

大陆 2021年终专题 深度

杀狗、封城、转黄码，中国地方官员为何频频过度防疫？

“（中央）本意可能是想要地方相互竞争，找出更有效、成本更低的防护措施。但结果就是，大家都选择了封城。”



2021年4月3日，武汉的公墓员工于清明节期间参加集体葬礼。图：Getty Images



来福 (+)

端传媒记者 来福 实习记者 王炫迪 发自新加坡 | 2021-11-17

新一轮冠状病毒疫情在中国爆发。汇总中国国家卫健委公布的数据，从10月17日陕西省发现6例本土确诊病例至11月15日，本轮疫情已有1328名本土感染者，波及21个省份。

随着疫情扩散，各地政府严苛的管控手段成为舆论关注的重点。引起最大民意反弹的是扑杀宠物事件。11月12日，江西省上饶市两名防疫工作人员，在位于中风险地区的市民傅女士被带去酒店集中隔离后，进入其家中扑杀了宠物狗。根据傅女士的自述，两名工作人员是“撬门而入”。11月13日，上饶市信州区政府发布通告，称两名工作人员对宠物狗进行了“无害化处置”，并称已对相关人员进行批评教育。

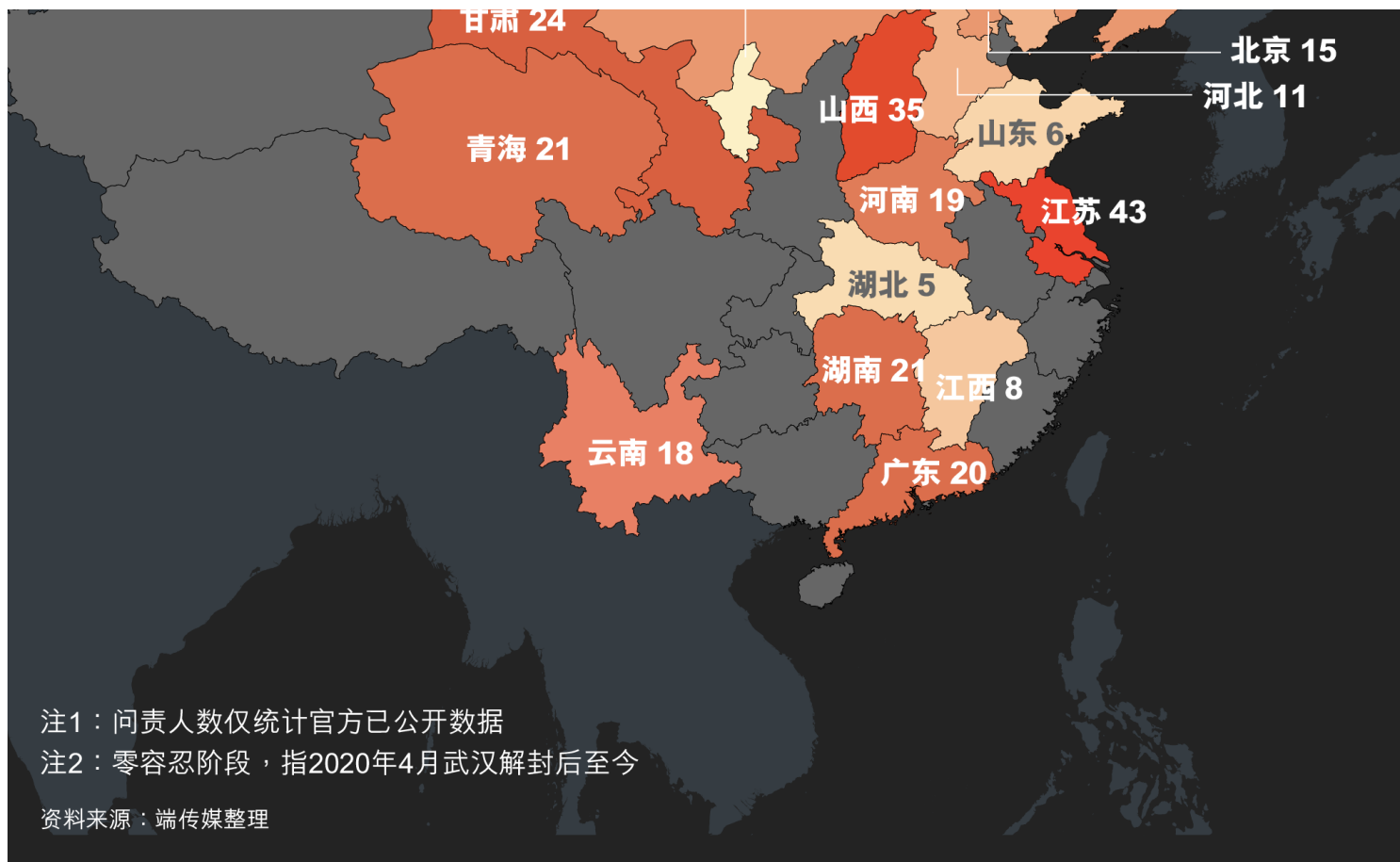
扑杀宠物并非孤例。2020年2月，江苏省无锡市一位市民在隔离期间，其宠物猫被社区活埋。2021年9月27日，黑龙江省哈尔滨市一名确诊患者所养的3只猫，也被社区执行了安乐死。

大面积的封城、停摆、全员核酸检测成为出现疫情城市的共同选择。11月10日，郑州市通报，本轮疫情发现本土病例50例，集中隔离1.18万人，居家隔离12.6万人；内蒙古自治区额济纳旗所有人居家抗疫，近万名旅客被困当地数周，其中4476人为60岁以上的老人；一辆进京的高铁列车在河北省沧州市中断行程，隔离车厢内134人；许多省份暂停了省际交通。

“精准防控”几乎不可见，取而代之是无差别的管制。10月30日，黑龙江省黑河市户籍人员的健康码统一变为黄码，包括不在当地生活的人。同一天，江西省铅山县宣布，由于疫情防控需要，将红绿灯全部调整为红灯。11月4日，辽宁省庄河市也将全市红绿灯转为红灯，并用公交车封路。

11月3日，成都市公安局公布有8.2万人存在“时空伴随风险”，需要报备并做核酸检测，其中部分人健康码转为黄码。“时空伴随者”指的是手机信号曾经与感染者短间接触（包括信号的漂移）的人，空间范围比“密接者”更大。香港大学病毒学专家金冬雁在接受澎湃新闻采访时明确表示，时空伴随者的管理方法不合理。





和严厉的疫情管控措施相呼应的，是对各地官员的严厉问责。据《[新京报](#)》报道，本轮疫情中，北京昌平区有10人被问责，内蒙古额济纳旗旗委书记被免职，河北深泽县副县长被停职，内蒙古、甘肃、青海、河北等地多位卫生系统负责人被免职。

11月13日，中国国家卫健委新闻发言人米锋在新闻发布会上[表示](#)，坚持“动态清零”的防疫目标。

清零，是执政者的“胜利叙事”，在海外陷入一波又一波疫情之际，延续着中国民众对执政者的信心。两年来，对“动态清零”的坚持，如何影响了官员的考核标准和地方政府的执政思路，又如何催生出不断加码的防疫政策？它以限制无数普通人的生活 and 经济发展为代价，并进一步挤压反思、调整防疫政策的空间。如今，还有喊停的可能性么？





2021年8月24日，北京后海的一个购物区，一名男子在路人的注视下出售小猫。摄：Kevin Frayer/Getty Images

从武汉疫情问责开始

没有防住疫情输入、造成疫情爆发和外溢的城市，必有一批官员会被问责，已经成为武汉疫情以来的既定事实。

2020年2月13日，时任湖北省委书记蒋超良被免职，是中国迄今因2019冠状病毒疫情被问责的最高级别官员，也是2012年中共十八大之后，除了因反腐而落马的原河北省委书记周本顺、原甘肃省委书记王三运之外，首位被问责的省委书记。新华社报道湖北省主官的替换，用了“职务调整”一词，一年后，蒋超良到全国人大任职，平安落地。

蒋超良被免职同日，武汉市委书记马国强也被免职。和两位党委书记搭档的武汉市市长周先旺、湖北省省长王晓东，则在2021年1月和5月分别辞去职务。由于瞒报疫情和调配物资不足等问题，以及在媒体面前应对失措，四人公信力尽失，当时被中国网民讽刺为“湖北F4”。

湖北省层面还有湖北卫健系统六名官员被问责，当中四人被免职。其中黄冈市卫健委主任唐志红，1月30日在中央电视台镜头前，对中央督查组的询问“一问三不知”，新闻播出当天晚上就被提名免职，问责时间甚至早于湖北省委卫健委官员。

除此之外，从湖北省红十字会党组书记到行政村党支部书记，均有干部被问责。根据《中国纪检监察杂志》披露的数据，截至2020年4月中旬，湖北省处分疫情防控中失职失责党员、干部3000多人，其中厅局级10多人，县处级100多人。

因防疫不力被问责的官员都是什么级别？



国家级 — 省部级 — 厅局级 — 县处级 — 乡科级 — 乡科级以下

持续时长	正厅级	副厅级	正处级	副处级	正科级	副科级	股所级	副股所级	办事员	其他
2020.6.11-7.7 北京		1	1	3						1
2021.1.10-2.28 黑龙江		1	7	9	4	7	3	1		1
3.29-4.26 云南瑞丽	1		1							
5.21-6.18 广东广州	2	4	6	3	3					2
7.4-9.16 云南瑞丽		1	1							14
7.20-8.31 江苏扬州		2	3	3	8	6		2		
7.20-8.31 江苏南京	3	3	7	2	1					3
10月-11.14 全国 21 省			5	6	15	10	5		5	38

注：问责人数仅统计官方已公开数据

资料来源：端传媒整理

根据2019年生效的《中国共产党问责条例》，对共产党的领导干部的问责，主要分为：通报，诫勉，组织调整或组织处理，纪律处分。免职是组织处理中的一种，若不伴随其他处分，一般会保留原先职级。比如蒋超良虽然被免去湖北省委书记一职，但仍是中共中央委员，今年重新出任全国人大农业与农村委员会副主任委员，依旧是省部级干部。

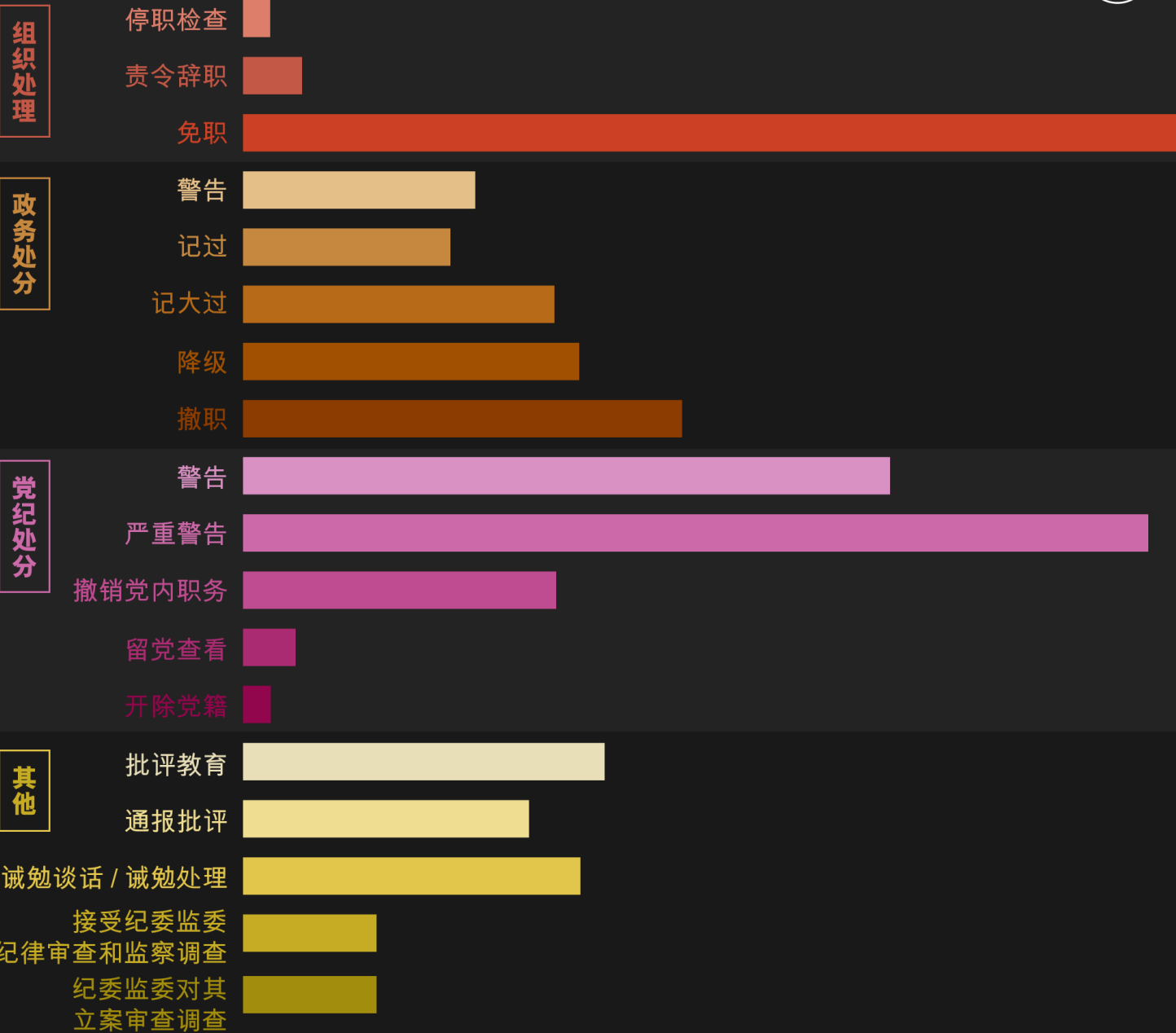
通常所说的问责，指的是组织处理，纪律处分（党纪处分，针对党员），政务处分（针对公职人员）。三种问责既可单独使用，也可合并使用。比如2020年2月1日，在许多医院从红十字会领不到口罩的情况下，一名男子去领了一箱3M口罩并称是“给领导配的”。3天后，武汉市统计局副局长夏国华被处以免职、

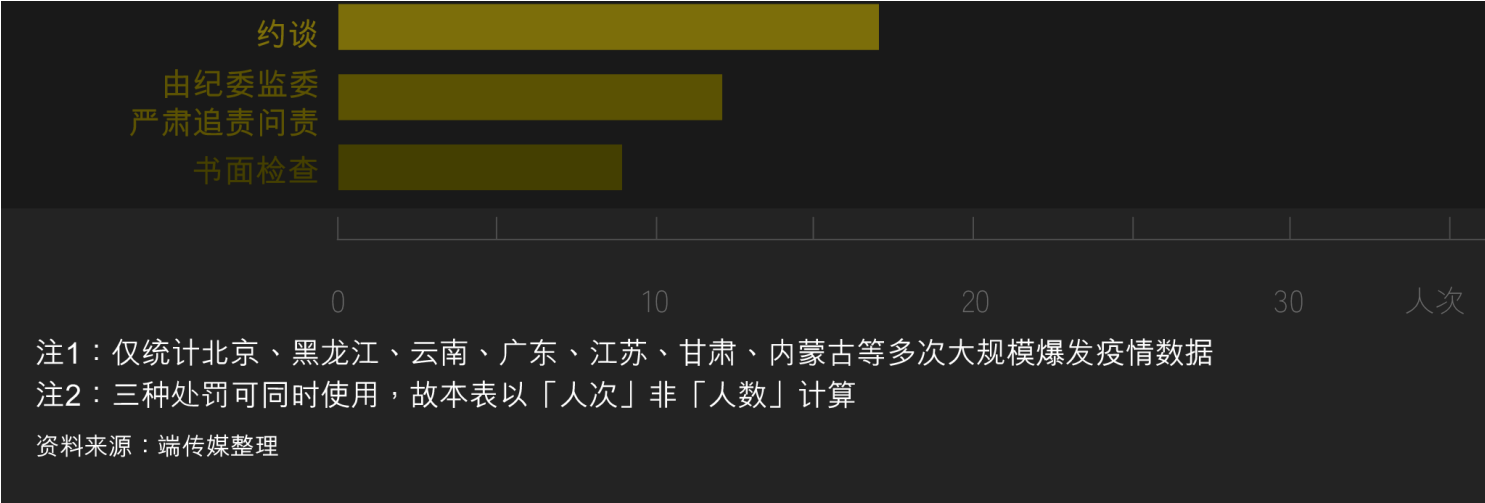
党内严重警告、政务记大过三种问责，理由是“违规领取口罩”。

对比中共十九大之后的重大社会事件，武汉疫情是首次问责省委一把手。2018年长春长生问题疫苗事件，分管食品药品监管工作的吉林省副省长被免职。2019年的江苏响水爆炸事故被国务院定性为“特别重大事故”（安全生产事故的最高级别），最终对负领导责任的两位江苏省副省长分别给予党内警告处分和政务记过处分，并未免职。

武汉疫情的问责强度比肩2003年的北京非典疫情（SARS）。当年4月8日，因不满北京当局瞒报疫情，医生蒋彦永接受《时代》杂志采访讲出实情，引起国际关注。4月20日，时任卫生部长张文康、北京市长孟学农被免职。2004年《南方周末》的[回顾报道](#)引用匿名人士的话，“免了两个人，比发任何文件效果都好，起到震慑作用。都愣了，本来忙着抓GDP、招商引资，立刻都以防治非典作为头等大事、重中之重。”

几次较大规模疫情发生后，官员被如何处罚？





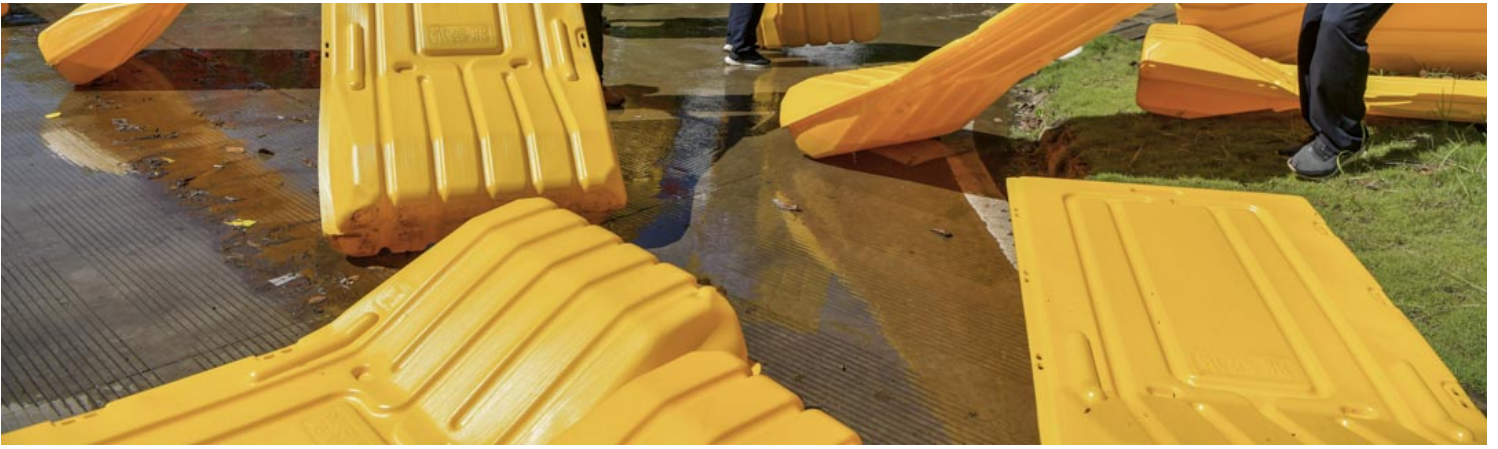
2020年2月21日，在武汉封城的情况下，武汉女子监狱一名刑满释放人员，由监狱干警送到高速收费站口，交给家人接回北京。而就在1月20日，国务院副总理孙春兰提出“内防扩散，外防输出”的说法（“输出”指武汉疫情向其他城市输出）。此事引发了对湖北省司法厅、湖北省监狱局、武汉女子监狱、武汉市东西湖区公安分局的全方位处理。

3月2日，湖北省司法厅党委书记、厅长谭先振被立案审查调查（后被免职），湖北省监狱管理局党委书记兼局长、副局长、政治部主任、刑罚执行处处长等人均被免职及立案审查调查。除此之外，武汉女子监狱原党委书记兼监狱长、副监狱长、刑罚执行科科长、武汉市东西湖区公安分局副局长也均被免职并立案审查调查。

此案也导致北京市疾控中心办公室主任和副主任被处分，因为疾控中心接线人员在2月19日时答复咨询称武汉人员可以进京。

这种问责速度及强度，在后续其他城市疫情爆发时也得到延续。





2021年8月19日，2019冠状病毒病流行期间，海口市云龙产业园解除了为期14天的封锁，工作人员拆除了护栏。摄：Luo Yunfei/China News Service via Getty Images

为何坚持“清零”？

2020年3月18日，武汉封城第56天，首次没有本土新增确诊病例。3月23日，国务院总理李克强将中国的防控策略调整为“外防输入、内防反弹”。从“外防输出”到“外防输入”，中国的疫情防控进入新阶段。

与此同时，官方媒体和民间舆论都开始积极拥抱政府主导的胜利叙事——国家主席习近平在9月8日的表彰大会上定调：“抗疫斗争伟大实践再次证明，中国共产党所具有的无比坚强的领导力，是风雨来袭时中国人民最可靠的主心骨”。抗疫的成功一扫武汉疫情引发的民怨，更进一步强化了中共的执政合法性。

2020年5月22日，中国境内首次实现病例零新增、零死亡，而同一时间的全球疫情大爆发，中国政府一边巩固“胜利叙事”、一边对美国为代表的西方抗疫进行猛烈批评。6月7日，国务院新闻办发布《[抗击新冠肺炎疫情的中国行动](#)》白皮书，为武汉疫情撰写“正史”，叙事中不再存在瞒报，而是积极作为：第一时间报告疫情，迅速采取行动，主动向世界通报疫情。在中国官媒的报道中，美国疫情确诊病例和死亡病例长期位列全球之首，是“抗疫失败国”，对疫情的扩散负有责任，甚至外交部发言人赵立坚一度提出“疫情起源于美国”的说法。

此后，疫情在中国不同城市相继爆发。根据中国国家卫健委的统计，武汉疫情之后，中国共有30多起本土聚集性疫情。全面核酸检测、集中隔离、封城等严厉管控措施也逐渐日常化，以实现“动态清零”。对官员的问责也进入“零容忍”阶段。

2021年5月，广州发生“早茶传播链”疫情，先后170人感染“德尔塔”变异毒株。尽管疫情很快受到控制，并未扩散，依然有20名官员被问责。两位广州市副市长分别被诫勉处理和党内警告、政务记过，广州市卫健委主任党组书记则受到党内严重警告、政务记大过处分，免职处理。湖北省官媒[《楚天都市报》](#)甚至提出疑问，“广州当时应对疫情表现不错，此次问责是否过猛？”

问责的速度也延续了武汉疫情时的“走马换将”，尽管后来的疫情规模和造成的损失都远小于武汉疫情。7月30日，河南省郑州市发现一例本土确诊病例，第二天郑州市委就免去郑州市卫健委党组书记、主任付桂荣职务，之后又有9人被问责和调查。郑州疫情只造成90例确诊，没有人死亡，并且当时郑州正在经历特大暴雨引发的水灾，但这些并没有成为豁免“零容忍”的理由。作为对比，河南水灾造成了302人死亡，迄今4个月未有调查结果公布，也未有问责。

在防疫上对官员进行严厉问责，得到了舆论普遍的认可。2020年8月，新疆乌鲁木齐等城市在疫情管控中的大量“一刀切”措施引发当地人的不满，许多人在微博发声批评政府，称“[逼疯我们的不是疫情，是新疆政府的管理](#)”。但这种强力的控制手段有坚实的民意基础，不少人在网络上为政府的防控政策辩护：“不封起来乱走更控制不住”，“支持新疆严格落实封闭管理措施，眼看新疆越来越好了，某些人坐不住了，不安好心带节奏”。



2021年7月30日，长沙南站的乘客使用智能手机扫描二维码，进行登记。摄：Yang Huafeng/China News Service via Getty Images

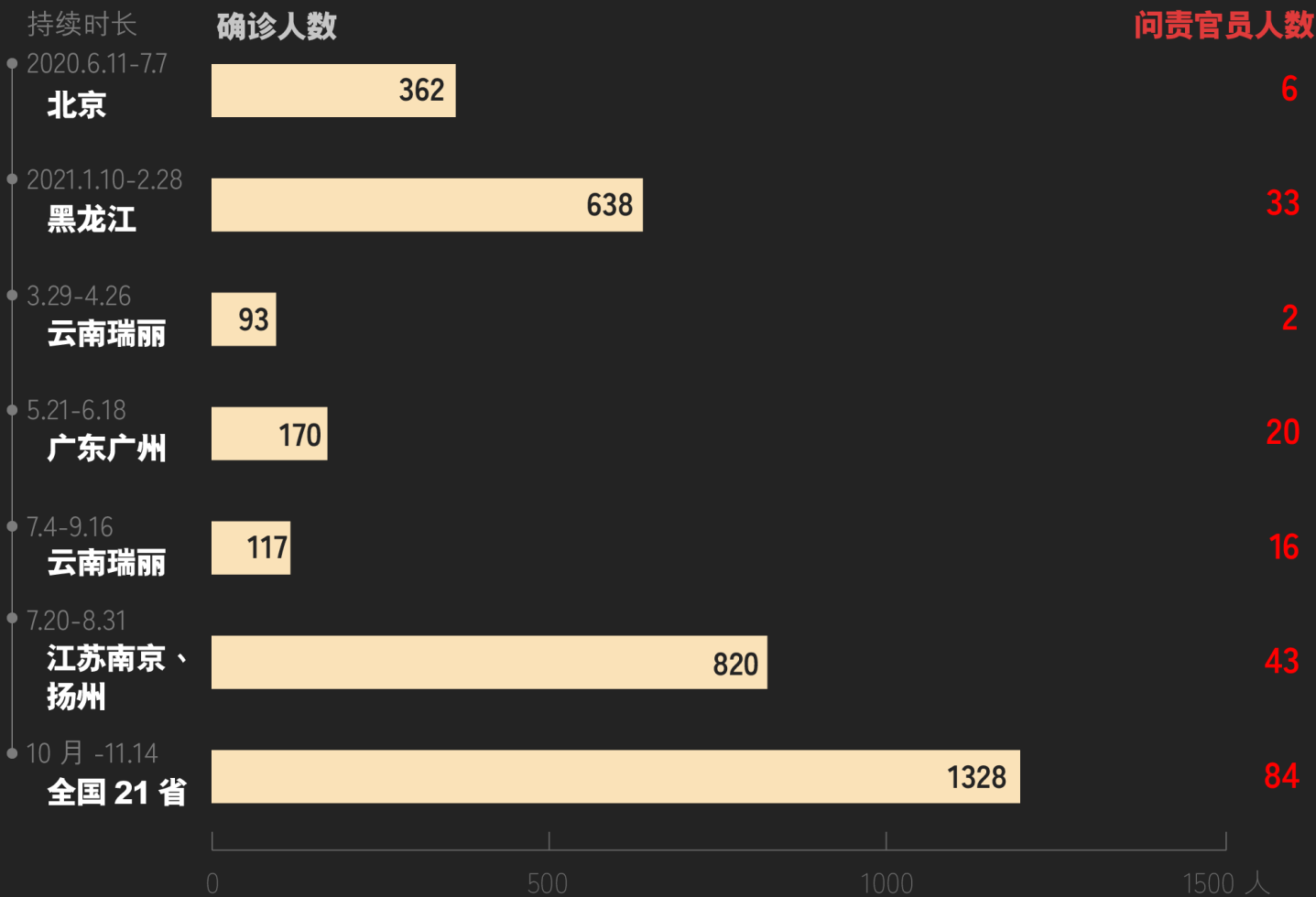
“动态清零”目标下，官员执政思路的变化

在严厉的问候机制下，防控疫情关乎官员仕途，几乎成为地方政府唯一的目标。杜克大学博士政治科学系候选人朱洪申采集了2020年1月1日至4月28日之间329个中国城市的数据，研究了地方官员如何在恢复经济（包括完成脱贫目标）和防控疫情之间做平衡。

他告诉端传媒，惩罚湖北和武汉的主官是因为他们的失误导致了全国疫情，全国花了数月时间才被控制住，这种惩罚是以结果论的。“中央或者上级政府主要是看结果。你的结果不好，他再去找你的行为里面有什么做得不够严格的地方，再去给你归错。”

深圳大学城市治理研究院副院长、廉政研究院副院长谷志军在一篇论文中也提到，中国问责实践的内容主要集中在行政结果环节，其次是在行政执行环节。相比较而言，针对行政决策环节的问责则非常稀少。

「零容忍」阶段几次较大规模疫情及问责力度



注：问责人数仅统计官方已公开数据

资料来源：端传媒整理

2020年1月30日，武汉封城一周后，国务院扶贫办要求各省份暂停对脱贫工作的考察，把防疫作为“当前最重大的政治任务”。2月6日，李克强召开中央会议，要求各地恢复正常生产，脱贫目标也同时恢复。2月13日，《人民日报》发文，提出疫情防控和经济发展“双胜利”的目标。

但朱洪申发现，大多数官员并没有响应“双胜利”的提法，他说：“疫情和经济两个目标是争锋相对的，我的研究是想看看（地方政府）是怎么平衡的，最后发现其实没有平衡。大家都选择了一个简单粗暴但是行之有效、风险很低的方式，就是封城。并没有用更柔性的方法达成经济发展和疫情控制的两个目标。”

只有肩负脱贫任务的官员短暂地放开了城市的封锁，而一旦脱贫完成，他们就立即施加更严格的封锁以应对疫情。朱洪申告诉端传媒，脱贫攻坚也是硬指标，根据中央的规定，在脱贫之前贫困县的党政正职不调整、不调离。“只要地方官员完成了消除贫困的任务，他们就会从晋升的冻结中解脱出来，重新回到正常的职业发展轨道上。”朱洪申在论文中写道，第一个和第二个带领本县脱贫的县级领导都得到了丰厚的奖励。



2021年9月8日，北京的一场暴雨中，一个男孩坐在他母亲的塑料雨衣里，等待红绿灯过马路。摄：Kevin Frayer/Getty Images

“越接近扶贫目标的城市面对疫情时会更少使用封城措施，离扶贫目标很远的城市面对疫情时会更多使用封城措施来迅速压制疫情。说明官员在面对两难目标的时候，不会multitask（多任务处理），而是先集中解决能快速解决的，再解决另一个，而不是由中西式的‘两手抓’。”朱洪申说。

朱洪申告诉端传媒，有许多国家采用了全国封城（national lockdown）的做法，中国虽然也有能力实现全国封城，却没有这么做，而是将政策目标设定为“减少感染”（清零），允许地方政府有不同的措施。“本意可能是想要地方相互竞争，找出更有效的，成本更低的防护措施。但结果就是，大家都选择了一个简单粗暴但是行之有效、风险很低的方式，就是封城。”他的论文提到，“封城是达到目的的一种手段，由于它的成本很高，所以它是一种强烈的努力信号。官员们会指出他们无懈可击地执行了封城，作为自己防疫失败的借口。”

纪委监委的力量也在问责系统中越来越可见。一方面，造成疫情输入或扩散的官员会被迅速问责，另一方面，纪委监委派出的大量监察组“下沉抗疫一线”直接指导，比如2021年7月成都疫情发生时，驻市卫健委纪检监察组在医院、菜市场、社区监督，全市一共有149个监督检查组，合计640人。

现有的纪委监委体制形成于2018年3月的全国人大会议。会议上，中国国家监察委员会成立，地位从国务院的一个部委（监察部）上升为最高国家监察机关。“一府两院”（国务院、最高法院、最高检察院）体制也由此转变为“一府一委两院”。国家监察委员会和中共党内的反腐机构“纪律检查委员会”合署办公，现任监察委员会主任杨晓渡同时是纪委副书记，受纪委书记赵乐际领导。

新的监察系统不仅横向覆盖，国家监察委员会向中央一级的党和国家机关派驻纪检监察组，而且建立了垂直的汇报体制——省、市、县三级监察委员会，此外监察职能还在向乡村一级延伸。地方监察委员会主要由中央和上级监察委员会控制，而不是由同级党委控制。监察委员会的权力几乎扩张到全社会，国企的管理人员、老师、医生、基层居委会工作人员都在监察范围内。

浙江省纪委监委党风政风监督室主任叶强在发表于《求是》的一篇文章中，将纪委监委在疫情防控中的角色表述为：精准追责问责，推动战“疫”责任层层压实。

失去弹性的清零政策

“动态清零”坚定执行一年后，民间的支持声音也显露疲态。2021年8月2日，在南京疫情快速向其他省市扩散的时候，上海复旦大学附属华山医院感染科主任张文宏发表文章，称中国需要“与病毒共存”的智慧。张文宏的发声惹来不少反对和攻击，中国原卫生部部长高强发文反驳，称只要坚持“外防输入”，“一定能够将病毒消灭在人民战争的汪洋大海中”。之后，张文宏被一个网民举报论文抄袭，大量支持张文宏的人则发起了[“保护张文宏”](#)的行动，以肯定他对“零容忍”政策的不同声音。

9月，云南瑞丽因抗疫而长时间停摆的事实进入公众视野，也引发了不少对清零代价的质疑。11月7日，香港大学“新发传染性疾病预防国家重点实验室”主任管轶接受《凤凰卫视》采访，指出长远来看清零的目标已

不可能实现，他在采访中呼吁，“不要动不动就全员检测核酸，我觉得检测抗体比较重要。”管轶的采访视频很快被全网删除，但引起不少争论，一些网民接着发问接种疫苗后是否能检测出抗体，另一些人则质疑管轶的动机，并指责他在武汉疫情初期所说的感染规模最终可能会是SARS的“十倍起跳”造成了医疗资源挤兑。



2021年6月9日，武汉居民于一个疫苗接种点接种疫苗后等待观察。图：Getty Images

11月8日，在成都公布“时空伴随者”的消息之后，四川大学华西公共卫生学院和四川大学华西第四医院三位教授发出“[紧急建议](#)”，对大规模筛查的必要性提出疑问，并表示“应该关注由于黄码范围扩大的社区筛查带来的医疗资源挤兑、卫生资源耗费、公众恐慌情绪增长和人民正常工作生活被干扰带来的负面影响，并应考虑该措施在今后新冠疫情长期的常态化管理的可持续性。”多名论者对三位教授的不同声音表示“[肃然起敬](#)”。

偶尔，地方“层层加码”、“一刀切”会因“形式主义官僚主义”问题被问责。根据黑龙江省纪委监委的通报，2021年1月12日，黑龙江省大庆市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“21天集中隔离+7天居家隔离，费用自理”的管控措施。肇州县委书记王恩龙因此被批评教育，肇州县委向大庆市委作书面检查。1月16日，绥化市肇东县在域内没有疫情的情况下，限制人员乘火车和经陆路卡口进入肇东。同样“引起媒体炒作”，当地主政官员也被市纪委监委批评教育。

黑龙江省纪委监委通报时，重点提到两地的应对“引发舆论炒作和批评”、“引起媒体炒作”，对官员的问责也是程度最轻的批评教育和诫勉谈话。

更多时候，“形式主义官僚主义”指的是防疫不力而非防疫过度。

今年10月30日，黑龙江省黑河市新增18例确诊病例，黑河市户籍人员统一变更为黄码，包括长期在外地生活的黑河市户籍人员。这种基于户籍而非行程码的管控措施，引起不少批评，《中国青年报》评论称其为“过度防疫”，但更具权威性的新华社和《人民日报》报道此事时，均采取了正面口径，称其是“为了严防黑河市疫情外溢”。黑河市的官员并未因此受到纪委监委的问责。同一天，江西省铅山县宣布将红绿灯全部调整为红灯，以此做为疫情防控措施，事后也没有被问责。

尽管争议持续不断，中国官方似乎并无放弃“清零”的打算。11月13日，中国国家卫健委新冠肺炎疫情应对处置工作领导小组专家组组长梁万年接受采访时说，“现阶段坚持动态清零策略是成本效益较高的选择”。

《中国纪检监察报》11月8日发布了一篇报道《新冠病毒“零容忍”政策彰显人民立场制度优势》为“零容忍”政策辩护，报道称选择消极抗疫的国家是因为没有能力清零。《环球时报》总编辑胡锡进也在发表了同样的看法，他批评西方媒体把矛头集体对准中国的清零政策，“西方舆论就是很想把中国‘拉下水’，让我们放弃动态清零政策，变得跟他们‘一样烂’。”

“现在大家是骑虎难下，地方政府仍旧握有防控的权力，他们直觉就是继续严抓防控。如果中央想放松清零政策的时候，他们可以减轻惩罚地方官员。不过这个可能暂时不会发生，就算是公众也没有准备好清零的准备。”朱洪申说。

实习记者卓琳、唐映忠对本文亦有贡献。