

國家能力與合法性：新冠疫情 防控的比較社會學研究

• 孫硯菲

摘要：世界各國在新冠肺炎疫情防疫成效方面存在巨大差異。甚麼才是一個國家有效防疫的關鍵？為甚麼各國在疫情的初發階段所採取的防疫模式大不相同？選取的模式會對防疫成效產生甚麼影響？本文從分析2020年1月1日至8月21日這段時間中抗疫最有成效的國家來切入這些問題，認為政體性質、國家能力和文化等因素並不足以解釋防疫成效的國別差異，國家決策能力和政權合法性基礎才是解釋各國防疫成效差異的關鍵。具體來說，面對一個初發時期性質與後果存在高度不確定性的公共衛生危機，國家是否能對危機的嚴重性以及自身能力的局限有恰當的認知並採取與其國家能力匹配的抗疫模式，才是抗疫成敗的關鍵。本研究也顯示，強大的國家能力和牢固的執政合法性基礎亦會降低國家精英對危機感知和國家能力局限性認知的敏感度，以致在疫情初期抗疫模式的抉擇失誤。這正是大多數西方發達國家在這次疫情面前表現欠佳的根本原因。

關鍵詞：新冠疫情防控 國家能力 執政合法性 決策能力 防疫模式抉擇

2019年末，突如其來的新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，新冠肺炎）疫情迅速發展成為百年來人類遭遇最嚴重的公共衛生危機。它席捲全球各個角落，連亞馬遜雨林深處的原始部落亦無法倖免。至2021年5月18日，全球感染人數已達164,263,934人，死亡人數為3,404,055人^①。

歷史上，源自動物的人畜共患病（zoonoses）——如鼠疫、西班牙流感、艾滋病、埃博拉、嚴重急性呼吸系統綜合症（SARS，又稱「非典」、「沙士」）、

* 本研究的資料收集得益於陶力行、史清清、李文榕、孫楚珩等同學的協助。本研究曾在芝加哥大學社會學系工作坊、浙江大學社會學系群學肆言堂以及格羅寧根大學 Summer School 報告過，Kazuo Yamaguchi, Andreas Glaser, Elisabeth Clemens, 趙鼎新、黃琪軒、吳桐雨、郭亞珮的意見尤其對本文的修改有很大的幫助。匿名審稿者的意見使本文有了進一步的提升。在此一併致以謝意。

禽流感、甲型H1N1流感、中東呼吸綜合症(MERS)——曾給人類社會帶來過巨大的災難。新冠肺炎是最新出現的一種人畜共患病，具有極強的傳染性和相當高的致死率^②。如果疫情不能及時得到控制，感染人數將呈指數級增長，使任何國家的醫療系統都不堪重負。疫情不僅會對民眾健康與生命造成極大威脅，還會引致經濟衰退、民生凋敝、社會動盪，並造成嚴重的民眾心理健康問題，這對任何社會來說都是災難性的。

面對如此重大的公共衛生危機，國家所能扮演的角色遠非任何社會組織或企業所能比擬。只有國家這一行動者才有可能匯集全國資源，協調各個機構和組織，發布強制性命令，從而遏制疫情大規模的蔓延。但是，在這次疫情中，各國的抗疫成效大不一樣。有些國家行動遲緩，應對不力。其中，作為超級大國的美國表現尤其出乎意料。美國在2020年1月出現了首宗確診病例，3月疫情大爆發後始終未能將感染曲線抑平，7月單日新增病例仍然徘徊在7萬左右。至本研究截止的2020年8月21日，美國的確診病例總數近580萬，死亡病例接近18萬，兩項都居世界各國之首。顯然，正如美國傳染病醫學專家、白宮新冠病毒特別工作組成員福奇(Anthony Fauci)所言，美國的疫情防控走在了錯誤的道路上^③。歐洲發達國家的疫情雖不像美國那樣失控，但防疫表現也不盡人意。德國被西方媒體譽為防疫的標竿^④，它的疫情防控成效在西方國家中的確堪稱優等。然而，在全球範圍內，就8月21日的數字而言，感染人數逾23萬、死亡人數超過9,000的德國表現並不算特別出色。相形之下，不少在公共衛生條件、經濟水平、綜合實力上完全無法與美國和德國相提並論的國家，在這次疫情的防控表現反而更值得肯定。

很自然地，國與國之間在防疫成效上的巨大差異成了媒體、專家和公眾關注的焦點。各方專家在這方面已經提出了大量的觀點。雖然這些觀點在邏輯上具有自治性，但筆者始終有所存疑。這些文章或基於一兩個案例，因而不能確定其結論是否具有廣泛的解釋力^⑤；或基於對幾十個甚至上百個國家疫情數據的定量分析，然而各國的數據可靠性很不一樣^⑥。與這些文章不同的是，本文採取了「最佳案例法」的策略，選取了2020年1月1日至8月21日這段時間內疫情防控做得最有成效的、同時又有一定代表性的國家來進行比較。與其他方法相比，最佳案例法有兩大優點：第一，它可以部分解決各國疫情數據的可靠性問題。各國疫情爆發的時間有先後，各國的檢測規模、統計標準和統計能力都不一樣，有些國家甚至還有操縱數據的嫌疑，這為多國別的疫情比較研究帶來很大的困難。如能選取若干個防治效果明顯高於其他國家、各項數據也相對可信的國家來加以比較，就可以在很大程度上紓解這個困難。第二，我們可以用「最佳案例」來驗證目前已有的解釋國家防疫成效差異性的各種理論：關於這些最佳案例有效防疫背後的原因，如果符合某一理論的預測，那麼我們可以說該理論得到了驗證；如果不符合某一理論，那麼這個理論在經驗上就有可能是錯誤的；如果不符合任何現有的理論，那麼目前已經發表的關於各國防疫成效原因的分析也有可能都是錯誤的。倘若是最後一種情形，我們就需要對防疫成功背後的原因提出一個新的分析框架。

下文將首先討論最佳案例國家的選取，隨後對以往相關文獻作出簡要總結，指出已有理論為甚麼不能解釋這些最佳案例的有效防疫。之後，本文將

提出自己的解釋框架，對這些最佳案例進行深入分析。最後加以總結，並對各國的抗疫經歷進行反思。

一 最佳案例的選取

本文選取防疫最佳案例兼顧到兩個指標：(1) 該國在每百萬人口中因新冠肺炎死亡的人數（以下簡稱「百萬人口死亡數」）；(2) 該國將新增病例曲線抑平到可控範圍的速度。其他常見的指標如確診數和病死率雖可作為參考，但很難作為國別疫情防控有效性的主要評判指標，因為確診數和病死率主要受到該國檢測能力和規模的影響，而不同國家的檢測能力和規模大不一樣；另外，即使確診數很大，如果國家能迅速把新增病例曲線抑平，並把病死人數控制在一個很低的水平，這依然在很大程度上反映該國的防疫措施是行之有效的。

依據以上兩個指標，本文在選取最佳案例時採取了三個步驟：第一，將百萬人口死亡數達10人作為一個閾值，並把低於這些閾值的國家作為最佳案例的選取對象。第二，在這些國家中排除那些疫情數據較難確信，或疫情才開始不久、總體趨勢尚未明朗，或疫情及防控各方面信息都較少的國家。比如，截至2020年8月21日，眾多的非洲國家百萬人口死亡數都低於10，但因為它們不符合以上條件而被排除在外。第三，在符合以上兩個條件的國家中，排除那些百萬人口死亡數已經接近10，但新增病例和死亡人數仍在明顯增加、不久即將突破10的閾值的國家。比如，截至8月21日，日本百萬人口死亡數是9，略低於10，但新增病例曲線仍居高不下，死亡人數也在增加。果然，至9月5日，日本百萬人口死亡數已達11，因此它被排除在最佳案例之外。

按照以上三個步驟，筆者選出了越南、蒙古、新西蘭、斯洛伐克、約旦、韓國、中國（湖北除外）、新加坡這八個國家作為最佳案例的代表（表1）^⑦。需要說明的是，防疫工作做得最好的並不僅僅是這幾個國家，但它們代表着最佳案例中的多種國家類型。具體來說，這些國家中既有東亞國家，也有東亞之外的國家；既有經濟發達國家，也有發展中國家；既有成熟的民主國家，也有威權國家；既有強國家，也有弱國家；既有世俗政權國家，也有以某種宗教為國教的國家。也就是說，我們在比較案例的選取上有着很大的完備性^⑧。

在最佳案例中，大多數國家從平息了第一波疫情至2020年8月21日的這段時間內，疫情基本沒有出現大的反彈；有些國家則經歷了第二波疫情，但能有效地加以控制，比如越南和新加坡。越南在歷經九十九天無本地新增病例後，在7月22日出現首宗本土病例，之後進入第二波，並在7月31日出現首宗死亡病例。不過，越南迅速控制住第二波疫情，其百萬人口死亡數依然保持在非常低的水平。新加坡在3月底前，防疫措施相當有效，雖有新增案例，但完全在可控範圍之內，死亡人數只有三人。進入4月後，案例突然激增，新增病例多為外籍勞工，聚集性感染接連出現，經過一段時間的控制後，6月中新增案例回落到可控範圍，而死亡人數依然保持在很低的數字。如果將

表1 最佳案例國家及西方主要國家百萬人口中新冠肺炎死亡數字
(截至2020年8月21日)

	第一例確診時間	百萬人口死亡數	死亡總數	人口
蒙古	3月10日	0	0	3,285,510
中國(湖北除外)	1月21日	0.09	122	1,380,823,776
越南	1月23日	0.3	25	97,461,327
約旦	3月2日	1	11	10,217,286
新西蘭	2月28日	4	22	5,002,100
新加坡	1月23日	5	27	5,856,815
韓國	1月20日	6	309	51,269,527
斯洛伐克	3月6日	6	33	5,459,663
德國	1月27日	111	9,328	83,822,211
荷蘭	2月27日	361	6,195	17,140,305
美國	1月20日	541	179,200	331,277,530
英國	1月31日	609	41,405	67,936,614

資料來源：筆者根據 www.worldometers.info/coronavirus/ 數據整理。

3月底前視為新加坡疫情的第一波、4月後視為疫情第二波的話，第一波疫情時的新加坡無疑可以進入防疫最佳案例當中。在第二波疫情面前，新加坡的百萬人口死亡數仍然沒有明顯上漲，並且新增病例曲線也在不久後被壓了下來，因此第二波疫情時的新加坡依然在最佳案例之列。

大多數西方主流媒體或許是出於偏見，選擇貶抑或無視中國抗疫的成就。但依據我們的指標，中國毫無疑問應該躋身防疫最有成效的國家之列。不過，在分析中國案例與其他最佳案例時需要注意：湖北是新冠疫情的最早爆發地。疫情初發時湖北的防疫措施只能建立在對病毒還存在太多未知的基礎之上，而當疫情在世界其他地區爆發時，病毒和疫情的性質已更為人所知，並且有湖北(尤其武漢)的經歷可作為前車之鑒。有鑒於此，本文在將中國案例與其他國家進行比較時，分析的是湖北之外的中國地區。當然，即使加上湖北，中國的疫情防控都可以位居最佳案例之列。

表1列出了最佳案例國家百萬人口死亡數。為了比較這些最佳案例國家與其他國家間的差距，我們也加入了英國、美國、德國等一些西方主要國家的疫情信息。可以看到，截至2020年8月21日，最佳案例國家的百萬人口死亡數都在6或之下。西方國家中德國的數字最低，為111；美國高達541；英國最高，為609。它們與最佳案例之間的巨大差距一目了然。

比較上述國家截至2020年8月21日每日新增案例的疫情曲線，我們可以看出這些國家在這段時間內抑平疫情的速度。與最佳案例國家相比，美國的疫情曲線一直居高不下，始終處在第一波疫情之中；英、德、荷的疫情曲線雖然得到平抑，卻花費時日甚久。最佳案例中，一些國家如蒙古、約旦的新增案例數字在8月21日前始終處在一個非常低的可控水平，其他如韓國、新

西蘭、斯洛伐克等國雖然新增案例曲線一度攀升，但很快回落到可控範圍內。與這些國家相比，新加坡第二波的疫情曲線回落得較為緩慢。

二 解釋防疫成效國別差異的已有理論

在目前已發表的關於疫情的大量媒體分析文章和學術論文中，湧現出各式各樣的關於國家間防疫成效差異的解釋。然而將它們用於解釋本文所選的最佳案例時，我們會馬上發覺這些理論存在的不足與缺陷。

一些學術論文和媒體文章圍繞着政體性質，即威權體制與民主體制哪個能進行更有效的防疫展開爭論。那些認為民主體制會使國家在防疫工作上處於弱勢的人認為，成熟的民主體制在發布限制人身自由的強制性命令方面面臨着制度障礙，相較而言，威權政府可以更迅速地地下達強制性命令，從而遏制疫情的蔓延^⑨。也有論者舉出各種理由為民主體制辯護，比如，信息透明、對政府的信任、社會力量的積極參與是民主體制保障有效抗疫的制勝法寶^⑩；民主國家的強制性命令因為建立在協商和同意的基礎上，所以會被更有效地執行^⑪，等等。這種將疫情防控強行套入二元對立的民主—威權框架來分析國家行為本身的論述存在各種問題。就本文來說，政體差異顯然不能解釋為甚麼最佳案例中既有新西蘭、韓國等民主國家，又有中國和越南這樣的威權國家。

不少人在分析各國防疫成效時會強調國家能力的重要性。福山 (Francis Fukuyama) 在《大西洋月刊》(The Atlantic) 著文，指出防疫的關鍵並不在於政體性質，而在於國家能力，尤其是民眾對政府的信任^⑫。該文的大體意思是美國抗疫不力並不能歸咎於民主制度的缺陷，而根源在於特朗普 (Donald J. Trump) 政府的行為大大削弱了美國民眾對政府的信任和配合意願，從而導致美國國家能力的下降。福山把抗疫成效歸之於信任這一因素，顯然與經驗事實有所出入：歐洲各國並沒有特朗普政府的信任危機問題，然而它們的抗疫成績亦普遍不佳；事實上，截至2020年7月底，百萬人口死亡數位列前五的均為歐洲國家，分別為比利時、英國、西班牙、意大利和瑞典^⑬。

既然疫情屬於公共衛生安全問題，那麼我們在探討國家能力時，首先需要衡量的或許應該是國家公共衛生和醫療保健系統的能力。約翰霍普金斯大學健康安全中心 (Johns Hopkins Center for Health Security) 等三家機構按各國在傳染病預防、發現、報告、應對、治療等方面的能力對195個國家進行非常詳細的評估，並按其得分進行排名 (即全球衛生安全指數，Global Health Security Index) ^⑭。具有諷刺意味的是，2019年全球衛生安全指數排名前十的國家中，有四個國家 (英國、瑞典、美國、荷蘭) 在2020年7月底也位列全球百萬人口死亡數最高的十個國家之中。而本文所選取的八個最佳案例國家在2019年全球衛生安全指數的排名則在第9到第80名之間。另外，就國家能力而言，最佳案例中的蒙古與約旦無論在哪一個面向似乎都很難躋身世界前列。所有這些都讓我們看到，國家能力對於有效抗疫的作用也許沒有福山想像般簡單。

也有不少文章突出文化因素對一國抗疫的作用。一些觀察家注意到東亞國家在抗擊新冠疫情上更為有效，於是就強調儒家文化影響下的民眾更傾向「服從」權威、具有「集體主義」精神，因而更能積極配合國家的防疫措施¹⁵。然而，我們選出的最佳案例國家在文化上具有高度多樣性：蒙古雖地處東亞，卻不屬於儒家文化圈；約旦是伊斯蘭教國家；新西蘭和斯洛伐克則受到基督教文化影響。另外，新西蘭和蒙古的文化都有很強的個人主義傾向，與中國、韓國、越南等國形成鮮明對比¹⁶。顯然，文化因素在這次抗疫中所起的作用並沒有這些觀察家想像般大。

除了政體性質、國家能力和文化因素，不少文章和報導還從國家領導人是否為女性、民眾佩戴口罩的行為、人均國民生產總值(GNP per capita)、城市化程度、人口密度、人口結構等因素來解釋國家之間抗疫成效的差異，可謂眾說紛紜，但這些解釋都經不住經驗事實的考驗，因為本文選取的最佳案例國家在所有這些方面均存在很大差異。那麼，甚麼才是一國有效防疫的關鍵？為甚麼這些最佳案例國家能迅速而有效地控制疫情？它們應對行動的共同點在哪裏？

三 成功防疫的兩大模式

自新冠疫情席捲全球後，各國政府均推出了一系列措施，包括告誡民眾注意個人衛生和防護(尤其洗手、佩戴口罩等)、保持社交距離、取消公共活動、關閉公共場所、進行大規模的檢測、對密切接觸者進行追蹤並隔離、實行封鎖，等等。在考察了最佳防疫國家案例後，筆者發現追蹤隔離和封鎖兩種模式最為關鍵。所謂「追蹤隔離模式」指的是對確診者的密切接觸者進行追蹤並對他們實施隔離，而「封鎖模式」指的是對當前或者潛在的疫情傳播地區實施大面積封鎖。封鎖模式的核心是實施居家令，同時也包括取消公共活動、關閉公共場所和各類機構、關停非關鍵性商業場所、實施交通管制等嚴格限制人員流動的行政手段。前一種模式是精準防疫的策略，即將潛在感染者從人群中挑出並與健康人群隔離開來，從而控制住傳染源；後一種模式利用病毒存活時間不超過兩周的特性，讓民眾同一時間留在家中，以期徹底切斷病毒的傳播路徑。

需要說明的是，這裏並不是說注意個人衛生和防護、在公共場所保持社交距離以及擴大檢測規模等措施不重要，而是說與追蹤隔離和封鎖相比，這些措施很難在疫情面前做到滴水不漏，不但防疫效果來得較慢，且很難對疫情進行更徹底的控制。換言之，這些措施固然能壓低疫情曲線，但若想更迅速更有效地控制疫情的擴散，國家還需要採取更為積極主動的追蹤隔離和封鎖措施。

筆者注意到，截至2020年8月21日，最佳案例國家的疫情都得到了很好的控制，但是這些國家在防控疫情模式的選取上卻存在不少差異。具體來說，有些國家以追蹤隔離為主，如韓國、新加坡(第一波)；有些則以封鎖為主，如蒙古、斯洛伐克、約旦、新西蘭；有些國家則採取了兩種模式並用的

「雙保險」措施(下詳)，如越南、中國(湖北除外)。我們除了要找出最佳案例國家抗疫成功的共同點外，還將解釋導致這些國家採取不同抗疫模式的原因。

四 理論框架

本文並不是要否定國家能力在這次疫情防控中的重要性，而是要指出被國家能力理論忽視的一個面向：一個國家在決策前對於決策對象的性質和各種決策可能產生的後果的認知，是一種非常關鍵的、同時也是長期被忽視的國家能力。長期以來，學界對國家能力的討論一般會涉及以下兩個屬於硬結構性的面向：國家的自主性(即國家決策能在多大程度上不受各種利益集團的干擾)；國家的滲透能力(即官僚體系效率、交通和通訊等讓國家政令得以有效貫徹的硬條件)^⑦。筆者想指出的是，多數文獻傾向於把這兩方面的能力大小與該國在某個方面的成功(如經濟發展)建立直接聯繫。這忽略了一個事實，即一個國家在某一方面走向成功或者失敗，在很大程度上也取決於這個國家做出了甚麼樣的決策，而國家的決策水平也是國家能力的重要一環。

對於研究國家能力的學者來說，忽略國家決策能力在多數情況下或許無傷大雅，因為傳統上學者所關心的議題都集中在經濟發展、社會福利、教育、地震救災等問題性質比較容易確定的領域^⑧，而在這些領域中，硬結構性的國家能力更具有決定性的作用。然而，國家決策也面臨着大量問題性質和後果都高度不確定的議題，比如處理國際關係、戰爭，以及像新冠疫情這樣的災害。確如趙鼎新所言，新冠疫情屬於一種「概率性/瀰散性災害」^⑨。「概率性」指的是事後人們對該災害的性質和後果很清楚，然而在事前卻很難判斷；「瀰散性」指的是該災害不是孤立發生在某地或某人群中，而是會瀰散開來，甚至會對整個社會造成巨大影響。在這種不確定性極高、後果又可能非常嚴重的情況下，決策者對問題的性質以及後果的認知(perception)就變得尤其重要。本文的一個基本論點就是：所有的最佳案例國家都有一個共同點，那就是出於種種原因，這些國家對新冠疫情的危機感知都非常強烈，對自己擁有的國家能力有比較恰當的認知；而那些疫情處理失當的國家，則往往對疫情的危機感知和對自身國家能力的認知出現了大規模誤區。

那麼，國家對這種性質和後果都具有高度不確定性的危機感知會受甚麼因素影響？毫無疑問，它會受某個強勢領導人個性因素的影響。比如有論者認為美國在這次疫情中的關鍵決策屢屢犯錯，顯然與總統特朗普「不靠譜」的個性有關^⑩。問題是，西方發達國家在這次疫情的前期決策中都犯了大量錯誤，顯然不能單純用領導人個人因素來解釋。本文認為，面對高度不確定的危機，國家精英進行決策時的認知受到三個軟結構性因素的影響：第一，對自己的國家在該領域實力的自信。在其他條件相同的情況下，國家能力愈強，國家精英在決策時對危機的感知可能就會愈不敏感。第二，危機後果對國家精英的影響。在其他條件相同的情況下，如果危機應對不佳不會給這個國家的政治精英帶來嚴重後果，即危機處理不會對該國的政治穩定或者執政合法性基礎造成很大的影響，那麼國家精英在決策時就愈不敏感。這意味着，

我們在分析國家疫情防控時需要引進政治合法性的討論。第三，某種意識形態/價值觀在國家精英思維方式中的內化程度。在其他條件相同的情況下，某種意識形態/價值觀在國家精英的頭腦中愈是根深蒂固，國家精英進行決策時就愈會受到該意識形態/價值觀的干擾。這些讓某種意識形態/價值觀固定化的思維方式與針對某一危機的正確處理方式愈相左，國家精英作出錯誤決策的可能性也就愈大。

五 有效防疫的原因及防疫模式的選擇

從上述理論框架出發，本文將對最佳案例國家有效防疫的原因以及防疫模式的選擇這兩個方面作出解釋。首先分析採取追蹤隔離模式的國家所需要的國家能力，說明東亞國家在這方面能力強大，以此來解釋為甚麼新加坡（第一波）和韓國能依靠追蹤隔離有效控制疫情。接着解釋追蹤隔離能力薄弱的蒙古、約旦和斯洛伐克為何也能在抗疫上表現良好，在這個基礎上嘗試分析為甚麼西方發達國家的抗疫成效遠遠不及蒙古等國，以及為甚麼抗疫表現優異的新西蘭會在西方發達國家中成為例外。最後分析東亞國家在抗疫模式上的區別，重點解釋為甚麼越南和中國（湖北除外）在具有很強的追蹤隔離能力、且初期疫情並不十分嚴重的情況下，卻採取了追蹤隔離和封鎖雙管齊下的「雙保險」措施。

（一）追蹤隔離與國家能力

一般而言，在疫情爆發初期或感染人數並不多時，採取封鎖模式的代價遠比追蹤隔離模式更大。這是因為追蹤隔離是精準防疫，只會影響感染者和密切接觸者，而封鎖模式會影響更廣泛的人群，造成大範圍的經濟停擺，對民眾生活造成更大的震盪。因此，國家理應會以追蹤隔離模式而非封鎖模式作為首選。然而，依靠追蹤隔離模式控制疫情對國家能力提出了很高的要求。它需要強大的深入基層的社會動員能力，也需要民眾能夠接受國家在疫情期間的強制性命令可能對隱私權形成侵犯。要理解這一點，首先需要了解追蹤工作的性質。

所謂追蹤，就是疾控流行病調查員（流調員）通過調查來還原患者的整個行動路線，找出密切接觸者，列出名單，第一時間通知他們，並對他們進行醫學隔離觀察。流調工作存在許多難點：由於新冠病毒極強的傳染性，流調員需要爭分奪秒地完成調查；需要掌握受訪者行動路徑上每一個節點的信息，對任何細節的疏忽都有可能導致疫情防控中出現紕漏；另外，新冠肺炎潛伏期較長，流調員需要掌握患者和密切接觸者半個月內的一切生活軌跡。顯然，完成這一工作不僅需要龐大數目的流調員隊伍，還要對流調員的技能培訓提出高要求：流調員要能迅速獲取受訪者的信任，打消他們的顧慮；需要掌握訪談技巧，要「不厭其煩地問、事無鉅細地問」，迅速建構起受訪者的行動路線、生活習慣、社交網絡等輪廓^②。由於涉及大量生活隱私，部分受

訪者出於種種顧慮，往往會刻意隱瞞某些經歷或細節，所以流調員需要善於利用（潛在）患者的票據、支付記錄等線索；如果受訪者情況複雜，流調員還需要親往現場，演繹受訪者行蹤，繪製其所到之處人流密集點的地圖。

以新加坡的疫情追蹤方式為例，一旦病人在醫院確診，新加坡的衛生官員就會與患者面談，一起建構一張過去十四天的活動地圖。病人需要以分鐘為單位，記錄其所做的事、接觸過的人和去過的地方，使衛生官員能在地圖上定位所有密切接觸者，由此製成的活動地圖隨後會提供給「特別追蹤組」予以追查。特別追蹤組根據患者提供的信息，撥打電話尋找其密切接觸者，安排下一步的檢驗與隔離。在追蹤過程中，如果發現活動地圖有任何空隙，特別追蹤組會要求患者重新回憶；如果患者病情嚴重，則會尋求熟悉其情況的親屬提供幫助。至2020年3月25日，特別追蹤組已從最初的三隊擴大到二十隊，每天可以跟蹤多達4,000個患者及密切接觸者^②。警察和民防部門也介入了流調工作。新加坡警方組成了一個追蹤團隊，配合衛生部的調查，尤其針對那些難以鎖定、難以追蹤的病例。同時，輔警也和衛生部工作人員、醫護人員共同參與後續工作。在對密切接觸者的追蹤和疑似病例的排查中，民防部隊會派遣接受過醫療培訓的人員前往各政府隔離設施採集測試樣本^③。

值得注意的是，在最佳案例中，新加坡並不是追蹤能力最突出的國家。越南的流調工作做得最為徹底和全面，它不僅僅追蹤感染者（f0）及其直接接觸者（f1），還會追蹤f1的密切接觸者（f2），f2的密切接觸者f3，直至f5^④。在這一過程中，越南的國家安全網絡、公共監視系統發揮了重要作用。中國追蹤工作的一大特色是流調工作得到基層社區各方面力量的全面支持。中國政府全面啟動了社區防控工作，把家庭醫生、居民委員會、民警和民政機構等各方面力量組織起來建立疫情防控的工作組織體系，實現網格化管理、地毯式排查，及時了解常住人口、戶籍人口，特別是外來人口和返鄉人員的健康狀況^⑤。

由於新冠疫情的追蹤工作存在流調員工作負荷過重、培訓不足、一不小心就容易出紕漏等問題，因此人工為主的追蹤工作不得不依靠數字監控和大數據技術的輔助。以新加坡為例，2020年3月20日，新加坡政府推出了一個新冠肺炎追蹤應用程式（APP）「合力追蹤」（TraceTogether），務求在患者確診後更方便地確定其密切接觸者，避免人工流調工作中的遺漏和遺忘等情況。該APP可以通過藍牙識別附近安裝了該APP的其他手機，估算出它們之間的距離以及交互時間。如果用戶彼此之間的距離在2米以內，交互時間超過30分鐘，就能捕獲數據並進行加密。一旦用戶確診並同意授權，該APP便會將數據傳送給新加坡衛生部，衛生部就可以評估這些接觸信息^⑥。另外，新加坡政府還開發了SafeEntry訪客登記系統。根據衛生部的規定，疫情期間仍在運營的企業和服務必須加入這個系統，以記錄員工和訪客在公共場所的行蹤。這一系統要求所有訪客在進入場所前掃描二維碼簽到，登記其姓名、身份證或護照號碼、手機號碼等個人信息，並在離開時簽退^⑦。

韓國在2015年遭受MERS的打擊後通過《傳染病預防及管理相關法律修正案》，其中規定保健福祉部需設有三十人以上流行病調查官（流調官），十七個市和道需設至少兩名以上的流調官。然而，當新冠疫情在韓國大規模

爆發時，流調官依然嚴重不足；中央僅七十七人，地方社會中仁川市、大邱市、蔚山市等地分別只有一人。儘管中央一面增設流調官，一面派人前往地方支援，但仍難應付地方疫情的大規模爆發^⑳。2020年3月後，借助於手機位置信息、監控攝像記錄、信用卡交易記錄、民眾所填的義務信息（參加婚禮、葬禮等集體活動，到夜總會、網吧等場所都需要實名登記）等數據，流調官得以大大提升追蹤效率：使用人工方式追蹤一個感染者耗時一天，而借助數字監控可以將追蹤時間縮短到一個患者平均僅需10分鐘^㉑。感染者經過匿名化處理的位置歷史會在網站上公之於眾，人們會接收到關於所在區域內新增病例信息的短信通知，一些疫情追蹤APP甚至會在用戶靠近發生過感染的地點時發出提醒^㉒。

在中國，大數據與公共監控對疫情追蹤工作也起到了極大的支撐作用。比如，購買車票需要實名認證，留下身份證和電話號碼等信息；乘坐高鐵等交通工具需要查驗身份證。當列車上出現確診或疑似患者，就可以很方便地調出他們的相關信息，包括車次、車廂等，然後提供給相關防疫部門進行後續處理，如通知可能為密切接觸者的同行乘客。此外，電子支付的普及留下了可供回溯活動的詳細記錄，極大地方便了流調員讓受訪者回溯行程路線。中國境內有3.49億個攝像頭^㉓，其中一部分還具有人臉識別功能。這些監控錄像也可以大大加快追蹤過程。三大移動通訊公司與信息產業部和國家衛生健康委員會分享用戶定位數據，流調工作可以利用手機定位信息來迅速確定（潛在）患者的行動軌迹。此外，中國在2020年2月中旬推出健康碼，一周內在全國上下推廣。該程式將個人填報的行蹤信息與政府後台信息比對，產生紅、黃、綠三個健康碼。綠碼者可以通行，紅碼和黃碼者需要自我隔離^㉔。疫情中，健康碼成為比身份證更加重要的通行證。

總括而言，第一，追蹤隔離模式對國家能力提出了高要求，國家能力如果不到位，防控工作就會出現漏洞，疫情就有可能蔓延。這意味着採用以追蹤隔離模式為主進行防疫的國家需要承擔較大的風險。相較封鎖模式，追蹤隔離模式代價較低，但風險較大。第二，追蹤隔離模式取決於有效的流調工作，而有效的流調工作取決於國家能否迅速有效地動員、整合起各方面的力量，同時突破個人隱私保護的障礙，運用大數據和數字監控，使得國家的力量迅速滲透到社會每一個角落。總之，採取追蹤隔離模式控制疫情，國家不但需要具備基礎設施能力（包括基層組織、社區組織，以及大數據技術等），而且需要能夠快速運用和動員起這些基礎設施的能力。

在這兩種能力的結合上，東亞國家顯然獨樹一幟。這首先需要歸因於東亞國家的強國家傳統。中國與越南仍然保存共產主義革命的遺產，因而具備「以人民為中心、組織人民、動員人民」的國家動員能力，在國家對社會的滲透能力方面更是如虎添翼。同時我們看到，東亞國家使用數字技術來輔助防疫沒有碰到太大的障礙。一方面，這是因為一些東亞國家（包括中國在內）的多數民眾對個人隱私權的保護意識遠不如西方人強烈。當被問及對健康碼的看法時，以下這一回答可謂深具代表性：「個人隱私問題根本不差這一個綠碼。」^㉕另一方面，東亞國家的集體主義文化傾向確實使得這些國家更容易突

破隱私保護的障礙，在這個意義上強調東亞社會的文化特殊性並非沒有道理³⁴。比如，2015年韓國國會通過的《傳染病預防及管理相關法律修正案》規定，衛生部長可以在沒有授權的情形下收集已經確診和潛在患者的個人數據；私人電信公司和國家警察局應按照公共衛生機構的要求與其共享（潛在）患者的位置信息；衛生部長必須立即向公眾披露患者的移動路徑、運輸工具和接觸歷史等信息³⁵。這一法案為韓國在新冠疫情中利用數字技術鋪平了道路。相比之下，德國受新冠疫情的打擊遠比韓國當年受MERS之害嚴重，德國政府也試圖通過修例來應對疫情，草案中原有一項建議容許當局利用手機定位數據進行疫情追蹤，但在極其看重個人隱私權的德國社會引起了極大爭議，最終不得不刪去³⁶。不僅德國如此，其他西方國家利用數字技術來追蹤疫情也受阻於嚴格的公民隱私和個人數據保護法體系，以及民眾強烈的隱私保護意識。

總之，大多數國家並不具備東亞國家這種獨特的能力組合，即強大的國家基礎設施、迅速的社會動員能力，輔之以對數字技術的無障礙使用，從而使國家的滲透能力能在短時間內覆蓋全社會。

（二）封鎖模式抗疫

如果一個國家不具備東亞國家這種獨特的國家能力組合，是否就不能迅速而有效地控制新冠疫情呢？顯然不是。蒙古、約旦、斯洛伐克這些最佳案例國家能力都不強，都不具備東亞國家那種強大的疫情追蹤能力。蒙古和約旦只能追蹤少量的案例，一旦案例迅速增多，就暴露出追蹤能力的嚴重不足。斯洛伐克的流調工作嚴重缺乏人手，也未能及時開發出進行疫情追蹤的APP，無法實施智能隔離³⁷。

然而，直至2020年8月底，這些國家一樣非常有效地控制疫情。這是因為除了追蹤隔離模式外，它們還可以選擇封鎖抗疫模式，蒙古、約旦、斯洛伐克等國抗疫成功的關鍵正是在於它們能在本國疫情剛出現苗頭、未大規模爆發前就果斷地採取封鎖模式，阻斷了病毒的傳播，迅速控制疫情。上述國家在實施封鎖措施時，疫情正處在非常早期的狀態。其中，與中國接壤的蒙古在1月23日武漢封城後的第四天，就關閉了陸路邊境，同日決定關閉全國所有學校直至3月2日（表2）。這使得蒙古成為世界上第一個實施全國性的學校關閉措施的國家，甚至早於中國。

蒙古、約旦、斯洛伐克之所以能夠及早地、果斷地採取封鎖措施，得益於這些國家的領導人不僅意識到疫情的嚴重性，而且意識到自己的國家缺乏採取追蹤隔離模式所需要的國家動員能力以及高科技技術，也沒有發達的公共衛生和醫療條件作為依託。可以說，對自身國家能力不足的清醒認識，是這些國家在疫情初期實施有效防疫的前提。

誠然，封鎖模式對國家能力也有所要求。實施封鎖模式最基本的條件是國家有能力強制民眾遵循措施，同時能大力宣傳疫情的嚴重性以及封鎖的必要性，以爭取民眾的配合。這些基本上是多數現代國家都具備的能力。相較

表2 三國實施封鎖措施時疫情所處的狀態

國家	第一例確診時間	封鎖措施及當時的確診病例數	
蒙古	3月10日	1月27日限制邊境沿線的車輛過境；關閉全國學校；取消包括新年慶祝在內的公共活動(0例)	3月10日暫停國內各地的交通往來；關閉非關鍵性商業場所(1例)
約旦	3月2日	3月14日關閉邊境；停課；取消公眾活動與聚會；暫停宗教場所活動(1例)	3月17日除指定的重要部門外，關閉所有政府部門和官方機構；關閉除醫療衛生等重要領域外的私營企業；暫停公共交通；關閉所有購物點(藥房、雜貨店、食品店除外)；限制境內交通，所有邊境、城市間出入通道由軍隊把守；所有公民除特殊情況外不得外出；禁止十人以上聚集(40例)
斯洛伐克	3月6日	3月10日取消公共活動(7例)；3月12日宣布進入緊急狀態，關閉邊境，關閉學校(16例)	3月16日關閉非關鍵性商業場所(72例)；4月8日限制出行(701例)

資料來源：根據https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Mongolia；https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Jordan；https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Slovakia相關資料整理。

追蹤隔離模式，封鎖模式對國家能力的要求要低得多。如果能及早對疫情有足夠的重視，並在疫情初期就迅速下達封鎖措施，那麼疫情至少在一段時間內可以得到有效的控制。

(三) 西方發達國家與作為例外的新西蘭

在以上分析的基礎上，我們可以嘗試解釋這次疫情中為甚麼西方國家表現不佳。儘管歐美發達國家各方面實力強大，但它們其實欠缺使用追蹤隔離模式控制疫情的能力。絕大多數歐美國家原來的流調能力都遠遠無法滿足此次疫情控制的需要，而疫情發生後，流調能力也沒有得到迅速的提升。

例如，美國2020年1月21日即出現首例確診，至4月底確診人數已超百萬，死亡人數逾5.7萬，而彼時全國只有11,000名流調員，5月初計劃猛增至6萬多名，然而這距離專家估算的有效追蹤所需要的10萬至30萬人隊伍尚有很大差距³⁸。而且，流調人員追蹤到的密切接觸者比例極不理想，如紐約州在6月1日至20日之間，只有不到一半的確診者願意提供密切接觸者的信息³⁹。專家普遍認為，必須快速追蹤到不低於80%的密切接觸者，否則不可能指望通過追蹤隔離模式來控制疫情。英國遲至6月1日才啟動接觸者追蹤系統，儘

管首相約翰遜(Boris Johnson)稱之為「世界一流」，然而在疫情最嚴重的幾個地區，流調員只能追蹤到47%至77%的密切接觸者^④。相較於強國家傳統的東亞國家，西方發達國家在迅速調動公共衛生系統之外的國家機器、動員各種社會基層組織來全力進行追蹤隔離工作方面的能力欠佳。

德國的流調能力在西方發達國家中首屈一指。不過，如前所述，因為病毒的強傳染性，單純依賴人工流調很難很好地完成追蹤任務，而需要數字技術的大力輔助。然而，受限於嚴格的個人數據保護法律和民眾對隱私保護的強烈意識，德國在使用數字技術時不得不格外審慎，直至6月中才推出一款新冠疫情警示APP。這款APP符合歐盟對於個人數據保護的高標準：任何有關個人信息的數據都是匿名處理；匿名化的數據不是中央存儲，而是存於各人的手機上^⑤。這一類型的APP對阻斷病毒的傳染鏈是否有效完全取決於民眾的自願行為：用戶一旦確診，需要及時輸入自己的確診信息；需要有六成以上的民眾下載該APP並遵循警示信息才能進行有效追蹤^⑥。但是在看重個人隱私權的德國，這款APP下載數僅佔人口的19%^⑦。同樣地，隱私保護問題也阻礙了其他西方國家運用數字技術來進行有效的疫情追蹤，類似的APP在法國、奧地利、美國等國下載率比德國更低^⑧。

可見，西方發達國家無法像東亞國家那樣在短期內迅速提升流調能力從而依靠追蹤隔離進行有效防疫。因此，如果它們想迅速地控制疫情，其實就只能與蒙古等國一樣，在疫情初次爆發時除了及早進入封鎖模式之外，沒有更好的選擇。然而，強大的公共衛生系統和醫療技術使西方國家的領導人產生了盲目自信，讓他們在疫情初期以為國家防疫不必訴諸代價高昂的封鎖模式。另外，對中國的偏見也導致他們在心理上抗拒步中國後塵，不願在疫情初期就早早地進入封鎖模式，因而延誤了控制疫情的最佳時機。

2020年1月23日武漢實施封城後，西方媒體和專家或將封鎖措施視為「威權體制所進行的一個極端實驗」，或將之貶為中世紀時代的做法；甚至認為封鎖模式不可行，會產生反效果^⑨。西方媒體在3月盛讚韓國不需要封城，在不太妨礙社會生活正常運轉的情況下就可以控制疫情，以此來反觀中國封鎖模式的笨拙和沒有必要地嚴厲^⑩。他們恐怕沒有意識到，自己的國家欠缺實施有效追蹤隔離來控制疫情的能力與手段，不可能複製韓國這種主要依靠追蹤隔離來進行防疫的模式。直到3月之後，西方媒體和專家才逐漸承認封鎖模式對於控制疫情的有效性和必要性；也是差不多在這之後，西方主要國家才開始採取封鎖模式，但彼時它們的疫情已經非常嚴峻。以美國為例，3月20日，加利福尼亞州成為第一個進入封鎖模式的州份，之後其他各州紛紛下達居家令。但在同日，美國已有1.7萬確診案例和230例死亡^⑪。法國在疫情壓力下，於3月16日宣布全國採取包括居家令在內的封鎖措施，其時法國已有6,633例確診和148例死亡^⑫。錯過了防控黃金時間，即使後來採取了封鎖措施，它們也將花更長的時間才能抑平疫情曲線，而且疫情勢必造成更為嚴重的後果。

蒙古、約旦、斯洛伐克這些國家能迅速而有效地控制疫情，西方發達國家卻不能，這進一步顯示，對於這種高度不確定、瀰散性的疫情，一般意義上的國家能力並不是防疫效果的決定因素，而國家對於對疫情、對自身國家能力的不足是否有清楚的認知，以及能否果斷進行決策才是關鍵中的關鍵。

西方發達國家中，新西蘭是唯一一個躋身於最佳案例之列的國家。新西蘭在第一波疫情時也沒有能力進行大規模追蹤。和其他西方發達國家一樣，受隱私保護法律的限制，它不能像韓國、中國等國家一樣利用數字技術進行疫情追蹤⁴⁹。新西蘭疫情防控的表現之所以能在西方發達國家中鶴立雞群，在於它在疫情的初期階段就迅速採取了封鎖模式。3月14日，在只有6例確診案例時，新西蘭政府就開始取消大型活動；25日，新西蘭全國進入封鎖模式，實施居家令，其時確診案例只有205例⁵⁰。新西蘭之所以成為西方發達國家中的特例，主要受益於疫情在當地爆發得比較晚。西方主要發達國家基本都是在1月下旬出現第一例確診，到3月中下旬疫情已經相當嚴重，國家不得不進入封鎖狀態。此時，封鎖措施在西方國家中已成為常態。此外，疫情在這些國家造成的慘狀和國家在疫情面前暴露出的無能與無力，也讓新西蘭的領導人意識到，若想有效控制疫情，除了盡快進入封鎖模式，別無他法。

(四) 東亞國家的抗疫模式分歧

東亞國家雖然普遍有效地控制疫情，但是它們選擇的防疫模式並不相同。東亞國家具備實行大規模追蹤和隔離來控制疫情的能力和手段，但並非所有國家都採用了這一模式。一方面，我們看到韓國和新加坡（第一波）等地堅持追蹤隔離的抗疫模式。韓國尤其是一個典型。2020年2月18日大邱市超級傳播者的出現致使疫情在短時間內迅速蔓延⁵¹，由於群聚性感染是在一個活動隱秘、且不願充分配合政府防疫工作的教派開始的，這導致疫情追蹤的難度大大增加，但韓國依然堅持走追蹤隔離的路線，而不是實行大規模的封鎖。另一方面，我們看到中國（湖北除外）和越南在疫情的嚴峻性和複雜性並沒有超過韓國、且實施大規模追蹤隔離的能力也不遜於韓國的情形下，就進入封鎖模式兼實行追蹤隔離措施——可謂採取「雙保險」策略。在湖北之外的中國省市，溫州於2月1日率先進入封閉式管理之後，其他省市紛紛實施封鎖措施：公共交通暫停；非涉及居民生活必需的公共場所一律關閉；村莊、小區、單位實行封閉式管理；居民被要求留在家中，許多地方居民出門須持有特別通行證，進出須測量體溫，有些地方甚至規定每戶家庭每隔幾天（從二到五天不等）只能指派一人出門採購⁵²。2月1日，湖北之外的中國各省市確診案例總數不過5,306例，疫情最嚴峻的浙江省（人口5,850萬）也沒有超過700例確診。有些省份（如貴州）在實行封閉式管理時，確診還不到100例⁵³。再來看越南。越南第一例確診發生在1月23日，憑着強大的追蹤和隔離能力，越南防疫工作做得嚴密而有成效。4月1日，這個人口近1億的國家只有218例確診⁵⁴。雖然如此，越南政府的防疫措施還是層層加碼，時任總理阮春福宣布從4月1日零時起，在越南全國範圍內按「家庭與家庭隔離、村與村隔離、鄉與鄉隔離、縣與縣隔離、省與省隔離」的原則，實施為期十五天的全社會隔離。具體措施包括：除外出購買食品或藥品等生活必需品、緊急就醫、必需品生產和服務公司員工出門上班等必要情況外，民眾均需待在家裏；在公共場所、辦公室、學校、醫院範圍外，聚集人數不能超過二人；基本停止公共客運車輛運營，最大限度地減少跨地區出行⁵⁵。

此前我們分析過封鎖模式比追蹤隔離模式對經濟和民生所造成的負面影響要大。那麼問題就產生了：為甚麼具有很強追蹤隔離能力的中國（湖北除外）和越南要採取以嚴格的封鎖措施為主、追蹤隔離為輔這一種代價高昂的「雙保險」模式？我們需要引入政權合法性基礎的角度對此作出解釋。筆者的觀點是：相較其他東亞國家而言，中國和越南政權的合法性在更大程度上依賴績效，也就是說，它們抗疫成績的好壞更容易影響到政權的穩定。這形塑了兩國（尤其在第一波疫情中）的抗疫模式。

國家政權的合法性來源，即國家統治被民眾所認可的基礎，是分析國家行為以及國家—社會關係的核心分析概念之一。在韋伯的基礎上，趙鼎新提出三種政權合法性來源的理想型，即程序合法性、意識形態合法性和績效合法性^⑤。程序合法性是指政權的統治基礎建立在法治、選舉等被廣泛接受的程序之上；意識形態合法性是指政權的合法性來源於傳統、宗教或政治理念等某種價值體系；績效合法性是指國家統治的權利來自該政權為社會提供公共物的能力。一個國家的合法性來源往往是幾種理想型的混合，不過在某一特定的歷史時期可能會比較側重於某一種類型。

在中國，自1980年代中期以來，政府的績效尤其是促進經濟發展和改善民生的成績，逐漸成為政權合法性一個最為核心的基礎^⑥。越南的情況與中國相似。越南共產黨政權原來的合法性主要建立在意識形態之上——來自於越共在國家獨立、南北統一過程中的歷史功績，以及對社會主義制度優越性的承諾。1970年代末以來，這一合法性基礎受到嚴重挑戰：計劃經濟、極左的經濟政策、閉關鎖國窒息經濟發展，使國民生活水平下降，對外戰爭（包括中越戰爭）則使形勢進一步惡化。在這樣的情況下，1986年越共召開第六次全國代表大會提出了「革新」（Đổi mới）路線，把發展經濟作為主要目標，導入市場經濟和對外開放政策。革新使越南進入了經濟高速發展時期，提高了越南民眾的生活水平，並提升了越南的國際形象。越共政權得以渡過了合法性危機。在這個過程中，績效也代替意識形態成為其國家權力合法性的主要來源^⑦。然而，當政權的合法性主要來源於績效時，一旦經濟發展或者民生保障方面出了問題，將動搖民眾對政府的支持，而民眾對政府的不滿和憤怒將直接動搖政權的合法性。因此，執政者始終有着一定的焦慮^⑧。當新冠疫情這場百年不遇的公共衛生危機來襲時，生命安全一時間成為壓倒一切的考量，政府能否迅速控制住疫情的蔓延、保障廣大民眾的生命安全成為民眾衡量政府政績最重要的尺度。在這樣巨大的壓力下，並且在對病毒尚有許多未知的情況下，中國（湖北除外）和越南政府不惜代價，在疫情還未大規模傳播時即採取了「雙保險」措施也就不難理解了。

趙鼎新進一步指出，如果一個政權有着較高的意識形態或（和）程序合法性，它的績效壓力就會大大緩解^⑨。對一個能把合法性穩固地建築在意識形態之上的政府來說，它可以通過高揚意識形態來掩蓋自己績效上的不足，民眾也容易滿足於「精神食糧」而不會苛責政府的績效表現。當民主選舉這一程序作為國家合法性的來源時，政客一旦當選，即使任期內政績再差也不足以讓他下台。除非他遭到彈劾被罷免，然而罷免程序複雜、門檻高，一般很難成功。何況民主體制下，政客看重的是選舉，取得選舉勝利的關鍵不在於保

障廣大民眾的利益，而在於能否吸引關鍵選民。同時，選舉政治下，民眾利益高度分化，各種聲音背後的力量在抗爭中互相抵消，從而也減輕了對政府的壓力。故而民主政治之下的政客在某些情況下更具有抗壓性，在做某些決策時更為靈活。這使得東亞的民主國家如韓國可以承受一定的風險，在防疫策略上不僅考慮防控效果，而且充分考慮防控代價。當然，民主體制這一特性也容易使政客對疫情可能造成的危機估計不足或者缺乏足夠的重視。而由於這次疫情的特性——傳染性極高，致死率也不低，政府在疫情初期防控中的疏忽懈怠容易造成無可挽回的災難。美國等多數西方國家在這次疫情面前表現欠佳，背後當然有其他的原因，但是執政合法性和政府績效的脫節肯定也是一個重要因素。

總之，如果一個政體合法性的主要來源是意識形態或程序的話，那麼國家的防疫行為會更注重平衡防控代價和防控效果，然而也可能會導致對疫情缺乏足夠的重視；如果一個政體的合法性主要建築在績效之上，那麼這個國家會非常注重防控效果，甚至會不計成本採取代價高昂的「雙保險」策略。

六 結語

在全球化將人類社會空前緊密地聯繫在一起的這個新時代，新冠肺炎這樣的傳染病威脅着整個人類社會的生命安全。大疫之下，只有國家才能擔當組織抗疫的重任。因此，找出影響國家抗疫成敗的關鍵，對這一問題進行透徹的研究，將有助於人類社會更好地應對未來的類似危機。

本文切入這一問題的方法是通過分析防疫表現最佳案例來找出這些國家的共同點。分析顯示，政體性質、文化因素等並非國家是否能進行有效防疫的關鍵；甚至一般意義上的國家能力強弱也並非決定因素。本研究顯示了國家的決策能力在危機應對中的重要性。面對具有高度不確定性的危機，國家精英對危機性質和後果的認知對於決策來說變得非常關鍵。本研究進而揭示了國家能力、國家合法性與國家決策能力之間的一個辯證關係：一個國家強大的國家能力、牢固的合法性基礎、對體制和文化的優越感，往往會降低國家精英對危機感知的敏感度，從而導致決策失誤。

在最佳案例中，我們看到國家能力並不強的蒙古、約旦迅速並有效地控制疫情，就是因為它們在疫情還沒大爆發前就及早地進入了封鎖模式。而歐美發達國家在新冠疫情防控中表現不佳，是因為它們缺乏依靠追蹤隔離模式有效控制疫情的手段，甚至在疫情已經相當嚴重之際依然遲遲未進入封鎖模式。對自身國家能力的高估和對中國抗疫模式的偏見使它們忽視了疫情的嚴重性，以致在疫情初期出現決策失誤。如果總結防疫最為有效的國家的共同點，可以說對疫情嚴重性的警惕和對國家能力有恰當的認知就是這些國家有效防疫的最大前提。

東亞國家的疫情防控甚有成效，但它們採取的模式卻有所不同。為了解釋這一差異性，筆者引入了政權合法性這一分析概念。過大的績效壓力使得一些國家（如中國）承受風險的能力較差，容易導致國家在防疫中不計成本，

即使在具備追蹤隔離能力和手段的情況下，也會採取代價高昂但風險較低的封鎖模式。意識形態/程序合法性強的國家（如韓國）可以承受更大的風險，在可能的情況下會更傾向於採取代價較低的追蹤隔離模式。正是因為中國的績效壓力大，所以在第一波疫情時採取的是封鎖和追蹤隔離的「雙保險」模式。當中國成功控制第一波疫情，反觀歐美發達國家的防疫措施卻漏洞百出時，中國民眾開始對國家的表現大加讚賞，國家的績效壓力隨之降低。當2020年5月至7月間，吉林、北京、大連分別再次出現疫情時，中國就不再以封鎖模式為主，轉而倚重代價較低的追蹤隔離模式進行精準防疫。

新冠疫情是一面魔鏡，它能將一個社會的弱點放大，也能將它平日隱蔽的弱點暴露出來。從這個意義上說，疫情提供了一個難得的對國家和社會治理進行審視和反思的機會。韓國之所以在這次疫情初期應對得當，正是得益於它從2015年MERS疫情中吸取的教訓。中國的新冠疫情應對總體上在各國中堪稱優秀，但也有諸多值得反思之處，比如，如何更好地保障疫情及時上報，如何在充滿不確定性的疫情初期採取更好的措施，如何更好地平衡防疫效果與防疫代價，如何在保障公共健康安全的同時也注重個體的自由和權益，如何在應用數字技術的同時注意個人隱私安全的保護，如何避免防疫措施全國上下一刀切，官僚系統如何避免把疫情期間的特殊管理方式固化成常規，等等。只有總結好自己的經驗和教訓，並虛心學習他國的長處，才能在未來作出決策時保持清醒。這也是西方國家這次帶給我們的教訓：它們所缺乏的並不是國家能力，而是清醒。

註釋

- ① 據 www.worldometers.info/coronavirus/，2021年5月18日數據。
- ② Zunyou Wu and Jennifer M. McGoogan, "Characteristics of and Important Lessons from the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China: Summary of a Report of 72314 Cases from the Chinese Center for Disease Control and Prevention", *JAMA: The Journal of the American Medical Association* 323, no. 13 (2020): 1239-42.
- ③ Lauran Neergaard, "Fauci: US 'Going in Wrong Direction' in Coronavirus Outbreak", *AP News*, 1 July 2020, <https://apnews.com/article/virus-outbreak-anthony-fauci-health-ap-top-news-public-health-8e2b3b7ca3bb2475b9ae901dad4e09ee>.
- ④ Guy Chazan, "How Germany Got Coronavirus Right", *Financial Times*, 4 June 2020, www.ft.com/content/cc1f650a-91c0-4e1f-b990-ee8ceb5339ea; Matthew Karnitschnig, "Germans Being German about Coronavirus" (29 April 2020), www.politico.eu/article/germans-being-german-about-coronavirus/; Saskia Miller, "The Secret to Germany's COVID-19 Success: Angela Merkel Is a Scientist", *The Atlantic*, 20 April 2020, www.theatlantic.com/international/archive/2020/04/angela-merkel-germany-coronavirus-pandemic/610225/.
- ⑤ 例如，Katrin Bennhold, "A German Exception? Why the Country's Coronavirus Death Rate Is Low", *The New York Times*, 4 April 2020, www.nytimes.com/2020/04/04/world/europe/germany-coronavirus-death-rate.html; Derek Thompson, "What's Behind South Korea's COVID-19 Exceptionalism?", *The Atlantic*, 6 May 2020, www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/whats-south-koreas-

secret/611215/; Miroslav Beblavy, "How Slovakia Flattened the Curve", *Foreign Policy*, 6 May 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/06/slovakia-coronavirus-pandemic-public-trust-media/>; Jon Pierre, "Nudges against Pandemics: Sweden's COVID-19 Containment Strategy in Perspective", *Policy and Society* 39, no. 3 (2020): 478-93。

⑥ 例如，Gabriel Cepaluni, Michael Dorsch, and Réka Branyiczki, "Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic", *American Political Science Association*, 28 April 2020, <https://doi.org/10.33774/apsa-2020-5lhc>; Balzhan Serikbayeva, Kanat Abdulla, and Yessengali Oskembayev, "State Capacity in Responding to COVID-19", *International Journal of Public Administration*, 7 December 2020, <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1850778>。

⑦ 需要指出的是，選取的這些最佳案例中，斯洛伐克和約旦在2020年10月後新冠疫情出現了很大的反覆，新增案例激增，百萬人口死亡數字猛升。它們已不在最佳案例之列。這顯示了疫情防控的長期性和艱鉅性，也表明不同國家可以在疫情初期憑藉迅速採取封鎖模式，在一定時間內有效控制疫情，但如果沒有一定國力的支撐，封鎖模式將很難維繫。這或許意味着，在疫情的不同階段，國家能力對有效防疫的重要性是不同的。關於這一點，筆者將在另一篇文章中作更詳細的討論。

⑧ 一名匿名審稿人認為筆者需要討論這些最佳案例本身的條件，尤其需要控制國際互動頻率和輸入病例數量。筆者認可這個建議。不過，普遍且縱深的全球化已經將任何國家和地區都聯繫在一起，也就是說，新冠肺炎病例很容易輸入任何國家和地區。而且，由於新冠病毒極強的傳染性，一旦出現輸入案例，如果沒有及時有效的防疫措施，就很容易造成大爆發的局面。正因如此，我們看到一些看似相對比較隔絕的國家和地區如車臣、亞馬遜雨林的一些部落也成為疫情的重災區。在這樣的情形下，國際互動頻率和輸入病例數量並不是影響案例在防疫成效上差異的重要因素。

⑨ Gabriel Cepaluni, Michael Dorsch, and Réka Branyiczki, "Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic".

⑩ Ariana A. Berengaut, "Democracies Are Better at Fighting Outbreaks", *The Atlantic*, 24 February 2020, www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/02/why-democracies-are-better-fighting-outbreaks/606976/; Robin Niblett and Leslie Vinjamuri, "Why Democracies Do Better at Surviving Pandemics", *Los Angeles Times*, 26 May 2020, www.latimes.com/opinion/story/2020-05-26/democracies-autocracies-coronavirus-pandemic-response.

⑪ Carl B. Frey, Chinchih Chen, and Giorgio Presidente, "Democracy, Culture, and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to Covid-19" (13 May 2020), www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/Democracy-Culture-and-Contagion_May13.pdf.

⑫ Francis Fukuyama, "The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus", *The Atlantic*, 30 March 2020, www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/.

⑬ 據 www.statista.com/statistics/1104709/coronavirus-deaths-worldwide-per-million-inhabitants/，2020年7月22日數據。

⑭ 參見 www.ghsindex.org/。2019年全球衛生安全指數排名前十的國家從高到低依次為：美國、英國、荷蘭、澳大利亞、加拿大、泰國、瑞典、丹麥、韓國和芬蘭。

⑮ 如陳弘：〈儒家文化影響下的抗疫東亞模式〉，《新民晚報》，2020年4月30日，<https://paper.xinmin.cn/html/xmwb/2020-04-30/23/67747.html>; Pepe Escobar, "Confucius Is Winning the Covid-19 War", *Asia Times*, 13 April 2020, <https://>

asiatimes.com/2020/04/confucius-is-winning-the-covid-19-war/; Byung-Chul Han, "Wir dürfen die Vernunft nicht dem Virus überlassen", *Welt*, 23 March 2020, www.welt.de/print/die_welt/kultur/article206732493/Wir-duerfen-die-Vernunft-nicht-dem-Virus-ueberlassen.html。

⑩ 關於蒙古，參見 Charles Rarick et al., "Mongolia: A Cultural Portrait Using the Hofstede 5-D Model", *Global Journal of Management and Business Research: (A) Administration and Management* 14, no. 9 (2014), https://globaljournals.org/GJMBR_Volume14/1-Mongolia-A-Cultural-Portrait-using.pdf；關於新西蘭，參見 www.hofstede-insights.com/country/new-zealand/。

⑪ Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995); Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", *European Journal of Sociology* 25, no. 2 (1984): 185-213; Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", in *Bringing the State Back In*, ed. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 1-37; Theda Skocpol and Kenneth Finegold, "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal", *Political Science Quarterly* 97, no. 2 (1982): 255-78; Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998); Mark Dincecco and Gabriel Katz, "State Capacity and Long-Run Economic Performance", *The Economic Journal* 126, no. 590 (2014): 189-218。每一個面向都有大量文獻，本文不再贅述。

⑫ 如 Christopher M. Klyza, "A Window of Autonomy: State Autonomy and the Forest Service in the Early 1990s", *Polity* 25, no. 2 (1992): 173-96; B. Guy Peters, "Policy Capacity in Public Administration", *Policy and Society* 34, no. 3-4 (2015): 219-28; Luciana Cingolani, "The Role of State Capacity in Development Studies", *Journal of Development Perspectives* 21, no. 2 (2019): 88-114。

⑬ 趙鼎新：〈新冠疫情與中國改革〉，《文化縱橫》，2020年第4期，頁71。

⑭ 如 Francis Fukuyama, "The Thing That Determines a Country's Resistance to the Coronavirus"; McKay Coppins, "Trump's Dangerously Effective Coronavirus Propaganda", *The Atlantic*, 12 March 2020, www.theatlantic.com/politics/archive/2020/03/trump-coronavirus-threat/607825/。

⑮ 劉菊：〈基層疾控流調員：與病毒賽跑，守好遏制疫情傳播第一道關〉（2020年5月12日），澎湃新聞網，www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7358312。

⑯ Aqil H. Mahmud, "COVID-19: Singapore Expands Contact Tracing Teams to Prepare for Surge in Cases" (25 March 2020), www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-singapore-contact-tracing-teams-coronavirus-cases-12574284?cid=h3_referral_inarticlelinks_24082018_cna。

⑰ 關於新加坡實施疫情追蹤隔離的具體操作，可以參見《海峽時報》(*The Straits Times*)的視頻 "A Guide to Singapore's Covid-19 Contact-Tracing System", www.straitstimes.com/multimedia/a-guide-to-singapores-covid-19-contact-tracing-system。

⑱ Rachel Hahn, "COVID-19, F0 to F5, Centralized Quarantine and Cohort Quarantine Guide A to Z in Vietnam" (23 March 2020), <https://medium.com/@rachelhahn/covid-19-from-f0-to-f5-government-centralized-quarantine-and-cohort-quarantine-guide-a-to-z-in-2fc08d0a3f7a>。

⑲ 在2020年1月至3月中國疫情集中爆發期間，多數省市並沒有公布流調隊伍的人數。可以查閱到的是，上海市在2020年2月初的專業流調員為550人。參見〈新增病例情况、流行病学调查怎么做……今天的新聞發布會直面熱點！〉（2020年2月6日），上海市衛生健康委員會網，<http://wsjkw.sh.gov.cn/xwfb/20200206/e8dcba2a6fa749f2b0d5afaef0da2fd1.html>。

- ⑳ Tang See Kit and Aqil H. Mahmud, "Singapore Launches TraceTogether Mobile App to Boost COVID-19 Contact Tracing Effort" (20 March 2020), www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid19-trace-together-mobile-app-contact-tracing-coronavirus-12560616.
- ㉑ "Digital Contact Tracing Tools Required for All Businesses and Services Operating during Circuit Breaker" (3 May 2020), www.gov.sg/article/digital-contact-tracing-tools-for-all-businesses-operating-during-circuit-breaker.
- ㉒ 參見韓國YTN的新聞報導視頻：〈流行病調查官嚴重不足……是否忘記了MERS的教訓〉(2020年2月3日)，<https://tv.naver.com/v/12171466>。
- ㉓ 海恩金：〈政府運營「Corona-19流行病調查援助系統」，10分鐘內即可自動生成患者移動路線〉(2020年3月26日)，www.civicnews.com/news/articleView.html?idxno=28138；曾蕓：〈全球戰疫：大數據成韓國抗疫「神器」10分鐘追蹤患者路線〉(2020年4月14日)，中國新聞網，www.chinanews.com/gj/2020/04-14/9156160.shtml。
- ㉔ Amanda Shendruk, "South Koreans Are Using Smartphone Apps to Avoid the Novel Coronavirus" (29 February 2020), <https://qz.com/1810651/south-koreans-are-using-smartphone-apps-to-avoid-coronavirus/>.
- ㉕ 這是2018年的數據。參見Irina Ivanova, "Video Surveillance in U.S. Described as on Par with China" (10 December 2019), www.cbsnews.com/news/the-u-s-uses-surveillance-cameras-just-as-much-as-china/。
- ㉖ 張留：〈杭州健康碼將推廣至全國 累計發放人數超過651萬〉(2021年2月16日)，浙江在線網，http://hangzhou.zjol.com.cn/jrsd/bwzg/202002/t20200216_11674919.shtml。
- ㉗ 王凡：〈肺炎疫情：面對抗疫科技，中港台在隱私保護與有效性間艱難平衡〉(2020年3月25日)，BBC中文網，www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-52003034。
- ㉘ Byung-Chul Han, "Wir dürfen die Vernunft nicht dem Virus überlassen".
- ㉙ Brian J. Kim, "South Korea Has the Legal Infrastructure to Fight Pandemics; The US Doesn't", *Global Asia*, March 2020, www.globalasia.org/v15no1/focus/south-korea-has-the-legal-infrastructure-to-fight-pandemics%3B-the-us-doesnt_brian-j-kim.
- ㉚ 李澄欣、Phoebe Kong：〈防疫與隱私之爭 德國為何不學亞洲？〉(2020年3月30日)，德國之聲中文網，www.dw.com/zh/%E9%98%B2%E7%96%AB%E4%B8%8E%E9%9A%90%E7%A7%81%E4%B9%8B%E4%BA%89-%E5%BE%B7%E5%9B%BD%E4%B8%BA%E4%BD%95%E4%B8%8D%E5%AD%A6%E4%BA%9A%E6%B4%B2/a-52954206。
- ㉛ Miroslav Beblavy, "How Slovakia Flattened the Curve".
- ㉜ Selena Simmons-Duffin, "States Nearly Doubled Plans for Contact Tracers since NPR Surveyed Them 10 Days Ago" (7 May 2020), www.npr.org/sections/health-shots/2020/04/28/846736937/we-asked-all-50-states-about-their-contact-tracing-capacity-heres-what-we-learned.
- ㉝ Bryan Walsh, "Why Coronavirus Contact Tracing Is Failing" (27 June 2020), www.axios.com/coronavirus-contact-tracing-isnt-working-0d8ec92c-ec1c-4b46-a736-844649b760dd.html.
- ㉞ Josh Halliday, "Test and Trace Failing to Contact Thousands in England's Worst-Hit Areas", *The Guardian*, 22 July 2020, www.theguardian.com/world/2020/jul/22/test-and-trace-system-in-england-failing-to-contact-thousands.
- ㉟ 歐盟在2016年正式通過了《通用數據保護條例》(*General Data Protection Regulation*)，2018年5月正式全面施行。它秉承個人信息是公民人格和人權一部分的宗旨，對個人數據進行極為嚴格的保護。
- ㊱ Michael Birnbaum and Christine Spolar, "Coronavirus Tracking Apps Meet Resistance in Privacy-conscious Europe", *The Washington Post*, 18 April 2020,

www.washingtonpost.com/world/europe/coronavirus-tracking-app-europe-data-privacy/2020/04/18/89def99e-7e53-11ea-84c2-0792d8591911_story.html.

④③ Rory Cellan-Jones and Leo Kelion, "Coronavirus: The Great Contact-tracing Apps Mystery" (22 July 2020), www.bbc.com/news/technology-53485569.

④④ Siobhán O'Grady, "China's Coronavirus Lockdown—Brought to You by Authoritarianism", *The Washington Post*, 27 January 2020, www.washingtonpost.com/world/2020/01/27/chinas-coronavirus-lockdown-brought-you-by-authoritarianism/; James Hamblin, "A Historic Quarantine: China's Attempt to Curb a Viral Outbreak Is a Radical Experiment in Authoritarian Medicine", *The Atlantic*, 25 January 2020, www.theatlantic.com/health/archive/2020/01/china-quarantine-coronavirus/605455/.

④⑤ Max Fisher and Choe Sang-Hun, "How South Korea Flatten the Curve", *The New York Times*, 23 March 2020, www.nytimes.com/2020/03/23/world/asia/coronavirus-south-korea-flatten-curve.html.

④⑥ 參見 https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_the_United_States。

④⑦ 參見 https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_France。

④⑧ 新西蘭於2020年5月推出了疫情追蹤APP，參見 New Zealand Ministry of Health, "NZ COVID Tracer App Released to Support Contact Tracing" (20 May 2020), www.health.govt.nz/news-media/media-releases/nz-covid-tracer-app-released-support-contact-tracing。它前期的疫情防控並不太依靠追蹤隔離。

④⑨ 參見 https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_New_Zealand。

④⑩ 韓國(人口5,127萬)自2020年2月18日出現超級傳播者後，確診案例從31例指數上升，到2月底已逾3,000。

④⑪ 王晨曦：〈14省市宣布實行「封閉管理」措施升級應對第二階段疫情防控〉(2020年2月7日)，《中國日報》中文網，<https://caijing.chinadaily.com.cn/a/202002/07/WS5e3cc311a3107bb6b579db79.html>。

④⑫ 張偉：〈貴陽全面實行城市小區封閉管理〉(2020年2月2日)，中國新聞網，<https://news.sina.com.cn/o/2020-02-02/doc-iimxyqv9666146.shtml>。

④⑬ 參見 https://en.wikipedia.org/wiki/COVID-19_pandemic_in_Vietnam。

④⑭ 〈駐越南使館通報當地最新疫情防控措施(第二十八期)〉(2020年4月2日)，中國駐越南大使館網，<http://vn.china-embassy.org/chn/lsw/t1765221.htm>。

④⑮ 韋伯原來將國家的合法性按其來源分為三個理想型，即傳統合法性、魅力合法性和法理合法性。趙鼎新認為韋伯的三個理想型所構成的理想型集(ideal-type set)在完備性和正交性上都存在問題——它沒有能窮盡所有國家合法性的來源的可能性，三個理想型之間也不是正交關係，故而進行了修訂。參見趙鼎新：《合法性的政治：當代中國的國家與社會關係》(台北：台大出版中心，2017)，頁22-25。

④⑯ Dingxin Zhao, "The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China", *American Behavioral Scientist* 53, no. 3 (2009): 416-33; *The Power of Tiananmen: State-Society Relations and the 1989 Beijing Student Movement* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2001).

④⑰ Le Hong Hiep, "Performance-based Legitimacy: The Case of the Communist Party of Vietnam and Doi Moi", *Contemporary Southeast Asia* 34, no. 2 (2012): 145-72.

④⑱ 趙鼎新：〈當今中國會不會發生革命〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，2012年12月號，頁4-16。

④⑲ 趙鼎新：《合法性的政治》，頁37、45。