

影響印太區域安全的重要議題

- 第十二章 新冠肺炎疫情與印太秩序
- 第十三章 南海戰略競逐對印太區域安全影響
- 第十四章 印太供應鏈韌性與台灣角色
- 第十五章 緬甸政變對東南亞區域安全之影響

壹、前言

自新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）在 2019 年底出現，至 2021 年 9 月 30 日全球累計確診人數已超過 2.33 億人，死亡人數超過 477 萬人。這場疫情對人類經濟與社會造成巨大的衝擊，且目前還看不到盡頭。雖然各種疫苗問世，強化了人類對病毒的抵禦能力，並降低重症率與死亡率，但快速變種的病毒仍持續威脅人類。本章將檢視 2020 年底以來，印太區域各國面對疫情的衝擊與調適，各國產業回復或停滯情形，並觀察疫情爆發及疫苗問世以來，各國的因應對策，包括疫苗採購與接種進度。最後，本文就疫情爆發前的印太區域秩序，與當前區域現況作對照，並展望印太區域未來可能的發展方向。

貳、疫情下的印太各國

相較於歐美及中南美洲國家，2020 年亞洲地區新冠肺炎疫情的控制相對良好，但到 2021 年，情勢出現明顯變化。由於變種病毒肆虐，亞洲各國除中國外，沒有自己的疫苗大廠，疫苗施打速度明顯較歐美國家落後。至 9 月 28 日止，許多印太國家每百人疫苗施打率仍低於全球平均的 44.9%，包括泰國、寮國、印尼、越南、菲律賓、緬甸等（如圖 12-1）。去年相對緩和的馬來西亞、泰國，在今年出現了嚴峻的疫情。印太國家累計確診數超過百萬人的已有美國、印度、俄羅斯、印尼、菲律賓、馬來西亞、日本、孟加拉、泰國、巴基斯坦等十個國家。¹

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

¹ 各國通報新冠肺炎確診數與死亡數資訊，請見“Reported Cases and Deaths by Country or Territory,” *Worldometers*, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>。

一、印太各國疫情

2020 年底開始施打疫苗後，美國的新增確診數與死亡數逐漸趨緩，最高單日確診數從 2020 年 12 月間的 40 萬人，降到 2021 年 6 月間不到 1 萬人；但 7 月下旬疫情轉劇，至 8 月 25 日單日確診數又突破 22 萬人。印度疫情在去年底今年初一度趨緩，但 3 月下旬爆發新一波疫情，至 5 月初，單日新增確診數突破 40 萬人高峰。至於 2020 年東南亞確診數最多的印尼，其策略是重啟經濟活動，並自 2021 年 1 月開始施打疫苗，希望在一年內為 70% 人口接種疫苗，達到群體免疫（herd immunity）效果。但因疫苗供應及施打進度緩慢及 Delta 病毒更強的感染力，2021 年印尼的疫情並未趨緩，並在 6 月下旬快速升高，至 8 月底累計確診人數已超過 400 萬人。

菲律賓也希望在 2021 年底前達到群體免疫，但疫苗接種進度遲緩，到 9 月 9 日每百人接種率只有 22.7%。3 月起每日確診數升高，4 月單日確診數曾突破 1 萬人，稍稍趨緩後，8 月底單日確診數又超過 1.8 萬人。馬來西亞雖然採購多種且大量的疫苗，但疫情仍持續增溫。5 月起遭遇一波確診高峰，到 8 月底每日確診數突破了 2 萬人。泰國也訂購了中國的科興及 BNT、AZ、莫德納（Moderna）等，總計超過 1.3 億劑疫苗。但疫情在 4 月開始升高，到 8 月 13 日單日確診數達到 2.3 萬人的高峰。柬埔寨和寮國是接受中國疫苗捐贈劑量最多的國家。柬埔寨人口 380.3 萬人，中國就捐贈了 220 萬劑疫苗。因此，柬埔寨的每百人接種率（到 9 月 27 日為 77.9%）領先大多數東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）國家。

越南在 4 月底前，每日確診數仍多在 10 人以下，但 7 月間疫情迅速惡化，至 8 月底，每日確診數已達 1 萬人以上，疫情尚未獲得控制。日本的疫情在 4 月開始增溫，7 月底出現新一波疫情，單日確診數在 8 月 22 日突破 2.5 萬人，至 9 月中旬後趨緩，每日確診數降至 2,000 人至 3,000 人。南韓疫情相對穩定，但每日確診數也在 7 月間突破千人，在 8 月間超

過 2,000 人。中國疫情控制較佳，新增確診曲線平緩，並在各省市區持續為民眾接種，至 9 月 18 日，每百人接種率已達到 76.2%。

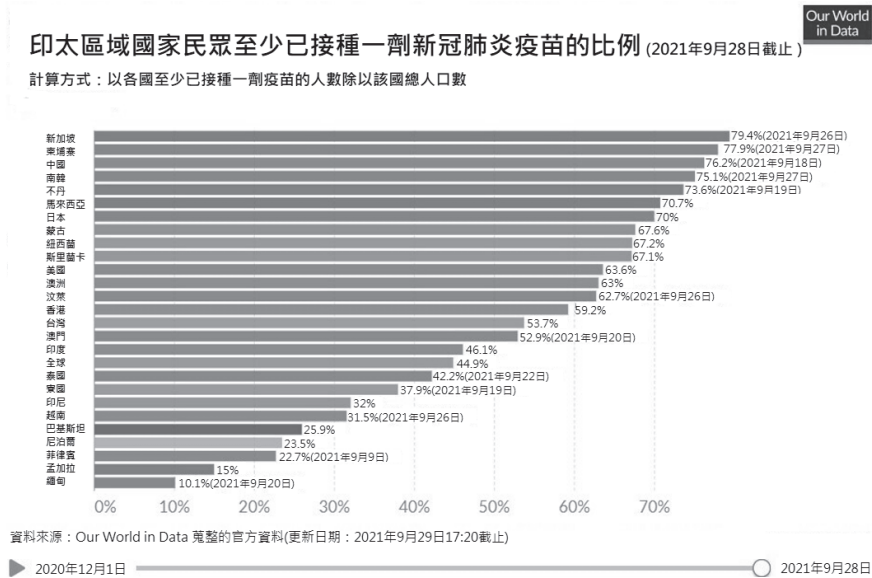


圖 12-1 印太區域國家民眾至少已接種一劑新冠肺炎疫苗的比例 (2021年9月28日截止)

資料來源：作者依據 Our World in Data 2021 年 9 月 29 日截止資料譯為中文。

二、印太區域經濟發展

2021 年，印太區域國家的經濟與貿易持續恢復成長動能。雖然疫苗陸續運抵各國並開始施打，但大多數國家距離群體免疫的目標仍然遙遠。由於不少國家在 4、5 月間遭遇新一波 Delta 變種病毒打擊，亞洲開發銀行在《2021 年亞洲發展展望》(Asian Development Outlook 2021) 將「發展中亞洲」(由亞太地區 45 個開發中國家組成)的經濟成長預估，從 2021 年 4 月份預估的 7.3%，調降到 7 月的 7.2%，到 9 月再度降到 7.1%。東亞地區經濟成長從 7.4% 上調到 7.6%。東南亞有幾個國家疫情較為嚴重，因

此 2021 年的經濟成長率從 4.4% 下調為 3.1%。亞洲的通貨膨脹大致溫和，2021 年預期為 2.2%。²

中國經濟成長率預估維持 8.1%。印度則因疫情影響，經濟成長率從 11% 調降為 10%。南韓的投資與出口增長超出預期，2021 年經濟成長率從 3.5% 上調為 4%。由於出口需求強勁，台灣 2021 年第一季成長率較去年同期增加 8.9%，投資成長率為 9.1%，2021 年全年 GDP 成長率從 4.6% 上調為 6.2%。美國的經濟成長率預估為 6.0%，日本因疫情衝擊，成長率從 4 月間預估的 2.9% 調降到 2.2%。受疫情影響較大的東南亞國家，經濟成長率預估也被下調。印尼從 4.5% 下調為 3.5%；馬來西亞從 6.0% 調降為 4.7%。泰國與越南也因疫情惡化，成長率分別從 3% 與 6.7%，被調降為 0.8% 與 3.8%。疫情控制較佳的新加坡，成長率則從 6.0% 上調到 6.3%。

東南亞是僅次於中國的全球製造重鎮。韓國工業聯合會（Federation of Korean Industries, FKI）指出，截至 2019 年，中國占亞洲貿易總額的 31.2%，東協 6 個成員國（菲律賓、印尼、越南、泰國、新加坡和馬來西亞）的占比，已達到 30.8%。2016 年至 2020 年間，全球對東協十國的直接投資達 7,310 億美元，已超過同期對中國投資的 6,989 億美元。顯見東協正在取代中國，成為全球供應鏈中心。³ 2021 年初，全球航運市場因需求強力反彈，導致嚴重的供不應求，出現缺櫃、塞港等狀況。但 Delta 變種病毒引發的新一波感染，又讓東南亞各國許多工廠被迫停產，對全球產業鏈造成衝擊。

2 “Asian Development Outlook 2021 Update,” *Asian Development Bank*, September 2021, <https://reurl.cc/Q6bjN0>.

3 請見〈南韓產業團體：東協正在取代中國 成為全球供應鏈中心〉，《自由時報》，2021 年 9 月 13 日，<https://reurl.cc/35NrzL>；Lisa & May，〈東協可能取代中國 成為全球製造中心〉，國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心科技產業資訊室，2021 年 8 月 26 日，<https://reurl.cc/q18EnD>。

參、印太疫情的國際因素

一、COVAX 疫苗機制

COVAX 是由世界衛生組織等機構聯合創建的「新冠病毒工具取得加速器」(Access to COVID-19 Tools Accelerator, ACT-Accelerator) 之下，疫苗、診斷、治療與衛生系統四大支柱之一。COVAX 宗旨在確保疫苗的公平分配，特別是分配給全球所得較低的國家。負責 COVAX 運作的，除世衛組織外，還有聯合國兒童基金會 (United Nations Children's Fund, UNICEF)、全球疫苗暨免疫聯盟 (Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI)、流行病防備創新聯盟 (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI)。2021 年初已有 192 個國家與經濟體加入 COVAX，包括 92 個中低收入國家及 100 個自費參與國家／地區。

2020 年 12 月，美國各地開始接種疫苗。當時已開發國家已向各大疫苗廠商預購 100 多億劑疫苗。若無國際機制協助，低收入國家可能要等到 2023 年或 2024 年才能取得疫苗。但在 COVAX 機制的努力下，2021 年 2 月 24 日，第一批 60 萬劑 AstraZeneca 疫苗就運抵迦納。這是全球公衛治理體系的一大進步。

COVAX 原本規劃在 2021 年底前，向全球配送至少 20 億劑疫苗，其中 13 億劑運往 92 個中低收入國家，使全球 20% 的人口能夠順利接種。但因各疫苗廠生產延宕、富裕國家囤積疫苗、原本承擔主要疫苗生產的印度出現嚴重疫情等因素影響，COVAX 配送的疫苗進度嚴重落後。至 2021 年 9 月 30 日，COVAX 已向全球 144 個國家與地區配送疫苗，但送達的疫苗總數只有 5.59 億劑，達成率僅 27.95%，與預定進度仍有頗大差距。⁴

⁴ COVID-19 Vaccine Deliveries, COVID-19 Vaccine Market Dashboard, UNICEF, <https://reurl.cc/jgG1WM>.

二、中俄疫苗外交

取得緊急使用授權後，新冠肺炎疫苗在美歐開始實施接種。雖然幾支主要的疫苗都是由美歐廠商研發製造，但從 2020 年底到 2021 年 4 月間，西方國家的疫苗出口量甚少。只有印度向外輸出 6,000 多萬劑由阿斯利康藥廠（AstraZeneca）授權生產的 Covishield 疫苗（即印度版的 AZ 疫苗）是例外。這段期間，國際市場見到的主要是中國與俄羅斯生產的疫苗。這也是中俄疫苗外交的「黃金時期」。

（一）中國的疫苗外交

中國出口的疫苗，主要是國藥集團（Sinopharm）與科興公司（Sinovac）生產的疫苗。根據總部位於北京的播銳智諮詢公司（Bridge Consulting）追蹤統計，截至 2021 年 9 月 27 日，中國已向國外出售 12.84 億劑疫苗，捐贈 6,855 萬劑疫苗，並運送了 8.84 億劑疫苗。⁵ 但雖然中國疫苗外交宣傳響亮，但北京捐贈的疫苗數量，其實僅占其全部輸出疫苗的 5.33%（詳如表 12-1）。

表 12-1 中國出售、捐贈與運達各主要地區的新冠疫苗

（單位：百萬劑）

	亞太地區	拉美地區	歐洲地區	非洲地區	合計
購買	700.13	388.09	118.72	77.60	1,284.54
捐贈	50.76	2	1.48	14.31	68.55
合計	750.89	390.09	120.20	91.91	1,353.09
已送達	520.90	241.40	47.50	61.90	871.50
送達比例	69.37%	61.88%	39.52%	67.35%	64.41%

資料來源：作者依據 Bridge Consultant 資料（截至 2021 年 9 月 27 日）製表。

⁵ China COVID-19 Vaccine Tracker, *Bridge Consulting*, August 23, 2021, <https://reurl.cc/0j5Q1K>.

以區域來看，中國的疫苗外交有明顯戰略考量。其主要出口地區為亞洲及中南美洲，其次是歐洲和非洲。美國智庫外交關係協會（Council on Foreign Relations, CFR）下，聚焦國際公衛議題的「思考全球衛生」（Think Global Health）網站，在 2021 年 4 月底的一份報告也指出，中國承諾提供疫苗的 65 個國家中，有 63 個都是「一帶一路」倡議的參與者。以個別國家來看，印尼和柬埔寨是中國疫苗的最大出口國與捐贈國。其中，柬埔寨是中國的從屬國，而印尼是東南亞最大且疫情最嚴重的國家，由此可見中方的策略考量。除雙邊疫苗交易及援助之外，北京也試圖藉由疫苗倡議，進一步強化中國在區域的領導地位。6 月 23 日，王毅在北京主持「一帶一路亞太區域國際合作高級別視訊會議」，與會的 29 個國家共同發起《一帶一路疫苗合作夥伴關係倡議》，東協 10 個會員國全都參與其中。⁶

（二）俄羅斯的疫苗外交

俄羅斯的衛星五號疫苗（Sputnik V）是由俄羅斯直接投資基金（Russian Direct Investment Fund, RDIF）與位在莫斯科的加馬列亞流行病與微生物學國家研究中心（Gamaleya National Research Center of Epidemiology and Microbiology）合作開發。根據 Statista 公司的統計，衛星五號疫苗主要出口到中亞、東歐、拉丁美洲部分國家；在印太地區的銷售及合作國家不多，僅有中國、印度、南韓、尼泊爾與越南，對區域秩序的影響有限。

雖然衛星五號已在全球 70 個國家取得緊急使用授權，但生產進度並不順利。2021 年 5 月，媒體報導指出，俄羅斯已承諾 8 億劑疫苗，但產出只有 3,300 萬劑。Statista 公司的資料則顯示，衛星五號在全球共取得 6.17 億的訂單，在印太區域的客戶，包括印度購買 2.5 億劑、尼泊爾購買 2,500 萬劑，與越南購買 2,000 萬劑。另外，俄羅斯已授權在南韓、印度、中國等國家製造衛星五號疫苗，生產量達 33.45 億劑（如表 12-2）。

6 〈「一帶一路」疫苗合作夥伴關係倡議〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 6 月 24 日，<https://reurl.cc/VEKraA>。

表 12-2 俄羅斯疫苗在印太地區的銷售與生產

(單位：百萬劑)

國家	訂購數量	授權生產數量
中國	-	260
印度	250	1,152
尼泊爾	25	-
南韓	-	1,850
越南	20	

資料來源：Statista，截至 2021 年 9 月 20 日，<https://reurl.cc/6aAyKOa>。

三、「四方安全對話」的疫苗對策

印度擁有全球最大疫苗生產商印度血清研究所 (Serum Institute of India Pvt. Ltd.)，原本是 COVAX 疫苗機制下的主要供應國。⁷ 2021 年 3 月，美、日、印、澳「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 高峰會後，印度也承擔在 2022 年底前，提供印太地區 10 億劑疫苗的重任。但因疫情在 3 月間惡化，印度外交部在 3 月下旬宣布停止疫苗出口，優先將疫苗向印度供應。QUAD 陣營原本用以抗衡中俄疫苗外交的策略因而中止。

美國疫情在 4 月間趨緩後，拜登總統於 5 月 17 日宣布，將向外國無償提供 8,000 萬劑疫苗 (25% 由美國直送，75% 透過 COVAX 分送)，且無任何附帶條件。根據美方公布的資料，首批 2,500 萬劑疫苗中，透過 COVAX 捐贈給亞洲 (含太平洋島國) 的有 700 萬劑疫苗，另有 600 萬劑由美國自行送給區域優先國家及夥伴國家，包括南韓與印度。第二批 5,500 萬劑疫苗中，透過 COVAX 捐贈給亞洲的有 1,600 萬劑疫苗，另有 1,400 萬劑由美國自行送給區域優先國家及夥伴國家，包括孟加拉、巴

⁷ 印度血清研究所 (SII)，獲得英國牛津大學和阿斯利康藥廠授權，生產 Covishield 疫苗 (即印度版的 AZ 疫苗)，自 2021 年 1 月起開始出口。

基斯坦、菲律賓、越南、印尼等。⁸ 6月初拜登在歐洲再度宣布捐贈5億劑BNT疫苗，8月開始出貨，送往92個中低收入國家與非洲聯盟。據美國國務院統計，拜登承諾捐贈的5.8億劑疫苗，至9月26日已運送1億6,000萬劑給超過100個國家。⁹

日本也在6月開始無償捐贈的疫苗外交。包括6月及7月捐贈給台灣330萬劑、越南100萬劑；7月1日向馬來西亞、印尼分別提供100萬劑疫苗；7月8日與9日向菲律賓、泰國分別贈送100萬劑。9月，日本再發動新一波疫苗捐贈行動。另外，日本也透過COVAX機制，向東南亞、南亞和太平洋島國提供總計1,100萬劑的疫苗。9月23日，日本首相菅義偉（Suga Yoshihide）表示，日本捐贈的疫苗將達到6,000萬劑。日本的疫苗在宣布後，均迅速送達受贈國。雖然美國與日本的疫苗外交起步較晚，但兩國均為無條件且無償提供品質更好的疫苗，普遍受到各國的肯定與歡迎。

肆、印太區域秩序展望

一、中國疫苗外交並未贏得普遍肯定

中國雖然在填補印太區域疫苗空缺上捷足先登，但其疫苗外交成效有限。因為不少國家對中國疫苗的安全性及有效性存疑，也有回教國家民眾擔心疫苗「不清真」（含有豬隻成分）。2021年6月，印尼26名染疫死亡的醫生中，至少有10人已完成接種兩劑科興疫苗，更引發普遍的關注。不過，在協助相關國家儘早取得疫苗上，中國確實贏得了一定的肯

8 “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Unveils Strategy for Global Vaccine Sharing, Announcing Allocation Plan for the First 25 Million Doses to be Shared Globally,” *US White House Press Release*, June 3, 2021, <https://reurl.cc/kZGnGr>; “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces Allocation Plan for 55 Million Doses to be Shared Globally,” *US White House Press Release*, June 21, 2021, <https://reurl.cc/NrzYVe>.

9 “COVID-19 Vaccine Delivery,” U.S. Department of State, Last Updated: September 26, 2021, <https://reurl.cc/mLeY3A>.

定。另一方面，美國、日本無條件提供的西方疫苗，普遍獲得接受國的歡迎。但 7 月以來，俄羅斯、以色列、英國、法國、德國、美國、中國等國政府，先後宣布為因應傳染力更強的 Delta 病毒，將開始施打疫苗加強針（俗稱疫苗第三劑）。不少人擔心，西方國家對中低收入國家的疫苗支持力度可能因此削弱。幸而印度衛生部長曼達維亞（Mansukh Mandaviya）已宣布，將自 10 月起恢復疫苗出口。9 月 24 日「四方安全對話」首度實體領袖峰會上，印度總理莫迪（Narendra Modi）也進一步表示，將在 10 月底前出口 800 萬劑疫苗。¹⁰

二、疫苗選擇與各國立場高度相關

新冠肺炎疫情爆發前，許多國家已憂心在美中對立激化下，可能被迫在美中兩強之間選邊。2021 年，在美中關係持續惡化的國際氛圍下，各國的疫苗政策似乎也受到影響而自動選擇陣營。例如美國並未通過中俄疫苗的緊急使用權，中國只授權本國研製的五款疫苗施打，遲遲不通過 BNT 疫苗緊急授權。此外，根據美國杜克大學（Duke University）的統計，與美國立場緊密的盟邦夥伴，例如日本、澳洲、紐西蘭、台灣、南韓等，均選擇了西方疫苗，而未購買中國疫苗。與中國關係親近的國家，例如柬埔寨、巴基斯坦則幾乎全數採用中俄製造的疫苗。試圖在美中之間維持平衡或拒絕選邊的國家，例如印尼、馬來西亞、越南，其採購的中俄疫苗與西方疫苗，則呈現幾乎各半的「巧合」。新加坡採取的是另一種策略——採購並施打莫德納與 BNT 疫苗，但不透露數量；接種數據不納入科興疫苗，但同意私人診所購入科興疫苗（購買 20 萬劑）。¹¹

¹⁰ “India to Resume Export of Covid Vaccines from October: Health Minister Mansukh Mandaviya,” *Times of India*, September 20, 2021, <https://reurl.cc/r1RZkZ>; “India Tells Quad Will Allow Export of 8 mln Indo-Pacific Vaccine Doses,” *Reuters*, September 25, 2021, <https://reurl.cc/AR0yLQ>.

¹¹ Launch and Scale Speedometer, *Duke University*, <https://reurl.cc/W312D7>.

三、各國可能被迫「與病毒共存」

接種疫苗使疫情得到一定的控制，但新冠病毒不斷變種，許多專家已指出「病毒流感化」的可能性。先前部分印太國家因疫苗不足，只能採取限制人員移動的管制措施，並對經濟衝擊提供刺激與補貼。但反覆的補貼政策，導致部分國家財政緊張，貨幣政策強度減弱。長期的封鎖措施，使弱勢民眾陷入經濟困境，對政府不滿升高。同樣地，防疫政策的不確定性，也使企業無法進行中長期的生產調度與策略規劃。若嚴格防疫措施持續，企業必須考慮將部分生產轉移到其他國家，以確保供應鏈不受影響。因此，許多國家可能必須學習「與病毒共存」。一方面加強疫苗接種與個人防疫措施，另一方面鬆綁對人員流動的管制，以使經濟與社會活動恢復。

伍、小結

從樂觀的角度來看，經歷 2020 年新冠肺炎疫情衝擊後，各國逐漸掌握與病毒周旋之道，經濟數據也逐漸轉正。但短期內，全球經濟仍難恢復到新冠肺炎疫情出現之前的水準。而且多種疫苗問世，雖使疫情得到一定程度的緩解，但仍無法殲滅不斷變種的新冠病毒。在民眾生命安全與經濟社會秩序的兩難下，人類可能必須學習與新冠病毒共存。

2020 年新冠肺炎疫情初起時，呼籲美中放下矛盾，攜手面對疫情的聲音頗高，不過，美中兩國的對立非但未曾緩解，反而連疫苗也成為競爭的一部分。世界衛生組織與公衛專家「疫苗正義」的呼聲雖然獲得響應，但 COVAX 機制仍不敵「疫苗民族主義」國內優先的思維，在疫苗取得與送達的進度上嚴重落後。至於印太各國在政治上面臨被迫選邊的問題，從疫苗採購與施打政策上，可以看出大多數國家已經默默地選邊站隊。幾個不願選邊的國家，也透過其疫苗政策，悄無聲息反映了他們的立場。

