

新冠肺炎下的政府危機管理

口述作者 ■ 王俊元 / 中央警察大學行政警察學系教授兼通識中心主任
文字整理 ■ 蔡秉霖 / 國立政治大學社會學系

若談到危機管理，就必須理解危機其實是一個不確定性與威脅性高的事件。如果以疾病作為比喻，就能看出危機往往具有潛伏期、爆發期、後遺症期與解決期。當然實際危機發生時期發展可能會是沒有規律、反覆的，而這也與我們真正生病時的樣子很像，爆發並不是毫無緣故的，往往是因為感染的病菌已經經過一段時間的潛伏，當然如果這時間能有妥善的處理——危機在成形之前已受到完善的應對——往往不會歷經爆發期便能得到恢復或痊癒。

既然談到危機，有效的管理是非常重要的事情。危機管理可以分做許多不同的視角與階段，例如三階段的：事前、事中與事後等階段，也可能將其切分成減災、整備、應變與復原等四階段，或者最後再加上學習與評估等不同階段。不同的專家學者與不同的議題與目的，在檢視危機管理的時候看的角度都會不太一樣，而這樣的管理也涉及許多的議題，不管是計畫、組織、預算與控制，都是管理的

措施。然而政府的危機管理卻與民間機構有著很大的不同，最大的差異之處其實便在其「公共性」上，其涉及了廣泛的官僚體系以及人民，這點也呈現在其往往需要追究責任以對人民負責上。

新冠肺炎的系統性危機

危機的來源非常多，然而我們若從另外一個視角來看便能發現某種不同，也就是偶發性的危機與系統性的危機。不管是單純的風災、水災或地震，他們都有可能單獨發生，然而在某型情況下，卻有可能呈現鎖鏈般地引發其他的故事，八八水災或者福島核災都是這樣的例子。

從單一的災害事件到複合性的災害，其實都能將其歸於偶發型的危機之中，儘管對政府與人民造成的衝擊都非常巨大，但在事件的發生後其實便進入到處理後遺症的階段，並不會對整個社會系統造成影響。然而社會系統作為一個每個部分都彼此相關的、沒有一個部分可以單獨存在而運作的情況下，一

且發生了系統性的危機，其實也就意味著會影響到社會系統下的每一個人，不管是 2008 年的全球金融風暴或者這次的新冠肺炎都是這樣的情形。

以新冠肺炎來說，便是生物病原的災害影響到人類的活動，人類的活動自然又會影響到就業與消費，最後便是影響到整體的經濟。這樣的循環第一個特色便是所有災難環節的相扣；第二個便是這樣系統性的危機並無法明確知道終點（解決期）在什麼時候。這其實就與偶發性的危機——事情發生過後再趕快解決就好——有著相當大的不同，這種系統性危機就算要解決，政府也無法事先知曉種種的措施有沒有效果，而需要時間與事情的持續發展來證明。

舉凡談危機管理，會有許多不同的角度與議題：危機領導、危機溝通、危機決策。然而放到這樣系統性危機裡面，樣貌就會變得有點不太一樣。像是危機溝通常在說的 4R：「遺憾、改革、賠償、重建」，可是當面對系統性的危機時，最終的責任往往很難釐清，而災情更沒有終點，也不會知道說，現在到底是要道歉還是改革，改革也不知道要怎麼改革，最主要的策略就是要止血，然而這個止血，怎樣才能有效止血也無法知道。所以這就是很高度的不確定性，高度的風險在整個危機的發展裡面都一直存在，那麼這是新冠肺炎這種系

統性危機的特性。

以政府來講，每一個國家或政府在處理這樣的一個危機，還是有相當大的不同，有時候也可以很簡單說用成敗來論英雄，台灣在這個階段裡面，當然算是做得還不錯的。

台灣面對疫情的危機處理—危機意識扮演重要角色

若拿台灣與紐約州相比，台灣人口 2300 萬略多於紐約州，然該州土地比台灣大約四倍，每人平均生產毛額亦高近三倍。從資源及土地空間來看，紐約州的防疫情形應比台灣好上許多。然而在一樣的 4 月底，相比台灣的 4 百多例，紐約卻到了 30 幾萬例。而死亡人數的對比則更加懸殊，這樣原因出現在何處？

最近我們和國外的教授合寫一篇文章，內容即提到危機下的風險意識、危機學習與協調動員的結果扮演關鍵的角色。在總統大選之前，12 月底行政院會中就有對中國大陸七名不明肺炎做報告，並因此進行跨部會的討論。而在一月總統大選之前，便已針對疫情做了討論與邊境管制的雛形，而同樣也意識到口罩的需求，對於防疫物資的這些動員跟整備，也有提前的運作。

一月下旬，台灣便開始為了口罩等物資做準備，限制口罩出口，透過公私協力建立穩定的生產模式，期間也包括科技的整合，例如口罩地圖便涉及了大數據、民間與政府的合作。

而與美國相比，更能看出當在一月 21 號的第一號病例入台的前一天，中央流行疫情指揮中心就已經二級成立了，儘管與後來的一級在防疫能量上依然有很大的差別，然而便已可以看出風險意識對於防範疫情的重視；然而相比下美國到了 3 月政府才開始出現具體的聲明以及居家隔離等防疫措施的建立。

各國防疫措施差異，若以韓國為例，可以看出其與台灣有著不同的便在於對於患病者足跡的公布做得比台灣更徹底，以及對於大規模篩檢的運用。這其實難論對錯，過去疫情的經驗也不同也影響著各國各自的學習過程。就韓國而言因為在 2015 年所爆發的中東呼吸道症候群（MERS）的疫情危機，因此在這次的冠狀肺炎中便有他們自己的堅持與做法。而台灣之所以能有現在的防疫成效，也必須歸功於對於 2003 年 SARS 的教訓與學習。

失敗或成功？未完的旅程與挑戰

錯誤或成功的決策當然會影響疫情的升溫與降溫，但在危機的當下，是很難論斷價值對錯的。尤其在危機的過程中，很多時候，對的是對的，然而錯的也還是對的，包括台灣也是這樣。簡單來說，在過去這幾個月裡，整個中央流行疫情指揮中心，所做的所有決定都是對的嗎？那不一定，但在民氣可用的情況下，錯的還是對的。

當然事後所謂的「政府」危機管理，既然是

政府，便有課責的機制存在，但是那需要隨著事情的發展才有辦法談那個，課則問題，比如說我們現在的紓困，真的有發揮政策的影響，它的效益真的都有發揮出來嗎？未來其實便要去檢視這項政策的制定是否合理，這些便是我們提到後續發展都應該必須要做的一件事情。



作者簡介

王俊元教授畢業於國立中正大學外文系，東海大學公共行政研究

所，並於國立政治大學公共行政研究所取得博士學位，目前於中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所任職專任教授，並兼任通識教育中心主任。研究領域為危機管理、公共政策分析、公共管理（策略規劃與管理）、全球治理與非營利組織管理。