

制度变迁的回退效应和防退机制： 一个环境领域的跨案例分析

杨立华 申鹏云*

【摘要】为什么新制度在施行一段时间之后经常会产生退回原初状态的现象，怎样才能有效防止有利的制度变迁产生回退效应，这是制度变迁和改革中经常遇到的难题。研究这些问题不仅是推动制度变迁理论发展的需要，也对优化现实的制度改革和变迁至关重要。论文在控制有效性的方便抽样基础上，选取了21个不同地点、领域及层级的案例，运用跨案件聚类分析的方法，探讨了制度变迁的回退效应和防退机制。研究发现，引起制度变迁回退效应的六个主要影响因子是：①制度供给主体意志折返；②显著反方向利益群体介入；③组合性制度缺乏；④制度变迁目标失衡；⑤旧制度惯性冲突；⑥非正式约束的嵌入强度低。同时发现，有效的制度变迁防退机制应满足六个基本的制度设计原则：①制度供给意志主体持续前进；②多元主体参与与制衡；③构建组合式制度体系；④供给目标影响因素协调整合；⑤实行渐进式变迁；⑥加强非正式约束的引导作用。这些发现不仅对制度变迁理论的发展而且对现实制度设计、改革和变迁具有指导意义和参考价值。

【关键词】制度变迁 回退效应 防退机制 环境治理 案例研究 设计原则

【中图分类号】 D669.3

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2015) 01 - 0053 - 28

* 杨立华，北京航空航天大学公共管理学院，教授；申鹏云，北京航空航天大学公共管理学院，硕士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金“基于复杂系统观的北方草原区多元协作性治理绩效评价及其改进对策研究”（71373016）、国家自然科学基金“PIA 框架下科学技术对北方沙漠化治理制度变迁作用模型的实证研究”（71073008）、国家社会科学基金重大项目“环境污染群体性事件及其处置机制研究”（14ZDB143）、北京市社科规划项目“北京市大气污染多元协作治理机制研究”（14JGB039）、中央高校基本科研业务专项资金项目（YWF - 14 - RWXY - 014）。

一、导言

为什么中国古代的历次农民起义在推翻了一个旧王朝后，又原封不动地建立了一个类似的新王朝，始终没有逃出“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期律（杨立华，1999，2008；谢海军，2012；杨忠虎、魏新玲，1999）和“圆圈式革命”的陷阱（杨立华，1999）？为什么这些新建的王朝无一例外地在初期的励精图治和政治清明后，都走入了骄奢放逸、腐败堕落的境地，始终没有逃出“莫能终其善”^①的“魏征定律”（杨立华，2008：303）？为什么托克维尔（Alexis de Tocqueville）（1997）认为旨在推翻中央集权的法国大革命，其革命后的中央集权程度反而比之前更为严重？为什么邓小平（1994a：333）指出，“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现”？为什么我国建国以来的历次机构改革始终没有走出“精简—膨胀—再精简—再膨胀”和“一放就乱，一收就死”的“改革怪圈”？为什么中国北方很多地方的荒漠化治理（例如，甘肃民勤）在建国初期取得巨大成功后，又在改革开放后出现了大规模的恶化回退现象（Yang，2009；Yang et al.，2010）？为什么“限塑令”的出台，在短期见效后，又出现了塑料袋的使用依旧满天飞甚至增加的现象（韩润娥，2009；邢秀凤等，2009；许锁林，2010）？

造成上述现象的原因纷繁复杂，但所有这些都说明了制度变迁并不总是持续向前、一帆风顺的，经常会出现回退的情况，这就是制度变迁的回退效应。如何防止有利制度变迁的回退效应，建立有效的制度变迁防退机制，不仅是深入理解制度变迁、丰富制度变迁理论的需要，也是进一步推进当前我国各项制度变迁、改革的迫切要求。但是，正如卢梭（Jean-Jacques Rousseau）所指出的，要改革制度的弊端，防止问题的重新出现，仅仅从道德层面进行制约是远远不够的（Rousseau，2006，2010）。洛克（John Locke）也指出，制度的问题仍必须通过更为合理的制度设计予以防范（Locke，2007）。这就是说，要理解制度变迁的回退效应和防退机制，就必须深入研究影响制度变迁产生回退现象的各种影响因素，进而深入探讨防止制度变迁发生回退现象的制度设计机制。布什（Paul Bush）认为，要防止退化性制度变迁就必须降低仪式性方式的支配度

① 《贞观政要·卷10》载魏征曾对唐太宗说：“自古帝王，初即位者，皆欲励精为政，比迹于尧舜；及其安乐也，则骄奢放逸，莫能终其善。人臣初见任用者，皆欲匡主济时，追纵于稷、契；及其富贵也，则思苟全官爵，莫能尽其忠节。”

(Bush, 1978)。诺思 (Douglass North) 关于不完全市场及制度带来的报酬递增的论述表明, 要防止制度变迁的回退现象就必须防止行为者的意志、偏好等细小事件和偶然情况对变迁过程的反向冲击 (North, 2008)。奥尔森 (Mancur Lloyd Olson) 的分利集团理论也在一定程度上佐证了诺思的这一观点 (Olson, 2010)。不难看出, 现有的研究虽然都在一定程度上对如何防止制度变迁的回退做出了一定的探讨, 但都大而概之。到目前为止, 究竟什么因素导致了回退效应的发生以及有效的防退机制究竟如何等问题, 仍然是一个不得而知的“黑箱”, 这就需要对其进行深入的系统研究。

由于制度变迁涉及的领域极为广泛, 且任何领域的制度变迁都可能发生回退现象, 为聚焦研究领域, 同时考虑到当前我国生态和环境治理问题的严峻性和迫切性, 本文将研究领域主要集中在对环境领域相关问题的探讨上。本文的研究目的是在对大量环境领域的相关案例进行深度分析和比较研究的基础上, 对制度变迁“回退效应”的影响因子以及可有效防止制度变迁发生回退现象的制度变迁“防退机制”进行系统探讨, 以深化和丰富当前有关制度变迁理论的研究, 同时对我国环境和其他领域的制度变迁实践提供理论和政策参考。本文试图回答的主要科学问题是: ①什么因素导致了制度变迁的回退效应? ②有效防止制度变迁回退效应发生的机制或原则 (即防退机制) 是什么?

二、概念界定与理论框架

(一) 概念界定

“制度”的概念至少有社会学、政治学、经济学三个学科的三种不同定义, 形成了制度研究的“铁三角” (杨立华、杨爱华, 2004)。一般来讲, 制度包括正式制度、非正式制度及其实施特征 (诺思, 2008)。本文中将制度主要限定于“正式制度”, 即那些人为设计的、形塑人们互动关系的约束。但是, 由于非正式约束比正式制度更为广泛存在于社会生活中, 且对正式制度有重要的形塑作用, 因此, 本文亦将非正式约束 (例如社会习俗、规范等) 作为一个重要的影响变量予以考察。

因为研究者对制度的不同定义以及研究角度的差异, 人们对制度变迁的定义也不同。凡勃伦 (1964) 的制度变迁概念主要强调“思维习惯”对环境的不断适应和改变; 诺思等基于经济效率方面的考察则将制度变迁定义为一种效率较高的制度安排对效率较低的制度安排的替代或变换 (Davis & North, 2008;

North, 1993);也有观点认为制度变迁是对制度框架及其实施机制做出的边际调整(诺思,2008;林红玲,2001)。本文则将制度变迁看作是一种制度结构向另一制度结构的过渡或转变(杨立华,2011a),但这种过渡或转变并不必然是由低效率转向高效率的。

“回退效应”指的是制度安排在变迁过程中发生的倒退性变迁现象。即一项制度在进行改革、变迁一段时间之后,又以各种途径或者经过包装之后的新形式(但实质内容一样)重新全部或部分地退回到了原来的制度安排(或旧制度安排)的情形。因此,并不是说制度从一种制度形式变为另一种制度形式就一定是前进性制度变迁,关键要看制度安排或约束所规定或造成的实质内容。

“防退机制”是指防止有利的制度变迁出现回退效应的一种体制或原则设计。这一机制犹如棘轮中的棘爪一样,只有前进才是允许的,回退则将被禁止。对于制度变迁来说则是只允许制度向着前进性的方向变迁,回退则会因受到各种因素(即棘爪)的制约而难以实施,从而避免回退效应的发生。

(二) 理论框架

要对制度变迁的回退效应和防退机制做出探讨,首先需要对制度变迁的方向加以判断。本文将制度变迁的方向分为了三个:前进、回退以及停滞。若制度安排的具体形式改变后,持续向着设定的方向变迁,则为前进性制度变迁;若制度经历一段时间的变迁后,又以各种途径或形式回到了原初状态,则为回退性制度变迁;若制度在变迁过程中未达到目标而中途被不同程度锁定,不再持续前进,也没有彻底退回原初状态,则为停滞性制度变迁。当然,客观条件的改变会促使“停滞”性的制度变迁逐步演变为前进性或回退性的制度变迁。需要指出的是,这里的“前进”“回退”和“停滞”都是制度变迁的具体形式设定之后,对制度变迁实际结果和原初状态与设定目标之间的比较,只考察制度变迁的实际情况,并不对其进行价值判断。即不是说“前进”就一定是好的,“回退”和“停滞”就一定是坏的。制度安排固然是有好坏之分,但这是由制度选择和设定所决定的,一旦新的制度选择和设定之后,无论“好的”还是“坏的”制度变迁都会具有“前进”“回退”和“停滞”三种方向。因此,本文考虑的制度变迁的三种方向既包括“好制度”的,也包括“坏制度”的,并不对这些方向做价值上的判断(当然,在实际的制度变迁中,我们应当对“坏制度”的回退和停滞性变迁表示欢迎,同时应该更鼓励“好制度”的前进性变迁,而这也正是我们研究的核心价值所在)。进而,在这一方向判断的基础上对引起制度变迁回退的影响因素和防止其回退的设计原则作出进一步的研究,可以将

这两个方面分别称为回退效应的回退因子和防退机制的设计原则，由此最终形成对制度变迁回退效应和防退机制的认识。当然，回退效应和防退机制也具有一定的相互影响（图1）。

当然，导致制度变迁产生不同方向的要素有很多，多数情况下某种单独的因素并不足以强大到改变制度变迁的方向，其方向的改变往往是多种要素组合共同作用的结果，而现有的研究则多是基于某一方面的考察，其研究结论便不可避免的有所偏颇。通过对大量文献的梳理并结合实际观察，在反复验证和不断相互印证的基础上，本文认为，影响制度变迁的要素应从制度变迁的全过程加以考虑，因而其至少应包括以下几方面：从正式制度而言，其关键要素主要包括：①供给主体，即谁提供制度。制度由谁提供，很大程度上反映着供给者的特殊偏好（奥斯特罗姆，2012；North，1993），这一偏好往往对制度变迁的方向产生重大影响。②需求主体，即制度的主要受众是谁。受众中强势利益群体的介入会在某些情况下改变制度变迁的方向，而多群体的参与及相互间利益的平衡更有利于保证制度变迁朝着符合多数受众利益诉求的方向发展（Lindblom，1968；杨立华，2011b；Yang & Wu，2012；Dibble & Gibson，2013）。③供给方式，即制度是以单一的方式还是组合的方式被提供。制度提供的不同方式决定了其变迁的持续性和实施的成本（奥斯特罗姆，2012；洛克，2007），而这也是导致制度变迁方向改变的一个重要因素。④供给目标，即制度变迁要实现的目标是什么。参与主体的多元化使得制度变迁的目标也呈现出多元化的特征，而这多元化的目标间的协调整合结果便可能导致不同的变迁方向（杨立华，2011b；Yang et al.，2010）。⑤在制度变迁过程中各要素单独或相互作用产生的阻力或推动力，这一阻力或推动力往往表现为旧制度与新制度间的融合性，融合性越小，则更多情况下会产生阻力，反之则产生一定的推动力（邹薇、庄子银，1995；杨立华，2010，2011a；文森特·奥斯特罗姆等，1992；Elias & Khalil，2013；Roland，2004；William，2005）。一方面，各要素会以单独或组合的方式在制度变迁的过程中产生一定的阻力或推动力，进而对制度变迁的结果造成影响；另一方面，制度变迁的供给主体和需求主体也可能各自对制度变迁的供给方式和目标造成影响，进而影响到制度变迁的结果。

除上述正式制度的分析外，由于非正式约束的大量存在及其对正式制度的形塑作用（诺思，2008；奥斯特罗姆，2012），也有必要对非正式约束在制度变迁过程中的嵌入强度加以考察，以分析非正式约束在这一过程中所起的作用。综合起来，就构成了如图1所示的理论框架。

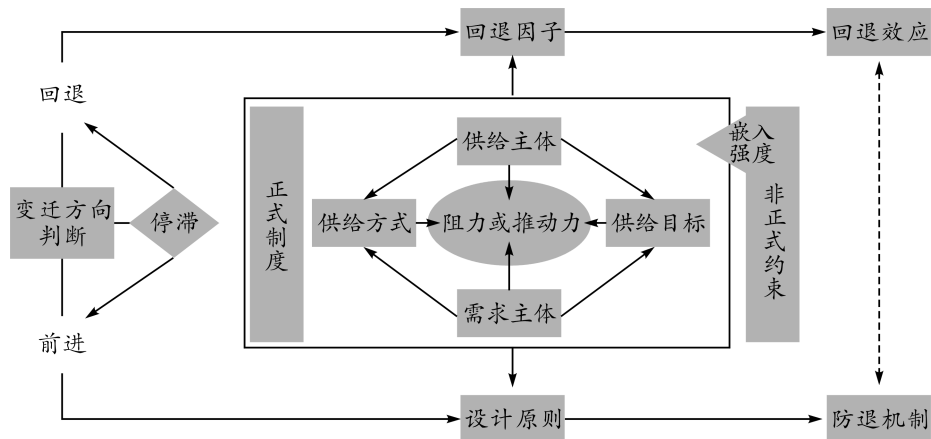


图1 理论研究框架

资料来源：作者自制。

三、研究方法、数据收集与案例编码

（一）研究方法 with 案例选择

由于研究所需案例分布的分散性和时间跨度的长期性增加了案例获得的难度，故而本文采用了方便抽样的方法选择案例，并运用跨案例聚类分析法对所选案例加以分析。但是，方便抽样并不意味着案例的随意选择。本文从案例所涉及的国别、领域及层级上进行了严格的控制，以保证研究的有效性。

本文案例的选择分为两个阶段。第一阶段共9个案例，主要为中国国家级环境领域的案例，涉及森林产权体制、环境影响评价制度等诸多方面。第二阶段案例共12个，以第一阶段案例为基准，在控制其中两个变量的基础上放开第三个变量，对其进行适当的扩展，以验证研究所得到的结论在其他层级、领域和国家是否同样适用，以进一步检验其外部有效性。首先是控制国别和领域，将层级扩展至省级和地市级，这一部分案例为案例10至案例14。其中，案例10至案例12的层级为省级，案例13、案例14的层级为地市级，通过对这些案例的考察研究所得结论在省级、地市级等其他层级上的适用性。其次是控制国别和层级，对领域加以扩展，具体为案例15至案例18，其涉及的领域分别为土地、社保、医疗和食品，通过对这些案例的考察研究所得结论在其他领域上的适用性。最后是在控制领域和层级的基础上对国别予以扩展，为案例19至案例21，其国别分别为瑞典、法国和巴西，通过对这三个国家的考察研究所得结论在

表 1 案例基本情况简表

案例 编号	名称	国别	领域	层级	起止时间	变迁 方向	资料来源类型							
							期刊 文章	图书 专著	网络 资料	新闻 报道	政府 文件	学位 论文	会议 论文	总数
第一阶段案例 中国环境领域	C1 森林产权体制改革	中国	环境	国家级	1981 - 2008	前进	2	1	2	2	0	1	0	8
	C2 环境影响评价制度演变	中国	环境	国家级	1962 - 2009	前进	2	0	1	1	3	1	2	10
	C3 污染控制制度改革	中国	环境	国家级	1988 - 2013	前进	2	0	2	2	0	1	2	9
	C4 城市生活垃圾分类演变	中国	环境	国家级	2000 - 2013	停滞	3	0	1	2	0	2	0	8
	C5 限塑令政策	中国	环境	国家级	2007 - 2013	停滞	3	0	2	2	1	2	0	10
	C6 一次性发泡餐具政策变迁	中国	环境	国家级	1986 - 2011	回退	3	0	2	5	2	0	0	12
	C7 环保处罚政策变革	中国	环境	国家级	1989 - 2012	回退	0	0	2	2	2	1	1	8
	C8 环保资金使用方式变革	中国	环境	国家级	1979 - 2003	回退	2	0	2	1	2	1	0	8
	C9 草牧场产权制度变迁	中国	环境	国家级	1949 - 2002	回退	3	0	1	2	0	1	2	9
第二阶段案例 中国其他层级	C10 陕西省环保管理体制变革	中国	环境	省级	2001 - 2013	前进	2	0	3	2	0	1	0	8
	C11 天津市环保审批制度变革	中国	环境	省级	2000 - 2013	前进	1	0	2	2	0	1	2	8
	C12 香港减废政策变革	中国	环境	省级	1989 - 2013	停滞	3	0	4	1	0	0	0	8
	C13 江阴市环保监管体制演变	中国	环境	地市级	2003 - 2009	前进	1	0	3	5	0	0	0	9
	C14 广州市生活垃圾收费制度	中国	环境	地市级	2000 - 2013	停滞	2	0	2	2	2	0	2	10
	C15 中国土地制度变迁	中国	土地	国家级	1947 - 2007	前进	4	0	2	2	0	2	2	12
	C16 事业单位养老制度变迁	中国	社保	国家级	1949 - 2013	停滞	2	2	4	0	0	1	3	12
	C17 医师多点执业制度变迁	中国	医疗	国家级	2009 - 2013	停滞	4	0	2	3	0	1	1	11
	C18 中国乳品标准变迁	中国	食品	国家级	1986 - 2010	回退	2	0	2	2	1	0	1	8
他国环境领域	C19 瑞典森林政策变迁	瑞典	环境	国家级	1903 - 1994	前进	3	1	2	0	0	1	1	8
	C20 法国水资源管理体制变迁	法国	环境	国家级	1964 - 2006	前进	3	0	3	1	0	1	2	10
	C21 巴西森林保育政策变迁	巴西	环境	国家级	1934 - 2013	回退	2	1	3	1	0	0	1	8

资料来源：作者自制。

其他国家是否同样有效。当然，这样的考察也仅是初步的举例探讨，至于更严格的分析还有待以后更大规模的研究解决。合起来，本文共有 21 个案例，这些案例涉及不同的国别、领域及层级，这样就可以从不同的国家、领域和制度层次上对制度变迁的回退效应和防退机制做出探讨。同时需要指出的是，本文所选择的案例在影响范围上也具有一定的差异性，例如“限塑令政策”和“一次性发泡餐具政策”是影响范围相对较小的“微观”性和“浅层”性政策，而“森林产权体制改革”等则是影响范围相对较大的“宏观”性和“根本”性政策。这样安排的目的是为了进一步考察研究所得结论是否可以超越这些案例的差异性而具有一致性或共性的特征。当然，由于案例选择的有限性，所有这些考察，都有待今后更大规模的研究进一步验证。

（二）数据收集

为保证资料的充分性和有效性，研究对每一案例均采用期刊文章、图书专著、网络资料、新闻报道、政府文件、学位论文、会议论文等多种资料来源，以此形成资料三角形。但这并不是说每个案例都会全部用到上述所说的各个证据来源，这只是针对整体的案例来源而讲的。本文共选取了 194 个文献来佐证案例，每一案例的佐证文献数皆为 8—12 个。其中，期刊文章共选取 49 篇，图书专著共选取 5 本，网络资料共选取 47 篇，新闻报道共选取 40 篇，政府文件共选取 13 篇，学位论文共选取 18 篇，会议论文共选取 22 篇。

在选取上述资料时，本文采用了文献荟萃和访谈两种方法，形成方法论三角形。文献荟萃法主要通过网络检索及书报查阅两种方式进行。其中，网络检索包括：①在中国知网（<http://www.cnki.net/>）上对期刊文章、学位论文、会议论文的检索；②在互联网上对网络资料、图书专著、新闻报道、政府文件的检索。书报查阅一部分是通过查阅文章、书籍的参考文献以“滚雪球”的方式对图书专著的收集，一部分是通过查阅历年纸质版报纸对新闻报道的收集。实地访谈主要在案例所涉及的社会大众、研究学者等群体中展开，以提高对案例的认识和了解，丰富完善研究所需的资料。

此外，研究所选资料由不同的研究者或研究团体形成。上述七种资料来源涉及的主要研究主体分别为学术界（期刊文章、图书专著、学位论文、会议论文）、新闻媒体（新闻报道）、政府（政府文件）以及社会大众（网络资料）。通过学界、媒体、政府以及大众对同一问题的不同看法的整理，形成研究者三角形。进而，通过这种资料三角形、方法论三角形和研究者三角形形成案例证据的三角形（殷，2010），实现各方证据的相互融合和印证，由此保证案例内容的可靠性。

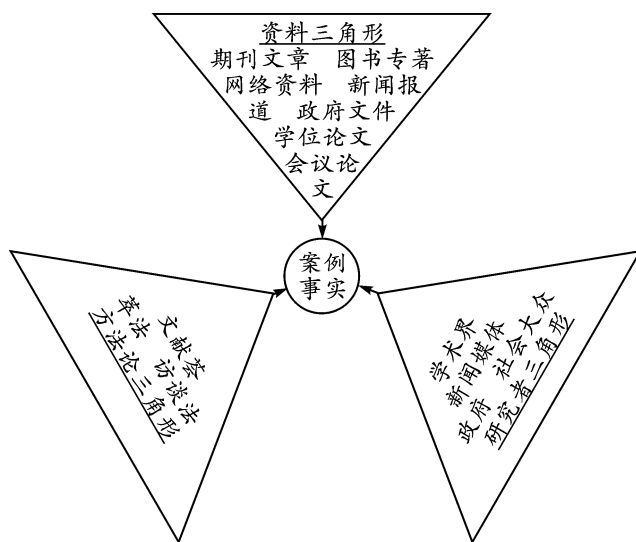


图2 案例证据三角形

资料来源：作者自制。

（三）案例编码

案例编码是案例与各回退因子和防退机制设计原则间匹配对应、量化评级的过程，而案例编码中最为常见的错误便是以“先入之见”进行案例的分析。因而，为避免这类个人主观因素造成的偏见和误差，本研究的案例编码采用以下步骤完成：①由作者针对第一阶段案例的初始资料共同探讨出初步的回退因子和防退机制设计原则以及案例编码的评价标准，即案例表现出来的对回退因子和设计原则符合程度强弱的标准，完成后和第二位同事进行探讨修改，在此基础上进行下一步的工作；②由作者本人和第三名同事依照共同的案例资料和前期制定的评价标准对第一阶段案例进行编码，形成初始编码结果；③将编码结果和案例原始资料交予第四位同事，并使其在不受到第①和②步编码人员的影响下对编码结果逐项进行检查，并根据其检查结果对评价标准、回退因子以及设计原则进行讨论并修改完善；④以修改后的回退因子和设计原则对第二阶段案例进行编码，形成中期编码结果，至此形成第一次案例编码结果；⑤将此编码结果重新返回至第一阶段案例，并与第一阶段案例编码结果进行对比，进一步检验其合理性；⑥再次重复上述过程并形成第二次、第三次……案例编码结果，直至编码结果不再有漏洞时结束编码。本次研究共进行三次编码，通过这三次案例编码确定了最终的回退因子和设计原则。编码流程参见图3。

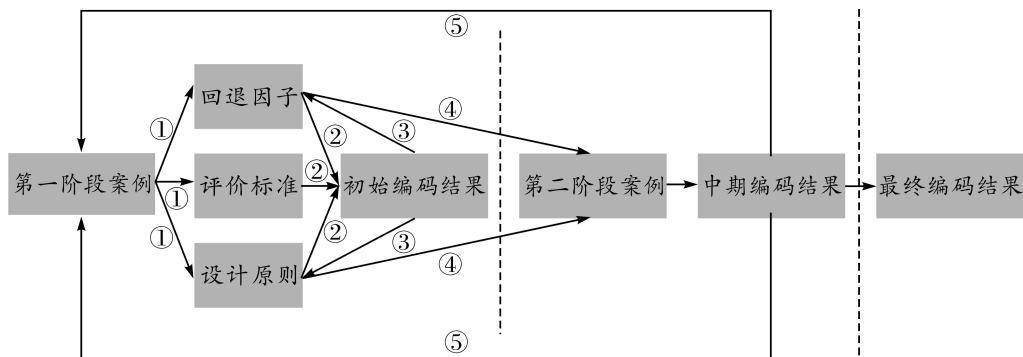


图3 案例编码流程

资料来源：作者自制。

本文案例编码要素主要包括9个方面：编号、名称、国别、领域、层级、制度变迁起止时间、回退因子、设计原则以及变迁方向。首先对各案例赋予一定的名称并编号，案例名称由作者根据案例资料归纳整理而成；国别即各案例的发生国家；层级即案例发生的地理范围级别；起止时间即本文研究该案例变迁的起止时间，不一定为案例完整的变迁过程；变迁方向分为前进、回退、停滞三种。回退因子和设计原则则是在理论研究框架的指导下，分别由上述三次反复过程讨论修改而成。回退因子共计6个，分别记为：F1、F2、F3、F4、F5、F6。设计原则同样为6个，分别记为：P1、P2、P3、P4、P5、P6，进而根据案例对各因子和原则的符合情况进行对应的填写。需要指出的是，研究的实际过程向来不是很多传统理论家们想象或者人为假定的那样，总是单向度和简单线性的。现实的很多研究，事实上往往都是多向度和非线性的。它们往往是很多小的、多阶段研究的综合体。在这些不同阶段或时点的分研究中，研究者可能先在对现实问题有一定感性或经验理解的基础上，通过理论梳理，确定一些初步的理论分析要素，然后用其分析现实案例或数据，对其进行初步检验和应用，进而在综合新理论梳理、完善的基础上产生新的理论分析要素，然后再用新确定的要素继续分析现实案例或数据，对其进一步检验和修正，如此循环往复，最后才能在综合多次甚至是无数次小研究或分研究结果的基础上，确定整体研究的最终理论要素，然后再用最终确定的新理论要素作为最终分析工具展开系统全面的研究。这实际上就是理论分析和扎根方法的综合使用，是演绎方法和归纳方法的综合应用，也是混合研究方法的一个具体体现，更是混合研究方法和多元方法产生的一个重要原因（波蒂特等，2011；塔沙克里、特德莱，2010）。当然，这样的研究也往往更真实，更符合研究的实际情况，更适合研究那些现

有理论虽有但又相对薄弱或模糊不清的问题。本文中六个回退因子和设计原则也恰是这样确定的。

对于案例在各回退因子和防退机制设计原则上表现出来的强弱程度，本文分为非常符合、部分符合、不符合以及资料缺失四种标准，这主要是考虑到更加细化的标准会造成程度拿捏的不准确，影响案例研究结果。其中，“非常符合”是指案例完全能体现出这一因子或原则，记为 H。如在对根据第一阶段案例得出的设计原则 P1 的探讨上，江阴市环保监管体制的演变（案例 C13）便表现出了对这一原则的高度符合。江阴市为促进环境监管工作的提升，在市政府的大力支持下，首先形成了“市一分局一乡镇环保所”三级环境管理制度。此后，江阴市进一步进行改革，逐步形成了“市局一分局一乡镇环保所（科）一村环保办公室”四级环境管理体系，并在 2009 年再进一步形成了“市局一分局一镇环保所一村环保办一企业环境专管员”的五级环保管理网络。由此可见，从环保机构的“真空”到五级管理网络，江阴市的做法“非常符合”原则 P1，故其编码为 H。“部分符合”是指案例并不完全体现这一因子或原则，但却在一定程度上表现出了与其一致的方面，记为 M。如在香港减废政策（案例 C12）的因子 F4 上，香港数十年前便对减少城市固体废弃物提出了收费等政策，但时至今日仍停留在讨论的阶段。虽然保护环境是其政府工作的一个重要目标，但事实上在减废政策这一做法上却并没有平衡好经济发展与环境保护的关系，故而将其记为 M。“不符合”即案例完全没有表现出该因子或原则的特点，记为 L。如在瑞典的森林政策变迁中，该国自 1903 年出台第一部《森林法》到 1994 年新《森林法》实施，九十年间共颁布了六部《森林法》，在这一过程中，除政府外，环保主义者、林主等都充分参与到了其中，且都以保护林业为第一要务，并没有群体将经济利益放在首位，其目标均是一致的。因而，无论是对因子 F2 还是因子 F4 都非常“不符合”，故记为 L。“资料缺失”即各方面的资料均未能显示出案例是否符合这一因子或原则，研究不能肯定其究竟符不符合，记为 ND。这一情况仅出现在案例 C16 的回退因子 F6 上，在这一问题上，部分省市（山西、上海、浙江、广东、重庆）既表示欢迎改革并进行了试点，但多年过去了却依旧处于“酝酿中”；既表示这是符合市场规律的，应该这样做，却又担心自己的利益受损而加以抵制。因而，究竟非正式性约束在这一问题表现得是强还是弱，各种资料并未能显示出一个较为一致的答案，故将其记为 ND。

四、制度变迁的回退效应和防退机制

（一）制度变迁的回退因子

在论文所选案例中，各案例特定的操作规则间有诸多的不同，这些规则虽然能有效解释对应的案例，但却不能成为一个共性的因素为所有案例共同接受。本文并不着力于分析各案例间这种特定的规则，而是寻求其共同的因素，以用于描述适用于所有案例的共同因子。根据第一阶段的 9 个案例，本文提出了引起制度变迁回退效应的六个回退因子。但是，这些因子至此仍不能确定是有效的，必须由第二阶段的 12 个不同领域、国家及层级的案例对其做进一步的验证。通过对这 21 个案例进行编码（表 3），本文发现，这些因子能正确的区分出制度变迁的不同方向，因而是有效的。这些因子见表 2。

通过对各案例编码结果的分析可知，不论一项制度变迁的地点、领域、层级以及时间如何变化，其越是符合以上六个回退因子，就越容易引起制度的回退，越是不符合这六个因子，就越不可能发生回退现象。但这并不是说只要不符合这六个因子就一定会发生前进性的制度变迁，这只是表明当一项制度符合这六个因子时容易发生回退效应。同时，为进一步检验这一结论的可靠性，本文还对这些因子进行了卡方检验，SPSS 的卡方分析结果（表 2）表明，这些因子的卡方值均很高，而渐进性显著水平也基本为 0。这更进一步表明，这些因子确实影响了制度变迁的方向。

（二）制度变迁的防退机制设计原则

对制度变迁防退机制设计原则的研究主要依托于对前进性制度变迁案例的详细分析，并经由其他两个方向的案例加以验证。有必要予以说明的是，所谓“设计原则”，指的是一种实质要素或条件，它们有助于解释说明一项制度实行成功的前进性变迁的原因，以及如何促进制度的前进性变迁。但总体来说这些设计原则仍带有一定程度的推测性，并不能说这就一定是保证制度前进性变迁的充分条件，但这些原则仍对如何防止制度回退提供了可信的解释（见表 4）。

有一点需要加以强调，即回退因子与防退机制设计原则之间虽然存在着一定的联系，但却并不一定是一一对应的关系，单纯地消除回退因子并不能构成完整的防退机制体系。如回退因子 F2：显著反方向性利益群体介入，若仅将防退机制设计为其对应的反向，即“阻止显著反方向性利益群体介入”，这样的防退机制便不符合现实的规则。实际操作中很难将这一反方向利益群体的每一个

成员都清晰地界定出来，因而便无法严格地阻止其介入。同时，单纯地阻止这一利益群体并不能保证其他利益群体不出现类似的情况。故而，要解决这一问题并不是仅仅将反方向利益群体排除在外就可以实现的，其需要的是多主体间的制衡和协调，因而其防退机制应为“多元主体参与与制衡”。其他要素之间也是如此。

表2 制度变迁的回退因子

	卡方值	显著水平
因子 F1：制度供给主体意志折返	19.750	0.001
前后不同的制度供给者或同一制度供给者的前后阶段意志发生折返，不再认同新制度的制定价值，进而出现对新制度不同程度的否定或修改		
因子 F2：显著反方向利益群体介入	23.625	0.000
显著反方向利益群体指的是在利益价值认同上同社会普遍认知价值相反且力量足以影响制度制定的利益团体。制度制定的过程中，反方向利益群体通过自身影响力作为重要的一方介入其中，使得新制度更多体现其自身利益而忽视了社会普遍利益		
因子 F3：组合性制度缺乏	21.000	0.000
新制度仅由孤立的一项或几项制度构成，未形成完整的制度体系，使得制度的制定和执行因缺乏制约机制或后续执行支撑而停滞或回退		
因子 F4：制度变迁目标失衡	32.455	0.000
制度主要供给者基于某种目的所提供的变迁目标与社会普遍认知目标冲突，新制度为实现的目标并不为社会大众所认同，两者间状态失衡		
因子 F5：旧制度惯性冲突	26.455	0.000
与现有价值相左的旧制度仍会以各种形式残留于新制度或社会意识之中，称之为制度惯性。当这种惯性过于强大时，便会与新制度发生冲突，排挤新制度，甚至复辟		
因子 F6：非正式约束的嵌入强度低	30.567	0.000
制度的制定和实施过程没有受到应有的非正式约束的制约，使得正式制度前进性的制定或实施因缺乏持续的支撑基础而停滞或回退		

资料来源：作者自制。

表 3 各案例回退因子及防退机制设计原则编码表

案例编号		名称		回退因子						设计原则							
				F1: 制度供给主体意志折返	F2: 显著反方向利益群体介入	F3: 组合性制度缺乏	F4: 制度变迁目标失衡	F5: 旧制度惯性冲突	F6: 非正式制度约束嵌入度低	P1: 制度供给主体意志持续前进	P2: 多元主体参与度	P3: 构建主合式制度体系	P4: 供给组与实施环境适配	P5: 实行渐进式变迁	P6: 加强非正式约束的引导作用		
第一阶段案例																	
中国环境领域																	
C1	中国林权体制改革	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	H	前进
C2	环境影响评价制度演变	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	H	前进
C3	中国污染控制制度变革	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	H	前进
C4	城市生活垃圾分类演变	L	L	H	L	L	L	L	M	M	M	L	M	M	M	M	停滞
C5	限塑令政策	L	M	H	M	M	H	M	M	M	L	L	L	L	H	H	停滞
C6	一次性发泡餐具政策变迁	H	H	H	H	H	H	H	H	L	L	L	L	L	L	L	回退
C7	环保处罚政策变革	H	H	H	H	H	H	H	M	L	L	L	L	L	L	L	回退
C8	环保资金使用方式变革	H	H	H	H	H	H	H	H	L	L	L	L	L	L	L	回退
C9	草牧场产权制度变迁	M	M	H	H	H	H	H	H	H	L	L	L	L	L	L	回退
第二阶段案例																	
中国其他层级																	
C10	陕西省环保管理体制变革	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	H	前进
C11	天津市环保审批制度变革	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	H	前进
C12	香港减废政策变革	M	L	H	M	M	L	M	M	M	L	L	L	L	M	M	停滞
C13	江阴市环保监管体制演变	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	H	前进
C14	广州市生活垃圾收费制度	L	L	H	M	M	M	M	M	M	L	L	M	M	M	L	停滞

(续上表)

案例 编号		名称		回退因子						设计原则						
				F1:	F2:	F3:	F4:	F5:	F6:	P1:	P2:	P3:	P4:	P5:	P6:	
中国其他领域	C15	中国土地制度变迁	L	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	前进
	C16	事业单位养老制度变迁	L	M	H	M	M	ND	H	L	L	M	M	L	L	停滞
	C17	医师多点执业制度变迁	L	M	H	L	M	H	H	L	L	M	M	L	L	停滞
	C18	中国乳品标准变迁	H	H	H	H	H	H	H	L	L	L	L	L	L	回退
他国环境领域	C19	瑞典森林政策变迁	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	前进
	C20	法国水资源管理体制变迁	L	L	L	L	L	L	L	H	H	H	H	H	H	前进
	C21	巴西森林保育政策	H	H	H	H	H	H	H	L	L	L	L	L	L	回退

注：H = 非常符合，M = 部分符合，L = 不符合，ND = 数据缺失
资料来源：作者自制。

对案例的编码研究结果表明,这些设计原则同样能有效地区分出制度变迁的不同方向,其越是符合这六个设计原则,就越能有效防止制度的回退,促进前进性制度变迁的发生。越是不符合这六个原则,制度变迁发生回退效应的可能性就越大。同样地,为进一步检验这一结论的可靠性,本文还对这些原则进行了卡方分析,以检验这些原则是否确实对促进制度变迁向着前进性的方向变化有着显著影响。由表4中的卡方分析结果可以看出,这些原则的卡方值均很高,且其渐进性显著水平全部为0,这便十分直观地表明,这些原则确实影响了制度变迁的方向,是有效的。

表4 制度变迁防退机制设计原则

	卡方值	显著水平
原则 P1: 制度供给主体意志持续前进 制度必然体现出供给者的偏好,因而,保证其意志不断向着进步的方向变化是促使制度前进性变迁的重要因素	27.708	0.000
原则 P2: 多元主体参与与制衡 多种主体平等的参与到制度变迁的过程中,保证制度变迁利益分配的均衡化,避免单一主体形成的利益“寡头”而导致制度过分偏向于其利益方向	22.909	0.000
原则 P3: 构建组合式制度体系 孤立的单项新制度会因其本身的不完善等诸多原因导致制度变迁停滞或回退,因而必须构建起与新制度配合的完整的制度体系	21.000	0.000
原则 P4: 供给目标影响因素协调整合 对影响制度变迁目标的多种因素予以协调整合,使其逐步统一在变迁目标的实施路径上,如此才能保证制度变迁目标的顺利实现	31.500	0.000
原则 P5: 实行渐进式变迁 实行小步伐的渐进式变迁模式才能根据实际情况的不断变化进行制度上的调整,避免存在隐患的制度大规模实施造成的破坏性后果	31.500	0.000
原则 P6: 加强非正式约束的引导作用 非正式约束的普遍存在使其成为形塑正式制度重要力量,因而,要防止制度的回退就必须充分重视非正式约束的引导作用	22.750	0.000

资料来源:作者自制。

五、讨论

（一）回退因子的再解释

1. 制度供给主体意志折返

一项制度在很大程度上反映着制度供给者的偏好。正如奥斯特罗姆所说，一项长期存续的制度的必要及充分条件是不可能的，因为它是使制度得以运作的人的意志的体现（奥斯特罗姆，2012；Ostrom et al.，1993；毛寿龙，1995）。诺思也指出，意识形态具有滞后性和反作用（户国栋等，2010；North，1993），这种反作用在制度变迁上即体现为对旧制度的维护。因而，若前后不同的制度供给者或同一制度供给者前后阶段的意志发生折返，此时的制度便极可能发生回退效应。这一典型案例则如一次性发泡餐具的政策变迁（案例 C6）。1999 年，国家发布“6 号令”将一次性发泡塑料餐具列入限期淘汰项目之中，并在 2005 年版和 2007 年版产业结构调整和指导目录中均将其列为淘汰类产品，但在 2011 年版的目录意见征求意见稿中却将其删除了，由之前的明令禁止到之后的发文取消限制充分体现出了制度供给者意志的折返，而这也不可避免地导致了一次性发泡餐具“死灰复燃”。

2. 显著反方向利益群体介入

当利益群体过于强大时便可能通过各种正式、非正式的途径影响制度的制定，使制度体现出本群体的利益诉求（Lindblom，1968；Coates et al.，2010；Dougan & Snyder Jr，1996；Horowitz & Marsh，2002）。在制度变迁过程中，显著反方向利益群体的介入使得制度的制定更多的体现出其自身的利益价值追求，并使社会普遍认同的价值遭到忽略，从而引起制度的回退性变迁。在巴西的森林保育政策变革（案例 C21）中，“乡村派”人士便是一个典型的反方向性利益群体，他们拥有一定的政策影响力，且其追求的经济利益与大多数群体追求的环境利益相左，他们的游说使得旨在保护亚马逊雨林的森林保护法被视为了“有损巴西经济发展的绊脚石”而遭到挑战。

3. 组合性制度缺乏

奥斯特罗姆曾论证到，一项成功的制度变迁，必须有多个层级的规则相互配合，形成一个完整的组织实施体系。只在一个层级上建立规则而忽视其他层级规则的建立，就不会产生完整的、可长期存续的制度（奥斯特罗姆，2012）。

故而，孤立的单项制度很难得以持续的执行，必须有与其配合的组合性制度形成完整的制度体系才能为制度的制定和执行提供制约机制和后续的支撑，保证制度制定及执行的顺畅。在城市垃圾分类（案例 C4）的实践探索中，虽然垃圾的分类标准在不断地演变，如上海市的“垃圾四分法”到“干湿分离”的二分类法，街头的分类垃圾桶也几经变革，但却始终缺乏相应的对分类后不同垃圾的处理方法，且街头分类后的垃圾往往又被环卫工人装到一个垃圾车里运走，居民的分类变得毫无意义。这一情况也为访谈中的市民所作证：“我们在家里把垃圾全按照不同的类别分袋子装好，可每次都看到环卫工人把我们分好类的垃圾都一股脑扔进了一个垃圾车里，时间长了我们也就不分了，反正分了还不是一样被那样带走。”因而，此类组合型制度的缺乏使得垃圾分类多年来仍未有实质性的进展。

4. 制度变迁目标失衡

制度变迁多以获得其潜在的变迁收益为目标（科斯，2003；Davis & North，2008；Ruttan & Hayami，1984），但由于参与变迁主体的多元化往往使得变迁的目标也是多元化的，因而，在这多元化的目标之间便存在着协调的问题（杨立华，2011b；Yang at al.，2010）。当制度供给者供给的制度不符合社会普遍利益诉求而不被社会大众所接受时，各主体试图通过变迁实现的目标就会出现冲突。在本文提供的环境类案例（如案例 C8、C9）中，这种冲突多表现为经济利益与环境保护之间的冲突。由于经济收益为个人所追求且短时间内可见成效，故而往往成为第一追求目标，而环境保护的收益却需要一个很长的实现期，且具有公共物品的特性（Yang，2009），因而，最终的结果往往是以牺牲环保目标来实现经济的增长，从而使得制度变迁的目标出现失衡的状况。

5. 旧制度惯性冲突

与现有价值相左的旧制度并不会在新制度出现之时就彻底消失，它仍会以各种形式残留于新制度或社会意识之中，并延续一段时间，这称之为制度惯性。当这种惯性过于强大时，便会与新制度发生冲突，排挤新制度，甚至出现旧制度的复辟。诺思也曾论证过制度变迁的路径依赖问题：一旦制度踏上某条路径，便会沿着这条路径不断强化该制度，产生“锁入效应”（诺思，2008）。虽然这与制度的惯性有着细微的差别，但都说明了制度发生变迁后旧制度并不会马上消失这一事实。而这种新旧制度间的冲突可能表现为社会大众思想上对新制度的抵制，也可能表现为新制度相对于旧制度在操作规则上的改变而给社会大众带来的不适应。相对来说，第一种冲突更容易导致制度的回退。托克维尔对法

国大革命的论述以及我国封建王朝的更迭便十分鲜明地印证了旧制度惯性的存在。又如在我国环保处罚政策上（案例 C7），“限期治理”这一制度由于实施多年而得以根深蒂固，其惯性使得“按日计罚”政策一提出便遭到抵制并最终消失。

6. 非正式约束的嵌入强度低

正式制度在很多情况下只能形塑社会生活的一小部分，且其在实施上要受到非正式约束的制约，而非正式约束嵌套在其中的文化在“制度的渐进演化方面起着重要作用”（诺思，2008：63）。因而，同样的实施规则在不同的社会环境下往往得到不同的结果。由此可以得知，若非正式约束嵌入正式制度的强度太低，即非正式约束落后于先进的制度或制度制定没有受到非正式约束的制约，那么正式制度则会因非正式约束的滞后性或休眠性导致制定或实施因缺乏持续的支撑基础而停滞甚至回退。这样的例子很多，如限塑令政策（案例 C5）中，社会大众虽然了解塑料袋对环境造成的污染，但在自己购买物品时却因缺乏塑料袋而感到不便，故而宁愿多花点钱也要买个塑料袋，以至于一次性塑料袋的问题长期得不到有效的治理。例如，很多受访的购物者都指出：“买的东西太多了，不好拿，买个塑料袋方便啊，我也不可能随时都装着一个布袋子吧”；“我不乱扔不就没事啦”；“那些小商小贩你怎么治啊，总不能那里买点东西还得买塑料袋吧，那他们生意还怎么做啊”；如此等等。这些都直接表明了在该问题上非正式约束的低嵌入强度。

（二）防退机制设计原则的再解释

1. 制度供给主体意志持续前进

制度在很大程度上体现着供给者的意志，这使得制度变迁的方向在一定程度上受限于制度供给者。因而，保证制度供给者意志的不断前进是促使制度前进性变迁与防止制度回退的一个重要因素（邓小平，1994b），文中 9 个前进性的案例无不体现出这一点。如在中国土地制度的变迁（案例 C15）中，土地制度的主要供给者——中共中央和中央政府便始终在探索更符合农村实际、更体现农民利益的道路上前进。从均分化土地私有制到集体所有制，再到家庭承包经营制和承包经营权物权化，农村的土地制度经历了一系列复杂的变迁过程。在这一过程中，中共中央和中央政府的意志始终是向前走的，这也才使得更多体现农民利益的政策不断出台，使制度始终向着前进性的方向变迁。

2. 多元主体参与与制衡

制度的“集体”特性（康芒斯，2009；奥尔森，2010；毛寿龙，1995）使

得多元主体参与成为制度变迁的实质性特征,杨立华等在关于中国北方荒漠化的研究中便十分明确地指出了这一点(杨立华,2011b; Yang & Wu, 2012)。多元主体参与近年来也被证明在很多社会实际问题的解决上是行之有效的(杨立华、鲁春晓,2011; Dibble & Gibson, 2013; Corley et al., 2006)。反映在制度的供给上,多元主体参与能有效避免制度供给者一家独大或单一强大的利益群体操纵制度制定,使制度最大程度上体现社会普遍价值,从而有效防止制度的回退。且随着社会的发展,过去那种简单划一的利益主体已不复存在,取而代之的是各种各样与特定的经济关系相联系的不同利益主体。因而,改革单一主体参与的制度变迁是一大发展趋势,未来制度的变迁必然伴随着多主体的参与。如在天津市的环保审批制度(案例 C11)中,天津市环保局广泛邀请了人大代表、政协委员、工会成员、市民及环保专家等众多主体参与到其中来,有力地促进了天津市环保审批制度的前进。

3. 构建组合式制度体系

单独的制度设计由于缺乏与整体制度结构的联系而增加了实施的成本和难度(毛寿龙,1995),并且提高了制度回退的可能性。因而,必须有与之配套的制度共同构建成一个相辅相成的制度体系,通过各制度间的配合才能保证制度的前进性方向(洛克,2007)。缺乏配套政策支持的制度在实施中会遇到种种阻力,如我国医师多点执业制度(案例 C17)和事业单位养老制度(案例 C16)的变革。而反观前进性的制度变迁则无一不体现着组合式制度体系的特点。在我国污染控制制度(案例 C3)上,前期仅着重于工业污染的防治,致使环境利益分配不合理,由此引发的环境问题也日益严重。近年来,我国污染控制由单环节末端治理向全过程污染控制演变,由单纯强调工业“三废”控制向工业、城市和农业全方位污染综合防治演变,这一系列政策的实施使得环境问题得以有效缓解。前期单一的制度和后期的组合式制度体系带来的环境治理效果的不同充分体现了组合式制度体系的重要性。

4. 供给目标影响因素协调整合

要保证制度变迁目标的顺利实现,就必须使特定时期内供给的制度与此时的社会经济环境、政治环境以及社会大众意识状况等实施环境相互协调整合并最终适配(邓小平,1993a; 张康之,1998; 洛克,2007)。前苏联的战时共产主义政策和我国的人民公社化运动即是典型的供给制度与社会经济实施环境不适配的案例。此外,正式制度可能在短时间内更改,但非正式约束却不会随之马上改变。因而,若制度不符合此时的社会大众意识状况,那这项制度同样很

难发生持续性的前进性变迁。在我国环境影响评价制度（案例 C2）上，由最初的完全沿用前苏联同类标准，到 1970 年代删除卫生防护距离的具体分级，再到采用“大气环境防护距离”，我国的环境影响评价制度不断与实施环境相适配，制度变迁目标的影响因素不断协调整合，也由此才保证了其持续的前进性变迁。

5. 实行渐进式变迁

制度的变迁方式有很多种，从其变迁的速率角度来讲，可以分为革命性变迁与渐进性变迁两种（杨立华，2011a）。渐进性变迁在很大程度上表现为林德布罗姆（Lindblom, 1959）和邓小平（1993b: 113）所说的“走一步，看一步”的小步伐、连续性变革。但多数制度体现为正式约束与非正式约束的复杂组合，这种复杂的组合使得制度的变迁受到非正式约束的制约，因而使渐进性的变迁成为可能（诺思，2008）。在多数情况下，渐进性的变迁往往能够取得成功，而革命性的变迁则会因变革的突然性和剧烈性带来种种社会后果，这方面的典型案例则如我国的渐进式改革和俄国的“休克疗法”式改革。杨立华对中国北方五省 50 个案例的研究也表达了渐进式变迁，尤其是试点—扩展式的渐进式变迁的重要性（Yang & Wu, 2010）。这一观点也被中科院某研究所的一位受访者所佐证：“我们实行实验—推广的模式，先通过示范户搞实验，好了再推广到村里、旗里，这样成功的概率便大大增加了”。在本文所提供的林权体制改革（案例 C1）中，从集体林权到包产到户再到之后收归集体所有直至现在的承包到户，恰恰也体现着渐进性的变迁历程，也正是由于这一变迁方式才使得我国的林权体制改革未出现回退性的现象，保证了其前进性的变迁。

6. 加强非正式约束的引导作用

现实社会中非正式约束的普遍存在使其成为形塑正式制度的重要力量（诺思，2008；Ghecham, 2006；Herrmann – Pillath, 1993），要防止制度的回退，就必须重视非正式约束的引导作用。在我国环保事业的变革中，这一作用体现得十分明显。由“人定胜天”到“天人和谐共生”“生态文明”，六十多年间，中国公众的环保意识和态度发生了翻天覆地的变化，典型的案例则是怒江大坝的建立。怒江大坝于 1995 年被正式纳入议事日程，但 2004 年 4 月，有关主管部门“下令”暂时搁置了该项目，这其中的原因正是民众环保意识的增强。在国家环保总局召开的怒江项目听证会上，来自动物学、植物学、生态学等不同领域的 30 多位学者发表了观点，而他们反对的原因也多是基于生态环境的考虑。怒江大坝的被搁置显示了非正式约束在形塑正式制度上的巨大力量以及在防止制度回退上的重大作用。

（三）理论贡献与政策价值

1. 理论贡献

通过对大量案例的编码梳理，本文着重考察了引起制度变迁回退效应的回退因子，并提出了其有效防退机制的设计原则。本文的理论贡献主要体现在三个方面：

（1）明确提出了制度变迁的回退效应，丰富和完善了有关制度变迁的理论研究。学界对于制度变迁问题的理论研究已有很多，但基本集中于对其动力、形式、结果、绩效等方面的重点考察，对制度变迁过程中可能发生的回退现象却研究不足。但这一现象在现实的制度改革和变迁过程中却时有发生，研究这一问题，无论是对于解决制度变迁的实际问题还是丰富完善制度变迁理论来说都是极为重要的。本文对制度变迁回退效应的提出和分析，弥补了当代制度变迁理论的部分遗漏，也在一定程度上丰富了制度变迁理论研究的现有成果。

（2）回退因子和防退机制的分析不仅解释了制度变迁为什么会发生回退现象，而且为如何有效防止制度变迁回退效应的发生提供了具有可操作性的制度设计原则。由于没有对回退效应给予充分关注，现有制度变迁理论自然没有对制度变迁回退因子和防退机制进行系统分析，这造成了人们对制度变迁方向和过程认识上的一些盲区，妨碍了对制度变迁问题的系统的、深入的理解。本文的分析有助于人们从理论上重新认识这些问题，同时也为进一步深入研究这些问题提供了新的逻辑起点，对后续研究具有重要的理论参考价值。

（3）本文提出的理论框架将对制度变迁的考察扩展到了制度变迁的全过程，为理解制度变迁提供了一个更为系统、全面的路径。制度变迁是一个复杂的过程，涉及到供需主体、供给方式、供给目标、变迁过程中的作用力以及非正式约束等多个要素，且所有这些要素都以单独或组合的方式对制度变迁的结果产生影响。因而，对制度变迁的考察也必须从所有这些方面进行系统分析，只侧重一个方面未免会使研究结果有所偏颇。本文将这些因素加以综合，并提出了一个不仅指导了本研究也可供后续研究参考的新框架，使对制度变迁的考察更为系统全面。

2. 政策价值

除上述理论贡献外，本研究对于推动和优化现实的制度改革和变迁也十分重要。依据上述研究结果，本文建立了一个对制度变迁方向进行判断和控制的模型图（图4）。依据此模型图，管理者可以实现对制度变迁方向的预判、控制、引导和优化，使其向着期望的管理目标方向发展。在此模型下，若管理者

要对某项制度安排做出改变，则首先应该从六个方面（即影响制度变迁方向的六个关键要素：供给主体、需求主体、供给方式、供给目标、供给作用力、嵌套在制度安排中的非正式约束）依次考察是否潜在影响制度变迁方向的六个回退因子（即供给主体意志是否发生折返、是否有显著反方向利益群体存在、供给的制度是否单一、供给目标是否失衡、制度惯性是否存在、非正式约束的嵌入强度是否较低等），从而对制度变迁方向做出预判。如果六个因子的检查结果全部为“否”，则对变迁方向的判断是“前进”；如全部为“是”，则对变迁方向的判断是“回退”；如为“是”与“否”的复杂组合，则对变迁方向的判断是相对“停滞”（也可能是稍微偏向于“前进”的“缓慢前进”或稍微偏向于“回退”的“缓慢回退”，这主要取决于不同要素之间的合力结果）。这就是说，现实中的制度变迁方向不一定完全是典型的“前进”“回退”和“停滞”，即使在同一类别中（例如，都是“回退”或者都是“前进”），也存在速率上的差异。这需要将制度变迁的方向和速率的分析结合起来研究，本文暂不考虑。总之，在判断清楚了制度变迁方向之后，管理者就可根据管理目标对制度变迁过程进行适当干预。例如，如果判断的方向是“前进”，且管理目标也是期望其继续“前进”，则管理者就可在保持或维持制度变迁影响要素（即图中制度棘轮所显示的诸要素）的前提下，促进制度变迁继续向着“前进”方向发展。如果判断的方向是“前进”，但管理目标却是希望其“停滞”或后退，则管理者可以通过控制、改变相应的制度棘轮要素而适当改变制度变迁的方向，从而使之向着管理目标期望的方向发展。反之则反。

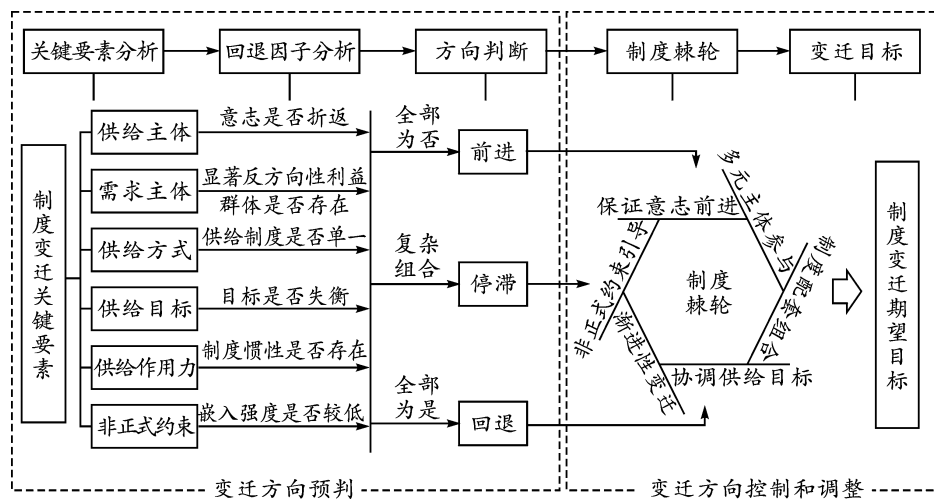


图4 制度变迁方向判断和控制模型图

资料来源：作者自制。

归结起来，制度变迁方向判断和控制模型图的管理和政策价值主要体现在以下几方面：①帮助管理者设计制度变迁方案。管理者可以根据这一模型判断一项制度变迁发生之后的可能变迁方向，进而根据管理目标设计出促进相应制度变迁方向的优化政策方案。②帮助管理者控制制度变迁过程。在制度变迁方案实施之后，管理者可以根据模型随时判断实际制度变迁的方向，并对之进行适当干预、控制和引导。③帮助管理者根据管理目标直接改变制度变迁方向及路径。如果在管理过程中发生制度变迁方向和期望方向不符或者相反的情况，管理者可以根据模型图采取相应的干预和控制措施，从而直接调整制度变迁方向，保证制度变迁目标的实现。

六、结论

为什么有的制度变迁在进行一段时期后出现了回退现象，而有的制度变迁却始终能向着变迁目标持续前进？究竟如何才能有效地防止有利制度变迁的回退现象？这不仅是摆在学术研究者面前的重大问题，也是现实政策制定者们需要认真考虑的问题。因而，研究清楚制度变迁的回退效应及其防退机制，无论对学术研究还是政策制定来说都至关重要。本文通过对多个环境案例的整合分析，从制度变迁供给主体、需求主体、供给方式、供给目标、变迁过程中产生的推动力或阻力以及非正式制度约束等角度，对制度变迁的回退效应和防退机制进行了探讨。研究发现了容易引起制度变迁回退效应的六个主要回退因子，并总结出了制度变迁防退机制的六个基本制度设计原则。且发现，一项制度变迁所包含的回退因子越多，则越容易发生回退现象；同样地，对设计原则越满足，就越能有效防止制度变迁发生回退现象，越能促进制度变迁的持续前进。这一研究结果不仅有助于我们理解环境制度变迁的过程，也有助于改进现实环境政策的制定与实施。同时，文中对部分非环境案例的扩展研究表明，这一结果对于其他类型的制度变迁同样具有一定的参考价值，对解答本文开篇所提出的一系列学界和社会长期关注的热点和重大问题也具有重要的借鉴意义，并为这些问题的重新思考和研究提供了新的理论出发点、思路或框架。

当然，为了聚焦研究范围和提高研究的有效性，虽然本文的研究也适当进行了研究领域和层级的扩展，但本文研究的核心仍然主要集中于环境领域，并以国家级案例为主。因此，本文对制度变迁回退因子和防退机制设计原则的探讨也只是一个初步的考察，至于这些回退因子和设计原则在更广泛的领域或更多的层级上是否依然完全有效，还需要今后进一步的理论和实证研究进行深入

探讨和检验。此外，由于本文采用了方便抽样的方法选择案例，故在案例的典型性和代表性上也可能存在一定的局限性。同时，案例的编码结果也可能受到研究者主观因素的影响和制约，存在判断不准或失误的地方，并进而影响了研究的有效性和准确性。但是没有任何科学研究能够一次性就做到绝对的完美无瑕，我们所能做的永远只能是“尽力而为”和“持续改进”。因此，尽管存在如上所述的一些瑕疵，但这并不影响本研究所提供的一些重要信息和知识的理论与实际参考价值。而且，随着相关系列研究的深入，我们会进一步增加相关案例，丰富研究的资料库，并对编码过程给予更为细致严谨的控制，同时会进行大规模的实地研究和检验，以逐步解决本文所遗留的一些问题，并拓展相关研究的领域、范围和深度等诸多方面。

参考文献

- 埃莉诺·奥斯特罗姆(2012). 公共事物的治理之道. 余迅达、陈旭东译. 上海：上海译文出版社.
- 波蒂特、詹森、奥斯特罗姆(2011). 共同合作——集体行为、公共资源与实践中的多元方法. 路蒙佳译. 北京：中国人民大学出版社.
- 邓小平(1993a). 稳定世界局势的新办法. 载《邓小平文选》(第三卷). 北京：人民出版社.
- 邓小平(1993b). 改革是中国的第二次革命. 载《邓小平文选》(第三卷). 北京：人民出版社.
- 邓小平(1994a). 解放思想，实事求是，团结一致向前看. 载《邓小平文选》(第二卷). 北京：人民出版社.
- 邓小平(1994b). 党和国家领导制度的改革. 载《邓小平文选》(第二卷). 北京：人民出版社.
- 凡勃伦(1964). 有闲阶级论：关于制度的经济研究. 蔡受百译. 北京：商务印书馆.
- 户国栋、姜涛、刘乃铭(2010). 论诺斯制度变迁理论的现实价值. 河北学刊，3：250-252.
- 韩润娥(2009). 制度约束下的市场主体行为分析——针对“限塑令”的分析. 生态经济，1：88-89+100.
- 康芒斯(2009). 制度经济学. 赵睿译. 北京：华夏出版社.
- 科斯(2003). 社会成本问题. 载盛洪主编《现代制度经济学》(上卷). 北京：北京大学出版社.
- 罗伯特·K·殷(2010). 案例研究：设计与方法. 周海涛、李永贤、李虔译. 重庆：重庆大学出版社.
- 卢梭(2006). 社会契约论. 徐强译. 北京：九州出版社.
- 卢梭(2010). 论人类不平等的起源和基础. 陈伟功、吴金生译. 北京：北京出版社.
- 洛克(2007). 政府论. 杨思派译. 北京：九州出版社.
- 林红玲(2001). 西方制度变迁理论述评. 社会科学辑刊，1：76-80.

- 曼瑟尔·奥尔森(2010). 集体行动的逻辑. 陈郁、郭宇峰、李崇新译. 上海: 格致出版社/上海三联书店/上海人民出版社.
- 毛寿龙(1995). 制度创新与政府功能. 浙江学刊, 5: 69-72.
- 诺思(2008). 制度、制度变迁与经济绩效. 杭行译. 上海: 格致出版社/上海三联书店/上海人民出版社.
- 塔沙克里、特德莱(2011). 混合方法论: 定性方法和定量方法的结合. 唐海华译, 张小劲校. 重庆: 重庆大学出版社.
- 托克维尔(1997). 旧制度与大革命. 冯棠译, 桂裕芳、张芝联校. 北京: 商务印书馆.
- 文森特·奥斯特罗姆、菲尼、皮希特(1992). 制度分析与发展的反思. 王诚等译. 北京: 商务印书馆.
- 谢海军(2012). 中国共产党跳出“历史周期率”的模式转换与演变. 理论探讨, 4: 135-138.
- 邢秀凤、王琦、陶国栋(2009). 对“限塑令”政策效应的分析与延伸思考. 生态经济, 3: 184-187+190.
- 许锁林(2010). 浅论限塑令实施效果及对策. 生态经济, 4: 143-144+148.
- 杨立华(2008). 完美全面产品管理——社会结构和管理的产分析. 北京: 北京大学出版社/北京航空航天大学出版社.
- 杨立华(2011a). 制度变迁方式的经典模型及其知识驱动性多维断移分析框架. 江苏行政学院学报, 1: 74-81.
- 杨立华(2011b). 多元协作性治理: 以草原为例的博弈模型构建. 中国行政管理, 4: 119-124.
- 杨立华(1999). 中国封建社会长期延续之再探讨. 云南社会科学, 2: 69-77.
- 杨立华(2010). 沙漠化治理制度变迁的设计原则: 基于中国北方五省的实证分析. 公共管理评论, 2: 3-25.
- 杨立华、鲁春晓(2011). 中国航空应急管理困境解决的多元协作性治理模型. 载龙卫球主编《航空航天法律与管理专刊》(2011年第1卷). 北京: 中国法制出版社.
- 杨立华、杨爱华(2004). 三种视野中的制度概念辨析. 中国人民大学学报, 2: 115-121.
- 杨立华、鲁春晓、陈文升(2011). 健康社区及其测量指标体系的概念框架. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 3: 1-7.
- 杨忠虎、魏新玲(1999). 关于历史周期率的哲学思考. 社会科学, 9: 32-35.
- 张康之(1998). 机构改革中的制度创新. 新视野, 5: 28-32.
- 邹薇、庄子银(1995). 制度变迁理论评述. 国外社会科学, 7: 7-12.
- Bush, P. D. (1978). The Theory of Institutional Change. *Journal of Economic Issues*, 21 (3): 1075-1116.
- Corley, E. A., Boardman, P. C. & Bozeman, B. (2006). Design and the Management of Multi-institutional Research Collaborations: Theoretical Implications from Two Case Studies. *Research*

- Policy, 35(7):975 – 993.
- Coates, D. , Heckelman, J. C. & Wilson, B. (2010). The Political Economy of Investment: Sclerotic Effects from Interest Groups. *European Journal of Political Economy*, 26(20):208 – 221.
- Davis, L. E. & North, D. C. (2008). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge University Press.
- Dougan, W. R. & Snyder Jr, J. M. (1996). Interest – group Politics under Majority Rule. *Journal of Public Economics*, 61(1):49 – 71.
- Dibble, R. & Gibson, C. (2013). Collaboration for the Common Good: An Examination of Challenges and Adjustment Processes in Multicultural Collaborations. *Journal of Organizational Behavior*, 34(6):764 – 790.
- Elias, L. & Khalil (2013). Lock – in Institutions and Efficiency. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 88:27 – 36.
- Ghecham, A. M. (2006). *Formal and Informal Institutional Constraints and the Performance of Firms in Developing Economies: The Case of Egypt*. Available at SSRN 938099.
- Horowitz, S. & Marsh, C. (2002). Explaining Regional Economic Policies in China: Interest Groups, Institutions, and Identities. *Communist and Post – Communist Studies*, 35(2):115 – 132.
- Herrmann – Pillath, C. (1993). Informal Constraints, Culture and Incremental Transition From Plan to Market. In *On the theory and policy of systemic change*:95 – 120. Physica – Verlag HD.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Though. *Public Administration Review*, 19:78 – 88.
- Lindblom, C. E. (1968). *The Policy – making Process*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.
- North, D. C. (1993). Institutional Change: A Framework of Analysis. *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, 35 – 46.
- Ostrom, V. , Feeny, D. & Picht, H. (1993). *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*. Crete: Ics Press.
- Ruttan, V. W. & Hayami, Y. (1984). Toward a Theory of Induced Institutional Innovation. *The Journal of Development Studies*, 20(4):203 – 223.
- Roland, G. (2004). Understanding Institutional Change: Fast – moving and Slow – moving Institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38(4):109 – 131
- William, E. (2005). Central Features of Institutional Change. *On the Horizon*, 13(1):11 – 19
- Yang, L. (2009). *Scholar – participated Governance: Combating Desertification and Other Dilemmas of Collective Action*. Phoenix: Arizona State University.
- Yang, L. & Wu J. (2010). Seven Design Principles for Promoting Scholars’ Participation in Combating Desertification. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 17(2):109 – 119.
- Yang, L. & Wu, J. (2012). Knowledge – driven Institutional Change: An Empirical Study on

Combating Desertification in Northern China from 1949 to 2004. *Journal of Environmental Management*, 110:254 – 266.

Yang, L., Lan, Z. & Wu J. (2010). Roles of Scholars in the Practice of Combating – Desertification: A Case Study in Northwest China. *Environmental Management*, 46:154 – 166.

责任编辑：何艳玲

《公共行政评论》 书评栏目改版与征稿启事

书评栏目是本刊的特色栏目，自推出之日起，便以服务学界同仁，评介学界最新学术研究成果与经典著作为己任，一直深受广大读者好评。为更好地服务读者和将之打造成为本刊的品牌栏目，从2015年第1期起，本刊将对书评栏目进行改版：

一、改版后的书评栏目在内容上将以两种形式出现，一是深度评论型文章，二是资讯评论型文章。

二、深度评论型文章，除了对单本著作的评论文章外，将会特别欢迎对同一议题下的两至三本或数本著作进行深度评论的文章。该类书评文章，要求以点连线，由线成面，既能对著作议题进行深入的讨论，展示同一议题不同著作间思想、观点的异同与交锋，又能勾勒出学术史上该议题的演进轨迹与轮廓，让读者不但能够了解所评著作所谈论的议题，也能据此判断著作在学术史上大致所在的位置。字数在8000至15000字间为佳，优秀文章可适当放宽字数限制。

三、资讯评论型文章，以介绍国内外新近出版的公共管理与行政领域的学术著作为主，要求对著作内容能进行或简要全面或突显特色的介绍，并对著作的价值进行简要点评。字数一般要求在2000字以内。

欢迎广大读者为本刊赐稿！