

大陸 評論

# 清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴

運動式治理已經不是應對一些異常的手段，而是一種日常化的管理方式。

八貓 | 2021-11-18



江西上饒，這座小城一夜之間成了中國輿論的中心。上饒市政府所在的信州區的防疫員工們以封控消殺的理由破門進入私人住宅，使用鐵棍擊殺了一隻寵物柯基犬。這並非孤例，最近一輪疫情期間，上饒市存在普遍擊殺寵物的現象。而就在數天前，哈爾濱也發生過擊殺寵物貓的事件。這些似乎對疫情防控沒有多少顯著效果的極端防疫手段不僅發生在寵物身上，也發生在人流控制上，包括江西鉛山縣，遼寧莊河市在內的不少地方都出現了「[一人確診，全縣紅綠燈變紅燈](#)」。

既無效又反人情的極端防疫政策招致了廣泛的批評。許多人將上饒和大陸其他一些更加溫情對待寵物的地方相比較。北京大興區允許有寵物家庭可留一人居家隔離，上海的防疫人員在清查時還會為寵物們補充食水。成都市更是發官微展示防疫人員帶著貓糧和罐頭上門對寵物貓採集核酸的細節。然而成都在溫情對待寵物貓的同時，也是首批被曝出使用了時空伴隨判定（比傳統的密切接觸判定範圍更大）進行人員流動管制的城市。即使是以人性化的精準

防疫著稱的上海，防疫的強度也依然令人生畏。在發現一名迪斯尼訪客確診新冠肺炎後，園區立即遭到封鎖，超過三萬名職員和遊客在接受檢測後才可以離開。

如果防疫強度僅僅是由公共行政能力的強弱所決定，那麼那些公共財政和行政能力更強大的地方，然而防疫最極端的案例往往都發生在資源相對匱乏的城市，尤其是縣城。

全中國範圍內新鮮的高強度防疫政策層出不窮。網購快遞，同一批快遞物件或是快遞倉庫出現陽性指標，也可能導致收件人被居家隔離。有一名山東濟南的網民被限制居家隔離7天，僅僅由於網購商品的廠家出現一例新冠陽性，即便公司車間環境，原料，庫存品以及外包裝都核酸檢測呈陰性。

距離最初的武漢Covid疫情已經接近兩年了，針對病毒的疫苗和特效藥科技不斷進步，然而中國高強度的日常化防疫不但沒有冷卻的跡象，反而越來越嚴厲，過度防疫「一刀切」越來越頻繁。公共資源並不必然導致採取嚴厲的防疫手段。如果防疫強度僅僅是由公共行政能力的強弱所決定，那麼那些公共財政和行政能力更強大的地方，比如上海，廣州有更多的財力和物力，防疫的力度就應該比資源短缺的縣市更大。然而防疫最極端的案例往往都發生在資源相對匱乏的城市，尤其是縣城。

為何中國要持續維持如此嚴厲的防疫政策？為何一些地方政府還要百尺竿頭更進一步，嚴上加嚴呢？



2021年11月5日，中國首都北京，一輛巴士駛過天安門廣場。攝：Gilles Sabrie/Bloomberg via Getty Images

## 堅持清零

想要理解中國整體防疫的狀況、和不同地區的防疫差異背後的原因，得從防疫整體思路說起。防疫政策根本目的是

為了儘快恢復正常的社會經濟活動，儘可能降低對社會經濟秩序的影響，主要有兩種思路，一種是與病毒共存為導向，一種是徹底清除為導向。

與病毒共存為導向的防疫是通過疫苗，控制聚集等手段儘可能降低病毒傳播能力，把感染人員數控制在醫療資源能夠負擔的程度下，通過疫苗和特效藥等技術降低疫情的危害，逐步恢復社會經濟活動，最終在共存的情況下完全恢復正常秩序。清零的思路則追求儘快發現並掐斷傳播鏈，通過對患者和高風險感染者進行隔離而徹底消滅病毒，恢復社會經濟運行。

自從去年4月疫情在全球爆發之後，一部分國家從一開始就選擇了與病毒共存為導向，比如英國和瑞典，也有不少國家從一開始就選擇了清零，比如越南，新加坡，澳大利亞，新西蘭等，大部分國家處於兩者之間搖擺。隨着病毒的演化，尤其是delta毒株的出現，新冠病毒的傳播力成倍上升，潛伏期變得更長。除非閉關鎖國，否則在無症狀傳播和長潛伏期的境外輸入風險下要維持清零就幾乎不可能。

目前世界上大部分科學家都認為已經不可能完全消滅新冠病毒，[人類很可能要長期與新冠病毒共存](#)。另一方面，在疫苗的保護下，[新冠病毒的致病性和危害性都越來越接近流感和普通感冒](#)。權衡利弊制下，一眾選擇清零道路的國家，除了中國，都先後放棄了清零的目標，放鬆封鎖，選擇和病毒共存。



2020年5月3日，中國首都北京，一名商場職員為一位到訪的女人生成健康碼進入商場。攝：Kevin Frayer/Getty Images

## 防疫清零的政治化

毫不意外，面對中國國內一些呼籲重新評估當前防疫政策的言論，中國官方進行了嚴厲否定，強調堅持新冠清零的政策。今年八月初，中國衛生經濟學會總顧問、原衛生部部長高強在人民日報健康客戶端發表了文章《「與病毒共

存」可行嗎？》，強調病毒變異難防控是「甩鍋」，「與病毒共存絕不可行，必須堅持嚴格防控！」

幾天之後中國疾控中心流行病學首席科學家曾光接受了鳳凰衛視的訪談，也強調中國現階段還是會堅持清零的政策，儘管坦承長遠看清零雖然已經不可能。承認清零不可能，但依然要清零，這是因為在運動化的執行過程中，政治化了的清零已經不再是防疫的手段，而成了防疫的目的。

於2020年一月底確認了武漢疫情已經擴散之後，中共立即成立了應對疫情工作領導小組，正式開啟清零為目標的運動式防疫。中央的疫情工作領導小組由總理李克強擔任組長，小組除衛健委外還囊括了來自政法委、工信部、發改委和公安部的領導，確保了跨部門的橫向協調能力。緊接着，省，地級市，以及縣政府都迅速都複製了相類似的領導小組，省一級領導小組由中央小組領導，市領導小組由省一級的領導小組領導，以此類推，確保了一個完整的自上而下的運動式組織架構。

為了進一步克服高強度的防疫規定難以在基層社區實施的問題，在2020年2月初，習近平提出了防控力量下沉的要求，一個月內就派遣了44500名基層幹部進入社區工作，進一步把運動式防疫擴展到基層(Mei 2020)。依附於黨而形成的運動式組織傳遞的信息是政治任務，是同時兼具忠誠考驗和治理目標的任務，與官僚系統的日常任務相比壓力要大得多。

依附於黨而形成的運動式組織傳遞的信息是政治任務，是同時兼具忠誠考驗和治理目標的任務，與官僚系統的日常任務相比壓力要大得多。

因為是政治任務，抗疫不力者面臨的是「一票否決」。時任海南省委書記的劉賜貴在1月底的全省防疫工作會議上的發言就極具代表性，「切實把落實新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作作為一項極其嚴肅的政治任務，……堅決打贏打好這一場疫情防控的人民戰爭」。

強化了橫向和縱向協調的運動式防疫能夠迅速集中資源。中央一方面向湖北等疫情嚴重地區派出中央指導組，同時又抽調數萬名醫務人員資源進入武漢。緊接着又建立省際對口支援湖北省除武漢市以外地市新冠肺炎醫療救治工作機制，統籌安排19個省份對口支援湖北省武漢市以外16個市州及縣級市。

另一方面，運動式防疫向各個地方政府都提出了清零的要求，在壓力下各地市都採取了嚴格自保的策略，對沒有病例的城市對外來車輛和人員進行勸返。各地還開發了自己城市的健康碼，健康碼成了跨省市出行的天塹，沒有本地健康碼的人員寸步難行。直到疫情爆發一年後的2021年3月，還有許多地方沒有實行健康碼的互認和一碼通行。清零成了許多地方首要的政績。不少地方政府都把清零所花費的天數，連續沒有新發本土病例作為政績的要點寫在2020年的政府工作報告的開頭。

在監控技術的幫助下，運動式防疫獲得了極佳的效果，包括湖北武漢在內的大部分地區的生產和社會秩序都恢復了正常。除了經濟紅利，運動式防疫還收穫了巨大的政治紅利。國內輿論從批評聲音高漲完全倒向了唱好之聲。微博和知乎的數據顯示，中國民眾對西方民主的聲音減弱，而對中國特色民主的支持度則大幅增加。6月，國務院迅速發布了《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，作為對中國防疫模式的一個總結。然而平定了內亂後在疫情的外部威脅下運動式防疫並沒有就此結束，而是轉入了運動式防控常態化的新階段。

運動式防疫能夠成功的一個重要因素是設定相應的KPI，除了清零則很難設定一個可測量的目標。

地區間的過度防疫差異在常態化防控下更加明顯。既有拒絕「一刀切」的上海，也有堅決執行「一人確診，交通紅燈」的縣市。黑河發起了鼓勵舉報與病毒傳播有關的信息的「人民戰爭」，諸如確診病例曾接觸的人、物、地等，

獎勵十萬元，相當於當地人兩年的平均收入。新疆伊犁和內蒙古都發生了旅客被長期關在旅館中隔離的情況。很多城市都採用了手機信號的時空伴隨，即使是信號漂移導致的誤判也無從申訴。即使是途人進入一家酒店問路後，如果酒店不久有客人確診，這個人也要被納入接受兩星期的隔離。部分地區航班還出現了熔断機制。

隨着防疫日常化逐步深入，清零已經脫離了防疫的根本目的——為了保障居民的正常生活，清零不再是防疫的一個手段，而是清零本身成了一個目標，為了清零而清零。

瑞麗就是一個防疫被異化的典型例子。由於臨近處於動亂中緬甸，不斷有合法和非法地避難人群到來，瑞麗完全沒有辦法保證清零，然而依然堅持不斷地大規模核酸。「一位網約車司機告訴官方媒體，他在過去七個月裏做了90次核酸檢測。還有一位家長說，他一歲大的兒子已經做了74次檢測。在鐵腕防疫下，不少難以生活的瑞麗的居民選擇了逃難。瑞麗全民核酸的樣本量從4月份的38.2份下降到7月的26.5萬份，減少量接近1/3。然而瑞麗市委書記毛曉仍然告訴官方媒體「暫不需要援助」。他反而警告，「不法分子」會利用「民情輿論、虛假信息擾亂社會秩序」。



2021年11月6日，中國甘肅省山丹縣，穿個人保護衣的醫護人員為當地一個社區的居民安排進行2019冠狀病毒檢測。攝：Feature China/Barcroft Media via Getty Images

## 難以掉頭

清零的運動式防疫會被政治化，反而定義了防疫的目的主要有兩方面原因。一方面是清零帶來了大量的政治紅利。在中國國內，低病例數成為了民族自豪感的重要來源，也為執政黨帶來極高的民眾支持度。在對外宣傳上，中國力爭通過低病例數來證明中國的運動式防疫制度，乃至於整個中國治理模式比西方優越。《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書正是向世界彰顯中國防疫模式，中國制度優勢的一個努力。這部分努力也確實收到了一定的效果。在同法國觀點週刊(Le Point)的對談中，福山雖然拒絕認同中國制度整體上的優越性，也不得不承認，在強大國家能力

加持下中國模式是目前非西方模式中最成功的一個，尤其是在應對緊急情況的時候。

清零的運動式防疫會被政治化，反而定義了防疫的目的主要有兩方面原因。一方面是清零帶來了大量的政治紅利……另一方面則是運動式治理的路徑依賴。

另一方面則是運動式治理的路徑依賴。低病例讓中國的防疫敘事完全籠罩在勝利主義的情緒下，疫情初期各地封城的經驗強化了官員和民眾對通過人口流動控制和隔離實現清零的信心，結果阻礙了對國外成熟的先進科技（比如復必泰mRNA疫苗）的引進，而信息審查也阻礙了關於當前流行的新冠毒株對個體的威脅已經在下降的信息的傳播。在治理手段上，運動式防疫不但沒有解決官僚體系的僵化問題，反而在一定程度上加劇了。

運動式防疫能夠成功的一個重要因素是設定相應的KPI，除了清零則很難設定一個可測量的目標。運動式的防疫還形成了治理的依賴性，削弱社會和社群自身的調節能力，主要依靠國家制定的社會工程 (social engineering) 和民眾的服從來達成治理目標。運動式的防疫的結果是政治化了防疫，剝奪了民眾的話語權，把清零這個防疫的手段和防疫本來目的脫鉤，卻將清零與官員的職業緊密掛鉤，與國家的政治聲譽緊密掛鉤，與轟轟烈烈的運動的合法性緊密掛鉤，最後讓清零這個防疫的手段去定義防疫的目的：共存成了失敗，只有清零才是成功。



2021年10月31日，一名到訪上海迪士尼樂園的遊客被驗出對2019冠狀病毒病呈陽性反應後，當局即時封鎖園區，讓醫護人員為園內的約三萬名遊客進行檢測。攝：Feature China/Barcroft Media via Getty Images

## 過度防疫的地區差異

運動式防疫也對一些地區間的過度防疫和「一刀切」難辭其咎。

在縱向上看，處於行政區劃(省/市/縣級)中層級越低的城市，越可能過度防疫。在運動式防疫中由上級給下級設定需

要完成的防疫任務，也就是行政發包。當防疫的具體任務被處於上級分配給中間層級，以及中間的層級進一步分包到更低的基層時，很容易出現為了獲取個人政績而層層加碼的現象。另一方面，越低層級的城市面對上級時能保留的政策空間也越小。

今年的春節返鄉是一個典型例子，上海市政府要求疫情重點地區（比如湖北）來滬人員需要隔離十四天，然而不少基層社區進一步要求所有外地返回的人員一律居家隔離14天，一些社區還出現了臨時通行證和宵禁的措施。層層加碼的問題在行政鏈條更長的縣，鄉，村裏更嚴重。許多縣和村要求外地返鄉人員集中隔離14天，河北邢台某村甚至不允許在外務工的村民回家過年，以至於國務院不得不在聯防聯控會議上要求對「層層加碼」的懶政行為進行整改，迫使一些地方撤銷了禁止回鄉的規定。

官員施行一刀切政策所遭遇的懲處風險遠遠小於防治不力的懲罰，並不能真正嚇阻下級政府的過度防疫。

然而，官員施行一刀切政策所遭遇的懲處風險遠遠小於防治不力的懲罰，並不能真正嚇阻下級政府的過度防疫。根據中紀委今年2月間的通報，黑龍江肇州縣在域內沒有疫情的情況下，對國內返回肇州人員採取嚴酷的「21天集中隔離+7天居家隔離，費用自費用自理」的管控措施，縣領導僅僅被要求做書面檢查。同時期，同屬黑龍江的綏化市望奎縣的兩名副縣長卻由於常態化轉化為應急防疫不及時導致出現疫情而被撤職。

在橫向上看，過度防疫和行政資源成反向關係。有研究發現，任務壓力和執行力呈倒U型關係。當來自上級的政策壓力剛開始增加的時候，地方官員會更努力實施政策以獲得政治加分，但是當壓力太大，任務太重，難以達成目標時，官員們反而會採取避責的邏輯，在政策執行上選擇破罐破摔的「懶政」，也就是一刀切。

一刀切的極端化政策只追求形式上的任務完成，能夠通過體現極大努力的信號以避免責任，然而在實際效果上卻忽略了政策執行的目標。這種行為在環保上頻頻發生，諸如為了降低二氧化碳等排放而直接關停企業等。在運動式防疫的高壓下，地方資源有限的地方官員就會傾向於採取過度防疫的手段以避責，諸如無視成本，聚集群眾進行大規模核酸檢測反而增加了風險。[在揚州就出現因為大規模核酸檢測導致交叉感染的情況](#)。雲南瑞麗在人口流失的情況下依然追求清零，堅持不懈地進行大規模核酸也是壓力體制下避責的一個典型例子。



2021年8月31日，中國首都北京，一名保安確保所有到訪商場的顧客都在進入商場前掃健康碼。攝：Kevin Frayer/Getty Images

## 普遍的運動，日常化的管理

近幾個月來不少地方的過度防疫政策引起了民眾的強烈反彈，引發了一些地方政府在工作細節上道歉，對個別員工進行懲罰，《人民日報》也出來批評一刀切的極端化防疫，要求人性化處理。其實就在年初，國務院在聯防联控新聞發布會上還強調要做到「六個不」，要糾正工作中過度防疫的問題。面對不可能清零的疑問，政府也只是不斷堅持重申清零的目標，「不應該質疑中國的清零的努力」。

其實，對於今天的中國，運動式治理已經不是應對一些異常的手段，而是一種日常化的管理方式。過去兩年的經驗顯示，運動式防疫就如同反腐，扶貧到環保和掃黑等的運動式治理，能夠帶來高強度的政策執行，但也充滿了副作用，可能極其僵化、甚至無法退出。

當我們理解全中國嚴厲防疫和過度防疫的來源是運動式防疫導致清零政治化，就會明白為何這些現象無法得到根治。

### Reference

Mei, C. (2020). Policy style, consistency and the effectiveness of the policy mix in China 's fight against COVID-19. *Policy and Society*, 39(3), 309-325.

八貓 中國 評論



