

郑永年专栏

# 冠病引发的集权和分权之争

2019冠状病毒疾病疫情的发生和扩散，引发了人们对中国治理体制的大争论。

在一端，人们对中国举国体制的有效性感到惊讶，认为很少有国家能够像中国那样，作如此大规模的举国动员来应付大规模的疫情。另一端，很多人把疫情扩散的根源指向中国的集权制度，尤其是近年来中央政府所实施的有效集权，认为无论是地方政府早期对疫情的瞒报、抗疫不力还是过度的言论控制，或者社会力量缺少有效的参与，全都是体制所造成的。疫情的大规模扩散表明中国治理体制的失败。

争论的焦点无疑就是集权和分权。但如果深入考察中国治理体制的运作，无论是赞成集权的体制还是赞成分权的体制，很多观点实际上都有待斟酌。就疫情而言，首先须强调的是病毒的出现与体制没有直接的关系。古今中外，任何体制下都会出现病毒，病毒的传播不分国家、国界和种族，一部人类历史就是与病毒斗争的历史。

但体制同病毒的扩散或控制有关，即一个体制是否有能力遏制病毒的传播。其次，没有一个体制是十全十美的。大规模疫情的暴发对任何一个国家、任何一个体制都是挑战，任何政府都需要时间来动员资源应付。不管制度如何完美，挑战总是存在的。从这个意义上说，全盘否定或全盘肯定一个体制都不符合实际。

如果根据分权的观点，问题就是：如果中国的体制是分权的，是否可以避免冠状病毒的扩散？或者说，这次病毒的扩散是否和近年来的集权相关？答案也是否定的。2003年的体制较之今天的体制更为分权，当时各地方经历着互相竞争的状态，但沙斯还是扩散了。分权论者强调信息收集和资源匹配等方面来论证分权的重要性，认为地方政府必须拥有足够的资源和信息来治理地方。

一方面，较之地方政府，中央政府没有足够的力量来收集和处理地方信息，所以很难理性决策；另一方面，如果地方政府没有足够的权力来处置信息，也就很难理性决策。因此，无论是资源还是信息处理的权力都要下放。

这种观点很显然具有强烈的经济主义性质；或者说，仅仅是从经济发展的动力机制来构建权力分配模型。类似这样的观点即使用来讨论地方经济发展和社会治理，也有待商榷。这个观点盛行于1980年代的中国，因为当时就是通过激进的分权来获得发展的。但1990年代初从实行“分税制”开始集权，因为像中国这种地方差异那么大的国家，如果每一个地方都以自己的方式追求发展，中央政府的权力必然衰落，最终对国家统一构成挑战。如果把分权的观点应用到抗疫这样的领域，更成问题。

实际上，在市场国家化和全球化，人员自由流动的时代，再用传统的分权概念去讨论抗疫，已经变得毫无意义。原因很简单，市场化和流动性表明疫情必然是全国性的，甚至是全球性的。如果说大量关乎社会经济发展和社会治理方面的权力必须下放，但绝不是公共卫生方面的。因为人员在全社会的流动，这方面的权力应当属于国家。

在疫情发展过程中，信息公开与否与集权没有矛盾。分权不见得有利于信息的公开。在中国的体制环境中，分权意味着信息的地方化。信息的公开实际

上和集权是成正比的，或者说，中央集权有利于信息向全国公开；如果信息没有公开，是体制其他方面的原因，和中央集权没有关系。

## 分权利弊和集权过度

问题在于，中国是否集权过度了？这个问题须具体分析。简单地说，中国的集权仅仅表现在政治上，而其他很多方面仍然是过度分权，甚至表现为“封建”性质。政治集权表现在组织（干部管理尤其是地方人事任命）、意识形态、军队和外交等方面，但经济上仍然是分权的。1990年代初建立的国税局象征着中央的权力，但近年来又和地方税务合并起来。社会公共服务方面则过于分权，几乎覆盖了包括社会保障、医疗、公共卫生、教育、公共住房等所有方面。

尽管有政治领域的集权，但因为其他领域仍然过度分权，所以一旦危机来临，很容易造成各自为政的局面。这个现象充分表现在这次冠病扩散过程中的地方行为上，各地方到处堵路、拦人、抢东西等各种过度的举措，使得从外界看中国仍然类似“封建”，而不像现代国家。

就其本质来说，所有现代国家都是中央集权的。近代国家形式先从欧洲产生，主要表现为两种类型的国家建设，即民族国家（nation state）建设和中央国家（national state）建设，后者甚至较之前者更为重要。自近代以来，集权变成所有国家的大趋势。以美国为例，从早期的邦联到后来的联邦制是集权；二战以来，联邦政府的权力越来越大，而州政府的权力越来越小。集权是必然的大趋势，因为随着公民的出现，越来越多的方面需要国家层面来统筹，尤其是公共服务方面。

因为只有政治领域的集权，而社会经济等其他领域过于分权，中国表现出“行为联邦制”特征。正是因为社会经济领域的过度分权，中央政府需要更多的政治集权来弥补其权力资源的不足。改革开放以来，为了促进经济发展，在大部分社会领域进行了市场化和货币化的改革，包括社会保障、医疗、公共卫生、教育、公共住房等领域，这些领域成为经济领域，并且往往演变成经济增长的动力。

在现代国家，所有这些领域是中央权力的资源。在中国，中央政府很难从这些领域获取权力。中央在这些领域没有权力，社会也成了牺牲品。直到今天，在很大程度上说，中国只有“市民”，而没有“公民”，原因很简单，几乎在所有这些领域的统筹只限“市”这一级。没有一个省份实现了省统筹，更不用说国家层面的统筹了。

## 中央集权制的问题

今天的中央集权制的问题到底在哪里？不仅学者纷纷指向官僚主义和形式主义，中国官方本身也在严厉谴责官僚主义和形式主义。应当说，诚如德国社会学家韦伯（Max Weber）所指出的，只要官僚机构存在，一定程度的官僚主义和形式主义（如填表和其他形式的文字记录）不可避免。人们对现存体制的不满，就是因为官僚主义和形式主义过度了，超出了人们可以接受的程度。

这里的主要原因在于，很多年来，中国已经形成一个倒三角的金字塔治理

结构。在这个结构里，官多民少，指挥的人多，干活的人少。人们所说的过度的填表行为就是这样造成的，上级要求下级填表，“指挥的人”要求“干活的人”填表。

也就是说，官僚主义和形式主义只是结果，体制才是根源，至少表现在如下几个方面。第一，一个正常的官僚系统应该是金字塔形的，但中国倒过来了，导致权力重心上移，而真正负责社会治理的一线官员少得可怜，到了街道这一级，官员则屈指可数了。倒金字塔形官僚机构的缺陷，在这次疫情治理过程中得到充分的体现。上级官员骂下级官员很痛快，但问题在于基层没有足够的官员干活。第二，中间层过多，不仅造成信息沟通的变形，甚至阻隔了有效的信息沟通，更会导致政策执行的变形。举例来说，新加坡580万人口，但只有一级政府。

在中国，同样规模的一个城市则大多是三级半政府。中国历史数千年，直到民国仍然是三级政府（县级政府是基层政府了）。在毛泽东时代，地区一级仍然是省政府的派出机构。改革开放以来，政府层级增加了多少？越改革，层级越多；越改革，基层政府就越小。

第三，决策权的民主化和科学化。中共十八大之后，因为反腐败、顶层设计、全面深化改革的需要，对决策权进行了集中。应当说，决策权集中是必要的。不过，也要强化决策权民主化和科学化。十八大之后，中央官僚机构出台了大量的政策，但一些政策缺少民主程序，缺少科学论证，执行起来成为问题，到了下面就演变成形式主义。

第四，监察权的规范化。监察权从汉朝到晚清存在了2000多年。中共十九大根据十八大之后各地的试验重新确立了监察权，这是一项基本国家政治制度的改革，意义非凡。

## 监察目标和执行难度

不过，新确立的监察权还须完善和规范。很多问题还有待回答，包括什么是须要监察的？什么是不应当监察的？什么是中央（或者上级）监察的？什么应当由地方来监察？历史上也曾经发生像今天那样监察权不规范的现象。当监察权的唯一目标是找出执行权的毛病，那总是有可能找出毛病的。

如果为了找毛病而找毛病，监察权就有可能演变成“内部反对派”，为了反对而反对；如果这样，执行权就很难行使，官僚机构自然会出现“不作为”和懒政现象。

因此，今天人们很难再用简单的集权和分权来讨论中国体制的改革问题。在很多方面，中国需要进一步的集权，实现从各种具有变通的封建性质的体制，向真正现代中央集权国家体制转型。疫情期间，各自为政的局面令人想起历史上一而再、再而三发生的“分”的局面。

尽管人们很难想象今天会重复封建割据的时代，但因为过度分权导致的封建行为则是现实的。进一步集权的需要尤其表现在社会服务领域。和其他现代国家一样，真正的中央集权的实现，有赖于社会服务统筹层级提高到中央一级，这样才有可能把今天的“市民”转化成为现代国家的“公民”。这些领域的中央集权有助

于减轻政治领域集权的程度，因为中央政府可以从提供社会服务方面获取其执政权力资源。

就分权来说，不仅要处理好中央和地方关系，更要处理好政府与市场、政府与社会的关系。就中央地方关系来说，首先要改变的就是倒金字塔形的官僚等级体制。这就必须大量减少中间层官僚机构，减少上级机构的官僚数量，把大量的干部置于一线。这样政权的重心才会向基层倾斜，等金字塔形的官僚秩序出现了，社会就可以得到有效的治理。

## 向市场和社会分权

更为重要的是要向市场分权，向社会分权。向市场分权是十八大三中全会的改革方案的主题，因为当时确定了“市场起决定性作用，政府起更好的作用”的改革原则。向市场分权”近来因为各种因素，例如有企业的扩张、中美贸易冲突、民营企业转型升级的困难等，遇到了极大的阻力。

而向社会分权的情况更不容乐观。向社会领域的分权在十八大之前的很长一段时间得到了实现。至少在当时的广东、浙江等经济发达地区，社会组织获得实质的空间和权力。但之后，因为没有处理好社会和政府之间的关系，向社会分权没有能继续下去，导致今天的局面。

实际上，政府也要在向市场分权方面扮演一个重要角色，那就是通过向社会分权，培养具有责任感的公民。如果不能通过向社会分权来培养具有责任感的公民，政府就必须承担本来应当可以让社会来承担的责任，造成政府负担过重的现象。这明显表现在今天人们大声疾呼的“言论自由”上。

现实地说，社会需要自由，没有一个社会不想要自由，但自由是一种责任。如果社会成员没有社会责任感，社会自由很容易走向无政府，或者是相反，即更多的控制。这里，“政府起到更好的作用”可以表述为通过赋权社会培养公民责任，从而实现从政治控制社会行为转向法律规制社会行为。

无论从哪个角度来看，简单的集权和分权思路已经远远满足不了中国治理制度建设的需要，因为中国面临的现实是应该集中的没有集中起来，而应该分权的没有分权下去。因此，未来的改革必然涉及选择性集权和选择性分权两个方面。对像中国那样的大国来说，一种能够结合集权和分权的体制才是有效的体制。

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