# 2020年新冠肺炎疫情過後：去全球化及對臺灣的意義

丁樹範*

去年（2019）年底從中國湖北省武漢市爆發的新冠肺炎疫情很快地擴散到全球，除造成全球層面人員大量疾病和死亡外，也重創了全球經濟運作，並衝擊主要國家間的國際關係。本文主要討論新冠肺炎對國際關係的影響，及對臺灣的意涵。

## 逐漸去中國化

影響之一是全球逐漸的去中國化。蘇聯解體以後新自由主義概念盛行。全球化發展是自由主義概念下國際關係的主要趨勢。基於經濟效率和利益最大化，人員、物資、和資金在全球流動以尋求最適組合，同時金融管制逐漸取消。中國於 2000 年進入世界貿易組織（WTO）成為全球化的象徵，因為全球的人員、物資、和資金向中國流動。這使全球化和中國化成為同義詞，中國也因此獲益成為第二大經濟體。

然而，經濟效率和國家安全有時候是互斥的。特別是中國崛起後離市場經濟制度越來越遠，使得西方國家對中國越來越擔心。美國逐漸認識這個問題的嚴重後果，雖然歐巴馬

* 作者為國立政治大學名譽教授。

doi: 10.30382/SSA.202006_(162).0003

總統時期開始調整而有亞太再平衡（Re-Balance）政策，但是，歐巴馬總統未對中國惡言相向及採取強硬措施而維持合作交往；但在經貿上，歐巴馬總統採取排斥中國另起爐灶建立跨太平洋夥伴關係（Trans Pacific Partnership）策略。歐巴馬總統的作為符合傳統民主黨的風格，以美國為首的多邊主義傾向，尊重既有國際機制和建制。

共和黨則有不同風格，在新保守主義（Neo-Conservative）影響下，共和黨傾向單邊作為，不信任國際多邊機制，傾向建立大國防。川普總統更是共和黨內的異類，這使他成為美中關係遞變的關鍵因素。除了川普個人風格外，習近平的治理刺激美國和其他國家的反彈，包括：走向獨裁使美國接觸交往政策的假設破碎，在東海南海挑戰美國的作為，經貿上越來越強烈的保護排他主義，及制度上在全球推廣權威主義作為等，這使中國和西方國家的摩擦越來越多。

川普總統的第二任國家安全顧問麥克馬斯特將軍（Herbert Raymond McMaster）在他最近發表的文章透露他和川普總統於 2017 年 11 月訪問中國後對中國的看法。[1] 值得注意的是，川普總統於 2017 年 12 月發佈**國家安全戰略**，發布的時間是在訪問中國一個月以後。同時，此**戰略**是在麥克馬斯特手上完成的。

麥克馬斯特在文章說明他的訪問觀察。這個訪問觀察或許是整個訪問團隊的共識。「…離開北京後，我比來北京訪問以前更確信，美國對中國政策的劇烈調整來得太晚了。…中國共產黨領導人相信，…中國有有限的機會以加強他們的規

[1] H. R. McMaster, “How China Sees the World and how should we see China,” *The Atlantic*, May 2020, https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/05/mcmaster-china-strategy/609088/.

範及改變國際秩序，使規範和秩序對中國有利。共產黨無意遵循國際法、國際貿易、和國際商務的規則。…中國的整個策略是依靠拉攏（co-option）或逼迫（coercion），或隱藏（concealment）意圖本質。…整體而言，中國共產黨的目標違反美國理念和美國利益。」

中國企圖對川普訪問行程安排透露出中國的意圖。習近平和其夫人親自陪同川普總統參觀紫禁城時，強調…他「要使中國走向世界舞台中心，和對人類做出偉大貢獻」的決心。訪問中國最後晚宴上李克強總理的獨白講話更是震撼。李克強說：「中國已經發展出自己的產業和技術基礎，而不再需要美國。他（李克強）駁斥美國對 [ 中國 ] 不公平貿易和經濟行為顧慮，並指出美國未來全球經濟角色僅僅是提供中國需要的原料、農產品、和能源，以刺激中國高端產業和消費產品的生產。」習近平和李克強其實向美國下了戰書。我們不知道北京何以做這樣的安排，但是，這個訪問激發了美國與中國脫鉤（de-coupling）的強烈意念和實踐。於是，美中關係急轉直下。

新冠肺炎疫情再加劇中國和包括美國在內的許多西方國家關係的惡化，使得和中國脫鉤成為國家安全的考慮因素。當美國國內疫情擴大，對於防疫用品需求瞬間升高時，美國要求在中國的 3M 公司出口防疫用品回美國被中國拒絕。西歐國家因為疫情發現必須從中國進口諸多防疫設施時，他們開始擔心除了防疫設施，還有其他什麼物資必須仰賴中國供應？這對自己國家會有什麼負面影響？澳洲因為要求世界衛生組織（WHO）獨立調查新冠肺炎疫情被中國駐澳洲大使威脅拒買澳洲產品。更有許多案例涉及對中國處理新冠肺炎疫情批評而被中國威脅。

因此，以和中國脫鉤為主的思潮出現。白宮的貿易和製造政策（Office of Trade and Manufacturing Policy）辦公室主任納瓦羅（Peter Navarro）和經濟顧問庫德洛（Larry Kudlow）呼籲美國企業搬回美國，並表示美國政府願意補貼搬回美國的企業。日本政府分別提出二十億美元和二億美元鼓勵日本企業將供應鍊從中國搬到日本或東南亞。歐盟也呼籲企業考慮把企業搬出中國。此外，西方主要國家開始對中國企業併購當地高科技企業開始設限。[2] 凡此，都相當反映過去二十年以中國化為主的全球化或許將逐漸退燒。

## 去 / 反全球化

如前述，自 2000 年中國進入世貿組織後，中國成為美國、日本、歐洲以外的全球化的焦點國。然而，本次疫情不只是以中國為中心的全球化受到質疑，甚至，全球化及全球化運作背後的市場機制都受到高度質疑和挑戰。

當疫情擴大後，各國基於自身優先防疫需求，不但攔截友邦透過市場機制進口的防疫物資並佔為己有，甚至發出出口限制命令影響市場機制運作，瞬間關閉邊界則癱瘓了市場機制和全球化依賴的物流體系，及發出旅遊禁令使市場機制運作停頓等。凡此，都對全球化和全球化所依賴的市場機制造成重大和無可挽回的衝擊，造成全球經濟號稱是 1930 年代大蕭條以來最重大的損失。

[2] Arjun Kharpal, China has ‘zero chance’ of acquiring ‘vulnerable’ Europe tech firms as EU urges states to take stakes, CNBC, April 15, 2020, https://www.cnbc.com/2020/04/16/chinese-takeover-of-europe-tech-firms-face-increased-scrutiny.html.

去全球化勢必對傳統的經濟學與國際政治經濟學概念提出挑戰。傳統經濟學強調透過市場機制，發展企業的效率、利潤、專業化生產和勞力分工、及由此串連起全球的企業，形成的企業間的互賴，因而跟著企業步伐形成國家間的相互依賴。但是，疫情卻高度凸顯市場失靈和依賴市場的脆弱性（fragility），企業跟著遭殃，經濟遭受打擊，人民不但無法獲得醫療照顧，甚至導致大量失業，國家受到嚴重創傷。

疫情可能影響地區組織的內聚力，這特別是歐盟。義大利於疫情擴大後首先向歐盟求援，歐盟要義大利自行想辦法解決而沒有伸出援手。這使義大利對歐盟信心喪失而轉向中國，使中國得以乘虛而把影響力再向歐洲擴張。歐盟後來意識到不介入的後果而提出主動作為，並努力促進區域團結，以增進域內國家人民對歐盟的信心。[3]

日益興起的反全球化實踐則呼應去全球化。川普總統對世界貿易組織（WTO）爭端機制的抵制可能癱瘓世貿組織；川普退出歐巴馬總統推動，且美國國會通過的跨太平洋夥伴關係（TPP）；川普公開鼓吹英國退出歐盟。甚至，川普決定中止世界衛生組織（WHO）的關係及不再給予贊助，並擬和部分國家另組國際性衛生組織。美國作為世界級大國的反 / 去全球化動作具有對反 / 去全球化鼓動效應。當然，也有人主張此時更應該全球化，並增進如世衛組織的功能。例如，歐盟則反對川普的作法。

經濟上如何因應去全球化是新興難題，這涉及政治和經濟角色的重整。如前述，在全球化時代，國家被全球化所代

[3] European Council, COVID-19 coronavirus outbreak and the EU's response. "European Council, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/covid-19-coronavirus-outbreak-and-the-eu-s-response.

表的企業引導，即使全球化導致市場分配機制和國家角色失靈，如 2008 年從美國發生的全球金融危機，全球化的動能似乎仍莫之能禦。這次的疫情則可能相當程度翻轉政治和經濟關係，使國家必須扮演吃重角色。

其實，川普發起的對中國貿易戰已開始逐漸啟動去中國化。要強調的是，中國內部的諸多變化早已催化去中國化。這包括：日益升高的營運成本，例如工資、保險、環境、租金，及習近平執政後越來越明顯的保護主義傾向。凡此，使西方許多企業開始調整，川普的中美貿易戰加速調整。

除了政治 / 國家和經濟角色外，另外一個議題涉及國家利益的再定義。口罩的價格平時非常低，利潤也非常低，在過去根本不是國家利益，更不屬於國家安全範圍。精密晶片可以用於武器裝備，很明顯地和國家利益與安全有關。但是，這次疫情使人們重新思考口罩和技術不精密的防疫設施是否為另類的國家利益與安全。

由此，衍生出的議題是產業：去中國化 / 去全球化的關鍵在於那些產業涉及自己國家根本利益，而必須完全由自己研製，這是產業再國家化（Re-nationalization）過程。除了技術外，還涉及成本 / 價格，企業利潤 / 財務，這特別是企業的利潤可能會降低。以這次疫情而言，製藥和醫療可能是被優先考慮產業再國家化的對象。

要強調的是，產業再國家化不是國有化。後者是指企業被國家徵收而成為國有企業。產業再國家化仍然是市場制度，國家的角色雖比以前擴大，但是，國家不直接掌握經營企業。具體做法各國可能不同，且需要時間摸索。

除了產業再國家化外，針對像本次疫情的突發事件可能使供應鍊無預警中斷，企業或許得思考在不同國家或地區重

複設置生產線，以利企業生存。然而，重複設置生產線必然造成企業成本大幅升高。凡此，都對國家和企業運作帶來新挑戰。

## 對臺灣的意義

新冠肺炎疫情對臺灣影響是多方面。正面而言有多重效果。國際媒體多篇幅報導臺灣處理疫情模式及成效，凸顯了臺灣在醫療治理領域的能力，提升臺灣在國際的正面形象。同時，因為醫療技術和研究能力，使得西方國家和西方醫療機構願意和臺灣進行醫療領域的合作，進一步提升臺灣醫療的進步。凡此，或有助於未來在國際專業領域的參與。再者，國際能見度提高間接凸顯臺灣和中國的不同，使得中國的一中原則或在某些領域受到影響。

相對而言，疫情使得中國和西方國家的關係趨於緊張。這特別是中國對於國內疫情透明化問題，中國扭曲西方國家疫情處理的報導，要求被其援助國必須先公開感謝中國才願提供援助物資等，使得中國和西方國家的關係趨於緊張。導致部分西方國家對中國的惡感投射成對臺灣的同情。這某種程度或可解釋口頭支持臺灣成為世界衛生大會的西方國家有增加。

除了國際能見度外，臺灣也受益於諸多政治經濟因素變化。中國勞力成本大幅上升；中國和美國的科技戰使美國政府鼓勵其前 500 大企業投資臺灣；[4] 香港通過國家安全法可能

[4] "U.S. government urges top 500 firms to engage in business with Taiwan," *Central News Agency*, October 18, 2019. https://focustaiwan.tw/politics/201910180004.

影響未來資金流動；全球反避稅浪潮；及臺灣設法吸引臺商資金等；這都使臺灣成為投資目的地。

以光學產品著名的大立光把處理掉蘇州廠的 3.65 億美元撤回臺灣，擴大在臺灣的投資。[5] 美商超微（SuperMicro）投資 7 千萬美元在桃園八德擴建第二期廠房，預期總投資會達到 3 億美元。[6] 谷哥則已經斥資至少 8 億美元在臺灣投資，包括建立資料中心、手機、和技術研發中心、和綠能電廠等。[7] 銀行業者指出，到今年 4 月底為止，臺灣外匯存款增加 2,400 億元（臺幣），達到 6 兆 2782 億元，去年同期是 6 兆 341 億元。[8]

這都有利於臺灣經濟發展和創造就業機會。如同有人提出的，這是臺灣罕有的機會，掌握好會給臺灣另外一個三十年的榮景機會。[9] 這特別是資訊電子業，川普對中國越來越強烈的貿易戰使美國資訊電子業者意識到，必須儘快在中國以外地區布局，而臺灣具有良好條件，包括政治經濟開放，及具有良好產業基礎等，是可以吸引主要資訊業者來臺發展。

面臨疫情後新局勢，我們也有不小的挑戰。這主要是需要思考哪些產業和產品配合疫情後的國際走勢進行產業發

---

[5] **經濟日報**，2019 年 12 月 26 日，https://money.udn.com/money/story/5648/4249492。

[6] 鉅亨網新聞中心，2019 年 04 月 29 日，https://news.cnyes.com/news/id/4310651。

[7] 林文義，「Google 在台已聘 2,500 人！謝金河：美企投資可能才要開始」，**聯合報**，2020 年 1 月 11 日，https://udn.com/news/story/7238/4281302。

[8] 陳蕙綾，「外匯存款激增 還有四大跡象看出台商真的回來了」，鉅亨網，2020 年 6 月 8 日，https://news.cnyes.com/news/id/4487180。

[9] 謝金河，「迎接臺灣轉運元年」，**財訊**，2020 年 1 月 9 日，https://www.wealth.com.tw/home/articles/23799。

展。典型的例子是，疫情是否需要重創國際航空製造業，使民航機需求因為視訊產品快速發展和進步而減少，這勢必大幅減少國際大廠，例如，波音公司，向我國下單量，而衝擊我國航空製造業發展。再如，臺灣市場規模小，雖然我們某些醫療研究能力強，但是把研究轉化為產品更涉及市場和競爭力，上述都是不容易的決定。

另外，臺灣也面臨潛在外部危機。這特別是當美國在第二次世界大戰結束後在東亞地區所建立的政治秩序和聯盟體系因為川普總統的領導風格而逐漸破損，地區內國家如日本，似乎逐漸對美國採取疏離政策，雖然仍強調日美聯盟。這不利於地區整體因應中國崛起，特別是習近平越來越強硬的作為。

最後，還是要注意中國的對臺作為。這次疫情的確凸顯兩岸更大的差異，使兩岸關係更是漸行漸遠。這使中國對臺不能沒有作為，否則習近平的正當性會受內部挑戰。在當前情況下，灰色區域競爭（competing in the gray zone）應該是中國最可能運用的手段，這包括交錯運用選舉攪局（election meddling）、訊息誤導（disinformation and misinformation）、心理打擊、經濟施壓、及軍機軍艦繞臺，甚或軍機軍艦刻意飛越臺海虛擬中線，以對臺灣施加軍事壓力等各種綜合手段，配合拉攏和分化手段，使我政府疲於奔命，使民眾喪失對政府信心，這都使我們需要從傳統和非傳統角度再精進我國的國安策略。