



# 政策報告

## Policy Paper

《No. 109004》

中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析  
Analysis on Effects of China's Worldwide Aid for COVID-19 and  
the Trend of Accountability for China from Western Countries



《No. 109004》

中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析  
Analysis on Effects of China's Worldwide Aid for COVID-19 and  
the Trend of Accountability for China from Western Countries

主 持 人：張登及 亞太和平研究基金會中共外交小組召集人  
臺灣大學政治學系教授

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

王宏仁 成功大學政治學系副教授  
張國城 臺北醫學大學通識中心教授兼副主任  
廖小娟 臺灣大學政治學系助理教授  
趙文志 中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼主任

編 輯：張心宇 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 109 年 7 月



# 序

新冠肺炎疫情爆發至今，美「中」針對病毒起源、疫情全球擴散責任歸屬等議題頻頻交鋒，使雙方關係更趨緊張。隨中國大陸境內疫情逐漸趨緩，中共陸續向世界各國輸出抗疫經驗及醫療用品，惟其「大外宣」方式和部分援助物資品質問題引起部份國家反彈，要求中共應解釋疫情起源。此外，部分國家出現質疑疫情初期中共隱瞞資訊聲浪，相伴出現究責及索賠之聲。例如美國及印度有地方政府及民間組織向國內法院及國際組織提出申訴，發展值得關注。

本會特邀中共外交小組召集人暨臺灣大學政治學系教授張登及以及中正大學戰略暨國際事務研究所教授兼主任趙文志、成功大學政治學系副教授王宏仁、臺灣大學政治學系助理教授廖小娟，及臺北醫學大學通識中心教授兼副主任張國城，分別就「新冠疫情下美『中』關係之特點及趨勢」、「新冠疫情期間中共外交政策總體動向及前景」、「中共援助國際疫情作為及其『大外宣』影響」及「近期西方浮現之『究責』情勢及走向評估」等4子項議題，舉行座談會與報告撰述，提出對政府之政策建議，並由召集人與本會同仁會後綜整，希望有助各界對「中共援助國際疫情成效及西方『究責』問題動向研析」議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 109 年 7 月



# 目 錄

提要.....	V
壹、 前言.....	1
貳、 新冠疫情下美「中」關係之特點及趨勢.....	3
參、 新冠疫情期間中共外交政策總體動向及前景 .....	7
肆、 中共援助國際疫情作為及其「大外宣」影響 .....	13
伍、 近期西方浮現之「究責」情勢及走向評估 .....	19
陸、 結語.....	23



# 《中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析》

## 政策報告

### 提要

#### 壹、新冠疫情下美「中」關係之特點及趨勢

##### 一、短期內美「中」仍對疫情針鋒相對

美「中」於國際體系格局之戰略態勢未變，故疫情爆發初期雖具合作意願，惟隨美國疫情日趨嚴重，合作氛圍逐漸消散，取而代之係互相指控對方為疫情來源。隨美國大選將屆，短期內中共將成為美國兩黨應處疫情不利之卸責對象，同時在互信基礎薄弱下，雙方仍將持續針鋒相對。

##### 二、長期美「中」戰略競爭格局未變

美「中」雖達成第一階段貿易談判，惟由本質結構及戰略角度觀之，雙方戰略競爭態勢並未獲得結構性改善，且美官員持續提出中共對美之安全威脅及挑戰，如國務卿蓬佩奧指出中共對美滲透已從聯邦政府擴及地方層級；另美國於亞太地區軍事行動並未受疫情影響，反而持續在臺海及南海行使「航行自由權」，凸顯美國軍事存在及回應中共遼寧號艦隊航訓。

##### 三、對我影響與因應之道

###### ●我宜藉防疫表現擴大國際參與

本次疫情或許將是臺灣一個國際參與的機遇期，可充分發揮軟實力強化非敏感性及政治外交以外之領域擴展我實質國際參與，使臺灣成為中共無法抹滅之存在，並以衛生、人道援助、醫療及科技等強項，讓西方國家尋求可為臺灣發聲之理由，順水推舟拓展外交空間。

###### ●我宜關注戰略與美併肩引發之中共反制作為

美基於戰略選擇考量，大幅強化與我交往，惟同時亦導致兩岸關係疏離。臺灣於美「中」兩強對抗格局中迴旋空間小，加以民進黨政府原即與中共不睦，使戰略親美，故我應關注中共反制作為。

● **我宜強化與西方國家雙邊關係，惟須預防中共反撲**

各國應處新冠肺炎疫情戰無暇他顧，部分西方國家則因究責中共而採取一些友臺作為，臺灣可順勢強化雙邊關係。惟臺灣亦須預先準備疫情趨緩或結束後，面臨中共之強力反撲，包括壓縮我外交空間、開啟邦交國爭奪戰與其他施壓動作。

**貳、 新冠疫情期間中共外交政策總體動向及前景**

**一、 「大外宣」—修正國際形象及維持內部穩定**

中共外交部於疫情期間利用 Twitter 大量發文，以掌控社群媒體話語權，進而形塑「治理有方」形象，亦塑造自身為對外輸出物資及經驗之「伸援大國」。修正國際形象僅為目的之一，「大外宣」另一關鍵係維持內部穩定，即官媒報導特定訊息，以配合中國大陸境內民族主義情緒，將對內及對外宣傳相互配合。

**二、 對外援助—展現影響力、責任擔當及體現制度優越性**

中共於疫情期間大力援外，除為修補最初疫情失控而失去之大國形象、抵銷國際社會負面評價，亦旨在向世界展現中共係有擔當及慷慨強國，並藉美國防疫嚴重失誤及國際領導不作為，展現抗疫領導國姿態。另以疫情控制得宜體現制度優越性，即中共一黨專政優於以美國為首之西方民主制度。

**三、 南海主權強化行動—擴大實質支配並堅守立場**

中共自 4 月起進行遼寧號南海訓練、設立西沙及南沙兩行政區等高調政治作為，遭外界指控藉新冠肺炎蔓延之際，逐步升高壓力以強化對南海支配。惟即便引起美國、越南及菲律賓等國強烈反彈，中共仍透過外交部及國防部表態，堅守對南海強硬立場。

**四、 支援 WHO—加強中共於國際機構影響力**

中共將美國主導之全球秩序視為「中國崛起」之障礙，是以加強中共於國際組織之影響力成為首要任務，如支持譚德塞競選 WHO 總幹事，並促成中國大陸籍人士擔任負責流行病之職位。譚德塞曾於 2017 年讚許中共之「健康一帶一路計畫」，本次疫情期間中共對外抗疫合作，更助長健康絲綢之路發展。

## 五、我可以人道援助強化既有外交軟實力，並藉合作鞏固關係

臺灣可將本次防疫政策及經驗歸結為「臺灣經驗」供他國參考，並在國內相關醫療防疫物資供應量充足情況下對外援助，進而發展出如「Taiwan Can Help」等宣傳，以人道援助強化既有之外交軟實力；另宜藉提出新合作機制或計畫，以鞏固與周邊國家關係，並探討如何於歐、美可能援助中扮演關鍵角色，以避免成為中共單獨攻擊之對象。

## 參、中共援助國際疫情作為及其「大外宣」影響

### 一、中共以雙邊及多邊作為援外抗疫

- 雙邊一對個別及「一帶一路」沿線國家捐贈物資及派遣醫療隊  
中共對多個「一帶一路」沿線國家捐贈防疫物資或派遣醫療小組，如亞塞拜然、俄羅斯、寮國及義大利等，另包括南韓、法國等共 83 國；部分地方政府、企業及民間亦加入援外，如華為及馬雲基金會捐贈逾 1,400 萬口罩至各國。

- 多邊一透過與各國際組織及機制之多邊會議分享抗疫經驗

中共透過數場多邊視訊會議：3 月 10 日與太平洋島國、3 月 27 日 G20 應對肺炎特別峰會，以及非洲聯盟、上海合作組織、中共—中東歐合作機制等，表達將加強抗疫合作、提供援助及分享經驗。

### 二、中共援助弱化外界對「一帶一路」之疑慮

中共援外抗疫優先選擇「一帶一路」沿線國家，企圖形成「健康絲綢之路」，如向義大利派遣醫療團隊及協助組建野戰醫院，義國外長亦於臉書公布中共醫療物資抵達影片。塞爾維亞總統表示中共係唯一能提供協助之國家；匈牙利總理亦指出獲得之援助皆來自東方，此可能使原本對「一帶一路」有疑慮之國家鬆動，且隨疫情發展致中共之公衛及醫療專案被納入，提升各國與中國大陸合作意願。

### 三、中共援外抗疫配合「大外宣」以改善形象及爭取領導權

中共於疫情於國內趨緩、他國升溫之際啟動「大外宣」之目的有四：(1)駁斥病毒源頭指控；(2)展現中共為疫情付出重大代價、率先犧牲，以轉移早期隱瞞病毒資訊之質疑，並塑造中共為抗疫

英雄；(3) 分享中共抗疫模式，宣傳自身制度得迅速控制疫情及調度資源進而援外；(4) 藉機銷售醫療設備物資至各國，並結合一帶一路發展，改善與各國關係。

#### 四、中共積極作為引發各國反思對其依賴及背後政治影響力

中共鉅細靡遺報導每項對外援助；口罩及呼吸器等部分物資品質不佳傳遭退貨，加上積極表態引發各國反思對中共之依賴，或導致疫情後之國際產業重鏈新分布，如各國將醫藥等敏感產業移回國內；另中共以荷蘭駐臺機構更名之由扣住醫療援助，亦將使各國重新思考中共如何利用其援助換取政治影響力。

#### 五、我宜爭取國際公衛制度中受保障位置及話語權

學者認為臺灣抗疫模式較中共溫和有效，亦能提供口罩等物資及分享經驗予他國。我宜把握此時機爭取於國際公衛領域之話語權，尤其於國際公衛制度中得到有保障位置，如尋求成為 WHA 正式觀察員或特別觀察員，以免疫情過後各國重視經濟復甦、美國又不願提供公共財情況下，風向再次轉向中共而對我不利。

#### 肆、近期西方浮現之「究責」情勢及走向評估

##### 一、西方國家質疑中共是否人為散播病毒及隱匿疫情

##### ● 美國或採立法、貿易報復及司法執行等方式做為反制

➤ 法律：美《國際緊急經濟權力法》(IEEPA) 授權總統可凍結與特定國家或該國人民有關之財產權，故川普可限制美國銀行支付中共持有之帳戶，或凍結、扣押中共在美資產。

➤ 貿易：美「中」貿易戰未解，雙方雖達成第一階段貿易協議，惟美仍將對中共 2,500 億美元中國大陸商品維持 25% 進口關稅；若究責賠償問題持續，川普政府或祭出新一輪貿易制裁。

➤ 司法：密蘇里州及密西西比州皆針對新冠肺炎疫情控告中共。

##### ● 歐洲國家質疑中共透明度，澳洲將調查病毒起源

英國政府指出，疫情過後英「中」關係勢必不再相同；法國總統稱不會天真相信中共防疫有成，且與英、美皆要求中共交代病毒起源是否隱匿疫情；德媒《畫報》(The Bild) 則呼籲德國政府及歐盟向中共求償因疫情造成之損失；澳洲則已啟動組建調獨立查委員會，並擬聯合各國展開調查。

## 二、究責演變為「外交罵戰」之機率最高

由於建構獨立且有力之國際調查機構困難，且中共幾乎不可能接受調查，是以演變為「各說各話」之外交罵戰為最可能結果。

## 三、美國態度牽動各方索償布局

- **美國向中共求償後續動作將具示範作用，惟恐受政黨輪替影響**  
美若積極啟動各項索賠動作，對各國將具示範作用，相關調查證據亦或成各國依據，未來若形成正式或非正式求償聯盟，美國將發揮領導作用；惟美國倘政黨輪替，將視新政府態度而定，且若新政府仍欲求償，安排人事及研擬作為所需時間將延宕時程。

- **美若向中共求償以經濟手段最為可能**

美國各州提起之訴訟將曠日廢時，一年之內難有結果，故美若欲向中共索償，最可能採取經濟制裁，包括查扣「中」方在美各項資產、投資及帳戶為最快作法；惟中共不會坐以待斃，勢將對等報復，故美企及資金或逐漸撤離中國大陸以免遭波及。

## 四、對臺可能影響及因應之道

- **協助臺資企業於必要時從中國大陸退場**

若美求償壓力演變為新一輪貿易戰，大量在陸臺資企業勢將面臨壓力，政府宜協助企業做出必要時退場之準備。

- **審慎預擬避險作為**

若陸資面臨在美遭強制執行或查封壓力，或將部份資產轉至臺灣，或轉為臺灣身分；另因兩岸關係特殊，臺幾無可能向中共求償，惟若美要求臺灣對「中」究責，我恐陷兩難，故我宜預擬因應對策。

- **強化國防備戰以防中共透過戰爭手段轉移內部焦點**

倘中共面臨強大國際壓力，為轉移焦點恐鼓舞民族主義情緒以共禦外侮，「反獨促統」壓力勢將增大，武統臺灣之可能型亦大增。我軍宜加強備戰，以避免中共透過戰爭轉移內部壓力，也是重要工作。



# 壹、前言

去(2019)年底新冠肺炎疫情自中國大陸武漢爆發至今，美「中」針對病毒起源、疫情全球擴散責任歸屬等議題頻頻交鋒，使雙方關係更趨緊張。今(2020)年3月之後，中國大陸境內疫情逐漸趨緩，中共開始陸續向世界各國輸出抗疫經驗及醫療用品。但中共「大外宣」方式與部分援助物資品質問題引起部分國家反彈，尤其是以美國為首之部分國家政要，頻頻要求中共應解釋疫情起源，也引起中國大陸外交官在社群媒體主動反擊，雙方砲火猛烈。

3月至5月初，部分國家曾出現質疑疫情初期中共隱瞞資訊聲浪，相伴出現向大陸索賠之聲。雖然法理及現實條件很難使得「索賠」要求成為現實，但「索賠論」的輿情效應仍值得關注。

鑒於新冠疫情對原本即已相當緊張的美「中」關係造成新衝擊，也構成「新時代」中共外交所主張之「負責任大國」和「一帶一路」的新挑戰，中共不僅企圖以援助和外宣扭轉頹勢，且希望能「化危為機」，在美國川普政府屢屢以「單邊主義」和「退群」作為減少美方國際秩序管理成本減少之情勢下，中共亦有可能擴大在部分國際組織之影響。

不僅如此，中共近期外交表現，也顯示在領土爭議及海洋爭端等問題上，更加堅持己見，展現強勢姿態，以有助於其國內政局之穩定。凡此發展，不僅影響美「中」博弈，也必將進一步衝擊區域情勢與臺海和平穩定。為了更深入探討疫情與衍生之熱門議題如「索賠論」，以及中國大陸藉機進一步推動「健康絲綢之路」的挑戰與影響，本會邀集國內學者專家共同探討，並各自提出對政府因應之建議，仁智互見，皆極具參考價值。以下特依序編集，並於報告結束之處綜整專家見解，撰寫結論，敬請各界卓參指教。



## 貳、新冠疫情下美「中」關係之特點及趨勢

新冠肺炎疫情重創全球，尤其美國成為該疫情下受創最深的國家之一。美國因此將矛頭指向中共，美國總統甚至公開指責中共隱瞞疫情，中共亦不甘示弱回擊美國的指控，雙方你來我往責備對方，讓雙方關係陷入緊張。因此，美「中」關係的現況發展特點與未來趨勢走向為本文之主要評論重點。

### 一、雙方短期內仍將在疫情上進行口頭較量

在短期上，由於雙方在國際體系格局上的戰略態勢並未改變，即使碰到非關政治的流行病毒疫情，也可以看到彼此之間雖然一開始呈現出合作的意願，但隨著美國疫情日趨嚴重，合作的氛圍也跟著煙消雲散，兩國相互指控此次疫情是由對方所引起的。中共外交部發言人趙立堅在 Twitter 上指出：「新型冠狀病毒可能是由去年（2019）10 月訪問武漢的美國軍人帶進來的美國疾病。零號病人是什麼時候在美國出現的？有多少人被感染？醫院的名字是什麼？可能是美軍把疫情帶到了武漢。美國要透明！要公開數據！美國欠我們一個解釋！」<sup>1</sup> 此舉引起美國總統不滿，渠在一場記者會上非但沒稱「新型冠狀病毒」，也沒說是「武漢病毒」，而是直接說這是「中國病毒」（Chinese Virus），並表示：「使用『中國病毒』一詞，是因中共先散布「美軍傳播病毒」的錯誤訊息，他必須稱「中國病毒」表示病毒的確來自中國大陸，『這是很精確的用詞』。」<sup>2</sup> 美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）亦表示：「美國『強烈認為』北京沒有及時通報疫情，掩蓋新型冠狀病毒引發的呼吸道疾病危險程度。」<sup>3</sup> 此外，美國總統在每次對外舉行的記者會上持續將病毒疫情歸咎於中共及世界衛生組

<sup>1</sup> Steven Lee Myers,〈中國推動陰謀論，稱新冠病毒可能源自美國〉，《紐約時報中文網》，2020 年 3 月 15 日，

<https://cn.nytimes.com/china/20200315/coronavirus-china-conspiracy-theory/zh-hant>（檢索日期 2020 年 3 月 19 日）。安德烈，〈中國外交部驚人指控 美軍把新冠病毒帶到武漢〉，《法國國際廣播電臺》，2020 年 2 月 9 日，<http://www.rfi.fr/tw/中國/20200313-中國外交部驚人指控-美軍把新冠病毒帶到武漢>（檢索日期 2020 年 3 月 19 日）。

<sup>2</sup> 張文馨，〈川普再稱「中國病毒」：很精確用詞〉，《聯合新聞網》，2020 年 3 月 19 日，<https://udn.com/news/story/6813/4426095>（檢索日期 2020 年 3 月 19 日）。

<sup>3</sup> 江今葉，〈川普斥中國未阻止疫情蔓延 將究責求償〉，《中央社》，2020 年 4 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004280015.aspx>（檢索日期 2020 年 5 月 5 日）。

織（WTO），並提出會對疫情進行調查與究責；再加上，美國開始進入總統大選緊鑼密鼓階段，根據過去歷史經驗顯示，中共將成為民主共和兩黨候選人共同目標，以及競選過程中的政治提款機。也因此，在此次疫情不斷延燒下，吾人可以預見，美國民主、共和兩黨一方面不只會訴求中共對美國全方位的安全威脅；另一方面可以預期，在此次新冠病毒疫情上，中共也（將）成為美國兩黨在競選過程中疫情處理不力卸責的對象（尤其是川普總統）。因此短期內，美「中」兩國關係將會在疫情及選舉雙重因素催化下，陷入一定程度緊張中，在疫情未獲控制、互信基礎薄弱下，彼此仍將在外部結構制約中，持續進行口頭較量。這也讓美「中」兩國關係在短期內難以和緩甚至讓人可以樂觀期待的理由。

## 二、長期上美「中」戰略競爭格局並未改變

雖然中共一開始在新型冠狀病毒疫情初期與美國進行相關合作，同時美「中」雙方也達成第一階段貿易談判，似乎顯示雙方關係已獲得一定程度緩解的空間，但從本質結構與戰略的角度來看，雙方戰略競爭態勢並未獲得結構性解決。除了在疫情上持續口頭較量外，美國官員也不斷提出中共對美國安全上的威脅與挑戰，例如，美國國務卿蓬佩奧在一場全美洲長會議上，明白清楚點出中共對美國政府的滲透與壓力已經不只在聯邦政府層級對美國構成挑戰；在地方政府層級上，中共對這些政府監視程度遠高於各州政府的認知，並舉蔡英文總統就職與一所美國高中為例，表示：「2020年1月11日蔡英文總統勝選取得連任後，一名中共外交官曾致函美國各州，要求各州政府不要致賀蔡英文勝選；另外，美國一間芝加哥高中也在中共壓力下，取消讓臺灣代表參與學校氣候研討會的邀請。」蓬佩奧認為，「這顯示了中共對美國施壓的深度、系統化及意圖，雖然這些事務表面上看起來只是地方事務，但其認為所累積起來的效應對美國來說卻是一件大事，具有國際重要性。」<sup>4</sup> 從美國國務卿的談話顯示，這些作為都使美國認為中共已構成對美國整體國家安全與外交上的威脅，這些威

---

<sup>4</sup> 吳映璿，〈陸監控超乎想像 美國務卿：北京阻各州賀蔡英文勝選〉，《中時電子報》，2020年2月9日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200209002086-260408?chdtv>（檢索日期2020年3月19日）。

脅不只是中央政府層級，地方政府亦受到影響，中共這種「從上到下」式的影響與施壓，讓美國政府再次確認來自中共的安全威脅。

此外，美國並未因疫情關係使在亞太地區的軍事活動受到影響，反而持續在臺灣海峽與南海行使「自由航行權」，並透過各種管道向外界透露出美國在這些地區的軍事活動。這顯然是要凸顯美國在這些地方的軍事存在，以及對中共遼寧號艦隊航訓進行的回應。這種結構性的衝突認知，並未在雙方達成第一階段貿易協定，或是疫情一開始的合作而獲得緩解，反而隨著美國疫情升溫而加劇衝突。也因此，可以預見的是美「中」彼此間戰略競爭的格局，在此結構未能有效找到應對方式下（或是雙方都不願意退讓下），結構困境在短期內將難以扭轉，而這也將很可能會成為未來美「中」關係的「新常態」。

### 三、對我國之影響與因應之道

在美「中」兩強的對抗格局，美國基於戰略選擇與考量，大幅強化了與我國之關係，然而這同時也疏離化兩岸關係之發展。在兩強對抗的格局中，臺灣可以迴旋空間極小，再加上民進黨政府與中共關係原本就不睦，使得我國政府在美「中」競爭格局下的戰略選擇，毫無懸念選擇與美國站在一起，更進一步強化了兩岸疏離的格局。美國因為這種對抗格局大幅強化與我國關係，雖然對我國外交層面而言是一項正面訊息，但我方仍應關注這樣關係發展所造成中國大陸的反制作為。

首先，目前因為疫情關係，使得無論中共或是其他國家目前皆無暇顧及其他事務，甚至西方國家將疫情失控歸責於中共而採取一些友我作為。我方當然樂見這樣的發展，同時也應該順勢強化雙邊關係，但我們應該要注意或是需有心理準備的是，一旦疫情獲得舒緩或是結束，這些作為都可能面臨中共的強力反撲，尤其是外交空間上的壓縮以及與我國之邦交國爭奪戰。

其次，雖然我國的防疫表現以及對國際社會的協助獲得西方國家或是媒體極大的讚賞，這一定程度有利我國在國際社會參與，但我方

也無法因此就樂觀期待臺灣外交與國際空間會獲得很大揮灑空間與參與。原因在於目前疫情嚴重，中共隱瞞疫情（西方國家觀點）導致歐美成為疫情重災區，經濟社會受到重大影響，引起西方國家與媒體之不滿；但等到疫情過去之後，西方國家終究仍要回歸理性與平靜，也必須面對以下事實：中共是一個擁有 14 億人口、土地面積 959 萬平方公里、全球第 2 大經濟體。因此，西方國家不可能完全忽略這個國家，甚至與之斷絕往來。基此，我方正確的期待是，此次疫情是我方的戰略機遇期，我們要充分利用此次疫情展現臺灣的軟實力，力求在非具敏感性與政治外交以外領域方面極大擴展我方的國際實質參與，讓臺灣成為中共無法抹去的事實存在，並提出我們可以為全世界的貢獻的地方：可以從衛生、人道援助與醫療、科技等我國強項出發，讓西方國家找到可以為臺灣發聲與出力的理由及基礎，以順水推舟的方式進行我國外交空間的拓展；至於政治外交乃至主權承認，以目前狀況，我方不應該有此過於樂觀的期待與想法，而採取強力挑戰中共底線的政治外交承認作為，勢必會引起中共強力反撲，而面臨第一點所提到的衝擊。

最後，我國可以借此機會，藉由雙方共享的價值觀與臺灣此次防疫上優異表現所創造的政治資本，強化與歐美國家升級雙邊關係，例如讓雙方的辦事處進行高一級別的更名與功能強化（如荷蘭案例），而達成實質外交關係的升級與拓展。

## 參、新冠疫情期間中共外交政策總體動向及前景

當新冠肺炎疫情向全球蔓延擴散而中國大陸本土卻緩和之際，中共開始大規模進行對外援助，<sup>5</sup> 同時進行「大外宣」攻勢，吹捧成功抗疫經驗，並試圖製造接收國感恩的形象，<sup>6</sup> 以樹立大國風範。

### 一、新冠肺炎疫情期間中共外交政策總體動向及前景

#### (一) 「大外宣」

中共外交部於疫情間開始利用 Twitter 大量發文，以掌控社群媒體的話語權，從而修改焦點、重新詮釋歷史。自 2019 年，中國外交部便持續開通 Twitter，如華春瑩、趙立堅、中國外交部發言人辦公室這三個已認證的官方帳號。然直至疫情在中國大陸惡化之際，這些帳號才開始大量發文，且內容不外乎都是有關抗疫成果、正能量，試圖弱化不斷增長的確診數，並輸出「治理有方」的大國形象。當疫情逐漸趨緩，推文風向也隨之轉變，中共開始塑造自身是對外輸出物資與經驗的「伸援大國」，將重點放在中共為本國國民及國際社會所做出的努力，從而逃脫西方輿論所指控的，在疫情初期隱瞞病情的責任。此外，更利用 Twitter 向美國挑起病毒起源地之爭，或直接攻擊那些批評中共政府抗疫的言論或國家。例如，封號為「網紅外交官」、「戰狼」的發言人趙立發文宣稱，病毒可能由美軍帶到武漢，隨之引發美「中」兩方的激烈論戰。這裡的「大外宣」宣傳，除了重新定義、塑造特定的國家形象外，也有對美、對西方展開抗拒（resistance）的意味。

修正國際形象只是目的之一，維護內部的穩定嚴然成為另一個「大外宣」的關鍵。雖然 Twitter 在中國被禁用，但是特定訊息會由

<sup>5</sup> 中國駐歐盟大使張明宣稱，截至 2020 年 5 月，中共已經陸續捐款給世界衛生組織。而過去 2 個月中國大陸企業對外提供約 240 個口罩、逾 1 億件防護衣，及 4 萬多臺呼吸器。參見〈歐盟發起抗疫募款 北京:對外提供 2 百億個口罩〉，《經濟日報》，2020 年 5 月 5 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/4540148>。

<sup>6</sup> 例如，中國大陸媒體在 3 月底宣稱，已對馬來西亞捐贈 1,000 片口罩。該報導披露後，馬來西亞《中國報》隨即報導，是馬國政府向中國採購，而非中國捐贈。參見〈中國「大外宣」稱捐贈千萬片口罩 馬國民眾怒：是我們買的！〉，《自由時報》，2020 年 3 月 22 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3108841>。

官媒報導或社交平臺轉入中國大陸，而這些推文或許不會得到境外人士的認同，但卻能間接激起國內的民族主義情緒，導致對內與對外宣相互配合影響，外交部新形態的另類推銷—推文—正是其中的連接點。

## （二）對外援助

中國大陸獨立學者吳強曾提出所謂「市恩」的概念。<sup>7</sup> 即，中共以「市恩」的方式進行對外援助。「市恩」一詞源自古漢語，指以私惠取悅於人，是一種中國傳統統治方式。中共自建政以來便持續使用市恩外交以塑造救世主和大恩人的形象，如向亞洲、拉丁美洲、非洲地區派出醫療隊，從而擴展軟實力，並在國際上增加影響力，而軟實力尤其受到習近平的重視。於疫情期間，中共對外援助的外交舉措同樣是為了增強國際影響力，只不過此時增加影響力是為修補早期因疫情失控而失去的「大國形象」，並抵銷來自國際社會的負面評價。類似的市恩行為，其實很早就出現在中共對周邊地區的交往政策當中，包括對臺灣的「讓利」政策。這也是近年來臺灣學術界內關係平衡學派所關注的一種中共外交政策的特性，將中共外交的發展視為一種「拉關係」的過程。<sup>8</sup>

在疫情期間，中共外交政策的背後有著更加長遠的戰略考量，它並不只著眼於「挽回被蒙上陰影的大國形象」此一最低層次的目標，而是將眼光放得更遠—試圖與美國進行戰略競爭，從而先於美國主動打壓的過程中求得生存，並且尋找時機反擊。此戰略競爭不僅是兩強權的國際地位之爭，更是一種體制優劣之分。但這樣的動機是否包含在長遠未來中國企圖取代美國成為全球治理中的領導國、霸權國，則是可以討論和觀察的。

在各國政府因低估疫情、防疫不利而遭到批評之際（尤其是美國），中共強而有力的措施使它得以擺脫「疫情最嚴重國家」的負面標籤。相比 2014 年伊波拉病毒蔓延之際，美國當時召集了數十個國

<sup>7</sup> 吳強 BBC 訪問，參見〈肺炎疫情：援助，感恩和全球領導力 中國外交的變與不變〉，《BBC 中文網》，2020 年 3 月 30 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52074912>。

<sup>8</sup> Chih-yu Shih et al., *China and International Theory: The Balance of Relationships* (London and New York: Routledge, 2019).

家組成聯盟以共同對抗病毒，而今新冠肺炎於全球擴張之時，美國卻未採取類似的領導工作，反而是由中共透過電視會議召集數十個國家及數百名官員，分享有關疫情的訊息及自身抗疫的教訓。可以說，中共正在迅速採取行動，利用美國防疫政策的嚴重失誤以及國際領導的不作為，將自己定性為一個能夠有效對抗疫情的領導國。中共在國內疫情逐漸穩定之際，開始進行大規模對外援助，不但在抗疫技術上彰顯自己的影響力和國際地位，同時向世界表明中共是一個有責任擔當、慷慨的世界強國，更體現了制度優越性，以此證明中共的一黨專政優於以美國為首的西方國家民主制度。這裡出現兩個學術上的問題：第一，國際關係的本質是否如中國大陸學者閻學通所言，在於國際信譽、國際領導力？若是，中共是否正在充實這項特質，亦或適得其反？<sup>9</sup> 第二個問題是，中共政府所謂的「強而有力的措施」，是否就呼應了韓裔德國哲學家韓炳哲（Byung-Chul Han）對於為什麼東亞對疫情的控制比歐洲有效的疑問，即，原因在於東亞社會普遍缺少個人隱私的保護意識。<sup>10</sup> 這些都值得進行深入的探討。

新冠肺炎期間的中國大陸外交動向，事實上延續了它於 2005 年提出的「負責任的大國」策略——利用自身快速增長的實力來貢獻國際社會，並強調自己為國際秩序穩定所做出的努力，從而消弭他國對於中國崛起的種種猜忌。這一直以來都是中共外交中和平主義攻勢的一環。<sup>11</sup> 「大外宣」則呼應了自習近平上任以來不斷加強的民族主義聲音，而對外援助亦印證了中共於 2007 年黨代表大會中所提出的擴張軟實力策略。新冠肺炎一方面大給中共巨大衝擊，另一方面卻也創造了機會，使中共在外交政策上變得更加自信，但也更具有防禦性甚至攻擊性。未來中共可能將外交政策導向更加激進的抗疫宣傳，試圖將自己塑造為一個負責任的政權，並強調自身在有效控制疫情後，也能幫助其他國家抗疫，以此推廣自己提出的大國策略。

---

<sup>9</sup> 〈閻學通：疫情幫我們看清國際關係的本質〉，《中國評論新聞網》，2020 年 3 月 21 日，<http://hk.crntt.com/doc/1057/1/7/3/105717318.html?coluid=93&kindid=3851&docid=105717318>。

<sup>10</sup> 〈韓炳哲：為什麼東亞對疫情的控制比歐洲有效？〉，《澎湃》，2020 年 3 月 25 日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_6676893](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_6676893)。

<sup>11</sup> 王宏仁，〈中國大陸的單邊和平外交與關係模式：習近平是新轉變，還是胡調重彈？〉，《中國大陸研究季刊》 60:3 (September 2017), pp. 1-20.

### （三）南海主權強化行動

中共近期開始對南海進行一系列的高調政治介入，以快速擴張南海的實質支配，如 4 月初以來的越「中」撞船事件、遼寧號南海訓練，緊接著設立西沙、南沙兩行政區，並搶先制定南海島礁與海底實體的命名。<sup>12</sup> 由於此時正值新冠肺炎疫情蔓延全球，再加上美國海軍傳出集體染疫，故外界將中共的作為解讀為「以疫謀島」、「趁虛而入」，指出中共趁疫情大亂時，逐步升高壓力以強化對南海的支配力量。<sup>13</sup>

中共在南海的作為比以往更加堅定與自信，即便此舉引發越南、菲律賓等南海主權爭議國家以及美國的強烈反彈，中共並未因此將態度放軟，而是透過外交部與國防部的雙向齊發，堅守對南海爭議的強硬立場。

### （四）支援 WHO

自與中共關係相當密切的世衛秘書長譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）上任以來，中共的對外攻勢便深入健康領域，如 2017 年 8 月，譚德塞在北京的會議上大力稱讚習近平推出的「健康一帶一路計畫」。在此次疫情下，中共的對外抗疫合作更助長了「健康絲綢之路」的發展，從而加強中共在「一帶一路」國家中的領導地位。

習近平將美國主導的全球秩序視為「中國崛起」的障礙，因此，加強在國際機構中的影響力便成為中共的首要任務。雖然在世衛組織 60 億美元的預算中，中共的出資只佔一小部分（美國是主要捐助者），但近年來，中共已透過其他方式擴大在該組織中的影響力，如支持衣索比亞籍的譚德塞競選世衛秘書長，並在當選後安插中國大陸籍人士擔任有關流行病議題的執行主任。此外，由於習近平視中藥為民族自豪感的源泉，因此將其做為軟實力工具部署在開發中國家，同時遊說世衛組織推廣中藥，儘管它的有效性時常遭到科學家的懷疑。

<sup>12</sup> 〈陸索主權再出招 命名南海島礁地物〉，《聯合新聞網》，2020 年 4 月 20 日，<https://udn.com/news/story/7331/4504332>。

<sup>13</sup> 〈亂在疫情蔓延時：中國「以疫謀南海」主權強取的趁亂連擊〉，《聯合新聞網》，2020 年 4 月 21 日，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8662/4507598](https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4507598)。

## 二、對我影響及因應之道

有不少報導指出，在疫情延燒之下，中共以大量「爭議訊息」攻擊臺灣（真偽可待查證）。<sup>14</sup> 當臺灣捐贈物資給美國及歐洲時，更指控臺灣「以疫謀獨」，且一如往昔搬出「一中原則」在國際上排擠臺灣，阻絕任何讓臺灣加入 WHO 的可能性。<sup>15</sup>

所幸在此次疫情下，就算沒有 WHO 的支援，臺灣的防疫成績仍舊亮眼。若把防疫政策和經驗歸結為「臺灣經驗」供其他國家參考，並在國內供應量充足的情況下對外進行援助，從而發展出屬於自己的一套外宣，例如「Taiwan Can Help」，在疫情聚焦於美國與歐洲之時，可從人道援助的角度切入，進而強化既有的外交軟實力。然而，學者寇謐將（J. Michael Cole）表示，新冠肺炎很可能成為中共奪取世界霸主的機會——中共正透過政治宣傳與條件式援助等方法試圖擴大自己的國際勢力。不管此預測真假與否，當疫情結束時，中共勢必會將焦點重新放回臺灣以及美國對兩岸關係發展的干涉，並試圖抹滅臺灣對全球疫情做出的貢獻。因此，在疫情真正結束或緩和之前，臺灣的超前部署作法，就必須考慮到如何避免成為中共單獨攻擊的對象。與周邊國家之間的關係能否更加鞏固，並提出新的合作機制或計畫。對於歐、美可能的援助，持續觀察如何在其中扮演關鍵性的角色。

---

<sup>14</sup> 〈調查局溯源武漢肺炎假訊息 中國網民藉兩岸粉專散布〉，《中央通訊社》，2020年2月28日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202002280108.aspx>。

<sup>15</sup> 〈中國力挺譚德塞 指臺灣人身攻擊以疫謀獨〉，《中央通訊社》，2020年4月9日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202004090320.aspx>。



## 肆、中共援助國際疫情作為及其「大外宣」影響

在這次新冠肺炎疫情中，中共在疫情稍緩後轉而表態願意援助與分享經驗於各國：首先在3月8日向WHO捐款2,000萬美元，表達支持對抗新冠肺炎。世界衛生組織從疫情開始就堅定支持中共對抗疫情的政策，並且全然相信中共所提供的資訊，正名新冠肺炎，直到3月12日才承認新冠肺炎會造成全球大流行，受到不少國家，尤其美國的強烈抨擊認為其失職，因此中共的捐款正是WHO所需要的。

此外，中共的援助行為還可以分成雙邊與多邊作為。雙邊作為上，例如3月11日向南韓提供防疫物資援助，以及對「一帶一路」沿線國家捐贈防疫物資或派遣醫療小組，包括亞塞拜然、俄羅斯、烏克蘭、白俄羅斯、寮國、烏茲別克、蒙古、馬來西亞、孟加拉、緬甸、印尼、泰國、柬埔寨、希臘、菲律賓、義大利、法國、烏克蘭、伊拉克等共83個國家。不僅是中央政府，部分地方政府、企業及民間機構也向各國提供物資援助，包括華為及阿里巴巴創始人馬雲的基金會，已捐贈超過1,400萬個口罩給各國。同時，援助行為也提升至領導層級，習近平與多個國家領導人電訊，例如致電寮國、納米比亞、比利時，表示願提供醫療支援，包括派遣醫療專家、提供醫療物資等；向哈薩克總統的電話中提到雙方應深化政治互信、擴大經濟合作，並在疫情之後持續共建「一帶一路」等。

除了雙邊援助外，中共也透過多邊國際會議表達願意提供援助：3月10日與太平洋島國進行視訊會議，表示將加強抗疫合作；3月27日習近平出席G20應對新冠肺炎特別峰會視訊會議，發表〈攜手抗疫共克時艱〉的演說，強調中共政府和人民打贏了抗疫戰爭，將秉持人類命運共同體的理念，向其他國家提供援助，並為世界經濟穩定做出貢獻。習近平並指出，中共建立新冠肺炎的疫情防控網上知識中心，開放給所有國家。另外還包括跟非洲聯盟、上海合作組織、「中共—中東歐」合作機制等多邊組織，召開專家視訊會議或外長特別會議，分享經驗共同抗疫。

從地緣關係來看，中共這次援助的對象首先選擇「一帶一路」沿線國家，企圖形成「健康絲綢之路」，<sup>16</sup> 義大利做為第一個支持中共「一帶一路」的西方國家，在這次歐盟無力協助義大利時，中共積極做出回應，派遣醫療團隊、協助組建野戰醫院等，義大利外長迪馬約（Luigi Di Maio）在其臉書上公布中共醫療物資抵達義大利的影片並表示感謝；正在申請加入歐盟的塞爾維亞則是另一受惠國，總統武契奇（Aleksandar Vucic）甚至表示「歐洲的團結不存在，中共是目前唯一能幫助塞爾維亞的國家」。<sup>17</sup> 3月24日匈牙利總理奧班（Viktor Orban）也在電視新聞中表示「我們能夠得到的幫助都來自東方。」

而這也使最初對於「一帶一路」感到有所疑慮的國家鬆動，例如東南亞國家原本對於「一帶一路」的建設或貸款感到不滿，或認為可能對國家主權造成影響；但隨著疫情發展，公共衛生和醫療專案有可能被加入「一帶一路」的項目中，提升了這些國家合作的意願。

而這樣的發展正是中共「大外宣」系統所欲達成的效果。「大外宣」不是這次中共方才建立，最早可追溯到2008年北京奧運前後，由於西藏人民抗議事件，中共就已開始建立，2009年《環球時報》就曾報導中共政府耗資450億元人民幣全面啟動國家公關，也就是透過中共主要媒體機構向國際宣傳，用以改善國家在國際上的形象。爭奪國際話語權的重責大任就分派給中央媒體的海外業務，包括《新華社》做為中共官方通訊社，在海外設立的分社超過186個，遍布全球，以及宣稱用來推廣華文教育的孔子學院等。

因此這次當中共國內疫情趨緩，周遭各國卻疫情升溫之際，中共啟動「大外宣」系統，配合援助國際各界的作為，其目的至少有四：第一，否認病毒來源一定是中國大陸，尤其各國在遭受重大損失後，認為病毒源頭中共應該負責，因此「大外宣」的第一要務就是撇清病毒源頭。例如中共外交部發言人趙立堅就表示，病毒可能是美國軍人去（2019）年10月帶到武漢。第二就是中國為對抗病毒首先付出重

<sup>16</sup> 〈「健康絲綢之路」為生命護航——抗擊疫情離不開命運共同體意識〉，《人民日報》，2020年3月24日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0324/c40531-31645276.html>。

<sup>17</sup> 〈肺炎疫情：一帶一路放緩 世界工廠中國繼續挑戰西方團結〉，《BBC中文網》，2020年3月27日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52063695>。

大代價，也就是透過強調「人類命運共同體」，表達新冠肺炎遲早會發生，中共只是先出現、先犧牲，藉以轉移中共是否在早期隱瞞病毒相關資訊等質疑，改善中共的形象，塑造中共為對抗病毒的英雄。第三則是分享「中國抗疫模式」，尤其當疫情蔓延造成歐美各國公共醫療體系和經濟重大壓力時，中共宣傳自己的制度能夠迅速控制疫情蔓延和有效率調度全國資源分配，也因此可以轉而提供外援，成為世界對抗病毒的領頭羊，爭取更多話語權和領導地位。第四則能夠趁機銷售醫療相關設備和物資到各國，結合「一帶一路」發展，改善與各國關係，例如中國大陸許多製造業轉而生產抗疫物資，如生產新能源汽車及電子產品的比亞迪（BYD），其將一條生產線改為生產口罩及消毒凝膠，並銷售至全球。<sup>18</sup>

尤其相較美國川普從一開始看輕疫情的嚴重性，接著將責任撇清，責怪 WHO 與中共等；歐盟各國則是自顧不暇。這樣的權力真空讓中共趁虛而入，對中小型國家提供及時援助，且不僅在這波對抗疫情的態勢上，中共甚至表達接下來將會與各國一起攜手復甦被摧毀的世界經濟，讓中共成為各國「不可或缺」的夥伴和領頭羊。<sup>19</sup> 如中共駐法國大使館就在推特中表示，當疫情肆虐全球時，各國求助對象是中共，而不是民主燈塔美國；伸出援手的是中共，而不是美國。<sup>20</sup>

然而，首先是中共官方媒體鉅細靡遺地報導中共每一筆對外援助，包括 3 月 21 日運載 11 萬個口罩與 800 套防護服給西班牙，但這批物資價值不到 5 萬美元，卻被稱為是「健康絲綢之路」的「新轉折點」。其次，中共所提供的口罩及呼吸器等醫療物資出現問題，劣質的材料被各國退貨或拒用。第三是中共的積極表態也讓各國領悟到

---

<sup>18</sup> 例如加州州政府就在 4 月初向比亞迪採購近 10 億美元的口罩，讓 2019 年獲利暴跌 42% 的比亞迪得以進補資金。《自由時報》，〈被當凱子！加州花 300 億元向比亞迪買 4 億個口罩〉，2020 年 5 月 6 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3157416>。

<sup>19</sup> 布魯金斯學會中國戰略計劃（China Strategy Initiative at the Brookings Institution）的主任杜如松（Rush Doshi）表示：「重大國際危機期間，非同尋常的中國領導作用取代有意義的美國領導作用，這可能是幾十年來頭一遭，」，引自 Steven Lee Myers and Alissa J. Rubin，〈中國援助各國抗擊疫情，打造全球領導者形象〉，《紐約時報中文網》，2020 年 3 月 20 日，<https://cn.nytimes.com/china/20200320/coronavirus-china-aid/zh-hant>。

<sup>20</sup> 〈習近平推人類命運共同體，編好中國抗疫援助故事，上位世界救星〉，《法廣》，2020 年 2 月 4 日，<http://www.rfi.fr/tw/中國/20200402-習近平推人類命運共同體-編好中國抗疫援助故事-上位世界救星>。

對於中共的依賴，尤其是在醫療防護物資上。這可能會導致疫情結束之後全球重大產業的重分布，也就是關於醫藥等敏感產業的生產製造等重新移回各國國內。此外，以荷蘭駐臺機構 4 月 27 日更名改為「荷蘭在臺辦事處」，中共試圖在前一週扣住醫療援助威脅荷蘭不成，這也會讓各國重新思考，中共如何利用其物資及經濟力量優勢，去脅迫各國並換取政治影響力。

最後則是由於疫情發展遠超乎各國預期，加上對於經濟的負面影響過鉅，讓各國對於病毒起始地中共不但不道歉，甚至還得到 WHO 背書，以犧牲的英雄之姿援助各國，激起不少國家反感。除美國外，澳洲總理莫里森（Scott Morrison）甚至致電美、德、法領導人，討論調查病毒源頭等議題，澳洲外交部長潘恩（Marise Payne）亦稱中共應公開透明地接受國際社會檢驗；法國國際廣播電臺（RFI）報導也指出，由於中共與 WHO 不斷吹捧中共防疫貢獻，並要求各國表達對中共捐贈物資的謝意，讓各國反感度直線上升，加上中共部分外交官採取「戰狼式外交」，很可能在疫情結束後，演變為各國在中共與美國之間選邊站。例如德國媒體《週日世界報》（Welt am Sonntag）4 月 12 日報導，中共外交官試圖遊說德國官員公開讚揚中共的防疫措施，遭到德國外交部拒絕。中共駐法大使館則是先批評法國養老院讓老人等死，誇耀中共抗疫模式，促法國外長召見中共駐法大使盧沙野表達不滿等。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）甚至在 4 月 16 日受訪時表示，不會天真地相信中共抗疫成果。

整體來說，中共在這次疫情對外援助的行為中，雖嘗試搭配「大外宣」系統，希望能一舉數得，改善中共國家形象、促進與各國關係，並爭取更多話語權和領導權，但由於迴避關鍵問題、態度不透明、過激要求對方表示謝意，以及在產品品質控制不佳等狀況下，反而使其動輒得咎，甚至可能出現疫情結束後全球產業重分配。

這對我國而言，首先我國抗疫模式相對較為溫和有效，也能夠提供口罩等物資和專家經驗分享予各國，不啻是一大利基，也是我國在國際公衛議題能夠站上優勢地位的關鍵，宜把握此時機，廣結善緣爭取在國際公衛領域的話語權，尤其是在國際公衛制度中得到有保障的

位置，例如成為 WHA 的正式觀察員或特別觀察員，否則待疫情結束，各國重視經濟復甦而美國又不願意提供公共財的情況下，很可能風向又會再次改變。



## 伍、近期西方浮現之「究責」情勢及走向評估

### 一、西方對中共「究責」形勢分析

新冠肺炎疫情為禍全球，造成歐美重大人命與經濟損失；因此逐漸有究責之聲興起，特別是美國、澳洲與西方國家。

西方對中共的究責，可分為一、對中共是否人為散播病毒、發動生物戰的質疑；第二是中共是否隱匿疫情，又在疫情初起時讓武漢人出境遍及世界，讓疫情蔓延全球。至於方式，則以美國的作法最具指標意義。

#### (一) 美國之究責聲浪

肺炎疫情肆虐美國，因此美國總統川普多次提出中共應該負責。4月28日川普在記者會中表示，「美國正在進行調查，『我們對中國很不滿，對整個情況都不滿意』。他表示，中國本應在疫情爆發時迅速遏制疫情，不讓疫情蔓延全球，美國對此正展開調查，結果會在適當時公布。」<sup>21</sup> 至於究責方式，可能包括：

##### 1. 立法手段

美國國會於 1977 年通過《國際緊急經濟權力法》(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA) 授權美國總統按 IEEPA 依職權調查、管制或限制「任何與特定國家的外國匯兌交易、透過金融機構進行任何涉及該國利益的信貸移轉或支付、輸入或輸出外幣或證券；亦可凍結與特定國家或該國人民有關的財產權」。<sup>22</sup> 卡特曾以此法案凍結伊朗在美國的資產，歐巴馬也曾以此對付委內瑞拉。而當前的新冠肺炎已被列為國家緊急事件，若動用 IEEPA，川普可以下令「拒絕對特定持有國債的對象支付」，如限制美國銀行業者支付給任何由中共官方所持有的帳戶，或者凍結、

<sup>21</sup> 〈川普斥中國未阻止疫情蔓延 將究責求償〉，《中央社》，2020年4月28日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004280015.aspx>。

<sup>22</sup> 〈美國《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)〉，《資策會科技法律研究所》，<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=57&tp=5&d=8304>。

扣押「中國」在美資產；與此同時，美國仍支付給非由中共官方所有、持有美國國債的帳戶，就可宣稱不構成債務違約。

## 2. 貿易報復

目前美「中」貿易戰仍未結束。在今（2020）年1月達成的美「中」第一階段貿易協議，美方同意預定在2019年底對中國大陸貨品加徵的1,550億美元關稅喊停，並對另外價值1,200億美元的中國大陸貨品進口關稅砍半至7.5%，但仍對2,500億美元中國大陸產品維持25%進口關稅。中共則承諾，以2017年為準，加購至少2,000億美元美國產品與服務，包括400億美元農產品。但若賠償問題繼續延燒，川普政府可能祭出新一輪貿易制裁措施。

## 3. 司法執行

密蘇里州已成為全美首個針對新冠肺炎疫情控告中共官方的州，密西西比州也隨後跟進。

### （二）歐洲國家及澳洲之究責聲浪

在歐洲方面，英國政府表示疫情重創英國，英國「不可能當做什麼事情都沒發生過」，疫情過後雙方關係「勢必不再相同」，「中」方也必須回答新冠肺炎當初在中國大陸是如何爆發、原本是否能夠避免等各界關心的問題；法國總統馬克宏對中共同樣不假辭色，他在接受《金融時報》專訪時表示，「不會天真地相信『中』方防疫有成」，在這場疫情中，「受害國家不知道的事，顯然比知道的還要多得多」，另指出法國與英國、美國一樣，都要求「中」方對病毒起源、是否隱匿疫情，以及為何沒有及早防範等議題，都要好好給個說法。<sup>23</sup> 德媒《畫報》（Bild）則列出一份清單，詳列德國各行各業因疫情造成的損失，呼籲德國政府和歐盟向中共求償。清單指出，疫情將造成德國今年的國內生產毛額萎縮4.2%、也就是1,490億歐元（約新臺幣4.8兆元）的損失。

<sup>23</sup> 〈中國大陸「大外宣」引反彈 美英法紛紛向中共究責〉，《中廣新聞網》，2020年4月17日，<http://www.bcc.com.tw/newsView.4144381>。

4月20日，澳洲朝野兩黨一致呼籲政府，應就新型冠狀病毒源頭進行獨立調查，莫里森（Scott Morrison）政府在當日就啟動組建皇家獨立調查委員會。澳洲官方的正式立場是聯合各國，儘快就新冠病毒的起源及責任歸屬展開獨立調查作業，澳洲外交部長潘恩更進一步表示，她對「中國」這個共產主義國家的透明度之隱憂及疑慮已達頂點，並稱由於中共隱瞞病毒的嚴重程度，導致世界各國失去應對疫情的黃金時間。<sup>24</sup> 自然，中共對此矢口否認，並對澳方大加譏嘲，希望澳方不要出於政治目的，無端質疑、橫加指責，極其不負責任，並「奉勸澳方放下意識形態偏見，以及政治操縱，真正聚焦於人民福祉與世界公共衛生安全。」

## 二、 走向評估

各國對中索償聲浪，據研判，走向可能如下：

- （一）由於中共公布的病例和死亡人數遠低於美國，因此就數字看來，美國比中國損失遠為慘重，非洲各國萌發疾病從未遭西方出現索賠是因為非洲國家被認為遠比西方貧困，但如今狀況不同了。所以認為「中共該賠償」的聲音在美國社會不容易消失。
- （二）由於成立一個獨立、有力的國際調查機構有相當困難，中共更不可能接受調查，所以演變成各說各話的「外交罵戰」為最可能的結果。但是否能形成國際一致的索償壓力，以美國動向最為關鍵，且具指標意義。若美國積極啟動各項索償作為，對各國將有示範作用，美國提出的調查證據也將很大程度做為各國的依據，計算損失的方式也可能為各國沿用。美國也必然在可能形成的正式或非正式國際索償聯盟發揮領導作用。但若美國在今年大選後政黨輪替，則須視新任政府態度而定，然可確定的是，即使新任政府仍採索償態度，由於新任政府安排人事、研擬作為也需要時間，勢必會有所延宕。

---

<sup>24</sup> 〈不再拿真心換絕情！澳洲卯起來查病毒究責 鐵了心對中國經濟脅迫說不〉，《中央社》，2020年4月30日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2062153>。

- (三) 美國若真的啟動索償，發動經濟制裁或查扣「中國」在美國各項資產、投資及帳戶會是最快出現的做法。至於各州提起的訴訟則曠日廢時，不會在一年內有結果。但中共勢必不會坐以待斃，對等報復是必然的。因此未來美國企業、資金逐漸離開中國大陸以免遭波及，應是確定的潮流。

### 三、 我國因應之道

- (一) 若美國索償壓力演變成新一輪的貿易戰，大量在中國大陸的臺資企業必然面臨經營壓力，政府應該盡快安排渠等作出必要時撤出中國大陸之準備。
- (二) 若「中」資在美國遭到法院執行、查封的壓力，設法脫產是必然措施，這時是否有相當部分轉至臺灣或轉成臺灣身分以閃避，是我方必須先行研究因應之道的。
- (三) 因為兩岸特殊關係，臺灣是全世界最不可能向中共索償的，因此不可能全盤配合美國，屆時外交上如何安排因應，也須有所規劃。
- (四) 若中共面臨國際強大壓力，為轉移焦點，鼓舞民族主義情緒以共禦外侮，「反獨促統」壓力勢必擴大，在美國國力受到一定影響下，武統臺灣可能性將增大，戰爭手段也可能成為中共籌碼之一，臺灣應有作戰準備。

## 陸、結語

新冠肺炎疫情重創全球，美國成為疫情下受創最深的國家之一，使美「中」關係更加惡化。美國將疫情矛頭指向中國大陸，美國總統與國務卿甚至曾公開指責「中國病毒」和大陸政府隱瞞疫情，中國大陸亦不甘示弱回擊美國的指控，雖然並未比照美國發言層級，但其外交部發言人等之「推文」辛辣程度，不啻使兩國嚴峻關係更增冷冽。

從結構與戰略的角度而言，美「中」戰略競爭態勢從來沒有獲得根本性解決。疫情發生後持續口頭較量之外，美方官員繼續不斷提出中國對美國安全上的威脅與挑戰。例如國務卿蓬佩奧在一場全美洲長會議上，明白清楚點出中國對美國政府的滲透與壓力已經不只在聯邦政府層級對美國構成挑戰，要求各州支持聯邦制衡「中國」。且美方在蔡總統 520 就職當天，發表長達 16 頁的最新《美國對中華人民共和國的戰略方針》，闡釋全方位應對「中國崛起」的抵制之道。

美方如此大張旗鼓，也是因為中國大陸疫情減緩後，大規模進行對外援助，同時伴隨「大外宣」傳播，輸出其成功抗疫經驗，以樹立其所謂「大國擔當」與「人類命運共同體」之論點。學者指出，雖然中共使領館廣泛使用之 Twitter、Facebook 等在中國大陸禁用，但是特定訊息會由官媒報導或社交平臺轉入內地，而這些推文或許不會得到境外人士的認同，但卻能響應國內的民族主義情緒，對內與對外相互配合，亦有助其政權維穩。不過中共操作外宣頗有過當之嫌，其圖以犧牲的英雄之姿援助各國，激起不少國家反感，尤其是美歐與澳洲。例如澳洲外長潘恩就指出中國應該公開透明地接受國際社會檢驗，總理莫里森甚至致電美、德、法領導人討論調查病毒源頭等議題，導致北京又針對澳洲農產品實施制裁，澳「中」關係降至最低點。又例如部分國家曾出現質疑疫情初期中共隱瞞資訊聲浪，相伴出現向大陸索賠之聲。雖然法理與現實條件很難使得「索賠」要求成為現實，但對中國大陸國際信譽的傷害，亦不容低估。

不僅美「中」關係更加嚴峻，中國大陸在疫情期間還繼續對南海進行一系列的高調作為，鞏固南海的實質支配。如 4 月初以來的越

「中」撞船事件、遼寧號南海訓練，緊接著設立西沙、南沙兩行政區，並搶先制定南海島礁與海底實體的命名。由於此時美國海軍「羅斯福號」航母等傳出集體染疫，西方媒體遂將「中」方的作為解讀為「以疫謀島」、「趁虛而入」，指出中共趁著疫情強化對南海支配的「既成事實」，也導致4、5月以後美國也加強地區的海空存在。同時，中共也繼續加強對國際組織的「創造性介入」，WHO的部分只是因疫情而浮現的冰山一角，自然增加臺灣參與的困難。

當此中國大陸面臨國際強大壓力，為轉移焦點，鼓舞民族主義情緒以共禦外侮，『反獨促統』壓力可能有所升高。有學者認為，在美國戰力暫時受到一定限縮影響下，所謂「武統」之冒險可能性不宜輕視，且戰爭手段向來就是中國大陸的籌碼之一，臺灣應有作戰準備。

除此之外，對臺灣而言，首先國內抗疫模式相對較為溫和有效，也能夠提供口罩等物資和專家經驗分享予各國，不啻是一大利基，也是我國在國際公衛議題能夠站上優勢地位的關鍵，宜把握此時機，廣結善緣爭取在國際公衛領域的話語權，尤其是在國際公衛制度中得到有保障的位置，例如成為WHA的正式觀察員或特別觀察員，否則待疫情結束，各國重視經濟復甦而美國又不願意提供公共財的情況下，很可能風向又會再次改變。

## 【亞太政策報告系列】

---

No. 109001 「新冠肺炎」疫情對兩岸及全球經濟影響及我因應之道

---

No. 109002 「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

---

No. 109003 疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向

---

No. 109004 中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析

---



**和平發展**

Peace Development

**宏觀視野**

Macro-Perspective

**政策導向**

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>