

郑永年专栏

制度“隔离”与中国社会乱象

最近四川成都七中实验学校食品安全事件成为中国的特大社会新闻，在社会各阶层产生了巨大的反响。但这实在是说不上新闻，只是这样的事情再次发生。这些年来不知道已经发生过多少次类似的事件，食品、药物、幼儿园、医院等等很多领域，随时都会发生类似的安全问题。每发生一次，社会就躁动一次，但平息下来之后，人们只能眼睁睁地等待着下一次发生，所不确定的只是不知道下一次会发生在哪里、发生在谁身上。

一旦这样的事件发生了，人们首先想到的是政府的监管问题，认为这是政府监管不严所造成的。的确，监管问题也是这些年政府所强调的。实际上，各级政府都不希望看到这样的事情发生，因为每次发生，有关政府部门就会面临来自社会和上级政府的双重压力。这样的问题如果处理不好，甚至会对政府的治理合法性产生非常负面的影响。

因此，每当这样的事件发生，有关部门都会信誓旦旦地保证做好监管问题，找出该承担责任的人，很多人也受到了相应的惩罚，有被送进监狱的，甚至也有被执行死刑的（尤其是药监领域）。不过，从这些年的经验来看，不管怎样的监管，都显得苍白无力。

监管是出了事情之后的监管，等出了事情再去监管，就比较晚了。通俗地说，监管类似于救火，着火了就自然要去救。但一旦起火了，损失就已经造成了。因此，就需要寻找更深层次的原因，探究为什么监管无效，是否可以在源头上控制甚至防止这样的事情发生。因为谁也不想看到这样的事情发生，如果能够找到源头加以防止，无疑是符合各方利益的。

是什么原因导致现有的监管无效呢？监管在任何一个国家都是难题，没有一个国家可以宣称有完美的监管制度。但中国监管问题的起源具有特殊性，那就是存在着一种可以称之为“制度隔离”的现象，即监管者和普通人民并不在同一个制度体系里面，或者他们表面同处一个制度体系，但被一种制度所隔离。笔者从前称这种现象为“城堡”现象，即中国仍然有太多的特权系统，这些特权系统把监管者和老百姓隔离开来。

长期以来，医疗、教育、住房、食品等领域都存在着特权系统，以至于人们说，除了空气是官员和人民共享的之外，其他的都是官员独享的。除官员以外，有钱人因为有钱，也可以仿效政府制造出自己的特供系统。很显然，无论是国有企业还是大型民企，都有自己不同形式的“特供”系统。这样，留下的或者被特供系统所“抛弃”的便只是普通民众。

在医疗方面，中国盛行的实际上一直是传统类型的“太医制度”。各级领导和官员几乎都有大大小小的属于自己的“太医”。政府系统高级官员消耗着太多的医疗资源，退休官员享受着过度医疗和过度照料，形成穷人帮助特权者的医疗体制。在“太医制度”下，任

何有利于民众的医疗改革就变得不可能，原因很简单，各级官员的健康乃至生命都和“太医”有关，这些“太医”对决策者和权力实施者具有太大的影响，任何理性的医疗改革方案都顶不上“太医们”对掌权者的耳语。

在教育方面，从幼儿园到大学，各级官员都有自己的渠道和方法，能够妥善安排和解决子女就业问题。即使用权力解决不了的事情，也可以用钱来解决，在很多场合都是企业家和商人主动来帮助解决，这尤其表现在出国留学方面。中国官员的工资之低是路人皆知的，但看看哪位官员的小孩不是上的最好最贵的学校？这里面的腐败是不言而喻的。

政府和人民互不信任局面

房地产一直困扰着中国社会，无论是政府还是普通民众。房地产是政府的问题，也是社会的问题，但绝对不是政府官员的问题。因为社会对房地产（天价住房）不满，房地产就成为政府的问题。官员的房地产仍然处于“计划经济”体制之下，即各级政府官员根据级别仍然能够享受官员住房。这些年尽管有变化，但充其量也只是“半商品化”，也就是说官员可以取得非市场价格的住房。

所有这些都表明了，尽管政府官员也和老百姓一样享受着市场经济所带来的利益，但他们无需承担市场经济所带来的任何风险。或者说，他们并不是市场经济的“利益相关者”，而是“利益不相关者”。既然是“利益不相关”，如何希望他们做好对市场的监管呢？设想一下，如果所有官员和普通老百姓一样，都要在市场上购买食品、药物、住房、教育等，他们的监管动力机制肯定和现在的不一样。如果自己也和普通老百姓一样有可能成为市场的受害者，他们就具有了强大的动力去监管市场。

在明了这个问题之后，也比较容易回答如何避免现行监管无效、如何改进监管制度的问题了，那就是废除特权、拆除隔离官员和老百姓的“城墙”。这样做，无论对改善市场经济环境还是对执政党长期执政，都具有重要性。

对市场经济而言，社会的一部分进入市场了，而另一部分却没有进入市场，这不能说是个完全市场经济。进而，没有进入市场的这部分人有巨大的能量来操纵市场，这阻碍了市场的发育。更为重要的是，如上所述，这部分人在从市场获取巨大的好处的同时不用承担市场的风险，这就遏制了市场的“趋善”而张扬了市场的“恶”，并且市场之“恶”是由普通民众来承担的，从而使得社会变得越来越不公平，越来越分化。

从政治上来说，“拆墙”的意义更为深远，就是要解决执政党和人民趋向脱节的问题。执政党和人民脱节是一个普遍的问题，并不是只有中国存在。在1949年建国之后就有所谓的“新阶级”问题。当时，苏联东欧共产主义政党执政之

后，形成了牢不可破的官僚既得利益集团，和普通民众脱节。这个新形成的“官僚既得利益集团”被那里的学者称之为“新阶级”，和之前的基于资本之上的既得利益集团区分开来。

这个“新阶级”便是人民不满的来源。为了在中国防止这种现象的产生，毛泽东就发动了“文化大革命”，反对官僚主义，试图以周期性的“文革”方式（即所谓的“七、八年来一次”）来解决这个问题。不过，“文革”的性质马上发生了变化，演变成领导人之间的权力之争，无论于执政党本身还是于整体社会，“文革”都是一场大灾难。不过，如何使得执政党是人民的一部分而不是人民的“大老爷”，到今天仍然是一个没有解决好大问题。尽管执政党“为人民服务”的宗旨没有发生变化，但并没有落实到具体的体制上。

这些年来，执政党对之也有诸多思考，希望通过各种方式解决这个问题，包括定点人扶贫（“帮扶”）、干部走访、考察、在地方短期居住等。不过，从实际效果来看，这些很难起到有效作用，因为这些最终无一不沦为形式主义，做做样子，干部自己不信，老百姓更不信。这些年，中国社会一直在讨论的“塔西陀陷阱”是有道理的，即政府和人民互不信任的严峻局面。

拆掉城堡废除特权

一个有效的方式就是执政党主动拆掉城堡，废除特权，真正把自己的官员和普通老百姓置于同一个系统上。如果医疗、教育、住房、食品等领域官员和人民是共享的，情况就会彻底改变。利益产生责任，没有利益就没有责任，这是很简单的道理。如果官员变成了市场经济的“利益相关者”，他们就会想方设法去监管市场。

即使在西方发达资本主义国家，“市场面前人人平等”也是保证社会公平的一个重要原则，至少在理论上如此。在这些国家，往往市场原教旨主义盛行，市场决定一切是否合理。无论是官员还是资本本身，都是用市场来论证其所享受的利益的合理性。但很显然，有钱有势者和无钱无势者在市场经济的地位是大不一样的。尽管两者都面临市场，但防范市场之“恶”的能力是不一样的。这也造成了今天西方所见到的不平等。

不过，西方国家通过几种方法来防范社会的高度不满和社会的不稳定。第一，淡化政治权力而强化市场力量，使得多数老百姓即使有怨恨也归结于市场而非政治。第二，保证市场的开放性，人们通过努力可以往市场的顶端爬，从而提高自身规避市场之“恶”的能力。第三，民主对权力和资本的制约。因为官员是老百姓选举的，选举把官员和人民关联起来。老百姓对市场的不满在一定程度上可以通过民主来缓解。官员的合法性来自选票，为了选票，政府就必须对市场进行监管，防止市场对社会过度行“恶”。

更为重要的是，民主产生以来

大大促进了福利制度的进步。福利制度的产生和民主制度并没有什么大的关联，最初的福利制度仅仅是资本花钱买（社会）稳定。但福利制度的改进则是民主制度的功劳。尽管今天西方一些国家走向了过度的福利，使得福利制度很难可持续发展，但从社会的角度来看，福利制度则是保证了社会底层的基本生存和发展权利，防止社会的过度分化。

新加坡则在西方之外创造了一个能够消除官员和民众之间“城墙”的有效模式。尽管新加坡官员的薪水很高，但官员所有的需要都要从市场获取，他们没有任何特供系统。官员可以用“钱”从市场上获得较好的服务（医疗、住房、教育等），但因为没有特供系统，官员就会尽职尽责去监管市场。新加坡并没有像西方那样的多党制，尽管存在很多反对党，但从来没有发生过政党轮替。不过，那么多年下来，新加坡从来没有发生过西方早期频发的食品药品安全问题，也没有发生过当代中国那样的食物药物安全问题。新加坡模式背后的逻辑值得人们深刻思考。

中共十八大以来，中国在反腐败方面取得了巨大的成就。到今天，“八项规定”等深入社会，不仅为普通民众所欢迎，而且官员本身也是接受的。不过，反腐败还是在党政体制之内，迄今为止所出台的诸多制度机制，都是为了预防和减少体制内腐败。尽管反腐败制度建设很重要，对体制外的社会也产生了积极的影响，但还没有解决好上述更为根本的问题，即执政党政府与社会的脱节问题。较之其他执政党，中国共产党在这方面努力不少，例如建设一个群众性政党、政党深入社会的各个角落、坚持走群众路线等等。

不过，无论是苏联东欧的经验还是中共本身的经验都表明，只要存在着各种特权系统，执政党和社会必然就会有体制上的“隔离”。这种“隔离”一旦变得牢不可破，体制内外的对立就会变得不可避免，更不用说互相不信任了。就执政党的长远利益来看，废除“隔离”制度势在必行，但这是否会成为执政党建设和执政党反腐败的新战场，需要拭目以待。

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