

纵向分权与中国成就：一个多级所有的解释^{*}

李风华

内容提要：探讨中华人民共和国成立70年成就的促成因素时，不可忽略经济社会管理领域中事权的纵向分权。现有文献在对中国纵向分权之于经济社会发展影响的评价上存在对立，对立双方论者的方法论却是一致的：基于蒂布特模型的联邦主义。蒂布特模型构建了一个地方政府充分竞争并导致最优的地方公共产品供给的机制，本质上是美国式纵向分权的联邦主义的理论表达。蒂布特模型以事务性质进行纵向分权，它不符合中国以重要性程度作为基本依据的纵向分权，后者的原则表述为“统一领导，分级管理”。中国纵向分权的成功，从实践层面来看，是因为它能够有效地应对动态、非常态以及跨区域事务治理的挑战。而从根本上讲，是因为它符合人类事务多级所有这一客观存在的普遍现象。多级所有应当成为我们理解社会经济现象的一般性理论。

关键词：纵向分权 联邦主义 按重要性程度分权 多级所有

在中华人民共和国成立70周年之际，回顾发展历程，寻求中国发展的成功要素，在此基础上提出中国治理模式的原创性概念和话语，是中国学者责无旁贷的使命。中国在经济社会管理领域中事权上的纵向分权对于中国经济增长的作用，构成一个重要而又独特的观察领域^①。没有人否认它的重要性，但有意思的是，诸多学者对于它的作用却持相反的看法。一般而言，关注地方竞争的经济文献对中国的纵向分权持肯定观点，而强调压力型体制和地方保护主义的政治学文献的论述基调是批判性的。笔者认为，虽然这两部分文献的观点是对立的，但对立双方都接受了一个共同的前提，即对美国式联邦主义的美好想象以及“蒂布特模型”这一共同的理论预设。正是蒂布特模型这一先入之见使得双方都没有正确理解中国纵向分权的实质及其对于中国经济社会发展的影响。通过对蒂布特模型的批判，笔者提出一种不同于联邦制的纵向分权理论，使用多级所有这一概念来描述中国纵向分权优势及其对于经济增长的推动作用，并尝试概括该理论的基本特征与前景。

* 本文为2014年度国家万人计划项目“当代中国治理模式研究”（项目主持人：王浦劬）与湖南省高校创新平台开放基金项目“纵向分权理论视域中的县政改革研究”（15K077）的研究成果。

① 必须指出的是，这里所讨论的纵向分权主要限于经济社会事务管理方面的事权，它不涉及到主权问题。主权是不可以分割的，不存在纵向分权的需要。纵向分权与“治权”相关，但现有语境中“治权”的所指是多义的。最早提出“治权”的孙中山将“治权”限于立法权、行政权等五权；而当代有关“治权”的论述讨论的往往是港澳台等地区的“自治权”问题，少部分文献指涉村民自治。本文所讨论的纵向分权主要指涉“事权”，也是当前讨论国内纵向分权时的通常做法。20世纪30年代，就有学者使用“事权”一词描述纵向分权问题。“联邦制与单一制根本差别之所在，我们以为应全在国家事权划分的手续”（参见王世杰、钱端升：《比较宪法》，第485页，商务印书馆，1936年版）。

一、中国纵向分权在经济社会发展上的得与失:对立观点背后的一致

中国在经济社会管理领域中事权上的纵向分权经验既不同于传统的单一制国家,也与联邦制国家的纵向分权模式有别。这里所涉及的是中央政府与地方政府之间事权划分的问题。笔者检索所见,最早一篇有关事权划分的文章发表在1989年的《计划经济研究》,直到2000年以前,所有题名含有“事权划分”的文章只有31篇,基本上都属于具体的操作性的对策研究,尚未上升到理论概括。现有文献的主流研究者来自财政学,其所关注的事权划分大抵指财政管理方面的支出事权划分^①。支出事权的优点是它与财政支出直接相关,容易观察和量化,但不足之处是它容易忽略那些财政支出数字本身无法显现出来的纵向分权特征。另一种具有代表性的事权划分路径来自宪法学学者对联邦制、单一制等基本制度的法理探讨^②。而从政治学角度,讨论一般性的纵向事权划分的著作是《中央与地方事权划分的国别研究及启示》,该书从理论上分析了事权划分的依据、类型、演化,概括总结了各国纵向事权划分经验,并提出改善中国事权划分的建议,是该领域集大成之作^③。现有对于事权划分的研究丰富了我们对中国纵向分权的认知,而对中国发展成就的回顾则向我们提出了一个相关问题:如何看待中国纵向分权——尤其是其中的地方政府——与经济社会发展之间的关系问题。

20世纪80年代初期,理论界形成了一个讨论打破“条块分割”的热潮^④，“条块分割”这一概念还写入了中央文件,形成一种具有国家意志的表述^⑤。主流观点认为,必须改变“条块分割”。政治学者大多遵循这一批判性取向,试图给出一个更为规范的概念表述。其中“职责同构”论颇有代表性。“职责同构”意指“不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。通俗地讲,就是在这种政府管理模式下,中国每一级政府都管理大体相同的事情,相应地在机构设置上表现为‘上下对口,左右对齐’”。这种模式中的块块割据“严重地阻碍了全国统一市场的形成”,而条条辖制则“削弱了市场配置的优势”^⑥。这种对中国现有纵向分权体制阻碍经济发展的批评是一种普遍的看法,只是有的文献强调其中的中央集权因素,并使用压力型体制来概括这一问题^⑦;而有的文献则注重其中的地方政府,使用地方保护主义来强调它对于形成全国统一市场的阻碍。

在相关问题的经济学研究中,却呈现出别样的情景。20世纪90年代中期以后,较之于苏东国家的经济崩溃,中国奇迹和中国经验受到经济学界的普遍赞扬。对于中国经济增长的解释也逐步影响到一些学者对于中国纵向分权的看法。有学者使用财政联邦主义理论将中国的纵向分

① 比如文政的《中央与地方事权划分》(中国经济出版社,2008年版)是第一部专门研究事权划分的著作,该书自承所研究的事权限于“中央政府与地方政府间支出事权”,书名的考虑是“比较简洁明快”,但论述中仅限于“支出事权”(第5页)。现有的书名含有事权划分的中文著作共6部,其中5部关注的是财政支出问题。

② 童之伟:《国家结构形式论》,武汉大学出版社,1997年版。

③ 王浦劬等:《中央与地方事权划分的国别研究及启示》,人民出版社,2016年版。

④ 马建堂:《改革宏观管理体制破除条块分割弊端——评理论界关于打破“条块分割”的讨论》,《南开经济研究》,1986年第1期。

⑤ 1984年的《中共中央关于经济体制改革的决定》使用“条块分割”描述企业接受了过多的政府管制,尽管其概念重心是企业管理体制,但其背后所指向的纵向政府分权关系是非常明确的。

⑥ 朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期。

⑦ 荣敬本、崔之元等人较早提出压力型体制这一概念,它在三农问题、社会治理等领域得到广泛的应用(参见荣敬本、崔之元、王拴全:《从压力型体制向民主合作体制的转变》,中央编译出版社,1998年版;杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》,2012年第11期)。

权描述为“维护市场的经济联邦制”(market-preserving federalism)^①。自此而后,地方政府在中国经济增长中的作用获得了许多经济学者的重视,并产生了一个“地方政府竞争”的解释范式。论者通常认为,各个地方政府为争取投资、人才等生产要素而在投资环境、法律制度、政府效率等方面开展竞争,这种竞争减少了市场壁垒,促进了要素资源的流动,最终促进了中国经济增长。这个模型被广泛接受,并且应用到相关的政府行为研究领域^②。少数学者对它进行了修正,有学者认为,财政联邦主义并不一定效率更高,同为财政联邦主义,印度和俄罗斯的效率不如中国。中国分权有效,是因为中央政府对地方政府的控制更有效率。因此,财政分权与政治上负责的结合要比财政与政治的同时分权更为有效^③。总的来说,地方政府竞争这一表述已经获得经济学者的广泛认可,成为一种解释中国奇迹的重要因素^④。

在地方政府与中国经济社会发展的关系问题上,否定观点与肯定观点两种完全相反的看法能够同时流行,在一定程度上说明,中国的纵向分权所发挥的作用是复杂的。确实,经济学者所津津乐道的“地方政府竞争”对于某些领域和现象具有一定的解释力,尤其是在招商引资以及最近许多城市的“抢人大战”方面。但是,对于另外一些现象,比如实施分税制、供给侧改革、环保风暴、顶层设计等方面,则显然解释力不足。将这些现象归之于“政治集权”,看似解决了问题,但实则掩盖了“地方政府竞争”论的虚弱。至于许多政治学者所批评的地方保护主义,虽然在解释重复投入、过度竞争等一些现象时有说服力,但显然不公正地忽略了地方政府竞争所带来的增长动力。

撇开这两种观点的表面对立,其实不难看出,它们在理论范式上存在着一致性,那就是论者往往倾向于视中国的纵向分权为一种不稳定的且有待完善的分权结构。那么,稳定而完善的分权结构又是什么样子呢?我们不难从学者们的话语倾向中推断出来。政治学者往往乐意指出中国纵向分权的弊端是收放权力的怪圈:“一收就死,一放就乱”。这一批评的背后,就是学者期望能够找到不用经常收放权力而一劳永逸的“制度化分权”或“法治化”^⑤。什么才是应有的“制度化”或“法治化”呢?论者和读者都自然而然地想到了美国联邦政府、州政府和地方政府之间的纵向分权结构。经济学者在讨论纵向分权的时候更愿意采用公共经济学的概念:通过将地方性公共产品与全国性公共产品做出区分,从而在理论上确立中央与地方政府分权的分析范式。这种基于需求—供求的经济学范式并假定中央政府与地方政府职能截然分工的联邦主义倾向已经成为一种具有较大影响力的理论范式。

但这种范式真的可靠吗?它能否解释中华人民共和国成立70年来的成功实践呢?它是否能够为中国的纵向分权的未来走向提供理论上的指导呢?笔者对此持怀疑态度。首先,我们来看看该范式的原型——蒂布特模型。

① Gabriella Montinola, Yingyi Qian, Barry R. Weingast. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 1996, 48(1).

② 代表性的文献有:杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》,1998年第1期;周业安、冯兴元、赵坚毅:《地方政府竞争与市场秩序的重构》,《中国社会科学》,2004年第1期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。

③ 张军、高远、傅勇、张弘:《中国为什么拥有了良好的基础设施》,《经济研究》,2007年第3期。

④ 当然不是所有经济学者的意见都是肯定的,邹恒甫对于财政分权对于省级经济增长的作用持负面看法(Tao Zhang, Heng-fu Zou, *Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China*, World Bank, 1996)。但是,自20世纪90年代以后,随着对于中国经济奇迹讨论的升温,对于分权和地方政府竞争的肯定态度已经成为主流。

⑤ 对非制度化分权的批评见郑永年、王旭:《论中央地方关系中的集权和民主问题》,《战略与管理》,2001年第3期;“法治化”见魏建国的《中央与地方关系法治化研究——财政维度》(北京大学出版社,2015年版)。

二、蒂布特模型与联邦主义

马斯格雷夫(Musgrave)等人构建了公共财政理论的基本范式,其中投票者如同市场上的消费者,其偏好决定政府所提供的公共产品的价格与产量。政府的收入-支出过程是一种经济定价活动,最终取决于与市场类似的竞价规则。税收则成为消费者个人针对其所享受到的公共服务而所作出的自愿付出。当每个人为公共服务所承担的税收等于其边际效用(亦即价格)时,公共产品的供给就实现了帕累托最优^①。萨缪尔逊(Samuelson)在此基础上提出纯公共产品的概念,并给出数学的表达式^②。这成为区分全国公共产品与地方公共产品的理论前提。

蒂布特(Tiebout)最早提出地方政府竞争的模型,通常被视为研究纵向分权的基本文献^③。在该模型中,消费者充分了解各个地方政府的收入与支出,可以自由流动,能够随时移居至其偏好的社区。各个社区所提供的公共服务彼此之间不存在外部经济或外部不经济,它们各自有一个最优规模,该最优规模可定义为以最低平均成本所提供的服务量。人口规模低于最优规模的社区试图招徕外地居民以降低平均成本,而高于该最优规模的社区则试图减少人口数量,处于最优水平上的社区则保持该均衡状态。蒂布特认为,地方政府之间的竞争类似于市场,每个地方政府所提供的公共服务如同市场价格,人口将从人口规模超过最优规模的城市流向公共产品供给充分或者成本较低的城市,也就是人口规模低于最优规模的城市。这样通过地方政府之间的竞争,所有社区公共服务的供给和需求最终达到一个均衡。

在蒂布特之后,众多学者在该模型的基础上进行了各种扩展^④。这其中,布坎南(Buchanan)在1965年提出的俱乐部理论讨论了可排他的非竞争性公共产品的最优供给问题^⑤。而奥斯特罗姆(Ostrom)则着重关注不可排他的、可竞争性的公共资源(common-pool resources)的供给问题^⑥。布坎南和奥斯特罗姆虽然并非直接在蒂布特模型上扩展,但其理论实质与蒂布特模型是相通的,即讨论与纯公共产品(或全国公共产品)有别的其他类型的公共产品的最优供给问题。当代有关地方公共产品和公共服务的研究文献,绝大多数与这些理论有着千丝万缕的联系,都可以视为广义的蒂布特模型的扩展与应用。

蒂布特模型之所以能够获得如此广泛的接受,一个基本原因就在于蒂布特模型是美国式纵向分权制度的联邦主义的理论表达:联邦政府(或中央政府)与州政府(或地方政府)提供完全不同的公共产品。联邦政府负责供给国防、外交以及经济稳定和收入再分配等全国性公共产品;而地方政府则只需要负责地方资源的配置等职责^⑦。地方政府不必向中央政府负责,不属于中央政府的执行机构,同理中央政府只需提供全国性公共产品,无权干涉地方政府。这样一种理

① Musgrave, Richard A., "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 53, 1939 (2).

② P. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *the Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1956(4), pp. 387 ~ 389.

③ Charles M. Tiebout, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956(5), pp. 416 ~ 424.

④ 参见曹荣湘主编的《蒂布特模型》(社会科学文献出版社,2004年版)。该书所介绍的只是严格意义上的对于蒂布特模型的扩展文献,并没有纳入以布坎南和奥斯特罗姆为代表的公共产品不同于子类型的供给研究的理论贡献。

⑤ James M. Buchanan, "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, New Series, Vol. 32, No. 125, 1965, pp. 1 ~ 14.

⑥ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990.

⑦ Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959.

论想象与美国联邦制的内在精神是基本吻合的,所以我们可以看到,地方政府不存在与中央政府对应的国防、外事等机构,而中央政府也不存在地方上的市政、消防等部门。美国宪法详尽规定了联邦政府的权力清单,其他不列入的权力通常都纳入州政府和地方政府的权力范围。比如,美国税务机构存在国税、州税和地方税务等几套不同的系统,所征收的税种有别,彼此不存在隶属关系,也不存在业务指导关系;而联邦调查局与州警察和地方警察之间的关系也是如此。

对于美国式纵向分权的联邦主义,中文文献总体上认可并自觉不自觉地构成评价中央与地方关系的基本倾向。笔者检索了中国知网的文献,绝大多数都对其持肯定态度。比如有的论者认为,美国式分权避免了有利同争、无利躲避的权力交叉和空当现象,比较恰当地处理了中央与地方关系^①。有的则强调了美国联邦制度的弹性,联邦政府权力与州政府权力之间的不断调整,使得联邦制更具有适应性和灵活性,推动美国的经济社会发展^②。总的来说,虽然论者也偶尔指出它的问题,但肯定态度基本上是一致的。

这种对美国纵向分权的肯定与对中国纵向分权的观点分歧存在着内在的契合。回到前述经济学者与政治学者在中国纵向分权与中国经济社会发展关系问题上的观点差异,就不难看出,经济学论述侧重于蒂布特模型中的地方竞争因素,试图将中国经验纳入到现有的美国式联邦主义经验之中,而政治学论述则不满于中国纵向分权对于蒂布特模型的明显背离,将过去几十年中发展的弊端、失误归之于此。两者貌似对立,实则立论依据相同。两者背后都是理论上的蒂布特模型。相当一部分学者持有相同的制度想象,即认为联邦制是一个比较理想的纵向分权制度,而隐含在这一理想背后的理论,则是蒂布特模型,无论这些作者是否明确意识到这一点。

三、按重要性程度分权:一种新的视角

从根本上讲,论者们对于美国纵向分权的肯定,其最基本的理由源于对美国经济社会增长这一事实的肯定。长期以来,出于对美国经济地位和国际地位的崇拜,社会科学领域普遍存在一种对于美国制度的盲目认可倾向。近年来,开始有一部分学者意识到美国政治经济制度的内在问题。2005年的卡特琳娜飓风与2008年的汶川地震使得许多人意识到中国政府相对于美国政制的优越性,学界有了初步的反思。2008年金融危机的爆发又引发一波对于资本主义制度的批判。在这种背景下,福山(Fukuyama)2014年出版《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,批评美国政治存在着利益集团政治、政府机构僵化、民众话语权力缺失、法院和国会篡夺政府权力、否决政治低效和反民主、总统制权责混乱等“政治衰败”问题,又引发一波讨论^③。福山对美国政治衰败的批评并不意味着他就此放弃历史终结论,但至少让人看到,美国政制并非尽善尽美。

① 参见夏丽华:《美国联邦制特点及其功能探析——以联邦与州的分权为视角》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2009年第3期。

② 如李昌道:《美国联邦中央和州的关系》,《政治与法律》,1984年第2期;高国荣:《州在美国联邦体系中的地位和作用》,《世界历史》,1999年第6期;甘藏春:《高度分权的美国联邦政府如何实行对全国的有效管治》(上、下),《中国行政管理》,2009年第6、7期。

③ 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,广西师范大学出版社,2015年版。中文学界讨论“福山转变”问题主要有两部分文献,一部分关注福山本人是否改变了历史终结论、国家建设理论等方法论问题;一部分因为福山所提出的美国政治衰败而关注美国政制、中美道路等实质问题,后者的文献有:李风华、赵会龙:《福山转变问题:治理挑战视野下的中美政制比较》,《湖南师范大学社会科学学报》,2016年第2期;储建国:《回归亚洲,重开历史——亦论福山的转变》,《探索与争鸣》,2016年第11期;孙宇伟:《论福山“美国政治衰败论”的实质》,《当代世界与社会主义》,2018年第1期。这些文章大抵表明了对于美国政制的反思性的批评倾向。

中国 70 年的成就也给我们带来一个重新审视现有制度的机会。笔者认为,我们应当承认,中国的纵向分权是中国经济社会成就的重要推动力量^①。理由在于:第一,地方政府在中国经济社会增长中的作用已经获得了普遍的肯定;第二,中央政府对中国经济社会增长的推动作用尤其为人所瞩目;第三,既然中央政府与地方政府在中国经济社会增长的作用总体上都是积极的,那么,我们有理由推断,中国的纵向分权总体上是有效的,是创造经济社会成就的重要因素。现有的纵向分权仍然存在缺点与弊端,还需要在许多方面做出调整,但是我们有理由认为,总体上它对于社会经济增长的积极作用超过了负面影响。如果这一推断是成立的,我们会看到,“地方政府竞争论”是片面的,它试图将中央政府描述成一种无所作为的——或者是被动的——仲裁者。事实上,中央政府一直积极主动地实施政府干预,不仅是针对宏观经济,而且也针对中央与地方政府之间的权力分割。比如,有关土地利用、产业投资乃至普通民众所关心的房价,中央政府总是不断调整政策。同时,我们也会发现,“职责同构”论只停留在表面,它夸大了其中的缺陷与不足,没有从根本上把握中国纵向分权有其自身的特点与优点。更重要的是,对中国纵向分权的认可提出了一个重要问题:如何从理论上而不仅仅是在经验层面上去理解中国纵向分权的成功原因。换句话说,应当如何替换掉流行的蒂布特模型,而代之以更具有解释力的理论。

要做到这一点,我们不妨再次回到蒂布特模型。在这个模型中,判断某件事务归属中央政府或地方政府,需要观察该事务性质,看它属于地方公共产品还是全国性公共产品。一旦确定属性,那么,另一方就不得以任何理由干预。比如,基础教育属于地方公共产品,因此,联邦政府对此基本上无权置喙。美国州立大学的入学政策也是地方公共产品,那么联邦政府就无能为力,除非最高法院释宪认为,州立大学有关种族歧视等政策已经构成全国性问题,联邦政府才有权介入。可见,在蒂布特模型所支撑的联邦制中,事务性质本身构成了纵向分权的基本依据。但是,我们完全可以用现实来质疑这个理论:为什么一件事情不可以既是地方性的公共事务,又是全国性的公共事务呢?为什么不可以对这件事情不仅中央政府负有责任,而且地方政府也应当承担呢?比如,基础教育,它是当前中国地方政府,尤其是县级政府责无旁贷的职责,但是中央政府和省、市政府就可以无所作为了吗?基础教育只是一例,许多公共事务,它往往既具有地方性,又同时具有全国性,怎么可能将它们彻底割裂开来?如果一种公共事务既具有地方性,又具有全国性,那种强行区分地方公共产品与全国公共产品的理论是否真的合理呢?

当然,承认公共事务同时具有地方性与全国性,并不意味着中央政府与地方各级政府之间不存在分权,就必然导致“职责同构”或者分权的混乱^②。事实上,如果我们深入观察,就不难发现,中央政府与地方各级政府是存在着分权的;其理由不同于蒂布特模型,而是另一种更符合现实的

① 毫无疑问,中华人民共和国成立 70 年以来,中国的纵向分权制度发生了很大的调整与变化,这在财政领域尤其明显。但是这些变化远没有改变它的本质与特征。这也是众多论者虽然看到改革开放以来中央与地方关系上的一些新变化,但通常都将中国 70 年的纵向分权作为一个整体来批评的缘故,比如张志红认为,“职责同构”模式形成于毛泽东时代(《当代中国政府间纵向关系研究》,第 269 页,天津人民出版社,2005 年版)。

② 这里简要提及西方观察者往往持有的对于中国的权力关系的一种有代表性的误解,即所谓“碎片化威权主义”(fragmented authoritarianism,见 K. Lieberthal, M. Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 9 ~ 19)。戴维·兰普顿最早在研究中国的卫生和教育体制时提出了“碎片化的”这一特征(David Lampton, “Performance and the Chinese Political System: A Preliminary Assessment of Education and Health Policies,” *China Quarterly*, No. 75 (1978), pp. 509 ~ 539)。李侃如这样形容中国:“尽管中国的政治体制具有高度的集权性质,但在大多数情况下,实际上的权力却是分散的”(李侃如:《治理中国》,第 189 页,中国社会科学出版社,2010 年版)。“碎片化”这一说法显然没有把握一种能够有效运转并能够强力推动经济社会发展的分权制度的真正逻辑,它只是那些无力从理论上理解中国体制的学者们的想象。

逻辑。比如一个安全事故发生了,如果规模较小,死伤不多,那么县区一级政府通常就足以全权处理。但若成为重大安全事故,乃至特大安全故事,那么省级政府乃至中央有关部门就会投入到安置和处理过程之中。在这里,构成纵向分权的依据不是事故性质本身,而是事故的严重程度与影响大小。用一般性的语言来说,就是按照事务的重要性程度(priority)来划分各级政府之间的纵向分权。因此,在中国的纵向分权逻辑中,任何一种地方事务,它完全应当接受中央政府的政策指导。必要的时候,中央政府有权接管该事务,甚至完全更改地方政府的决策。一种事务是否进入到上一级政府的决策与管制,不是因为该事务的性质,而是因为该事务的重要性程度。

在蒂布特模型支持者看来,事务的重要性程度(或者说严重程度与影响大小)的评判标准似乎失之于过分主观。但是我们要看到这其中的合理性,因为它从根本上符合了事物的发展观点。比如投资准入,在20世纪80年代的中国,一个投资上千万的项目,往往需要中央有关部门的审批,但到了21世纪,除非特定产业,上千万乃至数亿的投资额度已经不足以引发中央职能部门的审批乃至备案。由于条件的变化,政府所应处理的公共事务的重要性也在变化,纵向分权所确定的依据不得不做出调整,以满足经济社会发展的实际需求。事实上,由于政府管理的相对滞后,我们经常可以听到各种要更改政府管理权限的诉求。这在侧面印证了一些政治学者的抱怨:中国的纵向分权是非制度化的。可惜的是,这些学者没有认识到,这种抱怨本来是一个理论创新的机会,它蕴含着我们正确看待中国纵向分权的内在特点与优势的可能。

而且,虽然纵向分权经常调整,但是我们仍然可以从中找到某种可见的规律:通常来说,中央政府及其职能部门着重于制定宏观政策,尤其是把握方向性的原则,同时还直接监管央企;而省级政府及其职能部门则根据中央政策制定政策实施细则,同时还直接监管省属企业、或者冠以省级名称的企业以及部分市场份额高的大型企业;而在市级和县级政府以及职能部门,更多地是执行中央与省级部门所制定的政策以及相关法规条例,并直接与各类中小型企业打交道。总的来说,三者所面临的事务基本性质虽然相同,但三者的职责在方向性的战略规划、中观层次的操作计划以及具体执行方面存在着显著的差异^①。

按重要性程度纵向分权是一个理论概括,在现实中也存在着相应的制度规定和基本原则。中国纵向分权制度规定的精神就是“统一领导,分级管理”。经过多年的革命战争以及新中国的建设实践,中国的纵向分权制度基本上定型于20世纪50年代末。1958年,财经各部委总结出计划管理工作的经验:统一计划、分级管理、块块为主、条条为辅。同年,《中共中央、国务院关于市场物价分级管理的规定》,强调市场物价的分级管理。同年的《国务院关于农副产品、食品(不包括粮食油脂)分级管理的规定》也将分级管理这一关键词写入文件标题。《国营企业工作条例(草案)》(1961年)第四条指出:“统一领导、分级管理,是国家对国营工业企业的管理原则,也是国营工业企业内部的管理原则”。“统一领导,分级管理”来源于中国共产党领导经济社会发展的经验,其理论阐述则来自毛泽东。1956年,毛泽东在《论十大关系》中指出,“我们的宪法规定,立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下,按照情况和工作需要,地方可以搞章程、条例、办法,宪法并没有约束。我们要统一,也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央的强有力的统一领导,必须有全国的统一计划和统一纪律,破坏这种必要的统一,是不允

^① 比如在环境监察方面,中央环境监察职能更侧重决策、指导、监督和组织实施,而地方环境监察而更强调贯彻和落实,具体而言,省级环境监察总队强调指导、协调和监督,市级支队强调一般监督与收费,而县级大队的任务则多样化、具体化。(见杨立华、鲁春晓、李晨、何元增、王迪:《中国环境监察监测之事权财权划分研究》,第32~37页,北京大学出版社,2015年版)

许的。同时,又必须充分发挥地方的积极性,各地都要有适合当地情况的特殊。”^①在这里,他提出了中央与地方“两个积极性”的理论,但有关纵向分权的论述还是停留在哲学原理层面上。两年后,他在《在中共八届六中全会上的讲话提纲》中指出:“中央统一领导与地方各级(直至公社的生产队)分级管理的思想,确立了。”^②中国纵向分权的基本制度精神“统一领导,分级管理”从此正式确立。时至今日,中国的中央与地方关系发生了许多变化,也吸收了各国纵向分权的一些合理做法。尽管存在着这些变化与差异,“统一领导,分级管理”这一基本的纵向分权精神仍然是稳定的,也是构成中国成就的重要因素。

四、为什么中国的纵向分权是成功的——基于多级所有的解释

中国的纵向分权以公共事务的重要性程度为依据,它区别于美国的纵向分权中以公共事务的性质为依据。这是两种不同的分权依据,在各自的国家里都行之有效,这在一定程度上可以说明,两者都摸到大象的某个部位。但是,理论不能和稀泥,哪一种更符合客观事物的本质呢?哪一种更具有解释力呢?本文的答案是前者^③。

从实践角度来看,中国的纵向分权是制度化的重要性程度分权,其对于经济社会发展的推动作用可以从以下几个方面理解:第一,权限的动态调整能够有效地反映出治理对象的外部性大小与各级政府能力的变化。动态调整是中国纵向分权的一个重要特征,在联邦主义者看来,这是一个严重的缺陷,却恰恰反映出客观上治理对象与治理主体的动态性。以环保为例,当民众整体上还处在温饱阶段,严格的环保政策将构成发展的障碍。因此,相对宽松的环保监察以及地方政府在环保与经济发展上的综合平衡是一个较好的阶段性制度安排。但当社会发展到小康乃至富裕阶段,民众对美好环境的向往日益迫切,上级政府加大监察力度,推进供给侧改革,将能够有效地促进经济转型与消费升级。事实上,如果我们观察美国的纵向分权,也不难看到,许多原本属于州政府的管制事务,后来逐渐由联邦政府管制^④。这也说明,那种一劳永逸地划分地方公共产品与全国公共产品的期望是不现实的。

第二,能够更好地应对危机等非正常事务的治理挑战。在蒂布特模型以及美国式联邦制中,许多救灾公共事务往往归属于社区或地方政府,这在日常的灾害应对中是比较有效的。但是,当同样的灾害以大上千百倍的规模骤然出现时,原有的治理机构缺乏足够的应对能力,美国的纵向分权体系就近乎瘫痪。美国的卡特琳娜飓风、加州大型山火所造成的灾难出现时,人们发现,常态

① 《毛泽东文集》,第七卷,第32页,人民出版社,1999年版。

② 《建国以来毛泽东文稿》,第七册,第638页,中央文献出版社,1992年版。

③ 童之伟教授认为,单一制、联邦制并无优劣之分,“不论单一制还是联邦制,只要符合本国国情,有利于本国的社会经济和文化发展及政治的稳定,它就是好的,否则就是不好的”(《国家结构形式论》,第359页,武汉大学出版社,1997年版)。笔者认为,讨论某个历史上以及现实中的制度的作用时,确实应当持有历史的、具体情况具体分析的方法。但是在讨论一般性的理论问题时,必须承认人类一般性的发展规律,并旗帜鲜明地做出判断。马克思、恩格斯和列宁多次反对联邦制,主张单一制,这绝不是一个偶然的偏好,而是基于对人类一般发展规律的认识。承认美国等联邦制国家的历史合理性,与否定联邦制相对于单一制的一般优越性并不矛盾。

④ 美国的宪法自通过以来,除了一些修正案外,并未做任何改动。看上去,联邦政府与州政府之间的权力关系没有发生本质性变化。但事实上,美国的集权化趋势非常明显,这是史学界的一个公认事实。这其中美国宪法中的商业条款(Commerce Clause)构成了联邦政府扩权的重要出口。该条款规定,联邦政府管制州际的商业。19世纪末以来,联邦政府依据该条款逐步管制铁路、垄断、劳动权利、生态环境,乃至民权问题,可以说,表面上岿然不动的联邦制度在很大程度上已经成为中央集权的伪装。参见 David H. Rosenbloom and Richard D. Schwartz, *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York, Basel and Hong Kong: Marcel Dekker, Inc., 1994。

下有效的美国式纵向分权体系软弱无力;相反,中国的纵向分权在抗洪抗震等大型救灾方面却非常有效。

第三,能够更有效地应对跨区域事务的治理挑战。严格意义上的联邦制度对于跨区域事务的治理存在着天然的困难。因为所有事务要么归中央政府,要么归地方政府的做法使得许多具有广泛的外部性的地方性事务难以协调,这方面最典型的事务就是跨区域河流治理^①。中国的纵向分权可以通过上级政府协调跨地域的各个下级政府来处理,其具体的应对机制包括临时性的专项工作协调会议、设立专门协调机构、行政首脑兼任河长、联席工作会议,等等,反映出以重要性程度为依据的中国纵向分权可以更为有效地应对跨区域治理。跨区域事务不限于共同事务,扶贫事务也可以归于此类。这方面,对口支援较好地表现出中央的宏观指导协调与地方政府的积极性两者的结合。

既然我们有理由认为,中国的纵向分权总体上是成功的,那么就有必要从理论上把握这种纵向分权所反映的中央与地方关系的本质。有蒂布特模型作为参考,笔者认为,它不同于将地方公共产品与全国性公共产品截然分割的做法,可以用“多级所有”这个概念来表述,这是一种反思当代主流产权经济学与政治哲学的理论基础而提出的一种关系原型。

从所有权角度来看,对任何一种事务或者物品的权利都可以化约为一种所有权。例如,我对于我的私人物品拥有所有权,而我对于所生活小区中的花草环境支付了物业费,同时也拥有了一定份额的所有权,同时基于我的房产而拥有了对于所在社区的公共设施——比如小学——也事实上拥有了某种所有权——当然,这一所有权并没有达到让我可以单方面决定小学事务的程度。同理,针对同一所小学,不仅我所在的街道、区教育局有实质上的管辖或管理权,而且市教育局、省教育厅以及国家教育部都有制定政策、实施政策、应对投诉、监督管理等权利,那么,我们也可以认为,街道、区政府、市政府、省政府以及中央政府对我孩子所在的小学拥有某种所有权。这其中,区政府作为资金投入主体,固然承担着最重要的所有者职责,但即使是国家教育部,通过在教材、师资、学校软硬件条件的规定,事实上也深度介入到小学的教育与管理,因此国家对于该小学以及全国所有类似小学的所有权,也是存在的。这样,针对一所公立小学这样一个非常普遍的公共设施,我们就可以观察到典型的多级所有现象^②。

所谓多级所有,就是范围大小不同的多个层次的群体共同拥有对同一事物的所有权。这一表述包含如下几个方面的含义:第一,多个群体呈现一种包含与从属的层次关系,比如社区、街道、市辖区、地级市、省以及中央政府之间。这些不同级别的行政地域并不是一种互斥的并列关系,因此当它们都指向同一事物时,其中任何一种层级都无法排斥其他层级的所有权。第二,每

① 美国在这个方面的成功经验是设立独立的联邦机构来管理,比如田纳西流域管理局。但要看到,田纳西流域管理局本质上已经突破了蒂布特模型的框架,其董事既有联邦政府任命者,又有来自流域各州者,同时其理事会由地方社区代表所组成;管理局既代表联邦政府承担防洪、教育农民、发展航运和经济等公共服务职能,又承担着企业的电力、肥料等生产运营活动的职能,这事实上就是一种多级所有的制度安排。史家评论:“它的一些概念和方法,很可能是‘新政’对美国政府的理论与实践的最重要贡献”(阿瑟·林肯·威廉·卡顿:《一九〇〇年以来美国史》,中卷,第101页,中国社会科学出版社,1983年版)。这种贡献应当理解为对以蒂布特模型为理想的严格联邦制的突破。

② 本文是以中国的基础教育来确证多级所有现象的成立,美国的情形与中国有别,但也从侧面证明了这一点。传统上美国的基础教育属于地方政府的事务,而联邦政府和州政府并不介入基础教育。20世纪30年代以后,州政府也开始承担基础教育经费并介入学校事务。至21世纪,随着《不让一个孩子掉队》(NCLB)和《力争上游计划》(RTTT)等法案的通过,联邦政府也开始投入基础教育经费,并介入学校事务。许多州联合发起基础教育标准,显示出一种朝着全国统一的课程标准迈进的趋势(王正青、陈琴:《美国联邦、州、地方三级基础教育治理体系与运行机制》,《教育科学研究》,2017年第8期)。这一历史的演进本身也足以说明,割裂地方公共产品与全国公共产品的做法并不符合实际。

一层级的所有权无法分割与转让,呈现出一种“模糊”的产权情景。每一级政府产权主体不能主动从所有权关系退出,除非其行政地域被撤销。从这点来看,它与以科斯(Coase)为代表的产权理论所主张的清晰产权截然相反。第三,直接的所有者拥有直接的控制权与收益权,更高层次的所有者往往具备调整其控制权与收益权的权限,而最高一级的所有者(即中央政府)则拥有最后的终裁权。这里的直接所有者可能是指某个自然人,或者公司,或者社区、街道,有时也可以指地方政府(比如地方国资委所属企业)。直接所有者是利益的最核心的关联方,通常也是法律意义上的产权主体。而更高一级的所有者是将其他利益关联方都纳入进来的群体,这个群体并不具备法律意义上的产权,但对法律上的产权主体的行为具有一定控制权。比如小区集体可以要求房屋产权主体不得加装防盗窗、支付物业费以维护小区环境。更高一级的群体,比如地方政府可以对房屋所有者在购买、出售时提出限制性条件,等等,从而事实上拥有了一定的所有权,并从中取得收益。特定情况下,地方政府有权依据公共利益的需求而征用该房产。而最高一级的所有者则属于中央政府,它拥有一国范围内所有房产的最终控制权,并且有权制定是否征收房产税、遗产税以及出售、维修、拆除等用途的一般性规定,因此也理应纳入该房屋的所有者之列。

前述多级所有权与科斯定理所描述的产权清晰、不存在任何外部性的情况相反。科斯定理反对任何产权模糊,认为这将带来额外的交易成本或者道德风险。科斯的这种期望与现实相距甚远,姑且不提中国的产权相对模糊的公有制,即使在美国,私人企业在涉及垄断、国际技术交流、雇佣、破产等问题上要遵守各种管制条例,这说明任何私人企业的所有权并不是完整的或者绝对的^①。科斯所期望的产权清晰理论本质上并不是一种“真实世界的经济学”,相反,即使在强调产权清晰的美国,也或多或少存在着多级所有的因素。有理由认为,多级所有权是人类社会不可避免的现实。

尽管多级所有普遍存在于世界各国,仍然有必要指出,一国的纵向分权只有恰当地表达了多级所有所蕴含的应然权利,才有可能正确而恰当地表达产权主体以及相关利益方的利益,从而真正有效地推动经济社会发展。美国的联邦制纵向分权,其内在地将地方公共产品与全国性公共产品割裂开来,而没有看到地方公共产品(比如义务教育)既是地方性的,也是全国性的。这导致一部分地方政府的公共产品供给不足,比如贫穷社区,而另外一部分能够供给优良产品的社区则提高供给价格,限制人口流入^②。各地发展不均,产业政策失效,这已经构成美国政治的一大痼疾。而中国的纵向分权,则较好地反映了多级所有这一本质性的公共事务的关系,从而能够有效地满足经济社会的客观需要。这种基于重要性程度而实施的纵向分权,是中国经济成就的一个重要原因,也是中国制度的一个优势。而其根本原因就在于,它比较恰当地反映了多级所有这个应然的现实。

五、关于纵向分权的多级所有理论概述

对中国纵向分权的分析也给我们带来了新的理论视角,即多级所有理论。这里,笔者将描述

① 芬博格指出,一种权利是绝对的,这意味着不存在任何“合法限制”的情形,并且所有人都负有维护这一权利的义务,且不存在例外情形。而且其他权利与该绝对权利发生冲突时,其他权利只能作出牺牲。(Joel Feinberg, “Voluntary Euthanasia and the Inalienable Right to Life”, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 7, No. 2, 1978, p. 97)

② 蒂布特模型中假定人口流动不存在成本,从而促进各地的供给水平大致均衡。事实上,流动成本是一个重要的阻碍。贫穷居民因为基础教育质量差,无力获得有竞争力的工资收入,很难摆脱既有的社区。由于基础教育等许多公共产品被定义为“地方公共产品”,联邦政府无权介入,导致社区之间的两极分化与固化日益严重。可以说,这是一种典型的治理失败。

一种关于多级所有的理论依据,解释本文所涉及的几个重要概念之间的关系,并尝试指出它的理论优势。

在多级所有的视角中,社会是一种蕴含着不同层次的群体,小到个人,次则家庭、企业,直至社区、城市乃至国家和天下。所有物品和事务,都可以描述为一种社会对于它们的所有权。从本质上来讲,对这些物品和事务的所有权主体应当由不同层次的主体所共同享有。但根据各种物品和事务的特征和外部环境,各种多级所有权应当有着不同的结构和内容。比如,生活消费资料通常由个人所有,而国家只有在那些具有潜在社会危害性的消费品上才实施管制,比如毒品、药品,等等;而自然资源通常由国家所有并且由国家委托开采,但不排除某些条件下的自然资源允许集体或个人开采。那些采取符合该物品或事务内在的多级所有特征的制度将更有利于该物品或事务的利用和管理,将更有利于满足国家、集体和个人之间的利益关系,从而更有助于经济社会的发展。

这里首先要解释的问题是,为什么所有权能够构成解释纵向分权等重要政治关系的基础性概念。马克思在论述共产主义运动时指出,“在所有这些运动中,他们都强调所有制问题是运动的基本问题,不管这个问题的发展程度怎样”^①。我们不妨将马克思对于革命运动的看法转换成一种社会科学的解释范式,有理由推定,所有权构成马克思主义理论解释世界的基本视角,换句话说,所有社会关系都可以还原为某种形式的所有权。必须强调指出的是,这里的所有权并非指法律意义上的产权,而是指实质性的所有关系,一种先于法律的社会关系。比如,我拥有一张100元的纸币,法律上除了我之外没有人对它拥有产权,但实质上由于我不被允许损毁纸币,并且不得使用它购买许多产品(比如黄赌毒),这说明全体社会在这张纸币上也具有了一定的所有权,社会对这张纸币的所有权与我个人对它的所有权是共存的,前者构成了对我的所有权的限制。此外,所有权当然可以扩展至抽象的经济社会管理事务。典型意义的封建政制下,官职是一种可以世袭的物品;而在理性官僚制下,人们只能短暂地和局部地拥有某个官职。显然,我们可以将官僚制度对封建政制的代替描述为一种所有权关系的根本变迁。同理,国防外交等事务,可以视为全体人民共同拥有和掌控的事务,而村务,则可以描述为村集体共同拥有和掌控的事务。

在以科斯为代表的西方产权理论中,各种物品和事务的财产权利归属应当是绝对的、排他的。这种看法存在两点错误:首先,它忽略了,即使在县乡事务乃至村务中,仍然蕴含了全体人民的所有权,而即使在国防外交等事务上,个体公民的所有权并非就湮灭无存,所谓“天下兴亡,匹夫有责”。没有人可以脱离社会而孤立存在,也没有一种权利绝对地归属于个人,所有权亦是如此。其次,西方产权理论中的财产权所指的是法律意义上的产权,与本文所指社会关系意义上的所有权并非一回事,是后者在法律上的表现^②。从事物的逻辑本身来看,先有社会关系意义上的所有权,这种所有权通过政治制度的规定,再确定具体的产权。比如在社会关系意义上的所有权层面,一套住房,它是归某个具体的人的所有(产权),同时也是地方政府所有(具有公共利益的征收权以及相关的产权转让的限制性规定),终极意义上也为全国人民所有(对于住房产权的一般性规定以及房产政策)。而落实在具体的法律关系时,该套住房的产权仅仅归属个人。科斯的产权理论的错误在于将法律层面中个人的产权绝对化,而忽略掉社会关系这个根本意义的所

① 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第435页,人民出版社,2012年版。

② 林岗、张宇指出,马克思的所有制是一种经济关系,而科斯理论中的产权指的是一种法律关系,是一种经济关系在法律上的表现(参见林岗、张宇:《产权分析的两种范式》,《中国社会科学》,2000年第1期),经济关系是一种社会关系,它在表现为法律意义上的产权时,基本上可以表达但仍然丧失了一定的社会内容,比如个体所拥有的产权在形式上无法表达更大范围内的集体所有权。

有权。

其次,多级所有与事权划分的关系是一阶的本质性概念与二阶的结构性问题。

这里需要区分多级所有、按重要性程度分权、中央与地方的实际事权划分这几个概念的层次关系问题。多级所有是一个普遍存在的群己关系,这是一阶层次上的本质性概念。而按重要性程度分权是在基本的多级所有的关系基础上,在向二阶操作层面上延伸的应用性原理。这种应用性原理的实践结果就是中央与地方的实际事权划分。从表现形式来看,实际的事权划分往往掩盖了多级所有的性质,比如一个村的村民集体就村级事务做出决定。这里的村级事务,显然是村民自治的范围,它不属于政府的管理范围。看上去,它符合蒂布特模型中的地方公共产品特征。但实质上,这只是国家层面的赋权,这种赋权也是有条件的,在特定情况下,国家完全有权收回该自治权利。换句话说,这种形式上的群众集体所有权并不能抹杀它内在的国家所有权,归根结底,所有权利都来自于国家——亦即全体人民——的赋权。^①

在实际的事权划分问题上,多级所有的一般理论应当具体化为中央事权、地方事权和中央与地方共同事权,这一具体化的过程中,按重要性程度分权构成一种基本原理。而具体化的过程则受到一国政治制度的影响,比如,在联邦制国家中,按重要性程度分权将受到严重的限制,而在单一制的国家中,按重要性程度分权则可以得到较好的应用。笔者认为,这一原理可以细化为如下一些操作性标准:第一,区域受益。毫无疑问,因为国防和外交的重要程度最高,它反映了全国性的利益,因此必须由中央政府承担,而地方的土地开发,在不涉及全国性利益的情况下,应当由地方政府来承担。第二,下级受上级政府节制。在多级所有理论中,不存在绝对的地方事务,任何地方事务都蕴含了中央事务的因素,因此所有地方事务都蕴含着潜在由上级乃至中央政府接管的可能。第三,地方在上级政府事务中具有表达权利。不存在一种与地方利益完全无关的中央事务,每一个个体和小的集体都在更大范围内的集体事务上具有所有权,它表现为投票权和发言权。通常情况下,地方政府可以向上级政府表达、申诉它的利益,有的国家还设立了一些仲裁机制以确认这种地方政府权利^②。这些操作性标准表明,基于多级所有理论的按重要性程度分权具有现实应用的广阔空间。

最后简要阐述多级所有理论相对于其他理论的优越性。

多级所有理论是一种包容性的理论。前文指出,蒂布特模型的根本弊端在于,割裂了地方公共产品与全国公共产品的相通性质。但这并不是说蒂布特模型以及不同层次公共产品概念就因此而失去用武之地。只要我们合理把握蒂布特模型的应用边界,并且不再以绝对静止的眼光来看待地方公共产品和全国性公共产品的时候,该模型及其相应的公共产品概念仍然具有较好的解释力。事实上,多级所有理论的一个重要内容就在于,不同层级的政府都大致稳定地拥有相应的资源和事务。相比较蒂布特模型,多级所有理论的优势在于,承认不同层次公共事务相对稳定性同时,还强调指出了它们的相对变通性。公共事务的相对稳定性确保不同层级的政府有着

① 卢梭指出:“每个结合者及其自身的一切权利全部都转让给整个集体”(《社会契约论》,第19页,商务印书馆,2003年版)。由于初始权利都归于集体,因此之后的所有个体或群体的权利只可能来自这个被称之为主权者的集体。在方法论上,多级所有理论与卢梭的“人赋人权”理论本质上是一致的,而与自由主义的“天赋人权”的个体主义方法论相对立。

② 此处有关事权划分的操作性标准主要参考了王浦劬教授等著的《中央与地方事权划分的国别研究及启示》(人民出版社,2016年版)的相关论述。按重要性程度分权作为一个基本的原理,并不是用以取代现有的各种事权划分依据,而是将现有的合理的做法和依据综合起来,给出一种更为圆融、更具有解释力的理论说明。但必须说明的是,这里并没有给出完备的事权划分的所有标准,而是仅仅侧重于不同层级事务之间基本独立而又相互贯通这一属性所蕴含的标准。

大致对应的责权事,而公共事务的相对变通性则实现了上级政府的节制和下级政府的表达,从而可以有效应对各种动态、非常态和跨区域事务所带来的挑战。

多级所有理论还是一种发展性的理论。西方主流政治理论往往试图给个体与群体、地方与中央等不同层次的主体之间的权利划分出各种明确而不可移易的界线。但多级所有理论明确指出,所有事务都内在地同时是个人的和集体的、地方性的和全国性的。因此,所有这些试图划分界线的努力,都只能是暂时的和局部的。比如,基础教育曾经是一种私人事务,因此可以描述为一种当时为个体或家庭所有、但潜在地具有国家所有的性质;在现代国家中,它基本上演变为一种公共产品。生育权利曾经完全是个人事务,但当前中国比较严峻的资源条件下,还需要由政府来加以限制和分配,未来资源条件发生变化时,它又可能在形式上基本上回归个体,而政府则潜在拥有赋权或收回赋权的权利。多级所有理论为各种权利包括各级政府的事权的调整 and 变化,提供了一个广阔的解释空间。这是机械的自由主义权利理论所无法做到的。

多级所有理论还是一种在价值取向上能兼顾集体生存与个人自由的理论。多级所有是一种对群己关系的原理描述,而对该基本原理的认可和遵从也蕴含了规范性价值。因此,多级所有理论也是一种政治哲学理论。比如,在土地所有权问题上,我们可以设想一种多级所有的理想地权,其中全民所有土地用以确保全国利益,地方所有土地用以满足地方民众福利,而个体对土地的利益是满足其个人发展的需求^①。在人身所有权问题上,多级所有是对自我所有权——自由至上主义的理论基石——进行批判与包容基础上的理论创新^②。它反对绝对的个人所有权或个人私有制,但也并不因此而走上绝对的共同人身所有权。基于对多级所有的现实的理解,它期望能够兼容集体生存与个人自由,构建出一种融合发展的权利路径。个人主义将各种权利都归因于个体,反对集体拥有权利;而整体主义则将个体权利归入集体,否认个人的自由,这两者都是片面的。60多年前,毛泽东在《论十大关系》中指出,“必须兼顾国家、集体和个人三个方面”^③。这一论断可以扩展至所有蕴含着群己、不同层级政府等一般性的政治关系上。作为一种力求兼顾国家、集体和个人三者利益的理论主张,多级所有理论具有广阔的适应性。

作者:李风华,湖南师范大学马克思主义学院、湖南师范大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院(长沙市,410081)

(责任编辑:林立公)

① 参见李风华:《理想地权:一个思想实验》,《哲学动态》,2010年第10期。该文从哲学上探讨一种满足集体生存、共同富裕和个人自由的地权,最早提出多级所有的概念。

② 参见李风华:《“一毛”与天下:论自我所有权的局限以及多级人身所有权的存在》,《哲学动态》,2016年第10期。多级人身所有权将反对那种卖淫自由的想法(李风华:《自由主义儒学是否可能》,《伦理学研究》,2018年第5期),同时它也不赞同儒学的过度自负,将儒家伦扩展至政治领域(李风华:《在政治与群己之间——与姚中秋先生商榷兼论一种多级所有理论》,《探索与争鸣》,2018年第8期)。

③ 《毛泽东文集》,第七卷,第28页。