

台灣應對 COVID-19 疫情的協力治理：

從人權觀點的經驗學習

台灣應對 COVID-19 疫情的協力治理：

從人權觀點的經驗學習

FRESHWATER
INSTITUTE
思流學院

ICNL
INTERNATIONAL CENTER
FOR NOT-FOR-PROFIT LAW

Author: 謝世宏 (Shawn Shieh)

2023年2月

致謝

這份報告如果沒有國際非營利組織法規中心 (ICNL) 的支持就不可能完成，尤其感謝亞洲法律總監 Julie Hunter，感謝您對報告初稿的諸多回饋，以及國立台灣大學劉康慧教授，感謝您百忙之中抽出時間協助協調研究。另外，非常感謝 Sinead O' Connor（和那位歌手沒有關係）用中文和英文提供寶貴的研究和行政協助，也要感謝 Sulley Cai 協助記錄焦點團體內容。最後，感謝 Jonathan Schwartz 教授，感謝您分享疫情反應比較上的豐富知識，並給予報告寶貴的指導和回饋。

目錄

1. 執行摘要	2
2. 簡介	3
3. 研究方法	5
4. 比較視角下的台灣	5
5. 非藥物階段的治理成功和不足 (2020年1月 – 2021年5月)	6
5.1 透明度、問責和協作	7
6. 藥物階段的治理成功和不足 (2021年5月迄今)	13
6.1 透明度、問責和協作	15
7. 重要發現、經驗學習和建議	17
附錄一：參考文獻	21
附錄二：焦點團體參與者和受訪者	25

1. 執行摘要

台灣的疫情治理因透明、協作等特性廣受讚譽，中央和地方政府與私部門和公民社會共同努力，防止台灣COVID-19疫情擴散。這點在2020年1月至2021年5月間的第一階段，非藥物階段尤為明顯，當時提前關閉邊境並實施旅遊限制。由於確診數和死亡人數低，台灣得以不用採取嚴厲措施，像是進入緊急狀態、封城，或是關閉學校和工作場所等。台灣也與區域內幾個其他國家不同，小心避免實施可能會讓人想起過去威權統治的緊急狀態，而是透過立法，通過《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》（以下簡稱《COVID-19特別條例》），確保法規符合憲法解釋。鑑於疫情造成各國將更大的行政權力集中於政府手中，進而侵犯公民自由，台灣的成就令人印象深刻。


透過以權利為基礎的分析，我們評估台灣在透明度、問責和協作三方面的疫情治理，發現多個良好的協力治理做法，有助於台灣有效應對疫情，包括利用每日記者會和社群媒體管道與媒體和民眾進行溝通、中央/地方政府與私部門和公民社會針對口罩生產、檢疫服務設立、疫苗採購和錯假資訊打擊等事項進行協調。

其他協力治理範例包括政府與公民科技社群合作，擴大口罩地圖，協助民眾找到仍有販售口罩的藥局，以及與事實查核組織合作，打擊疫情相關錯誤資訊。部分地區的地方政府與當地團體合作，為無家者和其他受疫情影響的弱勢族群提供服務。

雖然這些良好做法凸顯台灣的協作方式，但我們也發現若干落差：政府與公民社會的合作和諮詢安排相對臨時，不如宣傳所呈現；政府越界、問責和外界對人權問題的擔憂也並未獲得認真看待。

此外，在2021年5月疫情爆發後的第二階段，藥物階段，協同治理更加有限。當時只有不到百分之的人口接種疫苗，且台灣面臨疫苗短缺問題。這一階段出現較大的社會和政治分歧，民進黨領導的政府因疫苗採購和開發速度不夠快，無法讓民眾做好準備而受到批評。又因為中國使疫苗採購更加複雜，加劇社會和政治分歧，並削弱第一階段中社會與政府間的合作和信賴。

這些分歧與其他經歷民主倒退的國家相似，凸顯台灣迫切需要進一步將協力治理方法制度化，強化與公民社會和社群互動，並解決倡議人士所提出的人權、歧視和透明度疑慮。



透過以權利為基礎的分析，我們評估台灣在透明度、問責和協作三方面的疫情治理，發現多個良好的協力治理做法，有助於台灣有效應對疫情。

2. 簡介

始於2019年底的全球COVID-19疫情對亞太地區造成毀滅性影響，對其他地區亦是如此。各國政府針對疫情管理的反應參差不齊，有些國家採取侵犯公民自由的嚴厲措施，也有些國家——許多民主國家——採取不一致、甚至相互矛盾的措施，引發社會的不信任和反對。很少有國家找到既能遏制疫情擴散，又能平衡公共衛生和公民自由的有效方法。文獻中經常提到的其一國家便是台灣，台灣政府迅速、及早且有力地採取所謂「協力治理」或「同島一命」的作法，結合政府內部協調以及與私部門和公民社會的協作 (Schwartz and Yen 2017; Hsieh, et. al. 2021)。

台灣的「同島一命」作法建立在過去管理疾病爆發的經驗教訓上，像是2003年的SARS、2009年的H1N1，以及2015年的登革熱 (Schwartz and Yen 2017)。衛福部、中央流行疫情指揮中心（指揮中心）、疾病管制署（疾管署）等機關密切協調，並與私部門合作，由飯店提供旅客檢疫場地、製造商生產口罩 (Siedlock, et.al. 2021)、偶爾與當地社群合作預防和控制疾病 (Schwartz 2014, Schwartz and Yen 2017)，並與科技社群合作開發數位工具 (Lin 2020, Hsieh, et. al. 2021, Lee 2021)。蔡英文總統等台灣領導人也在演講中驕傲肯認這項協力作法，表示「民主是我們應對疫情的支持力量」和「台灣公民社會參與政府的程度在區域內無人能及」。數位發展部部長唐鳳則認為這種公私協力 (PPPP) 作法是台灣應對疫情的關鍵。¹

多數支持台灣協力治理方法的證據來自第一階段（2019年12月至2021年4月），當時隔離、接觸史調查、消毒和清潔和口罩等非藥物介入措施為遏制疫情的主要工具。這段期間，台灣因其「同島一命」、「集體協同」的抗疫做法而被譽為民主成功故事。經常提到的例子包括透過指揮中心每日記者會與民眾溝通、政府與製造商共同合作，加速口罩生產、地方政府與飯店合作，提供旅客檢疫隔離服務、科技業者和政府與公民科技組織合作，擴大口罩地圖，協助民眾找到可以買到口罩的藥局。(Lo and Hsieh, 2020; Yen 2020; Hsieh, et. al. 2021; Chang and Lin 2021a)。

截至2021年4月，台灣2380萬人口中僅1047例確診個案和11例死亡，不僅未實施封城和學校關閉等嚴厲措施，且維持相當程度的社會信任和公民自由保障 (Yang and Tsai 2020)。因為有效反應，台灣的政治領導人也在早期階段從中受益。2020年2月，台灣衛福部部長因其危機處理，獲得高達80%的支持率，總統和行政院院長的整體支持率也接近70% (Wang, Ng and Brooks 2020)。協力治理模式在這段期間帶來諸多正面範例和成果，這在亞洲地區，乃至於世界大部分地區皆無人能及。

然而，在疫情進入下一階段，台灣需要疫苗形式的藥物介入時，台灣的治理方式發生了變化。這一階段始於2021年5月，當時台灣因新的COVID爆發而措手不及。當時，只有不到百分之一的人口接種疫苗、疫苗供應短缺，且人民開始批評蔡總統領導的民進黨政府做得不夠多，未能讓更多人獲得疫苗接種 (Kuo and Chen 2021)。「台灣總統蔡英文的支持度……在她連任後的12個月內從逾70%暴跌至40%左右，蔡政府也因疫情爆發和疫苗短缺而遭飽受批評」 (Davidson 2021)。這段期間，台灣的治理方式針

¹「世界民主運動」全球大會演講，台北，2022年10月25-26日。

對疫苗採購和分配，因為疫情指揮中心缺乏透明度和溝通、地方和中央政府之間產生分歧，以及政府機關和服務弱勢群體的非政府組織之間缺乏協調而備受考驗。

本報告聚焦從2019年12月至2022年12月台灣開始開放和放寬接觸史追蹤、入境限制和國際旅客隔離等疫情措施這段較長期間，從以權利為基礎的角度重新檢視台灣對COVID-19疫情的應變措施。

疫情應變中協力治理這個概念很重要，因為其假設為「社會政治環境日益複雜、動態且多元，沒有任何單一行為者擁有足夠資源或意願能管理複雜問題」(Schwartz and Yen 2017: 127)。政府可以透過與其他國家和非國家行為者協調，強化自身能量，在疫情期間提升政策效果，但如果政府要與其他行為者建立達成良好政策所需的信任，則有效的合作代表政府必須透明、盡責和積極反應 (Schwartz and Yen 2017:127; Lee 2021)。在以權利為基礎的分析中，透明度和問責制也十分重要，以權利為基礎的分析旨在評估政府的疫情應變措施在確保公共衛生的同時，是否同時保障公民自由。不過，我們在回顧台灣COVID-19應變措施文獻時發現，應用協力治理概念的研究並未將透明度和問責制納入考量。這些研究主要是將協力治理狹義概念化為國家和非國家行為者之間的協作或「集體協同」，並在該基礎上得出結論，認為這樣的協同便是台灣有效應對疫情的重要因素 (Yen 2020, Hsieh, et. al. 2021)。²

本報告針對協力治理的三大重要面向——協作、透明度和問責/反應性——對台灣的協力治理進行較廣泛的評估，同時聚焦對憲法權利和自由的保障，像是隱私權、生存權、工作權，以及依法平等對待。中央和地方政府、私部門和公民社會之間在何種程度上針對疫情政策、措施和工作項目進行了合作和/或諮詢？台灣的疫情治理在疫情資訊溝通和獲得上透明度為何？在問責和反應性方面，中央和地方政府在遵守憲法權利和自由，同時保障公共衛生上有效性為何？以及政府對社會回饋和批評的反應速度又是如何？

本報告分為幾個部分：第二節討論研究發現使用的研究方法。第三節分享台灣與亞太地區鄰近國家相比的表現。第四節檢視台灣疫情應對的非藥物階段，以及該階段協力治理的各種範例。第五節檢視從2021年5月疫情爆發以來的藥物或疫苗階段，以及隨著台灣在意識到自己對於疫苗接種過於自滿，開始

² Yen的研究 (2020) 將國家與社會之間的透明度和公開溝通列為國家與社會協同的附加要素，但同Hsieh的分析，她得出的結論是，國家與社會之間的透明度、溝通和協作在台灣有效應對疫情中扮演關鍵角色。



在以權利為基礎的分析中，透明度和問責制也十分重要，以權利為基礎的分析旨在評估政府的疫情應變措施在確保公共衛生的同時，是否同時保障公民自由。

設法採購和發送疫苗時發生的治理變化。第六節討論本報告的主要發現、經驗學習和建議。

本報告結論認為，台灣的疫情應變措施大多有效且透明，尤其與區域內鄰近國家相比更是如此，且在許多情況下，政府都有對民眾和公民社會負責並做出回應。台灣確實具備良好的協力疫情管理做法，可供其他國家學習。雖然如此，我們也發現到台灣在面對疫情時的不足。台灣在非藥物階段時充分展現公民團結，而針對該階段疫情反應的分析往往過度誇大政府與公民社會的協作和諮詢，反而掩蓋了問責制和對人權疑慮的反應性。此外，這些分析也沒有預期到藥物階段疫苗短缺時會出現政治和社會分歧，使協力治理作法面臨壓力，並帶出治理挑戰，台灣若想成功應對未來疫情爆發，並同時保有其民主特質，便須面對這些挑戰。

3. 研究方法

本報告根據以下資料來源撰寫：1) 2020-2022年期間撰寫的中文和英文報告和文章的桌上研究（見附件一）；2) 兩個焦點團體，由公共衛生專家和致力解決社會服務、數位權利和開放政府資訊以及勞權和人權等議題的非政府組織組成；3) 針對焦點團體多位參與者以及監測台灣疫情應對的國際觀察員和研究人員的後續追蹤訪談（見附件二）。

焦點團體和訪談於2022年9月至2023年1月進行，也就是台灣放寬限制和開放國境期間，2022年10月取消海外旅客隔離措施、2022年12月1日戶外不需強制戴口罩。待本報告發布時，台灣將幾乎回歸正常，與COVID-19病毒共存而非試圖遏制。

4. 比較視角下的台灣

區域內來看，台灣在疫情應對上較鄰近國家優異。台灣確診數和每百萬人死亡數始終維持區域最低，一直到約2022年5月，政府決定放寬接觸史追蹤、隔離和邊境管制等限制，為開放做準備。更重要的是，台灣在衡量政策的多項指標中亦名列前茅，包括對民眾實施較少限制、較為透明且融合。³「Our World in Data」使用嚴謹指標衡量政府疫情措施的嚴格程度，像是關閉學校、關閉工作場所、取消公共活動、限制公眾集會；關閉大眾運輸、居家防護規範、公共資訊宣傳；限制國內移動，以及管制國際旅遊。在1到100的分數中（100為最嚴格反應），台灣的平均分數介於20-30之間（僅2021年5-6月疫情爆發時分數逾70），為亞太地區數一數二的國家，僅紐西蘭可與之相比。與區域內鄰近國家相比，台灣在「Our World in Data」公共資訊宣傳，以及提供民眾收入和債務減免支持衡量指數中亦表現出色。

台灣在疫情期間的經濟表現也較鄰近國家佳。澳洲、紐西蘭、日本和韓國等其他亞太國家雖然在限制COVID-19確診和死亡數方面做得不錯，但2020年的經濟卻出現萎縮。相比之下，台灣經濟在高科技出口的推動下，於2020年成長了3.1%、2021年成長了6.09%，為2010年以來最高水準 (Cheng 2021; Chiang 2022)。

³ <https://ourworldindata.org/coronavirus>

5. 非藥物階段的治理成功和不足

(2020年1月 – 2021年5月)

前面提供的比較數據支持台灣疫情反應相對透明且協作的論點，國家在保障公共衛生的同時，並未過度侵犯公民自由。若與中國高度威權和強勢的「清零」政策，持續檢測、接觸史追蹤和封城，最終造成2022年底全國性抗議事件，台灣確實是如此。有些人認為，台灣、韓國和紐西蘭的案例證明了「威權優勢 (authoritarian advantage)」的論述錯誤，最著名的要屬中國總理習近平曾表示，像中國這樣的威權國家在疫情時比民主國家更能保護民眾 (Lo and Hsieh 2020; Pu 2020; Kavanaugh 2020)。

台灣的疫情應對以其早期採取行動和「同島一命」協作著稱，如此作法與其2003年的SARS和之後的疫情爆發經驗有關，以及台灣在國際社會上的孤立地位。這種孤立是在總統蔡英文帶領的民進黨新政府下更加嚴重。民進黨長期以來一直扮演主要反對黨的角色，國民黨則一直是執政黨，從1949到1995都是如此。作為主張台灣獨立的政黨，民進黨對中國的立場較為尖銳，相較起來，國民黨則試圖與中國共產黨建立較融洽的關係。2016年，蔡英文當選總統，且民進黨在立院獲得過半席次，中國採取了更為強硬的措施來孤立台灣。這樣的緊張國際環境不只構成台灣對源自中國的病毒COVID-19應對措施的背景，也使之更為複雜化。

台灣公共衛生官員自豪認為自己是第一個發現COVID-19病毒的國家，並早在2019年12月下旬就採取措施，對來自病毒起源地中國武漢的乘客進行登機檢疫 (Lee, et. al. 2020)。兩項立法——近期修訂的《傳染病防治法》(2019年)和《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》(2020年，以下簡稱《COVID-19特別條例》)將管理疫情的權力集中於行政部門的衛生專家手中，於2020年1月20日成立由衛福部部長陳時中領導的跨部門指揮中心，其中，特別條例更是在蔡總統連任且民進黨取得立院多數席次後一個月內通過 (Lin 2021)。在疾管署和《COVID-19特別條例》下給予的強大授權下，疫情指揮中心與疾管署、中央健康保險署、移民署等政府機關，以及私部門進行協調。《COVID-19特別條例》第7條賦予疫情指揮中心指揮官廣泛權力，得根據防治控制疫情需要，「實施必要之應變處置或措施」。

指揮中心利用這些廣泛權力實施一系列措施，遏制COVID-19在台灣擴散(表1)。它採取雙管齊下作法：1) 頒布禁令，2020年3月19日前禁止所有外國旅客入境，並對從其他國家返國的國人實施隔離，防止病毒進入台灣；2) 透過隔離和檢疫、檢測、接觸史追蹤和監測、保持社交距離和佩戴口罩等措施來控制社區傳播。⁴

⁴ 詳見Lin, et. al. 2020和Lin 2021，更詳細認識第一階段採取的法律和政策措；Cheng 2021則討論2020年1月至2021年10月間採取的疫情控制措施。

表1:台灣早期疫情控制措施時間表

日期	採取措施
2019年12月30日	針對來自中國武漢的入境旅客進行登機檢疫
2020年1月20日	指揮中心啟動。設置即時警示系統，結合全民健保資料庫和出入境資料庫，即時追蹤患者旅遊史和接觸史
2020年2月6日	國人如自香港、澳門返國需進行14天居家檢疫，並禁止陸人入境
2020年3月5日	禁止大型公眾集會並發布社交距離指引
2020年3月18日	將「入境檢疫系統」結合「電子圍籬智慧監控系統」，追蹤檢疫者定位
2020年3月19日	禁止所有外籍旅客入境，所有返國國人皆需居家檢疫14天。與染疫者接觸的人需在家或在指定地點自主隔離
2020年4月1日	搭乘大眾運輸工具的所有乘客皆需戴口罩
2020年4月9日	酒店和舞廳暫時禁令

5.1 透明度、問責和協作

誠如第三節所討論，台灣政府在保護公共衛生的透明度、問責和反應性上表現優異，和區域內鄰近國家相比尤其如此。國際旅客限制、隔離和檢疫措施、接觸史追蹤和監測，以及戴口罩規範讓台灣確診數維持在夠低的水準，不同於許多其他國家，無需實施封城或關閉學校和工作場所⁵。焦點團體若干公民社會參與者也同意這個說法。廣泛共識認為，台灣從SARS大流行中學到教訓，學到應更透明、更負責，也因此COVID應對上表現得比SARS期間優異。這樣的表現也因而有助於強化公民對政府的信任，焦點團體也有部分參與者認為這就是許多台灣人支持疫情應變措施的一大主要原因 (Lin, et. al. 2020:7-8)。

有些學者則是提到台灣在這點和中國的截然不同，中國在2020年1月時試圖壓下案例相關資訊，但早在2019年12月30日，「台灣政府便向中國和世界衛生組織「國際衛生條例」(IHR)聯繫窗口警告人傳人的危險，並開始派官員登機所有武漢直航入境班機，檢疫乘客是否有發燒或肺炎症狀、準備接觸史追蹤機制，以及調查醫療物資是否充足。」 (Lin, et. al. 2020:6)

指揮中心於2020年1月成立後，每日記者會便是政府持續其透明度和公共溝通的方式。多位焦點團體的參與者和其他人都有提到記者會，認為這是SARS以來的重大改善。「每天至少一次的全國記者會中，首先會提供最新境外移入和本土確診數、全球流行情況、新的或調整的控制政策、澄清錯誤資訊，甚至提供醫療口罩和家庭必需品供應情況等資訊，接著會開放媒體和民眾提問」 (Lin, et. al. 2020: 7)。記者會提供字幕、在LINE等各種社群媒體平台直播，以及手語翻譯。

5 一個例外是指揮中心的一項行政命令，讓2020年4月至6月幾個月間酒店和舞廳被迫暫停營業，當時一家KTV業者被發現有症狀卻仍照常工作 (Lin 2021)。

此外，當時的副總統為著名的流行病學家，會定期自總統辦公室宣布公共服務，內容網路上皆可看到。SARS以後媒體和事實查核平臺的多元化，包括獨立機構天下、報導者 (The Journalist)、台灣事實查核中心和端傳媒，皆有助於提升透明度和問責。台灣第一家非營利媒體報導者的Jill Chen 表示，「既然不只是主流媒體，連小型的獨立媒體和社群媒體都在報導疫情，透明度也因此有所提升，而台灣也不會隱瞞疫情爆發的情況，雖然方向和調查方法仍值得審視」(DTL 2020)。

在諸多案例中，政府對媒體和公民社會對於疫情措施和錯誤資訊的回饋反應迅速(Soon 2021)。台灣事實查核中心的Summer Chen認為：「指揮中心反應迅速並舉行全方位記者會，讓謠言無從滋生。雖然調查和結果發布之間會有時間差，期間消息會擴散，但不會太久。指揮中心在研究發展事態時，記者的提問也會影響他們的決策」(DTL 2020)。Chen舉了幾個例子，包括媒體提供中國城市新一波疫情爆發的資訊，以及春節假期因為民眾可以旅遊造成日本疫情爆發，政府也因應這項新資訊，重新調整其旅遊限制和指引。老年人照護非政府組織也反映聯絡地方政府詢問養老院探視規定時，地方政府單位回應迅速（老人照護研究員訪談，2022年11月10日）。

政府在透明度上另一個表現良好的地方在於監控並查核疫情謠言，有時與公民社會組織，像是台灣事實查核中心合作。與事實查核組織合作的作法符合言論自由國際標準，惟亞洲「假新聞」法氾濫，而台灣也未能倖免。《傳染病防治法》和《COVID-19特別條例》中都有對抗不實和虛假資訊的條文，包括針對散播「有關傳染病流行疫情之謠言或不實訊息」……「足生損害於公眾或他人者」處以最高300萬新台幣（約10萬美元）的罰金，以及三年以下有期徒刑、拘役。一家電視台就曾於2020年9月因「擾亂公共秩序」而遭罰120萬新台幣（四萬美元），因為於2020年3月錯誤宣稱台灣將於六天後封城 (Lin 2021)。這些懲罰性措施可能確實對言論自由造成侵害，討論詳見以下。

之前針對台灣疫情治理的研究讚揚政府的其一地方便是與地方政府、私部門和公民社會的協作和諮詢。這些例子被用來支持台灣疫情協力治理或「同島一命」的概念。當然確實有範例彰顯這類協作和諮詢，特別是私部門的參與。過去疫情應對措施確實如此，像是中央和地方政府與製造商協調，於2020年初口罩短缺時擴大口罩產能，以及與飯店合作提供隔離檢疫服務 (Schwartz and Yen 2017, Yen 2020, Siedlock, et. al. 2021)。



與事實查核組織合作的作法符合言論自由國際標準，惟亞洲「假新聞」法氾濫。

確實也與公民社會協作的例子，特別是與因倡議開放政府、透明和公民訂定議程「g0v」（零時政府）運動而竄起的公民科技社群之間的合作 (Yen 2020; Lin 2020)。也許最為人所知的案例要數2020年初，政府與「g0v」和其他團體合作，擴大並推廣由一位科技行動者開發的口罩地圖，協助民眾找到仍有販售口罩的地點。另一個案例則是指揮中心與台灣事實查核中心和其他事實查核組織合作，對抗疫情相關的不實和虛假訊息 (DTL 2020; Lin 2020)。

部分地方的地方政府則與提供無家者，以及受疫情影響的弱勢服務的團體合作。一位焦點團體的參與者便曾成立一非政府組織，協調新北市府為受疫情影響的原住民群體安排計程車服務（詳見方框1）。另一位參與者則指出，指揮中心的每日記者會可以看作是政府和媒體間的合作，媒體可以藉此提供指揮中心額外資訊和回饋。

方框1

新北市政府與臺灣計程車學院協會間的合作

疫情期間，在逢甲大學公共事務與社會創新研究所特聘教授侯勝宗教授的努力下，長照接送服務獲得重新部署，作為防疫計程車服務。這項服務以台灣計程車學院協會的名義註冊為公民社會組織，與新北市政府密切合作，協調計程車司機的隔離和消毒程序。了不起的是，計程車司機在服務期間均未染疫。當疫情擴散至原住民居住的部落時，計程車服務也開始提供部落服務，分享如何支持常面臨歧視的確診者。地方政府支持這項計畫的經費有限，因此主要仰賴一家汽車廠商約16萬美元的大筆捐款，以及個人小額捐款。

這項計程車服務模式也有衍生應用。其中一個根據防疫計程車經驗而發展出來的計畫便是最近台東地震期間，共招募50位司機提供服務，透過定位資訊分享，協助將滯留旅客和居民送至附近交通中心。

侯教授也與科技部合作，推出偏鄉長照計劃，確保每1500位長照需求者就有一位Uber司機。他的最新研究計畫「INNOVATED」分析如何利用計程車改善移動性等議題。這項計畫提供司機多種技能培訓，讓司機能除了駕駛服務外，還能提供社會服務，讓一位計程車司機有能力協助社區內多位民眾。未來也有計畫為這些服務建立平台。

上述提到的此階段協力治理案例，不管是指揮中心提供透明資訊，還是政府與公民社會之間的直接合作，不只在台灣，在整個區域內都著實為模範，特別是疫情控制需要快速採取行動。但同時，焦點團體討論和訪談中也提到，這些案例多為臨時性質，且多為例外而非常態。當我們和非政府組織焦點團體問到政府和公民社會在疫情期間的協作和諮詢案例時，這些非政府組織包括底下有許多其他非政府組織會員的兩傘團體，參與者基本上回應都說他們的參與有限。舉例來說，台灣歷史最悠久的其一勞工非政府組織便提到，他們之前想要參與政府對受到COVID-19影響者提供的補償政策討論，倡議累進制給付方案，讓低收入戶能獲得較高金額而非統一給付方案，不過政府並未提供該政策的諮詢機制，而是直接施行，提供所有受影響者相同金額（台灣勞工陣線訪談，2022年11月8日）。公民社會團體也反映其他歧視性或侵犯公民自由的疫

情應對措施，顯示雖然有若干正向例子，但疫情決策本身往往是技術官僚流程，由政府機關主導、諮詢公共衛生專家，公民社會參與有限 (Lin, et. al. 2020, Yen 2020, Lin 2021, Lee 2021)。

政府在憲法權利議題的問責和反應性上也缺乏公民社會諮詢，就算有也頂多只能算偶爾進行，有相當大的改善空間。在有些情況下，行政和立法機關意識到賦予行政部門極大權力以控制疫情，因此選擇遵照憲法，對該權力進行限制。《COVID-19特別條例》（詳見方框2）便是一個很好的例子。但焦點團體、訪談和桌上研究也發現其他政府在公民自由領域過度干預的例子，反映出缺乏透明度和問責制，以及未事先與公民社會團體合作或諮詢。相反地，政府偏好的作法是讓指揮中心和其他政府機關制定政策，再根據民眾回饋和批評進行調整。下面討論幾項指揮中心決定，引發公民自由主義人士擔心《COVID-19特別條例》第7條賦予行政部門過於廣泛且不受約束的權力來管理疫情 (Chang and Lin 2021a:46)。

方框2

《COVID-19特別條例》(2020年)

不同於與區域內鄰國，像是日本、越南、泰國和柬埔寨，儘管反對黨施壓，蔡政府仍小心避免實施緊急狀態，因為可能讓人想法台灣過去威權時代 (Lin, et. al. 2020: 14)。反而是透過立法程序通過《COVID-19特別條例》，並且採取額外步驟確保該立法符合憲法解釋。

一項重要解釋便是2011年憲法法庭作出的裁決，回應2003年SARS大流行期間一項極具爭議的行政命令所提出的法律挑戰。該行政命令是在台北和平醫院疑似疫情爆發後發布，要求1,000多名醫護人員、病患及其家屬和照護人員無論染疫與否，都必須在醫院隔離兩週。憲法法庭裁定，如具正當公共衛生目標，強制隔離作為一公共衛生措施屬正當，限制自由應依據科學證據、適當並符合比例原則。法庭也肯認剝奪自由為一嚴重問題，並指示立法機關為受影響個人建立程序保障，特別是規範公共衛生限制應有長度限制，提供正當程序和上訴機制，並為受影響個人提供足夠補償 (Lee 2021: 1118-1120)。這些保障措施被納入2020年的《COVID-19特別條例》，該條例生效期間有限，從2020年1月15日至2021年6月30日，提供71億美元的財務援助、補助和減稅，協助受疫情造成的經濟動盪而受影響的個人、企業和醫療機構 (Lin 2021)。

1) 指揮中心於2020年2月和3月決定，除有特殊原因外，限制醫事人員和中等及以下師生出國旅遊。

醫事人員旅遊限制一直持續至2020年6月30日，師生旅遊限制則持續至該年春季學期結束。採取這些措施是為了預防醫事人員短缺，並降低因師生出國旅遊而造成的境外移入案例數。

但學生團體和工會批評該決定侵犯其憲法保障的自由遷徙和居住權，並質疑為什麼特別挑出他們且未事先諮詢 (Wu, et. al. 2020)。臺北市醫師職業工會並指出，這個決定讓醫院對醫生有更大的控制權，因為醫院在此期間有權決定是否批准醫事人員出國申請 (DTL 2020)。國家人權委員會在別的決定上也發現類似問題，例如陸籍配偶及其子

女的邊境限制決定便與其他群體不同，但並未提供合理解釋、未公開決定方式，且未諮詢人權專家和利益關係人（國家人權委員會，2021:6）。

2) COVID-19特別條例對散播謠言和錯誤資訊者得處以最高300萬新台幣(約10萬美元)之罰款或三年以下之有期徒刑。

台灣國家人權委員會指出，這些懲罰遠大於《傳染病防治法》和《社會秩序維護法》對散播謠言的懲罰，並建議「政府明確區分審查與言論自由，並評估懲罰是否可以遏制錯假訊息的傳播。」

3) 指揮中心決定公布違反旅遊禁令和隔離命令之人員姓名。

在一份針對政府疫情治理的少數批評性評估，Lin (2020:11) 指出：「在衛生緊急事件時，公共利益可能成為政府繞過法律要件的理由，造成惡性循環。其中一例便是指揮中心決定公布「非必要」前往他國而遭隔離的人員名單，並剝奪其隔離補助資格。《傳染病防治法》第58條第1項第4款雖授權政府可對自嚴重影響國家入境之人員採行居家檢疫措施，但公布隔離人員姓名並無法律依據和不成比例地侵犯個人隱私。旅遊禁令亦有同樣缺陷。《入出國及移民法》第5條第1項授權政府得限制涉及國家安全之人員的出國自由，但醫療專業人員和教師/學生均不受該法規範。」

4) 接觸史追蹤、監測及其他疫情應變措施所收集到的資料缺乏透明度和問責制 (Ngergn 2020)。

要特別提到的是，台灣並沒有像部分其他國家一樣對全民進行手機接觸史追蹤和監測，而是透過電子圍籬（或天網）系統進行強制性接觸史追蹤和監測。電子圍籬系統是指揮中心與手機業者之間的合作，用來追蹤隔離者的即時定位，專門用在入境旅客，以及確診和疑似確診者身上 (Chang and Lin 2021a)。另外，全民健保系統也有收集個人資料，健保系統是2020年初購買口罩和在2022年購買快篩試劑時使用的系統。

2021年5月爆發新確診案例後，政府建立簡訊即時連結系統（實聯制），將接觸史追蹤擴展至公共場所，像是商店、餐廳、政府機關和大眾交通工具。進入這些地方的人在進入前必須先掃描QR碼，但也可以選擇將電話號碼寫在一張紙上。多人同行也可以由一人代表掃描，再輸入同行人數。這個系統與中國等其他國家使用的「實名制」不同，只會分享使用者的電話號碼，並不會分享其他個人資料。指揮中心也保證資料只會與第一線人員分享。

儘管有這些保障，仍持續有個人資料如何保護的疑慮。2021年1月，台灣人權促進會表示，它要求指揮中心公開電子圍籬系統相關資訊，這個系統於2020年2月20日至4月9日期間被用於追蹤84,903人的定位。根據收到的資訊，台權會發現系統存在若干未被解決的問題。一是系統法源依據—《傳染病防治法》第48條和第58條僅授權政府對出入境旅客及其密切接觸者進行隔離檢疫，並未授權政府得以獲取其手機號碼以進行追蹤。其次，指揮中心並未提供明確時限的退場機制，也沒有提供客觀指標，說明何種情況下會結束電子圍籬系統。指揮中心的唯一回應是退場機制「將根據疫情防治和控制需要評估決定」。最後，指揮中心拒絕台權會要求提供指揮中心召集的專家諮詢會議記錄，以了解其如何訂定防疫措施，表示這是內部草案。台權會發布聲明，批評

指揮中心缺乏透明度，並指出僅靠每日記者會不足以了解疫情應變措施如何決定。⁶

國家人權委員會也提出類似的隱私侵犯擔憂，指出社會和媒體「『獵巫』或『貼標籤』的行為導致確診者隱私受到侵犯。例如，對確診患者及其家屬的貶義標籤、醫事人員子女在學校有特別座位分配等，造成污名化和歧視。」 國家人權委員會呼籲政府「告知民眾政府獲得和管理個人資料的相關原則」（國家人權委員會，2021:5）。

一項特別擔憂是指揮中心公開揭露違反隔離或旅行禁令者的個人資料。《COVID-19特別條例》第8條授權指揮中心公開違反隔離或檢疫命令或有違反之虞者的個人資料，這點違反《傳染病防治法》第10條的規定，政府機關、醫事機構、醫事人員不得洩漏傳染病或疑似傳染病人之個人資料（Chang and Lin 2021b: 46）。

根據 Ho (n.d.)，指揮中心知道這些隱私問題並發布公開回應：「2020年底，政府首次在跨年晚會上使用『天網』，並將監測範圍擴大至自主健康管理者。由於多方質疑，指揮中心將天網更名為『電子圍籬2.0』，並於記者會上主動解釋其技術和運作程序，解釋系統並未監控所有人的GPS定位資訊，並承諾相關資料保存28天後即銷毀。」台權會和公民技術組織（如開放文化基金會）提出，政府曾表示，這些資料不會用於疫情管理以外的目的，並會在28 天內刪除，但指揮中心從未提供證據（台權會訪談，2022年11月17日；開放文化基金會訪談，2023年1月1日）。

儘管上述範例顯示政府在疫情非藥物階段過度干預並錯失與公民社會合作的機會，但多數民眾還是贊同政府的疫情應變措施。一項皮尤調查顯示，78%的台灣人認為疫情限制剛好，數字略低於排名最高的紐西蘭的80%；68%的台灣人認為國家在疫情期間比過去更團結，稍低於紐西蘭的75%和新加坡的86%。⁷ 民眾的配合無疑讓這個階段確診數相對較低，也與台灣當年SARS的經歷形成鮮明對比，當時許多人不信任政府，且常逃避接觸使追蹤並對相關機關隱瞞（Cheng 2021）。截至2020年4月13日，台灣確診數僅1057例，死亡11例，遠低於其他已開發國家。即使是在台灣通常政治兩極化且喧囂的媒體也基本上配合（Soon 2020）。針對第一階段分析偏綠的自由時

6 <https://www.tahr.org.tw/news/2857>

7 <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/23/people-in-advanced-economies-say-their-society-is-more-divided-than-before-pandemic/>



一項皮尤調查顯示，78%的台灣人認為疫情限制剛好，數字略低於排名最高的紐西蘭的80%。

報和偏藍的聯合報可以看到，兩家媒體基本上將政府公共衛生政策和指導原則描述為以科學基礎，並強調民眾遵守規範的公民義務重要性 (Lo and Hsieh 2020: 395；與研究人員訪談，2022年11月20日)。

不過，Lo and Hsieh (2020:396-9) 確實有發現令人擔憂的分歧現象：媒體對口罩短缺和從中國武漢撤離台灣人等報導意見分歧。也許不令人意外地，聯合報將疫情初期口罩短缺的責任歸咎於民進黨政府，並批評政府的口罩佩戴標準不一致。自由時報和聯合報針對2020年2月從武漢撤離台灣人班機的報導也分歧嚴重：自由時報擔心中國會利用撤離使出「木馬屠城」，將COVID帶入台灣，主張對撤離班機採取更嚴格的保障措施；聯合報則主張儘速撤離台灣人。這些分歧的觀點反映出對中國截然不同的觀點。國民黨願意探索強化與中國的互動，並相信中國；民進黨則將中國視為台灣生存的威脅。這樣的政治分歧會在2021年夏天因為疫苗問題再度浮現，帶來更令人擔憂的後果。

6. 藥物階段的治理成功和不足

(2021年5月—2022年12月)

我和我太太2021年12月搬到台灣，那時台灣仍不開放給大多數外國遊客。抵達機場後，我們立即被送上防疫計程車，將我們載往一家隔離旅館，我們在那裡住了14天，慶祝聖誕節和新年，並經歷第一次地震。2022年1月7日，我們從旅館出來，搭計程車去我們的新公寓。搭車時，我們問司機台灣疫情情況如何。他花了大部分的時間抱怨政府疫苗缺乏透明度，沒有清楚說明疫苗從哪裡來、誰可以接種。我不太記得我們之後的對話內容，但卻記得司機的不滿，而在我開始為這份報告進行研究，並發現疫苗問題是台灣疫情治理的一大問題時，司機當時不滿的樣子又浮現在我腦海。

民眾和媒體配合政府公共衛生措施的意願並沒有持續太久。2021年4月下旬，台北和新北社區傳播案例突然竄升，後來追溯到桃園一家專門隔離航空人員的旅館，以及台北萬華的酒店和茶室。截至5月19日，台灣新增確診數2,243例，死亡12例，比2020年1月至2021年4月期間所有確診數加總還高。指揮中心於5月15日宣布雙北三級警戒（共有一至四級），並於5月19日將警戒範圍擴大到全島。緊急命令包括在這次疫情期間首度關閉「所有娛樂場所（如電影院、游泳池和公共圖書館）、中小學、托兒所和老人日照中心；禁止大型國內宗教集會活動和室內用餐；強制佩戴口罩；以及保持社交距離」（Cheng 2021）。

這波爆發讓台灣措手不及，且加劇了政府和社會內的分歧。台灣透過非藥物措施，成功維持低確診數，但也因此降低台灣對疫苗的迫切感。因此，等到疫情爆發時，只有不到1%的人口接種當時唯一有的疫苗選項AstraZeneca (AZ)。蔡政府也因為沒有讓民眾接種疫苗，而受到反對黨的批評，導致蔡總統支持率急劇下降。根據TVBS 5月27日的民意調查，80%的民眾對蔡總統不滿意，75%的民眾對衛福部部長兼 指揮中心指揮官陳時中不滿意，而就在4月下旬，陳時中的支持率仍有66% (Waksman 2021)。反

對派的批評或許並不合理，畢竟蔡政府早在一年前就一直試圖從國外購買疫苗，但疫苗短缺讓台灣延遲收到疫苗。台灣已於2020年11月購買了1000萬劑AZ，2021年2月又購買了500萬劑莫德納，並預計透過COVAX協議可再獲配476萬劑 (Hioe 2021)。不過，5月疫情爆發時，台灣僅收到30萬劑AZ，又因有報導稱AZ有血栓的可能副作用，許多台灣人對AZ存疑。

而讓情況更複雜的是，台灣政府與德國公司BioNTech(BNT)於2020年6月起開始進行小心協商，欲購買500萬劑，繞過獲得BNT大中華區（包括台灣）經銷代理權的中國公司，復星醫藥。但隨後在1月份，這筆交易因不明原因而告吹。指揮官陳時中等台灣官員表示是因為新聞稿中描述台灣的用詞問題，並且可能遭到復星甚至中國政府反對 (Hille and Riordan 2021; McGregor 2021)。隨著5月疫情惡化以及批評政府沒有足夠疫苗的聲浪越來越大，蔡總統再度提到這筆告吹的交易，指控中國干涉BNT疫苗交易、台灣官員也呼籲美國協助採購疫苗。不久後，美國和日本開始援助台灣，美國於6月至10月間捐贈400萬劑莫德納，日本在同一期間分六批捐贈420萬劑AZ。

BNT疫苗僵局後來在私部門和公民社會的協助下獲得解決，兩家台灣大公司—台積電和鴻海（透過旗下永齡基金會），以及慈濟基金會介入，並於2018年7月與復星達成協議，購買1500萬劑，之後將疫苗捐給台灣政府 (Wang 2021; Lee 2021)。此外，政府安排2022-23年期間另購買3600萬劑莫德納供應台灣 (Chi 2021)。

台灣也有幾家生物科技公司開發COVID-19疫苗，2021年7月第一個國產疫苗高端獲得緊急使用授權，並表示民眾於8月底便能選擇國產疫苗。問題是高端是透過所謂免疫橋接的快速流程開發，並未經過第三階段臨床試驗確定療效，因此沒有獲得美國食品藥物管理局或世界衛生組織批准。也因此，高端對於想要出國旅行並需要出示批准疫苗接種證明的台灣人來說並不理想。根據一項6月進行的民意調查，只有54%的台灣人表示會接種高端 (Tiberghien and Zhao 2021)。

到了7月中旬，台灣疫情獲得控制，新增確診數降回個位數，指揮中心警戒也降為二級。到了2021年底，台灣已將疫苗第一劑接種人口涵蓋率提升至78%左右，其中66%的人接種兩劑疫苗。持續增加的接種人口涵蓋率也為防疫限制放寬鋪路，從2022年春開始逐步放寬防疫限制、停止使用警戒系統，以及開放邊境。



台灣透過非藥物措施，成功維持低確診數，但也因此降低台灣對疫苗的迫切感。因此，等到疫情爆發時，只有不到1%的人口接種當時唯一有的疫苗選項AstraZeneca (AZ)。


6.1 透明度、問責和協作

5月疫情爆發的完美風暴和相對應的緊急措施、疫苗短缺以及中國在BNT疫苗協商中扮演的角色，讓台灣協力治理備受壓力。與第一階段相比，這是個較黑暗的時期，政府、私部門和公民社會之間的合作案例相當少——鴻海、台積電和慈濟購買BNT疫苗捐贈政府的案例可能要屬其中最突出的一例，但卻被日益加劇的政治和社會分歧所掩蓋，這些分歧也威脅到台灣的協力治理。在第一階段大都配合防疫措施的反對黨和媒體，在這個階段利用疫情爆發和疫苗短缺，加以批評並散播疫苗及蔡政府未能獲得疫苗的錯誤資訊，指控政府缺乏透明度，沒有清楚說明疫苗運送延誤的原因。(Chi 2021, Tiberghien and Zhao 2021, Hioe 2021)

這一階段的透明度和問責因中國介入台灣疫情治理而更為弱化。來自中國的疫苗相關不實和錯誤資訊，以及中國提供台灣疫苗的提議，讓台灣民眾質疑政府的表現。6月時，一家追蹤來自中國數位錯誤資訊的台灣組織指出，「疫苗負面消息或假新聞是過去幾週我們追蹤到討論最多的話題」(Hille 2021)。幾位焦點團體參與者也指出，由於錯誤資訊和台灣政府在處理疫苗採購上不透明，第一階段口罩採購分配的透明度比疫苗採購分配透明得多。5月時，國台辦提議提供台灣中國疫苗，6月時，國台辦發言人馬曉光邀請「台灣同胞」到大陸接種疫苗，並表示已有六萬兩千名台灣人接種。」(Waksman 2021)。這些提議遭到指揮中心拒絕，提到政策一直以來禁止中國藥品進口，以及中國疫苗無效(McGregor 2021)。

國民黨和其他反對黨政治人物，以及與國民黨同調的地方政府開始質疑他們為什麼不能直接自中國購買疫苗 (Waksman 2021; Hioe 2021; 焦點團體)。7月時，國民黨甚至控告指揮中心和食藥署，指控他們核發高端緊急使用授權和繞過第三階段臨床試驗有圖利之嫌(Chung 2021)。而7月初國產疫苗高端內線交易的指控更是進一步損害政府的透明度和問責制，法務部和地檢署檢察官也正式介入調查，目前案件仍進行中。這些指控讓國民黨政治人物的質疑更可信，也就是行政機關給予高端緊急使用授權，炒作疫苗股價，進而從中獲益 (Waksman 2021)。

這段期間，外籍移工、學生和老人等弱勢群體對待的透明度和問責制也不佳。六月疫情爆發期間，國際特赦組織台灣分會發表聲明，指出隨著確診數增加、緊急措施生效，周遭恐懼、錯誤資訊和不確定性也因此提升，提醒中央和地方政府以及民



6月時，一家追蹤來自中國數位錯誤資訊的台灣組織指出，「疫苗負面消息或假新聞是過去幾週我們追蹤到討論最多的話題」。

眾，保障每個人的人權在這樣的時刻比任何時候都更為重要。它也呼籲中央和地方政府不歧視，平等對待所有人，並對第一線醫護人員、學生、失業者、家暴受害者，以及無家者、受刑人、移工、非法移民、難民和尋求庇護者等弱勢群體提供更多關照。

在政府和民眾忙於預防和控制疫情，以及保護自己的同時，這些勸告性的提醒似乎被置若罔聞。期間也赤裸裸出現數起歧視性對待的案例，其中一件是6月份在苗栗縣發生、廣為人知的事件，當地政府下令外籍移工在疫情爆發期間不得離開宿舍，但台籍工人卻並無此類限制。台權會發現台灣其他地區也有私人企業發生類似事件（台權會訪談，2022年11月17日）。國家人權委員會也記錄到外籍移工被限制不得離開宿舍，以及雇主和仲介提供的宿舍過度狹小擁擠等問題，並認為這些限制措施和惡劣的生活條件不僅侵犯移工人身自由，也增加社區傳播風險，並違反平等不歧視原則（國家人權委員會，2021:6-7）。

其他類似歧視性對待事件還包括在高職就讀的僑生在2021年暑假期間被要求數個月不得離開校園，而台灣學生和教師則可以自由離開。⁸ 提供許多老年人照護的非法外籍移工也面臨諸多障礙，包括被長照中心拒之門外，以及無法進入醫院提供照護，因為進出醫院需要出示健保卡，而移工沒有健保卡（DTL 2020；老人照護研究人員訪談，2022年11月10日）。

6月18日，台權會就苗栗事件致函行政院和指揮中心，並附上1500人連署的請願書，要求苗栗政府解除不得外出命令。請願書稱這個命令具歧視性，並詢問是否違反三級警戒標準，以及憲法和國際公約對人身自由的保障。指揮中心等了好幾週才作出聲明回應，表示苗栗政府有錯，三級警戒標準應平等適用於外籍移工和本國籍工人（台權會訪談，2022年11月17日）。

5月疫情爆發後，老人照護非政府組織擔心老年人會淪為代罪羔羊，因為爆發熱點之一便是台北萬華的茶室，那裡常有老年男性光顧，且不願透露自己會去那些場所。非政府組織也發聲要求政府繼續開放照護中心，而非關閉中心，並且應確保長者可以獲得疫苗和補償金，因為對他們來說，要上網申請這些福利較為困難，另外也應提供照護人員疫苗，才能讓照護中心繼續開放（老人照護研究人員訪談，2022年11月10日）。

這段期間，指揮中心針對2021年5月爆發熱點之一台北萬華區約60萬名「員工、顧客和外國人」採取的接觸史追蹤措施，再度引發資料隱私問題。這些措施包括要求手機業者分析這些人的定位資料，將該地區「高風險族群」國民健康保險卡註記，以及瀏覽該地區外國人的網路歷史紀錄。6月7日，台權會致函指揮中心，要求回覆這些措施的法源依據、指揮中心如何定義「高風險族群」、指揮中心瀏覽外國人網路歷史紀錄的原因，以及電信業者會將資料留存多久才刪除。指揮中心回覆台權會的信函回應模糊，雖然在後來的公開聲明中，指揮中心確實澄清任何個人資料都會在28天後刪除（台權會訪談，2022年11月17日）。同月，台中地院一名法官發函指出，警方利用簡訊實聯制追緝嫌犯。指揮中心否認其或電信業者合作夥伴曾讓警方使用其簡訊實聯制資料庫，但藉機提醒警察部門，簡訊實聯制只能用於追蹤COVID-19的傳播，不能用於犯罪調查（Shan 2021）。

8「疫情下的次等留學生——是圓夢還是坐牢」，2021年8月10日，<https://hellovietnam.tw/tw/hello-life/397>

隨著台灣在2022年春開始開放，而11月26日地方選舉逼近，政府做出了最後一項爭議決定，這項決定被認為歧視COVID-19患者：當時中央選舉委員會（中選會）和指揮中心拒絕修改選舉辦法及《COVID-19特別條例》，不允許隔離者投票，因此剝奪了可能數十萬人的投票權。指揮中心還警告，違反強制隔離規定而投票者將面臨最高200萬新台幣（62,500美元）的罰款。11月17日，國際特赦組織、台權會和多家公民團體發表聲明，譴責該決定違憲，並指出這次選舉不僅是地方選舉，更是將台灣投票年齡從20歲降低至18歲的重要公投。聲明指出，韓國和日本都有找到讓隔離者投票的方法，並呼籲中選會和指揮中心修改選舉辦法或修改特別條例，讓隔離者得以投票。⁹

7. 重要發現、經驗學習和建議

本報告強調公民社會在補足服務落差和政府咎責上扮演的重要角色。前者在面對提供弱勢和難以達到群體照護和疫苗挑戰上十分重要，例如患有失智症和阿茲海默症的長者、原住民部落的居民、非法移工和無家者等；後者在疫情等危機中十分重要，因為政府在那時會將較大權力集中於行政部門。真正的協力治理需要政府、立委與公民社會加強協作，才能更透明並快速回應社會問題，防止政府過度干預及侵犯憲法保障的權利和自由，同時達到更有效的政策成果。

台灣被譽為這類協力治理的模範，本報告則凸顯值得這樣描述的優良做法，若干優良做法源於台灣過去應對SARS等傳染病時的經驗學習，以及建立在過去協作努力上。範例包括：

- 政府並未宣布警急狀態，讓更多權力集中在行政部門，而是透過立法程序，並遵守法庭對過去疫情控管措施進行的憲法解釋。
- 指揮中心每日記者會，以及與民眾溝通的社群媒體管道。
- 中央和地方政府與製造商、飯店和計程車產業間的協作。
- 政府與公民科技社群合作，建立口罩地圖並打擊錯誤資訊。
- 政府與鴻海和台積電等私人企業，以及慈濟基金會等公民社會組織合作，從中國採購政治上有疑慮的疫苗。

同時，本報告發現，如果台灣要做到符合這樣的描述，便需要解決其中顯著落差。公民社會諮詢並非常態，到了疫情後半更是如此，且諸多例子顯示政府不透明且過度干預，未諮詢社區和公民社會領袖，因此損害成就台灣脆弱民主的憲法權利和自由。這些問題顯示，政府需要立即採取行動，解決這些落差，才能為未來疫情做好準備。準備程度對任何有效疫情回應都至關重要。由於疫情和其他危機需要政府迅速反應，因此政府不可能在危機時期才建立協調關係和機制。事先建立至關重要。¹⁰ 必須提到的是，政府、私部門和出來協助的公民科技社群之間合作的成功案件是以過去夥伴關係為基礎，只是在疫情期間重新啟動。

⁹ <https://focustaiwan.tw/politics/202211090025>


¹⁰ 感謝Jonathan Schwartz在2023年1月24日與作者對話時提到這點。

本報告另一發現是，台灣的協力治理存在更深層的裂痕，威脅其民主韌性。最大警訊為兩大主要政黨在中國議題上政治分歧，成為疫情不同階段協力治理的主要障礙，特別是在疫苗採購成為中央政府、地方政府、社區和媒體間迫切且爭議議題的藥物階段。黨派分歧在民主體制中相當自然，但是疫情，再加上分別支持執政和反對黨的媒體和社群媒體，加劇了分歧，讓中央和地方政府協調出現困難，而為了黨派目的而傳播的謠言和錯誤資訊，更是擴大社會分歧。較為正面的分析談到台灣疫情管理中「政府一體」、「社會一體」的協力治理作法。不過，在這個治理模型下卻可以看到政體零散和社會分歧的跡象，這樣的政策和社會很容易因為疫苗短缺、隱私和最明顯的中國議題而分裂、彼此對立。包括2020年初武漢撤台班機爭議，以及讓人擔憂的是否從中國進口疫苗議題，不管是中國製疫苗還是BNT中國經銷商復星。與國民黨同調的政治人物和地方政府採取友中立場，而與民進黨同調的政治人物和地方政府則採取反中立場。

這些分歧使「政府」和「社會」更難合作，以保護公共衛生和公民自由的方式來管理疫情，這在民主倒退、威權崛起的時代尤其令人擔憂，這樣的情況已發生在許多民主國家，也可能在台灣發生。之所以發生倒退，正是因為移民、宗教、社會地位、民族主義和疫情等危機所累積的社會不滿被社群媒體放大，讓有魅力的政治人物透過民粹政策掌權。2021年7月，皮尤研究中心發布了一項民調，顯示西方民主國家大多數人，甚至亞太地區也是如此，像是日本和韓國，都認為他們的社會因為疫情而更加分歧。¹¹ 在像美國這樣的民主國家中，聯邦和州政府的黨派分歧阻礙了疫情政策協調，民主黨執政的州和共和黨執政的州採取不同作法。在台灣，2021年5月疫情爆發期間，中央政府的疫苗政策也出現類似情況，國民黨政治人物因疫苗短缺批評民進黨政府，並呼籲自中國購買疫苗。這些分歧正是在台灣疫苗政策資訊越來越不透明的同一時間發生，又因來自反對黨政治人物、媒體和中國的錯誤資訊而染上政治色彩。

在其他民主國家中，民粹領導人在危機時期利用這些分歧，藉著削弱法治和其他民主制度鞏固其權力。疫情幫了台灣一個忙，預示台灣這個活躍但年輕的民主也可能發生類似倒退，特別是中國的影響對台灣發展罩上日益龐大的陰影。可以想像，在未來危機，例如下次疫情時，分裂會再次出現並嚴重到讓政

¹¹ <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/23/people-in-advanced-economies-say-their-society-is-more-divided-than-before-pandemic/>



**在其他民主國家
中，民粹領導人在
危機時期利用這些
分歧，藉著削弱法
治和其他民主制度
鞏固其權力。**

府和社會無法團結、有效行事，無法尊重和維護構成台灣民主重要支柱的法治。這就是為什麼協力治理以及其所強調的透明度、問責和協作對不只對疫情應對，對民主韌性都至關重要。它能建立起民眾信任，有助於防止分裂加劇，削弱有效疫情應對，甚至導致民主倒退。

這兩個發現：需要進一步制度化協力治理，加強準備度；以及協力治理對民主韌性十分重要性，也帶出以下建議：

建議 1

雖然每日記者會很有幫助，但台灣公共衛生單位可更透明，提供更多疫情控制措施的決策過程相關資訊。

建議 2

公共衛生單位應繼續與公民科技社群強力合作，識別並打擊疫情錯誤資訊，此舉對於讓民眾獲得優良、清楚資訊和訊息至關重要。

建議 3

公共衛生單位和其他政府單位應加強與致力保護公民自由的公民組織之間的諮詢關係，特別是針對弱勢群體。第一步是公共衛生單位建立人權專家和公民社會組織資料庫。台灣國家人權委員會表示，指揮中心確實有建立「人權專家和學者資料庫」，不過是在監察院（國家人權委員會所在地）於2021年針對防疫措施限制陸籍配偶及其子女展開調查後才建立（國家人權委員會，2021:6）。建立資料庫只是第一步。台灣歷史最悠久的人權組織台權會發現，它被納入移民署非政府組織資料庫中，如果外籍移工對於接種疫苗有問題可以聯絡台權會。然而，移民署並未事先告知或諮詢台權會，台權會一直是到有位移工聯絡上他們尋求幫助，並告訴他們有資料庫這件事才知道（台權會訪談，2022年11月17日）。很重要的第二步便是將人權專家納入專家諮詢小組，提供政府建言¹²。

建議 4

延續前面建議，與資料庫中公民社會團體之間的定期互動和諮詢應制度化，才能建立彼此間的信任和可靠關係，並強化協力治理。焦點團體建議政府和公民社會強化溝通機制，像是多方利益關係人和跨區平台，以改善與社區領導人、公民社會和人權專家間的合作和諮詢，為下次疫情做好準備。同樣地，Schwartz (2014) 和Schwartz and Yen (2017) 也建議在疫情回應上，政府與各地民選村里領導人，例如里長之間應建立更有系統的協調方式。

12 根據Lee (2021)，提供指揮中心建議的專家諮詢小組主要由公共衛生和醫療背景專家組成，並無人權專家。

建議 5

最後且也許最重要的是，政府和公共衛生單位及專家不應輕忽協力治理中出現的落差，以及這些落差對民主韌性帶來的長期威脅。在疫情的第一階段，台灣政策制定者和專家發表文章宣揚台灣為榜樣，但這隱含的意思是其中沒有嚴重問題。在一篇題為「我們可以從台灣對COVID-19疫情應對中學到什麼？(What we can learn from Taiwan's response to the covid-19 epidemic?)」的部落格文章中，作者（包括指揮中心指揮官和其他政策制定者）提到政府的早期和有力回應，包括使用電子圍籬系統，針對隔離者進行接觸史追蹤和監測。作者也承認，可能會有侵犯民眾隱私（更不用說遷徙自由）的疑慮，但又將這些疑慮拋到一邊：

對該系統的其一疑慮是侵犯隱私，不過民眾反對聲浪很小。可能是因為疫情期間政府與民眾之間建立起高度信任、國際政治孤立促使國內團結、大家對SARS大流行記憶猶新，以及《傳染病防治法》賦予的授權 (Lee, et. al. 2020)

作者並沒有說他們會採取行動解決這些疑慮，而是認為民眾必須信任他們，因此無需另外採取行動。本報告顯示，要強化和制度化台灣協力治理還有許多努力空間。如果台灣能繼續往正確的方向努力，就會真正成為其他國家的模範。

附錄一：參考文獻

Cai, Qihai, Aya Okada, Bok Gyo Jeong, and Sung-Ju Kim. 2021. "Civil Society Responses to the COVID-19 Pandemic: A Comparative Study of China, Japan, and South Korea." *China Review*, 21(1): 107–38.

Chang, Wen-Chen and Chun-Yuan Lin. 2021a. "Taiwan: Democracy, technology, and civil society". In Ramraj, V. (ed). *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts*, 43-56.

Chang, Wen-Chen and Lin, Chun-Yuan. 2021b. "Legislative/Judicial Deference versus NGOs/Citizens Activism: Taiwan's Successful Fight Against Covid-19, VerfBlog,

21 April. <https://verfassungsblog.de/legislative-judicial-deference-versus-ngos-citizens-activism-%20%20%20ta>.

Cheng, Tsung-mei. 2020. "Taiwan's Response to the Coronavirus Challenge of 2020." *Taiwan Insight*. University of Nottingham. <https://taiwaninsight.org/2020/03/05/taiwans-response-to-the-coronavirus-challenge-of-2020/>.

Cheng, Tsung-mei. 2021. "How has Taiwan navigated the pandemic?" <https://www.economicobservatory.com/how-has-taiwan-navigated-the-pandemic>

Chi, Chunhui. 2021. "Taiwan and the Politics of Vaccine Warfare." *East Asia Forum* (blog). 13 August 13. <https://www.eastasiaforum.org/2021/08/13/taiwan-and-the-politics-of-vaccine-warfare/>.

Chiang, Min-hua. 2022. "Taiwan's Economy Outperforms Amid COVID-19 Crisis." *East Asia Forum*. 31 January. <https://www.eastasiaforum.org/2022/01/31/taiwans-economy-outperforms-amid-covid-19-crisis/>.

Chung, Jake. 2021. "Taipei Times. "KMT Files Lawsuit on Domestic Vaccine EUA." *Taipei Times*. 21 July. <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2021/07/21/2003761202>.

Davidson, Helen. 2021. "How Taiwan's Struggle for Covid Vaccines is Inflaming Tensions with China." *The Guardian*. 14 June. <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/14/how-taiwan-struggle-for-covid-vaccines-is-inflaming-tensions-with-china>.

Doublethink Lab. 2020. "Survival Playbook for an Island Nation." *Doublethink Lab* (blog). <https://infodemic.doublethinklab.org/transcript5.html>.

Hille, Kathryn. 2021. "Taiwan's unity cracks under China's disinformation onslaught." *Financial Times*. 29 June. <https://www.ft.com/content/f22f1011-0630-462a-a21e-83bae-4523da7>.

Hille, Kathryn and Primrose Riordan. 2021. "Taiwan Accuses China of Blocking Efforts to Buy Covid Vaccines." 18 February. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/e08f9c59-4821-4ca4-ac2d-54c087b21900>.

Hioe, Brian. 2021. "Political Contention About Vaccines in Taiwan." *Taiwan Insight* (blog). 20 September 20. <https://taiwaninsight.org/2021/09/20/political-contention-about-vaccines-in-taiwan/>.

Ho, Chih-hsing. N.d. “Renquan? Fazhi? Fangyi xia ruhe quanheng? Yi ge zhexue, lishi yu keji fangyi de fansi [Human Rights? Rule of Law? How are powers balanced during epidemic prevention?: A reflection on the philosophical, historical and technological approaches to epidemic prevention]”. COVID 19 de renwen shehui shengsi [Considering COVID 19 from an anthropological and sociological perspective] (blog). <https://covid19.ascdc.tw/essay/139>.

Hsieh, Chih-Wei, Mao Wang, Natalie WM Wong, and Lawrence Ka-ki Ho. 2021. “A Whole-of-Nation Approach to COVID-19: Taiwan’s National Epidemic Prevention Team.” *International Political Science Review* 42 (3): 300–315. <https://doi.org/10.1177/01925121211012291>.

Kavanagh, Matthew M. 2020. “Transparency and Testing Work Better Than Coercion in Coronavirus Battle.” *Foreign Policy* (blog). 16 March. <https://foreignpolicy.com/2020/03/16/coronavirus-what-works-transparency-testing-coercion/>.

Kuo, Lily, and Alicia Chen. 2021. “Once a Covid Success Story, Taiwan Struggles with a Vaccine Shortage.” *Washington Post*, May 18, 2021. https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/taiwan-virus-outbreak-covid-vaccines/2021/05/18/bba4c770-b6fa-11eb-bc4a-62849cf6cca9_story.html.

Lee, Chien-Liang. 2020. “Taiwan’s Proactive Prevention of COVID-19 under Constitutionalism”. *Verfassungsblog* (blog). 22 April 22. <https://verfassungsblog.de/taiwans-proactive-prevention-of-covid-19-under-constitutionalism/>

Lee, Hsin-fang. 2021. “Tzu Chi Foundation Inks Vaccine Deal.” *Taipei Times*, 22 July. <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2021/07/22/2003761256>.

Lee, Po-Chang, Shih-Chung Chen, Tai-Yuan Chiu, Chi-Mai Chen, and Chunhui Chi. 2020. “What We Can Learn from Taiwan’s Response to the Covid-19 Epidemic.” 21 July. <https://blogs.bmj.com/bmj/2020/07/21/what-we-can-learn-from-taiwans-response-to-the-covid-19-epidemic/>.

Lee, Tsung-Ling. 2021. “The Rise of Technocracy and the COVID-19 Pandemic in Taiwan: Courts, Human Rights, and the Protection of Vulnerable Populations.” *German Law Journal*. 25: 1115-1132. <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/rise-of-technocracy-and-the-covid19-pandemic-in-taiwan-courts-human-rights-and-the-protection-of-vulnerablepopulations/0FCD6D70FCDE950C775CC05E9D922DAD>.

Lin, Cheryl, Jewel Mullen, Wendy E. Braund, Pikuei Tu, and John Auerbach. 2020. “Reopening Safely – Lessons from Taiwan’s COVID-19 Response.” *Journal of Global Health* 10 (2). <https://doi.org/10.7189/jogh.10.020318>.

Lin, Ching-Fu, Chien-Huei Wu, and Chuan-Feng Wu. 2020. “Reimagining the Administrative State in Times of Global Health Crisis: An Anatomy of Taiwan’s Regulatory Actions in Response to the COVID-19 Pandemic.” *European Journal of Risk Regulation* 11 (2): 256–72. <https://doi.org/10.1017/err.2020.25>.

Lin, Guan Ting. 2020. “Civic Tech Versus COVID-19: Online Map and Reservation System Help Fight the Virus.” *Commonwealth*, 4 March 4. <https://english.cw.com.tw/article/article.action?id=2668>.

Lin, Thung-Hong. 2020. "Jiangou ren shili (Resilient Power): Quanqiu yiqing xia taiwan de gongmin shehui yu chuangxin fuli guojia" [Building Resilient Power: Civil Society and Welfare State under the Challenge of the Pandemic]. *Taiwan Shehui Xuekan* [Taiwanese Journal of Sociology] 67: 203-212. http://www.tjs.org.tw/up_photo/moon-system/images/%E6%9E%97%E5%AE%97%E5%BC%98202006.pdf.

Lo, Ming-Cheng M., and Hsin-Yi Hsieh. 2020. "The 'Societalization' of Pandemic Unpreparedness: Lessons from Taiwan's COVID Response." *American Journal of Cultural Sociology* 8 (3): 384–404. <https://doi.org/10.1057/s41290-020-00113-y>.

Luo Su. 2021. "Chuangyi zaojiu Taiwan fangyi youdengsheng: minjian dianzi duo bang da mang"[Innovation puts Taiwan's epidemic response at the top of the class: individuals' ideas were able to help the whole society - Luo Su]. *Caituan faren haixia jiaoliu jijinhui* [Straits Exchange Foundation] (blog). 15 October. <https://www.sef.org.tw/article-1-129-10830>.

Ma, Mingming, Shun Wang, and Fengyu Wu. "Covid-19 prevalence and well-being: lessons from East Asia." *World Happiness Report 2021*, 57-90. https://happiness-report.s3.amazonaws.com/2021/WHR+21_Ch3.pdf

McGregor, Grady. 2021. "Taiwan Needs Vaccines. Beijing Has Offered Them. The Problem? Politics as Usual." *Fortune*. 25 May 25. <https://fortune.com/2021/05/25/taiwan-covid-cases-vaccine-china-beijing-offer/>.

National Human Rights Commission (NHRC). 2021. Independent Opinion on the Third National Report on the ICCPR and ICESCR. <https://nhrc.cy.gov.tw/en-US/monitor/opinion/detail?id=55e41d74-8d56-42e8-abc3-64a6caea7a90>.

Ngerng, Roy. 2020. "Taiwan's Digital Response to Covid-19: Impressive, But Is Privacy Respected?" *The News Lens International Edition* (blog). 27 March. <https://international.thenewslens.com/article/133095>.

Pu, Victor. 2020. "The Coronavirus Outbreak: How Democratic Taiwan Outperformed Authoritarian China." *The Diplomat*. 27 February <<https://thediplomat.com/2020/02/the-coronavirus-outbreak-how-democratic-taiwanoutperformed-authoritarian-china>>

Qiu Yi-ling. 2021. "Taiwan: Yiqing shengwen xia de renquan tixing" [Taiwan: Remembering human rights as the pandemic escalates]. *Amnesty International Taiwan* (blog). 30 May. <https://www.amnesty.tw/news/3755>.

Schwartz, Jonathan. 2014. "Achieving Effective Pandemic Response in Taiwan through State-Civil Society CooperationThe Role of the Li Zhang." *Asian Survey* 54 (6): 1136–57. <https://doi.org/10.1525/as.2014.54.6.1136>.

———. 2020. "Coronavirus and China's 'Authoritarian Advantage.'" *The Diplomat*. February 8, 2020. <https://thediplomat.com/2020/02/coronavirus-and-chinas-authoritarian-advantage/>.

———. 2022. "Is There an Authoritarian Advantage in Pandemic Response? A Comparative Case Study of China's Responses to SARS-CoV-1 (2003) and SARS-CoV-2 (2019)." *Issues & Studies* 58 (02): 2250001. <https://doi.org/10.1142/S1013251122500011>.

- Schwartz, Jonathan, and Muh-Yong Yen. 2017. "Toward a Collaborative Model of Pandemic Preparedness and Response: Taiwan's Changing Approach to Pandemics." *Journal of Microbiology, Immunology and Infection* 50 (2): 125–32. <https://doi.org/10.1016/j.jmii.2016.08.010>.
- Shan, Shelley. 2021. COVID-19: SMS System Not Used by Police. *Taipei Times*. 22 June. <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2021/06/22/2003759599>
- Siedlok, Frank, Natasha Hamilton-Hart, and Hsiao-Chen Shen. 2021. "Taiwan's COVID - 19 Response: The Interdependence of State and Private Sector Institutions." *Development and Change* 53 (1): 190–216. <https://doi.org/10.1111/dech.12702>.
- Soon, Wayne. 2021. "Why Taiwan Is Beating COVID-19 – Again." 29 July. <https://thediplomat.com/2021/07/why-taiwan-is-beating-covid-19-again/>.
- Tiberghien, Yves, and Jackie Jiaqi Zhao. 2021. "Taiwan's COVID-19 Vaccine Struggles." *East Asia Forum*. 24 September. <https://www.eastasiaforum.org/2021/09/24/taiwans-covid-19-vaccine-struggles/>.
- Waksman, Itamar. 2021. "The politicalization of COVID vaccines in Taiwan." <https://thechinaproject.com/2021/06/15/the-politicalization-of-covid-vaccines-in-taiwan/>
- Wang, Ann. 2021. "Helped by TSMC and Foxconn, BioNTech Vaccines Finally Reach Taiwan." *Reuters*. 2 September. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/helped-by-tech-giants-biontech-vaccines-finally-reach-taiwan-2021-09-01/>.
- Wang, C. Jason, Chun Y. Ng, and Robert H. Brook. 2020. "Response to COVID-19 in Taiwan: Big Data Analytics, New Technology, and Proactive Testing." *JAMA* 323 (14): 1341. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.3151>.
- Wu, Po-hsuan, Hsin-yu Chen and Chin-yun Wei. 2020. "Virus Outbreak: Students, teachers barred from traveling overseas." *Taipei Times*. 17 March. <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2020/03/17/2003732852>.
- Yang, Wan-Ying, and Chia-hung Tsai. 2020. "Democratic Values, Collective Security, and Privacy: Taiwan People's Response to COVID-19." *Asian Journal for Public Opinion Research* 8 (3): 222–45. <https://doi.org/10.15206/ajpor.2020.8.3.222>.
- Yen, Wei-ting. 2020. "Taiwan's COVID-19 Management: Developmental State, Digital Governance, and State-Society Synergy." *Asia Politics and Policy* July 12(3): 455-468. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7537052/>

附錄二：焦點團體參與者和訪談

邱伊翎，國際特赦組織台灣分會秘書長

侯勝宗教授，逢甲大學公共事務與社會創新研究所特聘教授；台灣計程車學院協會秘書長

李欣穎，開放文化基金會執行長

孫友聯，台灣勞工陣線秘書長

施逸翔，台灣人權促進會秘書長

顏慕庸醫師，振興醫療財團法人振興醫院感染科主任級醫師

游知濤，台灣資訊環境研究中心共同主持人

職員，服務台灣青年公民社會組織組成之雨傘組織

額外訪談

政治官，美國在台協會

環境科技官，美國在台協會

Justine Rochot，中研院社會學研究所博士後研究

ICNL

INTERNATIONAL CENTER

1126 16th Street NW, Suite 400
Washington, DC 20036 USA

 www.icnl.org

 facebook.com/ICNLAlliance  twitter.com/ICNLAlliance