

## 驰援意大利是可能的吗？ ——从中欧抗疫经历看国家“规模优势”的生成

章永乐

2020年2月，一位“读书哥”在武汉的方舱医院里阅读美国政治学家福山（Francis Fukuyama）《政治秩序的起源》的照片在网上走红，甚至被福山本人在网上转发。在全球新冠病毒大流行的背景下读这本书，时机可谓十分恰当。在这场大流行中，被福山视为具备“国家、法治和负责任政府”三个“现代政治制度”要件的诸多欧美国家，无论是确诊人数还是死亡人数，都超过了被福山认为不够“现代”的中国，而每百万人口确诊数和死亡数，更是达到了中国的十几倍、数十倍，甚至数百倍。

福山将“现代政治制度”的建设称为“达到丹麦”——这一说法源自世界银行社会学家兰特·普里切特（Lant Pritchett）和迈克尔·伍考克（Michael Woolcock）一篇论文的标题。<sup>①</sup> 560万人口的丹麦，被福山视为聚集“国家、法治和负责任政府”三个要素的典范，而广土众民的中国被视为未能“达到丹麦”的国家——虽然其国家建设在历史上领先于全球，但在法治和负责任政府两个方面，仍具有根本性的欠缺。

对于何谓“现代政治制度”标准的讨论，在根本上涉及对“标准制定权”的争夺。最近一轮大规模争夺发生在冷战时期。从历史经验来看，哪种力量主张的“现代”标准胜出，终究离不开对治理能力的考察：只有那些持续不断地对时代提出的挑战做出成功回应并保持长时间繁荣的国家，才有机会将自己主张的标准上升为“普遍”标准并加以推广。不过，本文并不准备重新探讨福山提出的“国家、法治和负责任政府”这三个要素，而试图提出一个相关问题：“国家规模”会在多大程度上影响对于“现代政治制度”的“标准制定权”的争夺？历史上，“国家规模”通常被视为一个国家给定的常量，与“传统”或者“现代”的属性没有直接关系。但本文主张，从历史和现实来看，在我们考察国家如何对时代的挑战做出回应并争夺“现代”的标准制定权的时候，这一维度或许不应遭到忽视。

近代欧洲的政治话语曾经历过“国家规模”维度的弱化。在近代欧洲对外殖民征服的过程中，那些能够将资本（capital）与强制（coercion）结合起来并高效行使组织化暴力<sup>②</sup>的欧洲小国，确实一度对许多广土众民的非西方农业帝国构成“降维打击”，这种胜利带来并长期维系一种自信：制度（尤其是政体）要比国家规模更为重要。18世纪的孟德斯鸠认为大国适合专制（despotism）政体，但这种国家的国力却又是孱弱的。这种看法具有很强的代表性，在19世纪还拥有很多的呼应者。然而近代帝国主义的“万国竞争”还是将“国家规模”问题提出来了——在19世纪末

①〔美〕福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，桂林：广西师范大学出版社，2012年，第14页。

②〔美〕查尔斯·蒂利：《强制、资本和欧洲国家（公元990—1992）》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社，2007年。

至20世纪初发展起来的政治地理学/地缘政治学中，以拉采尔(Friedrich Ratzel)和豪斯霍弗(Max Haushofer)为代表的一系列理论家们日益倾向于主张，没有一定的国土规模，就不可能建立起完整的产业链，获得足够的原材料，并消化本国的剩余产品，繁衍足够的人口，并为战争提供战略纵深。<sup>①</sup>在此，国家规模与战争能力密切相关。而丹麦的遭遇具有一定的典型性：1940年4月9日，德军对丹麦发动“闪电战”，丹麦不到4个小时就投降了，足可说明小国在帝国主义战争时代的脆弱性。

在二战之后的雅尔塔体系下，“战争权”受到国际集体安全机制限制，而美国更是为其诸多盟友提供了军事保护伞，使得它们可以无需建设一个强大的军事体系，将节省下的军费投到经济建设和社会福利体系建设上，从而维持高水平的生活。在今天我们看到的各种“竞争力”“幸福指数”或“生活质量”的评比，排在前面的经常是一串国土规模和人口规模较小的国家。而这又会强化一种认识：国家规模小在治理中是一种有利条件——至少并不是一种不利条件。

然而在2020年新冠病毒全球大流行的背景下，“国家规模”的意义重新凸显了。如果说抗疫是一场战争的话，它并不是国与国之间的战争，而是人类与病毒之间的战争，这场战争考验每个国家的综合国力。因为敌人是看不见摸不着的，美国为其盟国所提供的军事保护，在此丝毫发挥不了什么作用，甚至美国自己的航空母舰都沦为病毒传播的温床。在2020年，我们目睹许多类似丹麦那样的规模较小的欧洲国家在新型冠状病毒的打击下陷入困境。6000多万人口的意大利是欧洲最早受到疫情沉重打击的国家，它不仅有着很高的确诊数和死亡数，而且医护人员感染严重。接近4月中旬的时候，根据意大利国家卫生高等研究院的数字，意大利确诊人数中有十分之一是医护人员，意大利国家外科医生和牙医联合会(FNOMCeO)数据显示已经有上百名医护人员在抗疫中去世。<sup>②</sup>意大利的执政精英在3月份向欧盟发出救援信号，然而并没有得到回应。只有中国在第一时间对意大利做出了回应，派出了医疗工作组，捐赠了大批物资。随后，俄罗斯、古巴、委内瑞拉的医疗队也来到了意大利。

不过，远水解不了近渴。最有能力帮助意大利的，还是意大利的欧盟邻居们。我们在此也许可以做一个反事实(counterfactual)的思想实验：假如欧盟是一个整合度很高的国家，而意大利是欧盟的一个行省，欧盟能够发挥出自己的“规模优势”吗？在一个理想的世界里，意大利可以期待一种什么样的救援？在疫情面前，欧盟拥有“规模优势”吗？欧盟能够发挥出自己的“规模优势”吗？

### 一、有可能发挥欧盟的规模优势吗？

如果欧盟是一个国家的话，它会有规模优势吗？至少从拥有的资源条件来说，其在地球上绝对处于前三的位置。欧盟拥有400万平方公里的领土，以及4.46亿人口，是中国与印度之后的第三人口大国；其在2019年的名义GDP是18.292万亿美元，即便刨除掉“脱欧”的英国的2.83万亿美元GDP，欧盟仍然有15.462万亿美元，低于美国的GDP(21.7万亿美元)，但高于中国的GDP(14.4万亿美元)。在英国脱欧之后，欧盟拥有27个一级地方单位——尽管相互之间规

<sup>①</sup> David Thomas Murphy, *The Heroic Earth: Geopolitical Thought in Weimar Germany, 1918-1933*, Kent State University Press, 1997.

<sup>②</sup> <https://www.france24.com/en/20200409-italy-says-number-of-doctors-killed-by-coronavirus-passes-100>, 2020年4月12日最后访问。

模大小差异很大。更重要的是，这里是地球上最早实现工业化的区域之一，公共服务的水平居于全球领先水平。欧盟的医疗卫生体系，其基础条件优于中国。2017年的欧盟28国拥有260万张病床，即便减去英国的16.7589万张病床，仍然有243.2411万张病床。如此，在欧盟，每千人有5.45张病床<sup>①</sup>，高于中国的每千人4.3张病床。德国的病床数甚至高达每千人8.0张病床。<sup>②</sup>

不过，医疗资源具有很强的属地性，我们不可能让一个医院像飞来峰一样，从一个省份飞到另一个省份。一个国家医疗资源加总的数字再大，还是不能保证它不会在局部地区出现巨大的压力。意大利人口约6000万，与湖北省常住人口相近，在疫情爆发初期，拥有重症床位约0.5万张；相比之下，德国人口约8000万，有约2.8万张重症床位。在这一条件下，意大利的医疗体系必然比德国更早承压。要缓解承压的局部地区的压力，就需要其他地区对其进行支持和驰援：

——如果要发挥欧盟的医疗资源优势，欧盟在发现意大利的疫情爆发之后，就需要作出决断，尽可能地把病毒“封锁”在意大利，打一场“歼灭战”。因为如果“各省”都发生了类似意大利这样的严重感染，医疗体系全面承压，也就不可能有足够的医疗力量对意大利进行驰援。而这就需要一种强有力的全国政策统筹——意大利内部区域之间需要尽快实施“封城”，将人员流动速度降下来。同时要切断意大利与“其他省份”之间的常规交通，防止人员外流造成新的感染。这对于“其他省份”救援意大利而言是极其重要的。

——接下来，欧盟需要强有力的驰援：欧盟的中央政府就需要向意大利派出中央层面的顶级医学专家，为意大利抗疫提供一流的知识支持。而欧盟中央直属医院、欧盟“各省份”以及欧盟军队医疗系统要派出医疗队驰援意大利，其中需要配备相当数目的重症医学感染、呼吸、循环和麻醉专业人员。尤其考虑到意大利本地的医护人员院内感染非常严重，“兄弟省份”的驰援是非常关键的，感染的医护人员得以转入治疗，而患者面对的是一支没有感染的、可以信赖的医疗队伍。从意大利的疫情来说，欧盟至少需要一支4万—5万人的驰援医疗队伍，才有希望在1—2个月内控制疫情。

组织一支数量可观的驰援队伍，即便在一个单一制国家里面，也是具有很大挑战性的。如果医护人员是在个体诊所工作，或者是私营医院的员工，在法律上并没有驰援的义务，通常只能够用经济杠杆或公民精神来动员。但在大瘟疫到来之时，个人的恐惧经常就会压倒营利的动机或公民精神。在2020年2月的中国，绝大多数驰援的医护人员，都是公立医院的员工，其中相当高的比例是党员。由于事出突然，对于大部分人来说，驰援湖北究竟能够获得什么样的回报，从一开始是不清楚的。他们并不知道这场驰援能给自己增加多少收入，能否让他们获得体制内正式编制，能否让自己的子女升学考试加分。驰援之所以能够被组织起来，因为这里有一种超市场、超经济的动员机制。欧盟要实现这样的驰援，同样需要在其医疗体系中建立起一种超市场、超经济的动员机制。

而要承接这么多驰援的队伍，意大利也需要有一个强大的对接和协调机制，将驰援队伍与具体的区域和医院对接起来，解决医护人员的后勤问题——食宿、交通、防护，这些都不是简单的问题。如果没有丰富的区域合作传统，这种对接必然会出现很大的混乱，造成驰援医护队伍感染

<sup>①</sup> [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth\\_rs\\_bds&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_rs_bds&lang=en)，2020年4月12日最后访问。

<sup>②</sup> <https://data.oecd.org/healthqt/hospital-beds.htm>，2020年4月12日最后访问。

从而丧失战斗力的状况。

——能让各种驰援有效落地的一种机制，就是在欧盟中央政府的协调下，形成“一省包一区”的“对口支援”安排，安排欧盟经济实力和医疗资源比较丰富的“省份”，对口支援意大利的大区。比如说，由医疗力量最为雄厚的德国对口支援伦巴第大区，法国支援拉齐奥大区，比利时支援托斯卡纳大区，荷兰支援威内托大区……这种支援不仅是在医疗方面，也是要发挥援助输出“省份”的优势，补上被援地区的短板。法国和荷兰农业发达，就可以给对口支援的地区输送比较多的食品；德国呼吸机生产能力比较强，就可以给被援助的地区提供更多的呼吸机；瑞典信息通信产业发达，可以给被援助的地区提供通信方面的硬件与软件支持。而且关键是，这种援助是免费的，不附条件的。

——要保障意大利打一场“歼灭战”，欧盟有必要在财政上给予意大利“兜底”式的支持。既然防疫已经成为核心任务，经济活动也要围绕着防疫工作进行，政府的税基必然会弱化；政府对企业要减免税费，为雇主提供一些补贴，以保障其在防疫期间给雇员发放相当比例的工资。国家下令为所有感染者提供免费治疗，医疗费用也会迅速飙升。尤其是重症病人的开销，必然是巨大的；重症心肺功能衰竭患者使用 ECMO（体外膜肺氧合，也被称作人工心肺机），一旦开机，就会产生极高的费用，更不要说需要医疗团队进行高强度的抢救了。另外，国民在封城期间的基本生活物资的供应，也需要财政补贴。如此，政府的财政收入大减，但支出大增，财政的可持续性就会受到挑战。而为了尽快控制疫情，欧盟就需要安排专项资金，来应对意大利和“其他各省”的抗疫，尤其是要考虑意大利的需要。只有当意大利的官员们不必为“找钱”而发愁时，他们才能全力投入到抗疫之中，尽快控制疫情。

——要打赢这场“歼灭战”，还需要一个强大的工业生产体系的支持。首先，需要有强大的基础建设队伍，建设新的传染病医院，扩大医疗资源供给。其次，必须要有足够的检测试剂盒、口罩、防护服、呼吸机乃至 ECMO 的供应，将医护人员充分武装起来，进而为普通民众提供口罩。这是相当不容易做到的。在这次疫情的全球流行中，我们可以看到，绝大部分的欧美国家，在防护用品上都出现了巨大的缺口。

如果欧盟是一个国家，它能够解决这些问题吗？在过去的几十年中，欧盟经历了严重的“去工业化”，许多产业的制造环节大量迁移到发展中国家，在本土保留的是设计研发、总装以及少数核心零部件的生产环节。在基建方面，欧盟要达到中国在武汉建设“火神山”“雷神山”与方舱医院的速度，基本上是不可能的，但整合成为一个国家的欧盟，会比各个地方单位更有可能加快建设进展。在防护用品的生产方面，欧盟如果将既有的制造业底子整合起来，开动机器，仍然有可能实现相当数量的防护用品的自给。以医用口罩的生产为例，比利时就有全球先进的化工产业集群，可以提高聚丙烯的产能，进而从聚丙烯生产出熔喷布，意大利、法国和德国都有公司能用熔喷布来生产口罩。欧盟的呼吸机生产比口罩生产更有优势：世界上半的呼吸机生产商位于欧盟，尽管有些生产商已经将制造的环节迁移到了中国，但欧盟仍然是全球呼吸机的主要产地之一。而德国更是美国之外唯一能够生产 ECMO 的国家。关键在于这些产业链需要一种跨境的整合，在整个欧盟的范围内形成相互配套，而物资的产能，能够根据需要，在欧盟内部进行有效率的配置。

即便出现产能不足的问题，比如熔喷布供应不足导致口罩生产线缺乏材料，欧盟抱团对外采购，可以避免各个地方单位各自采购所带来的相互竞争乃至倾轧。这是供应商梦寐以求的一个巨大的市场，欧盟将有可能在数量、价格和生产排期方面，都获得很大的优惠。

——要打赢这场“歼灭战”，还需要一个强大的物流系统，不仅用于为驰援提供物资供应，也是为全国各地“禁足”的民众提供基本生活保障，确保居民生活区的超市里有足够多的生活基本物资供应，保证居民可以安心地待在家里，减少出行，并可以通过网购来获得一些必需的物资。欧盟有发达的交通基础设施，其网络通信基础设施在全球范围内也居于前列。疫情实际上可以为欧盟的网络经济发展提供一个难得的契机，鼓励群众将平时线下的消费变成线上的消费，这样也可以减少禁足对于经济的影响。而这就需要若干遍布欧盟“各省”的、具有强大配送能力的物流企业，能够与社区相配合，提供相应的物资补给。

然而，在现实的世界里，以上都不过是梦想而已。因为，欧盟毕竟不是一个国家，而意大利也不是欧盟的一个行省。在两千多年的历史里，欧洲的国家相互拆台和对抗是常态。欧盟的一体化进程已经消除了成员国之间的战争，但是国家之间的合作和协调，距离一个常规的联邦制国家还很遥远。现阶段的欧盟，也许能够做到“共享福”，但仍然缺乏“共患难”的制度保障。用一个网络梗来说，今天的欧盟尽管“有气质”，但毕竟是“散装”的，可以称为“气质散咖”（“有气质的散装咖啡”）。

在防疫方面，欧盟在2003年非典爆发之后，为应对共同卫生威胁，于2004年在瑞典斯德哥尔摩建立了欧洲疾控中心，可就疫情发布信息和政策建议。然而决策的权力原则上属于成员国，《欧洲联盟运作条约》（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第168条规定，欧盟在卫生健康方面“鼓励合作”，“对国家政策作出补充”。这决定了欧盟在卫生健康方面的功能，主要是辅助性与协调性，这种协调功能的最重要的承担者，是欧盟27国的部长理事会，在讨论卫生议题的时候，则是由各国的卫生部长出席。考虑到每个国家在卫生健康方面都有自己的标准和习惯，统一行动经常是困难的。欧盟的决策规则是，在共同外交和安全政策、税收、庇护权和移民政策等方面，部长理事会决策采取一致原则。换言之，每一个成员国在这些领域都有否决权。在大多数问题上，部长理事会的最常见表决程序为“特定多数票”（qualified majority voting）。考虑到大瘟疫已经超出了简单的卫生议题，抗疫涉及到财政、金融、安全等方方面面，其协调难度就会更大。

由于卫生健康制度的标准不一，以及对于病毒的认识与抗疫策略认识上的高度不一致，欧盟各国抗疫政策很难同步。意大利的疫情开始爆发的时候，其他国家仍然很少认识到事态的严重性，欧盟内部仍然保持自由流动，等到事态日益严重，欧盟层面才做出回应。3月17日，欧盟才宣布申根成员国批准欧盟委员会提出的计划，关闭申根区的外部边境至少30天。《申根协定》规定，相关国家可以在公共政策需要或内部安全受到威胁时，临时恢复与其他申根国之间的边境管制。欧盟理事会也可根据欧盟委员会的动议，建议有关国家采取管制措施。但从根本上，是各成员国自己决定欧盟内部的边境管制政策。在这次疫情中，意大利周边各个国家对意大利采取的边境管控政策基本上都是基于自身的判断，相互之间并没有多少协调可言。

从2020年2月到4月，欧盟各国对于意大利医疗资源方面的驰援乏善可陈。不仅如此，捷克、波兰、德国甚至都扣押过运往意大利的口罩。在疫情严重时，意大利向欧盟各国呼救，然而并没有欧盟国家对其作出积极回应。意大利接收的医疗队，主要来自中国、俄罗斯、委内瑞拉和古巴。既然意大利难以获得欧盟各国从外部的驰援，它只能从内部展开自救：提前让医科学生从学校毕业，并开始召回已经退休的医护人员。在严峻的形势下，3月中旬，欧盟领导层才针对德国扣押意大利进口口罩事件进行回应，督促德国与法国修改医疗物资出口禁令，使之可以出口至欧盟成

员国。到这个时候，德法两国才从本国极其紧张的防护物资储备中匀出一批口罩和防护服，作为给予意大利的援助。

在金融与财政方面，欧盟做出了渐进式的响应。3月18日晚，欧洲央行宣布决定启动总额为7500亿欧元的紧急资产购买计划，可用于购买国债与企业债，这一决定增加了金融市场对于意大利国债的信心。<sup>①</sup>3月23日，欧盟财长会议决定暂停《稳定与增长公约》以及《欧盟运作条约》（2008年5月9日版）第121条和第126条所设定的成员国财政赤字不得超过GDP的3%、国债不得超过GDP的60%的财政纪律，此举在欧盟历史上是空前的。如此，包括意大利在内的困难国家可以发行更多国债，加大财政支出，以渡过难关。

但欧盟内部不同国家财政状况差别很大，在金融市场上的借贷成本也各不相同。德国国债占GDP的比例是56.9%，荷兰是49.2%，处于低位；但意大利占到133.2%，法国是100%，西班牙是95.5%，借贷成本要高得多。上次欧债危机爆发时，南欧国家就有欧元国家联合发行债券的提议，但遭到了德国等北方国家的否决。在新冠疫情爆发之后，法国、意大利、西班牙以及其他六国政府连续发出呼吁，要求欧元国家联合发行专门的“新冠债券”，联合提供债务担保，借助欧元区 and 欧盟整体的良好信用，从金融市场上获得资金，输送给财务状况欠佳的国家。希腊、意大利、西班牙等国家在上一轮欧债危机中，已经债台高筑，融资成本很高，这种债券发行方式，可以让它们以更加优惠的条件从金融市场上获得融资。然而由奥地利、丹麦、荷兰和瑞典组成的所谓“节俭四国”（Frugal Four）一直对此表示反对，因为这样它们融资所要支付的利率反而会高于发行本国国家债券的利率，不仅举债成本提高，而且要分担受援国的财政风险，如果执政党同意这样的增加本国负担的提议，就很容易在国内政治中受到反对党的攻击。

德国政府的主张是启动“欧洲稳定机制”（European Stability Mechanism，简称ESM）来为需要的国家提供帮助。在上一次欧债危机爆发之后，欧盟为了稳定欧洲金融秩序，在2011年3月25—26日的欧洲峰会上修改《里斯本条约》，批准建立这一机制。ESM拥有5000亿欧元（7090亿美元）的实际放贷额度，旨在为成员国提供金融救助，保持其国债的可持续性，提高其从金融市场自筹资金的能力。但是，救助是有严格条件的——欧元区成员国财长担任ESM管理委员会的成员，协商决定是否提供金融援助、提供援助的条件、贷款规模以及工具，尤其是严格监督受助国未来削减赤字和进行结构性改革，欧盟经济和货币事务委员以及欧洲央行总裁担任观察员。这相当于受援国的财政和金融工作多了一堆“指手画脚”的“婆婆”，自主性大大降低，也对金融市场释放出了本国财政出现巨大困难的信号，进一步提高了融资成本。在上一轮欧债危机中，接受ESM的南欧国家，就在ESM管理委员会的监督之下，实施了严格的财政紧缩政策，这对于受助国是相当痛苦的。相比之下，“新冠债券”要体面得多，可以避免这种自主性的丧失，但它要求各成员国共同承担风险，这已经超过了欧盟现阶段的整合程度。

至于“对口支援”，更是意大利无法期待的。欧洲历史上缺乏“对口支援”这样的制度和实践。欧盟的政治结构使得它也不可能发生——因为每个国家的政府首先是对自己国家的选民负责，一个国家的执政党对于其他国家过于慷慨，容易遭到反对党和民众的民族主义情绪反弹。在2015年的难民危机中，德国一度敞开接受难民，其结果是德国的右翼党派德国选择党（AfD）迅速壮大，

<sup>①</sup> <https://www.cnbc.com/2020/03/19/ecb-launches-new-820-billion-coronavirus-package.html>, 2020年4月12日最后访问。

欧盟多国的右翼民粹势力都出现了上升。有了难民危机的教训，欧盟各国的执政党会对这种慷慨政策持非常谨慎的态度。但欧盟各国“见死不救”，对意大利的感情伤害是非常深的。意大利总理孔特警告，如果欧洲不能共同应对这一史无前例的挑战，整个欧盟的结构对于人民而言就没有存在的理由了。<sup>①</sup> 4月1日，意大利众议院副主席法比奥·兰佩利（Fabio Rampelli）在上传到网络的一段视频中摘下了办公室里的欧盟旗帜。

值得一提的是，意大利在乌克兰问题所引发的欧盟对俄罗斯制裁当中，已经遭受明显的损失。因为意大利是欧盟成员，不得不遵守欧盟的制裁规定，意大利油气巨头埃尼（Eni）集团被迫暂停与俄石油公司在黑海和巴伦支海的合作，埃尼集团在该项目中有33.33%的股份，损失惨重。<sup>②</sup> 这是欧盟成员资格所带来的损失之一，意大利不可能对此毫无怨言。

随着中国、俄罗斯、古巴、委内瑞拉等非西方国家纷纷在意大利展开救援，欧盟与德国在3月下旬反应过来：如果不做点什么显示欧盟的团结，欧盟在疫情之后，面对的将不仅仅是类似英国退欧这样的挑战了。于是，德国开始行动起来，一些医疗资源比较富余的城市，从意大利、法国与瑞士接受了一些重症病人，但数量有限，主要起到一种宣示团结的作用。

欧盟委员会主席冯德莱恩（Von der Leyen）4月2日在意大利媒体公开撰文，对欧盟未能在第一时间专注意大利疫情、协同抗疫深表遗憾和歉意，并承诺，欧盟将启动一项失业风险应急基金，欧盟委员会从市场上筹集到1000亿欧元资金后，将以贷款的形式提供给成员国，以扶持失业群体。冯德莱恩还承诺，欧盟委员会将加快医疗设备的采购，并且保证跨境货物和跨境工作人员的正常流动。<sup>③</sup>

冯德莱恩的资金承诺，最终还是要通过欧盟各国财政部长会议来讨论推进。从4月7日下午到8日早上，各国财政部长经过16个小时的讨论，仍未达成救援方案。财长们从一开始就回避了意大利力推的“新冠债券”的方案。在讨论欧洲稳定机制（ESM）的时候，意大利要求贷款不得附加任何条件，但荷兰主张疫情过去之后，受援助国必须按照要求整顿财政并进行改革，这使得谈判陷入僵局。在德法两国的协调之下，到了4月9日周四的会议，财长们终于达成总值5000亿欧元的援助计划。其中包括了2400亿欧元基于ESM的贷款，财长们同意将不对受援助国的宏观经济设置限制条件，只要求这笔贷款被用于疫情所带来的直接和间接的卫生相关支出，这其实是一个相当大的推进，可以减轻受援助国的屈辱感。其他共识还包括：设立以欧盟多年度财务框架（MFF）支持的1000亿欧元的“SURE”失业风险应急基金，给予欧洲投资银行总值2000亿欧元的贷款上限，为欧洲中小企业提供流动性资金；成立一个“复苏基金”（Recovery Fund），但细节有待未来讨论。<sup>④</sup>

一直要到5月18日，德国才做出让步，接受以欧盟的名义发行债券，但要让成员国批准这一思路，又需要一个复杂的过程。此时，意大利疫情的高峰早已经过去。在意大利最为艰难的时候，

<sup>①</sup> <https://www.dailysabah.com/world/europe/reaction-grows-against-eu-in-italy-as-politicians-start-to-remove-blocs-flags>, 2020年4月12日最后访问。

<sup>②</sup> <http://sputniknews.cn/economics/201901221027433927/>, 2020年4月12日最后访问。

<sup>③</sup> Ursula von der Leyen: “Scusatemi, ora la Ue è con voi”, [https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/01/news/europa\\_ursula\\_von\\_der\\_leyen\\_bruelles\\_scusatemi\\_ora\\_la\\_ue\\_e\\_con\\_voi-252912437/](https://rep.repubblica.it/pwa/commento/2020/04/01/news/europa_ursula_von_der_leyen_bruelles_scusatemi_ora_la_ue_e_con_voi-252912437/), 2020年4月12日最后访问。

<sup>④</sup> <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/dombrovskis-i-could-imagine-containment-costs-covered-by-esm-loans/>, 2020年4月12日最后访问。

欧盟提供的支持，也许主要是一声问候，而没有真正的“雪中送炭”之举。当然，放在欧洲漫长的国家之间相互仇杀的传统背景下来看，这一声问候也许已经是难能可贵。随着疫情的继续恶化，欧盟各国也许会进一步发现本国力量的脆弱性，从而下决心共同承担风险，进一步推动一体化进程，克服现在的“散装”状态，从而发挥出整体的“规模优势”。但这个凝聚共识的过程仍然会是复杂和漫长的，而且随时存在逆转的可能性。在错过对意大利的医疗驰援之后，欧盟是否能在复工复产阶段对意大利进行有效的经济驰援，这将是观察欧洲一体化未来的一个重要观测点。

## 二、如何将“规模”变成“优势”

以上只是一个思想试验，而国内的读者一眼就能看出来，这个思想试验是以中国举全国之力驰援湖北的经验作为参照的。中国最早遭遇新冠病毒的爆发，在世界各国中最早控制住疫情的蔓延，靠的是以举国之力驰援疫情“震中”。在这里，“国家规模”是一个关键性的变量。

尽管有一些为自己的政府不作为“甩锅”的外国政客与媒体拼命抹黑中国在早期“隐瞒病情”，但任何不带偏见的观察者都能够很容易地注意到，与任何西方国家相比，中国中央政府的反应是极其迅速的，在获得对于病毒高传染性的信息之后，很快就采取了雷霆措施。1月23日的武汉“封城”，可谓震动世界。这些措施在一开始就引发了是否过于苛刻的争议，地方官员和民众有很多不理解，西方媒体发动了群嘲，认为这是“威权的”或者“中世纪的”做法。然而面对一场高风险传染病，“科学性”是第一位的，用所谓“民主—威权”的二元对立框架去理解这些措施，是误导性的。那些嘲笑中国2月份抗疫措施的西方媒体，最后都目瞪口呆地看着自己国家的政府一步步采取类似的措施，从禁足、用无人机向聚集的人群发警告，到探索用手机定位进行疫情追踪。这些抗疫措施是为了救命，其本身并没有必然的政体属性。不过，我们仍然可以看到一些差异：中国几乎是在没有准备的情况之下，“硬启动”一个举国动员机制，集中救援一个省份；而绝大部分西方国家是通过“慢热”的方式来启动的，随着疫情的恶化，逐渐采用中国所采取的一些措施，而且在动员程度上仍与中国有差距，跨区域的驰援较少出现。中国能够“硬启动”并进行广泛而深入动员的动力与能力究竟源于何处，需要解释。

首先需要我们注意到的是，灾疫在中国比在西方各国更容易成为政治议题，而这既与中国政治体制的正当性基础的构成有关，也与当代的国际体系有关。在国际体系中没有强有力的替代政体（如当年“输出革命”的苏联坚持的政体）在政治舆论中发挥参照作用的时候，竞争性选举政体可以从形式上将具体的执政党与基本政治制度分开，灾疫可能会冲击西方国家执政党的民望，但从一个政党民望下降到整个政体正当性下降，还会存在一个很大的缓冲地带。但对中国而言，党的领导本身就是基本政治制度的核心部分，不存在类似的缓冲地带。中国的政治制度在后冷战的国际格局中本来就长期处于饱受西方质疑的位置，近年来，中国的快速发展，已经在一定程度上冲击了竞争性选举政体的普遍性论述，而为了维护这种普遍性论述，拿着放大镜乃至显微镜查找中国的治理问题并上升到“体制问题”，早已成为西媒运作的常态，在信息全球化的背景下，这经常会迅速对中国国内的舆论场发生影响。这可以说是一种“外源性”的政治化。

但除了“外源性”路径之外，同时存在强有力的、根植于历史与政体自身逻辑的“内源性”政治化路径。救灾在中国历史上，从来都是王朝政治正当性构成的重要部分。儒家用“天命”转移的话语来论证中原王朝的更迭，而如果我们看具体的历史细节，一个中原王朝“失德”与“失



天命”的关键就是丧失了将民众组织起来对抗巨大生存灾难（如水灾、旱灾、蝗灾、游牧民族入侵）的能力，从而造成了巨大的生存危机，而“有德”与“得天命”的关键，就在于有能力将民众组织起来克服灾难。从这个传统中生长出了“人命关天”这样的表述，中国的普通民众保持着一种强烈的期待：中央政府需要对救灾负责。有无数的历史先例能够提醒中国的决策者，一旦救灾不力，会遭到多么严重的政治后果。这种传统的影响甚至超出了中国，在历史上的东亚朝贡圈打下了深浅不一的印记。

而对当代中国的政治体系而言，中国共产党作为先锋政党，保持其领导地位的关键，就在于保持其“先进性”，而“先进性”本来就需要通过后果性（consequential）而非仅仅程序性（procedural）的证明：必须实现自身认定的历史使命，解放和发展生产力，为人民群众带来实实在在的利益。党领导方方面面的事业，但同时也承担着最为重大的责任。而救灾考验的是提供安全与秩序这一基础性的公共产品的能力，如果在这一环节出现问题，对“先进性”的证明的基础就可能遭到动摇。而这使得救灾必须在政治上被置于优先事项之中。

中国的政治体制既不是多党竞争性选举的体制，也不是联邦制（尽管学界有不少文献探讨其运作行为层面的“联邦制”特征），需要承担的政治责任比较集中。相比之下，多党竞争性选举的体制下，政务官只要按照法律程序去抗疫，即便昏招迭出，其承担的也是有限的责任，通常也不过是遭遇不信任投票，或者在下一轮选举中被选下去，换一个政党来领导，但下台者在未来的选举中，仍然可能有上台执政的机会。在国际体系中没有强有力的替代政体在政治舆论中时刻发挥参照作用的情况下，民众对于具体的政党和领导人抗疫不力的怨气在政党轮替中得到宣泄之后，体制本身还可以维持稳定性。而联邦制是另一个分散执政风险的机制——如果根据既有的分权，抗疫主要是各州的责任，民众对于联邦政府也没有那么高的期待，那么联邦政府就无需充当主力；在这种情况下，联邦政府的领导者就可能更缺乏制度动力去将抗疫作为优先议题。而各州的执政者对于疫情的判断不同，可能会带来五花八门的应对方式，他们首先是对本州选民负责，并不需要优先考虑全国协调的大局。这种制度结构降低了政策的协调性，也分散了责任和风险：只要是按照程序展开抗疫工作，政客对抗疫的具体结果承担有限责任，更不需要押上自己的身家性命。

在一个分权程度比较高的竞争性体制之下，遵循法定程序，本身就可以在很大程度上减轻决策者对结果的责任。在民众对病毒产生明显恐惧之前，尤其在反对党未能与执政党就病毒的巨大危害性达成共识之前，决策者也缺乏动力去推行那些可能对民众的个人自由和政治权利造成限制的措施，如禁足与推迟选举。中国式的“冷启动”可能带来更好的抗疫效果，但未必能给镶嵌在竞争性选举制度中的决策者带来立竿见影的政治利益，他们会担心反对党和民众的反弹带来政治支持度的降低从而影响未来的选举，担心超出民众心理预期的防疫措施会带来法律诉讼，只能等待疫情的恶化使得民众感觉到了恐惧，使得反对党愿意做出让步，才敢于采取进一步的措施。在欧盟各国，“小火慢烧”成为常见的应对方法，有着深刻的制度根源。

因此，在既有的国际体系之下，欧美的竞争性选举政体与联邦制政体具有更高的承受抗疫失败的能力，可以死更多的人而不引发政治上的动荡。但这不仅是因为政体本身所具有的责任分散化特征，同时也因为国际政治中的结盟体系可以减轻压力。当一批欧美国家抗疫成果不理想，政府承受压力之时，许多政客会倾向于组织跨国的互相呼应，共同推卸责任，比如把疫情流行的责任“甩锅”给中国，而许多具有“制度自觉”的媒体也会跟进配合造势，这就能够在很大程度上影响民意，从而减轻政府的政治压力。但对中国而言，居于领导地位的政党必须承担起领导抗疫的

使命，在国际上，中国也没有一个类似的结盟体系，可供在承受压力的时候“集体甩锅”。然而，巨大的压力也造就了巨大的动力，中国没有多少退路，因而也能够更容易克服“制度自负”者的傲慢。中国的决策者迅速在抗疫和保经济之间做出了选择，同时，他们也拥有更大的制度空间，聚焦于将事情办成，用结果来说服人。一旦中国率先控制住疫情，实现控制病毒传播和保卫经济增长二者兼得的效果，也就有了可能。

在这次抗疫的过程中，许多国家的政府（尤其是中国政府与法国政府）都不约而同地用了“战争”这样一个比喻。中国的抗疫，可以说是一场发动全社会的“全面抗战”，它在一定程度上激活了20世纪中国革命中的“人民战争”经验和记忆。一个具有丰富革命与战争经验的政党，在惊心动魄的抗疫过程之中，重新确认了自身与人民之间的有机联系。

对每个现代国家来说，日常的行政事务需要一个等级性的、分工明确、按照规则运作的科层体系，各级官员按照已经设置好的流程展开工作，每一级对上级负责，其思维是规则和过程导向的，首先考虑明确责任与风险的承担，用合乎既有流程与规则的方式来处理事务，在不确定的条件下，倾向于避免做出风险较大的决策。而一个革命政党在掌握国家机器之后，处于一个政党一行政科层制的复合结构之中，也会不可避免地在处理日常事务的过程之中，陷入科层制的运行惯性。在过去的数十年中，维稳和经济发展是科层制的国家机器关注的重点。这种惯性带来的一个结果是，当疫情刚在武汉爆发时，地方官员缺乏升级防控措施的内在动力。这种现象并非中国所独有，在意大利，疫情最初爆发的伦巴第大区的行政决策者也几乎是本能式地将经济放在第一位，对中央政府扩大防疫措施表示了抵触。但一个健全的政党始终需要超越日常治理事务的政治性的思考：它必须关注自身的政治使命，关注自身的领导力在社会中所处的状态，关注“人心”的向背，而这就需要超出行政官僚的利益计算方式，关注真正重大的政治挑战，这就是所谓的“算政治账”。在中央认识到病毒本身的巨大风险之后，我们就可以看到政党思维方式的出场：抗疫被界定为一场对国家治理体系和治理能力的“大考”，一场新的“战争”。而战争的思维，当然必须是后果导向的，强调消灭敌人有生力量，取得胜利。<sup>①</sup>

由此启动的是一种“战时”组织与动员机制：党居中协调并负责，调配方方面面的资源（尤其是医疗资源、生活物资与人力资源），以结果导向的思维打破常规，与时间赛跑。中央迅速确定了确诊患者个人负担费用实行财政兜底的政策，从而防止在费用问题上扯皮，影响效率。而地方政府敢于集中精力抗疫，其前提也是信赖中央在财政上会有各种兜底性的安排。在这种“战时”状态下，科层制的常规分工，就要被一种战时的分工所取代，它是灵活的、随着形势的变化而不断调整的分工，比如说，大量机关干部“下沉”到社区，服从那些甚至没有正式编制的社区网格员的调遣，这在平时是不可想象的。这就有助于克服旧有的科层体系分工在不适应新的形势时所出现的“散装”特征，加强协调性。

通过“党管干部”的原则与制度，党在人事上进行迅速调整，撤换不称职的干部，火线提拔表现突出的干部，用惩罚和奖励调动各级官员的积极性。在3月初，武汉还在抗疫的重要关头，官方消息就表明，仅武汉一地就已经依纪问责组织处理654人，涉局级干部10人、处级干部144人，

<sup>①</sup> 这种政治性思维方式也会在其他政党制度之下发生。在韩国，疫情爆发之后，文在寅总统并没有在保经济和抗疫之间犹豫，而是进行全力抗疫，在这一过程中凝聚了民心，其领导的共同民主党及联合参选的共同市民党在4月份的国会议员改选中取得了巨大的胜利，获得韩国国会近60%议席，成为“超级执政党”。

同时已火线提拔优秀干部 20 名、火线发展党员 17 名。<sup>①</sup>从疫情发生截至 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。<sup>②</sup>而众所周知，疫情爆发后，湖北省委书记和武汉市委书记的岗位也出现人事变动。截止到 4 月底，在全球疫情的后续若干“震中”，我们并没有看到任何地方有如此大的官员人事变动力度。这在制度上不难解释。在欧美的地方自治体系下，中央政府/联邦政府很难绕过地方自治单位本身，直接撤换其民选政务官，而地方自治单位的选举或弹劾，在需要避免人群聚集的紧急状态之下，通常都会被推迟；而事务官如果没有违反法律或纪律，所负的责任更是有限。大战当前，贤者上，庸者下，这在中国有着更具弹性的实施空间——当然，如何使用这些制度空间，最终还是取决于决策者的具体战略战术。

一如既往，党员在抗疫期间的动员体系和执行机制中起到非常大的作用，经常要承担难度和危险性大的任务。<sup>③</sup>党员是宣誓者，在关键时刻要服从组织的统一调度，这在需要启动举国动员机制之时，就是一笔非常宝贵的人力资源，保证了重大任务始终会有承担者和带头人，而无需像在欧美一样，在需要与时间赛跑时，花费大量额外的时间和经费临时招募志愿者。

党的统一领导保障了大规模的驰援，尤其是“对口支援”的实施，一系列兄弟省份对湖北除武汉以外的 16 个地市展开对口支援，对于湖北尽快脱困起到了非常大的作用。在这次疫情中，山东省对湖北省黄冈市的“对口支援”，被很多媒体称为“搬家式支援”。这种“搬家式支援”在欧洲就会很容易引发本地选民的不满，招致“胳膊肘朝外拐”的风评。德国政府可以给予意大利象征性的援助，但不可能组织大规模的驰援。即便在意大利内部，从其他大区抽调资源来支援伦巴第，也是相当敏感的，尤其考虑到伦巴第本身是一个分离主义思潮较为显著的富裕地方单位。但在中国，这种资源的跨地区调配通常不会引发争议。这不仅是因为有中央统一领导的体制，也是因为有一种“社会主义大家庭”内相互扶助的政治伦理，先发展地区援助后发展地区，先发展民族援助后发展民族，寻求达到“共同富裕”，这已经有数十年持续不断的实践。从干部到群众，都已经形成一种期待，本地区这次救援了湖北，下次自己遇到困难的时候，就可能得到湖北乃至各地的驰援。一个领导干部驰援工作做得比较突出，在“党管干部”制度之下，是完全可以给自己的职业生涯加分的。

基层社会网格化的治理体系在这次疫情防控中起到了极其关键的作用。社区的防控中，社区干部、公安民警、基层党组织、志愿者（其中很大的比例是社区党员）以及从机关“下沉”的干部，成为战斗的主力，其中有正式公务员编制的人员在这个“群防群控”的网格体系中只是很少的一部分。他们相互配合，筛查辖区内人口的基本状况（包括入户排查），纠察高风险行为，协调物资保障，组织宣传报道，等等。一般来说，一个有孩子上学的家庭，在抗疫的过程中，至少会接受其所居住的社区、工作单位和孩子就学的学校三个渠道的筛查。这个“群防群控”机制的运作，仅靠强制力是很难运作的，如果参与者没有一定的政治觉悟和责任心，只满足于尽最小的法定责

<sup>①</sup> “武汉在疫情防控工作中已火线提拔 20 人 问责处理 654 人”，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0302/c164113-31612821.html>，2020 年 4 月 21 日最后访问。

<sup>②</sup> 叶志强：“疫情问责坚持实事求是彰显人性温度”，《中国纪检监察》2020 年第 9 期。

<sup>③</sup> 媒体广泛报道，复旦大学附属华山医院感染科张文宏主任在 1 月底决定让从去年年底以来一直奋战在一线的医生全部换岗休息，换上党员医生：“我们派驻党员医生上抗疫前线支援，不打招呼，直接报名，没有讨价还价。”[http://m.xinhuanet.com/2020-01/30/c\\_1125512477.htm](http://m.xinhuanet.com/2020-01/30/c_1125512477.htm)，2020 年 4 月 17 日最后访问。

任，任何一个环节出现问题，都可能会导致防控的失败。相比之下，欧盟各国的抗疫更像是一种强调依靠“正规军”而非普通群众的“片面抗战”——靠警察来执行禁足令，靠医院来救治病人，长期不倡导群众戴口罩，更不用说在社群层面进行深入动员了。笔者在法国南特所经历的抗疫就是如此。笔者访问的研究单位自从3月16日关闭之后，就基本停止运作，单位没有义务调查追踪学者们的健康状况；所居住的一个酒店式公寓前台也停止服务，只给我们大门的密码；中国国内广泛出现的单位和居民楼建微信群，相互监督、相互交流防疫信息的场面，在这里根本没有出现。所剩下的，就是个人与警察之间的关系——出门需要携带一份出行证明，警察和宪兵在街上巡逻，查到违规出行，罚款135欧元。然而，警力始终是有限的，根本不足以监督民众保持“社交距离”，天气好的时候，我们还是经常会看到许多人出来扎堆晒太阳。这种防控力度，相对于控制病毒扩散的任务而言，可谓捉襟见肘。<sup>①</sup>

我们耳熟能详的一个说法是，西方社会“公民社会”发达，“社会资本”丰富，有大量自发的宗教组织、慈善组织和形形色色的俱乐部，形成了一个“公共领域”，促进公民的政治参与和对政府的监督。然而由于病毒是通过人与人之间的接触传播的，在需要保持“社会距离”的时候，大部分“公民社会”组织并不能发挥多大作用，再加上政府奉行“片面抗战”，也并不积极发动民间力量，我们能够看到的往往只是线上购买和捐赠物资、号召给孤独的老年人打电话聊天，或者向警察举报违反“社会距离”的高风险行为这样一些不需要人与人之间紧密接触的志愿活动。有一些组织（特别是宗教组织）反而因为人员的聚集，造成大规模传染。从中国的经验来看，“公民社会”要在抗疫过程中发挥大的作用，就需要被纳入一个空间上属地化的、具有防疫知识、能够进行网格管理的组织体系，形成一个比较稳定的战斗团队。中国采取的是“全面抗战”而非“片面抗战”，这就创造出了更大的志愿服务的空间。在武汉封城期间，志愿者们就被组织起来，纳入基层网格，给社区居民送菜，协助社区干部监督高风险行为，为患者和居民提供心理疏导，帮助给医院运送病人，给殡仪馆运送逝者尸体，等等，冒着被感染的风险，做了大量的实事，在中国的抗疫故事里留下了深刻的印记。

欧洲有没有地方实现这种转化呢？我们可以在意大利普拉托（Prato）的华人聚居区看到一个“安全岛”。早在1月底，普拉托的18家华人侨团就组成了疫情应急领导小组，每个侨团按照地理位置各自负责一块区域，形成网格化的管理体制，并且发布联合声明，呼吁回国过年的侨胞暂时不要返意，返意的须向侨团报告行程并自行隔离14天。侨团通过微信群联系在地以及从国内返回的华人华侨，宣传国内的防控措施，劝导还在营业的商家暂时关闭餐馆、商铺、工厂、旅社等。侨团还组织了巡逻队，劝导本地华人华侨减少与外界接触；组织志愿者为侨胞提供健康咨询、防疫建议，运送食物、生活物资和医疗物资上门，等等。<sup>②</sup>这实际上是将国内的“群防群控”组织方式，移植到了意大利。其结果是，尽管意大利疫情严重，但普拉托的数万华人却由于有效

<sup>①</sup> 当然，也要承认“片面抗战”有自身的价值追求，即尽可能减少对个人自由的干预。在欧盟各国中，瑞典最为旗帜鲜明地坚持这一追求，保持幼儿园、初中、小学、酒吧、餐馆、公园和商店的开放，不封锁，不禁足，吸引了欧洲各国一大批人在疫情期间前往享受难得的个人自由。但是，瑞典医院病床高度紧张，只检测和收治症状显著的病人，轻症自行在家隔离自愈。瑞典的确诊病例数，实质上只是症状显著和严重的病例数，大量轻症和无症状感染者根本没有检测的机会。这种抗疫的效果是，截至4月27日，根据worldometer.info网站的疫情统计，瑞典每百万人确诊数和死亡人数，分别是中国的32.3与11.25倍。这些数字还会不断扩大。瑞典选择这一抗疫路线有其民情基础，但值得指出的是，在邻国采取严格措施的时候，瑞典的抗疫方式，可能会在疫情防线上留出一个巨大的缺口，削弱其他国家的抗疫成果。

<sup>②</sup> “在意大利普拉托的近3万温籍华人华侨无一感染，他们是如何做到的？”<https://m.wendu.cn/article/440981>

的组织网络和防控措施，避免了病毒的社区传染，并且带动了当地居民和政府积极防疫。如果像许多西方人想象的那样，中国的防疫主要靠强力压制，那么这种经验是完全不可能移植到缺乏公权力支持的意大利普拉托华人社区的——因为当地政府对于疫情的认识和防控措施，都远远滞后于华人社区，华人华侨不可能借助意大利政府的公权力来展开严格的防控措施。因此，我们应该把这种防疫经验，看作是中国式的“基层自治”的海外延伸。

换言之，在中国基层的疫情防控经验中，仅仅强调其组织性，还只是看到了一个侧面。我们更要看到其人民性——各个基层单位动员起来，许多具有政治觉悟和志愿精神的党员和群众，投入到繁重的防控工作之中，守望相助。而政党的领导作用，正在于将许多分散的个体，凝聚在一个共同的事业之上。也正是在这种广泛的参与过程之中，一批先进分子脱颖而出，用他们的奉献和牺牲，向我们展现了“为人民服务”的精神，成为新的时代模范。当社会中的个体目睹这个“给德性以荣耀”的过程，其结果不仅增强了安全感，也看到了个人在社会集体中自我教育、自我实现的道路。

最后，中国能够有效控制疫情蔓延，跟数十年工业化所奠定的厚实的物质基础是分不开的。中国有着全世界最为齐全的产业部门，测试试剂、防护用品和大部分药品的生产，都能够在国内解决。这保证中国能够很快做到“应测尽测”“应收尽收”，普通民众在日常生活中也能比西方国家民众更容易获得口罩、防护服等用品，从而降低病毒的传播速度。以口罩为例，从上游的原料聚丙烯的生产，再转化为熔喷料，生产出熔喷布，再由口罩厂生产出成品，所有环节都可以在国内解决。在一开始，熔喷布的生产遇到很大的瓶颈，像中石化这样的生产聚乙烯的化工企业，将自己的产业链向下延伸，大量增加了熔喷布的供给，这就为口罩厂“遍地开花”准备了条件。中国2019年生产了50亿只口罩，约占全球产量的50%。但到了2020年3月下旬，中国的口罩日产量就达到了2亿只以上，而且生产能力还在不断扩大，不仅能够供给国内，而且已经大量出口或者援助海外。据海关总署数据，仅4月24日一天，中国出口口罩就达到了10.6亿只。中国自己生产能力不足的，是用于治疗危重病患者的ECMO，但这属于极少数危重病人抢救时才用得到的设备，在抗疫过程中，通过外省驰援也基本上获得了解决。在武汉的医疗资源遭遇挤兑、大批医护人员被感染之时，中国能够凭借强大的基础设施建设能力，用10天左右的时间建成火神山医院和雷神山医院两座医院；能够迅速利用大型场馆空间，建造方舱医院，从而大大缓解了武汉的医疗资源供给紧张局面。这对于世界上绝大多数国家而言都是不可企及的速度。

而中国民众在“封城”期间的的生活物资，也得益于强大的互联网产业与物流系统。民众能够安心待在家里的基本条件，是物资供应能有保障。在疫情到来之时，中国根本无需建立一套新的物流系统，只需要对已有的物流系统进行一定的组织。在“封城”期间，不少物流企业暂停自营业务，转向为社区和医院配送物资，在抗疫中起到了重要作用。在疫情最严重的时候，也有一些物流企业，在交通管制允许的条件之下，为民众送货上门。到了3月份，大部分物流企业已经复工。由于疫情使得更多的消费从线下转到线上，物流配送能力对于保障民生、保障中国经济的活跃度，具有了更大的意义，“快递小哥”作出了巨大的贡献。而中国的互联网基础设施，支撑了疫情期间14亿人民的线上消费、娱乐和远程教育的需要。同时借助这一契机，5G网络的建设进一步提速，中国在5G基础设施方面的优势进一步巩固。

早已经有不少人讨论过，中国互联网产业的蓬勃发展，得益于中国的“规模优势”。中国拥有一个庞大的、统一的国内市场，使用同一种语言，交通基础设施在晚近数十年经历过飞跃式发

展，移动支付发达，有足够多的劳动力从事物流行业，高等教育更是培养了全球数量最大的“程序猿”群体。相比之下，欧盟民族国家众多，语言高度不统一，任何一个试图面向整个欧盟市场的互联网企业，必须付出更大的成本来进行不同语言的翻译，应对许多不同的法律体系，高昂的运营成本，使得欧盟难以产生出与中美两国规模相当的互联网企业。正是中国互联网产业的蓬勃发展，使得“宅经济”成为可能。它并不是为疫情准备的，但恰恰在疫情到来之时，派上了用场，成为中国“规模优势”的力量基础。

### 三、余论

对于中国而言，新冠病毒疫情是一场完全意外的“遭遇战”。中国的人均医疗资源和许多发达国家相比还有明显的差距。然而，事实证明，遏制新冠病毒的传播，比拼的不仅是治疗能力，更重要的是社会组织和动员的能力，这就凸显出了“国家规模”的重要性。意大利和中国湖北人口规模相近，但在疫情中经历了不同的命运：前者在外部未能获得欧盟的强有力的驰援，在内部也没有形成强有力的跨地区驰援，结果在全国形成大规模感染，数万人死于疫情；而湖北却获得了中央和各兄弟省份的支援，打赢了一场“歼灭战”。没有一个超大规模国家作为后盾，湖北作为全球疫情的第一个“震中”，是绝无可能在短时间内扭转局面的。

拥有规模性的资源条件，并不等于天然就具有“规模优势”。即便近代中国在处于最低谷的时候，拥有的资源规模仍然是相当可观的。然而在“散装”的状态下，庞大的规模也带来巨大的内部治理成本，巨大的内耗，使得中国一度不断遭遇“挨打”而无能为力。要将资源规模转化为规模优势，一个社会需要找到有效的组织和动员的制度和方式。近代中国通过艰难的“旧邦新造”，形成了一个以先进性政党的领导为核心特征的政治体制，推动工业化，进行了“自主性开放”。如果说2020年的疫情是对全世界各国治理体系的一次测试的话，中国能在两个月之内控制疫情蔓延并治愈绝大部分发现的病例，进而在此基础上实现安全复工，这本身就是一个重要的成就，是对中国近代以来的革命与建设成就的一个确证。

对于许多坚持相信“历史终结论”的人来说，作为“出题人”的新冠病毒是极端不公平的，因为它出的题太“偏”太“怪”，导致欧美国家长期引以为傲的许多“优势”正好得不到发挥——强调政治的多元性和竞争性、地方自治单位的自主性、公民社会的自发性、个人相对于国家的独立性、私有制经济的绝对优势，好像都不能“打动”新冠病毒。他们担心，中国在这场“考试”里取得的成绩，会弱化他们所期待的自我否定式的反思和改革。人们当然可以要求“这届”病毒深刻反省，意识到自己“出题”的短板，但已经有不少传染病学家发声指出，有效的疫苗上市仍有待时日，在此之前，全人类还需要和病毒进行不懈的斗争。更关键的是，我们不知道疫苗是否能够一劳永逸地实现免疫，还是必须随着病毒的演化而不断地更新。也许我们永远消灭不了人群中的这种病毒，而只能选择与其长期共存。这对社会的组织方式和人们的行为方式，必然会产生极大影响。在此，中国的“群防群控”“全面抗战”经验，至少可以为世界上的其他国家，提供一种有益的参照和借鉴。

然而自我反思永远是宝贵的——但不是“历史终结论”者所推崇的自我否定式的反思，苏联的解体已经让我们看到了这种自我否定的沉重代价。中国更需要的是基于现有制度框架，展开更具建设性的反思。疫情的确使得中国的某些制度优势得以充分发挥，但同时也暴露出许多不足的地方，比如说，在全面动员之前一度出现的信息传递的层层递减和阻滞；在开始全面动员之后，

回应、引导舆情的力度以及不同系统之间协调性一度落后于现实需要，一些地方也暴露出基层组织的涣散以及对公民基本权利的保护不足等问题。同时，我们还要看到，中国能够果断地在两个月内遏制住国内病毒的传播，但与在国际舆论中掌握主动仍有相当距离，而这当然也是国家能力建设的重要课题。

最后，在疫情条件下体现出来的一些优势，在需要多目标平衡的常态治理之中，也未必就能体现为优势。在与病毒和死神赛跑之时，强调结果导向的思维并在过程与程序上采取高度灵活的态度，是不可或缺的。而一旦疫情缓和，关注单一目标的结果导向的思维，却有可能导致无法兼顾和平衡社会发展的多种目标，不利于建立常态生活需要的对于未来的稳定预期。在一个新阶段，中国能否巩固抗疫成果，控制住疫情不复发？是否能够做好复工复产，恢复经济活力，在全球产业链极不稳定的情况下补齐一些短板，实现经济社会发展的目标？是否能够在波诡云谲的国际舆论斗争中，掌握主动局面，并推动国际体系向更公正的方向演变？能否在疫情防控“常态化”的背景下，在做到“团结、紧张、严肃”的同时，还能体现尽可能多的“活泼”？在这个时候，继续研究借鉴欧美的治理体系协调多种目标、价值与利益，重视沟通与话语建构的经验，既是有益的，也是必要的。

只要全球疫情没有终结，中国面临的这场“考试”就没有完结。迄今为止，我们所看到的还只是阶段性的成果，而非终局性的成果。如果说在这次疫情之中，对于中国知识与中国经验的傲慢与漠视，使得许多欧美国家付出了沉重的代价，我们同样也需要从它们的挫折中汲取教训。只有坚持学习，时刻总结经验教训，才能持续不断地将“规模性的资源条件”转化为“规模优势”，并稳定地保持下去。

作者系北京大学法学院副教授