監察院外交及僑政委員會109年度通案性案件

「新冠肺炎（COVID-19）疫情對國際情勢及我國外交之影響」期末報告

監察院外交及僑政委員會 109 年度通案性案件

「新冠肺炎（COVID-19）疫情對國際情勢及我國外交之影響」期末報告

＊結論與建議(本報告囿於審查期程之限制，相關資料以 2021 年 7 月 14 日前為準)

一、新冠肺炎疫情席捲全球，WHO 錯估且未能客觀判斷疫情發展，怠於即時宣布國際公衛緊急事件，提供各國正確有效資訊，乃至於嗣後引發全球大流行，確已斲傷應有之公信力，全球衛生治理機制形同失靈。且初期我政府即向 WHO 通報，亦迅速建立有效的防疫模式，並證明我為全球合作防疫之重要夥伴，凸顯我參與 WHA 的必要性及急迫性。為保障國人健康基本權益，政府除爭取友邦及國際間的支持，累積 WHA 推案動能外，政府應加強與各國間醫療衛生合作，建立互助夥伴關係，以加速疫苗取得並強化國際醫衛社會能見度。

(一)2020 年 1 月 21 日我國出現首例新冠肺炎確診病例後，立即循 IHR 管道向 WHO 通報，惟 WHO 秘書處指定與我聯繫窗口當時僅回復稱，將轉送我方提供資訊予 WHO 技術部門人員， 並未再提供任何資訊予我方[1]，造成全球防疫之漏洞，而形成

[1] 據衛福部表示，該部疾管署自網路上得知，在中國武漢市發生至少 7 例非典型肺炎(atypical pneumonia)。由於 SARS 的經驗，讓我們對本次疫情訊息感到高度警惕，因此隨即在 2019 年 12 月 31 日以電郵方式通報世界衛生組織(WHO)「國際衛生條例」(IHR)聯繫窗口，要求其提供進一步資訊。由於當時疫情資訊不明，各項傳聞紛紛，為使各方能有高度警覺，尤其相關疫情爆發時序已接近有大量人流移動之中國春節。為求慎重，我方在電郵中特別提及「非典型肺炎」、尤其「病患已進行隔離治療」，公衛專業人員即能由此研判該等病例有「人傳人」的可能。但我國尚未有病例，無法直接明示該疾病已人傳人。惟 WHO IHR 聯繫窗口僅回覆稱，已將我資訊轉給相關單位。資料來源：衛福部，〈我國通報世界衛生組織(WHO)電郵內容事實陳述之聲明〉，2020 年 4 月 11 日，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/tYbH45jTug67FTIh-iYv4A?typeid=9>。

漏洞的原因之一即 WHO 對 IHR 規範的輕忽，回歸 IHR 之規範，有關國際公共衛生的緊急事件(public health emergency of international concern)係指疾病透過國際傳播構成對其他國家的公共衛生威脅，以及可能需要採取協調一致的國際應對措施(coordinated international response)；新冠肺炎顯然屬造成疾病國際傳播之嚴重公共衛生危害事件，全球必須採取協調一致的應對措施，惟 WHO 於 2020 年初在面對實踐該條例的關鍵時刻—新冠肺炎是否構成「國際公衛緊急事件」的判斷失去平衡，而斲傷應有之公信力。進一步言，當國際衛生機制失靈時，防線便退回各國國內公共衛生管理層次，儘管 WHO 於 2020 年 1 月 30 日建議無須對中國採取旅行抑或航班限制，但許多國家除了並未採納 WHO 的建議，更隨即針對中國發布關閉邊境口岸、實施交通管制與旅遊禁令等，關閉邊境口岸國家包括北韓、俄羅斯、尼泊爾及蒙古；越南則立即宣布禁止所有中國(含香港、澳門地區)航班降落；美國、新加坡、日本、澳洲等亦均對中國採取旅遊禁令，顯見 WHO 對各國的影響力已有所下降。且國際社會不斷呼籲 WHO 應儘速追究新冠肺炎病毒的起源，WHO 雖已於 2021 年 3 月 30 日公布國際專家小組於 2021 年 1 月 14 日至 2 月 10 日間，赴武漢實地調查考察報告，惟迄未能確認病毒的起源。

(二)根據國際事務(International Affairs)2020 年 9 月期刊文章指出[2]，自 WHO 實施 IHR 以降，WHO 鮮少正視「人權」、「國家能力」及「疫情應對」之間的關係[3]，例如在傳染疾病監測及應對的技術領

[2] Sara E Davies & Clare Wenham, "Why the COVID-19 response needs International Relations," *International Affairs*, Vol. 96, September 2020, pp.1227–1251.
[3] Sara E. Davies, "Infectious disease outbreak response: mind the rights gap," *Medical Law*

域中，應注意醫護人員、科學家、NGO 及媒體工作者在公民及政治權利上的空間：報導的自由、免於恐懼下分享資訊的自由及無畏地追求健康照護的自由，均與疫情監測及報導的集體能量相關，譬如中國武漢中心醫院李文亮醫師曾在 2019 年 12 月 30 日透過通訊軟體群組對新冠肺炎疫情示警，卻立即遭到當地警方訓誡，並強迫他承認散布謠言與破壞社會秩序，其後李文亮醫師不幸染疫病故，美國白宮國家安全會於其逝世 1 年後，透過官方推特(Twitter)悼念並表示「若是他的警示被聽見，無數人的喪生本應能避免」[4]等語，顯見在疫情中箝制自由報導所帶來的嚴重後果。

(三)然而，WHO 在此波疫情應對之失措，主因除其忽視人權問題之外，其亦未能堅守專業的中立立場，例如中國持續阻撓我方參與 WHO，導致我方未能獲邀以觀察員身分參加 2020 年 5 月 18 日及同年月 19 日舉行的第 73 屆 WHA 線上會議，不利疫情資訊交流及國際合作；然該次線上會議中，友邦及理念相近國家強力發聲支持我參與 WHO，並有 14 個我國友邦要求 WHO 邀請臺灣以觀察員身分出席 WHA。此外，美國、日本、英國、法國、德國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭及捷克等與我理念相近的國家，分別以直接表達支持臺灣，或強調包容性及全球防疫應廣納各方、不應有缺口等呼應我方訴求的方式，表達支持；另如加拿大總理杜魯道、日本前首相安倍晉三、澳大利亞總理莫里森、紐西蘭總理阿爾登、時任美國衛生及公共服務部部長阿札爾及美國國務卿龐培歐等各國高層，以及許多國家的行政部門、立法部門、政要及意見領

Review Vol.25, May 2017, pp. 270–292.

[4] 江今葉，〈武漢肺炎示警 1 週年 白宮國安會推文悼念李文亮〉，《中央社》，2020 年 12 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012310026.aspx>。

袖均以各種不同方式公開地為臺灣參與 WHO 發聲，顯見疫情期間來臺灣爭取參與 WHA 及 WHO 相關活動的訴求，已經獲得國際社會更為多元的支持。是以，疫情期間，在政府及民間的共同努力下，我推動參與 WHO 的訴求已經獲得國際社會廣泛的瞭解；而新冠肺炎疫情對全人類健康構成嚴重的威脅，更令世界各國正視我成功防疫經驗及成果，以及讓我參與 WHO 的必要性與急迫性，使我推案在此波疫情期間獲得空前的國際支持，助我力道也更甚以往，為我後續推案蓄積更多的動能。2021 年 5 月 24 日至 6 月 1 日舉行第 74 屆 WHA，我方仍未獲邀參與，肇致我國至今依舊被排除全球防疫合作機制下，獨力抗疫。此間幸仍有許多友邦及國家支持我方參與，例如：日本參議院於 6 月 11 日首度以決議方式全票通過「WHO 處理臺灣問題決議」，籲請各國同意臺灣自 2022 年起參與 WHA，並要求日本政府與各國合作確保臺灣參與 WHA 的機會。

（四）此外，WHO 雖與相關國際組織合作建立新冠肺炎疫苗全球取得機制（COVID-19 Vaccines Global Access, COVAX）[5]，致力於推動疫苗研發、採購、配送及接種，除篩選有潛力的 COVID-19 候選疫苗外，並投資疫苗廠商，以加速疫苗研發及生產，旨讓低收入國家得以公平取得疫苗。惟全球疫苗分配不均問題仍相當嚴峻，據牛津大學（University of Oxford）所建立的 Our World in Data 數據顯示，以色列、英國、加拿大及美國等國家的疫苗接種率

[5] COVAX 由 WHO、流行病預防創新聯盟（Coalition for Epidemic Preparedness Innovations）、全球疫苗免疫聯盟(Global Alliance for Vaccines and Immunization)組成，並與重要運送夥伴聯合國兒童基金會（United Nations Children's Emergency Fund）合作，全球共有 190 個經濟體參與 COVAX，包括 92 個低收入國家及 98 個自費參與者。資料來源：《衛福部疾管署》，2021 年 5 月 19 日，<https://www.cdc.gov.tw/Bulletin/Detail/hMCsuxvkedaN_hQplbzRgA?typeid=9 >。

已超過半數，而撒哈拉以南非洲的窮國甚至幾乎沒有為國民接種疫苗(詳見圖 10)。[6]聯合國秘書長古特雷斯（António Guterres）亦強調疫苗分配顯然存在不平等、不公正的問題，絕大多數疫苗僅限在少數富國或是產製國接種；[7]WHO 秘書長譚德塞於 2021 年 5 月初懇請七大工業國集團（G7），將全球公平取得新型冠狀病毒疫苗列為優先事項。[8]復據本院諮詢專家學者指出：「美國及歐洲核准的疫苗該如何在全世界分配，已變成具有高度政治性的問題。WHO 要求疫苗不應只提供研發所在地，更必須確保疫苗的公平分配。所有國家無論其財政實力如何，都必須有獲得疫苗的管道。第一批疫苗是純粹根據需要來分發：醫務人員優先，風險群體次之。但當第一批公司開始臨床試驗時，競爭就開始了。誰能保有最大劑量？歐盟執委會將按歐盟國家人口比例分發，先照顧好自己，然後再照顧別人。」顯見多數國家為國家利益及本國人之健康權益，仍將傾力運用本國資金及資源，以優先獲取疫苗，乃至於疫苗的主要供應權恐掌握於大國或生產國中，需視其是否有意願善盡國際防疫責任，致使 COVAX 機制對於疫苗的取得及分配速度等成效有待商榷。

[6]何晨瑋，〈全球疫苗分配不均！富國逐步解封，窮國死傷慘重〉，《遠見》，2021 年 6 月 2 日，<https://www.gvm.com.tw/article/79962>。Our World in Data, June 4 2021, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

[7] UN, “COVID-19 lays bare social inequality says UN chief, as COVAX doses top 36 million,” *UN*, April 5, 2021, <https://news.un.org/en/story/2021/04/1089042>.

[8] 中央社，〈分化世界無法打敗病毒 世衛籲 G7 助疫苗公平分配〉，《中央社》，2021 年 5 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202105080024.aspx>。

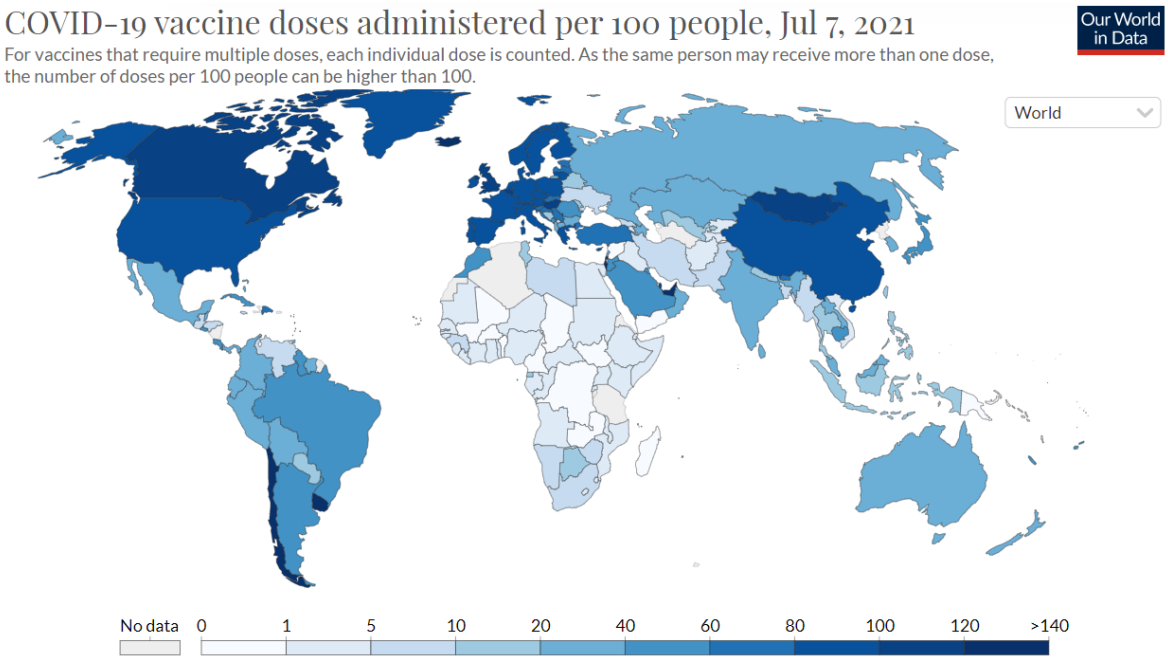


圖1　全球每百人疫苗接種疫苗劑數分布情形(截至2021年7月7日)

資料來源：Our World in Data, July 7 2021, <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>.

(五)承上，2021 年初我國疫苗主要透過 COVAX 機制先行取得。[9]嗣我國於 2021 年 5 月間面臨疫情趨於嚴峻之際，美、日等國相繼透過捐贈疫苗方式，以實際行動協助我國對抗新冠肺炎疫情，自 2021 年 6 月 4 日日本政府捐贈我國 124 萬劑疫苗、同年月 20 日美國政府亦捐贈 250 萬劑疫苗，嗣立陶宛也相繼於同年月 22 日宣布以捐贈方式提供我國 2 萬劑疫苗，展現民主同盟國家互助友好；復日本政府又於 2021 年 7 月 8 日提供我國 113 萬劑疫苗。鑒於全球疫情仍持續擴散，國際疫苗供貨依然

[9]2020 年 12 月 30 日，中央流行疫情指揮中心洽購之 COVID-19 疫苗總計近 2,000 萬劑，包含 COVAX 約 476 萬劑、AstraZeneca 疫苗 1,000 萬劑及另一家洽談中；2021 年 4 月 3 日，我國透過 COVAX 獲配 102 萬劑 AstraZeneca 疫苗，首批 19.92 萬劑疫苗，自同年 4 月 12 日起，開放第一線高接觸風險工作者接種疫苗。同年 5 月 19 日，我國透過 COVAX 獲配的第二批 AstraZeneca 疫苗 41.04 萬劑將於下午運達。至同年月 27 日，該中心於同年 2 月 8 日與美國 Moderna 公司簽署 505 萬劑 COVID-19 疫苗供應合約，首批共計 15 萬劑於隔日抵達；目前已完成採購 COVAX、AstraZenca 及 Moderna 疫苗約 2,000 萬劑，需再採購 1,000 萬劑；截至 5 月 28 日衛福部取得 87.66 萬劑進口疫苗。

未見充裕，此時美、日捐贈我疫苗，對我意義重大，亦彰顯臺美、臺日關係發展良好，我政府應繼續深化互惠友好關係，共同強化公共衛生防疫領域的互助合作。基上，健康為基本人權，亦為普世價值，沒有人應該被排除在外，全球防疫更不應有缺口，我國在全球公衛治理機制失靈下，對我國防疫及衛生安全實為一大挑戰。我國現階段雖被排除全球公衛組織之外，然已多次證明我國為全球維護公共衛生不可或缺的夥伴，後續除爭取友邦及國際間的賡續支持，累積 WHA 推案動能外，政府應加強與各國間醫療衛生合作，建立醫衛夥伴關係，以共同提升人類健康福祉。

（六）綜上，WHO 錯估且未能客觀判斷新冠肺炎疫情發展，怠於即時宣布國際公衛緊急事件，提供各國正確有效資訊，乃至於嗣後引發全球大流行，確已斲傷應有之公信力，全球衛生治理機制形同失靈。WHO 既為全球最大的公共衛生組織，實不應屈從任何政治壓力，排除我參與 WHA。惟為保障國人健康基本權益，政府除爭取友邦及國際間的支持，累積 WHA 推案動能外，政府應加強與各國間醫療衛生合作，建立互助夥伴關係，以加速疫苗取得並強化國際醫衛社會能見度。尤以新冠肺炎疫情造成全球前所未有的經濟及人口浩劫，更加深貧富不均及教育不平等之困境，我國應尋求他國合作，協力溯源，共謀對策，力圖絕後患。

二、在中美貿易戰、中國隱匿疫情等交織情況下，無論在防疫、醫衛技術與經貿合作交流，或是美國政府高層陸續訪臺互動等，在在顯示臺美關係呈現升溫態勢。政府實應掌握當前國際對我及臺美關係之友好氣氛，進一步鞏固臺美經貿連結並促進產業合作，並加強安全機制的合作，以深化各方面夥伴關係。

(一)美國、日本、印度及澳洲於 2021 年 3 月 12 日舉辦「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）領袖視訊峰會，並由美國總統拜登（Joe Biden）主持，該峰會重點主要包含安全、抗疫、科技及合作等 4 個層面，在抗疫方面，美國將資助印度生產疫苗，遏阻中國疫苗外交，且該峰會 4 國領袖將攜手合作，一致反對中國片面改變現狀[10]。回顧該四方安全對話機制係由日本首相安倍晉三所倡導，要促進美國、日本、澳洲、印度安全合作的對話機制，因澳洲總理陸克文(Kevin Michael Rudd)擔心觸怒中國而於 2008 年宣布退出，導致 Quad 停止運作，但是川普總統於 2017 年年底促成該機制恢復運作。目前 Quad 決定擴大對話夥伴(Quad Plus)。由於目前 Quad 四個創始成員國對臺灣均相當友善，臺灣應該力求加入此一對話機制，至少要先加入 Quad 的第二軌對話機制。復對照先前外交部於 2020 年 8 月 20 日「新聞說明會紀要」提及「目前臺美關係已達到史上最友好的狀態，我方將持續深化與美國的夥伴關係，在互惠、互信及互利的前提下，穩健推動臺美各層面的合作關係。」[11]此外，美國衛生及公共服務部部長阿札爾更於 2020 年 8 月 9 日至同年月 12 日訪臺期間也見證臺美簽署衛生合作備忘錄，並與衛福部陳時中部長簽署共同聲明，重申雙方將加強合作以因應全球衛生挑戰及疫情。另在我國 2021 年 5 月面臨疫情升級之際，美國政府不僅公開宣布捐贈疫苗與臺灣，更有 3 名聯邦參議員，達克沃絲（Tammy Duckworth）、蘇利文（Dan

[10] 林泰和，〈遠交近攻的拜登「印太戰略 2.0」〉，《蘋果日報》，2021 年 3 月 17 日，<https://enews.epa.gov.tw/Page/3B3C62C78849F32F/d0855b1b-a92f-41d8-b01f-ff757f4174a3>。

[11]外交部，〈新聞說明會紀要〉，2020 年 8 月 20 日，<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vWkLMgh-mT0J:https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx%3Fn%3D99%26s%3D93241+&cd=1&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>。

Sullivan）、昆斯（Chris Coons）於 2021 年 6 月 6 日旋風訪臺，並宣布臺灣將會收到美國第一批疫苗中的 75 萬劑，表達美國跨黨派議員對於臺灣的支持。是以，疫情對於臺美關係之影響，應係朝進一步深化邁進。

（二）此外，2021 年 3 月初美國白宮公布拜登政府的《國家安全戰略暫行指南》（Interim National Security Strategic Guidance）強調，美方將支持臺灣做為主要的民主政體、關鍵的經濟與安全夥伴；可預見臺灣未來將在民主價值提升、關鍵的半導體科技與公共衛生設備之供應，以及西太平洋第一島鏈中央關鍵的戰略前線上，與美國與西方文明進步國家安全利益高度重疊，在國際安全事務中，將扮演關鍵之角色。要言之，拜登的印太戰略 2.0 是以雙邊與多邊的戰略架構，遠交近攻，分進合擊，持續執行「反共、抗中、保臺」的大戰略，進一步言，對比我國當前的新南向政策及美國前總統川普的印太戰略，臺美關係應走向深化夥伴關係的路徑，如同 2018 年的分析[12]：「蔡總統所推動的『新南向政策』也是著重在東南亞和南亞，雖然該政策並不追求政治和安全利益為主要考量，但是川普『印太戰略』所追求的政治和安全目標，均與臺灣息息相關，而且臺灣也有能力作出貢獻，這是為何美國政府高度肯定『新南向政策』的原因，臺灣與美國的夥伴關係由來已久，『新南向政策』與『印太戰略』形成夥伴，相互合作順理成章。」顯示如今在疫情下，美國的對臺政策應能為臺美雙方帶來進一步的合作契機，畢竟我國在新冠肺炎疫情初期，防疫成效及臺美共同抗疫廣受美國跨黨派政要及

[12] 林文程，〈臺灣「新南向政策」與美國「印太戰略」的夥伴關係〉，《展望與探索月刊》，第 16 卷第 11 期，2018 年 11 月 1 日，頁 9-18。

主流輿論肯定，美國務卿龐培歐曾推文感謝我慷慨捐贈口罩，白宮國家安全會議及國務院亦公開肯定「臺灣模式」之防疫成果，新冠肺炎對全人類衛生安全帶來嚴重威脅，亦凸顯全球防疫系統不能有缺口，需要各方通力合作。

(三)在臺美經貿發展層面，2020 年 11 月 20 日舉辦首屆「臺美經濟繁榮夥伴對話」，復於 2021 年 6 月 30 日舉辦第 11 屆臺美「貿易暨投資架構協定」會議，以促進且深化雙方的未來的經貿、科技、5G 及通信安全等合作。顯示我國與美國為彼此信賴的貿易夥伴，我政府實應掌握當前臺美關係之友好氣氛，進一步加強雙方經貿連結、縮短供應鏈及促進產業合作，並在現有良好基礎上進一步深化臺美各領域的合作夥伴關係；然而未來的路途並不平坦，來自於中國的反制力道也必然不能忽視，臺美雙方共同捍衛彼此共享價值與利益的決心究竟有多強，尚待檢驗。縱然美國是逐漸地從戰略模糊（strategic ambiguity）走向戰略清晰（strategic clarity），然而針對是否要介入兩岸關係中的軍事層次，美方內部仍有許多不同的聲音與辯論。同樣地，臺灣內部在面對中國的強大威脅之際，究竟應如何在美國與中國之間取得平衡亦難謂無爭執。回顧 2013 年相關研究指出[13]：「美中、兩岸、美臺這三個雙邊關係相互影響，既然美中關係之發展影響到我國的國家利益，我國應該要求美國政府對美中交流之重大發展向我國簡報，而我國也應該就兩岸關係之重大發展知會美國，以減少美國對兩岸關係快速發展之疑慮。此外，我國應該加強與美國之二軌對話、加強與美國重要智庫之合

[13] 林文程，〈美中軍事交流對台灣亞太安全之影響〉，《戰略安全研析》，第 104 期，2013 年 12 月，頁 41-50。

作關係、增加美國研究安全議題之學術社群對臺灣之了解與支持。」因此，有關如何促進臺美之間未來的戰略溝通與戰略互信，此一挑戰與努力並不亞於直接應對來自中國的威脅，而在此波疫情中，亦有不少臺美智庫透過視訊進行交流，可供日後臺美建立長期合作之模式參考。

(四)綜上，臺灣和美國在共同致力於共同價值觀的基礎上有著悠久的合作歷史，發展務實夥伴關係的空間值得期待。尤其在新冠肺炎疫情期間諸多事實證明，臺灣是美國在促進地區和全球自由、機會和繁榮方面可靠而堅定的夥伴。在中美貿易戰、中國隱匿疫情等交織情況下，無論在防疫、醫衛技術與經貿合作交流，或是美國政府高層陸續訪臺互動等，顯示臺美關係呈現升溫趨勢。政府實應掌握當前國際對我與臺美關係之友好氣氛，進一步建立雙方經貿連結並促進產業合作，並加強安全機制之合作，以深化各方面夥伴關係。

三、由於新冠肺炎疫情擴散，加上疫情期間中國對我方多次干預，包含軍事威脅、經濟手段及阻撓我方國際參與，造成臺灣極大防疫風險與壓力，亦對兩岸關係帶來負面影響，兩岸交流幾近停擺。惟於後疫情時代發展下，政府似可考量在疫情有效控制後，建立多元對話平臺，協助兩岸人民逐漸恢復正常交流。

(一)中國湖北省武漢市於 2019 年 12 月爆發疫情初期，該地區疾病控制單位於 2020 年 1 月 19 日仍對外宣稱「當前疫情仍可防可控」[14]，並持續舉辦大型集會及旅行團出遊等群聚活動；嗣因疫情擴散，武漢市和湖北省於同年 1 月 23 日陸續宣布「封城」、「封省」，導致許多滯留當地的臺灣民眾無法返

[14] 〈武漢肺炎：疫情從可控到失控的三十天〉，《BBC 中文網》，2020 年 1 月 29 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51290945>。

臺，據當時受困該地區的 10 位臺灣民眾所撰《返家：湖北武漢受困臺灣人封城逃疫記》一書所載：「……這些受困臺人中，絕大部分是持臺灣護照的臺胞，絕大部分是前往湖北探親、旅遊或短期出差的民眾，僅少部分臺商，在學學生與幼童超過數百名，另有孕婦、慢性病患或需定期就醫者，他們散布在武漢市以及湖北其它 17 個城市，他們沒有預期會滯留湖北，他們前往時未有疫情，但突然爆發了，他們也沒有預期會有這麼一天，有家歸不得。由於兩岸間特殊的政治情勢，加上防疫的考量，致使包機撤離受困臺人變得極端複雜，……受困臺人從 1 月底疫情初期的擔憂、緊張、害怕，到 2 月中疫情穩定後的無奈與無助，再到 3 月中旬，中國大陸疫情近乎結束但仍未能獲准返家的絕望和憤怒，無數的陳情、報導、聲援均無效，這些受困臺人中，有人用盡盤纏、有人丟失了在臺工作、小孩無法就學、家庭無人照顧、貸款問題、房租問題、疾病問題甚至精神問題等一一出現，他們永遠無法忘記這庚子鼠年的過年。……」顯見陸方既未承擔疫情擴散之責，亦未能有效配合我方接返滯留民眾規畫，在此波疫情緊迫情勢下，更加衝擊兩岸互動，對兩岸關係帶來負面影響，亦使臺灣及國際間承受極大防疫風險與壓力。

(二)此外，自新冠肺炎疫情的消息於 2020 年 2 月初被公開揭露以來，兩岸的航班與人流大幅減少，又據陸委會於 2020 年 11 月公布例行「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查[15]，其中民眾認知中國政府對我政府的態度，「不友善」比率為 74.0%高於「友善」的 11.3%，另在對我人民態度上，民眾認為「不友善」略高於「友善」比率；惟上揭數據均

[15] 陸委會，https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=5FA925BBC954E9D8

較同年 3 月及 8 月相同議題之民意調查有下降之情形，可推論 2020 年新冠肺炎疫情下，我國民眾對於中國政府對我方之態度認知有趨向緩和之勢(如圖 11)。復據陸委會於 2021 年 3 月公布例行「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查，[16]7 成以上民眾支持總統強調願意在對等尊嚴原則下，與北京當局促成有意義的對話（75.6%）；及贊成疫情有效控制後，期待兩岸人民逐漸恢復正常有序交流（81.8%）。8 成民眾支持政府已研議逐步恢復疫情後的兩岸交流往來（82.0%），為維護兩岸交流秩序，在疫情緩和後，參考其他國家的做法，對中國大陸人士來臺加強安全管理（79.4%），惟中國仍持續以軍機擾臺，並干預臺灣國際參與，甚至透過疫苗作為外交籌碼，企圖影響我與友邦關係，以及限制香港民主發展等作為，對於兩岸關係皆為一大挑戰。進一步言，2021 年正值中共建黨一百週年，2022 年即將召開的二十大，未來勢必會藉著兩岸如何共同有限度「防疫」的契機，以及鑑於後疫情時代，未來兩岸來往勢必綿密，我國如何「因勢利導」，建立各項溝通管道，例如海基會可以透過各個臺商協會等相關組織，傳達政府關切兩岸人民的政策，以及立即有效的協助作為等，均屬兩岸交流之重要課題。

[16] 陸委會，〈「民眾對當前兩岸關係之看法」民意調查 (2021-03-19~2021-03-23)〉，《陸委會》，2021 年 3 月 26 日，< https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=5FA925BBC954E9D8>。

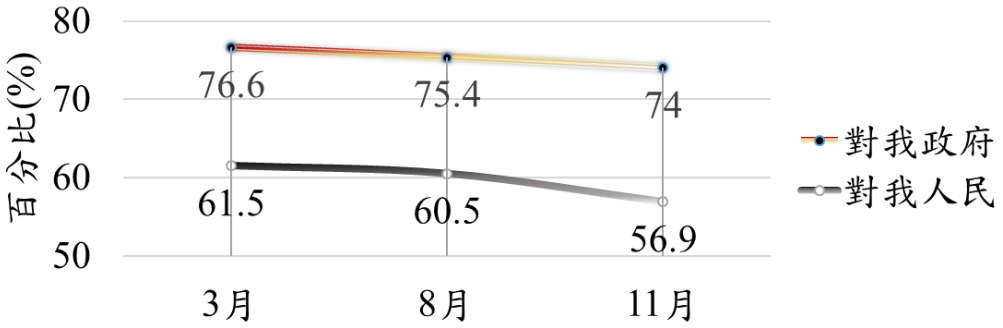


圖2　2020年臺灣民眾認知中國政府對我不友善態度調查

資料來源:本研究依陸委會官方網站之民調結果繪製。

(三)在經貿關係方面，兩岸經貿交流素來密切，人員互動頻繁，過去臺灣出口及對外投資高度集中於中國，據經濟部統計，2020 年我國第 1 大出口市場為中國（含香港），占整體出口比重 43.9%，出口金額較 2019 年增加 14.6%;其次為東南亞國協(10 國)(比重 15.4%)、美國(14.6%)以及歐洲(8.2%)。另核准對中國投資件數 475 件，較 2019 年減少 22.1%；核准投（增）資金額 59 億 649 萬美元，較 2019 年增加 41.5%。[17]惟因疫情在中國爆發，兩岸交流幾近停擺，衝擊相關產業（如：觀光業、航空業等）發展，加上隨著後疫情發展時代下，全球供應鏈重整及多元產地布局，跨國企業及臺商陸續移出中國，例如：截至 2021 年 5 月 14 日止，「投資臺灣三大方案」已累計核准 1 兆 2,249 億元，共有 887 家通過審核，顯示未來兩岸產業鏈互賴程度恐將降低。是以，政府應賡續注意美中貿易戰造成中美產業鏈「脫鉤」後續影響，以及疫情對於中國經貿活動之衝擊，並研謀相關因應對策，以減少兩岸貿易高度依賴所面臨之衝擊。

(四)綜上，由於新冠肺炎疫情擴散，加上疫情期間中國對我方多次干預，包含軍事威脅、經濟手段及阻撓

[17] 行政院，〈對外貿易及投資〉，2021 年 3 月 23 日，< https://www.ey.gov.tw/state/6A206590076F7EF/58a8f4db-d66e-4507-88aa-208f2a337dad>。

國際參與，造成臺灣極大防疫風險與壓力，亦對兩岸關係帶來負面影響，兩岸交流幾近停擺。惟於後疫情時代發展下，政府應考量在疫情有效控制後，建立多元對話平臺，協助兩岸人民逐漸恢復正常交流，並研謀相關對策，以因應疫情對兩岸經貿交流所造成的衝擊。

四、我國於2020年在全球疫情嚴峻下成為全球少數經濟正成長的國家，惟2021年疫苗接種速度將為各國經濟復甦之關鍵，政府除應加速全民疫苗接種外，在面臨美中貿易戰及亞太區域經濟整合態勢下，實應掌握全球經濟復甦及國際供應鏈重組之契機，完善相關配套措施，並應持續推動加入區域經濟整合協定，尋求多元化經貿合作，以拓展我在國際經貿之版圖及生存空間，並確保我國產業競爭優勢及在全球供應鏈的關鍵地位。

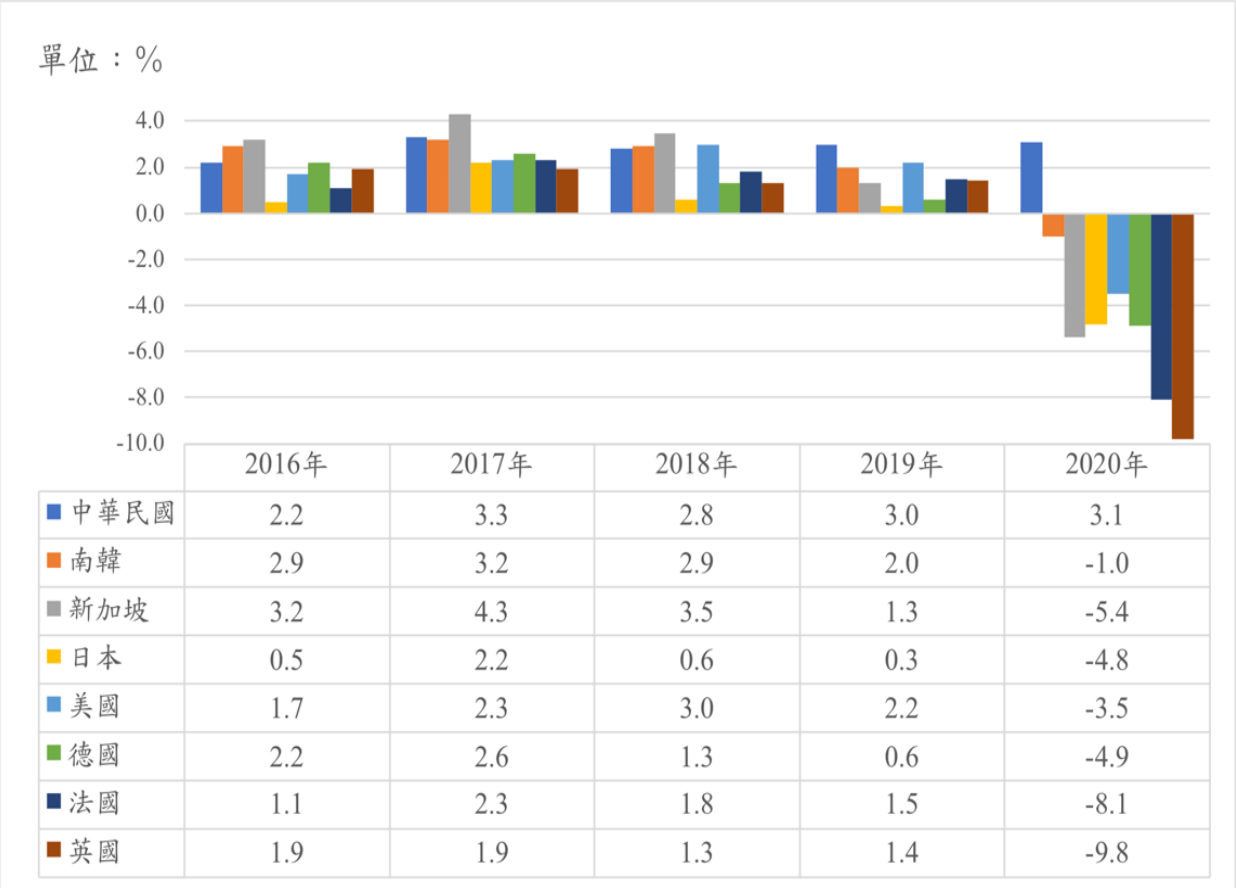
(一)自疫情爆發以來，隨著病毒迅速擴散全球，各國政府陸續實施嚴格封鎖政策，導致全球實體經濟遭受嚴重衝擊，貿易活動迅速萎縮甚至停擺，全球供應鏈中斷，並引起金融市場恐慌，使得全球在2020年經濟表現大幅衰退，並面臨失業人口攀升之嚴峻問題[18]。據經濟部統計，我國因初期防疫得宜，加上中國轉單效應影響[19]，以及疫情加速數位轉型及增加遠距商機需求，使得我國資通訊產品與零組件出口上升，相較其他主要出口國家，我國在2020年出口成長4.9%，表現亮眼[20]。因此，我國整體經濟表現不僅未因疫情衝擊而衰退，反而為

[18] 以美國為例，該國於2019年失業率為3.7%，惟至2020年失業率急遽攀升至8.1%；我國2019年為3.73%微幅上升至2020年的3.85%。資料來源：行政院主計總處，〈最新主要國家(地區)失業率比較〉，2021年5月24日，<https://mobile.stat.gov.tw/CountyCPITable.aspx?T=VC4xLjM=#>。

[19] 李淳，〈新冠肺炎對區域整合的影響及因應作法：以CPTPP為例〉，《經濟前瞻》，第190期， 2020年7月，頁88-92。

[20] 經濟部國際貿易局，〈我國與南韓、新加坡、香港、中國大陸進出口成長率〉，2021年5月11日，<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1376>。

全球少數經濟正成長的國家(如圖 12)。



	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
中華民國	2.2	3.3	2.8	3.0	3.1
南韓	2.9	3.2	2.9	2.0	-1.0
新加坡	3.2	4.3	3.5	1.3	-5.4
日本	0.5	2.2	0.6	0.3	-4.8
美國	1.7	2.3	3.0	2.2	-3.5
德國	2.2	2.6	1.3	0.6	-4.9
法國	1.1	2.3	1.8	1.5	-8.1
英國	1.9	1.9	1.3	1.4	-9.8

圖3　2016年至2020年主要國家經濟成長率

資料來源：本研究繪製。經濟部，〈經濟統計指標電子書〉，2021年5月27日，<https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/ContentLink.aspx?menu_id=7710>。

(二)隨著各國疫苗研發及接種加速、政府放寬防疫相關限制措施，並持續維持貨幣寬鬆及紓困政策，在2021年全球經濟預測將大幅成長。據IHS Markit預測全球經濟成長率為5.1%、IMF預測為5.5%。[21]另外，IHS Markit於2021年4月預測美國經濟成長率為6.2%、日本2.64%、歐元區3.9%、中國為7.91%。行政院主計總處於2021年6月4日公布我國第1季經濟成長率初步統計為8.92%。[22]惟

[21] 經濟部統計處，〈當前經濟情勢概況〉，2021年3月29日，<https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/bulletin/Bulletin.aspx?kind=23&html=1&menu_id=10212&bull_id=8606>。

[22] 行政院主計總處，〈110年第1季經濟成長率saar為12.76%，yoy為8.92%；預測110

在後疫情發展時代下，各國疫苗的供應及接種速度、未來疫情發展，以及經濟支持及解封政策將為經濟復甦之關鍵。國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）即指出，經濟復甦速度端賴疫苗推行及接種的進度、各國經濟解封政策的支持，以及該國產業結構有關；然全球經濟前景仍然存在許多不確定的因素，包含疫苗對於變種病毒的效力、新冠肺炎疫情後續發展[23]，以及金融環境的變化等。[24]

(三)此外，本次疫情亦暴露全球供應鏈的脆弱性，亦強化反全球化趨勢，各國企業加速移出中國、生產回流（re-shoring），對於區域經濟整合產生雙重影響，一方面加強國安及醫療物資自主製造，另一方面，為強化供應鏈的安全及韌性，亦凸顯區域經濟整合之重要性。[25]此據本院諮詢學者專家指出:「肇因於美國川普經貿政策的反饋，未來將朝向多元化區域合作及整合，雙邊及有限多邊經貿關係將增多，形成區域內自由貿易。」是以，隨著亞太兩大區域經濟整合 CPTPP[26]及 RCEP[27]業已完成簽署

年成長 5.46%〉，2021 年 6 月 4 日<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=47108&ctNode=497&mp=4>。

[23]全球平均新增確診案例雖明顯下降，惟截至 2021 年 6 月 2 日統計，全球當日新增確診數仍超過 46 萬人。資料來源：財團法人國家實驗研究院，〈COVID-19 全球疫情地圖〉，2021 年 6 月 2 日，< https://covid-19.nchc.org.tw/>。

[24] International Monetary Fund, "World Economic Outlook: Managing Divergent Recoveries," Washington, DC, April 2021. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>.

[25] 李淳，〈新冠肺炎對區域整合的影響及因應作法：以 CPTPP 為例〉，《經濟前瞻》，第 190 期， 2020 年 7 月，頁 88-92。李淳，〈RCEP 簽署後區域經濟整合的動向及因應〉，《兩岸經貿》，第 349 期，2021 年 1 月，頁 2-5。

[26] CPTPP 已於 2018 年 12 月 30 日生效，成員國包含日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡、越南、汶萊、墨西哥、智利及秘魯 11 個國家，目前計有 7 國完成國內批准程序。CPTPP 於 2021 年 2 月 1 日接受英國遞件申請入會。

[27] RCEP 於 2020 年 11 月 15 日簽署，成員國包含東協 10 國，以及中國、日本、韓國、澳洲及紐西蘭共 15 國。15 個成員 GDP 約 26.2 兆美元(占全球約 30%)；出口約 5.5 兆美元(占全球 30%)；15 個成員約涵蓋全球 22 億人口(占全球約 30%)；RCEP 成員與我貿易值占我國總貿易值約 58%。資料來源：經濟部國際貿易局，<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1399>

甚至生效，我國將面臨孤立於經貿談判的邊緣化風險中，尤其政府宣稱要加入 TPP/CPTPP，如前所述迄今已經超過十年，然尚無實際進展，實不利我國經濟競爭力。有鑑於多元化區域貿易整合已蔚為趨勢，我政府應採取更積極行動，掌握此前國際友我氣氛及臺美、臺日關係友好契機，提出 CPTPP 申請，拓展我多邊及雙邊貿易協定合作版圖，[28]確保及提升臺灣在國際供應鏈地位。

(四)回顧過去 2020 年我國所受到的經濟衝擊相較其他國家程度較小，惟展望未來我國經貿發展，據本院諮詢學者專家表示：「過去臺灣接單、中國生產、出口歐美的跨境生產銷售模式逐漸改變。政府應思考如何協助企業因應國際供應鏈的調整，朝向多元生產布局，分散風險，吸引臺商回臺投資，確保關鍵產業、技術製程、零組件及人才根留臺灣，並加速先進製程，以確保我國產業競爭優勢及在全球供應鏈的關鍵地位。」「企業產銷多元化、生產基地風險管理、國安製造及備援需求、反全球化浪潮，皆使全球供應鏈加速調整。建議政府強化引導臺商回臺投資高階智慧製造，並加速協助企業至新南向國家布局，除有助於多元生產，亦可拓銷新南向市場。建議政府引導企業數位轉型，加強自動化生產，驅動產業升級，非消極解決『五缺』問題。」是以，面臨亞太區域經濟整合及國際供應鏈重整趨勢，政府應持續優化投資環境，擴大關鍵產業臺商回流投資；鼓勵產業升級及轉型，並加速自動化生產製程，以提升產業自身附加價值及生產力；協助企業至新南向國家市場布局，完備相關產

[28] 2021 年 7 月 5 日澳洲駐臺代表露珍怡（Jenny Bloomfield）5 日在她的官方推特上推文表示，我國經濟部長王美花與澳洲貿易部長特漢（Dan Tehan）已透過視訊會談，並獲致豐碩的成果。鍾泓良，〈臺澳經貿部長視訊 四領域合作有共識〉，《經濟日報》，2021 年 7 月 6 日，<https://udn.com/news/story/7238/5580559>。

業鏈，以因應供應鏈分流及轉移生產基地的趨勢；強化國內重點產業關鍵材料及設備自主等，以防範斷鏈風險，並確保我國產業競爭優勢。

（五）綜上所述，在前述全球經貿大環境及後疫情發展情勢下，政府實應掌握全球經濟復甦及國際供應鏈重組之契機，完善相關配套措施，並應持續推動加入區域經濟整合協定，尋求多元化經貿合作，以拓展我在國際經貿之版圖及生存空間，並確保我國產業競爭優勢及在全球供應鏈的關鍵地位。

五、政府在2020年全球疫情肆虐下，善盡國際防疫責任，致力防疫合作及人道援助行動，於醫療公共衛生領域貢獻國際社會，惟就中國企圖藉機以疫苗影響我與友邦關係，政府應預為因應並審慎以對，並考量在滿足國人疫苗需求的前提下，國產疫苗始可對外輸出，以展現我國人道外交精神。另我國第一線駐外人員，在高度染疫風險下，仍持續推動外交工作，所承受之壓力及辛勞，應予肯認；然為加強防疫合作力道、提升國際社會形象，政府除應積極整合非政府組織資源外，亦應正視駐外人員面臨之防疫困境，提供必要資源及完善配套措施，以保障我國駐外人員工作、健康、家庭團聚等相關權益。

（一）疫情帶給全球各國前所未有的挑戰，而我國政府在疫情初期推動防疫工作洵有成效，並在醫療公共衛生領域貢獻國際社會，積極宣介「臺灣模式」防疫經驗，並在既有雙邊合作機制、援外工作規畫及新南向政策之「一國一中心」計畫下協助全球各區域有需要的國家建立對抗新冠肺炎的防線，強化醫療衛生能力，持續扮演世界良善力量的角色，據美國有線電視新聞網(CNN)網站文章指出，臺灣對於新冠肺炎疫情採取迅速反應及透明態度，如醫療體系的政府官員每日舉行有關相關簡報會

議，政府成功避免採取嚴格封鎖措施等，被視為民主政體有效控制流行傳染病的範例。[29]縱然我國於2021年5月本土疫情持續攀升，且中央流行疫情指揮中心於2021年5月19日宣布提升全國到三級警戒，但回顧我國自2020年4月起迄今已展開多次國際人道救援行動，臺灣在防疫責任上對國際社會貢獻不少，例如捐贈醫療口罩，並提供支援予逾80個疫情嚴重國家的第一線醫療人員，截至2020年底已捐贈美國1,265.5萬片口罩、歐盟及歐洲地區國家1,008萬片口罩，及日本270萬片口罩等，另亦陸續捐贈熱像體溫顯示儀、快篩檢測儀，呼吸器及防護衣等醫療用品與設備，幫助包含美國、歐洲、日本、友邦、新南向國家、部分中東及非洲國家等，在進行人道外交之餘，亦使國際社會看到「Taiwan can help」的作為。

(二)惟在後疫情時代，疫苗研發與分配將成為全球防疫及復甦之關鍵。2020年12月15日本院諮詢學者專家即指出：「超過170個國家以上均有加入COVAX，不論該等國家有無自行生產研發疫苗，但對於先進國家來說，會有自己的使用疫苗偏好，先進國家施打對象必會對自己的國人為優先；中國的疫苗對許多開發中國家實具吸引力。」尤以COVAX機制尚未能即時分配予計畫國之際，中國則趁此藉由新冠肺炎疫苗之供給以孤立我國，對我外交關係實為重大警訊，例如：友邦巴拉圭於2021年3月間曾因無法取得COVAX機制及俄國疫苗而面臨公衛危機，我國則同意調整臺巴合作計畫款用途，撥款1,650萬美元，協助該國購買向印度採購200萬劑的COVAXIN疫苗。巴拉圭總

[29] James Griffiths, “Taiwan's coronavirus response is among the best globally,” *CNN*, April 5, 2020, <https：//edition.cnn.com/2020/04/04/asia/taiwan-coronavirus-response-who-intl-hnk/index.html>.

統阿布鐸（Marito Abdo）同年 4 月 20 日透過推特表示，已確認將從印度採購 200 萬劑武漢肺炎疫苗，其他疫苗也將陸續送達巴拉圭，並強調不接受中國用疫苗進行外交勒索。[30]巴拉圭外交部長阿瑟維多（Euclides Acevedo）亦曾公開表示，中國以與臺灣斷交為條件換取中國產製疫苗。巴拉圭政府認為外交為主權問題，而利用他國醫療困境取得政治或外交上的利益，既不人道，也極為不妥當。[31]以上例子顯示，中國意圖利用供應疫苗予巴拉圭來動搖與我國關係未果，我國則透過外交方式挫敗中國之妄圖。[32]惟中國並未中止以疫苗威脅我方友邦的籌謀，例如：宏都拉斯總統葉南德茲(Juan Orlando Hernández)曾表示不排除設置中國商務辦事處之可能性，以獲取新冠肺炎疫苗。[33]對此，政府實應加以正視並即時警覺，嚴正以對，俟未來我國開發疫苗成功之後，宜考慮捐贈疫苗給邦交國及友我國家，以鞏固邦誼。

---

[30] 林克倫，〈外交部：台調整雙邊合作計畫款助巴拉圭購疫苗〉，《中央社》，2021 年 4 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202104240127.aspx>。推特原文：“Ya tenemos firmado el contrato para adquirir 2.000.000 vacunas de la India….No tenemos problemas de comprar de donde sea. Ahora, no vamos a aceptar ningún tipo de chantaje para compras de vacunas. Pedimos y estamos abiertos a tener trato directo con las fábricas en China, sin ningún tipo de condicionamiento con respecto a nuestras relaciones diplomáticas.” 翻譯：「我國已簽署來自印度的 2 百萬劑疫苗採購合約。……無論從哪裡採購已不構成問題。現在，我國採購疫苗將不會接受任何形式的勒索。在不會對我國的外交關係有任何限制情況下，我國願意直接與中國藥廠來往。」資料來源：Presidencia Paraguay @PresidenciaPy, April 20 2021, <https://mobile.twitter.com/PresidenciaPy/status/1384517656754233345>.

[31] 外交部，〈外交部單位主管例行新聞說明會紀要-拉美司〉，2021 年 4 月 20 日，<https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=99&s=95720>。

[32] Simon Frankel Pratt & Jamie Levin, “Vaccines Will Shape the New Geopolitical Order,” *Foreign Policy*, April 29, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/29/vaccine-geopolitics-diplomacy-israel-russia-china/>.

[33] 原文：El presidente Juan Orlando Hernández declaró que su Gobierno no descarta la posibilidad de abrir una oficina comercial en la República Popular de China a fin de poder tener acceso a la vacuna contra la covid-19. 資料來源：Presendencia,“Honduras considera abrir oficina comercial en China,” May 12, 2021, <https://presidencia.gob.hn/index.php/gob/el-presidente/9477-honduras-considera-abrir-oficina-comercial-en-china>. 但總統府表示，宏都拉斯外交部向台灣澄清並無此事，並重申兩國邦交穩固、友好，目前各項合作關係與計畫推行順暢。資料來源：謝佳珍，〈總統府：宏都拉斯向台灣重申邦交穩固〉，《中央社》，2021 年 5 月 20 日，< https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202105200343.aspx >。

(三)然我各駐外館處尚有業務龐雜、人員輪調等各項因素限制，使得政府不易深入瞭解各專業領域的問題核心，尤其在公共衛生及醫療專業上，確實有需要與相關 NGO 合作之必要性，且 NGO 不僅能與政府合作，亦能發揮促進邦誼的功能。例如臺灣路竹醫療和平會曾於 2006 年、2007 年及 2020 年初，分別安排醫療團前往索馬利蘭義診，共計服務該國 10 個地區，看診人數達 2,880 名，索馬利蘭副總統賽利希（Abdirahman Abdillahi Ismail Saylici）於 2020 年 6 月 30 日透過推特(Twitter)感謝臺灣政府及人民，慷慨提供抗疫醫療物資，並稱永遠不忘臺灣對該國人民的幫助；嗣我國駐索馬利蘭代表處於 2020 年 8 月 17 日正式開館。復依外交部 2021 年 6 月 16 日第 109 號新聞稿，我國已透過視訊方式與索馬利蘭共同簽署「中華民國（臺灣）政府與索馬利蘭共和國政府醫療合作協定」（Medical Cooperation Agreement between the Government of the Republic of China (Taiwan) and the Government of the Republic of Somaliland），以深化雙邊醫療合作；根據此一協定，我國將派遣醫療團常駐索馬利蘭首府醫院提供服務，除彰顯嘉惠民生的臺灣模式合作精神，亦可凸顯實踐臺灣對於促進世界衛生發展的承諾與責任。[34]於此之前，我國 NGO 對該國在醫療上的可謂貢獻良多，對於推進二國之邦誼亦是功不可沒，故為突破我國外交困境，推進我國際關係，外交部除應積極賡續與人道相關之 NGO 合作外，亦應挹注必要之資源，進一步整合協調非政府組織力量，改善我 NGO 國際人道救援資訊平臺功能，同時探討我國際合

[34] 外交部，〈第 109 號新聞稿〉，2021 年 6 月 16 日，〈https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=95999〉。

作案之未來展望，加強與民間企業及相關 NGO 團體之夥伴關係，以擴大我國國際防疫工作，展現我國國際人道援助之積極作為，提升我國在國際社會的形象，讓國際社會具體感受我國在防疫工作上之貢獻與能量。

（四）此外，新冠肺炎疫情肆虐全球，臺灣因防疫工作有成，使得國人及在臺之外國人士均能享有免於社會封鎖的正常生活，然我國駐外人員卻須面臨各駐在國(地)疫情失控、全國社會隔離、防疫資源匱乏，甚或感染新冠肺炎病毒之窘境。查外交部駐外館處資訊，我國截至 2020 年 12 月 25 日共計 111 個駐外館處，據該部 2020 年 12 月 9 日之公開訊息，目前有我駐外人員確診之駐外館處已達 16 個，駐在國家(地區)分別為法國、波蘭、比利時、日內瓦、匈牙利、土耳其、宏都拉斯、美國、瑞士、俄羅斯、希臘、瓜地馬拉、巴拉圭、世界貿易組織駐團、印尼泗水及芬蘭；其中法國、波蘭、俄羅斯及美國確診人數均不只 1 位。截至 2021 年 5 月，在 2,514 名駐外人員中，累計 52 人確診，其中 1 人重症、7 人輕症、44 人已康復，並有 1,620 人已接種疫苗。[35]外交部表示，駐外單位雖早已實施分組、分流上班，惟因業務需要，導致部分居家上班者仍有須至辦公室處理公務之情形。[36]以上在在顯示外交部對於駐外人員的風險暴露之管控，實有精進之空間。外交部依駐外機構統一指揮辦法第 2 條規定，對政府涉外事務有主導及協調相關機關指揮監督駐外機構執行之職權，對我國各地駐外人員在此波疫情下之各項風險實應有相關評估及因

[35] 賴言曦，〈田中光：52 名駐外人員染疫 1 人重症 7 人輕症〉，《中央社》，2021 年 5 月 10 日，< https://www.cna.com.tw/news/aipl/202105100103.aspx>。

[36] 外交部，〈外交部單位主管例行新聞說明會紀要-亞太司、台日協〉，2021 年 5 月 6 日，< https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=99&sms=77&s=95820>。

應策略。

(五)承上，外交部部長吳釗燮於 2020 年 11 月 27 日公開信中提及：「如果大家注意外交部這幾天的動態，應該已經看到陸續有駐外館處人員確診肺炎的遺憾消息……臺灣的外交處境相當特殊，我們第一線在外奔走的外交人員，原本就承受比其他國家人員更大的壓力，在不利的國際環境中為國家爭取最大利益。然而，業務很重要，同仁跟家屬的健康平安，更是我的關心。」[37]又依外交部官方網站「外交人員的權利與義務」所載：「駐外同仁配偶為我外交工作之一環，渠等雖未具公務人員之身分，仍常須配合外交工作陪同進行官式拜會、公務酬酢、轄區訪問等工作」[38]是以，外交部除持續寄送口罩給駐外館處的同仁與眷屬及提供其等心理層面上之關懷之外，更應考量其等健康權、工作權等相關人權，特別應關心因新冠肺炎疫情而無法實踐之「家庭團聚權」[39]及共同生活權，家庭團聚權為《經濟、社會、文化權利國際公約》第 10 條所保障，而我國長期對於駐外人員配偶眷屬之權益保障不足，[40]尤因疫情下種種管制(如駐外人員無法依法正常返國述職或探親)，更加凸顯政府

---

[37] 徐偉真，〈外交人員頻傳確診 吳釗燮深夜發長信表達慰問及打氣〉，《聯合報》，2020 年 11 月 28 日，<https://money.udn.com/money/story/5648/5049727?from=edn_breaknewstab_index>。

[38] 外交部，〈外交人員的權利與義務〉，<https://subsite.mofa.gov.tw/exam/News_Content.aspx?n=B5877621755C11D4&sms=5B54A1BAEFA3F4D7&s=D937CF654DCF8B06>。

[39] 依《經濟、社會、文化權利國際公約》第 10 條：「家庭為社會之自然基本團體單位，應儘量廣予保護與協助……」(The widest possible protection and assistance should be accorded to the family, which is the natural and fundamental group unit of society…)。該公約在我國已成為國內法，並視「家庭團聚」為國際社會承認的普世人權，政府應當有義務對家庭予以權利的保護。

[40] 如美國即針對駐外人員眷屬建立「領事事務—合格家庭成員任用計畫」(Consular Affairs – Appointment Eligible Family Member Program, CA-AEFM)及「分離維持津貼」(Separate Maintenance Allowance, SMA)等制度，以保障其等工作權；反觀我國公務人員留職停薪辦法第 5 條第 1 項第 5 款規定及駐外人員眷屬補助費支給要點第 5 點規定，非但不予其等配偶眷屬工作權相關保障，反而限制其等家庭團聚權利，顯未符《經濟、社會、文化權利國際公約》第 10 條規定。

對於駐外人員家庭權保障之制度闕漏，該部或可借鏡其他國家對其駐外人員眷屬工作權及家庭權之保障，精準接軌國際標準，以切實保障第一線駐外人員之權益。

(六)綜上，政府在全球疫情肆虐下，善盡國際防疫責任，致力防疫合作及人道援助行動，除捐贈醫療用品與設備外，亦積極分享抗疫經驗，於醫療公共衛生領域貢獻國際社會，洵有成效。此亦有賴我國駐外人員，在高度染疫風險下，仍持續堅守第一線推動外交工作，所承受之壓力及辛勞，應予肯認。是以，為強化國際防疫合作、提升我國在國際社會形象，政府除應積極整合非政府組織資源，並挹注必要資源之外，政府亦應予正視我國駐外人員面臨之防疫困境，提供必要資源及完善配套措施，並可借鏡他國對駐外人員眷屬工作權促進策略，以保障我國駐外人員健康、家庭團聚等相關權益。

調查研究委員：林文程
王幼玲
王榮璋
林郁容
葉宜津
鴻義章