

PART 1

.....

政治外交

- 第一章 中國的防疫政治學：以 2022 年上海封控為例
- 第二章 回顧習近平的對台工作與展望
- 第三章 從國台辦新聞發布看中共對台論述的持續與變遷
(2019~2022)
- 第四章 前景難測的中國「一帶一路」
- 第五章 2022 年中國在南太平洋的外交經略
- 第六章 中共對美外交之演進

第一章 中國的防疫政治學：以 2022 年上海封控為例

龔祥生*

壹、前言

自 2020 年新冠疫情在中國大爆發，並迫使北京當局對湖北省武漢實施封城管制以來，其「清零政策」的防疫思維即陷入僵化停滯，即便在 2021 年將政策改為「動態清零」政策，仍只是在手段上略增彈性，至今仍未能與時俱進地「與病毒共存」。本文認為其政策難以轉向的主要原因並不在於病毒的進化，而在於中國領導人習近平依循黨國體制下的政治邏輯，使其不得不堅持到底，故釐清其思維邏輯內的種種影響因素，以及各種手段所造成的政治後果，就成為本文的主要問題意識。本文架構先介紹中國的防疫政策及推論習近平堅持推行的政治考量，接著以上海作為個案觀察，分析中國的防疫政策在實踐上所呈現出矛盾弊病，最後探討經過中共當局強硬推行防疫政策的後續政治效應。

貳、中國當前防疫政策及其政治考量

中國國家衛生健康委員會（以下簡稱中國衛健委）主任馬曉偉 2021 年在記者會發言中，將 2020 年新冠肺炎疫情爆發後的防疫區分為三個階段，分別是突發疫情應急圍堵階段（2020 年 3 月起湖北、武漢保衛戰期間，對抗原始病毒株）、常態化防控探索階段（2020 年中後段對抗 Delta 病毒株）、全鏈條精準防控的「動態清零」階段（2021 年 8 月啟動對抗 Omicron 病毒株）等三個階段。¹ 而 2022 年 3 月以後至今則進入全方位綜

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

¹ 董瑞豐，〈人民至上，堅持「動態清零」策略不動搖——國家衛生健康委主任馬曉偉談當前疫情精準防控〉，《新華社》，2021 年 12 月 2 日，<https://view.inews.qq.com/a/20211201A0BS3U00>。

合防控「科學精準、動態清零」的第四個階段，以對抗 Omicron 的再變種病毒株為主。² 這四個階段的演進，簡單來說就是中共當局希望從大規模的緊急圍堵走向較小規模的靈活防控，所以在當前階段的名詞會強調以「動態清零」和「科學精準」作為政策重點，也因此理當介紹內容並分析其政治考量。

一、習個人堅持和醫療資源不足導致「清零政策」僵化難改

馬曉偉稱反思其他國家不執行清零政策造成效果不理想和疫情反覆現象，且對群眾生命安全和身體健康與經濟社會衝突仍然嚴重，故採取「抓早、抓小、抓基礎」的「動態清零」政策。³ 此政策的重點為在疫情未擴散前快速找到感染者和密切接觸者及次密接者，力求在 14 天為一期的潛伏期內控制住疫情傳播，故在「清零」之前加上「動態」只是更強調即時快速，這代表堅持「清零」不變的同時，期望以最低社會和時間成本完成管控。然而計畫往往趕不上變化，Omicron 病毒株的擴散速度遠勝於過往病毒株所造成矛盾之處，就是在堅持「清零政策」的同時難以達成花費最小成本的預設目標。由於 Omicron 病毒株的 R0 值（基本傳染數：一個人將病毒傳播給其他人的平均次數）接近 10，等同 1 人即可傳給 10 人，為原始病毒株的 4 倍，⁴ 故在技術上幾乎不可能完成清零，或必須付出極度高額的社會和時間成本才能做到。

那為何中共當局違逆世界潮流，不願意轉向與其相反的「與病毒共存」政策？本文分析中國領導人習近平堅持「清零政策」總方針絕不動搖的可能政治考量如下：首先，這是自 2019 年底疫情爆發以來，習近平所

² 〈國務院聯防聯控機制：堅決築牢疫情防控屏障〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 5 月 7 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-05/07/content_5689118.htm。

³ 董瑞豐，〈人民至上，堅持「動態清零」策略不動搖——國家衛生健康委主任馬曉偉談當前疫情精準防控〉，《新華社》，2021 年 12 月 2 日，<https://view.inews.qq.com/a/20211201A0BS3U00>。

⁴ 李青瑩，〈BA.5 升溫醫示警：這狀況死亡風險增 114%〉，《工商時報》，2022 年 9 月 5 日，<https://ctee.com.tw/news/policy/710904.html>。

宣示強調「親自部署、親自指揮」，其針對武漢進行封城的大規模動作從一開始就是自防堵擴散達至最終清零的政策取向。故「清零政策」已經和習的政治生命連結，成為其標誌性的政策，若是進行改動則必須要能夠有相應的解釋，或者在醫療資源上有突破性的改善作為支持，否則不容輕易更改。尤其在輿論引導過程中，如中國國家衛健委副主任李斌雖將最核心的「動態清零」概念修正成了不追求「零感染」，但攻擊其他國家的共存政策是「躺平」，且中國這樣的大國因醫療資源分配不均也不能比照辦理，⁵ 這些言論都更進一步反向限縮中共自身的政策彈性。其次，接續李斌所言的醫療資源不均之前提下，現有中國國產疫苗（如科興、國藥等）的疫苗施打率不足有待改善，甚至其本身保護力就有先天不足的問題，國際研究驗證出科興疫苗僅具有 50.7% 的保護力，⁶ 遠不及 AZ 疫苗約 81%、mRNA 疫苗約 95% 的保護力。故在普及率及保護力雙重不足的情況下，中國社會並不具備「與病毒共存」的基礎條件。但偏偏在中國國產疫苗產出後，被用來滿足中國的民族主義宣傳和透過「一帶一路」向國際捐贈輸出給落後國家和開發中國家，以增加中國的國際形象，而陷入騎虎難下的困境之中，中共當局無論對內或對外皆更難以承認自身疫苗的不足。總結而論，因中國防疫能力不足，使得習所堅持的「清零政策」更是騎虎難下難以更改，否則大規模的醫療資源缺乏將比嚴格封控引起更大規模的民怨。

二、繁雜疫情防名詞背後的政治盤算

為了堅持「清零政策」但又保持彈性，中共在防疫政策的滾動式修正中創造了許多新的防疫名詞和手段，令人眼花撩亂。首先是最早出現也嚴

⁵ 〈「動態清零」是疫情防控務必守住的底線（權威發布）〉，《人民網》，2022 年 4 月 30 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0430/c64387-32412518.html>。

⁶ Ricardo Palacios, et al., "Efficacy and Safety of a COVID-19 Inactivated Vaccine in Healthcare Professionals in Brazil: The PROFISCOV Study," April 11, 2021, pp. 1-3, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3822780>.

格的「封城」，這在疫情爆發初期於湖北武漢實施，這是根據中國《傳染病防治法》規定的「甲類傳染病疫區封鎖」，內容包括人員進出管制、交通管控、小區封閉管理、開放式居所以打圍方式硬隔離、感染者集中收治隔離等最高強度封鎖。⁷「全域靜態管理」則是較「封城」稍稍鬆綁的做法，主要在「動態清零」政策出現後的階段使用，中國衛健委專家組組長梁萬年稱這只會使用於「當出現廣泛的社區傳播、傳播鏈條不清楚、出現爆發流行和規模性反彈的風險較大的情況下」，⁸以此有別於大規模的封城，但實際上的範圍和力度還是要以疫情階段和該地區的特徵來決定。

從中國防疫手段的文字上變化，可以看出在不能違反習近平「清零」總方針的前提下，必須格外下功夫來進行包裝，以下從三個名詞來探究其政治考量：首先，為避免手段力度過強有害經濟，甚至被迫要面對經濟衰退的政治責任，故必須逐步限縮大規模的封控，但在習堅持貫徹「清零政策」總方針的前提下，實際執行管制措施的鬆綁程度有限，只能換成強調「精準」以避開之前大舉封鎖的印象，以盡量不大規模封城的方式進行，所以才會有上海市封一半的「鴛鴦鍋」輪流模式；二是為了持續維穩須避免再引起恐慌和民怨，改以「全域靜態管理」等名詞進行美化，即便採取「階梯式管理」配合執行，⁹但實際上只是「新瓶裝舊酒」，除了範圍稍微縮小和保持動態靈活外，在執行強度上甚至有過之而無不及，頻繁的核酸檢測和就地封控造成民間社會的怨聲載道；第三，中共在現階段採用「社會面清零」作為防疫配套手段之一，其定義為「連續三天單日新增數為零」、「實現『社會面清零』」，說明已經阻斷了疫情的社區傳播，這是

7 〈【武漢肺炎】武漢市長周先旺：全城已進入「戰時狀態」〉，《香港01》，2020年1月23日，https://www.hk01.com/sns/article/425489?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

8 〈「動態清零」是否意味全域靜態管理 社區及口岸城市防控應注意什麼專家權威解答來了〉，《新華網》，2022年5月9日，http://www.news.cn/mrdx/2022-05/08/c_1310586807.htm。

9 「階梯式管理」將管控區域分為封控、管控、防範三個區，各採取不同的隔離措施：封控區是對有感染者的樓棟採14天封閉管理措施，其他則採「7+7」（封閉管理+社區健康管理）；管控區採「人不小區、嚴禁聚集」，落實7天社區健康管理；防範區採「強化社會面管控，嚴格限制人員聚集規模」，落實7天自我健康管理，相關名詞說明詳見〈封控、管控霧煞煞？中國防疫用詞一次看懂〉，《中央社》，2022年4月3日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202204030121.aspx>。

逐步解封、恢復常態化防控的重要前提條件」。¹⁰ 相關名詞還包括「社會面動態清零」、「社會面基本清零」等不同的防疫要求標準，但在運作上仍會強迫染疫社區或辦公室的人員全數遷往他處來達成帳面數字歸零，不但勞師動眾更違反人身意願，故究其本質還是在維護習近平所堅持追求的「清零」，同時也是執行官員彰顯擁護習個人領導權威的一種表忠動作。

參、上海「全域靜態管理」案例分析

2022 年上海市從封城到解封的時間軸可參見圖 1-1，這段過程呈現出堪稱是當前中共整體防疫政策矛盾的具體展現，又因為上海是中國人口最多城市，而使得中共當局於此處的應對尤其顯得動見觀瞻。本文依照上海疫情的嚴重程度分階段還原防疫過程，並以此案例解析中國的整體防疫方針應用在上海這樣巨大城市時所發生的政治效應。

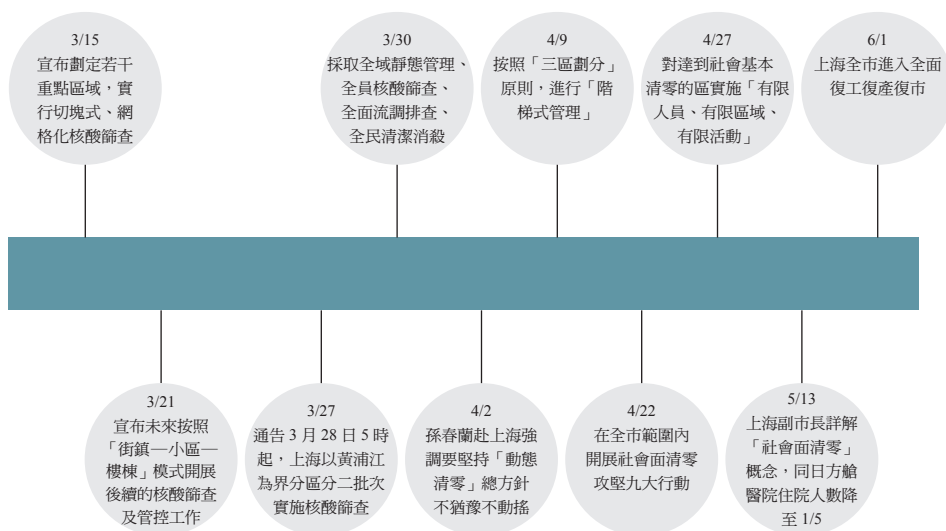


圖 1-1 上海全域靜態管理時間軸

資料來源：作者整理自公開資料。

¹⁰ 〈上海常務副市長解釋「社會面基本清零」「社會面動態清零」「社會面清零」概念〉，《人民網》，2022 年 5 月 22 日，<http://sh.people.com.cn/BIG5/n2/2022/0513/c134768-35266939.html>。

一、使上海市民措手不及的疫情初始階段

從 2022 年 3 月起上海疫情快速攀升，3 月 11 日上海市委書記李強結束在北京的中國兩會後回到上海，並主持市疫情防控工作領導小組會議開始應對這波疫情。隨後 15 日上海市政府副秘書長兼市疫情防控領導小組辦公室主任顧洪輝表示「目前沒有『封城』，也不必『封城』」開始，¹¹ 當天僅就若干重點區域實施網格化核酸篩查作為當時的加強防疫措施，這使得上海居民對疫情嚴重程度還心存觀望。然而，隨著確診數量逐漸攀升，上海當局不得不進一步說明狀況以及應對方式，於是 3 月 27 日上海市疫情防控領導小組專家組成員出面召開記者會，其中復旦大學上海醫學院副院長吳凡還解釋上海之所以不能封城的理由是：「上海不僅是上海人民的上海，還在全中國經濟社會發展當中承載發揮了重要的功能，甚至於對全球經濟都有影響」，¹² 但隔日立即宣布自 3 月 28 日起以黃浦江為界，將全上海市分浦東和浦西兩區進行輪流封控和「網格化核酸篩查」，在各封控區內採取小區封閉式管理並避免使用「封城」字眼。¹³ 上海區分浦東和浦西二批次的方式被戲稱為「鴛鴦鍋」封城，但仍然無法降低確診人數，故在 3 月 30 日時還是避免不了全面封城的結局，而上海市委書記李強將用詞換成看似較有彈性的「全域靜態管理」，還要求採取全員核酸篩查、全面流調排查、全民清潔消殺等綜合防控措施，嚴格落實「人不流動、足不出戶」。¹⁴ 這樣的政策轉折過程或許反映出，在疫情初期上海市當局仍想著以「精準防控」的最小代價就能圍堵疫情，但事與願違下才改弦易轍，卻也為時已晚。自 3 月 1 日起至 4 月初上海累計感染已達 30 萬人之多，隨著情況急轉直下，中國國務院副總理孫春蘭於 4 月 2 日急忙南

¹¹ 林芷瑩，〈疫情—上海：沒有封城也不必封城 可根據實際情況錯峰上下班〉，《香港 01》，https://www.hk01.com/article/747142?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

¹² 李文輝，〈上海為何不能封城？專家回應：上海不只是上海人的上海〉，《中國時報》，2022 年 3 月 26 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220326001831-260409?chdtv>。

¹³ 〈「上海封城」上海宣布將分區分批分時封控 企業實施封閉生產〉，《鉅亨網》，2022 年 3 月 27 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4842213>。

¹⁴ 〈上海全封 官方深夜宣布全域靜態管理〉，《聯合新聞網》，2022 年 3 月 31 日，<https://udn.com/news/story/122650/6205020>。

下上海坐鎮，除了重申堅持貫徹習近平的「清零政策」總方針外，還巡視了多處上海街區的全市全員核酸檢測工作，並強調核酸檢測是「打贏疫情防控阻擊戰的關鍵一仗」、「努力用最短時間實現社會面清零目標」。¹⁵

故從疫情爆發的初始階段觀察，上海市政府從開始就陷入自我矛盾，一方面擔心疫情擴散爆發，但又考慮上海在全國經濟的重要性而在政策上進退失據，直到疫情實在難以遏制的最後關頭卻還是只敢以「鴛鴦鍋」方式輪流封控，以求將衝擊降到最低，但對於已爆發的疫情仍無濟於事，在不得不堅持「清零」的前提下選擇「全域靜態管理」作為最後一招。基本上，上海政府最後在 3 月 30 日宣布採取的「全域靜態管理」和孫春蘭主導的中央政策作為是一致的，因為在 3 月 25 日孫在吉林坐鎮當地執行「全域靜態管理」時，也是採取全員核酸篩查、全面流調排查、全民清潔消殺等大規模配套措施，¹⁶ 兩者都因為嚴格禁止人員流動和全面篩檢排查而使得當地城市的經濟生活瞬間陷入停擺。故總結上海疫情初期的政策矛盾，都可歸咎於為配合中共最高層的「清零政策」所致，因為上海的官員從一開始就知道嚴格執行的結果只會導致中國人口最多的經濟重鎮停擺，但又不得不為而呈現出兩難。

二、增加彈性的「階梯式管理」階段

隨著上海每日確診數仍逐漸上升，4 月 8 日單日新冠肺炎確診病例 1,015 例和無症狀感染者 22,609 例，上海政府立即宣布於 4 月 9 日起採取「階梯式管理」，並依據風險程度的大小分為封控（7 天內有感染者）、管控（7 天內無感染者）、防範（14 天內無感染者）三個區。¹⁷ 或許是考量到上海疫情初期激增且完全封閉的嚴格管控並未收效，且造成巨大經濟

¹⁵ 林辰誼，〈孫春蘭：努力用最短時間實現社會面清零目標〉，《經濟日報》，2022 年 4 月 4 日，https://money.udn.com/money/story/5604/6215006?from=edn_previous_story。

¹⁶ 〈孫春蘭：堅持防控總策略總方針不動搖 確保實現社會面清零〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 3 月 25 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2022-03/25/content_5681559.htm。

¹⁷ 〈上海將分「三區」進行階梯式管理〉，《新華網》，2022 年 4 月 10 日，http://big5.news.cn/gate/big5/sh.news.cn/2022-04/10/c_1310551063.htm。

損失，改為「階梯式管理」的做法顯得更有差異性和彈性，至少相較於之前的全員核酸篩檢、排查期間，不僅在新的防範區內的居民有更多喘息空間，也逐步創造了鬆綁的條件。

在中國有部分陰謀論者或是號稱知道內情者，聲稱從「全域靜態管理」轉為「階梯式管理」的背後，是國務院副總理孫春蘭和上海市委書記李強的政治角力。其觀點中有一說是原本想要以最小經濟和範圍為代價管控住疫情的「精準防控」方式，但因李強是習近平愛將而堅決擁護其「動態清零」政策才會突然宣布採取類似封城的「全域靜態管理」，這代表了中共高層在共存和清零二派之間的權力鬥爭。¹⁸ 另有一說代表中央的孫春蘭在經歷初期強力「全域靜態管理」後，發覺無助於疫情的同時又使經濟窒息，於是改弦易轍為較有彈性的「階梯式管理」；但代表地方的李強卻擔心放寬彈性做法會導致管控初期所得到的些許防疫成果失控，甚至影響個人在年底中共二十大的仕途，故想要回到全面核酸篩查，只是最後因核酸碼和身分認證等軟體技術性問題而作罷。¹⁹ 這兩種傳聞雖然相互矛盾，但至少從中顯示出李強作為上海市當地一把手的內在政治矛盾，因他要承擔的政治責任既要向最高領導人習近平表忠，但又不能有害於個人政績表現，所以這並不是他個人的問題，而是所有其他面對疫情的地方領導人所要共同面對的政治困境。但上海市於4月22日宣布實行「社會面清零九大攻堅行動」（包括社區管控行動、檢測篩查行動、流調排查行動、轉運隔離行動、騰換擴容行動、中醫藥干預行動、清潔消毒行動、拔點行動、防外溢行動），直到完全恢復常態為止，²⁰ 這政策看似又代表了李強為首的地方派重新朝向「動態清零」強勢靠攏表忠。

18 〈「全域靜默」上海封城背後的政治角力〉，《新唐人亞太台》，2022年4月1日，<https://www.ntdtv.com.tw/b5/20220401/video/323924.html?「全域靜默」%20上海封城背後的政治角力>。

19 〈【中共權鬥】上海疫情居高不下 網傳孫春蘭李強惡鬥連場〉，《自由亞洲電台》，2022年4月15日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/power-04152022081405.html>。

20 〈堅持達社會面清零目標 上海推新一輪「9大攻堅行動」〉，《三立新聞網》，2022年4月20日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1104207>。

三、「社會面清零」後逐步邁向復工復產階段

5月13日上海市副市長詳細解說「社會面清零」的概念是行政區內社會面（含管控區、防範區，以及非閉環管理的社會流動人員等）連續3天單日新增數為零，當時的確診人數也確實逐步在降低當中，接著5月17日上海市衛生健康委員會宣告上海全市16個區都已實現「社會面清零」，這代表基本上阻斷了疫情的社區傳播，同時也算是達成了逐步解封、恢復常態化的前提條件。²¹就在疫情逐漸趨緩下，上海市新冠肺炎疫情防控工作領導小組辦公室在5月30日發布《關於6月1日起全市住宅社區恢復出入公共交通恢復運營機動車恢復通行的通告》，正式宣告自6月1日起解封，但是高風險的封控區和管控區仍然受到管制。²²另回溯從5月20日上海市新型冠狀病毒肺炎疫情防控工作領導小組辦公室下發的《關於我市持續鞏固疫情防控成果有序復工復產的實施方案》中可知，於正式解封前就已經規劃要分三階段推進復工復產：第一階段，即日（5月20日）起至5月21日，集中恢復產業鏈供應鏈；第二階段，5月22日至5月31日，擴大復工復產；第三階段，6月1日以後加快全面復工復產，²³並可從中得知6月1日將解封和恢復生產。6月25日李強在上海市委第十二次代表大會上宣告：「在攻堅清零的階段打破了疫情膠著反覆的態勢，實現和鞏固了社會面動態清零的成果，打贏了大上海保衛戰」，且不忘表忠肯定「兩年多來抗疫鬥爭的實踐特別是大上海保衛戰，使我們更加深刻地認識到，黨中央關於疫情防控的決策部署是完全正確的」。²⁴至此經由上海市從政治上的定調後，才可說上海從3月以來的疫情升溫，經過「全域靜

21 〈上海市實現社會面清零將進一步鞏固擴大疫情防控成果〉，《人民網》，2022年5月18日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0518/c64387-32423990.html>。

22 〈上海6月1日起有序恢復住宅社區出入、公共交通運營和機動車通行〉，《新華網》，2022年5月30日，http://www.news.cn/local/2022-05/30/c_1128698060.htm。

23 〈上海明確三階段復工復產時間表6月1日以後加快全面復工復產〉，《中國證券網》，2022年5月21日，https://news.cnstock.com/news_yw-202205-4885599.htm。

24 〈李強：我們打贏了大上海保衛戰〉，《央視網》，2022年6月25日，<https://news.cctv.com/2022/06/25/ARTIKYys3sD0C57rZi66HaoT220625.shtml>。

態管理」、「階梯式管理」、「社會面清零九大攻堅行動」、實現「社會面清零」到最後的6月解封作為結束。

從政治面來解讀所謂的「打贏了大上海保衛戰」，可以從是否真正恢復經濟生活和民眾反映來進行檢驗。復工復產一向都是真正象徵一地疫情結束的表徵，但從2020年疫情反覆的過程中可見，復工雖代表復產卻又不能貿然劃上等號，因為許多工廠缺乏訂單或仍因為其他產業鏈中的環節尚未解封而導致停擺，而只能選擇配合政府政策擺出復工的表象，但仍然難以恢復過往的實際產值。這次上海宣布打贏了疫情保衛戰，在許多方面也顯現出這樣的現象，甚至有上海企業家串聯發布主題為《躺平清零：復工不復產 靜觀20大》的公開信反抗中共當局愚蠢的防疫政策，希望藉此給予中共當局政治改革的壓力，²⁵可見，此次在上海對於疫情的政策矛盾和舉措失當對於中國民間造成多大的反彈，且絕非中國政府所宣稱的重大勝利。

肆、中國防疫政策的後續影響

一、中共菁英間的經濟路線之爭

在2020年至2022年這段防疫過程中，不斷有傳聞強調習近平為首的黨中央和主政國務院的李克強在防疫政策和經濟政策上的不同調。例如在上海全面封控期間，李克強5月25日在北京主持召開「全國穩住經濟大盤電視電話會議」（又稱「十萬人大會」）時，坦承「一些經濟指標明顯走低，困難在某些方面和一定程度上比2020年疫情嚴重衝擊時還大」，²⁶這與一向不承認疫情影響經濟的黨中央論調明顯不一致，故被認為在打臉

²⁵ 〈上海企業家籲躺平「復工不復產」倒逼中共20大政改〉，《中央廣播電台》，2022年6月1日。

²⁶ 〈李克強在全國穩住經濟大盤電視電話會議上強調紮實推動穩經濟各項政策落地見效 保市場主體保就業保民生 確保經濟運行在合理區間〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年5月25日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2022-05/26/content_5692493.htm。

對於疫情堅持「清零」並嚴格管控的習近平。中國國務院國家衛健委甚至在 6 月 5 日呼籲為要避免地方單位在防疫上急於求成，採取簡單粗暴的「一刀切」和「層層加碼」，於是頒布了「九不准」禁止延長管控時間範圍和人員的相關行為。²⁷ 中國國務院試圖藉此大動作在穩經濟和防疫間力挽狂瀾，但那段期間更是被認為在與習所堅持的積極「清零政策」唱反調。而依照陸委會公布的〈2022 年第 2 季中國大陸情勢報告〉，中國大陸上半季 GDP 成長率僅 2.5%，第二季 0.4% 已創下歷年次低，許多國際研究機構亦下修今年中國的 GDP 增長將在 2%~4.7% 間。²⁸ 可見，上海這樣的經濟重鎮遭疫情侵襲，就算不見得是這波中國經濟衰退的最直接原因，但時機上剛好反映出經濟數據上的重大打擊。

但依照中共高層的分工來看，二者並不矛盾，因為從疫情開始，習近平就強調親自部署指揮，且經濟在名義上一向屬於國務院總理的分管業務，因此他把疫情管控放在經濟之前並無可厚非。再者，習近平於 7 月 28 日主持的中共中央政治局會議上，雖然對於疫情「堅持外防輸入、內防反彈，堅持動態清零」，但也親自強調全面落實「疫情要防住、經濟要穩住、發展要安全」，²⁹ 可見，在習的想法中，防疫和穩經濟二者之間並不是矛盾的，反而互相之間是辯證統一的關係。但表面上的政策統整和宣示，不代表檯面下中共菁英的政治鬥爭已平息，故外界從這期間政策過程中的隻字片語和政治動作，試圖解讀出當時的鬥爭方向也合情合理。且隨

27 「九不准」包括：1. 不准隨意將限制出行的範圍由中、高風險地區擴大到其他地區；2. 不准對來自低風險地區人員採取強制勸返、隔離等限制措施；3. 不准隨意延長中、高風險地區及封控區、管控區的管控時間；4. 不准隨意擴大採取隔離、管控措施的風險人員範圍；5. 不准隨意延長風險人員的隔離和健康監測時間；6. 不准隨意以疫情防控為由拒絕為急危重症和需要規律性診療等患者提供醫療服務；7. 不准對符合條件離校返鄉的高校學生採取隔離等措施；8. 不准隨意設置防疫檢查點，限制符合條件的客、貨車司機人員通行；9. 不准隨意關閉低風險地區保障正常生產生活的場所。〈國家衛健委：疫情防控做到「九不准」〉，《人民網》，2022 年 6 月 5 日，<http://health.people.com.cn/n1/2022/0605/c14739-32438588.html>。

28 〈2022 年第 2 季中國大陸情勢報告〉，《大陸委員會》，2022 年 8 月 24 日，https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=05B73310C5C3A632&sms=1A40B00E4C745211&s=4653D674C6168217。

29 〈中共政治局會議 習近平重申穩經濟與動態清零〉，《中央社》，2022 年 7 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207280327.aspx>。

著堅持「清零政策」而下滑的中國經濟仍在持續著，難保不會延燒成新一波的鬥爭火種。

二、疫情考驗習治理能力

從上海的封控過程可知，無論是因為核酸檢測而浪費時間大排長龍，或者是物資分配未能與封閉式管理及時搭配所造成的食物短缺，這些擾民又不方便的防疫措施，對於中國民眾而言終將會歸咎於習近平所堅持的「清零政策」。當這些民怨不斷累積下去，對於以習近平為首的中國共產黨執政能力也將引起更廣泛的質疑。即便透過各種實體和虛擬的言論管控和社會維穩可以壓下一時的不滿和串聯，但當中國人口最多都市都無可避免地因疫情陷入停擺時，中國民眾還能對中共政權的治理能力有十足的信心嗎？

當歐美各國都因為長期的疫情管控陷入「防疫疲勞」的同時，一向採取更嚴格防疫措施的中國對於民眾生活的干擾當然是更加嚴重，且中國還有如「健康碼」等數位監控機制，無孔不入地滲透人民出入行動交通工具甚至街區大樓，這造成的心理壓力更是數倍於世界各國。因此，在目前沒有本錢改為「共存政策」的當下，中共當局也只能硬著頭皮維持現行防疫政策並遭受到民怨的質疑，同時也將持續考驗著中國的社會維穩能力，以及為了堅持「清零政策」所需的人物力調配能力。更重要的是，將必須在各項數據衰退之下證明其在防疫過程中仍能保有經濟治理能力，而這每一項都是現在中共獲得執政正當性所不可或缺的能力。

三、疫情應對不力影響大外宣推展

中國的防疫結果不利於其國家形象的大外宣工作，這主要展現在兩個方面。首先中國在新冠疫情前半段確實因為嚴格的封城措施，使得相較同時間才剛開始疫情大爆發的歐美國家更快地回復到正常經濟生活，也因此得以在宣傳中自傲於防疫成果。但隨著病毒的變種，中國不斷重複過時的

防疫措施造成生活不便的同時，國外卻因疫苗接種覆蓋提升而逐步恢復常態生活，這種反差使其難以自誇自傲，只能攻擊國際有疫苗抗體基礎下的共存是「躺平」的方式來自圓其說。其次，中國以往在疫情爆發初期大量捐贈或販賣其國產疫苗給需要的國家，用以推展「疫苗外交」和大外宣。但隨著病毒不斷變種和國際品牌疫苗的普及，且根據聯合國兒童基金會（UNICEF）統計顯示至 2022 年為止，包含國藥、科興等疫苗於 4 月的出口量總計 678 萬劑，較去年 9 月時的 2 億 2,508 萬劑，暴跌 97%。³⁰ 因此，中國製疫苗保護力的不足已經被國際社會看清，而這不只影響其國內防疫政策，更使其難以再拿疫苗作為施展外交的籌碼，連帶更不利於大外宣的執行。

四、防疫過程中的民怨不斷

上海的執行防疫政策過程中，除了前述因食物缺乏直接向中共高官抗議的民怨外，還可以看到許多為了堅持追求「清零」而違反人權的手段，如逼迫居民搬離原本住家只為強徵民宅作為隔離設施，並造成多起警民衝突；³¹ 又或者是因為強制核酸檢測導致病人在結果出來前得不到急救而死亡。³² 這些現象都凸顯出中國防疫政策的強硬和不知變通，又無視於基本人權需求，私有財產權和醫治的權利都不能違反中央的防疫政策。這些在上海被報導出來的民怨現象都只不過是全中國防疫過程的冰山一角，其他地方還有許多類似狀況發生，例如目前仍持續將確診者或需隔離者拉去方艙醫院集中管理的政策，導致了 9 月 18 日貴州的隔離巴士翻覆，造成 27 人死亡的慘案，車上人員甚至還只是密切接觸者而非確診者，這引起了中國網民的另一波憤怒並發起「新三反運動」，訴求「反核酸、反封鎖、反

³⁰ 〈中國疫苗防護力差出口量暴跌 疫苗外交蒙陰影〉，《經濟日報》，2022 年 9 月 22 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/6297767>。

³¹ 劉如穎，〈上海強徵民宅隔離 多社區爆警民衝突〉，《華視新聞》，2022 年 4 月 15 日，<https://news.cts.com.tw/cts/international/202204/202204152077322.html>。

³² 〈上海民怨沖天 李強難替習近平化解〉，《RFI》，2022 年 4 月 15 日，<https://www.rfi.fr/cn/中国/20220413>。

倒退」。³³ 11月24日中國新疆省烏魯木齊又因疫情封控小區發生大火造成至少10人死亡，並隨後發生各大城市串聯之「白紙革命」，故可想見無論是實體的抗議或警民衝突，或者是在網路上的串聯，都是長期受到壓抑的中國民眾忍無可忍後的無奈之舉，只要習近平還堅持無效率的防疫措施，這樣的民怨將不斷持續累積，並侵蝕中共的執政基礎。

伍、小結

本文首先從中共當局所堅持的「清零政策」介紹起，探究該政策因與習近平個人的政治聲望綑綁和醫藥資源質量不足等二因素而僵化難改，其他高層和執行官員只能在堅持「清零」總方針不動搖的前提下，藉由變化不同名詞的方式和手段創造有限的彈性空間，但終究有很大的侷限性。而2022年中國經濟重鎮上海全面封控的案例分析則充分顯現出當前中國防疫政策的矛盾弊病，從初始聲稱沒必要封城，到突襲式的「鴛鴦鍋」式封控，最後進入嚴峻的「全域靜態管理」，都能看出第一線的中共官員在防疫情和穩經濟之間的掙扎。從2022年3月底至6月初歷經2個多月的過程中，更暴露出在中共領導高層之間、中共政權與中國人民之間、中國實情與國際形象之間的種種政治矛盾，並肯定會在疫情期間內持續延燒，考驗著習近平的執政能力與權力基礎。

最後，本文從上述內容推導中共的政治邏輯和未來防疫政策的關係。因2022年適逢中共二十大，可理解習近平為了鞏固自身權力和延續第三任領導人任期，所以採取強硬僵化方式堅持防疫政策，並從上綱上線的方式強迫各層級官員支持此政策，以作為對習個人忠誠的政治表態。但反過來說，在二十大後，習近平已順利續掌大權較無後顧之憂，或許可能有更大的空間檢討之前的防疫政策內容，並迎來更能與國際接軌的醫藥技術和放寬管制，或至少先從不批評他國的「共存政策」做起。

³³ 〈貴州防疫巴士27死惹眾怒 網推新三反〉，《聯合新聞網》，2022年9月21日，<https://udn.com/news/story/122650/6627668>。