

一、疫情對中共今年重要政治議程之影響

開南大學公共事務管理學系副教授張執中主稿

- 受疫情影響，中共被迫調整既有政治議程，全國人大立法重心轉向疫情防控，包括全面禁止非法野生動物交易，亦將審議動物防疫法（修訂）、公職人員政務處分法和生物安全法等草案。
- 「五中全會」將審議「十四五」規劃建議，面臨中美對抗、疫情防控、內部經濟成長衰退與就業問題，習近平必須對外展現疫情、復工、產能的可控性，以維繫權威穩定。
- 為續營造習近平的總指揮形象，全國「兩會」日程必須儘早定案。疫情後續效應是習近平邁向「二十大」的「灰犀牛」，「五中全會」將是重要的觀察節點。

（一）前言

COVID-19 已擴散為全球疫情，回顧今年 1 月，當中國各省正忙於「兩會」召開與迎接春節外，源於湖北武漢華南海鮮市場的不明肺炎也逐漸擴散。官方說法從原本的「可防可控」，到鍾南山院士證實病毒「人傳人」後，原本鬆散的氣氛也快速緊繃，自 1 月 23 日武漢封城，先前網路上流傳的訊息一一被確認，社會才意識到疫情威脅嚴重性。而且隨著媒體訊息披露（如武漢百步亭「萬人宴」舉辦時機、湖北省政府凌亂的新聞發佈會、武漢市長周先旺解釋疫情「依法披露」、省際間出現政府攔截防疫物資、主要醫療物資捐贈平台的「紅會」公信力不足），至「吹哨者」李文亮醫師過世，政府隱瞞疫情與治理能力不足導致失控，廣受社會與媒體質疑，壓力也隨之上傳至中央。使得原本手握改革主導權的習近平，也被迫回應質疑，特別強調「高度重視」，且「親自部署、親自指揮」，並透過「中央應對疫情工作領導小組」展現。但前述問題也讓習近平在政治局常委會上承認，本次疫情是「對我國治理體系和能力的一次大考」，也特別指責地方政府在防疫中顯現的形式主義與官僚主義（新華網，2020.2.4；求是，2020.2.15）。

去年習近平在地方「兩會」開會前，不惜「插播」省部級黨政領

導幹部研討班，習近平在開班講話中特別提到在各領域（政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨建等）要高度警惕「黑天鵝」（難以預測）事件，也要防範「灰犀牛」（可預見）事件。要求省級領導幹部從底線思維與鬥爭精神去化解風險，以維繫「六個穩」（就業、金融、外貿、外資、投資及預期）（新華網，2019.1.21）。只是從地方到中央對疫情延誤處理，成為習近平自己口中的黑天鵝。不同於可觀察的地方經濟或幹部考核指標，面對難以捉摸的病毒，習近平的黨中央只能承認「疫情發展拐點未到」（新華網，2020.2.21）。影響所及，也被迫調整防疫與既有的政治議程之順序。

（二）中共「兩會」被迫延遲

面對疫情，首當其衝的是地方（省級到市級）與全國「兩會」。每年1月是中國大陸31省市召開「兩會」時程，包含政府工作報告與人事換屆都是關注重點，最終接續3月的全國「兩會」，確認今年度的工作目標。以「人大」為例，疫情使少數省分（如四川、雲南）延期舉辦，去年12月底全國人大常委會第十五次會議，決定今年3月5日在北京召開13屆全國人大三次會議，並審議民法典草案（中國人大網，2019.12.28）。然而2月24日全國人大常委會第16次會議，決定推遲13屆全國人大三次會議。依官方的說法，理由包括「全國人大代表近3000人，其中很多代表包括代表中三分之一的省市級和各方面的主要領導幹部都奮戰在疫情防控第一線，正在各自工作崗位發揮重要作用」（中國人大網，2020.2.17）；以及「為了貫徹落實黨中央統籌推進疫情防控和經濟社會發展工作重大決策部署，繼續做好疫情防控工作，切實保障人民群眾生命健康安全」（中國人大網，2020.2.24）。不過，在全國人大閉會期間，主要立法工作則落在全國人大常委會，並將重心轉向落實中共中央的疫情防控，包括前述第16次常委會通過「關於全面禁止非法野生動物交易、革除濫食野生動物陋習、切實保障人民群眾生命健康安全的決定」；以及4月26日第17次常委會，也將審議固體廢物污染環境防治法（修訂）、動物防疫法（修訂）、公職人員政務處分法和生物安全法草案（中國人大網，2020.4.17）。

（三）中共「五中全會」內外壓力大

另一方面，2020 年既是中共「十三五」，也是「全面建成小康社會」的收官之年，同時在今年 10 月份左右也將召開 19 屆「五中全會」，審議中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃綱要的建議。然而，習近平自修憲保障「三位一體」權力至今，面臨經濟衰退、美中貿易戰與香港反「送中條例」之壓力，習也以「底線思維」與「鬥爭精神」對應，至「四中全會」仍對外傳達「中國模式」與「制度自信」。但前述三項壓力，如今又結合疫情的內外發展，使習近平陷入中美對抗、復工與疫情控制的矛盾、境外移入威脅等困境。由於投資、消費與出口三架馬車皆因疫情而衰退，緊接著面對社會內部包含高校畢業生、退役軍人、農民工與下崗轉職的就業問題，習近平的核心角色必須承擔所有質疑。因此對外顯示疫情、復工、產能的可控性，成為維繫習權威穩定的最大政治目標。

（四）結語

由前述可知，脫貧、防疫、產能與主權是習近平今年主要的政治議程。即使當前依然陷於全球疫情、復工與防疫的矛盾中（如湖北與江西公安因邊境通行問題爆發衝突，河南省清零後再度有確診案例，北京、廣東均出現「無症狀」的省外輸入病例，李克強也要求國家衛健委認真研判無症狀感染者的傳染性）。習近平仍在不同會議中，要求建立同疫情防控相適應的經濟社會運行秩序，包括視察武漢、浙江釋放重建經濟運行訊號（新華網，2020.3.10;新華網，2020.4.2）；視察陝西抓扶貧與生態（新華網，2020.4.25）；中紀委與國家監察委針對 7 個省區的防疫扶貧「兩手抓」（明報新聞網，2020.4.25）；國務院扶貧辦亦公布全國 97% 貧困人口實現「脫貧」，宣告脫貧目標必能如期實現（經濟日報，2020.4.24），到鞏固中央對香港的控制權。這也意味全國「兩會」日程必須儘早定案，「五中全會」也須順利過關，繼續營造習近平的總指揮形象，平衡疫情對經濟、外事與社會衝擊效應對習近平權威的耗蝕。不過，在疫情發展過程中，對於唯上是從的地方政府、無法預警監督的「兩會」、

發帖與刪帖的輿論管制、是否準確的官方數據以及濫捕野生動物的陋習，事實上正挑戰著習近平的「治理現代化」與「全國一盤棋」。因此，疫情的後續效應，對習近平邁向「二十大」是頭明顯的「灰犀牛」，「五中全會」也將是重要的觀察節點。