

美中疫苗外交軟實力競爭分析

副教授 吳建德

提 要

2021年11月，全球新冠病毒累計確診病例突破2億5千萬人次的同時，疫苗短缺與隨之而來的分配不公，加劇各國國內與國際間貧富差距，也衝擊國際政治穩定與民主體制的鞏固與發展。因此，疫苗就成為國際戰略發展的重要物資，也成為現時各國軟實力外交的重要籌碼。本文主要目的即在於，從美中兩國單邊、雙邊、與多邊層次的疫苗外交作為，分析華盛頓與北京的軟實力競爭。

關鍵詞：新冠病毒、國際關係、中美關係、軟實力

前 言

2021年11月8日，全球新冠病毒累計確診病例突破2億5千萬大關；在Delta變異株疫情緩和、許多國家重啟貿易和觀光業之際，全球240國當中的55國，感染人數仍在上升，¹其中俄羅斯、烏克蘭和希臘的確診人數處於或接近疫情爆發以來的最高紀錄。²根據《路透社》分析，全球該年8-11月平均單日新增病例人數降幅達36%，但由於Delta變異株傳染力強，病毒以每90天感染5,000萬人的速度擴散。³相

比之下，全球先前花了將近一年，累計確診個案才達到5,000萬例。⁴

世界衛生組織(WHO)歐洲負責人克魯格(Hans Kluge)曾於2021年5月表示，「若全球達到70%疫苗接種率，疫情大流行就會結束。」⁵如今他承認，新的、傳播力更強的變異株出現，例如Delta，讓情況產生變化。目前在上百個國家傳播的Delta變種新冠病毒，傳染力比更早的Alpha變種病毒高60%，更是原始病毒的兩倍。⁶唯有當有足夠的人擁有對抗病毒的免疫力時，病毒才會停止傳播，除染病

1 Helena Vesty, "The number of people who have died from Covid after being double jabbed - and the reasons why", Manchester Evening News, Nov.14, 2021, <https://www.manchestereveningnews.co.uk/news/greater-manchester-news/vaccination-coronavirus-death-infection-nhs-22142410>

2 "Russia's new daily coronavirus cases remain above 30,000 for a month - crisis center", TASS, Nov. 14, 2021, <https://tass.com/society/1361131>

3 "Factbox: Latest on the worldwide spread of the coronavirus", Reuter, Nov. 13, 2021, <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/latest-worldwide-spread-coronavirus-2021-02-18/>

4 國際組，全球確診破2.5億人 部分歐洲國家飆升，聯合報，2021年11月09日。

5 Fay Doulgeri, "WHO Europe Chief Kluge calls for a greater vaccination push", May 26, 2021, <https://www.euronews.com/who-europe-chief-kluge-calls-for-a-greater-vaccination-push>

6 於下頁。

後康復外，就只能靠接種疫苗等方式來解決，⁷由此可知疫苗是否有效與是否充足在疫病消滅上所具有的關鍵重要性。然全球疫苗短缺與隨之而來的分配不公，加劇各國國內與國際間貧富差距，也衝擊國際政治穩定與民主體制的鞏固與發展。因此，疫苗就成為國際戰略發展的重要物資，也成為現時各國軟實力外交的重要籌碼。⁸

與此同時，中美世紀全球大博弈越拚越激烈，頭號超強的美國已從全球導航、量子衛星、超級計算機到超音速導彈、人工智能、電磁彈射等等差距已經縮小，有些甚至已被反超。⁹中美間的新冠角力白熱化，從疫苗延伸到病毒溯源。面對美國與全球譴責、質疑聲浪，北京批評美方在新冠病毒溯源問題上顛倒是非、持續把疫情政治化、病毒污名化、溯源工具化。¹⁰更值得注意的是，美中兩國在外交各個層次互相競爭，影響全球與地緣政治的發展。本文主要目的即在於，從美中兩

國單邊、雙邊、與多邊層次的疫苗外交作為，分析華盛頓與北京的軟實力競爭。

疫情對全球局勢的衝擊

全球新冠病毒累計確診病例突破2億5千萬大關，全球有55國的感染人數目前仍在上升。此一嚴峻狀況不僅衝擊全球經濟的發展，同時也對各國政治穩定與民主體制造成挑戰。

一、衝擊全球經濟發展

新冠疫情未得緩解，Delta新冠變種病毒快速在全球蔓延，日本與南韓确诊病例數增至好幾個月來高點，印尼更成為亞洲最嚴重的疫情災區，也令法國、荷蘭、西班牙、澳洲與新加坡宣布新限制措施。¹¹根據橋水基金創始人瑞·達利歐(Ray Dalio)2021年4月的估計，全球經濟因新冠疫情受損規模超過20兆美元，比WHO於2020年10月估計的10兆美元多了一倍，更遠遠超過了2008年世紀金融海嘯對全球經濟的傷害。¹²為遏制疫情，各國陸續升

6 "COVID News Updates: Bharat Biotech's Covaxin showed about 70% efficacy against Delta variant: WHO Chief Scientist", The Economic Times, Nov. 4, 2021.

7 黃慧雯，群體免疫希望破滅 世衛籲調整疫苗策略，中時新聞網，2021年09月13日。

8 Denghua Zhang, "China's COVID-19 Pacific diplomacy", Devpolicy, May 27, 2021, <https://devpolicy.org/chinas-coronavirus-covid-19-diplomacy-in-the-pacific-20200527-1/>

9 麥可·歐蘇利文(Michael O'Sullivan)，多極世界衝擊：終結全球化，改變世界金融與權力中心的新變局(The Levelling: What's Next After Globalization)(台北：聯經出版，2020年4月)。

10 Michael Leigh, "Vaccine diplomacy: soft power lessons from China and Russia?", Bruegel, APRIL 27, 2021, <https://www.bruegel.org/2021/04/vaccine-diplomacy-soft-power-lessons-from-china-and-russia/>

11 WHO Team, "Weekly epidemiological update on COVID-19 - 26 October 2021", WHO, Oct. 26, 2021, <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update-on-covid-19---26-october-2021>

12 於下頁。

級防控措施。¹³各國的決策者都在為如何能拿捏「防疫」與「經濟」的最佳平衡點傷透腦筋；不僅如此，這個平衡點還將因病毒仍在持續地變種而更難掌握。

施打劑數已達14.47億劑、占總人口比率為100.56%的中國大陸2021年第1季經濟成長率為18.3%，第2季為7.9%，這是在去年獲致全球主要經濟體唯一正成長(2.3%)之後，仍能維持穩健成長步伐的表現。¹⁴然而，在Delta新冠變種病毒肆虐下，亞洲新冠疫情仍無緩和跡象，亞洲各國政府因為擔心Delta變種病毒，仍不願解除已實施一年多的邊境管制。日本、澳洲、新加坡等國也依然封鎖邊境，導致營建計畫延誤長達一年。¹⁵越南、泰國等東南亞經濟體新增確診人數居高不下，全球製造業持續受衝擊，也意味著全球供應鏈壓力將加劇。

新加坡顧問機構亞洲貿易中心(ATC)執行董事埃爾姆斯(Deborah Elms)表示，Delta病毒可能會嚴重擾亂亞洲貿易。¹⁶法國外貿銀行(Natixis)估計，雖然印尼、馬來西亞、菲律賓、越南及泰國總出口占



圖／經濟日報提供

全球比率只有5.7%，卻會對美國和中國大陸帶來重大影響，尤其是電子產品。大陸從這五國進口38%的數據處理機械、和29%的電信設備，美國約有半數的半導體進口也有仰賴這五國。¹⁷國際航運商會(International Chamber of Shipping)秘書長普萊頓(Guy Platten)告訴路透社：「全球供應鏈面臨危急時刻。」美中兩國占全球經濟產出逾40%，全球因疫情所導致供應鏈大亂重創全球前兩大經濟體，恐將造成全球經濟減緩，商品和原物料價格上揚。¹⁸更有甚者，如今世界上大多數國家開始嘗試與新冠病毒共存，而中國大陸卻試圖

12 Yun Li, "Ray Dalio says the workplace is never going back to the same way it was pre-Covid", CNBC, Oct. 13, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/10/13/ray-dalio-says-the-workplace-is-never-going-back-to-the-same-way-it-was-pre-covid.html>

13 蔡佩芳，Delta肆虐 美平均日增8.5萬例 全球新冠確診破2億，聯合報，2021年08月06日。

14 社論／新冠經濟下的全球新形勢，經濟日報，2021年07月21日。

15 林聰毅，亞洲邊境管制 經濟代價大，經濟日報，2021年09月13日。

16 Enda Curran, "Global supply chains are being battered by fresh COVID surges", The Los Angeles, Aug. 15, 2021.

17 Evelyn Cheng, "China's property market could see more pain, even as Evergrande crisis seems to be abating", CNBC, Nov. 18, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/11/09/china-property-market-may-see-more-pain-though-evergrande-crisis-may-ease.html>

18 於下頁。

長期徹底消滅新冠病毒，這嚴格的防疫政策會讓中國大陸的經濟受到影響，下半年的經濟風險增大，增長將放緩，而通膨壓力會回升。上海保銀私募基金管理有限公司首席經濟學家張志偉表示，中國大陸「病毒清零」的策略會讓經濟增長付出很大代價。¹⁹

展望未來經濟前景，美國舊金山聯邦準備銀行總裁達利(Mary Daly)警告，Delta變種病毒肆虐，且全球某些地區疫苗接種率偏低，對全球經濟復甦構成威脅。她表示，「如果全球疫苗接種率不能提高，全球經濟便算不上已度過疫情」。²⁰儘管牛津經濟研究院(Oxford Economics)全球總經研究主任梅伊(Ben May)認為，光靠疫苗並不足以保證經濟能平順回歸常態，但她也承認普遍接種疫苗對經濟絕對有明顯的助益。²¹

二、衝擊各國政治穩定

Delta新冠變種病毒擴散，導致疫情持續延燒，過去一年來防疫表現都優於美國和西歐國家的亞太地區，依然苦於因應新一波疫情。日本東京雖然出現攀峰跡象，但醫療體系仍面臨壓力；南韓同日新增病例數下降，但重症病患仍多，引發往後死亡率將升高的憂慮；越南、印度、澳洲新增確診病例則創新高；紐西蘭總理雅登(Jacinda Ardern)甚至宣布全國封鎖延長。²²這些國家不斷延長封鎖措施和旅行禁令，已使選民把不滿情緒導向政府領袖，指責當局應變速度太慢、或防疫政策反覆。

可以說，新冠疫情以另類的方式測評了各國政府的決策水平與治理能力。2021年8月，日本民調顯示，首相菅義偉(すがよしひで)支持率已降到26%，為去年9月上任來新低，導致決定不再續任首相。²⁴澳洲總理莫里森(Scott John

18 中央社，Delta疫情延燒加上天災來襲 全球供應鏈面臨崩潰，中央社，2021年07月24日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202107240254.aspx>

19 賴錦宏，彭博社：中國大陸堅持「病毒清零」會被世界孤立，經濟日報，2021年08月10日。

20 James Politi, "Top Fed official warns Delta variant poses threat to global recovery", The Financial times, July 9, 2021.

21 Ben O. de Vera, "Nationwide quarantine easing pushed to speed up economic recovery", Inquirer, Feb. 17, 2021, https://business.inquirer.net/317903/nationwide-quarantine-easing-pushed-to-speed-up-economic-recovery_.net/317903/nationwide-quarantine-easing-pushed-to-speed-up-economic-recovery#ixzz7CCSg3RXZ

22 Praveen Menon, "New Zealand extends Auckland lockdown in battle on Delta variant", Reuters, Oct. 18, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-pm-ardern-extends-covid-19-lockdown-auckland-2021-10-18/>

23 社論，新冠經濟下的全球新形勢，經濟日報，2021年07月21日。

24 Emiko Jozuka, "Yoshihide Suga announces intention to step down after less than a year as Japan's Prime Minister", CNN, September 3, 2021, <https://edition.cnn.com/asia/yoshihide-suga-intl-hnk/index.html>



Morrison)的不支持率也超越支持率，為近18個月來首見。²⁵馬來西亞政府反覆封鎖遭遇批評後，首相慕尤丁(Muhyiddin Yassin)8月16日請辭，由依斯邁沙比利(Ismail Sabri bin Yaakob)接任。²⁶泰國民眾也不滿泰國政府防疫不力，以及疫苗接種的進度太慢，因此在8月初走上街頭示威抗爭，並與警方爆發衝突。²⁷

世界自由民主聯盟中華民國總會理事長曾永權2021年11月4日以「新冠肺炎疫情對歐洲自由民主與經貿發展的影響」為主題致詞表示，新冠肺炎造成全球各地的亂象，也對自由民主和經貿產生衝擊。²⁸馬爾他騎士團駐諾魯共和國大使杜允士(Fabrizio Bozzato)也指出，新冠危機暴露了全球和歐洲衛生系統面臨的挑戰，尤其是原有的不平等更加深了，特別是貧窮、性別、族裔、教育、職業、移民、殘疾和歧視而面臨多重不安全感的人。²⁹德國國會議員費雪(Axel E. Fischer)指出，德國只

有11%的受訪者對新冠肺炎的政府措施感到「自由」，此前則有68%；政府限制宗教自由、集會自由、行動自由、家庭不可侵犯權和人身完整權的自由發展，特別是通過檢疫條例、集會禁令和其他措施，更考驗了法治對「民主」的挑戰。³⁰

三、擴大國際貧富國家差距

世界衛生組織秘書長譚德塞(Tedros Adhanom Ghebreyesus)2021年7月21日指出，各國未能分享疫苗、篩檢試劑和新冠療法，正導致疫情朝兩極化發展，即疫苗充足的國家正在解封，但其他國家仍維持封鎖措施，以遏制疫情擴散。³¹國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)首席經濟學家戈皮納特(Gita Gopinath)表示，變種病毒肆虐以及收緊的金融措施，對亞洲新興經濟體等新興市場和開發中國家造成雙重打擊，嚴重阻礙經濟復甦。根據IMF的研究報告顯示，在2020至2022年期間，受疫情影響，先進經濟體的人均

25 Richard Denniss, "Audacity of hype: Scott Morrison is betting voters will settle for plans over performance", The Guardian, Nov 11, 2021.

26 Lim Huey Teng, "Malaysia's Muhyiddin resigns after troubled 17 months in power", Al Jazeera, Aug. 12, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/16/malaysias-muhyiddin-resigns-after-troubled-17-months-in-power>

27 Muktita Suhartono and Hannah Beech, "Thai Protesters Are Back, and Angrier, as Government Fumbles on Covid", The New York Times, Sept. 5, 2021.

28 楊孟立，世盟談新冠 疫情加大階級差異 衝擊民主自由，中國時報，2021年11月05日。

29 Ralph Jennings, "Taiwan-EU Disagreement Reflects 'Mess' in Reopening Borders after COVID-19 ", VOA, July 15, 2021, https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_taiwan-eu-disagreement-reflects-mess-reopening-borders-after-covid-19/6192814.html

30 Axel E. Fischer, "Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe", Nature, June 8, 2020, <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2405-7>

31 Karolos Grohmann, "WHO head Tedros backs Tokyo Games amid pandemic", Reuter, July 21, 2021, <https://www.reuters.com/lifestyle/sports/who-head-tedros-backs-tokyo-games-amid-pandemic>

收入將減少2.8%，而不包括中國大陸在內的新興市場及發展中經濟體更大幅減少6.3%。³²因此，IMF早在7月27日警告，若任由新冠疫情在疫苗注射率偏低的窮國蔓延，2025年左右，全球產出恐損失約4.5兆美元，而中低收入國家或承擔三分之二以上的損失。³³

貧富國家的經濟水平差距持續惡化，讓國際相關機構與專家們紛紛提出警告與呼籲，必須找到辦法解決因疫苗分配不公窘境。IMF副總裁張濤6月24日在「2021財新夏季峰會論壇」上表示，2021年以來，全球經濟逐步走穩，開始邁向全面復甦。然而各國經濟復甦的幅度和步調並不一致，復甦之路也面臨較大的不確定性。「比如新冠疫情二元化有增無減，直接導致了全球經濟復甦的二元化。」這種雙重二元結構不利於全球經濟的持續復甦，也就是一些經濟體或者因為疫苗推廣速度比較慢，或政策支持力度比較有限，或嚴重依賴旅遊業，經濟復甦比較艱難，進而可能拖累全球復甦。³⁴20國集團(Group 20, G20)財金首長2021年7月11日

發布聯合公報警告，新冠變種病毒和疫苗接種速度不均，可能會拖累復甦，「這波復甦的特點是各國家之間、及國內(地區)之間的高度分歧，也仍面臨下行風險，特別是變種病毒的傳播」。³⁵

IMF為全球疫苗施打率設定了一個目標，希望2022年之前為每個國家至少40%的人口接種疫苗。2022年中左右，至少為60%的人口接種。為實現這目標，須大幅增加對中低收入國的疫苗供貨量，因此IMF呼籲富國立即採取行動，與發展中國家分享至少10億劑新冠疫苗。³⁶世界衛生組織官員公共衛生緊急計畫執行主任萊恩(Michael Ryan)7月19日表示，如果各國確保將疫苗公平地分配給較貧窮國家、維持社交距離並為醫院提供足夠資金，那麼疫情或許能更快結束。但是，萊恩批評世界各國領導人沒有盡可能與貧窮國家分享疫苗。³⁷WHO秘書長譚德塞同月21日表示，世界各國在疫苗取得方面的巨大差距，掩飾了「可怕的不公平」。他強調，若疫情肆虐愈久，社會就愈動盪，「疫情是一場考驗，而世界正面臨挫敗」。³⁸

32 Ruchi Bhatia, "Vaccination key for economic recovery: IMF's Gita Gopinath", The Economic Times, July 29, 2021.

33 IMF, "World Economic Outlook", IMF, July 27, 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

34 葉文義，IMF：打疫苗是最重要經濟政策，旺報，2021年06月25日。

35 Banca D'Italia, "G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting", Banca D'Italia, July 11, 2021, <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2021/Media-Advisory-G20-FMCBG-Venice-2021.pdf>

36 Gita Gopinath, "Reopening from the Great Lockdown: Uneven and Uncertain Recovery", IMF, July 24, 2021, <https://blogs.imf.org/2020/06/24/reopening-from-the-great-lockdown-uneven-and-uncertain-recovery/>

37 WHO, "Live Q&A on COVID-19 with Dr Mike Ryan and Dr Maria Van Kerkhove", WHO, July 20, 2021, https://www.youtube.com/watch?v=rC_TC2mPVWk

38 於下頁。



亞太經合會(APEC)7月16日臨時視訊峰會會後發布的領袖聲明指出，成員國呼籲亞太地區公平分配新冠疫苗，並同意促進自由公平的貿易和投資環境，以加速經濟復甦。³⁹我國由台積電創辦人張忠謀代表蔡英文總統與會並呼籲APEC會員國應注重疫苗公平取得問題外，也表達在疫後經濟復甦上，APEC會員國在考慮重要國家安全需求後，應採取自由貿易。⁴⁰國際貨幣基金總裁克里斯塔利娜·伊萬諾瓦(Kristalina Georgieva)及WHO公共衛生緊急計畫執行主任萊恩應邀分別從「經濟」與「公衛」面向就疫情帶來的衝擊分享建言，認為疫苗政策已成為全球當前最重要的經濟政策，呼籲亞太地區以更公平、更快速的方式分配疫苗，才能有效協助全球經濟復甦，並且縮小貧富國家之間差距。⁴¹

四、解決疫苗分配問題成軟實力新指標

隨著Delta變種病毒來勢洶洶，世界

各國加快新冠疫苗接种進度，有些國家甚至已開打第三劑新冠疫苗，⁴²至本文2021年11月中旬截稿前，根據WHO統計，全球疫苗接種量已逼近56億劑，但其中高達80%集中在高所得及中高所得國家；90%的高所得國家接種率超過10%，70%的高所得國家接種率超過40%，但「沒有任何低所得國家」接種率能超過10%。牛津大學數據平台「用數據看世界」(Our World in Data)統計，全球仍有逾半人口尚未打第一劑疫苗。⁴³分析公司Airfinity數據指出，西方國家囤貨的疫苗數量有將近3億劑，非洲國家目前卻僅有7,000萬人施打疫苗。⁴⁴

根據美國杜克大學(Duke University)全球健康創新中心(Global Health Innovation Center)估算，全球大約需要110億劑新冠疫苗，才能達到「群體免疫」。⁴⁵雖然由世衛主導的疫苗分配機制COVAX計畫在2021年底向全球配送20

38 Ashutosh Mishra, "Pandemic is a test and world is failing: WHO chief ahead of Tokyo Olympics", India Today, July 22, 2021.

39 Praveen Menon, "World leaders pledge to redouble pandemic fight at special APEC meeting" Reuter, July 16, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/world-leaders-dial-new-zealand-hosts-special-apec-meeting-pandemic-2021年07月16/>

40 Office of the President of the Republic of China, "APEC envoy Morris Chang attends 2021 APEC Informal Leaders' Retreat", Office of the President of the Republic of China, July 16, 2021, <https://english.president.gov.tw/NEWS/6141>

41 Megan Cassella, "Finally, signs of progress on spending bill", Politico, Oct. 20, 2021, <https://www.politico.com/newsletters/morning-money/2021/10/20/finally-signs-of-progress-on-spending-bill-798336>

42 張文馨，新冠疫苗普及失衡 譚德塞籲：富國本月暫停施打追加劑，聯合報，2021年09月02日。

43 Our World in Data, "Coronavirus (COVID-19) Vaccinations", Our World in Data, Nov. 14, 2021, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

44 Airfinity, "COVID-19 Vaccines: The Latest Airfinity Estimates", Airfinity, Oct. 4, 2021, <https://www.cgdev.org/event/covid-19-vaccines-latest-airfinity-estimates>

45 於下頁。

億劑疫苗，但是目前為止進度仍然落後。⁴⁶因此，譚德塞指出，高所得國家曾承諾對外捐贈10億劑以上的疫苗，但現在兌現率仍不到15%；譚德塞表示，世界不需要更多承諾，而是需要更多疫苗。⁴⁷WHO也於5月14日呼籲富裕國家延後對兒童施打疫苗，把疫苗捐給新冠疫苗全球取得機制(COVAX)以便分給貧窮國家。⁴⁸特別是，幾乎所有專家們表示，富裕國家應該釋出過剩的疫苗協助其他國家，否則病毒變得更強且變種風險提高，全世界人口都不安全。

牛津疫苗小組(Oxford Vaccine Group)專家波拉德(Andrew Pollard)及全球疫苗免疫聯盟執行長伯克利(Seth Berkley)聲明表示，「加強劑將會把疫苗從分配體系中抽走，「更多人會死亡，因為他們根本沒有接種一劑疫苗的機會，如果數百萬人在缺少強力科學實證的情況下施打加強劑，歷史將會記住這些政治領導人，拒絕在重大

危機之際履行人道責任的時刻。」⁴⁹聯合國特使、前英國首相布朗(Gordon Brown)指控西方富裕國家，在窮國苦於拿不到充足COVID-19疫苗之時，竟然還囤積疫苗，根本是「道德淪喪」。⁵⁰

總而言之，要控制甚至消弭疫情危害，讓全球經濟恢復常態，減輕對政治體制穩定問題，以及縮減國際貧富差距，疫苗成為極具關鍵性的戰略物資。在疫苗仍然無法充分供應全球所需的情況下，如何解決疫苗分配不公的問題，就成為外交軟實力展現的良機。歐盟、日本等國家無不採取積極措施，提升國家形象並展現危機處理能力。美國與中國大陸更是把過去綜合國力的激烈競爭，延伸至此一領域。

中美疫苗軟實力競爭

從前面分析可知，疫情的爆發、擴散肆虐與疫苗分配不均，不僅導致各國經濟與政治遭逢嚴峻影響，從另一面看，這

45 Franco Ordonez, "The world needs more COVID vaccines, so the U.S. is helping finance overseas plants", October 18, 2021, <https://www.gpb.org/news/2021/10/18/the-world-needs-more-covid-vaccines-so-the-us-helping-finance-overseas-plants>

46 洪毅，國際疫苗「貧富不均」 世衛籲富國：年底前別打補強針，世界日報，2021年09月09日。

47 WHO, "Leaders Make Urgent Call To Accelerate Vaccination Globally And In Africa", WHO, Sept. 14, 2021, <https://www.who.int/news/item/14-09-2021-leaders-make-urgent-call-to-accelerate-vaccination-globally-and-in-africa>

48 譚悠文，世衛籲富國 先捐疫苗給窮國，中國時報，2021年05月16日。

49 Emily Henderson, "Oxford vaccine trial participants believe the COVID-19 vaccine must be a shared global good", News Medical, Nov. 2, 2021, <https://www.news-medical.net/news/20211021/Oxford-vaccine-trial-participants-believe-the-COVID-19-vaccine-must-be-a-shared-global-good.aspx>

50 Robert Towey, "WHO calls distribution of Covid boosters a 'scandal' as poor nations struggle to get first shots", Nov. 12, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/11/12/who-calls-distribution-of-covid-boosters-a-scandal-as-poor-nations-struggle-to-get-first-shots.html>



一不安情勢也給予已開發國家提升軟實力的機會，⁵¹日本《外交家》(The Diplomat) 專題網頁報導顯示，除中共外，美國與俄羅斯等大國，都試圖透過「疫苗外交」，在全球各地深化關係，以及推動自身的地緣政治影響力，因此也提供美、中兩強在軟實力方面的競爭空間。⁵²中興大學國際政治研究所助理教授崔進揆指出，疫苗外交已是疫情時代下大國外交與政治角力的另一特色，大陸的疫苗外交，可能衝擊美國自川普時代起便積極建構的印太秩序。不過，儘管美國在疫苗外交的推動上起步較晚，但美國可在疫苗外交中強調自身政治制度的優勢，並透過積極參與多邊國際組織和與盟國合作的模式，將疫苗視為全球抗疫、防疫的公共財。⁵³

關於這方面，本文以下將從美、中兩國單邊、雙邊與多邊外交層次進行分析。

單邊外交層次

所謂單邊外交，是指美國與中國大陸單方面輸出無論是捐贈或是出售疫苗或

相關經費。

中共單邊輸出作為

根據中國大陸海關總署公布的數據，2021年上半年北京已向112個國家和地區出口超過5億劑新冠疫苗和原液，相當於當前全球疫苗總產量的六分之一。⁵⁴根據英國病毒研究公司Airfinity的統計數據，中國大陸新冠疫苗出口量超過了其他所有出口國的總和。⁵⁵大陸國家主席習近平2021年5月底在全球健康峰會承諾，北京將在未來3年提供30億美元國際援助給發展中國家，並呼籲國際及世貿組織支持新冠肺炎疫苗專利豁免。⁵⁶接著，習近平在9月9日以視訊方式出席金磚國家領導人第十三次會晤時向世界宣布，中國大陸將努力在2021年全年對外提供援助或出口總價20億劑新冠疫苗。⁵⁷

而北京外交部長王毅9月26日也以視訊方式出席2021年可持續發展論壇的開幕儀式時表示，大陸已向世界提供逾12.5億劑新型冠狀病毒肺炎(COVID-19)疫苗。⁵⁸換句話說，從6月至九月初，中國大陸從

51 易起宇，日本7月起再捐疫苗給亞洲國家 包括台灣，經濟日報，2021年06月30日。

52 "Vaccine diplomacy", The Diplomat, Nov.15, 2021, <https://thediplomat.com/tag/vaccine-diplomacy/>

53 崔進揆，拜登政府的疫苗外交與新冠疫情下的大國政治角力，國際開發援助現場季刊，第4期，2021年10月，頁24-30。

54 Ralph Jennings, "China's COVID-19 Vaccine Diplomacy Reaches 100-Plus Countries", VOA, Sept. 18, 2021, <https://www.voanews.com/a/china-s-covid-19-vaccine-diplomacy-reaches-100-plus-countries/6233766.html>

55 Wanyuan Song, "Covid-19 vaccines: Has China made more than other countries combined?", BBC, Oct. 10, 2021, <https://www.bbc.com/news/58808889>

56 張國威，疫苗苗頭 中國布局海外生產，旺報，2021年05月31日。

57 習近平出席金磚國家領導人第十三次會晤並發表重要講話，人民日報，2021年09月10日。

58 於下頁。

出口總量增加7億劑新冠疫苗之譜；誠如美國卡特中心中國項目主任、中美印象網主編劉亞偉所分析，疫情的確給中國大陸提供了非常好的弘揚軟實力的機會。⁵⁹從中共輸出疫苗的對象看，主要是開發中國家，這符合北京的外交戰略布局。趙春山指出，中國大陸國藥疫苗與科興疫苗問世後，大陸就積極向全球輸出疫苗，在「疫苗外交」上搶占先機。大陸外交部發言人華春瑩在外交部記者會上更表明，中方將向新冠疫苗實施計畫提供1,000萬劑疫苗，用於發展中國家急需。⁶⁰

就單邊疫苗輸出地區比重而言，政大國家發展研究所教授兼亞太英語碩士學位學程主任劉曉鵬指出，中國大陸在亞洲提供約6,000萬劑，在拉丁美洲提供約7,500萬劑，但是在非洲預估僅600萬劑。⁶¹數據顯示，北京疫苗外交政策重心在於突破被稱為「美國後院」的中南美洲，⁶²

顯示出中共挖美國牆角的政治意圖；其次，北京對於周邊國家也相當重視，至於非洲則大約十分之一的外交價值分配。單就亞洲來說，大陸外交部發言人汪文斌2021年6月表示，大陸已提供柬埔寨金邊收到100萬劑，菲律賓馬尼拉、泰國曼谷、尼泊爾加德滿都和印尼雅加達，也陸續收到來自大陸的疫苗。⁶³中國大陸駐東帝汶大使肖建國表示，自2021年4月後東帝汶疫情形勢惡化而向北京提出援助疫苗請求，並得到中方提供10萬劑疫苗援助的回應。⁶⁴

在南亞方面，印度確診人數暴增之際，不久前才在邊界爆發衝突的中共也與國際一同伸出援手。中共外交部發言人汪文斌多次表示，「我們願為印方控制疫情提供必要支持和幫助。」⁶⁵讓外界頗感意外。儘管新德里政府並不領情，⁶⁶淡江大學中國大陸研究所榮譽教授趙春山仍認

58 APEC講話 習近平：中國將提供30億美元助國際抗疫，中時新聞網，2021年07月17日。

59 尹章華，中國「新型大國關係」的理論與實務，台灣法律網，2021年05月24日，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=free_browse&parent_path=,1,4,&job_id=277089&article_category_id=16&article_id=177641

60 2021年5月10日外交部發言人華春瑩主持例行記者會，中國大陸外交部，2021年05月10日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/cgak/chn/fyrth/t1874625.htm>

61 楊孟立，大陸疫苗援東南亞 學者：恐衝擊美印太秩序，旺報，2021年06月27日。

62 Gavin Voss, "'Vaccine Diplomacy' in Latin America", Wilson Center, October 1, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/vaccine-diplomacy-latin-america>

63 林至柔，大陸援外逾3.5億劑 涵蓋80多國，中國時報，2021年06月21日。

64 羅印冲，陸疫苗外交再出擊 東帝汶獲10萬劑：感謝北京非常及時，聯合報，2021年06月06日。

65 中國大陸外交部，2021年4月22日外交部發言人汪文斌主持例行記者會，中國大陸外交部，2021年04月22日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1870772.shtml

66 余元傑，印度對中國大陸心理戰反制策略：以邊境衝突為例，空軍學術雙月刊，第684期，2021年10月，頁36。



為，中共已明顯透過「疫苗外交」強化與印度周邊南亞地區國家的關係，若能進一步掌握印度，就能突破美國的戰略圍堵。⁶⁷

值得注意的是，Think Global Health 全球健康議題網站2021年4月底發布的一份報告，在中國大陸最初承諾提供疫苗的65個國家中，63個都是「一帶一路」倡議的參與者。⁶⁸這一點誠如王毅所明確表示，「一帶一路」是抗疫路上的「生命通道」。⁶⁹然而，中國大陸因為「清零」政策使得能夠出口的疫苗數量越來越有限，隨之而來的外交摩擦也在浮現。例如土耳其衛生部長科賈(Fahrettin Koca)就抱怨，原定於2021年4月底交付的1億劑科興疫苗因為要優先滿足中國大陸國內的接種需求而沒能發貨，在相當程度上影響北京疫苗在國外的名聲，對中共通過疫苗外交收獲的軟實力大打折扣。⁷⁰

美國單邊輸出作為

疫苗供應行為與地緣政治角力掛

鉤，成為「疫苗外交」的主要內容。奧地利維也納大學(University of Vienna)東亞研究學院助理教授石磊(H. Christoph Steinhardt)認為，中、俄兩國正在填補的全球疫苗空缺，很大程度上是由於美國缺席造成的。因為，相較中國出口疫苗占總產量42%、歐盟輸出占總產量3成。就連俄羅斯也輸出約2700萬劑。美國生產超過3.33億劑疫苗，出口量在5月之前卻僅為300萬劑左右，令其飽受批評。⁷¹

2021年5月5日，美國聲明放棄新冠疫苗智財權和專利，應對疫情惡化，拋磚引玉促全球合作擴大疫苗的製造和分銷。⁷²但此舉引發內外反彈，美國內部憂心放棄專利恐讓中國大陸坐收漁利，恐將超越美國多年來的研究成果，並侵蝕美國在生物製藥領域的優勢。⁷³在此同時，德國總理梅克爾(Angela Merkel)反對取消疫苗專利保護，並要求美國出口美製疫苗。法國總統馬克洪(Emmanuel Macron)、義大利總理德拉吉(Mario Draghi)、葡萄牙總理科斯塔(Antonio Costa)等也都支持暫緩豁

67 趙春山，從疫情政治學悟出兩岸合作之道，中國時報，2021年05月20日。

68 Silk Road Briefing, "China's Role In Belt And Road Vaccine Development And The Global Health Silk Road", Think Global Health, April 12, 2021, <https://www.silkroadbriefing.com/news/2021/10/12/chinas-role-in-belt-and-road-vaccine-development-and-the-global-health-silk-road/>

69 國務委員兼外交部長王毅答記者問，人民網，2021年03月07日，<http://lianghui.people.com.cn/2021npc/GB/436849/437026/index.html>

70 斯影，美國「入局」挑戰「疫苗外交」 全球疫苗供應賽進入下半場，BBC中文，2021年5月24日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57185805>

71 Thomas Breen, "Covid Response Boosts Elicker Coffers", New Haven Independent, Jul 14, 2021, https://www.newhavenindependent.org/index.php/archives/entry/campaign_finance_q2/

72 戴瑞芬，中國是否也放棄新冠疫苗專利保護？陸：可在WTO下討論，聯合報，2021年05月06日。

73 蔡鵬如，放棄疫苗專利 美力阻中俄坐收漁利，中國時報，2021年05月10日。

免疫苗智財權。歐盟各國領導人認為，現在需要的是加快疫苗生產，並保證疫苗公平合理分配。⁷⁴

在軟實力落後中國大陸的情況下，美國政策隨即改弦更張，總統拜登(Joseph Robinette Biden Jr.)5月17日在白宮表示，華盛頓將追加由美國國內核准使用的輝瑞(Pfizer)、莫德納(Moderna)和嬌生(Johnson & Johnson)2,000萬劑新冠疫苗與全球分享，是美國首度主動表示願分享國內正在使用的新冠疫苗。⁷⁵加上4月26日宣布將在6月結束前，釋出6,000萬劑目前在美國尚未核准使用的阿斯特捷利康(AZ)疫苗，總計貢獻8,000萬劑新冠疫苗。⁷⁶拜登指出，到「迄今為止，這超過了任何國家實際分享的疫苗數量，5倍於俄羅斯和中國捐贈的1,500萬支疫苗」。

拜登甚至特別與其兩大地緣政治對手中俄兩國做比較，還強調，「正如二戰時美國是民主國家的兵工廠一樣，在抗擊

新冠肺炎大流行的鬥爭中，我們的國家將成為全世界疫苗的兵工廠。」⁷⁷美國外交關係協會(Council on Foreign Relations)全球衛生高級研究員、西東大學(Seton Hall University)外交與國際關係學院教授黃嚴忠分析，中國的疫苗外交進入「黃金時刻」，但由於美國的入場以及中國疫苗產能限制，這一時刻將很快流逝。⁷⁸

2021年6月，七大工業國集團(G7)宣布將向較貧窮國家捐贈10億劑疫苗，其中包括美國認捐的5億劑。⁷⁹9月22日，美國總統拜登宣布計畫再捐出5億劑輝瑞／BNT疫苗給世界各國並在今年1月開始出貨，這使美國捐贈疫苗數量超過10億劑。在實際行為方面，根據Think Global Health.org衛生資訊網站2021年9月28日報導，華盛頓已捐贈新冠疫苗給100個國家，運交數量達1.48億劑，占全球捐出總數逾三分之一，排名第二的是已捐贈93個國家疫苗，已運交數量為4,950萬劑的中

74 Arne Delf, "Angela Merkel rejects push to waive Covid-19 vaccine patent protections" business Day, May 6, 2021, <https://www.businesslive.co.za/bd/world/2021年05月06-angela-merkel-rejects-push-to-waive-covid-19-vaccine-patent-protections/>

75 中央社，美國將釋出2,000萬劑疫苗 蕭美琴：進洽爭取中，聯合報，2021年05月18日。

76 張文馨，拜登：將分享2,000萬劑美國使用中的三種新冠疫苗，聯合報，2021年05月18日。

77 "Remarks by President Biden on the COVID-19 Response and the Vaccination Program", White House, May 17, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021年05月17/remarks-by-president-biden-on-the-covid-19-response-and-the-vaccination-program-4/>

78 劉又銘，中國強推疫苗外交，為的是哪樁？，思想坦克，2021年5月20日，<https://voicetank.org/中國強推疫苗外交為的是哪樁/>

79 "G7: Pledge to share one billion vaccine doses with poorer countries is a drop in the ocean", Amnesty, June 11, 2021, <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2021年06月g7-pledge-to-share-one-billion-vaccine-doses-with-poorer-countries-is-a-drop-in-the-ocean/>



國大陸。⁸⁰

美國結合盟友在全世界贈送新冠疫苗，儘管號稱是為了全球公衛安全與人道著想，但美國總統拜登公布疫苗捐贈計畫時，還特別點名中國大陸拿來相比，暗示美國與盟友的行動顯然也是要防範中國大陸藉由新冠疫苗外交，拓展在各地的影響力。美國國安顧問蘇利文(Jacob Jeremiah Sullivan)也意有所指地說，美國捐贈的疫苗沒有任何附帶條件，矛頭直指中國大陸。⁸¹美國駐聯合國大使湯瑪斯-葛林斐德(Linda Thomas-Greenfield)更說，她正在關注並抑制中國大陸在聯合國的影響力，同時指責北京運用疫苗外交手段向窮國施壓。⁸²

就疫苗輸出地區而論，美國為強化地緣政治影響力，和中國大陸展開「疫苗外交」競賽，拉美是這次獲得最多地區，且墨西哥是外掛在盟邦緊急之列。致理科

大副教授張光球分析，拜登政府將會優先應對拉美地區，因其承受來自中國大陸巨大壓力。⁸³顯示出在外交上，為防中國大陸疫苗「入侵」，美國希望能與拉美重修舊好，因此援外疫苗將優先提供中南美洲，將北京勢力趕出拉美。⁸⁴

在亞洲方面，美國以該區域盟邦優先，拜登在5月21日美、韓峰會聯合記者會上強調承諾基於美韓同盟，援助韓國新冠疫苗，並為55萬名韓軍官兵接種疫苗。⁸⁵其他受惠國家除我國之外也包括菲律賓、越南、印尼、泰國、寮國、巴布亞紐幾內亞以及柬埔寨。除了首批分配的8,000萬劑疫苗，美國也宣布將採購5億劑輝瑞疫苗，分配給非洲聯盟以及92個低所得與中低所得國家。⁸⁶

客觀來說，美國接種高峰過後，得以對外供應較多疫苗，扭轉了先前一些國家仰賴陸製疫苗的局面。在東南亞一些開

80 Samantha Kiernan, Serena Tohme, Gayeong Song, "Billions Committed, Millions Delivered", Think Global Health.org, Sept. 28, 2021, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/billions-committed-millions-delivered>

81 "China risks isolation in quest for coronavirus origin: US NSA Jake Sullivan", Business Standard, June 21, 2021, https://www.business-standard.com/article/current-affairs/china-risks-isolation-in-quest-for-coronavirus-origin-us-nsa-jake-sullivan-121062100057_1.html

82 Chang Ya-chun, "US ambassador to UN slams China for 'malign' vaccine diplomacy", Taiwan News, June 17, 2021, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4225610>

83 張文馨，宏都拉斯：求助華府無果 可能為取得疫苗與台斷交，聯合報，2021年05月20日。

84 張光球，美疫苗外交的大小眼，聯合報，2021年06月05日。

85 "Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference", White House, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/>

86 中央社，與中國大陸競逐地緣政治勢力 美國運交不丹、尼泊爾疫苗，聯合報，2021年07月09日。

發中國家裡，美國與中國大陸的疫苗外交戰情勢起了變化。然而，新加坡國立大學政治系教授莊嘉穎認為，「美國和美國盟友贏回些許好感，之前此區部分政治領袖不滿美歐只顧先讓自己的國民接種疫苗。不過東南亞國家領導人也不會立刻就傾向美國，彼此關係真正修好需要時間。」⁸⁷

雙邊外交層次

新冠肺炎疫情全球大流行，但國際政治舞臺並沒有閒著。美國國務卿布林肯 (Antony John Blinken) 雖曾把疫情防控定位為中美競合關係的「合作面」，但在病毒陰影驅之不散的情況下，中美除競相推動「疫苗外交」，更為雙邊層次外交對抗各自進行「超前部署」。⁸⁸就如法國參謀總長勒匡特 (Francois Lecointre) 所言，「世界秩序正因中美競爭而展開重組，在重組過程中，所有國家都將被迫選擇立場。」⁸⁹

中共雙邊合作作為

新冠疫苗已成為中美擴大外交影響力重要外交工具。為贏得這場疫苗競爭，

大陸正加速開展海外技術移轉的生產計畫，以趕超西方國家生產疫苗劑數，強化與開發中國家及第三世界國家之間的外交關係。對此，王毅與印尼總統特使盧胡特 (Luhut Binsar Pandjaitan) 6月5日在貴州省省會貴陽市共同主持中國印尼高級別對話合作機制首次會議並達成包括：加深新型冠狀病毒肺炎疫苗和衛生健康合作、推動共建「一帶一路」提質升級等5點重要共識。在疫苗合作方面，雙方將繼續深化疫苗研發、生產、分配等全產業鏈合作，協助印尼打造區域疫苗生產中心。同時，雙方也支持豁免新冠疫苗知識產權，主張擴大疫苗可及性和可負擔性，抵制「疫苗民族主義」，防止「免疫鴻溝」。⁹⁰王毅9月10日起在越南展開一連3天訪問，越共中央總書記阮富仲、越南總理范明政在河內分別與王毅會面，越方極力示好，以「兄弟」來形容越中友好關係外，雙方並聚焦共同對抗新冠疫情及南海議題。⁹¹

美軍撤出阿富汗後，隨著阿富汗局勢的變化，中亞地區的安全與如何保護中國大陸在當地的利益，成為北京中亞外交關鍵問題。王毅於7月12日至16日赴土庫

87 黃淑玲，G2疫苗戰 東南亞靠攏美國，經濟日報，2021年07月18日。

88 Antony J. Blinken, "Secretary Antony J. Blinken Remarks at a Virtual COVID-19 Ministerial", Secretary of State, Nov. 10, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-at-a-virtual-covid-19-ministerial/>

89 Bhavya Sukheja, "France Should Avoid Being Dragged Into US-China Rivalry: Chief Of Defense Staff", Republic World, May 22, 2021, <https://www.republicworld.com/world-news/europe/france-should-avoid-being-dragged-into-us-china-rivalry-chief-of-defense-staff.html>

90 藍孝威，中國印尼聯手 抵制疫苗民族主義，旺報，2021年06月07日。

91 許依晨，中越攜手抗疫 推進南海行為準則，中時新聞網，2021年09月13日。



曼、塔吉克、烏茲別克等中亞國家進行國是訪問期間，王毅在與土國外長梅列多夫(Rashid Meredov)會談時表示堅定支持土方奉行永久中立政策，中方也將繼續向土方提供疫苗，支持土庫曼抗擊疫情。梅列多夫說，明年兩國將迎來建交30周年，願以此為契機，加強「一帶一路」與「復興絲綢之路」倡議對接，進一步拓展抗疫、安全、油氣、非資源領域合作。他並表示感謝中方向土方提供疫苗。⁹²此外，王毅趁著出訪中亞之便，於15日會見俄羅斯外長拉夫羅夫(Sergey Lavrov)，中俄雙方均同意要與國際社會共同努力，堅決抗擊新冠病毒和擊退政治病毒。⁹³

在雙邊合作的實際作為上，一方面，中國大陸透過國內的生技藥廠積極與國外疫苗大廠合作，在大陸完成疫苗核心原料代工後，又出口其他各國完成生產；比如首批在中國大陸生產的英國AZ疫苗核心原料，2021年2月時就運抵巴西完成生產最後階段。另一方面，北京更直接透過技術轉移方式，讓北京疫苗落地第三國生產，將疫苗外交效益最大化。⁹⁴而這類「中國疫苗在地化」的做法未來會在更多發展中國家進行。中國大陸商務部表示，在共同研發方面，部分疫苗已與阿聯酋、

巴西、菲律賓、巴基斯坦等20餘個國家展開三期臨床試驗。生產方面，部分企業生產原液已運往巴西、印尼、埃及、馬來西亞等國，並啟動境外分包裝工作。⁹⁵北京的戰略意圖很清楚，在美國積極介入下，中國大陸要打赢這場疫苗外交角力賽下半場，單靠大量輸出中國疫苗是遠遠不夠，而是必須藉由研發、技轉的「複利效應」攻城掠地，繼而串起「生產—研發—技轉」的全球疫苗產業供應鏈。⁹⁶

美國雙邊合作作為

在疫苗外交的雙邊合作措施的亞洲方面，美國總統拜登分別與日本首相菅義偉、南韓總統文在寅舉行高峰會並與後者進行疫苗生產合作。美國擁有疫苗源頭技術與原材料，南韓則具備全球第二的生物製劑產能，兩國合作不僅能夠成為全球新冠疫苗樞紐，還能讓美國藉此發揮外交軟實力效果。更有甚者，淡江大學中國大陸研究所榮譽教授、亞太和平研究基金會首席顧問陳一新指出，與日本相比，南韓的立場較讓拜登擔心，因為南韓除覬覦中國大陸的龐大市場外，還必須考量中共對北韓問題的影響力。⁹⁷此外，南韓原來並不想參加美國主導、以「反中」為號召的印

92 許依晨，王毅訪中亞 支持土庫曼抗疫，旺報，2021年07月14日。

93 APEC講話 習近平：中國將提供30億美元助國際抗疫，中時新聞網，2021年07月17日。

94 許依晨，王毅：科興埃及生產線即將運行，旺報，2021年06月27日。

95 許依晨，中國提供COVAX 首批1,000萬劑疫苗，旺報，2021年06月08日。

96 陳柏廷，抗衡美國 中國擬串起全球疫苗產業鏈，旺報，2021年05月11日。

97 趙春山，中美進行疫後外交「超前部署」，中國時報，2021年05月31日。

太戰略聯盟，但是由於美、日、印、澳近年已將防疫、因應氣候變遷、調整產業鏈納入QUAD的議題，因此南韓也逐漸被牽引成為印太戰略的一環。⁹⁸因此，美國與南韓在疫苗的合作與發展的樞紐機制，將有效牽制北京正在大力推動且影響日益深遠的「疫苗外交」。

東南亞位居印度—太平洋的核心地區，成為美中拚疫苗外交的前線。⁹⁹美國與中國大陸製藥公司已在東南亞試驗新的新冠肺炎疫苗，並計劃把新冠疫苗技術轉移給東南亞業者，以啟動在當地的生產，顯示美中對東南亞的疫苗外交已進入新階段，不再是供貨。在疫苗技術轉移方面，中國大陸特別把重心放在東南亞最大經濟體、人口最多的印尼。與此同時，美國也正迎頭趕上。美方生技業者Dynavax科技公司和印尼國營生物製藥公司Bio Farma簽署一項研發疫苗的備忘錄；¹⁰⁰美國製藥公司Arcturus Therapeutics也準備和越南最大企業集團Vingroup攜手生產mRNA疫苗，其疫苗已在越南完成第一期臨床試驗，準備展開第二期試驗。東南亞地區歡迎美中移轉疫苗技術的作法，因為此舉有助大幅提振當地製藥產業，而且也能創造

更多工作機會。一些公司甚至已開始在東南亞試驗尚未在生產國獲得授權的疫苗。¹⁰¹

就歐洲各國而言，儘管歐盟強調「戰略自主」而不願在中美之間做出選擇，但當歐洲意識到，自身利益更多體現在與美國的夥伴關係上時，就必須以強化跨大西洋關係，來面對崛起的中國大陸。¹⁰²其結果是，為避免遭到孤立，中共和俄羅斯都必須彼此互相支援。在中國大陸疫情暫獲控制下，統籌中共對外關係事務的政治局委員楊潔篪就馬不停蹄於5月24日訪問俄羅斯，與俄方舉行為期3天的中俄第16輪戰略安全磋商。今年是《中俄睦鄰友好合作條約》簽署20周年，這次安全磋商對中俄2國具有重要戰略意義。¹⁰³

多邊外交層次

聯合國兒童基金會(The United Nations Children's Fund, UNICEF)執行長佛爾(Henrietta Fore)2021年5月17日呼籲全球最富裕的7國以及歐盟，將2成可用的疫苗捐出來，其他國家就可獲得約1.53億劑的疫苗，否則恐有更多脆弱國家成為疫情熱點。¹⁰⁴歐盟執委會執行副主席杜姆布羅

98 陳一新，美韓疫苗聯盟，中國時報，2021年05月20日。

99 沈大偉(David Shambaugh)、黃中憲譯，中美爭霸：兩強相遇東南亞(Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia)(台北市：春山出版社，2021年09月)。

100 Ariyani Yakti Widyastuti, "Kembangkan Vaksin Covid-19 Baru, Bio Farma Gandeng Perusahaan AS Dynavax", Bisnis, Sept. 18, 2021, <https://tempo.co/read/1507598/kembangkan-vaksin-covid-19-baru-bio-farma-gandeng-perusahaan-as-dynavax>

101 林奇賢，美中疫苗外交戰白熱化，經濟日報，2021年09月27日。

102 趙春山，中美進行疫後外交「超前部署」，中國時報，2021年05月31日。

103 趙春山，中美進行疫後外交「超前部署」，中國時報，2021年05月31日。

104 於下頁。



夫斯基斯(Valdis Dombrovskis)5月18日也向歐洲議會表示，確保全球能公平地取得新冠疫苗和療法，是國際社會的首要任務。¹⁰⁵美、中兩國透過國際多邊組織的疫苗外交，是其軟實力發揮的重要平台。

中共多邊組織作為

美國丹佛大學(University of Denver)國際關係學院教授、美中合作中心主任趙穗生接受BBC訪問時指出，「通過雙邊或中國主導的多邊機制，可以更好地服務於中國的戰略和經濟目標。」¹⁰⁶在這方面，中國大陸在2020年10月加入「新冠疫苗實施計畫」(COVID-19 Vaccines Global Access, Covax)，大陸科興生物公司承諾在2021年初之前，共交運1.8億劑疫苗給Covax；國藥集團同意將交運6,000萬劑疫苗，Covax並有權再追加1.1億劑，但北京卻僅承諾捐助1,000萬劑疫苗，這數字甚至與北京通過雙邊關係輸出的疫苗相差甚遠，因為根據播銳智諮詢公司(Bridge Consulting)統計稱，截至2021年5月17日，大陸已經向國外出售共計6.83億劑疫苗。為化解此一軟實力難題，王毅8月3日

在東協與中日韓(10+3)外長會議上表示，要共築東亞抗疫屏障，中方未來4個月內將繼續向COVAX提供1.1億劑疫苗，同時今後3年還將再提供30億美元國際援助。

值得注意的是，美中在疫苗議題上並非完全對立；世界貿易組織(WTO)正當討論全球疫苗可及性問題，解決疫苗生產的障礙之際。美國貿易代表戴琪(Katherine Chi Tai)5月12日表示，在世界貿易組織有關新冠疫苗專利權豁免磋商中的目標是消除智慧財產權這個增加疫苗生產的障礙。¹⁰⁷但此一主張遭到德國等國家反對，原因在於製造的複雜性，免費獲得智慧財產權並不足以推動疫苗產量馬上增加。美方此一提案對大陸有利，因此北京商務部新聞發言人高峰13日對此表示，中國大陸支持WTO關於新冠疫苗等抗疫物資智慧財產權豁免提案進入文本磋商階段，下一步將積極參與磋商，共同推動達成平衡有效的解決方案，他還強調，中國大陸是最早提出並積極踐行將疫苗作為全球公共產品的國家。¹⁰⁸習近平2021年5月21日在全球健康峰會上視頻致詞表示，北京已宣布支持新冠肺炎疫苗知識產權豁

104 鍾玉珏，聯合國籲G7慷慨解囊 捐出多餘疫苗，中國時報，2021年05月18日。

105 European Commission, "Statement by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the press conference on the Communication on Business Taxation 21", European Commission, May 18, 2021, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-press-conference-communication-business_en

106 任中原，全球疫苗接種行動 正仰賴中國大陸克服障礙，經濟日報，2021年07月13日。

107 David Lawder, "Vaccine waiver talks can make drug firms the heroes, U.S. trade chief says", Reuters, May 12, 2021, <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/us-trade-chief-says-wto-vaccine-talks-should-remove-obstacles-production/>

108 林汪靜，大陸支持WTO對新冠疫苗智財權豁免提案文本磋商，聯合報，2021年05月13日。

免，也支持世界貿易組織等國際機構早日就此作出決定。¹⁰⁹

在區域組織外交作為方面，王毅6月7日在重慶主持「紀念中國-東協建立對話關係30周年特別外長會」時提出包括深化抗疫合作、推動經濟復甦、盡早達成「南海行為準則」、堅持維護多邊主義等6點建議。在抗疫合作方面，雙方可探討依托「中國東協疫苗之友」建立專家小組，加強疫苗研發、生產、採購、接種、監管合作，打造區域疫苗生產和分配中心，助力地區疫苗的可負擔性和可及性。此外，他稱，要落實中國東協公共衛生合作倡議，繼續支持東協應急醫療物資儲備庫，推進建設「10+3儲備中心」，提升地區公共衛生能力，盡快徹底戰勝疫情。¹¹⁰

由王毅與緬甸外長溫納貌倫共同主持，寮國外長雪倫賽、柬埔寨副首相兼外交大臣布拉索昆、泰國副總理兼外長敦、越南外長裴青山出席，以「團結戰勝疫情，共促疫後發展」為主題的瀾滄江—湄公河沿岸6國合作第6次外長會議6月8日在重慶舉行。王毅在會中建議，為下階段新的金色5年，要做好深化抗疫合作、共促疫後復甦、拓展水資源合作、推進地方務實合作、促進民心相親、完善合作機制等

6方面重點工作。¹¹¹

習近平7月16日晚在北京以視訊方式出席亞太經合組織(APEC)非正式領袖會議並發表講話時強調，大陸將向APEC捐資成立「應對疫情和經濟復甦」子基金。¹¹²王毅8月3日在東協與中日韓(10+3)外長會議上表示，要以明年10+3合作啟動25周年為契機，制定「10+3合作工作計劃(2023-2027)」，規畫未來合作路線圖，服務東亞共同體目標，共築東亞抗疫屏障。王也強調，中方支持用好10+3合作基金和東協抗疫基金，採購疫苗等抗疫急需物資，加快推進10+3應急醫療物資儲備中心和東協儲備庫建設。¹¹³

在一帶一路倡議方面，王毅6月23日主持「一帶一路」亞太區域國際合作高級別視訊會議致詞時表示，新冠疫情以來，中國大副和「一帶一路」夥伴攜手構築國際抗疫「防火牆」，合力打造全球經濟穩定器，齊心搭建世界聯通新橋樑。王毅指出，北京與各方舉行100多場疫情防控經驗交流會，截至6月中旬已提供2,900多億個口罩、35億多件防護服、45億多份檢測試劑，幫助很多國家建設病毒檢測實驗室。「中國與多國廣泛開展疫苗合作，通過捐贈、出口等方式，向90多個國家

109 習近平：3年30億美元助全球抗疫，聯合報，2021年05月22日。

110 許依晨，王毅稱盡中國所能 提供東協疫苗，旺報，2021年06月09日。

111 李文輝，瀾湄合作 王毅提深化抗疫6建議，旺報，2021年06月10日。

112 APEC講話 習近平：中國將提供30億美元助國際抗疫，中時新聞網，2021年07月17日。

113 林汪靜，共築東亞抗疫屏障 王毅：大陸已對外提供逾7.5億劑新冠疫苗，聯合報，2021年08月04日。



提供超過4億劑疫苗和原液，其中大多數是『一帶一路』合作夥伴。」王毅還說，中國大陸與22個夥伴國開展「絲路電商」合作，有力促進了疫情形勢下的貿易暢通。¹¹⁴

美國多邊組織行為

捐贈疫苗由世界衛生組織(WHO)主導的平台COVAX負責分配，世衛已透過此平台分配約8,100萬劑疫苗到有需要的國家，特別是亟缺疫苗的非洲，美國則是COVAX最大捐贈者。拜登6月10日在英國宣布，將購買5億劑輝瑞(Pfizer)新冠疫苗，8月起開始分送92個落後國家。受惠國包括中低收入國家及非洲聯盟(African Union)。拜登強調，捐贈疫苗沒有任何附帶條件，他說：「我們捐贈疫苗的出發點不在於施壓獲得利益或要求政策讓步。我們這樣做是為了拯救人命，結束這場疫情。這是出於價值觀而行動，盡我們所能讓全世界都能接種疫苗。」¹¹⁵

如前所述，七大工業國集團(G7)和歐盟領袖也宣布，明年底前將捐出10億劑新

冠疫苗，主要對象是位於亞、非、拉美等地的中低收入國家，歐盟的目標是年底前出口7億劑疫苗，日本則將透過COVAX捐贈國內製造的3,000萬劑AZ疫苗，6月4日已捐贈台灣124萬劑的AZ疫苗，另一批也在16日送往越南，接下來將擴及東南亞國協等國。7月後陸續提供疫苗給印尼、泰國、菲律賓及馬來西亞。¹¹⁶

10月26日，拜登以線上方式參與東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)的視訊高峰會，不僅象徵美國重新啟動中斷數年與東協的最高層關係，與此同時白宮也宣布提供最多達1.02億美元的資金，擴大美國在印太地區戰略合作夥伴關係。拜登指出，美國堅定支持東協對印太和基於規則的地區秩序的展望，此外，美國會支援東協抗疫外，並應對氣候危機、發展互聯網保安等資金和借貸總共1億美元。¹¹⁷美國此舉反映拜登政府亟欲拉攏東協夥伴，共同制衡中國大陸意味十足。台大心理系名譽教授黃光國即認為，拜登以「疫苗外交」作為工具，聯合歐洲積極準備打一場「反中拒

114 藍孝威，王毅：一帶一路 未因疫情按下暫停鍵，旺報，2021年06月25日。

115 Melissa Macaya, "Biden announces global US vaccine donation ahead of G7 summit", CNN, June 10, 2021, <https://edition.cnn.com/world/live-news/boris-johnson-joe-biden-uk-meeting-06-10-21/index.html>

116 Visith Khamlusa, "Japan Donates COVID-19 Vaccines to Lao PDR Through the COVAX Facility", UNICEF, August 5, 2021, <https://www.unicef.org/laos/press-releases/japan-donates-covid-19-vaccines-lao-pdr-through-covax-facility>

117 AJ Willingham, "5 things to know for October 26: Biden, Covid, Facebook, Russia & China, supply chain", CNN, October 26, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/10/26/us/five-things-october-26-trnd/index.html>

118 黃光國，抗疫超限戰中的「游擊戰」，聯合報，2021年06月24日。

俄」的「超限戰」。¹¹⁸

美國不僅透過多邊外交層次推廣軟實力，同時也將病毒來源歸咎中國大陸令其在軟實力上損傷。繼川普稱新冠肺炎病毒為「中國病毒」以企圖歸責於北京之後，世衛組織2021年3月發布報告指出，新冠病毒源頭「極不可能」是從實驗室外洩，「非常可能」是通過另一種中間動物宿主從蝙蝠傳播給人類，但目前無足夠證據來確定具體物種。¹¹⁹然而，包括拜登總統與其衛生主管官員，5月起陸續都表示，不能過早排除病毒從實驗室外洩的可能性，拜登甚至要求情報機構調查。

在外交方面，拜登6月10日與英國首相強生舉行雙邊會談後發布聯合聲明，支持世衛組織對包含中國在內的疫情起源展開下一階段調查。歐洲理事會主席米歇爾(Charles Michel)及歐盟執委會主席范德賴恩(Ursula von der Leyen)同日均強調了解病毒起源至關重要。接著，G7領袖於6月13日發表峰會公報中，呼籲WHO進行透明且以科學為基礎的新冠疫情起源調查，調查地點包括中國大陸。¹²⁰即使一直被視

為支持北京的WHO秘書長譚德塞也改口不能過早排除實驗室外洩病毒的可能，並敦促中國大陸「透明、開放與合作」配合WHO的第二階段疫情調查。¹²¹

白宮國家安全顧問蘇利文6月22日接受接受媒體專訪說，美國總統拜登出訪歐洲獲致的結果，就是讓民主世界團結起來，聯合七大工業國(G7)領袖，共同對大陸施壓，要求讓疫情起源調查保持透明化，若不以合理方式允許調查人員徹底追查病毒起源，就會在國際社會面臨孤立。¹²²對於中國大陸拒絕參與WHO第二階段新冠病毒溯源調查，美國白宮批評北京不負責任且危險。¹²³不過，根據美國國家情報總監辦公室(Office of the Director of National Intelligence, ODNI)公布的非機密報告摘要顯示，病毒未被作為生化武器開發，多數機構也認為病毒並非來自基因工程之後，拜登仍表示美國將持續與世界各地理念相近夥伴合作，施壓中國大陸充分分享資訊，並與世界衛生組織合作，進行基於證據、專家主導的第二階段疫情溯源訪查，包括提供所有相關數據與證據。¹²⁴

119 楊清緣，中國拒絕世衛新冠病毒二期溯源調查 中共官媒譏譚德塞?美國的走狗?，新頭殼newtalk，2021年08月14日，<https://newtalk.tw/news/view/620592?fbclid=IwAR2oYn6IWGQzy5QP6FHfdKR7kje2LFivBtzaxwAwu3PEU6X8yrdwXuR6uns>

120 European Council, "Remarks by President Charles Michel ahead of the G7 summit, 11-13 June 2021", Consilium, June 10, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/remarks-by-president-charles-michel-ahead-of-the-g7-summit-11-13-june-2021/>

121 張文馨，陸不甩疫情溯源 美：不負責又危險，聯合報，2021年07月24日。

122 Kate Abnett and Steve Holland, "White House says G7 rally around need to 'counter and compete' with China", Reuters, June 23, 2021, <https://www.reuters.com/world/china/white-house-says-g7-rally-around-need-counter-compete-with-china>

123 張文馨，陸拒WHO第二階段疫情溯源調查 美：不負責任且危險，聯合報，2021年07月23日。

124 於下頁。



目前，世衛組織委託德國籌備一份全球防範大流行病機制，簽署參加這個機制的國家必須承諾透明以及合作。譚德塞表示，若有違反透明及合作的原則，將考慮採取制裁措施。對於中國大陸至今以保護個人數據為由，拒絕交出最初疑似感染新冠病毒的174份病例的原始資料，並指責國際病毒政治化，譚德塞表示，「出現溯源政治化，是因為沒有像預想的那樣，順利得到數據和相關資訊。」他繼續說，「我們請求中國，給出這些數據。」¹²⁵顯然，目前情勢的發展對於北京想要展現的軟實力相當不利。

結語

本文主要目的，在於探討美中兩國針對疫苗外交的軟實力競爭。從前面分析可知，新冠疫情的擴散不僅重創各國經濟，加劇貧富國家的差距，也在相當程度上衝擊各個政府的治理能力與政治體制的穩定。對此，疫苗的研發與提供被視為能夠解決全球健康危機，以及化解經濟、政治與貧富國家衝突的關鍵性戰略物資，也是各國在疫情期間發揮軟實力的重要平台。中國大陸可以說搶得先機，在疫苗單邊、雙邊與多邊外交層次上均以積極進取

的姿態，對美國的戰略後院中南美洲挖牆角，也確保亞洲周邊國家能維持友善的地緣戰略態勢，並在歐洲、中亞以及「一帶一路」倡議涵蓋地區擴張其疫苗外交之軟實力。

為了不讓中國大陸、在疫苗外交戰贏走國際影響力，美國結合日本和歐盟均承諾大手筆捐贈疫苗並經濟、科技與制度優勢迅速對北京軟實力進行反攻。淡江大學外交與國際關係學系榮譽教授陳一新指出，華盛頓的疫苗外交，其中75%提供美國的后院國家，25%提供給雙邊關係良好的國家。不過，雙方在競爭中所展現的敵意，使美中之間的防疫合作變得更不可能，反而會朝更激烈的「疫苗外交戰」方向發展。¹²⁶因此，值得我國密切觀察國際軟實力發展與變化方向，並基於民主、人權價值在國際上揭露中國大陸軟實力面具背後的「銳實力」面目，進而提升我國疫苗安全、推進疫情外交軟實力。

作者簡介

吳建德先生，空軍備役上校，波蘭華沙大學 (Warsaw University)，國際關係研究所博士，現任職樹德科技大學副教授。

124 江今葉，對病毒起源仍意見分歧 拜登：未獲答案前不罷休，中央社，2021年08月28日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202108280010.aspx>

125 德國之聲，新冠肺炎溯源政治化 譚德塞：我們請求中國給出這些數據，聯合報，2021年09月02日。

126 陳一新，美國送疫苗凸顯政府無能，中國時報，2021年06月21日。