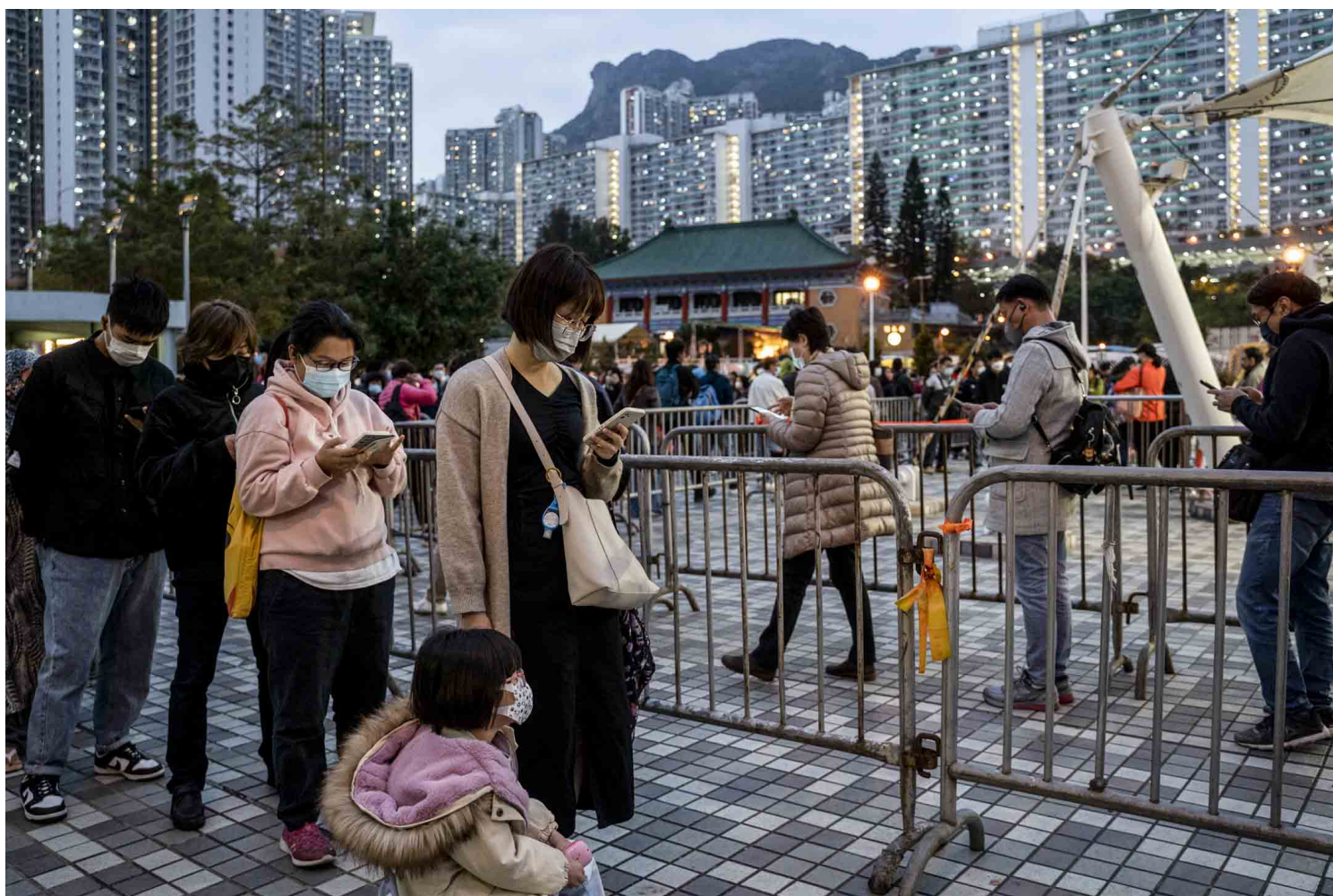


评论 香港 深度

## 扎进清零漩涡的港府：香港抗疫治理矛盾，从“中港”到“央地”的模式转变

只看“中国模式”的对抗还不够。



2022年2月9日，香港黄大仙广场有大量市民排队检测。摄：林振东/端传媒



八猫 

八猫 | 2022-02-16

过去两年，香港的防疫政策是少有的四不像。说以清零与大陆通关为目标吧，但是又不搞全民强检，行动限制在今年之前都算不上严厉，安心出行甚至没有追踪能力，执行得也并不严格。说要融入国际社会吧，却又对出入境进行严格管控，不时熔断境外航班，隔离期甚至一度长达21天。两年里，香港的疫情倒是平稳，断断续续经历了几波小规模社区感染，然后缓慢清零。

全球来看，曾经在严格清零和逐步共存之间摇摆的地区也不少，但是随着疫情扩张和新版本病毒重症率降低，大部分原来坚持清零的国家，比如新加坡、澳大利亚、新西兰，都逐步“躺平”了。当Omicron横空出世，在三个月内席卷全球以后，不少专家认为这可能是最后一个全球传播的病毒变种。英国、美国等许多国家在经过了感染的峰值之后都放开了自由旅行。

香港过去两年的摇摆政策已经引起国际资本对于跨境流动限制的不满，撤出香港的声音不绝，严重威胁着香港国际金融中心的地位。然而，面对挟“大结局”之势汹涌袭来，迅速形成大面积社区传播的第五波疫情，原本摇摆的港府却一头扎进清零封城的漩涡。甚至有政府专家提出让几十万未接种疫苗的老人家集中住进隔离区的一刀切提议，引起社会一片哗然。

究竟是什么原因导致了香港的防疫政策和目标长期的游移不契合，冲进下坡路却亮起倒车灯呢？



## 被政治化的防疫

随着全球疫情的逐步演变，香港持续不断在“对内通关”和“对外开放”的两端摇摆。既尝试过和新加坡的“疫苗气泡”最后无疾而终，也努力试图实现和内地的通关，但数次倒在临门一脚。港府早在2021年4月就提出只有接种疫苗才可入场的疫苗气泡的“抗疫新路线”，然而具体气泡政策的进展却非常的缓慢，一直到最近第五波疫情爆发才确定要落实，还要是从一月拖到了二月底。

一方面，作为国际金融和物流中心，香港有着“五花八门”的豁免检疫人士，一度来往跨境运输工作人员例如货船船员、货车司机、航班机组人员，还有在中国大陆、澳门和台湾从事某些类别生意的人都可获得豁免，或是居家隔离。另一方面，感染刚过双位数政府就如临大敌，限聚，禁堂食，甚至减少公共交通。从清零的角度看防疫措施似乎总是在追落后，从共存的角度看防疫措施似乎总是过度敏感。于是有网民嘲笑香港的防疫是“(疫情)一松就放，一放就爆，一爆(经济)就死”，周而复始。

究其原因，许多文章认为，因为防疫模式的差异已经被塑造成中国道路与西方道路之争，香港近年又成为了中国和西方意识形态矛盾集中爆发的前线，因此防疫也是一场政治斗争，中央有着很强的意愿要求香港站队。这种说法有一定道理。

相比03年SARS时候防疫决策主要由卫生福利及食物局局长杨永强主导，Covid-19的防疫从一开始就由特首亲自下场，来领导“抗疫督导委员会”和召开抗疫记者会。后来《苹果日报》爆料特首办的抗疫工作报告，揭露特首希冀可以通过防疫夺回民众的支持；加上疫情早期港府面对医护的大面积抗议，仍然拒绝对国内疫区旅客采取封关的决定，连前立法会主席、建制派的曾钰成感叹防疫被政治化。

但是吊诡的是，中国清零的极端防控手段已经引起在港的国际商贸组织的严重不满，对香港国际金融贸易中心的地位造成冲击，而这个结果也同样是中央和港府都不愿意看到的。一个有趣的证据就是，当2月11日港府高层前往深圳、接受中央的防疫窗口指导后，防疫的跷跷板玩得更溜了，一边高喊动态清零，一边否认封城。

因此，只看中国模式的对抗还是不够，想要理解香港的防疫政策为何没有一个整体的思路，长期摇摆，甚至呈现出一种碎片化，还需要厘清港府的防疫是通过何种途径被中央影响的。





2022年1月3日，香港新一届立法会议员宣誓后，到立法会地下大堂大合照。摄：林振东/端传媒

## 新代理人：港府决策如何被中央影响

“神明的行事总是让人难以捉摸”（God moves in mysterious ways），这句谚语很好地体现了港府在防疫政策上的困境。除了极少数明确来自北京的圣谕之外，港府还需要试图从各个和中央关系密切的群体的嘈杂声音中揣摩出中央的意图，这些声音一起形塑了港府的具体防疫政策。

因此我们需要重新检视香港和中央的关系从“港人治港”到“爱国者治港”的变化过程，中央培育了哪些用于对香港施加影响的代理人。其中的变化主要可以归纳到三个角度上：一个是逐步加强中央对香港政治权力（立法，司法和行政）的直接干预能力，另一方面是对媒体社会舆论的控制，最后则是经济和民生上的依赖性。

97年香港回归后，北京对香港的嵌入不深，主要通过拉拢并借助香港政、经菁英进行治理，如江泽民在庆祝香港回归一周年的讲话上所说，坚持“港人治港”，“高度自治”。然而蜜月期不长，2003年的基本法23条立法使中央和香港建制派产生了裂痕。面对50多万人的七一大游行，建制派议员在投票前发生倒戈，港府被迫撤回立法，中央也不得不接受了撤换特首董建华的要求。中央的态度自此开始转变。

2004年4月全国人大常委会主动对香港社会的普选诉求进行释法，否决了提议。2007年，“爱国爱港”被写进了中共十七大的发言，中央同时开始布局“第二支管治队伍”的立法会候选人。2008年9月的立法会选举

上，中联办第一次系统性地配票，使得叶刘淑仪等一系列后来被称为“西环派”的议员得以首次入驻立法会。2012年的反国教运动后，中共在十八大报告里开始加入强调“必须坚持一国原则”，表明要“维护中央权力”。

2014年发生了占领中环运动，“831”政改决议表决在建制派议员大批离场后，最终以8票支持，28票反对的结果黯然落幕。极罕见的地方直接挑战中央的权威的事件，引起了中央的愤怒。于是在2016年立法会选举中，中央通过人大常委会再一次主动释法，迫使香港法院裁决6名非建制派议员失去议员资格，继而在立法会补选中大面积对民主派议员进行DQ（不符合参选资格）。2017年的特首选举中，中央强推民望不高的林郑月娥上台。

反修例运动过后，民主派候选人尽数被清算，以至于在2021立法会选举中中央不得不允许一些边缘力量入闸参选以装点门面。至此，立法会的反对派不复存在，而三分之一立法会成员是现任人大或政协委员。与此同时，一批与传统建制派疏离，在本地缺乏根基，主要依靠北京的支持得以通过选委会界别登上舞台的议员逐步浮现出来，比如张欣宇，洪雯，陈凯欣等。运动后在北京的支持下港府还发起了对不顺从的“黄丝法官”的清理运动。国安法通过后，数名终审法院非常任法官提出辞呈不愿再获委任。



2022年2月8日，市民在旺角菜档买菜，菜价因疫情影响令菜价普遍上升不少。摄：林振东/端传媒

香港媒体生态也在过去的二十多年间发生了巨大的变化。在缺乏民主的政治条件下，香港的媒体长期一直承担着代议民主功能（surrogate democracy function），提供政治时事讨论的平台，传递民意，监督政府。中共在回归后立刻开始驯化媒体。包括TVB，星岛日报，信报在内的传媒实际持有人都加入了地方政协甚至是全国政协。北京还在08年之后加强了对在港的中资媒体的投入。到2017年底，接近4成的香港主要媒体（9/26）受中国政府控制或者中资入股。

香港传媒们的自我审查在2012年后变得密集，股东和管理层的矛盾越发明显，以至于TVB，HKEJ，商业电台等都由于政治立场原因解雇了原本的主编或者节目主持人，连传统上属于民主中立阵营的明报也不能例外。到了2021年，反对派媒体更是被连根拔起。

中港经济融合和大陆经济的腾飞也催生了一些利益上靠近大陆的社会团体。来自内地的个人旅游成为香港经济增长的一个重要动力。最高的时候旅游业的GDP占比达到5%，加上由旅游推动的零售业，GDP贡献接近10%。作为劳动密集型的旅游业和零售提供了大量的基层就业岗位。与大陆相关的经济活动，从金融到贸易，以及学术合作也越来越多，使得另一批新香港人落地生根。随着香港新方向的成立和张新宇当选立法会议员，“港漂”正式走上前台，成为具有一定社会影响力的群体。

## 逆行清零的背后：各方势力造成防疫上的张力

作为国际金融中心，与世界接轨原本是香港的基本盘。海外入境人士必须隔离一到两个星期不等的跨国旅行规定，引起外资企业和员工的长期不满。在外国商会频繁发出抱怨后，去年8月香港大幅放宽了允许来自全球所有地区（除巴西、印度等10个地方外）已接种疫苗的游客入境，大幅放松了严格的边境管制措施。

但是外资显然对这个示好并不买账，一周之后，香港欧洲商会发布了一封措辞严厉的公开信，建议香港政府接受新常态，与新冠病毒共存，以及建立一个清晰的防疫退出策略，放宽对已经接种疫苗旅客的隔离检疫措施以促进重启国际及本土商务。公开信明确表示，国际商业机构对在港人士的旅行自由感到担忧，会影响香港的国际金融中心地位。

但是香港最大的压力还是来自于北面。如上所言，香港政府和北京政府的关系，正从中港变为央地的过程中，港府较以往缺失独立性，越来越像一个大陆的地方政府。央地关系转变带来的不仅有施压的硬钉子，也驯化了港府的行政思维。长期物资上的依赖导致一旦遇到困难，港府首先想到的就是寻求大陆的帮助。比如在2020年2月，疫情刚开始在国内蔓延，香港和大陆同时面对口罩短缺。港府不但没有展现“钞能力”全球采购，反而“恳请”中央出手，协助口罩供应商向香港供货，并提供机器和原材料给本地口罩生产商，结果诉求惨遭驳回。

北京意识到防疫物资是中国防疫模式的有力展示后，提供物资变得主动，到最后供给物资甚至已经成了政

治任务而被不断再生产出来。如《人民日报》所言，“大规模检测效果在国际社会得到充分验证，中央派出监测队到香港协助，体现中央对香港的关怀和支持，反对内地支持和小区普检是站在香港市民的对立面”。

国产疫苗则是另一个例子，香港首批100万只进口的疫苗就来自科兴。而在出现三人接种科兴疫苗死亡后，港府既没有暂停科兴的接种，也没有做进一步的检查。后来，在不断有研究证明科兴疫苗保护效力非常有限的情况下，港府依然提供了第三针科兴的选择。



2022年2月7日，美田邨的围封强检地区，不少穿上保护衣的工作人员在休息。摄：林振东/端传媒

此外，经济依赖产生的利益团体也推动港府政策往清零靠拢，以寻求和国内“通关”或是对境内居民友好的政策。疫情对大陆依赖最大的旅游业产生了沉重打击，由香港导游总工会等劳联属会组成的“香港旅游业组织联盟”不仅到政府总部拉横幅请愿，希望港府促尽快通关复办跨境团，还敦促政府直接采用内地带有监控能力的健康码，以加速与内地的通关。

然而目标短期内无法实现，港府只能拿出支票簿，通过防疫基金给服务业不断发放补贴。港漂出身的立法会议员张欣宇则提出提案为所有在港合法逗留的访客（比如持探亲签证的人士）提供香港居民同等待遇的治疗。

面对最新的第五波疫情，中央的政治表态又一次打开了亲北京政治团体们表演的舞台。中央新华社2月6日发文《当务之急是统一思想，坚持“动态清零”》要求香港民众摒弃杂音、齐心抗疫，学习国内大数据和网格化防控的经验扑灭疫情。2月7日，人民日报又提出《“动态清零”是香港抗疫的科学选择》。12日，港澳办首次就香港疫情发声，强调香港必须坚持“动态清零”的防疫政策，以及香港依然必须遵循“一国两制”的制度设计防疫。

尽管港府已经在去年11月重新收紧了边控，撤销绝大多数外国入境人员豁免强制隔离检疫的措施，还是难免遭到媒体和立法会议员的围攻。中央港澳事务顾问的田飞龙立刻炮轰特区政府官僚试图躺平和国外通关，是不忠诚的表现。部分立法会议员和政治掮客们也纷纷抓住机会向中央表忠心，封城之声不绝。

有不少议员向中央告御状，认为林郑对当前疫情有不可推卸的责任，何君尧称与病毒共存是违反国安法，陈凯欣提出仿效内地进行全民检测的建议。梁振英领导的“一国两制研究中心”总裁张志刚则打开了地图炮，称香港的治理精英们不忠诚，“骨子里始终相信英美那一套”。

反对派报纸的尽数关闭让反对的声音难以找到表达的平台，幸存的媒体声音呈现出大量的爱国声音。摇摆的防疫政策首先招致文汇报和大公报的围剿，认为港府防疫不够坚决，“缺乏‘战时思维’”，林郑月娥“打工心态要不得”。香港01则发文警告与病毒共存将会引致大量死亡。连《明报》都发表社论抨击共存论，呼吁中央出手。

面对媒体轰炸，港府从特首到专家不断强调香港将会坚持动态清零以及等待中央的援助。港府甚至尝试了有限度的封城，对爆发疫情的葵涌邨进行了五日的强制围封检测，但是无济于事，疫情早已扩散。





2022年2月14日，明爱医院急症室外有不少等候患者。摄：林振东/端传媒

## 北京也在犹豫？

在过去两年间，国外疫情居高不下，中国的清零防疫模式一度占据了巨大的舆论优势。然而，在2021年底不少西方国家已经接近群体免疫而放开自由通行后，缺乏对病毒免疫力的中国大陆面对的压力巨大。一方面，Omicron极强的传染力对于要求清零的中国模式形成了巨大挑战，一旦无法做到快速清零就意味着中国模式的幻灭；一方面是在Omicron快速传播下维持清零可能需要范围更大，更加频繁的封城，会让去年已经承受很大压力的中国经济雪上加霜。

中国模式是否还能屹立不倒？吊诡之处在于，大陆也同样面对迟早需要开放边境，过渡到与病毒共存的问题。因此中央对香港防疫政策的真正态度也许并没有纸面上看起来那么坚决。如兔主席的文章所暗示，香港如果不追求清零，也可以成为中国大陆最好的实验场所。

也许是情势太紧急，也可能因为噪音太大，中央直接对特区防疫进行了窗口指导。2月12日，中央联同国家卫健委、国家疾控局，在深圳召开中港疫情专题交流会，共同研究制订和实施支持香港防控疫情。政务司司长李家超同一干防疫干事赴会交流防疫心得。当日中午，卫生署还在疫情记者会上表示不排除封城的可能性，当晚从深圳回来的政务司司长李家超就表示坚持清零，但不考虑封城计划。

在深圳会议结束后，《星岛日报》报导，“有高官直言，虽然疫情严峻，但林郑表现得非常轻松，对政府工作亦甚为满意”。不过各色利益集团，政治忠诚玩家依然继续抨击着港府，高呼清零，催促着香港走回头路。各路人马你方唱罢我登场，各取所需。2月15日晚，香港官方通报确诊1619例，初诊阳性5400例。

因此，眼前图景几乎都在反复印证著这样的治理逻辑：在北京暂时未有提出比清零更高明的目标之前，越来越变得如内地政府般行事、却又仍保留一点主动性的港府，正逐渐丧失了独当一面的决策魄力，对中央唯唯诺诺、又在两种治理思路中犹豫不决；而新时代的治港代理人们，在各个层面造成防疫张力，讨好中央以换取更多利益的政治口号，与本地、外资的持续不满相拉锯，加重了港府左右摇摆的病症。

即便在中央决策层面，也或许仍存在著对放任香港还是紧抓香港的不同思路，这在反映各种风向和意见的管道中有所体现。港府没有被尽数收回自由，却在自决策和应对各方时显得力不从心。在各种的不确定中

唯一确定的设计方法，主要考虑并个住伏束的考虑因素。