

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。

二、中國大陸「復工復產」情形簡析

致理科技大學國貿系副教授張弘遠主稿

- 中共高層自2月起要求各地陸續「復工復產」，雖官方報導稱各地復工情況理想，惟外界以用電量、空汙率等推估其實際「復工復產」情況，或因勞工尚未返崗，且訂單流失，表現不如預期。
- 歐美國家疫情導致全球市場需求急凍，糧食、原料出口大國巴西、阿根廷與南非等也因疫情停止各種經濟活動，使大陸製造業缺乏訂單及原料，影響其生產排程。
- 習近平提「六保」凸顯陸經濟問題極嚴峻；經濟結構轉型遭遇中美貿易戰、疫情衝擊，面臨供應鏈脫勾、市場需求不振與金融債務快速增加的壓力，中國總體經濟或陷入長期低度成長或停滯。

(一) 前言

疫情使得大陸製造部門停擺，一方面讓中國經濟面臨衰退危機，另外一方面也讓全球供應鏈運作脫序，並導致部分產業陷入癱瘓。隨著疫情擴散，全球經濟體系面臨的威脅遠高於SARS與美國次級房貸事件，不過由於各國陸續採行隔離控制政策，因而使得災情逐漸脫離高峰並趨於穩定，如今各國施政重點已從疫情防範轉移為避免經濟惡性衰退，值此之際，外界高度關注中國大陸產業復工狀態。中國由於較早爆發疫病，但因為中共當局採取強力作為，使得傳染受到控制，眼下各地情勢相對穩定，全球經濟能否再次借助中國經濟復甦的推力而走出衰退陰影，為本文討論重點。

(二) 中國疫情對生產之影響

北京當局為了避免防疫嚴重損及國家經濟命脈，同時也為了貫徹2020年全面建成小康社會，以期確實完成政黨對於社會的政治承諾，故而中共強力作為以避免本次疫情失控，然而全面控管之餘，其亦希望能夠維持生產與生活的基本運行，以免經濟與社會部門失去動能。整理相關事態發展經過，大陸從2月10日起，各地陸續開始恢復工

作，不過由於相關防疫設備與復工程序尚未完備，因此出現復工行動不一的現象，¹對此，習近平 2 月 12 日要求「將新冠肺炎疫情影響降到最低，保持經濟平穩運行和社會和諧穩定」，促各地政府落實推動生產復工。不過，仍有部份地方為了確保疫情控制而延長一週隔離，直到 2 月 16 日才進行復工。

2 月 23 日，為因應復工後對於疫情防控的可能衝擊，中共當局召開「統籌推進新冠肺炎疫情疫情防控和經濟社會發展工作部署會議」，本次會議規模空前，共有 17 萬餘名黨政幹部參加，黨中央主要用意為避免相關政策於傳達過程時受到曲解，故而直接進行重點宣導，要求各級黨政幹部既要強化防疫治理、也須掌握復工復產。為了強化治理效能，習近平要求地方要分區分級制定差異化防控策略，風險較低的地區的防疫重點是避免感染輸入，在經濟層面則是要全面恢復生產秩序，至於中度風險的地方，則是要判斷疫情傳染狀態來建立復工復產的秩序。

配合習近平的宣示，3 月 17 日，李克強主持中央應對新冠肺炎疫情工作領導小組會議及國務院常務會議時，對復工復產做出指示：要求統籌推進疫情防控和經濟社會發展，取消妨礙復工復產的不合理規定。3 月 29 日，習近平更親自前往浙江寧波等地巡視企業生產復工情況。

從前述事件來看，從 2 月 10 日各地開始復工，到 3 月 29 日習近平赴浙調查，吾人大致可以判斷，直至 3 月底，大陸各地的復工情況恐怕仍未盡理想，雖然 2 月 24 日，媒體報導，江蘇、山東、廣東等地的復工率已有七成，2 月底，浙江政府宣佈全省規模以上工業企業之復工率已達到 98.6%，²似乎大陸經濟已將大致恢復過去水準，但相關數據超出預期，故外界對於中國復工的真實情況有所質疑，再加上復工令頒佈之後，大陸不斷傳出地方「假復工、真防疫」的消息，遂讓外界無法掌握大陸復工復產的真實情況。³

¹ 「廣東、江蘇、上海均下令 企業 2 月 10 日起才復工」，聯合新聞網，2020 年 1 月 28 日，<https://udn.com/news/story/7332/4309134>

² 「中國發改委：廣東等多省復工率 7 成 浙江逾 9 成」，中央通訊社，2020 年 2 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202002240201.aspx>

³ 「連鴻海都只有一半員工報到 『中國式復工』有用嗎？」，天下雜誌，2020 年 3 月 4 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?template=transformers&id=5099243>

(三) 大陸復工復產之判斷

如何確實掌握大陸復工情況？在3月中旬，外界曾以用電量、空汙率等方式來進行檢測，得出中國大陸製造業恢復的情況並不如預期的結果，⁴當時多數意見認為這主要因為中共當局雖然下令復工，但各地方卻因為勞工尚未返崗，且訂單流失，故廠商無法開出產能。因此，在3月中旬之前，廠商復工或許已經超過八成，但產能則未必能超過五成。

但論者以為，隨著時間發展，大陸各地復工復產的狀況將逐漸恢復，特別是與全球供應鏈需求有關的產品，廠商多以急單處理，因此出口製造部門已有逐漸復甦的跡象，例如部分臺商便判斷，臺廠在大陸的產能將可在3月底恢復到八成水準。⁵但其他內需產業或最終商品生產部門，則仍因為產銷脫軌而面臨營運壓力。首先，歐美先進國家尚未完全解除狀況，部份地區仍處在隔離狀態，這導致全球市場需求急凍，也讓大陸製造部門的產能即使恢復卻仍缺乏訂單支持；其次，南半球國家也陸續受到疫情影響，例如糧食、原料出口大國巴西、阿根廷與南非等也因疫情而停止各種經濟活動，造成大陸相關製造原料庫存吃緊而影響到生產排程。

若欲簡單判斷大陸目前復工復產的狀況，從目前海運市場的相關數據來看，大陸廠商為因應海外廠商需要而仍有出貨需要，故而對於貨櫃需求上升，不過，內需部份仍然不振，這才導致沿海散裝貨輪運輸的需求下降（見下圖）。另外從PMI的數據變化顯示，大陸3月份由財新傳媒所發布的製造業PMI值已經恢復到50.1，顯示製造業景氣信心正緩慢恢復，⁶而財新傳媒的3月份服務業PMI指數雖從2月的26.5上升到43，但數字顯示仍處於景氣低迷的階段。⁷

⁴ 「陸誇湖北外9成開工 疑未復產」，中時電子報，2020年3月14日，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200314000154-260301?chdtv>

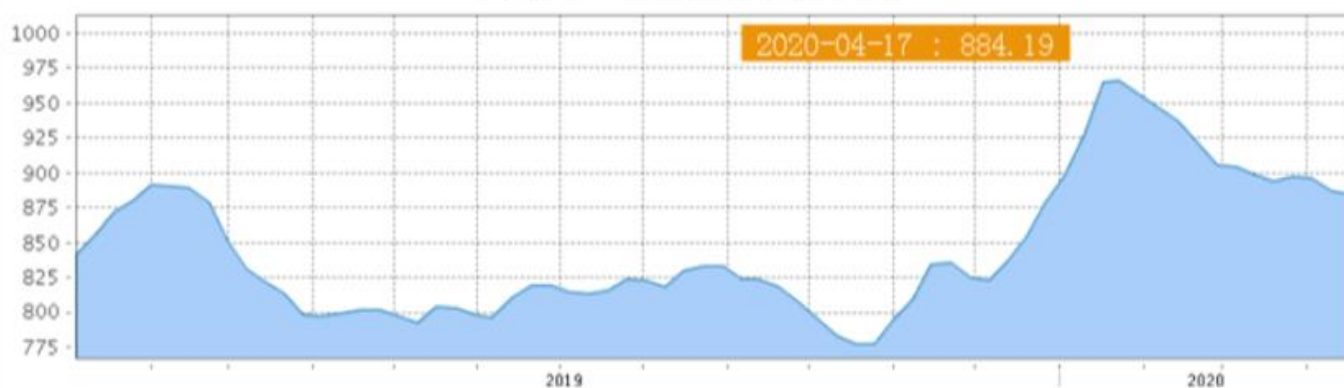
⁵ 「許勝雄：大陸臺商產能恢復八成 估計要3月底以後」，聯合新聞網，2020年3月6日，
<https://udn.com/news/story/7333/4394873>

⁶ 「大陸3月財新製造業PMI回升至50.1」，中時電子報，2020年4月1日，
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200401001890-260410?chdtv>

⁷ 「中國3月財新服務業PMI稍升至43.0」，華爾街日報，2020年4月3日，
<https://cn.wsj.com/articles/%E4%B8%AD%E5%9C%8B3%E6%9C%88%E8%B2%A1%E6%96%B0%E6%9C%8D%E5%8B%99%E6%A5%ADpmi%E7%A8%8D%E5%8D%87%E8%87%B343-0-1158>

總體來看，目前整體經濟是生產部門逐步恢復，開工比率持續攀升，但復產狀況則與訂單情況有所關聯，多數廠商不願在不確定的情況下貿然復產而導致成本消耗，在這樣的情況下，部份經濟預測指出全球景氣回溫恐怕要等到9月之後，⁸ 而中國大陸由於疫情獲得控制或可較早恢復經濟運行，但由於內需部門元氣尚未恢復，部份產業如：餐飲旅遊、百貨娛樂、零售物流等已經瀕臨危機，另外，許多小微企業因為缺乏政策關注而欠缺資源支撐，陸續採取歇業或退出市場的作法，進而使得大陸經濟基本面也出現失衡的壓力。

中国出口集装箱运价指数



圖一：中國出口貨櫃運價指數

資料來源：上海航運交易所，<https://www.sse.net.cn/index/singleIndex?indexType=ccfi>

中国沿海散货运价指数



圖二：中國沿海散貨運價指數

資料來源：上海航運交易所，<https://www.sse.net.cn/index/singleIndex?indexType=cbfi>

5881311

⁸ 「聯合報社論/疫情下，全球經濟何時能回天」，聯合新聞網，2020年4月2日，<https://udn.com/news/story/7338/4464693>

(四) 結論

4月17號，中國國家統計局公佈2020第一季GDP成長率為-6.8%，這是中國編列GDP成長數據以來第一次錄得之負成長，其中第二產業衰退9.6%、第三產業下降5.2%，顯示疫情對於製造業、服務業的衝擊，例如南華早報4月6日報導，因為疫情，大陸第一季超過46萬家公司倒閉。⁹倘若疫情威脅持續到第三季，則企業破產的問題將更為嚴重，為因應此一變局，目前中共從財政與貨幣等政策積極提供援助，根據人民銀行的資料，中國3月份新增人民幣貸款2.85兆元，M2年增率為10.1%，相關數據顯示大陸市場中的流動性仍在，然而面對未來，除了依賴政策援助，如何提出有效對策延續企業營運並協助面對各種不確定性，這已然成為中共當務之急。

對此，習近平於4月17日的政治局會議提出新的工作指示，在「內防反彈、外防輸入」的管理原則下，提出「六保」的新任務，要求各級政府眼下將工作重點放在：保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈供應鏈穩定及保基層運轉等方面。

「六保」工作的提出，顯示當前經濟面臨的問題極為嚴峻，從「新常態」開始，大陸開始調整經濟結構，在轉型期間又遭遇到中美貿易戰的衝擊，幾經周折而取得了初步協議，大陸製造部門正欲恢復營運之際，卻意外面臨疫情衝擊，接二連三的突發事件讓中國經濟結構面臨到供應鏈脫勾、市場需求不振與金融債務快速增加的壓力，也使得中國經濟從原本預期的V型反彈模式有可能轉為L型模式，總體經濟將陷入長期低度成長或停滯的狀態。

如今危機仍在持續，復工進度已然不是關注重點，如何確保基本民生與企業生存？如何避免失業與債務等問題的過度惡化？上述問題將成為中共當局經濟治理工作的最大挑戰。

⁹ 「疫情肆虐 中國首季 46 萬家公司倒閉」，中央社，2020 年 4 月 6 日，
<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E7%96%AB%E6%83%85%E8%82%86%E8%99%90-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%A6%96%E5%AD%A346%E8%90%AC%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%8F%B8%E5%80%92%E9%96%89-074632215.html>

三、疫情對中共完成「脫貧攻堅」目標影響 評析

政治大學東亞研究所副教授王韻主稿

- 脫貧能否達標事關習近平「全面建成小康社會」與鞏固「習近平思想」歷史地位的重大政治目標，各地理應在 2020 陸續達標。
- 疫情已對中國經濟造成前所未有衝擊，各項經濟指標的穩定勢必將難以為繼，城市中的農民工處境更為艱難，對於地方貧困縣的打擊更難以估計。
- 為了刺激經濟復甦與保障就業，中央脫貧攻堅的目標不變。但在經濟前景未明之下撒幣脫貧會讓「上有政策、下有對策」的現象將更為明顯；隱性貧困、返貧、與相對貧困的問題仍難解。

（一）前言

脫貧是中共中央總書記習近平就任中共最高領導人以來，最重要的幾個政治目標之一，其重要性在於證明中國共產黨是中國要進入小康社會這個「中國夢」的唯一選擇、尤其是證明習能夠走出之前偏頗城市居民利益的自由主義經濟路線，對於鞏固「習近平思想」為真正馬克思主義繼承人的歷史地位，具有無與倫比的價值。脫貧能否達標事關習近平與全黨的聲望，各地理應將在 2020 陸續達標，準備在中國共產黨成立 100 年之際（2021 年 7 月 1 日）前宣佈完成全面建成小康社會，盛大慶祝中共進入第二個「百年」執政的開始

自 2013 年底習近平在湖南湘西貧困縣考察時提出「精準扶貧」之後，中共 2015 年明確提出「脫貧攻堅」的目標任務，訂下在 2020 年要實現貧困人口全部脫貧，貧困縣全部「摘帽」（移除貧困地區認定），解決區域性貧困，全面建成小康社會的強硬指標，習近平在今年年初的新年賀詞還肯定地表示「2020 年是脫貧攻堅決戰決勝之年」。¹⁰

然而從農曆新年前開始全面擴散的 Covid-19 疫情，從武漢地區

¹⁰ 「人民網評：決戰，衝鋒號已經吹響！」，人民網，2020 年 1 月 3 日，
<http://opinion.people.com.cn/n1/2020/0103/c1003-31534261.html>

開始全國各地紛紛停工與封城，整個中國經歷了改革開放以來前所未有的重大經濟困難，對在今年內要完成「脫貧攻堅」目標形成了巨大挑戰。習近平在 2017 年中共「十九大」報告中就承諾，第二個中國共產黨領導下的一百年將會從 2020 年開始，在 35 年內中國將成為「富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化國家」。¹¹ 2020 年的脫貧表現將成為這個承諾的第一個試金石，失敗將是無法容忍的錯誤，而從中共歷年的言行跟這次在疫情中的表現可以清楚知道，中國共產黨是一個從不犯錯、也不能道歉的黨¹²，因此「脫貧攻堅」的目標勢必一定會完成，今年在各地陸續復工之後將會看到新一波的新「攻堅」潮，各項計畫將加倍加快執行，要「把耽誤的時間奪回來」，但成果將有待檢驗。

（二）官方評估

國務院扶貧開發領導小組辦公室(扶貧辦)綜合司副司長王春燕，在 4 月 1 日公開表示，疫情對貧困地區的影響主要有三方面：一是制約貧困戶外出務工增加收入，二是加大農戶生產經營的困難，三是延後扶貧項目開工的時間。¹³ 官媒「經濟日報」指出政府須「夯實脫貧攻堅產業基礎」，儘管現今大部分農民主要收入來源來自於非農業領域，但農業依然是不少地區脫貧攻堅的重要產業，而此次疫情對農民工外出就業造成影響，這時更需要農業扮演穩定社會的角色。「政府部門需要創新方式方法，完善農業的社會化服務體系，有針對性地加強對種植業和養殖業的服務。」評論亦指出，「湖北以外的地方，確實需要有把耽誤的時間『奪回來』的勁頭。」¹⁴

這個不允許延後完成的決定，來自最高層的意志。3 月 6 日「決

¹¹ 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」，中國政府網，2017 年 10 月 27 日，

http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm

¹² 「遭諷『不能道歉的黨』 中駐日使館譴責「讀賣」：詆毀共產黨！」，新頭殼，2020 年 4 月 15 日，

<https://newtalk.tw/news/view/2020-04-15/391618>

¹³ 「除湖北外 我國貧困人口新冠肺炎病例已清零」，中國青年報，2020 年 4 月 2 日，

http://zqb.cyol.com/html/2020-04/02/nw.D110000zqgnb_20200402_2-03.htm

¹⁴ 「經濟日報刊評：夯實脫貧攻堅產業基礎」，新浪財經，2020 年 3 月 5 日，

<https://finance.sina.cn/china/cjpl/2020-03-05/detail-iimxyqvz7911858.d.html?cre=wappage&mod=r&loc=2&r=9&rfunc=85&tj=none>

戰決勝脫貧攻堅」座談會是中共「十八大」以來脫貧攻堅方面最大規模的會議。¹⁵ 在這個統戰一把手汪洋主持的會議上，習近平親自發表重要講話，強調一種人民戰爭的路線處理這個經濟問題：「各級黨委和政府要不忘初心、牢記使命，堅定信心、頑強奮鬥，以更大決心、更強力度推進脫貧攻堅，堅決克服新冠肺炎疫情影響，堅決奪取脫貧攻堅戰全面勝利，堅決完成這項對中華民族、對人類都具有重大意義的偉業」。

主要的策略在於要把復工與脫貧合起來，且要有針對性地開展大學畢業生、農民工等重點群體就業工作，幫助個體工商戶紓困。從這份講話中可以清楚看到農村的穩定是高層主要的關切點：「過渡期內，要嚴格落實摘帽不摘責任、摘帽不摘政策、摘帽不摘幫扶、摘帽不摘監管的要求，主要政策措施不能急剎車，駐村工作隊不能撤。」同時高層要求各地在復工過程中優先吸納「三區三州」（西藏、新疆、甘肅、雲南等自然條件落後的「深度貧困地區」）等地區勞工就業。¹⁶ 習近平同時要求中央財政要繼續增加專項扶貧資金規模，各級財政也要保證脫貧攻堅的資金需求。¹⁷

在面對疫情衝擊之下，中共中央發布數份與扶貧相關的重要文件，其中將扶貧視作「維穩」的味道濃厚。扶貧辦2月13日印發「關於做好新冠肺炎疫情防控期間脫貧攻堅工作的通知」，指示各地優先組織貧困勞動力返程返崗和外出務工；並利用東西部扶貧協作等工作機制，把內陸貧困地區的勞工與沿海發達地區的雇工需求做有效對接。¹⁸ 人力資源社會保障部和扶貧辦2月21日發布「應對疫情進一步做

¹⁵ 「習近平：堅決克服新冠肺炎疫情影響 堅決奪取脫貧攻堅戰全面勝利」，國務院扶貧開發領導小組辦公室網站，2020年3月6日，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/3/6/art_624_114001.html

¹⁶ 「全面小康遭逢疫情來亂 中國比達標更該思考的事」，中央社，2020年4月15日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004040048.aspx>

¹⁷ 「新冠肺炎也不能阻擋 習近平提出中國2020年全部脫貧必須如期實現」，法國國際廣播電臺，2020年3月7日，<http://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200307-%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E%E4%B9%9F%E4%B8%8D%E8%83%BD%E9%98%BB%E6%93%8B-%E7%BF%92%E8%BF%91%E5%B9%B3%E6%8F%90%E5%87%BA%E4%B8%AD%E5%9C%8B2020%E5%B9%B4%E5%85%A8%E9%83%A8%E8%84%AB%E8%B2%A7%E5%BF%85%E9%A0%88%E5%A6%82%E6%9C%9F%E5%AF%A6%E7%8F%BE>

¹⁸ 「國務院扶貧開發領導小組關於做好新冠肺炎疫情防控期間脫貧攻堅工作的通知」，國務院扶貧開發領導小組辦公室網站，2020年2月13日，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/2/13/art_50_111583.html

好就業扶貧工作的通知」，要求各地要在確保疫情防控的前提下，確實做好就業扶貧工作，減輕疫情對貧困勞動力就業的影響。¹⁹ 扶貧辦3月20日印發「關於建立防止返貧監測和幫扶機制的指導意見」，把原先事後的幫扶變成事前的監測和事中的即時幫扶，將受疫情影響在內的已脫貧不穩定戶、邊緣戶、收入驟減或支出驟增戶納入到全國扶貧開發信息系統。²⁰

根據扶貧辦4月9日發布最新脫貧攻堅重點工作匯報，中國的「脫貧攻堅戰」仍是情勢一片大好。截至4月3日17時，按高、中、低三個疫情風險等級劃分，中國全境832個貧困縣已全部為低風險地區，包括52個「掛牌督戰縣」（扶貧辦直接監督的高度貧困地區）已外出勞工人數約為去年的9成，中西部22個省份已有一半的復工率逾95%，扶貧龍頭企業的復工率為96.81%。報告從東西部扶貧協作資金、幹部和專技人才到位情況、駐村幹部到崗、扶貧項目開工、建立完善防止返貧監測和幫扶機制等指標的評估，相較3月6日的狀況都有「明顯進展」。²¹

即便中國受到疫情衝擊，官方對於今年如期完成脫貧攻堅目標仍是信心滿滿。扶貧辦3月12日指出，將對「未摘帽」的52縣和1113個嚴重貧困村實施「掛牌督戰」，並防止脫貧人口返貧、接近貧困戶人口掉入貧困，絕不能因為疫情影響脫貧目標任務的實現。扶貧辦主任劉永富說，經過7年多的精準扶貧，現行標準下的農村貧困人口已經從2012年底的9899萬人減少至2019年底的551萬人，貧困縣從832個減少到今年52個，非常接近完成脫貧攻堅的目標任務。²²

（三）綜合評估

¹⁹ 「人力資源社會保障部 國務院扶貧辦關於應對新冠肺炎疫情進一步做好就業扶貧工作的通知」，中國政府網，2020年2月21日，

http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/24/content_5482770.htm

²⁰ 「國務院扶貧開發領導小組關於建立防止返貧監測和幫扶機制的指導意見」，中國政府網，2020年3月20日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/27/content_5496246.htm

²¹ 「近期脫貧攻堅重點工作進展有關情況」，國務院扶貧開發領導小組辦公室網站，2020年4月9日，http://www.cpad.gov.cn/art/2020/4/9/art_624_118283.html

²² 「1113 貧困村 中國：疫情不影響脫貧任務實現」，中央社，2020年3月12日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202003120156.aspx>

但外界對中共的自信充滿懷疑，主要有以下三個理由。第一、中國的數據造假問題早已不是新聞。即使習近平曾在3月6日「決戰決勝脫貧攻堅」座談會上警示黨幹部在數據上不得造假，但早在年初疫情大爆發之前，江蘇省扶貧辦在關於脫貧攻堅工作進展情況的報告提及，其脫貧率達到99.99%以上，目前還剩6戶、17人未脫貧，該數據的真實性引發爭議。²³ 在疫情從嚴峻到緩和之際，臺大地理與環境資源學系所教授簡旭伸表示，在數據造假之下，中國達成目標並非難事，問題是「小康社會」可以維持多久。²⁴

筆者之前訪問貧困縣的調查也發現，地方脫貧常常依賴以政府之力直接安排住房與工作，直接提升受扶助者的家庭收入以達到減少貧困人數的指標要求，並且刻意把住房地點安排在家鄉之外的新建扶貧村，以便地方政府通報當地貧困戶已經減少並在上級前面宣揚政績。在這些扶貧村的居住與工作的安排常常不盡如人意的情况之下，貧困戶通常選擇領取政府補助的同時仍進城市打工，許多扶助計畫淪為美化數字的「樣板工程」，貧困並非消失而是被隱藏在政府的計劃之下。

第二、地方的脫貧事業非常仰賴貧困區發展本地特色產業以獲得穩定收入，但在疫情風波下多數產業停擺，觀光人潮銳減，剛見雛形的特色產業如何幫助貧戶脫貧仍是個問號。²⁵ 例如廣西最成功的扶貧項目是近年新興發展的竹鼠養殖業，但因為疫情據稱為食用野生動物而來，人大因此在2月通過「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的決定」，竹鼠也在禁止養殖和交易的名單內。據估計，中國僅在廣西就有18萬人以飼養竹鼠維生，其中1/5為低收入戶，²⁶ 廣西每年將損失人民幣100

²³ 「『17人未脫貧』數據惹爭議 江蘇省扶貧辦：脫貧率99.99%可以保證」，香港01，2020年1月8日，

<https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E4%B8%AD%E5%9C%8B/419147/17%E4%BA%BA%E6%9C%AA%E8%84%B1%E8%B2%A7-%E6%95%B8%E6%93%9A%E6%83%B9%E7%88%AD%E8%AD%B0-%E6%B1%9F%E8%98%87%E7%9C%81%E6%89%B6%E8%B2%A7%E8%BE%A6-%E8%84%B1%E8%B2%A7%E7%8E%8799-99-%E5%8F%AF%E4%BB%A5%E4%BF%9D%E8%AD%89>

²⁴ 同註7。

²⁵ 「習近平的小康社會目標 正陷入武漢肺炎疫情泥淖」，中央社，2020年4月15日，

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004040045.aspx>

²⁶ “Virus Pushes China’s Poor Rat Meat Farmers to Brink of Despair,” *Bloomberg News*, March 15, 2020,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-14/virus-pushes-china-s-poor-rat-meat-farmers-to->

億以上的經濟效益，對依賴養殖竹鼠脫貧的貧困戶來說更是雪上加霜。

27

第三、這些扶貧村與脫貧事業都是一個個上面交辦、以長官意志為依歸的強制性計畫，並沒有市場供需層面上的可持續性，為達減少貧困人口的目的大搞易地搬遷、建設新村強迫入住，排除學者、本地與外國非政府組織的參與，尤其是這些高度貧困的區域多為少數民族聚居之地，這些官方辦理的宏大扶貧計畫常常以犧牲少數民族特色，消滅文化與歷史記憶與強迫居民搬離故土為代價。²⁸

此外，即便完成脫貧目標，疫情衝擊整體經濟成長，失業率上升的趨勢下，隱性貧困、返貧與相對貧困的現象依然是必然發生的社會問題。據中國國家統計局佈告，2月份全國城鎮調查失業率為6.2%，31個大城市城鎮調查失業率為5.7%，²⁹比以往正常的失業率水準高出1個百分點，這還是官方數據，實際的情形對通常不在官方數據中標註的失業返鄉農民工與貧戶來說一定更為嚴峻。³⁰北京與清華大學團隊的研究指出，未來將出現中小企業的「裁員潮」，有部分因就業而脫貧的人口，將會面臨「返貧」困境；³¹城市居民還有機會能領取失業補助與各式的津貼度過難關，但對於沒有城市戶籍的農民工與農村貧戶來說，「相對貧困」更是一個真實的寫照。

(四) 小結

為了刺激經濟復甦與保障就業，中共中央應會容許地方繼續灑幣提供脫貧補助，各地脫貧計畫也將更為積極。根據官方的數字，中國

brink-of-despair

²⁷ 「竹鼠禁養禁售 脫貧戶憂返貧」，文匯報，2020年3月18日，

<http://paper.wenweipo.com/2020/03/18/YO2003180019.htm>

²⁸ 同註7。

²⁹ 「1-2月份國民經濟經受住了新冠肺炎疫情衝擊」，國家統計局，2020年3月16日，

http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202003/t20200316_1732232.html

³⁰ 「當前中國失業情況和對策」，財新網，2020年3月31日，

<http://opinion.caixin.com/2020-03-31/101536480.html>

³¹ 「疫情下的中共脫貧攻堅戰 困難和契機兼具」，多維新聞，2020年3月3日，

<https://www.dwnews.com/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/60170880/%E7%96%AB%E6%83%85%E4%B8%8B%E7%9A%84%E4%B8%AD%E5%85%B1%E8%84%B1%E8%B4%AB%E6%94%BB%E5%9D%9A%E6%88%98%E5%9B%B0%E9%9A%BE%E5%92%8C%E5%A5%91%E6%9C%BA%E5%85%BC%E5%85%B7>

全境 832 個貧困縣已全部降為低風險地區，已外出勞工人數約為去年的 9 成，復工成效顯著，只要在年底前完成 52 個「掛牌督戰縣」的脫貧工作，習近平就可以宣稱中國共產黨的「脫貧攻堅戰」已經獲得全面的勝利。然而從過去各地的經驗來看，從事脫貧常見玩弄數字的現象，各地都有集中興建扶貧村、大搞特色脫貧事業等效益不彰的樣板工程，未來這種「上有政策、下有對策」的現象會因為習近平的親自督軍而改善嗎？還是會因為疫情而產生更大規模的隱性貧困、返貧與相對貧困的問題？唯一能確定的是，為了中共的「兩個百年」的大業與習近平的個人聲望，2020 年的脫貧攻堅「沒有失敗的空間」，而其真正的成效則有待時間去證明。

四、美中疫情議題交鋒觀察

淡江大學國際事務學院院長王高成主稿

- 川普於疫情初期對陸因應措施持肯定態度，中共外交部發言人趙立堅指控病毒自美傳入後，引起美方強烈抗議，川普更一度使用「中國病毒」。
- 美方自3月中起批中隱匿疫情，並質疑中國大陸死亡數字，要求調查病毒是否為實驗室外洩；4月批WHO應處疫情不善且偏袒中國大陸，將停止資助該組織。中共反批美轉移責任，支持WHO領導全球抗疫。
- 美中於疫情議題針鋒相對，使兩國關係惡化，不利全球防疫合作。

美國自從川普總統上任後，即與中國大陸產生複雜的競合關係，川普政府接連公布「國家安全戰略」及「印太戰略」，均將中國視為美國在全球及印太地區的競爭對手，並對中國自貿易、科技、外交、軍事到人權議題均採取競爭或遏制的作為，影響美中關係與印太地區情勢的發展。在此一戰略背景下，自疫情在武漢爆發後，美中雙方也針對疫情的發展與因應，不斷出現爭鋒相對的互動。

（一）關於疫情起源的歸責

當疫情在武漢發生並擴散至中國大陸其他地區時，川普政府對於中方的處理措施即出現不同的立場。川普本人最初對於中國大陸因應疫情措施及成果抱持肯定的態度，多次在公開場合或推文中讚揚中國大陸習近平主席及中國政府在因應疫情上表現得當。一般認為，川普之所以採取此一立場是因為美中兩國剛完成第一階段的經貿談判，雙方各做了一些妥協，川普希望中方能履行承諾購買美方的農產品，並與美方進行下一輪的談判，累積經貿及外交的成果，為自己的競選連任總統鋪路。但是川普政府的其他官員對於此事則採取不同的立場。就在川普稱讚中國大陸因應疫情得當時，白宮首席經濟顧問庫德洛則對外表示，對於北京不允許美國派員參與世界衛生組織至中國調查疫情，以及大陸疫情的欠缺透明度感到失望。在此之前美國已表態願意

與聯合國及世衛組織協助中國抵抗疫情，但是中方拒絕美方的參與。庫德洛認為如果中方提供的資訊不足，美方將很難評估疫情對於經濟產生的影響，並採取適當的因應對策。

對於庫德洛的批評，中共外交部隨即回應，自疫情發生後中方即與國際社會共同合作因應，與美方的合作也採取積極開放的態度，兩國衛生部門保持密切溝通，雙方疾病管制專家也保持技術交流，對於美國專家參與世衛組織至中國的考察團也表示歡迎。最後包括美國專家在內的世衛代表團與大陸專家一起至北京、廣東、四川及武漢現場考察。

其後中共外交部發言人趙立堅突然於3月13日在推特上發文，以美國疾控中心主任芮斐德（Robert Redfield）在國會作證時表示美國有些流感病人可能是新冠肺炎的患者，因而指控新冠病毒可能是由美國軍方在去年10月於武漢舉行的世界軍人運動會時傳進中國。此語一出引發美國政府高度的憤怒，國務院亞太助卿史達偉（David Stilwell）隔天即召見中國駐美大使崔天凱對此事表達強烈抗議。美國國防部發言人法拉（Alyssa Farah）也批評此一說法不實且荒謬。美國國務院官員認為中方此舉是想洗刷中國引發全球疫情流行及對外隱匿疫情的責任。中方的指控更惹惱了川普本人，他對外表示大家都知道病毒來自哪裡，並刻意捨棄世衛組織的定名，稱新冠病毒為「中國病毒」。川普的用詞也引發北京的不滿，但他並未改口。但在與習近平通完話之後，川普對外表示將不再使用此一名稱，因為會引發亞裔在美國國內外遭受攻擊。

（二）關於中國疫情隱瞞的責任

美中之間也就疫情發展的通報責任存有爭議。在美國疫情擴大之後，川普政府開始指責中國大陸對於疫情的發展，尤其是新冠肺炎的傳染性及嚴重性有所隱瞞，以致於美國及全球對此產生誤判，未及時採取嚴格的防疫措施，導致疫情的惡化。

川普在3月中的記者會開始批評中國隱匿疫情，如果早些告知美方病毒威脅的實情，美國可以採取適當防疫措施減少傷亡人數。3月

20 日美國國務卿龐佩奧也說，中國政府最初錯過疫情處理的黃金時間，又讓成千上萬的人逃離武漢，將病毒帶到歐洲如義大利等地區。還有媒體報導，美國國安會要求各聯邦機構統一口徑，對外宣稱中國策劃掩蓋疫情，導致全球大流行。但是中共外交部發言人耿爽隨即回應，中方自 1 月 3 日起就向世衛組織及包括美國在內的各國定期通報相關資訊，美國病例如此之多，是浪費了中方為各國所爭取的應變時間，並批評美方的說法只是想轉移責任，尋找代罪羔羊。

後來美國衛生部長艾薩 (Alex Azar) 公開承認，中方確實在 1 月 3 日即已將疫情告知美國，美國國務院也在 1 月 15 日就對在中國大陸的美國人民發出旅遊警示，2 月 2 日起對於 14 日內曾到過大陸的非美國公民採取限制入境的措施。「華盛頓郵報」也披露美國情報圈早在 1 月起即警告美國政府疫情的風險，純粹是川普本人對於疫情威脅的忽視及應變太遲才導致美國疫情的擴大。但是龐佩奧仍於 3 月 25 日的 G7 外長會議中，批評中國在疫情期間散播假消息，也批評中國的政治體制對於各國的健康及生活方式是一威脅，敦促各國在聯合國等國際機構反擊中共的「惡意影響」，並意圖讓各國外長在聯合聲明中使用「武漢病毒」的字眼，但是此一提議並未為各國外長所接受，顯然龐佩奧的遊說並未成功。

對於中國疫情傷亡的實況，川普也有所質疑。根據約翰霍普金斯大學的全球疫情統計，美國是最嚴重國家，確診人數已超過 72 萬人，逾 3.7 萬人死亡，但是川普卻表示美國不是死亡人數最高的國家，中國才是，而且比美國超出甚多。4 月 18 日川普又在記者會針對媒體報導新冠病毒可能是大陸武漢病毒實驗室外洩表示，美國政府正在就此事進行調查，如果中國政府負有知情責任，「肯定會面臨後果」。

(三) 關於世衛組織防疫角色的爭議

川普不只批評中國未盡到讓疫情透明化的責任，也責怪世衛組織及其秘書長譚德塞未能妥善因應疫情的防治，使得美國及全球飽受疫情的衝擊。對於世衛的指責，也與其對於中國的批評相互連結。

川普於 4 月 7 日推文批評世衛組織處理疫情失敗，導致全球擴散，

而且明顯偏袒中國，儘管美國是該組織最大的出資國。事實上，在川普發文之前，美國國會已有議員批評譚德塞失職，美國應該停止金援，並迫使譚德塞下台。4月10日川普宣布，世衛管理不善，未發揮防治疫情的基本功能，非常以中國為中心，隱瞞疫情傳染狀況，美國將停止向世衛的捐款。川普對於世衛的批評，也等於是批評中國，他指責世衛幾乎是以中國為中心，相信中國所提出的各種訊息及作為。如果世衛在全球防疫方面失職，其實是受到中國大陸誤導的結果。4月17日川普再度推文，質疑世衛忽視臺灣衛生官員曾發文給該組織警示新冠肺炎有人傳人的疑慮，以致於延誤了全球因應疫情的時機。

相對於美國對於世衛及譚德塞個人的批評，中國大陸則是採取完全相反的態度。中共外交部發言人趙立堅於4月15日在記者會表示，中方一向支持世衛組織在國際抵抗疫情發揮領導作用，已經向該組織捐款2000萬美元，未來將繼續提供力所能及的支持和幫助，並讚許世衛組織在譚德塞帶領下，為推動國際防疫合作發揮重要協調作用。

儘管川普對於世衛防疫角色的批評有依據，但是多數人並不贊同他在此時對於世衛採取斷絕捐款的作為，包括聯合國秘書長、歐盟、非洲聯盟等國際組織及其領袖皆反對此舉，美國政界及媒體也有許多人批評川普此舉只是在推卸自己防疫不力的責任而已。

總之，從疫情發生以來，美中基於各自國家利益，對相關議題針鋒相對，不僅惡化兩國的關係，也妨礙了全球防疫的合作。

五、解放軍協助防控疫情行動觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授林穎佑主稿

- 解放軍參與防疫任務表現可觀察其軍事作戰後勤與衛勤能力。
- 當前解放軍後勤體系仍有問題，可能與軍改後仍需時間磨合有關。
- 軍改後省軍區在支援作戰與地方民兵管理上發揮樞紐的作用。
- 中共官方宣稱解放軍在協助防疫上展現高效率，但在出動時機、以及疫情對解放軍戰力影響上，都還有觀察的空間。

2019 年底，中國大陸遭遇了非傳統安全的強力威脅，此對中國大陸的影響，已經涵蓋經濟、外交、人民安全甚至對中共最在意的人民對政府的支持與信任也造成相當的影響。這些都是當前中共所顧慮的面向。值得注意的是，在面對此危機時，解放軍所扮演的角色與抗疫過程中的表現和運作，這些都與軍事作戰時的後勤能力息息相關，特別是在戰場的緊急救傷與軍陣醫學的能力，都可以從此次解放軍參與防控疫情的行動中，窺看其實力，進一步了解軍改後的解放軍在後勤的變化與實力。

（一）任務性質的差異

在 2008 年的汶川地震後，中共對於出動解放軍協助地方救災，已有相當的規範，無論在出動部隊、民兵調度、地方與軍隊的協定都有透過法規制定出動的原則。特別是在調動解放軍的過程中，軍隊是由中共中央軍委指揮，面對天災時，國務院的文官政府體系若不能有效面對危機，何時下令軍隊出動？都是北京高層必須思考的問題，這些雖在過去的應急處突任務中逐漸確定規範（以大軍區、省軍區作為與地方政府互動支援的主體），但在此次危機中卻無法完全適用。

有別於一般天災與其他應急處突任務，此次的疫情危機對解放軍而言，能發揮作用的兵力實則有限。這並非解放軍的素質問題，而是在面對疫病時最能發揮作用的是醫療衛勤、軍陣醫學系統、防化部隊，其他非醫護專業人員頂多只能發揮後勤管理與運補的能力，與過去需

要大量從事第一線勞動人力的天災有相當大的差異，自然限制了解放軍參與的角色。

（二）軍改的衝擊

軍改後對於解放軍的制度與條令都有大幅度的改變，後勤與地方互動的條令是否跟得上軍改的腳步？便是值得觀察的角度。2015 年底解放軍進行了極大幅度的改革，在這五年間解放軍的發展重點在於如何避免出現戰力真空，特別是從七大軍區轉變成為五大戰區時，對於解放軍的指揮體系進行了當大的衝擊，戰區聯合作戰指揮中心與各軍兵種之間的互動都需要透過實兵操演來磨合體系。雖在這數年間，中共透過反覆的軍演來訓練官兵與磨合指管體系，但在後勤與醫療體系上的運作，卻可能是忽略的一環。由於過去的總後勤部在軍地關係互動、軍隊與地方的有償服務以及在後勤體系的軍民合作上，有許多的灰色地帶，自然成為打貪的頭號目標，也是在軍改過程中所受到高度關注的單位。中共雖期望透過組織改革打破過去貪腐系統所形成的陋規，但在改組的同時也代表必須重新界定互動關係與運作體系，這些都是軍改帶來的影響。

軍改後，總後勤部改制為後勤保障部並調降級別（現為正戰區級別），部長更不在中央軍委會的名單之中，且在 2016 年 9 月解放軍又成立聯勤保障部隊（副戰區級）與陸、海、空、火箭軍、戰略支援部隊並列的新軍種，徹底改變了過去解放軍的後勤體系以及醫療系統。這些新單位的關係與運作，依然需要時間整合。

（三）軍改後的軍醫院管理

在解放軍的醫療管理體系中，過去解放軍軍醫院是由中央軍委會軍委委員級別的總後勤部來負責管理。但在軍改後新成立的軍委後勤保障部不再有領導指揮權，雖然其對軍醫系統仍能做出政策規劃研究、標準制定、檢查監督等功能，但實際的行政管理權卻在聯勤保障部隊之中。故後勤保障部雖然依然有衛生局的設置，但真正能發揮作用的各軍醫大學則轉成軍種總醫院，解放軍總醫院（俗稱軍總醫的 301 醫院）則隸屬於聯勤保障部隊，除了整編其他軍醫院系統形成八大醫學中心

之外，更類似集團軍重定番號一樣，軍醫院單位都有重編的情形發生。這是否與之前對於陸軍集團軍進行番號重編一樣：打破固有軍隊勢力，特別是在軍醫院體系與藥商以及醫療器材產業所形成的「紅色巨塔」中，貪腐的問題更為嚴重，自然也會是軍改欲打破的情形。

（四）聯勤保障部隊的級別限制

新成立的聯勤保障部隊是中央軍委直屬負責聯勤保障與戰略戰役支援保障的主體力量。由位於武漢的聯勤保障基地帶領其下轄的聯勤保障中心（東部戰區無錫、南部戰區桂林、西部戰區西寧、北部戰區瀋陽、中部戰區鄭州）所組成。雖說位於武漢的聯勤保障部隊主基地設有各局來分管過去總後勤部的各項業務，但其無法指揮隸屬於各軍種的所屬醫院。畢竟相較於正戰區級別的各軍種司令，只有副戰區級別的聯勤保障部隊很難動員各軍種的醫療體系。且其雖然為副戰區級別，理應可以指揮只有正軍級的解放軍總醫院。位於北京的解放軍總醫院，雖然只有正軍級，但其直接負責許多高層領導的身體健康，遠在武漢的聯勤保障部隊是否也能有效指揮位於北京的總醫院自然就是問題。對照此次疫情中解放軍的表現，也披露了解放軍軍陣醫療體系在軍改後的整合與指揮上可能仍有改進的地方。

（五）省軍區的角色觀察

除了軍陣醫療外，解放軍在此次抗疫過程中最重要的角色應在後勤動員上，特別是民兵的支援。身為三大武裝力量之一的民兵在建立初期，便接受國務院與中央軍委的雙重領導，由總參謀部主管；在中共軍事的定位中，民兵是國家不脫離生產的群眾武裝組織，是解放軍的助手與國家後備武裝力量，除了協助作戰之外，更需協助維護社會秩序和搶險救災。人民武裝部為民兵的直接領導組織，接受各大軍區底下的省軍區或軍分區所聯合指揮。軍改後的國防動員部，為直屬於中央軍委的副大軍區級機構。

軍改後的省軍區相較於過去的任務，已有調整。除動員民兵支援小區封閉管理（地方維安）、物資配送與生產（物流與通路）外，特別是

承擔了物資跨省運輸的協調與籌畫工作。此外，省軍區是地方省委的軍事機關，軍政主官同時兼任省級黨委常委（俗稱戎裝常委），並負責該地的國防動員、徵兵、維穩救災等應急處突相關事宜，並負擔起與中央國防動員部、戰區與省政府間的協調溝通事宜。這都是在此次解放軍動員「戰疫」中可觀察的方向。

（六）小結

解放軍在這次戰疫中的表現也可作為觀察軍改後解放軍實力的指標，特別是在方艙醫院與前線醫院的趕工，都可以作為解放軍在面對戰場大量傷患時的緊急救助能力。而在後勤投送上，透過聯勤保障部隊的運作也有仿效美軍在波斯灣戰爭後所實施後勤改革的樣貌，這些指標都可作為觀察解放軍戰力的參考。而在面對疫情的威脅下，解放軍是否也有因確診影響戰力的問題？從2月起，戰機墜機、駐港部隊的直昇機墜機、075兩棲攻擊艦的失火等，是否與疫情影響後勤整備有關？這些都是需觀察的方向。

此外，需注意的是，中共軍方雖在協助救災中展現相當的效率，但在對照疫情的演變時，可以注意到何時出動軍方救災是一個關鍵的問題。這固然與中國大陸的政治制度有關，但在防疫之初便出現了缺乏軍方支援導致疫情逐漸失控的狀況，而在防疫期間也有出現各省市之間的政策矛盾或對物資分配的問題。固然這些問題都隨著軍隊對救災的主導而逐漸消失，但這是否也代表地方政府與中央之間在政策執行上的落差？以及官僚體系在與北京高層的運作與互動上可能出現問題？導致習近平只能信賴由自己主導的軍方體系？這些都會是中共體制中的隱憂，值得持續關注。

六、疫情對兩岸經貿影響

臺灣經濟研究院兩岸發展研究中心主任陳華昇主稿

- **疫情影響兩岸交流，嚴重衝擊相關產業經營發展；並促更多跨國企業和臺商移出中國大陸，全球產業供應鏈加速重整，兩岸產業鏈互賴程度將降低。**
- **中國大陸經濟衰退或影響我出口貿易，尤以石化、電子零組件、機械設備等產業所受影響較大，對陸貿易順差也可能縮減。**
- **疫情促使美中對抗升高，或加速西方國家與中國大陸產業鏈脫鉤，將牽動兩岸產業互動合作。**

今（2020）年 1 月中下旬武漢地區疫情擴大而封城後，中國大陸接連在數十個主要城市採取封閉管理的措施，並延長新年假期、延後企業工廠的開工日期；雖然 2 月中旬起中國大陸各地陸續復工，至 3 月間企業復產情形逐步恢復正軌，而 4 月 8 日武漢解封後，各省市經濟活動已大致恢復，惟中國大陸今年第一季經濟已受到嚴重影響。特別是在 3 月中旬後，歐美國家疫情快速蔓延，世界各國均採取封閉管理的防疫措施，造成各國經濟活動受阻，民眾行動受限，而致消費停滯、需求下滑，故中國大陸來自歐美的訂單減少，其經濟將遭受進一步的衝擊。

臺灣與中國大陸經貿交流密切，社會互動、人員往來頻繁，肺炎爆發後，兩岸經貿互動深受影響。尤其臺灣對中國大陸（含香港）的出口依賴度達 40% 左右，且過去臺灣對外投資亦高度集中於中國大陸，因此肺炎疫情既衝擊中國大陸經濟與產業發展，影響兩岸產經交流及中國大陸臺商動向。

（一）疫情造成兩岸交流不順，我國相關產業將深受衝擊

肺炎疫情惡化後，臺灣往返中國大陸之航班僅保留 5 個航點，且來臺航班旅客須自主管理 14 天，導致兩岸航線航班與載運旅客大幅減少。隨著東亞及歐美疫情擴大，全球各國均發布旅遊警訊或採取封

城措施，使得全球航空客運和旅遊市場受到負面影響，也形成全球性的消費需求下降現象。使得我國依賴兩岸、國際旅客前來觀光消費以維持營運的相關產業，如觀光旅遊業、航空運輸業、旅館飯店業及百貨零售業的經營和生存形成重大衝擊。

(二) 疫情加速全球產業鏈調整，降低兩岸產業鏈互賴程度

中國大陸投資環境惡化及美中貿易衝突爆發後，許多包括臺商在內的跨國公司即已考慮轉移工廠或生產線。在此次肺炎疫情影響下，中國大陸企業用工、物流運輸受到衝擊，進而影響企業復產時間或增加勞動、運輸成本，甚至因原物料或關鍵零件短缺而形成供應鏈斷鏈；同時，許多產業鏈中的相關企業因復工困難或資金斷流而打亂整個生產供應鏈。因此，歷經此次肺炎疫情衝擊後，將促使更多跨國企業和臺商移出中國大陸或轉移生產線，原來在中國大陸所建立的全球產業供應鏈也會加速重整，未來將有更多中國大陸臺商遷移回臺，或轉赴東協、北美等地區投資設廠，兩岸產業鏈的互賴程度也將隨之降低。

(三) 中國大陸復產不順及歐美需求減少，將影響對陸出口

在疫情影響下，中國大陸各地雖已復工但仍未能全面復產，且其消費內需尚未有效回溫，再加上目前歐美疫情正熾、國際訂單減少，使得中國大陸經濟貿易受到嚴重衝擊而復甦緩慢。中國大陸今年第一季經濟成長率為負 6.8%，3 月出口成長率為負 7%，疫情對其負面影響已逐漸顯現，預估第二季出口表現將面臨更大挑戰。面對中國大陸 GDP 成長衰退、出口下滑，我國出口貿易或將受到影響；同時，由於美中貿易衝突和肺炎疫情持續發展，臺灣企業、臺商對中國大陸的投資或將減少，而其撤離資金和轉移工廠、生產線的情形將再增加。如此，過去我國對大陸投資帶動貿易增加的效益將降低，不僅我國對中國大陸出口將會減少（尤以石化、電子零組件、機械設備等產業所受影響較大），對中國大陸的貿易順差也可能縮減。

(四) 未來兩岸經貿互動交流將面臨更大阻力

受到疫情蔓延及各項疫情防治措施影響，許多兩岸之間的經貿與商務活動被迫暫停，諸如兩岸之間的經貿合作會議、企業對接與媒合、商務參訪與洽談都已受到阻礙或須延後辦理。這使得兩岸官方互動暫停後，兩岸經貿合作所賴以維繫的民間交流管道也形同中斷。而且在疫情發生以來，兩岸之間在武漢包機和我國參與 WTO 問題上產生齟齬，雙方民間社會不僅互動更為淡漠，且因在網路空間中相互對立的情形更為普遍。在此情況下，即使疫情過去，兩岸雙方一時間亦恐難回復正常的社會互動與經貿合作，兩岸經貿交流或將面臨新的阻力。

(五) 疫情影響下已形成人才、資金回流效應

由於此次疫情曝露出中國大陸的政治體制、社會環境所存在的缺陷，及其經濟結構的脆弱性，這將使得許多已赴中國大陸發展的臺商、臺幹、高階人才、專業菁英和創業青年都會重新考量回到臺灣發展。此外，在疫情嚴重衝擊中國大陸和歐美國家經濟之際，臺灣因防疫工作處理得當，經濟社會仍相對保有活力，因而有機會持續承接國際訂單，其中資通訊產業所獲轉單效應尤為可期；加上疫情影響下中國大陸臺商資金回流趨勢明顯，我政府如能採取有效措施，掌握全球產業鏈變化趨勢，並引導從中國大陸回流之人才與資金投入 5+2 等新興產業，發展新世代的支柱性和戰略型產業，將能持續壯大臺灣經濟，確保臺灣經濟安全。

(六) 結語

兩岸長期分工形成緊密的供應鏈，如今因中國大陸疫情擴散及其經濟產業受到衝擊，臺灣上下游產業鏈亦備受影響。此次疫情爆發後，跨國企業、臺商已認知到分散風險有其必要性和迫切性，而會思考生產線轉移、供應鏈調整的問題。而隨著疫情在全球擴大，可能促使美、中對抗情勢持續升高，是否將加速美國和西方國家與中國大陸產業鏈脫鉤，而牽動兩岸產業互動合作情勢的進一步變化，實為未來有待密切關注的課題。