

中国聚焦 陆曦 中国的官僚体制与病毒“清零论”

冠状病毒疫情肆虐，变种病毒不断出现，迫使各国政府开始认真思考“与病毒共存”的可能性。

比如新加坡就已经确定要迈向新常态，希望“冠病变得更像流行性感冒”。从8月开始，政府制定了新的隔离政策、改变了对感染者的监管方式、有条件地开放跨国旅行等，都是为了在疫情防控 and 百姓生活之间寻求新的平衡。

与新加坡形成鲜明对比的是，中国大陆各级政府近乎偏执地追求病毒“清零”，甚至不惜将“病毒共存说”上升到政治层面进行批判。近日，知名公卫专家张文宏的一篇文章《中国需要有长期与病毒共存的智慧》，招致了原卫生部长高强的署名批判。更为荒谬的是，江西某教师在网络上一则仅有五人转发的留言《可不可以让扬州试验一下与病毒共存》，居然为他带来了15日的牢狱之灾。

站在决策者的立场上，防疫模式的选择既要遏制病毒的传播，也必须考量民众对政策的耐受力。疫情发展至今，新加坡的决策者就充满弹性。政府在不同的防疫模式之间适时切换，努力降低疫情对经济的冲击。相较而言，近年来极端刚性的政治环境，使得中国的公共政策弹性严重不足。没有上位者的指示，下级就无法做出调整。

《环球时报》前日刊登了北京大学教授张颐武的文章，将防疫模式的选择，上升到中国和西方的政治制度之争，认为选择“与病毒共存”就是承认英美制度的优越性。

但无论是刚性体制说，还是制度之争论，都无法解释一个现象：即此次针对“病毒共存说”的高压行为，并非经由上位者的指示，而是来自于一个县级公安的自我决定，而且是江西的县级公安去打压针对扬州的评论。这就让人不禁好奇，究竟是什么，导致了远离权力中心的官僚，对一个超出其权责范围的事情反应得如此激进？

事实上，过度执行甚至曲解公共政策已成为中国基层防疫中的普遍现象。例如不承认外地检测结果、重复隔离、反复多次检测核酸、随意扩大隔离范围、延长隔离时间等，都是各级政府层层加码的表现。而这些加码的背后，深层次折射出的是中国

“法家”官僚制实践的固有弊端。

中国的社会制度通常被形容为“外儒内法”，即以官僚体系为边界，在体系外更多地依赖人情社会和道德礼法来约束百姓，而在官僚体系内部则是根据统治者个人意志，执行一套奖励和惩罚的游戏。不难理解，要维持官僚体制的有效运行，上位者就必须掌握官僚体系内的完整信息，否则奖惩制度将无所依据。

但可以预计的是，下级在信息传递和政策执行时，必会有对上有所隐瞒，这就迫使各级官员不得不把100分的政策要求到120分：只有为自己买上的20分的保险，才能对冲下级可能的失信。于是乎，公共政策便如滚雪球一般在各级政府间层层加码。

其实，层层加码并非是官员买保险的唯一方式。在监管放松的时期，上级官员可以选择从下级收取贿赂，以货币收入的形式弥补由于信息不对称而造成的损失。但这毫无疑问会带来最高权力的松散，使统治者丧失对官僚体系的驾驭能力。天下承平之时，上位者对权力相对不敏感，所以腐败多发；而在最高权力尚需巩固之时，政策上的主动加码，就会成为各级政府的唯一选择。

回到防疫，“清零”与“共存”之争，到底还是一个关于公共政策的讨论。既是公共政策，就须要考虑成本和收益。这里的成本应是整个社会的成本，收益也应是整个社会的收益。层层加码带来的额外负担，最终会落在百姓头上。既关系到他们，就没有理由阻止他们在合理的范围内表达自己的意见。

官僚是“内法”，百姓为“外儒”，这是经过历史检验所达到的平衡。若要将法家的奖惩制度强推到百姓之中，必会破坏长久形成的世俗礼法和家庭观念。上世纪的中国有过类似的尝试，也经历过惨痛的教训。在疫情严峻的当下，中国政府必须要保持官僚体系的理性，不要让层层加码的行为，最终演变成公共决策的最大障碍。

作者是新加坡国立大学
李光耀公共政策学院助理教授