

从组织行为模式看印尼大规模社交限制政策 中的中央与地方关系

潘 玥 万泽玮

摘要：面对新冠肺炎疫情，印尼政府推出了大规模社交限制政策，其显著特点是中央和地方政府共同参与防疫。印尼地方政府在这项政策的出台与实施阶段扮演着怎样的角色？中央政府与地方政府间存在怎样的联动关系？这些都可以运用艾利森提出的政府决策组织行为模式进行分析。在大规模社交限制政策的出台与实施过程中，印尼中央政府各部门、中央政府与地方政府组织的行动均相互关联，各部门间存在显著的联动关系。这种联动关系的存在以及印尼的地方自治制度使地方政府可以通过变通执行、制定特殊政策、进行反馈等方式影响中央政府的政策内容及最终实施效果。随着地方自治制度下地方政府职能的加强，作为中央政府的基层组织，地方政府不再只是机械地执行中央政府政策的工具，而是所在地区社会服务的主要提供者。

关键词：新冠肺炎；大规模社交限制；组织行为模式；地方政府；部门间联动

收稿日期：2020-10-11

作者简介：潘玥（1991~），暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院副研究员、博士；万泽玮（1998~），北京外国语大学中印尼人文交流研究中心研究助理。

基金项目：本文系教育部人文交流研究专项课题“2019中印尼人文交流机制建设与效果分析”的阶段性成果。

2020年初以来，新型冠状病毒肺炎疫情出现全球性的大流行。面对疫情的传播，世界各国都制定了不同程度的隔离管控政策。在许多国家，这一政策表现为停工停课停业和全面封城，也有极少数国家采取了群体免疫的政策。印尼政府则比较特殊，没有采取上述两种措施，而是出台了独具特色的大规模社交限制政策（Pembatasan Sosial Berskala Besar, PSBB）。

根据2020年3月31日印尼政府颁布的《2020年第21号政府条例》和《2020年第9号卫生部长条例》，大规模社交限制政策旨在阻断疫情的传播，不对居民的

日常活动加以限制，而是主要限制人员和货物的流动。^①该政策的实行期限为两周，如未能达到预期效果可以延长。该政策的出台和执行都有中央和地方政府的共同参与，地方政府的行动是影响这项政策出台的因素之一。执行大规模社交限制需要先由地方政府提出申请，再由中央政府卫生部批准。在执行过程中，中央政府还需要每两周评估其执行效果。这项政策的出台结束了3月下旬印尼中央与地方间以及各地区间的混乱局面，也在一定程度上终止了社会关于是否封城所引发的争议。但是，自这一政策实行以来，印尼每日新增病例数不减反增，并未完全达到延缓疫情的目的。9月10日，雅加达特区地方政府宣布，由于本地区病例数上升明显，将于该月14日恢复实行大规模社交限制。^②地方政府在这项政策的出台和执行过程中扮演着怎样的角色，中央政府和地方政府又如何联动？本文将主要基于印尼语、英语和中文文献及国内外主流媒体的新闻报道，通过案例研究的方法，结合格雷厄姆·艾利森（Graham Alison）提出的研究政府决策的组织行为模式（Organizational process model），讨论上述问题，并试图针对组织行为模式理论的不足进行补充。

一、文献回顾

虽然大规模社交限制政策出台过程较快、实施时间较短，但印尼学界已经对它进行了一些研究。达利那马·特拉努巴努阿（Dalinama Telaumbanua）认为印尼政府实行大规模社交限制主要基于经济方面的考虑，因为如果选择更严格的封城政策，将影响旅游业和国家税收，增加人民的负担；^③利斯卡·苏丽拉（Riska R. Sulila）讨论了大规模社交限制政策对于在非正式部门就业的低收入人群的影响，呼吁印尼政府在执行政策时重视此类人群，满足其日常生活的需要。^④拉赫马蒂亚·特里亚丝·汉达延托（Rahmadya Trias Handayanto）和赫拉瓦蒂（Herlawati）运用“疑似—感染—康复”（Susceptible—Infected—Recovered）的模式，分析了在勿加泗市（Bekasi）实施大规模社交限制的效果，认为大规模社交限制政策有效地延缓了该市疫情的发展，但也需要考虑社会经济等多方面的配

^① W. T. Tunardy, “Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar”, *Jurnal Hukum*, April 6, 2020, <https://www.jurnalhukum.com/pembatasan-sosial-berskala-besar/>.

^② 《雅京疫情恶化 PSBB 再次收紧 阿尼斯说明被禁止和不被禁止事项》，《国际日报》，2020年9月11日，<http://www.guojiribao.com/shtml/gjrb/20200911/47063.shtml>。

^③ Dalinama Telaumbanua, “Pembatasan Sosial di Indonesia Akibat Virus Corona Ditinjau Dari Sudut Pandang Politik”, *LawArXiv Papers*, 2020-03-23, <https://osf.io/preprints/lawarxiv/g8ny3/>.

^④ Riska R. Sulila, “Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah”, *Os-fpreprints*, 2020-07-20, <https://osf.io/txkyh/>.

套措施。^①以上研究关注了大规模社交限制政策的效果及影响，但缺乏较强的理论指导，也没能对这项政策中体现的中央与地方的关系进行研究分析。

本文试图依托艾利森提出的组织行为模式对上述问题进行分析。艾利森提出决策分析的三种模式，即理性决策模式、官僚政治模式和组织行为模式。理性决策模式认为政府会理性地评估其目的，计算利害关系，寻找最优解决方案。^②官僚政治模式则将政府视为多个人博弈者的总和，政府的政策是他们按照惯常的规则进行博弈、讨价还价的结果。^③组织行为模式则是将政府视为一个由各种组织组成的巨大集合体，认为政府行为是这些组织根据标准运作程序而产生的组织输出。^④组织行为模式的基本分析单位是作为组织输出的政府行动，这一行动基于分解的问题和权力，往往具有许多特征，如对目标顺次关注、需要标准运作程序和固定的程式、规避不确定性等。政府会对不同组织的行动进行协调和控制，领导人的决策也会在一定程度上影响组织输出。组织行为模式的一般命题包括：现有的组织能力影响政府的选择，组织的优先事项影响组织的行动，领导人不考虑政策实施的可行性会造成严重的后果等。^⑤

国内外学界对组织行为模式进行过较多的政策研究。刘伟、吴友全认为艾利森决策模式仅限于分析行政部门的外交决策，很大程度上无法解释中国由执政党作为外交决策主要机构的决策过程与行为。他们由此提出了“核心—外围联动”的新模式，用以分析中国的外交决策。^⑥他们分析了中国外交决策中执政党与政府之间的联动关系，但并未说明这种联动模式是否适用于分析国内政策。阎凤桥则将组织行为模式作为分析工具，探讨国内民办教育为何发展缓慢这一问题。他认为由于负责民办教育立法的全国人大常委会很难改变已经确立的法律常规，具体执行民办教育支持政策的地方政府往往为避免不确定性而采取观望态度，拖延执行中央政府的政策，使得民办教育发展缓慢。他还讨论了地方政府在执行中央政府民办教育政策中的作用，但仅仅是将其视为影响因素之一，同样未

^① Rahmadya Trias Handayanto and Herlawati, “Efektifitas Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di Kota Bekasi Dalam Mengatasi COVID-19 dengan Model Susceptible–Infected–Recovered (SIR)”, *Jurnal Kajian Ilmiah*, Vol. 20, No. 2, 2020, pp.119~124.

^② 格雷厄姆·艾利森等著，王伟光等译：《决策的本质：还原古巴导弹危机的真相》，商务印书馆2015年版，第32页。

^③ Graham Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3, 1969, p.690.

^④ Ibid..

^⑤ 格雷厄姆·艾利森等著，王伟光等译：《决策的本质：还原古巴导弹危机的真相》，第188~206页。

^⑥ 刘伟、吴友全：《核心—外围联动：中国外交决策的新解释模式——对艾利森“决策三模式”的修正》，《探索与争鸣》，2013年第11期，第43~46页。

能深入。^①杰弗瑞·普雷斯曼（Jeffrey Pressman）和亚万·威尔达夫斯基（Aaron Wildavsky）分析了联邦中央政府机构在完成创造工作机会的使命时与各级地方政府机构和私人机构责任交叉重叠、相互影响的现象，^②但他们仅仅讨论了执行过程中各级政府机构之间的联动关系，而没有讨论决策过程中地方政府扮演的角色。除此之外，这些研究大多聚焦美国、中国等大国，缺少对其他发展中国家的研究，且国内学术界还存在将组织行为模式简单理解为外交政策分析工具的倾向。

在艾利森的三种决策模式中，理性决策模式对于大规模社交限制政策的解释力明显不足，因为大规模社交限制政策从其成效来看并非最优解决方案。虽然在大规模社交限制政策的制定阶段存在着各部门间、中央与地方政府间的互动，但这种互动更多地体现为各组织间的斡旋，而非官僚政治模式所描述的政府内部博弈者个人之间的博弈。相比较而言，组织行为模式对于大规模社交限制政策的解释力较强。印尼大规模社交限制政策的出台和执行是依照《2020年第21号政府条例》《2020年第9号卫生部长条例》及《2018年第6号关于医学隔离的法律》等法规的规定，体现了政府行为是按照法律组织常规运作所产生的输出。印尼政府选择大规模社交限制政策而非全面封城或者群体免疫政策，与其组织能力、政策实施的可行性以及政府规避不确定性等影响因素有关。

组织行为模式对大规模社交限制政策的解释也存在不足之处。虽然没有像理性决策模式那样将政府视为统一的整体，且承认各组织在常规执行阶段存在互动，艾利森却没能对这一互动进行深入的分析。在他提出的组织行为模式中，实际上假定各组织在决策和执行的过程中各自为政且位于同一层级，忽视了政府各组织的联动性和多层级性。实际上，现代国家由从中央政府到地方政府多个层级的组织组成。由于印尼地方自治制度的建立与权力下放的不断深化，地方政府对于本行政区内的各项政策已有很大的自由裁量权，在许多政策的执行方面，与中央政府已不再是简单的上下级关系而是协作关系，可以被视为一个独立的有着自己组织常规、行动目标的政府组织。地方政府不仅能在决策阶段为中央政府提供备选方案，影响中央政府的决策，而且在执行阶段往往是政策的具体执行者，存在与中央政府的密切联动关系，影响政策输出的最终形式。因此，本文试图将现代政府的多层级性和组织间的联动性补充进组织行为模式框架，提出以下两点假设：

^① 阎凤桥：《民办教育推进为何缓慢？——基于组织行为决策视角的考察》，《华东师范大学学报》（教育科学版），2017年第6期，第11~17页。

^② Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Los Angeles: University of California Press, 1983.

假设1：各政府组织在处理信息、形成备选方案和政策执行过程中存在联动关系，且这一联动关系不仅存在于实施阶段，也存在于决策阶段；不仅存在于中央政府各组织间，而且存在于中央政府与地方政府间；

假设2：地方政府即政府基层组织，可以影响中央政府行为的各个环节及政策的实施效果。

对于组织间的“联动关系”，也有许多研究成果。马克斯·韦伯（Max Weber）认为，政府科层体制是指一种以分部—分层、集权—统一、指挥—服从等为特征的组织形态，整个组织是一种层级节制的权力体系，按照规程办事。^①由于科层制是一个体系，政府内部的各组织在这一体系内紧密相连，单一组织往往不能单独行事，一旦行动就会与其他组织的行动产生联系。戴维·伊斯顿（David Easton）认为，政府是一个有组织的负责系统，由互相联系和互相依赖的各部分组成，民众的需求输入这一系统后，政府处理这一需求，随后以政府决定和行动的形式进行输出，反馈给民众。^②由于政府组织是相互联系的，其行动也必然存在联系。马克斯·韦伯和戴维·伊斯顿虽然都在各自的理论框架下论证了政府组织间联动关系的存在，但并未对“联动关系”本身给予一个明确的定义，没能对这一关系进行深入分析。

本文试图在一定程度上丰富组织行为模式的理论内涵，同时增添对发展中国家国内政策研究的新内容。研究大规模社交限制政策下印尼中央政府与地方政府的联动，也可以增进对于印尼政府决策过程及印尼中央—地方关系的认识，为我国更好地发展与印尼各级政府的关系提供参考。与此同时，对印尼在新冠肺炎疫情下的抗疫政策进行研究，也将为全球公共卫生事件背景下相应的政策选择提供借鉴与参考。

二、大规模社交限制政策与政府组织联动关系

《现代汉语词典》将“联动”一词定义为“若干个相关联的事物，一个运动或变化时，其他的也跟着运动或变化”。^③印尼中央政府各组织和地方政府组织同属于印尼政府科层系统，它们之间的关联是显而易见的。因此，本文所述的政府组织间的联动关系可以解释为中央政府某一组织的行动带动其他组织的行动，以及中央政府的行动带动地方政府的行动，反之亦然。在大规模社交限制政策的酝酿、出台阶段，印尼中央政府各组织间的联动关系主要体现在共同采取初步措

① 马克斯·韦伯著，阎克文译：《经济与社会》（第二卷），上海世纪出版集团2009年版，第977页。

② 安德鲁·海伍德著，张立鹏译：《政治学》，中国人民大学出版社2013年版，第21页。

③ “联动”，在线《现代汉语词典》第六版，<http://www.hyded.com/cd/htm9/ci167964d.htm>。

施，遏制疫情扩散；中央政府与地方政府间的联动关系则主要体现在关于采取何种隔离管控措施的博弈与互动上。在大规模社交限制政策的执行阶段，印尼中央政府各组织间以及中央政府和地方政府间的联动关系，主要体现在大规模社交限制政策的具体实施过程中。

印尼首次报告的确诊病例产生于2020年3月2日，病患是雅加达附近德波市的一对开舞蹈教室的母女。^①从当日起至3月31日《2020年第21号政府条例》颁布，这段时间可视为大规模社交限制政策的酝酿和出台阶段。组织行为模式认为，在政策的酝酿和出台阶段，政府首先将问题分解给其所属的各组织，政府各组织针对问题，运用自身的组织常规形成解决方案，领导人从解决方案中选择满意的方案，形成决策。在这一阶段，印尼中央政府各部门和地方政府分别按照自身的组织常规应对疫情，并对佐科总统实行大规模社交限制的决策产生重要影响。不管是在中央政府层面还是在中央政府和地方政府之间，各政府组织都不是单打独斗，它们的行为都存在着联系，即存在联动关系。

在中央政府层面，实现部门间联动的一个重要机构是新冠肺炎快速应对小组。这个小组是根据佐科总统颁布的《2020年第7号总统令》成立的，由印尼国家减灾局（Badan Nasional Penanggulangan Bencana）局长德尼·摩纳多（Deni Monardo）担任组长，由文化和人类发展统筹部长穆哈迪尔·埃凡迪（Muhadjir Effendy）担任指导委员会主席。小组成员包括卫生部、国企部、军队和警察的高级官员，指导委员会成员包括政治、法律和安全统筹部长、文化和人类发展统筹部长、卫生部长和财政部长以及各省省长。各省也分别成立了相应的新冠肺炎快速应对小组。根据《2020年第7号总统令》的规定，该小组的主要职权是协调政府各部门共同应对新冠肺炎疫情，救治新冠肺炎感染病例。^②在实际操作中，新冠肺炎疫情快速应对小组在这一阶段不仅在官方网站及时公开疫情相关信息，而且初步起到了协调各政府组织工作的作用，如协调各方在交通站点进行管控工作和隔离医院的准备工作等。^③在这一阶段，各部门间的工作没有出现重大矛盾。在随后的大规模社交限制政策实施阶段，新冠肺炎快速应对小组同样扮演着重要的角色。它不仅与卫生部一同负责每日更新疫情相关信息，还可以在大规模社交

^① Natalia D.L, Meirina Z.(ed.), “Presiden: Ibu-anak Warga Indonesia Positif COVID-19”, *Antaraneews.com*, March 2, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1329602/presiden-ibu-anak-warga-indonesia-positif-covid-19>.

^② “Keputusan Presiden (KEPPRES) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)”, *JDIH Pemeriksa Keuangan*, March 13, 2020, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/134544/keppres-no-7-tahun-2020>.

^③ “Indonesia Scrambles to Contain Coronavirus as Most Hospitals not Ready”, *The Jakarta Post*, March 14, 2020, <https://www.nationthailand.com/news/30384082>.

限制的实施过程中提出在某一地区实施大规模社交限制，并可以与卫生部专门小组协商，向卫生部长提出是否在某一地区实施大规模社交限制的建议，起到了协调中央政府各部门及中央与地方政府行动的作用，使这些部门的行动有机联系起来。

在这一阶段，卫生部是中央政府各项抗疫措施的主要执行者，其他部门则针对卫生部制定的抗疫措施提供配合措施。2020年3月至4月初，卫生部先后采取了在至少135座机场和港口设立测温仪、^①准备并确定359所隔离医院、做好疑似和确诊病例的隔离救治工作、^②在部门官方网站公开疫情相关信息等措施。^③为了配合卫生部的抗疫措施，在外交部的努力下，印尼政府逐步扩大禁止外国人入境政策的范围，直至4月2日完全禁止外国人入境。^④财政部则宣布将原亚运会运动员村改建成配备1000张病床的方舱医院，用以接纳轻症病人。^⑤总的来说，这一阶段印尼中央政府各部门的工作呈现出卫生部主导，其他部门配合的特点，如在卫生部致力于加强检测，设置隔离医院，隔离疑似病例并救治确诊患者的同时，财政部协助卫生部建设方舱医院，增强收治能力，外交部收紧外国人入境政策以防止输入病例等。卫生部按照自身的组织常规制定抗疫措施，带动其他部门按照常规制定配合措施，各部门的行动之间存在着显著联动的关系。

这一阶段中央政府和地方政府间的联动关系，主要体现在关于实行何种隔离管控措施的互动上。在这一互动过程中，中央政府与地方政府的行动呈现出相互联系的特点。由于地方政府管辖范围较小，且在面对疫情时只需要关注本地区疫情的发展状况，因此其行动目标和组织能力都与中央政府存在差异。在疫情初起时，许多地方政府也采取了更为严格的隔离管控措施。东爪哇、日惹、雅加达等省份纷纷于3月14~20日宣布紧急状态，^⑥与此同时，这些省份的部分地区已经

^① Shi Y.L., “2 Indonesians Found Infected with COVID-19 Domestically: President”, *Xinhua*, March 2, 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/02/c_138835417_2.htm.

^② “Pemerintah Tambah RS untuk Perawatan Pasien Virus Corona”, *Detikcom*, March 18, 2020, <https://news.detik.com/berita/d-4943816/pemerintah-tambah-rs-untuk-perawatan-pasien-virus-corona-totalnya-359>.

^③ Rokom, “Lakukan Protokol Kesehatan ini jika Mengalami Gejala, Covid-19”, *Sehat Negeriku*, March 19, 2020, <http://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/rilis-media/20200316/4033408/lakukan-protokol-kesehatan-jika-mengalami-gejala-covid-19/>.

^④ Ramadhan A, “Imigrasi Larang WNA Masuk ke Indonesia Mulai 2 April”, *Kompas.com*, March 31, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/31/20472021/imigrasi-larang-wna-masuk-ke-indonesia-mulai-2-april>.

^⑤ Kusuma H, “Wisma Atlet Kemayoran Jadi Tempat Isolasi Pasien Corona”, *detikFinance*, March 18, 2020, <https://finance.detik.com/properti/d-4944169/wisma-atlet-kemayoran-jadi-tempat-isolasi-pasien-corona>.

^⑥ Umah A, “Ini Daftar Pemda yang Sudah Tetapkan Darurat Corona”, *CNBC Indonesia*, March 21, 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200321130447-17-146650/ini-daftar-pemda-yang-sudah-tetapkan-darurat-corona>.

开始进行一定的隔离管控，如限制大型聚集活动、关闭学校等。相比之下，印尼中央政府的行动则要慢得多，抗疫措施仅限于隔离治疗疑似和确诊病例及防止输入，直到15日佐科才呼吁民众保持社交距离。^①印尼中央政府一直不愿采取封城政策，包括副总统马鲁夫·阿敏（Ma'ruf Amin）和卫生部长特拉万（Terawan Agus Putranto）^②在内的多位高级官员都表示政府不会采取封城政策，佐科在16日又重申封城会付出巨大的经济代价，影响人民生活，批评了计划采取封城政策的地方领导人。^③

在疫情形势愈发严峻，且中央政府未能采取有效的隔离管控措施的情况下，部分地区开始考虑更严格的防控措施。3月16日，东爪哇的玛琅市市长宣布从18日起关闭所有进城通道，实施事实上的封城。^④25日，中爪哇直葛市市长宣布从31日起关闭所有进出城通道，实施4个月的封城，直葛也成为印尼第一个提出实行封城的城市。^⑤在地方政府决定采取更严格的管控措施这一行动的刺激下，中央政府采取了两项行动，一是要求各地方领导人在确定隔离管控措施时不要考虑封城，^⑥由相关省政府向玛琅与直葛市政府施压，使其放弃封城计划；^⑦二是谋

① “Jokowi Calls for ‘Social Distancing’ to Stem Virus Spread”, *The Jakarta Post*, March 15, 2020, <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/15/jokowi-calls-for-social-distancing-to-stem-virus-spread.html>.

② Ninditya F, “Wapres Ma'ruf Nilai Belum Perlu ‘lockdown’ di Indonesia”, *Antaranews*, March 13, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1353918/wapres-maruf-nilai-belum-perlu-lockdown-di-indonesia>; Natalia D.L, “Menkes: Indonesia belum akan lakukan ‘lockdown’ demi cegah COVID-19”, *Antaranews*, March 13, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1353658/menkes-indonesia-belum-akan-lakukan-lockdown-demi-cegah-covid-19>.

③ Natalia D.L, “Presiden Jokowi Tak Pikirkan ‘Lockdown’ untuk Atasi COVID-19”, *Antaranews*, March 16, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1359834/presiden-jokowi-tak-pikirkan-lockdown-untuk-atasi-covid-19>.

④ “Cegah Corona, Wali Kota Tutup Akses Keluar dan Masuk Kota Malang Mulai Lusa”, *Merdeka.com*, March 16, 2020, <https://www.merdeka.com/peristiwa/cegah-corona-wali-kota-tutup-akses-keluar-dan-masuk-kota-malang-mulai-lusa.html>.

⑤ Gunadha R, Rahmayunita H, “Jadi Kota Pertama di Indonesia, Tegal Lockdown Selama 4 Bulan”, *suara-jawatengah.id*, March 26, 2020, <https://jateng.suara.com/read/2020/03/26/212323/jadi-kota-pertama-di-indonesia-tegal-lockdown-selama-4-bulan>.

⑥ Venda C, Kliwantoro D.Dj, “Kepala Daerah Diminta Tak Boleh Gegabah Ambil Kebijakan ‘Lockdown’”, *Antaranews*, March 27, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1385730/kepala-daerah-diminta-tak-boleh-gegabah-ambil-kebijakan-lockdown>.

⑦ Nugroho W.A, “Ganjar Tegaskan Kota Tegal Hanya ‘Local Lockdown’”, *Antaranews*, March 27, 2020, <https://www.antaraneews.com/berita/1385866/ganjar-tegaskan-kota-tegal-hanya-local-lockdown>; Hartik A, “Wali Kota: Tidak Ada Penutupan Akses Menuju Kota Malang”, *Kompas.com*, March 16, 2020, <https://regional.kompas.com/read/2020/03/16/17050681/wali-kota-tidak-ada-penutupan-akses-menuju-kota-malang>.

划更切合实际、对经济冲击较小的管控措施。^①最终，中央政府于3月31日出台了大规模社交限制政策。在这一阶段，中央政府与地方政府就采取何种隔离管控措施进行的互动中，中央政府为了保障经济，不愿采取封城这一较为严格的措施。由于中央政府采取的抗疫措施较为滞后，部分地方政府转而自行行动，计划实施严格的封城措施。中央政府一方面阻止地方政府的这一行为，但另一方面地方政府的封城计划也成为中央政府决策的备选方案，催生了大规模社交限制政策的最终出台。中央政府与地方政府的行动呈现出联系紧密的特点，即中央政府与地方政府间存在着联动关系。

自2020年4月1日《2020年第21号政府条例》正式颁布起至今，可以视为大规模社交限制政策的具体执行阶段。在这一阶段，中央政府与地方政府间的联动关系突出表现在大规模社交限制政策的实施过程中。组织行为模式认为，政策的实施体现为政府组织的输出，即政府组织将政策付诸实践的过程。在大规模社交限制政策实施的具体过程中，并不能只靠中央政府或地方政府来落实这一政策，而是需要中央政府与地方政府合作。因为根据《2020年第21号政府条例》以及之后卫生部公布的更详尽的《2020年第9号部长条例》所规定的标准运作程序，一个地区实行大规模社交限制，需要经过以下的流程：首先在一个地区满足以下两条标准时，该地区行政首长或新冠肺炎快速应对小组组长才有权向卫生部提出实施大规模社交限制的申请，一是确诊病例和/或死亡病例增长迅速并快速传播至其他地区，二是本地病例与其他地区或其他国家病例有流行病学上的关联。收到请求后，卫生部长会派出专门的小组综合考察这一地区的疫情发展情况，并考察政治、经济、文化、宗教、安全、基础设施等方面的准备情况，这个专门小组与新冠肺炎快速应对小组协商后，向卫生部长提出是否进行大规模社交限制的建议，卫生部长最终在收到请求后的两天内决定是否进行大规模社交限制。卫生部长确定某一地区执行大规模社交限制后，这个地区的政府将负责具体的执行工作。由此可以看到，在大规模社交限制从申请到开始实施的过程中，中央政府与地方政府的互动行为贯穿这一流程的不同环节，且每一环节均紧密相连，若缺少一环则这一政策将不能得到有效实施。

除此之外，相关条例还规定，大规模社交限制政策并不限制居民的日常生活，而是主要限制人员和商品的流动、聚集，其具体措施包括关停学校和企业，限制宗教活动、大型聚集活动、交通和社会文化活动以及其他可能影响国家公共

^① Hakim S, “Cegah COVID-19, Pemerintah Siapkan PP Ketentuan Karantina Wilayah”, *Antaranews*, March 27, 2020, <https://www.antaranews.com/berita/1385690/cegah-covid-19-pemerintah-siapkan-pp-ketentuan-karantina-wilayah>.

安全的活动。为了确保大规模社交限制的实施效果，地方政府可以与司法机关、安全部队和医疗物流等部门协调。同时，地方政府负责人必须做好大规模社交限制的记录，并及时向卫生部长提交这一记录，作为评估在该地区实施大规模社交限制政策的效果依据。大规模社交限制的管理和评估则由卫生部长、新冠肺炎快速应对小组组长、地区行政长官等共同负责。大规模社交限制的期限为两周，如果两周后疫情形势未能好转，经过卫生部批准可以延长执行时间。^①在大规模社交限制实施期间，中央政府与地方政府也必须密切合作，以确保限制措施落到实处，得到详细的记录与评估。

综上可知，在大规模社交限制政策的实施过程中，相关条例所规定的标准运作程序使中央政府与地方政府的行动联系起来。由于地方自治制度的存在，作为组织输出的政府制定的国内政策通常并不是中央政府组织单独将政策付诸实践的产物，而是中央政府不同部门组织、中央与地方不同层级政府组织共同输出的结果。在这一组织输出过程中，中央政府不同部门组织、中央与地方政府组织的行动因政府标准运作程序而联系在一起，即存在着联动关系。

三、地方政府对大规模社交限制政策出台和执行的影响

组织行为模式理论认为，在待解决的问题出现后，首先该问题将会被分解到政府各组织，由这些组织形成备选解决方案，领导人从中挑选决策方案，各组织再根据标准运作程序进行组织输出，将政策付诸实践。在政策的出台与实施阶段，中央政府组织与地方政府组织之间存在着联动关系。这种联动关系的存在，意味着地方政府的行动能够影响中央政府的行动，继而对中央政府的政策产生影响。

在政策的酝酿与出台阶段，地方政府对中央政府政策的影响路径，主要是通过自己提供的备选方案来影响政府最后的政策选择。由于地方政府与中央政府在组织常规、行动目标和组织能力方面存在差异，往往会形成与中央政府不同的政策选择。在中央政府进行决策时，地方政府提供的方案往往能成为备选方案之一，从而对中央政府最后出台的政策产生影响。在印尼疫情初起时，中央政府仅采取了设置隔离医院、治疗确诊病患、预防国外输入病例、呼吁民众保持社交距离等措施。相对于地方政府早期就采取的关闭学校、封闭主要景点、拒绝批准大型集会等措施，中央政府的行动明显滞后，已经采取的措施在控制疫情传播方面也不能很快奏效，中央政府高级官员还屡屡表示不愿意推行封城等严格的管控措

^① W. T. Tunardy, “Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar”, *Jurnal Hukum*, April 6, 2020, <https://www.jurnalhukum.com/pembatasan-sosial-berskala-besar/>.

施。在这种情况下，部分地方政府决定采取更严格的地方性隔离管控措施，其中以东爪哇省玛琅市、中爪哇省直葛市为代表，前者实行了事实上的封城，后者则实施了地方性封城。受直葛与玛琅市封城的影响，西爪哇省茂物等地也开始计划封城。中央政府出于保障经济的目的，对地方政府的封城计划采取了批评制止的态度，不仅公开批评主张封城的地方政府领导人，还通过各省政府干预地方的封城努力，迫使直葛和玛琅放弃封城计划。但是，随着疫情的不断发展，中央政府过于软弱的防疫措施已不能发挥作用，亟须制定新的更严格的隔离管控措施。此时，地方政府采取的封城政策就被纳入决策备选方案的范围，成为中央政府决策的参考。最后，中央政府结合保障经济与防控疫情的行动目标所制定的大规模社交限制政策，正是在封城政策基础上适当放松的结果，这体现了封城政策对大规模社交限制政策制定所产生的参考作用。

在政策实施阶段，地方政府影响中央政府政策最终实施形式和实施效果的路径主要表现在两方面：一是基于中央政府的统一政策，灵活制定本地区实施细则和具体方案；二是通过政府组织系统向中央政府进行反馈，促使中央政府不断优化调整政策。

（一）地方政府基于中央政府统一政策，制定本地区实施细则和具体方案

根据印尼地方自治制度的安排，各个地方政府可以基于中央统一政策并参考各地实际情况，制定医疗卫生方面的实施细则。大规模社交限制政策的实施范围包括关停学校和企业，限制宗教活动、大型聚集活动、交通和社会文化活动以及其他可能影响国家公共安全的活动。各地基于这一政策框架，制定了各自的实施细则。这些实施细则在具体内容上存在着细微的差异，如一些疫情重点地区的限制更为严格。这种内容上的差异也在一定程度上影响了大规模社交限制政策在不同地区的实施效果。以疫情较为严重的雅加达特区和形势相对较好的廖内群岛省为例：在雅加达，限制措施包括禁止摩的载人、禁止堂食、要求酒店接纳隔离者，交通工具仅能以50%的容量运行等。^①在廖内群岛北干巴鲁，具体的限制措施仅包括禁止5人以上的集会、实行晚8点至早5点的部分宵禁等。^②由于两地的限制措施在细节上存在差异，限制范围、严格程度不同，两地大规模社交限制的实施效果也就有所不同（见下表）。

^① “Yang Perlu Diketahui dari PSBB Jakarta yang Berlaku Hari Ini” , *Detikcom*, April 10, 2020, <https://news.detik.com/berita/d-4971980/yang-perlu-diketahui-dari-psbb-jakarta-yang-berlaku-hari-ini>.

^② Tanjung I, “PSBB di Pekanbaru, Ini Aturan Baru Soal Jam Malam hingga Transportasi” , *Kompas.com*, April 14, 2020, <https://regional.kompas.com/read/2020/04/14/14303991/psbb-di-pekanbaru-ini-aturan-baru-soal-jam-malam-hingga-transportasi>.

实施大规模社交限制前后雅加达与廖内群岛确诊病例增长对比

地区	实施大规模社交限制前16天确诊病例日均增长数	实施大规模社交限制后16天确诊病例日均增长数	环比增长
雅加达	64.4	128.25	99.1%
廖内群岛	1.125	3.9	246%

数据来源：Gugus Tugas Covid-19 DKI Jakarta, <http://www.corona.jakarta.go.id>; Gugus Tugas Covid-19 Propinsi Kepulauan Riau, <http://www.corona.kepriprov.go.id/>.

可见，管控措施更为严格的雅加达在实施大规模社交限制后，确诊病例增速得到了一定的控制，而廖内群岛省的大规模社交限制政策对疫情增长的控制作用则较为逊色。这在一定程度上可以证明，不同地区地方政府制定的大规模社交限制政策实施细则确实对该政策的实施效果产生了影响。

在地方自治制度的框架下，地方政府对本地区卫生事务负有主要责任，他们有权根据中央政府制定的统一政策与本地区的实际情况，制定在本行政区内实施的特殊政策。这种特殊政策虽然包含在中央政府统一政策的框架内，但因其参考了本地区的实际情况，往往能取得更好的实施效果。6月初，西爪哇省政府开始在本省6个疫情最为严重的社区试行小规模社交限制（Pembatasan Sosial Berskala Mikro, PSBM）。该政策主要是在村和社区实施隔离管控措施，并由政府提供更细致的服务与支持，如提供供隔离者使用的公共厨房，为居家隔离的民众提供物资等。小规模社交限制自实施以来收效较为显著，在试行该政策的6个地区中，有3个地区在14天后经大规模检测已无社区传染风险，另外3个地区的确诊病例增长速度也开始下降。^①此后，西爪哇的一些地区基于小规模社交限制政策，又制定了本地区的相应政策，如茂物市在确诊病例增速创新高的情况下，宣布于8月29日开始实施基于小规模社交限制的小规模社区级社交限制（Pembatasan Sosial Berskala Mikro dan Kommunitas, PSBMK）。这一政策的内容包括限制疫情严重社区举行聚集性活动、要求商场和餐馆下午18时必须关门、晚上21时后进行宵禁、对违反者处以罚款等，^②后又进一步采取了关闭露天运动场所和政府经营的健身

^① Maulana Y, “Evaluasi PSBM di Jabar, Dua Kelurahan Lanjut Isolasi Mandiri”, *Detiknews*, June 10, 2020, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5048439/evaluasi-psbm-di-jabar-dua-kelurahan-lanjut-isolasi-mandiri/3>.

^② Solihin M, “Bertambah 23, Total Kasus Positif COVID-19 di Kota Bogor Jadi 597”, *Detiknews*, 2020-08-31, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5152991/bertambah-23-total-kasus-positif-covid-19-di-kota-bogor-jadi-597>.

房，加大对违反社交限制政策人员的处罚力度等措施。^①作为中央政府政策的最终执行者，地方政府采取何种具体政策以实施中央政府统一政策，在很大程度上影响着甚至决定着政策实施的效果。若地方政府组织能力较强，能根据本地区情况制定符合实际的政策措施，则该政策在该地区的实施效果可能较好，反之则实施效果可能不佳。

如果特定地区实行的特殊政策有一定成效，中央政府甚至会参考这一特殊政策对中央政策作出调整。如在西瓜哇省小规模社交限制取得一定成效的情况下，佐科于9月29日建议各疫情严重地区选择实施小规模社交限制而非大规模社交限制，因后者可能给经济带来巨大损害，希望各地方政府领导人根据地区实际情况制定有限干预措施。^②上述表态表明印尼中央政府对于大规模社交限制的实施流程与具体安排上都发生了较大改变，将由中央政府负责的批准、评估、决定延长或结束某地区社交限制的权力下放到地方，社交限制的范围从整个行政区的大规模社交限制调整为特定社区的小规模社交限制。此次调整中，佐科明确表明了希望各地区实施小规模社交限制的态度，这背后西瓜哇省制定的小规模社交限制所发挥的参考作用是显而易见的。

（二）地方政府通过政府系统对中央政府进行反馈

在政策实施阶段，地方政府影响中央政府政策的第二个途径是通过政府系统进行反馈。政策的反馈和检讨也是政策实施的环节之一，地方政府的反馈将促使中央政府对政策做出检讨和调整，而这种调整将有可能影响政策最终的实施。

地方政府的反馈首先表现为政策实施效果的反馈。在大规模社交限制政策的实施过程中，这一反馈主要体现在大规模社交限制是否延长的问题上。根据相关条例的规定，在执行大规模社交限制的过程中，印尼各省省长、县长与中央卫生部和新冠肺炎快速应对小组共同负责大规模社交限制的评估和管理。大规模社交限制的实施期限为两周，到期后根据地方政府领导人向中央政府卫生部提交的记录，对该地区的实施效果进行评估，如果不能达到确诊病例增速放缓、病毒不再向外地扩散的目标，^③大规模社交限制将被延长，反之则可以结束大规模社交限制，逐步放开管制措施。以西瓜哇省勿加泗市与南苏门答腊省巨港市为例，前者

^① Solihin M, “Catat! Ini Aktivitas yang Dilarang Selama PSBM di Kota Bogor”, *Detiknews*, September 14, 2020, <https://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-5172837/catat-ini-aktivitas-yang-dilarang-selama-psbm-di-kota-bogor>.

^② 《总统：小规模封锁更有效率 冀各地基于当地疫情采取有限干预措施》，《国际日报》，2020年9月29日，<http://www.guojiribao.com/shtml/gjrb/20200929/48983.shtml>。

^③ W. T. Tunardy, “Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar”, *Jurnal Hukum*, April 6, 2020, <https://www.jurnalhukum.com/pembatasan-sosial-berskala-besar/>.

于5月25日宣布，该市将于27日结束大规模社交限制，逐步放开管制；而后者则于6月2日宣布再延长两周的大规模社交限制时间。两地在做出相应决定时均事先向中央政府卫生部作了报告，由卫生部依据当地疫情发展的情况进行决策。卫生部确认勿加泗市确诊病例增速下降后，同意结束该地的大规模社交限制，^①而巨港的疫情峰值据估计尚未到来，于是卫生部决定在该地延长大规模社交限制。^②以上两个城市大规模社交限制的结束和延长，是地方政府就中央政府政策在该地的实施效果向中央政府反馈的结果，这种反馈推动了中央政府对政策进行检讨与调整，而这种调整对该地区后续政策的实施产生了影响。

地方政府的第二种反馈形式，是通过自己更灵活和有效的行动对中央政府施加的压力反馈。印尼单一制的国家组织形式意味着印尼中央政府对在全国范围内实施的政策负责，但印尼也有一定程度的权力下放，地方政府如果在本地区内采取更有力的行动，往往能对中央政府施加某种无形中的压力，督促中央政府对政策甚至行动目标进行检讨与调整。在本次疫情中，印尼政府很早就确定了行动目标。2020年3月3日，佐科在贸易部工作会议上要求各部门采取创新的举措，在保障经济的基础上有效处置疫情，^③这一表态为印尼政府的抗疫政策设定了处理疫情和保障经济两个行动目标，并将后者置于更重要的地位。正是基于这样的行动目标，印尼政府选择了更为宽松的大规模社交限制，并在该政策尚未取得预计成效的6月初就结束了大部分地区的大规模社交限制。

然而，大规模社交限制结束后，印尼疫情出现反弹，8月30日雅加达特区新增确诊病例破千。在这种情况下，9月10日，雅加达宣布将于14日起重新实施大规模社交限制。^④西瓜哇省等地的地方首长也纷纷针对本地区反弹的疫情数据，宣布实施更严格的管控措施。与此同时，中央政府却没有针对这一情况对自己的政策作出调整，依然在逐步放开管制，仅采用最低程度的管控措施，如呼吁民众保持社交距离等。地方政府的积极防疫对印尼中央政府形成了一定的压力，加之西瓜哇与雅加达地区省长均来自现政府反对派，政治上的对手关系又加大了这种压力，使得佐科对于中央政府优先事项的表态发生了微妙的变化。佐科先

^① Ikhsanudin A, “Sambil Tunggu Sikap Jabar, Kota Bekasi Relaksasi Buka Mal 27 Mei”, *Detiknews*, May 25, 2020, <https://news.detik.com/berita/d-5028153/sambil-tunggu-sikap-jabar-kota-bekasi-relaksasi-buka-mal-27-mei/2>.

^② Siregar R.A, “PSBB Palembang Diperpanjang 14 Hari”, *Detiknews*, June 2, 2020, <https://news.detik.com/berita/d-5037062/psbb-palembang-diperpanjang-14-hari>.

^③ Pribadi I. A, “Presiden Perintahkan Cari Terobosan, Tekan Dampak Corona pada Ekonomi”, *Antaranews.com*, March 3, 2020, <https://www.antaranews.com/berita/1334526/presiden-perintahkan-cari-terobosan-tekan-dampak-corona-pada-ekonomi>.

^④ 《新冠疫情日益严重 雅加达特区 14 日重新实施 PSBB 政策》，《印尼商报》，2020 年 9 月 9 日，<http://www.shangbaoinonesia.com/read/2020/09/09/politics-1599662971>。

后在9月8日和24日表示，公共卫生与民众健康是国家举行选举、重启经济的必要条件。^①这意味着佐科3月份将保障经济置于管控疫情之前的目标设定已发生变化，优先事项由保障经济调整为管控疫情、保障民众健康。

在行动目标发生变化的情况下，印尼中央政府关于大规模社交限制的政策安排也发生了变化，中央政府把决定实施社交限制和在何种范围内实施社交限制的权限更多地转交给地方，建议地方政府根据本地区实际情况，在更小的范围内实施社交限制。在这一变化的背后，地方政府的积极防疫行动起到了重要的影响作用。由于中央政府对于疫情的反弹没能采取有效的管控措施，地方政府却能较快地恢复较严格的管控措施，并取得一定成效，无形中给中央政府施加了压力，这种压力的反馈迫使中央政府不得不做出调整，检讨政策实施中的问题，对行动目标做出微调。行动目标的调整反过来又促使政策具体安排出现变化，这种变化再作用于政策的具体实施，最终在一定程度上影响政策的实施效果。

四、结语

在大规模社交限制政策的决策与实施阶段，印尼中央政府各组织，中央政府与地方政府组织的行动均存在着联动关系，同时地方政府可以通过提供备选方案、灵活实施中央政策、进行反馈等形式影响中央政府政策的内容和实施效果。

印尼政府是一个科层制的系统，一项政策的出台与实施都需要多个部门和多个层级组织的参与和相互配合。因此，各政府组织间必然存在着联动关系，它们在政府行动目标的指导下，按照标准运作程序共同行动，推进政策的实施。

由于不同层级间政府联动关系的存在以及地方自治制度下地方政府职能的加强，作为政府的基层组织，地方政府不再只是机械执行中央政策的工具，而是成为所在地区社会服务的主要提供者。不仅如此，地方政府还可以通过提供备选方案的方式参与中央政府的决策过程，从而在一定程度上影响政策的具体内容。作为中央政府政策的具体实施者，地方政府通过灵活实施政策，进行反馈等方式，也可对政策的实施效果产生影响。

在印尼地方自治制度框架下，地方政府对本地区的内部事务有着比以往更大的自主权，甚至可以对中央政府的政策实施产生影响。我们在与印尼展开官方交往时，不仅应注重与印尼中央政府的关系，也应积极发展与地方政府的关系。

[责任编辑：郑佳]

^① 余谦梁、邓世波：《印尼新冠累计死亡超万例 单日新增病例再创新高》，《国际日报》，2020年9月25日，<http://www.guojiribao.com/shtml/gjrb/20200925/48407.shtml>。