

很多社会，一旦遇到类似2003年沙斯或者今天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者额外的举措，而这些举措往往会被人从不同角度指责。

但如果政府部门不采取特殊举措，惊恐的人们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”；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的规定来行为，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之间的关系，但两者之间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。中央政府因此要设计一些制度规则，使得两者保持一致。但这样做有其积极的一面，也有负面的地方。

积极的地方在于保持了法律和政策的一致性，负面的地方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。但事实上，地方政府也是一级政府，并非仅仅是中央的代理。有很多地方须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。

更为重要的是，即使中央政府获得了完整的地方信息，其决策时也要考虑到全社会的利益。这里涉及局部和整体之间的关系。一条信息在中央层面的公布，会不会造成全社会的惊恐？要不要把此信息成为一个全国性的“新闻”，抑或控制在局部地区发布？这些都是必须考虑的。因为这种多因素的考虑和决策需要时间，因此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。武汉市长辩称说没有瞒报信息，而是根据法律和政府规定发布的。但即使是没有故意瞒报，在普通百姓看来，已经造成了瞒报的实际效果，导致了社会的恐慌。疫情这样的事件和其他事件不一

郑永年专栏

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。

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，这样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。

#### 制度安排来解决问题

这不仅是中国的问题，也是很多国家都面临的问题，必须制定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，中国在很长时间里曾经实施“行为联邦”的方法。“行为联邦”不是西方的那种宪政或者法理上的联邦，而是具体操作或者政策设计和执行行为上的联邦，它满足了单一制体制集权，但在很多方面又须要分权。

在行为联邦体制下，在一些领域，由中央政府来统筹，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信息、处理信息，并在此基础上作出科学决策。但在另外一些领域，中央干脆就完全授权地方，让地方政府来决策和执行。

不过，尽管“行为联邦”这种非制度化特征，给单一制体制下的中央地方关系带来了弹性，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，而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，要不授权地方，要不完全集权到中央。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。而完全集中中央，意味着中央政府要在各个地方设立直接属于自己的机构，所有一切都由中央政府来统筹，中央权力直接深入地方。

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者其他地方的力量来执行。要这样做，就必须改变目前一些单一制下的制

## 疫情与中国治理制度

度安排，一方面进行选择集权，把一些被视为是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；另一方面进行选择分权，把一些被视为是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。

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。专业或者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者判断，而不是出于任何其他目的；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性的权力。

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”。但实际上，在治理当代复杂社会过程中，这种权力不仅客观存在，而且正在变得越来越重要，有些时候发挥着甚至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”的知识权力之间的关系。

专业权力如果没有足够的制度空间，行使起来会非常困难，并且也会遭遇巨大的政治风险。但同时，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，大家从不同的角度出发来发表意见。只要专家从专业和职业道德出发来发表意见，而不是从任何其他的考虑出发来发表意见，这种多元性不仅不会造成矛盾（对同一事物的不同看法），反而会形成一种知识间的互相制衡情况，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，社会组织或者社会力量在社会治理过程中的作用越来越大。从全球范围内来看，自二战以来，非政府组织得到了快速的发展。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。

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。应该说，社会系统的存在和运作，和正式系统并非矛盾，如果后者把前者视为是“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者地方组织，但非政府组织对口的是社会，甚至是社会的个体。P2P（个人对个人）的方式很难在政府系统中实现，而对非政府组织来说并不难。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甚。

#### 监督非政府组织应付危机角色

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。人们并不能简单地认为，所有的非政府组织都是“行善”的，即使在灾难面前也会有人“行恶”。避免社会力量“行恶”是可以得到控制的，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，甚至比政府方面的监督更为重要，原因很简单，社会力量比政府更能深入民间，更了解民情。在这次冠病扩散过程中，社会力量和地方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，而在其中扮演更为重要的角色呢？客观上的需要已经显现出来，但并没有反映在各种制度安排上。上次沙斯疫情发生之后，人们把重点放在公共健康的正式系统建设上，而没有把非政府组织系统考虑在内。

实际上，沙斯疫情之后，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嘎然而止，因为人们对非政府组织做了过度政治化的解读。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之外，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，因此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，但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。

这就须要在疫情期间，组建一个既具有专业知识水平又能够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者分权来概括。人们须要寻求一种可以结合集权和分权的体制。既须要高度的中央集权，因为疫情涉及整个社会；但又须要高度的地方自治，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、人口的大规模流动、大城市化等因素，更是在呼吁着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，人人都有了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