



首页 → 学术文章 → 经济伦理

秦 晖：改革：打造天平，还是喂养“尺蠖”

2005年中国改革进程中最大的事件，大概就是关于“医疗体制改革基本不成功”的报告引发的大讨论了。这场讨论很快从卫生领域扩展到教育、环境保护等公共服务部门，引起了关于“公共品供给危机”的担忧。许多人把问题归咎于所谓“过分市场化”的错误，并把纠正这种错误与所谓“批判新自由主义”的意识形态立场联系起来。这表明：对20多年改革的反思如今的确到了一个重要历史关头。这种反思与200多年的人类现代化历程、2000多年的中国历史传统密切相关。

历史上的“权大责小”之弊

应当说，公共服务不足并不是仅有几十年历史的“新自由主义”、甚至也不是有了200年历史的所谓“自由主义小政府理论”出现后才有的现象。在历史上这个问题与统治权力不受制约的现象一起，曾经长期存在。

秦以来对中国传统制度起过深远影响的法家，在这两个方面都有系统的论证。他们一方面鼓吹无限大的皇权，一方面主张无限小的“皇责”。法家“反福利主义”立场之极端是历史上罕有的，他们认为“贫弱者，非侈即惰也”，救济他们就是“夺力俭而与侈惰”。但在坚决反对扶贫济弱的同时，法家却也同样强烈反对对穷人“自由放任”，而是主张“怠而贫者举以为收孥”，即用强权抓他们做奴隶。在这些主张影响下，我国古代曾长期盛行权力意义上的“大政府”与责任意义上的“小政府”。一方面“任是深山更深处，也应无计避征徭”，统治权力可谓无所不在；而另一方面，“贫居闹市无人问，富在深山有远亲”，统治责任几乎渺无可寻。有人认为这就叫“国权不下县”，说明那时人民十分自由。这真是莫名其妙：明明是“国责不下县”（何止“不下县”，连县以上的通都“闹市”，服务责任不也“无人问”吗？），怎么是“国权”不下县呢？何止下了县，这不是甚至下到了“深山更深处”吗？

最近我国实行农村税费改革，一些人立即出现强烈反应，说过去是“民怕官”，而现在是“官不管民”，农村要“失控”了。然而要知道，如今的税费改革免除的只是身份性的“农业税”（实际上是“农民税”，即不管种不种地、收入多少，只要是“农民”身份就都要交的税），并没有免除农民的公民义务，包括经济上的义务：农民如果有高收入，也与城里人一样要交所得税；如果办企业，也要交各种增值税、流转税等营业税种；如果购物，物价中也含有消费税；国家需要，农民还要服兵役等等。假如实际上他好像没交什么，那不过是他收入达不到所得税起征点，也没办企业而已。同样情况的城里人不也没交什么吗？而且一向如此，怎么他们就没有“失控”问题？可见如今许多人的“官管民”概念仍然是传统法家式的“以权取民”。只要“任是深山更深处”的农民都无法“避征徭”，他就认为“政府职能”正常，如果“征徭”没了，“政府职能”便不知何在。然而在过去（但愿真的已经“过去”）那个“民怕官”的时代，乡村公共服务方面的“小政府”不是一直存在吗？“缺医少教无保障”的状态，不正是在乡村机构迅速膨胀、农民负担不堪忍受、权力意义上的“大政府”难以制约的条件下形成的吗？

在权责对应的宪政体制下生活惯了人们以为，不搞“福利国家”的地方，那一定就是“自由放任”的，而福利不足则一定是因为自由过分。于是奈斯比特曾为中国没有福利责任而欢呼，认为这是“自由主义的典范”，包括西方在内的全世界都应当向中国学习。与此相反，魏特夫格尔则认为，中国传统的法家帝王都是不入家门的大禹，他们只为承担治水责任而弄权。然而我国的史学家已经成功地驳斥了这种“治水社会”论，证明那些帝王是“不治水，照样专制”的。显然，那些西方人无法理解这些现象。但这很难说是由于“文化”不同，因为哪怕同是西方人，乃至同是美国人，在宪政前后他们的“问题背景”也已经大有区别，由此导致“问题意识”也常常难以沟通。对于宪政时代以前西方人面临的问题，今天他们的后辈也不是那么好理解的。前几年，一批美国学者为杰弗逊到底是主张“大政府”还是主张“小政府”展开激烈争论，有人因为杰弗逊强调政府的责任而宣称他是“福利国家”的思想先驱，又有人因为杰弗逊强调限制政府权力而把他说成“自由放任”论的祖师。然而，当年英王派来的殖民当局既滥用权力又不负责任，北美人民面对自由、福利都缺乏的局面，他们会嫌当局权力太小而主张扩权的“大政府”吗？他们会嫌当局责任太大而主张卸责的“小政府”吗？今天这种“福利国家vs自由放任”的争论，与当年的杰弗逊有什么关系？而杰弗逊主张“好政府”应当权力受制约而责任可追问，不是很顺理成章吗？

权责对应是共同底线

美国新政时代的名记者李普曼有名言曰：“最好的政府是限制人民最少的政府，但同样正确的是：最好的政府也是服务于人民最多的政府。”当然，这两个“最好”经常是矛盾的：权力太小的政府固然可能很少限制人民，但它也难以对人民承担太多公共服务责任。“又要马儿跑，又要马儿不吃草”是行不通的。于是产生了宪政民主体制，在这种体制下，统治权力需要被统治者授予。而后者授予这种权力的惟

一目的就是让前者为后者负责，提供后者要求的公共服务。因此这种体制下的权力与责任是天然对应的。我要求你负更大的责任，就应当授予你更大的权力。而如果我希望限制你的权力，当然就不能指望你对我承担过大的责任。由于被统治者的利益诉求与价值偏好远非一致，在“授权—问责”问题上也就有了不同意见：西方的右派害怕权力太大会侵犯公民自由，于是强调限制权力。他们虽然并不主张一个不负责任的政府，但是你既然舍不得多授权，自然也没法要求政府多负责。反之，西方所谓的左派要求政府提供更多的服务、福利和保障，于是强调问责于政府。他们其实也未必喜欢无限制的权力，但既然要求其负更大的责任，授予其的权力也就不能不大一些。

但是这两拨人哪怕是吵翻了天，有个规则（或曰底线）却是双方共守的：这就是权责必须对应。左派要求责大权亦大，右派主张权小责亦小，既然权责反正是对应的，人们就可以把前一种主张称为“大政府”（而没有必要区分究竟是大权力政府，还是大责任政府），而把后一种主张称为“小政府”（也没必要区分小权力政府或小责任政府）。

然而在中国传统中，这种保证权责对应的机制通常是缺失的，于是所谓“大政府”与“小政府”的争论，在缺少权责对应的前提下就会变成不知所云的假问题。因为这样的传统中很容易形成权大责小的官府：权既不受限，责亦不可问。于是其民既无福利，也无自由。试看当年的“暴秦”：强国弱民，利出一孔，焚书坑儒，指鹿为马，其权谁谓不大？而社会保障、公共福利根本闻所未闻，其责孰曰不小？后之君子，熟读宪政下西人所著书，遂以西人之所争为己之问题。误以卸责为让权，竟指弄权为尽责。苟无福利，则谓自由已得。苦无福利，则怪自由太多。官家惟事征敛而一切公共服务责任委之民间，竟谓之“国权不下县”的自治美景；官家编制保甲桎梏其民而不顾其死活，居然为“民族国家建构”之宏伟责任。

在这种情况下，无论强调“小政府”还是“大政府”都会形成积弊。传统上，我国的专制朝廷的确基本上是“国责不下县”的。而1949年后中国建立了计划经济体制，在履行现代国家责任、提供多种公共服务方面取得了可观的成就。但由于种种原因，法家传统下权大责小之弊并没有根本改变，因此统治责任的扩展总是落后于权力的强化。相对于当时“国权”的极度扩张和由此产生的弊端而言，中国国民，尤其是占国民绝大多数的农民，那时享受的公共服务水平还是很低的。正因为如此，中国改革之初，尤其是农村改革之初，农民们摆脱人民公社体制束缚的迫切愿望远大于他们对失去体制保障的担心，这与一些东欧国家高保障体制下农民不愿改革，形成了鲜明的对比。

今天为了突出公共服务危机，有人往往喜欢夸大改革前的公共福利水平，一讲就是文革时的合作医疗如何好，而改革以后如何糟。这些话不是没有道理，但如果回避以下几个因素，就未免片面：首先，乡村医疗方面的民间互助传统并非始于计划经济时代，历史时期我国虽因法家“反福利”主张的影响官府很少提供服务，但族缘、地缘、宗教等民间小共同体的公益职能包括医疗互助仍有一定发展。民国时期除传统的民间互助公益外，国外传来的近代型公共卫生体系建设也有相当成就，尽管兵荒马乱时一切都无从谈起，但在一般相对和平时期公共卫生的发展并不慢。今人都知道我国改革前的农村合作医疗曾得到过联合国有关部门的推崇，而人们也应该知道的是：民国时期的农村公共卫生发展当时也曾得到国联等国际机构的赞扬，近年来一些学者（如复旦大学的侯杨方教授）对此多有研究；其次，整个计划经济时代乡村合作医疗也就是文革后期有过几年运动式发展，此前的大多数年月正如毛泽东所说，农村“缺医少药”，卫生部近乎“城市老爷部”，公共卫生体系的发展应当说并不快；再次，即便是文革后期的乡村合作医疗，到上世纪七、八十年代之交也已随大包干的推行而解体，但很长一个时期人们并未明显感到乡村医疗的恶化，这也从反面说明，此前的医疗机制成效不宜估计过高。其实，公共服务不足的问题在改革以前也一直存在，而今天人们痛心疾首的乡村医疗与教育等公共服务的危机恰恰是在追求“大政府”、强调财政集权的1994年分税制改革后，才迅速恶化的。

而这也正是因为权责对应的根本问题没有解决。如果说在“国权”极度扩张的计划经济时代“国责”的相应发展明显滞后，那么在向“市场经济”转轨之后，“国责”的退出速度又会远远快于“国权”受限的程度。其结果，就是在所谓“放权让利”的口号下出现了放弃责任易、约束权力难的现象。“放权”变成了“弃责”，甚至发展成一面放弃公共服务责任，一面却利用权力设租索贡“与民争利”。“放权让利”就这样变成了“弃责争利”。应当摆脱的体制束缚迟迟不能摆脱，而旧体制下本来水平就不算高的公共服务与保障功能，却很快趋于瓦解。市场环境中部权力基于“经济人”心理，逐渐成为自我服务的利益集团，在不受制约的条件下，“弃责争利”更一发不可收拾，以至于形成目前的公共服务危机。

打造“天平”，还是喂养“尺蠖”

显然，在这种情况下如果不进行限制权力、规范用权的政治体制改革，而只是再次走上“大政府”之路，那前景无非是又一次重复十多年前的“分税制效应”。如前所述，分税制本身体现的就是财政中央集权的思路，以“征收权力上敛、服务责任下卸”为原则。当初推动这种改革的理由之一就是需要集中财权搞公共福利。可是财权集中后，大城市的公共设施与官员工资倒是上升很快，但县乡村基层财政却日益恶化，这一方面导致基层政权向农民施权，农民负担越来越重，另一方面国家基本放弃了乡村公共服务责任，县以下的医疗、教育系统危机都严重恶化了。

历史证明，有责无权的“最好政府”不可能存在。而权责均大的、或权责均小的政府各有利弊，很难绝对地说何者更好。我们所能断定的，是权责无权的政府绝不可取。一般来讲，宪政条件下往往出现“自由放任”小政府与“福利国家”大政府的往复运动，前者有利于通过竞争改进效率，促进投资增加就业，但难免贫富分化。后者有利于扩大公益增进平等，扶贫济弱提供保障，但难免损害效率。两者就像一个“天平”，在摇摆中实现功能互补，笔者谓之“天平效应”。

但在权责严重不对应的条件下，“大小政府”的往复常常缺少公正的“支点”，而变成无论“收”还是“放”都只偏向一方，就好像那以一伸一缩的方式向一个方向行走的“尺蠖”：政府变“大”时权大责未必大，至少扩权远快于扩责；而政府变“小”时责小权未必小，至少弃责远快

于限权。权势者在任何运作方式的变更中都体现出“选择性适应”功能，导致权责不对应状况在一次次变更中不断“循环放大”：在“抓”的时候“集权不集责”，在“放”的时候又“放责不放权”。结果是权力部门的公共服务责任越来越弱，而垄断资源自我服务的“部门权力”却越来越大。

最近有人说：中国当前“私人物品”领域问题已经不大，严重的主要是公共服务危机。但我以为后说固然精辟，前说则嫌简单。实际上“尺蠖效应”不仅影响着公共服务，也严重影响了生产“私人物品”的市场体制。去年的“郎顾之争”，今年以顾维军被捕而告一段落，但实际上问题远未解决。这是因为：在我国侵犯公共财产和侵犯私有财产的原因根本就是一个，即那既可以强行化公为私、也可以强行化私为公的无限权力。以产权改革为名侵占公共资产与以“公共利益”为名强劫私有资产在这种机制中完全可以同时并行、并不矛盾。于是“尺蠖效应”又表现为：政策收紧时首先束缚的是老百姓，政策放开时首先放纵的是权势者。一收就把百姓的财产收进了官库，一放再把官库的东西弄进了权势者私囊。用老百姓的话说，这叫“一个萝卜两头切，左右都是他得”。改革遇到这种“效应”，自然是进退维谷。

顾维军事件与“医改失败”告诉我们：当今的中国，决定改革成败的与其说是“收”还是“放”，“向左”还是“向右”，“市场导向”还是“政府导向”，不如说首先是“尺蠖”之伸缩还是“天平”的调整。在适合市场化的领域约束权力不要“与民争利”，而在公共服务领域履行责任不要把它推卸给“市场”，这两者都有赖于改革。而这种改革的方向，就是通过限权问责而打造“天平”。从社会的稳定与和谐考虑，这种改革可以循序渐进：哪怕“限权”与“问责”都不能一步到位，但重要的是在这两个方向上都不能倒退：我们再也不能通过扩权卸责来喂养“尺蠖”了。

（作者系清华大学历史系教授）

文章来源：经济观察报

中国社会科学院应用伦理研究中心

北京建国门内大街5号 邮政编码：100732 电话与传真：0086-10-85195511

电子信箱：cassethics@yahoo.com.cn