

學術論文

Covid-19 疫情與脆弱國家安全危機： 建立「脆弱性」的分析架構

The Pandemic of Covid-19 and Security Crisis for Fragile States: Developing an Analytic Framework of Fragility

林儉靜 *Yi Ching Lin*
國立政治大學外交學系博士
Ph.D. of Department of Diplomacy
National Chengchi University

摘要 / Abstract

全球新冠肺炎疫情(下文稱 Covid-19)自 2020 年初爆發以來,染疫及死亡人數快速增加,亞洲、歐洲、美洲、非洲國家無一能倖免,疫情已嚴重衝擊全球安全、經濟及社會的穩定,世界衛生組織宣 Covid-19 告為全球公衛緊急危機。諸國因應疫情不及,國內醫療資源窘迫、經濟受創嚴重,迄 2021 年月 1 月中,全球確診人數已近 9000 萬,死亡人數近 200 萬。受疫情波及高達 223 國家及地區,各國急增染疫人數,第一波疫情未歇,第二波、第三波疫情已至,全球每日新增染疫總數持續破新高,讓疫情國家疲於因應,美國、日本、英國等醫療先進國家宣告醫療體系危急。反觀醫療長期匱乏的脆弱國家(fragile states),不僅檢疫、醫護照護資源不足,因長

年貧窮、動亂、衝突不斷的國內情勢，用水、環境衛生惡劣，而境內外大規模流動的難民及武裝份子，將成為疫病傳播的溫床。中長期而言，脆弱國家將是此次疫情最終的受害者。脆弱國家特徵為政府職能的弱化或崩解，其中呈現於醫療公衛體系匱乏或崩壞，平日已無法提供基本醫療照護，遑論疫情防治。高傳染率及致死率預警脆弱國家的危急情勢，將對全球衝突及安全治理造成沉重負擔。脆弱國家人數總計佔全球人口約17%，即6人之中就有一人身處惡劣生存環境，同時亦受疫病的危害，成為全球防治疾病的漏洞。本文首將深入探討「脆弱國家」及「脆弱性」的定義及形成脈絡，及如何用於分析疫情對脆弱國家形成的多重安全危機，及對國際安全的衝擊面向。

Since the novel coronavirus (Covid-19) first emerged in Wuhan, China, late in 2019, its multiplier of high transmissibility and fatality has brought the world to an overall standstill. As such a global pandemic is threatening to escalate into another wave of transmission, no country has been spared the impact of Covid-19. The pandemic has caused a huge shock to most affected countries in health, economy, politics, and social life, and indicated a slow recovery. However, the worse scenario may take place in fragile states for lack of good governance, public health policy and resources and national security and stability all of which have not come into existence for years.

Covid-19 is not the new cause of fragile states' sufferings, just aggravating it. Before the new virus, some typical fragile states, such as Yemen, Sudan, Haiti, Sierra Leone, Myanmar, Afghanistan, other struggling countries were already beset by poverty, conflict, corruption, and poor governance. Now, these factors leave them especially ill-equipped to deal with the Covid-19 crisis.

The damage to fragile states is likely to be even deeper, longer lasting, exacerbating political instability or increasing the likelihood of violence. What is clear is that the potential for the virus to wreak havoc in fragile and conflict-affected states is extremely high. It is not only a communicable disease agenda, but also a national and global

security crisis.

To address the impact of Covid-19 on fragile states from a holistic and predictive perspective, an in-depth insight into the concept of “fragility” will be productive in exploring fragile states’ weakness and failure in coping with the pandemic and offers an indicative framework for the analysis of the cause and consequence of state’s failure or collapse due to health insecurity through the matrix of fragility of governance, security and development. This exploration will highlight the escalating crisis facing fragile states as the pandemic is eroding their shattering survival and stability, and the potential of risk and damage to international security.

關鍵字：脆弱國家、脆弱性、新冠肺炎疫情、安全危機

Keywords: fragile states, fragility, Covid-19 pandemic, security crisis

壹、前言

全球新冠肺炎疫情（下文稱 Covid-19）自 2020 年初爆發以來，染疫及死亡人數激增，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）於 2020 年 1 月 30 日宣告 Covid-19 疫情為「全球公衛緊急危機」（Global Public Health Emergency）。¹ 近年餘，諸多醫療公衛大國如美國、日本、英國等抗疫乏力，國內醫療資源窘迫、經濟受創嚴重。迄 2021 年 1 月底，全球確診人數已近 1 億人，死亡人數已逾 200 萬，疫情國家及區域高達 224 國 / 區，重症病例逾百萬。² 全球各地疫情嚴峻，急增染疫人數幾近壓垮各國醫療系統，第一波疫情未歇，第二波、第三波疫情已至，而變異病毒傳染力擴大，更讓疫情國家戒慎恐懼、因應不及。歐美國家憑以豐沛醫衛資源，尚難以管控疫情，多國已傳緊急狀態，然對於長期匱乏醫衛資源的脆弱國家（fragile states）而言，疫情危機正擴大成為另一起的人道災難及安全危機。不僅檢疫、醫護照護資源嚴重不足，因長年貧窮、動亂、衝突不斷的國內情勢，用水、環境衛生惡劣，而境內外大規模流動的難民及武裝份子，更易成為疫病傳播的溫床。中長期而言，脆弱國家將是此次疫情最大的受害者。成功的疾病防治在於有效檢測、追蹤、檢疫隔離及邊境管控的策略，均有仰賴有能政府、健全醫療公衛的體系以及社會秩序穩定，脆弱國家已不具備此等條件。

疫情對全球各國不僅是疾病威脅，已造成政治、經濟及社會的安全危

¹ World Health Organization (WHO), "Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)," [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

² 即時更新統計數據參見: World Health Organization (WHO), "WHO- Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic," https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQjArvX_BRCyARIsAKsnTxMur06_MEelbk9baTV09lQpmRCnZOY5sHzsGzR4UDjeOOI_L_lAREaAmnJEALw_wcB.

機，同時也考驗一國的醫衛制度及政策因應的韌性（*resilience*），而國家職能及政府治理為關鍵要素。鮮少國家可倖免此波疫情威脅，政治、安全情勢不穩的脆弱國家將深陷更大的不安與混亂，這係因疫病造成多重的安全危機。脆弱國家長期處於高風險的不安局勢，政府已無法因應天災人禍帶來的劇變，人民無所憑藉，嚴峻疫情，造成更危急的社會動亂，如蘇丹、葉門、阿富汗等國的現況，更形升高國家的危機情勢。脆弱國家的特徵顯現於政府職能的弱化或崩解，其中呈現於國家醫療公衛體系失調或崩壞，平日已無法提供基本醫療照護，疫情防治將更顯艱鉅。

各國疲於抗疫的此時，實已無暇關切脆弱國家深陷的緊迫情勢，其等將受創最劇，這不僅是個別的國家安全危機，也將衝擊周邊、區域及全球穩定與安全。國際危機組織（*International Crisis Group, ICG*）於疫情爆發，即預警脆弱國家正在面臨危急情勢，將對全球衝突及安全治理造成沉重負擔，國際社會應嚴正關切及有所作為。³ 現今，脆弱國家人數總計佔全球人口約 17%，即 6 人之中就有一人身處惡劣生存環境，同時亦受疫病的危害，並成為全球防治疾病的缺口。

本文著重疫情對脆弱國家的衝擊，旨在於呈現對於長期承受多種脆弱性（*fragility*）的國家而言，疫病本身就是一項脆弱性，並將擴大、惡化既存的脆弱程度，進而引發、升高安全與衝突危機。當前，疫情對各國都是一大挑戰，持續升高的確診及重症人數，都將造成一國國力的耗損及弱化，然對於脆弱國家而言，將形成重大緊迫的國家危機，並將擴大為區域及國際安全威脅。

國際各界近年對脆弱國家的概念及論證有諸多探討，雖尚未發展出理論性的研究方法，但已建立脆弱國家的圖像及研究分析架構，從國家本體探討治理、安全及發展的相互關聯的論證，承繼 1990 年代「失敗國

³ Frederick Kempe, "COVID-19's Next Target: Fragile States and Emerging Markets," *Atlanta Council*, March 28, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/inflection-points/coronavirus-covid-19-next-target-fragile-states-and-emerging-markets/>.

家」(failed states)，惟更強調「脆弱性」(fragility)的指示意涵。國內相關文獻仍缺乏對脆弱國家議題的系統性探討及論證，對國家角色與安全的研究，亦傾向政治體制、經濟模式等單一面向的探討，較無探論國家職能及社會結構的缺陷及好發衝突、暴力的特質，以及天災人禍如何衝擊一國安全與穩定等。國際相關衡量指標及分析工具不盡相同，但均強調國家的脆弱性非源自單一因素，而是涉及政治、經濟、社會及外來因素等，可觀察國家與社會存在某一程度緊張及破裂的關係，並呈現於各種形式的暴力型態。美國和平基金會(The Fund for Peace)、經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、聯合國(United Nation, UN)、世界銀行(World Bank, WB)以及國際危機處理、人道援助組織已進行有關脆弱國家的長期觀察研究計畫，並試建立具體化的指標及關聯分析。本文首將深入探討「脆弱國家」及「脆弱性」的定義，及如何用於分析受疫情衝擊的脆弱國家，並說明疫情對脆弱國家形成的多重安全危機，及對國際安全的衝擊面向。⁴

貳、脆弱國家定義及脆弱性分析架構

一、脆弱國家的定義及對應脈絡

有關「脆弱國家」(fragile state)一詞，近年在國際安全研究受到關注，也逐漸取代較早關於「失敗國家」的用詞，檢視概念內涵及實證研究，可見仍與失敗國家、失敗中國家(failing state)、風險國家(stat as risk)、瓦解

⁴ 近年「脆弱國家」已成為國際安全及發展研究的分析主體，其對應的國家型態與1990年代以降指稱的內戰國家、衝突國家、低收入國家等多有類似，乃至有失敗國家或瓦解國家之稱，戰亂、貧窮與社會衝突係其共同樣貌，早期研究著重於衝突解決、建立和平、國際援助等議題。然而，「脆弱國家」的提出，係反映學界盼透過分析一國內部承受的風險與國家安全的對應關係，每個國家都具有政治、安全、經濟、社會等的風險，然國家能力在因應管理風險的優劣程度將決定脆弱性的程度。漸多的文獻採以“Fragile State”一詞，而較少用“Failed State”、“Weak State”等，可說明與本文宗旨趨近，企從易受損性(vulnerability)及安全風險(security risk)進行實證研究與分析，降低規範面的推定。

中國家 (collapsing state)、易損國家 (vulnerable state)、衰弱國家 (weak state) 等指涉國家類型及安全危機相近。⁵ 國家脆弱性及國家失敗 (state failure)、國家衰弱 (state weakness) 有趨同的定義及立論，即民族國家的失靈，已無法提供人民所需。⁶ 因「失敗國家」帶有貶抑意涵，近年相關文獻探討偏好「脆弱國家」一詞的使用，更加關切國際安全及人道關懷的面向。有逾 18 億人口身處政府失能導致的嚴重社會失衡、裂解的國家，暴力衝突不斷，全然無法抵禦天災、疾病的傷亡，⁷ 造成的安全及人道危機一旦外溢，將危及國際穩定與發展，此正投射一國內部情勢對國際安全的影響。失敗國家、瓦解國家等對應的國際脈絡，係 1993 年以降內戰頻繁的衝突地區，尤以非洲國家為甚，如盧安達、蒲隆地、索馬利亞、查德、中非共和國、象牙海岸、剛果民主共和國等，均為高風險國家 (high-risk country)。

1990 年代初期一國內戰、種族屠殺、叛亂武裝成為國際衝突的來源，國家衍生的危機形成失敗國家的概念生成及脈絡，國家並非傳統國際關係理論所主張，均為整合為一、運作良好的行動者 (actor)，無庸置疑地成為維持國際秩序及安全的主體。相關文獻所指失敗國家有阿富汗、安哥拉、蒲

⁵ 有關失敗國家、瓦解國家、衝突國家等相關概念生成脈絡及探討，參見：林儉靜，〈失敗國家與國家安全：衝擊與回應〉，《全球政治評論》，第 24 期 (2008)，頁 121-159；林儉靜，〈敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機〉，《長庚人文社會學報》，第 7 卷第 2 期 (2014 年)，頁 359-418；林儉靜，〈探索失敗國家問題研究分析架構：以奈及利亞為例〉，《全球政治評論》第 46 期 (2014)，頁 81-114。

⁶ 作者認為 1990 年初期「失敗國家」的研究文獻已建立後期「脆弱國家」的概念內涵及分析面向，共同關切都在於對國家主體衍生的安全危機，並擴大戰爭以外的暴力型態對國家安全的威脅，以及國家制度、治理及發展的問題。有關失敗國家的概念探討的重要文獻參考：Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation-State Failure," *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 3(2002), pp.83-96. Stewart Patrick, "'Failed' States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas," *International Studies Review*, Vol. 9, Issue 4 (2007), pp.644-662.

⁷ Nancy Lindborg, "The Coronavirus is a Call To Build Resilience in Fragile States," *The United States Institute of Peace*, April 9, 2020, <https://www.usip.org/publications/2020/04/coronavirus-call-build-resilience-fragile-states>.

隆地、剛果、賴比瑞亞、獅子山共和國、蘇丹等國，而索馬利亞則已被歸為「瓦解國家」(collapsed state)，為失敗國家的極端型態，中央權威消失無存。⁸ 檢視上揭失敗國家等各類國家類型，均關切國家內部運作及穩定的問題，以及外溢的安全危機，已涉及探討「脆弱性」(fragility)的概念。多數文獻併將失敗國家、瓦解國家、脆弱國家等視為共同的研究群體，仍有試圖區分各者，主要取決於政府公共權威及功能的有無。就分析效益，「脆弱國家」一詞較具單一分析概念，具有衡量國家危機、風險評估及建立預警信號的效益，有助探討一國脆弱性與國家安全危機的相關，且呈現多重脆弱性的相互關聯，涵蓋政治、經濟、安全及國際面向如何相互影響。脆弱國家的樣態難以定於一衷，然而共同具有國家失敗 (state failure) 與失能 (dysfunction) 的特徵。⁹

檢視過去二十餘年的相關文獻，脆弱國家的定義仍是開放、發散的概念，然，仍可歸納出共同的分析主體，即缺乏提供治理能力或政治意願的國家。¹⁰ 綜合世界銀行 (WB)、歐盟 (European Union, EU)、經濟合作暨發展組織 (OECD) 定義的歸納，對應的脈絡為國家制度的衰敗，主要特徵有：不良治理、政治動盪、中央政府無法或無意提供公共服務、法治及社會秩序瀕於瓦解，以及人民無法獲得安全保障，人權、貧窮及不均問題持續惡化。¹¹ 綜此，脆弱國家的圖像於焉清晰，亦可一一舉列具該等特徵的國家。

⁸ Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation-State Failure," pp.90-91.

⁹ Nick Grono, "Fragile States and Conflict," *International Crisis Group*, <https://www.crisisgroup.org/global/fragile-states-and-conflict>.

¹⁰ Dominik Balthasar, "States of Fragility: Where to in 2019?," *Policy Brief* (2019/ 02), <https://www.swisspeace.ch/assets/publications/downloads/Policy-Briefs/64b40447c3/State-of-fragility-Policy-Brief-2-2019.pdf>.

¹¹ Sameh Al-Awlaqi, "Strengthening Health Systems in Fragility and Conflict: A 'Quick & Dirty' Survey among Fellow Public Health Experts," *International Health Pealth*, July 5, 2019, <https://www.internationalhealthpolicies.org/featured-article/strengthening-health-systems-in-fragility-and-conflict-a-quick-dirty-survey-among-fellow-public-health-experts/>.

「脆弱國家」的定義對應國家責任及政府職能，根植於國家中心論（state-centric）的國際體系，指涉政府失去提供人民公共服務、社會參與人身安全保障的能力，亦即無法履行應有的義務與責任。因為政府失能致使法治崩壞、職能低落，導致貧窮、飢餓、暴力衝突的無政府狀態，政府債台高築，須仰賴外援支撐財政及解決人道危機，另易成為國際及本土恐怖主義的據點。脆弱國家的衝突型態是重要的分析面向，涉及某一種的「結構暴力」（Structural violence），意指一套社會經濟-政治、法制、宗教或文化的系統性規範對特定團體的傷害、壓抑及邊緣化等。美國自 2001 年 911 恐怖事件以來，始嚴正關切脆弱國家內部的衝突及暴力型態，著重極端主義、武裝團體、恐怖組織的探討。911 事件之後，美國已將衝突、失敗國家視為國土及國際安全的主要威脅；後來認知到，倘為建立持久的和平，則須擴大探討國家失敗的生成因素，一國政府治理正當性的困境及公共功能的喪失，如經濟衰退、社會團體暴力等，脆弱國家進入美國安全戰略的論述係為關鍵，¹² 列屬國家與 1990 年代相近，如蒲隆地、剛果、索馬利亞、獅子山、阿富汗等。¹³ 綜合 2002 年至 2015 年美國國家安全戰略及相關國防報告，從「安全」層次觀察一國脆弱性的特徵有：

1. 容易受到恐怖主義及毒品販運的威脅；
2. 國內安全情勢危及區域及全球安全；
3. 一國治理惡化瓦解；
4. 成為極端主義、恐怖主義、犯罪組織、非法活動的溫床。¹⁴

另一分析層次著重「發展」層次的成因探討，如國家不當暴力、經濟

¹² Andrew Albertson and Ashley Moran, “Untangling the Complexity of Fragile States, Truman Center,” March 2017, <http://trumancenter.org/wp-content/uploads/2017/03/Untangling-the-Complexity-of-Fragile-States.pdf>.

¹³ Stewart Patrick, “‘Failed’ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas,” p.650.

¹⁴ Andrew Albertson and Ashley Moran, “Untangling the Complexity of Fragile States,” <http://trumancenter.org/wp-content/uploads/2017/03/Untangling-the-Complexity-of-Fragile-States.pdf>.

惡化、內部爭鬥、外力侵略，如何造成區域安全危機。¹⁵ 相較早期將脆弱國家等同恐怖主義的論述取向，近期更關注一國為何成為脆弱國家，如何衡量一國的脆弱性，以及是否可建立具指標意涵及風險評估效益的分析架構，學理與決策界已有共識，一國脆弱性程度並非命定或一成不變，而是具動態變遷的流動性，一些國家因政治改革或國際援助已逐漸成為穩健國家。實際觀察，更多國家則長期處於「脆弱性陷阱」(fragility trap)，即深陷陷衝突、發展及治理的困境，無法根除造成國家脆弱的根源。¹⁶ 本文分析重點在於來自內、外部的變數，如疫情，對於承受高度脆弱性的國家所致的沉重壓力及隱藏的國際安全風險，目的非在界定脆弱國家的規範面探討或量化指標，而是在於探討脆弱國家已成為國際安全威脅，在於一國的脆弱性已成為暴力衝突、傳染病、非自願人口移動及難民潮擴大成全球危機的共同成因，¹⁷ 千禧年以降，脆弱國家正式進入全球安全議題 (global security agenda)，正意味一國內部危機與國際和平、穩定息息相關，隱合一國總體的安全風險具有負面的外溢效果，國土不安，邊境鬆弛墮壞，成為戰亂、極端主義與疫病擴散的缺口。

二、脆弱性的分析效益及衡量指標

國家「脆弱性」的歸因可分主客觀因素，客觀因素如一國的地形、地理位置、人口規模、資源稟賦、殖民歷史等；多山地形、邊界重疊、礦產豐富國家及地處衝突地區，均好發武裝衝突；主觀因素則如政治體制失調、政治領導缺乏正當性、政府效能惡化等，也易激化國內社會團體或叛亂組織訴諸暴力。主客觀因素共構脆弱國家「制度的缺陷」(institutional deficiency)，即政府無法或無意履行對人民的責任。透過根據經濟合作暨

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ J Alexander Their, *Transforming Fragile States Forging a New Consensus* (London: ODI, 2019), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12717.pdf>.

¹⁷ George Ingram and Nancy Lindborg, "Implementing a Fragility Strategy," July 25, 2019, <https://www.brookings.edu/research/implementing-a-fragility-strategy/>.

發展組織（OECD）針對脆弱國家的調查研究，歸納以下數點：

1. 約有 18 億人口（或全球人口的 24%）身處脆弱國家的環境脈絡；預計至 2030 年將增加至 23 億人口，至 2050 年將達 33 億人口；
2. 多數國家位於非洲次撒哈拉地區，其次為中東及北非地區；
3. 逾 5 億人口屬極端貧窮；2030 年將高達 6 億人口，佔全球貧窮人口的 80%；
4. 約有 20 國屬資源豐富國家；
5. 嚴重國家如伊拉克、阿富汗、敘利亞、中非共和國、剛果民主共和國、索馬利亞、葉門等境內都有恐怖主義活動、武裝衝突。¹⁸

油、礦產等資源成為許多脆弱國家的「資源詛咒」（resource curse），¹⁹常為國內武裝衝突的主因，周邊衝突、鄰國的安全情勢、犯罪型國家²⁰、貪污、恩侍（patronage）的經濟模式等均是一國脆弱性的來源。²¹然而該等僅是引發、增強因素，有些國家經歷天災人禍，仍可維持穩定與發展，有些則否，這是係於政治領導及治理能力的良劣。²²換言之，一國基本特徵是風險預估指標，但是關鍵因素仍來自一國政治運作、政府權威正當性、人

¹⁸ OECD, *States of Fragility 2018* (Paris: OECD Publishing, 2018), p.7.

¹⁹ 資源詛咒(resource curse) 意謂一國並未因享有天然資源而國運昌盛，相反的，因缺乏開發、運用及管理資源的治理機制及正當權威，而導致貪汙、各方勢力爭奪的暴力衝突以及更為惡化的經濟蕭條。參見: Paul Collier and Anth Venables, “Natural Resources and State Fragility,” Working Paper, EUI RSCAS, 2010/36, European Report on Development.

²⁰ 犯罪型國家 (Criminal State) 意指一國中央政府就是導致社會衝突與暴力的來源，戕害人民身家安全的主要行為者。參見: Jean-Germain Gros, “Trouble in Paradise: Crime and Collapsed States in the Age of Globalization,” *The British Journal of Criminology*, Vol. 43, No. 1(2003), pp.63-80.

²¹ Jeremy M. Weinstein and Milan Vaishnav, “A Mismatch with Consequences: U.S. Foreign Policy and the Security-Development Nexus,” in Nancy Birdsall, Milan Vaishnav, and Robert L. Ayres eds., *Short of the Goal: U.S. Policy and Poorly Performing States*, (Washington: Center for Global Development, 2006), p.18-24. Dominik Zaum, “Political Economies of Corruption in Fragile and Conflict-Affected States: Nuancing the Picture,” *U4 Brief*, No. 4 (September 2013), pp.1-4.

²² Robert I. Rotberg, “The New Nature of Nation-State Failure,” pp. 93-94.

民獲得基本需求程度、國內暴力密度、社會安定及區域安全等動態情勢。²³

一國脆弱性的成因探討多屬描述性，為提高分析效益，近十年更多關於建立衡量取向及具體指標的相關努力，期盼可使脆弱性分析具預測性，建立早期預警訊號，以預防、降低衝突、後衝突國家的安全危機。千禧年之後，對於發展中國家的國家衰弱度（state weakness）研究，同樣強調造成國家衰退、失敗的因素涉及政治、經濟、社會福祉及安全等面向，鮮少由單一成因促使，國際各項指標包括衝突強度、政治穩定及暴力行動的有無、人權指數、兒童死亡率、基礎教育受教率、營良不良比例、用水及衛生獲取難易、平均餘命、國內生產毛額、國民所得毛額、所得不均程度、政府效能程度、貪污指數等。²⁴ 脆弱國家呈現政府治理、安全與發展三者相互弱化關係，脆弱性與暴力衝突互為相關，衝突情勢將惡化貧窮、制度缺陷及社會分化，如此因果循環不已。²⁵ 而脆弱性呈現出情勢脈絡則有：衝突國家、內戰及戰後重建國家、極端貧窮國家及急待國際人道救援的國家等。

美國和平基金會（The Fund for Peace）每年發佈的「脆弱國家指數」（Fragile States Index）被視為當前觀察及衡量脆弱國家的重要資訊，衡

²³ Interagency Regional Analysts Network and Action Against Hunger International MEAL Services, *An Outlook of State Fragility: A Reflective and Foresight Analysis*, <https://static1.squarespace.com/static/593eb9e7b8a79bc4102fd8aa/t/5b320a996d2a73714b0bfa3e/1530006173346/Report+designed+-+FINAL.compressed.pdf>.

²⁴ Stewart Patrick, “‘Failed’ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas,” p.662.

²⁵ Andrew Albertson and Ashley Moran, “Untangling the Complexity of Fragile States,” <http://trumancenter.org/wp-content/uploads/2017/03/Untangling-the-Complexity-of-Fragile-States.pdf>.

量面向分為凝聚力、政治、經濟、社會與交叉因素等四大面向（見表一），²⁶ 涵蓋引起政治不安、社會分裂及衝突暴力等多元指標，一國脆弱性的惡化，非單一歸因，政治、軍事、政策、經濟社會發展的失衡或扭曲已形成相互激化的惡性循環。該指數研究調查一國的穩定與發展程度高低優劣，藉此界定及歸因脆弱性的系譜及嚴重程度，（見圖一）呈現出一國承受天災人禍的社會易損性（societal vulnerability）。²⁷ 公共措施的低落及不足是脆弱國家的共同特徵，醫療、公衛、教育、安全庇護、居所及運輸交通措施發展低落，其中在醫療、衛生環境尤為低落，多數無法獲取乾淨用水、醫護人力匱乏、衛生環境惡化、基本醫藥及消毒用品稀少昂貴，不易取得等問題，死亡率、嬰兒存活率、傳染病盛行為常態。此外，重大疾病防治成效繫於國家職能、社會信任及政策執行的優劣，恰是脆弱國家所缺乏者。²⁸ 疫病對脆弱國家造成嚴峻且持久的公衛危機，高致死率及傳染速度與規模，傳統疾病難以根絕如瘧疾、霍亂、黃熱病等，同時也是新興疫病擴散的原點如伊波拉病毒（Ebola）、西尼羅病毒（West Nile virus）等。²⁹

²⁶ 美國和平基金會於 2005 年起發布首度的「失敗國家指數」（Failed States Index），然近年已改為「脆弱國家指數」（Fragile States Index），這係慮及「失敗」一詞對指涉國家成的標籤化，後改稱「脆弱國家」，盼凸顯一國承受的安全及發展的困境與制度及治理的缺陷息息相關，並進而呈現一國情勢惡化乃至崩解的風險評估。該指標運用該基金會的「衝突風險系統工具」（Conflict Assessment Systems Tool），並整合來自聯合國、世界衛生組織、國際透明組織（Transparency International）、世界銀行、自由之家（Freedom House）等資料庫。

²⁷ The Fund for Peace, “There is No COVID-19 Here,” May 10, 2020, <https://fundforpeace.org/2020/05/10/there-is-no-covid-19-here/>.

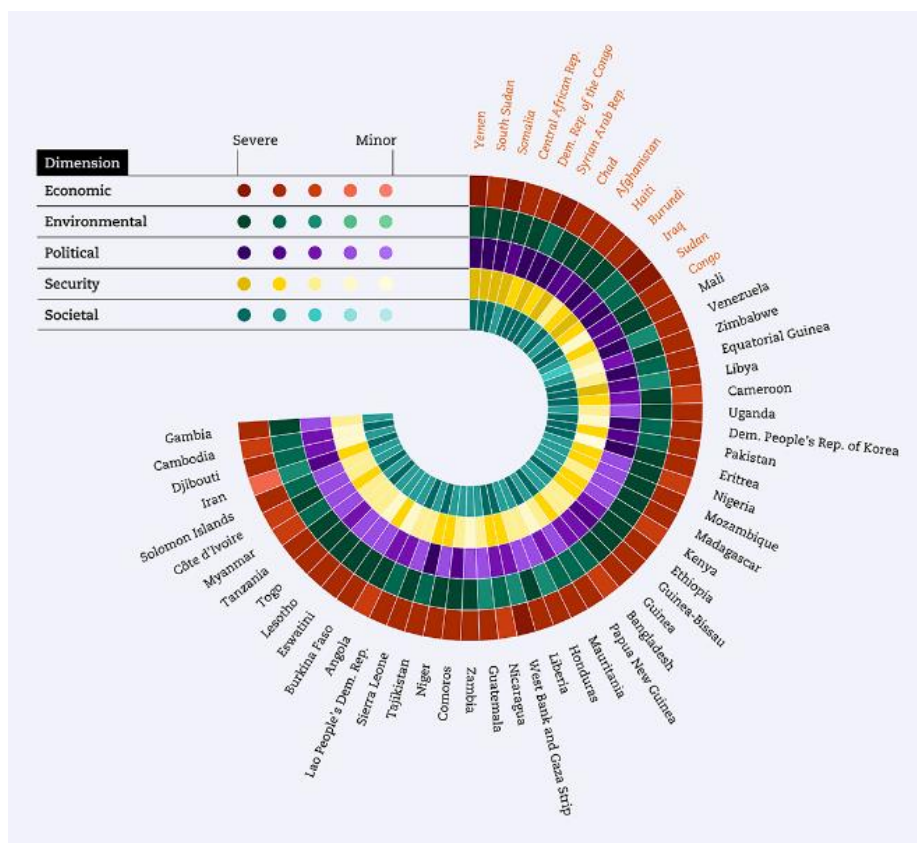
²⁸ Francis Fukuyama, “The Pandemic and Political Order,” *Foreign Affairs*, July/August 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order?utm_medium=newsletters&utm_source=summer_reads&utm_campaign=summer_read_s_2020_newsletter&utm_content=20200823&utm_term=fa-summer-newsletter-20200702.

²⁹ Stewart Patrick, “‘Failed’ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas,” p.650.

表一：脆弱性衡量面向及指標

衡量面向	衡量指標	具體指標（舉列）
凝聚力（cohesion）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 安全組織 2. 菁英分化 3. 團體仇恨 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 境內是否有反叛、好戰團體 2. 武器擴散情形
經濟（Economic）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 經濟衰退 2. 發展不均 3. 人力出走 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 利率 2. 通貨膨脹率 3. 國內生產毛額 4. 失業率海外匯兌
政治（Political）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家正當性 2. 公共服務 3. 人權保障 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 暴動強度 2. 政府貪汙指數 3. 醫療院所、醫護人員數目 4. 嬰兒存活率 5. 識字率 6. 言論、新聞自由程度
社會及交差影響 (social)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人口分布 2. 難民及流民 3. 外力干預 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 飢餓、營養不良率 2. 人口成長及變動率 3. 傳染病盛行率

資料來源：The Fund for Peace, “Fragile States Index,” <https://fragilestatesindex.org/indicators/>.



資料來源: OECD, *States of Fragility 2020* (Paris: OECD Publishing, 2020), p. 24.

圖一：國家脆弱性的評量分析架構圖示

參、脆弱國家的安全危機及外溢

一、國家主體衍生的國內及國際安全威脅

2020 年最嚴重的脆弱國家為葉門，內戰持續多年，爆發嚴重的飢餓、傷亡等人道危機，國內如無政府狀態，瀕於瓦解。³⁰ 檢視 2018 年至 2020 年

³⁰ The Funds for Peace, “Fragile State Index,” <https://fragilestatesindex.org/>.

前十名嚴重國家（見表二），可歸納共通特徵包括：長期戰國內動亂、政府機關及公共措施停擺，貧困人口持續增加，社會安全及秩序瓦解等，傷害、搶奪、仇恨等暴力不斷。有關國家脆弱性與衝突暴力的關聯常受到質疑，此係鑒於無法推定兩者有必然的因果關係，一些國家長期存有武裝衝突，並未成為脆弱國家。然，就實然面，國家的脆弱性是衝突爆發、復發的要因，衝突情勢又造成政府地位下降、公共服務低落、經濟停滯，近而引起人民逃離，形成國家崩壞的惡性循環。³¹ 內戰是易於觀察的衝突情勢，後衝突時期易發的軍閥、族群爭鬥、暴力犯罪也是造成社會不安的因素。南蘇丹歷經 5 年內戰，近 40 萬人死亡，百萬人流離失所，各造武裝團體終在 2018 年簽訂停戰協議，然而國內仍持續爆發軍團間的暴力衝突。³² 近年最脆弱國家葉門，而脆弱性最低的國家為芬蘭（如圖二），每個國家都會因主客觀環境變動而存在不同程度的脆弱性，是否造成國家危機將端賴政府角色及社會功能的調適及韌性。

表二：近三年嚴重脆弱國家前 10 名（2018-2020）

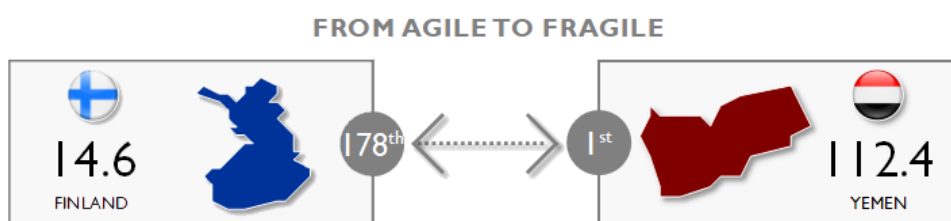
年份 嚴重程度	2020	2019	2018
1	葉門	葉門	南蘇丹
2	索馬利亞	索馬利亞	索馬利亞
3	南蘇丹	南蘇丹	葉門
4	敘利亞	敘利亞	敘利亞

³¹ Interagency Regional Analysts Network and Action Against Hunger International MEAL Services, *An Outlook of State Fragility: A Reflective and Foresight Analysis*, p.7, <https://static1.squarespace.com/static/593eb9e7b8a79bc4102fd8aa/t/5b320a996d2a73714b0bfa3e/1530006173346/Report+designed+-+FINAL.compressed.pdf>.

³² Sam Mednick Monday, "South Sudan's Unity Government Struggles to Silence the Guns," *World Politics Review*, September 14, 2020, https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29052/despite-a-unity-government-in-south-sudan-conflict-rages-on?utm_source=WPR+Free+Newsletter&utm_campaign=5eee960a60-Daily_Free_09142020&utm_medium=email&utm_term=0_6e36cc98fd-5eee960a60-64615490&mc_cid=5eee960a60&mc_eid=8a9e5a852d.

5	剛果民主共和國	剛果民主共和國	中非共和國
6	中非共和國	中非共和國	剛果民主共和國
7	查德	查德	蘇丹
8	蘇丹	蘇丹	查德
9	阿富汗	阿富汗	阿富汗
10	尚比亞	尚比亞	辛巴威

資料來源：The Funds for Peace, “Fragile State Index,” <https://fragilestatesindex.org/>.



資料來源：The Funds for Peace, “Fragile State Index,” <https://fragilestatesindex.org/>.

圖二：2020 年最脆弱國家及最不脆弱國家

脆弱國家內部危機提高國際安全風險，若現況持續惡化中，至 2030 年，脆弱國家人口將達全球總人口的 80%，恐成恐怖主義及大規模疫情的溫床，同時也將淪為大國權力競逐的衝突好發之地。³³ 以恐怖主義而言，與脆弱國家是一體兩面，衰弱分化的國家社會易成為極端主義及武裝團體集結、擴散的區域，現今的葉門、敘利亞、阿富汗、索馬利亞等衝突國家都屬此例。其中，中東衝突的不安局勢已從外力干預轉為內部衝突，成為新一波的恐怖主義成因。早期蓋達組織（al-Qa’ida）及伊斯蘭國組織（ISIS）等被稱為「聖戰 1.0」（Jihad 1.0）及「聖戰 2.0」（Jihad 2.0），源自抵抗外力干預，前者為反抗 1980 年代蘇聯入侵阿富汗，後者為反制 2003 年美國佔領伊拉克。而第三代的「聖戰 3.0」（jihad 3.0）則是來自國內宗教、意識形態及政治分化，如伊斯蘭遜尼派與什葉派爭鬥，進行社會仇恨的動員及

³³ US Global Leadership Coalition, “Combating State Fragility Reduces Global Threats,” February 2020, <https://www.usglc.org/combating-state-fragility-reduces-global-threats/>.

武裝，社會仇恨除涉及宗教及族群差異，也反映貧富差距、經濟停滯、青年失業等發展困境，人民對政府的敵意、不信任轉而支持叛軍、暴力團體。³⁴ 衝突戰亂與疾病傳染擴散關係密切，當前葉門及敘利亞現況都是實例，逃離家園的人流，四處避難，連帶地也將疾病傳播境外。

二、健康安全與國家脆弱性的關聯

健康安全（health security）與國家穩定有相互增強的正相關，意謂當人民的健康福祉獲得保障，將有助提升國家職能及安全，這反映出一國政府對於人民醫療所需、防治疾病、促進健康及維持穩定的功能與角色。廣義的健康安全指涉一國人民可獲取足夠的醫療衛生資源，包括基礎醫療照護及衛生、疾病醫治與預防以及免於國內外的衝突及組織暴力的威脅，反之，將造成安全威脅。³⁵ 當今全球有半數人口都無法獲得基本健康需求，不必然來自最貧窮國家，但均屬醫衛體系低落的國家，多見於脆弱國家，總數約有 20 億人口。³⁶ 幾波大規模傳染病的爆發，促使國際正視疾病威脅也是國家安全危機，聯合國安理會在 2014 年針對非洲伊波拉病毒疫情通過 2177 號決議，首次界定傳染病也是國際和平與安全的威脅，這是「健康安全化」（securitization of health）的落實。³⁷ 世界衛生組織（WHO）曾發

³⁴ Michaela Domingo, "A Middle East between Pandemic and Pandemonium," *Israel Journal of Foreign Affairs*, Volume 14, Issue 1 (2020), pp.9-19.

³⁵ John Quinn, Preslava Stoeva, Tomáš Zelený, Toozy Nanda, Alžběta Tomanová, Vladimír Bencko, "Public Health Crisis: the Need for Primary Prevention in Failed and Fragile States," *Central European Journal of Public Health*, Vol. 25, No. 3(2017), pp.171-176.

³⁶ Sam Mednick, "Fragile States Lag behind When It Comes to Health," September 3, 2019, <https://www.devex.com/news/fragile-states-lag-behind-when-it-comes-to-health-95519>.

³⁷ 「健康安全」來自廣義的人類安全（human security）的內涵，安全研究學者 Robert Ullman 於 1983 年提出，並於 1994 年為聯合國所認可，整個概念體系在於將危及人類生存及福祉的威脅—「安全化」，反思傳統將安全界定在國對國的軍事衝突。參見：Ilja Richard Pavone, "Infectious Diseases as a New Threat to International Peace and Security: The Security Council and the Securitization of Health," *Völkerrechtsblog*, April 22, 2016, <https://voelkerrechtsblog.org/infectious-diseases-as-a-new-threat-to-international-peace-and-security/>.

布列為「全球公衛危機」(global public health emergency)等級的重大疫情,分別有 2009 年的豬流感 (Swine flu)、2014 年的小兒麻痺、2016 年的茲卡病毒 (Zika)、2014 年及 2019 年的伊波拉病毒 (Ebola) 之四大危機,而第五大危機則是 2020 年的 Covid-19 疫情,³⁸ 說明疫情嚴峻程度已危及全球安全。

國際社會近十年來投入急需醫療援助的國家如阿富汗、剛果、南蘇丹、尚比亞、衣索比亞、蒲隆地等國,³⁹ 都是同時存在衝突與疾病的脆弱國家。上文提及,致死率係衡量一國脆弱性之指標之一,北非地區的疫病死亡率至高,係缺乏防疫、治療與照護,索馬利亞、南蘇丹等國經歷長期內戰,政府機關幾近解體,全國處於無政府狀態,侈談傳染病防治的政策及資源。此外,動亂地區常伴隨大量人民的流離失所,邊境、難民營、臨時庇護所都嚴重缺乏醫療且人口密集群聚的場所,水、消毒用品均十分缺乏。⁴⁰ 流行疫情隱含的政治、安全危機見於,深陷內戰及武裝衝突的國家顯示出政治領導的危機及社會分化,近年實例為非洲伊波拉病毒,2019 年疫情惡化的剛果境內發生嚴重暴動,為防疫而實行的投票禁令,引發武裝組織對醫護中心及人員的攻擊。⁴¹

歐洲平均每 100 萬人有 4,000 張加護病床,非洲國家則僅有 5 張。另治療 Covid-19 病患至為重要的醫療設備如呼吸器更是缺乏;政府財政的惡化,限縮防疫能力,而人民長期對政府的不信任、敵意也導致對防疫政策

³⁸ James Gallagher “Coronavirus Declared Global Health Emergency by WHO,” *BBC*, January 31, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-51318246>.

³⁹ “Fragile State,” *Management Sciences of Health Website*, <https://www.msh.org/regions/fragile-states>.

⁴⁰ Mohamed Salah Ahmed, “COVID-19 in Somalia: Can Fragile Institutions Cope with Pandemic?,” *Daily Sabah*, May 01, 2020, https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/covid-19-in-somalia-can-fragile-institutions-cope-with-pandemic?gallery_image=undefined#big.

⁴¹ Camilla Sacchetto, “Pandemics amidst Fragilities: Implications and Risks in the Time of COVID-19,” April 8, 2020, <https://www.theigc.org/blog/pandemics-amidst-fragilities-implications-and-risks-in-the-time-of-covid-19/>.

的無感或抗拒。⁴² 傳染病擴散的公衛危機，不僅來自醫療物資不足的問題，也因武裝分子損毀醫療場所設備、殺害醫護人員，而更形惡化，如馬利北部地區，超過 90% 已上的衛生站已遭破壞，衝突情勢升高之時，全國 1,900 萬人，僅有 3 套呼吸器設備。⁴³ 這是好發衝突的脆弱國家可察的普遍情形。對基礎醫療早已崩壞的阿富汗而言，政府坦言將有 80% 的阿國人口深受 Covid-19 疫情影響；而近年葉門內戰不止，全國近半數的醫療院所遭毀，現今僅能任由染疫及死亡人數持續攀升。⁴⁴ 因缺乏檢測、查驗、通報及追蹤措施，疫情一旦爆發，便難以防控，如非洲的伊波拉病毒、麻疹、黃熱病等疫病，察覺疫情大流行多已是數月之久，錯過有效防控的黃金期。⁴⁵ 敘利亞在 2011 年內戰爆發前，醫療水準不俗，⁴⁶ 內戰持續期間，醫療情況急速惡化，政府軍與反叛軍對峙，造成大量流民，醫療院所受到空炸，特別在反叛軍控制的區域，幾已毀壞殆盡，數以百萬人無法獲得戰前例行的疫苗接種及預防，許多根絕的疾病復發，如小兒麻痺症。⁴⁷

⁴² David Cameron, Ellen Johnson Sirleaf and Donald Kaberuka Coronavirus, “Urgent Priorities for Fragile States,” *The Strategist*, June 22, 2020, <https://www.aspistrategist.org.au/urgent-priorities-for-fragile-states/>.

⁴³ Helen Thompson, “COVID-19 Response in Fragile States: Trust, Speed and Scale,” May 20, 2020, <https://insights.careinternational.org.uk/development-blog/covid-19-response-in-fragile-states-trust-speed-and-scale>.

⁴⁴ Céline Monnier, Habib Ma, “Making Sure Peace Isn’t a Casualty of COVID-19 in Fragile States,” May 5, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28734/making-sure-peace-isn-t-a-casualty-of-covid-19-in-fragile-states>.

⁴⁵ Catherine Bruckner and Francesco Checchi, “Detection of Infectious Disease Outbreaks in Twenty-two Fragile States, 2000-2010: A Systematic Review,” *Bruckner and Checchi Conflict and Health*, Vol. 5, No. 13(2011), <https://conflictandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/1752-1505-5-13>.

⁴⁶ 林侑靜，〈敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機〉，頁 359-418。

⁴⁷ John Quinn, Preslava Stoeva, Tomáš Zelený, Toozy Nanda, Alžběta Tomanová, Vladimír Bencko, “Public Health Crisis: the Need for Primary Prevention in Failed and Fragile States,” pp.173-174.

肆、Covid-19 的安全危機：多重脆弱性的加乘效果

長期接受國際援助的脆弱國家原已岌岌可危，全球疫情阻礙國際人道援助，使得衝突解決及重建和平的契機愈加困難。⁴⁸ 現時，許多國際援助國深陷疫情無法自拔，隨著全球邊境封鎖、國際交通運輸及旅遊限制，對於高度依賴國際援贈、勞力輸出、糧食進口及國際旅客的脆弱國家而言，經濟、財政、通貨膨脹、失業、糧食安全、和平維持的危機將更形惡化。⁴⁹ 國內暴力衝突易擴大疫病嚴重程度，近年敘利亞的小兒麻痺、葉門的霍亂、剛果的伊波拉病毒等，戰亂與疫病伴隨發生。全球動亂地區，2009 年至 2017 年，在 108 處難民營，總計有 364 起大規模傳染病盛行。⁵⁰ 隨著疫情持續擴大，將增加衝突發生、升高的風險。短期有醫衛物資需求急迫性，中、長期的經濟衰退激化反政府、社會對立及暴力行動，⁵¹ 未來 2 年內，預測將

⁴⁸ Mercy Corps, “Reaching Breaking Point: What COVID-19 Means for People Living in Fragile Places,” <https://www.mercycorps.org/blog/reaching-breaking-point-COVID-19-people-fragile-places>; David Cameron, Ellen Johnson Sirleaf and Donald Kaberuka Coronavirus, “Urgent Priorities for Fragile States,” <https://www.aspistrategist.org.au/urgent-priorities-for-fragile-states/>.

⁴⁹ Jonathan D. Moyer and Oliver Kaplan, “Will the Coronavirus Fuel Conflict?,” <https://foreignpolicy.com/2020/07/06/coronavirus-pandemic-fuel-conflict-fragile-states-economy-food-prices/>; Corinne Graff, “COVID-19 and Conflict: Implications for Fragile Societies,” <https://www.usip.org/index.php/blog/2020/06/covid-19-and-conflict-implications-fragile-societies>; Alec Crawford, “The Environmental Consequences of COVID-19 in Fragile States,” June 9, 2020, <https://www.iisd.org/articles/impact-covid-fragile-states>; David Cameron, Ellen Johnson Sirleaf and Donald Kaberuka Coronavirus, “Urgent Priorities for Fragile States,” <https://www.aspistrategist.org.au/urgent-priorities-for-fragile-states/>; Mercy Corps, Covid-19 in Fragile Contexts,” https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2020-07/COVID-19%20in%20Fragile%20Contexts_Mercy%20Corps_July%202020.pdf.

⁵⁰ Franck Bousque, “COVID-19 in Fragile Settings: Ensuring a Conflict-Sensitive Response,” <https://www.un.org/pt/node/69704>.

⁵¹ Mercy Corps, “Reaching Breaking Point: What COVID-19 Means for People Living in Fragile Places,” <https://www.mercycorps.org/blog/reaching-breaking-point-COVID-19-people-fragile-places>.

有 13 個脆弱國家爆發衝突。⁵²

非洲戰略研究中心（Africa Center for Strategic Studies）綜合人口規模及分布、都市化程度、衝突及離散程度、政府治理等面向評估各類非洲國家承受 Covid-19 疫情的安全風險，歸納出七種風險評估類型分別為門戶型國家⁵³、情勢複雜型國家、穩定型國家⁵⁴、脆弱型國家、小型開放型國家、小型封鎖型國家及低度透明度國家⁵⁵，其中屬情勢複雜型國家及脆弱國家承受疫情風險程度最高（參見表三及表四），前者為都市人口密集、社會及地理形貌多元、安全情勢複雜的國家，包括：奈及利亞、喀麥隆、衣索比亞等國；後者為存在持續衝突、大規模流離人口的國家，包括南蘇丹、索馬利亞、查德、馬利、剛果等；公衛體系、政府透明度、逃離的人流等都是高風險指數的來源。⁵⁶ 該二類國家說明，疫情風險與一國的脆弱性息息相關。

⁵² Jonathan D. Moyer, Oliver Kaplan, “Will the Coronavirus Fuel Conflict?,” <https://foreignpolicy.com/2020/07/06/coronavirus-pandemic-fuel-conflict-fragile-states-economy-food-prices/>.

⁵³ 國際商旅、經貿、交通運輸進入非洲地區的門戶國家包括：埃及、阿爾及利亞、摩洛哥、南非。

⁵⁴ 屬區域經濟中心的國家，無衝突緊張局勢，相對穩定國家，包括：烏干達、安哥拉、肯亞、塞內加爾等國。

⁵⁵ 不做 Covid-19 檢測及通報的國家，無法得知國內染疫情形，包括：蒲隆地、坦尚尼亞等國。

⁵⁶ Africa Center for Strategic Studies, “Africa’s Varied COVID Landscapes,” July 13, 2020, <https://africacenter.org/spotlight/africa-varied-covid-landscapes/>.

表三：非洲情勢複雜型國家的疫情風險評估

Complex Microcosms										
Country	Int'l Exposure	Public Health System	Density of Urban Areas	Total Pop. in Urban Areas	Pop. Age	Gov't Transparency	Press Freedom	Conflict Magnitude	Forced Displacement	Risk Total (out of 45)
DRC	3	5	3	5	1	5	4	5	5	36
Nigeria	5	5	2	5	2	4	3	4	5	35
Sudan	3	3	4	4	2	5	4	5	5	35
Cameroon	3	4	3	3	2	4	5	3	5	32
Ethiopia	3	3	4	5	2	2	4	3	5	31
Median	3	4	3	5	2	4	4	4	5	35

資料來源: Africa Center for Strategic Studies, "Africa's Varied COVID Landscapes," July 13, 2020, <https://africacenter.org/spotlight/africa-varied-covid-landscapes/>.

表四：非洲脆弱國家的疫情風險評估

Clustered Cities/Fragile States										
Country	Int'l Exposure	Public Health System	Density of Urban Areas	Total Pop. in Urban Areas	Pop. Age	Gov't Transparency	Press Freedom	Conflict Magnitude	Forced Displacement	Risk Total (out of 45)
South Sudan	2	5	5	3	2	5	5	5	5	37
CAR	1	5	3	2	3	4	4	4	4	30
Libya	3	3	1	2	4	5	4	4	4	30
Somalia	1	5	1	2	2	5	4	5	5	30
Chad	1	5	5	3	1	5	4	1	4	29
Mali	2	5	4	3	1	3	3	2	4	27
Mozambique	4	4	3	3	1	4	3	2	3	27
Republic of Congo	3	3	4	2	2	5	4	1	3	27
Burkina Faso	2	4	3	3	2	2	3	3	4	26
Djibouti	1	4	4	1	4	3	5	1	3	26
Mauritania	1	4	4	2	3	4	3	1	3	25
Niger	1	4	4	3	1	3	3	2	4	25
Median	1.5	4	4	2.5	2	4	4	2	4	27

資料來源: Africa Center for Strategic Studies, "Africa's Varied COVID Landscapes," July 13, 2020, <https://africacenter.org/spotlight/africa-varied-covid-landscapes/>.

疫情對脆弱國家的衝擊是且持續性，預計將有 2,600 萬的赤貧人口，佔全球 6,000 萬貧窮人口的 43%；近 4 億學童無法繼續受教；疫情期間約計 10 項停火協議在衝突地區推進，但多數已停擺或無所進展；至 2020 年 7

月止，因疫情導致的境內暴力事件已超過 2,251 起。⁵⁷ 下文將分析脆弱國家因疫情所致的公衛、經濟、糧食、武裝衝突等多重的安全危機。

一、公衛危機

在疫苗尚未普及之前，防疫政策首要預防措施包括戴口罩、勤洗手及保持 1 公尺以上的社交距離，這對內戰頻繁、衝突不斷的國家而言，可謂緣木求魚，試想流離失所的難民，聚集在不受管轄的艱苦地帶，基本所需已難以獲得，遑論口罩、消毒用品或維持社交距離。脆弱國家承受的疫情風險有數百倍於正常國家，誠如上文綜述，即使未有 Covid-19 疫情，許多國家長期有瘧疾、愛滋病、天花等傳染病盛行，一直存在公衛危機。脆弱國家醫療匱乏的程度，以中東及北非地區的脆弱國家為例，每 1 萬人僅有 8 名醫員，病床、洗手液、飲用水極為有限，在全球搶購防疫醫療物資的此時，一般民眾更難以獲取。⁵⁸ 近月，蘇丹、南蘇丹、索馬利亞、葉門確診及死亡率持續攀升，已超過初期大規模染疫國家。⁵⁹ 而這些國家疫情情勢將更為險惡，因在疫情之前已為多重傳染病所苦。世界衛生組織(WHO) 列為第三級(最嚴重)公衛緊急狀態的危機國家包括剛果、索馬利亞、南蘇丹、葉門等，均須高度仰賴國際醫衛援助。⁶⁰

以葉門為例，2020 年 3 月 10 日通報確診首例，之前國內爆發的霍亂疫情已在 1 月間累計 200 萬染疫人口，期間併發的白喉病、登革熱等傳染病的大流行，早已竭盡全國的醫療資源。2015 年爆發內戰以來，葉門已數年被列為最嚴重的脆弱國家，超過半數人口缺乏安全用水，逾 200 萬兒童

⁵⁷ OECD, *States of Fragility 2020* (Paris LOECD Publishing, 2020), p.21.

⁵⁸ International Monetary Fund, "COVID-19 Poses Formidable Threat for Fragile States in the Middle East and North Africa," <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa>.

⁵⁹ David Cameron and Ellen Johnson Sirleaf and Donald P. Kaberuka, "Firm Priorities for Fragile States," June 17, 2020, <https://www.eco-business.com/opinion/firm-priorities-for-fragile-states/>.

⁶⁰ World Health Organization (WHO), <https://www.who.int/emergencies/crises/en/>.

及孕婦嚴重營養不良，高達 80%的人民亟需國際人道援助。Covid-19 疫情再次凸顯葉門在醫療體系的脆弱性，除檢驗設備及人力不足外，也缺乏專業人力政策及動員能力，醫護人員待遇低落，甚有 2 年未領薪資者；另無法有效管控海陸邊境檢疫，綿延海岸線為數以千計非洲移民、難民登陸關口，儼然成為疫病入口。⁶¹ 2020 年 7 月中旬止，據官方統計，葉門確診病例 1,601 人，死亡 446 人，致死率 27% 超過全球平均值的 5 倍，為疫情國家中死亡率最高者。而有 97 位醫衛人員死於疫情，包括流行病專家、醫護人員、產婦等，揭露了醫療體系的現況，也預警葉門的將是此波疫情受創最劇的國家。⁶²

其他中東及北非國家如敘利亞、阿富汗、蘇丹、阿富汗等亦面臨醫衛資源匱乏的困境，病床數及用水取得十分有限，參看圖三。另總計約有 1,700 萬境內流民及近 300 萬的難民，聚集收容處所環境惡劣，基礎需求與醫療照護缺乏，情況嚴重如葉門、索馬利亞、蘇丹等國，⁶³ 參看圖四。

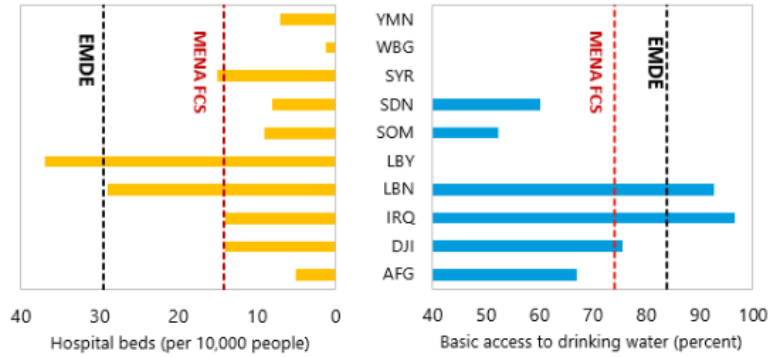
⁶¹ Fekri Dureab, "COVID-19 in Yemen: Preparedness Measures in a Fragile State," April 23, 2020, [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30101-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30101-8); "A Tipping Point for Yemen's Health System: The Impact of COVID-19 in a Fragile State," *Relief Web*, July 23, 2020, <https://reliefweb.int/report/yemen/tipping-point-yemen-s-health-system-impact-covid-19-fragile-state>.

⁶² "A Tipping Point for Yemen's Health System: The Impact of COVID-19 in a Fragile State," <https://reliefweb.int/report/yemen/tipping-point-yemen-s-health-system-impact-covid-19-fragile-state>.

⁶³ International Monetary Fund, "COVID-19 Poses Formidable Threat for Fragile States in the Middle East and North Africa," <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa>.

Health and Water

A widespread COVID-19 outbreak is likely to overwhelm limited health capacity.

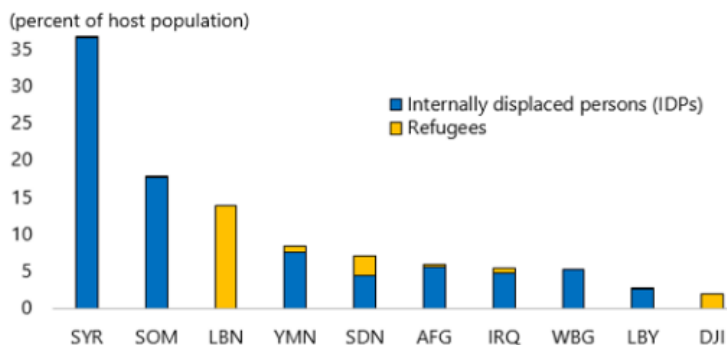


Sources: WHO UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene; and Global Health Index 2019. Data for 2017 or latest year available. Excludes Libya, Syria, and Yemen.
Note: MENA FCS = Middle East and North Africa fragile and conflict states. It includes Afghanistan, Djibouti, Iraq, Lebanon, Libya, Somalia, Sudan, Syria, West Bank and Gaza, and Yemen. EMDE = emerging market and developing economies.

資料來源: International Monetary Fund, “COVID-19 Poses Formidable Threat for Fragile States in the Middle East and North Africa,”
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa>.

圖三：脆弱國家衛生及用水不足情形

Refugees and Internally Displaced Persons Only 10 to 20 percent of refugees in Djibouti and Sudan are assured access to basic services.



Sources: UNHCR, Internal Displacement Monitoring Centre; IMF staff calculations.
These numbers are based on registrations, thus are lower bound estimates.

資料來源: International Monetary Fund, “COVID-19 Poses Formidable Threat for Fragile States in the Middle East and North Africa,”

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa>.

圖四：脆弱國家難民及流民的基本需求取得程度

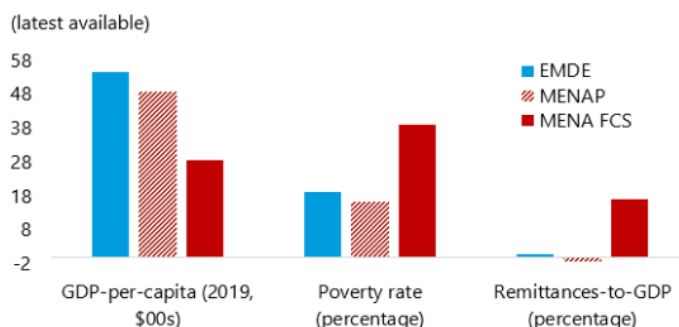
二、經濟危機

全球疫情對脆弱國家的經濟衝擊將最為持久，國內經濟停滯外，亦深受國際經濟衰退影響，特別對高度仰賴進出口、海外匯兌的國家而言，立即造成財政惡化及人民生計急遽減少。當各國紛紛採取鎖國政策，境內及全球經貿活動減少，停工、停業情形普遍，仰賴海外匯款的國家首當其衝，如索馬利亞全國 40% 人口需依靠海外親友匯款維生，目前已減少約

半。⁶⁴ 海外匯兌占中東及北非地區的脆弱國家國民生產所得（GDP）約 14%，預計將減少 20%，2020 年實質 GDP 將緊縮 7%，參看圖五。⁶⁵

Poverty and Dependence

Remittances are expected to tumble by 20 percent in fragile and conflict states in the Middle East and North Africa.



Sources: World Bank, IMF, IMF staff calculations. National poverty lines are used.

Note: MENA FCS = Middle East and North Africa fragile and conflict states. It includes Afghanistan, Djibouti, Iraq, Lebanon, Libya, Somalia, Sudan, Syria, West Bank and Gaza, and Yemen.

EMDE = emerging market and developing economies. MENAP = Middle East, North Africa, Afghanistan, and Pakistan.

資料來源：International Monetary Fund, “COVID-19 Poses Formidable Threat for Fragile States in the Middle East and North Africa,” <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa>.

圖五：中東及北非地區脆弱國家的貧窮及依賴指數

⁶⁴ Céline Monnier, Habib Ma, “Making Sure Peace Isn’t a Casualty of COVID-19 in Fragile States,” May 5, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28734/making-sure-peace-isn-t-a-casualty-of-covid-19-in-fragile-states>.

⁶⁵ 統計的國家群體 MENA FCS 包括中東國家及北非的脆弱國家，有阿富汗、吉布地、伊拉克、黎巴嫩、利比亞、索馬利亞、蘇丹、敘利亞、葉門等。參見：International Monetary Fund, “COVID-19 Poses Formidable Threat for Fragile States in the Middle East and North Africa,” <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/05/13/na051320-covid-19-poses-formidable-threat-for-fragile-states-in-the-middle-east-and-north-africa>.

對於靠油產收入支撐財政的油產國，航空業停擺，工廠減產，連帶油產需求下降，如奈及利亞油產收入 2020 年將減少 70%，預計將新增全國 500 萬貧窮人口。⁶⁶ 此外，對許多仰賴旅遊業單一收入的國家而言，國際觀光客止步，造成大量失業，經濟的全面解體。⁶⁷ 黎巴嫩有鄰國敘利亞內戰湧入的難民危機，疫情使得黎國經歷有史以來最嚴重的金融危機，通貨瓦解、巨額債務使得物價飛漲、糧食價格創歷史新高，政府還向國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）借貸，更引起國內示威抗議，全國已有近半數人民處於貧窮。⁶⁸ 而對於政治情勢不穩的對後衝突國家而言，政府職能尚未重建，疫情的經濟衝擊更加嚴峻，如剛結束長達 30 年的獨裁專制的蘇丹，過渡政府尚未穩固，急迫處理的經濟改革如燃料補貼制度，是造成蘇丹高達 600 億財政赤字的主因；另蘇丹有 4,400 萬人，65% 屬貧窮人口；這些都是蘇丹在政治轉型過程承受的經濟脆弱性，因此波疫情將使其成為非洲最為貧窮國家，貧窮人口比例將增加至 80%。⁶⁹

三、糧食危機

聯合國（UN）等國際組織關切脆弱國家面臨的糧食安全危機，將有數億人口無法獲取足夠食物。2020 年初，疫情爆發之前，全球便已有 1.35 億

⁶⁶ Elizabeth Schmidt, "Africa's Problems Exacerbated by COVID Pandemic,"

<https://spokesman-recorder.com/2020/08/20/africas-problems-exacerbated-by-covid-pandemic/>; David Cameron and Ellen Johnson Sirleaf and Donald P. Kaberuka, "Firm Priorities for Fragile States," June 17, 2020, <https://www.eco-business.com/opinion/firm-priorities-for-fragile-states/>.

⁶⁷ Franck Bousque, "COVID-19 in Fragile Settings: Ensuring a Conflict-Sensitive Response," <https://www.un.org/pt/node/69704>.

⁶⁸ Jonathan D. Moyer and Oliver Kaplan, "Will the Coronavirus Fuel Conflict?," <https://foreignpolicy.com/2020/07/06/coronavirus-pandemic-fuel-conflict-fragile-states-economy-food-prices/>.

⁶⁹ Sarah Logan, "Sudan's Transitional Government Must be Supported through COVID-19. Here's Why," June 18, 2020, <https://theconversation.com/sudans-transitional-government-must-be-supported-through-covid-19-heres-why-140184>.

人面臨缺糧危機，隨著疫情升高，將出現新一波最大規模的飢餓人口。⁷⁰ 疫情爆發的2020年全年計有2.6億人將受食物、營養及維生物資的迫切缺乏，相較2019年的1.35億人口，驟增2倍之多，2019年有7,000多萬的飢餓人口來自脆弱國家，其中半數人口位於非洲。中東的葉門一國就有近1,600萬人處於急迫的食物缺乏，其次為剛果及阿富汗，氣候變遷及經濟衝擊是主因，而衝突的爆發加劇糧食危機。對多數脆弱國家而言，不在於全球糧產不足的問題，而是在政治動盪、衝突情勢當中糧食取得困難。全球5,200萬長期營養不良的人口中，有3,400萬來自衝突國家，如敘利亞、葉門，檢視全球糧安問題，2011年開始大幅增加飢餓、營養不足人口，主要源自一國衝突及安全危機所致。⁷¹

2020年疫情擴大糧食安全的脆弱性，糧食耕作、供需系統受到損害。⁷² 農業是多數脆弱國家人民主要生計來源，另同時高度仰賴糧食進口，因此容易受制於全球糧產及價格變動，約有半數中東及北非的脆弱國家依賴進口程度超過50%。⁷³ 鎖國封城導致農作停滯，糧產不足，進口不易，造成糧價高漲，人民購買力下降等，將形成一國的糧安危機。2020年結束，疫情影響將新增1.32億的飢餓人口，主要來自葉門、南蘇丹、剛果等。⁷⁴ 南

⁷⁰ Giorgio Cafiero, "The Pandemic's Implications for Food Security," April 29, 2020, <https://www.trtworld.com/opinion/the-pandemic-s-implications-for-food-security-35871>.

⁷¹ Omer Karasapan, "Middle East Food Security amid the COVID-19 Pandemic," July 14, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/14/middle-east-food-security-amid-the-covid-19-pandemic/>.

⁷² Teresa Welsh, "WFP Chief Warns of 'Hunger Pandemic' as COVID-19 Threatens Food Security," April 22, 2020, <https://www.devex.com/news/wfp-chief-warns-of-hunger-pandemic-as-covid-19-threatens-food-security-97058>.

⁷³ Omer Karasapan, "Middle East Food Security amid the COVID-19 Pandemic," <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/14/middle-east-food-security-amid-the-covid-19-pandemic/>.

⁷⁴ Mercy Corps, "Covid-19 in Fragile Contexts," July 2020, https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2020-07/COVID-19%20in%20Fragile%20Contexts_Mercy%20Corps_July%202020.pdf; Alec Crawford, "The Environmental Consequences of COVID-19 in Fragile States," June 9, 2020, <https://www.iisd.org/articles/impact-covid-fragile-states>.

蘇丹因高度依賴與烏干達、蘇丹的邊境交易，因運輸管制減少逾 50% 的食物供給如洋蔥、糖、麵粉等。衣索比亞民生必需食物價格在 2020 年 3 月至 5 月間驟增 13%，家戶食物花費減少約 52%。剛果政府因關閉邊界，民生必需品物價在 4 月至 5 月間增加 38%，有些地區甚至高漲至 80%。⁷⁵ 傳染病疫情將擴大為飢餓流行病(hunger pandemic)，糧食缺乏人口將數倍成長。

四、武裝衝突危機

近期評估顯示，疫情加上政府無法有效防疫，將新增衝突國家的數目，疫情前後衝突比例將提高至 56%，2020 至 2022 年期間，將有 35 國因疫情處於動盪不安之中。⁷⁶ 疫情加深社會失衡，進而擴大隔閡與對立，另一方面，人民無法獲得政府的醫療資源及安全保障，產生不信任、敵意，轉而訴諸其他政治權威獲武裝團體尋求所需。⁷⁷ 貧窮、政治壓迫、激進主義將是常態，疫病則是擴大社會緊張，加速國家分裂。⁷⁸ 疫情與武裝衝突或無因果或必然相關，然加深一國脆弱性的影響顯著，疫情漫無終期，在未來的數年內，將有更多脆弱國家深陷新的衝突危機。⁷⁹ 根據美國和平基金會的預測，受疫情影響的數年，衝突及不安情勢惡化的國家將有葉門、敘

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Jonathan D. Moyer, Oliver Kaplan, "Will the Coronavirus Fuel Conflict?," *Foreign Policy*, July 6, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/06/coronavirus-pandemic-fuel-conflict-fragile-states-economy-food-prices/>; Helen Thompson, "COVID-19 Response in Fragile States: Trust, Speed and Scale," May 20, 2020, <https://insights.careinternational.org.uk/development-blog/covid-19-response-in-fragile-states-trust-speed-and-scale>.

⁷⁷ Franck Bousque, "COVID-19 in Fragile Settings: Ensuring a Conflict-Sensitive Response," *United Nations Website*, <https://www.un.org/pt/node/69704>.

⁷⁸ Elizabeth Schmidt, "Africa's Problems Exacerbated by COVID Pandemic," August 20, 2020, <https://spokesman-recorder.com/2020/08/20/africas-problems-exacerbated-by-covid-pandemic/>.

⁷⁹ Mercy Corps, "Reaching Breaking Point: What COVID-19 Means for People Living in Fragile Places," August 04, 2020, <https://www.mercycorps.org/blog/reaching-breaking-point-COVID-19-people-fragile-places>.

利亞、馬利等。⁸⁰ 這說明脆弱國家本身的缺陷根植於政府與社會團體的斷裂與對抗，呈現在衝突與暴力的形式。⁸¹ 而國際人道援助及和平行動的停擺，亦不利國際衝突解決及促進衝突國家及區域和平穩定的努力。

阿富汗、葉門、馬利、敘利亞等都是長期處於內戰的國家，近期浮現停戰、和平談判曙光，然，疫情阻礙和談的進行，同時也再燃國內衝突關係。阿富汗政府經歷 18 年之久與塔利班的對抗，寄予雙邊和談進展，疫情卻重創和平契機。疫情爆發，塔利班殺害數十名官兵外，亦鎖定醫療診所，2020 年 9 月 5 月間伊斯蘭國組織（Islamic State, IS）對首都喀布爾（Kabul）的產科病房進行猛烈攻擊，中斷和平進程。美國政府正力促和談進程，要求 11 月前全面撤軍，美方已斷絕約 10 億美元的外援。敘利亞 2011 年爆發內戰迄今，2019 已見和緩，然現今國內暴力衝突再起。阿薩德政府（Bashar al-Assad）面臨疫情導致的金融危機，更形限縮政府軍維持國內安全與秩序的資源及能力；敘北地區的庫德族人民保衛軍（Yekineyên Parastina Gel, YPG）拘禁伊斯蘭國組織（IS）武裝份子，疫情恐在囚俘間擴散，而美國降低對該地區的支援，預警將發生逃囚及 IS 武裝力量的再集結。西非國家如馬利、奈及利亞長久以來深受恐怖組織威脅，如博科聖地組織（Boko Haram）、伊斯蘭馬格里布蓋達組織（Al-Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM）。⁸²

經濟危機連帶衝擊社會安危，政府債務高築、財政困難、經濟停滯，迫使政府的社會安全基金、衝突解決及社會和解計畫擱置，亦不利和平維持

⁸⁰ The Fund for Peace, “There is No COVID-19 Here,” May 10, 2020, <https://fundforpeace.org/2020/05/10/there-is-no-covid-19-here/>.

⁸¹ Corinne Graff, “COVID-19 and Conflict: Implications for Fragile Societies,” *United States of Peace*, June 4, 2020, <https://www.usip.org/index.php/blog/2020/06/covid-19-and-conflict-implications-fragile-societies>.

⁸² Jonathan D. Moyer and Oliver Kaplan, “Will the Coronavirus Fuel Conflict?,” <https://foreignpolicy.com/2020/07/06/coronavirus-pandemic-fuel-conflict-fragile-states-economy-food-prices/>.

及促進。⁸³ 蘇丹獨裁巴希爾（Omar al-Bashir's）政權垮台，國家民主轉型才要展開，疫情隨即來襲，蘇丹也是高染疫國家，是目前確診及死亡人數最高的非洲國家。後衝突時期國內政治及安全的脆弱性顯著，文人政府及軍方共組過渡政府的歧異，2020年疫情期間實行安全管制措施如禁止公共集會、遊行，助長軍方勢力；而同時9月間發生有史以來的風災，已造成數萬人的逃離，政府已發布為期3個月的緊急狀態，不論疫情、經濟衰退或天災，中央都無力防控，已損及過渡政府的威信。⁸⁴ 鄰國南蘇丹的疫情也從首都朱巴（Juba）快速擴散到外圍的流民營區，預警另一波逃離潮及染疫人數的驟增。⁸⁵

疫情也會帶來新的衝突危機，如資源掠奪的暴力事件，因糧食短缺，奈及利亞等地已出現搶奪食物的暴動。⁸⁶ 另礦產開採輸出是許多脆弱國家的收入來源；疫情期間，礦坑關閉，開採作業暫停，遂有非法盜採，礦區爭奪的暴力事件頻傳數，政府無力遏止；非法開採雇用的大量非法勞工、童工，易衍生出勞殤、疾病傳染的隱憂。⁸⁷ 另疫情加深社會仇恨與對立，如

⁸³ Céline Monnier, Habib Ma, "Making Sure Peace Isn't a Casualty of COVID-19 in Fragile States," <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28734/making-sure-peace-isn-t-a-casualty-of-covid-19-in-fragile-states>.

⁸⁴ Yasir Zaidan, "COVID-19 Threatens to Derail an Unsteady Democratic Transition in Sudan," *World Politics Review*, June 23, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28860/covid-19-threatens-to-derail-an-unsteady-democratic-transition-in-sudan>; Andrew Green, "Deadly Floods in Sudan Are Another Threat to Its Transitional Government," *World Politics Review*, September 11, 2020, <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/29051/deadly-sudan-floods-could-undermine-its-transitional-government>.

⁸⁵ Andrew Green, "Warnings of 'Catastrophic Consequences' as COVID-19 Hits IDP Camps in South Sudan," <https://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/28768/warnings-of-catastrophic-consequences-as-covid-19-hits-idp-camps-in-south-sudan>.

⁸⁶ Corinne Graff, "COVID-19 and Conflict: Implications for Fragile Societies," <https://www.usip.org/index.php/blog/2020/06/covid-19-and-conflict-implications-fragile-societies>.

⁸⁷ Alec Crawford, "The Environmental Consequences of COVID-19 in Fragile States," <https://www.iisd.org/articles/impact-covid-fragile-states>.

激化種族主義、仇外情敘、族群分化，葉門反叛軍胡塞武裝組織（Houthi）歸罪來自伊索比亞、索馬利亞等國的移民是病毒傳播者，而驅趕數千人到缺乏水與食物的沙漠地區。⁸⁸ 而中東地區的「聖戰 3.0」正在成形，疫情持續升高將促使恐怖主義的集結、外擴。⁸⁹ 當前蘇丹現況為國際所關注，疫情之前，各界對於蘇丹的政治轉型及國家重建寄予厚望，現任總理哈姆杜克（Abdalla Hamdok）被視為恢復與埃及、衣索比亞在藍尼羅河水域共享協商的關鍵人物，而恢復和平與秩序的蘇丹，因位於非洲戰略地位，將有助與國際共同打擊非法移民、人口販運及恐怖主義。然而，蘇丹的和平及安全角色維繫於國家情勢穩定，疫情是一大變數。⁹⁰

綜觀 2020 年疫情爆發以來，脆弱國家內部政治、安全危機有持續升高的趨勢，疫情成為國家的脆弱性，同時也擴大其他脆弱性的嚴重程度，預警政府角色及社會安定的瓦解，疾病伴隨暴力衝突外溢，衝擊周邊及國際安全。

伍、結語

2020 年下半年，全球染疫人口持續攀升，美國、英國、西班牙、法國、波蘭等歐洲國家單日確診率亦續創新高，英國、日本等老牌的公衛大國更已宣告醫療體系已告急，全球大城市陸續宣布緊急狀態，如日本、馬來西亞、葡萄牙、義大利等。⁹¹ 進入 2021 年，疫情更為險峻，平均每日新增通

⁸⁸ Elizabeth Schmidt, "Africa's Problems Exacerbated by COVID Pandemic," <https://spokesman-recorder.com/2020/08/20/africas-problems-exacerbated-by-covid-pandemic/>; Alec Crawford, "The Environmental Consequences of COVID-19 in Fragile States," <https://www.iisd.org/articles/impact-covid-fragile-states>.

⁸⁹ Michaela Domingo, "A Middle East between Pandemic and Pandemonium," p.16.

⁹⁰ Sarah Logan, "Sudan's Transitional Government Must be Supported through COVID-19. Here's Why," June 18, 2020, <https://theconversation.com/sudans-transitional-government-must-be-supported-through-covid-19-heres-why-140184>.

⁹¹ 〈「緊急事態宣言」拡大 2 府 5 県 けさの外出に大きな変化なし〉，《NHK》，2021 年

報人數近 70 萬人，而死亡數日增逾萬人。染疫總數最高者分別為美國、印度、巴西、俄羅斯、英國等，全球染疫人口直逼 1 億大關，而死亡人數已逾 200 萬。⁹² 近月甚多評論指稱，美國、巴西等國政府任由疫情肆虐而無力管控，儼然如同失敗國家。⁹³ 相關言論呈現社會各界對於政府抗疫不力的焦慮及不滿；然，美國等歐美國家並不是失敗國家或脆弱國家，這在於國家功能持續運轉，仍具備抗疫的制度及資源，政府不致垮台或爆發戰亂，社會秩序尚可維持。簡言之，中央政府仍有能力及意願積極抗疫、有能力投注研發或獲得檢劑與疫苗等，且醫療體系雖緊迫，但有管控疫情、降低致死率的醫療水準，衛生環境良好，用水、口罩、消毒物資充足，而此等條件與資源在脆弱國家中正在消失中，或早已不復見。2020 年 4 月間疫情擴散至非洲、中東等地區，高染疫及致死率已引起國際關切，如葉門、敘

1 月 14 日, https://www3.nhk.or.jp/news/special/coronavirus/emergency_2021/detail/detail_30.html ; “Malaysia Declares Covid State of Emergency amid Political Challenges,” *BBC*, January 13, 2021, <https://www.bbc.com/news/55625448> ; Portuguese American Journal , “COVID-19: Government Declares Complete Lockdown – Portugal,” January 14, 2021, <https://portuguese-american-journal.com/covid19-government-declares-complete-lockdown-portugal/> ; The Local.it, “Covid-19: Italy to Extend State of Emergency until April 30th” January 14, 2021, <https://www.thelocal.it/20210114/italy-to-extend-covid-19-state-of-emergency-until-april-30th> ; Government of Ontario website, “Ontario Declares Second Provincial Emergency to Address COVID-19 Crisis and Save Lives,” January 12, 2021, <https://news.ontario.ca/en/release/59922/ontario-declares-second-provincial-emergency-to-address-covid-19-crisis-and-save-lives>.

⁹² 全球疫情即時更新統計數據參見: World Health Organization (WHO), “WHO-Coronavirus disease (COVID-19) pandemic,” https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=Cj0KCQiArvX_BRCyARIsAKsnTxMur06_MEelbk9baTV09lQpmRCnZOY5sHzsGzR4UDjeOOI_L_lAREaAmnJEALw_wcB.

⁹³ Donald Earl Collins, “America Isn't Just a Failing State, It is a Failed Experiment,” April 21, 2020, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/america-isn-failing-state-failed-experiment-200420134026075.html> ; “US, Brazil most ‘failed’ COVID-19 states”, *Global Times*, June 27, 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1192770.shtml> ; “Does the US Response to Coronavirus Mirror that of a Failed State? ,” April 24, 2020, *TRT World Website*, <https://www.trtworld.com/magazine/does-the-us-response-to-coronavirus-mirror-that-of-a-failed-state-35717>.

利亞、蘇丹、南蘇丹、剛果等，不僅形成國內公衛危機，更已成為他國的憂患，這從近半年各國境外移入的採檢確診旅客離境國就可觀之，上述各國等都是高確診的來源國。成因十分明確，如英國廣播電台（BBC）醫衛記者 James Gallagher 於 2020 年 1 月底報導中國武漢疫情時就指出，中國疫情一旦升高為全球疫情，後果將不堪設想，試想疫情爆發在那些無法招架的國家，對許多低收入國家而言，沒有採檢工具，幾乎完全無招架之力，一旦爆發疫情，將不可遏止。⁹⁴ 現況正一如該則報導所預言，外人實無法得知這些國家疫情的嚴重情形，卻是全球疫情最難防控的缺口。

同時伴隨長期的政治、經濟、社會及安全衰退，進而擴大國家衝突增生或復發的風險。當國際關注疫情造成的全球股市、失業、負成長等議題，同時脆弱國家則正面臨因疫病、飢餓、暴力攻擊等傷亡人口的倍增，甚危及國家存亡。國際社會將被迫面對更為嚴峻的貧窮、難民、恐怖主義、國際犯罪的安全威脅，這再次凸顯國家脆弱性的外溢效應。經過年餘的抗疫，全球疫情未歇，更已有第二波、第三波的復發，近已出現變異病毒的新疫情，預計一年內疫情仍難見緩和。⁹⁵ 這再再考驗各國政府職能及社會調適的「韌性」，而正是脆弱國家缺乏的能力，猶如雪上加霜。

本文綜整相關文獻及實證資料，建立出對「脆弱國家」的清楚圖像，說明無法發揮政府功能保障人民安全與福祉的國家，係因存在多重的脆弱性。導致國家脆弱的因素常非囿於單一成因，而是多重衰敗因子相互影響所致的惡化現象，國家職能的弱化、瓦解常是增生、激化衝突發生，而無法有效解決衝突又再度惡化政府職能及威信，基礎建設設施遭破壞、經濟蕭條、財政崩壞，國民所得低落，貧窮、失業、人民流離失所，這將激發國內叛亂、武裝團體，轉而裂解政府職能及社會安定，造成經濟景況的惡

⁹⁴ James Gallagher “Coronavirus Declared Global Health Emergency by WHO,” *BBC*, January 31, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-51318246>.

⁹⁵ 〈新型コロナ 国内の感染初確認からきょうで1年 収束兆し見えず〉，《NHK》，2021年1月15日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20210115/k10012815521000.html>。

化，如此惡性循環不已，陷入「脆弱性陷阱」。聯合國、世界衛生組織、經濟合作暨發展組織、國際危機組織等長期關注脆弱國家問題，近期一一呼籲國際社會須正視脆弱國家疫情將遭受毀滅性的災難，將造成全球人道危機的浩劫。然，實情是各國各已疲於抗疫，實無餘力顧及他國，這對國際援助依賴甚深的脆弱國家而言，亦是另一項危機。

Covid-19 疫情已被世界衛生組織（WHO）列為全球公衛緊急狀態，對於脆弱國家的衝擊實最為嚴酷，這說明國家脆弱性與治理、安全的相互正/負增強的效應，而疫病危機正是說明一國政治、經濟、社會及安全的脆弱性所共構的脆弱國家的生存與和平的困境。