

政府效能與政治穩定： 各國 2020 年 COVID-19 防疫成效的 一個系統性解釋*

薛健吾**

摘要

在整個 2020 年影響世界政治經濟最重要的事件，無疑就是 COVID-19 的疫情對全球所帶來的衝擊。然而，即便是在政治經濟條件相似的國家之中，各國疫情的嚴重程度還是有著明顯的差異，而各種對於各國防疫工作表現差異的解釋也尚未有定論。據此，本文試圖根據文獻中的論點與各國的經驗，來對各國在 2020 年時對 COVID-19 防疫表現的差異推導出一個系統性的解釋。本文認為，影響到各國染疫人口比率的系統性因素，應該要分別在各國的「政府效能」與「政治穩定」這兩個方面來尋找答案。「政府效能」的高低決定了政府的應變速度、防疫政策的品質、資源動員的效率與政策執行的能力；而「政治穩定」的高低，在民主的國家中，決定了政治上的爭議是否對防疫政策的制訂和執行產生負面的影響，影響到政府的效能是否能夠有效地反映在防疫的表現上，在非民主的國家中，則決定了政府有多大

* 作者感謝學報的幾位匿名審查人對本文所提供的寶貴意見與修改建議，以及政治大學東亞研究所郭淨源同學在資料蒐集和整理上的幫助。本文在寫作過程中曾向中正大學資訊管理學系林育秀老師多次請教公共衛生的相關問題，作者深表致謝。本文若有錯誤之處，皆為作者本人之責任。本文所使用的經驗資料與 STATA 工作流程，歡迎隨時以 email 向作者聯絡索取。

** 政治大學東亞研究所副教授，電子郵件：c.hsueh@nccu.edu.tw。

的能力和意願來從事防疫的工作，同樣也影響到政府的效能是否能夠有效地反映在防疫的表現上。因此，「政府效能」和「政治穩定」的程度愈高的國家，感染 COVID-19 的人口比率愈低。來自 2020 年 162 個國家的經驗證據支持了本文的論點。

關鍵詞：COVID-19、新冠肺炎、政府效能、政治穩定、染疫人口比率

壹、緒論

從 2020 年以來，影響世界政治經濟最重要的事件，無疑就是 COVID-19 的疫情對全球所帶來的衝擊。從 2020 年 1 月 4 日世界衛生組織（World Health Organization，簡稱 WHO）登錄第一個確診案例開始，對比在十四世紀時花了整整一年的時間才從克里米亞半島傳播到倫敦的鼠疫（McNeill, 1976: 147-149），新冠病毒在短短的三個月內就席捲全球。根據 WHO 的統計，至 2020 年 12 月 31 號為止，在一年之內，全世界累計有超過 8,235 萬人確診，其中超過 178 萬人病亡；至 2021 年 12 月 31 號為止，在兩年之後，全世界已經累計有超過 2 億 8,670 萬人確診，超過 543 萬人病亡。COVID-19 成為自 1918 年的西班牙流感（the Spanish flu）之後全球百年以來最為嚴重的一次疫情。

雖然新冠肺炎的疫情在極短的時間內就迅速傳遍全球，然而，疫情在不同國家的嚴重程度卻有著極大的差距。在眾多對於疫情影響的分析之中，發展程度、經濟結構、政府體制、醫療體系，以及各種國家與社會關係等等因素，都曾經先後被提出來認為是影響各國防疫表現的關鍵，本文的目的，即在透過對於案例的討論和資料的檢證，來分析哪些因素能夠對各國的防疫表現提供一個系統性的解釋¹。本文在歸納各方分析與各國的防疫經驗之後所推導出的主要論點認為，影響到各國染疫人口比率的系統性因素，應該要分別在各國的「政府效能」與「政治穩定」這兩個方面來尋找答案。「政府效能」的高低決定了政府的應變速度、防疫政策的品質、資源動員的效率與政策執行的能力；而「政治穩定」的高低，在民主的國家中，決定了政治上的爭議是否對防疫政策的制訂和執行產生負面的影

¹ 本文所說的各國的「防疫表現」或是「防疫成效」，都是以「該國在 2020 年結束時感染 COVID-19 的人數占該國總人口數的百分比」來衡量，該國在 2020 年結束時感染 COVID-19 人口的比率愈高，則該國的防疫表現愈差；反之，這個比率愈低，則該國的防疫表現愈好。本文所使用的 COVID-19 染疫人數資料，皆來自於 WHO 的官方網站所公布的統計數據。

響，影響到政府的效能是否能夠有效地反映在防疫的表現上，在非民主的國家中，則決定了政府有多大的能力和意願來從事防疫的工作，同樣也影響到政府的效能是否能夠有效地反映在防疫的表現上。因此，「政府效能」和「政治穩定」的程度愈高的國家，感染 COVID-19 的人口比率愈低。來自 2020 年 162 個國家的經驗證據支持了本文的論點。

本文的結構如下。首先在這邊的緒論中，本文簡介疫情的影響與本文所要探討的問題：哪些因素能夠系統性地解釋各國在防疫表現上的差異。接著，第二節回顧文獻中對於各國防疫表現差異的各種解釋，第三節根據對眾多論點的分析之後統整出本文的論點，第四節透過研究設計和經驗證據來檢證本文的論點，最後的第五節是結論。

貳、各種解釋 2020 年各國防疫表現的可能影響因素

在疫情第一年的媒體報導與學術研究之中，對於何種因素會影響到國家防疫的表現有著許多的討論。這些分析所提及的因素，大致上可以歸納為五大類的原因：「發展程度」、「經濟結構」、「政府體制」、「醫療體系」以及「國家與社會關係」。在本節中，本文將一一回顧這五種解釋以及各國的實際防疫經驗，除了說明這些解釋的爭議之處之外，也試圖從這些解釋中提取出本文的論點。

在進入本文的分析之前，這邊有兩點需要特別說明。第一，解釋各國防疫表現的差異是一個非常複雜的問題，本文的目的，僅在參考各方的分析之後統整出一個系統性的論點，來論證各國「政府的效能」和「政治的穩定程度」是影響 2020 年時各國防疫表現差異的系統性因素之一，本文並不試圖論證這個系統性因素是「最為重要的因素」或是「唯一的因素」。第二，更重要的是，由於各種新冠肺炎疫苗已成功地在 2020 年底被開發出來，且在 2021 年初之後開始在各國施打，當疫苗開始施打之後，各國的防疫政策就紛紛從隔離圍堵轉向為與病毒共存，因此「染疫人口比率」在 2020 年之後就不那麼適合作為評估各國防疫成效的有效指標，故本文

的探討也僅限於在 2020 年時的情況。以下回顧各種可能的解釋。

一、發展程度的解釋

許多分析認為，發展程度較低的國家難以有效管控疫情的原因在於，若要求人民停止工作待在家中進行安全隔離，那麼人民馬上就會面臨因為領不到工資而無法度日的困境。正如一份分析所形容的，「這些國家領導人只能在『解封後看著國民病死』和『封城看著國民餓死』之間二選一，不得不隨波逐流開放（聯合新聞網，2020）」，對於經濟較為落後的開發中國家來說，「病死」或是「餓死」是在生活中實際上演的兩難困境。再者，發展程度也與該國的產業結構和能否隔離在家遠距工作有關。發展程度愈高的國家，其產業直接依賴密集勞動力的比重愈低，依賴服務業的比重愈高，國民也愈有可能有足夠的通訊軟硬體設備，國家也愈有可能有覆蓋率完整的網路基礎設施，使得遠距工作的可行性更為提高，也更能有效抑制疫情的傳播，而在人民負擔不起 3C 設備、國家也缺乏網路基礎建設和服務業基礎的開發中國家，在疫情之中維持生產力的遠距工作模式就難以成為這類國家的可能選項。

然而，從各國的經驗中可以看出，不論是最富裕的美國或是歐盟國家，或是發展程度較低的開發中國家，都分別有疫情較嚴重的國家和較不嚴重的國家，因此發展程度的這個因素似乎未能明確地解釋各國防疫的表現，關於發展程度對於防疫表現的效果，本文稍後也會在統計分析中繼續進行探討。

二、經濟結構的解釋

第二個在分析中經常被提起的重要因素是各國在經濟結構上的差異對於防疫效果的影響，特別是該國的製造業和服務業的發展情況。在製造業的部份，其對防疫的正面影響在於，在防疫期間的停工所造成的供應鏈緊張的狀況之下，若該國擁有生產各種民生用品（如食物和日常生活的消耗品）和防疫用品（如口罩和各種醫療儀器器材）的製造業，而不必仰賴國外的供應的話，那麼該國就有更為充足的資源與防疫能量來對疫情做長

期的對抗；然而，若該國擁有龐大的製造業部門，亦可能對防疫帶來負面的影響，這是因為製造業需要工人集中在生產線上進行生產作業，因而帶來群聚感染的問題，而且以勞力密集的製造業為主的國家通常都是開發中國家，也難以負擔長時間的停工所帶來的經濟成本，這些都是製造業對於防疫效果的負面影響。在服務業的部分，其對於防疫工作的正面影響在於，除了必須與人群直接接觸的理髮、美容或是餐飲業等等之外，許多種服務業是可以遠距工作的，這就讓居家防疫的可行性大為提高；而服務業對於防疫的負面影響是，與人群直接接觸的服務業可能會有利於疫情的傳播，以及以服務業為主的國家通常會有較弱的製造業部門，而較弱的製造業部門可能會影響到民生用品和防疫用品的自主供應。

總結來說，由於一國製造業和服務業的發展情況，都可能對於防疫的工作同時帶來正面與負面的影響，因此經濟結構對於國家防疫表現的影響效果可能是不確定的，這一點本文稍後也會在統計分析中進行探討。

三、政府體制的解釋

第三個在分析中也經常被提起的重要因素就是民主國家和非民主國家在防疫表現上的差異。Stasavage (2020) 認為，民主國家和非民主國家分別都有其對抗疫情的優、缺點存在：非民主國家的集權性質有利於及時的政策反應，但其不透明的性質也容易阻絕資訊和隱匿問題；反之，民主國家雖然資訊的流通快速且透明，但其分權的性質也使得政府的回應緩慢且在執行上無效率。然而，這個政府體制差異的論點，又隨著後續兩個事件的發生而出現了翻轉：第一個事件就是中國雖然是疫情首波爆發的國家，但隨後在中共官方的強力管控之下，中國之後反而變成是全球在疫情控管上做得最好的國家之一；第二個事件就是歐洲各國的管控不力以及美國的兩黨意識形態之爭所導致的錯失先機（天下雜誌，2020；吳寧康，2020；黃芳誼、林峻達，2020；曾婷瑄，2020；鍾巧庭，2020；Neelon et al., 2021; Druckman et al., 2021），反而突顯了民主制度在防疫上的缺點。

總結來說，從民主國家與非民主國家的防疫經驗看來，很可能就如同 Krastev（劉道捷譯，2020：46）的分析所得到的結論一樣，「其實情勢很

清楚，政體的性質顯然不是控制疫情成敗的關鍵要素」。但可以想見的是，在對經驗證據進行實證檢驗之前，政體和防疫效果之間的關係還會繼續辯論下去。

四、醫療體制的解釋

關注於醫療體制差異的學者們至少提到了兩種不同的論點。第一種論點認為，公共衛生體系能力較強的國家，由於較能夠掌握感染者或疑似感染者的行蹤與病史，也較有能力和資源對其進行隔離和治療，因此能夠較好地避免疫情的擴散；反之，公共衛生體系能力較差的國家，就較不具有這個阻止疫情擴散的能力（譚偉恩、張永豪，2021：115）。第二種論點認為，各國的「就醫選擇自由度」應該有重大的影響，若該國在醫療保健制度上是屬於有嚴格分級的「分級醫療體制」的話，其國民的就醫選擇自由度就會受到限制，進而弱化這些國家對於境內感染者的行蹤掌握和病史監控，例如，東亞地區的已開發工業先進國家的醫療分級程度明顯較歐美已開發國家低，再加上政府實施單一給付醫療費用的財政模式，所以前者在防疫的表現上就較後者為佳（譚偉恩、張永豪，2021）。

雖然醫療體制的差異或許能夠解釋新冠肺炎之前的各種流行傳染病，然而，基於以下三個主要理由，本文認為醫療體制的差異應該不是解釋各國防疫表現的系統性原因。一來，由於新冠肺炎疫情的嚴重程度明顯與這一百年以來的其他流行傳染病有所不同，因此反而是歐美國家和中國率先進行大規模的普篩和收治病患，這個事實也使得歐美與東亞國家在醫療體制上的差異沒有那麼地突顯；二來，在本次的疫情中，不論是歐美先進工業國家如英國、美國和義大利等，或者是開發中國家如印度和巴西等等，都曾在 2020 年疫情最嚴重的時候出現了確診人數太多而使得醫療體系癱瘓的結果，這個事實也顯示已開發國家和開發中國家在公共衛生水準上的差異應不太可能是影響疫情嚴重程度的主要原因；第三，醫療體系的差異性應該是反映在病人確診之後能否受到妥善醫療照顧的「因病死亡率」上，而防疫所注重的「減少感染人口比率」在邏輯上應該是與政府的隔離防疫措施和人民的配合程度的關聯性較大，而與醫療體制差異的關聯性較小。在稍後的統計分析中，本文也將顯示各國在醫療體制上的差異並

不是一個顯著的系統性原因。

五、國家與社會關係的解釋

第五個在分析中經常被提起的重要因素是國家與社會關係的解釋。在 COVID-19 的相關分析中，國家與社會關係這一類的解釋主要可以分為兩個主要的類別：第一類強調「政府在危機處理上的應變能力」以及「政府機構的政策制定和執行的能力」的重要性，第二類則強調「人民對於政府與政治人物的信任」以及「朝野的政治人物對彼此之間的信任」的重要性。

第一種強調「政府在危機處理上的應變能力」和「政府機構的政策制定和執行的能力」的重要性的觀點，多來自於對於美國、日本、中國和臺灣的比較分析。在美國的部分，許多分析都提到，在疫情的初期時，由於美國的法規對於大規模的採檢有嚴格的規定，再加上政府的應變速度不夠快，讓醫院、私人診所和企業很難在緊急情況下動員進行檢測工具的開發和生產，使得國內檢測能量遠低於實際需求，其結果就是被感染的病患無法即時被發現確診，也進而使其他未被感染的民眾暴露於被感染的風險中（Fitzpatrick, 2020; Zurcher, 2020a; 2020b; 徐薇婷, 2020; 康健雜誌, 2020）；甚者，許多政府機構的決策邏輯也缺乏透明性、專業性與一致性，例如美國疾病管制與預防中心（Centers for Disease Control and Prevention, 簡稱 CDC）就曾經出現在前一週才跟民眾說不需要口罩，但在下一週又馬上改口說口罩是必需品的情况（Arjini, 2020）。在日本的部分，官員的警覺性不足和政策的反應太慢已經是各個分析所普遍提及的共識（福澤喬, 2020; 鄭仲嵐, 2020; 陳崢詒, 2021）。在中國的部分，雖然中國政府一開始對於疫情的錯誤處理直接地導致疫情迅速地從武漢市蔓延到全國與世界各國，但後續在中共祭出鐵腕的封鎖和隔離措施之下，疫情反而在中國迅速地被控制下來，身為一個非民主國家，中國的經驗說明了「政府在危機處理上的應變能力」和「政府機構的政策制定和執行的能力」對於疫情的控管具有直接的因果關係，也說明了只要具備這一點，國家是否民主並不是重點，正如顏維婷（2020）的分析所認為的那樣，決定政府的反應速度並非民主與否，而是國家的行政能力。在臺灣的部分，

顏維婷 (Yen, 2020) 的分析認為，臺灣成功的防疫成果，除了歸功於有 2003 年 SARS 的相關經驗²之外，臺灣政府成功的口罩生產、管理與宣導的政策，臺灣政府運用大數據和科技來進行預防和檢疫的政策，以及臺灣有利於透明、溝通和協作的堅強的政府與社會關係等三項因素也功不可沒，而這三項因素都與過去臺灣的「發展型國家」(developmental state model) 的發展模式脫離不了關係。從這四個國家的經驗看來，各國「政府在危機處理上的應變能力」和「政府機構的政策制定和執行的能力」的差異，對於疫情控管的成效有直接的影響。

第二種強調「人民對於政府與政治人物的信任」以及「朝野的政治人物對彼此之間的信任」的重要性的觀點，則大多來自於對北歐國家和東亞國家的分析。Gadarian、Goodman 與 Pepinsky (2020) 發現，在美國，「政治分歧」是唯一一個能夠穩定解釋美國民眾防疫行為差異和為何支持不同防疫政策的因素，人民傾向於相信他們所支持的政黨所做的防疫政策，而不相信他們所不支持的政黨的防疫政策。Zakaria (2020: 164-165) 分析北歐和東亞國家的成功經驗認為，信任對於防疫的重要性在於，相信他人與自己一樣為了遵守防疫措施而付出犧牲，相信他人與自己都在為了共同的目標而努力，而不是覺得自己的犧牲只是讓少數人獲益，如此人民才會更願意配合政府的各種防疫措施。Krstev (劉道捷譯，2020: 48) 歸納防疫表現良好的國家的案例之後發現，「所有有效打擊新冠肺炎的國家，人民都高度信任政府；政府對社會的管制成功與否，取決於自發性的服從，而非強制執行」，而且，「只有公民信任的政府才能有效維持繁重的封鎖工作」。從這些分析中可以看出，若要人民犧牲自由權與隱私權來配合政府的防疫工作，人民對於政府與對於彼此之間的信任感是防疫政策能夠順利推動且被遵守的重要社會基礎。

總而言之，無論是強調政府的應變能力與效能，或是強調人民對於政府與政治人物的信任，這個國家與社會之間的關係，普遍在分析之中都被

² SARS 的全名為「嚴重急性呼吸道症候群」(Severe Acute Respiratory Syndrome, 簡稱 SARS)，從 2003 年 3 月 14 日臺灣出現第一個官方病例開始，到 2003 年 7 月 5 日 WHO 宣布臺灣從 SARS 感染區除名為止，共在臺灣造成 346 人染病，73 人死亡。

認為是影響疫情控管成效的重要因素之一（Cheng and Chao, 2020; Busby, 2020）。

六、小結

本節回顧在各方的分析中對於各國政府防疫表現差異的各種解釋，可以看出，在這五大類的解釋中，前四大類的解釋都有不少明顯的異例，而「國家與社會關係」的解釋則得到了最多分析家的共鳴，因此它很可能提供了一個解釋各國政府防疫表現差異的關鍵線索。本文將從這個「國家與社會關係」的解釋出發來建構論點。

參、政府效能與政治穩定對各國 COVID-19 防疫成效的影響

正如前文所述，「國家與社會關係」的解釋提供了我們兩大因果機制來理解各國政府防疫表現的差異：第一個因果機制強調「政府在危機處理上的應變能力」以及「政府機構的政策制定和執行的能力」的重要性，第二個因果機制則強調「人民對於政府與政治人物的信任」以及「朝野的政治人物對彼此之間的信任」的重要性。然而，本文的論點認為，這兩個因果機制雖然都分別指出了某些重要的影響因素，但同時也都分別漏掉了一些重要的因果環節，因此若把這些漏掉的因果環節給補上，那麼我們就能得到一個系統性的論點，能夠來解釋全球各國防疫表現的差異。

「國家與社會關係」的第一個因果機制指出的重要影響因素為「政府在危機處理上的應變能力」以及「政府機構的政策制定和執行的能力」，也就是說，政府是否具有即時接受狀況、產出政策和將政策具體付諸執行的效能；然而，這個影響因素所忽略的關鍵環節是，政府在接收狀況、產出政策和執行政策的每一個過程中，事實上都充滿了政治運作的因素在其中。

第一，政治上的運作，往往決定了疫情的狀況是如何被接收、解讀，以及如何在正式的制度運作過程之中產出防疫的政策。中國就是因為疫情的出現適逢春節期間，使湖北省的地方官員對於不明原因的肺炎做出了「報喜不報憂」的決定，才讓疫情在政府沒有及時介入之下開始在武漢市蔓延開來；此外，至少在美國、法國、巴西和墨西哥等國，在疫情剛開始的最初期，都出現了政治領袖或是相關的政府官員在官方談話中刻意淡化疫情的嚴重性，以說服人民政府在防疫工作上並沒有失職的情況（Fukuyama, 2020）；另一個例子是歐洲的那些採行多黨制和聯合內閣的國家，例如義大利和德國，由於其較接近「共識決民主」（而非較具效率性的「多數決民主」）的政治運作特色（Shugart and Carey, 1992; Lijphart, 1999），使得這些國家防疫政策的制定速度較慢，因而錯失防堵疫情的黃金時機，採用共識決制的歐盟也是因此而一直要等到 2020 年三月中旬，才通過正式的決策程序祭出各種入境檢查和隔離的措施，這一段長達三個月的空窗期，一來使得染疫患者得以毫無阻礙地進入歐盟各國，二來也使得各國因此失去追蹤染疫患者足跡的機會與能力，讓歐盟各國幾乎從一開始就進入了社區感染的階段。凡此種種，都顯示了政治上的運作如何影響政府在疫情初期的訊息接收和解讀以及政策產出的速度，進而影響到政府後續的防疫表現。

第二，政治上的運作，特別是朝野之間的相對實力與信任關係，決定了在防疫政策的產出過程和實際執行的過程中將會出現多大的政治爭議。前述美國在兩大黨極化對立嚴重的氣氛之下，執政的共和黨和在野的民主黨連基本的科學事實都無法取得共識，使疫情的嚴重程度在不同政黨執政的州有重大的差異，就是最好的例子；著名的政治思想家福山（Francis Fukuyama）也指出，民粹主義的領導人和政府往往是抗疫表現最糟糕的國家，例如美國、巴西和墨西哥在民粹主義的領導之下出現了非常差的防疫表現，因為民粹主義的領導人往往會否認疫情的嚴重性，並且拒絕專業的判斷，使得這類國家的防疫工作受到太多的政治干擾，人民也在極化的政治惡鬥之下減低配合政府防疫政策的意願（Fukuyama, 2020）；而台灣在執政黨擁有絕對多數的執政優勢的情況之下，在防疫政策的產出和執行上，都能在極短的時間之內就順利推動，使台灣政府能夠快速地有效動

員相關資源，在極短的時間內就成為全球口罩供應最無虞短缺的國家。這些例子都說明了，朝野之間的信任關係與相對實力，對防疫政策的產出和執行都能產生重大的影響。

從上述的理由可以看出，即便是一個具有高度效能的政府，也不一定總是有辦法將其效能完整地發揮到防疫的工作上，而其中，在政策輸入、政策產出到政策執行的整個政策過程中，政治衝突的程度是重要的影響關鍵，因此，若要使「政府的效能」能夠充分發揮，則最重要的關鍵，應該就是在政治運作的過程之中要能夠盡可能地減低防疫政策在制訂和執行上的政治爭議。那麼，在什麼樣的情況之下，政府在防疫政策的制訂和執行上的政治爭議會比較低呢？此時，「國家與社會關係」的解釋所強調的第二個因果機制，就扮演了重要的調節作用。

「國家與社會關係」的解釋所強調的第二個因果機制為「人民對於政府與政治人物的信任」以及「朝野的政治人物對彼此之間的信任」。Ansell、Boin 與 Keller (2010) 指出，當跨國危機（例如 COVID-19）出現的時候，將會對於對各國的政治與行政能力帶來四種挑戰，包括：（一）政府如何處理不確定性；（二）政府如何提供遽增的資源需求；（三）政府的各個部門如何協調出一個有效的回應；以及（四）政府如何對大眾傳達發生什麼事、為什麼會發生和有哪些事情是政府和人民必須要一起做到的。這四種挑戰說明了，政府各個部門之間的運作是否能夠有效配合，以及民眾對於政府的信任程度是否足夠，都是不可或缺的關鍵，而這些都牽涉到朝野之間的信任關係。Kleinfeld (2020) 歸納臺灣、南韓、香港、新加坡以及其他國家的正面經驗認為，這些國家成功控制疫情的關鍵因素，應在於他們之前曾有面對 SARS 的危機處理經驗，且政府與社會之間高度互信，以及擁有卓越的國家能力，這些因素都使得這些國家的政府有辦法在極短的時間之內就正確判斷情勢並推出緊急應變的措施，即使一些隔離措施限縮了人民的基本權利也能夠得到民眾普遍的支持。Zakaria (2020: 164-165) 的觀察認為，「那些最有能力應對疫情的國家，無論是人民之間，還是人民與更大的政治機構之間，都乎都擁有高度的信任」。福山也認為，「充足的國家能力」、「能幹的領導者」以及「高度的社會信任」這三大因素，是各國應對應情表現好壞的主要原因 (Fukuyama, 2020)。Engler 等人

(2021) 分析 34 個歐洲民主國家的防疫政策後發現，各國防疫政策的差異並不能單純地用各國疫情的嚴重程度或是公共衛生的能力來解釋，這是因為在「防疫」和「限制人民自由」的兩難之中，那些最民主的國家在非疫情期間所確立的民主原則，使得決策者預期反對黨和人民一旦在疫情結束之後會因為這些限制人民自由的防疫措施而要求自己負責，因此往往是愈為民主的國家其政府愈不願意採取嚴厲的防疫措施。從這些不同的分析中可以發現，若要使政府的效能能夠完整地發揮在防疫的工作上，那麼「人民對於政府與政治人物的信任」，以及「朝野的政治人物對彼此之間的信任」，這兩者是否能夠處在一個相對健康的情況，就成為一個重要的調節因素。

當然，「人民對於政府與政治人物的信任」以及「朝野的政治人物對彼此之間的信任」是否能夠處在一個相對健康的情況，是一個相對複雜的概念，那麼，是否有什麼比較具體的操作變數，可以讓我們去大致上去概括這個複雜的概念呢？本文認為，我們可以應用「校標關聯效度」(criterion-related validity) 的方式(林秀雲譯，2021：228-229)，來為這些複雜的現象概括出一個具體的替代測量，將問題變成：如果不同黨派立場的政治菁英之間的不信任程度愈高，且如果人民對政治菁英和正式政治制度的不信任程度愈高，那麼我們應該要看到什麼現象？本文認為，在民主的國家中，一個最為直接可以觀察到的相關現象，其實就是極化政治或是民粹政治的出現。例如，張佑宗(2009：95)統整民粹主義的相關文獻後，認為民粹主義的操作型定義可為：具有民粹式民主價值觀的群眾，一方面會支持以民主選舉的方式產生政治領導者，但另一方面，這些群眾缺乏國家機關之間分權與制衡的觀念，有些人甚至會主張，為了達成某些政治目標，可以不理會相關法律的程序規定。Urbinati(2019)回顧各種民粹主義的理論後認為，民粹主義是由民主原則中的「多數」概念所蛻變而來的，頌揚某一個群體的人民並且與另一個群體的人民對抗，並藉由一個被某部分的人民所賦予實權的領導者來實現這個對抗的政策，雖然也以民主為名，但事實上與憲政民主的精神是彼此衝突的。Levitsky 與 Ziblatt(2018: 20-26)指出，政治兩極化所造成的嚴重對立，將使得領導人即便出現了反民主的現象，例如拒絕接受民主的遊戲規則、否定政治對手的正

當性、容忍或鼓勵暴力、剝奪對手和媒體的公民自由等等，也會得到支持者的擁戴。這些研究民粹主義和極端政治的學者們都指出，民粹主義和極端政治往往會造成對正式政治制度與程序的破壞，提高了政治不穩定的程度。也就是說，民眾對於既有的政治人物和政治制度的信任感愈高，則該國透過正式的政治制度來解決社會問題的整個過程中的爭議性將會愈小，對於非制度性的原因會造成政府不穩定的擔憂就愈低；而當該國的政治氣氛對於既有政治體制的信任程度開始降低，人民將開始不相信敵對政黨的合法性，或是選擇將希望寄託於政治強人而非菁英或是官僚體系的手中，造成既有的體制規則不一定會被各方的政治勢力遵守，進而使得政治不穩定的程度開始升高。據此，本文將使用「政治的穩定程度」來概括指稱「『人民對於政府與政治人物的信任』以及『朝野的政治人物對彼此之間的信任』是否能夠處在一個相對健康的情況」這一個相對複雜的概念。

從前面這些分析中可以看出：第一，政府的效能，包含了應對危機的速度、回應危機的政策產出的效率和政策的品質、以及後續的執行的力道和相關資源動員的效率，對於疫情的控管有最直接的影響，因此「政府效能」的高低絕對是一個首要的因素。第二，然而，「政府效能」的高低只是故事的前半段而已，在整個政策輸入、政策產出到政策執行的過程之中，朝野之間的相對實力與信任關係，決定了在防疫政策的產出過程和實際執行的過程中將會出現多大的政治爭議。當政府的合法性受到質疑，而且不同黨派的政治菁英在政府的所有政策過程中都不斷出現政治爭議的時候，政府不論是在應變速度、資源徵集、部門協調和對大眾的政策說明等種種環節上，都會變成政治對立下的爭辯議題，如此不論是在政策的產出上或是在後續要求人民的配合上都會出現困難。因此，「政治穩定」的程度高低，就成為影響到「政府效能」有多大程度可以展現在防疫工作上的一個關鍵調節變數。

以上的分析主要是發生在「民主國家」之中的情形，而在「非民主國家」中，「政治穩定」程度的高低則是透過另外一種因果機制來對防疫的表現產生影響。因為「民主國家」本身在制度上就有回應人民需求的選票壓力，因此「做好防疫工作」本來就是民主國家的政府在政治競爭的考量之下先天就具有足夠的誘因去從事的行為；反之，在那些統治集團並不依

靠人民選票支持的那些「非民主國家」中，統治集團的政治生存與他們是否能夠提供良好的政策表現較不相關，反而是統治集團應該要把寶貴的政治資源拿去酬庸他們的勝利聯盟（winning coalition），而不是「浪費」在防疫的工作上，才符合達成政權穩定的最大利益（Bueno de Mesquita et al., 2003）。此時，在非民主國家中，「政治穩定」的高低就直接影響到了該國的統治集團是否會有足夠的誘因來將寶貴的政治資源投入在防疫的工作上。據此，我們可以從「政府是否具有防疫的能力」以及「政府是否具有防疫的意願」這兩點，來探討在非民主國家中「政治的穩定程度」如何對於政府的防疫表現產生影響。

第一，在「政府是否具有防疫的能力」上，在非民主的國家中，由於缺乏從公平公正的選舉中所能得到的政權正當性，因此在這一類的政體中，其統治集團就必須要靠武力鎮壓（repression）、招納入伙（co-optation）、利益酬庸（patronage）或是提供能夠解決社會問題的政策表現（performance）等等方式來取得足夠的支持（Gerschewski, 2013; Escriba-Folch and Wright, 2015），如果統治集團未能做到上述這些正當性的來源，則該非民主政體往往會陷入長期的內戰或是政治不穩定，以及隨之而來的中央政府行政能力不足的情形，而中央政府的行政能力不足，也代表著該國的中央政府更不可能具有足夠的能力去從事防疫工作。因此，在非民主國家中，若該國「政治穩定」的程度愈高，則該國愈有可能具備足夠的國家能力來應對應情的威脅。例如，在利比亞（染疫人口比率為 1.47%）、伊朗（染疫人口比率為 1.42%）和伊拉克（染疫人口比率為 1.51%）等這些政治的穩定程度較低的非民主國家之中，由於統治集團本身的政權就是處在一個朝不保夕的狀態，因此統治集團最重要的政治目標就是維持自身政權的穩定與安全，主要的政治重點在於對付各方的反對勢力，明顯沒有足夠的能力從事防疫的工作，因此即便這些國家的人民跟外界的接觸已經是處在備受限制的狀態，疫情的影響仍然是相對嚴重的。

第二，在「政府是否具有防疫的意願」上，既然在非民主的國家中統治集團的政治生存並不依靠防疫政策的表現，那麼又是在什麼時候，統治集團才有具有足夠的防疫意願呢？根據相關文獻的發現，在非民主的國家中，政權愈穩定的政府，因為統治集團預期所能統治的時間愈長，因此會

愈有誘因對社會做長期的投資和提供一定程度的政策表現（Olson, 1993; 2000; Hankla and Kuthy, 2013）；反之，政權愈不穩定的政府，其施政的重點就會愈放在鎮壓反對勢力上面，防疫工作就不是政府的優先考量。例如，近年來因為經濟危機和反對派勢力崛起而使得政治的穩定程度快速降低的俄國，在這兩年就陸續傳出政府藉由各種防疫的理由來限制和鎮壓反對勢力的報導（Maynes, 2020; Kramer, 2021）；Grasse 等人（2021）對非洲國家在疫情中的政治表現的研究也發現，在政治較不穩定的非洲國家中，各國政府往往會藉由防疫的理由，將資源分配給自己的政治聯盟，因而使 COVID-19 的疫情加劇了不同族群之間的衝突。因此，在非民主國家中，「政治的穩定程度愈高」，政府從事防疫工作的能力和意願就愈高，防疫的表現也愈好。

總和來說，「政府效能」的高低決定了政府的應變速度、防疫政策的品質、資源動員的效率與政策執行的能力；而「政治穩定」的高低，在民主的國家中，決定了政治上的爭議是否對防疫政策的制訂和執行產生負面的影響，影響到政府的效能是否能夠有效地反映在防疫的表現上，在非民主的國家中，則決定了政府有多大的能力和意願來從事防疫的工作，同樣也影響到政府的效能是否能夠有效地反映在防疫的表現上。因此，「政府效能」和「政治穩定」的程度愈高的國家，感染 COVID-19 的人口比率愈低。據此，若本文的論點確實是一個影響各國防疫表現的系統性因素，那麼以下的假設應能得到經驗證據的支持：

假設：在其他因素不變之下，「政府效能」和「政治穩定」的程度愈高的國家，感染 COVID-19 的人口比率愈低。

肆、研究設計與經驗證據檢證

一、依變數：該國感染 COVID-19 的累計人數占總人口數的比率

本文使用 WHO 所公布的「該國感染 COVID-19 的累計人數占總人口

數的比率」來作為本文的依變數。因為本文在控制變數的部分有納入「該國在疫情最初期時的嚴重程度」（請參見稍後關於控制變數的說明），為了避免重複估計，因此本文實際在模型中估計的依變數是「該國在 2020 年結束時的累計染疫人數」扣掉「該國在 3 月 31 日以前的累計染疫人數」之後的結果。這個比率愈低者，代表在該國 COVID-19 的感染人口比率愈少，表示該國的政府在防止疫情擴散上的表現愈好；反之，這個比率愈高者，代表在該國 COVID-19 的感染人口比率愈高，表示該國的政府在防止疫情擴散上的表現愈差。

由於本文探討的是各國在 2020 年時對於 COVID-19 疫情的防疫表現，故本文的分析單位（unit of analysis）是「國家」（state）。本文的依變數所分析的時間為 2020 年，為了表示原因（本文的自變數、解釋變數和控制變數）確實是發生在結果（本文的依變數：2020 年結束時各國的累計感染人口比率）之前，因此本文的自變數、解釋變數和控制變數的資料都是取其在前一年（2019 年）時的取值。此外，這些變數在 2020 年時的取值（例如貿易依賴程度和經濟發展程度等等）也會受到依變數本身變化（疫情的嚴重性）的影響，因此使用前一年的取值可以避免這個因果關係內生性的問題。在樣本空間方面，目前全球包含臺灣在內大約有 190 幾個國家與政治實體，其中有 162 國家與政治實體在各方面有持續提供穩定的國家統計資料，其餘的 30 幾個國家由於國家能力的問題（如該國可能是一個缺乏有效的中央政府來提供統計數據的極度落後、分裂或是處於內戰之中的國家）或是情況特殊（如那些人口稀少的加勒比海小島國或是將部分的主權依託給他國的大洋洲小島國），無法提供穩定的國家統計資料，就不在本文檢視的範圍。因此，本文的資料點共有 162 筆³，且皆為 2019 年和 2020 年時的資料，並無跨國跨時資料（panel data）中需要控制時間相關性（temporal dependence）與空間相關性（spatial dependence）的問題，故本文將使用最為基礎的普通最小平方法（Ordinary Least Squares，

³ 關於本文的統計分析涵蓋的國家和未涵蓋的國家，請參見「附表 1」；關於本文使用變數的敘述統計，請參見「附表 2」。依變數「染疫人口比率」與「政府效能」的 Pearson 相關係數為 0.44，與「政治穩定」的 Pearson 相關係數為 0.27，所有的 10 個統計模型在進行 VIF 膨脹因子檢定（Fox and Monette, 1992）之後都未顯著發現有多重共線性的問題。

簡稱 OLS) 的迴歸統計模型來進行估計。

二、自變數：「政府效能」和「政治穩定」的程度

在文獻中有幾種測量「政府效能」和「政治穩定」程度的指標，但這些指標幾乎都有涵蓋國家數目不足（例如僅涵蓋某些歐洲國家和工業化國家）、涵蓋時間長度不足（例如記載的時間太短或是未更新到近年的情況），或者是僅僅使用某一個單一面向的測量而忽略掉其他的面向（例如僅僅只用政府在某一議題上面的表現來斷定其效能高低）等問題。基於這些限制，世界銀行（World Bank）的研究團隊在 2010 年時綜合文獻中的各項指標，發展出「全球治理指標」（The Worldwide Governance Indicators）資料庫，從「政府是如何被選出、監督和取代」、「政府有效制定和執行良好政策的能力」，以及「公民和國家對於體制的尊重程度」三大面向來測量全球各國政府的治理狀況（Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2011）。該資料庫主要是根據來自 30 多個不同來源的民調機構、智庫、企業、非政府組織、國際組織以及公部門對於世界各國的家庭、企業和專家所做的訪談或是調查所得到的結果，創造出一個以「人們的感受」為主要評估方法的政府治理表現的測量⁴（Kaufmann et al., 2011: 225）。這個「全球治理指標」資料庫涵蓋的時空範圍包括了全球 214 個國家、地區與政治實體（也包括臺灣）從 1996 年開始至今的資料，可說是目前在相關的變數上所可得的最新、涵蓋範圍最全面，也最適合進行跨國比較的資料來源。本文使用該資料庫中的「政府的效能」和「政治穩定與免於暴力和恐怖主義」這兩個指標，來作為本文的兩個自變數「政府效能」和「政治穩定」程度的測量。

根據該資料庫的定義，「政府的效能」測量的是民眾對於該國的政府所提供的公共服務的品質的感受、對於公務員的素質以及他們的作業是否能獨立於政治壓力的感受、對於政策的制定與執行品質的感受，以及對於政府對於各種政策承諾的可信度的感受，若民眾對於這些事情的感受愈正面，則該國的「政府效能」分數就愈高。在資料庫團隊對於世界各國的政

⁴ 該資料庫的網址為：<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>。

府效能分數進行標準化換算（俾利進行跨國比較）之後，各國「政府效能」分數的變化範圍大致介於 -3（政府的效能最低）~3（政府的效能最高）之間。由於本文需要用到交乘項，為了避免負號的干擾，本文將這個變數加上 3 重新平移編碼，使其值介於 0~6 之間。

根據該資料庫的定義，「政治穩定與免於暴力和恐怖主義」測量的是在各種政治勢力的對立之下，民眾對於政府是否會被來自於政治暴力或是恐怖主義等非制度性的程序或是暴力手段造成不穩定或是被推翻的可能性的感受，若民眾對於這些事情的感受愈正面，則該國的「政治穩定」分數就愈高。在資料庫團隊對於世界各國的政治穩定程度分數進行標準化換算之後，各國「政治穩定」分數的變化範圍大致介於 -3（政治的穩定程度最低）~3（政治的穩定程度最高）之間。由於本文需要用到交乘項，為了避免負號的干擾，本文將這個變數加上 3 重新平移編碼，使其值介於 0~6 之間。

這兩個自變數的交乘項，就是本文要驗證其係數顯著且為負的主要自變數。

三、其他解釋變數

為了顯示本文論點的兩個自變數跟其他論點的解釋變數比較起來確實是更為重要的影響各國防疫表現的系統性因素，本文也將文獻回顧中各個論點的解釋變數也納入模型中，一起比較各個變數的解釋力。

該國的民主程度：本文以 Freedom House 所提供的 Freedom Score 來衡量各國的民主程度。Freedom Score 將各國在政治權利與公民自由這兩個面向上的得分轉換成 1~7 分的規模，每 0.5 分為一個等級，共 13 個等級，得分愈低即代表該國的民主程度愈高。為了使統計的結果在解讀上更為直覺，本文與文獻中常用的處理方式相同，將 Freedom Score 的分數往另一個方向換算，且轉換成正整數，換算過後，得分愈高即代表該國的民主程度愈高，最低分為 2 分（民主程度最低），最高分為 14 分（民主程度最高）。

該國的發展程度：本文使用各國的人均「國內生產毛額」（Gross

Domestic Product，簡稱 GDP）來測量，數值愈高則該國的發展程度愈高。與文獻中的處理方式相同，本文將其取對數使其分布較為符合常態分布。資料來源為 World Bank（2021）。

該國的產業結構：本文將各國的「製造業的產值占該國 GDP 的比率」和「服務業的產值占該國 GDP 的比率」這兩個變數也納入模型中，以檢視該國的產業結構對於防疫效果的影響，單位為百分比，資料來源為 World Bank（2021）。

該國政府部門的規模：為了進一步區別是「政府的效能」和「政治的穩定程度」，而不是「公部門本身規模的大小」，才是影響各國防疫表現的系統性原因，本文也將政府部門的規模大小這個變數一起納入比較。測量方法是政府部門的支出占 GDP 的比率，比率愈高代表政府部門的規模愈大，單位為百分比，資料來源為 Penn World Table 10.0（Feenstra, Inklaar, and Timmer, 2015）。

該國公共衛生與醫療體系的表現：本文使用私人企業哈德森投資移民資訊公司（Hudson's Investment Migration Consultants）的「全球健康照顧指數」（STC Health Index）資料庫來衡量該國公共衛生與醫療體系的表現，該資料庫根據預期壽命、由熟練助產士接生的百分比、衛生設備改進的百分比、飲用水源改進的百分比、5 歲以下兒童死亡率、30-70 歲之間的癌症死亡率、因空氣汙染的死亡率、因意外中毒的死亡率、每一萬人口所擁有的醫師人數，以及全球糧食安全指數等指標，建構一個介於 0~1 之間的指數，愈接近 1 表示該國整體的健康照顧條件愈好。此外，該指數也包含了「該國的醫療照顧體系是否免費且普及」的指標⁵。本文根據該資料庫的資料，納入「全球健康照顧指數」（連續變數）、「該國的醫療照顧體系是否是免費的」（二元變數）、和「該國的醫療照顧體系是否是普及的」（二元變數）這三個解釋變數，一併在統計模型中進行檢證。

四、控制變數

本文控制以下四個可能影響各國疫情嚴重程度的重要因素。因為這些

⁵ 該資料庫的網址為：<https://globalresidenceindex.com/hnwi-index/health-index/>。

因素直接影響到了一個傳染病的基礎傳播率，因此可能對於疫情的擴散有著最為重要的影響。

該國在疫情最初期時的嚴重程度：各國在疫情最初剛爆發、政府尚未獲得警訊或採取明確的管制政策之前的初始感染人數，直接影響到在該國的境內的一開始有多少的初始傳染者，因此也直接影響到了該國後續疫情的嚴重程度。由於大多數的國家是在 2020 年的 3 月之後才開始出現積極的管制和篩檢政策，也才有較為有效的確診案例統計，因此本文就以各國「截至 2020 年 3 月 31 日時該國所累積的總確診人數占總人口數的比率」來測量各國在疫情最初期時的嚴重程度。各國初始感染人數的資料來源為 WHO 的官方網站。

該國的貿易依賴程度：貿易依賴程度愈高的國家，可能有愈高的機率因為與國際的更多交流往來而提高被境外來源傳染的機率。貿易依賴程度的計算方式為該國的進出口貿易額除以該國的 GDP，其單位為百分比，數字愈高表示該國有愈高的貿易依賴程度，資料來源為 Penn World Table 10.0 (Feenstra et al., 2015)。

該國的人口密度：人口密度愈高的國家，可能有愈高的機率因為人與人之間的頻繁接觸而提高擴散感染的程度。人口密度的計算方式為該國的總人口數除以該國的國土面積，其單位為每平方公里有幾人，數字愈高表示該國的人口密度愈高，資料來源為 World Bank (2021)。

該國的都市人口比率：都市人口比率愈高的國家，可能有愈高的機率因為群聚的關係而提高擴散感染的程度。都市人口比率的計算方式為該國居住在都市地區的人口數除以該國的總人口數，其單位為百分比，數字愈高表示該國有愈高比率的人口居住在都市地區，資料來源為 World Bank (2021)。

五、統計分析

下面的表 1 為本文的統計模型：

表 1 各個解釋變數對於各國防疫表現的影響

	依變數：該國感染 COVID-19 的累計人數占總人口數的比率（單位：百分比）									
	模型一	模型二	模型三	模型四	模型五	模型六	模型七	模型八	模型九	模型十
是否放入本文的兩個自變數	否	只放入 自變數 1	只放入 自變數 2	是	是	否	只放入 自變數 1	只放入 自變數 2	是	是
是否包含交乘項	否	否	否	否	是	否	否	否	否	是
是否納入其他解釋變數	未納入其他解釋變數					納入其他解釋變數				
本文的自變數										
該國政府的效能 (A)		0.217 (0.187)		0.459 (0.234)	2.080*** (0.496)		-0.401 (0.293)		-0.144 (0.300)	1.269* (0.551)
該國政治的穩定程度 (B)			-0.113 (0.173)	-0.370 (0.216)	0.936* (0.412)			-0.666** (0.214)	-0.633** (0.225)	0.453 (0.421)
(A) X (B)					-0.520*** (0.142)					-0.441** (0.146)
其他解釋變數										
該國的民主程度						-0.038 (0.044)	-0.018 (0.046)	0.018 (0.047)	0.022 (0.048)	0.041 (0.047)
該國的人均 GDP						-0.137 (0.222)	0.036 (0.254)	0.067 (0.225)	0.119 (0.250)	0.256 (0.248)
該國的製造業占 GDP 的比率						-0.022 (0.020)	-0.021 (0.020)	-0.030 (0.020)	-0.029 (0.020)	-0.035 (0.020)
該國的服務業占 GDP 的比率						0.024 (0.017)	0.024 (0.017)	0.019 (0.017)	0.019 (0.017)	0.007 (0.017)
該國政府部門的規模大小						0.004 (0.018)	-0.000 (0.018)	0.007 (0.017)	0.005 (0.018)	0.006 (0.017)
該國的全球健康照顧指數						1.563 (0.872)	1.634 (0.871)	1.702* (0.849)	1.721* (0.852)	1.242 (0.844)
該國的醫療照顧體系是否是免費的						0.419 (0.379)	0.486 (0.381)	0.414 (0.369)	0.438 (0.373)	0.322 (0.365)
該國的醫療照顧體系是否是普及的						0.041 (0.380)	0.074 (0.380)	0.143 (0.371)	0.149 (0.372)	0.223 (0.363)
控制變數										
該國在疫情最初期時的嚴重程度	10.255*** (2.902)	9.201** (3.038)	10.560*** (2.945)	9.027** (3.021)	12.249*** (3.037)	8.885** (3.069)	9.184** (3.068)	8.546** (2.985)	8.669** (3.004)	11.107*** (3.033)
該國的貿易依賴程度	0.007* (0.003)	0.006 (0.003)	0.008* (0.004)	0.008* (0.004)	0.010** (0.003)	0.005 (0.004)	0.005 (0.004)	0.007* (0.004)	0.007 (0.004)	0.008* (0.004)
該國的人口密度	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
該國的都市人口比率	0.028*** (0.006)	0.025*** (0.007)	0.029*** (0.006)	0.024*** (0.007)	0.023*** (0.007)	0.018* (0.008)	0.017* (0.008)	0.014 (0.008)	0.014 (0.008)	0.013 (0.008)
常數項	-0.670 (0.379)	-1.006* (0.477)	-0.462 (0.497)	-0.699 (0.507)	-4.671*** (1.188)	-0.717 (1.362)	-1.136 (1.392)	-0.817 (1.324)	-0.962 (1.362)	-4.701* (1.812)
Adjusted R ²	0.301	0.303	0.299	0.311	0.363	0.344	0.348	0.381	0.377	0.410
國家觀察值的數目	162	162	162	162	162	162	162	162	162	162

說明：括號中的數字為標準誤，*p<0.05，**p<0.01，***p<0.001。

資料來源：作者整理自文中所述之各項資料來源。

表 1 的前五個模型先檢證在「不考慮其他文獻中的解釋因素」的情況之下的統計結果。由於交乘項的檢證通常要顯示「放入交乘項的模型」確實要能夠解釋得比「沒有放入交乘項的模型」還要好（如此交乘項才有納入的必要），因此本文將陸續檢證這些結果。「模型一」是先不放入本文的兩個自變數的基本結果，「模型二」只放入本文的第一個自變數，「模型三」只放入本文的第二個自變數，「模型四」放入本文的兩個自變數但暫不考慮其交乘項，「模型五」則是同時放入本文的兩個自變數及其交乘項。從「模型一」到「模型五」的結果之間的比較可以看出，在「不考慮其他文獻中的解釋因素」的情況之下，在未放入交乘項的時候，這兩個自變數本身單獨確實無法對政府的防疫表現產生顯著的影響，唯有在包含乘項的情況之下，才能顯示出「政府效能」和「政治穩定」的程度愈高的國家，感染 COVID-19 的人口比率愈低，而且從 adjusted R-squared 的值來看，也能看出加入交乘項後的模型確實對於依變數有著更佳的解釋力。這些結果都支持了本文的假設。

接著，為了比較「本文的自變數」與「文獻中所認為的重要因素」的解釋力何者較佳，表 1 的後五個模型進一步檢證在「將文獻中的解釋因素一併放入模型之中比較」的統計結果。同樣地，「模型六」是先不放入本文的兩個自變數的基本結果，「模型七」單獨放入本文的第一個自變數，「模型八」單獨放入本文的第二個自變數，「模型九」放入本文的兩個自變數但暫不考慮其交乘項，「模型十」則是同時放入本文的兩個自變數及其交乘項。從模型六到模型十的結果之間的比較可以看出，在將本文的自變數與其他「文獻中所認為的重要因素」一起比較的情況之下，文獻中所認為的幾個重要因素，都無法對政府的防疫表現產生顯著的影響，而本文的自變數的交乘項則仍然穩定地達到顯著，而且從 adjusted R-squared 的值來看，也能看出加入交乘項後的模型確實對於依變數有著更佳的解釋力，這個結果除了顯示了本文的假設所預期的結果得到了支持之外，也顯示了本文的自變數與文獻中的其他解釋因素比較起來，確實更可能是穩定影響到各國防疫表現的系統性因素之一。

伍、結論

本文的研究動機起源於各國在防疫表現上有著明顯的差異、且相關的分析仍然未有定論的這個事實。根據文獻中的建議和各國的實際經驗，本文歸納出「政府的效能」和「政治的穩定程度」應為解釋各國防疫表現差異的一個重要的系統性原因。本文的發現突顯了，在新冠肺炎疫情危機的應對處理上，該國政府是否同時具有效能和穩定，要比該國的整體發展程度、產業結構、民主程度、醫療和公衛的品質等等因素，都要來得更為重要。這一類「高效能、高穩定，但不一定非常民主」的政府，是否可能成為未來世界政治中的優勢競爭者，可能也是我們在思索疫情對世界政治的影響時所要考量的重點之一。

參考文獻

一、中文部分

- Zurcher, Anthony, 2020a, 〈肺炎疫情：美國在這場新冠危機中的對與錯〉，《BBC 中文網》，4 月 2 日：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52132644>，檢索日期：2021 年 3 月 30 日。
- Zurcher, Anthony, 2020b, 〈肺炎疫情：美國抗疫新答卷上的四錯與三對〉，《BBC 中文網》，7 月 12 日：<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53382133>，檢索日期：2021 年 3 月 30 日。
- 天下雜誌，2020，〈美國民主黨比共和黨更怕死？研究發現：民主支持者更信任科學家〉，《天下雜誌》，3 月 23 日：<https://www.cw.com.tw/article/5099521>，檢索日期：2021 年 3 月 20 日。
- 林秀雲譯，2021，《社會科學研究方法》，台北：雙葉書廊。譯自 Babbie, Earl. *The Practice of Social Research, 15th Edition*. Boston, MA: Cengage, 2021.
- 吳寧康，2020，〈美官方建議戴口罩防疫 川普：我不戴〉，《中央廣播電台》，4 月 4 日：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2058302>，檢索日期：2021 年 3 月 30 日。
- 徐薇婷，2020，〈政府怠慢民眾輕忽 看懂美國疫情如何淪為失速列車〉，《中央通訊社》，4 月 5 日：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004050038.aspx>，檢索日期：2021 年 3 月 30 日。
- 張佑宗，2009，〈搜尋台灣民粹式民主的群眾基礎〉，《台灣社會研究季刊》，75：85-113。
- 陳淨詒，2021，〈成功故事破功？日本疫情為何又失控〉，《天下 Web only》，1 月 4 日：<https://www.cw.com.tw/article/5105062>，檢索日期：2021 年 3 月 20 日。
- 康健雜誌，2020，〈成為確診第一大國 美國是怎麼錯失疫情防控的黃金 30 天？〉，《康健雜誌》，3 月 30 日：<https://www.commonhealth.com.tw/article/81284>，檢索日期：2021 年 3 月 29 日。
- 黃芳誼、林竣達，2020，〈美國民眾對新冠病毒的防疫偏好與行為：情感極化與資訊來源的解釋〉，《台灣民主季刊》，17（3）：1-49。
- 曾婷瑄，2020，〈法國防疫潰堤的三大錯誤〉，《天下雜誌》，3 月 21 日：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/436/article/9220>，檢索日期：2021 年 3 月 29 日。

- 福澤喬，2020，〈武漢肺炎延燒，日本防疫「慢半拍」怎麼了？官員一句話點破關鍵〉，《商業週刊》，2月2日：<https://www.businessweekly.com.tw/focus/blog/3001635>，檢索日期：2021年3月20日。
- 鄭仲嵐，2020，〈面對新冠肺炎，日本人反應慢了嗎？旅日臺灣、香港人經歷的日本疫情生活〉，《走進日本》，5月10日：<https://www.nippon.com/hk/japan-topics/g00867/?pnum=3>，檢索日期：2021年3月29日。
- 劉道捷譯，2020，《後疫情時代的關鍵趨勢：新冠肺炎重塑世界的五大思維》，台北：三采文化。譯自 Krastev, Ivan. *Is It Tomorrow Yet? Paradoxes of the Pandemic*. London, UK: Allen Lane, 2020.
- 聯合新聞網，2020，〈疫情肆虐下開發中國家的殘酷抉擇：讓人民「病死」或「餓死」？〉，6月12日：<https://www.gvm.com.tw/article/73180>，檢索日期：2021年3月29日。
- 鍾巧庭，2020，〈不只首相重病，還有搖搖欲墜的醫療體系：英國「佛系防疫大冒險」的失速急轉彎〉，《風傳媒》，4月23日：<https://www.storm.mg/article/2538478?page=1>，檢索日期：2021年3月29日。
- 顏維婷，2020，〈民主輸給獨裁了嗎？談政治體制、國家治理與防疫能力〉，《菜市場政治學》，4月23日：<https://whogovernstw.org/2020/04/23/weitingyen17/>，檢索日期：2021年3月20日。
- 譚偉恩、張永豪，2021，〈跨境傳染性疾病與國家醫療制度之關聯性研究：以 COVID-19 為例〉，《全球政治評論》，74：111-134。

二、英文部分

- Ansell, Chris, Arjen Boin, and Ann Keller. 2010. "Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4): 195-207.
- Arjini, Nawal. 2020. "Science Will Not Come on a White Horse With a Solution." *The Nation*. April 6. from <https://www.thenation.com/article/society/sheila-jasanoff-interview-coronavirus/>. Retrieved March 31, 2021.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Busby, Josh. 2020. *State, Regime, Government, and Society in COVID-19 Response: Establishing Baseline Expectations*. from <https://www.duckofminerva.com/2020/03/state-regime-government-and-society-in-covid-19-response-establishing-baseline-expectations.html>. Retrieved January 21, 2022.

- Cheng, Fang-ting, and Kung-yueh Camyale Chao. 2020. "National Security System Recheck: Comparison of the Response of Taiwan, South Korea and Japan to COVID-19." *Toda Peace Institute, Policy Brief*, 81: 1-28.
- Druckman, James N., Samara Klar, Yanna Krupnikov, Matthew Levendusky, and John Barry Ryan. 2021. "Affective Polarization, Local Contexts and Public Opinion in America." *Nature Human Behaviour*, 5(1): 28-38.
- Engler, Sarah, Palmo Brunner, Romane Loviat, Tarik Abou-Chadi, Lucas Leemann, Andreas Glaser, and Daniel Kübler. 2021. "Democracy in Times of the Pandemic: Explaining the Variation of COVID-19 Policies across European Democracies." *West European Politics*, 44(5-6): 1077-1102.
- Escriba-Folch, Abel, and Joseph Wright. 2015. *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival*. New York, NY: Oxford University Press.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2015. "The Next Generation of the Penn World Table." *American Economic Review*, 105(10): 3150-3182.
- Fitzpatrick, Alex. 2020. "Why the U.S. Is Losing the War On COVID-19." *Time*. August 13. from <https://time.com/5879086/us-covid-19/>. Retrieved March 29, 2021.
- Fox, John, and Georges Monette. 1992. "Generalized Collinearity Diagnostics." *Journal of the American Statistical Association*, 87(417): 178-183.
- Fukuyama, Francis. 2020. "The Pandemic and Political Order: It Takes a State." *Foreign Affairs*, 99(4): 26-32.
- Gadarian, Shana Kushner, Sara Wallace Goodman, and Thomas B. Pepinsky. 2020. "Partisanship, Health Behavior, and Policy Attitudes in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic." *SSRN Scholarly Paper*. ID 3562796. Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Gerschewski, Johannes. 2013. "The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-Optation in Autocratic Regimes." *Democratization*, 20(1): 13-38.
- Grasse, Donald, Melissa Pavlik, Hilary Matfess, and Travis B. Curtice. 2021. "Opportunistic Repression: Civilian Targeting by the State in Response to COVID-19." *International Security*, 46(2): 130-165.
- Hankla, Charles R., and Daniel Kuthy. 2013. "Economic Liberalism in Illiberal Regimes: Authoritarian Variation and the Political Economy of Trade." *International Studies Quarterly*, 57(3): 492-504.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2011. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2): 220-246.

- Kleinfeld, Rachel. 2020. "Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?" *Carnegie Endowment for International Peace*. March 31. from <https://carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404>. Retrieved March 30, 2021.
- Kramer, Andrew E. 2021. "In Russia, a Virus Lockdown Targets the Opposition." *New York Times*. May 19. from <https://www.nytimes.com/2021/03/19/world/europe/russia-covid-opposition.html>. Retrieved January 23, 2022.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York, NY: Crown.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Maynes, Charles. 2020. "Behind Russia's Coronavirus Fight, a Surveillance State Blooms." *VOA - Voice of America English News*. May 6. from https://www.voanews.com/a/europe_behind-russias-coronavirus-fight-surveillance-state-blooms/6188545.html. Retrieved January 23, 2022.
- McNeill, William H. 1976. *Plagues and Peoples*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Neelon, Brian, Fedelis Mutiso, Noel T. Mueller, John L. Pearce, and Sara E. Benjamin-Neelon. 2021. "Associations between Governor Political Affiliation and COVID-19 Cases, Deaths, and Testing in the United States." *American Journal of Preventive Medicine*, 61(1): 115-119.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *The American Political Science Review*, 87(3): 567-576.
- Olson, Mancur. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York, NY: Basic Books.
- Stasavage, David. 2020. "Democracy, Autocracy, and Emergency Threats: Lessons for COVID-19 From the Last Thousand Years." *International Organization*, 74(S1): E1-17.
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Urbinati, Nadia. 2019. "Political Theory of Populism." *Annual Review of Political Science*, 22: 111-127.
- World Bank. 2021. *World Development Indicators*. from <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>. Retrieved March 31, 2021.
- Yen, Wei-Ting. 2020. "Taiwan's COVID-19 Management: Developmental State, Digital Governance, and State-Society Synergy." *Asian Politics & Policy*, 12(3): 455-468.
- Zakaria, Fareed. 2020. *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*. New York, NY: W. W. Norton.

附錄

附表 1 本文的經驗資料涵蓋的國家（根據 WHO 定義的區域來劃分）

區域	有涵蓋在樣本中的國家	國家數量	未涵蓋在樣本中的國家
非洲	坦尚尼亞、蒲隆地、查德、尼日、剛果民主共和國、貝南、布吉納法索、獅子山、馬拉威、馬利、賴比瑞亞、模里西斯、奈及利亞、多哥、安哥拉、莫三比克、盧安達、烏干達、象牙海岸、辛巴威、喀麥隆、中非共和國、幾內亞、衣索比亞、尚比亞、剛果共和國、塞內加爾、賴索托、幾內亞比索、甘比亞、迦納、肯亞、阿爾及利亞、塞席爾、茅利塔尼亞、赤道幾內亞、加彭、聖多美普林西比、波札那、史瓦帝尼、納米比亞、南非、維德角	43	南蘇丹、馬達加斯加、葛摩、厄利垂亞
美洲	聖克里斯多福及尼維斯、尼加拉瓜、海地、聖文森及格瑞那丁、格瑞那達、多米尼克、安地卡及巴布達、聖露西亞、牙買加、千里達及托巴哥、烏拉圭、薩爾瓦多、蓋亞那、瓜地馬拉、蘇利南、墨西哥、厄瓜多、宏都拉斯、玻利維亞、加拿大、巴拉圭、多明尼加、巴哈馬、貝里斯、祕魯、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、阿根廷、巴西、巴拿馬、美國	32	古巴、巴貝多、委內瑞拉
東地中海	葉門、埃及、巴基斯坦、沙烏地阿拉伯、突尼西亞、摩洛哥、伊朗、伊拉克、阿拉伯聯合大公國、阿曼、黎巴嫩、約旦、科威特、卡達、巴林	15	索馬利亞、蘇丹、敘利亞、阿富汗、吉布地、利比亞
歐洲	塔吉克、烏茲別克、芬蘭、挪威、哈薩克、吉爾吉斯、希臘、冰島、土耳其、愛爾蘭、賽普勒斯、阿爾巴尼亞、白俄羅斯、拉脫維亞、德國、愛沙尼亞、亞塞拜然、俄羅斯、烏克蘭、馬爾他、丹麥、羅馬尼亞、斯洛伐克、匈牙利、波士尼亞與赫塞哥維納、波蘭、義大利、英國、法國、葡萄牙、北馬其頓、奧地利、西班牙、瑞典、荷蘭、以色列、塞爾維亞、立陶宛、克羅埃西亞、瑞士、亞美尼亞、摩爾多瓦、比利時、斯洛維尼亞、喬治亞、捷克、盧森堡、蒙特內哥羅	48	摩納哥、保加利亞、列支敦斯登、土庫曼
東南亞	泰國、不丹、斯里蘭卡、緬甸、印尼、孟加拉、印度、尼泊爾、馬爾地夫	9	東帝汶、北韓
西太平洋	寮國、越南、柬埔寨、臺灣、斐濟、中國、汶萊、紐西蘭、蒙古、澳洲、韓國、日本、馬來西亞、菲律賓、新加坡	15	萬那杜、所羅門群島、馬紹爾、巴布亞紐幾內亞、吐瓦魯、諾魯、東加、帛琉、密克羅尼西亞、吉里巴斯、薩摩亞
總計		162	30

資料來源：作者整理自文中所述之各項資料來源。

附表 2 本文使用變數的敘述統計

變數	觀察值數量	平均數	標準差	最小值	最大值
[依變數]					
染疫人口比率 (%)	162	1.61	1.86	0.00	7.78
[自變數]					
政府效能(A)	162	3.05	0.94	0.72	5.22
政治穩定(B)	162	2.93	0.89	0.23	4.66
(A) X (B)	162	9.58	5.15	0.17	23.66
[其他解釋變數]					
民主程度	162	9.27	3.88	2.00	14.00
人均 GDP	162	8.75	1.44	5.34	11.62
製造業占 GDP 比率	162	12.27	6.43	1.69	40.06
服務業占 GDP 比率	162	55.03	11.04	18.10	79.16
政府部門的規模	162	19.78	7.30	2.27	47.43
全球健康照顧指數	162	0.62	0.29	0.00	0.94
醫療體系是否免費	162	0.78	0.41	0.00	1.00
醫療體系是否普及	162	0.59	0.49	0.00	1.00
[控制變數]					
疫情初期的染疫人口比率 (%)	162	0.02	0.05	0.00	0.31
貿易依賴度	162	60.31	43.60	9.71	261.09
人口密度	162	216.36	679.49	2.07	8044.53
都市人口比率	162	60.44	21.82	13.37	100.00

資料來源：作者整理自文中所述之各項資料來源。

Government Effectiveness and Political Stability: A Systematic Explanation for Countries' COVID-19 Epidemic Prevention Performance in 2020

Chien-Wu Alex Hsueh*

Abstract

The most crucial events in 2020 were undoubtedly the political and economic impacts of COVID-19 around the world. However, even in countries with similar political and economic conditions, there have been considerable variations in their epidemic prevention performance. Although there are many arguments that try to explain these variations, few empirical studies have been done to verify their relative explanatory power. Therefore, the goal of this study is to propose a systemic explanation to the variations in countries' epidemic prevention performance. Based on suggestions of both the literature and the experiences of selected representative countries, I argue that the key to understanding the variations lies in both “government effectiveness” and “political stability.” The degree of government effectiveness determines the speed of government response, quality of policy, efficiency of resource mobilization, and capability of policy implementation. The degree of political stability determines to what degree the political controversies negatively affect the formation and implementation of governments' epidemic control policies in democracies, and the extent of the capabilities and incentives

* Associate Professor, Graduate Institute of East Asian Studies, National Chengchi University.
E-mail: c.hsueh@nccu.edu.tw.

that the governments have to devote to epidemic control in non-democracies. Both affect whether a government's effectiveness can translate to its epidemic prevention performance. Therefore, countries that have higher government effectiveness and political stability will have a better overall epidemic prevention performance and thus experience a lower confirmed case ratio. Empirical evidence from 162 countries around the world in the year 2020 supports my argument.

Key Words: COVID-19, coronavirus disease, government effectiveness, political stability, confirmed case ratio