

时事透视 吴木奎

中国模式是否更优？

冠状病毒疫情暴露出的公共治理问题是棘手的。现在中国和美国的许多公共治理的争议，都是同中央和地方关系密切相关。美国联邦政府的首长与州长之间的冲突现在正在进行中。比如现在各州解封的步骤与措施，跟联邦政府的想法不一致，虽然从管理权限上来说，公共卫生是州政府的权限。

更早之前，为了有效抗疫，美国一些州从其他国家特别是中国进口一些口罩，他们担心联邦政府会截留物资，一方面在购买时不透露是哪个州采购的货物，有些州更调动当地警察来保护货物的顺利运送。州与州之间也互相调剂医疗物资，这也是在没有联邦政府的祝福之下进行的。

当然在联邦和州之间纷争不断的情况下，政府的一些采购和财政使用规则没有得到切实遵守，比如政府采购的透明性原则；在极端情形下，一些采购个案是失败的。用纳税人的钱购买医疗物资却陷入骗局，这些事情若发生于平时，是不可思议的。

在冠状病毒疫情应对中，中国的中央地方关系是否表现更好？在紧急动员的情况下，中国的中央地方关系确实值得肯定。第一、疫情中的制度调整能力。比如病毒检测和公开的权限。在冠状病毒疫情发生的早期，病例公布和救治都是受到质疑的。原因之一就在于病毒检测的权限过于“中央化”。

之前地方层面的疾病预防控制中心采样后，送到国家疾病预防控制中心检测，前后耗时，延误治疗的“黄金时期”，而且还被公众批评。因此，中国政府在很短时间内，将权力下放到地市级疾控中心。

第二、疫情中的协作和动员能力。除了中央层面的行政和专家支援之外，省级政府的医疗团队的协助也非常重要。横向政府间关系一直在中国的公共危机应对中起到很大作用，比如四川汶川地震发生后，当时各省都在本地财政科目中单列了汶川灾后恢复重建开支。这次冠状病毒互助方面更是有效。在横向政府间协作的安排下，大量的医疗人员进驻湖北。

根据媒体报道，一些曾应对沙斯的广东医疗团队加入湖北的冠状病毒治疗，很大程度上改善了当地医疗机构处理疫情的操作流程和效率，这为后续降低死亡率起到正面的作用。2月17日，新华社报道，在中央政府的安排下，全国共有19省份派出医护团队到湖北支援除武汉市外的16个市州（林区）。这些包括重庆市、黑龙江省支援孝感市，山东省、湖南省支援黄冈市，江西省支援随州市，广东省、海南省支援荆州市等。

在应对冠状病毒疫情中，这套横向转移支付的机制变得更加成熟。中国横向政府间制度化的互助，是许多面积较大的国家可以学习的地方。当然，下文会分析，目前的中央政府主导下的横向政府间关系

的特点，也引发了许多问题。

在更广泛和更深远的层面上，中国的中央地方关系已经到了须要认真检讨的地步；冠状病毒疫情应对时暴露出来的问题很多，遗憾的是事后没有系统性的反思和制度改进。毛泽东说过：“有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。我们不能像苏联那样，把什么都集中到中央，把地方卡得死死的，一点机动权也没有。”

过去几年，“两个积极性”主要表现为中央的积极性，地方的各种创新和实验，不能说完全没有，但难以同过去“百花齐放”相提并论。特别是在冠状病毒疫情中，地方“积极性”和责任的“主人翁精神”是受到考验的。地方官员觉得既然动辄得咎，为何还要主动作为？不如等上级下令再说，当然这也包括隐瞒疫情。一开始许多人猜测武汉是不敢隐瞒疫情，特别是2003年沙斯教训之后，事实上某种程度上隐瞒还一直存在；若此中央地方体制不改变，今后也很难保证不再重演。

第一、从地方政府卸责到中央地方政府共同卸责。疫情开始时，指责地方官的声音此起彼伏。当时有一种声音认为，应该尽快追究武汉市政府领导班子的责任。作为中央地方关系的观察者，笔者很难相信疫情前期的一些乱象，都是地方政府的责任。特别是2003年沙斯疫情之后，公共卫生的防疫体系应该是相对健全。

而且随着公共行政的电子化，中央政府有更多渠道了解地方信息。信息不对称并不是当前中央地方关系的最大问题。之后，1月27日武汉市长周先旺接受央视采访时谈及“披露不及时”的时候，间接“披露”了中央知情的信息。

他说，“对于披露不及时，希望大家理解，它是传染病，传染病有传染病防治法，要依法披露，作为地方政府，我获得信息之后，须要获得授权之后才能披露，这一点在当时不被理解。后来特别是元月20日，国务院召开常务会议，确定了这个病作为乙类传染病，并进行甲类传染病的管理，而且要求属地负责，从这之后，我们认为我们的工作就主动多了。”

从武汉市长的谈话中可以确认，不论是何种原因导致“披露不及时”，中央和地方政府是有共同责任的。在这种情况下，中央和地方应该共同承担责任，这才会解决一些官员的问责和诚信问题，也会提高政府的公信力。2003年沙斯发生时，中央和地方都有官员问责下台。

第二、从政府间协作到政府间冲突。中国的地方政府间的协作是广泛存在的。比如张德江在广东主政时，推动泛珠三角区域（9+2）合作，解决了一些政府间协作的问题。现在各类城市间协作也是

数量较多；不过，近年来影响力比较大的却是中央政府推动的政府间合作，比如粤港澳大湾区的规划与发展。在中央政府越来越多主动介入地方协作之后，地方政府之间协作特别是纠纷解决的内在动力受到削弱。

比如在疫情缓和之后的人员流动方面，地方政府本来有充分的时间和空间商谈，不过从一些零星案件可以看出，横向政府间自我协调的无力。被媒体广泛报道的例子，就是湖北黄梅县与江西九江市的交界处发生的警民冲突。在湖北解禁之后，湖北黄梅人需要过桥进入九江搭乘火车前往复工地点。而九江地方政府和民众对湖北人是否带“病毒”入境比较担心，这些误解引发了一场冲突。最后的结局是上级政府介入，地方官被免职和问责。

虽然这时候也可以看到中央政府的英明果断，不过，许多地方政府之前应该就可以推动建立纠纷解决的机制；凭着地方知识和地方领导个人协调能力，相信中国地方政府间协调解事宜，可以有几十种甚至上百种版本，中央政府还可以推广其中的几种。现在的情况是，地方政府要么等待中央的指令，要么任由民间自发解决（上述的警民冲突就有可能发生）。

发挥地方政府积极性，在一个幅员辽阔、地方经济文化差异大的国家，是至为关键的公共治理问题。在改革开放前，毛泽东强调既讲“北京话”、又讲“地方话”。在中华人民共和国70年的中央地

方关系各种摇摆中，现在是相对“中央化”的年代。随着民众对公共服务要求的提高，“英明”的中央政府总是可以解决一些地方官所造成的“局部”困境，反复循环，“讲北京话”更有正当理由了。

此外干部人事任免方面，越来越多中央官被任命为地方大员。2013年7月，《南华早报》的文章就观察到，地方官中有中央政府工作背景的越来越多。近几年的情况更是如此。笔者一篇近作就观察到，相比于中央下派的官员，本地成长的地方大员（主要指省委书记、省长）更为重视教育等公共服务；而中央官更重视经济增长等比较容易被外界注意的指标。

笔者之前在《联合早报》的文章《财税体制改革促中国式“进步时代”？》，提出中国应该学习一些中央地方管理的先进经验（比如德国、加拿大等国），在中央层面引入一个央地关系委员会。

目前来看，在最理想的情形下，央地关系委员会作为全国人大常委会常务委员会下的常设机构，来酝酿和讨论央地制度建设；一些讨论可以向媒体和公众开放。从长远来看，只有一些根本性的政府间关系的制度建设，才有助于推进中央和地方两个“积极性”，这也会给各国政府间管理提供经验。

作者是新加坡国立大学李光耀公共政策学院副教授