

武漢疫情揭示的制度問題

● 許成鋼

一 制度「優勢」與低效

從1月23日武漢封城到30日世界衛生組織(WHO)將中國疫情定義為國際公共衛生緊急事件(PHEIC)，新型冠狀病毒肺炎(COVID-19，新冠肺炎)對中國乃至全球的影響正在迅速升級。一個高度集權的政府在面對疫情時，從武漢、湖北等地方政府，到中國疾病預防控制中心(疾控中心)、國家衛生健康委員會(衛健委)等中央機構，表現出異常的混亂，引發國內、國際公眾的高度擔憂。

事實表明，這種令人難以置信的低效和混亂，始於各級政府試圖掩蓋疫情和誤導民眾。而極度中央集權的制度，是導致地方政府和中央機構隱瞞疫情、延誤預防時機的根源。據一篇發表在國際醫學學術期刊《刺針》(*The Lancet*)的論文，武漢首宗新冠肺炎病例在2019年12月1日發生，而且與患者接觸野生動物無關，意味着人傳人的可能性很大，說明武漢的醫務人員已經發現極度可疑的傳染病疫情。論文作者為中國疾控中心的資深專家，可見疫情應該早已及時報告中央政府，儘管官方在12月8日才通

報首例不明原因肺炎患者發病；但民眾對此一無所知。

12月30日，武漢市衛健委發出緊急通知，嚴禁對外發布救治信息，同時要求各醫療機構追蹤統計救治情況，及時上報。而當天，國家衛健委獲悉武漢發生了聚集性不明原因的病毒性肺炎。但是面對高度危險的疫情，武漢市衛健委在31日發布誤導性的情況通報，稱「到目前為止調查未發現明顯人傳人現象，未發現醫務人員感染」，其官方網站上這條新聞的點擊超過數十萬。

在此期間，包括醫生李文亮(後來因感染新冠肺炎而病逝)在內的八個武漢醫務人員在小範圍裏傳播新冠肺炎的相關信息，以讓公眾防範這個未知的新傳染病，但被警方宣布為造謠者。「依法處理」造謠者的消息在2020年1月1日的中央電視台《新聞聯播》節目向全國宣布。據外交部發言人華春瑩披露，3日，中國政府開始就新冠肺炎疫情接觸美國政府並尋求幫助。同日，李文亮被迫在武漢警方關於造謠的訓誡書上畫押認錯。

中國疾控中心在1月4日啟動緊急監測，6日啟動應急響應，但公眾

仍然一無所知。一方面，武漢市衛健委在11日及以後一直告知公眾：3日以來未發現新發病例，「無新增……病例，……無新增死亡病例報告」，並在14日扣查前往武漢採訪的香港傳媒。另一方面，武漢政府和國家衛健委新冠肺炎專家組成員王廣發（其後曾確診並康復）仍然堅稱病情「可防可控」、「未發現醫務人員感染，未發現明確的人傳人證據」。在被誤導的背景下，18日，武漢百步亭社區組織了破健力士世界紀錄的十萬人參與的萬家宴。《金融時報》(Financial Times)報導，WHO緊急委員會成員麥肯齊(John Mackenzie)教授抱怨，武漢因為要舉行重要會議，有意不向WHO報告疫情發展，使WHO沒能及時作出維護全球健康的正確決定。19日，《長江日報》報導，武漢疾控中心主任向公眾堅稱，新冠肺炎基本上沒有人傳人，可防可控。

直到1月20日，公眾才第一次得知新冠肺炎是危險的傳染病。國家衛健委高級別專家組組長、中國工程院院士鍾南山披露，新型冠狀病毒有人傳人的情況，已有十四名醫務人員受到感染。當日，武漢市衛健委通報，武漢市累計報告新冠肺炎病例從13日的41例驟升至198例。21日，湖北省政府仍然在武漢洪山禮堂舉辦大規模春節團拜會文藝演出，省委和省政府最高領導全部出席，包括湖北省委副書記、武漢市委書記馬國強和武漢市委副書記、市長周先旺。27日，周先旺在央視直播節目中解釋：「傳染病有傳染病防治法，它必須依法披露。作為地方政府，我獲得這個信息以後，授權以後，我才能披露。」言下之義是由於沒有授權，他們無權向公眾披露疫情。23日，武漢宣布封城，而此時疫情已經傳播到全國，其

後更及至世界各地。隨後，全國許多城市陸續封城，世界各國採取緊急應對措施。

一個能集中力量辦大事，曾經以史無前例的超高速建高鐵、造公路、修機場的高度集權政府，在面對疫情時，中央和地方政府普遍表現出異常低效、自相矛盾和混亂。為甚麼在面對突發重大事件時，這個政府的表現和以往完全不同，判若兩個政府，與世人的普遍期待截然相反？前者的制度「優勢」與後者的低效和混亂，我們該如何解釋？

二 極端現象背後的制度根源

在中國這個高度集權的國家裏，產生看上去一正一反的極端現象，實際上並不矛盾。這個制度的基本特點是，以官僚機構統治全社會的所有方面，通過各級政府控制所有規則和絕大部分資源。官僚統治的運作圍繞着統計數字，例如經濟數字和維穩數字。個人在制度層面只表現為數字，不為制度所關注。為了維持較大和較重要的數字，少數可以捨棄、可以犧牲。但是，社會是由個人組成的；習慣於為了多數犧牲少數，以為犧牲了幾個人就能擋住疫情，結果卻發展成了蔓延全社會的災難。1月29日，中國疾控中心流行病學首席科學家曾光在接受《環球時報》採訪時說：「他〔領導人〕考慮政治視角，考慮維穩的問題，他要考慮經濟的問題，……我們〔專業人員〕說的話往往只是他們決策中採納的一部分。」

但最高決策者的缺失還並不是問題的全部。即便是實行數字管理，最高領導人真的總能及時得到真實的統

計數字嗎？驅動各級政府和中央機構的動力是甚麼？他們是否努力及時了解真實情況？是否報告真實情況？

在這個制度裏，除了最高領導人外，每個「領導」都有上級，他們的命運都取決於上級的獎懲。因此，他們最關心的都是上級的考核、評價，這些都表達為統計數字。當考核的度量明確，獎懲程度巨大時，面對「鐵公機」（鐵路、公路、機場）之類的硬考核指標，各級領導會拼命幹。在幾乎所有被稱為「硬件」的內容，從國內生產總值（GDP）到「鐵公機」一類的重大基礎建設，所有統計數字均可以反映出高速度。

但是，社會中的個人很多樣，他們的福祉很多樣，個人組成的社區很多樣，個人和社區面對的環境很多樣。關係到個人和社區福祉的信息，很多無法用已有的統計數字表達，複雜到官僚制度無法應對的程度。面對難以明確定義、無法確切度量的個人和社區福祉，這些問題的性質決定了任何官僚體制都不可能制訂出可執行的具體考核指標。因此，涉及個人和社區福祉的大量基本問題，包括環境、醫療、教育、社會秩序、社區福利等，都屬於人們稱為「軟件」的問題。制度無法對其關鍵的細節，設計出具體的、可執行的、可監察的硬指標。由於不是硬指標，上級不能嚴格考核，實際上這些內容就被各級官員視為次要任務，不僅忽略，甚至會有意貽誤。

要及時有效地應對重大突發事件，必須由全體當事人、社區、專家和地方官員依據現場發生的情況，作出自主判斷和及時處理；剝奪他們自主處置的權力，就會錯失時機，把小問題變成大災難。當然，要求官員自主判斷和處理，取決於他們的基本動

力和能力。如果動機不對，即便給予自主權，他們也會阻礙對危機的處置。應對任何事先不能預計到細節的突發事件，由於沒有可能事先設計明確定義、確切度量，可以執行和考核的硬指標，因而只有原則性的軟指標。這些抽象原則，都是根據過去經驗概括而成，或者想像出來的。

在極端高度集權的制度中，地方和中央機構官員沒有自主權，必須嚴格執行上級命令，無論情況如何緊急也只能等待；官員最關心的是上級對他們的考核，而不是突發事件的後果。如果沒有上級的具體指示，貿然採取自主應對的有效措施，就有違反上級意圖和規矩之虞，可能被嚴厲懲罰。可以說，自主應對疫情的官員等於「自殘」，而只有揣摩上級意圖，向公眾隱瞞信息，以「闢謠」的方式壓制信息傳播，等待上級下達具體可執行的明確命令，避免自主行動帶來任何「錯誤」，才是下級官員在這種制度中的明智選擇。

當上級下令制止疫情時，面對疫情這個硬指標，官僚制度裏的官員又走到另一個極端：不惜代價大規模封城。看上去和之前隱瞞疫情的行為自相矛盾，但其背後的邏輯完全一致。真正應對疫情，必須涉及大規模的，包括檢查、診斷、隔離等高度複雜的工作。但是上級難以觀察高度複雜的精細工作，因此大規模封城是讓上級滿意的最好做法。至於大規模封城給數以千萬計的武漢和湖北民眾帶來的代價，包括導致很多人生命受威脅（例如大量沒有被感染的病人和孕婦），則被認為是為保全大局而必須犧牲個人、社區、城市或地區；被犧牲的民眾完全沒有任何自主的選擇權。

相比之下，在改革開放早期，地方政府在改革方面獲得的自主權，以

及地方政府之間經濟增速競爭的機制，曾經為各級地方政府提供了很強的動力。在激勵機制下，地方政府自主設法應對改革和經濟增長衍生的各種問題，曾經起了很大作用。尤其是有關民營企業從無到有並取得大發展的改革，就是這個機制帶來的結果。但這個機制只在過渡期有效，其行之有效贏得了良好但短暫的窗口機遇。如要維持這個機制，必須進行更深入的體制改革，從基本上改變官僚體制統治全社會的制度。可惜的是，隨着體制改革持續滯後，窗口機遇已經喪失，地方政府之間的競爭機制引起的弊端超過收益，終於被完全放棄。然而，為了抵禦2008年全球金融危機，在中國經濟增長遇到壓力的情況下，這個老機制在經過修改後被再次啟動——鼓勵地方政府競賽，舉債投資「鐵公機」，是當時的一個權宜之計。雖然「鐵公機」超速發展，但是在創造「奇迹」的同時，已經埋下了潛在的危機：難以抑制的快速膨脹的債務。

此外，在激勵機制失效後，取而代之的是中央持續集中權力，大幅度改變自改革以來地方政府運作的方式。地方政府喪失了有限的自主權，在應對具體的地方行政、社會、經濟諸多方面，尤其是突發事件時，都變成了由中央發布命令並監督地方執行。他們面對的經過修改的「最強」激勵機制，是為集權而設計的獎懲機制，比如禁止「妄議中央」、確保「定於一尊、一錘定音」的權威、強化「看齊意識」等。中央發布對地方政府全面考核的硬指標，來監督地方政府執行命令。但這個統治方式，正是中國在改革開放早期曾經努力擺脫的機制，也正是曾經使得蘇聯和東歐國家陷入泥潭的機制。它不僅是蘇聯不能解決改革、經濟、社會各個方面問題

的癥結所在，也是使得蘇聯不能應對1986年切爾諾貝爾核災難這一突發事件的癥結所在。

在這種中央集權、管制一切的制度中，官僚在面對突發事件的時候，最關心的不是事件、不是後果，是如何避免為後果負上責任，即不犯錯誤；是揣測上級意圖，因而報喜不報憂，竭力消滅上級討厭的謠言；是關注所有可能影響其自身前途的因素，盡力為推卸責任做一切準備。如我們所見到的，武漢、湖北，乃至中國疾控中心、衛健委等地方政府和中央機構在應對疫情方面普遍的異常表現，就是激勵機制扭曲的結果。

三 隱瞞謊報帶來災難

中央集權本身存在普遍隱瞞謊報的激勵，而隱瞞謊報為社會帶來巨大災難。這個問題在2003年非典型肺炎（SARS，嚴重急性呼吸系統綜合症）爆發時已經看得很清楚：2002年11月地方政府和中央機構已經發現原因不明的肺炎，但直到2003年4月1日才正式通報，披露的仍然是半真半假的信息。3日，時任衛生部部長張文康公開稱北京市「只有12例非典，死亡3例。中國的非典已得到有效控制」。直到解放軍總醫院退休醫生蔣彥永向美國《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）與《時代周刊》（*Time*）發布傳染病消息，外界才知道，「到4月3號為止，單是被總後勤部指定為收治非典型肺炎的309醫院，已經接收了60個感染非典型肺炎的病人住院，其中至少有6人死亡」。隨後有醫護人員披露北京的醫院轉移病人以躲避WHO專家的檢查，引發世界輿論譁然，即將在北京舉行的國際會議紛紛

宣布取消。在巨大國際壓力下，中國政府才公開了SARS疫情。

武漢的新冠肺炎疫情與蘇聯切爾諾貝爾核災難，看上去何其相似。今天的中國是世界第二大經濟體，彼時的蘇聯是世界超級大國。和新冠肺炎疫情的爆發一樣，直到發生災難之後人們才知道，蘇聯相關部門一直隱瞞該核反應堆設計上的問題，把原本可控的事故釀成了大爆炸。災難發生後，地方政府和相關中央機構又隱瞞實情，以造謠為由懲罰披露實情的人，嚴重延誤營救，使得原來可以控制在較小範圍的災難變成一場地球浩劫。直到爆炸一周後接到瑞典政府關於核輻射雲的詢問，莫斯科才意識到災難的嚴重程度。戈爾巴喬夫 (Mikhail Gorbachev) 曾在多年後說，切爾諾貝爾事件「才是蘇聯解體的真正原因」，因為這個災難使得蘇聯政府失去了民眾的信任，而且其帶來的巨大衝擊，令經濟增長持續下降，財政狀況變得更困難。

在任何社會，突發災難事件來襲時，保護人民最重要的方法就是及時快速傳播關於災難的信息。然而，在政府控制所有方面、各級官員控制信息流動的社會，官員的職責是先制止信息的自由流動，收集和向上級報告信息，然後等待上級指示。《中華人民共和國傳染病防治法》第三十八條規定：「傳染病暴發、流行時，國務院衛生行政部門負責向社會公布傳染病疫情信息，並可以授權省、自治區、直轄市人民政府衛生行政部門向社會公布本行政區域的傳染病疫情信息。」也就是說，大規模傳染病的公布機制仍是中央集權的，地方政府和研究機構對外披露疫情信息必須得到中央授權發布。

嚴禁信息流動是考核官員的硬指標，加上信息的自由傳播會損害地方官員的自身利益，所以官員想盡辦法切斷信息自由傳播。這就是為甚麼打擊所謂的「謠言」會做得這麼徹底、這麼堅決。至於是否努力收集信息，是否如實向上級報告，則取決於官員自己的利益所在。如果認真收集和如實報告不利於自己，他們當然不收集、不報告，或者隱瞞和歪曲信息。中央或者上級以為可以靠命令下級來解決收集和上報信息的問題，是大錯特錯。因為信息的實質都在細節中，而當知情的下級決意巧妙地隱瞞、歪曲或編造細節時，上級是很難找到確鑿的證據的。

四 小結

綜上所述，在面對重大突發災難時，中國制度中自上而下的獎懲措施會嚴重失效。這是高高在上的強人無法改變的制度問題。無論是應對疫情，還是任何重大突發事件，抑或社會的長遠發展，都需要從基本上改變一切聽從上級、一切被上級管控的官僚制度，改變把數字作為目標的制度。這個改變需要信息自由流動，需要社區、地方擁有自我治理的權力。只有在言論自由和社區自治的環境下，才可能使政府工作的中心指向保護每一個人的福祉，才可能避免不斷重複的，忽略個人、忽略社區，靠犧牲個人、犧牲社區、犧牲城市、犧牲地區以保全大局的策略。在新冠肺炎、SARS、切爾諾貝爾等事件中，這種策略本身就是令事故釀成重大災難的機制。