

熱點聚焦

新冠病毒衝擊下的民主防衛與全球秩序

Democratic Defense and Global Order under the Impact of the COVID-19

沈有忠

東海大學政治學系

壹、前言

新冠病毒（COVID-19）在 2019 年末從中國武漢傳出疫情，然後進入爆炸式蔓延。2020 年 1-2 月，當中國疫情正值高峰，全球其他地區只有零星案例，多數國家對新型冠狀病毒傳染威力並沒有提高警覺，採取積極預防性措施。約莫 3 月左右，疫情在中國以外地區迅速蔓延，尤其在歐洲、美國，短時間內確診以及死亡的人數，都超越了中國。依據約翰霍普金斯大學（Johns Hopkins University）資料，至 5 月 8 日為止，全球超過 187 個國家或地區傳出疫情，確診人數接近 400 萬例，死亡人數則是超過 27 萬人。在這波疫情中，歐美地區的老牌民主國家，幾乎無一倖免，成為這次新冠病毒的重災區，不僅如此，就官方資料而言，受創的嚴重程度遠遠超過了最早傳出疫情的中國。

新冠病毒的全球肆虐，除了在諸多國家造成了生命與健康的嚴重傷害，也引起了社會的恐慌和經濟損失。生命健康和經濟的損失

都是明顯易見的，然而，在這一波病毒擴散過程中，也伴隨而來若干值得關注的議題，直接或間接影響了民主政治本質。這些傷害凸顯了民主防衛的脆弱，讓冷戰後看似牢不可破的民主價值，在一場疫情衝擊下變得搖搖欲墜，而且有些現象不僅是發生在新興民主國家，連諸多老牌民主國家也出現了挑戰民主價值的防疫作為。其中最典型也最常見的，包括：(1) 以防疫為由，對於基本人權做出超比例的限制；(2) 防疫過程中，以防疫為由擴大了行政裁量權，或是限縮了立法權的監督；(3) 防疫過程中對於訊息控管，以及假訊息提升治理成本傷害了人民對民主的信心。

不僅是國內層次，在國際層次而言，新冠病毒同樣造成許多層面的衝擊，包括延長與改變了中國與西方國家（尤其美國）的對抗方式，甚至讓民粹主義「內銷轉出口」，助長了民族主義死灰復燃的趨勢。這些議題在新冠病毒爆炸式蔓延之後陸續出現。病毒防治是公共衛生與醫療議題，而前述關於衝擊民主防衛、以及對國際政治帶來的挑戰，既是另一層次的公共議題，也是政治議題，值得我們在追求永續民主的過程中冷靜並省思。畢竟疫情終會結束，但民主政治能否因為這一波疫情而產生「抗體」，還是就此埋下病灶，形成傷害民主的「破口」，值得共同關注。以下先以德國為觀察重心，檢要分析一下疫情在德國以及歐洲的蔓延過程，再探討關於疫情對民主防衛和國際政治的衝擊。

貳、德國的死亡率與歐洲統合

德國在這一波新冠病毒肆虐中，以確診人數來看屬於重創程度國家，但以死亡率來看卻相對偏低。至 5 月 8 日止，德國在 170,588

確診案例中，死亡 7,510 例，致死率約為 4.4%。這個數字低於歐洲其他重災區國家，包括義大利、西班牙、法國以及英國，乃主要染疫國家中致死率明顯偏低者。柏林病毒學研究專家 Christian Drosten 認為，德國致死率偏低和提早擴大檢疫，並且確診數字中有偏高比率的年輕人有關。¹依據官方公佈數據，以 4 月 8 日為基準，在所有歐洲國家中，相較義大利是 80 萬、西班牙 35 萬、英國 28 萬、法國是 22 萬，德國採檢的數字高達 131 萬 7,887 例。²換言之，德國極高比例的採檢雖然提高了確診人數，但對於控制疫情，尤其是降低致死率來說，確實收到了一定的功效。

對於德國來說，新冠病毒帶來了另一個層次的衝擊，就是影響了德國致力推動的歐洲統合。受到病毒蔓延的影響，歐盟各會員國各自展開防疫作為，其中最典型的作法就是藉由恢復邊境管制來控制疫情傳播。但邊境去除管制，是歐盟一項重大的成就，如今受到疫情擴散的影響，包括德國在內，許多歐盟會員國都對疫情險峻的地區恢復了邊境管制。德國自 3 月 16 日起恢復對法國、奧地利、瑞士、盧森堡和丹麥的邊境管制措施。2020 年 3 月 26 日，是申根協定通過 25 週年，但今年受到疫情影響，恢復臨時的邊境管制，讓歐洲統合面臨了挑戰。

就心理上的認同而言，新冠病毒的擴散也讓歐盟各會員國迅速的回到了「母國認同」而非「歐洲認同」。儘管歐洲執委會在 4 月 9

¹ 亦有解釋，認為確診者有許多境外感染，是到奧地利等地滑雪的年輕人。整體而言，確診中的年輕人比例偏高，死亡率較低。請參閱 Stafford, Ned. 2020. "Covid-19: Why Germany's case fatality rate seems so low." *British Medical Journal*. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.m1395>.

² 完整數字請參閱 Number of coronavirus (COVID-19) tests carried out in Europe; <https://www.statista.com/statistics/1109066/coronavirus-testing-in-europe-by-country/>

日發佈多達 23 點因應新冠病毒疫情之呼籲與具體措施，包括金融穩定、貨幣紓困、臨時預算等，³但已有許多媒體分析，這波疫情擴散已在歐盟內部製造了心理矛盾，亦即主權國家面對重大安全問題時仍會恢復自我優先的保護主義。例如 BBC 報導：「對於義大利、西班牙、法國和其他歐盟國家提出通過發行新冠債券（coronabonds）或歐元債券的方式來分攤疫情帶來的債務這個請求，德國明確表示拒絕；許多義大利人感到被拋棄了，就像他們在開始發行歐元和出現歐洲難民危機的時候的感受。」⁴媒體引用了義大利對德國拒絕紓困的民調則是顯示：「70%的義大利受訪者表示，德國是在「絞殺」義大利，連傳統親歐政黨在內的各政黨都認同這個看法，只有 16%的人不同意。」⁵

簡而言之，德國在這一波的疫情傳播中，還處在一個關鍵的十字路口。儘管因為健保體質相對健全、擴大採檢加上及早因應，使得致死率極低，但這些表現都不足以讓德國對於疫情樂觀。也因為如此，德國面對疫情隨時爆炸式發展的當下，比起面對歐債危機而言，採取了更謹慎的態度。從關閉邊境、拒絕發行債券紓困的提案來看，疫情不但沒有讓歐洲更團結，反而突顯出了「歐洲認同」在本質上是如此的脆弱。

³ Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the COVID-19 Pandemic; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>

⁴ 參見〈肺炎疫情：新冠病毒正在啃噬歐盟的團結〉，《BBC 中文網》；<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52166362>。

⁵ 參見〈疫情深化南北歐矛盾 歐盟稍不慎恐步入瓦解〉，《中央廣播電台》；<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2059350>

參、對民主防衛衍生的議題

這一波新冠病毒肆虐帶來的挑戰是多方面的。除了在第一時間造成大規模生命與健康的威脅，隨之而來的是經濟與社會問題的挑戰。對於政治層面來說，也已經出現挑戰民主防衛的徵兆。最顯著的就是伴隨這一波新冠病毒而來的訊息控管，與假訊息、行政權擴張與議會監督萎縮、甚至還有人權限縮等現象。

首先是假訊息的氾濫。假訊息對民主的衝擊，過往集中於選舉時期的討論，例如美國 2016 年的總統大選，假新聞製造了極化的競爭政治，並影響選舉過程。⁶這一波新冠病毒的擴散也引發大量假訊息對政府治理的攻擊，且許多民主國家都出現類似現象。新冠病毒的假訊息攻擊包括商業動機及政治意涵，且一如既往，網際網路上的社群媒體乃主要散播工具。依據 Reuters Institute for the Study of Journalism 一份研究報告指出，⁷2020 年 1-3 月有 225 則被查核為假訊息的不實訊息與新冠病毒有關。類型涵蓋誤導性內容（Misleading Content）、虛假內容（False Context）或操縱內容（Manipulated Content），而杜撰的有的是偽造內容（Fabricated Content），有的是冒名內容（Imposter Content），而傳播平台仍以社群網站為主。

美國司法部國家安全部門（US Justice Department）負責人 John Demers 在訪問時指出，這一波新冠病毒下的假訊息攻擊，目的在加

⁶ Anthony J. Gaughan, "Illiberal Democracy: The Toxic Mix of Fake News, Hyperpolarization, and Partisan Election Administration," *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy*, 12(2017), pp.57-139; Nathaniel Persily, "Can Democracy Survive the Internet?" *Journal of Democracy*, 28:2(2017), pp.63-76.

⁷ J. Scott Brennan, Felix Simon, Philip N. Howard and Rasmus Kleis Nielsen, *Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation*, Report by Reuters Institute for the Study of Journalism, 2020;

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>

劇美國和其他西方國家的混亂和分裂。而中國和俄羅斯是主要的假訊息操作者。對歐盟來說，假訊息加劇了受新冠病毒影響最大的南歐國家之間的分歧，例如義大利和西班牙。中國則是利用這次危機來宣傳中國政治制度、經濟體系、防疫作為更加優於西方的自由民主制度。⁸與新冠病毒有關的假訊息，在台灣也大量出現，日前在網路上針對台灣的防疫工作，出現大量有固定模組的假訊息，流竄於各主要社群媒體與平台。

目前最普遍的兩個模組，一個是身份與角色扮演，另一個是假公文。身份與角色扮演模組就是杜撰一個不存在的人際關係，然後以「一手爆料」角度，加上人事時地物條件，釋放疫情在台灣已經失控，或是對政府攻擊的假訊息。而假公文模組則是仿照政府的公文模式，甚至配上公文文號、機關用印、首長簽名等，讓假公文幾可亂真，釋放不利於防疫或是污蔑、攻擊政府的假訊息。從前述簡要討論可以看出，假訊息對於民主的攻擊在於製造恐慌、攻擊政府治理、破壞團結等。過往主要集中在選舉或公共政策上面，但這一波新冠病毒，由於其本質上就具有散播恐慌的效果，在造成大規模的死傷之後，假訊息的攻擊更加劇烈，而且效果更佳，形成對民主防衛的一大威脅。

這波新冠病毒帶給民主防衛的第二個威脅，是關於行政權的擴張以及立法監督的萎縮。依據「德國之聲」(Deutsche Welle)的彙整報導，歐洲若干國家出現了因防治新冠病毒，而導致行政權擴張的現象與趨勢：「匈牙利通過了一項有爭議的緊急法令，國會給予總理

⁸ 完整新聞請見 Stroh, Chris. 2020. "Covid-19: US Justice Department tracks virus disinformation by Russia, China." *The Star*.
<https://www.thestar.com.my/tech/tech-news/2020/04/10/covid-19-us-justice-department-tracks-virus-disinformation-by-russia-china>.

Viktor Orbán 巨大的權力，授權其只要緊急狀態持續存在，就不能舉行選舉，而散佈**擾亂資訊**就可能遭判刑。西班牙等其他國家也紛紛效仿，決定暫時關閉議會。在德國，聯邦議院議長 Wolfgang Schäuble 也提出類似建議，並引起激烈辯論。Schäuble 提議設立一個小規模的**緊急議會**以應對危機，但德國憲法只允許在戰爭狀態下採取這種措施，反對派議員對此提出批評，認為現在不是這樣做的時機。⁹類似場景也發生在台灣，高雄市議會以防疫為由，無限期延長議會的停會，不舉行市政質詢。儘管背後可能有防止罷免案的進行，但防止新冠病毒疫情擴散，提供了關閉議會的一個正當性說詞。

當然，不是所有國家都出現行政權擴張的趨勢。在台灣，當社會輿論、在野黨議員、甚至部分學者呼籲總統發動緊急命令時，總統蔡英文 3 月 19 日發表談話時強調，現行《傳染病防治法》與《肺炎特別條例》提供足夠法律基礎，除非真的造成更大經濟與社會衝擊，也可以先進行《肺炎特別條例》修法，最後才會進一步發布緊急命令。澳洲智庫 The Australia Institute 也公開呼籲，彙整法官、議員、學界意見後，要求參議院成立一個專門委員會（Senate Select Committee）以擴大監督行政部門，防止因為防制新冠病毒而出現的行政單位瀆職、濫權、並且確實問責。¹⁰行政權因應重大災害而採取的臨時性擴權作為，很容易成為獨裁或是侵犯人權的溫床，這一波新冠病毒的擴散，在若干國家出現的行政權擴權，也成為許多民主國家針對民主防衛以及災害防治取得平衡的一個挑戰。

⁹ See "Coronavirus: A Stress Test for Democracy," *Deutsch Welle*;
<https://www.dw.com/en/coronavirus-a-stress-test-for-democracy/a-53064455>

¹⁰ See "Federal COVID-19 Parliamentary Oversight Committee Welcomed," *The Australia Institute*;
<https://www.tai.org.au/content/federal-covid-19-parliamentary-oversight-committee-welcomed>

新冠病毒對民主防衛帶來的第三個挑戰，是隨著行政權擴張而可能發生對人權過度侵犯的危機。

人權保障是民主政治最核心的價值，透過憲政主義中的依法而治、有限政府，人權成為全球民主政治的普世價值。然而，這一波的新冠病毒傳播是一種具有高傳染力、且透過人傳人的疾病，在疫情擴散當下，最常見的防疫就是預防性隔離。這種預防性隔離也就是對人身自由做出一定程度的限制。目前已有許多國家，以防疫為由做出平常時期不會出現的限制人權的舉措。

例如國際特赦組織台灣分會在這一波疫情擴散當下，提醒了人權可能在防疫過程中被威脅的情況，指出：「政府所有關於疫情的預防、準備、控制、及處理政策，必須以人權為首要考量。然而，許多政府為控制 COVID-19 疫情擴散，往往未經全盤考量潛在後果即倉促提案並實施，忽視了無論是感染者、高風險者、或是其他多數人口應享有的人權。」除此之外，也彙整可能招致威脅的項目以及建議的應對舉措，包括：(1) 規範旅遊限令時，必須符合《公民與政治權利國際公約》所訂義務，應遵守無歧視、合法、必要、符合比例之原則，也就是給予人民「可能達到且限制最少的抉擇」(**the least restrictive alternative available**)；(2) 發佈緊急狀態，須嚴格限制在一定程度，這包含「關於時間、地理涵蓋範圍、物質範圍，和任何因緊急情況所採取的克減措施」；(3) 防止污名與歧視，在疫情爆發之初，有些國家的餐廳與旅館拒收中國顧客，被認為來自東亞的人們在某些國家受到騷擾、種族歧視暴行、攻擊及肢體傷害。¹¹仔細觀察，這些人權可能被挑戰的細節，在許多國家（包括臺灣）都在防

¹¹ 其他還包括醫護、治療等部分。完整報告請見：「健康權」COVID-19 疫情及國家相應的人權義務。國際特赦組織台灣分會。網址：<https://www.amnesty.tw/news/3367>

疫過程中被提出檢視。顯見防疫與人權保障之間，要取得一個等比例的均衡，是當前許多民主國家共同面對的課題。

民主政治奠基於對於政府權力的限制，目的是防止政府濫權並致力於人權的保障。新冠病毒以極快的速度在全球擴散，即時的防疫以降低生命財產的損失，是政府的首要之務。在民粹政治也高漲的當下，呼籲政府防疫與人權兼顧，有時候反而還會被輿論攻擊，但實際上來說，行政權擴張、人權侵犯，仍就是在民主防衛過程中，必須謹慎因應的議題。

肆、代結論：病毒對國際政治的挑戰

本文最後回到國際政治，扼要談一下新冠病毒對國際政治帶來的衝擊。包括民族主義復甦，以及中國與西方（尤其是美國）在價值宣傳的衝突與輿論戰。Flew 與 Iosifidis 指出，新型態的溝通工具例如推特（Twitter）、臉書（Facebook），可以繞過主流媒體的自由主義立場，低成本的組織具有民族主義色彩的集會和傳播。¹² 新型冠狀病毒在當前引發了中國與美國的宣傳輿論戰、以及前文提及假訊息的威脅，透過新型態的傳播工具，在輿論的特質上都出現了刺激民族主義、極化與民粹化政治的趨勢。這個現象甚至連世界衛生組織秘書長都公開以膚色來炒作話題。在中國崛起當下，美國總統 Trump 在 2016 年當選後，兩國衝突可以說白熱化。貿易戰方興未艾，新冠病毒又引發兩國外交宣傳上的口水戰。從疫情發源、防疫成效、醫療外交等不同議題，都出現針鋒相對的過程，而且是夾雜假新聞在進行攻防。

¹² Tery Flew and Petros Iosifidis, "Special Issue Editorial: Globalisation and Social Media," *International Communication Gazette*, 82:1(2020), p.8.

美中兩強在前幾年的衝突，包括了戰略與安全（印太戰略 vs 帶路倡議）、經濟（貿易戰）。面對當下新型冠狀病毒的擴散，中國極力將疫情發源國的標籤甩給美國，然後再透過醫療外交來爭取國際上的認同，扭轉威權國家的形象。當下美國尚處在疫情未和緩的艱困期，但面對中國的「大外宣」，也展開了宣傳與輿論上的反制。前文提及，歐盟內部因疫情擴散而更分歧，世界政治這種帶有民族主義的極化趨勢，恐怕亦如是。