

# 開啟一個新常态的研究： 評 *Taiwan's COVID-19 Experience*

陳嘉新

國立陽明交通大學科技與社會研究所教授

*Taiwan's COVID-19 Experience: Governance, Governmentality, and the Global Pandemic.* By Ming-Cheng M. Lo, Yu-Yueh Tsai, and Michael Shiyung Liu. Routledge, 2024, 302 pages.

COVID-19 不僅是一場全球性的傳染病危機，更是對國家治理能力、社會韌性與全球政治秩序的深刻試煉，對世界所造成的衝擊，其廣度與深度皆難以估量，且餘波至今未止。在這樣的脈絡下，「長新冠」（long COVID）成為醫療的新診斷，泛指感染 COVID-19 後的殘餘症狀與慢性失能。這個概念還在網路平台上召喚出集體的社會運動（Turner et al. 2023），逐漸變成後疫情社會面貌的隱喻。以「後 COVID」（post-COVID）為標誌的政治、社會與人文省思已成為學術界的重要議題，相關研究與出版品更是層出不窮。

在此背景中，*Taiwan's COVID-19 Experience: Governance, Governmentality, and the Global Pandemic* 一書（以下簡稱本書）提供了以台灣為立足點的視角，是作者群以學術之眼捕捉這場疫情中台灣特殊性（Taiwan distinctiveness）的紀錄，尤其集中於探討這場疫情如何在台灣的治理體制、技術與理性中被理解、控制與爭論。本書不僅記錄了疫情中台灣獨特的官方與民間實踐，也透過三個分析面向——治理（governance）、治理性（governmentality）與全球衛生（global health）——揭示疫情背後的知識生產、技術部署與主體建構。

## 章節結構與分析框架

正如本書導論所指出，重大傳染病不僅檢驗國家的醫療體系與行政效率，更突顯治理模式與公民回應的制度特質。這篇由駱明正教授撰寫的導論，提出「治理」、「治理性」與「全球衛生治理」三大分析視角，分別對應政策形成、主體建構與國際結構層次。這一架構不僅將台灣置於全球疫情治理的比較視野之中，也避免了分析侷限於單一國族敘事之內。

其中，「治理」（governance）指涉的是「群體內決策形成與實施的過程」（p. 2），特別強調在新自由主義全球擴張下，各國政府在危機管理中所展現的差異性。台灣雖未能免於全球新自由主義浪潮的影響，卻展現出某種「嵌合性自由主義」（embedded liberalism）的治理特色，還展現出具有公民社會特色的強烈「親社會性」（prosociality），與部分西方國家所顯現的個體主義公民與放任國家形成鮮明對比。「治理性」則援引傅柯的生命政治與生命權力的概念，關注國家如何透過知識、規範與技術形塑民眾行為，以及個體在接受規訓與主動反抗之間的拉鋸，這部分的分析可見於本書當中的檢疫隔離措施和疫苗、口罩等防疫配置的民眾態度調查。在當代情境中，傳染病隨著全球化的人口移動迅速擴散，傳染病的治理亦不可能脫離國際關係的折衝與跨國機構的合作。因此以「全球衛生治理」作為第三個分析維度，跳脫了侷限於國家的方法學框架，更顯重要。

導論以外，本書的章節可拆分為四個主題：第一部分提供歷史與當代的傳染病防治脈絡。這部分包括兩章：第一章涵蓋了日治到二戰後的疫情控制；第二章則介紹並討論更為晚近的公衛治理架構，包括成立中央流行疫情指揮中心、引入疫苗政策與資訊技術，以及民主體制下的公衛倫理，如疫情當中國家與公民社會之間的分際。

第二部分的主題是自由民主與疫情管理，尤其針對台灣政府使用數位科技通訊技術進行疫情的監控管理，這部分也是台灣政府面對 COVID-19 疫情與 2003 年 SARS 疫情上最大的不同。第三章細數此次疫情當中被動員的數位科技，筆者閱讀時一方面彷彿重溫自己當

時體驗過的各類疫情措施，另一方面更領會了這些體驗如何與數位科技緊密編織在一起。政府如何有效掌握每個確定或者可能感染者的行蹤與接觸史，是疫情治理的關鍵資訊；在這個幾乎人手一台手機的時代，數位通訊科技成為達到這個目標的有效技術，例如疫情當中持續好長一段時間的手機簡訊接觸者追蹤（SMS contact tracing）。然而，這個「有效」事實上是怎麼一回事呢？個人隱私與資料保護放在疫情治理的需求下，應該有哪些處理的原則呢？這樣的問題就成為第四、五章的發問重心。第六章則是採用公民論壇的方式，收集參與論壇的公民所表達的意見，歸結出對於數位疫情治理的四個理想。

第三部分集中檢視個別公民的自我治理，以三個章節巧妙勾勒出所謂治理性的個人層面表現有著哪些複雜的折衝。第七章針對檢疫措施下的個人進行調查，藉此分析哪些因素與不配合檢疫措施的態度相關。第八章瞄準疫情中的返台民眾進行調查，了解他們的檢疫經驗與背後的社會考量。第九章則切入治理性的概念，以疫苗之有無區別疫情控制的階段，並討論民眾在不同階段中如何自保且自處。在這三篇文章裡面，讀者可以見到所謂「公民」在治理情境中的多義性，以及這些公民在各類防疫措施中的多種行動考慮，連帶地也可以了解治理性這個概念當中涵蓋的內化衝突與多重價值的協調過程。

第四部分分析這場全球性疫情當中的國族主義展現，並由此反思全球衛生政治。第十章描述清冠一號（NRICM101）的出現與國族主義的連結；第十一章描述疫情當頭的中國媒體對於台灣的呈現模式與潛藏意義，尤其是放在近年來的兩岸認知戰脈絡。第十二章則檢視世界衛生組織的角色，世界衛生組織主責疫病的資訊統整與行動協調，但卻長年礙於政治因素而排除台灣；這一章將前面章節的案例與分析安置在全球衛生治理長期闕漏台灣的地圖上，因此更能突顯本書強調的台灣獨特性。

### 批判性反思與延伸觀察

以台灣來說，COVID-19 疫情最常被拿來比擬的是 2003 年的

SARS。生物學上來說，兩者的病原體同屬冠狀病毒，有生物學上的親近性；但在實際疫情上，兩者發展的時空狀況並不相同：當年的 SARS 嚴重度與致死率都相當驚人，所幸當時國際間很快就讓疫情獲得控制，受到影響的國家數目比 COVID-19 少很多，但也因此沒有發展出 SARS 疫苗，在疫情治理上沒有疫苗這個因素。

但就社會影響與衛生治理的面向來說，這兩個傳染疾病的確有關聯，因此可以視為是一種疫情治理體制的演進。例如台灣當年 SARS 的經驗引領疾病管制局（現為疾病管制署，以下簡稱疾管署）開始培訓防疫醫師，並著手法制上的改造，例如修訂《傳染病防治法》，使防疫相關法源依據更為完備。本書若干章節也討論到這部分。

既然疫情治理體制有其演進過程，針對 SARS 疫情的批判就值得重新溫習，拿來作為 COVID-19 治理體制的參照。吳嘉苓與曾熾芬在〈SARS 的風險治理：超越技術模型〉一文當中，就提到疫情的治理牽涉到風險建構與科學知識，需要把社會因素納入考慮，他們因此主張「必須打破學術分工，讓科學治理成為社會人文重視的議題」（吳嘉苓、曾熾芬 2006: 57）。從這個主張出發，來檢視本書如何切入「疫情的（科學）治理」這個議題，更可以看到本書突顯的特點，有別於前次 SARS 疫情的社會人文反思。

其一是數位科技的使用，這是本書中許多章節分析的對象，也是台灣 COVID-19 疫情治理中最常被挑出來宣揚有效的治理工具。在 2003 年的 SARS 疫情中，數位通訊技術發展與基礎建設還不足以成為有力且有效的治理工具，但一套管理疫情的地理資訊系統已經在當時專家的提案當中（Kleinman and Lee 2006）。事實上，近年數位技術的蓬勃發展，配合不同資料庫的大數據以及普遍的通訊工具如手機，在不同的組織、機構與企業體制的相互串連下，早已成為一個快速擴張的技術叢集（technology cluster）；應用在疫情控制，只是這類技術叢集快速發展的應用範圍之一而已（Chen et al. 2018）。此類技術叢集在社會中的延伸，將會是日後科技社會學觀察與研究的重點項目。

由於 SARS 疫情為時較短，我們在該次疫情中較少看到社會人文學科出於公民角度的分析視野，留下來的反而是以重大事件為主題的媒體報導或者戲劇改編，例如和平醫院封院。至於 COVID-19 的疫情既大且長，廣泛影響了台灣多數民眾的生活。根據疾管署的資料，由 2020 年 1 月 26 日到 2022 年 10 月 13 日，居家檢疫累計有 1,913,445 人次，其中確診者有 31,400 人次（王怡雅等 2024）。本書特別收錄此次疫情中以被隔離者為對象的質性與量性研究，使疫情治理這個研究主題，出現不可忽略的「被治理者」的聲音。在這些章節的研究成果中，我們看到一個公民社會裡面政府與人民協作和折衝的細緻描繪及分析。這使得所謂「疫情管控」的大旗底下諸多人民的面目逐漸清晰了起來：他們對於規範的抗拒、猶豫，對於風險與汗名的考量、擔憂，對於疫苗的期盼、質疑與配合。這些研究豐富了疫情治理的多重向度，不將治理視為單向的管理措施與法政配置，而是社會多重部門內外、大大小小的多向協調而終究成就的厚實治理性。這些觀察在當前後疫情時代，依然值得關注。例如本書評撰稿的當下（2025 年 5 月），COVID-19 疫情又起，雖然此時感染的嚴重度與併發症風險已經比疫情初始時降低許多，但目前疫苗也只能減少重症風險而不是杜絕感染機會，因而導致注射意願降低許多，需要疾管署強力宣導。這帶出一個問題：政府與人民之間因應疫情治理的協作和折衝，與疫情被感知的健康風險和受關注程度（用通俗的說法來講，即疫情的「熱度」）有著怎麼樣的關係？這些議題關係到治理性與風險感知的關聯，也牽涉到媒體傳播、訊息交換與治理策略的複雜互動，反映的是治理性的深層結構與運作動力，值得繼續關注。

最後一點是 SARS 到 COVID-19 都一直沒有改變的——台灣艱難的國際處境。更具體地來說，就是台灣被排除在世界衛生組織及許多國際組織之外這事情。SARS 時期台灣申請加入世界衛生組織卻再度被拒，當記者詢問中國外交官沙祖康是否聽到台灣人民的健康需求時，他憤憤然回頭且回應：「早就給拒絕了！」那輕鄙的嘴臉，對於

許多台灣人來說記憶猶新。這段影片目前仍可以在網路上看到。<sup>1</sup> 此次 COVID-19 疫情當中，這個被世界衛生組織拒絕的主題依然明顯，但不同的是，此次疫情還多了中國的資訊戰，以及台灣嘗試藉著清冠一號試圖打響國際知名度。這些有來有往的國際交手，使得此次疫情再次成為台灣國際處境的驗證。於此，本書將 COVID-19 疫情的關聯性由境內拉到境外，由衛生連到政治，由島內擴展到兩岸乃至於世界，是先前 SARS 疫情的分析已經注意但未竟發展的分析視野。其間的差異，反映了二十年來國內外的世界局勢發展與認同政治趨勢。疫情與國情既然交錯糾纏，未來全球衛生與全球政治的分析也需要採用整體觀點的綜合看待。在川普總統宣布美國退出世界衛生組織之後，未來全球衛生將見證一個更為複雜、斷裂且充斥危機與轉變的局面。這種將衛生當成政治場域的分析角度，在未來數年將更顯迫切。

## 總結

本書在中研院社會所舉辦的新書座談會上，筆者曾經提出一個建議：希望這樣的研究成果還有第二本。這樣的建言並不是泛泛的讚美之詞，而是誠摯的提議呼籲；本篇書評應該可以當成是這個建議的申論闡述。

這樣的建議建立在 COVID-19 疫情的兩個看似衝突卻不互斥的性質上。其一是此等疫情的巨大規模史無前例，且從未因為一個散布全球的傳染病而激發出如此多重的科技與行政考驗。COVID-19 的起源與療法等爭議，多少指向了一種風險社會早已熟知的原則：生物技術帶來的風險，可能更甚於這些科技帶來的好處。其二則是此類疫情是日後國際社會勢必重複的經驗，包括邊境控管的實施、隱私資訊的擷取使用、資訊流通的調節、科技發展的安全把關、經濟與政治風險的因應等。這些問題不僅侷限於疫情時期，且延伸到疫情之後的日常，

---

1 〈台灣成「抗議典範」！昔中國「拒絕給 SARS 病毒株」促台灣提升防疫能量並有效控制！〉，〈三立 iNEWS，2020 年 3 月 8 日〉，<https://youtu.be/1zNqZPP3plg?si=gMLngCpSd-lzkjKU>。新聞片段，1: 58。

成為普遍的治理議題。這也正是本書評開頭的時候所說的後疫情或者長新冠，已經成為當前的新常態（new normal）。驗諸當前世界局勢的幾個趨勢和現象，包括保守文化與勢力重新崛起，全球處境轉向斷裂與區域化，武力與非武力抗爭逐漸興起，大數據與人工智能介入更多政治、經濟與日常生活等，都可以在疫情發展當中所動員且引起爭議的科技、社會、政治、經濟組態當中看見端倪。在這個角度上來說，COVID-19 固然是全球社會的偶發事件卻也是經常狀態。對此進行研究，既是對人類文明史上的重大事件進行深入理解的知識耕耘，也是一項找尋人類未來出路無可逃避的嘗試。

總體而言，本書不僅是對台灣疫情治理經驗的紀錄與反思，更提供一種跨越本地與全球、實務與理論的社會分析視野。作者群成功結合政治社會學、科技與社會研究（Science, Technology and Society, STS）與全球衛生治理等跨領域理論，體現了學術研究介入公共議題的可能性與必要性，突顯了台灣在全球公共衛生體系中所處的尷尬位置，也揭示民主體制下的治理實踐與倫理衝突。更重要的是，本書為後疫情時代的社會科學研究奠定了新的起點：將疫情視為一種治理的實驗場域，重新思考國家、社會與科技之間的關係。

### 參考文獻

- 王怡雅、陳俊銘、許家瑜、張秀芳、劉慧蓉、楊靖慧，2024，〈台灣 COVID-19 居家檢疫措施與成果〉。《疫情報導》40(4): 58-69。
- 吳嘉苓、曾熾芬，2006，〈SARS 的風險治理：超越技術模型〉。《台灣社會學》11: 57-109。
- Chen, Hechang, Bo Yang, Hongbin Pei, and Jiming Liu. 2018. "Next Generation Technology for Epidemic Prevention and Control: Data-Driven Contact Tracking." *IEEE Access* 7: 2633-2642.
- Kleinman, Arthur and Sing Lee. 2006. "SARS and the Problem of Social Stigma." Pp. 173-195 in *SARS in China: Prelude to Pandemic?* Edited by Arthur Kleinman and James L. Watson. Stanford University Press.
- Turner, Melody, Helen Beckwith, Tanisha Spratt, Elvira Perez Valecjos, and Barry