

郑永年专栏

# 冠病疫情与制度之争的谬误

2019冠状病毒疾病在全球的扩散，和各国政府抗疫成绩的巨大差异，引发了新一波中西制度之争。

先是西方媒体批评和指责中国的制度，认为是中国的“专制”制度，造成了地方政府对病毒信息的隐瞒，才导致后来的大规模扩散；很多西方媒体也认为冠状病毒是中共的“切尔诺贝利事件”，最终会导致中共的垮台。等到中国成功有效地控制住病毒的扩散，严防病毒再次回来，同时不仅恢复经济，而且向世界各国提供医疗救助物品，轮到中国媒体批评和指责西方体制。

令人惊奇的是，和西方媒体一样，中国媒体也强调体制的作用，认为西方政府抗疫不力是因为西方的民主体制；而中国政府成功抗疫则是因为中国的“举国体制”之故。

西方媒体和政治人物把中西方体制的不同，简化成为“民主”和“专制”之分；中国媒体也基本上接受了这个区分，即西方“民主”和中国的“举国体制”。

多年来，在解释民主和专制应对灾难的不同方法时，相信西方民主优越的人，往往引用经济学家阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）的名言：“人类历史上，没有哪一场饥荒是发生在正常运转的民主国家的。”森认为，因为民主政府必须面对选民，他们有防止灾难发生的强烈意愿。森就是以此来解释毛泽东时代的大饥荒，认为在民主制度下不会发生这样的大饥荒。如果当时中国有信息的自由流通，大饥荒不至于发展到人们后来所看到的程度。

应当指出的是，森所提出的只是一个假设。中国的大饥荒有其更为深刻的背景，并非仅仅是“缺失言论自由”那么简单，信息不流通只是导致大饥荒的一个面向。而且如果把森的假设延伸到历史上的瘟疫事件，则更难以令人信服。1918年开始的西班牙流感，在西方各民主国家之间大肆流传，应当如何解释呢？西方交战国为了在军事上占据优势，进行严格的信息管制，隐瞒流感信息，导致流感在地球上转了三圈。

这次冠状病毒从武汉暴发，由于人们对新病毒没有任何认识，地方政府措手不及。但一旦认识到病毒的严重性，中国整个国家动员起来。武汉（湖北）的封城（封省）为其他国家提供了极其宝贵的时间。西方国家本来有足够的时间准备应对举措，但白白浪费掉。这很难用西方一再坚持的“中国隐瞒信息”来解释；相反，民主的懒散、政治人物的傲慢、基于种族主义之上的愚昧（认为病毒只对亚洲人有效）等都发挥了作用。

在病毒扩散的过程中，西方也没有坚持“言论自由”原则。美国海军“罗斯福号”航母舰长克罗泽，因为公开航母上军人感染病毒而被解职。这使人想起了1918年民主国家的行为。尤其让人不能接受的是，在世界卫生组织宣布紧急状态之后，西方很多国家依然不作为。

正如福山（Francis Fukuyama）最近撰文指出，美国如此糟糕的抗疫行为，并不能够用西方的“民主制度”概念来解释；中国政府有效的抗疫行动，也不能够用西方所说的“专制”，或者中国本身所说的“举国体制”来解释。把各国政治制度简单地二分为“民主”与“专制/举国体制”，就必然走向政治化和意识形态化，导致双重

标准，看不到事物的真相。

意识形态化的解释所得出的结论，更是经常令人啼笑皆非。例如中国采取封城手段、限制老百姓的出行，在西方眼中就是违背人权；而西方这样做则是为了公共利益的需要。西方老百姓不遵从政府的规定自由出行，是西方民众捍卫民主自由的价值。

## 西方批评中国抗疫模式原因

这种意识形态化也表现于西方对亚洲社会抗疫方式的理解。很多西方媒体羡慕亚洲社会的抗疫方式。令人惊讶的是，西方媒体一如既往地批评中国，但对韩国、新加坡和台湾的方法进行褒扬。如果了解中国和其他东亚社会抗疫模式，就不难发现这些社会之间其实有很多的共同点。

这些社会大多采用侵入式电子监控跟踪、限制人民的出行、积极组织检测和实施严格隔离等手段，只不过在西方看来，这些手段如果用在在中国，是中国制度“专制性”的表现，用到其他社会则是治理“有效性”的表现。中国政府早些时候为了减轻对正规医院的压力而设立的方舱医院，竟然也被西方媒体视为是“集中营”。不过，后来很多西方政府也学中国，设立方舱医院。

一个国家的制度对政府抗疫肯定有影响，但并非如“民主”与“专制”论者所认为的那么简单。在这次抗疫过程中，制度和政府抗疫的关联性表现在方方面面，包括中央（联邦）政府的权力集中程度、政府规模、中央地方关系、地方政府的责任等。但所有这些制度因素，与其说与一个国家的基本制度相关，倒不如说与一个国家的治理制度相关。

就制度而言，有几点是人们必须认识的。第一，每一个国家的制度都是根据其自身的文明、文化和国情发展而来，并且是向历史开放的，在不同阶段与时俱进，以应付变化。一个制度如果不能适应时代变化的需要，就会被无情地淘汰。因此，正如任何制度的消亡有其理由一样，任何制度的存在也是有其理由的。

第二，制度本身的可变性和灵活性。没有任何一个制度会像“民主论者”或“专制论者”那样刻板地存在和运作。任何制度都有其民主的一面，也有其专制的一面。在应付危机的时候，集权的体制可以转向分权，分权的体制可以转向集权。西方批评中国体制的集权性，但为了抗疫，不仅发展中国家的民主，而且老牌英美民主，纷纷转向政府集权。

历史上，法西斯主义和纳粹主义也是民主的产物。危机来临之时，比危机本身更危险的便是危机所引起的恐慌。西方所说的威权主义政体，有能力控制社会的恐慌。西方所说的民主政体，则因为重视个体价值而相对欠缺这种能力。在社会大恐慌的条件下，从民主转向极权只是一墙之隔。

第三，制度操作者的主观能动性。制度是由人来操作的，同样一个制度由不同的人来操作，效果就很不相同。在民主国家，人们看不到森所说的现象，即“民主政府必须面对选民，他们有防止灾难发生的强烈意愿”；相反的现象却发生了，即民主国家领导人往往利用危机来强化自己的权力，或者自己所代表的党派的权力，而不是全力以赴地抗疫。

在匈牙利，民主政体自转型以来

总是显出摇摇欲坠的样子，从来就没有巩固过。现在冠病疫情使得人民赋权右派政府，总理欧尔班已经可以实施政令统治，可以逮捕批评他的记者。以色列总理内坦亚胡执政多年后面临耻辱的终结，但冠病疫情让他得到了喘息。他已经命令大多数法院关闭，推迟自己的腐败审判。印度封锁国家之后，总理莫迪的印度民族主义政府颁布了法律，方便印度人在穆斯林占多数的查谟和克什米尔地区成为永久居民。

英国是老牌民主国家，但冠病疫情赋予政府部长可以拘捕人民和关闭边境的权力。美国是自由民主的灯塔，但总统特朗普已经获得战争期间才可拥有的诸多权力。

即使西方一向感到骄傲的“言论自由”，在民粹主义崛起的时代也出现了严重的问题。所谓的言论自由是基于事实之上的言论自由。但在民粹主义主导下，人们对任何事物都有了特定的政治立场和意识形态，一旦人们用政治立场和意识形态看问题，就没有了事实，只有“后事实”和“后真相”。

如果说人们对应对病毒的方法有左右不同的看法，仍然可以理解，但如果人们对病毒本身是否存在、是否严重、是经济重要还是生命重要等基本问题，都具有了政治性和意识形态性，这种言论自由的目的到底是为了什么呢？在西方，极端右派和极端左派对这些基本问题的看法截然不同，不仅导致社会的混乱，更导致政府的抗疫不力。特朗普和一些政客的言论更使得普通美国人惊讶：民主为什么会产生这样的政治人物？

除了这些影响政府治理能力的制度因素外，影响西方政府抗疫能力的还有文化和社会因素。假定如森所说，民主政府更有意愿去治理危机，这并不意味着政府也更有治理能力。影响政府治理能力的主要是政府和社会的关系、政府与经济的关系。

## 东亚社会何以能执行抗疫政策

在东亚社会，政府能够有效治理冠病疫情扩散，一个主要因素在于人民的配合。在东亚，人民在自由和生命之间作一选择并不难，因为没有生命，哪有自由。传统文化中，东亚社会的人民也普遍信任政府。这两者的结合，使得东亚社会的政府的防疫和抗疫政策能够有效实施。

西方的情况则全然不同。在东亚，几乎没有人争论要不要戴口罩，因为戴口罩既是自我保护，也表示对他人的尊重。只是在缺少口罩的情况下，一些政府才会考量什么情况要戴口罩、什么情况不须戴的问题。但在现代西方文化中，戴口罩意味着“得病”，戴口罩的人往往被人歧视。戴口罩这样一件简单的事情，西方各国争论不休，疫情已经变得如此严峻，人们还在争论戴口罩的事情。

东亚社会和西方社会的“封城”对个人行为的影响，更是不可同日而语。在东亚，人们普遍接受政府的指引，不管是自愿还是非自愿，很少有人去违背政策。但在西方，“封城”概念很少对个人行为产生影响，很多人还是照常生活，好像什么都没有发生。

更为重要的是政府和经济之间的关系。经济能力是政府的核心能力。制度必须具有动员能力，但前提是有资源可以动员。在这方面，中国（和东亚社会）表现在经济和社会的统一，在西方

则表现为经济和社会的脱节及错位。中国政府抗疫之所以有效，不仅仅是因为“举国体制”的动员能力，更在于今天中国的经济能力。

中国获益于改革开放以来所积累的经济资源。在过去数十年里，中国成为世界制造工厂，并且什么都能生产。例如，中国的口罩生产量占了世界的一半以上。尽管抗疫早期，中国也面临医疗物资短缺的情况，但因为具有庞大的生产能力，很快就克服了这一困难。充足的医疗物资供应，无疑是中国抗疫成功的经济基础。

西方的情况就不一样了。西方具有世界上最发达的经济体，最先进的医疗系统，公共卫生系统（尤其是欧洲国家的公共卫生制度）也是世界其他国家学习的榜样，但为什么这次抗疫能力如此低下？除了上述制度和社会因素之外，最重要的就是经济和社会的分离。自上世纪80年代以来，新自由主义主导的全球化，已经全然把经济和社会分离开来。资本逐利，把大部分生产转移到其他国家，这使得在危机时刻，国家所需的供应严重不足。

例如，根据美国的统计，80%的医疗物质和90%以上的抗生素从中国进口。特朗普说美国具有最大的经济和最先进的医疗，叫人民不要恐慌，但是在没有足够的口罩、防护服等医疗物资的情况下，老百姓能够不恐慌吗？在欧洲，意大利、塞尔维亚等国向德、法等国求救不得，不见得是德、法自私，而是因为医疗物资短缺，先要照顾自己的人民。德国更是截留了输往其他国家的医疗物资。这些都是医疗物资产业链转移到其他国家的结果。

以此看来，决定一个国家抗疫成败的因素是多种的。制度很重要，但制度并非唯一的决定因素。这也说明，制度决定论会导向很多谬误。在危机之际，把制度简化成为一种类似“民主”和“专制”那样的意识形态更是危险。

犹如宗教，意识形态在社会治理上扮演很重要、可以称之为“软实力”的作用。不过，在危机面前，意识形态不能成为体制的遮羞布，否则就是自欺欺人；相反，人们必须直面现实，超越意识形态对思想意识的束缚，敢于实践，从自己的实践中寻找解决问题的方案，也向其他国家的最优实践学习。实践才是历史开放和永远不会终结的终极根源。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所教授  
文章仅代表个人观点