

《臺灣社會學刊》第 67 期
2020 年 6 月·頁 203-212 【論壇】
10.6786/TJS.202006_(67).0005

建構韌實力 (Resilient Power) : 全球 疫情下臺灣的公民社會與創新福利國家

林宗弘

203

建構韌實力 (Resilient Power)

林宗弘(✉)

中央研究院社會學研究所

通訊地址：115201臺北市南港區研究院路二段128號 社會學研究所

Email: zoo42@gate.sinica.edu.tw

Taiwanese Journal of Sociology
June 2020, 67: 203-212 / Forum
10.6786/TJS.202006_(67).0005

Building Resilient Power: Civil Society and Welfare State under the Challenge of the Pandemic.

Thung-Hong Lin

Institute of Sociology, Academia Sinica

205

建構韌實力 (Resilient Power)

這次 COVID-19 新型冠狀病毒肺炎的全球流行病疫情（以下簡稱全球疫情）擴散規模與死亡人數，遠超過過去的 SARS、MERS 等冠狀病毒與 H5N1 等流行性感冒，加上在網際網路的科技發展下，帶來共時性的資訊傳播與跨國公共政策比較，為公共衛生或災難相關的比較社會學，帶來一次理論驗證之機會。更難得的是至今為止，臺灣在國家與公民社會合作下，及早採取防疫政策而且成效卓著，對日後兩岸關係、國家能力建構、公民社會角色、與臺灣產業政策及經濟發展方向，將有相當大的影響與啟示。本文將簡要回顧全球災難歷史，從疫情發展驗證災難社會學重要發現，最後，筆者將簡要討論臺灣社會後疫情的因應策略。

一、全球疫情：人類脆弱性的歷史觀點

這次全球疫情具有重要的歷史影響力。實證上，我們可以從災難死亡人數來評估人類面對風險的脆弱性與其歷史變遷。至本文截稿的 9 月 7 日為止，全球疫情的感染人數超過 2,700 萬人，死亡人數恐突破 90 萬人，這次全球疫情雖然對臺灣衝擊較小，已是 21 世紀規模最大的災難之一。

全球災難相關資料庫的排名顯示，20 世紀造成人類死亡規模最大的災難，是一個世紀以前的西班牙流感，全球死亡人數估計在 5,000 萬人到 1 億人之間，第二大災難是 1959 年到 1961 年間中國毛時代的大飢荒，死亡人數在 3,000 萬人到 4,500 萬人之間，第三名則是 1930 年代的蘇聯大飢荒，死亡人數約 500 到 800 萬人，此外北韓饑荒、多場發生在印度、中國洪災達到兩、三百萬人死亡。¹顯然，20 世紀國家失敗的人造飢荒規模，不遜於瘟疫、地震或洪水。

1 Debarati Guha-Sapir, Regina Below, Ph. Hoyois - EM-DAT: The CRED/OFDA International Disaster Database - www.emdat.be - Université Catholique de Louvain - Brussels - Belgium.

21 世紀災難統計的特徵是人造飢荒的消逝，瘟疫與天災再次主導人類大規模意外死亡排名。此前，全球大流行是 1980 年代以來的 HIV，到 2018 年為止累積約 4,000 萬人感染，77 萬人病逝，仍是本世紀重大挑戰，不過治癒有望。個別天災事件，則以 2010 年的海地地震、2004 年的南亞海嘯以及 2008 年的緬甸颱風衝擊較大，死亡人數 14 萬到 31 萬人之間，災民達到百萬人，我們熟悉的中國汶川地震（死亡失蹤約 9 萬人）、日本東北海嘯與福島核災（死亡不足 2 萬人、核災影響撤離約 15 萬）已經輸給此次全球疫情，而且病毒的影響力遠超過南亞海嘯、海地地震、緬甸風災、中國地震與日本核災的地理範圍。

二、防疫的政治：比較災難社會學的發現

雖然瘟疫與天災有其自然條件，人類社會裡的各種機制，明確中介並且塑造受災人口的分布，隨著人類介入自然的能力擴大，疫情或極端氣候等事件皆有人造性質，人類活動全球化、經濟開發與污染排放造就「全球風險社會」。從這個「人類世」的角度來看，病毒是否由實驗室製造或有中間宿主，影響的只是首例的感染途徑，從延誤通報與掩飾疫情導致全球擴散來說，這是人造的災難，中共恐怕無法迴避政治責任。

社會學家如何呈現人類社會因素對疫情風險的影響？依據政府間氣候變遷委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change，簡稱 IPCC）與相關文獻，災難的風險函數可以表示為：

$$\text{風險} = \frac{\text{災害潛勢(hazard)} \times \text{暴露度(exposure)} \times \text{脆弱性(vulnerability)}}{\text{韌性(resilience)}$$

也就是說，災難風險的總合，至少受到下列四組因素影響：

災害潛勢，指造成意外事故的物理、化學或生物衝擊事件發生的期望值，例如地震規模、颱風強度，或是瘟疫的基本再生率與致死率。當然，醫療數據有明顯的社會建構或政治掩飾問題，各國之間很難進行比較，不過仍然可以大致估計全球或一國平均值，以此基準衡量各國或各地的防疫成果。

暴露度，指災區人口與財產總量，例如斷層帶或颱風路徑上的人口數，暴露度是防疫政策重點，即是用封城、社交距離或口罩等策略，阻斷人傳人途徑，以此減少一個特定地區內易感染的人數，壓平感染人口成長軌跡。前述瘟疫毒性與暴露度，是醫界傳染病模型與公衛政策的核心。

相對而言，社會學界更關注脆弱性與韌性。脆弱性通常指影響人們受災期望值變異與離散程度的社會、經濟或身心條件。在個人層次，中下階級或低所得家庭、因族群或膚色受歧視者、照護家庭的女性、身心健康狀況造成行動能力障礙者，受災風險較高；在總體層次研究中，前述弱勢群體透過居住地點、醫療、教育、住房或公共工程品質較差，或公共交通不便等中介因素，也會提高受災機率。在臺灣 SARS 與這次疫情中，除醫療人員外，醫院外包的清潔工、白牌計程車司機、兩岸工作移民、東南亞家務移工、大樓保全人員、特種行業女性工作者、與磐石艦水兵等，都是職業不平等導致防疫漏洞的例子。公衛研究有類似的概念易感染性（susceptibility），涵蓋類似脆弱性的健康不平等因子。

影響一國脆弱性高低的因素，包括經濟發展與貧富差距、醫療資源或品質、年齡或人口結構、政治制度或性別歧視因素等。其中，筆者的跨國研究指出，國家能力非常重要，而且在民主國家影響特別大。² 國家能力與民主化交織之下，會擴大對人民健康

2 Lin, Thung-Hong, 2015, "Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human

的公共投資，相反地，新自由主義使得許多福利國家的健康不平等惡化，可能是導致歐美疫情失控的脆弱因素。

得益於網路科技發展，學界得以每日追蹤全球疫情，從各國趨勢可以發現，美國、印度、巴西等貧富差距與健康不平等的國家疫情最嚴重，俄羅斯、土耳其、中國與伊朗等威權國家緊追在後，而且威權國家更可能掩蓋疫情、致死率也比歐美更高。在歐洲，英國與南歐國家等受新自由主義衝擊的福利國家表現較差。相對地，東亞全民健保體系（臺日韓）、北歐社會民主國家如丹麥、挪威、芬蘭（瑞典是反例），及早鎖國的臺灣、越南與紐西蘭，疫情較快受控。中共大外宣與美國自由派悲觀論述常認為西方民主國家失敗，統計上得不到支持。

災難歷史制度論研究亦指出，一國受災歷史經驗越多，民眾風險感知越強，平均每次受災死傷比率就越低。SARS 與 MERS 的教訓，在東亞留下全民戴口罩、量體溫與專業疫調機構等制度遺產，明顯有助於防疫。

儘管民主與威權政體疫情差距不明顯，政治制度仍有決定性：福利國家健康體系越完善、貧富差距越小的低脆弱性國家、以及歷史因素下風險警覺性越高、越早鎖國的低暴露度國家，越能有效控制疫情。此外，女性政治權力越平等，現任女性領導的國家，其政策偏好有助防疫。雖然前述理論在災難與健康不平等的研究裡出現過，這次疫情提供更明確與更及時的證據。

三、公民社會的韌性：臺灣與中國大陸的對比

除福利國家的健康投資外，公民社會也能扮演防疫角色：即

Vulnerability". *Social Forces* 93(3): 1267-1300.

前述公式裡的韌性，指有助於受害者因應災難衝擊與災後復原的社會因素。研究發現，社會網絡或公民參與有助於災難應變與災後重建，常被稱為「社會資本」。³ 然而，活躍的公民社會容易被威權體制視為政治威脅而予以鎮壓。

筆者研究兩岸公民社會救災，顯示臺灣民主優勢，與中共壓制公民社會的現實。面對疫情，公民社會有助於啟動四個自我保護機制：資訊傳播、資源動員、自主規範與心理重建。在言論自由的臺灣，公民社會包括科學專業社群，提供開放透明資訊來源，協助政府宣傳防疫措施與改善決策。然而，中國此次疫情爆發之際，醫界吹哨者被當成造謠者法辦。中共黨國官僚隱瞞疫情，公民社會專業社群無法提供資訊，使武漢民眾未意識到新型病毒風險，導致全球擴散。此外，中共網軍還持續在臺灣與全球製造假訊息，意圖擾亂防疫及責任追究。

在大部分工業國家，政府支出佔國內生產毛額比例約三成，七成經濟資源在民間。在結社自由國家，公民社會可動員民間人力物力，協助防災防疫。2008年震災後中國公民社會一度甦醒，在習近平時期卻遭到壓制。反觀臺灣，靠著國家政策禁止出口並提供初期投資、與傳統製造業社團上下游網絡動員，以及健保結合資訊科技、與藥師公會合作之下，迅速打造口罩擴大生產與公平分配機制「口罩國家隊」，後來更成為國際援助「韌實力」的象徵。

第三，民間社會有其道德規範，例如社區鄰里民眾的互助、信任與道義。優先照顧老弱、勤洗手、居家隔離、戴口罩等防疫規範，需要家人同儕自我監督。以中國來說，解放軍加上警力也

3 請參考周偉賢、林宗弘，2019，〈社會資本、制度創新與九二一災後集合住宅重建〉。《中華心理衛生學刊》32(4): 367-405；與林宗弘，2012，〈災後重建的政治：以中國512地震與台灣921地震為案例的分析〉。《臺灣社會學刊》50: 57-110。

無法隨時逼迫十四億人協助防疫，然而公民社會失能，地方政府與民間只能封城、封路防疫，付出更大經濟代價，權貴則靠金錢與關係取得物資、找到逃命門路，兩岸撤僑專機爭議亦是一例。相對而言，在醫師團體配合宣導下，臺灣民眾戴口罩、勤洗手、檢舉違反隔離規定者的自主管理程度較高，未採封城政策、也很少依賴軍警暴力手段防疫。

心理重建通常有賴人際網絡陪伴、與心理或社工機構專業介入。陳時中部長領導中央疫情指揮中心的優異表現與每日陪伴，讓臺灣民眾相當安心、對國家前途更有自信，防疫過程遭少數人士阻撓未果，更使得推崇兩岸開放、唱衰民主、歌頌威權的親中論述信譽破產，也算另類臺灣認同與心理重建。

四、建構創新福利國家的韌實力

筆者曾提出「創新福利國」概念，⁴相對於盲從市場的新自由主義、或老牌勞力密集福利國家，指的是科技密集福利國家，希望有效利用政府擴大支出來達成民眾福祉——安全、健康與長壽、智慧、收入充足且分配相對公平、照顧弱勢等目標，這不是單靠國家能力可以做到，需要公民社會參與、產業協力，以及跨國人才網絡知識交流。臺灣這次防疫成果有目共睹，展現創新福利國家的示範效果，甚至成為改善國際關係合法性的「韌實力」：即協助各國因應全球風險的能力。

隨著疫情逐漸平穩，臺灣進入振興時期，危機便是轉機。災後重建有兩個福利分配原則，第一個是受災補償原則，即在全球

4 請參考林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益，2011，《崩世代：財團化、貧窮化與少子女化的危機》。臺北市：台灣勞工陣線；李宗榮、林宗弘，2017，《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》。臺北市：中央研究院社會學研究所。

疫情期間，受害越嚴重的產業或世代，應該獲得越多補償，例如旅運餐飲業、或是今年即將畢業卻可能受到疫情衝擊失業的青年世代。第二個是公共財投資原則，利用國家支出發展公共財與社會創新，在生技醫療、資訊產業與公共服務方面擴大投資。

若疫情難以控制而陷入全球大蕭條，除針對最脆弱產業與世代持續紓困以外，臺灣應該利用此一時機重整產業鍊，減少旅運餐飲業對中國大陸廉價團客的依賴、吸引在中國大陸臺灣民眾回台投資就業，擴大對生技產業、機械與電子製造業的投資與產業優勢、增設公共托育以及高齡照護部門以吸納失業人口，挽救少子化與超高齡化的趨勢，並藉此逆轉人才外流，吸納返台的海外工作與留學人才，同時運用科技創新改善脆弱人群的防疫能力，持續打造創新福利國家。

疫情之後，習近平領導的中共政權內外交困，香港、北韓與南海地緣政治衝突、加上邁向延任的政治生存壓力下，可能對台使用「銳實力」，所謂的銳實力，即是利用對手風險來提升己方宣傳與政治優勢的國際關係政策，例如軍事威嚇、外交圍堵、散佈虛假訊息、甚至故意製造防疫漏洞。隨著銳實力手段失敗，我國更應善用國際關係韌實力，輸出防疫物資與經驗，協助歐美友好國家度過難關。疫情考驗雖然嚴峻，或許也提供了民主小國因應全球風險與銳實力的求生之道。