

韩国应对新冠肺炎疫情危机的举措及其启示

王晓玲

摘要: 面对新冠肺炎疫情及其引发的多重危机,韩国在卫生防疫领域拥有有利条件,但在经济和政治领域面临严峻挑战。韩国通过营造以“科学”“共同体”“参与”“协商”为核心的社会舆论、引导社会有序参与、积极提升政府公信力等举措,在较短时间内有效控制了新冠肺炎疫情蔓延,同时赢得了社会支持。通过分析韩国应对新冠肺炎疫情危机的举措发现,面临这一“不确定”的新危机,政府在危机应对过程中的话语构建变得更加重要;在危机应对的多元参与进程中须协调好责权利关系。“民主参与”与“民主协商”文化是危机中政府、社会成功协作的基础。

关键词: 韩国; 新冠肺炎疫情; 危机应对

中图分类号: R181.8, D73 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2020) 04-0067-08

新冠肺炎疫情在韩国出现后,韩国不但在保障生产生活基本正常运行的同时有效控制了病毒传播,还以此为契机提升了政府公信力、社会凝聚力乃至国民的制度认同感。2020年2月,“新冠病毒”在韩国出现社区传播,当时文在寅的支持率仅为50.8%。^①新冠肺炎疫情在韩国进入高峰期时,国会选举战也拉开序幕,在野党把“防疫措施不当”作为攻击政府的标靶。受这种舆论影响,超过百万民众在要求弹劾总统的请愿文签名。然而,文在寅政府领导全社会积极有序地开展全民防疫,协商应对经济危机,得到了广泛的社会认可。4月15日,韩国举行国会选举,执政党得到60%的席位,完全摆脱了在野党的掣肘。5月初,在总统就职3周年之际,文在寅的支持率超过70%,成为韩国历史上在执政中期获得支持率最高的总统。^②本研究将回顾韩国政府应对新冠肺炎疫情的举措,分析其成功原因和借鉴意义。

一、韩国政府应对新冠肺炎疫情的有利条件和不利因素

新冠肺炎疫情首先是公共卫生危机,同时可能引发经济危机,激化社会既有矛盾,引发政治领域的危机。换言之,新冠肺炎疫情可能引发多场域联动的综合危机。在这场危机面前,较之其他国家,韩国在卫生防疫领域里拥有有利条件,但在经济和政治领域里面临严峻挑战。

(一) 卫生防疫领域的有利条件

首先,相比世界上大多数国家,韩国人均医疗资源较为丰富,医疗保险覆盖率高。韩国统计厅的统计显示,韩国每10万人拥有的ICU(重症护理病房)病床数为10.6张,少于美国(34.7)、德国(29.2)、法国(11.6),但多于日本(7.3)和中国(3.6张)。每1000人拥有的普通病床数为7.14张,少于日本(7.79),但多于德国(6.02)、法国(3.09)和美国(2.44张)。^③韩国的国家医疗保险覆盖

作者简介: 王晓玲,中国社科院亚太与全球战略研究院副研究员(北京 100007)

^① KBS电视台新闻报道, <http://news.kbs.co.kr/vod/program.do?bed=0001#2020.02.24>, 2020年5月8日。

^② 《就职3年文总统支持率突破70%,在历任总统中最高》,《中央日报》(首尔), <https://news.join.com/article/23771931>, 2020年5月8日。

^③ 韩国统计厅2018年统计数据,《医疗人力与病床数趋势》, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2772, 2020年5月1日。

了约 96% 的人口, 剩余 4% 的人口也能得到政府医疗补助。

其次, 韩国的防疫机制在 2015 年 MERS (中东呼吸综合症) 疫情之后得到大幅度提升。经历 MERS 疫情后, 韩国将“保健福祉部”下属的 KCDC (韩国疾病管理本部) 指定为“韩国流行疾病防治体系的指挥机构”。KCDC 由传染病领域的专家领导, 在新冠肺炎疫情应对中提供了科学高效的防疫方案。在 MERS 疫情中, 韩国认识到早期发现病毒、追踪感染者以及对发热患者进行分诊的重要性, 改善了医院的筛查流程, 提升了病毒检测能力, 增加了流行病学调查员, 增设了负压病房。不仅如此, 韩国还修改了相关法律, 规定疫情发生时可以简化试剂、药物和疫苗的审批程序。这些措施使得韩国在新冠肺炎疫情暴发时拥有了快速检测、隔离和追踪病毒的能力。

再次, 韩国社会中中产层占比较高。OECD 的报告显示, 韩国的中产层占人口的 61.1%。^① 中产层所拥有的知识、信息、物质储备使得他们有能力按照防疫需求调整日常生活。韩国社会重视教育, 尊重科学, 成年人中大学以上学历者占 49%, 在全世界排第一位。面对新冠肺炎疫情, 韩国社会表现理性, 从政府到民众都未出现与防疫专家“唱反调”的现象, 也未出现“抢购潮”。韩国智能手机普及率为 95%, 全球最高。^② 韩国汽车保有率也很高, 平均 2 个韩国人拥有一辆汽车。^③ 而智能手机、家用汽车在防疫中成为重要的硬件设施。KCDC 通过手机向国民发送“疫情动态”和“防疫指南”, 通过手机应用程序监控被隔离者, 追踪感染源, 提高了工作效率。“得来速式”停车检测法提高了病毒检测效率。

最后, 韩国社会不存在强烈的个人主义倾向, 政府要求国民为防疫让渡个人权力时很少遇到阻力。以欧美为代表的西方社会具有“原子化”特征, 个人主义倾向明显。而韩国人的日常生活中却存在诸多封闭性私人集团。以共同的“血缘”“学缘”^④ 或者“地缘”^⑤ 为基础构建而成的人际关系网带有“先天”和“半先天”的特性, 个体被动参与其中, 个人行为受到“共同体”的道德监督。公共卫生危机来临时, 韩国人很自然地选择为公共安全让渡个人权力, 不配合病毒检测、不认真进行居家隔离者遭到了严重的道德指责。韩国的防疫法规定, 一旦疫情警示级别上升到红色,^⑥ KCDC 就可以获取闭路电视、手机定位、入境记录等数据信息。以此为基础, 韩国开发了“新冠肺炎疫情智能管理系统”, 利用商业大数据追查确诊者行踪, 寻找密切接触者。对于违反隔离规定者, 韩国政府要求其佩戴电子跟踪手环来接受监督。这些措施大大提升了防疫工作的效率。

(二) 经济和政治领域的不利因素

韩国长期以来面临国内经济增长乏力、民生改善缓慢、就业率和就业质量低下的困境。近 10 年来, 韩国 GDP 年增长率维持在 3% 左右, 国内经济与出口经济、中小企业与大企业之间的差距日益悬殊, 经济增长难以惠及民生。韩国家庭收入在国民总收入中所占比例 1996 年为 70.8%, 到 2016 年下降至 62.1%, 在 OECD 国家中降幅最大。^⑦ 韩国总体失业率为 3.8%。就业人口中“非正规职”占比 33%, 在 OECD 国家中最高。15 岁至 29 岁年轻人的失业率为 9.5%, 而就业者仅占 42.7%,^⑧ 年轻人“就业难”引发了一系列社会问题。文在寅政府上台时强调要追求以就业为核心的经济增长, 但

① 《每日经济》(首尔), <https://mk.co.kr/news/world/view/2019/04/224389/>, 2020 年 5 月 1 日。

② KBS 新闻, 《韩国智能手机保有率 95%, 世界第一》, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4132642>, 2020 年 5 月 1 日。

③ 韩国国土资源部 2019 年 7 月 15 日统计结果, 《我国国民 2 人中有 1 人拥有 1 辆汽车》, <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156341288>, 2020 年 5 月 1 日。

④ “学缘”的媒介主要指大学, 韩国人将毕业于同一所大学的人称作“同门”。韩国社会普遍存在以“同门”为边界的私人关系网, “同门”关系网发挥着情感支持和信息、资源交换的作用。

⑤ “地缘”的媒介是籍贯。以“地缘”为媒介形成的心理归属感在选举等政治生活中发挥着重要作用, 表现为出身于特定区域的韩国人支持特定政治倾向的政治家。

⑥ 韩国传染病危机预警分 4 个阶段, 由低到高分别为留意 (蓝色预警)、关注 (黄色预警)、警戒 (橙色预警) 和严重 (红色预警)。

⑦ 赵永烈 (音), 《文在寅政府的经济政策评价》, 《经济与社会》2018 年第 4 期, 第 136 页。

⑧ 韩国统计厅 2018 年统计数据, 《经济活动人口调查》, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01, 2020 年 5 月 1 日。

结果并不理想,成为其支持率下滑的最重要原因。在这样的情况下,新冠肺炎疫情导致的经济活动停滞无疑是雪上加霜。不仅如此,韩国是典型的经济外向型国家,外贸在GDP中占比高达66.3%。^①这一特点决定韩国经济受全球疫情影响的时间相比其他国家会更长,而且靠自身力量难以扭转局面。

韩国的政党政治呈现“进步派”与“保守派”二元对立结构。“进步派”政党强调“公平”“公正”“民主”,推动了很多旨在分散和监督权力的改革,倡导“经济民主主义”,积极扩大社会福利。“保守派”政党重视“效率”和“国际竞争力”,积极维护市场自由,被认为是“财阀”等大资本的代言人。“进步派”与“保守派”的斗争从20世纪80年代的民主革命运动时期延续至今,理念差异与历史积怨导致两派针锋相对。这种对立与韩国的阶层矛盾、地域歧视相结合,每次选举时都将韩国社会的分裂推向高潮。面对2020年国会选举,在野的“保守派”政党打出对文在寅政府进行“审判”的口号。国会选举日为4月15日,而2月下旬至3月中旬是韩国新冠肺炎疫情的高峰期。保守政党把“防疫”和“中国”作为选举论战的核心词,将“防疫”问题政治化,用“民族主义话语”煽动民众对政府的不满。新冠肺炎疫情在韩国出现后,韩国出现了“全面禁止中国人入境”的呼声。政府认为全面切断中韩交通弊大于利,仅限制武汉旅行经历者入境,并建议韩国人按照世界卫生组织的建议,弃用“武汉病毒”,使用“冠状病毒19”的说法。对此,保守政党称政府“看中国眼色”,不全面禁止中国人入境是“将中韩关系置于国民健康之上”。在“政府媚华论”以及恐慌情绪的刺激下,青瓦台网站上出现了要求全面禁止中国人入境的请愿文,1个月时间里请愿人数超过76万人。后来又出现要求“弹劾总统”的请愿文,该文称“看总统的疫情应对,觉得文在寅是中国总统”。一个月内超过140万韩国人对此请愿文投票表示赞同,文在寅政府面临执政以来的最大挑战。

二、韩国政府应对新冠肺炎疫情的主要举措

面对来自公共卫生、经济和政治领域的多重挑战,韩国营造了以“科学”“共同体”“参与”“协商”为核心的社会舆论,使政府在观念领域里得到了社会认同。与此同时,韩国在防疫实践中践行了政府主导、全民参与、多方协商的道路,而“社会参与”既是防疫的高效路径,也是政府获得社会认可的高效路径。与此同时,韩国政府也非常注意危机应对中公职人员的言行,注重维护政府公信力。最终,韩国实现了控制疫情、政府信誉、民主参与、制度认同之间的良性循环。

(一) 营造以“科学”“共同体”“参与”“协商”为核心的社会舆论

新冠肺炎疫情在韩国暴发后,韩国社会围绕“是否全面禁止中国人入境”产生了分裂。与此同时,社交媒体上不断出现有关病毒传播的假消息,引发了社会恐慌。批评中国人饮食卫生习惯、批评中国社会制度的言论明显增加。韩国的舆论空间被民族主义、冷战思维、朝野对立和恐慌心理占据。面对这样的环境,韩国政府积极营造以“科学”“共同体”“参与”“协商”为核心的社会舆论,树立了正确的防疫价值观,凝聚了社会共识。

首先,号召民众以科学理性的态度应对疫情。这一工作主要由传染病专家完成。KCDC每天召开两次信息发布会,通报病毒传播情况、介绍防疫方案以及个人防护知识。传染病医学专家及时反驳社交媒体的虚假信息,对疫情数据、疫情发展趋势以及各种防疫措施利弊进行解读,提高了国民参与防疫的理论基础。司法机构迅速查找谣言传播者,追究其法律责任并向社会辟谣。防疫专家以及外交官员积极向民众解释为什么“全面禁止中国人入境”不可行:在不禁止在华韩国人入境的情况下,禁止中国人入境不能阻断病毒输入;如果全面阻断中韩之间的交通,一些人会绕道他国入境,反而给防疫工作增添难度;中韩经济合作、人员交流规模巨大,阻断中国人入境对于经济、社会的正常运转副作用很大。

其次,强调克服病毒传播需要共同体意识。文在寅把克服新冠肺炎疫情比喻为“运动会上的‘2

^① 韩国统计厅2018年统计数据,《经济综合指数》, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv, 2020年5月1日。

人3脚’比赛”,强调任何人被忽视都会成为病毒扩散的缺口。文在寅称“我们身体的中心不是头也不是心脏,而是疼痛的地方。社会的中心也是‘痛点’,只有‘痛点’好了社会才能健康。”^①从这种共同体意识出发,政府优先支援弱势群体。疫情进入社区传播阶段后,韩国把养老院、精神病医院作为防疫重点。疫情在海外暴发后,政府积极帮助在外国民回国。学校停课,教育部为贫困家庭提供电脑等上网设备,安排无法上网学习的残疾儿童单独到校学习。面对疫情引发的经济危机,韩国采取“先弱后强”的经济援助政策:第一时间关照流浪者、独居老人、病残者等最弱势群体,然后出台措施援助自营业者、小微企业、受疫情冲击最严重的服务业,最后出台措施援助大企业。

再次,强调新冠肺炎疫情是“国难”,号召所有国民和组织在这一非常时期以“苦难共担”为原则积极展开协商合作。政府和执政党呼吁在野党放弃党争,展开合作、快速处理相关法案,以支援民生和经济。如此以来,在野党对执政党的挑战就被推到了“防疫”和“民生”的对立面。在选举演说中,执政党打出“防疫工作者”的口号,号召国民把选票投给“工作的人”而不是“吵架的人”。在野党党首黄教安在社交媒体上称“憎恶政府”,执政党党首马上回应说“不要憎恶黄教安”,“希望各党派领导人汇集智慧克服国难”。^②随着选举论战全面展开,“审判政府论”因道德劣势而落入下风,以“共同体”“参与”“协商”为核心词的“防疫话语”得到了广泛的社会认同。

最后,利用防疫成就提升民族自豪感和制度认同感。进入4月后,韩国疫情平稳回落而欧美等国疫情暴发,韩国成为世界防疫榜样。这时候,韩国政府积极引导“民族主义”由“排外”向“自豪感”转变。韩国媒体频繁报道外国领导人、外国媒体对韩国防疫成就的赞扬,报道韩国防疫物资被多国争相采购的情况,称“防疫模范”的形象提升了韩国的“软实力”。不仅如此,韩国政府还把这种民族自豪感上升为制度认同感。文在寅在纪念4.19民主革命的演讲中称“我们战胜新冠肺炎疫情的力量……是一种自律的市民意识。我们的国民把‘我’的利益让给‘我们’,不囤积、不抢购,才克服了困难……我们曾经在独裁政府的高压下以坚忍不拔的意志捍卫民主,我们在流血中学会了团结,这些品质让我们克服了今天的困难,成为世界抗疫的模范……今天我们在开放、透明、民主的基础之上坚持‘团结合作’,成为全世界的希望。”^③

(二) 引导社会积极参与、有序协商,实现政府社会协作

在防疫领域里,韩国采取了政府领导、社会参与的协同治理方式。面对经济危机,韩国政府则利用经济政策和舆论压力引导不同利益人群进行协商和让步。

首先,引导全社会参与社会防疫措施制定、实施和监督。社会防疫的主要措施是维持社交距离。KCDC根据疫情发展阶段不断调整“社交距离运动”强度,并向国民说明维持社交距离的重要性、调整“社交距离运动”强度的依据。在此基础之上,KCDC给地方政府、企业、公共场所经营者、社区留出部分决策空间。例如,在病例高发期,KCDC倡导“高强度社交距离运动”,具体措施包括停止使用聚集型营业设施。但如果设施管理者认为必须使用,则可以在遵循防疫指南的前提下使用。如果在设施使用过程中出现感染病例,相关设施将被强行关闭,治疗和防疫费用也由设施负责人承担。这种“政府建议而不强制”“事后处罚”的做法使得每个防疫主体都有机会在风险和利益之间进行权衡,避免“一刀切”所带来的低效,减少了社会成员对于防疫措施的不满,同时明确的责任指向也调动了经营者的防疫积极性。在让出部分决策权后,政府和市民共同承担监督者角色。政府抽查聚集性设施的防疫措施,而市民则积极举报违反防疫要求的现象。在这种富有弹性的制度下,韩国社会在防疫风险和经济利益之间不断进行动态选择,达成了不成文的共识。最终,教会因举办集会

① 《文在寅在4月20日“障碍人日”上的发言》, <https://www1.president.go.kr/c/president-speeches>, 2020年5月1日。

② 《“讨厌政权”的黄教安,“不要讨厌黄教安”的李落渊》,《中央日报》(首尔), <https://news.joins.com/article/23747506>, 2020年5月1日。

③ 《文在寅在4月19日“纪念4.19民主革命”集会上的发言》, <https://www1.president.go.kr/c/president-speeches>, 2020年5月1日。

社区居民大量举报,防疫部门对其监管也较为严格。相比之下,校外补习班则很少被社区居民举报。校外补习班根据所在社区的疫情发展情况自觉调整营业时间,保持了较为合理的营业率。以3月31日为例,在疫情最严重的大邱市,校外补习班的停课率为88.4%,而在疫情较为缓和的首尔,补习班停课率为16.3%。在疫情进入缓和阶段后,政府就如何调整防疫措施与民众展开了更多的协商。例如,围绕“何时开学”,“中央安全对策本部”反复向民众详细说明决策影响因素,同时不断与防疫专家、教育部、各级学校管理者、家长进行协商,通过问卷调查和座谈会等方式收集意见。在准备开学的过程中,“中央安全对策本部”要求上述各方共同制定学校防疫守则。在防疫强度降低至“生活防疫”后,政府进一步将防疫责任转移至社区,建议公司、学校、公寓等共同生活场所自行制定防疫准则,自行指定防疫管理人员进行监督管理。

其次,通过税收优惠、财政支援、社会舆论监督等方式敦促、引导各种利益团体展开协商和让步。面对疫情引发的经济危机,政府需要迅速出台财政金融支援措施,而这些措施出台的最大阻力来自国会内的在野党。为了推动政党间合作,文在寅频繁与相关政府部门、执政党、在野党、受惠人群代表进行协商。青瓦台反复强调,危机下的经济刺激政策能否奏效,取决于能否准确把握时机,以此向在野党施加压力。不仅如此,青瓦台以及媒体还公布了相关会议参会人的主要发言内容,用社会舆论压力督促各方从民众利益出发做出让步。除此之外,韩国政府还呼吁全社会“协商合作”“苦难共担”。政府通过税收等优惠政策鼓励企业主、物业主、消费者让渡部分经济利益。例如政府倡导“善良租金运动”,鼓励物业主减免商户租金,政府则为这些物业主减免相应比例的所得税。面对消费市场萎缩,政府除了直接发放消费券,还倡导国民参与“善良消费运动”,鼓励国民进行预支付消费,政府则为在疫情期间购买家电等非生活必须品的国民提供税收减免优惠。政府将稳定就业作为头等大事。为此追加了一系列财政预算,用于创造就业岗位,为维持雇佣的企业提供财政支援和税收优惠。为了预防经济危机下劳资矛盾激化,政府组织资方、工会与政府一同进行“劳资政”三方协商,引导劳资双方达成妥协。例如全州市政府就联合企业和工会发布了“相生宣言”,宣布要在疫情期间稳定雇佣,成为“没有解雇的城市”。

(三) 在防疫过程中提升政府公信力

在社会危机到来时,掌握资源分配主导权的政府官员备受关注,一言一行都会被放大。韩国的公务员群体在抗疫过程中展示了良好的“公仆”形象,成为政府公信力提升的原因之一。

首先,疫情恶化时,总统以及相关负责人反应迅速,给社会舆论留下了“在场”且有所准备的印象。2月22日,大邱市的“新天地”教会出现大量病毒感染者,日确诊人数达到190例,疫情警戒级别上升为红色。韩国总理在当晚9点通过电视发表“对国民讲话”,介绍政府的防疫策略,要求国民相信政府并保持镇静。23日,韩国启动“中央安全对策本部”,总理作为本部长前往大邱。文在寅总统也前往大邱,表示政府将为大邱等“传染病特别管理地区”提供特别支援。

其次,领导人和公务员展现了勤谨奉公的“公仆”形象。疫情期间,防疫相关领域的很多公务员住在办公室。“中央安全对策本部”24小时运作,KCDC每天2次召开发布会。KCDC负责人为中年女性,是传染病学专家,在介绍疫情动态时语言简洁、逻辑清晰、沉着冷静,得到了韩国人的信任和好评。面对疫情引发的消费萎缩和工作岗位减少,公职人员以身作则进行“预先储值消费”,并且主动降低薪酬。^①在防疫工作出现物资短缺等纰漏时,政府领导人及时向国民道歉,并提出改进措施。例如,在韩国出现“口罩荒”后,在大邱等地出现医疗资源短缺、患者未能入院而亡的案例后,总统与总理都迅速发表道歉言论,并提出应对措施。在防疫工作取得成效时,政府的自我评价非常谦虚谨慎。青瓦台在肯定“中央灾难安全对策本部”工作成绩的同时,从民众视角出发评论韩国的防疫成就,一方面将防疫成就归功于国民,频繁地向国民表示感谢,一方面强调民生仍面临很大困难。

^① 以1级以上高级公务员为例,减薪比例为30%,时间为4个月。

三、韩国成功应对疫情的启示

新冠肺炎疫情是公共卫生危机,但其影响波及经济、民生、政治等多领域,在不同国家的影响范围、影响强度不同。所有政府在这场危机中希望达成的“目标”是一致的,都希望被疫情冲击的本国社会回到之前的均衡状态。但每个国家应对新冠肺炎疫情所拥有的经济、技术水平不同,社会的资源整合能力不同,价值观、制度也不同。因此,各国政府在应对新冠肺炎疫情危机时所面临的挑战、所能够动用的资源各不相同。韩国应对新冠肺炎疫情的举措是适应其经济、社会、制度、文化系统的理想选择。尽管如此,韩国的案例对于我们应对公共危机事件依然具有启示意义。

(一) 话语建设的重要性及途径

“话语”是围绕某一事物展开的相关问题、话题、议题陈述,包括一切正式、非正式语言的集合,是一系列的符号整体。话语、知识与权力之间存在相互依存关系。“话语”不仅仅是意义载体、沟通工具,也是知识和权力装置。^① 当社会面临突发危机时,社会聚合力最脆弱,既有矛盾最容易被激化。这时候首先需要通过“话语”建设来团结和动员全社会,使政府与社会对“危机”有大致统一的认识,这是政府发挥治理能力的基本保障。韩国政府在防疫过程中遭遇的最大挑战是在野党将防疫“政治化”,是“话语”挑战。如果“中国病毒”“政府媚华”等话语侵蚀了“科学”“共同体”等主流话语空间,或者进一步“喧宾夺主”,覆盖了主流话语,就会削弱政府公信力,降低防疫工作效率,加剧社会分裂、政治动荡,进而引发防疫、经济、社会、政治四个领域之间的恶性循环。

新冠肺炎疫情之所以在一些国家引发了治理危机,一个重要原因是这个病毒是全新的,所有应对措施的效果都具有不确定性。新冠肺炎疫情危机所揭示的是现代社会治理中的典型难题:不确定性增多。不确定性增多是伴随现代社会发展而出现的必然结果,人类的自然探索边界不断扩展、社会有机连带日益复杂、全球化网络不断延伸,这些变化都导致不确定性的增加,现代社会因此也被称作“风险社会”。^② 正因为面临的是“不确定”的新危机,政府在危机应对过程中的话语构建变得更加重要。换言之,在治理方案不确定的情况下,构建“具有道德合法性的话语”本身可以提升政府公信力。那么应该如何构建“话语”?韩国的做法给了我们一些启示:

首先,危机应对中的“话语”构建,除了有利于应对危机,还要以既有的主流价值观为基础,同时有利于提升社会对政府的价值观认同。“科学”“共同体”“参与”“协商”是韩国社会的主流价值观,具有“政治正确性”。一个社会如果缺少价值观共识,政府如果没有坚定的价值立场,那么就难以成功实现“话语”构建。新冠肺炎疫情扩散至全球后,英国政府曾经提出“集体免疫”,引发诸多社会争议后将其否定;在“重启经济”的时间点上,美国各级政府之间、总统与防疫部门之间多次出现争议。这些争议反应的是资本的经济理性与生命权平等信念之间的冲突。这种价值观冲突影响这些国家“防疫话语”的形成,使防疫工作难以取得良好成效。在韩国社会的主流价值观中,韩国政府尤其强调“共同体”“参与”“协商”等概念,而这些主张与目前韩国执政党的长期政治理念相符。文在寅政府选择用“共同体”“参与”“协商”话语覆盖“民族主义”话语,首先能够团结其传统支持人群。新冠肺炎疫情引发的经济危机使得大量韩国人面临失业、收入减少、阶层身份下滑的风险,韩国人对社会保障的需求激增,对社会公平的关注上升。因此“共同体”话语能引发多数韩国人的共鸣。

其次,当话语构建面临挑战时,在公开透明的舆论空间里进行辩论有利于达成共识,在辩论中适当借助专家与第三者的语言有利于达成共识。哈贝马斯指出,在信息透明、价值多元、权力均等的情

^① 米歇尔·福柯《规训与惩罚》,刘北成、杨远婴译,北京:三联书店,2007年,第29页。

^② 贝克和吉登斯对此都进行了详细论述,具体内容可参见乌尔里希·贝克《风险社会》,何博文译,南京:译林出版社,2004年,第15-110页;安东尼·吉登斯《现代性的后果》,田禾译,南京:译林出版社,2011年,第109-114页。

况下，讨论者通过话语媒介设定话题进行批判、争论和证明，最终可以通过对话达成合理共识。^①在这次新冠肺炎疫情危机应对中，韩国围绕“是否禁止中国人入境”展开了辩论。在青瓦台的“民愿”网页上，先是批评政府不禁止中国人入境、要求弹劾总统的请愿者超过了百万人，后来支持总统的网民也超过了百万人，两个人群在同一空间内各抒己见。一段时间里二者看似针锋相对，但社会舆论最终还是在辩论中走向理性，总统支持率也随之大幅度上升。韩国各级政府网站都设有“民愿”栏，国民可以通过这一窗口向政府提问、提建议，如果赞同者在一定时间内超过规定数量，政府必须予以回应。“民愿”是互联网民主参与的公共空间，这类空间因为公开透明、影响范围广泛，参与讨论者更加理性谨慎。这类空间的存在有利于遏制互联网空间尤其是社交媒体因为“私密性”而产生的“极端化”“情绪化”倾向，有利于聚拢意见、促成共识。在围绕“是否禁止中国人入境”问题展开争论的过程中，防疫专家的意见发挥了重要作用。科学家在韩国社会很受尊重，他们的观点因为科学、中立而具有说服力。在新冠肺炎疫情防治中，韩国科学家从专业角度出发，对政府的防疫措施既予以肯定，也提出改进意见，这种“中立地带”的存在也有利于全社会达成共识。在成功抑制疫情传播后，总统与青瓦台官员很少直接宣扬自身的防疫成就，而是转述海外媒体对韩国防疫成果的肯定，对防疫物资出口、防疫经验输出津津乐道。这种转述据海外评论的叙事方式更具说服力，同时也极大地满足了韩国人的民族自豪感，很容易被全社会接受。

（二）多元参与进程中须协调好责权利关系

现代社会科技、信息、经济发展迅速，社会分工合作愈加庞杂且全社会的有机连带日益紧密，“危机”的出现不但越来越频繁、越来越难以预测，而且应对也越来越复杂。政府如果垄断权力和责任，那么需要单独调动大量的人力、物力和信息资源，会导致反应迟缓甚至力不从心。“政府社会协作”是现代危机应对的发展方向。那么如何才能吸引全社会参与到危机应对中？如果危机应对的参与主体变得多元化，往往会伴随着信息不对称、权责利不明确、参与主体之间利益相冲突等困境。如何解决这些问题？韩国应对新冠肺炎疫情的案例对于我们思考上述问题具有一定的借鉴意义。

首先，通过让渡决策权调动全社会参与，同时设定惩罚、监督和协商机制，实现责权利之间的均衡以及不同系统之间的相互制衡。在应对新冠肺炎疫情的过程中，韩国通过立法将防疫指挥权赋予KCDC。KCDC全权负责对病毒的检测、追踪隔离，但维持社交距离的措施对经济社会影响巨大，KCDC对此只提出建议，将行动决策权进一步下放，由地方政府、教育部、企业、私人业主根据当地具体情况做出选择，这就给社会参与让出了空间。与此同时，所有层级的决策权也都被设定了制约和监督机制。KCDC虽然拥有防疫指挥权，但在疫情暴发后，韩国又建立了一个由总理领导的“中央灾难安全对策本部”，使得KCDC与其他政府部门的沟通更加通畅。这种沟通既便于政府其他部门为KCDC提供支援，也限制KCDC出台过分严格的防疫措施，对经济发展、外交关系造成不必要的负担。民间防疫主体的“行动决策权”则受到“事后惩罚”和舆论监督的约束。

其次，在公开透明的环境下，通过政策引导和舆论监督推动社会协商。在经济领域里，青瓦台主导了不同利益集团之间的协商。协商过程中存在各种利益集团之间的竞争，例如物业主与租赁商户之间、资本与劳动者之间、大企业与小企业之间、不同产业之间、不同阶层之间都存在争夺资源的关系。政府使用利益引导加舆论监督的方法领导各种利益团体进行有序协商并达成妥协，例如，政府制定出税收减免、财政支援、金融支援等方案，用于鼓励资本维持雇佣，同时也要求工会接受“减工时减薪”等方案。同时，政府将协商过程向全社会公开，使参与协商各方面临道德监督的压力，以此促成各方妥协。

（三）“民主参与”与“民主协商”文化是政府、社会成功协作的基础

韩国政府面临新冠肺炎疫情危机之所以选择“政府主导社会协调”的路径，之所以能够顺利领导全社会实现“有序参与”“有序协商”，除了政府能够做好“话语建设”、能够平衡各方的“责权利”之

^① 尤尔根·哈贝马斯 《理论与实践》，郭官义、李黎译，北京：社科文献出版社，2004年，第80页。

外,还有一个重要的原因就是韩国社会长期以来已经形成了“民主参与”“民主协商”的政治文化。

20 世纪七八十年代,韩国人走上街头发起反对军政府的民主革命。宪政民主制度走向稳定后,韩国社会又在 90 年代迎来了 NGO(非政府组织)的大发展。进入 21 世纪后,互联网应用得到普及,互联网空间成为韩国人讨论和辩论的“民主广场”,大大推动了韩国“参与民主”的发展。2003 年驻韩美军轧死了两名韩国学生,韩国人通过互联网组织起反美示威游行,推动了相关法律的修订。2008 年中学生及其家长们在互联网上发起了反对进口美国牛肉的游行示威,促使韩美两国就贸易协定进行重新协商。2017 年弹劾朴槿惠的示威游行也是通过互联网发起的。此类民主参与经验尤其是成功经验不断提升韩国人的民主参与意识和民主参与能力。韩国的“民主协商”文化则在多次经济危机中得以成熟。例如韩国的劳资矛盾曾经非常尖锐。1997 年亚洲金融危机席卷韩国后,大量企业倒闭,“集体解雇”变得合法,工会认识到了“劳资合作”的重要性,改变了一味斗争的传统,开始积极参与政府主导下的“劳资政”协商。在经历了 2008 年的金融危机以及此后持续的国内经济低迷后,“劳资协商”的氛围越来越成熟,整个韩国社会对于“协商文化”也越来越认可。概言之,韩国政府社会协同应对的模式之所以能够取得成功,是因为韩国社会有“民主参与”“民主协商”的意识和能力,而这种能力的培养并非一日之功。

目前,中国的社会治理面临着从“国家理性范式”向“民主治理范式”的转变,面临着从“管理”向“治理”的转型。转型能否成功,关键在于政府能否引导社会力量参与协商和自治。具体来看,我们的政府正由全能型政府向服务型政府转变,政府的政治职能逐渐减少,经济职能和社会职能日益增加。政府转型过程中被转移出的职能需要社会来承担。^①因此,社会治理的转型应该是自上而下和自下而上同时进行的。政府需要转变思路,提升社会治理技能,同时也需要培育全社会的“民主参与”文化。而“民主参与”文化走向成熟的最重要路径就是实践。“民主参与”具有教育功能,“输入民主参与、输出政策改进”,这种正反馈机制会自我强化,增强公民的民主参与意识和民主参与能力,弱化国民与权力的距离感,扩大政治认同。^②引导社会力量参与国家治理,最恰当的领域是与人们生活息息相关的民生领域,而公共卫生领域就是典型代表。韩国在这次新冠肺炎疫情应对中通过有序的社会参与、社会协商取得了全社会认可的防疫成果,这种成功又增强了韩国社会的民主参与热情、民主参与能力,为将来的社会治理夯实了社会资本。目前,中国应对新冠肺炎疫情的措施取得了理想的效果,但韩国的经验也值得我们认真思考和借鉴。

(感谢匿名审稿人和编辑的修改意见,文中疏漏由笔者负责。)

What We Can Learn from South Korea's Response to the COVID - 19 Epidemic

Wang Xiaoling

Abstract: Facing the COVID - 19 epidemic crisis, South Korea has favorable conditions in the field of health and epidemic prevention, but faces severe challenges in the economic and political fields. By taking such measures as guiding the orderly participation of the society by creating a public opinion environment with “science”, “community”, “participation” and “consultation” as the core and actively improving the credibility of the government, it effectively controls the spread of the COVID - 19 epidemic in a short run and wins social support. This study analyzes its response to the COVID - 19 epidemic crisis and finds that in response to such “uncertain” new crisis, the government’s discourse construction becomes more important; In the process of multiple participation in crisis response, it is necessary to coordinate the relationship between responsibility and rights; The culture of democratic participation and democratic consultation is the basis for the successful cooperation between the government and society in the crisis.

Key words: South Korea, the COVID - 19 epidemic, crisis response

(责任编辑:邱爽)

① 金太军、赵军锋 《风险社会的治理之道》,北京:北京大学出版社,2018 年,第 139 页。

② 卡罗尔·佩特曼 《参与和民主理论》,陈尧译,上海:上海人民出版社,2006 年,第 9 页。