

目錄

時評

- 美「中」近期爭端：美國限制中國大陸孔子學院發展之研析..... 李佩珊1
- 日本企業移出中國大陸生產事件之評析..... 張弘遠7
- 近期中國大陸糧食安全與物價問題觀察..... 溫芳宜14
- 美國衛生部長訪臺的政治意義與外溢效果..... 張宇韶20

專題

- 從長期民調趨勢看兩岸關係..... 陳陸輝27

「新冠疫情下中國大陸公共治理」座談會

- 佛光大學楊校長朝祥 開幕式致詞..... 楊朝祥57
- 展望與探索月刊呂發行人文忠 開幕式致詞..... 呂文忠59
- 新冠疫情下中國大陸地方治理變異：以大理徵用重慶口罩為例... 柳金財61
- 中國大陸疫情防控與維穩：融媒體之功能與作用..... 曾于蓁76
- 「新冠肺炎」疫情下的中國大陸「大外宣」- 透過社群媒體
「推特（Twitter）」操作策略分析..... 趙成儀86
- 中國大陸 SARS 與新冠病毒防疫比較：人事安排與調動的
觀點..... 陳鴻章、宋秉仁98
- 「新冠肺炎」疫情下中國大陸「穩外資」政策評析..... 張淳美115
- 展望與探索月刊黃副發行人義村 閉幕式致詞..... 黃義村130

論壇

- Contesting for Supremacy in the Asia-Pacific in the Time of
COVID-19: How the Pandemic May Have Already Unravelling
China's Long-term Strategy in Southeast Asia..... James Char132
- 「後新冠疫情下國際與臺海形勢」學術研討會 公告.....144

Contents

News Commentary

- An Analysis of the Implications of US Recent Restrictions on Confucius Institutes in America..... *Lee, Pei-Shan*1
- Comments on Japanese Companies Exiting China..... *Chang, Hung-Yuan*7
- Observations on China's Food Security and Price Issues Recently.....*Wen, Fang-I*14
- The Political Implications of the US Health Secretary's Visit to Taiwan *Chang, Yeu-Shau*20

Monograph

- Cross-strait Relations Based on a Longitudinal Study of Opinion Polls *Chen, Lu-Huei*27

Symposium on "Public Governance in Mainland China under COVID-19"

- Welcoming Remarks..... *Yung, Chaur-Shin*.....57
- Welcoming Remarks..... *Leu, Weng-Jong*59
- Local Governance Variations under COVID-19 in Mainland China:
Taking Dali's Requisition of Chongqing Masks as an Example *Liu, Chin-Tsai*61
- The Role of Media Integration in Epidemic Control and Social Stability Maintenance in China..... *Tseng, Yu-Chen*76
- An Analysis of Mainland China's Strategy of Diplomatic Communication through "Twitter" under COVID-19..... *Chao, Cheng-Yi*.....86
- A Comparison of Pandemic Control between SARS and COVID-19 in Mainland China from the Perspectives of Personnel Arrangements and Transfers.....*Chen, Hung-Chang & Sung, Ping-Jen*98
- China's Policy to Stabilize Foreign Investment under COVID-19 Epidemic *Chang, Chun-Mei*.....115
- Closing Remarks *Huang, I-Tsun*130

Forum

- Contesting for Supremacy in the Asia-Pacific in the Time of COVID-19: How the Pandemic May Have Already Unravelled China's Long-term Strategy in Southeast Asia..... *James Char*.....132

美「中」近期爭端：美國限制 中國大陸孔子學院發展之研析

An Analysis of the Implications of US Recent Restrictions
on Confucius Institutes in America

李佩珊 (Lee, Pei-Shan)

國立中正大學政治學系教授

壹、前言

美國國務卿蓬佩奧 (Pompeo) 於今 (2020) 年 8 月 13 日宣布，要求中國大陸 (以下簡稱大陸) 在美國的孔子學院 (Confucius Institute US Center, CIUC) 必須註冊為「外國代表機構」(foreign missions)。依據美國《外國代表機構法》(Foreign Missions Act) 的規定，遭列為外國代表機構的組織，依循駐美國使館與領事館的規範，必須向美國政府揭露機構人員與財務的相關資訊，包括提供雇員名單、告知人事變動、註冊現有資產以及將來取得新資產前必須事先獲得美國政府的批准等。這項書面宣示特別指陳，孔子學院很清楚地是由大陸政府資助，提供美國學生扭曲的 (skewed) 中文學習與文化訓練，做為大陸多面向對外宣傳的一部分，孔子學院的項目接受來自大陸統戰部的指令，這些組織的不透明性以及接受大陸指導的屬性促使美國政府採取這項行動。雖然將不會關閉美國境內的孔子學院，但是對其人員、徵聘、資金與運作等資訊揭露將會成為美國學術機構決策者的參考。本文將依序分析為何大陸孔子學院的運作與擴張會在美國等西方世界引發爭議？美國將孔子學院列為外國代表機構的政治意

義與戰略意涵何在？以及思想與文化戰何以成為美「中」衝突的新戰線？最後將分析此爭議之效應與可能演變。

貳、孔子學院的擴張與爭議：財力與規模

孔子學院是大陸教育部在外國校園內資助設立的文化中心，主要教授漢語及宣揚中華文化，其自我定位是非營利性的教育組織，採取中外高校合作辦學的模式，共組理事會。除了以大學命名的孔子學院外，還有以城市命名的，如由倫敦大學亞非學院承辦的「英國倫敦孔子學院」，以及以領域命名的，例如「倫敦商務孔子學院」（係由倫敦政經學院、英國石油公司與匯豐銀行聯合承辦）。最普遍的情況是由大陸對口大學與國家漢辦（國家漢語國際推廣領導小組辦公室）派出漢語教師，也有少數本地華僑被聘為教師。從 2003 年開始大陸推動孔子學院的創立，做為大陸「走出去」戰略下的一環，其擴張至為迅速，目前全球共有 548 個孔子學院，1,193 個孔子教室，在美國境內有 75 個孔子學院、五百多個孔子教室分布在幼兒園至高中的校園。從 2004 年美國的第一家孔子學院在馬里蘭大學成立，最鼎盛的時期大約在 2010 年，美國有超過 100 所知名大學都有孔子學院的合作計畫。

但從 2013 年加拿大 McMaster 大學以招聘教師時有人權歧視存在為由，關閉了孔子學院，成為全球關閉孔子學院的首例。2014 年 12 月美國眾議院外交事務委員會舉行聽證會，認為大陸對美國大學的影響威脅了學術自由。西方國家就接連以危害學術自由、淪為大陸對外宣傳的平臺、憂慮中共意識形態的滲透等為由，終止合作、關閉孔子學院。2015 年歐洲第一所孔子學院—瑞典斯德哥爾摩大學孔子學院（係與復旦大學合辦）關閉，截至 2020 年共有 62 個設於歐美大學的孔子學院遭到關閉，其中加拿大 5 所，美國 45 所，澳洲 1 所（為新南威爾斯州政府主辦的孔子學堂），法國 4 所，瑞典 4 所（2020 年全數關閉），德國 4 所，丹麥 1 所，荷蘭 1 所，比利時 1 所。2019 年 9 月，澳洲就孔子學院與大學間的協議是否違反《外國干預法》展開調查。

孔子學院在西方世界的爭議有以下幾點：第一，資金來源來自大陸教育部下的國家漢辦，具有官方色彩。第二，孔子學院的雇員與教師多數具有官方身分。第三，具有官方色彩的機構設於西方大學校園內是否合適？第四，教材版本受官定意識形態的僵硬限制，似乎與西方認定的學術自由相抵觸。這些被質疑之處完全呈現在最近美國限制孔子學院的官方聲明中，美國官方宣稱的理由如下：由於孔子學院接受大陸統戰部的監督，擔憂美國校園受到大陸政府與中共意識形態的滲透，由於接受經費的資助，對於大陸的相關宣傳造成自我審查，威脅到學術機構的學術自由、獨立與誠信，這些都是西方自由主義思想下的典型回應，美國甚至直接點名 2009 年中共中央政治局常委李長春「孔子學院是中共海外宣傳機制的重要組成部分」的發言，做為孔子學院確實是大陸海外宣傳設置重要一環的證據。

參、美國限制孔子學院的政治與戰略意涵：銳實力的指控、反滲透與反干預

美國在川普（Trump）上臺後，開啟了對「中」關稅戰、貿易戰、科技戰、外交戰等極限施壓，軍事升溫的風險也不斷在提升，對於孔子學院這樣標榜國家軟實力的議題，正式加以反制，確實是美「中」對抗進入文化思想範疇的陣地戰。其實早在 2018 年川普簽署的《國防授權法案》，便要求美國國防部終止資助設有孔子學院的美國大學之中文學習項目補助。之後共有 13 家接受國防部中文課計畫，同時有設有孔子學院的美國大學向國防部提出豁免申請，但未獲批准；2019 年在國防部停止補助的壓力下，美國知名大學陸續關閉孔子學院，這對於孔子學院的品牌形象在西方世界有相當負面的影響。孔子學院的文化交流一旦與中共的對外宣傳畫上等號，在美國全面圍堵中共的多條戰線中，成為文化抗衡大陸的新戰線。至此孔子學院被政治化，並成為國際關係高階政治的籌碼，便難以避免。例如瑞典關閉了所有的孔子學院，就被解讀為是與大陸關係惡化下的祭品。

美國對於孔子學院感到芒刺在背其實早有跡象，大陸在胡錦濤主政下的和平崛起與和諧世界的大方向上，將孔子學院做為國家軟實力的向外輸

出，開啟世界各國對於中文學習與中華文化認識的潮流，確實擴張迅速，也卓有績效。在習近平主政後，在「中國夢」與中華民族復興的宣示下，各項對外作為無疑地隨著大陸更強的自信，而招致疑慮與抵制。在西方各國紛紛質疑孔子學院的運作時，2018年習近平宣布要積極籌設孔子學院。在更加積極進取的外交原則下，宣示與弘揚中國文化與儒家文明成為大陸新階段的主旋律，企圖全面取得中華民族與儒家文明的正統代表，並向外拓展，這樣的積極作為便難以避免造成文化軟實力的硬作為化。近年來，美國政學官媒界紛紛以「銳實力」(sharp power)指涉大陸的崛起是一種擴張主義，要各國嚴防滲透與干預，並高呼維護國家安全與捍衛學術自由，Joseph Nye 在 2018 年的美國《外交事務》季刊撰文，直言若孔子學院試圖干預學術自由，就該被當作銳實力。顯然地，大陸的孔子學院在這波國際宣傳戰中面臨挫敗。

在過去三年多美「中」對抗的情勢演變中，川普政府曾試圖將大陸與中共脫鉤處理，表示反對中共政權並非反對大陸人民，定調美「中」新冷戰的焦點就是反對中共政權的作為，戰略目標是以極限施壓迫使中共政權的結構變遷，包括對於國有企業的補貼、對於香港與新疆西藏的安全管治、對於與政權有密切關係的陸企圍堵等。但是隨著川普總統選情的告急，反中共牌悄悄地升溫為「反中牌」，在美國七成民意反中的大環境中，挑起了恐懼大陸崛起後將取代美國、將統治世界，以及中文將成為世界強勢語言的擔憂等，反中共已經等同於全面反「中」，孔子學院的政治化，凸顯了美「中」關係的這條新戰線，最後是否會升高為西方與東方文明間的衝突，值得觀察。

肆、大陸的態度與因應

2014年2月，習近平在曲阜孔子研究院上的講話，主張「弘揚傳統美德，樹立時代新風，振興民族精神，提高文化軟實力」，推崇孔子文化，以之對抗西方資本主義危機，這是他所提出的「中國夢」的文化內涵，將共產主義與中國傳統文化融合並列。這與原本孔子學院旨在建立友誼，不

夾帶政治目的有了差別。2014年7月在歐洲漢學會第20屆雙年會開幕典禮上，因大會手冊上有學會贊助者之一的蔣經國基金會的廣告專頁，提及我國在漢學研究、中國研究與臺灣研究上的貢獻，引起同為贊助者的大陸國家漢辦主任許琳的不滿，要求撕掉有關蔣經國基金會的介紹專頁，歐洲漢學會於8月1日發表抗議聲明，「對於贊助者以政治凌駕學術，意圖支配學術主題或限制開放學術性發表與討論的行為，無法容忍，且不會屈服」。這個事件除了引起輿論譁然，或許更深層的反映出在大陸政治體制下，國家漢辦政治掛帥的性格，用來推動弘揚中華文化時的矛盾。在西方國家展現了反感與反彈之後，2018年習近平指示要積極發展孔子學院，「建設中國特色社會主義文化強國，服務中國特色大國外交」。孔子學院被定位為大國外交戰略之一，於是在2018年大陸國務院的「加速推進教育現代化實施方案（2018-2022）」，重點任務之一是「推進共建一帶一路的教育行動，深化與共建一帶一路的國家人文交流，優化孔子學院區域布局，加強孔子學院的能力建設」，顯示大陸將孔子學院的推動與「一帶一路」的推進連結。2020年7月，有關孔子學院的重大體制改革推出，孔子學院將不再由漢辦統籌，將由非官方的民間組織「中國國際中文教育基金會」負責，這個機構在大陸民政部登記，淡化了官方色彩，擬仿效英國文化協會、法國文化協會、日本國際交流基金會以及德國歌德學院等做法，以柔性影響方式應對與西方世界的摩擦。

伍、美「中」關係的另一條戰線：文明衝突論？

在美「中」關係進入全面對抗之際，世界其他各國是否會在文化抗衡的戰線上選邊站，跟隨美國的腳步，值得觀察。2020年3月，美國參議院提出了《孔子學院透明法案》，2020年6月參議院提出《對各國資助美國大學校園機構的關切法案》，連同8月國務院將孔子學院列為外國代表機構的行動，美國的行動截至目前為主，尚未引起大規模跟進的骨牌效應，只有印度於今年與大陸交惡，加緊在經濟、科技與文化上與大陸脫鉤，8月宣布以國家安全為由全面審查與大陸的教育合作與孔子學院。在西方國家

中，英國仍在靜觀其變，尚未關閉任何孔子學院。在亞洲共有 110 所孔子學院，東南亞就有 30 所，占四分之一強，其中泰國有 14 所居冠、越南 11 所居次，印尼 6 所、菲律賓 4 所，馬來西亞 2 所，新加坡、柬埔寨與寮國各有 1 所，這些周邊重要國家的孔子學院是否將被審查或裁撤，將是文化抗衡戰線能否引發非西方國家集體行動的關鍵。其實，在大陸持續崛起之際，學習中文與瞭解中華文化的需求非常大，孔子學院的存在對於許多非富裕國家的人民學習中文是非常具有吸引力的。例如在泰國，中文與英文都屬於國家推動全球化必備的語言基礎。在與意識形態無關的文化學習，例如書法、音樂、手工藝、太極拳與料理等其實很受歡迎。非西方世界不必然願意捲入東西對抗的文化戰線中，非洲的孔子學院暴增就可見一斑。

另一個觀察重點當然是孔子學院主導機構的民間化，是否能夠扭轉孔子學院的國際形象？如何軟化「由上而下」的強勢戰略作風，以「包容與融合」的中華文化精髓推展長遠的文化影響力，應該會有正面的效應。此外，還要觀察轉型為民間公益機構後，其運作方式在世界各國引起的迴響。最後，做為中華文化圈一份子的臺灣，其實擁有深厚的中華文化底蘊，應該可以在現今文化衝突的夾縫中，展現出融合中西方文化的多元面貌，證明中華文化能與全球化的世界充分融合，不必然產生衝突與對立。

日本企業移出中國大陸生產 事件之評析

Comments on Japanese Companies Exiting China

張弘遠 (Chang, Hung-Yuan)

致理科技大學國貿系副教授

壹、全球經貿變局與日本經貿環境

今(2020)年8月28日，日本首相安倍晉三以健康為由宣告辭職，這象徵著安倍經濟學的時代將告一段落。安倍於2012年12月再次就任之後，便以一連串之寬鬆貨幣政策、積極財政政策、產業結構調整與稅賦改革為工具，希望增加資金挹注創造消費動能，推動日圓貶值來強化出口，另外日本也改變國策，積極參與區域經貿整合、擴大市場開放，並且更為努力地發展旅遊觀光產業來帶動內需，最終期望達成脫離通貨緊縮及經濟成長之目的。¹

安倍政策提出之後，日本經濟景氣確曾經出現復甦跡象，但隨著時間過去，成長力道逐步減弱，特別是為了籌取財政資金，日本政府曾於2014年、2019年兩次調漲消費稅，此舉讓經濟成長下滑。另外，無論是電子商務、電動汽車、通訊設備、精密機械、生物製藥等領域，日本雖擁有良好科

¹ 「安倍成在任最長首相『三枝箭』失焦通漲難達標」(2019年7月23日)，2020年9月1日下載，《香港經濟日報》，<https://inews.hket.com/article/2407529/%E3%80%90%E6%8B%86%E5%B1%80%E3%80%91%E5%AE%89%E5%80%8D%E6%88%90%E5%9C%A8%E4%BB%BB%E6%9C%80%E9%95%B7%E9%A6%96%E7%9B%B8%20%20%20%E3%80%8C%E4%B8%89%E6%9E%9D%E7%AE%AD%E3%80%8D%E5%A4%B1%E7%84%A6%E9%80%9A%E8%84%B9%E9%9B%A3%E9%81%94%E6%A8%99>。

研基礎，但卻未能發展出新的產業支柱。產業經濟沒有新的發展動能，國家經濟成長又因為受限於財政壓力與負利率等因素而造成資本供給不足，且企業管理體制與政府經濟治理等層面的改革不夠，也讓人才、資本等要素無法流向具有成長潛力的部門，仍集中於美國、中國大陸（以下簡稱大陸）等地之資本市場，² 再加上老年化造成勞動供給減少等因素之影響，導致日本經濟成長率仍然持續走低。³ 從目前的情勢來看，日本經濟想要走出低迷就必須改變整體結構，強化供給面的發展並創造工業部門更多的發展契機。

正因為經濟景氣低迷，日本民眾更趨向節衣縮食，這種低消費、高儲蓄的趨勢，讓日本中央銀行即便積極放寬貨幣供給，仍無法達成讓通貨膨脹率上升至 2% 的目標，且因為近期全球經濟動盪，讓日圓因為避險貨幣而增加需求，日圓匯率上升的結果又進一步的影響日本出口部門的表現。

另外，日本外貿也面臨新的壓力。川普上任之後，鑑於美日貿易逆差的問題，要求與日本重新進行貿易談判，由於日本對於進口農產品之平均關稅是 15.7%，遠高於美國農產品平均稅率 5.3%；此外，美國對於進口工業產品的平均關稅是 3.1%，日本對進口工業產品的平均關稅是 2.5%，為此美方談判目的是打開日本農業市場，而日本則是希望以此換取美國調降日本工業產品的進口關稅。經過一年協商之後，日美兩國已於去（2019）年 9 月 25 日簽署雙邊第一階段的局部貿易協定。⁴

根據媒體資料，這份貿易協定達成協議之後，日本將對美撤銷 84% 之進口產品之關稅，而美國對日本將撤銷 92% 進口產品的關稅，如此將有助於日本提高 0.8% 之 GDP 成長率並創造出 28 萬個就業機會。⁵ 另外，為了提供更多支持成長的要素，日本當局在美國退出跨太平洋夥伴全面進步協定（TPP）之後，仍然持續推動「跨太平洋夥伴全面進步協定」

² 「巨量日圓資金湧向美國資產將造成什麼影響？」（2020 年 6 月 19 日），2020 年 8 月 31 日下載，〈新浪財經〉，<https://finance.sina.com.cn/money/forex/forexinfo/2020-06-19/doc-iirczymk7881940.shtml>。

³ 「『安倍經濟學』尚未成功」（2020 年 8 月 29 日），2020 年 8 月 31 日下載，〈日經中文網〉，<http://cn.nikkei.com/politicaeconomy/economic-policy/41859-2020-08-29-07-42-04.html?start=1>。

⁴ 邱達生，「美日貿易協定對臺灣的啟示」（2019 年 10 月 9 日），2020 年 9 月 1 日下載，〈工商時報〉，<https://view.ctee.com.tw/economic/11749.html>。

⁵ 「每日貿易協定過關後 日本 FTA 覆蓋率衝破 5 成」（2019 年 12 月 9 日），2020 年 9 月 1 日下載，〈自由時報〉，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1337722>。

(CPTPP)，這個協議最後在2018年12月30日由11個國家簽署生效；再者，日本與歐盟的經濟夥伴關係協定（EPA）也於2019年2月1日生效；另外再加上已經生效的「東協加三」協議，陸續簽署的經貿協定將可為日本產業提供更多的市場機會，也讓日本國內市場擴大對外開放，這將有助於日本市場重組產銷結構，提升廠商的競爭能力。

貳、美「中」貿易戰、新冠疫情對於日本產業之影響

1985年廣場協議之後，日本產業加速向海外轉移，金融產業積極開設海外分行，科技產業與製造業也將生產基地與組裝網絡分布於海外，特別是家電產業與汽車產業，而大陸也就成為轉移生產的區域之一。日本產業在2000年開始加速前往大陸投資，日本汽車產業便採取類似「中國+1」的方式來進行生產布局，將相關零組件選擇大陸與其他任一國家做為供應鏈生產地點，以此做為指導來建構供應鏈體系。以汽車產業為例，2019年日本從大陸進口的汽車零組件為30億美元，在日本整體汽車零組件市場中所占比例雖不到2%，但卻占進口零件總值的37%，日本汽車產業自大陸進口的零組件遠比自美國進口的價值為高。⁶

美「中」貿易戰之後，川普政府對大陸出口產品課徵關稅的做法讓日本受到影響。例如對汽車產業的關稅調整便讓日本汽車產業營運受到影響，又如美國對華為公司進行限制，也讓日本電子產業與半導體產業連帶受累。而大陸因為新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」）疫情中斷生產供給，其後雖然快速復工，但整體經濟卻也受到影響，這使得部分日商因為和陸商直接貿易而遭遇到斷貨危機。總體而言，近期日本經濟同時面臨到「國際供應鏈斷鏈」與「市場消費急速衰退」的雙重打擊。⁷

⁶ 「日本37%進口汽車零部件靠中國，受疫情影響大」（2020年2月12日），2020年9月1日下載，《日經中文網》，<https://zh.cn.nikkei.com/industry/icar/39348-2020-02-12-09-52-32.html?start=1>。

⁷ 魏聰哲，「新冠肺炎對日本的影響及其產業振興對策與啟示」（2020年5月），2020年9月1日下載，《經濟前瞻》，<https://www.cier.edu.tw/site/cier/public/data/189-042-047-%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E%E5%B0%8D%E6%97%A5%E6%9C%AC%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E5%8F%8A%E5%85%B6%E7%94%A2%E6%A5%AD%E6%8C%AF%E8%88%88%E5%B0%8D%E7%AD%96%E8%88%87%E5%95%9F%E7%A4%BA-%E9%AD%8F%E8%81%B0%E5%93%B2.pdf>。

由於日本經濟屬於外向型經濟，在美「中」貿易戰之打擊下，2019 年 GDP 成長率為 0.7%，較原先預期的 1.1% 為低。⁸ 如今因為疫情，也讓日本觀光產業、餐飲旅館、購物消費等服務產業深受影響，2019 年外國旅客赴日人數高達三千一百多萬人次，消費金額更高達四兆八千億餘日圓，如今因為疫情未止，來年表現也不容樂觀。

就目前趨勢觀察，即便疫情在 2020 年內受到控制，日本之本年度實質 GDP 仍將下跌 6.8%。⁹ 面對此一情勢，日本政府已啟動經濟刺激計畫，除了之前投入的 1.1 兆美元的振興方案之外，將再另行投入 117 兆日圓的金額來振興景氣，¹⁰ 總金額約為 234 兆日圓，約占日本 40% 的國內生產毛額，¹¹ 而振興方案的主要側重於刺激經濟、紓困企業與救助失業工人等。

參、日本政府補助部分企業撤離大陸

一方面因為供給面部門重建政策的影響；另外一方面因應美「中」貿易戰所導致的供應鏈脫勾，日本政府積極構思對應之道，這使得調整「中國+1」的供應鏈布局也就成為選項。過去日商透過垂直分工將設備組裝基地設在海外廠區，以此接近市場並降低生產成本，其後經歷過 2011 年之 311 地震後，日本各大製造廠商再次有意識地強化分散生產風險，調整了海外營運的布局，同時也改變原來的分工模式，而開始與供應商間建構出夥伴式合作關係。

如果日本廠商早有分散風險、備援生產的規劃，如今在經歷美日貿易摩擦、美「中」貿易戰與新冠肺炎疫情等事件的衝擊後，日本產業結構的

⁸ 「2019 年日本 GDP 不到 5.1 萬億美元，僅是中國的 35.5%，那美國呢？」(2020 年 2 月 18 日)，2020 年 9 月 1 日下載，《新浪財經》，<https://cj.sina.com.cn/articles/view/6862376589/199078e8d001011qkd>。

⁹ 「JCER：日本經濟要回復至疫情前水準，恐等到 2024 年度」(2020 年 7 月 2 日)，2020 年 9 月 1 日下載，《財經新報》，<https://finance.technews.tw/2020/07/02/japanese-economy-may-not-return-to-the-level-until-2024/>。

¹⁰ 「經濟戰疫錄：疫情之下，日本經濟迅速『惡化』」(2020 年 4 月 26 日)，2020 年 9 月 1 日下載，《中國新聞網》，<http://yn.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0426/c372455-33976219.html>。

¹¹ 「日本救後疫情經濟，再推新經濟刺激方案」(2020 年 5 月 28 日)，2020 年 9 月 1 日下載，《財經新報》，<https://finance.technews.tw/2020/05/28/japan-pushes-new-economic-stimulus-plan/>。

布局出現了新一波的改變，分別從生產成本、市場潛力與營運風險因素等角度來調整製造部門的營運配置，為了優化本國製造能力，日本政府也趁此時機，重新打造適合製造資本回流的總體環境。

從 2019 年開始，日本企業便陸續傳出結束海外投資返回本國生產的訊息。例如本田決定結束英國、土耳其的工廠，日產也將 Infinite 的英國工廠結束，兩大車廠決定將生產遷回日本。而佳能、資生堂、獅王、日清等知名品牌也展開在日本的新一輪投資，日商調整海外生產、減少全球擴張速度的做法，也直接印證了日本政府重振「日本製造」雄風的企圖。

若進一步觀察日商回流背後的盤算與考量，則寬鬆貨幣政策可降低籌資成本，而 CPTPP、EPA、「東協+3」與日美初階段貿易協議則有助於出口之貿易條件，再加上政府為了創造就業機會所提供的租稅優惠，種種條件讓日商有意改變海外布局。如今加上美「中」貿易戰、全球新冠疫情的突發事件，遂使得廠商必須強化風險分散的規劃，故而日商圈陸續出現撤離大陸的行動。例如在 2018 年便已陸續傳出 Nikon、日東電工（Nitto）、奧林帕斯（Olympus）、歐姆龍（OMRON）等知名日商關閉在大陸的工廠，其後也傳出旭化成（Asahi Kasei）、小松製造（Komatsu）等也把部分生產線轉移出大陸生產；而根據東京商工研究（Tokyo Shoko Research）在 2020 年 2 月份透過對兩千六百多家企業的調查，約有 37% 的受訪者表示受到疫情的關係，考慮將在大陸以外的地區進行採購。¹² 各種跡象指出，在生產成本、貿易戰與疫情等因素的影響，日本廠商已開始調整其供應鏈布局，並降低大陸廠商的採購或生產比重，為此我們才會看到日本政府後續的一連串作為。如於今年 4 月 9 日宣布，將提供 20 億美元來協助日商撤離生產線回國，另外也將提供 2 億美元給日商遷移生產線至其他國家，其後也看到經濟產業省於今年 7 月 17 日公布名單，同意補貼 87 家廠商撤離大陸等等的新聞報導，¹³ 而這一批受到補貼的廠商之中，

¹² “Japan sets aside ¥243.5 billion to help firms shift production out of China” (April 9, 2020), visited date: August 31, 2020, 《The Japan Times》, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/09/business/japan-sets-aside-%C2%A5243-5-billion-help-firms-shift-production-china/>.

¹³ 劉佩真，「台積電王者再臨」（2020 年 7 月 22 日），2020 年 8 月 31 日下載，《中時新聞網》，<https://www.chinatimes.com/opinion/20200722004964-262105?chdtv>。

不乏有知名廠商如光學設備廠商 Hoya、夏普、三菱造紙、精工、住友橡膠、Iris Ohyama、莎羅雅 (Saraya)、鹽野義製藥 (Shionogi)、泰爾茂 (Terumo)、鐘化 (Kaneka) 等企業。¹⁴

肆、日商的策略選擇：深耕大陸或轉進他方

透過前述分析，我們看到日本製造產業正在調整供應鏈布局，明顯調降在大陸的生產與採購，而日本政府也期望能透過政策與補貼來吸引日資回流，那麼這個趨勢將會對亞太產業分工結構帶來什麼影響？

從生產的角度，由於美「中」貿易戰、大陸生產成本上升與新冠肺炎疫情等因素的影響，我們看到日本大廠必須調整其供應鏈配置與全球採購策略，將部分產能與採購對象從大陸移出，特別是以美國做為出口市場，或面向全球行銷的相關廠商，為了避險而需調整生產與採購布局。

不過，日商在大陸市場經營已久，根據《路透社》報導，直到 2018 年 3 月，相關數據顯示日本企業至少有 7,400 家在大陸設廠，這些企業在大陸製造商品銷售金額則高達 2,520 億美元，其中 73% 是在地銷售，而 17% 則是出口回日本。¹⁵ 正因為如此，許多日本廠商表示不會採取和大陸供應鏈脫勾的做法，特別是近期以來，大陸相繼採取刺激內需的經濟政策，這更意味特定產業將出現由政策引導的市場買氣，例如：資通訊設備、機械設備、交通運輸、房地產開發等產業將因大陸「老基建」、「新基建」等規劃而倍加受益之際，日本廠商將欲藉助大陸市場紅利來補強營收，故而如豐田汽車、本田汽車、驪住集團 (LIXIL)、日立、SONY 等廠商便強調將會繼續深耕大陸市場。¹⁶

¹⁴ 「首批 87 家！日企正從中國撤退」(2020 年 7 月 21 日)，2020 年 8 月 31 日下載，《OFweek 智能製造》，<https://www.ofweek.com/im/2020-07/ART-201929-8440-30448705.html>。

¹⁵ Naomi Tajitsu, Makiko Yamazaki & Ritsuko Shimizu, “Japan wants manufacturing back from China, but breaking up supply chains is hard to do” (June 9, 2020), visited date: August 31, 2020, 《Reuters》, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-japan-production-a/japan-wants-manufacturing-back-from-china-but-breaking-up-supply-chains-is-hard-to-do-idUSKBN23F2ZO>.

¹⁶ 「市場廣大 日本企業不願意撤離大陸」(2020 年 5 月 31 日)，2020 年 9 月 1 日下載，《經濟日報》，<https://money.udn.com/money/story/5599/4560296>。

其次，就目前所公布訊息顯示，這 87 家撤離大陸的日商，有 57 家是選擇返回日本生產，另外 30 家則是前往東南亞投資，相關廠商所涉及產業包括電子電器、飛機零件、汽車零件、化學肥料、醫療製造、造紙、資訊、光學與原料加工等行業，其中前往東南亞的廠商主要是資訊產業與原料加工產業，而返回日本的產業則是電子用品、醫療製造等產業。¹⁷ 準此，我們可以觀察出日本政府補助企業撤離大陸的作為，不至於改變日商在大陸市場的主要營運布局，但為了因應本國防疫需要及美「中」貿易戰，日本政府意欲推動醫療設備、資通訊設備等廠商回流，故而採取財政補助的方式。

最後，長期以來，日本經濟依賴金融與服務業等內需產業來推動成長，製造業廠商則是採取全球布局的做法，這一方面可以獲得成本優勢，另外一方面則是接近市場與貼近消費者，再透過供應鏈管理與產業垂直分工等架構來維持產業分工的效率與紀律，並創造出更多的貿易機會與化解各國貿易保護主義的反制。

這種運用製造資本至海外布局、金融資本推動國內需求的雙引擎式發展策略，在短期內仍將會是日本經濟的主要特色。也因此，本文認為，當全球市場需求萎縮，但大陸卻積極推動所謂的「國內大循環」之際，日本主要廠商仍將採取「跟隨市場」的做法，維持在大陸消費者的品牌形象並擴大營收，所以日本經濟也不至於同大陸供應鏈出現完全脫勾的狀態，但為了提升本國製造產出與因應美方要求，未來在高科技產業如：資訊設備、人工智慧、機器人等領域則將會強化本土製造的做法。

¹⁷ 「日本補助 87 家日企撤離中國 大手筆砸近 2 百億」（2020 年 7 月 20 日），2020 年 9 月 1 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202007200127.aspx>。

近期中國大陸糧食安全 與物價問題觀察

Observations on China's Food Security and Price Issues Recently

溫芳宜 (Wen, Fang-i)

中華經濟研究院第一研究所副研究員

壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）糧食問題長期以來受到國際關注，今（2020）年 8 月在大陸國家主席習近平做出禁止餐飲浪費的指示，以及《中國農村發展報告 2020》指出在「十四五」期末，大陸可能面對 1.3 億公噸的糧食缺口後，大陸糧食安全問題再度引發外界關注。除糧食安全的長期議題之外，今年大陸農業生產也因遭逢蟲害、新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」）疫情，以及長江、淮河、太湖流域等地區之水患影響，因而對於短期的糧食生產造成衝擊。而受到非洲豬瘟疫情以及水患造成生產調節不及的影響，大陸豬肉價格較去（2019）年大幅上漲，進而影響民生物價，引發關注。

本文以下針對大陸糧食安全與物價問題提出觀察及探討，一方面說明近期大陸糧食安全及物價議題之焦點，另一方面針對糧食及物價問題之可能原因提出探討，最後則對大陸近期針對糧食安全進行強勢監管、將糧食安全納入省長責任制考核的做法加以說明。

貳、近期大陸糧食安全及物價議題焦點

近期關於大陸糧食安全議題之討論，主要始於大陸國家主席習近平於今年8月11日針對餐飲浪費行為做出重要指示，指出雖然近年來大陸糧食生產連年豐收，然而民眾對於糧食安全仍應存有危機意識，同時要加強立法、強化監管，採取有效措施及建立長效機制，以制止餐飲浪費行為。在習近平做出前述指示之後，8月17日發布的《中國農村發展報告2020》，又提到在「十四五」期末，大陸可能出現1.3億公噸左右的糧食缺口；其中，小麥、稻穀及玉米等三大主糧將占2,500萬公噸。這些官方談話及報告內容，使得大陸的糧食安全問題再度受到關注。

為平息外界對於糧食安全問題的過度疑慮，大陸官方隨即針對今年度糧食產量預估提出說明。根據大陸國家統計局於8月19日公布之數據，今年大陸早稻種植面積為4,751千公頃，較去年成長6.8%；單位面積產量為每公頃5,745公斤，較去年下降2.7%；至於早稻總產量則為2,729萬公噸，預期較去年增產3.9%。此外，根據大陸稍早於今年7月公布的夏糧產量數據，顯示2020年大陸夏糧總產量為2,856億斤，較去年增加0.9%，而其中小麥產量為2,634億斤，成長0.6%。

除了統計部門對於今年的糧食生產情況提出預估外，《中國農村發展報告2020》的主報告課題組特別於8月20日撰文，針對報告中的糧食缺口問題提出說明。文章指出，大陸的糧食缺口並非來自於口糧作物，而是來自於大豆，其主要用途為榨油與飼料。目前大陸大豆需求有90%依賴進口，若以去年數據來看，大豆進口總量占當年度大陸糧食進口總量的70%，此為形成《中國農村發展報告2020》糧食缺口的主要成因。文章中亦特別指出，由於稻穀、小麥及玉米三大主糧占大陸穀物生產的98%以上，因此，大陸的糧食安全取決於前述三大主糧能否維持穩定的供給。而根據研究估算，大陸穀物自給率自2005年至今皆高於95%，且預測2025年大陸糧食生產可達到6.85億公噸，其中穀物產量約為6.26億公噸，穀物自給率仍高於95%，在此情況之下，報告之主研究課題組認為無須將糧食缺口議題與糧食危機加以掛勾。

至於大陸近期物價波動，則主要聚焦於食品類消費價格的上漲。根據

大陸國家統計局 7 月份發布的居民消費價格數據，大陸今年 7 月的食品類居民消費價格較去年成長 13.2%，非食品類居民消費價格則與去年持平。若將食品類物價變動依次分類品項予以拆解（如表 1），則可發現近期大陸食品類物價波動，主要來自於豬肉價格相較於去年同期的巨幅上漲，以及食用油、鮮菜類、水產品等物價也較去年同期明顯較高（詳見表 1- 同比漲跌幅），與糧食類作物價格波動較無關聯。不過，若由環比漲跌幅數字觀察物價每月變化，則可發現就今年月度數據而言，大陸豬肉及鮮菜價格在 1 月至 2 月過後曾暫時獲得控制，在 3 月至 5 月間呈現連續下滑趨勢，惟此一趨勢自 6 月起又呈現反轉，6 月至 7 月間，大陸豬肉及鮮菜價格仍持續上升，後續變化有待觀察。

表 1 大陸今年度重要食品類居民消費價格變動趨勢

單位：%

	同比漲跌幅		環比漲跌幅						
	7 月	1-7 月	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月
糧食	1.6	1.1	-0.1	0.4	0.0	0.4	0.3	0.1	0.0
食用油	6.4	5.6	0.1	0.5	-0.1	-0.1	-0.3	0.4	0.7
鮮菜	7.9	4.0	15.3	9.5	-12.2	-8.0	-12.5	2.8	6.3
畜肉類	61.1	69.1	6.1	7.1	-5.2	-5.5	-5.7	2.2	7.4
豬肉	85.7	101.4	8.5	9.3	-6.9	-7.6	-8.1	3.6	10.3
水產品	4.7	3.5	4.5	3.0	-3.5	-0.1	1.3	0.1	0.4
蛋類	-14.5	-5.5	-3.2	-5.8	-4.3	-1.9	-4.1	-3.7	3.1
奶類	0.9	0.9	-0.3	0.2	-0.4	0.0	-0.1	0.3	0.2

資料來源：大陸國家統計局網站，<http://www.stats.gov.cn/>；作者整理。

參、影響近期大陸糧食與物價議題之可能原因與綜合探討

由前述數據可知，大陸近期物價問題與糧食作物生產的關聯較低，主要是源自於豬肉價格的大幅上漲所致。

就物價問題來看，去年 10 月大陸豬肉價格即已受非洲豬瘟疫情影響而較 2018 年同期上漲 101.3%，顯示非洲豬瘟疫情與肉價問題是近期影響大陸居民消費物價的重要因素。就今年數據看來，豬肉價格漲勢已於 3 月

至5月短暫獲得控制，至於6月及7月的豬肉價格上漲，大陸官方認為原因有二：一是大陸的企業經營活動因當地「新冠肺炎」疫情趨緩而逐步恢復，在各地陸續復產復工後，民眾對餐飲服務的需求逐漸上升，進而帶動餐飲業的豬肉需求；另一方面，則是因為7月份大陸南方水患對於豬隻生產具有不利影響，因而引發豬肉市場供需失衡造成豬肉價格上漲。大陸官方指出，目前豬肉供需仍處於緊張狀態，因此豬肉價格高價位的情況仍將持續一段時間，但由於各地已對於豬肉生產進行調整，因此預期豬價不會再有大幅上漲的情況出現。

至於大陸糧食問題，則可分為長期及短期因素進行探討。過去幾年，大陸糧食安全問題已受到國際重視。究其原因，一方面在於大陸人口眾多，其糧食生產能否養活國家人民一直是外界關注的焦點；另一方面，因經濟成長而造成的農業生產結構與民眾消費習慣改變，也可能影響大陸的糧食安全。

就長期議題而言，糧食能否維持穩定的生產及供給，是糧食安全問題的首要重點。去年公布的《中國的糧食安全》白皮書指出，大陸糧食總產量於2015年至2018年皆穩定達到6.5億公噸以上的水準，近10年來糧食作物單位面積產量亦穩定上升。另外，根據《中國農村發展報告2020》主報告課題組的撰文說明，即使在人口高成長情境之下進行推估，大陸仍可達到平均每人400斤的糧食安全標準。

然而，觀察大陸歷年糧食生產數據也可發現，大陸糧食總產量近5年來雖然維持在6.5億公噸以上的水準，然而2015年至2018年間的數據卻呈現微幅下滑，由2016年的6.6億公噸減少至2018年的6.58億公噸；此外，糧食作物播種面積自2016年起逐步下降，由2016年的1.19億公頃減少至2019年的1.16億公頃，三年內減少316.6萬公頃。

亦即，在糧食作物播種面積逐年減少的趨勢之下，大陸近年來的糧食作物總產量，主要依賴單位面積產量的提升所致；此一糧食作物播種面積減少的趨勢，將成為大陸糧食安全的隱憂。特別是農業生產易遭到天災或蟲害影響，若應變不及則短期內對於糧食生產極可能造成負面衝擊，影響國家糧食安全。

以今年上半年情況而言，秋行軍蟲的再度肆虐以及南方暴雨水患，對大陸早稻的單位面積產量造成負面影響（較去年減少 2.7%）。根據大陸官方數據，至 8 月中旬為主，大陸的水患災害導致 6,032.6 千公頃農作物受災，其中以安徽、江西、湖北、湖南等地區受災最為嚴重，此亦導致長江中下游及淮河地區成為早稻單位面積產量下降的最主要區域。幸而在單位面積產量下滑的同時，大陸今年的早稻播種面積恰好在政府各項鼓勵及補助政策之下有所成長，較去年增加 300.7 千公頃（成長 6.8%），因而就總產量而言，預估之早稻總產量反較去年為高（成長 3.9%）。

另一項值得關注的焦點，在於大陸居民飲食消費習慣的改變及其與糧食安全之間的關聯。由大陸官方近期對於糧食安全議題的說明，不難發現其政策宣導焦點多半聚焦於主糧作物的充足性。然而，隨著人民經濟環境的改善，大陸對於其他非穀物類食品的需求也快速增加。由近兩年大陸豬肉價格的攀升及其對物價造成的影響，可知肉品消費對於大陸食品消費及居民生活的重要性。

在大陸研究機構對於糧食安全議題的說明中，指出大豆雖為造成大陸糧食缺口的主因，然而由於大豆並非口糧作物，因此大豆作物造成的糧食缺口與糧食危機不可同等相比。然而，有鑑於大豆與畜牧用飼料及食用原油料的供應息息相關，且占大陸糧食總進口量的 7 成以上，有關大陸肉類消費、大豆供應能力，以及肉類與大豆對國際進口的依賴程度等，將與大陸食品消費乃至於物價問題有所關聯。

由海關統計資料看來，為改善大陸豬肉市場供不應求的情況，大陸 1 月至 7 月間已進口豬肉 256 萬公噸，累計較去年同期增加 138.5%；此外《彭博》報導指出，因大陸對於生豬飼料的需求回升，因此今年 6 月及 7 月大陸進口大豆數量創下歷史新高，6 月份由國際進口大豆 1,116 萬公噸、7 月份則進口 1,009 萬公噸；而近期亦傳出大陸將於今年第 3 季擴大對於美國大豆等農產品的購買，一方面滿足美「中」貿易戰第一階段貿易協議的承諾，另一方面則滿足大陸擴大豬肉生產的計畫。顯示以國家糧食安全乃至於穩定民生物價的角度來看，不能完全忽視大陸非主糧作物的供應，以及其與肉品消費、國際貿易情勢之間的關聯。

肆、大陸近期對於糧食安全議題採取的政策措施

糧食安全為國家永續發展之關鍵，就國家政策而言必須有長期部署，以因應突然遭逢的天災、蟲害乃至於國際情勢變化等因素對此議題造成之衝擊。大陸官方深知近年來大陸糧食播種面積已呈現下降趨勢，糧食生產總量之所以能夠穩定維持於一定水準，主要是憑藉著生產技術、效率提升或品種改良，提高單位面積產量所致。

因此，為進一步鞏固並落實國家糧食安全政策，大陸將糧食安全議題納入省長責任制的考核工作。2015年公布的《糧食安全省長責任制考核辦法》，明確將糧食安全的評分標準，劃分為保護耕地、提高糧食生產能力、落實和完善糧食扶持政策、抓好糧食收購、加強糧食倉儲物流設施建設和管理、管好地方糧食儲備等14項重點考核事項（考核指標共27項）。就糧食主產區而言，在滿分為100的評量表，耕地保護配分為15分，提高糧食生產能力的配分則高達25分。值得注意的是，除了對於重點任務考核的得分進行評分之外，部分不利於國家糧食安全的事項（例如：對政府糧食補貼做出擠占、截留、挪用、套取補貼，或是未落實國家糧食收購政策及糧食儲備…等），甚至可能以「倒扣分」方式做為處罰。根據評分結果，此一考核工作之結果可分類為優秀（90分以上）、良好（75分以上90分以下）、合格（60分以上75分以下）以及不合格（60分以下）四個等級。

就大陸今年截至目前為止的糧食生產情況看來，或許可將今年早稻生產在面臨多重災害的影響下仍維持總產量較去年增加的結果，歸功於糧食安全省長責任制的實施，特別是播種面積的增加有效彌補單位產量減少帶來的損失。而大陸政府也於今年8月指出，安全糧食省長責任制的政策將持續推動，此外，從中央到地方的「大國糧倉」將進入「強監管」時期，以確保其監管工作能夠落實。由於省長考核結果將影響官員未來升遷。糧食安全議題與省長責任考核機制掛勾，正反映出大陸中央對於糧食安全議題的重視，同時也將此視為大陸現階段必須著力的重要課題。不過，糧食安全的維護，端視地方政府對於農業生產及耕地保護等各項措施的配合，以及農業生產對於天然災害等綜合應變能力的培養，關於大陸今年度糧食生產以及後續糧食安全情勢之變化，仍需持續觀察。

美國衛生部長訪臺的政治意義 與外溢效果

The Political Implications of the US Health Secretary's Visit to Taiwan

張宇韶 (Chang, Yeu-Shau)

兩岸政策協會研究員

壹、兩岸防疫模式擁有鮮明的對比性

中國大陸（以下簡稱大陸）的防疫模式是建立在政治維穩邏輯的前提下，第一時間即以「穩定壓倒一切為由」隱匿疫情，針對內部對其政策的批評與吹哨者採取嚴厲鎮壓，為了避免媒體揭露相關真相遂行封鎖管制，並不惜代價驅逐西方記者。其後，基於「發展是硬道理」的考量進行大復工，為了替開放生產政策背書，對確診人數進行各類的宏觀調控，面對各國政府與輿論的指責，索性將病原歸在別人頭上，這意味大陸無須負擔任何道德形式與物質補償的責任。

大陸這種以政權穩定為前提的防疫政策，在臺灣某些人眼中竟成了「威權體制的效率」且「取得疫情控制」，這種一廂情願的解讀，顯然對威權政治下的體制運作茫然無知，且對大陸的「國家與社會」以及「政府與企業」關係充滿誤解。直言之，錯把強人政治與人治社會的決策理解為「效率」，就是分不清楚國家治理能力中有關「鎮壓能力」與「基礎能力」的差別。

對大陸來說，所謂的治理能力就是一種「強國家／弱社會」的體現，

這意味黨國體制不僅不存在民意以及輿論監督的可能，領導者的決策更不具問責的必要。

為了創造這種「效率」，政治體制的運作就必須建立在以黨領政與議行合一的制度設計中，為了讓中共享有絕對的政治權力，寡頭領導的列寧式民主集中制甚為關鍵；黨的決策完成之後直接交由政府部門執行，全國人大與全國政協只是替政策進行法律與政治背書的「橡皮圖章」功能卻無監督角色。這是習近平決策「迅速」的制度條件，也是無須肩負政治責任的權力基礎。

為了避免前述個人領導權遭遇其他因素的挑戰，就必須讓黨國體制完整掌握對大陸內部經濟資源、社會關係與媒體的全面控制。這也說明大陸在經濟上要採行「國進民退」路線的原因，並將權貴資本主義下的巨富進行歸口管理的目的；不服者，將面臨被失蹤或被自殺的下場。

此外，為了監控人民的言行與生活日常，大陸同時建構了結合生物辨識能力的「天網系統」，並啟動社會信用評比制度，搭配「學習強國」這類軟體進行政治社會化的過程，這種科技權威主義，足以將社會輿論的挑戰控制在安全係數之內，同質化的社會恰好完成法蘭克福學派學者馬庫色所言之「單向度的社會」，所有異議分子與吹哨者都將被剷平，這些代價就是這些人眼中的「效率」。

有論者宣稱大陸疫情趨緩且可控，這種主觀的認定應是來自衛健委近日所公布的完美數字。平心而論，隱匿疫情與數字造假是大陸整個防疫政策最大的敗筆，不僅讓大陸自身防疫政策失去了科學的客觀憑藉，在盲人摸象的窘境下無法進行策略上的調整。

對比之下，在西方政府與媒體認知中，臺灣防疫模式的成功是建立在資訊公開、指揮體系擁有專業權威、國家與社會關係的良性互動、醫療資源的穩定以及善用高科技進行疫調與資源分配。諷刺的是，臺灣立基於民主政治與「強國家、強社會」的防疫政策，恰且與大陸的維穩壓制方式成為強烈對比。

臺灣防疫政策的成功就是立足於「強國家、強社會」的治理內涵，各涉及「國家與社會」、「政府與民間」與「中央與地方」三個層面的協調互

動關係，這與大陸全然由黨國進行的由上而下的壓制維穩作為產生鮮明的對比。

中央疫情指揮中心的功能，經由專家政治的展現得以發揮淋漓盡致，鑲嵌其中的就是臺灣公衛與醫療體系長期累積而來的軟實力；從中央地方都有陳建仁、陳其邁、賴清德、黃偉哲這樣了解情況的公衛專家，再結合陳時中與唐鳳在政策規劃與資訊科技的能力，遂構成「防疫國家隊」的基本骨幹。

有了決策團隊與相關政策設計，更關鍵就是公共議題的對話與溝通，目的在於公開透明的前提下讓臺灣社會與民眾瞭解當下的處境，方能配合每階段政府提出的作為，在這個環節中陳時中恰如其分扮演「指揮者」與「橋梁者」角色。

貳、臺灣防疫經驗躍上國際舞臺，臺美關係更加緊密

然而，臺灣的防疫經驗成功躍上世界舞臺，不僅提升了正面的國家形象，同時也因為醫療軟實力拓展了在國際社會的能見度，這恰是大陸最不樂見的結果。為了轉移內部政經矛盾，輸出危機以及在區域製造事端，這種「戰爭邊緣策略」的思維即是威權政體的慣性，臺灣再度成為大陸銳實力攻勢下的最前線，不僅軍事威懾外交打壓的頻率與強度遽增，透過紅色代理人釋放各種似是而非的言論更是近日上演的劇情。

繼去（2019）年介選攻勢後，兩岸議題再度成為美「中」爭鋒的最前線，臺灣再度成為武漢肺炎另類的重災區，這些情勢發展華府自然看在眼里，面對大陸趁美國疫情增溫股市大跌心存見縫插針僥倖之餘，美國總統川普雖然蠟燭多頭燒更無棄守印太戰略其樞紐之可能；更何況臺美雙邊關係在其任內已經提升到歷史水平，眾議院近期無異議通過的「臺北法案」修正版本更是重要里程碑，這也為近期《臺美防疫夥伴關係聯合聲明》創造了良好的政治條件。

就政治高度來說，聯合聲明最大的亮點是在標題的表現形式。「U.S.-Taiwan Joint Statement」，這是雙方斷交後罕見的政治稱謂。先前最常出現

的抬頭多以「AIT - TECRO」（美國在臺協會與臺北經濟文化代表處）的機構代表為主，而且往往以備忘錄或協定的方式呈現。現在這個聲明直接用「U.S.-Taiwan Joint Statement」表述雙方政治位階，並用「Partnership against Coronavirus」陳述合作事實，其政治意義與意涵不言而喻。

就另一層面思考，美國以「為共同對抗源自於中國武漢的新冠病毒」描述疫情也有其政治考量，既然大陸想要撇清關係來個具有「中國特色」的「甩鍋」，華府不僅沒有背黑鍋的義務，同時聯合臺灣共同正名且釐清政治責任的用心。川普也曾透過推特，指責世衛無視臺灣警告。美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）多次公開呼籲讓臺灣參與世衛，還曾表示，排除臺灣是世衛失職的例證。

直言之，美國此一政治訊號除了向世界各國展現在疫情蔓延時自身的權力義務關係外，也直接揭露大陸大外宣的企圖，因為臺灣始終是銳實力攻勢的矛頭所在。

參、美國衛生部長訪臺，提升臺美實質關係

在此背景下，美國衛生部長阿札爾（Alex Azar）來訪，是繼2014年之後，美國再度派遣官員訪問臺灣，同時也是1979年以來，訪臺層級最高的美國官員。另一方面，他也是《臺灣旅行法》（Taiwan Travel Act）於2018年3月經川普簽署生效後，首位來臺訪問的美國部長級官員。此行凸顯臺灣與美國的關係強化，但同時也替臺灣創造新風險，成為美「中」這兩個世界最大經濟體角力越來越升溫的關鍵戰場。

我外交部的聲明更看出這層政治關係。聲明指出：近年在臺美共同努力下，雙方互信基礎穩固，溝通順暢，同時彰顯美國對臺灣的堅定支持與臺美緊密友好關係。未來政府將在既有良好基礎上，穩健提升臺美全球合作夥伴關係，並持續捍衛民主、自由及人權等共享價值。

這個聲明大抵點出了阿札爾訪臺象徵的政治意義。首先，臺美關係確實是四十多年來的最佳狀態，也是臺美防疫合作的重要一大步，「臺灣模式」對國際社會的貢獻，獲得國際主流國家的正面肯定。其次，顯示出臺

灣和美國是彼此在印太地區的堅實夥伴，尤其在面對後疫情時代的共同挑戰之下，透過醫療領域上的合作，更展現出彼此的堅韌情誼。最後，代表美國行政部門落實《臺灣旅行法》的做法，對於臺美之間的關係，期盼未來能夠持續透過臺美高層交流，拓展更多元的雙邊合作。

《紐約時報》也指出，對臺灣來說，此次訪問是一次外交突破，也可以藉此展示其倍受讚譽的防疫措施，儘管大陸一直努力對它進行外交孤立。在歡迎阿札爾的致詞中，蔡總統表示他的訪問表明雙方關係「前所未有的好」。

美「中」雙邊關係正處於數十年來最為不穩定的時期，對大陸來說，這場訪問是美國的另一場挑釁。執政的共產黨將臺灣和華盛頓之間的互動視為對其主權的挑戰，以及對其武力統一臺灣之威脅的無視。

對川普政府而言，可以借阿札爾的訪問予以大陸一記猛擊，後者一直尋求將病毒危機扭轉成其威權主義體系實力的證明。華盛頓可以透過這場訪問表明，即便大陸將這座島嶼隔絕在國際舞臺的努力不斷增加，美國仍然支持臺灣。

肆、美國衛生部長訪臺後的外溢效果

阿札爾訪臺後，美國在臺協會（AIT）處長鄺英傑隨即表示，美國政府希望在供應鏈重組方面與臺灣合作，強化並確保供應鏈安全；美國將促使供應鏈更加多元化、確保像大陸這樣的國家不會政治綁架供應鏈、與理念相近夥伴合作發展基於共享價值的新供應鏈。鄺英傑也闡明，誠信、問責、透明等信任原則正是共享價值的內涵，「是美國價值、也可被稱為臺灣價值」。

其後，我經濟部長王美花參加美國華府智庫傳統基金會主辦「後疫情時代臺美經濟關係」線上研討會，探討臺美經貿合作三面向—防疫合作、供應鏈互補及洽簽貿易協定。

王美花指出，首先，在防疫方面，臺灣持續協助防護衣、呼吸器及口罩業者出口，促進與美國實驗室就檢測試劑之合作，此外臺美亦在研發疫

苗及物資交流上合作。其次，臺灣為美國重要的經貿及投資夥伴。我國半導體及資通訊產業實力堅強，並有完善的智財權保護機制。此外，臺灣在美國印太布局中具戰略重要性，臺美合作將有助發展高科技及確保供應鏈互補及安全。

原則上，民主政治與資本主義國家都願意遵守貿易自由化這類「國際建制」(international regime)的規範，認為可透過建立制度與協商談判的方式，一方面排除人為貿易障礙，另一方面降低關稅壁壘，帶來平等互惠的實質利益。然而世界貿易組織在杜哈回合陷入僵局後，這個巨大的多邊架構就難以發揮功能，取而代之的則是區域多邊經貿整合機制與雙邊的自由貿易協定，新自由制度主義論者希望透過次佳方案達到前述目標。

臺灣是WTO的會員，本來應可在其自由貿易架構下，參與區域經濟的整合，或是與其他成員簽署多邊與雙邊的自由貿易協定。然而在大陸刻意的阻擾下，若不是要嚴苛的政治條件下才能參加其主導的RCEP，再不然只能與經貿小國如巴拿馬、瓜地馬拉、新加坡、紐西蘭簽FTA，如此使得臺灣想要經由組建「強大多數的雙邊」，替代一個「想像多邊」的目標始終無法達成。

諷刺的是，馬英九政府時期似乎一心只想將臺灣的經濟與產業鎖在大陸，因此首要目標是與對岸簽署ECFA後，持續推動服貿與貨貿協議外，並積極在這個架構下融入大陸所主導的「一帶一路」與RCEP。這種以大陸為中心本位思想，使得馬政府在與美國在TIFA架構下，洽談簽署臺美FTA與TPP並未如前者這般積極，這可從馬政府處理美牛瘦肉精的消極態度得到解釋。蔡總統彼時就批評馬英九單純將美牛議題單一處理，沒有透過包裹談判的戰術，在臺美經貿架構下，將臺灣的國貿、生產鏈、產業整合與外交，與美國進行整體的談判，藉此爭取國家利益最大化。

如今民進黨執政，因為美「中」經貿大戰之故，使得臺灣在國際地位與貿易環境上擁有「天時」與「地利」的絕佳優勢。所謂的天時在於華府企圖打造一個沒有紅色供應鏈的全球經貿體制，在這個新的經濟全球化整合中，臺灣在生產供應鏈與比較利益法則中可以找到新的位置，因為新的「中心、半邊陲、邊陲」關係正在重組中。

此外，臺灣政府在防疫政策中所展現的治理能力、公民社會的自主意識與企業強大的創新潛能，都使得「臺灣製造」成為新的正面品牌，正值臺灣因為在與國際接軌與科學專業的基礎上開放美豬，這對美國企圖重組的「安全供應鏈」與「美國經濟繁榮網絡」帶來了正面的效應，這也是華府稱讚臺灣是值得信賴的夥伴、國會議員推動簽署臺美 FTA 已經雙方經貿官員進行視訊對話的原因。

臺美雙邊自由貿易協定朝向正面積極方向發展，其外溢效果有助於臺灣與印太國家、歐盟成員簽署雙邊自由貿易協定，更為未來加入日澳主導的 CPTPP 創造條件。這意味除了可以在風險高的大陸市場找到替代市場外，更能讓臺灣的產業直接與高技術、高收益的歐美市場對接，除了帶來產業轉型的紅利外，也為臺灣的產品輸出找到了高附加價值的產地。

臺灣的善意很快得到美國的回應，美國國務院助理國務卿史達偉宣布，美國和臺灣將舉辦一場「經濟與商業對話」，並由美國國務院主管經濟成長、能源和環境的次卿凱斯·克拉奇（Keith Krach）主持。美國在臺協會直接指出，這場新的高階年度經濟對話將提供平臺，深化臺美在各項優先議題上的經濟連結，包括重新布局科技和醫療產品供應鏈、加強投資篩選和智慧財產權保護，以及擴大基礎設施和能源部門的合作。這場對話將有助於開拓新的經濟合作領域，以及加強現有的合作計畫。

從長期民調趨勢看兩岸關係

Cross-strait Relations Based on a Longitudinal Study of Opinion Polls

陳陸輝 (Chen, Lu-Huei)

國立政治大學選舉研究中心研究員暨政治系合聘教授

摘要

本研究運用國立政治大學選舉研究中心長期民意趨勢調查與 2020 年總統選舉後的《新臺灣選民》科技部調查資料，解析兩岸關係未來的可能走向。

在 2020 年的總統選舉中，蔡總統獲得民選總統以來史上最高的 817 萬多票，臺灣的選民對於主要政黨的支持，是否出現重要改變？本研究發現：雖然在 2000 到 2019 年間，民眾對於主要政黨支持度的變化與政黨在選舉的表現密切相關。國民黨認同者的比例在 2008 年超過三成五為最高，但在 2016 年則僅有兩成一左右。民進黨認同者相對在 2016 年最高，接近三成，在 2008 年僅約兩成一上下。如果以泛綠或是泛藍兩個陣營觀察，在 2000 年到 2019 年期間，出生在 1961 到 1972 年的「五年級」到「六年一班」選民，相較於全體選民，是較為支持泛藍陣營。而除了 2008 與 2012 年外，四次民進黨勝選的年度，30 歲以下的選民較全體選民更支持泛綠政黨。

隨著民進黨的勝選，以及兩岸關係的持續緊繃，哪些選民會有所謂「中華民國」消失的「亡國感」憂慮？本研究發現：有超過五成的民眾憂慮中華民國會被中國大陸統一而消失；另有三成一的民眾憂慮中華民國因為臺灣獨立而消失。本研究也發現：青年、學生以及綠營的支持者，較其他選

民更為擔心被中國大陸統一。而女性、家管以及泛藍支持者，較擔心中華民國因為臺灣獨立而消失。

蔡總統在 2020 年 5 月 20 日就職之後，兩岸之間關係如何變化，如何降低可能的風險而增進和平穩定的發展，不但與中國大陸及美國兩強之間的互動相關，更考驗兩岸領導人的智慧。

關鍵詞：兩岸關係、臺灣、民意、選舉政治、「新冠肺炎」

壹、緒論

2020 年是全球詭譎多變的一年。

對臺灣民眾來說，年初選出新總統後，卻面對可能爆發大流行的「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」) 疫情，讓政府與全民繃緊神經，小心因應。儘管中國大陸(以下簡稱大陸)武漢的封城震驚世界，各國面對此一傷害力不小但醫界卻知之甚少的病毒，若干國家因為先前的輕忽(例如美國)，導致重大的疫情。也在疫情逐漸升溫之際，兩岸間的人民往來急速冷凍；美「中」之間的關係，近來也因為此一疫情的歸因與咎責，出現重要的轉變。本研究將使用國立政治大學選舉研究中心長期的民調資料，以及作者在 2020 年總統選舉前後的民意調查資料，以長期的趨勢加上近期的調查資料，分析臺灣民眾對於主要政黨支持情況的變化，解讀臺灣民眾在 2020 年總統選舉之後，對於兩岸關係相關議題的看法以及未來的可能走向。

2020 年總統大選與立委選舉在 1 月 11 日舉行。本屆總統選舉中，全臺灣有 1,931 萬 1,105 名合格選民，本次總統選舉的投票率為 74.9%。在三組總統候選人中，代表民進黨的蔡英文、賴清德以 57.13% 的得票率，史上最高的 817 萬 231 票，當選為第 15 任正副總統。國民黨的韓國瑜、張善政則以 38.61% 的得票率，552 萬 2,119 的得票數落選，雖遠較 2016 年時朱立倫、王如玄的搭配多出一百七十萬票，但選舉結果遠不如預期。親民黨的宋楚瑜與余湘則獲得 60 萬 6,590 票(得票率 4.26%)。

同一天舉行的第 10 屆立法委員選舉，在全國不分區部分的投票率為 74.86%。民進黨以合計 61 席的過半席次(席次占比 53.98%)，再次單獨掌握國會過半數席次，延續該黨「完全執政」。國民黨則共計獲得 38 席(席次占比 33.63%)，在國會中的席次雖較上屆略增 3 席，但是普遍認為該黨無法維持 2018 年地方縣市長基層選舉的氣勢，而視為敗選，加上該黨總統候選人初選以及不分區名單的爭議，選後該黨主席吳敦義也因此辭職。初次競逐國會席次的臺北市長柯文哲所領軍的臺灣民眾黨，則以不分

區得票 11.22%，獲得分配 5 席（席次占比 4.42%）的成績，取代時代力量而躍升為第三大黨；時代力量則在不分區政黨票中取得 7.75% 的得票率，分配到 3 席立委（席次占比 2.65%）；台灣基進在臺中市第二選區的陳柏惟擊敗現任立委顏恆寬取得該黨唯一席次。至於親民黨在本屆的不分區得票率僅獲 3.66% 並未達 5% 門檻，未能取得任何席次。

回顧自 2016 年以來完全執政的民進黨，因為諸多議題，讓蔡總統的滿意度開高走低後持續低迷，以致在 2018 年年底的地方選舉遭受空前挫敗，也喪失 2014 年所獲得的大量縣市長席次。不過，在 2019 年 1 月 2 日，大陸領導人習近平在北京人民大會堂舉行《告臺灣同胞書》四十周年紀念會，提出「探索兩制臺灣方案」，給了在 2018 年地方選舉選後民意低迷的蔡總統非常好的翻轉契機。根據陸委會在 2019 年 3 月中旬委託國立政治大學選舉研究中心的民意調查可以發現：有將近五成的臺灣民眾非常不贊成「一國兩制」，而表示不贊成的也有三成一，兩者合計接近八成的民眾傾向不贊成「一國兩制」。至於表示贊成或是非常贊成者，合計僅一成左右。也因為民眾對於「一國兩制」的強烈反感，蔡總統自 2019 年初，即以反對「一國兩制臺灣方案」為主軸，強力回擊大陸。也在行政院前院長賴清德挑戰黨內提名的初選中，以一定的幅度超過賴清德，順利獲得提名。伴隨著香港民眾反對《逃犯條例》修訂草案運動（俗稱「反送中運動」）所爆發並升高的警民衝突，持續讓蔡總統民氣走揚，並在 2020 年選舉中順利贏得連任。

綜觀本屆總統與立委選舉結果，有幾個關鍵點對臺灣的民主發展與兩岸關係有深遠的影響，值得持續觀察。首先，蔡總統任內推行諸多政策，引來各方不同意見，但是，蔡總統卻成為首位在總統選舉中獲得超過 817 萬的史上最高票數而贏得連任的女性總統，她所屬的民進黨也繼續以單獨過半的席次掌握立法院，讓民進黨能同時掌握行政權與立法權而繼續「完全執政」。可以想見的是，她所主導的兩岸關係，早已經從「未完成的答卷」，翻到下一個歷史新頁。而從過去四年多她執政的風格觀察，完全執

政的民進黨其行政系統的意志多能透過立法機構貫徹。蔡總統在就職演說中表示將在立法院「成立修憲委員會，提供一個平臺，讓攸關政府制度、以及人民權利的各項憲政體制改革議題，能夠被充分對話、形成共識。」此外，也提到「後備動員制度的實質改革。我們要提高後備部隊的人員素質和武器裝備；後備戰力提高，才能有效地跟常備軍隊協同作戰。此外，平常就要建立跨部會的常設後備動員體制，協調人力物力，平戰轉換時，動員才會順利。」¹ 因此，除對兩岸既有政策外，對於政府體制、國家未來、國軍戰力或兩岸定位是否將藉由修憲提出重大方向改變？而提及後備戰力的實質改革，以及外交部長吳釗燮在5月12日接受美國「福斯新聞」(Fox News) Martha MacCallum 視訊訪問時表示，「中國一直試圖以其所謂『和平方式』統一臺灣，必要時並打算使用武力」，² 這些都是意識到兩岸關係的緊張程度而意有所指嗎？頗值得持續觀察。

其次，自2019年年底民進黨在立法院通過《反滲透法》，伴隨2019年初以來「探索兩制臺灣方案」、「反送中運動」的激盪，以及蔡總統連任後，大陸持續爭奪我邦交國以及壓縮國際參與空間，兩岸之間的互動勢必牽動蔡總統連任後兩岸關係後續變化的方向。特別是與兩岸經濟互動攸關的《兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 會不會因此檢討甚至中止？另依據《兩岸經濟統計月報》2020年5月的統計，我國在2010年與大陸(28.1%)及香港(13.8%)的貿易總額，共占我出口的41.9%。到了2019年，對於大陸(27.9%)與香港(12.3%)的貿易總額仍然維持40.2%。可見ECFA存續與否對臺灣可能具有重要影響！後續發展，自然值得觀察。

第三，在兩岸政治與經濟之外，選後不久從大陸武漢市所爆發的「新冠肺炎」疫情，讓全球以及兩岸的人際交流緊縮。染疫人數以及死亡人數

¹ 中央通訊社，「520就職／蔡英文總統就職演說全文」，(2020年5月20日)，2020年5月30日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005205005.aspx>。

² 林序家，「吳釗燮：台灣有權參與WHA但恐成中國代罪羔羊」，(2020年5月12日)，2020年5月30日下載，《Yahoo!新聞》，<https://tw.news.yahoo.com/吳釗燮-台灣有權參與wha-但恐成中國代罪羔羊-154145787.html>。

在若干國家或是地區快速攀升，使得各國紛紛祭出停飛或是停航的措施，也開始管制從不同國家入境的人員以及醫療用品的輸出，讓全球人員與財貨的互動交流快速急凍。儘管臺灣的防疫表現到五月底仍是全球的模範生，但因為入境旅客銳減、國內觀光持續低迷，皆對臺灣的經濟造成不小衝擊。再次完全執政的民進黨如何在維持臺灣的經濟活力以及控制疫情之間權衡，無疑是一大考驗。而兩岸之間的人員與商品應該如何管制或是流通，也應該超前思考，積極布局。

第四，國民黨雖在 2018 年地方選舉中獲勝，可惜在 2020 年的總統及立委選舉的表現遠不如預期，在年輕一代的江啟臣當選黨主席之後，國民黨能否凝聚力量重振旗鼓？抑或隨波逐流逐漸式微？頗值得觀察。柯文哲領軍的臺灣民眾黨雖然在立法院僅拿下 5 席，但卻手持推薦下次總統候選人的門票。未來，綠、白、藍三種政治勢力之間的合縱連橫，對我國政黨體系的發展至為關鍵。也因為不同政黨在兩岸關係上，所抱持的立場迥異，因此，深入分析不同政黨的選民基礎，頗具意義。

本研究將針對不同世代民眾對於當前主要政黨的支持情況，做一個有系統性且深入的評估。當然，本研究最關注兩岸關係，當大陸軍機持續繞臺以及兩岸關係持續低迷，會不會因為擦槍走火突發事件引爆進一步衝突？5 月 22 日開議的大陸第 13 屆全國人民代表大會第 3 次會議，議程包括審議《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（草案）》，即《港版國安法》是否將限縮 1997 年香港主權移交以來賦予高度自治的「一國兩制」框架？前述提及蔡總統就職演說中的提高後備部隊的人員素質與武器裝備，是否意味著兩岸戰爭的風險提高？是否如吳釗燮部長所提及：大陸希望以武力統一臺灣？還是修憲過程因為臺灣獨立的議題所引來的衝突？這些相關的議題都可能引起的國內外反應。

本研究將著重解析兩大主題。執政的民進黨以及在野的國民黨，在兩岸立場分殊，因此，對於兩個主要政黨或是所屬陣營選民基礎的分析，

至為關鍵。本研究將運用長期的調查研究資料，解析過去 20 年來，在總統選舉年度，臺灣民眾對於國內主要政黨的支持情況，並進一步分析，不同世代民眾其對政黨支持程度的變化情況。其次，在對大陸提出的「探索兩制臺灣方案」後，所謂的「亡國感」，或是中華民國是否即將消失的憂慮，並不隨著選舉結束而煙消雲散。反而在大陸對我更趨強硬，以及立法院即將推動修憲等情況，讓中華民國會不會因為被大陸統一或是因為臺灣宣布獨立而消失的議題，再次受到關注。因此，本研究也將運用今年執行的民意調查，配合當今的重要兩岸關係發展，解析具有不同「亡國感」憂慮的民眾，具有哪些背景。

貳、左右臺灣民眾政治態度的關鍵：藍綠的有色眼鏡

美國學者 Abramson 指出：「政黨認同是測量個人對政治參考團體歸屬感的一個態度變數」，³ 它是有關政治態度以及投票行為的研究中最重要變數。根據《美國選民》（*The American Voter*）一書作者們的看法，政黨認同「是一個心理上的認同，它的持續不需法律的認定或是成為正式黨員，甚至不需要持續的政黨支持的記錄」。⁴

在選舉政治中，政黨認同因為有幾個重要特性，讓它具有卓越的位置。以美國的研究來說明政黨認同的重要性。首先，大多數民眾都擁有政黨認同，且政黨認同是相對穩定的。其次，在各種政治態度中，政黨認同是很早就形成了。此外，選民一旦形成政黨認同，會隨著生命週期而增加強度。當然，政黨認同本身對選民投票行為具有直接的影響外，也是影響其他決定投票行為的重要因素。⁵ 因此，擁有政黨認同的民眾就像戴上有

³ Abramson, Paul R., *Political Attitudes in America: Formation and Change*. (San Francisco: W. H. Freeman., 1983), p. 71.

⁴ Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter* (Chicago: The University of Chicago Press., 1960), p.121.

⁵ Richard G. Niemi and Herbert F. Weisberg, eds. *Controversies in Voting Behavior. 3rd ed.* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press., 1993), p. 210.

色眼鏡，不同認同者看到的政治世界是彼此不同的。

臺灣從 1992 年立法院全面改選、1996 年讓人民直接選舉總統，或是再早的國民黨一黨獨大，到黨外勢力或是民進黨異軍突起，臺灣民眾對政黨偏好的分布有何變化？由於尚無 2020 年的年度資料，因此，將運用國立政治大學選研中心 2000 年、2004 年、2008 年、2012 年、2016 年與 2019 年的 6 個年度資料，分析臺灣民眾政黨認同的持續與變遷。⁶ 從表 1 來看，在 2000 年到 2019 年間，民眾認同民進黨的比例，以 2016 年的接近三成最高，2008 年的略高於兩成一最低，歷次平均約有四分之一的民眾是傾向認同民進黨。其次是認同國民黨者，在 2008 年民眾認同國民黨者超過三成五為歷年最高，2016 年僅有不及兩成一為最低。國民黨認同者歷年的平均也大約兩成五，與民進黨歷年平均相若。此外，偏綠政黨，包括建國黨、臺聯、時代力量與臺灣民眾黨，認同者的比例，歷年平均不及三個百分點，但在 2016 年後大約 5 個百分點上下。至於偏藍政黨，包括新黨與親民黨，歷年平均較高，超過 5 個百分點，2004 年之前，曾超過十個百分點，但是，2012 年以後，聲勢大幅衰退。至於沒有政黨傾向的「無傾向者」，歷年平均大約四成上下，最高是在 2016 年約四成二，2012 年的三成五是歷年最低。儘管自 1996 年以來，我國已經由人民直接選舉總統，不過，民眾未因總統直選，而逐漸認同主要政黨，近年來，反而仍有一定比例民眾，選擇不支持特定政黨。至於是哪些民眾不支持特定政黨，將在以下分析。

⁶ 本文使用資料分別為國立政治大學選舉研究中心網頁公布的「資料庫」中的「政治重要態度趨勢圖」中的「臺灣民眾政黨偏好趨勢分佈」。本研究著重在 2000 年 1 月至 2019 年 12 月這段趨勢。「臺灣民眾政黨偏好趨勢分佈」，2020 年 5 月 30 日瀏覽，《國立政治大學選舉研究中心》，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。本文對資料的分析與詮釋，皆由作者負責，與上述機構無關。

表 1 臺灣主要政黨偏好傾向歷年分布（2000 年至 2019 年）

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2019 年	平均
國民黨	21.1%	21.2%	35.5%	32.7%	20.8%	24.1%	25.9%
偏藍 政黨	11.5%	10.7%	3.1%	4.1%	2.7%	0.9%	5.5%
民進黨	26.0%	24.7%	21.2%	25.7%	29.9%	28.6%	26.0%
偏綠 政黨	0.2%	2.4%	1.9%	2.3%	4.3%	6.4%	2.9%
無傾向	41.3%	41.1%	38.3%	35.1%	42.3%	40.0%	39.7%
（樣本數）	(11063)	(34854)	(16281)	(18011)	(15099)	(16276)	

資料來源：國立政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：《國立政治大學選舉研究中心》，2020 年 5 月 30 日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

說明：表格內數字為直欄百分比（括號內為該年訪問樣本數）。

如果我們將政黨區分為泛綠陣營、泛藍陣營以及無傾向三分類，從表 2 中可以比較我國兩個主要陣營相對勢力自 21 世紀以來的變化。無傾向的比例在歷次中多為最高，僅在 2012 年略低於泛藍陣營的比例。泛藍陣營歷年的平均大約是三成一，最高點是出現在 2008 年的接近三成九，最低點則在 2016 年的兩成三。泛綠陣營最低點是在 2008 年的兩成三，最高點則在 2019 年的三成五，歷年平均約兩成九。如果僅以兩大陣營分布的趨勢來看，目前是泛綠陣營的聲勢大漲，而泛藍陣營則是聲勢較低。不過，藍綠聲勢變化的同樣情況，在 2008 年與 2012 年泛綠在野時，也曾出現。因此，民眾對於政黨的偏好，似乎與政黨在競選期間的表現密切相關。

表 2 臺灣民眾政黨偏好三分類歷年分布（2000 至 2019 年）

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2019 年	平均
泛藍陣營	32.6%	31.8%	38.6%	36.9%	23.5%	25.0%	31.4%
無傾向	41.3%	41.1%	38.3%	35.1%	42.3%	40.0%	39.7%
泛綠陣營	26.2%	27.1%	23.1%	28.0%	34.2%	35.0%	28.9%
（樣本數）	(11063)	(34854)	(16281)	(18011)	(15099)	(16276)	

資料來源：國立政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：《國立政治大學選舉研究中心》，2020 年 5 月 30 日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

說明：表格內數字為直欄百分比（括號內為樣本數）。

自 2016 年民進黨執政以來，對於年輕選民的經營不遺餘力，除降低公民投票選民的年齡為 18 歲外，也提高最低工資。2020 年總統選舉期間，要求各大專院校，學期提早結束，以利青年得以返鄉投票。許多民調資料往往因為樣本數不足，無法具體分析年輕選民，特別是首投族的政黨支持情況。由於透過國立政治大學選舉研究中心在總統選舉年的大量電話訪問資料，以 4 個年度為一區分，檢視不同出生年度的民眾，對於主要政黨支持情況的變化。因此，對於（不同總統選舉年度）首投族的政黨傾向得以掌握。表 3 是資料處理方式，也從表 1 中看出，歷年的資料樣本數都超過一萬以上的受訪者，因此，將其切割為 15 個年齡層，各年齡都可以維持超過 500 個樣本數。表 3 是參考本研究 2019 年的研究設計。⁷基本上是以四年的總統選舉週期為一個分析群，檢視不同出生群在不同時間點態度的變化，也可以觀察每隔四年納入新選民，也就是首投族的政黨傾向。以 1977 年到 80 年出生的選民為例，在 2000 年的總統選舉是首投族，但是到 2019 年時已 39-42 歲，利用本分析方法可以觀察在世代交替的情況下，選民政黨偏好的持續與變遷。

表 3 民眾西元出生年與各選舉年度年齡對照表

出生年	2000 年齡	2004 年齡	2008 年齡	2012 年齡	2016 年齡	2019 年齡
1997-1999						20-22 歲
1993-1996					20-23 歲	23-26 歲
1989-1992				20-23 歲	24-27 歲	27-30 歲
1985-1988			20-23 歲	24-27 歲	28-31 歲	31-34 歲
1981-1984		20-23 歲	24-27 歲	28-31 歲	32-35 歲	35-38 歲
1977-1980	20-23 歲	24-27 歲	28-31 歲	32-35 歲	36-39 歲	39-42 歲
1973-1976	24-27 歲	28-31 歲	32-35 歲	36-39 歲	40-43 歲	43-46 歲
1969-1972	28-31 歲	32-35 歲	36-39 歲	40-43 歲	44-47 歲	47-50 歲

⁷ 請參考陳陸輝，「從民意的觀點評估兩岸關係與 2020 總統選舉」，*展望與探索*（臺北），第 17 卷第 4 期（2019 年 4 月），頁 129。

出生年	2000 年齡	2004 年齡	2008 年齡	2012 年齡	2016 年齡	2019 年齡
1965-1968	32-35 歲	36-39 歲	40-43 歲	44-47 歲	48-51 歲	51-54 歲
1961-1964	36-39 歲	40-43 歲	44-47 歲	48-51 歲	52-55 歲	55-58 歲
1957-1960	40-43 歲	44-47 歲	48-51 歲	52-55 歲	56-59 歲	59-62 歲
1953-1956	44-47 歲	48-51 歲	52-55 歲	56-59 歲	60-63 歲	63-66 歲
1949-1952	48-51 歲	52-55 歲	56-59 歲	60-63 歲	64-67 歲	67-70 歲
1945-1948	52-55 歲	56-59 歲	60-63 歲	64-67 歲	68-71 歲	71-74 歲
1944 之前	56 歲以上	60 歲以上	64 歲以上	68 歲以上	72 歲以上	75 歲以上

為了讓分析結果更易理解，運用卡方檢定調整後餘值的概念，⁸ 標示出不同年度不同年齡層的民眾，其政黨偏好在「泛藍陣營」、「泛綠陣營」與「無傾向」的三種分布中，相對較為傾向或是較不傾向特定陣營。先以表 4 為例子，說明如何運用調整後餘值，解析臺灣民眾政黨偏好的持續與變化。表 4 使用 2019 年的資料，將其區分為 15 個年齡層，說明調整後餘值的利用方法。在 2019 年時，最下面的一個橫列是總計百分比，民眾偏向泛綠陣營的比例約三成五，無政黨傾向的約四成，偏好泛藍陣營的約兩成五。進一步檢視不同年齡層則可發現：相較於全體民眾，1981 至 1999 出生的民眾，偏好泛藍陣營的比例都在兩成以下，在統計上是顯著偏低（以斜體字加底線表示），偏好泛綠陣營的比例大約三成八到四成四，在統計上則是顯著偏高（以粗體表示）。至於 1965 至 1972 出生的民眾，他們偏好泛藍陣營的比例顯著偏高，大約三分之一上下，相較全體選民，他們偏好泛綠陣營的比例顯著偏低，僅約兩成八上下。在 2019 年時的首投族，支持泛綠陣營的比例將近四成五，是全體民眾中對泛綠陣營支持度最高的一群。在不具政黨偏好的無傾向者中，1985 到 1992 這一群是比例最高者，大約四成四上下，但 1961 到 1964 以及 1953 到 1956 年的這兩群民眾是最低的，約三成五上下。值得注意的是，1944 年之前出生的民眾，對於

⁸ 請參考陳陸輝，「民意調查的資料分析」，在陳陸輝主編，民意調查研究（臺北：五南圖書，2016 年），頁 289-290。

泛藍的支持度較全體平均為高，約兩成八，而對泛綠陣營的支持度約三成二，相較於全體民眾則是顯著較低的。

表 4 2019 年不同年齡層民眾政黨偏好交叉分析表

		政黨偏好			(樣本數)
		泛藍陣營	無傾向	泛綠陣營	
年齡層	1997-1999	<u>17.9%</u>	37.3%	44.7%	(731)
	1993-1996	<u>18.3%</u>	41.4%	40.3%	(1081)
	1989-1992	<u>17.3%</u>	44.1%	38.5%	(1049)
	1985-1988	<u>16.2%</u>	43.1%	40.7%	(1031)
	1981-1984	<u>19.9%</u>	41.8%	38.2%	(1391)
	1977-1980	23.1%	42.9%	34.1%	(1253)
	1973-1976	26.5%	42.0%	<u>31.5%</u>	(1203)
	1969-1972	33.0%	39.1%	<u>27.9%</u>	(1307)
	1965-1968	34.4%	37.4%	<u>28.2%</u>	(1149)
	1961-1964	31.4%	<u>34.8%</u>	33.8%	(1264)
	1957-1960	27.6%	38.0%	34.4%	(1070)
	1953-1956	26.9%	<u>34.8%</u>	38.3%	(1045)
	1949-1952	26.5%	<u>36.0%</u>	37.6%	(1001)
	1945-1948	27.2%	39.8%	33.0%	(533)
	1944 之前	28.6%	39.6%	<u>31.7%</u>	(873)
總計		25.2%	39.6%	35.3%	(15981)

資料來源：國立政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：《國立政治大學選舉研究中心》，2020年5月30日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

說明：表格內數字為橫列百分比（括號內為樣本數）。粗體字表示調整後餘值大於 1.96，斜體字加上底線為調整後餘值小於 -1.96。

如果僅從運用表 4 資料，則無法知悉年輕的選民比較支持民進黨，還是因為不同世代，成長時的生活經驗不同，而有不同的政黨傾向。因此，利用跨時的資料，運用表 3 的處理方式，較能夠掌握不同世代民眾政黨偏好，是因為世代的效果（generational effect），也就是同一個年齡層的民眾因為集體的記憶，而對特定政黨支持相對持續；還是因為生命週期（life-cycle）的因素，也就是隨著生命的歷程，年輕想改變世界，但愈年長愈保守；還是因為時期效果（period effect），因為同一個時段，民眾受到相同重大事件影響其政黨偏好。若是將表 3 同時納入民眾對兩個陣營的三分類政黨偏好，將會變得過於複雜。因此按照分析交叉列表 4 的分析方法，先針對每次總統選舉年時，民眾對「泛綠陣營」、「泛藍陣營」以及「無傾向」的政黨偏好予以分析，再分別按照「泛藍陣營」、「泛綠陣營」、「無傾向」三種分類，以表 3 的方式呈現，但是歷年的標準化餘值分析結果，則一併呈現在表中。

透過表 5 解析不同年齡層民眾對「泛藍陣營」政黨偏好的分布。表中首先看見一個有趣的現象，就是首投族未必傾向「泛綠陣營」。在 2012 年時，對泛藍陣營的支持度接近四成二，相對於全體選民平均的三成七是顯著偏高。不過，從表 5 中可以發現，從 2000 年到 2019 年間，相對於全體選民，1961 年到 1972 年出生的民眾，也就是臺灣的「五年級」到「六年一班」的民眾，對泛藍陣營的支持度相對來說較高。以 1965 年到 1968 年出生的為例，可以看到在 2000 年時對泛藍陣營的支持度是三成七，為所有年齡層最高。到 2004 年仍然維持三成七，仍是所有年齡層最高的。到 2008 年，馬英九當選總統那一年，此一比例提高到四成三，與 1969 至 1972 與 1961 至 1964 這兩群相近，到 2012 年略為下降至四成二，到 2016 年則大跌至三成，但是 2019 年則上升到三成四。儘管在 2012 年與 2019 年都是選民中最支持泛藍陣營的，不過，隨著泛藍陣營在選舉中的表現，會隨之上下波動。因此，大約在三成七的歷年平均上下約七個百分點波動，而這個波動，就是藍綠勝負與否的擺盪，也就是所謂的時期效果。換言之，當民進黨贏得總統大選，則最多下跌七個百分點，而當國民黨當

選，則至多可以上升七個百分點。此外，看到這一群民眾，並沒有因為愈年長變得更為保守，因此，所謂生命週期的效果並不明確。當然，這一群選民或是所謂的「五年級」到「六年一班」選民，相對於其他年齡層，歷年來是較為支持泛藍陣營，所以，所謂的世代效果是存在的。另一個值得注意的是，1944 年之前出生的選民，在 2000 年到 2008 年之間，相對於全體選民，是比較不支持泛藍陣營，在 2012 年與 2016 年與全體平均接近，不過，到 2019 年則較全體選民顯著為高。此外，在 2016 年與 2019 年兩個年度，發現 1981 年以後出生的選民，相較於全體選民，對泛藍的支持情況，顯著偏低。

表 5 不同年齡層民眾認同泛藍陣營的歷年分布（2000 年至 2019 年）

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2019 年	歷年平均
1997-1999						<u>17.9%</u>	17.9%
1993-1996					<u>19.0%</u>	<u>18.3%</u>	18.7%
1989-1992				41.6%	<u>19.4%</u>	<u>17.3%</u>	26.1%
1985-1988			36.9%	<u>32.5%</u>	<u>18.8%</u>	<u>16.2%</u>	26.1%
1981-1984		<u>30.5%</u>	37.2%	<u>32.8%</u>	<u>18.9%</u>	<u>19.9%</u>	27.9%
1977-1980	32.1%	<u>30.0%</u>	37.3%	<u>33.1%</u>	<u>19.2%</u>	23.1%	29.1%
1973-1976	31.2%	33.2%	38.6%	35.2%	24.6%	26.5%	31.6%
1969-1972	35.5%	36.1%	43.6%	41.8%	29.7%	33.0%	36.6%
1965-1968	37.3%	37.2%	43.3%	42.2%	30.1%	34.4%	37.4%
1961-1964	36.5%	35.0%	43.4%	37.8%	28.3%	31.4%	35.4%
1957-1960	34.4%	33.5%	40.2%	38.3%	29.0%	27.6%	33.8%
1953-1956	31.9%	31.9%	38.8%	39.9%	24.4%	26.9%	32.3%
1949-1952	31.7%	<u>29.9%</u>	36.4%	35.0%	22.0%	26.5%	30.3%
1945-1948	35.6%	<u>28.3%</u>	36.7%	35.0%	25.0%	27.2%	31.3%
1944 之前	<u>28.7%</u>	<u>28.1%</u>	<u>33.5%</u>	38.3%	22.5%	28.6%	30.0%
當年平均	32.9%	32.1%	38.8%	37.3%	23.7%	25.2%	31.7%

資料來源：國立政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：《國立政治大學選舉研究中心》，2020 年 5 月 30 日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

說明：歷年資料依據表 4 的分析方式處理，本表只保留政黨偏好為「泛藍陣營」在當年度的百分比。見表 4 說明不同字體的意義。

至於政黨偏好為「無傾向」者，從表 6 發現：1944 年以前出生者，相對於全體選民，沒有傾向的比例是顯著偏高。從 2000 年開始，無政黨傾向的比例約五成三，但是到 2012 年下降到三成八，約減少一成五的比例。儘管在 2016 年上升回到四成七，約是 2004 年的水準，但是到 2019 年又下降到四成以下。雖然這一群民眾是年紀最大的一群，相對於其他族群，隨著時代推進，他們離世的比例也較其他年齡層為高。不過，見證隨著政黨競爭的制度化，民眾（不）具有政黨認同的比例也因此變化。在表 6 中，又發現在 1961 到 1972 這一群選民，相對於其他年齡層，不具備政黨認同的比例，在歷年相對是較低的。這些「五年級」到「六年一班」的民眾，在 1992 年立法委員全面改選時，開始擁有投票權，因此，是在歷經國會全面改選以及民主競爭的重要世代，因此，相對來說，不只是以投票表達對政黨的支持，更因為「獲得」參與民主競爭的選舉經驗，而對主要政治陣營，擁有心理上的認同。此外，比較值得注意的是 1981 至 1984 這一群在民眾 2004 年為首投族的民眾。在 2004 年，相較於全體選民，政黨偏好「無傾向」的比例是較低的，不過，從 2008 年開始，「無傾向」的比例卻變得比全體民眾為高，是不是因為 2005 年的「紅衫軍」運動而對政黨變得較為疏離？頗值得觀察。相同的情況也出現在 2012 年的首投族，在 2012 年的政黨偏好「無傾向」的比例顯著較低，但是卻在 2016 年後變成較無政黨傾向。是否受到 2014 年「太陽花學運」的影響，也值得注意。從另一個角度來看，兩個族群都是在連任總統當選的年度成為首投族，但是，兩位總統在連任之後，或因弊案纏身，或是油電雙漲失民心，都讓民眾失望。對於首投族來說，也許在初次選舉時支持該政黨，卻因為該黨總統連任之後的表現不佳，而讓他們對於政黨政治較為失望，因此，轉而到「無傾向」的陣營。

表 6 不同年齡層民眾無政黨傾向的歷年的分布（2000 年至 2019 年）

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2019 年	歷年平均
1997-1999						37.2%	37.2%
1993-1996					45.0%	41.4%	43.2%
1989-1992				<u>31.0%</u>	46.3%	44.1%	40.5%
1985-1988			41.2%	36.2%	42.7%	43.1%	40.8%
1981-1984		<u>38.3%</u>	39.2%	37.1%	46.4%	41.8%	40.5%
1977-1980	<u>31.2%</u>	39.1%	40.4%	33.5%	43.1%	42.9%	38.3%
1973-1976	<u>33.9%</u>	<u>38.2%</u>	38.7%	36.2%	<u>37.8%</u>	42.0%	37.8%
1969-1972	<u>34.9%</u>	<u>38.0%</u>	<u>35.7%</u>	<u>31.9%</u>	41.6%	39.1%	36.9%
1965-1968	<u>33.5%</u>	<u>37.6%</u>	36.4%	<u>32.2%</u>	<u>38.3%</u>	37.4%	35.9%
1961-1964	<u>37.3%</u>	39.2%	<u>33.8%</u>	36.2%	<u>38.9%</u>	<u>34.8%</u>	36.7%
1957-1960	39.1%	<u>37.9%</u>	<u>34.8%</u>	34.3%	<u>36.4%</u>	38.0%	36.8%
1953-1956	41.3%	41.3%	37.5%	<u>31.7%</u>	39.0%	<u>34.8%</u>	37.6%
1949-1952	44.4%	40.0%	37.5%	35.0%	40.7%	<u>36.0%</u>	38.9%
1945-1948	41.7%	42.9%	39.0%	32.0%	43.8%	39.8%	39.9%
1944 之前	52.9%	47.8%	41.0%	38.2%	46.7%	39.6%	44.4%
當年平均	40.6%	40.5%	38.0%	34.5%	41.8%	39.5%	39.1%

資料來源：國立政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：《國立政治大學選舉研究中心》，2020 年 5 月 30 日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

說明：歷年資料依據表 4 的分析方式處理，本表只保留政黨偏好為「無傾向」在當年度的百分比。見表 4 說明不同字體的意義。

至於民眾在政黨傾向支持「泛綠陣營」的歷年分布，從表 7 中可以發現有趣的趨勢：在 2000 年時，愈年輕的民眾愈傾向支持泛綠陣營。如果我們認為「泛綠陣營」較希望改變現狀，則愈年輕的民眾，愈支持改革的政黨，此現象與「生命週期」假定相符。不過，到 2004 年時，兩個最年輕（1977 至 1984）以及第三年長的族群（1949 至 1952）等三個族群，相對於其他年齡層，是較為支持泛綠陣營的三個族群。不過，與 2000 年的現象不相同的是，並沒有看到年齡愈輕，愈支持泛綠陣營的情況。從

2008 年開始到 2019 年，看到 1949 至 1956 年出生的這群民眾，相對於全體平均，是較為支持泛綠陣營。就首投族來說，在 2000 年與 2004 年，較支持泛綠陣營，但在 2008 年與 2012 年，首投族對泛綠政黨的支持度卻低於全體平均。2016 年起的首投族，是轉為較支持泛綠陣營。值得一提的是 2004 年的首投族，即 1981 至 1984 年出生的選民，可以發現在 2004 年認同泛綠陣營的比例是較群體平均為高，在 2008 年到 2016 年雖然較全體平均略高，但是到 2019 年才對泛綠陣營的支持度，顯著較全體民眾為高。另外 1965 至 1972 這群民眾，發現在 2000 年較全體平均顯著地更支持泛綠陣營，不過，從 2004 年開始，對泛綠陣營的支持度，轉而較全體選民顯著為低。因此，臺灣民眾對泛綠陣營的支持，並不見明確的生命週期效果。

表 7 不同年齡層民眾認同泛綠陣營的歷年分布（2000 年至 2019 年）

	2000 年	2004 年	2008 年	2012 年	2016 年	2019 年	歷年平均
1997-1999						44.9%	44.9%
1993-1996					36.0%	40.3%	38.1%
1989-1992				27.5%	34.3%	38.5%	33.4%
1985-1988			21.8%	31.2%	38.5%	40.7%	33.1%
1981-1984		31.2%	23.6%	30.1%	34.8%	38.2%	31.6%
1977-1980	36.7%	31.0%	22.3%	33.4%	37.7%	34.1%	32.5%
1973-1976	34.9%	28.6%	22.6%	28.6%	37.6%	<u>31.5%</u>	30.6%
1969-1972	29.6%	25.9%	<u>20.7%</u>	26.3%	<u>28.7%</u>	<u>27.9%</u>	26.5%
1965-1968	29.2%	<u>25.2%</u>	<u>20.3%</u>	<u>25.6%</u>	<u>31.6%</u>	<u>28.2%</u>	26.7%
1961-1964	26.2%	<u>25.9%</u>	22.8%	<u>26.0%</u>	32.8%	33.8%	27.9%
1957-1960	26.5%	28.6%	25.0%	27.4%	34.5%	34.4%	29.4%
1953-1956	26.8%	26.8%	23.7%	28.4%	36.6%	38.3%	30.1%
1949-1952	23.9%	30.1%	26.1%	30.0%	37.2%	37.6%	30.8%
1945-1948	<u>22.6%</u>	28.8%	24.3%	33.1%	31.2%	33.0%	28.8%
1944 之前	<u>18.4%</u>	<u>24.1%</u>	25.5%	<u>23.5%</u>	<u>30.8%</u>	<u>31.7%</u>	25.7%
當年平均	26.5%	27.4%	23.2%	28.3%	34.5%	35.3%	29.2%

資料來源：國立政治大學選舉研究中心各年度調查研究資料整理所得。請參考：《國立政治大學選舉研究中心》，2020 年 5 月 30 日瀏覽，<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=165>。

說明：歷年資料依據表 4 的分析方式處理，本表只保留政黨偏好為「泛綠陣營」在當年度的百分比。見表 4 說明不同字體的意義。

在民主選舉之後，發現：「五年級」到「六年一班」，一直是泛藍陣營的重要支持者，年長的族群因為開放民主選舉時已經相對年長，因此，沒有特定政黨認同的比例較高，但隨著民主選舉的經驗愈來愈多，最年長族群在心理上也開始支持特定陣營。比較特別的是，2016 年後，年輕選民不認同特定政黨的比例也較全體民眾為高，是否因厭惡政黨惡鬥所致？值得未來分析。至於首投族，較受到整體政治氛圍影響，因此，看到民進黨的四次勝選，首投族在該年度支持泛綠政黨的偏好較全體選民平均為多，2012 年也出現首投族較支持泛藍政黨的傾向。整體來說，臺灣民眾政黨偏好較受到時期效果以及世代效果的影響，至於生命週期的效果較不明顯。藍綠不同的陣營，對於兩岸關係當然有不同的意見，而在 2020 年總統選舉中，所謂的「亡國感」，也因藍綠不同陣營，有不同的憂慮。

參、消失的中華民國？兩種亡國感

2020 年總統選舉期間，所謂「亡國感」或是其諧音「芒果乾」，變成熱門的主題。但是，當選民所屬的陣營不同時，「亡國感」或「芒果乾」卻有不同品牌。對於泛綠陣營來說，從習近平提出「探索兩制臺灣方案」後，所擔憂的「亡國感」是中華民國因為被大陸統一而消失。至於泛藍陣營的民眾，中華民國會不會因為臺灣獨立而消失？也許是他們所擔憂的。因此，利用民意調查詢問民眾對兩種不同「亡國感」的憂慮程度。⁹ 從表 8 中可以發現：對於中華民國因為被大陸統一而消失的議題，民眾中有接近三成非常憂慮被大陸統一，另外有接近兩成二表示會擔心，兩者加總大約有五成一的民眾對於被大陸統一表示憂心。此外，約有一成七表示一點不擔心，另有接近三成表示不擔心被大陸統一，兩者合計約有四成六的民眾較不表示憂慮。此外，僅有不到三個百分點沒有表示具體意見。相對來說，民眾對於中華民國因為臺灣獨立以致消失而感到非常憂心的比例約一

⁹ 該計畫係由陳陸輝主持《新台灣選民》(科技部 MOST-108-2410-H-004-154-SS2)。該計畫由計畫主持人擬定問卷，交由政治大學選舉研究中心執行。作者感謝選研中心協助，對資料的分析與詮釋，皆由作者負責。

成六，另有約一成五表示憂心，兩者合計約三成一較憂慮中華民國因為臺灣獨立而消失。不過，也有超過兩成六表示一點也不擔心，另外有三成九表示不擔心，兩者合計將近六成五的民眾並不擔心中華民國會因為臺灣獨立而消失。此外，約有四個百分點的民眾，並沒有表示具體的意見。我們可以發現：民眾擔心中華民國因為被大陸統一而消失的比例，遠高於因為臺灣獨立而消失的比例。

表 8 擔不擔心中華民國消失

	被大陸統一	因為臺灣獨立
一點也不擔心	16.9	26.1
不擔心	29.2	38.7
無具體反應	2.5	4.0
會擔心	21.8	14.9
非常擔心	29.6	16.3
總計	100.0	100.0
(樣本數)	(971)	

資料來源：陳陸輝主持，《新臺灣選民》研究案（科技部 MOST-108-2410-H-004-154-SS2）。

說明：表中數字為直欄百分比（括號內為樣本數）。

進一步檢視不同背景以及政治傾向的民眾，在兩種「亡國感」上的差異。首先檢視不同背景民眾，擔心中華民國因為被大陸統一而消失。為了方便解讀，不納入表 8 中未表態的民眾，並將民眾憂心與否的態度合併為「不擔心」與「擔心」兩類。表 9 是不同背景的民眾對於被大陸統一擔心與否的交叉列表。刪除掉沒有具體表示意見之後，表 9 的全體民眾，擔心被大陸統一的的比例約五成三，而不擔心者約四成七。進一步分析可以發現以下民眾擔心被大陸統一的的比例較全體平均顯著為高：34 歲以下民眾（64.6%）、本省閩南人（55.0%）、職業為公司員工（62.3%）或是學生（76.3%）。而不擔心中華民國因為被大陸統一而消失的比例較高者，則包括：50 多歲的民眾（52.4%）、大陸各省人（57.1%）與公司管理階層（54.7%）。

表 9 擔心被大陸統一民眾的背景分析

		不擔心	擔心	(回答人數)
性別	全體	47.3%	52.7%	(947)
	男性	49.2%	50.8%	(531)
	女性	45.0%	55.0%	(416)
年齡	20-34 歲	<u>35.4%</u>	64.6%	(212)
	35-49 歲	48.3%	51.7%	(298)
	50 歲及以上	52.4%	<u>47.6%</u>	(437)
教育程度	國小	56.1%	43.9%	(41)
	中學	47.9%	52.1%	(315)
	大專及以上	46.4%	53.6%	(590)
籍貫	本省客家	49.6%	50.4%	(119)
	本省閩南	<u>45.0%</u>	55.0%	(680)
	大陸各省	57.1%	<u>42.9%</u>	(133)
職業	軍公教	51.8%	48.2%	(137)
	公司管理階層	54.7%	<u>45.3%</u>	(316)
	公司員工	<u>37.7%</u>	62.3%	(175)
	勞工	43.0%	57.0%	(158)
	農林漁牧	56.8%	43.2%	(37)
	學生	<u>23.7%</u>	76.3%	(38)
	家管	45.7%	54.3%	(81)
居住地區	北部	47.0%	53.0%	(428)
	中部	47.0%	53.0%	(185)
	南部	46.5%	53.5%	(286)
	東部	55.0%	45.0%	(40)

資料來源：陳陸輝主持，《新臺灣選民》研究案（科技部 MOST-108-2410-H-004-154-SS2）。

說明：表中數字為橫列百分比（括號內為樣本數）。見表 4 說明不同字體的意義。

進一步檢視不同政治傾向的民眾在此一議題上的差異，這一部分相對清晰。可以從表 10 發現具有以下政治傾向者，擔心被大陸統一的比例較全體平均顯著為高：滿意蔡總統施政表現者（皆為 68.1%）、偏向泛綠陣營者（63.4%）、傾向獨立者（68.3%）、認同自己是臺灣人者（63.9%）、以及總統選舉支持蔡總統者（67.0%）。相對來說，具備以下背景的民眾，較全體民眾來說其不擔心被大陸統一的比例較高：非常不滿意（64.2%）或是不滿意（56.5%）總統施政表現者、傾向泛藍陣營（62.0%）、傾向統一者（65.6%）、具有中國人認同（81.8%）或雙重認同（61.0%）者以及總統選舉支持韓國瑜者（68.4%）。因此，擔心被大陸統一的「亡國感」，主要在泛綠陣營中發酵。

表 10 擔心被大陸統一民眾的政治傾向分析

		不擔心	擔心	(回答人數)
總統滿意度	全體	47.3%	52.7%	(947)
	非常不滿意	64.2%	35.8%	(240)
	不滿意	56.5%	43.5%	(230)
	無具體意見	50.0%	50.0%	(66)
	滿意	31.9%	68.1%	(317)
政黨偏好	非常滿意	31.9%	68.1%	(94)
	泛藍陣營	62.0%	38.0%	(295)
	泛綠陣營	36.6%	63.4%	(391)
統獨立場	無傾向	46.7%	53.3%	(261)
	傾向統一	65.6%	34.4%	(93)
	維持現狀	51.1%	48.9%	(564)
臺灣人 / 中國人認同	傾向獨立	31.7%	68.3%	(268)
	臺灣人	36.1%	63.9%	(534)
	都是	61.0%	39.0%	(362)
2020 年總統選舉支持對象	中國人	81.8%	18.2%	(33)
	韓國瑜	68.4%	31.6%	(247)
	蔡英文	33.0%	67.0%	(503)

資料來源：陳陸輝主持，《新臺灣選民》研究案（科技部 MOST-108-2410-H-004-154-SS2）。

說明：表中數字為橫列百分比（括號內為樣本數）。見表 4 說明不同字體的意義。

至於民眾擔心中華民國因為臺灣獨立而消失者，再去除掉未具體表態者以及合併類別之後，從表 11 中可以發現：約三分之一擔心、另有三分之二不擔心。具體檢視不同背景民眾，表示擔心的比例較全體民眾比例為高者包括：女性（37.0%）、50 歲以上者（37.3%）、大陸各省人（52.3%）、職業為家管者（47.4%）。是不是因為上述背景的民眾，擔心因為臺灣宣布獨立之後，會引來大陸武力犯臺並不得知，不過，女性與家管者表示擔心的比例較高，也許反映此一擔憂。至於不擔心的比例較全體平均為高者，則包括：男性（71.0%）、35 歲以下的民眾（77.6%）、本省閩南人（70.8%）、學生（92.1%）以及居住在北部地區的民眾（71.3%）。

表 11 擔心因臺灣獨立而中華民國消失民眾的背景分析

		不擔心	擔心	(回答人數)
性別	全體	67.5%	32.5%	(947)
	男性	71.0%	29.0%	(531)
	女性	63.0%	37.0%	(416)
年齡	20-34 歲	77.6%	22.4%	(212)
	35-49 歲	67.2%	32.8%	(298)
	50 歲及以上	62.7%	37.3%	(437)
	教育程度			
籍貫	國小	69.2%	30.8%	(41)
	中學	64.7%	35.3%	(315)
	大專及以上	68.8%	31.2%	(590)
籍貫	本省客家	67.8%	32.2%	(119)
	本省閩南	70.8%	29.2%	(680)

		不擔心	擔心	(回答人數)
職業	大陸各省	<u>47.7%</u>	52.3%	(133)
	軍公教	64.7%	35.3%	(137)
	公司管理階層	70.2%	29.8%	(316)
	公司員工	65.9%	34.1%	(175)
	勞工	69.0%	31.0%	(158)
	農林漁牧	60.5%	39.5%	(37)
	學生	92.1%	<u>7.9%</u>	(38)
	家管	<u>52.6%</u>	47.4%	(81)
居住地區	北部	71.3%	<u>28.7%</u>	(428)
	中部	64.5%	35.5%	(185)
	南部	66.1%	33.9%	(286)
	東部	54.8%	45.2%	(40)

資料來源：陳陸輝主持，《新臺灣選民》研究案（科技部 MOST-108-2410-H-004-154-SS2）。

說明：表中數字為橫列百分比（括號內為樣本數）。見表 4 說明不同字體的意義。

至於不同的政治傾向，擔心中華民國因為臺灣獨立而消失的比例較一般民眾顯著為高者，從表 12 發現，具有以下背景：對蔡總統非常不滿意者（51.5%）、政黨傾向為泛藍陣營（52.4%）、統獨立場為傾向統一者（55.3%）以及維持現狀者（37.2%），認同自己為中國人（48.5%）以及雙重認同者（46.4%）以及總統選舉支持韓國瑜者（52.5%）。至於不擔心中華民國因為臺灣獨立而消失者，則是對蔡總統的表現非常滿意（89.2%）或滿意（74.3%）、政黨偏好為傾向泛綠（78.1%）或是無傾向者（74.0%）、兩岸關係傾向獨立（84.3%）以及支持蔡總統（77.2%）的選民。因此，擔心中華民國因為臺灣獨立而消失者，主要是泛藍陣營的民眾。

表 12 擔心因臺灣獨立而中華民國消失民眾的政治傾向分析

	不擔心	擔心	(回答人數)
全體	67.5%	32.5%	(947)
總統滿意度			
非常不滿意	<u>48.5%</u>	<u>51.5%</u>	(240)
不滿意	67.5%	32.5%	(230)
無具體意見	72.3%	27.7%	(66)
滿意	<u>74.3%</u>	<u>25.7%</u>	(317)
非常滿意	<u>89.2%</u>	<u>10.8%</u>	(94)
政黨偏好			
泛藍陣營	<u>47.6%</u>	<u>52.4%</u>	(295)
泛綠陣營	<u>78.1%</u>	<u>21.9%</u>	(391)
無傾向	<u>74.0%</u>	<u>26.0%</u>	(261)
統獨立場			
傾向統一	<u>44.7%</u>	<u>55.3%</u>	(93)
維持現狀	<u>62.8%</u>	<u>37.2%</u>	(564)
傾向獨立	<u>84.3%</u>	<u>15.7%</u>	(268)
臺灣人 / 中國人認同			
臺灣人	<u>77.9%</u>	<u>22.1%</u>	(534)
都是	<u>53.6%</u>	<u>46.4%</u>	(362)
中國人	<u>51.5%</u>	<u>48.5%</u>	(33)
2020 年總統選舉支持對象			
韓國瑜	<u>47.5%</u>	<u>52.5%</u>	(247)
蔡英文	<u>77.2%</u>	<u>22.8%</u>	(503)

資料來源：陳陸輝主持，《新臺灣選民》研究案（科技部 MOST-108-2410-H-004-154-SS2）。

說明：表中數字為橫列百分比（括號內為樣本數）。見表 4 說明不同字體的意義。

肆、結語：政黨政治與兩岸關係的展望

本研究運用國立政治大學選舉研究中心長期的調查資料，以及科技部的《新臺灣選民》研究案，解析臺灣民眾長期政黨傾向的變化、不同世代對藍綠陣營的支持以及在 2020 選舉之後民眾是否憂心中華民國消失的「亡國感」。本研究發現：在 2000 年到 2019 年間，民眾對於主要政黨支持度的變化與其在選舉的表現密切相關。在 2008 年國民黨認同者的比例超過三成五為最高，但在 2016 年則僅有兩成一左右。民進黨在相對在 2016 年最高，接近三成，在 2008 年僅約兩成一上下。如果以泛綠或是泛藍兩個陣營觀察，在 2000 年到 2019 年期間，出生在 1961 年到 1972 年的「五年級」到「六年一班」的民眾是較為支持泛藍陣營。而除了 2008 年與 2012 年外，四次民進黨勝選的年度，30 歲以下的選民較全體選民更支持泛綠政黨。值得注意的是，自 2016 年起，出現年輕選民不往兩大陣營靠攏，而以不具政黨傾向的比例為高。是否因為厭惡政黨惡鬥而不支持政黨，值得後續研究。

隨著民進黨的勝選，以及兩岸關係的持續低迷，選民會不會擔心「中華民國」消失而有「亡國感」？研究發現：有超過五的民眾憂慮中華民國會被大陸統一而消失；另有三成一的民眾憂慮中華民國因為臺灣獨立而消失。研究也發現：年輕、學生、以及綠營的支持者，較其他選民更為擔心被大陸統一。而女性、家管以及泛藍支持者，較擔心中華民國因為臺灣獨立而消失。

儘管蔡總統在 2020 年 5 月 20 日就職演說中再度宣示：「和平、對等、民主、對話」，並表示「我們不會接受北京當局，以『一國兩制』矮化臺灣，破壞臺海的現狀，這是我們堅定不移的原則。我們也會持續遵循中華民國憲法，與兩岸人民關係條例，來處理兩岸事務。……在變局之中，我會堅守原則，並秉持解決問題的開放態度，負起責任，也期盼對岸領導人，能承擔起相對的責任，共同穩定兩岸關係的長遠發展。」不過，隨著大陸全國人大制定《港版國安法》，以及共軍軍機持續繞臺，伴隨著

大陸各項大規模的軍事演習，加上美國總統川普以及預計將被民主黨提名的總統候選人拜登，將可能以「反中」做為今年美國總統大選主軸之一，兩岸關係仍存有一定變數。

短期而言，兩岸關係的現況應該繼續持續到年底美國總統選舉確定後，才更明朗。如果川普繼續連任，臺美「中」三邊的關係，出現重大改變的機會並不太，因此，目前的現況也許將繼續維持。不過，如果民主黨入主白宮，新的領導人在當前的反「中」氛圍下，將會繼續維持反「中」路線？或是改採較為溫和的美「中」互動策略？則將是觀察重點。至於臺海之間衝突的可能引爆點有二：大陸方面，在於共軍軍機繞臺或是重大軍事演習時，擦槍走火而引起衝突；而臺灣方面，在立法院將進行的修憲工作，如果不觸及國家領土、國家主權以及兩岸未來關係的相關內容，自然不會授人以柄，讓大陸有盲動的機會。長期來說，看到臺灣選民因為世代交替，讓民進黨或是泛綠陣營有機會持續吸引年輕選民的支持。不過，從本研究分析也可以發現：年輕選民相對來說較受社會氛圍所影響。如果民進黨的執政表現良好，自然可以持續獲得年輕選民的偏愛。一旦爆發重大弊案或是端出不受人民歡迎的政策，很快就受到民眾的唾棄。藍綠陣營勢力的消長，自然也進一步影響兩岸關係的未來。

「新冠疫情下中國大陸公共治理」 座談會

Symposium on “Public Governance in Mainland China under COVID-19”

佛光大學公共事務學系

展望與探索雜誌社

編輯說明

今(2020)年初，中國大陸武漢爆發新型冠狀病毒(COVID-19)疫情，隨即擴散大陸全境與全球各地。此次疫情是中共建政以來，最重大突發公共衛生事件，對大陸國家治理體系和治理能力形成重大考驗。由於中國大陸與國際社會因疫情導致衝突不斷加劇，對兩岸關係與全球發展產生相當程度的影響，實有進一步探討之必要。

佛光大學公共事務學系在相關研究領域非常傑出，擁有國內一流的師資和研究資源及成果，為臺灣培養很多專業的人才，本社特邀請該系師生共同舉辦「新冠疫情下中國大陸公共治理」座談會，期能掌握時事開創未來。

座談會於佛光大學雲起樓國際會議廳舉行，由佛光大學公共事務學系主任張世杰教授主持。佛光大學楊朝祥校長及本局呂局長（以《展望與探索雜誌社》發行人身分受邀）共同主持開幕式並致詞。與會人員包括本局主任秘書室許研究委員為翔、《展望與探索雜誌社》劉社長文斌、宜蘭縣站洪主任良元及本處與宜蘭縣站同仁、佛光大學師生共約五十人參加，閉

幕式由張世杰教授與本局黃主任秘書共同主持。謹將座談會內容刊出，以饗讀者，冀達相互參研之效。

「新冠疫情下中國大陸公共治理」座談會

一、時間：民國 109 年 7 月 30 日（星期四）13 時 30 分至 16 時 30 分

二、地點：佛光大學國際會議廳。

三、主持人：佛光大學公共事務學系張世杰教授。

四、發表人及主題：

- （一）佛光大學公共事務學系助理教授柳金財：新冠疫情下中國大陸地方治理變異：以大理徵用重慶口罩為例
- （二）佛光大學公共事務學系助理教授曾于蓁：中國大陸疫情防控與維穩：融媒體之功能與作用
- （三）展望與探索雜誌社研究員趙成儀：「新冠肺炎」疫情下的中國大陸「大外宣」- 透過社群媒體「推特（Twitter）」操作策略分析
- （四）佛光大學公共事務學系助理教授陳鴻章、國立臺灣師範大學僑生先修部助理教授宋秉仁：中國大陸 SARS 與新冠病毒防疫比較：人事安排與調動的觀點
- （五）展望與探索雜誌社研究員張淳美：「新冠肺炎」疫情下中國大陸「穩外資」政策評析



局長率本局部分同仁與佛光大學楊校長朝祥等人合影



主任秘書與全體與會人員大合照



局長（左）與佛光大學楊校長朝祥（右）互贈紀念品



局長主持開幕式並致詞



主任秘書主持閉幕式並致詞

佛光大學楊校長朝祥 開幕式致詞

Welcoming Remarks

楊朝祥 (Yung, Chaur-Shin)

佛光大學校長

《展望與探索雜誌社》呂發行人文忠、本校公共事務學系張主任世杰、發表論文學者專家及與會先進，大家好！非常歡迎大家來到美麗的佛光大學校園，參與此次「新冠疫情下大陸公共治理」座談會。我代表佛光大學歡迎各位與會學者專家，尤其是今天有很多長官能夠親臨會場，實在是
非常不容易。現在政府部門工作非常繁忙，能抽出時間參加座談會，感到非常的光榮及歡迎大家與會。

今天很多學界及先進朋友來到佛光大學，本校得天獨厚座落在景色優美林美山。各位難得來開會，若時間允許可以看一下今天夜景，在這美麗山上，早上看日出、晚上看夜景，歡迎大家撥冗欣賞佛光大學美麗校園風景。

佛光大學一直秉持星雲大師「義、正、道、慈」的辦學理念，致力教育部倡導、實教學創新、提高高教公共性、建立學校特色及善盡社會責任。這次座談會由本校公共事務學系與《展望與探索雜誌社》共同主辦，這就是從學術角度善盡社會責任。從今日與會學者及專家所提論文，主要聚焦在新冠病毒疫情肆虐下，探討中國大陸公共治理如何防控疫情及產生何種成效，特別是疫情對公共治理產生何種衝擊、困境及挑戰，具有學術

及實務重大意義。

在全球各國受新冠病毒感染疫情之際，此波疫情的衝擊幾乎涉及各領域，包括醫療衛生、觀光休閒、航空旅遊、學生交流、投資貿易等等。臺灣在疫情防控成效，普遍受到國際矚目及備受肯定。但疫情不只是衝擊臺灣社會，也衝擊著我們未來生活方式、產業發展。現在的生活方式在未來也許會變成常態，就是變成每天必須要戴口罩、要保持社交距離、要注重衛生健康等等。事實上，新冠疫情也會衝擊各領域，對教育界也會產生影響，尤其是整個教學方式將會面臨很大改變。本校利用這次疫情進行兩件事情：第一是要求每一專任、兼任老師，皆必須具備遠距教學的能力，本校老師已演練兩三次。第二是因為建置教學平臺，在過去老師比較少用網路教學平臺，為因應疫情每位老師皆要會使用網路教學平臺，與學生溝通、聯繫並協助導生學習。

本次座談會，個人覺得與一般學術性研討會不太一樣，有其真正實用性。學術必須真正運用在實際問題解決，其本身才有意義，今天座談會至少是偏重在治理部分、偏重在實務部分，相信從這議題討論，大家都可以學習到非常寶貴經驗與知識。佛光大學是一所「校在山中、樓在林中、人在畫中」的森林大學、綠色大學，推動以「傳統書院現代實踐」理念的大學書院教育，培養學生具備良好品格、生命涵養及現代公民素質；增進具備良好知識與技能，具備社會責任與實踐精神。大學社會責任的實踐，必須深入了解、探討及分析各種學科所涉及公共政策議題，並提出實際可用的策略建議，所以此次的座談會深具意義。

在此，再次由衷歡迎《展望與探索雜誌社》發行人呂局長文忠、所有與會學術先進的到來，及感謝各位先進在座談會召開期間來校指導。最後，祝福座談會順利成功，成果豐碩滿滿；各位先進在會議中彼此切磋琢磨，達到真正互相分享與學習目的。謝謝大家。

展望與探索月刊呂發行人文忠 開幕式致詞

Welcoming Remarks

呂文忠 (Leu, Weng-Jong)

本刊發行人

佛光大學楊校長、張主任、本局主任秘書室許研究委員、兩岸情勢研析處同仁、宜蘭縣站洪主任，以及在座的各位教授、貴賓、各位同學，大家午安。

今天非常榮幸以《展望與探索雜誌社》發行人身分參加和佛光大學公共事務學系共同舉辦的「**新冠疫情下中國大陸公共治理**」座談會，同時有機會向各位專家學者請益。過去在宜蘭擔任檢察長期間，曾與佛光大學公共事務學系合作，針對酒駕案件進行實證研究，找出酒駕防制方向，如今有機會再次合辦座談會，內心感到非常高興。

今(2020)年初，中國大陸武漢爆發新型冠狀病毒(COVID-19)疫情，隨即擴散大陸全境與全球各地。根據世界衛生組織在今年7月6日所公布的訊息，新冠疫情幾乎擴散全球絕大部分國家與地區，因疫情死亡人數以及對經濟的衝擊，遠遠超過2003年爆發的SARS疫情。由於新冠疫情幾乎全面失控，使得大陸近十多年來積極營造的大國形象遭受重創，打破中共「北京模式」的神話。國際媒體探究其根本原因，認為中共政權無法管控疫情、威權獨裁政體使公民與媒體無法有效監督政府，導致官員隱匿疫情延誤處理時機等，應是造成這場災難的關鍵因素。然而，中國大陸從疫情開始受到國際質疑，到後來自我宣揚有效防控，但防疫成效卻始終備受爭議。

此次疫情是中共政權建立以來，在中國大陸發生傳播速度最快、感染範圍最廣、防控難度最高的一次重大突發公共衛生事件，是對大陸國家治理體系和治理能力的一次重大考驗。大陸對外大力宣傳疫情防控體現「中國特色社會主義」的制度優勢，致使與國際社會衝突不斷加劇，成為影響全球與兩岸關係不穩定的重大變數，值得深入探究。今天《展望與探索雜誌社》和佛光大學公共事務學系共同舉辦的「**新冠疫情下中國大陸公共治理**」座談會，針對當前新冠疫情仍然肆虐全球之際，從各種不同議題面向進行探討，格外具有意義。

民國 106 年 11 月 10 日，本局《展望與探索雜誌社》首度遠赴金門大學共同舉辦「金磚五國會議與『一帶一路』倡議後金廈之角色」座談會，深獲各界好評。今天《展望與探索雜誌社》，更首次來到東部，與佛光大學共同舉辦座談會，感謝在座諸位專家學者和同學熱情的參與。座談會將針對「**新冠疫情下中國大陸公共治理**」議題，發表 5 篇相關論文並交換意見，論文近期也將在《展望與探索》月刊刊登，讓各位學者專家的研究成果與社會大眾共同分享。

本局設有「兩岸情勢研析處」，是由一批優秀的碩、博士同仁，負責蒐集和研究大陸情勢與兩岸關係重要相關議題，對兩岸情勢深入研究。特別是當前中國大陸內部、國際及兩岸關係面臨各種挑戰，包括目前因疫情衝擊導致兩岸交流中斷、共軍加強對臺軍事威嚇、境外勢力透過假訊息影響輿論等。而中國大陸也面臨美「中」衝突升高、經濟情勢惡化與社會不穩定因素增加等困境，對中國大陸公共治理、國際與兩岸關係的發展產生相當程度的影響，實有進一步探討之必要。

感謝佛光大學提供這麼好的場地，共同舉辦這場具有意義的座談會，雖然正值暑假期間，仍有許多同學踴躍出席，共同關注當前中國大陸與國際局勢未來的發展。相信透過各位學者專家，結合學術研究與實務經驗，更能掌握中國大陸、國際與兩岸情勢變化，提供更多寶貴的建議，做為政府決策參考。

本局每年都會公開招考新進人員，非常歡迎各位同學報考，共同致力維護國家安全與民眾福祉。最後，敬祝各位貴賓、女士、先生，身體健康、萬事如意；座談會順利成功，謝謝大家。

新冠疫情下中國大陸地方治理變異： 以大理徵用重慶口罩為例

Local Governance Variations under COVID-19 in Mainland China:
Taking Dali's Requisition of Chongqing Masks as an Example

柳金財 (Liu, Chin-Tsai)

佛光大學公共事務學系助理教授

壹、前言

中國大陸（以下簡稱大陸）境內爆發「新型冠狀病毒肺炎」（COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」）疫情肆虐，幾乎擴散全球絕大部分國家與地區，世界衛生組織已將 2019 年冠狀病毒全球風險提升為「非常高」，因疫情死亡人數及對經濟嚴重性衝擊超越 2003 年爆發 SARS 疫情。大陸從疫情剛開始受到國際質疑，到有效防控，其防疫成效備受爭論。相對於美國為全球疫情最嚴重災區，大陸疫情似乎已進入「可防可控」新常態。大陸官媒評論此次疫情防控，體現「中國大陸特色社會主義制度承載的人民至上的價值優勢、黨的集中統一領導的政治優勢、全國一盤棋的合力優勢和全面依法治國的法治優勢。」此波疫情是中共政權建立以來，發生傳播速度最快、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，為對其國家治理體系和治理能力的一次大考。¹

基本上，大陸政府宣稱「以習近平同志為核心的黨中央，高瞻遠矚、

¹ 國防大學習近平新時代中國特色社會主義思想研究中心，「抗疫實踐彰顯中國特色社會主義制度的顯著優勢」（2020 年 5 月 11 日），2020 年 7 月 6 日瀏覽，〈解放軍報〉，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0511/c40531-31704370.html>。

運籌帷幄，充分運用制度威力應對風險挑戰的衝擊，領導全國疫情防控阻擊戰取得重大戰略成果」；提出這種常態化疫情防控和經濟社會發展雙統籌穩步走向雙勝利，彰顯「大陸之治」生動實踐和顯著優勢。大陸政府認為這場防控「新冠肺炎」疫情的人民戰爭是總體戰、阻擊戰，彰顯「中國特色社會主義」制度和國家治理體系的優越性。大陸在這場罕見的公共衛生危機應對中的表現，引起全球的關注和高度評價，其因不僅在於這場戰疫展現其國家治理體系的高效社會動員力、組織力、協調力以及公民凝聚力；同時彰顯中國共產黨的堅強領導和領導制度的強大優勢，體現「核心」重要性。²

毋庸置疑，大陸政府體制屬於威權主義體制、後極權式威權體制、全能主義體制、集權體制，尤其是屬於單一體制國家，其中央政府具有高效的協調力。黨國體制試圖運用「全國一盤棋」抗擊新冠肺炎疫情，大陸領導人習近平強調：「疫情防控要堅持全國一盤棋。各級黨委和政府必須堅決服從黨中央統一指揮、統一協調、統一調度，做到令行禁止。」此端賴於兩個「制度法寶」：一、中國共產黨實行全面領導，黨中央可以對各級黨委和政府實行統一指揮和調度，黨委可以總攬全域、協調各方，包括協調人大、政府、政協等同級機構；二、國家結構形式實行的是單一制，國務院建立的聯防聯控機制可以根據「中央應對疫情工作領導小組」部署，對地方政府提出防控疫情的要求，包括要求各地地方政府派出醫療隊、提供醫療設備馳援武漢和湖北其他地區。³

中共黨國威權集權體制，理論上中央政府似乎一向擁有著對地方事務「一錘定音」的權力，然在新型冠狀病毒疫情持續肆虐下，部分地方政府卻展開一場意外的物資爭奪戰。例如重慶市及湖北省黃石市指責雲南省大理市，攔截本屬於其所訂購數百箱口罩；雲南省蒙自市也被指扣押廣西壯族自治區柳城縣的大量口罩；山東省青島市指責遼寧省的瀋陽海關扣押其

² 國防大學習近平新時代中國特色社會主義思想研究中心，「抗疫實踐彰顯中國特色社會主義制度的顯著優勢」。

³ 秦川，「人民網評：疫情防控要堅持全國一盤棋」（2020年2月4日），2020年7月6日瀏覽，《人民網》，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0204/c1003-31570248.html>。

大量口罩，並揚言「報復」。尤其針對大理市徵用重慶市的防疫物資，被網友們留言抨擊「至死不渝」（渝是重慶簡稱）、「心安理得」（理是大理簡稱）等成語進行隱晦地諷刺。最後雲南省紀委、監委以查有實據、情節惡劣，將大理市「市委書記、市長」雙雙撤職。表面上看似地方官員受到狹隘地方主義影響，在防疫攻堅關鍵，充分展現出本位主義、官僚主義問題。然則，地方政府非規範變異行為，實則受到地方主義遺緒、地方競爭關係及政治錦標賽之影響。

貳、大陸新冠疫情治理過程之央地關係

依據《中華人民共和國突發事件應對法》第3條規定：所稱「突發事件」是指突然發生，造成或者可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件。按照社會危害程度、影響範圍等因素，自然災害、事故災難、公共衛生事件分為特別重大、重大、較大和一般四級。突發事件的分級標準由國務院或者國務院確定的部門制定。大陸構建突發危機事件應急處理機制的工作逐步加快，涵蓋公共衛生、環境污染、安全生產等多個領域。2003年5月在抗擊非典的關鍵時刻，公布和實施《突發公共衛生事件應急條例》，將應對突發公共衛生事件納入法制化軌道。2006年1月，國務院發布《國家突發公共事件總體應急預案》；2006年2月，國家安全生產應急救援指揮中心成立；2007年8月，《突發事件應對法》發布實施。

在突發事件應對中央與地方政府角色扮演、權責各有所職司。中央政府職責及角色，依據第4條規定：「國家建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主的應急管理體制。」第5條：「國家建立重大突發事件風險評估體系，對可能發生的突發事件進行綜合性評估，減少重大突發事件的發生，最大限度地減輕重大突發事件的影響。」第6條：「國家建立有效的社會動員機制，增強全民的公共安全和防範風險的意識，提高全社會的避險救助能力。」足見國家在突發危機事件中應建立統

一領導、屬地管理為主應急管理體制、建立風險評估體系及有效社會動員體制。⁴

至於地方政府主要是縣級政府職責及角色，如第 7 條規定：「縣級人民政府對本行政區域內突發事件的應對工作負責；涉及兩個以上行政區域的，由有關行政區域共同的上一級人民政府負責，或者由各有關行政區域的上一級人民政府共同負責。」「突發事件發生後，發生地縣級人民政府應當立即採取措施控制事態發展，組織開展應急救援和處置工作，並立即向上一級人民政府報告，必要時可以越級上報。」「突發事件發生地縣級人民政府不能消除或者不能有效控制突發事件引起的嚴重社會危害的，應當及時向上級人民政府報告。上級人民政府應當及時採取措施，統一領導應急處置工作。」從「法律、行政法規規定由國務院有關部門對突發事件的應對工作負責的，從其規定；地方人民政府應當積極配合並提供必要的支持。」⁵ 顯見，大陸政府對突發事件應變處理模式，仍屬由上而下應對模式。

進一步言之，國務院為國家重大突發事件應急指揮機構，可以派出工作組；縣級以上各政府應設立相關類別突發事件應急指揮機構，組織、協調、指揮突發事件應對工作；且上級應「指導、協助」下級政府。例如第 8 條規定「國務院在總理領導下研究、決定和部署特別重大突發事件的應對工作；根據實際需要，設立國家突發事件應急指揮機構，負責突發事件應對工作；必要時，國務院可以派出工作組指導有關工作。」「縣級以上地方各級人民政府設立由本級人民政府主要負責人、相關部門負責人、駐當地中國人民解放軍和中國人民武裝警察部隊有關負責人組成的突發事件應急指揮機構，統一領導、協調本級人民政府各有關部門和下級人民政府開展突發事件應對工作；根據實際需要，設立相關類別突發事件應急指揮機構，組織、協調、指揮突發事件應對工作。」「上級人民政府主管部門應

⁴ 「中華人民共和國突發事件應對法」（2007 年 8 月 30 日），<https://www.6laws.net/6law/law-gb/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9C%8B%E7%AA%81%E7%99%BC%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E6%87%89%E5%B0%8D%E6%B3%95.htm>。

⁵ 「中華人民共和國突發事件應對法」（2007 年 8 月 30 日）。

當在各自職責範圍內，指導、協助下級人民政府及其相應部門做好有關突發事件的應對工作。」國務院與縣級以上各級政府是突發事件領導機構，但相關職責仍由國務院加以規範，此足見國務院在面臨緊急重大突發事件中扮演領導性角色，例如第 9 條規定「國務院和縣級以上地方各級人民政府是突發事件應對工作的行政領導機關，其辦事機構及具體職責由國務院規定。」

確實包括國務院及各級政府應該為專業應急救援人配備必要的防護裝備及器材，如同《突發事件應變法》第 27 條「國務院有關部門、縣級以上地方各級人民政府及其有關部門、有關單位應當為專業應急救援人員購買人身意外傷害保險，配備必要的防護裝備和器材，減少應急救援人員的人身風險。」此法明訂縣級以上政府應與企業簽訂協議確保應急救援物資供給，如第 32 條規定「縣級以上地方各級人民政府應當根據本地區的實際情況，與有關企業簽訂協議，保障應急救援物資、生活必需品和應急處置裝備的生產、供給。」但上述規定並無說明地方政府有權可以與企業商議，直接扣用截留其他地方政府所購用防疫物資。

根據《突發事件應變法》規定地方政府在應對突發事件時可徵用「單位」和個人的財產，但「單位」界定是否為其他地方政府或本級政府所業管單位機關並無清楚指涉，這恐是相關地方政府亂截留其他地方政府的法律依據。換言之，徵用「單位」財產被不當擴大化及採取不恰當行政裁量權及執行行為。如同第 12 條規定「有關人民政府及其部門為應對突發事件，可以徵用單位和個人的財產。被徵用的財產在使用完畢或者突發事件應急處置工作結束後，應當及時返還。財產被徵用或者徵用後毀損、滅失的，應當給予補償。」大陸 31 個省（自治區、直轄市）已全部宣布，重大突發公共衛生事件的一級響應。根據《突發事件應對法》規定有關政府及部門為應對突發事件「可以徵用單位和個人的財產」，僅需在徵用後進行補償。國務院意識到地方相互爭奪會對整個國家造成更大損害，因此強調

該法律並不適用於跨省的物資徵用，此類物資僅國家有權調配。⁶

僅國務院有權調配跨省、自治區及直轄市間防疫物質，各級政府僅能針對其行政區域內調集人員和儲備物資。這在《傳染病防治法》規定相當清楚，該法第 45 條載明「傳染病暴發、流行時，根據傳染病疫情控制的需要，國務院有權在全國範圍或者跨省、自治區、直轄市範圍內，縣級以上地方人民政府有權在本行政區域內緊急調集人員或者調用儲備物資，臨時徵用房屋、交通工具以及相關設施、設備。」「緊急調集人員的，應當按照規定給予合理報酬。臨時徵用房屋、交通工具以及相關設施、設備的，應當依法給予補償；能返還的，應當及時返還。」根據《傳染病防治法》第 20 條規定，縣級以上地方人民政府應當制定傳染病預防、控制預案，報上一級人民政府備案。傳染病預防、控制預案應當包括：傳染病預防、疫點疫區現場控制，應急設施、設備、救治藥品和醫療器械以及其他物資和技術的儲備與調用。第 16 條「縣級以上人民政府作出應對突發事件的決定、命令，應當報本級人民代表大會常務委員會備案；突發事件應急處置工作結束後，應當向本級人民代表大會常務委員會作出專項工作報告。」⁷

參、雲南省大理市徵用重慶市防疫物資事件

一、大理市強行徵用重慶防疫物資

大陸地方主義發展在既往區域治理中，往往破壞「全國一盤棋」政策實行，甚至惡性競爭關係。例如雲南省大理市徵用重慶防疫物資，重慶市委託企業從海外採購一批口罩，其中包括協助湖北黃石代買的口罩。但物資到達大理市時，大理市公告《應急處置徵用通知書》，強行物資截留徵用。該市市長杜淑敢指出，大理市地處滇西交通樞紐，大量往來人員滯留，疫情防控形勢極其嚴峻。且欠缺疫情防控物資生產企業，疫情防控物

⁶ 「武漢肺炎：『一罩難求』下中國多省相互攔截防疫物資」（2020 年 2 月 8 日），2020 年 7 月 13 日瀏覽，〈BBC 中文版〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51424208>。

⁷ 「中華人民共和國傳染病防治法」（2020 年 2 月 3 日），2020 年 7 月 15 日瀏覽，〈中國人大網〉，<http://npc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0203/c14576-31568745.html>。

資極度緊缺，已無法滿足應對疫情防控的基本需求，一線防控人員防護工作存在極大隱患。為解燃眉之急，大理市在貨物檢查中對隨車手續不全的口罩進行「暫扣」，對全部暫扣的 598 箱口罩進行有償應急徵用；而在接到《重慶市新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作領導小組醫療物資保障組關於商請放行暫扣物資的函》後，大理市及時與重慶進行溝通，已於 2 月 5 日達成共識，將對暫扣口罩予以全部放行退還。⁸

2 月 2 日雲南省大理市攔截高於其行政區域層級的直轄市重慶市、同級行政區域湖北省黃石市防疫物資口罩事件，在微博熱搜時閱讀數達到數億，此引發輿論渲染大波及熱議。大理市不僅搶走重慶市緊急採購的口罩，甚至連疫情重災區湖北省黃石市向雲南省廠商採購的口罩，也被大理市扣住「檢查」。⁹ 這逼使 2 月 3 日重慶市及 2 月 4 日黃石市發函給大理市請求放行。從上述地方政府競爭防控物質資源角度來看，地方政府間因地方利益、不當政績政治及職位升遷，陷入惡性競爭關係。

大陸地方主義在防疫物資搶奪，如同既往地方惡性競爭投資資源般，欠缺共同合作、以鄰為壑。大理市「暫扣」重慶市防疫物資，此種強占物資做法，並非其疫情比重慶市更為嚴重，據大陸官方統計截至 2 月 6 日 12 時，大理市確診病例僅 10 例；截至 2 月 5 日 24 時，湖北省黃石市確診達 566 例，重慶市 389 例，疫情皆遠比雲南省及大理市嚴峻。¹⁰ 故大理市行政徵用作為，實屬過度反應。根據雲南省大理市衛健局於 2 月 2 日發出的《應急處置徵用通知書》顯示，該市已處於重大突發公共衛生事件一級回應狀態，全市疫情防控物資極度緊缺；經大理市人民政府研究，「決定對你（單位）由順豐物流從雲南省瑞麗市發往重慶市的 9 件口罩，依法實施

⁸ 「大理市對暫扣口罩表示道歉，將嚴肅處理相關人員」（2020 年 2 月 6 日），2020 年 7 月 6 日瀏覽，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-02/06/c_1125538954.htm。

⁹ 「武漢肺炎：『一罩難求』下中國多省相互攔截防疫物資」（2020 年 2 月 8 日），2020 年 7 月 13 日瀏覽，《BBC 中文版》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51424208>。

¹⁰ 李泓冰，「『大理，小道理得服從大道理』」（2020 年 2 月 6 日），2020 年 7 月 13 日瀏覽，《人民網》，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0206/c1003-31574407.html>。

應急徵用。」¹¹ 但這批物資卻是重慶市政府指定企業採購，用於重慶疫情防控的緊急物資。而為妥善處理被徵用口罩的善後工作，大理市成立工作專班，主動與被徵用主體進行溝通。(一) 對暫扣還未使用的口罩，能退回的將全部退回被徵用主體；(二) 對已經使用不能退回的，透過溝通達成有償徵收協議的及時給予補償；(三) 對已經使用，不能退回的，被徵收主體又需要口罩的，將儘快補齊後退回。¹²

儘管如此，重慶市為此發函大理市衛生健康局，「懇請」放行，此實為地方政府間為物資進行爭奪戰所產生地方治理行為變異。2月3日重慶市「新冠肺炎」疫情防控小組發出「關於商請放行暫扣物資的函」給大理市衛生健康局，欲討回這批口罩。公文宣稱：「我市委託供應商購買的一批口罩，委託雲南順豐速運有限公司大理分公司承運2月1日被貴單位暫扣（附9件快遞單號）。該批物資係重慶市新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作領導小組指定企業採購用於重慶市疫情防控的緊急物資，現懇請貴單位予以放行」。¹³ 然而，大理市卻回覆口罩已分發使用，無法追回，重慶若索要物資需與工作組商量以及與賣家（發貨方）協調。

顯然，大理市做法並未事先進行行政協調，而是片面採取單邊行動緊急徵用，並不是「暫扣」而已。2月5日大理市衛生健康局人員卻表示這批物資已經被應急徵用，物資（口罩）已經發放無法追回；重慶若索要物資需與工作組商量以及與賣家（發貨方）協調。大理市衛生局最初回應媒體宣稱，這批口罩「已經被送往一線了」，但網友們卻在官網上發現，該

¹¹ 「大理徵用重慶抗疫口罩？大理回應：確有其事」（2020年2月6日），2020年7月13日瀏覽，〈北京新浪網〉，<https://news.sina.com.tw/article/20200206/34153480.html>。

¹² 「大理市對暫扣口罩表示道歉，將嚴肅處理相關人員」（2020年2月6日），2020年7月6日瀏覽，〈新華網〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-02/06/c_1125538954.htm。

¹³ 「武漢肺炎重災區採購口罩，被雲南大理半路攔截強徵」（2020年2月6日），2020年7月6日瀏覽，〈Yahoo新聞〉，w.news.yahoo.com/武漢肺炎重災區採購口罩被雲南大理市強徵-020616708.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xllmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAITqyLIIs1fHyZwDfVotdoauWNOFRTuK_cLssywVFeZMLjPMlrM7fDyg-C3CtRZn7b2xg40HHPF4RU3E2Clh6RgDVLbc1IvSA9GIQcQACrAvY5ZT5cJZut6orx4nFN-8hwD01kIcjZA6jdlD9rW9U3_USatyJ8f66RId_hSutC-S。

部門將 3 萬個口罩分發給該市的房地產業協會。¹⁴ 換言之，防疫物資資源分配顯然並非給第一線專業防疫人員，而是為地方財稅做出貢獻房地產開發商，而房地產為現行大陸地方政府「土地財政」的重要支柱。

二、地方土政策踰越法律授權

地方政府基於地方保護主義及利益，明確踰越法律授權，不當擴大法律權限解釋。儘管依據《突發事件應對法》、《傳染病防治法》，地方政府出於控制疫情需要擁有徵用物資的權力，然《傳染病防治法》規定「縣級以上的地方政府，只能徵用本行政區域內的物資。如果涉及全國範圍或者跨省市、自治區、直轄市的徵用，應該由國務院進行。」大理市如此造次踰越行政行為，實跳脫常態下省級及市級政府互動，基本上「如果涉及全國範圍或者跨省市、自治區、直轄市的徵用，應該由國務院進行。」2月6日，在行政規章制約及輿論壓力之下，雲南省大理市就扣留重慶市、湖北省等地的口罩一事公開道歉。雲南省緊急發出通報，痛批「影響兄弟省市人民的感情」，責令返還相關物資，還強調「不允許類似事件再次發生」，否則要「嚴肅追究問責」。¹⁵

雲南省大理市扣留重慶市防疫物資，違反中央政府統一調度指令。事實上，1月29日，大陸政府即發布緊急通知，要求地方各級政府「不得以任何名義截留、調用」物資。2月3日，習近平在主持召開中央政治局常委會會議也強調，疫情防控要「堅決服從黨中央統一指揮」，但仍發生雲南省半途攔截鄰近省市口罩事件。2月6日，國務院聯防聯控機制指出，嚴禁各地公布「土政策」阻礙調運應急物資。¹⁶ 此顯示地方主義並無在習近平主政下完全消弭，而是暫時潛藏伺機而動。

¹⁴ 「武漢肺炎：『一罩難求』下中國多省相互攔截防疫物資」（2020年2月8日），2020年7月13日瀏覽，〈BBC 中文版〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51424208>。

¹⁵ 吳賜山，「中國藩鎮割據搶口罩！新華社點評後大理市道歉補償」（2020年2月6日），2020年7月13日瀏覽，〈新頭殼〉，<https://newtalk.tw/news/view/2020-02-06/363021>。

¹⁶ 張詩夢，「中共中央政治局常務委員會召開會議，研究加強新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作，中共中央總書記習近平主持會議」（2020年2月3日），〈新華社〉，2020年7月13日瀏覽，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-02/03/content_4859529.htm。

三、地方主義競爭防疫資源的擴散效應

大陸地方主義惡性競爭搶奪防疫資源，並非僅侷限在雲南省與重慶市之間，也產生擴散效應。大陸防控疫情期間，各省市產生互扣對方防護物資，以鄰為壑的行政障礙壁壘。據媒體報載傳出山東省青島市和遼寧省瀋陽市互扣對方防護物資，網傳 2 月 4 日青島市防疫指揮部發給青島海關的公文宣稱，因青島市從韓國採購的 10 萬個 N94 口罩已被瀋陽海關扣留；另 15 萬個從日本採購 N95 口罩也在瀋陽海關的「輻射範圍」。青島市則要求依照「對等原則」，請求暫扣瀋陽從南韓採購的口罩。¹⁷ 若各省市互扣彼此防疫物資屬實，這不僅凸顯各地方行政作為猶如地方諸侯割據般，無法採取合作策略；同時在資源爭奪上，已陷入地方性惡性競爭，這將阻礙全大陸性疫情有效防控。

事實上，被大理市扣下的口罩並不僅僅侷限是發往重慶市而已，尚有湖北省黃石市、四川省成都市、浙江省慈溪市等地。其中，黃石市距離此次疫情的中心武漢不足 100 公里，確診患者超過 600 人，而大理市扣留防疫物資時只有 7 名確診者，顯然大理市並無比重慶市、黃石市嚴重。大陸地方政府「扣押」異地口罩的現象並非個案，2 月 6 日山東省青島市發改委紅頭文件聲稱，青島市 10 萬個口罩被遼寧省瀋陽市海關暫扣後，將「按照對等原則」，透過海關扣留瀋陽市從韓國採購口罩。然青島市回應稱文件只是草稿，並未執行。另一案件中，廣西壯族自治區柳城縣購買的十餘萬個口罩，也在雲南省蒙自市被扣留，柳城縣的政府人員親自來到蒙自市公安局希望辦理對接手續，但被告知由於口罩「無正規手續」，需進一步調查。

習近平針對疫情防控要求各級黨政機構必須遵守對黨中央決策部署，若貫徹落實不力，不服從統一指揮和調度、充滿本位主義，及執行政策不敢擔當、作風漂浮、推諉扯皮，除追究直接責任人的責任外，情節嚴重還

¹⁷「雲南大理截留重慶口罩之後，青島和瀋陽也互扣對方物資」（2020 年 2 月 6 日），2020 年 7 月 14 日瀏覽，《微信上的中國》，<https://chinaqna.com/a/104542>。

要對黨政主要領導進行問責；失職瀆職要依紀依法懲處。¹⁸ 若干大陸地方政府行為猶如「山大王」般，半路攔截外省市口罩。重慶市政府與疫情嚴峻的湖北省黃石市政府緊急採購口罩，卻在運途中遭大理市政府以「應急徵用」之名扣押；而青島和瀋陽也爆發互扣對方採購口罩事件。地方主義採取行政障礙之壁壘措施，不僅是地方政府間「以牙還牙」、相互威逼對手令對手知難而退。同時，也是形同無視習近平所提必須服從「黨中央統一指揮」，無法堅定「上下一條心」、下好「全國一盤棋」統一做法。¹⁹ 地方政府的自主性做法，反而是衍生爭奪物資戰，引發不必要地方利益衝突。

肆、黨國問責制與遏制地方主義

一、相關法律規定問責制

《突發事件應對法》規定對違法的各級政府部門採取「問責」，第 63 條規定「地方各級人民政府和縣級以上各級人民政府有關部門違反本法規定，不履行法定職責的，由其上級行政機關或者監察機關責令改正」；具下列情形之一，根據情節對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分：（一）未按規定採取預防措施，導致發生突發事件，或者未採取必要的防範措施，導致發生次生、衍生事件；（二）遲報、謊報、瞞報、漏報有關突發事件的信息，或者通報、報送、公布虛假信息，造成後果；（三）未按規定及時發布突發事件警報、採取預警期的措施，導致損害發生；（四）未按規定及時採取措施處置突發事件或者處置不當，造成後果；（五）不服從上級人民政府對突發事件應急處置工作的統一領導、指揮和協調；（六）未及時組織開展生產自救、恢復重建等善後工作；（七）截留、挪用、私分或者變相私分應急救援資金、物資；（八）不及時歸還徵用的單位和個人的財產，或者對被徵用財產的單位和個

¹⁸ 王子暉，「兩次重要會議，習近平這三個要求一以貫之」（2020年2月4日），2020年7月16日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2020-02/04/c_1125530611.htm。

¹⁹ 「堅定『上下一條心』，下好『全國一盤棋』」（2020年2月24日），2020年7月16日瀏覽，《光明日報》，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/24/c_1125616896.htm。

人不按規定給予補償。從上述條文規定，大理市政府至少違反（五）、（七）、（八）項。

從《傳染病防治法》規定來看，大理市政府變異治理行為，超出傳染病防治作為，地方截留防疫物資本為地方利益著想，無論是出自地方保護主義、地方競爭關係和政治職位錦標賽結果，最終卻造成地方領導被撤職；本欲爭功超前部署，卻適得其反。根據該法第 65 條規定「地方各級人民政府未依照本法的規定履行報告職責，或者隱瞞、謊報、緩報傳染病疫情，或者在傳染病暴發、流行時，未及時組織救治、採取控制措施的，由上級人民政府責令改正，通報批評；造成傳染病傳播、流行或者其他嚴重後果的，對負有責任的主管人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」同法第 67 條「縣級以上人民政府有關部門未依照本法的規定履行傳染病防治和保障職責的，由本級人民政府或者上級人民政府有關部門責令改正，通報批評；造成傳染病傳播、流行或者其他嚴重後果的，對負有責任的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。」仔細檢視大理市政府官員防疫行為，皆非上述「問責」範圍，反而是在嚴格問責下，踰越行政授權攔截其他地方政府防疫物資。

《傳染病防治法》第 66 條規定縣級以上人民政府衛生行政部門違反本法規定，有下列情形之一的，由本級人民政府、上級人民政府衛生行政部門責令改正，通報批評；造成傳染病傳播、流行或者其他嚴重後果的，對負有責任的主管人員和其他直接責任人員，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任：（一）未依法履行傳染病疫情通報、報告或者公布職責，或者隱瞞、謊報、緩報傳染病疫情的；（二）發生或者可能發生傳染病傳播時未及時採取預防、控制措施的；（三）未依法履行監督檢查職責，或者發現違法行為不及時查處的；（四）未及時調查、處理單位和個人對下級衛生行政部門不履行傳染病防治職責的舉報的；（五）違反本法的其他失職、瀆職行為。相關官員截留防疫資源，也非問責範圍。

二、黨國對雲南省地方官員嚴厲問責

2月6日，雲南省應對疫情工作領導小組指揮部，針對大理州大理市政府及大理市衛生健康局徵用疫情防控物資予以通報批評。通報指出大理市衛生健康局對雲南順豐速運有限公司大理分公司承運的發往重慶市的口罩實施「緊急徵用」，該做法嚴重影響兄弟省市防控疫情的工作和與兄弟省市人民的感情，決定對大理市政府、大理市衛生健康局進行通報批評，責令立即返還被徵用的物資。通報要求全省各地各部門要以此為戒，深刻汲取教訓，講政治、顧大局，決不允許類似事件再次發生，若有發生，將嚴肅追責問責。²⁰

同時通告宣稱，對市衛生健康黨工委書記、市衛生健康局局長楊硯池給予免職處理，對大理市工信和科技局黨組書記、局長方虎給予政務記過處分。²¹顯然這樣處分是重罰，比前述第66條規定給予「行政處分」更為嚴厲。大陸中央層級對地方層級政府採取嚴厲「問責」，是否具有遏制地方主義、強化黨全面性領導作用備受爭論。黨國對暫扣其他地方防控物資重要官員提出「問責」，防止地方政府間因防控疫情陷入惡性競爭關係。

隨後2月24日，雲南省紀委省監委對大理市違法扣押，徵用途經大理的外省(市)防疫口罩問題進行立案調查。經查認定情節惡劣、性質嚴重，嚴重干擾全大陸防疫工作大局，嚴重破壞防疫工作紀律，嚴重損害雲南防疫工作形象，充分暴露出大理市委、市政府在緊要關頭，無視政治紀律、漠視國家法律、本位主義嚴重，形式主義、官僚主義問題突出。依據《中國大陸共產黨問責條例》、《中國大陸共產黨紀律處分條例》等有關規定，決定對5個單位、8名責任人進行問責處理，包括：大理州委、州政府、市委、市政府、市紀委監委，通報問責，責令作出書面檢查。²²

²⁰ 「雲南對大理市徵用疫情防控物資予以通報批評」(2020年2月6日)，2020年7月16日瀏覽，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-02/06/c_1125538418.htm。

²¹ 張運祥，「攔截徵用重慶口罩惹議，雲南大理市衛生健康局長遭免職」(2020年2月6日)，2020年7月13日瀏覽，<https://udn.com/news/story/7331/4326933>。

²² 扶婧穎，「雲南大理市委書記高志宏等8人因違法扣押徵用口罩被問責」(2020年2月24日)，<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0224/c64371-31601833.html>。

其中對 5 名責任人給予黨紀政務處分，包括大理市委書記高志宏受嚴重警告處分、免職處理；市委副書記、市長杜淑敢受撤銷黨內職務、政務撤職處分；市政府黨組成員、副市長婁增輝受撤銷黨內職務、政務撤職處分；市委辦公室常務副主任李磊受黨內警告處分；市場監管局黨組書記、局長袁愛忠受政務記過處分。另對 3 名責任人誠勉問責：包括大理州委副書記、州長楊健、市委常委、常務副市長楊轟、市委常委、市紀委書記、市監委主任張琮。²³ 對地方官員的盡速問責，藉以消除公眾的怨懟與不滿，避免政府公信力持續下降。

伍、結論

大陸在疫情爆發初期失控，不僅涉及中央國家治理體系應變及危機治理能力，也凸顯地方治理回應性及自主性較為「遲鈍」。各地方在「全國一盤棋」集中統一協調下，防控疫情爆發防疫物資爭奪，原先要運送到重慶市、湖北省黃石市的急救物資卻遭到雲南省大理市違法攔截扣押徵用，除上述案例外也發生其餘各省間。顯然大理市已明顯踰越其地方政府在其轄區內調用儲備物資權限，此權限在於國務院也非雲南省權限。許多地方政府扣留其他地方政府緊急採購防疫物資，並不符合法律所規定「比例原則」，所採取應對措施並無與可能造成危害性質、程度和範圍相適應，違反《突發事件應對法》第 11 條規定「有關人民政府及其部門採取的應對突發事件的措施，應當與突發事件可能造成的社會危害的性質、程度和範圍相適應；有多種措施可供選擇的，應當選擇有利於最大程度地保護公民、法人和其他組織權益的措施。」「公民、法人和其他組織有義務參與突發事件應對工作。」根據此法規定截留其他地方政府防疫物資的政府，理應向同級人民代表大會常委會備案，避免地方政府變通行為無法受到同級人大監督。

有關大理市扣留重慶市防疫物資，顯示地方基於自身民眾健康與生命

²³ 扶婧穎，「雲南大理市委書記高志宏等 8 人因違法扣押徵用口罩被問責」。

安全利益而進行違法變通治理行為。對於扣留口罩的原因，儘管大理市以地處滇西交通樞紐，大量往來人員滯留，疫情防控形勢極其嚴峻為由，加之沒有疫情防控物資生產企業，採購的物資一時無法到位，疫情防控物資極度緊缺，已無法滿足應對疫情防控的基本需求。大理市緊急將暫扣的口罩，部分分配到轄區內各醫療機構、鄉鎮、街道、社區、公安、交警、交通、小區保安等疫情防控工作人員。此或許是地方官員基於維護地方利益情由可原，但卻彰顯省級政府在防疫物資調度協調過程，已陷入資源短缺狀態。而中共黨國對雲南省大理地方領導的嚴厲「問責」，再度凸顯維護「黨中央領導」高於「地方自主性」的政治原則。

中國大陸疫情防控與維穩： 融媒體之功能與作用

The Role of Media Integration in Epidemic Control
and Social Stability Maintenance in China

曾于堯 (Tseng, Yu-Chen)

佛光大學公共事務學系助理教授

壹、前言

媒體融合乃近年北京當局極力倡導之政策。自 2012 年習近平上任以來，曾多次於不同場合提及對媒體融合的看法。2014 年 8 月 18 日，中共中央全面深化改革領導小組第 4 次會議審議通過《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》，要求「傳統媒體」要和「新興媒體」在內容、管道、平臺、經營與管理等方面，進行深度融合。隨後，《人民日報》立即投入媒體融合的相關運作機制，啟動「全媒體平臺『中央廚房』項目」，並於 2015 年的「全國」兩會開始試營運，2016 年初正式上線，被視為中國大陸（以下簡稱大陸）探索「融媒體」發展之濫觴。

貳、媒體融合的策略與發展

媒體融合之構想源自於西方。不同於過去傳統媒體時代，新型態包括自媒體的不斷出現，為了吸引最大多數的觀眾群體，媒體與平臺間的轉換需彈性快速，形成媒體間多種形態聚集合作的可能性。¹ 媒體融合此一概

¹ Janet Kolodzy, *Convergence journalism: Writing and reporting across the news media*. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2006), p.3.

念最早見於麻省理工學院 Ithiel De Sola Pool 教授在《自由的科技》書中提出「傳播形態融合」(convergence of modes)一詞，意指媒體傳播科技多元蓬勃發展下，將逐漸形成新舊媒體功能融合，不同媒介呈現優勢互補以尋求傳播極大化的現象。² 其他學者包括 Rich Gordon 則提出五種媒介融合的類型，包括所有權的融合、策略性融合、結構性融合、資訊採集融合和新聞表達融合。³ 媒體融合的出現，起源於網路科技的日新月異，使受眾接收資訊的形態改變。為使資源進行更有效的整合與利用，是以推動傳統媒體進行轉型，或與新興媒介進行結合。這樣的新形態媒體，即可稱之為「融媒體」。在新聞傳播業界，如 CNN、BBC 等國家官方頻道，早已行之有年。

相較於西方融媒體的概念是將傳統的傳播方式加以精進以追求利基市場，大陸融媒體更重視的是將網路場域視為一個意識形態的保衛戰地，強調線上言論與輿論方向務必要與黨的發展主旋律一致，融媒體是一種有效率傳播政府聲音的執政工具。⁴

大陸於 1990 年代中後期就看到了媒體融合的趨勢，這種趨勢最早僅限於不同媒介組織的合作和報刊集團化發展，後來逐漸開始討論互聯網發展下如何引導輿論、節目創新、廣告行銷等新形態媒體表達之議題。這是由於在自媒體爆發式發展下，個人可運用混合了短片、圖檔與文字的使用者生產內容 (UGC)，用生動活潑的方式報導社會現象，發布在個人社交網路中。這種「去中心化」的特質對傳統媒體的話語權帶來了挑戰。⁵ 若無法控制好輿論環境，帶有大量情緒的負面消息容易在網路上迅速且廣泛傳播，形成了與主流媒體對立的網路輿論。

中共 18 大後，習近平曾多次強調傳統主流媒體面對網路媒體興起的機

² Ithiel de Sola Pool, *Technologies of Freedom* (Cambridge, Mass.: Belknap Press., 1983), p. 8.

³ Gordon, R., "The Meanings and Implications of Convergence," In K. Kawamoto ed., *Emerging Media and the Changing Horizons of Journalism* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003), pp. 57-74.

⁴ Liangen Yin & Xiaoyan Liu, "A gesture of compliance: Media convergence in China," *Media Culture & Society*, Vol. 36, No. 5 (July 2014), pp. 562-564.

⁵ 朱春陽、張亮宇、楊海，「全媒體時代下的傳媒集團戰略創新——以報業為物件的考察」，新聞傳播（黑龍江省）（2013 年 2 月），頁 7-9。

遇與挑戰。2013 年 8 月，中共中央召開「全國宣傳思想工作會議」，為習近平首次公開提及媒體融合的相關概念，表明：「要適應社會資訊化持續推進的新情況，加快傳統媒體和新興媒體融合發展，充分運用新技術新應用創新媒體傳播方式，占領資訊傳播制高點。」同年 11 月的 18 屆 3 中全會，則進一步定調「推動傳統媒體與新興媒體融合發展」的重大任務。接著，2014 年中央全面深改小組第 4 次會議，習近平提到：「著力打造一批型態多樣、手段先進、具有競爭力的主流新形媒體；建成幾家擁有強大實力和傳播力、公信力、影響力的新形媒體集團。」會中更通過《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》。之後，在 2016 年 2 月，中共中央召開「新聞輿論工作座談會」，習近平更進一步指出：「要推動媒體融合發展，借助新媒體傳播優勢，要從『相加』到『相融』」。⁶ 由此可見，媒體融合為北京當局近年來不斷強調且積極重視的發展課題。是以，全大陸各地的新聞媒體業者，尤其大陸官媒，無不主動投入融媒體的發展計畫。

《人民日報》為融媒體發展之先鋒，打破過往集團部門間條塊分割、各自為政的運作思維，將報系內「報、網、端、微」各部門工作人員組成統一工作團隊，聽從總編調度中心指揮，打造「一體策劃、一次採集、多種生成、多元傳播、全天滾動、全球覆蓋」的運作平臺。其次，《人民日報》於 2016 年起，開始推行垂直化與專業化的報導融合。在「中央廚房」之下，鼓勵旗下工作人員根據個人興趣與專長，成立主題式報導團隊——融媒體工作室。⁷ 直觀言之，即某新聞專題或報導類節目背後的製作團隊。通常，融媒體工作室的組成人員橫跨各部門、各專業；工作室的主題亦呈多元樣態，涵蓋時政、財經、國際、文化、教育、社會等面向；製作成品亦透過不同媒介與管道傳達給全大陸各地的民眾，確實實現「跨部門、跨媒體、跨地域、跨專業」的新聞生產方式。值得注意的是，隨著《人民日報》對媒體融合發展的落實，各媒體如《新華社》、《中央電視臺》以及諸

⁶ 「習近平：加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局」（2019 年 3 月 15 日），2020 年 6 月 25 日瀏覽，《求是》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0315/c64094-30978511.html>。

⁷ 「人民日報中央廚房『融媒體工作室』再探媒體融合新模式」（2017 年 2 月 13 日）。2020 年 7 月 9 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/newmedia/2017-02/13/c_136052616.htm。

多地方傳統廣、電、報媒體，亦相繼成立「中央廚房」與融媒體中心。⁸

走在媒體融合前端的《人民日報》，在2017年更宣布成立「全國黨媒資訊公共平臺」。目的在使內部資源產生外溢效果，面向全大陸媒體業者，進行人才、內容、管道、技術的共用。截至目前為止有5批媒體，超過150家媒體機構簽約入駐。⁹該平臺自2018年3月的兩會召開期間正式啟動，並由《人民日報》牽頭，結合各家簽約媒體的人力設備與採訪資源，打造專屬節目《兩會進行時》，每日於八十多個不同管道上同步播出。在實際效果上，透過媒體融合發展策略，進行資源的有效整合，使「融媒體」展現出超越傳統媒體以往單打獨鬥的資訊傳遞能力。

除技術性整合外，2018年兩會前夕，中共中央先行召開19屆3中全會，並通過《中共中央深化黨和國家機構改革方案》（下稱《方案》）。要求原屬國務院「國家新聞出版廣電總局」的新聞出版管理與電影管理職權，移交由中共中央宣傳部統一執掌，並改組為「國家廣播電視總局」。同時，中宣部加掛國家新聞出版署、國家版權局、國家電影局牌子。此外，該文亦宣布將《中央電視臺》、《中央人民廣播電臺》與《中國國際廣播電臺》合併，統一設立《中央廣播電視總臺》，對外合稱「中國之聲」，並提升為國務院直屬事業單位。¹⁰《方案》的施行成果把大陸傳播體系的發展進程推向一個新的境界，更顯示出大陸推行媒體融合政策的漸進式手法：由過往媒體業者間技術性的「專業融合」，轉變為制度性的「管理融合」。

2019年1月25日（「1.25講話」），中共中央政治局在《人民日報社》《人民網》就全媒體時代和媒體融合發展舉行第12次集體學習，中共中央總書記習近平主持學習並發表重要講話，提出了「推動媒體融合向縱深發展，做大做強主流輿論」、「擴大主流價值影響力版圖，讓黨的聲音傳得更

⁸ 「地市級媒體：重塑融架構 闖出新生路」（2020年6月23日），2020年6月25日瀏覽，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0623/c40606-31756775.html>。

⁹ 「57家機構入駐人民日報全國黨媒資訊公共平臺」（2017年12月28日），2020年6月25日瀏覽，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1228/c1001-29734692.html>；全國黨媒資訊公共平臺，<https://www.hubpd.com/>。

¹⁰ 「國家新聞出版署門戶網站正式上線試運行」（2020年5月8日），2020年7月25日瀏覽，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0508/c14677-31701142.html>。

開、傳得更廣、傳得更深入」，建設「四全」媒體的要求。¹¹簡而言之，習近平「1.25 講話」重點是要進一步推動媒體傳播向基層拓展、向群眾靠近。¹²

參、媒體融合的政策意涵

政策制定的本質在於有效解決問題。媒體融合政策的背後定有其施政意涵。綜觀中共推行媒體融合之目的，作者認為可歸納成下列五點：

一、管理制度的深度融合與「黨管媒體」的科技化

長期以來，中共針對新聞媒體業者堅持「黨管媒體原則」，以及強調新聞工作者必須具備的「黨性」特質，無論是輿論引導、輿論監督，抑或是文化交流與傳承，媒體的發展必須與黨性和人民性相容運作。¹³

事實上，若從中共的黨史脈絡進行爬梳，吾人可以發現「黨管媒體」能夠追溯至延安時期。2004 年 9 月，「黨管媒體原則」在 16 屆 4 中全會上所通過的《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》被確立。根據《決定》：黨管媒體原則的作用在於增強引導輿論的本領，掌握輿論工作的主動權。換言之，媒體對中共的意義，在於為黨喉舌。「媒體姓黨」，亦成為新聞業者們的主流核心價值。然而，隨著網路傳播的興起，對傳統電視、報業等主流媒體產生挑戰，也造成「黨管媒體」的效力銳減。因此，中共開始在媒體融合政策在操作面上順應時代的變化，尤其著重傳統媒體與新興網路媒介的有效結合，擴大原主流媒體的傳播範圍與力度，使網路科技的新興媒介順理成章地納入傳統主流媒體中，促使黨管媒體朝向科技化趨勢。

2018 年 3 月公布的《中共中央深化黨和國家機構改革方案》，一方面擴大中共中央宣傳部的管理職權，並針對改組後的「國家廣播電視總局」

¹¹「四全媒體」是因全媒體不斷發展，出現了全程媒體、全息媒體、全員媒體、全效媒體，資訊無處不在、無所不及、無人不用，導致輿論生態、媒體格局、傳播方式發生深刻變化，新聞輿論工作面臨新的挑戰。

¹²「【1.25 講話精神】推動媒體融合向基層和群眾靠近」（2019 年 2 月 1 日），2020 年 6 月 25 日瀏覽，《央視新聞與國家廣電智庫》，http://www.cnsa.cn/index.php/Infomation/dynamic_details/id/72/type/1。

¹³譚雲明、鄭堅編，新聞編輯學（武漢：華中科技大學出版社，2016 年），頁 61-62。

訂定其主要職責之一，在於貫徹中共黨的宣傳方針；另一方面則要求由央視、央廣與國際臺合併後的「中央廣播電視總臺」，必須宣傳黨的理論和路線方針政策，充分展現黨、政、媒三合一的深度融合。是以，媒體融合政策的一切作為，主要在於強化中共「黨管媒體」的作用，制度性的「管理融合」方為北京當局推動媒體融合政策的本質。最終要達到「1.25 講話」之抓緊做好頂層設計，打造新形傳播平臺，建成新形主流媒體，擴大主流價值影響力版圖，讓黨的聲音傳得更開、傳得更廣、傳得更深入，主流媒體要及時提供更多真實客觀、觀點鮮明的資訊內容，掌握輿論場域的主動權和主導權。

二、宣傳管道與輿論導向的兩手抓

媒體融合政策強化了中共的宣傳管道與平臺。從傳統的廣播、電視與報紙，透過網路媒介，新增社群軟體、網路電視、新聞 APP 等，呈現傳播管道與資訊平臺的多元化，藉此有助於中共對政策的宣揚與推廣。

然而，媒體融合亦同時造成政策傳播及輿論價值趨向單一性。在技術性整合的過程中：首先，由傳統主流媒體，進行集團式的內部融合。從單一媒體業者自身的「中央廚房」、「融媒體中心」開始，進行一條龍式的報導整合；其次，從集團內部逐漸拓展融合至集團外部，形成跨業者、跨集團、跨公司，共同採集、共同製作與報導的新興合作模式，形塑資訊傳遞的唯一源頭，如「全國黨媒資訊公共平臺」；再者，透過媒體業者間的整併融合，建構大型融媒體集團，如「中央廣播電視總臺」。

簡言之，在媒體融合政策的操作下，經由垂直化與水準化的同時並進，所形成的壟斷式整合，將導致媒體業者的新聞產品，在內容與價值上趨於一致。透過對傳播管道及輿論價值的兩手抓策略，促使整個新聞媒體產業，無論在製造端或宣傳端上，皆為中共而服務。

三、掌控社會脈動，強化網路維穩

「穩定壓倒一切」乃中共長期執政以來，上至中央、下至地方官員皆牢記遵循的政治口號。隨著大陸群體性事件的增加，素有維穩經費之稱的「公共安全支出」逐年攀升。根據大陸財政部所公布的《關於 2018 年中

央本及支出預算的說明》一文：在尚不包含各地方行政區的情況下，中央級別的公共安全支出預算就已高達近兩千億人民幣，顯示大陸「國家力」與「社會力」的相互拉扯愈發激烈。

此外，有鑑於透過網路進行串連的群體性事件，具有增加的趨勢，促使中共開始意識到「網路維穩」的重要性。2016 年第 12 屆全國人大常委會第 24 次會議通過《中華人民共和國網絡安全法》，強化政府的網路安全機制與管制手段。事實上，北京當局更將網路視為能夠顛覆政權的威脅。《人民日報》於 2016 年 3 月 21 日曾刊載《把握好政治家辦報的時代要求》一文。該文不僅有著長達 8 千字的篇幅，更由時任《人民日報》社長楊振武署名，內文指出：「過不了互聯網這一關，就過不了長期執政這一關。互聯網是我們面臨的『最大變量』……對於互聯網，我們不但要能管、會管，還要用好、辦好……關鍵是推動傳統媒體和新媒體融合發展，着力打造一批新型主流媒體。」由此可見，中共期望透過媒體融合，對網路輿論的傳播、發酵進行控管。

四、建構自身傳播體系，提升國際話語權

話語權的分配有賴於一國在國際體系中的綜合實力排名。改革開放至今，大陸做為僅次於美國的東亞區域強權及世界第二大經濟體，致力於建構由自身主導的國際建制，並透過軟實力的傳播，試圖提升大陸在國際社會的良好形象及影響力。然而，在事實上，中共自始自終均認為，大陸在國際傳播體系上的話語權處於弱勢，且受西方打壓。《人民日報》曾於 2016 年 12 月 29 日刊載《爭取國際話語權是我們這一代媒體人的使命》一文，內文指出：「落後就要挨打，貧窮就要挨餓，失語就要挨罵。」由此可見中共對於爭取提升國際話語權的重視。

惟話語權的爭取尚須仰賴媒體業者的傳播管道。中共中央總書記習近平曾於 2016 年的「新聞輿論工作座談會」上明言：「要加強國際傳播能力建設，增強國際話語權，集中講好中國故事，同時優化戰略布局，着力打造具有較強國際影響的外宣旗艦媒體。」時至今日，大陸已透過媒體融合政策，整合三大電視廣播平臺，建立「中央廣播電視總臺」，對外稱呼

為「中國之聲」。中共企圖透過自身傳播體系的建構，以國家利益為出發點，影響國際輿論倒向大陸。

肆、疫情防控：準確落實「融媒體」之 media integration 作用

在「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」)疫情爆發以來，大陸融媒體利用立體式、全覆蓋的宣傳網絡，提高防疫資訊之覆蓋面和到達率，要求媒體一方面要為政府與民眾之間建立通道、助力復工復產、傳遞官方真相避免網路謠言蔓延，傳播正能量防疫精神；另一方面則要做好「服務」，運用政務新媒體進行疫情資訊發布與傳播，及時有效回應社會關切。

一、由上到下：透過全覆蓋媒體向民眾傳遞官方訊息，避免網路謠言蔓延

在疫情初期，新聞重視民眾對於疫情現況的渴求，集中在報導最新進展、資料通報上，以滿足公眾對權威資訊的需要。接下來，疫情不斷升溫下，「中央廣播電視總臺」「疫情 24 小時」專題頁面開啟了武漢火神山和雷神山兩家醫院建設現場的慢直播，24 小時不間斷呈現現場施工即時畫面，開通直播不到三天時間，累計訪問量超過兩億人次。目的是要傳達一種讓民眾也能參與的「控制感」。另外，央視在「抖音」開設央視新聞、小央視頻和新聞聯播等多個帳號，用意在於用簡短的影片扼要介紹重要科學知識，一方面傳達專業知識，另一方面避免謠言以正視聽。更重要地，《人民網》陸續推出系列「武漢加油！中國加油！」評論文章，凝聚人心、增強鬥爭意志，避免恐慌情緒蔓延。¹⁴

若有媒體發言存在導向錯誤等問題，會立即遭到中央糾正。例如近日大陸《新京報》運營的「新京報我們視頻」在報導上，尤其是涉北京疫情報導中被民眾舉報存在導向錯誤、斷章取義、混淆視聽等問題。大陸國家網信辦指導北京市網信辦，立刻責令新浪微博依規依約對「新京報我們視

¹⁴ 陳孟，「疫情期間的融媒體傳播特點分析」(2020年3月9日)，2020年7月10日瀏覽，《人民網輿論頻道》，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0309/c40628-31624018.html>。

頻」採取禁言處置。¹⁵ 可見，在整體的新聞媒體發布上，要能夠由上到下維持在同一頻率，控制輿論不致有負面觀感擴大的情況。

二、基層融媒體搭建疫情與民意上達通道，運用政務新媒體進行疫情資訊發布與傳播，及時有效回應社會關切

疫情期間，縣級融媒體中心搭建民意表達通道，讓基層狀況借助融媒體中心第一時間實現下情上達。例如，上海市 16 個區級融媒體中心多管道收集百姓呼聲，徵集疫情防控工作問題建議。據悉，市民可登錄各區融媒體客戶端，或透過各區政府門戶網站、政務微信、政務微博等平臺反映問題，提出建議。透過這種方式，大陸將把政府服務延伸到基層，便於相關部門獲得基層最真實的情況。另外，一些基層融媒體中心利用大數據、雲服務等技術，例如國務院客戶端貼近群眾實際需求，推出「疫情防控線索徵集」專區，並聯合國家衛健委等先後推出「患者同乘接觸者查詢」、「全國心理援助熱線查詢」等服務。¹⁶

伍、結論

首先，在大陸官方是以「media integration」為正式用法，主要原因是中共認為融媒體的核心在於「融」，其意義不僅只是「新媒體」和「舊媒體」的簡單相加，也不是片面的「全媒體」，而是要在傳播體系中，透過各種傳播形式和傳播技術相互滲透、交融貫通，形成新的傳播矩陣和傳播力量，達到傳播目的。¹⁷ 因此，綜觀中共的媒體融合政策，基本上圍繞的核心宗旨，即確保黨的執政能力與政權鞏固。

在實際執行層面上，確實有成功建立全大陸性的數字媒體案例，例如上海的《澎湃新聞》創造出一種新形式的新聞媒體，既能夠吸引大眾，又可以

¹⁵ 「新京報微博帳號被查處 涉北京疫情報導中存在導向錯誤、斷章取義、混淆視聽等問題」（2019 年 6 月 25 日），2020 年 7 月 10 日瀏覽，《搜狐》，https://www.sohu.com/a/404058188_647824。

¹⁶ 朱美娟，「融媒體時代下的疫情資訊傳播與管理」，《人民網輿論頻道》，2020 年 6 月 28 日瀏覽，<http://yuqing.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0323/c209043-31644615.html>。

¹⁷ 朱瑩瑩，「融媒體背景下廣播媒體發展的橫與縱」，視聽，第 3 期（2018 年 3 月），頁 20-21。

幫助擴散黨的宣傳。¹⁸ 不過，澎湃模式並不能夠簡單的複製到其他省份，其中仍有多重不確定的因素，例如一些地方官員和媒體人的投入是非常表面性的；也因此，Repnikova & Fang 的研究發現在媒體政策領域，由國家批准的「去中心化」實驗是非常不穩定的，這也對中共在數位時代重塑說服工作的能力提出疑問。¹⁹ 除此之外，也還存在管理體制尚未整合、人才落差等融合不如預期，網路亂象叢生等情況。²⁰ 更關鍵的是，融媒體本身是一件極為「燒錢」的任務，這明顯和有限的地方政府財政相矛盾。因此，許多媒體會盡力地去求取與政府要求及本身集團經濟成本的平衡，例如可在報導的前兩三頁刊登與大陸計畫經濟正向發展相關的報導，以取悅共產黨，接著在其他的報導頁數則要去報導市場經濟的部分以吸引目標群眾。而在一些政治掛帥的媒體領導則會選擇不計成本、更加突出政治意識形態的傳播，因其有保住組織位置的個人考量。學者 Yin & Liu 對於大陸融媒體的研究中點出在大陸，媒體會選擇做出「融合的姿態 (a gesture of compliance)」來應付中共中央要求，此處的關鍵在於媒體機構要擺出有依循中央政策的態度和行為，至於科技創新融合只是應用工具的進階罷了。²¹

總體而言，中共欲藉此掌控媒體業者的傳播管道，以及新聞報導的內容價值，確保資訊傳遞的思想統一，進而控制輿論發酵的維度，掌握整體社會的脈動的目標是不間斷在逐步進行之中，尤其在此次「新冠肺炎」疫情之下，更加大中共掌控地方之力度，加速融媒體體系建成之步伐。展望未來，如何更精確確保訊息流向，並且保持各種訊息傳播類型之靈活組合運用能力，加大充分整合包括人才、採訪編輯、內容、管道等各項資源，使中共宣傳傳播機構能夠將資源、能力集中在話語權之輿論主導議題，不僅對內發揮維穩效果，對外宣傳亦可建立自己的話語權體系，避免受到國際大型傳媒集團制約。

¹⁸ 朱春陽、張亮宇，「澎湃新聞：時政類報紙新媒體融合的上海模式」（2014年8月25日），2020年7月5日瀏覽，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/n/2014/0825/c388255-25535155.html>、<http://media.people.com.cn/BIG5/n/2014/0825/c388255-25535155-2.html>。

¹⁹ Maria Repnikova & Kecheng Fang, "Digital Media Experiments in China: "Revolutionizing" Persuasion under Xi Jinping," *The China quarterly*, Vol.239(April 2019), pp.679-701.

²⁰ 黃奕維，「中國大陸媒體融合政策分析」，*展望與探索*，第16卷10期（2018年），頁100-101。

²¹ Yin & Liu, "A gesture of compliance: Media convergence in China," pp. 564-566.

「新冠肺炎」疫情下的中國大陸「大外宣」－ 透過社群媒體「推特 (Twitter)」操作策略分析

An Analysis of Mainland China's Strategy of Diplomatic Communication
through "Twitter" under COVID-19

趙成儀 (Chao, Cheng-Yi)

本刊研究員

壹、前言

自今 (2020) 年 1 月中國大陸 (以下簡稱大陸) 武漢爆發「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19, 以下簡稱「新冠肺炎」) 疫情以來, 大陸不斷運用外交與網路批評西方民主體制並宣傳自身「抗疫」成功經驗, 試圖以「大外宣」¹ 扭轉「疫情源頭」印象, 結果反而引發外界更多負面觀感, 國際媒體與網路世界一片撻伐。近期大陸針對「新冠肺炎」疫情的「大外宣」中, 外媒發現幾項攻略模式十分明顯, 國外社群媒體 (Social Media) 平臺已成為當前大陸「大外宣」的重點戰線。尤其大陸官方透過「推特」(Twitter) 等國外社群媒體平臺, 於境內外展開「重大主題宣傳」, 試圖引導輿論對於疫情評論的走向, 更成為西方各國最為詬病之處。

「推特」成立於 2006 年, 是美國最著名的社群媒體之一, 2019 年共有

¹ 自 2008 年北京奧運會後, 大陸向國際社會開展其「大外宣」工作, 所謂「大外宣」, 是「中國對外宣傳大布局」的簡稱。2013 年 8 月 19 日, 中共中央總書記習近平在「全國宣傳思想工作會議」上的講話指出:「要精心做好對外宣傳工作, 創新對外宣傳方式, …講好中國故事, 傳播好中國聲音」, 其目的就是要爭奪國際話語權。參見程翔,「『大外宣』: 中共與西方的意識形態之戰」(2019 年 3 月 12 日), 2020 年 7 月 18 日下載,《上報》, https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=59004。

3.3 億用戶，其中 1.45 億用戶幾乎每日發推文。由於美國總統川普 (Donald Trump) 經常透過「推特」平臺宣布重要決定，因此被稱為「推特治國」。今年 6 月 5 日，川普在 24 小時內狂發推文 200 則，打破個人紀錄。²

今年 5 月 28 日，美國總統川普在白宮簽署行政命令，對美國三大社群網站「臉書」(Facebook)、「推特」與 Google 實施管控。根據 1996 年美國施行《通訊端正法》(Communications Decency Act) 第 230 章規定，提供網站法律保障，使其不受網友貼文影響。川普表示，少數社群媒體壟斷大部分美國公私通訊，且擁有不受限制的權利，可審查、限制、編輯，甚至隱藏訊息，法案精神是基於科技公司良心運作，但「規模龐大、影響力顯著的社群媒體公司審查異見，並以濫權手段處理。」³ 預料這項行政命令實施後，將改變上述網路規範，並可能對當前大陸運用境外社群媒體進行「大外宣」構成影響，相關情形，值得關注。

貳、大陸運用「推特」推動「大外宣」情形

根據美國智庫「拯救民主聯盟」(Alliance for Securing Democracy, GMF) 研究指出，大陸過去幾年開始將「大外宣」戰場轉移至國外社群媒體「推特」平臺。由於美國總統川普酷愛使用「推特」做為抒發己見的平臺，使得「推特」成為美國民眾，乃至各大國際媒體關注美國時事的重要窗口。中共中央網絡安全和信息化委員會辦公室、國家互聯網信息辦公室(網信辦)針對這項特質，責成大陸官媒落實「大外宣」工作。近期不少大陸外交官已開始在「推特」平臺替大陸政府進行「公關宣傳」，或在「推特」平臺釋放爭議訊息，激化矛盾，招致美國政界人士對川普政府的批評，及網友對美國政府與媒體發布訊息的不滿與質疑，⁴ 操作手法與特點如下：

² 「社交媒體輿論操縱推到聚光燈下 美國中國網絡公司成新聞熱點」(2019 年 6 月 13 日)，2020 年 7 月 10 日下載，《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53028654>。

³ 張文馨，「川普下令管控推特等媒體平臺 稱『捍衛言論自由』」(2019 年 5 月 29 日)，2020 年 5 月 30 日下載，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/6813/4598537>。

⁴ 謬宗翰，「中國發動對臺美假訊息攻勢 配合推特大外宣」(2019 年 4 月 6 日)，2020 年 5 月 10 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004060102.aspx>。

一、大陸外交部門扮演關鍵角色

2019 年 11 月，大陸國務委員兼外交部長王毅在外交部會議上，鼓勵外交官在面對國際挑戰時，要表現出更強的「戰鬥精神」。⁵ 外交部發言人華春瑩則在黨報發文，大陸必須在國際事務中找到與其經濟實力相稱的聲音，「我們前所未有地走近了世界舞臺中央，但手中尚不完全掌握麥克風。」其中一個原因就是缺乏「鬥爭精神」。⁶ 隨後，大陸外交官開始在「推特」發文、轉推，反擊外界對於大陸的質疑，試圖透過「推特」平臺，扭轉並美化大陸的國際形象。

2019 年堪稱是大陸外交官的「推特元年」，自 2019 年 9 月至 12 月，大陸外交官共開設 40 個新的「推特」帳號，⁷ 在同年 10 月前後，大陸駐美、駐英等大使相繼加入「推特」。而在這場國際訊息戰中，大陸外交部發言人扮演關鍵性的角色，對外資訊戰全面升級，加強網路攻擊力度。

目前大陸外交部發言人團隊，由一位新聞司司長和兩位副司長組成，分別為華春瑩、耿爽（今年 6 月 5 日卸任大陸外交部新聞司副司長、發言人，出任常駐聯合國副代表；⁸ 7 月 17 日，遺缺由曾任大陸駐突尼斯共和國大使的汪文斌接任）⁹ 和趙立堅。而華春瑩（@ SpokespersonCHN）、趙立堅（@ zlj517）與「大陸外交部發言人辦公室」（@ MFA_China）3 個「推特」帳號，已被外界認證是官方帳號，是組成大陸外交官在「推特」

⁵ 「中國面對國際挑戰 路透引消息指王毅促官員表現更強『戰鬥精神』」（2019 年 12 月 4 日），2020 年 7 月 12 日下載，《852 郵報》，<https://www.post852.com/292133/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%9D%A2%E5%B0%8D%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E6%8C%91%E6%88%B0%E3%80%80%E8%B7%AF%E9%80%8F%E5%BC%95%E6%B6%88%E6%81%AF%E6%8C%87%E7%8E%8B%E6%AF%85%E4%BF%83%E5%AE%98%E5%93%A1%E8%A1%A8%E7%8F%BE/>。

⁶ 孟建國、黃安偉，「中國爭奪推特話語權：支持者行為可疑，或為『水軍』」（2020 年 6 月 9 日），2020 年 7 月 11 日下載，《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/technology/20200609/china-twitter-disinformation/zh-hant/>。

⁷ 「中共激進的『推特』輿論戰」（2020 年 5 月 10 日），2019 年 5 月 20 日下載，《GNEWS》，<https://gnews.org/zh-hant/199314/>。

⁸ 林則宏，「陸外交部前發言人耿爽 正式就任中共駐聯合國副代表」（2020 年 7 月 8 日），2020 年 7 月 11 日下載，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/7331/4686062>。

⁹ 黃奕慈，「汪文斌接任中國外交部發言人 曾任駐突尼斯大使」（2020 年 7 月 17 日），2020 年 7 月 20 日下載，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/2020-07-17/437424>。

平臺最重要的「鐵三角」。截至今年4月4日，華春瑩的「推特」帳號已超過31萬的追蹤者，¹⁰至6月中，更吸引超過50萬人追蹤。¹¹

有媒體統計今年1月至5月14日，大陸駐外使館與大使在「推特」上轉推的文章，發現前10名的推文中，有8則是華春瑩和外交部發言人辦公室的官方帳號所發布，顯示當前大陸對外宣傳的主要議題發動者，就是大陸外交部發言人團隊。¹²儘管「推特」在大陸境內遭到封鎖，一般人民必需靠「翻牆」才能登入網站發表評論，但包括大陸外交部發言人華春瑩和趙立堅等官員，卻能夠在美國企業所擁有的社群網站，任意發表充滿敵意的反美言論，或散播疫情起源的爭議訊息，扮演北京的宣傳喉舌，¹³顯見當前大陸已將「大外宣」重點戰場轉移至境外社群媒體「推特」平臺，並由大陸外交部發言人團隊扮演關鍵角色。

二、利用假冒官方帳號散布假訊息

根據美國非營利新聞媒體 ProPublica 今年3月的報導，自2019年8月起，在「推特」平臺發現超過一萬個可疑的假帳號，在推廣與大陸政府相關聯的活動，不少假帳號是大陸駭客竊取原用戶的登入條件後，在「推特」平臺發出的中文內容。調查顯示，這些假帳號都與北京一間名為「一網互通」的社群媒體數據行銷公司有關，而這間公司與中共中央統戰部所屬《中國新聞社》有合約關係，專門為《中新社》在「推特」平臺推廣其報導。這些假帳號在2019年主要發送支持香港警察與指控香港「反送中」示威者的推文，但今年初「新冠肺炎」疫情爆發後，這些帳號即刪除之前與香港有關的推文，轉而以中文發送與疫情有關的內容，主要是呼籲

¹⁰ 邱怡瑄、賴歐子、許家瑜，「100天疫情推特戰：從中國外交部推文解讀大外宣布局」（2020年4月29日），2020年5月28日下載，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/covid-19-ccp-grand-external-propaganda-twitter>。

¹¹ 孟建國、黃安偉，「中國爭奪推特話語權：支持者行為可疑，或為『水軍』」。

¹² 陳珮瑜，「武漢肺炎資訊戰：解密中國大外宣分工」（2020年6月3日），2020年8月2日下載，《讀十》，<https://www.readr.tw/post/2440>。

¹³ 江愷庭，「國務院發言人批中共推特使用權不平等」（2020年5月2日），2020年5月28日下載，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/2020-05-02/400645>。

大陸民眾團結一致抗疫。¹⁴

美國國務院「全球參與中心」(Global Engagement Center, GEC) 是專責打擊外國宣傳虛假訊息的機構，近期也發現一系列「虛假」的「推特」帳號，經過分析結果顯示，這些帳號多半用於支持大陸外交官員和駐外使館傳播爭議訊息。¹⁵

此外，自今年 3 月起，在「推特」平臺出現多個仿照美國《自由亞洲電臺》的帳號，例如《自由東北電臺》、《自由徐州電臺》和《自由安徽電臺》等。其中兩個帳號冒用《自由亞洲電臺》的臺標，另一個帳號則替換臺標中的一個英文字母。而這些假冒帳號所發布的推文內容，大多是提升大陸政府形象或貶低其他國家形象，¹⁶ 因此被懷疑是大陸官方授意或根本就是大陸官方所為。

參、近期大陸外交系統發文重點

今年 2 月 3 日，中共中央總書記習近平在中共中央政治局常委會會議上指示「講好中國抗疫故事」，指出應「讓正能量始終充盈網絡空間」，向外「展現中國人民團結一心，同舟共濟的精神風貌」，以占據主動位置，有效影響國際輿論。¹⁷

今年 4 月 28 日，美國《自由亞洲電臺》統計，大陸外交部發言人華春瑩 (@ SpokespersonCHN)、趙立堅 (@ zlj517)、「外交部發言人辦公室」(@ MFA_China) 等 3 個帳號，從今年 1 月 1 日至 4 月 10 日，在

¹⁴ 謬宗翰，「中國發動對臺美假訊息攻勢 配合推特大外宣」。

¹⁵ 「中共激進的『推特』輿論戰」。

¹⁶ 甄樹基，「Twitter 拒絕刪除中共散播假消息帳戶因『公眾人物』言論可豁免」(2020 年 3 月 29 日)，2020 年 5 月 28 日下載，*rfi*，<http://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200329-twitter%E6%8B%92%E7%B5%95%E5%88%AA%E9%99%A4%E4%B8%AD%E5%85%B1%E6%95%A3%E6%92%AD%E5%81%87%E6%B6%88%E6%81%AF%E8%B3%AC%E6%88%B6%E5%9B%A0-%E5%85%AC%E7%9C%BE%E4%BA%BA%E7%89%A9-%E8%A8%80%E8%AB%96%E5%8F%AF%E8%B1%81%E5%85%8D>。

¹⁷ 「中共中央政治局常務委員會召開會議 研究加強新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作 中共中央總書記習近平主持會議」(2020 年 2 月 3 日)，2020 年 8 月 22 日下載，《中國共產黨新聞網》，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-02/03/content_4859529.htm。

「推特」的發文數量，共計 4,574 則。有媒體從相關推文內容中分析，大陸政府如何透過外交部發言系統與發言人論述，在社群媒體「推特」平臺發表疫情相關訊息，試圖對外形塑大陸所期待的國家形象。

在今年 1 至 2 月疫情爆發初期，推文以「中國抗疫成果」和「正能量」為主題。其中趙立堅於 1 月 22 日首次對此發布訊息，第一時間塑造積極抗疫的大國形象，宣稱大陸面對疫情，比 2003 年的 SARS 有很大的進步。而其他和疫情有關的新聞報導也非常及時，並刻意淡化大陸不斷增長的確診與死亡數目。

2 月疫情大爆發，在疫情持續升高與全球注視下，如何講好大陸抗疫故事，成為此時期推文的關鍵任務。2 月 13 日，湖北省的新增確診人數驟減，大陸每日新增病例也開始下降。2 月 20 日後，大陸外交部發言人的推文開始轉向，從感謝他國援助的「疫情重災區」，轉為可輸出物資與經驗的「伸援大國」。除加強報導向各國捐贈抗疫物資，也強調大陸及時向國際社會通報疫情資訊，善盡國際責任，以及強化「命運共同體」和「國際合作」訊息。

3 月 12 日，趙立堅將病毒來源轉嫁到由美軍帶至武漢，「戰狼外交」的強硬外交路線開始登場。緣於 3 月 11 日，美國疾病控制預防中心（CDC）主任雷德菲爾德（Robert Redfield）在聽證會上，坦承美國沒有足夠的檢測試劑，可能有「新冠肺炎」死因被錯歸為流感。隔天，趙立堅連續發 2 則推文，先是質疑美國疫情資訊不透明，之後宣稱美軍才是把疫情帶到武漢的元兇，引起軒然大波。

3 月 21 日，大陸載運 11 萬個口罩與近八百套防護衣，捐贈給西班牙的國營機構，這筆捐助物資價值不到五萬美元，卻被大陸官方媒體宣稱為打造「健康絲綢之路」的「新轉折點」。

4 月 1 日，大陸外交部發言人辦公室推文，呼籲保持國際合作，捍衛全球公共衛生的同時，強調武漢封城對延緩病毒傳播的重要性，不斷凸顯「中國抗疫有成」與「中國援助他國」的主題。

4 月 3 日，美國國家安全會議（National Security Council, NSC）發文

感謝臺灣捐贈 200 萬個口罩，大陸外交部發言人辦公室對此推文，要求美國不要將抗疫行動「政治化」。

4 月 10 日，大陸外交部發言人辦公室和趙立堅分別推文表示，臺灣若要參與世界衛生組織（WHO）等國際活動，須遵循「一中」原則（One-China Principle）。¹⁸

5 月，隨著國際社會對大陸隱匿疫情究責聲浪擴大，以及美國對大陸制裁措施不斷升高，大陸外交部發言人推文內容轉趨強硬，對美國與西方國家的指控與制裁提出適時的反擊。

5 月 26 日，美國白宮顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）受訪提到，有報告指出大陸竊取新冠疫苗的研究技術和療法，並表示多年來大陸都有盜用美國智慧財產權的紀錄。對此，大陸外交部發言人華春瑩特別將該訪問內容截圖，轉貼在自己的「推特」上，指出有些美國官員談論疫苗的事情很有趣，「當別人有比自己更好的東西，就一定是從自己那邊偷來的，這是正常的邏輯嗎？」駁斥竊取美國技術的指控，強調「記住，我們中國有 5 千年歷史，你們美國還不到 250 年。」¹⁹

5 月 30 日，華春瑩以「I can't breathe.（我不能呼吸）」的推文，回嗆美國國務院發言人歐塔加斯（Morgan Ortagus），反諷美國政府處理境內種族歧視所引發動亂與聲援香港採取雙重標準，隨後趙立堅也轉推該則貼文聲援。²⁰

同一天，華春瑩再連發 5 則推文，批評某些美國政客大聲疾呼香港國安立法違反《中英聯合聲明》，是荒謬之說。指香港已是大陸一部分，包括美國在內的任何國家，中央政府都有在地方行政區維護國家安全的責任，強調「港版國安法」只針對分裂國家、顛覆政權、組織開展恐怖活動，及外國干預香港的活動，如果美國無意干涉，為何如此生氣和恐

¹⁸ 邱怡瑄、賴歐子、許家瑜，「100 天疫情推特戰：從中國外交部推文解讀大外宣布局」。

¹⁹ 謝文哲，「美官員指中國竊取疫苗技術 華春瑩怒嗆：我們有 5 千年歷史」（2020 年 5 月 28 日），2020 年 7 月 12 日下載，《鏡週刊》，<https://www.mirrormedia.mg/story/20200528edi005/>。

²⁰ 「I can't breathe. 反擊美國支持香港 華春瑩以『我不能呼吸』諷美種族歧視」（2020 年 6 月 1 日），2020 年 6 月 2 日下載，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=88591。

懼？²¹ 連串「戰狼外交」的咄咄逼人，口水戰愈演愈烈。

總結今年1月疫情爆發迄今，大陸外交官在「推特」上的發文模式，可以發現以外交部發言人團隊為議題發動核心，其餘外交官員配合呼應，官媒則成為國家機器帶動議題風向的工具。²² 而發文重點雖隨著全球疫情局勢發展不斷變化，但其大原則始終不變：就是面對全球疫情，要堅守「人類命運共同體」的理念。這類推文傳達幾項訊息：大陸也是疫情受害者，願與各國共同承擔國際抗疫責任；強調大陸「防疫外交」對國際社會的積極貢獻；同時不斷針對疫情究責提出反擊，試圖規避隱匿疫情的一切指控與責任。²³ 在在凸顯大陸運用「推特」發文自我推崇防疫成果並試圖卸責，如此強勢操作「大外宣」的鑿痕，在疫情之下表露無遺。

肆、大陸運用社群媒體操作「大外宣」意涵與影響

一、大陸操作「大外宣」凝聚內部共識與強化維穩

檢視近期大陸外交部發言人有關美「中」疫情論戰的推文，在「戰狼式」發言極力擺脫「疫情重災區」污名的同時，也呼籲國際合作與「人類命運共同體」，試圖建構一個向世界輸出物資與經驗的「伸援大國」形象。扭轉國際形象固然是「大外宣」目的之一，內部「維穩」才是真正重點。儘管「推特」在大陸境內遭到禁用，推文內容顯然是針對海外華人，但這些訊息大多會及時被大陸官媒報導，或透過海外華人，乃至透過「翻

²¹ 「《港區國安法》華春瑩 Twitter 連發 5 文 反問美國若無意干涉為何如此生氣和恐懼？」（2020 年 5 月 30 日），2020 年 7 月 12 日下載，《香港經濟日報》，<https://china.hket.com/article/2656875/%E3%80%90%E6%B8%AF%E5%8D%80%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%B3%95%E3%80%91%E8%8F%AF%E6%98%A5%E7%91%A9Twitter%E9%80%A3%E7%99%BC5%E6%96%87%20%E5%8F%8D%E5%95%8F%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E8%8B%A5%E7%84%A1%E6%84%8F%E5%B9%B2%E6%B6%89%E7%82%BA%E4%BD%95%E5%A6%82%E6%AD%A4%E7%94%9F%E6%B0%A3%E5%92%8C%E6%81%-90%E6%87%BC%EF%BC%9F>。

²² 陳珮瑜，「武漢肺炎資訊戰：解密中國大外宣分工」。

²³ 參閱大陸外交部發言人華春瑩 (@SpokespersonCHN)、趙立堅 (@zlj517)、大陸「外交部發言人辦公室」 (@MFA_China) 等 3 個帳號相關推文。

牆」傳入大陸。

今年 3 月 22 日，《環球網》報導華春瑩與美國國務院發言人歐塔加斯（Morgan Ortagus）在「推特」上關於「中國是否疫情資訊不透明」的論戰，這些推文旋被《環球網》截圖，呈現在大陸讀者面前。²⁴

大陸一方面在境內控制輿論，一方面又在「推特」上與國際社會論戰，就算大陸網民「翻牆」，所看到的也是政府在「推特」上捍衛自身形象。對內與對外宣傳口徑一致，此舉有助於進一步催化民族主義情緒，強化凝聚內部共識與維穩，外交部發言人在「推特」發文，就是將「大外宣」有效轉化為對內宣傳的具體操作。

二、國外社群媒體成為大陸「大外宣」重要渠道

以往大陸在各國主流報紙上購買插頁、《新華社》廣告登上紐約時代廣場螢幕等，一向是「大外宣」的重要部分，隨著社會趨勢發展，近年國外社群媒體的重要性正與日俱增。據了解，早在 2010 年代初期，大陸官媒就已在各大國外社群媒體平臺註冊，《人民日報》、《新華社》、《中國環球電視網》、《中國日報》、《環球時報》等，都在「推特」和「臉書」平臺開通頁面。儘管目前國外社群媒體平臺在大陸境內大多遭到封鎖禁用，但據外媒調查，近年國外社群媒體平臺已成為大陸「大外宣」的重點戰場，每個項目投入預算金額以百萬人民幣計。²⁵ 凸顯當前大陸運用國外社群媒體在內的任何可能宣傳管道，希望藉此影響國際社會有關大陸議題的輿論走向。

三、大陸藉疫情操作「大外宣」引發國際社會不滿聲浪

近期大陸透過國外社群媒體「推特」操作「大外宣」，有計畫將可能隱匿疫情、處置失當的「加害者」，透過反向指控美國，使大陸成為疫情最大「受害者」，再藉由輸出醫療資源，試圖扭轉國際形象，扮演起防疫

²⁴ 邱怡瑄、賴歐于、許家瑜，「100 天疫情推特戰：從中國外交部推文解讀大外宣布局」。

²⁵ 「谷歌推特臉書封號背後：中共官媒『講好中國故事』的不菲代價」（2019 年 8 月 26 日），2020 年 5 月 28 日下載，《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49429531>。

成功的模範生，並強調「命運共同體與國際合作」，成為對外援助的「救世者」。²⁶

從媒體報導資料發現，美國是近期大陸外宣批評的最大箭靶，推文中近八成是批評美國政府。但由於手機網路資訊發達，群組常扮演訊息的快速傳遞媒介。當大陸在疫情處理所犯的錯誤被廣為周知後，其欲扭轉形象的「大外宣」操作，卻引來國際社會更大的反感。

四、「推特」等社群媒體啟動反制大陸「大外宣」模式

2019年，「推特」暫停超過二十萬個可疑帳戶，宣稱是大陸政府支持，旨在抹黑香港「反送中」運動，但未有證據證實大陸官方就是「推特」上大批問題帳號的幕後主使。網路安全專家表示，隨著惡意用戶越來越善於掩飾其數位活動，網路訊息戰已變得更加複雜且難以掌握。²⁷

今年6月11日，「推特」宣布，關閉與大陸官方相關的十七萬多個帳戶，理由是這些帳號針對香港抗議活動、「新冠肺炎」疫情等主題發表大量不實的論述。其中刪除約二萬三千七百五十個活躍帳戶，因為它們共同傳播錯誤訊息及大量有利於大陸的言論，總數達34萬8,608條；另有約十五萬個帳戶則利用轉發、按讚等方式，協助訊息擴大散播。

相關報導引述史丹佛大學「互聯網觀察平臺」(Stanford Internet Observatory)的分析結果，發現許多發布「新冠肺炎」疫情訊息的「推特」帳號是今年1月底才出現，之後這些帳號發布的內容，大多是稱讚大陸對抗疫情反應及時，是「負責任的大國」的正面評價，並呼籲美方摒棄政治上偏見，從大陸的防疫經驗中吸取教訓，顯示這些帳號活動目的旨在擴大宣傳大陸「抗疫」的影響力。²⁸

²⁶ 顏建發，「從 Covid-19 疫情看中國大陸『大外宣』走向崩壞之途」，第18卷，第5期，展望與探索，2020年5月，頁16。

²⁷ 孟建國、黃安偉，「中國爭奪推特話語權：支持者行為可疑，或為『水軍』」。

²⁸ 「刪不完 推特再移除17萬個中國假帳號」(2020年6月12日)，2020年7月12日下載，《德國之聲》，<http://www.msn.com/zh-tw/news/world/%e5%88%aa%e4%b8%8d%e5%ae%8c-%e6%8e%a8%e7%89%b9%e5%86%8d%e7%a7%bb%e9%99%a417%e8%90%ac%e5%80%8b%e4%b8%ad%e5%9c%8b%e5%81%87%e5%b8%b3%e8%99%9f/ar-BB15mJKu?ocid=iehp>。

此外，今年 8 月 6 日「推特」再次宣布，在「國家附屬媒體」及「政府官員」所使用的帳號加註新標籤，以協助讀者了解資訊來源，辨識政治外宣。被標籤的媒體，包括俄羅斯《今日俄羅斯》(RT)、《俄羅斯衛星通訊社》(Sputnik)；大陸《新華社》、《環球時報》、《中國環球電視網》、《人民日報》等。個人帳號則有大陸外交部發言人華春瑩、趙立堅，及《環球時報》總編輯胡錫進等。目前包括「推特」、「臉書」及 Youtube 三大社群媒體平臺，都已採取加註標籤機制反制政治外宣，使用戶能更加理解資訊背後的言論權力結構運作。²⁹ 此亦說明大陸試圖運用社群媒體進行「大外宣」的「推特」發文操作，已面臨國外社群媒體的強力反制。

五、美「中」透過疫情爭奪全球話語主導權

自今年 1 月「新冠肺炎」疫情爆發以來，美「中」之間即不斷爭奪全球話語權的主導地位。截至目前，大陸「大外宣」的影響力如何運作，外界仍無法有效掌握。

先前大陸因「新冠肺炎」疫情防控不力以致蔓延全球，而飽受國際社會批評，但隨著其他國家陷入疫情困境，尤其是美國陷入動盪一首先是「新冠肺炎」疫情，隨後又爆發種族抗議，大陸本身自詡抗疫有成，意欲對比西方民主國家政府在處理疫情的失序和缺乏效率，嘲諷民主政治強調公民與媒體有效監督並未發生預期效果，凸顯民主政治失能的窘境，以為看到可以主導全球性議題的機會，而恣意推進「港版國安法」等極具爭議性議題的進程，無視各國疫情再起，世界經濟重啟舉步維艱，終使大陸更陷入與國際社會矛盾對抗的困局。大陸全力利用「大外宣」爭奪全球話語權，不顧國際社會反感，不知有所節制，終致「推特」帳戶被大量關閉或遭加註標示，注定將無法達到預期效果。

²⁹ 林文儀，「推特新增國家官員及附屬媒體帳號標籤 助用戶識別政治宣傳」(2020 年 8 月 8 日)，2020 年 8 月 16 日下載，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=93404。

伍、結語

自 2018 年起，美國對大陸祭出經貿與科技制裁以來，大陸「大外宣」作為也逐步由隱而顯，由軟轉硬，「軟實力」(Soft Power) 逐步轉為「銳實力」(Sharp Power)。³⁰ 大陸不再刻意隱藏其試圖介入或操縱另一國家新聞媒體或教育系統的野心，甚至對包括聯合國在內的許多國際組織，都顯露出支配的企圖。但大陸這種由軟轉硬的態度，也同時加大國際社會反彈的力道。

以此次「新冠肺炎」疫情期間，大陸的「大外宣」操作模式為例，當大陸內部疫情前景未明，外界質疑聲浪又排山倒海而來，為維護其政權與內部穩定，外交系統透過社群媒體對外強勢出擊，以圖扭轉情勢，「戰狼外交」由此而來。

當前大陸不斷運用外交與網路極力高舉「制度優勢」超越西方民主體制，並宣傳輸出自身抗疫成功經驗，試圖以「大外宣」扭轉自身形象，國外社群媒體「推特」已然成為當前大陸「大外宣」的重點戰場。大陸外交部發言系統在「推特」開啟戰線，除直接論述，也透過與他國比較來凸顯大陸為全球抗疫的付出。手機網路資訊發達，常扮演訊息的快速傳遞媒介，水能載舟也能覆舟，當大陸在疫情處理所犯的錯誤被廣為周知後，其欲扭轉形象的「大外宣」操作，往往引來國際社會更多的反感，顯見大陸在這一波「新冠肺炎」疫情下，試圖利用境外社群媒體進行「大外宣」的操作，現恐已面臨國際社會的一致抵制。

³⁰ Juan Pubio Cardenal, "Sharp Power: Rising Authoritarian Influence" „National Endowment for Democracy,(2017/12),visited date:May 12,2018, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf>.

中國大陸 SARS 與新冠病毒防疫比較： 人事安排與調動的觀點*

A Comparison of Pandemic Control between SARS and COVID-19 in Mainland China from the Perspectives of Personnel Arrangements and Transfers

陳鴻章 (Chen, Hung-Chang)

佛光大學公共事務學系專任助理教授

宋秉仁 (Sung, Ping-Jen)

臺灣師範大學僑生先修部歷史科專任助理教授

壹、前言

截至 2020 年 7 月 15 日為止，這一場被認為是在 2019 年 12 月 1 日，於大陸湖北武漢市出現首宗感染個案的疫情，¹ 已經在全球兩百以上的國家或地區，造成超過 1,312 萬例確診，以及超過 57 萬人死亡。² 而這場依然持續在蔓延當中的「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19，以下簡稱「新冠肺炎」) 疫情，也被視為自二次大戰以來，全球所面臨最為嚴峻的危機。³

* 本文發表於佛光大學與展望與探索雜誌社所主辦「新冠疫情下中國大陸公共治理」座談會，宜蘭礁溪佛光大學，2020 年 7 月 30 日。感謝主辦單位，以及與會者所給予的寶貴建議。

¹ 江宜青，「肺炎疫情：模糊不清的“零號病人”與病毒來源爭議」(2020 年 2 月 18 日)，2020 年 7 月 18 日瀏覽，《BBC 中文網》，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-51540821>。

² 臺灣英文新聞，「武漢肺炎全球最新確診與死亡人數統計」(2020 年 7 月 15 日)，2020 年 7 月 15 日瀏覽，《臺灣英文新聞》，<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3869160>。

³ 根據法國廣播公司的報導，聯合國秘書長古特雷斯於三月份向全球提出警告，這是二戰以來全球面臨最嚴峻的危機，這不僅會威脅人類健康，同時也將造成全球的經濟衰退。相關資料請參考法國廣播公司，「古特雷斯：全球面對二戰以來最嚴峻危機 世衛：新冠疫情在亞太地區“遠未結束”」(2020 年 3 月 31 日)，2020 年 7 月 15 日瀏覽，《法國廣播公司》，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200331-%E5%8F%A4%E7%89%B9%E9%9B%B7%E6%96%AF-%E5%85%A8%E7%90%83%E9%9D%A2%E5%B0%8D%E8%87%AA%E4%BA%8C%E6%88%B0%E4%BB%A5%E4%BE%86%E6%9C%80%E5%9A%B4%E5%B3%BB%E5%8D%B1%E6%A9%9F-%E4%B8%96%E8%A1%9B-%E6%96%B0%E5%9E%8B%E7%96%AB%E6%83%85%E5%9C%A8%E4%BA%9E%E5%A4%AA%E5%9C%B0%E5%8D%80-%E9%81%A0%E6%9C%AA%E7%B5%90%E6%9D%9F>。

面對這一場依然持續延燒當中的全球疫情，雖然國際上對於疫情的源頭，已經呈現出各說各話，甚至是相互指控，如美國總統川普就表示看過可以證明「新冠肺炎」病毒是來自大陸的武漢實驗室；美、澳、英、印度、德、義、埃及、奈及利亞等國，並已透過法律途徑，要向大陸求償「新冠肺炎」造成的生命、經濟損失；大陸外交部發言人趙立堅也不甘示弱在推特上推文：質疑美軍將病毒帶到武漢。⁴ 而且在世界衛生組織（World Health Organization，簡稱 WHO）的領導階層（主要是秘書長譚德賽），組織的疫情防治能力等，均遭受到嚴重質疑的狀態下，已經從世界公衛議題，擴散到其他政治與經濟層面，並且轉變成為國際政治角力。⁵

不過，類似的重大危機，並非是大陸，或是全球首度面對，早在 2002 年就曾經於大陸廣東省爆發嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome；以下簡稱為 SARS），隨後將近三十個地區與國家染疫，而全球超過八千人以上被感染，死亡人數將近八百人之多。雖然，整體而言 SARS 的影響範圍，以及全球的感染人數與造成的死亡人數，遠低於 2019 年底爆發的「新冠肺炎」疫情，但也已經是二次大戰後，大陸或是全球所遭遇的重大疫情之一。

那麼，在不到二十年之間，就都在大陸爆發的這兩場重大危機，該如何去理解。尤其是在大陸，這樣一個依然是高度人治，且資訊透明度又相對低的政治社會環境下，我們認為大陸在面對疫情的當下，所進行的高階人事安排與調動，將會是一個值得觀察與探討的面向。

⁴ 相關報導可以參考張文馨、羅曉媛，「川普：看過證據病毒來自武漢實驗室」（2020 年 5 月 2 日），2020 年 7 月 18 日瀏覽，〈聯合報〉，<https://udn.com/news/story/6813/4533658>。自由時報，「中國拒各國查病毒來源 耿爽辯：先發現不代表源頭」（2020 年 4 月 29 日），2020 年 7 月 15 日瀏覽，〈自由時報〉，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3148874>。中央社，「中國外交部連發推文 指美軍帶病毒進武漢」（2020 年 4 月 29 日），2020 年 7 月 15 日瀏覽，〈中央社〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202003130168.aspx>。

⁵ 黃雅琪，「不滿防疫慢半拍又護中國 川普告知聯合國退出 WHO」（2020 年 7 月 8 日），2020 年 7 月 15 日瀏覽，〈鏡周刊〉，<https://www.mirrormedia.mg/story/20200708edi001/>。

貳、菁英研究途徑（人事安排與調動）

要了解一個國家社會在特定的時期，呈現出什麼樣的權力結構狀態，或是變化的可能性，菁英研究是一個常被採用的途徑。所以，在政治菁英（political elites）的研究當中，在特定時期（威權、政治民主化初期，或政黨輪替等時期）、不同部門（黨、政、司法）、特定層級（中央、地方、政務、事務等），常會是研究的重要切入點。而這些擁有特定職位的政治菁英們，所具有各種基本特質（如專業、性別、世代、省籍、黨籍，或所屬部門等），以及流動（職位間、層級、部門之間的流動）情況，就成為分析與探究的重要目標。

以蘇聯解體轉型到俄羅斯的研究為例，如 Lane and Ross；Kryshtanovskaia and White 等人的著作，就是以俄國政治民主化初期為背景，所進行的菁英研究。雖然，研究觀點有所不同，Lane and Ross 認為是新政治菁英崛起，對俄羅斯政治造成的影響重大。⁶ 而 Kryshtanovskaia and White 的觀點是俄羅斯的政治菁英只是重製（reproduction），並沒有發生根本性的改變。⁷ 但這些研究的貢獻在於，分析與推斷俄羅斯後續民主發展基礎與可能的方向。這也讓研究者，或對俄羅斯政治有興趣的讀者，可以有不同的切入角度。

相較之下，如 Pfiffner 研究是以美國這樣一個長期處在民主環境為脈絡的國家，所進行的研究。Pfiffner 強調在民主的制度環境下，當權力的輪替成為常態，那麼高階人事任命與調動，基本上不會因為黨派，而有調動不調動的差異性。任何黨派取得權力之後，將會因政治局勢不同、部門性質差異，而有不同的人事調動與安排模式。換言之，在人事的調動與安

⁶ David Lane and Cameron Ross, *The Transition from Communism to Ruling Elites from Gorbachev to Yeltsin*, (New York: St. Martin Press, 1998)

⁷ Olga Kryshtanovskaia and Stephen White, "From Soviet Nomenklatura to Russian Elite," *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No.5 (1996), pp.711-733.

排上，政治局勢，以及部門差異，存有較大的影響。⁸

至於大陸政治菁英的研究而言，如寇健文就以中共的幹部年齡（年輕化）進行分析，進而探究中共的政治繼承問題。⁹ 此外，也有分別針對不同出身背景如共青團、¹⁰ 海歸派、¹¹ 文人領袖、¹² 共軍領導人，¹³ 或是特定部門與層級菁英¹⁴ 等，所呈現的發展情況進行分析。透過這些分析，研究者探究中共政權的運作情況、特質，以及可能的發展趨勢。

因此，針對一個國家社會，不論是處在民主轉型期、民主制度環境下，威權或是極權統治下的政治菁英，進行背景特質、組成結構，或流動情況的分析，是可以了解到這個國家社會的權力運作情況、特質，或者有什麼樣變動可能性存在。而透過菁英研究途徑，之所以能夠探究一個國家社會的權力特質，以及可能的變化，關鍵在於不同特質的菁英占有特定職位掌握權力，勢必會有不同的權力運作樣貌出現。當然，這也意味著整個國家社會，將可能朝特定方向發展的可能性。

同樣的，當一個國家社會面臨重大危機時，為了能夠有所因應，勢必要進行人事的安排與調動。例如以特定人員的去職，做為對社會不滿的回應，或是所謂責任的擔負，這樣的情況不論是在民主，或非民主的政治環境下，都可說是常見的人事調動模式。當然，這種人事調動模式，往往也

⁸ James P. Pfiffner, "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century," *Public Administration Review*, Vol.47, No.5 (1987), pp.57-65. James P. Pfiffner, "Establishing the Bush Presidency," *Public Administration Review*, Vol. 50, No.1 (1990), pp.64-73.

⁹ 寇健文，「中共『幹部年輕化』與政治繼承」，*中國大陸研究*（臺北），第44卷，5期（2001年），頁1-17。

¹⁰ 寇健文，「共青團幹部與中共政治精英的甄補：團中央常委仕途發展調查」，*中國大陸研究*（臺北），第44卷，9期（2001年），頁1-26。

¹¹ 寇健文，「既重用又防範的菁英甄補：中共海歸派高官的仕途發展與侷限」，*中國大陸研究*（臺北），第50卷，3期（2003年），頁1-28。

¹² 寇健文，「邁向權力核心之路：1987年以後中共文人領袖的政治流動」，*政治科學論叢*（臺北），45期（2010年），頁1-36。

¹³ 寇健文，「1987年以後解放軍領導人的政治流動：專業化與制度化的影響」，*中國大陸研究*（臺北），第54卷，2期（2011年），頁1-34。

¹⁴ 寇健文、陳方隅，「1978年以後中共財經高官的仕途流動：特徵與趨勢」，*政治學報*（臺北），第47期（2009年），頁59-103。黃信豪、劉明浩，「商而優則仕？初探中國央企領導人的甄補與流動」，*中國大陸研究*（臺北），第58卷，4期（2015年），頁93-127。

會被進一步解讀，是否可能是派系間的權力鬥爭。

除了回應社會不滿，或派系間的權力鬥爭的解讀之外，由哪些部門、層級，以及背景特質的人員，來組成危機處理小組，進行資源的整合與統籌，也將反映出當權者對於特定危機處理的安排、態度，或者目前的危機，事實上已經進展到哪個階段。即使是在民主國家，資訊相對透明，但也不可能是完全被揭露的狀態。相對的，在非民主的制度環境下，充分且誠實揭露資訊的可能性，更是不可期待。那麼，在資訊充分且誠實揭露可期待性相對低的狀態下，人事的安排與調動，就成為我們進行危機狀態判斷，以及危機處理安排與態度探究，值得切入的觀察的面向。

參、近二十年間的兩場重大疫情（SARS 與 COVID-19）

上一節說明可以從菁英研究途徑，進行那些分析之外，接著就以表 1、2 簡要整理 SARS 與「新冠肺炎」疫情，大致上呈現什麼樣的面貌與變化。

表 1 2002 年 SARS 疫情發展（大陸部分為主）

年	月日	事件	備註
2002	11 月中	深圳廚師黃杏初發病確診	
2003	1 月 2 日	河源市通報廣東省衛生廳，後續中山市醫護出現症狀，廣東省派專家小組調查。	
	1 月 23 日	廣東省向全省衛生單位下發調查報告	
	2 月 9 日	大陸衛生部派馬曉偉副部長率專家團隊飛抵廣州	廣州市病例破百，全省病例超過兩百。
	2 月 10 日	大陸正式向世界衛生組織通報。廣東省政府新聞辦首次以新聞通稿，正式公布非典型肺炎（SARS）	廣東省病例超 305 例，105 例為醫護，5 例死亡。
	2 月 11 日	廣州市府強調病人病情控制中，確診人口僅是少數。大陸工程院院士鍾南山表示：市民到公共場所不會被感染。	強調控制中，且公共場所是安全的。
	2 月 14 日	大陸國家足球隊與巴西足球隊友誼賽正常舉行，現場球迷超過五萬。	

年	月日	事件	備註
	2月21日	64歲退休教授劉劍倫將病毒帶入香港	疫情擴散到香港
	2月下旬	常駐上海美國商人途經香港到達越南河內後確認染病，河內當地醫院多名醫療人員也受感染。	疫情擴散到越南
	3月5日	廣東的人大代表在全國人大提案，在不影響國家安全的情況下尋求國際援助。	
	3月6日	北京出現第一例輸入性病例	疫情擴散到北京
	3月12日	世界衛生組織發出全球警告	世界衛生組織正式向全球發出警告
	3月13日	臺灣臺大醫院通報第一起病例（臺商）	疫情擴散到臺灣
	3月15日	世界衛生組織把這一原因不明的病症定名「嚴重急性呼吸系統綜合症」，縮寫為SARS。 北京大型教學醫院爆發院內群聚感染	澳大利亞、歐洲和北美。印尼、菲律賓、新加坡、泰國、越南、美國、加拿大等國家都陸續出現了多起案例。
	3月18日	大陸外交部發言人表示世界衛生組織肯定大陸在廣東採取的措施	
	3月19日	衛生部長張文康會見世界衛生組織駐陸代表	
	3月27日	港府禁止探視SARS病人，與SARS患者密切接觸者10天內每天向指定衛生署診所報到，並在所有入境管制站實施檢疫申報措施。同日，中小學及幼兒園停課。	香港採取更嚴格措施
	4月1日	美國召回所有駐香港和廣東非必要外交人員及家眷。美國並警告美國公民，非必要不要前往廣東、香港。瑞士也禁止香港廠商參加即將舉辦的瑞士鐘錶展。	國際壓力逐漸升高

年	月日	事件	備註
	4 月 2 日	大陸承諾與世界衛生組織全面合作。	大陸向世界衛生組織申報廣東省 3 月份有 361 起新病例，9 人死亡。北京、山西、湖南也有感染者。但大陸衛生部表示，廣東的疫情已經基本獲得控制。
	4 月 3 日	世界衛生組織專家到達廣東，視察病情並與當地專家討論疫情發展。時任大陸衛生部部長張文康公開稱北京市「只有 12 例 SARS，死亡 3 例。SARS 在大陸已獲得有效控制」	世界衛生組織進入廣東了解疫情，並建議遊客不要到香港和廣東旅行或辦公。
	4 月 5 日	國際勞工組織官員 Pekka Aro 因 SARS 於北京去世	國際組織人員染疫死亡
	4 月 6 日	世界衛生組織將北京列為疫區	北京被列為疫區
	4 月 17 日	時任中共中央總書記胡錦濤主持中央政治局常委會後表示，高層已充分認識非典肺炎的嚴重程度和潛在威脅，開始全力應對，採取包括人事任免在內的各種必要緊急措施	國家最高領導人正式表態
	4 月 18 日	大陸教育部決定將全國碩士研究生複試時間暫推遲到 5 月底進行	
	4 月 19 日	時任國務院總理溫家寶正式警告地方官員，瞞報少報疫情官員將面臨嚴厲處分。	
	4 月 20 日	中共中央和國務院宣布撤消北京市長孟學農和衛生部長張文康的職務，並提名王岐山擔任北京市代理市長，高強任衛生部黨組書記，國務院副總理吳儀兼任衛生部長。	採取人事任免手段北京疫情從 37 例，突然暴增至 339 例。原定 5 月 1 日開始的五一「黃金周」暫停一次，確保疫情不會進一步擴散。
	4 月 23 日	北京市宣布中小學從 24 日起停課兩周，確保疫情不會在校園擴散。時任中共中央總書記胡錦濤動用軍方在北京緊急建設解放軍小湯山 SARS 醫院。	動用軍方力量建專屬醫院

年	月日	事件	備註
	4月26日	大陸民政部與衛生部聯合發出緊急通知，要求死於傳染性非典型肺炎患者的遺體要及時就地火化，不得舉行遺體告別式和其他形式喪葬活動。	採取必要衛生措施
	4月28日	成立「全國防治非典型肺炎指揮部」	統籌協調部門設置
	5月6日	大陸公安部公布「五不准」，確保 SARS 時期運輸暢通。不准以防治「SARS」為由阻斷公路交通；不准在公路的省界交界處實行交通管制；不准在道路上設置路障，阻攔車輛正常通行；不准勸返正常行駛的車輛；不准因衛生檢疫造成嚴重交通堵塞。	強調交通必須暢通
	5月7日	大陸決定推遲 10 項全國專業技術人員資格考試，要求各地近期不要舉辦大型人才招聘會。明確規定不得歧視因「SARS」被隔離治療、留驗和醫學觀察人員，其工資、福利待遇由所屬單位按出勤照發。	取消大型活動，保持基本福利與待遇
	5月17日	北京大學人民醫院解除隔離	
	5月21日	北京最後一名 SARS 病例張某從北京地壇醫院出院	
	5月29日	北京 SARS 新增病例首現零記錄	
	6月14日	世界衛生組織解除河北、內蒙古、山西、天津的旅遊警告。	
	6月20日	大陸最大 SARS 定點收治醫院小湯山醫院最後 18 名患者出院。	
	6月24日	世界衛生組織將大陸從疫區中除名	

資料來源：作者參考《百度百科》<https://baike.baidu.com/>，《維基百科》<https://zh.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>。

如表 1 所示 2002 年的 SARS 疫情，從發現到通報世界衛生組織大約將近三個月，而世界衛生組織向全球發出警告，則是在接到通報的一個月後。至於世界衛生組織正式進入大陸調查，是在 2003 年的 4 月初。從整個疫情的發展情況觀之，即使世界衛生組織已經介入調查，但時任大陸衛生部部長張文康，所提出的疫情資訊，確實是有所隱瞞。張文康一直到 4 月 3 日，都還宣稱北京僅有少數 SARS 案例，且疫情在大陸已經獲得控制。

然而，世界衛生組織還是在 4 月 3 日建議不要到香港及廣東旅遊，當然來自各方的壓力，以及不斷升溫的疫情，也使得時任中共中央總書記胡錦濤，在 4 月 14 日表態，強調採取各種必要措施，其中也包括人事的任免。而所謂的人事的任免措施，就在 4 月 20 日由國務院宣布撤消北京市長孟學農和衛生部長張文康的職務，並提名王岐山擔任北京市代理市長，高強任衛生部黨組書記，國務院副總理吳儀兼任衛生部長。而這也是 SARS 疫情以來，大陸官員當中，被撤消職務的最高階。

除了採取人事任免措施之外，另一個值得注意的是 4 月 28 日成立「全國防治非典型肺炎指揮部」，這是一個由國務院副總理吳儀擔任總指揮、國務院秘書長張建敏出任副總指揮的部門。基本上這個部門的成立，就主要負責人的位階而言是夠高了，當然也可以理解到，在一個部門主義強烈，幅員廣闊的環境下，確實是需要統籌協調，以及指揮。那這個部門到底有那些背景的人員構成，在下一節進行詳細討論。

而這樣一個統籌指揮部門的成立，直到大陸正式被世界衛生組織宣布從疫區除名，大約也只運作了兩個月左右。就整個 SARS 在大陸的疫情發展，以及大陸政府在這個過程當中所採取的各種措施，基本上可以發現，可以說是一面做一面調整的過程。畢竟這也是第一次面對如同 SARS 這樣前所未有的傳染病，至於這個統籌協調指揮部門的出現，相信也是逐漸摸索的過程，所設立的指揮協調單位。那麼，在十餘年後再次面對疫情的情況下，這個過程當中，又呈現出什麼樣的面貌呢？以下就以表 2 呈現，大陸在「新冠肺炎」疫情中，採取什麼樣的方式因應。

表 2 2019「新冠肺炎」疫情發展（大陸部分為主）

年	月日	事件	備註
2019	12月1日	武漢出現第一位「新冠肺炎」症狀者	
	12月12日	武漢市優撫醫院接診一名69歲武漢市華南海鮮市場男性	
	12月26日	呼吸與重症醫學科醫生張繼先首次發現並上報此不明原因肺炎	
	12月30日	李文亮等醫生在內部微信群中，披露疫情資訊。武漢市衛健委醫政醫管處發布兩份文件（僅對武漢市衛生系統有關單位下發）以應對關於該不明原因肺炎的處理措施，該文件於晚間在網上廣傳。	李文亮被認為是該次疫情的吹哨者
	12月31日	武漢市衛健委發表《武漢市衛健委關於當前我市肺炎疫情的情況通報》，表示已發現27例個案。大陸政府在當日亦將疫情通報世界衛生組織。	大陸向世界衛生組織通報疫情
2020	1月7日	中共中央總書記習近平主持中央政治局常委會，對疫情防控工作提出要求。	
	1月9日	「武漢病毒性肺炎病原檢測結果初步評估專家組」正式宣布此病病原體為 新型冠狀病毒	
	1月10日	《新華社》宣布大陸共有41名患者在武漢	
	1月13日	泰國確認來自大陸武漢的輸出個案	泰國有疫情 武漢前往泰國旅遊者
	1月15日	大陸疾控中心轉為一級應急回應，並宣布 病毒不排除已經有限人傳人 。	有限人傳人
	1月16日	日本首位感染病例（大陸籍男子自大陸返回日本）	
	1月19日	武漢市衛健委聲明已確診個案的密切接觸者中仍沒有發現確診個案	
	1月20日	武漢《新匯報》136例確診病例，北京和深圳當日各通報2例、1例確診病例，這是大陸在武漢以外首次報告的疫情。當晚，專家鍾南山在官媒首度確定該病毒可以「人傳人」，並有14名醫護遭感染。同日，國家衛健委發布公告，宣布將 新型冠狀病毒肺炎 納入乙類傳染病，但按甲類防控。	該病毒可以「人傳人」

年	月日	事件	備註
	1 月 21 日	臺灣出現第一例由大陸武漢輸出的確診個案 美國確診第一例新冠肺炎病例，這是在亞洲以外的首例。	臺灣、美國有疫情
	1 月 22 日	香港和澳門分別確診當地首宗新冠肺炎個案。	港、澳有疫情
	1 月 23 日	湖北省武漢市、天門市、鄂州市、枝江市、潛江市、仙桃市陸續宣布「封城」，限制公共交通出入。湖北省的感染病例上升至 444 例，武漢新增 8 人死亡。同日，浙江、廣東、湖南等多個省市陸續啟動一級應急響應。北京等地宣布關閉廟會和著名旅遊景點。 臺灣禁止武漢人入境，直航班機停飛。	開始封城 臺灣禁止武漢人入境並且停飛
	1 月 24 日	湖北省黃岡市、當陽市、咸寧市、十堰市、孝感市、黃石市、荊門市、宜昌市、恩施市、赤壁市等封城。宣布 7 天內緊急興建「火神山醫院」 臺灣禁止醫療用口罩出口	採取封閉式管理 興建專門醫院
	1 月 25 日	湖北省隨州市封城。	採取封閉式管理
	1 月 26 日	美國宣布關閉武漢領事館，並安排飛機撤離外交人員。 成立「中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組」	成立專責處理單位
	1 月 28 日	香港特首林鄭月娥宣布大幅削減來往大陸交通服務，包括關閉高鐵西九龍站，暫停所有來往香港和大陸的高鐵、輪渡。	
	1 月 30 日	世界衛生組織宣布新冠病毒疫情構成「國際突發公共衛生事件」但不建議採取任何旅行或貿易限制措施。同日，西藏確診首例病例，代表疫情已蔓延至大陸所有省份。	WHO 並不建議限制旅遊等積極作為
	2 月 1 日	澳大利亞政府宣布拒絕所有來自或途經大陸的非澳大利亞公民入境。	澳洲拒絕入境

年	月日	事件	備註
	2月2日	浙江省溫州市封城。湖北省宣布對所有疑似病患進行集中隔離，開始建設方艙醫院。同日，火神山醫院交付。	採取封閉式管理
	2月4日	浙江省杭州市、寧波市、樂清市；河南省鄭州市、駐馬店市；山東省臨沂市；黑龍江省哈爾濱市；江蘇省南京市、南通市、徐州市；福建省福州市；江西省景德鎮市封城。	
	2月5日	雲南省昆明市；山東省青島市、濟南市、泰安市、日照市；江西省省會南昌市；安徽省省會合肥市；廣西壯族自治區首府南寧市；遼寧省全省（共14城）封城。	
	2月6日	江西省全省（共11城）、廣東省廣州市封城 臺灣全面禁止中港澳人士入境	
	2月7日	深圳封城 李文亮感染新冠肺炎去世，終年34歲，在社交媒體上引發廣泛悼念。 臺灣禁止14天內曾入境大陸的外籍人士入境	
	2月9日	北京封城	
	2月10日	上海封城	
	2月13日	中共中央組織部副部長吳玉良在湖北省領導幹部會議上，宣布湖北省委書記蔣超良、武漢市委書記馬國強去職，分別由上海市長應勇、濟南市委書記王忠林接任。	採取人事手段
	2月中旬	韓國大邱新天地教會內發生大規模群聚性感染	南韓大規模群聚感染
	2月下旬	大陸多個省市連續多日無新增確診個案，多地降低應急回應等級並逐漸解封城市。	
	4月8日	武漢解封	

資料來源：由作者整理自《百度百科》<https://baike.baidu.com/>，《維基百科》<https://zh.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>。

如表 2 所示 2019 年「新冠肺炎」疫情發展，武漢出現第一位染疫者，大約是在 2019 年 12 月初，向世界衛生組織通報則是在 12 月底，而對外開始承認「有限度人傳人」則是在 1 月 15 日，更進一步承認「可以人傳人」則是 1 月 20 日。同時，在這個時候也將「新冠肺炎」納入乙類傳染病，但採取甲類防控。

而疫情狀況到了 1 月 23 日，則是採取更為嚴格的防疫手段，直接對武漢等城市進行封城。然後，接著到 2 月 10 日，大陸更將北京、上海、廣東、深圳等主要城市，先後採取了「封閉式管理」，頓時之間整個大陸幾乎可以說是停滯的狀態。這種幾乎凍結的狀態，直到 2 月下旬隨著疫情逐漸緩和，才陸續放鬆整個管制的狀態，其中又以疫情的最初發生地點武漢，在 4 月 8 日解封，意味著大陸的疫情趨於緩和。

若先不論大陸所呈報的疫情發展情況，染疫人數等是否與實際情況相符，但相較於 SARS 疫情的通報情況，以及後續的封城措施，基本上就管控的速度，以及程度，已經是相當的積極且明確。此外，大陸也在 1 月 26 日成立「**中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組**」，這個小組是由國務院總理李克強擔任組長。很明顯的，就整個領導小組的成立時間，除了時間較早之外，主要負責人的位階而言，是高於 SARS 疫情時期的「**全國防治非典型肺炎指揮部**」。

至於在所採取的措施方面，SARS 疫情期間，並沒有如同「新冠肺炎」疫情，進行大規模封城，或是封閉式管理。很明顯的，這一次「新冠肺炎」的防疫力度，也是比 SARS 疫情期間更強。當然，這次的疫情相較於以往，可以說是更為迅速且嚴重，所以整個防疫的手段自然就是更加強烈。同樣的，在這次疫情當中，也採取了人事任免的手段處理，在 2 月 13 日湖北省委書記蔣超良、武漢市委書記馬國強去職，分別由上海市長應勇、濟南市委書記王忠林接任。到目前為止，這也是因為疫情去職官員當中，職位最高的兩位。

不過，值得一提的是，如果比較兩次疫情的發展，在 SARS 疫情期間，世界衛生組織扮演了相當積極的角色，不但進入疫情最初發展的廣東

調查，同時對外所發布的警示，可說是明確且積極的。相較之下，在「新冠肺炎」的疫情過程當中，除了積極度有限之外，即便已經對世界發布警示，但卻「**不建議採取任何旅行或貿易限制措施**」。當然，從事後的檢討，比對疫情的嚴重程度、大陸在防疫過程當中的力道之強，以及更為迅速的反應而言，不得不認為，兩次疫情當中，「新冠肺炎」疫情下的世界衛生組織，是遠不如 SARS 時期世界衛生組織的表現。

肆、兩次疫情的重要人事安排

在上一節回顧與比較兩次疫情的發展情況之外，接著進一步探究在這兩次疫情當中，所分別成立的「**全國防治非典型肺炎指揮部**」以及，「**中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組**」，所進行的人事安排。分別以表 3、4 進行討論。

表 3 全國防治非典型肺炎指揮部組成人員

姓名	職務	所屬單位及職位	備註
吳儀	總指揮	國務院副總理	兼衛生部長
華建敏	副總指揮	國務委員兼國務院秘書長	幕僚單位
高強	防治組組長	衛生部常務副部長	專業單位
李長江	衛生檢疫組組長	質檢總局局長	專業單位
徐冠華	科技攻關組組長	科技部部長	專業單位
馬凱	後勤保障組組長	發展改革委主任	
劉堅	農村組組長	農業部副部長	
吉炳軒	宣傳組組長	中宣部常務副部長	宣傳、黨務系統
田期玉	社會治安組組長	公安部常務副部長	維穩
戴秉國	外事組組長	外交部副部長	宣傳
周濟	教育組組長	教育部部長	
王岐山	北京組組長	北京市代市長	
徐紹史	辦公室主任	國務院副秘書長	幕僚單位

資料來源：作者整理自《中華人民共和國中央人民政府網站》資料 <http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/>。

如表 3 所呈現的是 SARS 疫情期間，所設置「全國防治非典型肺炎指揮部」的組成成員。若就整個組成成員所屬單位觀之，基本上主要是來自於國務院，各個可能涉及防疫相關事務的部門。至於在黨務系統方面，僅有中宣部的常務副部長吉炳軒，名列在這個任務編組。所以，就整個人員的組成觀之，可以認為這是一個以協調指揮防疫事務，召集了各種可能涉及業務單位副主管以上人員，所組成的任務編組。原則上，並沒有能夠看出，哪一部分的事務（維穩、宣傳，或是防疫）可能是被特別重視的。接著，以表 4，呈現 2019 年「新冠肺炎」疫情期間所設立的「中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組」的組成成員。

表 4 中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組成員

姓名	職務	所屬單位及職位	備註
李克強	組長	中共中央政治局常委、國務院總理	
王滬寧	副組長	中共中央政治局常委、中央書記處書記	黨務系統
丁薛祥		中共中央政治局委員、中央辦公廳主任	黨務系統
孫春蘭		中共中央政治局委員、國務院副總理	
黃坤明		中共中央政治局委員、中央宣傳部部長	宣傳
蔡奇		中共中央政治局委員、北京市委書記	黨務系統
王毅		國務委員、外交部部長	外宣
肖捷		國務委員、國務院秘書長	幕僚單位
趙克志		國務委員、公安部部長	維穩

資料來源：作者整理自《中華人民共和國中央人民政府網站》資料 <http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/>。

表 4 所呈現資料，首先可以發現的是，就組成人員的層級而言，整體上是比較高的狀態。這一個工作小組的組長是由國務院總理擔任，而其他成員大致上也是以部長層級為主。若是就組成人員的所屬單位觀之，首先讓人覺得特別的是醫療、公衛專業部門，並沒有被納入這個工作小組的主要組成成員。相較之下，黨務或是國務院系統的幕僚單位，以及宣傳（中

宣、外交)、維穩(公安)部門的人員,構成這個工作小組。

而且值得一提的是,相較於 2002 年 SARS 疫情期間,成立時間相對較晚的「全國防治非典型肺炎指揮部」。「新冠肺炎」疫情當中的「中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組」,早在 1 月 26 日就已經成立,是一個成立時間相對早的任務編組。且在這次疫情當中,除了湖北省的封城較早之外,其他主要城市採取封閉式管理,都是在這個任務編組之後的防疫處置。很明顯的,從組成的時間點,以及組成成員的特質,可以發現的是,「新冠肺炎」的防疫,著重的是內部的溝通、宣傳,以及維穩。

伍、結論

透過以上的分析與討論之後,可以發現,首先若是比較近二十年來,SARS、「新冠肺炎」這兩次重大疫情的發展,就整個疫情防治的速度與相關措施的力道觀之。很明顯的,大陸對於 2019 年的「新冠肺炎」疫情,不論是在防疫的速度或是所採取的措施,均比 SARS 疫情期間,迅速且明確。當然,之所以會有如此的反應,一方面可以解讀成,在經歷了 SARS 之後,對於疫情的反應,是更加敏銳的。不過,同樣的也可以對這樣的情況,推測是因為大陸內部對於疫情的判斷,認為所面臨的危機是遠勝於 SARS。所以,不論是在反應的速度上,或是所採取措施的力道,均遠勝於 SARS 疫情期間。

其次,如果從重要部門的人事安排加以分析,也可以發現 SARS 與「新冠肺炎」疫情的差異性(大陸內部的判斷)。在 SARS 疫情期間所成立的「全國防治非典型肺炎指揮部」,是一個以國務院相關業務部門副主管層級成員為主的任務編組,事實上並沒有能夠從組成成員的特質,觀察到特定的趨勢或是方向。但相較之下,2019 年「新冠肺炎」疫情期間,所組成的「中央應對新型冠狀病毒肺炎疫情工作領導小組」。很明顯的,整個小組的成員一方面沒有醫療衛生專業部門人員,另一方面則是由幕僚、宣傳,以及維穩部門人員組成整個小組。

而且這個領導小組的成立時間，相較於 SARS 期間的指揮部，又是相對在疫情初期就組成。由此可以很明確的了解到，對於這個較早就被組成的領導小組，除了是積極面對疫情，或可以被解讀為內部判斷疫情嚴峻之外。更為重要的是，從這個領導小組的成員所各自代表的部門觀之，已經多少可以得知，就內部的判斷，或者所重視的方向而言，宣傳、維穩似乎是整個「新冠肺炎」疫情防疫的重要目標。那麼，對於身為外部人的我們而言，這也讓我們可以預期，這場「新冠肺炎」疫情的嚴峻，絕對是超乎你我所能想像的。

最後，要特別加以強調的是，從兩次重大疫情的比較，也可以發現世界衛生組織，呈現出不如往昔的狀態。在 SARS 疫情期間，世界衛生組織不但進入大陸廣東調查，也適當且確實對世界發出警告，並且提出必要的建議（如不要前往旅行等）。但很明顯的，2019 年「新冠肺炎」疫情，是遠超過 SARS 的情況，但世界衛生組織一方面沒有深入疫區調查，另一方面持續性的以模稜兩可的說法與建議，才是除了疫情隱瞞之外，另一個造成「新冠肺炎」炎疫情全球蔓延的重要原因。

「新冠肺炎」疫情下 中國大陸「穩外資」政策評析

China's Policy to Stabilize Foreign Investment under COVID-19 Epidemic

張淳美 (Chang, Chun-Mei)

本刊研究員

壹、前言

全球「新型冠狀病毒肺炎」(COVID-19, 以下簡稱「新冠肺炎」) 疫情下, 受到歐美訂單凍結影響, 中國大陸 (以下簡稱大陸) 今 (2020) 年第 1 季經濟成長衰退 6.8%, 為近年來首次負成長;¹ 另據大陸官方統計, 受「新冠肺炎」疫情影響, 今年第 1 季大陸吸收外資年減 10.8%, 大陸商務部新聞發言人高峰亦指出, 疫情全球蔓延, 做好「穩外資」工作更是格外重要。² 面對「新冠肺炎」疫情造成的經濟趨緩狀況, 大陸提出「穩外資」多項政策, 期能度過本次疫情的影響。這些政策分為兩大類, 短期性的如人力資源和社會保障部、財政部、國家稅務總局的稅收減免政策與階段性減免社會保險費; 商務部的《關於積極應對新冠肺炎疫情加強外資企業服務和招商引資工作的通知》、《關於應對「新冠肺炎」疫情做好穩外資穩外貿促消費工作的通知》; 長期性「穩外資」政策就是大陸官方一再

¹ “Investment Trends Monitor” (2020/3/26), download (visited) date: 2020/7/1, 《UNTAD》, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf.

² 「陸開放穩外資臺商不致撤離」(2020年4月29日), 2020年7月1日下載, 《旺報》, http://big5.china.com.cn/gate/big5/ydyl.china.com.cn/2020-04/21/content_75957252.htm。

強調，會澈底落實於今年 1 月 1 日正式實施之《中華人民共和國外商投資法》(下稱：外商投資法)及其相關配套措施，這是大陸「穩外資」之主要對策，給予外資企業在大陸持續發展之投資信心來源。³ 因此，本文將主要探討大陸在「新冠肺炎」疫情下之「穩外資」主要政策，亦即《外商投資法》之立法背景、重點內容、政治意涵，並由該法了解大陸「穩外資」政策之問題。

貳、「穩外資」主要政策 - 《外商投資法》實施

一、立法背景

大陸加入世界貿易組織後，國際間對大陸的外資審批制度與規範方式一直以來都有修法與檢討的批評，但真正促成大陸對外資管理制度的修法，則是與美「中」雙邊投資談判息息相關。

2015 年大陸曾研議《外國投資法草案》，以因應當時美「中」貿易談判僵局，美國當時停止談判的論點就是要求大陸應以負面清單方式實施投資自由化，大陸則傾向正面清單方式漸進實施。嗣習近平同意以負面清單方式開放外資的重要決策，同時於上海自貿區進行試點，於是美「中」貿易談判才獲得進一步的進展。⁴ 2015 年的《外國投資法草案》在此時應運而生，準備在美「中」投資協定完成時，一併施行新的《外國投資法》，但是最終美「中」雙邊投資協定仍未簽訂，致使《外國投資法草案》擱置未決。⁵

從 2018 年 12 月間《外商投資法草案》對外徵求意見，短短三個多

³ 「商務部外資司負責人談 2020 年一季度全國吸收外資情況」(2020 年 4 月 15 日)，2020 年 7 月 1 日下載，〈中華人民共和國商務部〉，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sjjd/202004/20200402955393.shtml>。

⁴ 「中國大陸商務部擬整併外資三法重新建構外資企業」(2015 年 12 月)，2020 年 7 月 1 日下載，〈資策會科技法律研究所〉，<https://stli.iii.org.tw/pdf.aspx?url=https%3A%2F%2Fstli.iii.org.tw%2Farticle-detail>。

⁵ 「全國人大常委會再次審議外商投資法草案」(2019 年 1 月 30 日)，2020 年 7 月 1 日下載，〈法制日報〉，http://www.npc.gov.cn/npc/cwhhy/13jcw/2019-01/30/content_2071308.htm。

月內即於 2019 年 3 月經大陸全國人大審議通過，並於今年 1 月 1 日正式實施。當時大陸全國人大發言人對此通過時機做出說明，認為美「中」合則兩利、鬥則俱傷，合作是雙方最好的選擇，「衝突對抗的中美關係不符合任何一方利益。用冷戰的舊思維來處理全球化背景下的新問題無濟於事」。大陸國務院總理李克強亦在 2019 年「政府工作報告」中強調，大陸將「秉持互利合作、共贏發展，通過平等協商解決貿易爭端。對做出的承諾認真履行、對自身合法權益堅決維護」，⁶ 也表示《外商投資法》正是因應目前美「中」貿易摩擦談判下的產品，也是大陸對美國的貿易要求正式的回應。

換言之，《外商投資法》是在美「中」貿易衝突下應運而生的法律制度；同時，為因應「臺灣投資」對於大陸的定義與規範架構，2019 年 12 月大陸全國人大常委會審議修正通過《臺灣同胞投資保護法》，做為搭配《外商投資法》，臺商投資大陸的基本框架適用法律，同樣於今年 1 月 1 日開始正式施行。

二、重要內容

《外資投資法》取代原有大陸對外國投資進行管理的「外資三法」，即《中華人民共和國外資企業法》、《中華人民共和國中外合作經營企業法》、《中華人民共和國中外合資經營企業法》，是大陸管理外商投資的基礎法律。《外商投資法》共 42 條，分為 6 章，包括總則、投資促進、投資保護、投資管理、法律責任及附則，其重要內容如下：

(一) 外商企業設立不採逐案審批制

過去「外資三法」主要管理重點在審批外資准入及外資企業組織，目前大陸的企業組織已有《公司法》規範，故「外資三法」的相關規範有疊床架屋之情形，此次《外商投資法》雖取代過去的「外資三法」，但是對於外商企業組織卻沒有規範，主要是 2016 年大陸公布《外商投資企業設立及變更備案管理暫行辦法》，採行外資准入負面清單方式，外資企業

⁶ 「【2019 中國兩會】人大將提《外商投資法》 臺資比照港澳不完全等同內資」(2018 年 3 月 4 日)，2020 年 7 月 1 日下載，〈《上報》〉，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=58584。

設立及變更基本上採行備案管理方式，不必再經過層層審批制。《暫行辦法》在 2017、2018 年經過 2 次修改，2017 年 6 月 28 日公布的負面清單減少到 63 條，2018 年 6 月 28 日公布的負面清單減少到 48 條。故在 2019 年《外商投資法》中並未再以條文規定外商企業設立變更的審批方式，大陸未來對外資企業組織的規範應仍以《暫行辦法》為主，繼續外商的負面清單及備案管理方式。

而在「新冠肺炎」疫情期間，為提振經濟及吸引外資續留，大陸更是將外資准入負面清單進一步縮減，特別針對服務業、製造業、農業領域加大開放；並宣布外商投資中西部之鼓勵目錄放寬，享受西部大開發 15% 之企業所得稅率優惠。

（二）對外商不實行徵收原則

《外商投資法》第 20 條宣示對外商投資原則上不實行徵收，雖然該條第 2 項有但書規定，「在國家為了公共利益下，仍可對外國投資者投資實行徵收或徵用，但必須給予補償」，這在 2018 年底大陸有論者主張「國進民退」引起私人企業恐慌的市場氛圍下，該宣示具有在某個程度上安定外資的作用。

（三）對外商不強制技術轉讓

關於強制技術轉讓，一向是過去大陸對於外資進入的一種潛規則，在「外資三法」的外資企業組織規定中，若要獲得大陸企業的合營、合作，往往必須有技術轉讓的配合，雖然大陸在加入世界貿易組織時，曾經承諾不以技術轉讓要求為前提批准外資准入，但外國投資始終質疑大陸並未遵守當時的承諾，致使在美「中」貿易戰中，成為美國邀集世界盟國批評大陸的一個重要論點。也因此，《外商投資法》第 22 條特別規定外商投資過程中技術合作的條件由投資各方協商確定，行政機關及其工作人員不得利用行政手段強制轉讓技術，實乃大陸為杜絕美國及國際社會批評強制技術轉讓之重要舉措。

（四）中央控管投資優惠措施

大陸各地近年來都在積極招商引資，各地方政府公布諸多優惠措施，包括稅收優惠、優惠待遇、技術保護等等，但公布後有些卻無法兌現，也因此從 2014 年起，大陸國務院就陸續收回整頓這些地方政府所給予外資的特殊優惠，包括 2014 年 12 月國務院發布《關於清理規範稅收等優惠政策的通知》、2015 年 5 月《國務院關於稅收等優惠政策相關事項的通知》、2016 年 6 月 14 日國務院發布《關於在市場體系建設中建立公平競爭審查制度的意見》、2016 年 11 月 27 日《國務院關於完善產權保護制度依法保護產權的意見》、2017 年 1 月《關於擴大對外開放積極利用外資若干措施的通知》等等，都一再限制地方政府只能在法定許可權範圍內制定招商引資優惠政策。所以在《外商投資法》第 14 條規定，「國家」根據國民經濟和社會發展需要，採取優惠措施，鼓勵和引導外國投資者在特定行業、領域、地區投資；而第 18 條規定，地方各級人民政府可以在法定許可權內制定外商投資促進政策；換言之，地方政府在對外商的投資優惠部分，將必須獲得國家授權下的法定許可，這對過去地方政府對外資的優惠承諾是否將被進一步清理或推翻，是未來觀察重點。⁷

(五) 外商具有投訴機制

關於外商企業的投訴機制，《外商投資法》未來可能會有更細部的行政規定，目前就第 26 條規定，外商企業可以進行投訴。相較而言，反而大陸境內企業、投資者並沒有相對應的規定，是否造成外資救濟優於境內企業，此規定與大陸官方強力保護境內企業的做法並不相符，而大陸未來的外商投訴機制如何規劃，尚待檢證。

⁷ 根據大陸實務司法案例，地方政府自行招商引資的政策優惠或領導講話，即使日後優惠取消或無法兌現，亦無法得到司法上的賠償。例如四川新光訴樂山高新區管委會案（2016 年川 11 行終 56 號）、佟玲嫻訴黑山縣國土局與黑山縣政府案（2014 年最高院民一終字 7 號）、中銀香港訴遼寧政府與葫蘆島鋅廠案。詳見崔凡、蔡開明，「外商投資法（草案）初步解讀與評論」（2018 年 12 月 24 日），2020 年 7 月 1 日下載，《國際經貿》，https://www.guancha.cn/CuiFan/2018_12_28_484907_s.shtml。

參、為「穩臺資」適用《外商投資法》

原本在通過《外商投資法》前，大陸全國人大對外之新聞發布中強調《外商投資法》會把香港、澳門、臺灣的投資，定義為「非外資也非內資」的單獨關稅區，「因為香港、澳門、臺灣的投資不同於外資，也不完全等同內資，具有一定特殊性，所以並不適用於將通過的《外商投資法》，大陸官方會對港、澳、臺資進行特別的法律適用安排」。⁸ 但其後李克強在該次 2019 年全國人大閉幕會後的中外記者會卻明確表示，「港澳臺投資可以參照或比照《外商投資法》」。

從臺商究竟是不是適用《外商投資法》，可以看出大陸對臺商定位的兩樣性，一種是把臺商視同外商，重點在對臺商的經濟目的，藉著吸引臺商的資金、技術、管理，補充大陸本身的缺口。大陸持續性的吸引臺資與外資，加速大陸的建設，也讓近年來大陸的經濟、市場、技術可以往資本密集、技術密集的高科技產業發展。而大陸對臺商及外商的優惠又可以粗略分為三種，包括租稅優惠、土地使用優惠、外商職工優惠，例如對於特定地區、特定產業、特定技術進行減稅、免稅優惠等等。

另一方面，大陸對臺商也有政治目的，希望臺商能成為「和平統一、一國兩制」的利益團體，對臺灣官方有「以民促官」、「以商圍政」、「以經濟促政治」的效果，所以必須把臺商視為「本國」企業對待，給予不同於外商的特別優惠。此外，把臺商從外商的身分區隔出來，並給予各種行政法規的優惠，以「國內法」的方式保障臺商地位，也是宣示臺商屬於「國內法」適用身分，隱含「臺灣是中國的一部分」的政治主張。

《外商投資法》與《外商投資法實施條例》自今年 1 月 1 日同步施行，配套的《外商投資法實施條例》內容側重在鼓勵和促進外商投資、保護外商投資權益，大陸官方表示在政府資金安排、土地供應、稅務減免、資格許可、標準制定、申報項目、人力資源政策各方面，都會平等對待外商投資企業。換言之，外國投資者、外商投資企業可以依照大陸之法律、

⁸ 「【2019 中國兩會】人大將提《外商投資法》 臺資比照港澳不完全等同內資」(2019 年 3 月 4 日)，2020 年 7 月 1 日下載，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=58584。

行政法規或各項國務院的規定，享受財政、稅收、金融、用地等方面的優惠待遇。與過去的外資法規不同的是，外資投訴案件逾期未處理，及強迫外商強制技術轉讓，相關政府機構負責人將依法處分，以強調保護外商投資之意旨。此外，《外商投資法實施條例》規定以負面清單限制投資的領域，外國投資者投資須符合負面清單規定的股權要求、高級管理人員要求等限制性准入特別管理措施；另一方面，制定鼓勵外商投資產業目錄，列明鼓勵和引導外國投資者投資的特定行業、領域、地區。

《外商投資法》與《外商投資法實施條例》明確規定，自其施行之日起，原大陸「外資三法」及其實施條例、細則同時廢止。惟有關外商投資領域之其他部門規章、地方性法規、地方性規章、司法解釋等，尚無法一體廢止，亦難在短時間內逐一篩選過濾，所以《外商投資法實施條例》規定，在今年1月1日前制定有關外商投資規定及《外商投資法》與《外商投資法實施條例》不一致者，均以《外商投資法》與《外商投資法實施條例》規定為準。

臺灣投資者在大陸仍是適用《臺灣同胞投資保護法》及其《實施細則》規定，在《臺灣同胞投資保護法》及其《實施細則》未規定的事項，則參照《外商投資法》與《外商投資法實施條例》執行，大陸也相應修改《臺灣同胞投資保護法》，刪去原第8條及第14條，第7條第1款修改為「臺灣同胞投資，可以舉辦全部或部分由臺灣同胞投資者投資的企業，也可以採用法律、行政法規或者國務院規定的其他投資形式」；第9條變第8條，修改為「臺灣同胞投資企業依法進行經營管理活動，其經營管理的自主權不受干涉」。如此一來，隨著《外商投資法》改變原有外商投資的企業類型後，相關外資企業形式改變具有5年過渡期，臺資企業亦須於2025年12月31日前將所投資的外商獨資企業、中外合資企業、中外合作企業的企業組織形式，統一變更為外商投資企業，企業內部的組織結構及其權責的相關規定也回歸大陸《公司法》的規定。因此，臺資企業需重新檢視內部最高權力機構、董事會設置、選任及職權、各項決議的表決要求等安排是否符合大陸《公司法》之規定。

針對《外商投資法》相關規定適用於臺商，呈現出幾個重要意義：

一、政策定調「臺資」比照「外資」

本來根據《臺灣同胞投資保護法》、《國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定》，臺灣同胞的投資本得參照適用涉外法律、法規，享受相應的外商投資企業待遇；而且自李克強表示臺港澳投資可以參照或比照適用《外商投資法》後，大陸官方即無其他不同說法傳出，可見臺灣投資是否適用《外商投資法》，已經由李克強統一口徑表達官方立場，定調「臺資」比照「外資」。

二、以「外商」取代「外國」名稱降低敏感

從 2015《外國投資法》到 2019《外商投資法》，不僅法條內容有實質上改變，就連名稱也有不同，從「外國」投資到「外商」投資，推估大陸官方意欲將外來投資的國家間談判對抗，降低層次到只談市場經濟的商業活動層級，此種讓政治歸政治、商業歸商業的模式操作，可以降低臺灣是否為「國家」的敏感認定。⁹

三、投資規範成為統戰手段具有彈性

《外商投資法》通過的時機，就如大陸全國人大新聞發布所言，應該是為因應美「中」貿易談判下的一種手法，以達成美國要求的智慧財產權保護、行業准入、公平競爭的初步安排。但該法第 37 條也明文「任何國家或者地區在投資方面對中華人民共和國採取歧視性的禁止、限制或者其他類似措施的，中華人民共和國可以根據實際情況對該國家或者該地區採取相應的措施。」若美國對大陸有進一步貿易上制裁措施，則大陸亦可對美國採取相對應的反制措施，形同為此法開了後門條款，再次證明該法充滿變化的彈性。同樣的，該法不同於 2015 年公布的《外國投資法草案》，在法條中明文臺灣投資直接適用《外國投資法》，現行通過之《外商投資

⁹ 「陸擴開放促轉型推外商投資法」(2018 年 12 月 30 日)，2020 年 7 月 1 日下載，《中時電子報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181230000086-260301>。

法》刻意讓臺資企業所應適用的法律規範充滿彈性與變數，隨時可以因應兩岸時空環境而主導權完全操縱在大陸手中。

肆、從《外商投資法》看「穩外資」之政治意涵

跨國企業在外國進行投資，本質上雖然是一種商業行為，在經濟全球化的國際浪潮有越來越頻繁的趨勢，也合乎全球資本主義、市場經濟的主要運作原理。不過，外國投資的另一面，卻屬於非經濟因素問題，也就是因為屬於「外國」、「金錢投入投資」而具有政治性的考量。

跨國企業與國家互動關係，包括投資母國、地主國當中的經濟、政治、國際關係面向的討論日漸重要，國際政治經濟學領域中，有學者勾勒出三種分析途徑，並藉以了解其影響國家外資政策的國家安全考量。

第一種是經濟自由主義學派，認為跨國企業在尋求利益極大化、效率改善的市場中發展，本質是經濟活動與政治無關。¹⁰ 因此，國家的立場應該讓跨國企業更具有彈性與效率的管理政策。這樣的立場可能會導致二種發展，一方面跨國企業的權力可能會比擬國家，而導致挑戰被投資國主權；另一方面，跨國企業的商业連結也可使得不同地域國家間文化、宗教、種族、社會差距的界線逐漸模糊化，或可因此減少民族主義及國家主權所引發的紛爭或軍事摩擦。

第二種是經濟激進學派，認為跨國企業是由資本主義體系所形成，這種由跨國企業所掌控的組織，對國家政策制定具有關鍵影響力，可能為己身利益而凌駕國家之上，國家則成為這些跨國企業的工具，並透過在已開發國家與開發中國家中的不平等交換得到企業利益，而且也因為這些跨國企業的存在，迫使發展中國家必須融入世界資本主義。¹¹ 在這個學派的想法中，跨國企業是富裕國家的中介者，以便對發展中國家進行天然資源的掠取與剝奪，也讓發展中國家更加經濟不平等，並對已開發國家更加倚賴

¹⁰ John Harry Dunning, *Explaining International Production* (London: Unwin Hyman, 1988), pp.41-44.

¹¹ Theodore H. Cohn, *Global Political Economy: Theory and Practice* (New York: Pearson Education, 2005), pp.358-360.

資本、技術。特別是跨國企業會以其經濟實力、政治影響力直接對被投資國，或透過母國向被投資國施加政策壓力，使其獲利。最終的結果會導致跨國企業與被投資國的緊張關係及利害衝突。

第三種是經濟民族主義學派，認為國家對跨國企業有充分的權力控制，在國家之下的商業團體一旦在國外營運發生糾紛，必須尋求母國的保護及地主國的保障。¹² 而且，這些跨國企業是國家的外交手段之一，跨國企業的海外營運與擴張對母國的國家利益有正面貢獻，因此母國亦會利用相關政策鼓勵本國企業對外投資。從另一方面看，經濟民族主義論者也認為跨國公司在被投資國的商業活動可能導致被投資國的經濟商業活動落入外國控制之中，甚至影響被投資國的主權獨立。因此，經濟民族主義學派特別重視跨國公司對被投資國造成的國家安全威脅，特別是跨國企業在地主國進行高科技或國防等戰略產業投資。

可以發現，經濟自由主義論者強調經濟自由化的重要性，而不把關注焦點放在跨國企業的政治意涵問題；而經濟激進主義、經濟民族主義學派對於跨國企業的政治目的有更多的疑慮，從國家立場思考跨國企業投資，對母國與被投資國除了商業活動外的政治影響，也正因為這些政治影響的外溢效應，成為現今國家管控外國投資最主要的思考邏輯，這亦是在目前全球化經濟蓬勃發展下，對外國投資採取謹慎嚴審的反饋趨勢。

在此脈絡下觀察大陸《外商投資法》，可以發現大陸官方對外說明不斷強調該法「確保開放外商投資市場准入，促進貿易和投資自由化、便利化，加強與國際通行經貿規則對接」，以及「確立新型外商投資法律制度的基本框架，體現中國對外國投資者和國際社會作出的鄭重承諾，展示中國繼續擴大對外開放的決心和步驟」，¹³ 看似呼應經濟自由主義學派，國家的角色是促進經濟自由交換，盡力降低對外商投資之門檻與障礙；但是

¹² John M. Stopford and Susan Strange, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), pp.142-143.

¹³ 「外商投資法實施條例體現了我國利用外資法律體系進一步完善」(2020年1月6日)，2020年7月17日下載，《中國人民共和國國家發展和改革委員會》，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202001/t20200106_1218568.html。

細究該法制定背景，是為因應美「中」貿易戰下，美國與國際社會對大陸的外商投資環境，特別在市場准入、市場競爭、政府管理服務、智慧財產權保護，及對外貿易法規政策措施未符合國際規範之抨擊，為挽回外商投資的信心，《外商投資法》才會宣示對外商採取國民待遇，甚至將其時期提前到准入前即可比照國民待遇，並採取負面清單的管理模式；¹⁴ 此後，更為因應「新冠肺炎」疫情，對國際經濟造成重大衝擊下，大陸市場產生「外資撤離中國論」說法，加上美「中」關係緊張，美國政府鼓勵美國企業撤出大陸、回流美國；日本亦有「改革供應鏈」之政策研議，計劃資助日本企業將生產線轉移回到日本本土。¹⁵ 大陸為穩住經濟成長，「穩外資」乃是重點工作，不僅必須推動外資企業復工復產，也必須持續創造吸引外商投資之環境，增強外資之信心，才不致產生「外資撤離中國」之連鎖效應。

因此，大陸最新發布的外商准入負面清單由 40 條減至 33 條，自貿試驗區外商投資准入負面清單由 37 條減至 30 條，當中特別加快服務業重點領域開放進程，包括取消證券公司、證券投資基金管理公司、期貨公司、壽險公司外資股比限制；取消 50 萬人口以上城市供排水管網的建設、經營須由「中」方控股的規定；放寬製造業、農業准入，開放商用車製造外資股比限制；取消禁止外商投資放射性礦產冶煉、加工和核燃料生產。¹⁶ 大陸這些加大開放外商准入之做法，實際上是被美國及疫情帶來之經貿壓

¹⁴ 《外商投資法》第 4 條：國家對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單管理制度。

前款所稱准入前國民待遇，是指在投資准入階段給予外國投資者及其投資不低於本國投資者及其投資的待遇；所稱負面清單，是指國家規定在特定領域對外商投資實施的准入特別管理措施。國家對負面清單之外的外商投資，給予國民待遇。

負面清單由國務院發佈或者批准發佈。

中華人民共和國締結或者參加的國際條約、協定對外國投資者准入待遇有更優惠規定的，可以按照相關規定執行。

¹⁵ 「對所謂「外資撤離中國論」不必恐慌」(2020 年 4 月 13 日)，2020 年 7 月 1 日下載，《北京新浪網》，<http://m.news.sina.com.tw/article/20200413/34834462.html>。

¹⁶ 「中國發布 2020 年版「外商投資准入負面清單」再放寬限制」(2020 年 6 月 24 日)，2020 年 7 月 17 日下載，《鉅亨網》，<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%99%BC%E5%B8%832020%E5%B9%B4%E7%89%88-%E5%A4%96%E5%95%86%E6%8A%95%E8%B3%87%E5%87%86%E5%85%A5%E8%B2%A0%E9%9D%A2%E6%B8%85%E5%96%AE-%E5%86%8D%E6%94%BE%E5%AF%AC%E9%99%90%E5%88%B6-074756054.html>。

力下不得不的選擇。後續更值得注意的是，《外商投資法》中留有許多刻意的立法空白，特別是針對外商的管制部分幾乎都未詳述，按照經濟激進學派，或經濟民族主義學派的說法，恐怕在疫情過後，國際經濟面臨復甦重整與洗牌競爭時，大陸對外商的管制法規才是外資是否續留大陸之重點所在。

伍、從《外商投資法》看「穩外資」面臨問題

一、外資企業定義問題

《外商投資法》第 2 條中正式定義「外國投資者」，其中概括條款推定只要「通過法律、行政法規或者國務院規定的其他方式在中國境內投資」即屬於《外商投資法》的規範主體。對於外商及臺商，過去常與大陸企業以借名、隱名、融資借貸的投資方式避開大陸對特定產業的投資限制，在《外商投資法》下應會有進一步的清查措施，且必須配合下列國家安全審查程序及企業報告義務。

二、國家安全審查問題

大陸目前對外商投資的國家安全審查，主要是依據 2011 年國辦發 6 號《關於建立外國投資者併購境內企業安全審查制度的通知》，及 2015 年國辦發 24 號《自由貿易試驗區外商投資國家安全審查試行辦法的通知》2 個國務院行政規則進行，但是前者只針對併購事項，後者也只針對新設投資與外資併購投資在自由貿易試驗區的事項。事實上，這 2 個文件亦未對外資企業和投資者在國家安全審查制度中的申報和資訊披露責任做具體的規範。¹⁷

而 2015 年《外國投資法草案》以專章對國家安全審查做出細部規

¹⁷ 單開翊，「國家安全審查制度投資者權利保護之研究—評析中國大陸《外國投資法（徵求意見稿）」，兩岸金融季刊（臺北），第 5 卷 3 期（2017 年 9 月），頁 159-174。

定，但在《外商投資法》中，只有第 35 條規定對影響或者可能影響國家安全的外商投資進行安全審查，而依法做出的安全審查決定為最終決定。換言之，目前大陸通過的《外商投資法》對外資的國家安全機制並沒有多所著墨。

在目前美「中」貿易摩擦各不相讓之際，可以瞭解為何大陸在此時不願也不能對外國投資的國家安全審查做出更細部規範，因為這樣的立法空白可以對外商投資管制保有更多的彈性空間。不過，若從 2015 年《外國投資法草案》的國家安全審查規定，可以觀察出未來大陸對外商的國家安全審查在疫情過後，經濟衝擊趨向緩和時期，可能仍會有相當大的變異空間。

三、企業自由通匯問題

根據《外商投資法》，投資者在大陸境內的利潤，可以依法以人民幣或外匯自由匯入匯出，與現行大陸的外匯管理規定不符。根據《外商投資法》第 21 條規定，外國投資者在大陸的出資、利潤、資本收益、智慧財產權使用費、依法獲得的補償或者賠償等，可以依法以人民幣或者外匯自由轉出，但是當中牽涉大陸的外匯管制、金融移轉資金問題，係屬「其他法令」的限制，而在《外商投資法》第 41 條也針對金融領域規定，國家另有規定的，依照其規定，所以外資的資金與外匯管制仍須依照大陸其他金融法律進行嚴格限制。

四、企業報告義務問題

《外商投資法》第 34 條規定國家建立外商投資資訊報告制度，報告內容和範圍按照確有必要的原則確定。事實上，在 2015 年《外國投資法草案》中，有多達 25 條條文對此方面進行規定，但目前《外商投資法》只規定外商投資企業應透過企業登記系統以及企業信用資訊公示系統，向商務主管部門報送投資資訊並由大陸官方各部門信息共享。究竟此項外資資訊

報告義務應報告的資訊有哪些，是大陸外商與臺商需要密切注意的焦點。

五、外商投資救濟問題

《外商投資法》與《外商投資法實施條例》規定，將由國務院商務主管部門會同國務院有關部門建立外商投資企業投訴工作部際聯席會議制度，地方層面由縣級以上地方人民政府指定部門或者機構負責受理該地區外商投資企業或其投資者的投訴，藉此做為外商的投資救濟制度。所以，外商投資企業投訴機制將可循與行政覆議、行政訴訟制度進行救濟，《外商投資法實施條例》更進一步說明，外商投資企業或其投資者通過外商投資企業投訴工作機制申請協調解決者，並不影響其依法申請行政覆議、提起行政訴訟。換言之，外來的外商投資救濟程序，將有多重管道，這一方面是宣示重視外商的投資保護，但另一方面，循著多重管道的救濟，相關行政決定、司法判決是否互有拘束力及實際運作流程，尚待觀察。

六、企業設黨組織問題

根據《外資企業法》第 13 條規定，外資企業的職工依法建立工會組織，開展工會活動，維護職工的合法權益。外資企業應當為本企業公會提供必要的活動條件，當中規範職工有權建立工會組織，雖未就政黨活動明文規定，但在《公司法》第 19 條規定，公司內中國共產黨基層組織的活動，依照《中國共產黨章程》辦理。換言之，根據《中國共產黨章程》第 30 條規定，企業、農村、機關、學校、科研院所、街道社區、社會組織、共軍和其他基層單位，凡有正式黨員 3 人以上者，都應成立黨的基層組織。而根據該章程第 32 條說明黨的基層組織任務，就是「宣傳和執行黨的路線、方針、政策，宣傳和執行黨中央、上級組織和本組織的決議。」

因此，就大陸官方而言，可藉著透過企業黨組織及黨建工作對企業進行監督與規範，只要企業中有勞工 3 人以上具有共產黨籍，就應該在企業內成立黨組織，進行黨的工作任務。未來外商與臺商企業進行黨建工作、建立黨的基層組織發展，亦須密切注意。

陸、結語

比起 2015 年所提出的《外國投資法草案》共 170 條，分為 11 章，包括總則、外國投資者和外國投資、准入管理、國家安全審查、信息報告、投資促進、投資保護、投訴協調處理、監督檢查、法律責任和附則等規定，2019 年《外商投資法》顯得簡短精要；觀諸其中內容，著重於宣示大陸官方對外國投資將採取開放、保護的政策，而在「新冠肺炎」疫情影響之下，從大陸之生產角度來說，產業鏈終端及面對消費者的外資企業受到的疫情影響最大，包括物流中斷引發的供應鏈中斷、職工就業、原物料供應、物資運輸等問題，都引發外資企業是否續留大陸之疑慮。所以，大陸在《外商投資法》等相關法規下，要繼續創造吸引外資之市場容量、勞動力成本、投資法規環境、預期利潤的誘因，才不會因為疫情影響而產生「外資撤走潮」。

總括來說，目前大陸因應疫情之「穩外資」方針，在今年《外商投資法》實施後，主要有 3 個著力點，第一是進一步縮減負面清單，吸引外資進入大陸；第二是持續優化外商投資環境，藉由《外商投資法》及其《實施條例》之宣導作用，希望能提高外資對大陸政府運作效率及改善投資環境之信心；第三是對受疫情衝擊之外資企業進行稅費負擔之減免與融資之便利措施。

不同於外國投資者在證券投資之短期性，要吸引長期之外商投資，除了考量「新冠肺炎」疫情之短中期影響，更大部分會更加關注投資目的地市場環境、長期發展前景及法規遵循狀況。《外商投資法》做為目前大陸「穩外資」之最重要政策依循法規，短期之內似乎有發揮「止血」成效，未使外資產生大規模撤離之情形；但就長期來看，《外商投資法》條文中有關國家安全審查程序、外商企業報告義務之模糊空間過大，存在未來大陸官方彈性的解釋空間，對長期「穩外資」仍有很大負面變數。

展望與探索月刊黃副發行人義村 閉幕式致詞

Closing Remarks

黃義村 (Huang, I-Tsun)

本刊副發行人

佛光大學張主任、本局許研究委員、兩岸情勢研析處同仁、宜蘭縣站同仁，以及在座的各位教授、貴賓、各位同學，大家午安。

今天非常榮幸參加本局《展望與探索雜誌社》和佛光大學公共事務學系共同舉辦的「**新冠疫情下中國大陸公共治理**」座談會，同時有機會聆聽各位專家學者分享近期研究心得成果，內心感到獲益良多。

今天本局《展望與探索雜誌社》，首次來到臺灣東部，與佛光大學共同舉辦座談會，充分感受到佛光大學師生的熱情，感謝在座諸位專家學者和同學們熱情參與。座談會發表的論文共有 5 篇，內容十分豐富，包括 (1) 新冠疫情下中國大陸地方治理變異：以大理徵用重慶口罩為例、(2) 中國大陸疫情防控與維穩：融媒體之功能與作用、(3) 「新冠肺炎」疫情下的中國大陸「大外宣」—透過社群媒體「推特 (Twitter)」操作策略分析、(4) 中國大陸 SARS 與新冠病毒防疫比較：人事安排與調動的觀點，及 (5) 新冠肺炎疫情下中國大陸「穩外資」政策評析等重要議題並交換意見，相關見解對本局有相當大的指導與啟發作用。

今天非常榮幸來到佛光大學，除感受佛光大學是一所環境優美、學風鼎盛的大學，也感受到佛光大學老師和學生的認真態度與研究成果，相信

在楊校長、張主任，及各位老師的帶領下，佛光大學必然能夠成為國內高等教育與學術研究的重鎮。

再次感謝佛光大學提供這麼好的場地，共同舉辦這場具有意義的座談會，相信透過各位學者專家，結合學術研究與實務經驗，更能掌握中國大陸與國際局勢變化，提供更多寶貴的建議，做為政府決策參考。看到許多同學踴躍出席本次活動，特別提醒各位，本局每年都會公開招考新進人員，非常歡迎各位同學報考，共同致力維護國家安全與民眾福祉。

最後，敬祝各位貴賓、女士、先生，身體健康、萬事如意；今天的座談會圓滿成功，感謝各位的熱情參與。

Contesting for Supremacy in the Asia-Pacific in the Time of COVID-19: How the Pandemic May Have Already Unravelling China's Long-term Strategy in Southeast Asia

James Char

Associate Research Fellow

S. Rajaratnam School of International Studies,
Nanyang Technological University, Singapore

In the wake of the 2019 novel coronavirus (Covid-19) outbreak still wreaking havoc across the world, a supposedly weakened U.S. naval presence in the western Pacific as exemplified by a virus-stricken American aircraft carrier was set against the Chinese People's Liberation Army's (PLA) claims of 'zero' affliction across its units. Against such a backdrop, incidents involving the Chinese military ranging from heightened PLA activity over the Taiwan Strait to the deadly Sino-Indian border clash in the Galwan Valley – *all* within the first half of this year – have likewise been accompanied by typically bellicose Chinese maritime operations in the South China Sea (SCS) when another Vietnamese fishing trawler was sunk this April by a maritime surveillance vessel deployed under the Chinese Coast Guard (CCG).¹ In view of a number of geopolitical events – of which the renewed great power rivalry between Beijing and Washington is the most salient – and regional developments to have emerged since the pandemic, China's strategic outlook in the region has surely been altered. By studying the specific responses of some Southeast Asian SCS

¹ "Vietnam protests Beijing's sinking of South China Sea boat" (April 4, 2020), visited date: August 10, 2020, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-china-southchinasea/vietnam-protests-beijings-sinking-of-south-china-sea-boat-idUSKBN21M072>.

claimants vis-à-vis Chinese maritime claims, this article's final analysis – guided by the logic of strategy² – posits that despite years of changing facts on the ground with slow but steady attempts at island-building and the militarisation of those artificial features in this strategic waterway, the coronavirus outbreak has already undermined Beijing's long-term strategy to become a two-ocean naval power in the Indian Ocean and the western Pacific. While there is no doubt that China is a *bona fide* land power, its maritime ambitions in the SCS and beyond would still call for it to share a friendly and cooperative relationship with those maritime countries in Southeast Asia south of Taiwan through to the Straits of Malacca, before extending into the Indian Ocean. Below the official state-to-state relations, people-to-people exchanges between a number of the SCS claimants has also uncovered additional stress points that may imperil Chinese strategic interests in the post-pandemic Asia-Pacific region.

A Repetitive Chinese Trope: A Virus-Immune PLA and a U.S. in Continued Decline

That the 2-million strong PLA is somehow immune to the disease has been the official narrative put forth by the Chinese authorities since March – even as the infectiousness of Covid-19 became evident.³ Notwithstanding the advanced armed forces of the world (including those of the US, the UK and France, just to name a few) witnessing their ranks succumb to the virus, quite how the Chinese military – *not least* its units based in Wuhan, chiefly, the Joint Logistics Support Force and the 45th Airborne Division – has averted any infection beggars belief. As well as alleging that the supposedly low infection rates in the country can

² Edward N. Luttwak, *The Rise of China vs. The Logic of Strategy* (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2012).

³ “China Claims Zero Infections in Its Military” (April 6, 2020), visited date: August 10, 2020, *《Voice of America (VOA)》*, <https://www.voanews.com/science-health/coronavirus-outbreak/china-claims-zero-infections-its-military>.

be attributed to the superiority of Beijing's authoritarian governance vis-à-vis the bungling responses of a number of western democratic governments (of which London and Washington feature prominently), pro-China propagandists neither failed to seize on the opportunity following a major outbreak onboard the USS Theodore Roosevelt to repeat the trope of a U.S. in freefall. In one such commentary in the pro-Beijing *Takungpao*, the assertion regarding how the five pillars of 'American hegemony', namely, U.S. currency, technology, military, [foreign] aid, and allies "have been shaken" and therefore "hastening America's decline" is but one example.⁴

To be sure, such a depiction may well be apt in describing Beijing and the deterioration in its comprehensive strength as regards the Asia-Pacific region – in the *post*-Covid strategic environment. Specifically, this paper adopts the position that the pandemic and subsequent Chinese activities in response to the outbreak, as well as its actions in the realm of non-traditional security in the region has already put at risk its long-term goal to extend its strategic depth from the western Pacific through to Southeast Asia and into the Indian Ocean.⁵ Picking up from the commentary in the aforementioned pro-China broadsheet, the sections that follow will identify some key changes in the Southeast Asia region in relation to the two elements of Chinese *foreign aid and allies* that might affect the *military* aspect entailed in Beijing's long-term plans.⁶ Having described those developments, the concluding section will elaborate on how the China-Southeast Asia dynamic *after* the pandemic has put a dampener on the

⁴ 「公評世界\新冠肺炎疫情加速美國衰落\周德武」(2020年5月22日), 2020年8月11日下載,《大公網》, <http://www.takungpao.com/news/232111/2020/0522/451780.html>.

⁵ In that regard, the SCS serves as the critical sea lines of communications along which China transports three-fifths of its energy imports from the Persian Gulf to maintain its economic growth; see James Char & Richard A. Bitzinger, "A New Direction in the People's Liberation Army's Emergent Strategic Thinking, Roles and Mission," *The China Quarterly*, No. 232 (December 2017), pp. 841-865.

⁶ In Beijing's case, given its dearth of official allies in Southeast Asia, the analysis will instead focus on China's diplomatic partners in the region.

former's prospects in the region and its immediate vicinity.

China's Impugnable Face Mask Diplomacy and Its Unintended Effects on Soft Power

As much as Beijing would have the rest of the world believe that it now exercises effective control over the 3.5 million square-kilometre SCS with actions ranging from its unilateral declaration of new administrative districts in April,⁷ to the latest instance in a series of intentional clashes between the CCG with non-Chinese boats, the fact remains that the contest for supremacy over the strategic waterway has in fact grown *more intense* of late.⁸ Although Beijing's utilization of "face mask diplomacy" and the deployment of medical aid to affected countries had indeed won it some goodwill in the region,⁹ China's

⁷ These new districts cover the Paracel and Zhongsha islands, of which the latter is also home to Scarborough Shoal, Woody Island, the Spratlys and Fiery Cross Reef; see "Fishing while the Water is Muddy: China's Newly Announced Administrative Districts in the South China Sea" (May 6, 2020), visited date: August 11, 2020, *Asia Maritime Transparency Initiative*, <https://amti.csis.org/fishing-while-the-water-is-muddy-chinas-newly-announced-administrative-districts-in-the-south-china-sea/>. More recently, China also re-ordered the navigational area in the SCS to strengthen its grip on the waterway; see "South China Sea: Beijing reclassifies navigation area to increase control, experts say" (July 1, 2020), visited date: August 11, 2020, *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3095550/south-china-sea-beijing-reclassifies-navigation-area-increase>.

⁸ James Goldrick, "The new normal: a close naval encounter in the South China Sea" (November 9, 2018), visited date: August 11, 2020, *The Lowy Interpreter*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/new-normal-close-naval-encounter-south-china-sea>.

⁹ "Asian countries more receptive to China's coronavirus 'face mask diplomacy'" (April 19, 2020), visited date: August 11, 2020, *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3080406/asian-countries-more-receptive-chinas-coronavirus-face-mask>. In April 2020, China also pledged to provide "100 million face masks, 10 million pieces of protective gear" to individual member states of the Association of South East Asian (ASEAN), although these main beneficiaries happen to Cambodia and Laos – neither of whom has claims to the SCS; see Frederick Kliem & Alan Chong, "Global Health Security: COVID-19 and Its Impacts – China-Taiwan Mask Diplomacy: Wooing Southeast Asia?" (May 8, 2020), visited date: August 12, 2020, *RSIS Commentaries*, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/cms/global-health-security-covid-19-and-its-impacts-china-taiwan-mask-diplomacy-wooning-southeast-asia/#.XzQM5i2d5MM>.

brand of ‘wolf warrior’ diplomacy and the ulterior motives behind its doling out of personal protective equipment and ventilators effectively put paid to its so-called humanitarian outreach.

With the conspiracy theory that the U.S. military was responsible for spreading the virus being bandied about by a Chinese foreign ministry spokesperson backfiring both at home and abroad, the revelation that a significant portion of Chinese equipment sent and sold abroad was of a “bad quality” neither helped Beijing’s cause.¹⁰ Crucially, exposés that such gestures were inherently borne out of the Chinese Communist Party (CCP) regime’s self-serving nature to win external plaudits for its supposed “transparency” and for the disingenuous portrayal of itself as “a reliable partner and prudent crisis manager” would have had the opposite effect of what its leaders had intended.¹¹ In Southeast Asia as well, the case of the Philippines – one of the SCS claimants alongside Brunei, Malaysia, Vietnam – likewise stands out owing to widespread indignation a video tribute produced by China’s embassy in Manila unwittingly caused.¹² With strong public opinion in the Philippines finding the lyrics “Isang Dagat” (i.e. One Sea) derogatory and taken to represent Beijing’s singular assertion of sovereignty over what the Filipinos consider their own territorial waters, relations between the two countries *below* the state-to-state level surely would have been frayed even further.

¹⁰ Charles Dunst, “How China’s Mask Diplomacy Backfired” (April 15, 2020), visited date: August 12, 2020, 《*The American Interest*》, <https://www.the-american-interest.com/2020/04/15/how-chinas-mask-diplomacy-backfired/>.

¹¹ “China is attempting to win political points from the coronavirus with ‘mask diplomacy’ – but it mostly isn’t working” (April 18, 2020), visited date: August 12, 2020, 《*Business Insider*》, <https://www.businessinsider.com/analysis-china-coronavirus-political-points-mostly-not-working-2020-4>; “Germany says China sought to encourage positive COVID-19 comments” (April 26, 2020), 《*Reuters*》, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-china/germany-says-china-sought-to-encourage-positive-covid-19-comments-idUSKCN2280JW>.

¹² “Chinese embassy’s ‘Isang Dagat’ tribute sparks outrage online: (April 26, 2020), visited date: August 12, 2020, 《*CNN Philippines*》, <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/4/26/Isang-Dagat-tribute-video-sparks-outrage-online-West-Philippine-Sea.html>.

Whereas the damage to Chinese soft power from the above events can be considered self-inflicted due *in large part* to Beijing's innate desire to deny all accountability for the spread of Covid-19 in addition to portraying itself as the solution – *rather than* its source – the hitherto successful efforts by a few democratic countries in combating the virus have also contested Beijing's narrative regarding its superiority at home and magnanimity abroad. In particular, the resoluteness shown by Taiwan – yet another SCS claimant – in stopping the spread of the virus at its borders at the earliest instance and containing the contagion provides a good counterpoint to China's suppression of early warnings in Wuhan and initial withholding of the truth regarding the virus' human-to-human transmissibility. To be sure, Taipei's world-class efforts have not gone unnoticed – with its response even eliciting an official visit by a high-level U.S. delegation.¹³ Notwithstanding the continued pressure by Beijing to exclude Taiwan from joining the World Health Organisation (WHO), Taipei's international reputation has clearly received a major boost as evinced from official praise by the President of the European Commission, Ursula von der Leyen,¹⁴ along with support from major countries such as New Zealand for Taipei to become a member of the WHO.¹⁵

Moreover, the boost in Taipei's mask production capacity a few months after the initial wave of infection meant that the Tsai Ing-wen administration could even afford to donate 'Made in Taiwan' masks to its 15 diplomatic allies

¹³ "HHS Secretary Azar Meets with President Tsai of Taiwan and Praises Taiwan's Transparent COVID-19 Response" (August 10, 2020), visited date: August 12, 2020, *U.S. Department of Health and Human Services*, <https://www.hhs.gov/about/news/2020/08/10/hhs-secretary-azar-meets-with-president-tsai-of-taiwan-and-praises-taiwans-transparent-covid-19-response.html>.

¹⁴ "EU leader Ursula von der Leyen risks Beijing's ire by lauding Taiwan's donation of 5.6 million masks for coronavirus battle" (April 2, 2020), visited date: August 12, 2020, *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3078032/eu-leader-ursula-von-der-leyen-risks-beijings-ire-lauding>.

¹⁵ "New Zealand backs Taiwan joining the WHO despite China rebuke" (May 12, 2020), visited date: August 11, 2020, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/may/12/new-zealand-backs-taiwan-joining-the-who-despite-china-rebuke>.

and other virus-stricken countries around the world by April – *after* such aid to Europe and the U.S. had been fulfilled.¹⁶ Of those Association of South East Asian (ASEAN) member states to have received Taiwanese aid, the one million masks gifted by Taipei would even go on to receive personal praise from none other than the spouse of Singapore’s top leader, Prime Minister Lee Hsien Loong.¹⁷ While Southeast Asian states can be counted on to adhere to the ‘One China’ policy mostly out of economic considerations, their acceptance of aid from all quarters sends a clear signal that China’s pre-eminent status in the region has lost some of its previous lustre.

Southeast Claimant States vs Beijing in the SCS: Signs of Revitalised Multilateralism?

In view of China’s clout both economically and militarily, those ASEAN nations involved in the SCS disputes with the Asian giant would be expected to feel disadvantaged by Beijing’s proclivity for bilateral negotiations – instead, preferring multilateral talks. But coinciding with a reinvigorated U.S. policy towards China across different sectors and during which the SCS has grown in prominence,¹⁸ a few ASEAN countries – ever careful to avoid being seen as taking sides in the burgeoning Sino-U.S. rivalry and refraining from any joint

¹⁶ “Taiwan plans second round of surgical mask donations” (April 9, 2020), visited date: August 13, 2020, 《*Taiwan News*》, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3913271>.

¹⁷ “Ho Ching thanks Taiwan govt for donating medical masks, after Taiwanese respond to her initial cryptic FB post” (April 13, 2020), visited date: August 9, 2020, 《*Mothership.sg*》, <https://mothership.sg/2020/04/ho-ching-taiwan-masks/>.

¹⁸ Most notably, U.S. Secretary of State Mike Pompeo has since proclaimed Chinese maritime claims in the SCS as “completely unlawful” ; see “‘We are a battleground now’: In Southeast Asia, U.S.-China tensions flare on social media” (July 20, 2020), visited date: August 9, 2020, 《*Reuters*》, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-southeastasia-analysis/we-are-a-battleground-now-in-southeast-asia-u-s-china-tensions-flare-on-social-media-idUSKCN24L1TV>.

response in support of American censures¹⁹ – have nevertheless *individually* shown greater readiness in contesting Chinese maritime demarcations. Whilst the more confrontational overall approach by the Donald Trump administration against Beijing does seem to have emboldened some of these Southeast Asian nations (as well as Australia)²⁰ to adopt a harder line on expansive Chinese claims, a few now also appear to have stood up for themselves.

A few years into the U.S. effort to promote its Free and Open Indo-Pacific (FOIP) strategy, recent statements made by two traditionally low-profile SCS claimants in Southeast Asia: Malaysia and the Philippines – better known for their conciliatory approach towards Beijing, as compared to Vietnam's firmer stance – have acted. First, in echoing the “completely unlawful” remarks by U.S. Secretary of State Mike Pompeo in describing Chinese maritime activities in the SCS, the Malaysian government (now under Prime Minister Muhyiddin Yassin) in a late-July note verbale to the United Nations (UN) made its strongest statement to date – as Kuala Lumpur declared in no uncertain terms that it “rejects China's claims to historic rights [...] with respect to the maritime areas of the South China Sea encompassed by the relevant

¹⁹ Still, ASEAN leaders this June collectively took a firm position on the SCS as they reaffirmed the 1982 United Nations Convention of the Law of the Sea (UNCLOS) as the basis for “determining maritime entitlements, sovereign rights, jurisdiction and legitimate interests over maritime zones” ; see Cohesive and Responsive ASEAN, “Chairman's Statement of the 36th ASEAN Summit” (June 26, 2020), visited date: August 9, 2020, 《*ASEAN.org*》, <https://asean.org/storage/2020/06/Chairman-Statement-of-the-36th-ASEAN-Summit-FINAL.pdf>.

²⁰ “South China Sea dispute: Australia says Beijing's claims have no legal basis” (July 25, 2020), visited date: August 9, 2020, 《*BBC*》, <https://www.bbc.com/news/world-australia-53536173>. Bilateral ties between China and Australia have further worsened this year following Canberra's calls for an inquest into Covid-19's origins; see “China envoy threatens Australia boycott over virus inquest demand” (April 27, 2020), visited date: August 12, 2020, 《*Bangkok Post*》, <https://www.bangkokpost.com/world/1908570/china-envoy-threatens-australia-boycott-over-virus-inquest-demand>.

part of the ‘nine-dash line’.²¹ Similarly, notwithstanding Philippines President Rodrigo Duterte’s infamous abandonment of the award by the Permanent Court of Arbitration (PCA) tribunal in July 2016 to invalidate Beijing’s controversial nine-dash line in return for Chinese foreign investments, events in the period hitherto – not least, the virus-induced debilitated state of the Chinese economy²² – have taken a different turn. On the fourth anniversary of the 12th July PCA ruling recently, both ministers in-charge of the Philippines’ national defence and foreign affairs in the incumbent Duterte government referred to the United Nations Convention of the Law of the Sea (UNCLOS) as they called upon Beijing to comply with a rules-based order in the SCS, in addition to questioning the legality of its activities there.

Perhaps more significantly, in a sign of the ASEAN claimant states closing ranks as they set about contesting their territorial disputes with China, Manila also backed Hanoi’s protestations against Beijing in the wake of the sinking of the Vietnamese fishing boat in April.²³ Although it remains too early to tell whether these collective efforts are the reason behind Beijing’s offer to resume negotiations with Southeast Asian nations on an SCS code of conduct (or is

²¹ “Malaysia says China’s maritime claims have no legal basis” (July 31, 2020), visited date: August 11, 2020, *《Nikkei Asian Review》*, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/South-China-Sea/Malaysia-says-China-s-maritime-claims-have-no-legal-basis>. A month earlier, Indonesia (itself not officially involved in the SCS disputes but increasingly feeling threatened by China in the Natuna Sea) also declared to the United Nations how Beijing “has no historic rights in Indonesia’s Exclusive Economic Zone and Continental Shelf” .

²² Whereas Chinese Premier Li Keqiang declared at this year’s Two Sessions that a specific target for China’s economic growth for this year had not been set “due to the great uncertainty regarding the Covid-19 pandemic and the world economic and trade environment,” we can likewise infer from his statement the regime’s own lack of confidence about China’s economic prospects and its leaders’ anxiety over the likelihood that numbers this year will likely be one of the lowest on record since Reform and Opening-up; see “China decides not to set a GDP target for 2020 as coronavirus batters the economy” (May 21, 2020), visited date: August 10, 2020, *《CNBC》*, <https://www.cnbc.com/2020/05/22/china-will-not-set-gdp-target-for-2020-as-coronavirus-batters-economy.html>.

²³ “ASEAN leaders cite 1982 UN treaty in South China Sea dispute” (June 27, 2020), visited date: August 13, 2020, *《The Guardian》*, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/27/asean-leaders-cite-1982-un-treaty-in-south-china-sea-dispute>.

simply a Chinese tactic to rehabilitate its reputation),²⁴ what is clear is that these ASEAN members are now joined by a common cause of having to defend their maritime territories (and their accompanying resources) amidst the pandemic. Indeed, the argument might even be made that these nations have since been compelled to coordinate their actions *more closely* out of a shared concern to guard against both the virus *as well as* incursions into their territorial waters. To be sure, even as these governments are distracted by their Covid-19 caseloads, they would also have realised they would need to stay vigilant in the SCS – lest the assessment made by some observers that Beijing is purposefully exploiting the crisis to further its maritime claims turn out to be true.²⁵ Still, it remains to be seen if ASEAN has indeed been “shocked into action” by the twin threats of Covid-19 and challenges to their peculiar territoriality,²⁶ and only time will tell whether such a multilateralist *modus operandi* would make further inroads. Indeed, before these ASEAN claimants can get their act together in the face of Beijing’s salami slicing, they would first need to resolve their intramural differences.²⁷

²⁴ “After Show of Military Might, China Offers to Restart S. China Sea Talks” (July 8, 2020), visited date: August 13, 2020, 《VOA》, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/after-show-military-might-china-offers-restart-s-china-sea-talks>.

²⁵ “Ex-DFA chief urges PH to protest China’s creation of new districts in South China Sea” (April 19, 2020), visited date: August 13, 2020, 《CNN Philippines》, <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/4/19/Ex-DFA-chief-urges-protest-China-new-districts-South-China-Sea.html>. Further, according to Gregory Poling, director of the Asian Maritime Transparency Initiative at the Centre for Strategic and International Studies, Beijing has relentlessly been increasing the frequency of its harassment of “Southeast Asian oil and gas operations, fishing operations, etc.” – despite the ongoing pandemic.

²⁶ Lindsey W. Ford & Julian Gewirtz, “China’s Post-COVID Aggression is Reshaping Asia” (June 18, 2020), visited date: August 9, 2020, 《Foreign Policy》, <https://foreignpolicy.com/2020/06/18/china-india-aggression-asia-alliances/>.

²⁷ See for example, “Maritime officials in face-off with Viet enforcement vessels off Terengganu” (September 21, 2019), visited date: August 9, 2020, 《Free Malaysia Today》, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2019/09/21/maritime-officials-in-face-off-with-viet-enforcement-vessel-off-terengganu/>. “ASEAN urges South China Sea pact but consensus elusive” (July 20, 2012), visited date: August 20, 2020, 《Reuters》, <https://in.reuters.com/article/uk-asean-sea/asean-urges-south-china-sea-pact-but-consensus-elusive-idUKBRE86J0I220120720>.

The Logic of Strategy vs China's Long-term Goals in Southeast Asia Post-Covid-19

In Edward Luttwak's masterful account of the rise of China and the likelihood that would result in a hostile environment to counterbalance it, one is reminded of the maxim that "the level of strategy governed by geographic factors [...] dominates the operational level".²⁸ Put another way, the CCP's maritime ambitions is therefore inherently problematic. Unlike Washington – unrivalled in the Americas and dominating both the oceans facing its eastern and western seaboard – Beijing enjoys neither. Under such parameters, the Russian and Indian presence respectively to its north and west means that China might therefore be susceptible in its rear sectors were PLA forces be concentrated in large-scale operations in the SCS or the East China Sea. Given its recent skirmishes with India costing the lives of more than a dozen Indian soldiers, Beijing therefore cannot hope its activities at sea will surely occur without fear of threats to its inland areas. Complicating matters further is that the source of a country's maritime power really boils down to access and cooperation with those "islands and peninsulas" the former's operations extend to.²⁹ In other words, whether or not the PLA will have unfettered access throughout the SCS will thus depend on China's relations with those maritime Southeast Asian nations. In light of the recent remonstrations by the latter in response to Chinese military and economic activities in the SCS, one cannot be so sure such support will be forthcoming.

Lastly, as evident from how societies around the globe have found to their disgust the intimidatory tactics adopted by China's "wolf warriors" in denying

²⁸ Edward N. Luttwak, *The Rise of China vs. The Logic of Strategy*, p.63.

²⁹ Yoshinari Kurose, "Interview | Dr. Edward Luttwak: A Global Cold War Strategy" (February 19, 2019), visited date: August 11, 2020, 《*JAPAN Forward*》, <https://japan-forward.com/interview-dr-edward-luttwak-a-global-cold-war-strategy/>.

their country's culpability for the spread of Covid-19 when the opposite is true,³⁰ it is obvious that citizens of the world are likely disinclined towards authoritarianism and the lack of transparency. In that regard, a war of words between an unlikely coalition of Southeast Asians, Hong Kong and Taiwan pro-democracy activists (the so-called "Milk Tea Alliance")³¹ and Chinese netizens potentially reveals that Sino-Southeast Asian ties *below* the official level may not be as rosy as presumed. Rather than winning hearts and minds, Beijing's campaign for global authority in the wake of Covid-19 has not been all that successful; the dubious quality of part of its foreign medical aid aside, the revelations behind some its outreach efforts further lends credence to the opinion such assistance is being rendered – *with strings attached*. If anything, the months-old pandemic and the questions that remain unanswered regarding the virus' origins have revealed that Beijing may not be the benign hegemon it makes itself out to be. Such an observation would not have been lost on those Southeast Asian nations in the SCS, given how China has continued its predatory tactics against its neighbours in the waters amidst the ongoing global health crisis. In so doing, Beijing may inadvertently have already pushed those countries closer into the arms of its rival – to balance against itself.

³⁰ "China delaying releasing coronavirus info, frustrating WHO" (June 3, 2020), visited date: August 13, 2020, *《The Associated Press》*, <https://apnews.com/3c061794970661042b18d5aeaaed9fae>.

³¹ Christina Chan, "Milk is thicker than blood: An unlikely digital alliance between Thailand, Hong Kong & Taiwan" (May 2, 2020), visited date: August 11, 2020, *《Hong Kong Free Press》*, <https://hongkongfp.com/2020/05/02/milk-is-thicker-than-blood-an-unlikely-digital-alliance-between-thailand-hong-kong-taiwan/>.

「後新冠疫情下國際與臺海形勢」學術研討會 公告

- 一、原定今（109）年 9 月 25 日（星期五）假國家圖書館三樓國際會議廳舉辦「後新冠疫情下國際與臺海形勢」學術研討會，因近期疫情變化，恐密閉空間舉辦大型活動可能衍生群聚感染疑慮，經主辦單位共同商討決議，停辦研討會活動，改以出版論文集方式辦理。
- 二、論文集除研討會發表人論文外，同時邀請原定議程各論文與談人、各場次主持人及專題演講講座提供稿件彙輯成冊。
- 三、論文集預計於今年 11 月間出版發行，並於國家書店松江門市（臺北市松江路 209 號 1 樓）、五南文化廣場臺中總店（臺中市中山路 6 號）展售。

銘傳大學兩岸研究中心
國 家 圖 書 館
中 共 研 究 雜 誌 社
展 望 與 探 索 雜 誌 社

敬啟