

郑永年专栏

疫情与中国治理制度

很多社会，一旦遇到类似2003年沙斯或今天2019冠状病毒那样的大规模疫情，都会出现严峻的社会治理问题。尽管人们盼望理性，但理性在疫情发生时往往变得非常难得，甚至不可能，因为疫情导致大规模的心理恐慌。这个时候，政府部门必然会采取一些特殊或额外的举措，这些举措往往会被从不同角度加以指责。

但如果政府部门不采取特殊举措，惊恐的人就会自发地采取这些举措，甚至采取更为极端的措施。这些非寻常或极端的举措是否有效已经不是问题的关键，因为在很多人看来，有比没有好，至少满足一种心理的需要。

如果说一旦出现疫情，这种极端行为不可避免，那么在日常和一般的制度设计中，就必须考虑到类似特殊情形的出现，以便减少甚至避免极端举措的使用。人类的制度实践已经使得一种科学的制度设计成为可能。就中国来说，这涉及诸多方面的制度设计问题。

首先是中央与地方的关系问题。在中国的单一制体制下，理论上说，地方政府的权力来自上级政府的“授权”；或者说，从法理看，地方政府只是中央政府的派出机构，而非独立于中央的机构。但在权力操作层面，无论是中央还是地方，很难根据理论和法律规定来行为，因为如果完全根据理论和法律来行为，就会出现很多问题，导致治理危机。

中央和地方的关系理论上表现为委托者和代理者的关系，但两者的关系并非简单的授权关系，因为代理者（地方政府）对事物有自己的考量，其行为会出现和中央（委托者）不一致的情况。因此，中央政府要设计一些制度规则，使得两者保持一致。这样做有其积极的一面，也有负面的地方。积极之处在于保持了法律和政策的一致性，负面之处就是忽视了地方差异，使得法律和政策难以落实下去。

再者，单一制国家假定地方政府只是执行者，而不是决策者。事实上，地方政府也是一级政府，并非仅仅是中央的代理。有很多方面需要地方官员的直接决策，而非简单地等待和听从中央的决策。如果太过于集权，中央政府就会面临信息收集、信息传递的时间、中央官员对信息的判断等问题。

更重要的是，即使中央政府获得完整的地方信息，决策时也要考虑到全社会的利益。这里涉及局部和整体的关系。一条信息在中央层面的公布会不会造成全社会的惊恐？要不要将此信息发布为一个全国性的“新闻”，抑或控制在局部地区发布？这些都是必须考虑的。这种多因素的考虑和决策需要时间，所以在实际层面往往拖延了信息的发布和传播。

冠状病毒的扩散就说明了这一点。武汉市长辩护说没有瞒报信息，而是根据法律和政府规定发布的。但即使没有故意瞒报，在普通百姓看来，已经造成瞒报的实际效果，导致社会的恐慌。疫情和其他事件不一样，因为涉及整个社会，无论哪一级政府都很难通过内部运作来解决问题。

须以制度安排来解决疫情

其次是地方政府与社会的问题。在疫情问题上，地方政府首先面临的问题是有无独立的决策权。地方受制于各种制度和法律因素，并且夹在中央和地方社会之间，在决策方面权

力有限，决策与不决策都必须承担风险。地方的授权来自上级，但也面临来自当地社会的直接压力。如果仅仅“唯上”，出了问题就会面临社会的压力，而来自社会的压力大到一定程度，同样会引来中央政府的问责；另

一方面，如果直接向社会负责，表明地方政府首先必须考虑地方的利益，而在一定程度上“忽视”全局利益，这又会面临来自上级的压力。可以看到，推迟发布信息、少报、瞒报等现象都在这样一个行为逻辑过程中产生，有其必然性。

经验地看，这不仅是中国的问题，也是很多国家都面临的问题，必须通过很多制度安排来解决。单一制体制下存在的问题，可以借用一些联邦体制的方法。实际上，中国在很长一段时间里曾经实施“行为联邦”的方法。“行为联邦”不是西方那种宪政或法理上的联邦，而是具体操作或政策设计和执行行为上的联邦，它满足了单一制体制集权但在很多方面又必须分权的需要。

在行为联邦体制下，一些领域由中央政府统筹，中央权力一竿子插到底，深入各个地方，便于中央政府直接收集和处理信息，并在此基础上作出科学决策。在另外一些领域，中央干脆就完全授权地方，让地方政府来决策和执行。尽管“行为联邦”这种非制度化的特征，给单一制体制下的中央地方关系带来弹性，但也阻碍了中央地方关系的制度化发展。

从国际层面来看，二战以来，从前非常分权的联邦体制呈现出越来越集权的现象，表明中央（联邦）政府在当代社会所承担的功能和责任越来越多。中央政府的权力不仅仅限制在传统的外交和军事领域，也几乎涉及政治经济社会的各个重要方面，包括财政、金融、社会保障、公共卫生等。

因此，中国的选择有二，要么授权地方，要么完全集权到中央。授权地方表明要在法律和制度上给地方高度自主的决策权和执行权。在地方能力不足的情况下，可以求助于中央政府。完全集中中央意味着中央政府要在各个地方设立直接属于自己的机构，一切都由中央政府来统筹，中央权力直接深入地方。

也就是说，这些中央机构和地方政府没有任何关系，直接由中央机构收集、处理信息和决策。中央政府也可动用当地或其他地方的力量来执行。要这样做，就必须改变目前单一制下的一些制度安排，一方面进行选择性集权，把一些被视为具有全国性意义的权力集中上来，重组中央权力的组织体系；另一方面进行选择性分权，把一些被视为只具有地方意义的权力全部下放给地方，让地方担负全部责任。

保证“非授权”权力

第三是专业人员的角色。在疫情领域，这里主要指医生和其他专业人员的权力。专业或广义上的知识权力属于“非授权”的权力，因为尽管专业人员并不是政府的一部分，但他们具有巨大的社会影响力。这里有几个问题要处理。第一是专业人员的独立性，制度必须保障他们只是从专业出发而决策或判断，不是出于任何其他目的作判断。第二，制度也必须保障他们能够在决策与执行过程中具有实质的权力。

在民主社会，“非授权”的权力

经常被质疑，因为这种权力来自知识和经验，而非选票。实际上，在治理当代复杂社会过程中，这种权力不仅客观存在，而且正变得越来越重要，有些时候甚至发挥比政治权力更大的社会影响力。

在类似沙斯和冠状病毒等医学领域，社会对专家的信任度会远远高于对政治人物的信任度。当然，知识的权力不仅仅限于医学领域，在很多其他领域都是这样的，中央银行的独立性也是另外一个典型的例子。在很大程度上说，离开了知识的权力，现代社会的治理就寸步难行。

或者说，在现代社会，没有知识含量的权力就不能被称为权力。这也就是为什么在当代世界，传统意义上的政治权力的行使越来越困难的主要原因。要充分发挥专业人士的作用，行使好专业的知识权力，就必须处理好正式系统的政治权力（或者正式授权的权力）与“非授权”的知识权力的关系。专业权力如果没有足够的制度空间，行使起来会非常困难，也会遭遇巨大的政治风险。

同时，也要看到知识权力的性质是多元的，因为知识本身是开放的，专家不可能只有一种意见，大家从不同的角度发表意见。专家从专业和职业道德发表意见，而不是从任何其他的考量发表意见，这种多元性不仅不会造成矛盾（对同一件事物的不同看法），反而会形成一种知识间的互相制衡，从而减少甚至避免知识上的错误。

第四是社会（包括社会组织、宗教组织和企业家群体）的角色。因为现代社会的复杂性，社会组织或社会力量在社会治理过程中的作用越来越大。从全球范围来看，自二战以来，非政府组织得到快速的发展。这不是因为人们所说的“政治参与”的需要，而是现代社会运作的内在需要。很多非政府组织并没有任何政治性，也没有政治参与的需求和意向，而是专注于提供社会服务。

应对疫情的社会力量

就疫情的社会治理来说，社会力量的作用不言自明。疫情具有高度的社会性，社会组织本来就是社会的一部分，具有很大的能力收集真实的信息。应当说，社会系统的存在和运作，与正式系统并不矛盾，如果后者把前者视为“帮手”的话。社会力量在提供服务方面的功能表现得更为突出。一般说来，政府的对口单位还是政府或地方组织，但非政府组织对口的是社会，甚至是社会的个体。点对点（P2P）的方式很难在政府系统中实现，对非政府组织来说则不难。在互联网和社交媒体时代，社会组织在提供这种个性化服务过程中的作用越来越强。

不过，非政府组织在应付危机过程中的角色也应当得到监督。人们不能简单地认为，所有的非政府组织都是“行善”的，因为即使在灾难面前也会有人“行恶”。避免社会力量“行恶”可以通过控制来实现。一是通过政府系统特别是法的监管和规制，二是通过社会力量本来就是多元的特点，实现它们之间的互相监督和制衡。

社会力量之间的互相制衡和监督，甚至比政府的监督更为重要，原因很简单，社会力量比政府更能深入民间，更了解民情。在这次冠状病毒扩散过程中，社会力量和非政府组织在这方面的作用出现了很多问题，甚

至是缺位的，主要是和正式系统之间的矛盾，例如非政府组织经常得不到正式系统的“授权”而可以作为。和专业人士群体一样，社会组织是否可以获得“非授权”的权力，而在其中扮演一个更为重要的角色呢？客观上的需要已经显现出来，但没有反映在各种制度安排上。上次沙斯之后，人们把重点放在公共卫生的正式系统建设上，而没有把非政府组织系统考虑在内。实际上，沙斯之后，中国非政府组织成长很快，尤其在经济发达的地区。但后来非政府组织的发展戛然而止，因为人们对非政府组织做了过度政治化的解读。不管人们喜欢与否，如果不能把社会力量纳入社会治理的大系统，任何社会治理都会出现缺口。

除了这些客观的制度安排，疫情非常时期的官员任用极为关键。制度是人使用的，是人活动的舞台，所以官员的素质和类型非常重要。同样一个制度平台，不同的人使用会产生全然不同的效果。今天人们怀念沙斯期间那些活跃在制度平台上的官员，并不是因为当时的平台比今天的好，而是因为那时的官员比现在的更有作为。

这就必须在疫情期间组建一个既具有专业知识水平，又能有所作为的任务团队，并且能够得到充分的授权。这样一个团队的重要性不仅是其解决问题的能力，更重要的是其能够给予社会信心，相信困难终究会过去。在疫情时期，社会对政府的信任比什么都重要。如果能够结合专家知识的权力和这个特殊任务团队的权力，无论对遏制疫情还是稳定社会，必然会带来超乎预期的效果。

不管怎么说，治理疫情期间的社会是一个综合的制度和政策工程。对现代复杂社会的治理不能简单用集权或分权来概括。人们必须寻求一种可以结合集权和分权的体制，既需要高度的中央集权，因为疫情涉及整个社会，又需要高度的地方自治，因为治理的对象是具体的地方社会。

互联网和社交媒体的广泛使用、人口的大规模流动、大城市化等因素，更是在呼吁兼具集权与分权的复合型治理体制的出现。在这个体制内，人人都是利益相关者，人人都有一份责任来维护好的公共品（public goods），而避免坏的公共品（public bads）。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所教授
文章仅代表个人观点