

## 焦點評析

## 區域協防破功： 新冠疫情在歐洲擴散的省思

---

### The Failure of Regional Defense: the Coronavirus Outbreak and the EU's Response

卓忠宏 *Chung-hung Cho*

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

*Professor and Director of the Graduate Institute of European Studies  
Tamkang University*

“COVID-19 will test our capacities to be kind and generous, and to see beyond ourselves and our own interests.”

Lawrence Bacow 哈佛大學校長

#### 壹、區域協防與新冠疫情

區域協防在足球、籃球這種團隊型運動比賽中很常見。在攻防轉換時，球員透過技術、速度和個人能力進行交叉換位，可以幫助減少球員個人所承受的防守壓力，也可以相互補位，製造得分機會。

歐洲聯盟不是運動球隊，但統合初期至今處處可見區域協防的概念。1950年代歐洲煤鋼共同體就是將當時六個會員國（德、法、義、荷、比、盧）煤鋼資源統一調度運用。1993年歐洲共同市場是會員國就人員、貨物、

服務、資金四方面在內部市場流動，互補有餘的集合體。2009 年發生的債務危機，是歐洲富有國家幫助南歐債務國。2015 年非法移民與難民事件，是會員國依其人口總數、經濟實力、過去難民庇護人數、失業率按比例接收難民。換言之，無論在承平時期或危機處理，歐盟已逐漸建立起類似區域協防的防護機制。

然而，新冠肺炎爆發至今，歐洲國家受創甚深，陸續宣布全國進入緊急狀態或封鎖邊境。歐盟在 3 月 17 日與會員國領袖在視訊會議中確定四大優先防疫事項，包括遏止病毒傳播、加強生產採購防護設備與調度、促進相關防疫研究與解決經濟問題等一連串的防疫措施：<sup>1</sup>

首先是遏止病毒傳播。歐盟宣布 3 月 18 日起實施封關 30 天，這是歐盟史上第一次大規模關閉外部邊境。這項禁令主要針對非歐盟的外國公民，非必要不得進入歐盟國家，歐盟公民則禁止非必要活動。至於國家片面封鎖邊境是否違背歐洲共同市場自由流通原則？因申根條約已有規範。根據申根公約第 23-26 條規定，在特殊情況下，區域內會員國可暫時恢復「內部邊界管制」一個月，可視狀況延長，最長可達半年。歐洲曾於 1999 年狂牛症肆虐期間針對肉類製品恢復管制。2015 年波蘭、匈牙利、奧地利、德國、丹麥、瑞典、法國等國因防止移民湧入，都相繼執行過短暫的人員邊界管制措施。顯見歐洲邊境管制在法律面與技術面不難，考量的是疫情對歐洲公衛體系負荷程度以及對各國經濟的影響。

其次，歐盟將聯合採購防疫醫療設備。防疫設備出口歐盟以外國家，需先向歐盟申請；協助提高歐盟會員國醫療防護設備的產量；會員國之間共享防護用品，而非侷限於各國。儘管歐盟答應採取比例原則措施，會員國也同意將透過機制協調。

三是加快疫苗研究。歐盟執委會已經籌集 1 億 4000 萬歐元資金用於疫苗、診斷和治療方面研究。執委會將籌組一個跨國流行病學家和病毒學

---

<sup>1</sup> 〈遏止病毒！歐盟 27 國領袖緊急視訊會議〉，《工商時報》，2020 年 3 月 17 日。  
<https://ctee.com.tw/news/global/233519.html>。

家小組。<sup>2</sup>歐洲國家如荷蘭、法國、德國在生醫科技上都有很強的研發實力，歐盟將透過歐洲食品管理局跟藥物管理局整合，加速歐洲的疫苗、藥物研發。

四是預防疫情對經濟產生的衝擊。隨著歐美各國開始封城、封鎖邊境，各國經濟活動陸續受到影響而減速，甚至停頓。加上油價大跌，全球股市震盪起伏，更引發了各種對實體和虛擬經濟的恐慌。為降低疫情對歐洲經濟的衝擊，歐洲各國陸續推出經濟紓困方案：疫情初情歐洲受創最嚴重的國家義大利已提撥 280 億歐元經濟防疫方案，之後再度承諾投入 3400 億歐元資助金融體系；<sup>3</sup> 西班牙提供史無前例 2000 億歐元的紓困方案，約佔該國內生產毛額（GDP）的五分之一，其中約 1170 億歐元將由政府籌集，其餘部份來自民間企業。該方案的一半為政府支持的對企業信用擔保，剩餘部份為對脆弱群體提供貸款和援助。這項經濟支持方案的相關措施包括向暫時失業的工人提供救濟金，以及允許因疫情而影響就業的群體暫停償還抵押貸款；<sup>4</sup> 德國提出 5,500 億歐元的救市方案，提供企業由國有銀行擔保的貸款。這是德國史無前例最大手筆的經濟紓困措施；<sup>5</sup> 法國除提供 3000 億歐元的貸款擔保，初步用於振興經濟的經費。另提供 450 億歐元紓困資金，協助企業與勞工度過危機；<sup>6</sup> 英國政府提供約 3300 億英鎊給予中小企業 6 個月的無息貸款，相當於英國國內經濟毛額 15%。<sup>7</sup> 此

---

<sup>2</sup> 同上註。

<sup>3</sup> Sonia Sirletti, et al., "Italy Announces \$28 Billion Plan to Cushion Virus-Hit Economy," *Bloomberg*, March 11, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-10/cont-e-calls-on-ecb-to-do-whatever-it-takes-against-coronavirus>

<sup>4</sup> Alyssa McMurty, "Spain announces a \$220B stimulus package," *Anadolu Agency*, March 17, 2020, <https://www.aa.com.tr/en/europe/spain-announces-a-220b-stimulus-package/1769513>.

<sup>5</sup> 〈史無前例！德國經濟紓困從 18.6 兆起跳、最高無上限〉，《自由時報》，2020 年 3 月 14 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3099893>。

<sup>6</sup> 〈法國估今年經濟將萎縮 1% 政府祭 1.5 兆紓困〉，《聯合報》，2020 年 3 月 17 日。  
<https://udn.com/news/story/6811/4421555>。

<sup>7</sup> Charlie Cooper, "UK sets out £330 billion coronavirus business loan package," *Politico*, March

外，歐盟財長會議通過總數 5400 億歐元的抗議紓困措施。其中由「歐洲穩定機制」(European Stability Mechanism) 提供 2400 億歐元的信用貸款，<sup>8</sup> 1000 億歐元聯合就業保障基金，以及由「歐洲投資銀行」(European Investment Bank) 向企業提供 2000 億歐元的流動基金，共同協助減緩疫情對中小企業及勞動力市場的衝擊。<sup>9</sup>

## 貳、歐盟治理失靈

區域化與全球化雙軌發展過程中，全球性議題如公共衛生這類型事件，究竟該在全球層次還是區域層次處理？從全球治理角度，這次新冠疫情世界衛生組織並沒有發揮全球性預警、人力、資源調動的功能。反而在初期極力掩蓋大陸疫情的嚴重性，欲蓋彌彰，造成各國自掃門前雪。如今疫情如滾雪球般擴大至其他地區，更彰顯世界衛生組織束手無力。在區域層次，作法可以是大國帶動鄰近區域合作共同對抗病毒，或歐洲類似歐盟機構設置，統籌分配區域資源。從歐盟公布各項因應方案作為對抗疫情的觀察指標。然而，歐盟在這次疫情應對極其遲緩且無法發揮過去互助合作的原因有二：

第一，歐洲對於疫情資訊和擴散速度的錯判。「超前部屬」在台灣大家耳熟能詳，但同樣情況放在歐洲卻是極端諷刺。在 2 月初義大利倫巴底區爆發第一宗新冠疫情的本土案例。歐盟遲至 3 月 18 日才宣布封鎖邊境 30 天，除了歐盟公民以外，一律禁止入境歐盟。從病毒擴散時效性來看，歐盟公布的防疫措施為時過晚且成效不佳。一方面是歐洲人民對人身自由

---

17, 2020,

<https://www.politico.eu/article/uk-sets-out-330-billion-coronavirus-business-loan-package/>.

<sup>8</sup> Nicola Giammarioli, “How the ESM helps Europe,” *European Stability Mechanism*, April 21, 2020, <https://www.esm.europa.eu/blog/how-esm-helps-europe>.

<sup>9</sup> 〈歐盟成員國財長就 5,900 億美元的抗疫救助措施達成協議〉，《經濟日報》，2020 年 4 月 10 日；Martin Arnold, “ECB tensions over how to combat coronavirus spill into open,”

*Financial Time*, March 19, 2020,

<https://www.ft.com/content/b25e3160-693a-11ea-800d-da70cff6e4d3>.

的觀念，時常挑戰政府宣布的封城封國措施。另一方面，歐洲並無足夠的檢測試劑與防護醫療設施，造成疫情爆發後無力圍堵與防治。

實際上，歐洲內部市場的人員和貨物自由流通，是歐盟的一項核心原則，但疫情正在挑戰這個原則。不僅人員流通受到阻礙，貨物流通也出現問題。歐盟的貨物流通和調節機制在新冠疫情爆發下失靈。主因是大部分醫療防護物資都不是歐洲生產。新冠疫情在全球爆發，口罩等防護物資呈現供不應求的搶購潮。歐盟防疫物資的短缺，導致歐洲國家間爆發外交衝突。例如，不生產口罩、手套等防疫物資的瑞士，相關貨物遭德國截留。義大利控訴歐盟其他會員國在義大利疫情失控的第一時間沒有提供醫療防護裝備馳援。

第二，歐盟並非一個聯邦體制國，其權限來自會員國授權。公共衛生權限至今仍屬於會員國與地方權限，未經國家同意，歐盟不得主動介入。依照里斯本條約第 168 條：歐盟執委會在公共衛生上的角色，屬於「輔助」角色，輔助會員國政策與行動；歐盟的行動應尊重會員國各自的公共衛生政策、組織並提供公共衛生與醫療方面的職責。也就是公衛政策上若沒有國家授權或求援，歐盟並無主動介入的權限，能有效地指揮會員國，或調度歐洲資源即時做出跨國反應。儘管歐盟執委會宣布關閉申根區邊境、限制歐盟單一市場內個人醫療防護物資的出口、合作疫苗研發，同時由歐洲央行採取經濟紓困方案，配合各國各自財政政策解決燃眉之急。但這些補救措施，終究只能彌補歐盟無法直接監督、統籌各國醫療制度、資源分配的缺失。以往歐洲區域聯防觀念，多是大國與富有國家對其他歐洲國家伸出援手，如今歐洲大國（義、西、法、德、荷、奧）相繼因疫情失控而淪陷，在自顧不暇情況下根本無力支援他國，歐盟這個超國家體系只能束手，凸顯出歐盟治理的缺失。

歐盟自成立以來強調功能性合作，從一個議題到另一個議題的合作，有的成功，有的失敗。會員國從草創初期的 6 國擴張到 28 國。2020 年 1

月英國正式離開歐盟，又變為 27 個會員國。換言之，歐洲統合發展並非一帆風順，不過不管遭遇任何危機，歐盟最終也都能一一化解。新冠疫情凸顯歐盟功能性合作的缺失，目前更重要的是尋求有效的歐洲經濟振興方案。歐洲少數國家仍深陷財政窘迫，對前述歐盟與各國列舉紓困借貸的方式？如何償還？發放的標準？都還沒有具體討論。這才是新冠疫情之後，歐盟需要重視與迫切解決之處。

### 參、結論

借用哈佛大學校長 Lawrence Bacow 演講用語：「新冠疫情考驗的不只是危機時代，我們避免病毒傳染的能力，還包括我們每一個人內心中的善良。」的確，在疫情嚴重爆發時期，從個人到國家都面臨現實面與道德面的考驗：現實面有如「飛機遇到亂流」，先自己戴好氧氣面罩再幫助周邊的人，先自保再幫人；道德面有如台灣在疫情初期面臨口罩慌，發起「我 ok，你先領」這類運動，將口罩留給第一線醫護人員與迫切需要的人。

新冠疫情初期在歐洲蔓延，歐洲各國對疫情最嚴重的義大利與西班牙甚少伸出援手，歐盟也無力調度歐洲內部的醫療防護裝備馳援。過去歐盟建構類似的區域協防的觀念，是在各國行有餘力之時幫助他國的理想與道德情操，展現出團結一致的氣勢。若各國自顧不暇時，就會回歸國家現實面。這在歐洲統合歷史上，如歐債危機、非法移民與難民危機、英國脫歐等事件都很常見。若以新冠疫情下歐洲控管的失控來論斷歐盟會員國向心力的疏離，可能導致歐盟瓦解的危機。此種立論，就未免太過。