

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

COVID-19下的國際援助

● 當季專論

COVID-19下的臺灣「防疫外交」－以國合會為例
COVID-19對全球經濟與國際援助之影響與對我國之啟示
COVID-19下的國際醫療衛生援助－從對SDGs的衝擊談起
COVID-19疫情期間我國與中美洲經濟整合銀行共同合作
協助抗疫之影響與建議

● 焦點企劃

疫情下的臺灣數位社會創新－專訪行政院唐鳳政務委員

第 **2** 期

2020年12月出版

December 2020

Issue **2**



發行人 / 項恬毅
總編輯 / 史立軍
副總編輯 / 吳台生
編輯委員 / 林子倫、邱弘毅、林月雲、黃勝雄、
劉曉鵬、李栢淳、史立軍、吳台生、
王宏慈、顏銘宏
主編 / 梁嘉桓、祝康偉
執行編輯 / 張子弋、黃光宇、王宜貞
美術編輯 / 周雅芬
英文編輯 / 江柏恩
出版發行 / 財團法人國際合作發展基金會
會址 / 111047
臺北市天母西路62巷9號12-15樓
電話 / (02)2873-2323
傳真 / (02)2876-6475
電子信箱 / j.h.liang@icdf.org.tw、
k.w.chu@icdf.org.tw
2020年12月第2期《國際開發援助現場季刊》
工本費每冊新臺幣150元
印刷者 / 大光華印務部
地址 / 臺北市廣州街32號6樓
電話 / (02)2302-3939

封面設計：以圓球象徵全球視野，以平行線條代表深入趨勢，透過色塊與線條的連結，期許本刊能扮演國際合作發展議題討論的重要平臺，匯聚專業論述與倡議，與國際開發援助社群接軌。

Issue 2

Contents | 目錄

COVID-19下的國際援助

2 編者言

當季專論

- 6 COVID-19下的臺灣「防疫外交」－以國合會為例
.....史立軍 梁嘉桓
- 19 COVID-19對全球經濟與國際援助之影響與對我國之啟示
.....徐遵慈
- 27 COVID-19下的國際醫療衛生援助－從對SDGs的衝擊談起
.....邱亞文等
- 35 COVID-19疫情期間我國與中美洲經濟整合銀行共同合作協助抗疫之影響與建議
.....邱偉勝

焦點企劃

- 45 疫情下的臺灣數位社會創新－專訪行政院唐鳳政務委員
.....祝康偉

國際開發援助現場季刊電子書
請掃描進入



版權所有 本刊圖文未經同意不得轉載

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

COVID-19下的國際援助

● 當季專論

COVID-19下的臺灣「防疫外交」－以國合會為例
COVID-19對全球經濟與國際援助之影響與對我國之啟示
COVID-19下的國際醫療衛生援助－從對SDGs的衝擊談起
COVID-19疫情期間我國與中美洲經濟整合銀行共同合作
協助抗疫之影響與建議

● 焦點企劃

疫情下的臺灣數位社會創新－專訪行政院唐鳳政務委員

第 **2** 期

2020年12月出版

December 2020

Issue **2**

編者言

COVID-19 疫情下的援助： 既是「援外」也是「援內」

我國援外工作過去經常被貼上「金錢外交」、「凱子外交」標籤，甚至聽到「國內需要幫助的民眾或團體也很多，為什麼不先關心協助，反而援助其他的國家。」等因未深入瞭解「援外」意涵而發出的負面聲音，讓長期從事國際發展援助工作人員聽來盡是無奈。而這也凸顯出，對外援助工作長年來在似是而非的訊息揭露下，民眾心裡被深植的錯誤刻板印象。然而，自去（2019）年底 COVID-19 疫情爆發以來，臺灣透過各種不同方式向其他國家提供援助及分享防疫經驗，除對防止全球疫情的擴散做出具體貢獻，也讓國際間許多國家看見我國防疫資訊透明及超前部署措施所展現的公衛醫療軟實力與防疫成果，並轉而支持臺灣應在國際公衛領域扮演更重要角色。在面對全球傳染病的威脅下，疾病傳播是跨越國界的，臺灣協助他國防疫，從地球村的角度來看，也等於降低臺灣境外移入疫情的風險，「援外」在某種程度上，同時轉換成「援內」的能量。

受疫情影響，原本在全球化下緊密交織的國際經濟，一瞬間就像按下了暫停鍵一樣完全停擺，各國經濟飽受衝擊，開發中國家更首當其衝，這也意味著他們所需要的援助更勝以往。值此同時，許多原本的援助國，因疫情影響，不得不重新檢討援外資源的分配，這也讓全球的發展援助工作陷入兩難困境。反觀臺灣，由於防疫有成，除有效控制國內疫情傳播外，亦行有餘力運用臺灣的資源及經驗進行「防疫外交」，將「Taiwan Can Help」這句口號化為實際行動，協助友邦及友好國家人民降低因疫情所帶來的威脅，讓臺灣的國際形象大幅提升，在國際參與上贏得更多的支持，「防疫外交」可說是臺灣將國際援助成效轉化為外交力量的成功案例。

因此，本期以〈COVID-19 下的國際援助〉為主題，首篇由國合會史立軍副秘書長，透過其長年對國際發展援助工作的觀察，以及國合會協助友邦抗疫的經驗，撰寫〈COVID-19 下的臺灣防疫外交 - 以國合會為例〉一文，討論我國「防疫外交」的作為，並以國合會為例，分享國合會如何運用對外援助的經驗及資源，協助友邦及友好國家對抗 COVID-19，藉此強化雙邊關係。疫情對國際經濟帶來衝擊，亦對全球國際發展援助工作造成影響，本期邀請中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心徐遵慈主任，撰寫〈COVID-19 對全球經濟與國際援助之影響與對我國之啟示〉一文，徐主任提到，COVID-19 正改變全球援助計畫的需求與態樣，援助國必須提出新的方式，以因應受疫情衝擊的開發中國家與低度發展國家，在文末，徐主任特別點出在疫情對全球援外計畫產生重大影響下，臺灣應思考加強運用我國的援外資源與產業優勢結合，尋找我國最適援外模式。此外，COVID-19 為目前最受關注的公衛議題，各國在國際醫

療援助的作為，牽動疫情後續發展，本期中，臺北醫學大學全球衛生暨發展碩士學位學程的邱亞文教授、簡瑋庭碩士生及邱鈺翔研究助理，以他們在公衛醫療領域上的專業，共同撰寫〈COVID-19 下的國際醫療衛生援助－從對 SDGs 的衝擊談起〉一文，點出 COVID-19 對於全球達成永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的影響，並直指在「COVID-19 正在癱瘓全球的基本醫療衛生服務」之情況下，臺灣作為全球 COVID-19 疫情防治的典範之一，應逐步增加政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）的比例，更要加強與其他非政府組織的合作，整合私部門資源，讓臺灣的公衛醫療優勢有更大的發揮。面對本次疫情嚴峻挑戰，全球主要國際開發援助機構均提出緊急應變方案，而我國派駐中美洲經濟整合銀行（Central American Bank for Economic Integration, CABI）的邱偉勝董事，則以其自身對多邊開發銀行長期的觀察及在 CABI 的工作經驗，撰寫〈COVID-19 疫情期間我國與中美洲經濟整合銀行共同合作協助抗疫之影響與建議〉，文中邱董事針對全球開發銀行針對 COVID-19 的因應措施歸納整理，並分享在 CABI 實際執行 COVID-19 紓困計畫的經驗，帶出臺灣未來與 CABI 或其他區域開發銀行合作的契機。

本期的焦點企劃單元特別以〈疫情下的臺灣數位社會創新〉為題，專訪行政院唐鳳政務委員，訪談中，唐鳳政委分享其在防疫期間所做的數位創新 3 式：「電子圍籬」、「口罩實名」、「措施透明」，指出臺灣創新經驗不僅能與已開發國家交流，亦可供開發中國家抗疫參考，並認為做為臺灣專業援外機構的國合會可將我國經驗消化吸收後，成為一個傳播臺灣創新經驗的平臺，依照友邦與友好國家的實際狀況與需求，助其一臂之力。

國際發展援助工作的執行原非易事，在今年 COVID-19 的巨大衝擊下，各國因經濟大受打擊，使得援外工作資源更加匱乏，卻也提供了一個思考如何運用創新方式，來執行援外工作的機會，透過本期的內容，期望為我國援外工作帶來新的啟發。

Aid under COVID-19: Foreign Aid Is Also Domestic Aid

In the past, foreign aid in Taiwan was often labeled as “money diplomacy” and “cash-for-friendship diplomacy,” with some critics claiming that Taiwan was helping other countries instead of prioritizing local needs. These criticisms evolve from a lack of thorough understanding of foreign aid and have frustrated international development workers. This also highlights the false stereotypes that have been deeply rooted in people’s minds as a result of exposure to misleading information on foreign aid over the years.

Since the outbreak of the COVID-19 pandemic at the end of 2019, Taiwan has provided assistance and shared our pandemic prevention experience internationally in various ways. In addition to making specific contributions to other countries to prevent the spread of the global pandemic, Taiwan has demonstrated its public health soft power and pandemic containment successes through transparent information and advanced deployment measures, bringing global support for Taiwan to play a more important role in the international public health field.

The spread of the disease is borderless and poses an immense threat to the world. In helping other countries fight the pandemic, Taiwan is also reducing the risk of the pandemic from outside Taiwan. Hence, foreign aid also becomes domestic aid.

The international economy, which has become increasingly interconnected from globalization, has completely shut down due to the pandemic, as if the world has been paused. The economies of most countries have suffered, and developing countries have been hardest hit and urgently need development assistance from the international community. At the same time however, many donor countries have also been impacted and have had to review the allocation of foreign aid resources, posing a dilemma for global development assistance.

With Taiwan’s achievements in containing the pandemic, our resources and experience could be used to carry out “coronavirus diplomacy,” and turn the “Taiwan Can Help” slogan into action. Assisting allied and friendly countries to reduce the threat posed by the pandemic has greatly enhanced Taiwan’s international image, and won more support for its international participation. Coronavirus diplomacy exemplifies a successful case of Taiwan’s transformation of effective international assistance into diplomatic power.

This issue is themed “International Assistance under COVID-19,” and the first article titled “Taiwan’s Coronavirus Diplomacy under COVID-19: Taking TaiwanICDF as an Example” is written by TaiwanICDF Deputy Secretary General Alex L. J. Shyy. Through his long-term observation of international assistance and the TaiwanICDF’s experience in assisting friendly countries fight the pandemic, he discusses Taiwan’s coronavirus diplomacy actions, and shares how the TaiwanICDF has used our foreign aid experience and resources to help allied countries fight COVID-19, and to strengthen bilateral relations.

The pandemic has severely impacted the international economy, and has also affected global international development assistance. In the article “The Impact of COVID-19 on the Global Economy

and International Assistance and its Inspiration to Taiwan,” by Kristy Tsun-Tzu Hsu, program director of Taiwan ASEAN Studies Center at Chung-Hua Institution for Economic Research, she states that COVID-19 is changing the needs and patterns of international assistance programs. Therefore, donor countries must establish new approaches to assist developing countries and least developed countries hit by the pandemic. Director Hsu concludes the article by emphasizing Taiwan should consider strengthening the use of Taiwan’s foreign aid resources and industrial advantages to identify the best strategy for Taiwan’s foreign aid, as the pandemic has had a significant impact on global foreign aid programs.

COVID-19 is currently the most pressing public health issue, and how countries implement international medical assistance will affect the follow-up development of the pandemic. Dr. Ya-Wen Chiu, professor in the Master Programs in Global Health and Development at Taipei Medical University; Wei-Ting Chien, master’s student in the Master Programs in Global Health and Development; and Yu-Hsiang Chiu, research assistant in the Master Programs in Global Health and Development, co-author the article “International Medical Health Assistance under COVID-19: the Impact on SDGs” to discuss how COVID-19 has affected the global achievement of the Sustainable Development Goals. They advocate that with the pandemic overwhelming global medical health services, Taiwan, as one of the leading models for COVID-19 prevention and control, should gradually increase the proportion of official development assistance, strengthen cooperation with other non-governmental organizations and integrate private sector resources, to expand the influence of Taiwan’s public health and medical advantages.

Facing the challenge of COVID-19, major international development assistance agencies have proposed emergency response plans. Wei-Sheng Chiu, Central American Bank for Economic Integration (CABEI) board director for Taiwan, writes the article “The Impact and Recommendations of the Joint Cooperation between Taiwan and CABEI to Fight COVID-19,” based on his experience in CABEI and long-term observation on multilateral development banks. In the article, he summarizes countermeasures that global development banks have developed for COVID-19 recovery, and shares CABEI’s experience executing a COVID-19 relief plan, aiming to identify opportunities for Taiwan to cooperate with CABEI or other regional development banks in the future.

In the special report titled “Taiwan’s Digital Social Innovation under the Pandemic,” we interview Digital Minister Audrey Tang. In the interview, she shares her three digital innovations used during the pandemic: digital fence, mask-rationing plan and transparent information. She states that Taiwan can share our innovation experience with developed countries and also be used as a reference for fighting the pandemic in developing countries. She also suggests that the TaiwanICDF as a professional foreign aid agency could become a platform based on Taiwan’s experience to export Taiwan’s innovation experience and help our allied countries according to their needs.

Implementation of international development assistance is not easy. This year, the outbreak of COVID-19 has hit the world economy hard and posed additional challenges. While the pandemic has made foreign aid resources even more scarce, it has provided an opportunity to innovate and reimagine methods to implement foreign aid. We hope the articles in this issue will bring new inspiration to Taiwan’s foreign aid.

COVID-19 下的臺灣「防疫外交」－ 以國合會為例

史立軍

財團法人國際合作發展基金會副秘書長

梁嘉桓

財團法人國際合作發展基金會公共關係室組長

摘要

COVID-19 在全球大流行，除造成多人死亡外，全球經濟也因此受到重挫。在面對此全球性疫情，許多開發中國家對於援助的需求更勝以往。然而，隨著全球性的經濟衰退，傳統的援助國在受援國需求增加同時，卻因自身經濟衰退，不得不重新思考政府的整體支出。臺灣雖然經濟上受疫情衝擊，但成功的防疫政策，亦成為全球取經的對象，在此契機下，臺灣也運用自身的經驗展開「防疫外交」，除擴大臺灣的國際能見度外，也在國際間獲得廣大支持。國合會做為臺灣專業的援外機構，在疫情期間協助友邦及友好國家強化因應疫情的能量，讓「Taiwan Can Help」的口號轉化為具體的行動與有效的實踐。

關鍵詞：防疫外交、國合會、COVID-19

一、前言

2019年12月，COVID-19在中國武漢出現首例，隨後在2020年初迅速擴散，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）更在3月11日宣布，新冠肺炎疫情已具大流行特徵，並將之定為「全球大流行」（pandemic）。¹截至2020年12月7日，全球已有189個國家和地區累計報告逾6,700萬名確診個案，其中逾153萬人因而死亡。²這個21世紀以來全球最大的公衛危機，不但已威脅全球人民的健康及生命，同時也對全球經濟造成重大衝擊，受疫情影響，許多國家對外採取邊界封鎖政策，對內則為了避免群聚傳染，停止了商店、工廠等營運，對於全球市場及供應鏈都造成衝擊，國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）在今年6月即提出警告，表示全球經濟正面臨1930年代「大蕭條」（Great Depression）以來最大的經濟危機，更預測全球2020年的經濟成長率將下滑6.5%。這次全球性的公衛危機，開發中國家因為基礎建設不佳，醫療體系落後，加上經濟多以勞力密集為主，面對的經濟衝擊相較於已開發國家更為嚴峻。國際貨幣基金預估，拉美及加勒比海地區2020年的經濟成長率將下降8.131%、歐洲新興及開發中地區下降4.58%、非洲撒哈拉以南地區則下降3.044%。³聯合國則警示，開發中國家的收入損失將可能超過2,200億美元，⁴這也意味著在疫情的影響下，開發中國家對援助的需求將更勝以往。然而，隨著全球性的經濟衰退，援助國面臨了前所未見的難題，亦即在受援國需求增加的同時，援助國因面臨自身經濟衰退，不得不重新思考政府的整體支出，其中亦包括對外援助的經費。本文除討論COVID-19疫情對全球國際援助的衝擊外，同時檢視臺灣在這波疫情中，在「防疫外交」做了什麼，以及做為臺灣專業援外機構的財團法人國際合作發展基金會（國合會）如何透過援外計畫協助我國友邦對抗疫情。

二、COVID-19 對國際援助的衝擊

對外援助為許多國家推動外交政策的重要工具之一，例如1947年美國提出「馬歇爾計畫」（The Marshall Plan），雖然表面上是透過經濟援助，協助二次戰後的歐洲進行重建，但實質目的卻為防範歐洲的赤化，因此有學者將對外援助與外交及國防列為「3D」國家安全戰略的

¹ 羅昫玫 (2020)，〈重磅！世衛正式宣布：武漢肺炎疫情達「全球大流行」〉，鉅亨網，2020年3月12日，<https://news.cnyes.com/news/id/4451839>

² COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU), 2020/11/30, <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>

³ IMF (2020), “World Economic Outlook”, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

⁴ UNDP (2020), “COVID-19: Looming crisis in developing countries threatens to devastate economies and ramp up inequality”, https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19_Crisis_in_developing_countries_threatens_devastate_economies.html

支柱之一。⁵除了做為國家政策工具外，對外援助在國際政治間扮演更重要的角色－平衡全球發展，由於各國經濟發展程度相異，有些國家因擁有豐富的資源、良善的政策及穩定的政府治理，所以在經濟上創造亮眼的成績；部分國家則因先天資源缺乏，加上後天政治動盪，導致經濟發展遲滯，人民生計陷入貧困。為協助開發中國家經濟發展，許多已開發國家投入政府開發援助 (Official Development Assistance, ODA) 工作，⁶根據經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 的統計，全球投入 ODA 的金額從 2001 年起持續上升，2019 年發展援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 的 ODA 總額達 1,528 億美元，較 2018 年增加 1.4%。⁷然而，今年受到 COVID-19 的影響，使各國必須就對外援助政策重新檢視。

COVID-19 對全球經濟造成嚴峻的衝擊，為防堵疫情持續擴散，各國政府陸續宣布封城、禁足令、關閉海關、邊界，幾乎所有製造、商業活動都被迫停止，也影響多數城市內餐廳、商店等生計。例如法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 在 10 月 28 日透過直播的方式宣布，自 10 月 30 日開始、至 12 月 1 日止，法國將重新啟動「全境封鎖」以阻止新冠肺炎第二波重症與死亡病例擴散潮，國內跨區旅行、歐盟申根出入及外國籍人士的航空入境，都將受限暫停；⁸美國則規定，除美國永久居民、美國公民之親屬及永久居民之親屬外，過去 14 天內曾去過巴西、英國、北愛爾蘭、愛爾蘭、申根區國家、伊朗、中國 (不含港、澳) 的旅客將被拒絕入境。

世界銀行 (World Bank) 指出，受到 COVID-19 疫情影響，2020 年全球陷入極度貧窮的人口將增加 880 萬至 1,150 萬人，使全球極度貧窮的人口總數達到 7.03 億至 7.29 億人之間，倘疫情持續無法有效控制，這個情況勢必加速惡化。⁹貧窮人口的急遽增加，也意味著將對全球目前極力推動的永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) 目標 1「消除各地一切形式之貧窮」的達成造成威脅。

為避免引發經濟及人道災難，須善用國際援助這項工具，在 COVID-19 爆發後，許多國際組織呼籲各國投入資源協助開發中國家對抗傳染病，例如世界衛生組織向各國發出 6.75 億美元的募捐呼籲，協助加強國際援助措施，阻止 COVID-19 傳播；聯合國秘書長古特雷斯 (António Guterres) 則表示，聯合國計畫籌集 20 億美元協助貧窮國家抗疫。然而，許多國家或國際組織也開始針對對外援助的資金投入重新思考，例如為了因應 COVID-19 帶來的經濟壓力和危機，英國將削減 29 億英鎊 (約新臺幣 1,110 億元) 對外援助，但英國外相拉布 (Dominic Raab) 進

⁵ 「3D」國家安全戰略係由外交 (Diplomacy)、發展 (Development) 及國防 (Defense) 所組成，詳見 Manwaring, Max G & Army War College (U.S.). Strategic Studies Institute (2006), Defense, development, and diplomacy (3D): Canadian and U.S. military perspectives, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, [Carlisle Barracks, PA

⁶ 根據經濟合作暨發展組織發展援助委員會的定義：ODA 是已開發國家為開發中國家提供的，用於經濟發展和提高人民生活的，贈與水平 25% 以上的贈款或貸款。

⁷ OECD (2020), "Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries", <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf>

⁸ 轉角國際 (2020), 〈凜冬襲來的「第二次衝擊」！法國全境、德國再度啟動防疫封鎖〉, 2020 年 10 月 29 日, https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4972296

⁹ World Bank (2020), "Poverty", 2020/11/30, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

一步指出，未來幾個月英國將面臨許多財務挑戰，政府依然兌現國民總收入的 0.7% 用於官方發展援助的承諾。¹⁰ 美國川普政府則在今年 2 月提出 2021 年預算時，順勢將對外援助資金削減 21%，從現有的 557 億美元減少為 441 億美元。除了資金外，國際援助工作者的派遣亦形成挑戰，由於疫情的影響，許多國家關閉邊境，使多數國際援助組織無法派員前往計畫執行所在地，同時，也因各地疫情嚴峻，為了確保駐地人員的健康，必須將在前線的工作人員撤離，例如美國的「和平工作團」（Peace Corps）在今年 3 月，即全面召回約 7,000 名在海外服務的志工。美國和平工作團團長奧爾森（Jody Olsen）在給志工的信函中表示：「隨著新冠病毒持續在全球蔓延，跨國旅行日漸困難，我們必須採取行動確保人員的安全，以避免志工無法順利離開服務地區的情形。」¹¹

儘管國際援助工作面臨前所未見的挑戰，但仍有許多聲音表示，國際援助工作須持續進行，曾任美國國際開發署（U.S. Agency for International Development, USAID）代理署長的 Alonzo Fulgham 表示，在新冠肺炎蔓延的當下，提供國際援助等同於進行國內援助，他指出，從美國過去與其他國家共同對抗中東呼吸症候群（Middle East Respiratory Syndrome, MERS）、H1N1、嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）以及最近的伊波拉病毒的經驗來看，在美國成功協助全球防疫的同時，也避免了傳染病在全球擴散進而對美國本身造成衝擊。¹²

英國國際發展部門（Department for International Development of UK, DFID）也指出，開發中國家脆弱的公衛體系是影響全球病毒擴散最大的風險之一，如果 COVID-19 在開發中國家擴散，英國疫情就可能再度爆發。¹³

在疫情擴散的當下對他國提供援助，不但可避免疫情進一步擴大帶來更大的風險，影響本國的經濟及人民健康外，更重要的是，透過對外援助的作為，提升國家形象，並增加國際能見度，臺灣在疫情期間運用我國的防疫經驗與資源提供其他國家援助正是一例。

三、臺灣「防疫外交」作為

近年來，臺灣在國際場域不斷對外傳遞「Taiwan Can Help」的形象，透過這句簡短的口號告訴世界，臺灣雖因外在因素，在國際參與受阻，但臺灣仍願提供自身的資源及技術，向需要協助的國際友人伸出援手，而 COVID-19 疫情在全球出現大流行，也帶給我們一個「讓世界

¹⁰ BBC (2020), "Coronavirus: UK foreign aid spending cut by £2.9bn amid economic downturn", <https://www.bbc.com/news/uk-politics-53508933>

¹¹ 風傳媒 (2020), 〈「連說再見的時間都沒有」美國和平工作團召回 7000 位志工 成立 60 年來首見〉, 2020 年 4 月 29 日, <https://www.storm.mg/article/2564669?page=1>

¹² Alonzo Fulgham (2020), "When it Comes to COVID-19, Foreign Aid is Domestic Aid", <https://thepalladiumgroup.com/news/When-it-Comes-to-COVID-19-Foreign-Aid-is-Domestic-Aid>

¹³ Gov.uk (2020), "UK leads global fight to prevent second wave of coronavirus", <https://www.gov.uk/government/news/uk-leads-global-fight-to-prevent-second-wave-of-coronavirus>

看見臺灣」難得的機會及舞台，透過對國際提供實質的援助，讓「Taiwan Can Help, and Taiwan is Helping!」這句口號具象化。特別是在疫情期間，諸如美國以及歐盟等先進國家，因疫情未被有效控制，導致國內發生大規模傳染，根據約翰·霍普金斯大學的統計數據，截至 2020 年 12 月 7 日止，美國境內共有超過 1,400 萬人次感染確診，28 萬人死亡。反觀臺灣，因有過去 SARS 的抗疫經驗，政府主管機關有效的防疫政策，加上國人已建立根深蒂固的防疫觀念，使臺灣的疫情得到有效控制。臺灣亦發揮公衛醫療的軟實力 (soft power)，透過實體捐贈、經驗分享等方式，對外推動「防疫外交」，讓「臺灣經驗」成為全球媒體報導的焦點，在執行上可分為實體捐贈及經驗分享兩方面。

在實體捐贈方面，根據今年 9 月 11 日經濟合作暨發展組織發表的一份報告顯示，我國因應 COVID-19 疫情向國際機構捐款 470 萬美元，並提供開發中國家實物捐贈，包括 2,750 萬個口罩、3.5 萬個額溫計和 250 套熱像體溫顯示儀。¹⁴除了上述物資之外，我國亦對外捐贈了包括肺炎病毒快篩試劑、防護衣、手套、泡麵及白米等，而捐贈對象，除了開發中國家外，亦包含多個已開發國家，例如：我國捐贈日本約 206 萬片口罩、5 萬件防護衣等防疫物資；捐贈歐盟約 205 萬片口罩、呼吸器及防護設備等；捐贈美國約 300 萬片口罩。¹⁵其他因應 COVID-19 臺灣對各國的捐贈或援助，在我國外交部官網「因應武漢肺炎國際分享專區」下之「臺灣對國際社會的貢獻」網頁中均有記載。¹⁶

在經驗分享方面，臺灣則是透過線上視訊，與多國分享抗疫經驗，例如我國中央研究院與土耳其國家科技研究委員會 (Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, TÜBİTAK) 於 2020 年 4 月 10 日舉行臺土防疫視訊合作會議，雙方就疫苗研發、快篩試劑、藥物開發及動物試驗等議題交換意見，建立資訊分享平臺，強化雙邊防疫合作。4 月 15 日臺大醫院與中美洲統合體 (Sistema de la Integración Centroamericana, SICA) 所屬之中美洲及多明尼加衛生部長委員會 (Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica, COMISCA) 8 個會員國 (貝里斯、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜、哥斯大黎加、多明尼加、巴拿馬及薩爾瓦多) 高級醫衛官員舉行多邊視訊會議分享我國防疫經驗。此外，臺灣於疫情期間，亦派遣防疫專家團赴海外提供諮詢，例如臺北醫學大學附設醫院於 5 月 1 日派遣 4 名醫護專家赴史瓦帝尼協助指導疫情防治。

臺灣的「防疫外交」除了強化夥伴國家的防疫能力外，對於臺灣本身而言，亦提升了國際能見度，並增加國際社會支持臺灣的力道，根據外交部官網的統計數據顯示，截至今年 4 月底，26 個國家及國際組織共 95 名政要與官方機構對我國捐贈防疫物資及醫療援助事，以推文、臉書發文或其他形式表達感謝。¹⁷

¹⁴ OECD (2020), "DAC Working Party on Development Finance Statistics: COVID-19 Survey – Main Findings", [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2020\)35&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2020)35&docLanguage=En)

¹⁵ 外交部 (2020), 〈臺灣是國際社會的良善力量〉, <https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=3FCC7ED69E5E3E5D>

¹⁶ 我國對國際社會提供之相關援助，詳參以下連結：<https://www.mofa.gov.tw/NewsNoHeadOnlyTitle.aspx?n=F7016E9E27AB5A53&sms=F9B3D7FB6AC24A23>

¹⁷ 外交部 (2020), 〈各國政要就我國捐贈防疫物資及醫療援助案表達感謝統計表〉, https://www.mofa.gov.tw/Upload/UserFiles/files/%e4%bf%ae0429_%e5%90%84%e5%9c%8b%e6%84%9f%e8%ac%9d%e8%87%ba%e7%81%a3%e6%8d%90%e8%b4%88%e9%98%b2%e7%96%ab%e7%89%a9%e8%b3%87%e4%b8%80%e8%a6%bd%e8%a1%a8_%e6%9b%b4%e6%96%b0.pdf

這些來自國際間的感謝與回應，不僅是媒體宣傳素材，亦轉換成外交資源，例如在臺灣今年參與世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）議題上，包括美國、日本、加拿大、史瓦帝尼及巴拉圭等國，均公開支持臺灣參與，加拿大副總理方慧蘭（Chrystia Freeland）4月29日於國會重申加國政府支持臺灣成為世衛大會觀察員的明確立場；日本前首相安倍晉三則於4月29日在參議院預算委員會上表示，支持臺灣參與世衛組織；而在2月的WHO執委會上，包括史瓦帝尼、巴拉圭、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、聖克里斯多福及尼維斯、諾魯及馬紹爾群島等8個友邦都發言挺臺加入世界衛生組織或其相關技術性會議。¹⁸

臺灣的「防疫外交」亦帶動臺美兩國的高層互訪，在今年8月9日，美國衛生部長阿扎爾（Alex Azar）率訪問團抵臺，強化臺美雙方在醫衛領域進一步的交流，而這也是美國總統川普（Donald Trump）簽署《臺灣旅行法》（Taiwan Travel Act）後，第一位訪臺的美國部長級官員。¹⁹

臺灣在這次全球防疫戰當中，透過實質的物資捐贈、紮實的經驗分享等積極作為，形塑臺灣在全球防疫上的「地緣」定位，越來越多國家、國際組織、媒體及輿論對臺灣所提供的援助做出正面評價，隨著臺灣在國際間「負責任行為者」的角色受到重視，臺灣在國際參與訴求上的正當性及合理性也將被凸顯。

臺灣的「防疫外交」，除了政府及民間團體、非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）的投入外，協助臺灣政府推動援外事務的專業機構國合會亦是重要的行為者之一。

四、國合會協助全球抗疫

國合會為我國推動國際發展援助工作的專業機構，在許多夥伴國家派駐技術團，協助政府執行各項海外援助計畫。今年新冠肺炎疫情期間，國合會各項援助計畫的推動亦受影響，特別是駐外人員的派遣，因受國際航班取消、各國國境封鎖等管制政策的影響，使國合會在人員外派及任務結束返國旅程均受衝擊，例如我國在南太平洋的邦交國吐瓦魯，為防止COVID-19疫情侵襲，於今年3月宣布中斷所有對外海空交通，使得國合會派至當地服役的3名外交替代役男在退役準備返國時面臨窘境，在多方協調下，最後徵得我國行政院海洋委員會海巡署同意派遣在太平洋執行第二航次公海巡護任務的巡護船艦，於8月21日途經吐瓦魯接載滯留當地的3名外交替代役男返臺。²⁰ 技術團在駐地的工作，因為必須避免群聚，許多原規劃舉辦的研習班、推廣活動、相關會議等都暫停或縮小規模舉辦。

儘管遭遇種種困難，國合會在疫情期間，仍運用許多變通方式，協助友邦在原計畫架構下

¹⁸ 中央社（2020），〈不論有沒有邦交 多國家發聲挺臺灣參與世衛〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005035007.aspx>

¹⁹ 中央社（2020），〈美國衛生部長訪台 外交部：強化台美醫衛交流〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202008100026.aspx>

²⁰ 陳建瑜（2020），〈吐瓦魯封鎖邊境 我派海巡船接回3名外交替代役〉，蘋果日報，<https://tw.appledaily.com/politics/20200906/ID7MKN4AFVHDNAVKF7G2RJS634/>

積極抗疫。²¹ 以下從六大面向進行說明。

(一) 參與國際，輸出臺灣防疫經驗

國際參與是國合會近年來推動對外援助工作的重點項目之一，近年來積極與其他國際組織或機構進行合作交流，包括世界農民組織 (World Farmers' Organisation, WFO)、糧食濟貧組織 (Food For The Poor, FFP)、巴拉圭區域銀行 (Banco Regional) 及美國「海外私人投資公司」(Overseas Private Investment Corporation, OPIC) 等，除了在國際場域運用自身推動的援外計畫案例讓世界更認識臺灣，在加強與國際組織或相關機構合作的同時，更積極地將有限的資源予以整合，做最有效的運用，進一步擴大援助效益，讓援助的效果能落實到更多需要的人身上。在這次疫情期間，臺灣的防疫成效在國際間有目共睹，各國亦盼汲取「臺灣經驗」強化國內抗疫能量，國合會則運用此議題，進行多場線上研討會、工作坊等，與友邦政府、合作單位分享臺灣防疫作為，例如在 5 月 19 日，國合會與瑞士國際非政府組織世界兒童權利組織 (Terre des hommes, Tdh) 合作辦理「接觸追蹤科技於 COVID-19 防疫之應用」線上研討會，與國際社會分享臺灣如何運用資通訊科技控制疫情發展；²²

另 9 月 30 日國合會與世界農民組織共同舉辦「拉丁美洲區域農民因應氣候變遷及後新冠肺炎疫情時期農業復甦線上工作坊」，邀請瓜地馬拉、尼加拉瓜、宏都拉斯、貝里斯、巴拉圭及厄瓜多等 6 友邦農民代表，發表該區域農民面對氣候變遷與新冠疫情之衝擊與協助需求，並邀請中美洲區域組織農業及金融專家學者共同討論，集思廣益探討協助農民在後疫情時代下，氣候變遷調適作為。

(二) 強化友邦及友好國家抗疫能量

由於我國多數友邦及友好國家基礎建設及公衛醫療資源相對欠缺，在面對此次疫情時，因抗疫能量不足，其國內民眾健康飽受威脅，對此，國合會除運用駐外技術團及各項計畫的資源協助友邦及友好國家強化防疫能量外，亦配合國際非政府組織，針對經濟及疫情衝擊較為嚴峻的國家，進行人道援助，同時，國合會與區域開發銀行聯手，提供貸款給受疫情衝擊較大的國家，以完善抑制疫情相關之政策與法規，例如國合會駐瓜地馬拉技術團提供衛生器材及簡易消毒設備強化包裝場的防疫作業；與長期合作夥伴世界展望會 (World Vision) 攜手，協助黎巴嫩境內脆弱族群，因應新冠肺炎與貝魯特大爆炸造成之影響。²³

²¹ 國合會協助友邦抗疫內容，詳參國合會官網「攜手友邦 共同抗疫」專區，<https://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=58971&ctNode=31012&mp=1>

²² 會議相關資訊請參考以下連結：<http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=58960&ctNode=29686&mp=1>

²³ 2020 年 8 月 4 日，黎巴嫩首都貝魯特 (Beirut) 港口棚廠發生 2 次爆炸，將海港與周圍建物夷為平地，該場爆炸造成超過百人死亡，5,000 多人受傷，並摧毀許多房屋，估計有 30 萬人因此流離失所。

（三）提供資材、技術，強化糧食安全

糧食安全一直是國際間討論的重要議題，聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）每年亦針對此議題推出專題報告，在聯合國於 2015 年發佈的永續發展目標中，更將零飢餓列為目標 2。然自去年底全球爆發 COVID-19 之後，許多原本在糧食安全上就已經屈居弱勢的國家及族群，受到了更大的衝擊，因此，國合會特別針對這些脆弱族群，透過增產耐儲放蔬果、無償提供種子、種苗、及農業資材、採購計畫輔導農民生產之農產品並轉贈偏遠地區、補助農民生產資材與種苗等方式提供援助。例如吐瓦魯「園藝擴展計畫」、馬紹爾群島「園藝計畫」及「畜牧計畫」於疫情期間增產耐儲放蔬果、捐贈農民種子、種苗、肉仔豬及自製堆肥等物資，「聖克里斯多福及尼維斯農業因應氣候變異調適能力提升計畫」提供甘藷種苗並增產根莖作物 9.5 公噸，協助弱勢家戶渡過疫情期間糧食不足危機。

（四）提供紓困及社會經濟復甦資金

投融资為國合會進行對外援助的重要工具之一，儘管在疫情期間，國際經濟受到嚴重衝擊，但並不影響國合會的貸款業務，例如在 8 月底針對中美洲地區之「新型冠狀病毒肺炎及經濟復甦緊急援助及準備專案」，完成「公部門運作貸款機制」與「金融部門支持微小中型企業機制」兩件貸款案的簽署。透過這兩項貸款計畫，可望協助我國友邦政府擴充財政預算，並得以採取必要行動對抗疫情。

（五）開拓防疫商機

因疫情的影響，全球商業活動也都受到了衝擊，對於許多我國邦交國來說，由於經濟仍處於發展階段，對於外在大環境的變化更加敏感，根據中美洲經濟整合銀行（Central American Bank for Economic Integration, CABEI）所發表的報告指出，受到 COVID-19 疫情的衝擊，2020 年中美洲經濟成長率下滑幅度將在 2.5~4.9% 之間。²⁴ 輔導中小企業發展，為近年來國合會業務推廣重點之一，因此，國合會運用原本執行的中小企業相關計畫，輔導友邦的企業推展業務，例如巴拉圭，在這波疫情的影響下，20 萬名從事紡織相關產業的廠商及微中小企業主生計受到了重大衝擊，由於計畫團隊發現「戴口罩」已成為巴拉圭當地防疫的基本措施，於是攜手巴拉圭工商部（Ministerio de Industria y Comercio, MIC）及巴拉圭服飾產業公會（Asociación Industrial de Confeccionistas del Paraguay, AICP），共同製定「布口罩生產優良規章」，從口罩布料選定、到生產過程的管控等建立一套標準，並搭配服飾產業公會人員在現場進行監督，另外也針對有興趣加入口罩生產的廠商給予輔導，以確保生產品質，該項做法，不僅促成廠商暫時轉型，同時也達到紓困的效果，更獲得巴拉圭工商部長及衛福部長的大力支持。

²⁴ CABEI (2020), "CABEI presents study denominated 'Economic impact of COVID-19, an analysis for Central America, Argentina, Colombia and Mexico'", <https://www.bcie.org/en/news-and-media/news/article/cabei-presents-study-denominated-economic-impact-of-covid-19-an-analysis-for-central-america-argentina-colombia-and-mexico>

(六) 導入多元線上教學

微軟創辦人比爾蓋茲 (Bill Gates) 曾說：「教育是脫貧的階梯」，法國文豪雨果 (Victor Hugo) 也說過：「多建一所學校，就少建一座監獄」，顯見教育為促進國家發展及穩定的重要力量，但在疫情期間，為避免群聚感染，許多學校紛紛停課，讓學子的學習中斷。能力建構為國合會計畫重點項目之一，但因疫情使得國合會相關教育訓練安排受到影響，為使國合會的人才培訓工作不間斷，在數位科技的輔助之下，運用遠距教學的方式，持續進行醫事人員訓練、華語遠距教學、職業訓練教學等教育訓練工作。

儘管在本次疫情中，不管從人員的派遣或是資金的運用上，國合會在進行國際援助的工作上受到了相當大的限制，但透過許多創新作為，持續對外提供援助，藉此達成以下目標：

首先，透過持續強化對外援助工作，貫徹「進步夥伴，永續發展」的目標及信念。在這次疫情期間，全球經濟遭受莫大衝擊，永續發展目標的進程受到影響，國合會持續與友邦及國際組織建立發展援助之夥伴關係，並以永續發展為目標，配合我國發展強項，追求發揮最大的援助效益與品質，進而協助我國友邦及友好國家達成永續發展目標。

其次，彰顯「Taiwan Can Help」的價值，國合會為我國專業援外機構，負責執行多項我國政府開發援助計畫，在疫情期間，國合會持續提供對外協助，也等於讓「Taiwan Can Help」這句口號落實，並進一步提升國際能見度。

表1 國合會對 COVID-19 疫情因應時間表

日期	國際重大事件	國合會對疫情的因應
1 月	4 日 ● 中國通報不明原因肺炎群聚，但無死亡案例。 23 日 ● 中國宣布武漢封城；另 WHO 表示，疫情尚未構成「國際公共衛生緊急事件」，且尚無證據顯示除中國外出現人傳人。 24 日 ● 越南出現沒有武漢旅遊史的患者，WHO 證實新冠病毒會人傳人。	
2 月	2 日 ● 菲律賓出現第一起新冠病毒死亡病例，為中國境外首例死亡病例。	
3 月	7 日 ● 全球確診數超過 10 萬。 11 日 ● WHO 正式宣布新冠肺炎疫情進入「全球大流行」。	

	14 日	● 史瓦帝尼（邦交國）出現首例確診案例。	
	27 日	● 美國新冠肺炎確診病例升至 86,012 例，超越中國，成為確診數最高的國家。	
4 月	1 日	● 臺灣開始第一波國際人道援助行動，捐贈歐美及友邦共計 1,000 萬片醫療口罩等防疫物資。	
	9 日		● 聖克里斯多福及尼維斯志工林雅貞利用慢性病患來診所時教導口罩正確配戴方式；並利用舊衣布料製作布口罩，贈送給當地弱勢族群。
	11 日	● 全球死於新冠肺炎的人數突破 10 萬人，確診人數突破 170 萬人。	
	13 日	● 全球專家小組在 WHO 協調下進行疫苗研發。	
	28 日		● 帛琉志工林子瑄負責協助設計學校孩童營養午餐菜單，除了確認學校廚工烹飪的膳食營養均衡外、教導學生如何正確洗手，並製作 COVID-19 與飲食相關的文宣。
5 月	1 日		● 「聖文森國糖尿病防治能力建構計畫」與衛生部合作，運用糖尿病衛教宣傳車在文國境內進行糖尿病患自我照護及 COVID-19 防疫宣導。
	3 日		● 「瓜地馬拉運用醫療科技提升孕產婦與新生兒保健功能提升計畫」就地取材，協助製作防疫面罩提供瓜國第一線醫護人員。
	5 日		● 派駐聖文森的志工協助衛生部運用 GIS 繪製加勒比海地區 COVID-19 疫情擴散地圖。
	13 日		● 「聖露西亞資訊科技融入教學發展計畫」協助露國教師由「傳統教室」轉入「遠端教室」，與社區學院合作辦理線上課程、校際觀摩及教師研習等。

	19 日	● 第 73 屆世界衛生大會通過由 130 多個國家共同發起的決議。	● 共同辦理「接觸追蹤科技於 COVID-19 防疫之應用」線上研討會。
	21 日		● 今年母親節正逢全球疫情高峰，巴拉圭民眾為配合政府防疫，多以網購方式取得鮮花，期間駐巴拉圭技術團持續協助花農生產蘭花，帶動 5 月份蘭花銷售量。
	23 日		● 外籍生獎學金計畫多年來致力培育友邦公衛醫療人才，這些友邦畢業生返國後多擔任政府公衛部門、醫療院所或國際組織公衛專家，成功顯現國合會獎學金受獎生不僅順利在臺學習臺灣公衛經驗，學成返國後更能協助在醫院及社區建立感染防制措施。
	29 日		● 在 COVID-19 的移動限制下，農民無法取得草飼料。駐貝里斯技術團緊急向農家採購柑橘渣及麵粉格外品，用以調製輔助性飼料，提供駐團輔導之羊農組織。
6 月	2 日		● 駐印尼技術團與農民提供新鮮蔬菜給公眾廚房進行烹調，再由各村村民組成外送車隊將愛心送到弱勢家庭手中。
	5 日	● WHO 更新關於使用口罩控制 COVID-19 疫情的指引。	
	11 日	● 亞洲疫情趨緩、中南美洲國家的確診病例仍不斷攀升。	
	17 日	● 宏都拉斯總統伉儷確診新冠肺炎。	
7 月	7 日		● 「巴拉圭醫療資訊管理效能提升計畫 (第二期)」增加「病患關懷追蹤」功能，讓巴國能主動追蹤 COVID-19 高風險族群。
	21 日		● 駐宏都拉斯技術團確保苗圃工作人員獲得必要的抗疫防護，協助向宏國農牧部洽商種苗運送服務以及輔導私人苗圃運用社群媒體提升曝光度。

8月	25日		<ul style="list-style-type: none"> ● 駐史瓦帝尼技術團與農業部聯繫，在紓困優先的前提下，選擇了甘藍、番茄及青椒種苗進行緊急生產，藉此機會協助農業試驗所建立蔬菜種苗生產管理操作流程，讓史國未來有能力自行生產冬季蔬菜種苗。
	28日		<ul style="list-style-type: none"> ● 「黎巴嫩境內弱勢族群新冠肺炎及經濟危機回應計畫」提供黎國境內難民與當地居民防疫物資。
9月	3日		<ul style="list-style-type: none"> ● 疫情使食物高比例來自進口的馬紹爾群島飽受補給中斷之苦。駐馬紹爾技術團加強家庭菜圃推廣、並提供肉仔豬，減輕當地生鮮蔬果與肉品不足之挑戰。
	18日	● 瓜地馬拉總統感染新冠肺炎。	
	20日		<ul style="list-style-type: none"> ● 駐巴布亞紐幾內亞技術團將講習活動移至田間，以搭建遮陽椰子葉棚架的方式，確保通風及降低群聚感染風險，持續辦理各項訓練課程。
10月	28日		<ul style="list-style-type: none"> ● 駐吐瓦魯技術團協助醫院農場為住院病人種菜，均衡飲食顧健康。
	29日	● 馬紹爾群島（邦交國）出現首例確診案例。	

資料來源：衛福部官網、國合會官網

五、結論與建議

COVID-19 自去年底爆發迄今，疫情持續延燒，在疫苗尚未正式問世前，各國疫情未來的走向仍存諸多變數，但可確定的是，在全球化的發展下，疫情的管控並非單一國家的責任，需透過各國的通力合作，才能將疫情對於全人類的影響降到最低。因此，國際援助工作的重要性不言可喻，特別是臺灣做為全球防疫的模範生，在有效控制國內的疫情後，仍有能力提供外援，從臺灣的「防疫外交」到國合會的實際案例，已見臺灣如何運用長期累積的援外及防疫經驗對外進行協助。針對未來臺灣如何進一步透過對外援助的方式，協助各國對抗疫情，有以下幾點建議：

（一）加強公私部門合作，強化全球抗疫能量

這次疫情，相較於過去的 SARS、MERS 來說，影響範圍遍及全球，在防疫工作上，除了

需要透過各國政府的相互配合外，私部門也扮演了重要的角色，特別是在疫情期間，許多私部門及非政府組織從口罩的捐贈、醫療人員的派遣到資金的援助上，都有相當大的投入。臺灣方面應將國內公私部門的資源做有效的整合，運用「防疫外交」的架構，讓我國私部門的防疫援助亦能轉化為外交力量，同時呼應聯合國 SDGs 所強調的公私部門合作精神。

（二）移轉臺灣公衛防疫機制，建構友邦防疫能力

臺灣之所以能夠有效控制疫情，並在短時間內恢復正常的社會運作，主要歸功於衛福部及疾病管制局在第一時間能快速掌握疫情的發展，並藉由各種不同的傳媒、管道，公開透明地傳遞防疫資訊，讓國人能夠快速接收正確訊息，不僅避免社會恐慌，同時也讓民眾配合政府的腳步有效防疫。而類此有節奏的防疫宣導經驗及機制若能分享、轉移到我國友邦，將有助於建構夥伴國家的防疫能力。

（三）協助友邦強化基本疫情防護設備之生產能量

COVID-19 全球擴散，導致全球口罩荒，臺灣政府在短時間內建立了產線及相關機制，並實施口罩實名制與健保藥局合作，讓民眾在每週可使用健保卡購買口罩以渡過非常時期。臺灣的口罩不但足夠提供國人使用，政府更利用口罩對外捐贈，做為「防疫外交」中的一項重要工具。正因臺灣在防疫資源上的不虞匱乏，使得疫情得以控制。然而，我國友邦因缺乏防疫設備的基本生產能量，民眾防疫用品取得困難，使得友邦政府的防疫工作推動受阻，因此，臺灣除可考慮將我國口罩生產及配送的經驗分享友邦外，亦可統整我國口罩業者資源，將二手口罩生產設備援贈友邦，強化其防疫設備生產的能量。

（四）協助後疫情時代經濟復甦

因疫情的影響，全球多數國家的經濟都陷入停滯，我國友邦多屬開發中經濟體，受到的衝擊更鉅，為協助友邦在後疫情時期，迅速的讓商業活動及其他日常生活步上軌道，似可透過協助當地強化其金融體制，讓友邦金融部門有能力推出各項融資配套方案，亦可藉由提供當地微中小型企業緊急貸款，活化友邦經濟體質與環境。另外，由於疫情期間造成大量失業者，亦有許多學子的學習因疫情被迫中斷，因此，在後疫情時代，可透過提供技職訓練或助學貸款的模式，協助友邦人民能力建構，除可協助因疫情失業人士建立重返職場的能力，亦可充實友邦後疫情時代協助當地恢復經濟所需之人力。

COVID-19 對全球經濟與國際援助之 影響與對我國之啟示

徐遵慈

中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心主任

摘要

今（2020）年1月底自中國武漢爆發新冠肺炎後，疫情迅速擴展到全球，造成人類生命、健康之重大危機，也重創全球經濟，尤其開發中國家與低度發展國家之農村人口、低階勞力產業、以及仰賴觀光與貿易的中小與微型企業、個人等。疫情與經濟衰退導致各國削減對外援助經費，國際組織呼籲各界援助不能止歇，除在醫療公衛援助外，更應加強對於人道援助、糧食、水資源、氣候變遷等領域之援助。鑒於疫情正對全球援外工作產生重大的影響，各國國際組織、主要援助國、受援國間的援助模式與合作關係可能逐步調整，我國應思考加強運用我國的援外資源與產業優勢結合，尋找我國的最適援外模式，包括醫療援助、數位經濟、以及參與產業供應鏈之協助等。

關鍵詞：新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）、低度發展國家（least developed countries, LDCs）、供應鏈重組、美中貿易衝突

一、前言

今 (2020) 年 1 月底自中國爆發新冠肺炎後，疫情迅速擴展到全世界。截至 2020 年 12 月 3 日，全球已有超過 6,500 萬確診案例，佔世界總人口超過千分之四，超過 150 萬人因疫情死亡。確診案例最多國家為美國 (1,413 萬人)，其次為印度 (957 萬人) 與巴西 (648 萬人)。其中，在我國邦交國密佈的拉丁美洲，疫情最為嚴重，目前不僅巴西確診人數位居全球第三，死亡人數位居全球第二 (175 萬人)，在全球前十大疫情最嚴重國家中，涵蓋 3 個拉丁美洲國家 (巴西、阿根廷、哥倫比亞)，疫情更將重創拉丁美洲未來整體經濟發展，造成更嚴重的貧窮、公共衛生與社會問題。

由於各國採取封鎖城市、停工或遠距工作、居家避疫等各類防疫與社交隔離措施，導致全球經濟活動大幅下滑，消費和服務產出遽降，人員流動受限，重創勞動力市場。根據國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 頃在 2020 年 10 月 7 日發布最新報告，將 2020 年全球經濟成長率預期下修至 -4.4%，雖較 6 月發布之預測 -4.9% 微幅調整，顯示 5 月至 6 月各國放鬆防疫的封鎖政策，已促使經濟活動略為復甦，然整體而言，新冠疫情仍帶來全球自大蕭條以來最嚴重的經濟衰退。¹

世界銀行提出警告，指出新冠疫情將造成世界貧富差距拉大。國際貨幣基金也指出，除國際貿易活動大幅萎縮外，全球跨境旅遊觀光全面崩潰，農業生產與糧食供應亦將陸續出現窘境，將帶來全面衝擊。² 對於各國農村人口、低階勞力產業、以及仰賴觀光與貿易的中小與微型企業、個人等，預計將陷入經營或生活困境，成為這一波全球疫情下的受害者。

二、新冠疫情對全球經濟的影響

世界銀行指出，新冠肺炎全球疫情使得全球各大地區的人均收入減少，已開發國家受到內需和供應、貿易及金融嚴重中斷影響，新興市場及發展中經濟體 (emerging market and developing economies, EMDEs) 則將出現負成長 2.5%，為至少 60 年來整體上首次負成長。³

根據聯合國貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 在 2020 年 6 月發布的「2020 年世界投資報告」(World Investment Report, WIR)，預估 2020 年全球外人直接投資 (foreign direct investment, FDI) 總額將因新冠肺炎疫情驟降 40%，從 2019 年 1.54 兆美元下降至低於 1 兆美元，創下 2005 年以來新低。其中，由於全球需求減

¹ International Monetary Fund (2020), "World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent." October 7, 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

² 國際貨幣基金組織 (2020)，「《世界經濟展望》更新：前所未有的危機，不確定的復甦」，2020 年 6 月，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

³ World Bank, June 2020, Global Economic Prospects, <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects#:~:text=Global%20Outlook,-Download%20highlights&text=The%20baseline%20forecast%20envisions%20a,economies%20will%20shrink%20this%20year.>

弱，將導致對開發中國家出口導向及原物料相關的投資受到嚴厲的衝擊，預估至 2021 年仍將衰退 5~10%，至 2022 年才有機會回溫。⁴

UNCTAD 分析全球投資大幅衰退的原因，最主要為新冠肺炎疫情造成各國經濟重創，但另外亦與全球貿易保護主義升高、全球供應鏈重組、一些國家將製造業拉回國內（re-shoring）生產、以及智慧製造與數位轉型（digital transformation）有關。⁵ 其中，工業化與已開發國家採行貿易保護主義與推動供應鏈回歸國土，例如美國與日本，對開發中國家與低度發展國家將造成深遠的影響。

疫情亦凸顯許多開發中國家長期以來經濟發展與產業結構不健全的問題。以東南亞國家為例，此次疫情對東南亞國家的影響相較 2003 年爆發的 SARS 疫情，更反映出東南亞各國對於單一產業或單一國家的倚賴，以致因國際航班與人員移動停擺、邊境實施管制後，形成東南亞多個國家經濟重創，直接、間接的經濟損失遠超過 2003 年疫情損失，也甚於 2008 年全球金融海嘯。其中，由於中國近年不僅在全球供應鏈上扮演重要角色，中國赴海外旅客人數逐年上升，成為東南亞最主要外國觀光客來源，因此疫情後各國旅遊業遭受嚴重衝擊，如泰國、越南、柬埔寨、新加坡等，受影響產業涵蓋零售業、餐飲業和航空業等。在跨境貿易方面，東南亞國家自 2018 年以來，已因為美中貿易衝突，導致國際貿易秩序大亂，新冠疫情則進一步凸顯各國過度依賴中國供應鏈的風險，如汽車零件及藥品原料等。⁶

針對美中貿易衝突、新冠疫情等正促使全球供應鏈出現重組現象，國際信評機構穆迪在 8 月間提出報告，指出新冠疫情加速全球貿易活動與供應鏈的變化，將逐漸改變過去以中國為中心的供應鏈體系，因而將更加分散、多元、且以地區體系為中心，將因此更加具有韌性與應變能力。

整體來說，由於新冠疫情衝擊全球經濟、美中關係緊張、以及人力成本升高等因素，後疫情時代全球供應鏈將加深對於成本效益與永續、安全的考量，促成供應鏈的多元化，形成一個分散與區域性的全球貿易與生產網絡，部分國家將受益，但部分國家亦將受到影響。其中，能夠受益的亞太國家或中南美洲國家通常具備良好的經濟基礎、完善的基礎建設、足夠的人力資本及較低的地緣政治與供應安全風險國家，例如臺灣、越南以及泰國等國。⁷ 然而，人力資源與基礎建設不佳、發展程度較落後的國家，不僅恐無法因供應鏈調整而受益，反而將因外人直接投資（foreign direct investment, FDI）集中至前述競爭條件優良的國家，而面臨更大的經濟發展困境。

為因應當前重大的國際變局，東南亞國家於今年 5 月召開第 53 屆東南亞國家協會

⁴ World Investment Report 2020, UNCTAD, June 17, 2020, <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2769>

⁵ UNTAD, <https://unctad.org/press>

⁶ South China Morning Post, March 25, 2020, “How the coronavirus may change the geopolitics of Southeast Asia”, <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3076460/how-coronavirus-may-change-geopolitics-southeast-asia>

⁷ 經濟日報 (2020), 「後疫情時代 穆迪：全球供應鏈將加速變動」, 2020 年 8 月 11 日, <https://udn.com/news/story/7241/4773816>

(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 以下簡稱東協) 外交部長會議及系列會議後發表相關聲明, 強調將擴大合作, 共同面對嚴厲的挑戰。《聲明》指出, 東協各國承認新冠疫情對區域造成嚴重和多方面的影響, 東協需自我修復以及與區域外夥伴加強合作, 共度難關。各國將成立「2019 年冠狀病毒東協應變基金」(COVID-19 ASEAN Response Fund), 推動實施「東協全面復甦架構」(ASEAN Comprehensive Recovery Framework)。

第 27 屆東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF) 亦發表《第 27 屆東協區域論壇主席聲明》, 強調區域穩定與合作之重要, 以及須維持區域市場開放與供應鏈連結, 以保持糧食安全, 避免全球和區域供應鏈的瓦解, 維持經濟活動。疫情亦使東協與區域夥伴國家更加重視供應鏈問題, 在疫情下如何維持市場開放與供應鏈穩定成為最重要的議題之一。各國除加強疫苗研發的合作外, 亦關注資通訊產業 (ICT) 與數位化可降低疫情影響之重要性, 因此亦鼓勵各國加強進行資訊安全等議題的合作。

美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 在 9 月 10 日與東協各國進行視訊會議中, 承諾將協助東協各國在疫情後時代恢復經濟。蓬佩奧稱, 美國將與區域合作, 並使用美國可使用之所有工具或方法, 包括來自美國民間部門的協助, 來重建區域各國後疫情時代的經濟。⁸ 會議結束後, 國務院發布聲明指出, 美國持續扮演全球衛生領域的領導者, 包括向東協各國提供超過 8,700 萬美元的政府援助, 用於防控疫情。此外, 美國亦宣佈將在越南設立疾病管制與預防中心 (Centers for Disease Control and Prevention, CDC) 東南亞區域辦公室, 以進一步推動公共衛生的參與 (engagement)。⁹ 美國雖在川普政府決定下退出世界衛生組織 (World Health Organization, WHO), 但在越南設立區域辦公室, 可預見未來美國將提升及協調與其他國家相關機構之效率與聯繫, 加強疫情後與各國之合作。¹⁰

三、全球疫情帶動國際合作與援助新趨勢

疫情對全球經濟造成重大衝擊, 以致大型經濟體如歐盟、美國、中國等經濟大幅衰退, 雖然中國經濟活動較早恢復運作, 但亦面對多年來少見的低迷景氣。各國削減對於開發中國家的援助經費, 對於疫情嚴重與低度發展國家的影響最大。根據聯合國統計, 目前全球共計 47 個最低度發展國家 (least developed countries, LDCs), 11 億人口的人均實質 GDP 僅約 922 美元, 將是遭受疫情衝擊最嚴重的一群。國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 估計第

⁸ Kyodo News (2020), "U.S. to partner with ASEAN in post-pandemic economic recovery: Pompeo," 10 September, 2020, https://english.kyodonews.net/news/2020/09/84724fc378c4-us-to-partner-with-asean-in-post-pandemic-economic-recovery-pompeo.html?fbclid=IwAR0EhR2UcY8T2cTaQWbHd1j5fVVAk5bQ1anrHCcDWkc8_qKCs8dbKhUK1yM.

⁹ U.S. Department of States (2020), "United States-ASEAN Strategic Partnership," 9 September, 2020, <https://www.state.gov/united-states-asean-strategic-partnership/>.

¹⁰ Nikkei Asian Review (2020), "US to open regional CDC office in Vietnam to tackle COVID-19," 10 September, 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/US-to-open-regional-CDC-office-in-Vietnam-to-tackle-COVID-19>.

二季全球有高達 6.7% 的人口失業，約為 1.95 億人，其中多數位於 LDC 國家。各國際組織呼籲各界對最低度發展國家的援助不能止歇，除集中在醫療公衛有關援助外，更應加強對於人道援助、糧食、水資源、因應氣候變遷等領域之援助。

國際貨幣基金自 3 月至 8 月間，共計已在全球超過 80 個國家動用緊急基金，緊急貸款集中在健康、教育、糧食供應等，以及建立社會安全網。然而根據國際透明組織（Transparency International）的追蹤與分析，發現這些援助中有不少涉及貪腐與不法的案件。雖然 IMF 過去以來在提供緊急援助時，均要求受援國政府必須承諾將遵循透明化原則及採取良好治理措施，例如公開合約及實施獨立監察等，但此波疫情造成的損失龐大，前述作法是否確實降低貪腐，值得深入檢視。¹¹ IMF 提出幾項改善對策，包括應符合 IMF 援助機制的反貪腐等原則、編列專款支持打擊貪腐措施、以及協助公民社會發揮監督的功能。

日本新任首相菅義偉於 9 月 26 日在聯合國大會的視訊演講中宣示，當前疫情已威脅全球人類安全，日本願意帶領國際社會一起努力，在經濟振興、健康與經濟發展三大領域做出貢獻。菅義偉表示，日本迄今已經提供 15 億美元的醫藥、健康有關援助經費。為協助經濟受創的開發中國家，日本將提供新冠疫情危機反應緊急支持貸款（COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan），未來兩年內將編列經費 4,000 億日圓（相當於 45 億美元）。也提出維持全球自由貿易的重要性，將持續推動世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的改革，及與貿易夥伴洽簽經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）。¹²

根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）提出的一份報告指出，¹³ 新冠疫情正改變全球援助計畫的需求與態樣，援贈國（donor）必須提出新的方式，以因應受疫情衝擊的開發中國家與最低度發展國家。例如，近年援助機構多傾向以優惠貸款（loans）取代無償援贈（grants），然因全球各國不斷降息下，優惠貸款的利率與一般商業貸款的利率差距已逐漸縮小，再加上開發中國家因疫情衝擊經濟，已造成財政枯竭，因此援助國須重新考慮恢復援贈性質的援助。

此外，國際發展金融機構（development finance institutions, DFIs）的角色亦應予強化。由於國際疫情下金融資源極度匱乏，必須提高發展機構的功能，確保援助效益及為最需要的人所用。例如，20 國集團（G20）的國家同意擴大援助規模及對貧窮國家減免債務，預期減債將成為疫情下的重要援助模式之一。OECD 報告指出，各國應攜手合作將近年援助工作重心從人權、性別平等領域擴大至疫情後之協助，並應即刻開始推動氣候韌性與永續經濟等新興領域。¹⁴

¹¹ Tracking the Trillions: 6-Month Checkup on IMF's Covid-19 Emergency Aid, IMF, August 21, 2020, https://www.eurodad.org/covid19_oda_challenges

¹² Japan to “proactively lead” on COVID-19 response efforts, UN News, 25 September, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/09/1073822>

¹³ Covid-19 and Official Development Assistance: current issues and challenges, DAC, OECD, June 15, 2020, https://www.eurodad.org/covid19_oda_challenges

¹⁴ 參前註。

四、新冠疫情對我國援外業務之啟示

我國透過不同管道與模式提供國際援助，以求貢獻國際社會，至今年已邁入 60 年。今年新冠病毒疫情在全球肆虐，彰顯全球公衛合作的重要性。根據外交部資料，我國除積極分享「臺灣模式」的防疫經驗，落實「Taiwan Can Help, and Taiwan is Helping!」的理念外，今年迄至 9 月，我國已在雙邊及多邊架構下，捐贈超過 80 個國家計逾 5,300 萬片醫用口罩及熱像體溫顯示儀等防疫物資，合作共享疫苗研發及防疫交流，¹⁵如再加上我民間社會與非政府組織 (NGOs) 自發性捐助物資與協助外界因應新冠疫情，我國整體在疫情下之對外援助能量受到國際社會的高度肯定。

環顧疫情正對全球援外計畫產生重大的影響，各國際組織、主要援助國、受援國間的援助模式與合作關係可能逐步調整，衍生新的援外方向，我國亦應思考加強運用我國的援外資源與產業優勢結合，尋找我國的最適援外模式，包括醫療援助、數位經濟、以及參與產業供應鏈之協助等。此外，我國亦應更加關注受援國或合作國運用援助之合理性與效率，要求更高的治理與透明化承諾。

在醫療援助方面，在過去四年新南向政策的推動下，我國透過醫療合作及醫療資源共享，已逐漸與新南向國家在醫療合作上建立密切互動，成為新南向政策下發揮軟實力 (soft power) 的最佳實證。今年 8 月間，美國衛生部長阿札爾 (Alex Azar) 率團訪臺，期間並見證臺美簽署「醫衛合作瞭解備忘錄」，顯示醫療合作不僅是我國在疫情後可加強雙邊合作的重要領域，亦可攜手已開發國家在第三國實施醫療援助，展現我國重視醫療人權的理念。

如以臺美合作為例，我國與美國過去以來已在「全球合作暨訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework, GCTF) 下合作辦理眾多活動，該架構至今年 6 月 1 日已成立 5 週年，未來除可繼續扮演臺、美、日本的合作夥伴與援外平臺外，亦可逐步擴大，成為疫情後我國對外援助之運作機制與平臺，提供受援或合作對象更靈活彈性的協助。

在數位經濟與產業鏈重組下，我國亦可結合我國資通訊 (ICT) 與電子產業、軟硬體系統整合、農業與生物科技等科技與產業優勢，在疫情後各國多希望積極進行數位轉型 (digital transformation)、發展遠距經濟、關注糧食安全等政策下，我國可協助提供政策規劃、產業升級、人才培訓、研發支援等技術協助 (technical assistance) 與能力建構 (capacity building) 計畫。此外，美中貿易衝突與新冠疫情正促成全球供應鏈重大變革，開發中國家與低度發展國家皆希望藉此機會建立製造業，參與全球供應鏈，我國長久以來在電子、紡織成衣、製鞋、車輛零配件等產業供應鏈上扮演重要角色，也是在各國投資設立製造基地的重要外資來源，未來我國亦可思考將援助工作擴大至協助其他國家建立供應鏈，包括分享我國參與供應鏈經驗、協助

¹⁵ 外交部立法院業務報告，外交部，2020 年 9 月 28 日，[https://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/671/173711/%e5%90%b3%e9%83%a8%e9%95%b7%e7%ab%8b%e6%b3%95%e9%99%a2%e7%ac%ac%e5%8d%81%e5%b1%86%e7%ac%ac%e4%ba%8c%e6%9c%83%e6%9c%9f%e5%a4%96%e4%ba%a4%e6%a5%ad%e5%8b%99%e5%a0%b1%e5%91%8a\(2020-09-28\).pdf](https://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/671/173711/%e5%90%b3%e9%83%a8%e9%95%b7%e7%ab%8b%e6%b3%95%e9%99%a2%e7%ac%ac%e5%8d%81%e5%b1%86%e7%ac%ac%e4%ba%8c%e6%9c%83%e6%9c%9f%e5%a4%96%e4%ba%a4%e6%a5%ad%e5%8b%99%e5%a0%b1%e5%91%8a(2020-09-28).pdf)

其他國家規劃相關政策與配套措施、培養產業人才等。例如，我國可協助中南美洲邦交國建立智慧農業與食品加工產業，建立供應鏈與現代化管理模式，亦可在新南向國家整合在地臺商生產資源，共同協助當地建立出口導向之供應鏈體系。

COVID-19 下的國際醫療衛生援助－ 從對 SDGs 的衝擊談起

邱亞文^{*}、簡瑋廷^{**}、邱鈺翔^{***}

摘要

自聯合國 2000 年「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs) 及 2015 年「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs) 問世，全球發展合作、國際援助計畫莫不以此做為重要依歸；數十年來，全球在消除貧窮、普及教育等各大領域都有可觀進展；醫療衛生與健康更成為各目標發展的基礎而無所不在。2019 年底，嚴重特殊傳染性肺炎疫情自武漢爆發，蔓延全世界；對全球衛生、政治、經濟、社會、環境等產生巨大衝擊。「政府開發援助」在資助各國基礎醫療衛生本就扮演至關重要的角色，COVID-19 重創政府開發援助 (Official Development Assistance, ODA) 大國，為援助預算帶來極大壓力；臺灣做為全球 COVID-19 疫情防治典範及少數經濟衝擊輕微的國家，有能力成為雪中送炭、濟困解危的關鍵角色。數位健康、基礎公衛等典範轉移，公私部門的跨域合作，都能為臺灣的國際醫療衛生援助另闢蹊徑。

關鍵詞：千禧年發展目標 (Millennium Development Goals, MDGs)、永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)、COVID-19、政府開發援助 (Official Development Assistance, ODA)、國際醫療衛生援助

^{*} 臺北醫學大學全球衛生暨發展碩士學位學程教授暨主任、亞太公衛學術聯盟臺灣區域主席。

^{**} 臺北醫學大學全球衛生暨發展碩士學位學程碩士生。

^{***} 臺北醫學大學全球衛生暨發展碩士學位學程研究助理。

一、從 MDGs 到 SDGs

2000 年 9 月聯合國 (United Nations, UN) 召集全球 189 國領袖共同簽署「聯合國千禧年宣言」(United Nations Millennium Declaration)，並以 2015 年為限，設立「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs)，自此，各國國際組織、國家、非政府組織 (non-governmental organizations, NGOs) 莫不以此 8 大目標 (goals) 及其 21 項標的 (targets)、60 項指標 (indicators) 做為全球發展合作和開發中國家政策制定的重要依據，過往相形發散的國際援助計畫，也終能聚焦且有清楚的脈絡可依循。15 年間，雖然全球的發展離達成目標仍有不小差距，但在消除貧窮、普及教育、促進健康等各大領域都已有可觀的進展。¹

2012 年 6 月於巴西里約所召開的第 3 屆地球高峰會 (Earth Summit) 又稱聯合國永續發展大會 (United Nations Conference on Sustainable Development, UNCS D)，簡稱 Rio+20，會後所發表的共識聲明文件《我們想要的未來》(The Future We Want) 中，² 肯定了 MDGs 在全球發展的貢獻，並要求成立開放工作小組 (Open Working Group, OWG) 制定 2015 年後的「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)。OWG 參考各方意見，更檢討了 MDGs 的種種缺失，於 2014 年 7 月提出包含 17 項目標的草案；最後定案的《2030 年永續發展議程》(2030 Agenda for Sustainable Development)，³ 於 2015 年 9 月聯合國大會 (General Assembly) 決議通過，2016 年 1 月 1 日正式生效，是這下一個 15 年全球發展的重要核心框架，其野心與涵蓋層面之廣都遠遠超過當年的 MDGs。^{4,5}

從 MDGs 到 SDGs，在醫療衛生方面，原本 MDGs 的 8 項目標中的第 4 項：降低嬰幼兒死亡率、第 5 項：改善孕產婦健康、第 6 項：防止愛滋病、瘧疾及其他疾病蔓延等 3 項直接與醫療衛生相關；SDGs 中則將醫療衛生集中併於第 3 項：健康與福祉。這樣的轉變並非表示醫療衛生在全球發展進程中的重要性降低，反之，SDGs 對食品安全與營養、飲用水和衛生設施等基礎衛生的重視，反映了醫療衛生目標自原本單一標的、單一疾病的垂直整合途徑 (vertical approach) 轉向以醫療衛生基礎建設、水平整合途徑 (horizontal approach) 為主的方式，被歸納在 SDGs 第 3 項之外的食品安全、均衡營養、飲用水、衛生設施等均與健康息息相關，醫療衛生的重要性非但沒有下降，反而更加無處不在，更是其他目標發展的基礎；這也反映了世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 主張的「所有政策面向的健康工程」(Health in All Policies, HiAP) 其深層意涵。也由於整體方向由垂直途徑轉向水平途徑，單一疾病不再是

¹ 簡瑋廷、邱亞文 (2014)。〈聯合國永續發展目標與我國醫療衛生援助策略〉，《戰略安全研析》115：46-54。

² United Nations (2012), The Future We Want - Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012.

³ United Nations (2015), General Assembly Resolution A/RES/70/1. Transforming Our World, the 2030 Agenda for Sustainable Development.

⁴ 同註 1。

⁵ 吳宜瑾 (2018)。《看懂聯合國永續發展目標 (SDGs)》，臺北市：臺灣醫界聯盟基金會。

目標的核心，過去較被忽視的非傳染性疾病（non-communicable diseases, NCDs）、心理健康、意外傷害（包括戰爭與重大天災）等都被無一遺漏的關照，而要解決這些複雜多元的醫療衛生問題，建構「具彈性應變能力的健康體系」（resilient health systems）並達到「全民健康覆蓋」（Universal Health Coverage, UHC）便是最重要的當務之急。^{6,7}

二、COVID-19 對 SDGs 的衝擊

2019 年底，新型冠狀病毒所引發嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情自中國湖北省武漢爆發，迅速蔓延全世界，殃及全球 200 餘個國家或地區，全球感染人數飆破 6,000 萬，逾 150 萬人死亡。COVID-19 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，超越 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，而 COVID-19 對全球衛生、政治、經濟、社會、環境等更產生了程度不一的巨大衝擊。⁸

2020 年中，聯合國經濟與社會事務部（Department of Economic and Social Affairs, DESA）出版了《2020 年永續發展目標報告》（The Sustainable Development Goals Report 2020），⁹ 該報告所呈現多為 2019 年底疫情爆發前的數據，但即使在尚未受到疫情影響前，全球發展的進程也已大幅落後原先 SDGs 所設定的目標；而今，在 COVID-19 肆虐全球且疫情仍未見盡頭的此刻，亦已有諸多跡象與預測顯示，COVID-19 中斷了大量的發展計畫，更對許多全球已取得的進展產生破壞，在某些領域其進展甚至可能因此倒退數十年。

2020 年 6 月 30 日另一份由劍橋大學（University of Cambridge）與聯合國永續發展策略聯盟（Sustainable Development Solutions Network, SDSN）合作發表的《2020 年永續發展報告》（Sustainable Development Report 2020），¹⁰ 更進一步分析了 COVID-19 對 SDGs 各項目標的影響，將之分為：混合或中等負面影響（mixed or moderately negative impact）、高度負面影響（highly negative impact）或未知影響（impact still unclear）；摘錄整理如下表：

⁶ 同註 1。

⁷ 同註 5。

⁸ World Health Organization, WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, 2020 Oct 31, <https://covid19.who.int/>

⁹ United Nations. (2020) The Sustainable Development Goals Report 2020.

¹⁰ Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). “The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020”. Cambridge: Cambridge University Press. https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopmentreport/2020/2020_sustainable_development_report.pdf

SDGs	〈2020 年永續發展報告〉	〈2020 年永續發展目標報告〉
SDG 1 消除貧窮	<p style="text-align: center;">高度負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 失業與經濟封鎖使貧窮人口增加 ● 影響弱勢群體 (vulnerable groups) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 預估至 2030 年，全球仍有 6% 人口處於極端貧窮 (extreme poverty) ● 估計將有 7,100 萬人因 COVID-19 而陷入極端貧窮，為數十年來首次增加
SDG 2 終結飢餓	<p style="text-align: center;">高度負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 全球糧食供應和交易減少，封鎖導致糧食取得不易 ● 因學校關閉，營養午餐無法實施所導致的營養不良 	<ul style="list-style-type: none"> ● 糧食不安全 (food insecurity) 人口於 2014 至 2018 年間呈現上升的趨勢 ● COVID-19 增加了糧食生產、供應鏈和家庭收入的壓力，尤以窮人受影響較大
SDG 3 健康與福祉	<p style="text-align: center;">高度負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● COVID-19 所帶來的高發病率和死亡率 ● 醫療體系崩潰使其他疾病死亡率上升 ● 隔離或封城對心理健康產生負面影響 ● 經濟和社會活動減少，部分死亡率下降 (如：交通事故) ● 短期環境污染降低所帶來的健康效益 	<ul style="list-style-type: none"> ● COVID-19 期間，有 70 個國家中止了兒童疫苗接種計畫 ● 癌症篩檢、家庭計畫或 COVID-19 以外傳染病等醫療服務在許多國家被中斷 ● 撒哈拉以南非洲的瘧疾死亡數可能因醫療服務的減少而增加 100%
SDG 4 優質教育	<p style="text-align: center;">混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 學校和托育中心被迫停課，營養午餐的中斷所導致的營養不良 ● 人力資本發展的損失 	<ul style="list-style-type: none"> ● 預估至 2030 年仍有超過 2 億兒童失學 ● 停課使全球 90% 學生失學，超過 5 億學生無法進行遠距學習，教育不平等加劇 ● 全球僅有 65% 的小學具有基本洗手設施，來預防 COVID-19 的傳播
SDG 5 性別平權	<p style="text-align: center;">混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 失業、貧窮對女性在經濟上造成不成比例的負面影響 ● 隔離政策導致家庭暴力案件的增加 ● 男性因高抽菸率導致慢性呼吸疾病比例較高，感染病毒後死亡率亦較高 	<ul style="list-style-type: none"> ● 封城使針對婦女和女童的暴力增加，部分國家的家庭暴力案件增加了 30% ● 大流行期間婦女承擔額外的家庭工作；婦女在無償家務工作上花費的時間是男性的 3 倍 ● 全球的衛生及社會工作者 70% 為女性，女性為全球防疫的最前線

<p>SDG 6 淨水與衛生設施</p>	<p>混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 弱勢群體獲取清潔水資源的管道有限，限制了其遵守相關防治準則的可能性 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球仍有 22 億人無法取得安全飲用水；仍有 42 億人缺乏基礎衛生設施 ● 全球有 30 億人家中缺乏洗手設施，來預防 COVID-19 的傳播 ● 全球 40% 的醫療機構沒有肥皂和水、酒精或乾洗手液
<p>SDG 7 可負擔永續能源</p>	<p>混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 經濟成長趨緩導致能源價格（如：石油）下降，能源可近性上升但減少使用再生能源的動機 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球仍有 7.89 億人無電可用 ● 在部分開發中國家，尚有 25% 的醫療機構無電可用，可靠、可負擔的電力對醫療機構至關重要
<p>SDG 8 就業與經濟成長</p>	<p>高度負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 全球經濟危機、國際貿易受阻 ● 公司倒閉、大量員工失業 ● 旅遊活動大量減少，旅遊業嚴重受創 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球將面臨自經濟大蕭條以來最嚴重的經濟衰退，2020 年人均 GDP 預估將下降 4.2% ● 2020 年第二季，COVID-19 導致 4 億個工作機會消失；大流行期間，非正式經濟的 16 億工人面臨失去生計的風險 ● 旅遊業面臨前所未有的挑戰，2020 年國際遊客預估減少 11.4 億人次
<p>SDG 9 產業創新與基礎建設</p>	<p>混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 工業產出下降，部分產業可能國有化、破產或倒閉 ● 全球科研合作發展疫苗及療法 ● 加速數位科技的普及（如：數位醫療、遠距教學、電子支付等） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2020 年 1 至 5 月，航空業經歷史上的最大跌幅，旅客數較去年同期下降 51% ● 在最不發達國家僅有不到 20% 的人得使用網際網路，而數位科技在大流行期間重要性大幅提升
<p>SDG 10 消弭不平等</p>	<p>高度負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對弱勢群體（難民、移民）的經濟、健康造成不成比例的負面影響 ● 低技術、低薪勞工失業 	<ul style="list-style-type: none"> ● 在 84 個國中有 38 國的吉尼指數（Gini index）呈現下降的趨勢 ● 弱勢群體在大流行期間所受打擊最嚴重 ● 全球經濟衰退可能壓縮對開發中國家的發展援助
<p>SDG 11 永續城鄉</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 混合或中等負面影響 ● 大眾運輸工具暫停服務 ● 公共設施、綠地的使用減少 ● 短程降低污染程度 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2018 年，全球城市中居住在貧民窟的人口比例上升至 24% ● 超過 90% 的 COVID-19 病例發生在城市

<p>SDG 12 責任消費與生產</p>	<p>未知影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 因應經濟衰退，放寬部分法規的限制 ● 塑膠汙染的增加（如：個人防護設備） ● 經濟活動和消費減少，短期內減少了自然資源的消耗 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球持續以不永續的方式使用自然資源 ● 大流行提供一個契機，讓全球得以一個更永續的方式來制訂復甦、重建的計畫
<p>SDG 13 氣候變遷對策</p>	<p>未知影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對環境保障措施的要求及壓力降低 ● 經濟成長趨緩導致能源價格（如：石油）下降，能源可近性上升但減少使用再生能源的動機 ● 短期內減少全球溫室氣體的排放 	<ul style="list-style-type: none"> ● 國際社會並未兌現扭轉氣候危機的承諾 ● 氣候變遷持續使自然災害的頻率和嚴重度加劇 ● COVID-19 可能使 2020 年全球溫室氣體排放量減少 6%；但仍不足以達到 7.6% 將全球暖化控制在 1.5°C
<p>SDG 14 海洋生態</p>	<p>未知影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對海洋生物多樣性的要求及壓力降低 ● 經濟活動和消費減少，短期內降低了對海洋生物多樣性的威脅 	<ul style="list-style-type: none"> ● 海洋酸化持續威脅海洋環境和其生態 ● 大流行期間人類活動的急劇減少可能是海洋生態恢復的機會
<p>SDG 15 陸域生態</p>	<p>未知影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對陸域和淡水生物多樣性的要求及壓力降低，包括法規的鬆綁（如：森林砍伐） ● 經濟活動和消費減少，短期內降低了對陸域和淡水生物多樣性的威脅 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球未能實現 2020 年停止生物多樣性降低的目標，超過 31,000 個物種瀕臨滅絕 ● 野生動物的販運破壞生態系統，並助長傳染病傳播；穿山甲等野生動物疑似是 COVID-19 的中間宿主
<p>SDG 16 公平正義與和平</p>	<p>混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 公共赤字和債務增加 ● 破壞立法程序、公眾辯論、資訊透明 ● 對政府施加更大壓力，以減輕大流行所造成的健康及經濟損害；尤其是在未實現 UHC 的國家增加醫療可近性的壓力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 每天都有 100 名平民在武裝衝突中喪生 ● COVID-19 使全球和平與安全受到威脅 ● 全球 60% 的國家監獄人滿為患，冒著傳播 COVID-19 的極高危險
<p>SDG 17 全球夥伴關係</p>	<p>混合或中等負面影響</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 針對貧窮國家的國際援助可能減少 ● 國際匯款和跨境融資可能減少 ● 各國關閉邊界，國際貿易減少 ● 債務危機 	<ul style="list-style-type: none"> ● 2019 年的全球 ODA 總金額 1,474 億美元，與 2018 年基本持平 ● 2020 年全球外國直接投資（foreign direct investment, FDI）預估下降 40%

三、COVID-19 下國際醫療衛生援助的危機與契機

COVID-19 正在癱瘓全球的基本醫療衛生服務，SDGs 達到「全民健康覆蓋」的雄心壯志，在 2017 年僅覆蓋了 25 億至 37 億人，約佔全球人口的 3 分之 1 至一半；低收入國家更只有 12% 到 27% 的覆蓋率，按照原先的趨勢，至 2030 年 UHC 仍僅能覆蓋全球人口的 39% 至 63%。原本就已不如預期的全球 UHC 進展，再遇上 COVID-19 的破壞，無疑是雪上加霜。COVID-19 同時凸顯了許多國家醫療衛生人員的短缺，特別是在疾病負擔最大的地區；全球超過 40% 的人口每 10,000 人分配到的醫師數量少於 10 位，超過 55% 國家的護理及助產人員少於 40 名。^{11,12}

全球的「政府開發援助」在資助各國基礎醫療衛生建設上始終扮演至關重要的角色。雖然全球用於基礎醫療衛生建設的 ODA 自 2010 年以來成長了 41%，於 2018 年甚至達到 100 億美元，但近年卻停滯不前。長久以來，ODA 更是緩解天災、戰亂、疫情等緊急危機時最直接主要的資金來源，經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）於 2020 年 4 月 9 日發表聲明，承諾成員國即使在 COVID-19 疫情籠罩下，仍將：「盡全力捍衛政府開發援助預算。」但 COVID-19 前所未有的規模與嚴重程度，尤其重創的多為原先的 ODA 大國，疫情最為嚴重的美國更是過去全球 ODA 淨值最高的國家，這些都為援助預算帶來極大的壓力。

2019 年我國國際合作發展事務中符合 OECD 定義的 ODA 經費約 3.18 億美元（約新臺幣 95 億 3,700 萬元），占我國「國民所得毛額」（Gross National Income, GNI）0.051%，¹³ 與聯合國所訂 0.7% 的理想標準仍有極大差距。當臺灣喊出「Taiwan Can Help, and Taiwan is Helping!」這樣的口號，又大張旗鼓地慶祝臺灣經濟在疫情下的優異表現時，我國應審思逐步增加 ODA 的比例。OECD DAC 於今年 9 月 11 日提出一份針對 COVID-19 的全球調查報告（COVID-19 Survey - Main Findings），¹⁴ 清楚記錄我國截至今年 5 月，因應 COVID-19 疫情向國際機構捐款 470 萬美元，並提供開發中國家實物捐贈（27,502 萬個口罩、3.5 萬個額溫計和 250 套熱像體溫顯示儀）；總金額與 DAC 成員相比排名第 9，與非 DAC 成員相比排名第 6。在全球停滯不前的國際醫療援助因 COVID-19 而雪上加霜的此刻，更鼓勵臺灣有能力成為雪中送炭、濟困解危的關鍵角色。

¹¹ 同註 9。

¹² 同註 10。

¹³ 中華民國外交部 (2020)。《國際合作發展事務 108 年度報告》
<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=C32D28E7A48F2DBC>

¹⁴ OECD (2020), “DAC Working Party on Development Finance Statistics (2020) COVID-19 Survey- Main Findings”, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2020\)35&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2020)35&docLanguage=En)

四、我國未來醫療衛生國際合作策略

面對肆虐全球的 COVID-19，臺灣記取 2003 年 SARS 的慘痛經歷，17 年磨一劍，在疫情初期就關閉邊界、進行嚴格的接觸者追蹤，指揮中心資訊的公開透明，全民高度配合隔離措施、廣泛戴口罩，再加上口罩地圖、電子圍籬等科技輔助，締造超過 200 日無新增本土病例的紀錄，當西歐乃至全球都身陷第二、第三波疫情泥淖中時，臺灣仍獨排眾「疫」，甚至在國內物資不虞匱乏的前提下，有能力捐助全球上千萬片的醫用口罩，也積極在治療、技術、檢驗、疫苗等各方面積極與國際合作。換言之，我國對於 COVID-19 防範成功的最重要關鍵在於健保醫療資訊系統與公共衛生策略的整合與落實，也是充分巧妙結合我國多年的強項—資通訊科技與醫療衛生，而數位健康也本是國際追求之潮流，特別是順應 SDG3 與 SDG9 之受關注程度，值得我國朝此方向繼續努力，提升國際影響力。

除此之外，臺灣做為全球 COVID-19 疫情防治的典範之一，分享我國經驗並協助友邦控制疫情為臺灣國際醫療衛生援助短程應著眼的項目；中程來說，臺灣醫療公共衛生史上，根除鼠疫、天花、瘧疾、小兒麻痺，控制白喉、日本腦炎、霍亂、麻疹、德國麻疹等疾病，B 型肝炎的有效防治，皆是舉世所矚目的成果；培養公衛人才，運用大量公衛護士協助實施公共衛生家訪、推動家庭計畫，到通過亞洲第一個「公共衛生師法」；乃至開設健兒門診、提升婦幼衛生等工作，到近年「全民健康保險」的開辦、改革等，更是享譽海外的奇蹟，全球 UHC 的典範之一，臺灣的在地經驗絕對能為國際醫療衛生發展做出貢獻，提供最佳實務範例 (best practice)。

相對於美國國際開發署 (U.S. Agency for International Development, USAID)、日本國際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) 等超大型國際發展援助組織，臺灣在資源、人力、經驗上均有所不及，再加上我國特殊的國際地位，欲單獨發展國際發展援助工作在競爭力上與其他國家、組織相比亦相差甚遠；然而，如前所述，只要善用我方優勢，加強與其他 NGOs 的合作，整合「私部門開發援助 (Private Development Assistance, PDA)」補強我方不足，發揮人道精神，臺灣的實力與發展潛力亦不容小覷。透過與其他政府、非政府組織的合作，亦可讓國際發展援助的外交效益拓及受援國以外的其他國家，多方位發展雙邊與多邊關係也不響為我國走出外交困境的良策之一。

COVID-19 疫情期間我國與中美洲經濟整合銀行共同合作協助抗疫之影響與建議

邱偉勝

中華民國駐中美洲經濟整合銀行董事

摘要

2019 年 12 月 COVID-19 疫情自武漢爆發，並快速向世界各國擴散，中美洲地區亦受到疫情波及並造成嚴重影響。中美洲經濟整合銀行（Central American Bank for Economic Integration, CABEI）為該地區最重要之國際金融組織，其成立的主要目的在協助中美洲地區經濟與社會的發展，並促進該地區經濟整合。CABEI 為協助中美洲地區對抗疫情及經濟復甦，2020 年 3 月推出「經濟復甦緊急援助及準備專案」（簡稱 CABEI 專案）。我國為 CABEI 之重要會員國，在疫情爆發後，除財團法人國際合作發展基金會（國合會）提供 1.3 億美元的貸款參與上述 CABEI 專案外，我國政府更積極參與 CABEI 第 8 次增資計畫，協助該行強化資本，另一方面我國金融機構亦相當支持 CABEI 於臺灣資本市場發債籌資及認購該行所發行之國際債券。在我國各方的支持下，CABEI 取得更多的資源協助中美洲地區對抗疫情的威脅。

展望未來，我方可考慮與 CABEI 進一步合作協助該地區對抗疫情，如雙方舉行視訊會議交換防疫經驗、派遣醫療團隊前往中美洲地區進行協助以及提供防疫物資與醫療器材等。我國與中美洲地區關係深厚，此次與 CABEI 積極合作協助該地區抗疫，除提升我國國際聲譽外，亦進一步加強我國與 CABEI 及中美洲友邦的關係。

關鍵詞：國合會、CABEI、中美洲、防疫、COVID-19

一、前言

我國自 1992 年加入 CABEI 後，積極參與該組織之事務，並透過 CABEI 對中美洲地區提供許多協助，本次 COVID-19 疫情重創中美洲地區，我國亦迅速提供相關協助。筆者撰寫本文之目的主要希望藉由本文的內容讓大眾了解我國與 CABEI 共同合作協助中美洲地區抗疫之過程及其所造成的影響，並提出相關建議讓各界參考，期待未來我國能以自身的經驗與力量進一步參與國際社會並做出更大的貢獻。本文內容主要分為六個部分，分別為前言、COVID-19 疫情對中美洲地區所造成的影響、主要國際金融組織及 CABEI 所採取的相關措施、我國與 CABEI 共同合作對抗疫情與其所造成的影響、相關建議與結論。

二、COVID-19 疫情對中美洲地區所造成的影響

(一) 中美洲地區 COVID-19 疫情狀況

2019 年 12 月 COVID-19 疫情自武漢爆發，並快速向世界各國擴散，造成許多人失去寶貴的生命，中美洲地區亦受到疫情波及並造成嚴重衝擊。根據美國約翰·霍普金斯大學 (Johns Hopkins University) 統計，¹ 截至 2020 年 12 月 3 日止，CABEI² 會員國 COVID-19 確診及死亡人數統計如表 1。

(二) COVID-19 疫情對中美洲地區經濟所造成的影響

面對疫情，大部分中美洲國家皆採取封鎖邊境及禁止人員外出的相關措施，此舉對經濟造成重大的衝擊，另一方面，許多中美洲國家的經濟相當依賴歐美僑民的海外匯款與對歐美國家的出口，在美國失業率快速攀升及歐美國家經濟重創的情況下，中美洲國家經濟無疑是雪上加霜。

根據國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 的預測，受到疫情影響，2020 年全球經濟成長率將大幅下修至 -4.9%。³ 另根據 CABEI 首席經濟學家辦公室的預測，因全球經濟下修且疫情肆虐，2020 年 CABEI 拉丁美洲及加勒比海地區之會員國經濟成長率亦皆出現負成長，且公共債務會更加嚴重。⁴

¹ Johns Hopkins University, "COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University, (JHU)", September 29, 2020, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

² CABEI 共有 15 個會員國分別為我國、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜、薩爾瓦多、哥斯大黎加、貝里斯、多明尼加、巴拿馬、哥倫比亞、墨西哥、西班牙、阿根廷、古巴及韓國。

³ IMF (2020), "World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery," June 24, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO>

⁴ CABEI (2020), "Economic Impact of COVID-19 Central America, Argentina, Colombia and Mexico," April 2020, Page 10, 13

表 1：CABEI 會員國 COVID-19 確診及死亡人數統計

2020 年 12 月 3 日

	國家	累積確診人數	累積死亡人數
中美洲區域 創始會員國	哥斯大黎加	142,505	1,757
	瓜地馬拉	124,053	4,209
	宏都拉斯	109,760	2,938
	薩爾瓦多	39,130	1,134
	尼加拉瓜	5,838	161
中美洲區域 非創始會員國	巴拿馬	171,219	3,141
	多明尼加	146,009	2,335
	貝里斯	7,236	164
中美洲區域外 會員國	西班牙	1,675,902	46,038
	哥倫比亞	1,343,322	37,305
	阿根廷	1,447,732	39,305
	墨西哥	1,144,643	108,173
	韓國	36,332	536
	古巴	8,531	136
	臺灣	686	7

資料來源：Johns Hopkins University

三、主要國際金融組織及 CABEI 所採取的相關措施

(一) 主要國際金融組織所採取的相關措施

由於疫情快速在全球擴散，全球最主要之國際金融組織如 IMF、世界銀行（World Bank）及美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）為協助抗疫及穩定各國經濟，亦推出相關措施如下：

IMF ⁵	<ol style="list-style-type: none"> 1. 緊急融資：擴充其快速信貸機制，使其能夠滿足會員國 1,000 億美元的融資需求。 2. 債務減免：批准對部分會員國的債務減免。 3. 呼籲雙邊債務減免：與世界銀行呼籲雙邊債權人對最貧窮國家進行債務減免。G20 並回應此一呼籲，同意減免最貧窮國家的債務。 4. 增強流動性：建立短期流動性額度，以進一步加強全球金融安全。 5. 擴大現有的貸款計畫：擴大現有的貸款計畫，以因應疫情引起的緊急需求，並使現有資源能用於醫療用品及設備的必要支出。 6. 提供會員國政策建議及增強其處理危機之能力：為各會員國提供即時的政策建議及增強其處理危機之能力，以解決急迫性問題。
世界銀行 ⁶	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2020 年 3 月世界銀行宣佈在未來 15 個月內提供會員國最多達 1,600 億美元的資金以協助抗疫，這筆資金包括國際開發協會 (International Development Association, IDA) 500 億美元的贈款與優惠信貸。 2. 世界銀行已啟動首批應急支持專案，協助開發中國家對抗疫情，協助重點如下： <ol style="list-style-type: none"> (1) 透過採購實驗室設備、改進疫情監測系統與培訓第一線醫務人員，以預防和制止疫情傳播。 (2) 協助提供手套、口罩及呼吸器等物資。 (3) 協助建立或擴大臨床醫療護理設施，如改造醫院的重症室與隔離設施等。 (4) 協助建立以社區為基礎的即時疫情監測系統。 (5) 協助加強各國的研究與合作，以促進疫苗和治療方案的發展。 3. 世界銀行之國際金融公司 (International Finance Corporation, IFC) 提供 80 億美元的快速融資計畫，以協助微型和中小型企業，該計畫主要協助措施如下： <ol style="list-style-type: none"> (1) 提供資金給金融機構客戶，使他們能夠繼續為受疫情影響的民營企業提供貿易融資、營運資金和中期貸款。 (2) 提供資金給受疫情影響的企業 (如旅遊業和製造業)，使其有能力繼續支付日常開支並發放員工薪資。

⁵ IMF (2020), "How the IMF Can Help Countries Address the Economic Impact of Coronavirus", September 6, 2020, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>

⁶ The World Bank (2020), "How the World Bank Group is helping countries with COVID-19 (coronavirus)", September 6, 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus>

	<p>4. 世界銀行之多邊投資擔保機構 (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA) 提供一個 65 億美元的基金，該基金用於採購急需的醫療設備，並為中小企業提供營運資金以及支持政府的短期資金需求。</p>
<p>IDB⁷</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 即時公共衛生反應：加強各會員國面對公共衛生危機的反應能力，以遏制病毒的傳播並減輕其影響，另提供各會員國金融資源以加強公共衛生保健系統以及購買用品與設備。 2. 弱勢群體安全網：透過現有的融資計畫來保護受影響最大的弱勢群體，並協助受創最嚴重的產業，例如旅遊業。 3. 經濟生產力和就業：透過融資計畫與短期流動性擔保、外貿融資與擔保以及貸款重組，為中南美洲 70% 之中小企業提供援助。 4. 除重新規劃其現有的衛生項目以因應危機外，將投入 120 億美元協助會員國抗疫。 5. 各會員國政府可以要求從其他正在執行的項目中轉移相關金融資源，以滿足與防疫有關的需求。這些金融資源總計達 13.5 億美元。 6. IDB 集團的分支機構 IDB Invest 將在 2020 年捐款 50 億美元以協助受疫情影響的企業。此外，IDB Invest 將建立一個 5 億美元的危機緩解基金，透過金融機構為中小型企業提供短期貸款。

資料來源：IMF、世界銀行及 IDB

(二) CABEI 所採取之相關措施

由上可知，面對全球疫情，IMF、世界銀行及 IDB 採取相關措施協助會員國對抗疫情，CABEI 為中美洲最重要的國際開發銀行，目前有 15 個會員國，其成立的主要目的在協助中美洲地區經濟與社會的發展，並促進該地區經濟整合。面對嚴峻的中美洲疫情，CABEI 行政部門除在疫情初期緊急向韓國購買檢測試劑提供給中美洲國家使用外，更於 2020 年 3 月提出總金額 19.6 億美元的 CABEI 專案，⁸ 以協助各會員國對抗疫情，CABEI 專案主要內容如表 2。

⁷ IDB (2020), “IDB Group announces priority support areas for countries affected by COVID-19”, March 26, 2020, <https://www.iadb.org/en/news/idb-group-announces-priority-support-areas-countries-affected-covid-19>

⁸ CABEI (2020), “CABEI against COVID-19”, September 6, 2020, <https://www.bcie.org/en/cabei-against-covid-19>

表 2 CABEI 專案

項目一	緊急提供中美洲統合體 (Sistema de la Integración Centroamericana, SICA) 每個會員國 1 百萬美元之無償資金用於抗疫。 ⁹
項目二	援助中美洲地區購買檢測試劑及醫療設備，金額 210 萬美元。
項目三	提供 CABEI 會員國有償資金 6 億美元用於抗疫，其中 4 億美元用於 SICA 會員國，另 2 億美元用於區域外會員國，每個國家可分配最高 5,000 萬美元的資金用於公共部門之抗疫項目。
項目四	提供會員國中央銀行流動性管理信用支援方案，總體最高金額 10 億美元，其中前 5 個合格會員國之中央銀行最高可獲得 2 億美元之支援額度。該方案目的主要增強會員國中央銀行之流動性。
項目五	提供金額 3.5 億美元支持 CABEI 會員國金融體系，主要透過貸款、貿易融資和擔保等不同的金融產品提振會員國經濟復甦，重點在支持中小企業恢復生產能力和創造就業機會、促進外貿業務以及透過銀行體系向生產部門注入流動性。

資料來源：CABEI

上述 CABEI 專案之受益會員國分別為宏都拉斯、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多、哥斯大黎加、巴拿馬、多明尼加、貝里斯、墨西哥、哥倫比亞、阿根廷及古巴。另一方面，CABEI 專案之融資及醫療合作對象分別為我國、世界銀行、IDB、歐盟 (European Union, EU)、韓國、西班牙、法國開發署 (Agence Française de Développement, AFD) 以及德國復興信貸銀行 (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) 等國家或機構。

四、我國與 CABEI 共同合作對抗疫情與其所造成的影響

(一) 我國與 CABEI 共同合作對抗疫情

1. 國合會提供貸款參與 CABEI 專案

2020 年 3 月 CABEI 專案提出後，CABEI 行政部門立即與我國國合會聯絡，表達希望我國能夠一起參與 CABEI 專案之項目 3「公部門運作貸款機制」與項目 5「金融部門支持微小中型企業機制」。我國外交部、財政部、中央銀行、國合會及國內主要銀行亦為此進行研商，最後決定由國合會提供 5,000 萬美元及 8,000 萬美元貸款參與 CABEI 專案之項目 3「公部門運作貸款機制」與項目 5「金融部門支持微小中型企業機制」。2020 年 8 月 28 日 CABEI 總裁摩西 (Dante Mossi) 代表該行在宏都拉斯 CABEI 總部簽署貸款協定並舉行簽約儀式，除大部分會

⁹ SICA 會員國共 8 國，分別為宏都拉斯、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多、哥斯大黎加、巴拿馬、多明尼加與貝里斯。

員國董事透過線上視訊方式出席簽約儀式外，我國國合會項恬毅秘書長透過影片線上致詞，我國駐宏都拉斯邢瀛輝大使亦應邀出席見證，宣告開啟雙方史上金額最高的貸款合作，聯手協助 CABEI 會員國對抗疫情並推動中美洲地區經濟發展。¹⁰

2. 我國積極參與 CABEI 第 8 次增資計畫

2020 年 CABEI 正式進行第 8 次增資計畫，資本額從 50 億美元增加至 70 億美元，第 8 次增資計畫對 CABEI 及中美洲地區相當重要，主因在於疫情爆發後，許多 CABEI 會員國的國際長期信評被大幅調降，嚴重影響 CABEI 的信評穩定，若 CABEI 國際長期信評因此被調降，將導致 CABEI 籌資成本上升，此將不利於 CABEI 對會員國的支持與援助。

我國在疫情爆發後仍積極參與 CABEI 第 8 次增資計畫，不但於第 1 輪增資認購 2 億美元股份，亦積極參與第 2 輪的增資，第 2 輪的增資我國再認購 7,625 萬美元股份。因此 CABEI 第 8 次增資案後，我國在 CABEI 之持股金額從 5 億美元增加至 7.7625 億美元，持股比重達 11.09%，成為持股金額最高的會員國。我國積極參與 CABEI 第 8 次增資計畫不但充實該行資本亦有助於該行信評的穩定，間接協助 CABEI 有更多的能力幫助會員國對抗疫情的威脅。

3. 我方積極支持 CABEI 於資本市場發債籌資

除上述國合會提供貸款及我國積極參與增資外，2020 年 6 月 CABEI 於我國資本市場發行金額 3.75 億美元之 5 年期國際債券籌資，所籌之資金用於協助各會員國對抗疫情，本次 CABEI 於我國資本市場發行債券，主要投資機構為我國、韓國、香港、新加坡、英國、挪威及其他歐洲國家的銀行、證券與基金公司，其中 95% 的投資機構來自亞洲地區。

CABEI 總裁摩西表示，從最近 CABEI 於我國資本市場順利發行債券中可證明我國為 CABEI 重要的策略合作夥伴，CABEI 將在我國開設國家辦公室，以進一步加強 CABEI 與亞洲市場、商業及官方機構之間的關係。

我國機構積極支持 CABEI 於資本市場發債籌資及認購該行所發行之國際債券，對於該行提供資金協助中美洲地區抗疫有相當大的幫助。

(二) 雙方合作共同對抗疫情所造成的影響

1. 提升我國國際聲譽

本次我國協助 CABEI 共同抗疫，除中美洲地區媒體廣泛報導外，摩西總裁多次在相關國際會議提及我國的貢獻，CABEI 亦將我國及國合會參與的情況納入相關會議參考資料並公布於官方網站，我國國旗、國名以及國合會名稱與許多國際組織及歐美開發機構並列，如聯合國、EU、IDB、美國國際開發金融公司 (U.S. International Development Finance Corporation, DFC)、

¹⁰ 國合會 (2020)，〈國合會與中美洲經濟整合銀行 (CABEI) 史上最大規模合作正式啟動聯手助會員國抗疫拚經濟〉，2020 年 8 月 28 日，<https://www.facebook.com/taiwanicdf/posts/3523369461061252>

歐洲投資銀行（European Investment Bank, EIB）、KfW、AFD及西班牙信貸機構（Instituto de Crédito Oficial, ICO）。因此，我國與CABEI合作共同對抗疫情有助於提升我國國際聲譽。

2. 強化我國與CABEI之間的關係

我國自1992年加入CABEI以來，對CABEI各方面貢獻巨大，2018年對我國友好之摩西總裁上任後，開始積極推動相關措施強化CABEI與我國的關係如下：

- （1）推動在我國設立CABEI國家辦公室。
- （2）否決他國董事不利於我國權益之相關建議。
- （3）恢復我國政府人員前往CABEI行政部門實習機制。
- （4）首次選擇我國金融機構為CABEI在臺發債之承銷銀行。
- （5）首次錄取我國籍人士進入CABEI行政部門任職。
- （6）錄取多位曾經留學我國之中美洲人士進入CABEI任職。

我國與CABEI合作共同對抗疫情，如國合會提供貸款、我國政府積極參與增資計畫以及支持該行於我國發債籌資等，讓CABEI在短時間內能做好準備提供相關資源援助會員國，在此基礎上，未來雙方關係將可進一步強化，有助於鞏固我國在CABEI之地位與聲望。

3. 增強我國與中美洲友邦的外交關係

本次疫情對我國中美洲4友邦宏都拉斯、瓜地馬拉、尼加拉瓜以及貝里斯的經濟造成巨大影響，短時間內我國中美洲4友邦經濟難以恢復，我國在中美洲疫情爆發後，積極與CABEI進行合作，並將援助資源透過CABEI對我國中美洲4友邦進行援助，此舉有助於增強我國與中美洲4友邦的外交關係。

五、相關建議

（一）我國相關單位可不定期與CABEI舉行視訊會議，交換防疫經驗

為因應COVID-19疫情在中美洲快速蔓延，我國外交部與SICA居間協調，促成臺大醫院與SICA所屬「中美洲及多明尼加衛生部長委員會」於2020年4月15日舉行多邊防疫視訊會議，與中美洲8國分享我國醫療院所的有效防疫措施，我國國合會亦參與上述多邊防疫視訊會議。¹¹

另一方面，2020年6月24日我國外交部、衛生福利部疾病管制署、美國在台協會台北辦事處、日本台灣交流協會台北事務所及澳洲辦事處在「全球合作暨訓練架構」（Global

¹¹ 外交部（2020），〈外交部促成臺大醫院與「中美洲及多明尼加衛生部長委員會」8國進行視訊會議分享臺灣防疫經驗〉，2020年4月15日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=9A0F1AFD39CF4B10

Cooperation and Training Framework, GCTF) 下，共同舉辦「新型冠狀病毒疫情：防範第二波疫情」(COVID-19: Preparing for the Second Wave) 視訊會議，會議中與會者相互交換寶貴經驗，並深化國際合作。¹²

由於我國防止疫情擴散成績有目共睹，CABEI 內部建議我國可否仿效上述視訊會議，安排我國相關單位與 CABEI 舉行視訊會議，協助中美洲地區抗疫。對上述之建議，摩西總裁表示全力支持並樂觀其成。因此建議我方可考慮安排相關單位及生產防疫產品之廠商不定期與 CABEI 舉行視訊會議，以協助中美洲地區抗疫，並拓展我國企業商機。

(二) 我國派遣醫療團隊協助中美洲國家抗疫

本次疫情除重創中美洲地區經濟外，對該地區之醫療系統亦產生重大的壓力，過去我國常有醫療團隊前往中美洲國家進行醫療協助，當地媒體皆大幅報導，對我國形象提升有相當的幫助，此次疫情對中美洲各國已造成重大之公共衛生危機，龐大的染疫民眾讓當地醫療體系不堪負荷，因此建議我方可考慮在能力範圍內派遣醫療團隊前往中美洲地區與 CABEI 共同合作協助抗疫，緩解該地區醫療體系的壓力。

(三) 提供防疫物資及醫療器材協助中美洲國家抗疫

2020 年 3 月疫情開始在中美洲地區蔓延，我國決定捐贈大量口罩給中美洲友邦，此舉對當地抗疫造成正面影響，目前我國疫情已經有效控制，但中美洲地區疫情仍然嚴峻，且當地防疫物資及醫療器材相當缺乏，各國財政赤字亦因疫情而更加嚴重，在此情況下，我方可考慮在能力範圍內與 CABEI 共同合作捐贈防疫物資及醫療器材(如口罩、防護服、測溫計、檢測試劑或呼吸器等)給中美洲國家協助該地區抗疫。

此外，我國醫藥研發水準遠高於中美洲國家，摩西總裁曾表示若未來我國成功研製 COVID-19 疫苗或治療藥物，CABEI 希望能夠向我國購買，用以協助會員國抗疫。因此，若未來我國企業或機構成功研製 COVID-19 疫苗或治療藥物，且主管機關核准對外出口，建議我方相關單位可協助 CABEI 向我國購買 COVID-19 疫苗或治療藥物，用以協助 CABEI 會員國抗疫。

(四) 我國、CABEI 及 IDB 三方可共同合作協助抗疫

另一方面，IDB 為中南美洲地區重要的國際金融組織，2019 年 IDB 對外貸款金額高達 967 億美元，遠高於 CABEI 的 77 億美元，由於美國在 IDB 的投票權重達 30%，因此美國在該機構擁有強大的影響力。

2020 年 9 月 12 日美國政府提名之克拉佛·卡羅內 (Mauricio J. Claver-Carone) 當選下任

¹² 外交部 (2020)，〈臺灣、美國、日本、澳洲在全球合作暨訓練架構下共同舉辦「新型冠狀病毒疫情：防範第二波疫情」線上工作坊〉，2020 年 6 月 24 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=FDE5656BB50412D9

IDB 總裁，¹³ 任期 5 年自 2020 年 10 月 1 日開始。克拉佛·卡羅內對我國態度友好，過去在美國政府任職期間表示支持 CABI 與我國加強關係。在此情況下，建議在克拉佛·卡羅內擔任 IDB 總裁後，我國、CABI 及 IDB 三方共同合作推動相關計畫協助中美洲地區的發展與抗疫。若三方共同合作，不但可結合彼此的資源，亦可藉由此合作提升我國與 IDB 的關係。

六、結論

COVID-19 疫情對全世界各國造成重大的影響，病毒無國界，所影響的範圍除歐美已開發國家外，許多開發中國家所受的影響更大。疫情初期，我國採取相關措施應對得宜，疫情因此得到有效的控制，內部經濟與社會活動也逐漸恢復，經濟表現優於全球大部分國家。從各方面的數據可知，此波疫情短時間內仍無法結束，中美洲地區大部分為開發中國家，其醫療體系及經濟恢復力薄弱，國際社會對該地區的關注相對較少，相較於其他歐美地區，此波疫情對中美洲地區所造成的負面衝擊將會更深更久。CABI 為中美洲地區最主要的國際開發銀行，在疫情期間 CABI 積極協助中美洲地區的防疫與經濟復甦。展望未來，防疫成績備受國際肯定的我國可將自身寶貴的防疫經驗及豐富的國際援外能力充分地與 CABI 合作，協助中美洲地區早日走出疫情困境，我國亦可以進一步對國際社會做出貢獻。

¹³ 克拉佛·卡羅內曾擔任美國總統川普（Donald Trump）的副助理兼美國國家安全會議西半球事務資深主任、IMF 美國代表以及美國財政部國際事務資深顧問。

疫情下的臺灣數位社會創新－ 專訪行政院唐鳳政務委員

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

13歲起在家自學、16歲創立電腦公司、25歲改名宣告跨性別身份、33歲退休、35歲被延攬膺任行政院政務委員，一路寫就傳奇，有「網路神人」之稱的唐鳳，值此 COVID-19 一役，益發凸顯其多元才華、敏捷思路與人文素養，一連串火線上的因應作為，除被日媒讚許為「天才 IT 大臣」，更成為臺灣與全球分享數位抗疫經驗的代表人物。

面對這場史上空前的「百年大疫」，以色列歷史學家、《人類簡史》作者尤瓦爾·赫拉利（Yuval Noah Harari）接受英國廣播公司（BBC）專訪時強調，病毒「正利用人性中最好的一面，也就是我們樂於表達情感、照顧病弱的部分傳染給我們。現在，我們被迫拉大社交距離、以更明智、理性而非情緒的方式決定我們的行為。」

在唐政委看來，「明智」與「理性」的依據，莫過於充分掌握流行病學的「基本再生數」（basic reproduction number, R_0 ）。所謂 R_0 值，指的是當出現初發病例，其會傳染給多少人的平均數。當 R_0 值大於 1，意味疾病將在人群中傳播，反之， R_0 值小於 1，表示感染者數量無法增長，因此，如何降低致病源的 R_0 值，便成為關鍵。由於 COVID-19 尚無主動預防方式，目前只能靠戴口罩、勤洗手、確定病例隔離治療、密切接觸者隔離檢疫、高危險群自主健康管理、學校停班停課、減少不必要群聚活動、封城鎖國等，減少病毒接觸感染。

自 2019 年 12 月爆發疫情，延燒全球迄今，儘管疫苗已露曙光，但隨氣候漸寒，人們待在室內時間增加，新一波疫情來勢洶洶，對猶深陷產業、經濟與醫療系統風暴的國家，毋寧雪上加霜。

對照歐美先進國家防疫作為的紛擾混亂，臺灣因 SARS 經驗而警覺，超前部署各式防疫措施，廣納公民社會意見，有效地截斷傳染鏈，除展現了公衛與醫療專業的軟實力，亦觸發了數位社會創新（digital social innovation），讓世界看到臺灣如何一步步實踐民主社會兼顧人身自由與傳染病防治的可能性。

一、數位防疫三式：電子圍籬、口罩實名、措施透明

唐政委指出，臺灣在抗疫過程中，運用了 3 種數位技術有效防疫，一是確保居家隔離者待在家中的「電子圍籬」（digital fence）；二是讓口罩透明且公平分配的「口罩實名制」；第三則是

公開清晰地與社會大眾溝通防疫措施。

「電子圍籬」是藉手機可移動之特性，透過電信公司追蹤居家隔離者的行蹤。若其手機關閉、移動時間過長或超出規範的位置，便會發送簡訊給相關管理者，14 天後便不再監視位置，也不會儲存數據。「口罩實名制」為疫情爆發初期，政府便明令禁止口罩出口，並以《傳染病防治法》徵用口罩廠產能，出資購買機台、保證價格，與廠商共組「口罩國家隊」，鞏固防疫物資來源，接續搭配健保卡、自然人憑證、手機 App 讓民眾以「實名」預購口罩，赴藥房或超商領取，杜絕恐慌性購買。另為改善排隊情形，還邀集業者合作設計「防疫口罩查詢」應用平臺（口罩地圖）查詢藥局即時庫存，分散領取人潮。在「防疫措施溝通」部分，除了中央流行疫情指揮中心記者會採直播模式，也充分利用社群媒體宣傳，以軟性俏皮的方式搭配圖片、影音，創造話題贏得關注，成功宣導防疫守則、澄清謠言與分享資訊。

二、數位社會創新成功密碼：開放、快速、公平、有趣

「社會創新」簡而言之就是「眾人之事，眾人助之」，透過集思廣益，找出社會潛在的需要，讓全民參與，一起改變社會；「數位社會創新」則是以數位為工具、手段，達成社會創新的目的。

（一）開放：永續發展為願景，開門造車為原則

唐政委強調，數位社會創新要成功，首先，必須以符合聯合國永續發展目標（SDGs）為願景，以「開」門造車（開放）為原則。

她以口罩實名制推動販售初期為例，當時因各藥局領牌、販售時間不一，加上老年民眾不清奇、偶數販售時程，導致大排長龍、亂象不斷，曾有藥師在門口用很大的標楷體寫著「不要相信 App」，「看到這樣的反應，我並不覺得一切被否定，反而因批評觸發新的思考：應該會有更有效率，更好的做法！」。唐政委指出，把政策制訂者看作「雲」，擁有更多智慧的第一線執行者便是「端」，所謂「wisdom at the edge」，當有問題發生，一定是「端」對，絕對不會是「雲」對，「雲」該做的事，便是納入「端」的意見立刻調整，持續優化程序與系統！

當民間出現優質的自發創新時，政府不一定要急著當客戶，端出政府採購法將其收編限制，而是以開放的態度，採取「反向採購」的概念，試著當這些創新者的廠商，助他們一臂之力，提供他們及時的資源。她以「口罩地圖」與「疾管家」兩套手機應用程式為例，當時「口罩地圖」開發者吳展瑋曾在推動政府資訊透明化的社群「g0v 臺灣零時政府」提出資料的需求，同樣「疾管家」LINE bot（對話機器人）的作者 Frank 也針對這些資料發聲詢問，由於健保署 open data 資料完全開放，並不限制商業與非商業應用，在此數位基礎上，促成兩個地圖同時上線，讓不同語言、視障、聽障人士，或是不會用地圖的長輩都能利用，補足了政府力有未逮的服務面向。

（二）快速：對民間創意迅速反應，提升公民參與

其次，該如何掌握「快速」(fast)之道？唐政委認為，以衛生署疾病管制局2004年設立迄今的免付費傳染病諮詢專線—1922為例，24小時皆能提供民眾疫情通報、傳染病諮詢、防疫政策及措施宣導等服務，建立諮詢專線是觸及對象最廣，且最容易效法的防疫手段之一。而中山醫學大學賴全裕副教授提出電鍋消毒口罩的方法，引發網路熱議後，經食品藥物管理署檢驗，隨即發布評估報告，中央流行疫情指揮中心指揮官陳時中部長更在記者會中親自示範，「政府單位的快速反應，會讓民眾知道『防疫是大家的事情』，人人都可貢獻創新的想法！」唐政委興奮地指出。

（三）公平：科技配合人民，而非人民配合科技

在「公平」(fair)部分，她認為在民主國家，在極短時間內，想透過科技雨露均沾，讓不同年齡層為了防疫而改變習慣並非易事。因此，要降低民眾的進入障礙，提升科技的可接近性，執行重點須為「科技配合人民，不是人民配合科技」，試著把專業知識轉譯成大家都能夠懂的語言，才會讓「公平」產生「起而行」的實質效益。

她十分讚許民眾購買口罩過程，藥師與便利商店的店員稱職地扮演了中介者的角色，耐心地引導長輩或不熟悉網路的朋友，熟悉各式介面，確保每個人都能了解系統如何使用，才能在防疫分秒必爭的時間內，快速達到四分之三的人口能配戴口罩的目標，也因此將 R_0 值降到1以下，成功杜絕本土傳染風險。

（四）有趣：善用「幽默闢謠」，以趣味破除謠言

關於「有趣」(Fun)的部分，唐政委強調，COVID-19當然一點都不好玩，但是面對模糊不清、危險，或具潛在威脅的情境時，當人們感覺無法掌控，急需安全感，各式「陰謀論」(conspiracy theory)往往容易甚囂塵上，與其硬梆梆的針鋒相對，不妨軟性地「以幽默破除謠言」(humor over rumor)。因為根據社群傳播習性，人們聽到小道消息會想傳播，聽到笑話會想分享，假設謠言傳播率大約是1人傳給3人，分享笑話頻率大約是1人分享給5人，那麼用趣味方式解釋就能達到很好的澄清效果。

她舉例，在疫情期間，一度有人謠傳為了製造大量口罩，需使用大量紙漿原料，連帶將使衛生紙缺貨，為避免造成不必要的搶貨囤貨潮，行政院團隊快速製作圖表，除說明口罩與衛生紙的原料來源不同，更配上行政院長蘇貞昌「一人只有一粒卡臣(屁股)」的親民標語，很快就使謠言平息。而衛福部每天利用「總柴」柴犬梗圖，像是「嚴禁吃手手、肥皂勤洗手」、「室外要保持2隻總柴的距離、室內要保持3隻總柴的距離」等，更是「趣味」防疫的數位社會創新。她笑說，試想當民眾一天中同時看了謠言與總柴，隔天一覺醒來，留在腦海中的應該會是可愛的狗狗。「有了趣味加持，我們就可以確保科學知識流傳的速度、廣度，可以勝過那些陰謀論與謠言。」

唐政委表示，闢謠速度很重要，尤其是惡意製造，用來傷害政府與公眾的「假訊息」(disinformation)，政府目前力求在一小時內針對重大不實訊息澄清回應，民間也組成很多第三方查核機制，例如「臺灣事實查核中心」等供媒體與民眾查證。「謠言目的是引起民眾無謂的憤怒，幽默解釋則能讓民眾會心一笑，高興與憤怒兩種對立情緒不會同時存在，當民眾看到有趣的解釋而發笑，自然就化解了心中的不滿。」

三、「臺灣模式」的可貴：言論自由、符合人性、開放協作

她進一步指出，就全球防疫的觀點，我國確實創造了一套令人驕傲的「臺灣模式」(Taiwan Model)。

此一模式的特色在於，透過「開放政府」和「社會創新」，各式政策推動皆不以犧牲人權或經濟為前提(事實上，臺灣在2020年的GDP仍處於正值)，激起了全國同心為防疫賣力，強化了民主的精神，等同將2,400萬人都納入了「防疫國家隊」，因而創造了僅次於南極，名列世界第二的防疫成果，此一情況放眼世界不僅罕見，更已成了典範。

(一) 言論自由：為先期預警帶來了應變時間

不過，當我們在媒體上，看到其他政府處置COVID-19的態度與方法，有些染疫人數驟升的國家，竟有民眾因不想戴口罩而群起抗議，難免引發人們質疑民主與極權兩陣營執行效率的高下，甚至產生獨裁或許比較好的錯覺。

唐政委指出，回溯COVID-19在中國武漢華南海鮮市場發現7名確診病例，武漢市中心醫院眼科醫生李文亮即向周圍朋友和親人發出警示，而相關訊息輾轉被臺灣年輕醫師發現，便將中國網民對於肺炎的討論及相關資訊，於臺灣電子布告欄PTT八卦版，以「nomorepipe」帳號發文提醒。

兩者對此一訊息的批露相差不到一天，結果中國最早公開疫情的「吹哨人」李文亮被公安傳喚，說他散播謠言「嚴重擾亂社會秩序」，被迫簽下訓誡書，承認自己說謊。同一時間，臺灣的「nomorepipe」貼文則在網上被推爆，進而引起衛福部疾管署羅一鈞副署長的注意，促成政府採取各項邊境管控措施，在全球仍摸不清疫情真相時，臺灣已充分掌握先機，展開了超前部署。

唐政委強調，在專制的政體，對外的言論必須等領導拍板才能算數，但疫情傳播從不等人，在中國武漢，當病毒已兵臨城下，人民卻仍渾然不覺，以致1年1度的「萬家宴」如期舉辦，加速了病毒大規模的傳染，不得不使用封城的強烈手段來遏制病毒蔓延。「如果中國允許言論自由，一開始，便會和臺灣一樣，透過輿論上達防疫中心，讓疾病管制單位立刻動員，組成專家小組……。所以不管民主或專制，光是有『言論自由』這件事，在先期預警上，就有截然不同的結果。」

（二）符合人性：展現信任、避免污名化

唐政委指出，臺灣在執行防疫措施會考量人性，避免由上而下的控制，或以嚴刑峻罰、污名化讓染疫者不敢通報，轉為地下化後更加難以控制。

以臺灣防範酒店舞廳成破口，以及降低「實名制」過度蒐集個資與監控的疑慮，政府新設計的「實聯制」為例，民眾不一定要以名字登記，只要聯絡得到的方式就可以，像是留下代號與一次性 email、易付卡電話號碼，交際時戴上帽子、有透明隔板就可以喝酒等，各式創新解法不勝枚舉，目的是「讓酒店舞廳也成為防疫國家隊」。

她觀察鄰近國家的作法，只要一開始採取「這群人不值得信任」的作法，就容易轉為地下化，讓疫情流竄失控。因此，無論是夜生活工作者、移工或一些弱勢者，都是防疫安全網的一部分，政府必須做到最大程度的涵容（maximum inclusivity），建立與確保彼此的互信，而非把責任都推到一個被視為「假想敵人」的群體。「翻開歷史，我相信每次大疫情降臨，都會對人類的互信，帶來摧毀與破壞。但臺灣很幸運地，這次疫情透過了『開放政府』和『社會創新』消弭了許多不信任的障礙。」同時，也吸引了許多東亞與歐美國家的年輕人向臺灣取經。

（三）開放協作：希望促成全世界一起創新

她表示，臺灣在做「口罩地圖」時，便有一些年輕的韓國朋友（最年輕才 14、15 歲）學習效法，讓韓國也能在藥局實施口罩實名制。而日本一個名為 Code for Japan 的團體，因為跟臺灣的開放社群「零時政府」（g0v）合作密切，當設計一個結合東京疫情趨勢、防疫服務提供、公共紓困政策等資訊，名為「stopcovid19」的網站時，不僅獲東京都（市政府）青睞，且因採 GitHub 開放性平臺，全世界包含臺灣的朋友亦自發協助他們，翻譯不同語言的版本。唐政委便曾以「公民黑客」角色，到該網站將繁體版本的「體」字，由和製漢語的「体」更正為大家慣用的「體」，沒想到其官職身分，引發東京市議員與網友的關注，更獲得東京都知事小池百合子在 Twitter 上發文感謝，為臺日合作增添一筆佳話。

唐政委強調，由於開放式的創新容易擴散，當東京都做了這個網站，日本數十個地方縣市便直接應用與複製這樣的介面，而後我國行政院「1988 紓困振興專區」網站也參考了 Code for Japan 這種一站式、一目了然呈現資源協作的作法，並採開放原始碼、拋棄著作權方式，供任何人翻譯、改作。

此外，行政院亦與美國在臺協會合辦了「台美防疫松 cohack」，這被美國在臺協會副英傑處長視為「台美防疫松數位對話」的活動，目的是希望促使全球共同發想點子的過程，更加民主普及化，並透過公開政府數據給大眾，推動新工具的開發，與全世界分享各種創新想法。因而吸引了來自全球共 53 組創新提案，涵蓋疫前資訊精準掌握、疫中公私協力完善疫調管理，以及疫後成立友善平臺等，一條龍式的創新服務等，激發各式智慧防疫應用新構想，希望促成全世界一起創新。

四、國合會可扮演傳播臺灣創新經驗的外交平臺

臺灣創新經驗不僅能與已開發國家交流，亦可供開發中國家抗疫參考。因此，唐政委對扮演我國援外專業機構的國合會，有著深切的期許。她認為國合會可以將我國經驗消化吸收後，成為一個傳播臺灣創新經驗的平臺，依照友邦與友好國家的實際狀況與需求，助其一臂之力。

(一) 以「愈偏鄉，愈先進」為思考

許多開發中國家基礎建設不足，該如何創新？她表示，在協助其佈建設施時，不一定要比照先進國家的作法，有時可以思考是不是有「跳蛙式」的模式，例如電話線很難牽到的地方，就用基地台彌補；基本金融體系不健全，偽鈔猖獗的地方，或許行動支付會是解方；而一些島國或離海底電纜很遠的地方，是否能以低軌道衛星替代？

她認為，新一代技術的出現，常是受到前一代技術無法照顧到的痛點所促發。因此，在缺乏現有設施技術的國家，不妨以「愈偏鄉，愈先進」的做法，引入最新的技術，像是光纖沒有到的地方，就架設 5G 基地台，吸引新創業者進行測試、開發產品。像是臺灣社會創新公司「威捷生醫」，就曾進入臺灣偏鄉測試開發的疾病偵測儀器，醫檢師只需將病患所咳出來，可能有肺結核病毒切片放入抹片載盤，即可啟動顯微鏡影像辨識，透過 AI 輔助判讀，將顯微鏡中的視野，以寬頻網路上傳紀錄到雲端，供遠端醫師判別，結果精準且一次費用不到 1 美元。

依此模式，若國合會要到友邦進行類似的計畫，或許可以先將臺灣某個偏鄉當做先行者，不斷測試技術的邊界，把模式調整到穩定的階段，適合的頻寬，再複製到友邦，在當地找到適合當地的技術，藉此突破友邦網路基礎建設不足的限制。「像這種新的創新模式，我覺得都是國合會可以繼續加油的！」

(二) 善用在地人才與智慧，因地制宜助其發展

她認為在友邦推動計畫，一個很重要的概念就是要「Train the Trainer」，讓在地具有影響力的朋友了解我們的構想後，因地制宜地想出他們自己的做法來。以臺灣在非洲的友邦史瓦帝尼為例，多年來國合會已透過不同的計畫（如獎學金計畫、技職計畫等）培養出許多在當地有影響力的朋友，無論在經濟、環境或社會上各式建設，他們都會更知道如何讓當地變得更好。

她以國合會在 2020 年 6 月透過募資平臺，與國內社會企業、我國紡織廠共同合作，希望透過「布口罩」募資計畫，協助友邦史瓦帝尼老師及學生，擁有足夠防疫設備及資源以重返校園為例，若要把口罩變成史瓦帝尼人民日常生活的一部分，撇開只提供臺灣特定口罩樣式，由上而下的作法，改以「開放式創新」的角度，臺灣可以做的是供應防水透氣布材料與基本的材料科學，讓在地的朋友自行客製化成他們願意戴，真正可以流傳下去的樣式，這才是真正的「Taiwan Can Help」。

五、結語—COVID-19 是面鏡子，照見開放式創新的真解藥

COVID-19 若是面鏡子，當人類攬鏡自照時，究竟會看清些什麼？

唐政委認為，比起氣候變遷、假訊息防治等議題，COVID-19 帶來的危機感，更能讓大家深切體悟：「人類是一體的，我們只有一個地球！」，尤其，病毒不會跟你在國境上面談判，也不會管你到底有沒有正當性，是屬於哪一種政體，對所有人都是一樣急迫的，只要你是智人（Homo sapiens）、人類，你就是防疫的一份子。

她指出，COVID-19 被視為反全球化的一個象徵，但或許只是讓人的流動暫停下來，但財務、創新、知識、貨物流動等金流與物流並沒有隨之大幅度衰減，所以只能說是反全球化的一個側面。反倒是 COVID-19 對於目前的「多邊主義」結構帶來空前的挑戰，讓我們看到傳統「多邊主義」模型缺乏權威性與制裁力的侷限。

不過，COVID-19 卻加速透過網際網路，突破社交距離與邊境封鎖，展現天涯若比鄰的全球景象，更進一步打開了創新的大門，端出了開放式創新這道 COVID-19 亂象的解藥。她強調，創新固然重要，但當你真正採取開放式創新的模式，諸如「開放政府」與「開放資料」等作法，才可能因地制宜，納入在地人才與智慧，否則很容易流於一種「你非用我這個作法」的殖民式創新，甚至還得付上高額授權費，更別奢談如何永續發展。

透過疫情的鏡子反思，臺灣能夠以開放式創新對抗病毒，無論是掌握快速、公平、有趣的重點，抑或充分發揮言論自由、符合人性、開放協作的精神，無非皆以「共好」（common good）為前提，視彼此為共同體，不將任何一人排除在外。臺灣的社會創新解方，因與聯合國永續發展目標扣連，亦創造了一個與世界互通的索引，臺灣多年拜民主深化所賜，創新已非企業的專利，而是人人皆可參與，個個都能成為貢獻者。這或許是疫病給臺灣的鼓舞，同時，也是給身陷疫情迷霧的全球最大的啟發！

《國際開發援助現場季刊》撰稿規範

※ 為統一本刊文稿規格，特編訂論文撰稿體例，敬請遵循採用。

一、 本刊出版目的在匯集對於國際開發援助領域有興趣的國內產官學界人士，透過專業論述討論目前國際開發援助的趨勢，以及在進行國際開發援助工作中所遭遇之問題、挑戰及發展契機，並針對當前國際開發援助領域的趨勢及實務做法提出分析及建言。文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以300字為限；並附關鍵詞。

二、 撰稿格式：

(一) 本文部份

1. 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。臺灣之「臺」，書名或文章名，無論中、日文，均依照原書、原文之寫法，除此之外，內文中遇有臺灣之「臺」，一律採用繁體寫法。
2. 中、日紀元(西元紀年)的情形，一律採用「咸豐2年(1852)」的形式，若單以西元紀年表記則不在此限。
3. 括號一律採用全型()；雙括號時，以([])的方式表示。
4. 文中數字與西元紀年以阿拉伯數字表示。
5. 獨立引文每行前後均空二格；遇多段之引文，則每段開頭多空二字。正文內之引文，請加「」；若引文內別有引文，則使用『』表明。引文原文有誤時，應附加(原誤)。引文有節略而必須表明時，不論長短，概以節略號六點……表示，如「×××……×××」；英文句中三點…，句末則為四點……。
6. 註釋號碼，請用阿拉伯字數碼表示，並請置於標點符號之後。
7. 所附之照片、圖表，需於縮版印刷後，仍然清晰可辨識。說明文字、數字及符號，須與內文一致，並以橫列為原則，由左至右書寫；如需直寫，則由右而左。表、圖均需編號，並加標題於表之上、圖之下；相關說明文字，則均置於圖、表之下。
8. 文章或註釋當中，若出現作者「按」，無論係改正錯誤或僅為說明文字，均採取〔按：×××〕之形式表示。
9. 凡正文中使用特殊字型如明體改楷體、加粗或斜體等，強調特定語詞時，須加註說明，方便讀者閱讀。

(二) 註釋部份

1. 註釋中，作者與譯者之表現方式，如各僅為一人時，二者間以頓號表示，如「×××著、×××譯，……」；若作者或譯者有二人以上時，以「×××、×××著，×××譯，……」或「×××著，×××、×××譯，……」之方式表示之。

2. 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。
3. 論著註釋，請依下列格式加註：
第一次出現時：
 - (1) 專著：作者，《書名》（出版地：出版社，年份），頁碼。
 - (2) 論文著作集：作者，〈論文名〉，收於編者，《書名》（出版地：出版社，年份），該文起迄頁碼。
 - (3) 期刊論文：作者，〈篇名〉，《刊物名》期：別（年月），頁碼。再次出現時：
 - (1) 作者，篇名或書名，頁碼。
 - (2) 同出處連續出現在同頁時，採「同上註，頁碼。」之形式標示。
4. 註釋中若遇合刊之期刊，以《期刊名》3：3/4的形式表示。
5. 註釋或參考書目中之頁碼，以頁1、2、3-4的形式表示（採用頓號、以-取代~）。
6. 文叢、研叢及原刊年的表現方式：
陳淑均，《噶瑪蘭廳志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第47種〔以下簡稱「文叢」〕，1957；1852年原刊），頁11-12。
7. 期刊卷期之後需附上出版時間，或簡（只有年代）或繁（年月均有）皆可。
8. 報紙的表現方式：
第一次出現時：
〈標題〉，《報紙名稱》，年月日，版次。
再次出現時：
〈標題〉。
9. 引用電子資料時，請註明下列資料：
作者（年代），〈篇名〉，下載日期，網址。

（三）引用書目部份

1. 全篇論文之後，詳列引用之書目。不分期刊論文、論文著作集，或是專著，中、日、西文並列時，中、日文在前，西文在後中、日文書目，可按作者姓名筆劃，西文書目依字母次序排列，姓在前，名在後。
2. 引用書目中，若有版本或原刊年等說明文字，皆於該書後加括號說明之。
3. 書目範例：期刊論文、論文著作集、專著書目，依下列格式編排之。
 - (1) 期刊論文：
王世慶（1985）。〈從清代臺灣農田水利的開發看農村社會的關係〉，《臺灣文獻》36（2）：107-150。
Coe, Michael D. (1955). "Shamanism in the Bunun Tribe, Central Formosa." *Ethnos* 20(4): 181-198.

(2) 論文著作集：

松田吉郎（1992）。〈臺灣の水利事業と一田兩主制〉，收於陳秋坤、許雪姬主編，
《臺灣 歷史上的土地問題》，頁 105-138。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。

Wang, Tay-sheng (2013). "Legal Modernization and Repeated 'Extension of Mainland':
From Late Japanese Colonial to Early Postwar Taiwan." In Kuo-hsing Hsieh, ed., *Shaping
Frontier History and Its Subjectivity*, pp. 89-155. Taipei: Academia Sinica.

(3) 專著：

曹永和（1985）。《臺灣早期歷史研究》。臺北：聯經出版事業公司。

Shepherd, John R. (1993). *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-
1800*. Stanford: Stanford University Press.

《國際開發援助現場季刊》稿約

- 一、財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱本會）出版之《國際開發援助現場季刊》，每年三、六、九、十二月下旬各出版一期，刊登有關國際開發援助領域研究之相關文章。
- 二、投稿者請依本刊體例撰稿，文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以 300 字為限；並附關鍵詞。
- 三、來稿文幅以 3,500~5,000 字為度，文稿請依下列四部分撰寫，標題自訂：
 1. 議題相關事件陳述；
 2. 相關事件對於國際開發援助的意涵；
 3. 對臺灣的影響或相關問題剖析；
 4. 提出具可行性之政策建議或針對國際援助發展工作進行專業性論述、倡議、討論、分析與經驗分享交流。
- 四、來稿請用真實姓名，載明通信地址、電話、電子信箱、學經歷及服務單位名稱、職務。
- 五、投稿請一律寄文稿 word 電子檔一份；如寄文稿紙本者，請再附 word 電子檔。
- 六、《國際開發援助現場季刊》編輯委員會已接受刊登之論文，作者需非專屬授權本會刊行電子版，或從事其他非營利性質之利用。本刊物每期電子全文將刊登於本會網頁，並輔以紙本刊物出版。
- 七、來稿經刊登後，即依相關規定致送稿酬，並獲得當期出版之《國際開發援助現場季刊》紙本三份。
- 八、經《國際開發援助現場季刊》發表之論文，由作者自負文責。
- 九、來稿如係一稿兩投，恕不刊登。
- 十、來稿及通訊請寄：11157 台北市天母西路 62 巷 9 號 13 樓國合會《國際開發援助現場季刊》編輯委員會收；或將電子檔寄至：j.h.liang@icdf.org.tw 或 k.w.chu@icdf.org.tw，連絡電話：28732323#132、137。

邀 訂 閱。

SUBSCRIBE US



@TaiwanICDF

捐款訂閱 一次捐款新臺幣2000元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》1年份
一次捐款新臺幣1萬元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》5年份
一次捐款新臺幣10萬元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》終身
捐款訂閱專線 / (02)2873-2323#132、#137

捐款帳號
銀行：兆豐國際商業銀行-天母分行
戶名：財團法人國際合作發展基金會募款專戶
帳號：02110442907
活動期間：109年8月17日至110年7月31日
募款許可字號：衛部救字第1091363031號



財團法人國際合作發展基金會

111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 12-15 樓

Tel.886-2-2873-2323 Fax.886-2-2876-6475

www.icdf.org.tw

ISSN 2709-1082



9 772709 108202