

焦點評析

新冠肺炎疫情擴散下的國際關係發展

The Development of International Relations after COVID-19 Pandemic

陳希宜 *Hsi-I Chen*

國立嘉義大學應用歷史系助理教授

*Assistant Professor of Department of Applied History
National Chiayi University*

隨著全球化發展的興盛，人民之間的互動日益頻繁、且互動的程度與影響範圍也日漸深廣，彼此相互依存逐漸取代了主權獨立，不僅致使全球事務的議題更加多元與複雜，國內外事務的界線也不再容易清楚分辨。此次新冠肺炎的全球大流行便是最好的例證：原本僅是中國境內出現大量肺炎案例，但隨著交通的便利、人民往世界其他地區移動，病毒的擴散也明顯全球化了，演變成全球大規模的傳染疾病，沒有任何一個國家可以置身事外，不僅造成國內發展的停滯、更引發國家間關係的緊張。

新冠肺炎病毒在全球快速蔓延，其高度傳染性成為國際間共同的問題，儘管鎖國封城政策在控制疫情蔓延上獲得成效，但卻也直接、間接地影響了其國內與國際間包括政治、社會、經濟等發展。從政治層面而言，被認為掌握全球政治事務主要話語權的聯合國安理會五大常任理事國確診人數屢創新高；從經濟層面而言，世界前十大經濟體包括美國、中國、日本、德國、印度、英國、法國、義大利、巴西、加拿大也無一倖免淪陷新冠肺炎重災區，國內外產業的生產與消費均紛紛停滯，世界銀行便在「全

球經濟展望」六月的報告中預測世界經濟 2020 年將萎縮 5.2%，不僅陷入 80 年來最嚴重的衰退，其嚴重程度更是 150 年來最糟的情況，其中，已開發國家國內生產毛額（GDP）將萎縮 7%，而新興經濟體也將萎縮 2.5%。此外，在眾多慘遭重大經濟損失的國家中，全球幾個主要濟體受創更是嚴重，包括美國 2020 年經濟預估將萎縮 6.1%、歐元區將萎縮 9.1%、而日本也預估將萎縮 6.1%。¹ 因此，新冠肺炎將對國際關係與國際社會發展將造成何種影響？以及國家之間究竟該如何合作才能更好地因應這波全球挑戰，成為當今國際社會最熱烈討論的重要議題。

面對新冠肺炎來勢洶洶、疫情發展一波未平一波又起，眾人皆希望原本就是建構來解決全球性疾病問題的世界衛生組織（World Health Organization, WHO）可以在此時發揮其全球治理的作用，提供各國解決此次大規模傳染疾病之道，但就疫情爆發至今卻未見 WHO 發揮出預期效果，究竟是全球治理這個概念不適用處理國際公共衛生問題？或是單純僅是 WHO 失靈未能發揮作用？回歸探討全球治理的概念所指為何？1995 年聯合國「全球治理委員會」的報告書中對此給予了明確的定義²：公部門與私部門的個人及機構可透過正式機構和規章制度或非正式各種安排來處理共同事務，使互相衝突或不同利益者可以有所協調採取共同行動來解決問題，而這些無論是正式或是非正式的機制，其設置均應以獲得人民及機構的同意或符合其利益為前提。Hewson 更進一步指出全球治理應是安全、平衡且中性³，意即在全球治理概念下所建構的國際組織應由專家與官員針對大家關注的議題努力以尋求解決之道，且應以不受政治衝突紛擾或

¹ World Bank, *June 2020 Global Economic Prospects* (Washington, D.C.: The World Bank, 2020), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/9781464815539.pdf?sequence=20&isAllowed=y>, accessed on 5 July 2020.

² Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhoods: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.2-3.

³ Martin Hewson, "Modes of Global Governance: A Long-Term Perspective," *The Global Studies Journal*, Vol. 1, No. 1 (2008), pp.1-8.

左右為前提，避免主權國家的過分介入。⁴ 依循此一概念來檢視 WHO 的建立與運作，作為聯合國專門機構之一、專門負責國際公共衛生⁵，WHO 職責包括領導攸關衛生之事項並以夥伴身分參與必要的聯合行動；制訂研究議程、協助開發及宣揚有價值的知識；領導攸關衛生之事項並以夥伴身分參與必要的聯合行動；制訂研究議程、協助開發及宣揚有價值的知識；制訂規範與標準，並促進及監測其實施；闡釋合乎倫理且證據導向的政策方案；提供技術支援，促進變革，並建構永續組織能力；以及監測衛生狀況並評估衛生趨勢。⁶

1969年7月25日第22屆世界衛生大會更進一步通過「國際衛生條例」(International Health Regulations, IHR)以控制國際間的疾病擴散，其原則是在不干涉或儘可能不影響國際貿易與交通的原則下，訂出最能有效預防疾病擴散的規則，此後並分別於1973年、1981年和1998年分別做出局部的修正。值得注意的是，在2003年出現的嚴重急性呼吸道症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome, 簡稱SARS)之前，WHO並沒有權限要求各國通報相關疫情，也因此導致各國於第一時間均無法有效反應，因此SARS對國際社會的「貢獻」除了再次確認全球化已使世界更加密切聯繫、新型疾病可迅速傳播世界各地之外，也促成2005年國際衛生條例的再次修訂，確認WHO可根據其職責在全球疫情警報和對公共衛生事件的反應中能夠發揮作用、且IHR是預防疾病國際傳播的關鍵文件，以因應未來的國際緊急衛生事件。

IHR除了定義國際公共衛生的緊急事件為疾病透過國際傳播構成對其他國家的公共衛生威脅、以及可能需要採取協調一致的國際應對措施之外，WHO也將面對國際公共衛生的緊急事件時全球治理的行動詳細地訴

⁴ 李明，〈一帶一路與全球治理〉，《全球政治評論》，第68期(2019)，頁31-50。

⁵ 世界衛生組織70年來大事記可參照歐洲地區官網，<http://www.euro.who.int/en/about-us/organization/who-at-70/milestones-for-health-over-70-years>，檢索日期2020年5月20日。

⁶ 世界衛生組織官網，<https://www.who.int/about/role/en/>，檢索日期2020年6月2日。

諸於條文第六條至第十二條，涵蓋了會員國應善盡通報之責任、應採取之行動等責任與義務，以及第四十八條與第四十九條關於世界衛生組織應成立緊急事件委員會以因應疫情之規定。其中最值得注意的便是第六條：每個締約國應評估本國領土內發生的事件，並透過 IHR 國家對口單位，以現有最有效的通訊方式在獲得公共衛生資訊後「24 小時」內向 WHO 通報有可能構成有關國際公共衛生的緊急事件的所有事件、以及應對這些事件所採取的衛生措施。

根據上述條文規定，當武漢出現大量肺炎案例的緊急衛生事件時，中國必須在獲得公共衛生資訊後 24 小時內向 WHO 通報，而 WHO 秘書長應照規定就中國採取的衛生措施、建議，以及緊急事件委員會的意見與中國進行溝通，並向交通工具營運者以及有關國際機構通報相關建議，且隨後向公眾公布此類資訊和建議。回顧 WHO 自新冠肺炎爆發後的因應之道，2020 年 1 月 10 日發布了第一則新冠肺炎旅行建議，針對國際旅客建議預防措包括避免與患有急性呼吸道感染的人密切接觸、經常洗手等，但在國際交通方面則不建議加以限制，理由之一為當時並無武漢市以外的病例報告，因此 WHO 建議無需對中國實行任何旅行或貿易限制。1 月 24 日，WHO 發布了第二則新冠肺炎旅行建議，確認在武漢地區以及其他中國地區和其他國家發生「人傳人」案例，並鼓勵非疫區國依造國家政策和能力實施入境篩選⁷。1 月 27 日，WHO 發了第三則新冠肺炎旅行建議，認為對於新冠病毒的了解有限，建議做好出入境管制即可，並不需要限制國際交通，而這其中的「不需要」自然包括無須對中國限制國際交通之意⁸。到了 2 月 2 日，儘管當時中國已

⁷ 世界衛生組織第二則新冠肺炎旅遊建議，

<https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-advice-for-international-traffic-in-relation-to-the-outbreak-of-the-novel-coronavirus-2019-ncov-24-jan>，檢索日期 2020 年 5 月 20 日。

⁸ 世界衛生組織第三則新冠肺炎旅遊建議，

<https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-advice-for-international-traffic-in-relation-to-the-outbreak-of-the-novel-coronavirus-2019-ncov>。

經通報了 17,238 例確診病例、361 例死亡，但 WHO 秘書長譚德賽（Tedros Adhanom Ghebreyesus）依然堅信「基於證據」顯示沒有限制國際旅行與貿易的必要⁹。而直到 3 月 12 日，全球新冠肺炎人數已完全失控，各國開始紛紛自行執行鎖國或封城政策，WHO 此時才終於宣告新冠肺炎已形成世界大流行¹⁰。

令人詫異的是，WHO 在 1 月 10 日發布的第一則新冠肺炎旅行建議中主張因無武漢市以外的病例報告，因此不建議限制國際交通，但根據 Jasper Fuk-Woo Chan 於 1 月 24 日發表於 2018 年影響指數高達 59.102 的知名醫學期刊「柳葉刀」上的論文「A Familial Cluster of Pneumonia Associated with the 2019 Novel Coronavirus Indicating Person-to-Person Transmission: A Study of a Family Cluster」中顯示，在武漢市以外的香港大學深圳醫院早於 1 月 10 日就已經診斷出一個新型冠狀病毒「群聚感染」。¹¹ 又另一篇由 Chaolin Huang 所發表的論文「Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China」中，最早出現症狀的病患發生在 2020 年 1 月 2 日，且該病患並無海鮮市場接觸史，顯見病毒可人傳人的時間點遠早於 WHO 公布新冠肺炎可人傳人的 1 月 24 日。¹²

⁹ South China Morning Post 針對新冠肺炎製作的報導影片，片中節錄了路透社 2020 年 2 月 3 日 WHO 秘書長譚德賽於日內瓦宣稱沒有限制國際旅行及貿易的必要，以及中國駐聯合國代表反對各國取消簽證及航班並主張此舉與 WHO 的建議嚴重不符合，https://www.youtube.com/watch?v=ja1IL_f846o，檢索日期 2020 年 5 月 20 日。

¹⁰ 國際民航組織與世界衛生組織的聯合聲明，<https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/Statements.aspx>，檢索日期 2020 年 5 月 20 日。

¹¹ Jasper Fuk-Woo Chan, Shuofeng Yuan, Kin-Hang Kok, Kelvin Kai-Wang To, Hin Chu, Jin Yang, Fanfan Xing, Jieling Liu, Cyril Chik-Yan Yip, Rosana Wing-Shan Poon, Hoi-Wah Tsoi, Simon Kam-Fai Lo, Kwok-Hung Chan, Vincent Kwok-Man Poon, Wan-Mui Chan, Jonathan Daniel Ip, Jian-Piao Cai, Vincent Chi-Chung Cheng, Honglin Chen, Christopher Kim-Ming Hui, Kwok-Yung Yuen, "A Familial Cluster of Pneumonia Associated with the 2019 Novel Coronavirus Indicating Person-to-Person Transmission: A Study of a Family Cluster", *Lancet*, Vol. 395 (2020), pp. 514-523.

¹² Chaolin Huang, Yeming Wang, Xingwang Li, Lili Ren Jianping Zhao, Yi Wu, "Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China," Vol. 395

對照 WHO 發布第一則旅行建議的時間點，深圳早已經出現非武漢地區的人傳人證據，但 WHO 卻仍不建議限制國際交通、也不要對中國實行任何旅行或貿易限制，若非中國並沒有按規定在發現疫情的 24 小時內通報 WHO，以致 WHO 並沒有掌握到相關訊息、誤判疫情的嚴重程度；便是 WHO 在收到通報後卻刻意護航中國，不僅對此次新冠肺炎的因應慢半拍，給予的建議也不正確，顯然有為中國大開綠燈之嫌。然而無論是前者或是後者，早在 WHO 於 3 月 12 日宣告新冠肺炎已形成世界大流行之前，許多國家已紛紛自行執行鎖國或封城的防疫政策以求自保，明顯不信任 WHO 及其建議，甚至美國總統川普（Donald Trump）就新冠肺炎一事不僅公開譴責中國造成新冠肺炎大爆發，更控訴 WHO 是中國的魁儡¹³，揚言美國將退出 WHO¹⁴。事實上若中國未誠實通報其境內疫情之發展情勢，致使全球疫情大蔓延，在國際社會上他便是一個不可信任的合作夥伴；而 WHO 在此次新冠肺炎擴散下明顯未能發其功效且有偏袒中國嫌疑，一個無法保持中立避免主權國家過分介入又功能失靈的國際組織，也無怪乎美國主張退出，而一旦主要國家群起效法退出、甚至另起爐灶，WHO 恐怕也再無存在的必要了。

但就算中國在這波疫情中為不可信賴的合作夥伴、造成世界主要經濟體哀鴻遍野，其國際地位是否將受到劇烈影響？根據世界銀行「全球經濟展望」六月的報告預估中國今年的經濟發展卻仍可維持 1% 的成長率，甚至 2021 年還有可能回升至 6.9%，¹⁵ 儘管中國部分產業與地區確實因實施

(2020), pp. 497-506.

¹³ BBC News, "Coronavirus: Trump accuses WHO of being a 'puppet of China'," 19 May 2020, <https://www.bbc.com/news/health-52679329>.

¹⁴ Donald G. McNeil Jr. and Andrew Jacobs, "Blaming China for Pandemic, Trump Says U.S. Will Leave the W.H.O.," *The New York Times*, 29 May 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/29/health/virus-who.html>, accessed on 1 June 2020.

¹⁵ World Bank, *June 2020 Global Economic Prospects* (Washington, D.C.: The World Bank, 2020), pp.70-71, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33748/9781464815539.pdf?se>

嚴格限制措施之故，在 2 月疫情初期之時所有經濟活動幾乎全面停止，但隨著疫情延緩、各項限制逐步解封，在 3 月時經濟活動已經開始回暖、4 月工業生產也已恢復成長。儘管企業仍面臨著資金短缺，也因國際社會主要經濟體的疫情依然嚴峻以致外部需求下降、服務業復甦滯後，但相較之下，世界其他受疫情影響嚴峻的國家自 3 月才開始紛紛採取關閉學校與邊界、宣布旅遊禁令、並要求國人非必要不得外出，全球疫情至今雖較為和緩但仍有為數不少的國家至今尚未全面解禁，回復其生活與生產的水準。以美國為例，不僅感染人數再創新高，疫情甚至還呈現第二波反撲，國內政治、社會安全、以及公眾健康均深受影響。又經濟層面上，儘管美國自 1872 年超越英國後一直是全球最大經濟體，但中國自 1978 年實施改革開放後每年維持平均 10% 的 GDP 成長率、總計有超過八億五千萬人口脫離貧窮，¹⁶ 其快速且驚人的經濟成長持續至今成為世界第二大經濟體，世界銀行更預測中國經濟規模將在 2030 年超過美國，挑戰美國在世界的領導地位，¹⁷ 讓以「讓美國再次偉大」為競選口號與目標的美國總統川普備受威脅、深感不滿，將包括國際與國內的問題歸責於中國，不只一次公開表達不滿，批評中國並稱新冠肺炎為中國肺炎。¹⁸

然而無論此次新冠肺炎嚴重災區的國家們對中國如何氣憤難耐，但現實上卻與中國無法割斷聯繫、甚至必須全力協助中國儘快振作、擺脫疫情，因為中國對世界其他地區扮演著重要經貿角色：根據世界銀行的統

quence=20&isAllowed=y, accessed on 5 July 2020.

¹⁶ World Bank, *Overview The World Bank in China World Bank*, 23 April 2020, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>, accessed on 1 June 2020.

¹⁷ World Bank, *China 2030: Building A Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*, <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-overview.pdf>, accessed on 5 July 2020.

¹⁸ 川普於 2020 年 5 月 25 日在個人推特發文再次提到「MAKE AMERICA GREAT AGAIN!」<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1264754762030989312>，檢索日期 2020 年 5 月 25 日。

計，2019 年中國不僅 GDP 排名世界二僅次於美國，¹⁹ 這其中，全球 GDP 有 16% 出自於中國，因此當中國消費趨緩、生產中斷時，負面效應便會跨越國界溢散至其他地區，是故協助中國從此次新冠肺炎中快速復甦無論從公衛學疫情控制的角度或是經濟學全球經貿發展的角度而言均是極為重要的。²⁰ 此外，世界銀行也認為中國對於解決環境議題與全球發展有其為重要的影響力：中國是世界最大的溫室氣體排放國，其空氣和水污染直接、間接地影響到其他國家，若缺乏中國的參與，全球的環境問題便更難以解決了，²¹ 因此儘管新冠肺炎的蔓延以及中國的處置方式引發眾怒，但就國際現實利益上，當全球發展仍需高度仰賴中國的參與時，大部分的國家依舊無法與中國切割。

至於防疫模範生台灣在這次新冠肺炎的衝擊下，能否因防疫表現與「Taiwan Can Help」口罩外交而爭取到在國際社會中與其他國家的更為緊密「社交距離」呢？儘管此次因新冠肺炎之故似乎給了台灣在國際舞台表現的機會，但大部分受到幫助的國家政府單位、官方回應仍堅守「一中立場」，並未明顯改變其對台政策。以歐洲地區最具話語權之一的國家德國為例，柏林「每日鏡報」(Der Tagesspiegel) 的報導指出接受德國聯邦衛生部委託的飛格 (Fiege) 物流公司原訂在 4 月 15 日台灣口罩抵達德國時舉行「小型的」捐贈儀式，並預定有 4 名國會議員和記者出席，不料前一天卻突然以「衛生規定」為由臨時取消這場活動，而德國聯邦政府發言人塞伯特 (Steffen Seibert) 在例行記者會上被問及此事時也隻字未提台灣，僅

¹⁹ World Bank, "Gross Domestic Product 2019," *World Development Indicator Database*, <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>, accessed on 3 July 2020.

²⁰ Ryan Chapman, "China's coronavirus semi-quarantine will hurt the global economy," *The Economist*, <https://www.economist.com/international/2020/01/30/chinas-coronavirus-semi-quarantine-will-hurt-the-global-economy>, 30 January 2020, accessed on 03 July 2020.

²¹ World Bank, *Overview The World Bank in China* World Bank, 23 April 2020, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>, accessed on 1 June 2020.

表示感謝「他國」援助²²。

雖然德國外交部次長羅思（Michael Roth）隨後於 22 日在國會質詢中公開感謝台灣的援助，但也重申德國政府的「一中立場」，承認中華人民共和國為中國唯一的主權國家，而只有主權國家才能成為世衛會員國，並強調包括歐盟會員國和大多數的國際社會成員也是如此做法。²³ 可見或許台灣在這波新冠肺炎的抗疫表現為自身的國際形象加分，也增加了在國際社會上的能見度、提升其他國家人民對台灣的好感，且就算我國行政院主計總處 5 月 28 日發布經濟的預測估計台灣今年的經濟成長率在疫情衝擊之下仍可達到 1.67%，²⁴ 但在中國的政治施壓、驚人的市場與經濟成長、以及疫情後快速復甦可溢出來的利益誘因下，其他國家與人民對台灣的好感和感謝，都難以轉換成對台灣在國際社會地位的支持，因此，台灣若要靠新冠肺炎一舉突破國際空間只怕過於天真樂觀。

責任編輯：賴文婕

²² 林育立，〈中國口罩捐贈德國儀式臨時取消 疑中國施壓〉，《中央通訊社》，2020年4月16日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004160341.aspx>，檢索日期 2020年6月2日。

²³ 鍾錦隆，〈台灣捐贈口罩 德國外交部公開感謝〉，《中央廣播電台》，2020年4月23日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2061057>，檢索日期 2020年6月2日。

²⁴ 行政院主計總處綜合統計處，國際統計通報第 099 號，2020年5月28日 <https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/052814522MKFPKGMR.pdf>，檢索日期 2020年6月15日。