



從武漢肺炎疫情看歐盟國家與 中國的關係—兼評對歐盟政治及經 濟衝擊

●王思為／南華大學國際事務與企業學系副教授

壹、武漢肺炎疫情的傳播與全球擴散

自從2019年12月初在中國湖北省武漢市內開始出現武漢肺炎的零星病例，到2020年1月23日凌晨約兩點半武漢市疫情防控指揮部以《市新型冠狀病毒感染的肺炎疫情防控指揮部通告》為題發布公告：自當天十時起，武漢全市城市公共交通暫停營運；無特殊原因，市民不要離開武漢，機場、火車站暫時關閉禁止出城。在即將到來的農曆大年初一（今年為1月25日）小年夜的前一天發布這項突如其來的封城禁令，打亂了絕大多數民眾原先已經計畫好返鄉歡度年節的行程。對於中國人來說農曆新年是一年當中最重要節日，武漢市政府卻臨時且出乎意料之外的大規模阻止民眾返鄉，顯見其中必有許多不為外人知曉且嚴峻無解的難題。

然而根據當時中國官方的統計數據，到1月22日為止湖北省的感染病例共計有四百四十四例，其中武漢新增六十二例，死亡八例。若光就人口數目上來說，武漢這一座人口多達一千一百萬的大城市，「僅僅」不過四百多例的武漢肺炎確診病患，所占其人口數比例極低，為何需要祭出這項被世界衛生組織稱為公共衛生史上「前所未有」的激烈封鎖手段？當然，這些中國官方所提供的疫情相關數據可信程度究竟有多高，無人知曉，然而能夠確定的一件事是在當時武漢肺炎的疫情已經嚴重到中國政府必須迅速採取非常手段的地步，而且除了封城之外已經找不出其他能夠阻擋病毒擴散的辦法。爾後中國其他的城市也相繼的實施封城、半封城、封村或是封小區等等的人員管制措施，大幅限制人民的行動自由。

而接著其他亞洲國家陸續爆發武漢肺炎的疫情之後，原本以為地理上距離亞洲遙遠可以有恃無恐，且輕率地認為武漢肺炎只不過就像普通流行性感冒一般輕忽看待這波急性傳染病疫情的歐洲各國，於2020年2月下旬也從義大利開始出現大規模社區感染的疫情危機，爾後確診案例一路擴散到鄰近的周邊國家，進而疫情快速地蔓延到歐洲全境。義大利因國內事態嚴重，醫療衛生體系瀕臨崩潰，總理孔蒂（Giuseppe Conte）為防堵疫情

擴散決定自3月10日起將原本只及於北部倫巴底（Lombardy）大區的封閉措施擴大至義大利全境，成為歐洲地區第一個實施全國性封鎖措施的國家，直到5月4日才初步放寬封鎖規範，允許工廠和公園重新開放。然而義大利其實是最早採取行動對抗武漢肺炎的歐洲國家，1月30日該國出現第一個確診病例後，義大利就馬上宣布和中國斷航，並於1月31日頒布六個月的緊急狀態命令，只不過這些作為卻依然無法阻擋武漢肺炎病毒來勢洶洶的襲擊。之後西班牙、法國、德國、英國等歐洲國家無一倖免地遭受到武漢肺炎疫情無情地攻擊，各國亦陸續地關閉國內城市的活動。

貳、歐洲國家的疫情結果清點

截至今年6月17日為止，歐盟國家（暫且包含英國在內）共計有武漢肺炎確診病例一百四十八萬六千三百六十六例，死亡數目達到十七萬兩千一百七十五人。歐盟國家確診病例占全球總確診人數八百二十八萬兩千八百一十五人的比例約18%，死亡案例占全球武漢肺炎死亡人數四十四萬六千五百二十二人的38.56%（平心而論，若依照中國官方數據的不可靠程度來驗證這個結果當然不甚精準，但與其他先進國家的表現相較，仍然是不及格）。這個結果，對於人口數約四億五千萬，占全球總人口數七十八億當中僅約5.77%的歐盟來說，是相當令人感到相當驚駭的數字，同時也重創了歐盟身為先進國家的進步形象。即便其他區域（如南美洲）的武漢肺炎疫情仍在持續延燒之中，或許上述的人數比例在未來會產生些許變動，但無論如何歐盟及歐盟國家在這次對抗武漢肺炎疫情表現從整體來說，確實令人感到出乎意料的離譜與糟糕。原本世人相信以歐盟這樣一個不管在醫療、公衛、環境、衛生等各方面都應該算是世界上首屈一指、甚至是各國長期做為學習楷模的進步地區，在面對武漢肺炎來襲時理應會展現傑出的防疫及醫療成果，但卻沒想到所呈現出來的竟然是如此荒腔走板的表現，脆弱地彷彿就像是不堪一擊的玻璃玩偶，更何況不只是單個一歐洲國家，而是全部歐洲國家都迅速淪陷，不禁讓人要問到底是哪裡出了問題？昔日令人稱讚又羨慕的歐洲究竟跑到哪裡去了？

參、歐洲國家對於武漢肺炎的防疫認知問題

其實德、法、英、義等國皆在1月下旬與中國政府展開協調商議（因中國對外宣稱肺炎疫情均在其控制之中，並不希望外國進行撤僑這項有損顏面的動作），專程派出專機前往中國接回當地的本國旅外僑民。歐盟也於1月28日表示啟動公民保護機制，透過協調安排兩架飛機先將滯留於武漢的歐盟公民接回歐洲，隨後若干歐盟國家分別跟進。經由這些動作即可窺見歐洲各國應該早已了解中國當地肺炎疫情的嚴重性非比尋常，否則根本沒有採取專機撤僑的必要性，而且這個流行傳染病具有高度的傳染力及致死率，他們也都知道要將從中國撤出的僑民進行兩個星期的檢疫隔離；但這次的撤僑行動與戰爭發生時的撤僑顯然有本質上的不同，歐洲各國卻似乎壓根沒注意到此點，且全部都沒有進行後續的防疫計畫更新及準備（防疫計畫更新例如像是疫情狀況的情境想定和模擬演練

隨著疫情升高而更趨嚴厲，進行醫療與防疫所需的基本護理與衛生物資調度及配補，防疫相關人員的編成與調整等等），在政府對於民眾的防疫資訊提供上亦明顯不足（例如法國於3月15日舉行鄉鎮市級的地方選舉，疫情有關的消息相形之下顯得不太重要），因而造成民眾心理上的輕忽，更缺乏衛生防護的自我警覺性。直到疫情已經進入到歐洲各國土地上時赫然才驚覺病毒來勢洶洶，用過去的防疫措施根本難以招架；例如英國首相強生一開始還以外界稱之為「佛系防疫」的無招勝有招，呼籲英國人民自立自強，再次拿出二次大戰當中對付倫敦大轟炸的精神（Blitz Spirit）堅毅地保護自己，等到多數民眾都已經被病毒感染並擁有抗體以後，那麼就能達成群體免疫的效果。一直要到強生本人感染到武漢肺炎之後，他才理解到這個疾病可不是亂開玩笑的，政府絕對需要嚴陣以待，只不過已為時太晚。在我國很多民眾認為歐洲疫情的快速蔓延是因為歐洲社會民情上習慣於親密的肢體接觸，因此導致病毒傳播加速，但其實那只是其中一小部分的成因，主要關鍵仍是在於歐洲政府與歐盟的輕忽怠慢所致。

肆、歐盟全盤接受世界衛生組織關於疫情的指令

更麻煩的是歐盟對於武漢肺炎疫情的資訊悉數仰賴世界衛生組織（WHO）所提供的說法，無論是從一般民眾配戴口罩的必要性，或者是疫情流行的嚴重程度，在在都遵循世界衛生組織所建議的指令進行，歐洲國家似乎毫無公共衛生與流行病學的專業自主性。倘使今日世界衛生組織能夠確實的發揮原本應有的功能，適時地提供毫無偏頗的專業建議，那麼順應過去幾十年的他們與世界衛生組織互動的模式，採取如此的作法並沒有錯誤；但錯就錯在現今的世界衛生組織已經是一個被中國滲透到骨子裡的聯合國專門機構，衣索比亞籍秘書長譚德塞對習近平與中國大肆稱頌所引發的諸多爭議自不在話下，連加拿大籍的秘書長高級顧問艾沃德（Bruce Aylward）於3月接受香港媒體視訊專訪時，被問及世衛是否可能重新考慮台灣的會籍問題，艾沃德刻意的裝聾作啞亦引發加拿大國會下議院要求渠一旦返國時將傳喚至國會作證。上述兩人更曾經在公開場合表示如果他們罹患武漢肺炎的話，希望能在中國接受治療，充分表達他們對於中國醫治武漢肺炎能力的信心。世界衛生組織的專業性及中立性儼然被大打折扣的當下，歐盟與其成員國卻對這番令人憂心的組織質變發展渾然不覺，亦步亦趨的遵循世界衛生組織的各項指令，終究還是付出慘痛的高昂代價。

若從時間序列上觀察，在1月30日中國境外已經被證實有三個國家出現社區傳播時，世界衛生組織於當日宣布疫情為「國際公共衛生緊急事件」（Public Health Emergency of International Concern）；當2月底時義大利、韓國與伊朗三國的確診人數急速增加之後，2月29日世衛組織才將疫情的全球風險級別提升為「非常高」；而在習近平視察武漢，臨時搭建的方艙醫院全部休艙，中國對外聲稱抗疫獲得勝利的隔天，也就是3月11日世衛組織宣布此次疫情已構成「全球大流行」（Pandemic），譚德塞還特別強調「這是一場可控的大流行病」；世衛組織並於3月13日表示歐洲已經成為當前大流行瘟疫的中心，頓時之間歐洲儼然變成世界各國在對抗武漢肺炎病毒的後段班學生。

伍、歐洲企圖利用中國作為牽制美國的槓桿

不過歐洲被中國拖累這件事也沒辦法怪罪他人，歐洲國家向來對於中國的態度都是充滿著友善可親的美好想像，一廂情願地將中國當成在國際上可以合縱連橫的對象及長期夥伴（尤其是拉攏中國以對抗冷戰結束後美國的單邊主義，例如美國總統川普退出《巴黎氣候協定》之後，歐盟跟中國聯手自詡為捍衛地球氣候變遷的旗手，認為美國只是一個不願意負責任的霸道強權）；此外，主要還因為歐洲國家長期都只把外來威脅的焦點置於俄羅斯身上，習慣性地認定只有地緣上相連的俄羅斯才會對歐洲懷有敵意（2014年初俄羅斯併吞烏克蘭的克里米亞半島，並透過假新聞介入歐洲國家選舉，讓歐俄關係更加緊繃。）而忽略中國崛起之後所帶來國際秩序在暗地中的變動已逐漸毀壞原本效忠於國際法治的國際體制，諸多聯合國專門機構已經淪落為中國利益服務、以中國政府唯命是從的扈從機構；當然另一方面歐洲也覬覦中國龐大的經貿及市場的商業利益，在金錢掛帥的誘惑底下，盡可能地想跟中國維持友好的雙邊關係，不放過任何能賺進大把大把鈔票的機會。縱使歐洲各國領導人都知道中國所倡議的一帶一路是包裹著毒藥的糖衣，縱使歐盟知道中國透過中歐及東歐國家舉辦「16+1」小型峰會是裂解歐盟團結的分化手段，縱使於2019年3月習近平訪問義大利前夕，歐盟執委會提出《歐洲與中國戰略前景》報告，其中明確稱呼中國為「經濟競爭者（Economic Competitor）」及「系統性對手（Systemic Rival）」，並建議歐盟成立新機制對抗中國貿易攻勢；即便如此，歐洲國家當中的親中派勢力依然占據主流地位，並假藉所謂的不跟隨美國、歐洲需要獨立自主、自成一格的對外路線，合理化歐洲向中靠攏、唯利是圖的路線選擇，並且把歐洲向來標榜且自傲的基本價值信念如人權、自由、平等、民主的人類高尚理想忘得一乾二淨。類似的例子俯拾皆是，例如信手拈來就有歐盟外交與安全政策高級代表Josep Borrell於今年6月9日與中國國務委員兼外長王毅進行第十輪「歐中高層級戰略對話」的視訊會議時，Borrell特別表示中國或是歐盟的「系統性競爭對手」，但中國並不是世界和平的一個威脅。正值武漢肺炎的資訊隱匿對於歐洲造成前所未有的巨大傷害及損失，此刻尚處於才剛開始看到疫情災難盡頭微弱曙光的關頭，歐盟對外代表如此充滿佛心的溫暖發言，對中國張開友誼的雙臂，讓人感到歐盟領導階層的價值體系已經淪為利出一孔的現實利益追逐者，昔日歐洲高舉的理想性格業已消失殆盡，不復追憶。

陸、歐洲國家今年面臨經濟跳水式下滑

從經濟上的數據來看，在受到武漢肺炎疫情重創之下，歐盟執委會2020年第一季的經濟預測對其今年的經濟成長率大幅向下修正，歐盟及歐元區的GDP由先前預估正成長的1.2%與1.4%，分別轉成為負7.7%及7.4%。歐盟經濟執行委員Paolo Gentiloni表示「歐洲正在經歷自從經濟大蕭條之後未曾有過的經濟衝擊……經濟衰退的深度與恢復的力道會因為每個國家的封城禁令何時解除，以及觀光旅遊業占每個經濟體的比重，還有每個國家的財政體質而有所不同。如此分歧的狀況對單一市場及歐元區構成威脅，但仍可以藉由歐洲採

取有決心的共同行動降低影響。」話雖如此，歐盟執委會認為2021年的經濟動能有辦法重新啟動，但並不樂觀地認為到明年底為止的歐洲經濟成長得以將今年所流失的經濟損失彌補回來。換言之，預估需要花好幾年的時間歐洲才能從這次的經濟重創底下逐漸回復。

另外，根據歐盟執委會的預測，義大利與西班牙這兩國受到疫情衝擊最深，今年約莫將衰退9%；希臘雖然遭受疫情創傷程度較輕，但在經過近十年的擲節財政政策之後，該國的經濟表現才剛剛稍有起色，卻又不幸遭逢此一變故的打擊，經濟預估會衰退9.7%，是歐盟當中經濟體質為最疲弱的國家；至於波蘭則是幸運地受傷最輕，僅衰退約4.5%。歐盟中最大的經濟體德國一樣遭遇到第二次世界大戰以來最嚴重的衰退，達6.5%，不過恢復速度應該會比較快；第二大經濟體法國今年則將衰退8.5%。

歐盟整體的平均失業率部分則會從原先的6.7%升高到9%，並且可能會維持這個水準長達數年。歐盟許多國家推行「短工補貼制度」（Short-time Work Program），鼓勵企業透過縮減工時來避免裁員，並且由政府補助部分薪資，減輕企業被迫裁員的壓力；以德國為例，政府會補償減薪期間之薪資與原薪資差額的60%至67%，該項制度對於企業的紓困在緩解經濟危機初期十分有效，這也是歐盟的失業率雖然上升，相較於美國的失業水準卻較低的原因。

柒、「下一代歐盟」計畫，與歐盟暫時鬆綁成員國財政紀律規定

歐盟執委會於5月27日向歐洲議會提出一份名為「下一代歐盟」（Next Generation EU）內容計七千五百億歐元的經濟刺激方案，再伴隨著歐盟2021~2027多年度預算總額調整至一點一兆歐元之譜的預算書，期盼透過雙管齊下政策重振歐洲的經濟與市場信心。

「下一代歐盟」的經濟復甦計畫由歐盟主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）提出，該計畫旨在消除由武漢肺炎大流行所導致的各方面損害，並致力投資於綠色、數位、社會和更具韌性的歐盟。根據該計畫，執委會將使用其較高的信用等級在金融市場上籌措財源，藉此降低借貸成本；其中有五千億歐元的無償分配款。馮德萊恩將這些分配款描述為「我們對未來的共同投資」。這些資金將用於實現歐盟的碳中和及數位轉型計畫，支持社會和就業政策，並強化歐盟作為全球參與者的角色。

除了歐盟層級的經濟復甦計畫，歐盟也放寬規定，給予各會員國更多對抗疫情的工具與空間，像是鬆綁成員國的財政支出，就是迄今最重要的決定。歐盟傳統上認為政府財政的健全及穩定，是歐洲地區經濟穩定及歐元安定的重要支持條件。財政赤字會使利率上升，不利於經濟發展，因此為了追求財政健全，歐盟訂定二項重要的財政法則：首先，為進行經濟及貨幣整合，1992年簽訂《馬斯垂克條約》時，以政府預算赤字占GDP的比重不超過3%為上限，債務比率60%為改善財政目標。為進一步地改善財政，歐盟於1997年簽訂《穩定及成長公約》（Stability and Growth Pact），以追求預算平衡或有盈餘（close to balance or in surplus）為目標。這兩項對會員國政府財政紀律上的緊箍咒，即便

在遭遇2007~2008年金融風暴之後所引發的歐債危機，希臘瀕臨破產之際，歐盟都依然嚴守這條底線，不容許任何會員國跨越。但這次受到武漢肺炎疫情衝擊的不僅僅是少數南方國家，而是所有歐盟會員國都自顧不暇，各國忙著收拾自己的爛攤子都來不及，焦頭爛額之際已經沒有餘力再去對其他需要幫助的會員國伸出援手。這也是為什麼歐盟成員國的財政部長於3月23日同意，暫停約束歐盟各國公共赤字的嚴厲措施，成員國可不受到財政紀律3%的限制，端視自己國內需要可擴大借貸金額，這也是歐盟歷史上頭一遭。這項暫時性的舉措意味著歐盟暫停對各國財政支出的嚴格監察。歐盟的聲明指出，這項所謂的「普遍豁免條款」（General Escape Clause）賦予各國政府所需的預算彈性，得以採取支持醫療與公民保護系統，以及保護經濟的所有必要措施。

歐盟暫時性鬆綁最具代表性的會員國財政紀律規定，堪稱歐盟至今採取的最重大舉措。但此例一開之後，歐盟是否有機會再把財政紀律的緊箍咒收回自己手中呢？

小 結

這次的歐洲疫情基本上是「系統性失靈」（Systemic Failure）所造成的後果。而之所以會出現如此的系統性失靈，首先乃是由於歐洲國家長久以來深信唯有堅持多邊主義才能讓歐洲保有外交的獨立自主空間，而聯合國的多邊體系運作，也才是符合歐洲利益的作法，因此對於中國勢力滲透進入聯合國體系當中並不以為意。又歐洲認為聯合國及其國際專門機構的利益是相互結合成為一體的，因此歐洲國家不太會懷疑聯合國及所屬機構是否別有用心；但這次武漢肺炎事件讓聯合國為了中國利益而犧牲歐洲利益，也只能怪歐洲長年來在戰略上都過於輕忽中國所可能造成的危害，因而導致了今日難以收拾的局面。當然，歐洲國家過去跟中國的往來都是建構於交善的基礎上，讓他們過於相信中國官方所提供的數據及說法，也是原因之一。簡言之，歐洲國家被世衛組織蒙蔽、被中國蒙蔽，「系統性失靈」讓歐盟層級與歐洲個別國家層級的決策系統遲滯，未能圍堵在先，才是歐洲疫情大舉爆發的關鍵。

而未來更需要持續觀察的重點是經濟受到重創底下的歐洲，即便擔任歐洲經濟火車頭的德國有可能復甦的速度比較快，但單憑德國的力量卻無法獨自撐起歐洲的那片天，其餘會員國的經濟成長一旦跟不上時，歐盟的南北差距將會更加明顯，屆時「雙速歐洲」（Two-speed Europe）或者是「多速歐洲」（Multi-speed Europe）的歐盟發展及治理模式勢必又將成為歐洲內部的爭論焦點。況且，歐洲央行這幾年下來持續性的量化寬鬆貨幣政策已經讓歐元的匯率跌到幾乎快跟美元價格差不多，如今又加上財政紀律鬆綁，歐元的前景更不看好。歐盟的前途，看來也不甚光亮。

超過半世紀以來透過經濟與政治力量結合在一起的歐盟，曾經歷了一段輝煌的黃金歲月；如今歐盟會因為武漢肺炎的疫情而走向衰敗之途嗎？又或者其實還有機會能浴火重生呢？◆