



新冠肺炎 深度

评论

酆菁：官僚体系与公民社会，谁是肺炎危机的答案？

从高铁到官僚，中国的什么变化为病毒敞开了门户？

2020-02-06



2020年1月26日，中国北京的农历新年假期，一名戴著防护面具、护目镜和红色大衣的中国男子在一条空旷的街道上。摄：Kevin Frayer/Getty Images

在2020年2月3日的政治局常委会议上，习近平发言说：“疫情是一面镜子，是一次大考，确实‘照’出了、‘考’出了在应急管理、公共卫生、国家储备等很多方面的短板不足。”我深以为然。1月20日钟南山正式公布“人传人”的论断之后，中国大陆公共空间出现了罕见的信息爆炸与集体狂欢，但至今，作为一名忙于抢购口罩与无限期自我隔离的普通国民，我仍无法从公开信息中得知所谓的短板是哪一块，或者另一只靴子何时落下。

在2013年开始的政治周期中，中国的官僚系统出现了一些显见的特征。其中一些是加速展开了过去行政结构变化的线索，有一些是这一周期中的新发展。它们都深刻形塑了此刻中国政府对于新冠肺炎的行政应对。

我尝试在此文中寻找的，首先是一个结构性的答案。我将回顾中国官僚体系的结构性矛盾，说明地方政府如何产生了“超调”反应，对于防疫有何影响；而公民社会又是否是替代性的出路。

此时此刻，整个中国都成为了疫区，每个人的生命故事都是答案。这两者从来不是矛盾的，答案也从来不是唯一的。

中国官僚体系的三个结构性矛盾

行政权力的集中与地方官员自由裁量权的缩减，也和政治精英的权力结构变化密切相关，但必须与基建能力的提升相结合才能改造行政系统。

首先是行政与政治权力的进一步集中，与强大的基础建制能力。这一过程实际上是从朱镕基时代的分税制改革、金融大区和行政改革等强硬举措开始的，也是邓在九十年代下决心统一领导核心、加强中央领导力的结果。这一运动在胡温时期以一种更低调的方式继续，比如发改委和国资委的建立；而在最近又因迈克尔·曼所言之“基础建制能力”（infrastructural power）的提升而进一步拓展：其中之一就是全国性高铁网络的贯通和信息能力的提升。

比如高铁网络的连通性和即时性，使得广大县城现在可以直接与网络中的一些超级节点联系，而不必依靠过去漫长的、多层级的行政-交通系统。这不啻是一场深刻的国家（再）建设运动，行政的毛细权力现在愈发通达无碍，而中央对于地方资源的攫取无疑增加了。

这种基建网络的建设促进了政治共同体的深入，也导致现实并不是一个社会/政治资本均衡分布的网络——“中心”从中得到了最大的好处。历史上，罗马帝国依托其高超的工程能力建构了行省政治中心与罗马的道路系统，大大遏制了地方的离心力；建国初期的美国，在托克维尔笔下是一个地方自治、自愿结社的黄金时代，实际上却通过联邦政府建构的邮政专车系统形成了政治共同体。



2020年1月27日，湖北省武汉的一条桥出现“武汉加油”的字句。摄：Hector Retamal/AFP via Getty Images

当然，行政权力的集中与地方官员自由裁量权的缩减，也和政治精英的权力结构变化密切相关，但必须与基建能力的提升相结合才能改造行政系统，这里不再展开。

但反过来看，政令与资源流通的网络，也完全可以成为加速病毒散播的网络。比如“一带一路”计划近年来通过中欧班列、路桥建设等各种手段，力图构建一个贸易网络，其成功与否姑且不论，但在“中国制造”输出的同时，疫病和恐怖主义也可以通过网络反向输入。其得失之间的计算未可易言，但不知视政治正确为第一要务的官僚体系是否对此做好了充分的预案。

新冠肺炎的爆发告诉我们，这个问题的答案多半是否定的。如今县城洞开的中国，与2003年防疫力量集中在大型都市的中国，已不可同日而语。非典时期大部分病例仅仅集中在北京、香港和顺德，而现在仅从湖北内部数据来看，武汉之外地区的确诊病例大约占到一半。

官僚系统的第二个问题是官僚体系的整合后遗症，使得各部门之间再难有共识和统筹。

很多公共行政专家以为“部门竞争”是官僚组织的普世难题，而中国的情状用美国中国问题专家李侃如（Kenneth Lieberthal）所谓的“碎片化权威”也可以概括十之八九了。然而，李侃如所说的是上世纪八十年代改革开放初期，在政治意识形态的整合效力下降、各种意义上的承包制试行的背景下，官僚系统出现的问题。

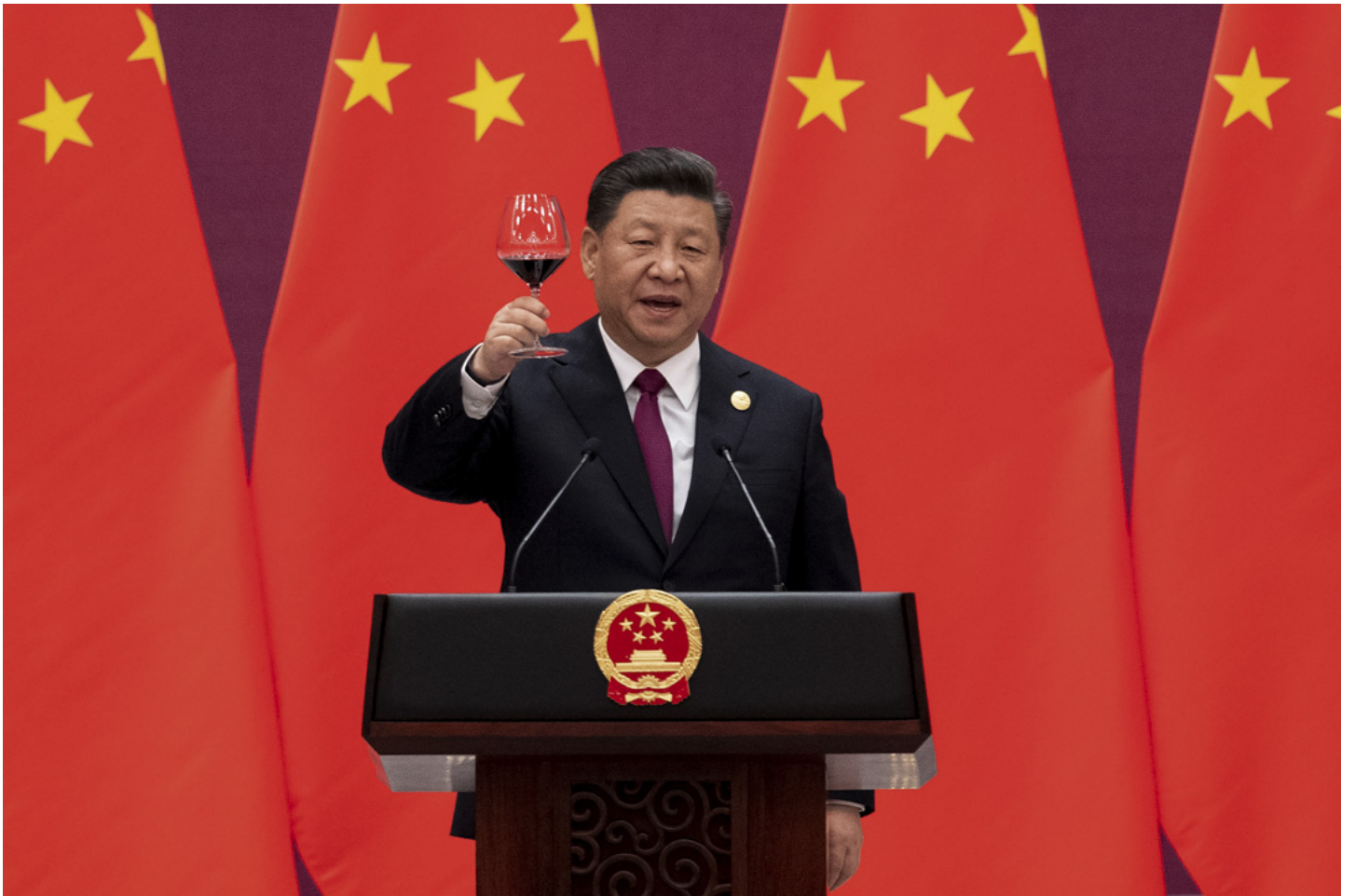
但概而言之，八十年代官僚体系正从文革的重创中逐渐恢复，政策的利害关系还未显现，因此进行跨部门协调、总体设计改革方案的政策平台还是可以建立并发挥作用。而到了九十年代，这些平台基本被解散，政策发明的权力被政治精英垄断（朱镕基就是典型），而官僚部门在去政治化、技术化的同时也获得了意料之外的扩张机会。

回过头来看，中央和地方官僚系统的人员膨胀就是在这一时期开始的，即使朱镕基、温家宝试图通过一系列减员增效的措施来精简行政系统，但并不十分成功。“部门利益”就这样再次诞生了，改革共识再难形成。结果是我们看到，胡温时期开始改革越来越难，既得利益越来越顽固，立法数量越来越少。

习近平政府其实敏锐地抓住了问题，并出于多种目的，企图用“大部制改革”加上反腐剪除利益链条的方式来作为解药，但很多时候只是把原来部门之间的斗争，带入了部门之内。2018年最近一次机构改革带来了很多人事与职能调整，其中新成立的应急管理部大概尤受内部分裂之苦。根据应急专家们的说法，这一部门需要整合十几个官僚机构的资源，而最重要的权力实际上又被公共安全部门拿走了，其无力状态可想而知，与其职能之间出现了巨大落差。

官僚体系内部整合问题的后遗症，还需要很长的时间来消化，并不是更换一批“之江系”技术官僚可以短期解决的。

官僚体系内部整合问题的后遗症，还需要很长的时间来消化，并不是更换一批“之江系”技术官僚可以短期解决的。习的另一个解决办法是90年代“行政化”的反向操作，即“政治化”：换言之就是把官僚系统既有的管辖权划归党，用各种非常规的领导小组等方式替代官僚体系已制度化的功能。而这必然会激起官僚体系明里暗里的反抗。在这种情况下，超部门的公共危机应对平台是没法真正建立起来的。比如现在的防疫需要卫健委领导、应急管理部统筹、住建部和交通部参与物资调配、商务部采购支持和人社部后期跟进，但目前我们在前台只看见一个疾控中心——这只是卫健委的下属机构。可以想见，其他部门也很难买卫健委的帐，毕竟它在官僚体系中地位不高。而李克强的领导小组，目前看来权力也不大。防疫的主体还是地方政府。



2019年4月26日，国家主席习近平在北京人民大会堂参加“一带一路”论坛欢迎宴会上敬酒。摄：Nicolas Asfour
- Pool/Getty Images

第三个问题是迄今为止行政专家和政治学家很少涉及的，那就是技术专家，或者说广义的“专业群体”（profession）与国家之间的关系，如何影响对国家机器的制衡。

医生、律师、科学家这些职业，其专业权威本该来自从业者对于技术、内部组织和工作场所的自主控制，以及对于超越性公共价值的承诺。但进入21世纪之后，中国专业群体的自主权面临国家的进一步侵蚀，比如医院管理体制的持续官僚化，学院体系内的学者被近乎严苛的评价标准与高度竞争的课题制度所束缚，律师职业仍被内部分裂、准入标准始终无法建立所困扰。

这种将专业体系“官僚化”、加强行政控制的策略至少有两重目的：一是因为专家的权威和裁判权（jurisdictional power）本质上和国家是有竞争关系的；其技术知识越是具有政治的意涵，其价值承诺越是有公共性，和国家的竞争关系越强。因之，中国律师的职业化运动是受挫最甚的。国家如果想控制最终的裁判权，巩固自身作为政治和道德的唯一权威来源，自然会限制专业群体的自主权。

第二是因为专业群体一旦有能力垄断市场，就可以像美国的医疗体系一样提高服务价格，限制专业服务供给，这对于社会主义人口大国而言并不是一个好消息。由此可知，对于医生群体的行政控制是平价医疗的制度基础和代价。代价是——频繁发生的医暴事件，把国家资源与社会需求之间的矛盾，隐蔽地转换为医患矛盾。甚至在这次疫情爆发中心的武汉，还出现了数起针对攻击医护人员的行为。此前北大学者李玲等经济学家有关医疗服务应该私有还有公有的讨论，只涉及到问题的一个方面，并没有回应这一本质问题。

在国家的权威之外，已没有制衡性的权威。

这种国家-专业群体-社会三方关系的权力安排，有一个最为直接的后果，即专业群体很大程度丧失了独立的权威，也没有独立于国家的合法性，更无法成为公民社会当中的领导者和理论资源提供者。在国家的权威之外，已没有制衡性的权威。技术专家的信息和判断，也无法得到真正的尊重。

正如一位前应急管理专家和笔者所说的，中国应急管理专家没有真正的权力，却要调动巨量的资源，这就好像“稚子怀金过市”一样可笑，因而无法真正地专业化。

在早期防疫失利责任层层暴露的过程中，武汉地方政府无法与中央/地方的医疗专家达成任何意义上的政治联盟来游说中央，而其后公共空间又有一波波针对疾控中心和武汉病毒所石正丽、王延轶等科学家的攻击，这都说明在医疗职业之外，科学研究职业的权威和信誉也甚为低落。

虽然鉴别真相并非本文的目的，但可以肯定的是，专业知识是国家权力的道具，专业知识是研究者罔顾公共利益谋取私利的手段，已成为公众易于接受的话语之一，在某些例子中也是不容辩驳的事实，比如所谓的“夏商周断代工程”学者，“一带一路”学者。2月5日微博和新媒体又继续爆出防疫专家李兰娟背后的商业链条，以及武汉病毒所抢注“瑞德西韦”抗新冠病毒的用途，让人不禁怀疑科学家们是否还对那些遥不可及的公共价值负责，还是在被国家收编后只关心自己的利益。

而在疫情展开的过程中，公众的茫然失措，彷徨无依，在国家遭受信任危机后不知道该听谁，信谁，也是这一逻辑的必然后果。谣言与其说出于无知，不如说是一种反抗和自我保护。谣言嵌入对技术专家的刻板印象中。



2020年1月25日，北京紫禁城的出口有戴著防护口罩保安人员。摄：Nicolas Asfour/AFP via Getty Images

超调机制

这种超调机制并不是武汉或湖北官僚系统的地方特征。

这几个官僚体系内外的结构性矛盾，一起在2020年春节前夕爆发了，导致了目前仍无法估量的严重公共安全危机。任何一种单向度的对于国家主义的批判都是单薄无力的，因为这种体量的危机，必然是系统性问题的暴露，是多方面因素负向反馈的作用。

试想一架权力高度集中、基础建制能力强大的行政机器，但却苦于内部部门之间的斗争，且没有技术专家权威的制衡并提供有效信息，一旦全速开动是什么光景呢？从武汉的例子开始，我们似乎部分看到了答案，那就是，作为这部机器基础零件的地方政府处于一种恒长的“超调”状态（over-performing）。

在危机起始的阶段，因为缺乏上级的授权，以及地方发展绩效、维持秩序等多重政策目标的考虑，地方官僚必然采用“过度保守”的策略，隐瞒疫情，没有意愿、也找不到公共空间以及官僚体系之外的盟友；而一旦疫情公开后，中央对地方的高度压力、故意或无意而引发的地区竞赛，又转而导致地方政府从过度保守转向“过度激进”，以种种大跃进式的政策模式和一刀切的粗暴手法，期望在短期内迅速达到政策目标。而即使在疫情得到实质缓解，或事实证明死亡率并不高时，这部行政机器也不能调转方向或降低调门。

这种超调机制并不是武汉或湖北官僚系统的地方特征。早在2017年北京政府进行低端人群清理运动开始，北京市市委书记蔡奇领导的北京基层官僚就展现了“过度激进”的特质，一部分是由于行政任务本身的压力，另一部分毋宁说是官僚系统的消极反抗：转译过来就是，“你不给我自主权，不顾实际情况下压行政任务，我就用最快的速度、不计后果地完成，把矛盾上推”。

在当年和其后两年的清洁煤推广运动中，这一“过度激进”的行政逻辑再次在中国北方上演，并导致了多地无煤可烧，甚至是去年河北清洁煤中毒事件的主要原因之一。而对于非洲猪瘟控制不力，某些地区强行扑杀，甚至强拆猪栏，导致养殖户破产，也是类似的逻辑。

辑。这种超调的情况在中央官僚系统有合作性的政策平台，有统一行动、协调部署的情况下，很大程度可能得到缓解，但在部门分立、权力中心调控不利的情况下，只能说是雪上加霜。

相比之下，美国的联邦官僚系统更受协调困难、自行其是之苦。以八十年代末埃博拉病毒在北美本土局部传播事例为基础改变的电视剧《血疫》，就描绘了疾控中心、军方研究机构和其他官僚部门在疫情之中的无谓斗争。而卡特里娜飓风袭击美国南方之后，缺乏统一调度、救援混乱无序也是美国公共知识分子在此后十年不断批评的问题。尽管如此，美国地方政府高度的自主性、公民社会强大的行动能力，都使得这个制度缺陷部分得到了缓解。

而在中国，武汉新冠疫情被迫公开之后，从1月20日左右到1月25日成立“新冠疫情工作领导小组”之后数日，中央几乎没有出台有力的应对措施，也没有强大的官僚系统协调平台，中国短暂处于一个无政府状态，而地方政府也陷入了一场应对措施的发明大赛之中。

其中就出现了很多“超调”的典型例子：1月23日武汉在准备不足的情况下仓促封城，尽管事后证明，感染的病例远超预期，但那一时刻的封城是否仍有足够的成效，之后取消公共交通网络、禁止车辆通行、封闭社区等等举措是否有足够的合法性，在没有提供替代性的、分类执行的交通与后勤支持网络的情况下如何维持社会运转并实现有效隔离，似乎都没有得到充分的讨论，甚至都不是地方官僚考虑的首要问题。

在武汉之外，疫病刚开始的几天中河南的“硬核”应对举措在网络公共空间被广为传播：封村封路、强力宣传、暴力禁止公众聚集、对武汉乃至湖北人的歧视性隔离，都成为了“河南模式”的典型特征。与之相对的可以称为“杭州模式”：宣布不封城，基层排查有序展开，整合医疗资源，分层管理，并接收一部分海外返回的武汉游客。

但随着2月之后确诊人数的急剧上升和春节返程人员的压力显现，我们看到极具“超调”性质的“河南”模式逐渐占了上峰。先是北京若干社区宣布外地返京的租房人员不得进入，随后是各地频现地方官僚机器粗暴封闭隔离人员住处的视频，最后是杭州也开始半封闭环城高速，并在2月3日一天之内主要城区陆续宣布所有小区封闭管理，房屋出租一律暂停，三墩

地区道路封闭。这些举措的本意当然是尽快切断传染链条，但间接导致了制度化的社会保护网络同时急速崩溃。

对于社会网络的依赖，通常是极具阶级性的。那些没有车的，没有房的，没有经济资源的，没有各种可资利用的社会资本的人群，现在被迫艰难地生活在社会孤岛之中，甚至丧失了栖身之地；而那些患病的，年迈的，残疾的，甚至连亲属网络也暂时无法依靠。杭州的故事也许才刚刚开始，但是我们在武汉看到了脑瘫少年的意外死亡，带着血癌女儿的母亲如何在九江大桥试图突破封锁线，以及诸多缺乏医疗的疑似病患的绝望求救。而各种拥有社会资源的少数群体，总是有替代性的资源和私人网络可以随时调用。

由官僚系统超调而引起的激进主义、封城主义，即将把不分阶级的疫病，变成一场阶级化的灾害。

因之，这种由官僚系统超调而引起的激进主义、封城主义，即将把不分阶级的疫病，变成一场阶级化的灾害。而现代性超级都市的治理，本应是一种“流动中的治理”，目的不是切断一切网络和联系，而是切断/削弱网络中某些层面的联系，而加强另一些层面的联系。当然，这完全基于政府的信息能力，也基于福柯所说的“分类”的技术与能力。



2020年2月4日，武汉国际会议展览中心将改建为临时病房，专门用于治疗轻度新型冠状病毒患者，工人在现场作一些准备的工作。摄：Stringer/Anadolu Agency via Getty Images

希望在公民社会吗？

尽管如此，我们也无法把所有的希望寄托在短短一两周内急速涌现的公民社会身上。

在这种全国性的地方激进主义氛围中，公众作为个体是没有权利对风险做出独立的判断的，一切特殊情况也是必须要被压制的，而对于湖北之外死亡率其实并不高这一可能性的讨论，也是要被遮蔽的，因为“疫情现在就是命令”，“防控就是责任”。正如中国政治专家 Sebastian Heilmann 在《红天鹅：非正统的政策制定如何促进中国崛起》一书中所总结的，一个权力集中而激进的体系，必然把合法性、权威和责任也高度集中起来。相应地，它也是成为了各种怨恨、不满和批评集中的对象。这是一件危险的事情；政治社会学家 Barrington Moore 在研究中国共产主义革命发生的原因时，也早就提到过这一点。在接下来的防疫过程中，我们必然会看到各种矛盾的持续爆发，而问责的主体，会进一步上推。

尽管如此，我们也无法把所有的希望寄托在短短一两周内急速涌现的公民社会身上。当湖北红十字会把法团主义社会组织的僵化无能集中展现在全国人民面前，而慈善总会尚未从此前的春蕾女童项目丑闻中完全翻身的当口，各种临时建构的公民社会网络以极高的效率和超强的动员，部分缓解了湖北物资紧张的问题。有意思的是，这些网络以校友、同乡等私人、特殊联系为基础，很少以一般性的信任和共同的政治/社会目标为团结的基础。其中唯一的例外也许是各种粉丝后援会（比如朱一龙的后援会）。募捐和动员是这类组织的日常工作，各种物资转运分配、账目公开自然也是轻车熟路，因此自身也成为了援助武汉力量中的标杆。然而其组织目标决定了它们在更广泛的社会议题中的局限性。

此外，公民社会本身和政府的官僚体系一样存在委托-代理问题与诚信危机，这也是不容回避的。上周曾高调捐赠340万套防护服的北美留学生，最后被证明无非就是一场互联网营销，而这仅仅发生在全网募捐几天之后。

美国因上世纪八十年代之后新自由主义的发展和共和党政策平台的得势，开始鼓吹一种与国家分离、甚至对抗国家的公民社会理论，而苏联、东欧的巨变实际上加强了这一话语。然而，公民社会的基本逻辑和组织方式与政治社会（国家与政党）、经济社会（企业与市场）是不同的，前者是涵育多元性，后者要追求政治效力（efficacy）或经济效率。这三者之间应该是一个相互渗透、相互补充、相互制约的关系，而不是零和对抗关系。

公民社会的基本逻辑和组织方式与政治社会（国家与政党）、经济社会（企业与市场）是不同的，三者之间应该是一个相互渗透、相互补充、相互制约的关系，而不是零和对抗关系。

长期来看，以制度化的方式统筹、调动资源并分配，并不是公民社会的长项，但也并不是说公民社会不能参与。试图用公民社会来拯救疫情是不切实际的；而以此为契机，期待超越私人网络的公共网络能够逐步建立起来，最终改变国家-社会的权力关系，确是可期的。

最后，请允许我引用诗人王伟《不可安魂者》中的一段，来向仍处于围城之中的武汉人民致敬，并感谢每一个在公共空间中坚持发出噪音、反对“安魂”，不惮谱写错误的人。

“必须生活就是反安魂曲
是的，一个死神来建议你
必须生活，因为死亡仍未被理解
在每次希望渺茫的行动中
重复的交谈就是反安魂曲
继续下去就是反安魂曲
听，你是否有能力用它谱写错误
把希望谱写成不可替代的噪声？
听，不要看，要去听
记住我们的面孔不如记住
我们的声音”

（郦菁，社会学学者）



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. 舆情观察：李文亮去世后互联网上的一夜
2. 台湾口罩去哪儿？为何台湾政府全面禁止出口？
3. 无法抵达的物资：民间救援为何迟迟送不到一线医生手上？
4. 香港口罩去哪儿？四问进口受阻、储存机制和监管缺口
5. 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？
6. 泛科学：三篇最新的新冠肺炎相关论文，都讲了什么？
7. 1.28疫情更新：内地停发港澳个人游签证，香港周四起暂关闭西九龙等站、香港往来内地...
8. 泛科学：关于新冠肺炎的20个传言，哪些是真哪些是假？
9. 别让普通人李文亮，仅仅成为体制崩溃的注脚
10. “疫区”日记：在撤侨选择前，我决定留在武汉与父母相伴

编辑推荐

1. 奥斯卡前夕预测：“老白男”能度过外强中干的转型期吗？
2. 别让普通人李文亮，仅仅成为体制崩溃的注脚
3. 离开武汉的印度人：有人十二月得知疫情，有人回国就被确诊
4. 第92届奥斯卡金像奖揭晓前评析：应该入围的女性电影人去哪了？
5. 舆情观察：李文亮去世后互联网上的一夜
6. 郦菁：官僚体系与公民社会，谁是肺炎危机的答案？
7. 走在钢索上的各国政府：“撤侨”两头难、台湾尤甚
8. “疫区”日记：在撤侨选择前，我决定留在武汉与父母相伴

9. 从武汉返乡后，他们被泄露隐私、被警察铐走、被酒店驱赶

10. 断货的米铺和停摆的习俗：“封城”传闻中的潮汕春节

延伸阅读

疫情阴影下，中国放开媒体审查了吗？

历经五六年官方的收编、重整和严控后，稍纵即逝的窗口期，对于中国媒体和整个舆论场意味着什么？

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？