



政策報告

Policy Paper

《No. 109003》

疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向

China's Diplomacy Trend under International Diffusion of
COVID-19 and Economic Crisis

亞太和平研究基金會

Foundation on Asia-Pacific Peace Studies

《No. 109003》

疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向

China's Diplomacy Trend under International Diffusion of
COVID-19 and Economic Crisis

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）

王文岳	暨南國際大學東南亞學系助理教授
邱亞文	臺北醫學大學全球衛生暨發展碩士學位學程主任
邵軒磊	臺灣師範大學東亞學系副教授
陳世民	臺灣大學政治學系副教授
陳牧民	中興大學國際政治研究所教授

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 5 月

序

今（2020）年初「新冠肺炎」疫情從中國大陸向世界蔓延，不僅重挫全球經濟，亦衝擊地緣政治：包括美「中」關係、東北亞情勢、東南亞及南亞及其他地區；另我國在抗疫中受 WHO 排擠之議題再度浮上檯面，中共多方打壓下，臺灣未來應如何推動國際參與亦至關重要。為此本會特研擬「疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向」專題，並邀請對此有深入研究的學者專家進行探討，嗣後撰寫政策報告，供各界人士參考。

本報告由本會中共外交研究小組召集人暨臺灣大學政治學系教授張登及依據座談發言綜整，並邀請臺灣大學政治學系副教授陳世民、臺灣師範大學東亞學系副教授邵軒磊、暨南國際大學東南亞學系助理教授王文岳、中興大學國際政治研究所教授陳牧民及臺北醫學大學全球衛生暨發展碩士學位學程主任邱亞文，分別就「美『中』關係走向」、「中共與東北亞關係走向」、「中共與東協關係走向」、「中共與南亞關係走向」及「中共在國際組織布局」等 5 子項議題，舉行座談會與報告撰述，冀有助於國人對「疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向」議題之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 109 年 5 月

目 錄

提要.....	V
壹、 前言.....	1
貳、 美「中」關係走向	3
參、 中共與東北亞關係走向	8
肆、 中共與東協關係走向	16
伍、 中共與南亞關係走向	22
陸、 中共在國際組織布局及對我之影響：以世界衛生組織為例 ..	27
柒、 結語.....	34

《疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向》

政策報告

提要

壹、美「中」關係走向

一、疫情擴散及經濟危機對美「中」政局之影響

● 對美國國內政局衝擊

疫情打亂美國大選節奏，且可能影響結果，川普之現任優勢反成為壓力，過去 3 年渠強調經濟政績，惟股市受疫情影響大跌，若疫情持續發展無法緩解，將導致經濟萎縮、失業率大增，將使民主黨候選人拜登（Joe Biden）獲取部分搖擺州之白人藍領選票。

● 對中共國內政局衝擊

中共防疫和維持經濟成長難兩全，第一季 GDP 恐歸零甚至衰退，中共須避免經濟受創危及社會穩定，出現黑天鵝事件，甚至引發本土性金融風暴，另須注意是否引發中共權力鬥爭，挑戰習近平權位。

二、美「中」國內政局之可能動盪對雙邊關係影響

● 加深美「中」互不信任感並走向更為競爭態勢

美國國務卿蓬佩奧批評中共誣指病毒由美軍帶至中國大陸，並故意拖延與他國分享疫情資訊，從而加劇全球疫情擴散；而中共對於川普政府為新冠病毒貼上「中國病毒」之標籤也極為不滿，顯見彼此互不信任感加深，令外界擔心雙方正步入新冷戰。

● 抗疫期間美「中」仍持續為軍事衝突預做準備

疫情蔓延期間，美國海軍第七艦隊仍在亞太地區演習，中共亦持續於南海之訓練，彼此互釋訊息，即在抗疫期間仍為軍事衝突做好準備；另中共在南海與他國聯合軍演及軍機持續繞臺，除可能為轉移內部社會矛盾，亦可能係反映中共部分官員賭川普無法續任，故採取較為激進之行為。

貳、中共與東北亞關係走向

一、日「中」疫情擴散及經濟衝擊

- 日「中」高層就疫情、舉辦「安習會」及奧運等具體協商

疫情初期中共向日本尋求口罩及募款等支援，日方則訴求自武漢撤僑，2月下旬疫情展現長期化趨勢，雙方聚焦奧運及習近平訪日兩事件，日本一度表達「日方期望奧運後訪日」，釋出訊號換取中共對奧運支持。

- 中共 2020 年 2 月對日出口同比幾近減半

日本財務省公布之貿易速報顯示，2020 年 2 月中共向日本進口同比約持平，惟出口則近乎減半，由 1 兆 2,000 億日圓減為 6,700 億日圓，形成罕見對日逆差。

二、韓「中」疫情擴散之影響

- 韓「中」關係因疫情拉近

習近平於 2 月疫情初期時致電南韓總統文在寅，感謝南韓政府及各界對「中」慰問及援助，並將與南韓在內之各方共同應對疫情；南韓疫情失控後，習近平 3 月再度致電文在寅，表達中共願提供能力所及之援助。

三、涼戰及後疫情外交

- 東北亞已轉為涼戰

東北亞轉為涼戰之跡象有三：(1) 韓「中」關係回到朴槿惠時期之親「中」政策；(2) 南韓靠向中共，與日本在非核心利益處起紛爭；(3) 涼戰界線由南北韓轉向日韓，惟日本較具彈性，得於美「中」貿易戰之時改善日「中」關係。

參、中共與東協關係走向

一、疫情擴散與東協情勢動態

- 星、馬、菲及印尼等國對中國大陸公民頒發旅遊禁令

「新冠肺炎」自 1 月下旬爆發，公衛能力較強之新加坡及馬來西亞率先對中國大陸公民發布旅遊禁令；越南記取 SARS 經驗，實施邊境管制、停課並採嚴格隔離制度；菲律賓曾以「一個中國」政策將臺灣與中共皆納入旅遊禁令。

- **部分國家因政治考量及公衛能力限制未立即採防疫手段**

緬甸、柬埔寨及寮國等與中共關係密切之國家，未於第一時間啟動防疫機制，東國總理洪森更稱過度恐懼非必要，並同意滿載中國大陸遊客之郵輪「威士特丹號」於東國靠岸；緬甸無檢測能力，泰國則因觀光業仰賴陸客而未限制其等入境。

- **3月起疫情趨緊各國皆採隔離措施**

3月起東協國家感染數攀升，且出現社區型感染，緬甸仰光超市出現搶糧潮，馬來西亞因宗教集會引發群聚感染被迫關閉與星國邊境，並宣布經濟刺激措施以緩和油價暴跌衝擊，印尼雅加達則限制酒吧及戲院等公共娛樂場所營業。

二、疫情擴散對中共—東協關係之影響

- **東協各國經濟受創惟僅部分採刺激經濟措施**

新加坡及馬來西亞推動紓困方案援助企業，與中共聯繫較密切國家受創較深，寮「中」邊境經濟特區工程停擺，餐旅業停業；柬埔寨製造業亦因無法取得零件及原料而停工，緬甸首都仰光則面臨大量工廠關閉及裁員危機。

- **東協各國與中共互動影響其防疫決策並引發排華意識**

印尼、星、馬、越及菲律賓均先後對中國大陸遊客採取出入境限制，菲總統杜特蒂於馬尼拉封城宣告中表達對習近平馳援之感謝，再度引發國內反「中」情緒，加以東南亞原存之排華歷史，新冠疫情對東南亞各國排華意識增長恐有一定影響。

三、中共—東協關係對臺之影響

- **疫情將加速臺商移出中國大陸並向東南亞布局**

自美「中」貿易戰以來，多數臺商已尋求東南亞地區之供應鏈替代方案，惟中國大陸尚未復工致原物料無法出口，故衝擊仍存；然本次疫情將加速臺商供應鏈移出中國大陸，並加快及深化其東南亞布局，如數家電子大廠即赴越南及泰國設廠。

- **新南向政策有助爭取外國民心**

臺灣透過新南向之產業醫療及獎助學金等合作，獲得大量菲律賓民心支持，反映在菲國輿論批評其對臺發布旅遊禁令；而菲國與印尼、星、馬等參與「一帶一路」國家，皆於疫情爆發後

對中共發布旅遊或飛航禁令，可見經濟未必是東協國家決策唯一考量。

● **中共於疫情期間仍持續對臺文攻武嚇**

儘管中國大陸境內疫情緊張，中共仍持續對臺文攻武嚇，除在網路上散播仇臺言論，並執行軍機及軍艦訓練擾臺；同時美國亦在南海執行航行自由行動，雙方展示兵力意味濃厚，不能排除中共藉製造外部敵人轉移境內情緒之不滿。

肆、疫情擴散下中共與南亞關係走向

一、印度

● **印「中」齟齬仍存，防疫並未特別合作**

印度在疫情初期即從武漢撤僑，隨後全力投入國內防疫，並未特別與中共合作；印對「中」具貿易逆差，外界認為印度不參加 RECP 係因中共之故，印度對「一帶一路」計畫持保留態度，且印度與美、日、澳之間之安全機制一定程度上旨在防範中共。

二、巴基斯坦、孟加拉

● **巴孟兩國在「一帶一路」計畫與中共合作密切**

巴基斯坦與中共向來友好，總理艾維於 3 月疫情期間訪問北京展現支持，中共則回派專家團隊赴巴國協處蝗災，亦係避免蝗災蔓延至中國大陸境內；孟加拉接受大量中共貸款進行「一帶一路」建設，惟去（2019）年印度與其簽署多項協定，並得以使用其港口及水源等，被視為孟國過度傾「中」之平衡措施。

三、斯里蘭卡、尼泊爾

● **斯尼兩國政府皆參與「一帶一路」且與北京交好**

斯里蘭卡因債務問題致將漢班托特港連同周邊土地轉讓予中共經營，許多陸資承包建設計畫亦雇用中國大陸工人，惟因疫情影響限制中國大陸公民入境，致工程遭延宕；尼國近年親「中」遠印，中共除金援及投資並稱願為疫情提供醫療協助，北京目的不在與印度競爭，而係為壓制或消滅當地之西藏流亡社群。

四、中共與南亞各國關係對我之影響

- 印度將持續為我國拓展南亞關係之重點國家

印外交部長蘇杰生曾任駐美大使，過去對我態度尚稱友好，該部新設之「印太司」司長為前駐臺代表史達仁；印度亦為南亞唯一願與我合作之國家，在新南向政策之下，我 2018 年對印投資達 3.6 億美元，接近過去 50 年總額半數。

- 印度退出 RCEP 有助臺商赴印度布局

「新冠肺炎」導致臺資考慮撤出中國大陸，印度退出 RCEP 後或與他國開展經貿合作，有利臺商赴印度布局，延宕已久之臺印自貿協定亦可能重新討論，且中共或難承包印度基礎建設工程，臺灣應有更多機會，甚或與他國共同開發印度市場。

- 印度以「一中」原則處理對臺關係故態度謹慎

印度在對「中」關係框架下處理對臺關係，故雖與我進行經濟及科技合作，然謹慎處理政治關係；中共則透過駐印使館蒐集臺印合作之情報，並破壞原有合作管道如臺灣教育中心、宣傳印「中」友好合作及拉攏各級菁英。

伍、中共在國際組織布局及對我之影響

一、中共計畫性掌握國際組織主導權

- 中共人士出任多個聯合國機構領導職位

聯合國掌管經濟及社會之副秘書長職位，自 2007 年 2 月沙祖康、2012 年 5 月吳紅波、2017 年 6 月劉振民，已由中共人士擔任達三任，且聯合國轄下 15 個專門機構首長，中共佔據 4 席為全球最多。

二、中共與世衛私下簽定《諒解備忘錄》限制 WHO 與臺灣正式交流

- 觀察員身分難以深入參與，我宜重新思考參與方式

我自 2009 年起擔任 WHA 觀察員，惟 WHO 舉辦之各項技術性會議及專家會議逾半數未主動通知我國，抑或臨時通知致我未能及時派員出席；申請參加之技術性會議僅有三分之一獲同意，我宜重新思考參與方式。

- 中共培育人才深植各層要職

WHO 前任秘書長為中國大陸籍之陳馮富珍，任期長達 11 年，現任秘書長譚德塞則被美國認為過於親「中」，傳染病事務助理秘書長則由前中共衛生官員任明輝擔任，可見中共於重要部門安插人力，透過裡應外合壯大實權，於聯合國近半數組織亦然。

三、我應以高水準防疫表現爭取加入 WHO

● 我可依世衛憲章第六條規定申請加入

紐埃及庫克群島皆非聯合國會員國，惟亦為世衛正式會員，故我可依世衛憲章第六條規定申請加入；我本次抗疫表現獲肯定，世衛或因國際壓力發出一、兩年 WHA 邀請函，待疫情穩定後或又將受限於中共備忘錄，故我仍應爭取正式會員資格。

● 本次疫情提升我國能見度應結合友好國家支持我國際參與

我國因應「新冠肺炎」疫情獲紐、法、德等多國肯定，歐盟亦將與我中研院共同研發快篩疫苗，此皆大幅提升我國際能見度，我若欲參與不同國際組織，應跨部會共商推案策略並擺脫「一中」限制，另邀請友邦及友好國家如美日共同協調未來推案方向。

壹、前言

2020 年初「新冠肺炎」(COVID-19) 疫情從中國大陸武漢地區向世界蔓延，對各國經濟與政局產生重大影響。舉凡美「中」關係、東北亞情勢、東南亞、南亞及其他地區，都受到波及。臺灣抗疫成效卓著，頗受各國與包括歐盟等國際組織肯定，而我國長期未能正常參與 WHO 及 WHA 之議題亦再度受到海內外之關注。在中共排擠問題短期內難以改變的條件下，臺灣未來應如何借助國人支持與國際社會認定防疫績效之優勢，賡續推動國際參與，實為重要議題。為此本會乃規劃就「美『中』關係走向」、「中共與東北亞關係走向」、「中共與東協關係走向」、「中共對南亞關係走向」及「中共在國際組織布局」等五大面向，邀請各領域學有專精學者專家，共同座談探討，並將各界卓見彙整於下，以供研究與政策領域備參。

簡言之，美「中」關係方面之重點為兩強在「貿易戰」停火但結構性衝突未解情況下，由於川普面臨大選並因防疫備受其對手與美媒批評，對華政策轉趨強硬。不僅對臺灣之支持更加坦率，且於共軍在東海、南海、西太平洋多次「演訓」之際，亦頻繁派出機艦以示制衡。美「中」信任頻臨破裂情況下，美「中」關係的走向將是未來一年甚至更長時期全球安全穩定之首要變數，殊值深究。

朝鮮半島問題懸而不決，早已是日韓頭痛問題。美朝去年多次談判未有成果，與南韓自由派政府對日關係多所不睦，形成學者所稱「涼戰」景況，另韓「中」關係則較朴槿惠末期更加改善。日本則因東京奧運需鄰國支持，亦對日「中」關係有所顧忌，美國要使日韓團結制衡北京，操作上仍須更加費心。而朝鮮半島與東海情勢向來與臺海相連，臺北應保持經常、緊密的注意。

東協與南亞向為歷屆中華民國政府南向政策之重點。本屆政府尤其致力創新開展「新南向」政策並配合美國與「印太」區域「理念相近」夥伴之協作。新冠疫情對東南亞、南亞等開發中、新興經濟體之衝擊與對美歐之影響無論在質、量上都有所不同。加上東協、南亞亦屬中共「周邊外交」重點區域，亦為 RCEP 貿易圈之範圍。彼等在

美方施壓北京與北京援助拉攏之間如何周旋，是否有值得臺方構思未來推動新南向時可資參酌憑藉者，本次座談學者們亦有所提示。

最後，新冠疫情無疑再度提醒國人與國際社會臺灣缺席 WHA、WHO 等長期懸而未決之問題。由於中共國力崛起，在國際組織之參與和影響力擴張亦非令人意外之事。然彼以此為憑排擠臺灣正當參與之權益，國人與美歐友我政學專家和各界人士早多詬病。疫情發展對臺灣未來如何規劃參與世界衛生組織與活動，必有新的影響，也是本會邀請專家探討之重點。各項探討之內容如下，敬請卓參。

貳、美「中」關係走向

2019 年底以來「新冠肺炎」疫情的國際擴散，以及對全球經濟帶來的鉅大衝擊，對美「中」關係及臺海局勢造成不小影響，茲研析如下：

一、 疫情擴散與經濟危機對美「中」國內政局的衝擊

美「中」兩國均因各自在應對疫情上的失誤而面臨著嚴厲的質疑，並對各自的國內政局造成衝擊，這是影響雙方關係的新重要變數。

（一） 對美國國內政局的衝擊

疫情打亂美國大選節奏，也可能影響大選結果。川普（Donald Trump）原本挾現任資源情勢看好，但隨著新冠疫情威脅加劇，他的考驗也逐漸加重，現任優勢反變成壓力，防疫處理稍有不慎，都可能敗壞他的選情。川普在過去三年多任期一再強調其主要政績就是經濟，然而現在股市大跌，兩週內四度啟動熔斷機制，市值一度跌到上任當日的水準，如果美國疫情持續，甚至到選舉日也無法緩解，將導致經濟萎縮，失業率大增。若拜登（Joe Biden）代表民主黨出馬角逐，能夠挖掉川普在部分搖擺州中原本支持的白人藍領選票，如此川普選情可能堪憂。

3 月 24 日蒙莫斯大學（Monmouth University）公布的最新民調顯示，有可能成為民主黨總統候選人的拜登在近日所做的全國民調中，以 48% 比 45% 領先川普。拜登在 11 月的選舉之前，在全國範圍與總統川普相比，優勢並不顯著，但是目前在 300 個競爭激烈並有可能決定選舉勝負的郡，拜登都具有優勢。

（二） 對中國大陸國內政局的衝擊

「新冠肺炎」疫情之初，中共專政體制的種種弊端，曾引發其國內及國際的不少批評，中共除防疫外，尚須避免經濟受創危及社會穩定。然而中共防疫和保住經濟成長難以兩

全，其第一季 GDP 成長率恐怕會歸「零」、甚至是衰退。隨著企業停產、停工與停運，顯著壓抑了市場供需等經濟運行。此次疫情無預警爆發，凸顯出其經濟治理與發展邏輯的困境。習近平時代的中國大陸經濟，面臨多方面的挑戰，尤其在快速追求大國崛起過程中，並未能有效促成治理轉型。一旦疫情與美「中」貿易戰擴大經濟成長減速，可能使得其經濟下滑超出預期，進而出現黑天鵝事件，尤需提防高槓桿率極易引發金融風險的可能性，浮現中國大陸本土性金融海嘯的威脅。

如此困境是否會引發中共的權力鬥爭，挑戰習近平的權位，亦備受關注。3 月份在紅二代地產大亨任志強向剝光衣服還要堅持做皇帝的小丑習近平發砲後，網路又傳出從香港陽光衛視主席陳平微信轉發呼籲召開緊急政治局擴大會議討論習近平問題的公開信。陳平也是紅二代，他不承認信是他寫的而只是轉發，然而他願意冒著被綁架回中國大陸的風險轉發，自然也是認同這些基本要求。另一位紅二代、葉劍英元帥義女戴晴則認為，有人匿名選擇表達訴求，就是希望改變，乃「人心所向」。隨著疫情擴散的不確定性及經濟危機衝擊，未來發展仍值關注。

二、美「中」國內政局的可能動盪對美「中」關係的影響

（一）加深美「中」互不信任感，走向更為競爭之態勢

川普政府對中共感到憤怒，一是因為中共沒有分享本國的疫情信息，二是因為中共在傳播新冠病毒從美國軍方開始這個陰謀論上扮演的角色。川普 3 月 25 日表態不再使用「中國病毒」，但美國國務卿仍未改口，在 G7 會議上抨擊中共不但美化數據式的宣傳，還誣陷病毒是美軍帶去中國大陸，故意拖延與西方各國分享重要的疫情資訊，因而加劇了全球疫情擴散。前白宮顧問班農（Steve Bannon）還說，中共政府「已向世界證明，他們對中國大陸人民和世界構成生存威脅，而不僅僅是對美國構成威脅」。班農實際上代表了川普

政府的許多高級官員，他們長期以來一直敦促對北京採取更具對抗性的姿態。而中共對川普政府為冠狀病毒貼上「中國病毒」的標籤也極為不滿，美「中」互不信任感顯然更為加深。令人擔心，兩個世界大國正在步入新的冷戰，這可能會嚴重破壞消除病毒和挽救全球經濟的共同努力。

此外，華盛頓有很多關於疫情危機會促進美「中」經濟脫鉤的討論。但是，北京政府盤算的可能完全相反，北京可能在準備著利用這場危機推動反制美國的經濟戰略，計劃利用疫情造成西方經濟低迷的時期，為它帶來好處。北京打算藉此尋求更多的外國直接投資，搶占關鍵行業的市場份額等。這也合理解釋為什麼中共一方面在國內對中共病毒患者強行清零、強制復工企業復產，另一方面就病毒來源問題瘋狂向國際甩鍋。

歐盟也提出警告，中共正在利用疫情擴大它的政治影響力。歐盟外交政策高級代表博雷利（Josep Borrell Fontelle）說，中共在大張旗鼓地宣傳它比美國可靠，且中共領導人還撇開歐盟而直接與歐盟的某個國家打交道，挑動那些國家詆毀歐盟的聲譽，甚至將歐洲人貼上恥辱的標籤，似乎所有歐洲人都是病毒攜帶者一樣。中共透過反轉疫情的假象，結合過去培植的外國勢力，裡應外合的輿論戰，試圖扮演全球救世主的角色，形同是一種另類的戰爭，亦可能使中共和西方之互不信任感加深。

（二）疫情期間美「中」在亞太軍事較勁所為何來？

在「新冠肺炎」疫情延燒期間，美國海軍第七艦隊在亞太地區進行演習，中共也在南海進行協同反潛訓練，兩國釋出相同訊息，就是在軍事上做好準備。美國海軍第七艦隊 3 月 23 日在臉書表示，執行印太任務時發射一枚飛彈，後來稱是在菲律賓海，而非南海，且發射時間是 3 月 19 日。美軍在菲律賓海進行實彈射擊也不常見，美軍可能是要向中共發

出信號，顯示南海緊張情勢加劇，美「中」動作頻頻是要傳遞訊息，即使專注於疫情控制，軍事衝突也做好準備。

同時，中共 3 月在亞洲有爭議的海域宣示主權，並展示自己在遏制全球新冠病毒爆發後的強大實力。中共軍機本月在有爭議的南中國海進行了一次反潛演習，顯然是回應美國軍艦在此巡邏。美國導彈驅逐艦麥克坎貝爾號 3 月 10 日在海軍今年第二次任務中經過了這個海域，目的是維護這條水道對國際開放，而非由中共控制。3 月 15 日，中共與柬埔寨舉行了聯合軍演，儘管此舉可能冒犯越南及其他東南亞國家不滿中共在該區域的軍事存在。臺灣國防部表示，自 2 月份以來，三批中共軍機在臺灣領空附近飛行，這是另一次實力展示。中共也可能是為了轉移其內部社會矛盾而採此行動。此外，中共也可能認為拜登有機會上位，因此北京近來政府行為激進，反映出一部分中共官員在賭川普選情已經搞砸，決定押寶拜登。拜登在擔任前任副總統的任期內，與當時擔任中共國家副主席的習近平交往較多，據稱超過任何世界領袖與習相處的時間，而且拜登的中共政策相對較為溫和。川普的選情如今多少取決於美國的抗疫治理與經濟前景，而疫情與衰退聯袂，負面壓力大增。

三、對我之影響

值此疫情期間美「中」在亞太較勁更烈之際，中共可能會趁著全球及美國疫情混亂，趁機出兵武統臺灣的聲音又再出現。美國企業研究所（AEI）外交防務政策研究員馬明漢（Michael Mazza）便認為，在美「中」兩國都面對自己內部公共衛生危機的情況下，臺海安全環境也將受到影響，他分析了疫情後未來 4 個可能發生的「假想情況」。

（一）中國大陸復原不順利：雖然中共資料顯示，中共正在從「新冠肺炎」疫情中逐漸恢復正常秩序，封城也將慢慢解除，不過如果第二波疫情爆發，習近平可能會面臨更大的困難，無論是來自共產黨內部對他領導能力的挑戰或是人民的憤怒，這可能使習近平採取轉移目標的行動，在美國也在應付自己

國內疫情而分心時，「臺灣可能看起來像一個讓人有胃口的目標」。

(二) 中國大陸健康恢復但沒有恢復財富：即便中國大陸從疫情中慢慢復原，但經濟活動是否恢復卻無法確定，因為全世界經濟都受到疫情重挫，對中國大陸出口的需求也會受到影響，經濟無法復原將使習近平難以實現「小康社會」的計畫，他也可能有理由對臺灣採取行動。

(三) 習近平可能試水溫：習近平可能利用美國及其盟友專注於應對自己國內疫情的機會，測試美國的戰備能力和防衛臺灣的意願與反應。

(四) 疫情可能耗損美國的國防開支：美國政府可能花費近 2 兆美元資金幫助人民和企業渡過疫情帶來的經濟困境，這個開支也將為今後的預算帶來後果，「華盛頓有效與中共展開戰略競爭的長期能力將受到限制」，在美國可能更注意自己國內事務的情形下，「解放軍併吞臺灣的可能性更大」。

目前，仍須觀察中共除防疫外，是否能避免經濟受創危及社會的穩定。只要習的權位未受挑戰，臺灣應該就不致於成為他轉移內部注意力的「代罪羔羊」。

參、中共與東北亞關係走向

一、疫情國際擴散與衝擊

2019 年新型冠狀病毒自 2020 年農曆新年前開始在部分區域發作，經過春節人群流動逐漸滲入周邊各國。世界衛生組織（WHO）已於 3 月 11 日宣布為「大流行」（Pandemic），是近期最大規模的國際事件。全球病例數接近 30 萬，死亡超過萬人。（見圖一）目前疫情會持續何時、造成多少損失，尚不可確定。目前正處於疫情蔓延上升時期，隨時都有新的變化。

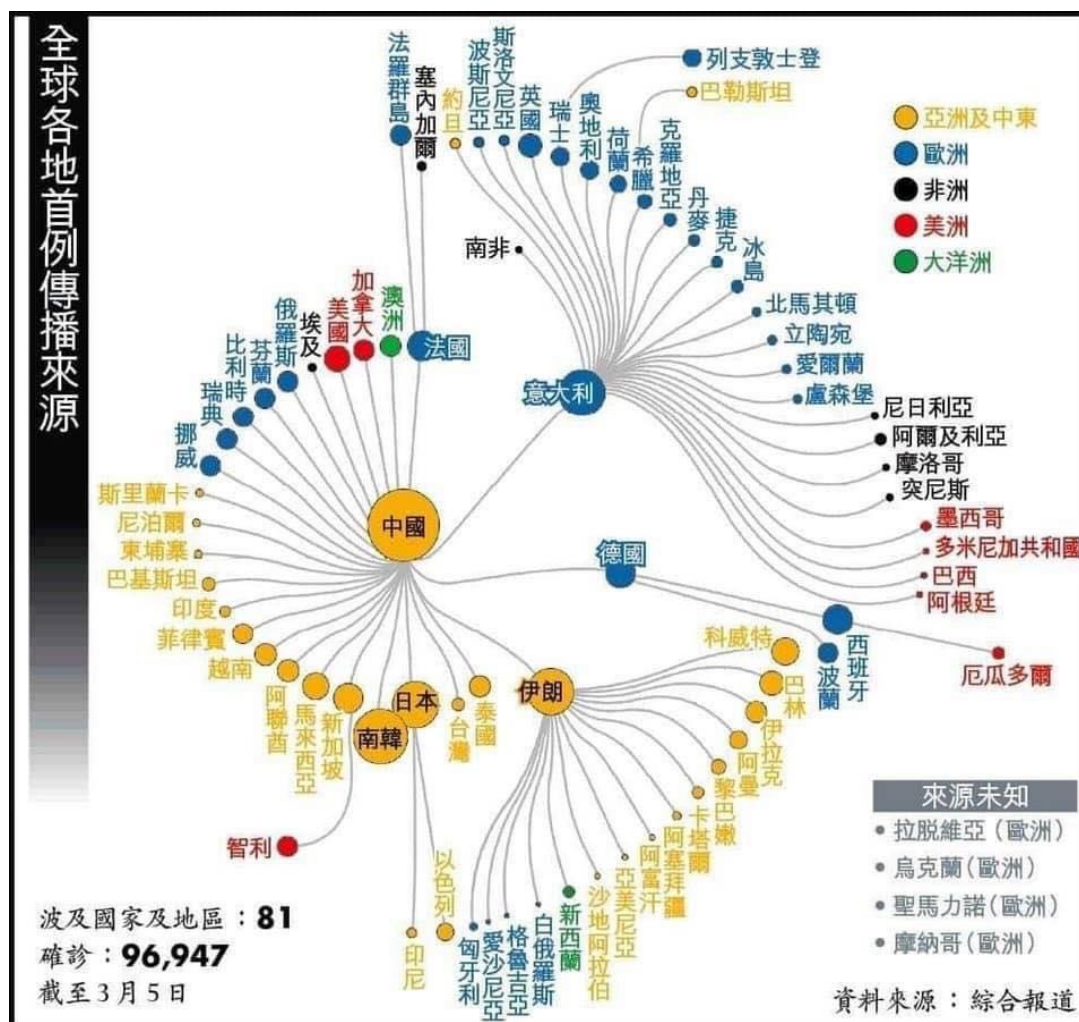


【圖一】截至 3 月 21 日全球確診病例數

資料來源：公視新聞

<https://news.pts.org.tw/dailynews.php>

自 2020 年 1 月末武漢封城至今，以武漢為核心，依照人群流動、地緣政治及中國大陸互動往來。以「周邊國家→亞洲→歐美→世界」的順序為傳染途徑擴散。（見圖二）

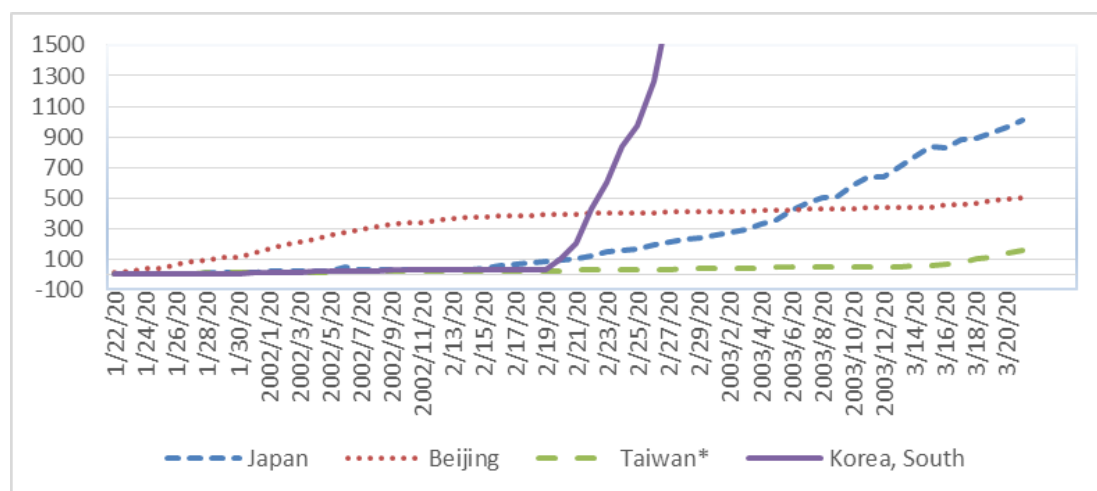


【圖二】各國首宗傳播來源

資料來源：北京大學可視化與可視分析實驗室

<https://hk.aboluowang.com/2020/0306/1418656.html>

以東北亞（日韓）而言，在初期日本因為「鑽石公主號」一度成為「受創最深國家」，但目前確診數已得到控制，維持在千餘人緩慢增加。南韓初期案例極少，在2月下旬大爆發係因宗教活動以及缺乏防疫準備，一下成為東亞最大受災國，截至撰稿時，已有約萬人確診，百人死亡。（見圖三）



【圖三】日「中」臺韓每日確診病例

資料來源：Novel Coronavirus (COVID-19) Cases Data, OCHA；作者自製。

值此疫情衝擊之時，未來世界外交形式也有新的變化。因此本文主要關注近期外交動向，並對未來外交局面做出評價與建議。

二、日「中」疫情關係擴散與經濟衝擊

（一）近期日「中」高層互動

表一：近期日「中」高層互動／資料來源：日本外務省

日期	日「中」高層互動
2020年1月10日	秋葉外務事務次官赴中溝通
2020年1月14日	舉行日「中」戰略對話
2020年1月26日	日「中」外相電話會談
2020年2月15日	日「中」外相會談
2020年2月18日	滝崎亞太局長赴中溝通
2020年2月26日	日「中」外相電話會談
2020年2月27日	楊潔篪（中央政治局委員）訪日
2020年2月28日	楊潔篪（中央政治局委員）拜訪安倍首相與茂木外相
2020年3月17日	舉辦日「中」韓局長級電話會議
2020年3月20日	「新冠肺炎」感染症之日「中」韓外相視訊會議

從表一中可以看出日「中」雙方關係。在 1 月底之前，是中共向日本尋求更多幫助。1 月 26 日（大年初二）之前的會談紀錄表示：日本主要的訴求是撤僑（武漢封城），而中共的訴求是日本的支援（如口罩、募款活動等等）。因此在 3 月初之前，日本並未嚴格中國大陸遊客，各旅遊景點期望新年假期的中國大陸旅遊客帶來商機。

本次會談是順利的。1 月 28 日，日本政府派遣醫療小組及波音 767 客機前往武漢撤僑，加上後續幾架撤僑班機載運的物資，總共約有 13 萬枚醫療口罩、2 萬 3,000 件防護服、5 萬雙手套、3 萬 3,000 個以上的護目鏡，同時也撤出超過 500 人的日僑。本模式至 2 月 17 日撤僑完畢。

第二個階段是 2 月後半，由防疫資源共用等等為核心來商談。不過，因為疫情有長期化趨勢，所以日「中」雙方就暫時回到具體事務協商。其中最核心的兩項議題，就是「奧運是否續辦」以及「習近平是否訪日」。

在奧運的立場上，「中」方支持日本奧運直到最後一刻（3 月 23 日依舊表態支持）¹，但奧運會在 3 月 24 日表示將延期。無疑的，這個決定非常遺憾，也帶給日本許多損失；不過相較於疫情，似乎不能說是非常壞的選擇。相對的，此際中共對日本奧運的支持，是給予相當正面的效果。

相對的，習近平推遲了原定於今年 4 月的訪日行程。一度本案在媒體的用語是「日方期望奧運後訪日」（2 月底）。這放出一個很強烈的訊號是用來換取中共在奧運時期的支持。當然，隨著奧運延辦，這個日期會如何安排，目前尚未可知。

¹ 2020 年 3 月 23 日外交部發言人耿爽主持例行記者會，中華人民共和國外交部，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1759895.shtml。

(二) 近期日「中」經貿互動

由日本財務省所公布的貿易速報可看出，日本 2 月對「中」輸出是持續平盤，但輸入幾乎腰斬（見表二）。不過，較諸 2019 年下半年的「美中貿易戰」影響，整體輸出在下滑的趨勢中，卻反而「稍稍成長」。而輸入則更為下滑，毫無疑問。形成近期日本罕見對「中」大順差。這表示即使中共雖然對外宣稱「完美」，如「疫情大考的答卷彰顯中共之治」，實則遭受不小的衝擊。

表二：日「中」貿易速報

資料來源：日本財務省

<https://www.customs.go.jp/toukei/latest/index.htm>

貿易の推移(対中国)

(単位:百万円、%)

年・月	輸 出	伸び率	輸 入	伸び率	差 引	伸び率
平成31(2019)年2月	1,140,244	5.6	1,272,571	▲ 15.7	▲ 132,327	▲ 69.2
3	1,304,677	▲ 9.4	1,499,276	11.1	▲ 194,599	-
4	1,233,016	▲ 6.3	1,552,668	6.0	▲ 319,652	115.9
令和元(2019)年5月	1,148,352	▲ 9.7	1,542,669	▲ 0.7	▲ 394,317	40.0
6	1,246,156	▲ 10.1	1,378,764	▲ 5.2	▲ 132,608	93.1
7	1,228,725	▲ 9.3	1,614,060	2.9	▲ 385,335	80.7
8	1,200,122	▲ 12.1	1,419,140	▲ 8.4	▲ 219,018	18.9
9	1,177,016	▲ 6.7	1,620,743	▲ 0.9	▲ 443,727	19.0
10	1,322,480	▲ 10.4	1,593,894	▲ 15.4	▲ 271,414	▲ 33.4
11	1,310,094	▲ 5.4	1,578,414	▲ 16.4	▲ 268,320	▲ 46.8
12	1,413,011	0.8	1,541,338	▲ 3.5	▲ 128,327	▲ 34.5
令和2(2020)年1月	896,636	▲ 6.4	(P) 1,735,259	▲ 5.7	(P) ▲ 838,623	▲ 4.9
2 (P)	(P) 1,136,081	▲ 0.4	(P) 673,353	▲ 47.1	(P) 462,728	-

(注) (P)は速報値。

（三）韓「中」疫情關係擴散與經濟衝擊—近期韓「中」高層互動

表三：近期韓「中」高層互動

資料來源：中共外交部

日期	日「中」高層互動
2020 年 1 月 28 日	王毅同南韓外長康京和通電話
2020 年 2 月 15 日	王毅會見南韓外長康京和
2020 年 2 月 20 日	習近平同南韓總統文在寅通電話
2020 年 2 月 27 日	王毅同南韓外長康京和通電話
2020 年 3 月 13 日	中韓成立應對「新冠肺炎」疫情聯防聯控合作機制並舉行首次視訊會議
2020 年 3 月 14 日	習近平就南韓發生「新冠肺炎」疫情向南韓總統文在寅致慰問電
2020 年 3 月 17 日	日「中」韓舉行「新冠肺炎」問題司局長電話會議
2020 年 3 月 20 日	日「中」韓舉行「新冠肺炎」問題特別外長視訊會議

從高層對話層級與內容可以看出一些細節。從層級來看，習近平在 2 月 20 日及 3 月 14 日均親自致電南韓總統，王毅也數次親自致電與會見南韓外長。比諸日本實在是要親密的多了。

然而就內容而言，卻有奇妙之處：首先是在 2 月 20 日的通話內容中，這是在南韓發生大爆發之前，是「中」方姿態較低。「習近平強調…疫情發生以來，南韓政府和各界紛紛向「中」方表達關心慰問並提供大量幫助支援，我們對此深表感謝。…「中」方將繼續本著公開、透明態度，同包括韓方在內的各國加強溝通合作，共同應對疫情，促進世界人民健康福祉。」；「文在寅表示，南韓政府和人民對中國大陸人民遭遇『新冠肺炎』疫情表示誠摯慰問。韓方積極評價『中』方為應對疫情所作巨大努力…韓方將堅定同『中』方站在一起，願繼續為『中』方抗擊疫情提供援助，同『中』方開展防疫合作，並以此為契機加強雙方衛生健康領域合作。」

反而在 3 月 14 日韓方疫情失控之後，中共轉變為較高姿態的一方：「2020 年 3 月 14 日，國家主席習近平日前致電南韓總統文在寅，就近期南韓發生『新冠肺炎』疫情，代表中共政府和中國大陸人民，向南韓政府和人民表示誠摯慰問。…習近平指出…『中』方將繼續提

供力所能及的援助，支援韓方抗擊疫情，願同韓方攜手合作，早日共同戰勝疫情，維護兩國人民和世界人民生命安全和身體健康。」

結合中共近期的外宣戰略：「『中』方已經成功抗疫，未來要輸出經驗，做抗疫外交。」從南韓的案例可以看出其轉變。

三、涼戰與後疫情外交

疫情使得 2019 年白熱化之美「中」貿易戰自然而然已經完成。從貿易數字來看，中國大陸短期內不可能對美輸出，甚至回到原有的國際地位都需要時間。川普在疫情之際，也順勢完成了美國隔離世界，完成了孤立主義。就中共近期舉措而言，在尚缺有生力量的狀況下，中共試圖搶佔宣傳至高點，用外宣與銳實力的方式達到外交成果。這需要「形象工程」，甚至需要更多的隱瞞或扭曲（新增病例或是國內現狀）。總體而言，這是更為事倍功半的舉措，很難真正回到原來的國際地位，其本身能量也會更快消耗完。這可從臺灣近期國際地位自然提高可以看出。

東北亞即將轉為涼戰，其跡象為 1.韓「中」關係將回到朴槿惠時期的親「中」政策。2.南韓靠向中共，與日本在並不核心利益的地方開起紛爭。3.涼戰的界線由「南北韓」轉為「日韓」。而預測是「日本在這一點上比較有彈性，在美「中」貿易戰的同時，也改進日「中」關係，適時取利；而南韓將經濟問題使用意識型態解決，…如果「親中／反美」就會出大事。」現今東北亞疫情的蔓延甚至失控程度，也大致反應筆者的預期。

四、建議與預期觀察

- （一）中國大陸何時真正控制疫情，回歸國際經濟產業鏈，可以「復工」為觀察重心。
- （二）習近平訪日議題何時重回檯面，「日『中』第五公報」是否還有機會？

(三) 「韓『中』應對『新冠肺炎』疫情聯防聯控合作機制」是否真正起作用？

肆、中共與東協關係走向

一、疫情擴散與東協情勢之動態

自從新型冠狀病毒肺炎疫情於1月下旬爆發以來，與中共經貿往來密切的東南亞國家莫不受到波及，疫情逐日變化不斷，倘若就區域之疫情發展與各國防疫作為，約略可區分為兩個階段進行觀察。第一階段為疫情爆發至2月下旬：在此一時期，東南亞各國開始出現確診案例，公衛防疫能力較強的新加坡與馬來西亞，發現疫情較早，優先針對中國大陸公民發布旅遊禁令，越南則謹記SARS的歷史經驗，第一時間啟動防疫措施，實施邊境管制，果斷停課至3月底，並且實施嚴格的隔離制度，也在全國推廣改編的防疫歌曲〈Ghen Cô Vy〉（令人忌妒又討厭的小薇），在各級學校、政府機關、民間企業推廣「洗手舞」，一舉成為全球防疫期間最紅的流行歌曲，成為大陸東南亞地區防疫成效最為顯著的國家。

菲律賓則在政府內部不同部門立場不一的情形下，對於「中」港澳遊客入境的決策出現反覆的態度。最後菲律賓仍於2月2日宣布旅遊禁令，2月10日菲律賓衛生部又以「一個中國政策」（One China Policy）立場，將臺灣也列入旅遊禁令範圍，停飛臺菲航線與禁止臺灣旅客入境。在菲律賓駐臺機構馬尼拉經濟文化辦事處（Manila Economic and Cultural Office, MECO）的菲律賓駐臺代表班納友（Angelito T. Banayo）與臺灣移民署合作，代為向菲律賓總統府說明臺灣防疫措施，加上菲律賓勞工部、觀光部與國會議員的支持下，最後在菲律賓內閣跨部門工作小組（Inter-Agency Task Force, IATF）會議決議改變對臺旅遊禁令。

在第一階段的時間點上，有不少與中共經貿連繫較為深厚的東南亞國家，因自身政治考量與公衛能力的限制，並未立即採取防疫手段。緬甸、柬埔寨及寮國，不但避免啟動防疫機制，柬埔寨總理洪森（Hun Sen）甚至指稱過度恐懼無所必要，同時開放施亞努港接納滿載中國大陸遊客的「威士特丹號」（MS Westerdam）郵輪，先前威士特丹號已在馬尼拉、泰國林查班港遭禁止靠岸，結果威士特丹號靠

港之後，船上乘客並未實施隔離檢疫即放行觀光，具有散播疫情的高度風險；緬甸則無檢測「新冠肺炎」病毒能力，病患樣本必需送到泰國或香港，一週後才能得出結果。而泰國則因觀光業仰賴中國大陸遊客，亦未對中國大陸公民的入境多做限制。

3月以後，由於「新冠肺炎」疫情於歐美擴散，由歐美入境之旅客開始在東南亞各國出現社區感染情形，各國疫情因此進入了第二階段。此一時期，由於疫情逐漸擴散，超過100國以保護國民健康為由，對中國大陸公民頒布旅遊禁令，亦有70家以上的航空公司禁飛中國大陸，這些措施對於高度依賴中國大陸遊客的東南亞國家經濟造成嚴重打擊。泰國做為東南亞第二大經濟體，來自中國大陸的旅遊收入即占泰國國內生產毛額的2.7%，自武漢之疫情爆發以來，泰銖持續貶值4.1%，經濟蒙受重大打擊。印尼做為東南亞最早發布對「中」旅遊禁令的國家，其旅遊業蒙受之打擊亦不在話下。自3月中旬起，歐洲國家開始出現疫情爆發的第二波感染潮，導致防疫已見成效的東協國家感染人數再度攀升，並且出現社區型感染。先前未有確診病例之緬甸亦出現境外移入病例，仰光超市出現搶購糧食現象。先前防疫表現良好的馬來西亞，則因國內政爭而影響防疫作為，加上2月底於吉隆坡著名的占美清真寺（Masjid Jamek）所舉行的國際性穆斯林傳教集會「伊斯蘭傳道會」（Tablighi Jamaat）吸引了1萬6,000名國內外穆斯林的聚集，引發「新冠肺炎」的群聚感染，迫使新任首相慕尤丁（Muhyiddin Yassin）率先宣布「鎖國」，關閉馬來西亞與新加坡之間的邊境管制站，並且調派軍隊進入多個城市進行執法，禁止民眾外出，同時宣布經濟刺激措施，以緩和「新冠肺炎」及油價暴跌帶來的雙重打擊。新加坡也隨後於3月22日禁止所有外國旅客入境或經由樟宜機場轉機，以避免曾造訪歐美國家的旅客帶來感染風險。檢疫能力較弱的印尼與菲律賓，面臨之疫情威脅更大。在此一嚴重威脅下，川普總統原訂3月14日與東協領袖假拉斯維加斯舉行高峰會，亦因「新冠肺炎」疫情取消。

防疫能力較為有限的菲律賓與印尼，則採取規格更高的因應措施。菲律賓於3月12日由總統杜特蒂宣布馬尼拉地區進行一個月的

「社區隔離」，以降低 4 月 9 至 12 日復活節連續假期的全國返鄉與狂歡人口流量。印尼雅加達省省長阿尼斯（Anies Baswedan）於 3 月 20 日即宣布首都雅加達進入兩星期的緊急狀態，限制酒吧、戲院等公共娛樂場所營業。即使防疫能力薄弱的緬甸亦下令關閉接壤中國大陸、寮國、泰國與印度、孟加拉的所有陸地邊界，停止落地簽與電子簽證優惠，實施外國入境訪客的居家隔離。

二、疫情擴散對於中共—東協關係之影響

「新冠肺炎」對於中共—東協關係影響達到全面，短期間不易進行全面評估。具體而言，雙邊關係在經濟與政治兩層面上將出現立即效應。

（一）經濟

因應「新冠肺炎」衝擊，馬來西亞、新加坡莫不推動紓困方案，協助國內企業渡過難關。泰國為了維持觀光業發展，除了維持既有的人員往來規定，即使在 2 月初的傳染案例主要即為華裔為主，泰國社會亦有要求頒布旅遊禁令的呼聲，但泰國政府不為所動；泰皇瓦集拉隆功（Maha wachiralongkon）偕皇后及政府，向中國大陸捐贈醫療物資，總理帕拉育（Prayut Chan-ocha）亦錄製影片傳達「泰『中』團結、一起加油」的善意，贏得中共讚揚為「泰『中』一家親」，也造成日後泰國難以控制疫情的濫觴。

至於與中共經濟連繫較深的國家，遭受疫情的打撃益深。寮國、柬埔寨與緬甸受創至鉅，寮國境內寮「中」邊境的琅南塔省（Luang Namtha）的磨丁經濟特區（Boten Special Economic Zone）蕭條，暫停所有工程，關閉商店及飯店。柬埔寨的製造業因無法取得零件與原料而停擺，緬甸首都仰光亦有大量工廠關閉與裁員的危機。

（二）政治

儘管在防疫之前救人第一，但中共與東協之間的政治互動，亦影響各國的防疫決策上。「新冠肺炎」疫情擴散以後，東南亞印尼、新加坡、馬來西亞、越南、菲律賓均先後對於中國大陸旅客採取出入境限制。在疫情擴散第一階段表現較為成功的馬來西亞，即使做為「一帶一路」倡議東南亞主要的合作國家，疫情爆發以後即秉持專業判斷，限制中國大陸旅客入境，並且標示國內確診案例的中國大陸國籍，顯示出高度專業性。然而，菲律賓總統杜特蒂則為了尋求與中共建立更緊密的經濟關係，因此刻意淡化南海主權爭議，引入大量「中」資進入搏奕產業，同時也以國有資產為抵押取得「亞投行」的基礎建設貸款，業已引發菲律賓國內的反「中」情緒。此一情緒在馬尼拉的封城一事益形發酵，在杜特蒂總統表達對於中共國家主席習近平的馳援聲明的謝意之後，菲律賓國內網路立即出現大量反對此一言論的發言，對於杜特蒂的統治威信頗有影響。此外，東南亞與南亞地區在歷史上即存在排華過往，近期即發生斯里蘭卡拒絕新加坡的華人旅遊團加入其他國籍旅遊團的參訪觀光景點情事，「新冠肺炎」疫情對於東南亞各國排華意識增長，恐有一定影響。

三、中共東協關係對臺灣之影響

當前政府推動新南向政策以來，雖然在規模上難以匹敵中共的「一帶一路」倡議，然而臺灣本諸「以人為本」的交流措施，亦有一定成效；當前疫情擴散，實是升高臺灣—東協關係的良機。

（一）經濟

2003 年發生 SARS 疫情時，中國大陸在全球供應鏈的地位尚在發展之中，GDP 占全球 4.3%，今日已達 16.3%，是世界第二大經濟體。因此 1 月下旬以來接連的封城、封村、延後春節復工所造成的「斷鏈」衝擊，對於全球經濟的打擊極大。然而，自美「中」貿易戰以來，多數臺廠已針對美「中」

兩國經貿衝突早做因應，除了尋求東南亞地區的供應鏈替代方案，亦有擴大臺灣產能布建之計畫；即使如此，在中國大陸仍有不少地區尚未復工、原物料無法出口的情形下，不少提前部署東南亞的臺商企業仍然受到打擊。

大體而言，「新冠肺炎」疫情將對全球經濟造成全面性的影響，自 2 月 24 日美股出現重挫，10 天之內 3 次崩跌，啟動「熔斷機制」（circuit breaker），對於臺灣及東南亞經濟之影響亦顯而易見。就製造業而言，加速供應鏈移出中國大陸的趨向，臺商加快東南亞布局之舉將益形深化，仁寶、廣達等電子大廠前往越南與泰國設廠的決策將帶動相關投資，除了限縮疫情影響，也在開拓未來市場。而在各國限制外國人入境的情形下形同停擺，旅遊及航空業影響極大，當前臺灣政府的紓困方案恐難以回應疫情造成的衝擊，有擴大投入之必要。

（二）政治

臺灣自 2016 年以後推動新南向政策以來，主要軸線包括政府提供誘因促進交流、推動產業新南向戰略布局、培養新南向人才、擴大協商強化經濟合作等領域。在 2 月上旬出現的菲律賓對臺旅遊禁令的決策過程中，即反映了臺菲雙方在約莫四年間中透過各項合作、獎助學金、產業醫療等合作，爭取到大量菲律賓國內民心的支持。再加上菲律賓海外勞工（Overseas Filipino Worker, OFW）為菲律賓最重要的外匯來源，臺灣的工作條件對於 OFW 相對友善，予以菲律賓遊客免簽證措施均爭取大量菲律賓社會的好感。在近日菲律賓網路輿論對於菲律賓對臺發布旅遊禁令之舉均表批評，甚至將此情緒連結國內因南海主權爭議與社會觀感所引發的反「中」聲浪，指責杜特蒂政府此一決策是為了討好中國大陸，對於執政威信均有不利影響。即使政策目標與投入遠遠不及中共在菲律賓推動高達 240 億美金的「一帶一路」項目，杜特蒂總統在出席菲華工商總會時，甚至曾經宣稱「菲律賓變

成中國大陸的一個省也無所謂」。然而，「新冠肺炎」爆發以後，菲律賓、新加坡、印尼、馬來西亞等高度「一帶一路」參與國反而立即對中共發布旅遊或飛航禁令，將防疫需要放在經濟發展之上，可見經濟發展未必是東南亞國家防疫決策唯一考量。

（三）安全

儘管中國大陸境內疫情緊張，自 2 月起中共對臺「文攻武嚇」之舉反而逆勢升高，背後意涵必需謹慎。除了在網上散播仇臺言論，共軍與 2 月 9 日、10 日、28 日，及 3 月 16 日分別針對臺灣海峽、東部外海、西南方防空識別區進行各式軍機、軍艦的訓練與騷擾。期間除了「空警 500」預警機、「殲 11」戰機的預警機和戰鬥機協同作戰夜間訓練飛行，以及亞丁灣護航編隊北上；而美國則於南海執行「航行自由行動」，並有羅斯福號航母打擊群及美利堅號遠征打擊群集結，電偵機曾數次接近華南及香港，美「中」雙方兵力展現意味濃厚，再加上日前美國在臺協會（AIT）理事主席莫健警示臺灣有必要「全面備戰」。究其因，是在於警告臺美關係自候任副總統賴清德訪美後急速靠近，還是抑制臺灣國內在「新冠肺炎」疫情漫延下高度的反「中」情緒，或是反擊民進黨政府在防疫作為上「親美遠『中』」尚難以判斷，甚至不能排除藉由製造外部敵人來轉移中共國內不滿情緒之可能，對於此一不確定的安全局勢，對於疫情過後，兩岸關係勢必是更為嚴峻。

伍、中共與南亞關係走向

一、簡介

「新冠肺炎」疫情已經擴散至全球各地，南亞各國也無一倖免。截至 3 月 26 日為止，南亞各國確診感染人數為：印度 664 人，巴基斯坦 1,063 人，尼泊爾 3 人，孟加拉 39 人，斯里蘭卡 102 人，不丹 2 人。南亞各國目前確診人數與世界其他各國相比並不多，且感染者並非全部來自中國大陸（巴基斯坦新增之案例主要來自西部與伊朗交界之省份），但疫情之發展在一定程度上已經影響這些國家的發展，也影響其與中共之關係。本文將分析中共與南亞各國之關係現況，並兼論對我國之影響。

二、印度

此次疫情發生之初，印度就已經派遣二趟專機從武漢撤回 600 餘位僑民，也限制來自中國大陸的旅行者入境。此外也在 2 月 17 日派遣一架醫療專機前往武漢運送醫療物資。不過之後印度就全力投入國內防疫，並未特別與中共合作。就雙邊關係而言，兩國長期以來存在邊界爭議，至今已經 70 餘年未能解決。此外，雙方在西藏問題、貿易逆差問題、喀什米爾主權歸屬，以及印度洋區域安全上也不同調。2017 年 7 月，印「中」雙方因邊界問題在洞朗（Doklam）地區出現長達 73 天的軍事對峙，此危機雖然和平落幕，但雙方仍繼續在此一地區強化軍事部署，印—不丹—「中」三方之邊界劃分問題也仍未解決。在經濟上，印「中」雙方長期存在貿易不均：過去 10 年來兩國之間的貿易逆差達到 7,500 億美元，單 2019 年，雙方貿易量為 926 億美元，中共對印度出超就達到 747 億美元，自印度進口 179 億美元，印度對「中」貿易逆差達 568 億美元。印度在去（2019）年 11 月宣布不參加「區域全面經濟夥伴協議」（簡稱 RCEP），外界認為中共是主要因素。

莫迪最近一次與中共國家主席習近平會面是去年 11 月在巴西舉行之金磚國高峰會，這是繼去年 10 月兩人在清奈舉行雙邊高峰會之

後一個月內再度見面。會中兩人達成設置新的貿易與經濟高層機制，以討論日益嚴重的貿易不均衡問題。可見在印「中」關係上，印度政府目前最重視的仍是貿易失衡問題。退出 RCEP、設法建立新的貿易與經濟對話機制等作為都是為減少對「中」貿易逆差。此外，印度至今對於中共之「一帶一路」計畫持保留態度，也未同意中國大陸廠商參加印度之各項基礎建設計畫，不過在去年 12 月底，印度政府電信部門同意包括華為在內各大電訊廠商參加 5G 網路測試計畫。2 月 24 日，美國總統川普前往印度訪問，這是川普上任以來首次到訪，總理莫迪傾全力舉辦盛大歡迎儀式。印度媒體報導，印度將擴大向美國採購 30 億美元軍備，雙方政府在高峰會後發表的聯合聲明也表示，兩國將持續在國防安全、反恐、販毒、人口販運、貿易投資、能源等領域進行更多的合作，美印戰略夥伴關係將進一步得到加強。雖然川普與莫迪的會面並未直接提到中共，但外界認為中共的威脅是促使美印關係提升的關鍵因素。川普在印度的記者會中提到，曾與莫迪總理就 5G 網路安全議題與交換意見，聯合聲明中也提到兩國將加強美印日三邊對話、美印 2+2 對話、以及美日印澳四國安全對話，這些機制在一定程度上都是以防範中共威脅為目的，其後續發展值得觀察。

三、巴基斯坦、孟加拉

中共與巴基斯坦一向友好，即使巴國在此次疫情中感染人數持續增加，巴國總統艾維（Arif Alvi）仍於 3 月 17 日前往北京訪問，以具體行動表達對中共支持。巴基斯坦近期遭到蝗蟲肆虐，中共已派遣專家團前往勘查並提供協助，表面上中共對巴基斯坦伸出援手是表達對其支持，畢竟巴國是在「一帶一路」戰略堅定支持中共，但實際上中共也擔心巴國蝗災可能向北擴散至中國大陸境內。

巴基斯坦與中共目前全力推動「巴『中』經濟走廊」（簡稱 CPEC）。從時序來看，CPEC 早於中共正式提出「一帶一路」計畫，但後來由於兩國合作順暢，中國大陸官方與媒體順勢稱巴「中」經濟走廊為「一帶一路」旗艦計畫，隱含期盼該項走廊計畫可以帶動「一帶一路」在其他國家的進展，可見巴「中」經濟走廊對於兩國之重要性。整個計畫內容已涵蓋能源、基礎建設、瓜達爾港建設、鐵路、省

級建設計畫、特別經濟區計畫、社會發展計畫及其他項等八大類。而從巴國地圖上看來，這條經濟走廊之建設從新疆省喀什地區向西南綿延至巴基斯坦西南俾路支省（Baluchistan）的瓜達爾港，總長 3,000 公里以上，總經費從 2015 年初簽備忘錄的 460 億美元上升至 2017 年最新可能超過 600 億美元以上。

孟加拉在南亞國家中，接受中國大陸貸款之金額僅次於巴基斯坦。自 2016 開始，中共就以「一帶一路」名義向孟加拉進行大量投資，其中能源與交通基礎建設項目的合約金額就達到 215 億美元（也有估計達 80 億美元）。其中帕德瑪河大橋計畫正由中國大陸公司承建，中共也對該計畫提供 36 億美元貸款。此外孟加拉因為製造業發達，是南亞吸收外資最多的國家之一，在 2018 年所獲得的 30 億美元外國投資，中國大陸就占了 10 億美元以上。去年 7 月孟加拉總理哈西娜（Sheikh Hasina）前往北京訪問，與中共簽署了一系列協議，中共進一步同意對孟國提供 17 億美元的電力建設貸款。²由於孟加拉近年來接受太多來自中共的貸款和資金，外界開始擔憂孟加拉政府將變得更加依賴中共，去年 11 月哈西娜前往德里訪問，印度與其簽署七項協定與三項合作，印方可以使用孟加拉港口、水源，並向孟國採購天然氣供東北各省使用等。此一協議讓兩國貨物運輸更加便利，進一步增加雙方商業上的連繫，更可以解讀為印度政府對於孟加拉過度傾「中」的反制措施。³

四、斯里蘭卡、尼泊爾

斯里蘭卡在過去十多年來大量向中共借貸以致債臺高築，甚至將漢班托特港（Hambantota）連同周邊土地轉讓給中共經營，已經成為「一帶一路」的負面教材。斯國的許多建設計畫如可倫坡港口城等也由中國大陸公司承包興建，所有機具及工人都來自中國大陸。不過疫情之下，斯里蘭卡限制中國大陸入境，許多中國大陸工人無法返回斯國工作，許多工程建設遭到延宕。⁴此外，因為疫情爆發之初一位

² <https://www.dw.com/zh/孟加拉是否掉入了中国陷阱/a-49571433>

³ <https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2938324>

⁴ <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2053466>

中國大陸籍遊客在斯國確診，導致斯里蘭卡政府宣布取消中國大陸觀光客落地簽證措施，斯國的中國大陸觀光客人數銳減，已嚴重影響斯里蘭卡經濟。斯里蘭卡去年 11 月舉行總統大選，由前任總統馬欣達·拉賈帕克薩（Mahinda Rajapaksa）之胞弟戈塔巴耶（Gotabaya Rajapaksa）勝選，新總統上臺之後，立刻任命其兄長馬欣達為總理，等於該國政治重新回到拉賈帕克薩家族手中。由於馬欣達前總統執政時期斯國大量向中共借款，才導致今日債臺高築，因此外界認為目前政府應該會維持與北京交好之態度。

尼泊爾過去在政治上受印度影響較深，但近年來由於執政的尼泊爾共產黨立場較為親「中」，加上印度在 2015 年間曾對尼泊爾實施封鎖，尼國政壇已經明顯向中共傾斜。2017 年尼泊爾正式參加「一帶一路」計畫，在「新冠肺炎」疫情爆發後，北京向尼泊爾政府表示願意提供醫療協助，包括口罩、檢測試劑、防護衣等。⁵過去長期支持尼泊爾的印度，反而未提供任何協助。尼泊爾逐漸親「中」遠印的態度也反應在該國的投資上，目前 90% 的外國直接投資非都來自中國大陸，2019 年 10 月習近平訪問尼泊爾時更宣布將提供 5 億美金援助。中共如此積極的目的不完全是為了要與印度競爭，而是要藉此壓制或消滅在當地的西藏流亡社群。近年來從西藏逃亡尼泊爾的難民人數銳減，藏人在尼泊爾的活動也受到很大限制，應與此有關。

五、中共與南亞各國關係對我之影響

目前我國外交部在南亞各國中只在印度設有館處，包括在新德里的駐印度代表處以及在清奈的辦事處。另外貿協在印度的加爾各答、孟買、孟加拉首都達卡及斯里蘭卡首都可倫坡設有辦事處。這些單位是臺灣與南亞 18 億人之間的唯一聯繫管道。在所有南亞國家之中，目前也只有印度願意與我國合作，因此印度將繼續成為我國與南亞關係的重點國家。拜新南向政策之賜，臺灣與印度之間的合作有顯著進展：臺印貿易量在 2018 達到 70.5 億美元，占臺灣對外貿易總額的 1.132%；當年臺灣對印度投資達到 3.6 億美元，此金額幾乎是過去

⁵ <https://thediplomat.com/2020/03/coronavirus-geopolitics-and-nepal-between-great-powers/>

50 年投資總額的半數。不過印度在 2018 年吸引外國直接投資達到 420 億美元，來自臺灣的投資並不顯著。

從外交決策角度觀之，印度現任外交部長蘇杰生（Subrahmanyam Jaishankar）過去擔任外交部常務次長（Foreign Secretary）時對我態度尚稱友好。其曾任駐美國大使，因此在處理外交關係上較看重與美關係，最近又新任命剛自臺灣卸任之代表史達仁（Sridharan Madhusudharan）為新設立的印太司司長，因此在其領導下，印度外交部應該會保持與美國較為友善之態度。

從經濟角度分析，「新冠肺炎」疫情導致外資與臺資考慮撤離中國大陸，未來印度將持續吸納外資並發展製造業；印度退出 RCEP 後，亦有可能發展與其他國家之經貿合作，此舉將有利臺灣廠商赴印度布局，臺灣也可為印度未來的經濟發展提供更多協助。過去延宕已久的臺印自由貿易協定有重新討論的可能。而印度至今並未直接參與「一帶一路」計畫，鑑於該國國內政治情況，各項基礎建設也不太可能由中國大陸公司承包，臺灣在部分領域應該有更多與印度合作的機會，或是聯合其他國家共同開發印度市場。

在臺印「中」三角關係上，至今印度外交部在處理對臺灣關係上仍維持「一個中國」原則，亦即必須在印度與中共關係的框架下考慮對臺關係，因此印方將持續與臺灣推動經濟與科技領域的合作，但對於提升政治關係的態度仍然會持較為謹慎的態度。印度的政策顯然與我國的期待有所差距：我方一直希望與印度展開全方位合作，因此經濟上的交流最終能促成政治關係的提升。而中共也透過駐印度大使館等單位積極蒐集我國與印度合作的各項情報，並趁勢破壞並取代我國原來已經建立的合作管道（臺灣教育中心等），這些發展都必須小心因應。中共也正利用其對外宣傳系統積極在印度宣傳印「中」友好合作，拉攏各級菁英，這些都是臺灣必須正視並且積極回應之處。

陸、中共在國際組織布局及對我之影響： 以世界衛生組織為例

2019 年底，新型冠狀病毒所引發「新冠肺炎」疫情自中國大陸湖北省武漢爆發，並迅速蔓延全球。至 2020 年 3 月 11 日「世界衛生組織」（World Health Organization, WHO）宣布將「新冠肺炎」疫情警戒等級升至最高的第六級「全球大流行（Pandemic）」，「新冠肺炎」已傳播 114 國，造成全球超過 11 萬 8,000 人感染，逾 4,300 人死亡；又僅短短十天，全球感染人數突破 30 萬，逾 1 萬 3,000 人死亡。「新冠肺炎」毫無疑問是自 1980 年代愛滋病（HIV/AIDS）以來最嚴重的全球傳染病，已然超過 2002 年的嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）及 2009 年的 H1N1 新型流感疫情。

由於「新冠肺炎」疫情，臺灣被排除於 WHO 等國際組織之外再度受到關注。2003 年世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）期間，我國媒體記者於場外針對 SARS 疫情向中共官員大喊：「你們聽到臺灣 2,300 萬人的需要嗎？」時任中共駐聯合國日內瓦辦事處大使的沙祖康回頭表示：「早就給拒絕了！沒聽到大會做的決定嗎！誰理你們！」其蠻橫的態度透過近期新聞及網路的播送，又再次喚醒臺灣人不堪的回憶；曾幾何時，當年的沙祖康在中共的刻意運作下，於 2007 年 2 月出任聯合國副秘書長，執掌經濟和社會事務部門（Department of Economic and Social Affairs, DESA），至 2012 年 5 月交棒給吳紅波，2017 年 6 月再交棒給劉振民，中共壟斷該職位已長達三任超過 13 年之久。

除此之外，聯合國轄 15 個專門機構的首長，包括去（2019）年甫當選的聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization, FAO）幹事長屈東玉，以及自 2015 年起至今連任兩屆國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）幹事長柳芳、2018 年當選國際電信聯盟（International Telecommunication Union, ITU）幹事長趙厚麟、2013 起接手聯合國工業發展組織（United

Nations Industrial Development Organization, UNIDO) 幹事長李勇，中共就占據了最多的 4 席；美國 2 席次之，其餘國家均僅一席。其他尚有包括 2018 年獲提名聯合國教科文組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 副幹事長曲星、2016 年起擔任世界銀行 (World Bank) 常務副行長兼首席行政官楊少林等 7 個專門機構的副手，不一而足。今年 3 月初世界智慧財產權組織 (World Intellectual Property Organization, WIPO) 舉行新任幹事長選舉，中共推舉擔任副幹事長長達 10 年的王彬穎，志在必得；與美國、歐盟等力挺的新加坡智財局長鄧鴻森 (Daren Tang) 進入最後一輪表決，王彬穎最終以 28 票對 55 票敗陣，中共有計畫逐步掌握國際組織主導權的企圖，在世界大國對於中共之警醒及「新冠肺炎」的狂瀾下踢到鐵板，否則，由該領域惡名昭彰的中共主導全球智慧財產權，其後果不堪設想。

中共在各大國際組織長期布局，奠定其在國際上之權力與地位，坐擁更多機會與資源對我國施壓。過去 20 年，中共大量投資非洲，聯合國農糧組織幹事長選舉中得到非洲國家壓倒性支持。據悉中共為使西非喀麥隆的候選人退出本次選舉，豁免其 6,200 萬歐元貸款，可見中共於非洲布局之深廣。如此由多邊、雙邊互相交織的節奏，亦步步緊逼我方與邦交國間雙邊關係，致使我國近年於非洲邦交國數目銳減，至今僅存史瓦帝尼王國一國。

WHO 是當今最大且唯一的國際政府間醫療衛生機構，領導協調全球健康相關事務，以其「健康是一項基本人權 (Health is a fundamental human right.)」、「全民皆健康 (Health For All)」、「不遺漏任何一人 (Leaving no one behind.)」等中心思想為依歸，健康本應是最不受政治或利益所干預，最不應將臺灣排除在外的國際組織；然而，自 2007 年香港籍的陳馮富珍 (Margaret Chan Fung Fu-chun) 接替於任內逝世的南韓李鍾郁擔任 WHO 幹事長，至 2017 年卸任，交棒予本次「新冠肺炎」疫情期間屢屢爆出親「中」爭議的現任衣索匹亞籍幹事長譚德塞 (Tedros Adhanom Ghebreyesus)，已成一脈相承之勢。另外，中共領導人習近平妻子彭麗媛，更長期擔

任 WHO 結核病、愛滋病親善大使，WHO 儼然成為中共著力最早最深、影響力最廣泛、也對臺灣打壓最全面的國際組織。於此瘟疫蔓延之際、危急存亡之秋，仔細審視我國與 WHO 過去 20 多年的關係和相關策略，引以為鑑並化危機為轉機是當務之急。

一、飽受中共阻撓，痛失聯合國平臺

- (一) 1971 年 10 月 25 日，聯合國通過第 2758 號決議，承認中華人民共和國的政府代表是中共駐聯合國的唯一合法代表，我國隨之於 1972 年退出 WHO。
- (二) 1997 年，我國為爭取國人平等之醫療健康人權，致函 WHO 並透過友邦提案，希望 WHO 邀請我國以觀察員身分出席 WHA，但在中共及其盟友的反對下，我案始終未能列入 WHA 議程。
- (三) 2003 年 SARS 疫情爆發，臺灣向 WHO 主動通報第一起 SARS 病例，希望 WHO 給予援助，收到的回覆卻要臺灣向北京求助，與此同時，中共於 WHA 中提出臺灣是中國的一部份，表示中共關切臺灣公共衛生、妥善照顧臺灣民眾健康，在世界衛生大會上中共副總理吳儀甚至以於法不符，於理不容，於情不合等理由，繼續極力阻擋臺灣進入 WHA。
- (四) 因 SARS 此一「新興傳染病」造成的恐慌與損失，使 WHO 大幅修正國際衛生條例（International Health Regulations, IHR）；國際社會驚覺我國重要之防疫戰略地位，輿論普遍同情支持我國。

二、秘密備忘錄與普世價值的衝突

- (一) 2003 年 SARS 和 2004 年亞洲禽流感(H5N1)疫情的爆發，全球意識到採取共同行動的必要性，促成了 2005 年「國際衛生條例」（International Health Regulations, IHR）迅速修訂通過，其第 3 條第 3 款規定：「本條例的執行應以其廣泛用以保護世界上所有人民不受疾病國際傳播之害的目標

為指導原則。」當中強調之普世適用原則（Universal Application）成為我國極力爭取加入之最強立足點。

（二）我國因不是 WHO 會員國，一開始並未被其納入「國際衛生條例（IHR2005）」。IHR2005 通過後，預計於 2007 年 6 月 15 日實施，但早在 2006 年 5 月 15 日，我國便自願提早實施 IHR2005。未料中共 2005 年卻私下與 WHO 秘書處簽訂「諒解備忘錄（memorandum of understanding, MOU），以下簡稱秘密備忘錄」，限制我國參與 WHO 各項活動，只允許 WHO 和臺灣進行有限正式交流，秘密備忘錄內容，包含以下五點：

1. 凡是臺灣代表參加 WHO 辦理技術性會議的前五週，必須事先告知中共在日內瓦代表團。
2. 由中共決定可參與會議之臺灣代表。
3. 僅能對外宣稱來自某個「城市」，不可聲稱來自「臺灣」。
4. 臺灣人民無法應邀出席 WHO 舉辦的專家顧問會議。
5. WHO 會盡可能邀請中國大陸專家出席有臺灣代表的會議，因中共非常在意臺灣代表以非政府組織名義參與 WHO 相關會議。

（三）經過我國數年積極爭取，終於在 2009 年 1 月 13 日被納入參與 IHR，設立「臺北聯絡點」而非「國家聯絡點」，顯示我國國際參與仍受限制。2009 年春，我國收到幹事長邀請函，開始擔任 WHA 觀察員，直至 2016 年 5 月，但 WHO 並未真正落實我國實質參與，在執行面處處以秘密備忘錄箝制，WHO 舉辦之技術性會議、專家會議等，有過半數並未主動通知我國，抑或於會議前幾天通知，造成我國反應不及，未能及時派員參與；已申請的技術性會議大概只有三分之一被同意派員，以流感、疫苗相關會議最容易被同意。綜觀八年的觀察員經驗流於表面，不夠系統化與深入，宜重新思考參與方式。

(四) 近日我國副總統陳建仁曾於專訪中提到：2019 年 12 月 31 日，我國便向 IHR 窗口了解「新冠肺炎」疫情狀況，甚至主動通報有人傳人之可能，但卻屢屢遭到 WHO 漠視，錯失另一及早滅火之機會，到了 1、2 月底 WHO 才開始對疫情緊張，又將臺灣確診病例歸類於 Taipei, China，且病例數量錯誤，經我國抗議方才改正病例數，我國一直向 IHR 通報病例與報告防疫工作，卻如石沉大海，IHR 僅宣布經過中共認定的病例數，臺灣的努力完全沒有展現出來，何以與其他國家分享？在世界面臨國際公共衛生緊急事件的當下，WHO 仍受中共影響，錯失「境外阻絕」之防疫先機，未以全人類健康為優先考量，持續無視臺灣欲貢獻世界的心與防疫專業，令人遺憾。

三、中共培育人才，深植各層要職

(一) 2006 年當選、2007 年就任世界衛生組織幹事長之中國大陸籍陳馮富珍，任期長達 11 年（2006-2017），幹事長除為技術與行政的領導者，也握有秘書處人員任命權，使中共更加鞏固其在 WHO 之影響力與布局。總部秘書處由幹事長領導，其職能與權利包含：

1. 籌備組織內各會議
2. 起草政策性決定與報告
3. 收集整理組織業務領域內的各種資料和統計數據
4. 建立與會員國、其他國際組織和機構間的聯繫

(二) 除陳馮富珍外，近期指標人物為曾任中共國家衛生健康委員會幹事長的任明輝，自 2017 年 9 月起擔任 WHO 傳染病事務助理總幹事，位居要津，可見中共不僅攻陷 WHO 幹事長龍頭，連重要部門也安插人力，裡應外合持續壯大實權。有近半數聯合國專門組織均是如此。

WHO組織架構 - 秘書處 Headquarters Leadership Team

					
Chef de Cabinet	Executive Directors - External Relations and Governance	Executive Directors - WHO Health Emergencies Programme	Executive Directors - Universal Health Care and the Life Course	Assistant Director-General, Communicable Diseases	Chief Scientist
德籍Dr Bernhard Schwartländer	英國籍Ms Jane Ellison	愛爾蘭籍Dr Michael Ryan	澳洲籍Dr Peter Salama	中國籍Dr Ren Minghui	印度籍Dr Soumya Swaminathan
2013年起，擔任WHO在中國的대표。 2018年曾舉辦 #GetHealthy，激勵中國人過上更健康的的生活方式。	2010-2017年擔任英國國會議員 -2011年針對女性生殖器官切割議題做出貢獻 2013-2016年英國公共衛生部長 2016-2017擔任女王陛下財政部長	2017-2019擔任WHO助理幹事長主責急難準備及應變工作 2000-2011期間負責WHO重大防疫工作(SARS、小兒麻痺)	2002-2015先後於UNICEF擔任國家代表及區域主任 - 曾擔任美國疾管局客座科學家	曾擔任中華人民共和國國家衛生健康委員會幹事長	2015-2017擔任印度國家健康研究中心秘書長及醫學研究理事會會長

(三) 接續擔任 WHO 幹事長的譚德塞 (Tedros Adhanom Ghebreyesus) 過去曾為衣索比亞衛生部長 (2005 至 2012 年)，而後即轉往外交領域發展，於 2012 至 2016 年擔任外交部長，此次當選 WHO 幹事長據悉獲中共大力支持，頻被外界質疑太過親中，而面對這一場百年疫情之應對備受批評，導致世界衛生組織與幹事長之國際公信力也雙雙下降。

四、面對百年疫情，我國如何化危機為轉機？

(一) 在聯合國體系攻城掠地的中共，現已至少掌握糧農、電信、民航、工業發展等重大命脈，臺灣若無法趁勢在國際上立足，未來將面對更險峻的挑戰。當務之急應思考如何使 2005 年中共與 WHO 簽訂之秘密備忘錄廢止，防患未來中共持續和其他組織簽訂類似備忘錄，重施故技，箝制我國行動與實質參與。

(二) 因應「新冠肺炎」疫情，目前為止我國展現不同於 2003 年 SARS 之防疫措施與成效，在這 17 年中我國醫藥衛生有長足進展，成果更獲得世界多國肯定，例如紐西蘭、法國、德

國，紛紛讚揚臺灣防疫策略成功，歐盟亦將與我國中央研究院，共同研發快篩疫苗；大幅提升我國國際能見度。

- (三) 儘管遭遇打壓與箝制，臺灣仍於困境中展現高超醫衛專業水準，倘若無法獲得他國實質支持，藉此爭取 WHO 正式會員，臺灣防疫參與將如 2009-2016 的觀察員經歷，又僅曇花一現。而即便非聯合國會員，也可以依照憲章第六條規定，申請加入世界衛生組織，例如：紐埃、庫克群島不是聯合國會員國家，仍然是世界衛生組織之正式會員。
- (四) WHO 幹事長可能受本次疫情影響，迫於國際壓力，發出一、兩年 WHA 觀察員邀請函予我國，待疫情穩定後，臺灣又將被淡忘，持續受限於秘密 MOU，回到片面參與、未來不可預測的窘境。長遠之計仍應爭取 WHO 正式會員資格。
- (五) 國際問題並非單一部會可解決。我國若欲積極參與不同國際組織，應做跨部會整合。運用本次「新冠肺炎」所帶來之契機，盤整新作法，例如連結衛生福利部、外交部、國安會、總統府、行政院高層、交通部等相關機構，共商推案策略，擺脫「一中」緊箍咒。
- (六) 對外則邀請友邦和與我國友好之大國（如：美國、日本）共同協調未來推案方向，美國近年亦觀察到中共逐漸擴張，川普總統上臺後，亦提出「美國再強大」、「印太戰略」聯合多國共同防堵中共勢力壯大；面對轉機，結合盟友，臺灣應更積極奮起，為我國國際參與、爭取各國實質支持而努力。

柒、結語

綜合本次座談各界專家精闢分析，茲扼要總結討論要點如下，以供讀者參考。

首先、新冠肺炎病毒蔓延對美「中」兩強都構成巨大震撼衝擊，對兩國領導層與執政者之正當性都有負面影響。1月至3月中國大陸與海外中文網路類似任志強議題等各類負面批評北京防疫不當之聲，使北京更加重視政治控制。川普選情則顯然也因防控不利受損並暫時落後民主黨之候選人拜登。近來華府對中共暗示病毒可能來自美國等流言更加強力反擊。因此雙方之互信更加低落，在西太平洋的軍事活動也更加頻繁。不能排除「代罪羔羊」、「擦槍走火」等誤算出現的風險。

其次，日「中」關係今年最核心的兩項議題，就是「奧運是否續辦」以及「習近平是否訪日」。奧運會在3月24日表示延期。無疑非常遺憾，此際中共對日本奧運的支持，是給予相當正面的效果。相較之下，韓「中」高層對話如習近平在2月20日及3月14日均親自致電南韓總統，王毅也數次親自致電與會見南韓外長，比諸日本親密的多了。要言之，東北亞可能轉為涼戰，其跡象為韓「中」關係將回到朴槿惠時期的親「中」政策，南韓靠向中共，與日本在並不核心利益的地方開起紛爭，涼戰的界線由「南北韓」轉為「日韓」。而預測是日本在對美、韓、「中」都比較有迴旋空間。

第三、東南亞國家在第一階段防疫的時間點上，有不少與中共經貿連繫較為深厚的東南亞國家，因自身政治考量與公衛能力的限制，並未立即採取防疫手段。「新冠肺炎」對於中共—東協關係影響達到全面，短期間不易進行全面評估。但與中共經濟連繫較深的國家，遭受疫情的打撃益深。例如寮國、柬埔寨與緬甸受創至鉅，寮國境內寮「中」邊境的琅南塔省磨丁經濟特區蕭條，暫停所有工程，關閉商店及飯店。柬埔寨的製造業因無法取得零件與原料而停擺，緬甸首都仰光亦有大量工廠關閉與裁員的危機。但對於臺灣及東南亞經濟之影響亦顯而易見。如就製造業而言，可能加速供應鏈移出中國大陸的趨

向，臺商加快東南亞布局之舉將益形深化，電子大廠前往越南與泰國設廠的決策將帶動相關投資，除了限縮疫情影響，也在開拓未來市場。

第四、南亞方面，疫情發生之初，印度就已經派遣二趟專機從武漢撤僑，也限制來自中國大陸的旅行者，國內防疫也未與中方合作。就雙邊關係而言，印「中」兩國長期以來存在邊界爭議，雙方在西藏、貿易逆差、喀什米爾，以及印度洋安全上也不同調。最近兩年危機雖然沒有升高，但雙方繼續在此一地區強化軍事部署。以此或可預期臺印「中」三角關係上，印度雖表面仍維持「一個中國」原則，但去年印度聲稱退出 RCEP 後，亦有可能有利臺灣廠商赴印度布局，過去延宕已久的臺印自由貿易協定洽談，也可能獲得新動力。

最後則是國際組織領域。中國大陸近年經營國際組織力度甚大，聯合國轄下 15 個專門機構的首長，目前北京佔有 4 席，副首長則更多。雖然這可能是因為美國近年對包括聯合國在內的國際組織顯得意興闌珊，新興國家等才有機可乘，但北京的斬獲近年也引起華府的嚴重關切。例如過去 20 年，北京大量投資非洲，聯合國多個附屬組織首長選舉中，得到不少非洲國家支持，情形與當年我國被迫退出聯合國神似。

北京影響力擴張，卻經常將能量用於壓制臺灣，尤其 SARS 期間中共副總理吳儀之談話，以及之後與 WHO 秘書處簽訂「諒解備忘錄（memorandum of understanding, MOU）」，影響臺灣民心觀感甚鉅。本次座談專家指出，臺灣雖仍於困境中展現醫衛水準，即便非聯合國會員，或可以依照憲章第六條規定，嘗試叩關世衛。紐埃、庫克群島不是聯合國會員，仍然是世界衛生組織之正式會員，此等前例，臺灣或可與友善夥伴如美歐日等大國先行研議，以獲取具體進展。

【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



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>