

郑永年专栏

没有法治 政府即是无政府

今天中国社会出现的一系列现状既令人担忧，也促人思考“这个社会到底怎么了？”这个一而再、再而三被提出来的问题。疫苗问题几乎引发全社会的恐慌，江西强行推行新殡葬政策引发民众抢棺砸棺，而早些时候首都北京则发生了整治城市，强行驱赶外来人口的现象。诸如此类的问题一直在不断爆发出来，也没有任何迹象表明这样的现象会逐步消失。

尽管所有这些问题其他国家也都会发生，但不会引发如此强烈的社会反应。在其他社会，除了一些具有普遍性的社会抗争例如人权问题，会波及到整个社会之外，一个领域出现的问题往往只局限于该领域。但在中国，一旦一个领域出现问题，很容易演变成整个体系的问题，引发社会的整体不确定性。而一个社会问题所能引发的这种整体不确定性，又反过来促使有关当局不能理性地处理和解决问题，结果往往是把问题掩盖积累起来。长远来看，这便是一个恶性循环。

所有问题的根源都指向一个方向，即法治。法治是一个广义的概念，这里包括一个健全法律体系的存在、法律被公正地执行、所有公民对法律的信任和人人法律面前的平等。正因为这些，法律才成为现代社会秩序的基础。简单地说，法治是任何一个社会确定性的基础。不管出现什么样的问题，只要社会成员相信这个问题会得到公正的处理，那么就不会波及其他领域，这个社会就是稳定的。

从这个角度来看，疫苗等问题便是监管失败的直接表现。监管失败既可以表现为监管制度不存在或者不健全，也可以表现为监管没有执行或者在执行中变了样。

城市外来人口的管理，是从前积累下来的，也没有有效的制度（例如户口制度）来消化和解决这个问题，现在到了不得不处理的时候，但处理方式又没有以法治方式进行，而是简单的运动方式。即使是殡葬改革政策的执行也是法治问题。这方面的改革具有合理和紧迫性，但从改革政策的制定到执行，没有一个环节符合公共政策所应当具有的法治精神。

中国日常生活中的法治问题

其实法治不仅仅表现在这些显性的案例中，更是表现在人们的日常生活中。这里可以城市小区生活为例来说明。前些年媒体披露过一家顶楼住家把顶楼修改成豪宅的事件。本来顶楼以上就是公共空间了，但住户却把这个空间视为是私人的，毫无顾忌地加以占领和扩张。更常见的现象是一楼住户抢占周边公共空间。

笔者就观察到，有一家一楼住户把自己公寓旁边的公共空间上修了自己的建筑物，结果遭到小区很多家庭的抗议，这家住户不得不把建筑物拆掉；

但几个月之后，这家住户又重新盖上了自己的建筑物，其他住户除了气愤，毫无办法。

这种案例在日常生活中很常见，但能非常有效说明中国的法治问题。这里需要提出来的问题很多，至少可以包括如下几个问题。第一、这些人知道不知道公私空间之间的分别呢？如果没有，那么就是法治的失败。第二、有没有有效的监管体系？这样做是法律许可的吗？第三、为什么政府的监管会失败？人们可以合理地假定，这样做的行为是不合乎法律的，但为什么政府不去执法呢？第四、社会监管为什么会失败？正因为这些行为不合法，受此行为影响的人会不满和愤怒，但为什么这些人也毫无办法呢？

其实，无论是疫苗事件，小区发生的抢占公共空间事件，还是城市驱赶农民事件，都涉及到三个要素，即权、钱和人，或者政府、企业和社会。简单地说，在缺失法治的情况下，中国难以监管和处理这三者之间的关系。

这里再以小区为例来分析。在中国，尤其在基层，能够这样肆意侵占公共空间的无非是三种人，即有权者、有钱者和社会无赖。首先，监管对有权者毫无办法。在中国，监管是一种权力对另一种权力的监管，但权力是分等级的，权力等级低的没有任何办法去监管权力等级高的；即使是监管者在权力体系中位置比较高，但被监管者因为是权力体系内部的，也都可以找到同等权力的甚至更高权力的，来反制被监管。

在小区这样的基层单位，如果来了一位权力者，那么他（她）几乎可以为所欲为，因为底层的“芝麻官”是没有任何办法来对付这位权力者的。这个逻辑也可以延伸到各个领域、各个层级的政府。不管哪里，只要监管是一种权力对另一种权力，并且两种权力同源，而不是普世的法治对权力，那么监管很难有效。

其次，监管有钱者也比较难。权钱可以交易，甚至可以一体。钱可以用各种方法买通权力（包括监管权力）。这一点几乎没有人会否认。尽管一些人痛恨权钱交易，但一旦自己遇到这种情况，照做不误。钱甚至可以雇佣“黑社会”或者地方强人来对付监管和对监管造成“威慑力量”。实际上，稍加分析，人们不难发现，各类医药、奶粉、煤矿等等企业所出现的丑闻，都是权钱一体的产物。

在权钱一体的情况下，监管只是文字，很难变成现实。很显然，所有这样的公司都是受权力保护的。这也不难理解，企业所在的地方，从官员个人到政府，都是通过不同形式受惠于企业的，尤其是当这些企业成为地方经济的主柱的时候，政府就很容易主动成为企业非法行为的保护伞了。

就社会个体来说，天不怕、地不怕的“无赖”

也是可以对付监管的。无赖没有任何成本，只是需要时间和耐心。因为没有法治，政府的监管是有时间成本的。尤其是对像非法占据公共空间的住户来说，政府不可能每天都盯着，否则政府的成本会变得非常高。也就是说，无赖总是可以找到机会来逃避监管的。并且，就无赖来说，他们的作为也不是一点道理都没有，他们所抛出的问题就是：既然有钱有势者可以如此，为什么我不能呢？

在任何社会，政府都是监管的主体，监管也是政府的主要职责。那么，为什么在中国政府的监管会失败呢？这里有几个层面的问题可以探讨。

首先是政府本身并非法治政府。法治政府至少包含两个方面的含义。第一、政府本身要服从法律。这就是人们一直争论不休的“权大还是法大？”的问题。尽管法律是政府制订的，但政府也必须服从自己制订的法律。如果立法者自己不能服从自己制订的法律，那么就出现“权大于法”的现象，法治便是不可能。第二、监管权力不受具有等级性的官僚体制的约束。监管必须是一种权利而非权力。如果监管者的能力取决于其权力的级别，那么监管必然失败，因为如上所说，在这样的情况下，监管就演变成权力游戏。很显然，在这两个方面，中国的监管者几乎面临着不可超越的困难。

其次，政府的范围。中国是广义政府，政府负有较之其他类型政体更大的责任，甚至是无限的责任。在监管方面，就导致了政府什么都管的现象。但一个什么都管的政府，肯定什么都管不好。且不说前面所说的权力和金钱问题，仅仅就监管的成本、时间来说，监管也必然会失败。因为在很多情况下，监管便是“一对一”的监管。

考虑到被监管者是随机的，而政府的监管不是随机的，在很多情况下，就是“十（政府方面）对一（被监管者）”的情况。如果是这样，监管怎样可以持续呢？

再次，广义政府也阻碍了社会力量尤其是专业力量在监管过程中的作用。监管是一个漫长的过程，政府监管只是这一过程中的最后一环。人们可以说，成功的监管首先来自社会的监管和专业的监管，如果社会和专业监管失效了，那么政府必须承担所有的监管责任，那么监管也必须失败。

为什么监管在中国经常失败

社会的监管功能首先来自社会力量之间的互相制衡。就社会力量来说，至少包括如下几类。

一、媒体。媒体被视为是一个独立的权力。即使是在中国，尽管媒体并非是一极，但一旦遭媒体曝光，企业或者个人都会受到直接的、巨大的“惩罚”。而这种“惩罚”便是最有效的监管。

二、企业之间的制衡。这种制衡更重要，来自

于“以恶制恶”逻辑。企业之间存在着竞争，互相竞争的企业都会互相“关切”，紧紧盯着竞争者的作为。因为都是同行，企业之间的关切是极其专业的关切。这也就是英国经济学家亚当斯密的“看不见的手”的逻辑，即自私企业之间的竞争会导致和促进公共利益的出现。

三、专业团体的监管。这里以美国的律师团体为例。律师团体庞大，并且以找到个人、企业和组织的“违法行为”来营生，他们对监管具有莫大的动力。当然，这种监管有优势也有劣势。以美国为例，美国的医药业非常昂贵，其中一个主要原因就是医药业的律师群体的存在，使得这个领域的保险成本非常高。

四、其他非政府组织。今天社会变得越来越复杂，符合复杂社会需要的各种非政府组织也应运而生。尽管非政府组织非常复杂，但它们有意无意也在履行着各种“监管”的责任。

在所有这些之后，才是政府最后的监管。从这个过程来看，也很容易理解为什么在中国监管经常失败。很简单，在中国，这些社会力量都没有成长起来，他们的力量很微弱，甚至是缺失的，因此，政府成为了唯一的监管者，既是第一个也是最后一个监管者。一旦政府成为唯一的监管者，监管必然失败。

尽管每次监管失败之后会处理一批官员，但因为问题的核心并非作为个体的官员，而是体制，如果体制不改进，同样的错误会一直重复下去。

这就需要人们重新思考复杂社会的治理问题。传统上，中国社会贫穷而单一，政府比较容易管理。但现在不一样了，依靠政府单一的力量进行管理，成效一定是一个大问题。问题在于，政府本身没有转型，仍然像治理传统社会那样在治理现代社会。政府仍然是一个“守门员”，既不让社会力量成长起来，更不让社会力量进入监管体系；所有的监管体系只是纸面上的，并且是自上而下，没有办法下沉，无法执行。

再深入一步说，如果要实行真正的法治，就首先必须让社会力量成长起来。法治并非政府写好一部法律之后自己来执行那样简单。社会力量之间的互相制衡、社会力量和政府之间的互相制衡，这既是法治的本质，也是法治能够生效的大社会背景。这又涉及到本栏多次讨论过的国家与社会之间的辩证关系。

一个什么都管但什么都管不好、而社会成长不起来而进行自我管理的国家不是强国家，而是弱国家和弱社会。只有当社会成长起来，有能力进行自我管理，而国家可以从很多方面脱身而专注于其应当管理的领域，那么这个国家便是强国家和强社会。如果以此来探讨，中国的法治还有漫长的路要走。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点