

非正式制度约束与舟山群岛新区制度创新

杨菊平 张中飞

(浙江海洋学院 思政部, 浙江 舟山 316022)

[摘要]舟山群岛新区的建设发展离不开正式制度的创新,而事实上,正式制度的有效与否与非正式制度密切相关。非正式制度作为人们在长期的社会生活中形成的较为一致的思想观念、价值取向、风俗习惯等,既能促进正式制度的实施,也能阻碍其变迁,降低正式制度实施绩效。为此,必须重视非正式制度的建设,发挥舟山海洋文化的积极方面,加强群岛新区文化建设,通过各种途径促进落后观念的转变,同时要重视制度创新的长期性和连续性,防止向传统回归。

[关键词]舟山群岛新区;正式制度;非正式制度;制度创新

[中图分类号] C912.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8318(2014)02-0047-06

自2011年6月30日国务院正式批准设立浙江舟山群岛新区以来,对如何建设舟山群岛新区,加快新区发展有诸多的调查与研究。一个普遍的认识是,舟山群岛新区的发展需要政策与投入支持。无论从舟山的现实情况出发还是借鉴国内外新区建设的经验,这一认识都得到充分的支持。而舟山群岛新区作为我国首个颁布的以海洋经济为主题的国家战略性区域规划,有其特殊性,在制度的建设上更不能简单地照搬照抄,需要结合舟山实际情况和发展战略目标来制定。因此,无论我们主观上是否愿意接受,制度的创新都是必需的。问题在于,舟山群岛新区的发展需要什么样的制度?在制度的创新过程中,需要注意哪些因素?以避免出现与预期不符的结果。在国家为舟山群岛新区发展提供的各项政策支持下,在省政府的重视和支持下,舟山市政府投入大量人力物力加快制度建设和创新。但关键问题不在于制度设计之新,更在于现有的制度环境是否能保证设计思想的有效落实。根据当前舟山的产业特点、舟山的经济发展状况和舟山人的思维模式,如何才能更好地推进群岛新区制度创新?本文拟从这一问题出发,在对舟山群岛新区制度创新调查的基础上做进一步的探讨。

一、舟山群岛新区正式制度建设现状

自舟山群岛新区获批复以来,先行先试、制度先行已成为共识。舟山群岛新区制度创新是适应宏观经济社会发展、配合国家海洋发展战略和规范新区建设的客观需要与必然要求。为加快推进舟山群岛新区建设,从浙江省政府到舟山市人民政府都高度重视加强新区制度环境建设,在正式制度的创新方面做了大量工作,制定了一系列规章制度。

1.《浙江舟山群岛新区发展规划》

舟山群岛新区设立后,浙江省政府以国函(2011)77号关于同意设立浙江舟山群岛新区的批复文件、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《长江三角洲地区区域规划》和《浙江海洋经济发展示范区规划》精神为指导,认真组织编制《浙江舟山群岛新区发展规划》。在对舟山进行全面实地调研,充分吸收现有各新区、试验区的成功经验、各行业主管部门和专家学者的意见建议,多次讨论修改后,形成《浙江舟山群岛新区发展规划》(以下简称《规划》),《规划》全面阐述了舟山群岛新区发展基础和战略意义,明确提出了舟山群岛新区建设的指导思想、基本原则、战略定位和发展目标等。进一步明确了在陆地入海、财税金

[收稿日期]2013-12-11

[作者简介]杨菊平(1977-),女,湖南浏阳人,讲师,博士研究生。

融、城乡统筹管理体制等方面的大胆创新,为新区建设营造良好的政策环境。2013年1月17号,国务院以国函[2013]15号文件正式批复《浙江舟山群岛新区发展规划》,从而正式确立了有关新区地位、发展目标以及优惠政策和投资保护措施的总体计划。

2.《浙江舟山群岛新区条例》(草案)

总体而言,《浙江舟山群岛新区发展规划》是指导舟山群岛新区建设的一份纲领性文件,其中的指导思想、发展原则、战略目标等,都需要通过进一步细化相关法律法规加以落实和推进。为保障《规划》实施,落实各项政策目标,引导舟山群岛新区又快又好地发展,2012年3月,舟山市法制办受舟山市政府委托承担《浙江舟山群岛新区条例(草案)》(以下简称《条例》)的起草工作。在起草过程中,就草案讨论稿中的争议性问题、难题,通过走访的形式听取国土、海洋与渔业、环保、金融、财政、地税、工商等部门的意见,进一步修改和完善草案讨论稿。在对草案稿进行逐条讨论并反复研究和修改的基础上,提出了《条例(草案·征求意见稿)》,通过立法的形式把浙江舟山群岛新区的地位、发展目标以及优惠政策和投资保护措施用法律确立下来。可以说,《浙江舟山群岛新区条例》是“舟山群岛新区基本法”。

3.制定配套制度,推进体制机制创新

尽管相对于《规划》而言,《条例》具有更强的操作性,但《条例》总体上而言仍是一个较为宏观的指导性法律文件,在新区发展过程中还需要各部门相应的配套措施,目前在《规划》和《条例》的基础上,相关部门制定了一系列政策性文件,推进体制机制创新。如新区的行政体制改革,海洋管理机制创新,行政审批权下放等方面都取得了较为显著的成绩。

(1)制定了《浙江舟山港综合保税区管理办法(征求意见稿)》。为了促进舟山港综合保税区建设与发展,推进浙江海洋经济发展示范区和舟山群岛新区建设,提高全省外向型经济发展水平,根据法律、法规和国务院有关规定,2013年舟山市人民政府制定了《浙江舟山港综合保税区管理办法(送审稿)》并报送省政府。

(2)进行群岛新区行政体制改革。为贯彻落实《浙江舟山群岛新区发展规划》和省委办公厅、省政府办公厅印发《关于创新浙江舟山群岛新区行政体制的意见》的通知精神,2013年8月21日正式启动新区行政体制改革。改革紧紧围绕国家对舟山群岛新区的战略定位,以强化新区统筹协调职能、政府职能转变、经济功能区建设,优化部门机构设置、乡镇(街道)行政区划、基层社会管理和公共服务等为主要内容,实行经济管理扁平化、社会管理精细化、政府服务高效化的管理创新,建立与舟山群岛新区建设发展相适应的结构合理、运行高效的行政管理体制,为舟山群岛新区建设提供坚强有力的体制保障。

(3)进一步深化行政审批体制改革。根据2012年7月1日起施行的《浙江省人民政府关于下放行政审批事项推进舟山群岛新区建设发展的决定》,省政府及其有关部门根据舟山群岛新区建设发展的需要,以依法交办、委托等方式,将有关行政审批事项下放由舟山市政府及其有关部门具体承办。舟山市政府认真做好省级部门下放舟山市的400项审批事项权限的承接落实工作,承接后的下放事项按照“两集中、两到位”要求,全部进驻各部门设在审批办证中心的行政审批处。在此基础上,市政府制定出台了《关于下放行政审批权限优化发展环境的实施意见》,按照“合法合理、简政放权、高效便民、权责一致”的原则,将211项市级审批事项通过直接下放和委托等方式下放县区,从而进一步增强了县(区)政府的统筹协调、自主决策和公共服务能力。

(4)进行相关配套制度和机制创新。为优化新区发展的法治环境,提高新区建设的软实力,根据《规划》的精神,市政府和各部门积极探索制度和机制创新,先后制定了《舟山群岛新区重大项目引进评估管理办法》,《舟山市政务诚信体系建设实施方案》,《舟山市土地储备实施办法》等一系列规范性文件,同时不断推进机制创新,在全市范围内构建法律顾问体系,积极探索改进行政执法方式,提高公共服务效率。

二、非正式制度内涵及对制度创新的影响

如何加快山群岛新区的制度供给,很多学者从各个方面对此进行了研究,但多把研究视野聚焦于正式

制度的创新,而忽略了与之相配套的非正式制度的建设。但理论和实践证明,正式制度的创新和发挥实效,离不开非正式制度的支撑。

(一)非正式制度内涵

西方新制度经济学代表诺斯认为,“制度是一个社会的游戏规则,或更正式地说是人类设计的、构建人们相互行为的约束条件。它们由正式规则(成文法、普通法、规章)、非正式规则(习俗、行为准则和自我约束的行为规范),以及两者执行的特征组成”。^[1]一般认为,正式制度是指以某种明确的形式被确定下来,并且由正式组织用强制力保障实施和监督的行为规范,其表现形式通常为各种成文的法律、法规、政策、规章等,而“非正式制度是指人们在长期的社会生活中逐步形成的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念、意识形态等对人们行为产生非正式约束的规则”。^[2]非正式制度的形成具有自发性,通常是在人们长期互动中逐渐形成的,一旦存在就具有强大的持续性,其变迁过程缓慢且具有非移植性。因此,非正式制度的变迁无法像正式制度一样在短期内实现,需要一个较长的过程。

非正式制度对正式制度的变迁和有效实施起着重要作用。一方面,与正式制度相一致的非正式制度能减少正式制度的实施成本,提高人们遵守正式制度的自觉性,从而提高正式制度实施的绩效;另一方面,与正式制度不相一致的非正式制度又会延缓或阻碍正式制度变迁,降低正式制度实施绩效。由于正式制度往往能在较短时间内实现变迁,而非正式制度的变迁是一个较为缓慢的渐进过程,因此,非正式制度往往滞后于正式制度甚至与之不相容,两者经常呈现“紧张”状态。

(二)非正式制度对群岛新区制度创新的影响

非正式制度总是依附在特定共同体及其关系网络之上并发挥作用的,比如,亲缘关系、地缘关系、私人交往圈、民间组织网络等。舟山由于地理位置偏僻和长期的交通不便,相对比较封闭,人们之间基于血缘、亲缘和地缘关系等形成了一个紧密的特殊社会关系网络,在社会生活中形成了较为一致的思想观念、价值取向、风俗习惯等,作为一种非正式约束的非正式制度,引导着人们日常的行为选择和行动结果,更对正式制度的创新和推行有着极为深远的影响。

非正式制度所根植的舟山本土文化中,通常被称为海洋文化,是在外部迁人的农业文化和原生的海洋文化的冲突与融合中形成发展起来的,在其价值观上也体现为开放与封闭、灵活与保守、忠厚与投机、执着与无谓等特点。^[3]这里主要讨论舟山本土文化中不利于新区经济发展的价值观念、道德规范和风俗习惯,突出表现为资源依赖性强、人际关系依赖性和文化保守性强的特点。这些非正式制度往往导致制度建设面临困境,难以奏效。具体而言,对舟山群岛新区制度创新的约束主要表现在以下几个方面。

1. 制约制度创新进程。正式制度与非正式制度的不相容,往往表现为新的制度和人们的观念相去甚远,即使这些制度是正确的,在短期内也难以得到人们的理解与支持,从而在制度的实施过程中形成各种冲突。如:舟山地区长期以来形成的较为悠闲的生活方式和做事方式与舟山群岛新区的发展需要制定保障促进高效发展的制度精神不合;“人情交涉”渗透到舟山人的生存方式之中,导致法治进程举步维艰;长期以来由于交通不便等原因形成的较为封闭保守的观念与群岛新区发展要求的开放性也会形成一定的冲突;在制定相应制度及制度运行过程中,由于传统的观念较容易导致地方保护主义的现象,此外,还有官本位与服务理念的冲突,等级观念与阳光行政的冲突等。

2. 规定着一定时期向其他地区制度借鉴的边界和速度。非正式制度由于其内在的传统性和历史积淀,持续性强。“尽管正式约束可能由于政治或司法决定而在一夕之间发生变化,但嵌入在习俗、传统和行为准则中的非正式约束可能是刻意的政策难以改变的”。^[4]在正式制度已经变迁的情况下,如果非正式制度由于其惰性难以及时发生相应变迁,两者之间势必发生冲突,进而影响新的正式制度的实施效果。只有那些适宜于舟山群岛新区发展且与舟山的非正式制度相容的一般制度才可以简单通过“移植”(借鉴)的办法,用于推动舟山群岛新区制度的变迁,使之不断趋于合理和完善。

3. 影响制度安排的社会净收益。由于非正式制度往往能直接影响个人的行为偏好,当其被改造时,个人的“自利”标准就成为创新取舍的尺度。这无疑会限制非正式制度创新的速度,更使之相适应的正式制度

安排的推出受到抑制,从而极大地降低制度安排的社会净收益。这也就导致在制度建构和创新过程之中,即便有正式成文的法律条文,也往往被不成文的惯例、“潜规则”和无孔不入的人情关系所扭曲。

三、加强非正式制度建设,促进舟山群岛新区制度创新

制度实施的绩效,主要取决于正式制度与非正式制度的兼容,因此舟山群岛新区制度创新过程中,不仅要借鉴其他地区先进制度,更要从实际情况出发,根据本土文化特点,推进与新区发展目标相适应的非正式制度建设,弘扬舟山海洋文化的积极方面,减少其消极因素的阻碍作用,使之与正式制度的相容,从而有利于正式制度的创新和建设。

(一)加强非正式制度建设的重要性

一方面,人类社会交往中不可能事无巨细都由正式制度来调整规范,当正式制度细化到一定程度后,将会导致在制度的制定、学习、执行、监督各环节成本与收益不成比例的迅速增长,而且会由于管得过多过细,造成制度的僵化,社会活动的灵活性使得正式制度无论多健全也绝不可能完全替代或取消非正式制度。因此,舟山群岛新区的制度建设和创新同样也要为非正式制度留下空间。另一方面,由于非正式制度对于正式制度的重要作用,需要我们更加重视加强非正式制度的建设。忽视风俗习惯、文化传统、伦理道德等非正式制度而片面强调借鉴或创新正式制度很可能效果不理想甚至适得其反,某种程度上来说,非正式制度是正式制度绩效的决定性因素。舟山群岛新区正式制度的创新必然要求与之相适应的非正式制度的建设。正是由于正式制度与非正式制度这种相互依存、相互补充的关系,在舟山群岛新区的建设过程中,我们既要重视正式制度的作用,更要重视非正式制度的创新,并使两者相互促进、相互补充。

(二)推动非正式制度变迁的途径

对于舟山群岛新区来说,如果非正式制度建设严重滞后于正式制度创新,将会严重阻碍新的正式制度的实质性确立和有效实施,从而制约舟山群岛新区的建设和发展。因此,必须大力加强非正式制度的建设,促进非正式制度的变迁,为新区的建设和发展创造良好的制度环境。“尽管非正式制度具有较强的稳定性,但毕竟风俗习惯、意识形态等是人类后天习得的产物,具有可塑性。完全可以通过‘柔性’的文化建设与‘刚性’的制度建设等相互促进,实现非正式制度的演进和创新。”^[9]

1.发挥舟山海洋文化的积极方面

舟山海洋文化精神,是在舟山、海洋特殊的地理环境和艰苦的生产方式条件下形成的为大多数人所拥有的主流价值观。迄今为止,关于舟山海洋文化精神优秀方面的定位,没有公认的说法,但就基本内涵来说,可以概括为这样几点:自强不息精神,顽强拼搏,积极进取;开拓创新精神,不固守传统经验,不断开拓创新;海纳百川精神,对外开放,接受一切有利于发展的智慧、知识;同舟共济精神和求真务实精神等。

推进舟山群岛新区非正式制度建设首先要继续加强对舟山群岛新区海洋文化内涵的挖掘、凝练和提升,大力倡导舟山海洋文化的这些优秀方面,弘扬开拓精神与团结协作、求真务实的精神,摆脱封闭、保守、僵化的社会心理,使舟山群岛新区的发展有着深层次的精神依托,从而为新区正式制度创新提供良好的文化基础。

2.加强群岛新区文化建设,促进非正式制度变迁

实现非正式制度与正式制度的良性互动,从而更好地建设和发展舟山群岛新区是新区制度创新的目标。而文化既是非正式制度的深层依托,其传承和发展又是非正式制度变迁的宏观机制。加强舟山群岛新区非正式制度建设从宏观层面就是要建设与新区精神相一致的新区文化。通过与舟山群岛新区发展相适应的新文化的宣传和培育,推动与正式制度匹配的非正式制度的萌芽和生长,实现正式制度与非正式制度的融合,从而提高制度绩效。

3.通过各种途径促进各种观念的转变

对当下与舟山群岛新区发展理念不相容的非正式制度(包括各种陈旧观念和惯例等)要通过各种方式

和途径予以转变。首先,要通过最大限度地开放和交流带动人们观念的转变。既要大力发展交通、通讯等基础设施的建设,打破地域隔绝,又要促进人员流动。一方面要吸引和鼓励外面的企业家、人才走进来,另一方面要主动走出去,接触发达地区的经济社会发展状况和先进思想观念,影响和更新舟山群岛新区居民的当前观念。其次,要重视提高舟山群岛新区公务员素质,尽快实现政府职能由管理到服务,由统治到治理的转变。政府公务员既是制度的执行者,也是政府职能的落实者。但由于目前舟山群岛新区公务员素质参差不齐,导致新区制度创新过程中,一部分人持消极甚至抵制的态度,新的正式制度实施绩效不高,政府职能转换的进程缓慢。因而“必须积极加强现代政府理念的宣传和教育,借鉴‘新公共管理理论’、‘治理理论’、‘企业家政府理论’等发达国家的改革理念构建新区新型政府文化。”^[1]再次,要大力发展教育,加强宣传,提高舟山群岛新区居民的文化程度和人口素质,使得制度创新的理念在社会范围内得到理解和认同,新的思维方式和观念得以确立和传播。最后,要充分发挥网络信息平台在诱导非正式制度变迁中的重要作用。网络和信息平台是促进交往、构建开放型社会网络关系的重要途径。此外,还要通过改进社会福利,激活地区文化在经济活动和追求知识过程中的现代性一面,通过诱致型变迁模式,推进非正式制度的变迁。

(三)重视制度创新的长期性和连续性,防止向传统回归

我们通常把制度变迁划分强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种类型,当前舟山群岛新区的制度创新主要是由政府自上而下推行的正式制度的创新,属于强制性的制度变迁。但“制度变迁是一个复杂的过程,这是由于制度变迁在实际上可能是一系列规则、非正式约束、实施的形式及有效性变迁的结果。制度变迁一般是渐进的、连续的,甚至非连续的变迁也绝不是完全不连续的”。^[2]因此,舟山群岛新区制度变迁不是短期内能够完成的,也不仅仅表现为正式制度的创新。通常新的制度体系的完全确立包括创立和完善巩固两个阶段。制度创立阶段往往表现为正式制度的创新;制度的完善和巩固阶段则主要表现为通过建设与之相适应的非正式制度,从而使前一阶段创立的正式制度得以正式确立和有效实施,这一阶段的任务往往更加艰巨,新的正式制度需要在与旧的非正式制度的博弈中防止向传统制度的回归。

尽管舟山群岛新区的制度建设取得了显著的进展与成效,但基本上还处在第一阶段。要注意的是,制度的变迁和发挥实效不是一蹴而就,由于正式制度的强制性变迁特点,其创新往往能迅速开展,但是从较长时期来看,制度的实效性由于受诸多因素的影响并不一定会产生预期的结果。熊彼特认为,制度创新是“用一种效益更高的制度来代替另一种制度的过程”,^[3]舟山群岛新区制度创新的根本动力在于对制度创新收益的预期。但是,由于新区制度创新主体的观念、意识深受传统制度和观念的影响,新区制度执行主体及制度所调节和规范的各类建设主体的价值观念、思维习惯、行为方式等也都深受传统的熏陶,因此对传统制度有较强的依赖性,这将大大降低制度创新的预期收益。在新制度的实施过程中,随着创新预期收益的减少和创新机会成本的增加,有可能导致新区体制和制度向传统回归,因此有必要将制度创新作为一个长期工作来抓。

在舟山群岛新区发展过程中,一项新的正式制度的实施效果,不仅取决于该项制度本身完善与否,还取决于该项制度与非正式制度的相容程度。从长期来看,制度变迁固然要重视正式制度,但也要关注非正式制度,只有当两种制度相容时,才能顺利地推进舟山群岛新区制度建设。鉴于当前形势,不可能在近期内改变行政干预和自上而下的改革决策和制度创新模式,我们只能期望决策和制度创新兼顾实际需要与可能,在设计出最符合群岛新区发展现状模式的同时,重视和加强推动非正式制度的变迁,实现舟山群岛新区制度变迁与经济社会发展的良性循环。

[参考文献]

[1][美]诺斯.新制度经济学及其发展[J].经济社会体制比较,2002(5):5-10.

[2]卢现祥.新制度经济学[M].武汉:武汉大学出版社,2003:145.

[3]赵利平.论舟山海洋文化的源流及其发展[J].浙江海洋学院学报:人文科学版,2007(3):30-37.

- [4][美]诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,2008.
- [5]李红梅.非正式制度约束与西部民族地区经济发展[J].湖北社会科学,2008(2): 100-102.
- [6][美]道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,2008:93.
- [7][美]熊彼特.经济发展理论[M].北京:北京出版社,2008: 121.

The Informal Institutional Constraints and the Institution Innovation in Zhoushan Archipelago New Area

YANG Ju-ping ZHANG Zhong-fei

(Department of Ideology and Politics, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316022, China)

Abstract: Zhoushan Archipelago New Area can't have a good development without the formal institutional innovation. Actually, the effectiveness of formal institution is greatly affected by informal institution, which consists of the consistent thoughts, values and customs formed during the long-term social practice. The informal institution will promote the effectiveness, prevent the change or reduce the performance of the formal institution. Therefore, to promote the institution innovation, more attention should be paid to the construction of informal institution, the positive aspects of Zhoushan ocean culture, the strengthened culture construction, the transformation of ideas through various channels, and attention should also be paid to the long-term and continuous innovation so as to prevent the return to the tradition.

Key words: Zhoushan Archipelago New Area; formal institution; informal institution; institutional innovation

(上接第 25 页)

- [3]宋正海.中国古代海洋学史[M].北京:海洋出版社,1985:249-250.
- [4]宋正海.潮起潮落两千年——灿烂的中国传统潮汐文化[M].北京:海天出版社,2012:12-14.
- [5]石云里.揭暄的潮汐学说[J].中国科技史料,1993,14(1):90-96.

Theory of Marine Culture within the Framework of the Marine Science in Ancient China

—Taking the Development of Ocean Tidology as an Example

ZHU Piao-piao YANG Xiu-ying

(College of Literature and Journalism; Institute of Marine Development,
Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Construction of marine power is an important part of realizing the great rejuvenation of the Chinese nation, and the construction of marine culture is a banner of sea power. Sustainable development of ancient Chinese ocean tides has formed a “from natural tide theory”, “celestial theory construction boom” and other important wave theories, and in the long-term practice has formed a unique marine farming culture, marine military culture and tide aesthetic culture, which embodies the frequent interaction between marine natural science and humanities, deeply branded on the imprinting of marine culture. Tide culture represented by the ancient marine natural sciences has been integrated in the ocean culture. Therefore, the construction of a marine culture cannot be separated from the powerful injection of ancient marine natural science.

Key words: ocean; tidology; sea-related natural science; marine culture

非正式制度约束与舟山群岛新区制度创新

作者: [杨菊平](#), [张中飞](#), [YANG Ju-ping](#), [ZHANG Zhong-fei](#)
作者单位: [浙江海洋学院思政部, 浙江舟山, 316022](#)
刊名: [浙江海洋学院学报 \(人文科学版\)](#)
英文刊名: [Journal of Zhejiang Ocean University \(Humane Science\)](#)
年, 卷(期): 2014, 31(1)

参考文献(7条)

1. [诺斯](#) [新制度经济学及其发展](#) 2002(05)
2. [卢现祥](#) [新制度经济学](#) 2003
3. [赵利平](#) [论舟山海洋文化的源流及其发展](#) 2007(03)
4. [诺斯](#) [制度、制度变迁与经济绩效](#) 2008
5. [李红梅](#) [非正式制度约束与西部民族地区经济发展](#) 2008(02)
6. [道格拉斯·诺斯](#) [制度、制度变迁与经济绩效](#) 2008
7. [熊彼特](#) [经济发展理论](#) 2008

引用本文格式: [杨菊平](#). [张中飞](#). [YANG Ju-ping](#). [ZHANG Zhong-fei](#) [非正式制度约束与舟山群岛新区制度创新](#)[期刊论文]-[浙江海洋学院学报 \(人文科学版\)](#) 2014(1)