

疫災下雙北地方治理之個案比較研究： 韌性社區與警政運用*

洪俊璋**、張淵崧***、王舜永****、章光明*****

摘 要

臺灣在 2021 年 5 月面臨新冠肺炎疫情爆發，實施史上第一次全國三級警戒，為個案研究提供絕佳契機。本文以三級警戒期間疫情最嚴重的新北市與臺北市為個案研究對象，採深度訪談並佐以官方資料、新聞等，透過文獻檢閱發展七項指標，並以此為基礎，比較二市在三級警戒期間各自發展出的治理策略。研究發現，新北市以民政為治理網絡的核心，發展出組織靈活且具彈性的「專案模式」；而臺北市則維持以衛政作為治理網絡的核心，形成強調專業、法治與建立制度，具在地化特色的「專業模式」。二市雖採不同的防疫治理模式，但均能有效運用科技防疫，透過公私暨社區協力展現平時累積的社區韌性。

此外，二市在防疫過程中亦可見警察在協助執行非醫療干預控制措施與韌性社區上扮演關鍵角色，突顯疫災下超越衛生醫療專業的重要性，但政府仍應思考如何強化各部門資源與專業能力，避免過度依賴警察，始能真正落實福利國所應具備之條件。同時作者也期待未來能有更多公共行政學者加入警政領域的研究與對話。最後，本研究再次印證治理不單僅靠政府力量，社區的共同參與極為關鍵。強化社區、

* 感謝學報三位匿名審稿人與編輯委員會提供的修正建議，惟一切文責仍由本文作者自負。

** 中央警察大學警察政策研究所博士生，電子郵件：pa776094@gmail.com。

*** 中央警察大學外事警察學系助理教授，電子郵件：una189@mail.cpu.edu.tw（通訊作者）。

**** 美國南佛羅里達州立大學犯罪學系副教授，電子郵件：ShunYungWang@gmail.com。

***** 銘傳大學犯罪防治系教授兼系主任，電子郵件：a0922755685@gmail.com。

私部門、民間團體等對於公共利益及社會責任的共識，持續發展「韌性社區」，乃政府應重視與努力方向。

關鍵詞：新冠肺炎、三級警戒、地方治理、韌性社區、警政

壹、前言

新冠肺炎疫情的不可預測性、不確定性及高度變異性，擾亂人類社會原有生活秩序。2020 年第一波疫情爆發後，幾乎所有國家都在同一時間提升防疫政策強度，採取一致性人口流動管制，如邊境管制與封城等。而隨著時間推移，各國政府防疫模式也隨之發散（Hale et al., 2021, pp. 531-532），形成因地制宜的「全球在地化」（glocalization）治理策略。世界衛生組織（WHO）將這樣情形列為協調全球應對措施的重要參考，認為對於各國政府的政策指導應視當地發展情況而定。申言之，疫情肆虐雖屬全球性（global）議題，但實務防疫的相關作為，仍須回歸在地化（localized）需求，這也更突顯地方政府治理能力的重要性。

地方政府固然是地方治理的主要推動與實現者，但地方治理並不僅止於地方政府內部變革，而是以整個地方環境系絡為範圍，在環境中營造出一個關係網絡，並促使企業、民間團體、個人等都能有效履行本身權利與責任（呂育誠，2005，頁 10-11）。這與災害協力網絡中，強調政府應扮演跨組織溝通與合作角色的概念相通，韌性社區在救災中的重要性始被關注。世界衛生組織歐洲區域辦事處長期以來一直將建構韌性社區和支持性環境作為公共衛生領域的重要工作（WHO Regional Office for Europe, 2012）。Ziglio（2017）認為建設具備韌性的社區，不僅使社區準備好應對極端事件的衝擊及其後果，更可幫助個體與社區管理和適應，最終能夠恢復良好。臺灣內政部消防署亦植基於多年防災社區基礎，自 2019 年起開始推動韌性社區制度，迄今已獲一星等級之 125 個韌性社區，即為重要成果。¹

由於新冠肺炎疫情與傳統災害特性不同，各國回應措施基本上可分為兩大類，第一類是對於感染需接受治療的醫療措施；第二類是透過居家隔離（stay-at-home orders）、保持社交距離（social distance）及封鎖等「非醫療干預」（non-medical interventions）的控制措施方式，以防止病毒在社區中傳播。疫情初期，因為沒有治療和疫苗確定生產時程，生物醫療在控制疫病作用上緩不濟急。因此，非醫療干預控制措施的施行更顯重要。除了社區衛生體系與民政單位的社區防疫作為外，警察通常是各國政府選擇執行相關強制性法令的不二人選，在控制作為上扮演非常重要的輔助角色（White & Fradella, 2020; Farrow, 2020; Jiang & Xie, 2020; Kumar, 2021,

¹ 韌性社區標章認證分為一星、二星及三星等級制度，要獲得二星或三星認證，需已獲得一星以上認證並持續運作 2 年後始可申請（內政部消防署，未註明）。

p. 196)，在臺灣也不例外。

非醫療干預控制措施雖有助於減緩病毒傳播，卻對民眾生活影響重大，如何藉由政府各機關執行和民眾的配合做好人流管控，便成為疫情初期目標，考驗政府治理能力及地方社區韌性（Maier & Brockmann, 2020; Dehning et al., 2020）。申言之，疫情考驗的不只是政府危機應變能力，同時也考驗公部門領導者必須在不確定和不可預測情況下試圖尋找解決問題途徑，透過溝通技巧，領導專業團體、組織和部門之間的橫向協力合作，以提高為動盪問題設計穩健解決方案之能力。此外，人民是否願意信任政府，遵守政府規定的措施，接受新的命令規範，進而共禦疫災的侵襲，則需視地方社區平日所累積的韌性而定，此即治理真義。自 1980 年代後警政領域所發展出以提升社區品質為最終目的之社區警政概念，²便與社區治理之概念極為接近，而警察在社區韌性發展中所扮演的角色，近年也逐漸受到關注，臺灣政府所推動健康社區六星計畫之社區治安面向即是其具體實踐。

臺灣於 2021 年 5 月 15 日宣布新北市與臺北市實施史上首次三級警戒，³隨後擴大至全國，直至同年 7 月 26 日始降為二級警戒。本次疫情雖從臺北市萬華區爆發，但雙北地區早已形成全臺最大的共同生活圈，確診人數占全國七成以上。依傳染病防治法第 5 條規定，臺灣在防疫分工上由中央衛生福利部統一訂定傳染病防治政策及相關計畫，地方政府則依中央所訂之防治政策、計畫及轄區特殊防疫需求，擬訂執行計畫實施。因此，雙北二市面對突如其來的疫情肆虐，在中央防治政策框架下，分別依據所轄防疫需求，及各自不同專業背景下的首長領導力，⁴採取因地制宜的防疫策略，且在防疫政策執行過程中，均透過賦予警察機關兼具強制力與指導民眾的雙重功能。整體而言，本次疫情可視為大型之自然實驗（natural experiment），為檢

² Nicholl (2000) 認為社區警政可視為一種警政哲學，旨在透過促進警察和公民之間的信任、尊重和合作來減少社區的犯罪和混亂。社區警政最終期透過問題解決以提升社區生活品質，其內涵包括採取諮詢民眾（consulting）、調整警察組織的勤務運作以回應社區（adapting）、動員社區志工及團體的資源（mobilizing）、問題解決（problem solving）等四種方法（章光明，2018，頁 241）。

³ 依據臺灣中央疫情指揮中心將疫情嚴重程度分別分為四級警戒階段，並設有相對應的管制措施：1. 第一級警戒－出現境外移入導致之零星社區感染病例。2. 第二級警戒－出現感染不明之本土病例。3. 第三級警戒－單周出現 3 件以上社區群聚事件，或 1 天確診 10 名以上感染不明之本土病例。4. 第四級警戒（封城）－本土病例快速增加（14 天內平均確診 100 例以上，且一半找不到傳染鏈）。（資料來源：“三級警戒要注意那些？防疫等級分多少階段？”，2021，奇摩新聞，5 月 19 日，<https://reurl.cc/91IEyX>）。

⁴ 新北市侯市長過去為具備犯罪偵查專業之警察文官，而臺北市柯市長是國內葉克膜權威，具醫療專業之醫師背景，二人在擔任市長前均屬政治素人，而且均極具個人特殊性，雖同屬非典型政治人物，卻分別治理臺灣二個最重要的城市。

視地方治理成效及個案研究提供絕佳契機。

爰此，本研究以新冠肺炎疫情三級警戒期間進行雙北二市之個案研究，另基於警察在防疫與建構韌性社區過程中均扮演重要之角色，故將其納入研究之一環。本文所稱之治理，係指二市地方治理反映在防疫策略與社區之觀察。經由比較二市面對疫災所發展的治理策略，最後提出結論與建議，俾供地方政府未來在面對動盪問題之治理策略參考。

貳、文獻回顧

本文以韌性社區為核心主軸，首先介紹近年災害議題中廣為討論的韌性社區概念，接著檢視疫災下地方治理與社區間如何形成有效協力的應災韌性系統，並探析警察在三級警戒期間配合政府需求，協助達成非醫療干預控制措施所扮演的角色與功能，從中歸納觀察指標，作為比較二市在三級警戒期間治理策略的基礎。

一、韌性社區的意涵

近年「韌性社區」一詞已成為面對環境威脅與災害時的重要概念（Cutter et al., 2008; South et al., 2020; Fransen et al., 2022; 林煥笙等人，2019）。Aldrich（2012）將社區韌性定義為以社區或地理區域為界定，用以應對壓力源，並在極端事件衝擊後透過合作有效地恢復日常生活節奏的集體能力。培育社區韌性可視為一種動態過程，它將災害的出現、嚴重程度和頻率，與社區適應危機事件影響的能力相互連結，並強調外在環境的變化，會危害具有一定脆弱性（vulnerability）的特定社區（Cutter et al., 2008）。危機發生時，社區被迫以盡可能最有效的方式做出反應，以減少危機事件的影響（Comfort et al., 2010）。簡言之，韌性是由一系列動態的調適力（adaptive capacities）所構成，且不侷限於恢復衝擊事件前的基本水平，而是能盡快地回到正向成長的預期軌道上（Norris et al., 2008）。未來災害將持續威脅人類社會，提高社區和居民的韌性則可將其損害降至最低，此即為韌性社區「減災共存」之核心概念。

二、地方治理與社區韌性

九零年代中期的治理思潮，影響政府職能產生多層次治理（multi-level

governance) (Pierre & Peters, 2000),⁵而地方政府在職能轉化過程中的焦點向外移轉，進而產生地方政府、私部門、非營利組織與社區間之結構性互動關係，形成所謂地方治理 (Local Governance)。地方治理具有自我組織與組織網絡特質，在應對急迫問題時，組織調適誠為地方治理重要特色之一 (Stoker, 1999; John, 2001)。地方政府是鑲嵌在網絡關係中的參與者，且網絡參與者是屬於平行互動，並非垂直的權威關係。透過建構網絡結構互動過程的呈現，重視不同組織間相互依賴性及夥伴關係，在治理過程中進一步轉型為網絡管理者，扮演領航角色，重視制度建立，以強化社區角色 (Leach & Percy-Smith, 2001)，最終培育社區韌性以解決社區問題。

當政府面對動盪情境時，必須靈活地調動跨組織、級別、部門與資源，以擴展特定解決方案，滿足不斷變化的需求 (Ansell & Jacob, 2018)。彈性靈活地使用並結合可資運用的思維、工具和資源，俾於面對動盪時形成可行的解決方案 (Phillips & Tracey, 2007; Chandra & Paras, 2020)。最後藉由讓區域和地方參與者，參與關鍵任務和制度作法的實踐，鼓勵在地者根據當地不斷變化的條件調整治理策略，從而提升整體回應動盪問題能力 (Ferraro et al., 2015)。總言之，政府必須透過堅實 (robust) 策略建立具備創造力與敏捷的公部門，同時與私部門和社區建立網絡和夥伴關係，以應對動盪並有效處理各種具高度破壞性的危機。面對特定挑戰、重大壓力和威脅時，釐清問題本質、展現組織功能同時發展組織應有價值，發揮令人驚豔的治理能力 (Anderies & Janssen, 2013; Howlett et al., 2018)。

而地方治理亦強調網絡概念所產生的領導力，領導者必須具備洞察力，靈活調整各項作為俾應對最新挑戰，以動員組織與治理網絡，進而達成政策目的，發揮領導管理效能 (Gray, 1989; Kickert et al., 1997; Stoker, 1999)。尤其在發生災難或危機事件時，領導者必須在不確定和不可預測情況下試圖解決問題，以提高為動盪問題設計穩當堅實的解決方案，但前提必須能夠有效界定與拆解問題。當面臨解決危機問題的決策時，意識建構和行動幾乎是同時發生，且通常是在時間緊湊、情況不確定與不完整的資訊下進行 (Mishra et al., 2015)。Zautra 等人 (2008) 認為透過社區資源、發展過程和結果三者間動態的交互作用和反饋，將從而促進具有正確治理、強大的領導力、服務、人際關係和幸福感的韌性社區發展。

⁵ 政府職能的三種職權轉讓現在包括：向上移轉 (例如歐盟)、向外移轉 (例如非營利組織與社區) 與向下移轉 (例如地方政府) 三種不同層次之授權過程 (empower) (Pierre & Peters, 2000)。

三、社區從災害中恢復的條件

如何落實韌性社區概念是決策者與實務工作者關心的議題，對於社區應具備哪些條件才能從災害中恢復，學者們提供不同看法。聯合國國際減災策略總署（UNISDR, 2007）提到，社區韌性相對於潛在的危險事件，是由社區在非常時期所擁有的必要資源與自我組織能力程度而決定。除了所擁有的資源外，資源的處理也與所處的環境狀況有密切關係，且應關注是否可持續性之概念，也就是可容忍的程度（Cutter et al., 2008）；從災害管理觀點來看，指的是社區「吸收」（absorb）災害的能力。Norris 等人（2008）從社會觀點切入，認為經濟發展、社會資本、訊息和溝通及社會能力是主要影響社區韌性的關鍵因素，此觀點也被視為是經典架構。另 Patel 等人（2017）系統性地回顧過去相關文獻，將韌性社區的共同核心要素歸納為當地知識、社區網絡和關係、溝通、健康、治理和領導力、資源、經濟投資、防災準備和心理狀態等。最後，美國聯邦緊急事務管理局強調政府與社區之間的互動關係，建議地方和國家應急管理人員在應急管理、社區部門和組織之間建立與維持夥伴關係，透過增加社會資本和公民活動來增強地方行動，利用並加強現有的社會基礎設施、網絡和資產（FEMA, 2011）。綜上，儘管學者們因觀察角度不同，在詮釋上有所差異，但仍可發現其中存在核心共通概念：

（一）環境系絡與資源

外在環境首先決定的是社區先天體質的好壞，也就是脆弱度程度。Cutter 等人（2008）指出，以地理界定的空間（例如社區、行政區、城市等）有不同的環境生態，使其具有不同程度的脆弱性和韌性，從而導致災後恢復能力有所差異。此外，資源量、資源的多樣性、公平性與社會脆弱性等也是影響社區韌性的重要因素（Norris et al., 2008）。這裡所指的資源包含有形或無形，如經濟成長、家庭收支與資產、醫療資源、基礎設施、教育或就業機會等。若在沒有平等分配環境風險的情況下，往往會使貧困的社區成為減災工作中最薄弱的環節（Tobin & Whiteford, 2002）。

（二）資通訊科技運用與溝通

資訊與通訊系統不僅可用於監測緊急情況與減輕災害損失，也可幫助組織即時共享資訊，快速協調工作以面對緊急情況，在緊急應變時傳遞新資訊，從而強化組織韌性（Celik & Corbacioglu, 2010）。透過資訊整合，也可幫助決策者克服不確定性和管理集體行動（Comfort et al., 2010），為決策者和公眾提供資訊，因應緊急情

況與提高韌性。為避免在緊急情況下失去動力，該系統必須在每次緊急應變演習中發揮重要作用（Lee et al., 2011）。簡言之，資訊與通訊系統使公共組織能夠輕鬆傳遞訊息、建立社區信任並維持應急管理中的協力關係（Kapucu et al., 2013）。而資訊科技如何扮演重要且正確的角色及能夠適切、正當地被運用，以及政府如何能夠「智慧地」被人民信賴，是疫情危機下需要面對的重要課題（胡龍騰等人，2020，頁3）。

（三）社區參與

社會資本有利於提供社會支持和個人援助，尤其是在災難等情況發生時（Hurlbert et al., 2000）；作為社會結構和聯繫，使社區成員能夠將其資源傳遞給其他成員，增進居民間信任和共享的規範（Lin, 2004）。Nakagawa 與 Shaw（2004）發現，具有高度信任、規範、參與和網絡的社區能夠在災後恢復更快。當其成員或其組織關係密切，形成保持互惠與信任的網絡關係，可增加面臨外部壓力時的韌性。整體而言，社會資本包含社會關係、網絡和互惠、共享規範和價值觀、信任文化、集體參與和資源的取得等所組成（Mignone & O'Neil, 2005）。

此外，社區必須要能辨識風險、問題與需求，凝聚社區共識，從而發展具體公共事務、行動的參與。這需要透過建立行動模式及長期累積的信任，促使社區內部轉化為更積極的參與，形成一股「自我組織」（self organized）能力，Norris 等人（2008）將此概念以社區能力稱之。臺灣自 1994 年行政院文建會開始所推動的社區總體營造政策，即以發展社區能力之概念為核心（文化部，2021）。

最後，「壓力測試」（stress test）的概念雖並非韌性社區所應具備條件之一，但對於強化社區韌性存在其必要性。壓力測試常見於金融機構對其資本資產與投資組合遭受經濟衝擊的預測，而 Plodinec（2021）將其應用於韌性社區評估，提出以社區資本（community capitals）觀點發展出的評估指標。⁶基本上，壓力測試包含自我測試（如防疫兵推演練）與外在測試（如本波疫情），透過壓力測試不斷調高資源最大上限。Plodinec（2021）建議社區應建立因地制宜的參考架構，每個社區系統都應有類似專屬自己「投資組合」概念的架構，在社區中發揮作用；然而必須注意的是，社區韌性並不單純等同所有個體的總和或平均數，因為這樣可能容易失真而造成系統性崩解。

⁶ Plodinec（2021）將社區資本分為基礎建設資本、人力資本、社會資本、財務資本、制度資本、文化資本及自然資本等面向。

四、疫災下社區、韌性與警察之關聯性整合

為因應突如其來的疫情危機，各國警察普遍被要求承擔政府因應新冠肺炎疫情所採取各項非醫療干預的防疫措施（Jiang & Xie, 2020），在實務執行上同時也造成一些問題。如英國警察在公共衛生緊急事件中配合政府執行封鎖等相關措施，即衍生民眾對警察合法行使職權界限之疑慮（Farrow, 2020）。Daniel（2020）的研究便指出警察在疫情大流行中如何行使額外賦予的權力變得極為重要，因為諸般嚴厲措施皆會影響警察的合法性，進一步影響民眾對政府的信任與防疫成效。在臺灣，警察協助防疫工作的合法性同樣受到質疑（林伯謙，2021）。尤其是臺灣警察長期包山包海的業務工作，早已成為國內學者與實務界經常詬病的議題。由於現行警察任務條款過於廣泛，幾乎等同國家任務，以致有「警察國家」之疑慮（中華警政學會，2021）。我們試圖從臺灣警察歷史發展脈絡中去理解，以避免粗淺的解讀而讓警察角色陷入工具化、去脈絡化的困境。

近代臺灣警察濫觴始於 1898 年後藤新平首次將德國警察國家概念引介殖民臺灣，其中廣義警察的定義不僅涵蓋一切政務，更兼有司法審判機能，而地方行政長官同時也是地方警察首長（江玉林，2010，頁 45-46）。因此臺灣早期行政事務承襲大陸法系行政法思維，具有濃厚警察國色彩，之後隨著民主發展逐漸由警察國導向法治國轉型，並將過去由警察概括承攬但非屬警察的專責事務，回歸相應成立的權責機關負責。⁷然而，隨著 21 世紀福利國時代來臨，政府面對社會要求國家積極介入各類紛沓而至的新挑戰，政府勢難迴避積極介入社會問題而擴大行政權限範圍。此意謂著政府必須承擔比過去更廣泛、更重要的責任，惟政府既有行政組織無法及時回應解決社會問題所需的行政能量時，則可能持續依賴警察以填補行政不足之空缺，而淪為警察國家之虞。

因此，當政府必須透過警察協助控制疫情時，如何調節警察與人民之間的關係進而轉化為防疫的助力，成為各國面對疫情的另一考驗。從社區途徑觀點來看，近年警察已被視為是社區韌性發展的關鍵，主要用以解決社區治安問題（Pandey, 2014; Sukabdi, 2016; Wang et al., 2020）。這與近代社區警政用以提升社區共享安全規範、社區信任及參與網絡發展，最終提升社區生活品質的意涵不謀而合。政府對於疫情的衛生治理必須有總體框架，以降低民眾抗拒警察的管制作為，減輕疫情可能造成

⁷ 過去臺灣警察做為政府控制社會的工具，隨著法治國的轉型，警察機關已將若干業務轉交衛生、建設、教育、社政、新聞、民政等行政機關，此外亦將戶政、消防、海巡及境管（移民）業務，分別於民國 81、84、91 及 95 年獨立於警察機關之外（陳明傳等人，2017，頁 99-100）。

的損傷及風險。由於病毒會影響整體社區，需要從集體的角度（collective terms）看待疫情，即使人民行動暫時受到限制或犧牲部分個人利益，亦能讓民眾更願意接受配合政府的管制措施（Radburn et al., 2018; Radburn & Stott, 2019）。申言之，社會性共識與民眾所認知的公共價值息息相關，而政府應將此共識與公共價值作為政策之主要依歸（張四明、胡龍騰，2013，頁 74）。當警察被視為民眾的一份子時，警察執行的各項干預管制措施，才會獲得民眾支持與配合，當社區將警察視為「我們」的警察時，社區民眾便成為政府應對疫情肆虐緊急狀況的最強大資源（Reicher et al., 2004; Reicher et al., 2007; Stott et al., 2008）。近年來，臺灣政府所推動健康社區六星計畫之社區治安面向所延伸的建立社區安全維護體系、落實社區防災系統及建立家暴防範系統等三大推動策略，便是由警察機關統籌辦理，顯見警察在社區總體營造上扮演關鍵核心角色。

五、小結

綜合前揭文獻探討，本文基於「韌性社區」的概念架構，以「都市型態與行政資源」、「領導管理」、「問題界定與拆解」、「組織調適」、「科技防疫」、「非醫療干預措施的正當合法性」及「治理網絡暨公私（社區）協力」等 7 項指標為基礎（如表 1），進行雙北二市之防疫治理策略之比較。

表 1

本文比較研究觀察指標彙整表

指標概念	內涵
都市型態 與行政資源	因環境生態不同，可能使其具有不同程度的脆弱性和韌性，從而導致之間的災後恢復有所差異（Cutter et al., 2008）。而資源量、資源的多樣性、公平性與社會脆弱性等也是影響社區韌性的重要條件（Norris et al., 2008）。
領導管理	地方治理強調網絡概念所產生的領導力，領導者必須具備洞察力，靈活調整各項作為俾應對最新挑戰，以動員組織與治理網絡，進而達成政策目的，發揮領導管理效能（Stoker, 1999; Gray, 1989; Kickert et al., 1997）。
問題界定與拆解	面對危機解決問題的決策意識建構和行動，幾乎是在時間緊湊、情況不確定與不完整的資訊下同時進行（Mishra et al., 2015），因此，公部門領導者必須在不確定和不可預測情況下試圖尋找解決問題方案，以提高為動盪問題設計穩當堅實的解決方案，但前提必須能夠有效界定與拆解問題。
組織調適	地方治理具有自我組織與組織網絡特質，在應對急迫問題時，組織調適誠為地方治理重要特色之一（Stoker, 1999; John, 2001）。
治理網絡暨公私 （社區）協力	地方政府是鑲嵌在網絡關係中的參與者，透過建構網絡結構互動過程的呈現，重視不同組織間相互依賴性及夥伴關係，地方政府在治理過程中進一步轉型為網絡管理者，扮演領航角色，重視制度建立，以強化社區角色（Leach & Percy-Smith, 2001），終培育社區韌性以解決社區的問題。
科技防疫	資通訊系統不僅可用於監測緊急情況與減輕災害損失，也可幫助組織即時共享資訊，並快速協調工作以面對緊急情況，在緊急應變時傳遞新資訊，從而強化組織韌性（Celik & Corbacioglu, 2010）。透過資訊整合，也可幫助決策者克服不確定性和管理集體行動（Comfort et al., 2010）。
非醫療干預措施 的正當合法性	非醫療干預措施之人流管制大部分皆透過警察執行，雖有助於減緩病毒傳播，卻也對民眾生活產生重大影響，這些干預措施若具備正當合法性的前提下，即便人民行動受到限制或犧牲部分個人利益，亦能讓民眾願意接受配合，達到防疫效果（Reicher et al., 2004; Reicher et al., 2007; Stott et al., 2008; Radburn et al., 2018; Radburn & Stott, 2019）。

資料來源：本研究整理。

參、研究個案背景與研究方法

一、研究個案背景說明

2021 年 5 月 15 日雙北地區單日確診個案數屢創新高，中央首次宣布雙北地區提升為三級警戒。因疫情持續蔓延，2021 年 5 月 19 日首次實施全國三級警戒直至 2021 年 7 月 26 日，光雙北二市新增確診人數即占全國七成以上，⁸是臺灣疫情最嚴重的二個城市。二市發生之重大事件摘要如表 2：

表 2

新北市與臺北市三級警戒期間重大事件一覽表

新北市			
編號	發生時間 / 發生事件	內容簡述	影響層面
1	2021/6/15 三峽恩主公醫院群聚感染 (周怡孜, 2021)	新北市恩主公醫院爆發群聚染疫, 可能有疫情擴散之虞。家屬控訴恩主公醫院根本刻意隱匿疫情不報, 讓疫情擴散至南部。	重大群聚感染、信任危機
2	2021/6/25 新北市家禽運銷合作社移工 感染事件 (黃旭昇, 2021)	新北市家禽運銷合作社爆發移工群聚感染事件, 新北市府緊急快篩 523 人。	重大群聚感染
臺北市			
編號	發生時間 / 發生事件	內容簡述	影響層面
1	2021/6/8 好心肝診所疫苗事件 (雷明正, 2021)	好心肝診所未依規定讓不符合第一至三類人員施打疫苗, 違反傳染病防治法相關規定。	信任危機
2	2021/6/20 北農群聚感染事件 (林慧貞, 2021)	臺北農產運銷公司因負責包裝蔬果派遣人員染疫, 造成逾 50 人確診。北市府遭質疑毫無防疫管制。	重大群聚感染、信任危機
3	2021/7/2 環南市場群聚感染事件 (蕭婷方, 2021)	臺北市環南市場單日爆發 41 例 PCR 陽性確診, 恐致更大規模感染。	重大群聚感染

資料來源：本研究整理。

⁸ 期間全國新增確診人數總計 15,582 人，其中新北市占 6,764 人，臺北市則占 4,777 人（國家高速網路與計算中心，未註明）。

二、研究設計與樣本選取

本文研究範圍在空間上以雙北二市為研究對象，時間上則以實施三級警戒期間為觀察期；所稱之治理，係指二市地方治理反映在防疫策略與社區之觀察。透過文獻發展出的七項指標為基礎，以差異法（method of difference）分析比較在中央統一防疫政策下，二市各自所發展出的治理策略；另以一致法（method of agreement）探析二市如何在不同的都市型態、地方資源、行政組織及首長領導能力等條件下，有效使疫情趨緩之共通因素。藉由比較研究中「同中求異」與「異中求同」之分析，深入了解事物的本質。透過現象的比較過渡到本質的比較（孫煒，2003，頁 26），提升比較結論之科學性。在資料蒐集上除國內外次級資料、官方記者會公開資料、媒體報導、學術期刊論著與網路評論等外，另實施深度訪談（in-depth interviews）以獲取更有洞見的分析，並透過資料的三角檢證，提升本研究之信效度。在樣本選取

表 3

本研究深度訪談對象一覽表

單位	編碼		訪談日期	性別
新北市政府	警察局	A1	2021/07/05	男
	警察局	A2	2021/07/05	男
	警察局	A3	2021/07/05	男
	警察局	A4	2021/07/05	男
	社會局	B1	2021/07/07	女
	社會局	B2	2021/08/05	女
	民政局	C1	2021/07/12	男
臺北市府	警察局	D1	2021/07/12	男
	警察局	D2	2021/10/21	男
	警察局	D3	2021/10/22	男
	衛生局	F1	2021/10/21	女
	社會局	G1	2022/01/28	女
	社會局	G2	2022/01/28	女
	副市長室	H1	2022/03/07	女
內政部警政署		E1	2021/07/12	男
		E2	2021/07/12	男
衛生福利部疾病管制署		I1	2022/10/07	女

資料來源：本研究整理。

上，基於比較研究之樣本衡平性，本應選取二市實際參與防疫相關決策與執行之對等單位、人員及人數實施訪談，但礙於防疫決策具高度敏感性、執行急迫性與防疫倫理，尋找樣本過程中，受限部分受訪對象的婉拒，對本研究確實造成部分研究限制。基此，本研究調整抽樣方式，改採立意抽樣（purposive sampling）與滾雪球（snowball sampling）抽樣法，在訪談過程中透過受訪對象引薦，除雙北二市各 7 位訪談對象外，亦成功訪談 2 位內政部警政署及 1 位衛福部疾病管制署等中央防疫業務相關人員，讓本研究訪談樣本更具多元性與涵蓋性。整體而言，本研究共計選取 17 位訪談對象，其中有 12 位局處主管或副主管、5 位業務承辦人或第一線防疫人員，受訪對象詳如表 3。

肆、新北市與臺北市個案分析

一、都市型態與行政資源

環境系絡與資源因素決定地方社區發展韌性的脆弱度，也從而影響地方政府的治理策略。新北市擁有全臺最高人口且地域幅員廣闊，受限於地理與人口因素，⁹都市型態的異質性無疑增加了防疫難度。受訪者 C1 表示：「新北市人口最多、幅員最廣、確診者數量最高（沿淡水河包圍萬華），可說是執行防疫最為困難的城市。此外，外國作法所能參採有限，因為我國飲食習慣、住商混合、交通方式、媒體特性等皆不相同；但我國戶役政、鄰里長制度也是他國所沒有的」。受訪者 B2 也認為「新北市街友分散於 16 區，幅員較廣，不似臺北市相對集中在萬華和臺北車站（三級警戒期間相對好管理）」。而臺北市身為首都，各類資源豐富，都市型態看似同質性高，但高度集中的人口密度與高比率的老年人口，¹⁰相對亦存在較高的重症感染風險。然而與其他國家相比，臺灣戶役政與鄰里長行政制度融入社區網絡的特色，在防疫動員上具相對優勢。

醫療資源可說是面對疫情的核心關鍵，醫療人力與病床數是判斷醫療資源充裕

⁹ 統計至 2020 年止，新北市土地面積為 2,052.6 平方公里，臺北市僅 271.8 平方公里；新北市人口數 4,030,954 人為全臺最高，臺北市 2,602,418 人（內政部，未註明）。

¹⁰ 統計至 2020 年止，臺北市人口密度 9,574.76（人/平方公里）為全臺最高，新北市僅 1,963.86（人/平方公里）；臺北市老化指數為 143.86 較新北市 128.19 高（行政院主計總處，未註明）。

與否的基本指標。¹¹儘管二市醫療機構數差距不大，但由於新北市需照應較多的居住人口，在醫療量能上顯較不足；¹²「臺北市有自己非常強大的聯合醫院，…加上 8 家醫學中心，臺北市病人都沒送外縣市，…所以醫療系統沒有崩潰」（H1）。臺北市雖擁有專屬聯合醫院系統作後盾，但受訪對象 F1 也表示：「因疫情爆發工作量暴增，尤其在疫情初期很多工作必須及時處理，長官的要求也相對增加，工作量其實很吃緊，臺北市雖有全國最豐富的醫療資源，但也只能算是勉強維持」。即便是全國醫療資源最為豐富的臺北市，醫療量能也面臨負荷臨界值，本次疫情嚴重性可見一斑。

除醫療能量外，新北市行政人力與警力資源亦顯不足，所能提供市民服務的人力也較臺北市吃緊。¹³但在社會服務人力資源以及攸關社區防疫動員之社區發展指標上，相較於臺北市，可看出新北市挹注較多經費與人力於社會資本建設及社區營造工作，試圖藉由社區志工的民間力量以改善行政人力不足之脆弱的先天條件。¹⁴然而臺北市雖從數據上顯示社區的預算經費投入較少，但在社會福利與醫療保健支出明顯高於新北市，而社區動員能力亦維持一定水平。「臺北市線上捐贈平台獲捐新臺幣 4 億多，因應需要才開放線上捐款，還有愛心旅館，連結民間友善旅館，提供街友住宿，降低在街頭成為疫情潛在風險」（G1）。整體而言，新北市都市型態複

¹¹ 新北市醫療機構為 3,393 間、臺北市為 3,699 間，差距不大；但新北市每萬人口病床數僅 48.38，僅臺北市 98.09 約一半；而新北市平均每一醫療機構服務人數為 1,188.02 人，臺北市 703.55 人；政府部門醫療保健支出部分，新北市 1,865,607（千元）遠低於臺北市 5,788,633（千元）；醫療保健支出占政府支出比率，新北市 1.11%，臺北市 3.5%（行政院主計總處，未註明）。

¹² 資料來源：「新北市病房僅剩 217 床！全力降載仍吃緊，挑戰壓力大」，2021，健康醫療網，6 月 4 日，<https://www.healthnews.com.tw/article/50342>

¹³ 新北市計 29 個行政區、1,032 個里、2 萬 2,166 鄰，行政機關公務人員數計 1 萬 9,471 人，平均每一公教人員服務人口數為 93.16 人，實際員警人數 7,774 人，平均每一員警維護治安人數 536 人；臺北市計 12 個行政區、456 個里、9,568 鄰，行政機關公務人員數計 2 萬 2,931 人，平均每一公教人員服務人口數為 57.85 人，實際員警人數 8,088 人，平均每一員警維護治安人數 322（行政院主計總處，未註明；臺北市府警察局，2021；新北市政府警察局，2021）。

¹⁴ 二市社會工作人力、社會福利及社區發展投入情形如下：1. 新北市社會福利工作人員數為 14,092 人，占全市人口比率 34.65%，志願服務隊員人數 50,432 人，每位志工一年內提供服務時數 160.93（小時/人），平均每人政府社會福利支出淨額 6,709.90 元，社區發展協會數為 460 個，社區發展工作實際使用經費 93,152,911 元，社區發展工作實際使用經費之政府補助款為 65,609,487 元，平均每一社區發展協會接受政府補助經費 142,629.32 元；2. 臺北市社會福利工作人員數為 4,256 人，占全市人口比率 16.35%，志願服務隊員人數 30,197 人，每位志工一年內提供服務時數 37.44（小時/人），平均每人政府社會福利支出淨額 10,473.54 元，社區發展協會數為 391 個，社區發展工作實際使用經費 26,913,147 元，社區發展工作實際使用經費之政府補助款為 19,890,542 元，平均每一社區發展協會接受政府補助經費 50,870.95 元（行政院主計總處，未註明）。

雜與資源不足，致力強化社區的水平發展，而臺北市則在充裕的資源下持續向下深化社區發展，二市均能依照各自的都市特性與資源發展地方治理策略，各項資源比較詳如表 4。

表 4
新北市與臺北市各項資源比較一覽表

類別	子類別	新北市	臺北市
地理環境暨 人口背景結構	土地面積（平方公里）	×	✓
	轄區人口數	×	✓
	人口密度（每平方公里人口數）	×	×
	老化指數	✓	×
	教育程度（大學畢業以上人口比率）	×	✓
	家庭收支－平均每戶全年經常性收入	×	✓
行政人力	行政機關公務人員數	×	✓
	平均每一公教人員服務人口數	×	✓
警政資源	實際員警人數	×	✓
	平均每一員警維護治安人數	×	✓
醫療資源	平均每一醫療機構服務人數	×	✓
	平均每一執業醫師服務之人口數	×	✓
	平均每一護理人員服務之人口數	×	✓
	每萬人口病床數	×	✓
	醫療補助金額占該縣（市）總決算比率	✓	×
	醫療保健支出占政府支出比率（年度）	×	✓
社會工作人力 與社會福利	社會福利工作人員數	✓	×
	社會福利工作人員占全縣（市）人口比率	✓	×
	志願服務隊員人數	✓	×
	每位志工一年內提供服務時數	✓	×
	平均每入政府社會福利支出淨額	×	✓
社區發展	社區發展協會數	✓	×
	社區發展工作實際使用經費	✓	×
	社區發展工作實際使用經費之政府補助款	✓	×
	平均每一社區發展協會接受政府補助經費	✓	×

備註：✓代表相對較具優勢或投入較多資源。

資料來源：本研究整理。

二、領導管理

如何打破公部門間本位主義問題，考驗部門間所建立的信任關係，同時也仰賴領導者有效的溝通協調能力（Wang et al., 2021）。「中央與地方政府間縱有因組織文化差異而產生的意見歧異需要整合，但面對共同的敵人（病毒），經過溝通與協調，政府部門間皆能很快進行內部修正，迅速做出回應」（I1）。領導者必須給予團隊清楚目標、願景與決心，俾整合網絡資源。「危機管理尤須掌握核心價值…我們就是以此模式處理，團隊已經習慣全市府一體、跨局處相互支援」（B1），「防疫政策的推動，端看市長與局長決心。透過內部溝通與管理作為，才能有效推動防疫政策。如新北市警察人員集中優先注射疫苗（第二類），…安內才能攘外的領導思維來克服困難」（A4）。新北市侯友宜市長過去曾任警政署署長，為臺灣警界代表人物，辦案經驗豐富，透過與犯嫌互動過程中培養了對人性觀察與剖析能力，擅於溝通協調。受訪者 B1 便表示：「市長擅於溝通協助，在與中央的互動，市長該爭取會去爭取。同時也秉持區域聯防觀念，適時幫助臺北市」。

而警察機關在刑案發生時成立專案小組之作法，也被侯市長應用在市府團隊管理，「市長的領導模式主導疫情危機管理，防疫期間市長…打破建制，消除本位，採專案方式，以民政、警政作為主要執行單位」（F1），「自 6 月起實施平寧專案，追蹤掌握疫情」（C1）。加上擁有 8 年新北市副市長經歷，除市政團隊內部溝通及協力合作的網絡關係緊密外，在實際治理過程中也可看見其深受社區警政的影響。侯市長經常親自參與全市 29 區的里長座談會，身處第一線傾聽民意，當遇到無法即時解決的問題時，便以列管方式追蹤管考，讓民眾對施政有感，被認為是其最成功的治理策略之一（林倖妃，2020）。

臺北市柯文哲市長具醫師身分，最廣為人知的是在臺大醫院率領葉克膜團隊，建立臺灣器官移植標準程序。在整合市府團隊部分，引進醫院整合醫學照護制度作為治理基礎。¹⁵或與醫師養成教育有關，柯市長始終秉持理性專業與實證科學精神。「很多時候其實市長是尊重專業的，並非媒體所報導，市長也重視科學數據統計分析，也時常關注國外經驗學習」（G1）。另從相關新聞報導亦可看出，柯市長時常以醫師專家形象向社會大眾解說疫情，掌握外國公衛作法，避免資源錯置，相對新北市較具國際性，甚至將臺北市抗疫治理情形發表至國外（Ko & Li, 2020），適時透過媒體展現臺北市防疫兵推劇本（歐陽夢萍，2020）。受訪者 G2 便指出：「市長是主

¹⁵ 醫院整合醫學照護（hospitalist care）制度是利用不同主治醫生的專業及分工，照護多重共病或難以分科收治的病人，同時讓醫師亦可在次專業領域精益求精（林高章等人，2018）。

要決策者親自帶領疫情指揮中心，黃副市長的角色則是負責督導防疫工作小組的組織與協調，主要都是衛生局主責。開記者會市長與黃副幾乎都會在，然後用淺顯易懂的文字來對外說明政策」。

三、問題界定與拆解（problem framing）

二市面對疫情的共同點之一，就是領導者必須在有限資訊的情況下做出決策。譬如，臺北市長柯文哲認為：「過去因為只針對居住地進行疫調，就會漏掉工作地，地方政府也不知道，也坦言過去批發市場疫調如瞎子摸象，沒有看見全貌…」；¹⁶而在數字校正回歸太多，及 PCR 判定塞車時，侯友宜形容：「只能看著確診數字不斷飆升，卻看不到病毒從哪裡來，…（林倖妃，2021）」。¹⁷5月初疫情爆發時，二市先後在爆發疫情重點區域設置社區篩檢站，採取廣篩策略，試圖找出傳染源，阻絕病毒擴散。然而在初期隱形傳播鏈判斷上，或許受出身背景影響，明顯出現分歧。受訪者 A1 指出：「臺北市與新北市判斷的熱點不太一樣，臺北市比較著重的是醫院，而新北市則認為是在傳統市場」。新北市以各行政區區長為地方指揮官，針對市場跨局處聯合實施防疫稽查，為傳播鏈發生於社區中民眾日常聚集處所—市場，並結合科技防疫找出疫情熱區，由警察局成立疫調小組，精準疫調主動掌握感染源。運用社區警政與問題導向警政（problem-oriented policing）思維，¹⁷採取較為主動（proactive）的策略，積極阻斷可能造成社區感染源頭，發掘確診個案，透過警察機關比照辦案模式精確調查個案接觸傳染鏈。

臺北市則從專業醫療觀點出發，「防疫初期以強化醫療院所為主，因為發現送去集中檢疫，沒有醫護治療的話，就會逐漸累積，無法處理。疫情爆發後，症狀很明顯必須送醫，就由衛生局與消防局合作，即使臺北市醫療量能是全國第一，醫院床位也真的面臨吃緊」（F1）。以既有充足的醫療資源優勢為防疫堡壘，並強化相關醫療資源與人力，可能避免大量病患造成醫療系統崩壞。

分析二市在初期傳播鏈判斷歧異之原因，臺北市因具備先天醫療資源優勢，故選擇利用其優勢來面對初期充滿不確定性的疫情；新北市則可能考量幅員廣大醫療

¹⁶ 資料來源：“坦言昔北農疫調像「瞎子摸象」！柯文哲曝雙北情報交換徹底關鍵，喊話林右昌：不要抱怨太多”，2021，中時新聞網，6月21日，<https://www.youtube.com/watch?v=yNaML309yAw>

¹⁷ Goldstein（1979）提出「問題導向警政」（problem-oriented policing），認為警察人員不應再以單方面的處理民眾報案，以「案件」為導向，重複地處理相同地方所發生的相同案件。分析案件發生背後的原因，才是真正問題的所在。認為警察人員要能有效控制社區中的犯罪，應該改以「問題」為導向，並透過掃描（scanning）、分析（analysis）、回應（response）、評估（assessment）等四個階段來解決問題。

量能不足及過去社區紮根的基礎，轉為主動找出疫情熱區。但隨著疫苗研發問世與疫情逐漸明朗化後，二者間的認知差異也逐漸縮小。另一個原因則與領導者背景有關，柯市長以其醫師背景選擇以強化醫療體系與量能為策略，侯市長歷任警界高階主管要職，在處理問題上深受問題導向警政思考模式影響，認為市場人流管制才是關鍵。綜上所述，二市在面對疫情分別依其優劣勢，各自運用拆解工具方法，發展出適合之應變措施與策略。

四、組織調適

組織適應能力是穩健治理的重要關鍵；如何適應不斷變化的環境，維持或面對擾動時恢復其治理能力，考驗組織韌性。受訪者 B1 表示：「傳統官僚組織已無法應付社會的大型危機，這次疫情災難以衛生局為主，但衛生局能量不足，已經無法負荷，應對疫情爆發時強調單位間的合作、消除本位。副市長、副秘書長的角色是負責統籌處理，擔任市長室執行者；警察局支援衛生局做疫情調查，社會局柔性關懷。尤其民政局扮演重要角色，動員里鄰長」。新北市以過去處理八仙塵爆的緊急災害經驗基礎上，成立任務性專案團隊，以整合資訊、共享資源、快速調適與動員組織，「以區公所為核心，區長擔任指揮官整合各單位資源，透過確診者關係調查，全盤掌握疫情」（C1），或由警察局成立疫調小組，追蹤染疫足跡（王韋婷，2021）。

臺北市維持原有組織制度，透過模組化（modularization）將可能面臨之問題與因應分別設計成不同的 SOP，醫院整合醫學照護制度導入防疫模式，利用不同領域的專業分工，將治療複雜多重病症的方法運用在危機管理，由相關局處共同討論解決複雜問題，同時發展出以信任為基礎之扁平化組織文化，讓組織更易於調適應對瞬息萬變的疫情。受訪者 H1 表示：「臺北市組織非常扁平化，以解決問題為主要目的，…，柯市長創造新的政治文化，會議紀錄就是一切，免除傳統公務機關公文會來會去的意見，防疫是打戰，臺北市政府的組織文化改變，信任是最基本的」。

綜上，新北市基植於長時間的高層領導，團隊過去共同處理危機的經驗已經培養出靈活調動跨組織、級別、部門和資源的模式，因此針對不同防疫挑戰能發展特定解決方案，如成立熱區疫情中心、平寧專案等，使組織整體得以因應外界環境變化。臺北市的組織調適方式遵循既有法定制度，以衛政為核心是其應對新冠危機的主要基礎，同時建立以信任為基礎的扁平式組織文化，為該市政府能夠快速調適組織以應對疫情的關鍵。

五、治理網絡暨公私（社區）協力

衛生局為防疫的主責機關，「考量衛生局量能不足，由民政、警政、社政及消防等補位。我們運作模式是以區公所為核心，民政是實際秘書作業與資訊整合平台。建立社區指揮體系，由 29 個區區長為在地指揮官，指揮區內包含警察分局、社會課、健康中心…等」（C1），新北市採「民政」系統為治理網絡核心以掌握地方社區疫情動態，動員地方鄰里長貼近觀察與解決社區問題（新北市政府民政局，2021）；另外透過其他局處的輔助，如警察局成立疫調小組，負責疫調與取締，社會局則負責關懷工作與募資，最後透過民政系統整合地方疫情即時動態與警政、社政等資訊，傳遞社區網絡資源，最後再回饋到衛生系統。受訪者 C1 提到：「全市 1032 個里，22,000 個鄰，但里鄰長無法受到足夠防疫訓練，…由原鄉鎮市升格為區，區公所扮演原鄉鎮市重要角色」，雖然新北市因為幅員廣闊，對於社區里長的防疫訓練仍有不足，卻能以各區區長作為整合地方（警政、社政及衛政等）的指揮官，補強與社區資源的連結，反突顯新北市治理策略彈性靈活的一面。此外，由於民政局長同樣具有警察背景，輔以警察局長與侯市長同窗之情，彼此間默契佳，在理念溝通與傳達上相對順暢，能夠有效地貫徹政策執行，這也是侯市長善用民政、警政的原因之一。值得注意的是，從部分受訪者言談中也可看出新北市各局處間過去合作經驗下累積的信任基礎，「警察局與社會局合作剛柔並濟，疫調難處在於民眾會謊報部分足跡，透過警察人員協助比對，提升疫調精準度與效率」（B1），「警察機關是最有紀律的夥伴，在防疫工作上值得信賴」（C1）。

另外，「新北市長期以來投入經費推動社區發展，社區能量是足夠的，在防疫過程中，這些社區真的很給力，讓我們社區動員上發揮效果」（C1）。受訪者 B2 也指出：「109 年疫情開始至今募得 4 億 7 千萬防疫基金。三級期間，各地社福中心都全副武裝，訪視疑似患疫的風險家庭，並根據個案需求，從新北市好日子愛心大平台及旗下之實物銀行取得資源，協助解決問題」（B2）。綜上可以看出新北市透過民政系統主導來強化社區協力網絡，以達因地制宜的防疫模式。疫情發生前長期經營投入到社區的資源，以及與民間企業建立的信賴夥伴關係也具體回饋在本波疫情當中（楊雅民，2021；鍾榮峰，2021）。

作為首都，臺北市具備充足的醫療資源，加上柯市長出身醫界，對於衛政系統有相對的熟悉與信任，因此防疫作為係由衛政單位主導，強調法制精神與遵循組織制度的專業分工原則。整體分工大致如 D2 所言：「由衛生局主導防疫，民政局負責電子圍籬、居家檢疫，如有發現違反居家檢疫規定，由區公所與分局自行聯繫，然

後再將違規事實移請衛生局裁罰。…另外警察局協助疫調、疫苗接種站安全維護等，疫調部分是由衛生局先初步調查完後再給警察協助做更進一步的疫調，臺北市並沒有像新北市一樣成立疫調小組」。然而必須注意的是，在危機發生的情況下網絡要能有效發揮功效，系統間必須相互理解和信任。如果沒有過往合作經驗，每個節點都將成為挑戰。受訪者 G2 表示：「臺北早就在 105 年成立區級社會安全網就是平時跨局處網絡運作基礎，區長扮演相當重要角色，對警政、衛政等連結都有很大幫助，尤其在疫情期間就發揮其效用」。受訪者 B1 也提到：「八仙塵爆的危機處理經驗對我們市府團隊來說非常重要，侯市長在那時擔任副市長，我們就是以此模式處理，團隊已經習慣全市府一體、跨局處相互支援」。二市在過去跨局處協力上均有相當經驗，甚至已發展出適合的協力合作模式，俾益突發疫情的處理。

最後，要能有效提升社區韌性，當地居民必須有意義地參與緩解災害過程的每個步驟。透過政府或專業人員協助，了解社區自身脆弱性，進而願意投入社區網絡，以提高社區本身解決問題能力。另外黃源協等人（2011，頁 117-118）也指出發掘與培育社區領導者有助於增進社區的信任與凝聚，並與社區外部建立良好關係。據內政部消防署統計，目前全臺計有 125 個一星等級韌性社區，其中臺北市占 18 個，新北市占 46 個，而二市的防災士訓練人數也是全國比例最高。¹⁸臺北市更進一步擴大社區內的訓練，「我們之前就訓練地方里鄰長成為社區防災士，…已經訓練二年，去年也訓練社區總幹事跟主委學習如何在社區清消…，另外還有後備軍人指揮部、志工、義警民防等…最近在訓練守望相助隊。這些人平常就在做防災，只是再多做防疫。接下來要學日本訓練超商店長（在日本就是防災士，負責地方後勤供給），透過他們了解社區狀況，該做哪些事，要知道怎麼防疫，這樣社區防疫會很強，把我們的 capacity 不斷擴大，…透過既有機制賦權社區，提升社區能量與韌性，把社區防災士也變成防疫人員，防疫變成社區跟我們一起做的事情」（H1）。

此外，資源的動員連結是社區韌性中重要一環，能夠適時補位政府面對危機情境下的應變不足。受訪者 H1 便提到：「12 個社福中心扮演社區性整合服務角色，在地捐贈的物資就是由其所整合，例如連結快遞業者、民間團體送物資或食物給獨居老人。如○○里長，整合在地捐贈物資，送至當地社福中心，再把物資轉送給需要的人。很多時候都是透過里長、派出所、區公所來結合社區力量。民政與社政在社區層級就已連結起來」。當防疫成為全民共識，追求最大公共利益逐漸成為社會

¹⁸ 依內政部消防署統計，臺北市防災士計有 2,979 人，占縣市總人數比率為 25.15%；新北市 2,176 人，占縣市總人數比率為 18.37%（內政部消防署，未註明）。

共識時，社區所展現自我組織能力有時甚至超越政府力量。臺北市雖占有先天優勢，但平日對於社區韌性培育仍不遺餘力，相對於新北市，呈現深化且較為細緻的社區網絡系統。¹⁹「在 SARS 後逐步建立起完整且有彈性的傳染病應變架構與指揮體系，中央、地方與社區的聯繫與互動更加頻繁且更為順暢，提升臺灣公共衛生體系對傳染病防治量能，亦促使國人日漸強化個人健康促進能力及預防保健相關作為」(I1)。整體而言，二市運用民政和社會力量將防疫的力量融入社區之中，藉由各局處橫向協力結合社區與地方政府的縱向網絡，交織出協力合作防疫網絡，這些公私（社區）協力過程，皆展現社區強大韌性。

六、科技防疫

本次疫情期間各國運用科技於掌握疫情動態與決策、感染檢測、接觸者追蹤及實施嚴格隔離等作為 (Whitelaw et al., 2020)。在臺灣，從邊境管制的「入境檢疫系統」到社區管理的「電子圍籬系統」等均是由中央政府建置，提供地方政府第一線民、警、衛政人員關懷防疫使用 (國家發展委員會，2020；I1)。「電子圍籬主要是用於居家檢疫（指從國外入境）及居家隔離（指與確診者有接觸者），然後透過警政、民政、衛政系統與隔離對象綁定手機，針對逃離者依法裁罰」(E2；I1)。另為避免特定對象成為防疫破口，應用健保大數據，協助一線發掘個案，透過「口實實名制」及「簡訊實聯制」系統協助民眾加強防疫措施 (程倚華，2021；蘇文彬，2021)，「民眾也可透過健保快易通行 APP 查詢相關資訊」(I1)。此外，由於疾病爆發期間在網路或現實環境中超載的資訊，包括虛假 (false) 或誤導性 (misleading) 的訊息，可能混亂民眾接收的健康訊息與風險判斷、侵蝕社會資本、導致民眾不信任政府、破壞公衛與防疫措施。²⁰受訪者 I1 提到：「人民和政府之間的配合與信賴是這次防疫成功的主要因素之一。指揮中心開設後，天天開記者會，最高的戰略目標就是讓疫情透明，讓全民都了解防疫人員在做什麼、現在情況是什麼，大家越了解就越能凝聚共識，越能配合，執行成效就越好」。中央指揮中心因此每日召開記者會

¹⁹ 臺北市各大醫療院所醫護人力不足，…透過「退職醫護徵召令」，共籌募約 200 位退職醫護投入防疫戰線的即戰力，…成為關鍵時刻神隊友，所以醫療體系沒有崩潰。…民間防疫車隊，熱血抗疫，…駕駛們全憑「捨我其誰」的熱血，自願加入防疫車隊行列，…為北市建立堅固的防疫運輸鏈。…長期關注弱勢族群的社福團體，在疫情下強化分工與連結，用最溫暖的光引，緊緊著每一個人，形成更堅實的社福共同體，…這些民間非營利性組織團體與市政府攜手合作，透過多元的在地協力網絡，…成為在地居民的溫暖後盾 (顧旻等人，2022，頁 84、177-189、204-215、216-227)。

²⁰ 世界衛生組織 (WHO, n.d.) 將此情形定義為「訊息流行病」(infodemic)。

說明國內疫情狀況，同時安撫和教育公眾；從災害風險溝通本質來看，透過科技與社會大眾共享疫情和可能後果的資訊，使公眾能夠應對危機並減少虛假或誤導性資訊的影響；無獨有偶，新北市設立「新北災訊 E 點通」網頁供民眾即時查詢疫情狀況，讓民眾獲悉疫情最新訊息（劉惠琴，2021），臺北市則建置臺北通 APP，融合線上紓困及臺北通實聯制提供市民使用（臺北市政府資訊局，2021），二市均在疫情初期透過每日召開記者會說明地方疫情動態與教導民眾正確防疫觀念，環境威脅增強倖存者的相似感和相互依存感（Edelstein, 1988），當民眾對疫情有正確認知時，從自身的防疫進而轉化為社區集體防疫，增加對政策的理解與公部門的信任。

而面對複雜詭譎的疫災，資通訊科技技術對於政府決策也提供相當大幫助。新北市在 2018 年開始建置的全災型智慧指揮監控平台（EDP），在本次疫情也派上用場，透過大數據與視覺化提供各層級決策者掌握疫情動態；另外因為新北市疫調工作主要由警察局負責，「透過數位化與大數據（另由刑大負責尋找失聯確診者），加上雲龍系統（迅速追蹤車牌）、調閱監視器、通聯記錄與 etag，尋找染疫者足跡，呈現熱區位置」（A3）。新北市政府警察局早在 2011 年成立情資整合中心，運用科技監控與大數據資料分析，打造科技防衛城（熊毅晰、許以頻，2012），警方長期科技建警的成效也具體應用在執行疫調。臺北市則於 2016 年成立臺北智慧城市專案辦公室，致力於市民參與及公私協力，運用科技來解決市民的問題；²¹在 2020 年 7 月進一步再成立大數據中心作為市府決策的輔助參考，疫情期間將疫情資訊和數據分析轉化為專屬北市的「疫情儀表板」，²²「科技防疫包含剛提到的儀表板，可以看到全市個案，哪裡先擴散，萬華熱區圍堵，冷區殲滅，不同地方採不同策略，視覺化，時間序、人跟人的連結圖幫助決策」（H1），從風險評估到資源調配，多面向資料整合，並以視覺化的畫面呈現，做為決策者判斷依據。²³「疫情期間，這個資料庫平台都會有老人施打疫苗的紀錄，只要感應卡片就可以知道，類似疫苗護照的概念，便於老人活動據點的管理與運作」（G1），也有利於管理高風險族群。從結果來看，科技的運用讓二市得以在突如其來的疫災正確掌握疫情關鍵發展趨勢，研擬決策判斷與精準疫調，並能與民眾保持風險溝通管道，同時有助於建立社區共識與

²¹ 臺北智慧城市專案辦公室，網址：<https://smartcity.taipei/about>

²² 資料來源：“台北市首度公開「疫情數據儀表板」介面，利用大數據科技防疫再升級”，2021，T 客邦，6 月 2 日，<https://www.techbang.com/posts/87255-taipei-pass>

²³ 臺北市疫情小組藉由疫情儀表板所顯示的確診、居家隔離及居家檢疫之熱區分析、依時序組成的分區確診數，掌握疫情軌跡，化被動為主動，制定出「熱區圍堵、冷區殲滅」的積極防疫策略，精準分配行動快篩隊的重點區域，以全面圍堵疫情擴散，同時即時更新國際疫情，協助策略布局，掌握全局（顧旻等人，2022，頁 100-103）。

信任關係，而這一切均仰賴二市長期轉型智慧政府的努力，尤其公私協力は推進公部門科技創新上的重要推手。

七、非醫療干預措施的正當合法性

「疫情上半場，政府採取清零政策，以爭取時間換取等待疫苗及藥品問世的空間，維持社會穩定運作，降低疫情對民眾健康的衝擊。…實施居家檢疫及居家隔離期間，亦仰賴警察機關協助，包括協尋居家隔離 / 檢疫失聯者、集中檢疫場所的安全維護工作，及協助衛生機關複查確診病例接觸史與行動軌跡等」（I1）。臺灣警察協助執行非醫療干預措施的法律根據，主要依據《傳染病防制法》、《中央流行疫情指揮中心實施辦法》及《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》等相關規定，配合中央所成立之疫情指揮中心執行各項防疫工作，受訪者 E1 表示：「警政署在防疫分工上主要是配合中央疫情指揮中心，扮演承上啟下的角色。用偵辦刑案的方式調查疫情足跡及協尋失聯人口。稽查群聚舉發單是警察機關，然後裁罰是移由衛生主管機關負責」。地方警察機關除配合地方政府執行相關防疫工作外，更基於警政一條鞭體系，由警政署驅動各地方警察機關執行上述防疫工作。實際上警察協助非醫療干預措施的工作，對於地方政府防疫甚為重要。受訪者 A2 即直接表明：「封城或熱區圍堵的抉擇應符合比例原則的決策。警察若未介入，市府運作可能因疫情而癱瘓，這是在管轄法定權責範圍與市政一體間的抉擇」。然而警察協助干預措施基本上與權限管轄、依法行政、跨域協力及有效治理等相關問題具有實質關聯性，如何在追求有效治理之餘，亦能兼顧其他面向，實考驗著地方首長領導管理能力。

中央疫情指揮中心宣布雙北地區進入三級警戒後，於 2021 年 5 月 16 日公告第三級警戒及防疫措施裁罰規定，明定違反相關規定者，依傳染病防治法第 71 條規定，由各地方政府視違規情節據以裁處。而二市在非醫療干預措施的法律處理上有不同做法。受訪者 D2 指出：「臺北市衛生局其實在去（109）年就以公告委任授權給相關機關，但那時還沒有警察局。直至今年 5 月公告中，才增加警察局。對於衛生局的公告授權，警局也只能接受。在疫情爆發期間並有接獲零星針對警察執法民眾陳情案件…」。

換言之，「在警察機關協助取締相關違反防疫規定工作的法律授權部分，臺北市是依據行政程序法公告委任授權警察開單」（D1），亦即依據行政程序法第 15 條規定採取公告委任的方式，將各項防疫措施，均明列主管機關，同時也將警察列為執法機關，以符各機關執行上揭防疫措施之正當合法性。新北市並未針對非醫療干預措施另行公告委任，而是依據行政程序法第 19 條第 1 項「行政機關為發揮共同一體之行政機能，應於其權限範圍內互相協助」之精神，基於行政一體

概念，透過職務協助精神，由各行政機關暨警察機關共同協助執行之。也就是說，「在法律授權部分，新北市政府是以行政手段超越法定權責問題」（C1）。無論是臺北市的委任或新北市的職務協助，兩市府團隊皆充分運用警力，解決新冠肺炎三級警戒之緊急動盪危機，展現市府團隊一體的精神。惟對第一線執行防疫工作的警察人員來說，仍存在職權劃分的疑慮（葉書宏，2021）。對此，受訪者 D3 提出其看法：「民眾不會質疑警察執法依據，只是對於警察取締感到不屑與無所謂，在執勤過程會感受到壓力是因為與不特定民眾接觸，但沒辦法判斷是否確診，尤其新冠肺炎又會有無症狀的情形。對於法律公告授權警察協助取締部分，我認為應該由衛生局主政，不應該丟給其他局處」。

最後，從執行疫調分工來看，新北市因衛生系統量能不足，但跨局處間早已形成打破本位、相互支援的團隊默契，尤如警察辦案成立專案小組的「專案模式」解決市政問題，由警察局成立疫調小組方式執行，「在執行疫調方面，我們是以偵辦刑案的態度與方法追蹤調查，把疫情當作案情，發覺隱形傳播鏈」（A3）。而臺北市有首都醫療資源優勢，在衛政主導防疫的情況下，儘管在防疫工作上仍仰仗警方協助，但其認為疫調不單僅只是足跡調查，民眾更需要的是醫療關懷專業。「疫調是專業，臺北市認為重要的是疫調、關懷跟衛教，…，由健康中心主任（公衛人員）每天報告，…警察只是輔助功能，幫忙調監視器確認足跡…，我們的疫調報告會比較細膩，…每區健康服務中心變成 12 個精準疫調中心」（H1）。因此臺北市的疫調工作以各區健康中心為主，警察機關為輔，這也再次反映出臺北市政風格以建立制度、秉持專業解決市政問題的「專業模式」。

伍、研究發現與討論

本次三級警戒期間雙北二市成功防疫的治理策略深具啟示，本文經二市個案研究後獲得以下之發現：

一、雙北因地制宜發展不同的防疫治理模式（專案模式 VS. 專業模式）

新北市幅員廣闊，擁有全臺最多的人口，相對臺北市醫療量能與各項資源較為不足。警察出身的侯友宜市長結合過去危機處理經驗，以民政系統為治理網絡核心，

強調地方授權與動員，運用警察辦案成立專案小組之方式處理本波疫情危機（如平寧專案、疫調小組等），從而發展出「專案模式」。臺北市雖具備相對充足的醫療資源，但在高人口密度及高老年人口比率前提下，醫療量能也面臨吃緊，柯文哲市長選擇熟悉的醫療衛政系統為治理網絡核心，建立 SOP 處理危機，維持既有組織制度，形成具在地化特色的「專業模式」。

綜上，本研究發現二市在新冠肺炎三級警戒期間，基於都市型態與行政資源的差異性，透過二市首長領導力所發展出因地制宜的治理策略，進而型塑出二種不同的防疫治理模式（如表 5），同時也反映出二市首長過去的職涯經驗：

表 5

新北市與臺北市防疫治理模式比較表

面向	新北市	臺北市
防疫治理模式	專案模式	專業模式
都市型態	分散異質型	集中同質型
市長背景	具警察背景	具醫師背景
基礎思維	社區警政	醫院整合醫療照護
問題界定	危機處理	標準作業程序
治理網絡	以民政為核心	以衛政為核心
組織調適	專案應變	遵循法制
法律處理	偏行政一體概念	偏管轄法定原則
科技防疫	高度運用	高度運用

資料來源：本研究整理。

二、二市相同之處

（一）公私暨社區協力展現堅韌的社區韌性

二市在發展防疫策略中，均非常強調網絡治理功能與社區韌性，尤其強調社區防疫能量。平時跨局處所建構之區級社會安全網絡及社區地方組織，讓社區具備應處災害的基本能力。在三級警戒期間，在地社區力量成為地方政府抗疫過程中的重要支持，無論是物資捐贈、捐款、社區防災士或自願加入各項防疫團隊等，皆展現公私暨社區協力共同面對疫災的堅毅韌性。

（二）高度運用科技防疫與溝通

隨著科技日新月異，智慧城市的發展進度也成為國際競爭力的關鍵指標，雙北二市長期致力發展智慧城市，運用數據、通訊及科技來改善城市問題，此次防疫均受惠於長期投入轉型智慧政府的努力，除適時讓民眾知悉最新疫情訊息外，也能有效輔助防疫決策，這也是二市能順利控制本波疫情關鍵因素之一。

（三）充分運用警察輔助性角色

臺灣警政體系由於一條鞭的特性，地方警察機關不僅屬於地方政府，同時也必須向中央警政署負責，但終能貫徹執行中央或地方賦予的防疫工作，無論平時推動社區治安工作以協助政府強化社區韌性，或是疫情期間配合政府防疫需求執行非醫療干預的管控措施及疫調作為等，皆突顯中央及地方政府在防疫期間充分運用警察輔助性角色，藉由警察平時在社區所建立的信任基礎與正當合法性，方能使社區民眾服從公衛政策，以緩解疫情之威脅。²⁴

三、二市同中存異之處

（一）採取不同的社區發展策略

臺灣社區治安工作的推展，由過去依賴政府進展到社區自主並進一步朝向韌性社區發展，是二市共同推動社區發展的目標。然而新北市受限於先天地理與人口結構的高度異質性，在社會服務人力與社區發展上挹注相當多經費，以改善社區擁有資源分配不均的問題；而臺北市由於資源充足且集中，雖然投入社區的預算相對較低，但採取深化社區量能策略。總言之，二市均相當重視社區量能，但在策略發展上略有差異。

（二）運用警力的方式不同

我國警政系統雖由中央統領，但地方警察機關實際在配合市府運作上仍保有彈性。如在執行疫調上，新北市是由警察局成立疫調小組，但臺北市則以衛政系統為主，警察局為輔；另外在執行非醫療干預強制措施的法律處理層面，新北市以行政

²⁴ 根據國立中正大學犯罪研究中心歷年臺灣民眾對司法與犯罪防治滿意度的調查顯示，民眾對於警察維護治安工作，連續三年都超過八成的滿意度，顯示警察維護治安能力獲得民眾高度肯定與信任（林長順，2022）。

一體概念克服法律框架，臺北市則是遵循管轄法定原則，依法公告授權警察機關執行，二市確實分別採取不同的方式，但是運用警察執行非醫療干預措施以達防疫之效卻是不爭事實。由於新北市整體行政資源不若臺北市充足，在仰賴警力的運用上，也進一步反映二市治理策略之差異。

陸、結論與建議

在史無前例的新冠肺炎疫情期間，科技運用已成為經濟發達國家重要防疫工具，而臺灣的中央政府與雙北二市亦善巧運用科技於防疫作為。科技的運用固然重要，惟諸多策略仍需透過「人」的執行。吾人可以從 [our world in data](#) 網站分析新冠肺炎疫情初期全球各國防疫措施來看，在疫情初期尚無可靠治療方法與疫苗問世前，多運用警察採取非醫療干預控制措施，惟因各國政經、社會、文化系絡的差異，非醫療干預控制措施的效果卻截然不同。美國官方宣稱採取嚴格的管制措施，卻隨處可見民眾抗議聲浪，管制效果有限，使該國當時染疫人數高居全球之冠。而中國在威權政體下，實施高強度嚴格管制措施，惟過程中亦存在諸多人權保障之譏。相較於各國狀況，臺灣地方政府雖透過警察執行相關管制措施，卻仍受到民眾的肯認，也突顯雙北二市政府防疫治理能力及社區韌性，即使在承受高度風險壓力下，防疫成效仍是全臺最好（陳詩雅等人，2022）。警察強制行政以執行非醫療干預控制措施，對於在無疫苗施打當下無可厚非，但從西方各國經驗來看亦衍生諸多警民衝突事件。本研究個案觀察期間，除零星民眾冷淡回應警察的強制行政作為外，雙北市民大都遵循防疫規定，配合警察的強制行政作為，此仍植基於所處社區具備高度韌性，亦與警民關係或市府與民眾關係良好有關，這也是雙北二市致力於推動韌性社區的成果回饋，更與強調以「人」為本之韌性社區的意涵一致。

當臺灣從法治國逐步邁向福利國的過程中，社會對於政府的需求更甚於以往，在面對突如其來的疫災威脅，雙北二市各自發展出因地制宜的治理模式，透過公私暨社區協力網絡，發揮防疫治理的加乘效應。二市無論衛政、民政、消防、社政、教育及警政等各機關皆展現應有防疫能量，惟疫災初期基於非醫療干預控制措施之強制行政需求，警察在防疫過程中扮演重要的輔助與協助角色，甚至新北市在衛政能量不足時，基於急迫性需求，透過警察主責疫調，以順遂相關防疫作為。

整體而言，本波防疫有成實繫於二市過去對於韌性社區的紮根工作，才能讓社區民眾在面對三級警戒的疫災威脅之際，與政府協力合作抗疫。本文認為如一味只想依賴邊境管制措施及疫苗研發與施打，可能會喪失組織學習適應的機會，反不利於永續性構建。因為災害風險不可能完全避免，社區仍可能受到災害衝擊，但藉由韌性社區的推動，可以降低疫災衝擊，並能夠較為迅速從衝擊中復原。最後，依據本研究發現提出以下幾點建議：

一、強化一般行政機關職權，朝向福利國目標努力

臺灣雖已從法治國朝向福利國時代邁進，實際上各項行政事務仍三不五時依賴警察的協助，²⁵致生警察國色彩仍未褪去之譏。臺灣警察機關至今仍處於行政協助的桎梏下，扮演彌補各部門行政工作上實質需要的角色。因此，當吾人批評警察業務廣泛的同時，如何強化政府各部門資源與應有專業職能，避免過度依賴警察職務協助，朝向真正落實福利國所應具備的國家條件邁進，是未來值得政府重視與努力的方向。

二、促增公共行政與警察行政對話

本次個案研究發現警察在防疫過程中，基於強制行政措施的需求扮演重要角色。就實而論，國內許多公共事務的執行，隨處可見警察承攬各行政機關涉及執法或強制行政措施，甚至基於急迫性需求，在尚不及於危害具有不可延遲性時，為求治理的快速有效性，經常違反管轄恆定原則，透過行政權便宜行事，委由警察機關職務協助的方式執行。雖然警察執法行政經常與一般公共行政之間具有關連性，但是國內公共行政研究中，對於警察執法行政的探討卻是被忽略的一隅。因此，本文期待未來能有更多公共行政學者加入此領域的研究與對話，為臺灣公共行政實務提供更周延的輔佐。

三、擴展韌性社區質量

地方政府有效的防疫治理策略雖然是成功防疫關鍵之一，惟若乏社區共同協力合作，甚難單純靠政府力量建功，本研究發現除了政府的力量外，社區在應對疫災過程中充分展現韌性，也成為政府防疫的重要後盾；然而這並非僅是政府或社區單

²⁵ 根據內政部警政署截至 2021 年 11 月 30 日統計，目前全國法規中（尚不包括地方自治法規）計有 232 種法規，訂有警察協辦業務（中華警政研究學會，2021）。

方面的努力，而是雙方過去推動韌性社區紮根的結果，才能在面對突發疫災的衝擊時，克服社區既存的脆弱性與危害；此韌性社區之根基亦能快速有效地應對將來的危機，讓社區可持續發展。申言之，未來應繼續積極推動韌性社區認證數量及等級，擴展韌性社區的數量與質量，以強化社區臨危的適應能力。

參考文獻

一、中文部分

- 內政部消防署（未註明）。**推動韌性社區簡介**。檢索日期 2022 年 9 月 27 日，取自 <https://pdmcb.nfa.gov.tw/dc/intro> [National Fire Agency, Ministry of Interior (n.d.). *Tui dong renxing shequ jianjie*. Retrieved September 27, 2022.]
- 內政部（未註明）。**內政部統計月報**。檢索日期 2021 年 7 月 25 日，取自 <https://ws.moi.gov.tw/001/Upload/400/refile/0/4413/79c158fd-d51f-4061-b24b-fbcd0fb92d9/month.html> [Ministry of the Interior (n. d.). *Monthly bulletin of interior statistics*. Retrieved July 25, 2021.]
- 中華警政學會（2021）。**警察法修正草案建議書**。五南。[Association of Chinese Police Research (ACPR), Taiwan (2021). *Proposal of the draft amendment on police law*. Wu-Nan Book Inc.]
- 中華警政學會（2021）。**警政與警察法相關圓桌論壇【談警察勤務的效能與公平】會議紀錄**，11 月 30 日。http://www.acpr.org.tw/PDF/Panel_20211130_efficiency%20and%20equity%20of%20police%20operation.pdf [Association of Chinese Police Research (ACPR), Taiwan (2021). *Jingzheng yu jingchafa xiangguan yuanshuoluntan "Tan jingcha qinwu de xiaoneng yu gongping" huiyiji lu*, November 30.]
- 王韋婷（2021）。**發揮辦案精神疫調，新北市警局成立疫調分析中心**。中央廣播電台，5 月 21 日。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2100322> [Wang, W.-T. (2021). *Fahui banan jingshen yitiao, xinbeishi jingju chengli yitiao fenxi zhong xin*. Radio Taiwan International, May 21.]
- 文化部（2021）。**明日社造的起點－2021 文化部社區營造政策白皮書付梓出版**。文化部台北社區通，7 月 1 日。<https://reurl.cc/lZ1VXI> [Ministry of the Culture (2021). *Mingrishezao de qidian-2021 wenhuabu shequyingzaozhengce baipishu fuzichuban*. Wenhuaabu Taibeishe Qutong, July 1.]
- 江玉林（2010）。後藤新平與傅柯的對話－反思臺灣日治初期的殖民警察政治。**中研院法學期刊**，（7），41-79。[Chiang, Y.-L. (2010). A dialogue between shimpei gotoh and michel foucault: A reflection on the politics of police in Taiwan under the early japanese colonial rule. *Academia Sinica Law Journal*, (7), 41-79.]
- 行政院主計總處（未註明）。**縣市重要指標查詢系統**。中華民國統計資訊網。檢索日期 2021 年 7 月 25 日，取自 https://statdb.dgbas.gov.tw/pxweb/dialog/CityItemlist_n.asp [Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Executive Yuan (n. d.). *Xianshi zhong yao tongji zhibiao chaxun xitong*. National Statistics, R.O.C.(Taiwan). Retrieved July 25, 2021.]

- 呂育誠（2005）。地方治理意涵及其制度建立策略之研究－兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景。《公共行政學報》，（14），1-38。[Lue, Y.-C. (2005). The study of local governance and its institutional building: Also studying the problems and prospects of local governance of county and county-city in Taiwan. *Journal of Public Administration*, (14), 1-38.]
- 周怡孜（2021）。【恩主公群聚內幕 1】家屬控院方未通知同房確診，癌父染疫病重。鏡周刊新聞，6月25日。https://www.mirrormedia.mg/story/20210625inv002/ [Zhou, Y.-Z. (2021). “Enzhu gong qunju neimu 1” jiashu kong yuanfang weitongzhi tongfang quezhen, yanfu ranyi bingzhong. *Mirror Media*, June 25.]
- 林伯謙（2021）。為了滾動式防疫，就該讓警察當「萬用工具人」嗎？聯合新聞網，6月15日。https://opinion.udn.com/opinion/story/10043/5534069 [Lin, B.-Q. (2021). *Weiliao gundongshi fangyi, jiugai rang jingcha dang “wanyong gong juren” ma?* Udn.Com, June 15.]
- 林長順（2022）。調查：逾 8 成民眾對警察維護治安給予正面肯定。中央通訊社，2月14日。https://udn.com/news/story/7321/6096480 [Lin, C.-S. (2022). *Diaocha: Yu 8 cheng minzhong dui jingcha weihu zhian geiyu zhengmian kending*. Central News Agency, February 14.]
- 林倖妃（2020）。霸氣警告黑道「別動我同仁」，侯友宜靠獨門抓豬哲學，稱霸六都。天下雜誌，9月8日。https://www.cw.com.tw/article/5101830 [Lin, X.-F. (2020). *Baqi jinggao heidao “biedong wo tongren”, houyouyi kao du men zhuazhu zhexue, chengba liudu*. *Common Wealth Magazine*, September 8.]
- 林倖妃（2021）。找 29 個分身打團體戰！侯友宜走過艱困 51 天，新北變身「防疫示範模版」。天下雜誌，7月15日。https://www.cw.com.tw/article/5117038 [Lin, X.-F. (2021). *Zhao 29 ge fenshen da tuantizhan! Houyouyi zouguo jiankun 51 tian, xinbei bianshen “fangyi shifan moban”*. *Common Wealth Magazine*, July 15.]
- 林高章、翁子傑、張純誠、吳孟杰、黃信凱、劉聰勳、楊秉勳、葉峻樞、黃建程、許建清（2018）。整合醫學照護模式運用在急診及其成效。《臺灣醫界》，61（9），49-52。[Lin, G.-Z., Wen, G.-J., Zhang, C.-C., Wu, M.-J., Huang, X.-K., Liu, C.-X., Yang, B.-X., Ye, J.-T., Huang, J.-C., & Xu, J.-Q. (2018). Application of integrated medical care model in emergency department and effectiveness. *Taiwan Medical Journal*, 61(9), 49-52.]
- 林煥笙、余孟哲、劉康慧（2019）。災害防救與社區韌性發展：以屏東大後部落為例。《公共行政學報》，（57），1-38。[Lin, H.-S., Yu, M.-C., & Liu, K.-H. (2019). Disaster management and development of community resilience: A case study of the DaHo tribe in Pingtung county in Taiwan. *Journal of Public Administration*, (57), 1-38.]
- 林慧貞（2021）。被冷藏的疫情熱區，揭開北農群聚風暴，大到追不了的隱形傳播鏈。報導者，6月24日。https://reurl.cc/mZV61V [Lin, H.-Z. (2021). *Bei leng cang de yiqing requ, jiekai beinong qunju fengbao, dadao zhuibuliao de yin xing chuanbolian*. *The Reporter*, June 24.]

- 胡龍騰、曾冠球、張鎧如（2020）。後新冠時代的智慧政府發展趨勢與策略（編號：NDC-MIS-109-001）。國家發展委員會。[Hu, L.-T., Tseng, K.-C., & Chang, K.-J. (2020). *Smart government development trends and strategies in the post Covid-19* (Project number: NDC-MIS-109-001). National Development Council.]
- 孫煒（2003）。比較政策研究的新制度研究途徑：兩岸高等教育政策之初步比較。*問題與研究*，42（1），19-45。[Sun, W. (2003). The new institutional approach in comparative policy research: A preliminary comparison of the cross-strait higher education policies. *Issues and Studies*, 42(1), 19-45.]
- 國家發展委員會（2020）。科技防疫，臺灣模式。*國土及公共治理季刊*，8（4），1-7。[National Development Council (2020). Technology for epidemic prevention, Taiwan model. *Public Governance Quarterly*, 8(4), 1-7.]
- 國家高速網路與計算中心（未註明）。COVID-19 DASHBOARD。COVID-19 全球疫情地圖。檢索日期 2021 年 9 月 10 日，取自 <https://covid-19.nchc.org.tw/> [National Center for High-performance Computing (n.d.). *COVID-19 DASHBOARD*. COVID-19 Quanguo Yiqing Ditu. Retrieved September 10, 2021]
- 張四明、胡龍騰（2013）。後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵。*公共治理季刊*，1（1），73-83。[Chang, S.-M., & Hu, L.-T. (2013). The public value implication of government performance management in the post-new public management period. *Public Governance Quarterly*, 1(1), 73-83.]
- 章光明（2018）。警察政策。中央警察大學。[Chang, K.-M. (2018). *Police policy*. Central Police University.]
- 陳明傳、李湧清、朱金池、章光明、洪文玲（2017）。警察學。尚緯。[Chen, M.-C., Li, Y.-Q., Zhu, J.-C., Chang, K.-M., & Hong, W.-L. (2017). *The fundamentals of police science*. Sun-Wei Inc.]
- 陳詩雅、黃昭盛、陳知學（2022）。六都最新防疫民調，侯、柯分排前 2 名。華視，5 月 24 日。<https://news.cts.com.tw/cts/life/202205/202205242080899.html> [Chen, S.-Y., Huang, Z.-C., Chen, Z.-X. (2022). *Liudu zuixin fangyi mintiao, hou ke fenpai qian 2 ming*. Chinese Television System, May 24.]
- 程倚華（2021）。健保署「口罩供需資訊平台」，催生百項創新應用。數位時代，7 月 28 日。<https://www.bnext.com.tw/article/63795/fca2021-nhi-gov> [Cheng, Y.-H. (2021). *Jianbaoshu "kouzhao gongxu zixun pingtai", cuisheng baixiang chuang xin yingyong*. Business Next, July 28.]
- 黃旭昇（2021）。新北家禽運銷合作社 1 移工確診，全面篩檢 500 人。中央通訊社，6 月 25 日。<https://www.cna.com.tw/news/alog/202106250156.aspx> [Huang, X.-S. (2021). *Xinbei jiaqin yunxiao hezuoshe 1 yigong quezhen, quanmian shai jian 500 ren*. Central News Agency, June 25.]

黃源協、莊俐昕、劉素珍（2011）。社區社會資本的促成、阻礙因素及其發展策略：社區領導者觀點之分析。《行政暨政策學報》，（52），87-130。[Hwang, Y.-S., Chuang, L.-H., & Liu, S.-J. (2011). Developmental strategies for community social capital-Community leaders' perspectives. *Public Administration & Policy*, (52), 87-130.]

新北市政府民政局（2021）。疫情全面防堵，新北明成立 2 熱區防疫中心，啟動 5 大強化三級防疫措施。新北居家照護網，5 月 22 日。https://healthcareathome.ntpc.gov.tw/home.jsp?id=554fc298d2f50600&act=be4f48068b2b0031&dataserno=5f98187da6b975e12fe70e2f511902f2 [Civil Affairs Bureau, New Taipei City Government (2021). *Yiqing quanmian fangdu, xinbei ming chengli 2 requ fangyi zhongxin, qidong 5 da qianghua sanji fangyi cuoshi*. Xinbei Jujia Zhaohuwang. May 22.]

新北市政府警察局（2021）。2020 年新北市警政統計年報。新北市政府警察局資訊服務網，6 月。https://www.police.ntpc.gov.tw/cp-1076-92257-1.html [New Taipei City Police Department (2021). *2020 Police administration annual statistics of New Taipei City*. New Taipei City Police Department Official Website, June.]

楊雅民（2021）。防疫最前線，和泰集團捐款 2400 萬元。自由時報，5 月 28 日。https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3550000 [Yang, Y.-M. (2021). Fang yi zuiqianxian, hetai jituan juankuan 2400 wanyuan. *Liberty Times Net*, May 28.]

葉書宏（2021）。基層警怨資訊不同步「往生」者重複疫調，警局、衛生局：檢討精進。中時新聞網，6 月 5 日。https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210605002323-260402?chdtv [Ye, S.-H. (2021). *Jicengjing yuan zixun butongbu "wangsheng" zhe chongfu yitiao, jingju weishengju: jiantao jingjin*. China Times, June 5.]

雷明正（2021）。【滅柯行動 3-1】好心肝診所驚爆偷打疫苗，柯市府聲望一落千丈。匯流新聞網，6 月 11 日。https://cnews.com.tw/202210611a05/ [Lei, M.-Z. (2021). *"Mieke xingdong 3-1" haoxingan zhensuo jingbao touda yimiao, keshifu sheng wang yiluoqianzhang*. Convergence News, June 11.]

熊毅晰、許以頻（2012）。侯友宜，用 big data 打擊犯罪的鐵漢。天下雜誌，4 月 17 日。https://www.cw.com.tw/article/5032061 [Xiong, Y.-X., & Xu, Y.-P. (2012). *Hou youyi, yong big data daji fazui de tiehan*. Common Wealth Magazine, April 17.]

臺北市府資訊局（2021）。台北市科技防疫再升級，「台北通實聯制、紓困線上申辦、疫情數據儀表板」。臺北市府資訊局官網，6 月 1 日。https://doit.gov.taipei/News_Content.aspx?n=4B2B1AB4B23E7EA8&s=F351486D6A6AEEB0 [Department of Information Technology, Taipei City Government (2021). *Taibeishi keji fangyi zaishengji, "taibeitong shilianzhi, shu kun xianshang shenban, yiqing shuju yibiaoban"*. Department of Information Technology, Taipei City Government Official Website, June 1.]

臺北市府警察局（2021）。臺北市警務 2020 年統計年報。臺北市府警察局官方網站，5 月。https://police.gov.taipei/cp.aspx?n=41ACB3325FE2ACE3 [Taipei City Police Department (2021). *2020 Police administration annual statistics of Taipei City*. Taipei City Police Department Official Website, May.]

- 劉惠琴 (2021)。新北市 7 熱區列高風險！「新北災訊 E 點通」可快速查看篩檢站地圖。自由時報，6 月 2 日。https://3c.ltn.com.tw/news/44624 [Liu, H.-Q. (2021). Xinbeishi 7 requ lie gaofengxian! "Xinbei zaixun E diantong" ke kuaisu chakan shaijianzhan ditu. *Liberty Times Net*, June 2.]
- 歐陽夢萍 (2020)。北市防疫兵推，柯文哲：國際疫情仍燒，十八般劇本先擬好。奇摩新聞，4 月 30 日。https://reurl.cc/ymqZll [Ouyang, M.-P. (2020). *Beishi fang yi bingtui, kewenzhe: Guoji yiqing rengshao, shibaban juben xiannihao*. Yahoo News, April 30.]
- 蕭婷方 (2021)。環南市場 41 例確診！「跟教科書寫的不一樣」，柯文哲：市場已成台灣最主要感染來源。今周刊，7 月 2 日。https://reurl.cc/gQd7IV [Xiao, T.-F. (2021). *Huannanshichang 41 li quezhen! "Gen jiaokeshu xiede buyiyang, kewenzhe: Shichang yicheng taiwan zuizhuyao ganran lai yuan*. Business Today, July 24.]
- 鍾榮峰 (2021)。德州儀器捐 350 萬元醫療物資，助雙和醫院抗疫。中央通訊社，6 月 28 日。https://www.cna.com.tw/news/ahel/202106280034.aspx [Zhong, R.-F. (2021). *Dezhouyiqi juan 350 wanyuan yiliao wuzi, zhu shuanghe yiyuan kangyi*. Central News Agency, June 28.]
- 蘇文彬 (2021)。行政院推出簡訊實聯制，5 秒 3 步驟快速登記，開放民間業者免費申請。iThome，5 月 19 日。https://www.ithome.com.tw/news/144487 [Su, W.-B. (2021). *Xingzhengyuan tuichu jianxun shilianzhi, 5 miao 3 buzou kuaisu dengji, kaifang minjian yezhe mianfei shenqing*. iThome, May 19.]
- 顧旻、林惠君、朱乙真、陳書孜 (編) (2022)。堅韌的疫誌：臺北市防疫紀實。臺北市政府觀光傳播局。[Gu, M., Lin, H.-J., Zhu, Y.-Z., & Chen, S.-Z. (Ed.) (2022). *Jianren de yizhi: Taibeishi fangyi jishi*. Department of Information and Tourism, Taipei City Government.]

二、英文部分

- Aldrich, D. P. (2012). *Building resilience: Social capital in post-disaster recovery*. University of Chicago Press.
- Anderies, J. M., & Janssen M. A. (2013). Robustness of social-ecological systems: Implications for public policy. *Policy Studies Journal*, 41(3), 513-536.
- Ansell, C., & Jacob, T. (2018). *How does collaborative governance scale?* Policy Press.
- Celik, S., & Corbacioglu, S. (2010). Role of information in collective action in dynamic disaster environments. *Disasters*, 34(1), 137-154.
- Chandra, Y., & Paras, A. (2020). Social entrepreneurship in the context of disaster recovery: Organizing for public value creation. *Public Management Review*, 23(12), 1856-1877.
- Comfort, L., Boin, R. A., & Demchak, C. (2010). *Designing resilience for extreme events: Socio-technical approaches*. University of Pittsburgh Press.

- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606.
- Daniel, J. (2020). Education and the covid-19 pandemic. *Prospects*, 49, 91-96.
- Dehning, J., Zierenberg, J., Spitzner, F. P., Wibral, M., Neto, J. P., Wilczek, M., & Priesemann, V. (2020). Inferring change points in the spread of covid-19 reveals the effectiveness of interventions. *Science*, 369(6500), 1-9.
- Edelstein, M. (1988). *Contaminated communities: The social and psychological impacts of residential toxic exposure*. Westview Press.
- Farrow, K. (2020). Policing the pandemic in the UK using the principles of procedural justice. *Policing*, 14(3), 587-592.
- FEMA (2011). *A whole community approach to emergency management: Principles, themes, and pathways for action*. Federal Emergency Management Agency.
- Ferraro, F., Etzioni, D., & Gehman, J. (2015). Tackling grand challenges pragmatically: Robust action revisited. *Organization Studies*, 36(3), 363-390.
- Fransen, J., Peralta, D. O., Vanelli, F., Edelenbos, J., & Olvera, B. C. (2022). The emergence of urban community resilience initiatives during the covid-19 pandemic: An international exploratory study. *The European Journal of Development Research*, 34, 432-454.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. Jossey Bass.
- Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S., & Tatlow, H. (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford covid-19 government response tracker). *Nature Human Behaviour*, 5, 529-538.
- Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: Surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), 405-421.
- Hurlbert, J., Haines, V. A., & J. Beggs. (2000). Core networks and tie activation: What kinds of routine networks allocated resources in nonroutine situations? *American Sociological Review*, 65(4), 598-618.
- Jiang, F., & Xie, C. (2020). Roles of chinese police amidst the covid-19 pandemic. *Policing*, 14(4), 1127-1137.
- John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. Sage.
- Kapucu, N., Garayev, V., & Wang, X. (2013). Sustaining networks in emergency management. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 104-133.

- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Ko, W. J. & Li, C. (2020). *What taipei can teach local leaders elsewhere about democratic governance: Where would taiwan's success be without taipei?* The Diplomat, June 10. <https://thedi diplomat.com/2020/06/what-taipei-can-teach-local-leaders-elsewhere-about-democratic-governance/>
- Kumar, T. K. V. (2021). Role of police in preventing the spread of covid-19 through social distancing, quarantine and lockdown: An evidence-based comparison of outcomes across two districts. *Police Science and Management*, 23(2), 196-207.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. (2001). *Local governance in Britain*. Palgrave.
- Lee, J., Bharosa, N., Yang, J., Janssen, M., & Rao, H. R. (2011). Group value and intention to use—A study of multi-agency disaster management information systems for public safety. *Decision Support System*, 50(2), 404-414.
- Lin, N. (2004). Social capital: A theory of social structure and action. *Social Forces*, 82(3), 1209-1211.
- Maier, B. F., & Brockmann, D. (2020). Effective containment explains subexponential growth in recent confirmed covid-19 cases in China. *Science*, 368(6492), 742-746.
- Mignone, J., & O'Neil, J. (2005). Social capital and youth suicide risk factors in first nations communities. *Canadian Journal of Public Health*, 96(Suppl 1), S51-54.
- Mishra, J. L., Allen, D. K., & Pearman, A. D. (2015). Understanding decision making during emergencies: A key contributor to resilience. *EURO Journal on Decision Processes*, 3(3), 397-424.
- Nakagawa, Y., & Shaw, R. (2004). Social capital: A missing link to disaster recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22, 5-34.
- Nicholl, C. G. (2000). *Community policing, community justice and restorative justice: Exploring the links for the delivery of a balanced approach to public safety*. United States Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., & Pfefferbaum, R. L. (2008). Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41(1-2), 127-150.
- Pandey, V. (2014). Community policing for conflict resolution and community resilience. *International Journal of Social Work and Human Services Practice*, 2(6), 228-233.
- Patel, S. S., Rogers, M. B., Amlôt, R., & Rubin, G. J. (2017). What do we mean by 'community resilience'? A systematic literature review of how it is defined in the literature. *Plos currents disasters*, 9, 1-30. <https://currents.plos.org/disasters/article/what-do-we-mean-by-community-resilience-a-systematic-literature-review-of-how-it-is-defined-in-the-literature/>

- Phillips, N. W., & Tracey, P. (2007). Opportunity recognition, entrepreneurial capabilities and bricolage: Connecting institutional theory and entrepreneurship in strategic organization. *Strategic Organization*, 5(3), 313-320.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration and Society*, 32(1), 9-28.
- Plodinec, M. J. (2021). Stress testing to assess recovery from extreme events. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 18(2), 151-176.
- Radburn, M., & Stott, C. (2019). The social psychological processes of procedural justice: Concepts, critiques and opportunities. *Criminology and Criminal Justice*, 19, 421-438.
- Radburn, M., Stott, C., Bradford, B., & Robinson, M. (2018). When is policing fair? groups, identity and judgements of the procedural justice of coercive crowd policing. *Policing and Society*, 28(6), 647-664.
- Reicher, S., Stott, C., Cronin, P., & Adang, O. (2004). An integrated approach to crowd psychology and public order policing. *Policing: An International Journal*, 27(4), 558-572.
- Reicher, S., Stott, C., Drury, J., Adang, O., Cronin, P., & Livingstone, A. (2007). Knowledge-based public order policing: Principles and practice. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1, 403-415.
- South, J., Stansfield, J., Amlôt, R., & Weston, D. (2020). Sustaining and strengthening community resilience throughout the covid-19 pandemic and beyond. *Perspectives in Public Health*, 140(6), 305-308.
- Stoker, G. (1999). *The new management of British local governance*. Macmillan.
- Stott, C., Adang, O., Livingstone, A., & Schreiber, M. (2008). Tackling football hooliganism: A quantitative study of public order, policing and crowd psychology. *Psychology, Public Policy, and Law*, 14(2), 115-141.
- Sukabdi, Z. A. (2016). Building community resilience: Strategic role of police with bombing victims. *Police Practice and Research*, 17(2), 160-170.
- Tobin, G., & Whiteford, L. (2002). Community resilience and volcano hazard: The eruption of Tungurahua and evacuation of the Faldas in Ecuador. *Disasters*, 26(1), 28-48.
- UNISDR (United Nations, International Strategy for Disaster Reduction) (2007). *2007 global review*. UNDRR. Retrieved November 1, 2022, from <https://www.undrr.org/publication/disaster-risk-reduction-2007-global-review>
- Wang, E. A., Riley, C., Wood, G., Greene, A., Horton, N., Williams, M., Violano, P., Brase, R. M., Brinkley-Rubinstein, L., Papachristos, A. V., & Roy, B. (2020). Building community resilience to prevent and mitigate community impact of gun violence: Conceptual framework and intervention design. *BMJ Open*, 10(10), 1-8.

- Wang, S.-Y. K., Hsieh, M.-L., Chang, C. K.-M., Jiang, P.-S., & Dallier, D. J. (2021). Collaboration between law enforcement agencies in combating cybercrime: Implications of a Taiwanese case study about atm hacking. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 65(4): 390-408. <https://doi.org/10.1177/0306624X20952391>
- White, M. D., & Fradella, H. F. (2020). Policing a pandemic: Stay-at-home orders and what they mean for the police. *American Journal of Criminal Justice*, 45(4), 702-717.
- Whitelaw, S., Mamas, M. A., Topol, E., & Van Spall, H. G. C. (2020). Applications of digital technology in covid-19 pandemic planning and response. *The Lancet Digital Health*, 2(8), e435-440. [https://doi.org/10.1016/S2589-7500\(20\)30142-4](https://doi.org/10.1016/S2589-7500(20)30142-4)
- WHO. (n.d.). *Infodemic*. Retrieved September 10, 2022, from https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1
- WHO Regional Office for Europe. (2012). *Health 2020: A european policy framework supporting action across government and society for health and well-being*. WHO Regional Office for Europe.
- Zautra, A., Hall, J., & Murray, K. (2008). Community development and community resilience: An integrative approach. *Community Development: Journal of the Community Development Society*, 39(3), 130-147.
- Ziglio, E. (2017). *Strengthening resilience: A priority shared by health 2020 and the sustainable development goals*. World Health Organization Regional Office for Europe.

A Comparative Study of Local Governance between New Taipei City and Taipei City under the Covid-19 Pandemic: Resilient Communities and Policing

Jyun-Wei Hong* Yuan-Song Chang**
Shun-Yung Kevin Wang*** Kuang-Ming Chang****

Abstract

Taiwan implemented an unprecedented national level-three alert to cope a Covid-19 outbreak in May 2021, and this incident provided a unique opportunity for a case study. This manuscript compares strategies adopted by the governments of New Taipei City and Taipei City, where the outbreak was the most severe during the level-three alert period in Taiwan. We collect and analyze in-depth interviews, official information and documents, and news. Based on seven indicators derived from the reviewed literature, we compare governing strategies between these two adjacent cities during the outbreak. This study found that New Taipei City takes civil affairs system as the core of its governance network and has developed a flexible “project model”. On the other hand, Taipei City’s strategy is characterized with “professional model” that utilizes public health system and emphasizes

* Ph. D. Student, Graduate Institute of Police Policy, Central Police University.
Email: pa776094@gmail.com

** Assistant Professor, Department of Foreign Affairs Police, Central Police University.
Email: una189@mail.cpu.edu.tw (corresponding author)

*** Associate Professor, Department of Criminology, University of South Florida, USA.
Email: shunyungwang@usf.edu

**** Professor and Head, Department of Criminal Justice, Ming Chuan University.
Email: a0922755685@gmail.com

the rule of law and the functions of existing agencies. Despite two models are different, both cities effectively use technology in pandemic prevention and leverage existing public-private collaborations to carry out resilient communities.

In addition, in both cities, the police play an essential role in non-medical interventions and resilient community, highlighting the importance of non-medical professions in pandemic prevention. Nevertheless, the government should continue strengthening the resources and professional capabilities of public entities and avoid overly relying on the police, so as to truly equip the nation like a welfare state should be. At the same time, the authors would be delighted to see more public administration scholars devoting efforts in policing research and dialogue. Last but not the least, the present study once again confirms the crucial importance of collaborations between governmental forces and the community participation. Engaging the community, the private sector, and civilian groups in public arena and social responsibilities remains an important direction that the government should emphasize and devote efforts to in the future.

Key Words: Covid-19, level-three alert, local governance, resilient community, policing

