

疫情之後：人民與政府關係的反思

譚偉恩、宋鎮照*

一、前言：疫情下的政府與人民關係變化

新型冠狀病毒肺炎 (Novel Coronavirus Pneumonia or COVID-19) 的全球擴散不僅改變了人與人之間的往來模式和國與國之間的政經互動，也同時重新調整了人民與政府之間的關係。許多受創於 COVID-19 疫情的人民寄厚望於其政府，盼其能有所作為，讓「大政府」(big government) 一時間獲得高度期待。¹ 舉例來說，川普 (Donald Trump) 政府為了挽救美國蕭條經濟，於非常短的時間 (約一週內) 通過金額高達 2 兆美元之紓困方案，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等。相同地，2021 年拜登 (Joseph Biden) 上任後，新政府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。²

很明顯地，這些舉措不是自由主義放任式的 (laissez-faire) 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。類似的情況在歷史中族繁不及備載；然而，均有一個共同點，就是特定危機事件的發生讓人民感到安全稀缺，進而心生恐懼。³ 在這樣的情況下，政府無論是行政擴權，還是介入市場，均具有很高的正當性，且往往能極為順利地推行某些政策，限制人民的自由，或是對市場活動進行干預。事實上，大政府的情況也發生於防疫表現明顯優於美國的臺灣，蔡英文政府為了因應疫情衝擊，在非常短的時間內通過新臺幣 600 億元的紓困振興特別預算。⁴ 此外，2020 年的上半年還一度禁止口罩輸出、管制醫事人員出國、限制和停止高中以下學校師生出境。這些措

* 譚偉恩，國立中興大學國際政治研究所副教授；宋鎮照，國立成功大學政治學系特聘教授。

¹ 類似見解可參考：Gerald Seib & John McCormick. (April 26, 2020). Coronavirus Means the Era of Big Government Is...Back, *Wall Street Journal*, via at: <https://www.wsj.com/articles/coronavirus-means-the-era-of-big-government-isback-11587923184> (accessed May 5, 2021).

² Emily Cochrane. (March 13, 2021). Congress Clears \$1.9 Trillion Aid Bill, Sending It to Biden, *New York Times*, via at: <https://www.nytimes.com/2021/03/10/us/politics/covid-stimulus-bill.html> (accessed May 4, 2021).

³ Barry Buzan. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 18-21.

⁴ 詳見：中央通訊社 (2020 年 3 月 13 日)。〈600 億防疫紓困特別預算 立院三讀一毛未刪〉, <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202003135004.aspx> (瀏覽日期：2021 年 5 月 10 日)。

施均毫無疑問對人民的權利造成妨礙和限制，但在疫情期間，其正當合法性似乎都獲得了認可。

上述美國和臺灣的例子，其實也是一種基於「安全化」(securitization)的政府擴權，⁵它的本質是給付型行政，也就是政府對人民提供保護。⁶然而，在實踐層次上，「安全化」的措施極可能對人民權利構成一定程度之侵害，例如在COVID-19疫情爆發期間，很多國家對其人民的行動自由進行約束。⁷職是之故，基於「安全化」的政府擴權是否真能為其人民提供安全的保障，就值得探究。又若一國政府忽視防疫或遲延採取因應疫情的措施時，人民可以對此種「不作為」的政府問責到什麼程度？此外，當疫情漸漸獲得控制，甚至進而邁向結束，大政府的領導和統治是否會謝幕，還是人民與政府在互動關係上產生新變化？這些問題都很值得去觀察與探討。

二、人民與政府關係左右疫情管控優劣

疫情之下政府的管控措施，如居家隔離、社交距離、限制流動等，在一定程度上改變了人民的生活日常，從受教、就業、醫療、消費到娛樂，無一例外。儘管這樣的改變是為了避免疫情蔓延，但過程中所產生的不便會積累民怨，對人民與政府的關係投下變數。

「生存安全」並不是人類唯一的需求，但毫無疑問是最優先與最重要的需求，一旦喪失生命，經濟上的財富和社會上的名位不是很快地發生移轉，就是會逐漸為他人所取代。正因為如此，越直接與人民生存相關的安全議題，會受到越多的關注。

⁵ 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. (1995). *Securitization and Desecuritization*, in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security*, New York: Columbia University Press, 46-86.

⁶ 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（2003 年 2 月）。〈給付行政〉，《月旦法學教室》第 4 期，頁 38-41。

⁷ 歐盟 (European Union, EU) 對此議題已有較為深入的學理討論，詳見：Hannah van Kolfshoeten & Anniek de Ruijter. (May 2020). COVID-19 and Privacy in the European Union: A Legal Perspective on Contact Tracing, *Contemporary Security Policy*, Vol. 41, No. 3: 478-491；臺灣方面可參考：中央廣播電臺（2020 年 4 月 9 日）。〈電子監控防疫侵犯隱私，法務部：符合法律明確性原則〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2058991>（瀏覽日期：2021 年 4 月 28 日）。

回顧人類社會的歷史，有三種威脅安全的來源被人們深刻感知，進而使得他們的政府必須設法處理。第一種威脅源是戰爭（包含非國際性的武裝衝突），第二種威脅源是經濟不景氣（包含債務危機和金融海嘯），第三種威脅源是衝擊健康的疾病，尤其是具有跨洲際大規模傳染力的病毒型疾病。⁸

面對上述三種可能導致安全減損的威脅來源，由人民所組成的主權國家有義務去設法消除，並透過提升領域內人民的安全，來奠定政府的正當合法性（legitimacy），此點不因民主或非民主政體而有所差異。面對 2020 年 COVID-19 的出現和隨後疫情的大流行，絕大多數的國家都採取一定程度的「安全化」，⁹ 這是一種必然的理性選擇，儘管各國在程度及方式上不盡相同。

然而，「安全化」後的政府在歷史上不乏對個人自由基本權利造成威脅，或是干擾了市場供需法則，而受到強烈質疑。¹⁰ 但弔詭的是，當經濟因為疫情爆發而受挫時，失業或減薪的民眾又會期待一個大有為的政府來扮演救世主。此種矛盾現象便是人民在安全稀缺時對於強勢領導者的一種需求。此種需求一旦浮現，政府的擴權便很容易取得正當性。然而，並非每個基於「安全化」而擴權的政府，都能防疫有成，而且也不是每個國家的政府皆會為了防疫而發動「安全化」的擴權措施。因此，政府是否要針對防疫而發動「安全化」，以及基於「安全化」後的行政擴權是否有助於防疫，顯然受到其他因素影響，而本文認為政府與人民之間的互動關係扮演了非常關鍵之角色。

此次疫情已讓許多國家的政府喪失了人民的信任，被認為沒有做好因應疫情之準備，特別是當人民將自己的母國與那些防疫表現優異的國家相比時，對本國政府不滿的情緒會更加濃烈。一個國家能繁榮與成長，是因為它的人民與

⁸ 過去疾病帶來的安全威脅比較多是在一國境內，但隨著自然人跨境移動的能力越來越強，區域性甚至全球性的大流行疫病（pandemic）發生頻率似乎有漸漸增加之趨勢。參考：David Fidler. (2004). *SARS, Governance and the Globalization of Disease*. NY: Palgrave Macmillan; Colin McInnes & Anne Roemer-Mahler. (November 2017). From Security to Risk: Reframing Global Health Threats, *International Affairs*, Vol. 93, No. 6: 1313-1337.

⁹ 知名的國際時事評論雜誌《經濟學人》也提出以「大政府」作為因應 COVID-19 疫情的建言。詳見：Everything's under Control: The State in the Time of Covid-19, *Economist* (March 26, 2020), via at: <https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19>；今年 1 月《經濟學人》又再次對政府因應疫情的措施進行分析，並以中國為例說明政府適時介入之必要。詳見：China's Economy Zooms Back to Its Pre-Covid Growth Rate, *Economist* (January 18, 2021), via at: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/18/chinas-economy-zooms-back-to-its-pre-covid-growth-rate> (accessed May 5, 2021).

¹⁰ Helen Milner & Keiko Kubota. (Winter 2005). Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries, *International Organization*, Vol. 59, No. 1: 107-143; Thomas Bierstecker. (1995). The 'Triumph' of Liberal Economic Ideas in the Developing World, in Barbara Stallings, ed., *Global Change, Regional Response*, New York: Cambridge University Press, 174-196.

政府之間互動良好；無論是人民對政府擁有權力（power）的放心，還是政府對人民擁有權利（rights）的信任。然而，在 COVID-19 疫情的衝擊下，非常多國家的公部門在人民眼中成為失能的組織。此種情況在不少已開發國家更為明顯，因為這些國家擁有的醫療水準和基礎建設條件十分優異，但防疫表現卻頗令人民失望。換句話說，由於政府未能將過去宣揚自己政績的經濟紅利有效移轉為對抗疫情的社會資本，以致疫情的爆發反而如同照妖鏡一般，¹¹ 將已開發國家中的貧富差距和不平等問題映射出來，導致這些國家的社會制度與經濟體系被人民視為是讓自己不安全的禍源之一，進而透過積極抵抗或消極的不服從來維護自己的安全。一旦此種情況發生，人民與政府的關係變得對立，不僅妨害疫情的治理，也讓疫情之後的雙方很難修復關係。

三、重新思考人民與政府間的治理關係

儘管疫情爆發至今已逾一年，但我們對於 COVID-19 的未知仍遠多於已知，也依舊無法周延解釋，為何疫情在某些國家可以獲得控制，但在另一些國家卻持續失控，而且防疫表現好或不好的國家，彼此之間可能還具有很大的相似性，而不是差異性。

從公衛治理和流行病學的角度切入，事前預防才是施政重點，但民主政體的國家在實務上較少以防範未然為施政方向，而是選擇在疫病爆發或自然災害來襲後，進行收拾殘局的工作。¹² 在這樣的情況下，民主國家的政府只具備提供人民最低安全保障的功能，欠缺主動行政之積極性。¹³ 此外，民主國家的執政機制有一定之年限，但防範未然的治理工作卻需要長時間投入，不僅可能超過執政的任期上限，也存在為競爭者作嫁之潛在風險，故而除了力拼經濟成長外，在多數事項上扮演小政府（small government）角色，已成為多數民主國家決策菁英們心照不宣的共識。然而，在疫情大流行之下，百姓卻傾向要求政府主動、快速、有效地展開防疫相關工作，以期減少國境之內的人員傷亡和經濟損失。

¹¹ 陳美霞（2020年6月1日）。〈新冠病毒照妖鏡：市場導向下的公衛危機現形〉，《臺灣社會學會通訊》第90期，頁8-13。

¹² 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。

¹³ 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。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，但這樣的國家非常非常少。相關說明可參考：Michael Pollan. (June 11, 2020). *The Sickness in Our Food Supply*, *New York Review*, via at: <https://www.nybooks.com/articles/2020/06/11/covid-19-sickness-food-supply/>

由此可知，疫情之下的人民與政府關係是一種「需求—消費」關係，普羅大眾（特別是經濟上的弱者）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、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、或應否要求員工居家工作等，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威脅源的認知和判斷，當 COVID-19 威脅生命和財產的強度被人民越深刻地感知，人民對於政府積極介入防疫的主客觀需求越高，進而允許政府擴權的範圍也越大。¹⁴

值得注意的是，政府並不必然會因為人民對於防疫的需求增加而做出相關回應；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與判斷。民主政體的國家（例如：巴西、印度）不必然就會比較在乎人民的生命與健康；¹⁵ 而非民主政體的國家（例如：中國、越南、寮國）也未必就不需要在乎人民染疫的風險。¹⁶

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，而是必須有一套因應危機發生時的行政作業流程。同時，「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後，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危機和克服威脅的能力。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」的判斷，此種現象可以比喻為一種「消費」，即透過評估人民安全需求的強弱、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，做出最終應採取何種防疫措施之理性選擇。

總得來說，疫情或其他危機發生前的人民與政府關係，在不考量其他安全威脅源出現的前提下，就是「低需求—低消費」，而疫情或其他危機發生後的人民與政府關係可能轉變為「高需求—選擇性消費」。在「高需求—選擇性消費」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器此一龐大資源，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或冷處

¹⁴ 具體例子如：環宇新聞網（2021 年 3 月 18 日）。〈輿論建請總統發布緊急命令；總統府：目前暫無需求〉，<http://globalnewstv.com.tw/202003/100857/>（瀏覽日期：2021 年 4 月 29 日）；行政院官網（2020 年 2 月 27 日）。〈蘇揆：中央流行疫情指揮中心即日起提升為一級開設〉，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/55813cfb-8e4a-47c6-95a3-1b7f1267e07e>（瀏覽日期：2021 年 4 月 29 日）。

¹⁵ Hussein Kalout. (July 7, 2020). Bolsonaro's Failed Diplomacy Leaves Brazil Isolated as Pandemic Rages, *Foreign Policy*, via at: <https://foreignpolicy.com/2020/07/07/bolsonaro-failed-diplomacy-brazil-isolated-coronavirus/> (accessed May 3, 2021).

¹⁶ 參考：自由時報（2020 年 2 月 13 日）。〈維穩兼防疫 習近平心腹坐鎮武漢〉，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1351707>（瀏覽日期：2021 年 4 月 28 日）。

理（例如：2020 年的義大利、英國、法國、美國等），而有些國家則選擇積極介入進行治理（例如：臺灣、越南、新加坡等）。當然，不可能每一個國家的政府都做出正確無誤之判斷，但是每個政府都是依據「成本與效益分析」(cost-and-benefit analysis) 的決策流程進行理性選擇。¹⁷

觀之目前國際間防疫表現較好的國家，多半擁有下列特徵：(1) 有能力快速且果斷地制訂防疫政策；(2) 醫療和公衛體系具有包容性和低歧視性；(3) 疫情期間的相關公衛資訊高度透明與即時；(4) 市民社會將集體法益的優先性置於個體自由權利之上。值得注意的是，這些特徵基本上與多數西方民主國家的自由主義保有一定程度之距離。

基本上，美國和英國都是最熱衷於推行自由主義相關政策的西方民主國家，卻也是 COVID-19 疫情之下受創特別嚴重的國家。美英嚴重的疫情狀況顯示出，國家整體財富的公允分配是一件非常重要的工作，因為社會如果只是富裕，對不平等的社會結構沒有獲得妥善處理，像疫情這樣的危機一旦爆發，社會動盪將是不可避免的結果。

由於病毒傳染的對象是無差別的，任何人都有可能染疫，不分男女、老幼、貧富和階級，而且全球化程度越深的國家反而越難有效防疫。¹⁸ 在這種論點下，疫情易被誤解為是一種無差異的「等化器」。然而，事實恐怕並非如此。觀之從古到今的大規模疫情，其結果都是加劇原本已存在的人類社會不平等，再以各種形式加劇經濟、政治或其他資源取得上的結構性失衡。以 COVID-19 為例，儘管不平等的問題早在疫情爆發之前就已存在，但疫情的爆發卻惡化不平等的現象，並使之變得更難以治理。

事實上，基於防疫需要，很多國家以限制行動自由的方式來進行疫情控制，但一個「二元世界」也隨之浮現。那些越具有知識和科技屬性的職業者，越能夠居家工作，同時享有更多親子時間和對子女進行居家教育；相較之下，不具有這種屬性或屬性不夠高的職人，就無法居家工作，同時還要負擔額外的成本來處理下一代暫時無法接受教育的問題。此種「二元世界」反映出一個很沉痛的現象，即職業者的工作屬性和社會貢獻度與其所享有的生活條件與經濟報酬，在疫情期間呈現出嚴重脫節。詳言之，社會整體在疫情期間最需要之產品與服務的工作者，往往是社會中的弱勢族群。舉例來說，護理師、清潔人員、

¹⁷ 只不過政府的理性未必會為人民帶來好的結果，此乃另類的「安全困境」，是人民與政府間永恆的問題。參考：Daron Acemoglu & Alexander Wolitzky. (2104). Cycles of Conflict: An Economic Model, *American Economic Review*, Vol. 104, No. 4: 1350-1367.

¹⁸ COVID-19 Does not Discriminate; Nor Should Our Response, via at: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25730&LangID=E> (accessed May 6, 2021).

物流運送員、治安維護人員等，這類工作者冒著自身的安全風險去抗疫、照顧染疫病患、維持經濟運轉、確保社會秩序，但他們獲得之經濟報酬卻偏低，而且工作環境風險又太高。這實在是有必要深切反省的現象；何以這些工作者為疫情期間的國家經濟與社會穩定做出巨大貢獻，但他們的重要性與地位卻未得到應有之尊重和對待。

「二元世界」是一個普遍存在於許多國家的現象，但在英美這樣的自由主義國家尤其明顯。倘若對國家與社會貢獻最多的人民得不到政府最好的保護，甚至還輕忽這群人民的權益與價值，所謂的自由主義民主國家必然躲不過人民的質疑和批判。

四、結語

若疫情隨著疫苗的普遍施打後漸漸獲得控制，甚至各國經濟逐漸復甦，「大政府」將慢慢失去國內政治的舞臺，而各國為了盡快拉抬自己的經濟表現，也會趕緊重啟被疫情中斷之合作，或是積極建立起新的合作。無論如何，疫情之後若無其他危機浮現，「大政府」將歸於沉寂。鑑於「大政府」的浮現多半是危機之下的產物，只要疫情能夠結束，同時又不再有新的區域性或跨國性危機發生，人民對於大政府的需求將逐漸消退。

但是在疫情之後，人民與政府之間的關係有可能出現緊張或陷入低潮，這可能導因於下列幾個原因。首先，因疫情而失業的勞動階級，在疫後經濟復甦的前期得先將個人所得用以償還疫情期間的債務，這會導致他們疫後消費能力與欲望的縮減。其次，疫情嚴重的國家一方面生產力大幅下降，另一方面醫療支出卻是大幅增加，若在疫後無法立即開源、又難以節流的情況下，地方政府向中央競食預算分配將越趨嚴重，以及不同地區彼此間的資源競爭也會變得激烈。第三，疫情期間宣告破產的企業將難以在疫後立刻重新恢復營運，就算有政府的補足，從融資、設廠、聘用到供銷鏈建立，都需要至少以「年」為單位的時間來恢復。最後，勞動市場上人力資本的流失，無論是不幸病逝的或是被解僱的，都很難在短期填補回來，如何培訓疫情後的新經濟產業人力需求，也將是未來國家經濟發展的重心。

以上提及的這些問題都需要政府以積極行政的方式來處理，但疫情之後如果沒有新的危機發生，政府不太容易找到行政上可以擴權的正當性。一方面，若是政府在疫情期間的防疫表現欠佳，非但難以在疫情之後爭取到民眾的信任和 support，可能還要面對被在野黨究責之風險。另一方面，那些在疫情期間防疫

表現優異的政府，或許在面對上述這些問題時之壓力比較輕，但因為這些政府不是自由主義式的民主政府，一旦疫情告終，原本快速且果斷地政策決定，或是強調集體利益優於個體自由權利的施政模式，很可能會喪失正當性。

長遠來看，COVID-19 引發之疫情雖然一定會被有效控制，但病毒卻會一直陪伴著人類。當下一波疫情來襲，人類的日常生活又會再度發生轉變，屆時人民與政府的關係必然也會隨之受到影響。而人民與政府間的關係，不管是建立在相互信任的穩定基礎上，還是構築於「需求—消費」的理性選擇上，都將左右一個國家因應疫情的結果與成效。