

焦點評析

後新冠肺炎時代的國際秩序

International Order in the Post-COVID 19 Era

李俊毅 *Jyun-yi Lee*

國防安全研究院非傳統安全研究所副研究員

*Associate Research Fellow of Division of Non-Traditional Security and Military Missions
Institute for National Defense and Security Research*

新冠肺炎 (COVID-2019) 延燒至 2020 年 5 月底，造成超過 6 百萬的病例與 37 餘萬的病患死亡，構成嚴峻的全球公共衛生危機。為防堵疫情，各國紛紛限制人口的聚集與流動，這衝擊既有的產業、金融、交通、旅遊、文教等經濟社會活動，也考驗各國維繫社會基本功能運作的治理能力。2020 年 3 月中旬以後，隨著疫情在中國宣告趨緩，但在歐美持續蔓延，中國開始對外宣揚其抗疫成就及「負責任大國」的形象，引起美國與若干西方國家對中國隱匿疫情的不滿，調查病毒的源起與追究中國及世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 責任的呼聲也隨之興起。新冠肺炎不僅涉及全球健康安全，也具有國際政治的啟示。

後疫情時代的國際秩序，成為近期國際學界、媒體與政策圈關注的一項議題。以國際秩序為討論對象，意味美、中競爭的後果固然影響未來的國際關係至鉅，但前者不能因此化約為後者。舉例來說，疫情對全球經濟的影響，以及隨之而來的供應鏈之重組，並不能由兩強的競爭完全解釋，儘管雙方皆試圖從中取利。國際秩序的變遷因此涉及某種或某些既有的機

制或制度正面臨存續的風險，而若非新冠肺炎疫情導致這些變化，至少也加劇了其變遷的速度或幅度。

探討國際秩序在未來的改變，意味我們知道其當前的樣貌，而這個問題隨著觀察者立場的不同而難有共識。除此之外，新冠肺炎的疫情仍未止歇，其影響亦需數年才會相對完整地展現。本文援引布贊（Barry Buzan）對英國學派（English School）的演繹，作為觀察後新冠肺炎時期國際秩序的框架。¹ 簡單來說，英國學派主張國家間不僅因為有足夠的接觸而相互影響，從而構成「國際體系」；它們往往認知彼此受共同規範與制度的制約，因此形成「國際社會」。構成國際社會的主要制度（如主權、領土、戰爭、國際法、人權、經濟發展與市場等）之變遷，解釋了國際秩序的形貌。

壹、新冠肺炎助長國際競爭的態勢

此次新冠肺炎的爆發，WHO 未及時因應而備受批評。全球健康治理機制的成效不彰，導致人類無法以集體的力量應對病毒此一共同敵人，而是回歸各國的危機處理。在國家層次，各國為確保本國不受已有疫情或有風險的他國影響，紛紛採取若干限制性的作為如禁止人口的跨境流動、管制防疫物資的買賣與出口及設立嚴格的社交規範等。這些措施雖有其必要，但沿著國家的邊界構築「安全／風險」界線的結果，也強化了國家之間或「我們」與「他們」的比較、競爭與對立。

因此新冠肺炎疫情強化「民族國家」此一當代國際秩序的重要制度，並進一步與美、中之間的競爭結合。中國在習近平主政下的內外政策本已相當強勢，其在疫情期間致力打造的「負責任大國」形象及其對美國追究疫情責任的反彈，更有助於其在南海主權爭議、香港《國安法》的制定、與美中貿易與科技戰等議題維持強硬的立場。美國川普（Donald Trump）

¹ Barry Buzan, "The English School: A neglected approach to International Security Studies," *Security Dialogue*, Vol. 46, No. 2(2015), pp. 126-143.

政府面對疫情在該國的蔓延，再三強調病毒源於中國武漢的事實並指控中國隱匿疫情，此一態度亦可結合川普於 2017 年提出之「自由與開放的印太戰略」以及 2018 年 3 月以降的貿易科技戰，而對中國採取對抗的立場。川普於 2020 年 5 月 29 日宣布退出 WHO 並中斷對其金援的演說，即指責中國掠奪美國的經濟、在太平洋[南海]擴張而影響航行自由與國際貿易、隱匿疫情並忽視其在 WHO 規範下的通報義務、控制 WHO、以間諜竊取美國企業機密，以及違背 1984 年之《中英宣言》與《香港基本法》，為美、中的競爭立下註腳。由於對中國採取強硬姿態已是美國共和與民主兩黨的共識，美國對中國的強硬立場亦不致受 2020 年 11 月總統大選的結果影響。在美、中關係之外，美國因單邊與保護主義傾向而與歐盟在貿易與全球氣候變遷等議題上的齟齬、美國對非法移民的排斥、歐盟成員國在非法移民／難民與准駁華為參與 5G 建設的歧異，亦可望在後疫情時代延續。

貳、國際經貿活動面臨兩難

民族國家概念的昂揚強化國家間的差異與競爭，市場邏輯或經濟全球化的概念則鼓勵國家間的合作。後疫情時代的國際經貿秩序因此或將擺盪於國家重視自給自足與相互依賴之間。就前者而言，新冠肺炎疫情凸顯美歐等國將防疫物資、醫療設備與藥品等交由他國生產的風險；各國封閉邊境並停止人口流動的結果，進一步使政府、企業與消費者意識當代生產鏈的脆弱性，因為只要產品的一個環節受疫情衝擊而停滯，連帶將影響其他環節。部分國家如美國與日本乃思考或鼓勵企業將生產線遷出中國，透過「脫鉤」的方式減少依賴。此一邏輯也和川普政府主張中國搶走美國的就業機會與財富，而自 2018 年 3 月以降對中國發動貿易科技戰的理據相通。

然而，資本主義作為當前國際秩序的另一個主要制度，奠基在開放與自由流通的市場之上。有鑒於經濟表現是多數政府正當性的重要來源，如何恢復全球市場的運作以促進經貿活動，亦將是後疫情時代各國政府須面

臨的課題。巴西總統波索納洛 (Jair Bolsonaro) 強調重啟經濟更甚於防疫，而川普自 2020 年 5 月初起即不斷釋出重啟經濟的訊息，皆反映其對流動與經濟發展的重視。當各國因疫情趨緩而逐步解封，活絡國內經濟當是首要之務。惟若國內經濟的發展終需彼此的合作甚至整合，此一驅力如何和各國自給自足的訴求相平衡，將構成難題。

參、敘事之爭將影響國際秩序的內涵

新冠肺炎疫情在國際政治引發的主要議題，厥為病毒的來源與責任歸屬。2020 年 3 月 12 日，中國外交部發言人趙立堅在推特 (Twitter) 推文稱新冠病毒係由美軍帶到武漢，引起美國政府反彈與抗議。其後兩國的爭執與指責不斷，川普數度將病毒稱為「武漢病毒」或「中國病毒」，美國國務卿蓬佩奧 (Michael Pompeo) 則稱美國握有「龐大證據」顯示病毒源自武漢的實驗室，且終將課責該為疫情負責者；中國官媒與外交系統則大動作反擊，呼籲美國停止諉過於人與煽動反中情緒，如《新華社》於 5 月 9 日刊出 1 萬 6 千餘字的長文，試圖澄清美國對中國提出的 24 個「謊言」。

美、中的這些舉措不宜僅以「口水戰」視之，而帶有以敘事 (narrative) 塑造國際資訊環境 (information environment) 的意涵。這些敘事告訴國際社會關於疫情的「事實」，包含起源、對健康安全的威脅、各國與國際組織的應處之道、人們在疫情下應有的舉措，以及各方的責任問題等。若某一方的敘事可受到國際社會的普遍支持，則該國將有主導全球健康治理甚至國際秩序的正當性。此一敘事之戰因此是美、中試圖塑造對自身有利的國際環境，以爭取國內民眾與其他國家之舉。

中國在敘事之戰凸顯的特點，是表面上接受普世價值，但卻嘗試轉換其意涵。舉例來說，其對外宣傳強調中國抱持「公開、透明、負責任態度」，並以中國及時向 WHO 發出通報、為對抗疫情而做的犧牲，以及對其他國家的援助為佐證，但卻持續拒絕外界對武漢病毒研究所的調查；該國外交部發言人華春瑩於 2020 年 5 月 6 日的記者會上，一方面重申中國是負責

任國家，另一方面則以美國放任疫情的擴散，反問「這是一個政府對人民負責任的態度嗎？」。此一手法以選擇性的方式詮釋普世價值，配合中國外交體系帶有攻擊與挑釁意味的「戰狼外交」，試圖提升中國在這些議題上的道德高度與話語權。若其他國家未能以言行捍衛這些價值的意涵，則長此以往，公平與透明等價值將可指涉任何事，從而失去其在國際事務上的重要性。

肆、結語

本文將國際秩序當成一個觀察對象，並從新冠肺炎疫情對構成該秩序的主要制度之影響，探討未來國際關係的變遷。此一嘗試的啟示是，後疫情時代的國際秩序將更凸顯民族國家的角色，因此若國家—特別是美、中—內部的民族主義、愛國主義與仇外情緒持續結合與激化，則這將構成對政府的壓力，不僅使國家間的關係更形惡化，至有爆發局部衝突以紓緩壓力的可能。在經貿層面，多有論者主張經濟全球化的高峰已過，隨著疫情日後逐步緩解，健康安全的威脅相對消退而經濟發展的重要性再次提升，如何權衡自給自足與相互依賴的需求而調整國家與企業的產業鏈布局，將是契機與挑戰並存的課題。最後，構成國際秩序的價值或理念雖受到多數國家（至少是表面）的接受，但其意涵卻可隨著主要國家的實踐而受到轉換、扭曲或破壞。這些敘事之爭影響人們對國際秩序的認知與決策的依據，因此不僅需要關注，並應在可能的情況下以實踐捍衛信守的價值。

