全球治理與危機管理之研究—
以嚴重急性呼吸道症候群（SARS）
防治個案為例*

王俊元**

摘 要

在全球化現象影響下，「全球化」的現象在各領域間的討論日益受到重視。將危機的問題也逐漸引起學界之討論，「全球治理」的概念遂予形成。另一方面，面對不確定的情況，危機發生的頻率也較過去更為頻繁。過去談論危機管理時，通常認定單一的組織、企業，或政府具有處理危機的主導權。然而，在強調多元網絡的全球治理之下，吾人又該如何進行危機管理呢？換言之，吾人該對「全球性的危機管理」有進一步的了解。從過去的千禧年電腦系統的危機、全球暖化及環境議題、九一一的反恐事件等，莫不呈現了「全球性危機管理」概念的成形。因此，本文試圖連結全球化治理與危機管理之探討，並嘗試進一步說明全球危機管理之概念，最後並將以「嚴重急性呼吸道症候群（SARS）」為例來分析之。

關鍵詞：全球治理、危機管理、全球危機管理、治理結構、權力互動、嚴重急性呼吸道症候群（SARS）

* 本文感謝兩位匿名審查者之寶貴意見，茲文中不當之處，應由作者自負文責。
** 作者為國立政治大學公共行政研究所博士班研究生，國立空中大學兼任講師。
E-mail: g885422@ceed.net.tw
壹、前 言


Held 等人（沈瑞宗等譯，2001：35）為全球化做了一個中肯的解释，其認為全球化係「是一個過程或一系列過程，而非某種單一狀況。他所要反映的不是單純的線性發展邏輯，也未預示某種世界性社會或世界性社群。取而代之的，它反映了跨區域網絡與互動交流體系的出現。」究竟這種轉變的過程帶給政府在治理上有何影響呢？或者進一步而言，這種全球化的現象對國際關係上的議題特別是危機管理而言，又有何關連性呢？

一般而言，危機管理的執行，通常是強調組織、企業，或是政府在面對危機情境時所進行的管理策略。這樣的危機管理主體，通常指涉及的較為單一化，亦即對於危機管理的進行，某組織、企業，或政府單位通常具有的主導權。然而，在全球治理的時代中，由於治理結構的轉變，超國家權力的出現、各國執行公共政策難以具有絕對的主導權。在這種情形下，危機管理又該如何進行呢？舉凡電腦系統的千年危機、九一一恐怖事件攻擊，以及最近一兩年的 SARS 疫情等，皆面臨了這樣的挑戰。

是此，以下本文將先探討治理之概念，其次則解析全球化對治理之影響，及全球治理之意涵。第三，則剖析危機管理之意涵，並試圖提出在全球治理下的全球危機管理將要如何進行。最後，則以「嚴重急性呼吸道症候群」（Severe Acute
貳、治理與全球治理


一、政府的功能與治理


此外，Bang與Sorensen（1999：329）以治理來取代政府的觀點，用來說明政府與公民社會之間的關係，不再是對立狀態，而是朝向新型態的政治協商與互動發展。Stoker（1998：18-26）則進一步提出了治理的五項命題，來對於治理的概念提供多面向的思考：

（一）治理是由一群政府或非政府制度與行動者的複雜組合；
（二）治理表現出公、私界線和責任模糊化的趨勢；
（三）治理表現出機關制度間將呈現出權力依賴的關係；
（四）相互依賴的協力關係將形成自我管理網絡（self-governing network）；
（五）治理的概念是用来重新界定政府在当代理政中所应扮演的角色，彰显他治理的角色。

Kazancigil (1998: 69) 曾以「从政府到治理」（from government to governance）来描述治理结构变迁的趋势，表示过去治理结构多以政府为中心，然在现代的社会中，政府必须结合私人部门及自愿性的组织来共同管理公共事务，而非由政府独自运作。关于治理与政府观点的对照比较，可由下表观察。

表一 治理与政府观点的对照比较

<table>
<thead>
<tr>
<th>特质</th>
<th>治理</th>
<th>政府</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>参与者</td>
<td>公、私部门（第三部门）</td>
<td>公部门</td>
</tr>
<tr>
<td>参与者关系</td>
<td>权力互赖</td>
<td>服从命令</td>
</tr>
<tr>
<td>领导方式</td>
<td>注重指导、协商</td>
<td>注重权力</td>
</tr>
<tr>
<td>结构</td>
<td>网络</td>
<td>层级制</td>
</tr>
</tbody>
</table>

资料来源：整理自陈恒钧，2002：89；Salamon, 2002: 9。

尽管学者间对「治理」一词的定界不甚相同，吾人仍可从其中窥见出一些关于治理之特性，例如：治理系一种过程、治理表现出了公、私部门间模糊性与依赖性、而政府的角色，也由于一些因素，逐渐过去以来得退缩许多，而政府在治理的过程中，最重要的则是公共利益极大化的引导能力。Rhodes (1996: 652-3) 则指出了「治理」一词所蕴含的内容，包括了：政府意涵的改变、统治的新过程、既有的管理规则面对变迁的情境，以及统治社会的新方法。因此综合言之，吾人可将「治理」视作「为维护公共利益，而强调行动者之间的自我管理、公私协力及互动的一种管理过程」。值得注意的是，政府在面临社会情境的变迁下，传统的「行政」观点，也确实受到「治理」概念之影响了。

从上述讨论可知，当代政府的治理的结构与模式逐渐地产生了变化，如同德国《明镜》杂志所言，这种改变世界的力量正以空前的速度促使世界发生剧变（自胡善君、许建东译，2000：1）。诚如 D. Waldo (1985: 2) 所表示的，就行政
與文明之間的關係來說，文明興起與進步的原因是為了要因應環境的挑戰，而隨著文明的發展，社會越趨有秩序的複雜（ordered complexity），更需要行政的方法去運作。在此情況之下，究竟「全球化」為政府治理帶來哪些改變呢？又全球治理的概念之核心意涵又為何呢？以下則將繼續分析之。

二、全球治理之意涵

過去在探討政府治理的議題上，多從「國家中心論」或「社會中心論」作為切入點，然而，隨著全球化的來臨，治理的觀點也需加入了「全球性」的視野與觀點，方能一覽全貌。

究竟全球化帶給政府在治理上有何影響，抑或換言之，「全球治理」之意涵為何呢？以下將從「結構」、「權力」，以及「政策」等三個面向來做探討。

（一）治理結構的改變

前文曾提及，傳統政府的「公共行政」近來已受到「治理」概念的影響。就公共行政而言，除了過去關注在政府服務提供的「效率」或「公平正義」之間的不同價值之追求，近來也逐漸加入了「公民參與」、「公私協力」等意涵。換言之，在政府的治理結構中，已逐漸從過去的「政府－社會」上下層級形式，轉變為在某個網絡中，共同參與的不同行動者（例如公民、社會團體、企業組織等）之間的關係結構，如下圖一所示：

1 例如以國家為中心的相關理論包含了多元主義、菁英主義、馬克斯主義，以及國家主義；而以社會團體為中心的亦有多元主義、統合主義、次級系統、政策網絡（詳參陳恆鈞，2002）。
2 「結構」面向的探討有助於吾人瞭解在治理中各行動者之角色；而張亞中（2001：12）則表示「權力」的互動永遠是政治學上重要的課題，在進行全球治理的同時，自然也有著權力的互動；最後，從「政策」的角度來做探討，則有助於吾人瞭解全球化對政府實質做為之影響。綜合言之，此三個分析面向就參與網絡中的行動者而言，「結構」有如骨架、「權力互動」有如血液，而「政策實踐」則係具體的行動。
3 網絡（network）的概念正在學界中興起討論。M. Castells（夏鎧生，民87：XVI-XVIII）認為世界經濟的結構及資訊科技的技術，引發了高生產力將伴隨產生彈性化的功能，與不穩定的生產關係，並喚動著全球社會網絡化的形成。簡言之，網絡中的重要概念包含了行動者或節點（actors or node）、位置（position）、關係（relation），及屬性（attributes）等（史美強，2000：72）。
上述的圖一（a）中，政府在傳統的治理結構上，屬於層級節制的金字塔形式，並直接提供服務給社會，而社會透過民主參與等方式來提供反饋。在（b）中，則代表著隨著社會的網絡化，並無具有絕對權威之行動者，政府、公民、企業、社會團體等，皆是此網絡中的重要行動者之一。網絡中的各個行動者，彼此間有著是相互依賴之關係，並且隨著位置之不同而有不同之功能與角色。

從此治理結構的簡圖可知，在目前的治理結構中，由於多元民主的價值、科技的發展、資源流動迅速等因素，政府部門無法像過去般掌握主要的資源，因此在網絡的關係中，亦不見得往往皆位於中心位置。吳家恩（2002）指出了公共行政中的三種具有互動關係的治理模式，分別是「傳統公共行政」、「新公共管理」，以及「新公共服務」。就政府的角色而言，在此三種模式中分別是規劃者、導航者、及服務者，尤其在第三種模式中的組織結構，則是強調內外共同領導的合作，並強調人際間的網絡關係。

當然，全球化亦是影響政府治理結構的主要力量之一。聯合國‘全球治理委員會’即曾提到：治理一直被視為政府間關係（intergovernmental relationships），但是現在必須包括非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）及公民運
動（citizens’ movements）、多國公司（multinational corporations, MNCs），以及全球資本市場（global capital market），它們均與具有廣泛影響力的全球傳播媒體相互作用著。在該委員會所出版的《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）之研究報告中，進一步將「治理」指涉為各種「公共的或私人的個人和機構」管理其共同事務之諸多方式的總和：它是使相互衝突的、或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程：它既包括有權迫使它們服從的正式制度和規則，也包括各種人們同意，或認為符合其利益的非正式制度安排（Commission on Global Governance, 1995）。

綜合而言，「全球治理」具有四個特徵：全球治理不只是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程：全球治理過程的基礎不是控制，而是協調：全球治理既涉及公共部門，也包括私人部門：全球治理不是一種正式的制度，而是持續的互動（Commission on Global Governance, 1995）。

由上述可知，在受到全球化的影響下，或許各國政府所面臨的情況與程度有所不同，然而跨國性的非政府組織（如紅十字會）、跨國企業、或全球資本市場（如世界銀行或國際貨幣基金組織）等，多少會在其治理網絡中佔有一定之位置。

（二）行動者權力的互動

N. Long（1992: 179）在〈權力與行政〉（Power and Administration）一文中指出：權力是觀察行政所應衡量的重點之一，它在理論上容易被忽視，但若在實務中忽視它，則是相當危險的。

從傳統的治理結構來看，行政組織的特徵之一即是「層級制」，而在各個層級之間，由於不同的權威關係產生了支配的權力。換言之，傳統公共行政將「中央」及「地方」以科層的方式賦予其相對權力之定位，同時也透過組織分配的方式將國內事務之權力歸屬於公共行政（宋學文，2001：8）。然而，由於全球化有時可以不受國內或國外、中央或地方等「疆界」之限制，相反的，甚至可以藉其強大的穿透力，「解構」這些在傳統公共行政極為重要的疆界之概念（宋學文，2001：8）。因此，吾人可窺見全球化正在改變傳統上權力的組織、分配與運作方式。
此外，從國家的主權觀之，過去皆視國家具有統治上的主權。然而，Reinicke（1998：89-90）曾指出，全球化主要意涵是在經濟上進行整合；然而，實際上卻對統治進行分裂，因此對特定領域的民族國家構成挑戰。進一步來說，政府面對全球化的衝擊，可能採取三種行動：防禦性干預、攻擊性干預，及全球公共政策。前兩種接視這種挑戰為外來的，而攻擊性干預則藉著「國際典則」的建立，促使每個國家的外在主權；最後全球公共政策的施行，乃是鑑於國際間的利益與認同，超越了純粹國防與主權的界限，亦即是用政治領域去配合經濟領域。

張亞中（2001：12-19）進一步從理論上來探討全球治理中各主體的權力互動，其表示從「多元主義」的觀點來看，未來全球治理將依舊是強權或強權區域為主體的治理，一些弱國或非政府組織並不能有效的發揮其功能。張亞中（2001：19）綜合的表示：在一個多元的社會中，如果行動者要從國家手中取得權力，那麼知識、道德、個人利益的可信度是必須具備的條件。如果可以如此，那麼在建構全球新思維的過程之時，就是其權力介入的過程。

Pierre與Peters（2000：83-91）認爲在全球化之下，國家權力的流動會出現向上（moving up）、向下（moving down）、與向外（moving out）三種形式。就向上移轉而言，國際組織行動者的出現，其分享了民族國家政治政策制定與統治的權威之現象變得更為明顯。國家權力透過分權化的方式，將部分的統治權力授與地方政府之向下移轉，也使地方行動者更具有自主性的活動空間。最後，由國家所控制的權力與能力轉移給其他的社會行動者，例如（跨國）企業、非政府組織等，也為權力的向外移轉。

由以上觀之，可知在全球化的影響之下，治理中的權力關係也有了變化，從傳統層級節制中權力的支配，變成了權力之間的交互影響。儘管可能有強勢的權力出現，但在全球網絡的相互依賴關係中，這樣的權力也很難成爲主宰或支配的性質。例如在近來的美伊局勢中，即使強如美國的政經實力，也很難如同過去般的對發展中國家的擁有支配權力；相對的，為了獲得支持，美國也以各種條件來與國際間盟國溝通妥協。
（三）全球治理與公共政策

Bickers 及 Williams（2001：30）兩人指出，治理就是將個人的偏好轉化為政策的過程，其目前存在於各社會實體中，事實上，治理乃是關於代表著尋求解決公共問題處方的渴望及需要。是以，吾人可說政府治理的過程與其「作為」或「不做為」將緊密相關。

傳統上來看，在政府的政策過程中，多數具有關鍵性的影響地位。例如，行政部門可以以其專業性，在經濟政策、交通政策，以及其他領域中，向有關首長或立法單位提出政策規劃。就算行政首長或立法者有其他意見，然從廣義的「公部門」來看，仍舊擁有公共政策在規劃、制訂或決策上的主導權。

然而，由於全球化的影響，衝擊了政府原本之治理結構，連帶使得政府在政策制訂上也受到影響。Skogstad（2000：811）即指出全球化以兩種方式重新定義公共領域的範圍：1. 公共權威被窄化是為私有經濟行動者（如跨國公司）及國際性團體之結果。公共政策分析家認爲國家能力的喪失與政策工具的失去有關，或是變得不具影響力及臣服於政策趨同的壓力。2. 經濟全球化產生具競爭力的趨力，增加了公共面向的拓展及政策工具調整的壓力。

Cerny（2001）則指出全球化影響公共政策的兩項命題，其中一是全球化在聯的系絡下，政策分析的主流研究途徑不再限定於國內領域；其二，全球化發展開啓了國際性與跨國性的活動領域。學者 Reinicke（1998）甚至提出「全球公共政策」的概念，以國家的外部主權與內部主權受到國際相互依賴及全球化的挑戰，發展出此關係概念架構。

值得注意的是，Milner 及 Keohane（1996：22-23）指出國際化將會使得各國財務及經濟政策趨向更開放的方向；然而，Yeates（2001）則認爲即受全球化影響，政府在社會政策上仍具有一定之影響力。

綜合這三個面向的探討，則吾人確貞可發現政府之治理受到了全球化的影響，確貞有了改變及調整。甚至，上述探討中也隱含了「全球治理」亦確實逐漸的成形，國際間已逐漸的產生了「全球網絡」。進而在此網絡中有著不同於過去的國際治理內涵。在此情況下，對於「危機管理」而言，是否又有何新的意涵呢？以下本文進一步將提出看法。
參、全球治理下的危機管理

一、危機管理之意涵

危機的概念時常被當作是分析多種情況的框架，回顧災難、緊急事件、暴動和國際對峙情勢等，這些都視為是決策者面臨危機時的威脅、緊急與不確定的情形，藉以提供危機管理者與研究者經由不同領域在危機上的分析來跨越種種面臨到的障礙（Rosenthal, Charles and Hart, 1989）。

就「危機」而言，此概念可溯及古希臘時代。“crisis”這個字在希臘文中即為“crimein”，其意義即為「決定」（to decide）。因此，「危機」是決定性的一刻、關鍵的一刻，是一件事的轉機與惡化的分水嶺，是生死存亡的關頭，是一段不穩定時間和不穩定狀況，並且迫切到令人立即做出決定性的變革（詹中原，2004a：2）。丘昌泰（2002：16-17）進一步指出，所謂的危機情境，包含有不確定性、資訊不全、溝通困難，以及狀況複雜等特質。

危機的發展具有階段性，一般而言，可區分為（Fink 著，韓應寧譯，1986）：

（一）潛伏期（prodromal crisis stage）— 潛伏期就是警告期，又稱作「事件發生前」的階段，在問題未爆發形成嚴重的危機時，找出問題點加以處理，這常常成為組織尋求「生機」之成敗的關鍵。

（二）爆發期（acute crisis stage）— 一旦進入爆發期，就是一般人所認知的危機時期，既然危機已發生，這階段處理的關鍵在於儘量控制危機，避免危機發展的速度和強度如雪崩一樣快速強烈。

（三）後遺症期（chronic crisis stage）— 危機爆發後所隨之而來的是許多的後遺症，這段時期也是恢復、善後、療傷止痛的時期。此時政府部門應分析危機發生的問題點，有些危機並非突發性，而是醞釀許久、待伺機爆發出的。

（四）解決期（crisis resolution stage）— 此時期危機利害相關者應用相關策略與辦法，確實的的面對危機並加以解決處理。值得注意的是，縱

—62—
使危機有區分為四個時期，然有時危機的發展，不見得是按此步驟而進行的，仍須預防及避免危機的變型或轉向。

何謂危機管理呢？Caponigro（陳儀、邱天欣譯，2002：24-25）認為，危機管理的作用將組織危機可能引發的潛在損傷降至最低，其也可以幫助組織有效掌握情勢，甚至進一步將危機化為轉機。其認為危機管理是一個廣泛的概念，所謂的災難控制或是危機溝通是在危機發生後才開始進行的。換言之，危機管理的流程包含了七個重要的流程（陳儀、邱天欣譯，2002）：

（一）辨識與評估組織的弱點；
（二）防範弱點爆發成危機；
（三）事先做好應變計畫；
（四）立即察覺危機，並決定應對的行動；
（五）危機發生時，進行最有效的溝通；
（六）監控及評估危機，並在過程中進行必要的調整；
（七）透過強化組織聲望與信譽來防堵危機。

就實際的案例分析來看，Neuhold（1978：5-7）從二次戰後，及古巴飛彈危機等歷史經驗，提出了危機管理三個重要層次，分別是策略基礎（strategic groundwork）、權變計畫（contingency planning），以及運作架構（operational framework）。

綜合言之，所謂的危機，就是某一可能導致嚴重損傷的事件，然而處理得宜的話，卻可逢凶化吉、遇難呈祥。尤其的是，由於危機具有不確定性、資訊不全，及複雜性等特性，因此在進行危機管理時，仍具有高度風險存在。如此一來，危機管理即成爲「關鍵的轉捩點」之所在。

傳統上，無論是在分析危機管理決策的模型，亦或是進行危機管理計畫的主要對象，皆涉及到單一，或少數的主體，例如某一或某些企業、組織，或政府機關。然而，在全球化及全球治理的概念之下，危機管理的落實是否又產生了何種轉變呢？下段將繼續探討之。
二、全球治理與危機管理

在探討全球治理與危機管理時，必須先區分兩個議題。其一為「危機管理的全球化」，其次則為「全球性的危機管理」。分述如下：


Gottschalk（2002：28-29）進一步提到，當危機管理運用到全球時，有三個關鍵點要記得。第一是清楚地瞭解到危機將會如何傷害組織；第二是確保在外國以權力角色為手段，可以操控民意的階層；第三則是瞭解如何以最佳方式接觸這些團體。

因此，將危機管理運用到全球化的概念時，所指涉的仍是「單一或少數的組織或企業，來主導危機之管理」。與過去不同的是，要進行危機管理的範圍變得更為廣泛，甚至是該企業或政府必須在不同的國家、文化之下，來進行相關之危機。著名的例子包含如台塑雲林事件、印度 Bhopal 公司的氨氣外洩事件”等。

從第二個議題「全球危機管理」來看，在全球治理的環境之下，又該如何處理全球性的危機議題呢？從前文的探討中可得知，由於資訊科技的發達、資本主義的興盛，所謂的全球化時代已經來臨，而「地球村」的概念業已形成。目前許多的議題，在全球化的發展之下，皆已是全球共同的議題了。例如環保、反恐、經濟發展等。

全球化的發展也對治理產生了影響，相較於傳統政府的服從命令、注重權威，以及層級節制，所謂的治理，強調的是「權力互補」、「指導與協商」，以及

---

4 相關的個案分析可參閱廈達煌, 2004b, 《危機 36：矩陣式管理策略分析》一書。
「網絡關係」。因此，在全球治理之下的危機管理議題，及很有可能涉及到多元的參與者，例如電腦系統的千禧年危機、電腦病毒之危機、全球暖化之危機、九一一的恐怖事件攻擊等，皆已無法透過單一國家或行動者來達成為機管理之目標。

Frenk 與 Gomez-Dantes (2002: 161-165) 曾指出目前各國政府除要克服自己國內的問題外，也必須妥善處理國際脈動的四個重要問題，包含有：國際風險的彼此傳輸、不同體系的波動效應、提供全球行動的機會，以及分享經驗與對照資訊。

換言之，在全球治理的概念下，如何處理全球性的危機議題，在全球網絡中已是「牽一髮而動全身」的事宜了。以下本文則進一步從「治理結構」、「權力互動」，以及實際上的「政策實踐」之三個面向來分析全球治理之下的危機管理：

（一）全球治理結構與危機管理

就一般的危機管理而言，「決策」的主要參與者多為組織的高層或領導者。例如近年來國內幾個重大的危機事故，如民國八十八年的九二一大地震、民國八十九年的象山颱風災害、民國九十二年的阿里山小火車翻覆事件等，皆是由各級政府或是行政院的機關首長，進行危機各個階段處理之過程的決策。

如同學者 Pierre 與 Peters (2000: 14-22) 所指出的，治理結構不僅是網絡關係，也要考慮到層次、市場與社區因素。因此，在目前全球治理的結構中，由於多元民主的價值、科技的發展、資源流動迅速等因素，政府部門已無法像過去般掌握主要的資源，因此在網絡的關係中，亦不見得往往皆位於中心位置。在受到全球化的影響下，或許各國政府所面臨的情況與程度有所不同，一些跨國企業或超國際組織，仍是全球治理結構的主要行動者。

鄭錦鉉 (2004) 表示，政府對建立與維繫而災害防救體系時，適當的治理模式不應是「由上而下」，講求權利與義務的層級治理模式，或以契約、財產為基礎的市場治理模式；相反地，應建立政府與社會團體間的「夥伴關係」

5 例如 911 發生後，歐、美等國，甚至亞洲的日本、馬來西亞等國家，皆投入了反恐的行動。
（partnership）。將此觀點置於全球治理的脈絡底下，亦是如此；換言之，在面對「全球性的危機管理」之議題，危機管理的決策參與者將形成更多元；因此在全球治理下的危機管理之結構，將較傳統的危機管理更重視危機決策的溝通與協調。

綜合來說，全球危機管理之治理結構所反映的，正是全球治理的四項主要特徵，亦即「重視過程」、「協調」、「公私合夥」、「持續互動」。舉凡電腦千禧年系統的危機、反恐怖主義之危機處理過程等，皆反映出這樣的特性。

（二）全球治理的權力互動與危機管理

在一般的危機管理情況下，爲了要達成迅速處理危機、避免危機的擴大或轉型等「效率觀」的價值目標，因此偏向「集權式」的權力互動。在決策者訂定危機處理的計畫之後，執行人員則必須確實的落實危機管理各項執行計畫。如同前述提到的各項例子，亦皆反映出這樣的權力互動關係。

學者 Kickert（1993：194-196）在提到「公共網絡管理」（public network management）時，曾以「控制」（control）的三種模式來加以探討：

（一）控制（control）：意涵著某控制者控制一個系統（“the” control of “a” system），此系統保持著高度的一致性與秩序。例如，政府由上而下對非多元且無複雜網絡關係之社會，進行直接控制。

（二）對複雜性的控制（control of complex）：從公共治理的觀點來看，控制是在某一複雜的網絡（complex networks）下進行的，在被控制的系統之下，事實上仍包含著許多複雜的子系統（subsystem）。例如，政府對已形成各次級複雜網絡關係之社會（如民衆、社會團體、企業等）進行直接控制。

（三）自我控制之自我控制（self-control of complex）：指控制者（controller）的角色已分散到各具有充分自主性之行動者，而各行動者在相互形成的複雜關係網絡中，各自依互動情境而行自我控制與相對應的行爲調整。如同前文所述及治理結構的改變，政府在此之治理功能也將成爲借力使力之中介力量或资源整合者。
在全球治理的結構下，如同前文所說，權力的互動呈現出「解構」的現象，同樣的，關於權力與控制的議題，業已進入了「對複雜性之自我控制」之模式。換言之，在全球危機的管理下，要形成某單一國家、機構，或組織完全主導危機之管理的情況已不復見。在全球危機管理中，不論是國家、政府，或是超國際組織，所扮演的僅是中介的資源整合與協調者之角色。

從全球治理的權力互動來看，全球的行動者可以穿透國家治理的主權，而國家的主權，也呈現出向上、向下，以及向外的三種移轉型態。就此觀點而言，則全球性危機管理的權力互動，從過去重視層級節制的集權方式，將會轉變為兼具效率觀及重視對等協商的對談之平權方式。

（三）全球治理的政策實踐與危機管理

事實上，危機處理的分析架構亦可政策制定的過程來加以分析。例如，「美國各級政府危機管理政策矩陣」（The Intergovernmental Crisis Management Policy Matrix），是用以說明美國危機管理政策運作過程及現況。此矩陣包含了兩個構面，除危機管理的四個階段⑥（舒緩、準備、反應、與回復）外，在政策的階段還包含了：規劃（formulation）、採納（adoption）、執行（implementation）、及評估（evaluation）四個階段，形成了 4 X 4 的矩陣（詹中原，2004b）。

依照我國的危機處理政策實踐來看，在民國八十九年時，通過了「災害防救法」。法規中規定了當災害發生前的防災計畫、災害發生時的主管機關、應變措施，以及災害復原重建的辦法。此法可謂是在九二一地震之後，我國防災政策的具體落實，也包含了危機管理矩陣的基本概念。

然而，在全球化的系績之下，全球公共政策的形成與執行是有所不同的。在此情況下，某些政策的治理不需與政府相等，而是將此功能交由非政府的行動者來完成。當然，在全球危機管理的政策議題下，也是如此。值得注意的是，如同 Reinicke（1998：30）所提醒的，全球公共政策並非意味著建立一個「全球政府」，而是兼容各國家之間多元的公共政策制定體制，以確保全球共同利益的凝聚。

⑥ 前文提到危機發展的四個階段為潛伏、爆發、後遺症，與解決等四個時期。
從上述的分析可知，在全球治理的系統下，危機管理的決策、行動參與者之
結構、權力互動、以及政策產出，皆與過去的危機管理產生了不同的形貌。在全
球治理的系統中，呈現了多元參與、網絡互動的特色，因而在全球危機管理中，
單一的決策主導者將難以復見，所形成的是一種「多對一」（多元決策行動者對
單一危機事件）或「多對多」（多元決策行動者對多元危機事件）的危機處理狀
態。在此情境下，具有效率的溝通與協調對於全球多元參與者而言，將遠比過去
集權命令式的危機處理方式來的重要許多。

肆、SARS個案的全球危機管理之分析

一、SARS的背景與發展

SARS是世界衛生組織（WHO）於2003年三月十五日新公布的名稱，在這
之前則稱為「非典型肺炎」。此事件開始於2003年二月二十六日，越南河內的
一位美國商人發病就醫，後來送香港治療後死亡。之後在香港、越南陸續出現非典
型肺炎合併有呼吸道感染症狀的案例，於至與2002年十一月開始的廣東肺炎疫
情是否具關聯性尚未釐清，目前為止懷疑是一種冠狀病毒感染引起，其特點為發
生瀰漫性肺炎及呼吸衰竭，較過去所知病毒、細菌引起的非典型肺炎嚴重，因此
取名為「嚴重急性呼吸道症候群」。

SARS的主要症狀為發高燒（＞38℃）、咳嗽、呼吸急促或呼吸困難、胸部
X光檢查可發現肺部病變。SARS尚可能伴隨其他症狀，包括：頭痛、肌肉僵直、
食慾不振、倦怠、意識紊亂、皮疹及腹瀉。SARS潛伏期從2至7天不等，最常
見者為3～5天，為求慎審，潛伏期觀察可延長至14天。SARS最嚴重會出現瀰
漫性肺炎，氧氣交換下降，導致肺部缺氧，所以病人會呼吸困難、缺氧，甚至導
致死亡。

以台灣為例，國內第一個通報病例為民國92年三月十三日的勤姓台商案
例。四月下旬，爆發了台北市和平及仁濟醫院的院內事件，而至2003年七月五
日，正式從世界衛生組織（WHO）的感染區名單除名，其間的總病例數為671
例，造成了84人的死亡。根據統計，世界其他國家的疫情則如下表所示：
表二　世界各国 SARS 病例统计表

<table>
<thead>
<tr>
<th>國家</th>
<th>總病例數²至2003.7.11</th>
<th>病例通報增減數²</th>
<th>死亡數至2003.7.11</th>
<th>死亡個案增減數</th>
<th>病例個案數³</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>澳洲</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>巴西</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>加拿大</td>
<td>250</td>
<td>250</td>
<td>0</td>
<td>38</td>
<td>194</td>
</tr>
<tr>
<td>中國大陸</td>
<td>5327</td>
<td>5327</td>
<td>0</td>
<td>348</td>
<td>4941</td>
</tr>
<tr>
<td>香港⁴</td>
<td>1755</td>
<td>1755</td>
<td>0</td>
<td>298</td>
<td>1433</td>
</tr>
<tr>
<td>澳門</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>台灣</td>
<td>671</td>
<td>671</td>
<td>0</td>
<td>84</td>
<td>507</td>
</tr>
<tr>
<td>哥倫比亞</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>芬蘭</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>法國</td>
<td>7</td>
<td>7</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>6</td>
</tr>
<tr>
<td>德國</td>
<td>10</td>
<td>10</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>印度</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>印尼</td>
<td>2</td>
<td>2</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
</tr>
<tr>
<td>義大利</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>科威特</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>馬來西亞</td>
<td>5</td>
<td>5</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>蒙古</td>
<td>9</td>
<td>9</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>紐西蘭</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>菲律賓</td>
<td>14</td>
<td>14</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>愛爾蘭共和國</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>南韓</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>羅馬尼亞</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>俄羅斯聯邦</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>新加坡</td>
<td>206</td>
<td>206</td>
<td>0</td>
<td>32</td>
<td>172</td>
</tr>
<tr>
<td>南非</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>西班牙</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞典</td>
<td>3</td>
<td>3</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>瑞士</td>
<td>1</td>
<td>1</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>泰國</td>
<td>9</td>
<td>9</td>
<td>0</td>
<td>2</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>英國</td>
<td>4</td>
<td>4</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>美國</td>
<td>75</td>
<td>75</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>67</td>
</tr>
<tr>
<td>越南</td>
<td>63</td>
<td>63</td>
<td>0</td>
<td>5</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>總計</td>
<td>8437</td>
<td>8437</td>
<td>0</td>
<td>813</td>
<td>7452</td>
</tr>
</tbody>
</table>
備註：
一、統計期間為期間：自 2002/11/1 起，至 2003/07/11 的 17:00 止（格林威治時間）。此調查起始時間已確認為 SARS 病例的中國非典型肺炎病例。
二、我國於 2003年 7月 5日正式從世界衛生組織 (WHO) 的感染區名單除名。
三、總病例數包括死亡數。
四、病例數隨時變動，因報告病例經進一步診斷與追蹤，即予以排除 SARS。
五、可能病例數與前一日可能病例數相減若與新增病例數不符，係因某些個案被取消通報。
六、包括各國衛生單位報告之「出院」及「痊癒」個案。
七、其中一名死亡病例係於越南發病，後送香港醫療。

資料來源：行政院嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困委員會網站，網址為：
http://www.gov.tw/sars2004/team/，瀏覽日期 2004/6/1。

從上表可知，SARS 的疫情在 2003 年三月起，已在世界各地蔓延開來，至七月時，疫情方逐漸消退。在 2004 年年初時，一度又有 SARS 可能會捲土重來的警告，並有少數幾起病例。幸而這些病例在實驗室受到的感染居多，在有去年的防範經驗下，無論在中國大陸或是台灣今年度的 SARS 疫情，皆能很快的受到控制。

二、SARS 個案之分析——全球危機管理的運作

何以 SARS 的案例得以從「全球危機管理」的觀點來加以分析之呢？其包含有幾個特點：第一，SARS 病例的發生，在世界上可謂是第一次，面對高難度的未知數，在技術上無法以「閉門主義」來解決。第二，身處全球化時代，人們之際的密切聯繫使 SARS 這樣的危機得以迅速擴散，並很快演變為區域性甚至全球性危機，因此 SARS 的危機在地理範圍上已無法獨家控制。第三，透過國際努力解決超國家屬性的危機，在當今世界已不乏其例（聶正安，2003，瀏覽於 2004/4/20）。

透過前文的分析架構，以下將以前文所述關於危機管理的潛伏期、爆發期、後遺症期，以及解決等四個時期做時間點，並從 SARS 危機的治理結構、權力互動，以及實際的政策產出三個面向分析，進一步探討 SARS 全球性危機管理之具體意涵：
（一）潛伏期

1. SARS 危機潛伏期之全球治理結構

在潛伏期關於世界衛生體系的全球治理結構，主要的行動者為各主權國家及政府相關單位（如各國衛生單位、美國傳染病防治中心，C.D.C.等）、超國（跨）家機構（如世界衛生組織，WHO）、公民、社會團體（如國際非政府組織，INGOs），以及跨國企業（如跨國製藥廠等）等。在此治理結構中，各行動者的資源相互依賴，並形成網絡之關係，如同前文圖 1 (b) 之關係。然而在潛伏期時，這樣的治理結構較為鬆散。

2. SARS 危機潛伏期之全球治理的權力互動

在全球危機發生的潛伏時期，各行動者之間的權力互動的張力較為和緩，多數重點在於奠定醫療衛生組織管理系統的健全與效率、強化成員的訓練與危機的監測能力（陳建仁、簡吟曲、陳毓璟，2003：13）。在這樣的關係之下，各行動者之間的權力並無大的衝突，對於國家的主權也並未有重大之挑戰。

3. 全球治理的政策實踐

舉凡公共衛生系統危機資訊的收集、人力、物力等資源之評估、相關研究的進行、緊急應變計畫的設定、標準作業流程等，皆可謂為具體的政策實踐。

（二）爆發期

1. SARS 危機爆發期之全球治理結構

SARS 的疫情在受到世界衛生組織確定並公佈之後，此時的 SARS 全球危機治理結構主要係以世界衛生組織，以及美國的傳染病防治中心居於網絡核心位置，而其他的行動者則分屬不同的節點之位置，而此時的資源流動亦相當的不平衛。居於邊陲位置的各國公民，是屬於弱勢者，人人自危。例如以馬來西亞為例，疫情發展之初並在大馬不嚴重，然而卻在 2003 年四月十五日爆發了造謠者透過手機簡訊，散播吉隆坡等已有商城的員工受到感染，致使人心感到焦慮、惶恐。

一71一
驚慌等。在此情況下，馬來西亞與新加坡在四月十六日成立防治 SARS 聯合委員會，並舉辦首次會議，採取務實的態度來面對疫情（羅正文，2003：156）。此例也顯現出全球危機管理之下，行動者之間的資源依賴程度是非常緊密的。

2. SARS 危機爆發期之全球治理的權力互動

在 SARS 全球危機發生的爆發時期，各行動者之間的權力互動的張力明顯緊繃許多，各行動者在資訊不充足的情況底下，權力關係也變得不對等。例如，面對 SARS 的衝擊，WHO 並未在第一時間（2003 年三月十五日）將台灣列入病歷統計資料中，也未派員協助疫情調查。在台灣當局的溝通協調下，在三月十八日以中國台灣的方式列出資料，並由美國疾病管制專家協助（許瑜真，2003：19）。


3. 全球治理的政策實踐

此一時期的具體全球公共政策，包含了 WHO 的研究、實驗、以及相關資訊之公佈，例如在 2003 年三月，各國利用管道公佈 WHO 每日統計之疫情資料，以及「嚴重急性呼吸道症候群病例定義」、「嚴重急性呼吸道症候群病例處置原則」等資訊。此外，在四月一日，美國傳染病防治中心成功分離出 SARS 病毒株，並召開記者會公佈之。

（三）後遺症期

1. SARS 危機後遺症期之全球治理結構

此時期的治理結構，可發現從爆發期的 WHO 與美國傳染病防治中心兩個機構為主導危機處理者，轉為更多的研究單位以及各國政府或民間單位進入了網絡之重要的位置。就研究單位而言，在 2003 年三月十七日起，WHO 陸續結合了九個國家中的十一個實驗單位，共同來對抗 SARS，其中包含如德國、美國、荷
全球治理與危機管理之研究-以嚴重急性呼吸道症候群(SARS)防治個案為例

蘭、大陸/香港，英國、法國、日本、加拿大，及新加坡等國（WHO, 2003，瀏覽於2004/5/28）。而在政府或民間單位等方面方面，也透過許多的SARS防制會議來商討因應之方式。

2. SARS危機後遺症期之全球治理的權力互動

此時期各行動者之間的權力互動，又因共同抗SARS而使張力又趨緩，如同前文所提及，全球公共政策是兼容各國家之間多元的公共政策制定體制，以確保全球共同利益的凝聚。因此，在多次的國際研討當中，各國齊力抗SARS的目標已形成，則權力互動上顯得更加對等與舒緩，國家主權的堅持也因全球危機管理暫且被儲置。

3. 全球治理的政策實踐

此時期具體之全球公共政策，可從美國傳染病防治中心所採取的一些行動看出，例如該局與WHO及其他夥伴密切合作，成立緊急處理中心，提供全天24小時的協調和回應，調動800多位醫學專家和支援人員從事SARS回應工作，佈署相關人員至世界各地協助現場調查等（C.D.C., 2004/1/13，瀏覽於2004/5/27）。

（四）解決期？轉型期？

1. SARS危機解決期之全球治理之結構

SARS疫情從三月延燒到七月，其間對於社會、產業、交通、人際互動等影響，皆已反映在各統計數據當中。然而，在2004年年初，又傳出因實驗室感染的數名SARS病例。而在去（2003）年累積的經驗中，得以迅速地將危機解除。因此，究竟此次SARS所引起的全球性危機，是否真的進入解決期？還是另一個轉型的開始，是值得進一步觀察。

無論如何，當去年SARS的疫情告一段落時，全球危機管理的治理結構又逐漸趨於鬆散，亦即在網絡中，在具體的解決辦法提出後，SARS的防制在各國政府、跨國機構，以及公民等各個行動者的密切防制下，疫情終告舒緩。

2. SARS危機解決期之全球治理的權力互動
在此時期的權力互動，權力間的不平衡再次浮現。在 SARS 獲得進一步控制後，各國的主要利益出現了不同之偏好。例如台灣與中國大陸在 WHO 所公佈的感染區名單除名之先後順序，可以看出大陸想要在台灣之前先除去 SARS 感染區之名，而台灣則是重視加入 WHO 會員之議題，因而對於除名的先後順序較無重大的意見。

3. 全球治理的政策實踐

根據美國傳染病防治中心所公佈之訊息，該局目前繼續與其他聯邦機構、州、地方的衛生部門，以及相關的醫療保健組織共同規劃，以備再次發生 SARS 是件時能夠快速的事別與回應。該中心並已提供各種建議與指南，幫助相關單位或人員從事防治、治療，或規劃（C.D.C., 2004/1/13，瀏覽於 2004/5/27）。

綜合上述之討論，茲整理如下表三：

### 表三 SARS 全球危機管理之分析

<table>
<thead>
<tr>
<th>危機管理時期</th>
<th>潛伏期</th>
<th>爆發期</th>
<th>後遺症期</th>
<th>解決（轉型？）期</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>全球治理之面向</td>
<td>行動者間危機管理結構緊散</td>
<td>資源集中於少數機構</td>
<td>參與網絡的行動者增加、聯繫更為緊密</td>
<td>行動者的危機管理結構逐漸緊散</td>
</tr>
<tr>
<td>全球治理結構</td>
<td>國家主權在一般危機管理上</td>
<td>網絡間的權力不平等、國家主權被滲透</td>
<td>各行動者因共同的目標而使權力較為對等</td>
<td>行動者間利益出現不同，國家主權影響力逐漸回復</td>
</tr>
<tr>
<td>全球權力互動</td>
<td>如全球公共衛生系統危機資訊收集、評估等</td>
<td>如 WHO 的研究、實驗，及相關資訊之公佈</td>
<td>如全球衛生單位的協調、合作、與調查等</td>
<td>如美國傳染病防治中心提供的各種建議與指南</td>
</tr>
<tr>
<td>全球公共政策</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

資料來源：作者整理
伍、結　語

從公共行政的角度來看，「治理」包含了傳統的層級節制、新公共管理的追求企業精神，另外還有合作領導的新公共服務等不同模式。與過去不同的是傳統的治理結構多以政府為中心，然在現代的社會中，政府必須結合私部門及自願性的組織來共同管理公共事務，而非由政府獨自運作。

由於科技與全球資本的發展，全球化在當代的社會中，已造成了一些衝擊與改變，而對於政府的治理來說，也不免受其影響。從治理的結構來看，則有許多於過去的行動者加入了此一全球治理的網絡中，例如非政府組織、公民運動，及多國公司等，從權力的面向觀之，在全球化的過程中，治理的權力關不再是絕對的命令服從式，而是透過知識、道德等基礎，使得行動者在全球治理的網絡中，具有行動的權力。最後，全球化對於治理的影響則表現在公共政策上，各國的政策工具上皆同時面臨了更加開放的壓力以及提高競爭力的趨力。

從本文的探討可知，全球治理的概念已成形。值得注意的是，在當代的網絡下，吾人尚須面對的是一個風險社會（risk society）的來臨，如同葉麗秋（2003：196）所言，「全球風險社會是全球化時代毫無預警的附贈品」，因此，過去數十年來，僅有國際區域安全或是戰爭衝突等事件被視為全球性的危機；然而，在全球化的時代中，由於全球網絡緊密結合，在此網絡中所發生的事件，皆可能彼此相互影響著，甚至形成全球性危機的潛伏。

本文在檢視全球治理的概念之後，區分了「危機管理的全球化」以及「全球性危機之管理」之兩個議題，並以後者為重心，從治理的結構、權力互動，以及全球公共政策來探討全球治理與危機管理之關係。最後，則以此分析架構，以2003年引起全球關注的「嚴重急性呼吸道症候群」（SARS）之一全球性危機為例，釐析出在全球治理的議題上，關於SARS防治的結構、權力互動，以及實際的全球公共政策來做探討，有助於吾人進一步理解「全球性危機管理」之內涵與本質。不可否認的，關於全球危機管理的體系，仍須投入更多的努力，並需要全球網絡行動者間凝聚共同的全球危機管理之目標與共識，方有可能進一步加以建
構。例如對於多國企業、非政府組織（NGO），或國際非政府組織（INGO）等行動者所扮演之角色，需要有更深入的探討。在面對全球風險社會的情境之下，相信這也是未來吾人必須更加關注之課題。
參考文獻

Boxberger, Gerald and Harald Klimenta 著  
2000 全球化的十大謬言，胡善君、許建東（譯），北京：新華出版社。
Caponigro, Jeffrey R. 著  
2002 危機管理，陳儀、邱天欣（譯），台北：美商麥格羅·希爾。
Castells, Manuel 著  
1998 網絡社會之崛起，夏棟九（譯），台北：唐山。
Fink, Steven 著  
1986 危機管理，韓應黎（譯），台北：天下文化。
Gary, J.著  
1999 虛幻曙光-資本市場全球化的危機，陳碧芬（譯），台北：時報。
Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt, and J. Perraton 著  
2001 全球大轉變，沈瑞宗等（譯），台北：韋伯文化。
Longworth, R. 著  
2000 虛幻樂園-全球經濟自由化的危機，應小端（譯），台北：天下文化。
Robertson, Roland 著  
2000 全球化：社會理論和全球文化，梁光巖（譯），上海：上海人民出版。
Tomlinson, John 著  
2002 文化全球化，鄭榮元、陳慧慈（譯），台北：韋伯。
史美強  
2000 「網絡社會與治理」，發表於「行政管理學術研討會」，台北：空中大學主辦，2000 年五月。
丘昌泰  
2002 「危機管理」， 習論壇，第 23 期，頁 15-25。
行政院嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困委員會  
2004 網址：http://gov.tw/sars2004/team。
全鍾煥（Jun, J.）
1994 「全球化趨勢下公共行政的新挑戰-行政改革．創新與變遷」，人事月刊，第 18 卷第 5 期，頁 8-12。

李台京
2001 「公共行政與公民社會」，政策學報，第 1 期，頁 107-139。

宋學文
2001 「全球化與全球治理對我國公共政策之影響：並肩論兩岸關係研究之意涵」，中國大陸研究，第 44 卷第 4 期，頁 1-31。

吳瓊恩
2002 「公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎」，公共行政學報，第 7 期，頁 173-220。

唐安竹

許瑜真
2003 「全球性危機--新興SARS傳染病肆虐嚴重急性呼吸道症候群（SARS）防疫因應對策」，全民健康保險，第 43 期，頁 14-19。

張亞中
2001 「全球治理：主體與權力的析」，問題與戰略，第 40 卷第 4 期，1-24。

葉肅科
2003 「SARS 全球化與風險管理」，社區發展季刊，第 104 期，頁 189-202。

陳恆欽
2002 「治理互賴與政策執行」，台北：商鼎。

陳建仁、簡明曲、陳毓景
2003 「從SARS疫情評估我國公衛醫療體系的危機處理能力」，社區發展季刊，第 104 期，頁 12-16。
詹中原
2004a 危機管理—理論架構 台北：聯經。
2004b 危機 36—矩陣式管理策略分析 台北：華泰。

蔡志恆
2002 「全球治理思潮與治理結構之發展」，國家政策研究基金會國政研究報告，瀏覽於 2004/4/15，網址：
http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-052.htm。

鄭錫銘
2004 「社會資本建構與災害防救體系運作之研究」，發表於現代政府與企業風險治理之新視野與新知識研討會，台北：中華國家競爭力研究學會主辦，四月十七日。

衛 民
2000 「全球化與民族國家邏輯的迎拒：2000 年總統大選後的兩岸政策」，
中國行政評論，第 9 卷第 4 期，頁 155-172。

聶正安
2003 「從 SARS 中領悟危機管理」，新華網，網址：

羅正文
2003 「從 SARS 看大馬政府危機管理意識」，收錄於梁秉中、潘國駒、唐世平等合編，再探非典型肺炎—迎向風暴 新加坡：世界科技出版。

Bang, Henrik P. and Eva Sorensen
1999 “The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance”,
Administration Theory & Praxis, 21(3), pp.325-341.

Bickers, Kenneth N. and John T. Williams
2001 Public Policy Analysis–A Political Economy Approach, New York:
Houghton Mifflin Company.

Centers for Disease Control and Prevention
2004  web site: http://www.cdc.gov/

Cerny, Phil


Commission on Global Governance


Frenk, J. and O. Gomez-Dantes


Gottschalk, Jack


Green, Richard T. and Lawrence Hubbell


Kazancigil, Ali


Kickert, W. J. M.


Kooiman, Jan

University, pp.138-156.

Long, Norton

Luard, Evan

Milner, Helen V. and Robert O. Keohane

Neuhold, Hanspeter

Pierre, Jon & B. Guy Peters

Reinicke, Wolfgang H.

Rhodes, R. A. W.

Rosenthal, Uriel, Michael Charles, and Paul Hart

Salamon, Lester M.

Skogstad, Grace


Stoker, Gerry


Waldo, Dwight


World Health Organization


Yeates, Nicola

A Study of Global Governance and Crisis Management—The Case of SARS

Wang, Chun-Yuan *

Abstract

Traditionally, when some agents manage crisis, it always refers an (or some) individual takes some actions to the crisis. However, as the coming of globalization, the inter-dependence between those actors will be more and more strict. Therefore, it will become multiple actors in the global crisis management network. In this paper, there are some points discussed. At first, the meaning of global governance will be defined. Besides, the relations of global governance and crisis management will also be explored. Finally, according to the framework of this paper, the case of SARS will be analyzed from different aspects.

Keywords: global governance, crisis management, global crisis management, governance structure, interaction of power, SARS

* Ph.D. Student of the Graduate Institute of Public Administration at National Chengchi University, Taipei, Taiwan, R.O.C. E-mail: g885422@seed.net.tw