

學術論文

與脆弱共存：新加坡如何應對 2020 年 Covid-19 大流行的危機？

Living with the Vulnerability: How Singapore has responded to the crises of the 2020 Covid-19 Pandemic?

簡肇均 *Chao-Chun Chien*

德國萊比錫大學區域與全球研究博士候選人

*Doctoral Candidate of The Graduate School of Global and Area Studies
University of Leipzig, Germany*

摘要 / Abstract

截至 2022 年 6 月 10 日，新加坡的確診病例總數已達到 1,335,625 例，其中 1,396 人死亡。¹ 迄今為止，新加坡被外界廣泛認為是全球抗擊 Covid-19 大流行的成功典範之一。尤其是新加坡的低死亡率（0.10452% 左右），得益於其穩健的醫療體系，能夠有效抵禦多波新冠病毒感染，而不會因“體系崩潰”而筋疲力盡。然而，每個硬幣都有正反兩面，新加坡的成功實際上源自於物理脆弱性及其衍生的圍城心理。這意味著新加坡的經驗只能參考，不能複製。一方面，維持這個島國的經濟繁榮被視為一個至關重要的問題，新加坡因此聚集了約 545 萬居民，² 在一個土地面積僅

¹ “Covid-19 Situation at a Glance,” *Ministry of Health Singapore*, 08 June 2022, <https://www.moh.gov.sg/>.

² “Population and Population Structure,” *Department of Statistics Singapore*, 08 June 2022,

728.3 平方公里的島嶼上，³ 並實現了東南亞人均 GDP (59,797 美元) 的最高水平。⁴ 另一方面，新加坡的人口密度 (7485 人/平方公里) 導致新加坡政府在處理城市環境壓力和塑造危機意識以應對其物理脆弱性方面處於不利境地。⁵ 當 2020 年的 Covid-19 大流行發生在新加坡時，迫使這個島國立即全力應對這一未知的國家安全威脅和附帶損害 (例如 2020 年經濟增長率為 - 5.09%)。⁶

Until 10 June 2022, Singapore's total number of confirmed cases has reached to 1,335,625 including 1,396 deaths. So far, the case of Singapore is widely regarded by the outside world as one of the world's successful models to fight against the Covid-19 pandemic. In particular, Singapore's low mortality rate (around 0.10452%) is based on its firm health care system which can efficiently resist multiple waves of new corona virus infections without being exhausted via "system collapse." However, every coin has two sides, Singapore's medical success actually comes from its physical vulnerability and derivated siege mentality. That means Singapore's experience can only be referred, not copied, due to its unique political-economic scenario. On the one side, maintaining this island-state's economic prosperity is regarded as a vital issue, therefore Singapore gathers about 5.45 million inhabitants living in a small land area (728.3 km²) and achieved the highest GDP per capita (\$59,797) in Southeast Asia. On the other side, Singapore's population density (7,485 people/km²) results the Singaporean government in an unfavorable situation for

<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>.

³ "Total Land Area of Singapore," *Data.gov.sg*, 08 June 2022,

<https://data.gov.sg/dataset/total-land-area-of-singapore>.

⁴ "GDP per capita (current US\$) - Singapore," *The World Bank*, 07 June 2022,

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=SG>.

⁵ "Singapore's Population Density (Per Sq Km)," *Dept. of Statistic Singapore*, 08 June 2022,

<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>.

⁶ "GDP per capita growth (annual %) - Singapore," *The World Bank*, 08 June 2022,

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=SG>.

handling with urban environmental pressure and shaping crisis awareness to confront its physical vulnerabilities. When the 2020 Covid-19 pandemic reached to Singapore, which has forced this island-state to immediately respond to this unknown national threat and the collateral damages (such as the 2020 annual economic growth is -5.095%) with all forces.

關鍵詞：安全化、人類安全、全球城市、圍城心理

Keywords: Securitization, Human Security, Global City, Siege Mentality

壹、前言

儘管新加坡作為一個全球城市以及亞洲樞紐，控制進出太平洋與印度洋的麻六甲海峽，擁有絕佳的戰略位置，卻無法擺脫島國缺乏天然資源與腹地的物理脆弱性。更糟糕的是，新加坡是一個經濟發達且人口密度非常高的島國，這意味著它的興衰高度依賴全球化的發展，使得社會產生圍城心理。雖然交通帶來的經濟發展賦予這個城邦無盡的財富，但人員往來密集的國際機場卻容易成為境外輸入全球化風險的主要途徑。這些不利條件使新加坡政府自獨立以來，不斷透過人為的努力降低物理脆弱性的影響，創造有利於國家生存發展的環境，因此必須具備評估周邊和內部局勢，思考潛在威脅的遠見。

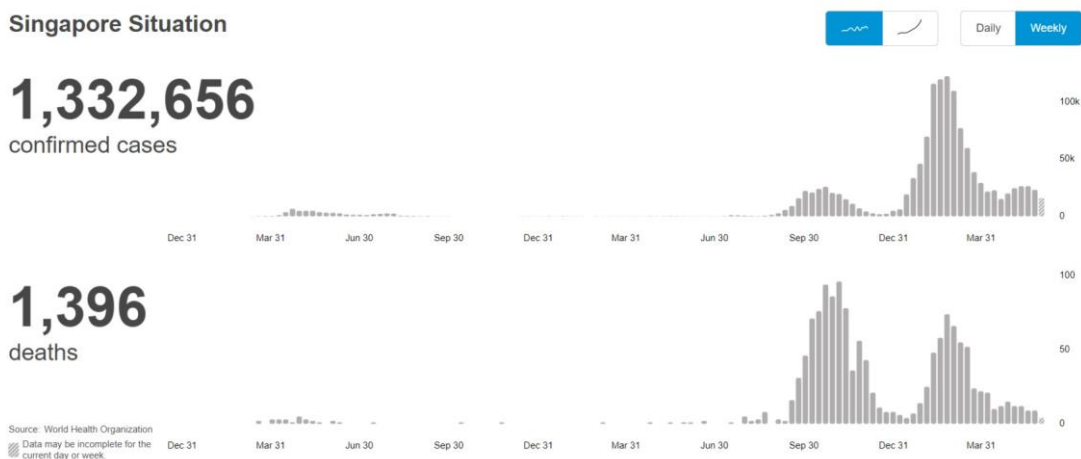
發生在 2020 年的 Covid-19 全球大流行是一個極端的情境，新加坡政府如何有效應對非傳統安全威脅所造成的複合危機，取決於這個城邦的威權環境、國家能力還有公民對政府的高度信任。⁷ 尤其是該國領導人活用既有的政策體系擴充國家能力，既能在早期迅速反應，又能隨後形成制度環境適應新常態，成為值得外界參考的寶貴經驗。對新加坡政府而言，拯救生命和維持生計之間沒有取捨。唯有當這座全球城市具備有效抵抗 Covid-19 傳播，使新冠病毒將成為普通傳染病，新加坡才能維持經濟繁榮與國家安全。

本文旨在回答以下問題：（1）分析新加坡政府如何在 2020 年應對由 Covid-19 大流行引起的複合危機；和（2）應用安全化框架作為解釋新加坡這個全球城市的非傳統安全（non-traditional security, NTS）問題的視角；和（3）評估新加坡政府在 2020 年管理 Covid-19 大流行複合危機方面的

⁷ Rebacca Wai, "Singapore's Responses to Covid-19 An Explosion of Cases despite of being a 'Gold Standard'," Scott L Greer, Elizabeth J King, Elize Fonseca Massard da & Peralta-Santos, *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021), pp. 169–70.

國家能力有效性。

圖 1. 2020-22 年新加坡每日新增 Covid-19 確診與死亡病例
(至 2022 年 6 月 10 日為止)



資料來源: World Health Organization,
<https://covid19.who.int/region/wpro/country/sg>.

貳、傳染病與非傳統安全理論

現代國家的定義深受傳統主權觀念的影響。基於這個原因，傳統安全研究的發展高度重視一國對領土權利及其人口的排他性主張。再者，傳統安全的假設是管理外部威脅，大部分研究與確保一國主權和領土完整的軍事實力、技術和戰略有關。這就解釋了傳統安全研究以國家為中心，而軍事安全在相關文獻中發揮著重要作用。⁸

隨著冷戰的結束，國際關係的性質變得更加複雜和多樣化，也推動了新理論、新方法和新概念的發展。一方面，自蘇聯及其集團於 1990 年代

⁸ Nihas PS, "Non-Traditional Security Threat and National Security," *European Journal of Molecular & Clinical Medicine*, Vol. 7, Issue. 7(2020), pp. 5899–90.

初解體以來，軍事力量和政治意識形態的重要性有所降低，轉變了傳統的以國家為中心的概念。全球化的力量能夠跨國地影響人們的生存和福祉，特別是許多新興的安全問題，如氣候變化的影響或傳染病的傳播，不但單一國家的政府部門無法獨自處理，而且往往與軍事領域無關。另一方面，全球化的力量推動了國際體系中權力分配的轉變（從兩極體系到多極體系）、通信技術的應用、人員流動、國際貿易的增長和知識的傳播。此外，現代通訊設備的廣泛應用以及國家間經濟聯繫的日益密切，促進了世界範圍內的商品貿易、原材料貿易和產業分工，形成了時空壓縮現象。這意味著，在一個地方發生的事情很可能立即影響到另一個地方。

基於上述原因，有必要採用新的框架，以不同的視角、概念和方法重新定義安全問題的定義和目標，以有效分析由全球現象引起的安全問題。作為非傳統安全研究的一部分，哥本哈根學派和人類安全的方法被廣泛應用於分析傳染病引起的複合危機所衍生的非傳統安全議題。在接下來的段落中，我將簡要介紹哥本哈根學派（Copenhagen School）和人類安全（Human Security）的理論，以提供分析新加坡案例的實用框架。

一、哥本哈根學派理論

冷戰時期，安全研究的主流以現實主義為主，集中於美蘇兩大陣營之間的軍事與意識形態對抗。因此，傳統安全研究以國家安全的視角看待安全，即國家成為主要參照對象，政治精英是最重要的代理人，確立了傳統安全研究的基本概念。在後冷戰時代，隨著安全研究的多元化，傳統安全的局限性也越來越明顯。

對於非主流的安全問題和新挑戰，Barry Buzan 於 1983 年出版的《人民、國家和恐懼》（People, States and Fear）一書，實際上建立了一種新的研究方法，為非傳統安全的理論奠定了基礎。Buzan 與其他研究人員在很大程度上將安全研究的焦點和參照對象從國家轉向以人類為核心，並提供

了五個綜合維度——軍事、政治、經濟、環境和社會，以便提供更廣闊的視野來評估安全問題。

在非傳統安全問題中，哥本哈根學派的安全化模型提供了一個不斷發展的概念與一個更相關的框架，用於理解傳染病帶來的複合危機。安全化模型的特徵能夠分析國內政治中不同類型的政治問題和互動方式，甚至能夠分析安全化過程中對鄰國決策的影響（超越以國家為中心的假設），將安全威脅轉變為社會建構主義問題。特別是它的分析框架經常被用於分析 Covid-19 大流行的影響，因為它的概念是建立在社會安全之上的，並且將區域視為一個合理的研究範圍。共同威脅可能會在相鄰國家之間傳遞不安全感，因為鄰近國家通常會彼此影響。因此，有必要關注在共同安全問題上具有相互依存關係的一組國家，稱為地區安全複合體（regional security complex）。⁹

在國家層面，進入安全化的過程可以凸顯某種威脅項目變成可識別的——通過促進某個“X”問題「安全化」。整個過程分為幾個階段：¹⁰

1. 經過一段時間的醞釀，政府將通過一系列的言語行為（speech act），確定其存在的生存威脅，並且在時間壓力下與目標受眾達成共識；
2. 隨著形勢的惡化，政府將通過發出緊急狀態（state of emergency）或居家令（stay-at-home order）等明確信號，進入安全化的過程。通過這樣做，政府能夠在一定時期內調動所有資源並採取一切必要措施，包括財力、物力和人力，以第一優先解決生存威脅；
3. 在安全化過程中，至少有一個目標受眾接受相關官方話語，這是獲得民眾政治信任的重要指標。然而，這種特殊狀態的生活不同

⁹ Söderbaum F. & Shaw T.M., *Theories of New Regionalism* (London: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 141–42.

¹⁰ Catherine Yuk-ping Lo & Nicholas Thomas, “How is health a security issue? Politics, responses and issues,” *Health Policy and Planning*, Vol. 25, Issue. 6(2010), p. 448.

以往，目標受眾通常不會接受安全化過程常態化。因此，當威脅得到有效化解時，政府應啟動類似模式的去安全化進程，使社會運作能夠逐漸恢復正常；

4. 為了降低類似危機造成的衝擊，政府需要吸收相關經驗與擴展國家能力，將其制度化為具體的法律和政策，成為總體政策環境的一部分。此後，政府可以與民間一起獲得提升擴展的國家能力。

儘管在安全化過程中，國家層級壟斷了大部分的言語行為，但不同政治體制的政府會因政府與公眾之間的互動和反應而產生不同的結果。一方面，非民主國家可能有其他一些非專業因素干擾政府及時進入安全化進程，包括：政治合法性的考慮、經濟成長機會的喪失或陷入政治爭議的顧慮。¹¹ 另一方面，民主國家會有不同的情況。政府與其公民社會之間的互動可能會產生意想不到的變數，包括：部分民眾要求政府立即恢復經濟生產，難以影響輿論對安全化目的的解讀，以及其他衍生的政治問題。

二、健康安全對人類安全意味著什麼

在後冷戰時代，人類安全的發展逐漸受到重視。它不僅拓展了安全問題的概念，也挑戰了以國家為中心的傳統安全的主導地位。人類安全的概念高度關注個人、社群（communities）和社會面臨的安全威脅。雖然人類安全研究涉及各種問題，但大多數都與不安全感和脆弱性有關，為分析新出現的全球性問題提供了實用的視角。

作為人類安全的一部分，健康安全首先發表於 1994 年聯合國開發計劃署的年度報告中，構成人類安全的一部分。¹² 1994 年的報告還比較了已開發國家和開發中國家之間國家能力的差異，包括：基礎設施的品質、醫療體系、生活方式、醫療技術以及相關資源的分佈等，導致死亡率、傳播

¹¹ *Ibid.*, p. 449.

¹² 根據 1994 年人類發展報告的內容，人類安全有七個方面，包括：1. 糧食安全；2. 環境安全；3. 經濟安全；4. 健康安全；5. 個人安全；6. 政治安全；7. 社區安全。

率和預期壽命等項目出現顯著的差異。換句話說，當個人暴露在同一種傳染病的威脅時，已開發和開發中國家的國家能力在醫療資源分配和獲得公衛服務的機會等方面的不平等，往往會導致相當不同的結果。這種國家能力的差距被認為是識別傳染病成為安全威脅的主要理解。

歷史經驗告訴我們，人類的生命在面對未知傳染病的挑戰時，總會變得脆弱。尤其是全球化的力量實際上加速了傳染病的傳播速度，使各種跨國運輸方式成為傳染病的傳播途徑（如飛機、輪船、長途巴士），境外移入病例可能因此從國門（如機場、邊境城市和港口）進入領土，或過境到其他國家。這些特徵強調了人類安全的重要性，意味著傳染病應被視為人類生存的共同敵人。因此，需要所有國家共同努力解決相關的國內和跨境問題，從而需要建立個人、國家和地區之間的層次分析架構。

從 2020 年初爆發的 Covid-19 大流行是人類安全的共同威脅，這種新型的傳染病潛伏期大約為 14 天，並且可以在短時間內出現變種，讓各國的衛生部門防不勝防。此外，由於 Covid-19 能夠透過無症狀患者在人群中傳播，將以往可識別的有形威脅轉化為無形的威脅，在全球範圍內造成大規模的恐慌，改變了健康安全的本質。¹³ 更重要的是，Covid-19 的傳播不再被視為單一的公共衛生危機，而是威脅國家和地區安全的複合危機，因為這種新型的傳染病不僅會威脅人類生命，還會對經濟發展和社會運作產生深遠影響，嚴重威脅人類安全。在健康安全領域，一國的國家能力（state capability）強弱通常由政策、營運、物質、分析與政治等能力構成，而分析各國的防疫表現，則可以判斷個別國家在區域內相關領域的權力分配位置。

¹³ Siti Nurhasanah, Marthen Napang & Syaiful Rohman, "Covid-19 As A Non-Traditional Threat to Human Security," *Journal of Strategic and Global Studies*, Vol. 3, No. 1(2020), p. 57.

參、作為全球城市的新加坡對於傳染病大流行的準備

新加坡自 1965 年獨立以來，歷任領導人始終面對著不可改變的物理脆弱性與不利的周邊環境，包括：國土面積狹小、自然資源與腹地短缺、不友好的鄰國、以及族群關係脆弱。由於強烈的危機感，促使新加坡早期的領導人迫切尋求建立一套適合該國的政治框架，以保障自身在東南亞的生存發展。通過認知新加坡是鑲嵌在東南亞的海洋國家（而非第三個中國），歷任領導人逐漸發展出三種不同的外交戰略來實現其戰略目標，滿足權力平衡、經濟繁榮和國家安全的需要。第一、與大國保持良好的雙邊關係，新加坡的經濟外交（自由主義）和國防政策（現實主義）可以抵消大國的影響；第二、充分利用東協成員國身份和多邊主義理念，新加坡與其他東協成員國可以通過東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）將大國行為（社會建構主義）社會化以保有現存的區域秩序；第三、將新加坡建設成為非凡的全球城市，這一戰略旨在將國際貿易、經濟相互依存和國家安全之間的理念相互交織。通過邀請大國參與新加坡的經濟發展並從中獲利，意味著他們也與新加坡的生存息息相關。¹⁴

一、航空樞紐與全球風險社會

新加坡的歷任領導人認為，通過 打造新加坡成為東南亞的全球化重鎮—全球城市，如此這個位於海上的小紅點能夠更有效運用其優越的戰略位置。尤其，新加坡受益於海上過境貿易、金融市場和航空互聯互通的流動，使這個島國成為亞洲的金融、海運和航空樞紐。因此，許多新加坡精英，如資深外交官 Bilahari Kausikan 認為，新加坡的成功必須從經濟角度來定義，因為這是該國與外部世界聯繫的基石。¹⁵ 如果新加坡的發展落

¹⁴ Yee-Kuang Heng, "A Global City in an Age of Global Risks: Singapore's Evolving Discourse on Vulnerability," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 3 (December 2013), p. 428.

¹⁵ Charissa Yong, "IPS forum panel: Why Singapore needs to be 'an extraordinary success',"

後於周邊鄰國，作為東南亞一個以華人為主的小國，很可能會面臨無處可去的命運。所以，對於許多新加坡的領導人來說，表現出眾並不會讓這個島國受到愛戴，而僅僅是擁有生存和自治的代價。

早在 1970 年 代，新加坡早期的領導人如 S. Rajaratnam 就預見該國優越的戰略位置，具備發展為亞洲航空樞紐的潛力。他的遠見被繼任者所採納，使現代化的樟宜機場成為國際客運和貨運最繁忙的機場之一。作為全球重要的中轉機場，超過 100 家航空公司進駐，這意味著新加坡擔負著全球大量旅客、貨物和信息的運輸安全。根據 ACI 2020 年 的信息，作為世界上最繁忙的機場之一，樟宜機場分別達到了 2019 年 總客運量超過 6800 萬人次和超過 200 萬公噸航空貨運量。¹⁶ 出色的空中連通性使新加坡成為具有吸引力的全球城市和亞洲樞紐的關鍵因素之一。¹⁷

這些數據不僅證明新加坡是全球化的中心，還高度參與全球化的發展，意味著新加坡的興衰將受到全球化的影響。特別是，大量的人流、金流與物流經過新加坡，一方面讓該國擁抱全球化所帶來的好處，另一方面不可避免地輸入全球化的負面效應，成為全球風險社會，包括：金融危機、傳染病、海盜和恐怖襲擊。作為亞洲航空樞紐，新加坡尤其脆弱，因為它成功地聚集了人才和貿易，卻很難阻止全球化的負面流動如傳染病通過航空旅行進入其領土。¹⁸

The Strait Times, 26 January 2015,

<https://www.straitstimes.com/singapore/ips-forum-panel-why-singapore-needs-to-be-an-extra-ordinary-success>.

¹⁶ “ACI reveals top 20 airports for passenger traffic, cargo, and aircraft movements,” *Airport Council International*, 19. 05. 2020,

<https://aci.aero/news/2020/05/19/aci-reveals-top-20-airports-for-passenger-traffic-cargo-and-aircraftmovements/>.

¹⁷ Söderbaum F. & Shaw T.M. , *Theories of New Regionalism* (London: Palgrave Macmillan, 2003), p. 198.

¹⁸ Yee-Kuang Heng, “A Global City in an Age of Global Risks: Singapore's Evolving Discourse on Vulnerability,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 3 (December 2013), p. 435.

二、物理脆弱性和圍城心理

經過數十年的執政，新加坡人民行動黨（People's Action Party, PAP）的歷任領導人持續在內政、國防和外交領域灌輸民眾一種「圍城心理」（Siege Mentality），藉由民眾對外部環境的不安全感，轉化為執政黨的政治信任感。新加坡的圍城心理往往將該國的物理脆弱性與政治局勢相結合，甚至將保持警惕與團結民眾的概念融入制度與政策設計之中。¹⁹ 一方面，圍城心理經常被該國領導人用來強調對物理脆弱性的擔憂，連同對貧窮、混亂和失序的恐懼來鞏固民眾對人民行動黨政府的政治合法性。此外，政府通過不斷宣揚新加坡的歷史，試圖塑造有利於執政黨的國家認同。另一方面，圍城心理也反映了新加坡的外交政策具有強烈的生存主義意識形態，高度重視經濟繁榮、戰略接觸和權力平衡（通過內外平衡）的重要性，以保持該國的自主權。²⁰ 特別是，新加坡不遺餘力地利用其優越的戰略位置來克服上述挑戰，並實現其在東南亞建設全球城市的戰略目標。為此，新加坡積極提供更好的住房和工作條件來歡迎外國人才，這就解釋了為什麼這個島國可以聚集近 550 萬居民（公民數為 398 萬）²¹，從而成為世界人口密度第三高的國家（僅次於摩納哥和澳門）。儘管許多新加坡領導人不斷追求該國的經濟成功，以高標準衡量其生存，但沒有人知道這種發展模式是否可持續。尤其是大多數先天的脆弱性和不利條件是永久性的、不可改變的，使得該國的人口密度所形成的環境壓力成為另一種脆弱性。²²

此外，新加坡的領導人進一步從國際體系的無政府狀態中，感受到了

¹⁹ Peter Ho, "The Challenges of Governance in a Complex World," 2016/17 IPS-Nathan Lectures, *The National University of Singapore*, 2017, p. 1.

²⁰ Yvonne Guo & Jun Jie Woo, "The secrets to small state survival," *The Strait Times*, 20 September 2013, <https://www.straitstimes.com/singapore/the-secrets-to-small-state-survival>.

²¹ "Singapore's total population in 2022," *Department of Statistics Singapore*, 26 March 2022, <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/population>.

²² Peter Ho, "The Challenges of Governance in a Complex World," 2016/17 IPS-Nathan Lectures, *The National University of Singapore*, 2017, p. 4.

脆弱性。尤其，新加坡地小人稠的現狀，使得這個島國不可能實現所有資源和原物料自給自足的戰略目標。新加坡對進口民生物資的高度依賴也被視為一種脆弱性，很難避免外國資源的供應因任何因素中斷的風險。最重要的是，李顯龍為首的政治菁英體認到國內食物與水資源匱乏，這不僅是一個重要的經濟問題，也是生存的“戰略需要”。以上因素構成新加坡的圍城心理，它不斷促使政府集中精力維護內外平衡，包括擴大政府的能力建設、保持國家儲備的過剩產能、多元化進口民生物資的來源，隨時為可能發生的危機做準備。相關概念也被納入新加坡的國防政策，稱為「全面防禦」（total defense），以動員每一位新加坡人從各個方面共同應對內部和外部威脅。²³ 全面防禦的概念包括六個支柱，分別是軍事、民間、經濟、社會、數位和心理防禦。所有這六個支柱都旨在構成新加坡完整和穩定的安全狀態，近似非傳統安全的理念。這樣，新加坡就能夠不斷降低輸入性全球風險，同時保持其亞洲樞紐和全球城市的地位。

三、2003 年的非典危機及其教訓

新加坡的 SARS 危機始於三名曾在中國廣州市旅遊的本國籍女性，她們在那裏感染了嚴重急性呼吸系統綜合症（the Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS），隨後於 2003 年 2 月下旬返回新加坡。她們在不知情的情況下傳播了這個新型傳染病，直到 3 月初入院治療。新加坡的醫務人員沒想到 SARS 病毒具有高度傳染性，可以通過接觸和飛沫在當地社區和醫院環境傳播。尤其是在 SARS 病毒爆發引發危機和恐慌並存的情況下，需要建立一系列防控措施（包括社區、醫療體系和國際措施），以降低從當地社區、醫院感染和境外移入的病例。儘管 2003 年的 SARS 危機並未在新加坡造成大規模傳染，新加坡衛生部發布 2003 年度傳染病的

²³ “Total Defence,” *MINDEF Singapore*,

<https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/defence-matters/defence-topic/defence-topic-detail/total-defence>.

監測報告，總計有 238 人感染 SARS 病毒，其中 33 人死亡。²⁴

為了改善國家能力準備不充分的問題，新加坡從 2003 年 SARS 危機中吸取了許多寶貴經驗。特別是，新加坡的領導人意識到傳染病很可能隨著旅客作為輸入病例進入該島。因此，他們確認機場是一個防疫重點，主要有兩個因素：第一、因為新加坡的人口密度相當高，必須防止傳染病傳播到社區。第二、保持這個島國的門戶開放，讓新加坡的經濟繁榮得以延續。這一動機推動了對《傳染病法》(the Infectious Diseases Act)的修訂，²⁵ 以引進更多應對傳染病傳播的法規。有了這個法律制度，政府就可以合法地進行能力建設過程，以便在危機爆發時獲得過剩的產能、財政儲備和閒置資源。²⁶ 可以說，新加坡政府自 2003 年以來，已經提高了應對下一次危機的國家能力，還因此修改相關制度和條例。此外，新加坡還建立了分級醫療設施和標準醫療操作程序，以有效地將病患導引至合適的醫療機構，來應對新型傳染病的大流行。通過在全國範圍內建立 900 個快速反應公共衛生準備診所 (Public Health Preparedness Clinics, PHPC)，這些診所負責對 Covid-19 感染進行早期檢測並減少社區傳播的作用。作為在社區設施和醫院之間篩查病例的中介，PHPC 可以將患者按輕症與重症進行分類，並將其轉移到社區設施或傳染病醫院。²⁷ 此外，新加坡有意識地擴大重症監護病房 (intensive care unit, ICU) 的數量，並且設立兩所專責醫院—陳篤生醫院與國家傳染病中心 (the National Centre for Infectious

²⁴ “Communicable Diseases Surveillance in Singapore 2003,” *Ministry of Health Singapore*, 2004,

<https://www.moh.gov.sg/docs/librariesprovider5/resources-statistics/reports/cds2003.pdf>.

²⁵ “The Infectious Diseases Act,” *Singapore Statutes Online*, 31 July 2003, <https://sso.agc.gov.sg/Act/IDA1976>.

²⁶ Jun Jie Woo, *Capacity-building and Pandemics: Singapore's Response to Covid-19* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2021), pp. 76–77.

²⁷ Oppah Kuguyo, Andre Pascal Kengne & Collet Dandara, “Singapore COVID-19 Pandemic Response as a Successful Model Framework for Low-Resource Health Care Settings in Africa?,” *A Journal of Integrative Biology*, Vol. 24, No. 8(2020), p. 471.

Diseases, NCID)，後者主要從事研究活動。在 Covid19 大流行之前，這兩種醫療能力都刻意沒有被充分利用。²⁸

肆、新加坡應對 2020 年 Covid-19 大流行的反應

儘管大流行的到來是不可預測的，但政府能夠在大流行來襲之前提前建立其醫療和政策能力，以便於動員所有必要的資源和措施。作為一個非傳統安全案例，2003 年的非典危機實際上給了這個島國許多難忘的教訓，許多新加坡領導人因此將相關經驗吸收並制度化為具體的政策和法律，以及保持過剩產能或閒置資源，並且發現科技在分析能力與追蹤技術對防疫措施的重要性。這一系列的作為實際上源於其物理脆弱性和圍城心理對新加坡領導人的影響，因為維持過剩的能力和額外的資源代表了其對未來需求和危機的預防，而不是對資源優化的考慮。²⁹ 這種戰略思維實際上是基於這個新生的共和國的歷史經驗，承認這個島國的興衰深深依賴於經濟繁榮和全球化，但高度全球化的地位卻使這個島國必須時時面對全球化所帶來的挑戰。

在接下來的段落中，我將首先分三個階段簡要說明新加坡 2020 年 Covid-19 大流行的時間線，並通過分析新加坡當地媒體以及政治菁英的言語行為來總結新加坡在安全化模式下的經驗。通過分析，人們可以了解新加坡政府如何將特定傳染病實際安全化，以及如何識別和建構 Covid-19 造成的複合危機。其次，我將分析新加坡應對 Covid-19 大流行的國家能力的特點，涉及兩個部分，包括早期反應和後續適應。前者代表新加坡在

²⁸ Jun Jie Woo, *Capacity-building and Pandemics: Singapore's Response to Covid-19*

(Singapore: Palgrave Macmillan, 2021), p. 4；對於大多數東南亞國家來說，維持過剩的醫療能力被廣泛認為是在正常時期浪費公共資源。特別是，他們往往遵循了新政策管理(the New Policy Management, NPM) 的概念，這種理論方法假設政策制定者的偏好應該遵循成本最小化和利益最大化的經濟理性和準功利邏輯，以避免不必要的預算開銷。

²⁹ *Ibid.*, p. 6.

2003 年非典危機後準備的既有國家能力。後者代表了適應 Covid-19 形勢的新能力，包括：通過適應或改進現有而開發的，還有新創建的能力。

一、安全化的三個階段

(一)第一階段：實施「安全化過程」之前

當 Covid-19 大流行的爆發迫使中國當局於 2020 年 1 月 23 日封鎖武漢時，此一事件被視為向外界發出的警報信號。不久，許多中國地方政府相繼採取了同樣的措施，暫時封鎖內部和外部的聯繫。隨著大眾和社交媒體的廣泛傳播，不安全感逐漸在全球蔓延，因為 Covid-19 的大流行開啟了每個國家應對這種未知傳染病的時間賽跑。

同日（1 月 23 日），新加坡確認了首例境外輸入 Covid-19 病例，一名中國籍女性於 1 月 20 日乘飛機從武漢抵達新加坡。³⁰ 這一事實實際上符合新加坡官員的預期，因為航空運輸的速度可以有效地促進傳染病在全球範圍的傳播，世界各地的大量遊客流動也會增加輸入病例進入新加坡的風險。因此，樟宜機場將不可避免地成為進口 Covid-19 病例的主要入口，尤其它在 2018 年曾創下 6500 萬人次的記錄。³¹

隨著形勢的惡化，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）宣布了國際關注的突發公共衛生事件（the Public Health Emergency of International Concern, PHEIC），³² 這可以被視為有影響力的外部行為者發

³⁰ Timothy Goh & Toh Ting Wei, “Singapore confirms first case of Wuhan virus; second case likely,” *The Strait Times*, 23 January 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/health/singapore-confirms-first-case-of-wuhan-virus>.

³¹ “Changi Airport hits record 65 million passengers in 2018,” *Channel News Asia*, 29 January 2019, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/changi-airport-hits-record-65-million-passengers-2018-909956>.

³² “Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV),” *The World Health Organization*, 30 January 2020, <https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-internati>

出的重要信號，作為確認新傳染病的威脅，甚至鼓勵進入安全化過程的步驟。³³ 因此，新加坡連同許多西方國家於 1 月 31 日啟動了從武漢撤僑的行動，並拒絕最近有湖北省旅行史的旅客入境。³⁴ 然而，這一措施並沒有阻止輸入病例進入新加坡，因為 Covid-19 已經在東亞引起了大規模傳播。與此同時，李顯龍總理（Prime Minister Lee Hsien Loong）訪問了國家傳染病中心，暗示新加坡正在為即將到來的挑戰做準備。³⁵

2 月 1 日，李顯龍在 2020 年農曆新年晚宴上表示，隨著病例的增加，新加坡將於次日啟動限制措施，暫時拒絕過去 14 天內去過中國的遊客，無論是入境新加坡還是過境樟宜機場。³⁶ 雖然輸入病例多半來自中國，但李顯龍強調，沒有必要歧視來自中國大陸的人。三天後，首例社區傳播發生在當時經常接待中國遊客的一家傳統中藥鋪。³⁷ 這家中藥鋪的幾名員工被他們的顧客感染，隨後出現了新加坡社區的第一個群聚感染（cluster infection）。從那時起，更多的本土病例和群聚感染被發現，其中大部分

onal-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov).

³³ Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers & Amitav Acharya, *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization* (Singapore: Nanyang Technological University, 2016), p. 131.

³⁴ “Singaporean evacuated from Wuhan among country’s 3 new cases of coronavirus, total now 16: MOH,” *Channel News Asia*, 31 January 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/wuhan-virus-singapore-new-cases-coronavirus-china-788336>.

³⁵ Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong’s doorstep interview with local media at National Centre for Infectious Diseases (NCID),” *Prime Minister’s Office Singapore*, 31 January 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Doorstop-Interview-at-NCID>.

³⁶ Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong at the Teck Ghee Chinese New Year Dinner 2020,” *Prime Minister’s Office Singapore*, 01 February 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-Teck-Ghee-CNY-Dinner-2020>.

³⁷ Mahmud, Aqil Haziq & Chew, Hui Min, “4 locally transmitted cases among new coronavirus patients in Singapore, *Channel News Asia*,” 04 February 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/wuhan-virus-coronavirus-singapore-community-spread-tourists-774861>.

與最近在中國的旅行史無關，這意味著 Covid-19 的傳播比預期的更糟，迫使政府提高「疾病爆發反應系統條件」（the Disease Outbreak Response System Condition, DORSCON）³⁸ 於 2 月 7 日從黃色（二級）到橙色（三級）。³⁹ 提高警報級別後，李顯龍透過媒體於 2 月 8 日就 Covid-19 情勢發表了他首次關於大流行的演講（亦為言語行為）。尤其對日常必需品的搶購，他敦促公眾保持冷靜，只要每個新加坡人與政府合作，團結一致，新加坡最終將克服 Covid-19 危機。⁴⁰

³⁸ “What do the different DORSCON levels mean,” *gov.sg*, 06 February 2020, <https://www.gov.sg/article/what-do-the-different-dorscon-levels-mean>.

³⁹ Matthew Mohan & Jalelah Abu Baker, “Coronavirus outbreak: Singapore raises DORSCON level to Orange; schools to suspend inter-school, external activities,” *Channel News Asia*, 07 February 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/wuhan-coronavirus-dorscon-orange-singapore-risk-assessment-775691>.

⁴⁰ Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong on the COVID-19 situation in Singapore on 8 February 2020,” *Prime Minister’s Office Singapore*, 08. 02. 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-on-the-Novel-Coronavirus-nCoV-Situation-in-Singapore-on-8-February-2020>.

表 1. DORSCON 警報級別

DORSCON ALERT LEVELS (Disease Outbreak Response System Condition)				
	GREEN	YELLOW	ORANGE	RED
Nature of Disease	Disease is mild OR Disease is severe but does not spread easily from person to person (e.g. MERS, H7N9)	Disease is severe and spreads easily from person to person but is occurring outside Singapore. OR Disease is spreading in Singapore but is (a) Typically mild i.e only slightly more severe than seasonal influenza. Could be severe in vulnerable groups. (e.g. H1N1 pandemic) OR (b) being contained	Disease is severe AND spreads easily from person to person, but disease has not spread widely in Singapore and is being contained (e.g. SARS experience in Singapore)	Disease is severe AND is spreading widely
Impact on Daily Life	Minimal disruption e.g. border screening, travel advice	Minimal disruption e.g. additional measures at border and/or healthcare settings expected, higher work and school absenteeism likely	Moderate disruption e.g. quarantine, temperature screening, visitor restrictions at hospitals	Major disruption e.g. school closures, work from home orders, significant number of deaths.
Advice to Public	<ul style="list-style-type: none"> Be socially responsible: if you are sick, stay at home Maintain good personal hygiene Look out for health advisories 	<ul style="list-style-type: none"> Be socially responsible: if you are sick, stay at home Maintain good personal hygiene Look out for health advisories 	<ul style="list-style-type: none"> Be socially responsible: if you are sick, stay at home Maintain good personal hygiene Look out for health advisories Comply with control measures 	<ul style="list-style-type: none"> Be socially responsible: if you are sick, stay at home Maintain good personal hygiene Look out for health advisories Comply with control measures Practise social distancing: avoid crowded areas

資料來源: gov.sg,

[https://www.gov.sg/article/what-do-the-different-dorscon-levels-mean.](https://www.gov.sg/article/what-do-the-different-dorscon-levels-mean)

2 月份適逢 2020 年新加坡航展。儘管有 80 家公司取消了參展，新加坡政府仍決定於 2 月 11 日至 16 日如期舉行。作為亞太地區最受歡迎的航空盛會之一，新加坡政府出於多種原因不會取消，除了保持新加坡的國家聲譽及商業前景，還要考量與中美兩大國維持友好關係。特別是，美國政府於 2 月 10 日批准向新加坡出售 F-35 聯合攻擊戰鬥機，使新加坡作為美國的非條約盟友，成為第一個裝備這種先進武器的東南亞國家。⁴¹

於此同時，因為中國出境的旅遊團的旅行限制以及新加坡對中國大陸

⁴¹ Kai Yi Wong & Min Zhang Lim, "Singapore's F-35 jet purchase part of longstanding bilateral relationship: US official," *The Strait Times*, 10 February 2020, <https://www.straitstimes.com/politics/purchase-of-f-35-jets-part-of-long-standing-relationship-with-singapore-us-officials>.

民眾的入境限制，每日入境的遊客減少了約 2 萬人，造成新加坡旅遊業及相關產業的損失，還有對未來經濟前景的一系列擔憂。特別是，中國遊客仍然是當時新加坡的最大市場，2019 年約有 360 萬中國遊客為新加坡貢獻了 32 億新元（總入境遊客數為 1910 萬人次）。⁴² 此時，樟宜機場推出了預防措施，積極應對 Covid-19 的威脅，例如：架設體溫感應帳篷。⁴³ 2 月 14 日，李顯龍訪問了樟宜機場第三航廈時，向記者表達 Covid-19 大流行勢必在各個方面影響東南亞，新加坡也不例外，其經濟發展將遭受打擊。此外，他預期樟宜機場將成為新加坡面對 Covid-19 大流行的前線，除了過濾輸入病例之餘，還必須保持國門的開放和機場營運。

在 2 月份橙色警報的陰影下，新加坡社會因疫情惡化而出現了幾波恐慌性搶購潮，民眾出現囤積食品和日常用品的行為。同時，政府建議工作場所應允許員工在家工作，將他們的工作型態調整為團隊工作，並要求在聚會或活動前進行體溫檢查。此外，任何出現疑似呼吸道症狀的人都可以在家休五天病假。⁴⁴ 當月，新加坡政府採取了更多措施來應對 Covid-19 大流行在當地社區的傳播，並於 18 日準備釋放第一個與 Covid-19 相關的預算，稱為「團結預算案」（Unity Budget），以減輕 Covid-19 對家庭的影響，作為關懷弱勢族群的支持計劃（提供一次性現金支付、購物券和其

⁴² Tiffany Fumiko Tay, "Singapore's visitor arrivals down by about 20,000 a day amid coronavirus outbreak," *The Strait Times*, 12 February 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapores-visitor-arrivals-projected-to-drop-by-up-to-30-amid-coronavirus-outbreak>.

⁴³ Mike Yeo, "Commentary: Singapore Airshow in a COVID-19 outbreak – smaller but not quite," *Channel News Asia*, 13 February 2020, <https://www.channelnewsasia.com/commentary/singapore-airshow-wuhan-coronavirus-outbreak-impact-withdraw-776866>.

⁴⁴ Linette Lai, "Coronavirus: Docs to give 5-day medical leave to patients with respiratory symptoms; subsidised rates for S'poreans at designated clinics," *The Strait Times*, 15 February 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/health/coronavirus-docs-to-give-5-day-medical-leave-to-patients-with-respiratory-symptoms>.

他形式的財務支持)。⁴⁵

3月11日,世衛組織確認新型冠狀病毒為全球大流行,而中國以外的病例數在兩週內增加了13倍。⁴⁶在此之前,義大利已於3月9日啟動了歐洲最嚴厲的封鎖措施。這兩個事件給了李顯龍在3月12日就關於Covid-19形勢發表第二次演講的有利機會。⁴⁷隨著Covid-19大流行在全球範圍內廣泛傳播,新加坡的經濟繁榮肯定會受到境外移入病例的影響,導致本土傳播和群聚感染的爆發。因此,每個新加坡人都必須在政府的Covid-19措施下共同努力,才能度過這個艱難時期。李顯龍預計即將到來的經濟打擊,承諾與私營部門保持更密切的聯繫,並要求議會準備更多財政支持。更糟糕的是,由於鄰國馬來西亞疫情惡化,並於3月16日啟動了「行動控制令」(Movement Control Order)以進行邊境管制,新加坡與生俱來的脆弱感進一步惡化。不僅往來新加坡和馬來西亞之間的許多通勤者,包括上班族、學生和食品供應商都受到這個防疫措施的影響。⁴⁸尤其,新加坡近90%的食品供應必須依賴進口,而馬來西亞是新加坡的第二大食品進口市場。⁴⁹

⁴⁵ “Solidarity Budget 2020 : Additional cash payments to help families get through Circuit Breaker phase,” *gov.sg*, 06 April 2020, <https://beyondresearch.sg/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/BSS-COVID19-REPORT080221v2.pdf>.

⁴⁶ “Coronavirus confirmed as pandemic by World Health Organization,” *BBC*, 11 c2020, https://www.bbc.com/news/world-51839944?SThisFB&fbclid=IwAR0V5BHcvV6VH3lwcEB-pTT-g_2DVJ_KQPXuCvknfSiCr7wefkKAo80ogSo.

⁴⁷ Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong on the COVID-19 situation in Singapore on 12 March 2020,” *Prime Minister’s Office Singapore*, 12 March 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-remarks-COVID-19-Outbreak-12-Mar-2020>.

⁴⁸ Hazlin Hassan, “Malaysia bans travel abroad, shuts schools and businesses over coronavirus spread; lockdown till March 31,” *The Strait Times*, 17 March 2020, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-to-impose-lockdown-from-wednesday-to-march-31>.

⁴⁹ Paul Teng, “Global Health Security—Covid-19: Its Impact on Food Sufficiency,” *RSIS*

儘管本地病例迅速上升，但新加坡政府直到 3 月 21 日才發布與該病毒有關的首批兩名死亡案例。⁵⁰ 與東南亞其他鄰國的情況相比，新加坡面臨更高的感染率但更低的死亡率，反映了新加坡的醫療體系的能力及該國國家能力的特徵。這意味著新加坡政府可能無法避免輸入病例進入其社區以及造成社區擴散，但其強大的醫療體系可以有效地管理過多的 Covid-19 患者，甚至可以防止大量死亡的發生。此後，新加坡政府試圖啟動更多 Covid-19 措施來控制傳播。一方面，3 月 22 日，禁止短期簽證持有人入境或過境新加坡。另一方面，3 月 26 日，實施了限制戶外活動、娛樂設施、公共和宗教聚會的措施。與此同時，新加坡政府準備了另一項 Covid-19 支持撥款，稱為「韌性預算案」（Resilience Budget），作為立即解決企業主的 3C 問題，包括：現金流（cash flow）、成本（cost）與信用（credit）。⁵¹

3 月 27 日，李顯龍接受了關於 Covid-19 期間的一攬子支持計劃以及舉行 2020 年大選的可能性的公開採訪。本次新聞發布會不僅廣泛匯集了當地媒體和輿論的問題，還討論如何加強新加坡的國家能力為後 Covid-19 時期做準備。⁵² 換句話說，李顯龍和他的政府總結了早期反應的有效性，並在安全化過程之前為隨後的適應做好了準備。通過這樣做，新加坡政府可以繼續其國家能力建設過程，確保該國能夠穩健地面對接下來

Commentary, 2020, pp. 2–3.

⁵⁰ Vanessa Liu, “Singapore reports first two coronavirus deaths: A 75-year-old Singaporean woman and 64-year old Indonesian man,” *The Strait Times*, 22 March 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-reports-two-covid-19-deaths-health-minister-gan>.

⁵¹ “4 ways the Resilience Budget is helping Singapore’s businesses stay afloat,” *gov.sg*, 26 March 2020, <https://www.gov.sg/article/4-ways-the-resilience-budget-is-helping-singapores-businesses-stay-afloat>.

⁵² Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong’s Media Doorstop Interview at the Istana,” *Prime Minister’s Office Singapore*, 27 March 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Doorstop-Interview-27-March>.

的挑戰。

(二) 第二階段：安全化過程的實施（2020 年 4 月至 5 月）

隨著本地傳播的出現和群聚感染的接連爆發，這意味著樟宜機場的前線已經被突破。儘管抵達新加坡的外國訪客必須遵守 14 天居家通知的規定，配合其他管制措施一起，依然無法有效阻止 Covid-19 大流行進入該國領土的傳播。因此，李顯龍在 4 月 3 日就 Covid-19 情勢發表了他的第三次演說。⁵³ 他因此引進了更多社區防疫措施以逐步進入安全化進程，形成半封城的狀態，包括：關閉學校、娛樂場所、取消任何公共活動。此外，民眾必須保持社交距離，強制戴口罩，鼓勵在家工作。新加坡的經濟只維持基本運作，但民眾仍可在商店購買生活必需品。

然而，這個緩衝期並沒有持續多久。作為一個全球城市，新加坡此時在各個方面都受到 Covid19 大流行的嚴重影響（已經從單一的公衛危機惡化成複合的國安危機），包括社會不平等、失業率上升與經濟成長下滑等。由於大規模感染持續上升，新加坡政府於 4 月 7 日宣布了為期一個月的「阻斷措施」（the Circuit Breaker），通過限制所有經濟和社會活動來打破傳播鏈。在進入安全化進程之前，新加坡政府於 4 月 6 日迅速準備了一份額外的補充文件，稱為「同舟共濟預算案」（Solidarity Budget），以進一步幫助弱勢家庭度過封城的時期。⁵⁴ 儘管這一事件應被視為新加坡進入安全化進程的信號，但新加坡的 Covid-19 控制措施後來有了一些意想不到的發展。尤其此時約有 323,000 名外籍移工（migrant workers；當地

⁵³ Lee, Hsien-Loong, "PM Lee Hsien Loong on the COVID-19 situation in Singapore on 3 April 2020," *Prime Minister Office Singapore*, 03 April 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-on-the-COVID19-situationin-Singapore-on-3-April-2020>.

⁵⁴ "Solidarity Budget 2020 : Additional cash payments to help families get through Circuit Breaker phase," *gov.sg*, 06 April 2020, <https://www.gov.sg/article/solidarity-budget-2020-additional-cash-payments-to-help-families-get-through-circuit-breaker-phase>.

稱為客工)居住在新加坡,許多勞工宿舍通報出現大量社區感染(超過 6,000 例),這表明新加坡政府不斷忽視他們獲得平等醫療資源的權利,並迫使他們生活在惡劣和擁擠的住宿條件,直到 4 月疫情爆發。⁵⁵

有鑑於此,李顯龍在 4 月 10 日發表了關於 Covid-19 情況的第四次演講。⁵⁶ 他的內容集中在外籍移工宿舍的嚴重社區感染上,承諾政府會照顧好他們,並要求民眾遵循現有的 Covid-19 措施。此時外籍移工宿舍中的社區感染不斷延燒,他接著在 4 月 21 日就 Covid-19 情況發表了他的第五次演講。⁵⁷ 為了控制外籍移工的疫情擴散到一般社區,李顯龍宣布將阻斷措施再擴大一個月,以達到預期的目的。疫情最嚴峻的時候,新加坡的單日感染人數於 4 月 20 日達到高峰,當天確診了約 1,426 名病患。由於當時的疫情非常緊急,需要一種臨時的社區醫療設施來安置數千名受感染的外籍移工,並且需要額外的言語行為來抑制不安全感的蔓延。於是,新加坡 Halimah 總統 (President Halimah Jakob) 批准政府允許民眾在 6 月 30 日之前於組屋的陽台展示新加坡國旗,以表達彼此的團結。⁵⁸ 接著,新國政府迅速將多個閒置的公共空間改裝成社區醫療設施,如樟宜展

⁵⁵ Clement Yong, Jean Iau & Rei Kurohi, “1,369 of the 1,426 coronavirus cases confirmed in S’pore are foreign workers living in dormitories,” *The Strait Times*, 22 April 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/1426-new-coronavirus-cases-in-spore-in-new-daily-high>.

⁵⁶ Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong on the COVID-19 situation in Singapore on 10 April 2020,” *Prime Minister Office Singapore*, 10 April 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-on-the-COVID-19-situation-in-Singapore-on-10-April-2020>.

⁵⁷ Lee Hsien-Loong, “PM Lee Hsien Loong on the COVID-19 situation in Singapore on 21 April 2020,” *Prime Minister Office Singapore*, 21 April 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-address-COVID-19-21-Apr>.

⁵⁸ “Singapore flag may be displayed now until September as ‘demonstration of unity, solidarity’ during COVID-19,” April 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/covid-19-circuit-breaker-display-national-flag-solidarity-766926>.

覽中心（the Changi Exhibition Centre, CEC）於 4 月 25 日完成改裝。⁵⁹ 成立社區醫療設施的主要目的是將 Covid-19 患者隔離在宿舍或社區之外，作為收容輕症和康復中的患者的場所。患者每天需要進行 3 次健康檢查（體溫、血壓、脈搏等），並通過 APP 傳送信息。此外，這些社區醫療設施還提供快篩站對患者進行 Covid-19 檢測，患者康復後即可返回宿舍或住所。

對於 2020 年五一勞動節集會，李顯龍在 4 月 30 日宣布了新的勞工政策以適應新的情勢。⁶⁰ 為了共渡難關，他建議雇主不要裁員，同時允諾加強財務支持維持生計。在所有行業中，旅遊業和航空運輸業在 Covid-19 大流行期間尤其脆弱。作為新加坡的驕傲，政府將為航空運輸業和新加坡航空公司提供額外的財政支持，因為它們在區域航空樞紐中具有戰略意義和全球連通性。此外，由於 Covid-19 大流行對全球經濟產生重大影響，政府準備幫助企業適應新產業結構的轉型，並為非技術工人提供更好的培訓。

分析新加坡在 2020 年 Covid-19 大流行期間的醫療數據，可以從中評估該國的政策、物質、分析與政治能力，從而解釋為何新加坡感染率高而死亡率低的特性。特別是，據信這個島國的 Covid-19 活躍病例曾在 5 月 12 日達到 20,799 例的年度高峰，而且尚未出現醫療體系崩潰的現象，

⁵⁹ Gaya Chandramohan, "COVID-19: Behind the scenes at the Changi Exhibition Centre community isolation facility," *Channel News Asia*, 26 April 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/covid-19-behind-scenes-changiexhibition-centre-community-isolation-facility-767046>; 為了保證醫護人員和其他工作人員的安全，整個 CEC 空間被劃分為三個區域，分別是紅色、黃色和綠色區域。紅色區域為患者，黃色區域位於紅色和綠色之間作為緩衝區，綠色區域為醫務人員和工作人員。只有穿戴了完整個人防護設備的授權人員（例如：醫務人員或工程人員）才被允許進入其他兩個區域。為了盡量減少醫務人員和必要維修人員的身體接觸，CEC 引進了機器人來運送食物和藥品。

⁶⁰ Lee Hsien-Loong, "May Day Message 2020," *Prime Minister Office Singapore*, 30 April 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-May-Day-Message-2020>.

提供了推測新加坡醫療體系最大能量的可靠信息。⁶¹ 這樣的結果意味著新國政府將在下個年度繼續加強其醫療體系的過剩能量，作為應對下一波疫情衝擊的準備。此外，新加坡政府宣布了 330 億新元的補充預算，名為「堅韌預算案」（Fortitude Budget），以支持企業和工人適應、轉型和抓住新機會，包括加強就業支持計劃和延長各種費用減免。⁶²

（三）第三階段：去安全化的三個階段（2020 年 6 月至 12 月）

為期兩個月的阻斷措施於 6 月 1 日結束。在這段期間，新加坡政府積極規劃去安全化進程，包括強化就業支持計劃的堅韌預算和延長各種費用減免。最明顯的進展是實施重新開放計劃，該計劃包括三個階段（前兩個階段於 6 月實施，最後一個階段於 12 月底實施）。第一階段於 6 月 2 日開始，政府逐步放寬了對工作場所、個人服務（如理髮店）和學校的限制。確定新加坡是否能夠進入第二階段的標準有兩個條件，包括：保持社區傳播率“低且穩定”，並確保外籍移工宿舍的感染人數得到控制。⁶³

第二階段於 6 月 19 日開始，允許顧客在室內用餐，每間餐廳僅限 5 名用餐者，而且需要保持個人衛生和安全距離措施。最重要的是，家庭企業和零售業獲准重新開業。⁶⁴ 由於 Covid-19 的整體情況有所改善，李顯

⁶¹ Jose M. L. Montesclaros & Mely Caballero-Anthony, “Pandemic Fatigue: Re-Examining ReOpening’s Logic,” *RSIS Commentary*, No. 149(2020), pp. 2–3.

⁶² “A summary of the Fortitude Budget 2020,” *gov.sg*, 26 May 2020, <https://www.gov.sg/article/a-summary-of-the-fortitude-budget-2020#:~:text=On%2026%20May%202020%2C%20Deputy,transform%20and%20seize%20new%20opportunities>.

⁶³ Linette Lai, “Singapore to enter phase 3 on Dec 28: Groups of 8 to be allowed for social gatherings,” *The Strait Times*, 14 December 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-to-enter-phase-3-on-dec-28-groups-of-8-to-be-allowed-for-social-gatherings>.

⁶⁴ “Phase 2 of Singapore’s reopening: All you need to know from June 19,” *The Strait Times*, 18 June 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/phase-2-of-singapores-reopening-all-you-need-to-know-from-june-19>.

龍在 6 月 7 日發表標題為「克服一代人的危機」(Overcoming the crisis of a generation)的全國廣播,表達他將動用儲備金投入一系列援助措施,協助民眾面對 Covid-19 後艱難時期。⁶⁵ 在所有問題中,他認為最重要的是為了通過提高競爭力來恢復新加坡經濟並緩解社會不平等,許多行業必須進行更多創新或啟動產業轉型以適應新的現實。一方面,他認為 Covid-19 大流行給國際貿易和航空業的全球連通性帶來了許多困難,同時新加坡需要尋找替代方案改善現狀,例如使食品供應來源多樣化,並開闢歡迎外國遊客的綠色通道。另一方面,在中美關係不斷惡化的情況下,新加坡必須謹慎應對後 Covid-19 時期的挑戰,維護其自主權和國家利益。為實現戰略目標,新加坡政府需要民眾的信任與合作。作為一個國際化的城市,新加坡別無選擇,只能面對即將到來的挑戰,因為這個島國不能與外界隔絕。

在新加坡進入第二階段之前,《海峽時報》於 6 月 18 日發表一篇評論,標題為〈生活與生計之辯〉,引發輿論熱議。⁶⁶ 該評論試圖澄清道德陳述與現實之間的差異,特別是個人的生命不應該被賦予無限的價值。雖然很多人認為拯救國民的生命是政府的責任,每個生命都是無價的,但這種想法可能不適用於新加坡的實用主義。實際上,主權國家作為一個理性的行動者,在實施任何措施和政策時,都會進行縝密的計算。此外,民事法庭、保險公司和監管機構總是以一定的代價衡量人的生命價值。這一評論暗示了一種成本收益分析的邏輯,反映在用生命換取生計的命題,政府似乎不可避免地要從兩者中選擇一個。

對於一些當地的研究人員來說,新加坡政府可能通過加強醫療體系的

⁶⁵ Lee Hsien-Loong, "National Broadcast by PM Lee Hsien Loong on 7 June 2020," *Prime Minister Office Singapore*, 07 June 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/National-Broadcast-PM-Lee-Hsien-Loong-COVID-19>.

⁶⁶ Euston Quah & Eik Swee, "Lives v livelihoods debate - the economist's take," *The Strait Times*, 18 June 2020, <https://www.straitstimes.com/opinion/lives-v-livelihoods-debate-the-economists-take>.

能量與大規模疫苗接種來獲得雙贏的結果。⁶⁷ 一方面，新加坡必須在挽救生命和維持生計之間找到平衡。作為一個全球化的城市，新加坡政府無法承擔長期嚴格封鎖的成本，必須找到與病毒共存的方案。特別是，Covid-19 的防疫措施嚴重影響了新加坡的年度經濟發展，並導致自金融危機以來的最高失業率。另一方面，新加坡的人口密度極高，如果不能有效應對 Covid-19 大流行的傳播，那麼該國的經濟繁榮也將難以維持。這場新出現的經濟危機需要新加坡政府提供大量財政支持來緩解，新加坡政府已批准近 1000 億新幣用於四項預算案，名為「團結」、「韌性」、「同舟共濟」與「堅韌」（Unity, Resilience, Solidarity, and Fortitude）。這四項預算案旨在支持新加坡的勞動階級、中小企業和弱勢家庭，這意味著就業問題和經濟發展是國內主要關注的問題。一旦阻斷措施結束，新加坡打算逐步恢復社會活動與振興經濟。

就在疫情趨緩的 6 月，李顯龍總理建請 Halimah 總統為 2020 年大選宣布解散議會。為了在 7 月 10 日舉行 2020 年大選，政府必須確保選民可以安全投票，而且各政黨可以有效地競選。⁶⁸ 2020 年新加坡大選的重要性，不僅是對李顯龍及其政府的信任投票，但也反映了民意對政府處理 Covid-19 大流行的滿意度以及圍城心理的有效性。最終，執政的人民行動黨成功保住執政權，但工人黨（the Workers' Party, WP）在議會改選中贏得了 10 個席位，這是新加坡反對黨有史以來最好的結果。⁶⁹

在公布新內閣成員後（7 月 25 日），李顯龍在 8 月 9 日發表了他

⁶⁷ Jose M. L. Montesclaros & Mely Caballero-Anthony, "Pandemic Fatigue: Re-Examining ReOpening's Logic," *RSIS Commentary*, No. 149(2020), p. 1.

⁶⁸ Lee Hsien-Loong, "Speech on General Election 2020 by PM Lee Hsien Loong," *Prime Minister's Office Singapore*, 23 June 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/Speech-on-GE2020-by-PM-Lee-Hsien-Loong>.

⁶⁹ Matthew Mohan & Rachel Phua, "GE2020: PAP wins with 61.24% of vote; WP claims two GRCs including new Sengkang GRC," *Channel News Asia*, 11 July 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/ge2020-general-election-final-result-pap-wp-952471>.

的國慶演講。他強調， Covid-19 大流行已經極大地改變了世界，因此新加坡需要以團結和韌性的特點為未來的挑戰做好準備。⁷⁰ 尤其，在不久的將來一些經濟現象會頻頻發生，如企業關閉、裁員和失業率上升。目前，政府正在積極幫助人們尋找新工作或發展新技能。因此，政府提供了就業支持計劃（the Jobs Support Scheme, JSS）和自僱人士收入減免計劃（Self-employed person Income Relief Scheme, SIRS），以有效減輕雇主和個人的負擔。⁷¹

8月24日，在新成立的議會第一屆會議上，Halimah 總統公佈了政策目標，作為後 Covid-19 時期的指導原則，並展示了新加坡領導人的世界觀。⁷² 她指出，儘管新加坡充分參與了對抗疫情並且局勢已經得到控制，Covid-19 大流行的陰影將持續數年。最重要的是，世界已經發生了巨大變化，變得不那麼良性和可預測性，新加坡無法像以前那樣擁抱全球化所帶來的利益，並且藉由穩定的國際秩序下蓬勃發展。尤其，新加坡過去只習慣在良好的外部環境下，展現出類拔萃的特質。但 Halimah 認為，即使處在逆境，新加坡人還是可以做別人做不到的事情，或者做別人能做的事情，甚至做得更好。Covid-19 大流行帶來了新的威脅，同時也帶來了新的轉機。現在該是時候調整新加坡的戰略，在政府和民眾之間建立新的社會契約以適應新的現實。因此，她列出了四個方向，即為新加坡人爭取就業機會、建立一個公平公正的社會、加強新加坡人的身份認同以及推動政治發展。Halimah 的言論，實際上反映了 Covid-19 大流行的經驗將逐漸

⁷⁰ Lee Hsien-Loong, "National Day Message 2020," *Prime Minister's Office Singapore*, 09 August 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/National-Day-Message-2020>.

⁷¹ Lee Hsien-Loong, "PM Lee Hsien Loong's 2020 National Day Message. The message was recorded at the Istana and telecast on 9 August 2020," *Prime Minister's Office Singapore*, 09 August 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/National-Day-Message-2020>.

⁷² "Address by President Halimah Yacob for First Session of the Fourteenth Parliament," *President of the Republic of Singapore*, 24 August 2020, <https://www.istana.gov.sg/Newsroom/Speeches/2020/08/24/Address-by-President-Halimah-Yacob-for-First-Session-of-the-Fourteenth-Parliament>.

制度化到新加坡的總體政策環境中，標誌著新加坡在國內政治和外交政策中轉變發展方向的分水嶺。

Halimah 的政策目標，後來被發送到 9 月 2 日由李顯龍主持的關於議會動議的辯論中。他詳細闡述了本屆政府以國家能力的增強和國家資源分配的合理性來應對 Covid-19 大流行。⁷³ 一方面，醫療體系的營運能力得到改善，例如：實驗室每日處理約 20,000 人次的檢測量，建立追蹤能力以打破傳播鏈，擴大兩倍的 ICU 容量，建立臨時社區護理和隔離設施。另一方面，新加坡正在改善其社會安全網，鎖定低收入者和在困難時期倒下的人，以防止社會不平等惡化。以前，政府常常為受助者提供職業培訓計劃，而不是補貼當期收入或退休保障。⁷⁴ 然而，在新常態下，新加坡不得不動用先前的儲備來支持多項緊急措施。

12 月 14 日，李顯龍針對 Covid-19 的情勢發表第六次演講，宣布新加坡已成功從國外購得 Covid-19 疫苗。作為抗擊病毒的有效武器，第一批疫苗將在數週內抵達新加坡。⁷⁵ 政府將為每個在新加坡擁有永久居留權或公民身份的個人提供免費疫苗，但這不是義務。由於數量有限，疫苗接種將按照年齡、職業和弱勢群體的優先順序進行施打。李鼓勵大家接種疫苗以獲得群體免疫，讓新加坡能夠逐步踏上新常態的道路。兩週後（12 月 28 日），新加坡進入第三階段，允許最多 8 人參加社交聚會和家訪，並放

⁷³ Lee Hsien-Loong, "PM Lee Hsien Loong at the Debate on the Motion of Thanks to the President," *Prime Minister's Office Singapore*, 02 September 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Speech-at-the-debate-on-the-motion-of-thanks-to-the-president-Sep-2020>.

⁷⁴ Rebacca Wai, "Singapore's Responses to Covid-19 An Explosion of Cases despite of being a 'Gold Standard'," In Scott L. Greer, Elizabeth J. King, Elize Massard da Fonseca & Peralta-Santos, *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2021), pp. 167–68.

⁷⁵ Lee Hsien-Loong, "PM Lee Hsien Loong on the COVID-19 situation in Singapore on 14 December 2020," *Prime Minister Office Singapore*, 14 December 2020, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-on-the-COVID-19-situation-in-Singapore-on-14-December-2020>.

寬對宗教活動、婚禮等公開活動的限制。⁷⁶ 兩天後（12月30日），新加坡政府開始為醫護人員接種疫苗，而這個日期被視為這個城邦逐步適應新常態以及進入與病毒共存階段的開端。⁷⁷

雖然新加坡隨後在2021年的9月和11月接連發生兩次Covid-19大流行，但是新加坡政府仍遵循該國在2020年所學到的經驗，在擴大醫療體系能力與提升疫苗接種率的基礎上，面對Covid-19所帶來的挑戰。新加坡的最終目標是通過降低死亡率來與病毒共存，如果Covid-19可以被視為一種常見的傳染病，那麼新加坡可以通過開放門戶進一步恢復其亞洲航空樞紐和旅遊業的地位。

二、可擴充的國家能力：早期反應與後續適應

對於新加坡的領導人來說，這個島國的生存高度依賴於維持其每年的經濟增長和高就業率，標誌著經濟表現被視為國家實力的指標，並為執政的人民行動黨提供政治合法性。強調經濟表現的特點使新加坡與日本、台灣、韓國和中國等東亞國家一樣，被政治經濟學家列為「發展型國家」（developmental state）。更重要的是，由於國家之間持續的激烈經濟競爭，發展型國家將增強其經濟政策能力，以保持競爭力而不被其他競爭者超越。基於這個原因，發展型國家能夠有意識地更新其國內的基礎設施條件和生產能力，以及要求政府的行政效率和政策效力來應對經濟增長的目標。⁷⁸ 由於缺乏政黨輪替，人民行動黨成員可以作為“看得見的手”持續

⁷⁶ Linette Lai, “Singapore to enter phase 3 on Dec 28: Groups of 8 to be allowed for social gatherings,” *The Strait Times*, 14 December 2020, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-to-enter-phase-3-on-dec-28-groups-of-8-to-be-allowed-for-social-gatherings>.

⁷⁷ Hwee Min Ang, “NCID nurse becomes first person in Singapore to receive COVID-19 vaccine,” *Channel News Asia*, 30 December 2020, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/covid-19-first-vaccinations-ncid-healthcare-workers-pfizer-511886>.

⁷⁸ Jun Jie Woo, *Capacity-building and Pandemics: Singapore's Response to Covid-19*

影響內閣和許多與政府有關連的公司，從而有可能有效地實現某些國家目標，從而能夠有效地實現某些國家目標。⁷⁹

新加坡的早期反應主要基於其醫療體系的營運能力，在全球享有良好聲譽。在 2019 年 全球健康安全指數 (Global Health Security Index, GHSI) 中，新加坡在 195 個國家中排名第 24 位，在東南亞地區排名第 3。⁸⁰ 重點是，新加坡的醫療體系具備靈活擴充資源與運用科技的特性。首先，自 2003 年 SARS 危機以來，新加坡曾指定兩家指定醫院（陳篤生醫院和國家傳染病中心），來收容 Covid-19 重症患者。隨著 Covid-19 病例的迅速增加，新加坡衛生部於 3 月 23 日宣布再增加三家指定醫院，以接收更多的重症患者。同時，新加坡通過靈活應用現有的閒置空間或建築物（如新加坡博覽中心），迅速擴大其醫療保健能力，作為安置輕症或無症狀病例的新社區設施。由於這些社區設施可以在幾天內運作，新加坡的醫療體系能夠合理分配醫療資源，以便於在重症患者上投入更多資源，保持低死亡率。其次，除了保持醫療設施的過剩能力外，新加坡的醫療體系還擁有追蹤密切接觸者的能力。關於快速識別病例、追蹤病例和防止進一步傳播的任務，過去由衛生部主導，後來新加坡警察部隊和武裝部隊也參與其中，因為執行上述任務需要訓練有素的人員進行追蹤與記錄的過程。⁸¹ 由於執行追蹤與紀錄的任務消耗大量人力，促使新加坡發展防疫相關的科技基礎設施，如“TraceTogether”、“SafeEntry”和紅外線發熱篩檢系統，以節

(Singapore: Palgrave Macmillan, 2021), p. 25.

⁷⁹ Alexius A. Pereira, “Whither the Developmental State? Explaining Singapore’s Continued Developmentalism,” *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 6 (2008), p. 1200.

⁸⁰ Elizabeth E. Cameron, Jennifer B. Nuzzo & Jessica A. Bell, “The 2019 Global Health Security Index: build collective action and accountability,” *Center for Health Security, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health*, October 2019, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>.

⁸¹ Jun Jie Woo, *Capacity-building and Pandemics: Singapore's Response to Covid-19* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2021), p. 81.

省人力。⁸² 此外，新加坡國防科技局（Defense Science and Technology Agency, DSTA）還開發了快篩試劑盒，以降低檢測成本。綜上所述，新加坡國家能力源自於其獨特的地理及政治環境，為領導人提供了不同的視角和態度。特別是新加坡領導人試圖建立健全的政策體系，既能保有抵禦衝擊和危機的初期反應功能，又能將衝擊和危機後期的適應轉變為新常態，以穩健（robust）的特性在危機中靈活地保持其功能健全，來恰當體現新加坡的國家能力。

自 2003 年 SARS 危機以來，新加坡有意識地提高了應對新型傳染病引發的複合危機的國家能力，並專注於樟宜國際機場等關鍵基礎設施，因為機場既是該國維繫全球連通性的核心之一，也是輸入傳染病等全球風險的主要途徑。即便相關準備工作賦予了新加坡抗擊 Covid-19 大流行的強大能力，但由於人口密度極高、缺乏適當的技術支持以及忽視外籍移工的人權。這些缺點使新加坡政府迅速做出回應，通過進一步評估與修正，並且吸收相關經驗成為該國日後有效應對新型傳染病的制度環境。甚至在疫苗出現之前，新加坡醫療體系的營運能力就表明，感染並不總是意味著死亡的結果。尤其是大部分確診病例會被當地醫療機構治愈，加上檢測和醫療費用低廉，保持了民眾的高度信任。根據 ISEAS Yusof Ishak Institute 於 2021 年 2 月出版的年度東南亞調查報告（*The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report*），總結前一年東協各國民眾評價本國政府處理 Covid-19 大流行的表現，顯示高達 92.4% 的新加坡民眾認同本國政府在 2020 年應對 Covid-19 大流行的反應，僅次於越南（96.6%）和汶萊（93.9%）。⁸³ 再者，如果綜合所有東協國家的防疫表現，約有 32.7% 的東協成員國民眾認為新加坡的防疫表現最佳，其次是越南（31.1%）。⁸⁴ 這兩項民調顯示新加坡

⁸² “How TraceTogether Works?,” *gov.sg*, <https://www.tracetgether.gov.sg/>.

⁸³ *The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report* (Singapore: the ASEAN Studies Centre at ISEAS usof Ishak Institute, 2021), p. 9.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 12.

在 2020 年的防疫表現確實在東南亞地區表現亮眼。

在區域層面，Covid-19 大流行對東南亞經濟造成了三重衝擊，包括大流行本身的影響、防疫措施的經濟影響以及更廣泛的區域影響。⁸⁵ 由於疫情的影響，新加坡經濟迅速陷入萎縮，同 時面臨有史以來最嚴重收入下降和失業率上升。更重要的是，新加坡的案例證明，即使是單一國家在應對新型傳染病的威脅取得不錯的成果，仍然需要其他行為者（個人、社區和周邊鄰國）的合作。否則，將難以避免發生“公地悲劇”（Tragedy of the commons）的結果。

伍、結論

2020 年 Covid-19 大流行已在世界範圍內廣泛傳播，造成了自西班牙流感大流行以來最嚴重的全球複合危機。這個傳染病在各個方面都造成了廣泛而深刻的影響，甚至正在改變學界對內政和國際關係的認知。因此，2020 年發生的事情將被視為一個分水嶺，參考其他國家的經驗可以為我們提供許多寶貴的實踐經驗教訓，有助於學習如何適應後 Covid-19 時期的新形勢，以避免發生同樣的錯誤。到目前為止，國家層級在應對 Covid-19 等健康安全威脅方面發揮著重要作用。通過將 Covid-19 大流行安全化為國家威脅，每個國家都可以擴大其權力並縮小個人的行動自由，這突出了兩個國內現象：首先，證明個人利益與集體利益具有高度正相關，這意味著人類安全由許多個人安全所建構的；其次，強調一種從國家到個人的結構性暴力，對特殊弱勢群體和服務業從業人員造成多重影響，包括失業率上升、貧富差距擴大和社會不平等。⁸⁶ 儘管 Covid-19 大流行的傳播不因

⁸⁵ Sebastian Strangio, “Southeast Asian Economies Face Generational Downturn from COVID-19,” *The Diplomat*, 29 September 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asian-economies-face-generational-downturn-from-covid-19/>.

⁸⁶ Nihlas PS, “Non-Traditional Security Threat and National Security,” *European Journal of*

人而異，但國家能力的好壞會造成結果的差異。特別是缺乏有效應對措施、科技能量和充足資源的國家，其政府可能不得不實施長期和廣泛的行動管制令，或者任由疫情肆虐。因此，如何重建社會凝聚力和緩解社會不平等，需要政府作為主要參與者的支持，並且成為每個國家的公民社會的重要使命。

截至 2022 年 6 月 8 日為止，新加坡在實現高疫苗接種覆蓋率(約 96% 的人口完成兩劑疫苗接種，77% 的人口完成第三劑疫苗接種)和低死亡率方面有不錯的表現，然而，不時出現的新冠病毒變種，使得整個區域無法擺脫大流行的陰影，連帶影響新加坡執行與病毒共存政策的步伐。出現在 2021 年 11 月的 Omicron 變種病毒，因為具備更快與更廣泛的傳播能力，已經打擊新加坡民眾對於政府處理疫情的信任感，不但要求暫緩開放邊境與放鬆社交活動的步驟，甚至有要求政府強制施打疫苗的呼聲，作為避免出現大量死亡的現象發生。⁸⁷ 然而，新加坡在 2020 年的經驗已經證明，作為一個小型經濟體，人為的經濟與社交活動限制不能超過兩個月，否則將導致深遠的負面影響。尤其，隨著 Covid-19 危機所凸顯的不確定性，沒有人知道大流行的負面影響何時才能結束。即使是新加坡政府投入了近 1000 億新元的財政支持，相關的準備可能永遠不夠。如何有效應對突如其來的變化，似乎已成為新加坡唯一不變的國家能力。⁸⁸

責任編輯：李欣樺

Molecular & Clinical Medicine, Vol. 7, Issue. 7(2020), p. 5902.

⁸⁷ Philip Heijmans, "Faith in Singapore Leaders Hit by Record Covid Wave, Poll Shows," *Bloomberg*, 02 December 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-12-02/faith-in-singapore-leaders-hit-by-record-covid-wave-poll-shows>.

⁸⁸ See Kit Tang & Rachel Phua, "IN FOCUS: After COVID-19, where are the Singapore economy, workforce headed?," *Channel News Asia*, 14 November 2020, <https://www.channelnewsasia.com/business/in-focus-covid-19-singapore-economy-jobs-transformation-684061>.