

深度 2021年終專題 大陸

殺狗、封城、轉黃碼，中國地方官員為何頻頻過度防疫？

「（中央）本意可能是想要地方相互競爭，找出更有效、成本更低的防護措施。但結果就是，大家都選擇了封城。」

端傳媒記者 來福 實習記者 王炫迪 發自新加坡 | 2021-11-17



新一輪冠狀病毒疫情在中國爆發。彙總中國國家衛健委公布的數據，從10月17日陝西省發現6例本土確診病例至11月15日，本輪疫情已有1319名本土感染者，波及21個省份。

隨着疫情擴散，各地政府嚴苛的管控手段成為輿論關注的重點。引起最大民意反彈的是撲殺寵物事件。11月12日，江西省上饒市兩名防疫工作人員，在位於中風險地區的市民傅女士被帶去酒店集中隔離後，進入其家中撲殺了寵物狗。根據傅女士的自述，兩名工作人員是「撬門而入」。11月13日，上饒市信州區政府發布通告，稱兩名工作人員對寵物狗進行了「無害化處置」，並稱已對相關人員進行批評教育。

撲殺寵物並非孤例。2020年2月，江蘇省無錫市一位市民在隔離期間，[其寵物貓被社區活埋](#)。2021年9月27日，黑龍江省哈爾濱市一名確診患者所養的3只貓，也被社區執行了安樂死。

大面積的封城、停擺、全員核酸檢測成為出現疫情城市的共同選擇。11月10日，鄭州市通報，本輪疫情發現本土病例50例，集中隔離1.18萬人，居家隔離12.6萬人；內蒙古自治區額濟納旗所有人居家抗疫，近萬名旅客被困當地數週，其中4476人為60歲以上的老人；一輛進京的高鐵列車在河北省滄州市中斷行程，隔離車廂內134人；許多省份暫停了省際交通。

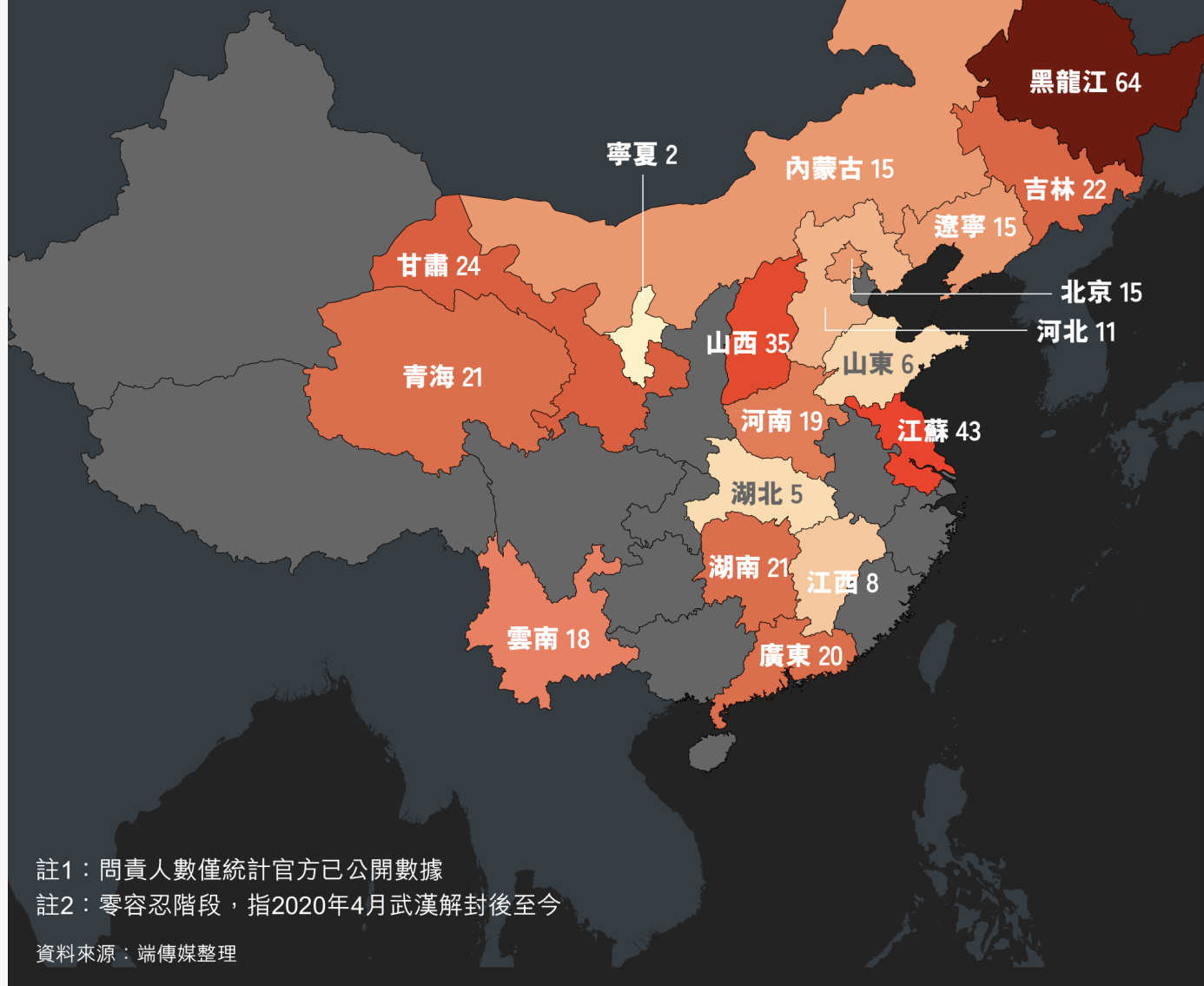
「精準防控」幾乎不可見，取而代之是無差別的管制。10月30日，黑龍江省黑河市戶籍人員的健康碼統一變為黃碼，包括不在當地生活的人。同一天，江西省鉛山縣宣布，由於疫情防控需要，將紅綠燈全部調整為紅燈。11月4日，遼寧省莊河市也將全市紅綠燈轉為紅燈，並用公交車封路。

11月3日，成都市公安局公布有8.2萬人存在「時空伴隨風險」，需要報備並做核酸檢測，其中部分人健康碼轉為黃碼。「時空伴隨者」指的是手機信號曾經與感染者短時間接觸（包括信號的漂移）的人，空間範圍比「密接者」更大。香港大學病毒學專家金冬雁在接受澎湃新聞採訪時明確表示，時空伴隨者的管理方法不合理。

「零容忍」階段， 中國各省市有多少官員因防疫不力被問責？



問責人數 寡  多



和嚴厲的疫情管控措施相呼應的，是對各地官員的嚴厲問責。據《新京報》[報導](#)，本輪疫情中，北京昌平區有10人被問責，內蒙古額濟納旗旗委書記被免職，河北深澤縣副縣長被停職，內蒙古、甘肅、青海、河北等地多位衛生系統負責人被免職。

11月13日，中國國家衛健委新聞發言人米鋒在新聞發布會上[表示](#)，堅持「動態清零」的防疫目標。

清零，是執政者的「勝利敘事」，在海外陷入一波又一波疫情之際，延續着中國民眾對執政者的信心。兩年來，對「動態清零」的堅持，如何影響了官員的考核標準和地方政府的執政思路，又如何催生出不斷加碼的防疫政策？它以限制無數普通人的生活和經濟發展為代價，並進一步擠壓反思、調整防疫政策的空間。如今，還有喊停的可能性麼？



2021年8月24日，北京后海的一個購物區，一名男子在路人的注視下出售小貓。攝：Kevin Frayer/Getty Images

從武漢疫情問責開始

沒有防住疫情輸入、造成疫情爆發和外溢的城市，必有一批官員會被問責，已經成為武漢疫情以來的既定事實。

2020年2月13日，時任湖北省委書記蔣超良被免職，是中國迄今因2019冠狀病毒疫情被問責的最高級別官員，也是2012年中共十八大之後，除了因反腐而落馬的原河北省委書記周本順、原甘肅省委書王三運之外，首位被問責的省委書記。新華社報導湖北省主官的替換，用了「職務調整」一詞，一年後，蔣超良到全國人大任職，平安落地。

蔣超良被免職同日，武漢市委書記馬國強也被免職。和兩位黨委書記搭檔的武漢市市長周先旺、湖北省省長王曉東，則在2021年1月和5月分別辭去職務。由於瞞報疫情和調配物資不足等問題，以及在媒體面前應對失措，四人公信力盡失，當時被中國網民諷刺為「湖北F4」。

湖北省層面還有湖北衛健系統六名官員被問責，當中四人被免職。其中黃岡市衛健委主任唐志紅，1月30日在中央電視台鏡頭前，對中央督查組的詢問「一問三不知」，新聞播出當天晚上就被提名免職，問責時間甚至早於湖北省委衛健委官員。

除此之外，從湖北省紅十字會黨組書記到行政村黨支部書記，均有幹部被問責。根據《中國紀檢監察雜誌》披露的數據，截至2020年4月中旬，湖北省處分疫情防控中失職失責黨員、幹部3000多人，其中廳局級10多人，縣處級100多人。



因防疫不力被問責的官員都是什麼級別？

國家級 — 省部級 — 廳局級 — 縣處級 — 鄉科級 — 鄉科級以下

持續時長	正廳級	副廳級	正處級	副處級	正科級	副科級	股所級	副股所級	辦事員	其他
2020.6.11-7.7 北京		1	1	3						1
2021.1.10-2.28 黑龍江		1	7	9	4	7	3	1		1
3.29-4.26 雲南瑞麗	1		1							
5.21-6.18 廣東廣州	2	4	6	3	3					2
7.4-9.16 雲南瑞麗		1	1							14
7.20-8.31 江蘇揚州		2	3	3	8	6		2		
7.20-8.31 江蘇南京	3	3	7	2	1					3
10月-11.14 全國 21 省			5	6	15	10	5		5	38

註：問責人數僅統計官方已公開數據

資料來源：端傳媒整理

根據2019年生效的《中國共產黨問責條例》，對共產黨的領導幹部的問責，主要分為：通報，誡勉，組織調整或組織處理，紀律處分。免職是組織處理中的一種，若不伴隨其他處分，一般會保留原先職級。比如蔣超良雖然被免去湖北省委書記一職，但仍是中共中央委員，今年重新出任全國人大農業與農村委員會副主任委員，依舊是省部級幹部。

通常所說的問責，指的是組織處理，紀律處分（黨紀處分，針對黨員），政務處分（針對公職人員）。三種問責既可單獨使用，也可合併使用。比如2020年2月1日，在許多醫院從紅十字會領不到口罩的情況下，一名男子去領了一箱3M口罩並稱是「給領導配的」。3天後，武漢市統計局副局長夏國華被處以免職、黨內嚴重警告、政務記大過三種問責，理由是「違規領取口罩」。

對比中共十九大之後的重大社會事件，武漢疫情是首次問責省委一把手。2018年長春長生問題疫苗事件，分管食品藥品監管工作的吉林省副省長被免職。2019年的江蘇響水爆炸事故被國務院定性為「特別重大事故」（安全生產事

故的最高級別），最終對負領導責任的兩位江蘇省副省長分別給予黨內警告處分和政務記過處分，並未免職。

武漢疫情的問責強度比肩2003年的北京非典疫情（SARS）。當年4月8日，因不滿北京當局瞞報疫情，醫生蔣彥永接受《時代》雜誌採訪講出實情，引起國際關注。4月20日，時任衛生部長張文康、北京市長孟學農被免職。2004年《南方週末》的[回顧報導](#)引用匿名人士的話，「免了兩個人，比發任何文件效果都好，起到震懾作用。都愣了，本來忙着抓GDP、招商引資，立刻都以防治非典作為頭等大事、重中之重。」

幾次較大規模疫情發生後，官員被如何處罰？



組織處理

停職檢查
責令辭職
免職

政務處分

警告
記過
記大過
降級
撤職

黨紀處分

警告
嚴重警告
撤銷黨內職務
留黨查看
開除黨籍

其他

批評教育
通報批評

誠勉談話 / 誠勉處理
接受紀委監委
紀律審查和監察調查
紀委監委對其
立案審查調查
約談
由紀委監委
嚴肅追責問責
書面檢查

0 10 20 30 人次

註1：僅統計北京、黑龍江、雲南、廣東、江蘇、甘肅、內蒙古等多次大規模爆發疫情數據

註2：三種處罰可同時使用，故本表以「人次」非「人數」計算

資料來源：端傳媒整理

2020年2月21日，在武漢封城的情況下，武漢女子監獄一名刑滿釋放人員，由監獄幹警送到高速收費站口，交給家人接回北京。而就在1月20日，國務院副總理孫春蘭提出「內防擴散，外防輸出」的說法（「輸出」指武漢疫情向其他城市輸出）。此事引發了對湖北省司法廳、湖北省監獄局、武漢女子監獄、武漢市東西湖區公安分局的全方位處理。

3月2日，湖北省司法廳黨委書記、廳長譚先振被立案審查調查（後被免職），湖北省監獄管理局黨委書記兼局長、副局長、政治部主任、刑罰執行處處長等人均被免職及立案審查調查。除此之外，武漢女子監獄原黨委書記兼監獄長、副監獄長、刑罰執行科科長、武漢市東西湖區公安分局副局長也均被免職並立案審查調查。

此案也導致北京市疾控中心辦公室主任和副主任被處分，因為疾控中心接線人員在2月19日時答覆諮詢稱武漢人員可以進京。

這種問責速度及強度，在後續其他城市疫情爆發時也得到延續。



2021年8月19日，2019冠狀病毒流行期間，海口市雲龍產業園解除了為期14天的封鎖，工作人員拆除了護欄。攝：Luo Yunfei/China News Service via Getty Images

為何堅持「清零」？

2020年3月18日，武漢封城第56天，首次沒有本土新增確診病例。3月23日，國務院總理李克強將中國的防控策略調整為「外防輸入、內防反彈」。從「外防輸出」到「外防輸入」，中國的疫情防控進入新階段。

與此同時，官方媒體和民間輿論都開始積極擁抱政府主導的勝利敘事——國家主席習近平在9月8日的表彰大會上定調：「抗疫鬥爭偉大實踐再次證明，中國共產黨所具有的無比堅強的領導力，是風雨來襲時中國人民最可靠的主心骨」。抗疫的成功一掃武漢疫情引發的民怨，更進一步強化了中共的執政合法性。

2020年5月22日，中國境內首次實現病例零新增、零死亡，而同一時間的全球疫情大爆發，中國政府一邊鞏固「勝利敘事」、一邊對美國為代表的西方抗疫進行猛烈批評。6月7日，國務院新聞辦發布 [《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》](#) 白皮書，為武漢疫情撰寫「正史」，敘事中不再存在瞞報，而是積極作為：第一時間報告疫情，迅速採取行

動，主動向世界通報疫情。在中國官媒的報導中，美國疫情確診病例和死亡病例長期位列全球之首，是「抗疫失敗國」，對疫情的擴散負有責任，甚至外交部發言人趙立堅一度提出「疫情起源於美國」的說法。

此後，疫情在中國不同城市相繼爆發。根據中國國家衛健委的統計，武漢疫情之後，中國共有30多起本土聚集性疫情。全面核酸檢測、集中隔離、封城等嚴厲管控措施也逐漸日常化，以實現「動態清零」。對官員的問責也進入「零容忍」階段。

2021年5月，廣州發生「早茶傳播鏈」疫情，先後170人感染「德爾塔」變異毒株。儘管疫情很快受到控制，並未擴散，依然有20名官員被問責。兩位廣州市副市長分別被誡勉處理和黨內警告、政務記過，廣州市衛健委主任黨組書記則受到黨內嚴重警告、政務記大過處分，免職處理。湖北省官媒 [《楚天都市報》](#) 甚至提出疑問，「廣州當時應對疫情表現不錯，此次問責是否過猛？」

問責的速度也延續了武漢疫情時的「走馬換將」，儘管後來的疫情規模和造成的損失都遠小於武漢疫情。7月30日，河南省鄭州市發現一例本土確診病例，第二天鄭州市委就免去鄭州市衛健委黨組書記、主任付桂榮職務，之後又有9人被問責和調查。鄭州疫情只造成90例確診，沒有人死亡，並且當時鄭州正在經歷特大暴雨引發的水災，但這些並沒有成為豁免「零容忍」的理由。作為對比，河南水災造成了302人死亡，迄今4個月未有調查結果公布，也未有問責。

在防疫上對官員進行嚴厲問責，得到了輿論普遍的認可。2020年8月，新疆烏魯木齊等城市在疫情管控中的大量「一刀切」措施引發當地人的不滿，許多人在微博發聲批評政府，稱 [「逼瘋我們的不是疫情，是新疆政府的管理」](#)。但這種強力的控制手段有堅實的民意基礎，不少人在網絡上為政府的防控政策辯護：「不封起來亂走更控制不住」，「支持新疆嚴格落實封閉管理措施，眼看新疆越來越好了，某些人坐不住了，不安好心帶節奏」。



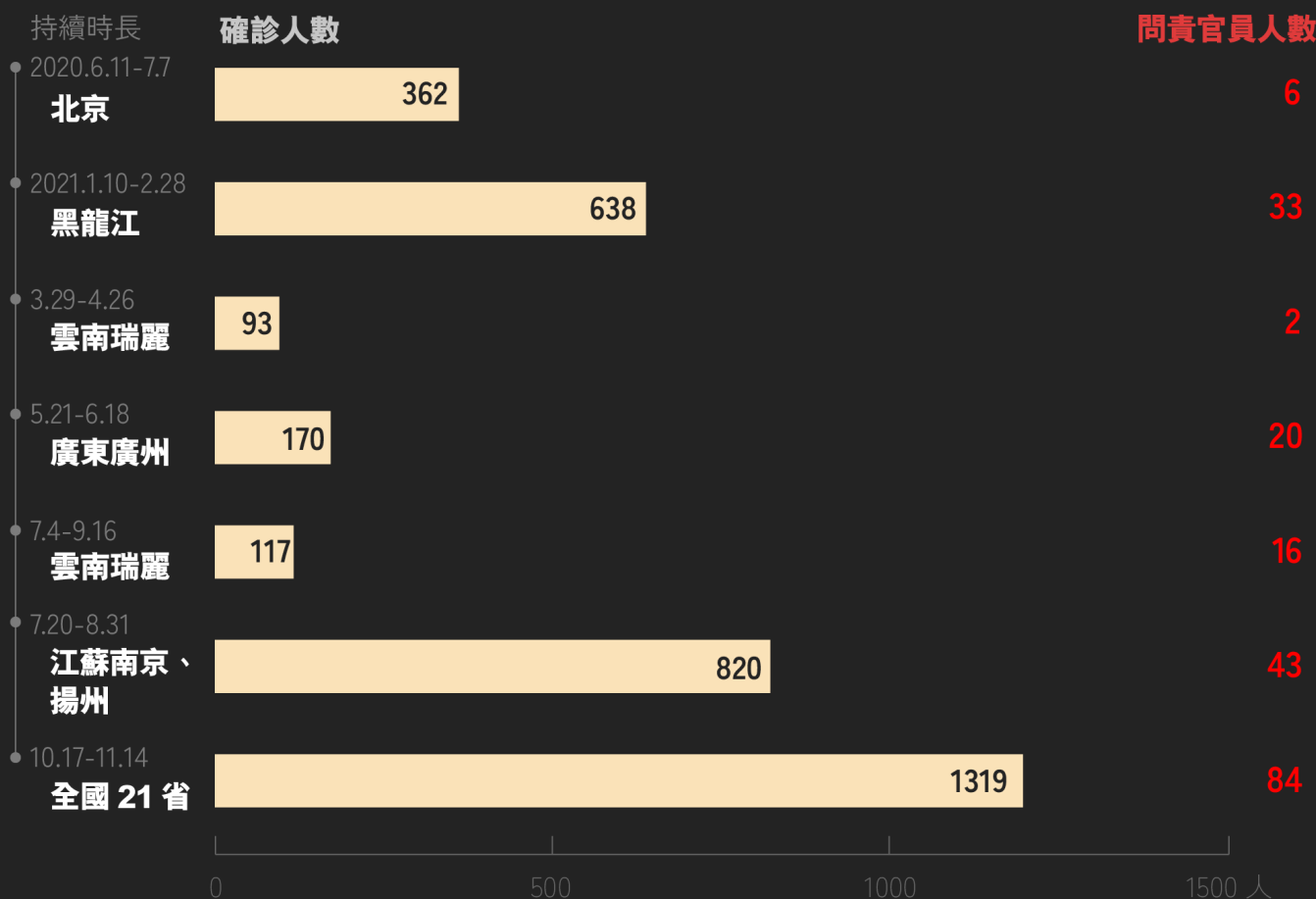
「動態清零」目標下，官員執政思路的變化

在嚴厲的問責機制下，防控疫情關乎官員仕途，幾乎成為地方政府唯一的目標。杜克大學政治科學系博士候選人朱洪申採集了2020年1月1日至4月28日之間329個中國城市的數據，研究了地方官員如何在恢復經濟（包括完成脫貧目標）和防控疫情之間做平衡。

他告訴端傳媒，懲罰湖北和武漢的主官是因為他們的失誤導致了全國疫情，全國花了數月時間才被控制住，這種懲罰是以結果論的。「中央或者上級政府主要是看結果。你的結果不好，他再去找你的行為裏面有什麼做得不夠嚴格的地方，再去給你歸錯。」

深圳大學城市治理研究院副院長、廉政研究院副院長谷志軍在一篇[論文](#)中也提到，中國問責實踐的內容主要集中於行政結果環節，其次是在行政執行環節。相比較而言，針對行政決策環節的問責則非常稀少。

「零容忍」階段幾次較大規模疫情及問責力度



註：問責人數僅統計官方已公開數據

資料來源：端傳媒整理

2020年1月30日，武漢封城一週後，國務院扶貧辦[要求](#)各省份暫停對脫貧工作的考察，把防疫作為「當前最重大的政治任務」。2月6日，李克強召開中央會議，要求各地恢復正常生產，脫貧目標也同時恢復。2月13日，《人民日報》發文，提出疫情防控和經濟發展「雙勝利」的目標。

但朱洪申發現，大多數官員並沒有響應「雙勝利」的提法，他說：「疫情和經濟兩個目標是爭鋒相對的，我的研究是想看看（地方政府）是怎麼平衡的，最後發現其實沒有平衡。大家都選擇了一個簡單粗暴但是行之有效、風險很低的方式，就是封城。並沒有用更柔性的方法達成經濟發展和疫情控制的兩個目標。」

數據分析顯示只有肩負脫貧任務的官員短暫地放開了城市的封鎖，而一旦脫貧完成，他們就立即施加更嚴格的封鎖以應對疫情。朱洪申告訴端傳媒，脫貧攻堅也是硬指標，根據中央的規定，在脫貧之前貧困縣的黨政正職不調整、不調離。「只要地方官員完成了消除貧困的任務，他們就會從晉升的凍結中解脫出來，重新回到正常的職業發展軌道上。」朱洪申在論文中寫道，第一個和第二個帶領本縣脫貧的縣級領導都得到了豐厚的獎勵。



2021年9月8日，北京的一場暴雨中，一個男孩坐在他母親的塑料雨衣裡，等待紅綠燈過馬路。攝：Kevin Frayer/Getty Images

「越接近扶貧目標的城市面對疫情時會更少使用封城措施，離扶貧目標很遠的城市面對疫情時會更多使用封城措施來迅速壓制疫情。說明官員在面對兩難目標的時候，不會multitask（多任務處理），而是先集中解決能快速解決的，再跳到另一個，而不是中央要求的『兩手抓』。」朱洪申說。

朱洪申告訴端傳媒，有許多國家多採用了全國封城(national lockdown)的做法，中國雖然也有能力實現全國封城，卻沒有這麼做，而是將政策目標設定為「減少感染」（清零），允許地方政府有不同的措施。「本意可能是想要地方相互競爭，找出更有效的，適合當地的防護措施，並承擔屬地責任。但結果就是，大家都選擇了一個簡單粗

暴但是行之有效、風險很低的方式，就是封城。」他的論文提到，「封城是達到目的的一種手段，由於它的成本很高，所以它是一種強烈的努力信號。相反，如果封城是中央的指令，地方作為執行者不用為決策的結果負責，官員們會指出他們無懈可擊地執行了封城，作為自己萬一防疫失敗的藉口，中央反而要為代價巨大的封城負責。」

紀委監委的力量也在問責系統中越來越可見。一方面，造成疫情輸入或擴散的官員會被迅速問責，另一方面，紀委監委派出的大量監察組「下沉抗疫一線」直接指導，比如2021年7月成都疫情發生時，駐市衛健委紀檢監察組在醫院、菜市場、社區監督，全市一共有149個監督檢查組，合計640人。

現有的紀委監委體制形成於2018年3月的全國人大會議。會議上，中國國家監察委員會成立，地位從國務院的一個部委（監察部）上升為最高國家監察機關。「一府兩院」（國務院、最高法院、最高檢察院）體制也由此轉變為「一府一委兩院」。國家監察委員會和中共黨內的反腐機構「紀律檢查委員會」合署辦公，現任監察委員會主任楊曉渡同時是紀委副書記，受紀委書記趙樂際領導。

新的監察系統不僅橫向覆蓋，國家監察委員會向中央一級的黨和國家機關派駐紀檢監察組，而且建立了垂直的彙報體制——省、市、縣三級監察委員會，此外監察職能還在向鄉村一級延伸。地方監察委員會主要由中央和上級監察委員會控制，而不是由同級黨委控制。監察委員會的權力幾乎擴張到全社會，國企的管理人員、老師、醫生、基層居委會工作人員都在監察範圍內。

浙江省紀委監委黨風政風監督室主任葉強在發表於《求是》的一篇文章中，將紀委監委在疫情防控中的角色表述為：精準追責問責，推動戰「疫」責任層層壓實。

失去彈性的清零政策

「動態清零」堅定執行一年後，民間的支持聲音也顯露疲態。2021年8月2日，在南京疫情快速向其他省市擴散的時候，上海復旦大學附屬華山醫院感染科主任張文宏發表文章，稱中國需要「與病毒共存」的智慧。張文宏的發聲惹來不少反對和攻擊，中國原衛生部部長高強發文反駁，稱只要堅持「外防輸入」，「一定能夠將病毒消滅在人民戰爭的汪洋大海中」。之後，張文宏被一個網民舉報論文抄襲，大量支持張文宏的人則發起了「[保護張文宏](#)」的行動，以肯定他對「零容忍」政策的不同聲音。

9月，雲南瑞麗因抗疫而長時間停擺的事實進入公眾視野，也引發了不少對清零代價的質疑。11月7日，香港大學「新發傳染性疾病國家重點實驗室」主任管軼接受《鳳凰衛視》採訪，指出長遠來看清零的目標已不可能實現，他在採訪中呼籲，「不要動不動就全員檢測核酸，我覺得檢測抗體比較重要。」管軼的採訪視頻很快被全網刪除，但引起不少爭論，一些網民接着發問接種疫苗後是否能檢測出抗體，另一些人則質疑管軼的動機，並指責他在武漢疫情初期所說的感染規模最終可能會是SARS的「十倍起跳」造成了醫療資源擠兌。



2021年6月9日，武漢居民於一個疫苗接種點接種疫苗後等待觀察。圖：Getty Images

11月8日，在成都公布「時空伴隨者」的消息之後，四川大學華西公共衛生學院和四川大學華西第四醫院三位教授發出「[緊急建議](#)」，對大規模篩查的必要性提出疑問，並表示「應該關注由於黃碼範圍擴大的社區篩查帶來的醫療資源擠兌、衛生資源耗費、公眾恐慌情緒增長和人民正常工作生活被干擾帶來的負面影響，並應考慮該措施在今後新冠疫情長期的常態化管理的可持續性。」多名論者對三位教授的不同聲音表示「[肅然起敬](#)」。

偶爾，地方「層層加碼」、「一刀切」會因「形式主義官僚主義」問題被問責。根據黑龍江省紀委監委的通報，2021年1月12日，黑龍江省大慶市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「21天集中隔離+7天居家隔離，費用自理」的管控措施。肇州縣委書記王恩龍因此被批評教育，肇州縣委向大慶市委作書面檢查。1月16日，綏化市肇東縣在域內沒有疫情的情況下，限制人員乘火車和經陸路卡口進入肇東，同樣「引起媒體炒作」，當地主政官員也被市紀委監委批評教育。

黑龍江省紀委監委通報時，重點提到兩地的應對「引發輿論炒作和批評」、「引起媒體炒作」，對官員的問責也是程度最輕的批評教育和誡勉談話。

更多時候，「形式主義官僚主義」指的是防疫不力而非防疫過度。

今年10月30日，黑龍江省黑河市新增18例確診病例，黑河市戶籍人員統一變更為黃碼，包括長期在外地生活的黑河市戶籍人員。這種基於戶籍而非行程碼的管控措施，引起不少批評，《中國青年報》評論稱其為「過度防疫」，但更具權威性的新華社和《人民日報》報導此事時，均採取了正面口徑，稱其是「為了嚴防黑河市疫情外溢」。黑河市的官員並未因此受到紀委監委的問責。同一天，江西省鉛山縣宣布將紅綠燈全部調整為紅燈，以此做為疫情防控措施，事後也沒有被問責。

儘管爭議持續不斷，中國官方似乎並無放棄「清零」的打算。11月13日，中國國家衛健委新冠肺炎疫情應對處置工作領導小組專家組組長梁萬年接受[採訪](#)時說，「現階段堅持動態清零策略是成本效益較高的選擇」。《中國紀檢監察報》11月8日發布了一篇[報導](#)《新冠病毒「零容忍」政策彰顯人民立場制度優勢》為「零容忍」政策辯護，報導稱選擇消極抗疫的國家是因為沒有能力清零。《環球時報》總編輯胡錫進也在發表了同樣的看法，他批評西方媒體把矛頭集體對準中國的清零政策，「西方輿論就是很想把中國『拉下水』，讓我們放棄動態清零政策，變得跟他們『一樣爛』。」

「現在大家是騎虎難下，地方政府仍舊握有防控的權力，他們直覺就是繼續嚴抓防控。如果中央想放鬆清零政策的時候，他們可以減輕懲罰地方官員。不過這個可能暫時不會發生，就算是公眾也沒有做好清零的準備。」朱洪申說。

實習記者卓琳、唐映忠對本文亦有貢獻。

過度防疫

動態清零

covid-19

2019冠狀病毒疫情

防疫

本刊載內容版權為端傳媒或相關單位所有，未經端傳媒編輯部授權，請勿轉載或複製，否則即為侵權。