

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

COVID-19對全球永續發展目標的衝擊

● 當季專論

聯合國高階政治論壇的回顧與展望

新冠肺炎疫情衝擊全球永續發展目標

疫情下全球開放政府夥伴在達成SDGs的效用－以臺灣經驗為例

貧窮、暴力、疫病：生活在陰影下的拉美女性

疫情下臺灣循環經濟產業的永續性探討

● 焦點企劃

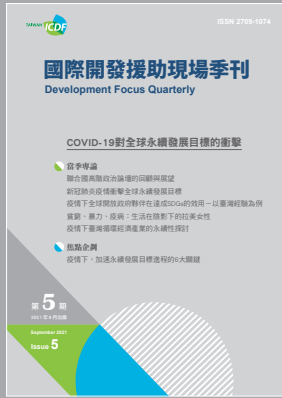
疫情下，加速永續發展目標進程的6大關鍵

第 **5** 期

2021年9月出版

September 2021

Issue **5**



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

《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 5

Contents | 目錄

COVID-19對全球永續發展目標的衝擊

2 編者言

當季專論

- 7 聯合國高階政治論壇的回顧與展望
.....李栢淳
- 16 新冠肺炎疫情衝擊全球永續發展目標
.....林正義
- 24 疫情下全球開放政府夥伴在達成SDGs的效用－
以臺灣經驗為例
.....吳銘軒、曾柏瑜
- 30 貧窮、暴力、疫病：生活在陰影下的拉美女性
.....陳小雀
- 38 疫情下臺灣循環經濟產業的永續性探討
.....溫麗琪、林宗昱、李盈嬌
薛翔之、周雨蓁、林俊旭

焦點企劃

- 47 疫情下，加速永續發展目標進程的6大關鍵
.....祝康偉

國際開發援助現場季刊電子書
請掃描進入



國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

COVID-19對全球永續發展目標的衝擊

● 當季專論

聯合國高階政治論壇的回顧與展望

新冠肺炎疫情衝擊全球永續發展目標

疫情下全球開放政府夥伴在達成SDGs的效用－以臺灣經驗為例

貧窮、暴力、疫病：生活在陰影下的拉美女性

疫情下臺灣循環經濟產業的永續性探討

● 焦點企劃

疫情下，加速永續發展目標進程的6大關鍵

第 **5** 期

2021年9月出版

September 2021

Issue **5**

編者言

Leaving no one behind!

2015 年 9 月聯合國通過「2030 永續發展議程」，公布了接續千禧年發展目標 (MDGs) 的永續發展目標 (SDGs)，當時的聯合國秘書長潘基文 (Ban Ki-moon) 並提出了「不遺落任何人」(Leave no one behind) 的永續發展核心精神，宣示聯合國希望藉此讓全人類脫離貧窮、飢餓的生活。在世界各國的共同努力下，此目標在 2019 年已有具體的進展。然而，2019 年底爆發並在 2020 年蔓延全球的新冠肺炎 (COVID-19)，讓這座原本有機會達成完工目標的高塔，又顯得搖搖欲墜。根據聯合國在今 (2021) 年高階政治論壇召開前所發表的《2021 年永續發展目標報告》指出，永續發展目標 17 項目標的推動均因 COVID-19 疫情的影響，而出現倒退的情況，例如 2020 年全球約有 1.19 至 1.24 億人因 COVID-19 疫情影響而陷入極端貧窮；7,000 萬至 1.61 億人陷入飢餓。面對疫情對全球發展造成的阻礙，聯合國經濟暨社會理事會主席阿克拉姆 (Munir Akram) 在今年 7 月聯合國高階政治論壇的閉幕致詞中提到「我們需要進一步積極地行動，讓這些行動更具衝擊性及目標性，並且透過全球的合作達到不遺落任何人的目標。」因此，本期《當季專論》單元將以〈COVID-19 對全球永續發展目標的衝擊〉為題，從不同的面向探討面對 COVID-19 疫情的發展，全球努力邁向達成永續發展目標的道路上，能夠採取什麼樣的解決途徑。

首先，在國合會李栢淳副秘書長的〈聯合國高階政治論壇的回顧與展望〉一文中，除了歸納近年來聯合國高階政治論壇討論的重點及結果外，李副秘書長也觀察到，「與過去不斷強調『國家』在達成永續發展目標所扮演的角色而言，『地方』在後 COVID-19 時代中的永續發展目標達成上，扮演著更重要的角色。」而在中研院歐美所林正義研究員於本期發表的〈新冠肺炎疫情衝擊全球永續發展目標〉一文中，則強調美國在 COVID-19 疫情下，對於達成全球永續發展目標所扮演的角色，特別是美國在拜登政府上台後，一反川普政府的「美國優先」政策，更積極地參與國際，除了重返「巴黎氣候宣言」外，更增加了美國對外援助的預算，在全球公衛醫療議題上，更宣布美國將成為全球對抗新冠肺炎的「疫苗軍火庫」。美國新政府從單邊走向多邊的外交政策，對於未來全球達成永續發展目標可望帶動正面效應，但林正義研究員仍進一步指出，「當疫情、疫苗佔據主要國家的注意時，對於永續發展的整體資源投注自然受到削弱。美國雖結合其他志同道合的民主國家共同抗擊疫情，但整體永續發展目標的達成增添更多的挑戰。」

COVID-19 疫情除了對全球經濟及人民健康造成影響外，另一個嚴重的危機，是對自由與人權的緊縮，因此台灣民主實驗室吳銘軒執行長在〈疫情下全球開放政府夥伴在達成 SDGs 的

效用 - 以臺灣經驗為例〉一文中，則透過我國推動「開放政府夥伴聯盟」的經驗，分享我國如何透過數位轉型，讓政府政策藉由透明的管道與國際分享，除望能夠為全球達成永續發展目標做出貢獻外，也盼進一步拓展我國的外交空間。

此外，在這波的疫情發展中，婦女族群可說是隱形的受害者，根據淡江大學拉美研究所陳小雀教授在本期撰稿的〈貧窮、暴力、疫病：生活在陰影下的拉美女性〉一文中就指出，「為了防堵 COVID-19 病毒，各國紛紛施實邊境管制、封城、隔離等政策，不少行業被迫縮短工時，甚至停業，不僅嚴重影響這些行業的就業人口，也同時加劇了家庭暴力。」婦女在疫情蔓延下，除了成為家庭暴力的犧牲品外，在就業權上也受到了相當大的剝奪，因此，如何協助婦女賦權，對於達成聯合國永續發展目標—「終結貧窮」及第五項「性別平等」將是關鍵。

隨著全球資源的日漸缺乏，「循環經濟」議題在推動永續發展過程中備受重視，本期專論篇幅，中華經濟研究院綠色經濟研究中心林俊旭副主任與其研究團隊，以〈疫情下臺灣循環經濟產業的永續性探討〉為題，與讀者分享我國在資源回收的推動現況，以及如何透過資源回收的方式，協助全球達成永續發展目標，在文章的最後亦建議可以從「環境外交」作為出發點，與新興市場國家進行鏈結，協助其建立資源回收所需的基礎建設與人才訓練，除藉以擺脫被垃圾淹沒的陰影，並可望促進多項聯合國永續發展目標的達成。

本期的《焦點企劃》單元，則以〈疫情下，加速永續發展目標進程的 6 大關鍵〉為題，專訪台灣永續能源研究基金會簡又新董事長、國合會項恬毅秘書長、李栢淳副秘書長、史立軍副秘書長、「陽光伏特家」陳惠萍共同創辦人及安侯永續發展顧問股份有限公司黃正忠董事總經理等人。訪談中，受訪者除了從各自專業的角度分享他們觀察 COVID-19 疫情對永續發展目標的衝擊外，也提出了在未來疫情成為新常態的情況下，全球欲達成永續發展目標的關鍵作為。此外，作為臺灣專業援外機構的國合會，也提及在疫情下如何透過各項援外工作，落實「Taiwan is helping」之精神，持續在雙邊及多邊架構下與國際社會攜手合作，分享臺灣防疫經驗共同對抗疫災，並藉此擴展全球夥伴關係的積極作為。

COVID-19 自 2019 年底爆發以來，對於全球造成了極大的衝擊，貧窮、飢餓人口的增加、婦女暴力頻傳，甚至連疫苗都成為外交談判的工具，特別是 COVID-19 疫情對永續發展目標的衝擊更讓全球國際發展援助社群感到挫折。希望透過本期的各篇專論及專題報導，與讀者們共同思考，在面對未來疫情可能成為常態的情形下，如何透過國際援助的推動，達到聯合國「不遺落任何人」的終極目標。

Leaving No One Behind!

In September 2015, the United Nations adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development and established the Sustainable Development Goals (SDGs) as the future global development framework to succeed the Millennium Development Goals, which ended in 2015. UN Secretary-General at the time, Ban Ki-moon, proposed the core spirit of sustainable development as “leaving no one behind,” pledging that the United Nations would free all humans from hunger and poverty. With the collective effort of nations worldwide, this goal had made concrete progress in 2019. Yet, COVID-19, which broke out at the end of 2019 and spread around the world in 2020, has made this seemingly complete tower on the verge of collapsing once again. According to The Sustainable Development Goals Report 2021, launched before this year’s High-level Political Forum, the actuation of the 17 Sustainable Development Goals has appeared to regress due to the pandemic. For example, in 2020, over 119 to 124 million people suffered from extreme poverty caused by COVID-19, and 70 to 161 million people from hunger. Stressing the obstruction of global development caused by the pandemic, United Nations Economic and Social Council President Munir Akram said in the closing ceremony of the High-level Political Forum held in July 2021, “We must lift the scale of our actions, make them more impactful and targeted, include climate, environmental dimensions, and –again– work together across the globe to leave no one behind.” Thus, we themed this issue as “The Impact of COVID-19 on the Global Sustainable Development Goals,” to discuss the pandemic from different aspects and the measures that can be taken on the path to reach the SDGs.

Firstly, in the article composed by TaiwanICDF Deputy Secretary General Dr. Pai-Po Lee, “Review and Prospect of the High-level Political Forum,” Dr. Lee highlights the key points and results of High-level Political Forum discussions in recent years. However, he also observes that “Compared to the past when emphasis was placed on the role that countries play in the SDGs, regions play an even greater role in realizing the goals.” In the article “The Impact of COVID-19 on the Global Sustainable Development Goals,” research fellow of the Institute of European and American Studies at Academia Sinica, Dr. Cheng-Yi Lin, underlines the influence of the United States on the SDGs under the pandemic, especially in the era of President Biden. In contrast to President Trump’s “America First” policy, the United States has participated more proactively in international affairs. Aside from returning to the Paris Agreement, Biden has also increased foreign aid budgets. In the domain of public health, he has declared that the United States would become “the arsenal of vaccines” for all nations in the fight against COVID-19. The diplomatic policy of the new government, changing from unilateral to multilateral, is expected to have positive effects in advancing the SDGs in the future. However, Dr. Lin also points out that “When a country’s attention is focused on the pandemic and the vaccines,

its devotion to SDGs would surely be weakened. Although the United States has gathered other fellow democratic countries to fight against the pandemic, achieving the global SDGs is still a great challenge.”

COVID-19 not only has impacted global economic and public health systems, it has also caused another severe crisis – the limitation to liberty and human rights. Therefore, the CEO of Taiwan’s Doublethink Lab, Min-Hsuan Wu, mentions in “The Global Open Government Partnership in Reaching the Effectiveness of SDGs under the Pandemic: Taking Taiwan’s Experiences as an Example,” that with Taiwan’s experiences in actuating Open Government Partnership initiatives, we can share with the international community how our government’s digital transformation enhanced transparency. Taiwan aims to contribute to the SDGs, and also to extend our diplomatic visibility.

Furthermore, under the development of the pandemic, women have been the invisible victims. For the article “Poverty, Violence, Plague: The Women Living under the Shadow in Latin America,” Professor Lucía Hsiao-Chuan Chen from the Graduate Institute of Latin American Studies in Tamkang University says, “In order to stop the virus of COVID-19 from spreading, nations began to implement border closures, lockdown, quarantine, etc. A lot of companies have been forced to cut down working hours, or even to close. It has not only affected the employees, but also intensified the occurrence of domestic violence.” Under the spread of the pandemic, women are increasingly subjected to domestic violence, and facing constraints to their right to work. Thus, women’s empowerment is crucial to achieving goal 1 “No Poverty” and goal 5 “Gender Equality.”

As the world gradually becomes deficient of its resources, the circular economy has been valued in promoting the SDGs. The monograph on this issue, themed “The Discussion of the Circular Economy in Taiwan under the Pandemic,” is authored by Deputy Director Dr. Chun-Hsu Lin and his research team from the Center for Green Economy of Chung-Hua Institution for Economic Research. Dr. Lin shares with readers the recent actuation of recycling in Taiwan and how recycling efforts support the SDGs. In the end of the monograph, Dr. Lin advises to start with environmental diplomacy, creating chains with countries of emerging markets to help them build recycling infrastructures and personnel training. In addition to helping the countries free themselves from the shadow of trash, recycling is also foreseen to motivate progress towards the SDGs.

As for our special report, the issue is titled “The Six Key Points to Accelerate the Progress of the SDGs under the Pandemic,” interviewing the Taiwan Institute for Sustainable Energy Chairman Dr. Eugene Chien, TaiwanICDF Secretary General Amb. Timothy T.Y. Hsiang, TaiwanICDF Deputy Secretary Generals Dr. Pai-Po Lee and Alex L.J. Shyy, Sunnyfounder Co-Founder Hui-Ping Chen, and KPMG Sustainability Consulting General Manager Dr. Niven Huang. During the interview, in addition to sharing the impacts of COVID-19 on the SDGs from their professional perspectives, the interviewees also share the key conceptions for reaching the SDGs under the new normal of the pandemic. Moreover, as Taiwan’s professional foreign aid agency, the TaiwanICDF also highlights how

in the face of the pandemic, our country has embodied the spirit of “Taiwan is helping” by practicing foreign aid, continually cooperating with the international community bilaterally and multilaterally, fighting the pandemic with the world by sharing our experiences, and extending global partnerships.

Since the outbreak of COVID-19 in the end of 2019, the world has suffered from the huge impact, such as the increase of the population in poverty and hunger, frequency of violence against women, vaccines becoming diplomatic bargaining tools, and especially the frustration of COVID-19 setting back the SDGs. We hope that this issue’s monographs and special report can lead the readers to reflect, under the new normal of the pandemic, how we can fulfill the ultimate goal of the UN of “leaving no one behind” through the practice of foreign aid.

聯合國高階政治論壇的回顧與展望

李栢淳

國際合作發展基金會副秘書長

摘要

2012年在巴西里約熱內盧召開之聯合國永續發展高峰會議（United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20），其會議結論達成「我們想要的未來」（The Future We Want），授權成立聯合國永續發展高階政治論壇（High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF）。論壇的第一次會議於2013年9月24日舉行，取代了自1993年以來每年舉行的永續發展委員會（Commission on Sustainable Development, CSD），執行至今（2021）年已邁入第9年。並自2017年起，HLPF成為2030年永續發展議程（Agenda 2030）追蹤及檢討機制的重要場域。每年各國亦會透過這個場合，發表各自國家的「國家自願性檢視報告」（Voluntary National Review, VNR），提報各國在永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）上的達成情形。然而，自2019年底開始，全球受到COVID-19疫情的衝擊，不但打亂了全球的經濟活動，更讓全球永續發展目標的達成開了倒車，本研究除了就過去幾次聯合國高階論壇進行回顧外，亦針對今年7月聯合國高階政治論壇的舉辦情形進行觀察，國合會係協助我政府推動援外工作的專業機構，透過執行各項援助計畫以扣接永續發展目標的精神，爰應持續加強與邦交國及國際組織合作，參與聯合國高階政治論壇的相關週邊活動，俾能與國際充分接軌。

關鍵詞：聯合國永續發展目標（SDGs）、聯合國永續發展高階政治論壇（HLPF）、永續發展議程（Agenda 2030）、永續發展委員會（CSD）、COVID-19

一、前言

2012 年在巴西里約熱內盧召開之聯合國永續發展高峰會議 (United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20)，其會議結論達成「我們想要的未來」(The Future We Want)，¹ 授權成立聯合國永續發展高階政治論壇 (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF)。² 論壇每年由聯合國經濟及社會理事會 (United Nations Economic and Social Council, ECOSOC) 主辦為期 8 天的會議，³ 其中包括為期 3 天的部長級會議，以及每 4 年在聯合國大會 (General Assembly) 主導下舉行為期 2 天的國家元首和政府領袖級會議。論壇的第 1 次會議於 2013 年 9 月 24 日舉行，它取代了自 1993 年以來每年舉行 1 次會議的永續發展委員會 (Commission on Sustainable Development, CSD)，⁴ 執行至今 (2021) 年已邁入第 9 年 (如表 1)。

表 1 2013 年至 2021 年 HLPF 各年的主題

2021	Sustainable and resilient recovery from the COVID-19 pandemic that promotes the economic, social and environmental dimensions of sustainable development: building an inclusive and effective path for the achievement of the 2030 Agenda in the context of the decade of action and delivery for sustainable development
2020	Accelerated action and transformative pathways: realizing the decade of action and delivery for sustainable development
2019	Empowering people and ensuring inclusiveness and equality
2018	Transformation towards sustainable and resilient societies
2017	Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world
2016	Ensuring that no one is left behind
2015	Strengthening integration, implementation and review - the HLPF after 2015
2014	Achieving the MDGs and charting the way for an ambitious post-2015 development agenda, including the SDGs
2013	Building the future we want: from Rio+20 to the post-2015 development agenda

資料來源：聯合國網站

¹ United Nations (UN). (2012). “United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20.” <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>.

² United Nations (UN). (2021). “High-Level Political Forum.” <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>.

³ United Nations (UN). “75th Economic Social Council.” <https://www.un.org/ecosoc/en>.

⁴ United Nations (UN). (2013). “Commission on Sustainable Development (CSD).” <https://sustainabledevelopment.un.org/intergovernmental/csd>.

自 2015 年 9 月聯合國頒布永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)，為積極落實永續發展目標之執行，聯合國高階政治論壇成為永續發展成果展現的主要平台，每年都會檢視全球永續發展目標執行情形，成為 2030 永續發展議程 (Agenda 2030) 追蹤及檢討機制的重要場域。根據 2030 永續發展議程的規定，高階政治論壇的定期審查是自願性的、由國家主導的，各國依據其永續發展目標執行情形主動地在聯合國高階政治論壇的場域提出報告，即所謂「國家自願性檢視報告」(Voluntary National Review, VNR)，因受限於會議時間，每年大會僅容許 40 至 50 個國家提出「國家自願性檢視報告」。由已開發國家和開發中國家共同承擔，並應為夥伴關係提供一個平台，其中包括透過主要團體和其他相關利害關係人。國合會自 2017 起連續 5 年參與本項會議，2017 年至 2019 年採實體參與，2020 及 2021 年由於受 COVID-19 疫情之影響，係採合辦線上周邊會議的方式參與，其各年重要會議結論摘要敘述如后。

二、聯合國高階政治論壇會議近年成果與國合會參與情形

(一) 2017 年會議成果摘要

2017 年聯合國高階政治論壇於 7 月 10 至 19 日在聯合國總部舉行，該年主題為「在變動的世界中消除貧窮與促進繁榮」(Eradicating poverty and promoting prosperity in a changing world)，會議期間重點檢視永續發展目標 1 (消除貧窮)、2 (零飢餓)、3 (良好的健康和福祉)、5 (性別平等)、9 (行業、創新和基礎建設)、14 (海洋資源) 與 17 (全球夥伴關係) 之落實情形，藉此總結並歸納各目標面臨之主要挑戰。除此之外，2017 年我國友邦瓜地馬拉、宏都拉斯及貝里斯等國在會議中均提出該國的「國家自願性檢視報告」。

本次論壇分為 2 大部分，7 月 10 日至 14 日主要透過區域以及次區域 (sub-regional) 等方式審查 2030 永續發展議程之推動進程，並於 14 日進行總結會議。另 7 月 17 日至 19 日則為部長層級論壇 (High-level Segment)，並於 20 日發布部長級宣言 (Ministerial Declaration)。其中，共計 43 個國家於部長級會議中提報其「國家自願性檢視報告」，舉辦 147 場次的周邊論壇，3 場次的特別論壇以及 10 場次的訓練課程及工作坊。在與會者方面，共計有 77 個聯合國會員國的部長、內閣大臣或次長親自與會，另有 2,458 個利害關係人團體派員參加。⁵

本次論壇之重要結果如下：1. 聯合國永續發展目標推動的架構涵蓋面向多元；2. 永續發展議題已成為國際發展合作共通語言；3. 出現非以「國家」為主的永續發展目標檢視架構訴求；4. 強化資料收集及統計能力為實踐永續發展目標當務之急。

國合會參與本次會議後另建議我國永續發展目標進程提報可能方式：1. 持續運用國合會與經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 呈報管道回報我國政府開發援助 (Official Development Assistance, ODA) 相關數據資料。2. 透過友我

⁵ United Nations. (2017). "High-Level Political Forum 2017." <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2017#vnrs>.

且具有諮商地位的國際非政府組織或能見度較高的研究機構之管道，將我國「國家自願性檢視報告」以平行報告方式自主性公布。3. 透過平行報告、倡議行動或影子報告等方式，由我國產官學研或國內公民社會等單位，將我國推動進程或成果提報至永續發展知識平台（Sustainable Development Knowledge Platform, SDKP）或 Partnership for SDGs。4. 持續關注聯合國投入非「國家」為主之永續發展目標進度檢視平台發展，並適時以合宜方式公布我國相關數據及資料。

（二）2018年重要成果摘要

2018年主題為「轉型邁向永續及韌性社會」（Transformation towards sustainable and resilient societies），會議期間重點檢視永續發展目標6（供水與衛生設施）、7（可負擔與潔淨能源）、11（韌性城市與聚落）、12（永續消費與生產）、15（陸地生態系統）與17（全球夥伴關係）等落實情形，藉此總結並歸納各目標面臨之主要挑戰。

本次論壇分為2大部分，7月9日至13日主要透過主題檢視（thematic review）特殊類型國家（SIDS、LDCs、LLDCs、MICs）、區域、重要團體與其他利害關係人落實2030年目標之情形，以及前述永續發展目標檢視，並於13日進行總結會議。另7月16日至18日則為部長級會議，並於19日發布部長級宣言。其中，共計完成46份國家自願性檢視報告、舉辦260場次的周邊論壇以及8場次的特別論壇。在與會者方面，共計有超過125個國家正副元首、部長與次長出席，以及來自全球超過2,200人之政府、國際組織、私部門與公民社會代表參與。⁶

本次參與論壇之觀察如下：

1. 各國政府、國際組織及開發援助機構之投入與重視均明顯增加；
2. 呼籲轉型與韌性以邁向永續發展軌道；
3. 利用數據展現初步成果並盤點落差；
4. 跨領域之務實做法與案例成為焦點。

另，國合會在會議期間，與友邦舉行雙邊會議，其重點摘要如下：

1. 夥伴國重視全球層級發展場域，明確表達其轉型需求；
2. 中美洲區域夥伴國強調經濟轉型與私部門投資之迫切需求；
3. 太平洋區域夥伴國表示重視在地化思考，保留彈性並務實投入協助其強化氣候變遷問題之急迫性。

綜上，提出下列建議：

1. 持續精進參與聯合國高階政治論壇方式；
2. 善用國際參與機會，掌握友邦發展需求；
3. 正視友邦與友好國家之發展需求，累積國合會之優勢與機會。

⁶ United Nations. (2018). High-Level Political Forum 2018.” <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2018>.

(三) 2019 年重要成果摘要

2019 年自 7 月 9 日至 18 日在 ECOSOC 主導下舉行聯合國高階政治論壇主題檢視，7 月 16 日至 18 日舉行部長級會議。該年主題為「確保包容及公平的賦權」(Empowering people and ensuring inclusiveness and equality)，檢視於目標 4 (優質教育)、8 (合適的工作和經濟成長)、10 (減少不平等)、13 (氣候行動)、16 (和平) 及 17 (全球夥伴關係) 等 6 項永續發展目標之推動情形。聯合國高階政治論壇議程分別針對特殊類型國家、區域、重要團體與其他利害關係人角度檢視永續發展目標內容，並有 47 國進行國家自願性檢視報告。⁷

本次會議期間，國合會參加聯合國高階政治論壇的公民社會 (civil society) 觀點的主題檢視、農業與營養議題相關檢視及聯合國高階政治論壇首週總結報告等會議，會中強調公民社會團體角色及辦理區域層級會議對達成永續發展目標的重要性，亦針對氣候變遷、發展籌資、資料蒐集與分析等議題總結建議做法；另各國國家自願性檢視報告之報告總論中，也針對糧食安全與營養、消弭不平等及各國未來發展方向提出建議。

本次會議期間，國合會分別參加 2 場以教育為主軸之聯合國場外國際會議，並以執行本會發展援助計畫與事後評核之經驗向來自全球各地的與會者分享；另拜會 2 友邦常駐聯合國代表團及 5 間國際機構與非政府組織，針對發展策略及未來合作方向進行洽談，並於任務結束前拜會我國駐紐約臺北經濟文化辦事處，討論後續配合辦理事項。

依據本次觀察發現與建議如下：

1. 加強與 SDG 10 之連結：考量國合會的各项援助計畫均以最需要的國家及特殊團體為主，建議未來加強本會計畫內容扣連 SDG 10。
2. 強化與公民社會組織、重要團體與其他利害關係人之合作：公民社會組織 (civil society organizations, CSOs) 及重要團體與其他利害關係人與國合會合作的彈性較大，未來將有機會於各重要會議期間申請辦理周邊活動，增加國合會貢獻之能見度。透過區域層級參與增加全球層級之曝光：本次論壇許多組織呼籲永續發展目標檢視層級應擴大至區域及國家層級，透過公民社會組織辦理之區域會議，國合會有機會提報成果至全球層級的報告中。
3. 扣連重要議題於國際場域突顯國合會計畫亮點：檢視國合會優勢強項扣連全球及區域新興之需求，建議可以「有助區域社會與經濟穩定」及「因應全球氣候變遷的區域型計畫」為亮點，辦理相關活動展現國合會援外成果。

(四) 2020 年重要成果摘要

2020 年自 7 月 7 日至 16 日在 ECOSOC 主導下舉行聯合國高階政治論壇主題檢視，7 月 14 日至 16 日舉行 3 天部長級會議。該年主題為「加速行動和轉型路徑：實現永續發展未來十年

⁷ United Nations. (2019). "High-Level Political Forum 2019 Under The Auspices of ECOSOC." <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2019>.

的行動和落實」（Accelerated action and transformative pathways: realizing the decade of action and delivery for sustainable development）。

2020年由於受COVID-19疫情的影響，與會人員共同商討在永續發展目標上所持有的立場，並思考國際社會當如何應對此疫情，使之回歸到實現永續發展目標的軌道上，將已經落後的進度能在後疫情時代急起直追，並在未來10年達成永續發展所釐訂的目標。該年在7月10至16日聯合國高階政治論壇會議期間，計有47個國家對2030年議程的實施情況進行國家自願性檢視報告⁸。

有鑑於全球COVID-19疫情持續進行，以及面對面實體會議和國際旅行的預期限制，聯合國經濟社會理事會主席團對2020年聯合國高階政治論壇的形式和議程進行了調整，使用虛擬（線上）會議方式進行國家自願性審查的報告，包括所有會外活動和特別活動。

由於受到COVID-19疫情之影響，由國合會與美國哥倫比亞大學合作，辦理一場以「強化COVID-19疫後復甦：永續發展之科學、技術與創新」（Emerging Stronger after COVID-19: Science, Technology and Innovation for Sustainable Development）為題之線上研討會，並邀請我國疾管署、巴拉圭衛福部、全民教育運動組織（Campaign for Popular Education, CAMPE）、美國國際開發總署（U.S. Agency for International Development, USAID）、亞洲與南太基礎與成人教育協會（Asia South Pacific Association for Basic and Adult Education, ASPBAE）、環境與個人衛生基金會（Sanitation and Hygiene Fund, SHF）、社會效益投資公司（Impact Investment Exchange, IIX）與國合會共同討論，有關後疫情透過科技與創新在教育、衛生及糧食系統韌性建立。總計有120餘位參與本次研討會，成果豐碩。

三、2021年聯合國高階政治論壇會議觀察

（一）2021年聯合國高階政治論壇會議重點及國合會參與情形

2021年7月6日至15日在ECOSOC主導下舉行聯合國高階政治論壇主題檢視，7月13日至15日舉行3天部長級會議。該年主題為「從促進永續發展的經濟、社會和環境層面的COVID-19疫情中永續和韌性建立：在永續發展十年行動和落實的背景下，為實現2030年議程建立一條包容性和有效的途徑」（Sustainable and resilient recovery from the COVID-19 pandemic that promotes the economic, social and environmental dimensions of sustainable development: building an inclusive and effective path for the achievement of the 2030 Agenda in the context of the decade of action and delivery for sustainable development）。

2021年會議期間重點檢視永續發展目標1（消除貧困）、2（零飢餓）、3（良好的健康和福祉）、8（合適的工作和經濟成長）、10（降低不平等）、12（負責任的消費和生產）、13（氣候

⁸ United Nations. (2020). “High-Level Political Forum 2020 Under The Auspices of ECOSOC” , <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>.

行動)、16(和平、正義及健全制度)以及17(全球夥伴關係)。論壇另審議永續發展目標的整合、不可分割和相互關聯的性質。

會議期間亦由各國部長和其他與會者深入探討面對COVID-19疫情及其影響的各個層面，討論哪些政策與國際合作可以控制疫情及其影響，並使世界重回正軌，以便後續10年永續發展採取行動和落實，俾2030年實現永續發展目標。

本次會議期間計有42個國家對2030年議程的實施情況進行國家自願性檢視報告。論壇通過部長宣言做為本次會議的成果。聯合國經社理事會主席並將準備一份摘要以記錄與會人員討論的關鍵訊息。⁹

本次論壇期間國合會辦理2場正式周邊會議，本年仍受COVID-19疫情之影響，第1場於7月9日由國合會與亞太商工總會(Confederation of Asia-Pacific Chambers of Commerce and Industry, CACCI)合辦「Adaptation of SMEs with Innovative and Pragmatic Strategies in the New Normal」視訊研討會，本次會議邀請亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)、社會效益投資公司(IIX)及印度商工總會，與國合會共同討論協助亞太地區中小企業發展之策略與做法，了解中小企業疫後復甦的機會與方向。第2場於7月14日與紐約台北經濟文化辦事處合辦「永續未來之引擎：永續金融如何在COVID-19後疫情時代促進拉美地區發展轉型」(Engine for a Sustainable Future: How Sustainable Financing Can Transform Latin American Development Post COVID-19 and Beyond)視訊研討會，本次會議邀請中美洲經濟整合銀行(Central American Bank for Economic Integration, CABI)、美國國際開發金融公司(U.S. International Development Finance Corporation, DFC)、聯合國開發計畫署(United Nations Development Programme, UNDP)及巴拉圭、瓜地馬拉政府等代表，與國合會一起探討以永續金融促進拉美地區發展轉型的策略與做法。

(二) 2021年聯合國高階政治論壇會議觀察

今年的聯合國高階政治論壇中，COVID-19疫情對於永續發展目標達成所造成的衝擊，是會議中討論的重點，聯合國秘書長古特雷斯(António Guterres)在聯合國高階政治論壇的開幕致詞中就提到「COVID-19疫情已經對永續發展目標的達成，造成了重大的衝擊。」其並進一步點出，COVID-19疫情對於貧窮、糧食安全、教育及婦女暴力等議題所帶來的衝擊及影響。¹⁰根據聯合國於高階政治論壇舉行前夕所發表的《2021年永續發展目標報告》指出，2020年全球有1.19億至1.24億人因COVID-19疫情而陷入極端貧窮；2020年有7,000萬至1.61億人受疫情影響而陷入飢餓；2020年有1.01億名兒童和年輕人，其閱讀能力滑落到最低水平以下，而這

⁹ United Nations. (2021). "High-Level Political Forum 2021 Under The Auspices of ECOSOC." <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2021>.

¹⁰ United Nations, "Secretary-General's remarks to the Opening of the Ministerial Segment of the High-Level Political Forum on Sustainable Development [as delivered]." <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-07-13/secretary-generals-remarks-the-opening-of-the-ministerial-segment-of-the-high-level-political-forum-sustainable-development-delivered>

些數據只是整個報告中冰山的一角，報告中顯示，幾乎 17 項永續發展目標都因為 COVID-19 影響而受到衝擊。不過，從這次 43 個國家所提出的國家自願性檢視報告中可見，儘管受到疫情的衝擊，但各國提出了許多因應方案，特別是在對人民的投資、強化社會保護體系及勞動市場等面向，主要目的仍是希望能夠透過這些計畫，協助國家中脆弱族群度過難關。例如埃及提出的「體面生活倡議」(Decent Life Initiative)，就是要改變埃及農村百姓生活窮苦、環境髒亂的生活，該計畫覆蓋埃及約 58% 的農村人口，近 6,000 萬人，為此，埃及計畫將投入約 450 億美元；丹麥則是推出了「兒童優先」計畫，確保每個兒童可以獲得平等的機會；而塞普勒斯則針對勞工支持方案投入了 26 億歐元。¹¹ 儘管許多國家針對疫情的復甦提出振興方案，但面對未來的挑戰，似乎還有提升的空間，聯合國經社理事會主席阿克拉姆 (Munir Akram) 在高階政治論壇的閉幕致詞中就提到「我們需要進一步提升行動，讓其更具衝擊性及目標性，並且透過全球的合作達到不遺落任何人的目標。」並進一步指出，「透過剛剛通過的部長宣言，已經充分表達我們要達成 2030 議題的願景，同時也要透過國際合作、多邊主義及全球團結來克服這次的疫情。」¹² 然而，這個經過長達 4 個月協商所得出的部長宣言，從文本的內容上來看，多數仍是政策性的宣示，並未有太多實質的內容，儘管如此，相對於過去的幾次會議來說，這次各國能夠在部長宣言上達成共識，已經是一個突破，因為從過去幾次高階政治論壇觀之，部長宣言一向都被視為是一個「政治地雷」(political landmine)，在 2020 年的高階政治論壇中，更因為各國缺乏共識而無法產出部長宣言。因此，本次的部長宣言能夠順利通過，就國際政治的角度觀察，可以視為各國在面對全球疫情的衝擊下，能夠放下歧見的一個指標。除了部長宣言之外，在這次的高階政治論壇中，根據筆者的觀察，「地方化」是未來可以持續追蹤的重點。跟過去不斷強調「國家」在達成永續目標所扮演的角色而言，「地方」在後疫情時代中的永續發展目標達成上，會扮演更重要的角色。

從 2018 年美國紐約首先提出「地方自願性檢視報告」(Voluntary Local Review, VLR) 之後，目前全球已經有超過 20 個城市推出了「地方自願性檢視報告」，其中包括我國臺北市、新北市及桃園市。¹³

特別是從 2019 年底 COVID-19 疫情開始蔓延以來，許多國家的經濟大受影響，同時也造成多項永續發展目標的指標呈現後退，影響範圍相當廣泛，因此在後疫情時代，若要在短時間內讓落後的永續發展目標趕上進度，除了透過國家的政策外，如何讓地方政府能夠參與到各國的永續發展目標達成工作中，更顯得重要，也因此在今年的高階政治論壇中，就有多項場次針對「地方」在達成永續發展目標上的參與進行討論及經驗分享。例如在 7 月 8 日的「邁向地方：我們如何協助地方政府實行永續發展目標及如何建構自願地方檢視」(Going local: How can

¹¹ UN News, "Turning crisis into opportunity: World leaders meet at UN to help drive pandemic recovery." <https://news.un.org/en/story/2021/07/1095232>

¹² "2021 HPLF Closing remarks President of ECOSOC." https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29645Closing_Remarks_HE_Mr_Munir_Akram.pdf

¹³ 各城市之「地方自願檢視」報告，請參考以下連結：<https://www.iges.or.jp/en/projects/vlr>

we support local authorities in implementing the SDGs and how can we best build on voluntary local reviews) 的場次中，講者就針對「地方自願性檢視報告」的價值進行討論及分享，包括馬來西亞梳邦再也市、芬蘭赫爾辛基市、美國紐約市及日本北九州市的市長，與會的市長之一在會議上更強調「我們城市的地方自願性檢視報告已經成為 COVID-19 疫後復甦的重要工具之一。」¹⁴

而歐洲理事會歐洲地方及區域國會主席弗比克 (Leendert Verbeek) 在本屆高階政治論壇中也提到，「如果我們想要邁向永續的未來，我們就需要給予城市、鄉鎮及區域行動的權力」，其進一步強調有超過 3 分之 2 的永續發展目標，需要透過地方或區域層級的參與才能達成。¹⁵

「地方自願性檢視報告」的長期目標，在於完成國家自願性檢視報告，以填滿地方現實與國家政策間的落差，使國家政策執行者能獲得資訊。此外，「地方自願性檢視報告」相較於「國家自願性檢視報告」而言，在執行上也更具效率及彈性。也因此在此後疫情下，若要能夠在短時間內趕上進度，「地方」將是一股不可忽視的力量。

四、結論

我國所處的國際環境比較特殊，自 1971 年退出聯合國後，中國取代了我國在聯合國的地位，在中國所謂的「一個中國原則」及「中國唯一合法政府」的運作下，處處打壓我國在國際間的活動空間，極力將臺灣邊緣化，許多國際組織（特別是聯合國專門機構）及國際會議，我國均不能參加，造成我國在國際間的處境更加困難。然而，我們不能坐以待斃，必須有一些因應作為，克服層層難關，盡力鞏固我們的邦交國家，由於聯合國 1971 年 2758 號決議文並沒有解決臺灣的問題，我國擁有自己的土地、人民及政府，中國亦從未統治過臺灣，為臺灣 2,300 萬人民之福祉，我們必須重返聯合國，在我國邦交國於適當場域發言支持外，對身為外交部智庫的國合會而言，更須身先士卒協助外交部達成我國重返聯合國的目標。透過參與國際會議如聯合國高階政治論壇，即使於大會期間坐在觀眾席上觀察，其目的在於掌握國際間發展的重點與趨勢，將國合會工作方向做適當的調整。藉由周邊會議之舉辦，在場內部分，透過與我國邦交國合作，由 3 個至 4 個邦交國共同向聯合國高階政治論壇提案，所討論的議題配合聯合國高階政治論壇每年檢視的永續發展目標，且搭配國合會與各國進行中的合作計畫為主；在場外部分，則可考慮與駐紐約辦事處、我國邦交國及國際非政府組織合辦，其討論的議題亦屬聯合國高階政治論壇選定的主議題，至於 2020 年及 2021 年因受疫情的影響所舉辦的線上研討會，其模式則仍與虛擬的場外研討會相似。展望未來，國合會仍將持續參與聯合國高階政治論壇，俾與國際社會充分接軌，提高我國在國際之能見度。

¹⁴ “Local SDG Action, Reporting Get Higher Profile at HLPF.” <https://sdg.iisd.org/news/local-sdg-action-reporting-get-higher-profile-at-hlpf/>

¹⁵ Council of Europe (8 July, 2021), “Localising the Sustainable Development Goals is key to achieving the 2030 Agenda”, says Congress President at HLPF.” <https://www.coe.int/en/web/congress/-/localising-the-sustainable-development-goals-is-key-to-achieving-the-2030-agenda-says-congress-president-at-hlpf>

新冠肺炎疫情衝擊全球永續發展目標

林正義

中央研究院歐美所研究員

摘要

2015年193個國家通過2030年永續發展目標時，尚未有席捲全球的新冠肺炎疫情。2021年初，疫苗開始接種但覆蓋率不足，加上病毒變種快速，各國仍籠罩在疫情的陰霾下。2021年，美國新總統拜登採取不同於川普的路線，宣示要讓美國重回國際領導地位，無論是在對抗新冠疫情或氣候變遷的議題上，都可看到拜登「重建美好」、重新領導的初步成績，為全球永續發展目標的推動展現新的契機，但部分目標卻受到資源分配的忽略。

關鍵詞：新冠疫情、健康福祉、氣候變遷、永續發展、拜登政府

一、前言

「聯合國經社理事會」(United Nations Economic and Social Council, ECOSOC) 之下的「永續發展高層政治論壇」(High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) 於 2021 年 7 月 6 日至 15 日召開，新冠肺炎疫情持續 1 年半以來，使得永續發展的議題受到不同程度的忽略。近 10 天的論壇活動包括：永續發展目標學習、培訓和實踐活動(7 月 6 日至 12 日)、永續發展目標加速行動活動(7 月 8 日)、地方與區域政府論壇(7 月 12 日至 13 日)及永續發展部長特別活動(7 月 15 日)。2021 年聯合國高層政治論壇討論如何走出新冠肺炎疫情，達成經濟、社會和環境的永續發展與復甦，讓原訂永續發展 2030 年議程不致出現逆轉。

聯合國永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)共有 17 項，包括：消除貧窮(No Poverty, SDG 1)；消除飢餓(Zero Hunger, SDG 2)；良好健康和福祉(Good Health and Well-being, SDG 3)；優質教育(Quality Education, SDG 4)；性別平等(Gender Equality, SDG 5)；潔淨水與衛生(Clean Water and Sanitation, SDG 6)；可負擔的潔淨能源(Affordable and Clean Energy, SDG 7)；尊嚴就業與經濟發展(Decent Work and Economic Growth, SDG 8)；產業創新與基礎設施(Industry, Innovation and Infrastructure, SDG 9)；減少不平等(Reduced Inequalities, SDG 10)；永續城市與社區(Sustainable Cities and Communities, SDG 11)；負責任的消費與生產(Responsible Consumption and Production, SDG 12)；氣候行動(Climate Action, SDG 13)；水下生命(Life Below Water, SDG 14)；陸域生命(Life on Land, SDG 15)；和平正義與有力的制度(Peace, Justice and Strong Institutions, SDG 16)；夥伴關係(Partnerships for the Goals, SDG 17)。2021 年聯合國高階政治論壇特別檢討上述第 2、3、8、10、12、13、16 及 17 等目標，加強控制疫情及其影響，並使世界重回正軌。另外，有 42 個國家針對其 2030 年永續發展議程的實施情況提出「國家自願性檢視報告」(Voluntary National Review, VNR)。¹

新冠肺炎疫情至 2021 年 7 月 10 日，奪走全世界 400 萬人生命，在前 20 位死亡人數的國家，20 大工業國(G20)集團成員國竟占了 70%。新冠疫情與經濟復甦對 G20 國家形成重大挑戰，也對富國的對外援助金額造成限制，更為 2030 年全球能否達成兼顧「經濟成長」、「社會進步」與「環境保護」三大面向，以及 17 項永續發展目標投下不確定的因素。本文限於篇幅，分為 2 部分，先分析新冠疫情對永續發展目標的影響；其次，探討拜登(Joe Biden)政府對疫情的因應處理。

二、新冠疫情對 2030 年永續發展目標的影響

新冠肺炎疫情使得 10 年來的永續發展與進步，遭遇嚴重的逆轉，新的挑戰是如何在疫情及其之後，讓永續發展目標有足夠的資金挹注。2020 年全球人均實際國內生產總值(Gross

¹ “High-Level Political Forum 2021 Under the Auspice of ECOSOC,” 2021, <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2021>

Domestic Product, GDP) 下降了 4.6%，全球公共債務成長約 9.9 兆美元，失業率上升 1.1%，增至 6.5%，這是自第二次世界大戰以來的最大增幅，全球貿易更減少了 8.1%。新冠肺炎疫情凸顯了全球經濟中存在嚴重的不平等，如何為最脆弱的國家群體，提供更大的國際互助和支援，包括減免債務，成為重大的議題。許多開發中國家現在正處於債務危機的邊緣。新冠肺炎疫情對從事低技能和低收入工作的人造成嚴重的打擊，加上數位技術落差，使得已開發國家和開發中國家之間的實際收入差距從 1970 年的 17,000 美元，增至目前的近 41,000 美元，到 2030 年可能會進一步擴大。² 聯合國經社理事會指出，為使開發中國家從疫情危機復甦及達成永續發展目標，至少需要籌集 4.3 兆美元，而提高全球公司最低稅負（minimum global corporate tax）勢不可免。³

2020 年 4 月，聯合國秘書長古特雷斯（António Guterres）設立「聯合國新冠疫情因應和恢復基金」（The United Nations COVID-19 Response and Recovery Fund），預期目標是 20 億美元，到 2020 年底要募集 10 億美元，幫助中低收入國家擺脫疫情的社會經濟影響。在因應國際疫情上，此一基金與世界衛生組織（World Health Organization, WHO）「戰略準備及因應計畫」（Strategic Preparedness and Response Plan）與聯合國人道事務協調辦公室（UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA）的「落實全球人道訴求」（Consolidated Global Humanitarian Appeal）相互支援與補充。⁴ 2020 年 11 月，G20 利雅德高峰會（2020 G20 Riyadh Summit）通過對較貧窮國家「暫停償還債務倡議」（Debt Service Suspension Initiative, DSSI）及債務處理共同架構，以重整特定國家的債務，並專注對抗新冠疫情危機。

2021 年 7 月，「永續發展高層政治論壇」宣言提到 2020 年設定的生物多樣性目標，無一項達成。非官方利害關係團體對宣言在化石燃料、債務、資金流向、父權制等議題，未能採取更大的行動感到失望。部分國家也就個別關切的事項、文字，提出部分保留或反對的意見。另外，疫苗民族主義（vaccine nationalism）、疫苗專利權豁免也在討論中被提出。⁵ 然而，宣言要求所有官方債權者落實暫停債務索還，並鼓勵私部門債權方也加入倡議。宣言更強調富有國家應投入更多的「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA），如至少 0.7% 國民所得毛額（Gross National Income, GNI）的承諾等，將是達成永續發展目標不可或缺的因素。⁶

² “High-level Segment: High-level Policy Dialogue on Future Trends and Scenarios and the Long-term Impact of Current Trends on the Realization of the 2030 Agenda for Sustainable Development,” May 5, 2021, p. 9, <https://undocs.org/E/2021/62>

³ “Statement by President ECOSOC at the Closing of the High Level Segment of the ECOSOC,” July 16, 2021, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29652Closing_Remarks_HE_Mr_Munir_Akram_July_16.pdf

⁴ “The Secretary-General’s UN COVID-19 Response and Recovery Fund,” April 2020, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_response_and_recovery_fund_fact_sheet.pdf

⁵ “2021 HPLF Closing Remarks, President of ECOSOC,” July 15, 2021, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29645Closing_Remarks_HE_Mr_Munir_Akram.pdf

⁶ “Ministerial declaration of the high-level segment of the 2021 session of the Economic and Social Council and the 2021 high-level political forum on sustainable development, convened under the auspices of the Council, on the theme ‘Sustainable and resilient recovery from the COVID-19 pandemic that promotes the economic, social and

新冠疫情對消除極端貧困和饑餓的進展產生嚴重影響，在2020年約1.1億人陷入貧困，婦女受到失業的影響更大，並承擔了額外的護理負擔。新冠肺炎疫情感染風險最高的職業是醫療衛生專業人員和個人護理人員，其中70%是女性。疫情加劇性別不平等，使得原本賦予婦女和女童權能的努力受到嚴重的影響。2030年可能有多達近8億人處於極端貧困之中，貧困人口比例為9%。疫情使得2030年全球脫貧的目標可能無法達成。2020年底面臨嚴重糧食不安全的人數增加一倍，達到約2.6億人。⁷

公共衛生保健是永續發展社會層面的另一個關鍵因素，由於新冠疫情肆虐，公共衛生保健面臨巨大壓力。在防治新冠疫情績效的所有決定因素中，最重要的是衛生保健體系、社會保障體系和整體治理體系。因此，新冠疫情之後的復甦進度成功與否，將取決於各國能否加強緊急措施，為永續發展的社會層面奠定堅固的基礎。例如，擴大開發中國家的初級衛生保健服務，使社會上最貧困和最脆弱的成員，獲得高品質、可負擔的醫療服務機會。

然而，新冠疫情在氣候變遷方面卻帶來一些正面的影響。許多國家的空氣和水品質得到了改善，並出現自然界再生的現象。例如，根據國際能源署（International Energy Agency, IEA）的資料顯示，2020年國際航空業的二氧化碳（CO₂）排放量下降近45%，相當於讓大約1億輛常規汽車停駛。⁸由於占全球二氧化碳排放量65%以上的國家最近誓言，努力在2050年前實現碳中和承諾（中國延到2060年），並引入許多新的潔淨能源技術，這些技術與其化石燃料替代品相比，具有更高的成本競爭力，因此，邁向綠色經濟過渡的途徑，也變得更加可行。

拜登上台後，除因應全球疫情外，最重要的多邊功能外交議題就屬氣候變遷。拜登除了召開全球氣候變遷高峰會，邀請廢氣體排放量占全球總量80%的17個國家領袖，及受害最深的或有意願改變的國家領袖（非洲國家、中美洲、加勒比海、大洋洲島國）一起參加。拜登也動員政府不同部會，新設「氣候任務小組」（Climate Task Force），並由前環保署長麥卡馨（Gina McCarthy）出任白宮氣候顧問。拜登承諾到2030年，將比碳達峰的2005年減少50至52%，並在電力、交通、建築物、工業、土地、海洋等環節追蹤降低碳排放的成果。⁹其他美國盟邦如日本，承諾到2030年將由現階段的26%大幅減少46%至50%的碳排放；加拿大將由現階段的30%大幅減少40%至45%的碳排放；英國到2035年將減少55%；韓國承諾不再支持海外以煤

environmental dimensions of sustainable development: building an inclusive and effective path for the achievement of the 2030 Agenda in the context of the decade of action and delivery for sustainable development’,” July 2021, p. 9, 16, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/28939Draft_HLPPF_HLS_Ministerial_Declaration_14_July.pdf

⁷ “High-level Segment: High-level Policy Dialogue on Future Trends and Scenarios and the Long-term Impact of Current Trends on the Realization of the 2030 Agenda for Sustainable Development,” May 5, 2021, p. 4, <https://undocs.org/E/2021/62>

⁸ Ibid., p. 5.

⁹ “FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies,” April 22, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>

炭火力發電的投資等。

拜登政府將氣候變遷議題視為經濟發展的新方向，宣揚氣候變遷可能帶來有利的新效益及經濟益處，如就業工作機會、新潔淨能源經濟、工業發展等。據世界銀行（World Bank）估計，把 100 萬美元投資於石油和天然氣行業，可以創造 5 個就業機會；而將這筆錢投資於節能建築改造，可以創造 17 個就業機會；投資於公共交通，可以創造 22 個就業機會；投資於風能，可以創造 13 個就業機會；投資於太陽能，可以創造 15 個就業機會。¹⁰ 以上的估計完全是永續發展所能開拓的新效益。2021 年「永續發展高層政治論壇」呼籲先進已開發國家承諾每年投入 1,000 億美元於氣候融資（climate finance）之上，另外每年至少投資 1 兆美元在永續基礎建設項目，方能轉型到全球綠色經濟。¹¹

三、拜登政府處理新冠疫情與健康永續

世界衛生組織估計，目前的全球衛生總支出需要增加，增幅達到 GDP 的約 5%，才能實現全民初級衛生保健。對大多數國家來說，國內衛生保健支出的增幅到達 GDP 的 1% 是一個起點。對於低收入國家來說，根本負擔不起，因此來自先進發達國家的財政支持至關重要。臺灣的醫療保健支出占 GDP 的比率 6% 至 7% 之間。新冠肺炎疫情爆發之初，世界衛生組織因疫情溯源問題受到外界質疑，但在疫苗分配上，該組織領導分發醫療用品、培訓衛生保健工作者、建造檢測和跟蹤病情的能力及防止病毒傳播的努力上，逐漸發揮功能。若要戰勝疫情，取決於所有國家人民能否獲得公平分配的疫苗（A Vaccine for All）。世界衛生組織與國際夥伴合作，2020 年啟動了獲取疫苗的「新冠肺炎疫苗全球取得機制」（COVAX），加快為所有國家尋找並分發有效的疫苗。這一重大的多邊倡議，支援製造能力建設和提前購買用品，以便到 2021 年底能夠提供約 190 個國家和地區公平分配的 20 億劑疫苗。2021 年 5 月底，預計 COVAX 機制將向 142 個國家分發約 2.37 億劑疫苗。6 月中旬，在英國舉行的七大工業國高峰會（G7）承諾在 2022 年，將提供 COVAX 10 億劑疫苗。

美國與中國從 2017 年以來關係緊張及猜疑，疫情發生之後，各自展開「疫苗外交」，競爭國際影響力。中國反對拜登政府在世界衛生組織公布調查結果之後，重新提出病毒溯源的要求。美國則對中國運用「疫苗外交」影響拉丁美洲國家有所警惕。美國參、眾議院議員一再在聽證會上提醒美國國際開發總署（U.S. Agency for International Development, USAID）署長鮑爾（Samantha Power），美國援助 COVAX 的資金被用來採購中國科興（Sinovac）疫苗，使中國獲取暴利。鮑爾認為中國沒有快速對 COVAX 提供到位的資金捐助，卻從販售中國疫苗獲利，是

¹⁰ “High-level Segment: High-level Policy Dialogue on Future Trends and Scenarios and the Long-term Impact of Current Trends on the Realization of the 2030 Agenda for Sustainable Development,” May 5, 2021, pp. 7-8, <https://undocs.org/E/2021/62>

¹¹ “Statement by President ECOSOC at the Closing of the High Level Segment of the ECOSOC,” July 16, 2021, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29652Closing_Remarks_HE_Mr_Munir_Akram_July_16.pdf

「令人震驚」、「完全無恥」(completely outrageous)的行為。¹²

中國將疫苗輸出與「健康絲綢之路」相連結，並與「一帶一路」掛勾。美國雖有政治考量，但主要是重塑美國全球領導地位。拜登總統發布聲明表示，分享疫苗不是為了獲得回報或讓步，而是為了挽救生命，帶領全球結束疫情。美國援助疫苗起步雖慢，但擁有全球生物醫學領導地位，疫苗較具可靠性，也成為「富國」的選擇。美國與歐盟算在一起，加上印度若重新出口疫苗，必然超過中國供應的總數，而在疫苗免費捐助的數量也在中國之上。

2021年6月下旬，美國國際開發總署在人道援助至少提供15億美元，以因應新冠肺炎疫情。美國國際開發總署針對新冠疫情帶來的主要、次要及後續影響做出行動，例如，全球17億學童因學校關閉，而無法正常學習，因而援助視訊器材給超過50個國家。疫情下受到美國國際開發總署援助的國家超過120個，包括：緊急救難、健康體系強化、疫苗準備與分送、公共衛生教育改善、醫療照護人員與設施保護等。拜登政府在疫苗分送，先提供COVAX機制20億美元疫苗給92個中低收入國家，之後再承諾提供20億美元。¹³

拜登政府在2022年美國援外預算上，作法明顯與過去川普(Donald Trump)刪減的趨勢不同，援外金額雖有增加，但重心放在協助其他國家、國際組織或多邊機制的疫情防控或發展援助。例如，國務院與美國國際開發總署的預算較前一年增加54億美元，達到585億美元，其中，投入全球衛生計畫增加14.5億美元，多邊開發協助銀行增加14億美元。在總預算有限之下，拜登不得不在國防相關預算增加的比例做出妥協。¹⁴ 新冠疫情未明顯減緩，先進富有國家的援外預算編列仍面臨國內外經濟復甦的問題，以及落實17項永續發展目標如根除貧窮、性別平等、優質教育、生物多樣性等，顯然難以兼顧。

拜登政府在2021年1月公布的「美國領導全球強化國際因應新冠疫情與提升全球衛生安全與生化準備之國家安全備忘錄」(National Security Memorandum on United States Global Leadership to Strengthen the International COVID-19 Response and to Advance Global Health Security and Biological Preparedness)揭示五大方向，由國家安全顧問主導，納入相關部會，美國國際開發總署亦含括在內。這五大任務分別是強化與改革世界衛生組織、美國在全球因應新冠疫情的領導地位、評估因應新冠疫情與全球衛生安全與生物防護的相關預算、全球衛生安全的援助金額問題、提升全球衛生安全與因應疫情能力。

2021年5月中旬，拜登總統宣布美國將成為全球對抗新冠肺炎「疫苗軍火庫」(arsenal of vaccines)，就如同在第二次世界大戰中美國擔當「民主軍火庫」一般。拜登承諾捐出6,000

¹² Adva Saldinger, "USAID to Push Localization, Counter China's Influence, Power Says," Devex, July 15, 2021, <https://www.devex.com/news/usaid-to-push-localization-counter-china-s-influence-power-says-100383>

¹³ "USAID'S COVID-19 Response," <https://www.usaid.gov/coronavirus>; "U.S. COVID-19 Global Response and Recovery Framework," <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/01/u-s-covid-19-global-response-and-recovery-framework/>

¹⁴ Rob Carver, "Biden Budget Substantially Boosts Foreign Aid, Diplomacy, but Raises Defense by 1.7%," Voice of America, May 28, 2021, <https://www.voanews.com/usa/us-politics/biden-budget-substantially-boosts-foreign-aid-diplomacy-raises-defense-17>

萬劑 AstraZeneca (AZ) 疫苗，加上 2,000 萬劑輝瑞 (Pfizer)、莫德納 (Moderna) 疫苗。總數 8,000 萬劑的疫苗將有 75% (6,000 萬劑) 提供給 COVAX 分配，另外 25% (2,000 萬劑) 將直接分享給需要的國家。其中，臺灣至少獲得 250 萬劑疫苗。拜登政府除人道考量之外，也設定疫苗輸出的優先順序，如平衡中國對美國戰略要地（西半球）的疫苗輸出。美國承諾捐助 40 億美元給予 COVAX 之後，習近平也跟進表示將在未來 3 年提供 30 億美元的國際援助。

5 月初，拜登政府透過世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 總理事會的機制，希望能讓新冠疫苗專利豁免。美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 提到面臨全球健康危機，需要有特別的措施，才能早日結束疫情。2020 年印度與南非曾提議在 WTO 架構之下的「貿易相關智慧財產權」(Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 豁免疫苗的智慧財產權，但未受到認真考慮。支持專利豁免的考量是，針對新冠肺炎疫情，不能只考慮藥廠的回收投資，何況此時全球迫切需要疫苗。學名藥廠在提供全球高品質疫苗與藥品早已有多年經驗。反對的意見不僅來自拜登政府部分閣員，也來自部分歐洲國家，認為此舉將折損歐美創新競爭能力、損及製藥公司利益，而建造更多海外製藥工廠將會造成反效果。中國、俄羅斯均表示支持疫苗專利豁免，經由 WTO 尋找有效的解決方案，以便盡快徹底戰勝疫情。由於中俄各有檔次較低的疫苗，自然樂於見到美國高檔次疫苗專利的豁免。

全世界疫苗分配的不公平是一個冷酷的事實。例如，全球總共需要約 110 億劑疫苗，以達到 70% 人口免疫，但有 70% 的疫苗被分配至全球人口僅占 30% 的地區，中低收入國家民眾接種疫苗的比率很低。在所有 WTO 成員國同意提供某些程度的專利豁免之後，WTO 才有可能開始討論哪一家疫苗專利將被鬆綁。雖然歐盟可能會繼續持保留態度，但隨著美國的表態，許多其他國家應該會願意跟進，打破疫苗分配歧視的落差。疫苗、健康只是永續發展目標中的其中一項，當疫情、疫苗佔據主要國家的注意時，對於永續發展的整體資源投注自然受到削弱。美國雖結合其他志同道合的民主國家共同對抗疫情，但卻為永續發展目標的整體達成增添了更多的挑戰。

四、觀察與建議

新冠肺炎雖暫時減少了臺灣與其他國家的交流，但臺灣的公衛醫療、數位科技仍具有國際領先的地位。臺灣在部分新南向國家有醫衛「一國一中心」計畫，如何將原有的少數特定國家擴大，有待更多臺灣醫院的參與。這可結合永續發展目標與臺灣的新南向政策推動。新冠肺炎疫情凸顯數位技術落差，使得發展程度不同的國家在因應能力上有明顯差異，也影響到經濟的復甦。降低數位鴻溝對世界各地推動人類發展至關重要，也是消除不平等發展的途徑。臺灣在過去曾於亞太經合會推動「數位機會中心」(APEC Digital Opportunity Center, ADOC) 倡議，在縮減數位落差上，應持續發揮臺灣的優勢。

與氣候行動密切相關的綠色經濟復甦計畫，需要在發展潔淨能源基礎建設、可再生能源、改良型電池、智能電網、新燃料、電動汽車及碳捕獲和碳固存方面的技術有同步的成長。臺灣

在 2050 年達成碳中和的宣示亟待加緊腳步，提出更為具體的步驟。臺灣高科技產業共組「臺灣氣候聯盟」，將各自帶領供應鏈廠商加入，說明氣候變遷涉及經濟的成長。太陽能 and 風能等可再生資源發電的成本已大幅下降，具有與化石燃料能源競爭的能力。臺灣在新冠肺炎疫情肆虐下，促進永續發展須利用此次機遇，讓臺灣的核心戰略產業更加提升量能。此外，在教育部推動之下，「永續發展教育手冊臺灣指南」提升各級學校對此一議題的落實，脫離只有知識層面的了解，並列入教育部對大學經費核配評比項目，逐漸進入到實務的操作。

美中兩國因政治互信不足，不僅難以聯手因應國際疫情，也增添更多國際影響力的競爭與角力。臺海兩岸之間有類似的情形，例如臺海雙方在 2010 年有「海峽兩岸醫藥衛生合作協議」，但 2016 年以來，中國片面中止與臺灣的平等協商，致使兩岸無法依協議共同因應「重大突發公共衛生事件」，並在「重大疫情處置」上開展更多的合作。新冠疫情使各國進行邊境人流管制，兩岸人員交流與互動更為冷卻。臺灣在疫苗短缺之際，美國、日本等國家及時捐助 500 萬劑疫苗，北京仍批評此舉是政治的計謀。臺灣未因國際參與受限而減少對外醫療援助，除執行嚴密的防疫措施之外，也接受民主盟友國家的疫苗協助。臺灣生技醫療的能量和創新能力，當可在 2030 年永續發展目標及對外援助上，扮演更多積極的角色。

疫情下全球開放政府夥伴在達成SDGs的效用— 以臺灣經驗為例

吳銘軒*、曾柏瑜**

摘要

疫情及極端氣候的衝擊為聯合國永續發展目標帶來顯著的負面影響，亦造成全球經濟衰退、自由與人權的空間大幅緊縮。因此，如何在確保民主價值與人權的條件下，快速地讓社會從疫情中恢復、阻止威權主義擴張，成為全球民主國家必須集體面對的一大挑戰。

在這樣的危機之下，開放政府夥伴聯盟（Open Government Partnership, OGP）集結了全球80個會員國，試圖以堅持開放、透明的原則回應這項挑戰。而促成這些政府機關開放的核心動力，正是為了阻止病毒在傷害人民的健康後，更進一步撕裂社會成員彼此之間的信任。

目前臺灣雖然並非OGP會員國，但自2019年起，我國已自主研擬開放政府行動方案，期待藉由制度化，將臺灣開放政府轉換為可具體評量的政策，同時與國際指標接軌，並且在OGP的框架下逐步拓展臺灣的外交空間。這一年來，臺灣防疫的成功經驗全球有目共睹，而這些數位工具、「設計心法」和導入經驗，當然可以成為臺灣援外合作的重要項目。如何將臺灣防疫經驗轉變成幫助世界回應全球危機的具體行動，將是臺灣能被世界看見的關鍵。

關鍵詞：開放政府夥伴聯盟、SDGs、開放治理、數位創新

* 台灣民主實驗室執行長。

** 台灣民主實驗室研究員。

一、聯合國永續發展目標因疫情受阻

新冠肺炎至今已奪走全球至少 407 萬人的生命、將近 1.9 億人確診，對全球各國的公共衛生、經濟、社會等發展，造成前所未有的嚴峻挑戰。然而，加劇的氣候變遷並未因病毒流行而停下腳步—北美熱浪導致加拿大數百人猝死，北歐也紛紛傳出破歷史紀錄的極端高溫；西歐洪災接連而來，相當於 2 個多月的雨量瞬間落下，淹沒德國、比利時、盧森堡和荷蘭等國家數個城市，造成至少 150 人因洪災喪命，無數家園與街道損毀。

今（2021）年 7 月，聯合國高階政治論壇（High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF）才剛發布最新永續發展目標年度報告，¹ 報告內專章描述全球肺炎疫情為聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）帶來巨大的負面影響。這些負面的影響不僅止於公共衛生，連帶威脅到全球就業人口、經濟成長、收入水平、教育、甚至是人權與平等，尤其是針對女性與年幼的女童。報告預估全球約 1.2 億人口因疫情而被推向極端貧窮線之下，相關指數是 20 年來首次上升，且超過 1 億名兒童的識字程度已不及最低閱讀水平（minimum reading proficiency level）。

永續發展目標受到因疫情而起的衝擊，不僅僅發生在開發中國家。7 月初歐盟公開永續發展目標觀測報告，² 描述歐洲自疫情爆發以來，累積已超過 3,000 萬人確診、60 萬個死亡案例，對永續發展目標中的「健康與福祉」（SDG 3）有極為顯著的負面影響。另外，因封城也帶來了「就業與經濟成長」（SDG 8）的衰退，並且在發展「可負擔的潔淨能源」（SDG 7）相關投資上的進展也因而遲緩。

二、民主國家的多重難題：經濟衰敗、自由與人權的倒退

全球在 2030 年前達成永續發展目標的野心，如今面臨更多重的挑戰，其中之一是疫情帶來的經濟成長遲緩：封城、失業率上升與停滯的商業活動，為長期政策制定和資源分配帶來更高的不確定性。根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）最新的研究，³ 亞洲各國投注在達成永續發展目標的資源也因疫情帶來的經濟衰退而有所緊縮，對原本資源已相當不足的亞洲地區，無疑是雪上加霜。聯合國曾預估，⁴ 亞洲國家應於 2030 年前的 15 年之間，每年至少投

¹ Scott Wallace (2021). “Deeply negative impact’ of COVID pandemic, reverses SDG progress.” UN News (July 15). <https://news.un.org/en/story/2021/07/1095942>

² “Sustainable development in the European Union – Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context – 2021 edition.” Eurostat (June 15, 2021). <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-03-21-096>

³ “ACCELERATING SUSTAINABLE DEVELOPMENT AFTER COVID-19.” Asian Development Bank (ADB) and Sustainable Development Investment Partnership (SDIP) (July 2021). <http://dx.doi.org/10.22617/TCS210128-2>

⁴ “Q&A: Funding green recovery in Southeast Asia.” Asian Development Bank (ADB) (July 2, 2021). https://www.adb.org/news/features/qa-funding-green-recovery-southeast-asia?preview=AirX4sRM5q-XZ8qe2h74-5He95aO5dEVy_SbBoHINaY

資 2,000 億美元在推行永續發展目標的措施上。然而，即使在疫情蔓延之前，亞洲就已缺少可觀的資源投注在預防氣候變遷的衝擊、再生能源、能源效率、糧食安全、農業永續等項目上，疫情爆發後，更顯拮据。

另一個嚴重的危機是自由與人權的緊縮，根據國際人權組織自由之家（Freedom House）最新調查指出，⁵自全球疫情爆發以來，至少 80 個國家的民主與人權指數倒退。以防疫為名的濫用權力、限制媒體、噤聲批評政府的意見，以及弱化或攻擊民間機構可信力的案例層出不窮（SDG 16）。以斯里蘭卡為例，總理拉賈帕克薩（Mahinda Rajapaksa）在疫情期間加速擴張集權的進程，逮捕批評政府政策的異議人士，甚至延遲改選的日期，造成嚴重的憲政危機。各國的少數族裔、移工與弱勢族群在疫情爆發期間，也經常成為被攻擊或是邊緣化的對象。

「在人命關天的時刻，犧牲一點人權又有什麼關係呢？」的確，受限於先天制度的體質，民主國家相比集權政府，缺乏快速回應疫情的政策工具，無法強硬施行封城、集中隔離和監控感染鏈等政策。民主國家對言論自由的保障，卻讓假訊息、不實資訊和陰謀論有更多空間傳播，進而影響防疫成效。「西方民主制度失敗、無力對抗疫情病毒」更成為以中國為首的政治宣傳論述，為全球在疫情之外掀起新一波治理模式之戰。

如何提升疫苗施打的普及率、有效地阻絕疫情傳播，乃至於迅速恢復經濟活動，是當前各國最重要的發展議程，也與永續發展目標分享唇寒齒亡的共同命運。然而，如何在確保兼顧民主價值與人權的條件下，快速地讓社會從病毒疫情中恢復、阻止威權主義擴張，卻是全球民主國家必須集體面對的另一大挑戰。

三、開放治理能否戰勝疫情？

認知到後疫情下的全球民主危機，一個由民主國家政府共同組成的國際聯盟正試圖回應這項挑戰，而臺灣正以特殊的形式參與其中。

2019 年，開放政府夥伴聯盟（Open Government Partnership, OGP）與聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）簽訂 SDG 合作備忘錄，針對永續發展目標建立重要的策略夥伴關係，尤其是建立和平、正義與涵容的社會（SDG 16）展開合作。最主要的目的，就是希望利用雙方的平台，加大提倡可讓其它國家複製、效仿的行動方案。達成永續發展目標需要全球政府與民間社會共同的參與，因此透過數位創新，打造開放、透明與涵容的治理模式，才能最大化永續發展目標下各項措施的實際效益。備忘錄簽訂不到一年的時間，肺炎疫情蔓延全球，使得各國政府開放疫情資訊與防疫政策的數位轉型更顯急迫。

去年 8 月，開放政府夥伴聯盟召集全球會員國、收集了超過 450 項具體政策案例，⁶發布開

⁵ Sarah Repucci, Amy Slipowitz (2020). “Special Report 2020: Democracy under Lockdown, ‘The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom’.” Freedom House (October). <https://freedomhouse.org/report/special-report/2020/democracy-under-lockdown>

⁶ Crowd source(2021). “Collecting Open Government Approaches to COVID-19.” Open Government Partnership.

放政府與病毒大流行的政策建議，其中包括設立疫情開放資料、對抗假訊息、隱私保護、稅賦減免與穩定經濟、以及如何在封城的條件下，持續保持公民參與與政治的開放性等 16 項政策指引。⁷

更進一步，OGP 於今年初再度發起「開放復興、開放回應、開放回復」的全球運動，⁸ 邀請會員國在今年施行超過 100 項新的行動方案，試圖向全球展現開放社會也依然可以在堅持開放、透明的原則下，由政府與公民社會共創，有效控制疫情並恢復社會活動。

強化高度透明與課責、弭平系統性不平等、保護民主與公民空間、以及強化公民參與是這項新運動的 4 個核心目標。為響應這項全球運動，蘇格蘭政府把所有與防疫相關的政策直接上網，讓公民可直接評分與評論；西班牙馬德里市政府則是開放市民可以透過原有的群眾決策平台（Decide Madrid），直接在線上對防疫政策提案，或向專家諮詢有關疫情和疾病的問題。而在強化透明方面，巴拉圭、哥倫比亞等國則與公民團體合作，釋出與肺炎有關的醫療資源價格開放資料；烏克蘭則透過開放原始碼的線上平台（DoZorro），將政府招標資訊完全公開，以利公共監督、減少醫療資源採購的弊案。

促成這些政府機關開放的核心動力，是為了阻止病毒在傷害人民的健康後，更進一步撕裂社會成員彼此之間的信任。奈及利亞在疫情中依然持續推動 OGP 的行動方案，並在疫情中通過了被當地公民團體稱為十年來最具有影響力的「實質受益人揭露」法案。⁹ 2021 年初，OGP 呼籲會員國在任何因疫情有關而限制人民的政策上，都需要具時限性、符合比例原則，且有適當的民主程序監督。透過 OGP 成員國彼此的學習與督促，這些國家正試圖在疫情之下持續強健民主的韌性。

四、開放政府夥伴聯盟與臺灣的角色

開放政府夥伴聯盟成立，正是為因應全球興起的新極權主義浪潮，由美國前總統歐巴馬（Barack Obama）於 2011 年在聯合國會議期間召集巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、英國等國家共同發起。OGP 的目標是透過積極的數位創新、公民協力、透明開放原則，促進更可課責的政治環境，為民主治理機制帶來新的升級。聯盟成立至今，全球已有近 80 個致力於民主發展的國家加入，上千個國際與地區型公民社會組織共同協力，推展超過 4,500 個立法承諾與政策行動方案。

<https://www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/#examples>

⁷ “Guide to Open Government and Coronavirus.” Open Government Partnership (August 25, 2020). <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus/>

⁸ María Baron, Sanjay Pradhan (2021). “Respond. Recover. Renew.” Open Government Partnership (April 6). <https://www.opengovpartnership.org/stories/respond-recover-renew/>

⁹ “Nigeria Spearheads Open Government in Africa, Takes Steps to Stop US\$15.7B of Illicit Flow through Financial Systems.” Open Government Partnership (August 14, 2020). <https://www.opengovpartnership.org/news/nigeria-spearheads-open-government-in-africa-takes-steps-to-stop-us15-7b-of-illicit-flow-through-financial-systems/>

比起聯合國組織，OGP更像是一個鬆散、民主國家為主的大型讀書會—在國際政治之外，專注打造各國公務人員的同儕學習平台，交換數位民主與開放治理的相關實踐經驗。OGP會員國每兩年須與國內公民團體合作，制定出可執行、可評量與可課責的開放政府行動方案，並透過最高層級的政治領袖向國際社會宣示其承諾。實行過程中將進一步透過OGP獨立審查機制，向全球公開執行的情形與評量。

2019年疫情爆發前，OGP也與聯合國開發計畫署簽訂SDG合作備忘錄，¹⁰針對永續發展目標建立重要的策略夥伴關係，尤其是在建立和平、正義與包容的社會（SDG 16）方面展開合作，最主要的目的就是希望利用雙方的平台，加大提倡可讓其他國家複製、效仿的行動方案。

雖然受限於國際政治因素，我國國家發展委員會（國發會）曾於2015年OGP墨西哥峰會上叩關未果，但臺灣民間開放資料、公民科技社群依然積極參與並活躍於OGP的全球社群網絡，連續多年籌資組團參加大會。OGP為國際政府組織，但並不隸屬於聯合國的機構，且因其強調之開放價值，成為臺灣突破外交困境的重要途徑，因此，臺灣無論是參與大會，或官方透過OGP參訪各國政府機關等，都有非常大的發揮空間。不僅唐鳳政委曾受邀出席大會演講、拜訪重要政府機關部會，已多年拒發臺灣簽證的喬治亞共和國，也因2018年舉辦OGP大會，特別開放我國民間代表團與外交人員入境，這些都是臺灣透過OGP取得實質外交突破的具體成果。

2019年起，在民間團體與官方近一年的努力推動下，我國已自行依照OGP的標準與方法，由官方與民間共同協力完成臺灣第一份開放政府與開放國會行動方案，並於日前由行政院及立法院院長簽署通過、公開對國人與國際夥伴做出承諾。我國自主研擬開放政府行動方案，除了回應民間期待、實質的推進開放政府的議程之外，更重要的是藉由制度化，將臺灣開放政府從理念、口號與政治原則，轉換為一項項可具體評量的政策，並與國際指標接軌。

目前OGP在東亞的會員國僅有韓國、菲律賓、印尼與蒙古，臺灣在此區域扮演的角色更顯重要。臺灣近年來在數位民主的發展已廣為世界所知，未來臺灣政府與民間也可望在OGP的框架下，以共通的語言，與其他國家發展雙邊或多邊的相關政策發展經驗，逐步拓展臺灣的外交空間。

五、結語

20年前嚴重急性呼吸道症候群（severe acute respiratory syndrome, SARS）帶來的慘痛教訓，使臺灣的公衛系統有根本性的改革，對新冠病毒疫情也有更敏捷的反應。然而，臺灣也受惠於緊密的社會活動與網絡，有獨特的數位轉型優勢，在疫情爆發初期即可利用各種大量的開放資料、技術串接來協助控制疫情。利用健保卡在藥局和便利商店即可預約購買口罩、口罩剩餘數量轉換成開放資料讓民間串接、到現在利用簡訊追蹤實名制接觸，都體現了臺灣先進的科

¹⁰ “Implementing SDG16+ Through the Open Government Partnership.” Open Government Partnership (July 2019). <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Implementing-SDG16-Through-OGP.pdf>

技產業、健全的網路基礎設施，以及公私部門的高度數位化。

這些系統在軟體層面看似簡單，然而背後以「便民且降低公務員行政負擔」為本的設計核心，需要長時間的公務文化改革才得以實現。這些工具、「設計心法」和導入經驗，當然可以成為臺灣援外合作的重要項目。日前美國國務院為響應 OGP「開放政府週」，邀請我國唐鳳政委在線上論壇分享臺灣如何透過「公私協力、社會創新」等精神，打造相應的數位工具，協助抗疫。去年臺灣援助世界優秀的臺製醫療口罩，下一步我們可以整合政府服務設計人才，因地制宜提供他國官方與民間的人才培育計畫、協助部署相關的技術、分享臺灣的防疫哲學、政策工具與各種挑戰。尤其是為保障人權及隱私，廣納公民團體的參與、協力及監督，成為平衡防疫與民主開放的重要推力。即使在數位發展落後的國家，也可以引入臺灣成熟的通訊與科技產業，協助相關必要硬體與基礎設施的建立。除了在醫療資源與其他經濟戰略物資上能與友好國家建立供應鏈之外，如何將臺灣經驗轉變成幫助世界、回應全球危機的具體行動，才是我們目前應展開的全民運動，而非僅止自豪於我國的防疫表現而已。如同我國近期才在與美方合作下，在我國友邦帛琉與太平洋各國交流科技防災的經驗與技術，臺灣的公衛部門、公民科技社群與民間團體應可共同合作，產出以臺灣經驗為核心的防疫政策開放工具箱（toolkit）與相應的交流與培訓課程，發展新世代參與國際發展工作的重要夥伴與目標。

今年5月蔡英文總統在哥本哈根民主高峰會（Copenhagen Democracy Summit）致詞時表示，¹¹威權國家正在利用疫情擴張影響力，臺灣在近一年來防疫的成績，就是證明了成功抗疫並不需要建立在削減民主價值與公民空間。確實，做為資源有限的島國，臺灣身處在民主與集權之戰的前線，同時背負著須在有限的醫療資源下防止疫情擴大、維持經濟、社會與政治的穩定，且政策上必須以最小限度限制人權與犧牲人民隱私，以做出與中國不同的品牌區隔。若我們的經驗與技術能實際幫助到其他國家早日脫離疫情的威脅、保持一定的自由與民主，那麼無論國際政治局勢如何轉變，又或者臺灣依然被世界衛生組織（World Health Organization, WHO）等國際組織拒之門外，都難掩臺灣軟實力發熱的光芒，長存人心。

¹¹ 中華民國總統府(2021)，〈總統在「哥本哈根民主高峰會」發表演說〉，下載日期7月29日，<https://www.president.gov.tw/NEWS/26094>

貧窮、暴力、疫病： 生活在陰影下的拉美女性

陳小雀

淡江大學拉丁美洲研究所教授

摘要

「殺害女性」一直是拉美女性的夢魘，其起因除了性別歧視之外，尚有貧富懸殊、城鄉差距、社會紛歧與治安惡化等複雜因素，再者，「殺害女性」的刑事定罪困難，許多加害人因而未受到法律制裁，迫使拉美女性不斷走上街頭。在新冠肺炎流行期間，隔離措施不僅令女性失去生計，性別暴力事件亦層出不窮，甚至發生「殺害女性」的憾事。家竟然不是避風港，反而是最不安全的地方，「殺害女性」儼然成為拉美女性害怕受害陰影下的疫病。本論文從貧窮切入，繼而進入「殺害女性」議題，擴及拉美女性如何透過群眾運動喚起各界正視「殺害女性」的嚴重性，並有意藉經濟自主來擺脫性別暴力。

關鍵詞：殺害女性、性別暴力、貧窮、COVID-19

一、前言

根據拉丁美洲暨加勒比海經濟委員會（Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL）的統計，拉丁美洲暨加勒比海地區（以下簡稱拉丁美洲或拉美）在2019年認定「殺害女性」（femicidio/feminicidio）刑事犯罪共4,640件；平均每10萬人中即有2名女性遭遇不測；其中，宏都拉斯6.2人、薩爾瓦多3.3人、多明尼加2.7人、玻利維亞2.1人，均超出平均值；在受害者人數較多的國家，依序為：巴西1,941人、墨西哥983人、宏都拉斯299人、阿根廷252人及哥倫比亞226人。¹

「殺害女性」一直是拉美女性的夢魘，其起因除了性別歧視之外，尚有貧富懸殊、城鄉差距、社會紛歧與治安惡化等複雜因素，再者，「殺害女性」的刑事定罪困難，許多加害人因而未受到法律制裁，迫使拉美各國婦女不斷走上街頭，手持「一個都不能少」（Ni una menos）、「我們想活下來」（Vivas nos queremos）之類的標語，呼籲社會及政府必須正視「殺害女性」這個議題，給予婦女安全的生活環境。

聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的第一項是「終結貧窮」，第五項則為「性別平等」，不必諱言，貧窮與暴力互為因果，拉丁美洲貧窮問題嚴重，又充斥著性別暴力，「殺害女性」事件逐年攀升，不僅離這2個目標仍有一大段距離，又遭逢新型冠狀病毒肺炎（以下簡稱COVID-19）肆虐，拉美女性在害怕受害的陰影下受到疫病的雙重威脅。本論文從貧窮切入，繼而進入「殺害女性」議題，擴及拉美女性如何透過群眾運動喚起各界正視「殺害女性」的嚴重性，並有意藉經濟自主來擺脫性別暴力。

二、性別歧視下的暴力

源自16世紀歐洲拓殖者對血統、門第、出身、膚色的迷思，拉丁美洲有根深柢固的社會階級觀念，同時存在著嚴重的性別歧視。在拓殖時期，歐洲拓殖者實施奴隸制度，原住民與非裔黑人等族群被納入勞動體系；19世紀以降，受到資本主義的影響，除了原住民、非裔黑人等族群依舊是被剝削的對象之外，尚有更多出賣勞力以求生存的無產階級。長久以來，階級迷思妨礙了經濟發展，再加上氣候變遷、商業模式、戰爭頻仍等因素，貧窮彷彿是拉丁美洲的宿命。

社會階級造成財富分配不均，甚至個人的能力、生產、權利、待遇、性別、機會與自主性均呈現不平等。其中，性別不平等衍生了性別歧視、性別暴力，更造成了「殺害女性」的暴行。

¹ CEPAL 所統計的拉丁美洲暨加勒比海地區為：墨西哥、瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多、尼加拉瓜、哥斯大黎加、巴拿馬、哥倫比亞、厄瓜多、玻利維亞、秘魯、智利、阿根廷、巴西、巴拉圭、烏拉圭、多明尼加、波多黎各、千里達、蘇利南、巴貝多、安吉拉、英屬維京群島、聖克里斯多福及尼維斯，筆者根據 CEPAL 的統計數字，在正文中列出 2019 年前 5 個發生最多「殺害女性」的國家。“Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos.” NU. CEPAL (November 2020), pp. 3-4.

英文「femicide」一詞最早使用於1801年的英國，首次出現在《19世紀初對倫敦的諷刺看法》（*A Satirical View of London at the Commencement of the Nineteenth Century*）一書，是這部文學作品裡的一個新名詞，意思為「殺害女性」。1978年，南非裔女性主義活動家黛安娜·羅素（Diana E. H. Russell）將「殺害女性」這個詞定義為：「因被害人是女性而遭男性殺害」，後來又因「殺害女性」的行為含有性別歧視，且受害女性從小女孩到老嫗皆包含在內，黛安娜·羅素重新將這個行為定義為：「男性加害人厭惡女性，並認為有權處置或虐待女性，最後將之殺害。」²西語世界的女性主義者紛紛採用黛安娜·羅素的定義，直接從英文譯成西班牙文「femicidio」或「feminicidio」；爾後，這兩個詞被收錄於西班牙皇家學院（Real Academia Española）字典，成為正式字彙。

在拉丁美洲，「femicidio」或「feminicidio」雖然字面上均翻譯為「謀殺女性」，但兩者卻有不同的意涵。「femicidio」單純指受害者為女性，藉以區分「homicidio」（殺人）。「feminicidio」則蘊藏政治意圖，代表女性主義者的心聲，嚴厲譴責國家違反國際公約，放任男性仇恨女性，對女性施暴並加以殺害；換言之，國家是幫凶，未對「殺害女性」建立正確的認定標準，導致加害者逍遙法外。³因此，墨西哥女性主義活動家瑪西拉·拉加德（Marcela Lagarde）倡議使用「feminicidio」一詞。⁴

墨西哥學者胡莉亞·蒙納雷斯（Julia Monárrez）根據1993年至2005年間發生在華雷斯（Juárez）的「殺害女性」案件，依受害者的年齡、家庭、婚姻、工作等，仔細分析其成因，為學界留下重要的參考資料。⁵爾後學者得以根據其研究，將「殺害女性」分為三類：（一）殺害女性親人，加害人包括前任或現任配偶或同居人、有血緣或姻親關係的家族成員，受害人從女童到老嫗均有；（二）仇恨女性，因女性從事某些工作或活動，而視之為「壞女人」，並將之殺害，例如：性工作者、夜總會舞者；（三）為了滿足個人性慾，預謀或隨機擄掠女性，先將其囚禁、性侵、凌虐，最後殺害。⁶

為了替女性爭取一個安全、有尊嚴的生活環境，拉美女性主義活動家自1981年起，即將11月25日這一天做為反性別暴力紀念日，成立25-N運動，立下反暴力侵害女性的里程碑。⁷在無數女性主義團體的奔波下，聯合國大會於1993年通過《消除對婦女的暴力行為宣言》

² Macarena Iribarne, "Feminicidio (en México)." *Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 9, October, 2015, p. 206.

³ *Ibid.*, p. 207.

⁴ *Ibid.*, p. 213.

⁵ Julia Monárrez (2006), "Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, 1993-2005", en Monárrez, Julia, *Sistema socioeconómico y Geo referencial sobre la violencia de género en Ciudad Juárez. Análisis de la violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención*, Chihuahua, Colegio de la Frontera Norte y Comisión Especial para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, pp. 353-398.

⁶ Macarena Iribarne, "Feminicidio (en México)", p. 208.

⁷ 1960年代，多明尼加政治活動家米拉瑪（Mirabal）三姐妹因反對特魯希優（Rafael Leonidas Trujillo Molina）獨裁政權，而被政府拘捕，三姐妹歷經酷刑凌虐後，於1960年11月25日遭殺害。25-N即11月25日之西班牙文縮寫。

(Declaration on the Elimination of Violence against Women, DEVAW)，國際社會終於承認性別不平等。不久後，聯合國為了紀念多明尼加米拉瑪 (Mirabal) 三姐妹，而於 1999 年訂定 11 月 25 日為「國際消除對女性使用暴力日」(International Day for the Elimination of Violence against Women)。

儘管國際社會注意到性別暴力，但每天仍有許多女性遭遇不測，為了遏阻「殺害女性」的暴力事件，拉美社會呼籲各國政府應立法認定「殺害女性」犯罪事實。終於，哥斯大黎加率先於 2007 年頒布「暴力侵害婦女行為刑事定罪法」(Ley para la Penalización de la Violencia contra las Mujeres)，瓜地馬拉於 2008 年跟進，薩爾瓦多與智利同時於 2010 年立法對「殺害女性」定罪，接著秘魯於 2011 年頒布相關法令，尼加拉瓜也在 2012 年立法懲罰暴力侵害女性；至於墨西哥，雖是第一個倡議立法保護女性的拉美國家，卻遲至 2012 年才立法認定「殺害女性」為刑事犯罪。⁸然而，「殺害女性」的刑事犯罪認定不易，再加上審理不透明，不少案件終究有罪不罰，助長「殺害女性」案件，導致消除性別暴力的成效不如預期，「殺害女性」案件甚至逐年增加，迫使女性為己身生存權而走上街頭。

三、流行疫病下的陰影

拉美女性主要投入無償家務與照顧責任，雖然近 10 年來，女性勞動參與率呈現成長的趨勢，但男女勞動參與率的差距依舊相當大，兩性工作分配不均，報酬亦不同。在女性勞動市場裡，超過 77.5% 的女性從事非典型勞動，⁹而這類工作通常工資低、不穩定、缺乏社會福利保障，例如：家庭幫傭、保母、看護、園丁之類的有償家務工作，而這意味著大部分的女性勞動人口缺乏社會資源，一旦生病或發生意外，即可能失去工作並陷入貧窮困境。

2019 年歲末，COVID-19 爆發，亞洲首當其衝，拉美地區有距離優勢，理當有足夠時間可以預防病毒擴散，卻因各國公衛醫療制度不健全，城市人口密度高，再加上政府輕忽，自巴西於 2020 年 2 月 26 日出現第一位確診案例後，拉美各國也紛紛傳出疫情，而且快速蔓延，世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 於是在 2020 年 3 月 11 日宣告拉美淪為 COVID-19 重災區，¹⁰其中以巴西、哥倫比亞、阿根廷、墨西哥與秘魯等國的疫情最為嚴峻。為了防堵 COVID-19，各國紛紛實施邊境管制、封城、隔離等措施，不少行業被迫縮短工時，甚至停業，不僅嚴重影響這些行業的就業人口，同時也加劇了家庭暴力的發生。

2019 年，女性勞動參與率為 52%，男性則為 73.6%；亦即，在 COVID-19 爆發前，男女勞動參與率相差達 21.6% 之多；2020 年，籠罩在 COVID-19 之下，拉美國內生產毛額 (Gross

⁸ Macarena Iribarne, “Feminicidio (en México)”, p. 219.

⁹ “La situación de precariedad en las trabajadoras domésticas en América Latina y el Caribe se acentúa frente a la crisis del COVID-19.” CEPAL (June 12, 2020). <https://www.cepal.org/es/noticias/la-situacion-precariedad-trabajadoras-domesticas-america-latina-caribe-se-acentua-frente-la>

¹⁰ “Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos.” NU. CEPAL (November 2020), p. 1.

Domestic Product, GDP) 縮減了 7.7%，失業率高達 10.7%，比 2019 年的失業率多出了 2.6%，女性勞動參與率為 46%，男性為 69%，兩者相差 23%；顯然，COVID-19 影響女性甚鉅，女性勞動參與率在 2020 年下降了 6%。¹¹

在疫情爆發之前，拉丁美洲人口中即有 30% 因貧窮而無醫療保險，有 20% 則因居住偏鄉而缺乏醫療資源，¹² COVID-19 掀起失業潮，從事非典型勞動的女性受創最大，根據聯合國的統計，2020 年約有 1.18 億拉美婦女處於貧困狀態，比 2019 年多出 2,300 萬人。¹³ 婦女在失業且無醫療保險的情況下，一旦身體有恙，就會因貧窮而延誤就醫，甚至自行在家分娩，而增加生產風險。在疫情期間，婦女無償家務負荷過量，除了日常家事外，還必須照顧因學校停課而留在家中的孩子，同時兼顧家中的長輩，兩性工作分配不均的現象，因 COVID-19 讓情況更是雪上加霜。

教育是脫貧的方法之一，也是終結性別暴力的機會之一，當各級學校為了防止病毒擴散而採取遠端教學，卻不利於欠缺電腦及網路設備的偏鄉學生，再加上父母收入減少，許多學生被迫輟學或提早走入婚姻，進而導致少女懷孕的問題更加嚴重。其實，在拉丁美洲，15 至 19 歲少女懷孕的現象相當嚴重，疫情前平均每千人有 60 人懷孕，2020 年則增至 65 人，甚至 10 至 14 歲以下未成年少女懷孕人數也增多，多數係遭性侵而懷孕。¹⁴

COVID-19 衍生出失業、輟學、健康等諸多問題，但對女性而言，最大的危機不是失去生計，而是長時間留在家裡所遭遇的性別暴力，尤其在拉美各國政府實施隔離期間，性別暴力顯著增加。疫病威脅、身心壓力、資源匱乏、經濟窘迫等因素，造成家庭暴力事件頻仍，甚至發生「殺害女性」的憾事。「家」竟然不是溫暖的避風港，反而是最不安全的地方；對此，聯合國以「陰影下的流行疫病」(pandemia en la sombra) 稱之。¹⁵

疫情終究會有清零的一天，然而，終結性別暴力似乎遙遙無期。以墨西哥為例，女性失蹤、遭性侵、被殺害的案件一年超過 3,500 起，但被認定是「殺害女性」的刑事犯罪則不到 1,000 件，根據 CEPAL 的統計數字，2018 年共 891 起，到了 2019 年增至 983 起。¹⁶ 2020 年 3

¹¹ “La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región.” CEPAL (February 10, 2021). <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

¹² Tersa Burelli (2021). “Mujer y salud: el privilegio de tener un microseguro en América Latina.” BBVA (March 4, 2021). <https://www.bbva.com/es/mujer-y-salud-el-privilegio-de-tener-un-microseguro-en-america-latina/>

¹³ “La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región.” CEPAL (February 10, 2021). <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

¹⁴ “Los riesgos de la pandemia de COVID-19 para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.” NU. CEPAL (December 2020), p. 4.

¹⁵ “La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento.” ONU (July 5, 2021). <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

¹⁶ “Enfrentar la violencia contra las mujeres y las niñas durante y después de la pandemia de COVID-19 requiere financiamiento, respuesta, prevención y recopilación de datos.” NU. CEPAL (November 2020), p. 3.

月至4月間，在疫情爆發之際，墨西哥女性撥打911求助電話的總數為103,000通，緊急求助熱線平均每1小時接到143通電話。在這些求助電話中，57%是家庭暴力，22%是性別暴力，19%的暴力事件其施暴者是親密伴侶，2%為性侵事件。¹⁷

在阿根廷方面，性別暴力問題亦十分嚴重，女性主義團體多次走上街頭，其中於2015年發起「一個都不能少」的活動，強烈要求政府公開犯罪統計數字。阿根廷婦女的吶喊獲得國際社會的聲援，「一個都不能少」成為世界各地反性別暴力最心痛的訴求。2020年4月，阿根廷在COVID-19隔離期間，性別暴力投訴案件增加了39%，「殺害女性」的惡行也在這段時間達到高峰。據統計，2020年共發生251起「殺害女性」事件，死者當中，女性244人，跨性別者6人，另有1名受害人，因遺體被燒毀，暫時無法確定是否為跨性別者。至於加害人，59%是枕邊人或前伴侶所為，10%為親戚，另外15%則是熟人；其中，79%的案件係家庭暴力所造成的。¹⁸

女性是COVID-19最大的受害者，不僅健康、教育、生計等受到衝擊，尚得承受過量家務和性別暴力。當拉美各國全力投入防疫之際，也開始重視性別暴力這個存在已久的疫病。

四、提升婦女的經濟賦權

為了防治性別暴力，各國紛紛設置援助管道或通報專線，例如，墨西哥有911專線，在阿根廷則撥打144。在COVID-19流行期間，婦女負起照顧工作，對社會及家庭貢獻良多；然而，婦女卻因結構性的不平等，成為家庭暴力的受害者。或因教育水準不高、或因資訊不足，不少受害女性缺乏向外求援的管道，尤其居住偏鄉的女性或原住民婦女，不僅沒有社會資源，甚至不知如何自我賦權，長久以來即是受歧視的一群，在面對性別暴力時，大都選擇隱忍，即便有意訴諸法律，常因缺乏經濟自主，再加上訴訟程序冗長，而放棄訴諸司法。

綜觀歷史，在墨西哥、瓜地馬拉、玻利維亞、秘魯、智利、阿根廷等國，均因歧視而發生屠殺原住民的事件，其中包括戕害原住民婦女，雖然拉美學界並未深入研究原住民婦女遭殺害的議題，但已有不少團體注意到這個問題的嚴重性。當女性主義活動家訴諸司法，並發起群眾運動，為受害女性伸張正義之際，其他團體則帶領原住民婦女及弱勢婦女走入現代化社會，認識憲法所賦予的權利。

正如前面所言，貧窮與暴力互為因果，貧窮影響人類的基本生活和權利，造成饑餓、營養不良、疾病、兒童死亡率高、壽命較短等問題；另外，窮人容易受到社會排斥與歧視、失去受教權、無法擁有安全棲所、負擔不起醫療保險，甚至缺乏就業機會或創業機會。換言之，

¹⁷ Brenda M. Aguirre Gutiérrez y Selene González Luján (2020). “¡Vivas nos queremos!” Anímal Político (November 25, 2020). https://www.animalpolitico.com/la-dignidad-en-nuestras-manos/vivas-nos-queremos/#_ftn

¹⁸ “En 2020 hubo 251 víctimas de femicidios en el país.” Télam (May 29, 2021). <https://www.telam.com.ar/notas/202105/555887-en-2020-hubo-un-femicidio-cada-35-horas-en-nuestro-pais-y-contabilizaron-251-victimas-directas.html>

貧窮衍生出諸多問題，而且不斷惡性循環。因此，如何「終結貧窮」本就當務之急，卻遇上 COVID-19 來攪局，之前所做的努力成為徒勞。

在疫情爆發前，西班牙外換銀行（Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, BBVA）小額信貸基金會為了改善拉美女性經濟狀況，透過金融教育和技術培訓，增進女性的金融知識，並提供信貸和儲蓄帳戶，協助女性投入微型企業，以達到「財務獨立」。BBVA 小額信貸基金會從聯合國糧食及農業組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）的研究中，發現女性通常將收入的 90% 用於家庭，購買食物，或當成孩子的教育費，鮮少會用在醫療保險上，BBVA 小額信貸基金會於是為女性設計負擔得起的特定保險，透過小額信貸與健康救助，嘉惠了近 150 萬低收入的拉美女性，讓女性在疫情期間有一絲希望。¹⁹

聯合國世界智慧財產權組織（World Intellectual Property Organization, WIPO）傳授拉美各國原住民智慧財產權的觀念，藉自創品牌提升手工藝品的價值，而這對擅長手工藝的原住民婦女受惠頗多，從中啟發創新、創意和多樣性，並透過工作找到尊嚴，朝性別平等邁進。同樣，我國財團法人國際合作發展基金會（International Cooperation and Development Fund, TaiwanICDF）在拉美亦著力頗深，藉農業、教育、資通訊、公衛醫療等各項計畫，提升婦女經濟能力，並給予專業婦幼健康照護。

COVID-19 來勢洶洶，全球電子商務因而加速發展，迫使微型企業及原住民工作坊必須與時俱進，學習新知。例如，在聯合國婦女署（UN Women）的協助下，女性主義團體為馬雅原住民部落成立原住民創業網路（Red de Emprendedores Indígenas）、馬雅商業學校（Escuela Maya de Negocios）等工作坊，提供原住民婦女商業、行銷、資訊等培訓課程。這些科技新知意外讓她們度過 COVID-19 的難關，透過網路行銷，將傳統手工藝化成時尚商品，將田裡的蔬果變成搶手食材。²⁰

COVID-19 奪走無數生命，先前為防治性別暴力所做的努力也因 COVID-19 而回到原點，的確，這場疫病凸顯了女性的困境，拉大了兩性之間的差距。女性惟有不斷提升自身能力，強化經濟賦權，才有機會掙脫貧困與暴力的桎梏。

五、結論

COVID-19 影響層面除了健康之外，也動及既有的經濟和社會結構，更改變了人類的生活模式。雖然 CEPAL 尚未公布 2020 年「殺害女性」案件的正確數據，但從部分拉美國家所公開的資料可看出，「殺害女性」案件依舊居高不下，數字甚至超過 2019 年。質言之，為了隔絕

¹⁹ Teresa Burelli (2021). “Mujer y salud: el privilegio de tener un microseguro en América Latina.” BBVA (March 4, 2021). <https://www.bbva.com/es/mujer-y-salud-el-privilegio-de-tener-un-microseguro-en-america-latina/>

²⁰ ONU Mujeres (2020), “En Guatemala, invertir en el empoderamiento económico de las mujeres indígenas es clave para “reconstruir mejor” post-Covid.” June 25, 2020. <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/06/guatemala-empoderamiento-economico-mujeres-indigenas-post-covid-19>.

COVID-19 的散播而採取隔離與限制措施，女性並未因減少外出而降低遭侵犯的風險，反而斷了收入來源與對外求援的管道，更導致家庭暴力的案件增加。家庭暴力或性別暴力也因此被稱為「陰影下的流行疫病」，或第二個疫病。

在疫情仍舊嚴峻之際，拉美女性為了對抗性別暴力，勇敢走出陰影，於 2021 年 3 月 8 日發起抗議行動。墨西哥、智利和阿根廷等國的女性主義者走上街頭，不顧政府的隔離規定，也不怕染疫風險；而哥倫比亞、厄瓜多等國家的婦女，則透過網路聲援。無論在城市的大廣場上、抑或在家裡的電腦前，抗議活動持續數週之久，透過實體與虛擬兩種方式，無數的跨國婦女團結一致，要求終結「殺害女性」的暴行。²¹

性別暴力是無聲的疫病，更是隱形瘟疫，正如看不見的 COVID-19，襲擊著拉美女性。一樁樁「殺害女性」的暴行不只是一個個的數字，每一個數字的背後均代表一段悲慘的故事。奔波數十載，為了消弭「殺害女性」的惡行，女性主義者促使政府立法，或手持「一個都不能少」之類的標語不斷走上街頭，其他團體則協助弱勢婦女與原住民婦女提升經濟地位，藉經濟自主而找到尊嚴。拉美女性在漫長的抗爭之路展露堅韌本性，莫不冀望脫離貧窮、提升經濟賦權、早日終止暴力，以求達到聯合國永續發展目標的目標一「終結貧窮」及目標五「性別平等」。

²¹ “Las mujeres de América Latina, en la calle o en las redes, claman contra la violencia machista.” El País (March 3, 2021). <https://elpais.com/sociedad/2021-03-09/las-mujeres-de-america-latina-en-la-calle-o-en-las-redes-claman-contra-la-violencia-machista.html>

疫情下臺灣循環經濟產業的永續性探討

溫麗琪*、林宗昱**、李盈嬌**、薛翔之**、周雨蓁**、林俊旭***

摘要

即使目前在疫情方興未艾之際，國際間對永續發展政策的推動依然在熱烈進行當中，其中尤以溫室氣體減量及循環經濟被視為最重要的兩個推動面向。而資源回收為循環經濟的基礎，亦為我國家發展多年的重要環保產業，對我國環境保護貢獻良多，同時也創造出高附加價值的經濟效益，更對社會面提供就業機會，尤其針對基層社會有穩定平衡的效果，也就是直接貢獻永續發展的三個主要面向。本文嘗試以量化方式，針對資源回收在循環經濟中所扮演角色、推動永續發展目標的實質效益上進行探討，以經濟產值、環境效益與社會就業等三個面向做為分析指標，並利用問卷結果及各種資料數據進行分析。此外，在過去的成就基礎上，資源回收及循環經濟也成為我國拓展國際空間的有效助力。

關鍵詞：資源回收、循環經濟、淨零排放、永續發展

* 中華經濟研究院綠色經濟研究中心研究員兼主任。

** 中華經濟研究院綠色經濟研究中心分析師。

*** 中華經濟研究院綠色經濟研究中心研究員兼副主任。

一、前言

我國行政院環境保護署（環保署）於 1987 年成立以後，即以資源回收做為重點政策，至今已經超過 30 餘年，也成為臺灣民眾生活中的一部分；許多國家對臺灣資源回收制度的特殊性與成效深感興趣，常常成為我國環保外交時的重要主題。然而，當年資源回收推動是以解決廢棄物處理的環保問題為出發點，但實際上資源回收工作所涉及面向超乎想像，除解決環保問題外，更造就了資源回收產業的蓬勃興起，帶動經濟產值及提供大量就業人口，直接提供了在社會福利面向上的具體效益。然而，資源回收工作雖然可以創造各種效益，但若無政府或法規介入，如同臺灣早期撿破爛的行業，自發性的資源回收市場僅止於對高價值廢棄物的資源回收，無法解決低價值物品的隨意棄置。因此，為對於所有可回收物進行有效回收與管理，適當的法規與經濟誘因是資源回收制度可以成功的必要條件，也是我國資源回收制度成績斐然的關鍵。

2015 年後，聯合國積極推動永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），同時間循環經濟也在歐盟再一次被推波助瀾，兩者相輔相成，成為各國政策的顯學。而資源回收正是循環經濟的重要基礎，也是永續發展中重要的手段之一，因此面對疫情嚴峻挑戰之際，本文檢討現階段我國資源回收對永續發展三個面向（經濟、環境、社會）所造成的效益進行估算，並以產值、環境保護、就業人口三個具體成果來展現，也期待疫情後資源回收對永續發展貢獻可達到更深遠的理想境界。

二、經濟效益：臺灣資源回收產值評估

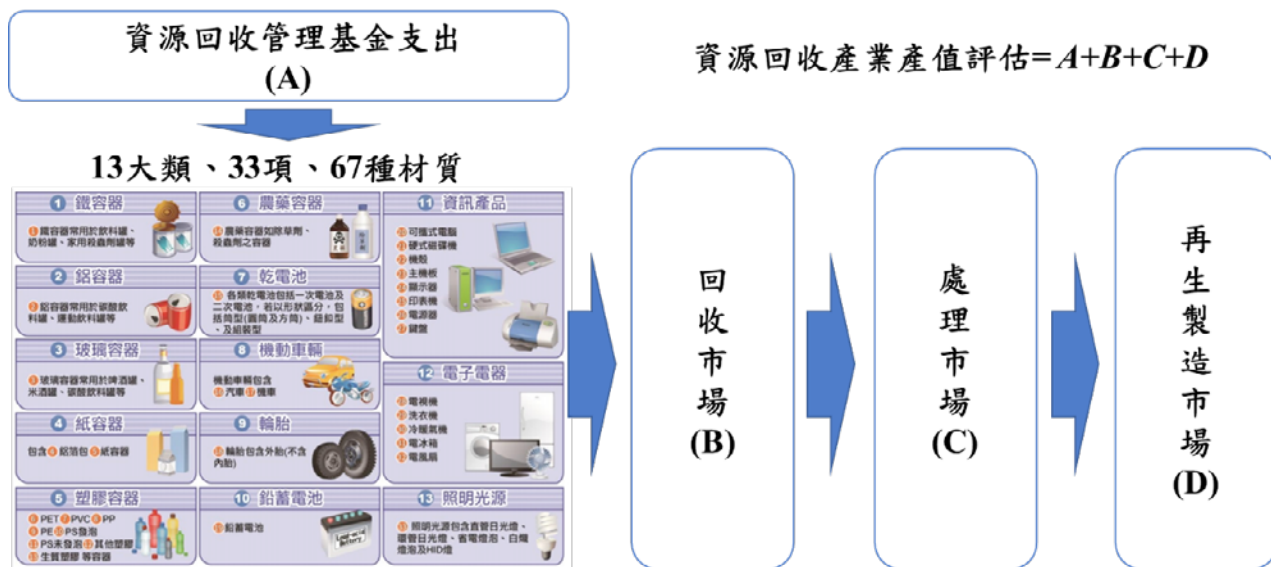
臺灣有發展數十年的製造業基礎，在德勤（Deloitte Touche Tohmatsu）與美國競爭力協會（US Council on Competitiveness）連袂發布的「全球製造業競爭力指標」（Global Manufacturing Competitiveness Index）年度報告中，臺灣始終位居全球前 10 大，反映出臺灣在全球生產供應鏈上不可或缺的重要性。另一方面，2020 年臺灣資源回收率達到 56.4%，¹ 遠超過全球的平均（13%），² 資源回收處理政策不但讓臺灣創造傲視國際的資源回收率以及環境效益，也創造出資源回收產業，帶動環境友善的經濟發展。隨著全球循環經濟、綠色新政浪潮，臺灣資源回收產業已發展到什麼樣的地步，可與全球循環經濟市場及產業產生何種連結及互動？以下經由評估資源回收產業的產值，來描述臺灣多年來推動、執行資源回收政策所創造出的市場規模與附加價值。

從目前政府公告列管的 13 大類、33 項、67 種資源物質之回收處理來看，發展出的資源回收產業及產值評估區分為如圖 1 之 A、B、C、D 各階段：

¹ 張雄風（2021）。〈109 年資源回收率微增 紙餐具有補貼費率添誘因〉，《中央通訊社》4 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202104270074.aspx>，瀏覽日期 2021 年 7 月 16 日。

² Ilija Acimovic (2021). “29 Recycling Statistics We Need to be Aware of in 2021.” Blog (January 3). <https://comfyflying.net/recycling-statistics/>. Accessed July 16, 2021.

圖 1 資源回收產業產值評估概念



資料來源：本研究團隊自行彙整

(一) 階段 A 產值評估 (政策補助 / 補貼 / 獎勵支出)

2020 年資源回收管理基金 (政府相關環保基金) 之支出約為新臺幣 84 億元。

(二) 階段 B 產值評估 (資源回收市場交易估算)

民眾、家戶將資源物送至當地資源回收站，或是提供給資源回收個體戶，或是送至各縣市環保局之清潔車隊後，這些資源物被賣給符合環保署「應回收廢棄物回收處理業管理辦法」定義之回收業，回收業再經過拆解、分類，賣給處理業者。此階段 2020 年的交易評估金額約為新臺幣 79.7 億元。

(三) 階段 C 產值評估 (資源處理市場估算)

符合環保署「應回收廢棄物回收處理業管理辦法」定義之處理業者將購得之資源物再經過物理、非物理方法再處理，將資源物粉碎，或是重新造粒，或是精煉萃取等，賣給使用再生料之製造業者。此階段 2020 年的交易評估金額約為新臺幣 174.2 億元。

(四) 階段 D 產值評估，為資源再生製造市場估算

製造產業者購買再生料後，將再生料投入製程，製造出新產品。

1. 再生料投入製程之新產品可能再賣給其他製造業者 (B2B 模式)，繼續製作下一階段產品，例如廢鐵廢鋼投入電弧爐煉鋼，產生出鋼筋、型鋼後，供應給營造業、機械設備業、造船業等做為營建原料。又如廢塑膠容器經材質分類、洗選、粉碎、造粒後的再生塑膠粒料後，被投入製作成塑膠瓶罐、押瓶瓶蓋等，再賣給洗浴產品製造商，進行下一

步製程。

- 再生料投入製程之新產品也可能直接賣給終端消費者（B2C 模式），例如廢輪胎提煉出碳黑後，被使用於潛水衣製程，製作出潛水衣，供應至賣場給消費者選購。又如廢玻璃經過相關的材質再生技術，重新投入玻璃製程，製作出新的玻璃藝術品、相框等，供應至藝品店鋪，由消費者購買。

D 階段是資源回收處理後，再生投入製造業的重要環節，可再區分再生料為國內供應或是進口。估算 2020 年 D 階段產值金額約為新臺幣 2,116.7 億元（僅考量國內供應之再生料創造之產值）至新臺幣 2,908.2 億元（包含進口再生料創造之產值）。

若將前述 A、B、C、D 各階段之產值估計進行加總，則可如表 1 所示：目前臺灣資源回收產業年產值約為新臺幣 2,454.6 億元（僅考量國內供應之再生料創造之產值）至新臺幣 3,246.1 億元（包含進口再生料創造之產值）。

表 1 資源回收產值評估模式表

產值評估階段		2020 年產值評估 (新臺幣億元)
基金支出 (階段 A 產值)	基金補貼、補助及其他支出	84.0
回收市場交易 (階段 B 產值)	1. 資收站、清潔隊附加價值 2. 回收商附加價值	79.7
處理市場交易 (階段 C 產值)	處理商附加價值	174.2
再生市場生產 (階段 D 產值)	再生業附加價值	2,116.7-2,908.2
合計		2,454.6-3,246.1

資料來源：本研究團隊自行彙整

三、環境效益：資源回收政策所帶來環境效益之貨幣化價值

資源回收原始目的在於環境保護，藉由回收來減少環境污染。而由於環境管理所帶來的成效，因缺乏交易市場資訊而常無法透過市場價值來衡量，因此應用各種非市場價值評估方法是必要的做法。國際標準化組織（International Organization for Standardization, ISO）分別發布 2 套標準化評估指引文件，「ISO-14007：環境管理—環境成本效益界定指引」以及「ISO-14008：環境影響及相關面向貨幣化」，以提供環境管理成效貨幣化評估的標準化參照，本文採用前述指引文件做為國內資源回收政策所帶來環境效益價值評估之依據。

資源回收屬於政策措施，而非個案，因此各效益項目計算時，採用效益移轉法來將各項目予以貨幣化。所謂移轉法是利用過去對特定財貨與勞務之價值的評估結果，移轉到另一個未評估過的特定財貨與勞務，以推估其價值，或是評估類似的財貨與勞務價值，故未評估財貨與勞務之效益值可能是移轉自一個相似財貨與勞務價值的評估結果，或是多個相似財貨與勞務之價值評估結果後加以平均，此即平均效益移轉。

盤點資源回收可能帶來的外部環境影響，主要可分為：(一) 因執行回收再利用工作，可減少廢棄物被隨意棄置而產生的環境污染，此減少的環境污染即為環境效益；以及(二) 廢棄物經回收處理成再生料後，替代原生料使用，減少原生料開採與製造過程產生的污染，此減少的環境污染即為環境效益。茲就兩項環境效益貨幣化評估結果說明如下：

(一) 因資源回收工作減少廢棄物隨意廢棄的環境效益

有關廢棄物減量之單位環境效益，本文採用主計處公布之《綠色國民所得帳》，透過計算一般廢棄物的單位減量效益，做為推算公告應回收物回收後所帶來廢棄物減少的環境效益基礎。根據《108 年綠色國民所得帳》，一般廢棄物的單位減量效益約為每公噸新臺幣 1,330 元，以此計算 2020 年我國回收量 1,480,479 公噸之環境效益為新臺幣 19.69 億元，如表 2 所示。

表 2 因執行資源回收工作減少廢棄物的環境效益

年度	回收量 (A)	一般廢棄物單位減量效益 (B)	環境效益 (= A*B)
2020 年	1,480,479 公噸	新臺幣 1,330 元 / 公噸	新臺幣 19.69 億元

資料來源：本研究團隊分析計算

(二) 再生料替代原生料使用所帶來的減碳環境效益

除了因回收工作而減少廢棄物隨意棄置所帶來的環境效益外，回收工作另一核心價值在於製作再生料以替代原生料使用，減少原生料開採與製造過程產生溫室氣體等環境污染，此環境污染減少即為環境效益。目前國際上衡量溫室氣體減量之環境效益指標，以「碳社會成本」(social cost of carbon, SCC) 為代表。自 2009 年起，美國成立碳社會成本跨單位技術工作小組 (Working Group on Social Cost of Carbon)，屬於跨部會的委員會組織，目的在於計算出減少 1 噸二氧化碳排放的貨幣效益。計算 SCC 的方法是三個整合型模型 (DICE、PAGE 與 FUND)，取其所計算出的 SCC 再加以平均而得。根據技術報告更新版本中呈現的更新評估結果，於 2020 年，不同折現率 (5%、3%、2.5%) 下的碳社會成本值約為每公噸 12 至 62 美元。在使用 SCC 進行溫室氣體減量效益之評估時，主要是使用減排量乘上 SCC 數值，即可以算出在減量總額所帶來的環境效益，在此原則下，本研究依中央銀行近 10 年平均匯率 30.659 來進行計算，

2020 年的 SCC 約為新臺幣 336 元 / 公噸至 1,739 元 / 公噸，平均約為新臺幣 1,036 元 / 公噸。

綜上所述，2020 年公告應回收物經處理後產出的再生原料，若全部替代成原生料再製，可減碳約 254 萬公噸，減碳環境效益約為新臺幣 9.3 億至 48.3 億元，平均為新臺幣 30.1 億元。

表 3 再生料替代原生料使用所帶來的減碳環境效益

年度	減碳量 (A)	單位減碳之環境效益 (B)	環境效益 (= A*B)
2020 年	254 萬公噸	336 元 / 公噸 -1,736 元 / 公噸 (平均：新臺幣 1,036 元 / 公噸)	9.3 億 -48.3 億元 (平均：新臺幣 30.1 億元)

資料來源：本研究團隊分析計算

四、社會效益：資源回收就業需求探討

根據行政院環保署資源回收基金管理會數據顯示，如以「全職資收從業人員」為範疇，國內從業人員約 3 萬 0,213 人，涵蓋來自回收處理業人力 1 萬 3,761 人、全國各縣市清潔隊中，以資源回收為主要業務的 6,884 人、列冊資源回收個體戶 9,051 人等。而 COVID-19 帶給全球前所未有的衝擊，不少國家在疫情期間檢視政策方向，如歐盟積極推動企業轉型，透過一連串措施逐步朝向綠色復甦。在臺灣，受到近年《五加二產業創新計畫》中循環經濟政策影響，國人對於綠色經濟、再生能源等意識提升，社會上出現邁向綠色復甦的訴求，民營企業也因應國內外趨勢逐步增加相關人才。

然而，在 COVID-19 爆發後，相關就業人才變化亦為各界關注的議題之一。故為掌握國內資源回收相關就業市場變化，研究團隊於 2021 年上半年，對從事循環經濟相關領域的廠商進行問卷調查，發現廠商對於人才需求不減反增。此次有效樣本 113 份，主要調查結論分述如下：

- (一) 如按主計總處第 11 次修正的行業統計分類劃分，回覆廠商以資源物回收處理業為最多，約占 47%；其餘包括廢棄物清除業、廢棄物處理業，以及製造業等。
- (二) 在分布地區方面，受調廠商以北部為最多，約占 43.14%；另外，來自中部以及南部的廠商分別占 27.45% 和 25.49%。
- (三) 受調廠商的平均成立期間為 21 年，其中又以成立超過 10 年、但未滿 20 年的家數為最多，約占 39%；成立時間最長者為 57 年、最短者為 3 年。
- (四) 在員工人數方面，平均員工人數為 46.49 人；然而 10 人以下廠商最為普遍，約占近 5 成，與目前廢棄物清除業、資源物回收處理業多屬小規模或家族自營廠商的情形相符。
- (五) 資源回收職務則分為 13 項，分別為：回收清運人員、回收拆解人員、回收技術操作人員、(再生) 技術研發人員、(現場) 品質檢驗、品質管理人員、物料偵測人員 / 師、綠色設計人員 / 師、(綠色) 設備維修或系統管理師 / 工程師、環境管理人員 / 師、系統協

調人員/師、業務人員/主管、營運分析人員/師，以及其他等。分析受調廠商人才需求中（見表4），以回收拆解人員、回收技術操作人員，以及回收清運人員等三項工作，為廠商人才需求比率最高者，分別高達61%、45%，以及43%。

（六）亦有超過2成的本國廠商認為，在國際間被視為新興職務的物料偵測、環境管理以及系統協調等，未來將有相關人才需求；廠商也認為，此類綠色人才之工作內容具有一定程度的進入門檻，換言之，若由現有員工轉職，必須透過加強在職訓練進一步提升職能。

表4 資源回收相關職務及其需求概況

職務		具潛在需求之廠商比例
1	回收拆解人員	61%
3	回收技術操作人員	45%
2	回收清運人員	43%
4	環境管理人員/師	27%
5	（現場）品質檢驗、品質管理人員	25%
6	物料偵測人員/師	25%
7	（綠色）設備維修或系統管理師/工程師	25%
8	業務人員/主管	25%
9	（再生）技術研發人員	24%
10	系統協調人員/師	24%
11	營運分析人員/師	24%
12	綠色設計人員/師	20%
13	其他	20%

資料來源：本研究團隊分析計算

從受調廠商的調查結果可以發現，資源回收依然具有高度成長潛力，而廠商紛紛也表態，有增加聘僱或是增加職業訓練的需求。若放眼國際，各國也預估從業人口將會大幅增加。在原物料稀缺及替代成本增加之下，歐盟推估2030年全球就業人數將成長0.1%，預計僅在歐盟地區可淨增加70萬個工作機會。各國也持續透過政策引導，如法國啟動綠色工作動員計畫，建立國家級、區域級等不同層級的綠色經濟工作及技能觀察站、不斷更新相關技能教材，並使證照多樣化，同時鼓勵更多新創中小企業參與綠色相關的職業訓練等。

五、總結

我國資源回收制度成果斐然，但除法規制度與經濟誘因完整外，產業界與一般民眾長期通力合作，並努力配合為重要關鍵。然而資源回收制度建立不易，需要一定程度的經濟與社會成熟度來配合。因此，若從「環境外交」的政策輸出角度來看，很適合以資源回收制度為主題，與新興市場國家進行連結，如東協、東歐與拉丁美洲，協助其建立資源回收所需要的基礎建設與人才訓練，以擺脫被垃圾淹沒的陰影。但在此階段，應更重視制度輸出，商業技術媒合再隨後跟進。而目前多數新興市場國家針對家戶垃圾如廢塑膠與廚餘，多在尋找以焚化技術為主的快速解決方案，會造成許多能源與資源浪費，並非長治久安的永續方案。

另外，在全球循環經濟的趨勢下，不論已開發或開發中國家，如塑膠循環經濟、電子廢棄物管理都是全球高度重視的議題，我國優良的技術實力應予以在國際市場上進一步推動，尤其是應與已開發國家積極進行商業媒合。此外，資源回收可顯著貢獻全球所高度重視的淨零排放（net zero）、碳中和（carbon neutral）等溫室氣體減量工作，也是我國可以對外宣傳與施力的重點面向，尤其是以人工智慧及物聯網，搭配已有的先進回收處理技術，依照地區特性，提供全世界可執行的解決方案，除商業價值外，也是我國環保外交的利器。然而，我國為拓展「環境外交」，除積極參與國際相關活動，也應投入資源自行辦理各項國際環保活動，以彰顯我國為環保強國之國際地位，如我國環保署與美國環保署聯手辦理多年的國際環境夥伴計畫、國際電子廢棄物管理網絡框架等工作，已耕耘許久且成效卓著，應予以進一步強化。

新冠疫情為當前全世界最共同關心的議題，各國疫情後的復甦方案都以綠色未來為主軸，因為環境問題有如慢性病，必須藉此機會投入大規模資本與資源來改變經濟體質。而循環經濟早已被認定為邁向永續發展與綠色經濟之路的重要策略，其中的資源回收工作所涉及面向廣泛，更可促進達成多項聯合國永續發展目標。過去30年來，我國資源回收成果對永續發展貢獻可謂豐碩，但下一階段工作應再向上提升經濟層面的附加價值，如強化再生料的品質、價格與需求。環境效益上，應再強化回收處理過程中的作業效率與二次污染控制，並應將對氣候變遷減緩貢獻加以釐清與計算。此外，在社會面向上，應進一步朝從業人員「質的提升」邁進，並借鏡國際經驗，促進其職業技能提升，以及建立專業形象，進而讓更多人才進入綠領行列，為我國資源回收工作在全球的領先地位上再一次超前部署。

致謝

本文研究成果部分來自為行政院環境保護署資源回收管理基金管理會所委託執行之研究計畫：「109、110年資源回收產值估算機制暨雙語文件建置專案工作計畫」，特此致謝。

疫情下，加速永續發展目標進程的 6 大關鍵

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

聯合國永續發展高峰會於 2015 年 9 月決議通過《2030 永續發展議程》，以 17 項永續發展目標為藍圖，擘劃影響全球未來 15 年人類文明的方向進程，期待達成終結貧窮、消除不平等，以及因應氣候變遷等願景。

如今，距離 2030 年不到 10 年之際，卻遭逢 COVID-19 這隻百年大疫的「黑天鵝」，持續以史無前例的方式，撼動全球社會與經濟。面對這場仍在進行中的災難，聯合國秘書長古特雷斯（António Guterres）一再呼籲，國際社會正處於實現聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的關鍵時刻。

究竟當時序進入 COVID-19 大流行的第 2 年時，在回首與遙望之間，它對永續發展目標帶來了哪些深遠的影響？面對目標達成的漫漫長路，我們該洞悉哪些關鍵概念，抓緊哪些反轉的趨勢與創新，又該如何加速的追趕與補強？

一、COVID-19 對於達成 SDGs 之衝擊

COVID-19 對 SDGs 目標達成的衝擊究竟有多嚴重？長期關注全球永續發展相關議題的台灣永續能源研究基金會董事長、無任所大使簡又新博士，針對聯合國經濟與社會事務部（Department of Economic and Social Affairs, DESA）分別於 2020 年、2021 年年中發表的《永續發展目標報告》分析。

他指出，2020 出版的報告呈現的多為 2019 年年底疫情爆發前的數據，由此版本看來，即使未受疫情影響前，全球永續發展的進程已然大幅落後原先 SDGs 所設定的目標。時隔一年，2021 年的版本則顯見疫情肆虐後驚人的影響：包括全球極端貧窮率 20 多年來首次上升，2020 年有 1.19 至 1.24 億人重新陷入極端貧困；在教育方面存在著代際無法傳承的災難性風險，另有 1.01 億兒童未達最低閱讀能力水準，這有可能抹殺 20 年的教育成果；婦女面臨家庭暴力增加，童婚在近年下降後預計會再上升，愈來愈多無償和低薪照護的工作，不成比例地落在婦女和女孩的身上，影響其受教的機會，並造成收入的損失，甚至危及健康。

此外，新冠疫情為各國帶來巨大的財政挑戰，特別是對開發中國家而言一債務困境顯著增加，外國直接投資和貿易急劇下降，更暴露各國內部和各國之間的不平等，越是貧窮和脆弱的人群越容易感染病毒，且首當其衝地承受經濟崩潰的惡果。這場危機威脅到全球非正規經濟中 16 億工作者的生計，國際旅遊業的崩潰不成比例地影響到小型島嶼發展中國家，國際間疫苗分

配亦存在巨大的不平等。

若輔以2020年6月30日由劍橋大學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》，並藉「混合或中等負面影響」、「高度負面影響」、「未知影響」3種程度審視，更能清楚窺見COVID-19對SDGs各項目標的衝擊（見附錄表1）。由此表的統計數據可知，COVID-19對於「社會面向」的SDGs影響程度較高（共8項），全部均在混合或中等負面影響以上，其中高度負面影響數達4項；其次為「經濟面向」，在混合或中等負面影響以上共3項；影響最小者為「環境面向」，在混合或中等負面影響以上共1項。

臺灣第一個綠能群眾募資平臺「陽光伏特家」的共同創辦人陳惠萍補充，就「社會面向」而言，全球目前有超過50%的農村人口和20%以上的城市人口缺乏醫療保健資源，22億人缺乏水、42億人無法獲得基本衛生設施與服務，受限這些結構性因素，使得位處社會經濟脆弱度高的老年人、孩童、女性、身心障礙患者及慢性疾病族群受到的威脅加劇，更挑戰不同國家面對傳染病風險的承受及處理能力，以及「健康不平等」與「社會不平等」的惡性循環。

在「經濟面向」，因各國政府紛採封鎖措施，重創經濟活動，估計2020年全球GDP減少3.5%，2021年雖可恢復增長2.9%，但仍較原預估增長5.8%降低許多。總體經濟衰退導致工作流失，對弱勢勞工帶來更大衝擊，例如中小企業、自雇者、日薪工作者、女性、青年及移工等勞動力所受的影響最深切。2020年全球有166個國家因應疫情而關閉學校，停課不只造成學習中斷，也可能讓弱勢孩童失去營養餐食、加重女性的育兒及居家照顧重擔。

在「環境面向」部分，根據國際能源總署（International Energy Agency, IEA）資料顯示，2020年COVID-19帶來自第二次世界大戰以來，年度全球二氧化碳排放量最大降幅，整體下滑幅度約6%，地球環境拜封城、工廠停工、交通運輸停擺所賜，看似得以喘息，她認為疫情過後，若全球經濟及社會生活未能做出根本性的體質轉變，那麼改善也必然是短暫的。

簡又新董事長亦強調，儘管全球經濟放緩，短期內有利於降低對地球環境的威脅，但氣候變遷的腳步卻沒有停歇，隨著全球溫室氣體的濃度持續增加，全球平均氣溫達到比工業化前水平高出約1.2°C，氣候危機已然兵臨城下。

時至今日，全球疫情仍未見消褪，重重危機正阻礙多數的發展計畫，對發展進展產生系統性的摧毀。因此，他認為此刻該嚴肅思考如何加速行動，彌補龐大的缺口，將遠遠偏離的發展目標拉回正軌，以重塑更環保、更具包容性的全球經濟環境。

二、掌握6大關鍵字，加速永續發展目標進程

（一）VUCA時代再臨

VUCA是由多變（volatile）、不確定（uncertain）、複雜（complex）與混沌不明（ambiguous）4個英文字組成，此一概念為1990年代冷戰結束後，由美國因應當時時局所生，

2008年全球金融危機再度興起，時值2021年，針對COVID-19超乎人類認知的衝擊，VUCA又引起世界各國與企業高度的重視。

安侯永續發展顧問股份有限公司黃正忠董事總經理指出，根據世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）2021年最新的《全球風險報告》顯示，全球7大「最有可能發生的風險」（highest likelihood risks）中，「傳染病風險」（infectious diseases）位居第4名，是自2006年以來首見；環境類風險則占大宗，如第1名極端天氣、第2名氣候行動的失敗、第3名天然災害、第5名生物多樣性減少以及人為環境災害，數位支配權集中，以及數位不平等則分占6、7。

他強調此結果並警示：「COVID-19尚未平歇，何時捲土重來，是否潛藏著毀滅性的後果，仍讓人摸不著頭緒。長遠來看，疫情的影響看似是暫時的，但未來還有更多的傳染病及非經濟性風險等著收拾我們，怎能不戒慎恐懼！」

（二）提升韌性與數位轉型

面對VUCA時代瞬息萬變、模糊動盪的環境，以及前所未有的破壞和壓力，麥肯錫管理顧問公司（McKinsey & Company）指出，既然對外部因素無能為力，不如以強化內部因素來應對，因此，如何提升穩定性（韌性、可靠和有效率）和活動力（快速、靈活、能適應）及打造「組織敏捷性」，便是在VUCA世界中抵禦逆境、無助，甚至麻木的最佳防禦措施之一。

黃正忠董事總經理表示，疫情凸顯了VUCA已成新常態，全世界的經濟、社會及環境都受到大幅度的影響，有些面向是暫時性的震盪，有些卻是永久性的改變：反映到個人，是生活型態的調整及工作模式的改變；反映到產業，則加快企業數位轉型的速度與數位服務的深度及廣度。其中，包含人工智慧（artificial intelligence, AI）、機器學習、大數據以及雲端等新興技術，也在疫情肆虐的艱困時刻開始展現出應用價值。諸如產業為強化整體供應鏈的韌性，加速了數位轉型和自動化的腳步，像零售業將重心移轉到數位行銷和電子商務，餐飲業以線上點餐、外送拚零接觸商機，醫療領域也朝向結合AI、數據，藉以提升遠距醫療服務能量。

近來各國政府透過數位轉型，例如韓國政府積極打造「數位新政」，聚焦數位基礎建設、非接觸產業育成與社會間接資本（social overhead capital, SOC）數位化等3大推動方向。臺灣則強調「6大核心戰略產業」，包含強化資訊及數位、資安、精準健康、國防及戰略、綠能及再生能源產業、民生與戰備產業等，期盼臺灣成為亞洲高階製造、高科技研發、半導體先進製程及綠能發展4大中心，便是著眼IT和數位轉型的價值，掌握加速轉型的機會。

（三）綠色和包容性復甦

儘管COVID-19造成龐大的生命損失與經濟災害是迫切的危機，但是，其背後更深遠且致命的氣候變遷問題也不容小覷。

國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）總裁喬治艾娃（Kristalina Georgieva）提醒，即使我們正處於COVID-19危機中，仍應採取行動，避免氣候危機。因為氣候變遷帶來的

破壞，讓弱勢國家成為最大的受害者，且無可避免地成為「難民引擎」，逼迫民眾、家庭，甚至整個社區遷徙以覓容身之處。

她表示，地球暖化已為未來經濟與金融穩定形成一大威脅，各國的總體經濟政策會是對抗氣候變遷的核心。在當今全球經濟努力走出二戰結束以來最嚴重衰退時，各國應抓住機遇擴大綠色投資、推動經濟轉型和多邊合作，促進經濟成長和就業，實現綠色和包容性復甦。

陳惠萍共同創辦人補充，到了2100年，氣候變遷致死率可能比COVID-19高出5倍、且導致的經濟損失等同每10年發生一次肺炎大流行。因此，疫情過後我們應努力擴大再生能源成長，在經濟發展的同時守護環境，藉此加速脫離奠基於化石燃料及掠奪自然的傳統經濟模式，才能在重建經濟的同時避免氣候災難。

她強調，疫情過後的世界，我們除了在綠色復甦的過程中努力達到公平正義，亦應加強回應聯合國永續發展目標的核心宗旨：「不遺落任何人」（leave no one behind）。疫情蔓延讓我們更加清楚了解，防疫安全網不能遺漏任何國家或人群，必須持續強化全球夥伴關係、成為彼此應援的力量，才能一起守護地球家園。

（四）淨零將成為主流

回顧2020年，COVID-19無庸置疑是撼動全球的關鍵字，在2021年，則換成了「淨零排放」（net zero）。所謂「淨零排放」，就是不排放任何二氧化碳，以電力使用而言，就是100%使用再生能源。

目前全球已有超過125國宣示「淨零排放」，包含歐盟、日本、韓國以及美國皆宣布將於2050年達成「淨零排放」，中國則於2060年。其中，歐盟已於2020年9月通過《歐盟氣候法》，規範其會員國都必須遵守在2050年達成「淨零排放」，並透過減少排放、投資綠色技術和保護自然環境，實現歐盟整體目標。此外，世界經濟論壇亦發布《淨零碳排大挑戰：供應鏈的契機報告》，針對碳排量較大的「8大行業」，分析其供應鏈可協助推展氣候行動的潛在影響力。其中，食品業碳排量居首，占全球25%；其次分別為營造業的10%；時尚、貨運與家庭消費性產品各占5%；電子產品、專業服務和汽車業則各占2%。

而今年底將召開的聯合國氣候變化綱要公約大會第26屆締約方大會（UN Framework Convention on Climate Change 26th Conference of the Parties, UNFCCC COP26），主辦國英國已將2050年追求「淨零排放」倡議形塑成本世紀應對氣候變遷的成敗關鍵，呼籲全球共同參與減碳的倡議及履行，「淨零排放」一躍成為全球重要的經濟議題。

另根據國際能源署今年發布的《2050淨零：全球能源部門路徑圖報告》指出，在全球平均溫度不超過1.5°C的目標前提下，要實現2050年全球淨零排放，必須將能源生產、運輸與消費方式徹底轉型方能達標。

尤其，在淨零導向下，2020到2030年間，能源總投資將增至每年5兆美元，相當於全球GDP年增0.4%，同時創造1,400萬個能源相關綠色就業機會。

（五）循環經濟將改變產業文化

「未來地球的發展，石油、能源或是各項資源將會越來越少，甚至歸零。這是可預知的未來，更是思考如何發展循環經濟的絕佳時機。」黃正忠董事總經理直言。

他分析，有別於線性經濟的架構，當開採原物料製成產品送到消費者手裡，大部分的產品會在使用後成為垃圾被掩埋或焚化，生命週期非常短暫。循環經濟的概念，除了將各式廢棄物回收再利用，最重要的是創造出具備「逆物流」的「封閉迴路」的循環方式，也就是從生產、製造、回收、應用，皆由同一家企業執行，在設計時，便將可能產生廢棄物的「解方」納入，藉此減少不必要的生產流程，將可能錯置、浪費的資源降到最低，確保資源的價值在任何時刻皆能最大化。

國合會李栢淳副秘書長補充，循環經濟是整個價值鏈的產生，從生產開始一直到消費端，甚至是消費完要回到生產面時，所製造的廢棄物都應處理、不造成環境污染等等，都是有所循環不能間斷。

邁向循環經濟的設計除了可將污染和廢棄物轉換為有價值的資源，從根本減少對原物料的依賴度，提升原物料的經濟效益；當企業將此精神帶入，不僅能擺脫「降低成本」的沈疴，重新建構和制定創新的商業模式與規則，由於價值鏈注入再生的機制，還能創造共享的「消費文化」，為了達成零排放、零廢棄的目標，業者需要尋求互賴共生的機會，建構出一個優化、負責、合作的產業文化，進而改變商業模式和法律規定，創造更多新的價值。

（六）鼓勵私部門參與，快速擴大復原動能

陳惠萍共同創辦人觀察發現，聯合國永續發展目標自 2015 年啟動以來，除了國家或城市層級的參與外，在私部門領域當中，尤以企業參與 SDGs 的推進最為積極。

她以 2018 年安侯建業聯合會計師事務所（KPMG）針對全球前 250 大企業所進行的《企業因應全球永續發展目標分析報告》發現，已有 77% 企業開始看見 SDGs 的影響，並且伴隨著投資人、政府、客戶及整體社會對企業永續揭露的期望倍增，在 2030 年以前，回應 SDGs 將成為企業責任及永續發展的關鍵作為。「由此可知，結合企業行動及商業拓展策略，聯合國永續發展目標將可快速擴大動能。」

她以一手創辦的綠能社會企業「陽光伏特家」為例，透過打造國內最大公民電廠平台，結合創新綠能公益模式，除了幫助人人享有永續能源，還能藉由企業贊助與民眾的愛心，將綠能帶到弱勢角落，點亮兒童、老人及身心障礙患者的未來。她認為此一綠能公益模式不只達到 SDG7「確保所有的人都可取得可負擔、可靠的、永續的，以及現代的能源」，也是推進永續發展目標的關鍵處方，有助於創造一個更為公平的社會。

私部門對於開發中國家的經濟發展有著舉足輕重的影響，根據統計，私部門約佔開發中國家 6 成的 GDP 貢獻、8 成的資金流，並提供了 9 成的就業機會。自 2015 年以來，國際社群即不斷強調私部門加入國際援助行列的重要性，從 2016 年開始，聯合國舉辦高階政治論壇（High-

level Political Forum, HLPF) 之際，也同時召開 SDG 商業論壇，至 2017 年，SDG 商業論壇已有 1,500 位來自業界的人士參與，除了聯合國之外，許多國家也開始推動私部門參與 SDGs 的發展工作。

然而，將本求利是企業經營的根本，對於私部門來說，並不一定得像公部門一般，懷抱著遠大崇高的目標而投入永續發展目標的參與，對他們而言，更重要的是能否在投入永續發展的過程中獲利。因此，如何吸引私部門願意進一步投入永續發展目標相關議題上，是各國政府未來必須加強的重點，近年來將企業社會責任 (corporate social responsibility, CSR)、環境社會治理 (environment, social and governance, ESG) 納入企業永續發展評估的標準，便是可行且有效的方向。

三、投入 SDGs 重建，臺灣與國合會不落人後

當全球疫情蔓延之際，臺灣屢次憑藉著專業、信任與團結，有效控制並降低疫情對國人生活的衝擊，我國政府亦秉持「踏實外交」之初心，在雙邊及多邊架構下與國際社會攜手合作，分享臺灣防疫經驗共同對抗疫災。

國合會項恬毅秘書長指出，國合會做為我國專業援外機構，在疫情期間，為落實「Taiwan is helping」之精神，除結合計畫資源及專業，主動因應夥伴國疫情發展調整計畫內容，提供即時的協助，亦呼應性別、疫情、海洋、氣候金融及社會創新等多元合作議題，與夥伴國齊心修弭 SDGs 進度，在永續發展的道路上互相扶持。

(一) 推動婦女賦權，加速實現平等

國合會史立軍副秘書長以臺灣近來投入全球婦女賦權的努力為例，指出疫情的嚴峻雖減緩了實現性別平等的進程，使許多婦女處境更為脆弱和艱困，卻同時警醒了我們：婦女一向扮演穩定社會、復原經濟的驅動力，我們正處於一個如何讓女性成為疫情因應及永續復甦策略的核心，加速實現性別平等的轉捩點！

因此，為支援我拉美加勒比海地區友邦疫後經濟復甦，強化婦女經濟賦權以維持社會穩定，國合會依據我外交部政策推動相關計畫，依循永續發展目標 5「實現性別平等，並賦予婦女權力」及目標 10「減少國內及國家間不平等」精神，結合金融服務和就業、創業之能力建構，擴展與理念相近的國家或雙邊、多邊發展機構的合作，推動國際婦女賦權相關議題，以實際行動支持婦女及微小中型企業面對挑戰，並提升疫後婦女經濟賦權的意識，讓臺灣成為友邦推動永續發展強而有力的後盾。

針對其他永續發展目標，史立軍副秘書長逐一分享國合會在疫情期間，如何協助夥伴國推進的具體作為。

（二）強化糧食生產、公衛防疫能量

他指出，如永續發展目標2「消除飢餓，達成糧食安全，改善營養及促進永續農業」，因許多國家採邊境管制，衝擊食物供應鏈，讓糧食安全居於弱勢的國家及族群雪上加霜，國合會特別針對這些脆弱族群，透過增產耐儲放蔬果、無償提供種子和種苗及農業資材、採購計畫輔導戶的農產品轉贈當地弱勢族群、補助農民生產資材與種苗等方式提供援助。例如，在我友邦馬紹爾群島、吐瓦魯、聖克里斯多福及尼維斯等國，便以贈予農民種苗、肉仔豬、供應耐儲放的根莖作物等方式，確保在地糧食生產鏈持續供應，減緩邊境封鎖衝擊糧食進口的影響，並協助推廣至外島，維持國家推廣體系與生產體系正常運作，藉此強化糧食生產、維持生計的韌性。

在目標3「確保健康及促進各年齡層的福祉」部分，由於我國部分友邦及友好國家基礎建設及公衛醫療資源較為不足，為協助其強化防疫能量，國合會除運用駐外技術團及各項計畫的資源，提供防護面罩、防疫物資、衛教知識，以及醫院遠端問診系統；亦發揮人道援助精神，與國際非政府組織共同推動計畫，如與波蘭國際援助中心（Polish Center for International Aid）合作，透過房租援助、緊急現金、防疫感控物資，以及改善醫療機構防疫作業流程等方式，協助黎巴嫩境內敘利亞難民與當地弱勢族群因應疫情，度過經濟危機。

（三）能力建構數位轉型，快速整合融資紓困

針對目標4「確保有教無類、公平以及高品質的教育，及提倡終身學習」，由於能力建構為國合會計畫重點項目之一，包括職業訓練教學、華語教學、醫事人員訓練等工作皆受到疫情影響，為使本會的人才培訓工作不間斷，遂藉助數位科技之效，推動遠距教學、線上交流，例如，成立「TaiwanICDF School」YouTube頻道推廣線上學習，強化友邦數位工具應用能力，並建置技職訓練及華語教學等數位化課程；亦與台灣腎臟醫學會合作規劃線上課程，協助夥伴國醫事人員未來解封，來臺接受訓練前可先強化學理知識，以及針對我國加勒比海友邦需求，協助聖露西亞教師透過遠端教學進行培訓課程，與貝里斯大學合作，提供獸醫預科學程線上學習。

史立軍副秘書長指出，為促進目標8「促進包容且永續的經濟成長，達到全面且有生產力的就業，讓每一個人都有一份好工作」、目標12「確保永續消費及生產模式」，國合會於第一時間即加入中美洲經濟整合銀行（Central American Bank for Economic Integration, CABI）之「新型冠狀病毒肺炎及經濟復甦緊急援助及準備專案」，透過專案中的「金融部門支持微小中型企業機制」快速整合援助資源，讓因疫情受創的微小中型企業在疫情期間及疫情過後仍可藉由金融中介機構取得融資，強化其營運能力，做為復甦之基礎；並藉「公部門運作貸款機制」提供我中美洲友邦優惠貸款，緊急補充政府短絀的財政預算，讓相關部門得以推動抗疫紓困緊急措施。

(四) 分享防疫經驗與資源，拓展全球夥伴關係

項恬毅秘書長強調，國際參與是國合會推動對外援助的重點項目，近年來，國合會積極與重要國際組織或機構進行合作交流。

關於目標 17「強化永續發展執行方法及活化永續發展全球夥伴關係」，由於臺灣的防疫成效在國際間有目共睹，國合會便據此議題，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，與世界農民組織 (World Farmers' Organisation, WFO) 合辦線上工作坊，邀請中南美洲友邦及友好國家農民代表，以及中美洲區域農業組織及金融專家學者探討後疫情時代下的氣候變遷調適作為；於「聯合國高階政治論壇」期間，以疫後復甦為題召開視訊研討會；參與美國華府智庫美國企業研究院 (American Enterprise Institute) 線上研討會，與美國的國際開發金融公司 (U.S. International Development Finance Corporation, DFC) 總發展事務官安德魯·赫許科維茨 (Andrew M. Herscovitz)、CABEI 總裁但丁·摩西 (Dante Mossi) 討論中美洲國家的疫後復甦行動；與瑞士國際非政府組織世界兒童權利組織 (Terre des hommes, Tdh) 在第 73 屆世界衛生大會 (World Health Assembly, WHA) 期間，合辦「接觸追蹤科技於 COVID-19 防疫之應用」(Contact Tracing Technology Applications in Tackling COVID-19) 線上研討會，與來自美國、巴拉圭、馬拉威、印度及臺灣等國的講者進行經驗交流。

為強化公共衛生體系以維持醫療服務運作，國合會今年亦與韓國國際非政府組織好鄰居協會 (Good Neighbors) 及美國社會企業 Dimagi Inc. 共同辦理線上研討會，並與美國國際開發總署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 首度合作辦理「太平洋島國衛生人力資源管理及資料系統線上訓練」，協助太平洋島國提升衛生人力資源管理與規劃能力。亦針對 COVID-19 與 Tdh 在印度合作執行數位健康創新回應計畫，設計相關個案管理、醫護人員線上訓練 app、聊天機器人等數位工具導入初級醫療機構，提供防疫、感控及疫苗施打管理追蹤功能。

另外，面對國合會對外援助業務可能因疫情肆虐及邊境封鎖而限縮，史立軍副秘書長強調，私部門源源不絕的活力與資源便是突圍的利器之一。國合會善用公、私、民夥伴關係 (Public-Private-People Partnership) 策略，以自身平台角色，透過創新的做法，加強我國公、私、民對援外事務的連結，共同創造槓桿效益，例如與社會企業——社會影響力製造所 (Impact Hub Taipei) 合作，分別邀請伸仁紡織、傑恩咖啡共同推出群眾募資案，成功為史瓦帝尼技職教育訓練計畫師生募集口罩，讓友邦師生能安心重返校園，以及提供瓜地馬拉咖啡小農專業培訓、設備，藉此提升其咖啡產值與收入。

他進一步指出，SDGs 重建之路看似困難重重，卻也充滿了無限商機。為連結國內私部門資源，吸引企業投入國際援外工作，近年來國合會亦積極打造一個吸引私部門投入援外計畫的平台，透過挑選符合企業 ESG 指標的計畫，整合既有合作的多邊開發銀行的資源發揮綜效，降低參與的金額與風險，協助企業滿足營運與獲利目標，同時還能促成 SDGs 的達成。

四、結語

新冠肺炎席捲全球，重創人類「理所當然」的生產與消費模式，兵臨城下的氣候變遷，可能讓汲汲追求的經濟果實瞬間歸零。人類與環境，原本就不該是零和遊戲，當大自然向我們發出求救的聲音，展示反撲的力道，宣告人類已進入存亡之秋，再無漠視與拖延的藉口。

微軟創辦人比爾·蓋茲（Bill Gates）10年磨一劍之作《如何避免氣候災難》書中一再呼籲，當世界共同經歷了新冠肺炎後，更應記取疫情帶來的教訓，就是國際間必須攜手合作，才有可能解決各種地球正面臨的困境。陳惠萍創辦人則補充，COVID-19病毒迄今依然充滿變數，或許將持續與人類共存，面對疫病的嚴峻挑戰，我們將十分清楚沒有任何人可以置身其外、更沒有誰可以獨力解決。聯合國便曾多次發出警告，若富裕國家忽視貧窮國家的需求，而只獨善其身專注於本國的抗疫，全球將會陷入至少5至7年的經濟衰退期，甚至將爆發全球性的經濟大蕭條，SDGs勢必難以達成。

因此，簡又新董事長提醒，無論是已開發國家或開發中國家，此刻都該團結一致，服膺於實現《2030永續發展議程》和《巴黎氣候協定》的指導原則，全面暫緩並減免發展中國家的債務償還，增加對於開發中國家多邊或雙邊的資金挹注，且由目前能夠生產疫苗或在得到適當支援即可生產疫苗的國家，設計和實施全球疫苗接種計畫。

另外，全球各國政府、城市、企業和人民必須再次承諾，確保減少碳排放、保護自然資源、創造更好的就業機會、促進兩性平等，並解決日益嚴重的貧困和不平等問題，根據SDGs架構擬定各項應變及重建計畫，藉此危機改變世界發展進程，信守對後代的永續承諾，共同追求結構性的改善。

疫情帶來黑暗，但也映照出獨特的光亮，沒有人是這場疫情的局外人。迎向「後疫情時代」，面對一波又一波的挑戰，我們必須更加堅信，透過聯合國永續發展目標的推進，朝向兼顧社會公平、綠色經濟、環境正義的道路前進，使經濟及社會體系更加平等、包容及永續發展，且更具韌性，重建人類與地球的共好連結！

附錄

表1 COVID-19 對SDGs 各項目標之影響情形

SDGs 目標	面向	影響程度	影響情形
SDG1 消除貧窮	社會	高度負面影響	<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）
SDG2 終結飢餓	社會	高度負面影響	<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
SDG3 健康與福祉	社會	高度負面影響	<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
SDG4 優質教育	社會	混合或中等負面影響	<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
SDG5 性別平權	社會	混合或中等負面影響	<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
SDG6 淨水與衛生設施	環境	混合或中等負面影響	<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
SDG7 可負擔永續能源	經濟	混合或中等負面影響	<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
SDG8 就業與經濟成長	經濟	高度負面影響	<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
SDG9 產業創新與基礎建設	經濟	混合或中等負面影響	<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）

SDG10 消弭不平等	社會	高度負面影響	<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
SDG11 永續城鄉	社會	混合或中等負面影響	<ul style="list-style-type: none"> ● 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
SDG12 責任消費與生產	經濟	未知影響	<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
SDG13 氣候行動	環境	未知影響	<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
SDG14 海洋生態	環境	未知影響	<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
SDG15 陸域生態	環境	未知影響	<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
SDG16 公平正義與和平	社會	混合或中等負面影響	<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；尤其是在未實現全民健康覆蓋（UHC）的國家增加醫療可近性的壓力
SDG17 全球夥伴關係	綜合	混合或中等負面影響	<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

資料來源：台灣永續能源研究基金會簡又新董事長提供

《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 臺北市天母西路 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。

著作權授權書

一、授權內容：

立書人同意永久無償授權財團法人國際合作發展基金會(國合會)，將下列著作(以下簡稱授權著作)發表於「國際開發援助現場季刊」

第____期：_____

立書人同意國合會或其他經國合會授權之資料庫業者得進行授權著作之數位化、重製等加值流程後，收錄於資料庫，並得以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸、列印等行為。

本授權書為非專屬授權，立書人仍擁有上述授權著作之著作人格權及著作財產權。立書人擔保授權著作係立書人之原創性著作，立書人有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。

二、為協助國人掌握全球援助發展趨勢，透過大眾傳播媒體推廣與分享援助發展相關專業知識，

立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、潤稿方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、編輯方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人姓名：_____

身分證字號：_____

通訊電話：_____

電子信箱：_____

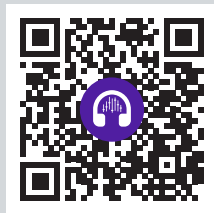
通訊地址：_____

立書人簽章：_____（親簽）

中華民國_____年_____月_____日

邀 訂 閱。

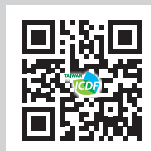
SUBSCRIBE US



@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：02110439672
活動期間：110年8月17日至111年7月31日
募款許可文號：衛部救字第1101362809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