

# Omikronvarianten utmanar Kinas nolltolerans mot covid-19

Björn Cappelin

## Sammanfattning

- Den kinesiska pandemihanteringen bygger på nolltolerans mot covid-19-utbrott, vilket yttrar sig i strikta karantänskrav, omfattande testning och smittspårning samt långtgående inreserestriktioner. Strategin har under lång tid lyckats hålla smittspridningen på en mycket låg nivå, vilket kinesiska myndigheter beskriver som en stor framgång. Men under våren 2022 har antalet bekräftade covid-19-fall ökat dramatiskt i Kina.
- Smittspridningen har varit anmärkningsvärt hög i Hongkong under februari och mars, åtföljt av höga dödstal, inte minst på grund av låg vaccinationstäckning bland äldre. Även på fastlandet har smittspridningen ökat och utbrottet kallas nu det mest omfattande sedan Wuhan i början av 2020, även om få dödstal har rapporterats. Shanghai är sedan slutet av mars föremål för omfattande nedstängningar. Det rapporteras om svårigheter att få tillgång till mat och förhållandena i karantänsfaciliteterna får kritik.
- Den hittills gällande nolltoleransen ligger dock fast, troligen eftersom ett utbrott skulle vara svårt att hantera mot bakgrund av faktorer som bristande resurser i sjukvårdssystemet, mindre effektiva vacciner och låg vaccinationstäckning bland äldre.
- Politisk stabilitet är extra viktigt under 2022 då det förväntas att Xi Jinping söker en tredje mandatperiod som kommunistpartiets generalsekreterare. Ökad smittspridning och lokala nedstängningar som konsekvens av covid är en ovälkommen utveckling för partiet och dess högsta ledning.
- Det finns en ökande oro för de ekonomiska konsekvenserna av omfattande pandemirestriktioner, inte minst eftersom dessa drabbar några av de städer som står för störst andel av Kinas BNP-tillväxt.

## Kinas pandemihantering

Den initiala och senfärdiga responsen mot covid-19-viruset i Kina under vintern 2019–2020 fick motta mycket kritik från resten av världen, och det pågår fortfarande en diskussion om huruvida en annorlunda hantering hade kunnat hindra smittspridningen från att utvecklas till en pandemi. Frågan om virusets ursprung vilar också över den diskussionen, och bidrar till den infekterade relationen med USA och andra länder som tar upp frågan.

När samhällsspridning av viruset väl var ett faktum vidtog dock en mycket kraftfull hantering av läget från myndigheternas sida med omfattande nedstängningar, testning och smittspårning, utbyggnaden av ett system med strikt digital kontroll av hälsostatus samt långtgående internationell isolering i form av inreserestriktioner. Kina har valt en så kallad "zero covid"-policy (清零政策) för att hantera smittan, vilket i princip innebär en nolltolerans mot smitta och mycket hårda insatser mot alla utbrott. Detta underbyggs av bland annat en strikt policy av isolering gentemot omvärlden med starkt begränsade möjligheter att resa till Kina och omfattande karantänskrav för de som reser in i landet. Med tiden har myndigheterna benämnt strategin "dynamisk rensning" (动态清零). Fokus har skiftats mot en decentraliserad ansats med mer precist avgränsade nedstängningar och testning- och smittspårningsinsatser. Det har också setts som ett sätt för centralregeringen att flytta ansvaret för pandemihanteringen, och därmed eventuella brister i densamma, på lokala eller regionala myndigheter.<sup>1</sup>

Av allt att döma var strategin under lång tid förhållandevis framgångsrik och antalet smittfall och dödsfall har under pandemins förlopp varit mycket lågt i en internationell jämförelse. Kinas ekonomi har heller inte drabbats lika hårt av pandemin som andra länders ekonomier. Kina hade en BNP-tillväxt på 2,3 procent under 2020, att jämföra med -6,5 procent för Euro-området och -4,3 procent för USA.<sup>2</sup> Detta har också varit en bärande del i den officiella kommunikationen kring pandemin, både i Kina och i utlandet. Den högsta ledningen har bundit sig väldigt tätt till strategin och ställt den i kontrast mot vad som beskrivs som en okontrollerad smittspridning och höga dödsfall i västländer.

## Utbrott under våren 2022

I månadsskiftet februari-mars 2022 drabbades den delvis självstyrande regionen **Hongkong** av ett svårt utbrott. Nästan 9 000 människor har dött i covid-19 i Hongkong sedan början av februari<sup>3</sup> och 90 procent av fallen är icke fullvaccinerade.<sup>4</sup> Det innebär en dramatisk ökning sett till att totalsiffran för avlidna var 300 vid årets början. Det är den mer smittsamma varianten Omikron BA.2 som ligger bakom den ökade smittspridningen. Varianten innebär också en större andel asymtomatiska fall, vilket försvårar smittspårning. I början av mars var siffran 900 fall per 100 000 invånare. Detta är den högsta nivån som uppmätts någonstans i världen under pandemin. Sedan dess har antalet fall sjunkit och den 15 april rapporterades endast 946 nya fall i staden.

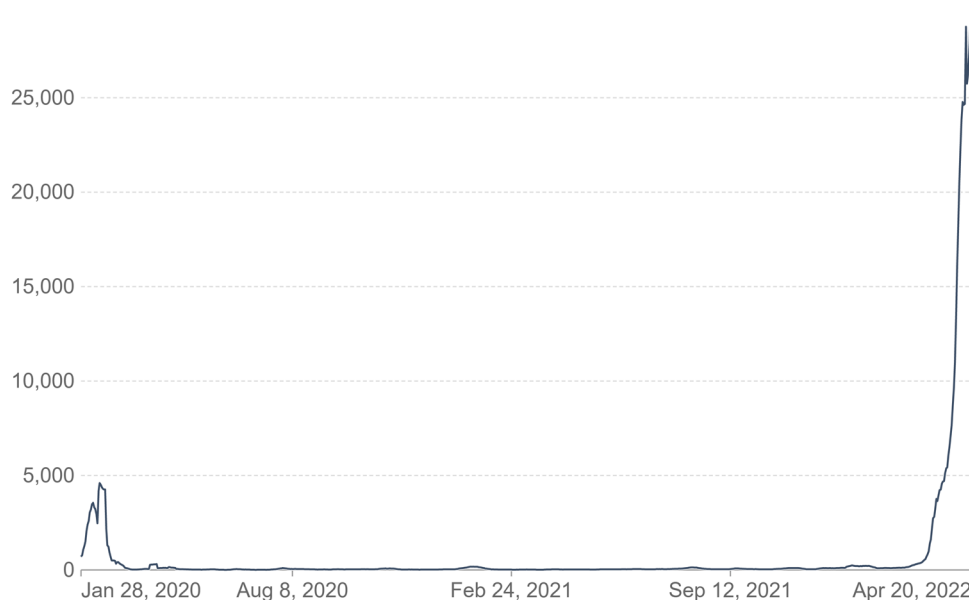
En viktig orsak till det höga antalet dödsfall i Hongkong är att en stor del av den äldre befolkningen är ovaccinerad, närmare bestämt 63 procent av åldersgruppen över 80 år. Äldre står också för mer än hälften av dödsfallen i den nuvarande vågen.<sup>5</sup> Staden har en hög grad av trångboddhet, vilket också ökar smittspridningen. Sjukvårdssystemet är hårt belastat och myndigheterna har fått omfattande kritik för att man inte ingrep snabbare med hårdare åtgärder när utbrottet började. Hongkongs chefsminister Carrie Lam (林郑月娥) meddelade i början av april att hon inte kommer att söka en andra mandatperiod när hennes nuvarande

löper ut senare i år. Det är inte uttalat att detta beror på hanteringen av pandemin, men det är känt att det har funnits ett missnöje från centralregeringen i Peking med Hongkongs hantering av smittan.<sup>6</sup>

Det senaste större utbrottet på det kinesiska **fastlandet** under mars och april har framför allt drabbat megastaden Shanghai på östkusten och provinsen Jilin i nordöstra Kina, men mindre utbrott har förekommit över stora delar av landet. I princip samtliga provinser har haft fall och endast 13 av Kinas 100 största städer är utan någon form av nedstängningar.<sup>7</sup>

I Shanghai har myndigheterna under en längre tid försökt begränsa utbrottet med mindre omfattande åtgärder. Men sedan slutet av mars är staden försatt i nedstängningar i olika faser och testningsinsatserna har ökat. Utbrottet beskrivs nu som fastlandets allvarligaste sedan viruset först började spridas i Wuhan i början av 2020. Flera stora centraliserade karantänsanläggningar av tillfällig karaktär har upprättats och det har förekommit rapporter om matbrist och hygienproblem vid dessa faciliteter. Vidare rapporteras om stora svårigheter att få mat hemlevererad i en del av de bostadsområden som är nedstängda. Dessa förhållanden har lett till omfattande protester på sociala medier, vilket myndigheternas censurapparat fått arbeta hårt för att undertrycka.<sup>8</sup> Totalt sedan utbrottet började den 1 mars räknas antalet fall till 390 000.<sup>9</sup> Myndigheterna rapporterade den 18 april för första gången dödsfall under detta utbrott, nämligen tre fall på äldreboenden.<sup>10</sup> Enligt uppgifter i Wall Street Journal ska dock tidigare dödsfall vid äldreboenden i Shanghai ha förekommit utan att rapporterats offentligt.<sup>11</sup>

Trots detta har myndigheterna under slutet av april börjat signalera vissa lättnader i nedstängningar för områden där inga fall har konstaterats vilket innebär att fler människor nu får lämna sina hem. Det förekommer i dock fortfarande restriktioner som innebär att det inte är möjligt att lämna det egna bostadsområdet. Vissa större fabriker som varit stängda under en längre tid har också tillåtits återuppta produktionen.



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

### Nya rapporterade fall i Kina sedan pandemins början (aktuell 20 april 2022)

Källa: Our World in Data<sup>12</sup>

## Fortsatt nollvision?

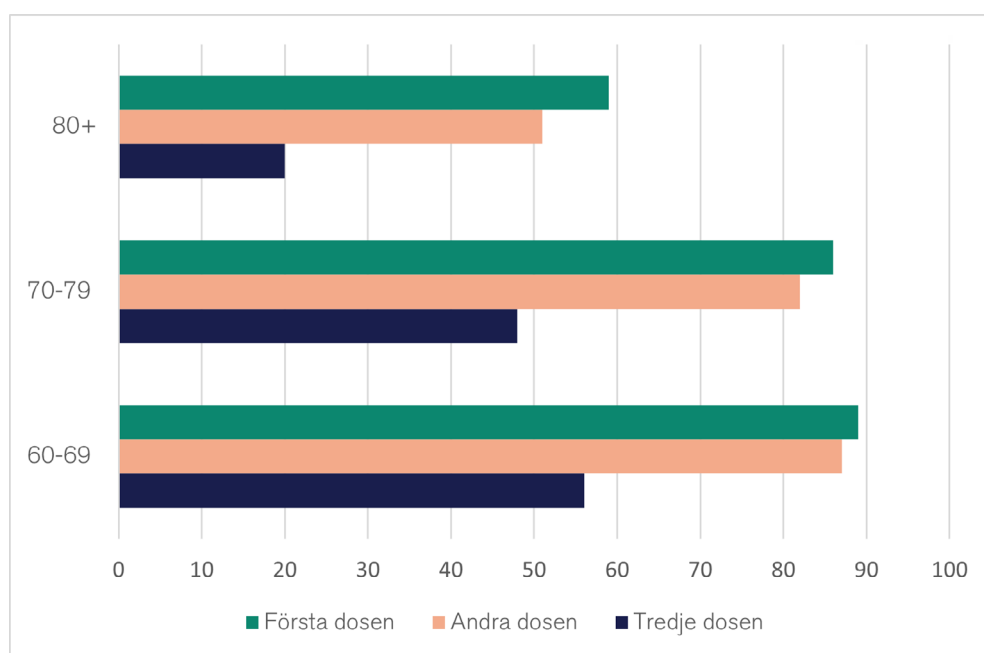
Under hela tiden som Kina hållit fast vid sin nollvision för covid-19 har externa bedömare ifrågasatt den långsiktiga hållbarheten i strategin, inte minst när resten av världen "lär sig att leva med covid-19". Under hösten 2021 och våren 2022 har allt fler länder utanför Kina börjat släppa på sina restriktioner, inklusive andra som valt "zero covid"-ansatser (till exempel Australien). Mot den bakgrunden har röster hörts, inte minst från näringslivet, kring att Kina också borde öppna upp, framför allt vad gäller resor från utlandet. Det höga antalet asymtomatiska eller milda fall i den nuvarande vågen ses också som ett argument mot en strikt pandemipolitik. Än så länge syns dock inga tecken på att man från partiets håll lättar upp. Den officiella kommunikationen är fortsatt att försvara strategin, som beskrivs som ett fast vidhållande vid principen om "människor och liv i första hand" samt att den "vetenskapliga och precisa dynamiska noll-covid-politiken" har varit nyckeln till Kinas framgångsrika pandemihantering.<sup>13</sup>

Det finns ett antal möjliga skäl till att myndigheterna vidhåller den strikta policyn och avvaktar med att släppa på restriktionerna:

- **Bristande resurser i sjukvårdssystemet:** Det kinesiska sjukvårdssystemet är inte resurssatt för att klara en situation med dramatiskt ökad smittspridning. Sjukhusystemet är starkt centraliserat vilket innebär att lokal kapacitet, framför allt på mindre orter, är svag och lätt kan överväldigas av utbrott. I Kina finns det i genomsnitt färre än tre läkare per 1000 invånare, vilket är lågt i en internationell jämförelse.<sup>14</sup>
- **Mindre effektiva vacciner:** De två främsta kinesiska vaccinerna är Sinovac (utvecklat av ett privat företag) och Sinopharm (statsägt). Båda vaccinerna bygger på samma teknologi, så kallat avdödat virus, och inte på mRNA-teknologi som har använts i de vacciner som kommit att dominera pandemiresponsen utanför Kina. Det har heller inte varit tillåtet med vaccinering med utländska vacciner i Kina. Den vaccinteknologi som har valts för de kinesiska vaccinerna är mindre verksam mot viruset. Enligt uppgifter från Världshälsoorganisationen WHO är Sinovac ungefär 50 procent effektivt (även om det har gott skydd mot svår covid). Sinopharm-vaccinet har högre effektivitet, uppemot 79 procent. Detta kan jämföras med Pfizer-BioNTech och Moderna som har en effektivitet på något över 90 procent. Det förefaller dock som att effektiviteten i den kinesiska vaccinerna ökar efter en tredje dos.<sup>15</sup> Det pågår utveckling av inhemska mRNA-vacciner i Kina och två av dem (CanSino och CSPC) har nyligen godkänts för kliniska tester. Dock kommer det att dröja innan sådana vacciner kan vara godkända för användning och rullas ut på bred front.
- **Låg vaccinationstäckning bland äldre:** Vaccinationstäckningen i Kina är hög. Av hela befolkningen har 87,9 procent fått två doser. En stor utmaning för landet är dock att vaccinationstäckningen är ojämn över åldersgrupperna (åldersuppdelad statistik offentliggjordes först under våren 2022, se grafik nedan). I gruppen 80+, som är en förhållandevis stor grupp i Kina, är täckningen endast 59 procent. Tittar man på åldersgruppen 60+, som totalt består av 264 miljoner människor, är det 52 miljoner (19 procent) som ännu inte är fullvaccinerade.<sup>16</sup> Den låga vaccinationstäckningen bland äldre kan delvis förklaras med att de initiala budskapen från officiellt håll var att personer med olika sjukdomstillstånd rekommenderades att inte vaccinera sig. Dessutom kommunicerades det inledningsvis att vaccinerna inte rekommenderades till äldre. Utöver det har nationalistiska budskap i media som syftar till att misskreditera utländska vacciner

möjlig kunnat ha en spill-over-effekt på allmänhetens generella bild av vacciner. Vidare har myndigheterna konsekvent prioriterat att vaccinera sjukvårdspersonal och andra samhällsviktiga yrkesgrupper, och på så sätt ställt de äldre sist i kön.<sup>17</sup> Andra länder i Östasien har valt en annan ansats och i stället prioriterat äldre, vilket har resulterat i högre vaccinationstäckning i denna åldersgrupp.<sup>18</sup> Det verkar också som att det funnits en utbredd känsla i Kina av att vaccination inte har varit nödvändig, utan att internationell isolering i kombination med omfattande testning och smittspårning skulle vara tillräckligt för att hindra smittan.<sup>19</sup>

- **Politiska hänsyn:** Politisk stabilitet är av central betydelse för kommunistpartiet. Vid höstens nationella partikongress väntas beslut om en ny mandatperiod för partiets generalsekreterare Xi Jinping (习近平), vilket i så fall innebär att man frångår den norm om maktskifte efter två mandatperioder som har gällt under de senaste decennierna. Det är svårt att bedöma hur stor påverkan de pågående covidutbrotten kan ha på den processen. Det finns dock en bild av att myndigheterna i Shanghai inte hanterade utbrottet där tillräckligt snabbt och kraftfullt. Detta tros kunna påverka möjligheterna för stadens partisekreterare Li Qiang (李强) att bli befordrad till politbyråns ständiga utskott vid höstens partikongress. Li är en nära allierad till Xi Jinping och en uppfattning om att Li har misskött hanteringen av det senaste utbrottet kan möjligen också påverka bilden av Xi. Att partikongressen domineras av det avgörande beslutet om en ny mandatperiod för Xi innebär att kravet på ordning och stabilitet och bilden av en regering som har kontroll över utvecklingen är ännu viktigare än normalt. Partiet har också investerat mycket av sin legitimitet i den gällande pandemipolitiken. Därför håller de flesta bedömare för troligt att restriktionerna kommer att ligga fast till efter partikongressen, det vill säga under åtminstone hela 2022.



### Vaccinationstäckning i olika åldersgrupper i Kina (aktuell 2022-03-18)

Källa: China National Health Commission<sup>20</sup>

## Ekonomiska konsekvenser

Det finns indikationer på att myndigheterna försöker finjustera pandemiåtgärderna för att minska påverkan på ekonomin. Detta har varit fallet med de utbrott som drabbat Shenzhen tidigare under våren och nu Shanghai. Det yttrar sig bland annat i kortare karantänstider och att smittade som är asymtomatiska eller har milda symtom får isolera sig på karantänscenter i stället för på sjukhus. Längre fanns en bild att strikta nedstängningar av den typ som nu syns i Shanghai inte skulle vara möjliga, just på grund av den stora påverkan som dessa har på ekonomin. Det är möjligt att tolka den senfärdiga hanteringen från de lokala myndigheternas sida som ett tecken på hur motvilliga de har varit att införa restriktioner som påverkar ekonomin.

Många bedömare uttrycker oro över att det aktuella utbrottet hotar det ambitiösa BNP-tillväxtmål om 5,5 procent som partiet deklarerat för år 2022. I en uppdatering den 19 april justerade Internationella valutafonden (IMF) ner sin prognos för Kinas tillväxt för 2022 från 4,8 till 4,4 procent.<sup>21</sup> Signaler tyder dock på att den högsta ledningen inte har för avsikt att överge målet utan snarare överväger vilka kraftfulla åtgärder som kan sättas in för att rädda det. Framför allt spekuleras det i om olika typer av stimulansåtgärder kan bli aktuella.

Shanghai är Kinas viktigaste finanscentrum och en stor logistikhubb, och båda dessa funktioner påverkas av pandemiåtgärderna. Utländska företag har tillkännagivit att man redan ser stor påverkan på sin verksamhet och uppmanat regeringen att tänka om kring restriktionerna. I en undersökning som tyska handelskammaren i Kina gjort nyligen uppger 51 procent av medlemsföretagen att deras logistikverksamhet är helt stängd eller svårt påverkad av restriktionerna, och 46 procent av företagen uppger att deras värdekedjor drabbas.<sup>22</sup>

De senaste BNP-siffrorna tyder på en modest ökning jämfört med motsvarande period förra året, men detta fångar inte de senaste veckornas utveckling. Enligt en analys från banken Nomura uppskattas det att 45 städer som tillsammans ansvarar för omkring 40 procent av Kinas BNP är under total eller delvis nedstängning och att landet står inför en möjlig recession som en konsekvens av detta.<sup>23</sup>

Det har också framförts farhågor om att virusutbrottet och restriktionerna i Jilin-provinsen skulle kunna påverka vårsådden och därmed äventyra en del av årets skörd. Provinsen är en stor producent av bland annat vete. Enligt uppgifter i kinesisk press har dock åtgärder vidtagits för att mildra effekterna och säkerställa att insatsvaror och arbetskraft är tillgängliga.<sup>24</sup>

De konsekvenser som det senaste covid-19-utbrottet har på ekonomin i Kina kan också komma att spilla över på världsekonomin. Det finns en oro hos bedömare att störningar i leveranskedjorna leder till högre kostnadsläge hos företagen vilket kan innebära ännu högre inflation.<sup>25</sup>

- 1 Bloomberg (2022-01-11): Covid Zero in China Is a Fantasy. It's Now All About 'Dynamic Clearing.' <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-01-11/covid-zero-is-no-longer-a-real-goal-in-china-it-s-time-for-dynamic-clearing>
- 2 Congressional Research Service (2021-11-10): Global Economic Effects of COVID-19. <https://sgp.fas.org/crs/row/R46270.pdf>
- 3 Worldometer (2022-04-21) China Hong Kong SAR. <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/china-hong-kong-sar/>
- 4 Fortune (2022-03-01) Hong Kong failed to vaccinate its elderly. Now COVID deaths are overwhelming morgues and forcing the city to consider a lockdown. <https://fortune.com/2022/03/01/hong-kong-covid-deaths-morgues-vaccinate-elderly-lockdown-omicron/>
- 5 Bloomberg (2022-03-18) China's Low Elderly Vaccination rate shows key vulnerability. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-18/only-half-of-chinese-aged-80-and-older-are-fully-vaccinated>
- 6 The Diplomat (2022-01-25) The Dilemma of Hong Kong's Fixation on Zero COVID. <https://thediplomat.com/2022/01/the-dilemma-of-hong-kongs-fixation-on-zero-covid/>
- 7 Time (2022-04-15) As COVID-19 Infections Rise, Lockdowns Are Spreading in China Along With Public Irritation. <https://time.com/6167374/covid-china-lockdowns/>
- 8 Chinascope (2022-04-19) China Blocks Lyrics of its own National Anthem. <http://chinascope.org/archives/29553>
- 9 CNN (2022-04-18) Shanghai reports first official Covid deaths in weeks-long lockdown. <https://edition.cnn.com/2022/04/18/china/shanghai-reports-covid-deaths-mic-intl-hnk/index.html>
- 10 CNBC (2022-04-18) Shanghai reports first Covid deaths since the start of its latest lockdowns <https://www.cnbc.com/2022/04/18/shanghai-reports-first-covid-deaths-since-start-of-latest-lockdowns.html>
- 11 Wall Street Journal (2022-03-31) Shanghai Hospital Harbors Unreported Covid-19 Outbreak, Deaths <https://www.wsj.com/articles/unreported-covid-infections-deaths-plague-a-shanghai-hospital-for-the-elderly-11648734696>
- 12 Our World in Data (2022-04-20) Daily New Confirmed COVID-19 cases: China <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer?facet=none&Metric=Confirmed+case+s&Interval=7-day+rolling+average&Relative+to+Population=false&Color+by+test+positivity=false&country=~CHN>
- 13 Global Times: (2022-04-11): 'Dynamic zero-COVID policy' the only way out of current complex situation: Global Times editorial. <https://www.globaltimes.cn/page/202204/1258972.shtml>
- 14 Bloomberg (2022-03-07) Why It's So Hard for China to Exit Covid Zero. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-07/hard-for-china-to-exit-covid-zero-with-unprepared-hospitals>
- 15 Nature (2021-10-14) China's COVID vaccines have been crucial — now immunity is waning <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02796-w>
- 16 Bloomberg (2022-03-18): China's Low Elderly Vaccination rate shows key vulnerability <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-18/only-half-of-chinese-aged-80-and-older-are-fully-vaccinated>
- 17 The Economist (2022-04-02): Why so many elderly Chinese are unvaccinated. <https://www.economist.com/china/2022/04/02/why-so-many-elderly-chinese-are-unvaccinated>
- 18 Bloomberg: China's Low Elderly Vaccination rate shows key vulnerability
- 19 The Economist.
- 20 China National Health Commission: 国务院新闻办公室2022年3月18日新闻发布会文字实录 (transkription av presskonferens den 18 mars 2022) <http://www.nhc.gov.cn/xcs/fkdt/202203/82d1b154447644839760bcf25696687f.shtml>
- 21 IMF (2022-04-19) People's republic of China. <https://www.imf.org/en/Countries/CHN>

22 Reuters (2022-04-11): European Chamber urges China in letter to review COVID policy. <https://www.reuters.com/world/china/european-business-chamber-writes-chinas-state-council-challenges-covid-policy-2022-04-11/>

23 Financial Times (2022-04-18) "China GDP growth beats forecasts but lockdowns weigh on outlook" <https://www.ft.com/content/63c9b1fd-c084-4328-a5f4-485844d335df>

24 Global Times (2022-04-10): Jilin, China's main grain producer, offers support to virus-affected farming sector. <https://www.globaltimes.cn/page/202204/1258944.shtml>

25 SvD (2022-04-13) Stängning i Kina slår mot världsekonomin. <https://www.svd.se/a/oWbEzW/stangning-i-kina-nytt-slag-mot-varldsekonomin>





## **Björn Cappelin**

Björn Cappelin är analytiker vid NKK.

### **Om NKK**

Nationellt kunskapscentrum om Kina (NKK) vid Utrikespolitiska institutet (UI) bedriver forskningsbaserad och policyrelevant analys och rådgivning om Kinarelaterade ämnen. Fokuset ligger på frågor av särskild vikt för svenska intressen. Eventuella åsikter som uttrycks i denna publikation är författarens egna, och ska inte tolkas som att de återspeglar NKK:s eller UI:s position.