

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

April 2023 第十二期

| 時事評論 |

- 2023年兩會後的中共政治發展議程 蔡文軒
- 中共兩會後的政治局勢與對台政策走向 游智偉
- 2023年中國大陸「兩會」評析 吳建忠
- 2023年中共兩會與對台政策走向 王智盛

| 研究論文 |

- 臺韓新冠肺炎（COVID-19）疫情治理經驗及政治菁英、行政官僚與公民社會互動關係之研究 林顯明
- 印太戰略下的兩岸關係化 林志龍
- 從Covid-19演變初探習近平決策思維 洪國倫



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【April 2023 第十二期】



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project

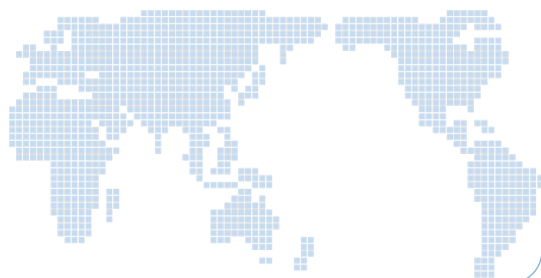


亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

發刊辭

現代的政治及經濟環境隨著時代的變遷，呈現劇烈的變化，出現了很多前所未有的景況及困境；此時，溝通平台的建立變得更加重要，我們希望能藉著期刊的建立，提供一個園地供學者們闡述其不同的理念與想法，也讓我們的讀者能了解區域環境的變化及其重要的議題。這次由亞洲政經與和平交流協會及東海大學社會科學院共同創立的刊物《亞洲政經與和平研究》，便是希望能透過論文的發表形式，為學者提供一個有效的交流平台，我們更期許它能成為台灣重要的發聲管道，為學術奠定基石，並有深遠的影響。

隨著網路科技進步，生活的環境產生了重大的改變，資訊的傳播與人際之間的關係連結，都跟以前大不相同，在各自分工的領域上，也愈來愈精細。然而政治經濟的課題變動也顯得更加快速，新興的議題不斷湧現，亟需專家學者提出看法及因應之道。然而有些議題是以前少見到的，像負利率的出現、人工智慧的大量應用及人口老化的問題等等。更加上積弊已久的沈痾，像資本的過度集中、貧富不均的問題急速惡化、



國際間的貿易對壘嚴重，皆是刻不容緩的，且需要有智慧的處理。因此如何營造出一個公平效率又有正義的社會，為學者無法逃避的責任，我們期許能為社會盡一份心力，也盼望這個社會更加美好。

東海大學社會科學院

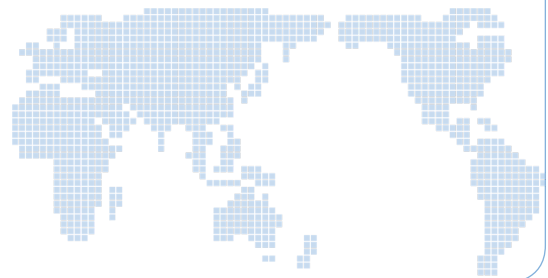
陳文典

2019.04.25

主編的話

中共在三月舉辦了全國兩會，一方面確立了未來的高層人事，二方面替未來的政策方向提出指引，更是代表了習近平第三任期的正式開展。在多變的國際局勢下，俄烏戰爭持續進行，中國與俄國的深化交往，使得中國與西方國家在大的架構下仍處於競爭格局；另一方面，疫情的結束也意味著後疫情時代即將來臨，全球產業鏈與人流移動即將重啟。中共在此刻進入習近平第三任期的的人事與政策佈局，其內容格外令人關注。此外，由於兩岸關係仍舊處於冷和，台海緊張的局勢仍在升溫，中共對台決策是否出現變化？在兩會後也是引起全球高度關注的議題。

本期〈亞洲政經與和平研究〉，在時事評論的部分針對中共全國兩會為主題，邀請了四位學者評析。中央研究院蔡文軒教授撰寫「2023年兩會後的中共政治發展議程」，分析了兩會後人事佈局與政策指引的意涵，指出中美關係、經濟復甦仍是中共當前最重要的議題。中央警察大學游智偉教授撰寫「中共兩會後的政治局勢與對台政策走向」，指出兩岸關係有機會走向條件式的緩和，但仍舊看出缺乏彈性的特點。台北海洋科技大學吳建忠教授撰寫「2023年中國大陸「兩會」評析」，他



認為中共「尊習」已成定局，而疫後的經濟復甦與內政相關議題，將帶給中共不小的壓力。中央警察大學王智盛教授撰寫「2023年中共兩會與對台政策走向」，指出北京當局如何運用「和統」的軟基調、創造新的對台統戰及介選能力，將可能是兩會對台政策所勾勒出的輪廓下的重中之重。四篇評析聚焦於兩會的舉行，並討論了中共內政、對台政策、甚至中共對關係的議題。

另外，本期期刊收錄了三篇通過匿名外審的學術著作，分別是國立屏東大學林顯明教授撰寫的「臺韓新冠肺炎（COVID-19）疫情治理經驗及政治菁英、行政官僚與公民社會互動關係之研究」、中山大學博士候選人林志龍撰寫的「印太戰略下的兩岸關係」、以及政治大學博士生洪國倫撰寫的「從 Covid-19 演變初探習近平決策思維」。三篇論文均通過兩位以上的學者，雙向匿名審查，將研究發現與讀者分享。

時局變化快速，議題掌握與分析需要更即時與敏銳。〈亞洲政經與和平研究〉稟持交流平台的意旨，希望提供多元的議題交流與研究分享。本期各篇評論與文章，均為各位作者所分享，不代表本刊立場。歡迎各界先進朋友指正。

東海大學政治系教授
亞洲政經與和平交流協會理事長

沈有忠
2023.04.27

“ 本期目錄 ”

發刊辭 / I
主編的話 / III

| 時事評論 | Current affairs review

- ▶ 2023 年兩會後的中共政治發展議程
The Political Development of CCP Regime after Two Sessions in 2023
蔡文軒 /3
Wen-Hsuan Tsai
- ▶ 中共兩會後的政治局勢與對台政策走向
China's Political Structure and Its Upcoming Taiwan Policy after Its Annual Two Sessions
游智偉 /9
Chihwei Yu
- ▶ 2023 年中國大陸「兩會」評析
An Analysis of China's "2023 Two Sessions"
吳建忠 /17
Chien-Chung Wu
- ▶ 2023 年中共兩會與對台政策走向
The 2023 NPC & CPPCC and PRC's Taiwan Policy
王智盛 /23
Zhinsheng Wang

| 研究論文 | Articles

- ▶ 臺韓新冠肺炎（COVID-19）疫情治理經驗及政治菁英、行政官僚與公民社會互動關係之研究
The Interactions between the Political Elite, Bureaucrat, and Civil Society in the context of COVID-19 Pandemic Governance: A Comparative Case Study of Taiwan and South Korea
林顯明 /31
Hsien-Ming Lin
- ▶ 印太戰略下的兩岸關係化
Cross-strait Relations under the Indo-Pacific Strategy
林志龍 /75
Chih-Lung Lin
- ▶ 從 Covid-19 演變初探習近平決策思維
The Evolution of Covid-19:
A First Look at the Xi Jinping's Decision-Making Mindset
洪國倫 /105
Kuo-Lun Hong

協會簡介 / 131
徵稿啓事 / 133



|| 時事評論 ||

2023 年兩會後的中共政治發展議程*

The Political Development of CCP Regime after Two Sessions in 2023

蔡文軒**

Wen-Hsuan Tsai

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 3-8。

** 蔡文軒為中研院政治所研究員。

2023年中國大陸兩會分別於3月4、5日開幕，會中除了進行工作報告以外，也選出了新一屆國家正副主席、國務院正副總理、全國政協主席和全國人大委員長等高層人事。此次主題為「開局起步，團結奮鬥」，象徵二十大與疫情趨緩後的黨政人事換屆與新政伊始，旨在凝聚國內民眾與幹部面對「百年未有之大變局」之共識。今年的兩會關乎習近平的第三屆任期的政治發展與重要政策宣示。其主要可從幾個面向觀察，分別敘述如下。

一、新人事的施政訊號

此次人大會議，習以全票（2,952）再度連任國家主席和軍委主席，開啟歷史性的第三任期。在閉幕會的講話中，習重申中華民族偉大復興的議程，強調「科技自立自強、創新、總體國家安全觀、一國兩制和人類命運共同體」等概念，顯示未來中共施政的大方向將圍繞在國家安全與維穩上。而國務院總理李強與人大委員長趙樂際等人也以近乎全票當選，證明幾乎無人敢向習發出戰帖。在威權之下，未來「黨強政弱」的現象預計會更加明顯。以下就新一屆政府的人事與新政方向進行分析。

（一）國務院方面 —— 經濟復甦與中美關係是重中之重

在新一屆國務院人事中，總理李強和副總理丁薛祥、何立峰一向被視為習近平親信，張國清和劉國中則具有軍工背景。五人均未在上屆國務院領導層歷練，且除了何立峰以外，其餘四人更是未曾在國家機關的中央層級工作，未來他們的領導施政將會是值得關注的一點。

在人大閉幕後的總理記者會上，李強坦言未來一年的經濟成長目標5%並不容易，這顯示中共對地方龐大的債務問題、萎靡的樓市以及通膨問題等經濟風險的考量。他也強調自身主政經濟發達地區的經驗，展現親商風格，對民營企業與外資著墨甚多，傳達新政府以穩定經濟為主軸的訊號。許多觀察看好其講話內容，但事實上李強仍將中國的經濟發展歸功於制度優勢，且他本身受習信賴提拔，未來的決策主導權仍會受習掣肘。此人的任用顯示了國務院的權力將被習近

平進一步緊縮。

另一個備受矚目的是國務委員的人選。曾被美國制裁的國防部長李尚福，具航天背景且排名在前，被認為是北京對華盛頓的示威，象徵著中美的軍備對抗將更明確地上升至競爭層級。同時，由於李尚福個人與美國的關係，雙方軍事誤判的可能性提升。曾為駐美大使的外交部長秦剛，熟稔對美事務，去年底才晉升為外長，三個多月內連升兩級，被認為創下官場傳奇，其出任意義也代表對美戰略的急迫。

除上述之外，尚須留意央行行長易綱、財政部長劉昆和商務部長王文濤，易劉二人都是已達官方退休年齡的資深專家，此次留任突顯北京對經濟結構性失衡問題的重視。初步認為他們的留任原因有二，一是維持政策連續性，二則以其學識專長來振興市場投資者信心，這都是為了疫後經濟復甦所做的佈局。

最後，關於新一年的國家整體預算，國防預算同比增加 7.2%、公安預算增加 12.2%、外交預算增加 12.2%、糧油物資儲備預算則增加 13.6%，這些都是近年來中共極為重視的領域，習近平的強軍思想、中美的結構性競爭、社會維穩和糧食安全，很顯然地均是兩會後重要的發展議程。

（二）全國人大方面 —— 《立法法》修正與國務院機構改革的影響

全國人大負責立法和任免工作，一向被揶揄為橡皮圖章。此次看點有三。首先，這次會議中少了許多大家熟悉的企業家，但多了新興經濟領域的代表。隨著網路平台、房地產業巨頭如馬化騰、丁磊、李彥宏與許家印等人退場，小鵬汽車董事長何小鵬和小米集團創始人雷軍新進留任，顯見中共對新能源汽車、醫藥和人工智能等新興產業的重視，符合對科技創新的提倡，以及對企業壟斷的鞭打。

第二，此次會中通過了《立法法》修正案，未來只要是列入常委會議程的法案，可在「緊急情形」下只經委員會一讀後逕付表決。該條目未來恐會成為北京強行通過法律的工具，且此舉等同於賦予常委會（約 170 人）特別權力，立法權力的集中和壟斷將更使得中共的執政更加強硬。

最後，則是關於《國務院機構改革方案》。依方案所示，中國大陸將針對國

務院機構進行調整，重點在於強化科技、金融、鄉村振興等方面的職責。下個段落將詳細說明。

二、黨和國家機構改革 —— 科技創新、維穩和金融監管是首要目標

此次機構改革可視為大部制改革的延伸，並配合二十屆二中全會通過的黨機構改革方案，主要作為包含：（一）重組科技部；（二）組建國家金融監督管理總局和數據局；（三）在農業農村部加掛國家鄉村振興局牌子；（四）證監會、國家知識產權局與信訪局調整為國務院直屬機構。其意義在於新政府將以更集中統一的方式掌握科技創新、社會維穩以及金融監管等方面的進展，目標為維護國家安全，奠定中國式現代化的基石，並打造與西方競爭的資本。

（一）重組科技部 —— 強調科技自主

重組科技部是最受關注的部分，在官方釋出的文稿中，科技領域的改革也被放在最前面的段落來說明。這是因為近年國際科技競爭的態勢加劇，尤其中國自認屢遭打壓，高層不斷強調「科技自主自強」，包含在造芯、人工智能、新能源汽車，甚至是軍事技術上的科技工作，預計都將由新組建的中央科技委員會統籌（黨的機構），並由科技部來協助推動「新型舉國體制」，解決「卡脖子」問題。

（二）建立國家數據局與調整國家信訪局 —— 加強控管與科技維穩

為了因應數位經濟發展，此次機構改革還將建立國家數據局，以統管數據資料。在近年強監管的背景下，建立數據局很可能是為了擴大現有網路審查制度鋪路，並推動社會信用體系以填補健康碼失效的缺口。而國家信訪局改為國務院直屬機構，更是為人詬病的一點，此舉應是由於近來爆發多起抗議活動，因而將信訪局升格為國務院直屬機構，意味著黨和政府已將其視為一項專門業務。無論是國家數據局的建立或國家信訪局直屬機構的調整，都代表著中共對於維穩的重視，隨著數據局建立與信訪局的調整，加強基層控管和科技維穩是可以預見的情勢。

（三）金融機構改組 —— 持續打貪、反壟斷

金融機構的改組有三個大面向，一是組建國家金融監督管理總局，承擔除了證券業以外的所有金融監管，包含央行；二是將中國證券監督管理委員會調整為國務院直屬機構；三是撤銷了央行的大區分行和縣級支行，設立省級分行。這些變革是為了防範金融風險，旨在解決「金融領域長期存在的突出矛盾和問題」，可見未來幾年中共仍不會放鬆對金融貪腐的打擊，也將持續打著反壟斷的旗幟。

三、對臺政策

（一）對臺政策的框架與背景

兩會後中共的對臺政策，可能是臺灣學者與政府最為關心的部分。無論是習近平、前總理李克強或前政協主席汪洋，在兩會中對臺灣的著墨都不多，提及的部分也大多是老調重彈，表明基於民族復興的角度來「堅決反對外部干涉勢力和臺獨活動」，並更為突顯兩岸交流的一些事例。實際上，在所謂「新時代黨解決臺灣問題總體方略」的頂層設計下，中共反獨促統的急迫性越趨明顯，勢必會持續「硬的更硬，軟的更軟」的兩面手法。近期宏都拉斯總統卡斯楚宣布與中國大陸發展外交關係、國臺辦解封臺灣冰鮮白帶魚、凍竹筴魚輸入，以及兩岸擴大恢復直航都是受到這樣的背景影響。

（二）統戰工作

新任全國政協主席王滬寧被認為是不容小覷的一號人物，他將擔任中共中央對臺小組的副組長，長期在中央政策研究室工作的經驗使其熟悉中共理論的建構與宣傳，未來將主掌民主協商、統戰工作等事務。許多評論認為王可能提出新的對臺論述，但依目前的內外情勢看來，中共揚棄「一國兩制」的機率偏低，原因在於此框架行之有年，是許多政策與言論的基礎，對中共而言是攸關臺灣問題中最佳的表述方式。因此，「一國兩制」的大架構不會改變，但將持續探索「臺灣

方案」，觀察點在於王滬寧的對臺統戰工作如何落實。

臺灣即將在明年進行大選，在此之前的對臺統戰應會較為和緩，側重於經濟或文教方面的交流，並開展民主協商。無論是國臺辦主任宋濤履新後的言行，或是王滬寧會見國民黨副主席夏立言，都透露出了這樣的跡象。除上述以外，今年度的對臺工作會議尚未召開，說明涉臺相關佈局可能未完全確定，仍需關注往後會中的重要發言或講話。

四、結論

綜合以上對兩會的觀察，本文初步描繪出此後中共政治發展的重要議程。中美關係依然是牽動內外的第一變數，如國務委員的選用、致力發展高科技的願景，乃至於國防預算的提高，都顯示中共對美戰略的重視。其次，除了李強表現出的親商風格以外，金融與貨幣政策的延續、擴大內需的主張和習近平親自看望政協的民建工商聯界委員，都表明經濟復甦是重點工作。第三，以機構改革的層面看來，科技創新、社會維穩和金融監管是新政府開局的首要目標。中共對這三個領域的掌控是立即性的，關乎中國在國際間縱橫的底氣，更與其執政合法性息息相關。機構改革的影響將會是長期的，但成效有待定論，如同習本人所言：「搞好了是改革的成功，搞不好就可能是腐敗的痛點」。但中共體制內部欠缺實質的權力監督機制，如何真正確保改革成功與貪腐的打擊，令人存疑。最後，在臺灣大選將近、兩岸逐漸互釋善意的背景下，中共在兩會後的對臺工作預計不會出現立即性、高強度的威嚇行為。短期內，對臺工作會集中於柔性的交流活動；而後，則須注意臺灣大選後的局勢，各界所關注的新對臺論述，也可能伴隨著臺灣大選結果而出現。

中共兩會後的政治局勢與對台政策走向^{*}

China's Political Structure and Its Upcoming Taiwan Policy
after Its Annual Two Sessions

游智偉^{**}

Chihwei Yu

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 9-15。

** 游智偉為中央警察大學公共安全學系副教授。

一、前言：2023 年中共兩會的特別之處

2023 年中共兩會看似平淡無奇，但卻暗藏著過去 45 年來未曾出現的三個現象：第一個現象為對習近平的個人崇拜被台面化，導致政治局委員的組成呈現內圈（政治局常委）忠心，外圈（政治局委員）既紅且專的現象，這樣的權力結構大幅提升中共決策過程出現「一言堂」的可能性。第二個現象則是習近平的民族主義特質隨著過去 10 年的政治運動及統治而深入中共各黨政部門，因而專業意見很難有討論空間，政治精英與技術官僚更傾向支持民族復興，而非提出專業意見。第三個現象則是中共嘗試脫勾對台政策和對美政策，在對美國強硬的同時，卻轉而調整對台政策，更強調交流與對話，而非僅止於軍事武力的恫嚇或懲罰。

然而，前述的三個現象卻將進一步限制中共調整對台政策的努力、更限縮中共對美政策及美「中」關係的調整空間，因為當習近平大權在握之際，身為中共史上最瞭解臺灣的領導人，習近平對涉台政策的主導意志將高於過去任何一任領導人，但習近平對美國的民族主義情緒則將反過來限制其對台政策的調整空間，即便習近平嘗試降低中國涉台與涉美政策的關聯性，因為美「中」的衝突源於雙方內部的政治氛圍，而雙方的互動則進一步加深內部對彼此的不信任，因而當台美互動出現或升溫之際，中國並不會基於對台政策而反應，而是基於民族主義與對美國的負面判斷而反應，進而影響對台政策的和緩功效。

綜言之，習近平權力的高度集中與對習近平的個人崇拜壓縮了中共政策過程中出現不同意見的空間，技術官僚提出不同意見的意願降低，在此情境下，中國政策犯錯的可能性與政策「寧左勿右」的僵固性也隨之提升，最終將使政策不如預期。即便今年中共已著手調整對台政策，嘗試緩和兩岸關係以面對 2024 年臺灣的總統大選，但由於台美互動頻率及強度的提升短期內不會發生變化，中國勢必強硬回應，無形中也將抵銷中國緩和兩岸關係的努力。

二、中共的政治局勢：習近平大權在握，內部缺乏反對意見

(1) 政治局委員的組成多為習近平的親信或具專業長才且未曾與習近平衝突者

3月4日兩會伊始，中共官媒《人民網》以「習近平的2023兩會時間」為新聞首頁，此反應著中共內部的權力結構的變化。這樣的稱呼在注重報導細節與傾向透過操弄文字傳達特定訊息的中共官媒中從未見過，相應地，習近平的第三任期也是中共在1978年改革開放後未曾見者。中共宣傳部以此標題標示習近平第三任期的開展，而在這個同時，李克強、汪洋、胡春華等人被排除在權力核心之外，不論是新接任的中共國務院總理李強、或中共政治局的其他五名常委均被視為習近平的忠誠擁護者。

在政治局常委外圍的政治局委員名單則呈現與前者不同的景象，同時也反應著中共新派系的成形。嚴格來說，中共政治局委員有不少成員的年紀與資歷有悖於過去的黨政共識——特別是七上八下與職務歷練，前者例如王毅、張又俠等人，後者例如何衛東，這些現象除反應著習近平權力鞏固之外，更重要的另一個訊息則是為何留下或升遷這些人士？

這些人士過去和習近平的互動可粗分為兩類：第一類人士和習近平識於微時，例如何衛東、陳文清、尹力等與習近平相識於福建者，再如相識於浙江的政治菁英，例如陳敏爾。第二類人士則是專業能力極強的技術官僚，例如軍工系的馬興瑞、袁家軍、李干傑、張國清、陳吉寧等人，中共外事辦主任、國務院國務委員王毅也是其中之一，而第二類人士多半未曾與習近平衝突，更多的是在專業領域發揮長才，王毅是一個非常典型的案例，當中共以經濟發展為主之際，王毅在駐日大使或國台辦主任的風格便相當儒雅，但當民族主義成為中共最重要的意識形態之際，王毅的態度便轉趨強硬。

(2) 消亡的舊派系無力提議、成形的新派系「下賊上之情」， 專業意見被淹沒

從中共政治局委員的組成來說，可發現中共高層很可能已陷入團體思維的困境，因為政治局委員已不包含舊有派系（例如上海幫、團派）成員，政治局常委對習近平的忠心毫無疑問，政治局委員雖具有專業，部分可能因與習近平共事已久，相當明白習近平的性格與偏好因而不大可能提出不同意見，部分可能因為技術官僚而不願過多涉入政治，因而也不大可能提出不同意見，進而導致中共決策過程呈現一言堂的現象。

近期中國的外交政策與其對美政策是非常典型的案例之一。習近平在參加民建、工商聯界委員會議之際，罕見地指責以美國為首的歐美國家打壓與圍堵中國，使中國面臨嚴峻挑戰，並徒增國際社會的不確定因素。¹以中共政治菁英的行事風格來說，類似言論鮮少出現在公開場合，而當中共總書記公開對美國定性之際，同時也為中國的對美政策定調，在美國的中國政策未有調整的前提下，中共改善美「中」關係的可能性微乎其微。

實際上，拜登（Joe Biden）與習近平於 2022 年 11 月在 20 國集團會晤之際，雙方曾提出建設「護欄」與「明確的避碰規則」，²然而，從 11 月後迄今，不論是間諜氣球事件或台美關係的升溫，「護欄」的建立並不成功，美「中」仍屢屢因各別事件而隔空交火，這個現象與習近平對美國的真實態度一如同其在兩會期間的言論一應有一定程度的關聯性。

另一方面，王緝思指出美「中」關係的惡化源於雙方內部的政治需要，美國共和黨和民主黨將攻擊中國以團結美國作為共識；而中國內部則認為原因在於「中國崛起、美國衰退，中國遲早取代美國」，進而導致雙方衝突及沒有限制地封鎖並減少往來。³然而，正因為雙方的交流與互動頻率和深度降低，提升雙方

1 〈習近平罕見在兩會直接批評美國〉，《聯合報》，2023 年 3 月 7 日，<https://udn.com/news/story/123410/7013911>。

2 〈美中較勁……拜登：劃紅線設護欄 習近平：重返『健康』軌道〉，《自由時報》，2022 年 11 月 14 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4123336>。

3 〈北大學者：改善中美關係 再多對話都難推動〉，《聯合報》，2023 年 4 月 4 日，<https://>

誤判彼此意圖及政策的可能性，例如烏克蘭戰爭究竟提升或降低北京對台灣發動軍事攻擊的可能性？未曾在中國大陸進行調查或訪談的美國學者及官員認為烏克蘭戰爭加速了中國軍事行動的準備，但 Scott Kennedy 在北京的田野調查結果卻顯示烏克蘭戰爭降低了這個可能性。⁴

某種程度上，王緝思與 Scott Kennedy 的建議和習近平定調的美國及對美政策相左，這也許解釋了為何王緝思不願意在內部表態。傳統上，當中共對各別議題或政策定調後，討論不同意見的空間便將急遽減少，除非出現重大事故或轉折，而這個現象在習近平任內更為明顯，特別是在習近平透過修憲取得第三任期之後。

三、鑲嵌在美「中」關係下的兩岸關係及對台政策：

相較於美「中」關係的僵持與對立，中國的對台政策在 2023 年似乎有相當程度的和緩跡象，特別是在兩會期間，中共官員的涉台論述。中共前政協主席汪洋的論點與過去相仿，中共國務院錢總理李克強在政府工作報告中的論點則透露新意，李克強提出「要堅持貫徹新時代黨解決臺灣問題的總體方略」，而其主調較去年則較為柔和，顯示緩和兩岸關係及其對台政策應為其政策立場。

(1) 2023 年對台政策走向條件式的緩和

然而，從習近平在人大會議閉幕式的演講內容來看，兩岸關係與中國對臺政策的緩和有其侷限，因為對台政策與兩岸關係已和民族主義及對美政策深深掛勾。習近平強調「要貫徹新時代黨解決臺灣問題的總體方略，堅持一個中國原則和『九二共識』，積極促進兩岸關係和平發展，堅決反對外部勢力干涉和『台獨』

udn.com/news/story/7331/7076519。

4 Scott Kennedy and Wang Jisi. “America and China Need to Talk: A Lack of Dialogue, Visits, and Exchanges Is Raising the Risk of Conflict.” *Foreign Affairs*, April 6, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/china/america-and-china-dialogue-need-lack-risk-conflict>.

分裂活動，堅定不移推進祖國統一進程」。⁵

乍看之下，習近平的論點和過去相仿，但考慮到近期中共對台政策的調整及習近平在兩會期間對美國的定性，習近平的「老調」便有不同解讀。大抵來說，從 2023 年 1 月迄今，中國對臺政策確實逐漸緩和，中國也解除了對台灣農產品的禁令，然而，這並不代表中共對台政策的調整，因為繞行在臺灣周邊的軍機和軍艦數量雖然顯著減少，但這些機艦卻較過去更靠近臺灣、單次越過海峽中線的數量也顯著增加，特別是在他國政要訪問臺灣或臺灣政治人物出訪其他國家之際，共軍機艦在臺灣周邊行動的侵略性及攻擊性更強。

在前述條件下，中共政治菁英在兩會期間的表態及 2023 年中國的對台政策可被界定為「條件式的緩和」，這個「條件」則是臺灣是否不違反其政策原則，不論是「一中原則」或「不與他國進行官方往來」等。然而，值得進一步討論的是：中共是否期待臺灣正面回應兩岸政治定位？以及何種條件將觸發中共施壓或升高壓力？當習近平權力極度鞏固、其意志與價值觀貫徹黨政部門之際，習近平個人的意志、其對民族主義的信仰及對共產制度的堅持將限制中國採取柔性政策的可能性及程度。

（2）民族情緒將制約對台政策的緩和程度

就第一個問題來說，從中國涉台部門與人士近年對台灣議題的態度來看，中共應不期待臺灣正面回應「九二共識」或「一中原則」，而其對台政策轉趨柔性的原因可能與臺灣即將到來的 2024 總統大選有關，不論是 2015 年或 2019 年，中共的對台政策均有軟化跡象，即便中共判斷綠營勝選的可能性更高，例如 2019 年共軍軍機繞行臺灣周邊空域的架次遠低於 2020 年；而直到 2016 年 12 月，中共方策動聖多美普林西比與臺灣斷交，2016 年臺灣仍可以觀察員的身份參與世界衛生組織大會（World Health Assembly）。⁶就第二個問題來說，可發現觸發

5 〈習近平：在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上的講話〉，《人民網》，2023 年 3 月 13 日，<http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0313/c452482-32643591.html>。

6 這與 WHA 會議的作業流程有相當程度的關聯性，WHA 必須發出邀請函的最後時限仍為馬英九政府任期，但 WHA 會議則是在蔡英文政府任期召開。

其施壓或升高壓力的紅線僅止於臺灣在實踐上不碰觸「一中原則」。從過去數年共軍軍機繞台的頻率變化來看，當美國重申對台灣的安全承諾或以實際行動證明其承諾的可信度，例如更多的對台軍售、台美軍事交流、或美國國會通過支持臺灣的法案之際，中共繞行臺灣周邊的軍機及軍艦數量均會顯著增加，同時也將視台美互動是否突破過去模式而調整其侵略性。

回到台美互動及美「中」關係，短期內台美互動降溫的可能性不高，因為反「中」成為美國兩黨共識，而對台灣的支持則成為最重要的實踐之一，而美「中」關係好轉的可能性也極低，因為誠如王緝思所言，美國與中共內部的不同價值觀降低雙方改善關係的意願及可能性。在這樣的情境下，即便中國有意透過調整其對台政策緩和兩岸關係，但台美互動頻率及層級的提升也將迫使北京採取更強硬的政策。

四、結論：中共兩會反應的權力結構及缺乏彈性與專業的對台政策

某種程度上，習近平應為中共歷任領導人中最瞭解臺灣者，不僅因為習近平長期任職於福建，同時也因為習近平在任職福建之際可能有不少臺灣友人。這個因素雖賦予習近平在對台政策上的專業，但當考慮到習近平的民族主義情緒及中共黨政權力結構的變化，這些特點將反而提升造成災難性後果的可能性。

習近平雖然瞭解臺灣，但嚴格來說，海峽兩岸的分治及對立源於美「中」關係及美國的勢力範圍劃分，而當涉及美「中」關係或對美議題之際，習近平的民族情節往往蓋過專業判斷，而當習近平在 2023 年兩會期間對美國定性後，中國的對美政策及涉及美國的對台政策將更僵化，因為習近平權力地位的鞏固降低其周邊的政治菁英提出專業意見的意願。

在這樣的前提下，即便中共有意願調整對台政策及緩和兩岸關係，調整的幅度及空間也不會太大，因為台美關係的互動因美國兩黨的「中國共識」而持續升溫，中國持續透過軍演、軍機 / 艦繞台或經濟制裁懲罰臺灣則將賦予美國政治菁英更多提升台美關係的動力，最終將進一步框定對台政策，使中共強調交流及對話的對台政策失去應有的效果。

2023 年中國大陸「兩會」評析^{*}

An Analysis of China's "2023 Two Sessions"

吳建忠^{**}

Chien-Chung Wu

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 17-22。

** 吳建忠為台北海洋科技大學通識教育中心副教授。

一、前言

2023 年的本屆「兩會」適逢政府換屆，並在會中確認習近平打破先例、第三個中國領導人任期的最終正式化。從開幕到閉幕，從《政府工作報告》（以下簡稱《報告》）、人事安排到《黨和國家機構改革方案（以下簡稱《方案》）》，代表習近平完成系統性集權。「兩會」延續 2022 年「二十大」與二月底召開的「二十屆二中全會」對於局勢定性的判斷，面對過去中國經濟發展遇到疫情等國內外多重「超預期因素」衝擊，更點明中國面臨「風高浪急的國際環境」和「艱鉅繁重的國內改革發展穩定任務」，甚至未來會出現「驚濤駭浪」的重大考驗。

二、今年「兩會」的主軸

這次中共「兩會」主軸在於「黨和國家機構改革」與經濟的「高質量發展」，對照 2022 年「兩會」主軸的「穩」中求進的總體要求比較，已有相對道路自信。不過，中國對於情勢「不安」的判斷，可以從中共強調要做到「三個更好統籌」來分析，也就是「國內國際兩個大局」、「疫情防控和經濟社會發展」以及「發展和安全」。

（一）從預算編列可以看出對「安全」的強調

在「二十大」政治報告中，「安全」被提到創新高的 91 次，強調要加快建設製造強國、品質強國、航太強國，「全面加強練兵備戰」、「軍民融合」。而習近平在今年「兩會」閉幕致詞全程講了近 10 次「安全」兩字，他提及「安全是發展的基礎，穩定是強盛的前提。要貫徹總體國家安全觀，健全國家安全體系，增強維護國家安全能力，提高公共安全治理水平，完善社會治理體系，以新安全格局保障新發展格局」。

延續於此，在《報告》提到要統籌發展和安全，支持國防、外交、政法等工作。從 2009 年起，中共維穩費首度超過軍費，2011 至 2013 年，維穩費再超軍

費。但從 2014 年起，中共只公布中央公共安全預算，不再提全國維穩開支。而 2017 至 2020 年，中共維穩費再超軍費。在「兩會」期間所公布的 2023 年預算中，代表「安全」的預算也大幅增加，其中與社會穩定相關的「公共安全支出」增長 6.4%、外交支出增長 12.2%、國防支出增長 7.2%。而「糧油物資儲備支出」為增幅最高的 13.6%，其中包含糧食與能源安全儲備，這是否為因應未來「超乎預期因素」，有極大的想像空間。

（二）著重科技、金融與維穩社會工作的「機構改革」

機構改革反映了中國發展過程中，政府組織在政策推動上所遭遇的問題和挑戰，影響最為深遠。《方案》提到在黨的機構改革增加中央金融委員會、中央金融工作委員會、中央科技委員會、中央社會工作部以及中央港澳工作辦公室。習近平透過《方案》在「科技」、「金融」、「社工」三大面向進行機構改革，進一步將權力集中在黨中央，美其名是為了應對國內外威脅，但實質上卻是打著改革名號來「反改革」。

過去中國社會內部就存在著深刻矛盾，習近平打著改革旗幟來加強社會控制，開放之後若碰上問題，理應要透過深化改革，來消除監管造成的問題，打壓經濟自由發展空間，「反改革」的做法卻讓不安全感瀰漫中國社會，在權力過度集中的情況下，對於國際投資來說，不可預測性也急速增加。

此次機構改革可以看出著眼於「安全」，除了將國家知識產權局、國家信訪局調整為國務院直屬機構外，改革焦點則是放在科技安全、金融安全與數據安全，包括成立「中央科技委員會」、組建「國家金融監督管理總局」與「國家數據局」。此外，也提出中央國家機關編制按 5% 的比例精減，按中國各部委編制來看，此一數值不小，顯見中國財政確實較為緊縮。

而在過去中國社會當中有許多的矛盾來源，為了涉及社會工作方面的黨機構改革，進一步組建「中央社會工作部」。「中央社會工作部」的工作涉及人民信訪、黨基層治理，還有統一全國性行業協會商會黨的工作，行業協會商會深化改革和轉型發展，以及指導混合所有制企業、非公有制企業和新經濟組織、新社會組織、新就業群體黨建工作，指導社會工作人才隊伍建設等，作為黨中央職能部

門。「中央社會工作部」還統一領導國家信訪局，而國家信訪局則由國務院辦公廳管理的國家局調整為國務院直屬機構。

（三）「習家軍」凸顯高層人事經驗風險

習近平如外界預期當選國家主席與國家中央軍委會主席，韓正接替王岐山任中共國家副主席，前中紀委書記趙樂際掌人大，李鴻忠任人大第一副委員長。王滬寧在中共政協會議上當選全國政協主席。全國政協副主席中，石泰峰排名第一，團派的胡春華位居第二。

而具經驗的經濟相關部委的領導多獲得留任，「軍工系」也獲得重用，但從國務院高層人事也看得出經驗不足的隱憂，國務院「一正四副」，除何立峰具中央統籌的經驗外，其餘包括擔任總理的李強、副總理的張國清與劉國中，過去從政的經驗多在地方，甚至常務副總理丁薛祥的重要經歷多為幕僚工作。決定劉昆續任財政部長、王文濤續任商務部長、易綱續任央行總裁，象徵「習家軍」全面掌權時代來臨，此一領導班子如何帶領中國走出目前的經濟困境則值得觀察。

進一步來看，過去的「習李體制」的南院（中共中央）、北院（國務院）中南海之爭落幕。現在的北院既不掌握軍權、情治及政法，更是完全聽命。而發改委負責擬訂宏觀經濟和社會發展政策，被外界稱為「小國務院」，新任國務院副組裡何立峰在發改委任職九年，對大陸經濟情勢自是全盤掌握，隨著李強上路拚經濟、擴內需，何立峰在金融和工業領域當能發揮所長。另外，新任國務院總理的李強和第一副總理丁薛祥，由於過去沒有擔任國務院領導工作的經歷，預料新政府上任初期，將高度倚重何立峰的經驗，迎接新團隊新常態。

（四）對台政策與對外關係偏向冷緩

中國目前所遭遇的經濟社會問題宿疾難消，可以判斷中共施政重點將是內部穩定，在對外關係則會採取較為溫和的手段，包括對台。外交事務與對台工作原本就非國務院職責，因此《報告》著墨不多，也多以軟性為基調。國務院總理李克強在發表年度「政府工作報告」中表示，要堅定反「獨」促統，推動兩岸關係和平發展，推進「祖國和平統一進程」。中共的政策態度很明顯，兩岸關係發展

不能只有和平交流，而沒有推進「統一」進程，但考量目前處於歷史大變局，北京難以在國際冒進。不過，對於 2022 年所提出的第三份「台灣問題白皮書」，「新時代黨解決台灣問題的總體方略」開啟推進統一號角，現在已分別寫入了中共黨和政府的工作中。

過去在過年前，或至少在「兩會」召開前會召開「對臺工作會議」，今年不尋常之處在於，「兩會」召開前尚未召開「2023 年對臺工作會議」，原因不明。在對外方面，新任外交部長秦剛擔綱的「外長記者會」中談話平淡無奇，多重申習近平政策，秦剛稱中國將繼續追求「健康穩定」的中美關係，但這些言論顯示出北京方面的失望情緒日益強烈。值得注意的是，習近平「兩會」期間下政協團組時罕見點名美國，不過在政治敏感性相對較低，且偏經濟的政協聯組會「批評」美國，也可看出中共謹慎之處。不過，習近平鼓勵民營企業實現高質量發展，助力中國應對以美國為首的西方國家「全方位的遏制、圍堵、打壓」，罕見地對美國提出了直接「敲打」。

在對台方面，接任全國政協主席並為對台二把手的王滬寧，在人大台灣代表團提及「掌握了實現祖國完全統一的戰略主動」，也看得出今年中共對台在不放棄硬手段外，改以協商交流為主，中共進入促統進程，也是一種在衡諸內外、兩岸互動與台灣政情後的戰略自信。

三、結論

在今年的兩會期間，中共官媒第一次使用「習近平的 2023 兩會時間」這樣的新聞標題當首頁，代表習近平一人獨尊，進一步可以推估其他常委、政府官員的講話都不重要了。本文認為從李強在兩會閉幕式後的答記者問，也可觀察「尊習」的特點，充分表露出其長期在江浙滬等重商地區任職地方官員的「務實」特色。「尊習」，就是言必稱「習近平總書記」或「黨中央」，例如李強回答防疫政策問題時，大力頌揚過去 3 年習近平主導的防疫政策，稱「各項策略措施是完全正確的，防控成效是巨大的」，不同於李克強的「習李體制」開局，李強是高舉習近平的「大旗」，推進自己的抱負理念。

對於兩會後的各種發展情勢，目前市場預期今年中國經濟增長壓力較大，社會生活陳抗壓力漸巨，國內生產總值增長目標可能落在 5.0%–6.0% 之間，顯示今年中國大陸疫後經濟將面臨更大壓力。新任總理李強在閉幕記者會中並無太多驚人之語，外界對於李強所修正《國務院工作準則》是政治立場的宣示？還是政策行為的方向？或是按其工作職責全面「尊習」，顯然需要更多觀察。即使李強向民企和外資者保證，中國政府將堅持對公有經濟與非公有經濟的「兩個毫不動搖」，仍可預期李強雖受習近平信賴，但重大政策可能還是要在「深改委」、「中財委」中討論，才能到政治局暨常委會拍板。

2023 年中共兩會與對台政策走向^{*}

The 2023 NPC & CPPCC and PRC's Taiwan Policy

王智盛^{**}

Zhinsheng Wang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 23-28。

** 王智聖為中央警察大學國境警察學系助理教授。

一、前言

對台政策向來不是中共兩會的重點，但今（2023）年的兩會相較於過往確有其特殊之處，使得期間透露的對台政策可能走向更受關注：首先，本次中共兩會是去年秋天年中共 20 大正式換屆之後首次召開的兩會；其次，今年兩會召開之前，北京也罕見地並未在農曆年前召開「2023 年全國對台工作會議」，讓外界對於接下來的對台工作有如霧裡看花；最後，從新任全國政協主席王滬寧到新任國台辦主任宋濤，台灣方面也在密切觀察中共涉台新人事。直言之，相較於以往，觀察今年中共兩會的對台政策更具有其指標意義。準此，本文以下將從三大面向來思考判斷今年中共兩會對台政策的走向：第一，兩會對台的人事安排；第二，兩會觸及的組織改革；第三，兩會中相關對台的重要政策談話。

二、兩會的人事安排

從人事安排來看，去年底跌破眾人眼鏡、接任國台辦（中台辦）主任的宋濤，由於在中共 20 大時並未當選中央委員，原本被視為早已屆齡的「待退之身」，卻能會得習近平的青睞而臨危授命，外界普遍預期宋濤會循當時中共危機處理港澳辦主任的「夏寶龍模式」，或將讓宋濤以「副國級」的政協副主席身分兼任國台辦主任一職。但在本次兩會召開期間卻又再次跌破眾人眼鏡，宋濤未能選任全國政協副主席；若進一步分析國台辦的人事，目前一正（宋濤）二副（陳元豐、潘賢掌）等領導班子，極為罕見的都不具有中共的中央委員或中央候補委員身份。相較於其他部委，正部級的部長是至少中央委員、甚至正部級的副部長或黨組書記也會有中央候補委員以上身分，未來國台辦的角色及地位，是否會因為宋濤既不具中央委員身份，也沒有拿下政協副主席的地位，導致國台辦是否更成為一個「執行者」、執行對台事務性工作尚不得而知；抑或北京將藉勢調整整體對台政策的決策及執行系統，也頗值後續觀察玩味。

除了國台辦之外，本次中共兩會也有其他涉台人事的變化值得關注。首先，

是沒有意外順利當選中共政協主席的王滬寧，照往例正式確認成為北京對台政策的第二把手——中共中央對台領導小組的副組長，但未來外界所關注的是作為「三朝國師」的王滬寧在正式接任政協主席後，是否會對中共對台政策的思想體系進一步做出結構性的變化調整，進一步實踐習近平的「兩制台灣方案」及「對台總體方略」。

其次是中共軍方的人事變革，繼去年 20 大後中央軍委聯合作戰指揮中心何衛東升任軍委副主席、今年兩會上也確認由另一名軍委李尚福擔任國防部長。何衛東的人事升遷劍指台灣不言可喻，特別是其被外界公認是去年美國眾議院議長裴洛西訪台後對台軍演的幕後操盤手，外移咸認其升任軍委副主席，意味著未來在解放軍武統台灣的總體戰略中份量更重。至於從航天航太系統出身的李尚福接任國防部長也屬罕見，特別是其還是早在 2018 年因中國向俄羅斯軍購蘇愷 -35 戰機與防空導彈系統 S-400 而被美國制裁的解放軍上將，也讓敏感的美中關係再蒙上一層不確定陰影。從何衛東到李尚福，習近平重用「台海幫」和「軍工航太出身」的人員，是否也意味著北京進一步要在亞太地區和美國針鋒相對——特別是在台海問題上北京將如何透過整個海空連動的系統，對美日進行反拒止作戰，可能都會是從此刻開始到習近平口中 2027 年解放軍建軍 100 年「強軍夢」的重中之重。

此外，從中共 20 大到兩會，這半年間另外值得玩味的人事布局，是「福建幫」的崛起。為首是國務院副總理何立峰，以及一系列散落於國務院系統中的福建幫，最著名的是曾經擔任國台辦副主任、在 2017 年中共 19 大後力推「對台 31 項」的、此次升任發改組主任的鄭柵潔，以及退伍軍人部的部長裴金佳，都是福建幫的代表人物，換言之，這些知台重要幹部，未來是否會進一步影響到其他部委對台政策上的橫向協調功能，也值得觀察。

三、兩會的組織改革

這次兩會中，「機構改革」改造其實才是重中之重的議題。兩會召開前的 2 月底，中共 20 屆的二中全會就通過《黨和國家機構改革方案》草案其中就可看

出端倪。該方案在本次中共兩會中正式通過，而外界一般最在意的是習近平在金融領域上的改革，成立以黨為領導的金融管理小組，削弱政務部門的金融監理機制。但與此同時，外界一般鮮少注意到的是在此次機構改革方案中，原本在國務院的港澳事務辦公室（港澳辦）被裁撤，不再保留單設的國務院港澳事務辦公室，而轉移到中共中央中央港澳工作辦公室，直接接受中共中央港澳小組的指揮與領導。此種變革，看似細微，卻凸顯出港澳事務不再是國務院所可置喙的事務。而是由黨一條鞭地進行指揮。無獨有偶，在改革方案尚未正式公布前，也傳出台辦與港澳辦將合併成為港澳台辦公室，直屬中共中央指揮的消息。此次的機構改革，雖然沒有將此方案落實，但從港澳辦公室由政務系統轉入黨務系統，或許可以部分證實，北京確實有心將港澳臺全部納入一條鞭指揮。未來北京是否會有「台灣與港澳事務同樣都是一國兩制之下的統一事務」的政策思維，而有進一步的組織機構整併，其實也值得後續關注。此外，以此趨勢觀察，也可看出對習近平來說，台灣問題是統一進行式，已經不再是「要不要統一」或「如何統一」的問題，而是「統一後如何治理的問題」，這也符合 2019 年習近平提出「兩制台灣方案」的初衷。

四、兩會的政策談話

最後，在政策談話部份，外界過往一向關注的是兩會開幕時的政協主席及國務院總理工作報告，但今年兩會適逢換屆，原本的政協主席汪洋及國務院主席李克強都將下台，因此兩人在今年兩會開幕的講話中，本來就是行禮如儀的報告，對台政策更是聊備一格。此從今年因此可見汪洋在一千多字的談話當中，對台政策只佔了 80 字，而且幾乎沒有總結過去五年作為對台領導小組副組長的對台功績，而是高舉習近平在 20 大政治報告中對台政策的重點。更顯見汪洋不願意越俎代庖，寧願平淡完成談話。而同樣現象也發生在李克強身上，其報告中雖然對台政策與過去相較之下，字數相去不遠，但內容上，也是以習近平 20 大政治報告為核心，除了強調祖國統一、和平發展、一國兩制等重要對台政策元素之外，也了無新意。質言之今年汪、李的兩會工作報告，其實不足以成為觀察中共 20 大之

後對台政策路線的指標。

若要真正反映 2023 年的對台政策重心，或許在兩會之前的兩會新聞發佈會中，由全國政協發言人郭衛民提到的「兩反四要」更能簡單而明確地反映出中共 2023 年對台工作的重點：其中，「兩反」指的是 20 大政治報告中高舉的「反台獨」、「反境外勢力」；「四要」是則是「要和平、要發展、要交流、要合作」。從簡明扼要的「兩反四要」中，也不難看出北京在今年對台工作中趨向和緩的「軟著陸」。

但若要真正觀察兩會的政治論述，最重要的還是在習近平於 3 月 10 日「再次」當選國家主席之後，於 3 月 11 日人大閉幕上所發表的談話更具指標。習近平談話中，對台政策的文字，雖然著墨有限。但他強調的除了 20 大政治報告當中，已經高舉的「一中原則」、「和平統一」、「一國兩制」等既有政治規則外，更較少見地提出「實現祖國『完全』統一」，這也再次呼應了上述從組織改造面向中反映的「台灣統一進行式」。換言之，習近平第三任期當中，看起來所要推動的，不是統一，而是「實現祖國完全統一」，這或許是要凸顯出習近平在第三任期中，對台統一政策的急迫心態。而習近平「實現祖國完全統一」的企圖，更可能在他的國師、新任政協主席王滬寧口中進一步具象化。王滬寧雖然並未在全國制性閉幕式近 20 分鐘的談話中提到台灣問題，但卻在先前 3 月 9 日上午參加 14 屆全國人大一次會議台灣代表團審議時提到：「中國實現祖國完全統一的『戰略主動』」此一罕見用語。換言之，王滬寧更可能進一步將「完全統一」以戰略主動來呈現。這也是自 2019 年以來備受外界關注的「兩制台灣方案」，或許又是王滬寧二月份在接見國民黨副主席夏立言時所提到的「交流是當務之急」。

簡言之，若從習近平和王滬寧在兩會談話中來看，或許更可見今年中共對台政策的端倪，將有幾個特色：第一、掌握戰略主動，第二、擴大交流合作，第三、創造和平統一的氛圍，第四、建構統一後的台灣制度。

五、小結

從本次中共兩會對台的人事、組織和談話三大層面來看，習近平 20 大後的

對台政策「開局」確實與過去有所差異。而展望今年的兩岸關係與中共對台政策，隨著台灣 2024 總統大選的政治日程愈趨逼近，北京當局如何運用「和統」的軟基調、創造新的對台統戰及介選能力，將可能是鑲嵌在上述兩會對台政策所勾勒出的輪廓下的重中之重。



|| 研究論文 ||

臺韓新冠肺炎（COVID-19）疫情治理經驗及政治 菁英、行政官僚與公民社會互動關係之研究*

The Interactions between the Political Elite, Bureaucrat, and Civil
Society in the context of COVID-19 Pandemic Governance: A
Comparative Case Study of Taiwan and South Korea

林顯明**

Hsien-Ming Lin

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 31-73。
本文之研究成果感謝國立高雄大學韓國研究中心及韓國中央研究院，「以臺韓關係研究活化地區研究的臺灣韓國學以及建構東南亞地區樞紐的韓國學基礎」（計畫編號：AKS-2020-INC-2240001）的支持。

** 林顯明為國立屏東大學師資培育中心專任助理教授。

摘要

自從新冠肺炎（COVID-19）第一個確診案例在中國大陸武漢地區被發現以來，截至目前為止，這個傳播力極強的新興傳染性疾病已肆虐各大洲，不僅造成了上億人感染，亦使得上百萬人因感染此疾病而失去生命。這個突如其來的新興傳染病不僅對於各國的醫療與公共衛生體系產生重大的影響與挑戰，也考驗著各個國家如何有效的使用自身手上的政策工具來對抗疫情的傳播與擴散。然而，為了要減緩疫情的傳播，各國相繼祭出了限制公民人身自由、強制配戴口罩、鼓勵積極接種疫苗乃至於不同程度上限制人民日常生活之遷徙與移動的自由權利限制等措施。雖然各國在執行上述政策時之程度與強制性程度上容或有所不同，但值得一提的是，在此次對抗新冠肺炎疫情的過程中，民間部門和公民社會是否願意配合政府的防疫作為，以及是否願意協助政府進行防疫物資的生產和資源的調配工作等，在在都會對各國防疫工作表現產生重大的影響。

對此，有鑑於新冠肺炎疫情治理對於各國之國家與社會關係產生重大但不一樣的影響，本文研究者運用 Moon 和 Ingraham 所提之「三合式政治關係」（Political Nexus Triad, PNT）架構模式來作為本文之理論依據與分析基礎，藉此探討臺灣與韓國在新冠肺炎疫情期間，政治菁英、行政官僚以及公民社會三者間的互動情形以及過程中所展現出來的權力位置等特徵。本文研究發現，臺韓兩國的主要政治人物（特別是國家領導人）在疫情治理期間皆選擇了賦予具有醫療和公共衛生背景之專業行政官僚更大的自主性和政治空間來參與防疫策略的討論和政策擬定。而兩國國家領導人與主要之政治菁英選擇尊重專業的決定，不僅使得兩國的政治菁英在疫情治理期間所處的三合式政治關係之權力位置有所改變，且這樣的改變亦進一步的促使了專業之行政官僚在此次防疫過程中獲得了更大的政治權力以及人民的信任。另外，值得一提的是，兩國的民間部門和公民社會在疫情防治的過程中也扮演了關鍵性的角色，若缺少了兩國公民社會之積極配合的話，臺韓兩國在新冠肺炎疫情防治上所能獲得之成效將大打折扣。總體而言，本文運用 PNT 的理論觀點，分析了臺灣與韓國在新冠肺炎疫情治理過程中政治菁

英、行政官僚與公民社會三者的互動關係，本文的研究發現為吾人在理解疫情治理期間臺韓兩國之國家與社會關係提供了重要的討論視角。

關鍵字：臺灣、韓國、新冠肺炎、疫情治理、三合政治關係

壹、前言

從新冠肺炎 (Covid-19) 第一個確診案例於 2019 年底在中國大陸武漢地區被發現至今，此一新興的傳染疾病不僅成為了二十世紀初西班牙流感 (Spanish flu) 後影響人類社會最鉅的一個突發傳染性疾病，並造成了全球超過數億人感染，且亦有數百萬人因罹患此疾病而失去生命。截至 2023 年 1 月底為止，根據世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 的統計，全球已有超過 6 億 5 千多萬人感染了新冠肺炎，也造成了超過 650 萬人因感染此疾病而離世。此一兇猛之傳染性疾病的傳播速度不僅超出了眾多科學家對於疾病的看法與想像，變化快速的變種病毒如 Alpha、Delta、Omicron 以及 BA 系列之變異病毒株的相繼出現亦對於各國公共衛生單位以及政府部門在擬定對抗疫情之策略時產生嚴重的挑戰。歐洲國家例如法國、英國、德國、義大利與西班牙等之確診感染人數皆超過一千甚至兩千萬個案例，而美國的確診案例數更接近一億人，約佔美國整體人口數的一半左右 (WHO, 2023)。另外，在亞洲方面，中國大陸則是透過祭出強硬的封城手段以及人身自由的管制，才能在過去約三年間 (2019-2022) 維持官方數據所顯示之較低的感染情形，然而，中國大陸在 2023 年初宣佈大規模解除清零和封城管制手段後，其感染人數的增加情形就較解除管制前明顯加快。相對下，東北亞地區中的臺灣與韓國則被認為是疫情治理成效表現較佳的國家，與其他經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 的國家相較，臺灣與韓國在疫情防控上的表現，不論是從確診人數、死亡率或促使疫情趨緩所花費的時間等面向來看，臺灣跟韓國皆被認為是東北亞地區中表現相對優異的案例，特別是臺灣跟韓國並不像中國大陸一般運用其威權政體之特質，透過高壓、高強度的管制手段來限制人民的日常生活與遷徙行為，藉此達到中國大陸政府在政治上所設下的清零目標 (Hartley and Low, 2022; Lin, 2020; 曾偉峯, 2020)。

那麼，為什麼臺灣與韓國在本文當中被認為是具有可比較性 (comparable) 的個案呢？其主要的的原因在於臺灣與韓國不僅在眾多社會科學文獻中被視為是

具高度相似性 (most similar cases) 的兩個東北亞國家 (Przeworski and Teune, 1970)，例如臺灣與韓國皆是在 1980 年代末期開始經歷政治的民主化以及社會自由化的發展與變遷的過程，且從經濟發展的角度來看，臺灣與韓國也被認為是繼日本之後在東北亞地區展現出明確之發展主義特徵的發展型國家 (developmental state)。而許多論者更將臺灣、韓國以及香港和新加坡並列稱為亞洲四小龍，一方面藉以凸顯這四個國家與地區在二戰後所展現出來之傲人的經濟發展成就，另一方面也顯示出這四個國家與地區，特別是臺灣與韓國在戰後經濟發展上所呈現出之政經相似性。然而，回到此次新冠肺炎疫情治理的議題，臺灣與韓國確實也展現出了許多相似之處，例如，在過去三年新冠肺炎疫情治理過程中，臺灣與韓國並未選擇如中國大陸般那樣強制和激烈的疫情防控手段，相反的，臺韓兩國政府所採取的防疫措施主要都是以「隔離追蹤」的模式來作為防止疫情擴散的主要治理策略。在疫情發生的初期透過嚴守邊境的方式，希冀將新冠肺炎疫情阻絕於境外，但在疫情深入到兩國社區並進入本土後，則採用嚴密的確診者個案追蹤、密切接觸者足跡調查、匡列採檢與自主或居家隔離，以及具強制性和規範性的戴口罩政策等來抑制疫情在兩國境內的擴散情形 (Luo, 2020)。然而，要清楚和細緻的調查確診者足跡、匡列密切和高風險接觸者、執行明確和具強制性的隔離政策以及要求民眾遵守戴口罩之措施等，不僅對於各國之公共衛生和醫療體系產生重大的挑戰，亦是考驗各國政府之政策執行能力 (state capacity) 以及國家和社會間的互動關係 (state-society relations)。特別是，此一新興傳染性疾病的防控與疫情治理已超出了個別國家內任何單一政府部門的治理能力，要能夠有效的防控新冠肺炎疫情，則需仰賴個別國家展現出高度的政府能力來協調不同公私部門的資源與防疫步調，方能有效的延緩或阻卻疫情的擴散，也才能夠讓政府所欲推行的防疫政策和工作得以獲得落實。另外，民間部門與公民社會是否配合政府的防疫措施更是直接的影響了政府在推動相關防疫治理上的成效，當前，吾人已可觀察到，若無法有效的動員民間社會的力量與資源，並且有效的說服公民社會來配合政府防疫措施的話，各該國家要獲致良好之防疫效果的可能性即會大幅下降。例如，相較於受到儒家文化影響的亞洲國家與社會，許多西方國家在受到個人主義與強調個人身體自主意識等文化脈絡與社會價

值的影響下，西方國家之民間與公民社會所展現出來對於政府在疫情防控政策上的順服（policy compliance）程度即較亞洲國家來的低。對此，一場新冠肺炎疫情的防控與治理，不僅是吾人用來檢視各國在疫情治理下國家能力的重要觀察時刻，也提供了吾人梳理與討論各國在防疫期間的國家與社會關係的互動情形以及所產生之影響的良好機會（Greer et al., 2020）。

為了瞭解臺灣與韓國之新冠肺炎疫情治理經驗，以及在過往三年多的過程中，兩國之政治菁英、行政官僚和公民社會三者間的互動關係以及據此所呈現出來的 PNT 權力分配情形。對此，研究者採用案例研究法（case study）的途徑，並以文獻分析法（document analysis）為主要的研究方法，藉以協助作者進行相關研究文獻與檔案閱讀和分析時的指引。在質性研究的途徑中，文獻分析法是一項常用的研究方法，其主要的研究進行方式是透過研究者大量且深入的蒐集與閱讀既有之研究成果、政府部門報告、新聞媒體報導等相關之次級資料（secondary data）來作為論文分析與成果報告寫作的基礎。而在本文當中，研究者所參閱的次級資料主要是以和臺灣與韓國在新冠肺炎疫情治理期間相關之學術研究成果、新聞報導以及政府部門所公布之疫情統計數據和研究報告等。而從研究實際操作的角度來看，運用次級資料來進行研究所帶來的優勢包括次級資料在使用與取得上的成本較低，且研究者可以透過大量閱讀次級資料的方式，歸納和整理出特定研究主題或事件的全貌或較長時間的發展與變遷情形（Ruggiano and Perry, 2019；Gerring 2017, 20）。另外，由於新冠肺炎發生至今已逾三年的時間，針對臺灣與韓國在疫情期間之治理經驗的研究已逐漸豐碩，因此，透過相關研究文獻的閱讀、分析與歸納，應可協助吾人瞭解兩國在應對與治理此一疫情過程的異同以及所展現出來的國家與社會關係。

在完成了資料與研究檔案蒐集後，在文獻閱讀與檢閱策略方面，研究者採用了質性研究中常用之不斷比較分析法（constant comparative method）來作為研究者在閱讀與本文相關之檔案與文獻時的檢閱策略。而所謂的不斷比較分析法是指研究者透過長時間、多次性與沉浸式（immersive）的方式來閱讀多元來源的研究檔案與文獻。另外，從質性研究資料分析的角度來看，本文所採用的資料分析模式為「編輯分析模式」（editing analysis style），此種質性資料分析模式強

調研究者在閱讀資料和分析與歸納檔案時所扮演的關鍵性角色就如同一位編輯者，在過程中裁剪、組織與再組織所蒐集而來的相關研究檔案與文本。具體的執行步驟則可大致分為三大部分，首先，研究者將反覆的閱讀所蒐集來的研究檔案與文本，並在閱讀的過程中以具體之研究問題作為指引在研究檔案和文本中辨識出與研究問題相關之主題 (theme)，並在多次閱讀的基礎上將文本所尋找出來之相似或相異的主題歸納成一個更大的類目 (category)，最後再從不同的類目之間尋找與建構出可對於研究主題進行說明與詮釋的故事線 (storylines) 來作為研究成果與報告撰寫的基礎。對此，如是之資料處理方式，可被視為是一種「由下而上」 (bottom-up) 而非「由上而下」 (top-down) 的資料分析過程，亦即編輯分析模式的質性資料處理所欲達到的目標並非是對於既有之理論進行假設檢定，相反的，採用如是之資料處理途徑所進行之研究的目的重點在於探索特定研究主題的經驗和所經歷的過程 (胡幼慧、姚美華，1996；張芬芬，2010；Miller and Crabtree, 1992)。

研究者在上述相關研究方法的指引下，探討與尋找促使和造成臺灣與韓國兩國可以在此次新冠肺炎疫情防治期間創造出較佳之治理成效的可能性解釋與機制。而在機制的探討上，本文則是運用「三合式政治關係」 (Political Nexus Triad, PNT) 的理論架構為基礎來探討臺灣與韓國在新冠肺炎疫情治理期間所展現出來之國家與社會關係的互動特徵，以及在如是之特徵下，兩國之政治菁英、行政官僚與公民社會三者間在治理過程中所扮演的角色以及互動關係為何，另外，如此之國家與社會關係又會如何 (how) 進一步的促使了兩國截至目前為止獲致較佳的疫情治理成效 (Ruggiano and Perry, 2019)。

貳、三合式政治關係 (Political Nexus Triad, PNT) 理論概念

由於新冠肺炎疫情的發生與治理在過去一段時間內，很大程度上考驗或改變了許多國家長期以來所建立出來之國家與社會的互動關係。例如，吾人可見到在疫情期間歐美國家和東亞國家之間所展現出來的國家與社會關係存在著許多不同。或許是受到東、西方文化對於疫情治理中政府所應扮演之角色的看法以及對

於個人自由在疫情期間可被加以限制之接受程度不同等所影響，許多在傳統上被認為較強調個人主義觀點之歐美國家的人民對於遵守具強制性的戴口罩或疫苗施打政策展現出了較多的質疑甚至引發了眾多群眾上街抗議政府防疫措施的情形，並進一步的使得許多歐美國家在疫情期間之國家與社會存在緊張的互動關係。相對下，東亞國家在疫情期間所展現出來的國家與社會關係則和諧，而臺灣和韓國則是被許多論者認為在疫情期間依舊維持良好之國家與社會互動關係的較佳案例（Oh et al., 2020）。

而在探討臺灣與韓國之國家與社會關係方面，本文採用了 Moon 和 Ingraham（1998）所提出來之「三合式政治關係」（以下簡稱 PNT）的觀點；另外，研究者欲先說明為什麼要援引此一理論概念來作為本文分析的主要理據呢？其中，重要的原因在於上述兩位學者所提出來之 PNT 的理論觀點不僅突破了傳統政治行政模式（politics-administration nexus）在看待國家與社會關係之二分法（dichotomy）所可能帶來的限制與盲點。特別是，傳統的政治行政模式較傾向運用相互獨立的觀點來看待國家與社會的關係，在此情況下，國家與社會之間似乎存在著一種零和（zero-sum）的競爭關係，亦即具有強國家能力的國家就會伴隨著一個處於弱勢地位的社會、或者一個具有強社會的國家，其國家能力表現則將較弱（Migdal, 1988）。然而，這種傳統之政治行政模式的觀點不僅有過於簡化的情形，亦和吾人真實之政治與社會生活經驗有所差距。另外，傳統之政治行政觀點在看待公共政策的擬定與執行時，也過於強調政治領袖與專業官僚的重要性，而忽略了任何公共政策的推動都勢必會牽涉到民眾的利益以及公民社會之配合程度等面向（Sellers, 2011）。

Moon 和 Ingraham 所提出來之 PNT 的觀點認為，吾人在分析公共政策時必須同時關注到三個重要的行動者（actors），包括政治菁英（political elites），通常是指各國領導人或重要之政治菁英、專業的行政官僚（bureaucrats）和公民社會（civil society）三者間在不同情境和脈絡下所各自所扮演的角色以及彼此間的互動情形。從 PNT 的模式來看，任何政府的行動與政策選擇都是一個連續性和動態性的政治化（politicization）過程，在這個過程當中，政治菁英、行政官僚以及公民社會將會運用各自的權力 / 利和工具來進行溝通或討價還價，藉以

爭取各自在特定公共政策或公共事務上較佳的位置與相關利益。另外，PNT 模式認為，任何的公共政策以及政府的政策選擇、行動或決定都是這三個政治化過程中主要行動者互動下的產物 (products)。對此，與傳統之政治行政模式相比，PNT 模式突破了二分法觀點的限制，並進一步的採用了較具動態性與互動性 (interactive) 的觀點來檢視與分析公共政策中所涉及之三個主要行動者的溝通和互動情形 (Kim and Moon, 2003)。以下，研究者欲從過往針對臺韓國家與社會互動關係的研究文獻進行梳理與討論，藉此進一步的描繪出臺灣與韓國從過去一段時間以來到現在所展現出來之政治菁英、行政官僚以及公民社會三者的互動關係特徵。

參、臺韓「三合式政治關係」的發展與制度運作特徵

在 PNT 的文獻當中，韓國常被歸類為是以「總統領導」 (President-led PNT) 為主的三合式政治模式，值得一提的是，韓國會展現出如此的三合式政治模式與其憲政體制運作特徵有著很大的關係。當前韓國憲政體制運作的基礎主要是依循著 1987 年韓國第六共合憲法的架構而來，在此憲法架構下，韓國總統是由人民直接選舉出來，任期一任五年且不得連任，而韓國憲法也明確指出了韓國總統不僅是國家元首，也是國家最高的行政首長。因此，韓國總統不僅對外代表國家並有權指揮三軍外，更有對於國家重大之行政機關的人事任命權，這些重要的職位包括國務總理、各部會首長、大法官等，並直接參與各類國家安全、外交和內政等相關政策的討論與決策工作。因此，在韓國憲政體制的特徵下，國務總理的角色較類似於總統的執行長，主要的職責在於負責貫徹總統的政策想法與政治意志。對此，有論者以「強勢總統制」 (Baker, 2004) 或「帝王式總統制」 (蔡增家, 2005) 來描述韓國總統在其國內之政治環境與社會生活中所扮演的關鍵性角色，以及其所掌有之壓倒性 (overwhelming) 的政治權力。尤有甚者，亦有論者認為，若單純以總統所握有的權力來看，韓國總統在其國內所擁有的權力甚至大過於美國總統 (Shugart and Carey, 1992)。

然而，隨著韓國社會與政治環境在 1980 年代末與 1990 年代初經歷了一系

列的民主化與政治改革後，其國家與社會關係有了許多的改變，其中最重要的改變之一，即是韓國公民社會在各類政治與社會議題中所扮演的角色越來越重要。另外，雖然韓國也在 1990 年代後受到新自由主義與政府改造運動思維影響，執行了一系列去中央化（decentralization）與去管制化（deregulation）等政府改造措施，但韓國政府之行政官僚在「三合式政治關係」的互動框架中依舊保有一定的自主性（autonomy）與政策執行能力。此情形可從韓國一系列政府改造運動所展現出來之「總統贏得改革前半段，而行政官僚贏得改革後半段」的政治運作特徵獲得印證。在受到多元、破碎且具高度地域化之政黨體系的環境所影響，過去韓國總統鮮少能同時掌握行政權以及中央立法機關之過半的議席，並獲得完全執政的機會。這樣的情況下，在多數韓國總統的五年任期當中，時常出現的場景即是在總統任期的前半段，韓國總統會用盡其政治權力來連結其他親近執政黨的在野力量藉以獲取國會過半數之議席，而當政治聯盟完成後，韓國總統即可較無顧忌的來推動相關的政治與政府改造議程。但從韓國過去的政治發展情勢可見，這種執政聯盟的穩定性低，特別是在五年中間的國會改選之選舉結果時常會使得韓國總統在任期前半段所促成之政治聯盟面臨改組甚至瓦解的窘境，至此導致韓國總統在任期後半段面臨更嚴峻之反對力量的牽制，並使得原本所欲推動的政治與政府改造議程無法順利完成。在此情況下，提供了不滿總統政府改造議程之行政官僚與既得利益者和在野與反對力量結合的機會，藉以反對韓國總統所欲推行的相關改革措施，並就此維持韓國行政官僚在「三合式政治關係」互動架構中的有利位置與影響力（蘇子喬，2017；河凡植，2017；Chung, 1989; Jung, 1996）。由上述可知，經歷了民主化後的韓國之「三合式政治關係」的互動架構有逐漸地往一個較為平衡的方向進行調整，亦即公民社會在越來越多的政治與社會議題上扮演更加重要的角色。而在總統與行政官僚的互動關係方面，雖然韓國總統在憲法的保障以及實際憲政運作的慣例下依舊擁有高度的政治權力，但從韓國政治實際運作的經驗來看，韓國總統的政治權力在一定程度上還是會受到來自於行政官僚的牽制與影響，此一情形可從「韓國總統贏得改革前半部、而行政官僚贏得改革後半部」的情況獲得印證（Estévez - Abe and Kim, 2014；Moon and Ingraham, 1998: 92）。

另外，不同於韓國傳統上所展現出來之「總統領導」的三合式政治關係，部分論者將臺灣的 PNT 模式特徵與發展以 1987 年作為切點來加以詮釋。此一年度對於臺灣社會與政治環境的發展有著關鍵性的影響，其中最重要的事件即是當時的蔣經國政府宣布了臺灣地區終止從 1949 年國共戰爭後長達 38 年的戒嚴令。此一重大的政策宣佈不僅宣告了當時的臺灣社會終於走出了戒嚴令所帶來桎梏，也使得在戒嚴期間長期以來所累積對於既有政治體制之不滿的力量，在隨後於 1990 年代所開始開始經歷之一系列的民主化運動後有了抒發的空間以及發展的機會。對此，有論者以解除戒嚴的年份為分水嶺並運用 PNT 模式的概念將臺灣的三合式政治互動關係架構進一步劃分成 1987 年以前的「以黨領政時期」，以及 1987 年後之「公民社會高度發展而傳統政黨與官僚能力衰退」等兩大時期 (Sun, 2002)。

其中，在國民政府播遷來臺至解除戒嚴以前，臺灣社會經歷了很長一段時間由兩位蔣總統 (蔣介石與蔣經國)、蔣家以及中國國民黨所組成之威權統治體制，在這個體制當中，中國國民黨不僅掌握了中央完全執政之權力，並且在地方透過恩庇侍從 (clientelism) 體系的運作，建立了眾多親近中國國民黨政府與中央執政權力的地方派系，並透過給予這些地方派系政治與經濟上的利益來換取地方派系的效忠以及協助中國國民黨政府對臺灣地方社會與政治體系運作的掌控 (翁立紘, 2015)。對此，從 Sun (2002) 的觀點來看，臺灣在解嚴之前所展現出來的三合式政治關係是一個相對而言權力分配不均的互動架構，在這個架構當中的執政黨壓倒性的壟斷了當時臺灣社會無論是在中央或地方上的政治、經濟與社會權力，相對下，當時公民社會能夠參與到公共事務的空間則相對有限。

然而，1990 年代後一系列的民主化工程，包括廢除國民大會、改選萬年國會、開放組織政黨與報業解禁等，尤有甚者，臺灣分別在 2000 年、2008 年和 2016 年皆完成了政黨輪替以及和平的政權轉移，此不僅揭示了臺灣社會已從民主化的進程逐步地往民主鞏固的道路邁進，且在這個過程當中，臺灣公民社會的力量亦得到了快速發展的機會。然而，值得注意的是，臺灣公民社會力量發展的軸線雖然已經歷了數次的改變，從過去的反對威權政體、反對省籍差異與追求資源的公平分配到排拒中國因素 (China Factor) 之影響等，但其依舊逃脫不了認

同政治 (identity politics) 議題的影響 (Lin, 2021)。而認同政治的議題亦進一步的成為了民主化過程中，臺灣主要反對黨 - 民主進步黨在 2000 年取得中央政府執政權後進行政府部門改造的重要訴求之一。其原因在於，在很長的一段時間以內，臺灣政府的公務人員體系存在著省籍分布不均的情形，因此一直以來公務人員和政府官僚常被視為在政黨傾向上較傾向長期執政之中國國民黨的印象。在這樣的情況下，當陳水扁於 2000 年完成了首次的政黨輪替以及達成當時所謂臺灣人第一次當家作主的目標後，其所提出來的各項政府改造議程與政治改革方案中，即有刻意削弱政府行政官僚在公共政策擬定與政策執行過程中之自主性與影響力的企圖，藉此在民主化後削弱行政官僚在臺灣政治環境中所扮演的角色。王輝煌 (2017) 的研究進一步指出，臺灣在經歷了解嚴與政治民主化後所造成重要的政治影響之一，即是削弱了臺灣行政官僚的政策執行能力及自主性。對此，使得解除戒嚴與民主化後至今的臺灣所展現出來的三合式政治關係互動架構的特徵為政治權力快速的往公民社會移動但同時伴隨著對於專業行政官僚之能力與自主性產生限制與限縮的情形 (關弘昌, 2021; Sun, 2002; 2008)。

另外，臺灣經過了民主化以及人民可以直接選舉國家領導人後，總統即取代了原本政黨在三合政治關係互動架構中的位置，並成為我國憲政體系運作中最重要的一行動者之一。然而，不同於韓國在憲政體制上屬於總統制，臺灣在憲政體制的運作上則被歸類為半總統制 (semi-presidential) 的類型。而此一類型之憲政體系的主要運作特徵即表現在國家行政權力的二元關係上，在這樣的憲政特徵上，採取半總統制之國家的行政權力在不同議題領域中分別賦予總統或總理 (或政府最高行政首長) 不一樣的政治權力來參與政府之決策與治理空間。以當前中華民國憲法為例，中華民國總統為國家元首，其對外代表國家，但對內卻並不完全掌握所有內政議題的行政權力。依據中華民國憲法的規定，中華民國總統的職掌範圍主要是和國家安全、外交與兩岸事務等相關之國政領域；相對下，依我國當前憲法的規定，中華民國最高的行政機關為行政院，而行政院長為我國對內最高的行政首長。然而從實際的憲政體系運作的角度來看，我國總統與行政院長之間的關係到底是屬於上對下的隸屬和指揮領導關係 (亦即行政院長為總統的執行長)，還是總統與行政院長在不同的政治事務上享有各自獨立之決策權力呢？這

些議題在國內學界依然是一個爭論的問題，且上述議題還會牽涉到複雜的現實政治狀態以及每個屆期總統在國會大選中是否可以取得過半數的議席或組成穩定過半之執政聯盟而定（蘇子喬，2017；蘇子喬、王業立，2016）。綜合上述討論可知，臺灣在經歷了 1990 年代的民主化後至今，我國的三合式政治關係的互動架構已經有了許多的轉變，其重要的特徵包括：在民主化後之民選總統的角色取代了威權時期長期執政之中國國民黨在政治權力運作中的位置，另外，從臺灣實際政治運作的情形來看，行政官僚在受到過去政治改革議程的影響下，其在三合式政治關係中的權力位置有所削減，相對下，公民社會則在近十數年的發展過程中取得了更大的政治權力以及參與相關公共事務議程的機會（王輝煌，2017；Cheung, 2005）。

然而，如前所述，由於新冠肺炎疫情的治理對於各國之國家與社會關係產生了重大但卻可能不一樣的影響；對此，以下本文研究者將運用三合式政治關係架構為分析基礎，藉以梳理與探討臺灣與韓國過去數年間在新冠肺炎疫情治理的脈絡下所展現出來之 PNT 模式以及政治菁英、行政官僚與公民社會的互動特徵。

肆、臺韓新冠肺炎治理所展現之三合式政治關係互動特徵

一、臺灣新冠肺炎疫情治理經驗與三合式政治關係

臺灣能夠在此次新冠肺炎疫情治理獲得較優異之表現與治理成效的主要因素可從以下三大面向進行梳理與討論：

（一）、臺灣憲政體制架構與政治精英的選擇

依據中華民國憲法的相關規定，如上所述，中華民國憲法對於對內行政權的歸屬有著明確的法律規定，而行政院長就憲法字面上的意義來說，其對內就是最高的行政首長，而總統則是對外代表中華民國且在半總統制憲政體制行政權二元化的精神下，長期以來總統對於具有高度專業性之議題與政策的決策，例如相關傳染病的防治工作，通常會選擇退居二線並賦予專業的醫療、公衛專家和行政官僚參與相關政策的機會。而這不僅可以從過去數年來新冠肺炎疫情防治措施

與日常記者會皆是由疫情指揮官以及相關具備醫療和公衛專業背景之官僚來召開記者會以及宣布防疫措施等作為可獲得政治運作上之實徵性的印證。另外，有論者指出政治人物與國家領導人過度介入專業之疫情防控工作則有可能產生負面的影響。例如，Moon et al. (2021) 指出了為什麼日本會成為東北亞三國中防疫表現最差的其中一個重要原因在於日本在進行相關防疫決策的過程中國家領導人與地方政治菁英的過度介入而導致相關防疫決策工作未能在最大程度上依循醫療和公衛專業的建議來進行。他們指出，時任的日本首相安倍晉三 (Shinzo Abe) 以及東京都知事小池百合子 (Yuriko Koike) 對於是否要如期舉行由東京都承辦的 2020 年夏季奧運以及如果奧運停辦的話會對中央和地方執政團隊產生什麼樣的影響躊躇不前，進而使得安倍晉三和小池百合子無法果斷的執行相關有效的防疫措施。他們的文章據此表示，就是因為政治人物必須要考量到醫療與公衛專業領域以外的相關政治議題，至使得當政治人物過度介入如新冠疫情防控等類似具高度專業性之議題與決策時，很有可能會造成專業決策被政治因素所延誤或者因政治因素而無法有效被貫徹與執行的狀況發生。

值得一提的事，由於新冠肺炎疫情的治理在性質上超越了任何單一城市或地方政府的能力，且流行性疾病的治理在臺灣實際的政治運作架構中常被歸類為需由中央政府進行集中式資源調配與跨域政策協調的治理議題 (陳美霞，2009)，因此，此次新冠肺炎疫情相關的防治作為與政策擬定也大多是由臺灣中央政府來負責。然而，除了與國家安全和邊境管制等與國家主權相關之政策外，在此次新冠肺炎疫情治理過程中，還牽涉到了許多需要大量仰賴地方政府協助進行政策執行的防疫作為，例如疫情初期階段強制戴口罩令的稽查與開單、可能有密切之人與人接觸的商業活動稽查，乃至於到疫情中期時之大量疫苗施打工作等，在在都需要大量之地方政府人力、物力和資源的投入才可能有效的被執行。由此可見，中央政府與地方政府在新冠肺炎疫情治理的互動關係，有可能會進一步影響相關疫情治理政策執行成效的重要因素，對此，Soon (2020) 認為，在過去數年的疫情治理期間，佔有多數地方與城市執政權的中國國民黨縣市首長願意配合中央民進黨政府之相關防疫政策與措施的原因，在於相關之地方縣市首長也深刻的理解到疫情防治與治理所具備之全國性的特性，以及民眾對於政治力過度干預專業

公衛和醫療政策之決策過程的反感與厭惡。因此，即便部分由中國國民黨執政的縣市或地方政府在疫情治理過程中展現出與中央政府不一樣的想法或意見，但在疫情治理的政策執行上還是最大程度的配合民進黨政府的相關政策作為與防疫措施，並且肯認了民進黨政府在疫情治理過程中的權力合法性，並在最大程度上尊重專業行政官僚的決定並在此過程中與之保持一定的政治距離。

對此，Lo 和 Hsieh (2020) 指出，臺灣多數之政治菁英雖然在政治立場與防疫具體措施等議題上容或有所差異，但多數政治菁英依然選擇在疫情治理與防控的議題上選擇保持距離、退居二線且願意配合中央政府協同一致的來執行相關之防疫政策的行為，確實對於臺灣政府能順利和有效的推行相關防疫措施帶來正面影響和積極的效果，亦進一步的避免了相關防疫作為和政策措施被泛政治化的情形產生。

(二)、SARS 疫情防治的前車之鑑及其制度化遺產

2003 年 SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome) 的疫情防治經驗所帶給臺灣的政治與制度性遺產主要可分成兩大部分來檢視。首先，SARS 的防疫經驗帶給臺灣其中一個重要的政治遺產即是臺灣對於中國大陸相關之疫情治理情形與防控數據採取較為懷疑的態度，而這種對於中國大陸疫情數據之懷疑態度，不僅使得臺灣得以領先世界各主要國家成為 2019 年時全球最早針對來自中國大陸武漢地區之班機進行入境檢疫的國家，而這些的預先作為也替當時臺灣的國境管理和公共醫療部門爭取到更多的時間與準備的空間，且如此領先世界各國的邊境管制作為也成功的將當時主要是以境外移入為主之疫情狀況進行了有效的控制與管理 (Huang, 2021; Lin, 2020)。對此，十數年前與中國大陸政府互動和交手的經驗，讓臺灣政府於 2019 年底時對於中國大陸政府所提出來之數據與相關疫情資訊採取懷疑的態度，而如此對於中國大陸政府的不信任感以及當年所留下來的政治遺產，反而成為了這次臺灣政府能夠在新冠肺炎疫情爆發的初期與中期達成政府所謂之「超前部署」以及將當時的新冠病毒阻絕於國境之外並在過去很長的一段時間內維持較少案例的重要原因 (Armitage and Stein, 2020; Watt, 2020)。

另外，SARS 疫情治理所遺留下來的制度性遺產即是臺灣社會從 SARS 經驗後所建立起來之完善且具權力集中特性的全國性流行疫情指揮體系。根據我國中央

流行疫情指揮中心實施辦法第二條之規定，「中央主管機關依本法第十七條第一項規定，研判國內、外流行疫情嚴重程度，認有必要時，得提具體防疫動員建議，報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心（以下簡稱本中心），並指派指揮官」，另外在該條文中之第四條第一款則針對了中心指揮官的職能進行了規範並指出「本中心指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援」（全國法規資料庫，2008）。由上述兩條文清楚可見，當發生了新興或具高度傳染性疾病時，我國政府可依照相關條文設立中央流行疫情指揮中心，並可指派中心指揮官，且在相關工作與疫情指揮體系的運作上，中央疫情指揮官擁有高度的政治與指揮調度權力，其不僅可以調度公部門與私部門的資源，在必要時甚至可以協調軍隊來支援疫情防控工作。在實際的運作上，該中心的指揮官通常是由具有高度醫療或公衛專業背景之部會首長來擔任，並由該指揮官邀集國內與疫情相關之專業人員來籌組防疫團隊，並在此基礎上做出疫情防控的專業建議與政策決策，藉以確保相關之疫情防控策略與政策決策是基於專業之意見而來，而非是由非專業之政治人物來主導防疫策略與政策方向的擬定。此一部分，相關的研究成果呼應了本文上述的觀點，例如 Soon（2020）和 Yen（2020）的研究皆指出臺灣在新冠肺炎疫情的相關防控作為中，中央流行疫情指揮中心在專業的疫調解說以及疫情發展趨勢分析等疫情防控資訊透明化和公開化等措施與作為，確實對於穩定社會民心發揮了關鍵性的作用。另外，臺灣中央流行疫情指揮中心能夠在每天的疫情記者會中秉於專業而不泛政治化的將疫情的最新發展進行說明亦對於增進民眾對政府的信心與信任程度扮演了重要的角色。而上述將疫情防控作為回歸專業並去政治化的政治氛圍與社會共識不僅使得臺灣在疫情防控的措施與作為上並未出現如 Moon et al.（2021）所言之日本疫情治理過於泛政治化的情形，亦進一步的增加了臺灣人民對於專業行政官僚，特別是與公衛和醫療相關之行政部門的信任感與滿意度。例如針對疫情指揮官在疫情防控方面之表現所做的民意調查顯示，有超過七成（72%）的臺灣民眾對於疫情指揮官的表現是肯定的（謝君臨，2021）。而人民對於防疫團隊的專業和正面評價所造成的影響之一就是擴大了行政官僚與俱備醫療和公衛背景之官員在疫情防控期間的影響力與社會支持度，據此，也進一步

使得行政官僚在疫情期間於 PNT 互動關係中取得了較有利的位置和較大的政治權力 (Chang, Yen, and Liu, 2022; Yen and Liu, 2021)。

(三)、臺灣公民社會的積極配合與公私協力夥伴關係之建立

再次，如上所述，一個國家內部之民間和公民社會對於配合政府在此次新冠肺炎疫情治理之政策作為的順服和配合程度，也將會很大程度的影響到不同國家在防控新冠肺炎疫情的傳播以及治理所能達成的成果。值得一提的是，若民眾無法配合政府所頒布的相關防疫指令或不願意遵守政府之防疫指引的話，不僅將會造成各該國家在防疫上產生破口，而不願意遵守政府防疫指令的行為，亦有可能進一步的造成國家與社會間的關係變得更加緊張。而這樣的情形可以在此次新冠肺炎疫情防治過程中，部分歐美國家（例如法國、美國、加拿大、比利時等）以及中國大陸之民眾因為對於各該國家之政府強制要求人民在日常生活中佩戴口罩、接種疫苗，或是因為中國大陸政府在疫情治理過程中所執行之過於強烈的清零與人身自由管制政策等相關作為所產生之不滿乃至於所引發之多場民眾示威抗議以及警民衝突事件可獲得印證。相對下，臺灣在過去數年的防疫過程中，並未出現民眾因不滿防疫政策或不滿政府防疫表現而走上街頭甚或嚴重之警民衝突的情形，由此可見，與其他歐美國家和中國大陸相比，在過去數年新冠肺炎的防疫期間，臺灣國家與社會的互動關係並不如上述國家來得緊張。由此可見，並非是所有國家的民眾與公民社會都會在最大的程度上配合政府的防疫政策，而造成民眾不願意配合政府防疫政策的可能因素很多，例如東、西方文化的差異、政治體制的不同、對於疫苗和疾病所可能造成之影響評估的差異等，都可能是影響各國民眾與公民社會是否願意遵守政府所頒佈之防疫政策與相關行動指引的影響因素。但無論從那個面向進行解釋，吾人都不適合將民眾與公民社會積極配合政府防疫作為視為理所當然。相反的，要達到上述之目標依舊端賴於各該國家之政府是否能與公民社會進行良好的溝通、建立合作夥伴關係以及取得民眾的信任等目標所做出的付出、努力以及所達成的成效而有所差異 (Jones and Hameiri, 2021)。

臺灣民眾與公民社會在此次新冠肺炎疫情治理過程中所展現出積極配合政府相關防疫措施與作為的態度，可明顯的見於民眾在政府公布了不具有強制性要求

的「非藥物介入措施」(Non-Pharmaceutical Interventions, NPIs)之防疫指南與建議後所展現出來之超高配合度可獲印證。例如，為了對抗新冠肺炎疫情的高傳播率的特性，臺灣政府在參照 WHO 的指引後呼籲民眾在日常生活中應保持適當的社交距離 (social distancing)、勤洗手、戴口罩、雙手不觸碰眼、口、鼻等策略來作為對抗新冠疫情的 NPIs 防疫指引。值得一提的是，這些大多數的防疫指引中，臺灣政府僅針對少數幾項 (例如戴口罩) 祭出強制性的手段，亦即在疫情期間，若民眾不願意配合配戴口罩將會依照傳染病防治法進行開罰，而其他相關的 NPIs 措施基本上都仰賴於民眾自主性的配合與自發性執行的意願為主。然而，根據國立臺灣大學公共衛生研究團隊的研究顯示，臺灣民眾在新冠肺炎疫情較為嚴重的 2020 年期間自主性的遵守和執行 NPIs 的比例甚高，例如民眾執行室內戴口罩的比例高達 99.2%、而執行進門使用酒精消毒手部的比例也達 98.4%。如此高度的 NPIs 執行率以及民眾自發性配合防疫措施的態度在在都成為了臺灣可以在相對於其他國家花費更短的時間之內平抑第一波疫情 (2021 年 3 月) 在本土傳播的重要原因 (Yen et al., 2021)。另一個臺灣民眾與公民社會自發且主動配合政府防疫措施的實徵案例則可在臺灣政府於 2021 年 5 月 15 日為了因應當時日益嚴峻之本土疫情所宣布進入三級警戒管制後，臺灣民眾自發性的大幅減少外出之情形可獲得進一步的印證。然而，值得一提的是，臺灣雖然在 2021 年 5 月中旬後進入到三級警戒，但臺灣政府並未因此宣布和執行嚴格的全面性封城或強制性的人身自由管制措施，即便在政府並未祭出強制性政策手段的情況下，臺灣民眾依舊展現出了高度的自發性以及高度願意配合政府防疫指引的態度。對此，在三級警戒期間，臺灣民眾搭乘大眾運輸的比例與防疫措施升級前相比降低了約七成左右、主要都市道路車流量在進入三級警戒後亦降低了約五成，而零售商店和休閒設施的使用情形也在進入三級警戒後大幅降低了五成至六成的比率。對此，有論者認為臺灣是世界上少數未實施強硬之封城手段，但卻能依靠著民眾和公民社會自發性配合政府防疫措施的情況下，達成和義大利及中國大陸等有實施硬封城措施之國家才能達成之大幅降低人流以及人與人接觸頻率的治理目標 (詹大千, 2021)。

另一個在新冠肺炎疫情治理過程中展現出臺灣公私部門協力合作下成功因應

疫情擴散以及加速相關防疫物資生產的實徵案例則可見於臺灣政府在本土疫情迅速升溫後，快速的整合與徵用民間和企業界資源並在政府主導及民間社會與企業高度配合的情況下相繼成立之數個防疫物資生產國家隊，包括口罩國家隊、防護衣、隔離衣國家隊以及呼吸器國家隊等可獲印證，在在都顯示出了此次新冠肺炎疫情治理的過程中，臺灣民間與公民社會所扮演的積極性和重要性的角色。且也因為臺灣政府與民間和公民社會在此次疫情治理過程中較成功的建立起公私部門之間的協力與合作關係，因此不僅使得臺灣並未出現如上述所提之國家那般嚴重之政府與民間和公民社會的衝突情形，相反的，成為了在新冠肺炎疫情治理期間，臺灣還能維持較為良好之國家與社會互動關係的重要關鍵因素（張四明，2020；蔡篤堅，2005a, 2005b）。

從上述的分析與討論可知，促使臺灣能夠在此次新冠肺炎疫情治理獲得相對優異之表現的原因至少可從上述三個面向來加以理解，包括憲政體制運作和政治菁英的選擇、SARS 防疫的前車之鑑與政治遺產，以及臺灣民間和公民社會所展現出高度之政策順服和疫情防控作為配合度等都對於臺灣此次獲致較佳之疫情治理表現有著正面的影響。另外，從三合式政治關係互動模式的觀點來看，此次新冠肺炎疫情治理過程中所展現出來之 PNT 互動架構與特徵為，在憲政制度因素以及社會普遍共識的影響下，臺灣多數政治菁英雖然彼此可能在政黨或政策立場上容或有所不同，但多數政治菁英也都願意展現出配合中央政府之防疫措施的立場以及支持由專業公衛和醫療行政官僚所帶領之防疫團隊的政治態度。而臺灣政治菁英有意識的選擇以及配合的行為不僅可見於同屬於執政黨（民主進步黨）之政治菁英，吾人也可從多數由反對黨（中國國民黨）執政之縣市首長所展現出來之配合的立場獲得印證。對此，臺灣多數政治菁英在新冠肺炎疫情期間所展現出來之願意配合中央政府防疫政策的態度以及願意支持具有公衛和醫療背景之專業行政官僚所帶領之疫情指揮中心的立場，在在都促使了臺灣專業行政官僚在此次新冠肺炎疫情治理期間獲致了較大的政治空間以及民眾的支持與信任程度。對此，專業行政官僚在新冠肺炎治理期間佔據了 PNT 互動架構中較有利的位置，而這樣的情形也和過去部分論者所認為臺灣之行政官僚能力因政治民主化和社會自由化等條件轉變下而逐漸失去自主性和政策執行能力的論點和主張有所不同。

但不可否認的，在新冠肺炎疫情期間，臺灣行政官僚所獲致之有利的 PNT 架構位置是否能夠維持到後疫情的時代或者外溢到非公衛和醫療之行政部門等情況則還待未來更多的觀察與討論。另外，除了專業之行政官僚在此次疫情治理期間獲致了較有利之 PNT 位置外，臺灣民間和公民社會在此次疫情治理期間所展現出來之能動性以及高度之政策順服程度亦讓吾人印象深刻，對此，從 PNT 模式的觀點來看，在此次疫情治理期間，臺灣的國家與社會關係並未因疫情的傳播或者相關防疫政策的執行而有明顯的衝突，相反的，臺灣政府公部門和民間與公民社會之私部門間成功的建立起良好的夥伴合作關係，不僅多數的公民展現出了高度自發性願意配合執行政府所公布之非強制性的防疫手段，且許多私部門之企業也願意在本土疫情升溫期間加入到由政府主導之相關防疫與生產國家隊的行列當中，藉以協助政府動員和運用民間資源來對抗新冠肺炎疫情的傳播。對此，多數政治菁英也在公開場合中表示，若不是因為臺灣民眾所展現出來之高度的自發性以及公民社會願意支持政府之防疫措施的話，臺灣所獲致之防疫成效可能將因此大打折扣。由此可見，臺灣民間和公民社會在疫情治理過程中所展現出來之高度的自發性、能動性和政策順服度等，皆在疫情治理期間扮演了至關重要的角色，而這樣的關鍵性角色，也進一步促使了臺灣公民社會在此次新冠肺炎疫情治理期間獲致在 PNT 模式中較有利的位置（Siedlok, Natasha, and Shen, 2021; Lin, Wu, and Wu, 2020; Huang, 2020）。

二、韓國新冠肺炎疫情治理經驗與三合式政治關係

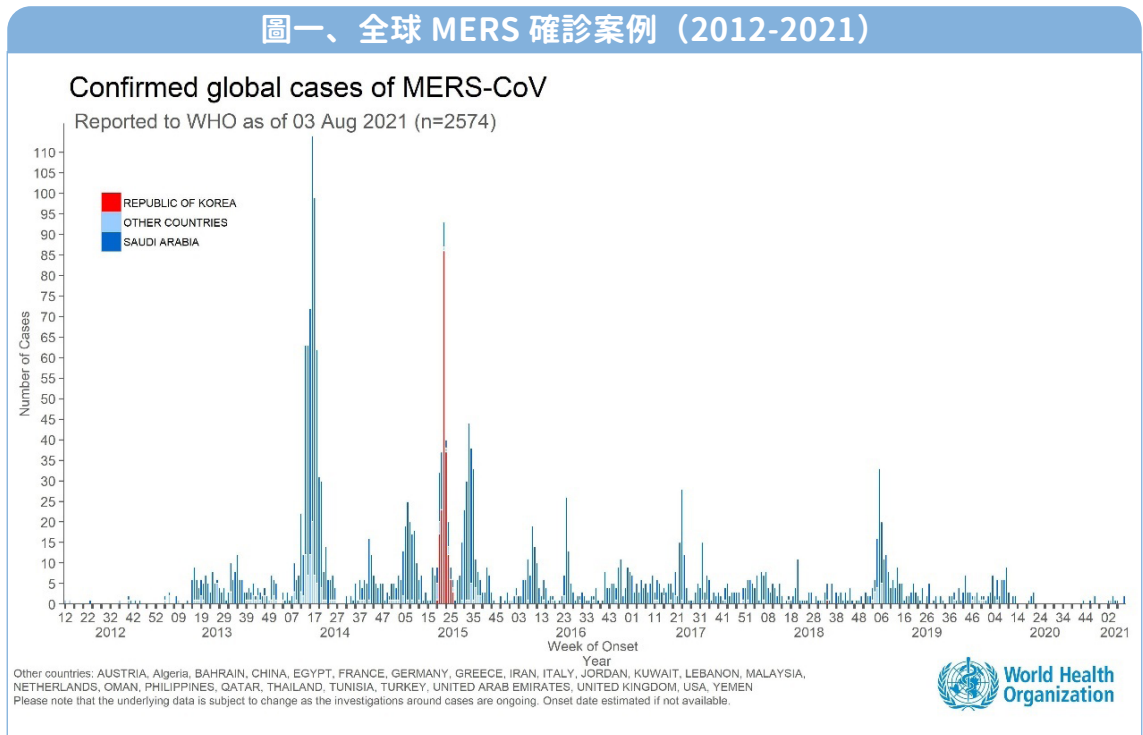
與臺灣在新冠肺炎疫情治理過程中所展現出來的經驗相似，韓國能夠在此次新冠肺炎疫情治理的過程中獲致較佳的治理成效的可能原因，亦可從以下三個面向來加以理解和討論：

（一）、MERS 疫情防治的前車之鑑及其制度化遺產

當談論到韓國政治人物在新冠肺炎疫情治理過程中所扮演的角色時，就必須要先梳理與討論發生在 2015 年的 MERS（Middle East Respiratory Syndrome, MERS）疫情對當時以及後來整體韓國社會與政治氛圍產生了什麼樣的影響，特別是當時韓國在 MERS 疫情的防控作為和成效被大多數論者認為是一次較為失敗

的經驗。韓國 MERS 的首個確診病例出現在 2015 年 5 月，而在 MERS 病毒進入韓國本土後，病毒憑藉著其所具有之快速傳播的特性，在爾後的數個月內於韓國本土快速傳播，最後使得韓國有超過 186 個人確診、36 個人因染疫而死亡，進一步造成了在疫情高峰期間有超過 6,700 人被隔離，亦使得韓國的確診人數僅次於 MERS 病毒的發源地 - 沙烏地阿拉伯，成為當時全球 MERS 確診人數第二高的國家（WHO, 2021）。

圖一、全球 MERS 確診案例（2012-2021）



資料來源：WHO（2021）。

在 MERS 疫情停歇後，許多論者開始去研究與探討為什麼當時韓國的朴槿惠（Park Geun-hye）總統所領導的政府在防疫作為上的表現未能符合韓國社會的期待。其中幾個因素是多數論者在討論此一事件時皆會提及的面向，包括：感染前期政府與民間社會的警覺性不足、政府未將疫情資訊公開和資訊透明化不足、缺乏清楚的疫情調查與感染者追蹤，以及政府部門間橫向與縱向合作與聯繫機制未

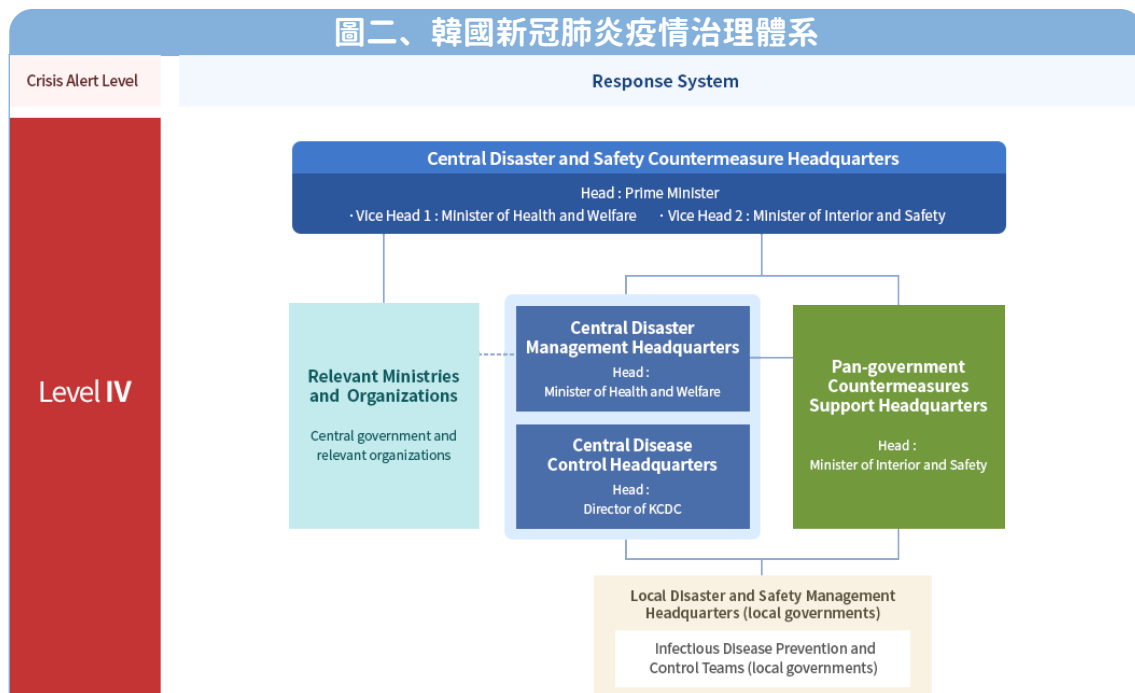
能有效運作等。在警覺性不足方面，事實上，MERS 疫情早在 2014 年時就已在沙烏地阿拉伯等中東國家開始爆發與傳播，而當此一病毒於 2015 年 5 月傳入韓國時，第一位確診病患就因為出現與 MERS 類似症狀和感到身體不適的情形下於 5 月 12 日赴醫院就診。但當時韓國政府的醫療、公衛體系以及整體社會並未因此提高警覺，致使得該名首例病患在初次就診後因被醫師判定為一般感冒而讓其返家休養並在過程中搭乘大眾運輸工具，使得 MERS 病毒有機會進入到韓國社區造成更大規模的接觸與感染。另外，韓國醫療與公衛部門未能有效的控管醫院內部的清潔與疫情傳播也造成了許多 MERS 確診感染者感染到病毒的地方主要來自於醫院的院內感染所導致。另外，當時韓國政府在疫情初期並未選擇以公開透明的方式來向社會大眾報告每日疫情的發展狀況，甚至在疫情已在韓國本土傳播半個月之後，當時的韓國政府依舊堅持認為公布收治 MERS 確診病患之醫療院所名單以及相關確診者足跡並不能對疫情的防控產生正面效果，因而拒絕韓國社會要求公布相關疫調資料和確診者足跡的要求。對此，韓國政府是遲至 6 月 7 日才改變先前立場並公開的向韓國全體人民解釋相關的疫情資訊，但如此遲滯的訊息揭露（disclose）已使得當時的韓國社會與政府錯失了第一波可有效防控疫情擴散的機會。另外，在 MERS 疫情的初始階段，韓國政府也未針對確診感染者以及有高風險之接觸者進行清楚的足跡和接觸史調查，這不僅讓韓國 MERS 的第 10 號病人有機會在其已出現相關症狀後依然出境至中國大陸，並且在返國後依舊搭乘大眾運輸工具往返於韓國不同城市當中，致使得當時韓國民眾暴露在 MERS 病毒下的接觸風險大大增加。尤有甚者，韓國當時之中央與地方政府未能協調一致的執行疫情的防控工作亦是造成 MERS 疫情治理成效不佳的重要原因之一。當時韓國中央政府與地方政府和其所屬之醫療機構的溝通管道並不暢通，因此當韓國中央政府決定將忠北道忠州市的一處醫療機構指定為 MERS 的專責治療醫院時，不僅未獲得忠北道和忠州市地方政府的支持，這兩個層級的地方政府甚至派遣其所屬公務人員 24 小時的在被指定之醫院前站崗，並阻止載有 MERS 確診病患的相關車輛進入到指定場所，藉以阻礙當時韓國中央政府所擬定的相關防疫措施與政策之執行（Cho and Yoo, 2015; Fung et al., 2015; Kang and Lee, 2021）。

對此，上述各項韓國政府在 MERS 防疫過程中所出現的缺失，不僅被相關論

者認為是造成當時疫情無法有效防控的重要原因，亦使得當時韓國民眾對於朴槿惠所領導之政府的信任程度大幅降低。據當時的調查，韓國約有 70% 的民眾表示他們對於朴槿惠政府的 MERS 防疫表現不滿意，且也不太信任政府對於疫情治理方面所透露的訊息 (Korea Herald, 2015)。而亦有論者認為會造成當時朴槿惠政府在防治 MERS 疫情上表現不如期待的重要原因即是因為她的政府將疫情治理和相關防控的作為過於「泛政治化」，此舉不僅使得當時的韓國政府部門無法依照專業的醫療和公衛專家的建議來進行防疫政策的制定，也造成了韓國不同政黨之間的政治人物過度介入治理指引的決策過程，使得中央與地方政府之間彼此相互杯葛和制肘的情形不斷發生 (Ministry of Health and Welfare, 2016; Fensom, 2015)。

有了 MERS 之前的經驗後，此次韓國政治人物包括國家領導人，在新冠肺炎疫情防治的過程中有意地避免過度干預防疫工作而導致防疫工作被過度泛政治化的情形再度發生。事實上，韓國在 MERS 後即積極的充實其在面對與防治新興傳染性疾病治理方面的國家與制度能力 (institutional capacity) 建設，其中幾個重要的防疫制度化創建工作在 MERS 疫情後很快的展開。首先，韓國政府先是修正了其國內的傳染病控制與防治法 (Infectious Disease Control and Prevention Act)，賦予了韓國政府在防疫期間有更大的空間與自主性能夠動員民間社會的資源，也讓韓國政府能合法的以防治疫情為由來針對韓國民眾在疫情期間的相關通信、交通、就醫與日常活動足跡等進行數位監控與調查。而上述因著傳染病控制與防治法修正而所賦予韓國政府的權力與能動性即被大量且有效的運用在此次新冠肺炎疫情防治和相關疫調工作上。其中，該法賦予韓國政府能以強制的手段來處罰不願意配合政府所公布之防疫指引或是在疫調過程中謊報其相關行動足跡者，可處以高額韓元之罰鍰或判處 1 年以下有期徒刑。該法律的修正不僅讓韓國政府在此次新冠肺炎疫情防治工作上擁有了更多強制性的政策工具，也賦予了政府有更大的空間與權限去追蹤和調查確診者或高風險接觸者的相關足跡與日常生活行動。另外，除了法規命令的修改外，在 MERS 之後韓國政府所進行之制度能力建設亦包括了擴大韓國疾病管制中心 (Korean Center for Disease Control and Prevention, KCDC) 的預算規模和人員編制；其中，在人員編制方面，韓國 KCDC

中具有醫療和公衛專業背景之行政官僚和相關人員的人數更是從 MERS 發生時的 907 人擴大到此次新冠肺炎發生後之 2020 年 9 月時已進一步的增加到 1,476 人，成長幅度超過六成以上（Kwon, 2020）。



資料來源：Coronavirus (COVID-19), Republic of Korea (2020)。

從上述討論可知，雖然韓國在先前之 MERS 疫情治理與防控工作上的表現不如民眾的預期，但 MERS 疫情治理所帶來的經驗，卻也提供了韓國政治菁英和社會大眾一次寶貴的學習機會。而為了避免重蹈 MERS 疫情防控的負面經驗，韓國政府與社會在 MERS 疫情之後旋即展開了多項政府新興傳染病治理增能和制度化的建設工作，並成功的將 MERS 的治理經驗轉化成此次新冠肺炎疫情治理的正向制度性遺產，也因此促進了韓國政府組織在面對新興傳染病之治理與防治工作上的學習成效（Lee, Hwang and Moon, 2020）。

(二)、韓國憲政體制運作與政治菁英的選擇

MERS 疫情帶給韓國在防範新興傳染性疾病的啟示除了法律的修改、專業醫療與公衛制度能力的建構以及聘用人員的增加外，另一個對於此次新冠肺炎疫情防治有著重大影響的即是為了避免再次重蹈 MERS 防疫期間將疫情治理與相關防疫工作「泛政治化」所可能帶來的負面影響，韓國一改了在 MERS 防疫期間主要的防疫決策多是由當時的國家領導人（亦即朴槿惠總統）來進行決策的政治性安排。在此次新冠肺炎疫情的防治中，韓國總統文在寅（Mun Jae-in）有意識的選擇退居到第二線，並且將韓國的中央疾病與安全對策中心（Central Disaster and Safety Countermeasures Headquarters, CDSCH）之總指揮權下放給總理，而在此一機構的組織架構裡也明確的指出了該機構的第一和第二中心副領導人分別為韓國健康與福利部部長（Minister of Health and Welfare）及內政與安全部部長（Minister of Interior and Safety）。如此的決策一方面是為了避免重蹈 MERS 疫情治理期間之相關防疫措施和作為僅奠基於國家領導人的意志所產生之決策與治理的困境，對此，該如何在 MERS 疫情後避免新興傳染病治理過於「泛政治化」的弊病再次出現即是韓國政府與社會在 MERS 疫情後所學到之重要的一課。而上述過度泛政治化之疫情治理經驗所帶給韓國社會與政治精英的影響與啟示即是認知到建構一個權力集中式（centralized）且由專業之公衛和醫療行政官僚來領導之新興傳染病防治體系及政治菁英在過程中避免過度干預的重要性（Park and Fowler, 2021）。

另外，為了避免再次出現 MERS 防疫期間因中央政府各部會以及中央與地方政府之間彼此無法協同一致推動相關防疫措施的情形。此次在新冠肺炎疫情防治期間，韓國 CDSCH 的運作架構中同時邀請並整合了韓國中央政府 23 個部會首長、17 個一級行政區之廣域自治團體地方領導人以及數個重要城市的市長共同與會並參加在此一平台上的政策協調與防疫指南決策過程，此舉即是希望能夠讓韓國中央各部會以及中央與地方政府之間在新冠肺炎疫情的防治工作上能溝通順暢並且也可以協同一致的來推動相關的防疫工作（Wu et al., 2021）。值得一提的是，在新冠肺炎期間，CDSCH 相關醫療與公衛專家會議每天都召開，且第一中心副領導人每週亦會召開兩次資源整合與疫情溝通會報，而在這兩次的會報當中，一次

將會和其他 23 個中央各部會首長進行討論，另一次則是由中心第二副領導人來和各地方首長進行防疫資源調配與動員等議題進行深入的討論和協商。而這個由總理而非總統以及兩位和對抗新冠肺炎疫情直接相關且具有公衛和醫療專業之部會首長所帶領的 CDSCH 防疫架構與機制被相關論者稱為此次新冠肺炎疫情之控制塔（control tower），藉以用來形容此一由專業團隊而非政治人物所帶領之行政官僚在疫情控制（controlling）以及資源動員和管理（managing）上所扮演的關鍵性角色（Lee, Hwang and Moon, 2020; Moon, 2020）。

另外，與臺灣相似，韓國民間與公民社會在經歷了 MERS 疫情防治經驗的學習後深刻的了解到若韓國之公部門與私部門若無法在新興傳染病之治理與防治工作上協同一致的話，不僅可能會在疫情防治的過程中造成國家與社會關係的緊張，也可能重蹈 MERS 疫情期間民眾包圍指定防疫醫療院所的情形再次發生。對此，如上所述，韓國政府與民間和公民社會經歷了 MERS 疫情治理之經驗與共同學習的歷程後，此次在新冠肺炎疫情治理期間，韓國民間與公民社會展現出了與 MERS 疫情期間很不一樣的立場以及願意配合政府之相關防疫措施和指引的政策順服程度（Lee, Hwang and Moon, 2020）。而韓國民間與公民社會在此次新冠肺炎疫情治理過程中與韓國政府所建立起之合作夥伴關係（collaborative partner），亦是相關論者認為能夠促進此次韓國整體能夠在新冠肺炎疫情治理工作上取得相對優異之表現與成果的重要因素之一（Jeong and Kim, 2021）。

（三）、韓國公民社會的積極配合與公私協力夥伴關係之建立

而有關韓國公民社會在此次新冠肺炎疫情防治所扮演的角色方面，韓國民眾在遵守政府所公布相關之 NPIs 指引的態度與立場於新冠肺炎發生前後有了很明顯的變化，其中改變最多的當屬在日常生活中配戴口罩比例的增加。根據 So（2020）的調查顯示，有超過七成的韓國民眾表示在新冠肺炎疫情發生後，他們在日常生活中配戴口罩的意願有了明顯的增加，而這樣的改變除了是出自自身對於疫情和病毒快速傳播所產生的擔憂，也是韓國民眾願意自發性的遵守政府所公布之防疫指引和政策的態度展現。在 So 的調查當中，僅有約一成的韓國民眾表示政府的 NPIs 指引對他們日常生活的防疫習慣沒有產生影響（So, 2020），換句話說，絕大多數的韓國民眾在新冠肺炎發生後皆展現出了較發生前更願意配合政

府相關 NPIs 之行為指引的態度，而此現象與臺灣民眾和公民社會在新冠肺炎疫情期間所展現出來之高度的政策順服程度有著相似的情形。而韓國公民社會配合政府積極防範新冠肺炎疫情傳播的相關例證亦包括在疫情期間，韓國有超過七成的民眾表示為了響應政府的防疫措施，他們願意自發性的減少日常的社交活動、自主的保持社交距離並且也會刻意的減少搭乘大眾運輸工具的頻率與次數 (Kim, 2020)。對此，有論者認為，此次新冠肺炎疫情防治過程中，韓國民眾與公民社會普遍所展現出之高度配合政府防疫政策以及執行相關 NPIs 指引措施等行為是促使韓國此次能在新冠肺炎疫情防治取得相對較優異表現的重要原因之一。

亦值得一提的是，韓國公民社會與政府在防疫上的配合以及據此所建立起來的合作夥伴關係並不僅限於自發性遵守防疫規定和落實 NPIs 等相關措施而已，另外一個重要的面向還包括韓國私部門與民間企業願意配合政府在疫情期間之資源調度與產能分配所做的相關政策性安排 (Jeong and Kim, 2021; Cai et al., 2021)。在疫情發生初期，韓國與臺灣皆面臨到基礎防疫物資，包括口罩、防護衣、隔離衣、檢驗試劑等數量不足或者生產速度無法趕上需求的問題，對此，韓國政府為了解決相關防護器材與裝備短缺的問題亦選擇了和臺灣政府類似的作為，亦即積極的介入並促成韓國企業更改相關產業鏈生產期程安排並配合政府政策轉而投入到生產相關防疫物資的工作上。例如在檢疫試劑的生產上，韓國政府在疫情初期 (2020 年 2-3 月間) 直接揀選了 5 間擁有生產相關病毒檢驗試劑經驗的中小企業，包括 Kogene Biotech, Seegene, Solgent, SD Bio-sensor 和 Biosweoom 等在 2020 年初時旋即投入到檢驗試劑的生產工作，並協助這些中小企業所生產出來的檢驗試劑能以最快的速度獲得韓國國內使用的緊急授權 (The Emergency Use Authorization, EUA)，使得這些由韓國中小企業所生產的檢驗試劑能即時的填補當時的缺口並獲得合法被使用的權利。另外，在 2020 年 2 月至 4 月間，韓國總統、總理以及與疫情防治相關的部長級領導人更是多次的率領行政官僚赴上述中小企業及各大財閥進行拜會，一方面提供這些企業在生產相關防疫裝備時的政策與行政工作上的支持，並藉此展現韓國在新冠肺炎防疫期間所建立起來之良好的公私協力與合作夥伴關係。而如此之協力夥伴關係的建立，也進一步的促進了韓國相關防疫器材與裝備的國際出口數額從 2020 年第一季的 2.5 億美元，大

幅成長到第三季的 73 億美元 (Kumar, 2021)。尤有甚者，其他韓國民眾與公民社會積極配合政府防疫作為的例證還包括，有超過九成 (92%) 被韓國政府要求需要自我隔離 (self-quarantine) 的民眾皆有依照政府的指示下載由韓國政府所開發的電子行蹤追蹤 APP，藉以讓韓國政府可以透過電子監控 (surveillance) 的方式來追蹤需自我隔離者是否有按照政府的防疫指引確實執行自我隔離的防疫措施。另外，調查也顯示，亦有約九成的韓國民眾表示他們願意接受韓國政府為了疫情防控所需進而對他們所做之相關接觸追蹤 (contact tracing) 的行為，在在都展現出了在新冠肺炎期間韓國民眾與公民社會高度配合政府防疫措施的立場和態度 (Jo, 2020)。

除了上述韓國民眾與公民社會所展現出來之高度自發性以及願意配合政府相關防疫措施的態度外，韓國公民社會在此次新冠肺炎疫情防治期間，希冀獲取更大的政治權力以及公共事務之參與空間的另一例證展現在當韓國較為穩定的控制了第一波本土疫情的傳播與擴散後，於 2020 年 4 月底時，有超過 530 個韓國公民社會組織與團體集結在一起，呼籲韓國政府應該藉著此次新冠肺炎疫情治理的經驗來針對韓國相關政策決策機制的運作方式進行改革。當時這些公民社會的組織與團體主要的訴求即是要求政府准許他們成立「韓國公民社會新冠肺炎社會與經濟危機對策委員會」(Civil Society Counter-measure Committee to the COVID-19 Societal and Economic Crisis)。韓國公民社會與團體希望藉由此一對策委員會的成立一方面能夠有系統和組織的來監督韓國政府相關之新冠肺炎疫情治理與防治作為、另一方面，韓國公民團體也希望藉由這個委員會的成立作為整合相關民間資源的平台，藉以提供韓國社會中弱勢群體 (vulnerable population) 更多的社會服務以及公共衛生等相關的支持，並且希冀藉由此次新冠肺炎治理進一步改革韓國政府公共事務的決策機制，並進一步納入更多公民社會與民間團體的看法與聲音。據統計，直到 2020 年中，估計約有超過兩百萬的韓國民眾受惠於此次委員會的成立或者直 (間) 接的接受到這個委員會所提供相關的社會服務與公共醫療資源的支持 (Ministry of the Interior and Safety, 2020)。那麼韓國民間與公民社會如此的呼籲，是否成功的增加了韓國公民社會在新冠肺炎疫情治理過程當中的參與度以及獲取更具優勢的 PNT 的權力關係位置呢？針對此一問題，吾人可

以從韓國政府之「政策協調辦公室與總理秘書處」（Office for Government Policy Coordination-Prime Minister's Secretariat）的統計資料獲得進一步之印證。根據該辦公室所公布的資料顯示，在新冠肺炎疫情治理期間，該辦公室開放了超過六成五（66.7%）左右之新冠肺炎疫情治理議題供韓國民間和公民社會加入政策擬定的過程並且開放民眾有機會在此過程中表達不同的看法與意見。另外，Jeong 和 Kim（2021）的研究也發現，韓國民間與公民社會參與到此次新冠肺炎疫情治理的途徑主要是參與到政策執行的階段（policy implementation level），例如在韓國政府公共服務提供量能不足時加以補足，或者是協助將公部門所提供的相關資源與服務觸及到公部門平常較不容易接觸到的偏遠地區和弱勢群體身上。

對此，從上述討論可知，韓國民間與公民社會在此次新冠肺炎疫情治理期間扮演了重要的角色，韓國民眾與公民社會不僅透過自發性的行為來展現人民願意配合政府相關防疫政策與指引的順服度。尤有甚者，韓國公民社會與團體更利用此次疫情治理的機會呼籲擴大韓國公民社會在政治結構與政策決策過程中所能扮演的角色和實際參與的空間。而這次利用疫情治理所提出來之改革的呼籲與行動，確實也進一步的促使了韓國民間與公民社會在疫情治理期間獲取了在 PNT 互動模式中更具有優勢的政治位置，對此，此次韓國民間與公民社會在 PNT 上所進一步獲致之優勢位置可謂是韓國公民社會在 2017 年燭光革命運動（Candlelight Revolution）後的一長足進步（Dudden, 2017）。

綜合上述討論以及從 PNT 的觀點與角度來看，MERS 疫情在韓國境內的爆發以及過程中的治理經驗確實對於無論是韓國之政治經濟乃至於整體社會都提供了一個寶貴的經驗與學習機會。並促使韓國總統在既有以總統為領導核心的 PNT 模式下願意尊重專業與行政官僚的決定，並有意的避免疫情防治過程可能再度出現過度「泛政治化」情形發生。而如是的選擇與政治作為，亦進一步的讓具有專業公衛與醫療背景之行政官僚有更大的權力與機會參與到新冠肺炎疫情治理的策略討論與政策擬定過程當中。另外，MERS 疫情治理也留下了一些正面的制度與政治性遺產，其中在 MERS 疫情後韓國政府所建立起來之具有權力集中特性的傳染病防控與指揮體系，以及在此次新冠肺炎疫情治理過程中扮演重要之控制塔等制度建設，都是韓國政府與社會在經歷了 MERS 疫情之擴散與治理經驗所學習到

之經驗以及累積下來的制度性遺產。而韓國政府先前之疫情治理學習經驗所遺留下來的另一項政治性遺產即是韓國政治菁英在此次新冠肺炎疫情期間也大多選擇了相信與配合由專業行政官僚所帶領之防疫團隊以及所頒布的疫情防況指引。而上述兩項之制度與政治性遺產在此次新冠肺炎疫情治理期間所產生的正面影響就包括成功的避免了疫情治理過於「泛政治化」的情況再次出現，也進一步的促成了韓國政府對於相關新興傳染防治與治理制度化能力的建構與發展。然而，上述韓國政治菁英之選擇與社會學習的經驗對於此次新冠肺炎疫情治理所造成之影響亦進一步促使了韓國行政官僚與公民社會在此次疫情治理期間獲致了在 PNT 模式中更為有利的政治位置，一方面，韓國政治菁英展現出了較願意將疫情治理之決策權力與專業行政官僚進行分享與下放的態度，另一方面，韓國民間與公民社會也展現出了高度自發性以及願意執行行政官僚所提出之防疫指引。另外，韓國民眾不僅在治理過程中展現出較 MERS 疫情時更高的政策順服度及配合度，也透過此次新冠肺炎疫情治理過程中所提出來之政治結構改革倡議與實踐，進一步獲取了更大的政治與政策擬定參與空間（Lee and Wong, 2021）。順此，雖然韓國傳統上在 PNT 架構中被認為是以總統領導為核心的政治運作模式，但在新冠肺炎疫情治理期間，韓國政治菁英、行政官僚與公民社會三者展現出了一個較為平衡的三合式政治關係與互動特徵，且在這個過程中，韓國行政官僚獲致了更多的尊重與社會的支持，而韓國公民社會也進一步獲得了更大的政治權力以及參與到治理機制與政策擬定和執行過程的空間（Moon et al., 2021）。

伍、結論與討論

綜合上述本文的分析與討論，下表一整理出了此次在新冠肺炎疫情治理期間，促使臺灣與韓國能夠在疫情治理表現上獲致相對優異之果效的可能原因，以及在疫情治理期間政治菁英、行政官僚和公民社會在 PNT 模式下所展現出來之相對的互動特徵與權力位置。

表一、臺韓新冠肺炎疫情治理與三合式政治關係互動特徵

國家 / 面向	臺灣	韓國
臺灣與韓國新冠肺炎疫情治理成效較佳的可能因素	<ul style="list-style-type: none"> ☉ 在既有憲政體制下，政治菁英的選擇 ☉ 先前新興傳染病防治的經驗及其遺產 ☉ 兩國公民社會的配合與積極參與 ☉ 公私協力夥伴關係的建立與資源動員 	
新冠肺炎疫情期間三合式政治關係互動特徵	<ul style="list-style-type: none"> ☉ 政治菁英選擇下放權力以及尊重行政官僚 ☉ 行政官僚在疫情治理期間獲取了在 PNT 架構中較有利位置 ☉ 公民社會展現出高度政策順服與配合度並在 PNT 架構中取得了較佳的位置 	

資料來源：本研究整理。

在促使兩國獲致較佳之治理果效的可能因素方面，兩國之國家領導人與主要的政治菁英在各自之憲政體制下，或許是受到先前防疫經驗或為了回應民眾對於新興傳染病防治不應過度泛「政治化」之期待的影響下，選擇了在此次新冠肺炎疫情治理期間下放部分的政治權力給予專業之行政官僚，藉此讓具有公衛和醫療背景之行政官僚在此次疫情治理期間獲致了 PNT 模式中更為有利的互動位置和政策制定的參與機會與空間。另外，兩國先前之 SARS 和 MERS 的疫情治理經驗也對於此次之疫情防治產生許多重要的影響，其所帶來之制度化和政治性遺產包括對於中國大陸政府所公布之疫情資料的不信任，以及因此而換來更多和更大的因應時間與空間、對於新興傳染病防治應該避免過度「泛政治化」的社會共識，以及協助兩國對於新興傳染病防治工作上的制度化建設等。另外，如上所述，若各該國家之疫情防治措施與手段未能獲得民間和公民社會之配合的話，其所能達成的果效也將大打折扣，可喜的是，此次兩國之民間與公民社會對於政府所公布的相關防疫措施皆展現出高度的政策順服與配合度，並且成功的建立起政府（公部門）與民間（私部門）彼此間的公私協力夥伴關係，在在都對於促使兩國在此次新冠肺炎疫情治理中獲致較佳之果效扮演了重要的角色。

除了上述兩國在疫情治理期間所展現出來的相似性特徵外，在新冠肺炎疫情期間兩國之政治菁英、行政官僚以及公民社會在 PNT 關係互動架構中所獲取的位置以及所展現出來的互動性特徵也有著許多相似之處。其中，兩國之政治菁英有意的下放與分享部分之政治權力以及選擇展現出對於專業之行政官僚更為尊重的態度，皆是促成行政官僚在此次疫情治理期間獲取在 PNT 模式中更具優勢之權力位置的原因。另外，兩國民間與公民社會所展現出來之高度的政策順服以及願意配合相關防疫指引的態度，也都在此次新冠肺炎疫情治理過程當中扮演重要的角色。也因為兩國之政府部門需要民間單位和公民社會之配合與協助來進一步推動相關之疫情治理政策與防控措施，對此，擴大了兩國公民社會在疫情治理期間於 PNT 關係互動模式中取得較有利的位置以及較大的政策與政治參與空間。

關於未來的研究建議以及本文的研究限制方面，未來的研究或可針對和新冠肺炎疫情防治之類似事件（例如 SARS、MERS）等臺韓兩國之防疫經驗所呈現出來的三合式政治關係進行個案性的比較研究。而有關於研究限制方面，由於本文研究與分析資料主要是奠基在次級資料的基礎上，未來的研究或許可使用質性或量化的研究方法來針對本文所提出之論點與觀察進行更深入的實徵性分析和討論。另外，需進一步說明的是，在臺韓新冠肺炎疫情治理期間所發生之突發性和特殊性事件，例如臺灣桃園之「衛生福利部桃園醫院」院內感染事件、韓國教會聚會與群聚感染事件等，因這些事件都具有其個案與特殊性脈絡，且這些事件的發生也並未具體或直接的影響到臺灣與韓國兩國在疫情治理期間整體之國家與社會的互動關係。因此，本文並未針對上述特殊事件進行深入的梳理與討論，而如此亦有可能成為本文的研究限制。對此，研究者認為，在以本文為基礎的情況下，未來的相關研究或許可從臺韓兩國上述突發性或特殊性事件出發，進一步探討這些突發性和特殊性事件如何可能對於當時疫情防控與治理之成效造成影響以及所可能產生的治理與政治性意涵進行探討。

參考文獻

- 王輝煌 (2017)。〈政策創新與官僚角色：臺灣解嚴後治理失能的分析〉，《文官制度季刊》，第 9 卷，第 3 期，頁 27-64。
- 全國法規資料庫 (2008)。〈中央流行疫情指揮中心實施辦法〉，《全國法規資料庫》，1 月 28 日。 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=L0050025>。2022/2/18。
- 河凡植 (2017)。〈韓國政治勢力間權力競爭變化：從地域主義至陣營對峙〉，《臺灣民主季刊》，第 14 卷，第 2 期，頁 49-86。
- 胡幼慧、姚美華 (1996)。〈一些質性方法上的思考：信度與效度？如何抽樣？如何蒐集資料、登錄與分析？〉，胡幼慧 (編)，《質性研究：理論、方法與本土女性研究實例》，頁 141-158。台北：巨流。
- 翁立紘 (2015)。〈民主化的不確定性與地方派系的調適：臺灣地方派系研究的發展與展望〉，《民主與治理》，第 2 卷，第 2 期，頁 67-82。
- 張四明 (2020)。〈臺灣 2020 年新冠肺炎防疫大作戰之啟示：政策工具觀點分析〉，《文官制度季刊》，第 12 卷，第 4 期，頁 1-32。
- 張芬芬 (2010)。〈質性資料分析的五步驟：在抽象階梯上爬升〉，《初等教育學刊》，第 35 期，頁 87-120。
- 陳美霞 (2009)。〈病毒無祖國—新流感與跨域治理〉，《臺灣民主季刊》，第 6 卷第 2 期，頁 211-218。
- 曾偉峯 (2020)。〈新冠肺炎疫情與中國的威權兩難〉，《東亞研究》，第 51 卷，第 1 期，頁 49-76。
- 詹大千 (2021)。〈有圖來解—社交距離對於延緩 COVID-19 疫情的影響〉，《COVID-19 的人文社會省思》，7 月 15 日。 <https://covid19.ascdc.tw/essay/141>。2022/2/18。
- 蔡增家 (2005)。《南韓轉型-政黨輪替與政經體制的轉變 (1993-2003)》。高雄：巨流圖書股份有限公司。
- 蔡篤堅 (2005a)。〈SARS 防替動員及公民參與案例介紹〉，《健康城市學刊》，

第 3 期，頁 15-26。

蔡篤堅 (2005b)。〈疫病敘事、國家體制與認同形塑—由疫病防治經驗展望台灣民主的未來趨勢〉，《台灣國際研究季刊》，第 1 卷，第 3 期，頁 119-146。

謝君臨 (2021)。〈陳時中防疫團隊滿意度 民調：七成二給予正面肯定〉，《自由時報》，9 月 28 日。 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3685895>。2022/2/15。

關弘昌 (2021)。〈民主化與對敵國政策：臺灣與韓國之比較 (1988-2007)〉，《全球政治評論》，第 75 期，頁 25-44。

蘇子喬 (2017)。〈南韓與臺灣憲政體制之比較——「形異實同」的憲政體制〉，《全球政治評論》，第 20 期，頁 77-154。

蘇子喬、王業立 (2016)。〈從組閣爭議論我國憲政體制的定位與走向〉，《政治科學論叢》，第 70 期，頁 85-120。

Dudden, Alexis (2017). "Revolution by Candlelight: How South Koreans Toppled a Government." <https://www.dissentmagazine.org/article/revolution-by-candlelight-how-south-koreans-toppled-a-government> (accessed: January 10, 2023).

Armitage, Rebecca and Lucia Stein (2020). "Did Taiwan's Mistrust of China Save It from a Potential Coronavirus Disaster?" <https://www.abc.net.au/news/2020-05-30/taiwans-coronavirus-strategy-healthcare-and-location-data/12296948> (accessed: January 10, 2023).

Baker, Carleigh (2004). "Korea: Challenges for Democratic Consolidation." <https://apcss.org/Publications/Edited%20Volumes/RegionalFinal%20chapters/Chapter11Baker.pdf> (accessed: February 15, 2022).

Cai, Qihai, Aya Okada, Bok Gyo Jeong, and Sung-Ju Kim (2021). "Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea." *The China Review*, Vol. 21, No. 1: 107-137.

Chang, Chia-Chien, Wei-Ting Yen, and Li-Yin Liu (2022). "Fighting the Pandemic with

- 'Shields': COVID-19 Securitization, Developmental State and Mask Policy in Taiwan." *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 58, No.2: 214-231.
- Cheung, Anthony B. L. (2005). "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, No. 2: 257-282.
- Cho, Gyeongyeop and Jinsung Yoo (2015). "Estimating Economic Damaged of MERS Related Events." *KERI Insight*, https://www.keri.org/web/www/research_0201?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=350282 (accessed: January 25, 2022).
- Chung, Khung-Kil (1989). "Presidential Decision making and Bureaucratic Expertise in Korea." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, No. 2: 267-292.
- Coronavirus (COVID-19), Republic of Korea (2020). "Korean Government's Response System." <http://ncov.mohw.go.kr/en/baroView.do?brdId=11&brdGubun=111> (accessed: February 15, 2022).
- Estévez-Abe, Margarita and Yeong-Soon Kim (2014). "Presidents, Prime Ministers and Politics of Care—Why Korea Expanded Childcare Much More than Japan." *Social Policy & Administration*, Vol. 48, No. 6: 666-685.
- Fensom, Anthony (2015). "MERS Rattles Korean Confidence The Disease Could Have Some Troubling Long-term Impacts." *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2015/06/mers-rattles-korean-confidence/> (accessed: February 15, 2022).
- Fung, Isaac Chun-Hai, Zion Tsz Ho Tse, Benedict Shing Bun Chan, and King-Wa Fu (2015). "Middle East Respiratory Syndrome in the Republic of Korea: Transparency and Communication Are Key." *Western Pacific Surveillance and Response Journal*, Vol. 6, No. 3: 1-2. <https://doi.org/10.5365/wpsar.2015.6.2.011> (accessed: February 15, 2022).
- Gerring, John (2017). "Qualitative Methods." *Annual Review of Political Science*, Vol.

20, No. 1: 15-36.

Greer, Scott L., Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca, and Andre Peralta-Santos (2020). "The Comparative Politics of COVID-19: The Need to Understand Government Responses." *Global Public Health*, Vol. 15, No. 9: 1413-1416.

Hartley, Kris and Donald Low (2022). "China Will Struggle to Escape the Fallout of Zero-COVID." *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/04/south-koreas-experiment-in-pandemic-surveillance/> (accessed: February 15, 2022).

Huang, Irving Yi-Feng (2020). "Fighting COVID-19 through Government Initiatives and Collaborative Governance: The Taiwan Experience." *Public Administration Review*, Vol. 80, No. 4: 665-670.

Huang, Kuochih (2021). "Minimizing the Social Dilemma: Taiwan's Unexpected Achievement in Fighting the COVID-19 Pandemic." <https://www.redalyc.org/journal/601/60171814003/html/> (accessed: January 20, 2023).

Jeong, Bok Gyo and Sung-Ju Kim (2021). "The Government and Civil Society Collaboration against COVID-19 in South Korea: A Single or Multiple Actor Play?" *Nonprofit Policy Forum*, Vol. 12, No. 1: 165-187.

Jo, Eun A. (2020). "South Korea's Experiment in Pandemic Surveillance: The Diplomat." <https://thediplomat.com/2020/04/south-koreas-experiment-in-pandemic-surveillance/> (accessed: January 25, 2022).

Jones, Lee and Shahar Hameiri (2021). "COVID-19 and the Failure of the Neoliberal Regulatory State." *Review of International Political Economy*, Vol. 29, No. 4: 1027-1052.

Jung, Yong-Duck (1996). "Reforming the Administrative Apparatus in Korea: The Case of the Civilian Government." *Korean Review of Public Administration*, No. 1: 253-290.

Kang, Cheol and Ilhak Lee (2021). "COVID-19 Pandemic, Transparency, and "Polidemic" in the Republic of Korea." *Asian Bioethics Review*, Vol. 13, No. 2: 213-224.

- Kim, Bo-gyung. (2020). "How Much is Virus Treatment Costing the Government? : The Koera Harald." <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20200507000738> (accessed: January 25, 2022).
- Kim, Pan S. and M. Jae Moon (2003). "NGOs as Incubator of Participative Democracy in South Korea: Political, Voluntary, and Policy Participation." *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, No. 5: 549-567.
- Korea Herald (2015). "Schools Reopen after Flawed MERS Closures: Korea Herald." <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20150615000802> (accessed: January 25, 2022).
- Kumar, Rajiv (2021). "Bringing the Developmental State Back In: Explaining South Korea's Successful Management of COVID-19." *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 7: 1397-1416.
- Kwon, HK (2020). "KCDC, Upgraded by to 1,476 Government Officials: Yonhap News." <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200908022751530?input=1195m> (accessed: January 25, 2022).
- Lee, Sabinne, Changho Hwang, and M Jae. Moon (2020). "Policy Learning and Crisis Policy-making: Quadruple-loop Learning and COVID-19 Responses in South Korea." *Policy and Society*, Volume 39, Issue 3: 363–381.
- Lee, Sora and Ryan Wong (2021). "COVID-19 Responses of South Korea as Hybrids of Governance Modes." *Frontiers in Public Health*, No. 9: Article 654945.
- Lin, Ching-Fu, Chien-Huei Wu, and Chuan-Feng Wu (2020). "Reimagining the Administrative State in Times of Global Health Crisis: An Anatomy of Taiwan's Regulatory Actions in Response to the COVID-19 Pandemic." *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, No. 2: 256-272.
- Lin, Hsien-Ming (2020). "Lessons from Taiwan's Coronavirus Response." *EAST ASIA FORUM*, <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/02/lessons-from-taiwans-coronavirus-response/> (accessed: January 25, 2022).
- Lin, Syaru Shirley (2021). "Analyzing the Relationship between Identity and

- Democratization in Taiwan and Hong Kong in the Shadow of China.” In Gilbert Rozman (ed.), *Democratization, National Identity and Foreign Policy in Asia* (pp. 119-138). London: Routledge.
- Lo, Ming-Cheng M. and Hsin-Yi Hsieh (2020). “The ‘Societalization’ of Pandemic Unpreparedness: Lessons from Taiwan's COVID Response.” *American Journal of Cultural Sociology*, Vol. 8, No. 3: 384-404.
- Luo, Jialing (2020). “COVID-19 and Uncertain Intimacy State–Society Relations in Urban China and Beyond.” *Anthropology in Action*, Vol. 27, No. 3: 35-38.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. N.J., Princeton: Princeton University Press.
- Miller, William L. and Benjamin F. Crabtree (1992). *Doing Qualitative Research*. London: Sage.
- Ministry of Health and Welfare (2016). “The 2015 MERS Outbreak in the Republic of Korea: Learning From MERS: Ministry of Health and Welfare.” http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=320&CONT_SEQ=337407&FILE_SEQ=207604 (accessed: January 25, 2022).
- Ministry of the Interior and Safety (2020). “Policy Briefing.” <https://www.korea.kr/news/%20policyNewsView.do?newsId=148876851> (accessed: January 10, 2023).
- Moon, Myung-Jae, Kohei Suzuki, Tae In. Park, and Kentaro Sakuwa (2021). “A Comparative Study of COVID-19 Responses in South Korea and Japan: Political Nexus Triad and Policy Responses.” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 3: 651-671.
- Moon, Myung-Jae (2020). “Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges.” *Public Administration Review*, Vol. 80, No. 4: 651-656.
- Moon, Myung-Jae and Patricia Ingraham (1998). “Shaping Administrative Reform and Governance: An Examination of the Political Nexus Triads in Three Asian Countries.” *Governance*, No. 11: 77-100.

- Oh, Juhwan, Jong-Koo Lee, Dan Schwarz, Hannah L Ratcliffe, Jeffrey F Markuns, and Lisa R Hirschhorn (2020). "National Response to COVID-19 in the Republic of Korea and Lessons Learned for Other Countries." *Health Syst Reform*, Vol. 6, No. 1: e1753464.
- Park, Sanghee and Luke Fowler Fowler (2021). "Political and Administrative Decentralization and Responses to COVID-19: Comparison of the United States and South Korea." *International Journal of Organization Theory & Behavior*, Vol. 24, No. 4: 289-299.
- Przeworski, Adam, and Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York, NY: Wiley Interscience.
- Ruggiano, Nicole and Tam E Perry (2019). "Conducting Secondary Analysis of Qualitative Data: Should We, Can We, and How?" *Qualitative Social Work*, Vol. 18, No.1: 81-97.
- Sellers, J. M (2011). "State-Society Relations." In M. Bevir (ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 124–141). CA: Sage.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siedlok, Frank., Hamilton-Hart Natasha, and Hsiao-Chen Shen (2021). "Taiwan's COVID-19 Response: The Interdependence of State and Private Sector Institutions." *Development and Change*, Vol. 53, No. 1: 190-216.
- So, W (2020). "Comparison of Face Mask Use before and after the Coronavirus (COVID-19) Outbreak in South Korea as of February 2020: Statista." <https://www.statista.com/statistics/1103501/south-korea-mask-use-before-after-covid-19/> (accessed: January 25, 2022).
- Soon, Wayne (2020). "From SARS to COVID-19: Rethinking Global Health Lessons from Taiwan." *East Asian Science, Technology and Society: An International Journal*, Vol, 14, No. 4, 647-655, DOI: 10.1215/18752160-8771307.

- Sun, Milan Tung-Wen (2002). "The Evolution of Administrative Reforms in Taiwan: from Authoritarian Government to Democratic Governance." *The Journal of Comparative Asian Development*, Vol.1, No. 1: 105–126.
- Sun, Milan Tung-Wen (2008). "Rhetoric or Action? An Assessment of the Administrative Reform in Taiwan." *Journal of Asian Public Policy*, Vol. 1, No. 1, 52-70, DOI: 10.1080/17516230701835872
- Watt, Louise (2020). "Taiwan Says It Tried to Warn the World about Coronavirus. Here's What It Really Knew and When." <https://time.com/5826025/taiwan-who-trump-coronavirus-covid19/> (accessed: January 10, 2023).
- WHO (2021). "Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus (MERS-CoV): WHO." https://www.who.int/health-topics/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-mers#tab=tab_1 (accessed: January 25, 2022).
- WHO (2023). "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard: WHO." <https://covid19.who.int/> (accessed: January 09, 2023).
- Wu, Fang, Qi Hu, Chenming Zhu, Haitao Wang, Qian Yu, and Huaping Sun (2021). "New Structural Economic Analysis of Anti-COVID-19 Pandemic Model of BEST Region." *International Journal of Environmental Research and Public Health*. No. 18: 7822. <https://doi.org/10.3390/ijerph18157822> (accessed: January 09, 2023).
- Yen, Muh-Yong et al (2021). "Learning from the Ppast: Taiwan's Responses to COVID-19 versus SARS." *International Journal of Infectious Diseases*, No. 110, 469–478.
- Yen, Wei-Ting (2020). "Taiwan's COVID-19 Management: Developmental State, Digital Governance, and State-Society Synergy." *Asian Politics & Policy*, Vol. 12, No. 3: 455-468.
- Yen, Wei-Ting and Li-Yin Liu (2021). "Crafting Compliance Regime under COVID-19: Using Taiwan's Quarantine Policy as a Case Study." *Global Policy*, Vol. 12, No.4: 562-567.

The Interactions between the Political Elite, Bureaucrat, and Civil Society in the context of COVID-19 Pandemic Governance: A Comparative Case Study of Taiwan and South Korea¹

Hsien-Ming Lin

Abstract

Since the first Covid-19 confirmed case found in the region of Wuhan, China, this highly infectious disease has infected hundreds of millions of people and subsequently killed millions. In this regard, how to effectively control and slow down the spread of the disease has become one of the most crucial governmental priorities for most countries. It can be observed how some governments have dealt with this challenge better than others. Indeed, Taiwan and South Korea are considered to be two relatively successful cases in combating and governing this acute disease and, in turn, handling the relevant socio-economic challenges caused by the pandemic. In addition, it can also be noted that in some Western countries, and also in Mainland China, the relations between state and society created tensions due to governments' strict pandemic preventions or human mobility constraint policies, which did not only induce serious conflicts between peoples and governments, but also lowered individuals' willingness to cooperate with their government in fighting the virus. However, the state and society relations have remained relatively peaceful

1 This work was supported by the Seed Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies (AKS-2020-INC-2240001).

within Taiwan and South Korea. These two countries have had no such tensions or conflicts between citizens and their governments, unlike Western counterparties and Mainland China. Moreover, Taiwan and South Korea have both performed well in governing the pandemic as they both took a shorter period of time to control the spread of the disease, thus ensuring a relatively low mortality rate; however, neither chose to implement strict virus prevention and control policies. Resultantly, the Taiwanese and South Korean successful experiences piqued the author's curiosity to explore as to why and how these two countries have been able to govern the disease better than others, while still maintaining stable state and societal relations.

Thus, the author has applied the theoretical concept of Political Nexus Triad (PNT) proposed by Moon and Ingraham in 1998 to examine the state and societal relations in the time of the COVID-19 pandemic between Taiwan and South Korea. The study finds that during the pandemic, both the Taiwanese and South Korean major political elites purposively chose to maintain a distance from pandemic affairs and allow the medical and public health bureaucrats to have more power and a larger political space in which to participate in the policy discussion and decision-making processes. It is also important to note that Taiwanese and South Korean civil societies have demonstrated a fairly high willingness to follow the requisite disease prevention guidelines as requested by the governments, even though most of these governmental requirements have not been strict and are without penalty rules. Additionally, both the Taiwanese and South Korean civil societies established functioning cooperative public and private partnerships with their respective governments in a bid to mobilize resources and manufacture disease prevention and cure equipment so as to fulfill the emergency needed during the initial stages of the pandemic. Another empirical fact revealing the important role the Taiwanese and South Korean civil societies have played in the pandemic governance is that the majority of the people (more than 90% in these two countries) actively implemented NPIs prevention guidelines despite not being obligatory. In this regard, it is fair to

believe that the Taiwanese and South Korean governments could not have achieved relatively good governance performance levels without people's and civil societies' cooperation. Therefore, both civil societies have obtained more opportunities and political space to participate in the pandemic governance; accordingly, further making Taiwanese and South Korean peoples posit better power positions in the PNT structure while interacting with political elites and governmental bureaucrats in the time of Covid-19.

Keywords: COVID-19, Political Nexus Triad (PNT), Pandemic Governance, South Korea, and Taiwan.

印太戰略下的兩岸關係*

Cross-strait Relations under the Indo-Pacific Strategy

林志龍**

Chih-Lung Lin

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 75-104。

** 林志龍為國立中山大學中國與亞太區域研究所政治組博士候選人。

摘要

2018年美國鑑於中國崛起成為大國之後，對外實施擴張主義，衝擊印太區域安全、國際秩序和現狀，因應中國擴張之威脅。美國再次迎來對中政策產生重大轉變，自冷戰結束以來的接觸合作政策已然不再，代之而起的是競爭與對抗的策略。為了有效在區內制衡中國，美國和日、印、澳組成四方安全機制，從太平洋到印度洋對中國全面實施圍堵與遏制，也就是所謂的「印太戰略」。在「印太戰略」架構下，台灣自然成為牽制中國最為重要的戰略籌碼，同時也是「印太戰略」關鍵中的關鍵、核心中的核心。美國對中政策的改變是地緣政治重大事件，此次改變將美、中、台三邊的關係回了中美建交前的狀態，台灣和美國在印太架構下成為夥伴關係，為了保護台灣不被中國併吞，美國近年積極強化台灣防衛能力，出售許多先進且具攻擊性武器。此舉挑動中國在台灣問題上的敏感神經，於是加大對台灣的軍事壓力，使得兩岸關係雪上加霜。為瞭解「印太戰略」之下的兩岸關係走向，探討如何降低當前兩岸關係壓力，本文以戰略三角理論分析美、中、台三邊互動關係，結合歷史研究途徑，探討未來可能面臨之嚴峻挑戰，並提出策進建議。經分析顯示，未來兩岸關係主要挑戰來自於美中競爭對抗、兩岸官方的互不往來，以及中國對台軍事威懾的增加等，唯有加大民間交流、跳脫現有格局框架及強化國防戰力建設，才能避免兩岸爆發戰爭，確保台海和區域穩定和平。

關鍵字：戰略三角、美中台、兩岸關係、印太戰略

兩岸自 1949 年形成兩岸分治的局面迄今 70 餘年，期間國際情勢變幻莫測，兩岸關係跌宕起伏，時而春暖花開，時而相敬如冰。冷戰時期，由於台灣地處第一島鏈中央，地理位置極具戰略價值，一直是自由陣營在東亞圍堵共產主義向外輸出的戰略前沿。冷戰結束之後，美國對中國採取全面接觸策略，希望以和平演變促進中國走向民主化，同時台灣也因為開放兩岸探親，兩岸民間往來相當熱絡。但是隨著台灣政治上政黨輪替成為常態，民主進一步的鞏固，不同政黨對兩岸的往來出現不同意見，台獨與統一兩股力量一直互相拉扯。隨著國際情勢的演變，美國外交政策又重新回到現實主義路線，尤其「印太戰略」成型之後，美中走向對抗的結果導致兩岸軍事衝突的潛在風險不斷升高。然兩岸關係從過去的軍事對峙，到目前的交流來往，似乎朝向和解的方向發展。但兩岸軍事對峙依舊存在，且迄今中國仍未承諾放棄武力犯台，近年對台的軍事威懾強度、頻率更是有增無減，至今仍然處於敵對狀態。本文擬透過戰略三角理論分析在中美關係走入競爭狀態之下美中台互動概況，探討印太戰略下兩岸關係走向，並提出策進建議，期望台海和平穩定，台灣永保繁榮昌盛。

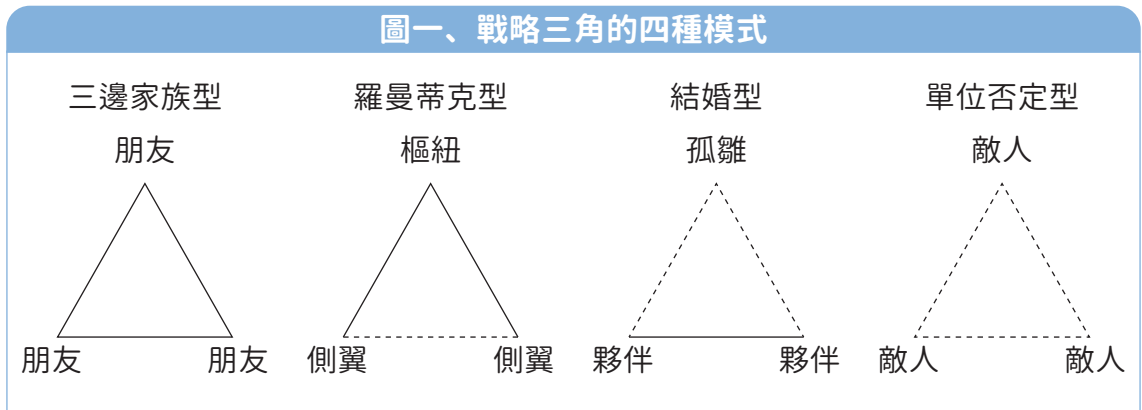
壹、戰略三角理論

一、理論緣起

1970 年代，冷戰期間國際三大要角美國、蘇聯和中國之間因國際情勢的變化，三者之間的關係出現合作、對抗交互的現象，這種多變的三角關係引起國際關係學者高度的興趣，認為透過對國際間的戰略三角（strategic triangle）變化的研究足以詮釋強權之間抗衡與合作關係，並精準預測可能的情勢變化。1960 年代，同為共產國際成員的蘇聯和中國因制度理念不同而出現爭執，直到 1969 年珍寶島事件雙方正式決裂，蘇聯在中蘇邊境陳兵百萬，成為中國北方的重大威脅。為應對蘇聯的軍事壓迫，中國不得不將防務重心擺在北方，而在中蘇兩國交惡同時，美國也深陷越戰泥淖，為儘早脫離越戰困境，以利集中力量對蘇聯加大圍堵，美國積極和中國接觸合作，形成「聯中制俄」的戰略格局（羅際芳，

2005：75）。美、蘇、中三者之間的合縱連橫大戲在三角戰略中展露無遺，在冷戰時期左右國際局勢的變化，兩岸關係也因為美國的戰略改變而產生微妙的變化。

1981 美國加州大學柏克萊分校政治學者 Lowell Dittmer 將戰略三角理論作出系統性地論述之後，成為美、蘇、中三者的互動關係研究的主要理論之一。根據 Dittmer 的論述，戰略三角理論的運用存在三個前提，首先戰略三角的當事者都是具備獨立主權的行為體，三者之間的戰略上的互動相當密切；三方組成的戰略三角有三組雙邊關係，任一組雙邊關係都會受到另外兩個雙邊的影響；戰略三角中的任何一方都會透過和另外兩者合作或抗衡來趨吉避凶（Dittmer，1987：33）。Dittmer 將三邊的戰略三角發展區分如下四種模式：三邊家族（Ménage à trois）、羅曼蒂克（Romantic）、結婚（Marriage）與單位否定（Unit-veto），如下圖一（沈有忠，2006：26）。



資料來源：馬紹章（2020）。

說明：實線表示雙邊關係為「友好」，虛線表示雙邊關係為「敵對」。

二、理論要況

根據 Dittmer 的分析，三邊家族型提供戰略三角的當事方以最低的成本達成合作來獲取利益的目的，但卻不是最穩定的關係。因為個別國家對三邊的合作是否能夠確定完全符合各自利益始終存在疑慮；在羅曼蒂克的三角關係中，樞紐國

家完全可以從兩個敵對的側翼國家中獲取最大利益，但是也會讓個別的側翼國家懷疑可能遭到樞紐國家和另一個側翼聯合排擠；結婚型的戰略三角則是其中的兩方基於對第三方的敵意，可是兩方中的實力相差懸殊時，較弱的一方可能被第三方以利益交換，重組新的平衡關係；單位否決型則是最不穩定的關係（蔡榮祥，2020：5-6）。

國際上沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的利益，任一種戰略三角關係不會一直維持，並隨著國際情勢的變化而變化。以羅曼蒂克型為例，樞紐國家和兩個互為敵對國家的戰略三角形中，樞紐國家往往可以從中獲取最大利益，當兩個側翼國家結束敵對狀態，或者有意改變現狀而趨向和好，但又不跟樞紐國家敵對時，三者將成為朋友的關係而進入較為穩定狀態的三邊家族型；但如果情勢演變成兩個側翼消除敵意，並對原樞紐國家採取對抗態度，則三者關係則變成結婚型的三角關係，兩個夥伴對抗孤雛。

三、美中台三角關係的運用

戰略三角理論原本用於分析美、蘇、中三者之間的抗衡與合作，國內學者包宗和、吳玉山等將該理論延伸運用至美、中、台三邊關係，並成為美、蘇、中戰略大三角下之小三角。冷戰期間左右世界局勢主要是美、蘇的對抗，而中國雖然是國力較弱的一方，但往往也是牽制蘇聯的有效籌碼。美國與中國的關係改善與否往往也牽動美、中、台小三角的關係。小三角的權力結構中，台灣向來深受美國的保護，對於安全的戰略上別無選擇，僅能依靠美國，而跟中國的敵對關係不可能改變。雖然馬英九總統時期實現了兩岸三通，簽訂 ECFA（海峽兩岸經濟合作架構協議），兩岸關係看似更上一層樓，唯中國並未明確承諾放棄使用武力解決台灣問題，兩岸在仍然處於敵對狀態。台灣在三角關係中缺乏戰略上的主動，中國在大三角中雖然相對較為弱勢，但是仍然具備某種程度的主動權。儘管大小三角的當事國相對的權力結構有所不同，但是三者的合作或抗衡的態勢走向相同。

從 Dittmer 的四種戰略三角模型觀之，美中台之間不可能三者都是朋友或者敵人，三邊家族型、單位否定型不適用，唯有羅曼蒂克型和結婚型才符合美、中、

台可能的狀態，至於哪一種狀態適用則端賴當時情勢的發展與演變，兩種狀態皆曾有之。冷戰初期，由於共產赤禍橫行，不斷向全球輸出共黨思想，無限制擴張版圖，以美國為主的民主陣營在歐洲組成北約聯盟圍堵前蘇聯的擴張，而在東亞則透過地理上的第一島鏈圍堵中國，並和台灣簽訂中美協防條約，此時美、中、台的戰略三角呈現孤雛形，美台互為自由民主與軍事上的同盟夥伴，而中國則為兩者的共同敵人；冷戰結束之後，現實主義淡出，新自由制度主義興起，美國對中國採取接觸策略，希望透過國際體系促進中國的「和平演變」，美中之間的關係基本交好，美國對於台灣的关系未曾深化，除了台海危機之外，台、美基本保持在台灣關係法和中美三個聯合公報等基礎上。此時美、中、台戰略三角變成羅曼蒂克型，美國成為樞紐國家，台灣和中國依舊是敵對的側翼角色。

「印太戰略」時代開啟之後，美中關係生變，美中台三邊的型態再度面臨轉變，美國對中國的政策重新回到冷戰時期的政策路線，雙方又進入對抗的狀態。此時，很明顯的美國和台灣的关系又更進一步，台灣和中國依舊處於對抗狀態。為了加大對中國圍堵與遏制，美國的兩岸政策又朝台灣傾斜，三者關係又重回到結婚型的狀態。美國和台灣關係升溫最明顯的例子就是對台軍售的次數、數量、質量得增加與提升，為了強化台灣的防衛能力，美國出售大批先進的攻擊性的武器，總計川普在任期間就高達 11 次。此外，多位美國高級官員突破過去的限制，公開的出訪台灣，還有通過多不對台友善的法案。美國的用意在於緊密和台灣的关系，提高對中國的戰略圍堵。和冷戰時期的「中美共同防禦條約」時期相比，台灣現今在地緣上的影響力、經濟能力、科技實力、軍事力量等都不能被國際所忽視，且必須確保台灣不被中國所併吞，才能維護全球秩序和平穩定。這是典型的戰略三角理論的再一次運用，並且再次證明只要台灣不斷的提升自己的實力，對抗中國的途徑上，台灣的角色永遠不可或缺。

美國和台灣有著長期的政治、經濟和軍事關係，而美國和中國關係則複雜而關鍵。美國是世界上最強大的軍事和經濟大國，中國是全球最大的發展中國家。這兩個國家之間的關係對於全球經濟和安全具有重要影響。台灣是一個具有獨立意識的國家，但是中國認為台灣是其不可分割的一部分。因此，台灣在國際舞台上面臨著極大的政治壓力，同時也受到美國和其他國家的支持。美國、中國和台

灣三角關係的平衡是一個持續的挑戰，其中包含著諸多的戰略、經濟和安全（初國華，2010：88）。因此，對於這三個國家關係的發展和平衡，可以透過戰略三角理論綜合分析，了解抗衡合作走向，進而對兩岸關係變化作出最好因應和選擇。

貳、兩岸關係中的美國因素

一、冷戰之後全球戰略考量

美國是一個全球領導力強大的超級大國，具有高度的政治、經濟、軍事和文化影響力，在全球政治、經濟、安全等領域的活動影響著世界各地的國家，也是許多國際組織和全球性問題的重要參與者，例如聯合國、世界貿易組織等。二戰之後美蘇兩個超級強國的對抗，中國在兩大之間成為重要的第三方，同時在亞太地區台灣又為第一島鏈的關鍵節點，是遏制中國對外擴張的戰略前沿。美國在兩岸關係中的角色舉足輕重，其兩岸政策的變動，牽動著兩岸關係發展，兩岸關係已經不是單純的兩岸關係，而是牽涉區域安全情勢的國際關係。從地緣政治觀點來看，美、中兩國是戰略上的玩家，而台灣卻是地緣上的戰略樞紐，任何變動也都會引起地緣政治上的震盪（林添貴〔譯〕，Zbigniew Kazimierz Brzezinski〔原著〕，1998：209-210）。二戰之後美國在雅爾達體系之下主導國際格局和秩序的發展，可以說是全球型的霸權國家，在過去的亞太地區或現在的印太地區，是美國重大利益所在地，攸關其國家未來繁榮興盛的發展（鍾志東、陳亮智，2019：6）。二戰之後，美國在韓戰中首度與中國交手成為敵對國家，為強化第一島鏈的防衛，當時美國總統杜魯門下令第七艦隊巡弋台海，全力協防台灣，目的是避免韓戰期間中國武力犯台，影響美國在韓戰的軍事行動（李明，2005：10）。1951年5月，為防止台灣落入中國手中，美國國安會通過 NSC48/5 文件，提升台灣防衛能力（周湘華、董致麟、蔡欣蓉，2017：100-111）。1954年12月，因應中國一再表示不惜解放台灣，並對金馬實施大規模砲擊，台美雙方簽訂「中美共同防禦條約」，美國派遣軍隊進駐台灣，直到1980年1月1日該條約因中

國與美國建交而廢除。此期間台灣與美國處於軍事同盟階段，在戰略三角模型中屬於結婚型，中國是台灣、美國共同敵人。當時兩岸關係劍拔弩張，中國積極想要「血洗台灣、武裝解放台灣」，而台灣則是處心積慮地想要「反攻大陸」。可是由於美國的介入，中國想要奪取台灣變得困難重重，或者說幾乎不可能，而台灣方面則是因為簽訂共同防禦條約之後，反攻大陸已經毫無機會。美國的積極介入並和台灣形成軍事同盟，使得兩岸關係處於軍事對峙狀態，期間雙方還發生多次軍事衝突，例如一江山戰役、大陳島戰役、八二三炮戰、八六海戰、烏坵海戰等。

國際上沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友之定律在美、蘇、中這三個國家的戰略互動中表露無遺。珍寶島事件之後，中、蘇正式決裂，蘇聯遂成為中國北方最大的敵情威脅，基於敵人的敵人是朋友的三角規律，在美蘇冷戰對峙正烈的時期，中國遂成為美國急欲拉攏的對象，「聯中制俄」成為美國圍堵蘇聯最佳的戰略選擇。因此，時任的美國總統尼克森放寬對中國的貿易制裁，並且和後來的福特總統相繼訪問中國，最後中、美兩國在 1979 年元旦正式建交（林祖偉、李宗憲，2019）。美國宣布和中國建交震撼全世界，因為美國為了利益而背棄了民主自由的價值，放棄了同為盟國的台灣，同時也顯示只有永遠的利益。為了和中國建交，美國接了中國提出的三個條件，分別是撤離在台駐軍、廢除共同防禦條約及終止和台灣的官方關係。當時美國國會對於卡特政府和中國建交仍存在疑慮，為了制衡行政權和向中國展現民主國家的機制運作，並確保台灣的基本安全，制定了台灣關係法，並和中國建交日期同時生效（紀舜傑，2006：227-229）。美國為了利益背離理念選擇和中國建交，但是並沒有和台灣成為敵人，且以台灣關係法和台灣維持實質上的關係，並且給予台灣安全上的保證。在冷戰時期，美國與中國建交的確是為了聯合中國制衡蘇聯的影響力，這符合了現實主義對權力平衡的追求。此外，當時的美國政府認為，與台灣斷交係出於現實考慮，與中國的關係對於維護亞洲地區的穩定和美國的全球戰略利益更為重要。美國政府在冷戰時期的外交決策是基於多種因素的綜合考慮，包括現實主義所追求的權力平衡、國際制度和利益考量等。

二、美國成為兩岸重要因素

美國和中國建交後，牽動美、中、台三邊情勢發展，兩岸從劍拔弩張的軍事對峙狀態，轉變成雖然還是敵對但相對緩和的局面。中國停止對外島「單打雙不打」的炮擊活動，對台喊出和平統一的口號，鄧小平更發表「告台灣同胞書」，並提議「三通四流」（通商、通郵、通航及經濟、文化、科技、體育交流），後續又提出「一國兩制」的招安政策；在台灣，因為台美斷交陷入孤立無援，對中國的招安政策採取「三不政策」（不接觸、不談判、不妥協）則以三民主義統一中國的口號應對。對於中國改革開放引起磁吸效應，行政院宣布對中國轉口輸出採取「不接觸、不鼓勵、不干涉」原則，默許間接貿易（蔡學儀，2004：36），最重要的是台灣在1987年解嚴，並開放探親，兩岸正式開始往來進入和平對峙時期。

冷戰結束，兩極體系瓦解，美國「聯中制俄」戰略面臨轉變，美、中關係更進一步，對中國外交轉為全面接觸既圍堵的策略，將其拉入國際及全球貿易體系，積極地促進經濟發展和對外全面開放，接納西方思想文化，並透過和平演變的手段，引導中國走向民主化，同時將中國定位為「負責任的利益攸關者」，中美雙方成為「建設性戰略夥伴關係」。由於中美形勢看好，且兩岸交流日益深化，為克服兩岸官方及民間往來技術問題，中國設立國台辦及海協會，而台灣則設立海基會，以綜理兩岸交流事務。1993年4月，為了建立有效的聯繫管道，兩岸海基海協領導辜振甫與汪道涵在新加坡會面，並簽署多項協議，奠定兩岸事務性會談及制度化互動基礎。從中美關係、兩岸官方往來及民間交流等三大層面來看，此期間兩岸民間交流相當熱絡，雖然出現偶發的意外事件，如千島湖事件、第三次台海危機及陳水扁總統執政之後政治上的對立等，唯兩岸民間的交流並未受到影響。冷戰結束導致美國對中政策轉變，同時積極鼓勵兩岸透過對話解決紛爭（林正義，1999：107）。期間中美關係雖然因為中國崛起的影響而開始產生變化，然基本接觸合作的主軸依舊未變。2008年馬總統上任之後，任內採取「不統、不獨、不武」維持台海現狀，以及在中美之間維持平衡的策略，使台美中三方都聲稱，雙邊關係是處在最佳的狀態（趙春山，2018：2）。顯見兩岸關係的

變化係隨著美國的對華政策而變化，美國成為其中最重要的變化因素。

三、美國是三邊關係的樞紐

美中台三角關係的變化受到美國對華政策轉變的影響，三者之間狀態總在抗衡與合作之間游移，兩岸從軍事對峙到和平對峙，再到民間擴大交流，乃至和平發展時期，這些變化都和當時的國際環境和美國對華政策的變化息息相關。1949年到台美斷交階段，台美處於軍事同盟狀態，互為堅定的夥伴關係，中國為共同敵人，並且成為戰略三角中結婚型的孤雛。此時兩岸關係的軍事對峙相當激烈，中國要血洗台灣，台灣要反攻復國，雙方也爆發多次的軍事衝突，其中不乏國際知名的戰役，如古寧頭大戰、八二三炮戰等。中美建交之後，中國主動對台釋出善意，結束對金馬的砲擊軍事活動，並提出「和平統一、一國兩制」等招安策略，希望透國和平手段結束兩岸敵對狀態，完成中國的統一，而台灣提出三民主義統一中國的口號，並開放老兵返鄉探親、結束戒嚴、終止動員戡亂時期，不再將中共視為叛亂團體，同時制定「國統綱領」，訂定兩岸統一前的交流進程（張亞中，2012：35）。美中台戰略三角轉變成羅曼蒂克型，美國成為三方的樞紐，兩岸為敵對的側翼。冷戰結束，為加速和平演變在中國內部發酵，徹底改變中國政治體制，美國對華抱持更加積極開放態度，採取全面接觸合作策略，雙方關係進入蜜月期，兩岸關係也因中國的經濟發展而更加緊密，兩岸民間交流蓬勃發展，各種經濟、文化交流活動不斷，人民往來頻繁，到了馬總統時期，實現了完全的三通，簽訂 ECFA 等多種協議，兩岸關係又更上一層樓，進入了和平發展時期。

觀察從 1949 年以來，美國在兩岸之中的角色及影響，可以發現兩岸任何一方在戰略三角關係中幾乎未曾擁有主動權，一切以美國的兩岸政策為風向，而台灣更是在三者的關係中權力最小的一方。當美國和中國關係不佳，與台灣同為夥伴之時，兩岸關係呈現激烈矛盾狀態，如中美建交之前；中美建交之後，中美關係穩步推進，而冷戰結束美國的全面接觸合作戰略，使中美關係近數上最佳階段。兩岸也在此氛圍雙方關係日益深化，在馬總統時期官方、民間交流達到最高峰，直到 2016 年，第二次政黨輪替，民進黨再次執政，兩岸關係因內部因素，又呈現倒退狀態。由上述兩段時期的美國政策變化顯示，美國在美、中、台三邊

關係中始終站在關鍵性的角色，擁有最大權力和主動權，兩岸關係好與壞深受美國全球戰略影響。兩岸關係除了兩岸內部因素之外，始終擺脫不了美國這個外部因素的影響。

參、印太戰略後美國兩岸政策轉變概況

一、對中競爭成為基調

冷戰結束之後，美國成為全球唯一的超級強國，基於和平演變在蘇聯垮台過程中發揮重要功能（蘇文，2022），美國希望複製相同模式促進中國的專制政體推翻向民主化轉變。因此，美國積極引導中國進入國際體制與規範，其中最重要的是協助其加入世貿組織，而中國因應改革開放持續擴大，以及深化和美國關係，也樂於和國際接軌。來自北方蘇聯的安全威脅的消失，以及美中關係的改善，中國得以將全部心力放在發展經濟之上，尤其加入世貿之後經濟發展一日千里，同時帶動其綜合國力的上升。2010年以後，由於經濟實力大增也間接推動了中國解放軍軍事現代化開展，尤其是海權的發展與海軍的擴張。2012年9月，遼寧艦的列裝之後，中國海軍走入南海，進而引起周邊國家的疑慮，與周邊國家的海洋爭端矛盾開始激化，中國發展海權作為引起美國的關注。總統歐巴馬上任之後開始將外交重心由阿富汗戰場再度回到亞太，也就是重返亞太（Pivot to Asia）戰略，並規劃將60%的海軍兵力部署到亞太地區（洪銘德，2015：151-153），目的就是為了平衡中國崛起所帶來的威脅。

川普總統上任之後，經過將近兩年的盤整，檢討過去對中政策的成效，認為中國從「入世」之後，利用國際對中國的貿易優惠規則壯大自己大賺全世界的錢。川普當選之後對於中美貿易問題的不滿態度，顯示川普絕對不是一個自由主義者，他認為國際自由貿易體系和美國的最惠國待遇讓中國以低價將商品輸出到美國，美國不但在兩國的貿易中未得到好處，反而因為產業的出走而造成大量的失業（倪世傑，2016），所以主張對中國進口商品課徵高關稅。此外，強調美國優先的川普總統，對於中國積極的在亞太地區擴張軍備，製造區域緊張與破

壞安全穩定，同時透過「一帶一路」戰略對外輸出影響力等作為，已經侵犯美國在全球各地的利益。為了遏制中國的擴張主義，川普於 2017 年 11 月訪問越南河內參加 APEC 峰會期間首次提出，當時川普提出「自由開放的印度太平洋願景」（Free and Open Indo-Pacific Vision, FOIP），隨後白宮發布「2017 國家安全戰略報告」正式使用「印太」（Indo-Pacific）區域概念，取代以往慣用之「亞洲及太平洋」或「亞太地區」，並重啟美國、日本、印度、澳洲組成的「四方會談（U.S.-Australia-India-Japan Consultations, the “Quad”）」，並於 2019 年 9 月首次升級為部長級層次會議，也就是所謂的「印太戰略」（吳安琪，2021）。拜登總統上任之後，更加強化「印太戰略」實質內涵，以及號召盟國的參與，加大對中國的圍堵與遏制。

二、以「印太戰略」為手段

美國對中國政策的改變，說明從冷戰結束以來的新自由制度主義的退場，繼之而起的是現實主義的回歸，等於美國對透過合作接觸來改變中國的幻想的破滅。自由主義多年來將中國培養成潛在的霸權國家，中國的崛起削弱了美國優勢，讓美國的霸權正在頹落之中。覺醒的美國除了對中國發動貿易戰之外，科技戰也是另外一個戰場，限制高端科技、通訊系統、精密晶片等產品對中輸出，企圖扼殺中國的高科技產業，防止中國有朝一日取的科技制高點。此外，在區域安全部分，除了透過「印太戰略」的美、日、印、澳四方會談機制在太平洋、南海、印度洋範圍內從政治、安全、軍事、經濟等領域全面對中國形成圍堵，進一步遏制其不當的擴張。美、英、澳更於 2021 年 9 月份組成「AUKUS」聯盟，計畫以 18 個月的期程，由英美技轉支持澳洲建造 8 艘核子動力潛艦，以及配備戰斧巡弋飛彈。雖然沒有指出針對哪個國家，可是咸認就是針對正在擴張海權的中國（陳文甲，2021）。

另外，拜登總統上任之後，除了延續川普對中國對抗的政策路線，甚至更加大軍事領域的針對性，同時策動遠在歐亞大陸另一端的英、德、法等國及北約積極介入印太事務，和美國形成戰略上的策應性作為，並舉辦多國海上聯合軍演，從海上對中國實施威懾，海上聯演最高峰在 2021 年創下 21 場的紀錄。2022 年

2月，拜登發布上任後首部「印太戰略」報告（Indo-Pacific Strategy of the United States），揭示其主要戰略目標是「促進一個更具連結、繁榮、安全與韌性的自由開放印太」，其戰略途徑在於「強化美國角色，並建構其與盟邦夥伴和區域機構的集體能力（collective capacity）」，並且提出「十項行動計畫」以落實此戰略願景，並特別點名來自中國的挑戰，聲稱北京在全球的野心，其中尤以在印太區域最為嚴重（Biden, 2022：1-18）。再者，為了抗衡中國在印太地區的經濟影響力，同年5月份美國也推出「印太經濟框架（IPEF）」，期望透過該框架重整供應鏈，以減少減少紅色供應鏈，將生產基地從中國轉移到其他亞洲國家，同時強化美國在印太地區的經濟影響力（丁肇九，2022）。

三、台灣成為關鍵核心

從川普總統啟動「印太戰略」之後，中美從原先的建設性戰略夥伴關係變成競爭態勢，甚至可以說是某種程度的對抗（張登及，2022），美國對中政策呈現180度大轉彎，連帶牽動美國對台政策的轉變。歐巴馬主政時期，美國對台受限於美中建設性關係，主要維持過去基調，信守對台灣的承諾，鼓勵兩岸進行某種程度的和解，在光譜上趨向於「維持現狀」狀態（翁明賢，2009：9），但是在川普總統上台之後，推行以「印太戰略」對抗中國的崛起，過去對台保持戰略模糊的態度逐漸轉變為戰略清晰。理論上美中台三角關係中，任一方的行為改變將牽動另兩方行為的聯動，可是由於三方各自權力的不對等，美國掌握絕對的主動權，也是兩岸關係變動的最大外部因素。美中進入競爭對抗狀態之後，美台關係很自然的趨向緊密，三邊關係從羅曼蒂克型轉變為結婚型，美台成為夥伴共同應對中國崛起所帶來的威脅。「印太戰略」是針對中國的一種圍堵與遏制，由於中國堅持台灣是其領土的一部份，對於台獨的打擊不遺餘力，近年對台軍事威懾規模、力度、頻率呈現上升趨勢，台灣將成為中國突破印太封鎖的唯一路徑，使得台灣成為「印太戰略」中關鍵中的關鍵、核心中的核心。

由於台灣處於印太地區關鍵核心地位，一旦台灣為中國所奪取，世界秩序將徹底改變，是以美國對中戰略轉向之後，首要之務就是提升台灣的防衛能力。根據白宮2017年年底所發布的國家安全戰略報告中顯示，台灣在美國的印太戰略

中的角色，被列為美國的優先要務的「軍事與安全」行動。報告指出，「將按照我們的『一中政策』」和台灣保持強勁關係，以及『台灣關係法』下的承諾，提供台灣合理的防衛需求」（楊士範，2017）。根據拜登的「印太戰略」報告：「我們還將與該區域內外的伙伴合作，維護台灣海峽的和平與穩定，包括支持台灣的自衛能力，以確保台灣的未來能夠符合台灣人民的意願和最佳利益，並在和平的環境中決定」。從川普到拜登的報告中可以看出，美國明顯提升台灣在印太地區中的角色份量，也表明維護台灣海峽的和平與安全是應該付出的努力（鍾志東，2022）。美台關係趨向緊密具體表現在對台軍售，川普任內對台軍售共 11 次，拜登任內迄今已經九度對台軍售。過去美國對台軍售幾乎都是防衛性武器，而川普之後軍售不乏現代化、具備攻擊性質的武器裝備，如潛艦、海馬斯多管火箭系統、陸軍戰術導彈、M1A2T 主戰坦克、魚叉反艦導彈、F-16C/D 等。除了軍售之外，美台之間的互動日益頻繁，高層級的政治人物的互動增加許多，如 2022 年 8 月來訪的美國眾議院議長裴洛西，以及近期剛當選眾議院議長且有可能訪台的麥卡錫。在中國崛起的威脅下，美中台的三邊關係因為美國對中政策轉向，推動美台之間的關係升溫，回到過去同為夥伴的關係，在印太地區安全威脅尚未解除的情況之下，美國對台安全將保持高度的關注，並持續深化與緊密雙方的合作關係，以利印太地區安全穩定。

除了軍事領域的強化之外，其一，台灣擁有高度發達的資訊科技產業和製造業，以及優秀的創新和研發能力，對全球經濟具有重要的影響力；其二，台灣是一個具有穩定民主制度和人權保障的國家，在全球範圍內發揮了積極的示範作用；其三，台灣在國際社會中積極參與各種多邊合作機制，如世界衛生組織、世界貿易組織、亞太經合組織等，並與許多國家簽署了自由貿易協定和其他合作協議。台灣的國際合作使其在全球地緣政治中發揮了重要的角色；其四，台灣在全球公共議題中也發揮了積極的作用，如環保、氣候變遷、人道救援等。例如，在 2020 年武漢肺炎疫情中，台灣展現了卓越的防疫成效和國際援助行動，並成為全球防疫成功的範例之一。台灣在經濟、民主、人權、國際合作、全球公共議題中所表現的實力水平也是成為印太地區最具地遠影響力的國家，這也是我國成為「印太戰略」關鍵核心的重要實力展現，也是美國對中採取對抗路線的重要憑藉。

表一、2017 年後美國對台軍售主要項目概況

項次	日期	主要項目	金額 (美元)	備考
1	2017/6/29	MK48 重型魚雷」、「AGM-88B 高速反輻射飛彈」等 8 項 (價值 14.2 億美元)，以及有關飛彈、雷達及射控系統等	14.2 億	
2	2018/9/24	F-16 戰鬥機、C-130 運輸機、F-5 戰鬥機、經國號戰鬥機等四型機的 5 年份標準航材零附件及相關後勤支援系統	3.3 億	
3	2019/4/15	F-16 在美訓練案	5 億	
4	2019/7/8	M1A2 戰車、刺針防空飛彈等	22.24 億	
5	2019/8/20	「F-16V」Block 7 型 2/3 等	80 億	
6	2020/5/20	MK48 中型魚雷等	1.8 億	
7	2020/7/10	愛國者三型飛彈零組件等	6.2 億	
8	2020/10/21	海馬斯多管火箭系統、AGM-84H/ 增程型距外陸攻飛彈 (SLAM-ER)、F-16 新式偵照莢艙 (MS110)	18 億	
9	2020/10/26	魚叉飛彈系統及相關設備	23.7 億	
10	2020/11/3	MQ-9B 無人機等	6 億	
11	2020/12/7	戰地訊息通訊系統	2.8 億	
12	2021/8/4	M109A6 自走砲等	7.5 億	
13	2022/2/7	愛國者系統工程勤務	1 億	
14	2022/4/5	愛國者專案人員技術協助	9,500 萬	
15	2022/6/8	艦艇零附件與技術支援	1.2 億	
16	2022/7/15	零附件採購與技術協助	1.08 億	
17	2022/9/2	AIM-9、魚叉反艦導彈等	11.06 億	
18	2022/12/6	F-16、經國號戰機及 C-130 運輸機零附件	4.28 億	
19	2022/12/28	火山車載布雷系統	1.28 億	

資料來源：作者自行整理。

肆、未來兩岸關係挑戰

冷戰結束以來，美國意圖以接觸、合作的方式對徹底改變中國，無奈共產黨對中國的控制堅不可摧，事實證明美中合作的結果除了壯大中國，導致美國國力相對弱化才是最大的傷害，唯有使美國回歸現實主義，才能重現美國偉大的國力，同時也能有效對付區域內潛在的挑戰者。現實主義的回歸讓美國重新檢討對中政策，以「印太戰略」全面對中國實施圍堵與遏制，美中關係走入競爭與對抗局面（Walt, 2019）。美、中、台是聯動的三方，美國對中政策的改變連帶影響兩岸關係。從歷史經驗來看，1949年迄今70餘年，美中關係概略歷經對抗、建交、對抗等三個階段，當美中關係呈現對抗，兩岸關係對峙程度較高；美中關係呈現和緩，兩岸關係也隨之緊密。如今，美中關係再度呈現對抗狀態，兩岸關係幾乎毫無往來，中國對台文攻武嚇強度與規模不斷提升。面對美中競爭結構下的變局，為兩岸關係帶來若干挑戰，端賴兩岸共同應對化解。

一、美中競爭加劇兩岸情勢

美國和中國為當今世界最大經濟體，一個是傳統的霸權國家，一個是崛起中的大國，按照權力轉移理論，崛起大國必然挑戰傳統霸權，最終將導致戰爭（廖小娟，2015：66）。為維持美國霸權地位，防止中國的崛起威脅國際秩序，美國揚棄冷戰結束以來的自由主義思維，對中國不再對採取接觸、合作的外交路線，而改採以對抗為主的圍堵、遏制策略。從2018年迄今，美中對抗已經持續五年，美中關係在這段期間內並沒有和緩，拜登上任之後美中競爭態勢加劇。美、中、台三邊不對等的權力結構使得台灣在三者之中完全處於被動狀態，美國居於完全主動，中國也可以因為利益而跟選擇跟美國對抗或合作，而台灣跟中國敵對的立場必須堅定隨美，台灣向來是美國對付中國最有效的戰略籌碼。當美、中雙方發生齟齬的時候，美國就會適時加大對台灣的支持，例如軍售、交流等手段來達到美國的政策目的。目前看來美國對台灣的拉攏似乎也是朝著這個歷史軌跡而發展，從歷史經驗來看，隨著中美之間的緊張關係加劇，中國可能加強對台灣的軍

事壓力，以確保其對台灣的主權權益。換言之，中國可能透過軍事威脅或軍事行動來實現武統台灣。除軍事壓力之外，中國必然加大干涉台灣內事務和國際上外交打壓，以政治手段對台政治控制，另外也會以干涉兩岸貿易的手段對台灣製造經濟與民間的壓力。

2022年2月，俄羅斯入侵烏克蘭撼動全球地緣政治格局，台灣成為國際上關注的焦點，美國、日本、北約、歐盟、澳大利亞、韓國、G7等國家、組織分別發表聯合聲明強調台海和平穩定對國際秩序的重要性，深怕中國片面改變地緣政治格局影響國際秩序。面對以美國為主的集團介入台海事務，中國並未減少對台灣的干預，反而加大軍事威懾力度，大陸去年派遣軍機擾台的次數，比前年多出兩倍以上，而今年的擾台次數恐怕還會繼續增加，尤其兩岸在2022年都面臨重大政治議程，從秋天的中共20大，到年底的台灣選舉，都加深這個區域強權之間的對抗。兩強相爭難為小，台灣在美、中兩個大國之間最佳的狀態就是取得對美、對中的戰略平衡，三角關係中能夠達到等邊三角形的狀態。可是實際上並非如此，台灣靠美國近一點，離中國遠一點，當美、中對抗，台灣靠美國又會更近，相對地離中國又更遠。中國為了將台灣拉近一點，除了經濟上的利誘、民間上的交流之外，一定會加大軍事威懾力度、外交的打壓，如此進入惡性循環，對兩岸關係來說是一項嚴峻的挑戰。

二、兩岸官方缺乏溝通管道

2016年民進黨再次贏得大選，第二次政黨輪替，中國認為民進黨拒絕承認「九二共識」，雙方在兩岸關係上幾無信任和基礎可言，因而關閉所有協商管道，自此兩岸官方互不往來（唐永瑞，2018：112）。對於敵對的雙方，在敵對狀態尚未解除的情況之下，缺乏溝通管道將加重雙方的猜忌與誤解，對立的情緒只會無限升高，進一步惡化關係，這就是目前兩岸的現狀。兩岸關係的維持存乎三條線，首先是中美關係，再者是兩岸官方往來，最後是民間交流。最佳情況是三者走向正面；次之為美中關係惡化，但兩岸政府往來正常，民間交流正常實施；最差的狀況是美中關係欠佳、兩岸官方互不往來，僅靠一點點的民間交流維持。如果連民間交流都因政治因素而中斷，那兩岸離開戰不遠矣。

冷戰期間，東西陣營在歐洲軍事對峙激烈，彼此各在邊界屯駐重兵，可是在歐洲安全會議的機制之下，雙方建立互信機制，暢通溝通管道，避免軍事衝突的發生；南北韓在 38 度線的對峙，雙方經常發生個案或者偶發的軍事衝突，但是南北韓之間建有熱線，溝通管道相當暢通，彼此意圖都可以及時的表達，避免大規模軍事衝突的危機。從這兩個經驗可以知道，即使情勢激烈的對峙雙方只要存在溝通管道都能夠避免軍事衝突的危機。可是兩岸從 2016 年之後，官方協商管道關閉，雙方溝通渠道完全中斷，完全毫無互信可言，很容易誤判或誤解對方的意圖。兩岸關係近年的軍事情勢持續升高，中國對台灣的軍事威懾力度有增無減，加上國際情勢的推波助瀾，戰爭的機率持續升高，問題之一在於兩岸沒有良好的溝通管道。

三、中國軍事威懾有增無減

兩岸自從斷絕往來，加上美國「印太戰略」的施行，台、美兩方越走越緊密，兩岸間行漸遠，局勢發展不符合中國期望。在內外情勢都處於不利的情況之下，外部勢力干涉台灣問題的力度加大，台灣內部的獨派勢力聲音高漲，台灣問題國際化程度加劇。在中國內部，習近平掌權迄今已經進入第三任任期，未來恐將邁入第四任，習突破過去的兩任任期的限制邁向終身制的作為，顯示其已全面掌權。尤其是對軍方的控制已牢不可破，從 2016 年實施軍改之後，將七大軍區整併為五大戰區，18 集團軍裁減至 13 集團軍，軍區制改為戰區制，並廢除軍委下轄之四總部，另行成立聯合參謀部，實施軍委負責制（林穎佑，2015：24），此外另行拔擢新人擔任重要幹部，迄今可以確定的是解放軍重要職務都已被習近平清洗完畢，換上自己的人馬。

在習近平完全掌控軍隊之後，進一步對軍隊事務革新進行加強和改革，並強化軍隊整體作戰能力，強調因應敵情施以實戰化訓練，對台灣造成更大威脅。根據國防部公布之共軍軍機繞台數據顯示，2020 年共機擾台 380 架次、2021 年 960 架次、2022 年則有 1,727 架次，其中戰機架次 2021 年 538 架次、2022 年 1,241 架次，轟炸機架次從 2021 年的 60 架次增加到 2022 年的 101 架次（法新社，2023）。共機繞台次數逐年呈倍數增加，顯示在台、美走近之後，解放軍對台灣

的軍事威懾力度、次數呈現加大和增加的趨勢。再者，去年 8 月份前美國眾議院議長裴洛西訪台之後，中國隨即發布在台灣周邊海域多處演習海域，形成圍台軍演的態勢，期間朝台灣周邊海域發射多枚導彈和遠程火箭彈，其中數枚穿越台灣北部上空。報導宣稱，中國此次為台軍演實則已經改變台海安全現狀，未來中共對台的軍事壓力只會越來越大，擠壓國軍的戰略縱深，在應對上也形成更大的壓力，稍有不慎可能擦槍走火，進而引發區域動盪，如此挑戰不可不慎。

伍、兩岸關係策進建議

兩岸關係複雜程度牽涉國際發展區域情勢、大國利益、兩岸恩怨、中國國內因素、台灣統獨路線爭論等等，而其核心歸根究底是屬於共產獨裁和民主自由兩種體制之爭。台灣在第三波民主浪潮中完成無硝煙的民主轉型，除了過去的經濟奇蹟之外，再度創造了民主奇蹟。民主是否能夠得以維持，端賴民主鞏固能否深化，台灣的民主轉轉型相當成功與成熟，目前正是鞏固深化時期，斷然不可能放棄目前體制走回頭路。中國是一個獨裁國家，中國共產黨對中國的統治只會更牢固而不會放鬆，要求其走向民主自由制度無異是空想，接受中國的「一國兩制」是一個不切實際的想法。香港回歸不到 30 年，中國已經改變當初「50 年制度不變」的承諾，已伸出黑手加大對香港的控制。如此殷鑑台灣民眾必須要有正確的認知，千萬不可因為意識形態而對台灣的民主改革失去信心，但也不需要將中國大陸妖魔化。中國就在台灣的身邊，兩者在地緣上緊密連結，很難忽視也無法擺脫其影響。面對當前兩岸僵局及「印太戰略」的推動下，最重要的就是盡快恢復兩岸的民間交流，其次是調整自身在美、中、台三方的角色定位，最後則是尋找恢復兩岸官方往來的契機，力求避免兩岸因為漸行漸遠而兵戎相見。

一、積極推動民間交流

美中競爭對抗格局成形，台灣自然就成為美國可以操作的戰略籌碼，雙邊關係的緊密卻也觸動中國的敏感神經。兩岸關係中的三條主線，中美關係、兩岸官方及民間交流，目前看來僅剩下後者還在持續，也是讓兩岸不會走到軍事衝突的

最後一道防線，然而疫情之後邊境管制阻隔了大多數的交流活動，多數透過線上方式進行，但是沒了面對面的接觸，就少了那麼一點溫度，終究流於形式。此外，台、美關係升溫除了引起中國官方的強烈不滿之外，大陸民間及網民反應也相當激烈，兩岸民間的敵對仇視狀態有升高的現象（李澄欣，2022），彷彿又倒退到冷戰漢賊不兩立的年代，對兩岸的民間交流其實相當不利。中國認為台灣親美、台灣認為中國對台文攻武嚇，加上政治言論和媒體的宣染，加深兩岸人民的誤解和仇視。

面對當前兩岸關係困局，當務之急是恢復兩岸民間交流，因為這是確保兩岸不致兵戎相見的最低門檻條件，相較拒絕美國的拉攏或者直接恢復兩岸官方往來的高難度政治動作，從民間做起成本最低。兩岸民眾有交流、有接觸，可以面對面溝通歧見，就可以降低彼此的仇視狀態和化解誤會，使得交流更加深化，兩岸人民實際聲音都可以讓對方政治高層聽見，減緩兩岸關係的緊張。台灣方面其實不必懼怕中國的統戰手段，台灣民間總體能量、素質、優勢、內涵等明顯高過於中國。以文化領域為例，中國一直強調兩岸文化的融合，但是近代史上台灣的文化除了傳統的中華文化之外，還包含美國、日本、韓國，以及東南亞等地方特色，不同文化之間經過衝擊之後，已經發展出更為多元的優勢文化，大可不必擔心對岸的文化統戰的手段。台灣只要自信心夠，就不用怕中國在交流過程中的統戰作為。

當前兩岸民間交流可以從以下方面先做起，首先加強文化、教育、宗教、體育等領域的交流，促進雙方人民對對方文化的理解和尊重；其次是強化旅遊交流，為兩岸民眾提供更多的旅遊機會，使其有機會接觸對方的文化和生活方式，從而增進兩岸民眾之間的交流和互動；再者經濟交流，進一步深化兩岸經貿合作，增進兩岸經濟互利共贏，也可透過商務交流來增進兩岸民間之間的交流和互動；再其次增加兩岸在救災領域的交流與合作，尤其在自然災害等緊急情況下的協作，可透過這樣的合作來增進兩岸民間之間的互信和友誼；最後是加強青年交流，鼓勵兩岸青年進行學術、文化和實習等方面的交流，從而增進雙方青年的了解和友誼，並利用這幾項的民間交流，對中國百姓輸出台灣價值觀，充分發揮我國的軟實力優勢。

二、跳脫現有格局框架

兩強之間難為小最能說明台灣的國際處境，美、中、台三角關係錯綜複雜，兩岸尚處敵對狀態，不可能成為夥伴關係，美、中之間因為利益時而抗衡、合作皆有之，又台灣在三者權力最小，非關鍵地位者，對於美、中關係的狀態幾乎只有被動的應變。面對美、中兩強的競爭，台灣必然是兩者爭論的焦點。2022年11月，中國國家主席習近平今天（14日）與美國總統拜登（Joe Biden）在印尼峇里島（Bali）舉行兩人自2017年以來的首次面對面會談，習近平告訴拜登，台灣問題是「中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可逾越的紅線」（張子清，2022年）。台灣在安全上離不開美國，在經濟上又與中國過於緊密，對於美國的靠攏很難拒絕或不能拒絕，過於靠攏美國又引來中國的怒目以對，可以說台灣的領導人是全世界最難的領導人。

地緣政治格局成就台灣的價值，但也限制台灣戰略上的發展。台灣位居第一島鏈中央位置，冷戰期間成為西方陣營在太平洋反共的戰略前沿。21世紀後，中國的海權興起，但台灣就在其跟前成為絆腳石，沒有拿下台灣就沒有真正的海權，顯見台灣同樣成為關鍵的節點，重要性不減當年。回顧過去的歷史，由於飽受中國的武力威脅，台灣在安全上靠攏美國，不得不成為美國對付中國的籌碼，造成台灣在外交上失去獨立性。這就是台灣在國際關係中的現實處境，不管怎麼做都沒辦法令人滿意，在美、中、台戰略三角向來就不是一個等邊三幾型，有時候美國把台灣拉進一點，有時候美國又把中國拉近一點，但台灣沒辦法主動靠美國近一點，也不能靠中國近一點。

現實上台灣永遠沒辦法擺脫美、中的影響，但要避免成為大國籌碼則必須運用智慧，畢竟「以小事大以智」。打破框架思維是台灣突破地緣困境的解套方式，過去被小國的思維綁架，連台灣都認為自己是弱小國家，於是弱國無外交。但事實上台灣並不是小國，就經濟實力來看，台灣在國內生產總值、人均GDP、國內人均購買力評價等都是位居全球前四分之一強，而人均收入、工業成長率、國際收支及外匯存底等，更是在全球排名中位居前十名（丁肇九，2020）。從國土面積來看，台灣或許是小國，但從國家實力來看絕非如此，台灣有其重要性、不可

替代性。因此，期待領導著運用政治智慧，善用自身的優勢走出狹隘的美、中競爭格局，為台灣謀取最大利益。例如，台灣應該利用自身的經濟和高科技優勢，和更多國家建立友好關係，提升國際上的地位和影響力，加強自身的國防能力，提高對中國的威懾力和自保能力，減少對美國的依賴，最大限度創造台灣在戰略三角關係中的主動權。

三、強化國防戰力建設

兩岸分治 70 餘年，中國從最初的血洗台灣、武力解放台灣的對台政策，到和平統一、「一國兩制」，從過去的軍事對峙到現在的三通四流，表面上少了緊張的煙硝味，但中國也宣示絕不放棄武力統一台灣的選項。中國軍事現代化得益於經濟發展而呈現跳躍式的增長，從過去的騾馬化、摩步化、機械化到現在的信息化、智慧化，此時中國已經擁有全球最大規模的武裝力量。台海的軍事優勢過去傾向台灣到現在已經完全向中國傾斜，台灣面臨的中國的軍事壓力與日俱增，而且未來只會增加不會減少。儘管如此，為了抵抗共軍可能的入侵行動，台灣仍然持續強化國防戰力建設，致力打造可恃戰力以嚇阻中國的進犯。但是兩岸經過 70 餘年的和平假象，國人對中國的軍事威脅早已喪失戒心，近年更以認知作戰麻痺心防，正所謂生於憂患死於安樂，國人也必須具備憂患意識，時刻提醒自己威脅就在身邊。宋朝蘇軾的交戰守策明確告知吾人忘戰必危的道理：

「昔者先王知兵之不可去也……………天下既定，則卷甲而藏之。數十年之後，甲兵頓弊，而人民日以安於佚樂，卒有盜賊之警，則相與恐懼訛言，不戰而走。開元、天寶之際，天下豈不大治？惟其民安於太平之樂，於遊戲酒食之間，其剛心勇氣，銷耗鈍眊，痿蹶而不復振。是以區區之祿山一出而乘之，四方之民，獸奔鳥竄，乞為囚虜之不暇，天下分裂，而唐室固以微矣」。

未來台海戰爭必然是一場制空、制海、反登陸的世紀大戰，解放軍正式發動攻擊之時先期必然施以聯合火力打擊，藉以破壞我國的重要軍政設施、戰略要

地、通訊節點、電力系統，癱瘓國軍指管通情系統，以及防空反導系統，後續再取得制空權掩護地面部隊渡海登島，進而完全佔領台灣。面對共軍持續持續現代化的軍事力量及數量上之優勢，國軍必須發展防空防導武器，如愛三、弓三等防空飛彈，以抗擊其導彈攻擊和密集的空中打擊，同時建構不對稱戰力及源頭打擊力量，以殺手鐮武器在重要作戰節點對共軍關鍵力量實施致命性打擊，以及攻擊其本土重要戰略要地，如雄三、雄二 E 巡弋飛彈、海馬斯多管火箭系統等，不斷提高中國武力犯台成本，以嚇阻其犯台意圖。當然，高新武器必須配合高素質人員的操作才能發揮其作戰效能，和平也不是憑空而來，唯有全體官兵不斷落實戰訓作為，精進戰術素養，才能建構堅實的國防武力，確保國家安全與創造臺海和平穩定契機。

陸、結論

2016 年之後，台灣第二次政黨輪替，使得兩岸關係迅速降溫，中國堅持台灣必須在「九二共識」的基礎上雙方才得以繼續往來，因此無限期關閉兩岸官方所有協商管道。2018 年以後，美中關係從合作關係轉變為相互競爭的格局，美國以「印太戰略」從太平洋到印度洋圍堵遏制中國的擴張主義。台灣成為美國牽制中國的戰略籌碼，美台關係迅速升溫，牽動中國「一個中國」敏感神經。以 Lowell Dittmer 的戰略三角理論來看待美、中、台三邊的互動模式，美國改變和中國建交以來的羅曼蒂克型，又進入到建交前的結婚型三角關係，台、美成回夥伴關係，且中國為共同敵人。從歷史經驗觀之，台、美關係緊密的時候，兩岸關係將進入冷凍期，如冷戰初期中國誓言血洗台灣或武力解放台灣。因此「印太戰略」之後，台美關係的緊密，必然是中國對台的不友善，從近三年成倍數增加的軍機繞台次數即可發現其對台的軍事壓力只有增加沒有減少，況且中國的綜合國力已非昔日之弱弱的大國，台灣今天面對的是坐三望二的中國。兩岸關係不是兩岸的事情，而是牽涉甚廣的國際事件，深深影響區域安全、經濟、國際秩序等。台灣在美、中、台三角結構中是權力最小的一方，沒有絕對的主導權，美方對中政策的改變深深影響兩岸關係，近年兩岸更是籠罩在兵戰兇危的緊張氛圍，這對

兩岸人民全世界都不是好事。面對複雜的國際局勢，嚴峻的兩岸關係，除做好防範工作之外，最重要的事應該要思考台灣的戰略目標所在，走出美中台三邊格局框架，不做大國競爭籌碼，並強化自身實力，保護台灣的安全，創造百姓福祉與謀求最大利益。

參考文獻

- 丁肇九（2020）。〈很多人說「小國不要成為大國博弈的棋子」，但台灣真的是小國嗎？〉，《The News Lens 關鍵評論》，9月25日。<https://www.thenewslens.com/article/140907>。2023/03/19。
- 丁肇九（2022）。〈印太經濟框架（IPEF）是什麼？台灣不在第一輪名單中真的是利空嗎？〉，《The News Lens 關鍵評論》，6月1日。<https://www.thenewslens.com/article/167550>。2023/03/19。
- 吳安琪（2021）。〈美國印太戰略最新發展〉，《中華經濟研究院》，11月25日。<https://web.wtocenter.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=364161&nid=15483>。2023/03/19。
- 李明（2005）。〈韓戰前後的美國對華政策〉，「『中國近代史的再思考』國際學術研討會」。台北：中央研究近代史研究所，6月29日-7月1日。
- 李澄欣（2022）。〈百萬台商春節「歸家難」？兩岸小三通「開辦套」被指考慮政治平衡〉，《BBC NEWS 中文》，12月27日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-64100401>。2023/03/19。
- 沈有忠（2006）。〈美中臺三角關係：改良的戰略三角分析法〉，《展望與探索》，第4卷，第3期，頁20-40。
- 初國華（2010）。〈戰略三角理論與台灣的三角政治〉，《問題與研究》，第49卷，第1期，頁87-110。
- 周湘華、董致麟、蔡欣蓉（2017）。《台灣國際關係史：理論與史實的視角（1949-1991）》。台北：新銳文創。
- 林正義（1999）。〈「特殊的國與國關係」之後美國對台海兩岸的政策〉，「『展望跨世紀兩岸關係』學術研討會」。台北：台灣大學政治系，10月16日。
- 林祖偉、李宗憲（2019）。〈中美建交40年：台灣如何在大國之間找出自己的路〉，《BBC NEWS 中文》，1月2日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-46719017>。2023/03/19。
- 林添貴（譯），Zbigniew Kazimierz Brzezinski（原著）（1998）。《大棋盤（The

Grand Chessboard) 》。台北縣：立緒文化。

林穎佑（2015）。〈共軍軍事體制改革的意涵與影響〉，《戰略與評估》，第6卷，第4期，頁23-42。

法新社（2023）。〈2022年中共擾台軍機數量激增逾1700架次〉，《法新社中文新聞》，1月2日。<https://tw.stock.yahoo.com/news/法新社-2022年中共擾台軍機數量激增-逾1700架次-125002350.html>。2023/03/19。

洪銘德（2015）。〈美國重返亞洲之研究〉，《全球政治評論》，第51期，頁147-165。

紀舜傑（2006）。〈「台灣關係法」——台灣、日本、與美國安全之連結〉，《台灣國際研究季刊》，春季號，頁225-240。

倪世傑（2016）。〈川普完成的最後一塊拼圖：保守主義國際秩序的行程〉，《聯合新聞》，11月10日。http://global.udn.com/global_vision/story/8663/2098466。2023/03/19。

唐永瑞（2018）。〈美、「中」競合下的中共對臺政策變與不變〉，《展望與探索》，第16卷，第12期，頁100-116。

翁明賢（2009）。〈對歐巴馬兩岸政策的反思——台灣觀點〉，《台灣國際研究季刊》，第5卷，第1期，頁1-20。

馬紹章（2020）。〈看懂美中台三角關係：兩岸問題難解決，美國成為最大主因！〉，《天下文化》，2月26日。<https://bookzone.cwgv.com.tw/article/17288>。2023/03/19。

張子清（2022）。〈習近平：台灣問題是第一條不可逾越的紅線〉，《中央廣播電台》，11月14日。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2150508>。2023/03/19。

張亞中（2012）。《剝復之間：兩岸核心問題探索》。新北：台灣大學政治學系兩岸暨區域統合研究中心兩岸統合學會。

張登及（2022）。〈2023年美中關係：從有節制競爭進入可控的對抗？〉，《奔騰思潮》。<https://www.lepenseur.com.tw/article/1289>。2023/03/19。

陳文甲（2021）。〈火藥庫「冒煙」！AUKUS聯盟強化澳洲在印太區域抗中角

- 色〉，《New talk 新聞》，9月23日。<https://newtalk.tw/news/view/2021-09-23/640443>。2023/03/19。
- 楊士範（2017）。〈川普任內首份國安報告：中俄為競爭對手，「隱含」日後對台軍售意圖〉，《The News Lens 關鍵評論》，12月20日。<https://www.thenewslens.com/article/85873>。2023/03/19。
- 廖小娟（2015）。〈探索中日爭霸東北亞之衝突行為：兼論權力轉移理論的適用〉，《台灣政治學刊》，第20卷，第1期，頁61-106。
- 趙春山（2018）。〈中美戰略競爭下的兩岸關係〉，《歐亞研究》，第4期，頁1-10。
- 蔡榮祥（2020）。〈國際政治平衡者的角色和轉變：比較歐巴馬總統時期和川普總統時期的美中臺三角關係〉，《遠景基金會季刊》，第21卷，第1期，頁1-50。
- 蔡學儀（2004）。〈兩岸三通之發展與分析〉，《展望與探索》，第2卷，第2期，頁34-50。
- 鍾志東（2022）。〈拜登「外交優先」下的「美國印太戰略」〉，《國防安全雙週報》，第49期，頁17-21。
- 鍾志東、陳亮志（2019）。《2019印太區域安全評估報告》。台北：國防安全研究院。
- 羅際芳（2005）。《兩岸關係對我國公民投票法影響之研究》。台北：國立師範大學政治研究所碩士論文。
- 蘇文（2022）。〈1991年蘇聯解體的根本原因是什麼？解體後，帶來的最大惡果是什麼〉，《騰訊新聞》。<https://www.pf.org.tw/files/5408/40717DD3-F1B7-42ED-86E8-74B59EED2451>。2023/03/19。
- Biden, Joe (2022). "Indo-Pacific Strategy of the United States." <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (accessed: March 19, 2023).
- Dittmer, Lowell (1987). *The Strategic Triangle: China and the United States, and the Soviet Union*. New York: Praeger.

Walt, Stephen M. (2019). "The End of Hubris And the New Age of American Restraint." *FOREIGN AFFAIRS*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-hubris?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20221227 (accessed: March 19, 2023).

Cross-strait Relations under the Indo-Pacific Strategy

Chih-Lung Lin

Abstract

After China's rise in 2018, it implemented expansionist policies that posed a threat to regional security and challenged international order and norms. In response to this threat, the United States shifted its policy towards China from one of engagement and cooperation since the end of the Cold War to one of competition and confrontation. Through the Quad security mechanism with Japan, India, and Australia, the United States sought to contain and counter China comprehensively from the Pacific to the Indian Ocean, which is also known as the "Indo-Pacific strategy." Within this framework, Taiwan naturally became a crucial strategic card to check China's ambitions, and also the key core of the "Indo-Pacific strategy." The U.S. policy shift towards China is a significant geopolitical event that has brought the relations between the U.S., China, and Taiwan back to the pre-establishment of diplomatic ties between the U.S. and China. Taiwan has become a partner of the United States within the Indo-Pacific framework, and the United States has actively strengthened Taiwan's defense capabilities in order to protect it from China's authoritarian regime's annexation, but this has already triggered China's sensitive nerves on the Taiwan issue and increased military pressure on Taiwan, making cross-strait relations even more strained. In order to understand the direction of cross-strait relations under the "Indo-Pacific strategy" and to avoid an escalating situation, this article uses the strategic triangle theory to analyze the interactions

among the U.S., China, and Taiwan and combines historical research methods to explore the potential challenges that may arise in the future and provide policy recommendations. The analysis shows that the main challenges to cross-strait relations in the future come from the U.S.-China competition and confrontation, the lack of official contacts between the two sides, and China's increasing military intimidation of Taiwan. Only by increasing people-to-people exchanges, breaking free from the existing framework, and strengthening national defense capabilities can the outbreak of war between the two sides be avoided and regional stability and peace be ensured.

Keywords: Strategic Triangle, US-China-Taiwan, Cross-strait Relations, Indo-Pacific Strategy.

從 Covid-19 演變初探習近平決策思維^{*}

The Evolution of Covid-19:
A First Look at the Xi Jinping's Decision-Making Mindset

洪國倫^{**}

Kuo-Lun Hong

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.04 第十二期，頁 105-129。

** 洪國倫為內政部警政署刑事警察局股長／國立政治大學東亞所博士生。

摘要

據中國大陸官方論述，大陸以優異疾病監測系統及科學驅動的公衛方法在2020年1月初前在武漢應對新型冠狀病毒時，即能迅速識別並採取行動，獲得良好成效。然病毒不斷變種，各國不斷調整防疫策略，總書記習近平仍要求黨及各級政府官員落實「動態清零」措施，爰本文欲探究大陸領導人在面對社會動盪、經濟下滑及國際局勢上大型傳染病時的決策邏輯就是以「維穩」為重，及以習近平為核心的「中國式」防控措施也讓我們觀察到大陸極權體制的優劣，優者全國一盤棋且迅速有效，劣者即長於統治而拙于治理。其精準防疫策略的核心在於抵禦變種病毒的侵襲下不若鞏固其領導地位重要。

文獻中有學者從經濟發展、產業模式、公共衛生、醫院管理或危機處理等層面向討論，甚少從其決策層面研究大陸高層在處理疫情時的思維，本文欲研析大陸堅持動態清零的政策，提出建言，並輔以其防控模式急轉彎進行論述。

關鍵字：新冠肺炎、維穩、動態清零、精準防疫、鞏固領導

壹、前言

「人民至上」是中國共產黨人之至高準則（鄭斌，2020）。不管是毛澤東在 1951 年全國第一屆衛生防疫工作會議為中央起草「九九指示」，亦或習近平在 2018 年 3 月於十三屆全國人大會議上始終為人民利益和幸福而努力工作要求，為防控疫情，不惜付出代價，把人民生命和健康放到第一位（新華社，2018）。此係中共在處理疫情時的準據，決策過程的參考。

據中國大陸（下稱：大陸）官方自稱，大陸過去在應對 SARS 及其他流行病的經驗、以其優異疾病監測系統及科學驅動的公共衛生法使大陸領導人在武漢應對新型冠狀病毒初期即能夠迅速識別並採取行動，並獲成效。然而，在病毒不斷變種，各國不斷調整防疫策略時，習近平在 2022 年 12 月前仍要求黨及各級政府官員落實「動態清零」措施，到底是甚麼樣的思維在左右中共領導人或地方政府官員在面對大型傳染病時的決策邏輯，以習近平為核心的精準防疫策略是否能有效抵禦變種病毒的侵襲，以鞏固其領導地位。

文獻中學者有從經濟發展、產業模式、公共衛生、醫院管理或危機處理等層面向討論 SARS 或新冠肺炎，甚少從其治理層面研究大陸高層在處理疫情時思維，本文欲研析大陸堅持動態清零政策得否成功化解危機，並從彈性指標、法規面及經濟與次生災害平衡等層面提出建言，並輔以新冠病毒致死率低及民眾集體抗議致大陸改採消極躺平防控模式進行論述。

貳、文獻回顧

據大陸官方自稱，大陸在新冠疫情爆發初期果斷進行疫情防控阻擊戰並以堅定毅力和決心，採取堪稱最全面且嚴厲徹底防控作為，根據中共《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書，該國疫情防控可分為五階段，分別為首月迅即應對突發疫情，初步遏制疫情蔓延，兩個月後即將本土新增病例數下降至個位數，三個月取得武漢、湖北保衛戰決定性成果、疫情防控進入常態化（楊光宇、王政淇，

2022)。大陸結合防控和救治兩個戰場，凝聚抗疫情強大力量，針對新冠協同作戰，其初步成效引發各國關注。

初探大陸的防疫思維，中共自稱以「一切依靠群眾」基底來打好防疫戰，此思維也是毛澤東、習近平防疫戰疫思想中一脈相承的政治智慧（鄭斌，2020）。而中共代表大陸最廣大人民的根本利益，在十九屆五中全會審議通過《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和二〇三五年遠景目標的建議》提出「十四五」時期經濟社會發展必須遵循的原則之一，也是「堅持以人民為中心」（新華社，2022）。大陸能在短時間內成功抗疫，表面上除體現出萬眾一心疫情對抗戰外，在中共堅定領導下，體現出大陸制度優勢。

中共總書記習近平在「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」上曾指出，面對嚴峻的疫情，要提高應對突發重大公衛事件能力和水準，協調好中央與地方關係（姚東旻，2020）。早在毛澤東時期即在《論十大關係》中提出兩個「必須」，即必須有中央強有力的統一領導及必須充分發揮地方的積極性。隨後在2016年《國務院關於推進中央與地方財政事權和支出責任劃分改革的指導意見》中指出，要逐步將全國性重大傳染病防治等基本公共服務確定或上劃為中央的財政事權（國務院，2016）。學者姚東旻（2020）針對大陸公衛體系中央與地方關係支出責任方面做以下劃分：決策歸中央，執行歸地方。中央有權直接干預地方以即時糾偏，地方有權自由處置以表現地方主動能動性。由於新冠疫情防控有突發性、擴散性及需跨部門協調等特徵，所以需黨統一領導，以發揮中國特色社會主義制度特色。

學者陶逸駿從國家與社會角度觀察，兩岸在進行防疫治理時，認為臺灣應借鏡「中國模式」。惟兩岸政策邏輯和思維不同，在防疫成效背後各有其體制秩序，但模式不一定適用（江東亮、趙永茂，2021）。

學者陳德昇（2004）從政經體制面進行分析疫情危機管理，大陸在威權體制下，隱瞞訊息，疏於危機處理，造成疫情大擴散，仍有疏漏待補強，提升領導人正確指揮性與政府部門人員參與感，發揮良性溝通效果，吸取教訓，以避免日後風險的相關危害。

學者劉志昌（2020）針對大陸如何在防控新冠肺炎上強化社會治理體系和治

理能力部分進行檢視，以習近平為核心黨中央高度重視國家治理問題，向全球展現強大組織及動員能力，初期雖獲聯合國、世衛等重要國際組織肯定，但後期封控作為卻不受支持。因此大陸在後疫情時代應結合新冠疫情演變特徵藉以形塑現代化社會治理格局。

中共自稱國家治理在中共領導下可發揮作用，尤其在中共的 17 大、18 大及 19 大報告皆指出保證中共領導人民有效治理國家概念。學者傑弗里·弗里登（2020）從政治經濟學角度切入分析領導人在決策時係受到政治現實的影響，並指出對國家有利政策不一定是對整個團體或階層有利，所以有時領導人會與之抗衡。所以可以解釋為什麼當今世界各國在同樣面對 COVID-19 大流行時其國家政策也會因政治、經濟及社會狀況而有所不同。無論國家民主與否，多半認同政治所遵循黃金法則：手握黃金的人制定規則。¹ 即特殊利益集團如強大工會、公司，甚至是富人會發揮影響力。

綜上，從舉國體制、集權效率來說，大陸無疑是當今世界上唯一堅持嚴厲清零抗疫政策國家（張潔平，2020）。政策實施近三年，只要有新冠病例，人員、交通、商店、工廠全部停擺，全員核酸檢測，成千上萬的人被迫隔離，不僅付出慘痛的經濟代價，更造成難以計數的人道災難。從武漢、湖北至上海等，病毒演變倏忽，所暴露的不止是生活不便與經濟損失，似乎凸顯大陸官僚系統、決策層面的失能等問題，這個能讓武漢生靈塗炭，人人自危，並不幸蔓延世界的大病毒，到底是天災？還是人禍？

1 此疫情焦點不是什麼對社會最有利，而是誰將成為贏家與輸家。對國家最有利的政策未必對所在的地區、團體、行業或階層有利，所以會與之抗爭。

參、透視新冠病毒下大陸體制對於公衛事件處理

一、決策思維的形成

（一）疫情初期與新冠變種後的動態思維

疫情發軔後，根據習近平指示和總理李克強要求，國家衛生健康委成立「新冠狀病毒感染肺炎應對處置工作領導小組」；另習近平旋即在中政局常務委員會成立「中央應對疫情工作領導小組」，並指示全力做好防疫工作，針對新冠狀病毒進行全面部署。習近平強調，疫情就是命令，防控就是責任。面對不斷蔓延疫情，須加強黨中央集中統一領導，將各項決策部署落到實處（新華社，2018）。

夾著威權體制和科技見長雙重優勢下，疫情在大陸境內確診人數得到快速控制，而全球卻不斷遭受新冠的肆虐（詳如表一所示）。到底是甚麼樣的防控思維及應處機制讓深不可測的病毒在大陸得以在一開始時迅速收治？亦或大陸已錯失最關鍵的防疫期，新冠確診人數維持在「假大空」的奇蹟？回顧過去抗疫作為，人民健康狀況、外出紀錄都在「網格化」的社會管理體系下受監控，惟憑威權體制及科技手段來戰勝疫情，其可防可控的防疫模式諸如健康碼 APP 恐讓中共權力持續擴張，當然人民隱私權也蕩然無存。隨著 2022 年 12 月中共公布「二十條」及「新十條」鬆綁防控措施後，病毒也在中國迅速傳播，引發諸多亂象。

表一、世界主要大國 COVID-19 疫情

	總確診人數 (萬)	總死亡人數 (萬)	總確診數 / 每百萬人
美國	9,786	110	298,263
印度	4,466	53.1	31,753
巴西	3,493	68.9	162,191
英國	2,393	19	349,354
俄羅斯	2,118	39.1	147,343
土耳其	1,698	101	198,414
台灣	802	1.3	335,477
中國	26.9	0.5	186

資料來源：Worldometer 資料庫統計 (統計日期：2022-11-11 止)

(二) 從「可防可控」至堅持動態清零、消極躺平防疫策略的演變

武漢市衛健委在 2019 年底首次向社會披露有 27 例確診病例，宣稱「到目前為止未發現明顯人傳人現象」；至隔年 1 月公安局抓捕在《微信》宣傳「造謠」者，李文亮醫生因揭發「武漢爆發類 SARS 病毒」遭公安局約談及訓誡懲罰。1 月中旬，國家專家組宣稱此波肺炎疫情「可防可控」，感染病例零增長；但英國專家卻估計超過一千七百名感染者，中國工程學院院士鍾南山也確認此病毒會造成人傳人感染。20 日習近平、李克強始批示嚴防武漢疫情，23 日凌晨武漢宣布封城。繼 2022 年 11 月中國各地爆發反對疫情防控措施的「白紙革命」抗議風潮後，基於新病毒致死率低且少有類肺炎症狀，中國在防控政策方面又進行急轉彎。前後發生的兩個事件，皆在短短不到一個月時間，政府防疫政策及作為卻有如此大轉變，外界都霧裡看花。到底是甚麼樣的因素導致疫情肆虐難以防控？隨疫情快速擴散，大陸地方政府是否有刻意隱瞞，導致延遲最佳防控時機？抑或在威權集權下，基於國家風險及維護政局穩定及國家安全需進行疫情保密？

表二、中國新冠肺炎爆發時序表

日期	事件／處理方式
2019年12月27日	武漢市監測發現不明原因肺炎病例
12月30日	發布《關於做好不明原因肺炎救治工作的緊急通知》
12月31日	指派工作組、專家組現場調查
2020年1月1日	國家衛生健康委成立「疫情應對處置領導小組」，開展病原鑒定
1月3日	武漢市衛健委發布通報，發現不明原因的病毒性肺炎病例，定期向世界衛生組織、有關國家和地區組織及時主動通報疫情資訊
1月7日	習近平主持中央政治局常務委員會，對不明原因肺炎疫情防控工作提出要求
1月12日	武漢市衛健委首次將「不明原因的病毒性肺炎」更名為「新型冠狀病毒感染肺炎」
1月13日	總理李克強召開國務院全體會議要求疫情防控
1月14日	人與人之間的傳播能力和方式仍需深入研究，不排除疫情擴散蔓延可能性
1月19日	百步亭社區舉辦「萬家宴」，證明是疫情大型交叉感染現場；但武漢市衛健委都沒有改口說法：「未發現明顯人傳人」、「沒有醫護感染」
1月20日	SARS時期專家鍾南山受央視採訪：新冠肺炎存在「人傳人」現象，第一次由官媒確認疫情嚴重性
1月22日	湖北啟動「突發公共事件二級響應」
1月23日	武漢突然封城
2022年11月	中國引發大規模白紙運動，以反對中央動態清零政策運動
12年7月	中共官方公布「二十條」及「新十條」鬆綁防控措施後，病毒也在中國迅速傳播
12年26月	國務院批准下，中國正式將新冠病毒認定為常見的呼吸道傳染病，標誌著官方正式認定 Omicron 變種病毒帶來的改變
2023年1月8日	邊境解封，中國廣開病毒封控的大門

資料來源：《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書。表格作者自製。

擁有千萬人口武漢市突然封城，並進入戒嚴及封鎖狀態，城市公交服務也停擺，僅安排數千輛計程車承擔緊急交通功能。所有醫院，一床難求，排排屍體橫躺在走廊上的畫面頻頻釋出；另醫院物資急速透支，來自世界各地捐贈物資不許直接送達醫院，訊息完全不透明，讓民眾無所適從。不禁要問在獲知疫情爆發初期卻沒有提前準備，並在決定封城前疏於及封城後從各省調撥資源的努力？如果說時間就是生命，在如此緊要時刻，武漢可以坐擁各項物質卻坐視疫情爆發？

從 2020 年「可防可控」、「疫情劇增」、「武漢封城」封控作為，到 2022 年白紙革命後即不再堅持「動態清零」等疫情封控情勢急遽變化，歷次國家專家組的決策竟有如此大差別，有學者柳金財（2020）以「圍繞領導權，習近平和國務院之間、政治局常委之間的『討價還價』和『權力爭奪』貫穿著疫情上升和爆發，無形中繼續延誤著決策和應對」。不管是「動態清零」或消極躺平決策思維，這種蓄意隱匿或拖延疫情以求自保避免被政治問責，或基於維穩思維採取控制新聞報導內容，在習近平主政之下，加強黨國集權體制更甚以往。

面對 2022 年各種變異株病毒，惟習近平仍採用當年武漢嚴防死守的經驗，在上海實施嚴厲封城的舉措，與世界各地競相放鬆管制大相逕庭。習近平也針對黨內異音，在同年 3 月 17 日和 4 月 29 日政治局常委會議上宣示「毫不動搖堅持『動態清零』總方針。」（許波，2022）事隔一周，政治局常委復在 5 月 5 日召開會議，內容也是針對疫情防控工作。由於政治局常委會議所採取的基調高，顯示來自黨內高層的批評和質疑聲浪不斷。所以習近平必須在短期內發出堅決封控的嚴厲警告。

習近平強調在上海封城中吸取的教訓：「早封城早清零，晚封城難以清零」，以盡量減少疫情對社會經濟發展衝擊，但卻在兩個月內堅持動態清零總方針，獨立學者兼專欄作家張傑（2022）分析，習近平在 20 大之前不容權威和權力受到挑戰，以維護黨內「一尊」地位，惟之後受到民眾長久積怨的怒火所引發的白紙革命影響，讓中共高層基於維穩而背離初衷。

二、「中國特色社會主義」制度優勢及以習近平為核心的防疫策略

(一)「中國特色社會主義」制度優勢與劣勢

世紀大疫情突如其來，據大陸官方論述，Covid-19 已成為「新中國」成立以來所遭遇的傳播速度最快、感染範圍最廣、防控難度最大的重大突發公衛事件（新華社，2020）。習近平親自指揮部署，果斷決策，全國上下貫徹「堅定信心、同舟共濟、科學防治、精準施策」總要求。

習近平在 2020 年 6 月主持專家學者座談會表示，「中國控制疫情的總體戰取得重大戰略成果，彰顯中國社會主義制度的顯著政治優勢」；另中共黨刊《求是》發表一篇所謂「制度優勢」文章稱，中共集中統一領導，整體利益置於首位，堅持人民主體地位，強大社會動員能力，依法治國（BBC News 中文網，2020）。「中國特色社會主義」制度有何優勢？大陸歷屆領導人及馬克思主義學者認為，制度穩則國家穩，制度強則國家強，為現代國家治國基礎。習近平與此前胡錦濤／溫家寶、江澤民／李鵬時代最大的不同就是進入穩定執政階段（張潔平，2020），爰在發展生產力、維護社會公平正義、發展社會主義民主政治、實現政治穩定和推動世界和平與發展方面都表現出顯著的優勢，此「制度自信」是推進安邦的基石，是國家治理體系和治理能力現代化的關鍵（鄭艷湘，2020）。

惟大陸一開始在處理疫情階段雖訊息不透明及隱瞞等問題，相較歐美先進國家，相關強制人民防疫措施皆能平順執行，此乃疫情得順利控制的關鍵。無庸置疑，在此威權體制下的人民順從度高，疫情死亡的人數也相對低，但數字真實度有多少各國都存疑。

李文亮並非英雄，他僅做了該做的事，而體制失靈，政府官員官僚作風想隱瞞事實，維上不維民等作法，也為「中國特色社會主義」制度蒙上一層陰影。

表三、「中國特色社會主義」制度應用於新冠 SWOT 分析

<p>Strength 全國一盤棋、調動資源迅速、上行下效、封控徹底落實、動態清零</p>	<p>Weakness 公衛管治級級失效、醫療資源調配不足、產業及供應鏈集中、官員知情不報且卸責、政策無彈性、為維穩卻輕忽生命與人權</p>
<p>Opportunities 大外宣（防疫外交）、威權體制更勝民主、發揚中國特色社會主義制度、主宰世衛、控制發言權</p>	<p>Threats 病毒入侵且不斷變種致防疫策略無法應變、各國抵制中國、外資出走、封控成本太高</p>

資料來源：作者根據本文內容自行綜整分析及繪製。

（二）以習近平為首的頂層思惟（top-down approach）決策與落實

習近平對於抗疫有堅定信心，堅決鞏固動態清零的標誌性成就以避免因疫情導致大量人民死亡。這種「頂層思維」，上而下思考，係為設計成功達到目標的演算法，可應用大至國家決策方針、小至個人學習計畫等（鄭艷湘，2020）。自新冠發生以降，即受到大陸中央高度重視，習近平以頂層思惟模式親自視事，部署及指揮、召開會議、親臨一線考察防疫工作，並在中央政治局常務委員會下開展防控決策與工作。

習近平強調，生命重於泰山，各級黨委和政府須按黨中央決策部署，全面動員、部署及加強防疫工作，要依法科學有序防控，並及時公開透明發布疫情，適度回應國內外關切（人民日報，2022）。所以針對新冠病毒疫情蔓延及嚴峻形勢，堅決做到內防擴散，外防輸出。因此，以習近平為核心的領導架構下，充分發揮「中國特色社會主義」制度的優勢。但大陸官僚系統的懶政、怠政時有所聞，官員知情不報且卸責等情，能否有效落實一條鞭的防疫策略仍有待持續觀察。

（三）黨政合一以展現「全國一盤棋」制度優勢

習近平在 2020 年北京調研指導新冠疫情防控時，特別強調要堅持全國一盤棋，堅決服從黨中央統一指揮、協調、調度，並做到令行禁止（人民日報，2020）。針對不服從統一指揮及調度的，情節嚴重者會對黨政主要領導進行問

責，失職或瀆職者也要依法懲處。

世衛祕書長譚德賽曾對大陸初始的抗疫成效抱以盛讚態度，表示大陸在疫情防行行動之快，規模之大，值得其他國家借鑒（李梓童，2020）。因此大陸能在短時間內調控全國資源，有效、即時果斷控制新冠疫情，保證相關強制措施的落實，展現黨政合一的優點。學者寇健文也舉例，大陸官方稱疫情後的局勢是「東升西降」，亦隱含體制的比較下的熟優孰劣（國立政治大學國際關係研究中心，2021）。但如果從大陸調集資源卻到不了需要的人手中，在與病毒封城戰中困死了本不該死的人，就已經違反中共「人民至上」的原則，抗疫上就有人謀不臧疑慮！所以黨政合一制度就非優勢。

肆、當前大陸防疫作為之影響

一、盤點中共後疫情時代的防疫作為上的影響

從以上的相關論述，我們不得不正視變種病毒總是走在人類防疫的前緣，主要目的就是應對詭局多變的病毒。而後大陸堅持清零和封城顯見沒有與時俱進，此舉反遭世衛提醒，不宜採取同樣防控措施（聯合國新聞，2022）。如果大陸領導人真心採「人民至上」共產黨人之至高準則，就會進行彈性清零作為，引進國外主流疫苗，提升接種率，降低群眾被感染機率，但卻在 20 大舉辦前後的敏感時刻以拖待變，壓制異音。據澳洲雪梨大學中國學副教授馮崇義表示：習近平在前主席毛澤東所繼承政治邏輯：專制政權關注的是政權危機，不是經濟危機、社會危機（美國之音，2022）。如毛時期堅持推行的大躍進導致數千萬人死亡即是顯例。另從大陸於 2022 年 12 月 7 日國務院聯防聯控機制發佈《關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知》（國務院應對新型冠狀病毒肺炎疫情聯防聯控機制綜合組，2022）朝向逐步開放的方向前進一事顯示，一貫堅持的清零政策已轉向與病毒共存。

中共在處理新冠倘未能與時俱進，其成本恐無法估量。全國人大常委會法工委發言人臧鐵表示：以習近平為核心的黨中央特別注重法治方式和手段，動員法

治力量阻擊疫情（中國人大網，2022），惟該階段動態清零無科學根據及意義，一失控就有可能演變為一種政治運動（BBC News 中文網，2022a）。從大陸的「白紙運動」及「白髮運動」發生及可觀察中共政權對人民相關權益的漠視。因此完善法律法規體系是危機處理得否迅速有效的保證，不僅可減輕人民生命財產損失，更可降低國家和外交衝突風險，恢復正常社會秩序（陳少賢，2022）。

此外，習近平於 2022 年 3 月在中央政治局常務委員會上稱：「努力用最小的代價實現最大的防控效果，最大限度減少疫情對經濟社會發展影響（BBC News 中文網，2022b）。此舉被解讀為大陸領導人首次表態「清零政策」及「嚴格封城」等舉措使大陸付出極大的經濟代價，大陸是產業鏈及製造大國，停工停產所造成的損失難以彌補，甚至造成外資轉移。另公眾對疫情的發展和治療、防控措施等資訊高度關注。在網路傳播的假訊息也頻增（信用中國，2020），增添疫情防控困難。「封城」管理交通事故死亡率雖減少 37%，但自殺與跌落的死亡率分別上升 66% 與 43%（BBC News 中文網，2022c）。封城所造成上述次生災害和人道危機引起眾多民怨，產生警民衝突，增加社會成本，甚至引發中共治理危機。

二、中共利用疫情防控加強對人民及社會的監控所造成的影響

中共利用 Covid-19 疫情的機會，逐步強化封閉決策體制，加強社會和信息控制，推進了智能科技和數字經濟的發展。首先，在 Covid-19 疫情爆發初期，中共即發揮威權體制的優勢迅速強化地方政府的控制權力，藉以控制人民的生活及工作，以確保疫情不會擴散（Xing and Zhang, 2021）。此決策體制加強表明中共更加強調集中控制的決策體制，對地方政府的控制權力更加嚴格。再者，為防止疫情擴散，中共同時加強對社會監控和信息控制，積極控制和審查有關疫情的信息，以避免出現對政府不利的言論，對個人隱私和言論自由的限制更嚴格。以追蹤接觸者和確診患者的移動路線為例，中國政府即應用大量的人工智能技術和監控設備來監控。此外，近年來中國政府積極推進數位化轉型和 5G 技術的發展，此次可藉由 Covid-19 疫情，順帶推進數位經濟和智能科技的發展。如鼓勵企業加強 AI 智能科技的應用，表明中共更加注重科技和數位經濟的發展，以進一步

強化其在國內和國際上的競爭優勢（Tang and Gao, 2021）。

綜上，這些決策體制的加強，反映中共對集權制度和控制的傳統決策模式的堅持，以及對國家安全和政治穩定的重視。這些措施同時也表明，中共在這個全球性危機中看到契機。此外，中共隨著疫情的發展逐步強化封閉決策體制來看，主要體現在更加強調集中控制的決策體制、也藉防疫的機會不斷加強社會監控和信息控制，並推進數字經濟和智能科技發展，並希望利用疫情來推進自身的政治和經濟目標。從 Covid-19 演變初探習近平決策思維中的防疫作為對應相關政治發展議程中我們卻可以觀察到權力擴張和人民權利保障之間的落差（如表四）。即中國政府在防疫期間採取了相當強硬措施，加強對人民的控制，而這也暴露出政府對於人權和自由的不足關注。

表四、 習近平防疫思維、政治發展議程演進和人民權利保障之間的落差

中共防疫思維	中共政治發展議程	中國人民權利保障落差
進行大規模封城、限制人民出行自由	中央政府加強控制地方政府權力	因強化政府控制權力，人民相關權利受到很大限制
動態清零、追蹤接觸者	加強社會和信息監控	因政府監控權力加強，人民隱私受到威脅
加強宣傳和官方信息管控	加強對媒體和網絡控制	管控媒體自由，人民接收到政府過濾後的信息
進行解封並恢復經濟活動	持續推動經濟發展，實現「兩個一百年」目標	經濟發展已成為政府優先考慮的目標，導致人民權利保障不足

資料來源：《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書。表格作者自製。

伍、結論

一、威權治理與民主治理之差異 - 觀察從 Sars 至新冠的防疫模式

繼 2003 年 SARS 的巨大衝擊，2005 年 H5N1 禽流感、2009 年 H1N1 豬流感、2010 年超級細菌等新興傳染疾病前仆後繼，前後考驗著國家治理的防疫作為（蔡甫昌，2021）。前副總統陳建仁說：「新冠肺炎本來可以被抑制的！」（翁申霖，2021）當初最大問題在於通報速度過慢，WHO 反應慢，全球疏於處理大型傳染病經驗。被謔稱為「武漢肺炎」疫情已超出當年 SARS 嚴重性，不僅重創中國經濟增長、民眾生命財產安全，也損及強國國際形象。

大陸爆發 SARS 期間，各疫區也先後提升應急響應級別，但時效性及劃一程度不如新冠肺炎。另病毒來源是否被有意用作為生物恐怖戰劑並對付特定國家（涂醒哲，2020）？相關政治解讀很多，有的言之鑿鑿。

大陸「全國一盤棋」縱使在體制上有民主國家達不到的效率優勢，以科學精準防疫，但擅長「集中力量辦大事」舉國體制為何就此失靈？儘管外界對大陸處置新冠肺炎評價比 SARS 好，但此次危機背後卻潛藏黨國集權下的地方治理困境。另地震、海嘯同樣有次生災害，破壞程度遠低於主體本身，但所謂大陸精準防疫的次生災害卻已超越主體。所以動態清零是無法延續的。但習近平執意「咬住青山不放鬆」的做法是完全與世道背道而馳。而「動態清零」政策也隨中國國務院副總理孫春蘭在 2022 年 12 月兩場疫情防控座談會上表示奧密克戎病毒致病性減弱，將優化防控措施（新華社，2023）而全面瓦解。

有分析認為上海封城暴露大陸專制集權的體制弊端，學者張傑（2022）相信，反科學的封城讓大陸人逐步覺醒。地方政府固然具有隱瞞訊息自利行為動機，但在維穩邏輯下必然會導致地方政府在面對緊急問題時欠缺自主處理能力，對公眾公共需求回應性不足等問題。上開陳述也彰顯出大陸集權領導與國家治理體系及治理能力衝突兩難，並印證中共以黨領政、黨政混治，採取「顧全大局」做法導致陷入隱匿疫情、不作為等體制失靈的治理困境。

表五、威權與民主體制下對疫情防控差異

	大陸（威權）	臺灣（民主）
開放訊息程度	控制並嚴格審查	公開透明，避免假訊息
媒體傳播	官方媒體加強防控，民眾難獲訊息	疫情訊息多元並採取應對措施
科技應用於疫情情形	強制安裝健康碼，疫情監控幫助大，有監控人民隱私疑慮	（官方）臺灣社交距離、防疫助手、健康益友、健保快易通：健康存摺等 App； （民間）口罩、快篩試劑網路即時地圖
中央疫情中心功能	控制病毒擴散，統一指揮及領導各地做好疫情防控	每天發布最新政策和訊息，對謠言立予澄清
防疫外交情形	主宰世界衛生組織，利用成功抗疫經驗進行大外宣	因政治因素被世衛組織排除，易造成全球防疫破口，惟台灣自主防疫經驗創造 Taiwan can help 美談
防控目標	政權維穩和生存，消除異音	避免延誤時機及錯誤訊息導致疫情失控

資料來源：作者針對本文全般內容再行彙整及分析後繪製。臺灣部分則參考衛生福利部網站相關資料綜整（衛福部，2022）。

日裔美籍學者福山針對不同國家的制度對疫情處理回應曾在《外交雜誌》指出：認為政體制度並非主要原因（弗朗西斯·福山，2020），很多民主國家做得很好，但也有做得不太理想。

「中國模式」很擅長處理緊急情況，因此福山堅持「中國模式」是無法被複製（弗朗西斯·福山，2020）。因此專制體制與民主體制在疫情的處理上沒有絕對的聯繫。另學者薛健吾（2017）也在《政治制度重要嗎？各國對 COVID-19 防疫表現得比較綜合制度分析》指出，制度可能不是影響防疫表現最重要因素。

如果不是制度因素的影響，那又是甚麼樣的因素會影響國家政策制定？福山說（Fukuyama, 2022），是人們與政府間信任度不夠，導致未能採取當局所建議的作為；另自負、自大又不謙虛國家領導人，不僅無法建立民眾對政府應處防疫能力肯定，當政府採用不良防疫政策時，將引起民怨或者抗爭。

無論是民主或獨裁政體，能夠維持政治秩序的程度越高，疫情控制程度越好，以大陸的模式來解釋疫情的處理，不足以證明獨裁體制有良好成效，也不能解釋為民主國家的失敗，回歸到國家與社會之間的關係，才能有更充分說服力。

二、以習近平為核心決策思維對未來防疫可能影響

習近平在 2022 年 5 月中央政治局常委會聲稱大陸的科學防疫有效，也證實習近平一錘定音的策略（台灣英文新聞網，2022）。在進入全國人大及政協會期前，發言人仍稱：「路子是對的，效果是好的。」（中央社，2022）而習近平也先於中共 20 大中強調「清零」政策不會動搖，復在 2022 年 11 月主持中央政治局常務委員會後指示堅定不移貫徹「動態清零」總方針（新華社，2022）。會後《新華社》報導指出，大陸脆弱人群數量多，地區發展不平衡，醫療資源總量不足及不均，各地區疫情規模不一，受變異病毒和季節氣候影響，疫情傳播範圍及規模恐有進一步擴大可能，因此防控形勢仍然嚴峻，惟必要的防疫舉措不能放鬆（人民日報，2022）。另會議當中最啟人疑竇的部分就是研議進一步優化防控工作的「二十條措施」，也為日後防疫政策鬆動留下伏筆。

上海在 2022 年上半年遭受新冠肺炎爆發以來最大的疫情，採取比在武漢更加強硬管理思維。大陸不僅漠視民意，更提出「要克服麻痺與厭戰情緒」（青年日報，2022）。北京還對公務員祭出免職及停職等處分，造成防疫官員自殺身亡。不論上海或武漢民眾，似乎已淪為基層官員和黨中央動態清零績效下的工具及籌碼。於是全國人民不滿心情持續累積，直至貴州隔離巴士翻車事件、蘭州三歲男童煤氣中毒事件，以及新疆烏魯木齊大火等事件一舉引發人民怒火，由於官方事後網路言論管制及接二連三卸責，最終成為全國「白紙運動」的導火線。²

2 白紙運動：又稱反對動態清零政策運動，廣義是指大陸一系列反對清零政策的抗議行動。係

大陸在迫於國際輿論及「白紙運動」的雙重壓力下，隨後諸多城市相繼宣布相關鬆綁政策，甚至要求民眾絕口不提新冠確診的荒謬情形。最後在幾經 3 年嚴厲的「動態清零」之後，大陸令人意外地在 2022 年 12 月進行防疫措施完全鬆控。結果緊隨而來急速上升的染疫和死亡人數，不但讓該國人民再次陷入恐慌和無助之中，而醫院爆滿、搶藥、囤藥、亂吃藥等亂象叢生，染疫醫生看診，殯儀館、焚化爐無法消化突然暴增往生者的窘境。隨後提出的「新十條」，結束其一貫堅持的清零政策，轉向與病毒共存。

大陸從最嚴格的動態清零到消極躺平政策，不再通報新冠確診個案數，並更名為「新冠感染」。2022 年 12 月境內棄守、2023 年 1 月邊境又開放，廣開病毒封控大門。我們該如何評價中共高層前後防疫策略，客觀上除疫情數據可比較外，透明訊息與否及迅速處置，經濟衰落影響，尤其是不同領導人所面臨的困境才能深究其原由；另從比較分析上不能只滿足官方報告及數據上，也不能任意套用理論及推測。廣大的確診黑數恐被洗白，在中共一言堂式治理下防治成效有可能會被異常誇大及過度掩蓋或衝擊被低估，動態清零不具彈性的防疫策略，衍生的次生災害高得嚇人，維穩代價更無法估量。如果抗疫以失敗告終，是否會引起大陸高層政局安排的大騷動！

從表六得知現在上海的情況與武漢當時大不同，採取有限封城及控制即可防控。採取如此嚴酷的方式自然會激起當地人反彈。值得注意的是上海人的抗爭力度強於武漢（柳金財，2020），因此在不同時空狀態下需要在健康身體或經濟發展中取得平衡點。「中國式」防控措施讓我們觀察到大陸極權體制的優劣，優者全國一盤棋且迅速有效，劣者即長於統治而拙于治理。另手持 A4 白紙悼念烏魯木齊火災逝者的「白紙運動」雖被大陸迅速收治，但該運動已經成自天安門學運後大陸規模最大的自發性維權運動，在大陸人心中埋下一顆名為自由、民主和法治的種子。大陸相關封控措施並沒有阻止這場世紀大病，從中共抗疫戰略上「精

自 2022 年 11 月 26 日悼念烏魯木齊火災的南京傳媒學院白紙行動起，蔓延至全國範圍的大規模示威潮。因言論受限，南京的舉白紙行動成為象徵，媒體稱之為「白紙革命」（英語：A4 Revolution / White Paper Revolution）或稱「中國封控抗議」、白紙運動、白紙抗議、白紙行動、白紙示威等。

準抗疫」到突採「精準外溢」消極躺平的決定，代表「動態清零」不再是唯一的選擇。奧密克戎這個傳播速度更快，毒性更弱的變種面前，已不值得嚴防死守。倘若清零政策所付出的成本比疫情對經濟造成的打擊還高，並造成人命枉死，唯有根據病毒演變採取與時俱進防控方是才是真正為人民福祉考量的好策略。

表六、疫情防控作為前後城市比較

	武漢	上海
管控作為	封城	先採「封閉式管理」、「全域靜態管理」，後採「封控、管控、防範」區域階梯式管控
居民情緒	悉數配合辦理	強迫配合，警民爆發肢體衝突
治理模式	由上而下高壓治理模式且嚴格控管網路訊息和言論	同左
民警激烈作為	無	強徵公寓、驅趕住戶、強制設置方艙隔離點，暴力對待民眾
糧食短缺	無	嚴重短缺 / 造成食物浪費
交通運輸	有條件控管	嚴格控制出行，運送困難
醫療照護	可	有需求也無法獲得

資料來源：作者參 BBC 中文網〈新冠病毒疫情〉網站內容逕行綜整及繪製。

參考文獻

- BBC News 中文網 (2020)。〈武漢一週年：新冠疫情受控背後中國的『制度優勢』與個體代價〉，《BBC News 中文網》，12月29日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55446341>。2022/6/10。
- BBC News 中文網 (2022a)。〈新冠疫情：從香港新加坡到上海，死亡率如何影響防疫策略〉，《BBC News 中文網》，4月30日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61272505>。2022/6/21。
- BBC News 中文網 (2022b)。〈上海疫情爆發致中國防疫政策搖擺不定〉，《BBC News 中文網》，4月11日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61065997>。2022/6/21。
- BBC News 中文網 (2022c)。〈新冠疫情：『封控』帶來次生災害如何影響上海〉，《BBC News 中文網》，4月22日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61182858>。2022/11/10。
- 人民日報 (2022)。〈共守美好家園 生命重於泰山 習近平強調把安全生產擺到重要位置〉，《中國共產黨新聞網》，5月12日。<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0512/c164113-32419818.html>。2022/6/17。
- 人民日報 (2020)。〈習近平總書記在中共中央政治局常務委員會會議上的重要講話凝聚力量鼓舞士氣〉，《中國共產黨新聞網》，2月6日。<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0206/c64387-31573231.html>。2022/6/18。
- 中央社 (2022)。〈中國防疫政策要轉向？習近平 - 疫情勿規模性反彈〉，《中央社》，3月6日。<https://www.cna.com.tw/news/acn/202203060098.aspx>。2022/6/26。
- 中國人大網 (2020)。〈公眾關心的疫情防控相關法律問題，法工委權威解答來了！〉，《中國人大網》，2月12日。<http://npc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0212/c14576-31583408.html>。2022/6/20。
- 台灣英文新聞網 (2022)。〈【一錘定音】習近平首度對清零擱重話 CNN：黨內恐現不合諧聲音〉，《台灣英文新聞網》，5月7日。<https://www.>

- taiwannews.com.tw/ch/news/4530761。2022/6/26。
- 弗朗西斯·福山（2020）。〈福山再發聲：我承認新自由主義已死，但中國模式難以複製〉，《文化縱橫》，4月20日。<https://mp.weixin.qq.com/s/kazSq0UjmwUeWxWvm73tng##>。2022/6/24。
- 江東亮、趙永茂（2021）。〈從新冠肺炎看防疫與災害治理：社會人文與自然科學對話〉，發表於《線上論壇》，臺北：亭仔腳，臺灣大學公共事務研究所地方治理團隊（王宏文教授）、台灣地方治理研究學會、中華政府與公共事務學會主辦，<https://tinyurl.com/2dqtr6p8>，10月2日。
- 李梓童（2020）。〈制度優勢綜合國力相互映照〉，《北京日報》，3月23日，http://www.qstheory.cn/llwx/2020-03/23/c_1125752428.htm。2022/6/18。
- 青年日報（2022）。〈極端防疫引民怨，中共治理陷困境〉，《青年日報》，4月18日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1497780>。2022/6/26。
- 信用中國（2020）。〈【信用風險大家談】莫讓謠言成為疫情次生災害〉，《信用中國》，5月7日，http://www.zqdh.gov.cn/zwgk/ztzl/xyzggdzqdh/fxts/content/post_2086788.html。2022/11/10。
- 姚東旻（2020）。〈由新冠肺炎疫情看公共衛生應急管理體系中的中央與地方關係〉，《中國財政半月刊》，第807期，頁28-30。
- 柳金財（2020）。〈從『可防可控』到『疫情劇增』，中央集權下地方治理的困境與挑戰〉，《國家政策研究基金會》，2月20日，<https://www.npf.org.tw/1/22340>。2022/6/26。
- 美國之音（2022）。〈中國網路觀察：一尊與防疫不惜一切代價〉，《美國之音》，4月5日，<https://www.voachinese.com/a/china-media-watch-supreme-leader-and-zero-covid-policy-at-all-costs-20220405/6515708.html>。2022/6/20。
- 涂醒哲（2020）。〈從 SARS 經驗談新型冠狀病毒，從 SARS 經驗談新型冠狀病毒（武漢肺炎）的流行與防疫〉，《新世紀智庫論壇》，第89期，頁46-55。
- 翁申霖（2021）。〈自大導致失敗 回憶 2003 抗 SARS 陳建仁登外媒談抗疫：

中國沒學到教訓，新冠疫本可抑制〉，《今周刊》，1月26日，<https://www.business today.com.tw/article/category/183027/post/202101260007/>。2022/6/23。

國立政治大學國際關係研究中心（2021）。〈解析疫情下的治理挑戰〉，發表於《民主與威權政體工作坊》，臺北：國立政治大學國際關係研究中心），<https://iir.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7478&id=12461>，10月22日。

國務院（2016），〈國務院關於推進中央與地方財政事權和支出責任劃分改革的指導意見〉，《國務院公報》，2016年第26號，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5109314.htm。2022/6/23。

國務院應對新型冠狀病毒肺炎疫情聯防聯控機制綜合組（2022）。〈關於進一步優化落實新冠肺炎疫情防控措施的通知〉，《中共國務院》，12月7日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/gzzcwj/202212/8278e7a7aee34e5bb378f0e0fc94e0f0.shtml>。2023/1/20。

張傑（2022）。〈騎虎難下的習近平與病毒的生死之戰〉，《諜報》，108期，頁24-27。

張潔平（2020）。〈極權中國，防疫為何失靈？病毒肆虐背後，中共的謊言與失能〉，《天下雜誌專欄》，2月10日，<https://www.cw.com.tw/article/5098914>。2022/12/20。

許波（2022）。〈不計代價清零 一場攸關黨國命運的豪賭〉，《看中國》，5月10日，<https://www.secrechina.com/news/gb/2022/05/10/1005979.html>。2022/6/4。

陳少賢（2020）。〈國外公共衛生危機管理經驗與啟示〉，《人民論壇》，3月12日，<http://www.rmlt.com.cn/2020/0312/572289.shtml>。2022/6/20。

陳德昇（2004）。〈兩岸 SARS 危機管理比較 - 政經體制面分析〉，《遠景基金會季刊》，第5卷，第4期，頁80-92。

傑弗里·弗里登（2020）。〈金融與發展：經濟政策的政治經濟學 - 我們應該更加關注政治、經濟以及其他領域之間的相互影響〉，《國際貨幣基金組織

- 季刊》，2020年6月號，頁5-9。
- 新華社（2018）。〈在十三屆全國人大一次會議上的講話〉，《新華網》，3月21日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/21/c_1122566698.htm。2022/11/10。
- 新華社（2020）。〈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和二〇三五年遠景目標的建議〉，《中國政府網》，11月3日，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556991.htm。2022/11/10。
- 新華社（2022）。〈中共中央政治局常務委員會召開會議 聽取新冠肺炎疫情防控工作彙報 研究部署進一步優化防控工作的二十條措施 中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，11月10日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202211/b81293f64581432c8e7f36bef0324fb0.shtml>。2022/11/10。
- 新華社（2023）。〈中國戰“疫”進入新階段——我國因時因勢優化疫情防控措施紀實〉，《新華網》，1月8日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202301/53e4bdbadd0f4a3384c0af7e38f16427.shtml>。2023/1/20。
- 楊光宇、王政淇（2020）。〈《抗擊新冠肺炎疫情的中國行動》白皮書〉，《新華社》，6月7日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0607/c1001-31737896.html>。2022/11/10。
- 劉志昌（2020）。〈加快推進社會治理體系和治理能力現代化 - 以防控新冠肺炎疫情為例〉，《中國井岡山幹部學院》，第13卷，第2期，頁119-121。
- 蔡甫昌（2021）。〈從 SARS 到武漢肺炎，那些經歷與警惕〉，《醫病平台》，<https://www.facebook.com/doctorpatient>。2022/6/22。
- 衛福部（2022）。〈Covid-19 防疫關鍵決策網〉，《衛生福利部》，<https://covid19.mohw.gov.tw/ch/mp-205.html>。2023/1/20。
- 鄭斌（2020）。〈簡述毛澤東習近平防疫戰疫思想中的人民情懷和政治智慧〉，《黨史博采（下）》，2020年，第9期，頁24-26。
- 聯合國新聞（2022）。〈世衛組織：清零防疫政策不可持續〉，《聯合國新聞》，5月10日，<https://news.un.org/zh/story/2022/05/1102932>。2022/6/18。
- 薛健吾（2017）。〈書評：Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival

《國際壓力與威權生存的政治學》 by Abel Escriba-Folch and Joseph Wright》
（Oxford University Press, 2015） ， 《台灣民主季刊》 ， 第 14 卷 ， 第 1 期 ，
<https://www.thenewslens.com/article/75575> 。

鄺艷湘（2020）。〈中國特色社會主義制度的顯著優勢及國際比較 [J]〉 ， 《馬
克思主義研究》 ， 2020 年 ， 第 6 期 ， 頁 1-10 。

Fukuyama, Francis (2020), “Cette pandémie révèle le besoin d’un État
fort.” *le point* , [https://www.lepoint.fr/editos-du-point/sebastien-le-
fol/francis-fukuyama-nous-allons-revenir-a-un-liberalisme-des-anne
es-1950-1960--09-04-2020-2370809_1913.php](https://www.lepoint.fr/editos-du-point/sebastien-le-fol/francis-fukuyama-nous-allons-revenir-a-un-liberalisme-des-annes-1950-1960--09-04-2020-2370809_1913.php) (accessed: 2022/6/26).

Tang, C. and Y. Gao (2021). “China’s COVID-19 Response and Its International
Implications.” *Journal of Contemporary China*, Vol. 30, No. 129: 86-101

Xing, Cunhai and Ruilian Zhang (2021). “COVID-19 in China: Responses, Challenges
and Implications for the Health System.” *Healthcare* (Basel), Vol. 16, No. 9 (1):
82.

The Evolution of Covid-19: A First Look at the Xi Jinping's Decision-Making Mindset

Kuo-Lun Hong

Abstract

According to Chinese officials, China's excellent disease surveillance system and scientifically-driven public health approach were effective in identifying and acting quickly on the novel coronavirus in Wuhan by early January 2020. I would like to explore the logical mindset of the decision making of the leaders of the Mainland in the face of social unrest, economic downturn and large infectious diseases in the international arena. The best is a nationwide system that is swift and effective, while the worst is a system that is long on rule but poor on governance. The core of its precise prevention and control strategy is that it is not as important to defend against mutated viruses as it is to consolidate its leadership position.

In the literature, some scholars have discussed the issue at the level of economic development, industrial model, public health, hospital management or crisis management, but seldom have they studied the thinking of the leadership management of the Mainland in dealing with the Covid-19 at its policy-making level.

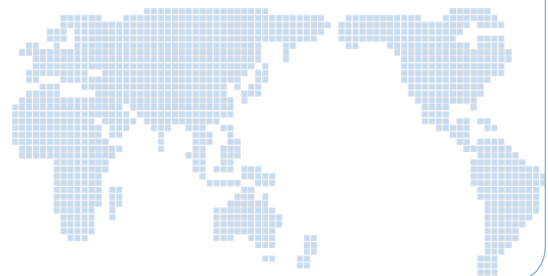
Keywords: novel coronavirus, stability, dynamic zero, targeted measures, consolidation of leadership.

協會簡介

「亞洲政經與和平交流協會」(Association for Asian Political Economy and Peace) 成立於 2018 年 6 月，是一個非營利、非官方、獨立於各政黨之外的民間協會。協會創立的宗旨有二：1. 建構國內、兩岸、亞太地區的產、官、學各界合作與對話平台；2. 針對亞洲區域的政治與經濟發展、和平研究與區域整合的學術、調查研究以及提出具體政策建議。

基於促進兩岸與亞洲區域穩定和交流的宗旨，本協會主要的活動包括廣邀產、官、學的專家學者舉辦專題座談與演講；出版電子期刊；承攬產、官、學相關的研究計畫；出版或補助出版相關的專題書籍；邀請學者專家針對相關議題撰寫主題評析等。

協會創立之會員，主要來自學界（大學教授）、媒體朋友、各級政府文官或幕僚、基層民意代表，以及產業界的朋友。期待創造產、官、學的合作平台，以發揮分進合擊的效果。



我們相信，兩岸與區域的穩定，奠基於多元的交流與信任。而民間的交流是創造共識、建立信任的基礎。在當前國際局勢變化快速、兩岸關係始終難以突破的僵局下，本協會希望能藉由各種交流活動，激發創意和想像，共謀區域與兩岸的穩定和和平。更多關於協會的介紹、研究成果、活動等，歡迎參見協會網站。

協會網址：<https://apeptw.org>

E-mail: apeptw@gmail.com

通訊信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱

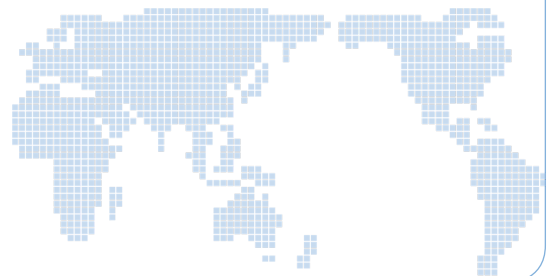
我們也歡迎各界朋友加入協會，或捐款支持協會的活動。入會辦法請參見協會網站。捐款資訊：

郵局（代號 700）帳號：0021057-0379711

戶名：亞洲政經與和平交流協會 / 沈有忠

徵稿啓事

- 一、本刊是亞洲政經與和平交流協會、東海大學社會科學院共同創立的刊物。本刊物旨在研討亞太區域、兩岸關係的政治、經濟、社會等議題。尤其歡迎針對當下的各國重要的政經議題、國際與區域的衝突和穩定，提供時事評論或研究論文。
- 二、期刊的出版分為兩個部分：1. 時事評論；2. 研究論文。時事評論配合協會舉辦的座談會，或針對當下重要的政經議題撰寫短文。研究論文則歡迎各界學者專家針對符合期刊宗旨的研究論文投稿。
- 三、期刊出版時間為每年 4、8、12 月；採紙本與電子期刊方式出版。收到稿件後，時事評論部分由編輯委員會邀稿或審查；研究論文由編輯委員會建議審查名單，送學者專家進行審查。通過審查的評論或論文，將致贈當期期刊兩冊，並酌予稿費。



- 四、本刊物謝絕翻譯作品、禁止一稿多投。本刊有權針對不符合格式、主題，或相關規範之稿件予以直接退稿或要求修訂，再予以審查。來稿文責由作者自負，請務必恪遵相關著作權法之規定。撰稿體例請至本刊網站參閱，網址：<https://apeptw.org>。
- 五、本刊刊登之評析與論文，版權皆歸本刊所有，未經本刊同意，禁止轉載。作者保有著作人格權，可供未來集結出版、教學與研究（非營利）使用。
- 六、本刊歡迎中國大陸學者專家來稿。稿件取得雙方同意之文字使用慣例，並簽妥出版同意書後予以出版。
- 七、本刊採隨到隨審，來稿請以電子郵件寄至：apeptw@gmail.com。本刊收到稿件後，將以電子郵件方式回覆受理狀況。



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【第十二期】

發行人：陳文典

主編：沈有忠

編輯委員：廖達琪、陳佩修、蔡東杰、楊三億、蔡榮祥、陳秋政

出版年月：2023 年 04 月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年三期新臺幣 800 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年三期新臺幣 700 元。

出版者：亞洲政經與和平交流協會

東海大學社會科學院

地址：407 台中市西屯區台灣大道四段 1727 號

電話：04-23590121

傳真：04-23590256

網址：<https://apeptw.org>

製程管理：新學林出版股份有限公司

ISSN: 2664-3650

轉載翻譯需經作者及本刊書面同意

| CURRENT AFFAIRS REVIEW |

The Political Development of CCP Regime after Two Sessions in 2023

Wen-Hsuan Tsai

China's Political Structure and Its Upcoming Taiwan Policy after Its Annual Two Sessions

Chihwei Yu

An Analysis of China's "2023 Two Sessions"

Chien-Chung Wu

The 2023 NPC & CPPCC and PRC's Taiwan Policy

Zhinsheng Wang

| ARTICLES |

The Interactions between the Political Elite, Bureaucrat, and Civil Society in the context of COVID-19 Pandemic Governance: A Comparative Case Study of Taiwan and South Korea

Hsien-Ming Lin

Cross-strait Relations under the Indo-Pacific Strategy

Chih-Lung Lin

The Evolution of Covid-19: A First Look at the Xi Jinping's Decision-Making Mindset

Kuo-Lun Hong

