

病毒危机暴露中国政治体制深层缺陷

cn.nytimes.com/china/20200127/coronavirus-crisis-china-response/

MAX FISHER 2020年1月27
日

January 31,
2020



周六，武汉市红十字会医院的医护人员。 *Hector Retamal/Agence France-Presse — Getty Images*

中国的政治体制可能妨碍了国家应对冠状病毒暴发的能力，这种可能性在最初的新闻报道中就首先显露了出来。

这种似乎是在拖延的做法，在中国司空见惯，表明地方官员可能淡化了一开始的危险迹象，或者只是没有进行足够的协调，因而看不到问题的严重程度。

广告

外界可能怀疑拖延的背后是掩盖事实真相的企图，但在专家看来，更令人担忧的问题是中国体制存在的根本弱点。

中国僵化的官僚体制不鼓励地方官员向中央上级报告坏消息，而他们可能需要这些上级的帮助。这个体制还将地方官员彼此隔离开来，使他们更加难以全面了解不断升级的危机，更不用说控制了。

“这就是为什么你从来没有真正听说过在中国某个局部地区出现问题，”印第安纳大学研究中国健康危机应对的约翰·安田(John Yasuda)说。“等我们听说的时候，问题已经到了中央政府，因为它已经变成了一个大问题。”

虽然此次疫情仍有许多未知之处，但一个共同的主题正在显露出来。

任何政治体制在解决一些问题上都有比其他体制好的地方。但新型冠状病毒与之前的其他健康危机一样，正在暴露出中国体制中一些最深层次的缺陷和矛盾，这个体制虽然有不少历史性的壮举，但还远未完善。

这些长期困扰着中国领导人的缺陷似乎无处不在，从官员应对冠状病毒暴发的速度，到中国多年来无力解决某些健康风险问题，专家们早就警告说，那些风险可能导致的正是如今的这种疾病暴发。

中国目前已经发动了全国范围的响应——这是中国体制的优势之一——但这件事已经让人懂得了可能会给中国带来严重后果的政治弱点，随着感染的蔓延，这些弱点会给世界带来严重后果。

“看一看新型冠状病毒的情况，和SARS非常像。其中有一种非常相似的模式，”安田说。

在2002年和2003年造成了数百人死亡的SARS，由于初期的报告被中国的地方官员尽可能地淡化处理，导致疾病在一开始得以毫无抑制地传播。

广告

人们后来知道，地方官员担心的不是公众不满，而是惹得上级领导不高兴，这些人掌握着他们官场生涯的生死。

帮助鉴定了SARS病毒的香港传染病学教授管轶指责中国当局再次拖延行动，包括阻挠他本人调查这次疫情。

“这在中国的中央与地方关系中是一个永恒的主题。你不想成为那个带来坏消息的人，”牛津大学的知名中国问题学者许慧文(Vivienne Shue)说。

她说，北京的中央领导人与从事日常管理工作的地方官员之间的鸿沟，“在这个体制的运转中是一个核心难题。”

这样一来，她说，位于中央与地方分界线两边的官员们就会“做出许多适得其反的、不合理的事情”，以求控制和摆布对方。

这包括隐瞒有关潜在危机的报告，因为地方官员希望能在上司发现情况之前解决问题。

广告

与此同时，在中国的类帝国体制下，北京的党中央领导人除了提拔或惩罚下级官员外，几乎无法直接左右各省的事务，中央宣布的政策有时遭到忽视或违抗。

这个体制的中央和地方两端处于一种无休止的推拉动态，双方偶尔会发生冲突——尤其是在发生危机、双方都试图把责任推给对方时。

许慧文说，这是一个贯穿中国近代史的问题，权力在中央和外围之间摇摆不定。中国目前的领导人习近平一直试图集中权力，在北京设立许多领导小组，以求对首都以外的地方施加更

多控制。

但体制的根本矛盾依然存在。习近平的收紧控制可能导致地方官员更加不愿意发布会惹怒他的信息。

随着中国的现代化，曾经分隔开的省市整合在了一起，地方的错误能在北京意识到某些事情已经发生之前变成国家危机，比如这次冠状病毒的暴发。

“随着物流和配送系统的扩大，你真正看到了地方和国家是怎样联系在一起的，”安田说，他指的是健康、环境和经济危机现在可以更快地蔓延。

广告

优点也不是没有。中央政府在危机时有着强大的调度能力，正如它现在正在做的，为减缓疾病的传播，中国已经封锁了几个主要城市。

“一旦一个明显的问题已经出现，它会很擅长调配资源，”安田在谈到中国的政治制度时说。“但它不擅长处理正在浮现的问题。所以它是被动的，而不是主动的。”

在某些方面，中国的体制一直是它的力量来源。

中共领导人制定优先事项，然后奖励那些执行情况最好的机构和官员。

自毛泽东时代以来，中国一直在一种被称为“分散的威权主义”体制下运作，在这种体制下，即使是最基层的领导人，职权范围内也拥有近乎绝对的权力。

广告

这导致了一种被哈佛大学学者裴宜理(Elizabeth J. Perry)称为“游击治理”的文化，这是一种结果比程序或问责更重要的文化，所有领导者都只为自己负责。

在帮助数亿国民摆脱贫困、把一个落后国家转变为世界强国的过程中，这种方式被认为是至关重要的。

但在处理健康和环境问题时，这可能是灾难性的。

疾病和污染不受省界或市界的限制。而且，疾病和污染的扩散方式通常需要一个统一的、全国性的政策来预防或阻止，游击治理不适于解决这类问题。

“很难联合起来制定一个清晰可行的方案，”安田说，并且任何健康或环境法规要起作用，都需要“将它标准化，要透明，要有问责”。

菜市场长期以来一直被认为是对公众健康的一个主要威胁，尤其是在作为将疾病从动物传播给人类的媒介方面。这也让人们看到，像中国这样的将管理权下放到地方的零散监管模式会造成怎样的危险：虽然也有一些市场管理相对完善，但只要一个市场出了问题，就会导致疫情暴发。

另一个与毒牛奶丑闻相呼应的是，自上而下的政治重点鼓励了监管者睁一只眼闭一只眼。取

缔这些受欢迎的市场可能会招致公众的强烈抗议。地方官员们有充分的理由担心，他们的上司会因为他们制造了麻烦而惩罚他们，因为上面并没有把管理菜市场作为首要任务。

任何政治制度的一个基本任务，是让驱动领导者的利益与广大公众的需要和愿望相一致。

民主国家寻求通过“利益竞争”来实现这一目标，许慧文说，这基于一个信念，即邀请每个人都参与进来，自然会把制度引向共同利益。民主制度和其他制度一样也有缺陷，比如把更多的权力交给更有钱的人。

许慧文还说，在中国，公共利益“被认为应该是自上而下设计出来的东西，就像精心制作一块可以完美运行的手表”。

但有时，自上而下的方式可能损害公众利益。

到目前为止，新型冠状病毒的暴发似乎既突出了中国模式的优势，也凸显了它的危险。中国政府显然从SARS传播中吸取了教训，一直在推动更快、更严厉的行动。

但同样的系统性问题，从提心吊胆的地方官员到薄弱的卫生监管，看来也在重现。这提醒人们，中国的体制用许慧文的话说，仍然“远未完善”。

