



新冠肺炎 深度

评论

疫情与体制：高效的“中国模式”，为何总是在公卫危机上重蹈覆辙？

中国的压力型体制是如何把重大公共危机变为治理危机，乃至政治危机的？那只房间中的大象，到底是如何运作的？

黎班 | 2020-01-27



2020年1月26日，广州南站的不少旅客都戴上了口罩。摄：林振东/端传媒

中国政府决定关闭有九省通衢之称的武汉市。随著疫情的恶化，邻近的城市也关闭了对外联络道路。目前全湖北有16座城市被封，全中国32省中，已有31省发布了I级（最紧急）应急响应。

根据目前的流行病学观察，新冠肺炎病毒的重症率和致死率都低于SARS，但传染率很高，中国政府的一番举动无非是希望可以有效地防止疫情的扩散。但这样的封城（省）在近代公共卫生史上是绝无仅有的。以地理区位划下疾病禁制区（cordon sanitaire），近年来只有塞拉利昂（狮子山）、利比里亚（赖比瑞亚）等西非国家，在2014年时因应伊波拉（埃博拉）病毒使用过类似的手段。伊波拉病毒有将近90%的致死率，SARS的死亡率大约是15%左右，新冠病毒要更低。

中共在年初一（1月25日）过完年后，才终于成立中央应对疫情领导小组，翌日才确定由李克强做组长，主管宣传口的王沪宁做副组长。不仅整体反应已属迟缓，而且从人事结构中，反映出面对新型冠状病毒的流行，以及当下阶段，舆情管控跟疫情管控同样重要。类似的公卫危机在中国屡见不鲜，从2003年的SARS到近年的非洲猪瘟，中国的传染病/公共卫生防治体系面对新型态的疾病，既要压制，也是“没辄”（没有办法）。

本文会先从公卫的角度出发，尝试评价封城的利弊，之后最重要的是从组织研究的角度，分析中国官僚体制的课责与应对能力。我尝试解释一个问题：中国的压力型体制是如何把重大公共危机变为治理危机，乃至政治危机的？那只房间中的大象，到底是如何运作的？

封城的争议，及失败的政策沟通

从公共卫生角度，面对传染性疾病最好的对策通常是分级性的检疫与隔离……把所有人全部关在一个区域中，这很有可能会导致更大规模的交叉与区域内感染。

先看封城。如上文言，这在防治疾病领域是非常古老的做法。疾病禁制区的范围可以是一间医院、一个社区或是整个城镇；背后的逻辑很简单，就是藉由隔离潜在的患者来避免病毒进一步传播。这种隔离的效用可以从传染病模型/模拟得到证实。而一则针对武汉肺炎传

播的研究也指出，如果降低99%的省市移动（也就是城市全面封锁）的话，可以降低约30%的感染。

但同样的模型也指出，如果只降低80%的跨省市移动，也可以降低25%左右的疾病传播。也就是说，不需要完全封城，也可以达到显著遏止传播的效果。而更关键的问题是，这些模拟都不考虑封城后的各种物资补给，以及城中人员受到的心理压力，以及这一政策可能带来的各种负面效应。

“封城”的负面效果在西非伊波拉病毒爆发时看得最为清楚，在伊波拉这个有90%致死率的病毒流行于西非的时候，塞拉利昂、利比里亚等国家便实施了“封村”的措施，并以军队等强力措施来保证成效。然而这造成了严重的冲突，冲突最严重的时候，军队竟要动用实弹以及催泪瓦斯，来驱散想要离开封锁线的民众。这种不加考虑的、粗暴的疫区封锁也被批评为对最穷困、最没有资源的社区的针对性打击。



2020年1月25日，人们戴著口罩在武汉市红十字会医院等待医疗救助。摄：Hector Retamal/AFP via Getty Images

从公共卫生角度，面对传染性疾病最好的对策通常是分级性的检疫与隔离：首先是已经确诊的病人要高度隔离，接下来是疑似感染者或有接触风险的，视情况自主隔离或是持续追踪。而全面封锁一个地区，就意味著不论风险差别，把所有人全部关在一个区域中，这很有可能会导致更大规模的交叉与区域内感染。

再以武汉、香港、澳门和台湾的检疫措施进行对比，便可看出即便都是针对性地检疫，手段上也是可以存在差异的。率先封城的武汉，是在凌晨两点左右才发布公告，要求当天上午10点开始控制所有的出入口，及封闭城中交通——尚不论其对医疗资源的补足、医护人员及病患的交通支持都没有配套，仓促的决策甚至导致部分武汉人“连夜外逃”，与“封城”的目的也几乎背道而驰。

或许湖北的情况过于“危急”，促使政府采取这样的政策，但其失败的政策沟通及后来导致的恶果，则在隔日的除夕夜大爆发。

随著事态的发展，台湾、澳门以及香港也都一步步收紧了对中国（特别是武汉）来访旅客的管制。这些地方升级隔离强度的逻辑与武汉很不一样，虽然几乎同样严格，但是是在社会多日来有诉求、政府研判后，才以每天逐步升级的方式进行，市民及受影响人士能有一些心理准备（虽也并不令人满意）。然而武汉乃至湖北突然采取高强度的隔离措施，则是以“一刀切式管理”为首要核心，似乎毫无章法可言。

或许湖北的情况过于“危急”，促使政府采取这样的政策，但其失败的政策沟通及后来导致的恶果，则在隔日的除夕夜大爆发。当晚中国的中央电视台上演歌舞升平的春节晚会，大陆互联网上则广泛流传湖北各地区一线医护人员心理崩溃的消息，“两个中国”同时上演，中国民间只好展开自救。

多重目标官僚决策，应对危机捉襟见肘

“政策目标设定”以及“上下博弈”（讨价还价）。

要理解中国的政策执行，一定要回到中国官僚体系中“政策目标设定”以及“上下博弈”（讨价还价）的过程当中来理解。

不论是从经济发展、环保，还是人口控制等角度来说，中国政策的执行方式，通常是由中央拟定政策目标，并以这个目标为基准，要求地方官僚执行。在一般的状况下，上级提出目标（例如GDP增速、瘟疫检出数量）后，下级机关可能循正规的管道（文件往来）跟上级讨价还价。讨价还价的结果，很可能是没有争取到任何成果，而最终必须要接受上级机关提出的目标。

但接受上级机关提出的目标并不代表完全照章执行，更多时候，中国基层官僚会联合起来虚应故事，或是混水摸鱼，以便在执行政策的“成本”与执行“成效”间取得平衡。

很多时候，下级官僚会想要利用非正式的方式（例如亲属、地缘关系等等）去跟上级政府讨价还价，这可能会导致“上下级政府共谋”的现象——简单来说就是，上下级政府机关可能合谋虚报、或是浮报基层的执行状况——只要事情还维持在可控范围内，或许可以借由“挖东墙补西墙”的方式在未来“偷时间”解决问题，学术上，这一行为称为“权变”。然而，上级/中央政府也不是不知道下级政府的策略，所以上级政府常常会以“抽检”的方式逼迫地方政府完成政策目标。

在应对突发的公共危机时，这套体制大概会混合使用四种路径，包括：嵌入——体制透过财务和人事，控制专业人士和组织，比如“统战”；发包问责——把责任分包给各层级政府、社会组织及官僚；权变；以及压制——抓人、封锁消息、限制参与。

而当常规的治理管道都失效时，上级政府会直接接管、取代下级政府的决定空间，这被社会学家周雪光称为“运动型治理”。然而，运动型治理并不保证“成功的治理”，因为政策的执行还是仰赖于基层官僚对于现状的掌握以及实行。而在运动型治理发生后，基层官员为了自保、避免被惩罚，可能只会消极配合甚至怠政，这样会大大降低治理的效率。

让中国官僚治理体制更为复杂的是，多重目标之间的相互冲突。

例如下级官僚可能同时被要求发展经济和达到环保指标；又或者在这次武汉肺炎的案例中，同时被要求要做到政治维稳与疫情防治——政治维稳意味著信息的控制，但疫情防治又意味著必须要信息透明。

在这种多重目标下，基层官员通常会借由正式、非正式的管道，去了解哪些目标对于当下的上级机关比较重要。例如通常而言，经济发展的重要性优先于环保需求，维稳的需求重要过疫情防治的需求。

但这种目标排序是建立在先前的经验上：例如环保目标没有达到也不会有太多社会与政治后果，但经济发展目标没达到可能就升不了官。这种多重目标下的官僚决策体系，在面对新型态的危机时就显得捉襟见肘。



2020年1月25日，北京雍和宫前有警察戴著防护口罩。摄：Noel Celis/AFP via Getty Images

政府应对新冠肺炎的沙盘推演

就以新冠肺炎为例。

从12月初武汉第一宗不明原因肺炎的消息流出开始，就可以想像中国的官僚开始启动防疫政策了。假设武汉当地的医院有如实向上汇报，此时相关单位拟订的对策很可能同时强调防疫与政治维稳。而在当今中国的政治氛围下，维稳需求一定会被放大，所以我们才会看到在12月底散播武汉肺炎是冠状病毒的人被以“造谣滋事”逮补。

12月时的疫情严重程度人们不得而知，但从后续的发展来看，或可发现当时的官僚可能是以混水摸鱼的方式来应对：反正死亡病例还不多，而且也无法确定传染性，就以政治维稳为首要目标来做防疫。但在这里，官僚决策完全没有考虑（也可以说不可能考虑到）病毒的潜伏期，以及医院管理阶层存在的谎报或虚报行为。因为对于医院管理阶层来说，如实地将所有可能案例都通报并开启防疫程序，会造成运营成本上升并引起民众焦虑；而对于市级官员来说，政治维稳一直都是首要目标。这样的动机结构，让“维稳”以及“控制信息流动”，成为12月时的政策基调。

直到1月中出现了大规模的外省市与外国感染案例后，上级机关便启动了“运动型治理”，直接决定地方的防疫措施，这也是封城的措施会来得如此快又急的原因。而这样的运动型治理下，上级政府是无暇考虑基层官僚的执行能力的，这也是为何在封城前后，微信上许多信息与视频，都指武汉各大医院缺乏必要物资，甚至是病死者也无暇被妥善处置。而医疗资源匮乏的医院又是交叉感染的温床，这样的交叉感染也抵消了封城应有的阻断传播的效果。

但与此同时，也因为运动型治理架空了既有的官僚决策过程，在封城过后信息的透明度反而增加了，即便各种实况爆料文还是会被删帖，但我们可以看到三联、财新等媒体还是被允许报导，且报导的内容真实地反映了许多一线的情况。

不过即便信息变得透明一些，人们仍不确知具体状况到底有多严重，比如数字是否可信，到底有多少患者是求助无门被请回自主管理，或是说是否因为病毒试剂短缺而无法提供确

切的确诊病例？这些对于防疫而言最根本的问题，外界只有很少的信息。

另一个更为严重的问题是，当运动型治理来到了武汉，湖北省其他也被封的地级市状况到底如何？资源动员情况比起武汉而言是更好或是更差？人们也无从得知最真实消息。

更令人担心的是湖北以外的省市。由于在武汉封城之前，其余地区似乎仍在维稳与防疫之间举棋不定，对于可能的疾病传染途径没有做足够程度的辨认与预防，许多省市例如北京与上海，是否疫情状况有被国家掌握？这也是暂时难以确悉的。

面对上级压力的基层官僚只能惯性的先追求主要目标（维稳跟经济发展），而将防疫、环保等等被认为是次要目标的事项搁置。

无论中国的疫病防治科学进展多快，在这种官僚只对上负责的体系下，将政治维稳摆在首位的现象不可能有所改变。基层官员仍然会用混水摸鱼、挖东墙补西墙的方式来尽可能地在帐面上达成目标。

但在多重目标的压力下，面对上级压力的基层官僚只能惯性的先追求主要目标（维稳跟经济发展），而将防疫、环保等等被认为是次要目标的事项搁置。直到事态不可收拾时，中央才会直接介入整饬问题，但中央的介入也不保证成功。

“运动式治理”下的地方政府差异，及“消失的”动员力

而随著武汉封城以及湖北封省，其他地方政府也都开启了一系列的防疫措施。例如微信上疯传的“河南硬核”、北京市暂停所有跨省汽车、杭州率先表示“不封城”，以及汕头市对于是否要封城举棋不定等等的政府行为——这些都是在中央开启运动型治理后，个别地方政府的回应。

照现在中央政府释出的信息来看，中央政府应该是要求地方政府用尽一切手段防止肺炎的传播。面对这种强而有力的信息，一般来说，地方政府的回应就是层层加码防疫措施。即便就公共卫生的考量来说，更为合理的做法是彻查疑似病例的旅游以及接触史，并且做好公卫宣导，但反而许多地方对中小型村落进行封村。“封村”比“封城”更“不可理喻”之处在

于，村落通常都是熟人社会，村里人的旅游接触史非常容易掌握，无需动用将道路封阻的手段，这更多是在运动型治理下释放讯号：我们某省某市防疫做得很扎实，不像其他那些省市一样。

这种无差别的封城对于防疫是否有效？答案应该是肯定的，毕竟传染病就是要靠人的接触才会扩散；但是否真的有必要做到如此地步？这没人敢给肯定的答案。但在防疫的大旗下，本来就不容许异议声音的体制，应不会再允许更进一步的质疑。



2020年1月25日，因肺炎疫情严峻，天津一个商场只有很少顾客。摄：Zhang Peng/LightRocket via Getty Images

值得注意的是，虽然“层层加码”才是中国地方政府的行为常态，但在这次，地方政府的表现并不都是“统一”的。杭州市的防控指挥部就在1月26日公告，虽然杭州为了减少输入性病例，在一些入城口采取了体温监测措施，但不存在“封城”的说法。由于没有更多的资料，我无法判断杭州官僚这样做的原因为何，有可能和技术官僚的素质有关，也有可能是在中央政府还没有一致且明确的指示下，地方政府各自的“创造”行为。

在这次中国应对危机的过程中，最令人惊讶的可能是中国模式的效率的丧失，也即举国体制下“动员力”的几乎全面瓦解——医疗资源不足是从疫情开始之后就一直没有得到解决的问题，中国民间一直透过社交媒体平台“自救”，互相筹措资源，捐钱捐物，但武汉医院的资源紧缺却未得官方渠道的缓解。甚至在1月26日，连中日友好医院，这家北京最好的医院，也发布了接受社会捐赠的公告——或许是未雨绸缪，但为何会有这个担忧呢？人民日报也发文，让防护服工厂“尽快复工”。

这种动员力效率的低下，恰恰折射出了运动式治理的困境：一方面运动式治理希望借由高压的管控逼出基层的行政效率，但又因为运动式治理，所有的下级官僚都只能等待上级指示而无法借由横向协调解决问题。所以政策目标复杂，需要多个机关间配合时，运动式治理就会无法达成预期的成效。

动员力效率的低下，恰恰折射出了运动式治理的困境……政策目标复杂，需要多个机关间配合时，运动式治理就会无法达成预期的成效。

例如当政策目标是维稳时，所牵涉到的行政机关就是公安、网信办以及城管这类长期合作维稳的组织时，运动型治理就可以大大的提升效率且达到目标；但当政策目标是动员医疗资源、以及建立稳定后勤补给这类中国官僚平常不会做的事情时，运动式治理反而阻断了官僚间的横向沟通而降低了行政效率。

习时代的官僚体制

最明显的改变，就是政策执行的首要目标从经济发展变成了政治维稳。

如同许多研究者所说，习近平的掌权改变了很多事，官僚体制这个被认为长久以来“稳定运行”的体制，似乎也深受影响。

最明显的改变，就是政策执行的首要目标从经济发展变成了政治维稳，而政治维稳就是要紧紧抓住信息流通的管道。从过去几年备受瞩目的事件，例如疫苗、线上贷款平台暴雷等事件的爆发，以及后续官僚的回应，我们不难看出比起快速处理问题本身，官僚更乐于处理提出问题的人。

习上台后更常出现“运动式治理”，有分析认为是因为习的“集权”作风更甚，但这背后的原因并不那么明确。只是无论如何，运动式治理的增加又削弱了基层官僚回应问题的能力与效率，因为在运动式治理的过程中，最靠近第一线政策施行的官僚没有办法因地制宜或是迅速调整政策。在这样的官僚体制下，我们很难期待一个可课责又反应迅速的官僚组织。

运动式治理的增加又削弱了基层官僚回应问题的能力与效率。

在武汉省疫情指挥中心最新的一场记者会（1月26日晚）上，三个技术官僚的表现则几乎折射了官僚组织的溃败：三人“非常自责内疚”，但一人没戴口罩、一人口罩戴反、还有一人口罩没有遮住鼻子，已被网友戏称为“病毒友好组合”；记者会结束后，三人还惯性官场鼓掌，但现场无人响应，颇为尴尬。除去这些表象，更严重的错漏表现在，官员连武汉有多少口罩都说不清楚，这边厢市长说防护服紧缺问题已经全面缓解，那边厢省长就说防护物资仍然紧缺；死亡数字在网友众目睽睽下“回跳”，被戏称为“又复活了一个”。官方领头的信息错乱、造假，掩饰不掉的官场“忠心”作风，以及在“发包问责”下官员认错担责的夸张表现，无一不演绎著这个制度的沉疴。连人民日报也开放了这场记者会的评论区，这三人的官运可能就到此为止了，而下台几个官员背责，也是这一体制一贯的“危机公关”。

面对这种制度，改革的方向我想所有人都知道，就是要让官僚不只对上负责，也要制度性的对人民负责，这才能根本性的改变官僚组织的制度逻辑。但在制度改革遥遥无期的今日，我们能期待的就是中央的介入真的能解决问题，不然就是要等到天气变暖后病毒活性降低，才能结束这场传染病的大流行。

(黎班, 四处旅居的中国观察者)

黎班

评论

武汉肺炎



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 八问“2019新型冠状病毒”：如何传播、怎样医治，和SARS有什么不同？
2. 确诊名单外的死亡患者
3. 台湾口罩去哪儿？为何台湾政府全面禁止出口？
4. 武汉封城记：“一夜之间就慌了”
5. 疫情与舆情十七年：被瞒报的SARS与被孤立的武汉
6. 疫情与体制：高效的“中国模式”，为何总是在公卫危机上重蹈覆辙？
7. 武汉疫情：封城是最好的办法吗？
8. 泛科学：三篇最新的新冠肺炎相关论文，都讲了什么？
9. 邓聿文：中国脆弱之处
10. 早报：武汉凌晨2时通知今日上午10时“封城”，市内公共交通停摆

编辑推荐

1. “封关”还是“罢工”？香港政府的防疫策略与信任危机
2. 许崇铭：防疫中的“陆生返台政策”，为何令人忧虑？如何改善？
3. 影像：人人防疫，肺炎阴影下的香港新春
4. 台湾口罩去哪儿？为何台湾政府全面禁止出口？
5. 李子：“华人、中国人、武汉人”——疾病中的集体污名与社会矛盾
6. 泛科学：三篇最新的新冠肺炎相关论文，都讲了什么？
7. 影像：告别高比
8. 【主编推荐】中国「古装剧禁令」风波：为什么一幅微信截图，业界就全都相信了

9. 疫情与体制：高效的“中国模式”，为何总是在公卫危机上重蹈覆辙？

10. 梁启智：从香港到武汉，对抗系统性败坏

延伸阅读

周雪光谈改开40年（下）：中国社会过度承担改革风险，未来能分散政治压力吗？

我以为，中国改革成功取决于政策制订者是否可以选择一条分散改革风险、分散政治压力的途径〔制度安排〕。

周雪光谈改开40年（上）：调动“诸侯”竞争，改革开放冲破封闭稳定的蝉茧

从大历史来看，是不是可以说，过去四十年的改革开放历程见证了经济领域中“诸侯竞争”所引发的经济奇迹？

温克坚：中国政治领导层还能控制官僚体系吗？

在一个正常社会，官僚在人格上是有尊严的，他只服从于自己的职责，但在中国特殊的政治情境中，这种所谓人格尊严是不存在的，官僚们也被层层设防。

读者来函：转向的中国——一个观察者的思考

在这块越做越大的蛋糕上，统治者及其裙带总分得最大的份额。

疫情蔓延时的双重体验：魔幻现实的春晚，与体制的拖延症

中国春节联欢晚会曾经也在受灾时举办过，但今年新型冠状病毒肆虐下，庆祝与舆情形成了令人震撼的反差。

疫情与舆情十七年：被瞒报的SARS与被孤立的武汉

歌舞升平的春晚与忧心忡忡的民间舆论，在这个刚刚过去的除夕夜反差强烈。

武汉封城记：“一夜之间就慌了”

“哪怕是自己的家人，也不敢见面了。”

SARS之后，中国建立了怎样的不明原因肺炎监测体系？

对于18年前应对非典的人来说，这次爆发似乎激发了人们的记忆。

武汉疫情：封城是最好的办法吗？

目前封城措施估计能减少25%的感染病例，但会制造更多恐慌，并将许多疫情埋在了公众看不到的地方。

