

憲政體制對COVID-19疫情的回應： 台灣半總統制經驗的研究*

陳宏銘
中原大學通識教育中心教授

摘要

本文基於一國憲政體制類型會影響政府在COVID-19疫情時運作的方式，嘗試探討台灣半總統制政府如何回應疫情。研究焦點放在中央政府層次，探討總統、行政院院長、疫情指揮中心（指揮官）以及國會等部門的運作，並考量一致性政府和總統兼黨主席等因素的影響。研究發現，在總統權力優勢的半總統制下，蔡英文總統在處理疫情上的角色是多重的，藉由總統和黨主席雙重身份，她既是主要政策決定者，也同時介入政策執行的督導和措施的指示。相對而言，行政院院長暨其領導的相關部會仍是因應疫情的行政主體，不過因疫情指揮中心和指揮官在非常時期具有特殊處置和裁罰權力，使其角色較前者凸顯。因此，在行政權內部的焦點，偏向總統和疫情指揮中心指揮官這兩端。再從行政和立法關係來看，由於處於一致政府，加上危機時刻偏向行政權主導的時刻，因此權力向行政權傾斜。

鑑於比較研究的價值，本文同時納入台灣2003年SARS疫情的個案，以及法國、芬蘭與台灣跨國經驗之比較。研究顯示，疫情時期政府各部門

* 作者對兩位審查人提供的寶貴意見、編委會的支持，以及臺灣民主基金會和黃秀端教授、廖達琪教授提供的計畫參與及鼓勵，謹致謝忱。

的功能不僅反映其憲政體制特性，更突顯其中特定權力機關「強者更強，弱者恆弱」的現象，這是關於憲政體制理論的新發現。

關鍵詞：新冠肺炎、憲政體制、半總統制、大流行、蔡英文

* * *

壹、前言

新型冠狀病毒肺炎（嚴重特殊傳染性肺炎，以下簡稱：COVID-19）從2020年起在世界各地爆發，台灣社會也受到很大的衝擊，各國政府的因應能力受到嚴厲的考驗。當國家處在這種特殊時期，政府中行政、立法及司法等主要部門，在不同的程度上都需要回應這個挑戰，也可能需要在既有部門之外，設置特別的應變組織和機制。不同的政府部門和機制所扮演的角色以及彼此的權力關係，隨著不同的憲政體制（或政府體制）型態，可能會呈現不同的態樣。本文嘗試探討的問題是，在疫情時期，在台灣特定憲政體制下，政府是如何運作的？又是否更凸顯憲政體制中優勢機關的角色和權力？目前政治學界相關研究，多集中在以防疫成效為依變項，而以民主相對於專制或政治穩定程度為自變項之探討，對於本文前揭研究問題，則罕見相關文獻。至於台灣憲政體制研究領域，也難見到結合新冠疫情議題的探討，顯然憲政體制研究投入在新冠疫情上的參與度非常有限，本文期彌補這方面的不足。

當代的憲政體制主要可分為議會制（parliamentarism）、總統制（presidentialism）及半總統制（semi-presidentialism），這些體制類型雖然架構了疫情時期政府的基本運作型態，但也可能呈現超出承平時期的態樣。譬如，在總統制，總統是行政權中因應疫情的最高決策者，相對的在議會制，總理和其領導的內閣才是行政權的領導中樞，而非國家元首；在半總統制，總統和總理常分享行政權，且隨著不同的雙元行政領導，可能出現相異的分權和運作模式：如果是總統權力較總理優勢者，那麼在大流行時期，是否前者才是行政權核心？如果是總理權力優勢者，是否總理和內閣才是行政權的重心？再者，政府因應疫情的方式，可能不僅是反映既有憲政體制類型的特性，甚至是突顯了特定機關的角色和權力，因此強化既有的制度特性？由上可知，在新冠

大流行時期，關於政府體制如何運作，有其特別的研究價值。基於這樣的研究動機，本文嘗試探討台灣半總統制運作的經驗。

在台灣，由於政府處理疫情的權力集中在中央政府，因此本研究的焦點放在這個層次的運作，並以總統、行政院院長、中央流行疫情指揮中心（以下非法規名稱處，簡稱「指揮中心」）暨指揮官以及立法院等部門的運作為探討對象。至於中央政府與地方政府的關係，以及地方政府層次的觀察，並不在本文探討範圍。

進一步的，本文將台灣憲政體制放在總統權力較總理優勢的半總統制次類型來看待，並且將兩項影響總統、行政院院長和國會權力關係的因素加以考慮：一是在行政部門和立法部門的關係上，處於總統和國會多數相同的一致政府（unified government）下，二是疫情主要期間，總統同時是執政的民主進步黨的黨主席。基於上述，本研究預期台灣政府的運作會出現以下三種情況：1.在行政機關內部，權力偏向總統和疫情中心指揮官（尤其是由衛福部部長兼任時）；2.在行政權相對於立法權方面，呈現向行政權傾斜狀態；3.總統扮演多重角色，具政策決定權和介入技術督導的情況。基於上述，本研究將描繪和解釋疫情時期憲政體制的運作，以及政府各部門的角色與作為，並試圖提出一個理論上的假設，即在疫情危機時期，政府的運作並非僅單純地反映其制度特性，而是更突顯其中特定權力機關的角色，致使原有憲政體制類型的特色更為強化。

擬說明的是，關於政府對疫情的處理，包括了疫情防治和經濟振興及紓困等方面，本研究多聚焦在前者。另關於政府防疫成效的評估，亦不在探討範圍。本文兼具台灣個案研究以及比較研究視野，一方面納入台灣之前2003年嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome，以下簡稱：SARS）疫情個案，反映縱向時間下兩個案的對照，另一方面進行橫向跨國比較，引介法國和芬蘭這兩個重要半總統制經驗，與台灣個案進行比較。本文據此驗證法、芬兩國在疫情下的半總統制次類型特色，惟這僅作補充訊息，並無意將其與台灣個案進行實證上的全面性比較。

本文對台灣的研究時程，從2020年1月至2022年7月止，涵蓋了2021年5月起和2022年4月起兩波疫情高峰時期，政府防疫主要作為幾乎都在其中。台灣

政治學界不乏針對疫情的相關研究，但本文與這些研究的焦點不同，應是首篇系統性探討疫情時期台灣憲政體制運作的專題研究。且既有研究多建立在疫情第一年的經驗，試圖及時提供學術上的觀察，少數或雖超過一年的研究時程，但能涵蓋2022年台灣第二波疫情高峰關鍵時期者，又同樣少見，這不免美中不足。本研究可能是極少數能涵蓋台灣完整兩波疫情高峰時期的研究，試圖補充既有憲政體制理論在疫情方面探討的不足。

貳、文獻探討

政治學界關於新冠疫情的研究，廣受重視的是政權型態（regime type），如民主與專制的不同與防疫成效的關係（Bunyavejchewin and Sirichuanjun 2021; Sebhatu et Al. 2020; Frey et al. 2020; Alon et al. 2020; 薛健吾 2023; 李欣樺 2023）。但也有研究者指出，關鍵恐非在政權型態，而是其它因素，如政治制度的合法性、國家能力、因應SARS的經驗等等（Kleinfeld 2020）。上述治理因素，也與政府效能層面、¹及其獲得人民信任情形有關（劉道捷譯 2020, 48）。這些研究可以提供吾人參考，惟從現階段的研究結果來看，政權型態與防疫成效的關係呈現多元狀態，且何種政制型態的政府效能較佳，亦無定論。

雖然隨著「疫情政治學」受到重視，多元的研究議題也漸次形成，但迄今為止，研究者對不同憲政體制下政府回應疫情的方式，則相當罕見。既有關於政權型態或政府效能在回應新冠疫情的研究，雖然提出不少重要的研究發現，但某種程度忽略了憲政體制（總統制、議會制、半總統制等）因素。以致於有關憲政體制如何因應大流行的挑戰，比較少見到系統性的研究。在此就有限的文獻和觀察做討論。

系統性跨國研究，較早見於Akirav等人（2021）有關國會與疫情的研究報告，其納入了議會制、總統制以及半總統制共二十四個國家的經驗，呈現多面向的研究發現。在議會制政府中，內閣成員和議員的角色是融合為一，而在總統制中這兩種角色是分離的，研究顯示，議會制下的議會更能適應疫情帶來的挑戰，其加快了立法進程，但沒有同時大幅增加法案的數量。不過，源於疫情

¹ 請參見薛健吾（2022）大樣本的統計研究以及Baris and Pelizzo（2020）的研究。

時期政府權力易向行政權傾斜，而議會制具行政權和立法權融合的性質，議會功能反而容易被削弱。相對的，總統制基於權力分立特性，立法權獨立於行政權之外，疫情時期被削弱的情況較低。此外，Akirav等人也指出，該研究中混合制的個案是罕見的，由此可見半總統制經驗更少受到了解。

另一項關於議會制的觀察，是印度的個案（Madhavan 2020）。印度的憲法在制定時採議會制而捨總統制，係考量議會制有利於議案的提出、辯論以及對政府的監督和問責。然而，在2020年面對疫情時，印度議會及其委員會曾有長達兩個多月未開會，顯示議會並未採取應有的積極行動，缺乏有效對政府行為的審查。

在既有關於憲政體制與疫情的研究中，Lecours等人（2021）是極少數同時比較總統制和議會制國家經驗者。該研究比較美國總統制與加拿大、澳洲的議會制在新冠疫情時的運作，研究發現，美國總統制呈現個性化的政治風格，加以固定的選舉時程，使得政府和政治人物在處理疫情時，易受即將到來的近期選舉因素影響，民粹領袖亦可經由選舉直接取得總統職位。再者，美國聯邦政府與各州政府的互動關係滋生衝突，在第一波大流行期間，美國總統川普對若干民主黨州長進行尖酸的批評，而州長也予以回擊。相對的，在加拿大和澳大利亞，並沒有這樣的情況，兩國的議會制產生了總理領導及具凝聚力的政府。雖然這項研究中總統制受限於單一個案經驗，但其指出制度因素和總統個人風格因素的影響作用，仍具參考價值。

同樣屬於總統制，智利和墨西哥皆出現所謂的超級總統制，在大流行期間總統權力都特別強大（hyper-presidentialism）（Cofre 2020; Petersen and Somuano 2021）。智利憲法授權總統頒布緊急狀態命令，可暫停和限制一系列人民自由和權利（個人自由、團聚、工作、結社、隱私和私有財產權等），該命令係可在一定時期內由總統不經議會默許而逕自宣布（進一步擴展則需要議會批准），論者指出，這反映了智利特有的超級總統制。在回應大流行危機時，行政部門首先由衛生部行使相關衛生權力，其後總統啟動了憲法賦予的緊急權力，通過總統令宣布了具有90天日落條款的災難狀態（Cofre 2020）。至於墨西哥，一項研究顯示，2020年在該國是新冠大流行之年，致超級總統制弱化了政治體系中的制衡和多元性。但超級總統制並不是大流行病的直接結

果，因體制原本即有此傾向；不過，公共衛生危機成爲有利的時機，使總統集中權力的做法被合法化（Petersen and Somuano 2021）。

關於半總統制，鑑於其多樣性，可分別檢視其中民主表現較穩定和較不穩定兩組國家。先就前者來看，以法國和芬蘭爲例。兩國個案更進一步的探討，後續在本文中將特別安排。

根據Vedaschi和Graziani（2023）對法國的研究指出，對疫情的回應，證實了該國政府制度的傳統特性，即高度集中在總統作爲一個強有力的行動者、但同時總理和衛生部長的角色也予強化，並遠超出平常水準的現象。這是一個政府運作的新特點，將法國行政機構的「兩位首腦」（共和國總統和總理）置於幾乎相同的地位。Burni與Erfort（2020）的觀察則指出，第五共和半總統制的設計理念，體現在危機時的快速決策，而這是議會制無法比擬的，法國因應大流行危機的表現，展現其半總統制的優越性。申言之，一位具有宣布非常措施權力的總統，與另一位在議會面前爲政府行動辯護的總理，藉由兩者間的相互作用，兼顧了國家領導者的權威與民主的價值。可以說，危機既是「行政的時刻」，也是「總統的時刻」。當Macron總統將當前的大流行定性爲戰爭狀態時，這不是巧合，而是出於法國政治體制內植的特性。相較於法國，芬蘭半總統制屬於總統權力較小的類型，行政權應變重心在總理內閣。根據《緊急權力法》，緊急狀態的宣布係在政府和總統合作下進行。政府運用緊急權力，再藉由提出送交議會審查的相關法令來執行，不過其間總統仍有其憲政角色，並非純然虛位元首。

關於較不穩定的新興半總統制民主，可以突尼西亞、斯里蘭卡兩國爲例。從一項觀察指出（Grewal 2021），突尼西亞政府原即是總統權力較總理爲強勢的型態，而新冠大流行加劇經濟和政治危機，因此有利於總統Kais Saied權力的攫取，和有助他合法的接管了政府（Grewal 2021）。同突尼西亞一樣，斯里蘭卡的半總統制近年來廣受關注，研究者指出，新冠疫情帶來的不僅是公共衛生和經濟的挑戰，更是憲政民主危機的警訊。疫情期間總統擴大了權力，行政部門完全主導應對措施，符合總統和執政黨的威權執政意識形態需求，且疫情應對的績效成果更能累積選舉的優勢。政府的危機應對措施獲公眾的廣泛認可，爲行政部門積極接管國家提供了動力，但行政權力膨脹也產生了民主倒

退的可能性。不過，由於公眾對選舉威權主義（electoral authoritarianism）的容忍是有限的（Fonseka, Ganeshathasan, and Welikala 2021），因此專制運作也不見得能持續太久。

反觀大流行時期台灣憲政體制運作，學術界幾乎缺乏專題研究，Tan（2020）的論文是最早少數觸及一部分台灣經驗的文獻。根據該研究，在很大程度上，蔡英文總統和蘇貞昌行政院院長所構成的政治領導層，將疫情應對工作交付予衛生福利部部長和疫情指揮中心，由他們擔任政府前沿以及運作中心，蔡總統本人則扮演台灣對外形象的角色。由於該論文非針對台灣個案的專題研究，且限於疫情早期階段，對相關權力部門運作的更進一步探討，非其研究任務。但其指出衛生福利部部長和疫情指揮中心的角色，與本文觀點若合符節。

由上述的討論可知，不同的憲政體制在回應疫情時所呈現的特性有所不同，但其中存在著一項未被挖掘，但又呼之欲出的憲政體制特性，即疫情時期政府運作不僅反映其憲政體制特性，而是更突顯和強化原有優勢機關的角色。如以半總統制來看，由於存在次類型的差異，總統、總理之雙首長和衛生部長的相對權力，以及疫情時期整體憲政體制運作特性應會更多元而複雜，以台灣個案而言，其情況如何？這是重要而有待研究的憲政議題。

參、總統優勢的台灣半總統制

無論採Duverger（1980）或Elgie（1999）對半總統制的定義，中華民國憲政體制均符合此一制度特徵，也廣為政治學界所認定（陳宏銘 2019）。台灣半總統制也屬於總統權力相對於行政院院長優勢的型態，在新冠疫情時期，也處於行政和立法多數一致的政府結構，以及總統身兼執政黨黨主席的狀態，從而有利於總統角色或行政權的運作。

一、總統優勢的半總統制

關於半總統制的類型劃分方式，Shugart與Carey（1992）所提出的「總理總統制」（premier-presidentialism）與「總統議會制」（president-

parliamentary) 兩種次類型最爲學界所援引，二者差異在於，前者中總理（內閣）僅對國會而不對總統負責，而後者中總理（內閣）同時對國會和總統負責。台灣的半總統制多被歸類爲總統議會制，因總統具任命行政院院長權力，且憲政實務上總統也幾乎具有更換行政院院長的自主權。²行政院院長除向立法院負責外，實際上向總統負責的程度可能更甚。綜合憲法設計和實際運作，總統居於國政領導中樞地位，故憲政體制可稱爲「總統優勢的半總統制」，這個稱法其似較總統議會制更能被理解其制度特徵。

二、一致政府時期的半總統制

總統權力（職權）除由憲法授予外，也受實際政治條件所影響，其中總統所屬政黨是否在國會中取得過半多數，即是一項關鍵因素。在疫情時期，民進黨持續取得立法院過半席次，因此行政和立法關係屬於一致政府，行政部門政策推動所受到立法部門的反對力道相對減弱。

按各國憲法對於國家處於緊急狀態，幾乎都有應變機制規劃，其中國會對緊急法令多具有同意權或事後追認權。行政部門也仰賴國會配合通過各種法案，以作爲具體措施的法律基礎。由於台灣處於一致政府狀態，行政部門在推動各項因應疫情的政策和法案時，雖然不可能沒有來自立法院的監督和制衡，但強力的否決十分困難。

三、總統兼任黨主席下的半總統制

在總統優勢的半總統制下，總統是否擔任黨主席，對其作爲政黨實質領袖的地位影響不大，但兼任時則可領導政黨機器，例如主持中常會等相關權力機制的運用，亦更有影響國會黨團及黨內公職候選人提名的權力。在本文研究時程中，蔡總統均兼任民進黨黨主席，使其在黨權掌握上更爲有利，也進一步強化和鞏固其對執政團隊的領導。

綜上，總統優勢的憲政體制、一致政府及總統身兼黨魁，是分析政府運作不可忽略的相關政治制度的和結構的因素。

² 這是從實際運作來判定，但從憲法規範面而言，學者看法不一。

肆、台灣半總統制對新冠疫情的回應

關於台灣半總統制對疫情的因應，以下分爲五個面向討論：一、以特別立法爲因應基礎的法律政策；二、疫情指揮中心和指揮官的特殊權力；三、總統優勢的領導；四、行政院院長角色不易凸顯；五、行政權相對於立法權：行政權的優勢。

一、以特別立法為因應基礎的法律政策

新冠疫情爆發之初，社會上不乏期待蔡總統能發布緊急命令，惟其並無此規劃。蔡總統認爲，在SARS後所訂定的傳染病防治法，以及立法院因應疫情快速反應的特別立法，對於防疫期間政府所需要的授權，已提供足夠的法律基礎。她並表示，當情勢有變化，造成更大的經濟與社會衝擊時，再視需要採取快速修法或者發布緊急命令（溫貴香等 2020）。

由於總統未有發布緊急命令，且立法院亦無制定緊急命令法，台灣主要運用原有的《傳染病防治法》，並配合立法院於2020年2月25日三讀通過《嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例》（特別條例），作爲防疫的主要法律基礎。³從表1來看，各國所採取的緊急狀態法制不同，其中有八個國家並無宣布憲法上的緊急狀態，但全部均有緊急狀態立法，甚至是創設或援引法律進行緊急狀態處置。台灣屬於並未依憲法發布緊急狀態（緊急命令），但採取特別立法或緊急立法模式。

表1 跨國新冠肺炎緊急狀態法制（例舉）

國家	體制類型	憲法上緊急狀態發布	緊急狀態的特別立法
台灣	半總統制	否	是
法國	半總統制	是	是
芬蘭	半總統制	是	是

³ 依照中華民國憲法本文規定，總統發布緊急命令須依據緊急命令法，但增修條文則無此規定。

國家	體制類型	憲法上緊急狀態發布	緊急狀態的特別立法
奧地利	半總統制	否	是
愛爾蘭	半總統制	否	是
葡萄牙	半總統制	是	是
羅馬尼亞	半總統制	是	是
比利時	議會制	否	是
德國	議會制	否	是
希臘	議會制	是	是
以色列	議會制	是	是
義大利	議會制	是	是
英國	議會制	否	是
西班牙	議會制	是	是
瑞典	議會制	否	是
瑞士	委員制	是	是
美國	總統制	否	是
塞普勒斯	總統制	是	是

資料來源：Spathi et al. (2021)、Chambas and Perroud (2021)、Scheinin (2020)。

《特別條例》賦予行政機關（指揮中心）因應措施的法源依據，使其具有高度行政裁量權力，可採取各項疫情管制措施（左宜恩 2021）。因此，以下先就疫情指揮中心暨指揮官的角色加以探討。

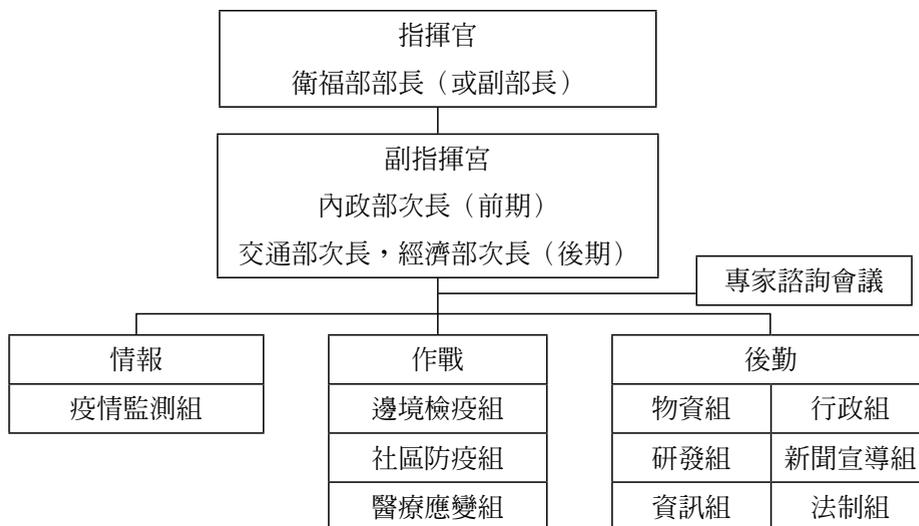
二、疫情指揮中心暨指揮官的特殊權力

當國家處於大流行的特殊狀態時，通常需要設置特殊的政府應變部門，台灣在當時即成立了「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」。為因應國際多起COVID-19感染案例的發生，國家衛生指揮中心先是在2020年1月20日，針對此新疾病三級開設疫情指揮中心，由疾管署署長擔任指揮官。1月21日台灣出現第一個境外移入病例，1月23日立刻將指揮中心提升為二級，由衛

生福利部（以下簡稱「衛福部」）部長陳時中擔任指揮官。2月27日，指揮中心再提升為一級開設（如圖1），仍由陳時中擔任指揮官，他是疫情主要時期的指揮官。疫情兩年後的2022年7月16日，陳時中請辭，由衛福部政務次長王必勝接替。⁴

依照《紓困特別條例》第7條：「中央流行疫情指揮中心指揮官為防治控制疫情需要，得實施必要之應變處置或措施」以及相關條文之規定，疫情指揮中心取得緊急強制行政權和裁罰權。⁵

圖1 新冠肺炎中央疫情指揮中心一級開設架構



資料來源：作者參考衛生福利部相關圖示自繪。

除《紓困特別條例》外，按《中央流行疫情指揮中心實施辦法》第4條第1項之規定：「本中心指揮官統一指揮、督導及協調各級政府機關、公營事

⁴ 副指揮官先由內政部次長陳宗彥擔任2020/01/23~2022/07/17，其後由交通部次長陳彥伯與經濟部次長陳正祺擔任2022/07/18~2023/04/27。

⁵ 如第8條第1項規定：「於防疫期間，受隔離或檢疫而有違反隔離或檢疫命令或有違反之虞者，中央流行疫情指揮中心指揮官得指示對其實施錄影、攝影、公布其個人資料或為其他必要之防治控制措施或處置」。

業、後備軍人組織、民間團體執行防疫工作；必要時，得協調國軍支援。」另依《傳染病防治法》第37條第3項之規定：「第一項地方主管機關應採行之措施，於中央流行疫情指揮中心成立期間，應依指揮官之指示辦理」、第53至56條均規定：「各級政府機關得依指揮官之指示」，均賦予指揮官在疫情期間的重要行政裁量權力，以及包括對地方政府部門在內各級政府發布指示的權力。

綜合上述，台灣雖未有緊急命令的發布，但《紓困特別條例》作為緊急的特別立法，加上原有《傳染病防治法》等法規，其法律規範的密度和強度實不下於其他國家緊急狀態下的立法，疫情指揮中心指揮官和政府被授予的應變處置權力相當顯著。

此外，在2003年SARS疫情發生時，台灣尚未建立跨部會整合機制，而這次則從該經驗加以學習，因此得以快速建立。並且，指揮中心的兩位副指揮官分別納入經濟部和交通部兩部次長。再者，當指揮中心提升為一級開設時，陳部長擔任指揮官後，並由衛福部與18個部會，共同就邊境、社區、醫療、物資、研發……等等面向，擬定防疫作業原則，並落實各項疫情控管機制。⁶

在危機狀態下，外部專家對於政府防疫政策和措施的決定，也扮演重要的角色，如在指揮中心設立專家諮詢會議，該召集人常出席指揮官所主持的記者會，對相關事項予以說明。而且，在總統和行政院所召集的正式或非正式會議中，均常見公共衛生和醫學領域專家的參與。

指揮中心根據法律被賦予應變的特殊權力外，實務上也獲得總統和行政院院長一定程度專業上的信任和尊重。⁷從權責（職權）關係來看（參見圖2），指揮官在「疫情防治」層面具統一指揮、督導及協調各級政府機關的權力，並非行政院院長的部屬，依法有其獨立職權。但指揮中心是報請行政院同意下成

⁶ 引自行政院院長蘇貞昌向立法院所做「國籍航空機組員隔離「3+11」決策過程專案報告」（2021年9月17日）。

⁷ 根據指揮官陳時中本人的說法，在整個防疫過程中，政府尊重專家的判斷，除蔡英文總統從未對指揮中心下過指導棋外，行政院院長蘇貞昌在經費和部會協調等方面也都力挺，讓指揮中心擁有完整的指揮權（陳時中 2022, 258, 347）。對於蔡總統在若干防疫措施事項有表達意見之情形，但這是否是指導棋，論者可能有不同的判斷，本文認為在相關場合、如在民進黨中常會中，有措施指示的情況。

立的；⁸且指揮官仍須出席行政院院長所召集的每週「擴大防疫會議中」，其由衛福部部長或副部長兼任，並按需要做報告，會議中可見行政院對指揮中心專業功能的尊重和任務的託付，因此工作上也未完全獨立於行政院（院長）之外。⁹另外，疫情的處理除了「防治」，還包括「經濟振興及紓困」，指揮中心的管轄權不及後者。這意謂在防治事項部分，指揮官專有全國性的統一指揮權，行政院則在經費和政策上予以支持（參見圖2）。

總統與指揮官在憲政體制內並無領導和被領導的必然關係，但在總統召集國家安全會議時，指揮官可能受邀出席，而受總統所做成的會議裁示與結論的拘束。蔡總統個人也運用非正式的管道（總統府會見、官邸會談及其它方式，參見圖2及後文討論）而有聯繫。當這種情形發生時，指揮官雖無憲法上的義務接受總統的指示，但實務上不能排除總統的影響力。

由指揮官所主持的，於每天下午兩點召開的疫情指揮中心記者會，成為中央政府例行的疫情資訊的揭露、防疫的作為和措施的宣達的重要管道。其中尤以陳時中指揮官在媒體和公眾之前露臉機會最多，遠非行政院院長和其他公職人員可以相提並論。加以在2022年4月前，台灣防疫表現受到國際社會和國內民意的肯定，指揮官暨指揮中心的權威和聲望均維持較高的狀態。但在2022年4月以後，疫情大爆發，政府防作為受到在野黨和民間不同意見的批評後，情況則有所不同。

三、總統優勢權力的領導

接下來關注的是實權總統在政府中的防疫角色。

（一）總統的政策作成和協調機制

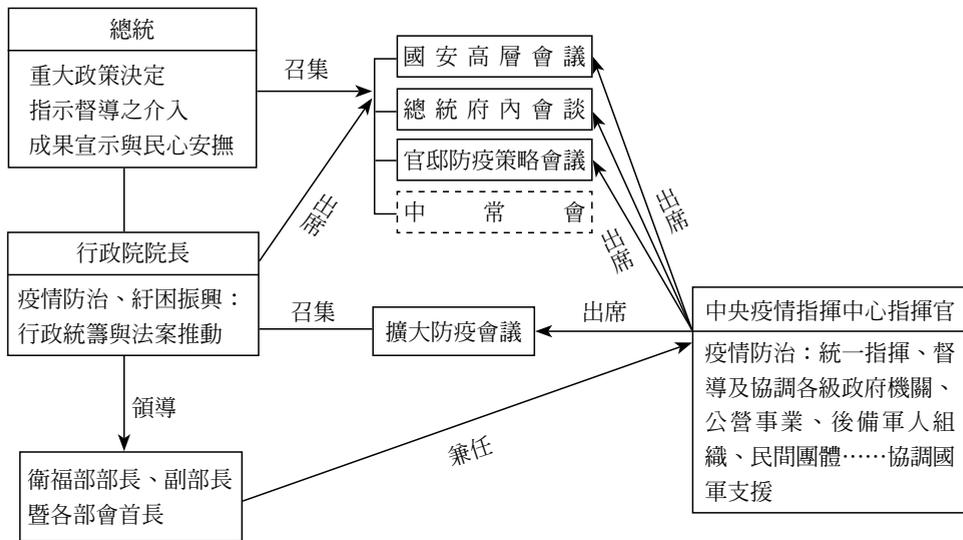
圖2呈現了新冠肺炎時期總統、行政院院長、衛福部部長暨指揮中心指揮

⁸ 根據《中央流行疫情指揮中心實施辦法》第二條規定：「中央主管機關依本法第十七條第一項規定，研判國內、外流行疫情嚴重程度，認有必要時，得提具體防疫動員建議，報請行政院同意成立中央流行疫情指揮中心（以下簡稱本中心），並指派指揮官」。

⁹ 如2022年6月25日蘇院長於會議中表示：「請指揮中心綜合國內外疫情變化及醫療量能等資訊進行掌握及比較，以作為相關防疫政策繼續推動及滾動調整依據」。

官的角色和職權關係。雖然總統具有直接任命行政院院長的權力，但形同內閣會議地位的行政院會議係由後者所主持，且憲法並未賦予總統常態性的政策決定機關。按憲法增修條文的規定，總統為決定國家安全大政方針，得設國家安全會議，但該會議是「諮詢機關」，並非政策制定機關（陳宏銘 2019）。爰此，歷來總統均常見透過其它管道邀集政府官員和政黨人士進行政策討論。¹⁰ 綜觀疫情期間，蔡總統主持或發表關於防疫事務的談話，其場合包括：國安高層會議、總統府內會談、總統官邸邀請黨政人士討論、民進黨中常會（表 2）。

圖2 新冠肺炎時期中央政府主要權力機關職權關係圖



¹⁰ 關於歷來我國總統決策機制的詳細探討，請參見陳宏銘（2018）的研究。

表2 蔡英文總統決策機制場合

身份	場合	召開時間
總統	國安高層會議	不定期
	總統府內會談	不定期
黨主席	中常會	定期（每週）
總統與黨主席	總統官邸	不定期

資料來源：本表由作者自製。

實務上，歷任總統常以「國安高層會議」名義召開與國家安全有關的會議。在2020年1月21日發現首起COVID-19本土感染病例，次日總統旋即召開會議，一星期後再次召開。接著在3月12日召開第三次的會議，討論落實六百億防疫特別預算等重要事宜，這段期間採取較密集召開的方式，後隨疫情緩和，直至2021年農曆過年前的2月9日才又見開會。台灣疫情在2021年5月中轉趨嚴峻，蔡總統於5月13日再度召開國安高層會議，指示行政院負起統籌指揮，和責成及督導中央機關和地方政府的角色。5月15日在疫情大爆發，確診人數遽增後，政府宣布將台北都會區提升疫情警戒至第三級。之後，疫情在一段時間內雖然嚴峻，但因控制得宜而逐漸緩和，至回歸清零。再至2022年1月，台灣境內確診人數又零星出現並增加，在農曆春節前夕，蔡總統循前例又召開國安高層會議。此後在疫情期間，就未再召開。

在國安高層會議外，蔡總統也藉由總統官邸邀集非正式會談，或在總統府召集會議。這種會談（或會議）的召開，雖非體制內會議，但具實質政策討論功能。前者如2022年4月6日在官邸召集防疫策略會議，確立「新台灣模式」具體方案；後者如2022年5月13日在總統府召開防疫會議，蔡總統揭示防疫重要原則（蔡晉宇 2022）。¹¹

此外，在2020年1月疫情初，蔡總統並以黨主席身份主持民進黨中常會，

¹¹ 參加會議者包括副總統賴清德、前副總統陳建仁、行政院長蘇貞昌、國安會秘書長顧立雄、行政院政務委員兼發言人羅秉成、行政院秘書長李孟諺、衛福部長陳時中、疾管署長周志浩。

對防疫事宜進行具體指示。至2021年5月疫情第一波高峰時，更有多次重要發言，如關於疫苗採購（2021年5月26日）和疫苗施打（2021年6月9日）。至2022年年初，疫情又趨不穩定，她在中常會中就疫苗覆蓋率問題（2022年2月9日）予以說明。同年4月至5月疫情第二波高峰時，她更密集地在會中做出指示。由此可知，當疫情趨向嚴重時，她在中常會下達指示也越多（參見表3）。

蔡總統也常運用「臉書」（Facebook）傳達政府重要防疫訊息，或採取預錄影片方式對國人發表重要談話，試圖安定民心。¹²另其藉由電話和個別人士如與蘇貞昌、陳時中進行討論，且當疫情嚴重時，通話頻率也增加，甚至不時面對面開會（陳建瑜 2021）。上述決策過程不在正式憲政制度內，而是循非正式管道，因此立法院並不一定能知悉決策的過程。

（二）疫情下總統的多重角色：重大政策決定、措施指示與執行督導的介入、成果宣示與民心安撫

在體制上，總統具有國防、外交以及兩岸關係等方面的大政方針決定權，但在實務上，總統政策權力遠超出憲法規範。本文進一步探討，疫情時期蔡總統在政府運作中的角色。

在疫情前期，由於防疫表現優異，根據學者Tan（2020）的觀察，蔡總統扮演了國家對外形象的角色。確實，蔡總統曾接受《TIME》雜誌邀請撰寫專文，向國際社會分享台灣的防疫經驗。隨著前述2021年5月起本土疫情的加劇，蔡總統的角色趨向多元，並且可以看到她在防疫重大政策上的關鍵角色。在此，本研究藉由蒐集蔡總統的發言和決策訊息，整理出共三十筆具有代表性的新聞資料（表3）。研究顯示其扮演的角色涵蓋以下多種：重大政策決定者、措施指示與執行督導的介入，以及成果的宣傳與民心的安撫等。

1. 重大政策決定

疫苗的採購和接種、「清零」與否或與病毒共存的「新台灣模式」政策的形成，是相關政策中最具代表性的兩項，也恰好對應2021年與2022年兩波疫

¹² 根據沈有忠（2022）對蔡總統臉書的探討，也證實有關防疫主題是蔡總統在臉書發文中的重要項目。

情高峰時最受矚目的議題。

(1) 疫苗政策：

有關疫苗採購和接種，是防疫措施中大眾最關切的事項，疫苗是否能充足供應和接種，一度面臨重大挑戰和質疑。在一場國安高層會議（2021年2月9日）中，蔡總統指出：「我們將採取多源頭外購和國內研發之雙軌並行的方式，以確保得到足夠的疫苗」；另於總統府公開表達：「擁有自己可以供應的疫苗，是我們國家戰略的優先項目」（總統府 2021a）。疫苗供應被蔡總統定位為國家戰略層次問題，顯示其政策權力的行使。

蔡總統亦涉入國外購買疫苗進度的關切，更親自前往指揮中心關心高端和聯亞國產疫苗的進度，盼能加速國內自產疫苗的能量（陳建瑜 2021）。甚至，2021年5月26日在民進黨中常會中指出：「疫苗的購買，必須由中央統籌，配合中央整體防疫策略……國際上最好的幾支疫苗，包括英國的AZ，美國的莫德納Moderna，以及德國的BNT，政府都積極接洽採購，也順利訂購到英美的這兩支疫苗」（謝佳珍 2021）。進一步地，蔡總統和副總統賴清德，並公開施打高端疫苗，藉此強化對國產疫苗的支持。¹³

另一項顯示蔡總統才是疫苗政策最終決定者，是由其於2021年6月18日在總統府內與台積電董事長劉德音、鴻海集團創辦人郭台銘會見，就向德國BNT原廠洽購疫苗的相關計畫交換意見，而非由行政院長蘇貞昌洽談和拍板定案。且會後總統府的正式新聞說明指出：「蔡總統指示行政院相關部會，持續密集與兩家企業進行協商，全力提供協助，務必於最短時間內完成相關授權文件，發函授權台積電及鴻海永齡基金會，各爭取500萬劑原廠疫苗供應」。另外，新聞稿也指出：「後續一千萬劑疫苗的交貨期程，大家都有高度共識，大家一致認為「越快越好」，也一致認為，必須原廠製造、原廠包裝、直送台灣，來投入後續大規模疫苗接種計劃」（總統府 2021b）。上述蔡總統的會見及談話，非僅是禮貌性的、儀式性的元首接待，而是深入到政策的實質討論和具體指示。

¹³ 總統和政府的作為，則引來在野黨和輿論質疑，有護航高端疫苗的跡象，成為後續朝野爭執和社會關注焦點。

至於蔡總統對政府和政黨部門表示，關於疫苗覆蓋率的關切及指示，可視為其也涉入行政督導事項。

(2) 新台灣模式：

新台灣模式是因應Omicron變異株大舉入侵台灣後，政府新階段防疫的最新指導原則，替代原有的「清零政策」。

在2022年3月底前，台灣採取嚴格的「清零政策」，相當程度成功阻止了病毒變異株Alpha與Delta的侵襲。但2022年3月24日開始，大規模、多處的Omicron變異株群聚感染事件發生，政府體認清零「已難」達成。雖然確診病例激增，但重症和死亡率卻低，因此清零也「無需」再維持。所謂「新台灣模式」即是在這種情況下形成，被理解為「與病毒共存」。後來，第二次的全國疫情大爆發，5月27日單日新增本土確診94,808例，創歷史最高紀錄。在2022年8月21日，台灣總確診數突破五百萬例。

當時，外界曾以為新台灣模式是行政院院長蘇貞昌率先所提出，其實早在2022年2月9日，蔡總統在民進黨中常會中就曾表示：「今年的第二個目標，是要尋找兼顧經濟與防疫的『台灣模式』，確保防疫新生活，繼續拚經濟」（楊文淇 2022）。疫情指揮中心則才在2022年3月11日隨之指出，可能一個月後提出解封策略，逐步走向「經濟防疫新模式」。至2022年4月6日，在總統官邸召集的防疫策略會議中，蔡總統又再度強調，現階段所設定的目標，就是「重症求清零、有效管控輕症」，「就是透過積極防疫、穩健開放的『新台灣模式』，兼顧國家經濟發展與國民正常生活」。根據媒體報導，前副總統陳建仁不但出席這一場會議，而且對於蔡總統在為這一政策拍板定案時扮演了關鍵作用（楊舒媚 2022; 吳苡榛 2022）。會議同一天，蔡總統也在其臉書中陳述：「在今年初，我就曾經說過，尋找兼顧防疫與經濟的『新台灣模式』，是今年的重要施政目標之一」。總統府發言人張惇涵於2022年4月5日便指出，「『今年初』蔡總統就曾提到，尋找兼顧防疫與經濟的台灣模式，是今年重要的施政目標之一。防疫的相關指引，需經由防疫團隊依國內外的疫情發展，衡量台灣防疫量能後，在專業評估之下研商並發布」（林坤緯 2022）。由此可知，新台灣模式以兼顧經濟和防疫為施政目標，主導者即是蔡總統。

2. 措施指示與執行督導的介入

蔡總統在疫情時期的發言，有相當部分是關於防疫措施の指示與對政府執行上の督導。從2020年疫情初始，蔡總統除責成行政院統籌督導中央與地方政府以及跨部會協調外，並請行政院研判特別法和特別預算の必要性。其後，她並對包括疫苗接種率、覆蓋率、醫療能量提出相關指示，甚至深入到快篩劑價格の細節事務，例如，2022年4月她在中常會中表示：「目前已向國外購買1億劑，希望價格可以控制在100元左右，國家隊同樣要確保價格」。

以下，進一步以快篩劑供給與大型篩檢站建置爲例分析蔡總統の角色：

(1) 快篩劑供給措施の指示：

新台灣模式提出後，在野黨人士則批評其背後有防疫專業之外の政治目的，在欠缺事先部署及縝密規劃の情況下，導致疫苗、快篩劑以及病床出現缺乏の情況（郭伶妤 2022）。同時由於確診數の提升，政府防疫團隊也面臨新階段の挑戰，在此情況下，可以看到蔡總統對防疫措施有更多的人關切與指示。

根據媒體普遍の報導，由於出現民衆不易購買到快篩劑の情況，蔡總統（主席）於是在民進黨中常會中要求政府，評估另外開設商業機制の可能性，俾民衆能更便利和自由的購買。她並指示列席會議の行政院政務委員黃致達，將會中意見帶回行政院加以研究（顏振凱、黃信維 2022）。此案例顯示，蔡總統不僅對快篩劑の販售和發放措施表達關切，並深入到關於商業機制の具體指示。

(2) 大型篩檢站の設置：

另一個案是蔡總統在2022年5月20日宣布，三軍總醫院將在松山機場加開三合一大型篩檢站，提供篩檢、看診、領藥の服務，並視疫情狀況逐漸增加（總統府 2022）。這一屬於行政の、技術性の措施，並非由行政部門或疫情指揮中心下達，而是由總統個人宣布。至於當口罩一罩難求時，除經濟部爲此扮演主要の因應部門外，其間蔡總統也指示國防部，每日支援國軍人力協助其中口罩廠較爲簡易の工作，則屬總統作爲三軍統帥の職權行使（蘇貞昌、謝淇濬 2023, 224）。

3. 成果宣示與民心安撫

蔡總統也扮演防疫成果宣達和安撫民心の角色，且隨疫情の嚴峻而愈常見

到。例如她在2022年5月6日以影片表示：「在疫情的最後階段，繼續團結戒慎不恐慌，一起克服這波疫情的挑戰」；2022年5月11日在臉書和民進黨中常會同時表達：「防疫團隊成績也算相當好」，並指示所有黨公職、黨員同志對防疫團隊最大的支持、鼓勵、打氣以及全力協助。又2022年5月27日，因兒童BNT疫苗及死亡率成爲民衆焦點，在臉書發文：「疫苗數量絕對足夠，請家長放心」、「政府會努力扮演好家長的隊友，一起把孩子顧好」。

綜合上述，蔡總統在疫情處理上兼具多重角色，超乎憲法上總統的制度性權力，且相較於非疫情時，對政策和行政具體事項的關切和指示，有過之而無不及。

表3 蔡英文總統關於防疫的重要發言與指示一覽表

日期	場合	發言與指示重點	角色類型
2020/01/22	國安高層會議	指示行政院及衛福部，啓動跨部會的協調與因應。	指示與督導
2020/01/30	國安高層會議	指示行政院研判特別法和特別預算的必要性。	指示與督導
2020/03/12	國安高層會議	指示政府須超前部署，強化短期經濟動能	指示與督導
2020/04	《TIME》雜誌	向國際社會分享臺灣的成功防疫經驗	對外形象表達
2021/01/27	中常會	說明台灣2003年對抗SARS所學防疫的3關鍵。	指示與督導
2021/02/03	中常會	指示防疫善用機遇，打造更多像台積電護國神山	指示與督導
2021/02/09	國安高層會議	確定疫苗將採取多源頭外購和國內研發雙軌並行	政策定調
2021/05/13	國安高層會議	指示行政院負起統籌指揮政府；疫情和疫苗整備	指示與督導

日期	場合	發言與指示重點	角色類型
邁入第一波疫情高峰期			
2021/05/26	中常會	疫苗購買須中央統籌，政府洽購國際最好疫苗	政策定調
2021/05/31	總統府	向國人報告，擁有自己疫苗是國家戰略優先	政策定調
2021/06/02	中常會	疫情嚴峻，執政黨要承擔人民的不安，全力以赴	指示與督導
2021/06/09	中常會	疫苗施打：黨籍地方首長要做表率，地方宣導	指示與督導
2021/07/07	中常會	疫苗接種：希望七月底可以達到2成的接種率	指示與督導
2022/01/05	中常會	第一起Omicron本土確診病例，強化防疫措施	指示與督導
2022/01/22	臉書	疫情再起，請國人不要恐慌；提升疫苗覆蓋率	宣示與安撫
2022/01/28	國安高層會議	指示落實防疫工作，「戒慎而不恐慌」	指示與督導
2022/02/09	中常會	提高第三劑疫苗覆蓋率，尋找兼顧經濟和防疫的台灣模式。	政策定調
邁入第二波疫情高峰期			
2022/04/06	官邸防疫策略會議	現階段目標「重症求清零、有效管控輕症」。「新台灣模式」兼顧經濟發展與正常生活。	政策定調
2022/04/13	中常會	現階段目標「重症求清零、輕症可控管」，「新台灣模式」兼顧經濟發展與國民正常生活。	政策定調

日期	場合	發言與指示重點	角色類型
2022/04/20	中常會	指示快篩劑國外購買數量、價格控制；是執政黨功課，配送銷售系統要準備好。	指示與督導
2022/04/27	中常會	強調目前防疫重點，盼民進黨協助向民眾宣導。	指示與督導
2022/05/04	中常會	關於快篩難買，請列席常會的政務委員將意見帶回給行政院研議；能協調更多元購買通路。	措施指示與執行督導
2022/05/06	預錄影片	表示在疫情的最後階段，繼續團結戒慎不恐慌，一起克服這波疫情的挑戰	民心安撫
2022/05/11	中常會	指台灣防疫團隊成績相當好，指示所有黨公職、黨員對防疫團隊最大支持、鼓勵、打氣、協助。	成果宣示
2022/05/11	臉書	表達防疫團隊成績相當好	成果宣示
2022/05/13	總統府防疫諮詢會議	就當前疫情各事務進行研商；指示3大防疫原則	指示與督導
2022/05/20	赴桃園市八德區公所	視察與指示強化四項防疫工作；宣布松山機場大客車停車場新增採檢站。	指示與督導
2022/05/27	臉書	表示疫苗數量絕對足夠，請家長放心。政府會努力扮演好家長的隊友，一起把孩子顧好。	民心安撫
2022/06/03	臉書（影片）	端午談話，疫情最後關鍵時刻，大家繼續努力	指示與督導
2022/06/26	園遊會致詞	出席「用藥安全路 藥師來照護」園遊會，請大家互相提醒，一起提升疫苗覆蓋率，落實防疫。	指示與督導

資料來源：本表由作者參考各新聞網站、總統府網站等資料整理而成。

四、行政院院長個人角色不易凸顯

在台灣半總統制下，總統具權力優勢地位，因此即使當時任職行政院院長的蘇貞昌，被認為是蔡總統任內閣揆中行事風格較為強勢、且較具主導性者，但相較於每天召開記者會的疫情指揮中心（指揮官），其角色和機關形象仍不易彰顯。¹⁴歸納而言，行政院院角色可從行政統籌與督導、政府法案推動兩方面觀察：

（一）行政統籌與督導

綜觀新冠疫情時期，行政院因應防治與振興及紓困工作上，仍扮演中央政府核心角色。行政院院長實際上被「責成」的職務角色，可以從在2022年5月13日國安高層會議中蔡總統所下達的指示得知：「在疫情因應上，行政院負起統籌指揮的責任，責成及督導中央機關和地方政府」。蘇貞昌領導的行政院相關部會，是中央行政機關的主體，他召集有關防疫的會議，包括每日的防議會議和每週的擴大防疫會議（蘇貞昌、謝淇濬 2023, 250）；另也有各項專案會議輔助。

在疫情時間，尤其2021年6月間第一波高峰後，蘇院長常在行政院會召開「擴大防疫會議」和各項專案會議。在擴大防疫會議中，指揮中心陳時中指揮官（也是衛福利部部長）也是會議成員。會議由院長主持，相關部門進行報告，院長再做裁示：例如2021年6月7日，他裁示三級警戒管制再延長兩週，並且由指揮中心和相關部會報告各項有關疫情事項、以及防疫作業執行狀況。2022年2月21日時由於疫情穩定且可控，有關開放各國商務人士來台投資、商務考察及短期應聘，即是在此會議上由蘇貞昌責令相關部門評估與研議（楊文淇 2022）。在2022年4月16日會議中，由於當時防疫戰略已調整為「重症求清零、輕症有效管控」，為開放讓民眾正常生活，蘇貞昌指示，請指揮中心與相關部會密切注意快篩試劑到貨後的物流狀況和相關事宜（陳家祥 2022）。簡言之，行政院院長較屬於扮演行政上的統籌和督導的角色。

¹⁴ 張峻豪（2018）對台灣災後重建工作的研究也指出，行政院院長廣泛被認為是總統「執行長」。

(二) 政府法案的推動

為因應COVID-19的衝擊，政府需要提出相關政策，並以法案形式爭取議會的支持。因此，藉由觀察蘇院長的法案推動，可了解其疫情時期的角色和作為。表4顯示，在幾項重要法案的立法上，行政院院長扮演積極推動的角色。

首先，在2020年1月21日台灣出現第一個境外移入病例，在不到一個月的時間，行政院提出特別條例草案，蘇院長率領行政團隊拜會立法院院長及各在野政黨黨團，尋求支持。2月20日行政院會議正式通過《特別條例》草案。由於蘇貞昌積極拜訪朝野黨團，在朝野政黨具有高度共識下，《特別條例》等八法案順利併案逕付二讀，並在2020年2月24日由立法院游錫堃召集朝野協商，旋即於次日三讀通過法案。

其後，《特別條例》第十一條和第十九條的修正，蘇院長並請衛福部、主計總處及相關的部會積極與立法院朝野各黨團溝通協調，最終也能如期三讀通過。再從《公共衛生師法》的立法、《傳染病防治法》和《產業創新條例》等部分條文的修正為例，均可見到蘇貞昌督導相關行政部門積極與立法院朝野各黨團的溝通協調（見表4）。此外，有關紓困特別預算，也可見到他的推動作爲，譬如行政院通過的第二階段紓困方案，總計規模高達1兆500億元，紓困特別預算也需追加1,500億元，爲此他率領行政部門首長召開記者會向國人報告。

綜上，在疫情時期，行政院院長的角色偏向行政統籌督導，在面對國會有關法案推動和預算爭取上仍扮演積極領導角色。

表4 行政院院長蘇貞昌的重要法案推動情形

法案名稱	行政院院長的法案推動作爲
嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例草案	在立法院新會期開議前，蘇院長率行政團隊拜會立法院院長游錫堃及其他黨團，就特別條例草案尋求支持（2020/02/18） 行政院會議通過「特別條例」草案，蘇院長指示衛福部及相關機關積極與立法院朝野各黨團溝通協調，早日完成立法程序。（2020/02/20）

法案名稱	行政院院長的法案推動作為
嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」第11條、第19條修正草案	蘇院長請衛福部、主計總處及相關的部會積極與立法院朝野各黨團溝通協調，希望在本會期完成修法程序。(2021/05/13)
紓困特別預算	蘇院長率領行政部門首長召開記者會向國人報告第二階段紓困方案(2020/04/02)。
傳染病防治法第二十七條條文修正	行政院提出「傳染病防治法第27條條文修正草案」增訂設置基金，將新疫苗導入常規接種，以確保疫苗之財源(2020/03/04)。
公共衛生師法草案	蘇院長請衛福部積極與立法院朝野各黨團及相關團體溝通協調，早日完成立法程序(2020/04/23)。
產業創新條例第十條之一條文修正	蘇院長表示：本案送請立法院審議後，請經濟部積極與立法院朝野黨團溝通協調，早日完成修法程序(2021/11/25)。

資料來源：本表由作者參考新聞網站資料整理而成。

五、行政權相對於立法權：行政權的優勢

除了《紓困特別條例》賦予指揮中心指揮官較不受立法院直接監督的特殊應變權力，防疫事務仰賴專家的高度參與，以及總統政策決定過程不受國會直接監督外，本文假定在一致性政府下，行政部門法案及預算推動較易獲得立法院的支持，行政權相對於立法權較處於優勢的地位。以下即就預算和法案兩方面的審查做部分觀察。

對行政部門來講，爭取立法院對政府防疫預算的支持，攸關防疫成效的表現。在一致政府下，執政黨委員佔國會過半多數，行政權本減少受到立法權的阻撓，且按《紓困特別條例》第11條第1項規定：「……所需經費上限為新臺幣八千四百億元，得視疫情狀況，分期編列特別預算，送請立法院審議；其預算編製及執行不受預算法第二十三條、第六十二條及第六十三條之限

制……」，預算制度亦有特殊權宜設計。在當時，行政院提出六百億元特別預算，以處理防疫與民生紓困；其後不敷所需，又提出四次追加預算，總金額達八千四百億。根據一項實證研究指出，在第一次提出和第一次追加預算時，立法院在很短時間內即完成審查，且未刪除任何預算。但在之後三次的追加審查時，部分預算被刪減，所費時間也較長（黃秀端、陳宥辰、高韻茹 2022）。雖然立法院並未棄守其預算審查功能，但對行政部門而言，審查程序和結果仍處於相對順利的狀態。

在法案審查方面，根據研究顯示，行政部門提出七項應對疫情的法案，均迅速獲得通過，但由於立法院的堅持，一些法案進行了細微修改；並且只有當行政部門在同一立法中提出法案時，立法機關的法案才能通過。這表明，快速應對疫情的必要性，可能增強了行政部門對立法的影響力（Sheng 2023）。另一項研究也指出，處於危機立法時期，行政部門提出的法案較容易通過，且法案大都為短期應對，並透過放大授權範圍而擴張行政權。例如，2020年3月27日，在野黨團認為《紓困特別條例》第七條空白授權的條款，會造成行政權擴大的疑慮，因而提出修正案，惟最終在二讀階段被否決。其後，在野黨也有多次的相關提案未被委員會排入審查。因此在疫情時期，行政機關的危機法案較容易推動，也導致不對等的行政立法關係，出現行政部門權力突顯的情況（徐永明 2022; 吳書緯 2020）。此一研究發現也符合本文認為危機時期行政權優勢的觀點。

但仍有研究者試圖證明立法機關的影響力猶存，如Huang（2023）對台灣的研究顯示，「團結一心理論」（即隨著危機升級，國會監督受到限制）預期，議會在國家危機時，傾向自我限縮權力，尤其在最初時期須與政府站在一起，展現共體時艱的大度。不過，台灣疫情期間立法委員監督行為的變化性無法從該理論獲得解釋，因為個別立委共體時艱的程度不一，並取決於選民對立法委員問政角色受的期待而定。立法院並非只是扮演橡皮圖章，立法委員既修改了行政部門的提案，也利用這些機會通過了自己的法案（Sheng 2023）。

上述研究提供吾人一個立法權相對於行政權在「國會運作中」的圖像，即立法院在疫情時期仍扮演重要的監督角色。惟不必進入國會場域接受監督的防疫行政事務，如本文前述揭櫫的，疫情指揮中心取得緊急強制行政權和裁罰

權，是立法機關初始的授權，因此第一線的防疫行政管制和行政措施，擁有非常時期的較大自主權，這是專注於立法影響力的國會研究較未能呈現的重要面向。¹⁵

伍、SARS經驗的參照

2003年3月爆發的SARS（嚴重急性呼吸道症候群），是新冠肺炎出現之前台灣在二戰後遇到的最嚴重的傳染病。與新冠疫情時相同，SARS爆發當時中央政府亦由民進黨執政，不過在立法院中民進黨委員席次並未過半，國民黨加上親民黨「泛藍」陣營席次長時間超過半數。在2002年後民進黨雖然躍居國會第一大黨，但「朝小野大」結構不變，仍是所謂的「分立政府」（divided government，或稱「少數政府」，minority government）時期。相對於新冠肺炎時期的「一致政府」（unified government，或稱「多數政府」，majority government），兩者可略做比較。

2003年3月14日第一例SARS疑似個案出現，3月17日行政院衛生署成立「嚴重急性呼吸道症候群疫情處理因應中心」。疫情由境外移入發展成台北市立和平醫院院內感染的社區疫情型態，並導致疫情由台北市擴散至中南部地區。至在7月5日，疫情未了，WHO宣布台灣從SARS感染區除名，此期間共346人染病，81人死亡。SARS疫情雖擴及中南部，但焦點主要在台北市，與新冠疫情遍及全台各地，確診與死亡人數之龐大、且持續三年以上的規模大不相同。SARS雖亦涉及疫苗生產問題，但無複雜的採購問題及隔離、實名制措施、快篩劑供貨等挑戰，對民生經濟的影響的嚴重性也較低，但其致死率高於新冠肺炎甚多，因此清零政策在當時乃是當然的。以下僅就行政和立法兩權相關角色和互動加以說明：

在行政權部分，分就總統和行政院院長的角色討論。在當時，陳水扁總統並未發布緊急命令，但由於傳染病前所未見，致死率又高，其於2003年5月1日在總統府召開「因應SARS疫情國安高層會議」，會中指出，SARS疫

¹⁵ 至於行政執行可能侵害人民權利，而有司法權的介入，則是另一問題。

情的發展已非單純的公共衛生問題，而是提升至國家安全的層次（總統府新聞 2003）。緊接著他於一週後在總統府內召開高層工作會議，聽取行政院簡報，並討論如何進一步動員軍警力量協助，並作成裁示。陳總統採取以國家安全層次召集相關會議應對，其中動員軍警力量屬三軍統帥職權，其它關於防疫巡示及談話，亦未超出元首在一般時期的角色。

相較於總統，行政院是中央政府防疫的中樞，其中尤以內政部、國防部及經濟部等部會為主力單位。當時的行政院院長游錫堃，除參加在總統府召開的各項會議外，全國性防疫重要事項由其統籌指揮。¹⁶當時行政院面臨的挑戰有二，一從行政和立法的關係來看，為因應SARS防治的需求，行政院提出特別的防治條例草案，尤其在野各黨團也各有版本，如何順利推動法案，也成為分立政府處境下的挑戰。另一是從中央和地方關係來看，行政院和由國民黨馬英九執政的台北市之間，關於和平醫院封院政策決定的爭議，成為府際間的角色。惟其不屬單純中央政府層次事件，在此不擬細究。

在行政和立法（朝野）的關係上，大體上雖不免延續既有的競爭和對抗，但處於疫情特殊狀態，政黨間的衝突也不至擴大。在野黨的監督和批評多限於防疫措施範疇，此外也有共體時艱的需求，如朝野一致抗議世界衛生組織在中國阻撓下不讓我國加入，以及一致支持防疫特別預算的編列（中時晚報 2003；聯合報 2003）。朝野關係或許從防治特別條例的制定更能觀察出來。2003年4月27日相關草案紛沓而至，各政黨都提出了法案。4月30日開始進行黨團協商，至5月2日三讀通過，整體時間不過一週（中國時報 2003）。¹⁷

除此之外，較為特殊的是，彼時國親兩黨因高鐵補助案，有意彈劾時任總統陳水扁，但親民黨主席宋楚瑜則強調SARS等事件對台灣造成的政經影響，呼籲要審慎因應；時任親民黨發言人黃義交也表示，疫情期間在野黨須扮演穩定角色（中華日報 2003）。處於朝小野大的情況下，在野黨雖在防疫細節上積極監督，但大方向出現若干與執政黨衝突降溫的情況。可能緣由是防疫事項

¹⁶ 譬如為醫療用口罩召開採購協調會。

¹⁷ 儘管一開始在法制上各有想法，但整體而言還是快速達成。例如國、親兩黨要求訂立特別法，民進黨團則主張兩階段修法與立法，先修災害防救法，將「疫災」納入防救範圍，接著另立特別法。

攸關人民生命健康等重大福祉，若在此時政黨採對抗態度，可能導致觀感不佳，尤其距離2004年總統大選僅餘一年，任何可能造成的負面影響，都可能延續至總統大選時。不過相關合作與諒解，似乎也僅限於防疫上，在非關防疫的法案，不免仍有對立。民進黨立委批評該屆會期法案通過數降低不少、一個財經法案都沒有通過，並將之都歸咎於在野黨的杯葛（民衆日報 2003）。

比較SARS和COVID-19時期憲政體制的運作（表5），在政府組成上，分屬分立政府與一致政府，前者行政權受到立法權的制衡高於後者。在行政權內部，SARS期間陳總統角色相對較不明顯，在COVID-19期間，源於疫情規模和持續時間較長，總統的角色和權力行使遠較前者可見。相對的在行政院院長部分，反而是SARS時其角色不至於被疫情指揮中心所掩蓋，維持較易顯的運作形象；在COVID-19期間，蘇院長的角色一部分被指揮中心指揮官的職權所分享。

表5 台灣在SARS與COVID-19時期政府組成型態與權力機關角色

政府組成型態與權力機關	SARS	COVID-19
行政與立法多數關係	分立政府	一致政府
行政權相對於立法權	弱	強
總統涉入程度	弱	強
行政院院長角色	強	中
特殊部門角色（疫指揮中心）	中	強

資料來源：本表由作者自製。

最後，台灣現行的衛生醫療體系也是藉助SARS防疫經驗的啓發，如後來修訂「傳染病防治法」，明定當疫情發生需統籌國內各項資源並整合人力時，衛福部可報請行政院同意成立疫情指揮中心；另設置「國家衛生指揮中心」，建立完整的國家防疫系統等等（張四明 2020, 17）。另學者歸納包括台灣在內幾個國家成功控制新冠疫情的關鍵因素，也直指曾面對SARS的危機處理經驗的影響（Kleinfeld 2020; 薛健吾 2022）。

陸、跨國經驗：法國、芬蘭與台灣制度運作的比較

法國與芬蘭同採半總統制政府體制，前者是最具代表性的國家，後者則是最早採行半總統制的國家，亦均為民主表現相對成熟而穩定的國度。雖然兩國常被歸類為總理總統制，實則法國總統為第五共和憲政之中心，而非總理。¹⁸ 尤其2002年後法國均屬一致政府時期，總統的憲政地位非總理可相提並論，屬總統權力較大的半總統制，與芬蘭行政權重心在總理大異其趣。基於本文的理論觀點，法國既為雙首長制的原型國家，則疫情時期除總統角色更凸顯外，總理的權力是否會加以彰顯？至芬蘭，其半總統制下總統和總理的權力配置上，後者明顯具有較大的實權，因此政府在回應疫情上，是否也更凸顯總理主導的特徵？上述問題的釐清具有與台灣做另一種對照的意義。

以下關於兩國在新冠疫情期間政府部門權力配置的分析，僅為輔助，並無意圖在有限篇幅中做實證上的全面性比較。

一、法國

法國是歐洲國家中疫情相對嚴重國家，其經驗有以下特色：一是總統宣稱國家處於戰爭狀態，二是政府創建了第五共和新的制度：「衛生緊急狀態」（the state of health emergency），三是總理具有的特別權力。

在2020年3月12日，Macron總統宣佈國家處於戰爭狀態，政府立即實施一系列社會限制措施，包括兩日後關閉所有學校和大學以及除基本商店外的所有其他公共場所。很快的Macron繼而宣佈從3月17日中午12時起實行限制性全面封鎖政策，並推遲原定於3月22日舉行的第二輪選舉。戰爭狀態的宣布，是第一階段的總統命令，更全面和具體的因應措施，需立法上進一步的配合。於是法國議會在3月23日通過了《第2020-290號COVID-19流行病緊急應對法》，創設了名為「衛生緊急狀態」的新制度，¹⁹廣泛授權政府由《憲法》第38條規定

¹⁸ 第五共和下，總理經由總統提名任命，即可執行政策，而不需經過國民議會同意的程序，只要國民議會不提出倒閣即可（張台麟 2022）。

¹⁹ 創設「衛生緊急狀態」的理念是，COVID-19所引爆之危機前所未見，不但超出了衛生部長的權限和能力範圍，也超出了一般緊急狀態的預設範圍（王必芳 2021）。

通過二級立法（Chambas and Perroud 2021）。該特別法並賦予法國總理「通過法令和根據衛生部長的建議，具宣布限制行動自由、企業自由和集會自由的一般措施的權力，並允許繼續徵用所有必要的商品和服務來對抗健康災難」（Euronews 2020）。在此狀態下，允許政府在2020年7月之前，在沒有任何議會程序的情況下採取特殊措施。與傳統的安全緊急狀態相比，特別法賦予行政部門更多的權力和裁量權，且在幾乎缺乏制衡的情況下得以廣泛的限制人民權利（Basilien-Gainche 2021）。第一次衛生緊急狀態實施於2020年3月23日至2020年7月9日（France 24 2020），其後Macron總統再幾次簽署延長法案至2022年7月（Library of Congress 2021）。

衛生緊急狀態由總統主持的部長會議之法令宣布（即總統令），授權政府採取某些通常屬於議會職權範圍內的緊急措施（Chambas and Perroud 2021）。²⁰相對的，總理的權力也提升。在此之前，衛生部長是唯一擁有明確法律授權應對健康危機的政府機構，但在新冠大流行的特殊形勢下，總理（而非衛生部長）才被視為有合法性採取必要措施，例如，授予總理行使根據第2020-260號法令，採取屬例外情況下才可使用的封鎖措施（Platon 2020）。²¹又，在緊急狀態區域，總理可根據衛生部長的報告發布監管法令，並在出於保障公共衛生目的下，擁有突發衛生事件下的十項行政權力（Legifrance 2020）。

整體而言，法律規定並沒有賦予總統採取所有公共衛生措施的權力，但Macron總統還是迅速發布了戰爭狀態和啓動相關因應作為，加強了本已強大的總統權力，反映法國第五共和總統權力的傳統特點。然而總理和衛生部長（而非整個部長會議）的作用亦同時得到加強，遠超出正常程度，這是一個新特點，它將法國行政機構的「兩位首腦」（共和國總統和總理）置於幾乎相同的地位（Vedaschi and Graziani 2023）。法國的經驗顯示，危機既是「行政的

²⁰ 值得注意的是，不同於一般緊急狀態，宣布衛生緊急狀態的決定還必須依據衛生部長的報告作成，且此決定應附理由、據以作成決定之科學資料必須對外公開（王必芳 2021, 23）。

²¹ 相對於總理，衛生部長可以通過合理的命令，規定與衛生系統的組織和運作有關的任何監管措施。

時刻」，也是「總統的時刻」。

二、芬蘭

在芬蘭，憲法第23條設計了緊急權力框架，《緊急權力法》則為緊急權力提供了與憲法平行的法律來源，賦予內閣政府發布緊急法令的權力；法令由議會審查，議會也可以否決（Scheinin 2020）。

按《緊急權力法》規定：「當政府與共和國總統合作，宣布有一個國家緊急狀態」。這項規定先提到政府，後論及總統，顯示前者是緊急狀態的發動者（Finish Government 2020）。在2020年3月16日，芬蘭政府與總統及外交與安全政策部長級委員會首次會晤後決定，新冠大流行符合《緊急權力法》定義的「高度廣泛傳播的、具有特別嚴重後果的、與大規模災難相當的危險傳染病」及「特別嚴重的事件或對人口生計或國民經濟基礎的威脅，有可能從根本上危及社會的必要功能」（Tengvall-Unadike 2021）。

《緊急權力法》規定了政府只在無法以常規權力控制局勢時，才能行使該法中所規定的權力。同時，只有在保護民衆所必需的情況下，才能限制個人權利和其日常生活，而政府使用該法中權力的期限，最長為六個月。另緊急權力的應用有四個步驟，除第一個步驟係由內閣政府與總統共同宣布緊急狀態外，其餘和總統無直接關係，而是內閣和議會的角色。譬如第二個步驟，內閣發布法令，由議會事前審查法令是否生效；在特別的緊急情況下，內閣可以發布一項立即生效的法令，在這種情況下，議會則在事後對其進行審查（Scheinin 2020）。

由上可知，芬蘭政府在因應疫情時，需要在政府和總統合作下，根據《緊急權力法》宣布緊急狀態，彰顯以總理為中心的政府角色。政府藉由提出送交議會審查的相關法令來執行政策，惟當法令被廢除時，根據它們所通過的決定也將不再有效（Government Communications Department 2020）。

雖然芬蘭屬於總統權力較弱的總理總統制，行政權應變重心在總理領導的內閣，但總統仍有其角色形象（Koljonen and Palonen 2021）。最後，在2021年4月27日，芬蘭政府頒布法令，廢除使用《緊急權力法》的權力，並聲明該國目前的局勢不再構成該法第3條規定的緊急狀態。

三、法國、芬蘭與台灣制度層面的比較

進一步比較疫情時期法國、芬蘭與台灣的半總統制運作，聚焦在制度層面，包括法制基礎、總統和總理、衛生部部長及議會監督等角色，並歸納三國憲政體制因應疫情的特性（參見表6）。

首先，關於是否宣布緊急狀態，法國和芬蘭均曾發布，而台灣則沒有。芬蘭運用原《緊急權力法》，法國則緊急制定特別法，台灣雖然有處理傳染病的相關法律，但制定特別法加以補強。

其次，關於總統角色，在法國，Macron總統先宣告戰爭狀態，其主持的部長會議再通過總統令，宣布進入衛生緊急狀態，總統在此疫情時期的權力偏強，符合第五共和半總統制特性。在芬蘭，緊急狀態決定權主要在總理領導的政府，總統則是配合的角色，權力偏弱，呼應總理權力較大的半總統制特性。至於台灣，總統未發布緊急命令，除召開國安高層會議，總統直接運用憲法上的應變權力並不顯著。但若考量蔡總統為黨政領導最高權力者，行政院院長承其指示，其權力屬於較強的情況，也呼應總統優勢的半總統制特性。

此外，相對於總統，三國總理（或行政院院長）角色也呈現對應性的差異。法國和芬蘭的總理，在疫情處理上均扮演行政領導的重要角色，後者本是行政權的首腦，前者則有明顯增加的情形。至於台灣，行政院院長維持非疫情時期狀態的角色，其權力中間偏弱；衛福部部長身兼疫情指揮中心指揮官，擁有處理疫情的特別應變權力，和法國和芬蘭衛生部部長同屬權力偏強的程度。

在國會角色方面，三國國會在制度層面的權力都不強，其中法國相對偏弱，芬蘭屬於中間等級；台灣的部分，由於處於一致政府，立法權的監督制衡力量偏弱，更深入的討論有待其它專題的探討。

最後，總的來說，疫情時政府的運作不僅是單純的反映一國憲政體制原有特性，而是更突顯其中優勢權力機關的作用。在法國，總統固然仍是憲政核心，但總理的權力更強化，至使「雙首長制」特性更彰顯。在芬蘭，雖然總統並非完全虛位，但總理內閣才是政府主體，總理優勢的半總統制更加鮮明。在台灣，行政院院長暨其內閣是行政權主體，但總統的領導形象和權力有增無減，衛生部部長也較受公眾所矚目。整體而言，疫情時期更強化原有台灣總統優勢的半總統制特性。

表6 大流行時期半總統制政府權力設計：法國、芬蘭與台灣比較分析表

法制與政府面向	法國	芬蘭	台灣
法制背景			
是否宣布緊急狀態	是：衛生緊急狀態	是：緊急狀態	否
應對疫情主要法律	特別法： 《第2020-290號 COVID-19流行病 緊急應對法》	非特別法： 《緊急權力法》	特別法： 《紓困特別條例》 (配合《傳染病防 治法》)
政府部門			
總統權力	強 宣布戰爭狀態 主持部長會議暨發 布衛生緊急狀態命 令	弱 配合政府（總理內 閣）的緊急狀態決定	強 得發布緊急命令 召開國安高層會議 黨政領導權行使
總理權力	強 突發衛生事件下的 十項行政權力	強 主要政府領導者	弱 行政上統籌指揮和 督導中央與地方政 府
衛生部部長 權力	強 衛生部長可以通過 合理的命令，規定 與衛生系統的組織 和運作有關的任何 監管措施	強 內閣中的社會事務和 衛生部還根據《緊急 權力法》發布了法 令。	強 當兼任疫情中心暨 指揮官：為防治控 制疫情需要，得實 施必要之應變處置 或措施
國會監督權力	弱 衛生緊急狀態授權 政府採取某些通常 屬於議會職權範圍 內的緊急措施。	強 議會事前審查法令是否 生效；在特別的緊急情 況下，內閣可發布立即 生效的法令（議會事後 審查，可下令廢除）。	弱 《紓困特別條例》 授權政府在預算編 列與執行的特別規 定，不受預算法相 關規定之限制。

法制與政府面向	法國	芬蘭	台灣
憲政體制特性	總統和總理角色強化、總理角色更爲增強； 雙重行政首長制度特性突顯	突顯總理爲核心的政府權力，但總統非完全虛位； 總理權力優勢半總統制特性突顯	總統和衛生部長權力增強； 總統優勢半總統制特性突顯

資料來源：本表由作者自製。

陸、結論

本文基於一國憲政體制型態會影響COVID-19疫情時政府的運作方式，嘗試探討台灣半總統制下政府如何因應疫情，並融入跨國比較視野。本研究提出一個憲政體制的理論命題，即當國家面臨重大傳染病的危機時，政府的角色與作爲，不僅單純地反映制度原有特性，且更突顯其中特定權力機關的角色，致使原有憲政體制類型更爲強化。研究結果顯示，在台灣總統權力優勢的半總統制下，政府的運作出現以下現象：一、在行政權內部，行政院雖是中央政府防疫主體，但領導形象偏向於總統和中心指揮官（尤其是衛福部部長兼任時）身上；二、總統扮演多重角色，常有介入政策制定和技術督導的情況；三、在行政權和立法權關係上，權力向前者傾斜，反映危機的時候，即是行政的時刻。以上現象成爲台灣半總統制在新冠疫情下的寫照，值得關心台灣憲政體制運作參考。

本文也納入2003年SARS疫情的分析，並與COVID-19時期的憲政運作進行比較。在COVID-19期間，總統的角色行使較前者爲重；相對的，SARS時行政院院長角色不至於被疫情指揮中心所分霽，維持較強的行政權運作形象。另鑑於跨國經驗的比較意義，本文並嘗試納入法國與芬蘭兩個成熟而穩定的民主半總統制經驗，和台灣做一參照，構成三種不同型態的比較視野。研究顯示，法國在疫情時期總統仍是核心的權力機關，但總理被賦予的權力也明顯增強，體現第五共和憲政體制下「雙首長制」的基因，反映總統和總理兩強並列

的特性。在芬蘭，總理暨其領導的內閣，是疫情危機時政府的主力 and 重心，總理總統制或總理優勢的半總統制特性更為展現。在台灣，雖然行政院院長和內閣為行政權主體，但總統的領導形象和衛生部部長角色鮮明，因而反映及強化原有總統優勢的半總統制特性。

最後，本文揭櫫一項過去未曾被指出的、隱而未顯的現象，即當國家處於疫情危機時期，憲政體制易出現「強者更強、弱者恆弱」的機關權力特性。因此若是疫情時間拉長，在非民主國家中，國會權力和監督功能恐較易弱化，並同時有較高的可能性增強或鞏固專制政體。相對的在民主政體中，優勢權力機關雖也傾向增強權力，尤其是行政權，但不易危及民主體制；除非，該國憲政根基和民主成熟度本就脆弱。至於不同憲政體制在因應疫情的成效上，是否有所差異，或有優劣之別，並非本文所能解答。這仰賴大量的國家個案，以及相關變項的嚴謹控制和設計，才能有效提出答案。在此之前，試圖指出某種憲政體制有利或不利疫情防治的論斷，似尚未成熟，也言之過早。本研究將焦點放置在憲政體制和政府權力機關運作，是憲政體制研究連結到重大傳染病課題的一項基礎的、而可以確切驗證的研究起點，可以補充既有政治學界和憲政學界相關探討的不足。

（收件：112年8月7日，接受：113年3月14日）

How Systems of Government Respond to COVID-19 Pandemic: A Study of Taiwan's Semi-Presidentialism

Hong-ming Chen

Professor, Center for General Education, Chung Yuan Christian University.

Abstract

Based on the fact that the type of government system will affect the way the government operates during the COVID-19 epidemic, this article attempts to explore how Taiwan's semi-presidential government handled the epidemic. The focus of the study is on the central government level, exploring the operations of the president, the president of the Executive Yuan, the epidemic command center (commander), and Congress, and considering the impact of factors such as unified government and the fact that the president is the chairman of a political party. The study found that under the semi-presidential system where the president has the advantage of power, President Tsai Ing-wen plays multiple roles in dealing with the epidemic. Through her dual roles as president and party chairperson, President Tsai is not only the main policy decision-maker, but also involved in the supervision of policy implementation and the instruction of measures. Relatively speaking, the Premier and the relevant ministries led by her are still the main body of administrative power in response to the epidemic. However, because the epidemic command center and commanders have special handling and punishment powers during extraordinary times, the role of the former has been diluted to some extent. Therefore, the focus within the executive power was skewed towards the two ends of the president and the commander of the epidemic command center. Next, the power is unbalanced

between the executive and the legislative department owing to the reasons that the executive had more power in the unified government especially during the time of crisis.

In view of the value of comparative research, this article also includes a case comparison of the SARS epidemic in Taiwan in 2003, as well as a comparison of the cross-border experiences of France, Finland and Taiwan. Research shows that the functions of various government departments during the epidemic not only reflect the characteristics of its constitutional system, but also highlight the phenomenon of “the strong get stronger and the weak remain weak” in specific power agencies. This is a new discovery in the theory of constitutional system.

Keywords: Covid-19, Systems of Government, Semi-presidentialism, Pandemic,
Tsai Ing-wen

參考文獻

- 中時晚報，2003，〈朝野齊聲：入WHO 20立委難得同陣線譴責中共「以政治干預疾病防治」〉，3月28日。China Times Express. 2003. “Chaoye qi sheng: ru WHO 20 li wei nande tong zhenxian; qianze zhonggong yi zhengzhi ganyu jibing fangzhi” [Across Party Lines: 20 Legislators Unite in Rare Consensus to Advocate for WHO Membership; Condemnation of CCP’s “Political Interference in Disease Prevention and Control”]. March 28.
- 中國時報，2003，〈防疫救災朝野紛提想法 國親版排除舉債上限 將有四百四十一億元可運用 民進黨主張兩階段修立法〉，4月28日。China Times. 2003. “Fangyi jiuzai; chaoye fen ti xiang fa; guo qin ban paichu juzhai shangxian; jiang you sibai sishiyi yi yuan ke yunyong; min jin dang zhuzhang liang jieduan xiu lifa” [Epidemic Prevention and Disaster Relief: Various Ideas Proposed Across Party Lines; Both KMT and People First Party Versions Exclude Debt Ceiling, Allowing for Utilization of NT\$44.1 Billion; DPP Advocates Two-Stage Legislative Amendment]. April 28.
- 中華日報，2003，〈宋楚瑜：提彈劾案須審慎〉，4月13日。China Daily News. 2003. “Songchuyu: ti tanhe an xu shenshen” [James Soong: Impeachment Proposal Requires Caution]. April 13.
- 中華民國總統府，2003a，〈總統召開「因應SARS疫情國安高層會議」〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/323>，查閱時間：2023/10/14。Office of the President, Republic of China (Taiwan). 2003a. “Zongtong zhaokai ‘yinying SARS yiqing guoan gaoceng huiyi’” [President Convenes “National Security High-Level Meeting in Response to SARS Epidemic”]. (Accessed on October 14, 2023).
- 中華民國總統府新聞，2003b，〈總統召開高層工作會議並作成軍警進一步動員協助控制SARS疫情之十項裁示〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/301>，查閱時間：2023/10/14。Office of the President, Republic of China (Taiwan). 2003b. “Zongtong zhaokai gaoceng gongzuo huiyi bing

zuocheng jun jing jinyibu dongyuan xiezhu kongzhi SARS yiqing zhi shi xiang cai shi” [President Calls High-Level Working Meeting and Issues Ten Directives for Further Mobilization of Military and Police to Assist in Controlling the SARS Epidemic]. (Accessed on October 14, 2023).

王必芳，2021，〈初探法國COVID-19防疫的法制特點〉，李建良主編，《研之得法：中央研究院法律學研究所成立十週年文集》：503-548，臺北：中央研究院法律學研究所。Wang, Pi-fang. 2021. “Chu tan fa guo COVID-19 fangyi de fazhi te dian” [A Preliminary Study of the Legal Characteristics of COVID-19 Prevention Measures in France]. In Chien-liang Lee, ed., “*Yan zhi de fa: zhongyang yanjiuyuan falu xue yanjiusuo chengli shi zhou nian wenji*” [The Way to Law: IIAS’s 10th Anniversary], pp. 503-548. Taipei: Institute of Legal Studies at the Academia Sinica publishing.

左宜恩，2021，〈火線中的國會：比較臺美國會因應COVID-19疫情的具體行動〉，2021年「第十三屆國會學術研討會：變局中的國會角色與動能」國際學術研討會，臺北：東吳大學政治學系。Tso, Yi-en. 2021. “Huo xian zhong de guohui: bi jiao tai mei guohui ying ying COVID-19 yi qing de ju ti xing dong” [Congress on the Frontline: A Comparative Analysis of the Specific Actions Taken by the Taiwanese and American Legislatures in Response to the COVID-19]. Paper presented at the 13th Congressional Academic Symposium: The Role and Dynamics of Congress in Times of Change. Taipei: Department of Political Science, Soochow University.

民生報，2003，〈健保超額補償？在野立委批「頭殼壞去」為討好收治SARS醫院 無異殺雞取卵 將加速拖垮健保〉，4月10日。Ming Sheng Daily. 2003. “Jianbao chaoe buchang? zai ye liwei pi ‘tou ke huai qu’ wei taohao shouzhi SARS yiyuan wu yi shajiquluan, jiang jiasu tuokua jianbao” [Excessive Health Insurance Compensation? Opposition Legislators Criticize ‘Lack of Sound Judgment’, Deeming It a Short-sighted Move to Please Hospitals Treating SARS Patients – A Strategy Bound to Undermine the Health Insurance System]. April 10.

- 民衆日報，2003，〈國親立委忙夜宴聯誼 立院法案清倉罕見提早休會〉，6月7日。The Commons Daily. 2003. “Guo qin liwei mang yeyan lianyi; li yuan fa an qingcang hanjian tizao xiuhui” [Legislators from the Kuomintang and People First Party were Busy Having a Night Party; the Legislative Yuan Bill Clearance Rarely Adjourned Early]. June 7.
- 吳苡榛，2022，〈「重症清零、管控輕症」 陳建仁談新台灣模式〉，《台視新聞網》，4月10日。Wu, Yi-zhen. 2022. “Zhong zheng qing ling, guan kong qing zheng’ Chen Chien-jen tan xin Taiwan moshi” [“Eliminating Severe Cases, Managing Mild Cases”: Chen Chien-jen Discusses the New Taiwan Model]. *TTV NEWS*, April 10.
- 吳書緯，2020，〈時力提修法避免防疫特別條例空白授權〉，《自由時報》，2月25日。Wu, Shu-wei. 2020. “Shili ti xiufa bimian fangyi tebie tiaoli kongbai shouquan” [New Power Party Proposes A Amendments to Prevent Blank Authorizations in Special Act for Prevention]. *Liberty Times*, February 25.
- 李欣樺，2023，〈政體類型對於COVID-19防疫成效的影響〉，《問題與研究》，62（3）：43-96。Li, Xin-hua. 2023. “Zhengti leixing duiyu COVID-19 fangyi chengxiao de yingxiang” [The Effect of Regime Types on the COVID-19 Pandemic Prevention Effectiveness]. *Wenti Yu Yanjiu*, 62 (3): 43-96.
- 沈有忠，2022，〈社群媒體中的半總統制：總統與行政院長的臉書比較〉，2022年「第十三屆半總統制與民主學術研討會：法治國家與憲政體制」線上研討會，線上。Shen, Yu-chung. 2022. “She qun mei ti zhong de ban zong tong zhi: zong tong yu xing zheng yuan zhang de lian shu bi jiao” [Semi-Presidential System in Social Media: A Facebook Comparison Between the President and the Premier]. Paper presented at the 13th Symposium on Semipresidentialism and Democracy: Rule of Law and Constitutional Systems. An online seminar.
- 林坤緯，2021，〈清零還共存？總統府：找出「台灣模式」兼顧經濟與防

- 疫》，《鏡新聞》，4月5日。Lin, Kun-wei. 2021. “Qingling hai gongcun? zongtong fu: zhao chu ‘taiwan moshi’ jiangu jingji yu fangyi” [Zero-COVID or Coexisting? Office of the President: Discovering the “Taiwan Model” Balancing Economy and Pandemic Prevention]. *Mirror Media*, April 5.
- 徐永明，2022，〈疫情立法：危機立法內容與立法權力分析〉，2022年「第十四屆國會國際學術研討會：民主危機下的國會角色」研討會，台北：東吳大學外雙溪校區。Hsu, Yuan-ming. 2022. “Yi qing lifa: weiji lifa neirong yu lifa quanli fenxi” [Legislation under the Pandemic: Analysis of Crisis Legislation Content and Legislative Power]. Paper presented at the 14th Parliamentary International Academic Conference: The Role of Parliaments in Times of Democratic Crisis. Taipei: Tamsui Campus, Soochow University.
- 張台麟，2022，〈半總統制下總理的角色與功能：以法國第五共和憲政體制為例〉，2022年「第十三屆半總統制與民主學術研討會：法治國家與憲政體制」線上研討會。Chang, Tai-lin. 2022. “Ban zongtong zhi xia zongli de jiaose yu gongneng: yi faguo di wu gonghe xianzheng tizhi wei li” [The Role and Functions of the Prime Minister in a Semi-Presidential System: A Case Study of the Constitutional System of the French Fifth Republic]. Paper presented at the 13th Symposium on Semipresidentialism and Democracy: Rule of Law and Constitutional Systems. An online seminar.
- 張四明，2020，〈臺灣2020年新冠肺炎防疫大作戰之啓示：政策工具觀點分析〉，《文官制度季刊》，12（4）：1-32。Chang, Ssu-ming. 2020. “Taiwan 2020 nian xinguan feiyan fangyi da zuozhan zhi qishi: zhengce gongju guandian fenxi” [Inspiration of Taiwan’s Battle against COVID-19 Pandemic in 2020: A Policy Tools Perspective]. *Journal of Civil Service*, 12 (4): 1-32.
- 張峻豪，2018，〈制度韌性與台灣半總統制下的災後重建：以九二一地震、莫拉克風災為例〉，《東吳政治學報》，36（1）：65-126。Chang, Chunhao. 2018. “Zhidu renxing yu taiwan ban zongtong zhi xia de zaihou chongjian: yi jiu er yi dizhen, mo lark fengzai wei li” [Institutional Resilience and Post-Disaster Reconstruction of Semi-presidentialism in Taiwan: A Study of the 921

Earthquake and Typhoon Morakot]. *Soochow Political Science Review*, 36 (1): 65-126.

郭怜妤，2022，〈連勝文批『病毒共存』是政治考量 蘇揆：不會像中國粗暴封城〉，《風傳媒》，4月30日。Kuo, Ling-yu. 2022. “Lian Sheng-wen pi ‘bingdu gongcun’ shi zhengzhi kaoliang su kui: buhui xiang zhongguo cubao fengcheng” [Lian Sheng-wen Criticizes “Coexist with the Virus” as Political Consideration; Premier Su: We Won’t Implement Draconian Lockdowns Like China]. *Storm Media*, April 30.

陳宏銘，2018，〈臺灣半總統制下總統決策機制的困境：一個比較視野的研究〉，《政治學報》，65：1-35。Chen, Hong-ming. 2018. “Taiwan ban zongtong zhi xia zongtong juece jizhi de kunjing: yige bijiao shiye de yanjiu” [The Dilemma of President’s Policy-Making Mechanism under the Taiwan’s Semi-Presidential System: A Study in Comparative Perspective]. *Political Science Review*, 65: 1-35.

陳宏銘，2019，〈半總統制在臺灣：總統權力新視角〉，台北：五南圖書。Chen, Hong-ming. 2019. *Ban zongtong zhi zai taiwan: zongtong quanli xin shijiao* [Semi-Presidential System in Taiwan: A Fresh Perspective on Presidential Power]. Taipei: Wunan Books.

陳建瑜，2021，〈疫情關鍵人物：蔡英文面臨執政最大危機，疫苗竟成勝負決戰場〉，《蘋果新聞網》，6月3日。Chen, Chien-yu. 2021. “Yiqing guanjian renwu: tsai ing-wen mianlin zhizheng zuida weiji, yimiao jingcheng shengfu juezhan chang” [Crucial Figure Amid the Pandemic: President Tsai Confronts Her Most Pressing Governance Crisis as Vaccines Become the Decisive Battlefield]. *Apple Daily News*, June 3.

陳家祥，2022，〈政院防疫會議下軍令，蘇貞昌：增加快篩劑購買熱點的鋪貨量〉，《ETtoday政治新聞》，4月16日。Chen, Chia-hsiang. 2022. “Zhengyuan fangyi huiyi xia junling, su tseng-chang: zeng jia kuaishaiji goumai redian de puhuo liang” [Under the Epidemic Prevention Meeting of the Executive Yuan, Premier Su Command: Increasing the Stockpile of COVID

Rapid Antigen Tests for Hotspots]. *EToday News*, April 16.

- 陳時中，2022，〈溫暖的魄力：陳時中的從醫初心〉，台北：天下文化。
Chen, Shih-chung. 2022. “*Wenuan de poli: chen shih-chung de cong yi chuxin*” [*The Heartwarming Courage: Chen Shih-chung’s Original Aspirations in the Career of Doctor*]. Taipei: Commonwealth Magazine Group.
- 程曄，2022，〈蔡英文發文「一起把孩照顧好」一腳踩破家長怒火「直接灌爆貼文」：假關心〉，《中時新聞網》，5月28日。Cheng, Yeh. 2022. “Tsai ing-wen fawen ‘yiqi ba hai zhaogu hao’ yijiao caipo jiazhang nuhuo ‘zhijie guanbao tiewen’: jia guanxin” [President Tsai’s Post “Taking Good Care of Our Children Together” Stirs Up Parental Anger, Comment Section Flooded with Discontent: Pretentious Care]. *China Times*, May 28.
- 黃秀端，2022，〈COVID-19下國會監督預算功能之探討〉，2022年「第十四屆國會國際學術研討會：民主危機下的國會角色」，台北：東吳大學外雙溪校區。Huang, Shiow-duan. 2022. “COVID-19 xia guohui jiandu yusuan gongneng zhi tantao” [Exploring the Budget Oversight Function of Parliament Under COVID-19]. Paper presented at the 14th Parliamentary International Academic Conference: The Role of Parliaments in Times of Democratic Crisis. Taipei: Tamsui Campus, Soochow University.
- 楊文淇，2022，〈政院：防疫規範會逐漸朝向正常生活的方向適當調整〉，《經濟日報》，2月21日。Yang, Wen-qi. 2022. “Zhengyuan: fangyi guifan hui zhujian chaoxiang zhengchang shenghuo de fangxiang shidang diaoao” [Executive Yuan: Pandemic Regulations Will Gradually Adjust Towards a Direction of Normalcy in Daily Life]. *Economic Daily News*, February 21.
- 楊舒媚，2021，〈清零或共存陷兩難 蔡英文因他關鍵一句話 拍板防疫新台灣模式〉，《新新聞》，4月9日。Yang, Shu-mei. 2021. “Qingling huo gongcun xian liangnan tsai ying-wen yin ta guanjian yiju hua paiban fangyi xin Taiwan moshi” [Zero-COVID or Coexistence Stuck in a Dilemma: President Tsai Decides on the Pandemic New Taiwan Model Due to One Critical Statement]. *Storm News*, April 9.

- 楊雅棠，2022，〈選舉考量與病毒共存？蘇貞昌：不會像中國粗暴封城〉，《聯合報》，5月1日。Yang, Ya-tang. 2022. “Xuanju kaoliang yu bingdu gongcun? Su zhen-chang: buhui xiang zhongguo cubao fengcheng” [Election Consideration or Coexisting with the Virus? Premier Su: We Won't Implement Draconian Lockdowns Like China]. *United Daily News*, May 1.
- 溫貴香等，2020，〈武漢肺炎肆虐全球 總統：緊急命令視實際需求決定〉，《中央通訊社》，3月19日。Wen, Kuei-hsiang, et al. 2020. “Wuhan feiyan sinue quanqiu zongtong: jinji mingling shi shiji xuqiu jue ding” [As COVID-19 Rages Globally, President: Emergency Decrees Will Be Decided Based on Actual Needs]. *Central News Agency*, March 19.
- 葉素萍，2021，〈蔡英文：疫苗須由中央統籌 已購買近3000萬劑〉，《中央通訊社》，5月26日。Yeh, Su-ping. 2021. “Tsai ing-wen: yimiao xu you zhongyang tongchou yi goumai jin 3000 wan ji” [President Tsai: Vaccines Need to be Centrally Coordinated, Nearly 30 Million Doses Purchased]. *Central News Agency*, May 26.
- 劉道捷譯，Ivan Krastev著，2020，〈後疫情時代的關鍵趨勢：新冠肺炎重塑世界的五大思維〉，台北：三采文化。Liu, Tao-chieh trans., Ivan Krastev. 2020. *Hou yiqing shidai de guanjian qushi: xinguan feiyan chong su shijie de wuda siwei* [Is It Tomorrow Yet? Paradoxes of the Pandemic]. Taipei: Suncolor.
- 蔡晉宇，2022，〈蔡總統召集高層防疫諮詢會議裁示三重點〉，《聯合報》，5月13日。Tsai, Chin-yu. 2022. “Tsai zongtong zhaoji gaoceng fangyi zixun huiyi caishi san zhongdian” [President Tsai Convenes High-Level Pandemic Advisory Meeting, Emphasizes Three Key Points in Instructions]. *United Daily News*, May 13.
- 總統府，2021a，〈總統針對防疫工作與疫苗進度發表談話〉，<https://www.president.gov.tw/News/26107>，查閱時間：2022/06/06。Presidential Office. 2021a. “Zongtong zhendui fangyi gongzuo yu yimiao jindu fabiao tanhua” [President's Discourse on Pandemic Prevention Efforts and Vaccine Progress]. (Accessed on June 6, 2022).

總統府，2021b，〈總統府針對總統會見台積電董事長劉德音及鴻海集團創辦人郭台銘之說明〉，<https://www.president.gov.tw/News/26114>，查閱時間：2022/06/06。Office of the President. 2021b. “Zongtongfu zhendui zongtong huijian taijidian dongshizhang liu te-ying ji honghai jituan chuangbanren guo tai-ming zhi shuoming” [Office of the President Clarifies President’s Meetings with TSMC Chairman Mark Liu and Foxconn Founder Terry Gou]. (Accessed on June 6, 2022).

總統府，2022，〈總統視察「八德區公所『防疫關懷包快易通』辦理情形」〉，查閱時間：2022/06/06。Office of the President. 2022. “Zhongtong shicha bade qugongsuo ‘fangyi guanhui bao kuaiyitong banli qingxing” [President Inspects ‘Epidemic Care Package Express’ Program Implementation at the Civil Affairs Office of Bade District]. (Accessed on June 6, 2022).

薛健吾，2022，〈政府效能與政治穩定：各國2020年COVID-19防疫成效的一個系統性解釋〉，《行政暨政策學報》，75：37-68。Hsueh, Chien-wu Alex. 2022. “Zhengfu xiaoneng yu zhengzhi wending: geguo 2020 nian COVID-19 fangyi chengxiao de yige xitong xing jieshi” [Government Effectiveness and Political Stability: A Systematic Explanation for Countries’ COVID-19 Epidemic Prevention Performance in 2020]. *Public Administration & Policy*, 75: 37-68.

薛健吾，2023，〈重新找回「政治制度」在各國COVID-19防疫表現中的重要性〉，《問題與研究》，62（3）：97-148。Hsueh, Chien-wu. 2023. “Chongxin zhao hui zhengzhi zhiduzai geguo COVID-19 fangyi biao xian zhong de zhongyao xing” [Bringing the “Political Institutions” Back-In to the Variation of Governments’ Performances in Fighting against COVID-19]. *Wenti Yu Yanjiu*, 62 (3): 97-148.

顏振凱、黃信維，2022，〈快篩難買惹民怨！蔡英文中常會怒撻重話：不要只有實名制〉，《風傳媒》，5月4日。Yen, Chen-kai and Hsin-Wei Huang. 2022. “Kuaishai nanmai re minyuan! tsai ing-wen zhongchanghui nu liao zhonghua: buyao zhiyou shimingzhi” [Difficulty in Buying COVID Rapid

- Antigen Tests Sparks Public Outcry! President Tsai Issues Stern Warning During Central Standing Committee Meeting: Not Just ID Verification Needed]. *Storm Media*, May 4.
- 蘇貞昌、謝其濬，2003，〈《護國四年》〉，新北：遠足文化。Su, Chen-chang and Hsieh, Chi-chun. 2003. *Huguo Si Nian [Four Years of Protecting the Country]*. New Taipei: Walkers.
- Akirav, Osnat., Ken Coghill Petra Guasti, Pauline Haupt, Werner J. Patzelt, and Sven T. Siefken. 2021. *Parliaments in the Pandemic I*. RCLS PiP Working Paper No. 1.
- Alon, Ilan, Matthew Farrell, and Shaomin Li. 2020. “Regime Type and COVID-19 Response.” *FIIB Business Review*, 9 (3): 152-160.
- Baris Omer F., and Riccardo Pelizzo. 2020. “Research Note: Governance Indicators Explain Discrepancies in COVID-19 Data.” *World Affairs*, 183 (3): 216-234.
- Basilien-Gainche, Marie-Laure. 2021. “French Response to COVID-19 Crisis: Rolling into the Deep.” *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, March 18. <https://verfassungsblog.de/french-response-to-covid-19-crisis-rolling-into-the-deep/> (June 6, 2023).
- Batista, Ian Rebouças, Amanda Domingos, and Rodrigo Lins. 2020. “Sorry It Took Me So Long: Latin America and Rapid Governments’ Response to COVID-19.” *Ciências Sociais Unisinos*, 56 (2): 116-130. https://www.researchgate.net/publication/345866962_Sorry_it_took_me_so_long_Latin_America_and_rapid_governments'_response_to_COVID-19 (May 12, 2023).
- Bunyavejchewin, Poowin, and Ketsarin Sirichuanjunb. 2021. “How Regime Type and Governance Quality Affect Policy Responses to COVID-19: A Preliminary Analysis.” *Heliyon*, 7 (2): e06349. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7898984/>
- Burni, Aline, and Benedikt Erfort. 2020. “The French Response to The Corona Crisis: Semi-Presidentialism Par Excellence.” *Pex: Executives, Presidents, and Cabinet Politics*. <https://pex-network.com/2020/05/07/the-french-response-to->

- the-corona-crisis-semi-presidentialism-par-excellence/ (June 6, 2023).
- Chambas, Estelle, and Thomas Perroud. 2021. "France: Legal Response to Covid-19." *Oxford Constitutional Law*, April 2021. <https://oxcon.oup.com/view/10.1093/law-occ19/law-occ19-e9> (June 6, 2022).
- Cofre, Leonardo. 2020. "Chile and COVID-19: A Constitutional Authoritarian Temptation." *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, May 19. <https://verfassungsblog.de/chile-and-covid-19-a-constitutional-authoritarian-temptation/> (June 6, 2023).
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-presidential Government." *European Journal of Political Research*, 28 (2): 165-87.
- Elgie, Robert. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Euronews. 2020. "French Parliament Declares 'State of Health Emergency.'" *Euronews*, March 22. <https://www.euronews.com/my-europe/2020/03/21/french-parliament-declares-state-of-sanitary-emergency> (May 12, 2023).
- Finish Government. 2020. "Government in Cooperation with the President of the Republic, Declares A State of Emergency in Finland over Coronavirus Outbreak." *Finish Government*, March 16. <https://valtioneuvosto.fi/en/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirustilanteen-vuoksi> (Retrieved June 6, 2022).
- Fonseka, Bhavani, Luwre Ganeshathasan, and Asanga Welikala. 2021. "Sri Lanka: Pandemic-Catalyzed Democratic Backsliding." In Victor V. Ramraj ed., *Covid-19 in Asia: Law and Policy Contexts* (New York; online edn, Oxford Academic, 21 Jan. 2021). <https://doi.org/10.1093/oso/9780197553831.003.0024> (Jan. 10, 2024).
- France 24. 2020. "French Parliament Declares Health Emergency to Combat Pandemic." *France 24*, March 22. <https://www.france24.com/en/20200322-french-parliament-declares-health-emergency-to-combat-pandemic> (June 6, 2023).

- Frey C.B., Chen C., and Presidente G. 2020. "Democracy, Culture and Contagion: Political Regimes and Countries Responsiveness to Covid-19." pp.1-20. <https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/democracy-culture-and-contagion-political-regimes-and-countries-responsiveness-to-covid-19/>
- Grewal, Sharan. 2021. "How COVID-19 Helped Legitimate the Tunisian President's Power Grab." *Pomed: Project on Middle East Democracy*. <https://pomed.org/how-covid-19-helped-legitimate-the-tunisian-presidents-power-grab/>, Retrieved April 20, 2021 (June 6, 2023).
- Huang, Isaac S. H. 2023. "Constituency Influence and Parliamentary Oversight Under Covid-19 Pandemic Experience from Taiwan." *Taiwan Journal of Democracy*, 19 (1): 73-97.
- Kleinfeld, Rachel. 2020. "Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?" *Commentary*, March 31.
- Lecours, André, Daniel Béland, Alan Fenna, Tracy Beck Fenwick, Mireille Paquet, Philip Rocco, and Alex Waddan. 2021. "Explaining Intergovernmental Conflict in the COVID-19 Crisis: The United States, Canada, and Australia." *The Journal of Federalism*, 51 (4): 513-536. <https://doi.org/10.1093/publius/pjab010> (June 6, 2023).
- Legifrance. 2020. "LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1)." *Legifrance*. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313/> (Retrieved June 6, 2023).
- Library of Congress. 2021. "France: Law Adopted Extending Ability to Declare State of Health Emergency Until July 2022." *Library of Congress*. <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-12-07/france-law-adopted-extending-ability-to-declare-state-of-health-emergency-until-july-2022/> (May 12, 2023).
- Madhavan, M.R. 2020. "India's Parliament is Missing in Action." *The Hindu*. <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/indias-parliament-is-missing-in-action/article31742536.ece> (June 6, 2023).
- Petersen, German, and Fernanda Somuano. 2021. "Mexican De-democratization?"

- Pandemic, Hyper-presidentialism and Attempts to Rebuild A Dominant Party System.” *Revista de Ciencia Política*, 41 (2): 353-376.
- Platon, Sébastien. 2020 “Reinventing the Wheel ... and Rolling over Fundamental Freedoms? The Covid-19 Epidemic in France and the ‘State of Health Emergency.’” *The Theory and Practice of Legislation*, 8 (3): 293-309. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2020.1804110> (June 6, 2023).
- Scheinin, Martin. 2020. “The COVID-19 Emergency in Finland: Best Practice and Problems.” *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, April 16. <https://verfassungsblog.de/the-covid-19-emergency-in-finland-best-practice-and-problems/> (June 6, 2023).
- Sebhatu, Abiel, Karl Wennberg, Stefan Arora-Jonsson, and Staffan I. Lindberg. 2020. “Explaining the Homogeneous Diffusion of COVID-19 Nonpharmaceutical Interventions Across Heterogeneous Countries.” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117 (35): 21201-21208.
- Sheng, Shing-yuan. 2023. “Pandemic Legislation in a Decentralized Legislature: The Case of Taiwan.” *Taiwan Journal of Democracy*, 19 (1): 1-20.
- Shugart, Mathew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spathi, Theoni, Ioannis Bagkatzounis, Marva Arabatzi, Anna Tsekoura, Dimitra Papadaki, and Isaak Eliezer. 2021. “COVID-19: Findings on the Governmental Responses in COVINFORM Countries.” *Bi-Monthly Report*: 04. <https://www.covinform.eu/wp-content/uploads/sites/39/2021/07/COVINFORM-Brochure-A4-Bi-Monthly-Report-4-1.0.pdf> (June 6, 2023).
- Tan, Alexander. 2020. “Solving the Collective Action Problem: New Zealand, Taiwan, and the COVID-19 Battle.” *Taiwan Journal of Democracy*, 16 (2): 79-99.
- Tengvall-Unadike, Unni. 2021. “Finland’s COVID-19 Policy Actions: Balancing

Between Legal Boundaries, Human Rights and Controlling Viral Spread. Master's Thesis, Public Health, University of Eastern Finland. Faculty of Health Sciences. School of Medicine.” https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/25693/urn_nbn_fi_uef-20211039.pdf?sequence=-1&isAllowed=y (May 12, 2023).

Vedaschi, Arianna and Chiara Graziani. 2023. “Post-Pandemic Constitutionalism: COVID-19 as a Game-Changer for ‘Common Principles’?” *Journal of International Law*. <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol44/iss4/1/>