

评论 大陆

## 清零政治化：为何防疫手段越高超，中国的防疫管理却越粗暴

运动式治理已经不是应对一些异常的手段，而是一种日常化的管理方式。



2021年8月8日，中国首都北京，南锣鼓巷步行街，有职员为到访商店的游客量体温。摄：Gilles Sabrie/Bloomberg via Getty Images



八猫 (+)

八猫 | 2021-11-18

江西上饶，这座小城一夜之间成了中国舆论的中心。上饶市政府所在的信州区的防疫员工们以封控消杀的理由破门进入私人住宅，使用铁棍击杀了一只宠物柯基犬。这并非孤例，最近一轮疫情期间，上饶市存在普遍击杀宠物的现象。而就在数天前，哈尔滨也发生过击杀宠物猫的事件。这些似乎对疫情防控没有多少显著效果的极端防疫手段不仅发生在宠物身上，也发生在人流控制上，包括江西铅山县，辽宁庄河市在内的不少地方都出现了“一人确诊，全县红绿灯变红灯”。

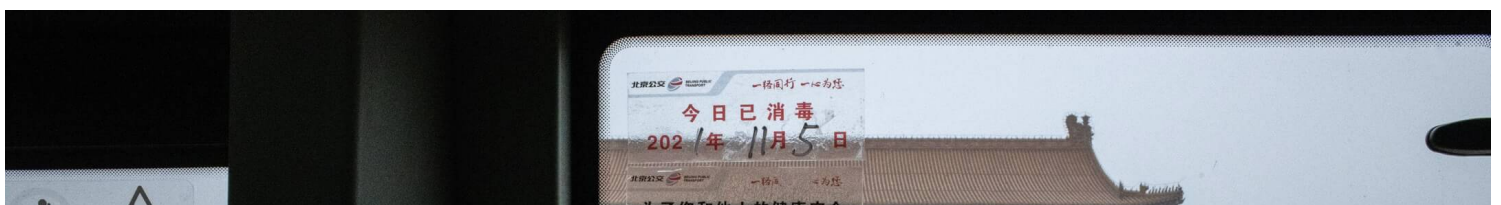
既无效又反人情的极端防疫政策招致了广泛的批评。许多人将上饶和大陆其他一些更加温情对待宠物的地方相比较。北京大兴区允许有宠物家庭可留一人居家隔离，上海的防疫人员在清查时还会为宠物们补充食水。成都市更是发官微展示防疫人员带着猫粮和罐头上门对宠物猫采集核酸的细节。然而成都在温情对待宠物猫的同时，也是首批被曝出使用了时空伴随判定（比传统的密切接触判定范围更大）进行人员流动管制的城市。即使是以人性化的精准防疫著称的上海，防疫的强度也依然令人生畏。在发现一名迪斯尼访客确诊新冠肺炎后，园区立即遭到封锁，超过三万名职员和游客在接受检测后才可以离开。

如果防疫强度仅仅是由公共行政能力的强弱所决定，那么那些公共财政和行政能力更强大的地方，然而防疫最极端的案例往往都发生在资源相对匮乏的城市，尤其是县城。

全中国范围内新鲜的高强度防疫政策层出不穷。网购快递，同一批快递物件或是快递仓库出现阳性指标，也可能导致收件人被居家隔离。有一名山东济南的网民被限制居家隔离7天，仅仅由于网购商品的厂家出现一例新冠阳性，即便公司车间环境，原料，库存品以及外包装都核酸检测呈阴性。

距离最初的武汉Covid疫情已经接近两年了，针对病毒的疫苗和特效药科技不断进步，然而中国高强度的日常化防疫不但没有冷却的迹象，反而越来越严厉，过度防疫“一刀切”越来越频繁。公共资源并不必然导致采取严厉的防疫手段。如果防疫强度仅仅是由公共行政能力的强弱所决定，那么那些公共财政和行政能力更强大的地方，比如上海，广州有更多的财力和物力，防疫的力度就应该比资源短缺的县市更大。然而防疫最极端的案例往往都发生在资源相对匮乏的城市，尤其是县城。

为何中国要持续维持如此严厉的防疫政策？为何一些地方政府还要百尺竿头更进一步，严上加严呢？





2021年11月5日，中国首都北京，一辆巴士驶过天安门广场。摄：Gilles Sabrie/Bloomberg via Getty Images

## 坚持清零

想要理解中国整体防疫的状况、和不同地区的防疫差异背后的原因，得从防疫整体思路说起。防疫政策根本目的是为了尽快恢复正常的社会经济活动，尽可能降低对社会经济秩序的影响，主要有两种思路，一种是与病毒共存为导向，一种是彻底清除为导向。

与病毒共存为导向的防疫是通过疫苗，控制聚集等手段尽可能降低病毒传播能力，把感染人员数控制在医疗资源能够负担的程度下，通过疫苗和特效药等技术降低疫情的危害，逐步恢复社会经济活动，最终在共存的情况下完全恢复正常秩序。清零的思路则追求尽快发现并掐断传播链，通过对患者和高风险感染者进行隔离而彻底消灭病毒，恢复社会经济运行。

自从去年4月疫情在全球爆发之后，一部分国家从一开始就选择了与病毒共存为导向，比如英国和瑞典，也有不少国家从一开始就选择了清零，比如越南，新加坡，澳大利亚，新西兰等，大部分国家处于两者之间摇摆。随着病毒的演化，尤其是delta毒株的出现，新冠病毒的传播力成倍上升，潜伏期变得更长。除非闭关锁国，否则在无症状传播和长潜伏期的境外输入风险下要维持清零就几乎不可能。

目前世界上大部分科学家都认为已经不可能完全消灭新冠病毒，人类很可能要长期与新冠病毒共存。另一方面，在疫苗的保护下，新冠病毒的致病性和危害性都越来越接近流感和普通感冒。权衡利弊制下，一众选择清零道路的国家，除了中国，都先后放弃了清零的目标，放松封锁，选择和病毒共存。



2020年5月3日，中国首都北京，一名商场职员为一位到访的女人生成健康码进入商场。摄：Kevin Frayer/Getty Images

## 防疫清零的政治化

毫不意外，面对中国国内一些呼吁重新评估当前防疫政策的言论，中国官方进行了严厉否定，强调坚持新冠清零的政策。今年8月初，中国卫生经济学会总顾问、原卫生部部长高强在人民日报健康客户端发表了文章《“与病毒共存”可行吗？》，强调病毒变异难防控是“甩锅”，“与病毒共存绝不可行，必须坚持严格防控！”

几天之后中国疾控中心流行病学首席科学家曾光接受了凤凰卫视的访谈，也强调中国现阶段还是会坚持清零的政策，尽管坦承长远看清零虽然已经不可能。承认清零不可能，但依然要清零，这是因为在运动化的执行过程中，政治化了的清零已经不再是防疫的手段，而成了防疫的目的。

于2020年一月底确认了武汉疫情已经扩散之后，中共立即成立了应对疫情工作领导小组，正式开启清零为目标的运动式防疫。中央的疫情工作领导小组由总理李克强担任组长，小组除卫健委外还囊括了来自政法

委、工信部、发改委和公安部的领导，确保了跨部门的横向协调能力。紧接着，省，地级市，以及县政府都迅速复制了相类似的领导小组，省一级领导小组由中央小组领导，市领导小组由省一级的领导小组领导，以此类推，确保了一个完整的自上而下的运动式组织架构。

为了进一步克服高强度的防疫规定难以在基层社区实施的问题，在2020年2月初，习近平提出了防控力量下沉的要求，一个月内就派遣了44500名基层干部进入社区工作，进一步把运动式防疫扩展到基层（Mei 2020）。依附于党而形成的运动式组织传递的信息是政治任务，是同时兼具忠诚考验和治理目标的任务，与官僚系统的日常任务相比压力要大得多。

依附于党而形成的运动式组织传递的信息是政治任务，是同时兼具忠诚考验和治理目标的任务，与官僚系统的日常任务相比压力要大得多。

因为是政治任务，抗疫不力者面临的是“一票否决”。时任海南省委书记的刘赐贵在一月底的全省防疫工作会议上的发言就极具代表性，“切实把落实新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作作为一项极其严肃的政治任务，……坚决打赢打好这一场疫情防控的人民战争”。

强化了横向和纵向协调的运动式防疫能够迅速集中资源。中央一方面向湖北等疫情严重地区派出中央指导组，同时又抽调数万名医务人员资源进入武汉。紧接着又建立省际对口支援湖北省除武汉市以外地市新冠肺炎医疗救治工作机制，统筹安排19个省份对口支援湖北省武汉市以外16个市州及县级市。

另一方面，运动式防疫向各个地方政府都提出了清零的要求，在压力下各地市都采取了严格自保的策略，对没有病例的城市对外来车辆和人员进行劝返。各地还开发了自己城市的健康码，健康码成了跨省市出行的天堑，没有本地健康码的人员寸步难行。直到疫情爆发一年后的2021年3月，还有许多地方没有实行健康码的互认和一码通行。清零成了许多地方首要的政绩。不少地方政府都把清零所花费的天数，连续没有新发本土病例作为政绩的要点写在2020年的政府工作报告的开头。

在监控技术的帮助下，运动式防疫获得了极佳的效果，包括湖北武汉在内的大部分地区的生产和社会秩序都恢复了正常。除了经济红利，运动式防疫还收获了巨大的政治红利。国内舆论从批评声音高涨完全倒向了唱好之声。微博和知乎的数据显示，中国民众对西方民主的声音减弱，而对中国特色民主的支持度则大幅增加。6月，国务院迅速发布了《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书，作为对中国防疫模式的一个总结。然而平定了内乱后在疫情的外部威胁下运动式防疫并没有就此结束，而是转入了运动式防控常态化的新阶段。

地区间的过度防疫差异在常态化防控下更加明显。既有拒绝“一刀切”的上海，也有坚决执行“一人确诊，交通红灯”的县市。黑河发起了鼓励举报与病毒传播有关的信息的“人民战争”，诸如确诊病例曾接触的人、物、地等，奖励十万元，相当于当地人两年的平均收入。新疆伊犁和内蒙古都发生了旅客被长期关在旅馆中隔离的情况。很多城市都采用了手机信号的时空伴随，即使是信号漂移导致的误判也无从申诉。即使是途人进入一家酒店问路后，如果酒店不久有客人确诊，这个人也要被纳入接受两星期的隔离。部分地区航班还出现了熔断机制。

随着防疫日常化逐步深入，清零已经脱离了防疫的根本目的——为了保障居民的正常生活，清零不再是防疫的一个手段，而是清零本身成了一个目标，为了清零而清零。

瑞丽就是一个防疫被异化的典型例子。由于临近处于动乱中缅甸，不断有合法和非法地避难人群到来，瑞丽完全没有办法保证清零，然而依然坚持不断地大规模核酸。“一位网约车司机告诉官方媒体，他在过去七个月里做了90次核酸检测。还有一位家长说，他一岁大的儿子已经做了74次检测。”在铁腕防疫下，不少难以生活的瑞丽的居民选择了逃难。瑞丽全民核算的样本量从4月份的38.2万份下降到7月的26.5万份，减少量接近1/3。然而瑞丽市委书记毛晓仍然告诉官方媒体“暂不需要援助”。他反而警告，“不法分子”会利用“民情舆论、虚假信息扰乱社会秩序”。



## ##难以掉头

清零的运动式防疫会被政治化，反而定义了防疫的目的主要有两方面原因。一方面是清零带来了大量的政治红利。在中国国内，低病例数成为了民族自豪感的重要来源，也为执政党带来极高的民众支持度。在对外宣传上，中国力争通过低病例数来证明中国的运动式防疫制度，乃至整个中国治理模式比西方优越。

《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书正是向世界彰显中国防疫模式，中国制度优势的一个努力。这部分努力也确实收到了一定的效果。在同法国观点周刊(Le Point)的对谈中，福山虽然拒绝认同中国制度整体上的优越性，也不得不承认，在强大国家能力加持下中国模式是目前非西方模式中最成功的一个，尤其是在应对紧急情况的时候。

清零的运动式防疫会被政治化，反而定义了防疫的目的主要有两方面原因。一方面是清零带来了大量的政治红利……另一方面则是运动式治理的路径依赖。

另一方面则是运动式治理的路径依赖。低病例让中国的防疫叙事完全笼罩在胜利主义的情绪下，疫情初期各地封城的经验强化了官员和民众对通过人口流动控制和隔离实现清零的信心，结果阻碍了对国外成熟的先进科技（比如复必泰mRNA疫苗）的引进，而信息审查也阻碍了关于当前流行的新冠毒株对个体的威胁已经在下降的信息的传播。在治理手段上，运动式防疫不但没有解决官僚体系的僵化问题，反而在一定程度上加剧了。

运动式防疫能够成功的一个重要因素是设定相应的KPI，除了清零则很难设定一个可测量的目标。运动式的防疫还形成了治理的依赖性，削弱社会和社群自身的调节能力，主要依靠国家制定的社会工程（social engineering）和民众的服从来达成治理目标。运动式的防疫的结果是政治化了防疫，剥夺了民众的话语权，把清零这个防疫的手段和防疫本来目的脱钩，却将清零与官员的职业紧密挂钩，与国家的政治声誉紧密挂钩，与轰轰烈烈的运动的合法性紧密挂钩，最后让清零这个防疫的手段去定义防疫的目的：共存成了失败，只有清零才是成功。





2021年10月31日，一名到访上海迪士尼乐园的游客被验出对2019冠状病毒病呈阳性反应后，当局即时封锁园区，让医护人员为园内的约三万名游客进行检测。摄：Feature China/Barcroft Media via Getty Images

## 过度防疫的地区差异      运动式防疫也对一些地区间的过度防疫和“一刀切”难辞其咎。

在纵向上看，处于行政区划(省/市/县级)中层级越低的城市，越可能过度防疫。在运动式防疫中由上级给下级设定需要完成的防疫任务，也就是行政发包。当防疫的具体任务被处于上级分配给中间层级，以及中间的层级进一步分包到更低的基层时，很容易出现为了获取个人政绩而层层加码的现象。另一方面，越低层级的城市面对上级时能保留的政策空间也越小。

今年的春节返乡是一个典型例子，上海市政府要求疫情重点地区（比如湖北）来沪人员需要隔离十四天，然而不少基层社区进一步要求所有外地返回的人员一律居家隔离14天，一些社区还出现了临时通行证和宵禁的措施。层层加码的问题在行政链条更长的县，乡，村里更严重。许多县和村要求外地返乡人员集中隔离14天，河北邢台某村甚至不允许在外务工的村民回家过年，以至于国务院不得不在联防联控会议上要求对“层层加码”的懒政行为进行整改，迫使一些地方撤销了禁止回乡的规定。

官员施行一刀切政策所遭遇的惩处风险远远小于防治不力的惩罚，并不能真正吓阻下级政府的过度防疫。

然而，官员施行一刀切政策所遭遇的惩处风险远远小于防治不力的惩罚，并不能真正吓阻下级政府的过度防疫。根据中纪委今年2月间的通报，黑龙江肇州县在域内没有疫情的情况下，对国内返回肇州人员采取严酷的“21天集中隔离+7天居家隔离，费用自费用自理”的管控措施，县领导仅仅被要求做书面检查。同时期，同属黑龙江的绥化市望奎县的两名副县长却由于常态化转化为应急防疫不及时导致出现疫情而被撤职。

在横向上看，过度防疫和行政资源成反向关系。有研究发现，任务压力和执行力呈倒U型关系。当来自上级的政策压力刚开始增加的时候，地方官员会更努力实施政策以获得政治加分，但是当压力太大，任务太重，难以达成目标时，官员们反而会采取避责的逻辑，在政策执行上选择破罐破摔的“懒政”，也就是一刀切。

一刀切的极端化政策只追求形式上的任务完成，能够通过体现极大努力的信号以避免责任，然而在实际效果上却忽略了政策执行的目标。这种行为在环保上频频发生，诸如为了降低二氧化碳等排放而直接关停企业等。在运动式防疫的高压下，地方资源有限的地方官员就会倾向于采取过度防疫的手段以避责，诸如无视成本，聚集群众进行大规模核酸检测反而增加了风险。在扬州就出现因为大规模核算检测导致交叉感染的情况。云南瑞丽在人口流失的情况下依然追求清零，坚持不懈地进行大规模核酸也是压力体制下避责的一个典型例子。





2021年8月31日，中国首都北京，一名保安确保所有到访商场的顾客都在进入商场前扫健康码。摄：Kevin Frayer/Getty Images

## 普遍的运动，日常化的管理

近几个月来不少地方的过度防疫政策引起了民众的强烈反弹，引发了一些地方政府在工作细节上道歉，对个别员工进行惩罚，《人民日报》也出来批评一刀切的极端化防疫，要求人性化处理。其实就在年初，国务院在联防联控新闻发布会上还强调要做到“六个不”，要纠正工作中过度防疫的问题。面对不可能清零的疑问，政府也只是不断坚持重申清零的目标，“不应该质疑中国的清零的努力”。

其实，对于今天的中国，运动式治理已经不是应对一些异常的手段，而是一种日常化的管理方式。过去两年的经验显示，运动式防疫就如同反腐，扶贫到环保和扫黑等的运动式治理，能够带来高强度的政策执行，但也充满了副作用，可能极其僵化、甚至无法退出。

当我们理解全中国严厉防疫和过度防疫的来源是运动式防疫导致清零政治化，就会明白为何这些现象无法得到根治。

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.