

中国异乎常规的政策制定过程： 不确定情况下反复试验

[文 / Sebastian Heilmann]

一、对于西方主流思维定式彻底觉醒

我们正处于一个对主流经济理论充满怀疑的时期，许多人质疑以市场为基础的政治经济学是否只是用来蒙蔽人们意识形态的产物。这些理论把无止境的商业贪婪和财富聚敛合法化，同时却将社会成本和经济风险随意转嫁给社会。许多过去享有霸主地位的经济思维定式现在纷纷瓦解，比如金融市场中备受称赞的信息效率理论。在国家出台庞大的拯救经济计划以及将众多金融公司收为国有的背景下，以往占据主导地位的“市场化加私有化”的范式(marketization-cum-privatization paradigm)(以下简称“市私”范式)甚至也正迅速丧失其可信性。

“市私”这一范式的解体标志着社会科学的一个重大分水岭，这种思维定式不但曾经限定了政治经济学对经济和福利政策的争论，而且也束缚了东欧和中国过去几十年对社会主义国家转型的讨论。鉴于经济政策制定的许多西方模式日趋式微，我们有必要放下过去那些常规的解释说明，重新思考常规以外应对经济变迁的方式，比如从中国的发展经验中汲取经验教训。

本期专辑收录了几位重要学者的研究成果：樊纲和胡永泰关于制度重建的战略，王绍光关于政策学习模式，以及黄宗智关于实现社会公平的迫切挑战，这些研究成果为我们开辟了理解中国

的新途径。

我将在文中就这三篇文章所含的前提条件、研究方法以及对相关政策领域的引导作用进行提炼并提出批评，指出有关改革决策的综览式模型(synoptic models)的缺陷，强调用注重过程、开放式的政治经济学研究方法取而代之。我认为，过去几十年里，中国在制定经济政策方面之所以显示出强大的适应能力，关键在于把广泛的政策试验和设定长期政策重心(policy prioritization)这两个方面以非同寻常的方式加以结合。这一做法是在层级分明的权威体制的阴影下实施的，可以简称为“有远见的反复试验”。

鉴于目前中国和全球都密切关注社会公正、社会参与及社会稳定等问题，我将把一些源自欧洲大陆的理念注入关于修订社会契约的讨论中，这些理念主要建立于秩序自由主义(ordoliberalism)对社会问题的思考之上。虽然近几十年来该理论被主流的自由市场主义弃置一边，但正是凭借它才造就了欧洲福利国家。

通过对上述问题的讨论我将在本文结尾提出我的主张，即在应对政策制定过程的不确定性上，中国提供了一个全面而有益的范例，西方社会学家和政治家可以从它在经济体制和政策改革方面与众不同的试验性做法中得到借鉴。与此同时，我建议为了推进社会参与和社会的长期稳定，中国的社会学家应该把他们的注意力从“市私”范式转

移到那些被搁浅的社会理论和政策议题上来,这些理论和议题有助于构建一个更加人道的社会,达成一个牢固的社会契约,以应对 21 世纪的挑战。

二、综览式模型 在中国改革进程中的局限性

我们该如何认识并构建中国改革过程的模型?樊纲和胡永泰对中国经济转型中“改革政策排序”方法的批评无疑是有道理的。但大多数“排序模型”(sequencing models)都是以前社会主义国家转型早期为背景制定的(樊和胡所引证的文章都出自上世纪 90 年代早期或 80 年代),当时对基本制度设计的争论正甚嚣尘上。从一开始就有人质疑各种“最优排序”模型对政策制定者行为的引导作用和实用性,因为政策制定者必须在一个变化莫测的环境中通过决议并常常只能退而求其次。

更为重要的是,樊和胡所提出的“平行推进”(Parallel Partial Progression)的方法似乎跟排序模型有着同样的根子上的弱点。樊和胡假定,政府在以“优化并统一政策及制度改革”这一总体目标下,能够“使不同机构的改革相互协调一致”。他们把政府视为一个超级协调者,希望政府能够调和高度复杂的改革一揽子方案,但这种笼统的看法无法为建立一个解释性、甚至是一个规范行为的模型提供坚固的事实基础。正如伯雷布鲁克(Braybrooke)和林德布洛姆(Lindblom)(1963:第 3 章)指出的那样,政策制定过程中所运用的总览式的、纯理论的推理演绎方式是站不住脚的,因为它们首先假定研究者掌握了全部可供选择的政策,其次,他们假定政策制定的终极目标是明确并毫不动摇的。然而,恰恰是在一个持续变化的政治经济背景下,在最不可预测和最苛刻的政策制定过

程中,才能发现政策或制度改革的各种备选方案(Rodrik, 2007)。在政策制定者和社会学家对改革的“终极目标”(100%“总体”和“必要”的改革)都还不明确的情况下,我们又何从获知樊和胡所说的“局部改革”(占总体改革的 20%)的内容呢?政治经济从“状态 1”转型到一个可以明确定义或令人满意的“状态 2”,这种潜在性假设是有问题的,因为这种假设带有目的论甚至是意识形态的偏见:现在大多数经济学家不正是以不可信的“市私”范式为标准,对中国的转型状况进行评估的吗?我们如何得知这种范式现在是否可行并被未来的中国社会所接受呢?出于上述原因,这一转型的范式已经遭到严重批评(Carothers, 2002),在政治学研究中也不再被广泛应用。

林德布洛姆(Lindblom)就政策研究提出一个中心观点,这个观点在近几十年来凭借广泛的实证研究获得支持。他认为政策总是“在不断地被制定并修定”。政策制定是一个逐步接近人们所期望实现目标的过程,在这个过程中,人们经过反思不停修正自己的目标(Lindblom, 1959:86, 88)。在探讨不确定情况下的政策选项时,樊和胡倾向于轻描淡写其内在的模糊性和不连贯性。他们在文章的最后一段提到,如果强化整个改革一揽子方案的内在统一性,就可以使研究变得更科学一些。按照林德布洛姆的观点,这是“科学地”误解了政策制定过程,忽视了改革议程错综复杂的一面。制度改革和政策改革往往交织在一起,体现了社会问题“乱成一团”(Rittel & Webber, 1973; Ritchey, 2007),在这种状况下,政策干预的可行性和后果极难预料,加上部分决策者态度暧昧、优柔寡断、争吵不休,干预和互动过程中突发状况,各种无法预见的反馈信息,以及不可预期的内、外部的发展或冲击,这些都可能在很短的时间内迅速改变整个政策制定条件。

中国具体的改革试验很少具有整体配套改革

的特征,而更多地是被描述为一种分期分批的改革过程,这种做法的好处不在于统一性而在于开放性,意料之外的、试验性的政策解决方案一旦出现就被立刻抓住。这种综览式和渐进式政策制定过程之间的冲突在城市国企改革中表现得尤为明显。中国的政治决策者早在上世纪80年代中期就意识到国企“综合配套改革”(comprehensive complementary reform)对于重建城市国民经济的必要性。为了同时解决企业、行政和社会保障等一系列相互牵连的问题,他们进行了许多试点改革。尽管这些综合配套改革试点的范围很有限,但仍在改革一开始就受到阻碍,由此可见,“综合配套”的城市国企改革有多么复杂、昂贵和风险重重。

整个20世纪90年代,我们发现国企在试验“综合配套改革”的同时,国企债务却在不断增长,因此很多人认为这些试验都是失败的。尽管如此,这些试验还是有助于政策制定者了解制度上、社会上和财政上最根本的迫切要求,发现国企改革的成本和风险结构,同时尝试解决问题的不同做法。大范围的反复试验有效地丰富和改变了从基层到中央的政策制定者和行政管理人员在制定经济政策方面的知识和技能。同时,大量增长的私营和跨国经济行为也对长期的政策学习起到了极大的帮助作用,这些经济行为减轻了直接进行国企改革对公共领域造成的压力,从而为政策制定者提供了不断调整适应新形势的有利环境。中国大规模综合配套改革中政策调整的真正突破是在1992~1993年(引入市场经济改革),1997~1998年(国企改革和金融业改革)以及2001~2002年(外贸和投资自由化),这几次大规模的改革决策都是在外部的压力下(苏联解体、亚洲金融危机和加入世贸组织)由政府最高层推动的,然而,从长期局部政策试验中获得的经验才应该是这些重大决策得以出台的基础。

总而言之,中国的政策制定者很早就明白,综

合配套改革是解决国企改革中行政和社保问题的最佳途径,但他们当时不能,现在仍然无法就国企改制后期的措施、目标、和议程达成统一认识,因为对他们来说,彻底私有化既不是他们想要的也不是他们所能接受的。除了终极目标之外,当年政策制定者对如何进行改革也没有把握。他们不知道什么样的政策能解决国企最紧迫的问题,同时又不丧失对国企的控制。与勃列日涅夫统治下的苏联不同,中国没有因经济改革陷入僵局而裹足不前,中国的政策制定者依然进行着不连贯,但却有益的局部改革。最后,在外部事件的驱使下,他们抓住了改革的关键机遇。借助之前的政策试验,中国的决策者有足够的信心决定哪些改革行得通,哪些该避免,他们有财力推行积极的财政政策,为国企改革的受损者提供一次性补偿。简而言之,中国政治经济改革所面临的挑战和转变幅度就像在既不知海水深浅也不明风向的“大海上重造一艘船”(参见Elster, Offe & Preuss, 1998)。政策制定所处的环境总在不断变化并难以预测,任何尝试设计综合改革一揽子方案的行为都要受制于这些因素,研究者对这一点必须有足够的认识。

三、中国制定政策的过程： 反复试验,不断学习,持续调整

为了灵活应对外界的不确定性,政治行为主体必须不断尝试各种方法、步骤和组织机构,以适应具体环境,从而找出与可行性成本相符的适用政策。正如丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)所指出的那样,“理清政策制定过程”是政府在发展经济时发挥主导作用的关键。成功的政策制定过程是“找出政策活动会带来变化的领域”。由于所采用的政策类型必须倚赖国家的特殊环境,这大大限制了经济转型标准方案的普遍适用性(Rodrik, 2007: 100, 104-5, 117)。政策制定过程应该理解为一

个开放的、深入调查研究的过程,在这个过程中还应该积极主动揭示意外发现的事物,这样才最有益于解决问题。

本专辑中王绍光的文章就展示了这种政策制定过程对于解决农村医疗问题的重要性。他恰当地指出“中国政治体制的活力在于其不相信由来已久的‘放之四海而皆准’的实用主义原则”。他在文章中回顾了农村医疗建设的特殊政策制定过程、制定者行为模式及各种方案的历史演变,解释了它们在中国背景下形成和被认可的原因。王绍光的文章提供了有力证据,证明自下而上注入政策的方式在中国政策制定过程中的重要性。从毛泽东时代到现阶段,这种开放式的政策试验一直都推动着政策制定过程。正是依靠这种惊人的历史延续性,来自基层的认识和反复试验在潜移默化中影响了国家农村医疗政策的制定过程并使其合法化。

分散形成不同的政策选项为中国政策创新提供了重要的宝贵资源,这在上层机构臃肿、中央集权的前苏联国家中从未实现过。中国之所以与苏联模式有明显不同,主要是因为中国共产党独特的革命传统,比如“由点到面”(from point to surface)的政策制定方法,或者“因地制宜”(in accordance with local conditions)的政策执行方式,这些都是中国共产党取得革命胜利的关键手段,在经济改革和开放时期这些方法也发挥了重要作用(Heilmann, 2008a)。

研究政策学习最大的问题是这个过程基本上是无法观察到的。研究人员推断,随着时间推移,政策制定者社群(policy community)改变讨论的话题,转变政策制定的内容、认知和标准,这些行为发生就表明政策学习正在进行中。但这种观察办法主要靠事后分析判断。通过对一些以试点、示范点、特区或试行条例为形式的政策试验进行观察,我们却可以从“正在进行的政策制定过程”中找出

推进适应能力和学习能力的机制。政策学习属于一种事后认知范畴,它无法告诉我们是什么使得中国政策制定者较之其他国家更愿意接受基层形成的政策选项,因此在探究中国为何具有独特而有力的制度和政策适应能力时,与其说中国政策制定者具有超强认知能力,不如用政策试验这种政策生成机制来解释更有说服力。

正如王绍光所说,历时性政策研究的一个极大优点在于其研究方法的开放性和灵活性。如果有新的行动主体、利害关系、意识形态或反馈信息加入游戏,政策过程分析就会提供一个发现和整合这些变化的相应研究架构,这种分析方法优于那些预先设定、结构繁琐的制度政治经济模型。我们可以不去规定“某项政策或制度改革后的最终状况将是怎样”,因为分析政策过程可以使研究者灵敏地感知到正在进行的细微变化、超常规的运行机制、意想不到的互动关系以及偶然出现的结果,同时也可以避免目的论的偏见(比如“中国何时以及如何实现‘真正的’市场经济或‘真正的’民主?”)这类偏颇的问题在有关中国转型的社会学争论中比比皆是。

纳西姆·塔雷伯(Nassim Taleb)指出,一个国家的创新能力不是因体制不同(市场或计划,民主政治或独裁主义)而有所不同,而是取决于这个国家为“最大限度的反复试验”所提供的机会(2008: xxi)。如果制定规则者乐于放手让地方自己掘取新知识,此类试验就可以在非民主国家内产生,在这方面中国做得尤其出色。而对于西方主流的政治经济学来说,放弃其非此即彼的归类方式、一成不变的假设前提和所谓严谨的研究模型,以开放的方式研究中国独特的经验,却是一项重大挑战。

需要说明一点,王绍光建议根据国家的适应能力来给政治体制分类,这个依据是否有说服力?政策研究的一个原则就是把政治体制分解为政策子系统,其中各个政策子系统都具有迥异于其它

子系统的运行动力 (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009)。所以我们发现中国某些政策领域内学习和适应能力特别强,比如外贸领域,但在反腐败等其他一些领域,政策学习和解决问题却长期原地踏步。由于这种巨大的落差,当代政策研究有一个核心经验,即不把某个政策子系统的研究结果轻易推而广之,从中得出有关整个政治体制的种种假设。

对体制的适应能力最严峻的考验常常来自破坏性危机,在这类危机中,不但经济和社会的学习能力,而且行政和制度的反应能力、社会对政治体制(包括现任政府)的支持都被扩展到极致。危机可能动摇社会根本的凝聚力,并同时打击几个重要的政策领域,中国富有创造性的政策制定过程在正常时期里卓有成效,而面对危机时,中国政府除此之外还有什么应对方式,这还有待进一步观察。

四、分级制度投射在政策试验上的阴影

尽管王绍光强调了在农村医疗问题中自下而上注入政策的重要性,但他同时也明确指出,如果没有来自上级的支持,地方创新往往无路可走,或至少走不远。正如王绍光文章中所引用农民的话,“上面不喊了,中间不管了,下边就散了。”因此不应低估上一级对地方试验的关注程度。上级的庇护和支持往往对保护和提高基层创新力有着决定性作用。最高层政策制定者提出宽泛的政策目标和重点,这常常为基层试验提供了合法性和回旋余地。只要政策工具符合上级领导在讲话、文件或发展规划中所提出的工作重心,未经批准的政策试验就可以被当作对政策工具的探求。上级领导有权保护也有权制止基层的政策创新,这往往取决于地方政策试验的结果对他们有多大好处。最重要的是,上级领导在传播基层创新经验过程中

扮演了把关者和提倡者的角色。因此中国在制定政策方面的适应能力并不仅仅基于最大限度的反复进行局部试验,更准确地应理解为在分级制度阴影下有远见的政策试验。这些试验服务于上级领导不断提出又不停修改的政治议程。即便是最有胆识或最自私自利的基层官员,也从未完全摆脱这种分级制度的阴影。

对中国错综复杂、模棱两可的分级制度值得我们投入更多的思考。依照一个影响广泛的说法,中国的权力结构被割裂为“政治上集权”和“经济上分权”(参见 Huang, 1996; Cai & Treisman, 2006)两个部分。用这种政治/经济二分法所建立的模式导致了在理解中央和地方互动关系上争议不断。我认为,在给中国套用西方联邦制模式时,与其淡化分级制度中模棱两可的部分,不如仔细考量分级结构不同的作用 (Naughton, 2009)。

在有关分级协调机制一文中,弗里茨·沙普夫 (Fritz Scharpf)将分级制度的结构分为两种截然不同的类型,这两种类型在中国都能找到相应的例子。第一种类型是自上而下的分层协调机制(比如苏联的中央计划编制体制或中国共产党自上而下的干部任免制度)具有上级直接强制干预和控制的特征,上级干预压到下级优先决定权。然而,这种严格的分级控制很少能真正实施,常常是限制在少数几个政策领域内,常常最后发展为周期性的政治运动和肃清运动。在中国行政领域内,更为常见的是第二种强制性较弱的分级制结构,这种权威体制只对下层施加间接的、不统一的制约,这种较弱的上级控制造成了基层擅自行动、讨价还价、违反法律法规、集体腐败成风。尽管如此,基层官员依然被无处不在的分级制度所包围,动则受到上级的干预。对于下级来说,他们始终处于分级制度的阴影之下(这里是指如果犯错就要受到上级制裁)。沙普夫说“他们不是独立的”(Scharpf, 1997:197-198)。尽管这种建立在分级制上的权威

不一定能实现有效控制,但它还是会影响人们的思维、行动(比如官员会掂量是敷衍还是照办上级命令),以及上下级之间或中央部委之间的互动。我认为,中国改革开放以来,不管经济管理权限如何分散、地方官员如何不听话,分级制度的阴影将继续在中国政策制定者和行政管理之间暧昧而摇摆不定的相互关系中起到决定性作用。

总而言之,地方政策创新是中国改革的重要基础和机遇,但是地方政策试验在中国并不等于放任自流反复试验,或者随心所欲扩大政策范围。确切地说,它是意图明确的行为,是为正式出台普遍适用的政策,甚至是为国家立法提出可供选择的新政策。在分级制度之下最大限度地进行政策试验——这恰恰体现了地方积极性和中央决策之间的辩证作用,这让中国从1978年到2008年的经济治理在具有适应能力的同时又富有创新性。

五、重新修订社会契约 ——秩序自由主义的另一选择

许多中国和美籍华裔的社会学家不满足于提供数据、分析和论点,他们企图通过自己的政策建议帮助解决迫切的政治、经济和社会问题,表达出强烈的社会责任感。本专辑所刊登的这些文章就是很好的样本,它们体现了中国部分学者为缓解中国社会中弱势团体的困境所作的努力。他们所关注的问题有:中国从事“非正规经济”人员的社会参与和社会保障问题(黄宗智),社会福利问题如中国农村的基本医疗服务(王绍光)。

如何解决中国目前所面临的社会问题,源自欧洲大陆有关社会契约和福利国家的理念也许可以带来一些灵感。在“市私”范式最盛行的时期,为欧洲建立福利国家奠定基础的社会思想家和他们的理论被搁置一边。尽管如此,黄宗智仍然强调,在考量市场和国家间互动关系时,这些理论提供

了另一种可行性来源。在当前经济和金融的低迷时期,大政府干预市场和公司运作是必要的。在这种背景下,凯恩斯主义被广泛重新发现(Minsky, 1986[2008])。除了凯恩斯主义,我们还发现一个独特的秩序自由主义(又被称为弗莱堡学派),该学派主要流行于德国和瑞士,主张重组市场和国家行为,目的是维护长期的社会公正、经济稳定和政治自由。

与“市私”范式相反,秩序自由主义学派认为一个有效的市场经济本质上是由政治塑造而成的,是人性化设计的结果,它由一个有权威但又有限的政府设立并受其保护。秩序自由主义主张,通过宪法和制度的事先约定,在国家和市场各自的周围建立起一道坚固的屏障,以使它们在各自的领域内尽可能发挥自己的特殊作用,同时保护它们的独立完整性不受削弱。根据秩序自由主义的目标,政府和市场既不能光顾自己私欲也不应各自为政,它们最根本的作用在于保障人的尊严和自由,而这要建立在富裕、人权、社会参与及集体支撑的社会保险网络之上。秩序自由主义还认为,市场在协调经济方面起着不可或缺的作用,但也不能指望市场为社会发展指明方向或目标,这与“市场化加私有化”理论形成鲜明对照。

市场不能也不会使社会融合在一起,这是秩序自由主义的一个主要观点,黄宗智对中国非正规经济带有警示作用的研究也印证了这样的论点。到目前为止,政府的政策和官方的统计都没能合理而稳定地使处于不利地位的庞大非正规经济就业人群融入社会。这不单单是政府在制定政策方面一个明显失职,同时也暴露了政策制定者长期迷信远离现实的数量模型之后会变得多么盲目,无视并忽略社会重要群体和民间疾苦。

因为秩序自由主义是中欧经历了政治、经济、社会崩溃所带来的灾难性经验的产物,所以它对政治经济的看法融合了市场失灵、政府垮台、民众

苦难所带来的各种风险。在经济持续低迷的时期,面对破坏性的经济打击,对于一个几十年支持弱势群体的福利国家来说,促进社会公正和社会包容也许是对抗社会动荡和社会分裂最有效的缓冲器。在严重的危机面前,以往的经济增长率无助于维护稳定。短期的政府援救计划不能补偿过去几十年里堆积的社会不公和社会对立局势。从秩序自由主义的角度来看,福利国家是维持长期社会公平、人权和政治经济稳定的重要工具。即便是在压力重重的时期,福利国家也能够维护政治体制的合法性。在这方面,中欧和北欧有关社会公正和社会参与的观点可以为中国提供切身的经验教训。

一部重新修订的社会契约将会平衡物质生活和经济增长与社会参与和生态持续发展之间的关系。在应对诸如社会分化、环境退化、人口老化等长期挑战时,国家的协调能力成为解决问题的关键。市场本身不会主动遏制这些巨大的冲击,但在资源配置方面,国家不可能做得比市场更好。为了超越市场原教旨主义和大政府干涉主义,现在应该重新仔细审视包括秩序自由主义在内的那些社会理论,他们为在21世纪重建政治经济和引进牢固的社会契约提供了另一种理论基础。

综上所述,本文将中国不同寻常的政策制定方法描述为“有远见的反复试验”(foresighted tinkering)——通过不断探索和试验新政策工具,寻求广泛而长期的政策重心——如果这种稳定又灵活的管理方法能得以保持并不断加以调整,这种方法可能会在接下来的几年里成为中国巨大的优势。对西方的社会学家来说,现在是时候来认真对待中国的发展经验了。以中国的政策制定过程为例,它偏离了压缩社会现实的经济数量模型,提供了全面认识另一种解决问题机制的途径,而这些机制可能有助于应对大规模社会变迁。在一个极其不确定的环境下最大限度反复试验,同时不会

导致社会分裂,让决策过程公正而合理,这是发达国家和发展中国家都面临的一个巨大挑战。

(译/石磊)

参考文献:

- Braybrooke, David & Charles E. Lindblom (1963), *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, New York: The Free Press.
- Cai Hongbin & Daniel Treisman (2006), “Did government decentralization cause China’s economic miracle?”, *World Politics* 58: 505–35.
- Carothers, Thomas (2002), “The end of the transition paradigm”, *J. of Democracy* 13, 1: 5–21.
- Elster, Jon, Claus Offe, & Ulrich K. Preuss (1998), *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Eucken, Walter (2000), 《经济政策的原则》(*Principles of Economic Policy*) 上海人民出版社。
- Hasse, Rolf (ed.) (2008), *Social Market Economy: Principles and Implementation*, Berlin: Adenauer Foundation. (中文版:《社会市场经济词典》,上海:复旦大学出版社2004年版。)
- Heilmann, Sebastian (2008a), “From local experiments to national policy: the origins of China’s distinctive policy process”, *The China J.* 59: 1–30.
- Heilmann, Sebastian (2008b), “Policy experimentation in China’s economic rise”, *Studies in Comparative International Development (SCID)* 43, 1: 1–26.
- Heilmann, Sebastian (2008c), “Experimentation under hierarchy: policy experiments in the reorganization of China’s state sector, 1978–2008”, Working Paper No.172, Center for International Development, Harvard Univ.
- Herrmann-Pillath, Carsten(何梦笔)(ed.) (2002), 《秩序自由主义》(*Ordoliberalism*), 北京:中国社会科学出版社。

Howlett , Michael , M. Ramesh , & Anthony Perl (2009) , *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems* , 3rd ed. , Toronto : Oxford Univ. Press.

Huang Yasheng (1996) , *Inflation and Investment Controls in China* , New York : Cambridge Univ. Press.

Koslowski , Peter (ed.) (2000) , *The Theory of Capitalism in the German Economic Tradition* , Berlin and New York : Springer.

Lindblom , Charles E. (1959) , “The science of ‘muddling through’” , *Public Administration Rev.* 19 , 2 : 79–88.

Minsky , Hyman (1986 [2008]) , *Stabilizing an Unstable Economy* , New York : McGraw-Hill.

Naughton , Barry (2009) , “Singularity and replicability in China’s developmental experience” , *China Analysis* 68 (www.chinapolitik.de).

Peacock , Alan & Hans Willgerodt (eds.) (1989) , *Germany’s Social Market Economy : Origins and Evolution* , London : Macmillan.

Ritchey , Tom (2007) , “Wicked problems : structuring social messes with morphological analysis” , *Swedish Morphological Society* , Discussion Paper , November 2007 (www.swemorph.com/pdf/wp.pdf).

Rittel , Horst & Melvin Webber (1973) , “Dilemmas in a general theory of planning” , *Policy Sciences* 4 : 155–169.

Rodrik , Dani (2007) , *One Economics , Many Recipes*. Princeton , NJ : Princeton Univ. Press.

Roland , Gerard (2000) , *Transition and Economics : Politics , Markets , and Firms* , Cambridge , MA : MIT

Press.

Scharpf , Fritz W. (1997) , *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* , Boulder : Westview.

Taleb , Nassim Nicholas (2008) , *The Black Swan : The Impact of the Highly Improbable* , London : Penguin.

注释 :

对此讨论作出重要贡献的乔治·罗兰德 (2000 : 42–50) 介绍了各种改革排序的正规模型 , 指出设计这些模型的目的是为了清楚地回顾展现“改革排序中所观察到的规律性”以及说明约束决策者的众多因素。至于这些模型对政策制定者行为的引导作用却没有明确说明。

在我的文章里 , 尝试将开放式的过程分析运用在以政策试验为基础的政策制定周期的研究上 , 参见 Heilmann (2008b)。

秩序自由主义早期代表人物有罗普凯 (Roepke)、欧肯 (Eucken)、米勒—阿尔马克 (Mueller-Armack) 和伯姆 (Boehm)。系统论述秩序自由主义的英语文献见 Peacock & Willgerodt , 1989 ; Koslowski , 2000 ; Hasse , 2008。秩序自由主义的中文翻译见 Eucken , 2000 ; Herrmann-Pillath , 2002。

Sebastian Heilmann(韩博天) : 德国特里尔大学政治系

责任编辑 : 吴 铭

专题二 :中国改革往何处去 : 中西方学者对话(二)

■ 黄宗智

此辑若有一个统一的中心论点的话 ,是要同时把原教旨市场主义以及旧计划经济的社会主义置于一旁。在承认市场的经济动力之上 ,也需要承认政府的监管和公共服务与福利的必要。此辑正是对这样既包含而又超越两者的另类道路的初步探索。

■ 樊 纲 胡永泰

像一切理论概念一样 ,平行推进的体制转轨路径也有些理想因素在内。它可能只是一些经济的一些领域的实践的近似描述。但它是思考实际的改革政策的有用方法。这一概念最关键的现实意义可归结为两个短语 :“不要在任何领域等待”和“尽量保持彼此的协调”。

■ 王绍光

世界上的政治体制也可以按是否具有学习 / 适应能力来划分。而学习模式的优劣、适应能力的强弱与有没有竞争性选举毫无关系。按照这个标准 ,中国的体制属于高适应性体制 ,而许多选战喧嚣的体制却只能归入低适应性体制。从动态的角度看 ,适应能力也许比什么都重要。

■ Sebastian Heilmann

地方政策创新是中国改革的重要基础和机遇 ,但是地方政策试验在中国并不等于放任自流反复试验 ,或者随心所欲扩大政策范围。在分级制度之下最大限度地进行政策试验——这恰恰体现了地方积极性和中央决策之间的辩证作用 ,这让中国从 1978 年到 2008 年的经济治理在具有适应能力的同时又富有创新性。