

新冠疫情對全球化與全球治理的影響

李哲全

國家安全所

壹、前言

2019 年底，在中國湖北省武漢市爆發的新冠肺炎（英文稱 COVID-19）疫情，在半年內迅速擴散至近 200 個國家。截至 2022 年 2 月 22 日，全球染疫人數超過 4.26 億人，死亡人數超過 589.7 萬人。¹這是 1918 年西班牙流感以來，最嚴重的全球性傳染疾病。這場疫情對世界造成巨大衝擊，並可能影響未來世界秩序與全球化發展。²本文將從經貿全球化與全球公衛治理的角度，探討新冠肺炎疫情對於全球化與全球治理造成的衝擊。

貳、疫情與經貿全球化

當疫情導致中國生產停頓時，各國發現供應鏈集中在中國的風險，並因而出現供應鏈離開中國、回到母國或縮短供應鏈的呼籲，及疫情可能導致「去全球化」的預判。新冠肺炎疫情在全球蔓延後，各國紛紛發布對策，阻斷人員流動、封閉邊界，導致產業生產停滯、消費驟減、貿易量暴跌、跨境物流受阻等現象，也對全世界造成巨大衝擊。兩年過後，本文以經貿全球化的金流、人流、資訊流三大指標（物流已相當程度反映在貿易數據中），檢視疫情對全球化的影響。

¹ *Coronavirus Resource Center*, Johns Hopkins University, February 22, 2022, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

² 1980 年代末期，「全球化」成為社會科學各領域研究的熱門議題，但迄今尚未形成普遍的定義。廣義來說，「全球化」是人類活動跨越國界發展的總體現象與趨勢。這些跨境流動可能包括經貿、政治、社會、文化、科技甚至生物面向。狹義的「全球化」，則主要關注經貿與科技層面的進步，帶來的「地球村」。

一、全球貿易投資展現強大韌性

根據世界貿易組織（WTO）的統計，新冠疫情爆發後，國際貿易量迅速下滑。2020年3至5月的全球商品貿易總量減少速度，比經濟大蕭條（Great Depression）或2008-2009年全球金融危機期間更快，並在2020年5月降到最低點（1兆455億美元）。但在主要經濟體積極復產下，國際貿易數據在2020年6月開始反轉，至同年11月，國際貿易總量已達1兆2483億美元（2019年11月貿易總量為1兆2348億美元），恢復到疫情前的水準。2021年國際貿易也持續熱絡，國際商品貿易總量比2020年成長10.8%。

同樣地，根據經濟合作組織（OECD）的數據，中國國內生產毛額從疫情前2019年的14.15兆美元，成長到2021年的15.66兆美元，成長10.6%；同期美國的GDP也成長2%，達20.3兆美元，顯示中美兩國經濟生產已回復到疫情爆發前的水準。

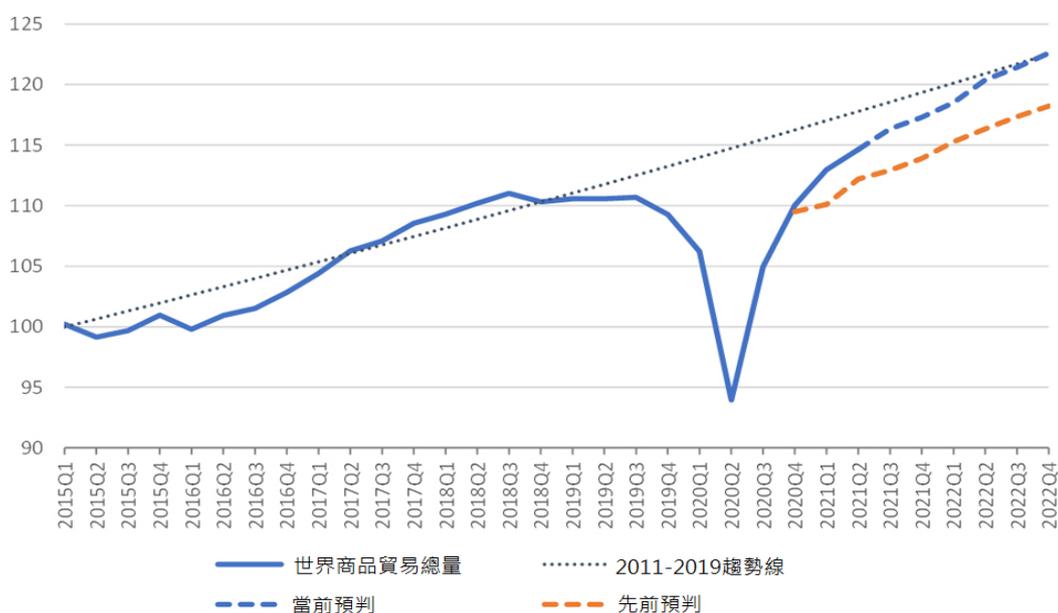


圖1、全球商品貿易總量變化

資料來源：WTO，<https://reurl.cc/pW2Kzx>

另一方面，美、墨、加協定（USMCA）在2020年7月生效，取代北美自由貿易協定（NAFTA）；涵蓋全球近三分之一貿易總量

的區域全面經濟夥伴協定（RCEP）在 2020 年 11 月簽署；2021 年 1 月 1 日起，非洲大陸自由貿易協定（AfCFTA）也開始實施。顯示區域經貿整合並未因疫情而停滯，或遭逆轉朝破碎化方向前進。

投資方面，疫情爆發初期，國際投資人從新興市場撤回的資本數額突破紀錄，但幾個月內，國際資本流動就穩定下來，並在 2020 年 11 月出現回升。聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）的統計顯示，外國直接投資額（FDI）在 2020 年因疫情影響，比去年同期下降了 35%（從 1.5 兆美元減少至 0.99 兆美元），2021 年則出現強力反彈，比 2020 年大增 77%（從 0.929 兆美元增加至 1.65 兆美元）。³ 國際併購在 2020 年底開始出現回升跡象，2020 年國際併購活動似未受疫情影響。

二、人員跨境流量大減

在有效的藥物與疫苗問世前，隔離確診者或可能感染者、提倡社交距離或禁止大型群聚活動等人流管制，甚至封城、關閉國界，

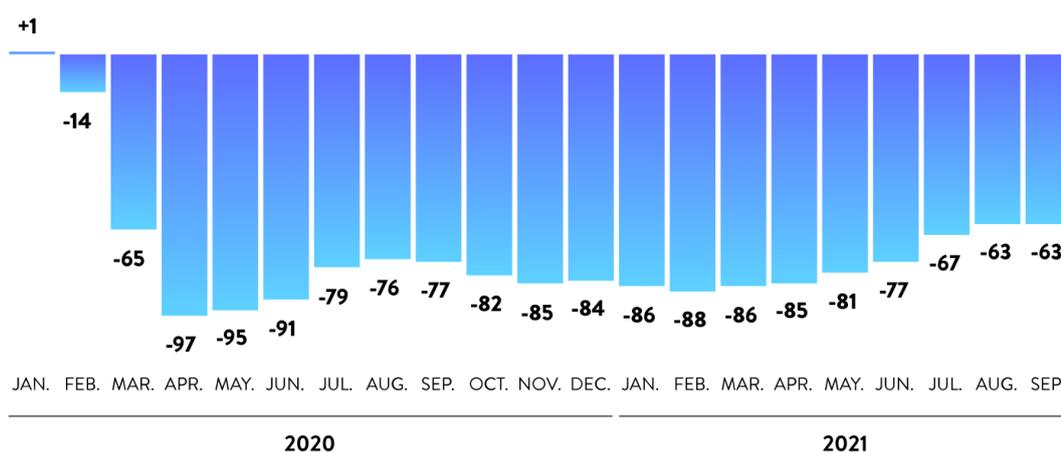


圖2、國際旅客入境人數較前一年同期變化（2021-2021）

資料來源：聯合國世界旅遊組織，<https://reurl.cc/3jQLEM>

³ “Global Foreign Direct Investment Set to Partially Recover in 2021 but Uncertainty Remains,” UNCTAD, June 21, 2021, <https://reurl.cc/Wkgyy5>; “Global Foreign Direct Investment Rebounded Strongly in 2021, but the Recovery is Highly Uneven,” UNCTAD, January 19, 2022, <https://reurl.cc/AKapGe>.

是各國的防疫重要手段。即使疫苗充足且接種率高的國家，也經常出現一放鬆管制作為，疫情就失控的現象。因此，2020 年以來的全球人員流量衰退，可說前所未見。聯合國世界旅遊組織的統計顯示，2020 年出國旅行人數減少 74%。2021 年，各國疫苗施打率升高後，已有部分國家逐步放寬管制措施，但國際旅行何時能恢復疫情前的水準，仍有不少變數。

三、境內與跨境資訊流量升高

新冠疫情出現前，資訊流量的全球化，包括國際網際網路流量、電話通話量的增長均有減緩跡象。但隨著疫情導致工作、娛樂和教育被迫在網路上進行，數位流量因而激增。TeleGeography 電信市場研究公司的資料顯示，2020 年間，國際網際網路流量，較 2019 年增加 48%，尖峰時段流量增加 47%；該公司原推估成長率為 28%，因此研判因新冠疫情造成的尖峰流量增加為 19%。⁴2020 年 3 月手機的國際電話分鐘數，較前一年 3 月略增，但以全年度來看差別並不大。另外，疫情期間美國國內資訊流量和通話量也顯著成長。因此，很難判定疫情是否讓 2020 年的資訊流量，變得更為全球化或較不全球化。⁵若疫情趨緩，先前引發的流量高峰可能逐漸消退，數位流量的增長可能再度放緩。但亦難排除遠距工作、線上通聯等新產業或新生活型態，在疫後可能持續成長，並使資訊流量進一步全球化的可能性。

四、經貿全球化將持續深化

如果「去全球化」發生，我們會看到全球貿易額、外國直接投

⁴ Paul Brodsky, "Internet Traffic and Capacity in Covid-Adjusted Terms," *TeleGeography*, August 27, 2020, <https://reurl.cc/X4beog>; Jayne Miller, "Mobile Calling's Share of International Traffic Declines for the First Time Ever," *TeleGeography*, January 18, 2022, <https://reurl.cc/NpoXzp>.

⁵ Steven A. Altman and Phillip Bastian, 侯秀琴譯,〈全球化疫後不死，只是在 2021 轉變〉,《哈佛商業評論》, 2021 年 4 月 8 日, <https://reurl.cc/5Go9Yn>。

資額減少、空船空貨櫃及冷清的港口、大量企業遷返母國等現象，作為世界工廠與供應鏈關鍵的中國，也將出現衰退，但事實並未如此。除了前面指出的全球貿易迅速回溫並持續成長外，中國的經貿也持續增長，甚至在 2020 年超越美國，成為吸引外國直接投資最多的國家。⁶真正發生的現象是「中國+1」——多數跨國企業並未遷離中國，而是在其它國家設立基地以分散風險。

參、疫情下的全球公衛治理

疫情爆發後，以世界衛生組織（World Health Organization, WHO）為首的全球公衛體系及應承擔主要責任的大國，並未展現全球治理能力。世衛組織在疫情初期，嚴重低估新冠病毒的傳播力與致命性，並袒護中國的資訊，直到 2020 年 3 月 11 日，世衛組織才承認這是世界大流行（pandemic），致使許多國家遭到重大衝擊。中國在疫情爆發初期明顯隱匿疫情，導致全球重大損失；川普政府因應新冠肺炎同樣缺失繁多。疫苗問世後，歐、美、中、俄等國，在協助世衛組織統籌資源應對上，也各行其是。但不可否認，國際公衛治理，如 COVAX 機制，仍取得了一定的成效。

一、COVAX 機制：全球公衛治理有限的成就

新冠疫情凸顯了國際社會貧富的差距。新冠肺炎疫苗問世前，各大疫苗廠已收到先進富國 100 多億劑訂單，低收入國家則瞠乎其後。但在 COVAX 努力下，⁷2021 年 2 月 24 日，第一批 60 萬劑

⁶ 根據聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）2021 年 1 月公布的《投資趨勢監測》報告，中國吸引的外國直接投資總額（Foreign Direct Investment, FDI）為 1,630 億美元，美國為 1,340 億美元。中國超越美國成為吸引最多 FDI 的國家。

⁷ COVAX 是世衛組織等多個機構共同建立的「新冠病毒工具取得加速器」（Access to COVID-19 Tools Accelerator，簡稱 ACT-Accelerator）下，疫苗、診斷、治療與衛生系統等四大支柱之一。負責 COVAX 運作的，除世衛組織外，還有聯合國兒童基金會（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。

AstraZeneca 疫苗就運抵迦納。相較於 2020 年 12 月開始施打疫苗的美國，並未落後太多。若無國際機制協助，低收入國家可能要等到 2023 或 2024 年才能取得疫苗。這是全球公衛治理體系的一大進步。

但 COVAX 的運作並不順利。因疫苗廠生產延宕、富國囤積疫苗、疫苗廠是否應放棄專利保護或授權監督各國藥廠生產的爭論、承擔主要疫苗生產的印度出現嚴重疫情等因素，原規劃在 2021 年底以前，要向全球配送至少 20 億劑疫苗，其中 13 億劑運往 92 個中低收入國家，遠未達標。2021 年 9 月初，COVAX 將配送目標額降到 14.25 億劑。到 2022 年 1 月 16 日，全球疫苗免疫聯盟（Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI）執行長柏克利（Seth Berkley）推文宣告：「COVAX 已在全球 144 個國家和地區配送了 10 億劑的 COVID-19 疫苗」。10 億劑雖是 COVAX 機制重要里程碑，但達成率僅原始目標的 5 成，9 月下調後新目標的 7 成。⁸

二、疫苗正義與疫苗民族主義：理想與現實的殘酷距離

雖然世衛組織倡議「COVID-19 之下，除非人人得以安全，否則沒有人是安全的」（No one is safe from COVID-19 until everyone is safe），但疫苗問世後，先進富國並未積極響應該倡議，疫苗並未成為全人類的公共財。雖然各國都支持捐贈或協助低收入國家取得疫苗，但從客觀數據可以看出，「疫苗正義」的呼籲仍然不敵「疫苗民族主義」的思維。⁹

在疫情下，先進富國大量搶購甚至囤積疫苗，經濟弱勢國家卻一劑難求。例如，加拿大採購的疫苗劑量足夠每人注射 11.41 劑，澳洲為 9.18 劑，英國為 8.17 劑，但低收入國家如索馬利亞採購的疫苗

⁸ “COVID-19 Vaccine Deliveries, COVID-19 Vaccine Market Dashboard,” UNICEF, <https://reurl.cc/jgG1WM>.

⁹ 2020 年 5 月，南非、印度、印尼、巴基斯坦等 62 個世界貿易組織（WTO）會員國，向世貿組織申請在疫情期間，暫時豁免 COVID-19 疫苗的智慧財產權，以提高疫苗產量，並解決富國與窮國之間取得疫苗的不平等。但這個倡議遭到製藥大廠及其所屬國家的反對與阻撓。

劑量，僅足夠讓每人注射 0.01 劑，烏干達為 0.41 劑。¹⁰高收入與中高收入國家，每百人施打疫苗超過 170 劑，全球平均數是每百人 120.5 劑，但最窮困的低收入國家，每百人施打疫苗數為 12.23 劑，僅有富裕國家的 1/14、全球平均的 1/10。

表 1、疫苗購買及施打與國家收入對照表

	高收入	中高收入	中低收入	低收入	COVAX
購買劑數	73.70 億劑	28.31 億劑	32.46 億劑	3.50 億劑	28 億劑
獲贈劑數	0.21 億劑	2.91 億劑	11.68 億劑	2.35 億劑	
每百人施打劑數	192.91 劑	194.55 劑	108.32 劑	19.79 劑	--

資料來源：“Confirmed Number of Doses Procured by Country Income Level Classification,” in Launch and Scale Speedometer, *Global Health Innovation Center, Duke University*. as of Mar 17, 2022 及 Coronavirus (COVID-19) Vaccinations. *Our World in Data*. as of Mar 17, 2022.

美國在 2020 年底開始施打疫苗，但對外捐贈疫苗起步甚晚。2021 年 5 月，拜登才先後數度宣布捐贈總計 12 億劑的疫苗，並從 8 月開始送往中低收入國家與非洲聯盟。¹¹2021 年 6 月，日本開始無償捐贈並運送疫苗，¹²同月，G7 成員國也承諾，在 2022 年 6 月前向低收入和中低收入國家捐贈 10 億劑疫苗（美國承擔一半，英國承諾在 2021 年底前捐贈 3,000 萬劑，2022 年 6 月前再捐贈 7,000 萬劑），但這些疫苗的遞送進度也明顯落後。¹³

新冠病毒傳播愈久，變異株出現的可能性愈大。2021 年 6 月

¹⁰ “Number of Doses Purchased Per Inhabitant,” *Global Health Innovation Center, Duke University*, updated January 3, 2022, <https://reurl.cc/zMbn06>.

¹¹ 至 2022 年 1 月 3 日，美國已運出 3.65 億劑疫苗，請見“COVID-19 Vaccine Donations,” *U.S. Department of State*, last updated: January 12, 2021, <https://reurl.cc/mLeY3A>。

¹² 2021 年 9 月，日本宣布捐贈疫苗總數（含直接贈與及 COVAX 機制）達 6,000 萬劑。2021 年 12 月，日本已送出 3,000 萬劑疫苗。請見“Japan’s COVID-19 Vaccine-Related Support,” *Japan Ministry of Foreign Affairs*, last accessed: January 12, 2021, <https://reurl.cc/qO1Ld0>。

¹³ 根據英國牛津大學 Our World in Data 的資料，英國承諾的 1 億劑中，至 2021 年 11 月 29 日，交付 COVAX 送到受贈國的只有 800 萬劑，占比 8%（已捐給 COVAX 的有 1,820 萬劑，已宣布但尚未捐給 COVAX 的有 7,380 萬劑）；德國承諾的 1.75 億劑中，已交付 COVAX 送到受贈國的，也只有 1,490 萬劑，占比 8.5%。請見 Philip Loft, “Covax and Global Access to Covid-19 Vaccines,” *House of Commons Library, UK Parliament*, <https://reurl.cc/DdZLKe>; COVID-19 Vaccine Doses Donated to COVAX, *Our World in Data*, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

底，印度出現 Delta 變種病毒，並迅速擴散到各國。各國從 7 月開始陸續宣布將為民眾施打疫苗加強針（booster shots），俄羅斯、以色列、英、法、德、美、中國都加入此一行列。2021 年 11 月，疫苗每百人施打率只有 2 成的南非，出現傳染性更強的 Omicron 變種病毒，並迅速釀成新一波的全球染疫高峰。這些現象反映了全球公衛治理的理想與現實的殘酷距離。

肆、結語

新冠疫情並未擊退全球化。遏制疫情的各種限制措施，在短時間內衝擊了產業生產，導致部分供應鏈「斷鏈」，國際商品貿易總量在 2020 年 3 至 5 月間，迅速衰退到接近 2008-2009 年全球金融危機期間的水準。但主要國家在短時間內積極恢復產業活動、頒布經濟與產業振興、補貼政策，許多經濟體數據迅速轉正，全球經貿隨之反轉，在 2020 年 11 月回升到疫情前的水準，並在 2021 年持續增長。外國直接投資在疫情爆發後迅速減少，但 2020 年下半年已見回升，2021 年則大幅成長 77%。人員跨境移動受到最大的影響，但疫情趨緩後，國際旅行已逐漸回升。

新冠疫情爆發初期，世衛組織並未迅速回應，是造成疫情惡化的一大因素，美、中兩強亦未發揮全球領導作用。「疫苗正義」雖然獲得國際社會響應，但 COVAX 機制仍然不敵「疫苗民族主義」的思維。COVAX 疫苗送達貧窮國家的進度落後，疫苗並未成為全球的公共財。不過，全球化雖有諸多缺失，但各國對國際組織與國際合作的信心仍在，全球公衛治理並未遭到擊潰，而是在不完美中持續前進。

除了韌性，全球化也展現了自我調適的能力。疫情前的全球經貿秩序，追求的是生產要素在全球市場的優化配置。但疫情爆發後，公衛醫療相關產業及具備戰略重要性的產業已先後做出調整，

或是遷回母國或鄰近信任國家，或是採取分散風險手段。疫情尚未結束，全球經貿秩序幾已完全恢復。從全球化與全球治理的角度來看，疫情後的世界秩序是樂觀的。各國的集體行動已經證明，「去全球化」並非各國共識，更高度的全球化與更完善的全球治理，才是人類文明發展的方向。

作者李哲全為美國南卡羅萊納大學國際關係博士，研究領域為美中台關係、兩岸關係、區域安全與國家安全。

Covid-19 Pandemic, Globalization and Global Governance: Impacts, Implications, and Beyond

Che-chuan Lee

Institute for National Defense and Security Research

Abstract

The COVID-19 pandemic which broke out at the end of 2019 has had an obvious impact on the world order, in particular globalization and global governance. In early 2020, production in many countries halted, cross-border flow of people stopped, global supply chains were broken and judgments and calls for “de-globalization” “and industrial decoupling” began to be heard. The initial indecision of the World Health Organization (WHO) and the inability of leading countries such as the US and China to play a leadership role was like the announcement to the world of the confusion and incapacitation of global public health governance. Luckily, the development of the situation that followed allows us to maintain a positive attitude towards globalization and global governance.

Taking the capital flow, people flow and information flow of trade globalization as the indicators, this article observes the impact in the early days of the pandemic and the response of the main economies. It finds that industry and international product trade displayed strong resilience and recovered quickly in the latter half of 2020; foreign direct investment also recovered strongly in 2021. “Vaccine justice” received an international response and the WHO was able to build the COVAX mechanism in combination with other institutions and, under various objective

restrictions, strive to deliver vaccines to poor countries. As well as resilience, globalization and global public health governance also displayed the ability of self-adjustment and moving with the times.

Keywords: COVID-19 pandemic, globalization, global governance, public health governance