

第貳章 制度變遷論

第一節 制度涵義與構成

壹、制度的內涵與定義

一、制度的內涵

美國學者凡勃倫 (Veblen, Thorstein Bunde, 1857~1929) 認為：「制度 (institutions) 是大多數人所共有的一些固定的思維習慣、行為準則，權力與財富原則」。¹而制度必須是隨著環境刺激的變化而變化，它是對環境引起的刺激發生反應的一種習慣方式。所以，制度實質上是個人或社會對有關的某些關係或某些作用的一般思想習慣。他又指出制度是對社會環境變動的一種應變方式，它通過沉澱於人類理性之中而成為一種習慣方式。²康芒斯 (John R. Commons) 從制度內的人類行為中，找出一切屬於制度範疇的普遍性原則，即是「集體行動控制個體行動」。³另新制度經濟學派 (neo-institutions economic) 學者 Andrew Schitter 指出：「社會制度，指的是社會的全體成員都贊成的社會行為中帶有某種規律性，這種規律性具體表現在各種特定的往復的情境之中，並且能夠自行實行或由某種外在權威施行之」。⁴

制度由制度環境、經濟體制和具體制度安排構成，由正式約束和非正式約束交互作用，以利益保障、激勵、約束與協調為創設本源和核心本質，以提高經濟效率和實現社會公平為根本目標的多維的開放

¹ 凡勃倫，*有限階級論—關於制度的經濟研究* (北京：商務印書館，1983年)，頁139。

² 同上註，頁138~141。

³ 康芒斯，*制度經濟學* (上冊) (北京：商務印書館，1962年)，頁87。

⁴ Andrew Schitter, *The Economic Theory of Social Institution* (London, Cambridge University Press, 1980), pp. 11.

的社會行為規則系列和組織機構的總稱(圖 2-1)。在制度環境即定條件下，合理的經濟體制和具體制度安排，即合理的制度結構(各種制度安排的總稱)，對於協調社會利益衝突、促進經濟發展和保證社會秩序都具有至關重要的作用(圖 2-2)。⁵

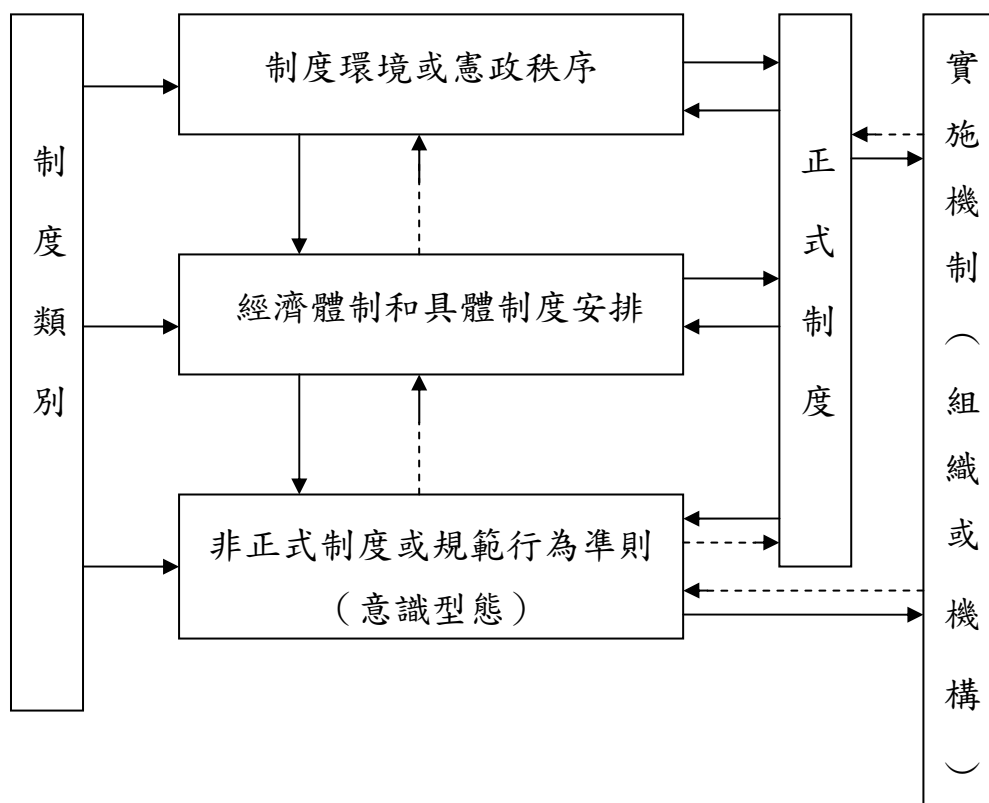


圖 2-1：制度的層級結構及其相互關係

資料來源：柳新元，利益衝突與制度變遷（武漢：武漢大學出版社，2000 年），頁 25。

美國學者Douglass C. North認為制度是一系列被制定出來的規則、守法程序和行為的道德倫理規範，其旨在約束主體福利或用最大化利益的個人行為。⁶制度的本質（Nature of institutions）是協

⁵ 柳新元，利益衝突和制度變遷（武漢：武漢大學出版社，2000 年）頁 25~26。

⁶ 陳郁、羅華平，經濟史中的結構與變遷（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 223~226。

調經濟利益 (economic interest) 關係的規則，制度的功能在於協調不同利益主體之間經濟利益關係的機制。⁷制度之所以發揮協調利益關係的功能，其關鍵在於制度通過正式制度和非正式制度的交互作用，為利益主體提供了一定的激勵和約束機制，達到協調主體之間經濟利益關係，是促進利益增長和社會發展的社會行為規則和組織的總稱(圖 2-3)。⁸

制度主要功能或核心在於為利益主體提供一套激勵或約束機制。通過產權保護，達到利益共享，防止外部的侵害和提供以利益為前題的制度裝置，使經濟主體 (economic subject) 的創造性和生產性活動能有最寬廣的空間和最佳的激勵制度。同時，制度通過對產權的界定，克服機會主義和消除壞的外部性的產生而約束主體的行為，減少衝突和提昇效率。⁹

二、制度的定義

制度是一系列用來建立生產、交換 (Exchange) 與分配的政治、社會和法律基礎規則。是人類社會賴以形成秩序的保障，¹⁰其對於人類社會是極為重要的。也就是說，它是社會成員的行為準則。¹¹它規範著人們的行為方式、社會秩序，進而對社會的走向產生影響，¹²其目的在建立秩序和減少交換之中的不確定性。¹³所以，制度是一個社會中的遊戲規則，是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。¹⁴

⁷ 洪遠朋、陳波、盧志強，「制度變遷與經濟利益關係演變」，*社會科學研究*，2005年第3期(2005年7月)，頁43。

⁸ 洪遠朋、陳波、盧志強，前引文，頁44。

⁹ 柳新元，前引書，頁22。

¹⁰ 汪洪濤，*制度經濟學－制度及制度變遷性質解釋*(上海：復旦大學出版社，2003年)，頁1。

¹¹ 石建社，「制度內涵與制度變遷」，*山西財經大學學報*，1998年第2期，頁16。

¹² 汪洪濤，前引書，頁8。

¹³ 周棟，「制度與制度變遷」，*成人高教學刊*，1999年第5期，頁30。

¹⁴ 劉瑞華譯，North Douglass C.著，*制度、制度變遷與經濟成就*(台北：時報出版社，1994年)，頁7。

因此，制度的實質意義為「集體行動控制個體行動」，其中包括了人類制定來規範人際互動限制的任何形式。¹⁵同時制度規定經濟運行與社會交互關係的特徵。因此，制度構成了人類交換的動機，但制度並非僵化和靜止。隨著時代的進步，制度也會發生漸進的變化。¹⁶

制度是一系列被制定出來的規則、法律程序和行為的道德倫理規範。¹⁷其主要表現特徵為：（一）就起源而言，它是人類適應環境的結果。制度淵源流長，它常隨人類社會的發展而發展。（二）就範圍而言，制度是無所不在，滲透於人類社會生活的各個層面，制度作為社會規則，總是用來調整人與人之間的關係。（三）就屬性而言，制度是歷史的，它隨著環境的變化而變化，從不成熟到成熟、不完善到完善逐步發展的過程。（四）就其發展趨勢而言，不同地區、社會同一屬性的制度，由於環境的不同、發展階段不同，其內容會有根本的不同。¹⁸

根據Douglass C. North的分析，制度作為一種社會規範或法律在社會經濟生活中發揮舉足輕重的作用，其核心功能是借助於降低交易成本（transaction cost）來推動市場交換的發展與市場功能的擴張。藉由調整與穩定人們有社會經濟生活中的相互關係，以避免在市場交易行為中產生不確定性與偶發性。現在西方國家的市場經濟之所以充滿生機與活力，最主要根源在於有一套完整和健全的制度。¹⁹

¹⁵ 劉瑞華，前引書，頁8。

¹⁶ 汪洪濤，前引書，頁7。

¹⁷ North Douglass. C，經濟史中的結構與變遷（上海：上海三聯書店、上海人民出版社，1990年），頁225~226。

¹⁸ 石建社，前引文，頁16。

¹⁹ 張治安，「制度變遷理論與政府職能轉換」，齊魯學刊，1996年第4期，頁24。

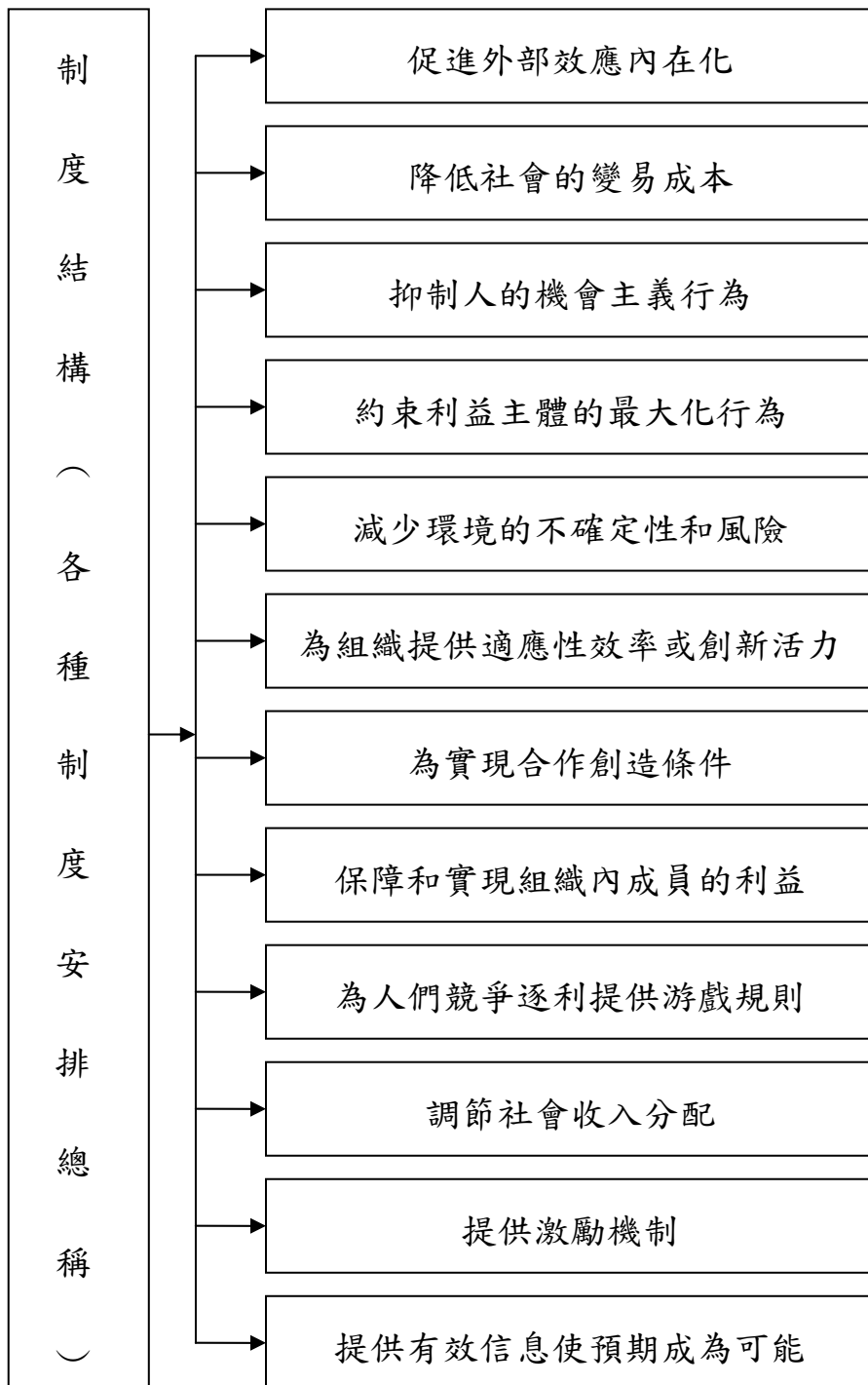


圖 2-2：制度（安排）的社會經濟功能

資料來源：柳新元，利益衝突與制度變遷（武漢：武漢大學出版社，2000 年），
頁 26

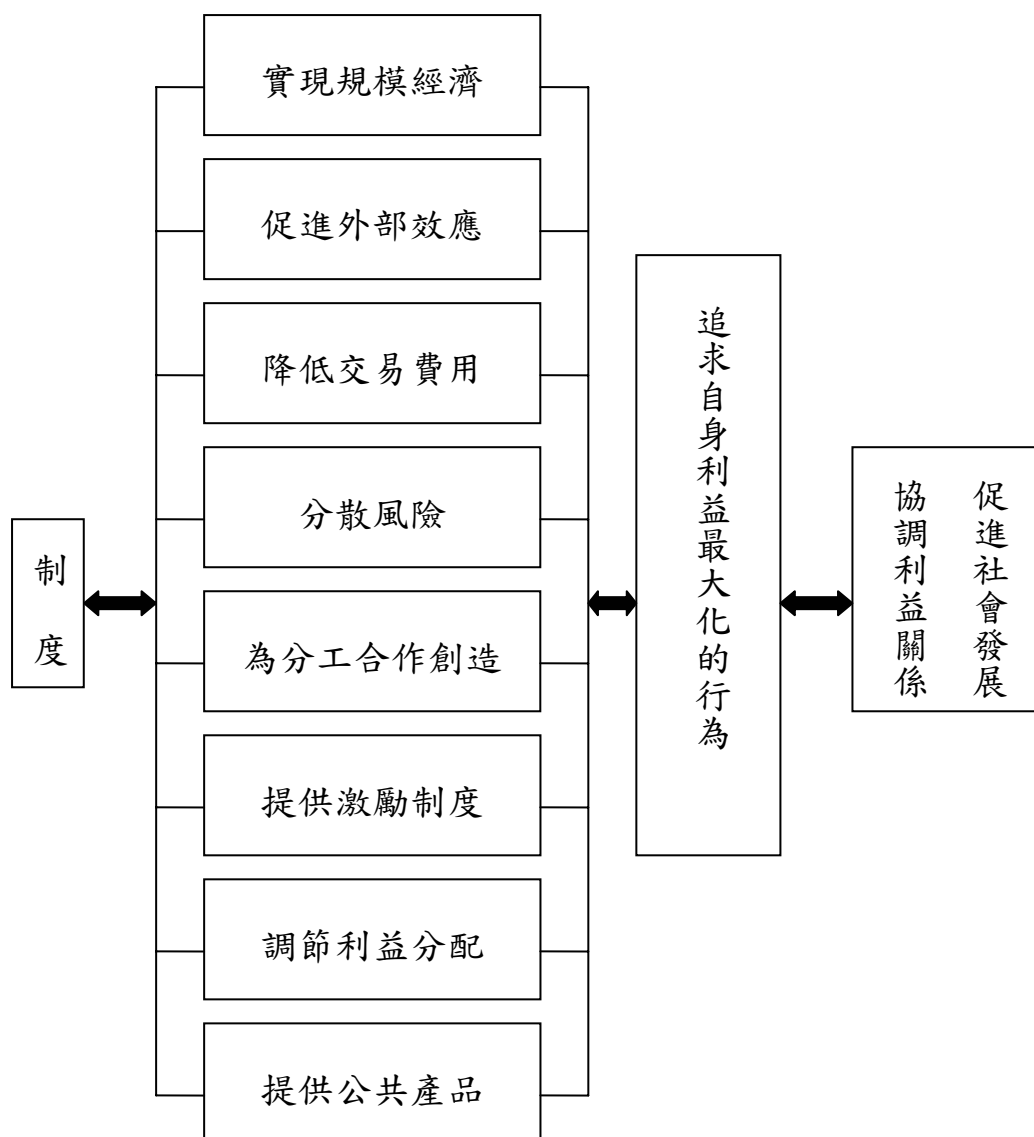


圖 2-3：制度的本質與功能

資料來源：洪遠朋、陳波、盧志強，「制度變遷與經濟利益關演變」，
 社會科學研究，2005 年第 3 期（2005 年 5 月），頁 44。

三、制度安排 (System arrangement)

制度安排，是指經濟單位 (economic unit) 間的安排，它治理這些單位合作或競爭的方式，它為其他成員提供對一個可以合作的結構或一個能影響法律或產權的機制。制度安排是支配經濟單位之間可能合作與競爭的模式的一種安排，制度安排可能最接近於「制度」

一詞的最通常使用的含義了，安排可能是正式的，也可能是非正式的，它可能是暫時性的，也可能是永久性的。能影響法律或產權變遷的機制，以改變個人（或團體）可以合法競爭的模式。制度安排在於提供一種使其成員對合作獲得一些在結構外不可能獲得額外收入，或提供一種能影響法律或產權變遷的機制，以改變個人或團體可以合法競爭的方式。²⁰

制度安排是從一種狀態演變到另一種狀態是一個從來就沒有停止的過程。亞當·斯密（Adam Smith）曾明確指出：「自然形成的制度是最好的制度」。新制度經濟學派在論及制度變遷的源泉時較側重於效率方面。制度變遷的基礎推動力仍然在於包含了制度貢獻的生產力，而人們的顯示偏好（revealed preference）、選擇（choice）和對未來利益的預期以及對收入分發的偏好性評價構成了變遷過程不可或缺的一種推動力量。

貳、制度的構成：²¹

一、正式制度

正式制度是由人自覺地、有意識地制定的各項法律、規則，這些制度多以成文的形式出現。從經濟層面上來看，正式制度規定了社會的基本財產形態、人們經濟活動的界限、交易的基本規則、度量衡制度以及違反規則的懲罰措施。經濟制度界定財產權，也就是包括財產的使用權（right over the use）、所得權（income to be derived from property），以及轉讓資產或資源的能力（the ability to alienate an asset or a resource）。²²正式制度的主要特性在於其具有強制

²⁰ 馬廣奇，「制度變遷理論：評述與啓示」，*生產力研究*，2005年第7期（2005年7月），頁225。

²¹ 王躍生，*新制度主義*（台北：揚智文化出版公司，1997年），頁42-50。

²² 劉瑞華譯，Douglass C. North著，*制度、制度變遷與經濟成就*，頁62。

性。

二、非正式制度

非正式制度被稱為非正式約束 (informal constraints)，它與正式制度是相對應的。非正式制度通常被理解為在社會發展和人類交往的長期歷史過程中所形成的。其包括社會的價值觀念、道德標準和風俗習慣等。非正式制度通常是以對正式制度予以補充和完善的形式出現，因正式制度無法面面俱到，唯有靠非正式制度來進行規範和調節，才能發揮其作用。非正式制度的運作機制與正式制度大不相同。正式制度是靠法律來進行強制性作為，如違反制度會受到法律的懲誡。而非正式制度是依賴社會傳統、輿論、道德規範，一旦規範和道德力量形成，其對人類的約束力是相對穩定的。

三、實施機制 (enforcement)

制度構成的第三部份是實施機制。所謂實施機制，就是保證制度得以發揮作用的手段、工具、政策或措施。而制度的有效性，不是取決於正式制度和非正式制度的完善與否，而在於實施機制是否健全。如果缺乏實施機制，那任何的制度就形同虛設。不論正式制度或非正式制度在實施後過程中，會面臨挑戰及違反事宜，所以，須要有制度的自我強化機制。

制度的自我強化機制包含 (1) 機構的設置或成本的固定，隨著制度的實施，規模效益導致成本下降，反過來有助於維護制度的運行。(2) 學習適應。制度框架提供組織贏利的機會。贏利的動機激發組織掌握制度規則的實施。(3) 協調效應。制度產生了組織之間的互利性，促進組織的合作與協調，構成了對制度的支持。(4) 適應原則。適應預期涉及組織獲得知識和學習的願望，引致創新與認

同，加強制度的合法性，適應預期是制度自我強化的機制的基礎。²³

參、制度的特性與作用

一、制度的特性²⁴

制度之所以能夠發揮有利社會和經濟穩定的功能，與制度本身的特性有密切的關係，因為制度是一種公共規則。在制度形成過程中，制度可能只是由少數人制訂和倡導。但當制度一旦形成後，會適用於社會中所有的成員。作為「公用品」的制度，通常表現為觀念、習俗、法律等形式。一般公用品不具有排他性，即在一定範圍內人人均可享用公用品。所以大多數的制度係根據大多數人的利益制訂的。

為求社會和經濟達到穩定狀態，往往需要一套長期有效的制度，社會和經濟才能會有持久穩定的發展。制度不同於解決一時問題的解決具體方案，是一套遇到矛盾和衝突就可以遵循的調解矛盾的規則。在國家中憲法是所有的制度形態中一個根本性的規則，它構成了一個社會的穩定和發展的基本制度。一種穩定而有活力的憲法秩序會給政治經濟引入一種文明秩序——一種關於解決衝突的基本價值和程序。

在傳統經濟學中強調經濟主體之間的競爭，而忽視合作。如果說明競爭能夠帶來的是效率的話，那麼合作能夠可以給人們帶來和諧和效率。制度在某種意義上，是人們在合作中經過多次博弈而達到一系列規則的總和。制度的功能就是為實現合作創造條件，保證合作的順利進行，進而將阻礙合作得以進行的因素減到最低程度。

²³ 莊垂生，「論制度變遷視野中的政府與市場」，*求實*，2002年第1期（2002年1月），頁28。

²⁴ 袁峰，*制度變遷與穩定—中國經濟轉型中穩定問題的制度對策研究*（上海：復旦大學出版社，1999年），頁19~21。

制度在社會中的主要作用是建立們可以相互作用的結構，以減少人們相互作用時的不確定性。這些不確定性之所以產生，是所有解決問題的複雜性以及個人解決問題時條件不足的結果。制度通過對權利和義務明確界定，使模糊性總量減少。政府通過各種形式的制度把社會共同體中各利益主體的行為及其相互關係作為自身調節的對象，避免人類社會許多內耗和紛爭，形成有利於穩定的社會環境。

二、制度的作用

確定的制度可明確資源產權，降低交易費用，藉由建立明確的規則，增加了資源的分配性，提高了信息的透明度，因而減少了經濟活動的不確定性和風險，降低了信息成本和交易成本。同時，也為經濟合作與競爭提供了一個基本框架。在此框架下，各經濟主體依制度建立彼此競爭與合作共存關係。

制度提供經濟的激勵機制，增強經濟活動的動力。不同的制度提供不同的激勵制度，而產生不同的經濟成效。制度透過明確的產權，促使個人的經濟努力轉化成為私人收益率接近社會收益率的活動，從而為經濟發展提供更高的動力。

制度引導經濟組織外部利益化，提高資源的配置效率。作為非正式制度安排的意識形態是一種節約信息費用工具，因而可以減少其他制度安排的費用，而且可以克服「搭便車」(free rideing)的問題，有利於維護社會的穩定。藉由制度可以通過對財產權利和知識產權的保護，可以促進技術創新，為經濟發展打下良好的微觀基礎。²⁵

²⁵ 高 萍，*經濟發展新階段政府職能的創新*（北京：中國財政經濟出版社，2004年），頁97~98。

第二節 制度變遷的類型

制度的產生、發展和被替代的過程稱之為「制度變遷」。所謂制度變遷，是指制度諸要素或結構隨著時間推移、環境變化而發生的改變，是制度的替代、轉換、交易過程。²⁶即是說，原制度會隨著時間變化而被更新。制度變遷包含二種不同的含義：一是制度創新（Institutional Innovation）。即新的制度安排如何產生的問題；另一是新舊制度之間的轉換。制度變遷是一種制度替代的過程，以高效率的制度取代低效能的制度，但相對的制度變遷要受到各項主、客觀各種變量和因素的約束影響。²⁷

壹、制度創新

創新一般是指在即有的框架下進行制度層面的變革，創新是制度變遷的前題，亦是制度變遷的結果。²⁸制度創新的首要意旨是要調整社會經濟生活中遊戲規則制定權的歸屬，是由政府制定規則，抑或由通過市場主體的自然博弈來形成規則。制度的創新過程就是制度的產生（product）、替代、轉換（transition）與交易的過程。²⁹

在制度變遷過程中受到制度變遷主體和客體方面的各種變數和因素的約束。主體方面，參與制度創新的行為主體參與制度創新的目的在於獲取外部的潛在利益。客體方面包括意識型態、舊有制度、產品要素的影響。³⁰在制度創新過程中，價格的變化和偏好的變化是影響創新的首要因素。相對價格的變化包括要素價格比率的變化、訊息

²⁶ 陳建青，楊甦華，「創新、經濟增長與制度變遷的互依性」，*南開經濟研究*，2004年第4期，頁30。

²⁷ 柳新元，前引書，頁31~32。

²⁸ 陳建青，楊甦華，前引文，頁30。

²⁹ 王躍生，前引書，頁70。

³⁰ 柳新元，前引書，頁32。

成本的變化、技術的變化等。

制度創新所要說明的是制度和組織之間的結合。如上述所言，制度是社會的遊戲規則，也可以說制度是構建人類相互行為的人為約束。而組織是為了實現特定的目標而受共同意志約束的個人的集合，由於制度和組織之間的相互作用而塑造了經濟的制度演化。當組織（或政府）決定從事變革時，可稱之制度創新。制度創新往往會受到市場規模的擴大、現有制度的積累，以及人們克服機會主義行為等因素的影響。市場規模的擴大，使制度大大的降低，并使一些與規模經濟相適應的制度安排得以創新。³¹

在地方經濟制度創新過程中，脫離不了政府的角色。在制度創新的選擇方案中，由政府實施制度創新最具優越性，其原因為：（一）在市場機制不能充分發揮的作用情況下，只有政府進行制度創新才能獲得潛在收益；（二）如果潛在收益受到私人產權阻礙，只有依靠政府的強制力才能進行制度創新；（三）如果潛在效益歸全社會成員共享而不是歸個別或成員所有時，就會出現「搭便車」（free rider）的行為，此時。沒有人願意承擔創新費用，這種制度只能由政府來實施；（四）涉及到強制性的收入再分配時，只有政府才能實行新的制度；（五）實行制度創新付出的成本個人（或團體）往往無法負擔，合作團體為了取得一致意見，需要進行協商，這又會增加成本。因此由政府進行制度創新較為合算。

³¹ 柳新元，前引書，頁 37。

貳、制度變遷的目的

制度變遷的目的是為了使制度具有多樣性的選擇空間，有活力的規則安排，以及穩定的變遷於制度進化過程，通過制度變遷以達到提高社會運行效率及公共福利效益目的，其具體體現表現為：（一）要為制度本身製造出更寬廣的生長、發育文化和人文環境，使制度能夠沿者提高社會正效應的方向演進；（二）通過法律的作用來改變社會博弈的收益結構，使防止有損社會公共利益的技術能在社會上普遍使用；（三）能夠有效推動法律發揮積極的、正面的社會效應制度必須要有具體的、完善的社會基礎設施，這些設施包括具體發現和確認違規行為和違規者的監控組織，像法庭那樣對違規行為進行客觀證明的機構、處罰違規者的機構等，這些社會基礎設施的功能定位也成了制度變遷的目的；（四）要形成有效的社會氛圍，引導自生制度朝著正確的方向演進；（五）增強制度間的互補性，尋找可替換的，以更能發揮制度整體優勢的具體制度。³²

從導致制度變遷原因的角度來看，可以將制度的變遷區分為外生變遷和內生變遷。外生變遷是指由於一些不屬於制度的社會因小的變化所引起的具體制度的變遷。這些因素是在長期演化過程中累積成而，其同共的特徵在於能夠在穩定的制度中向某一方向產生累積性的變化。但某特定因素的累積性變化突破臨界點時，將會引起制度的變遷。內生變遷是指由於制度內部的不適應而引起的演化。制度變遷的根源存在於該項制度的內部，亦存在於該制度下生活的各行為主體的利益矛盾之中。

制度變遷是一種複雜的社會實踐現象，就其意義上可以解釋為制

³² 汪洪濤，前引書，頁 84~86。

度替代的一種過程。³³從經濟層面來看，是一種經濟利益關係的演變過程。當制度變遷的預期收益超過預期成本時，即會有建立新的制度要求(圖 2-4)。制度變遷的起點是對現存的制度一種安排，而新的制度安排往往要受到舊的制度所形成形的變遷軌跡抑或路徑依賴 (path dependence) 的影響。制度變遷的起點是既有經濟利益關係格局，它決定著制度變遷的方向和軌跡。³⁴

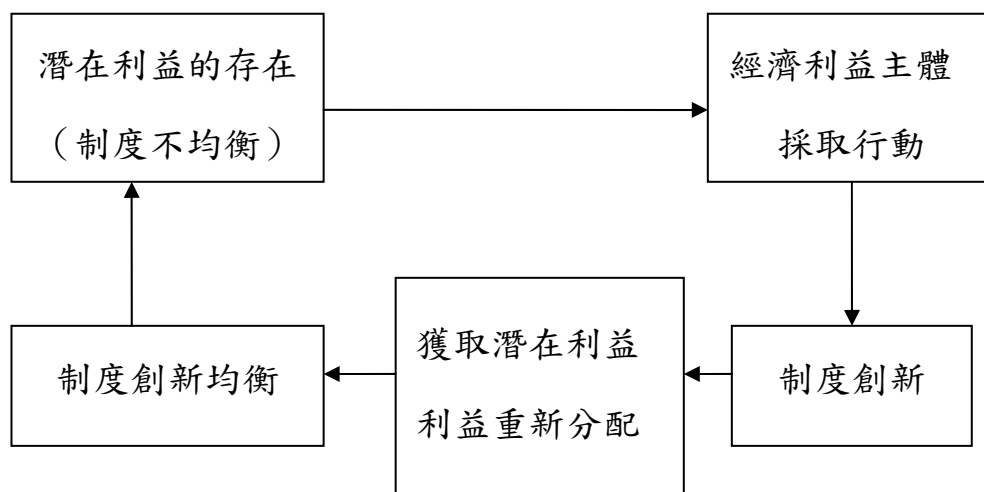


圖 2-4：制度變遷的發生機制

資料來源：洪遠朋、陳波、盧志強，「制度變遷與經濟利益關演變」，
《社會科學研究》，2005年第3期（2005年5月），頁45。

就實際作用而言，制度變遷的目的有下列四點：³⁵（一）資源的有效運用：制度變遷是在實現社會的全面進步。其目的在於減少社會的交易成本，以提高經濟的效益和效率，以達到資源最佳配置狀態。（二）提高社會福利：制度變遷是改善委託人與代理人之間的合同安排，透過實現專業化所帶來的貿易收入使委託人與代理人的財富價值

³³ 王玉海，「諾斯制度變遷理論的演進及其應用價值」，*東方論壇*，2004年第4期，頁104。

³⁴ 洪遠朋、陳波、盧志強，前引文，頁44。

³⁵ 汪洪濤，前引書，頁54~68。

的最大化。(三) 減少成本耗損：減少舊有制度各經濟主體的損人利己的機會空間，通過暢通社會交換管道，尤其是內在成本的消耗，防止各經濟主體的內在成本外溢。(四) 創造自主空間：新制度建立後希望提供社會更清晰的自主選擇和發展途徑，創造一個公平、自由的經濟活社會制度環境。

參、制度變遷形式

制度變遷的形式有兩種，一是突變，二是漸變。突變乃指對原有制度作根本性的修正，也可以說，突變是原有制度的重建。所以，突變具有以下特點：(一) 由非利益團體推動，是非利益主體與原有制度貫徹執行者形成尖銳的對抗性矛盾的結果；(二) 突變往往是原有制度貫徹執行者排斥，拒絕漸變引起的。易造成強烈的震動，破壞原有的生產力，阻礙社會進步；(三) 突變帶有盲目性，會造成制度重複，甚至倒退。

漸變是對制度的邊際性修正。在社會中，隨著各種資源相對價格的變化，不同利益團體的利益格局也隨之變化。對制度的邊際修正，雖只是量的變化，但漸變的累積有時可完成向質過渡。一般而言，漸變較突變有其優越性：(一) 有利於社會穩定。漸變是由利益主體或制度的主要制定者來推動，不易造成社會震動的必然性，有利於社會進步。(二) 漸變均有明確的目的及明顯的目標，社會預期目標易為人們接受；(三) 漸變的累積不僅可達到制度的質變，而且經常性漸變能夠防止，避免突變。³⁶

³⁶ 石建社，前引文，頁 18。

第三節 制度變遷的論述

壹、誘致性制度變遷和強制性制度變遷

推動制度變遷的力量主要有兩種，即所謂的「第一行動集團」(first action group)和「第二行動集團」(secondary action group)，兩者都是決策主體，制度變遷一般過程可以分為下列五個步驟：第一、形成推動制度變遷的第一行動集團，即對制度變遷起主要作用的集團；第二、提出有關制度變遷的主要方案；第三、根據制度變遷的原則對方案進行評估和選擇；第四、形成推動變遷的第二行動集團，即起次要作用集團；第五、兩個集團共同努力去實現制度變遷，即充當第一行動集團的經濟主體的不同。

制度經濟學家將制度變遷分為「自下而上」的誘致性制度變遷和「自上而下」的強制性制度變遷。所謂「自下而上」的制度變遷是指由個人或一群人，受新制度獲利機會的引誘，自發倡導，組織和實現的制度變遷，又稱為誘致性制度變遷(Inductive System Transfer)。所謂「自上而下」的制度變遷，是指由政府充當第一行動集團，以政府命令和法律形式引入和實行的制度變遷，又稱為強制性制度變遷(Forced Institutional Change)。³⁷

一、誘致性制度變遷

誘致性制度變遷指的是現行制度安排的變更和替代，亦就是說是在原有制度安排無法得到的獲利機會引起的；³⁸或者是新制度安排的創造，它由個人或組織，在面對獲利機會時自發倡導、組織和實行的

³⁷ 馬廣奇，「制度變遷理論：評述與啓示」，*生產力研究*，2005年第7期(2005年7月)，頁225。

³⁸ 賀龍，伍山林，*制度經濟學*(北京：機械工程出版社，2003年)，頁163。

自發性變遷。³⁹誘致性制度變遷必須由某種在原有制度安排下無法得到的獲利機會時引起的。所以，誘致性制度變遷的產生首在外部利潤的存在，其次是誘致制度變遷必須有一個新制度安排的「發明者」或「創新者」。⁴⁰

誘致性制度變遷理論是從經濟人的成本—收益分析角度來解釋制度變遷的需求和供給。制度變遷的誘致因素在於變遷主體期望獲得最大的潛在利潤。只要存在制度變遷的潛在收益大於成本，就會產生制度變遷的需求。誘致性制度變遷在初始均衡中，由外部性、規模經濟、風險和交易成本所引起的潛在的收入增加時，就會使制度變遷的收益大於成本，從而產生制度非均衡，進而發生制度變遷，改變現存的制度安排，並形成新的均衡。⁴¹

誘致性制度變遷主要是依據一致性同意原則和經濟原則，其特點為（一）盈利性。即只有當制度變遷的預期收益大於預期成本時，有關群體成本才會推進制度變遷。（二）自發性。誘致性制度變遷是有關群體對制度不均衡的一種自發性反應，自發性反應的誘因就是潛在利潤的存在。（三）漸進性。誘致性制度變遷是一種自下而上的，從局部到整體的制度變遷過程。⁴²

二、強制性制度變遷

強制性制度變遷指的是由於政府法令引起的變遷，它可以是純粹因在不同選民集團之間對現有收入進行再分配而產生的。強制性制度變遷是由政府以行政命令和法律強制推進和實施的變遷。因有些制度

³⁹ 丁任重，**轉型與發展—中國市場經濟轉型進程分析**（北京：中國經濟出版社，2004年），頁133。

⁴⁰ 柳新元，前引書，頁41。

⁴¹ 李波，誘致性制度變遷理論探析，**蘭州商學院學報**，第21卷第3期（2005年6月），頁9~11。

⁴² 賀龍，伍山林，前引書，頁163~164。

並非個人或團體能改變，非藉由政府的手段才得以持續推動。所以，強制性制度變遷的主體是國家（或政府），政府之所以推動強制性制度變遷，其目的在於：第一、制度供給是國家（政府）的基本功能之一；第二、制度安排是公共品，一般是由政府產生的；第三、彌補供給制度的不足。

但強制性制度變遷亦存在若干缺失：第一、強制性制度變遷受到統治者意識型態、官僚體系（Bureaucracy）、利益團體（Interest Group）壓力和社會科學知識局限性等方面的限制和困擾；第二、強制性制度變遷雖降低組織成本和協調成本，但會增加執行成本。某一制度安排通過國家強制力發生變遷，但個人或組織並不同意或認同制度變遷的方向，對於制度安排採取消極拉抵抗，往往使制度變遷的效果大打折扣。⁴³

三、誘致性和強制性制度變遷的比較⁴⁴

在實際生活中誘致性和強制性是相互制約和補充的，當誘致性制度變遷無法滿足社會需求時，需要強制性制度變遷以補制度供給的不足。兩者之間存在共通性，但仍有極大的差異：第一、主體不同。誘致性制度變遷的主體是個人，強制性制度變遷的主體是國家或政府；第二、優勢不同。誘致性制度變遷主要是依據一致性同意原則和經濟原則。強制性制度變遷優勢作為在於以最短的時間和最快速度完成制度變遷；第三、面臨問題不同。誘致性制度變遷面臨的是「外部性」和「搭便車」的問題，強制性制度變遷面臨的是意識型態和官僚體制的困擾。（表 2-1）

⁴³ 朱琴芬，**新制度經濟學**（上海：華東師範大學，2006年），頁 98-99。

⁴⁴ 朱琴芬，前引書，頁 100。

表 2-1：制度變遷的比較

種 類 項 目	誘致性制度變遷	強制性制度變遷
主 體	個人或團體	國家或政府
優 勢	一致性同意原則	短時間、快速度
面臨問題	外部性、搭便車	意識型態、官僚體制

資料來源：朱琴芬，**新制度經濟學**（上海：華東師範大學，2006年），頁100。

貳、制度變遷轉換的三階段論⁴⁵

一、「自上而下」的供給主導型制度變遷

制度是為決定人們的相互關係而人為設定的一些規則，其主要作用是通過建立一個相互作用的穩定的結構來減少不確定性。隨著產品和要素價格、市場規模（market size）、技術等的變化，就會打破原有的制度均衡，出現新的獲利機會，從而產生制度需求。在所謂「路徑依賴（path dependence）」情況下，供給主導型制度變遷方式，其特徵是：（一）權力中心憑藉行政命令、法律規範及利益刺激，在一個金字塔型的行政系統內自上而下地規劃、組織和實施制度創新；（二）儘管潛在制度收益的出現會誘發微觀主體的制度需求，但只有當權力中心的制度收益大於其成本時，實施的制度變遷才可能發生；（三）權力中心為制度創新設置了嚴格的進入壁壘，即其他利益主體只有得

⁴⁵ 楊瑞龍，「我國制度變遷方式轉換的三階段論—兼論地方政府的創新行爲」，**經濟研究**，1998年第1期（1998年1月），頁3~5。

到權力中心的授權才能進行制度創新。⁴⁶

二、「自下而上」的誘致性制度變遷

理論上說，隨著權力中心推進的放權讓利改革步伐的加快，利益獨立化的微觀主體具有利用下放的決策權捕捉潛在制度收益的動機。然而，在權力中心主導制度變遷的條件下，微觀主體的制度需求能否轉換為現實的制度安排，依賴其能否從權力中心得到制度創新的特許權，或者能否憑藉其討價還價能力突破進入壁壘，因而自下而上的制度變遷同樣面臨著障礙。

「自下而上」的制度變遷易受到憲法秩序的限制。憲法秩序直接影響行為人進入政治體系的成本和建立新制度的難易度。在現行憲法秩序下微觀主體難以承受進入政治體系的成本，既得利益格局對新的立法阻力過大，或者微觀主體的制度需求與現存法規相衝突，所以微觀主體的自發制度創新活動會受到限制。同時，由於自下而上的制度安排常存有一些外部性、不確定性等，而導致產生障礙因素，使微觀主體會知難而退。

三、中間擴散型制度變遷方式

從原本的「中央集權」實施向地方放權，隨著「放權讓利」的戰略和「分灶吃飯」體制的推行，地方政府有了獨立的行為目標和行為模式，從而在向市場經濟（market economic）的漸進過渡中扮演著主動謀取潛在制度淨收益的「第一行動集團」的角色。在放權同時，地方政府不再是一個縱向依賴的行政組織，而逐漸成為一個具有獨立

⁴⁶ 楊瑞龍，「論我國制度變遷方式與制度選擇目標的衝突及其協調」，*經濟研究*，1994 第 5 期（1994 年 5 月），頁 40~49。

經濟利益目標的經濟組織，如此使擁有較大資源配置權的地方政府獲得了實現地方利益最大化的手段。而價格的逐步開放及相當一部份生產資料直接進入市場，使地方政府有可能憑藉經濟實力爭奪稀缺資源。

隨著行為模式的變化，地方政府具有追求本地經濟快速增長以及響應獲利機會進行制度創新的動機。由於地方政府作為一級行政代理人，可以利用政治力量主動地追逐本地經濟利益最大化，從而相對於微觀主體有更強的組織集體行動和制度創新能力。

楊瑞龍認為政府主導具有下列特徵：（1）在政府主體與非政府參與制度安排的社會博弈中，由於政府主體在政治力量的對比與資源配置權力上均處於優勢地位，它的制度供給能力和意願決定制度變遷方向、深度、廣度和形式的主導因素。（2）政府通過制度創新追求的目標是雙重的；一是通過降低交易費用使社會總產出最大化；二是通過使權力中心及它所代表的利益集團的壟斷租金最大化來實現政治支持的最大化；（3）政府主體借助行政命令、法律規範及經驗刺激，在一個金字塔的行政系統內自上而下的規劃、組織、實施和調控制度創新；（4）在即有的政治秩序和意識形態的約束下，政府主導通常偏好採用漸進式的經濟體制改革方式。

參、主體角色轉換論⁴⁷

中國大陸著名經濟學者黃少安指出狹義的「制度變遷主體」是指制度的直接變革或創新者。廣義的「制度變遷主體」是指所有與制度變遷相關，能發揮影響及作用力者，這包括反對者、阻撓者。在制度

⁴⁷ 黃少安，「制度變遷主體角色轉換假說及其對中國制度變革的解釋」，*經濟研究*，1999年第1期（1999年1月），頁66-79。

變遷過程中所需優先考慮的是角色定位和角色轉換問題。其認為制度的設定和變遷不可能發生在單一主體的社會裡，因為社會是由不同利益主體的利益在各種外部環境變化的作用下會發生變化，從而產生角色和利益的變化，進而產生制度變遷的動力。

所謂「角色定位」包括下列五層含義：(1) 不同主體持那些不同態度（指內心的真實的態度）；(2) 採取那些不同行為；(3) 所處地位有那些不同；(4) 作用方向、大小有何不同；(五) 不同主體之互相關係的定位：同盟或協作、領導或跟隨，抑或對抗、中立等。第五層含義是前四層含義定位的一個必然結果。態度、行為、地位、作用的不同必然界定不同主體相互間不同關係。他認為變遷主體並不是諾斯所謂的「第一行動集團」和「第二行動集團」。

在制度變遷過程中，不同主體的角色隨著制度變遷而會有所變化或轉換的。角色轉換就是指相關主體對制度變遷的態度以及變遷中的作用、地位、行為等方面，在原有基礎上發生變化，或變遷主體的變更，包括一些主體的解體和新主體的產生，包括下列幾層含義：(一) 特定主體針對特定制度變遷的不同階段，態度發生改變；(二) 行為發生改變；(三) 地位發生改變；(四) 作用方向和大小改變；(五) 不同主體彼此間的關係定位，也會隨著變遷進程的變化，在不同階段而有所變化；(六) 隨著變遷進程的變化，一些主體解體，另一些主體形成。作者觀察發現，變遷的時間跨度越大，空間範圍就越廣，不同主體角色轉換的可能性越大，轉換的幅度也越大。一些主體對態度、行為等，可以從一個極端走上另一個極端。而且角色轉換不是單向性的、可能是可逆性。

小 結

制度是為決定人們的相互關係而人為設定的一些規則，其主要作用是通過建立一個相互作用的穩定的結構，以減少許多外在的不確定性。制度是社會成員的行為準則和遊戲規則，它規範著個人或社會的行為方式、社會秩序，用以約束人類的互動行為，進而對社會的走向產生影響，其對於人類社會是極為重要的。

制度的本質與功能在於促進外部效應、降低交易成本，為分工合作創造有利條件，以抑制個人的機會主義行為和減少環境的不確定性和風險，為人們制定一套完整的遊戲規則。其核心功能是借助於降低交易成本來推動市場交換的發展與市場功能的擴張。藉由調整與穩定人們有社會經濟生活中的相互關係，以避免在市場交易行為中產生不確定性與偶發性。地方政府利用其所擁有的政治力量病追逐地方的經濟利益最大化，使經濟主體具更強的制度創新能力。

制度變遷，是指制度的要素或結構隨著時間推移、環境變化而發生的改變，是一種制度的替代、轉換、交易過程。在制度變遷的過程中，往往受到變遷主體和客體的變數的影響和約束，不同主體的角色隨著制度變遷而會有所變化或轉換的。而所謂的角色轉換就是指相關主體對制度變遷的態度以及變遷中的作用、地位、行為等方面，在原有基礎上發生變化，或變遷主體的變更，其中包括一些主體的解體和新主體的產生，包括態度、行無、地位、作用方向及大小的改變等。