

# 「安全化」的行政擴權與國家防疫成效之關聯性： 以特定國家因應 COVID-19 為例之比較研究

譚偉恩

(國立中興大學國際政治研究所副教授)

## 摘要

當國家面對突發性的重大危機事件時，基於強化安全或抑制損害之需要，政府往往會啟動「安全化」(securitization)的行政擴權。然而，此種因應危機之方式真的有助於國家維繫自己的安全或是提供給人民較高的安全保障？本文藉由新型冠狀病毒肺炎 (COVID-19) 此一衝擊全球各國之重大危機事件為例，嘗試回答上述問題。研究結果顯示：(1) 在均有啟動「安全化」行政擴權的國家間，非民主政體的中央集權國家在防疫表現上有值得借鏡之處，但如果民主國家的防疫治理近似中央集權或能夠中央與地方協調一致，防疫成效也同樣值得被肯定；(2) 啟動「安全化」的行政擴權並非一國達成有效防疫之充分條件，但確實是必要條件。應注意的是，一旦政府啟動「安全化」來因應疫情，防疫措施の即刻性、施政主軸，還有國家本身貧富差距情況嚴重與否（以 Gini coefficient 為據），會在一定程度上左右防疫的實際成效。

**關鍵字：**安全化、行政擴權、貧富差距、政體類型、新型冠狀病毒肺炎

## 壹、前言

新型冠狀病毒肺炎 (novel coronavirus pneumonia or COVID-19) 的全球擴散導致人類許多日常活動因為防疫考量而受到限制，市場上的經濟活動連帶受到影響，各國民眾在健康安全 (health security) 與經濟安全 (economic security) 先後受到威脅的情況下，開始寄厚望於自己國家的政府。毋寧，肇因重大疫情而產生之安全匱乏讓政府得以有機會擴張自己的行政權力。<sup>1</sup> 然而，當政府基於防疫需要而擴張行政權限後，其國境內的人民就能在「安全化」(securitization) 的措施下於疫情期間獲得所需要之保障嗎？

疫情不單只是流行病學的問題，它還與一個人的社經地位存在某種程度之相互影響。在很多國家，貧者是感染疫情的高風險群體，如果同時又是年長者或慢性病患者，染疫風險就更高。<sup>2</sup> 在過去一年多的時間裡，COVID-19 在許多國家拉大貧富差距，凸顯貧者之健康安全在一國中的邊緣與窘困。<sup>3</sup> 事實上，即便總體經濟表現不弱的國家，若政策上忽略國內貧富差距的問題，那些欠缺能力或管道獲取適當醫療資源或照護的貧者就可能成為該國防疫破口，讓國家境內防疫的成效受到抑制。<sup>4</sup> 進一步說，無論國家多麼富裕或是花再多錢於健康事項，若國民財富分配的問題沒有被妥善處理，在 COVID-19 大流行期間的防疫表現往往不會太好。

<sup>1</sup> 為了因應疫情（或其它的緊急危機），政府選擇擴張行政權力這個現象對於從事「安全化」的研究者來說並不是值得訝異的事。相反地，客觀上人民因為疫情來襲而產生的恐懼或面臨之各種威脅，讓政府有理由和正當性去施行一些非常態或例外性的政策。已有文獻指出，面對全球大流行的疫情，主權國家政策中的「安全化」屬性越來越明顯。詳見：Nathan Alexander Sears, "The Securitization of COVID-19: Three Political Dilemmas," *Global Policy*, <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/25/03/2020/securitization-covid-19-three-political-dilemmas>> (March 25, 2020)。類似見解也可參考：Gerald Seib and John McCormick, "Coronavirus Means the Era of Big Government Is...Back," *Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/coronavirus-means-the-era-of-big-government-isback-11587923184>> (April 26, 2020); 類似實例則可參見：蔡英文、陳健仁，「防疫視同作戰 總統：政府會確保國內醫療及防疫資源充足 全力做好防疫工作」，中華民國總統府，<<https://www.president.gov.tw/News/25210>> (2020 年 1 月 30 日)。

<sup>2</sup> W. Holmes Finch and Maria Hernández Finch, "Poverty and Covid-19: Rates of Incidence and Deaths in the United States During the First 10 Weeks of the Pandemic," *Frontiers in Sociology*, Vol. 5 (June, 2020), pp. 1-10.

<sup>3</sup> Alan Weil, "Tackling Social Determinants of Health Around The Globe," *Health Affairs*, Vol. 39. No. 7 (July, 2020), pp. 1118-1121.

<sup>4</sup> 此種情況在疫情具有人傳人的性質時最為明顯。

美國就是這樣的一個例子；疫情爆發前的人均 GDP 約為 65,000 美元，而疫情發生的當年 (2020) 下降為 63,500 美元左右，然而排名都在全球前 7~8 名間，比起德、法、英、日、韓這些國家的人均 GDP 明顯要高出許多。同時，單美國一個國家的健康事項支出在 2018 年就佔了近全球的 42%。<sup>5</sup> 然而，疫情爆發後，美國 2020 年的 GDP 明顯萎縮，同時失業率激增及股市崩跌觸發熔断。川普 (Donald Trump) 政府當時為了挽救經濟，於非常短的時間 (約一周內) 通過金額高達 2 兆美元之紓困案，用於援助國內受創產業、提供業主低利貸款和人民失業救助金；而 2021 年拜登 (Joseph Biden) 上任後也同樣在非常短的期間內通過另一項金額高達 1.9 兆美元的紓困法案。<sup>6</sup> 這些舉措明顯不是自由主義放任式 (laissez-faire) 的市場機制，而是由美國聯邦政府一肩扛起保姆角色，並提供若干全國性的公共財。事實上，類似的情況在歷史中族繁不及備載；然而它們均有一個共同點，就是特定危機事件的發生讓平民百姓感到安全稀缺，進而心生恐懼。<sup>7</sup> 在這樣的情況下，政府無論是行政擴權，還是市場介入，均具有很高之正當性，且往往能極為順利地以某些政策來限制人民的自由或干預經濟活動，並且不致招來社會大眾反彈。以 COVID-19 疫情之下的台灣為例，政府為了因應衝擊，於疫情爆發的第一年初期 (2020 年 2 月 ~3 月) 便由行政院火速提案，後交由立法院進行「優先立法和審查」，在非常短的期間通過新台幣 600 億元的紓困振興特別預算。<sup>8</sup> 此外，政府明文禁止國內生產的口罩對外輸出、管制醫事人員出國、限制和停止高中以下學校師生出境；此等行政措施毫無疑問對台灣人民的自由或其它權利造成妨礙，但在疫情危機期間其正當性都獲得了認可。上開情形便是奠基於「安全化」的行政擴權，<sup>9</sup> 它的本質是給付型行政，也

<sup>5</sup> “Global Spending on Health: Weathering the Storm (2020),” *World Health Organization*, <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240017788>>, p. 2.

<sup>6</sup> Emily Cochrane, “Congress Clears \$1.9 Trillion Aid Bill, Sending It to Biden,” *New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2021/03/10/us/politics/covid-stimulus-bill.html>> (March 13, 2021).

<sup>7</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1983), pp. 18-21.

<sup>8</sup> 詳見：「600 億防疫紓困特別預算 立院三讀一毛未刪」，中央通訊社，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202003135004.aspx>> (2020 年 3 月 13 日)。

<sup>9</sup> 當「安全」作為一項目標時，它的落實就需要付出相應之成本。如果人民認為政府擴權可以為自己帶來更多的安全，就必須接受政府擴權之後產生的成本，像是個人自由受到較多限制或是生活隱私被公權力監督。持批判觀點的安全研究者 (例如：Ole Wæver) 因此建議，人們應留心一國過度「安全化」的情況。詳見：Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization,”

就是對指涉客體 (a referent object) 提供保護或強化保護的水準，使之盡可能免於受到威脅或蒙受實害。理論上，給付類型的行政措施不同於限制人民權利的行政措施（例如：速限或禁菸），故而除非涉及公共利益之重大事項，而應有法律或法律授權之命令為依據外，可由政府機關享有執行與裁量上的自由。<sup>10</sup> 然而，實踐層次上，諸多由政府啟動的「安全化」措施極可能對人民權利構成一定程度之限制，例如傳染性疾病爆發期間政府基於防疫需要而對人身自由進行約束。<sup>11</sup> 職是之故，倘若政府基於防疫需要而擴張行政權力時，此種「安全化」的行政擴權是否真能為該國境內的人民帶來更多安全保障，還是反而讓人民陷入更多的困境或面臨不必要的限制，<sup>12</sup> 就值得加以研究。

本文旨在釐清因 COVID-19 疫情而擴張其政府行政權力之特定國家（金磚五國與美國）是否在防疫結果上讓其境內國民較為安全（例如：確診人數獲得控制或再傳染率的壓低等等）。<sup>13</sup> 除本部分關於前言的說明外，第貳部分探討文獻上「安全化」理論與政府擴權之關係，並以 COVID-19 疫情此一公衛危機事件來分析人民與政府間微妙的互動。由於「安全化」的行政擴權可能並非達成有效防疫的充分條件，故第參部分根據既有公衛治理研究，討論國家內部貧富差距的情況如何影響該國政府的防疫成效。第肆部分進行個案觀察，說明擇

---

in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46-86.

<sup>10</sup> 根據我國司法院大法官會議釋字第 443 號，給付類型的行政措施應屬低密度的法律保留，政府的行政部門享有相當程度的自由。參考：陳春生，「給付行政」，*月旦法學教室*，第 4 期（2003 年 2 月），頁 38-41。

<sup>11</sup> 歐盟 (European Union, EU) 對此議題已有較為深入的學理討論，詳見：Hannah van Kolfsoorten and Aniek de Ruijter, “COVID-19 and Privacy in the European Union: A Legal Perspective on Contact Tracing,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 41, No. 3 (May 2020), pp. 478-491；台灣方面可參考：「電子監控防疫侵犯隱私，法務部：符合法律明確性原則」，中央廣播電台，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2058991>> (2020 年 4 月 9 日)。

<sup>12</sup> 例如失業或工作權益上的減損；文獻上甚至已有論者聚焦在什麼樣的「群體」容易因為防疫政策而蒙受權益的損失。參考：Elise Gould and Melat Kassa, “Young Workers Hit Hard by The COVID-19 Economy,” *Economic Policy Institute*, <<https://www.epi.org/publication/young-workers-covid-recession/>> (October 14, 2020).

<sup>13</sup> 選擇此特定六國的主要原因是本文統計資料觀察期間，COVID-19 全球確診人數最高的前五名國家中，金磚國家的印度、巴西和俄羅斯就佔據了第二、三、五名，南非雖位列第十七名，但以全球角度觀之，仍屬於疫情嚴峻。因此，亮眼的經濟發展似乎沒有為這些國家帶來公衛水準的提升，中國成了唯一可能的例外，並且恰好又是非民主的威權體制國家。鑑此，金磚五國係適合進行比較的個案，而美國作為經濟與公衛條件明顯更好的民主政體對照國家，有助於本文研究問題的釐清。相關細部說明請見本文第肆部分之內容。

取特定六個國家的理由，並將實證研究獲得之結果與既有的文獻進行對話。最後結論部分指出，治理 COVID-19 疫情不能輕忽國內人民的貧富差距，特別是原本此種差距已明顯的國家更應留心，否則基於「安全化」的政府擴權防疫措施會容易被貧富差距的問題抵消其公衛治理成效。

## 貳、「安全化」的政府擴權

### 一、導致安全稀缺的威脅源及公衛議題的安全化

儘管研究「安全」的文獻遍及許多不同專業領域，而非專屬於政治科學，但從人類中心的視角來看，越直接與人類生存相關的安全議題受到越多政治科學研究者的關注，同時急迫性越顯著的安全議題受到國家公部門越高之重視。根據文獻上的說法，「安全化」可以理解為是一種政府因應危機的特殊現象，於 1990 年代由哥本哈根學派 (Copenhagen School) 提出。當時 Buzan 等人認為，「安全」是一個好用話語論述工具，任何議題一旦訴諸「安全」便能在政治操作下凌駕許多既定的制度或規範。倘若政府將某項議題定性為國家或人民的生存威脅，從而需要採取緊急措施來因應時，政府或持有行政權力的行為者便可獲得正當性，得以使用超出正常範圍外的特別措施來處理該項議題（常見的「安全化」五大議題是：軍事、政治、經濟、社會與環境）。<sup>14</sup>

回顧歷史，有三種主要的威脅源對人類的生命與財產構成衝擊，進而使得他/她們的政府必須設法處理，以求降低民眾百姓心理層面之恐懼及現實生活中的風險。

第一種威脅源是戰爭（包含非國際性的武裝衝突），位居國際關係傳統安全研究之主軸，從反恐、權力平衡、核子嚇阻、集體防禦、信心建立措施，到武裝衝突法暨人道法，無不與此相關。<sup>15</sup> 第二種威脅源是經濟不景氣（包含債務危機和金融海嘯），雖然本質上與第一種威脅源有別，因此不是傳統安全的

<sup>14</sup> 詳見：Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998); 關於「安全化」的『建構』意義可以參考：Matt McDonald, "Securitization and the Construction of Security," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 4 (December 2008), pp. 563-587.

<sup>15</sup> Neta Crawford, "Once and Future Security Studies," *Security Studies*, Vol. 1, No. 2 (1991), pp. 283-316; Steven Miller, "International Security at Twenty-Five: From One World to Another," *International Security*, Vol. 26, No. 1 (Summer 2001), pp. 6-10.

主軸，<sup>16</sup> 但歷史上許多戰爭的爆發皆與經濟因素脫離不了關係，<sup>17</sup> 故而將經濟議題歸類在非傳統安全 (non-traditional security) 雖然是現階段國關學界的通說，但是否適當卻還有討論餘地。<sup>18</sup> 第三種威脅源是疾病，尤其是具有跨洲際大規模傳染力的病毒型疾病；<sup>19</sup> 過去疾病帶來的安全威脅比較多是在一國境內或某一塊大陸，但隨著自然人跨境移動的能力越來越強，跨國性、跨洲際性，甚至全球性的大流行疫病 (pandemic) 似乎發生頻率有漸漸增加之趨勢。<sup>20</sup>

面對上述三種減損安全狀態的威脅來源，由無數個人組成之主權國家理論上有義務去設法消除，此點不因民主或非民主政體之區別而有所差異。舉例來說，2001 年的 911 恐怖攻擊事件讓美國政府投入大量軍事與經濟力量進行反恐，並讓小布希 (G. W. Bush) 獲得連任。<sup>21</sup> 而 2008 年因歐美國家引起的全球金融海嘯讓習慣由政府介入市場以維繫國內經濟穩定的中國 (胡錦濤政權) 獲得海內外許多評論之肯定。<sup>22</sup> 相較之下，因疾病而引起之安全問題不常佔據新聞版面，即便後天免疫缺乏症候群 (Acquired Immune Deficiency Syndrome, AIDS)、嚴重急性呼吸道症候群 (Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)、禽流感 (Avian Influenza)、非洲豬瘟 (African Swine Fever) 等曾經引起國內外媒體關注之公衛事件在過去近二十年數次成為輿論焦點，但重要性及影響力完全無法與涉及軍事

<sup>16</sup> 經濟議題在國關學界被普遍定性成「低階政治」(low politics)，歸屬到非傳統安全的研究範疇。可參考：Shahar Hameiri and Lee Jones, “Probing the Links between Political Economy and Non-traditional Security: Themes, Approaches and Instruments,” *International Politics*, Vol. 52, No. 4 (March 2015), pp. 371-372.

<sup>17</sup> Dale Copeland, *The Origins of Major War* (NY: Cornell University Press, 2000); Nuno Monteiro and Alexandre Debs, “An Economic Theory of War,” *Journal of Politics*, Vol. 82, No. 1 (January 2020), pp. 255-268.

<sup>18</sup> 易堅立，「非傳統安全危機對觀光的影响分析」，*國家發展研究*，第 20 卷 2 期 (2021 年 6 月)，頁 86-87。

<sup>19</sup> Mark Honigsbaum, *The Pandemic Century: One Hundred Years of Panic, Hysteria and Hubris* (NY: W.W. Norton, 2019), pp. 2-5.

<sup>20</sup> David Fidler, *SARS, Governance and the Globalization of Disease* (NY: Palgrave Macmillan, 2004); Colin McInnes and Anne Roemer-Mahler, “From Security to Risk: Reframing Global Health Threats,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 6 (November 2017), pp. 1313-1337.

<sup>21</sup> Lisa Trei, “Why Bush Won in 2004?” *Stanford News Service*, <<https://news.stanford.edu/pr/2004/polls-1117.html>> (November 17, 2004).

<sup>22</sup> Hon Chan, “Politics Over Markets: Integrating State-owned Enterprises into Chinese Socialist Market,” *Public Administration and Development*, Vol. 29, No. 1 (February 2009), pp. 43-54.

安全或經濟安全的威脅源相提併論。依據哥本哈根學派 (Copenhagen School) 的說法，<sup>23</sup> 由疾病帶來的安全威脅尚未在政治領域獲得明顯的「安全化」，<sup>24</sup> 同時疾病對人類社會的衝擊並未被 20 世紀後半葉與 21 世紀多數國家的人民深刻感受，而在 COVID-19 疫情爆發之前，多數國家的政府也鮮少考慮透過將公衛議題「安全化」來擴張自己的行政權限。<sup>25</sup>

然而，2020 年 COVID-19 的出現和隨後疫情大流行對世界各國造成之巨大衝擊，導致將傳染性疾病加以「安全化」成為許多政府的理性選擇（儘管程度及方式不一）。<sup>26</sup> 知名的國際時事評論雜誌《經濟學人》也對自 2020 年 3 月開始在許多國家爆發或擴散的 COVID-19 疫情進行深入討論，並提出以「大政府」作為因應之建言。<sup>27</sup> 然而，「大政府」的倡議在人類歷史上曾因對個人自由基

<sup>23</sup> 學者 Barry Buzan 等人認為「安全化」的運作過程需要有以下四種元素：(1) 操盤手，即倡議和施行安全化措施的行為者（通常是政府）；(2) 指涉客體 (referent object)，即需要獲得保護的對象；(3) 威脅源，係指製造風險或導致指涉客體安全減損的來源（可能是人、組織或事件）；(4) 聽眾，不特定的多數人，是決定一項安全化措施有無正當性之利害關係方。詳見：Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998), pp. 24-26.

<sup>24</sup> Sara Davies, "Securitizing Infectious Disease," *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (March 2008), pp. 295-313.

<sup>25</sup> 此種情況在 COVID-19 爆發以前相當普遍；然而，COVID-19 全球大流行之後，許多國家紛紛在一定程度上將公衛議題「安全化」。此種變化可參考以下相關文獻：(1) 公衛議題獲得「安全化」的文獻：M. G. Curley and J. Herington, "The Securitisation of Avian Influenza: International Discourses and Domestic Politics in Asia," *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1 (2011), pp. 141-166; Tine Hanrieder and Christian Kreuder-Sonnen, "WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health," *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4 (2014), pp. 331-348; (2) 將 COVID-19 加以「安全化」的文獻：Marcus Woodcock, "Securitising COVID-19: Is It just about a Virus?" *International Relations Today*, <<https://irtodayblog.wordpress.com/2020/08/10/securitising-covid-19-is-it-just-about-a-virus/>> (August 10, 2020).

<sup>26</sup> Tom Inglesby, "Make Pandemics Lose Their Power," in Hal Brands and Francis Gavin, eds., *COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation* (Baltimore: Johns Hopkins University, 2020), Ch. 4；事實上，這樣的觀點早在 1988 年便由美國國家科學院的醫學研究所提出。詳見：Institute of Medicine, *The Future of Public Health* (Washington, DC: National Academies Press, 1988), p. 8. 惟有論者提出較批判性的觀點，強調政府透過「嵌入」衛生安全的話語或敘述，將衛生「安全化」並與日常生活緊扣。此種觀點認為，衛生「安全化」的關鍵原因不是來自病原體的實際威脅有多大，而是將衛生予以「安全化」的表述內容能產生多大的說服力。參考：Clare Wenham, "The Oversecritization of Global Health: Changing the Terms of Debate," *International Affairs*, Vol. 95, No. 5 (September 2019), pp. 1094-1095.

<sup>27</sup> "Everything's under Control: The State in the Time of Covid-19," *Economist*, <<https://www.>

本權具有威脅或干擾市場供需法則及效率，而備受質疑。<sup>28</sup> 諷刺的是，當許多經貿活動因為疫情爆發而受到衝擊時，對景氣蕭條感到恐慌和因此失業或減薪的民眾紛紛開始寄厚望於政府，甚至期待一個大有為的政府來扮演救世主。在這樣的情況下，政府擴權不僅有了正當性，甚至可以說是人民的殷切期盼。<sup>29</sup>

## 二、疫情衝擊下的人民與政府關係

有關公共衛生的治理如果政策上要事先進行預防，政府就必須投入許多人力與金錢，如果沒有一定的行政權限與財政資源，並不容易做到。<sup>30</sup> 因此，民主國家的政府實務上較少以防範未然為施政重點，而是選擇在疫病爆發後進行「收尾」的工作。<sup>31</sup> 在這樣的情況下，國家只具備提供人民最低安全保障之功能，欠缺主動行政的積極性。<sup>32</sup> 此外，民主國家的執政制度多半有一定之年限，但防範未然的治理工作需要長時間投入，不僅可能超過決策者執政的任期上限，也存在為競爭者作嫁之潛在風險，故而除了力拼經濟成長，在多數議題領域上扮

---

economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19> (March 26, 2020); 《經濟學人》近期又再次對政府因應疫情的措施進行了分析，並以中國為例來說明政府適時介入的重要性；詳見：“China’s Economy Zooms back to Its Pre-covid Growth Rate,” *Economist*, <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/18/chinas-economy-zooms-back-to-its-pre-covid-growth-rate>> (January 18, 2021).

<sup>28</sup> Khalifa Ghali, “Government Size and Economic Growth: Evidence from A Multivariate Cointegration Analysis,” *Applied Economics*, Vol. 31, No. 8 (1999), pp. 975-987.

<sup>29</sup> Paolo Gerbaudo, “Big Government Is Back,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2021/02/13/big-government-is-back/>> (February 13, 2021).

<sup>30</sup> 但政治責任也因此增加；所以，是否「安全化」、何時「安全化」，以及如何「安全化」都是一國政府在決定讓自己擴權之前必須思量之問題。相關討論可參考：Dagmar Rychnovská, “Securitization and the Power of Threat Framing,” *Perspectives*, Vol. 22, No. 2 (2014), pp. 9-31.

<sup>31</sup> 這其實很像「預防重於治療」的安全思維在政治實務運作過程中被邊緣化。對此，已有學者提出提出深刻的反省和批判，詳見：Wim De Ceukelaire and Chiara Bodini, “We Need Strong Public Health Care to Contain the Global Corona Pandemic,” *International Journal of Health Service*, Vol. 50, No. 3 (March 2020), pp. 276-277.

<sup>32</sup> 換言之，政府經常把不安全的責任歸究給國民個人的行為不當，而沒有反思或檢討整體社會環境中的隱性結構制約（商業力量對個體消費行為的影響）。一個具體的例子是賣場中垃圾食品充斥的現象或各式酒類廣告普遍化的現象；事實上，並不是沒有國家透過法令對垃圾食品或酒精飲品加以限制或禁止，但這樣的個案非常非常少。相關說明可參考：Michael Pollan, “The Sickness in Our Food Supply,” *New York Review*, <<https://www.nybooks.com/articles/2020/06/11/covid-19-sickness-food-supply/>> (June 11, 2020).



演一個小政府 (small government) 已成為許多民主國家決策者心照不宣之共識。然而，一場從中國武漢散播到世界各地的 COVID-19 疫情重塑了政府對於公衛議題的認知，也改變了人民與政府間的關係。相較於過去人民對「大政府」的疑慮或是政府對於涉足公衛事務的意願欠缺，疫情大流行之下的民意傾向（甚至是渴望）政府主動、快速、積極、有效地介入防疫工作，以期減少國境之內人員的傷亡和經濟損失。而在位執政之決策菁英若想連任，必然要用心擘劃防疫政策。至於在野但企圖上位的政黨及其成員們，必然會批判現任政府在防疫上的各種失能或疏失。<sup>33</sup>

事實上，疫情之下的人民與政府互動是一種「需求者-供應者」關係。詳言之，普羅大眾（特別是經濟上的弱勢群體）需要一些具體的行為指南—例如：是否公共場所應戴口罩、學校是否應暫時關閉或調整為線上授課、入境的自然人要如何檢疫與進行隔離、什麼樣的店家或公司應歇業或要求員工分流上班及居家工作等等—才知道如何安然度過高風險的疫情期間。此種「需求」的強弱奠基於個體對於安全的認知及判斷，當 COVID-19 威脅生命和財產的強度被平民百姓深刻感知時，對於政府應積極介入防疫的主客觀需求都會增加，進而允許（或容忍）政府擴權。<sup>34</sup> 值得注意的是，政府並不必然會因為民間對於防疫的需求增加就做出相關回應；應不應該回應、什麼時間點回應、用什麼方法回應，無一不是決策者理性考量下的計算。<sup>35</sup>

民主政體的國家（例如：巴西）不必然就會比較在乎人民的生命與健康，

<sup>33</sup> 2020 年下半年美國總統大選的競選過程及 9 月底結束的第一次辯論內容中關於疫情的交鋒便是一例。詳見：Zeke Miller, “Court, COVID, Race Are Topics for First Trump-Biden Debate,” *NBC New York*, <<https://www.nbcnewyork.com/news/local/court-covid-race-are-topics-for-first-trump-biden-debate/2630498/>> (September 22, 2020).

<sup>34</sup> 具體例子如：「輿論建請總統發布緊急命令；總統府：目前暫無需求」，環宇新聞網，<<http://globalnewstv.com.tw/202003/100857/>> (2020 年 3 月 18 日)；「蘇揆：中央流行疫情指揮中心即日起提升為一級開設」，行政院，<<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/55813cfb-8e4a-47c6-95a3-1b7f1267e07e>> (2020 年 2 月 27 日)。

<sup>35</sup> 隨著疫情進入第三年，各國政府開始在不同波斷的疫情中抉擇「清零」政策或「共存」政策；有些政府堅持「清零」，有些則做出了調整。參考：Aaron Kofman, Rami Kantor and Eli Adashi, “Potential COVID-19 Endgame Scenarios Eradication, Elimination, Cohabitation, or Conflagration?” *JAMA*, Vol. 326, No. 4 (July 2021), pp. 303-304; Dennis Normile, “An Undebatable Political Decision: Why China Refuses to End Its Harsh Lockdowns,” *Science*, <<https://www.science.org/content/article/undebatable-political-decision-why-china-refuses-end-its-harsh-lockdowns>> (April 15, 2022); 陶在樸，「Covid-19 控管「清零」與「共存」政策之辯」，風傳媒，<<https://www.storm.mg/article/4336726?page=1>> (2022 年 5 月 20 日)。

而做出積極的防疫措施；<sup>36</sup> 非民主政體的國家（例如：北京當局統治下的中國）也未必就不需要關切百姓染疫之風險，而得以毫無作為。<sup>37</sup> 此外，防疫政策需要堅實的國家醫療機制與科學技術作為支撐，在治理工作上不只是調度所需的防疫資源（包含醫護人力與醫療設備），而是必須有一套因應危機發生時的行政作業流程；此外，解決問題的專業人士不可能一、兩年內就培養出來，而是需要長時間培訓。就好比軍事性質的傳統安全，軍人也需要一段時間的專業訓練，才可能熟知各種攻擊戰術，或是駕駛戰機、潛艦，或是操作先進之精密軍事設備。顯然，「安全化」在實踐層次上不是一件簡單的工作，並非單單將一個原本未列入國家安全的項目納入施政清單就可以落實人民對安全的需求；而是政府必須建立自己處理或克服威脅的實質能力。正因為如此，政府會審度一切客觀情勢，從自身最有利的角度做出回應人民「需求」之判斷，本文將此比喻為一種「供給」，即透過評估人民對安全需求的強弱、主要的需求群體是誰、政府自己要投入多少資源、投入後的效果及可能帶來的報償等，做出最終應「供給」何種防疫措施之理性判斷。毋寧，疫情發生前的人民與政府關係（在不考量其它安全威脅出現的前提下）是「低需求 - 低供給」，而疫情發生後的人民與政府關係轉變為「高需求 - 選擇性供給」。

在「高需求 - 選擇性供給」關係下，人民毫無疑問居於相對弱勢，而政府因為掌握國家機械，而居於相對優越的位置。此時，有些國家的政府經由理性判斷會選擇漠視疫情或局限性的因應疫情（前者如巴西的 **Bolsonaro** 政府，後者如美國的 **Trump** 政府），而有些則選擇積極介入進行治理（例如：2020 年 1 月到 2022 年 4 月的台灣蔡英文政府）。一言以蔽之，真實世界中重大危機的發生，無論是戰爭爆發、經濟蕭條，還是疫情肆虐，均易使人民陷於安全稀缺的劣勢，這無形中等於給予政府一個相對優勢的地位，可以享有較危機發生前為多的行政空間和主導人民生命或財產之權力。實務上，政府會選擇一個（或一些）特定的面向來進行「安全化」的行政擴權，以滿足國內某些民眾的需求，並透過這種理性的「供給」過程來穩固自己的地位，或是延續自己掌權的期間。當然，不可能每一個國家的政府都做出正確無誤之判斷去消費人民在安全稀缺

<sup>36</sup> Hussein Kalout, "Bolsonaro's Failed Diplomacy Leaves Brazil Isolated as Pandemic Rages," *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2020/07/07/bolsonaro-failed-diplomacy-brazil-isolated-coronavirus/>> (July 7, 2020).

<sup>37</sup> 「維穩兼防疫 習近平心腹坐鎮武漢」，自由時報，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1351707>> (2020 年 2 月 13 日)。

下產生之恐懼，儘管每個政府都是基於成本與效益的理性分析 (cost-and-benefit analysis)。職是之故，本文將於第肆部分對各國政府基於「安全化」的行政擴權進行個案觀察，並以政府因應 COVID-19 疫情時的具體情況進行分析。

## 參、貧富差距：左右國家疫情的一個關鍵

雖然 COVID-19 疫情的爆發導致全球多國境內出現「安全化」的現象，即政府以行政擴權的方式來因應疫情，但漸漸有一些研究指出，並非所有行政擴權的國家在防疫成效上皆獲得令其國民滿意的效果。影響國家防疫表現優劣的原因繁多，政體類型是政治科學研究者較常著手探討的一個因素；<sup>38</sup> 有別於此，本文聚焦在一國內部人民間的貧富落差程度。所以如此的理由在於，多數由政體差異切入的研究在實際上把政體、國家（行政）能力、政治制度 (political institutions) 或多或少的混同在一塊，但這樣的研究忽略當兩個國家在政體差異上是民主 vs. 非民主的時候，有可能國家（行政）能力與政治制度是非常相似的，以致於這一種類型下的政體差異在實際上是兩個國家的相似 (similar) 大於分殊 (different)，且明顯迥異於兩個國家在政體差異上是民主 vs. 非民主，同時國家（行政）能力與政治制度也明顯不同的類型。有鑑於此，本文認為觀察主權國家防疫表現的判準宜聚焦在一國境內實際的社會面向，<sup>39</sup> 其中國民收入所得上的貧富差異是一個適宜作為參考的指標，以下詳述之。

<sup>38</sup> 此類文獻例如：Scott Greer, Elizabeth King, Elize Massard da Fonseca and Andre Peralta-Santos, “The Comparative Politics of COVID-19: The Need to Understand Government Responses,” *Global Public Health*, Vol. 15, No. 9 (2020), pp. 1413-1416; Ilan Alon, Matthew Farrell and Shaomin Li, “Regime Type and COVID-19 Response,” *FIIB Business Review*, Vol. 9, No. 3 (May 2020), pp. 152-160; David Jones, “History in a Crisis: Lessons for Covid-19,” *The New England Journal of Medicine*, Vol. 382, No. 18 (April 30, 2020), pp. 1681-1683; Matthew Kavanagh and Renu Singh, “Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective,” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 45, No. 6 (December 2020), pp. 997-1012.

<sup>39</sup> 持類似見解之文獻請參考：Annamarie Bindenagel Šehovi and Kaymarlin Govender, “Addressing COVID-19 Vulnerabilities: How Do We Achieve Global Health Security in an Inequitable World,” *Global Public Health*, Vol. 16, No. 8/9 (2021), pp. 1198-1208; Julia Smith, Sara Davies, Huiyun Feng, Connie Gan, Karen Grépin, Sophie Harman, Asha Herten-Crabb, Rosemary Morgan, Nimisha Vandanm and Clare Wenham, “More than a Public Health Crisis: A Feminist Political Economic Analysis of COVID-19,” *Global Public Health*, Vol. 16, No. 8/9 (2021), pp. 1364-1380.

自 2020 年 1 月 30 日世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 宣告 COVID-19 為引起國際關注之緊急公衛事件 (public health emergencies of international concern, PHEIC) 以來，疫情至今已逾兩年，除對各國人民造成健康與經濟上的衝擊外，一個值得重視的現象是貧者更貧，而富者鮮少受影響，甚至有些富者的資產還有所增加。<sup>40</sup> 根據英國廣播公司 (British Broadcasting Corporation) 委託的一項全球民意調查顯示，發展中國家當中有 69% 的受訪者表示，疫情導致收入所得縮減，而已開國家的比率則是 45%。<sup>41</sup> 事實上，如果一個國家不同社會階層 (social stratification) 間的貧富差距被控制在一個合理範圍時，該國的防疫表現往往也不會太差，越南就是這樣的例子。<sup>42</sup> 相較之下，貧富差距現象較為嚴重的美國，不僅防疫表現差，並且受難群體明顯集中在非洲裔的美國人（染疫人口佔美國總確診數的 13%）。由於經濟狀況處於劣勢的群體欠缺降低染疫風險的能力，同時也不容易取得醫療資源，導致染疫或隨後的死亡率都較經濟條件較優之社會階層來得高。<sup>43</sup> 簡言之，當我們將貧富差距的問題考慮進來後，一些國家防疫成效不佳的情況可以獲得更為周延的解釋，特別是該國政府其實已經基於「安全化」的考量而擴張了行政權限。

貧富差距的問題並非只有疫情最嚴重的美國或奉行資本市場機制的西方國家才有，在亞洲的小國新加坡也存在類似問題。本來星國政府在疫情控制上表現頗受國際肯定，但當疫情在移工空間狹小的宿舍散播開來，一度出現失控的

<sup>40</sup> 文獻指出，不同社會階級受到的經濟衝擊十分懸殊。由於各國基於防疫需要而暫時停止或限縮一些經濟活動，導致低收入的勞動群體面臨停工或甚至失業，收入所得瞬間減少，但防疫期間的居家生活開支卻上升（例如：水電費、糧食開銷）。相較之下，高收入的白領階級可以居家辦公，收入不受影響，同時旅行、交際、購物的開銷下降，儲蓄反而在疫情期間增加。詳見：Joseph Stiglitz, “Conquering the Great Divide,” *Finance & Development*, <<https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2020/09/COVID19-and-global-inequality-joseph-stiglitz>> (September 2020), pp. 17-19.

<sup>41</sup> 「新冠疫情：BBC 全球調查顯示世界貧富不均加深」，**BBC NEWS**（中文），<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54113945>> (2020 年 9 月 11 日)。

<sup>42</sup> Chrys Esseau-Thomas, Omar Galarraga and Sherif Khalifa, “Epidemics, Pandemics and Income Inequality,” *Health Economics Review*, Vol. 12, No. 7 (January 2022), p. 6.

<sup>43</sup> 美國的人口總數是台灣的 14 倍左右，但過去兩年多因 COVID-19 而幸病逝的死亡人數已超過百萬人，是台灣目前亡人數的百倍。從貧富差距的角度來看，美國的情況的確比台灣要嚴重許多。參考：Tim Liao and Fernando De Maio, “Association of Social and Economic Inequality with Coronavirus Disease 2019 Incidence and Mortality across US Counties,” *JAMA Network Open*, Vol. 4, No. 1 (January 2021), pp. 1-10.

情形。移工在新加坡約有 30 萬人左右，主要是從事建築工作和製造業，在星國屬於收入偏低的勞動階層。自 2020 年 4 月中旬開始，新加坡政府同時公告兩組疫情資訊；一組是國民染疫的病例統計，一組是移工染疫的病例統計。兩組數字的對比性十分明顯，星國人民確診數極低，但移工病例數非常高。<sup>44</sup>顯然，貧富差距的問題是一種跨越空間之普遍現象，就像本文第貳部分「安全化」的政府擴權是一個許多國家因應疫情時的策略反應。兩者的差別在於，貧富差距多半早在公衛危機爆發前便已存在，它本身和疫情沒有必然的因果關係，但對國家防疫表現具有一定的影響。相較之下，「安全化」的政府擴權是在公衛危機發生後，主權國家為了回應人民安全上的需求而做出的一種策略性供給行為。

隨著 COVID-19 疫情時間的拉長，帶來的經濟衝突更加明顯且不均衡地體現在不同社會階層上，對於那些原本就是經濟條件貧窮的群體，幾乎是雪上加霜，這點已被既有文獻加以確認。在疫情爆發初期，貧富差距的影響力往往還不甚明顯，但隨著時間遞增，經濟條件越好的個人或企業，越快在疫情中重新返回原本的經濟水平，甚至有些還比疫情爆發前獲得更多經濟上利益。<sup>45</sup>對照之下，低收入的群體恐怕至少要花上十年的時間才有可能重新回到疫情前的經濟水平，兩者的差異可謂十分明顯。此外，有一些文獻指出，貧窮群體在防疫相關資訊的取得上也受到限制，比起收入較高的群體，經濟上的弱者更容易被假訊息誤導或不知道政府發布了哪些防疫措施，以致生活環境面臨較高之健康風險。<sup>46</sup>這樣的科研成果恰好解釋何以不同收入水準的群體在疫情期間的壽命與死亡率出現不成比例之差距。

不可否認，各國為了抑制疫情的境內擴散必須採取限制個人行動自由與市場經濟活動的必要措施，但這些基於「安全化」的防疫作為讓長期被忽略的一些貧富差距問題更形惡化，進一步拉大貧者與富者間的落差，最終導致一個國

<sup>44</sup> Iain Beehuat Tan, Clive Tan, Li Yang Hsu, Yock Young Dan, Andrew Aw, Alex R Cook and Vernon J Lee, "Prevalence and Outcomes of SARS-CoV-2 Infection among Migrant Workers in Singapore," *JAMA*, Vol. 325, No. 6 (February 9, 2021), pp. 584-585.

<sup>45</sup> Esmé Berkhout, Nick Galasso, Max Lawson, Pablo Andrés Rivero Morales, Anjela Taneja and Diego Alejo Vázquez Pimentel, "The Inequality Virus," *OXFAM International*, <<https://www.oxfam.org/en/research/inequality-virus>> (January 25, 2021).

<sup>46</sup> Zachary Parolin and Emma Lee, "The Role of Poverty and Racial Discrimination in Exacerbating the Health Consequences of COVID-19," *The Lancet Regional Health-Americas*, Vol. 7 (January 7, 2022), Article. 100178, <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667193X21001745?via%3Dihub>>.

家的防疫始終存在破口，整個社會遲遲無法重新回到疫情前的安全狀態，反而要提心吊膽何時何地又會再出現下一波疫情。<sup>47</sup>

## 肆、個案研究與分析

經由文獻回顧，本文意識到疫情背後隱藏的貧富不均與社會階層間的差異對於一國防疫成效可能構成之影響；因此，對於「安全化」的政府擴權是否能夠提升國家防疫能力並提供人民較好的安全，將進行更深一層的思考。詳言之，因為一個國家的疫情嚴不嚴重可能與疫情發生「之前」早已存在的經濟與稅賦制度缺失或社會公平問題相關（至少在某程度上）。

以 COVID-19 變異病毒 Omicron 被 WHO 病毒進化技術諮詢小組 (Technical Advisory Group on SARS-CoV-2 Virus Evolution) 正式命名和列為需要關注之變異病毒株時間 (2021 年 11 月 24~26 日) 的前兩個月 (2021 年 9 月 24 日) 作為本文統計資料觀察最終日，<sup>48</sup> COVID-19 全球確診人數最高的前五名國家中，金磚國家就佔據了第二、三、五名，依確診數多寡排列，依序為：印度 (33,563,421 人確診)、巴西 (21,247,094 人確診)、俄羅斯 (7,354,995 人確診)。至於另外兩個金磚國家，南非 (2,884,134 人確診) 和中國 (124,283 人確診) 則分別位居全球第十七名與第一〇七名。<sup>49</sup> 由此數字可初步推知，不含中國在內的四個金磚國家並沒有因為近十多年經濟成長快速、基礎建設現代化，或是國內整體經濟條件的改善而在公衛治理的能力上有相同程度的進步；同時，許多經濟

<sup>47</sup> 舉例來說，南韓在過去兩年多疫情幾度失控的原因便與該國貧富落差的問題有關；該國人口比例當中有一半以上的生活水準低於可支配所得的中位數。詳見：Dae-sung Yoo, Minji Hwang, Byung Chul Chun, Su Jin Kim, Mia Son, Nam-Kyu Seo and Myung Ki, "Socioeconomic Inequalities in COVID-19 Incidence During Different Epidemic Phases in South Korea," *Frontiers in Medicine*, Vol. 9 (March 2022), pp. 1-12; Jung Min-kyung, "S. Korea Ranks 4th in 'Relative Poverty' among 38 OECD Members," *Korea Herald*, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20211025000835>> (October 25, 2021).

<sup>48</sup> 根據流行病學家的深入分析，包括 WHO 特別設立之新型疫病起源科學諮詢小組 (Scientific Advisory Group for the Origins of Novel Pathogens, SAGO) 的調查，2021 年 9 月底到 10 月初應該就已經有 Omicron 的存在。為求較嚴謹研究國家的防疫成效，本文將疫情資料的觀察日期縮在沒有 Omicron 以前的部分，故時間上以 9 月 24 日為最終日。相關文獻可見：Smriti Mallapaty, "The Hunt for the Origins of Omicron," *Nature*, Vol. 602 (February 3, 2020), pp. 26-28.

<sup>49</sup> 本文確診人數的資料來自 WHO 的官方網站，詳見："WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard," *World Health Organization*, <<https://covid19.who.int/table>> (最後瀏覽日期：2021/09/24)。

發展水平不如它們的國家（例如：巴基斯坦、尚比亞、萬那杜、埃及、肯亞、寮國等）在過去兩年多的疫情期間，境內確診總人數明顯低出許多。

不可否認，以境內確診總人數來比較國家的防疫表現會有相當程度的偏誤，因為每個國家在單位領土面積上的人口數量（人/平方公里）可能存在明顯的落差，故而本文進一步再以各國「每 100 萬人中檢測確診之累積人數」進行觀察和比較，<sup>50</sup> 並加上觀察期間內「每 100 萬人」的評估基準確診人數最多之美國作為「參照個案」，一併進行比較。<sup>51</sup> 加入美國後共有六個案例，確診人數的排序為：美國（127,028.85 人確診）、巴西（99,291.21 人確診）、俄羅斯（49,272.46 人確診）、南非（48,035.28 人確診）、印度（24,045.01 人確診）、中國（66.38 人確診）。明顯可見，印度的排序出現明顯變化，在金磚國家中的確診人數排名從原始直觀數據（33,563,421 人）的第一位下修為「倒數第二」，僅高於中國。

從上開初步簡易的比較中可以發現，國家總體經濟表現的進步（或改善）並不當然保證一國擁有好的防疫成效。同時，政體是否屬於民主這個變數也不足以解釋何以北京政府統治下的中國在防疫表現上既優於民主政體的金磚國家，但也優於非民主的金磚國家。<sup>52</sup> 不可諱言，現實世界中有頗多變數均可能

<sup>50</sup> 以目前客觀可取得之最新資料的日期（2021 年 9 月 24 日）為準，詳見：“COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University,” *GitHub*, <<https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>>（最後瀏覽日期：2022/05/20）。

<sup>51</sup> 選擇美國作為「參照個案」的理由是，該國作為最具代表性的聯邦制民主國家，從總體經濟的條件和政府的行政 (functioning of government) 兩方面來看，理論上均不應該是全球疫情最嚴峻之國家。但美國在本文設定的觀察時間範圍內，確實疫情是最為嚴重的；因此，援引美國作為參照性指標案例，有助於我們釐清是否有一些被忽略的經濟因素和政府行政問題，導致美國的防疫表現如此拙劣。相關文獻可參考：Theologos Dergiades, Costas Milas, Elias Mossialos and Theodore Panagiotidis, “Effectiveness of Government Policies in Response to the First COVID-19 Outbreak,” *PLOS Glob Public Health*, Vol. 2, No. 4 (April 2022), <<https://journals.plos.org/globalpublichealth/article?id=10.1371/journal.pgph.0000242>>. 根據這篇文獻，美國防疫行政措施執行的時間明顯落後且效率偏低。Lawrence Gostin and Lindsay Wiley, “Governmental Public Health Powers During the COVID-19 Pandemic,” *JAMA*, Vol. 323, No. 1 (April 2, 2020), pp. 2137-2138 此篇文獻針對美國聯邦政府與州政府防疫政策的權限與差異進行討論，指出總統與州政府在防疫施政上的權限衝突。Melissa Leach, Hayley MacGregor, Ian Scoones and Annie Wilkinson, “Post-pandemic Transformations: How and Why COVID-19 Requires Us to Rethink Development,” *World Development*, Vol. 138 (February 2021), pp. 1-11 這篇論文雖然並非聚焦於美國，但很深入地指出资本主義的經濟發展模式對於勞工的不友善，以及由此而生的貧富差距是許多國家在歷年傳染性疾病爆發時，境內特定群體受害嚴重的主因。

<sup>52</sup> 雖然在法律制度上俄羅斯的總統是由人民選出，但自從 Boris Yeltsin 於 1999 年年底宣布辭去總統改由 Vladimir Putin 暫代以來，Putin 實際上已成為俄羅斯政治的主導者；先是於 2000 年

影響一國政府在防疫上的表現，像是疫情發生前就已經建立的醫療衛生健保制度、人口年齡結構、國民健康狀況（肥胖症人口的比例、慢性呼吸道疾病人口的比例等等）、領域面積、地理條件、風俗文化等等。正因為如此，要精準釐清政府是否因為將防疫事務「安全化」就能展現出較好的防疫成效或提供其國民在疫情期間較高的安全水平並不容易，本文受限篇幅僅從有限個案中（上述金磚五國加上美國）進行質性的相對比較，<sup>53</sup> 發現在因應 COVID-19 疫情時，那些決策權集中於中央政府且較早或較快啟動公衛面向安全化的國家擁有較好之防疫表現。<sup>54</sup> 然而，這個論點必須同時建立在以下兩個前提上：(1) 國境之內人民彼此間的貧富落差不可太大，也就是不同社會階層之間的實質經濟條件不能差距太明顯；(2) 不考慮該國為了有效防疫付出什麼其它代價，例如經濟成長倒退、對特定群體的歧視性對待等等。

## 一、個案觀察暨檢視

本部分針對金磚五國和美國的防疫成效進行比較和分析，疫情相關之資料

---

至 2008 年獲得民選支持成為總統，接著在 2008 年卸任後轉任總理，然後四年後再度重返總統職位至今。許多文獻因此不將俄羅斯歸類為民主國家，例如：Stephen Blank, “Is Russia a Democracy and Does it Matter?” *World Affairs*, Vol. 167, No. 3 (Winter 2005), pp. 125-136; Elena Chebankova, “Adaptive Federalism and Federation in Putin’s Russia,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6 (2008), pp. 989-1009.

<sup>53</sup> 所以選擇此六國作為案例的原因是，當中有四國境內確診總人數排名全球前四，而其中恰好有三個是金磚國家。此外，因為金磚成員中同時有民主和非民主，但國土面積都不算小，存在中央與地方權力分配的問題，在比較研究上具有實益。另鑑於美國經濟發展程度高於金磚國家，但在政體、面積、中央與地方關係等面向和某些金磚國家存在一定程度之相似性，同時又是境內確診人數最多的國家，故納入一併進行比較。最後，學術文獻目前分析國家防疫表現的研究越來越豐富，但比較和分析金磚國家的非常稀少，中文文獻則完全沒有。2022 年一篇最新針對金磚國家疫情的英文論文指出，「圍堵型」的防疫政策效果最好，中國作為代表案例。相較之下，巴西的「緩解型」政策成效最差，以每百萬人的死亡率來看，是金磚國家最後一名。這篇論文的結果與本文若合符節，但忽略不同類型防疫策略的主軸（公衛面向或經濟面向），同時也未慮及不同國家境內的貧富落差問題。詳見：Jun Jiao, Leiyu Shi, Yuyao Zhang, Haiqian Chen, Xiaohan Wang, Manfei Yang, Junyan Yang, Meiheng Liu and Gang Sun, “Core policies disparity response to COVID-19 among BRICS countries,” *International Journal for Equity in Health*, Vol. 21, No. 9 (2022), pp. 1-17.

<sup>54</sup> 由於傳染性疾病，特別是能夠以空氣為媒介散播病毒之人傳人類型很容易在一國領域內擴散，透過安全化擴張行政權限的集權式中央政府，相較於雖然亦有透過安全化擴張行政權但屬於中央與地方分權式的政府，集權式中央政府比較容易落實防疫相關措施，進而在較短時間內展現防疫成效。



來源取自 WHO 官方網站提供的疫情儀表板 (WHO COVID-19 Dashboard)、洛伊國際政策研究所 (Lowy Institute for International Policy) 針對 116 個國家所進行的防疫表現綜整，以及獲得《科學》、《自然》、劍橋、哈佛等學術刊物或教育機構認可的數位線上資料庫 Our World In Data。觀察之重點聚焦於疫情爆發前一年 (2019 年) 各國的人民貧富差距和國家總體經濟的成長率、<sup>55</sup> 疫情期間有無「安全化」的行政擴權現象，<sup>56</sup> 以及行政擴權後的施政主軸 (偏向公衛面向或經濟面向)。此外，本文參考民主指數 (Democracy Index)，將疫情爆發前一年 (2019) 六個案例國家政府行政 (functioning of government) 的評量分數納入觀察。<sup>57</sup>

藉由上述五個面向，對六個選定之案例國家「每 100 萬人之確診人數」及「R 值」進行分析和比較，<sup>58</sup> 具體檢視此六國的防疫成效並解釋它們在防疫成效上為何有所相似性或出現差異 (請參見【表 1】)。

<sup>55</sup> 貧富差距本文以基尼係數 (Gini coefficient) 作為指標，係數越高 (趨近 1) 時代表一國的財富分配越不均。由於世界銀行 (World Bank) 目前沒有完整的 2019 年數據，因此基尼系數資料的取得是透過各國官方資料的自行計算。經濟成長率本文直接引用世界銀行的數據，六國數值皆為 2019 年，詳見：“GDP growth,” *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>.

<sup>56</sup> 判斷一國政府是否進行「安全化」行政擴權的時點以 2020 年 3 月 11 日 WHO 宣告 COVID-19 疫情成為全球大流行 (pandemic) 為準，至於 2021 年 3 月 10 日定為觀察終止日期則是設定以「年」為單位進行資料的蒐集和整理。分析的統計數據主要以 Our World In Data 為主，衡量政府擴權的指標 (0~100) 包括，有無要求學校暫停授課、工廠暫停上班、大眾運輸系統暫停營運、公眾場所集會活動暫停舉行、旅遊禁令等。此外，本文另參考美國商會官網上提供之各國政策資料，對行政措施的屬性進行分類，詳見：“Global Dashboard on COVID-19 Government Policies,” *U.S. Chamber of Commerce*, <<https://www.uschamber.com/program/international-affairs>>.

<sup>57</sup> The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019*, <<https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>>.

<sup>58</sup> R 值為流行病學分析傳染性病時一項重要的指標，中文譯為「基本傳染率」 (basic reproductive ratio)，指涉在不考慮時間等其它因素的干擾下，一名罹患特定疫病的人於所接觸之群體裡可能引起新病例的預期機率。R 值的評估主要是透過三個面向，包括：(1) 可能受到感染的個體與一位已經感染疫病的患者或病源之間的接觸率；(2) 每次接觸時的傳染機率；(3) 受感染個體持續傳播病毒的時間。詳見：David Adam, “What the Reproduction Number Can and Can’t Tell Us about Managing COVID-19,” *Nature*, Vol. 583 (July 16, 2020), pp. 346-348. 以流行病學的角度來看，R 值 < 1 表示疫情感染者的數量受到抑制，感染人數再增加的可能性很低。因此公衛學者在討論疫情治理問題時通常會以 R 值作為參考。相較之下，致死率 (case-fatality ratio) 則比較多是臨床醫師在實際治病時的考量。總的來說，兩種數據資料有不一樣的背景和代表意義。

表 1 個案國家之防疫成效比較

	貧富 差距	總經 成長率	政府 行政	有無安全化 的行政擴權 <sup>59</sup>	行政擴權 的主軸	每 100 萬人 之確診數 <sup>60</sup>	R 值
中國	0.465	5.9	4.29	有，但漸弱 (81.02~67.13)	公衛為主	56.22~70.15	0.20~0.97
印度	0.479 <sup>61</sup>	4.2	6.79	有，且漸強 (26.85~63.43)	經濟與公衛	0.04~8,052.32	1.86~1.14
南非	0.625	0.2	7.50	有，且漸強 (13.89~48.15)	公衛為主	0.22~25,517.22	2.28~0.75
俄羅斯	0.411	1.3	1.79	有，且漸強 (31.94~45.83)	經濟為主	0.14~28,769.08	2.11~0.89
巴西	0.534	1.1	5.36	有，且漸強 (11.11~70.83)	經濟為主	0.18~49,639.11	2.45~1.10
美國	0.482	2.1	7.14	有，且漸強 (21.76~68.06)	經濟為主	3.46~86,546.12	3.42~0.89

資料來源：作者自行整理（註：表中國家排列之先後順序與其防疫成效之優劣無關）

### （一）中國

依據【表 1】顯示之資訊，中國在疫情爆發前的總體經濟成長率是六國中最高，但政府行政得分卻是倒數第二。不過，疫情爆發後，北京當局便立即且嚴格執行防疫措施，「安全化」一開始的強度就高達 81.02，即便在觀察時間範圍內的最終階段已是六國中每 100 萬人確診數最低者，安全化的強度仍有 67.13，且行政擴權的措施內容主要是以公衛面向為主。

有以下幾點值得吾人注意。首先，中國是疫情起源國，因此它「安全化」的速度與強度比其它國家來得快和高是理所當然；其次，隨著國內疫情逐漸獲

<sup>59</sup> 詳見：“COVID-19: Stringency Index,” *Our World in Data*, <<https://ourworldindata.org/covid-stringency-index>>.

<sup>60</sup> 為追求評估資料的相融和一致，此處確診數的資料取自 Our World In Data，時間範圍也同樣設為 2020/03/11~2021/03/10，詳見：“Coronavirus (COVID-19) Cases,” *Our World in Data*, <<https://ourworldindata.org/covid-cases>>.

<sup>61</sup> 因無法覓得 2019 年的相關數據，本文轉以世界銀行 (World Bank) 2018 年的資料為憑。在 2018 年的報告中，觀察值為 182 個國家，時間從 2005 年到 2015 年，僅有波茲瓦納、宏都拉斯、納米比亞、南非、尚比亞的貧富差距狀況比印度嚴重。詳見：“The Changing Wealth of Nations 2018,” *World Bank Group*, <[https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf?mod=article\\_inline](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf?mod=article_inline)>.

得控制，政府防疫的行政權限沒有繼續擴張，而是逐漸回歸常態，故在【表 1】裡中國是個案中唯一安全化強度逐漸趨弱的國家。儘管中國是一個非民主的威權體制，對若干基本人權的規範保障有所不足，但此情況早在 COVID-19 疫情爆發前就存在，不宜歸入該國基於「安全化」的防疫措施中。況且，以無人機或其它科技監控設備進行防疫工作的國家並非只有中國，<sup>62</sup> 而中國也在 2020 年 4 月之後陸續取消許多限制人身自由的防疫措施。第三，中國的 R 值是個案國家中唯一在觀察期間內平均值未超過 1 的。以流行病學的角度來說，R 值小於 1 代表一位確定已感染 COVID-19 的患者在散播病毒感染他 / 她人的能力被限制住，隨著時間的拉長，若 R 值沒有再升高，疫情就非常可能消失。

總體觀之，中國是六國中防疫成效最好的國家（確診數與 R 值均低）。不過，洛伊國際政策研究所特別強調，由於中國欠缺公開與可信的全國每日檢測數據，因此中國的防疫表現僅能在有限的資料中去模擬。不可否認，中國防疫相關統計數據的透明度或可靠性「有可能」較低，但民主政體的國家也未必完全「毫無可能」存在類似問題。當吾人暫且拋開疫情相關資訊是否真實的疑慮後，中國在公衛治理上的高度中央集權乃是不爭事實；依照現行的《傳染病防治法》，<sup>63</sup> 只有中央的衛生主管機關（國務院衛生行政部門）才有權發佈疫情，地方級的衛生部門只有在中央的授權下才得以向省、自治區、直轄市的人民傳達疫情之相關資訊。地方政府在制度上的義務是如實向中央報告疫情，但基本上沒有自行決定要如何處理疫情的權利。此種高度集權式的公衛治理機制容易出現極端情況，因為掌有絕對權力的中央如果遲遲不下決定，防疫的黃金時間將被延誤，疫情一旦傳開便可能無法收拾。相反地，當中央針對疫情展開積極防堵，一聲令下各級單位齊力翕從的高行政效率，將十分有助於防疫。此外，【表 1】清楚顯示，中國在疫情爆發前的貧富落差程度是六國中倒數第二，也就是除俄羅斯之外，其餘個案國家的貧富差距問題皆比中國來得嚴重。

## （二）印度與南非

印度是具有特色的個案，一方面它地理上鄰近中國且與中國均是人口總數

<sup>62</sup> 馬來西亞、新加坡、英國、南非等國也有，詳見：Sharifan Sekalala, Stephanie Dagon, Lisa Forman, and Benjamin Meier, "Analyzing the Human Rights Impact of Increased Digital Public Health Surveillance during the COVID-19 Crisis," *Health and Human Rights Journal*, Vol. 22, No. 2 (December 2020), pp. 7-20.

<sup>63</sup> 特別是第 38 條第 2 項。

突破 10 億以上的國家；一方面它的總體經濟成長率與中國較相近（相較於其它金磚成員），並也擁有勞動力密集的屬性。由於印度屬於民主政體國家且政府行政的得分在疫情爆發前明顯優於中國，故在邏輯上透過與非民主政體且政府行政得分較低的中國進行對照，將能反映出民主國家的防疫表現是否優於非民主國家。由【表 1】可知，印度因應 COVID-19 疫情的「安全化」強度明顯至始至終均弱於中國，儘管其安全化增長的幅度相當大（從 26.85 增加到 63.43）。不過印度「安全化」行政擴權的重點至少有一半在國內經濟的紓困與復甦，而沒有全然聚焦於公衛（這點和中國明顯不同）。或許因為如此，印度雖然疫期初期的確診人數比中國低，但約莫在 2020 年 9 月中旬之後就開始超過中國且與之差距越來越大，到了 2021 年 4 月第二波疫情爆發，印度境內確診人數急遽增加，R 值變大。事實上，在本文設定之觀察期間內，印度的 R 值幾乎皆高於中國。據此，可以合理推斷印度在總體防疫表現上比中國差，雖然它的政府行政得分較高且總體成長率在個案國家中排序第二位。

南非在 2019 年的經濟成長率是金磚國家中最差的，同時它的貧富差距問題是最為嚴重的。相較於印度，南非因應疫情的「安全化」行政擴權程度更低，不過行政措施多半係以公衛為主。從確診人數觀之，人口總數僅 5,900 萬左右的南非反而明顯高於中國及印度甚多，<sup>64</sup> 但若從 R 值來看，南非整體防疫表現並不差。藉由過程追縱的方法，本文發現南非的 R 值大約在 2020 年 6 月初之後就被維持在 1.5 以下的水準且有長達半年左右的穩定期，一直到同年 11 月底才又短暫 10 天左右超過了 1.5，但之後 R 值便逐漸降低，並於 2021 年 1 月中旬後至 3 月 10 日皆維持小於 1 的狀態。上述情形反映出一個耐人尋味的現象，即南非「每 100 萬人的確診數」累積總值高於中印兩國，但它的 R 值卻呈現下降的趨勢。此一現象應如何解釋？

本文認為，印度第一起死亡病例是在 2020 年 3 月 12 日，而第一個封城令（自願性無強制力）由總理 Narendra Modi 在同月 22 日下達，3 天後才發佈全國性的強制封城令（從 3 月 25 日到 4 月 14 日）。然而，這個封城令卻導致大量原本在城市尋求工作機會的勞動者攜家帶眷自現居城市返回原生的鄉鎮，助長了病毒境內傳播之機率。疫情漸漸變得嚴重之後，總理 Modi 不得不於 4

<sup>64</sup> 在本文設定的疫情觀察期間內，南非一開始的「每 100 萬人之確診數」就高於印度，但低於中國。但到了 2020 年 4 月 24 日以後，南非的確診人數就超過中國，並且也是隨著時間與中國的差距越來越大。

月 14 日再宣佈延長封城令 21 天（到 5 月 3 日）。相較之下，南非總統 Cyril Ramaphosa 於 2020 年 3 月 15 日就頒佈《災難管理法》(the Disaster Management Act) 來因應 COVID-19 疫情，<sup>65</sup> 但當時南非僅有確診病例，尚無死亡病例。3 月 23 日，宣佈全國自 27 日起封城 21 天，因為全國確診人數已達 402 人（但無死亡病例）。<sup>66</sup> 由此可知，南非政府在疫情初期的政策反應時間明顯比印度要快，而且安全化程度漸增，又同時將措施聚焦在公衛安全面向，所以該國的 R 值被控制在一定的範圍內，並且較少起伏。不過，嚴重的貧富差距卻成為南非防疫成效的破口；由於封城令導致民生物資短缺，引發零星的抗議活動，還有政府執法人員和民眾的肢體對抗，加上許多社會底層因為失去工作而陷入經濟困頓，不得不違反政府防疫相關政策，尋求一些賺錢機會，使得防疫成效打了折扣。<sup>67</sup>

不可否認，類似上述的情況在印度也或多或少存在，因此南非與印度的防疫表現實際上相差甚微。<sup>68</sup> 然而，值得注意的是，南非雖然制度上是和印度一樣屬於民主體制的聯邦國家，但總統透過宣告疫情為全國性災難後，得以合法成為全國行政權力之中樞，針對疫情治理達到實質性的中央集權。相較之下，印度的疫情治理屬於各州與中央政府的相互合作，而非上（中央）對下（地方）的指令與遵從關係。儘管《印度憲法》第 246 條及第七規劃書 (Seventh Schedule) 中載明聯邦政府與地方政府的職權劃分，因此法律上 (*de jure*) 聯邦政府的權限及於國家安全和經濟之一切必要相關領域，故聯邦政府可以取得防疫主導權；然而，實踐上 (*de facto*)，疫情初期有些邦在中央還未下達封城令以前，就已自行實施封城或關閉邊境。而當中央下達全國性的封城令之後，各邦政府便依據《流行疾病法》(Epidemic Diseases Act) 和《國家災難管理法》(National Disaster Management Act) 與中央進行分工，以致公衛事務的主導權實際上係由各邦自行決定，中央只針對特定的疫病防治工作提供人力與物力支援，或在邦的要求下提供建議或接管。<sup>69</sup>

<sup>65</sup> 內容包括特定國家的旅遊禁令、特定邊界與特定海港的關閉、超過 100 人以上集會的阻絕。

<sup>66</sup> 資料顯示，此封城令施行後，南非的 R 值直接從 3 月底的 2 以上降到 4 月初的 1 以下。詳見：“Coronavirus (COVID-19) Cases,” *Our World in Data*, <<https://ourworldindata.org/covid-cases>>.

<sup>67</sup> Nancy Stiegler and Jean-Pierre Bouchard, “South Africa: Challenges and Successes of the COVID-19 Lockdown,” *Annales Médico Psychologiques*, Vol. 178, No. 7 (September 2020), pp. 695-698.

<sup>68</sup> 南非的排名是 86/102（得分 26.8），印度則是 87/102（得分 26.3）。詳見：“Covid Performance Index,” *Lowy Institute*, <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>>.

<sup>69</sup> Binoy Goswami, Raju Mandal and HiranyaNath, “Covid-19 Pandemic and Economic Performances

綜上所述，南非與印度在同屬民主國家且施行聯邦體制的情況下，防疫成效的差異無法從疫情期間所施行的「安全化」政策獲得充分解釋，因為兩國皆有因應公衛危機的行政擴權，且強度均是由低至高。同時，整體「安全化」水平較高的印度雖然在確診人數上比南非少了許多，但 R 值的控制效果卻不如南非。另一方面，觀之兩國在疫情爆發前的政經情況，印度總經成長率超出南非甚多，政府行政得分略低，因此理論上印度的防疫成效應該要優於南非，但實際上兩國的防疫成效差距並不大。對此，本文認為有兩項因素可以提供解釋並值得吾人留心。首先，是南非的貧富差距情況比印度嚴重，這導致政府行政上雖然南非的得分比印度高，但在疫情爆發期間的實際行政效果被嚴重的貧富落差問題給稀釋。

第二項因素與兩國在中央與地方的防疫權限分配不同有關。印度因為中央政府的集權程度有限，加以各邦在公衛事務上享有較大的自主空間，導致全國防疫政策明顯分歧，於是有些邦的防疫成效好，有些卻很糟，但以全國「平均值」來看，每 100 萬人的確診數比南非來得低，可是 R 值卻比較高。對照之下，南非的 R 值較低，但每 100 萬人的確診數比印度高。此處尚有幾點需要加以補充說明：(1) 確診人數的多寡與一國檢測的情況有關，南非總人口數低於印度，但它的普篩檢測能力比印度好，<sup>70</sup> 因此確診人數在每 100 萬人的相對比較基準上自然會比較高。(2) 南非的人口結構較為年輕，加上前幾年有出現伊波拉病毒 (Ebola virus) 的疫情，所以在防治傳染性疾病的工作上比印度具有經驗，故 R 值的控制能力較佳。(3) 在印度與南非皆有施行封城的前提下，解釋兩國防疫成效差異的關鍵在於有無嚴格執行。一般而言，沒有封城或是未嚴格執行封城令的國家，R 值及死亡率都比較高（而這樣的結果在人口老年化的國家更是顯著）。但必須言明的是，嚴格之封城措施並非有效控制疫情的保證，至少不會是充分條件，這點可以從秘魯或是智利的情况中獲得印證。南非封城令施行後，遵守情況普遍良好，<sup>71</sup> 而且公眾場合落實戴口罩的效果也比歐美國家好很多。

---

of the States in India,” *Economic Analysis and Policy*, Vol. 69 (March 2021), pp. 461-479.

<sup>70</sup> 六個個案國家的檢測情況數據可見：“Coronavirus (COVID-19) Cases,” *Our World in Data*, <<https://ourworldindata.org/covid-cases>>.

<sup>71</sup> 由於總統借助軍方並將防疫期間的法令措施加以「犯罪化」，因此不遵守封城或相關規定者是有可能判 6 個月以上的徒刑或罰金的。詳見：Ciara Staunton, Carmen Swanepoel and Melodie Labuschaigne, “Between A Rock and A Hard Place: COVID-19 and South Africa’s Response,” *Journal of Law and the Biosciences*, Vol. 7, No. 1 (January/June 2020), pp. 8.

最後，南非之所以在每 100 萬人的確診人數高於印度（還有中國），極可能是沒有利用封城換來的時間將疫情的傳播鏈予以瓦解。進一步說，封城是短期內抑制疫擴散的有效方法，幫政府爭取時間做好防疫的各項部署；但封城不可能是長期策略，幾乎沒有一個國家可以在長期封城下維持自己的經濟需求。一旦為了經濟而必須解封（無論全部或局部），病毒傳染的風險依舊，若是沒有好的防疫策略及追蹤潛在傳染源之機制，疫情隨時都可能會在解封後瞬間失控。<sup>72</sup>最後，誠如先前提及的，南非長期存在之貧富差距問題讓全國僅有 16% 的人口有辦法在封城及相關措施執行期間依舊享有必要之醫療或衛生資源（特別是生活用水），這導致為數可觀的百姓不得不違反法令外出尋求所需之物資，甚至在少部分地區出現反對政府防疫措施抗爭，<sup>73</sup> 而此種情況必然是升疫情擴散的風險。

### （三）俄羅斯

俄羅斯在疫情初始就啟動「安全化」的行政擴權，而且強度在所有個案國家中僅次於中國，但它和南非有類似情況，即在每 100 萬人的確診人數上明顯高於印度甚多，而且是自疫情初期就一直比印度高。不過，在 R 值的表現上俄羅斯卻逐漸優化。俄羅斯與南非的差別在於，它的政治體制不夠民主。以國家整體防疫表現觀之，洛伊國際政策研究所等單位給予俄羅斯的評比是 78/102 名（33.4 分），優於南非和印度，但劣於中國（如果中國的表現受限於它的資訊不透明而只具有模擬意義，俄羅斯就是表現最好的國家）。然而，在 WHO 的統計資料中，俄羅斯的全國總確診人數排名世界第五（7,354,995 例），換算成每 100 萬人的確診數後（49,272.46 例），則僅次於美國和巴西，可以算得上是疫情嚴重的國家。俄羅斯的防疫表現究竟如何，在個案分析上著實令人費解。

俄羅斯的疫情是在 2020 年 3 月中旬之後開始升高，所以官方回應的時間點比中國、印度、南非晚了一些。3 月 28 日，鑑於疫情總數已突破千人，俄羅斯多數地區開始施行「建議性的限制措施」(Recommended Restrictive Measures)，

<sup>72</sup> 2022 年 4 月底之後的台灣疫情也有類似的情況。參考：吳仲義，「病毒願意與我們共存嗎？學者：無症狀如病毒培養箱，是最大威脅」，聯合報，<<https://udn.com/news/story/7339/6312023>> (2022 年 5 月 14 日)；陳美霞，「美國防疫公衛退場 我應引以為戒」，聯合報，<<https://udn.com/news/story/7339/6281256>> (2022 年 5 月 2 日)。

<sup>73</sup> Ciara Staunton, Carmen Swanepoel, and Melodie Labuschaigne, "Between A Rock and A Hard Place: COVID-19 and South Africa's Response," *op. cit.*, pp. 2-4

咖啡館、電影院、文化中心、購物商場等場所陸續暫停開放，某些地區的公眾運輸也暫不營運。此項限制性措施係由總統 Vladimir Putin 本人宣佈，原本僅為期一週（到 4 月 5 日），但因為 4 月 4 日全國確診數已累積逾 4,000 例，所以 Putin 決定將期間延長到 4 月 30 日，以期能夠防止俄羅斯境內確診人數的增加，避免國家醫療系統陷入與義大利或西班牙那般負荷超載之情況。<sup>74</sup> 值得注意的是，俄羅斯初始階段的防疫「安全化」有一個特定的認知上威脅源，即與之邊界長達 4,300 公里的中國。此外，也對特定幾個疫情比較嚴重的國家施行旅客入境時的檢疫措施。因此，俄羅斯在疫情初期之每 100 萬人的確診數相當低；然而，為什麼後來境內疫情失控，染疫人數大量增加（先是在 4 月 1 日破萬，接著 14 日超過 2 萬，到 4 月底則已突破 10 萬，5 月 31 日更是累積達到 405,843 例）？

根據俄羅斯官方的說法，該國疫情並未失控，確診人數快速增加是因為普篩檢測率很高所致。從 Our World In Data 彙整的統計數據來看，此說法有一定的可信度，蓋俄羅斯的檢測率於本文個案國家中僅低於美國，但遠遠高於其它國家。不過，本文認為，俄羅斯在疫情初期的防疫表現是差的，且有幾項因素可以對此做出解釋。首先，疫情衝擊國際能源市場對原油之需求，讓俄羅斯面臨經濟蕭條，失業人口至少在 700 萬以上。其次，在疫情惡化最為明顯的 4 月份，有兩件大事分散了 Putin 政府治理疫情的能力；一是他計畫修憲來延長自己的任期，<sup>75</sup> 一是預計 5 月 9 日要舉行的勝利日 (Victory Day) 閱兵遊行因為傳出參演部隊在排練過程中爆發群聚感染，導致約有 15,000 名左右的軍人必須隔離檢疫。

總體而論，俄羅斯的防疫成效在個案國家中並不算差，特別是若考量到疫情爆發前該國的總經成長情況和低落的政府行政。實際上，俄羅斯在確診人數與 R 值的表現優於總經成長率略低一些但政府行政得分高出它許多的巴西，同時明顯優於總經成長率和政府行政皆高出它許多的美國。根據【表 1】，清楚可見強度較高的「安全化」行政擴權和明顯較低的貧富落差情況，讓俄羅斯的防疫表現得以優於巴西和美國。然而，由於俄羅斯執行「安全化」的重點在經濟而非公衛，導致與中國、印度相比時，俄羅斯的防疫成效明顯為差。至於南

<sup>74</sup> 譚偉恩，「疫情影響下的普丁 (Putin) 政權：內政中的雙重危機與區域政策之立場調整」，戰略安全研析，第 161 期（2020 年 4 月），頁 62。

<sup>75</sup> 修憲案雖然由俄羅斯國會審議通過，但程序上要經全民公投進行確認。原本公投日期訂在 2020 年 4 月 22 日，但 COVID-19 疫情恰好在四月份大爆發。Putin 政府基於選票的考量，將公投日期延至 6 月 25 日至 7 月 1 日（為期一週），且首度開放若干區域的選民線上投票。



非，整體防疫成效與俄羅斯十分相近；從政府行政的角度來看，兩國明顯的得分差距應該要導致南非的防疫成效明顯比俄羅斯好，但並沒有。對此，本文的解釋是，貧富差距的嚴重程度解釋了何以最終俄羅斯的防疫表現沒有明顯落後南非太多；由於南非是個案國家中貧富落差情況最嚴重的，導致它以公衛作為主軸的「安全化」擴權在實施效果上被稀釋了。至於，總體經濟成長率的部分，不宜主張南非因為經濟狀況較差以致於它的防疫表現受阻，因為巴西與美國的經濟狀況於疫情爆發前明顯優於南非，但防疫成效並沒有比它來得好。

最後，補充一點。俄羅斯雖是聯邦制國家，但防疫上並沒有真正落實地方依據自身需求擬定適當策略。相反地，地方的行政首長普遍在財政上受到行政預算不足的制約，欠缺行政空間去採行必要的防疫措施。舉例來說，國家領導人 Putin 其實在 4 月有承諾地方首長可以向所在區域的軍方尋求協助，支援防疫上人力或物資的欠缺。但幾乎沒有地方首長實際上可以叫得動軍方將領提供防疫支援，除非是像達吉斯坦 (Dagestan) 與外貝加爾邊疆區 (Zabaikalsky) 這種疫情非常嚴重的地區，軍方才會開放軍醫院提供當地民眾醫療上的援助，但事實上這是因為 Putin 有介入指示軍方的結果。<sup>76</sup>

#### (四) 巴西

巴西在金磚國家中是每 100 萬人的確診數最高之一國，同時 R 值也是最高的。不僅如此，巴西的醫療專業人員、懷孕婦女、原住民的死亡人數在統計上也明顯偏高。許多報導和文獻皆指出，<sup>77</sup> 聯邦政府既不尊重科學也沒有系統性的防疫規劃和具體措施。此外，總統本人更是拒絕採行必要的社交距離、居家隔離、關閉學校等「安全化」措施，甚至也不強制人民外出戴口罩。

巴西的首宗確診病例早在 2020 年 2 月 26 日就出現，<sup>78</sup> 3 月 17 日的全國確診病例數已達 238 起，6 月底時的累積病例數更是高達 1,344,143 起。巴西是僅

<sup>76</sup> “Russian Military Medics Start Deploying Coronavirus Field Hospital in Dagestan,” *Russian News Agency*, <[https://tass.com/society/1160103?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.com/society/1160103?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com)> (May 26, 2020).

<sup>77</sup> Ana Ortiz Salazar, “Failing to Mitigate COVID-19 Severity: The Case of Brazil,” *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 28, No. 1 (2022), pp. 61-78.

<sup>78</sup> 2 月 25-26 日是巴西確認受到 COVID-19 傳染的時間，首位確診患者是位 61 歲從義大利倫巴底搭機返國的巴西人而不是 34 名於 2 月初從中國武漢市搭專機返回巴西的巴西人。

次於南非存在明顯貧富差距的金磚國家，<sup>79</sup> 全國總人口中僅佔 1% 的極富者擁有之月收入是赤貧者的 34 倍。<sup>80</sup> 由此可知，國家在整體經濟表現上的進步並未帶來國民普遍獲得更好公衛環境之結果。相反地，某些因素的存在讓巴西儘管並非疫情起源地，卻無法將病毒成功阻絕於境外；同時，疫情爆發後的政府因應及境內疫情擴散後的行政治理都明顯欠缺。

資料指出，作為一個新興經濟體，每天出入境巴西的商務旅客和觀光人數非常多，讓境外病毒的移入機率大增，但巴西的邊境檢疫和控管卻十分寬鬆。<sup>81</sup> 其次，根據學者 Déborah Farias 的觀察，國家的經濟發展水平並非決定其能否有效治理傳染性疾病之關鍵；然而，若一國領導人屬於政治光譜的右翼，極可能因為意識型態過強或擅於操弄民粹，而漠視醫學專業。現任總統 Bolsonaro 在 2020 年的防疫立場幾乎完全符合這些特徵，尤其是自己確診染疫前對防疫相當輕忽，導致公部門沒有整體一致和相互協調的計畫來因應國內疫情的爆發。<sup>82</sup>

回顧巴西疫情爆發之經過，關鍵時點是 3 月；該月 18 日出現第一名死亡病例，當時全國累積的確診人數為 295 名。21 日，全國 26 個邦全部淪陷，病例數增加到 904 例。到了 28 日，全國病例數已升高至 2,915 名，其中 77 名過世，死亡率約 2.6%。月底 31 日，病例總數為 4,256 例。4 月份一起重大事件的發生可能是讓巴西成為疫情重災國的主因；總統 Bolsonaro 於 16 日將衛生部長 Luiz Henrique Mandetta 辭退，因為他反對衛生部長的社交距離防疫措施。Bolsonaro 公開表示要任命一位支持重啟商業活動的新衛生部長，並且要讓巴西盡快解封。翌日，巴西的確診個案數已達 28,320 例；4 月的最後一天，巴西確診的個案總數超越了中國，許多公衛和流行病學專家認為，從確診個案數增加的時間與情況研判，Bolsonaro 上述的決策顯然是錯的。<sup>83</sup>

<sup>79</sup> 參考：“Gini index – Brazil,” *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>>.

<sup>80</sup> 詳見：“Earnings from Labor of Richest 1% Is 34 Times Higher than The Half Poorest,” *Agência IBGE Notícias*, <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/25740-earnings-from-labor-of-richest-1-is-34-times-higher-than-the-half-poorest>> (October 16, 2019).

<sup>81</sup> Luke Taylor, “We are Being Ignored: Brazil’s Researchers Blame Anti-science Government for Devastating COVID Surge,” *Nature*, Vol. 593 (May 6, 2021), pp. 15-16.

<sup>82</sup> Lorena Barberia and Eduardo Gómez, “Political and Institutional Perils of Brazil’s COVID-19 Crisis,” *The Lancet* (Comment), Vol. 396 (August 8, 2020), pp. 1.

<sup>83</sup> Luke Taylor, “We are Being Ignored: Brazil’s Researchers Blame Anti-science Government for Devastating COVID Surge,” *op. cit.*, pp. 15-16.

巴西防疫表現上的失敗可以歸因於它在疫情爆發前的嚴重貧富落差問題和疫情發生後的政府行政疏職（詳見【表 1】），其中後者與總統不尊重衛生部長的專業密切相關。不過，有文獻指出，中央政府與地方政府的關係不睦也是一個導致巴西防疫表現低落的原因。由於總統 Bolsonaro 在疫情嚴峻期間多次要求各邦首長解除封城令，甚至對拒絕他命令的地方領袖進行謾罵，造成中央與地方的對立。<sup>84</sup> 至於貧富差距的現象，已被不少研究確認是導致巴西疫情嚴重的結構性因素；大量社會底層人民居住於惡劣的衛生環境中，起居空間狹小又匱乏適當的基礎公衛設施，導致巴西每 100 萬人的確診死亡人數明顯超過美國。<sup>85</sup>

最後，值得一提的是，在個案國家中，巴西與南非皆是貧富落差情況較為嚴重的國家，而且南非的貧富差距係數還高於巴西。因此，為何巴西的防疫表現比南非來得差？本文認為，儘管巴西貧富差距問題不若南非嚴重，而且其「安全化」行政擴權的程度後來明顯凌駕了南非，但因為其「安全化」的施政主軸是經濟而非公衛，以致無論從確診人數或 R 值的控制情況來說，南非在本文觀察期間內的防疫成效皆優於巴西。

### （五）美國

儘管國家人口數僅佔全球總人口數的 4% 左右，但在本文觀察期間美國境內每 100 萬人的確診數卻是世界第一，每 100 萬人的確診死亡人數（2,046.14 人）僅次於巴西。為什麼美國的疫情會如此嚴重？

首先，全美共計 3,141 個郡，有些郡地處偏遠，因此沒有醫院或相關的醫療機構；有些郡的面積較大，因此設有公衛相關部門，地方政府具備執行防疫政策的主導權和獨立性。其次，人口超過 10 萬以上的城市在美國約為 300 個，當中有些城市的行政權限是與郡有部分重疊的，導致城市醫療服務的提供可能會受到郡的控制或限縮。從上述這兩點可知，美國雖然是一個經濟發展程度高且醫療技術先進的國家，但境內各行政區之間存在醫療資源分配不均或疊床架屋

<sup>84</sup> Amelia Cheatham, “Skeptical Bolsonaro Clashes With Governors as Coronavirus Spreads in Brazil,” *Council on Foreign Relations*, < <https://www.cfr.org/in-brief/skeptical-bolsonaro-clashes-governors-coronavirus-spreads-brazil> > (April 2, 2020).

<sup>85</sup> Luiza Pires, Laura Barbosa de Carvalho and Eduardo Rawet, “Multi-dimensional Inequality and COVID-19 in Brazil,” *Investigación Económica*, Vol. 80, No. 315 (Enero-Marzo de 2021), pp. 33-58.

的情況，同時聯邦政府在既有的行政架構下，難以整合出一個通行全國的防疫政策。此種情形在 Trump 任職總統期間相當明顯，並造成防疫規範的碎裂化。舉例來說，全國有 33 個州強制要求它的州民必須戴口罩出門，但其它州就只有柔性勸導或根本沒有要求民眾應戴口罩。此種防疫政策分殊的情況肇因於一些州、郡、城市的首長為了避免轄區經濟受創過大，而不願對人流進行管制或限制商業活動，但這樣的做法增加了美國境內社區感染的機率和疫情跨州際傳播之風險。

除上面兩項原因外，Trump 政府的防疫政策也頗為人所詬病，民主黨甚至公開表示，Trump 是美國歷史上行政能力最差的領袖。而一系列由國會和白宮組成的疫情專門委員會或任務小組的報告中也明確指出，因為 Trump 在防疫措施上許多決策不當或忽略專家建議之事實，導致美國在追縱、檢測、治療和防堵疫情上表現不佳，最終陷入疫情難以被控制之窘境。<sup>86</sup> 此外，若干報告內容中還指出，聯邦政府的紓困方案對中小企業的裨益不大，且沒有真正讓勞工在疫情期間免於失業危機。<sup>87</sup>

應予留意的是，【表 1】反映出幾項重要訊息；首先，美國雖然「安全化」的行政擴權起步慢，但後來的強度已比中國或俄羅斯等非民主政體的國家來得高；然而，其 R 值的控制狀況並未明顯優於中俄兩國，同時確診人數遠遠高於這兩國。其次，以政府行政的得分來看，美國的分數明顯高出中國與俄羅斯甚多，但顯然較高的行政得分不能保證疫期爆發後政府就能有較佳之防疫表現。何以如此？本文認為與兩項因素有關：(1)「安全化」的行政擴權主軸十分關鍵，如同前述其它個案國家的分析，若「安全化」的施政重點不是公衛，防疫表現通常不會好；(2) 美國的貧富差距雖不若南非和巴西來得嚴重，但落差的情況大於中國、印度、俄羅斯，加上疫情期間 Trump 政府的行政疏失，導致美國的疫情在所有案例國家中是最嚴重的。

<sup>86</sup> “Select Subcommittee Releases Eight Weeks of Coronavirus Task Force Reports Kept Secret by The White House,” *Select Subcommittee on the Coronavirus Crisis*, <<https://coronavirus.house.gov/news/press-releases/select-subcommittee-releases-eight-weeks-coronavirus-task-force-reports-kept>> (August 31, 2020).

<sup>87</sup> Lori Aratani, “Oversight Report Calls Trump Administration Response to the Pandemic a ‘Failure’,” *Washington Post*, <[https://www.washingtonpost.com/local/trafficandcommuting/trump-coronavirus-response-failure/2020/10/29/cb58e066-1a15-11eb-82db-60b15c874105\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/trafficandcommuting/trump-coronavirus-response-failure/2020/10/29/cb58e066-1a15-11eb-82db-60b15c874105_story.html)> (October 30, 2020).

## 二、六國個案之綜合分析

從案例國家防疫之具體情況來看，表現較優的國家在境內均有一個啟動「安全化」行政擴權的政府。同時，這樣的國家在疫情治理上明顯具有中央集權之特徵，而且施政重點以公衛為主。不過，在中央與地方分權明顯的聯邦制國家，防疫表現是否就一定比較差呢？本文認為要取決於中央與地方的分權是屬於「合作型」或「衝突型」；如果是後者，防疫表現會比較差。類似之情況在印度、南非、巴西、俄羅斯也存在，即國內有一些地區的防疫表現是相對比較好的。職是之故，對於聯邦制國家（但未必是民主國家），在討論其政府擴權與防疫表現之關聯性時，還有待日後更進一步的研究。不過，從美國和巴西的情況來看，政府沒有即刻啟動「安全化」來因應疫情，或是啟動「安全化」的重點聚焦在經濟而非公衛，是導致它們在本文設定之觀察期間內疫情嚴重的主因，而另一項主因則是國內貧富差距的問題。相較之下，防疫表現不錯之非民主政體的中央集權國家值得吾人留心，此種類型的國家多半具有兩個特徵：(1) 國民貧富差距比較小；(2) 防疫期間的政府擴權是即刻因應且政策聚焦在公衛。北京當局統治下的中國便是屬於此例；惟應注意的是，身為 COVID-19 疫情的起源國，中國防疫策略背後的代價是用犧牲武漢以換得全國其它地區的安全。

## 伍、結論

COVID-19 疫情在全球許多國家境內引起公衛、經濟，甚至是政治危機。儘管每個國家受創的時間和程度不盡相同，並且有部分國家（例如台灣）此時（2022 年 5 月下旬）仍陷於疫情嚴峻的情況，導致要對各國防疫表現進行精準觀測、評估、分析或比較時，面臨許多限制。然而，以切割疫情波段和標定特定時間範圍的方式，針對特定國家已經採行之因應措施和防疫表現進行研究，有助於我們發現一些蛛絲馬跡，作為接下來對抗疫情的參考或避免重蹈其它國家之覆轍。

國家是人類進入社會化之後運行最久且對文明與歷史影響最深的組織型態，儘管它的樣貌和運作方式因族群和區域不同而有所差異，但所有能夠長時間存在或其政府得以延續政權的國家均必然有個共同前提，就是滿足其統轄領域內人民的安全需求。《孟子·盡心》中提及「民為貴，社稷次之，君為輕」，便是對此觀點一項有力之證明，而 Thomas Hobbes 之所以將國家比擬成

巨靈 (Leviathan)，也是為了強調它提供領域內每個自然人獲得長期生活安全的功能。<sup>88</sup> 由此可知，國家—尤其是實際在進行支配和管理的政府—具有提供其人民安全之義務，在人民的生命或財產面臨某種威脅時，應設法將威脅源消除或至少將之控制在可容許的風險。不過，現實世界裡能夠對人民生命或財產構成威脅的因素很多，並非每種威脅源都恰好是政府現有可以因應，故而透過「安全化」來補強行政能力之不足是一種因應危機的方法，歷史上類似的實踐甚多。值得注意的是，政府啟動「安全化」的行政擴權不一定總是自己主動為之，有時也可能是來自人民的寄望和請託，疫情衝擊下的公衛安全事務在不少國家便是屬於此類。

本文的研究顯示，COVID-19 疫情之下的人民與政府關係是種「需求 - 供給」關係；詳言之，當疫情威脅百姓生命和財產的強度被深刻感知後，對於政府積極介入防疫的主客觀需求便會增加，進而允許政府擴權或啟動「安全化」，甚至是主動要求政府積極介入。正因為如此，當 COVID-19 這樣的公衛威脅對人民帶來的安全衝擊越大，人民與政府間的關係越傾向「高需求 - 選擇性供給」的情況；也就是政府獲得一個比平時更加具有相對優勢的地位，得以更大程度地決定自己擴權的行政內容，但這些擴權後的行政措施未必能帶給人民更好的安全保障。

基於這樣的理解，那些因為 COVID-19 疫情而擴張政府權力或發動「安全化」的國家很可能在防疫表現上並沒有提供人民較擴權之前更好的保障。本文實際研究與分析的結果顯示，啟動「安全化」介入疫情治理的國家相較於未如此為之（或較晚為之）的國家，確實在防疫成效展現較佳的結果。不過，這些防疫相對有成的國家未必是民主政體，也有可能是威權政體；毋寧，政體類型不必然影響一國的防疫表現。其次，中國的防疫表現在本文觀測的期間內雖然可以說是最好的，但這與它防疫措施の立即性、全國一致性，以及國內貧富差距相對較小有關，是一個複雜的「共因型」態樣。對比之下，美國防疫表現差與該國總統的行政疏失、「安全化」重點聚焦於經濟，以及貧富差距情況較為嚴重有關。

總體而論，COVID-19 疫情這樣的非傳統安全威脅讓世人得以重新省思基於「安全化」的行政擴權應該在什麼時機為之和應以什麼內容為主。倘若公衛危

---

<sup>88</sup> David Gauthier, *The Logic of Leviathan: The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes* (Oxford: Clarendon Press, 1969), pp. 2-3.

機的襲擊來得異常迅猛，以致於有必要讓政府透過行政擴權來維繫百姓的生命和財產，那麼獲得「安全化」正當性的政府究竟要做哪些事來防疫，才能真正為人民提供危機時期所需要之安全呢？本文在某程度上回答了這個問題，透過對六個特定國家防疫表現的觀察和比較，指出以「安全化」進行行政擴權和介入疫情治理的國家未必在防疫上就能真正更為有效的保障人民。從公衛治理的角度來看，「安全化」的政府擴權應該要將施政重點置於公衛面向，而非經濟議題。同時，在國土面積較遼闊的情況下，中央與地方政府要設法調和彼此的防疫措施，雖然不一定要以中央集權的方式為之。最後，防疫成效的優劣與一國人民貧富差距之嚴重程度具有關聯性，那些疫情爆發前貧富落差已明顯或甚至嚴重之國家要特別留心，因為不同社會階層間差距過大收入分配問題會在一定程度上抵消政府投注於防疫的努力，即便該國在疫情初期就針對公衛面向展開治理。

（收稿：111年3月26日，修正111年5月26日，接受111年7月7日）

## 參考書目

### 中文：

#### 期刊論文

- 易堅立，「非傳統安全危機對觀光的影響分析」，**國家發展研究**，第 20 卷 2 期 (2021 年 6 月)，頁 86-87。
- 陳春生，「給付行政」，**月旦法學教室**，第 4 期 (2003 年 2 月)，頁 38-41。
- 譚偉恩，「疫情影響下的普丁 (Putin) 政權：內政中的雙重危機與區域政策之立場調整」，**戰略安全研析**，第 161 期 (2020 年 4 月)，頁 62。

#### 網路資料

- 「600 億防疫紓困特別預算 立院三讀一毛未刪」，**中央通訊社**，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202003135004.aspx>> (2020 年 3 月 13 日)。
- 「電子監控防疫侵犯隱私，法務部：符合法律明確性原則」，**中央廣播電台**，<<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2058991>> (2020 年 4 月 9 日)。
- 「新冠疫情：BBC 全球調查顯示世界貧富不均加深」，**BBC NEWS (中文)**，<<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54113945>> (2020 年 9 月 11 日)。
- 「維穩兼防疫 習近平心腹坐鎮武漢」，**自由時報**，<<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1351707>> (2020 年 2 月 13 日)。
- 「輿論建請總統發布緊急命令；總統府：目前暫無需求」，**環宇新聞網**，<<http://globalnewstv.com.tw/202003/100857/>> (2020 年 3 月 18 日)。
- 「蘇揆：中央流行疫情指揮中心即日起提升為一級開設」，**行政院**，<<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/55813cfb-8e4a-47c6-95a3-1b7f1267e07e>> (2020 年 2 月 27 日)。
- 吳仲義，「病毒願意與我們共存嗎？學者：無症狀如病毒培養箱，是最大威脅」，**聯合報**，<<https://udn.com/news/story/7339/6312023>> (2022 年 5 月 14 日)。
- 陶在樸，「Covid-19 控管「清零」與「共存」政策之辯」，**風傳媒**，<<https://www.storm.mg/article/4336726?page=1>> (2022 年 5 月 20 日)。
- 陳美霞，「美國防疫公衛退場 我應引以為戒」，**聯合報**，<<https://udn.com/news/story/7339/6281256>> (2022 年 5 月 2 日)。



蔡英文、陳健仁，「防疫視同作戰 總統：政府會確保國內醫療及防疫資源充足 全力做好防疫工作」，中華民國總統府，<<https://www.president.gov.tw/News/25210>> (2020 年 1 月 30 日)。

## 英文：

### 書籍

- Buzan, Barry, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1983).
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998).
- Copeland, Dale, *The Origins of Major War* (NY: Cornell University Press, 2000).
- Fidler, David, *SARS, Governance and the Globalization of Disease* (NY: Palgrave Macmillan, 2004).
- Gauthier, David, *The Logic of Leviathan: The Moral and Political Theory of Thomas Hobbes* (Oxford: Clarendon Press, 1969).
- Honigsbaum, Mark, *The Pandemic Century: One Hundred Years of Panic, Hysteria and Hubris* (NY: W.W. Norton, 2019).
- Institute of Medicine, *The Future of Public Health* (Washington, DC: National Academies Press, 1988).

### 期刊論文

- Adam, David, “What the Reproduction Number Can and Can’t Tell Us about Managing COVID-19,” *Nature*, Vol. 583 (July 16, 2020), pp. 346-348.
- Alon, Ilan, Matthew Farrell and Shaomin Li, “Regime Type and COVID-19 Response,” *FIIB Business Review*, Vol. 9, No. 3 (May 2020), pp. 152-160.
- Barberia, Lorena and Eduardo Gómez, “Political and Institutional Perils of Brazil’s COVID-19 Crisis,” *The Lancet* (Comment), Vol. 396 (August 8, 2020), pp. 367-386.
- Blank, Stephen, “Is Russia a Democracy and Does it Matter?” *World Affairs*, Vol. 167, No. 3 (Winter 2005), pp. 125-136.

- Chan, Hon, "Politics Over Markets: Integrating State-owned Enterprises into Chinese Socialist Market," *Public Administration and Development*, Vol. 29, No. 1 (February 2009), pp. 43-54.
- Chebankova, Elena, "Adaptive Federalism and Federation in Putin's Russia," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6 (2008), pp. 989-1009.
- Crawford, Neta, "Once and Future Security Studies," *Security Studies*, Vol. 1, No. 2 (1991), pp. 283-316.
- Curley, M. G. and J. Herington, "The Securitisation of Avian Influenza: International Discourses and Domestic Politics in Asia," *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1 (2011), pp. 141-166.
- Davies, Sara, "Securitizing Infectious Disease," *International Affairs*, Vol. 84, No. 2 (March 2008), pp. 295-313.
- De Ceukelaire, Wim and Chiara Bodini, "We Need Strong Public Health Care to Contain the Global Corona Pandemic," *International Journal of Health Service*, Vol. 50, No. 3 (March 2020), pp. 276-277.
- Dergiades, Theologos, Costas Milas, Elias Mossialos and Theodore Panagiotidis, "Effectiveness of Government Policies in Response to the First COVID-19 Outbreak," *PLOS Glob Public Health*, Vol. 2, No. 4 (April 2022), <<https://journals.plos.org/globalpublichealth/article?id=10.1371/journal.pgph.0000242>>.
- Esseau-Thomas, Chrys, Omar Galarraga and Sherif Khalifa, "Epidemics, Pandemics and Income Inequality," *Health Economics Review*, Vol. 12, No. 7 (January 2022), pp. 1-15.
- Finch, W. Holmes and Maria Hernández Finch, "Poverty and Covid-19: Rates of Incidence and Deaths in the United States During the First 10 Weeks of the Pandemic," *Frontiers in Sociology*, Vol. 5 (June, 2020), pp. 1-10.
- Ghali, Khalifa, "Government Size and Economic Growth: Evidence from A Multivariate Cointegration Analysis," *Applied Economics*, Vol. 31, No. 8 (1999), pp. 975-987.
- Gostin, Lawrence and Lindsay Wiley, "Governmental Public Health Powers During the COVID-19 Pandemic," *JAMA*, Vol. 323, No. 1 (April 2, 2020), pp. 2137-2138.
- Goswami, Binoy, Raju Mandal and HiranyaNath, "Covid-19 Pandemic and Economic

- Performances of the States in India,” *Economic Analysis and Policy*, Vol. 69 (March 2021), pp. 461-479.
- Greer, Scott, Elizabeth King, Elize Massard da Fonseca and Andre Peralta-Santos, “The Comparative Politics of COVID-19: The Need to Understand Government Responses,” *Global Public Health*, Vol. 15, No. 9 (2020), pp. 1413-1416.
- Hameiri, Shahar and Lee Jones, “Probing the Links between Political Economy and Non-traditional Security: Themes, Approaches and Instruments,” *International Politics*, Vol. 52, No. 4 (March 2015), pp. 371-388.
- Hanrieder, Tine and Christian Kreuder-Sonnen, “WHO Decides on the Exception? Securitization and Emergency Governance in Global Health,” *Security Dialogue*, Vol. 45, No. 4 (2014), pp. 331-348.
- Jiao, Jun, Leiyu Shi, Yuyao Zhang, Haiqian Chen, Xiaohan Wang, Manfei Yang, Junyan Yang, Meiheng Liu and Gang Sun, “Core policies disparity response to COVID-19 among BRICS countries,” *International Journal for Equity in Health*, Vol. 21, No. 9 (2022), pp. 1-17.
- Jones, David, “History in a Crisis: Lessons for Covid-19,” *The New England Journal of Medicine*, Vol. 382, No. 18 (April 30, 2020), pp. 1681-1683.
- Kavanagh, Matthew and Renu Singh, “Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective,” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 45, No. 6 (December 2020), pp. 997-1012.
- Kofman, Aaron, Rami Kantor and Eli Adashi, “Potential COVID-19 Endgame Scenarios Eradication, Elimination, Cohabitation, or Conflagration?” *JAMA*, Vol. 326, No. 4 (July 2021), pp. 303-304.
- Leach, Melissa, Hayley MacGregor, Ian Scoones and Annie Wilkinson, “Post-pandemic Transformations: How and Why COVID-19 Requires Us to Rethink Development,” *World Development*, Vol. 138 (February 2021), pp. 1-11
- Liao, Tim and Fernando De Maio, “Association of Social and Economic Inequality with Coronavirus Disease 2019 Incidence and Mortality across US Counties,” *JAMA Network Open*, Vol. 4, No. 1 (January 2021), pp. 1-10.
- Mallapaty, Smriti, “The Hunt for the Origins of Omicron,” *Nature*, Vol. 602 (February 3, 2020), pp. 26-28.

- McDonald, Matt, "Securitization and the Construction of Security," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 4 (December 2008), pp. 563-587.
- McInnes, Colin, and Anne Roemer-Mahler, "From Security to Risk: Reframing Global Health Threats," *International Affairs*, Vol. 93, No. 6 (November 2017), pp. 1313-1337.
- Miller, Steven, "International Security at Twenty-Five: From One World to Another," *International Security*, Vol. 26, No. 1 (Summer 2001), pp. 5-39.
- Monteiro, Nuno and Alexandre Debs, "An Economic Theory of War," *Journal of Politics*, Vol. 82, No. 1 (January 2020), pp. 255-268.
- Parolin, Zachary and Emma Lee, "The Role of Poverty and Racial Discrimination in Exacerbating the Health Consequences of COVID-19," *The Lancet Regional Health-Americas*, Vol. 7 (January 7, 2022), Article. 100178, <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667193X21001745?via%3Dihub>>.
- Pires, Luiza, Laura Barbosa de Carvalho and Eduardo Rawet, "Multi-dimensional Inequality and COVID-19 in Brazil," *Investigación Económica*, Vol. 80, No. 315 (Enero-Marzo de 2021), pp. 33-58.
- Rychnovská, Dagmar, "Securitization and the Power of Threat Framing," *Perspectives*, Vol. 22, No. 2 (2014), pp. 9-31.
- Salazar, Ana Ortiz, "Failing to Mitigate COVID-19 Severity: The Case of Brazil," *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 28, No. 1 (2022), pp. 61-78.
- Šehović, Annamarie Bindenagel and Kaymarlin Govender, "Addressing COVID-19 Vulnerabilities: How Do We Achieve Global Health Security in an Inequitable World," *Global Public Health*, Vol. 16, No. 8/9 (2021), pp. 1198-1208.
- Sekalala, Sharifan, Stephanie Dagon, Lisa Forman, and Benjamin Meier, "Analyzing the Human Rights Impact of Increased Digital Public Health Surveillance during the COVID-19 Crisis," *Health and Human Rights Journal*, Vol. 22, No. 2 (December 2020), pp. 7-20.
- Smith, Julia, Sara Davies, Huiyun Feng, Connie Gan, Karen Grépin, Sophie Harman, Asha Herten-Crabb, Rosemary Morgan, Nimisha Vandanm and Clare Wenham, "More than a Public Health Crisis: A Feminist Political Economic Analysis of COVID-19," *Global Public Health*, Vol. 16, No. 8/9 (2021), pp. 1364-1380.

- Staunton, Ciara, Carmen Swanepoel and Melodie Labuschaigne, “Between A Rock and A Hard Place: COVID-19 and South Africa’s Response,” *Journal of Law and the Biosciences*, Vol. 7, No. 1 (January/June 2020), pp. 1-12.
- Stiegler, Nancy and Jean-Pierre Bouchard, “South Africa: Challenges and Successes of the COVID-19 Lockdown,” *Annales Médico Psychologiques*, Vol. 178, No. 7 (September 2020), pp. 695-698.
- Tan, Iain Beehuat, Clive Tan, Li Yang Hsu, Yock Young Dan, Andrew Aw, Alex R Cook and Vernon J Lee, “Prevalence and Outcomes of SARS-CoV-2 Infection among Migrant Workers in Singapore,” *JAMA*, Vol. 325, No. 6 (February 9, 2021), pp. 584-585.
- Taylor, Luke, “We are Being Ignored: Brazil’s Researchers Blame Anti-science Government for Devastating COVID Surge,” *Nature*, Vol. 593 (May 6, 2021), pp. 15-16.
- van Kolfshoeten, Hannah and Anniek de Ruijter, “COVID-19 and Privacy in the European Union: A Legal Perspective on Contact Tracing,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 41, No. 3 (May 2020), pp. 478-491.
- Weil, Alan, “Tackling Social Determinants of Health Around the Globe,” *Health Affairs*, Vol. 39, No. 7 (July, 2020), pp. 1118-1121.
- Wenham, Clare, “The Oversecuritization of Global Health: Changing the Terms of Debate,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 5 (September 2019), pp. 1093-1110.
- Yoo, Dae-sung, Minji Hwang, Byung Chul Chun, Su Jin Kim, Mia Son, Nam-Kyu Seo and Myung Ki, “Socioeconomic Inequalities in COVID-19 Incidence During Different Epidemic Phases in South Korea,” *Frontiers in Medicine*, Vol. 9 (March 2022), pp. 1-12.

### 書籍專章

- Inglesby, Tom, “Make Pandemics Lose Their Power,” in Hal Brands and Francis Gavin, eds., *COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation* (Baltimore: Johns Hopkins University, 2020), Ch. 4.
- Wæver, Ole, “Securitization and Desecuritization,” in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 46-86.

### 網路資料

- “China’s Economy Zooms back to Its Pre-covid Growth Rate,” *Economist*, <<https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/18/chinas-economy-zooms-back-to-its-pre-covid-growth-rate>> (January 18, 2021).
- “Coronavirus (COVID-19) Cases,” *Our World in Data*, <<https://ourworldindata.org/covid-cases>>.
- “COVID-19 Data Repository by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University,” *GitHub*, <<https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>> (最後瀏覽日期：2022/05/20)。
- “Covid Performance Index,” *Lowy Institute*, <<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>>.
- “COVID-19: Stringency Index,” *Our World in Data*, <<https://ourworldindata.org/covid-stringency-index>>.
- “Earnings from Labor of Richest 1% Is 34 Times Higher than The Half Poorest,” *Agência IBGE Notícias*, <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/25740-earnings-from-labor-of-richest-1-is-34-times-higher-than-the-half-poorest>> (October 16, 2019).
- “Everything’s under Control: The State in the Time of Covid-19,” *Economist*, <<https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19>> (March 26, 2020).
- “GDP growth,” *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>.
- “Gini index – Brazil,” *The World Bank*, <<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>>.
- “Global Dashboard on COVID-19 Government Policies,” *U.S. Chamber of Commerce*, <<https://www.uschamber.com/program/international-affairs>>.
- “Global Spending on Health: Weathering the Storm (2020),” *World Health Organization*, <<https://www.who.int/publications/i/item/9789240017788>>, p. 2.
- “Russian Military Medics Start Deploying Coronavirus Field Hospital in Dagestan,” *Russian News Agency*, <[https://tass.com/society/1160103?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.com/society/1160103?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com)> (May 26, 2020).

- “Select Subcommittee Releases Eight Weeks of Coronavirus Task Force Reports Kept Secret by The White House,” *Select Subcommittee on the Coronavirus Crisis*, <<https://coronavirus.house.gov/news/press-releases/select-subcommittee-releases-eight-weeks-coronavirus-task-force-reports-kept>> (August 31, 2020).
- “The Changing Wealth of Nations 2018,” *World Bank Group*, <[https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf?mod=article\\_inline](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29001/9781464810466.pdf?mod=article_inline)>.
- “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard,” *World Health Organization*, <<https://covid19.who.int/table>> (最後瀏覽日期：2021/09/24) .
- Aschwanden, Christie, “How New Mexico Controlled the Spread of COVID-19,” *Scientific American*, <<https://www.scientificamerican.com/article/how-new-mexico-controlled-the-spread-of-covid-19/>> (September 15, 2020).
- Aratani, Lori, “Oversight Report Calls Trump Administration Response to the Pandemic a ‘Failure’,” *Washington Post*, <[https://www.washingtonpost.com/local/trafficandcommuting/trump-coronavirus-response-failure/2020/10/29/cb58e066-1a15-11eb-82db-60b15c874105\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/local/trafficandcommuting/trump-coronavirus-response-failure/2020/10/29/cb58e066-1a15-11eb-82db-60b15c874105_story.html)> (October 30, 2020).
- Berkhout, Esmé, Nick Galasso, Max Lawson, Pablo Andrés Rivero Morales, Anjela Taneja and Diego Alejo Vázquez Pimentel, “The Inequality Virus,” *OXFAM International*, <<https://www.oxfam.org/en/research/inequality-virus>> (January 25, 2021).
- Cheatham, Amelia, “Skeptical Bolsonaro Clashes With Governors as Coronavirus Spreads in Brazil,” *Council on Foreign Relations*, <<https://www.cfr.org/in-brief/skeptical-bolsonaro-clashes-governors-coronavirus-spreads-brazil>> (April 2, 2020).
- Cochrane, Emily, “Congress Clears \$1.9 Trillion Aid Bill, Sending It to Biden,” *New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2021/03/10/us/politics/covid-stimulus-bill.html>> (March 13, 2021).
- Gerbaudo, Paolo, “Big Government Is Back,” *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2021/02/13/big-government-is-back/>> (February 13, 2021).
- Gould, Elise and Melat Kassa, “Young Workers Hit Hard by The COVID-19 Economy,” *Economic Policy Institute*, <<https://www.epi.org/publication/young-workers-covid-recession/>> (October 14, 2020).

- Jung, Min-kyung, "S. Korea Ranks 4th in 'Relative Poverty' among 38 OECD Members," *Korea Herald*, <<http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20211025000835>> (October 25, 2021).
- Kalout, Hussein, "Bolsonaro's Failed Diplomacy Leaves Brazil Isolated as Pandemic Rages," *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2020/07/07/bolsonaro-failed-diplomacy-brazil-isolated-coronavirus/>> (July 7, 2020).
- Miller, Zeke, "Court, COVID, Race Are Topics for First Trump-Biden Debate," *NBC New York*, <<https://www.nbcnewyork.com/news/local/court-covid-race-are-topics-for-first-trump-biden-debate/2630498/>> (September 22, 2020).
- Normile, Dennis, "An Undebatable Political Decision: Why China Refuses to End Its Harsh Lockdowns," *Science*, <<https://www.science.org/content/article/undebatable-political-decision-why-china-refuses-end-its-harsh-lockdowns>> (April 15, 2022).
- Pollan, Michael, "The Sickness in Our Food Supply," *New York Review*, <<https://www.nybooks.com/articles/2020/06/11/covid-19-sickness-food-supply/>> (June 11, 2020).
- Sears, Nathan Alexander, "The Securitization of COVID-19: Three Political Dilemmas," *Global Policy*, <<https://www.globalpolicyjournal.com/blog/25/03/2020/securitization-covid-19-three-political-dilemmas>> (March 25, 2020).
- Seib, Gerald and John McCormick, "Coronavirus Means the Era of Big Government Is...Back," *Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/coronavirus-means-the-era-of-big-government-isback-11587923184>> (April 26, 2020).
- Stiglitz, Joseph, "Conquering the Great Divide," *Finance & Development*, <<https://www.imf.org/Publications/fandd/issues/2020/09/COVID19-and-global-inequality-joseph-stiglitz>> (September 2020), pp. 17-19.
- The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019*, <<https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>>.
- Trei, Lisa, "Why Bush Won in 2004?" *Stanford News Service*, <<https://news.stanford.edu/pr/2004/polls-1117.html>> (November 17, 2004).
- Woodcock, Marcus, "Securitising COVID-19: Is It just about a Virus?" *International Relations Today*, <<https://irtodayblog.wordpress.com/2020/08/10/securitising-covid-19-is-it-just-about-a-virus/>> (August 10, 2020).



# The Relationship between the Expansion of Executive Power Based on Securitization and the Effectiveness of Preventive Measures against Pandemic: A Comparative Study of COVID-19 Responses in Selected Countries

Tan, Wayne

(Associate Professor, Graduate Institute of International Politics, National Chung-Hsing University)

## Abstract

For strengthening security or mitigating damages, governments often expand their executive power or initiate the process of securitization when they face unanticipated crises. However, does this way of responding to crises really help sovereign states maintain their own security or provide a higher level of security for their people? This article aims to answer this question by taking the outbreak of COVID-19 pandemic, a crisis that has hit countries around the world, as an example. The research finding shows that: (1) Among the countries that experienced securitization, the centralized non-democratic countries indeed performed well in epidemic prevention, which is worthy of our attention. However, if democratic countries responded COVID-19 in a centralized governance or harmonized the separate administrations nationwide, the effectiveness of epidemic prevention is also worthy of our gratitude. (2) Initiating the expansion of executive power based on Securitization is not a sufficient condition for a country to achieve effective epidemic prevention, but it is indeed a necessary one.

It should be noted that once a government initiates the process of securitization to respond to COVID-19, the timing, the main purpose of power expansion, as well as the level of wealth inequality based on the Gini coefficient, will to some extent affect the performance of epidemic prevention.

**KeyWords:** securitization, expansion of executive power, wealth inequality, regime type, COVID-19

