

寻找不确定时代中的疫情治理:困境与出路

贺东航

(复旦大学社会科学高等研究院,上海 200433)



摘要 当前人类社会的发展正进入到一个“不确定”时代,2019年底出现的新冠肺炎疫情的反复流行与爆发更是让社会发展的不确定性特征愈发凸显。本文以2022年上海疫情治理中的三个不确定性因素为例,分析其超出常人认知范围的特征,文章认为,在充斥不确定性的时代中,必须改变已有的“求稳”思维模式,树立起韧性治理、差异化、自主性和复线发展观思维。同时,应急事件的策略和机制也必须基于纷繁变化的情势做出必要调整,才能从容面向未来“无常”的挑战。

关键词 不确定时代;疫情治理;挑战;应急事件

中图分类号:C93 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2022)05-0032-06

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.05.004

当前,人类社会的发展进入到“百年之未有大变局”,社会、政治、经济、环境、能源、瘟疫等严峻的世界性问题日益突出,人们越显力不从心,感到世界变得“不确定”。Lefort认为,现代社会存在着一种本质上的不确定性,随着信息技术、全球化程度以及个体主义的蓬勃发展,直接的社会风险正在向高度不确定性的风险转变^[1]。不确定性从不同的视角出发有不同的意涵,就治理的视角来观察,进入量子科学时代的当代社会已和现代社会有很大的不同,呈现出不确定性、复杂性与不可感知性等特征,且在面临突发公共卫生事件时表现得尤为明显,2019年底出现的新冠肺炎疫情的反复流行与爆发让社会发展的不确定性特征愈发凸显,可以说,人类社会正处在一个不确定的时代。

不确定性原理是海森堡于1927年提出的物理学原理,到20世纪60年代,量子世界的不确定性被主流科学家广泛认可。社会科学领域过去由于受古典物理学的影响,线性的纯然因果决定论在社会科学知识体系中占主导地位,例如,人类社会的五种线性发展曾被机械地运用到各国复杂的社会形态演变过程,并作为一个通用模式,便是受当时自然科学确定性观念的影响。由于量子力学的诞生和概率论在自然科学研究中的广泛运用,或然的因果决定论和选择论成为自然科学领域最重要的思维方式,社会科学界的学者们也开始注重起事物发展的或然性、多元性、相对性和模糊性,强调不确定的分析,并重新反思自己的思维方式。

现有学者从哲学、心理学的角度出发,对“不确定性”进行了概念探讨与分析。“不确定性”主要指代“非常态”、非稳定的现状,与“后常态”具有较大关联^[2]。就哲学视角而言,“不确定性”作为与“确定性”相对立的概念,显示出或为主观、或为客观的状态,既可能取决于行为主体对于事物与状态的认知,也可能取决于时局等各类客观力量的相互作用^[3]。作为人类社会普遍存在的情形,“不确定性”是任何个体与群体(家庭、国家或国际社会等)进行行为决策与选择时需要考虑的关键问题^[4]。

当前,关于不确定性的讨论主要集中于国际安全领域。理查德·哈斯指出,“‘失序’比其他任何词语都更好地抓住了当前和未来形势的特点。”^[5]不确定性已成为当下国际社会秩序的突出特征。英国2010年发布的《国家安全战略》以“不确定性时代的强大英国”为标题,认为时代的不确定性来自“无数源头构成的异常复杂的威胁”和冷战时期“冷酷的确定性”形成明显反差^[6]。已有研究对“不确定性”的产生进行了多维度的考察。在国际关系领域,“不确定性”往往被认为是信息不对称的产物

和结果^[7]。一些学者认为,国际政治格局的不确定性主要受到国际形势和地缘政治格局的影响。一方面,大国之间基于复杂多变的国际形势进行力量对比,从而进行深度的战略调整,加剧了国际政治局面的不确定性^[8]。另一方面,重大历史事件的发生也动摇着政治格局的稳定性,例如2008年的国际金融危机,在经济、政治等多个领域对国际形势产生了深刻影响,从而产生了“经济大动荡、体系大变革和格局大调整”的新局面^[9]。另一些学者从技术的视角出发,指出在高新技术高速发展、科技革命层出不穷的时代,不断加速的技术变革便是产生不确定性的重要原因。人工智能、基因编辑、量子计算机等前沿科技以非线性的方式对人类社会施加着直接、迅速而广泛的影响,加剧了人们对国际体系复杂性和变革性的预期^[10]。如何保障“确定性”而减少“不确定性”成为保障国际安全的关键议题。

在关于新冠肺炎疫情的研究中,也有少部分学者从“不确定”的视角进行了相关讨论。基于城市的集聚性、规模性、流动性、异质性、多元性等特质,城市在面对各类灾害风险时表现出了较强的脆弱性与城市治理的不确定性^[11-12]。朱正威等从新冠肺炎疫情风险下两个代表性城市韧性建设的实践案例出发,发现在面对高度不确定的复合型灾害风险冲击时,我国城市建设仍然存在着“对风险的不确定性缺乏系统准备”的主要问题,认为应构建常态与应急相结合的韧性治理体系,降低不确定风险对城市各领域正常治理活动的干扰^[13]。然而,笔者认为,韧性治理仅仅是缓解疫情灾害不确定性的一个重要方面,但不能囊括疫情治理的全部。据此,笔者结合2022年上海疫情治理中最显著的“不确定性”特征,更全面、具体地探究如何更高效地进行社会治理,以期在不确定性中寻找更多的确定性。

一、不确定性:2022年上海疫情治理中的特征

2022年在上海爆发的疫情由传染力极强的奥米克戎变异株引起,这一特殊传染性肺炎呈现多点散发、多链并行、隐匿传播、快速蔓延态势。上海此轮疫情也外溢到江苏、浙江、安徽、北京、河北、陕西、山西、海南、江西、河南、湖北、湖南、福建、贵州、广东、重庆等地。

在2022年3月27日上海实施封控前,共计确诊16013例感染者,超过了2020年初武汉聚集性疫情感染人数。上海成为自2020年1月针对湖北省全面封锁后,中国首次实施疫情封控的省级行政区。直到6月1日上海才宣布解封,进入全面复工复产复市、恢复正常生产生活秩序阶段。但解封后的上海,大批的店家与企业面临严峻的生存危机,甚至有一部分已经倒闭。上海是日均GDP超百亿元人民币的全国经济枢纽城市,疫情对上海经济的割裂导致中国经济面临史无前例的冲击。上海在解封后仍不时发现病毒感染者,如7月8日,上海出现首例BA.5变异株本土感染个案,显示本轮本土疫情一直处于“不确定期”。

整个上海疫情防控并没有出现像2020年武汉封城结束社会面就清零的现象,不确定因素和现象一直在出现,这导致上海面临诸多的决策压力与重大的治理难度。一般来说,过去中国爆发重大公共卫生事件,在政府和社会的协调治理机制下会成功转危为安^[14]。但本轮上海疫情治理中的不确定性因素却对上海地方政府惯常的“求稳”治理思维逻辑形成了巨大的挑战,具体包含以下三方面的不确定性:

第一,病毒变异的不确定性。与2020年武汉爆发的病毒相比,此轮新冠病毒发生了变异,传染性更强,对现有疫苗也具有强大的免疫逃逸能力,但病毒的毒性却在下降,大部分是无症状感染者,致使流行病学调查中的溯源、追踪、排查的反应事件与处理速度相对滞后,病毒传播能力的增强致使原有防疫政策疏漏百出,这是2020年疫情治理以来最为不确定的现象。在2020年武汉疫情期间民众在网络讨论和关心最多的是要吃何种特效药,是否需要上呼吸机之类涉及病情的话题。而本轮上海疫情治理期间,民众讨论得最多的话题是如何与社区和基层政府斗法来避免被送到方舱医院隔离,此类议题付诸行动后,使得因不良事件而诱发的冲突概率大大增加。这与2020年武汉疫情治理迥异,增加了政府疫情治理的难度。

第二,防疫政策的不确定性。在实施全域静态管理和动态清零政策之前,上海以高效的流调为

基础的精准防控模式不仅实现了病毒清零的目标,也在一定程度上实现了防疫效率和维持民生的平衡。然而,当精准防控模式失效后,长期防疫过程中出现了中央和地方之间的两套疫情防控办法,这种不协调在后来防疫中暴露出的矛盾反映到各个层级的治理。区一级以上听从全市和中央的安排,但街道和社区这两个层面因为防控资源有限,阳性者送到方舱医院措施执行不力。另外,上海本轮疫情治理中出现了一系列利益群体,这是前所未有的,在武汉疫情治理期间,围绕疫情的经济利益链并不是那么明显。本轮上海疫情可以隐约地看到核酸检测公司与抗原检测公司、莲花清瘟与新冠特效药、灭活疫苗公司和MRNA疫苗公司间的张力和背后的利益冲突,这也增强了防疫的复杂性。

第三,消息的不确定性。此次上海疫情治理中,各种谣言如“某高校老师被打”等,引发了网络舆论场的动荡。每个人只相信他自己心中的真相,使得原来简单的消息在疫情治理场域中变得复杂化和不确定。Davis曾指出,“真相”已经从神坛跌落,逐渐失去了主导社会共识的力量,世界已经进入了“后真相时代”^[15]。人们为了留在既有的圈层之内,忌惮发表不同的意见,否则就要面临被请出、被排挤的场景,这使得“信息茧房”愈加坚固,也使网络谣言更加难以治理^[16]。基层政府和民众都把精力放在对种种信息的甄别上,最后也难断真伪。事实上,在不确定时代,对于文本、表征和符号等所做的阐释可以有无限多样的可能性,相伴随的便是不确定性。原来现代主义兴盛的时代,真相是至高无上的,客观事实是新闻报道的基础,报纸、电视、广播等大众传播媒介拥有还原事实、阐释意义的绝对权威。然而,在不确定时代,事实经过无数次的“再阐释”与扭曲,逐渐让位于情感、观点、偏好与立场。大众传播媒介不再拥有阐释意义的权威,而把对真相的解释权让渡给了社交网络平台。但在以社交媒体为中心的时代,信息传播与新闻报道不再遵循同一性、体系化、权威性的既有特征,而呈现多元化、多样性、差异性、去中心化、碎片化,不确定性成为信息传播与新闻报道的主要特征。

2022年的上海疫情与2020年的武汉疫情共同之处是两地的疫情治理都受困于层出不穷的网络谣言。但是,在上海的网络舆论场中,出现事实和真相的“虚无化”,情感与想象便由此产生,催生了民众的“情感化想象”,动摇了社会发展与运行的确定性。加上媒体技术的演进、经济与社会的不确定性以及后现代主义和相对主义思潮的全面兴起,带来客观性的终结和阴谋论的盛行,引发社会成员的危机感^[17]。

总的来说,上海疫情治理中的三个不确定性,其无常因素超出了人们的认知范围。而事实上,行政的人为控制有其局限性,在以行政权力为核心的治理逻辑中,往往会出现个人利益、部门利益、集团利益与地方利益相互纠葛^[18],导致在面对流动的危机事件过程中不可预知性大于可预测性。认知的局限与误差,对突发事态模糊前景的主观臆断与揣测,加上谣言传播扩散,使理性、客观、确立性居于次要地位,情绪化、非理性状态让集体陷入了社会情绪的不稳定性中,导致疫情治理脱离了线性轨道,也让社会治理蒙上了诸多的不确定性。

二、在不确定性中寻找确定性:如何治理

在充斥不确定性的时代中,必须改变已有的“求稳”思维模式,应急事件的策略和机制必须基于纷繁变化的情势做出必要调整,使之能从容面向未来“无常”的挑战。

1. 韧性治理

在物理学中,韧性意味着物质材料在变形过程中不易发生折断和破裂。在中国的传统建筑物中,其榫卯、斗拱等能吸收和减弱冲击的能量,这是因为采取了韧性而非刚性结构,建筑物在遇到外部强烈冲击时会自适应地摆动。社会领域就像一个巨大的建筑物,也需要韧性,即遭遇破坏时,能够通过连接性的修复和吸收,迅速地调整,继续维持和促进社会的有效运行。

韧性治理已经成为现代中国城市在面对各类风险灾害时规避其传统城市治理过程中的脆弱性与不确定性的重要理念。如何增强城市的治理韧性也日益在城市治理与灾害风险管理领域成为研究者与实务工作者的共识^[19]。在不确定性日益常态化的城市风险治理中,韧性治理是一种将不确定性视作为系统运行的常态化措施,把意外伤害转变成“接受城市与风险共存的事实”^[13]。

疫情防控治理期间,有短期突击的疫情治理,也有拉锯数月持久的疫情治理。面对这两种情形需要韧性治理,即能对极度不确定的突发事件进行迅速识别、处置应对、适应恢复和不断学习。树立韧性治理理念,需要遵循预防、处置、学习与恢复的治理流程。以预防作为前置流程,相关部门基于现实经验进行风险研判,通过探索不同地域与场域的韧性治理本土化与制度化经验,以适应在不确定环境下不断迎接风险和困难的常态化治理,最终达成风险治理良好绩效。

2. 差异化政策

公共政策执行的僵化与固化使得不确定时代中政府无法实现长效治理绩效。在此次疫情中,中央到地方防疫政策的一致性使上海各层级的政府组织机构在行政过程中出现了“坐等上令”的情况,导致了与原来的防疫政策的实际目标相脱离^[20]。因此,不确定体制中面对不确定性的疫情治理要采取“一地一策”的差异化政策来对付。“因城施策、分类指导”下,结合治理不同情况制订长效治理机制,有紧有松、有张有弛,做到因时制宜,灵活调整。在空间治理上呈现多元化,在时间上也以“多变”应对“不确定”。

在不确定的时代中,要克服治理中的脆弱性,消解制度、行动以及理念上的刚性、碎片化、同质化、协调性差以及反应迟缓等问题,应当立足于新的现实基础与发展经验,破除对确定性的绝对追求,尊重不同地域的实际情况,塑造稳固的治理系统,建立常态化的治理机制、拓展多样化的合作方式,提升高效的资源整合能力,从而消解不确定性的难题。

3. 确定中心

在充斥着不确定性的信息化时代中,现实社会中的各类问题都极有可能反映到网络世界,而网络世界中不断被发酵的各类问题又会重新投射到现实社会中,在疫情治理期间尤为如此。由于不确定性带来的量子态特性,为应对复杂性情势、防范和化解潜在风险需要存在一个权威的中心,以中心来控制所有的不确定。当前的信息流就像是一个“混沌、量子纠缠的、巨大的场”,自媒体的信息发布过于随意。但又涉及中心(领导力)的正确性和前瞻性,本着实事求是、认真负责的态度,全国应上下一盘棋、一股劲,形成共识,合力应对,才能产生权威性来应对各类不确定性因素。

与此同时,发挥中国共产党的领导核心作用是化解不确定因素的关键。在不确定的信息面前,主流媒体需要把握复杂的情势与纷杂的信息,传播主流价值观念,建立并增强不良信息的免疫屏障,消解消极的社会风险与现实造成的群体焦虑与恐怖情绪。中国共产党在这个过程中首先需要充分发挥对自媒体信息的监管职能,同时培育优质的、高信度的主流媒体,阻断不确定信息的传播路径。其次,在公共政策领域,中国共产党需要坚持决策主体的领导核心地位,通过以党领政的“高位推动”模式彰显党的权威以实现政策的有效执行^[21]。因此,在不确定时代治理中维护中国共产党作为社会治理与公共政策中的权威中心地位能够减少“政策梗阻”和“政策失真”现象,达至公共政策的目标和绩效^[21]。

4. 地方自主性

“控制与治理悖论”是常见的困境,在此次上海疫情的防疫过程中尤为显现。地方政府“包干”式的防疫措施与自上而下严格的行政命令使得政府在制定与执行防疫政策的过程中畏手畏脚、层层加码,导致各级政府组织与基层社会都出现了不同程度的矛盾。治理是政府和社会的集体决定,政府在行政的过程中应当对社会进行有效的指引与服务,包括对公共和私营部门等治理机构与组织之间的横向、独立、相互关联的互动。不同政府领域有其特定任务,这些领域的目标设定过程和验收过程无疑存在着巨大差异^[22]。一致性的行政控制往往会忽略地方的特殊性,使控制与治理相互杂糅且难以调和。

化解这一困局可以通过地方自主性实现有效化解。事实上,中国改革开放的成功经验正是遵循了地方自主性的原则,正如Heilmann指出的:分散的地方试验与中央特别干预的结合,促使来自地方经验能够有选择地融入一致的国家决策,这一独特的政策过程是促进中国经济崛起的关键^[23]。尤其是在不确定性事件井喷的时代,地方政府则愈发需要结合当地的现实情况,使之在不确定事件中能

独立、能动地处理问题,以更大的主动性和创造性来治理本地区疫情。可以超出规范性的制度安排赋予地方一定的自主性,使得各个部门充分发挥自身的主观能动性,从机械性的执行政策转变成有能力依据实际的情况灵活地整合、协调各类关系与要素,实现政策的本质目标。

5. 复线发展观

“复线发展观”是在对线性发展观进行反思和解构的基础上提出的。以往的线性发展观将社会视为连续的、一维的、单向的进化发展,而“复线发展观”则要求认识到社会发展具有具体性、变动性、复杂性与多样性的特征,摒弃固定的、单一的或整齐的认识模式。以“复线发展观”来看待当前的不确定时代的中国社会能获得启示,“复线发展观”认为,社会治理并不总是从落后到进步,社会治理有时可能出现反转,这样的思维观有助于理解特定事件的时空背景、认知其复杂的演化过程,并以最好的打算找出疫情治理的多重手段。

三、结 语

郑永年认为,“毫不夸张地说,今天的世界处于一个‘不确定性’状态”^[3]。当前,人类社会的发展正进入到一个“不确定”时代。尤其是2019年底出现的新冠肺炎疫情的反复流行与爆发,进一步加剧了社会的不稳定特征。在2022年上海的疫情治理中,病毒变异的不确定性、防疫政策的不确定性以及消息的不确定性引发了社会情绪的不稳定性,也为社会治理蒙上了诸多的不确定性。疫情治理作为近代中国社会治理中最具代表性的类型,在防控中如何进一步提高社会治理水平,加强社会治理能力,成为亟需思考的重要议题。在充斥不确定性的时代中,必须改变已有的“求稳”思维模式,加强韧性治理,实施具备差异化的政策,发挥党的核心作用,加强地方自主性的发挥,并进一步树立复线发展观的思维方式。此外,基于纷繁变化的情势,应急事件的策略和机制也必须做出必要调整,才能从容面向未来“无常”的挑战。

参 考 文 献

- [1] LEFORT C. Democracy and political theory[M]. Translated by David Macey. Cambridge: Polity Press, 1988.
- [2] 阿方索·蒙托里,张大川.心态的冲突——动荡时代中的不确定性、创造力和复杂性[J].国际社会科学杂志(中文版),2017,34(2):40-56.
- [3] 郑永年.中国为什么要躲避大国“命运”?[J].领导决策信息,2018(6):30.
- [4] 田野.关于国际政治经济中不确定性的理论探讨[J].国际论坛,2000(4):62-67.
- [5] 理查德·哈斯.失序时代:全球旧秩序的崩溃与新秩序的重塑[M].黄锦桂,译.北京:中信出版社,2017.
- [6] The new national security council. A strong Britain in an age of uncertainty: the national security strategy[R/OL]. (2022-08-18) [2011-10-18]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/html>.
- [7] 唐世平,张旻.一个新的国际关系归因理论——不确定性的维度及其认知挑战[J].国际安全研究,2014,32(2):3-41,156.
- [8] 葛红亮.“不确定”时代国际安全的“确定性”重塑[J].国际安全研究,2018,36(2):23-48,156-157.
- [9] 杨洁篪.大变革 大调整 大发展——2009年的国际形势和中国外交[J].求是,2010(1):57-59.
- [10] 刘杨钺.技术变革与网络空间安全治理:拥抱“不确定的时代”[J].社会科学,2020(9):41-50.
- [11] 何艳玲,赵俊源.国家城市:转型城市风险的制度性起源[J].开放时代,2020,39(4):178-200,10-11.
- [12] 何艳玲,周寒.全球体系下的城市治理风险:基于城市性的再反思[J].治理研究,2020,36(4):5-19.
- [13] 朱正威,刘莹莹,杨洋.韧性治理:中国韧性城市建设的实践与探索[J].公共管理与政策评论,2021,10(3):22-31.
- [14] GUO S, JIANG T. China's "new normal": from social control to social governance[J]. Journal of Chinese political science, 2017, 22(3): 327-340.
- [15] DAVIS W. The age of post-truth politics[N/OL]. New York Times, 2016-08-24 [2022-08-12]. <https://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html>.
- [16] NOELLE-NEUMANN E. The spiral of silence: public opinion——our social skin[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [17] 王勇.别让网络谣言成为突发事件的“次生灾害”[J].人民论坛,2013(7):58-59.
- [18] 燕继荣.从“行政主导”到“有限政府”——中国政府改革的方向与路径[J].学海,2011(3):85-96.

- [19] 朱正威,刘莹莹.韧性治理:风险与应急管理的新路径[J].行政论坛,2020,27(5):81-87.
- [20] 贺东航,孔繁斌.重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展[J].公共管理与政策评论,2020,9(4):52-59.
- [21] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79,220-221.
- [22] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,27(5):69-93,243.
- [23] HEILMANN S. Policy experimentation in China's economic rise[J]. Studies in comparative international development, 2008, 43(1): 1-26.

Finding Epidemic Governance in the Era of Uncertainty : Dilemmas and Ways Out

HE Donghang

Abstract The development of human society has been entering an era of uncertainty nowadays, and the recurring outbreaks of COVID-19 since the end of 2019 have made the uncertainty of social development more pronounced. This paper takes three uncertainties in the Covid governance in Shanghai in 2022 as an example to analyze the characteristics beyond common perception. It is argued that the existing mindset of “seeking stability” must be changed in the era of uncertainty and the thinking mode of resilient governance, differentiation, autonomy, and multi-line development concept must be established. At the same time, emergency strategies and mechanisms must be adapted to the changing circumstances in order to face the challenges in the volatile future.

Key words the era of uncertainty; epidemic governance; challenge; emergency incidents

(责任编辑:余婷婷)