



# 政策報告

## Policy Paper

### 「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

Observing on the Political Situation of the CPC under the COVID-19 Pandemic.



《No. 109002》

「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

Observing on the Political Situation of the CPC under the COVID-19  
Pandemic.

主 持 人：張執中 亞太和平研究基金會中共黨政研究小組召集人  
開南大學公共事務管理學系副教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

王占璽 教育部大學社會責任推動中心研究員  
郭瑞華 《展望與探索》雜誌社研究員  
董立文 中央警察大學公共安全系教授  
蔡文軒 中央研究院政治學研究所副研究員

編 輯：林彥榕 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 109 年 4 月



# 序

2019 年底「新冠肺炎 (COVID-19)」疫情自湖北省武漢市爆發，並在 2020 年初迅速擴散至全球多國，截至 2020 年 4 月 10 日，全球已有 200 多個國家和地區累計報告超過 160 萬名確診病例，導致超過 9 萬名患者死亡，中共亦為此宣布延後今年原訂於 3 月初舉行之「兩會」。在疫情爆發過程中，中共如何運作黨政機器因應疫情防控工作、中共黨政體制面臨疫情引發之危機應變狀況如何，以及「兩會」延期後中共原訂年度人事調動是否持續進行，相關議題頗受外界關注。鑑此，本會特研擬「『新冠肺炎』疫情下中共黨政情勢觀察」專題，並邀請相關領域學者專家展開探討，撰寫政策報告，以供各界人士參考。

本報告由本會中共黨政研究小組召集人暨開南大學公共事務管理學系副教授張執中負責綜整，並邀請《展望與探索》雜誌社研究員郭瑞華、中央警察大學公共安全系教授董立文、中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒及教育部大學社會責任推動中心研究員王占璽，分別就「中共應急管理部執行抗疫工作及運作觀察」、「疫情期間中共人事變革及『小組政治』觀察」、「疫情對習政治權力及權威影響之評估」及「疫情後的社會壓力與中共維穩作為之觀察」等子項議題，觀察中共在疫情影響下黨政情勢變化，並召開座談及撰述報告，期能有助於國人對該議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 109 年 4 月



# 目 錄

提要.....	V
壹、前言.....	13
貳、中共應急管理部執行抗疫工作及運作觀察.....	15
參、疫情期間中共人事變革及「小組政治」觀察.....	19
肆、疫情對習政治權力及權威影響之評估.....	27
伍、疫情後的社會壓力與中共維穩作為之觀察.....	33
陸、結語.....	39
附表.....	41
【亞太政策報告系列】.....	43



# 《「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察》 政策報告

---

## 提要

### 壹、中共應急管理部執行抗疫工作及運作觀察

#### 一、中共應急管理部的領導、編制與職責

- 應急管理部主司化解重大安全風險及應處災害

中共應急管理部在災害發生時，若為一般性災害，其代表中共中央政府統一回應並支援地方政府救災，重大災害時則做為指揮部，協助中央指定負責組織進行應急處置工作，並與相關部門及地方建立協調配合機制。

- 應急管理部採「雙首長制」

在人員編制方面，應急管理部實行「雙首長制」，即一個機構的黨組（委）書記、行政首長由兩人分別擔任。該部黨組書記暨副部長黃明為中共公安系統出身，曾在周永康提拔下出任中共公安部副部長，部長暨黨組副書記則為中共前任「國家安全生產監督管理總局」局長王玉普，中共石油系統出身，曾任中共黑龍江省副省長及「中國石油化工集團公司」董事長等要職，與黃明同被視為周永康提拔之江系人馬。

#### 二、中共應急管理部在本次抗疫的運作與效能

- 應急管理部在疫情中主要負責技術性工作

應急管理部面對疫情之職責非政治性，而係以協助控制疫情之技術性任務為主，包括在中國大陸各地成立 2,700 多個特殊場所的安全服務組，展開安全指導服務，共計協助 3,670 家肺炎患者的收治醫院、6,000 多家隔離場所及 1,000 多家防疫物資生產、物流企業，提供安全指導並制定安全指引。

- 應急管理部也負責維護企業生產安全及促進「復工」

應急管理部亦肩負「確保企業生產安全、創造復工條件」之責，該部於 2 月底發布「統籌推進企業安全防範和復工復產八項措施」，做為企業生產安全工作指南，旨在減輕安全基礎佳、風險相對小企業之行政審批負擔，助其盡快復工。另

加強對安全管理相對鬆散企業之日常監管及執法檢查。3月10日副部長尚勇表示，該部共組2萬多個安全指導組已檢查指導22.3萬家企業、整治16.8萬處問題，共展開6.5萬次緊急處置。

## 貳、疫情期間中共人事變革及「小組政治」觀察

### 一、疫情期間中共「小組政治」運作觀察

- **中共抗疫決策模式符合「習核心」及「黨領導一切」原則**  
習近平對外強調抗疫工作係由其「親自部署、親自指揮」，疫情期間習亦多次主持中共中央政治局常委會會議，每天聽取匯報，並對疫情防控做出重要指示。另中共亦設「中央應對疫情工作領導小組」為議事協調機構，由李克強擔任組長，該小組屬臨時性編組，在疫情結束後即解散，故未設辦公室，其秘書單位應係中共「衛健委」，且該小組設在中共中央而非中共國務院，顯欲凸顯「黨是領導一切」原則。
- **中共中央直接派員指導地方防疫工作並統一調配物資**  
中共向湖北等疫情嚴重地區，派出中共中央政治局委員、國務院副總理孫春蘭及中共中央「政法委」秘書長陳一新領銜之指導組，以貫徹習重要指示及中共「中央應對疫情工作領導小組」所做各項決策。同時透過於中共國務院設立「聯防聯控機制」，在中共中央「抗疫工作領導小組」領導下，從事每日例行記者會、督促地方防控工作及建立物資統一調配制度。

### 二、疫情期間中共人事變革調整解讀

- **「習派」人馬進駐地方凸顯習應對危機多仰賴親信**  
本次疫情期間由上海市委副書記調任湖北省委書記的應勇、出任中共中央赴湖北指導組副組長的中共「政法委」秘書長陳一新，以及2月13日宣布出任中共國務院「港澳辦」主任的夏寶龍，皆為「習派」人馬，凸顯習在應對疫情或香港情勢等危機狀況時，仍慣於啟用「信得過」的「自己人」進駐。
- **習任用國企及金融系統出身官員之信心或有動搖**

習在過去幾年啟用數位國企或金融系統出身者，出任地方黨政「一把手」，包括本次應對疫情不力遭撤換之中共湖北省武漢市委書記馬國強及中共湖北省委書記蔣超良，凸顯地方治理複雜程度高於國企或金融機構工作，相關出身者未有足夠政府工作經驗，恐難出任地方黨政「一把手」，未來習是否持續啟用國企或金融系統背景官員出任地方黨政要職，值予觀察。

- **政法系統未來或受重用**

疫情期間針對抗疫工作獲重用之陳一新、應勇及新任中共湖北省武漢市委書記王忠林，皆具中共政法系統工作經驗，相關背景中共官員向被視為作風相對強硬，較具改革魄力，亦成為獲重用前往疫情最嚴重湖北及武漢任職之因，倘渠等能成功控制疫情，除本身外或將使更多政法系統出身官員獲得重用。

- **中共採用「人事高配」惟恐仍難處理香港「一國兩制」矛盾**

今（2020）年 1 月 4 日，中共以「全國人大」財政經濟委員會副主任委員駱惠寧，接替王志民出任香港「中聯辦」主任，又在疫情期間將原任中共國務院「港澳辦」主任張曉明降為分管日常工作副主任（正部長級），並由夏寶龍出任主任，至此中共國務院「港澳辦」主任、香港「中聯辦」主任及澳門「中聯辦」主任 3 職，提升為「1 副國級、3 正部級」之「高配」格局，凸顯示中共重視港澳工作及進一步改革治港工作之意圖，惟香港「一國兩制」下產生之治理結構性矛盾，恐非人事更替或「高配」即能獲解決。

- **上海市長人選或打破舊有規範不再自轄內拔升**

中共地方人事調動向有 3 種情況，包括轄內拔升、中央空降及異地調動，而過去 20 多年來上海市長一職出缺，多由當地官員「順位接班」，惟習上臺以來任人多有突破舊有格局及慣例之舉，此次應勇調任湖北後遺缺，或出現中央空降或異地調動人選。目前外界多看好現任中共「中宣部」副部長暨中共國務院新聞辦公室主任徐麟，以及中共海南省省長沈

曉明，因兩人皆具上海任職經驗，調往上海需面對之地方阻力相對較小。

### 參、疫情對習政治權力及權威影響之評估

#### 一、兩條線領導，總書記與「小組政治」

- 中共「抗疫工作領導小組」組成顯為「維穩」而非防疫

中共中央 1 月 25 日成立之「抗疫工作領導小組」，成員包括組長李克強、副組長王滄寧，以及中共中央辦公廳主任丁薛祥、中共國務院副總理孫春蘭、中共「中宣部」部長黃坤明、中共北京市委書記蔡奇、中共外交部長王毅、中共國務院祕書長肖捷及中共公安部部長趙克志，其中除多數「習派」人馬外，皆為「維穩」工作所需要職官員，而無公衛專家或技術官僚，顯見其仍以「維穩」為主要目的，而非防疫。

- 習、李兩人分頭領導

習對外強調抗疫工作由其「親自指揮、親自部署」，李克強身為中共國務院總理及「抗疫工作領導小組」組長，在領導抗疫工作上理應受習節制。疫情期間每當習主持中共「政治局常委會抗疫會議」後，李皆隨之召開「中央抗疫領導小組」會議。

#### 二、習近平是否「令不能行」

- 習 2 月 10 日發布「四個命令」未獲有效執行

整體疫情發展於 2 月 23 日前，可謂處於「失控及治理崩潰」階段，習雖於 2 月 12 日派遣應勇接任中共湖北省委書記，惟仍未能有效執行習於 2 月 10 日發布之「四個命令」，尤以「應收盡收、不漏一人」及「武漢勝則湖北勝，湖北勝則全國勝」兩項為甚，武漢於 2 月 12 日宣布確診案例達 1 萬 5,000 例，以及應勇到任後仍無法達到「應收盡收、不漏一人」皆為明證。另當習提出「防疫過了頭要經濟復甦」，湖北十堰市隨即又宣布軍事管制，進一步凍結經濟生產。直到 2 月 23 日後，習藉由召開 17 萬人視訊之「統籌推進『新冠肺炎』

疫情防控和經濟社會發展工作部署」會議後，方逐步穩住陣腳，加強防疫部署及重新組織國內外宣傳。

### 三、中共地方官員防疫不力引發批評突顯民間不滿情緒

疫情期間出現「李文亮事件」、「常凱事件」及「任志強事件」，凸顯中國大陸民眾對中共防疫作為不滿，以及中共已難再如 2003 年 SARS 期間般嚴密封鎖訊息流傳，而疫情初期中共湖北省武漢市委書記馬國強、武漢市長周先旺、中共湖北省委書記蔣超良及湖北省長王曉東等地方官員，防疫作為不力以及引起民怨之言論，更加劇民間不滿，以致 3 月中國務院副總理孫春蘭視察武漢社區時遭居民大喊「全部是假的」，而新任武漢市委書記王忠林隨後推動「感恩教育」更是引發民眾不滿。

### 四、習政治權力及權威鞏固與否需視中國大陸經濟而定

2003 年中國大陸經濟雖受到 SARS 疫情衝擊，然得利於加入世貿及人口基數之紅利，仍達到 10% 成長率，但如今中國大陸已自當年「製造業大國」轉型為「消費大國」，加以 2019 年美「中」貿易戰之衝擊，此波疫情之後，中國大陸面對開工、出口及消費等領域之成長困境，欲維持高度經濟成長難度甚高，也將直接影響到習政治權力之權威是否能持續穩固。

## 肆、疫情後的社會壓力與中共維穩作為之觀察

### 一、疫情擴散下的經濟社會風險

#### ● 中共為防疫強力管制作為或導致醫療體系超載風險

中共官方傾盡全力投入疫情管制，將直接導致醫療衛生體系超載，並排擠一般傳染病防治與醫療服務的能量，從而全面提高中國大陸社會健康風險。2019 年底「新冠肺炎」爆發前，中共仍未完全控制內蒙古地區鼠疫及非洲豬瘟之傳染，其他傳染病、食品安全及醫療問題亦多為中共所掩蓋，加上本次疫情衝擊，恐令更多具一般就醫需求之中國大陸民眾，無法得到正常的醫療服務。

#### ● 產銷及投資萎縮加上全球經濟衰退恐重創中國大陸經濟

疫情管制造成中國大陸各地停工停產及禁止出口，並產生快速連鎖效應。中國大陸 1 至 2 月經濟發展數據呈現出工業生產、零售銷售和固定資產投資等「三駕馬車」均大幅萎縮，衝擊程度已超過 2003 年 SARS；同時，失業率暴增至 6.2%，為史上最高。3 月初亦有超過百家地產廠商聲請倒閉。後續因疫情全球大流行帶來之全球性經濟倒退，更將對中國大陸經濟帶來第二波衝擊。倘中國大陸銀行體系因此出現大量壞帳，進而爆發金融風險、亦或是引發惡性通貨緊縮或膨脹，對其經濟發展之衝擊將更嚴峻。

- **管制作為令社會運作停擺恐致社會問題叢生**

中共防疫管制作為導致政府功能及社會運作停擺，將對各類既有弱勢群體生存處境形成威脅，導致既有社會問題惡化，例如無法在隔離期間自我照顧的老年群體、因失業及封城而流離失所的城市農民工、受經濟發展停滯影響「返貧」之底層中產群體等。另因疫情管制造成食品及民生物資價格持續上漲，也對一般民眾維持正常生活帶來衝擊。

## 二、 疫情期間中共「維穩」作為

- **以資訊控制為核心進行疫情控制**

中共成立「中央應對『新冠肺炎』疫情工作領導小組」、更換湖北領導班子，以及中共軍隊強勢介入疫情醫療工作，皆反映出中共在疫情監測及管制上，以由政法、宣傳系統等取代公衛系統，顯示中共對疫情資訊之控制係以避免社會大規模恐慌及維持社會穩定為目標。

- **強調「中國模式」下危機治理能力的政治宣傳**

習近平將本次疫情定位為「建國以來最大公共衛生危機」，其後中共宣傳部門陸續進行「強化中共疫情治理能力」之政治宣傳，例如中共「中宣部」2 月 26 日推出《大國戰「疫」》、中共《人民日報》發表《我們的日子過得比蜜甜》一文，中共宣傳系統並自 2 月底起試圖將疫情定義為「境外傳入」，欲藉此規避政治責任，以及實際造成的生命損傷與經濟社會衝擊。

- **全面且持續強化的社會監控**

中共為達成「全面控制疫情資訊」目的，並維持「正面定調防疫成效」之宣傳口徑，已大幅強化監控媒體、網路與社會輿論。而防疫期間查緝謠言與控制公民行動的需求，更為加強社會監控提供完整合法性。另中共亦正強化既有監控系統，如解決因防疫期間民眾戴口罩而使人臉辨識系統降低至30%而難以正常運作問題，中共也可以防疫需求為由，大幅提昇對公民DNA及虹膜等生物資訊之蒐集。

### 三、中國大陸社會不滿情緒尚未威脅中共統治及社會穩定

- **缺乏足以凝聚共識與批判對象的動員基礎**

李文亮逝世後曾短暫引發中國大陸民眾對「威權專制」及「壓制言論自由引發社會危機」之批判，惟在中共強力壓制下迅速消失，以致中國大陸社會缺乏將社會危機感導引至政治體制改革訴求之論述，難令不滿情緒轉化為具體行動，加上近十年來中共壓制公民社會及NGO發展，以致中國大陸社會缺乏公民集體動員之組織基礎。

- **缺乏跨越地理與群體範圍的集體利益認同**

疫情雖對各區域及群體皆造成衝擊，然在疫情資訊受嚴格管制及中共刻意掩蓋經濟社會衍生問題情況下，中國大陸社會內部難以對疫情治理問題形成清晰而強烈之利益認同。

- **順從疫情管制工作**

即便在西方民主國家，疫情控制工作本身就是大規模社會控制行動，在降低個體健康風險的考量下，大部分民眾也都寧願犧牲部分基本權利受到侵害。此一基本行動邏輯也將降低中國大陸社會力量因次疫情轉向具體抗爭行動之可能。



## 壹、前言

「新冠肺炎(COVID-19)」已擴散為全球疫情，回顧今年1月，當中國大陸各省正忙於兩會召開與迎接春節外，源於湖北武漢華南海鮮市場的不明肺炎也逐漸擴散。官方說法從原本的「可防可控」，到鐘南山院士證實病毒「人傳人」後，原本鬆散的氣氛也快速緊繃，自1月23日武漢封城，先前網路上流傳的訊息一一被確認，社會才意識到疫情威脅嚴重性，也質疑地方到中央隱瞞疫情導致失控

2020年是中共「全面建成小康社會」的收官之年，回顧去年十九屆四中全會前，習近平引用毛澤東詩句「宜將剩勇追窮寇，不可沽名學霸王」，強調繼承革命到底精神，並在治理體系上確保上下貫通，令行禁止，實現「全國一盤棋」。然而，隨著「新冠肺炎」疫情發展所呈現問題，包括武漢百步亭「萬人宴」舉辦時機、湖北省政府凌亂的新聞發布會、武漢市長周先旺解釋疫情「依法披露」、省際間出現政府攔截防疫物資、主要醫療物資捐贈平臺的「紅會」公信力不足，至「吹哨者」李文亮醫師過世，政府所表現出的治理能力受社會與媒體質疑，壓力也隨之上傳至中央，使得原本手握改革主導權的習近平，也被迫回應質疑，特別強調「高度重視」，且「親自部署、親自指揮」，並透過「中央疫情對應工作領導小組」展現。但前述問題也讓習近平在政治局常委會上承認，本次疫情是「對我國治理體系和能力的一次大考」，也特別指責地方政府在防疫中顯現的形式主義與官僚主義。

習近平自修憲保障「三位一體」權力至今，面臨經濟下行、美「中」貿易戰與香港反「送『中』條例」之壓力，習也以「底線思維」與「鬥爭精神」對應，至四中全會仍對外傳達「中國模式」與「制度自信」。然而前述三項壓力，如今又結合「新冠肺炎」疫情的內外發展，習近平的核心角色必須承擔所有質疑，因此對外顯示疫情、復工、產能的可控性，成為維繫習權威穩定的最大政治因素。基於前述，中共決策的頂層設計、組織的人事更替、宣傳的正面導向，對應著疫情資訊的透明、疫情擴散的責任與社會不滿的民怨，正是觀察習核心動員「舉國體制」防疫的重要面向。對此，本會邀

請郭瑞華研究員、蔡文軒教授、王占璽教授與董立文教授，以「中共應急管理部執行抗疫工作及運作觀察」、「疫情期間中共人事變革及『小組政治』觀察」、「疫情對習政治權力及權威影響評估」及「疫情後的社會壓力與中共維穩作為之觀察」等子題，分別針對「新冠肺炎」下中共黨政情勢提供研析觀點。

## 貳、中共應急管理部執行抗疫工作及運作觀察

### 一、中共應急管理部的領導、編制與職能

2018年3月17日，中共第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過《第十三屆全國人民代表大會第一次會議關於國務院機構改革方案的決定》，批准《國務院機構改革方案》。同年4月16日，應急管理部正式掛牌成立。

應急管理部主要負責化解重大安全風險、應對處置各類災害事故、維護社會穩定等責任。其工作項目包含國家安全生產監督管理總局的職責、國務院辦公廳的應急管理職責、公安部的消防管理職責、民政部的救災職責，國土資源部的地質災害防治、水利部的水旱災害防治、農業部的草原防火、國家林業局的森林防火相關職責。應急管理部整合多項職責成為中共國務院組成部門，且為正部級單位。負責管理「中國地震局」、「國家煤礦安全監察局」，並撤銷與取代原「國家安全生產監督管理總局」。此外，公安消防部隊、武警森林部隊轉制後，與安全生產等應急救援隊伍，統一由應急管理部管理，一起作為該部的綜合性常備應急單位。

在職責方面，按照分級負責的原則，一般性災害由地方各級政府負責；應急管理部代表中央統一回應支援。發生特別重大災害時，應急管理部則作為指揮部，協助中央指定的負責組織進行應急處置工作。應急管理部需明確與相關部門和地方各自職責分工，建立協調配合機制。

在人員編制方面，應急管理部實行「雙首長制」，即一個機構的黨組（委）書記、行政首長由兩人分別擔任。同時，應急管理部設有6位副部長。

前公安部黨委副書記、副部長黃明，擔任應急管理部部黨組書記與副部長。江蘇出生的黃明，於仕途初期即任職於江蘇省公安廳，從科員一路晉升為廳長。2008年調任至中共中央的公安部，2009年即升任為副部長，黃明長年在周永康的提拔下，仕途可說是相當順遂，並被視為江系人馬。

首任應急管理部部長由前任國家安全生產監督管理總局局長王玉普擔任，同時為應急管理部的黨組副書記。現年 62 歲的王玉普，職涯中有 30 年任職於由江派曾慶紅、周永康所把持的大慶石油管理局。一路由技術員升遷至大慶油田管理局局長，並曾任大慶油田有限責任公司董事長兼總經理(局長)、黨委副書記。直至 2009 年，王玉普出任黑龍江省副省長。隨後，王玉普擔任過「中國工程院」副院長、黨組副書記（正部長級）；「中國石油化工集團公司」董事長等要職，並與黃明同被視為江系人馬。

值得注意的是，黃明調離公安部轉任應急管理部後，由多位習近平的親信，如趙克志、王小洪與陳一新等人，接任公安部核心領導。而王玉普自 2018 年 3 月上任應急管理部部長後，多次缺席大型重要應急演練活動與工作會議，外界因而對王玉普的消失引起各種揣測。2018 年 5 月，王玉普於「中國石化集團」工作期間的上級長官蘇樹林，已遭「反貪打虎」司法調查並判刑。因此有消息指，王玉普或許受波及而在接受貪腐調查，可能問題較輕而尚未移交司法；也有說法稱王玉普罹患重病，正在療養期。

綜上所述，同為周永康親信的黃、王二人，同時遭調離原要職，轉至新設置的應急管理部。不免使外界質疑，此番調動實乃習藉機構改革方案，重新整肅派系人馬。

## 二、中共應急管理部在本次抗疫的運作與效能

應急管理部的政治性任務並不突出，主要是關於技術性的工作。總體而言，當前中共應急管理部的的主要工作內容，包含協助疫情控制、調度人員與防疫資源，並化解重大安全風險；深一層而論，「控制疫情」並「創造製造業『復工』條件」才是最高政策目的。

- (一) 應急管理部主要協助疫情控制工作，維護疫情防控單位的安全運作：具體來說，應急管理部在中國大陸成立 2,700 多個特殊場所的安全服務組，展開安全指導服務，實施「一院一策」、「一企一策」。在成效方面，協助 3,670 家肺炎患者的收治醫院、6,000 多家隔離場所和 1,000 多家防疫物資的生

產、物流企業，提供安全指導並制定安全指引，展開安全風險的治理工作。

(二) 應急管理部同時負責防疫人員、物資調度，以及特殊場所的消毒工作：首先，在人員組成方面，應急管理部組織湖北 14 個消防支隊 3,560 名黨員組成轉運、清洗消毒突擊隊，武漢消防成立 20 支隊、650 人的突擊隊。其次，應急管理部轄下消防救援部門配合各地防疫指揮部的安排，提供疫情相關人員與防疫物資轉運，以及相關場所消毒、相關物品和車輛清洗消毒的工作。以防疫物資的調度工作來說，最早在春節期間調派兩架直升機支援武漢的疫情防控工作，運送口罩、防護衣、藥品等防疫物資 5 噸，截至 3 月初為止安排空運物資 43 架次，運送近 30 噸物資。在成效方面，中國大陸已轉運相關人員 7,355 人，防疫消毒 2,350 次、面積 2,191 萬平方公尺，轉運相關物資 1,130 次、1.75 萬噸。其中湖北轉運防疫物品與生活物資共 8,885 噸，公共場所消毒達 427.45 萬平方公尺。最後，應急管理部也提供緊急救助工作，包含排水排澇、緊急送水、送藥就醫等救助服務，並徵調救災帳篷、棉被、折疊床等救災物資。

(三) 應急管理部肩負確保企業生產安全、創造復工條件的工作：應急管理部在 2 月底發布「統籌推進企業安全防範和復工復產八項措施」，則是該部在企業生產安全方面的工作指南。對於安全基礎佳、風險相對小的企業而言，旨在減輕企業的行政審批負擔，具體措施包含「到期證件自動順延」、「線上辦理行政審批」、「簡化復工復產程序」、「減輕企業負擔」(導入自動化系統並避免重複檢查)，讓企業盡快復工，以支援受疫情影響的經濟頹勢，此外「推行安全生產承諾制」，嚴格維護與監督生產安全；另一方面，對於安全管理鬆散的企業，則是加強日常監管與執法檢查的程度，提供「專家安全指導客製化服務」、「加強線上安全教育培訓」及「落實並獎勵企業投保安全責任險」等對策。在成效方面，根據 3 月 10 日副部長尚勇表示，應急管理部在中國大陸共組 2 萬多

個安全指導組，共計有 17.2 萬人次參與，特別關注危險化學藥品、煤礦、非煤礦山等高危險行業別，檢查指導 22.3 萬家企業、整治 16.8 萬處問題，共展開 6.5 萬次緊急處置。

### 三、結論

應急管理部安全基礎司司長裴文在 2020 年 3 月 12 日的記者會說：責任制始終是安全生產工作的靈魂。落實復工復產安全措施，一是督促各級黨委和政府進一步落實安全生產領導責任；二是督促各有關部門嚴格落實安全監管責任。堅持管行業必須管安全、管業務必須管安全、管生產經營必須管安全；三是督促企業切實擔負起主體責任。由此可知，應急管理部在本次疫情的主要職能，還是放在履行企業的安全生產主體責任，嚴防各類事故發生。

另外，應急管理部由於掌握一些重型機具，因此也用於防疫消毒。例如貴州省應急管理部門在 2 月 8 日，便出動直升機，使用救援森林火災的水袋裝滿消毒液，對疫情隔離區域實施「全覆蓋消毒噴灑作業」。最後，隔離地區的建築物如果有坍塌等情事，也是應急管理部的職責。在福建省泉州市欣佳酒店「3·7」坍塌事故，該酒店由於違法加蓋而引起倒塌。該酒店在事故前，被指定作為隔離場所，大部分受害者是從疫區到泉州探親、工作或返鄉並且依照官方要求進行隔離的民眾。這起重大公安事故共造成 29 人死亡、42 人受傷，其中還有來自湖北一家 5 口全告罹難。應急管理部官方微博在 3 月 12 號宣布，「為認真貫徹落實中央領導同志重要指示精神和批示要求，依據『生產安全事故報告和調查處理條例』（國務院令第 493 號）有關規定」，國務院決定成立欣佳酒店「3·7」坍塌事故調查組。據悉，由國務院安全生產委員會辦公室副主任付建華擔任調查組組長。

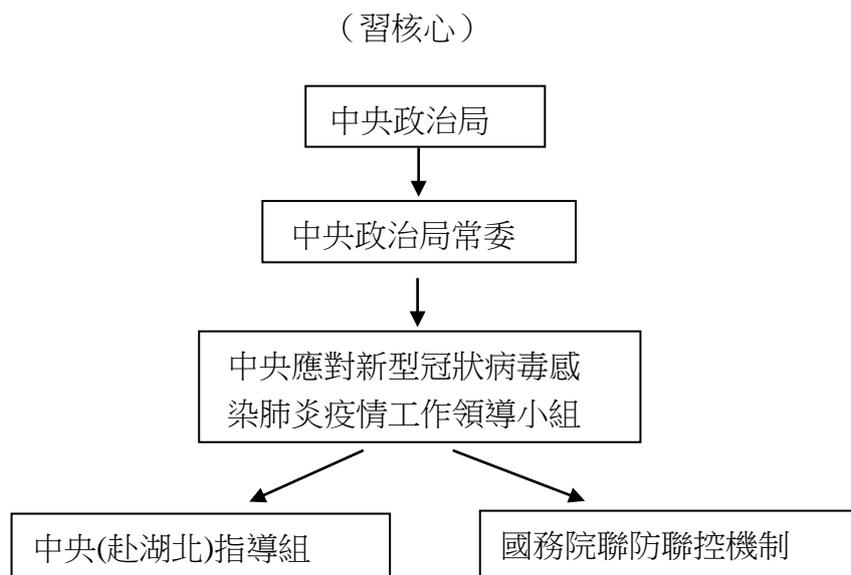
這些資料，都可以看出應急管理部在本次疫情當中，負責的相關配套工作與職能。

## 參、疫情期間中共人事變革及「小組政治」觀察

### 一、中共「機構改革」實際遭遇的困難

為應對「新冠肺炎」疫情在中國大陸湖北武漢肆虐，以及向各省區市擴散，中共中央總書記習近平在今（2020）年1月20日，就疫情防控作出指示；同日，國務院總理李克強主持召開國務院常務會議，部署疫情防控工作。21日，國家衛生健康委員會負責成立國務院應對新型冠狀病毒感染的肺炎疫情聯防聯控工作機制（簡稱國務院聯防聯控機制），成員單位共32個部門，下設工作組分工協作。1月22日，中共中央要求湖北省對人員外流實施全面嚴格管控，武漢封城管制人員進出。1月25日，習近平主持召開中共中央政治局常委會會議，聽取新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作匯報，決定成立中央應對新型冠狀病毒感染肺炎疫情工作領導小組（簡稱中央應對疫情工作領導小組），並向湖北等疫情嚴重地區派出指導組。1月26日，中央應對疫情工作領導小組召開第1次領導小組會議，部署疫情防控工作。

中共應對「新冠肺炎」疫情，形成的防控決策與執行工作機制，運作情形分述如下：



(一) 習近平作為黨的決策核心，自己對外強調親自部署、親自指揮：習近平主持召開中央政治局常委會會議，對疫情防控進行研究、部署、動員，發表講話作出重要指示；每天以聽取匯報做出口頭指示，或以審閱文件方式做出批示。疫情期間至今，中央政治局常委會會議至少召開 6 次會議（1 月 25 日，2 月 3 日、12 日、19 日、26 日，3 月 4 日），開會時，聽取中央應對疫情工作領導小組和有關部門關於疫情防控工作情況的匯報，分析當前疫情形勢，研究加強防控工作。由於中央政治局常委會向中央政治局負責，中央政治局每月開會一次。因此，2 月 19 日，中央政治局常委會會議研究統籌做好疫情防控和經濟社會發展工作，再將有關意見提請 20 日召開的中央政治局會議審議。此外，中共還於 2 月 23 日，在北京召開「統籌推進『新冠肺炎』疫情防控和經濟社會發展工作部署會議」，由李克強主持，習近平發表重要講話，其他中央政治局常委均出席會議。

(二) 中共常設領導小組作為議事協調機構，依其性質可分為常設性、階段性、臨時性三種工作機制：中央應對疫情工作領導小組屬臨時性的議事協調機構，在疫情結束後即解散。因此，該小組並未設置辦公室，惟秘書單位應係國家衛健委。中央應對疫情工作領導小組設在中共中央，而非國務院，顯然是凸顯習近平強調的「黨是領導一切」，加強黨中央集中統一領導。中共中央應對疫情工作領導小組在中央政治局常務員領導下開展工作，加強對全國疫情防控的統一領導、統一指揮。組長為中央政治局常委、國務院總理李克強，副組長為王滬寧（中央政治局常委、中央政策研究室主任），成員包括丁薛祥（中央辦公廳主任）、孫春蘭（國務院副總理）、黃坤明（中央宣傳部部長）、蔡奇（北京市委書記）四位中央政治局委員，以及王毅（兼外交部長）、肖捷（兼國務院秘書長）、趙克志（兼公安部長）三位國務委員。截至 3 月 16 日，中央應對疫情工作領導小組總計召開 17 次會議（1 月 26 日、29 日、31 日，2 月 2 日、4 日、6 日、10 日、13

日、17日、20日、24日、27日，3月2日、5日、9日、12日、16日)。中共除了設立中央應對疫情工作領導小組，亦要求各地區成立黨政主要負責同志掛帥的應對疫情工作領導小組。疫情期間，中央應對疫情工作領導小組曾印發《當前春耕生產工作指南》、《關於全面落實疫情防控一線城鄉社區工作者關心關愛措施的通知》。

(三) 中共中央派出「指導組」加強監督地方疫情防控：中共向湖北等疫情嚴重地區派出「指導組」，推動有關地方全面加強防控一線工作，除貫徹習近平重要指示批示，也落實中央應對疫情工作領導小組各項決策。「指導組」組長由中央政治局委員、國務院副總理孫春蘭擔任，副組長為中央政法委秘書長陳一新，孫春蘭身為中央應對疫情工作領導小組成員，因幾乎都在湖北視察、指揮防疫工作，只出席兩次會議，一是1月26日出席領導小組首次會議，另一是於2月24日在湖北以視訊連線參與會議。

(四) 中共於國務院設立「聯防聯控機制」統一調配人力物資：中共國務院「聯防聯控機制」係在中共「中央應對疫情工作領導小組」領導下工作，建立每日例會制度（新聞發布會），會商研究疫情發展趨勢，指導督促地方加強防控工作，建立疫情防控物資全國統一調度制度，負責協調解決防控工作中遇到的問題，協調調度防控所需醫護人員、醫用物資和居民生活必需品等，統籌增加相關物資進口。中央應對疫情工作領導小組開會時，聽取國務院聯防聯控機制相關工作組匯報。國務院聯防聯控機制曾印發《關於進一步強化責任落實做好防治工作的通知》、《關於切實加強疫情科學防控有序做好企業復工復產工作的通知》、《企事業單位復工復產疫情防控措施指南》、《關於進一步做好民政服務機構疫情防控工作的通知》、《關於進一步落實分區分級差異化防控策略的通知》等文件。

(五) 疫情期間習仍照常各小組會議運作「小組政治」：習近平在疫情期間仍主持召開「中央全面依法治國委員會」、「中央網路安全和信息化委員會」、「中央全面深化改革委員會」及「中央外事工作委員會」等決策議事協調機構會議。如2月5日，習近平主持召開中央全面依法治國委員會第3次會議，審議通過《中央全面依法治國委員會關於依法防控新型冠狀病毒感染肺炎疫情、切實保障人民群眾生命健康安全的意見》等。2月14日，習近平主持召開中央全面深化改革委員會第12次會議，強調要研究和加強疫情防控工作，健全國家公共衛生應急管理體系，將生物安全納入國家安全體系，儘快推動制定《生物安全法》，加快構建國家生物安全法律法規體系、制度保障體系。至於中央網路安全和信息化委員會和中央外事工作委員會等會議，則維持一貫神秘性，未見公開報導。

## 二、人事變革調整解讀

在中國大陸「新冠肺炎」疫情期間，有一人事變革值得注意，就是「火線提拔」<sup>1</sup>，針對抗疫一線事蹟突出的基層人員予以特別拔擢，尤以公安民警為多。例如，3月3日，湖北省荊門市公安局交警支隊掇刀大隊教導員彭四軍從執法勤務一級警長晉升為四級高級警長，李偉善從巡特警支隊的一名中隊長被提拔為巡特警支隊副大隊長。湖北之外，各省公安系統也都在開展火線提拔工作；3月7日，內蒙古自治區黨委火線提拔6名幹部。其中，內蒙公安廳科技信息化總隊總隊長李軍提任興安盟副盟長、公安局局長。

對於在抗疫一線的基層工作人員進行「火線提拔」，當然具有激勵、示範作用，可以鼓舞工作士氣，鼓勵基層人員更加投入抗疫工作。惟也可能帶來後遺症，由於未經長期培養、觀察，驟然因某事件有功，反而可能出現不適任情況。換言之，「火線提拔」是一個兩面刃。另有4項副部級以上的重要人事部署，值得解讀其意涵與影響。

---

<sup>1</sup> 另有「火線記功」、「火線入黨」。

1月25日，中共中央成立中央指導組，直接進駐最嚴重的疫區湖北省，由中共中央政治局委員、國務院副總理孫春蘭擔任組長；隨後又於2月8日左右，派中央政法委秘書長陳一新出任中央指導組副組長。由於此前陳一新曾任湖北省委副書記兼武漢市委書記，等於派一熟悉地方工作情況，知曉癥結所在，能提供解決方案的人。同時，另一中央赴湖北指導組成員、國家衛生健康委員會副主任王賀勝，則出任湖北省委委員、常委，以實權職務參與疫情治理工作。

2月10日，中共當局展開究責高層官員，首先，湖北省衛健委黨組書記張晉和主任劉英姿，雙雙被免職，由甫出任湖北省委常委的國家衛健委副主任王賀勝兼任該二職務。其次是2月13日，中共中央分別撤換湖北省委書記和武漢市委書記，由原上海市委副書記、市長應勇取代蔣超良，出任湖北省委委員、常委、書記；原山東省委常委、濟南市委書記王忠林替換馬國強，出任湖北省委常委、委員和武漢市委書記職務。<sup>2</sup>

另一是與疫情無關，但與重整治理香港工作體系有關的人事布局於2月13日公布，由夏寶龍兼任國務院港澳辦主任；免去張曉明的國務院港澳辦主任職務，改任該辦分管日常工作的副主任（正部長級）；駱惠寧、傅自應兼任中共國務院港澳辦副主任。

2月28日，中共中央批准時任上海市委常委、市紀委書記、市監察委主任廖國勳，出任上海市委副書記，後並兼任政法委書記。

對於上述人事調整，可以進行如下解讀：

**（一）習系人馬進駐係勢力的擴大抑或信賴唯有自己人才能解決問題：**自2012年底習近平擔任中共中央總書記以來，即不避諱提拔任用自己人，因此出身福建、浙江、上海者屢獲提拔。原上海市長應勇本就被視為習家軍一員，如今接任湖北省委書記，也就被外界認為是習近平擴大自己人馬的展現。同樣，中央政法委秘書長陳一新亦為習家軍一員，此次出任中央專家組副組長，雖是臨時性任務編組職務，惟在疫情告

<sup>2</sup> 馬國強原亦擔任中共湖北省委副書記，惟本次王忠林並未接任該職。

一段落，未來勢必受到重用。至於原已退居二線的夏寶龍因在浙江任職時與習近平共事過，被視為「之江新軍」，2017年雖未能進入中央政治局，但在2018年仍出任全國政協副主席兼秘書長，本次突被任命兼任國務院港澳辦主任，顯然是一次過渡性的人事安排。上述人事安排是在湖北嚴重疫情亟待撲滅，以及香港面臨港人怒火，如何重振一國兩制信心之際，凸顯習近平派出自己人才可以解決問題的信念。

- (二) **是否動搖習近平任用國企/金融系統背景幹部的信心：**過去幾年，習近平提拔數位具有國企背景出任地方黨政一把手，包括此次因疫情整治失誤連連，而遭撤換的武漢市委書記馬國強及湖北省委書記蔣超良。馬國強經歷寶鋼、武鋼集團，後從中國寶武鋼鐵集團有限公司董事長、黨委書記位置卸任，直接出任湖北省委副書記、武漢市委書記。換言之，是從國企空降到地方做黨政一把手的幹部，在政府工作經驗兩年不到。蔣超良雖是2016年10月從吉林省省長位置上調任湖北，任湖北省委書記一職。但其長期任職金融系統，經歷中國農業銀行國際業務部總經理、中國人民銀行銀行司副司長、廣州分行行長、交通銀行董事長、中國農業銀行董事長等職，真正在政府系統工作的時間僅5年。由於地方治理顯然比國企/金融機構工作複雜多了，面臨危機處理時，才真正考驗幹部的治理能力，如今，馬、蔣兩人去職，是否動搖習近平任用國企/金融系統背景幹部的信心，值得觀察。
- (三) **未來政法系統是否受到重用：**陳一新、應勇和王忠林，都有政法系統工作經驗，政法人的一般特點，被認為是作風相對強硬，較具改革魄力。因此，派往在疫情最嚴重的湖北及武漢，統籌疫情防控，是一種能力考驗，如能成功控制疫情，展現魄力、擔當和能力，除了他們本身將受到拔擢之外，未來是否有更多政法系統出身幹部受拔擢，值得注意。
- (四) **港澳系統人事高配，能否解決香港一國兩制治理矛盾問題：**今年1月4日，中共山西省委前書記、時任全國人大財政經

濟委員會副主任委員駱惠寧接替王志民，出任香港中聯辦主任，開啟港澳系統換人的第一步。此次，再免去張曉明的國務院港澳辦主任職務，改任分管日常工作的副主任（正部長級），由夏寶龍兼任國務院港澳辦主任，香港中聯辦主任駱惠寧、澳門中聯辦主任傅自應兼任國務院港澳辦副主任，將港澳人事位階提高為「一副國級、三正部級」的高配格局，提升國務院港澳辦的協調職能，實現該辦與香港中聯辦、澳門中聯辦的一體化領導，將有利於三方協同。除了顯示大陸中央更加重視港澳工作，提升港澳系統的重要性，更凸顯大陸中央意圖對治港工作進一步改革，解決中央治港和一國兩制港人治港的結構性矛盾問題。張曉明從國務院港澳辦主任降為副主任，由於主任係副國級兼任，因此張曉明仍維持正部級職務，降職不降級，表明仍須借重其工作經驗輔佐與治港工作毫無淵源的夏寶龍。同時，由於夏寶龍和駱惠寧，都因年齡因素退居二線，再回到一線工作，過渡性質權宜角色明顯，待新的港澳工作架構穩定之後，勢必由相對年輕的幹部接任。由於兩人已無升遷壓力，且與香港素無淵源也就無包袱，不受歷史條件束縛，較能大刀闊斧進行整治。但香港一國兩制治理矛盾問題，能否僅靠人事更迭，就一舉解決，似乎不太可能。

**（五）上海市長人選是否能打破舊有規範不再轄內拔升：**地方人事調動，基本有三種可能：轄內拔升、中央空降、異地調動。論者對於誰來接任上海市長位置，多認為過去二十多年來，上海市長出缺，當地官員「順位接班」是其慣例，中央空降或他省外調的可能性並不大。惟以習近平任人，經常突破舊有格局，透過中央空降和異地調動，不無可能。目前，中央宣傳部副部長、國務院新聞辦公室主任徐麟，以及海南省省長沈曉明，都有可能。畢竟該二人皆曾在上海任職過，相對熟悉上海地方民情，面對地方阻力也較小。



## 肆、疫情對習政治權力及權威影響之評估

### 一、前言

一般情況而言，政治領導人可以藉疫情強化權威；也會因疫情失去權威。就習近平的情況而言，現階段他既未強化權威；也未失去權威。可以說習正在進行權威保衛戰。「新冠肺炎」爆發後，一方面，出自於大陸社會的批評反對聲浪眾多，而中共體制內的異常現象也不少；另一方面，習近平仍積極發號施令，調整人事與調動軍事。至少，從表面上的宣傳來看，習還是掌握安全力量與主流話語權，黨內未出現強有力的反對帶頭人。意即，習所控制的筆桿子、槍桿子與刀把子雖出現若干問題，但並未失靈。但是，習的權威穩不穩固，最終還須看今年中國經濟的走勢如何，意即錢袋子是否會出問題。

### 二、兩條線領導？總書記與小組政治

1月25日中共中央成立抗疫工作領導小組，組長李克強、副組長中共中央政治局常委、中央書記處書記王滄寧，成員包括中共中央政治局委員、中央辦公廳主任丁薛祥、中共中央政治局委員、國務院副總理孫春蘭、中共中央政治局委員暨中央宣傳部部長黃坤明、中共中央政治局委員暨北京市委書記蔡奇、中共國務院國務委員暨外交部部長王毅、中共國務委員暨國務院秘書長肖捷及中共國務委員暨公安部部長趙克志。

顯然，這個小組人馬完全是習的人，從一開始就是維穩小組，沒有技術官僚與公衛專家，目的不在防疫與抗疫。從習說抗疫是他「親自指揮、親自部署」後，李克強這個小組長就注定被壓抑。但奇特的是，習近平召開的「政治局抗疫會議」後，幾乎同時李克強也召開中共中央抗疫領導小組會議，王滄寧與會。從會議內容來看，2月中旬前，李強調：「要完善疫情資訊發布，做到公開透明、及時準確，不得隱瞞。加強與群眾溝通，傾聽意見，及時回應關切，適時合理調整措施。」這些是習沒有講的事情；2月中旬後，習強

調經濟復甦，復工復產釋放消費，也不是李強調的重點，換言之，習、李二人的抗疫方向並不一致，但外界都沒注意到。

### 三、習近平令不能行？

1月27日領導小組組長李克強赴武漢視察，副總理孫春蘭率領的中央指導組抵達湖北武漢。中央指導組，就是「前敵指揮部」。

1月29日習近平開始動用軍權，發布聲明坦言「目前疫情防控形勢依然嚴峻複雜」，要求全軍在「黨中央和中央軍委統一指揮下」，「支持地方疫情防控」。

2月10日習近平召開第二次政治局抗疫會議，公開發布四個命令：(1) 堅決打贏疫情防控的人民戰爭總體戰阻擊戰；(2) 應收盡收、不漏一人；(3) 決勝之地是，武漢勝則湖北勝，湖北勝則全國勝；(4) 全面加強社會管控與網路輿論引導，統一指揮。隱藏發布的至少有兩個命令：(1) 湖北與武漢的人事調整，習的人全部下去，包括2月10日免去張晉的省衛生健康委員會黨組書記職務；(2) 免去劉英姿的省衛生健康委員會主任職務。國家衛健委副主任王賀勝任湖北省省委常委，中央政法委秘書長的陳一新出任中央指導組副組長親臨武漢。2月12日，上海市長應勇取代蔣超良成為湖北省委書記。

2月13日中央軍委主席習近平下令，解放軍增派2600名醫護人員，以抗擊「新冠肺炎」疫情。解放軍空軍派出多架運-20、伊爾-76、運-9運輸機運送大批軍隊醫療隊員和醫療物資馳援武漢。

2月16日《求是》雜誌刊出習近平總書記的抗疫日記。2月10至20日習與美國總川普、法國總統馬克宏、英國首相強生、南韓總統文在寅等人通電話討拍、討安慰。大外宣由習本人開始發動；但是，習近平遲遲沒有與普京總統說話，俄羅斯總理米舒斯京簽署法令，20日起暫時禁止中港澳居民以旅遊、工作、教育或個人理由入境。

2月19日中共新聞重現副總理孫春蘭率中央指導組走訪慰問一線醫務工作者等。19日國務院聯防聯控機制新聞發布會上說。

廣東、江蘇、上海等規模以上的工業企業復工率超過 50%，央企所屬的 2 萬多家生產型子企業開工率已超過 80%。大內宣也開始控管國內輿論：針對防疫、醫院與病情：不准談、不准照、不准發、不准接受訪問。

2 月 23 日習近平在北京召開 17 萬人視訊的統籌推進「新冠肺炎」疫情防控和經濟社會發展工作部署會議，習強調，這次「新冠肺炎」疫情，是「新中國」成立以來在我國發生的傳播速度最快、感染範圍最廣、防控難度最大的一次重大突發公共衛生事件。實踐證明，黨中央對疫情形勢的判斷是準確的，各項工作部署是及時的，採取的舉措是有力有效的。防控工作取得的成效，再次彰顯了中國共產黨領導和中國特色社會主義制度的顯著優勢。各項防控工作，習近平提出 7 點要求：(1) 堅決打好湖北保衛戰、武漢保衛戰。(2) 全力做好北京疫情防控工作。(3) 科學調配醫療力量和重要物資。(4) 加快科技研發攻關。(5) 擴大國際和地區合作。(6) 提高新聞輿論工作有效性。(7) 切實維護社會穩定。習近平就有序復工復產提出 8 點要求：(1) 落實分區分級精準復工復產。(2) 加大宏觀政策調控。積極的財政政策，減稅降費政策，幫助中小微企業渡過難關。(3) 全面強化穩就業舉措。(4) 堅決完成脫貧攻堅任務。(5) 推動企業復工復產。(6) 不失時機抓好春季農業生產。(7) 切實保障基本民生。(8) 穩住外貿外資基本盤。

2 月 26 日司法部牽頭的聯合調查組公布「黃某英事件」調查結果，檢查疫情防控工作全過程是否存在漏洞。司法部進一步嚴格措施，先後派出 28 個督導組，對全國各地監獄戒毒場所防疫措施落實、刑釋人員安置情況開展督導。3 月 2 日湖北省紀委監委通報，已對湖北省監獄管理局黨委書記、局長郝愛民，副局長胡承浩、政治部主任張新華、刑罰執行處處長李欣等多人予以免職，並立案審查調查。

綜合上述可以發現，基本上，在 2 月 23 日之前中共可以說處在疫情失控、治理崩潰的階段，2 月 12 日應勇接任湖北省委書記到達高潮，習近平在 2 月 10 日所發布的四個命令無法執行，尤其

是「應收盡收、不漏一人」與「武漢勝則湖北勝，湖北勝則全國勝」這兩條，武漢在2月12日宣布確診案例近1萬5,000例，這就是武漢敗給習看，而應勇在湖北根本無法執行「應收盡收、不漏一人」，更重要的是，習剛說防疫過了頭要經濟復甦，湖北十堰市馬上宣布軍事管制，進一步凍結經濟生產。直到2月23日之後，習才逐步藉由17萬人視訊會議重新組織國內外的宣傳，穩住陣腳。

#### 四、社會批評與官員指證

跟2003的SARS事件相比，現已是智慧型手機的時代。有太多中國大陸的公民記者、一般平民與各國人民得視頻外流，中共無法完全管控訊息。此外，有更多的亦官亦民的消息產生，例如第一吹哨者李文亮醫師的死亡事件，中央國監委派員下武漢調查，迄無下文。又如2月15日湖北電影製片廠導演、影視部主任、對外聯絡部主任常凱的滅門遺書事件等等。

「湖北F4」包括武漢市委書記馬國強，武漢市長周先旺，湖北省委書記蔣超良，湖北省長王曉東。重點在2月1日武漢市委書記馬國強對央視說：「如果早一點決定，結果會比現在好」，這句自責又何嘗不是說給習近平聽呢。武漢市長周先旺說「作為地方政府，我獲得這個資訊以後，授權以後，我才能披露」，等於明說決定權在上面，現在權力下放了，所以確診患者死亡人數恐怖攀升。2月4日外交部發言人華春瑩又說：「疫情於1月3日通報美國，至今共30次」。

3月5日感恩運動，副總理孫春蘭視察武漢市青山區中建開元公館。地方政府安排了群眾演員給居民送蔬菜的表演。但樓上社區居民看不過去了，大喊「假的，全部是假的」。做為市委書記的王忠林自然很尷尬，他沒想到武漢人這麼不給面子。心裡窩著火，責怪武漢人不懂得感恩。

3月6日晚，在武漢市「新冠肺炎」疫情防控指揮部視頻調度會上，市委書記王忠林要求，在全市廣大市民中深入開展感恩教育，感恩總書記、感恩共產黨，聽黨話、跟黨走。武漢的微信群裡就炸了網，幾乎全部都是痛斥王忠林的感恩言論。引起這樣的軒然

大波，中共武漢市委機關《長江日報》已將官網上關於王忠林談話的報導、影音緊急刪除，官方微信公眾號的文章也被下架。復旦大學曲衛國教授清華大學秦暉教，武漢作家方方，武大教授馮天瑜，資深媒體人褚朝新等人具名批評。

上述事件被認為《大國戰疫》的翻版或續集。《大國戰疫》一書為自己歌功頌德，引發全網抨擊後 3 月 1 日被迫下架。北京居民薛扶民 3 日在網上實名舉報主管中共宣傳口的王滬寧，指其主導出版《大國戰疫》一書，又在《人民日報》發表文章《我們的日子過得比蜜甜》，是罔顧人倫與基本良知。北京作家王藏也怒斥中共無恥透頂、荒謬絕倫的文革式宣傳，令人噁心。

中國大陸地產大亨、王岐山的好友任志強瘋傳於網路的檄文，痛批習近平 2 月 23 日 17 萬人大會上的講話。那裡站著的不是一位皇帝在展示自己的「新衣」，而是一位剝光了衣服也要堅持當皇帝的小丑。海外流傳中國未來需要一個全新的建設性的「治國理念」。

3 月 6 日，習近平脫貧攻堅座談會上發出新號令，到 2020 年現行標準下的農村貧困人口全部脫貧。

## 五、習的未來看經濟

2019 年 8 月英國廣播公司（BBC）分析文章指出：美「中」貿易戰後，中國大陸經濟發展的三駕馬車已經癱了腿。投資、消費、出口，看作拉動經濟增長的「三駕馬車」。加入世界貿易組織之後，中國大陸成為世界工廠，加工貿易快速發展，平均而言，每年出口的增長是 GDP 增長的 1.5 倍，係「三駕馬車」中跑得最快的。

2003 年，雖然受到 SARS 疫情衝擊，中國大陸經濟全年甚至還實現了兩位數高增長（10%），出乎很多經濟學家的預料。這是因為世貿紅利，人口紅利，美國紅利。2003 年至 2007 年成為中國大陸經濟發展的「黃金五年」。7 年過去，中國大陸經濟從 13.7 萬億，增長到將近 100 萬億，這期間服務業佔比提高 12%，超過工業，達到 54%。從一個製造業大國，轉型成一個消費大國。因此，對消費領域的衝擊，將對整體經濟帶來更大影響。現在，開工難，出口難，消費難。



## 伍、疫情後的社會壓力與中共維穩作為之觀察

### 一、前言

對於中共而言，2020 年本來就是極具挑戰性的一年。一方面，2020 年是中共「全面建成小康社會」的收官之年，以扶貧工作為主軸的多項社會政策，其具體執行成效都將面臨檢驗；另一方面，中國大陸經濟成長趨緩的壓力與各類社會問題也將使小康社會的承諾。此外，習近平雖然已經修改憲法延長國家主席任期，但若要在 2022 年二十大時順利連任，仍然需要透過具體政治功績來鞏固或強化其擔任最高領導人的統治合法性。

在此基本情勢下，「新冠肺炎」疫情的爆發與擴散，已經形成全面影響經濟社會運作的系統性風險，並將透過各種方式轉化或強化既有的社會問題，從而對中共的治理能力與統治合法性形成嚴峻挑戰。然而，對中共而言，此一危機亦可能是重要的轉機。透過控制疫情資訊、強勢的官方宣傳與全面的社會監控，中共仍有可能將對抗「新冠肺炎」疫情打造為習近平的重要政治功績，並為二十大的續任鋪路。而其成敗關鍵，主要仍在於：（1）疫情管制工作是否全面崩潰，並且導致無法控制的大規模感染與死亡？（2）各類由疫情衍生出的經濟社會問題，是否會形成下一波超越中共國家機器管制能力、海嘯級別的衝擊？

### 二、疫情擴散下的經濟社會風險

「新冠肺炎」的快速擴散，對中國大陸經濟社會發展形成的風險，分為以下 3 種類型：

- （一）**健康風險**：中共官方傾盡全力投入「新冠肺炎」的管制，將直接導致醫療衛生體系超載，並排擠一般傳染病防治與醫療服務的能量，從而全面提高中國大陸社會的健康風險。事實上，2019 年底「新冠肺炎」爆發前，內蒙古地區的鼠疫仍未清除，非洲豬瘟也仍未受到完全控制，而其他傳染病、食

品安全、醫療問題也都被全面掩蓋。此外，具有一般就醫需求的民眾也無法得到正常的醫療服務。

(二) **經濟風險**：疫情管制造成各地停工停產、出口遭禁而大幅下降，已經開始產生快速連鎖效應。中國大陸 1 至 2 月經濟發展數據呈現出工業生產、零售銷售和固定資產投資均大幅萎縮趨勢，其衝擊程度已超過 2003 年 SARS；同時，失業率暴增至 6.2%，為史上最高。3 月初亦有超過百家地產廠商聲請倒閉。而「新冠肺炎」疫情的全球大流行所導致的全球性經濟倒退，更將對中國經濟帶來第二輪衝擊。一旦由此導致銀行體系因大量壞帳而爆發金融風險、亦或是引發惡性通貨緊縮或膨脹，對經濟發展之衝擊將更為嚴重。

(三) **社會風險**：防疫管制導致政府功能及社會運作停擺，將對各類既有弱勢群體的生存處境形成威脅，並強化既有的社會問題；如無法在隔離期間自我照顧的老年群體、因失業及封城而流離失所的城市農民工、受經濟發展停滯影響而可能「返貧」的底層中產群體等。另一方面，疫情管制導致食品及民生物資價格持續上漲，也已直接衝擊一般民眾維持正常生活的能力。

值得注意的是，各項風險類型的發展路徑與影響層面雖然不同，但彼此之間仍會互相影響、強化。如健康風險將對弱勢群體形成較大衝擊，而經濟衰退本身也將放大許多既有的社會問題。這些不同性質的問題都將考驗中共黨國機器的治理能力，並易於導致社會不滿情緒上漲。

### 三、中共官方的維穩作為

(一) **以資訊控制為核心的疫情控制工作**：中共對「新冠肺炎」疫情擴散程度的公布資訊，已經無法獲得世界各國信任，外界其實也無須費心嘗試由官方疫情資訊來評估中國疫情真實發展。事實上，從「中央應對新冠肺炎疫情工作領導小組」的組成、湖北領導班子的更換、解放軍在疫情醫療工作上的強勢介入，都反映在疫情監測及管制上，公衛系統的專業功

能已經被以政法、宣傳系統為主的中共黨機器取代。在此情況下，疫情資訊本身即是為了中共避免社會大規模恐慌、維持社會穩定的目的而服務，而隔離、醫療或是確診率、死亡率等實質疫情控制工作，則是為了創造符合中共需求的疫情資訊。而在官方全面控制疫情資訊的前提下，中共得以在短期內成功阻斷疫情擴散導致社會恐慌的社會心理機制，以為後續因應經濟社會衝擊及維穩工作布局爭取時間，並期待「新冠肺炎」如同 SARS 一般因氣候變化自然消失，或是隨著疫苗研發而受到控制。中共控制疫情資訊成功與否的關鍵，在於中國是否出現密集且超大規模的疫情擴散（如在個別中大型城市出現 10 萬人以上死亡，或是區域城市群集中出現百萬人死亡）。此種規模的疫情擴散程度，將透過民間的耳語機制突破官方的疫情資訊控制，進而引發難以壓制的恐慌情緒與社會動盪。

- (二) 強調「中國模式」下危機治理能力的政治宣傳：習近平將「新冠肺炎」定位為「建國以來最大公共衛生危機」，其後宣傳部門接續強化中共疫情治理能力的政治宣傳。如中宣部於 2 月 26 日推出《大國戰「疫」》、人民日報發表《我們的日子過得比蜜甜》一文。2 月底以來也試圖將疫情問題定義為境外傳入。短期看來，這些扭曲問題、粉飾太平、宣揚國威的宣傳內容雖然因內容粗糙可笑而被稱為「低級紅」，但中共宣傳部門仍將持續調整宣傳口徑並提高宣傳力度。至於「新冠肺炎」防治失當的政治責任，以及實際造成的生命損傷與經濟社會衝擊，恐將如同大躍進引發的大飢荒、六四天安門事件，成為中共官方絕口不提的禁忌。整體而言，中共相關政治宣傳工作，其目標有三：(1) 透過「正面定調」中共官方對抗「新冠肺炎」的勝利以建構「主旋律」，藉此抵銷已經出現的社會不滿情緒，並作為強化社會監控工作的支持；(2) 在受疫情衝擊較低的區域與群體中，藉此宣揚中共威權體制的執政效能，以及鞏固習近平的領導地位；(3) 藉由

「新冠肺炎」的全面經濟社會衝擊，做為掩飾經濟成長趨緩、社會問題治理失靈的藉口。

(三) **全面且持續強化的社會監控**：為達成全面控制疫情資訊的目的，並維持正面定調防疫成效的宣傳口徑，中共已大幅強化媒體、網路與社會輿論的監控。舉凡涉及非官方疫情資訊、社會不滿言論，甚或各類防疫相關的中性詞彙，均被列為審查與屏蔽的對象。近期任志強失蹤事件，亦呈現出中共不容許其宣傳口徑受到挑戰。同時，防疫期間查緝謠言與控制公民行動的需求，更為加強社會監控提供完整合法性。另一方面，中共也正仍在強化既有監控系統的能力。如對於因防疫期間民眾戴口罩而使人臉辨識系統降低至 30% 而難以正常運作的問題，中共便在極短時間內開發出辨識精準度高達 95% 的技術。而以防疫需求為理由，中共也可能藉此大幅提昇對公民進行 DNA、虹膜等生物資訊的蒐集工作。

#### 四、社會部門的回應

「新冠肺炎」疫情爆發以來，中國大陸社會對於政府不滿之輿論聲浪便禁之不絕。從 2 月首位「新冠肺炎」「吹哨人」李文亮逝世、近期另一位吹哨者艾芬受訪報導遭刪文，到中央與地方宣傳部門強調正能量的過度宣傳，都引起網路輿論的持續抨擊。然而，網路輿論固然呈現出社會的不滿情緒，但仍未足以達到衝擊社會穩定、威脅統治權威的程度。

除了前述社會監控的限制外，社會內部的 3 個因素也限制了社會不滿情緒轉化為具體抗爭行動的可能性：

##### (一) **缺乏足以凝聚共識與批判對象的議題構框 (issue frame)**

**與組織動員基礎**：李文亮逝世後，曾短暫引發中國大陸民眾對於威權專制因壓制言論自由而引發社會危機的批判，但此種聲浪在中共壓制下快速消失。缺乏此類將社會危機感受導引至政治體制改革需求的社會運動論述，使社會不滿情緒雖然普遍，卻無法超越情緒發洩層次而轉化為具體行動。另一

方面，近十年來公民社會與 NGO 遭到全面壓制，也摧毀了公民產生政治論述與集體動員的組織基礎。

- (二) **缺乏跨越地理與群體範圍的集體利益認同**：「新冠肺炎」疫情雖然透過不同方式，對各區域、不同群體形成衝擊，但在疫情資訊受到嚴格管制與中共刻意掩蓋經濟社會衍生問題下，社會內部難以對疫情治理的問題形成清晰而強烈的利益認同。
- (三) **對於疫情管制工作的順從**：即便在西方民主國家，疫情控制工作本身就是大規模的社會控制行動，而在降低個體健康風險的考量下，大部分民眾也都寧願犧牲部分基本權利受到侵害。此一基本行動邏輯也將降低中國大陸社會力量轉向具體抗爭行動的可能性。

## 五、整體分析及政策建議

- (一) 就疫情本身而言，在中共全面控制疫情資訊與強化宣傳力度的作為下，以及社會內部存在議題建構、組織動員能力、抗爭意願上均有不足的限制，提高了疫情引發大規模社會不穩定的門檻，不易發展為足以威脅中共統治地位的政治危機。
- (二) 從風險擴散角度來看，「新冠疫情」將牽動與擴大既有的經濟社會發展問題，提高後續灰犀牛與黑天鵝事件的發生機率，並導致系統性的經濟社會風險與社會不滿情緒。由於風險擴散的複雜路徑難以準確評估，後續仍應持續觀察中國大陸經濟社會問題的變化與中共因應作為，以準確評估中國大陸穩定情勢。
- (三) 「新冠肺炎」本身的疫情發展仍是關鍵。如出現集中性、超大規模的疫情擴散與死亡，則仍將引發難以壓制的恐慌情緒與社會動盪。在中共實際疫情管制能力不明朗的情況下，仍應就此情境預作準備。



## 陸、結語

2019 年習近平在地方兩會開會前，不惜「插播」省部級黨政領導幹部研討班，習近平在開班講話中特別提到在各領域要高度警惕「黑天鵝」（難以預測）事件，也要防範「灰犀牛」（可預見）事件，以維繫「六穩」。然而，「新冠肺炎」疫情爆發以來，包括地方到中央衛健委的權責劃分、地方政府輕忽防疫、防疫物資管理失控與國家社會間對疫情資訊的不同調，無論是「吹哨人」或「發哨人」所表達的，都顯示地方與中央在疫情資訊的不透明與官僚維穩的慣性，必須為本次肺炎失控負起相當責任。本文整理四位學者的觀點，提供以下四個面向的觀察：

在決策與人事層面，李克強主持「中央應對疫情工作領導小組」至 3 月底共召開 21 次會議，習近平主持中央政治局常委會議與政治局會議聽取小組匯報外，還召開依法治國、網絡安全和信息化、全面深化改革、外事工作等決策議事協調機構會議，掌控疫情各面向的操作。在人事變革上，包含湖北省衛健委黨組書記和主任遭免職，並撤換湖北省委書記和武漢市委書記，由原上海市委副書記、市長應勇出任湖北省委書記，濟南市委書記王忠林替換馬國強。若加上重整治理香港工作體系的人事布局，習近平不避諱或依賴「自己人」，且逐步擴大勢力，但原本習所任用國企/金融系統幹部，卻也因疫情治理失敗而落馬。

在應急管理運作層面，2018 年 4 月才掛牌的應急管理部，政治性任務並不突出，在本次抗疫的運作主要是技術性的工作，包含協助疫情控制、調度人員與防疫資源，並化解重大安全風險；深一層而論，「控制疫情」並「創造製造業『復工』條件」才是最高政策目的。

在社會壓力與維穩層面，「新冠肺炎」疫情已經形成全面影響經濟社會運作的系統性風險，1 至 2 月經濟發展數據呈現出工業生產、零售銷售和固定資產投資等「三駕馬車」均大幅萎縮趨勢，加上當前全球疫情帶來第二波衝擊，經濟成長趨緩的壓力與各類社會

問題可能動搖小康社會的承諾。當前公衛系統的專業功能已經被以政法、宣傳系統為主的中共黨機器取代。在此情況下，疫情資訊本身即是為了中共避免社會大規模恐慌、維持社會穩定的目的而服務。透過控制疫情資訊、強勢的官方宣傳與全面的社會監控，中共仍有可能將對抗武漢肺炎疫情打造為習近平的重要政治功績，並為二十大的續任鋪路。

在習近平的個人權威層面，現階段他既未強化權威，也未失去權威，可以說習正在進行權威保衛戰。習所控制的筆桿子、槍桿子與刀把子雖出現若干問題，但並未失靈。然而社會的不滿在這次疫情中直接表達，包括民眾將湖北和武漢領導班子封為「湖北 F4」、孫春蘭視察小區遭民眾抗議造假、武漢微信群痛斥市委書記王忠林的感恩言論，有如《大國戰疫》出書下架之翻版。未來習近平面對「開工難、出口難、消費難」，經濟走勢將直接影響習的權威穩固。

當前疫情仍在延燒，雖然習近平要求建立同疫情防控相適應的經濟社會運行秩序，並視察武漢、浙江釋放重建經濟運行訊號；另一方面，即使各省宣告「清零」，仍有湖北與江西公安因邊境通行問題爆發衝突，河南省清零後再度有確診案例，以及北京、廣東均出現「無症狀」的省外輸入病例，因此李克強仍要求國家衛健委認真研判無症狀感染者的傳染性，避免防疫漏洞。即使中國疫情緩解，但仍陷於全球疫情、復工與防疫的矛盾中。

就如前湖北省統計局副局長葉青對媒體陳述「官僚主義和病毒一樣會殺人」，雖然中共以「治理現代化」為名推動改革，但不意味政府運作典範真正轉變，主要原因在於「治理」仍落在維繫共黨統治的邏輯中，包括治理所需的課責、參與、透明等指標，都融入當前黨和國家領導體制下，而在這個強化社會控制能力、削減社會力量發展空間的過程，在本次「新冠肺炎」疫情中都一覽無遺。雖然黨國最終仍被證明為唯一的拯救者，然而在疫情發展過程中，對於唯上是從的地方政府、無法預警監督的兩會、發帖與刪帖的輿論管制、是否準確的官方數據以及濫捕野生動物的陋習，從 17 年前

的 SARS 至當前的「新冠肺炎」，都有類似且重複的特徵，也是習近平在「新時代」必須回答的問題。



## 【亞太政策報告系列】

---

No.109001 「新冠肺炎」疫情對兩岸及全球經濟影響及我因應之道

---

No.109002 「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

---