

防疫與經濟發展： 中國大陸政策目標矛盾下地方治理模式 的多樣性^{*}

張 弘 遠

(致理科技大學國貿系副教授)

張 娟 瑄

(國立政治大學東亞所博士生)

林 雅 鈴

(台灣經濟研究院研究九所副研究員)

摘要

2020年1月下旬，中國大陸新冠肺炎（COVID-19）疫情急轉直下，習近平批示疫情「必須引起高度重視，全力做好防控工作」。2月中旬，隨著疫情出現趨緩徵象，習近平在指示做好疫情防控重點工作的同時，卻也強調今年是全面建成小康社會和「十三五」規劃收官之年，應實現2020年經濟社會發展目標任務。疫情尚未結束，中共中央的政策重點便從疫情控管，轉向同時緊抓疫情控管與經濟復工的雙重目標，兩者顯然相互衝突，這種折衷的作法讓疫情更難控管。本研究主要是探討在疫情管控與經濟生產兩相矛盾的政策目標下，各地方政府的政策選擇是受到哪些相關因素所影響，並以北京、上海、杭州作為探討對象，最後得到「目標多元下之地方選擇差異化」的解釋概念。研究發現，北京身為首都，政治因素考量最多，故疫情雖與上海相近，但無論疫情嚴峻或趨緩，均偏好採取防疫政策，對復工謹慎；上海為中國大陸GDP最高之城市，且國際化程度較大，在疫情趨緩後，相對積極推動復工；杭州由於疫情控制得當，且相關

註* 作者感謝審查人及編委會對本文的建議。通訊作者：林雅鈴，topnetlin@hotmail.com

在地產業能有利推動「雲復工」，故積極支持復工。

關鍵詞：COVID-19、央地關係、地方治理、經濟發展

* * *

壹、前言

2019 年底開始，中國大陸武漢市爆發新冠肺炎（COVID-19），疫情在 2020 年 1 月快速擴散至中國大陸全境。面對疫情嚴峻，中國國家領導人習近平 1 月 20 日批示疫情「必須引起高度重視，全力做好防控工作」，多地省市先後進入封閉式管理。2 月 12 日中共中央政治局常委會上，習近平除重申應做好疫情防控重點工作，亦強調 2020 年是全面建成小康社會和「十三五」規劃收官之年，應實現各項目標任務。2 月 23 日「統籌推進新冠肺炎（武漢肺炎）疫情防控和經濟社會發展工作部署會議」，習近平再次提出：應實現 2020 年經濟社會發展目標任務，並做出 7 點防疫與復工 8 點要求政策指示。

習近平針對疫情指示所出現的變化，顯示中共中央政策方向已從專注疫情管控，轉向疫情管控與經濟發展雙目標並重。惟疫情管控、經濟發展兩目標間存在相互矛盾問題，就疫情管控目標部分，COVID-19 屬傳播迅速、重症偏高之傳染性疾病，中共防疫措施主要採取大規模封城、社區網格化管理等嚴厲的封鎖及隔離措施。然為達到疫情管控目標，限制人員流動、原物料運輸，衝擊企業正常營運等，反而阻礙經濟正常發展。因此，倘中共中央政府要求地方政府同時並重疫情防控與經濟發展兩目標，地方政府將面臨決策困境。

那麼，當地方政府官員面對中央重點政策目標相互矛盾時，其選擇邏輯為何？在「晉升錦標賽」模式中，地方官員的任用、晉升係在中共「黨管幹部」制度下進行，透過自上而下的目標管考決定官員仕途，該模式早期認為主要的裁量指標為「GDP」，但近年來中共官員晉升評判之指標已走向多元化。

隨著考核指標多元化，指標彼此矛盾之可能性也會增加，加上中央與地方間委託-代理關係的問題，當前中國大陸之地方政府已形成具有特殊利益結構和效用偏好的行為主體，其施政模式是經過綜合考量中央指標之重要性及對地方之影響性等因素後再來設計可供執行的政策選項。以此次 COVID-19 疫情為例，在 2020 年

2月以前，中共中央政策是要求地方政府優先關注疫情防控，各地方官員均能積極迎合上級領導所需。2020年2月初，習近平開始在政治局會議等場合，同時要求鞏固防疫成果及維護經濟發展、確保完成脫貧攻堅任務，黨中央的政策改變有其考量，但地方政府卻面臨執行上的兩難，遂使得相關回應上出現權變（contingency）的特徵。

本研究認為，各地方政府面對前述中央兩相矛盾的政策指示時，相關回應將會依據本身條件而有所不同，影響的主要變數包括：疫情嚴峻程度、省市政治意義高低、產業類型差異等。本研究將透過對北京、上海、杭州案例的比較對照，分析地方政府在面對中央雙重矛盾政策目標時，不同的影響因素對其施政特色的影響，以及在疫情因素介入下，當中共中央採取高度集權管制之後，地方自主性或地方治理模式可能出現的變化。

本文共分為五部分，前言說明研究背景與提出研究問題，第二部分為文獻回顧，說明現有文獻不足之處。第三部分為研究設計，說明本研究之分析期間並提出研究假設。第四部分為個案分析，分別以北京、上海、杭州三個城市為例，分析驗證在中央雙重矛盾政策下，地方政府如何抉擇回應。第五部分為結論，說明本文之研究發現。

貳、文獻回顧

一、央地理論：中央與地方權力競逐

中央與地方關係可依研究途徑不同，分為文化、結構、程序等三類。文化途徑（cultural approach），強調歷史傳承與集體意志，重視國家統一與建構，聚焦探討大一統理論與各地方主義相互碰撞情形。結構途徑（structural approach）關注中央與地方之權力配置及衝突根源，聚焦央地各行為者，在中央-地方關係變動過程中的策略選擇。程序途徑（procedural approach）避免結構途徑辨別主要行為主體之困難，採取關注一群中央與地方行為主體如何解決衝突的過程（Chung 1995; Hardy and Maguire 2008, 201-202; Li 1998, 30; 王嘉州 2003）。

由於本文目的係觀察疫情過程中，地方政府對中央政策的回應與選擇，故傾向從程序途徑切入。程序途徑者認為，央地屬於不平等的博弈關係，長期以來，地方官員努力實現中央政策目標（Zhou 2009），但此一情況卻不應過度強調，以免忽

視央地間的競合、欺騙、懲罰等動態互動；故本觀點認為：中央與地方之所以能在政策上達成共識，關鍵是在衝突過程中，雙方是如何進行溝通、周旋、折衝、讓步（Li 1997; 胡鞍鋼 1999, 133-134）。

學者進一步分析地方回應中央政策態度，有先鋒、扈從、抗拒三種模式，先鋒者會積極迎合中央政策；扈從者謹慎、穩步的完成中央政策；抗拒者以地方政策為優先，傾向暫緩或調整與地方利益相悖的政策（Chung 2000, 6-8）。王嘉州（2003）認為，在中國大陸體制下，地方政府行為不具任意性，面對有利地方的政策，地方政府扮演先鋒者角色，不利地方政策則會考量地方實力與利益，相應回應。王紹光、胡鞍鋼（1994, 126-130）指出，中央政府面對地方對中央政策服從差異性，亦會採取相對回應模式，例如面對扈從型的地方政府會採取調和方式，透過部分激勵政策，誘使地方政府配合政策；面對抗拒型地方政府或仍無法接受誘使的扈從型地方政府，則會以懲罰方式迫使其妥協中央政策。

但相關研究也發現，中國大陸地方政府對中央政策執行程度之差距相當普遍（Huang 1996, 312），惟由於中國大陸地方官員基本價值觀、政策意向、組織地位大致相同，導致其相對其他後蘇聯國家的橫向差距較小（Siu 1994; Liu and Faure 1996）。

另外從時間演變進程來看，改革開放後，由於央地財政資源的再分配，賦予地方官員具更多的權力與資源，其對中央的議價能力有提高趨勢（Tao 2001; 楊瑞龍 1994; 1998）。此外，地方的議價能力也受到中共政治議程的影響，例如在中央領導人繼承一定期間內，由於中央領導人須建立自己的支持網絡，故地方官員議價能力較高（Shirk 1993, 90-91）。甚至，部分地方官員會相對中央更積極改革，讓地方政策間接影響中央政策（Kelliher 1992; Li 2004; 2006; Li and Chan 2009）。惟也發現隨著地方政府擁有較大政策自主性，其各自決策可能產生集體效果，可能衝擊國家總體經濟穩定，進而造成央地關係的緊張（Zhuravskaya 2000）。

二、晉升錦標賽：由上自下設定框架的橫向賽局

前者中央與地方關係理論同時聚焦央地兩者動態互動過程，偏重央地間的討價還價。晉升錦標賽則關注在中央設定之框架下地方回應的異同，著重從「等級制度」觀點分析。

該理論認為，中國大陸官員升遷制度建立垂直的上級對下級政績考評，及水平的同級政府彼此政績競逐之上，並具有人事權集中、官員不易形成同謀、封閉式

「內部勞動市場」等特色（張軍、周黎安 2007, 167-172, 329-331）。中國大陸同級官員一方面積極迎合中央政策目標，另一方面彼此攀比政績，企圖在升遷過程中搶得先機，贏得晉升錦標賽（Gao 2009; 陳潭、劉興雲 2011）。

學者指出，過往中國大陸中央政府聚焦經濟發展，設定的首要政策目標為相對單純的經濟發展，並以 GDP 成長為主要指標，此也成為地方官員晉升錦標賽之出線標準（Li and Zhou 2005; 周黎安 2007）。研究進一步發現，地方官員多藉由基礎設施建設之投入，以在短時間達到 GDP 快速成長（王世磊、張軍 2008）。惟此手段伴隨重複建設、原物料競搶、資源配置、生產無效率、官員貪污尋租等負面問題（沈立人、戴園晨 1990; 銀溫泉、才婉如 2001; 周黎安 2007; Qin and Song 2009），對中央政府治理產生壓力，迫使中央出手遏制。

近年來，一方面隨著中國大陸自改革開放以來的經濟持續增長，經濟已達一定標準；另一方面追求經濟發展過程中產生的環境破壞、社會失衡問題等，促使中央政府對地方考核指標走向多元化，如重視生態文明建設、財政指標（財政增收、收支平衡）、社會維穩等（劉明興、侯麟科、陶然 2013; 劉偉等人 2014）。

中國大陸中央新增、修正對地方的考核指標與考核標準，初始目的雖在推進及調整中國大陸的發展方向以更符合需求並改善過去發展帶來的負面效應。但由於地方政府同時肩負指標執行與結果公布，加上各類考核指標存在相互矛盾、衝突問題，致使地方官員會權衡各指標輕重緩急排出優先序列，甚至是造假以符合相互矛盾或過高的指標要求（周黎安 2007; 李松濤 2008; 劉明興、侯麟科、陶然 2013; 王啓明、陳宛郁 2018）。又如地方官員會從上級關注指標重要程度，區別指標為「硬指標」或「軟約束」，追求「滿意績效」以迎合中央（左才 2017; 高翔 2017）。

晉升錦標賽理論凸顯中國大陸下級政府決策選擇邏輯，強調地方政府在「黨管幹部」下，決策高度受制上級政府，自主性有限。惟未關注各地方政府面對中央政府政策矛盾時如何抉擇；另因偏向假設中央政府政策目標簡明、不存在模糊空間，且認為地方政府有能力、意願、會完全遵守中央政府各項政策目標等，忽視政策落實過程中，中央與地方間的「委託 - 代理」問題。

三、目標多元下之地方選擇差異化

前揭理論關注探討央地之互動過程，探討地方官員如何回應中央政策。相關研究著重地方官員個人因素導致的決策差異，較少談及導致地方政府決策歧異的地方

結構性差異因素。亦即，中國大陸地方經濟發展除受到垂直因素的央地關係，包括中央政策方針、地方自主決策裁量等影響外，地方本身差異性、產業結構不同等，亦影響地方經濟發展模式差異，乃至其對中央政策遵循的不同。

例如，周業安和趙曉男（2002）比較地方政府經濟行為差異性造成之影響，其將地方政府區分為進取型、保護型、掠奪型三類。首先，進取型政府因該地市場成熟、非國有經濟占比大，使地方政府能夠透過制度與技術創新強化地方軟環境建設，吸引更多投資，如浙江、江蘇地區；第二類保護型政府，由於在初始行政區劃分基礎時即處於較不利地位，其地方以生產地區間替代產品為主，促使地方政府傾向以行政力量保護市場，如河南、安徽地區；第三類掠奪型政府，其地方本身財政困境嚴峻牽制經濟發展，地方政府沒有動力及能力透過政策創新打破困境，故以各種手段增加對居民的稅費收入，如湖北赤壁。

隨著中國大陸中央政府近年政策目標多元化，如對環保、維穩的重視，及民衆維權等情勢，影響地方政府政策選擇因素不再僅侷限於地方發展差異性、個別官員領導風格。孫偉增等學者（2014）研究發現，地方環境汙染程度、居民環保意識及對環保運動之參與等，亦影響到地方政府政策選擇。另，政治敏感度較高的省市，如北京、上海，亦會在社會管理政策上，採取較高標準，如嚴格管控 NGO、予公安部門領導人更高職位等（Hildebrandt 2011; Wang 2014）。隨著城市化進程的推進、人口不斷往城市集中，中國政府長期以來採取「城市傾斜」政策，透過提供城市居民較佳的社會服務，一方面維持城市發展，另一方面控制城市穩定，以避免大城市成為動亂爆發的根源，進而威脅政權穩定（Johnson 2015）。換言之，隨著城市地位與重要性的提升，維持城市穩定也更形重要。

爬梳影響中國大陸地方政府決策相關文獻，筆者認為中央政府政策目標將對地方政府決策形成框架式的限縮，此框架可能因中央政策目標矛盾性而有所變動，地方政府將在此框架中，受到地方官員決策風格、地方結構性差異（政治重要性、產業類型、資源多寡）等因素的影響來排列中央政府相關指標的優先順序，進而產生具有地方專屬特色的發展模式。也就是說，地方政府面對中央政策目標轉趨多元且矛盾的情形下，將會依其地方特色而建構出「目標多元下之地方選擇差異化」。

參、研究設計

一、研究期間設定與中共中央政策重點目標變化

為分析中共中央重點政策目標變化，甚至出現矛盾時，地方政府如何進行政策目標選擇及落實政策，須對中國大陸中央政府政策重點目標改變進行劃分，本文以疫情期間中共中央政治局常委會上，習近平發言重點作為劃分依據，可區分出三個時期。

第一時期為 2020 年初至 2 月 12 日政治局常委會前，此時期中國大陸中央政府政策重點為「防疫至上」。中國大陸 COVID-19 疫情隨著年節春運，迅速擴散至各省市。為避免情勢再趨惡化，中共下達一系列強硬疫情反制措施，包括習近平於 1 月 20 日發布批示，要求各級黨委和政府採取切實有效措施，遏制疫情蔓延，22 日再要求湖北省對人員外流實施全面嚴格控管；25 日政治局常委會宣布成立「疫情工作領導小組」，28 日發布「關於加強黨的領導、為打贏疫情防控阻擊戰提供堅強政治保證的通知」。在中共中央明確且強力政策要求下，地方政府持續加大控管力道，多數省市宣布施行封城或封閉式管理。

第二時期自 2020 年 2 月 12 日政治局常委會至 3 月 18 日政治局常委會前，此時期中國大陸中央政策目標從「防疫至上」轉為「防疫與經濟發展並重」。隨疫情出現趨緩徵象，中共中央「防疫至上」政策目標開始出現改變。習近平在 2 月 12 日的政治局常委會首度表示「疫情形勢出現積極變化」，並在強調疫情防控到關鍵階段，須做好疫情防控重點工作時，亦指出應努力實現今年經濟社會發展目標任務。2 月 23 日舉行的 17 萬人大會——「統籌推進新冠肺炎（武漢肺炎）疫情防控和經濟社會發展工作部署會議」，習近平提出 7 點防疫與復工 8 點要求，先表示防疫已取得成效，惟仍應抓緊各項防控工作；同時強調要在疫情防控前提下，推動非疫情重點地區恢復生產秩序，以完成全面建成小康社會及完成「十三五」規劃等經濟社會發展目標。3 月 4 日政治局常委會習近平再強調疫情防控持續向好，應力爭全國經濟社會發展早日全面步入正常軌道，為實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務創造條件。

第三時期為 3 月 18 日政治局常委會後，此時期中國大陸中央政策重點為「經濟發展優先」，習近平於 3 月 18 日的政治局常委會上，論述疫情部分大多針對湖北、武漢，經濟部分則要求各級黨委與政府增強緊迫感，積極有序推進復工復產，確保實現決勝全面建成小康社會、決戰脫貧攻堅目標任務。4 月 8 日政治局常委會

再提出「全面推進復工復產」、「抓緊解決復工復產面臨的困難和問題」、「千方百計創造有利於復工復產的條件」政策目標。儘管中共中央經濟發展政策目標一度因 7 月湧情嚴峻出現調整，惟經濟工作序列始終居於第一或第二，且從中共發布之 7 月 30 日「十九屆五中全會」官方新聞稿來看，疫情防控工作已被放在最後結論的段落。

本研究主要探討 2020 年 1 月至 6 月，中國大陸 COVID-19 疫情從嚴峻到趨緩，中共中央政策從防疫至上，轉向防疫與經濟發展並重，再到經濟恢復優先的變化過程中，當中央政策重心互相矛盾之際，地方政府該如何回應並決定政策優先順序？由於在疫情發生的第一、三時期中央政策目標明確，地方政府決策較不會面臨政策選擇困境，故本文將聚焦在前述第二時期作為分析時點。

二、研究假設與個案選取

前述文獻可發現，經濟發展已非中國大陸地方官員升遷與政策抉擇的唯一標準，面對中央制定的政策目標時，地方的政治敏感度與當地經濟型態都可能影響地方對策。因此，本文將以「政治維穩重要性」及「地方經濟結構」作為觀察指標，所謂「政治維穩重要性」意指從政治敏感度、政治影響性的角度去評估，一個地方能否維持政治穩定對於中國政治全局的影響程度。「地方經濟結構」則將觀察地方產業結構是否存在創造最小疫情風險推動復工的條件，如採線上方式之「雲服務」、「雲復工」等。根據此二項指標，本研究建構出下述情境。

情境一：隨著疫情趨緩，倘若該地政治穩定為重，則無論地方經濟結構為何，進入疫情第二時期後，地方政府仍將會以防疫優先，僅在防止疫情擴散下允許必要性產業復產或指標性企業復工，避免過度限制產業發展反過來影響政治穩定。

假設部分省市相對其他地方具有更高政治意涵、維持政治穩定性十分重要，此類地方政府將傾向採取更為嚴格的防疫政策，只要疫情稍有爆發徵象，即會調高防疫等級，暫停對影響疫情防控之工業生產經濟活動，因此將會較慢復工。

情境二：隨著疫情趨緩，倘若該地經濟結構適宜復工，但又存在政治影響十分重要，進入疫情第二時期後，地方政府將會在不違背中央防疫考量下，不領先亦不落後的實施復工。

假設部分省市的地方經濟產業結構能夠發展「雲辦公」，但又存在政治重要性，此類地方政府將會在確保防疫的前提下，開始逐步恢復地方經濟活動、逐步實施復工。

情境三：隨著疫情趨緩，倘若該地經濟結構適宜復工，同時政治重要性較低，進入疫情第二時期後，地方政府將會快速實施復工。

假設部分省市的地方經濟產業結構能夠發展「雲辦公」，且該地的政治敏感性較低時，此類地方政府在疫情趨緩後，將會率先響應中央政策，恢復地方經濟生產活動，率先復工。

建立上述三種情境後，本研究根據「政治維穩重要性」以及「地方經濟結構」這兩個變項，選取北京、上海、杭州三個城市作為驗證分析對象。原因在於，雖然北京、上海、杭州同屬於常住人口破千萬之人口高密度城市，GDP 均為全中國大陸排名前十，對於中國政府而言，都具有大城市需維持穩定的特性。但在「政治維穩重要性」方面，北京係中華人民共和國首都，重視高政治穩定；上海因國際能見度高且是中國最重要的商業城市，具一定政治敏感性，因此這三地中，北京的政治維穩重要性最高，上海次之，杭州相對而言較低。從經濟產業來看，這三個城市都是以第三級產業為主，但杭州作為中國大陸電子商務之都，特別是在金融科技與電商經濟等領域發展十分快速；北京則以高科技產業為主，金融業與軟體和資訊技術服務為前兩大重要產業；上海的主力產業是汽車、半導體、金融，2019 年這三個主力產業占上海 GDP 的 58%，因此這三地就「地方經濟結構」而言，杭州最具備創造最小疫情風險推動復工的條件，北京次之，上海相對條件較差。政治與經濟不同的情況，讓這三地在疫情第二時期做出不同的政策選擇結果，故本文將以此三地做為案例，據以驗證前述假設。

肆、案例比較

一、北京市

(一) 疫情簡述

北京為中華人民共和國首都，具高度政治重要性，2019 年常住人口達 2,154 萬人（北京統計局 2020），對防疫的需求及嚴謹度高於一般省市。2 月初，中國大陸學者亦指出，由於北京等一線城市經濟活絡、人流大，發生交叉感染可能性最高，認為北京已超越武漢成為中國大陸疫情「危險係數」最高城市（中國科學報 2020）。

自 1 月 20 日，北京市衛生委員首次通報個案起至 8 月底，北京市總共發生二

波較大規模的疫情。第一波為 1 月底至 3 月底，並可依來源分為兩時期，前段主要來源為自武漢返回北京者，累計確診數超過 400 例，死亡人數為 8 人；後段多數為自境外返北京者，輸入約 170 例，本土相比則僅新增約 20 例。第二波為 6 月中旬至 6 月底，確診人數超過 200 人，單日確診數甚至超過第一波高點。

(二) 疫情控制作為

北京市政府的防疫作為配合兩波疫情，推出兩次大規模防疫政策。第一波系統性防疫行動自 1 月 22 日宣布成立疫情防控工作領導小組開始，小組下設醫療、交通、商品供應、重大活動服務、輿情……等七個組，跨部門協調防疫工作（范俊生 2020）。各單位並配合頒布新措施，如地鐵乘客量測體溫及要求戴口罩、高校招生考試延期、延遲開學、暫停省際客運及旅遊包車與出境旅遊團、建議醫療機構與社區加大排查疑似及高危者（郝羿 2020; 李文蕊 2020; 裴劍飛 2020）。

2 月上旬，北京配合復工行動，調整防疫措施。2 月 9 日發布「關於進一步加強社區（村）疫情防控工作的通告」，改採社區「封閉式管理」，包括要求設置檢查點、憑證進出、入京者須向所在小區登記個資、嚴格管理有接觸史或疑似病患、增強黨員示範帶動等（北京日報 2020b）。此後至 4 月 30 日調降應急響應級別為二級前，北京未再大幅升高防疫力度，惟會對特殊確診案，要求相關單位檢討，如 2 月 20 日大型私企「當當網」因 1 名員工確診造成 66 人隔離，被要求整改（吳為 2020），並視情推進疫情管控措施，此外，經濟和信息化局與支付寶推出「北京健康寶」，掌握北京市民及來京人士的健康狀況；鑒於北京復工致人流增加，啟動尖峰時刻實施超長超強運行（北京地鐵公司 2020）。

隨著第一波疫情趨緩，北京依序在 4 月 30 日、6 月 6 日調降應急響應級別至二、三級，逐步放寬相關限制。惟 6 月 12 日後，新發地農產品市場出現確診者且確診數攀升，北京第二波疫情爆發。首先，北京市疫情防控領導小組於 16 日宣布上調應急響應級別至第二級，恢復第一波疫情控制措施，包括進出北京人員管制及社區封閉式管理、中小學停課、關閉市場與公共場所、停辦各類活動、封閉省際運輸、限制大眾運輸客流量等；另加大對各類畜禽肉、海鮮、蔬果等產品的檢驗與下架；並從重點人群開始，對快遞員、新發地市場相關從業人員與周邊居民，乃至全北京市民進行大規模普篩，至 7 月 2 日止已累計採檢超過 1,000 萬人，達常住人口 50%。

(三) 經濟結構與產業復工

北京市經濟模式以第三級產業為主，2019 年一、二、三級產業佔地區生產總

值比重為 0.3%、16.2%、83.5%，第三產業對經濟成長貢獻率達到 87.8%，其中，金融業地區生產總值為人民幣 6,544.8 億元高居各行業首位，大多分屬第二級產業之資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業的生產總值亦達 4,783.9 億元，顯見金融與高科技這些第二、三級產業為北京市重要發展支柱，其中，金融、軟體、資訊服務等產業都是這一波方便推動「雲復工」或「雲服務」的產業。

在第一波疫情高峰中，北京市政府發布之「關於新型冠狀病毒感染的肺炎疫情期間本市企業靈活安排工作的通知」，僅要求市內涉及疫情防控、城市運行、群眾生活等三大必須產業，及重點建設項目需安排職工正常到單位上班，而其餘各企業則於中央統一的 2 月 10 日開始上班（北京人民政府 2020）。

2 月 10 日復工當日，新華社報導雖稱北京開始復工，提到如冬奧等重點建設工作，在京企業逐步復工復產，企業作好防疫工作；北京科技業重鎮中關村管委會主任翟立新受訪強調，防疫和復工需同時發展（孔祥鑫、張驍、蓋博銘 2020）。但由於北京市 2 月 9 日開始實施嚴格的「封閉式管理」，多數企業復工困難，政府對於防疫與復工態度仍以防疫為優先，復工僅抓重點工程、指標跨國企業等，並多次要求應做好防疫工作。

根據百度地圖的「城內出行強度恢復指數」^①來看，截至 2020 年 3 月 13 日，在 37 個主要城市中，北京市的城內出行強度恢復指數為 49.73%，排名倒數第七；百度地圖的復工指數亦顯示，截至 2020 年 3 月 17 日，中國大陸全國復工指數為 69.95%，但北京市復工指數為 57.65%，在全中國 31 個省市區中排名倒數第二，僅高於湖北省。4 月 29 日，北京市政府宣布將應急機制自一級調整至二級，逐步恢復省際及市內人員往來、放寬社區管理（北京日報 2020a），加速恢復經濟發展。

(四) 復工模式與政府治理角色

對於北京市政府而言，雖然經濟上面臨 2020 年「十三五」規劃收官壓力，但北京市的重要政治地位使得北京市政府必須嚴格控制疫情發展。故在疫情發生第一時期開始，北京市政府立刻採取快速、積極防控手段，1 月 25 日確診數僅 5 人時即推動第一波強硬防疫舉措。

進入疫情第二時期，儘管中共中央政府已宣布將在 2020 年 2 月 10 日復工，並自 2 月下旬開始力推復工復產，惟北京市公布的復工訊息多是利用官媒宣傳北京外

註① 城內出行強度恢復指數是指該城市有出行的人數與該城市居住人口比值的指數化結果，比值愈高表示出行強度較去年同期恢復愈好，可用來衡量城市活力恢復程度。

企及高科技產業如中芯國際、賽諾菲製藥等重點產業已復工；實際上，北京市政府遲未下調疫情應急機制，維持高強度的「封閉式管理」嚴格限制人員流動，此舉造成產業復工的難度。

4 月中旬，北京市在推出「北京健康寶」管控人員流動的前提下，由 5 部門聯合公告常態化防控方案，允許市民及來京人員憑碼通行，多數產業復工不再設置審批審核。惟此時期仍要求娛樂場所及網吧等產業繼續暫緩復工，直至 4 月 30 日才調降疫情防控等級至第二級，北京才正式開始大力推動復工復產。

由此可知，北京市作為國家首都所在地與中國大陸政治重鎮，當疫情發生後，北京市政府不敢掉以輕心，在疫情尚未惡化便立刻採取嚴格防控措施，以免情況惡化。即使北京市的產業結構以金融業、高科技服務業為主，屬於技術密集而非勞力密集型產業，部分亦具備推動「雲服務」辦公條件，但北京仍以控制疫情為優先考量，直至能控制掌握人流、精準防控措施到位之後，才開始逐步恢復經濟活動。又如北京對 6 月中旬「新發地」市場疫情的反應，疫情傳出後旋即要求有確診者單位機構立即停工停產、封存產品，並鼓勵遠程辦公，下調辦公樓到崗率。顯見控制疫情穩定是決定北京市政府採取防疫作為的優先因素，一旦出現疫情升溫，便會立刻調升防疫等級。

二、上海市

(一) 疫情簡述

1 月 22 號早上 10 點，武漢市關閉機場、火車站，中國大陸新冠肺炎防控工作也正式啟動，而在全中國的防疫過程中，有幾個地方被視為控制成敗的關鍵，上海便是其中之一。

上海市常住人口 2,428 萬人，加上流動人口則可超過 3,000 萬，進出的國內、外航班最多，故而成為中國疫情風險最高的地區。倫敦帝國理工學院預測，若上海無法有效控制，將會有八十萬人左右受到感染；若控制的好，則會有八萬人受到感染；但即便控制良好，也會有三萬人可能受到感染（高淵 2020）。正因如此，在疫情爆發初期，上海市便成為全球關注的焦點。上海作為一個國際化的大都會，一旦出現疫情，全球恐將受到波及，但實際狀況卻非如此，儘管早在武漢宣布封城前，上海 1 月 20 日已出現確診案例，然直到 7 月 28 日的統計顯示，上海市確診之本土病例只有 342 起。

何以上海市對疫情的控制會如此成功？而這個結果又對上海市的經濟復甦帶來

什麼影響？我們怎麼去評價上海市在疫情防控與經濟復產間的表現？

(二) 疫情控制作為

為什麼上海這麼大的城市，感染人數卻可以相對較少，主要是因為上海防疫工作的布置。基本上上海模式的特色是透過早期發現、隔離、迅速診斷，因此在疾病控制與追蹤方面的速度很快，也因為防控體系反應快，隔離管理做得確實，故而能夠避免社區傳播。

上海應對疫情過程為，1月24日宣布啟動公共衛生危機的一級響應，且為避免防疫作為可能出現的依法無據，1月26日，上海市政府頒布「關於進一步加強我市新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知」，並據此開始防控措施，要求強化「地區屬地」防控、「部門協同」防控、「社會積極」防控、「個人自主」防控等四項工作，以此要求從疫情重點地區前來上海的人員進行居家或集中隔離，並進行流感樣癥狀進行篩檢，同時取消各類大型公共活動（安德烈 2020a）。醫療防治部分，上海在宣布重大突發公共衛生事件應急一級響應時，即成立發熱門診，1月27日再發布救治工作方案，並進一步擴大發熱門診的隔離治療設施，同時在原本的發熱門診為基礎，擴大到182個社區建立發熱哨點門診，如此一來初階檢測與處理的醫療資源就相對豐富，接續便是整合病患與醫療資源進行「集中收治」的作法，整個上海並設立兩家定點醫院，一家是對成人、一家則是服務兒童。

為持續控制疫情，中共中央要求延長春節假期至2月10日，上海市政府更提早在1月27日即宣布，全市企業不得早於2月9日24時前復工，各級學校在2月17日之前不得開學（上海市人民政府 2020）。也因此，春節期間所有上海市的政府、民間活動一律停止，因此讓疫情獲得控制，但接續的任務則是2月10日春節假期結束後，民衆如何順利的返回工作崗位，為了避免疫情再起，整個上海市1.3萬個社區在2月9日進入封城狀態，採取社區封閉式管理，也就是以社區為單位，控制出入口，人員進出都需登記、量體溫，如有異常則是立刻報告並移送（上海衛生健康委員會 2020）。

上海市並透過社區封閉防控的方式，讓疫情不至於擴散，並透過優勢醫療資源來進行檢測、治療，故而讓整個上海擺脫疫情爆發的威脅。從3月16日起，由於疫情逐漸獲得控制，餐飲服務業、休閒娛樂等產業也陸續開放，在疫情檢測方面，則是增加核酸檢測的項目。自3月22日開始，上海對所有非重點國家和地區入境者全面實施核酸檢測，並在3月23日調整為二級響應，3月26日開始要求所有入境上海人員皆需要進行14天的隔離觀察，直到5月9日調降為三級響應，至此上

海市的疫情持續穩定的受到控制，7 月 27 日開始，上海對於入境人員實施「7 天集中 +7 天居家」的隔離措施（吳宇、許曉青 2020; 朱翹 2020; 陸文軍、周琳 2020; 袁全、仇逸 2020）。

本文以為上海市對於疫情控制作為可以簡單表述為：「以法防控」與「精細管理」這兩個特色。如在正式復工之前，2 月 7 日上海市人大常委會便通過《關於全力做好當前新型冠狀病毒感染肺炎疫情防控工作的決定》，為後續市政管理與疫情防控提供法律依據。而在復工之後，上海市更針對企業與單位進行了一連串的規範，合計共出臺了 136 項防控規範，例如《關於鼓勵錯峰上下班的通告》規範企業、單位如何在防疫要求下進行上下班交通安排，又如旅遊住宿產業該如何執行防疫，則依據《上海市旅遊住宿業疫情防控工作指南》來布置工作（吳凱、沈則瑾、李治國 2020; 袁全 2020）。

除了因應計畫完備，上海市也徹底動員進行隔離防疫，自 1 月 28 日起，上海虹橋、浦東兩大機場對所有進出上海航班的旅客進行測溫登記，此外，也要求社區進行封閉管理，徵求義工的走村入戶、走街串巷去執行道口值守、測量體溫等工作，另外還按照鎮村社區等三級屬地負責制，實行網路化管控，並自 2 月 3 日零時起，開始在高速公路路口等地方之檢查站，嚴格落實登記措施。

此外，上海醫療防控體系的表現也相對成功，一方面是因為上海作為中國的門戶，防疫是日常工作，另外一方面則是上海作為中國最大的城市，醫療資源相對較多，例如上海擁有全中國最多的負壓病床。而在面對新冠肺炎疫情時，上海醫療體系的安排主要是將發熱門診作為防控體系的第一線，接續則是以醫院傳染科、隔離病房作為第二線，其後第三線則是臨床微生物系統測驗，上海整合了近兩千人的流動調查隊伍，由市與區兩級疾控中心參與。

（三）經濟結構與產業復工

上海市是中國金融中心也是最大的港口，2019 年出口額排名第四，占 6.8%，主力產業是汽車、半導體、金融，這三個主力產業占上海 GDP 的 58%，而 A 股與 H 股上市家數有 367 家，占全中國的十分之一，上海的第三級產業與金融產業比例較高，且又依託港埠而為外向型經濟，因此在疫情中更容易受到影響（星展銀行 2020; 任澤平 2020; 盛松成、劉功潤、于衛國 2020）。

在 2 月 10 號復工之後，上海經濟快速恢復，首先是因為全球其他國家進入疫情高峰，因此對於資訊產品的需求增加，另外在電子商務方面，由於社區封閉的緣故，導致網路零售需求反而增加，不過實體零售層面的影響仍然嚴重，再者，

2020 年原是上海預定要建設成為國際金融中心之年，受到疫情之影響，相關進度也隨之減緩。

本次疫情對於實體經濟影響較大，但對於金融經濟、數字經濟或先進製造業的影響反而較小，總體而言，在上海地區的第一產業、第二產業因為疫情影響而導致經濟快速衰退，但第三產業反而衰退的情況沒有那麼嚴重，主要因為資訊服務、教育、金融、衛生等產業的發展，因此降低疫情對經濟的衝擊（盛松成、劉功潤、于衛國 2020）。不過直到目前為止，整體上海的工業、批發零售、住宿餐飲、交通運輸、文化娛樂、旅遊會展、商務服務等行業之 GDP 仍為負成長，而根據媒體資料顯示，相關行業的產值約占全上海市 GDP 的二分之一，所以上海經濟仍然受到中美貿易戰與疫情的威脅而未能恢復元氣（王海燕 2020）。

（四）復工模式與政府治理角色

如何在疫情威脅之下讓經濟回到正軌？上海市的作法是採取「精細管理」。在疫情發生第一時期，上海市政府即採取嚴格的一級管控；進入第二時期，儘管中共中央宣布要在 2020 年 2 月 10 日復工，上海市政府卻在 2 月 9 日啟動社區封閉式管理。但同時上海市也擬定第一波需要恢復的產業營運對象，多數是與上海當前經濟發展計畫相關的產業項目，包括人工智能、生物醫藥與集體電路的生產（周琳 2020）；其次則是在上海重要的支柱產業如汽車、煙草、能源化工等，透過循序漸進的方式逐步復工；最後則是如金融、批發零售與房地產等服務業，則透過在家辦公或遠端管理的方式來維持最低運行。

換言之，在面對疫情壓力與中央政府復工要求時，上海市政府並未急著立刻全面啟動復工，而是透過精細管理與組織協調，先為國際企業或標竿企業設定專項復工小組來協助復產。例如備受矚目的特斯拉上海超級工廠，是 2 月 10 日第一波啟動復工的大型企業，在啟動生產的初期，上海市政府為該公司提供紅外線測溫儀、一萬片口罩，並協助尋找六百多套住房來解決員工住宿，以及返工員工的集中隔離需求。另外，為了保障特斯拉的生產，上海市經信委整合協調解決供應鏈中八家重要廠商的復工，甚至還為特斯拉制訂了返回上海工作的隔離流程（金葉子 2020）。

總體而言，上海市在疫情獲得控制之後，其恢復經濟活動的作法是採取區隔對待與循序漸進的方式。首先協助先進製造業的恢復，一方面是這些產業對於整個上海經濟活動的重要性較高，另外一方面是這類型產業多為技術密集而非勞動密集。在先進製造業的生產恢復之後，再協助支柱型產業如汽車、石化等關鍵產業的產能恢復，再者則是協助生產服務業運用遠端管理的方式來開展工作，最後為了避免疫

情擴散，對於消費性服務業則採取有限度的開放。

從上海市恢復經濟生產活動的過程中，我們可以清楚看到其疫情防控與經濟治理的特色。由於上海經濟與全球經濟高度鑲嵌，因而必須要有清楚的防疫規劃，同時考慮國際市場的需求，因此集中相對較多的資源投注於協助相關部門的產業。然後，上海的汽車、紡織、石化等產業則透過企業貸款與政策輔導的方法來避免受到過大衝擊而導致營運中斷。最後利用這一波疫情所創造的市場契機，快速投入人工智慧、生物醫藥等產業領域，加速發展。

三、杭州市

(一) 疫情簡述

浙江由於是中國大陸民營經濟的重鎮，商人往返各地因此成為常態，武漢爆發疫情之後，最先發現跨域傳染的個案便是在溫州、杭州。2 月 2 日溫州宣布封城之後，2 月 4 日杭州也宣布「全面封閉式管理」，居民非必要不得出門，同時杭州當局也嚴禁各單位在 2 月 9 日前讓疫情重點地區人員返回，企業除批准同意外，一律不得復工。在 2 月 4 號凌晨 3 點，杭州宣布封城時，浙江確診人數是湖北之外最高的一省，有 720 例，而省內疫情則是溫州 340 例最高，其次則是杭州 132 例（安德烈 2020b）。

杭州作為浙江省會城市，常住人口有 1,360 萬人左右，2019 年 GDP 為 15,373 億人民幣是全省第一，在全中國排名也高居第九名，超過天津、南京，而第三產業中的信息經濟、數字經濟與電商經濟是中國重要的產業聚集地區（杭州人民政府 2020），所以當疫情發生之後，杭州市為了維持城市基本運作，本欲採取局部處理，2 月 3 日仍表示沒有封城打算，但在防疫會議之後迅速調整策略，2 月 4 日全面封城。由於防疫措施產生效果，因此其快速復工，期間為了保持經濟命脈更透過 12 條具體措施來協助企業降低融資成本、營運費用並協助返工人員住宿與醫療的問題（董碧水 2020）。

(二) 疫情控制作為

杭州疫情控制的創新之處在於引入數據平臺與網格管理，前者更因受到中央肯定而推展至全中國。杭州運用數據平臺進行城市治理的起步是在 2016 年 4 月，這套作法稱為「城市大腦」，一開始是運用在交通管理業務，藉由大數據來調控車輛流量、規劃道路建設。這個系統的成功讓杭州市決定和阿里巴巴合作，建構一套數據大腦以人工智能管理來調度公共資源，具體的作法就是透過道路監控攝影來分析

壅塞程度，然後調整紅綠燈信號來管制流量。這套制度的成功讓數據平臺被政府擴充作為公共管理系統，將之運用在城市治理、衛生健康等，例如在醫院周邊停車困難，也就可以透過掛號 APP 與資訊交換來協助解決停車問題，同樣也可以運用來協助醫院解決繳費排隊等待的問題（新華網 2020）。

杭州作為中國大陸電子商務之都，擁有阿里、淘寶、支付寶等知名電商平臺公司，數據管理的專業能力雄厚，也因此當新冠肺炎爆發之後，杭州市衛健委與公安系統開始建立防控體制，便利用數據管理系統來掌握疫情動態，並藉由掌握移動人員數量與流向，瞭解從武漢到達杭州的人員數量並進行管制；此外，杭州市也與中國電訊三大公司進行合作，透過手機對比移動行程來建立風險管控，運用移動通訊平臺的數據監控來掌握人員流動的情況。

另外則是動員鄰里志工的群眾力量進行排查防疫，在疫情發生之後，浙江省政府招募了三十三萬名網格員，配合在地政府將所轄地區細分為網格單元，然後派遣網格員監督人員進出，確保對相關人員的控制（鍾旻敏、孟建國 2020）。

如何將數據管理與社區聯防相互配合來產生防疫效果？舉例而言，杭州市防控系統會透過道路監視的城管智慧停車系統和小區車輛出入系統進行訊息比對，一旦發現車輛可能前往過疫區或是來自於染疫地區，便會動員人員進行現場查核，或對駕駛員上門核實確認。又或透過基層數位治理系統，整合「感知 + 大數據」模式來進行預警，往往相關人員只要進入小區，數位治理系統就會在第一時間接收訊息並派人員前往瞭解，進行體溫測試。透過這種智慧門禁系統與網格化排查的作法，杭州市所屬各區能夠有效的按照風險程度進行分類，對於可能罹病的對象則會再由轄區派出所、社區工作人員進行重點核實，也藉由這套制度分享小區間的訊息，對於可能在不同區塊流動的人員進行動態管控，封閉整個系統的交互傳染可能（張留、唐駿垚、趙路 2020）。

運用大數據 + 網格化監管 + 資訊共享的方式，再結合道路攝影機與紅外線體溫器的運用，讓杭州市在對抗疫情時，能夠有效的區隔風險並加以管控，這套依據「城市大腦」的城市治理方式主要是來自於杭州市對於數字經濟體系的擴大運用，藉助商業管理模式在城市治理的優勢來產生防疫效果。此外，傳統的行政管理也發揮了作用，例如杭州禁止藥店出售治療發燒、咳嗽的藥品，避免民眾出現類似症狀卻自行治療，要讓其前往醫院就醫（鍾旻敏、孟建國 2020）。

杭州在防疫期間最具特色的作為便是推出了「健康碼」，這套制度主要是運用在 2 月 11 日防疫關鍵階段由杭州率先提出，「健康碼」由螞蟻金服所提供，操作方式是用戶透過支付寶進行註冊後，然後以顏色將客戶的健康狀況分類，藉助手機

數據足跡的掌握，然後比對感染者確定路徑，若有發生空間或行程交集便會被分類進入風險高的黃色碼或紅色碼，若健康碼在公共空間被儀器掃描出現風險訊號，則系統的伺服器會同步收到其位置，防疫部門可以藉此標定危險區域以投入管制資源（孟建國、鍾旻、Krolík 2020）。

（三）經濟結構與產業復工

杭州作為浙江省副省級省會城市，2018 年杭州 GDP 占整個浙江省 24%，近年來經濟表現已經被譽為第五個一線城市（林小昭 2020），相關產業表現對中國經濟影響甚大，杭州經濟特別之處在於高新科技產業實力雄厚，其高新技術企業數量近四千家，在 A 股上市之公司有 132 家，杭州在地之名企業有娃哈哈、萬象集團、吉利汽車、崑崙控股等企業，另外更有阿里巴巴、螞蟻金服等互聯網巨頭，信息經濟的高速發展，讓杭州成為中國的電商之都。

不過，杭州經濟結構強項是在第三產業，第二產業則是其之短板，尤其是重工業與深加工等製造業部門短缺，不過這個經濟結構缺陷，反而在新冠肺炎疫情時期為杭州帶來了意料之外的好處，不至於因為零組件或原料的短缺而受到重創，反倒是信息經濟在疫情時期所發揮的作用，讓杭州數字經濟持續成長，特別是在金融科技與電商經濟等領域。這種經濟營運型態適合在線工作、在家工作，在疫情期間，各家企業多能維持基本營運狀態，故而在 2020 年的第一季省市 GDP 表現中，我們看到北京、深圳 GDP 實際增速為 -6.6%、上海則是 -6.7%、廣州為 -6.8%、杭州則是 -4.8%，是五大一線城市中表現相對良好的地區。之所以如此，除了經濟結構的特殊性，再加上數據防控所產生的防疫效果，使得杭州市在 2 月 25 日的企業復工率就已經到達 84.9%，規模以上企業復工率為 99.9%（盧顏斌、胡麗華 2020；張璇 2020）。

（四）復工模式與政府治理角色

新冠肺炎疫情發生後，中國經濟發展大受影響。浙江省作為習近平曾經主政過的地方，杭州市率先響應中央政策推動復工，雖有「之江新軍」率先擁護中央政策的意涵，但另一方面也更是因為杭州市自身的經濟結構與產業發展更加具備推動復工的條件。

杭州在防範新冠疫情的過程中，其依靠「一圖一碼一指數」來進行智慧防疫，其中的健康碼更成為全中國的標準防疫工具，這個工具會出現在杭州主要原因在於杭州對於數字經濟的敏感，使得其防疫工作領導小組會有此創意。在此之前，杭州市為推動便民服務就已經展開數字化治理，因此市政府擁有運用數據系統進行治理

的知識，所以在面臨疫情處置之際，杭州市委書記周江勇便在常委會指示：要求用好杭州市大腦數字駕駛艙，確保疫情及時發現、有效處置。

另外，由於杭州又擁有支付寶、釘釘、阿里雲等數據能力的企業，在硬體上能夠處理資訊流量，並有足夠的軟體能力開發程式，整套作業模式是從餘杭區先行試點，從餘杭區開始進行疫情流程的管制，透過智能健康登記系統來管理交通卡口、居民小區與單位組織等三個節點，進行信息推送共享來強化疫情管理。整套系統在2月7號正式上線進行操作，而在修改流程之後，2月9號上午，杭州便推出第一版的健康碼。由於2月10日要求正式復工，因此整個系統必須要能從空間位置、人際互動、時間維度等正確掌握人員流動的路徑，藉以確認其疫情風險的分類狀態，故而如何精準分類就成為關鍵。為此，杭州市決定將省級公共數據接入平臺，因此能有效提升分類精準，在2月11日，杭州健康碼升級後推出，在2月17日，浙江十一個設區市都實現健康碼覆蓋，因此率先撤除了省際、溫州外的公路防疫檢查點，浙江全面開始復工。而在疫情穩定控制之後，杭州市也於2月17日零時起，全面恢復城市公共交通與市域道路客運的營運（殷軍 2020; 張留、唐駿垚 2020; 孫燕 2020）。

綜上所述，從政治穩定重要性來看，北京市維持政治穩定的重要性最高，上海市次之，杭州市最低。從經濟產業結構來看，以高新科技、電商等第三產業為主的杭州市，擁有諸多可提供「雲服務」的公司，具有疫情期間能夠優先復工的最佳條件；北京市的經濟產業結構以金融業、高新技術業為主，亦同樣存在復工復產之優勢；上海市的經濟產業結構同時涵蓋二、三級產業，故在復工條件上並未如杭州、北京般具有優勢，但基於上海市經濟與全球經濟高度鑲嵌，促使上海市政府必需同時考量政治穩定與經濟因素。

從表1可以看出，基於各地方條件差異，面對防疫優先與經濟發展兩個互相矛盾的政策目標時，北京市基於政治穩定至上，縱使其經濟產業結構具備復工復產的條件，北京市政府堅持防疫優先政策，有十足把握之後才逐步恢復經濟活動，在三個城市中成為最慢復工的城市。上海市作為國際型大都會，其政治敏感度與重要性極高，這樣的政治格局讓上海市政府在疫情初始階段便採取積極的防疫措施，但由於上海市與國際經濟連結甚深，相關產業與全球供應鏈關係緊密，故即使上海存在如汽車、紡織等勞力密集型產業，並不適合過早復工，但上海市政府仍舊決定在疫情獲得控制之後，以區隔對待及循序漸進的方式，將防疫優先政策轉向防疫與經濟發展並重，先協助如特斯拉等重要企業復工，再逐步恢復其他工業部門的生產活動。杭州市則因為政治敏感度相對較低，加上其經濟產業結構在疫情期間受到影響

相對較小，因此最具有快速復工的優勢，故當中央強調落實復工生產要求後，杭州市政府便率先響應中央政策，將生產復工作為主要目標，成為最快復工的城市，此表現引起高層重視，習近平便在 3 月 31 日選擇前往浙江寧波巡視疫情後的復工情況，以此向外界傳達中國防疫成功的訊息。

表 1 北京、上海、杭州個案比較

	北京市	上海市	杭州市
政治穩定重要性	高	中	低
經濟產業結構 復工優勢	中	低	高
復工速度	最慢 <ul style="list-style-type: none"> 2 月下旬僅允許重點指標性產業復工，3/2 規模以上企業復工率始達 77.8%。 應急響應級別調降最慢，且隨疫情調升。 	次之 <ul style="list-style-type: none"> 3/2 規模以上企業復工率 94.5%。 應急響應級別穩定調降。 	最快 <ul style="list-style-type: none"> 2/25 規模以上企業復工率已達 99.9%。 應急響應級別下調最快。

資料來源：筆者整理。

伍、結論

過去探討央地理論文章多聚焦在分析彼此權力互動情形，特別是地方官員如何因其個人因素影響落實中央政策的決策差異，較少關注地方既有的政治、經濟結構對地方官員決策的框限。本文認為，在地方層級的政策制訂與執行過程中，地方政經結構差異比官員個人升遷因素的影響更大，且在中央政策目標多元、甚至矛盾之時，其對政策之影響更會被明顯放大。故以 2020 年的 Covid-19 疫情為例，將前述命題放在防疫與復工兩相矛盾的情境中來加以觀察，並嘗試說明地方政府是如何因應「政治維穩重要性」及「地方經濟結構」而出現「目標多元下的選擇差異化」。

根據分析，北京市由於其政治地位的重要性，北京市政府在維持政治穩定的前提下，始終將控制疫情作為政策優先目標，即便其經濟產業結構以金融業、高科技產業為主而具備復工復產的條件，但當中央提出要落實生產復工的要求後，北京市

並未調降防疫應急級別，並推出更為精細的防控措施來確保防疫效果之後，才逐步恢復經濟生產活動，且對照後續發展，只要疫情稍有復燃之可能，北京市政府便會再次調高疫情應急級別，種種跡象足以顯示北京市以防疫為其最優先之目標。

相較於北京，上海作為中國大陸重要金融中心，具有國際城市位階，其政治重要性不言而喻。對於疫情防控，上海市政府也不敢掉以輕心，疫情爆發初期便立刻採取多項防控措施，並在一月底啟動一級應急級別，動員豐沛的醫療資源來進行防疫。如同北京市一般，上海市亦在中共中央宣布復工之日反而實行社區封閉式管理，顯見面對中央提出落實生產復工要求之際，上海市政府仍是以疫情為優先。只是，相較於北京基於維持政治穩定為主要優先考量，上海市因與國際經濟鏈結程度高，因此仍有復工之必要，折衷之後，上海市政府一方面持續動員相關醫療部門以為應變，另外一方面以逐步分區、分產業來恢復經濟生產，「循序緩進」的將防疫優先政策轉向為防疫與經濟發展並重的階段。

杭州市因其政治敏感度較低，加上其產業結構以電商、高科技產業第三產業為主，擁有諸多可提供「雲服務」之軟硬體公司，且自 2016 年開始，杭州就與阿里巴巴開始合作進行全市的「雲管理」，故當中央政策轉向時，杭州市政府即能立刻配合中央之目標來進行復工復產。杭州先是立足於數位經濟的數字管理能力，據此來轉換為防疫治理模式創新（如：健康碼），再加上運用數位管理平臺讓地方官員有能力去進行防疫決策，再輔以社會動員的方式來執行任務，故而能快速的在疫情控制之後立刻推動產業復工，而浙江也因受惠杭州防疫模式而得到習近平的巡視與肯定。

總體而言，北京具高度政治敏感性，故即使具備復工條件，北京市政府依舊偏好選擇防疫優先；上海的政治敏感性雖低於北京，但因為其產業結構為二、三產業並重，所以復工條件相對於北京、杭州而言較差，因此上海市政府必需在防疫穩定之後，才願意漸進式的進行復工；杭州因為政治敏感性相對較低，產業結構又相對具有復工條件，故在中共中央下達命令之後，便率先響應、啟動復工。三個個案在面對中共中央在防疫期間要求迅速復工生產的矛盾指令時，皆表現出受到「政治維穩重要性」、「地方經濟結構」等因素之影響，而呈現「目標多元下的選擇差異化」。

隨著中國經濟進入新常態之後，考核地方治理的績效不再是以經濟成長或生育管制等單一因素為依據，在多目標管理的情況下，地方層級的反應模式也會出現「選擇差異化」的偏好。本文認為這也不同于過往所見之「上有政策、下有對策」的情況，因為地方政府在選擇差異化所表現出來的並非是相對自主性，而是一種根

據自身狀態來設法具體落實任務的施政心態，其仍是以響應上級指示作為基本目標。所以，雖然習近平強化權力集中與政治管制的作法造成舉國體制的張力倍增，但因為「選擇差異化」的調適效果，而能讓大陸政體的韌性得到部分的修補。

* * *

（收件：110 年 1 月 26 日，接受：110 年 7 月 9 日）

Epidemic Control and Economic Development: Various Models of Local Governance under Conflicting Policies in China

Hung-yuan Chang

Associate Professor
Chihlee University of Technology

Chuan-hsuan Chang

Ph.D. Student
Graduate Institute of East Asian Studies
National Chengchi University

Ya-ling Lin

Associate Researcher
Research Division IX
Taiwan Institute of Economic Research

Abstract

In late January 2020, the new crown pneumonia (COVID-19) epidemic in China took a turn for the worse. Xi Jinping instructed that the epidemic “must be taken seriously and we must do our best to prevent and control it.” In mid-February, as the pandemic showed signs of easing, while instructing to prevent and control the epidemic, Xi Jinping also emphasized that the objectives of

building a well-off society in an all-round way and announced the 13th Five-Year Plan should be achieved by 2020. As the result, the central government's major policy has shifted from epidemic control to simultaneously controlling the epidemic and resuming work. The dual goals obviously conflict with each other, and this compromise makes the epidemic more difficult to control. This study mainly explores the relevant factors that influence the policy choices of various local governments under the conflicting policy objectives of epidemic control and economic development using Beijing, Shanghai, and Hangzhou as examples. The study found that regardless if the epidemic is severe or slow, Beijing municipal government preferred adopting epidemic prevention policies and being cautious about resuming work because of political considerations. In Shanghai, the municipal government was relatively active to promote the resumption of work after the epidemic slowed down because Shanghai is a global center for finance, business and economics. As for the Hangzhou municipal government, it actively supported the resumption of work because of the proper control of the epidemic and the local industries of Hangzhou can facilitate the "cloud resumption of work."

Keywords: COVID-19, Central-Local Relationship, Local Governance, Economic Development

參考文獻

- 上海市人民政府，2020，〈上海市人民政府關於延遲本市企業復工和學校開學的通知〉，http://www.shanghai.gov.cn/nw48666/20200826/0001-48666_64001.html，查閱時間：2020/08/20。The People's Government of Shanghai Municipality. 2020. “Shanghaishi renmin zhengfu guanyu yanchi benshi qiye fugong he xuexiao kaixue de tongzhi” [Notice of the Shanghai Municipal People's Government on Delaying the Resumption of Work of Enterprises in the City and the Opening of Schools]. (Accessed on August 20, 2020).
- 上海衛生健康委員會，2020，〈2月10日上海通報新冠肺炎防控情況（上午）〉，<http://wsjkw.sh.gov.cn/xwfbh/20200211/27b04bb9214647df9b0672e7852e5f1d.html>，查閱時間：2020/08/20。Shanghai Municipal Health Commission. 2020. “2 yue 10 ri Shanghai tongbao xinguan feiyan fangkong qingkuang (shangwu)” [Shanghai Reports on the Prevention and Control of New Coronary Pneumonia (February 10, Morning)]. (Accessed on August 20, 2020).
- 中國科學報，2020，〈潛伏期與返工潮同時來到，一線中心城市如何應對？〉，新浪網，<https://tech.sina.cn/d/bk/2020-02-06/detail-iimxxste9197494.d.html>，查閱時間：2020/08/16。China Science Daily. 2020. “Qianfuqi yu fangongchao tongshi laidao, yixian zhongxin chengshi ruhe yingdui?” [The Incubation Period and the Tide of Rework Come at the Same Time. How do First-Tier Central Cities Respond?]. (Accessed on August 16, 2020).
- 孔祥鑫、張驍、蓋博銘，2020，〈戰疫情穩增長強信心：北京復工日生產建設一線見聞〉，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/11/c_1125556336.htm，查閱時間：2020/08/19。Kong, Xiang-xin, Xiao Zhang, and Bo-ming Gai. 2020. “zhan yiqing wen zengzhang qiang xinxin: Beijing fugongri shengchan jianshe yixian jianwen” [Strong Confidence in the Steady Growth of the War Epidemic: Beijing's First-Line Production and Construction on the Resumption of Work Day]. (Accessed on August 19, 2020).
- 王世磊、張軍，2008，〈中國地方官員為什麼要改善基礎設施？一個關於官員激勵機制的模型〉，《經濟學（季刊）》，7 (2)：383-393。Wang, Shi-lei, and Jun Zhang. 2008. “Zhongguo difang guanyuan weishime yao gaishan jichu sheshi? yige guanyu guanyuan jili jizhi de moxing” [Why Chinese Cadres Improve Physical Infrastructure? Modeling the Incentive Mechanism]. *Economics (Quarterly)*, 7 (2): 383-393.
- 王海燕，2020，〈上海：二季度以來經濟運行加快恢復〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/sh.xinhuanet.com/2020-07/23/c_139233441.htm，查閱時間：2020/08/21。Wang,

- Hai-yan. 2020. "Shanghai: erjidu yilai jingji yunshin jiakuai huifu" [Shanghai: Economic Recovery Has Accelerated Since the Second Quarter]. (Accessed on August 21, 2020).
- 王啓明、陳宛郁，2018，〈雙層國際社會化與中國環境政策存在的問題：以怒江反壩爭議為例〉，《遠景基金會》，19 (4)，1-40。Wang, Qi-ming, and Wan-yu Chen. 2018. "Shuangceng guoji shehuihua yu Zhongguo huanjing zhengce cunzai de wenti: yi nujiang fanba zhengyi weili" [Two-Level International Socialization and China's Environmental Policy: The Nu River Dam Debate]. *The Prospect Foundation*, 19 (4): 1-40.
- 王紹光、胡鞍綱，1994，《中國國家能力報告》，香港：牛津大學出版社。Wang, Shao-guang, and An-gang Hu. 1994. *Zhongguo guojia nengli baogao* [China National Capability Report]. Hong Kong: Oxford University Press (China).
- 王嘉州，2003，〈財政制度變遷時中央與地方策略互動之分析：以分稅制與廣東省為例〉，《中國大陸研究》，46 (5)，81-103。Wang, Chia-chou. 2003. "Caizheng zhidu bianqian shi zhongyang yu difang celue hudong zhi fenxi: yi fenshuizhi yu Guangdong sheng weili" [Strategic Interaction between Central and Local during Fiscal Institutional Transformation: The Case of Guangdong's Tax Assignment System]. *Mainland China Studies*, 46 (5): 81-103.
- 北京人民政府，2020，〈北京市人民政府關於在新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控期間本市企業靈活安排工作的通知〉，http://wjw.beijing.gov.cn/wjw/ztl/xxgzbd/gzbdzcfg/202002/t20200201_1622566.html，查閱時間：2020/08/18。The People's Government of Beijing Municipality. 2020. "Beijingshi renmin zhengfu guanyu zai xinxing guanzhuang bingdu ganran de feiyan yiqing fangkong qijian benshi qiye linghuo anpai gongzuo de tongzhi" [Notice of the Beijing Municipal People's Government on Flexible Work Arrangement by Enterprises in the City during the Prevention and Control of the Novel Coronavirus Pneumonia]. (Accessed on August 18, 2020).
- 北京日報，2020a，〈北京市調整響應機制〉，https://k.sina.cn/article_1893892941_70e2834d02000qsui.html，查閱時間：2020/08/19。Beijing Daily. 2020. "Beijingshi diaozheng xiangying jizhi" [Beijing Adjusts Response Mechanism]. (Accessed on August 19, 2020).
- 北京日報，2020b，〈北京發布疫情防控通告，嚴格居住小區（村）封閉式管理〉，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0210/c1001-31578622.html>，查閱時間：2020/08/18。Beijing Ribao. 2020. "Beijing fabu yiqing fangkong tonggao, yange juzhu xiaoqu (cun) fengbishi guanli" [Beijing Issued an Epidemic Prevention and Control Notice, Strict Closed Management of Residential Communities (Villages)]. (Accessed on August

18, 2020).

北京地鐵公司，2020，〈北京地鐵公司採取超常超強措施降低高峰時段列車滿載率〉，
<https://www.bjsubway.com/news/qyxw/yyzd/2020-03-22/129425.html>，查閱時間：
 2020/08/19。Beijing Subway. 2020. “Beijing ditie gongsi caiqu chaochang chaoqiang
 cuoshi jiangdi gaofeng shidian lieche manzailu” [Beijing Metro Corporation Takes
 Extraordinary Measures to Reduce Train Full Load Rate during Peak Hours]. (Accessed on
 August 19, 2020).

北京統計局，2020，〈北京市2019年國民經濟和社會發展統計公報〉，http://tjj.beijing.gov.cn/tjsj_31433/tjgb_31445/ndgb_31446/202003/t20200302_1673343.html，查閱時間：
 2020/08/16。Beijing Municipal Bureau of Statistics. 2020. “Beijingshi 2019 nian
 guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao” [Statistical Communique of Beijing on the
 2019 National Economic and Social Development]. (Accessed on August 16, 2020).

左才，2017，〈社會績效、一票否決與官員晉升：來自中國城市的證據〉，《公共管理
 與政策評論》，3：23-35。Zuo, Cai. 2017. “Shehui jixiao, yipiao foujue yu guanyuan
 jinsheng: laizi Zhongguo chengshi de zhengju” [Performance in Social Issue Areas and
 Promotion of Municipal Leaders in Contemporary China]. *Public Administration and
 Policy Review*, 3: 23-35.

任澤平，2020，〈任澤平：未來中國將主要由哪些城市引領？〉，<http://finance.sina.com.cn/zl/bank/2019-05-24/zl-ihvhiwv4205237.shtml?source=cj&dv=1>，查閱時間：
 2020/08/21。Ren, Ze-ping. 2020. “Ren Zeping: weilai Zhongguo jiang zhuyao you naxie
 chengshi yinling?” [Ren, Zeping: Which Cities Will Lead China in the Future?]. (Accessed
 on August 21, 2020).

安德烈，2020a，〈上海周邊多城封閉，危險逼近經濟首都〉，<https://www.rfi.fr/tw/20200204-%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E5%91%A8%E9%82%8A%E5%A4%9A%E5%9F%8E%E5%B0%81%E9%96%89-%E5%8D%B1%E9%9A%AA%E9%80%BC%E8%BF%91%E7%B6%93%E6%BF%9F%E9%A6%96%E9%83%BD>，查閱時間：
 2020/08/20。Wang, Hey-uan. 2020. “Shanghai zhoubian duocheng fengbi weixian bijin
 jingji shoudou” [Many Cities around Shanghai Are Closed Dangerously Close to the
 Economic Capital]. (Accessed on August 20, 2020).

安德烈，2020b，〈中國大陸確診破兩萬，杭州緊步溫州，凌晨下令封城〉，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200204-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%A7%E9%99%B8%E7%A2%BA%E8%A8%BA%E7%A0%B4%>

E5%85%A9%E8%90%AC-%E6%9D%AD%E5%B7%9E%E7%B7%8A%E6%A-D%A5%E6%BA%AB%E5%B7%9E-%E5%87%8C%E6%99%A8%E4%B8%8B%E4%BB%A4%E5%B0%81%E5%9F%8E，查閱時間：2020/08/24。Wang, Hey-uan. 2020. “Zhongguodalu quezhen po liangwan Hangzhou jinbu Wenzhou lingchen xialing fengcheng” [Mainland China Diagnosed to Break 20,000, Hangzhou Moves Closer to Wenzhou, Orders the City to Be Closed in the Early Morning]. (Accessed on August 24, 2020).

朱翹，2020，〈上海將重大突發公共衛生事件應急響應下調為二級響應〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-03/23/c_1125754077.htm，查閱時間：2020/08/20。Zhu, Hong. “Shanghai jiang zhongda tufa gonggong weisheng shijian yingji xiangying xiadiao wei erji xiangying” [Shanghai Downgrades Emergency Response to Major Public Health Emergencies to Secondary Response]. (Accessed on August 20, 2020).

吳宇、許曉青，2020，〈上海將對所有非重點國家入境人員實施新冠病毒核酸檢測〉，http://sh.xinhuanet.com/2020-03/23/c_138906419.htm，查閱時間：2020/08/20。Wu, Yu, and Xiao-qing Xu. 2020. “Shanghai jiang dui suoyou feizhongdian guojia rujing renyuan shishi xinguan bingdu hesuan jiance” [Shanghai Will Implement New Coronavirus Nucleic Acid Testing on All Entry Personnel from Non-Key Countries]. (Accessed on August 20, 2020).

吳為，2020，〈噹噹網確診新冠肺炎病例致66人隔離，北京已約談噹噹網〉，<http://www.bjnews.com.cn/news/2020/02/22/693434.html>，查閱時間：2020/08/18。Wei, Wu. 2020. “Dangdangwang quezhen xinguan feiyan bingli zhi 66 ren geli, Beijing yi yuetan Dangdangwang” [Dangdang Corporate Has Confirmed Cases of New Coronary Pneumonia and 66 People Have Been Quarantined, Beijing Has Interviewed Dangdang Corporate]. (Accessed on August 18, 2020).

吳凱、沈則瑾、李治國，2020，〈上海：「硬核」與溫情交融〉，http://www.xinhuanet.com/local/2020-02/11/c_1125556891.htm，查閱時間：2020/08/20。Wu, Kai, Ze-jin Shen, and Zhi-guo Li. 2020. “Shanghai: ‘yinghe’ yu wenqing jiaorong” [Shanghai: “Hardcore” and Warmth Blending]. (Accessed on August 20, 2020).

李文蕊，2020，〈北京市決定全市大中小學幼兒園春季學期延期開學〉，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKp4IU>，查閱日期：2020/08/17。Li, Wen-rui. 2020. “Beijingshi jue ding quanshi dazhongxiaoxue youeryuan chunji xueqi yanqi kaixue”

- [Beijing Decided to Postpone the Opening of the Spring Semester of Kindergartens in the City]. (Accessed on August 17, 2020).
- 李松濤，2008，〈部分鄉鎮買稅現象氾濫〉，http://jjckb.xinhuanet.com/2h/2008-03/11/content_88860.htm，查閱時間：2020/07/29。Li, Song-tao. 2008. “Bufen xiangzhen maishui xianxiang fanlan” [The Phenomenon of Buying Taxes in Some Townships is Widespread]. (Accessed on July 29, 2020).
- 沈立人、戴園晨，1990，〈我國「諸侯經濟」的形成及其弊端和根源〉，《經濟研究》，3：12-19。Shen, Li-ren, and Yuan-chen Dai. 1990. “Woguo ‘zhuhou jingji’ de xingcheng ji qi biduan he genyuan” [The Formation of Our Country's “Princely Economy” and Its Drawbacks and Root Causes]. *Jjingji Yanjiu*, 3: 12-19.
- 周琳，2020，〈上海三大先進重點產業復工，持續輸出抗疫「科技力」〉，http://www.xinhuanet.com/2020-03/24/c_1125758669.htm，查閱時間：2020/08/21。Zhou, Lin. 2020. “Shanghai sanda xianjin zhongdian chanye fugong, chixu shuchu kangyi ‘kejili’” [Shanghai's Three Major Advanced and Key Industries Resume Work, and Continue to Export “Technological Capabilities” against the Epidemic]. (Accessed on August 21, 2020).
- 周業安、趙曉男，2002，〈地方政府競爭模式研究：構建地方政府間良性競爭秩序的理論和政策分析〉，《管理世界》，2：52-61。Zhou, ye-an, and Xiao-nan Zhao. 2002. “Difang zhengfu jingzheng moshi yanjiu: goujian difang zhengfu jian liangxing jingzheng zhixu de lilun he zhengce fenxi” [Incentives and Cooperation of Government Officials in the Promotion Game: Concurrently on the Reasons for the Long-Standing Problems of Local Protectionism and Redundant Construction in My Country]. *Management World*, 2: 52-61.
- 周黎安，2007，〈晉升博弈中政府官員的激勵與合作：兼論我國地方保護主義和重複建設問題長期存在的原因〉，《經濟研究》，7：36-50。Zhou, Li-an. 2007. “Jinsheng boyi zhong zhengfu guanyuan de jili yu hezuo: jianlun woguo difang baohu zhuyi he zhongfu jianshe wenti zhangqi cunzai de yuanyin” [The Incentive and Cooperation of Government Officials in the Political Tournaments: An Interpretation of the Prolonged Local Protectionism and Duplicative Investments in China]. *Economic Research Journal*, 7: 36-50.
- 孟建國、鍾旻、Aaron Krolik，2020，〈中國推廣健康碼監控疫情和民衆〉，<https://cn.nytimes.com/china/20200303/china-coronavirus-surveillance/zh-hant/>，查閱時間：

- 2020/08/24。Mozur, Paul, Raymond Zhong, and Aaron Krolik. 2020. “Zhongguo tuiguang jiankangma jiankong yiqing he minzhong” [In Coronavirus Fight, China Gives Citizens a Color Code, With Red Flags]. (Accessed on August 24, 2020).
- 杭州人民政府，2020，〈政府工作報告〉，http://www.hangzhou.gov.cn/art/2020/5/6/art_1229063401_1883633.html，查閱時間：2020/08/22。The People's Government of Hangzhou Municipality. 2020. “Zhengfu gongzuo baogao” [The Government Work Report]. (Accessed on August 22, 2020).
- 林小昭，2020，〈杭州VS南京，誰才是長三角的下一個超大城市〉，<https://www.yicai.com/news/100471712.html>，查閱時間：2020/08/25。Lin, Xiao-zhao. 2020. “Hangzhou vs. Nanjing, shui caishi zhangsanjiao de xiayige chaoda chengshi” [Hangzhou vs. Nanjing, Who Is the Next Mega City in the Yangtze River Delta]. (Accessed on August 25, 2020).
- 金葉子，2020，〈上海重點產業復工復產提速，特斯拉上海工廠產能超疫情前〉，<https://www.yicai.com/news/100556456.html>，查閱時間：2020/08/21。Jin, Ye-zi. 2020. “Shanghai zhongdian chanye fugong fuchan tisu, Tesla Shanghai gongchang channeng chao yiqing qian” [Shanghai's Key Industries Resume Work and Production Speed up, and Tesla's Shanghai Factory Capacity Exceeds before the Epidemic]. (Accessed on August 21, 2020).
- 星展銀行，2020，〈武漢肺炎疫情對中國經濟影響：下修出口展望〉，<https://www.dbs.com.tw/insights/post/trend-ncov-china-export/index.html>，查閱時間：2020/08/21。DBS Bank Limited. 2020. “Wuhan feiyan yiqing dui Zhongguo jingji yingxiang: xiaxiu chukou zhanwang” [Impact of Wuhan Pneumonia Epidemic on China's Economy: Export Outlook Revised Down]. (Accessed on August 21, 2020).
- 胡鞍鋼，1999，〈《中國發展前景》〉，杭州：浙江人民出版社。Hu, An-gang. 1999. *Zhongguo fazhan qianjing* [China's Development Prospects]. Zhejiang: Zhejiang People's Publishing House.
- 范俊生，2020，〈北京市委市政府成立新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控工作領導小組〉，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0123/c64094-31560685.html>，查閱時間：2020/08/17。Fan, Jun-sheng. 2020. “Beijing shiweishi zhengfu chengli xinxing guanzhuang bingdu ganran de feiyan yiqing fangkong gongzuo lingdao xiaozu” [The Beijing Municipal Party Committee and Municipal Government Established a Leading Group for the Prevention and Control of Pneumonia Caused by New Coronavirus Infection]. (Accessed on August 17, 2020).

- 孫偉增、羅黨論、鄭思齊、萬廣華，2014，〈環保考核、地方官員晉升與環境治理：基於2004~2009年中國86個重點城市的經濟證據〉，《清華大學學報（哲學社會科學版）》，29（4）：49-62。Sun, Wei-zeng, Dang-lun Luo, Si-qi Zheng, and Guang-hua Wan. 2014. "Huanbao kaohe, difang guanyuan jinsheng yu huanjing zhili: jiyu 2004~2009 Zhongguo 86 zhongdian chengshi de jingji zhengju" [Environmental Assessment, Local Official Promotion and Environmental Management-Empirical Evidence from 86 Main Cities of China (2004~2009)]. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences)*, 29 (4): 49-62.
- 孫燕，2020，〈2月17日零時起，杭州恢復城市公共交通和市域道路客運正常運營〉，<https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKppoZ>，查閱時間：2020/08/25。Yan, Sun. 2020. "2 yue 17 ri lingshi qi, Hangzhou huifu chengshi gonggong jiaotong he shiyu daolu keyun zhengchang yunying" [From 0:00 on February 17, Hangzhou Resumes Normal Operation of Urban Public Transportation and Urban Road Passenger Transportation]. (Accessed on August 25, 2020).
- 殷軍，2020，〈杭州市健康碼平臺開發運行專班榮獲「全國抗擊新冠肺炎疫情先進集體」〉，https://hznews.hangzhou.com.cn/chengshi/content/2020-09/09/content_7809094.htm，查閱時間：2020/08/25。Yin, Jun. 2020. "Hangzhoushi jiankangma pingtai kaifa yunshin zhuanban ronghuo 'quanguo kangji xinguan feiyan yiqing xianjin jiti'" [The Special Class for the Development and Operation of the Hangzhou Health Code Platform Won the "National Advanced Group in Fighting the New Coronary Pneumonia Epidemic"]. (Accessed on August 25, 2020).
- 袁全，2020，〈上海：一百餘項防控規範夯實城市防疫精細化管理〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-02/13/c_1125567899.htm，查閱時間：2020/08/20。Yuan, Quan. 2020. "Shanghai: yibaiyuxiang fangkong guifan henshi chengshi fangyi jingxihua guanli" [Shanghai: More than One Hundred Prevention and Control Regulations Consolidate the Refined Management of Urban Epidemic Prevention]. (Accessed on August 20, 2020).
- 袁全、仇逸，2020，〈上海將對入境人員實施有條件的「7天集中+7天居家」隔離措施〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-07/23/c_1126276339.htm，查閱時間：2020/08/20。Yuan, Quan, and Yi Chou. 2020. "Shanghai jiangdui rujing renyuan shishi youtiaojian de '7 tian jizhong + 7 tian jujia' geli cuoshi" [Shanghai Will Implement Conditional "7 Days Concentrated + 7 Days at Home" Isolation

- Measures for Immigrants]. (Accessed on August 20, 2020).
- 郝羿，2020，〈北京道路省際客運今起全部停運〉，<http://bj.people.com.cn/BIG5/n2/2020/0126/c82840-33744920.html>，查閱時間：2020/08/17。Hao, Yi. 2020. “Beijing daolu shengji keyun jinqi quanbu tingyun” [Inter-Provincial Passenger Transportation on Beijing Roads Is Suspended from Today]. (Accessed on August 17, 2020).
- 高淵，2020，〈張文宏復盤抗疫五個月：我為何這麼受關注〉，<https://m.us.sina.com/gb/china/phoenixtv/2020-06-09/detail-ifzwyusm5651606.shtml>，查閱時間：2020/08/20。Gao, Yuan. 2020. “Zhang Wenhong fupan kangyi wugeyue: wo weihe zheme shou guanzhu” [Zhang Wenhong's Anti-Epidemic Resumption for Five Months: Why Am I So Concerned]. (Accessed on August 20, 2020).
- 高翔，2017，〈最優績效、滿意績效與顯著績效：地方幹部應對幹部人事制度的行為策略〉，《經濟社會體制比較》，3：161-171。Gao, Xiang. 2017. “Zuiyou jixiao, manyi jixiao yu xianzhe jixiao: difang qianbu yingdui qianbu renshi zhidu de hangwei celue” [Evaluation, Promotion and Local Officials' Behavior]. *Comparative Economic & Social Systems*, 3: 161-171.
- 張軍、周黎安編，2007，〈為增長而競爭：中國增長的政治經濟學〉，上海：上海人民出版社。Zhang, Jun, and Li-an Zhou. 2007. “*Wei zengzhang er jingzheng: Zhongguo zengzhang de zhengzhi jingjixue*” [Growth from Below: The Political Economy of China's Economic Growth]. Shanghai: Shanghai Renmin Chubanshe.
- 張留、唐駿垚，2020，〈健康碼，如何從杭州「跑」到全國〉，https://zjnews.zjol.com.cn/zjnews/zjxw/202003/t20200316_11781120.shtml，查閱時間：2020/08/25。Liu, Zhang, and Jun-yao Tang. 2020. “Jiankangma, ruhe cong Hangzhou ‘pao’ dao quanguo” [Health Code, How to “Run” from Hangzhou to the Whole Country]. (Accessed on August 25, 2020).
- 張留、唐駿垚、趙路，2020，〈用大數據預警、感知和服務杭州「城市大腦」助力網格精準防控〉，https://hangzhou.zjol.com.cn/jrsd/bwzg/202002/t20200204_11633253.shtml，查閱時間：2020/08/24。Zhang, Liu, Jun-yao Tang, and Lu Zhao. 2020. “Yong dashuju yujing, ganzhi he fuwu Hangzhou ‘chengshi danao’ zhuli wangge jingzhun fangkong” [Use Big Data for Early Warning, Perception and Service Hangzhou “Urban Brain” to Help Grid Precision Prevention and Control]. (Accessed on August 24, 2020).
- 張璇，2020，〈讓該動的有序動起來：杭州健康碼推動企業「碼」上復工〉，http://www.xinhuanet.com/fortune/2020-02/26/c_1125630242.htm，查閱時間：2020/08/25。Zhang,

- Xuan. 2020. “Rang gaidong de youxu dongqilai: Hangzhou jiankangma tuidong qiye ‘ma’ shang fugong” [Let the Movement Move in an Orderly Manner: Hangzhou Health Code Promotes the Resumption of Work on the “Code” of Enterprises]. (Accessed on August 25, 2020).
- 盛松成、劉功潤、于衛國，2020，〈萬字長文：疫情衝擊下，上海經濟金融的信心、挑戰和機遇〉，<https://finance.sina.com.cn/review/jcgc/2020-04-24/doc-iircuyvh9538114.shtml>，查閱時間：2020/08/20。Sheng, Song-cheng, Gong-run Liu, and Wei-guo Yu. 2020. “Wanzi zhangwen: yiqing chongjixia, Shanghai jingji jinrong de xinxin, tiaozhan he jiyu” [Million Words Long Article: Under the Impact of the Epidemic, Shanghai's Economic and Financial Confidence, Challenges and Opportunities]. (Accessed on August 20, 2020).
- 陳潭、劉興雲，2011，〈錦標賽體制、晉升博弈與地方劇場政治〉，《公共管理學報》，2：21-33。Chen, Tan, and Xing-yun Liu. 2011. “Jinbiaosai tizhi, jinsheng boyi yu difang juchang zhengzhi” [Tournament System, Promotion Game and Local Political Theatre]. *Journal of Public Management*, 2: 21-33.
- 陸文軍、周琳，2020，〈應急響應降級、城市治理升級，看上海底氣何在〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/sh.xinhuanet.com/2020-05/10/c_139044644.htm，查閱時間：2020/08/20。Lu, Wen-jun, and Lin Zhou. 2020. “Yingji xiangying jiangji, chengshi zhili shengji, kan Shanghai diqi hezai” [Downgrading of Emergency Response and Upgrading of Urban Governance]. (Accessed on August 20, 2020).
- 新華網，2020，〈杭州「城市大腦」創造美好生活〉，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/info/2020-04/11/c_138966046.htm，查閱時間：2020/08/24。Xinhuanet. 2020. “Hangzhou ‘chengshi danao’ chuangzao meihao shenghuo” [Hangzhou “City Brain” Creates a Better Life]. (Accessed on August 24, 2020).
- 楊瑞龍，1994，〈論我國制度變遷方式與制度選擇目標的衝突及其協調〉，《經濟研究》，5：40-49。Yang, Rui-long. 1994. “Lun woguo zhidu bianqian fangshi yu zhidu xuanze mubiao de chongtu ji qi xiediao” [On the Conflict and Coordination between the Way of My Country's Institutional Change and the Objective of Institutional Choice]. *Economic Research Journal*, 5: 40-49.
- 楊瑞龍，1998，〈我國制度變遷方式轉換的三階段論〉，《經濟研究》，1：3-5。Yang, Rui-long. 1998. “Woguo zhidu bianqian fangshi zhuanhuan de san jieduan lun” [The Three-Stage Theory of the Transformation of My Country's Institutional Change Mode].

Economic Research Journal, 1: 3-5.

董碧水，2020，〈杭州：「1+12」惠企政策助企業復工復產涉及支持企業資金將達100億元〉，http://www.xinhuanet.com/local/2020-02/11/c_1125556757.htm，查閱時間：2020/08/24。Dong, Bi-shui. 2020. "Hangzhou: '1+12' huiqi zhengce zhu qiye fugong fuchan sheji zhichi qiye zijin jiangda 100 yi yuan" [Hangzhou: "1+12" Preferential Enterprise Policy to Help Enterprises Resume Work and Production Involves Supporting Enterprise Funds Reaching 10 Billion Yuan]. (Accessed on August 24, 2020).

裴劍飛，2020，〈北京市疫情正處於由輸入期到擴散期過渡的階段〉，<http://www.bjnews.com.cn/news/2020/01/29/681309.html>，查閱時間：2020/08/17。Pei, Jian-fei. 2020. "Beijingshi yiqing zheng chuyu you shuruqi dao kuosanqi guodu de jieduan" [Beijing' Epidemic is in a Transitional Stage from the Import Period to the Spread Period]. (Accessed on August 17, 2020).

銀溫泉、才婉如，2001，〈我國地方市場分割的成因和對策〉，《經濟研究》，6：3-12。Yin, Wen-quan, and Wan-ru Cai. 2001. "Woguo difang shichang fenge de chengyin he duice" [The Causes and Countermeasures of Our Country's Local Market Segmentation]. *Economic Research Journal*, 6: 3-12.

劉明興、侯麟科、陶然，2013，〈中國縣鄉政府績效考核的實證研究〉，《世界經濟文匯》，1：71-85。Liu, Ming-xing, Lin-ke Hou, and Ran Tao. 2013. "Zhongguo xianxiang zhengfu jixiao kaohe de shizheng yanjiu" [An Empirical Study on Performance Evaluation of Chinese County and Township Governments]. *World Economic Papers*, 1: 71-85.

劉偉、傅道忠、魏志華、潘鐸印、阮靜，2014，〈官員政績考核立新規：不唯GDP論英雄〉，《財政監督》，1：27-33。Liu, wei, Dao-zhong Fu, Zhi-hua Wei, Duo-yin Pan, and Jing Ruan. 2014. "Guanyuan zhengji kaohe li xingui: bu wei GDP lun yingxiong" [Officials' Performance Evaluation Sets New Rules: Not Only GDP is a Hero]. *The Financial Supervision*, 1: 27-33.

盧顏斌、胡麗華，2020，〈杭州釋放投資潛力新信號！數字新基建開啓杭城產業招引躍遷之路〉，<https://news.sina.com.tw/article/20200616/35475954.html>，查閱時間：2020/08/25。Lu, Yan-bin, and Li-hua Hu. 2020. "Hangzhou shifang touzi qianli xinxinhao! shuzi xin jijian kaiqi Hangcheng chanye zhaoyin yueqian zhilu" [Hangzhou Releases New Signals of Investment Potential! Digital New Infrastructure Opens the Way for Hangzhou's Industry to Attract Leap Forward]. (Accessed on August 25, 2020).

鍾旻敏、孟建國，2020，〈中國用毛式社會控制運動對抗疫情〉，<https://cn.nytimes.com/>

- china/20200217/china-coronavirus-lockdown/zh-hant/，查閱時間：2020/08/24。Zhong, Raymond, and Paul Mozur. 2020. “Zhongguo yong Maoshi shehui kongzhi yundong duikang yiqing” [To Tame Coronavirus, Mao-Style Social Control Blankets China]. (Accessed on August 24, 2020).
- Chung, Jae-ho. 1995. “Studies of Central-Provincial Relations in the People’s Republic of China: A Mid-Term Appraisal.” *The China Quarterly*, 142: 487-508.
- Chung, Jae-ho. 2000. *Central Control and Local Discretion in China*. New York: Oxford University Press.
- Gao, Jie. 2009. “Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China.” *Public Administration and Development*, 29 (1): 21-31.
- Hardy, Cynthia, and Steve Maguire. 2008. “Institutional Entrepreneurship.” In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence, and Renate E. Meyer eds., *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage Publications: London.
- Hildebrandt, Timothy. 2011. “The Political Economy of Social Organization Registration in China.” *The China Quarterly*, 208: 970-989.
- Huang, Yasheng. 1996. *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Johnson, Ian. 2015. “Q. and A.: Jeremy Wallace on China’s Rush to Urbanize.” <https://cn.nytimes.com/china/20150222/c22qawallace/zh-hant/dual/> (August 21, 2020).
- Kelliher, Daniel. 1992. *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979-1989*. Yale University Press: New Haven and London.
- Li, Hong-bin, and Li-an Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics*, 89 (9): 1743-1762.
- Li, Linda Chelan. 1997. “Towards a Non-Zero-Sum Framework of Spatial Politics: The Case of Centre-Province in Contemporary China” *Political Studies*, 45 (1): 46-65.
- Li, Linda Chelan. 1998. *Centre and Provinces, China 1978-1993. Power as Non-Zero-Sum*. Oxford: Clarendon Press.
- Li, Linda Chelan. 2004. “The Prelude to Government Reform in China: The Big Sale in Shunde.” *China Information*, 18 (1): 29-65.
- Li, Linda Chelan. 2006. “Path Creation? Processes and Networks: How the Chinese Rural Tax

- Reform Got Started.” *Policy and Society*, 25 (1): 61-84.
- Li, Wanxin, and Hon S. Chan. 2009. “Clean Air in Urban China: The Case of Inter-Agency Coordination in Chongqing’s Blue Sky Program.” *Public Administration and Development*, 29 (1): 55-67.
- Liu, Taotao, and David Faure. 1996. *Unity and Diversity: Local Cultures and Identities in China*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Qin, Duo, and Haiyan Song. 2009. “Sources of Investment Inefficiency: The Case of Fixed Asset Investment in China.” *Journal of Development Economics*, 90: 94-105. °
- Shirk, Susan. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Siu, H. 1994. “Cultural Identity and the Politics of Difference in South China.” In Weiming Tu ed., *China in Transformation*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Tao, Yi-Feng. 2001. “The Evolution of Central-Provincial Relations in Post-Mao China, 1978~1998: An Event History Analysis of the Provincial Leader Turnover.” *Issues & Studies*, 37 (4): 90-120.
- Wallace, Jeremy. 2014. *Cities and Stability: Urbanization, Redistribution, and Regime Survival in China*. New York: Oxford University Press.
- Wang, Yuhua. 2014. “Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages Its Coercive Leaders.” *The China Quarterly*, 219: 625-648.
- Zhou, Feizhou. 2009. “Jinbiaosai Tizhi (The Tournament System).” *Sociological Research*, 3: 54-77.
- Zhuravskaya, Ekaterina V. 2000. “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style.” *Journal of Public Economics*, 76 (3): 337-368.