

國際政治在新冠疫情影響下運作焦點

鍾志東

國家安全研究所

壹、前言

新冠疫情（COVID-19）自 2019 年底在中國武漢地區爆發以來，由於中國政府對疫情隱瞞錯失了防疫先機，以及新冠病毒強大的感染性與變異性，使得疫情迅速地蔓延至全球各地，防疫儼然已成當前國際社會的非傳統安全挑戰焦點。¹疫情爆發之初，世界各國在自顧不暇下，莫不採取國內優先政策以因應疫情。但由於病毒擴散受到全球化現象影響，防疫已非單一國家所能勝任，也沒有一個國家得以獨善其身，因此各國除加強國內疫情防治外，同時積極尋求國際合作共同應對此疫情挑戰。

不過隨著 2022 年 2 月 24 日俄羅斯對烏克蘭發動侵略戰爭，以及疫情在疫苗普及率提高下漸獲控制，疫情下當前國際政治關注重點，明顯由所謂「低階政治」（low politics）的非傳統安全如新冠防疫等議題，轉移至軍事與地緣戰略等的「高階政治」（high politics）如俄烏戰爭。²儘管全球防疫涉及國家於國際間競爭與合作的消長，然而此事屬低階政治的非傳統安全範圍，因此本文擬就其相關的多邊主義、巧實力、公共外交、美歐和中國的防疫外交等面向，探討因新冠疫情影響下的國際政治焦點，進而探究其對台灣的可能影響。

貳、疫情下國際競爭與合作主要策略——多邊主義、巧

¹ 截至 2022 年 3 月 8 日為止，新冠肺炎全球累計確診人數已逾 4.47 億人，死亡人數更超過 600 萬人。全球新冠肺炎確診數與死亡數資訊，請參見 *Coronavirus Resource Center of Johns Hopkins University*, <https://coronavirus.jhu.edu/>。

² 有關高階政治與低階政治定義，請參見 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (New York: Penguin Books, 1998), pp. 225-6 and 310.

實力與公共外交

新冠疫情對國際政治的影響，究竟是如現實主義（realism）所觀察，國家在自我利益優先下，在各自為政相互競爭下，凸顯無政府（anarchy）狀態的國際秩序；還是如自由主義（liberalism）所主張，國際社會受到全球化現象影響，體認需要跨國的協同運作與資源整合，透過全球治理（global governance）機制，有效地管理運用如疫苗等的全球公共財（global public goods），才能有效遏止疫情的全球蔓延。不過兩者在新冠疫情對國際政治影響的解釋性上，都有其侷限。這主要是因為，各國一方面將國內防疫的優先性，置於國際防疫之上，另一方面也認知到，國際合作防疫對國內防疫的必要性，例如疫苗的研發、生產與製作。

強國間則是以防疫為工具，強化其在國際間的合縱連橫，藉以增加對國際社會影響力，進而追求其整體國家戰略目標。不過全球防疫所需的國際合作，在現實上，並未根本改變國際政治既存的國家競爭關係。這也讓新冠疫情下的國際秩序，延續國際關係既合作又競爭的二元性本質，而新冠疫情對地緣戰略影響，也顯得十分有限，俄羅斯與烏克蘭戰爭對國際政治影響即凸顯此一現象。不過疫情影響下國家於國際政治運作策略上，有三個值得關注焦點：「多邊主義」（multilateralism）、「巧實力」（smart power）以及「公共外交」（public diplomacy）。

一、多邊主義的提升

防疫需要國際合作的前提下，提升了多邊主義在國際秩序的角色。多邊主義在概念上，主張國際間的合作與協調原則，反對單邊主義（unilateralism）的國家自私自利與唯我獨尊思維；在實踐上，多邊主義強調國際組織機制的角色與功能，主張透過集體的力量，

共同解決國際問題，特別是單一國家所無法處理的跨國事務。此次新冠肺炎全球大流行顯示，在透明化疫情資訊、公平而有效地疫苗分配運用、防疫醫療器材的準備與提供、完善國際公共衛生機制與改善落後國家公衛基礎建設等議題上，都需要國際社會在多邊主義下積極的合作協調，才能因應此全球公衛危機。

美國總統拜登在 2021 年 9 月 21 日首次聯合國大會演說中，即倡議強化多邊機構（multilateral institutions）與全球社區（global community）兩大理念，呼籲國際社會應當團結一致，才能擴大集體實力並加速應對全球性挑戰。中國國家主席習近平在聯大的演說，則在所謂「推動構建人類命運共同體，共同建設更加美好的世界」目標下，強調「完善全球治理與實行多邊主義」，國際社會必須加強合作，以共同因應新冠疫情的威脅。³

二、巧實力的運用

新冠疫後國家的競爭行為，特別是在大國之間，有關巧實力的運用更顯突出。巧實力是「結合硬實力（hard power）和軟實力（soft power）的致勝策略能力」，它既強調物質上硬實力的必要性，同時特別關注聯盟、夥伴關係和各個層次的機制，其目的就是擴大國家的影響力和建立國家行為的合法性。提供全球公共財則是巧實力運用的核心，因為這可協調（reconcile）國家間不同的利益和價值觀。⁴防疫所需的醫療資源與生技產業，諸如疫苗生產製造技術、疫苗提供能量，以及醫療器材的質與量，這些都與硬實力中的經濟和科技力量息息相關。

³ 鍾志東，〈由拜習聯大隔空較勁到 QUAD 峰會看美中競爭〉，《國防安全雙週報》，第 39 期，2021 年 10 月 15 日，https://indsr.org.tw/Download/bi_Vol39.pdf。

⁴ Richard I. Armitage and Joseph S. Nye Jr., co-chairs (2007), *A Smarter, More Secure America: Report of the CSIS Commission on Smart Power* (Washington, D.C.: CSIS), p.7, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf.

而隨著疫情在全球持續的擴大，疫苗更已被視為全球公共財。除了以前述防疫的物質硬實力為基礎外，國家的競爭行為同時也顯示於軟實力的運用。根據哈佛大學教授奈伊（Joseph S. Nye），軟實力的核心概念在於「吸引與描述」（attraction and descriptive），並可透過文化、政治價值觀與外交政策三方面來展現。軟實力在新冠防疫的運用，則是防疫治理經驗、國家制度治理能力，以及防疫外交上，從雙邊到多邊機制的較勁。換言之，國家間防疫的巧實力競爭，在於軟硬實力交互運用下，企圖透過防疫增強其在國際社會影響力。

三、公共外交的興起

公共外交作為外交實踐已行之有年，不過應對疫情下的非傳統安全挑戰，國際社會重視多邊主義與軟實力運用，而大國競爭關係中的公共外交則顯得格外重要。公共外交旨在處理公眾態度（public attitudes）對外交政策的形成和施行所產生的影響，而其核心概念則在資訊與溝通的運用。⁵在運用上，公共外交是「政府和國外民眾溝通的過程，以增進對本國的理念、制度、文化、國家目標以至政策的了解。」美國國務院則將之定義為「政府資助的計劃，其主旨在告知（inform）或影響其他國家的公眾輿論（public opinion）。」⁶對中國而言，公共外交其實就是所謂的「大外宣」（「中國對外宣傳大布局」計畫），透過與西方「爭奪話語權」並「講好中國故事」，建立中國良好的「國家形象」，反制國際社會對中國負面報導，改善中國的國際環境，對外國的政策決定施加影響，幫助宣傳中共的政治觀點，以及宣傳中共的輿論嚮導。⁷在全球新冠防疫上，北京透過

⁵ Charles Wolf, Jr. and Brian Rosen, *Public diplomacy: How to think about and improve it* (Santa Monica: RAND, 2004), p.3, https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP134.html.

⁶ Ibid.

⁷ 何清漣，〈「大外宣」是中國推行全球戰略的文化工具〉，《上報》，2019年3月5日，https://web.archive.org/web/20201105042117/https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=58

「大外宣」，嚴詞批評西方媒體與政府追究新冠疫情「隱瞞論」、「源頭論」與「責任論」，並大肆宣揚中國對全球防疫的貢獻與中國防疫經驗的優越性，即是典型的公共外交操作。

參、美歐國家與中國的防疫外交競爭

世界衛生組織於 2020 年 3 月 11 日宣布新冠肺炎為全球大流行（pandemic）以來，由於病毒的傳染性與變異性，全球仍持續處於疫情肆虐中。初始北京刻意隱瞞疫情訊息，在喪失及早管控先機下，導致疫病在國內外大肆流行，引起國際社會嚴厲批評，中國的國際形象因此受到嚴重打擊。其後中國以其威權體制優勢，以前所未有的嚴厲管控防治方式，實施所謂的「清零」政策，疫情在其國內很快的受到控制。⁸

對於防疫的成果，習近平在 2020 年 3 月 26 日的 G20 特別峰會中，以防疫成功者姿態，提出全球防疫四項建議：第一、堅決打好新冠肺炎疫情防控全球阻擊戰；第二、有效開展國際聯防聯控；第三、積極支持國際組織發揮作用；第四、加強國際宏觀經濟政策協調。⁹ 習近平於 2021 年 9 月 21 日聯大演說，為因應疫情挑戰，向國際社會提出四大倡議：對抗新冠疫情、復甦經濟與落實綠色的全球發展、加強團結與相互尊重的國際關係、完善全球治理與實行多邊主義。¹⁰

儘管拜習聯大發言都沒有相互點名批評，但在外交競爭上，針鋒相對互別苗頭的意味十分明顯。2021 年 11 月 29 日在「中非合作

278。

⁸ 鍾志東，〈反守為攻的中國防疫外交〉，《國防安全週報》，第 91 期，2020 年 3 月 27 日，頁 1-9；麥笛文，〈新冠疫情：多國選擇「與病毒共存」為什麼中國仍堅持「清零」〉，《BBC 中文網》，2021 年 11 月 16 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-59288673>。

⁹ 〈習近平出席二十國集團領導人應對新冠肺炎特別峰會並發表重要講話〉，《中國外交部》，2020 年 3 月 27 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1761940.shtml。

¹⁰ 〈習近平在第七十六屆聯合國大會一般性辯論上的講話〉，《中國國防部》，2021 年 9 月 22 日，<https://reurl.cc/l5DxLq>。

論壇」第八屆部長級會議，習近平在會中宣布，再向非方提供 10 億劑疫苗，並向非洲派遣 1,500 名醫療隊員和公共衛生專家，以協助非洲抗疫。¹¹北京利用全球疫情危機，透過卸責隱瞞、疫苗援助及密集的公共外交出擊，企圖營造其在全球防疫上的國際領導者形象與聲望，藉以擴大其全球影響力，反制以美國為首的西方社會對中國的攻擊。

面對中國的卸責與援助策略，以美國為首的西方國家，一方面積極究責新冠肺炎疫情爆發與中國的關係，如 2021 年 6 月 G7 聯合公報表示「依專家報告所建議，我們呼籲由世衛召集進行及時、透明、由專家領導、以科學為基礎的 COVID-19 第 2 階段疫源調查，包括在中國境內進行調查」。另一方面在疫苗的國際援助上，美歐急起直追，以反制中國藉疫苗援助擴大國際影響力。¹²在 2021 年 3 月 12 日由美、日、澳和印度組成的「四方安全對話」(QUAD)，討論以美、日、澳提供財政支援，向開發中國家大量提供印度製 COVID-19 疫苗。¹³拜登在出席 2021 年 6 月 G7 峰會前矢言，「美國將成為對抗 COVID-19 的疫苗彈藥庫，正如美國在二戰時期作為民主國家的兵工廠一樣」。¹⁴

於 2021 年 9 月 22 日，美國倡議召開的全球 COVID-19 峰會中，拜登再次強調要讓美國成為「全世界疫苗的兵工廠」，並宣布再購買 5 億劑輝瑞疫苗，捐贈而非出售給中低收入國家，而且「沒有任何附加條件」。拜登表示，這意謂 2022 年 9 月前，美國總共將捐出 11 億劑新冠疫苗，等於美國國內每施打 1 劑疫苗就捐出 3 劑給國際

¹¹ 〈習近平在中非合作論壇第八屆部長級會議開幕式上的主旨演講〉，《中國國防部》，2021 年 11 月 29 日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2021-11/29/content_4899983.htm。

¹² 斯影，〈美國「入局」挑戰「疫苗外交」 全球疫苗供應賽進入下半場〉，《BBC 中文網》，2021 年 5 月 24 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57185805>。

¹³ 仇佩芬，〈「QUAD 領袖峰會」中國疫苗外交頻出招 美日澳印四國合力反制〉，《上報》，2021 年 3 月 12 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=108368。

¹⁴ 〈美捐贈 5 億劑疫苗給窮國 拜登強調「無附加條件」〉，《中央通訊社》，2021 年 6 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106110010.aspx>。

社會。美國也將與 QUAD 夥伴在 2022 年底，至少生產 10 億劑疫苗，並在 2022 年提供非洲億 5 劑以上由非洲生產的強生（J&J）疫苗。不僅如此，美國將再提供 3.7 億美元協助全球疫苗接種與發送、3.8 億美元給 COVAX 國際計畫、和 14 億美元的醫療器材與加強醫療基礎設施，以減少新冠肺炎的死亡與傳播。¹⁵在全球新冠防疫上，透過巧實力與公共外交的運用，拜登展現「美國回來了，外交回來了」的全球戰略，正與中國這個「美國的最大競爭對手」，進行一場沒有硝煙的疫苗外交角力。

肆、結語

不顧西方國家強烈反對，俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）於 2022 年 2 月 22 日表示，將承認烏克蘭東部分離地區頓涅茨克（Donetsk）和盧甘斯克（Lugansk）為獨立國家，並將依法執行「維和任務」，派兵進入上述兩地區。這顯示，儘管抗疫的國際合作機制與多邊主義角色有所提升，新冠疫情下國際政治在地緣戰略競爭的基本格局，不僅沒有太多改變，反而有變本加厲現象。而隨著英國於 2022 年 2 月 21 日宣布，將解除英格蘭地區所有疫情防控措施，正式開始與新冠共存計劃，國際社會已有與病毒共存的常態趨勢。當對抗疫情是國際社會的共同語言與利益，也成為非傳統國際安全焦點時，防疫所需疫苗是全球公共財的認知，也逐漸為各國所接受。

中國透過防疫外交，在全球彰顯「中國抗疫模式」優越性，增強其國際社會影響力同時，北京對台灣在國際社會的打壓，隨著兩岸政治對峙僵局，反而有日趨嚴峻之勢。台灣自全球新冠疫情爆發以來，優異的防疫成績，成功的吸引國際社會的矚目。有關民主與

¹⁵ “Remarks by President Biden at Virtual Global COVID-19 Summit,” *The White House*, September 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/22/remarks-by-president-biden-at-virtual-global-covid-19-summit/>?

威權政治體制，何者能更有效整治疫情的討論，台灣抗疫的經驗顯示，自由民主社會體制在新冠防疫治理上，仍可獲得極大的成就，絕不遜於威權國家違反人權的高壓治理模式。中國在台灣議題上，將防疫政治化，更暴露出北京所謂「人類生命共同體」防疫論述的虛偽面貌。

台灣的防疫成就，不僅增加台灣的國際能見度，更為台灣議題國際化做出具體貢獻。就在聯合國排除中華民國屆滿 50 週年第二天的 2021 年 10 月 26 日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）於此歷史性時刻發表聲明，肯定台灣在新冠防疫是「世界級」的公衛成就，值得國際社會參考學習，但遺憾台灣未能參與世界衛生大會（WHA）。布林肯呼籲，「台灣有意義參與聯合國體系不是政治議題，而是務實議題」。因為排除台灣有損聯合國與其相關機構的重要工作，台灣貢獻能讓這些機構受惠良多。世界需要利用所有利益相關者的貢獻，解決彼此共同挑戰。¹⁶

不僅如此，台灣在美國邀請下，陸續參加了 2021 年 9 月全球 COVID-19 峰會與 2021 年 12 月「民主高峰會」（The Summit for Democracy），與國際社會分享台灣的防疫經驗，而台灣在國際社會的能見度，正呈方興未艾之勢。台灣議題國際化，無疑將加劇美中的緊張關係。拜登政府對此應知之甚詳，但仍不顧北京反對，積極協助台灣參加國際組織，此反映美中持續競爭格局下，拜登政府於「外交優先」思維，正透過擴大台灣國際參與方式，增加台灣與國際社會的功能性連結，逐步地將台灣議題國際化，以反擊北京企圖以武力單方面改變台海現況的擴張主義（expansionism）作為。¹⁷

明顯的，美中競爭格局正延伸至全球新冠防疫上，台灣在防疫

¹⁶ 徐薇婷，〈聯大 2758 決議 50 年 布林肯籲各國挺台有意義參與〉，《中央通訊社》，2021 年 10 月 26 日，<https://reurl.cc/82znkX>。

¹⁷ 鍾志東，〈美國支持台灣「有意義參與」聯合國對台灣安全的影響〉，《國防安全雙週刊》，第 41 期，2021 年 11 月 12 日，https://indsr.org.tw/Download/bi_Vol41.pdf。

的成就與經驗，也提供台灣透過公共外交與巧實力的運用資源與機遇，進行不對稱外交（asymmetric diplomacy）¹⁸，反制北京企圖在國際上孤立台灣的戰略規劃。

本文作者鍾志東，英國倫敦政治經濟學院國際關係學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所博士後研究。

¹⁸ 有關台灣不對稱外交運作，請參見 William Chih-tung Chung, “The Small in the World of the Big: Theory and Practice of Taiwan’s Asymmetrical Diplomacy,” *2019 Taipei Defense and Security Forum*, conference paper on Institute of National Defense and Security Research, Taiwan, October 3, 2019, pp. 23-39.

The Focus of International Politics Amid the Effects of the Covid-19 Pandemic

William Chih-tung Chung

Postdoctoral Fellow

Abstract

The strong infectivity and variability of COVID-19 has caused the pandemic to spread all around the world. How to handle the pandemic has become the current focus in terms of unconventional security challenge in the international community. Along with the phenomenon of globalization, pandemic management is beyond the competence of a single country, meaning no country can stand alone. Therefore, in addition to strengthening domestic epidemic prevention and control, countries are actively seeking international cooperation to jointly cope with this pandemic's challenges. However, with the effects of Russia's war against Ukraine on February 2022 and the pandemic gradually coming under control with the increased vaccination rate, the focus of international politics amidst the pandemic has clearly shifted from so-called "low politics", such as health issues of unconventional security, to "high politics" such as diplomatic, military and geostrategic issues. Therefore, this article examines the focus of international politics under the effects of the pandemic in terms of related multilateralism, smart power, public diplomacy, and the "pandemic diplomacy" of the United States, Europe, and China. Finally, the article explores the impact of the pandemic on Taiwan and provides suggestions.

Keywords: COVID-19 Pandemic, Unconventional Security, Ukraine