

四、近期中共應對汛情作為觀察

教育部大學社會責任推動中心博士後研究員王占璽主稿

- 中國大陸今年汛情涵蓋範圍與嚴重程度均超過歷年，除反映中共在自然風險防治能力的體制缺陷，亦引發質疑官方為保全三峽大壩犧牲民眾生命安全，以及重視援外而輕忽救災作為。
- 習近平在防災工作相對遲緩的表現，說明中美衝突、經濟停滯以及其他潛在問題，已使中共高層決策體系能量達到瓶頸。
- 中共控制災情與實際損害資訊，災民缺乏適當話語框架及行動模式，難以轉化為具體的維權行動；災情引發的失業及糧食問題，將影響經社穩定。

自6月以來，中國大陸持續傳出嚴重汛情，其涵蓋範圍與嚴重程度均超過歷年。汛情造成的洪災帶來巨大損害，也使肺炎疫情擴散、經濟復甦、糧食危機等既有社會風險更形複雜。洪災將對中國大陸社會穩定將造成一定影響，並挑戰中共政權應對複合型風險的綜合治理能力。

（一）汛情災損概述

今年汛情自6月開始，7月集中在華南地區，8月則形成長江流域、黃河流域雙線汛情並存的情況。今年汛情較往年更為嚴重，共有634條河流發生超越警戒線以上的洪水，亦有多處水段及湖區超越保證水位甚至歷史水位。汛情影響範圍至少超過27省，預估將持續至9月底。

汛情也造成嚴重人員傷亡與經濟損失。根據國家防總（國家防汛抗旱總指揮部）公布數據，至8月中旬已有6,346萬人次受災，直接經濟損失達人民幣1,789.6億元。相較於前5年洪災損害均值，今年受災人數提高12.7%，經濟損失增加15.5%。

（二）中共汛情治理作為及輿情動向

國家防總為汛情防治及洪災治理的主責單位。1970年代以後，中共的防汛工作主要由水利部負責，並於國務院設立領導小組或總指

揮部。現有國家防總的工作架構則是在 2018 年機構改革後建立，由國家防總與新設的應急管理部共同負責。國家防總由國務委員王勇擔任總指揮，副總指揮來自應急管理部、水利部、中央軍委、國務院，秘書長暨辦公室主任則為同時兼任應急部及水利部副部長的周學文。從汛情公布與救災部署來看，汛情治理仍由水利部門主導，應急部角色則偏向跨部門協調，仍缺乏獨立運作能量。值得注意的是應急部也承擔作為引導、管理社會力量投入災區救援及重建的職能，避免 2007 年四川汶川震災時各地 NGO 自行集結動員投入救災所引發的公民社會效應。

汛情期間，習近平雖陸續進行指示，但汛情前期並未依慣例前往災區勘災，直至北戴河會議結束後，8 月 18 日才前往安徽視察災後重建工作。習近平的長時間缺席引發民間輿論批評，網民也藉由貼出江澤民、胡錦濤在任內視察洪災的照片作為諷刺。習近平在防災工作上相對遲緩的表現，說明中美衝突、經濟遲緩以及其他潛在問題，已使中共高層決策體系能量達到瓶頸。此外，李克強雖於洪災發生時親赴重慶等地訪視，但相關報導均未見於主流官媒，也反映習李之間的潛在矛盾仍在持續。

嚴重汛情反映中共在自然風險防治能力上的體制缺陷。雖然洪災是中國大陸常見的自然災害，但水患問題一直無法得到系統性的解決。在整體治理上，治水工作牽涉土地及自然資源管理、電力等，易受部門及地方利益牽制；而在基層政府則存在「輕防洪、重救災」的風氣。汛期前的治水防洪是基本解決之道，但投入成本高且不易凸顯政績；相對而言，基層官員更傾向投入曝光程度高、能夠建立愛民形象的事後救災工作。

汛情造成嚴重人員財產損失，也引發社會輿論批評。民間批評焦點除了習近平的反應遲緩外，主要集中在三峽大壩的安全性及防洪能力，以及中共重視援外而輕忽救災的作為。汛情期間持續傳出因三峽大壩主體變形、泥沙淤積嚴重導致其抗洪能力快速衰退；而官方因應水位急速上漲進行的緊急洩洪，亦被認為使下游湖北宜昌、武漢等地的水患更為嚴重。民間輿論質疑中國政府為全力保全大壩，不惜犧牲下游民眾生命財產安全。此外，疫情爆發後中國大陸政府積極投入對

外援助，如習近平於世衛組織承諾兩年內提供 20 億美元國際援助，而針對洪災僅有中央救災資金 20.85 億元人民幣，亦被網民批評國內人民生命財產不如國際形象重要。

（三）洪災的經濟社會影響

洪災損失雖然嚴重，但並未導致受損災民出現社會抗議。事實上，近 20 年來，2003 年、2005 年、2007 年、2010 年、2016 年均曾出現較為嚴重的水患，但洪災一直沒有成為中國大陸社會維權抗爭的議題。若干因素限制了洪災受損群體投入維權抗爭的可能性。首先，中共對於災情的影響範圍與實際損害進行資訊控制，使包括災民在內的民眾僅能獲得片段資訊。同時，官方媒體強調政府在救災過程中的投入，而刻意忽略對水患治理失靈的責任。如此次官方宣傳在強調汛情較往年嚴重的同時，亦著重宣稱因災死亡人數，倒塌房屋比前 5 年均值分別減少 54.8% 和 65.3%，藉以凸顯中共政權救災政績。其次，相對於既有的社會維權抗爭活動已具有穩定的話語框架（如依法維權）及行動模式（集體上訪），自然災害的受損群體缺乏適當且有利的話語框架及行動模式，難以轉化為具體的維權行動。此外，嚴重洪災地區，社會群體在家園毀壞的情況下也喪失社會動員的基礎，限制災民透過集體行動爭取權益的能力。

即便如此，洪災仍將轉化為其他方式影響經濟社會穩定。如往年洪災地區農民可以暫時轉化為農民工，但今年在疫情影響下農民工失業問題已經非常嚴峻，城市工商業難以吸納因洪災而離開農村的勞動力。同時，大量災民出現也將使失業問題的壓力更為嚴重。另一方面，洪災除直接造成經濟損失外，也使中國大陸今年面對的糧食安全問題更加嚴峻。國家防總公布洪災在長江中下游和淮河地區導致六百萬公頃農作物受災，其中絕收 110 萬公頃，由此導致糧食大量減產。雖然國家防總仍宣稱糧食安全無虞，但無法提出精確數據。而國家糧食和物資儲備局 8 月 12 日發布主產區夏糧收購同比減少近千萬噸，以及習近平指示要堅決制止餐飲浪費行為，則被視為反映糧食危機仍然嚴峻的重要信號。

而受疫情影響而停滯的經濟活動，也因洪災而延遲復甦的速度。雖然中共官方迴避對此提出完整數據，但據外媒評估，洪災導致的物

流運輸中斷及廠房設備損害將對中小企業形成營運壓力，並至少已對稀土、化肥、矽料等產業產生嚴重衝擊，此外亦將導致基礎設施與房地產投資下降。另，此次汛情過後是否將出現傳染病擴散等公共衛生問題，甚或在秋後引發疫情再次大規模爆發，亦值得持續觀察。