

# 中國新冠疫情防控下的 的移動政治\*

古明君\*\*

收稿日期：2021 年 3 月 4 日

接受日期：2022 年 5 月 3 日

---

\* DOI:10.6164/JNDS.202206\_21(2).0001

本研究分析之資料，來自陳至潔教授研究團隊建立的微信（WeChat）公眾號貼文資料庫，作者於此特別感謝陳至潔教授慷慨提供資料庫供本研究進行分析。研究助理郭庭瑄、趙慧瑩細心協助整理資料、查找文獻、彙整引用格式，在研究過程中功不可沒。兩位匿名審查人以及編委會給予寶貴的建議，深化本文的分析，作者受惠甚多。本文寫作期間，獲得科技部人文社會科學研究中心補助，在此一併致謝。

\*\* 國立清華大學社會學研究所副教授。

E-mail: mcku@mx.nthu.edu.tw

## 摘 要

中國對 COVID-19 的疫情防控，採取了許多阻絕人群聚集和管制移動的措施。在疫情防控下，人們的移動能力是不均等分佈。本研究分析其涉及的權力樣貌、國家能力、及治理邏輯。資料來源為 2020 年 1 月至 2020 年 6 月之間，在微信（WeChat）公眾號上的新聞與評論。本研究指出：封城與封閉管理等措施的國家能力，在於掌握正式移動的基礎設施與系統，並且安置不同的摩擦力在不同的移動上。從封城持續發展至封閉管理，中國對大規模傳染病疫情的治理，採取防堵與阻斷流動的空間—人口技術，管控的空間尺度，從跨域移動縮小尺度規模到生活群居地之間的小流動，也造成了社會的飛地化。但由於經濟發展必須勞動力可以流動，地方政府與科技巨頭聯手開發數位技術健康碼。在移動控制的數位技術的發展與運用，呈現了國家能力立基於被地方政府、不同部門、技術開發等多方力量角力下碎裂化的數位權力地景。

關鍵詞：移動的政治、封城、封閉式管理、健康碼、中國 COVID-19 疫情

## 壹、現象與問題

2019 年底，中國武漢地區傳出有不明原因肺炎就診患者，2020 年此「新冠肺炎病毒」(COVID-19) 在中國以及全球擴散。面對此一「新型危機」(novel crisis)，尤其在疫情爆發初期，各國政府因應方式不一。威權國家往往樂於呈現其抗疫的效率與成功，如果考量到政府透明度以及媒體管控，其抗疫表現是否如宣稱的成功，值得存疑 (Beauchamp, 2020; Ho & Tahirali, 2020; San et al., 2021)，也有學者以實證研究挑戰了 COVID-19 抗疫「威權優勢」(authoritarian advantage) 此一概念的解釋力 (Lo & Hsieh, 2020; San et al., 2021)。已有比較研究或相關評論指出：不同的國家如何定位危機的性質、採行怎樣的因應措施、以及該措施是否有效穿透社會以管理危機，其中的差異不僅涉及政體回應與處理危機的傾向，也涉及其國家能力 (林宗弘, 2020; Cronert, 2020; Ren, 2020; San et al., 2021; Trofimov, 2020)。

中國在 COVID-19 疫情初期採取了許多其慣常使用的危機處理手段，例如媒體和輿論控制、中央集中化的決策權力、資源的準軍事化動員。此外，相較於其他各國，中國明顯地將人群移動視為疫情防控的重要議題。從武漢封城的時刻起，中國採取了許多嚴厲的措施來阻絕人群移動以防範疫情擴散，並隨著疫情變化以及政治經濟需要，調整與發展出規管人群移動的措施。對此，本研究的問題是：中國在防疫期間對人群移動的管制，呈現了怎樣的治理邏輯？在實施這些措施的過程中，國家能力之樣貌為何？

在全球疫情升溫之際，各國多採取邊境管控的政策，防止病毒由境外傳入。事實上，在此次疫情之前，尤其在 911 事件以及重大恐怖攻擊事件之後，各國政府皆有程度不一的邊境強化措施，而大型跨域傳染病流行期間中，也會拒絕來自特定國家與地區的人群入境。在全球流動時代，邊境開放與封鎖，往往涉及國家以安全為考量，在其主

權領土邊界進行人群分類以及移動管控。在邊境管制上，中國與其他國家可能有制度上的趨同。因此，本研究不分析邊境管控，而將主要的分析聚焦於國境內部移動。由疫情中的移動管制為切入點，本研究不僅關心中國國境之內封閉、阻絕、與移動的情境，更希望藉此理解在大規模流行病疫情此類新型危機發生之際，中國動員哪些治理技術、隱含了怎樣的治理邏輯、展現怎樣的國家能力及其不足，以及這些舉措可能的後果。

## 貳、研究設計、資料來源、方法

鑑於在疫情期間本人無法以田野研究或訪談等方法進行研究，本研究以媒體報導為主要的分析資料。媒體報導在一定程度上讓研究者仍保有田野現場感受，但也有視角與分析框架的問題。本文所分析的新聞報導與評論呈現的是中國 COVID-19 疫情管控中與移動相關的措施，資料來源是中山大學陳至潔教授研究團隊建立的微信(WeChat)公眾號貼文資料庫。該資料庫以新榜統計的 2018 年中國微信 500 強年榜，選定 47 個以時政類新聞為主要內容的重要公眾號，其中 29 個是由黨政部門控管人事與新聞採編的官方媒體，其餘 18 個為非官方媒體(陳至潔，2020)。該資料庫收集彙整這一批公眾號的最新貼文，其內容主要為新聞報導或時政評論，少部分貼文為轉載或創作。在中國互聯網法律規範下，微信公眾號上的新聞資訊與評論，無論該公眾號是否為官方媒體，都受到國家對互聯網言論監管與控制(陳至潔，2018)。由於本研究側重疫情下移動管制涉及的治理性與國家能力，微信公眾號的資料特性無礙本研究的分析。

在研究設計上，本研究關心面對突發危機時的國家能力，因此以疫情前期 2020 年 1 月至 2020 年 6 月為分析時期。在這一段期間，該資料庫共有 97,659 筆貼文。本研究以關鍵字探勘該資料庫貼文中涉及

疫情與移動管制的關聯性。由於字詞的意涵往往與行文脈絡以及報導框架有關，並且可能連結上其他關鍵字詞，因此在研究過程中，我先以特定關鍵字詞搜尋貼文，逐篇閱讀分析，並判斷是否浮現其他相關的關鍵字詞，進行了兩個階段的關鍵字詞搜尋。

由於武漢封城是中國防疫中非常突出的現象，本研究一開始先選定「封城」為關鍵字，發現其中有許多貼文是評論美國、法國、意大利等他國封城狀態的文章，其主要呈現了中國透過疫情進行內部宣傳的基調，由於與本研究的主題無關，剔除之後閱讀分析其餘貼文（共 1,639 筆貼文）。分析後發現其中的主題涉及封城中的社會狀態、封城實作中的國家能力樣貌、封城造成的社會經濟後果等。在封城造成的社會經濟後果這個主題中出現另一組關鍵字——「復工」，因此我再以關鍵字「封城」加「復工」作為一個單獨的分析群組，發現另外幾個關鍵字經常出現在此一群組中，一是「封閉管理」或「封閉式管理」、另一個關鍵字則是「健康碼」。「封閉管理」或「封閉式管理」、「健康碼」涉及因應疫情的移動規管手段，與本研究主題高度相關。因此我單獨以後面這幾個關鍵字重新進行資料庫搜尋相關貼文，得到「封閉管理」關鍵字的貼文 1,429 筆，「封閉式管理」594 筆、「健康碼」1,019 筆，以這一批資料展開第二階段的閱讀和分析。部分貼文中提到一些相關的特殊關鍵字，包括「硬核防控」、「硬核封路」、「餘杭綠碼」、「鄂康碼」、「穗康碼」等，因此以這些子類關鍵字再搜尋出一批貼文（「硬核防控」11 筆、「硬核封路」7 筆、「餘杭綠碼」2 筆、「鄂康碼」2 筆、「穗康碼」67 筆）納入閱讀與分析。

## 參、文獻回顧

### 一、移動政治與移動治理

本研究對於移動的關注與提問，受到 John Urry 以及其同仁提出移

動研究典範轉移的啟發(Urry, 2000; Sheller & Urry, 2006)，他們主張在今日多重移動與複雜體系對社會的建構，強調從「流動」(flows)與「連結」(connections)的視角理解社會，關注移動經驗的差異，以及移動能力的不均等分布，甚至不移動／滯留。Urry (2000: 188-190)指出：社會科學是現代性的產物，民族國家的領土主權、國家公民權和社會治理性誕生於同一歷史時刻。因此，我們對於「社會」的理解，往往將其等同於領土主權的民族國家，社會的成員就是享有權利和義務的公民。Urry (2000: 188-190)主張：這樣的社會本體論，形成於工業資本主義發展與民族國家肇造的現代性歷史脈絡下，但在複雜流動的時代裡失效。他質疑在全球化時代中將民族國家等同於社會疆界的解釋力。這一批在 20 世紀末的理論文獻，將全球化視為輕盈快速的明快移動，甚至認為「全世界似乎都正不斷地移動」(Sheller & Urry, 2006: 207)。然而，在面對恐怖主義的興起、與全球疫情的衝擊下，這樣的宣稱受到挑戰，例如 Bryan S. Turner (2007) 指出：由於國家實施更廣泛深入的安全化政策，當代社會浮現了「不移動」體制，現象上包括圍牆、飛地、防疫隔離等。故相當多的移動研究學者，不僅研究移動，也研究不移動和繫留，並且關注國家對各類移動的控制。在此現實與理論的脈絡下，本研究關注中國在 COVID-19 疫情期間的移動管制，視為與移動相關的權力。

如何分析與移動相關的權力？在移動研究理論中，這個問題被更細分至權力的空間技術、人群分類與移動、移動路徑與速度差異等不同的分析面向進行理論化。其中，地理學者 Tim Cresswell 的著作，對我有相當大的啟發。不同於移動研究學群中相當一部分的學者在概念上偏好從移動能力來探究個體移動性 (motility) 的差異，Cresswell (2010, 2014) 從權力地理學的理論視角，提出「移動的政治」(politics of mobility)，他指出，移動作為社會關係，既生產社會關係也是社會關係的產物，移動是不均等分布的資源，速度、遲緩、滯留都與權力與

分配有關，此為所謂的移動政治（Cresswell, 2010: 21）。

差異化的移動，進一步概念化為「移動階序」（hierarchies of mobility）。移動階序在現象上是指涉移動在社會中的不均等分佈，形成的高低序列。這樣的不均等分佈牽涉各種制度，如限制工人跨界流動的勞動規範與移民政策，或是機場的安全檢查與快速通關等。由於移動涉及人群「進用」（access）生存資源或滿足其物質與非物質性的需求，因此，移動不均等分佈具有社會階序的意涵，使得某些人比另一些人更可及資源，或者滿足其社會性的需求。舉例來說，移動菁英可以在不同的地域空間中輕易移動，往往也是在稅收制度和法律制度之間位移，他們可以選擇其偏好的移動經驗，甚至選擇不移動亦可滿足其需求。這些菁英在移動上的順滑以及選擇，建立在有形或無形的勞動力編排上，是仰賴低度移動甚至不移動的人群提供各類服務。相較於可以輕快移動至資源所在的移動菁英群體，另外一些社會群體的移動速度緩慢甚至舉步難行，他們處在移動階序中較弱勢的位置，由於很困難甚至無法到達，他們被排除在某些社會空間之外，其生命機會因而被限縮於綁定的社會空間中。此外，尚有一些處於移動階序中更底層的人群，例如難民被強迫移動離開其生存空間，並且被重新安置在特定的空間中不得輕易移動。

進一步抽象化上述現象，我們得到下面的理論陳述。首先，移動的不均等分佈與社會不平等彼此相互構成。權力帶來的移動差異，形構了具有階序意涵的人群分疏，且可能進一步再強化生命機會的差異樣貌，因而也再生產了不平等的社會。其次，速度是移動主體的資源，也是移動階序的核心關鍵。在 Cresswell (2010: 23) 的分析中，速度並非物理的概念而是具有社會相對性的概念，速度具有社會性，快速（相較於滯留）往往意味者更有能力移動。速度的差異，也涉及移動的作用力與反作用力之間的力量關係，Cresswell 借用力學的概念，分析移動涉及的力量關係，移動過程中的人、事物、想法，遭遇阻抗的力量，

被阻擋或者延遲其移動。這些讓移動趨緩或停止的阻抗力量，Cresswell 稱其為「摩擦」(friction)「摩擦可以是權力生產的一種工具，可以被有權者使用，減緩或者停止弱者的移動。……權力的實踐，往往關乎摩擦的管理：增加摩擦於某些（人事物移動）之上、並為其他消弭摩擦。」(Cresswell, 2014: 110-111)。摩擦，可以作為一種權力的手段，透過安置不同類型的摩擦，使得移動性呈現不均等的分佈，甚而創造資源的重新配置。

Cresswell 提出的「摩擦」概念，可以使用在微觀層次的分析（移動遭逢的阻抗力量）以及中觀層次的分析（擺置不同摩擦係數的制度性安排），我認為是其分析架構中最有突破創見的概念工具，可以操作化以利我們分析經驗現象。但若要在巨觀層次上理解移動政治，Jørgen Ole Bærenholdt (2013) 提出的「移動治理性」(governmobility)，則對我們理解國家治理性有理論性的啟發。Bærenholdt 引用 Michel Foucault (1994) 的「治理性」(governmentality) 概念，指出現代國家主權對人口的治理，同時是對移動性相應而生的各類規約管理。自 18 世紀和 19 世紀，權力的形式不再是封鎖領土控制邊界，由於流動人口在領土內外的移動，浮現出新的權力關係以保衛社會，社會安全與人口相關，但這些人口是遠距的、移動的，因而需要統計測量、紀錄、標繪和追蹤，政治理性也呈現在這些因應移動而浮現的各類機制中。他也主張不同的移動實踐，像是移民遷移、旅遊、通勤等，讓人口連結了不同的社會空間，使得社會成為可能。因此，移動與社會形構密不可分。從此理論視角，移動涉及主體形塑與權力展佈，移動可以被規約管理，而規管移動是一種政治技術，生產了「正常化的移動主體」(normalized mobile subjects)，引導其行為，透過此展現特定的政治理性並形塑社會。

## 二、當代中國的移動政治

延續上述的理論架構，本研究主張重新問題化中國從計劃經濟體



制到市場社會的轉型，以及其中涉及的變動中國家與社會關係。如果從移動政治與移動治理性的角度來看，經濟體制轉型意味著怎樣的移動治理性變化？而自改革開放以來，中國的國家與社會關係動態，如果從移動政治的視角來看，其樣貌為何？國家如何以及為何施放摩擦力在不同的群體上？國家對於移動的管制及其變化，展現了怎樣的治理邏輯？透過移動治理，國家可以如何治理社會甚至打造社會？

社會主義時期的計畫經濟體制，以戶籍制度以及城鄉二元體制，進行人口治理，目標在於榨取農業剩餘以發展軍事與重工業。爲了控制農村人口避免其大量往城市與工業部門流動，發展出農業與非農業戶口的分類，結合各類身份權利義務，加上以國家公安部門執行人口登記與管理體制，計劃經濟時期的中國在移動控制上有清楚的特徵：防堵人口流動（Cheng & Selden, 1994, 1997；林宗弘，2007；林宗弘、吳介民，2011）。在改革開放以前，多數的城市工人與農民都未曾離開過自己的單位或公社（林宗弘、吳介民，2011）。如果我們從流動治理性的理論視角來思考計劃經濟時期中國的移動樣貌，會特別注意到這個時期規管移動所展現的政治性，相當接近封建時期的移動體制。依據生產的特徵，將人口分類並綁束在特定的土地／社會空間中。在這樣的移動體制下，跨域移動遭逢制度性摩擦極大，有能力移動就是一種特權。

在中國的經濟與社會發展歷程中，改革開放往往被標示爲一個重要的政策時間點，但這不意味著移動體制改變。在改革開放初期，出於政治與社會穩定等各種考量，中國的移動體制仍以嚴格的戶籍制與人口糧油供應控制等制度性摩擦，來防堵人口移動。直到 1984 年之後，由於大量的勞動力需求，國家准許農民在自籌資金自理口糧的前提下，進入城市工作，同時，開始實施身份證制度，使得城鄉流動者有合法的身份證明（馬雪松，2008），身份證制度的實施，意味著相應於人口移動而浮現了治理性變化。在 1980 年代後期，出現所謂的「盲流」問題，媒體以此指涉大規模勞動人口移動的無序狀態、以及各類社會

秩序與治安問題。官方媒體敘事中的大規模勞動遷移，是缺乏理性與雜亂無章的烏合之眾，入侵與破壞城市文明與社會秩序，他們的群聚、流動性和身份模糊性，是需要控制的危機（黃典林，2013）。部分地方政府因為無法解決相關的問題，在春節假期後勞動人口移動的高峰期間，要求用人單位不准新招收外省民工、職業介紹所不准介紹外省民工就業、回鄉過節的民工返工時不准攜帶新的民工入省等等，以禁止為主要手段的流動控制（馬雪松，2008）。1992年鄧小平南巡講話之後，中國進行市場經濟體制和農業經濟調整，中央在政策上「鼓勵和引導農村剩餘勞動力逐步走向非農產業和地區間有序流動」（中華人民共和國國務院，1993），相關的制度設計，例如流動就業證卡，是由勞務輸入與輸出地政府來掌握管理流動人口以引導其移動的方向。如何讓勞動人口有組織有計劃地移動，而非「盲目流動」，進入政府的視角。

雖然這些制度設計使得移動體制出現一些微調，以因應市場社會需求，然而戶籍制度仍是最制度化的摩擦力，阻礙人口跨省移動。在出口導向的經濟成長下不斷擴大勞動力需求，勞動人口大量向城市流動，而城市土地需求也大幅擴張，數波戶籍制度改革在各地出現，各地方政府發展出多種戶籍證件，在2001年後，逐漸形成以居住證與戶籍准入條件為主要的戶籍管理分類，也形成了具有公民權差序意涵的市民身份層級（吳介民，2011）。城市底層的人口，不僅是農民工，可能還包括服務業者、快遞員、保全人員、小工廠主、個體店主等小業主，以及各種自我僱傭者等城市的外來者，這些群體往往缺乏正式的都市公民權利（例如提供給市民的公共服務以及社會保障），在都市規劃與開發，或是都市政權因應任何安全或政治因素時，這些群體就可能被逐出城市（王信賢，2018）。雖然由於經濟發展的需要，對勞動力流動有限度與階層化的放鬆，但同時我們也看到上訪被攔截、指定居所監視居住等。跨域移動在威權體制下的中國，除了經濟發展之外還有政治穩定的考量，因此，中國的移動體制在對經濟身體的移動進行

引導與規約的同時，仍然對政治身體的跨域移動置放極大的摩擦。

在上一小節中我已指出，Cresswell 提出摩擦概念，從力量關係分析移動政治，有助於我們在微觀層面與制度層面分析移動與權力的關係。我運用此概念來分析政府對移動的規約與安排，因此將國家能力視為置放與調整摩擦的能力，透過增加或減少阻抗來調動資源、調整人口移動與資訊流的速度與方向，以達成國家所欲達成的目標。所有的國家都會對不同類型的移動進行不一的規管，中國並不例外，但中國案例的特殊性在於其過往的移動體制以阻絕為主要機制，在特定的政治經濟脈絡下的轉變，這樣的轉變呈現了國家能力的樣貌及其限制，以及其治理邏輯，非常不同於移動研究理論中所立基的西歐與北美移動社會脈絡。中國作為積極追求經濟表現的威權政體國家，在移動治理上，呈現了怎樣的政治理性？其可運用在移動規管上的手段為何？作為一種政治技術的移動規管，在中國生產怎樣的移動主體？形成怎樣的移動階層社會？對這些提問的經驗性研究發現，也會有助於我們思考與評估目前對於移動政治、移動治理等一般性理論陳述。

本研究處理 COVID-19 疫情初期，國家如何理解與因應大規模新型危機，並採取哪些與移動治理相關的措施。COVID-19 疫情提供了一個讓我們觀察在此非常規狀態下，關於移動的治理邏輯與國家能力。各國在 COVID-19 疫情期間，都多少採取了各類空間技術，例如邊境管控、社交距離、防疫隔離等，來防控疫情 (Ren, 2020; San et.al, 2021)。相較之下，中國採取了更為嚴厲的空間技術，目標是控制穿越空間的人口移動，以此來防堵病毒擴散與人群感染。本研究關注這些防疫採取的移動管控手段，包括封城、封閉管理以及健康碼，以理解防疫期間中國移動治理的特性，以及國家能力及其不足。相較於過多的中國抗疫正面敘事皆強調效率與成功，本文在寫作中則不避諱呈現中國疫情期間移動治理的副作用或陰暗處，以展現移動、權力、與社會不平等的共構。

## 肆、封閉，阻絕，與移動的政治

### 一、封城

2019年底，武漢地區傳出有不明原因肺炎出現。2020年1月15日，中國疾病預防控制中心啟動一級（最高級）應急回應，並於1月19日宣佈該新型肺炎「有效人傳人」。1月20日，國務院和國家衛健委發布了全國聯防聯控的要求。同日，武漢市新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控指揮部成立。此時適逢中國農曆春節前，春運已經於1月10日開始，武漢市是一個一千多萬人的大型城市，且位在重要交通樞紐位置，如何防疫成為重要問題。據報導，1月18日中國國家衛健委高級別專家組至武漢調研疫情後，在19日的閉門會議中，專家組成員李蘭娟提議對武漢採取「不進不出」措施。1月22日，湖北省政府啟動「突發公共衛生事件Ⅱ級應急回應」，李蘭娟再次緊急向國家建議武漢必須馬上「封城」（孫夢，2020）。2020年1月23日凌晨2點，武漢發佈封城消息，當日10時起，所有大眾運輸工具（城市公交、地鐵、輪渡、長途客運）暫停運營，機場、火車站等公共交通離漢通道暫時關閉，防止疫情向其他地區擴散。

封城令發佈初期資訊不確定，民間報導中提到當時私家車仍可上高速路通行離開武漢。雖然通告上的用語是「無特殊原因，市民不要離開武漢」，當時的武漢市長周先旺在媒體採訪中也表示，他理解的「封城」是指對體溫異常、可能被新冠病毒感染的人群，不讓進出城，而不是對生活在武漢的一千多萬人不准進出（新華社，2020），但隨後，離開武漢的高速路口開始封閉，且全國暫停各類進入武漢道路與水路的公共運輸（中國青年網，2020a）。2020年1月24日，也就是農曆春節除夕，繼武漢市之後，黃岡、鄂州、赤壁、仙桃、潛江市等皆發布通告，宣布各類公共交通停運、離開該市的通道（城鐵站、火車站、碼頭等）關閉以及高速路封閉，至此，封城的運作方式相當清楚：控

制人口的跨域移動，在原地的人口不讓流出，不在該地的人口不讓流入。市區內的移動仍可依賴私家車或電動自行車等工具，但在進出城道的關口進行過往車輛及人員排查。此外，其中幾地的封城令也包括休市、停止娛樂場所營業等較嚴格的禁足令，減低在地人口聚集（南方都市報，2020a；新浪財經，2020；環球時報，2020a）。

如研究者指出，雖然在英譯時都使用「shutdown」此一詞彙，但中國的「封城」相較之下更為嚴厲。在美國，加州率先宣布實施「就地避難」（shelter-in-place order），後有 41 州宣布「居家避疫」（stay-at-home order）。各州內容不一，主要包括關閉學校和要求餐廳、電影院、健身房等非必要商店暫停營運，部分城市則禁止一定人數以上的集會，但即便呼籲大眾停止非必要的外出活動，居民仍可外出購物散步慢跑，大眾運輸以及私人交通工具未停用，人們仍可以通行於城市間甚至跨州移動；義大利的 *chiusura totale* 亦無法全面封鎖城市或區域，封鎖地區的居民持有必要事務的證明文件證明即可離開封鎖區；但在中國，不僅封鎖進出城的交通管道，停止大多數的商業活動，嚴格時甚至要求居民不可離開公寓（Ren, 2020）。武漢封城的目標，是透過嚴格控制人口移動以防止疫情跨域擴散。在 1 月 23 日下午，湖北省省長接受記者對封城的採訪中提到：「恰逢是春節期間，人口的流動量非常大，這樣給疫情的傳播帶來很大風險……現在最大的風險就是人口流動，因此最關鍵的措施就是控制人員流動。」（環球網，2020a）。武漢市肺炎疫情防控指揮部在 23 日、24 日兩天密集發出 7 道通告（馬瑾倩，2020），其中包括「封城」、停運網約出租車、關閉過江隧道，三環內過江橋梁通行實施體溫檢測管控等，都與移動控制有關。

在前一小節中我已提到，從流動治理的視角，本研究將國家能力視為置放與調整摩擦的能力。而武漢封城的過程，展示了國家要有怎樣的能力才有可能置放極大摩擦力以阻擋穿越空間的人群流動。相較於其他國家，中國的移動基礎設施（公路鐵路）以及移動的公共系統

(各類交通集團)，多數在國家手裡。武漢封城之後，市公交集團以及湖北省道路客運集團都接受政府調度組建應急車隊（南方都市報，2020a）。國家可以透過掌握這些大型的和正式化的移動系統，讓仰賴公共系統進行跨域移動的能力驟降。在計畫經濟時期，國家壟斷移動基礎設施以及公共運輸系統，可以極大程度地掌控人與物的流動。然而，改革開放之後中國出現大量的私人移動工具（私人汽車）、私有化的系統（租車公司、網絡叫車服務）以及各類黑車拼車等非正式化的移動方式，都可以讓個人仍具有跨域移動的能力。因此，必須在高速路設置卡口、路障，以強制力阻斷私人與非正式化的移動。例如湖北仙桃市發佈的公告中說明，市內流動的卡口包括「市內高速出口、火車站」，這些卡口會設置體溫檢測排查點，由屬地政府安排「1名領導帶班、2名工作人員、2名公安幹警、2名醫護人員，實行24小時輪班。」除特許車輛和人員之外，要離開封城區域者需按照屬地管理原則，由所在地的區級防疫指揮部批准，開具相關證明，並向市級防疫指揮部報備才可放行（澎湃新聞，2020a）。但根據報導，即便在卡口上置放國家強制力，仍有許多個案以自駕、搭黑車等方式（每日經濟新聞，2020a；環球網2020b），離開封城後的武漢。這也顯示了：僅依賴國家以強制力加大邊境摩擦，是無法完全將城封起來。離開封城區域者其實是移動治理中的黑數，其中有一部分最終出現在報導時，往往是因為其來自湖北而被封閉管理中的其他地區驅趕或舉報，或因確診而被發現（每日經濟新聞，2020a；南方都市報，2020b；環球網，2020b）。

封閉空間以阻絕人或物的流動，當然不是人類歷史上全新的發明。現代國家在某些時刻，為了社會安全或其他政治目的，也可能將公共秩序置於公民遷移的自由之上，以軍事—政治手段，進行人群隔離（Turner, 2007）。但是，不分人口特徵差異，以空間所在作為唯一判斷來阻絕流動的「封城」，還是與其他類型的空間管制不同。將城封起來，需要封鎖線。然而，在疫情管制下離開封城的故事，一再說明了

封鎖線並非滴水不漏。在既有的官僚權力結構下，總是有人可以因職務之便或運用私人關係，順利穿越封鎖線（南方都市報，2020c）。

封鎖線的孔縫，並非全然是徇私濫權造成的，其實也可能是來自於移動管制變化帶來了封鎖時間差，造成不穩定的摩擦。而移動管制的變化，不僅是因應疫情變化，也還包括不同層級或不同區域的決策混亂，涉及了國家在置放摩擦時的碎裂與多重決策。2月下旬，北京有一名確診者，是來自湖北的監獄刑滿釋放人員，引發網路關注他是如何突破封城中的武漢回到北京？圍繞此個案的各類猜測，除了一般常見的「他的家人神通廣大」的特權假設，之外還有一種解釋，是推測這位確診者出城的時間，落在武漢的17號通告和18號通告之間。2月24日上午發布的17號通告，允許「因保障疫情防控、城市運行、生產生活、特殊疾病治療等原因必須出城的人員以及滯留在漢外地人員可以出城」，但3小時後，武漢發佈18號通告，宣稱第17號通告是市指揮部下設的交通防控組發佈，未經指揮部研究和主要領導同志同意，而宣佈17號通告無效（每日經濟新聞，2020b）。另外一個例子則說明即使是在同一個省內不同地區移動，也要歷經多次制度摩擦，充滿不確定性，志願者在媒體訪問中提到要運送物資去醫院時，移動上遭遇困難。

湖北省內的物流情況相當複雜，每天都有不同的政策，每去一個地方都要辦理當地的通行證，這很困難，而且我們辦了通行證也不知道去了當地，能否順利分發給各個醫院。……每一天的政策都在變，每天晚上我們都在問是否有新的政策，我們永遠也不知道第二天車隊能不能順利出來，通行證能不能辦到，就算拿到了一個全省通行證，但通行證還會過期，每天都要辦，我們根本不能保證明天能不能辦下來（武芝，2020）。

封城是以阻絕人口移動為管制手段。被封住的社會之最初反應，即是自救，無論是把握住時間差逃出武漢，或者是開始囤積民生必需

品和維生必須物資（如醫藥）。但除了自救之外，還有許多互助的故事，都可以看到在緊急時刻相互照護的社會力量萌發，包括成立各類微信互助群相互交換資訊，協助市民通行或醫護人員上下班（白雲怡，2020）。封城之際有許多被遺留在城內的落單者，包括老人、寵物。許多令人動容的報導，呈現了封城之後城內之人自發的照護遺留者的故事，這些陌生人幫助隔在城外的人們照顧重要他者，給城內的獨居家人買送食物藥品、代餵寵物，甚至替隔離在傳染病醫院內的臨終親人送上熱食（中國新聞週刊，2020a；白雲怡，2020；鍾笑玫，2020）。進行這些互助行為，必須要在封城狀態下進行空間移動，涉及體力、移動工具，更涉及掌握各類資訊以及社會資本的能力。

封城下的互助讓我們看到，在緊急與封閉中，人們動員其移動能力以照顧彼此。但國家對移動能力此種社會力進行規管，很快地將相互照護的社會需求正式化，動員黨員與各類「紅色志願者」，並將社會自發性的照護活動收束進入國家規管。封城之初自發性出現的各類互助車隊，也在1月25日武漢市發佈通告「除經許可的保供運輸車、免費交通車、公務用車外，中心城區區域實行機動車禁行管理」之後，逐漸無法出行（任思雨，2020）。當然，紅色志願者的出現，並不意味著自發性互助行動不再出現，但是，後者是非正式化的互助行動，其移動能力處處受限，而前者則是在國家安排的路徑上順暢前行，兩者處在移動階層中的不同位置。如 Cresswell (2014) 指出，摩擦是移動政治的重要面向，不同的人群移動的差異與其遭逢的力量有關，權力因而可以鼓勵和支持某些人的移動使其順滑前行，而增加某些人行動時遭逢摩擦。因此，在中國防疫措施中的封城，並不是在封鎖線上將摩擦加大至可以杜絕所有穿越界線的移動，而是制度性分配摩擦係數的安排，目標是讓民間移動遭逢巨大摩擦而留滯在封鎖線；但同時，針對防疫與社會控制的特定流動，包括國家認可的防疫物資以及紅色志願者，走在綠色通道上穿越封鎖線。



透過分析相關報導，我在本節中呈現了中國封城展現的移動政治有下述特點：首先，就移動治理來看，封城呈現了國家以空間原則為主，進行風險分類的治理邏輯。其次，國家並非將摩擦力一致的均勻置放在所有穿越封鎖線的移動，而是特意消滅特定類別移動的摩擦力。當封城區內的一般人成為移動階序中的底層，紅色物流與紅色志願者，則位居移動階序的高位階，可以滑順地越過封鎖線。所以，就移動治理而言，是在空間的原則上，再疊加上人群分類邏輯，但在此處人群分類的邏輯與病毒傳遞或感染風險無關，而是從國家動員的邏輯進行分類。第三，國家無法不斷提高其強制力以加大封城空間邊界的摩擦力，從移動治理的角度來看，特權以及管制多重性及時間差，都會造成摩擦的不穩定，並造成封鎖線上的孔縫。第四，以空間封鎖作為治理技術，並不能全然防堵人們移動，移動治理的黑數仍然存在。但是，封城之後人們若要從疫區進行跨區域移動，遭逢的不只是封鎖線，也將會受到封城之外的其他封閉管理地區的排斥、防堵、指認。換句話說，是整個社會對於來自疫區的恐懼與歧視，成為跨域移動的摩擦。這個部分會在下文中有進一步的討論。

## 二、封閉管理

封城主要控制的是人口跨區域移動。封閉管理（或稱封閉式管理）則是尺度規模更小的移動管制。<sup>1</sup> 武漢封城同一天，浙江、廣東、湖南啟動重大突發公共衛生事件一級響應，1月24日湖北、天津、安徽、北京、上海、重慶、四川、江西、雲南、貴州、山東、福建、廣西、河北各省市相繼啟動一級響應。這些省市未必算得上疫區，其確診人數

---

<sup>1</sup> 有媒體認為所謂「封閉管理」，其實只是對封城的一種委婉的說法（ALJAZEERA, 2021）。

也並非都高居全國的確診案例分佈之首，<sup>2</sup> 但顯然地方政府認為存在確診人數上升至疫情擴大的風險，或是地方政府認為提高風險層級有助防疫，而啟動一級響應並進行社區防控工作。在社區防控上，封閉管理是多數地方政府採取的防疫管制手段。廣州市部分小區，由於出現確診病例，在1月底2月初即開始採取封閉管理（南方都市報，2020d）。2月4日開始，至少有杭州、南京、寧波、哈爾濱等城市宣布全市所有村莊、小區、單位實行封閉管理。外來人員和車輛一律嚴控。一旦發現確診病例，將視情況對小區或住宅大樓實行「封閉式硬隔離」或是「掛牌」（中新經緯，2020；央視新聞 2020）。尤其在春節假期結束之際，面臨大量外來人口可能即將返工的城市，社區防控成為重要工作。例如廣州與深圳於2月7日左右發布各類封閉管理措施（參考消息，2020）。北京也於2月10日發佈「嚴格居住小區（村）封閉式管理」的通知，以防控返京人員流動高峰引發疫情（北京日報，2020a）。封閉管理不僅用於城市小區、農村村莊的防疫。2月中下旬，數個省份發生監獄聚集性感染事件後，監獄、監管場所等也採用封閉管理（北京日報，2020b；江南都市報，2020；界面新聞，2020a；澎湃新聞，2020b）。此外，封閉管理也成為養老機構、兒童福利院、精神衛生醫療機構、流浪乞討人員救助管理機構等的常規管理方式（中華人民共和國國務院，2020）。是否採用封閉管理，主要是地方政府針對該屬地（如省市政府針對小區、村、屯）或是主管部門針對轄下機構（如民政部門針對養老機構）做決定。

如何封閉管理，具體細節不一，基本上是對外來車輛、人員實行更為嚴格的管控。主要的措施是出入管理，將出入口限縮至少數幾處，

---

<sup>2</sup> Shen (2020) 分析中國各省確診案例的數字分佈與變化，與跨省移民之間的相關。他指出1月26日，湖北以外的省（市）中，確診案例數目最高（73~146例）的省（市）為廣東、河南、浙江、湖南、重慶。確診案例數目次高（48~72例）的省（市）為安徽、山東、四川、北京、江西。確診案例數目位居第三（23~47例）的省（市）為福建、江蘇、上海、廣西。

並且有限度開放。2 月份以來，湖北省和武漢市的疫情防控逐步升級，武漢市於 2 月 11 日，爲了最大限度減少人員流動，實行全市範圍內所有住宅小區的封閉管理，要求小區只留下一個出入口，限制居民外出，禁止外來人員和車輛進入。也要求發熱患者必須依照規定就近就醫，不可跨區就診（環球網，2020c；觀察者，2020a、2020b）。2 月 14 日，武漢市發布通知，對封閉管理做了明確的操作規範：對住宅社區實行封閉管理時，一個社區一律只保留一個出入口。老舊社區、開放式居住區通過打圍方式實現硬隔離。出入口安排人員 24 小時值班值守，執行測溫登記並審核放行。除就醫以及防疫情、保運行等崗位人員外，其他居民一律不得外出（南方都市報，2020e；界面新聞，2020b）。且 2 月 18 日起，武漢各區超市不再面向個人銷售，只接受社區組團購物（中國青年網，2020b；南方都市報，2020f；環球網，2020c）。湖北省則是於 2 月 16 日連發三道通知，除了強化車輛通行管控、關閉公共場所並停止群眾聚集活動之外，也要求強化封閉管理工作，城市所有小區、樓棟、門棟原則上只保留一個出入口，住戶無特殊情況一律不准外出，每戶每 3 天派出 1 名人員外出購買生活必需品。農村則是以自然村組（村灣）爲單元實施硬隔離。原則上每個村組只保留一個出入口，其餘路口設置隔離設施並於設施前設置「禁止通行」、「掉頭」等標識，非本村組人員和車輛一律不准進入，每戶每 3 天可派出 1 人購買必需生活用品和急需的農業生產資料，指定路線、限定時間返回（南方都市報，2020g）。有人稱其爲「抓住兩點一線，阻斷傳播途徑……管住居住點、關停聚集點、切斷連接（居住點和聚集點之間的交通）線。」（財華網，2020）。至此，在封城初期城內出現的自發性互助行動，基本上已經不太可能進行。<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 以寵物救助爲例，小區封閉管理後，公益團體無法再上門救助留守寵物（徐美慧，2020）。

是否採取封閉管理、以及封閉管理具體作法之間的差異，當然未必是全然因應疫情的發展。有些區採取了更嚴厲的做法，例如2月12日起，湖北省十堰市張灣區等多地宣佈實施「戰時管制」（環球網，2020d）。十堰市張灣區是疫情爆發後中國國內首先以「戰時管制」字眼發布管制措施，其中包括「所有樓棟一律實施全封閉管理」、「所有小區、庭院、居民點一律嚴格封控，非抗疫車輛……等特種車輛，其它車輛一律禁止出入」、「居民基本生活必需物資由鄉鎮、街辦……及村（居）委會負責……配送」、「不符合特定批准情形的居民一律禁止出門、出樓、出小區」、「所有強行衝闖……出入口設置的隔離、警戒、封控設施的，一律拘留」等規定（中國搜索，2020；中國經濟網，2020a）。不僅控制強度加大，並將封閉管理壓縮到比小區更小的尺度——樓梯（樓棟）。區級可否發布實施戰時管制，有相當的爭議，尤其十堰市並非湖北省內疫情最嚴重的市，張灣區也非十堰市內確診人數最多的區（楊智杰，2020）。至於其他省市的封閉管理，官方規範的細節與嚴厲程度不一，但在實作上，農村基層甚至出現挖坑堵路等「硬核防疫」的現象。<sup>4</sup> 1月28日，國家公安部發佈消息，未經批准擅自設卡攔截、斷路阻斷交通是違法行為（第一財經，2020）。但基層在實作上，無條件地限制出入仍然被視為防疫基本手段。以至於以「硬核防疫」出名的河南，政府必須發佈緊急通知，嚴禁以封閉、挖坑、隔斷等方式斷路以及一刀切勸返（吳瀟瀟，2020）。廣東省政府也必須在記者會指出：「封閉管理不是封村，不是不允許任何人進出，不是斷絕所有的物資的運輸，更不是斷路，而是指在村口設立檢查點，加強外村人員進村的登記、測溫、造冊，減少人員流動帶來疫情傳播的可能性。封閉管理必須保障村民的日常生活和物資供應，如採取斷路的方法要堅決反對制止。」（南方日報，2020）。

<sup>4</sup> 硬核封路在2003年SARS防疫期間也出現過（企業觀察報，2020）。

移動控制的尺度規模越小，不僅需要設置更多卡口置放摩擦力，且必需確施放的摩擦可以有效緊貼「就地」(in situ)的空間社會邏輯。在中國防疫的封閉管理，如何確保這些都市的居住區或是鄉村的村社，有足夠的卡口設置與摩擦施放？而且有些省市不僅進行要封閉管理，還要入戶排查，瞭解居民的身體健康狀況、疫區史、接觸史，並登記外地人員資料等，這成為社區治理的考驗。不少省市運用過去的社區治理的模式，依賴居委會、村委會與網格管理員作為防疫人員，部分有物業管理的都市小區，會要求物業公司協助進行封閉管理。因此，封閉管理的個案之間差異頗大，在都市小區中，有些要求每戶家庭或幾戶家庭輪流派員外出採購生活物資，有些則是統一由社區安排代購，或是在社區入口附近設置社區快遞、外賣配送區域，讓快遞員將居民購買的生活用品送至指定區域，由收件人無接觸式領取。某些小區出外者須有通行證並測量體溫，部分則發 IC 卡刷卡管理。

許多個案都呈現了防疫人力不足的問題（中國新聞週刊，2020b）。調動黨員幹部支援基層，也就是所謂的「幹部下沉」，以因應封閉管理與排查的人力需要，但因此也出現各類幹部下沉社區不到位、封閉流於形式等問題（人民日報，2020）。幹部下沉以及基層社會治理，並非本研究探討的主要議題，無法以更多篇幅詳述，在此處要強調的是，不同的都市社區或農村村落，基層社會治理的基礎行政能力不一，即使幹部下沉也不一定能補足行政力，許多情況必須以就地的與既有的社會力量，進行封閉管理。這就造成許多個案中出現「簡單粗暴」的手段。例如將都市小區內銷售蔬菜、糧油、肉蛋奶等居民生活必需品的超市都關閉，或是讓合作的超商提供包套物資，被業主批評：「社區不作爲，超市捆綁銷售不合理。」（環球網，2020e）。

並非所有的居委會或物業公司都有人力和管理能力，某些都市小區甚至沒有物業公司（新華網，2020）。人力不足的情況下，某些案例中，必須依賴社區中退休的大爺大媽等志願者進行卡口檢查的工作，

成為封閉管理實作中的「守門人」(gatekeeper)，雖然成員應該是憑有效的出入證件可以進出卡口，<sup>5</sup> 但守門人有相當大的權力在第一時間下判斷如何施放摩擦。在最嚴厲的封閉管理下，社區如同「停滯的飛地」(enclave of immobility)(Cresswell, 2010: 26)，各類流動不易進出此一空間，會被內部和外部的權力阻擋，遭逢成員身份檢查與安全檢查，停滯在交界處。停滯的飛地不僅將空間上與身份上雙重疆界交疊在一起，也往往產生強烈的排外甚或恐外的集體情緒。無論是門崗大爺大媽、還是村委居委或物業公司人員，在某些嚴厲的封閉管理中，是停滯的飛地中握有施放摩擦此一權力的守門人與飛地內部管理者，在大量的疫情宣傳與資訊的認知情境下，面對未知風險的恐懼，感受到由上而下層層加碼的防控要求時，他們在停滯的飛地中會如何理解與行使(和限縮)其權力，這並非國家和黨的動員可及之處。應該說，國家與黨在基層社會治理的不足，與基層現場的守門人與管理者的簡單粗暴，是一體的兩面，也才會出現門崗人員不讓醫務人員返家、將返城人員趕出出租房、防疫人員不准社區居民出門遛狗而在爭執中將狗打死、在自己家裡打麻將被防疫人員扇耳光、在空曠農田勞作未戴口罩遭防疫人員毆打等情事(人民網，2020a；俠客島，2020a；新華網，2020)。

封閉管理呈現的移動政治有以下特點：首先，從移動治理的角度來看，在現代社會裡，小空間尺度的移動規範(例如穿越馬路、進出住宅社區等)，往往伴隨科技、市民社會規範、或是現代主體的自我規約，而非依賴國家強制力。中國的封閉管理將移動管控的尺度縮小，因此必須更多也更在地的施放摩擦力，這無法全然憑借國家強制力，中國在治理上亦不採取現代社會慣常使用的規訓以及主體治理技術，而是在社會飛地化中進行移動規管與社會控制。其次，由於國家能力

<sup>5</sup> 使用臨時出入證進行疫情下的流動管控，並非始於 COVID-19 疫情。在 2003 年 SARS 期間，許多社區就已經採取憑證出入(中國經濟網，2020b)。

不足與不穩定，施放摩擦的權力讓位給飛地的守門人與管理者，這些社會力量被動員起來，不僅僅是要防堵移動可能帶來的病毒擴散，往往也是要控制維繫在地的社會和政治秩序。第三，封閉管理的移動治理分類邏輯原則上是將人群以空間分割為內部成員與外來者，賦予二者差異化移動能力，創造兩極化的移動階序，但是媒體報導呈現了在實際情況下個案的分殊差異，某些個案相當僵化的切分內部與外部（如封村斷路），某些個案中端視守門人與管理者如何實作權力，可能呈現了社會集體恐懼（不讓外鄉人或醫護人員進入小區、掛有疫區車牌的車輛被舉報），也可能管理鬆散消極作為。個案的殊異，其實正是中國採取強力空間管制但國家能力不足的移動治理狀態。

### 三、健康碼的移動政治

因應防疫而緊縮的移動控制，對春節假期結束後的復工復產帶來新的困境，包括如何讓農村勞動力人口返崗工作，以及面對復工人口跨域移動和城市通勤，城市如何進行疫情防控。2月11日，中國國務院記者會談到「復工復產」的主題，包括返工人員不足、部分地方限制開工、口罩等防疫物資嚴重不足、交通物流不暢等問題（中國新聞網，2020）。對復工之後勞動力跨域流動的情況，武漢大學中國鄉村治理研究中心，對河南等12個勞動力流出省份中104個零疫情的村莊進行調查。他們發現勞動力跨區域流動甚少，許多村莊的流出口處於個位數甚至是零，比例平均低於10%。各種因素讓農村人口向外流動的意願降低，包括交通考量、流動政策、以及總體氛圍。農民反映的問題有：(1) 流入地復工復產政策不明朗，擔心進入流入地後找不到工作。(2) 不瞭解公共交通情況，擔心走不了，或者要半途折返。(3) 不瞭解流入地的疫情防控措施，擔心進入流入地以後沒有地方居住、沒有公共交通和沒有飯吃。(4) 進入流入地後還需要隔離14天，費用自己承擔，成本較高。該研究也調查了勞動力輸入的沿海省份廣東與浙

江，發現由於外來勞動力未返回造成企業復工不足，復產率極低；復工以來，不僅沒有形成跨省的勞動力返程流動，甚至本地移動也不多（澎湃新聞，2020c）。在各地的缺工競爭中，不同省份頒布促進流動的政策或措施，例如江西、貴州和安徽等省公佈了取消內部設卡等政策措施，浙江省出台了大量鼓勵農民工返程的政策文件，廣東省與四川省成立省級層面的專班來解決勞動力回流問題，不少地級和縣級政府更是通過財政手段，試圖以包車、包機、包專用列車等形式接外地農民工返工返崗（澎湃新聞，2020c、2020d）。

在復工復產的脈絡下，「健康碼」電子通行證此一數位科技工具被發展並運用，成為政府在流動管制上的治理創新。初期只是改良線上自主申報的表單系統，降低現場填報的重複勞動及行政壓力，其後擴展至與將移動者的健康資訊結合其他數位資料，以分類判准移動風險（史晨等，2021）。最早開發此一技術的案例，皆是因應地方復工復產的壓力，有移動管理上的需求，且又有技術開發的能力。例如浙江省杭州市餘杭區，該地不僅是企業聚集地，也是阿里巴巴集團總部所在地，同時是中國大力推行電子支付的地區。由於外來人口多、流動量大，杭州市餘杭區在2月4日提出建立數字化健康證明，以降低登記時人員接觸和重複登記的問題。餘杭區負責健康碼項目的工作人員與支付寶、釘釘、阿里雲等團隊一起開發，2月7日上線了「餘杭綠碼」（光明日報，2020）。幾乎在同一時間，同樣有復工需求且在技術競爭的脈絡下，騰訊公司在深圳市推出防疫健康碼。很快的，阿里巴巴集團子公司螞蟻金服與杭州市人民政府合作開發健康碼，在2月11日在支付寶上線，以「個人自述、建庫比對、空間篩查」的數據技術，依據健康風險，產生紅、黃、綠三色碼分類。

已有相關研究分析此一科技創新涉及的企業與地方政府的協力角色與時序過程（史晨等，2021），以及不同地方運用此一科技工具的進行數位治理涉及的能力差異（李月、曹海軍，2020）。相較之下，本文



關注的是透過此一科技工具的發展與運用，理解移動治理的目標與國家能力。以浙江為例，地方政府願意且有能力釋放並整合各部門資料庫，讓支付寶健康碼與浙江省的「浙政釘」系統對接，套連衛健、公安等不同部門的後台數據，因此可以運用到都市小區、旅遊景區等公共場所、復工企業廠區出入卡口，以及使用公共交通工具的認證（吳帥帥等，2020）。包括從貴州、四川以火車專列載回杭州的復工人員，也都在杭州市政府的安排下先做好支付寶健康碼的申領和審核，才能快速進站（中央政法委長安劍，2020；央視財經，2020a；澎湃新聞，2020d）。希望運用數位技術解決因防疫造成的移動障礙，以個人健康資訊為風險分類判准，讓低風險勞動人口可以順利回到工作崗位。

2月25日中國國務院發佈通知，提出「分區分級精準復工復產」，並「鼓勵有條件的地區推廣個人健康碼等信息平台，不具備信息化條件的地區可採用個人健康申報等方式。居民通過網絡平台申領電子健康碼或通過社區申領紙質版健康碼（健康通行卡），獲得出行、復工等資格。」（央視財經，2020b；澎湃新聞，2020e）。分區分級，是以縣級為單位，分割出地區的風險級別。國家發展和改革委員會官員在記者會上說：「各地疫情發展態勢不盡相同，如果仍以省級單位開展防控工作，會影響防控工作的效果，也影響各地經濟發展。」（中國網，2020）。由於湖北省（尤其是武漢市）以及北京市，依然被國家定位為疫情防控的重點區域，這兩處不劃入「分區分級精準復工復產」此分類原則的運用（中國網，2020；俠客島，2020b）。湖北省、北京市以外，由省級政府根據各縣域的疫情情況，以縣級為單位，劃分為低風險地區、中風險地區和高風險地區三類，<sup>6</sup> 對符合調整條件的縣

<sup>6</sup> 據報導，以縣為單位進行疫情風險分類，是由地方創新之後中央採取的防疫技術。最早為浙江省於2月9日發佈縣域疫情風險地圖，以5等級分類標示在地圖上，以動態評估各縣疫情發展趨勢。只有低風險的縣，才鼓勵推進復工復產（俠客島，2020b；浙江日報，2020；財經要參，2020）。

域，省級政府可以調整其分級。不同風險級別地區，在封閉管理、人群移動與道路通行限制、復工復產條件等，有不同的管控措施（中國政府網，2020a）。

「分區分級」原則以地理分類為先，其次會結合防疫個人資料來判定健康風險，以此分類人口。根據居民近期旅行史或居住史、目前健康狀況、病例密切接觸史等判斷其傳播疾病風險，將居民劃分為三類：(1) 高風險人員：來自疫情防控重點地區和高風險地區的人員；確診病人；疑似病人；正在實施集中隔離醫學觀察的無症狀感染者；正在實施集中或居家隔離醫學觀察的密切接觸者；其他需要納入高風險人員管理的人員。(2) 中風險人員：來自疫情中風險地區的人員；有發熱、乾咳、氣促、呼吸道症狀的人員；實施居家觀察未滿 14 天的治癒出院確診病人；解除醫學隔離未滿 14 天的無症狀感染者；其他需要納入中風險人員管理的人員。(3) 低風險人員：來自疫情低風險地區的人員；高風險、中風險人員以外的人員（中國政府網，2020b）。結合空間分類與人口健康資訊，產生個人健康碼，<sup>7</sup> 以此管控人群移動：來自高風險地區的人口皆是高風險人員；從高風險區到中低風險區的移動，基本是困難的；低風險人員可出行和復工（中國政府網，2020a）。至 3 月 10 日，湖北省也發出通告，開始發放湖北健康碼，為個人省內出行的電子憑證（人民網，2020b）。並於 3 月 14 日宣布採取分區分級管控措施，在湖北省疫情風險等級下，全省除武漢市為高風險地區外，其他地區均為低中風險區。低風險街道鄉鎮全部解除封閉管理；中、高風險的街道鄉鎮，無確診病例的社區、村組解除封閉管理（央視網，2020；新京報，2020），並於 3 月 25 日起，武漢市以外地區解除離鄂通道管控（中

<sup>7</sup> 不具備條件建立個人信息碼管理平台的地區，則是使用紙本的健康通行卡，由居民自行填寫個人健康申報表（各地根據實際自行設計申報表樣式），符合低風險人員條件的，經社區（村）審核通過，發放加蓋社區（村）公章的健康通行卡，有效期限 14 天（中國政府網，2020b）。

央紀委國家監委網站，2020；中國新聞週刊，2020c），從4月8日起，武漢市也解除了離漢離鄂通道管控措施（一般稱其為解封），持湖北健康碼綠碼的人群，可跨域移動（湖北日報，2020；環球網，2020f）。

作為「分區分級」疫情防控制度下的流動管制與監控技術，健康碼必須倚賴資料庫建置與串連、卡口、網路設施、與數據運算等。就其運作以及效果來看，國家基礎能力仍有以下的限制。首先，數位化風險管控的基礎建設與技術能力，與國家行政能力，兩者並非無縫接軌。判定人們是否來自高風險地區，基本上依賴電信商的漫遊服務資訊，但當漫遊定位與實際情況不符，造成錯誤的健康碼顏色時，個人很難簡單從行政窗口或是運營商的客服部門解決問題。此外，也可能各地對紅黃綠碼的判定標準不同，個案在不同地區移動過程「分區分級」風險判準的落差，使得健康碼變色。無論原因為何，重要的是個案無法理解為何自己的健康碼顏色會突然轉變。科技黑箱對移動帶來了具有最大不確定性的摩擦（陸柯言、余曉晨，2020）。

其次，已有很多的現象說明全國無法一碼通行。健康碼的產生，各地政府是主導者，科技企業則負責技術開發，算法與規則制定依這二者間的互動動態與能力決定，但根據評論，主要是由政府決定（胥大偉，2020）。在健康碼的發展運用上，各地的數位基礎能力落差相當明顯。<sup>8</sup>最早應用健康碼的城市，例如深圳、杭州和上海，都是城市政府有能力整合各部門資料庫。以浙江省為例，健康碼系統平台，可接入並整合人口、法人、電子證照、信用信息、地理信息等資料庫，且省內各地健康碼統一歸集到浙江省公共數據基礎平台，再開放端口給全省各業務部門（胥大偉，2020）。相較於浙江，許多地方的數位基礎行政力不足，

<sup>8</sup> 李月與曹海軍（2002）的研究比較了各省運用健康碼的影響因素，呈現了地方政府數位治理的差異性。其中主要因素之一，即是不同的省級政府在數位技術能力上仍有明顯差距。

但因應數位防控的趨勢，也可能搭建臨時的數位平台以解決特定需求，由於技術運用的歷程不同，不同部門也可能開發不同的健康碼。

數位資料無法跨省市或跨政府部門整合，專家認為，並非來自技術開發的科技公司之間的壁壘或是數位系統的差異。主要是各地疫情不同，管控的嚴厲程度與防控要求存在差異，設立健康碼的標準不一，因此，各地以及部門之間的賦碼規則會有差異（陸柯言、余曉晨，2020）。相較於省、市內部不同政府部門間的數據整合，省與省之間的行政壁壘更難突破（胥大偉，2020）。爲了對復工所需的人口流動降低摩擦，廣東、浙江與四川、湖南等勞動力輸出或輸入的省份，陸續簽訂了省際間健康碼互認協議。長三角、京津冀等地區也宣佈推進區域內健康碼互認。互認後，持對方省份健康碼的人員，可參照本省健康碼規則通行（央視財經，2020a；俠客島，2020b；胥大偉，2020）。2月中旬，中國國務院記者會宣佈，借鑒浙江等地方推行健康碼模式助力復工的經驗，將研發全國統一的健康碼系統（中國經濟網，2020b）。至2月29日，推出了「防疫健康信息碼」（以下簡稱全國碼）在國家政務服務平台上線。理想上，全國碼可以逐漸對接各地的健康碼（陸柯言、余曉晨，2020）。但現實上，由於推出晚於各地的本地健康碼，全國碼很難強制成爲一種通用的標準。

因此，依靠數位資訊技術輔助移動，不僅沒有辦法一碼通行各省，同一省內也有多種碼。以江蘇省爲例，蘇州有「蘇城碼」、無錫有「錫康碼」、南京有「寧歸來」，一省之內有十幾個不同的市級健康碼，還加上江蘇省的健康碼「蘇康碼」（胥大偉，2020）。即便是同一個市，因應要解決的問題（復工、復產、復學），不同行政部門開發不同的應用程式，綁定不同的訊息。在廣州市，企業復工讀取職工健康資料使用的碼、進出小區通行出入口的查驗碼、師生進入校園要掃的碼、甚至要進入大型工作園區或市場要掃的碼，各個不同（南方都市報，2020h）。如果需要跨域移動，除了本地的各類健康碼，還需取得移動

目的地的健康碼。某個武漢市民在媒體中提到，2月23日，武漢在全市推行「健康碼」實名認證管理之後，他先後按照要求申領了微信湖北健康碼、支付寶武漢健康碼、全國防疫信息健康碼以及社區電子通行證四種憑證，分別運用為日常出行、省內返崗人員認證、小區出入管理。除此之外，為了能夠在武漢解封後返回廣州上班，他還註冊了廣東省的「粵康碼」和廣州市的「穗康碼」（陸柯言、余曉晨，2020）。

圍繞著健康碼，我們看到數位技術運用被地域、部門、開發軌跡等多種因素切割，並且緊緊地被各類在地力量綁縛。網路上許多受碼制約的荒謬故事都說明了，如果缺乏在地資訊，沒有取得在當地或跨域移動所需的特定健康碼，無法進行正式的移動，包括運用大眾運輸工具、進入都市社區、大型商場、或是工業園區、進入政府辦公樓。<sup>9</sup> 本研究將移動治理下的摩擦施放視為一種國家能力，而健康碼的使用，讓我們看到了，中國運用數位技術來施放不同摩擦係數的國家能力，與地方政府、不同部門、技術開發等多方力量角力，無法集中化，而其移動治理因而也無法穿透社會。

第三，空間分級疊加人口健康資訊下的風險分類，產生了標籤化的社會歧視。隨著疫情發展，大量地公共關注投注在武漢以及疫情嚴重的地區。即便分區分級制度下，施行之始也將湖北省與武漢市排除在外。使得湖北（尤其武漢）一直被標籤化，拿著湖北健康碼綠碼到了外省也不被認可的故事很多：「3月18日從湖北低風險地區返回上海，有湖北健康碼綠碼，進上海後申報了健康信息，獲得健康碼綠碼，還是被要求隔離14天，不知道這健康碼還有什麼意義？」、「一家四口、兩大兩小、一套換洗，疫情爆發前來湖北看望老人，一隔離就是50多天。家裡那邊不承認『鄂康碼』，硬回去又怕單位處分……」（點蒼居士、雲中歌，2020）。媒體報道，湖北省大冶市、仙桃市等中低

<sup>9</sup> 當然，非正式的移動仍然存在，但微信公眾號的資料較少呈現非正式移動的經驗。

風險市區的「點對點」復工的巴士在到達目的地時被勸返，有乘客被迫在大巴車上過夜，還有乘客被勒令只能在車上用塑料袋上廁所，「怕下車傳染病毒」。3月21日，一則關於湖北地區人員一律不得返京的媒體報導在網路上被大量轉發，還有網友表示，在微博上申請話題「#湖北人什麼時候可以返京#」時，被提示話題「違法」，無法顯示（中國新聞週刊，2020d）。數位科技的實施，仍無法消弭地理恐懼。來自疫區（尤其是湖北和武漢）的標籤，就是最大的摩擦。

透過上述對健康碼的分析，本研究發現其呈現的移動政治特點如下：首先，在改革開放以來，中國的移動治理性之主要目標，即是勞動力身體的移動規管。而健康碼此一科技工具的發展與運用，延續了同樣的治理目標，即為了因應經濟發展需要來調整摩擦的施放，讓健康的勞動力身體有效地移動到有勞動力需求的地區。第二，健康碼賦碼所立基的風險分類是「分區分級」原則，是以地理分類為先，再結合防疫個人健康資料，形成移動階序。即便運用數位科技，中國的移動治理性，其預設的治理對象顯然並不是一個個身懷健康資訊的移動個體及其行為，而是從空間分級與人口健康資訊雙重原則疊加下，產出人群的風險分類，並將不同的摩擦係數施放在不同風險的人群移動上。第三，作為移動控制數位技術，健康碼的實作樣貌（無法全國一碼通行、科技黑箱）呈現了碎裂化的數位權力地景。健康碼此一數位技術展現的國家能力圖像，並不是一個將權力集中化的國家有能力穿越社會每個角落，反而是在地方政府、不同部門、技術開發等多方力量角力下，國家能力的碎裂化。第四，健康碼實作的社會效果之一，是創造了複雜風險中的移動階序，位居此階序最底層者，是深陷於污名與被標籤化，或因數位科技能力不足，因此寸步難行的人群；而位居於階序中段者，其移動能力未必直接涉及病毒感染風險，要在碎裂數位權力地景中移動，他們必須掌握多處的在地資訊，身懷多碼，但仍無法預測並處理科技黑盒造成的移動困境。而本研究囿於資料的限

制，無法從媒體報導一窺那些身處於移動階序最高位的人群。

## 伍、結論

COVID-19 疫情，提供了一個我們理解國家能力的非常規時刻。中國防疫舉措中的移動管制機制，也讓我們思考移動和權力之間的關聯性。本研究從此出發，分析中國在防疫期間對人群移動的管制規約與安排，呈現出治理邏輯與國家能力的樣貌。從移動治理的角度出發，本研究視國家能力為在社會中置放與調整摩擦的能力，以此調整移動的速度與方向，以達成其治理目標。本研究也討論了此一移動治理產生的移動階序後果。透過此一個案分析，本文呈現了在移動治理上，中國這樣一個積極追求經濟表現的威權政體國家，與民主國家的不同政治理性及其國家能力。

中國官方公布 COVID-19 疫情之後，即將防控疫情與管制人群移動這二者聯繫起來。疫情爆發時間點恰逢中國跨域大流動的春運，是這兩者聯繫的偶然因素，但從封城持續發展至封閉管理，則呈現了中國以空間封閉與阻絕移動為防控疫情的主要手段。本文從移動治理的角度來討論中國的個案，有以下的發現：相較於強調社交距離以及個人衛生管理（勤洗手、戴口罩）的個體技術，中國防疫中主要的治理技術是採取分類、封閉、與阻絕的空間—人口技術，以地理空間分類為主要原則再疊加上人口分類，國家再對這些類別置放差異化的摩擦。此外，要將摩擦置放到社會中，且流動管控的空間尺度越發縮小時，國家能力有其限制。本研究也注意到少數的報導中已經呈現了流動治理黑數的存在，但受限於研究資料的性質，本文難以更好的描繪掌握人們是如何離開封城、規避封閉管理進出都市社區或村莊、突破空間障礙取得物流限制下的各類物資……的情境與經驗。身處在國家對移動的限制中，人們如何因應並產生怎樣的行動／移動策略，這是

本研究尚未涉及之處。

自計劃經濟時期至改革開放時期，中國對人口移動的治理，向來涉及人口具有勞動力與社會力的雙重性質。因此，對於移動的制度性安排，也總是在經濟發展與政治穩定之間求取平衡。即便面對大規模傳染病的新型危機，國家也不能讓社會一直靜止不動，必須讓勞動力流動起來，也是在這樣的治理目標下，地方政府與科技巨頭聯手開發健康碼，以數位科技進行風險分類以管控人口流動，初期是有數位能力的地方政府首先使用，後來逐漸在全國範圍都採行。作為移動治理的技術工具，健康碼看似可以更精準分類風險人口，讓風險低的勞動力回到工作崗位上。但本研究發現健康碼呈現的移動政治，並非是強大的威權國家透過數位技術監控與掌握每一個移動主體，而是碎裂化且多重堆疊的數位地景。國家能力鑲嵌在被地方政府、不同部門、技術開發等多方力量角力形成的數位地景中，人們要進行正式移動，必須對接到在地資訊持特定的健康碼，因此，移動的差異化更為複雜。不僅是病毒感染的風險，還有各類科技不確定性，組構了此一碎裂數位權力地景中的移動階序。

另外，本文分析的資料截止至 2020 年 6 月，主要呈現從疫情爆發之初到各地疫情逐漸降級的時期。但就在全國關注武漢於 4 月 8 日解封之際，黑龍江省綏芬河市由於病例持續增多，宣布所有小區實行封閉管理（央視財經，2020c）。同一時期，網路傳言廣州市的黑人聚集區發生群聚感染，因應此消息，廣州市進行排查，對 4,553 名非洲籍人士進行核酸檢測，其中 111 名呈現陽性，其中只有 19 人是境外輸入確診病例（環球時報，2020b）。而到了 6 月份，則發生北京市新發地市場群聚感染，再次宣布提高管制層級進行全市封閉管理。這些都顯示了中國目前因應疫情的移動管制措施，仍無法有效處理人口移動的複雜度。且在 2020 年下旬，中國又再起數波疫情，囿於本研究資料限制，這些現象未能納入本文中，尚待相關研究探討。



如本文於開篇之處所述，因應 COVID-19 疫情此種新型危機，不同國家的行動模式以及採行的手法與能運用的工具，呈現了政體的偏好以及國家能力的差異。一些關注各國 COVID-19 疫情的比較研究，從防疫的成效來進行各國比較。相較之下，本研究焦點不在於國家防疫的成效而是防疫的行為模式，並以此探究採取該行為模式涉及的國家能力樣態、治理性，以及其社會後果。分析中國抗疫時採行的三種控管移動的手段，本文不僅以此理解中國在危機中對社會的治理性，也呈現了某些陷入移動政治流沙的生存狀態，包括被封在城中無法輕易移動取得生存資源但迫切需要照顧者、因為疫區標籤化而遭到歧視甚至寸步難行者、或是健康碼施行中掉入數位黑洞的人們。這些生命狀態，無論是窘迫不堪甚至失去其生存權利，在缺乏政府決策「課責性」(accountability) 的威權政體下並非毫無前例。

當然，各國為了防控 COVID-19 疫情也都採取了相關的人群移動規管措施。例如各國都有「檢疫隔離」(quarantine)，台灣也採取「居家檢疫」(home quarantine)、「集中檢疫」(group quarantine) 等檢疫隔離措施，並運用「電子圍籬」(geofencing) 手機定位以掌握居家隔離檢疫者的行蹤。但這些措施立基的治理性，預設的是個體化的移動主體，治理的目標是掌握與控制這些個體的行動空間範圍甚至足跡，得以保護其他移動主體。這與本文中提到中國呈現的空間—人口技術的移動治理非常不同，且台灣等民主社會有一定的機制，關注這些技術是否有侵害人權之處，以及探討此類技術施作的法律位階與立法監督等治理議題。<sup>10</sup> 雖不是採取比較研究的架構，但本文呈現了中國的危機處理方式，其國家能力的樣貌及其不足，期待此一個案分析，可供其他研究參考並延伸探討相關理論問題。

<sup>10</sup> 例如台灣人權促進會曾提出防疫電子監控是否有人權侵害的疑慮，可參見台灣人權促進會 (2021)。相關的報導可參見林雨佑 (2021)。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 人民日報 (2020)。〈武漢再問責 12 名幹部：有人每次只到社區工作 2 小時〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659032096881730906&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 人民網 (2020a)。〈人民網評：誰給你的權力，禁止醫務人員入內〉。<http://gz.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0207/c222174-33773326.html>。2021/08/16 檢索。
- 人民網 (2020b)。〈湖北中低風險地區持綠碼人員可全省通行〉。<http://hn.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0311/c338398-33867539.html>。2021/08/16 檢索。
- 中央政法委長安劍 (2020)。〈「健康碼」來了！聽說以後要憑「碼」出行？〉。[http://photo.china.com.cn/2020-02/18/content\\_75717803.htm](http://photo.china.com.cn/2020-02/18/content_75717803.htm)。2021/08/16 檢索。
- 中央紀委國家監委網站 (2020)。〈直擊：正在重啓的武漢〉。<http://big5.cctv.com/gate/big5/news.cctv.com/2020/03/25/ARTIDd0JB3XCnLGLuI6JeFd200325.shtml>。2021/08/16 檢索。
- 中國青年網 (2020a)。〈緊急通知！全國暫停進入武漢的道路水路客運班線發〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656510564470690655&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 中國青年網 (2020b)。〈「武漢嫂子漢罵」火了後，成了社區志願者〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660064560022667936&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 中國政府網 (2020a)。〈分區分級後，各地疫情防控將有這些變化！〉。[http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/25/content\\_5483225.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/25/content_5483225.htm)。2021/08/16 檢索。
- 中國政府網 (2020b)。〈各單位注意！疫情精準防控要這樣做 (附 15 份防控技術方案)〉。[http://www.gov.cn/fuwu/2020-02/25/content\\_5483078.htm](http://www.gov.cn/fuwu/2020-02/25/content_5483078.htm)。2021/08/16 檢索。

中國搜索（2020）。〈猛！這個區今起實施戰時管制，所有樓棟封閉管理。〉。 [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzA5ODM5NTcwNQ==&mid=2650233641&idx=2&sn=69df6b5dad693f8d470281bf777cf93f&chksm=8891c87fbfe64169af3a2b6cdae85e4c2d36102b908cc659feb2be4e3889654e65a96883542](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA5ODM5NTcwNQ==&mid=2650233641&idx=2&sn=69df6b5dad693f8d470281bf777cf93f&chksm=8891c87fbfe64169af3a2b6cdae85e4c2d36102b908cc659feb2be4e3889654e65a96883542)。2021/08/16 檢索。

中國新聞週刊（2020a）。〈父親來自黃岡傳染病醫院病房的最後一個電話：「好的，戰鬥吧」〉。 [https://www.sohu.com/a/369984311\\_220095](https://www.sohu.com/a/369984311_220095)。2021/08/16 檢索。

中國新聞週刊（2020b）。〈天通苑：「亞洲最大社區」的疫情防控難題〉。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659373828994648845&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

中國新聞週刊（2020c）。〈湖北除武漢外「解封」，後疫情時代如何避免病毒捲土重來？〉。 [https://www.cqcb.com/headline/2020-03-25/2283953\\_pc.html](https://www.cqcb.com/headline/2020-03-25/2283953_pc.html)。2021/08/16 檢索。

中國新聞週刊（2020d）。〈湖北人返崗難：被勸返、阻攔、舉報甚至解聘〉。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1662226642631904623&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

中國新聞網（2020）。〈「戰役日誌」戰「疫」膠著對壘 防控已入「巷戰」〉。 [http://news.xhby.net/zt/zzccfkyq/yw/202002/t20200212\\_6507548.shtml](http://news.xhby.net/zt/zzccfkyq/yw/202002/t20200212_6507548.shtml)。2021/08/16 檢索。

中國經濟網（2020a）。〈湖北十堰一區實施戰時管制〉。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658419159913442485&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

中國經濟網（2020b）。〈疫情期間的出入證網友：會成為時代記憶吧？〉。 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658856191538896219&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

中國網（2020）。〈發改委剛剛宣佈疫情防控工作重大調整〉。 [http://news.china.com.cn/2020-02/25/content\\_75744054.htm](http://news.china.com.cn/2020-02/25/content_75744054.htm)。2021/08/16 檢索。

中華人民共和國國務院（1993）。〈中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉。 <http://www.people.com.cn/item/20years/>

newfiles/b1080.html。2021/08/16 檢索。

中華人民共和國國務院 (2020)。〈國務院應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情聯防聯控機制關於進一步做好民政服務機構疫情防控工作的通知〉。http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-02/28/content\_5484533.htm。2021/08/16 檢索。

中新經緯 (2020)。〈嚴死防守！多地實施小區封閉式管理，外遞外賣「無接觸配送」〉。http://www.jwview.com/jingwei/html/02-07/293256.shtml。2021/08/16 檢索。

王信賢 (2018)。〈習近平新時代的社會治理：北京驅離「低端人口」的觀察〉，《展望與探索月刊》16(1)：15-21。

北京日報 (2020a)。〈北京發布十條疫情防控通告，嚴格居住小區(村)封閉式管理〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658100766594086990&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。

北京日報 (2020b)。〈四川監獄、戒毒所實行暫時管理，執行戰時紀律！〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659301761757371590&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。

史晨、鐘燦濤、耿曙 (2021)。〈創新引入的接力賽：健康碼案例中的初創企業，平台企業和地方政府〉，《科學學研究》39(1)：161-169。

央視財經 (2020a)。〈硬核！包機送員工，回「嘉」！〉。http://news.xhby.net/zt/zzccfkyq/zyq/202002/t20200219\_6519927.shtml。2021/08/16 檢索。

央視財經 (2020b)。〈湖北將繼續採取最嚴防控措施〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659496301761873259&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。

央視財經 (2020c)。〈中國這個「邊城」所有小區封閉管理！方艙醫院開建〉。http://finance.sina.com.cn/wm/2020-04-10/doc-iirczymi5399548.shtml。2021/08/16 檢索。

央視新聞 (2020)。〈南京市深夜發布通告：全面實施小區封閉式管理〉。http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-02/05/c\_1125532080.htm。2021/08/16 檢索。

- 央視網 (2020)。〈最新！湖北這些地區全部解除封閉管理〉。[http://www.gstwx.com/html/2020/twxw\\_0314/24144.html](http://www.gstwx.com/html/2020/twxw_0314/24144.html)。2021/08/16 檢索。
- 白雲怡 (2020)。〈大年三十的夜晚，武漢市民在做這些事情……〉。<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKp3DF>。2021/08/16 檢索。
- 台灣人權促進會 (2021)。〈【聲明】從電子圍籬到天網：防疫電子監控給問嗎？〉。<https://www.tahr.org.tw/news/2857>。2021/08/16 檢索。
- 光明日報 (2020)。〈健康碼：讓復工復產按下快捷鍵〉。[https://news.gmw.cn/2020-03/22/content\\_33671898.htm](https://news.gmw.cn/2020-03/22/content_33671898.htm)。2021/08/16 檢索。
- 任思雨 (2020)。〈武漢街頭的志願車主：曾「連續作戰，以車為家」〉。<https://www.163.com/dy/article/F4H464UI0514R9KD.html>。2021/08/16 檢索。
- 江南都市報 (2020)。〈山東一監獄確診 207 例 司法廳廳長等 8 人被免職〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659126629723361736&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 企業觀察報 (2020)。〈抗疫一個月，我們已經重複了 11 個非典時的錯誤〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659388559175797696&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 李月、曹海軍 (2020)。〈省級政府數字治理影響因素與實施路徑——基於 30 省健康碼應用的定性比較分析〉，《電子政務》10：39-48。
- 吳介民 (2011)。〈永遠的異鄉客？公民身份差序與中國農民工階級〉，《台灣社會學》21：51-99。
- 吳帥帥、魏一駿、李平 (2020)。〈填表填到手軟！都大數據人臉識別了，為啥基層防控還是靠「人海戰術」〉。[http://www.banyuetan.org/jrt/detail/20200216/1000200033134991581835881742017364\\_1.html](http://www.banyuetan.org/jrt/detail/20200216/1000200033134991581835881742017364_1.html)。2021/08/16 檢索。
- 吳瀟瀟 (2020)。〈簡單粗暴防控不是硬核，是懶政〉。[https://www.sohu.com/a/371942810\\_161795](https://www.sohu.com/a/371942810_161795)。2021/08/16 檢索。
- 每日經濟新聞 (2020a)。〈北京一女子確診，22 日從武漢回京，此前有發熱症狀！央媒：她是怎麼離開武漢的？〉。<https://baijiahao>.

- baidu.com/s?id=1659600290995936407&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。
- 每日經濟新聞 (2020b)。〈僅 3.5 小時！剛剛，武漢宣布「出城令」無效〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659445799760374224&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。
- 武芝 (2020)。〈在抗「疫」一線，她們的需求值得被看見〉。http://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/2020-02-23/doc-iimxyqvz5164892.shtml。2021/08/16 檢索。
- 林宗弘 (2007)。〈城市中國的無產化：中國城鎮居民階級結構的轉型與社會不平等，1979-2003〉，《台灣社會學》14：101-153。
- 林宗弘 (2020)。〈建構韌實力 (Resilient Power)：全球疫情下臺灣的公民社會與創新福利國家〉，《臺灣社會學刊》67：203-212。
- 林宗弘、吳介民 (2011)。《中國大陸戶籍制度、管理與變革之研究》。台北：行政院大陸委員會。
- 林雨佑 (2021)。〈真的假的？電子圍籬防疫監控，不只 COVID-19 適用？〉。https://www.twreporter.org/a/mini-reporter-covid-19-electronic-fence。2021/08/16 檢索。
- 胥大偉 (2020)。〈健康碼：疫情下的大數據實驗〉。https://www.sohu.com/a/391854050\_220095。2021/08/16 檢索。
- 南方日報 (2020)。〈農村「封閉管理」不是封村，不能斷路〉。https://ishare.ifeng.com/c/s/7tw7tXs6pjX。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020a)。〈多圖直擊武漢封城！出武漢高速封閉，滴滴暫停拼車，武漢多處高速公路收費站口封閉〉。http://static.nfapp.southcn.com/content/202001/23/c3017077.html。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020b)。〈被困高速近 20 天的湖北司機，又有了新煩惱〉。https://www.sohu.com/a/372175388\_161795。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020c)。〈科長「大意失荊州」？戰疫不容特權橫行〉。https://m.mp.oeeee.com/a/BAAFRD000020200215264592.html。2021/08/16 檢索。

- 南方都市報 (2020d)。〈直擊廣州有確診病例小區！掛網絡標語「在家躺總比躺 ICU 好」〉。https://www.sohu.com/a/370524197\_161795。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020e)。〈武漢是這樣封城的（多圖）！辛苦了〉。https://kuaibao.qq.com/s/20200317AZP08S00?refer=spider。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020f)。〈從「假的假的」到垃圾車運肉，武漢小區團購風波不斷〉。https://www.sohu.com/a/380467535\_161795。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020g)。〈應勇履新第四天，湖北省 1.5 小時內連發三道最嚴封控令〉。https://www.sohu.com/a/373533625\_161795。2021/08/16 檢索。
- 南方都市報 (2020h)。〈粵康碼 / 穗康碼 / 行動軌跡碼 / 校園健康碼……不少市民懵了〉。https://www.sohu.com/a/379505754\_161795。2021/08/16 檢索。
- 俠客島 (2020a)。〈「島叔說」打著防疫的旗號，就能為所欲為嗎？〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658835377389621099&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。
- 俠客島 (2020b)。〈【解局】中央最高層最新會議的幾個重要看點〉。https://www.sohu.com/a/381458866\_357283。2021/08/16 檢索。
- 界面新聞 (2020a)。〈四川、黑龍江兩省監獄進入戰時管理狀態〉。https://www.sohu.com/a/375209871\_313745。2021/08/16 檢索。
- 界面新聞 (2020b)。〈武漢：除就醫以及防疫情、保運行等崗位人員外，住宅小區其他居民一律不得外出〉。https://www.sohu.com/a/373204836\_313745。2021/08/16 檢索。
- 浙江日報 (2020)。〈一圖設疫情，防控更科學，浙江首創「五色圖」精準評估縣域風險等〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658476508647714890&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。
- 陸柯言、余曉晨 (2020)。〈「深度」一個人六個碼，健康碼為什麼這麼難統一？〉。https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660940507753853357&wfr=spider&for=pc。2021/08/16 檢索。

- 徐美慧 (2020)。〈武漢「留守寵物救助」中止，公益人士呼籲同小區互助〉。<http://www.bjnews.com.cn/news/2020/02/18/691408.html>。2021/08/16 檢索。
- 孫夢 (2020)。〈[中衛專訪] 解封在即，李蘭娟首次披露武漢封城細節〉。[https://mp.weixin.qq.com/s/1MQDiyfiJt9YA9IK5b\\_i-A](https://mp.weixin.qq.com/s/1MQDiyfiJt9YA9IK5b_i-A)。2021/08/16 檢索。
- 財華網 (2020)。〈今天，湖北「王炸」真的來了！〉。[https://www.finet.hk/newscenter/kol\\_content/5e49673c53243c0df3d132cf](https://www.finet.hk/newscenter/kol_content/5e49673c53243c0df3d132cf)。2021/08/16 檢索。
- 財經要參 (2020)。〈還是浙江人最會辦事！〉。<https://wemp.app/posts/5de9a96d-2836-470d-bc66-1ec15db3dadd>。2021/08/16 檢索。
- 馬雪松 (2008)。〈從「盲流」到產業工人——農民工的三十年〉，《企業經濟》5：5-8。
- 馬瑾倩 (2020)。〈兩天連發 7 道令，武漢疫情防控指揮部做了哪些決定〉。[https://www.sohu.com/a/368769577\\_114988](https://www.sohu.com/a/368769577_114988)。2021/08/16 檢索。
- 第一財經 (2020)。〈公安部：未經批准擅自斷路等行為將依法處置〉。<https://www.yicai.com/news/100482867.html>。2021/08/16 檢索。
- 參考消息 (2020)。〈境外媒體：中國嚴陣以待迎接「復工潮」〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658117721979089596&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 陳至潔 (2018)。〈烏籠中的微信，與「插翅難飛」的中國境外網民〉。<https://theinitium.com/article/20180620-opinion-chentitus-overseas-wechat/>。2020/02/01 檢索。
- 陳至潔 (2020)。《獨裁者的凝視：以數位文本分析法剖析中國政治宣傳體系所呈現的自由主義與台灣》。台北：科技部補助專題研究計畫報告。
- 湖北日報 (2020)。〈武漢「解封」不等於解防〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663376689308792641&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 黃典林 (2013)。〈從「盲流」到「新工人階級」——近三十年《人民日報》



新聞話語對農民工群體的意識形態重構》，《現代傳播》35(9)：42-48。

新京報（2020）。〈湖北調整部分市縣疫情風險等級，武漢仍為高風險地區〉。[http://k.sina.com.cn/article\\_1644114654\\_61ff32de02000xj2z.html](http://k.sina.com.cn/article_1644114654_61ff32de02000xj2z.html)。2021/08/16 檢索。

新浪財經（2020）。〈武漢之後 湖北多地再「封城」〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656561628045482497&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

新華社（2020）。〈全力以赴打贏阻擊戰——專訪武漢市市長周先旺〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656443555828987631&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

新華網（2020）。〈抗疫考評基層治理十大軟肋〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659222216478839494&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。

楊智杰（2020）。〈湖北多地宣佈「戰時管制」，專家稱不應濫用概念〉。<http://www.inewsweek.cn/society/2020-03-06/8650.shtml>。2021/08/16 檢索。

澎湃新聞（2020a）。〈「17 號通告」解封 3.5 小時，武漢出城 30 萬？黃某某也在其中？謠言！〉。[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6204424](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6204424)。2021/08/16 檢索。

澎湃新聞（2020b）。〈3 省 5 監獄 505 人確診，為何監獄疫情突然爆發？〉。[https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6200161](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_6200161)。2021/08/16 檢索。

澎湃新聞（2020c）。〈14 省 98 縣調查報告：被地方防控封凍的產業工人〉。[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6074722](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6074722)。2021/08/16 檢索。

澎湃新聞（2020d）。〈包飛機發補貼！多地「搶人式」復工〉。[https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MTQzMTE0Mjc5MQ==&mid=2666633678&idx=5&sn=1df40afe7f57799725ed92a6417988d4&chksm=66774fe05100c6f6422dc4d552228ad6726bb2fe9609eb3b6240a4d7c26a41](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MTQzMTE0Mjc5MQ==&mid=2666633678&idx=5&sn=1df40afe7f57799725ed92a6417988d4&chksm=66774fe05100c6f6422dc4d552228ad6726bb2fe9609eb3b6240a4d7c26a41)

- 8bb96f6ca34473&scene=0&xtrack=1。2021/08/16 檢索。
- 澎湃新聞 (2020e)。〈剛剛，發改委宣佈疫情防控工作重大調整〉。[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6171064](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6171064)。2021/08/16 檢索。
- 鍾笑玫 (2020)。〈我在武漢代喂寵物：它們死了，主人會傷心的〉。<https://news.ifeng.com/c/7u0Kkjgtr9s>。2021/08/16 檢索。
- 環球時報 (2020a)。〈湖北又有兩市「封城」！〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656517369941001022&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球時報 (2020b)。〈廣州 4,553 名非洲及人員接受新冠檢測 111 人呈陽性〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663929941015516735&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球網 (2020a)。〈湖北省省長接受總台央視記者專訪 回應離漢通道關閉等熱點問題〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656525674299537143&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球網 (2020b)。〈武漢男子搭物資車逃到上海，沒想到是爲了〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658268222305643230&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球網 (2020c)。〈武漢居民喊「假的、假的」向中央指導組舉報後，物業回應〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1660403886853117336&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球網 (2020d)。〈湖北保衛戰總攻號角吹響！勝利還有多遠？〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658658110311944339&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球網 (2020e)。〈被武漢嫂子「漢罵」不作爲，武漢區政府回應〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659414417178647640&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 環球網 (2020f)。〈這 76 天，辛苦了！〉。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663384308300144091&wfr=spider&for=pc>。2021/08/16 檢索。
- 點蒼居士、雲中歌 (2020)。〈都來說說：復工咋就這麼難？〉。<https://>

baijiahao.baidu.com/s?id=1661716550914522241&wfr=spider&for=pc。  
2021/08/16 檢索。

觀察者 (2020a)。〈武漢凌晨通告：發熱患者不得跨區就診，所有住宅  
小區封閉管理。〉。 [https://www.guancha.cn/politics/2020\\_02\\_11\\_535557.shtml](https://www.guancha.cn/politics/2020_02_11_535557.shtml)。2021/08/16 檢索。

觀察者 (2020b)。〈武漢每天仍有數百新增確診案例，從哪裡來？〉。  
[https://www.guancha.cn/politics/2020\\_03\\_02\\_539324.shtml](https://www.guancha.cn/politics/2020_03_02_539324.shtml)。2021/  
08/16 檢索。

## 二、英文部分

- ALJAZEERA. (2021). "China seals off two cities to contain coronavirus outbreak." Jan. 8. <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/8/china-seals-off-two-cities-to-contain-coronavirus-outbreak>. Retrieval Date: 2021/08/16.
- Bærenholdt, J. O. (2013). "Governmobility: The powers of mobility." *Mobilities* 8(1): 20-34.
- Beauchamp, Z. (2020). "The myth of authoritarian coronavirus supremacy." <https://www.vox.com/2020/3/26/21184238/coronavirus-china-authoritarian-system-democracy>. Retrieval Date: 2021/06/07.
- Cheng, T. & Selden, M. (1994). "The origins and social consequences of China's hukou system." *The China Quarterly* 139: 644-668.
- Cheng, T. & Selden, M. (1997). "The construction of spatial hierarchies: China's Hukou and Dan-wei Systems." In Timothy Cheek and Tony Saich (eds.), *New Perspectives on State Socialism in China*, pp. 23-50. New York: M. E. Sharpe.
- Cresswell, T. (2010). "Towards a politics of mobility." *Environment and Planning D: Society and Space* 28(1): 17-31.
- Cresswell, T. (2014). "Friction." In Peter Adey, David Bissell, Kevin Hannam, Peter Merriman and Mimi Sheller (eds.), *The Routledge Handbook of Mobilities*, pp. 107-115. London and New York: Routledge.
- Cronert, A. (2020). "Democracy, state capacity, and COVID-19 related school closures." <https://preprints.apsanet.org/engage/apsa/article-details/5ea8501b68bfcc00122e96ac>. Retrieval Date: 2021/06/07.

- Foucault, M. (1994 [1978]). "Governmentality." In Paul Rabinow and Nicolas Rose (eds.), *The Essential Foucault*, pp. 229-245. New York: The New Press.
- Ho, S. & Tahirali, J. (2020). "Breaking down the COVID-19 numbers: Should we be comparing countries?" <https://www.ctvnews.ca/health/coronavirus/breaking-down-the-covid-19-numbers-should-we-be-comparing-countries-1.4874552>. Retrieval Date: 2021/06/07.
- Lo, M.-C. M. & Hsieh, H.-Y. (2020). "The 'societalization' of pandemic unpreparedness: lessons from Taiwan's COVID response." *American Journal of Cultural Sociology* 8(3): 384-404.
- Ren, X. (2020). "Pandemic and lockdown: a territorial approach to COVID-19 in China, Italy and the United States." *Eurasian Geography and Economics* 61(4-5): 423-434.
- San, S., Bastug, M. F. & Basli, H. (2021). "Crisis management in authoritarian regimes: A comparative study of COVID-19 responses in Turkey and Iran." *Global Public Health* 16(4): 485-501.
- Sheller, M. & Urry, J. (2006). "The New Mobilities Paradigm." *Environment and Planning A* 38(2): 207-226.
- Shen, J. (2020). "Covid-19 and inter-provincial migration in China." *Eurasian Geography and Economics* 61(4-5): 620-626.
- Trofimov, Y. (2020). "Democracy, dictatorship, disease: The West takes its turn with coronavirus." <https://www.wsj.com/articles/democracy-dictatorship-disease-the-west-takes-its-turn-with-coronavirus-11583701472>. Retrieval Date: 2021/6/7.
- Turner, B. S. (2007). "The enclave society: Towards a sociology of immobility." *European Journal of Social Theory* 10(2): 287-304.
- Urry, J. (2000). "Mobile sociology." *The British Journal of Sociology* 51(1): 185-203.

# Politics of Mobility in China's Responses to COVID-19 Pandemic

*Ming-Chun Ku\**

## Abstract

To control COVID-19 pandemic, China adopts the measures of blocking people's clustering and controlling mobility. This study analyzes the state capabilities and governance involved in implementing the aforementioned measures. The data are news and comments from WeChat public accounts from January to June, 2020. This study argues that the state's capability lies in its control of the infrastructure and system for formal mobility and in placing different frictions on different types of mobility. From city lockdown to "closed-off management" of communities, China's responses to COVID-19 pandemic adopt a lot of spatial technique. Out of the need of labor migration for economic development, local governments and technology giants in China cooperated and developed a digital technology health code. The development and implementation of health code shows that the state capacities are embedded upon the fragmented digital landscape under the power struggles among local governments, different departments, and technology enterprises. All these result in an unequal distribution of mobility in China's COVID-19 pandemic.

Keywords: Politics of Mobility, City Lockdown, Closed-off Management, Health Code, COVID-19 Pandemic in China

---

\* Associate professor, Institute of Sociology, National Tsing-Hua University.  
E-mail: mcku@mx.nthu.edu.tw

