

熱點聚焦

非典型逆經濟全球化

淺談日本防疫政策

Non-typical De-globalization: A Discussion of Japan's Epidemic Prevention Policy

廖舜右

中興大學國際政治研究所

壹、前言

從當代西方社會的模式架構中，國際政治經濟態勢幾乎與「全球化」畫上等號，原因在於國際社會於冷戰後，透過經濟脈絡的鏈結幾乎已經融為一體，難以嚴格區別的全球化融入各領域。從經濟模式檢視全球化，資訊快速流通、交通往來便利、貿易障礙降低都是形塑社會的主因，但影響經濟領域的最重要因素，還是在於「政治」。政治所強調的不是如何增加產量與降低成本，也非討論生產要素，而在如何配置有限資源，進而形成後續經濟模式。因此，在討論國家政策當下，我們需要特別檢視政治因素對執行層面的影響。

2019 年年末當代國際關係開始受到傳染病影響，甚或改變 2020 年的世界樣貌。日本向為公共衛生以及傳染病防治的優等生，但截至 4 月中為止，累積感染新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）確診病例

突破 8,000 人，居世界排名第 24 位，防疫表現並不特別，其面對疫情爆發初始的「鑽石公主號」防疫成果並不顯著，讓朝野輿論抨擊不斷。直到 3 月 25 日國際奧運委員會宣布「2020 東京奧運」延後一年舉辦後，日本政府始認真執行防疫政策。本文將從日本防疫政策的執行細末，分析在當代國際政治經濟脈絡之下，發生甚麼樣的逆流，可能改變未來「全球化」的樣貌。

貳、日本防疫政策綜述

日本冠狀病毒疾病首例於 1 月 15 日確診，隔天厚生勞動省宣布個案為武漢境外移入，但政府並沒有採取更為嚴格的積極措施。其後雖然有零星個案發生，但截至 2 月中，日本的確診個案也僅來到 54 例。期間最為人所詬病者當屬「鑽石公主號」，扣除掉船東、旅客國籍以及應當整付醫藥費用等相關爭議為例外，日本政府對於疫情的管控或仍屬可控。

截至 2 月底，當韓國暴增至 1,146 例、義大利 322 例時，日本微幅上升至 167 例，或可被稱為快速增加的國家之一，但依照我國外交部的認定：「考量日本防疫能量、應變處置、衛生環境條件、人口及國土面積、並參考美國疾病管制中心 CDC 及其他先進國家作法，對日本旅遊警示仍維持為「灰色」（提醒注意）不變」，僅以第二級「警示（Alert）：加強預警、對當地採取加強防護」為限，與當前情勢差距仍大。真正把日本列入疫情爆發地區，並提升至三級「警告（Warning）」，避免所有非必要旅遊的日期為 3 月 19 日，時隔首例爆發兩個月以後，日本防疫的成效不可簡單稱謂「不彰」。

檢視日本防疫政策真正被詬病之處，本文認為可被歸咎於兩個

重要的癥結：首先是管制外國遊客政策的施行，特別是在疾病快速傳播的前期。日本政府遲至中國國家主席習近平於 3 月 4 日宣布將延後訪問日本的時刻，才正式宣布管制中國旅客，讓當時尚稱「安全」的日本國內社會高度不滿；其次，706 人感染病毒導致 7 名乘客死亡的鑽石公主號，在停泊一個月後才讓計有約 3700 名乘客和乘務員的全部人員下船，讓日本政府揹上「醫護無能」的負面印象。否則，當前宣布全國緊急事態宣言的日本政府，在高度自制日本民眾的配合下，從「自宅待機」到「時差出勤」都與各國隔離政策差別不大，在有效管控感染人數上卓有成效。只是在揶揄名情況下，回頭檢視防疫政策，當有改進之處，但在醫療體系以及資源仍有能量之時，日本或許也在世界傳染風潮之下逐漸抓穩自己的節奏。

同樣經歷過 2003 年 SARS（嚴重急性呼吸道症候群疫情，Severe Acute Respiratory Syndrome）以及 2015 年 MERS（中東呼吸症候群冠狀病毒，Middle East respiratory syndrome coronavirus）危機，從比較兩個疾病對於日本以及其他國家的侵襲狀態而言，顯然本次冠狀病毒疾病對於日本的侵害可謂第二次世界大戰後最為嚴重的一次。因此，本次疫情對於日本社會的改變，可被視為日本在毫無準備的情況下的被迫改變，這與過去日本脫亞入歐、強力西化以及崇拜西方體制之下的社會氛圍截然不同，在被動接受西方社會資訊後，才決定改變當地社會的運作，讓日本在防疫政策上屈居被動；另外，由於接受西方社會運作模式，在與世界接軌後必須考量國際舞台對其內部政策的檢視，導致東京奧運會無法單方面考量本地需求，必須在經濟成本以及世界經濟脈絡的接軌上一併納入思考，讓是否延後舉辦奧運會的決策推遲防疫政策的落實，都是本次日本防疫政策備

受批評的主要原因。

參、非典型「經濟全球化」脈絡下的改變

所謂「全球化」在國際政治經濟的歷史上幾乎是近三十年來的代名詞，其形容世界各種階層的行為者，在交通、資訊、網絡共同連結的脈絡下，以降低貿易成本進而塑造世界一體的狀態，亦有「一體化」的形容方式，極貼切地具體描述當代國際政治經濟社會運作的方式。檢視其中的主要關鍵因素，包含有開放、自由、互賴、雙贏……等因素。也因此過去這段全球化的階段中，經濟面向的討論在於如何更開放、更自由、加深互賴、創造雙贏……等模式中，以加深行為體之間更為複雜的關係為主，簽訂 FTA(自由貿易協定, Free Trade Agreement) 或者大型區域經貿協定成為風潮。但這樣的互動模式在疾病快速傳染的當代國際社會中，並沒有能力促使一般人民過的更好，反而在頻繁的互動接觸中，加速疾病蔓延，進而影響社會。換言之，這並非上述現象考量下的改變因素，為本文所稱「非典型」的主要原因。

但檢視當前全球化的浪潮，也並非都是一帆風順的景況。根據荷蘭「經濟政策研究局」(CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)《世界貿易監測報告》研究發現，從 2009 年開始因金融危機的爆發導致全球貿易逐漸疲軟，近年更常有零成長乃至於負成長的情形發生。其表現在國際政治局勢中的明顯跡證包含有歐債危機、英國脫歐、大型貿易協定簽訂的延後 (TPP、CPTPP)，讓過去希望統整各行為體之間差異的相關措施逐漸告吹，也讓其背後建構全球化的思維逐漸面臨挑戰，成為逆全球化、反全球化，或稱全球

化逆流的支持者的強力論證，也是促使當前國際社會無法繼續朝向全球化統整的主要反對力量。

只是這類觀點都僅限於經濟整合與跨域討論的政策面向，包含與全球化對比的「在地化」，均屬於人類集體理性思考下的脈絡。從經濟面向來說或許只是另外一個價值的選擇，並非出乎人類預料之外的模式，因此在典型的逆全球化、乃至於逆經濟全球化下，說明的還是人們掌有主動，且可控的範疇。

肆、特有的日本社會與接軌國際社會的矛盾

日本的防疫政策期盼透過當前的緊急事態宣言，控制不斷擴張的疫情。從首波將 7 都府縣納入實施對象後，4 月 16 日宣布擴及全境 47 都道府縣，顯示其迫切的狀態。究其內容檢視可以發現，雖然可稱之為限制人民自由，但其內容大多只有「籲請」民眾配合相關措施，跟其他國家、地區實行的「封城」管制有極大落差，部分專家甚至認為這樣的宣告其實只是把法律與法源依據補齊，於實際執行層面的落實仍有許多空間。而這樣的空間是否足以遏制疾病傳染，在日本社會中依賴「自肅」，即民眾的自律遵守。對其他國家抑或是地區而言，這樣的管制成效不可能會有好的結果，但在日本卻可能有其功效，也就是日本民眾對於自肅的認定有一定的效果，如同日本的禮貌互動與不麻煩他人的社會氛圍，過去都讓國際社會驚豔。即便後續因民眾無法忍受完全自肅而逐漸改變行為下，多少仍然造成群聚的現狀，但與鄰國韓國相比，其因為群聚而造成的傳染狀況仍然較為輕微，展現其民眾約束力的特色。

在日本社會努力保有特色之際，也嘗試融入國際社會，運用全

球化浪潮接軌國際社會，積極參與國際社會活動，舉辦國際奧林匹亞運動會也是其中的重要活動。過去幾年，日本社會透過爭取、建設場館與大筆經濟投資，寄望於今年度盛事回饋，也因此本年度伊始之際，其社會氛圍極具歡樂之意。不意疫情突然臨之，讓日本政府與社會措手不及，也是其初期未能切實預防的重要原因。在國際防疫意識尚未統整之際，日本社會無法透過一己之力改變，也因此形成日本社會無法斷然執行國際旅客隔離政策的政策。直至加拿大等多國運動員宣布顧慮疫情不參加本屆奧運會，才與國際奧會協調延後辦理。這樣需要依賴西方社會輿論與意識的情況，對日本來說可能是種矛盾。既想享受與西方社會接軌後全球化模式的優點，卻不能夠全盤接受其錯誤決策延遲下的損失。過去日本西化的過程與國際社會不願意完全接受日本脫亞入歐的社會氛圍，都讓日本社會「崇洋」現象飽受評擊，是否毫無保留的接受西方文化與社會漸有爭議，本次因受疫情影響導致國內經濟發展、國民健康受損將會讓日本社會重新省思。

伍、結語

非典型逆經濟全球化下的模式，說明在疾病傳染模式下，許多決策將被迫在非常態的狀況下完成。如人類理性思考模式中的決策結果下，顯然知曉隔離政策可能嚴重傷害經濟全球化脈絡，且意願考量下仍舊偏好維持現有的全球化社會，俾使享有當前的經濟發展優勢。但在這樣疾病傳染迅速的勢態下，不得不然卻又無奈的情形一再重複發生於各國之間。甚至於疫情控制步驟不一的情況下，各國政府紓困、補助、解封的腳步不一，讓當下疫情傳播風險蒙上陰

霾。科學證據推測進入秋冬之際可能還會有大規模的傳染發生，然而各國政府基於經濟考量，卻迫不急待的希望恢復過去全球經濟鏈結與發展的狀態。相比而言矛盾的是，非典型代表非自願卻不得不面對，這樣的結果是當前所有行為者都必須面臨的外部環境，限縮人權、人民自由、增加限制、排除其他領域考量，或者避免群聚是延緩疫情的方式，卻也減低全球化鏈結，延緩全球化發展。當前的唯一議題是如何壓抑疫情、避免傳染，但日本社會本次的防疫經驗卻也說明，從國家角度思考下，健康因素與經濟發展的兩難。

本文認為在日本的防疫政策中，許多情況是「非典型」的。如何在非自願卻不得不面對的情況下，減緩疾病傳染帶來的傷害，或許是日本政府必須謹慎面對的。但透過其特有的民族性與節奏，重新找回其往日步調卻是日本獨特之處。以往的日本在社會以及群體的表現下往往能夠展現其超越理性的模式，如同「自肅」所帶來的效應，或許才是日本防疫政策中的主要精神，也是他們能夠不嚴格封城並限制人民自由的唯一理由。日本的防疫成果雖然稱不上首屈一指，但其風格仍然是獨步全球的。

