

中國「清零」政策的效益與成本分析

李哲全

副研究員

國防安全研究院國家安全研究所

摘 要

從 2020 年初至 2022 年底，經歷新冠肺炎疫情的數度起伏，中國政府堅持了三年的「清零」政策終告結束。本文認為，中國「清零」政策的成本效益考量，與一般經濟學或決策研究的觀點有所不同。觀察北京「清零」政策的形成與轉化過程，可看出中國「清零」政策具有強烈的政治動機。中國政府試圖透過抗疫成效與國內及國際文宣，追求多重政治效益，因此願意承擔較高的經濟與社會成本。為確保習近平的權威，並維繫中共體制「制度優越性」的宣傳，中國政府承擔了「清零」政策的各種風險，並付出高昂的成本。直到 2022 年底，中國經濟面數據呈現嚴重警訊，各地也出現反對「清零」政策的示威，中國政府才放棄此一政策，轉向與病毒共存的道路。

關鍵詞：新冠肺炎、清零、動態清零、成本效益分析

Analysis on the Benefits and Costs of China's Zero-COVID Policy

Che-chuan Lee

Associate Research Fellow

Division of National Security Research

Institute for National Defense and Security Research

Abstract

Having gone through ups and downs of COVID-19 pandemic since early 2020, China's "Zero-COVID" policy finally came to its end in late 2022. This paper contends that the cost-benefit considerations of China's "Zero-COVID" policy is different from the perspectives of economists or decision-making researchers. From the formation and transformation of Beijing's "Zero-COVID" policy, we can see very strong political motivation of the policy. To pursue multiple political benefits, China promotes its success stories of combatting COVID-19 through domestic and international propaganda, and therefore is willing to bear higher economic and societal costs. To protect Xi's authority and maintain its propaganda of the regime's "institutional advantage," Chinese government assumes risks of policy implementation and pays for the expensive costs of the policy. The policy remained intact until the end of 2022, when economic statistics reflected strong recession signals, and mass demonstrations against the policy broke out across China, that Chinese government finally revoked it and chose to live with the virus.

Keywords: *COVID-19, Zero-COVID, Dynamic Zero-COVID, cost-benefit analysis*

壹、前言

2022 年，中國政府的「清零」政策（Zero-COVID Policy）成為全世界關注的政策議題。一方面是因為自 2019 新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下稱新冠肺炎）疫情爆發三年以來，隨著病毒不斷變異、疫苗與藥物陸續問世，各國已普遍接受疫情長期化的趨勢，並尋求與病毒共存之道，中國則成為全球唯一堅持「清零」政策的主要國家。另一方面，2022 年以來，中國在蘇州、深圳、上海、東莞、北京、西安、吉林、長春、瀋陽、海南、西藏、新疆、青海、雲南、河北、四川、遼寧、廣東、貴州、成都、河南鄭州等多地，先後出現重大疫情衝擊甚至進行封城。尤其 2022 年 4 月，人口超過 2400 萬的中國第一大城上海，在「全域靜態管理」（即封城）期間出現各種亂象，更引發世界各國高度關注。北京當局自 2020 年初起極力宣揚的「中國防疫模式」，似乎已宣告失靈。

2022 年底，實施了三年的「清零」政策，隨著經濟數據轉壞及各地紛傳的抗議示威，以國務院一系列的鬆綁宣示，悄悄畫上了句點。¹ 本文將針對中國的「清零」政策進行效益、成本與風險分析。多數決策研究者會使用成本效益架構來分析政策的利弊得失。以抗疫政策而言，總體經濟的損失是政策必須付出的成本，而拯救的生命則是政策獲致的效益。這樣的分析雖然簡明易懂，但對於理解高度政治化的中國「清零」政策來說，可能有過於簡化的問題。以個案的角度來說，要探討北京的「清零」政策，必須理解其形成背景與特質。透過「清零」政策，中國政府希望獲得的效益為何？在強力管控措施下，北京當局付出的代價與成本為何？在 2022 年，此一政策的效益下降、成本升高之際，中國政府為何甘冒風險，繼續堅持「清零」？最後，又為何在 2022 年底，放鬆了疫情管控，在沒有正式宣告下結束了「清零」政策？這些是本文希望探究的問題。

¹ 中國國務院於 2022 年 12 月 7 日公布「關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知」，提出「優化防疫新 10 條」，包括進一步縮小核酸檢測範圍、不再對跨地區人員要求核酸陰性證明與健康碼、無症狀感染者及輕症者可以居家隔離等措施。12 月 26 日，國務院再度公告，宣稱已經有能力對新冠疫情管控降級，並將新冠肺炎更名為「新冠感染」、取消隔離、判定密接、風險區政策。外交部也公告，2023 年 1 月 8 日起，外籍人士持行前 48 小時 PCR 陰性報告就可入境。抵達後無須集中或居家隔離，也不用做 PCR；若入境後在機場發燒或被測出陽性，只須居家隔離即可。

貳、中國「清零」政策的形成與轉化

人類面對傳染病疫情有兩種策略。一種是爭取與病毒共存，另一種是設法徹底消滅病毒。與病毒共存的策略，主要是透過疫苗與特效藥物降低病毒危害，輔以控制聚集等手段，盡可能降低疾病傳播，減少感染人員，並逐步恢復社會經濟活動。中國堅持了三年之久的「清零」策略，則追求儘快發現病毒並切斷傳播鏈，透過對感染者與密切接觸者進行隔離與治療，逐步消滅病毒，恢復社會經濟常態。

2019 年底，新冠肺炎在湖北省武漢市爆發以來，中國政府的防疫政策已經歷相當程度的轉化。從一開始的備受指責，到轉趨高調，再到 2022 年大規模的疫情傳播與封城，不但十足戲劇化，「清零」政策的內涵也出現相當劇烈的轉變。

一、中國疫情防控分期

2021 年 12 月，中國國家衛生健康委員會（以下稱國家衛健委）主任馬曉偉指出，中國新冠疫情防控已經歷三個階段，分別是：突發疫情應急圍堵階段（從疫情爆發到 2020 年 4 月武漢解封）、常態化防控探索階段（2020 年 4 月底起，到 2021 年 7 月 Delta 變異株開始傳播止），以及全鏈條精準防控的「動態清零」階段（2021 年 8 月開始）。²2022 年底，在疫情持續擴大、經濟嚴重衰退，且國內出現抗議風潮之下，中國政府實質終止了「清零」政策。因此，本文認為應以 2022 年 3 月深圳封城作為分界點，為中國的疫情防控加上第四個階段——「清零」政策的調整與退卻階段（2022 年 3 月至 2022 年 12 月）。³

² 〈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〉，《新華網》，2021 年 12 月 1 日，<https://reurl.cc/1ZXKop>；《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，《中國國務院新聞辦公室新華網》，2020 年 6 月 7 日，<https://reurl.cc/NGKy3p>；梁萬年、劉民、劉珏等，〈我國新型冠狀病毒肺炎疫情防控的「動態清零」策略〉，《中華醫學雜誌》102(4)，2022 年，頁 239-242。

³ 中國政府在 2022 年 5 月提出了新冠疫情防控的第四個階段——「全方位綜合防控『科學精準、動態清零』階段」，但此描述已脫離實際疫情防控狀況，因此本文未予引述採用。請見〈國務院聯防聯控機制 2022 年 5 月 6 日新聞發佈會文字實錄〉，中國國家衛生健康委員會，2022 年 5 月 6 日，<https://tinyurl.com/4sptshb4>。

(一) 應急圍堵階段：

中國政府在這個階段的反應處置明顯消極遲滯，甚至刻意隱瞞。2019年12月31日，武漢市衛健委首次公開通報稱該市發現27例「病毒性肺炎」病例。1月中旬，泰國、日本、韓國陸續出現自武漢移入的確診個案。1月20日，武漢匯報136例確診，北京等其他城市也首次報告病例。但直到當天晚上，醫學專家鐘南山才在官方媒體首度確定該病毒可以「人傳人」，並稱有14名醫護人員感染。⁴中央的反應也明顯滯後，直到疫情已迅速擴散，官媒在1月20日才首度報導習近平的相關指示。武漢市在1月23日宣布封城（4月8日解封），但中共中央直到1月25日才成立「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」。

(二) 常態化防控階段：

本階段從2020年4月底起，到2021年7月Delta變異株開始在中國傳播為止。該階段的目標是嚴防輸入，並以核酸檢測為核心進行管控。這段期間疫情大致平穩，偶有局部小範圍聚集疫情，但都能在2至3個潛伏期（1個潛伏期14天）間，控制住疫情傳播。

這段期間是中國防疫宣傳的「黃金時期」。2020年3月，中國境內疫情開始趨緩，但其外交部已迫不及待宣告中國的「口罩外交」。從公開資訊可以看出，早在2月25日，中國駐伊朗大使館即向伊朗捐贈25萬個口罩與5,000份核酸檢測試劑盒。此時的武漢仍在封城，疫情仍處於「應急圍堵階段」，歷年均在3月初召開的全國政協、全國人大會議，也因疫情而宣告延期（前者延至2020年5月21日、後者延至5月22日召開），但北京當局已開始向各國販售或小量捐贈檢測試劑、口罩、防護服等防疫物資，並進行高調宣傳。⁵2020年底後，中國的科興、國藥疫苗也開始大量出口，掀起中國的「疫苗外交」。

⁴ 根據《紐約時報》記者的調查顯示，2020年1月8日，中國疾病預防控制中心主任高福在與美國疾病控制與預防中心主任雷德菲爾德（Robert R. Redfield）博士通話時，確認新冠肺炎會人傳人。儲百亮, David D. Kirkpatrick, Amy Qin, 赫海威, 〈改變世界的25天：新冠疫情是如何在中國失控的？〉,《紐約時報中文網》,2020年12月30日, <https://reurl.cc/eOXjNm>。

⁵ 〈中國駐伊朗大使館和在伊中資企業向伊衛生部捐贈25萬隻口罩〉,《中華人民共和國駐伊朗伊斯蘭共和國大使館》,2020年2月25日, <https://reurl.cc/aa9rn4>; 〈今年全國兩會推遲召開〉,《新華每日電訊》,2020年2月25日, <https://reurl.cc/E78xZm>。

(三) 精準防控「動態清零」階段：

自 2021 年 8 月起，中國開始施行「動態清零」政策。⁶馬曉偉指出，希望透過「動態清零」手段，在疫情發生後高效處置散發病例與群聚疫情，基本在 1 個潛伏期（14 天）內控制住疫情，力求以最小社會成本獲得最大防控成效。

新冠肺炎疫苗問世，加上應對 Delta 變異株的經驗，使中國政府提出更具野心的「動態清零」策略。希望在病例發現的 24 小時內，以核酸檢測對人群進行篩查，進行流行病學調查找出傳播鏈，利用大數據技術劃定疫源地區進行精準管控，爭取在疫情擴散前找出密切接觸者、管控可能感染者，才能在 14 天左右控制住疫情。因此，中國宣稱「動態清零」可以用最小社會成本獲得最大防控成效，「動態清零」是中國控制疫情的「法寶」。⁷

(四) 「清零」政策的調整與退卻階段：

2022 年 3 月起，因 Omicron 病毒的高度傳染性，使中國進入疫情爆發以來最混亂的一年，並在年底實質結束了「清零」政策。在這段期間，深圳、上海、成都等大城市，以及海南、西藏、新疆、青海、雲南、四川、廣東、河北、遼寧、貴州等地，先後進入封城或「靜態管理」。中國政府宣稱的各種「科學精準」的「全方位綜合防控措施」，顯然已經無法有效遏制疫情。

隨著 11 月疫情迅速升高、經濟明顯出現衰退、國內多個省市出現抗議潮，中國政府先後公布了防疫「二十條」、優化防疫「新十條」等措施。最後在 12 月底，衛健委停止發布每日疫情資訊、國務院將新冠病毒感染降級為「乙類乙管」，並全面放寬相關管制措施，不再對入境人員實施全員核酸檢測、不再採取強制隔離措施，並恢復中國民眾出境旅

⁶ 所謂「動態清零」，是指在「外防輸入、內防反彈」的前提下，當出現本土新冠肺炎病例時，立即採取有效的綜合性防控措施，快速切斷疫情傳播鏈，使每一起疫情及時終止，感染者「清零」、傳播鏈中斷。請見梁萬年、劉民、劉珏、王亞東、吳敬，〈我國新型冠狀病毒肺炎疫情防控的「動態清零」策略〉，《中華醫學雜誌》102(4)，2022 年，頁 239-242。

⁷ 張旭東、陳芳、韓潔、楊依軍、董瑞豐、屈婷，〈「始終堅持人民至上、生命至上」——習近平總書記指揮打好統籌疫情防控和經濟社會發展之戰述評〉，《新華網》，2022 年 3 月 28 日，<https://reurl.cc/AOkvnp>。

遊」。中國的「清零」政策終告結束。

二、「清零」政策的挑戰與調適

在新冠肺炎疫情初起時，中國、澳洲、紐西蘭、新加坡、台灣等地都採取「清零」政策。隨著疫苗普及接種、對病毒了解加深及病毒致死率下降，大部分國家與地區自 2021 年下半年起，陸續放棄清零政策，並尋求與病毒共存之道。各國的措施調整，意味著疫情可能長期化或常態化；中國雖堅持強力封控措施，但宣告進入「動態清零」階段，也暗示停止了疫情爆發以來的「絕對清零」政策。

北京高調宣告的「動態清零」階段，很快遭到變種新冠病毒的挑戰。2021 年 12 月，傳染力更強、傳播速度更快的 Omicron 病毒開始在中國肆虐。12 月 13 日，天津出現中國第一個 Omicron（中國稱「奧密克戎」）病例。次日，廣州也發現感染 Omicron 的病例。12 月 23 日，人口將近 1,300 萬的西安開始封城。

2021 年底，在新冠病毒威脅下，西安首度出現「社會面清零」概念。西安市疾控中心副主任陳志軍表示，「社會面清零」是指，所有新增確診病例都已經處在「隔離的密切接觸者」或者「密切接觸者的密切接觸者」之中，從而「不存在社區層面的疫情傳播」。《央視》在 2022 年 1 月 4 日也解釋，所謂「社會面清零」是指「社區只要一人感染，所有人都要被帶往郊區隔離」，而未被隔離的社區將逐一篩檢，「直到不再篩出確診病例為止」。⁸ 換言之，「社會面清零」意指在社區出現病例後，即將社區所有人員移送隔離，或遷移出城區外。如此一來，主城區就可視為達到「社會面清零」，經濟即可提早恢復。

2022 年春，新冠疫情在各省市逐步擴大。3 月 14 日，深圳封城。3 月底，上海也進入「全域靜態管理」。「動態清零」政策不但未能在 14 天內穩住疫情，各種強力控措施引發的騷亂事件，反而引發全球關注與各界強力批評。⁹ 5 月 1 日，上海仍在封城期間，上海市衛健委公布新定義的「社會面基本清零」及「社會面清零」標準，進一步放寬了管制

⁸ 吳奕軍，〈西安封城抗疫，厲行「社會面清零」並非真正清零〉，《公視新聞網》，2022 年 1 月 7 日，<https://reurl.cc/OEX2Yv>。

⁹ “Shanghai Targets Lockdown Turning Point by Wednesday,” *Reuters*, April 17, 2022, <https://reurl.cc/Yv0G0X>; 尚曼，〈上海疫情「掩耳到零」將在 4 月 20 日前實現嗎？〉，《法廣中文網》，2022 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/e3dRdx>。

措施——只要確診者「不在隔離區以外傳播」，便可進行開放。¹⁰ 由於新冠病毒不斷變種肆虐，中國疫情防控已從最早期追求「絕對清零」，調整到「動態清零」，再到「社會面清零」，甚至「社會面基本清零」。¹¹ 這些詞彙的變化，不僅在字面上有所不同，具體意涵也逐步放寬。從前段說明可知，「社會面清零」只是把社會上流動的陽性病例，送到外地或加以隔離，並未將病毒消滅或切斷病毒傳播路徑。不管是「社會面清零」或「社會面基本清零」，都已非真正的「清零」。

6月1日上海解封，但疫情並未就此停歇(2022年每日新增確診數，請見圖1)。七、八月間，旅遊大省如海南、西藏、新疆、青海、雲南等不斷出現疫情，並相繼實施「靜態管理」，並造成大批遊客滯留。之後，四川、廣東、河北、遼寧和貴州等地又爆發疫情。9月1日，人口超過2,000萬人的成都市，宣布全體居民「原則居家」，再度引發各國矚目。

¹⁰ 新公布的標準以行政區為單位，若區內社會面（含管控區、防範區，以及非閉環管理的社會流動人員等）陽性感染者數量日趨減少、風險可控，連續三天單日新增數占區內總人口數比例小於十萬分之一，就可以認定為「社會面基本清零」；如果連續三天單日新增數為零，就實現了「社會面清零」。請見〈上海：疫情防控取得階段性成效 6個區實現社會面基本清零〉，《新華網》，2022年5月1日，<https://reurl.cc/OAEKdv>。

¹¹ 在疫情管制措施中，除最嚴格的封城或封省，強度較低的措施還有「封閉式管理」（對隔離家戶的社區實施管制，控管進出區域的人員與車輛，快遞外賣送至社區指定區域，由居民自行領取，其餘照常營運）、「封控」（城市對多個小區、大樓進行管制，其他地方進行不同程度的運作管制。服務單位、對外交通維持，但需持有效期限內的核酸檢測證明才可通行）等。至於與封城相近的詞彙，則有2022年3月底上海市政府提出的「全域靜態管理」，以及9月1日，成都市宣布的「全體居民原則居家」。請見〈上海進入全域靜態管理 外企對兼顧防疫與發展有信心〉，《新華網》，2022年4月3日，<https://reurl.cc/qZgXrE>；〈成都：9月1日18時起全體居民原則居家 開展全員核酸檢測〉，《新華網》，2022年9月1日，<https://reurl.cc/Wq3WGO>。

但 10 月 16 日，習近平在二十大工作報告中重申「堅持動態清零不動搖」，中國官媒也繼續強調「動態清零」可持續且必須堅持的言論。

11 月上旬，確診數字開始飆高。11 月 11 日，國務院應對新型冠狀病毒肺炎疫情聯防聯控機制發布防疫「二十條」，放鬆了疫情管控措施。¹²許多人認為，這是中國政府準備轉向放棄清零的信號。11 月 24 日，國家衛健委公布的數據顯示，23 日新增 31,656 例確診病例（含新增確

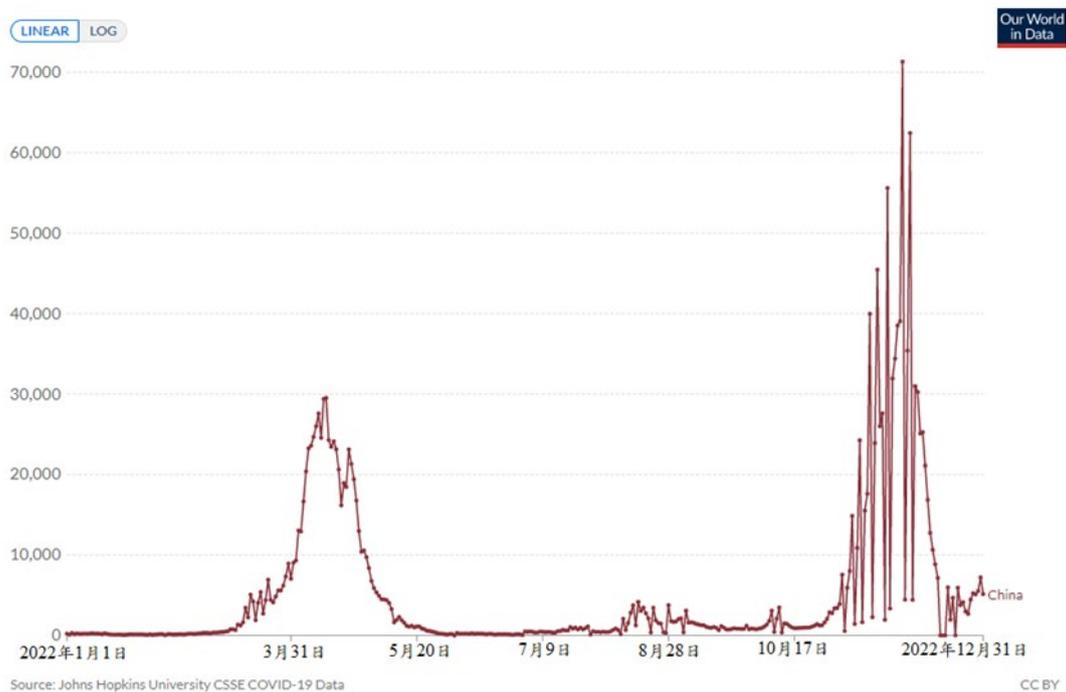


圖1. 2022年中國每日新增確診數

診者 4,010 例、新增無症狀感染者 27,646 例)，全國新增感染數飆上歷史新高，超過 4 月 13 日創下的 29,411 例（含新增確診者 3,020 例、新增無症狀感染者 26,391 例），顯示「清零」政策面臨重大考驗。同日晚間，新疆烏魯木齊一處住宅發生火災，造成 10 人以上的死傷。11 月 26 日至 27 日，南京和北京等城市的大學生及上海、四川、廣州、蘭州等地民眾，以悼念烏魯木齊火災罹難者為名進行抗議行動，抗議者手持白

¹² 〈國務院聯防聯控機制公佈進一步優化防控工作的二十條措施〉，《人民日報》，2022 年 11 月 12 日，<https://reurl.cc/LXze23>。

紙，無聲表達對「清零」政策的抗議。¹³隨後，抗議浪潮迅速蔓延成為全國範圍的「白紙革命」（或稱「白紙抗議」）大規模示威潮。

11月30日，國務院副總理孫春蘭在國家衛健委召開座談會表示，「隨著奧密克戎病毒致病性的減弱、疫苗接種的普及、防控經驗的積累」，將不斷優化完善防控措施。¹⁴12月1日，習近平在北京會見歐盟理事會主席米歇爾（Charles Michel）。會後，米歇爾向媒體表示，習近平談到近期抗議浪潮，並表示發生抗議事件是因為在三年的疫情後，人們對官方的嚴格「清零」政策感到沮喪，抗議的主體是學生。習近平並稱，目前在中國流行的病毒主要是 Omicron，其致死率低於之前流行的 Delta。歐盟官員認為，這預示著習近平即將放寬封控措施。¹⁵

在各種因素加總之下，國務院在12月7日公布「關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知」，提出優化防疫「新十條」，包括進一步縮小核酸檢測範圍、不再對跨地區人員要求核酸陰性證明和健康碼、無症狀感染者及輕症者可以居家隔離等。¹⁶12月25日，衛健委聲明自即日起不再發布每日疫情資訊，將由疾控中心發布相關疫情資訊，供參考和研究使用。衛健委歷時近3年的疫情數據通報至此告終。次日，國務院公布《關於對新型冠狀病毒感染實施「乙類乙管」的總體方案》，2023年1月8日起，對新型冠狀病毒感染實施「乙類乙管」，放寬相關管制措施。27日，外交部發布《關於中外人員往來暫行措施的通知》，宣布自2023年1月8日起不再對入境人員實施全員核酸檢測，經海關

¹³ 烏魯木齊那場住宅火災，根據當地居民指出，係因對疫情的嚴格控管，導致受害者逃生不易、救災者也難以馳援，致有多人傷亡。事後，當地民眾上街，要求中國政府解除封鎖，還給人民正常生活。此事迅速引發中國各地民眾與學生群起抗議。請參見 Casey Hall, Josh Horwitz and Martin Quin Pollard, “Clashes in Shanghai as COVID Protests Flare Across China,” *Reuters*, November 27, 2022, <https://reurl.cc/bGrM4r>; 〈中國反封控抗議潮燒進街頭和校園 白紙成示威象徵〉，《中央社》，2022年11月27日，<https://reurl.cc/de3R0k>。

¹⁴ 〈孫春蘭強調 充分發揮各方專家優勢 不斷優化完善防控措施〉，《新華網》，2022年11月30日，<https://reurl.cc/WqmMD5>。

¹⁵ Xiaofei Xu, Steven Jiang and Rob Picheta, “China’s Xi Acknowledges Covid Frustration Caused Protests and Hints at Relaxing Rules, EU Official Says,” *CNN*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/zra4j7>; Finbarr Bermingham, “Chinese President Xi Jinping Believes ‘Frustrated Students’ are behind Covid-19 Protests, EU Officials Say,” *South China Morning Post*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/VRxQxb>.

¹⁶ 〈關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知〉，聯防聯控機制綜發〔2022〕113號，中國國家衛生健康委員會，2022年12月11日，<http://tinyurl.com/mv3dzwpa>。

抗原檢測為陽性者，亦不再採取強制隔離措施，並且「有序恢復中國公民出境旅遊」。¹⁷中國的「清零」政策至此正式結束。

參、中國「清零」政策的特質

2021年11月，抗擊新冠肺炎「取得重大戰略成果」被列入中共十九屆六中全會公報，與反腐、脫貧並列，成為習近平的主要「政績」之一。¹⁸這個重大「政績」，是中國投注龐大資源與人力建構起來的。要探究這個政策工程的形成、成功、陷入困境，再到轉進，必須先理解中國「清零」政策的特質。

一、強烈的政治主導

在病毒威脅下，公衛與病毒專家以其專業扮演抗疫關鍵角色，是理所當然之事。但在中國，防疫政策卻是由最高領導人與共產黨官員強力政治主導，公衛專家與技術官僚則成了外圍配角。

（一）習近平親自指揮親自部署

2019年12月初疫情爆發以來，中共中央遲遲未做出明確指示。疫情升高時，習近平正在訪問緬甸。直到1月20日，官媒才首度報導習近平對新冠肺炎疫情的指示。當晚，鐘南山才在官媒首度鬆口新冠病毒可以「人傳人」。在武漢封城前一天，國務院副總理孫春蘭才到武漢視察。¹⁹這些「指揮中樞失靈」的原因，可能與習近平高度集權有關。在

¹⁷ 調降為「乙類乙管」後的措施包括：對新冠病毒感染者不再實行隔離措施、不再判定密切接觸者；不再劃定高低風險區；對新冠病毒感染者實施分級分類收治，並適時調整醫療保障政策；檢測策略調整為「願檢盡檢」、調整疫情資訊發布頻次和內容、不再對入境人員和貨物等採取檢疫傳染病管理措施。請見〈說明〉，疫情通報，中國國家衛生健康委員會，2022年12月25日，<https://tinyurl.com/3ntvjwus>；〈關於印發對新型冠狀病毒感染實施“乙類乙管”總體方案的通知〉，中國國家衛生健康委員會，2022年12月26日，<https://tinyurl.com/bdcmf4x7>；〈關於中外人員往來暫行措施的通知〉，中國外交部，2022年12月27日，<https://reurl.cc/nZ3AKX>。

¹⁸ 〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉，《新華網》，2021年11月16日，<https://reurl.cc/dWLDmg>。

¹⁹ 2020年1月27日，武漢市長周先旺接受中共央視採訪時表示，各方面對武漢市不及時披露資訊不滿意，但此次新型冠狀病毒肺炎是傳染病，根據中國《傳

高度集權的體制下，沒有最高領導人拍板，重大決策的遲滯甚至失能並不意外。

2020年1月28日，習近平在北京會見世界衛生組織總幹事譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）時稱，這次防疫工作，「我一直是親自指揮，親自部署」。²⁰不論動機或原因為何，習近平把自己直接與疫情指揮聯繫起來，為這場抗疫戰爭注入了濃厚的政治味。若順利度過疫情，習的權力地位與聲望可望強化，但若處理失當，習近平恐怕也要承擔相關政治責任。

（二）由共產黨領導而非醫衛專業領導

2020年1月底，中共中央成立「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」（簡稱「防疫領導小組」），負責防疫工作的領導及統籌協調。該小組成員涵蓋宣傳、公安、外交部門領導人，但卻沒有衛健委、發改委等專業技術官僚。顯然北京當局的是以安定民心及擴大內外宣傳為主軸。²¹

此外，官方的政策指示與各種宣傳中，也反覆強調「中國共產黨領導」與「社會主義制度優勢」。2022年5月5日，中央政治局常委會議更直白指出，「防控方針是由黨的性質和宗旨決定的……防控措施是科

染病防治法》，必須「依法披露」。「作為地方政府，我獲得這個資訊以後，授權以後，我才能披露，所以這一點在當時很多人不理解」。次日，湖北省委副書記、武漢市委書記馬國強也在記者會中表示，湖北省此前肺炎的確診權在北京，不在湖北。國家檢測權下放到湖北後，樣本不需要送到北京，檢測能力、速度提高導致確診人數提高。請見〈武漢市長承認前期資訊披露不及時〉，《財新網》，2020年1月27日，<https://reurl.cc/W1GkG5>；〈武漢市委書記：確診病例大增是因檢測能力及速度大幅提高〉，《中國新聞網》，2020年1月29日，<https://reurl.cc/1m12ep>。

²⁰ 習近平對譚德塞所說的話，有公開影片佐證。但《新華社》報導文字，卻是刻意修飾過的「統一領導，統一指揮，分類指導各地做好疫情防控」，顯然有意淡化習近平直接指揮的意味。〈習近平會見世界衛生組織總幹事譚德塞〉，《新華網》，2020年1月28日，<https://reurl.cc/m3DGMj>；安德列，〈習近平我親自指揮被修改的秘密〉，《法廣中文網》，2020年1月31日，<https://reurl.cc/2mLDj4>。

²¹ 「應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組」（簡稱防疫領導小組），小組長是國務院總理李克強，副組長為中央書記處書記王滬寧。其他成員包括中央辦公廳主任丁薛祥、國務院秘書長尚捷、中宣部部長黃坤明、外交部部長王毅、公安部部長趙克志及北京市委書記蔡奇。

學有效的」。這段文字直接指出，中國堅持「清零」防控方針，是由共產黨做出的高度政治性決定，而公衛防疫專家只在防控措施的層次提供專業建議。在強烈的政治主導之下，地方官員為展現對中央的政治忠誠或謀求個人政治前途，往往在防疫手段上「加碼」演出。

（三）「一刀切」與封城的氾濫涉及高度政治因素

「動態清零」的概念是要根據實際情況需要，更動態地做出應處。但 2022 年，在各省市卻出現一系列的過度封控與封城。即使北京當局一再要求地方政府不得採取「一刀切」的方法，仍然無法有效遏制。許多報導與學者專家均指出，地方官員往往為了生存甚至追求績效，即使相關措施過當甚至有害，也寧可「過度執行」這場由習近平「親自指揮、親自部署」的戰役。特別是攸關習近平邁入第三個任期的黨代表大會將在 10 月召開，更是不能出任何差錯。因此，越是接近二十大會期，各省市官員就越容易傾向採取「一刀切」的封控措施。

根據 BBC 的研究分析，自 2022 年 3 月 1 日至 10 月 12 日止，中國有 152 個地級市遭到部分或全面封鎖，影響人口超過 2.8 億。這其中有 114 個城市是在臨近二十大的 8 月至 10 月中旬被封鎖的(如次頁圖 2)。但從前面圖 1 可以清楚看出，官方公布的 8 月至 10 月中旬的確診數字，遠遠低於 3 至 5 月深圳與上海封城期間的數字，過度封控之嚴重程度由此可見一斑。²²

²² 〈中共二十大如何「推動」了新冠疫情封鎖〉，《BBC 中文網》，2022 年 10 月 21 日，<https://reurl.cc/GX6QoG>。

員的作法，經常因為手段過於嚴厲，而引發許多社會衝突。例如，胡亂設置路障、自行擴大封鎖範圍、恣意噴灑消毒水、撲殺無人照顧的寵物等。²⁴

對於疫情防控「簡單化、一刀切」等問題，中國政府相關部門三令五申，明確提出警告，但收效甚微。例如，2022年春節期間，國務院聯防聯控機制就曾提出「五不得」；6月5日，國務院發布防疫「九不准」政策；11月5日國務院聯防聯控機制召開的記者會上，也再度重申「九不准」、防止簡單化、「一刀切」，堅決整治「層層加碼」。²⁵

三、反科學特質

理解病毒傳播的最重要參數，是病毒基本傳染數（basic reproductive number，以下稱 R0 值）。R0 值指在未接觸過該疾病或接種疫苗的人群中，一個感染者將病毒傳播給其他人的平均數量。當 R0 值大於 1，且無干預手段，新增感染者將持續增加，並傳播到大部分人被感染才會減緩或停止。當 R0 值小於 1，新增感染者的數量就會持續下降。原始 COVID-19 病毒株的 R0 值是 2 到 3 之間；Delta 變種病毒的 R0 值在 5 到 7 之間；Omicron 的 R0 值則接近 10，因此疫情傳播與病例增加速度非常快。因此，R0 值越高，疫情傳播越快，流行病調查的溯源、追蹤、排查的速度就相對顯得落後，疏漏也更多。²⁶

2021 年中，Delta 病毒引發新一波疫情。中國有學者專家提出「與病毒共存」的建議，但遭到官方強烈駁斥。例如，上海華山醫院感染科醫生張文宏在 7 月 31 日發文稱，「我們曾經過的還不是最艱難的，更加

²⁴ 〈擅自封路是「硬核抗疫」？違法亂為不可縱！〉，《新華網》，2020 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/lZRk5Y>；〈中國防疫亂象多：確診者門鎖遭拆、黃碼律師開庭遭拒〉，《德國之聲中文網》，2022 年 7 月 18 日，<https://reurl.cc/58rkov>；〈中國防疫人員入民宅「無害化處置」寵物狗，引發眾怒〉，《BBC 中文網》，2021 年 11 月 16 日，<https://reurl.cc/6LaV5k>。

²⁵ 〈權威快報 | 返鄉過年防疫禁止「層層加碼」〉，《新華網》，2022 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/4XanMj>；〈國務院聯防聯控機制 2022 年 6 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，《中國政府網》，2022 年 6 月 5 日，<https://reurl.cc/06jnqM>；〈國務院聯防聯控機制 2022 年 11 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，中華人民共和國國家衛生健康委員會，2022 年 11 月 5 日，<https://reurl.cc/Wq3W2O>。

²⁶ 安東尼，〈張文宏報告：在疫苗接種率高的國家，奧密克戎病死率與流感接近；李強堅持習近平動態清零政策〉，《法廣中文網》，2022 年 5 月 23 日，<https://reurl.cc/oQQeoD>。

難的是需要長期與病毒共存智慧」。張文宏的建議遭到各方強力抨擊，官方對「與病毒共存」的論調也嚴厲否定。8月初，中國前衛生部部長高強在《人民日報》發表文章，強調病毒變異難防控是「甩鍋」，「與病毒共存絕不可行，必須堅持嚴格防控」。²⁷

2021年8月起，中國宣布進入「動態清零」階段。希望能透過各種手段，在疫情發生後，高效處置散發病例與群聚疫情，在14天內控制住疫情。但面對高傳染率、低重症率、極低病死率的Omicron病毒，中國政府等於給自己設定了一個極高的抗疫標準。與科學相悖的結果是，中國從2021年底開始陷入一場清零苦戰之中。

另一個政治意志凌駕專業意見的例子是疫苗。2021年10月，中國疾病預防控制中心主任高福表示，若到2022年初，疫苗接種率能達到85%以上……即便再有感染，一是感染數量少了，二是沒有重症和死亡，都是輕症。到時候，「全球都開放了，病死率降得那麼低，我們為什麼不開放呢？」²⁸ 2021年底，中國的疫苗接種率早已超過85%，但「動態清零」仍未放鬆。2022年4月，各大城市開始新一波疫苗催打潮。不過習近平卻在6月28日視察武漢時強調，中國人口基數大，如果搞「群體免疫」、「躺平」之類的防控政策，後果不堪設想。²⁹顯然習近平並不相信透過疫苗接種，可以達成「群體免疫」。

四、獨特的統計標準

中國政府的宣傳，把中國新冠肺炎低確診人數、超低死亡人數作為中共體制優越性與執政正當性的宣傳核心。各國對於中國防疫的整體印象，也是中國極低的死亡人數與確診人數。但必須指出，中國採取的統計標準，與世界衛生組織的標準及各國的統計方式有明顯不同。這也是全球許多學者專家對中國的統計數字提出各種質疑的原因。

²⁷ 八貓，〈清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴〉，《端傳媒》，2021年11月18日，<https://reurl.cc/W13v4k>。

²⁸ 〈專家：中國疫苗接種已達80% 建立免疫屏障〉，《中央社》，2021年10月20日，<https://reurl.cc/XjvLXc>。

²⁹ 〈習近平在湖北武漢考察時強調 把科技的命脈牢牢掌握在自己手中 不斷提升我國發展獨立性自主性安全性〉，《新華網》，2022年6月29日，<https://reurl.cc/jGk8NZ>。

（一）確診人數統計

根據世界衛生組織發布的《人感染 2019 新型冠狀病毒引起的 2019 冠狀病毒病的全球監測》，無論有無臨床體徵和症狀，經實驗室確診感染新冠病毒者均為確診病例。³⁰大多數國家每日宣布的新增確診人數也依此標準，凡經新冠病毒核酸檢測為陽性者，即納入確診人數統計。但中國並未遵照世衛組織的確診標準。從 2020 年 1 月 15 日至 2022 年 8 月，中國國家衛生健康委員會（以下稱「衛健委」）辦公廳先後發布了九版《新型冠狀病毒肺炎的診療方案》。³¹中國的確診統計標準明顯更為嚴格，納入確診的人數也因而遠低於感染人數。主要原因至少有二：疑似病例與確診病例的診斷標準嚴格、無症狀感染者不納入確診人數統計。

從第一版（2020 年 1 月 15 日）到第七版（2020 年 3 月 4 日）規範，疑似病例的診斷標準（包括流行病學史和臨床表現兩部分）中，都必須符合「發病前 2 周內有武漢市旅行史或居住史」或接觸過新冠病毒感染者，臨床表現則為發熱和新型肺炎影像學特徵等。確診病例的診斷標準，則是在符合疑似病例標準的基礎上，加上核酸檢測陽性。由於一定要有武漢旅遊史或居住史才符合確診標準，當然疑似病例數與確診病例數會減少許多。此外，中國自 2020 年 2 月 7 日的《防控方案第四版》起，將核酸檢測陽性病例區分為確診病例與無症狀感染者兩類。此後，每天通報的資料中，就算有大量無症狀感染者，也都不納入確診病例統計（除非之後病情變化使其符合中國確診標準）。³²因此一般國家通報的確診病例數，大約等於中國官方公布的新增確診病例與無症狀感染者的

³⁰ “Global Surveillance for COVID-19 Caused by Human Infection with COVID-19 Virus: Interim Guidance,” *World Health Organization*, March 20, 2020, <https://reurl.cc/5plV2q>.

³¹ 中國國家衛健在新冠病毒疫情爆發以來，不斷推出新型冠狀病毒肺炎的《防控方案》和《診療方案》兩種指導性政策文件。從 2020 年 1 月 15 日至 2022 年 7 月為止，中國國家衛生健康委辦公廳先後發布了九版新型冠狀病毒肺炎的診療方案。

³² 例如，奧密克戎病毒主要感染上呼吸道的鼻咽部，感染者較多出現乾咳、喉嚨痛等上呼吸道症狀，只有少部分患者出現發熱和腹瀉、嘔吐等消化道症狀或肺炎症狀。即使這些感染者核酸檢測呈現陽性，他們還是被列入「無症狀感染者」之列。但中國執行封控的對象不僅限於確診者，無症狀感染者也是轉運的對象。請參見〈中國為什麼有那麼多所謂「新冠肺炎無症狀感染者」？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/MN7Mgk>。

加總。³³

對於中國疫情通報數據的質疑頗多。例如，華中科技大學公共衛生學院鄔堂春教授團隊發表的醫學論文稱，武漢市至少有 59% 的感染病例未被發現，其中可能包括無症狀和症狀輕微的病例。³⁴香港大學公衛學院考林教授（Ben Cowling）的研究也認為，如果武漢市在疫情爆發時使用《防控方案第五版》病例的定義，估計到 2020 年 2 月 20 日，應有 23.2 萬例確診病例。這個數字是中國當時匯報數字的將近 3 倍。³⁵

表 1. 中國衛健委每日通報的新冠肺炎新增感染者類別

| | 流行病學史 | 臨床表現 | 核酸檢測 | 備註 |
|--------|------------------------------------|-------------------------------|------|---------------------------|
| 疑似病例 | 發病前 2 周內有武漢市旅行史或居住史（2020 年 8 月起刪除） | 發熱、喉嚨痛、乏力、乾咳、嗅覺減退、新冠病毒肺炎影像學特徵 | 陰性 | |
| 確診病例 | 同上 | 同上 | 陽性 | |
| 無症狀感染者 | 同上 | 無上述症狀 | 陽性 | 2020 年 2 月 7 日起，不再納入確診數統計 |

資料來源：作者依據《新型冠狀病毒肺炎的診療方案》製表。

（二）死亡人數統計

世衛組織《國際 COVID-19 死亡原因證明與分類（編碼）指南》指出，「對所有因 COVID-19 導致死亡、認為因它導致死亡或者促進死亡的死者，應在其死亡原因醫學證明書上記錄 COVID-19」。換言之，不管是直接因新冠病毒致死，或間接因新冠病毒導致死亡，只要新冠病毒

³³ 〈中國為什麼有那麼多所謂「新冠肺炎無症狀感染者」？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/MN7Mgk>。

³⁴ 任琛，〈學者：武漢或有近六成感染病例未被發現〉，《德國之聲中文網》，2020 年 3 月 26 日，<https://reurl.cc/yMZWo>。

³⁵ 2020 年 2 月 5 日發布的《新型冠狀病毒感染的肺炎診療方案（試行第五版）》規定，在湖北省的病例診斷分類中增加了「臨床診斷」，將疑似病例與確診病例的標準大幅放寬。只要符合「發熱和 / 或呼吸道症狀」、「發病早期白細胞總數正常或降低，或淋巴細胞計數減少」這兩個臨床表現，便可視為「臨床診斷」的疑似病例。〈武漢官方大幅修訂新冠肺炎死亡人數，統計標準仍受質疑〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/ERGLgg>。

促進其最終死亡的病例，都必須納入統計。美國疾病管制與預防中心（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）規定，新冠肺炎死亡病例統計應包括「新冠肺炎作為根本死因（underlying cause of death）或促成死因（contributing cause of death）的死亡」及「確診患有或推測患有新冠肺炎的死亡」。³⁶因此，在美國任何新冠病毒患者的死亡，都會被納入新冠肺炎死亡病例。義大利、德國、香港也以此方式計算死亡人數。

許多學者指出，中國對新冠肺炎死亡認定的標準極為嚴格，甚至隱匿不報。香港大學醫學院教授金冬雁指出，按照中國慣常做法，如果病人不是因為新冠病毒直接致死，其死因就不會被列為與新冠病毒相關。牛津大學流行病學教授陳錚鳴也說，中國通常只把直接死於新冠肺炎者計入新冠死亡人數。³⁷約翰·霍普金斯大學冠狀病毒資源中心（Johns Hopkins Coronavirus Resource Center）的數據也指出，從2020年4月1日到2022年1月8日間，中國共計新增22,102感染者，卻只有2例死亡。此一超低死亡數字引發不少質疑。³⁸

（三）死亡率統計

在統計實務上有兩種死亡率。分子部分牽涉到新冠肺炎死亡人數的認定與統計；分母部分則有兩種—以所有確診者為分母或以所有感染者為分母（在中國的統計中，後者比前者大得多）。第一種稱為「病死率」或「致死率」，即經過檢測呈現陽性後死亡的人口比例。第二種是整體感染後死亡的人口比例，稱為「感染死亡率」，也就是以所有感染者為分母（包括確診者、無症狀感染者與疑似病例），以確診死亡者為分子，來計算死亡率。由於分母的差異頗大，病死率會比感染死亡率高得多。

由於影響死亡率的變數很多，即使在中國，不同時期的統計數字反

³⁶ 〈揭謊頻道：撲朔迷離下中國官方的新冠死亡人數可靠嗎？〉，《美國之音中文網》，2022年4月26日，<https://reurl.cc/8pl8Vb>。

³⁷ 〈上海公布「新冠死亡」人數，分析稱意在「自圓其說」〉，《BBC中文網》，2022年4月20日，<https://reurl.cc/8pj5ey>；〈上海疫情：牛津大學教授陳錚鳴談感染數為何居高不下，如何理解超高的無症狀比例？〉，《BBC中文網》，2022年4月13日，<https://reurl.cc/pM6ZpZ>。

³⁸ 2022年有部分數據似乎開始調整新冠肺炎死亡病例的認定標準。2020年，武漢市的死亡病例描述中，大多伴有「嚴重呼吸困難」的描述，但2022年公布的吉林、上海的死亡病例中，大多描述係由慢性病致死。請見〈肺炎疫情：為何各國死亡率差異這麼大〉，《BBC中文網》，2020年4月8日，<https://reurl.cc/qNN14q>。

映出來的死亡率也有極大差異。根據中國官方在 2020 年 4 月公布的數據，中國整體新冠肺炎死亡率約為 5.5%，武漢約為 7.6%。³⁹但依據上海市 2022 年 4 月 28 日新增死亡 52 例，累積 337 例死亡來計算，上海從 3 月爆發後的疫情致死率，只有 0.0607% (337 例死亡病例/555,352 例總感染人數)。⁴⁰

若按照世界衛生組織的計算方式，中國的確診人數與死亡人數，將遠高於中國官方公布的數據。相反地，美國華盛頓大學病理免疫系何邁醫生對《BBC 中文網》記者表示，美國真正死於新冠肺炎的人數，可能只有美國疾病控制與預防中心 (CDC) 公布的 10%。因為美國將死於車禍並檢測出感染新冠病毒的人，鑒定為死於新冠病毒。

肆、「清零」政策的成本與效益

從經濟學或決策研究的角度來看，決策者應該把政策實施的成本與效益進行衡量比較，以決定是否採納或繼續執行該決策。簡單來說，以新冠疫情為例，封城、人流管制、停工停產造成的總體經濟損失 (通常以 GDP 減損數額衡量)，就是「清零」政策的成本，而拯救的生命則是政策的效益。但事實上，各種抗疫政策的成本，絕非只有 GDP 減損金額。民眾因封城與持續核酸檢測，而導致的精神壓力與人權受到的侵害，也是成本的一部分。抗疫政策帶來的效益，也不只有拯救的生命人數。醫療體系免於崩潰，或因管制措施，導致流感等疾病感染人數減少等，也是抗疫政策的效益。生命倫理學者甚至主張，決策者必須考慮的因素，除了科學知識、政治利益、經濟代價與生命價值之外，還必須考量自由、平等、公正、繁榮等人類價值。⁴¹

本文認為，各國制定抗疫政策時，考量因素固有共同之處，但具體的成本效益方程式仍有許多不同。經濟學者以 GDP 減損數額及拯救生命之價值，來衡量抗疫政策的成本與效益。這種方式固然簡潔易懂，但恐怕也失之於過度簡化。尤其本文探討中國高度政治化的「清零」政策，

³⁹ 〈武漢官方大幅修訂新冠肺炎死亡人數，統計標準仍受質疑〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/ERGLgg>。

⁴⁰ 〈新冠疫情：從香港新加坡到上海，死亡率如何影響防疫策略〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/AOAA8Q>。

⁴¹ 范瑞平、張穎，《建構中國生命倫理學：大疫當前》，(香港：城市大學出版社，2021 年)。

中南海決策者的考量，除 GDP 代價與人民生命保障之外，政治效益的追求可能才是中國決策者的考量重點。因此，以下首先介紹經濟學家以 GDP 與生命價值為主的成本效益分析，接著探討中南海決策者可能考量的政治效益與經濟及社會成本。唯有理解中國政府的決策考慮，才能進一步探討中國政府為何堅持「清零」，以及持續「清零」可能面對的風險。

一、GDP 與 VSL（統計生命價值）成本效益分析

抗疫政策是困難的。透過降低或停止社會與經濟活動，固然有助遏制病毒的傳播，並降低人群感染與死亡率，但這些政策在經濟與社會上，也必須付出代價。經濟學者認為，抗疫政策的成本效益，就是公衛效益與經濟福祉之間的衡酌。為了與經濟成本相比較，學者嘗試將生命的價值予以量化。這就是所謂的「統計生命價值」(Value of Statistical Life, VSL)，也就是人們在死亡風險與金錢之間的權衡取捨。例如，願意承接風險較高的工作，以換取較高的工作收入，或者人們為了降低微小的死亡風險，願意投入的金錢數額。⁴²這是經濟學家所定義的生命價值，雖然並非完美的指標，但提供決策者一個能夠依循的政策判斷標準。

關於新冠肺炎疫情，2020 年 3 月，芝加哥大學學者 Greenstone 與 Nigam 公布了一篇論文。其主要論點是，如果美國從 3 月底開始實施溫和的社交距離或居家隔離政策，6 個月後美國的新冠肺炎死亡人數，與沒有社交距離政策比較，可減少 176 萬人。若以每人「統計生命價值」1,000 萬美元計算，並運用美國分年齡組等資料，減少死亡的 176 萬人，其生命價值大約為 7.9 兆美元，約當美國 GDP 的 37%。所以，導致美國經濟半數停擺的社交距離政策，從經濟利益上來講是值得的。⁴³

⁴² 統計生命價值因各國經濟社會發展情況而有不同。根據美國環保署、交通部和衛生福利部的相關研究報告，美國的統計生命價值大約落於 900 萬至 1,000 萬美元之間。統計生命價值 (VSL) 的概念仍有不少爭議之處。例如，生命是有價的嗎？每個人的生命價值都一樣嗎？在評估新冠肺炎相關政策時，年長者和年輕人的生命價值是否有所不同？這些都是有爭議的。請見 Thomas J. Kniesner and W. Kip Viscusi, "The Value of a Statistical Life," *Oxford Research Encyclopedias*, July 29, 2019；劉錦添、崔芷瑄，〈拯救生命或重啓經濟？生命有價嗎？〉，《記疫》，2020 年 7 月 21 日，<https://reurl.cc/Z1GGpQ>。

⁴³ Michael Greenstone and Vishan Nigam, "Does Social Distancing Matter?" *SSRN Working Paper*, No. 2020-26, March 2020, <https://reurl.cc/VREMqy>.

隨後，中國學者陳玉宇運用 Greenstone 等人的論文模型，粗估中國人的統計生命價值約為 600 萬至 1,000 萬人民幣。他採用「對生命的價值估值×生命的損失×死亡人數」進行衡量。如果中國能成功抗擊疫情到 2020 年 10 月份，挽救的生命總價值約為 25 兆到 40 兆人民幣，相當於 2019 年中國 GDP 的 25 到 40%。經濟損失的部分，2020 年第一季由於停工停產、社會隔離等措施，使經濟活動損失大概是 2.5 兆。因此，陳玉宇指出，損失了 2.5 兆，換回了人民生命價值 25 兆到 40 兆，中國的抗疫政策非常划算。⁴⁴

近期的相關研究是 2022 年 10 月，哥倫比亞大學學者魏相金(譯音)(Shang-Jin Wei)的報告。他指出，原本各方預估中國 2022 年經濟成長率約 5.5%。但在疫情肆虐下，中國 2022 年的成長率大約僅有 3.3%。因此，清零政策的成本是 GDP 2.2% 的差異，約當於 3,840 億美元的 GDP 損失。他根據華盛頓大學健康指標與評估研究所的估算，假設中國施打的疫苗、接種率、群眾態度與公衛政策與美國一模一樣，並依人口比例推算，得出中國今年因新冠肺炎死亡的人數為 105 萬 1300 人。中國犧牲 3,840 億元的經濟成長，拯救了 105 萬 1300 人，平均拯救一個人的成本是 36 萬 5262 美元。

接著魏相金以美國 VSL 為 900 萬元，並以美、中兩國 2021 年調整後的實質購買力平均國民所得來換算，得出中國的 VSL 為 130 至 210 萬美元。依此算法，中國的抗疫政策拯救一個人耗費的成本(36 萬 5262 美元)，只有 VSL 的 17.4% 至 28.1%，證明「清零」政策符合成本效益。不過，魏相金另以中國有關交通或產業事故死亡的賠償法規估算，得出 60 歲以下的中國人 VSL 為 25 萬美元，75 歲以上其 VSL 為 10 萬美元。即使以 25 萬美元為中國的 VSL，中國清零的政策成本(36 萬 5262 美元)，仍比每人的 VSL 高出了 46.1%。以此標準衡量，則「清零」政策並不符合成本效益。

最後，魏相金指出，根據 VSL 評估，中國的「清零」政策要通過成本效益檢測，免於死亡的人數必須達到近 200 萬人。若中國放棄「清零」，由於中國疫苗保護力較低、中國醫療量能可能因大量確診者而崩潰，這

⁴⁴ 陳玉宇，〈少損失 40 萬億！中國的「疫情賬」是怎麼算出來的〉，《北京光華管理學院應用經濟學系》，2020 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/KXAlgm>。

樣的死亡人數並非不可能。因此，中國的清零政策仍有可能符合成本效益的檢驗。⁴⁵

二、「清零」政策追求的政治效益

「清零」政策的效益，除了公衛可拯救許多人命，並避免醫療體系崩潰之外，甚至可能出現「經濟效益」。例如，2020年4月之後，中國已大致控制住新冠疫情，並陸續復工復產。在他國陷入疫情下，國際訂單回流，使中國成為2020年唯一經濟正成長的主要經濟體。2021年，疫情大致控制良好，中國經濟也持續成長。不過，這些效益應非中國政府主要追求的目標，亦非本文探討的重點。

本文認為，中國政府在透過武漢封城逐漸控制住疫情之際，發現新冠肺炎正在世界各地快速蔓延。這一方面為北京提供了擴大國際影響力的絕佳機會，另一方面也讓嚴格封控與大規模檢測措施，從粗暴的手段搖身一變成為各國的「榜樣」。利用這個戰略機遇，除了出口防疫物資賺取經濟利益外，北京也迅速展開強力的對內與對外宣傳，試圖藉由「清零」政策，為中國帶來以下政治效益：

（一）擴大中國的國際影響力

新冠疫情讓中國找到擴張國際影響力的契機。包括提供口罩、防護衣、呼吸器等抗疫物資，以及提供疫苗、與各國進行抗病毒藥研發合作等。北京也積極宣揚其「人類命運共同體」、「健康絲綢之路」倡議，試圖爭取各國支持，擴張中國國際影響力，甚至建立「世界新秩序」。

2021年9月，華府智庫戰略與國際研究中心（CSIS）發表了一份關於中國「疫苗外交」的研究報告。該報告指出，中國的「疫苗外交」並非來自需求或互惠，而是出於政治與戰略的考量。中國試圖讓人以為其醫療用品和疫苗是捐贈的。但事實上，2020年中國99%以上的個人防護裝備出口都是銷售，而非捐贈，大約96%的疫苗出口也是計價出售。中國提供疫苗往往附帶條件。例如，要求受援國官員在疫苗交接儀式公開表示感謝，或要求該國政府在某些問題上支持中國的立場。⁴⁶

⁴⁵ Shang-Jin Wei, "Is the Benefit of China's Zero-COVID Policy Worth the Cost?" *Project Syndicate*, October 13, 2022, <https://reurl.cc/jR83Ap>.

⁴⁶ Bonny Lin, Matthew P. Funaiolo, Brian Hart, Hannah Price, "Is China's Covid-19 Diplomacy Succeeding?" *Center for Strategic and International Studies*, September 30, 2021, <https://reurl.cc/RXdoLz>.

多項民調結果顯示，新冠肺炎爆發以來，中國的國際影響力的確上升，但也愈趨負面。2020年6月30日，由總部位在美國的德國馬歇爾基金會、德國貝塔斯曼基金會和法國蒙田研究所公布的聯合民意調查報告指出，新冠肺炎剛在中國出現時，認為在美國、歐盟、俄羅斯、中國四國中，中國影響力最大者，在美國有6%，在德國有12%，在法國為13%；但2020年5月再度調查時，中國的國際影響力已翻倍，在美國成為14%，德國為20%，法國為28%。但中國的影響力也越來越被認為是負面的。從2020年1月到5月，在法國持此觀點的民眾增加了9%（從48%上升到57%），在德國增加了10%（從51%上升到61%），在美國則增加11%（從46%增加到57%）。⁴⁷

表 2. 美德法三國民眾對中國影響力的觀感

| | | 美國 | 德國 | 法國 |
|----------|---------|-----|-----|-----|
| 中國影響力最大 | 2020年1月 | 6% | 12% | 13% |
| | 2020年5月 | 14% | 20% | 28% |
| 中國影響力為負面 | 2020年1月 | 46% | 51% | 48% |
| | 2020年5月 | 57% | 61% | 57% |

資料來源：作者依據 Bertelsmann Foundation, the German Marshall Fund of the United States, and Institut Montaigne, “Transatlantic Trends 2020: Transatlantic opinion on global challenges before and after COVID-19,” June 30, 2020 民調資料製表。

在東南亞方面，2022年1月，日本外交部公布委託 Ipsos 對東協九國（不含緬甸）進行的民調顯示，東協國家有48%民眾認為，中國是未來最重要的夥伴（比例與2019年相同）；認為是日本的有43%（較2019年減少8%）；認為是美國的有41%（比2019年增加4%）。這是該民調從2015年開始執行以來，中國首度躍居第一名。日本外交部發言人表示，這可能反映了中國透過「疫苗外交」提供疫苗給東南亞國家，深化了彼此關係並加強中國對東協各國的影響力。⁴⁸

（二）藉由外宣重塑中國正面形象

中國的防疫大外宣從2020年3月啟動，同年6月初國務院發布的

⁴⁷ Bertelsmann Foundation, the German Marshall Fund of the United States, and Institut Montaigne, “Transatlantic Trends 2020: Transatlantic Opinion on Global Challenges before and after COVID-19,” June 30, 2020, <https://reurl.cc/1mjLdX>.

⁴⁸ “ASEAN Citizens View China as Paramount future Partner: Japan Poll,” *Kyodo News*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/1mm7j8>.

《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，則是中國防疫模式對內、對外宣傳的指導綱領。白皮書宣稱習近平「親自指揮、親自部署，統攬全域、果斷決策，為中國人民抗擊疫情堅定信心、凝聚力量、指明了方向」，並且要「與國際社會分享中國抗疫的經驗做法，闡明全球抗疫的中國理念、中國主張」。⁴⁹中國在國際上的宣傳重點還包括：（一）中國人民的犧牲，為世界爭取了防疫的寶貴時間；（二）中國慷慨無私，為各國提供各種抗疫物資援助；（三）中國經驗提供了最佳抗疫方案；因此，（四）中國的共產體制較自由民主體制更具優越性。北京也透過宣傳，駁斥國際社會對其防疫失當的批評，並把病毒起源的指責轉移到其他國家。⁵⁰

透過防疫大外宣，北京當局試圖形塑中國的利他主義與負責任大國的形象，甚至意圖在西方世界播下民眾對民主體制質疑的種子。不過相關民調顯示，美歐等西方民主國家對中國的強勢作為與大外宣並不領情，甚至對中國的厭惡感升高。例如，2020年10月6日，美國皮尤研究中心（Pew Research Center）公布一項對14個國家（加拿大、美國、義大利、西班牙、法國、荷蘭、德國、比利時、英國、瑞典、丹麥、澳洲、南韓、日本）的民調顯示，近年來西方發達國家對中國的看法越來越負面。14國當中，大多數民眾對中國持負面看法。澳洲、英國、德國、荷蘭、瑞典、美國、韓國、西班牙、加拿大等9國，對中國的負面看法，均達到皮尤研究中心十幾年來就此議題開展調查以來的最高點。

但皮尤這份民調也顯示，有少數國家對於中國新冠疫情處置，持較

⁴⁹ 類似的宣傳不勝枚舉，例如《人民網》稱，在這次抗疫鬥爭中，中國特色社會主義制度展現出「非凡的組織動員能力、統籌協調能力、貫徹執行能力」……彰顯了我國國家制度和國家治理體系的優越性。《求是》雜誌專文指中共領導和中國社會主義制度的顯著優勢包括：黨的集中統一領導、整體利益置於首位、堅持人民主體地位、強大社會動員能力、依法治國。請參見〈《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書〉，《中國國務院新聞辦公室》，2020年6月7日，<https://reurl.cc/NGKy3p>；房寧，〈抗疫鬥爭彰顯中國制度優勢〉，《新華網》，2020年9月17日，<https://reurl.cc/RrAaG9>；秦剛，〈抗疫鬥爭彰顯中國特色社會主義制度優越性〉，《求是網》，2020年12月，。

⁵⁰ 關於中國防疫大外宣的研究頗多，例如 Alison Hsiao and Olivia Yang, “China's Great Propaganda Campaign During the COVID-19 Pandemic,” Taiwan Foundation for Democracy, <https://reurl.cc/7pkkOk>; Nadège Rolland, “China's Pandemic Power Play,” *Journal of Democracy*, Volume 31, Issue 3, July 2020, pp. 25-38; Jessica Brandt, Bret Schafer, Elen Aghekyan, Valerie Wirtschafter, and Adya Danaditya, “Winning the Web: How Beijing Exploits Search Results to Shape Views of Xinjiang and COVID-19,” *China Power*, May 2022.

為正面的看法。例如義大利有 51%認為中國疫情處置是好的、西班牙有 49%肯定中國的處置。⁵¹

2021 年 6 月，德國馬歇爾基金會、德國貝塔斯曼基金會與法國蒙田研究所將聯合民調的範圍擴大到大西洋兩岸的 11 個國家（加拿大、法國、德國、義大利、荷蘭、波蘭、西班牙、瑞典、土耳其、英國、美國）。民調結果同樣顯示，中國在西方民眾心目中的形象，並未因疫情而有改善。認為中國在全球事務的影響力「非常負面」的有 20%、「大致負面」的有 36%；認為「大致正面」的有 23%，「非常正面」的僅有 5%。對中國持負面觀感（非常負面與大致負面）比例最高的國家分別是德國（67%）、加拿大（63%）及瑞典（62%）。⁵²

值得注意的是，這 11 國民眾視中國為合作夥伴（主要為合作夥伴 + 夥伴成分多過對手）與競爭對手（主要為競爭對手 + 對手成分多過夥伴）者，呈現明顯的東西之別與南北之分。例如，在美國（對手 70% vs. 夥伴 15%）、法國（62% vs. 21%）、英國（60% vs. 21%）、加拿大（58% vs. 27%），中國主要被視為競爭對手；但在西班牙（夥伴 49% vs. 對手 37%）、波蘭（45% vs. 31%），則是視中國為合作夥伴的比例較高。⁵³

對於中國影響力較大的東南亞地區而言，新加坡「尤索夫伊薩東南亞研究院」（ISEAS）在 2021 年底執行的年度民調顯示，有 76.7%的受測者認為，中國是在東南亞最具經濟影響力的國家，排名第二的美國只有 9.8%。但有 64.4%人對中國的經濟影響力感到擔憂，對中國的政治影響力感到擔憂的，則有 76.4%。對於中國是否會在全球和平、安全、繁榮與治理會「做對的事」，有 58.1%的受訪者對中國毫無信心（24.8%）或殊無信心（33.3%），只有 26.8%的受訪者對中國有信心（20.1%）或很有信心（6.7%）。不過，對中國沒有信心的比例，從 2021 年的 59.6%

⁵¹ Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *PEW Research Center*, October 6, 2020, <https://reurl.cc/gMkj8N>.

⁵² Bertelsmann Foundation and the German Marshall Fund, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” June 7, 2022, <https://reurl.cc/jGM4A1>.

⁵³ Bertelsmann Foundation and the German Marshall Fund, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” June 7, 2022, <https://reurl.cc/jGM4A1>.

略減 1.5%，對中國有信心的比例，則從 2021 年的 19% 上升到 26.8%。

54

（三）藉由內宣強化執政正當性

藉由抗疫敘事與宣傳操作，中國把先前的防疫封控描繪為人民為疫情做出的偉大犧牲，將先前對習近平與共產黨的憤怒與批評，轉化為民族的驕傲與自豪感。藉由中國與西方國家不斷拉大的染疫人數與死亡人數差距，中國對內宣傳凸顯習近平的領導力與中國的制度優勢；並將防疫勾勒成一場中國社會主義與西方民主國家的制度之爭。在對內宣傳上，中共被描述成最適合中國文化社會與國情的選擇，使民眾接受中共統治的正當性。在 2022 年 Omicron 導致疫情擴大之前，極低的染疫數與死亡數，也鼓動了中國民族主義與民族自豪感。這些對內宣傳進一步鞏固了習近平的政治權勢，也強化了中國民眾對中共的支持。研究結果也顯示，雖然中國各種外宣成效不彰，而因為對內部資訊的全面掌控，許多外宣的真正受眾可能在中國內部，其內宣的成效也是最好的。

美國智庫外交關係委員會（Council on Foreign Relations）高級研究員黃嚴忠認為，中國在疫情初期抗疫成功及美國應對疫情表現不佳，相當程度助長了東方（中國）正在崛起，西方正在衰落的「東升西降」的思維。⁵⁵ 有一篇針對中國民眾關於外交政策態度的研究也指出，中國在應對新冠疫情取得了早期的勝利，而美國在應對疫情危機方面表現較差等因素，在一定程度上鼓舞了中國民眾的鷹派言論。57% 的受訪中國民眾預期，中國將在未來十年內，在相對實力方面趕上或超過美國。⁵⁶ 中國的對內宣傳，也讓中國民眾將美國的高死亡人數，理解為美國政府治理的失敗。⁵⁷

⁵⁴ Sharon Seah, Joanne Lin, Sithanonxay Suvannaphakdy, et. al, "The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report," *ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute*, February 16, 2022, <https://reurl.cc/m33Eb1>.

⁵⁵ 林森，《民調：疫情提升中國人超美信心 專家：盲目自信忽視自由社會的創新能力》，《美國之音中文網》，2022 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/qNzK2E>。

⁵⁶ Joshua Byun, D.G. Kim, and Sichen Li, "The Geopolitical Consequences of COVID-19: Assessing Hawkish Mass Opinion in China," *Political Science Quarterly*, Volume 136, Number 4, 2021, pp. 652-653.

⁵⁷ 林森，《民調：疫情提升中國人超美信心 專家：盲目自信忽視自由社會的創新能力》，《美國之音中文網》，2022 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/qNzK2E>。

三、「清零」政策的代價與成本

依據官方統計，中國新冠肺炎的確診病例數與死亡病例數確實非常低，但這是用很大的犧牲與代價換來的。即使不計算嚴格封控對人權與自由限制的代價，堅持「清零」政策而採取嚴格封控措施，包括戒嚴式封城、旅遊禁令與移動管制、密切接觸者追蹤與持續頻繁的大規模核酸檢測、因醫療資源排擠致死的其他病症患者等，這些措施的成本，都隨著施行規模與疫情持續時間而升高。不但中國本身，甚至全球都為此付出高昂成本。

以下謹就「清零」的經濟成本、常態化核酸檢測成本及社會成本作簡要分析。

（一）「清零」的經濟成本

中國「清零」政策的各種嚴格措施，造成服務業、零售業、製造業、運輸業、旅遊業停擺，並造成經濟停滯甚至衰退、供應斷鏈、失業增加、所得減少、消費萎縮、物資短缺、財政緊張，乃至社會秩序與個人精神層面的衝擊，成本難以估算。這些經濟成本因為中國 2020 年 GDP 同比增長 2.3%、2021 年增長 8.1%，而顯得相對「可負擔」。但到 2022 年，因 Omicron 病毒擴散到幾乎全國各省市，並嚴重衝擊中國產業與供應鏈秩序，「清零」政策的經濟成本，變得清晰可見，甚至怵目驚心。

1. 總體經濟與個別城市成本

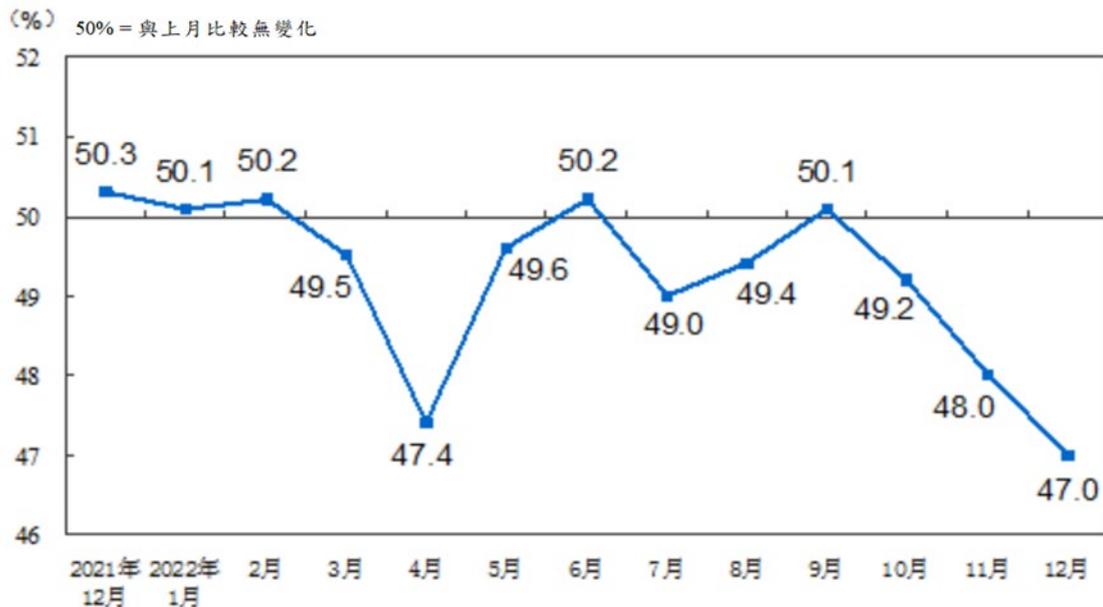
在「清零」政策影響下，2022 年上半年中國經濟同比增長只有 2.5%，其中第二季只有 0.4%。相較之下，2022 年上半年美國經濟同比增長 3.2%，英國增長 5.8%，法國增長 4.5%，德國增長 2.7%，只有日本增長 0.9% 較中國為低。同時期東協國家中，菲律賓經濟同比增長 7.8%，馬來西亞增長 6.9%，越南增長 6.42%，印尼增長 5.23%，新加坡增長 4.1%，經濟表現均勝過中國。中國明顯付出了高昂的總體經濟成本。⁵⁸

產業指標也反映「清零」的經濟成本。2020 年 1 月起，新冠肺炎在

⁵⁸ 但是 2022 年 6 月 28 日，習近平視察武漢市時，仍然公開宣稱：「如果算總帳，我們的防疫措施是最經濟的、效果最好的」。請見〈習近平在湖北武漢考察時強調 把科技的命脈牢牢掌握在自己手中 不斷提升我國發展獨立性自主性安全性〉，《新華網》，2022 年 6 月 29 日，<https://reurl.cc/jGk8NZ>。

武漢爆發並快速蔓延，中國國家統計局公布的 2 月官方「製造業採購經理人指數」(Purchasing Managers' Index, PMI)由 1 月的 50 大跌至 35.7，創下中國有 PMI 記錄以來最低點；「非製造業經理人指數」(Non-Manufacturing Index, NMI)也由 54.1 急跌至 29.6，跌幅比製造業更大，同樣創下歷史最低點。

類似的狀況出現在 2022 年 3 月，Omicron 病毒襲擊上海，並造成上海封城兩個月。中國的「製造業採購經理人指數」(請見圖 3)在 2022 年 3 月跌破榮枯線 50 到 49.5，並在上海封城最嚴重的 4 月再降至 47.4；「非製造業採購經理人指數」也從 3 月的 48.4 銳減至 4 月的 41.9。這兩個指標連續兩個月陷入 50 以下的緊縮區間，都是 2020 年 2 月以來最低點。其後，從 5 月到 10 月，中國的 PMI 指數都在 49 至 50.2 之間浮 11 點。



資料來源:中國國家統計局

圖3.中國製造業採購經理人指數(2021年12月-2022年12月)

以個別城市而言，2022 年 2 到 3 月間受疫情所苦的深圳，在第一季出口額為 608.3 億美元，同比下降 2.6%，其中 3 月份出口額只有 179.06 億美元，同比下降 14%。相形之下，經濟規模相近，但已放寬疫情管制的越南，第一季出口總額為 885.8 億美元，同比增長 12.9%，超

出深圳多達 277.5 億美元。2018 年，越南出口總額甫超越深圳，但 2022 年 3 月，越南的出口達到 347.1 億美元，幾乎是深圳的 2 倍，可見疫情與「清零」措施產生的巨大影響。⁵⁹另一個例子是上海。2022 年首季，上海的 GDP 成長 3.1%，但在疫情衝擊下，第二季 GDP 年減 13.7%。上半年上海市 GDP 總值約人民幣 1.9 兆元，年減 5.7%。上海的失業率也高居全大陸之冠，其第二季平均失業率高達 12.5%，上半年平均失業率為 8.9%。⁶⁰上半年上海製造業增加值下降 13.7%，全社會固定資產投資總額下降 19.6%，社會消費品零售總額下降 16.1%。由此可見封城對上海經濟造成的重大衝擊。⁶¹

2022 年 4 月中旬，日本野村銀行（Nomura）估計，中國目前有 45 座城市 3.73 億人（約佔中國人口的三分之一）處於某種形式的封控下，相關城市每年貢獻 GDP 高達 7.2 兆美元，佔中國 GDP 的 40.3%。由此可見封城對中國造成巨大的經濟衝擊。⁶²香港中文大學經濟系教授宋錚及其團隊，分析了武漢疫情結束後，中國的 16 次封城所造成的經濟衝擊。該研究發現，封城兩周造成的經濟損失，約為該城市當月 GDP 的 32%，約當其全年 GDP 的 2.7%。如果封城一個月，則經濟損失大約為該城市全年 GDP 的 4.5%。若對北京或上海這樣的特大城市實施封城兩周，則對當月全中國 GDP 的影響約在 2% 左右（根據 2021 年數據推算，損失約為 1900 億人民幣）。⁶³ 5 月初，北京大學國家發展研究院經濟學副教授徐建國也在研討會上表示，2 年前在武漢爆發的疫情，受波及人口約 1300 萬人，經濟損失為 1.7 兆元人民幣。2022 年以來，已有 1.6 億人口受到疫情波及，經濟損失高達 18 兆人民幣（約新台幣 80 兆元）。

⁵⁹〈中國新冠防疫代價過大的討論——越南出口進一步領先深圳〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 10 日，<https://reurl.cc/06j8yM>。

⁶⁰ 賴瑩綺，〈大陸第二季 GDP 年增 0.4% 遠遜預期〉，《工商時報》，2022 年 7 月 15 日，<https://reurl.cc/zZmZMQ>。

⁶¹ 林宸誼，〈上海 GDP 衰退 5.7%〉，《經濟日報》，2022 年 7 月 19 日，<https://reurl.cc/RXX27z>。

⁶² 艾莎，〈近三分之一人口被封控，中國經濟為「清零」付出高昂代價〉，《紐約時報中文網》，2022 年 4 月 15 日，<https://reurl.cc/M0nNrL>。

⁶³ 〈新冠疫情：奧密克戎重擊上海深圳，中國堅持清零的經濟成本有多高〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/1m11W9>。

這波疫情對經濟的衝擊，是 2020 年武漢疫情爆發的 10 倍以上。⁶⁴ 到 2022 年底，因疫情造成的經濟衝擊更大。

2. 財政與貨幣政策的投入

由於中國各地不斷爆發疫情，封控措施嚴重衝擊經濟活動。2022 年中國政府已在財政政策與貨幣政策上，推出許多穩經濟的措施。5 月 19 日，《彭博社》根據 2022 年以來宣布的貨幣和財政措施，估計 2022 年中國政府至少將投入高達 5.3 兆美元（35.5 兆人民幣）的資金，為經濟發展增加動力。這個數字大約相當於中國 17 兆美元經濟總量的三分之一（2020 年的投入為 37.5 兆人民幣，2021 年為 30 兆人民幣）。⁶⁵

5 月底，中國政府推出 33 條穩經濟的政策，要求各地在協助企業紓困的政策上能出盡出，刺激力度和速度罕見。6 月底，中國政府已推出 3,000 億元政策性開發性金融工具。9 月 5 日，中國政府提出 19 條刺激經濟新措施，作為 5 月穩經濟政策的接續政策，金額高達 1 兆人民幣。⁶⁶ 10 月中旬，地方專項債發行成為各方關注焦點。⁶⁷ 2018 年地方發行的專項債超過 1 兆元，2020 年發行額度達 3.75 兆元。2022 年，地方專項債發行與使用明顯加速。截至 8 月底已累計發行 3.52 兆元，到了 10 月，財政部又發行 5,000 多億元結存限額。這些投入的資金，顯然是在疫情期間試圖帶動地方有效投資，並穩定總體經濟發展。⁶⁸

⁶⁴ Orange Wang, "Coronavirus: Economic Toll of China's Latest Outbreak '10 Times more Severe' than Wuhan in 2020," *South China Morning Post*, May 10, 2022, <https://reurl.cc/oQLEZL>.

⁶⁵ "China's Stimulus Tops \$5 Trillion as Covid Zero Batters Economy," *Bloomberg*, May 19, 2022, <https://reurl.cc/pZgZja>.

⁶⁶ 這 1 兆人民幣包括增加 3,000 億元政策性開發性金融工具、要在 10 月底前發行完畢 5,000 多億元專項債地方結存限額，以及發行 2,000 億元能源保供特別債等。請見〈中國疫情：救經濟刺激措施再出，33 城封鎖下萬億投資流向何處〉，《BBC 中文網》，2022 年 9 月 8 日，<https://reurl.cc/EXnlK1>。

⁶⁷ 地方專項債是中國地方政府為籌集資金建設某專項工程，而發行的專項債券。近年專項債已成為地方政府穩投資、穩增長的重要政策工具。

⁶⁸ 對此，中國財政部部長助理歐文漢表示，專項債主要投入交通基礎設施、能源、農林水利、生態環保、社會事業、城鄉冷鏈等物流基礎設施、市政和產業園區基礎設施、國家重大戰略專案、保障性安居工程，以及新能源專案和新型基礎設施項目建設。汪文正，〈穩投資，地方專項債再發力〉，《人民網》，2022 年 10 月 19 日，<https://reurl.cc/eWE18R>。

3. 常態化核酸檢測的成本

與疫情升高造成的封城管控相比，對廣大民眾進行核酸檢測，似乎是成本較低而且必須付出的代價。但有越來越多的研究與估算顯示，若針對大規模人口，反覆進行核酸檢測，不但對於防堵病毒功效甚微，其經濟成本與社會成本將相當可觀。若時間拉長，甚至可能造成政府財政的沉重負擔與民眾的反彈。

核酸檢測的成本不易估算。除了核酸採樣亭等設施成本、檢測人員工資、核酸檢測頻率高低以外，檢測是以每人單檢或多人混檢的方式進行，也直接影響核酸檢測的成本。根據中國媒體《第一財經》、《中國新聞週刊》等報導，若以平均每人每月檢測 8 次，全中國 40% 人口實施檢測來計算，一個月核酸檢測市場規模可達人民幣 154 億元（約新台幣 683 億元），半年可達 922 億元。⁶⁹根據高盛集團（Goldman Sachs）2022 年 5 月發布的估算，若以每 48 小時接受一次檢測的頻率，針對佔總人口比例 30% 的中國大型城市民眾進行檢測，一年的費用約需 2,000 億元人民幣；若將檢測擴大到全國 70% 的人口，估計每年耗資可能高達 2.5 兆元人民幣。中國的東吳證券估算則認為，如果所有二線以上城市實施常態化核酸檢測，每月費用最多可達 1,212 億人民幣，約合一年 1.45 兆人民幣。⁷⁰

（二）清零的社會成本⁷¹

新冠肺炎疫情爆發以來，中國透過封城、大規模核酸檢測、疫調、隔離密切接觸者等手段，壓低每一波群聚疫情，並對外緊閉國門。各種社會管控措施，包括停工、停產、停課、限制出行等，大幅降低甚至凍結了社會流動，人們的生活方式也被改變。相關的社會管理成本（例如犯罪、騷亂）及社會心理成本非常龐大，但卻不易量化。

⁶⁹ 吳柏緯，〈代墊費用高但撥款慢 中國核酸檢測機構貸款求生〉，《經濟日報》，2022 年 6 月 17 日，<https://reurl.cc/kErM2K>。

⁷⁰ 許寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美國之音中文網》，2022 年 6 月 3 日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

⁷¹ 新古典經濟學認為，社會成本是指交易發生時，生產者的私人成本，以及與交易無關的第三方受到的負面影響的總和。換言之，就是私人成本與外部成本的總和。依此定義，清零政策的社會成本，是指執行清零政策本身的成本，加上與這些政策措施沒有直接關係的第三方所遭受的負面影響或損失等。

2021年7月下旬，Delta病毒引發的疫情，從南京祿口國際機場爆發，蔓延到二十多個省份，到年底才趨緩。2021年底，天津出現中國第一個Omicron病例後，到2022年8月底，疫情已擴及全中國31個省市區。在這兩個病毒肆虐下，遭到封城的省市不勝枚舉。例如，400萬人口的蘭州，在2021年10月26日封城後，至2022年底這段期間，仍因疫情反覆而多次遭到封城；2021年12月23日，人口1,300萬的西安開始封城（至2022年1月24日解封）。2022年3月11日，吉林省長春市開始「封閉式管理」（4月28日解封）；3天後，吉林省宣布禁止省內人員跨省、跨市州流動；3月21日，吉林市實施「全域靜態管理」（4月28日宣布逐步解封）。3月中及3月底，1,250萬人口的深圳與2,400萬人口的上海，也先後實施封城。4月16日，西安再度實施「社會面暫時管控」，全市人員足不出戶。同樣在4月，河北唐山市、內蒙古包頭市也進入封城狀態。光是2022年3月中旬至4月中旬，就有深圳、上海、長春、邯鄲、泉州、宿遷等多地封城，波及6,000餘萬人。截至2022年4月下旬，雲南的邊境小城瑞麗，已封城9次超過160天；黑龍江的綏芬河，已封城近90天；廣西的東興，則持續封城60天。「根據全民核酸篩查人數對比推算，疫情爆發以來，約有20萬人離開瑞麗，近10萬人離開了東興……」。⁷²

2022年7月之後，四川、廣東、河北、遼寧、貴州、河南又爆發疫情。8月25日，石家莊鹿泉區實施全域靜態管理；8月29日，大連市宣布嚴控主城區人員流動。9月1日起，成都市全體居民「原則居家」，成為上海之後又一座實施封城的2,000萬級人口大城。9月2日，深圳市的六個區分別宣布實施全區靜態管理。此後，貴州省會貴陽等城市也進入封控。據美國有線電視新聞網CNW報導，8月20日至9月5日，中國至少有74個城市3.13億人口，因「清零」政策被封控，其中包括15個省會城市和直轄市天津。⁷³

各種嚴格封控措施所造成的次生災害，包括社會面的衝擊是非常大

⁷² 許雯，董慧、汪瀚，〈蕪湖現1名感染者即封城 全國至少22地「在封」〉，《財新網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/V146n6>；〈上海之外中國邊境小城不受關注 雲南瑞麗封城達160天居民只想逃〉，《中央社》，2022年4月25日，<https://reurl.cc/7pM9E5>。

⁷³ 王山，〈CNN報道：20大前中共封控74座城市3.13億人口〉，《法廣中文網》，2022年9月6日，<https://reurl.cc/GXyvZy>。

的。例如，因為清零以處理新冠肺炎為優先，造成的醫療資源排擠、停診，或就醫延遲，導致慢性病與心血管疾病患者死亡率上升；⁷⁴弱勢群體，如殘疾人士、低收入人口、慢性病患在封控中，生活遭到進一步擠壓，甚至造成生存困難。持續封城對於民眾心理與精神層面衝擊也非同小可。⁷⁵加上反覆清零造成人口遷離，或民眾對政府治理失去信心，甚至強烈不滿等，都是強力「清零」政策帶來的社會成本。

伍、堅持或放棄「動態清零」的考量

新冠肺炎疫情爆發之初，英國、瑞典以相對無為的方式因應；越南、新加坡、澳洲、紐西蘭、台灣與中國，則選擇「清零」為抗疫手段。隨著新冠病毒快速變異、特效藥物與疫苗問世，病毒的致病率與致死率持續降低，不少國家已經調整策略，選擇與病毒共存。例如，2021年10月，澳洲、紐西蘭、新加坡先後宣布放棄清零政策，選擇與病毒共存。⁷⁶但值得探究的問題是，2022年Omicron顯然已對中國的經濟、社會造成重大打擊。既然中國已有大量人口接種疫苗，且Omicron病毒致死率不高，為何北京（在12月底前）仍然堅持「動態清零」政策？

隨著疫情擴散甚至日益失控，北京的「清零」政策是否面臨進退兩難的困境？若堅持「清零」，但仍無法遏制疫情，則抗疫的經濟、社會，甚至政治成本勢必快速上升，民眾能否接受無止盡的核酸檢測與嚴厲封控？經濟是否將嚴重衰退，甚至衝擊中共與習近平執政權威？後續局勢均難以逆料。但另一方面，若在疫情趨緩前就放棄「清零」政策，中國的醫療體系能否應付龐大的感染與重症群眾？大量的確診數與死亡數，

⁷⁴ 2021年2月，《英國醫學期刊》發表一篇中國疾控中心團隊的研究報告，分析新冠肺炎疫情爆發的3個月內，武漢及中國其他地區的額外死亡率：因慢性非傳染性疾病死亡率增加21%，其中，高血壓心臟病的死亡率上升100%，糖尿病死亡率增加83%。該文還指出，由於「封城」管理，交通事故死亡率減少37%，但自殺與跌落的死亡率分別上升了66%與43%。

⁷⁵ 例如，百度指數顯示，2022年3月以來，上海民眾對心理諮詢的搜索激增，熱度同比上升了253%。一份2021年發表在《分子精神病學》(Molecular Psychiatry)的研究稱，非隔離人員的焦慮與憂鬱發生率為9.2%與9.6%，但隔離人員的焦慮、憂鬱發生率則為13.3%與13.6%，差異相當顯著。〈新冠疫情：「封控」帶來次生災害 如何影響上海〉，《BBC 中文網》，2022年4月22日，<https://reurl.cc/MNy83L>。

⁷⁶ 八貓，〈清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴〉，《端傳媒》，2021年11月18日，<https://reurl.cc/W13v4k>。

對經濟、社會，甚至中共執政的正當性，將造成多大的衝擊？過去三年宣揚的「清零」政績與中共的「體制優勢」，是否將毀於一旦？這些都可能是中國當局考慮「清零」政策的存廢時，必須考慮的問題。

一、堅持「清零」的艱鉅挑戰

2022年3月起，中國各地不斷傳出疫情與封城消息，4月起由北京帶頭，開展新一波的疫苗催打行動，⁷⁷但中國政府仍反覆強調堅持「清零」不放鬆。在這種政策指導下，中國政府只能繼續投注資源、人力與時間，以爭取跨過疫情傳播的臨界點（將R0值壓到1以下）。但堅持「清零」至少面臨以下幾項風險：

（一）「清零」措施的不可持續性

北京當局既已決定維持抗疫的「制度神話」，就必須堅持2020年以來那種最全面、最嚴格、最徹底的防控措施，直到消滅病毒為止。但中國這種舉國體制動員的最強力防控措施，本來就是針對非常狀態下的非常管理手段。這種強力封控措施在經濟上社會上，都很難長久持續。在疫情流感化趨勢下，人們可能出現「防疫疲勞」(Pandemic Fatigue)，或無法承受嚴厲管控措施衍生的大量次生災害。⁷⁸

（二）常態化核酸檢測與成本轉嫁存在重大風險

2022年5月13日，國家衛健委要求，在疫情輸入風險較高的省會城市及人口千萬級城市開展步行15分鐘可達的「核酸採樣圈」。5月26日，中國國家醫療保障局公告，因疫情防控成本已降低，常態化核酸檢測成本改由各地政府負擔。⁷⁹但5月29日，四川省閬中市率先公告，要求當地居民自費進行每週一次的常態化核酸篩檢，費用為一人3.5元人民幣。這種由中央轉移到地方，進而要求民眾自費檢測的成本層層轉嫁，存在重大的財務風險及道德風險。

⁷⁷ 〈北京：大力推行疫苗接種 加強一老一小疫苗接種〉，《人民網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/jGq0mL>；〈我國防疫可以選擇「躺平」嗎？國家衛健委回應〉，《央視網》，2022年4月29日，<https://reurl.cc/8pym9b>。

⁷⁸ 鄧聿文，〈客座評論：習近平輪不起的抗疫〉，《德國之音中文網》，2022年5月4日，<https://reurl.cc/6ZWp7V>。

⁷⁹ 〈國家醫保局：常態化核酸檢測費用由各地政府承擔〉，《新華網》，2022年5月26日，<https://reurl.cc/Zbb4aa>。

根據民間估算，6月初中國進行常態檢測的城市總人口約為4.2億人。官媒也指出，北京、上海、河南、江西、湖北、山東、山西、杭州、深圳九地，已開展「常態化核酸檢測」，檢測頻率從48小時到72小時不等。⁸⁰在疫情管控與經濟發展雙重壓力下，大規模常態化核酸檢測，對許多地方政府財務狀況造成更沉重的負擔。過去兩年，中國民眾已犧牲自由與權利配合防疫管控，如今再進一步要求民眾「自費」進行核酸檢測，很可能引發民眾強烈不滿與反彈。⁸¹

（三）強力「清零」與經濟增長難以兼顧

習近平要求官員在堅持「動態清零」的同時促進經濟增長，這兩個指令之間存在重大的矛盾。首先，面對難以遏制的Omicron病毒，時而解除、時而重啟的封控措施，為經濟與產業帶來的高度不確定性，是經濟發展與投資的大敵。其次，在「清零」政策下，許多地方政府對防控措施層層加碼，例如，對人員移動與交通運輸設置額外管制，也加大對經濟與產業發展的干擾與不確定性。大規模常態性的核酸檢測，也對經濟發展造成重大打擊。⁸²8月底，中國「安邦諮詢」智庫公布的報告便直率指出，「清零政策」讓中國付出鉅額成本，國內經濟長期存在的結構性問題不斷凸顯。當前中國面臨的「最大的『不安全』就是經濟可能失速」，並建議中國政府「以恢復經濟為重，在常態化防控的時期逐步與世界接軌」。⁸³

二、放棄「清零」的重大風險

根據中國領導階層與衛生部門的公開說法，中國必須堅持（不能放棄，）「清零」政策的原因，至少有以下三點：

（一）放棄「清零」將帶來大量確診與死亡

2022年3月18日，國家衛健委指出，全國累計完成全程接種（兩

⁸⁰ 許寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美國之音中文網》，2022年6月3日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

⁸¹ 許寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美國之音中文網》，2022年6月3日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

⁸² 艾莎，〈近三分之一人口被封控，中國經濟為「清零」付出高昂代價〉，《紐約時報中文網》，2022年4月15日，<https://reurl.cc/M0nNrL>。

⁸³ 〈安邦諮詢：中國到了調整疫情防控政策的時分〉，《中國數字時代》，2022年8月29日，<https://reurl.cc/bGXXoX>。

劑)疫苗 12 億 3957 萬人，占總人口 87.85%；60 歲以上人口（共 2.64 億人）也達到 80%（2 億 1176 萬人）。但 5 月 5 日，上海封城引發騷動之際，習近平主持中央政治局常務委員會，強調中國高齡人口多、地區發展不均、醫療資源不足，「放鬆防控勢必造成大規模人群感染、出現大量重症和病亡，經濟社會發展和人民生命安全、身體健康將受到嚴重影響」。習近平的指示，等於默認本土疫苗防護效果不佳，一旦放鬆管制作為，將造成大量染疫、重症與死亡，並導致醫療體系崩潰。5 月 10 日，復旦大學等機構的研究指出，中國若放棄清零且不採取加強疫苗接種和治療等措施，將導致 1.12 億人染疫、270 萬人重症，及 155 萬人死亡。⁸⁴

（二）放棄「清零」將衝擊習近平與中共權威

疫情爆發以來，習近平多次強調防疫工作由他親自指揮、親自部署。這個宣告讓習近平在 2020 年至 2021 年取得亮眼的「政績」，但當 2022 年 Omicron 引爆更大規模疫情時，習近平已經失去退路。美國外交關係委員會全球衛生問題高級研究員黃嚴忠表示，中共不希望因為疫情大爆發，威脅社會穩定、影響領導層交接，甚至是對國家領導人習近平的個人信譽造成影響。⁸⁵如果放棄「清零」，即使死亡人數是幾十萬甚至幾萬人，習近平與中共政權都將成為千夫所指的對象。⁸⁶

（三）高調宣傳後找不到「清零」的下台階

從 2020 年到 2021 年，北京以極低的確診數及死亡數，對國際宣稱中國擁有習近平的英明領導及更勝歐美的制度優勢；並透過強勢的防疫敘事，高調對內宣傳「清零」政策帶來的「重大勝利」。這些政績宣傳，已成為民族自豪感的重要來源，並帶來相當高的民眾支持度。此外，反科學的政治主導與嚴格的訊息審查，也阻礙了病毒威脅已經下降的重要資訊。因此，面對 2022 年的疫情劇變，若中國政府選擇放棄「清零」，過去兩年的「政績」勢將成為泡影，對於為何不再「保護民眾生命安全」

⁸⁴ Jun Cai, Xiaowei Deng, Juan Yang, et. al, "Modeling Transmission of SARS-CoV-2 Omicron in China," *Nature Medicine* 28, pp.1468–1475, May 10, 2022.

⁸⁵ Nectar Gan, Shawn Deng and CNN's Beijing bureau, "Chinese Cities Rush to Lockdown in Show of Loyalty to Xi's 'Zero-COVID' Strategy," *CNN*, September 5, 2022, <https://reurl.cc/KXAY8M>.

⁸⁶ 鄧聿文，〈客座評論：習近平輪不起的抗疫〉，《德國之音中文網》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/6ZWp7V>。

亦難自圓其說。

三、悄然退場的「清零」政策

根據官方公布的數據，中國的「清零」政策的確成功堅持到「二十大」結束。11月11日，國務院發布的防疫「二十條」，似乎透露了疫情管控即將放寬的訊號。但此時官方的確診數據，已從二十屆一中全會當天（10月23日）的1,076例（確診221例、無症狀感染者855），迅速增加到11月10日的10,729例（確診1209例、無症狀感染者9520例）。因此，可以推測防疫「二十條」的公布，或與「二十大」已順利結束，且疫情似已開始失控有關。

11月底，確診數達到高峰後，孫春蘭與習近平接連對 Omicron 疫情發表了溫和的談話。12月7日公布優化防疫「新十條」後，12月底，新型冠狀病毒肺炎更名為新型冠狀病毒感染，並由「乙類甲管」調整為「乙類乙管」，隨即放寬邊境管制、開放民眾出境旅遊。「清零」政策至此悄悄畫上了句點。

中國政府既未宣告、也未解釋為何放棄了「清零」政策。對此，至少有以下幾種看法：

一、習近平已在二十大如願進入第三個任期，清零政策已可廢除。此時放棄「清零」，會帶來一些損失，但不會動搖習近平的權威與黨內地位。⁸⁷

二、疫情傳播已經失控，中國政府不得不放棄「清零」。世衛組織突發衛生事件規劃主任瑞安（Mike Ryan）認為，早在中國政府決定放棄清零政策之前，新冠病毒感染就已呈現爆炸式增長，「相信中國已作出清零已不再是最佳政策選項的戰略決定」。⁸⁸ 美國前國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）的中國政策顧問余茂春也認為，「習近平可能已經領悟到這個疫情已經失控了……，所以與其繼續封城，丟掉臉面，還不如馬上把封

⁸⁷林楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022年12月16日，<https://reurl.cc/de4x4z>。

⁸⁸ Emma Farge, "China's COVID Spike Not Due to Lifting of Restrictions, WHO Director Says," *Reuters*, December 15, 2022, <https://reurl.cc/WqoKd5>.

城（措施）撤掉」。⁸⁹

三、「清零」已重創中國經濟，除了放棄「清零」政策，中國已別無選擇。許多學者專家持此觀點。但他們也認為，目前的中國經濟處於 20 世紀 70 年代以來（除 2020 年新冠疫情爆發的第一年）最差的狀態。即使終止「清零」，經濟問題也已積重難返，很難迅速恢復往日榮景。⁹⁰ 中國國家統計局發佈 2022 年 11 月的各項經濟數據也出現全面下滑。例如，11 月社會消費品零售總額同比下降 5.9%，遠高於 10 月份的 0.5%；11 月的城鎮調查失業率為 5.7%，高於上月的 5.5%。

至於多所大學與城市出現的「白紙革命」，有許多學者認為是促成習近平放棄「清零」的最後一根稻草。美國哥倫比亞大學教授黎安友（Andrew Nathan）表示，「白紙運動」至少起到了推動作用，「顯然中共政權曾在考慮放寬『清零政策』，……反對該政策的示威活動似乎加快了這些變化的出臺，也迫使中共政權做出更廣泛的改變」。⁹¹《新華社》在 2023 年 1 月初的長文，也在「防控策略因時因勢優化調整」的段落，提到「2022 年 11 月下旬，一些群眾反映部分地區『靜默』管理、『層層加碼』等防控問題，引起高度關注」，形同默認「白紙運動」是促成「清零」政策調整的原因之一。⁹²

陸、結語

從 2020 年到 2021 年底，中國的清零政策相對成功，經濟持續成長，並透過內外宣傳取得了一定的政治紅利。但在 2022 年，「動態清零」手段逐漸失靈，各種經濟、社會騷亂，使中國成為全球矚目的焦點。到了年底，「清零」政策終於走到了盡頭。不過「清零」雖已告終，相關的藥品儲備與醫療量能顯然並未到位，因而導致了疫情爆炸式傳播與社會混

⁸⁹ 林楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 12 月 16 日，<https://reurl.cc/de4x4z>。

⁹⁰ 經緯，〈習近平重提「支持民營」經濟 學者：被迫救市〉，《自由亞洲電台》，2022 年 12 月 19 日；<https://reurl.cc/gQXa4X>；〈中共當局暫停清零救經濟 分析：積重難返〉，《大紀元時報》，2022 年 12 月 12 日，<https://reurl.cc/589O1v>。

⁹¹ 林楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 12 月 16 日，<https://reurl.cc/de4x4z>。

⁹² 〈中國戰「疫」進入新階段——我國因時因勢優化疫情防控措施紀實〉，《新華網》，2023 年 1 月 8 日，<https://reurl.cc/QWKZNO>。

亂。⁹³「清零」已淪為失敗的政策應無疑義。

回顧三年的「清零」政策，濃厚的政治味應是中國因應新冠肺炎疫情的最大特點。習近平的親自指揮、親自部署，為這場全國動員的政治運動作出了定調。利用疫情發動的「口罩外交」、「疫苗外交」，的確在一定程度上擴大了中國的國際影響力，但民調也顯示各國對中國的負面觀感與不信任隨之升高。大內宣鞏固了習近平的權威與共產黨領導，但民族主義氛圍高漲，也深化了中國官員與民眾「東升西降」的自信，並使「清零」退場成為難以接受的選項。

強力封控當然有其經濟與社會成本。這一點在 2022 年上半年，經濟重鎮深圳、上海封城與北京高度警戒後，可明顯看出。2022 年第二季，中國 GDP 成長率只有 0.4%，封城不但導致停工停產，失業率飆高也壓縮了民眾的消費能力，對經濟成長造成更大壓力。面對地方財務困難、房地產市場不振及「清零」措施的不利影響，中國國務院釋出一連串「穩經濟」的政策措施，仍然難挽頹勢。

路人皆知戒嚴式的封城是難以持續的，常態化大規模核酸檢測執行的時間越長、範圍越大，所付出的代價就越高昂。但在政治主導、專業退位的「清零」政策下，中國當局選擇了堅持「動態清零」，投入大量經濟與社會成本，地方官員也在政治正確與仕途考量下照章辦事，甚至加碼演出。這些鉅額投入，使「清零」捱過了「二十大」會期。直到 11 月，疫情開始快速擴大，中國政府也開始放寬相關管控。不論是因為疫情已完全失控，或經濟情勢已惡化到不得不救，或者是「白紙革命」產生了最後的推動作用，中國政府終究在 2022 年底，放寬了封控措施、放棄了「清零」政策。但新冠病毒帶來的疫情遠未結束，中國甚至全世界

仍須因應病毒變異與下一階段的挑戰。

⁹³ 根據網路流傳一份中國國家衛健委 2022 年 12 月 21 日的會議紀要顯示，中國 12 月 20 日單日新增感染人數直逼 3700 萬人，並呈現逐日增加趨勢；12 月 1 日至 20 日累計感染已達 2.48 億人，占總人口的 17.56%。此外，根據中國疾病預防控制中心自 2022 年 12 月 7 日至 2023 年 1 月 6 日公佈的數據，這一個月內全國累計確診為 120,085 例，累計死亡僅 30 例。離譜的數據引發眾怒。請見邱國強，〈中國官方內部通報：全國 20 天近 2.5 億人染疫〉，《中央社》，2022 年 12 月 22 日，<https://reurl.cc/eWKd2W>；〈真沒想到！放開整整 1 個月，全國確診 12 萬例，累計死亡 30 例...〉，《網易新聞》，2023 年 1 月 6 日，<https://is.gd/wjFDm6>。

參考書目

一、專書

Zakaria. Fareed, *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*, W.W. Norton & Company, October 6, 2020.

Kniesner. Thomas J. and W. Kip Viscusi, “The Value of a Statistical Life,” *Oxford Research Encyclopedias*, July 29, 2019.

范瑞平、張穎，〈建構中國生命倫理學：大疫當前〉，香港：城市大學出版社，2021年。

二、學術性期刊論文

Jessica Brandt, Bret Schafer, Elen Aghekyan, Valerie Wirtschafter, and Adya Danaditya, “Winning the web: How Beijing exploits search results to shape views of Xinjiang and COVID-19,” *China Power*, May 2022.

Joshua Byun, D.G. Kim, and Sichen Li, “The Geopolitical Consequences of COVID-19: Assessing Hawkish Mass Opinion in China,” *Political Science Quarterly*, Volume 136, Number 4, 2021, pp. 641-665.

Jun Cai, Xiaowei Deng, Juan Yang, et. al, “Modeling transmission of SARS-CoV-2 Omicron in China,” *Nature Medicine* 28, pp.1468–1475, May 10, 2022.

Michael Greenstone and Vishan Nigam, “Does Social Distancing Matter?” *Becker Friedman Institute for Economics at UCHICAGO, Working Paper*, No. 2020-26, SSRN, March 2020, <https://reurl.cc/VREMqy>.

Nadège Rolland, “China’s Pandemic Power Play,” *Journal of Democracy*, Volume 31, Issue 3, July 2020, pp. 25-38.

秦剛，〈抗疫鬥爭彰顯中國特色社會主義制度優越性〉，《求是網》，2020年12月。

梁萬年，劉民，劉珏等，〈我國新型冠狀病毒肺炎疫情防控的「動態清零」策略〉，《中華醫學雜誌》102(4)，2022年，頁239-242。

三、官方文件

- 中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，《中華人民共和國中央人民政府》，2021年11月16日，<https://reurl.cc/OE08Zy>。
- 〈中國駐伊朗大使館和在伊中資企業向伊衛生部捐贈 25 萬隻口罩〉，《中華人民共和國駐伊朗伊斯蘭共和國大使館》，2020年2月25日，<https://reurl.cc/aa9rn4>。
- 〈國務院聯防聯控機制 2022 年 11 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2022年11月5日，<https://reurl.cc/Wq3W2O>。
- 〈國務院聯防聯控機制 2022 年 5 月 6 日新聞發佈會文字實錄〉，《中國國家衛生健康委員會》，2022年5月6日，<https://tinyurl.com/4sptshb4>。
- 〈國務院聯防聯控機制 2022 年 6 月 5 日新聞發佈會文字實錄〉，《中國政府網》，2022年6月5日，<https://reurl.cc/06jnqM>。
- 〈說明〉，疫情通報，《中國國家衛生健康委員會》，2022年12月25日，<https://tinyurl.com/3ntvjwus>。
- 〈關於中外人員往來暫行措施的通知〉，《中國外交部》，2022年12月27日，<https://reurl.cc/nZ3AKX>。
- 〈關於印發對新型冠狀病毒感染實施“乙類乙管”總體方案的通知〉，《中國國家衛生健康委員會》，2022年12月26日，<https://tinyurl.com/bdcmf4x7>。
- 〈關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知〉，《中國國家衛生健康委員會》，2022年12月11日，<http://tinyurl.com/mv3dzwpa>。
- 《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，《中國國務院新聞辦公室》，2020年6月7日，<https://reurl.cc/NGKy3p>。

四、網際網路資料

- “ASEAN Citizens View China as Paramount Future Partner: Japan Poll,” *Kyodo News*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/1mm7j8>.
- “China’s Stimulus Tops \$5 Trillion as COVID Zero Batters Economy,”

- Bloomberg, May 19, 2022, <https://reurl.cc/pZgZja>.
- “Global Surveillance for COVID-19 Caused by Human Infection with COVID-19 Virus: Interim Guidance,” *World Health Organization*, March 20, 2020, <https://reurl.cc/5plV2q>.
- “Shanghai Targets Lockdown Turning Point by Wednesday,” *Reuters*, April 17, 2022, <https://reurl.cc/Yv0G0X>.
- Alison Hsiao and Olivia Yang, “China’s Great Propaganda Campaign During the COVID-19 Pandemic,” *Taiwan Foundation for Democracy*, <https://reurl.cc/7pkkOk>.
- Bertelsmann Foundation and the German Marshall Fund, “Transatlantic Trends 2021: Transatlantic Opinion on Global Challenges,” June 7, 2022, <https://reurl.cc/jGM4A1>.
- Bertelsmann Foundation, the German Marshall Fund of the United States, and Institut Montaigne, “Transatlantic Trends 2020: Transatlantic Opinion on Global Challenges before and after COVID-19,” June 30, 2020, <https://reurl.cc/1mjLdX>.
- Bonny Lin, Matthew P. Funaiolo, Brian Hart, Hannah Price, “Is China’s COVID-19 Diplomacy Succeeding?” *Center for Strategic and International Studies*, September 30, 2021, <https://reurl.cc/RXdoLz>.
- Casey Hall, Josh Horwitz and Martin Quin Pollard, “Clashes in Shanghai as COVID Protests Flare Across China,” *Reuters*, November 27, 2022, <https://reurl.cc/bGrM4r>.
- Dan Macklin, “China’s Risky Revival of Mao-Era Grassroots Mobilization Methods,” *The Diplomat*, June 7, 2022, <https://reurl.cc/aGVnOD>.
- Emma Farge, “China’s COVID Spike not Due to Lifting of Restrictions, WHO Director Says,” *Reuters*, December 15, 2022, <https://reurl.cc/WqoKd5>.
- Finbarr Bermingham, “Chinese President Xi Jinping Believes ‘Frustrated Students’ are behind COVID-19 Protests, EU officials Say,” *South China Morning Post*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/VRxQxb>.
- Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” *PEW Research Center*, October 6, 2020, <https://reurl.cc/gMkj8N>.
- Nectar Gan, Shawn Deng and CNN’s Beijing bureau, “Chinese Cities Rush

to Lockdown in Show of Loyalty to Xi's 'Zero-COVID' Strategy," *CNN*, September 5, 2022, <https://reurl.cc/KXAY8M>.

Orange Wang, "Coronavirus: Economic Toll of China's Latest Outbreak '10 Times more Severe' than Wuhan in 2020," *South China Morning Post*, May 10, 2022, <https://reurl.cc/oQLEZL>.

Shang-Jin Wei, "Is the Benefit of China's Zero-COVID Policy Worth the Cost?" *Project Syndicate*, October 13, 2022, <https://reurl.cc/jR83Ap>.

Sharon Seah, Joanne Lin, Sithanonxay Suvannaphakdy, et. al, "The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report," *ASEAN Studies Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute*, February 16, 2022, <https://reurl.cc/m33Eb1>.

Xiaofei Xu, Steven Jiang and Rob Picheta, "China's Xi Acknowledges COVID Frustration Caused Protests and Hints at Relaxing Rules, EU official Says," *CNN*, December 2, 2022, <https://reurl.cc/zra4j7>.

〈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〉，《新華網》，2021年12月1日，<https://reurl.cc/1ZXKop>。

〈上海：疫情防控取得階段性成效 6個區實現社會面基本清零〉，《新華網》，2022年5月1日，<https://reurl.cc/OAEKdv>。

〈上海之外中國邊境小城不受關注 雲南瑞麗封城達 160天居民只想逃〉，《中央社》，2022年4月25日，<https://reurl.cc/7pM9E5>。

〈上海公布“新冠死亡”人数，分析称意在「自圓其說」〉，《BBC中文網》，2022年4月20日，<https://reurl.cc/8pj5ey>。

〈上海疫情：牛津大學教授陳錚鳴談感染數為何居高不下，如何理解超高的無症狀比例？〉，《BBC中文網》，2022年4月13日，<https://reurl.cc/pM6ZpZ>。

〈上海進入全域靜態管理 外企對兼顧防疫與發展有信心〉，《新華網》，2022年4月3日，<https://reurl.cc/qZgXrE>。

〈中共二十大如何「推動」了新冠疫情封鎖〉，《BBC中文網》，2022年10月21日，<https://reurl.cc/GX6QoG>。

〈中共當局暫停清零救經濟 分析：積重難返〉，《大紀元時報》，2022年12月12日，<https://reurl.cc/589O1v>。

- 〈中國反封控抗議潮燒進街頭和校園 白紙成示威象徵〉，《中央社》，2022 年 11 月 27 日，<https://reurl.cc/de3R0k>。
- 〈中國為什麼有那麼多所謂「新冠肺炎無症狀感染者」？〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/MN7Mgk>。
- 〈中國疫情：救經濟刺激措施再出，33 城封鎖下萬億投資流向何處〉，《BBC 中文網》，2022 年 9 月 8 日，<https://reurl.cc/EXnlK1>。
- 〈中國新冠防疫代價過大的討論——越南出口進一步領先深圳〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 10 日，<https://reurl.cc/06j8yM>。
- 〈中國戰“疫”進入新階段——我國因時因勢優化疫情防控措施紀實〉，《新華網》，2023 年 1 月 8 日，<https://reurl.cc/QWKZNO>。
- 〈今年全國兩會推遲召開〉，《新華每日電訊》，2020 年 2 月 25 日，<https://reurl.cc/E78xZm>。
- 〈北京：大力推行疫苗接種 加強一老一小疫苗接種〉，《人民網》，2022 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/jGq0mL>。
- 〈成都：9 月 1 日 18 時起全體居民原則居家 開展全員核酸檢測〉，《新華網》，2022 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/Wq3WGO>。
- 〈吳強：中國動態清零 意在防止疫情挑戰政治安全〉，《中央社》，2022 年 4 月 20 日，<https://reurl.cc/5p15m6>。
- 〈我國防疫可以選擇「躺平」嗎？國家衛健委回應〉，《央視網》，2022 年 4 月 29 日，<https://reurl.cc/8pym9b>。
- 〈武漢市委書記：確診病例大增是因檢測能力及速度大幅提高〉，《中國新聞網》，2020 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/1m12ep>。
- 〈武漢市長承認前期資訊披露不及時〉，《財新網》，2020 年 1 月 27 日，<https://reurl.cc/W1GkG5>。
- 〈武漢官方大幅修訂新冠肺炎死亡人數，統計標準仍受質疑〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 17 日，<https://reurl.cc/ERGLgg>。
- 〈肺炎疫情：為何各國死亡率差異這麼大〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 8 日，<https://reurl.cc/qNN14q>。
- 〈真沒想到！放開整整 1 個月，全國確診 12 萬例，累計死亡 30 例…〉，

- 《網易新聞》，2023 年 1 月 6 日，<https://is.gd/wjFDm6>。
- 〈國家醫保局：常態化核酸檢測費用由各地政府承擔〉，《新華網》，2022 年 5 月 26 日，<https://reurl.cc/Zbb4aa>。
- 〈專家：中國疫苗接種已達 80% 建立免疫屏障〉，《中央社》，2021 年 10 月 20 日，<https://reurl.cc/XjvLXe>。
- 〈習近平在湖北武漢考察時強調 把科技的命脈牢牢掌握在自己手中 不斷提升我國發展獨立性自主性安全性〉，《新華網》，2022 年 6 月 29 日，<https://reurl.cc/jGk8NZ>。
- 〈習近平會見世界衛生組織總幹事譚德塞〉，《新華網》，2020 年 1 月 28 日，<https://reurl.cc/m3DGMj>。
- 〈揭謊頻道：撲朔迷離下中國官方的新冠死亡人數可靠嗎？〉，《美國之音中文網》，2022 年 4 月 26 日，<https://reurl.cc/8pl8Vb>。
- 〈新冠疫情：「封控」帶來次生災害 如何影響上海〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 22 日，<https://reurl.cc/MNy83L>。
- 〈新冠疫情：從香港新加坡到上海，死亡率如何影響防疫策略〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/AOAA8Q>。
- 〈新冠疫情：奧密克戎重擊上海深圳，中國堅持清零的經濟成本有多高〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/1m1lW9>。
- 〈權威快報 | 返鄉過年防疫禁止「層層加碼」〉，《新華網》，2022 年 1 月 29 日，<https://reurl.cc/4XanMj>。
- 八貓，〈清零政治化：為何防疫手段越高超，中國的防疫管理卻越粗暴〉，《端傳媒》，2021 年 11 月 18 日，<https://reurl.cc/W13v4k>。
- 王山，〈CNN 報道：20 大前中共封控了 74 座城市 3.13 億人口〉，《法廣中文網》，2022 年 9 月 6 日，<https://reurl.cc/GXyvZy>。
- 任琛，〈學者：武漢或有近六成感染病例未被發現〉，《德國之聲中文網》，2020 年 3 月 26 日，<https://reurl.cc/yMZWaO>。
- 安東尼，〈張文宏報告：在疫苗接種率高的國家，奧密克戎病死率與流感接近；李強堅持習近平動態清零政策〉，《法廣中文網》，2022 年 5 月 23 日，<https://reurl.cc/oQQeOD>。

- 安德列，〈習近平我親自指揮被修改的秘密〉，《法廣中文網》，2020年1月31日，<https://reurl.cc/2mLDj4>。
- 艾 莎，〈近三分之一人口被封控，中國經濟為「清零」付出高昂代價〉，《紐約時報中文網》，2022年4月15日，<https://reurl.cc/M0nNrL>。
- 吳奕軍，〈西安封城抗疫，厲行「社會面清零」並非真正清零〉，《公視新聞網》，2022年1月7日，<https://reurl.cc/OEX2Yv>。
- 吳柏緯，〈代墊費用高但撥款慢 中國核酸檢測機構貸款求生〉，《經濟日報》，2022年6月17日，<https://reurl.cc/kErM2K>。
- 汪文正，〈穩投資，地方專項債再發力〉，《人民網》，2022年10月19日，<https://reurl.cc/eWEI8R>。
- 肖曼，〈上海疫情「掩耳到零」將在4月20日前實現嗎？〉，《法廣中文網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/e3dRdx>。
- 房寧，〈抗疫鬥爭彰顯中國制度優勢〉，《新華網》，2020年9月17日，<https://reurl.cc/RrAaG9>。
- 林宸誼，〈上海 GDP 衰退 5.7%〉，《經濟日報》，2022年7月19日，<https://reurl.cc/RXX27z>。
- 林 森，〈民調：疫情提升中國人超美信心 專家：盲目自信忽視自由社會的創新能力〉，《美國之音中文網》，2022年2月24日，<https://reurl.cc/qNzK2E>。
- 林 楓，〈習近平的清零政策終被終結 他的權威受損了嗎？〉，《美國之音中文網》，2022年12月16日，<https://reurl.cc/de4x4z>。
- 邱國強，〈中國官方內部通報：全國20天近2.5億人染疫〉，《中央社》，2022年12月22日，<https://reurl.cc/eWKd2W>。
- 張旭東、陳芳、韓潔、楊依軍、董瑞豐、屈婷，〈「始終堅持人民至上、生命至上」—習近平總書記指揮打好統籌疫情防控和經濟社會發展之戰述評〉，《新華網》，2022年3月28日，<https://reurl.cc/AOkvnp>。
- 許 雯，董慧、汪瀚，〈蕪湖現1名感染者即封城 全國至少22地「在封」〉，《財新網》，2022年4月18日，<https://reurl.cc/V146n6>。
- 許 寧，〈千萬億核酸檢測費百姓買單？中國常態化清零富了誰〉，《美

國之音中文網》，2022 年 6 月 3 日，<https://reurl.cc/gMMRQp>。

陳玉宇，〈少損失 40 萬億！中國的「疫情賬」是怎麼算出來的〉，光華管理學院應用經濟學系，2020 年 4 月 1 日，<https://reurl.cc/KXAlgm>。

經緯，〈習近平重提「支持民營」經濟 學者：被迫救市〉，《自由亞洲電台》，2022 年 12 月 19 日；<https://reurl.cc/gQXa4X>。

劉錦添、崔芷瑄，〈拯救生命或重啓經濟？生命有價嗎？〉，《記疫》，2020 年 7 月 21 日，<https://reurl.cc/Z1GGpQ>。

鄧聿文，〈客座評論：習近平輸不起的抗疫〉，《德國之音中文網》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/6ZWp7V>。

賴瑩綺，〈大陸第二季 GDP 年增 0.4% 遠遜預期〉，《工商時報》，2022 年 7 月 15 日，<https://reurl.cc/zZmZMQ>。

儲百亮, David D. Kirkpatrick, Amy Qin, 赫海威，〈改變世界的 25 天：新冠疫情是如何在中國失控的？〉，《紐約時報中文網》，2020 年 12 月 30 日，<https://reurl.cc/eOXjNm>。