

周雪光專訪：新冠疫情暴露「剛性」體制弊端

羅四鴿，2020年3月3日 BBC 中文版

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51703169>

2月25日，中共控制的《求是》雜誌發表一篇國家主席習近平2月3日在中共中央政治局常委會開會的講話，標題為《習近平：在中央政治局常委會會議研究應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作時的講話》。在講話中，習近平一開始便稱，「武漢新型冠狀病毒肺炎疫情發生後，1月7日，我主持召開中央政治局常委會會議時，就對新型冠狀病毒肺炎疫情防控工作提出了要求。」

新華社1月7日當日發出一則標題為《中共中央政治局常務委員會召開會議習近平主持》的新聞稿，但全篇報道未見有關肺炎疫情防控工作的內容。所以對習近平所言，外界不得而知。圍繞那段時間武漢乃至中國針對疫情發生的什麼，目前也是眾說紛紜。但是一個無可爭辯的事實是：這個國家錯過最佳防控時機。

隨著春運的開始，病毒從武漢擴散到全中國，無一個省倖免；而在武漢，這座千萬人口的城市裏，慘劇幾乎每天上演：一位導演絕戶；一個孩子爺爺奶奶爸爸媽媽相繼死去獨自一人去民政局報到；一個孩子跟在靈車後面哭喊著要媽媽；一個孩子活活餓死在春節；一個婦女在陽台上敲鼓瘋狂喊救命……截止到3月2日24時，全國確診病例超過80000例，死亡3000多例。

災難過後，到底是誰該為這場災難負責？我們有沒有可能避免這場災難？體制上，我們又該有哪些反思呢？帶著這些問題，筆者採訪了斯坦福大學社會學教授周雪光。周雪光長期致力於研究中國國家治理以及中國社會權力組織，在其著作《中國國家治理的制度邏輯》一書中，他曾指出：「中國國家治理的一個深刻矛盾是一統體制與有效治理之間的矛盾，集中表現在中央管轄權與地方治理權之間的緊張和不兼容。」

我看到有一個評論評價這次武漢疫情：舉國致之，舉國制之。你是如何看這次疫情應對措施的？它是不是本來可以做得更好，但卻沒有，是不是和舉國體制有關係？

肺炎疫情的發展過程確實暴露出體制上的問題，我們可以從宏觀層次上反省這些問題，更好地改進應對危機的組織過程。

中國的舉國體制是以官僚體制為組織基礎的。這裏所說的官僚體制是一個中性概念，就是指層級分明的組織制度，中國和其他各國包括西方的政府都是類似的組織體制。所有的官僚體制都有一些共性的特點，如等級制度、包括上傳下達、匯報請示的規定，信息傳遞渠道等等。這些方面都會產生一些問題，這是官僚體制的共性問題，文獻中已經講得很清楚了。我就談談中國官僚體制這些年來的一些新趨勢。

第一，官僚體制變得越來越剛性。所謂剛性，就是說在強大政治壓力下，規章制度、條條框框越來越多；體現在行為上，就是官員變得越來越謹小慎微，凡事要請示匯報，自主能動性比以前有了很大約束。大家談到的形式主義、痕跡主義就是這個趨勢的行為體現。這些年來體制越來越剛性，政府官員在判斷和決策上的約束和顧慮重重，這是大環境的一個重要方面。在疫情剛剛開始的時候，對疫情的判斷，信息怎麼樣去理解，怎麼做決定等，都不可避免地受到這個環境的影響。

第二，在這些年的整治過程中，特別強調官員的忠誠，聽話，看齊。這個大的制度環境試圖把整個官僚機構變成一個巨大的機器，上面讓你怎麼運轉就運轉。把

官員變成機器上的螺絲釘，上級把你安放在哪裏，你就按照指令去運作，去做規定的任務。在這樣的剛性政府中，官員扮演一個聽話照辦的角色。舉例來說，八位最早發聲預警的醫務人員被當地派出所訓誡。這些民警與發出訓誡指令的官員，也是在這個體制中按照他們的角色來行事的，他們只是在官僚體制中執行指令，扮演他們的角色。

我們看到，這是一個向上負責的官僚體制。這個體制的一個鮮明特點是，它對於執行自上而下的指令，可以非常迅速，非常有力，特別在運動式治理的高度動員階段。但它的弱點是不能夠有效地採集和傳遞自下而上的信息。為什麼這樣說呢？因為執行自上而下的指令與傳遞自下而上的信息這兩個方面是矛盾的。在自上而下高度動員的過程中，各級官員的職責就是執行指令，上面讓你怎麼做，你就怎麼做。如果這些各級官員還要扮演另外一個角色，要反映各地的不同情況，反饋需要因地制宜的情況，這意味著自上而下的指令需要調整，需要變通，這就削弱了自上而下動員體制本身的剛性。所以我們經常聽到上級領導說，這是政治任務，不惜任何代價也要完成。這種定勢是不鼓勵基層官員自下而上的信息傳遞的。在這樣的情境下，組織內部的信息傳遞就難免受到阻礙。

是不是就是因為這樣的體制，導致武漢這次疫情的失控？

在這個背景下看武漢疫情的情況，我注意到，早期階段在基層有很多信息，包括醫生得到的信息，當地醫學研究單位，還有北京直接派下來的專家組都有關於疫情的信息，等等。當然，這些信息在當時是不確定的，我們不知道這些來自第一線的信息是如何採集的，如何解釋和匯總的，如何傳遞的。但這個剛性體制是不利於自下而上的信息傳遞的，尤其是在早期階段。這是我的一個看法。

我剛才講到，中國政府動員體制是向上負責的，整個官僚體制像是一個高能量的機器，需要自上而下的啟動，所謂令行禁止，上面叫你動就動，叫你不動就不動。有這種剛性和各種各樣的紀律約束，出了問題就會有職業生涯危險，大家非常小心謹慎，特別在重大問題上，不得到上級的具體指示，就不能有自我判斷和行動。事件的演變過程也反映了這種情景。我們看到，在高層發話動員之前，各地各級政府包括武漢的政府部門都是按兵不動的。一旦上面發話了，各地才積極響應，動員起來。這個狀況和這些年的大環境很是吻合。

所以，這個剛性體制導致了兩個可能的問題：第一，自下而上的信息流通困難；第二，啟動應急對策的時間滯後。這兩者是互相關聯的。信息流動不暢或高度不確定，就會導致決策過程的拖延不決。

第三個問題，是專業人員在政府決策過程中的角色作用。流行病疫情是一個非常嚴峻的問題，也是非常專業的問題，它有多大的可能性？有什麼樣的特點？人傳人可能性和擴散速度有多大？這都需要專家研究、判斷。但在很長時間裏，我們聽不到專業人員的聲音。我們現在知道的信息是，個別醫生根據信息和自己的專業判斷，把可能的危險性告訴周圍的人。在 sars 期間，蔣彥永醫生站出來公開信息才使得信息公開化，推動了薩斯疫情的應急措施。

專業化的獨立判斷和專業化精神是一個複雜社會有效組織起來應對危機的重要基礎。如果專業人員不能有獨立判斷，或者專業化邏輯與政治邏輯、官僚邏輯發生矛盾時，沒有權威性，不能堅持己見，不能得到尊重，那就會導致嚴重後果。

前兩天讀到兩位流行病專家的訪談。他們提到，在流行病疫情可能發生的情形下，應該做最壞的打算，盡快採取行動，隔離防治，多管齊下，化大氣力採取應對措施。這就是專業的邏輯。但在早期階段專業人員是否發聲，他們的聲音在決策過程中有什麼作用？當然，信息不確定，可能會有不同意見和爭論，那麼在這種情形下應該如何決策？這些方面都是值得反省的。我們需要專業人員，首先是因為他們有專業知識，更重要的有他們獨立判斷的專業精神，獨立於政治邏輯和官僚制邏輯。

新冠疫情下如果整個社會、各行各業都官僚化，專業組織也官僚化，那麼就不會有有力的專業邏輯參與決策過程。如果自上而下的政治壓力或官僚習慣成為人們在處理各種事務的依據，而不是以專業知識和精神行事，那麼信息的採集和傳遞都會成為大問題，在疫情事件中就會導致重大後果。

也就是說，這樣的情況下，專家需要一個發出自己聲音、參與到決策層的渠道？

是的。根據我們現在的許多粗略信息，在早期階段已經有了一些信息，那麼專業人員是如何解釋和判斷的，他們是不是參與了決策，他們的聲音有多大？當然，因為信息不確定，專業人員也可能會判斷錯誤，這是另外一類問題。但在我看來，雖然在官僚體制裏有許多專家參與，但長期強調政治掛帥，沒有積極鼓勵和培育專業精神。而且，專業組織本身也在官僚化，以政治邏輯為重。這是大家有目共睹的情形。我們在這裏討論這些問題不是要討論責任問題，而是把這些因素放在桌面上考慮，總結經驗教訓，以便今後避免這種重大災難。

此次武漢疫情發生以來，我們看到很多慘烈的故事，很多病人無法得到救助而去世，以及生活層面也出現各種問題，你覺得這和政府的組織能力有關嗎？

這是我想講的另外一點。這些年來出現了強政府、弱社會的趨勢，政府包辦一切，社會的自組織能力急劇萎縮。所以當政府一旦難以應付時，出現的空白就沒有社會機制來彌補。在這次疫情事件中，我們看到在整個過程裏面基本上只有政府這一個積極性。事無大小，都政府需要出面組織。只有政府動起來，各方各方面才動起來。但如果政府不作為或者不能作為，例如早期階段，大家只能等待。這與以前的汶川地震時的情景形成鮮明對比。汶川地震時，很多的民間組織和個人都積極參與救災，從捐款到自發組織起來前往救援。當然，我們後來也知道災難救援是需要高度組織的，否則的話車輛堵塞在路上，反而起到負作用。但至少我們可以看到民間組織活躍參與的積極性。這一次看到的是，武漢封城以後，在民生方面出現很大問題，包括患者救援問題，但幾乎沒有聽到有民間組織積極參與，來緩和突如其來的民生問題，只有一些自發的鄰里互助活動。

前些日子一個醫生朋友說道，她擔心的不僅僅是被病毒感染的病人，而且還有其他各種病人。醫生會把所有精力投入到所謂的病毒治療當中，這些病人在這個關口可能會被忽略不顧，造成新的傷害。後來我也讀到一些事例，例如一位住院的肺病患者被趕出去，因為需要騰出牀位給新冠肺炎病人。如果有社會多方的積極性，這些問題可以得到緩和。

我想要講的是，在剛性政府的趨勢下，民間社會的自我組織的能力，自我調節的能力被削弱了。所以當政府因為自身局限做不到的事情，本來此時應該有很多民間組織可以行動起來去彌補這種不足的，但是在這個疫情事件中基本上都沒有什

麼行動。比如封城以後，政府難以一下子解決這一重大決策引發的各種問題，如市場供應、物資調配等問題，在正常情況下已有渠道協調，但是封城以後突然很多渠道都不運轉了，政府又沒有能力做好的時候，也沒有出現相應的社會組織來彌補政府功能的缺失。這是在觀察武漢疫情的時候的一個感慨，一個積極性和多個積極性之間的關係。

那你怎麼看湖北省和武漢紅十字會呢？

紅十字會是政府組織。武漢紅十字會的表現也說明這個問題。按照政府的邏輯，什麼事情都要統起來，只能交給紅十字會。疫情危機以來，各方捐贈了很多物資，但都需要經過紅十字會才能進一步分發。我想，武漢紅十字會不是為如此大規模救災活動而設計的。它本身是一個官僚機構，有自己的規則，按部就班行事，加上人手不夠，能力有限，不堪重負，無法應對大規模湧進的捐贈資源。把重大任務交給這樣一個組織，暴露出一系列問題，是不奇怪的。如果有很多民間組織活躍在不同領域，比如說運輸，醫療以及其他專業性組織，可以把捐贈資源盡快地分發到最需要的地方去。

武漢1月23日封城後，全社會立即調動起來。不少人歌頌這種「舉國體制」，認為也只有中國能做到，在短時間裏全民動員起來。你怎麼看？

答：任何一個組織、任何一個制度都是有它的優勢和劣勢，從比較制度研究角度來看，我們應該關注到不同制度優劣性是怎樣的。當我們知道一個很清楚的目標，有一個很清楚的路徑時，這種舉國體制有很大的能量和效率，可以集中資源可以把事情做下去。在疫情救援的後期，全國各地醫療資源支援武漢，我們看到了這種優勢。現在全國各個地區實行的隔離、控制流動，一個樓房有確診病人，整個樓房封閉起來，等等。在這種緊急情況下，這種體制可以很有效地達到降低疫情蔓延的目標。從這個意義上來講，這種組織形式有它的優勢，特別適合現在的疫情應對原則，多年前的SARS疫情，也有類似情形。

但在應對突發事件的時候，尤其是在信息高度不確定，需要不斷調節，快速反應時，這種集權體制反應遲緩，決策武斷，容易造成大問題。在需要因地制宜，靈活應對時，這是不合時宜的一個體制。我還想指出一點，當舉國體制動員資源完成某一個目標時，也可能導致會忽略或擱置其他的目標，這就會帶來其他的問題。這是我們還沒有認真討論的問題。

武漢疫情爆發後，你的一篇談論切爾諾貝利悲劇的文章《「有組織的無序」：封閉系統中組織決策的大困境》在網絡上轉載很多，你覺得從社會組織學角度看，切爾諾貝利悲劇和武漢疫情有沒有比較性？

就已知的信息來說，這兩個事件有許多相似之處，我想這是為什麼大家都在傳播那篇文章的原因吧。我那篇文章是去年8月份寫的，特別強調了正式組織中信息傳遞的困難及其後果。我指出，在切爾諾貝利事件中，信息處理不當導致了兩個嚴重後果，第一，由於信息控制導致對事件後果嚴重性的估計不足；第二，沒有及時採取得當措施，保護民眾生命利益。這兩個方面在這次事件中也十分突出。這些方面也與官僚組織本身有密切關係。

如果這個體制還是這樣，那麼下次出現類似危機時，它能做得更好嗎？

經過這麼大的災難，如此大的震蕩，這麼多生命損失，家庭破裂，經濟中斷，我想事後會有一個認真反思、總結經驗教訓的過程。現在大家常說學習型政府。任何一個組織都在學習，無時無地都在學習，但是組織學習經常會學到一些錯誤的經驗教訓。為什麼呢？因為第一是利益的問題，就是說組織學習會導致組織變遷，改變現狀的話就會傷害一部分人的利益，我覺得這是一個問題。此外，組織本身有自己慣性的東西，會只看到對自己有利、自己做的好的那些方面，有意無意間強化原來的組織架構。關於這些方面，組織學已經有很多的研究工作。

這次危機中有人再次提出了組織學的類似問題。這次病毒疫情是流行病性質，與上一次的 SARS 有很多相似之處。我的問題是，我們在 SARS 中學到了什麼好的經驗？有了怎樣更好的對策？尤其在早期階段，當信息高度不確定時，應該怎麼去收集信息，怎麼樣去處理信息，怎樣決策？這些問題都有待回答。我們有了全國疫情直報系統，但沒有發生作用。這說明應對危機不能只是依靠硬件技術，更重要的是危機管理和政府管理體制的改進。我們要從組織學的角度去考慮，這個組織是怎麼建構起來的？其中的信息是如何傳遞的？信息是怎樣被加工的、怎麼被解釋的？決策過程是怎樣構建的？我們需要從這些慘痛的教訓中學到有價值的經驗教訓，以免重蹈覆轍。

比如說，現在已經聽到讚揚舉國體制在應對疫情危機的種種說法。如果只是看到舉國體制和剛性政府在後來控制疫情中的有效動員，而不去反省這個體制在自下而上的信息收集與傳遞、各級官員的主觀能動性，培育專業性精神，民間組織的積極作用這些方面的種種問題，那很可能學到了錯誤的經驗教訓。因為我們可以想象，經過振蕩以後可能有很多社會的不滿、社會的情緒暴露出來的，如果由此得出的結論是要進一步強化目前的管控體制，這是一件非常不幸的事情。

從組織學角度，還可以多說幾句。高度關聯的政府組織並不總是有利於應對災難危機的。例如，經濟學研究指出，不同社會中的大饑荒通常不是因為物資短缺導致的，而是因為強政府的政策失誤，加上嚴格管控和限制信息流動造成了資源配置不當所致。在中國 1960 年代初發生的那場大饑荒也是如此。根據已有研究記載，當民眾食不果腹，外出逃荒求生的時候，地方政府官員將逃荒人員半路截下，困在村中，導致大面積的饑餓死亡。官員行為被政治邏輯所左右，不能給國家丟臉，不能讓災情信息擴散出去，所以要封鎖。百姓的邏輯要出去逃荒活命。在這個情形下，政治邏輯與百姓生存的邏輯就發生衝突了。本來可以通過信息流動誘導食品流動或饑民外出逃荒而生存下來，但在官僚機器的強制下失去了這些機會。所以，舉國體制、剛性政府在應對危機中如何行為才是良策，需要具體場景具體分析。有時，體制是問題的淵源而不是解決問題的答案。

我要強調是，舉國體制在當下疫情條件下推行隔離禁流舉措，是合理的而且是成功的，因為在這一點上，流行病防治原則，國家利益，地方政府利益與民眾利益是一致的，這是我們現在看到的情況。但若是不去仔細分析官僚體制的政治邏輯與民眾生存邏輯是否衝突的話，那就會導致巨大的災難。