

學術論文

大國疫苗外交的推進： 東南亞區域的疫情地緣政治

The Pushing of Vaccine Diplomacy among Great Powers: The Geopolitics of the Covid-19 Pandemic in the Southeast Asia

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

新型冠狀病毒肺炎自 2020 年初爆發，全球染疫總數已逾 1.8 億人，死亡人數迫近 400 萬，諸國採取鎖國封城，經過年餘，全球經濟重創，百業蕭條。隨著疫苗問世，出現疫苗搶購的熱潮，當美國、歐盟國家各自圈購疫苗之際，中國、俄羅斯、印度等已如火如荼向開發中國家援贈、推介國產疫苗，涵蓋印太、中南美、中東、非洲等區域，疫苗已等同國家安全戰略物資，供需關係形塑新的大國賽局，疫苗外交於焉興盛。東協為大國疫苗外交交鋒的戰略區域，這與地緣政治息息相關。面對歐美仍疲於因應本

國疫情，中、俄兩國持續對各地輸送疫苗，這已引起美國拜登新政府及歐盟的關切，特別針對中國疫苗外交大旗高舉，企圖藉此建立全球公衛與科學領導地位及擴張在中美競爭區域的影響力，而第二波、第三波疫情爆發、升高，全球疫苗競賽成形。隨著美國重整全球外交秩序，強化印太聯盟擴大地緣政治影響力，投入疫苗防衛戰。疫苗外交已成為大國地緣戰略競爭的延伸。本文將探討大國如何透過疫苗輸送，發揮軟實力之效，並強化、鞏固在東協的地緣戰略，而東協各國回應呈現外交與公衛決策的辯證關係。

The novel coronavirus (Covid-19) pandemic has affected nearly every country on earth and caused more than 180+ million people affected worldwide, with nearly 4 million deaths. With the birth of vaccine, inoculation comes to the last resort to the cease of global rising infections and deteriorating economy. The efforts in securing vaccines are made with full might by any affected countries. Vaccinating the world against COVID-19 comes to one of mankind's most critical non-wartime efforts ever. The year 2021 will be designed for focusing on vaccines and the hope of a return to normalcy. While the vaccine turns out a form of strategic resources for national security, how to obtain a significant number of doses for effective inoculation enters the agenda of international security. The vaccine supply-demand relationship is projecting a diplomatic significance as vaccine valued as one diplomatic currency.

As the United States and other developed countries are struggling against the unchecked pandemic and for procuring and hoarding mainstream vaccines, China, Russia, and India are otherwise delivering out millions of vaccines to developing areas under the guidance of “vaccine diplomacy,” employed as an extension of their soft power and geopolitical strategy, ushering the outset of race. With the return of America building a strategic alliance against China's expansion and dominance, the Southeast Asia area is becoming one of

the heated strategic competition amid big powers to exercise their vaccine diplomacy for goals of soft and hard power mixed.

This essay explores how the vaccine-diplomacy race amid great powers is taking shaping along the geopolitical strategy in the Southeast Asia area and the vaccine policy making among ASEAN nation between public and political calculation.

關鍵字：新冠肺炎疫苗、疫苗外交、東協、地緣政治

Keywords: novel coronavirus (Covid-19), vaccine diplomacy, ASEAN, geopolitics

壹、前言

隨著 2020 年全球新型冠狀肺炎疫情（novel coronavirus / Covid-19 pandemic）持續升高，歷經年餘，全球確診人數於 2021 年 6 月底已逾 1.8 億人，死亡人數迫近 400 萬人。諸國疫情反覆，醫療體系多已不堪負荷，甚者，英國、南非、巴西、印度變異病毒，引發新一波的疫情危機，造成快速傳染及死亡率。全球防控已現疲軟，前五大染疫國美國、巴西、印度、英國，每日新增確診及死亡人數急速增加。因此隨疫苗問世，諸國莫不搶進，2020 年是疫情年，2021 年將為疫苗年。年初，諸國除持續搶進疫苗外，亦提前啟動大規模接種計劃（massive vaccination），正值歐美持續擴大全國疫苗覆蓋率的同時，發展中國家仍須對外尋求疫苗來源，東協亦在急求疫苗行列，盼得在 2021 年上半年施打，以解除鎖國管制，復甦經濟。在疫苗搶進熱潮中，疫苗生產、供應與購買能力將展現一國實力，並成為外交運用的籌碼，而有「疫苗外交」（vaccine diplomacy）之謂，疫苗輸送的權柄、恩惠正成為一國發揮軟實力以及提升國際地位的策略。

2020 年中，中國、印度、俄羅斯積極推進首波的疫苗外交，具疫苗生產及輸送的能力優勢，不僅對外展現國家公衛軟實力，同時也藉此強化地緣政治利益及提升戰略競爭優勢。¹ 美國川普政府從全球防疫陣線引退，提供中、俄擴大地緣戰略的有利環境，在首波的疫苗外交中，中國已領先在前。2021 年初，隨著美國拜登政府上台，重申美國的全球領導地位，勢在平衡中國的擴張與壟斷，疫苗外交將進入新局。東南亞地區正是大國推進

¹ Evan Dyer, “Vaccine Wars: Nations Race to Win Friends and Influence through Vaccine Distribution,” *CBC News*, 09 February 2021, <https://www.cbc.ca/news/politics/russia-india-china-vaccine-distribution-1.5903874>; Bojan Pancevski, “China’s Covid-19 Vaccine Diplomacy Boosts Its Influence in Europe,” *Wall Street Journal*, 13 February 2021, <https://www.wsj.com/articles/chinas-covid-19-vaccine-diplomacy-boosts-its-influence-in-europe-11613221201>.

疫苗外交的核心區域。東協國家向為中、印、美、俄等權力競合的熱點，近年更是美、印等制衡中國勢力擴張的戰略場域。²

疫苗外交來自醫衛外交（*medical and health diplomacy*）的概念與實踐，成為當前大國推行的外交策略，包含中、印、俄、美等。中國企圖透過疫苗外交，接續之前的口罩外交（*mask diplomacy*），透過輸出國產疫苗至開發中國家，一改國際對隱匿疫情的負面形象並形塑全球公衛領導角色，並整合在「健康絲路」（*Health Silk Road Initiative*）的架構，以此延續因疫情而停滯的「一帶一路」全球戰略。³ 印度則是憑藉「全球藥廠」的優勢地位，於2021年初開始向周邊國家援贈疫苗，目的除強化在南亞及東南亞的大國角色之外，更為平衡中國強勢擴張之態勢，具有高度政治戰略目的。⁴ 俄羅斯期形成美、中之外的第三勢力，然基於地緣關係的疏遠，始終缺乏施力點，因此正透過「衛星5號」（*Sputnik V*）搶進東協。

國際各界逐漸意識到中、俄疫苗外交的強勢作為，特別當歐美瀰漫疫苗國家主義（*vaccine nationalism*），各自圈購疫苗，全球疫苗分配出現嚴重

² Sui-Lee Wee, "From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends" *New York Times*, 11 September 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>.

³ "Vaccine Diplomacy: Unlike Chinese candidates, India can supply Safe, Affordable Jabs for the World," *The Times of India*, 24 January, 2021, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/toi-editorials/vaccine-diplomacy-unlike-chinese-candidates-india-can-supply-safe-affordable-jabs-for-the-world/>; Sebastian Strangio, "Southeast Asia's Coming COVID-19 Vaccine Windfall," *The Diplomat*, September 04, 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asias-coming-covid-19-vaccine-windfall/>.

⁴ Anjana Pasricha, "India Launches 'Neighborly Vaccine Diplomacy'" *Voice of America*, January 24, 2021, <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/india-launches-neighborly-vaccine-diplomacy>; Sanjeev Miglani and Gopal Sharma, "India's Vaccine Diplomacy in South Asia Pushes Back against China," *Reuter*, 21 January 2021, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-india-diplomacy/indias-vaccine-diplomacy-in-south-asia-pushes-back-against-china-idUSKBN29Q0ZR>; Harsh V. Pant, Aarshi Turkey, "India's Vaccine Diplomacy," *Foreign Policy*, 22 January 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/22/india-world-pharmacy-vaccine-diplomacy-compete-china/>.

不均，各國疲於防控之際，北京及莫斯科當局卻正利用疫苗拉攏窮國，在世界各地建立疫苗夥伴關係。新的國際情勢正在形成，疫苗輸送將成為大國戰略的一環，⁵或將形成新冷戰型態。⁶ 當前大國疫苗外交隱含一國雙邊關係及區域戰略的延續，供應或援贈國的分配給予（或不給予）隱含政治考量，⁷簡言之，疫苗不僅是公衛議題，已具外交戰略意涵，供需之間形成投注威望、善意或是產生敬畏的新權力關係。⁸ 隨著疫苗外交的推進，在東南亞區域形成另一波的戰略賽局（strategic game）。⁹ 對於受贈國/輸入國而言，亦呈現同向的政治與外交的思考，東協同時面對中印、中美兩兩衝突與矛盾，以及各會員國與大國雙邊關係的律定。疫苗接種已成國家安全及外交議題，疫苗外交的兩端，混合地緣政治、權力平衡及公共衛生等多元向度的決策。

貳、大國的疫苗外交策略

⁵ Anne-Sylvaine Chassany, "The West Should Pay Attention to Russia and China's Vaccine Diplomacy," *Financial Times*, 10 February 2021, <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>.

⁶ Genaro Lozano, "Vaccine Diplomacy: A New Cold War," *Americas Quarterly*, 11 February 2021, <https://americasquarterly.org/article/vaccine-diplomacy-a-new-cold-war/>; Jonathan Tennenbaum, "China, Russia Steal a Vaccine Diplomacy March," *Asia Times*, 08 February 2021, <https://asiatimes.com/2021/02/china-russia-steal-a-vaccine-diplomacy-march/>; Lionel Laurent, "China and Russia Are Beating the West at Vaccine Diplomacy," *Bloomberg*, 23 February 2021, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-02-23/covid-vaccines-the-west-is-letting-china-and-russia-win-the-diplomacy-g>.

⁷ Jacob Mardell, "China's Vaccine Diplomacy Assumes Geopolitical Importance," *MERICs*, 24 November 2020, <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-vaccine-diplomacy-assumes-geopolitical-importance>.

⁸ Yanzhong Huang, "Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China," *Foreign Affairs*, 11 March 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.

⁹ Sebastian Strangio, "Southeast Asia's Coming COVID-19 Vaccine Windfall," <https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asias-coming-covid-19-vaccine-windfall/>.

一、疫苗外交的策略意涵

疫苗外交是醫衛外交（**medical and health diplomacy**）的一環，係指一國透過醫療公衛資源及技術的輸送、援助，進而創造、延續或擴大外交利益之謂。長期以來，醫衛外交在國際關係領域重要性甚微，主要議題為開發中國家的疾病防治及公共衛生改善，即便在國際開發合作計畫，國際投注的資源遠少於衝突解決、消除貧窮及促進人權等。然隨著新冠肺炎疫情爆發，防疫醫療物資及疫苗的需求迫切，已等同國安議題，在供需之間呈現現存的國際關係結構，並形成新的權力關係，醫衛外交遂成為國際安全的關切。

醫衛外交在千禧年之後獲得關注，這與非傳統安全（**non-traditional security**）及千禧年目標（**Millennium Development Goals**）的提出息息相關，強調一國的疫病危機也是國際安全威脅。2007年的《奧斯陸宣言》（**Oslo Declaration**）中，巴西、法國、印尼、挪威、南非、泰國等均承諾將醫衛納入外交議題。傳統醫衛大國如美國、日本、澳洲，中國、俄羅斯、印度等則為後起急追的新興國家，採取的途徑、策略及推行區域呈現一國外援歷史傳統、地緣政治經濟利益及外交策略。如日、澳著重亞洲太平洋地區，俄羅斯傳統勢力位於歐亞地帶，中國逐漸從亞洲、非洲擴及中南美、歐洲。一國透過多邊及雙邊途徑遂行疫苗外交，多邊途徑如提升在世界衛生組織（**World Health Organization, WHO**）、世界銀行（**World Bank**）等主導權；雙邊途徑如援助合作計畫，強化對重點國家與區域的政治影響力，以及經濟利益如獲取原物料及貿易獲利等。此外，疫苗外交呈現非傳統安全的思維，一國傳染病失控及外擴將升高為全球公衛危機，危及他國的國家安全及穩定。綜上，醫衛外交已涵蓋政治、經濟及安全的考量。¹⁰

¹⁰ Katherine E. Bliss, *Health Diplomacy of Foreign Governments* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2011), pp.1-6.

從全球治理的角度，醫衛外交意味透過國際合作共同提升全球健康福祉，如透過各國援助計畫、WHO、國際非政府組織（INGOs）等疾病防治及促進健康等雙邊及多邊制度。醫衛外交被視為有別於傳統軍事政治外交的「新外交」（new diplomacy），透過全球集體行動，有效提升人口健康議題的協商關係。¹¹ 對應全球化的安全脈絡，為因應新興傳染病及人類安全的新威脅，應建立醫衛外交的學理研究。基此，醫衛外交目的在於緊密相關的全球社會中強化自我保護的方式，建立政府、企業及非政府組織的協作關係，共同促進全球健康福祉。¹² 千禧年之後的重大全球公衛危機包括：2003 年的嚴重急性呼吸道症候群（severe acute respiratory syndrome, SARS）、2009 年的甲型流感病毒 H1N1、2012 年的中東呼吸症候群冠狀病毒（middle east respiratory syndrome, MERS）、2014 年西非伊波拉病毒（Ebola）及 2018 年剛果共和國的伊波拉疫情，均可察國際衛生合作的實例，其中 WHO 扮演重要角色，聯合國、泛美衛生組織（Pan American Health Organization, PAHO）等多邊制度亦發揮功能，美國、中國、加拿大也共同合作協助防疫。（參見圖 1）¹³ WHO 已於 2020 年 1 月 30 日宣布新冠肺炎為另一起全球公衛危機，¹⁴ 並警告疫苗分配的不公將帶來災難，呼籲加強國際合作，此即強調全球醫衛治理的面向。¹⁵ WHO 主導的「疫苗全

¹¹ Kelley Lee and Richard Smith, “What is ‘Global Health Diplomacy’? A Conceptual Review,” *Global Health Governance*, Vol. 5, No. 1(2011), pp. 1-12.

¹² Blumenthal S and Schlissel E. Health Diplomacy: A Prescription for Peace. *Huffington Post*, 19 November 2007.

¹³ Tanisha M. Fazal, “Health Diplomacy in Pandemic Times,” *International Organization*, Vol. 71 (2020), pp. 82-89.

¹⁴ 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)).

¹⁵ Lionel Laurent, “China and Russia Are Beating the West at Vaccine Diplomacy,” <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-02-23/covid-vaccines-the-west-is-letting->

球取得機制」(COVID-19 Vaccine Global Access, COVAX)¹⁶ 為當前疫苗分配的國際機制，主要目的為提供開發中國家獲得疫苗的管道及權益，2021年擬提供全球接種總數 18 億人，約低收入國家 20%的總人口數；COVAX 呈現全球衛生治理的角色及功能。

倘從外交戰略的角度，疫苗外交在於延續、強化或改變對外關係、權力格局及國際地位等的政治利益促進國際衛生及他國醫衛效益已單一首要目的，而是更加著重政經利益的外交策略。¹⁷ 與上揭強調全球治理的定義有所區隔，醫衛外交強調一國的戰略目標，包含解決疾病危機，慎防成為國安危機，強化對外戰略以及提升國家軟實力等。¹⁸ 本文採用後者的研究概念及分析架構，即探討一國採取醫衛外交的戰略意涵，已非全然為人道援助考量，亦非旨在增進全球治理效能。簡言之，醫衛外交透過國際援助及合作的執行以促進與健康無關的外交目的，國家利益為首要考量。¹⁹ 新冠疫情爆發，中國隱蔽疫情，加上 WHO 應變失據，如過於偏袒中方而失去防疫先機，決策可信度及抗疫領導能力受到質疑，另美國川普政府揚言推出 WHO，在缺乏國際防疫合作之下，諸國各自為政，訴求雙邊關係的解決途徑，如向他國尋求防疫口罩、防護衣、藥物及疫苗等。醫衛外交的型態從全球治理轉向雙邊外交關係的延伸。²⁰ 一國實行醫衛外交的對象之

china-and-russia-win-the-diplomacy-g.

¹⁶ COVAX 為世界衛生組織 (WHO)、流行病因應創新聯 (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI) 及疫苗聯盟組織 (The Vaccine Alliance, GAVI) 共同組成。

¹⁷ 早期有關醫衛外交的文獻探討，傾向去除政治盤算及外交利益的面向，即非屬政治學及國際關係的範疇，而是強調如何透過外交關係促進全球健康福祉之概念。Tanisha M. Fazal, "Health Diplomacy in Pandemic Times," pp. 79-82.

¹⁸ David P. Fidler and Nick Drager "Foreign Policy, Trade and Health: At the Cutting Edge of Global Health Diplomacy," *Bulletin of the World Health Organization* 162 (2007); William Vanderwagen, "Health Diplomacy: Winning Hearts and Minds through the Use of Health Interventions," *Military Medicine*, Vol.171, Issue (October), pp. 3-4.

¹⁹ Tanisha M. Fazal, "Health Diplomacy in Pandemic Times," p. 78.

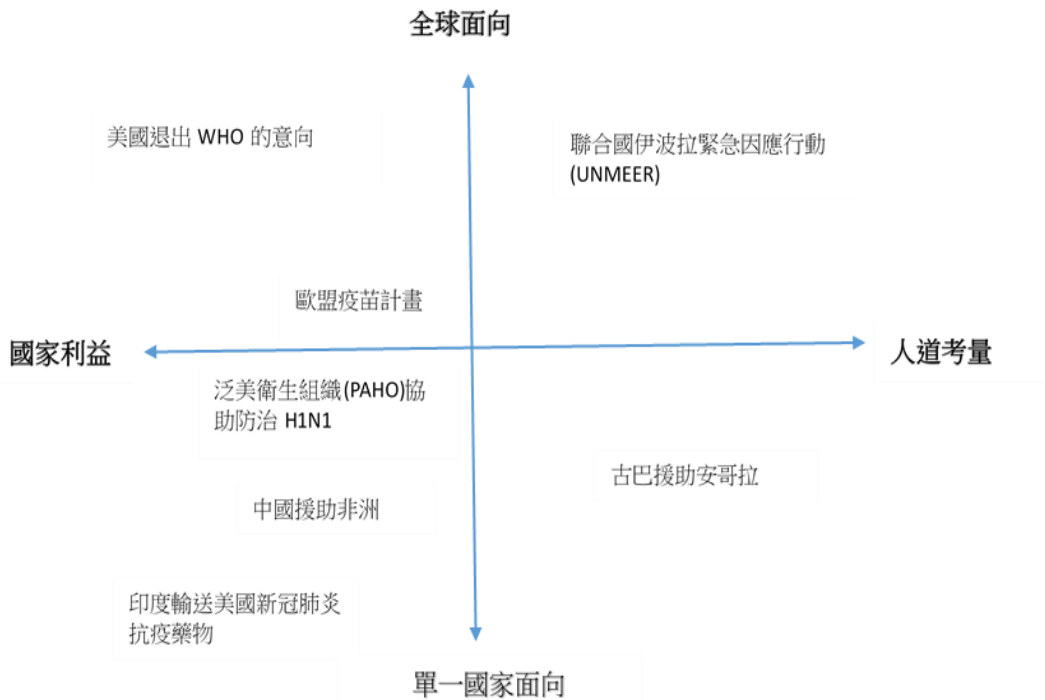
²⁰ *Ibid.*, pp. 89-90.

戰略考量有二，其一、認為透過雙邊途徑比多邊合作更易管控傳染病疫情，避免成為國家安全威脅；其二、可獲取符合外交政策的戰略利益，援助國利益常高於受援國。²¹ 比較上揭二者定義，主要區分出全球利益及國家利益二者，然，兩者並非必然互斥或衝突，一國的醫衛外交仍可於確保國家利益之同時，另助益促進全球健康。²² 如近日七大工業國（G7）領袖宣布將協助全球疫苗的分配問題，縮小富國與窮國防疫的鴻溝；此舉係訴諸全球治理的做法，而隱含的是對中、俄疫苗逐步主導地緣競爭對手，填補全球及區域權力真空的焦慮。²³

²¹ *Ibid.*, p. 91.

²² *Ibid.*, pp. 80-81.

²³ Lionel Laurent, “China and Russia Are Beating the West at Vaccine Diplomacy,” <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-02-23/covid-vaccines-the-west-is-letting-china-and-russia-win-the-diplomacy-g>.



資料來源: Tanisha M. Fazal, "Health Diplomacy in Pandemic Times," *International Organization*, Vol. 71(2020), p. 81.

圖 1：醫衛外交的面向

醫衛外交歷史悠久，美國、歐盟、日本等都是傳統大國，而中、俄則是新興大國。中國近十年活躍於 WHO、歐盟、世界銀行及「全球對抗愛滋病、肺結核和瘧疾基金會」(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria) 等國際多邊衛生制度，但實際捐贈有限，中方仍側重雙邊援助途徑，東協為其全球地緣戰略的重點區域，已建立中國—東協公共衛生基金 (China-ASEAN Fund for Public Health)，強化雙邊醫衛外交的運作。²⁴

²⁴ Katherine E. Bliss, *op.cit.*, pp. 2-6.

從醫衛外交指涉的外交戰略意涵，疫苗外交意謂一國使用疫苗作為增進外交關係及對他國影響力的策略。從傳染病防治及人道理念，防疫及醫藥需求應本諸科學評估，當疫苗接種成為國安議題，疫苗遂成一國展現軟實力及國家策略的工具，同時也是國家防衛及外交政策的關鍵。²⁵ 尤以全球疫苗供不應求的搶購現況，疫苗外交已具立即及顯著的戰略價值，對於許多發展中國家而言，誰能提供疫苗，至為關鍵，當前中、印、俄不斷對外輸送疫苗，疫苗外交於焉成形，²⁶ 並形成新的國際現實，當西方國家搶進大批疫苗，中低收入國家如巴西、奈及利亞、埃及、阿爾及利亞等就必須仰賴中、俄的善意。²⁷ 早在疫苗問世，競逐疫苗製程的領先地位成為大國競爭的新型態。2020年8月，俄羅斯宣稱全球首支疫苗問世，命名為「衛星5號」；隨即美國輝瑞藥廠於11月發表疫苗的效度數據，俄羅斯隨即也公布國產疫苗具與輝瑞疫苗效度相當的試驗報告。中國則稱國產的5組疫苗均已進入第三期人體試驗階段，宣稱中國疫苗將成為全球公共財（*global public goods*），提供開發中國家合理價格。²⁸ 三國的疫苗賽局如同太空競賽，相互競逐世界第一的地位。

²⁵ Lionel Laurent, "China and Russia Are Beating the West at Vaccine Diplomacy," <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-02-23/covid-vaccines-the-west-is-letting-china-and-russia-win-the-diplomacy-g>; Jeremy Youde, "Global vaccination is Still a Jab in the Dark," *East Asia Forum*, 28 February 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/28/global-vaccination-is-still-a-jab-in-the-dark/>.

²⁶ Economist Intelligence Unit, *Coronavirus Vaccines: Expect Delays: Q1 Global Forecast 2021* (London: Economist Intelligence Unit Ltd., 2021), pp. 1-6; Evan Dyer, "Vaccine Wars: Nations Race to Win Friends and Influence through Vaccine Distribution," *CBC New*, 09 February 2021, <https://www.cbc.ca/news/politics/russia-india-china-vaccine-distribution-1.5903874>.

²⁷ Anne-Sylvaine Chassany, "The West Should Pay Attention to Russia and China's Vaccine Diplomacy," <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>.

²⁸ Danil Bochkov, "Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race," *The Diplomat*, 29 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

中國 2020 年的口罩外交 (mask diplomacy) 擴及「疫苗外交」, 大力推介國產科興疫苗 (Sinovac) 及國藥疫苗 (Sinopharm), 東南亞成為重點區域, 中方透過國家力量強勢輸送至特定國家或地區, 多數歐美國家無法為之。²⁹ 俄羅斯也在 2020 年間推動疫情外交, 大量輸送口罩、醫療設備等, 之後亦轉向疫苗。2020 年中迄 2021 年初, 全球疫情延燒之際, 中俄兩國均已透過疫苗輸送獲致外交利益, 擴及亞洲、中南美、非洲及中東歐等, 此舉已引起歐美國家憂慮。³⁰ 歐洲議會 (European Parliament) 於 2021 年初向歐盟執行委員會提出關切, 指出歐盟不應低估中、俄國進行疫苗外交背後的地緣政治盤算, 成為其等擴張國家軟實力的有力工具。因歐盟缺乏整合策略, 而使中、俄汲取提高全球影響力的機會, 國際宣傳良善強權的形象。³¹ 諸國爭求疫苗的迫切, 使得疫苗成為一國謀求軟實力利益的外交通貨 (diplomatic currency)。³² 當前中國的獲利最為顯著, 已經將先前負面形象透過國際宣傳轉換成國際大善人的形貌,³³ 即為軟實力的展現。

²⁹ Center for Strategic and International Studies (CSIS), “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>.

³⁰ Anne-Sylvaine Chassany, “The West Should Pay Attention to Russia and China’s Vaccine Diplomacy,” <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>; Jonathan Tennenbaum, “China, Russia Steal a Vaccine Diplomacy March,” <https://asiatimes.com/2021/02/china-russia-steal-a-vaccine-diplomacy-march/>; Anchal Vohra, “Russia, China Expanding Middle East Sway with COVID-19 Vaccines,” *Aljazeera*, 09 February 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/9/russia-china-look-to-expand-mena-influence-through-vaccines>.

³¹ European Parliamentary, “Parliamentary questions” (Question for written answer/E-000190/2021 to the Commission/Rule 138/ 13 January 2021), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000190_EN.html.

³² Yaroslav Trofimov and Eric Bellman, “In Covid-19 Diplomacy, India Emerges as a Vaccine Superpower,” *Wall Street Journal*, 12 February 2021, <https://www.wsj.com/articles/covid-19-vaccines-are-becoming-important-diplomatic-currency-11613152854>.

³³ Bassem Aly Youssef, “China Is Using ‘Vaccine Diplomacy’ to Gain Influence in the Middle East,” *National Interest*, 25 February 2021, <https://nationalinterest.org/blog/coronavirus/china-using-%E2%80%99vaccine-diplomacy%E2%80%99-gain-influence-middle-east-178854>.

疫苗外交不僅限於全球大國的競爭，區域強權也會加入，印度的「疫苗友誼」政策（*vaccine friendship*）就是一例。³⁴ 透過疫苗外交追逐全球及區域戰略利益，將涉入中美競爭、中印衝突、中俄合作等大國關係，³⁵ 競爭對手推進疫苗外交的政治動機已凌駕國際人道援助意涵，這將使美國、歐盟等不得不投入其中。大國已紛紛運用疫苗為外交工具，在對象國的公衛決策中呈現出政治意涵。³⁶ 缺乏疫苗生產能力的國家，疫苗將被視為政治談判的晶片（*political bargaining chips*），透過疫苗外交從友好國家或政治盟國快速獲得疫苗的有利條件。新冠疫情下的疫苗外交已牽動地緣政治經濟，也將擴大國際競爭及區域衝突，因疫苗已成為政治獲利的工具，涉及外交談判、利誘及威嚇。³⁷

二、全球疫苗產研及取得現況

當前全球有超過 60 組疫苗已進入臨床實驗，約莫 170 組尚在研發階段，2021 年第一季施放的大廠疫苗有美德合作的輝瑞疫苗（Pfizer）、英國牛津大學研發的阿斯捷利康疫苗（Oxford-AstraZeneca，下文簡稱 AZ 疫苗）、美國的莫德納疫苗（Moderna）、嬌生疫苗（Janssen）等。另俄羅斯有衛星 5 號、中國有科興及國藥疫苗，目前至少有 10 組疫苗已在各國核准緊急使用，WHO 核准緊急使用的疫苗目前共有六組（參見表 1）。2020 年，諸

³⁴ Alena Kudzko and Shane Markowitz, “The Increasingly Crowded Field of Vaccine Diplomacy,” *World Policy Review*, 18 March 2021, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29500/beyond-china-and-russia-vaccine-diplomacy-is-an-increasingly-crowded-field>.

³⁵ Daniel Bochkov, “Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race,” *The Diplomat*, 29 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

³⁶ Anne-Sylvaine Chassany, “The West Should Pay Attention to Russia and China’s Vaccine Diplomacy,” <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>.

³⁷ Barbara Unmüßig and Alexandra Sitenko, “Divided We Fail - Vaccine Diplomacy and Its Implications,” 7 April 2021, <https://th.boell.org/en/2021/04/21/divided-we-fail>.

國採取封鎖政策抗疫，隨疫苗問世，時序進入 2021 年，疫苗接種成為終結疫情的解決方案。多數已開發國家已於 2020 年底展開施打，開發中國家正追趕在後。超額預購，加上疫苗交付時程的延遲，造成供不應求、施打延緩的困境。疫苗成為搶手商品，一國的購買能力影響甚鉅。英國經濟學人情資中心（Economist Intelligence Unit, EIU）預測，疫苗資源將集中於高收入國家，造成中、低收入國家取得疫苗延遲，前者預計可於 2021 年中旬完成全國接種，而中收入國家於 2023 年才能達標，而低收入國家則遲至 2024 年才能完成（參見圖 2）。

表 1：世界衛生組織（WHO）核准緊急使用（EUL）的疫苗

| 疫苗名稱 | 核准日期 |
|---|------------|
| 輝瑞/BNT Pfizer/BioNtech Comirnaty | 2020/12/31 |
| 英國阿斯特捷利康（AZ） SII/Covishield（印度代工） AstraZeneca/AZD1222（韓國代工） | 2021/02/16 |
| 美國嬌生 Janssen/Ad26.COV 2.S | 2021/03/12 |
| 美國莫德納 Moderna COVID-19 vaccine（mRNA 1273） | 2021/04/30 |
| 中國國藥 Sinopharm | 2021/05/07 |
| 中國科興 Sinovac-CoronaVac | 2021/06/01 |

資料來源：World Health Organization Website, “Coronavirus disease(COVID-19): Vaccines,” [https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccines?topic=survey=&gclid=EA1aIQobChMI2ITsteS08QIVzX4rCh0k9QEOEAYASAAEgK9evD_BwE](https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines?topic=survey=&gclid=EA1aIQobChMI2ITsteS08QIVzX4rCh0k9QEOEAYASAAEgK9evD_BwE).

首波施打國家如以色列、巴林、沙烏地聯合大公國等屬人口規模較小的富國，正逐步達到全民接種；接續是英國、美國及歐盟國家。³⁸ 主要藥廠預計 2021 年生產計 125 億劑，其中 64 億劑來自預購訂單，高收入國家佔多數，如加拿大預訂逾人口 5 倍之多的劑量，以色列高價收購疫苗，國際競購蔚為風潮，造成其他國家議價困難。全球疫苗市場白熱化，然低收入國家將被排除在外，除疫苗價格不斐之外，另高額運輸、配發以及管理及醫護人員施打訓練的諸多成本，對於財政困難及經濟重創的政府而言將難以負擔。³⁹ 疫苗尚未問世，占全球人口 16% 的高收入國家，已獲取全球疫苗總量的 60%。以輝瑞而言，目前可生產全球人口約 14% 的施打劑量，然訂單均來自美國的盟友，如加拿大圈購 4,000 萬劑，歐盟 2 億劑，以及英國 4,000 萬劑。（參見表 2）⁴⁰

WHO 計劃於 2021 年透過 COVAX 整備 20 億劑疫苗，其中包括輝瑞疫苗 4,000 萬劑及 AZ 疫苗 1 億 5,000 萬，其中分配給低收入國家 92 國至少約 13 億劑，⁴¹ 惟各國配發上限為一國總人口的 20%，仍不足達成群體免疫 (herd immunization) 所需劑量。COVAX 目前面臨的問題有三，其一、缺乏預算奧援，其二、疫苗運送及保存管理等技術問題尚待克服；其三、富國以高價圈購疫苗，致使亞洲等其他國家疫苗輸送時程延遲等。⁴² 盱衡現

³⁸ Economist Intelligence Unit, *Coronavirus Vaccines: Expect delays: Q1 Global Forecast 2021*, pp. 1-6.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Daniel Bochkov, "Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race," <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

⁴¹ Sudha Ramachandran, "India's Vaccine Diplomacy: A Potent Card?" *The Diplomat*, 26 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/indias-vaccine-diplomacy-a-potent-card/>; The Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), "COVAX announces new agreement, plans for first deliveries" 22 January 2021, https://cepi.net/news_cepi/covax-announces-new-agreement-plans-for-first-deliveries/.

⁴² Jeremy Youde, "Global Vaccination is still a Jab in the Dark," *East Asia Forum*, 28 February 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/28/global-vaccination-is-still-a-jab-in-the-dark/>.

況，當輝瑞、莫德納以及 AZ 疫苗陸續在已開發國家中大規模施打，而開發中國家疫苗需求則來自中、印、俄疫苗。2021 年 2 月止，有 21 國僅取得該三國其一提供的單一疫苗來源，並已有逾百國家獲該三國捐贈或出售疫苗。⁴³ 疫苗施放數量及對象並非完全依據實際需求，同時也反映兩造外交關係的取向，價格雖是許多開發中國家疫苗決策的主因（參見圖 3），但選擇中、俄疫苗亦繫於雙邊友好及長期援贈關係。此外，中國在 COVAX 的積極角色，也有助其等取得更多疫苗配額。⁴⁴ 相較歐美、印度等國，中國內部優勢來自國內大規模接種沒有急迫感，得以全力推進疫苗的對外輸送。⁴⁵

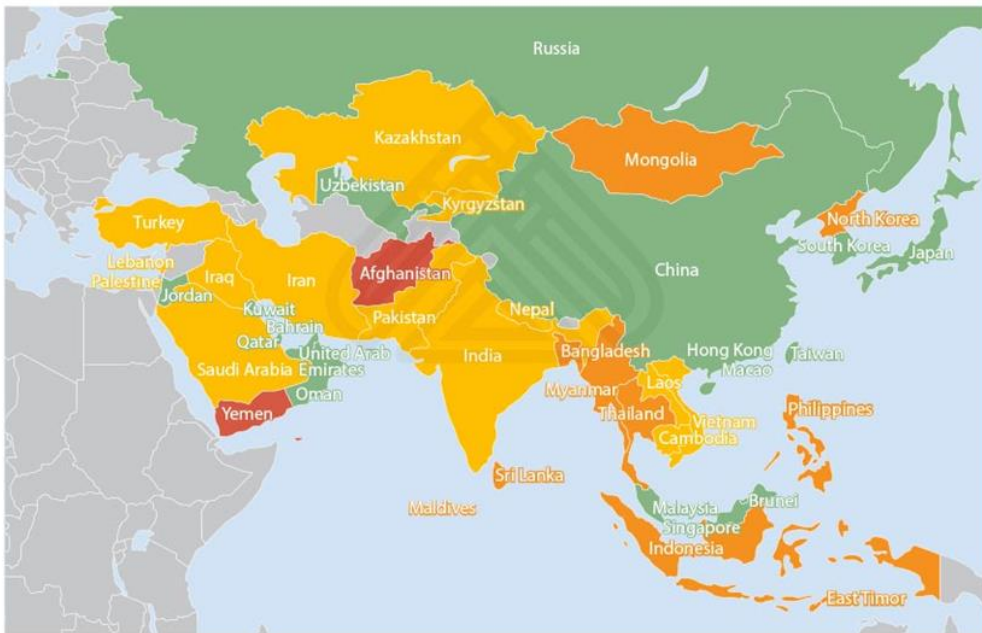
⁴³ Alix Culbertson and Carmen Aguila Garcia, “COVID-19 ‘vaccine diplomacy’: China, Russia and India cherry-picking the countries they help,” *Sky News*, 24 February 2021, <https://news.sky.com/story/covid-19-vaccine-diplomacy-china-russia-and-india-cherry-picking-the-countries-they-help-12226865>.

⁴⁴ Daniel Bochkov, “Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race,” <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

⁴⁵ Lionel Laurent, “China and Russia Are Beating the West at Vaccine Diplomacy,” <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-02-23/covid-vaccines-the-west-is-letting-china-and-russia-win-the-diplomacy-g>.

Covid-19 Asia Vaccine Coverage Developments 2021

- Vaccines to be available from Q1 2021 to general population
- Vaccines to be available to 20% of population only
- Vaccines to be available from mid 2021 to general population
- Serious problems in obtaining vaccines











Graphic © Asia Briefing Ltd.

資料來源: Chris Devonshire-Ellis, “Special Report: Covid-19 2021 Vaccine Distribution across Asia,” *Asia Briefing*, <https://www.asiabriefing.com/news/2020/12/special-report-covid-19-2021-vaccine-distribution-across-asia/>.

圖 2：全球疫苗接種施打覆蓋率趨勢

How some of the Covid-19 vaccines compare

| Company | Type | Doses | How effective* | Storage | Cost per dose |
|---|---|---|----------------|--|---------------|
|  Oxford Uni-AstraZeneca | Viral vector (genetically modified virus) | x2  | 62-90% | Regular fridge temperature | £3 (\$4) |
|  Moderna | RNA (part of virus genetic code) | x2  | 95% | -20C up to 6 months | £25 (\$33) |
|  Pfizer-BioNTech | RNA | x2  | 95% | -70C | £15 (\$20) |
|  Gamaleya (Sputnik V) | Viral vector | x2  | 92% | Regular fridge temperature (in dry form) | £7.50 (\$10) |

*preliminary phase three results, not yet peer-reviewed

資料來源：“Covaxin and Covishield: What We Know about India's Covid Vaccines,” BBC, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-55748124>.

圖 3：國際主要疫苗價格及效度比較

表 2：國際大廠疫苗第一波主要採購國

| 疫苗種類 | 單價預估 (每劑/美元) | 效度 | 主要採購國 |
|------------------------|--------------|-----|------------------------------|
| 美德輝瑞 (Pfizer-BioNTech) | 20 | 95% | 歐盟: 2 億劑 美國: 1 億劑 |
| 美國莫德納 (Moderna) | 33 | 95% | 歐盟: 1 億 6,000 萬劑 美國: 1 億劑 |

| | | | |
|---|----|--------|---|
| | | | 加拿大: 4,000 萬劑 |
| 美國嬌生 (Johnson & Johnson) | 10 | 85% | 歐盟: 1 億 6,000 萬劑 美國: 1 億劑 加拿大: 4,000 萬劑 |
| 英國 AZ 疫苗 (The Oxford University-AstraZeneca) | 4 | 62-90% | 歐盟: 4 億劑 美國: 5 億劑 英國: 1 億劑 泰國: 2,600 萬劑 |
| 中國科興疫苗 (Sinoavac) | 5 | 50-70% | 印尼: 4,000 萬劑 菲律賓: 2,500 萬劑 泰國: 200 萬劑 |
| 俄羅斯衛星 5 號 (Sputnik V) | 10 | 91.4% | 巴西: 1,000 劑 阿根廷: 1,000 劑 玻利維亞: 260 劑 印度: 1 億劑 (授權技轉生產) |

資料來源: 作者整理 (更新自 2021 年 2 月止)。

新冠肺炎疫苗接種被視為史上最大規模的施打計畫，歐美國家自 2020 年底開始首波施打，接續世界各地陸續施打，迄 2021 年 6 月，全球 180 餘國疫苗施打總數已逾 25 億劑，其中美國及歐盟施打總數均已超過 3 億劑 (參見表 3)。⁴⁶

表 3：主要國家疫苗施打總數 (統計至 6 月 17 日止)

| 國家 | 疫苗施打總數 (劑次) | 首劑施打總數佔全國人口比例 (%) | 完成施打總數佔全國人口比例 (%) |
|----|-------------|-------------------|-------------------|
| 中國 | 945,150,000 | 未知 | 未知 |
| 歐盟 | 315,441,994 | 45.9 | 26.7 |
| 美國 | 314,969,386 | 53.0 | 44.5 |
| 印度 | 268,665,914 | 16.0 | 3.7 |

⁴⁶ Bloomberg Website, "Vaccine Tracker," <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>.

| | | | |
|-------------|----------------------|------|------|
| 俄羅斯 | 33,000,000 | 12.3 | 10.2 |
| 日本 | 27,656,387 | 11.0 | 6.0 |
| 全球總計 | 2,517,158,861 | | |

資料來源: Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/#global>.

三、推動疫苗外交主要的行動者

2020 年中期，中國已對外進行大規模防疫醫療物資捐贈如口罩、防護衣（PPE）等，開啟疫苗外交的前端。隨著疫苗問世，外宣中國是提供全球公共財的善意角色，最先向東協國家允諾優先提供疫苗。⁴⁷ 中國推進疫苗外交的策略意涵包括：改變國家負面形象及修補、強化與東協國家的雙邊關係、形塑全球疫情防治的領導地位；已有 4 組國產疫苗進入臨床試驗階段，凌駕各國，意在建立主導全球疫苗供應鏈之勢。⁴⁸ 2020 年底，隨著歐美疫苗逐一問世，中方更加積極推銷自製疫苗，並已分別與東協國家簽約。⁴⁹ 另一方面，中方捐款 20 億美元予 WHO 全球抗疫計畫，提供中南美、加勒比海國家 10 億貸款購買中國疫苗，另允諾優先提供疫苗給柬埔寨、寮國、緬甸、泰國、越南等東協五國，⁵⁰全球疫苗外交版圖於焉成形，捐

⁴⁷ Sebastian Strangio, “Southeast Asia’s Coming COVID-19 Vaccine Windfall,” *The Diplomat*, 4 September 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asias-coming-covid-19-vaccine-windfall/>.

⁴⁸ Sui-Lee Wee, “From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends,” <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>; Jinit Jain, “The Vaccine Diplomacy: The Next Battleground between India and China to Dominate the Global COVID-19 Vaccine Requirements,” *Opindia*, 18 January 2021, <https://www.opindia.com/2021/01/vaccine-diplomacy-battle-china-india/>.

⁴⁹ “China’s ‘Vaccine Diplomacy’: A Global Charm Offensive,” *The Japan Times*, 10 December 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/10/asia-pacific/china-vaccine-diplomacy/>; Ananth Krishnan, “China’s vaccine diplomacy finds takers in Southeast Asia,” *The Hindu*, 19 January 2021, <https://www.thehindu.com/news/international/chinas-vaccine-diplomacy-finds-takers-in-southeast-asia/article33611122.ece>.

⁵⁰ Yuliya Talmazan, Keir Simmons and Laura Saravia, “China’s Xi Announces \$2B for Coronavirus Response as WHO Faces Calls for Investigation,” *NBC News*, 18 May 2020,

贈及商業採購雙管齊下，單就東南亞地區，首波中國輸往的疫苗總量約 250 萬劑，已佔中國輸送各國總量的 44%。⁵¹

中國的優勢來自五個層面，第一、中國疫苗價格遠較歐美的輝瑞、莫德納等低廉，且運送及保存成本較低。第二、美國川普政府強調美國優先論調，有利中國填補美國全球公衛地位的契機；第三、中國可透過一帶一路（Belt and Road Initiative, BRI）的架構大幅施放疫苗；第四、中國經濟復甦穩健，有利國際援贈及外交擴展；⁵² 第五、中國積極參與 COVAX 的運作，影響力提升。⁵³ 外長王毅繼 2020 年去訪東協後，2021 年 1 月中旬再訪緬甸、印尼、汶萊及菲律賓等 4 國，重申提供疫苗為當前優先的外交重點，另強調將持續推動受疫情影響擱置的一帶一路的經濟的戰略利益，兩者已巧妙結合發揮綜效。⁵⁴

*<https://www.nbcnews.com/news/world/coronavirus-who-faces-global-call-investigation-general-assembly-n1209061>; Ore Diego, "Mexico Says China Plans \$1 billion Loan to Ease Latin Access to Virus Vaccine," *Reuters*, 23 July 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-mexico-china-idUSKCN24O08L>; "China Promises Mekong Neighbours Access to Chinese Covid-19 Vaccine," *South China Morning Post*, 24 August 2020, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3098610/china-promises-its-mekong-neighbours-priority-access>.*

⁵¹ Yanzhong Huang, "Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China,"

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.

⁵² Jinit Jain, "The Vaccine Diplomacy: The Next Battleground between India and China to Dominate the Global COVID-19 Vaccine Requirements," *OpIndia*, 18 January 2021,

*<https://www.opindia.com/2021/01/vaccine-diplomacy-battle-china-india/>; Jimmy Quinn, "The Brazenness of China's Vaccine Diplomacy," *National Review*, 25 January 2021, <https://www.nationalreview.com/corner/the-brazenness-of-chinas-vaccine-diplomacy/>; Harsh V. Pant, Aarshi Tirkey, "India's Vaccine Diplomacy," *Foreign Affairs*, 22 January 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/22/india-world-pharmacy-vaccine-diplomacy-compete-china/>.*

⁵³ Luke Hunt, "China's 'Vaccine Diplomacy' Leaves its Mark on ASEAN," *The Diplomat*, 22 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-vaccine-diplomacy-leaves-its-mark-on-asean/>.

⁵⁴ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," *CSIS*, 28 January 2021, <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

印度優勢來自本國製藥實力。疫情之前，印度已是全球疫苗供應大國，設有全球最大藥廠的「印度血清研究所」(Serum Institute of India, SII)，疫情之前已供應全球所需疫苗總量的62%。該藥廠已取得英國藥廠阿斯特捷利康(AstraZeneca)授權量產疫苗⁵⁵。2020年底開始國內疫苗施打的同時，亦同步對外援贈，首波捐贈周邊國家，包括孟加拉200萬劑、尼泊爾100萬劑、不丹15萬劑及馬爾地夫10萬劑，接續為緬甸，係第一順位的東協受贈國。⁵⁶疫苗外交充分發揮印度醫藥軟實力，具長期提供中、低收入國家疫苗的經驗，旨於改善與周邊國家如尼泊爾、孟加拉的嫌隙，並持續推展與東協緊密連結的「東進政策」(Act East Policy)。⁵⁷要者，制衡中國在印太地區強勢擴張的影響力，⁵⁸印度向視印度洋為勢力範

⁵⁵ Cod Satrusayang, "Rejection of India's Vaccine Offer Adds to Mounting Concerns about Thailand's Vaccine Program," *Thai Enquirer*, 25 January 2021, <https://www.thaienquirer.com/23278/rejection-of-indias-vaccine-offer-adds-to-mounting-concerns-about-thailands-vaccine-program/>.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ 「東進政策」為印度重要的對外政策方針，呈現印度亞太政策的戰略架構；東進政策延續自1990年代初的「東向政策」(Look East Policy)，為印度重新與東南亞、東亞等亞太區域連結及整合的對外政策。東向政策對應的國際脈絡，為美蘇冷戰終結及東協區域主義的盛行以及中國勢力的擴張。歷經數25年，政黨輪替，印度力行東向政策不墜，持續擴大與東協戰略及安全合作關係。2014年印度總理莫迪提升為「東進政策」，提升印度成為區域政治安全的角色。相關探討可參見：Sampa Kundu, "India's ASEAN Approach: Acting East," *The Diplomat*, 08 April 2016, <https://thediplomat.com/2016/04/indias-asean-approach-acting-east/>; 林伶靜，〈印度在東南亞安全中之角色建構：東協中心取向分析〉，《全球政治評論》，第53期(2016)，頁83-118。林伶靜，〈印度與東協經濟合作之發展與檢視：東向政策效應〉，《台灣東南亞學刊》，第11卷第2期(2016)，頁3-44。"Look East' policy now turned into 'Act East' policy: Modi," *The Hindu*, 13 November 2014, <https://www.thehindu.com/news/national/look-east-policy-now-turned-into-act-east-policy-modi/article6595186.ece>.

⁵⁸ "Vaccine Diplomacy," *Telangana Today*, 26 January 2021, <https://telanganatoday.com/vaccine-diplomacy>; Brahma Chellaney, "Free vaccines and India's Humanitarian Diplomacy," *The Japan Times*, 27 January 2021, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/01/27/commentary/world-commentary/free-vaccines-india-coronavirus-diplomacy/>.

圍，中國已成最大競爭者。⁵⁹ 印度本身因具疫苗量產能力，疫苗捐贈比其他援助項目更具優勢及成效。南亞是中印競逐疫苗外交的主戰場，印度已施放數百萬劑的 AZ / Covishield 疫苗予周邊國家，中國則是著重巴基斯坦，競爭態勢昭然。⁶⁰

美國新任總統拜登於 2021 年 1 月 20 日就職，不久宣布加入 COVAX，此舉受到國際肯定，認為將助擴大供應貧困國家疫苗的國際合作。另可預見美、印兩國將在疫苗外交上有更多的合作空間，因為制衡中國是兩國共同的戰略目標；而國際及東協都期待美國在全球疫苗政策的角色，這也預告美國的重返全球抗疫領導地位，將進一步牽動東南亞區域的地緣政治賽局。

四、中國

(一) 一帶一路計畫 (BRI) 的延續

中國透過疫苗外交急欲擺脫國際各界對於武漢肺炎的負面形象，大幅外宣援助開發中國家疫苗的慈善形象，並形塑後在疫情國際秩序中的科學領導角色，⁶¹ 一為軟實力的宣傳，另為延續一帶一路計畫項目的推進。一帶一路是中國首要的國際大戰略，規模之大，將一改全球地緣政治版圖。⁶²

⁵⁹ 林儉靜，〈印度在東南亞安全中之角色建構：東協中心取向分析〉，頁 83-118。

⁶⁰ Jevas Nyabiage, "India Rivals China in Covid-19 Vaccine Diplomacy with Million Doses for South Africa," *South China Morning Post*, 3 February 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3120320/india-rivals-china-covid-19-vaccine-diplomacy-million-doses?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlz-scmp_international&utm_content=20210203&tpcc=enlz-scmp_international&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=cd7694fad1&MCAccountID=3775521f5f542047246d9c827&tc=8.

⁶¹ Sui-Lee Wee, "From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends," *The New York Times*, 11 September 2020, <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>; Kim Beng Phar and Clementine Bizot, "The Jury Is Still Out on Beijing's 'Vaccine Diplomacy,'" *The Diplomat*, 20 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/the-jury-is-still-out-on-beijings-vaccine-diplomacy/>.

⁶² 周子欽，〈區域整和脈絡下的「一帶一路」：地緣政治經濟觀點〉，《全球政治評論》，第

中方預計 2020 年推動的一帶一路工程計畫約有 2,951 項，總計 3.9 兆美元；因疫情導致邊境封鎖，國際運輸管制，限制中國大量勞工、設備及原料的輸出，在計畫國逾半的工程計畫延遲或擱置，包括巴基斯坦、印尼、柬埔寨等國。疫苗輸出遂成為替代品，成為延續一帶一路的命脈，⁶³ 醫衛原本僅是一帶一路次要項目，因疫情之故，躍身成為重點主力項目。⁶⁴

國內疫情稍緩，中方旋對外推行「健康絲路」(Health Silk Road)，強調將以醫療衛生取代基礎建設，延續與計畫國的投資、融貸及援助，而疫苗是主要合作項目，這被視為延續一帶一路之經濟及戰略利益的應變策略。當前中國的科興及國藥疫苗成為擴大在開發中國家影響力的重要工具，一如國家主席習近平宣稱中國疫苗將成為全球公共財，以此形塑中國做為全球防疫的領導角色。⁶⁵ 健康絲路的大力推進，成為疫情時期持續推展一帶一路計畫的主戰略。⁶⁶

69 期 (2020 年)，頁 63-92。

⁶³ Oxford Business Group, "Has Covid-19 prompted the Belt and Road Initiative to go green?" 28 January 2021, <https://oxfordbusinessgroup.com/news/has-covid-19-prompted-belt-and-road-initiative-go-green>; Jacob Mardell, "China's 'Health Silk Road': Adapting the BRI to a pandemic-era world," *MERICs*, 25 November 2020, <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-health-silk-road-adapting-bri-pandemic-era-world>.

⁶⁴ Anne-Sylvaine Chassany, "The West Should Pay Attention to Russia and China's Vaccine Diplomacy," *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>.

⁶⁵ Alice Han and Eyck Freymann, "Coronavirus Hasn't Killed Belt and Road," *Foreign Policy*, 06 January 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/06/coronavirus-hasnt-killed-belt-and-road/>; "China's 'Vaccine Diplomacy': A Global Charm Offensive," *The Japan Times*, 10 December 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/10/asia-pacific/china-vaccine-diplomacy/>; Jacob Mardell, "China's Vaccine Diplomacy Assumes Geopolitical Importance," <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-vaccine-diplomacy-assumes-geopolitical-importance>.

⁶⁶ Jacob Mardell, "China's 'Health Silk Road': Adapting the BRI to a pandemic-era world," *MERICs*, November 25, 2020, <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-health-silk-road-adapting-bri-pandemic-era-world>.

透過一帶一路，中方壟斷歐亞地區的投資貿易，成為二十一世紀最巨大的開發案，逐步擴展在世界各地的影響力，⁶⁷ 中國於 2015 年提出「健康絲路」的概念，旨為擴大國際公衛的主導角色，疫情期間藉此將一帶一路轉向醫衛相關工程及技術的計畫項目。⁶⁸ 中國電商阿里巴巴已在衣索比亞及杜拜建置疫苗存放倉庫，做為輸送非洲及中東的轉運站。中方也在印尼、巴西、摩洛哥等建立疫苗生產設備，該三國家並已加入中國疫苗的臨床試驗。中國若獲得中低收入國家 15% 的疫苗市場，就可創造高達 28 億美元的產值。⁶⁹ 一帶一路的資金及版圖加速中國對外輸送疫苗的管道及便捷，阿拉伯聯合大公國為主要合作國，首先核准中國國藥疫苗。印尼現與中方合作建造高鐵建造計畫，也先行採用科興疫苗。⁷⁰ 另巴基斯坦已獲贈國藥疫苗 100 萬劑，為中方疫苗捐輸的首站，接續為汶萊、柬埔寨、寮國、緬甸、尼泊爾、蒙古、獅子山共和國、辛巴威等。⁷¹ 在商業採購方面，中國獲利可觀，2021 年初海外訂單已逾 5.7 億劑，占全球疫苗採購契約總數的 8%。⁷² 外長王毅稱一帶一路為輸送救命物資的走廊，中方承諾疫苗捐贈總

⁶⁷ Ryan Hass, "China Is Not Ten Feet Tall," *Foreign Policy*, 03 March 2021, https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-03/china-not-ten-feet-tall?utm_medium=newsletters&utm_source=twofa&utm_campaign=China%20Is%20Not%20Ten%20Feet%20Tall_b&utm_content=20210305&utm_term=FA%20This%20Week%20-%20112017.

⁶⁸ Jacob Mardell, "China's Global Healthcare Ambitions: Gaining Influence on the International Stage," *MERICs*, 26 November 2020, <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-global-healthcare-ambitions-gaining-influence-international-stage>.

⁶⁹ "China's 'Vaccine Diplomacy,'" *The ASEAN Post*, 11 December 2020, <https://theaseanpost.com/article/chinas-vaccine-diplomacy>.

⁷⁰ Oxford Business Group, "Has Covid-19 prompted the Belt and Road Initiative to go green?"

⁷¹ Eleanor Albert, "China Gifts Pakistan 1.2 Million COVID-19 Vaccine Doses," *The Diplomat*, 04 February 2021, <https://thediplomat.com/2021/02/china-gifts-pakistan-1-2-million-covid-19-vaccine-doses/>.

⁷² Yanzhong Huang, "Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China," <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.

計 72 國，其中 70 國即為加入一帶一路的國家，包括東協國家（參見表 4），疫苗輸送與一帶一路計畫已相互加乘戰略、外交與經濟利益。⁷³

中國於 2021 年 10 月加入 COVAX，反觀美國川普政府退出 COVAX 並主張美國優先論調，⁷⁴ 此一反差提供中國擴大全球防疫角色的契機及搶灘疫苗市場相輔，強調中國疫苗比歐美疫苗低廉、易保存。⁷⁵ 現有 28 國簽約採購中國疫苗，另 68 國獲贈免費疫苗，多數為中低收入國家，這反映國際現實，歐美的輝瑞、莫德納效度雖高，但價值不斐，且運輸保存成本過高，加上交付時程延遲，對許多開發中國家構成取得障礙。此外，歐美國家疫情亦屬嚴峻，國內疫苗需求甚高，⁷⁶ 這使得開發中國家取得國際疫苗更加不易，因此就須仰賴中國捐輸。WHO 於 2021 年 5 月及 6 月分別核准國藥及科興疫苗的緊急使用，這將提高中國疫苗的國際地位，有助海外的大規模施放。⁷⁷

⁷³ Samantha Kiernan, Serena Tohme, Kailey Shanks and Basia Rosenbaum, “The Politics of Vaccine Donation and Diplomacy,” *Think Global Health*, 04 June 2021, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/politics-vaccine-donation-and-diplomacy>.

⁷⁴ Jacob Mardell, “China’s Vaccine Diplomacy Assumes Geopolitical Importance,” ; Luke Hunt, “China’s ‘Vaccine Diplomacy’ Leaves its Mark on ASEAN,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-vaccine-diplomacy-leaves-its-mark-on-asean/>; Sebastian Strangio, “China’s Southeast Asian ‘Vaccine Diplomacy’ Comes Into Relief,” *The Diplomat*, 05 November 2020, <https://thediplomat.com/2020/11/chinas-southeast-asian-vaccine-diplomacy-comes-into-relief/>.

⁷⁵ Takashi Nakano and Kentaro Iwamoto, “ASEAN Courts Biden as China Speeds ‘Vaccine Diplomacy’” *Nikkei Asia*, 22 January 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/ASEAN-courts-Biden-as-China-speeds-vaccine-diplomacy>.

⁷⁶ Sui-Lee Wee, “China Wanted to Show Off Its Vaccines. It’s Backfiring,” *New York Times*, 25 January 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/25/business/china-covid-19-vaccine-backlash.html>; Yanzhong Huang, “Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.

⁷⁷ World Health Organization (WHO) Website, “Coronavirus disease (COVID-19): Vaccines,” [https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccines?topicsurvey=&gclid=EAIaIQobChMI2ITsteS08QIVzX4rCh0k9QEOEAYASAAEgK9evD_BwE](https://www.who.int/news-room/q-a-detail/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccines?topicsurvey=&gclid=EAIaIQobChMI2ITsteS08QIVzX4rCh0k9QEOEAYASAAEgK9evD_BwE).

中國另一項優勢表現在經濟的快速復甦，2020年10月至12月的國內生產毛額（GDP）成長6.6%，預計來年將可恢復海外經濟動能。⁷⁸ 當富國競相搶購大廠疫苗，中國則是大力推銷國產疫苗給中低收入國家，隱含強烈的外交目的，這在東協國家中顯而易見。⁷⁹

表4：中國初期承諾捐贈疫苗的東協國家

| 國家 | 數量（劑） | 是否參與一帶一路計畫 |
|-----|-----------|------------|
| 泰國 | 500,000 | √ |
| 菲律賓 | 1,000,000 | √ |
| 緬甸 | 500,000 | √ |
| 柬埔寨 | 1,700,000 | √ |
| 寮國 | 1,402,000 | √ |

資料來源：Samantha Kiernan, Serena Tohme, Kailey Shanks and Basia Rosenbaum, “The Politics of Vaccine Donation and Diplomacy,” *Think Global Health*, 4 June 2021, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/politics-vaccine-donation-and-diplomacy>.

（二）改善、鞏固與東協雙邊關係，強化區域主導

中國對東協國家推行疫苗外交，目的在於強化與東協關係，並確保地緣政治的話語權及主導權。2020年8月間，總理李克強在第三屆瀾滄江—湄公河領袖會（Lancang-Mekong Cooperation Leaders' Meeting）視訊會議中允諾優先供應湄公河國家疫苗，包括：柬埔寨、寮國、緬甸、泰國及越南。⁸⁰ 另外長王毅於2020年間訪問緬、印、汶、菲、馬、泰等國時強調中國與東

⁷⁸ Takashi Nakano and Kentaro Iwamoto, “ASEAN Courts Biden as China Speeds ‘Vaccine Diplomacy,’” <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/ASEAN-courts-Biden-as-China-speeds-vaccine-diplomacy>.

⁷⁹ “China’s ‘Vaccine Diplomacy,’” *The ASEAN Post*, 11 December 2020, <https://theaseanpost.com/article/chinas-vaccine-diplomacy>.

⁸⁰ “3rd Lancang-Mekong Cooperation leaders’ Meeting Enhances Partnership, Promotes Common Prosperity, say Senior Officials,” *Xinhua*, 25 August 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/25/c_139314898.htm.

協緊密的防疫合作，亦力推中國疫苗，透過商業契約或捐輸，疫苗外交已擴及東協各國。⁸¹

中國的疫苗外交並非無條件捐輸，而是藉此提對區域議題的優勢地位，特別是南海爭議及支持中國的全球地位。南海領土爭端是中方與東協關係緊張的來源，也是中美衝突的延伸場域。疫情蔓延，間接擴大中國的戰略擴展，2020年3月起，中國積極擴張在南海領域的海軍，同時派遣巡邏艦進入汶萊、馬來西亞、越南、菲律賓等國的特別經濟區（Special Economic Zone）。另中國漁船先前進入印尼納吐納海域（Natuna Sea），引起中印關係緊張。疫情之前，中方已透過一帶一路及其他經濟開發援助等企圖改變聲索國的主張，降低東協敵意。疫情爆發之後，疫苗輸出成另一項外交戰術，⁸² 中國利用美國與東協關係淡化的空窗期，企圖強化亞洲領導角色，強調對美國而言，亞洲僅是地緣政治的選擇，但對中國而言卻是地緣政治的現實。⁸³ 即便全球疫情嚴峻，中國解放軍持續擴大在南海的部署，並高調展現軍事能力，美方已多次派遣航空母艦。在此同時，東協國家與美國、澳洲的軍事演習因疫情取消或延宕，也更突顯中國的單一勢力。⁸⁴

⁸¹ Takashi Nakano and Kentaro Iwamoto, “ASEAN Courts Biden as China Speeds ‘Vaccine Diplomacy’” <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/ASEAN-courts-Biden-as-China-speeds-vaccine-diplomacy>.

⁸² Alvin Ernesto, “China’s Vaccine Diplomacy: Another Political Inducement to the Southeast Asian Region?” *The Geopolitics*, 02 October 2020, <https://thegeopolitics.com/chinas-vaccine-diplomacy-another-political-inducement-to-the-southeast-asian-region/>.

⁸³ Sebastian Strangio, “China’s Southeast Asian ‘Vaccine Diplomacy’ Comes into Relief,” <https://thediplomat.com/2020/11/chinas-southeast-asian-vaccine-diplomacy-comes-into-relief/>.

⁸⁴ Huong Le Thu, “The COVID-19 Pandemic and Geopolitics in Southeast Asia,” *Southeast Asia and COVID-19*, 27 January 2021, <https://southeastasiacovid.asiasociety.org/the-covid-19-pandemic-and-geopolitics-in-southeast-asia/>.

菲、柬、寮、緬都獲中國首波的疫苗捐贈，印、馬是則科興疫苗的臨床試驗合作及採購國。⁸⁵ 菲律賓是南海域主要的聲索國，立場向來強硬，面對國內疫情嚴峻，菲方須仰賴中國疫苗，對中政治立場已轉溫和，⁸⁶如總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）表示不會干涉中國在南海爭端的主張。⁸⁷在國際場合中，當中國受到各方對於隱匿疫情的強烈責難批評，要求 WHO 進入武漢調查的壓力不斷，便要求東協必須支持有利中方的立場。⁸⁸ 東協對中國疫苗的依存，反映美國川普政府對東協漠視的結果，東協不得一改力行大國平衡的外交路線。然而，檢視東協各國採購疫苗的種類，可觀察對中國疫苗存有疑慮，亦包含隱而不見的恐中情緒，使得東協仍戮力尋求其他歐美國家疫苗的選項。⁸⁹

中國推動疫苗外交具有優勢，但疫苗本身可信度是一大問題。缺乏相關公開試驗資料，科興疫苗宣稱約 75% 的效力，但經巴西試驗後發現實僅有約 50% 效力，因此立即轉向印度進口 200 萬劑疫苗。⁹⁰ 各國對中國疫苗的疑慮反映在國際疫苗採購數量，根據 2020 年 11 月統計，購買科興及國藥疫苗總計約 5 億劑，多數為參與中國疫苗臨床試驗的國家；而預購 AZ

⁸⁵ Alvin Ernesto, "China's Vaccine Diplomacy: Another Political Inducement to the Southeast Asian Region?" *The Geopolitics*, 02 October 2020, <https://thegeopolitics.com/chinas-vaccine-diplomacy-another-political-inducement-to-the-southeast-asian-region/>.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Sui-Lee Wee, "From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends," <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.htm>.

⁸⁸ Sui-Lee Wee, "China Wanted to Show Off Its Vaccines. It's Backfiring," <https://www.nytimes.com/2021/01/25/business/china-covid-19-vaccine-backlash.html>.

⁸⁹ Alvin Ernesto, "China's Vaccine Diplomacy: Another Political Inducement to the Southeast Asian Region?"

⁹⁰ Brahma Chellaney, "Free Vaccines and India's Humanitarian Diplomacy," *The Japan Times*, 27 January 2021, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/01/27/commentary/world-commentary/free-vaccines-india-coronavirus-diplomacy/>; Luke Hunt, "China's 'Vaccine Diplomacy' Leaves its Mark on ASEAN," <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-vaccine-diplomacy-leaves-its-mark-on-asean/>.

疫苗有 24 億劑；輝瑞疫苗有 5 億劑。⁹¹ 此外，中國因缺乏其他對手而獲得搶灘東協的相對優勢，2021 年第一季全球疫情仍嚴峻，多數國家即便偏好歐美疫苗，但求之不得，而中國疫苗取得較易及交付及時，成為其他疫情危機國家救急方案，⁹² 急迫性（urgency）是主因，亦為東協國家自願或非自願選擇中國疫苗的決策因素。⁹³ 然而此一優勢隨著歐美國家開始大規模對外輸送疫苗將有所弱化。此外，中國如何兼顧龐大內需及兌現海外承諾也是一大變數，如土耳其採購科興疫苗 2,000 萬劑一再拖延，而埃及 2021 年 1 月採購國藥 4,000 萬劑，迄 4 月僅有少數到貨。⁹⁴

五、印度

印度為另一疫苗輸出大國，2021 年 1 月便已援贈 AZ / Covishield 疫苗（印度生產英國 Oxford-AstraZeneca 疫苗的別名）予馬爾地夫、不丹、孟加拉及尼泊爾等南亞國家；續援贈沙烏地阿拉伯、南非、摩洛哥、緬甸、塞席爾（Seychelles）等。⁹⁵ 印度正在運用製藥優勢，藉以發揮區域影響力及修補、加強區域政治外交關係，阻斷中國透過疫苗擴大印太勢力，並藉此平衡中國透過一帶一路積聚的經濟及社會影響力。⁹⁶ 印度設有全球最大疫

⁹¹ “China’s ‘Vaccine Diplomacy’: A Global Charm Offensive,” *Japan Times*, 10 December 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/12/10/asia-pacific/china-vaccine-diplomacy/>.

⁹² Suisheng Zhao, “Why China’s Vaccine Diplomacy is Winning,” *East Asia Forum*, 29 April 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/29/why-chinas-vaccine-diplomacy-is-winning/>.

⁹³ Khairulanwar Zaini, “China’s Vaccine Diplomacy in Southeast Asia - A Mixed Record,” p. 5.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Sanjib Kumar Das, “COVID-19: India’s ‘Vaccine Diplomacy’ an Exemplar of Sorts,” *Gulf News*, 24 January 2021, <https://gulfnews.com/opinion/op-eds/covid-19-indias-vaccine-diplomacy-an-exemplar-of-sorts-1.76697253>.

⁹⁶ Sanjeev Miglani and Gopal Sharma, “India’s Vaccine Diplomacy in South Asia Pushes Back against China,” *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-india-;> Yaroslav Trofimov and Eric Bellman, “In Covid-19 Diplomacy, India Emerges as a Vaccine Superpower,” *Wall Street Journal*, 12 February 2021, <https://www.wsj.com/articles/covid-19-vaccines-are-becoming-important-diplomatic-currency-11613152854>; Sanjeev Miglani, “Vaccine Diplomacy: India Seeks to Rival China with Broad Shipments,” *Reuters*,

苗生產藥廠的「印度血清研究所」(SII)，佔全球疫苗、通用名藥物 (generic medicines) 藥物供應超過 60%。2020 年全球疫情升高之際，包括美國在內的百餘國都曾向印方索取抗疫藥物，如奎寧 (hydroxychloroquine) 及乙醯胺酚 (paracetamol) 等。如同中國之前的口罩外交，2020 年 5 月止，印度已捐贈防疫醫療物予 90 國，如藥物、檢測試劑、醫療儀器，總額約 1,600 萬美元。印度也提倡暫免除新冠疫苗的智慧財產權，以利加速全球疫苗量產，另也支持 WHO 要求國際合作確保各國疫苗取得權益，並提供 COVAX 疫苗供分配貧國。⁹⁷ 印度已獲得 AZ 疫苗的技轉授權，預計每月可量產 5,000 萬劑。在歐美疫苗中，AZ 疫苗相對低廉，每劑約 4 美元，且可保存於一般低溫，相較輝瑞及莫德瑞等，具有價格及運輸配送優勢，這將大幅提高印度在全球疫苗供給鏈的地位。⁹⁸ 2021 年 3 月第二波疫情爆發之前，印度做為疫苗輸送國的國際形象十分顯著，捐助聯合國維和部隊 (United Nations peacekeepers) 20 萬劑 AZ / Covishield 疫苗施打，⁹⁹ 捐贈

<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-india-diplomacy-idUSKBN2A70C8> ;
“Vaccine Diplomacy,” *Telangana Today*, 26 January 2021,
<https://telanganatoday.com/vaccine-diplomacy>.

⁹⁷ Harsh V. Pant and Aarshi Tirkey, “India’s Vaccine Diplomacy,” *Foreign Policy*, 22 January 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/01/22/india-world-pharmacy-vaccine-diplomacy-compete-china/>; Brahma Chellaney, “Free Vaccines and India’s Humanitarian Diplomacy,” *Japan Times*, <https://www.japantimes.co.jp/op>.

⁹⁸ Hannah Ellis-Petersen, “India at Heart of Global Efforts to Produce Covid Vaccine,” 20 October 2020, *Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/20/india-at-heart-of-global-efforts-to-produce-covid-vaccine>; Anjana Pasricha, “India Launches ‘Neighborhoodly Vaccine Diplomacy’” *Voice of America*, 24 January 2021, <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/india-launches-neighborly-vaccine-diplomacy>.

⁹⁸ Erich Parpart, “A look at the vaccine situation across ASEAN,” *Thai Enquirer*, 14 January 2021, <https://www.thaienquirer.com/22847/the-vaccine-situation-across-asean/>.

⁹⁹ Khan Sharun and Kuldeep Dhama, “India’s Role in COVID-19 Vaccine Diplomacy,” *Journal of Travel Medicine* (taab064/2021), p. 3, available at: <https://doi.org/10.1093/jtm/taab064>.

個別國家總約 1,071 萬劑，提供 COVAX 約 1,980 萬劑；商業出口則近 3,600 萬劑。¹⁰⁰

印度疫苗外交的推進，呈現清晰的區域策略，著重於近鄰優先政策（Neighborhood First Policy）、東進政策（Act East Policy）。¹⁰¹ 總理莫迪（Narendra Modi）強調南亞國家的優先順位，特別針對孟加拉及尼泊爾，中國積極拉攏該二國並允諾提供疫苗。¹⁰² 印度將疫苗外交稱之為「疫苗友誼」政策（Vaccine Maitri），推行以來獲區域國家的肯定，另也獲美國支持。¹⁰³ 整體而言，對東協而言，印方疫苗外交的好感度優於中方，這和區域情勢及大國關係息息相關。東協對於印度參與區域事務的接受度原就高於中國，普遍歡迎印度參與區域安全合作。¹⁰⁴ 美國更視印度為印太戰略的支柱；¹⁰⁵ 而中印衝突加劇，也使印方尋求與美方國防及戰略夥伴關係的深化。2020 年 10 月，美印雙邊簽署一項資訊共享協定，以加強印方無人機及導彈的精確度，另在美、印、日、澳四國安全對話會議（Quadrilateral Security Dialogue, Quad），民主同盟關係儼然成形，箝制中國勢力態勢明顯。¹⁰⁶ 若拜登政府要進入東南亞疫苗賽局，印度所具的疫苗量能及戰略地

¹⁰⁰ Ministry of External Affairs (Government of India), “Covid-19 Update (Vaccine Supply)” <https://www.mea.gov.in/vaccine-supply.htm>.

¹⁰¹ Anjana Pasricha, “India Launches ‘Neighborly Vaccine Diplomacy’ ” *Voice of America*, 24 January 2021, <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/india-launches-neighborly-vaccine-diplomacy>.

¹⁰² Sui-Lee Wee, “From Asia to Africa, China Promotes Its Vaccines to Win Friends,” <https://www.nytimes.com/2020/09/11/business/china-vaccine-diplomacy.html>.

¹⁰³ Sudha Ramachandran, “India’s Vaccine Diplomacy: A Potent Card?” <https://thediplomat.com/2021/01/indias-vaccine-diplomacy-a-potent-card/>.

¹⁰⁴ 有關印度與東協關係的發展及東協對於印度角色的立場及態度問題，可參見：林儉靜，〈印度在東南亞安全中之角色建構：東協中心取向分析〉，頁 83 -118。

¹⁰⁵ Atlantic Council, “South Asia: The Road Ahead in 2021,” 07 January 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/feature/south-asia-the-road-ahead-in-2021/#India2021>.

¹⁰⁶ *Ibid.*

位都是最佳合作夥伴。¹⁰⁷ 印度優於中、俄的優勢，也來自大國的加持，這在 2021 年 3 月 12 日召開的 Quad 四國領袖視訊高峰會中獲得印證。¹⁰⁸

2020 年 4 月以來，中印沿著東拉達克地區的實際控制線(Line of Actual Control in Eastern Ladakh) 持續爆發兩軍砲火對峙，兩國敵對關係緊張，印度極力壓制中國區域擴張的勢力，兩國的戰場從邊境衝突延伸至疫苗外交的競逐。¹⁰⁹ 周邊南亞國家是疫苗外交推行重鎮，印度於 2021 年 1 月國內疫苗開打後，隨即於同月捐贈孟加拉、尼泊爾、不丹及馬爾地夫等國，總數超過 320 萬劑（捐贈名單參考表 5）。¹¹⁰ 巴基斯坦不在印方名單上，卻在中方的優先名單，反映出印巴及中印衝突關係的延伸。¹¹¹ 東協是另一個重點區域，總理莫迪對東協十國領袖的談話中強調對東協抗疫的支持與協助，於第 17 屆東協－印度高峰會（17th ASEAN-India Summit）中宣布捐款東協因應新冠肺炎疫情基金（COVID-19 ASEAN Response Fund）100 萬美元。印度多年延續東向、東進政策的路線，特別看陸路東協，此基於安全及地緣政治的考量，緬甸是第一個受贈的東協國家，於 2021 年 1 月底獲贈 150 萬劑 AZ / Covishield 疫苗，之後再獲贈國產疫苗 Covaxin 20 萬

¹⁰⁷ Hal Brands, "Vaccine Diplomacy is the New Space Race," *Bloomberg Opinion*, 17 November 2020, <https://www.aei.org/op-eds/vaccine-diplomacy-is-the-new-space-race/>.

¹⁰⁸ Nirmala Ganapathy, "India's Vaccine Diplomacy Gets a Shot in the Arm under Quad Alliance's Initiative," *Straits Times*, 13 March 2021, <https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/indias-vaccine-diplomacy-gets-a-shot-in-the-arm-with-alliance>; Sadanand Dhume, "India Beats China at Vaccine Diplomacy," *Wall Street Journal*, 18 March 2021, <https://www.wsj.com/articles/india-beats-china-at-vaccine-diplomacy-11616086729>.

¹⁰⁹ Jinit Jain, "The Vaccine Diplomacy: The Next Battleground between India and China to Dominate the Global COVID-19 Vaccine Requirements," *OpIndia*, <https://www.opindia.com/2021/01/vaccine-diplomacy-battle-china-india/>.

¹¹⁰ Harsh V. Pant, Aarshi Tirkey, "India's Vaccine Diplomacy," *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2021/01/22/india-world-pharmacy-vaccine-diplomacy-compete-china/>.

¹¹¹ Sudha Ramachandran, "India's Vaccine Diplomacy: A Potent Card?" <https://thediplomat.com/2021/01/indias-vaccine-diplomacy-a-potent-card/>.

劑，¹¹² 顯示對緬甸的高度重視，其在鄰國優先（Neighborhood First）、東進政策中扮演的關鍵角色，緬甸具有鞏固印度東北地區安全，連結印度洋、太平洋，以及陸路東協及海洋東協的戰略位置，¹¹³ 疫情之初，印度已展開對緬甸的醫療援助。¹¹⁴ 印度憑藉製藥產業的實力，施放疫苗總量與中國已在伯仲之間，已有 72 國持有印度疫苗，總量約 6,000 萬劑，血清研究所預計提供 11 億劑疫苗予 COVAX。¹¹⁵

表 5：印度疫苗外交的捐助國家

| 國家 | 捐助疫苗總量（劑） |
|-----------|--------------|
| 孟加拉 | 330 萬 |
| 緬甸 | 170 萬 |
| 尼泊爾 | 110 萬 |
| 斯里蘭卡 | 500 萬 |
| 阿富汗 | 500 萬 |
| 馬爾地夫 | 200 萬 |
| 瓜地馬拉 | 200 萬 |

¹¹² “PM Modi announces \$1 million aid to Covid-19 ASEAN Response Fund,” *Business Standard*, 13 November 2020, https://www.business-standard.com/article/international/pm-modi-announces-1-million-aid-to-covid-19-asean-response-fund-120111300134_1.html; Tan Hui Yee, “Geopolitics, Domestic sentiment Shape Region’s Covid-19 Vaccine Race,” *The Straits Times*, 25 January 2021, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/the-politics-at-play-in-regional-vaccine-rush>; Samantha Kiernan, Serena Tohme, Kailey Shanks and Basia Rosenbaum, “The Politics of Vaccine Donation and Diplomacy,” <https://www.thinkglobalhealth.org/article/politics-vaccine-donation-and-diplomacy>.

¹¹³ 林儉靜，〈緬甸的改革開放與亞太大國關係發展〉，《全球政治評論》，第 59 期（2017），頁 105-140；林儉靜，〈建構緬甸跨境運輸連結之戰略意涵：地緣政治與經濟的分析觀點〉，《全球政治評論》，第 69 期（2020），頁 125-168。

¹¹⁴ Dipanjan Roy Chaudhury, “India’s Gift of 1.5 Million Vaccine Doses to Reach Myanmar on Friday,” *Economic Times*, 21 January 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/indias-gift-of-1-5-million-vaccine-doses-to-reach-myanmar-on-friday/articleshow/80390609.cms?from=mdr>.

¹¹⁵ Sadanand Dhume, “India Beats China at Vaccine Diplomacy,” <https://www.wsj.com/articles/india-beats-china-at-vaccine-diplomacy-11616086729>.

| | |
|------------|-------------|
| 尼加拉瓜 | 200 萬 |
| 不丹 | 55 萬 |
| 蒙古 | 15 萬 |
| 柬埔寨 | 10 萬 |
| 模里西斯 | 10 萬 |
| 巴林 | 10 萬 |
| 阿曼 | 10 萬 |
| 肯亞 | 10 萬 |
| 烏干達 | 10 萬 |
| 巴拉圭 | 10 萬 |
| 斐濟 | 10 萬 |
| 莫三比克 | 10 萬 |

資料來源: Ministry of External Affairs (Government of India), “Covid-19 Update(Vaccine Supply),” <https://www.mea.gov.in/vaccine-supply.htm>.

爆發於 2021 年 3 月的第二波疫情，使得印度轉為疫情危機國家，也改變原來疫苗供應國的優勢地位，頓時從援助國成為受援國的角色，受創前景看好的疫苗外交。¹¹⁶ 印度變異株盛行（India / Delta variant）的疫情，死亡、重症人數急增，4 月底以降，印度成為全球每日確診人數最高的國家，4 月 30 日單日統計逾 40 萬例，為全球最高總數。迄 6 月中旬，全國確診總數已逾 3,000 萬，死亡人數近 40 萬。¹¹⁷ 面臨醫療物資缺乏的困境，美、日、歐盟等國均趕赴援助，期間印度甚須請求中國抑止出口醫療物資如氧氣機等價格的高漲。¹¹⁸ 莫迪印府 4 月間禁止疫苗出口兩個月，將

¹¹⁶ Krzysztof Iwanek, “Don’t Write Off Indian Vaccine Diplomacy Yet,” *The Diplomat*, 24 May 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/dont-write-off-indian-vaccine-diplomacy-yet/>.

¹¹⁷ Ministry of Health and family Welfare (Government of India), “Latest Updated” <https://www.mohfw.gov.in/>.

¹¹⁸ Teddy Ng and Simone McCarthy, “India Envoy Asks China to Help Stop Price Surging of Covid-19 Supplies,” *South China Morning Post*, 12 May 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3133142/india-envoy-asks-china-help-stop-price-surging-covid-19?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enl-

優先供應國內。印度疫情危機未解，疫苗外交成為侈談。然印度的優勢仍在，倘國內疫情獲得控制，仍將是全球疫苗外交結構的一角。¹¹⁹ 隨著美國為首的歐美國家的加入，印度下一步須重新檢視在雙邊外交及多邊聯防格局下的角色及資源投放效益。

六、追趕的大國：俄羅斯、美國

（一）俄羅斯

俄羅斯的衛星 5 號疫苗已在 26 餘國獲得使用許可，主要為南美、中亞、中東及中歐國家，如波利維亞、阿根廷、哈薩克、阿拉伯聯合大公國、匈牙利、塞爾維亞、伊朗等。¹²⁰ 2021 年 1 月統計，已有 10 億劑的國際訂單。俄羅斯的疫苗外交效益表現在三個面向，第一是改善與歐盟及美國因反對派領袖納瓦爾尼（Alexei Navalny）判刑事件導致的關係惡化；第二、擺脫因兼併克里米亞（Crimea）的負面形象；¹²¹ 第三則是在中美競爭區域扮演第三勢力，如東南亞。俄羅斯最早宣稱成功生產疫苗，對於拉近與東協關係著有助益，提供提升區域影響力的契機。

俄羅斯與東協關係進展見諸於 1996 年東協部長會議（ASEAN Ministerial Meeting）中成為東協完全對話夥伴，2005 年雙邊舉行首度的高峰會（ASEAN-Russian Federation Summit），接續在 2010 年及 2018 年

smp_china&utm_content=20210512&tpcc=enl-
smp_china&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=363f1fec94&MCAccountID=377552
1f5f542047246d9c827&tc=5.

¹¹⁹ Krzysztof Iwanek, “Don’t Write Off Indian Vaccine Diplomacy Yet,” *The Diplomat*, 24 May 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/dont-write-off-indian-vaccine-diplomacy-yet/>.

¹²⁰ Jonathan Tennenbaum, “China, Russia Steal a Vaccine Diplomacy March,” <https://asiatimes.com/2021/02/china-russia-steal-a-vaccine-diplomacy-march/>.

¹²¹ Anne-Sylvaine Chassany, “The West Should Pay Attention to Russia and China’s Vaccine Diplomacy,” *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/c20b92f0-d670-47ea-a217-add1d6ef2fbd>; Daniel Bochkov, “Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race,” <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

舉辦第二屆及第三屆峰會，逐漸提升至戰略夥伴關係，在軍售及貿易等合作大有長足。¹²² 近年，莫斯科當局對美國推行的印太戰略多有抗拒，但面對中美競爭的東南亞，俄羅斯雖有意進入，但因缺乏明確的交往策略，區域角色始終曖昧不明。莫斯科的東協政策仍無法推陳出新，僅能強調不干預、衝突避免及要求南海爭端循區域機制解決等原則。因為避免得罪中、美兩造，俄羅斯的不表態也是與東協關係疏離的因素，東協認為俄方對區域平衡及爭端解決並無助益。菲國在總統杜特蒂上任後一改親美政策，轉與中、俄友好，菲國尋求俄方在南海議題發揮影響力，鼓勵油產探勘。惟鑒於中俄關係的利益遠大東協，俄方謹慎保守的態勢依舊。¹²³ 中俄雖是戰略同盟，但是仍存在外交競爭關係，在疫苗外交大旗下，俄羅斯在中亞已略勝一籌，該區被視為其傳統的勢力範圍，具有後院的地緣戰略重要性，但在缺乏地緣鄰近性的東南亞，則尚未取得著力點。¹²⁴ 此外，俄羅斯的疫苗外交仍以商業採購為主，捐贈對象及數量為少數，在東協國家承諾捐贈僅有越南及寮國，捐贈數量僅在數千劑之間。¹²⁵ 相較於中、印的捐贈版圖，俄羅斯可發揮的影響較不顯著。

¹²² “Overview ASEAN-Russia Dialogue Relations,”

<https://asean.org/storage/2012/05/Overview-ASEAN-Russia-Dialogue-Relations2.pdf>.

¹²³ Joshua Espeña, “Russia’s Test of Mettle,” *Asia and Pacific Policy Society*, 24 September 2020, <https://www.policyforum.net/russias-test-of-mettle/>.

¹²⁴ Paul Bartlett, “Russia Pulls ahead of China in Central Asia Vaccine Diplomacy,” *Nikkei Asia*, 07 February 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Russia-pulls-ahead-of-China-in-Central-Asia-vaccine-diplomacy>.

¹²⁵ Samantha Kiernan, Serena Tohme, Kailey Shanks and Basia Rosenbaum, “The Politics of Vaccine Donation and Diplomacy,” <https://www.thinkglobalhealth.org/article/politics-vaccine-donation-and-diplomacy>.

（二）美國

相較中、印二國，2020年，美國在東南亞疫苗外交尚無作為。這與川普政府時期的東南亞政策有關，刻意忽略東協角色，川普連續4年缺席東亞高峰會（East Asia Summit）為實例。「美國優先」論調也反映在疫苗政策，川普政府揚棄WHO，拒絕加入COVAX，無意領導全球防疫，促使東協轉而依賴中國提供疫苗，中方趁勢透過疫苗外交要求東協更多政治與經濟妥協。中國有求必應的表現，凸顯美國不作為的反差。¹²⁶

拜登政府目前正改變前朝對美不利的國際地位，轉向全球防疫合作的積極角色。¹²⁷ 對於美國將重返東協區域合作，東協大表歡迎，隱含對中國疫苗外交的戒慎恐懼。¹²⁸ 2021年東協外長首度於汶萊主辦的視訊會議發表聲明表示，東協期待與美國新政府持續加強雙邊的戰略夥伴關係，以求區域和平、安全、穩定及繁榮。¹²⁹ 疫苗外交亦視為拜登政府翻新東南亞政策的首輪試驗。¹³⁰ 早在川普時期，各界提醒美方必須關注中、俄正透過疫苗輸送大幅擴張全球影響力。¹³¹ 過去中、俄醫衛外交只僅限傳統盟邦，然在此次疫情，非友邦也開始請求協助，這十分不利美

¹²⁶ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," *The Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹²⁷ Sebastian Strangio, "Southeast Asia's Coming COVID-19 Vaccine Windfall," <https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asias-coming-covid-19-vaccine-windfall/>.

¹²⁸ Takashi Nakano and Kentaro Iwamoto, "ASEAN Courts Biden as China Speeds 'Vaccine Diplomacy'," <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/ASEAN-courts-Biden-as-China-speeds-vaccine-diplomacy>.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹³¹ Daniel Bochkov, "Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race," <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

國的全球角色。¹³² 中方在拜登上任前一周又大舉進行另一批的疫苗輸送，目的在於鞏固中國疫苗優先的地位，防止其他挑戰者。¹³³

拜登政府上任之初設置亞太協調官新職，任命美國前亞太助理國務卿坎貝爾（Kurt Campbell）擔任，釋放重返印太國際合作的訊息。¹³⁴ 為因應中國推進的疫苗外交，美國智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）指出，拜登政府應對東協提供更多防疫奧援，特別在疫苗供應方面。¹³⁵ 在疫苗投放的政策運用上，初期，美國優勢不如中國，政府無法任意要求民間藥廠配合國家政策施放疫苗，此外，美國染疫人數及死亡數全球最高，新政府同樣必須先處理國內嚴峻疫情。然而，美國的影響力後勢強勁。有別於川普政府，新任國務卿部林肯（Antony Blinken）表明支持 WHO 的 COVAX 機制，允諾協助捐送疫苗給開發中國家；另美國也支持區域合作機制如亞洲發展銀行（Asian Development Bank）的亞太疫苗取得協調機制（Asia Pacific Vaccine Access Facility, APVAX）。¹³⁶ 此外，因應 WHO 整備配送疫苗所需預算至少尚需 20 億美元，拜登即表示將捐助 40 億美元給 COVAX。¹³⁷

¹³² Sam Meredith, “As Russia and China Seek to Boost their Global Influence, Analysts Warn Vaccine Diplomacy is here to Stay,” *CNBC*, 17 February 2021, <https://www.cnbc.com/2021/02/17/covid-vaccine-diplomacy-russia-china-seek-to-boost-global-influence.html>.

¹³³ Koya Jibiki and Tsukasa Hadano, “China Pushes ‘Vaccine Diplomacy’ in Southeast Asia,” *Nikkei Asia*, 16 January 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/China-pushes-vaccine-diplomacy-in-Southeast-Asia>.

¹³⁴ Takashi Nakano and Kentaro Iwamoto, “ASEAN Courts Biden as China Speeds ‘Vaccine Diplomacy’” <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/ASEAN-courts-Biden-as-China-speeds-vaccine-diplomacy>.

¹³⁵ Sebastian Strangio, “Southeast Asia’s Coming COVID-19 Vaccine Windfall,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asias-coming-covid-19-vaccine-windfall/>.

¹³⁶ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, “Vaccine Diplomacy Is Biden’s First Test in Southeast Asia,” <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹³⁷ Jeremy Youde, “Global Vaccination is still a Jab in the Dark,” *East Asia Forum*,

隨著美國本土接種率提升，拜登政府在全球疫苗外交的開展更為積極，透過雙邊及多邊途徑對需求孔急的國家輸送疫苗，美國角色受到高度突顯及重視，疫情時代的國際秩序，重現美國領導的民主聯盟在地緣政治逐漸升高的主導力量。2021年6月拜登發表全球疫苗分配聲明

(Statement by President Joe Biden on Global Vaccine Distribution)，強調美國對 COVAX 的捐助，另強調以下各點：

- (1) 美國政府支持疫苗智財權的暫時性豁免 (temporarily waive intellectual property rights)；
- (2) 美國將於6月間輸送全球8,000萬疫苗；首批2,500萬劑將送疫情嚴峻危急的國家；其中75%的劑量將透過COVAX配送，拉丁美洲及加勒比海地區獲配約600萬劑，南亞及東南亞地區約700萬劑，非洲地區約500萬劑；另600餘萬劑將直接送至情勢危急的國家及周邊國家，包括：加拿大、墨西哥、印度及南韓。
- (3) 美國將持續與民主夥伴國緊密合作及建立多邊協作關係，包括與七大工業國組織(G7)的合作。¹³⁸

G7 高峰會則是展現拜登政府佈署全球疫苗外交的另一主場，再次強調美國重返全球領導地位的訊息。美、英於 G7 高峰會在英國 Cornwall 舉行之前行發表兩國領袖共同聲明，支持對世界衛生組織 (WHO) 下一階段對新冠病毒起源的獨立調查工作，包括要求對中國的充分調查。當 G7 高峰會正式舉行，疫苗成為峰會重點，中國是隱而不見的共同關切。¹³⁹ 在

<https://www.eastasiaforum.org/2021/02/28/global-vaccination-is-still-a-jab-in-the-dark/>.

¹³⁸ The White House Statement (USA), "Statement by President Joe Biden on Global Vaccine Distribution," 03 June 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/statement-by-president-joe-biden-on-global-vaccine-distribution/>.

¹³⁹ Finbarr Bermingham and Robert Delaney, "G7 Leaders Turn Attention to China with Announcement of Global Version of Biden's 'Build Back Better' Plan," *South China Morning Post*, 12 June 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3137082/g7-leaders-turn-attention-china-summit-focus-shifts->

疫苗議題上，七國領袖承諾於本年年至明（2022）年將提供 COVAX 計 8.7 億疫苗，並於 2021 年底前至少提供半數。¹⁴⁰ 另提出「重新建設更好世界」（Build Back Better World, B3W）的全球基礎建設計畫，強調由主要的民主政體主導的價值取向、高標準及透明夥伴關係，隱含平衡對中國一帶一路計畫的用意。¹⁴¹ 除七國領袖外，英方也邀請澳洲、南韓元首等列席，印度總理莫迪因國內疫情嚴峻以視訊與會。綜觀與會國，可謂印太聯盟成員的集合。¹⁴²

拜登政府雖未曾敘明美中對抗，但持續強化聯盟關係，其強調美國對於跨國安全有著堅石般的承諾，已充分呈現美中關係的本質，兩國並非同路人，政治外交存在重大歧異，且制衡中國強勢舉措勢在必行。拜登於 6 月 14 日首次出席北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的高峰會，強調將修補川普時期的關係，及美國對北約的承諾，以及嚴正因應對中、俄兩國的挑釁作為。¹⁴³ 拜登 6 月 15 日

foreign?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlz-scmp_international&utm_content=20210613&tpcc=enlz-scmp_international&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=0332421ba4&MCAccountID=3775521f5f542047246d9c827&tc=11.

¹⁴⁰ World Health Organization, “G7 Announces Pledges of 870 Million COVID-19 Vaccine Doses, of Which At Least Half to Be Delivered by the End of 2021,” 13 June 2021, <https://www.who.int/news/item/13-06-2021-g7-announces-pledges-of-870-million-covid-19-vaccine-doses-of-which-at-least-half-to-be-delivered-by-the-end-of-2021>.

¹⁴¹ Finbarr Bermingham, “Joe Biden, Boris Johnson Call for Further Covid-19 Origins Investigation in China,” *South China Morning Post*, 10 June 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3136810/eu-leaders-call-complete-access-china-full-covid-19-origins?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlz-scmp_global_impact&utm_content=20210613&tpcc=enlz-china_coronavirus&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=0c7e559a4c&MCAccountID=3775521f5f542047246d9c827&tc=29.

¹⁴² Duncan Bartlett, “What the G-7 Summit in Cornwall Means for Asia,” *The Diplomat*, 15 June 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/what-the-g-7-summit-in-cornwall-means-for-asia/>.

¹⁴³ Duncan Bartlett, “What the G-7 Summit in Cornwall Means for Asia,” *The Diplomat*, 15

在參議院檢視國務院東亞政策時指出，中國是美國最大的地緣政治考驗（our biggest geopolitical test），顯示美國無意寬鬆對中的強硬態勢。¹⁴⁴

面對疫苗競賽擴大為大國權力賽局，正在形塑後疫情時代的國際政經格局，這提供拜登政府主導印太的戰略機會。國際亦盼美國在全球防疫合作、疫苗供應及國際資助等大有作為。¹⁴⁵ 東協亦明確表明期待與美國強化戰略合作及多邊合作，以及共同對抗疫情。¹⁴⁶ 中國疫苗外交已先拔得頭籌，然美國後勢看好，預料將結合印太同盟的印度、澳洲、日本等友好國家建立區域疫苗外交聯盟，對抗中國的獨大，日、澳的資金挹注及印度的疫苗量能都是助力。對拜登政府而言，疫苗外交將可協助鋪排美國的重返之路，二可降低東協對中國的依賴。¹⁴⁷ 面對東協諸國採用疫苗種類，相當程度反映出外交關係的光譜，印尼、菲律賓、泰國大力擁護中國疫苗，相對之下，越南、馬來西亞、新加坡低調回應。¹⁴⁸ 而東

June 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/what-the-g-7-summit-in-cornwall-means-for-asia/>.

¹⁴⁴ Jacob Fromer, “China ‘Biggest Geopolitical Test’ for US, Says Joe Biden’s East Asia Nominee, Daniel Kritenbrink,” *South China Morning Post*, 16 June 2021, https://www.scmp.com/news/china/article/3137425/daniel-kritenbrink-joe-bidens-east-asia-nominee-says-china-biggest?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlz-scmp_china&utm_content=20210616&tpcc=enlz-scmp_china&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=718f891f3b&MCAccountID=3775521f5f542047246d9c827&next_article_id=3137420&tc=23.

¹⁴⁵ Hal Brands, “Vaccine Diplomacy is the New Space Race,” *American Enterprise Institute (AEI)*, <https://www.aei.org/op-eds/vaccine-diplomacy-is-the-new-space-race/>.

¹⁴⁶ “ASEAN Courts Biden as China Speeds ‘Vaccine Diplomacy,’” *Nikkei Asia*, 22 January 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/ASEAN-courts-Biden-as-China-speeds-vaccine-diplomacy>.

¹⁴⁷ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, “Vaccine Diplomacy Is Biden’s First Test in Southeast Asia,” <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹⁴⁸ Daniel Bochkov, “Great Power Competition and the COVID-19 Vaccine Race,” <https://thediplomat.com/2021/01/great-power-competition-and-the-covid-19-vaccine-race/>.

埔寨、寮國等依賴中方經援及外交甚深，疫苗決策則呈現單一的親中路線。

參、東協國家疫苗採購及施打競賽

一、東協各國的疫苗政策

印尼、菲律賓、緬甸等確診人數持續增加，疫情重創經濟，難以承受長年邊境封鎖、社會管制的沉重代價，各國政府莫不趕進疫苗接種進度，以求早日達到群體免疫，得以恢復通航、通商及觀光旅遊。東協各國疫苗整備策略與疫情程度、人口規模、經濟能力等有關，但多國均呈現出折衷混合的採購策略，多方洽談國際疫苗的取得。¹⁴⁹ 各政府正面臨大規模接種的急迫性，疫苗已非僅是公衛議題，同時也是內政問題，採購延遲或失誤、到貨不及、施打進度緩慢、行政效能低落等，一國政府都將遭受嚴厲批評，並可能引起政治及社會動亂。疫苗決策同時反映科學及政治的考量，多數東協成員都持有歐美的 AZ、輝瑞、莫德納及中國的科興與國藥疫苗、俄羅斯的衛星 5 號及印度 Covovax；另有 9 國將從 COVAX 機制獲得疫苗。印尼最早獲致中國疫苗，2020 年 12 月 6 日取得科興，而新加坡則是於 12 月 21 日最早取得輝瑞疫苗。¹⁵⁰ WHO 於 2021 年 2 月配發首波疫苗，其中東協國家分配總量 32,310,600 劑¹⁵¹，各國配發數量如次，汶萊：100,800 劑、柬埔寨：1,296,000 劑、印尼：13,708,800 劑、寮國：564,000 劑、馬來西亞：1,624,800 劑、緬甸：4,224,000 劑、菲律賓：5,617,800 劑、新加坡：88,000

¹⁴⁹ Sebastian Strangio, "China's Southeast Asian 'Vaccine Diplomacy' Comes into Relief," <https://thediplomat.com/2020/11/chinas-southeast-asian-vaccine-diplomacy-comes-into-relief/>.

¹⁵⁰ Ian C Sayson and Claire Jiao, "Southeast Asia Covid-19 Vaccine Tracker: Who Gets What" *Bloomberg*, 31 December 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-31/southeast-asia-covid-19-vaccine-tracker-who-will-get-what-when>.

¹⁵¹ 東協十國中僅泰國未申請 COVAX 疫苗分配。

劑及越南：4,886,400 劑，¹⁵² 主要以 AZ 疫苗為主。另一方面，星、泰、越等目前正積極研發國產疫苗。¹⁵³ 自疫苗問世迄今，短短半年間，各國競購疫苗已現白熱化，國際援贈有限，洽購簽約各藥廠仍是東協目前的政策，時至 2021 年第二季，疫苗採購更趨多元（參見表 6）。

表 6：東協國家獲取疫苗情形（採購 / 獲贈）

| 國家 | 人口數 | 確診人數 | 疫苗採購 / 受贈種類（劑） （用於大規模接種） ¹⁵⁴ |
|------|-------------|-----------|--|
| 新加坡 | 5,882,803 | 62,493 | 輝瑞：數量未知 莫德納：數量未知 科興：20 萬 |
| 汶萊 | 440,432 | 256 | 輝瑞：30 萬 莫德納：20 萬 國藥：5 萬 2,000 |
| 印尼 | 275,561,667 | 2,072,867 | 科興：1.25 億 輝瑞：1 億 諾瓦瓦克斯：1 億 AZ：5,000 萬 |
| 馬來西亞 | 32,657,896 | 722,659 | 輝瑞：4,480 萬 科興：1,550 萬 AZ：1,280 萬 衛星 5 號：640 萬 |
| 泰國 | 69,923,833 | 236,291 | AZ：6,100 萬 輝瑞：2,000 萬 科興：1,950 萬 |

¹⁵² Mission of the European Union to ASEAN, “COVAX Facility: COVID-19 Vaccines for ASEAN,” February 09, 2021, https://eeas.europa.eu/delegations/association-southeast-asian-nations-asean/92867/covax-facility-covid-19-vaccines-asean_en.

¹⁵³ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, “Vaccine Diplomacy Is Biden’s First Test in Southeast Asia,” <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹⁵⁴ 東協各國獲取疫苗來源包含援贈及政府採購，相關資料係獲承諾或簽約採購數量，非已交付數量。

| | | | |
|-----|-------------|-----------|--|
| | | | 嬌生：500 萬 |
| 菲律賓 | 110,607,472 | 1,385,053 | 輝瑞：4,000 萬 諾瓦瓦克斯：3,000 萬 科興：2,600 萬 衛星 5 號：2,000 萬 莫德納：2,000 萬 AZ：1,700 萬 嬌生：1,000 萬 |
| 越南 | 97,956,157 | 14,435 | 輝瑞：3,100 萬 AZ：3,100 萬 莫德納：500 萬 國藥：50 萬 |
| 緬甸 | 54,667,270 | 150,714 | AZ：3,150 萬 中國疫苗：50 萬（未有品牌資料） |
| 柬埔寨 | 1,671,900 | 46,065 | 國藥：2,070 萬 |
| 寮國 | 7,349,814 | 2,094 | 國藥：190 萬 衛星 5 號：200 萬 |

資料來源：作者整理。（迄 2021 年 6 月 25 止）

（一）新加坡

新加坡於疫情初期實行普篩、疫調及強制隔離檢疫等措施，管控成效良好，然因後期外籍勞工宿舍的群體感染，染疫人數急增。新加坡是最早啟動全國接種的東協國家，首批輝瑞疫苗於 2020 年 12 月 21 日抵星，30 日即對醫護人員施打，總理李顯龍隨於 2021 年 1 月 8 日施打。星國政府初期花費約 7.5 億美元採購疫苗，包括輝瑞、莫德納以及科興疫苗，目標在於 2021 年第 3 季達成 550 萬人的接種；迄 2021 年 6 月下旬，已達約 44% 的覆蓋率，預計 3 個月後可達 75% 的群體免疫，如同多數已開發國家的進度。¹⁵⁵ 另一方面，正在與美國藥廠 Arcturus 合作研發名為“Lunar-

¹⁵⁵ Bloomberg Website, “More Than 2.85 Billion Shots Given: Covid-19 Tracker,” *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>.

Cov19”的疫苗。美國輝瑞疫苗的合作藥廠德國 BNT 也將在星國建立亞洲總部生產疫苗，預定於 2023 年開始營運量產。¹⁵⁶

新加坡是已開發國家中唯一購置中國疫苗者，首批科興疫苗於 2021 年 2 月 23 日運抵，相較於總理李顯龍公開歡迎輝瑞及莫德納疫苗送抵，對獲中國疫苗卻顯低調，亦未核准使用。6 月科興疫苗列入 WHO 緊急使用名單，星國衛生部公布科興疫苗因未獲政府核准，爰透過「特別取得管道」(special access route)，選定 24 家私立醫療機構提供有意民眾接種，並需支付醫院施打費用；另科興非屬國家疫苗接種計畫，因此不適用「疫苗傷害經濟補助方案」(Vaccine Injury Financial Assistance Programme)。¹⁵⁷ 這與輝瑞及莫德納先獲得核准註冊後才輸入的前例不同，說明星國接收中國疫苗的政治因素，中國疫苗並非是新加坡的公費疫苗，但仍購入的原因在於中方需要星國配合提高中國疫苗在東協的「搶頭香」及佔有率。¹⁵⁸

(二) 汶萊

¹⁵⁶ Kok Xinghui and Dewey Sim, “Coronavirus: BioNTech Chooses Singapore as its Asia-Pacific Vaccine Hub,” *South China Morning Post*, 11 May 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/health-environment/article/3132943/coronavirus-biontech-chooses-singapore-its-asia>.

¹⁵⁷ Timothy Goh, “MOH Allows Special Access to Sinovac Covid-19 Vaccine through Private Healthcare Sector,” *The Straits Times*, 04 June 2021, <https://www.straitstimes.com/singapore/health/sinovac-approved-under-special-access-route-moh>; Ng Hong Siang, “24 Clinics Selected to Administer Sinovac COVID-19 Vaccine; S\$10 to S\$25 for Single Dose,” *CAN*, June 17 2021, <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/covid-19-24-clinics-selected-administer-sinovac-vaccine-moh-15027526>.

¹⁵⁸ Khairulanwar Zaini, “China’s Vaccine Diplomacy in Southeast Asia - A Mixed Record,” pp. 4-5; “Singapore’s first Chinese COVID-19 Vaccines Arrive Ahead of Approval,” *Reuters*, 25 February 2021, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-singapore/singapores-first-chinese-covid-19-vaccines-arrive-ahead-of-approval-idUSKBN2AP075>; Dewey Sim, “Is Sinovac’s early shipment to Singapore ‘unusual’ or just part of China’s vaccine diplomacy?” 01 March 2021, *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/week-asia/health-environment/article/3123163/sinovacs-early-shipment-singapore-unusual-or-just-part>.

汶萊因採取嚴格邊境管制政策，有效阻擋疫情於境外。2021年1月宣布全民疫苗開打，目標達成全人口的70%。¹⁵⁹汶萊已加入COVAX，另採購可供50%人口數的疫苗劑量。¹⁶⁰2021年2月9日，獲取中國捐贈的國藥疫苗，總統Serbian親到機場迎接，並稱將施打該疫苗。¹⁶¹王毅訪問汶期間就表示，要求加速推動汶萊—廣西經濟走廊，以及雙邊油業開發合作。¹⁶²中、汶兩國於2018年建立戰略合作夥伴關係，中方在汶萊一帶一路的重大工程為長達3公里的淡武隆大橋(Temburong Bridge)，在2020年3月通車，是東南亞最長的跨海大橋。¹⁶³汶萊近年與中國關係更形緊密，國際油價大跌，經濟受創，遂依賴中資的挹注。2018年兩國建立戰略合作夥伴關係，汶萊也聲明支持一帶一路計畫，並同意中方在爭議的南海海域開採石油和天然氣。2021年初，雙邊簽署協議共同開發營運汶萊最大的漁獲裝卸中心。中方逐步掌握汶萊產業發展，汶萊親中的外交路線更為顯著，今年汶萊為東協輪值主席，中方透過疫苗外交強化南海議題的利中議程設定。¹⁶⁴中、汶關係的友好，然對汶國疫苗政策影響有限，用於大規模施打

¹⁵⁹ Center for Strategic and International Studies (CSIS), "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>.

¹⁶⁰ ASEAN Briefing, "COVID-19 Vaccine Roll Outs in ASEAN & Asia – Live Updates by Country," 31 January 2021, <https://www.aseanbriefing.com/news/covid-19-vaccine-roll-outs-in-asean-asia-live-updates-by-country/>.

¹⁶¹ James Kon "Brunei, China working closely on COVID vaccine," *Borneo Bulletin* 11 February 2021, <https://borneobulletin.com.bn/brunei-china-working-closely-on-covid-vaccine-2/>.

¹⁶² "Chinese FM in Southeast Asia: Coronavirus Vaccines, Economy Top Agenda during Wang Yi's Four-Nation Tour," *CGTN*, 16 January 2021, <https://news.cgtn.com/news/7a49544f77554464776c6d636a4e6e62684a4856/index.html>.

¹⁶³ Prashanth Parameswaran, "New Temburong Bridge Opening Highlights China-Brunei Relations Amid Coronavirus Challenge," *The Diplomat*, 31 March 2020, <https://thediplomat.com/2020/03/new-teburong-bridge-opening-highlights-china-brunei-relations-amid-coronavirus-challenge/>.

¹⁶⁴ Joshua España and Anne Uy, "Brunei, ASEAN and the South China Sea," *The Interpreter*, 03 August 2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/brunei-asean-and-south-china-sea>.

的疫苗仍以歐美疫苗為主，已陸續洽購莫德納 20 萬劑，輝瑞 30 萬劑，以及 AZ 疫苗 10 萬劑，¹⁶⁵ 中國疫苗的象徵意涵高於實質防疫需求。

（三）印尼

印尼是東協中確診總數最高的國家，每日平均新增萬人染疫，死亡人數日增百餘，2021 年 6 月統計，確診總數已逾 200 萬，死亡總數逾 54 萬；印尼總人口逾 2.6 億，疫苗需更為迫切。2020 年 12 月初，印尼已向 COVAX 提出疫苗需求，¹⁶⁶同年 12 月 6 日先獲得中國科興疫苗 120 萬劑，另於同月 31 日再拿到 180 萬劑，以預備 2021 年的全國接種計畫。¹⁶⁷ 先於 3 月 8 日獲得 COVAX 配送的 110 萬劑 AZ 疫苗，自 2020 年 12 月起，印尼已分批收到科興疫苗總計 3,800 萬劑。¹⁶⁸ 東協國家中，最早獲得中國疫苗並用於全國大規模接種，總統佐科威（Joko Widodo）示範施打的首劑即為科興疫苗，印尼目標在於 2021 年底前達到 1.8 億人口的接種率。在東協諸國疫情，印尼總人口、染疫及死亡總數均最多，與中國的疫苗合作亦最為緊密，包括疫苗捐贈、採購、臨床試驗等，目前三分之一疫苗來源來自中國。¹⁶⁹

印尼採購疫苗種類中以科興疫苗為最多，約有 1.2 億劑，另購 AZ 疫苗 5,000 萬劑，美國諾瓦瓦克斯（Novavax）苗 5,000 萬劑，輝瑞 5,000 萬劑，來自 COVAX 分配的 5,400 萬劑。同時，也獲中方授權由本國藥廠 PT Bio Farma 代產科興疫苗，2021 年 1 月已獲取生產 4,500 萬劑疫苗的原料。中國外長王毅 2020 年訪問印期間建立雙邊疫苗合作，如印尼將成為生

¹⁶⁵ Center for Strategic and international Studies, “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Ardhyta Eduard Yeremia and Klaus Heinrich Raditio, “Indonesia-China Vaccine Cooperation and South China Sea Diplomacy,” *ISEAS* (Yosof Ishak Institute), 28 April 2021, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_55.pdf.

¹⁶⁹ *Ibid.*

產科興疫苗的區域中心，印方允獲 300 萬劑疫苗。王毅也表示中方將快速完成雅加達—萬隆高速鐵路(Jakarta-Bandung high speed railway)的建造，同時也提出雙邊網路安及科技合作的初步協定。¹⁷⁰ 2021 年第一季止，中國對外輸送疫苗已逾 8,000 萬，印尼佔半，同時為中國疫苗的區域代工中心，雙邊戰略及經濟關係獲得提升，中方強化印尼在一帶一路的夥伴關係，另也期印尼在南海問題上扮演「忠實中介者」(honest broker)的角色。¹⁷¹

(四) 馬來西亞

馬來西亞計畫預於 2021 年上半年達致全國總人口 80% 以上的接種率，初期已採取多元化採購策略，採購種類有輝瑞疫苗 3,200 萬劑，用於全國人口 50% 接種的主力疫苗，另訂購 AZ 疫苗 1,280 萬劑，科興 1,200 萬劑，衛星 5 號 640 萬劑、中國康希諾疫苗 (CanSino) 350 萬劑，並透過 COVAX 分配的疫苗等，同時馬國洽談技術授權生產俄羅斯的衛星 5 號，¹⁷² 也已獲得中方授權科興疫苗填裝技術。馬國目標不僅在於達成本國的高接種率，亦盼建立疫苗取得的自主性，而非受限歐美大廠的供應鏈，再者，期發展成為亞太區域疫苗中心，透過疫苗量能重新啟動國家生醫科技的高端發展計畫。馬國正善用自身的地緣優勢，從疫苗需求國轉為供應國，降低國家安全風險及擴大產業升級的動能。¹⁷³ 然國際疫苗交付不及全國接種計

¹⁷⁰ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹⁷¹ Barbara Unmüßig and Alexandra Sitenko, "Divided We fail - Vaccine Diplomacy and Its Implications," *Heinrich Böll Foundation*, <https://th.boell.org/en/2021/04/21/divided-we-fail>.

¹⁷² "Malaysia Secures Shots to Cover 110% of Population," *Bangkok Post*, 06 February 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2069255/malaysia-secures-shots-to-cover-110-of-population>.

¹⁷³ Ameen Kamal, "Can Malaysia Capitalise on Russia's Vaccine Deal?," *The ASEAN Post*, 20 March 2021, <https://theaseanpost.com/article/can-malaysia-capitalise-russias-vaccine-deal>.

畫時程。馬國於4月21日收到COVAX首批運抵的AZ疫苗26萬8,000劑，第二批55萬9,200劑於月後再送抵。¹⁷⁴

2021年6月初，馬來西亞指控多架中國軍機進入馬國空域，進行可疑行為，外交部長希山慕丁(Hishammuddin Hussein)聲明係對空域和主權的侵犯，與任何國家的友好關係不代表國家安全的妥協，將召見中國駐馬來西亞大使提出外交抗議。研析後續馬國克制，避免緊張關係升高，主要在於染疫人數持續升高，基於抗疫及經濟復甦之因，仍選擇與北京當局維持雙邊關係的和平。¹⁷⁵ 外長希山慕丁數日後於6月16日表明中方同意捐贈科興疫苗50萬劑。¹⁷⁶

(五) 泰國

泰國原預計於2021年底完成總人口50%的接種率，並以AZ為主力疫苗。於2020年10月由當地藥廠Siam Bioscience代工生產AZ疫苗。¹⁷⁷ 泰國早於2021年1月21日便許可AZ的緊急使用，初期先預購6,100萬

¹⁷⁴ World Health Organization (WHO), "COVAX ships 828,000 doses of COVID-19 vaccines to Malaysia," 21 May 2021, <https://www.who.int/malaysia/news/detail/21-05-2021-covax-ships-828-000-doses-of-covid-19-vaccines-to-malaysia>.

¹⁷⁵ Laura Zhou, "South China Sea: Chinese warplanes near Malaysia 'aimed at showing dominance'" *South China Morning Post*, 05 June 2021, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3136133/south-china-sea-chinese-warplanes-near-malaysia-aimed-showing?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlz-scmp_international&utm_content=20210605&tpcc=enlz-scmp_international&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=6992165307&MCAccountID=3775521f542047246d9c827&tc=11.

¹⁷⁶ "Malaysia Says China to Contribute 500,000 Doses of Sinovac Vaccines," *Reuter*, 16 June 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysia-says-china-contribute-500000-doses-sinovac-vaccines-2021-06-16/>.

¹⁷⁷ GOV. UK Website, "Thailand Joins Forces with AstraZeneca on COVID-19 Vaccine Manufacturing," 12 October 2020, <https://www.gov.uk/government/news/thailand-joins-forces-with-astrazeneca-on-covid-19-vaccine-manufacturing--2#history>.

劑，用於 2021 年第 2 季開始施打。惟因 2020 年底爆發第二波本土疫情，擴及全國，另亞洲國家紛紛趕進疫苗施打，對泰國巴育政府造成壓力，因 AZ 疫苗交付不及，爰改採已到貨的科興疫苗應急。泰國初期僅購置科興疫苗 200 萬劑，外交意涵大於防疫考量。2 月 24 日，總理巴育親赴機場慶祝歡迎首批科興疫苗 20 萬劑運抵，2 月 28 日由泰國公共衛生部長示範注射首劑。¹⁷⁸ 巴育多次表明將施打科興疫苗，後因已年逾 6 旬不適為由取消，惟仍大力維護中國疫苗的安全性，另一方面則強調大規模接種計劃仍以 AZ 為主力疫苗。¹⁷⁹

隨著 2020 年底第二波疫情爆發，於 2021 年 4 月初再爆發第三波，染疫人口急增，兩月間已新增逾 20 萬例，疫苗施打更為急迫，泰國也改變原來的疫苗政策，除加速施打進程，另將原來設定的 50% 接種率提高至 70%，原先購置的 6,300 萬顯已不足，須至少備足 1 億劑，因此一方面增購科興疫苗，另一方面多方洽購美國輝瑞、嬌生疫苗，並開放民間醫療機構透過政府採購美國莫德納疫苗。目前已在泰國獲得授權使用的疫苗包括 AZ、科興、嬌生、莫德納、國藥、輝瑞等。泰國最新的疫苗整備計畫，仍以代工的 AZ 為主，科興疫苗則增購至 1,950 萬劑，另一方面新洽購的輝瑞、嬌生為其兩倍之多，約有 2,500 萬劑，泰國迫於疫情居高不下及急於開放國境提振觀光、經濟的壓力，必須達到有效施打效益，除維繫中泰友好之外，另需依賴歐美疫苗提高國際信心。

泰國獲代工生產 AZ 疫苗，目標成為東南亞疫苗供應區域中心，日後將可提供緬甸、寮國、柬埔寨等疫苗；而已有 2 組國產疫苗進入人體試驗階段。¹⁸⁰ 泰國具疫苗整備能力，然對中國疫苗展現的接受度及好感度，在

¹⁷⁸ “Anutin Gets first Covid Jab,” *Bangkok Post*, 28 February 2021, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2075811/anutin-gets-first-covid-jab>.

¹⁷⁹ “PM to Finally Get Vaccinated Today,” *Bangkok Post*, 16 March 2021, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2084227/pm-to-finally-get-vaccinated-today>.

¹⁸⁰ “Thailand’s Chulalongkorn Uni to Begin Human Trials of its mRNA Vaccine in April,” *Thai PBS World*, 25 January 2021, <https://www.thaipbsworld.com/thailands-chulalongkorn-uni-to->

國內積極推介科興疫苗的安全與效力，呈現中泰雙邊友好。疫期期間一帶一路也獲突破性進展。2020年10月底，雙邊簽署16.2億美元的高速鐵路建造工程，涵蓋曼谷至泰國東北 Nakhon Ratchasima 約253公里的路段，為中國建造連結西南昆明及泰、緬、寮、馬、新、印之泛亞鐵路網的重要區段。¹⁸¹

（六）菲律賓

菲律賓染疫及死亡僅次印尼，政府早已宣告醫療體系已不堪負荷。¹⁸² 最初，總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）表示會先行採用中國或俄羅斯的疫苗，顯示杜特蒂政府採取疏美、親中俄的外交路線。¹⁸³ 然而，菲國最先核准輝瑞疫苗的緊急使用，實際上也採取多元採購策略，目前購得包括科興疫苗2,500萬劑，印度國產Covovax疫苗3,000萬劑，AZ疫苗3,000萬劑，莫德納5,000萬劑以及衛星5號2,000萬劑，用於施打7,000萬人。¹⁸⁴ 2020年12月，總統杜特蒂要求美方提供疫苗2,000萬劑疫苗，並稱將終止雙邊軍事協定，揚言沒有疫苗，就不要留在這裡（no vaccine, no stay

begin-human-trials-of-its-mrna-vaccine-in-april/.

¹⁸¹ Marimi Kishimoto, “Thailand and China Sign Delayed Deal on Belt and Road Rail Line,” *Nikkei Asia*, 29 October 2020, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Belt-and-Road/Thailand-and-China-sign-delayed-deal-on-Belt-and-Road-rail-line>

¹⁸² Center for Strategic and International Studies (CSIS), “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>.

¹⁸³ “Russia Offers to Supply Philippines with COVID-19 Vaccine,” *Reuters*, 07 August 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-philippines-russia-idUSKCN2531H1>.

¹⁸⁴ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, “Vaccine Diplomacy Is Biden’s First Test in Southeast Asia,” <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>; Center for Strategic and International Studies (CSIS), “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>; ASEAN Information Center, “Philippines expects COVID-19 vaccine to arrive at the end of February,” 03 February 2021, http://www.asean-thai.net/english/ewt_news.php?nid=3807&filename=index&fbclid=IwAR1T8Pjagi4j.

here)，¹⁸⁵此舉反映國內對於政府防疫批評壓力下的疫苗外交交涉，然菲國未能達願。來年 2 月，菲方獲得科興疫苗的同時，也取消菲美軍隊訪問協定（Visiting Forces Agreement）。¹⁸⁶

菲律賓是加入中國疫苗臨床試驗的國家之一，另一方面，外長王毅訪菲期間允諾提供疫苗同時，也提出基礎工程建設計畫的 13 億美元貸款及 7,700 萬美元援贈款。早在杜特於 2016 年上任，中國已提出高達數億元的工程計畫，遲未有進度。¹⁸⁷ 上情說明菲國的親中政策隱含的戒慎恐懼，也呈現在疫苗政策。菲律賓於 2021 年 2 月開始施打疫苗，使用的是透過 COVAX 取得的輝瑞疫苗計 11 萬 7,000 劑。¹⁸⁸ 菲國獲贈的 60 萬劑科興疫苗則暫不給醫護人員施打，主要還是效力問題。¹⁸⁹ 但菲律賓擁護中國疫苗態度與泰國雷同，中國軍機 2 月 28 日運送科興疫苗抵 Villamor 空軍基地，杜特蒂熱烈歡迎並表示將親訪中國領導人習近平感謝捐贈。¹⁹⁰ 6 月中，菲國啟動大規模接種，自泰國代工的 AZ 疫苗交付延遲，而先前訂購的 2,500 萬劑科興疫苗，其中近 500 萬劑已分批送抵。¹⁹¹

¹⁸⁵ Cliff Venzon, "Duterte Threatens to End US Military Pact if No Vaccines," *Nikkei Asia*, 27 December 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Duterte-threatens-to-end-US-military-pact-if-no-vaccines>.

¹⁸⁶ Barbara Unmüßig and Alexandra Sitenko, "Divided We Fail - Vaccine Diplomacy and its Implications," *Heinrich Böll Foundation*, <https://th.boell.org/en/2021/04/21/divided-we-fail>.

¹⁸⁷ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

¹⁸⁸ ASEAN Information Center, "Medical Frontliners to be the First Group for COVID-19 Vaccination in Philippines," 10 February 2021, http://www.asean thai.net/english/ewt_news.php?nid=3823&filename=index.

¹⁸⁹ "Philippines Says China's CoronaVac Unfit for Health Workers," *Bangkok Post*, 22 February 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2072499/philippines-says-chinas-coronavac-unfit-for-health-workers>.

¹⁹⁰ ASEAN Information Center, "Philippines' President Plans to Visit China to Thank for COVID-19 Vaccine," http://www.asean thai.net/english/ewt_news.php?nid=3841&filename=index.

¹⁹¹ Center for Strategic and international Studies, "Southeast Asia Covid-19 Tracker,"

（七）越南

越南被視為抗疫有成的國家，2021年初澳洲智庫 Lowy Institute 的評比，防疫成果名列全球第二，僅次紐西蘭。¹⁹² 越南首購 AZ 疫苗 3,000 萬劑，為最早獲緊急使用核准，之後也陸續與美、中、俄藥廠洽談，另一方面也積極研發國產疫苗，Nanogen 製藥公司的 Nanocovax 疫苗，以及疫苗及醫藥生物研究中心(Institute of Vaccines and Medical Biologicals)的 Covivac 疫苗分別於 2021 年 2 月及 3 月進入第二期人體試驗。¹⁹³ 越南已核可 AZ、輝瑞、莫德納及衛星 5 號，3 月 8 日啟動疫苗接種，優先使用 11 萬 7,000 劑的 AZ 疫苗，¹⁹⁴ 自始至 2021 年 6 月初，是東協國家中唯一未公開表明是否將使用中國疫苗，這呈現中越外交關係的矛盾及國內仇中情緒。第二波疫情前，越南全球防疫成效優異，9,800 萬人口，染疫人數僅 2,600 餘，死亡人數 35 人，疫苗政策甚為謹慎。近年中越之間持續升高的南海領土爭端以及中方在湄公河領域的強勢開發，都使越方深感威脅。¹⁹⁵ 相較印、馬、菲、泰等國均已核可中國疫苗並陸續施打，越南仍未表態，充分顯現拒中的外交思維。越南積極研發國產疫苗，目的之一為免於對中國疫苗的依賴。¹⁹⁶ 2021 年 4 月，越南向美國、歐盟、日本等請求協助獲取計

<https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

¹⁹² 調查分析結果參見該智庫網站，Lowy Institute “Covid Performance Index,”

<https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>；前 4 名分別為紐西蘭、越南、台灣及泰國。

¹⁹³ Center for Strategic and International Studies (CSIS), “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>.

¹⁹⁴ “Vietnam Approves Russian Sputnik V Vaccine,” *TASS*, 26 February 2021, <https://tass.com/society/1260545>.

¹⁹⁵ Sen Nguyen, “Vietnam begins Covid-19 vaccination drive without China-made shots,” *South China Morning Post*, 07 March 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/health-environment/article/3124384/vietnam-begins-covid-19-vaccination-drive-without>.

¹⁹⁶ Tomoya Onishi, “Hanoi Spurns China's Vaccine Diplomacy with Homemade Shot,” *Nikkei*

1.5 億劑的疫苗；¹⁹⁷ 另也爭取代工疫苗生產，以提供日後國內及 COVAX 疫苗所需。¹⁹⁸

川普政府時期，越南已被視為美國印太戰略核心，河內當局雖未正式支持美國戰略，但卻默認美國的區域角色。1990 年中期以後，越南的大國平衡政策日趨顯著，特別在中越與中美關係中尋求戰略平衡，越方也反制中國獨大的區域秩序，在中美競爭態勢，越方正在評估是否應加入美、日、澳、印逐漸形成的抗中陣線，以助在南海議題上對北京的談判地位。¹⁹⁹ 而越南與印度持續強化的雙邊關係，也隱含對中國的反制，兩國已建立全面戰略夥伴關係，擴大防衛與海事合作。²⁰⁰

(八) 緬甸

緬甸於 2020 年 8 月疫情尚穩，11 月若開邦 (Rakhine) 疫情的爆發，逐漸擴大為全國疫情，醫療系統已無法因應每日平均新增千人的病例。緬甸從印度購置 AZ / Covishield 疫苗 3,000 萬劑，²⁰¹ 另自 COVAX 獲得總人口

Asia, 28 February 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/Hanoi-spurns-China-s-vaccine-diplomacy-with-homemade-shot>.

¹⁹⁷ Phuong Nguyen, "Vietnam Asks for Foreign Support in Procuring COVID-19 Vaccines," *Reuter*, 02 April 2021, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-vietnam-vaccine-idUSKBN2BP0W7>.

¹⁹⁸ "Vietnam Says Seeking to Produce COVID-19 Vaccines to Supply COVAX," *Reuter*, 01 June 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/vietnam-says-seeking-produce-covid-19-vaccines-supply-covax-2021-06-01/>.

¹⁹⁹ Nguyen Huu Tuc, "Is Vietnam Open to Washington's Indo-Pacific Strategy?" *East Asia Forum*, 04 March 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/03/04/is-vietnam-open-to-washingtons-indo-pacific-strategy/>.

²⁰⁰ Bejoy Sebastian, "The China factor in India's recent engagement with Vietnam," *Modern Diplomacy*, 05 January 2021, <https://moderndiplomacy.eu/2021/01/05/the-china-factor-in-indias-recent-engagement-with-vietnam/>.

²⁰¹ Center for Strategic and International Studies (CSIS), "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/southeast-asia-covid-19-tracker-0>.

數 20% 的疫苗劑量，但若要購足達到接種率 40% 的劑量，仍有嚴重財政支出缺口，緬甸須尋求外援，如世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金會（International Monetary Fund）、亞洲開發銀行（Asian Development Bank）、日本國際發展署（Japan International Cooperation Agency）等，以籌措約 10 億美元的資金。²⁰² 亞太諸國中，緬甸的戰略地位影響中、印最鉅，兩國競相在交通運輸、經濟特區深水港等基礎建設大量挹注。²⁰³ 處於亞洲陸橋及印度洋中樞的地理位置，緬甸成為中、印地緣戰略競爭正面交鋒的地帶。緬甸於 2020 年改革開放後，北京致力維繫傳統盟邦的友好關係，印方則是持續提升安全合作的層級。對於改革開放的翁山蘇姬政府而言，一改軍政府時期親中一邊倒外交路線，而是朝向大國平衡、多方交往的外交政策，中緬關係依舊緊密，但印緬關係發展更為迅速、深化。緬甸列入印度首波捐贈名單，2021 年 1 月底已接獲 AZ / Covishield 疫苗 150 萬劑。²⁰⁴

中國外長王毅 2021 年 1 月訪緬，允諾捐輸 30 萬劑疫苗及醫療物資 46 萬餘美元，到訪前日，中緬雙邊簽署一項連結中國投資經濟特區的皎漂深水港（Kyaukphy）及中部大城曼德勒（Mandalay）鐵路建造可行性研究計畫。該連結鐵路是連結中緬經濟走廊（China-Myanmar Economic Corridor）及雲南省通往印度洋的通路。²⁰⁵ 王毅在與翁山蘇姬及總統的會談中敦促推動一帶一路計畫下中緬經濟走廊（China-Myanmar Economic Corridor）的運輸建造工程，這是一帶一路的旗艦計畫，涵蓋 38 項工程項目，計畫經費高

²⁰² Erich Parpart, "A Look at the Vaccine Situation across ASEAN,"

<https://www.thaienquirer.com/22847/the-vaccine-situation-across-asean/>.

²⁰³ 林儉靜，〈建構緬甸跨境運輸連結之戰略意涵：地緣政治與經濟的分析觀點〉，《全球政治評論》，第 69 期（2020 年），頁 125-168。

²⁰⁴ Zaw Zaw Htwe, "First Batch of COVID-19 Vaccines Arrive in Myanmar from India," *The Irrawaddy*, 22 January 2021, <https://www.irrawaddy.com/specials/myanmar-covid-19/first-batch-covid-19-vaccines-arrive-myanmar-india.html>.

²⁰⁵ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

達 1,000 億美元。²⁰⁶ 中國對緬的債權累積約 100 億美元，有 70%來自中國在能源產業的外人直接投資（FDI）。²⁰⁷

緬甸 2 月 1 日發軍事政變，使得國內疫情防控更困難，眾多醫衛人員加入公民不服從反抗軍權，國內安全情勢惡化，已出現失敗國家(failed state)的情勢，²⁰⁸軍政府也攻擊對抗的抗疫人員，並宣稱將持續疫苗接種計畫，但國內篩檢、醫院系統都已崩潰，而多種變異病毒盛行。因印度疫情停止疫苗出口，影響 COVAX 預定 4 月間配送緬甸的疫苗延遲，中方於 4 月 30 日即捐贈 50 萬劑疫苗。²⁰⁹ 軍事政變改變緬甸政府疫苗政策親印疏中的取向，中國疫苗取代印度疫苗進入緬甸，說明兩股勢力的交替。

(九) 柬埔寨

柬埔寨同列入中國疫苗優先援贈名單，獲承諾 100 萬劑疫苗，總理韓森 (Hun Sen) 大力宣揚中國疫苗的優點，稱中國疫苗易保存且運抵方便，表示將示範施打首劑。²¹⁰2021 年 2 月 7 日首批 60 萬劑送達，韓森並未立即

²⁰⁶ Nan Lwin, "China Inks Economic Agreements With Myanmar, Promising COVID-19 Vaccine Donation," *The Irrawaddy*, 12 January 2021, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/china-inks-economic-agreements-myanmar-promising-covid-19-vaccine-donation.html>.

²⁰⁷ Gen Ashok K Mehta, "Chinese Hold on Myanmar a Concern for India," *The Tribune*, 14 December 2020, <https://www.tribuneindia.com/news/comment/chinese-hold-on-myanmar-a-concern-for-india-184008>.

²⁰⁸ Dominic Faulder, Gwen Robinson and Marwaan Nacan-Markar, "Failed State: Myanmar Collapses into Chaos," *Nikkei Asia*, 14 April 2021, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Big-Story/Failed-state-Myanmar-collapses-into-chaos>.

²⁰⁹ Center for Strategic and international Studies, "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

²¹⁰ ASEAN Information Center, "Cambodia's PM to be the First Volunteer to Get COVID-19 Vaccine from China," 18 January 2021,

接種。遲於3月2日透過COVAX配發的首批AZ疫苗32萬4,000劑送達，4日韓森接種首劑疫苗證實為AZ，稱因已屆68歲，不適中國疫苗，然對外仍強調中國疫苗的安全及效度，稱譽比施打AZ的國家更多，²¹¹5月採購的科興疫苗50萬劑交付，另將增購500萬劑。²¹²中國疫苗成為柬國疫苗施打的大宗，反映在政治議題的表態。

疫情期間，美方譴責韓森政府侵犯人權及壓制反對力量，中方則加乘對柬國的援助及投資；柬國也支持中方在南中國海的主張。美方指出柬國為中國解放軍的前進基地時，中柬軍事關係卻持續加強，並建立戰略合作夥伴關係。²¹³然隨著拜登政府時代開啟，柬國態度已現若干變化，如宣布因疫情將暫緩訂於3月13至27日與中方舉行的雙邊軍事演習，視為對美釋放正面訊息的舉措，中柬友好關係並不排除美柬關係的改善。²¹⁴5月23日第五批科興疫苗100萬劑送抵的隔日，柬國衛生部即向美方要求捐贈400

http://www.asean thai.net/english/ewt_news.php?nid=3771&filename=index

²¹¹ “Cambodian PM gets AstraZeneca COVID-19 shot, defends Chinese vaccine,” *The Peninsula*, 04 Mar 2021, <https://thepeninsulaqatar.com/article/04/03/2021/Cambodian-PM-gets-AstraZeneca-COVID-19-shot,-defends-Chinese-vaccine>; “Cambodian PM gets AstraZeneca COVID-19 shot, defends Chinese vaccine,” *The Peninsula*, 04 Mar 2021, <https://thepeninsulaqatar.com/article/04/03/2021/Cambodian-PM-gets-AstraZeneca-COVID-19-shot,-defends-Chinese-vaccine>.

²¹² Center for Strategic and international Studies, “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

²¹³ Prak Thul, “How China’s Vaccine Diplomacy Brought Bosom Buddy Cambodia Even Closer,” *Reuters*, 08 June 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/how-chinas-vaccine-diplomacy-brought-bosom-buddy-cambodia-even-closer-2021-06-08/>; “Vaccine, a Key Strategy to Fight COVID-19 Pandemic,” *Khmer Times*, 08 February 2021, <https://www.khmertimeskh.com/50811536/vaccine-a-key-strategy-to-fight-covid-19-pandemic/>.

²¹⁴ Sebastian Strangio, “What’s Behind Cambodia’s Cancellation of Military Exercises with China?” *The Diplomat*, 15 February 2021, <https://thediplomat.com/2021/02/whats-behind-cambodias-cancellation-of-military-exercises-with-china/>.

萬劑的 AZ 疫苗。²¹⁵ 隨後，美國副國務卿 Wendy Sherman 於 6 月初訪柬，為近年美方訪問最高層級，表達關切中國在柬埔寨海軍基地的軍事建置。²¹⁶ 同一期間，6 月 8 日，50 萬劑國藥疫苗運抵柬國。²¹⁷

(十) 寮國

寮國最晚出現確診案例，雖缺乏足夠醫療資源，但迄今並未爆發大規模疫情，這與人口較不密集且柬埔寨、緬甸等鄰國進行邊境管制有關。寮國主要向中國及俄羅斯洽索疫苗，²¹⁸ 這反映寮國一貫的外交路線，長期依賴該二國援助及投資，尤其是依賴中方，中國資助的水力發電、農業、礦產及營造業等已達數十億美元，全境納入一帶一路的大戰略中。2021 年 2 月 8 日寮國政府收到中國國藥疫苗 30 萬劑。²¹⁹ 在疫苗援贈計畫，中方同時向寮國提出三大要求，第一、支持中國的西藏及台灣政策；第二、中方可開發寮國資源以及，第三、使用連結至泰國的運輸通道。中寮關係緊密，可見於 2020 年疫情嚴峻，中方仍持續進行在寮國的一帶一路的 414 公里的

²¹⁵ Center for Strategic and international Studies, "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

²¹⁶ Indo-Pacific Diaries: Nikkei Asia, "US Flags 'Serious Concerns' over Cambodia's China-Backed Navy Base," 02 June 2021, https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/US-flags-serious-concerns-over-Cambodia-s-China-backed-navy-base?utm_campaign=RN%20Free%20newsletter&utm_medium=indo-pacific_newsletter%20free&utm_source=NAR%20Newsletter&utm_content=article%20link&del_type=11&pub_date=20210602050000&seq_num=2&si=17107575.

²¹⁷ Center for Strategic and international Studies, "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

²¹⁸ ASEAN Briefing, "COVID-19 Vaccine Roll Outs in ASEAN & Asia – Live Updates by Country," <https://www.aseanbriefing.com/news/covid-19-vaccine-roll-outs-in-asean-asia-live-updates-by-country/>.

²¹⁹ "Laos Receives 300,000 Vaccine Doses from China – Reports," *Reuters*, 08 February 2021, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-laos-vaccine-idUSKBN2A810D>.

鐵路工程，連結接鄰中國的寮境東北至首都永珍，於 2016 年開工，預計 2021 年完竣。²²⁰

寮國缺乏其他東協成員在疫苗決策上的能動性，基礎發展條件不如鄰國泰、越具有人口及港灣的優勢，亦缺乏柬、緬生產成本低廉，不具出口及內需的有利條件，長期靠中資投入大型建設如水力發電，造成借貸急增，加速惡化國內財政，2020 年外債佔 GDP 的 68%，2019 年的 59%，逐年增加，寮國財政部長就坦言，國家的債務問題已擴大為債務恐慌。而寮國慣於求助中國，抗拒國際組織如國際貨幣基金會（IMF）的援助，²²¹ 中國是最大債權國，佔寮國外債的半數，這也使得寮國全然被收編在中國一帶一路之中，其中中寮高速鐵路建造舉債 59 億美元，顯示雙邊債務外交的型態。²²² 寮國採取服膺北京當局的一邊倒外交路線，反映在疫苗政策的單一性。COVAX 配發的首批 AZ 疫苗 13 萬 2,000 劑於 3 月 20 日抵達，中國國藥疫苗 30 萬劑早於 2 月 8 日運抵。寮國在 4 月爆發第二波疫情，持續實行全國封鎖，COVAX 的第二批疫苗 100,620 劑輝瑞於 6 月 2 日抵寮，中方隨即承諾將捐助 50 萬劑國藥疫苗，並已於 6 月 14 日送達。²²³

二、疫苗外交強度與大國地緣戰略的相互對應

（一）疫情脆弱性與國家風險

²²⁰ Nehginpao Kipgen and Megha Gupta, "China's BRI strategy and Laos: The Statesman contributors," *The Straits Times*, 10 June 2020, <https://www.straitstimes.com/asia/chinas-bri-strategy-and-laos-the-statesman-contributors>.

²²¹ David Hutt, "How Much Should We Worry About Laos' Debt?" *The Diplomat*, 21 December 2020, <https://thediplomat.com/2020/12/how-much-should-we-worry-about-laos-debt/>.

²²² Boris Sullivan, "China's Debt-Trap Diplomacy: Laos' credit Rating Downgraded to CCC," *Thailand Business News*, 02 November 2020, <https://www.thailand-business-news.com/asean/laos/81409-chinas-debt-trap-diplomacy-laos-credit-rating-downgraded-to-ccc.html>.

²²³ Center for Strategic and international Studies, "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

東協國家中，新加坡、泰國、越南目前正在研發國產疫苗，但尚未完成臨床試驗，短期都仍須仰賴海外疫苗的輸入，全球供需不穩，歐美區域主義或國家主義管制疫苗輸出海外，相較之下、中、俄、印三國有意願且有能力供應疫苗。然，該三國國產疫苗相較歐美疫苗，安全及效度都受到質疑，疫苗非一般商品，係關乎一國人民安全及可否有效達到群體免疫，進而重開門戶，重建遭疫情重創的經濟及重啟國際交流，這將決定後疫情時代一國的發展及穩定。檢視東協各國採購的疫苗種類，經濟財政能力是關鍵，如高收入的新加坡、汶萊主力購買輝瑞疫苗，中等收入國家如馬來西亞、泰國、菲律賓、印尼、越南等，則是採取混合採購政策。而較低收入如緬甸、柬埔寨、寮國等則必須仰賴外來的捐贈或僅能選擇中、俄疫苗等單一來源。人口規模及疫情嚴峻程度是另一大因素，印、菲都是億萬人口，且為疫情最嚴重的兩國，疫苗需求迫切程度遠高其他會員國。而越、馬、泰等國疫情的驟變，也再次凸顯疫苗匱乏的困境，疫情變化連帶衝擊疫苗決策。

歷經年餘防疫成果良好的越南，在 2021 年 4 月爆發新一波英國－印度變異病毒的疫情。²²⁴ 越南自始對中國疫苗持保留態勢，係唯一東協國家中未核准中國疫苗，3 月大規模施打使用的是 AZ 疫苗 400 萬劑。之後因疫情嚴峻，須加速全國施打進度，已於 6 月初核准中國國藥疫苗的緊急使用，中國第一批捐贈的國藥疫苗 50 萬劑於同（6）月 20 日運抵。²²⁵ 而泰

²²⁴ South China Morning Post, "Coronavirus: Vietnam detects new 'hybrid' UK-India variant; Malaysia reports record daily increase with 9,020 new cases," 30 May 2021, https://www.scmp.com/news/asia/article/3135303/coronavirus-vietnam-detects-new-uk-india-hybrid-variant?utm_medium=email&utm_source=mailchimp&utm_campaign=enlz-scmp_international&utm_content=20210529&tpcc=enlz-scmp_international&MCUID=8b930a1292&MCCampaignID=652801d807&MCAccountID=3775521f5f542047246d9c827&tc=32; "Vietnam's 'New COVID Variant' Part of Existing Indian Strain: WHO," *Nikkei Asia*, 3 June 2021, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Vietnam-s-new-COVID-variant-part-of-existing-Indian-strain-WHO>.

²²⁵ 中國捐贈的疫苗僅用於在越的中國公民、計畫赴中工作或留學者及居住中越邊境民眾

國的疫苗政策原以當地藥廠 Siam Bioscience 代工的 AZ 疫苗 6,100 萬劑為主力，200 萬劑的科興為輔，然疫情在 4 月初爆發第三波疫情，僅獲 AZ 疫苗 11 餘萬劑，而科興已全數到貨，後續供貨源源不斷，主從易位，近 6 月下旬，泰國已施打近 750 萬劑，其中施打科興約 530 萬劑，其餘為 AZ 疫苗。²²⁶ 泰國 2021 年已追加科興疫苗至 1,950 萬劑，來年將續購 2,800 萬劑。²²⁷ 疫苗輸出國的印度，2021 年 3 月爆發的二波疫情，改變區域疫苗外交的態勢，原本可與中國競逐的勁敵，因國內疫情危機，疫苗需求緊急，莫迪政府於 3 月 24 日暫停血清研究所生產的 AZ 疫苗出口，該所是 COVAX 進行全球疫苗分配的主要來源，影響多達 64 國的疫苗供應，其中包括菲、越、印、緬等國。²²⁸

東協內部存在疫苗資源鴻溝，除人口較少的已開發國家新加坡，在 2020 年 12 月底啟動輝瑞疫苗施打後，全國完成接種人口已達 35.5%。²²⁹ 星國主力疫苗當屬歐美大廠疫苗，預估 2021 年中旬就可達到群體免疫。而越南因抗疫成效佳，原預計 2022 年中期完成；泰國、馬來西亞預計於 2022 年達成。然均因爆發本土疫情危急，提前施打時程，另提高覆蓋率，自 50% 提高至 70% 以上。印、菲、柬、緬、寮等，受總人口規模、染疫人數持續

等。“Vietnam Receives 500,000 Sinopharm Vaccine Doses Donation from China,” *Bangkok Post*, 20 June 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2135395/vietnam-receives-500-000-sinopharm-vaccine-doses-donation-from-china>.

²²⁶ “32 Covid Deaths, 3,667 New Cases,” *Bangkok Post*, 19 June 2021, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2134951/32-covid-deaths-3-667-new-cases>.

²²⁷ “10m Covid Vaccine Jabs Planned Next Month,” *Bangkok Post*, 18 June 2021, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2134667/10m-covid-vaccine-jabs-planned-next-month>.

²²⁸ Center for Strategic and international Studies, “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

²²⁹ Claire Jiao, Ian C Sayson, and Yantoultra Ngui, “Moderna Gets Added to Southeast Asia’s Vaccine Arsenal,” *Bloomberg*, 08 February 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-08/moderna-gets-added-to-arsenal-southeast-asia-vaccine-tracker>.

增加、疫苗不足等因素，預估至少尚需兩年才能達標（參見表 7），²³⁰ 係因全球疫苗供應不穩、交付時程延遲及國內施打效能等不利因素。東協的疫苗鴻溝，不僅不利重啟區域流通、經濟復甦，也將成為外力干預的弱點，如柬埔寨、寮國過度依賴對中國疫苗。

另一方面，東協國家陸續於近三月爆發第二波、第三波疫情，被迫加速大規模接種進程，疫苗交付延遲是各政府共同的難題，較易取得的中國疫苗成為應急方案。²³¹ 柬國總理韓森屢遭批評過度依賴中國疫苗時就坦言，如果不依賴中國，那我們要依賴誰等語。近半年，其他成員國也陸續增加持有中國疫苗，這說明中國影響力在東協持續的擴大。²³² 印度疫苗是另一股勢力，東協的疑慮相對較低，這與近十年雙邊關係的信任、友好日益增強有關，然印度染疫人口為全球前三高，國內需求是否將衝擊國際輸送的諸多應諾，成為受援/輸入國必須承受的風險，²³³ 當前疫情危機的外溢效應便是實證。印尼即因印度限制疫苗出口，面臨疫苗延遲到貨嚴重問題，轉而必須求助中國及美國的協助。²³⁴

另一方面，東協國家多於 2021 年第一季開始施打，各政府有「排名」壓力，會比較開打時程先後及全國覆蓋率高低，此係疫情時期政府效能的首

²³⁰ Sebastian Strangio, "Southeast Asia COVID-19 Vaccine Coverage a Long Way Off: Report," *The Diplomat*, 28 January 2021, <https://thediplomat.com/2021/01/southeast-asia-covid-19-vaccine-coverage-a-long-way-off-report/>.

²³¹ "Is China's COVID-19 Diplomacy Working in Southeast Asia?" *The Diplomat*, 20 February 2021, <https://thediplomat.com/2021/02/is-chinas-covid-19-diplomacy-working-in-southeast-asia>.

²³² Prak Thul, "How China's Vaccine Diplomacy Brought Bosom Buddy Cambodia Even Closer," <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/how-chinas-vaccine-diplomacy-brought-bosom-buddy-cambodia-even-closer-2021-06-08/>.

²³³ Jeremy Youde, "Global Vaccination is Still a Jab in the Dark," *East Asia Forum*, <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/28/global-vaccination-is-still-a-jab-in-the-dark/>.

²³⁴ Center for Strategic and International Studies, "Southeast Asia Covid-19 Tracker," <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

要檢驗指標及社會維穩關鍵。因應染疫人數持續上升情勢，歐美已朝向邊境開放，疫苗護照（vaccine passport）成為未來國際通行的鎖鑰，諸國對疫苗需求更為急迫，爭取疫苗來源成為外交與內政挑戰。

表 7：東協各國兩劑完成接種比例（至 2021 年 6 月 17 日止）

| 國家 | 首劑接種比例 (%) | 接種完成比例 (%) | 開始接種時程 | 施打疫苗 (依主要程度排序) |
|------|------------|------------|------------|-----------------|
| 新加坡 | 47.3 | 35.5 | 2020/12/30 | 莫德納、輝瑞、科興 |
| 汶萊 | 10.8 | 2.5 | 2021/04/03 | AZ、國藥 |
| 馬來西亞 | 11.1 | 4.5 | 2021/02/24 | AZ、輝瑞、科興、 |
| 印尼 | 8.3 | 4.5 | 2021/01/13 | AZ、科興、國藥 |
| 菲律賓 | 4.7 | 1.8 | 2021/03/01 | AZ、科興、衛星 5 號、輝瑞 |
| 泰國 | 7.3 | 2.7 | 2021/02/28 | AZ、科興 |
| 越南 | 1.8 | 0.1 | 2021/03/08 | AZ、衛星 5 號 |
| 緬甸 | 3.4 | 2.3 | 2021/01/27 | AZ |
| 柬埔寨 | | 16.4 | 2021/02/10 | AZ、國藥、科興 |
| 寮國 | 10.0 | 5.4 | 2021/04/01 | 國藥、衛星 5 號、AZ |
| 美國 | 53 | 44.5 | | |
| 中國 | 未知 | 未知 | | |
| 印度 | 16 | 3.7 | | |
| 俄羅斯 | 12.3 | 10.2 | | |
| 日本 | 15.9 | 6.0 | | |

資料來源：CSIS, “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>; Bloomberg Website, <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/#global>.

（二）大國的多邊應援：日本角色的提升

美國為首的印太疫苗外交聯盟及時應援，不僅補實印度空缺，並建構出區域部署及聯防架構。在第一波疫苗競賽，中、印競逐，而第二波的新局，將現美國主導全球防疫合作的發言權，而日本、澳洲等則在印太地區正在發揮作用，現在談論的是中、日的競逐態勢，東南亞對日本始終具有地緣政治的意涵。²³⁵ 日本是另一有力的疫苗供應國，初期便已儲備 AZ 疫苗 1.2 億，近期已開展疫苗外交首步。6 月 16 日日本捐助越南的 100 萬劑 AZ 疫苗運抵，7 月將續捐助、馬、菲及泰等。日本外相茂木敏充(Toshimitsu Motegi) 表示透過直接運送可免除國際組織如 WHO 核准作業的耗時。這也反映日本在疫苗海外輸送上想保有自主權，擴大雙邊途徑的功能。因倘若透過 WHO 分配，捐贈國便無法決定受贈國家²³⁶日本具有悠久的海外援助發展歷史，另在美國為首的印太聯盟的戰略格局及日本在東南亞的地緣關係，將成為疫苗外交的推手。然而，在 2021 東京奧運會於 7 月 23 日舉辦之前，日本將採保守態勢，東奧在即，雖解除緊急狀態宣言，但國內接種自本年 2 月中才開始，全國接種率仍偏低，目前只有醫護人員及高齡長者完成接種。²³⁷ 基於日本在東南亞深厚的製造業網絡，以及平衡中國一帶一路的壟斷勢力，東協始終深具戰略意涵，預料在下半年，日本透過雙邊及與美、澳等的聯盟，展現疫苗外交的能量。而正值印度自顧不暇，停止疫苗出口之際，日本被視為最佳的捕手，已逐漸發揮實力，中、日在東南

²³⁵ Julian Ryall, "Coronavirus: can Japan Counter China's Vaccine Diplomacy with Southeast Asian Donations?" *South China Morning Post*, 16 June 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3137431/coronavirus-can-japan-counter-chinas-vaccine-diplomacy-southeast>.

²³⁶ Sebastian Strangio, "Japan Steps Up Its 'Vaccine Diplomacy' in Southeast Asia," *The Diplomat*, 17 July 2021, <https://thediplomat.com/2021/06/japan-steps-up-its-vaccine-diplomacy-in-southeast-asia/>.

²³⁷ Tom Schad, "As Tokyo Olympics Near, Why Has Japan Been so Slow to Vaccinate its Citizens?" *USA Today*, 05 June 2021, <https://www.usatoday.com/story/sports/olympics/2021/06/05/2021-olympics-why-has-japan-struggled-vaccinate-its-citizens/7503771002/>.

亞的競逐將是下一階段的區域疫苗外交型態。日本的動機涵蓋軟實力的展現及地緣政治的考量，傾向採取雙邊途徑以確保相符日本區域戰略利益的優先順位。對於避免被中美競爭夾擊的東協而言，日本的加入亦符合東協所願。²³⁸

（三）中國因素

在防疫成效的考量之外，東協諸國無法規避中國因素，特別面臨中方大力推進疫苗的強度，已置入延續一帶一路的經濟及戰略利益。基於實際需求或外交考量，接受中國疫苗咸具風險。東協清楚必須付出的成本，這呼應到歐美近期提出的警訊，認為北京當局透過與鄰國的疫苗依賴關係，複製一帶一路的債務外交（*debt diplomacy*），²³⁹ 中國長期以來的經貿投資、援助貸款及其他大型計畫慣與區域擴張策略相互結合。²⁴⁰ 因此，多數東協國家仍尋求疫苗來源的多元，避免過度依賴中國。²⁴¹ 另一方面，寄予美國重返東協，藉此消除中國獨大的局面。²⁴² 東協對中國疫苗的態度，充分反映面對中國崛起的憂慮，在維持友好的關係中，有無法消除的恐中因

²³⁸ Julian Ryall, "Coronavirus: Can Japan Counter China's Vaccine Diplomacy with Southeast Asian Donations?" *South China Morning Post*, 16 June 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3137431/coronavirus-can-japan-counter-chinas-vaccine-diplomacy-southeast>.

²³⁹ Jacob Mardell, "China's Vaccine Diplomacy Assumes Geopolitical Importance," <https://merics.org/en/short-analysis/chinas-vaccine-diplomacy-assumes-geopolitical-importance>.

²⁴⁰ Sui-Lee Wee, "China Wanted to Show Off Its Vaccines. It's Backfiring," <https://www.nytimes.com/2021/01/25/business/china-covid-19-vaccine-backlash.html>.

²⁴¹ Gregory B. Poling and Simon Tran Hudes, "Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia," <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>; Ardhitya Eduard Yeremia and Klaus Heinrich Raditio, "Indonesia-China Vaccine Cooperation and South China Sea Diplomacy," *ISEAS* (Yosof Ishak Institute), 28 April 2021, pp. 8-10, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_55.pdf.

²⁴² Luke Hunt, "China's 'Vaccine Diplomacy' Leaves its Mark on ASEAN," <https://thediplomat.com/2021/01/chinas-vaccine-diplomacy-leaves-its-mark-on-asean/>.

素。東南亞是中國推動疫苗外交的重點區域，累計至 2021 年第二季，涵蓋中國全球疫苗捐贈的 29%及商業採購的 25.6%（參見表 8）。中國的成效易見，然外交威望卻有限，即隱含自東協的戒慎。中國一方面宣介提供全球公共財的軟實力，然另一方面仍持續推進軍事的硬實力，對南中國海議題更為強勢，在軟、硬實力的權衡交替之間，便難以改善國際聲譽與信任。²⁴³ 東協對中國的地緣親近性及經濟依賴，區域經濟復甦仍繫於中國市場回春，卻同時抗拒中國的獨大，此為東協的矛盾常態。²⁴⁴ 中國近數月加速全國接種進程，施打日均逾 2,000 萬劑，稱再經一個月將可達致 75%的覆蓋率。²⁴⁵ 這意味中國將更具優勢可加碼疫苗的海外投放，立即回應疫苗需求孔急的東協。然，中國疫苗效力的不確定將是一大限制，如印尼醫護是施打科興疫苗的主要族群，已通報超過 350 名醫師確診，疫苗對傳播更迅速的印度病毒株產生防護力受到質疑。²⁴⁶

表 8：東協各國持有中國疫苗數量（至 2021 年 6 月底）

| 國家 | 獲贈疫苗 | 採購疫苗 | 已送疫苗 |
|-----|----------------|------------|-------------|
| 新加坡 | - | 科興/ 20 萬劑 | 科興/ 20 萬劑 |
| 汶萊 | 國藥/ 5 萬 2000 劑 | - | - |
| 印尼 | - | 科興/ 1.25 億 | 科興/ 9450 萬劑 |

²⁴³ Khairulanwar Zaini, "China's Vaccine Diplomacy in Southeast Asia - A Mixed Record," pp.1-12.

²⁴⁴ Catherine Putz, Abhijnan Rej, Sebastian Strangio, and Shannon Tiezzi, "How COVID-19 Changed Asia," *The Diplomat*, 12 March 2021, <https://thediplomat.com/2021/03how-covid-19-changed-asia/>.

²⁴⁵ Bloomberg, "More Than 2.85 Billion Shots Given: Covid-19 Tracker," <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/#global>.

²⁴⁶ "Hundreds of Sinovac-injected Indonesian Doctors contract COVID," *Nikkei Asia*, 17 June 2021, https://asia.nikkei.com/Spotlight/Coronavirus/COVID-vaccines/Hundreds-of-Sinovac-injected-Indonesian-doctors-contract-COVID?n_cid=NARAN185&utm_source=facebook&utm_medium=infeed&utm_campaign=IC_custom_audience&utm_content=FB_dynamic_ads_SLEP&fbclid=IwAR19y56DryScAXxsRhFXme7RUSdI_NYoaJ72sDeyF2XSgdCbrif1KATbBRM.

| | | | |
|------|------------|-----------------------------|--------------------------|
| 馬來西亞 | 科興/ 50 萬劑 | 科興/ 1,200 萬劑 康西諾/ 350 萬劑 | 科興/ 370 萬 |
| 菲律賓 | 科興/ 100 萬劑 | 科興/ 2,500 萬劑 | 科興/ 800 萬劑 |
| 泰國 | 科興/ 100 萬劑 | 科興/ 1,950 萬劑 | 科興/ 550 萬劑 |
| 越南 | 國藥/ 50 萬劑 | - | - |
| 柬埔寨 | 國藥/ 220 萬劑 | 科興/ 1450 萬劑 國藥/ 400 萬劑 | 科興/ 550 萬劑 國藥/ 100 萬劑 |
| 緬甸 | 國藥 /50 萬劑 | - | - |
| 寮國 | 國藥/ 190 萬劑 | - | - |

資料來源: Khairulanwar Zaini, "China's Vaccine Diplomacy in Southeast Asia - A Mixed Record," Issue 2021, No. 86, *Perspective* (ISEAS- Yusof Ishak Institute), pp. 4-5.

(四) 疫苗外交與區域戰略攻防

隨著中、印在東南亞的疫苗外交競賽，牽動具地緣政治利益的國家介入，特別在國際集結反制中國的局勢下。美國總統拜登於首次外交政策演講點明中國為「最棘手的競爭對手」(most serious competitor)，宣稱將在人權、智慧財產權、經濟政策上正面迎戰，並反制中方挑釁的強勢作為。²⁴⁷ 近期的四國安全對話(Quad)則被視為平衡中國的民主戰略聯盟的成形，說明美國重返東南亞的政治決定，拜登政府賦予 Quad 促進印太多邊合作的功能。²⁴⁸ 美、日、澳、印四國領袖首度於 2021 年 3 月 12 日召開四邊安全對話視訊高峰會，會中提出將於 2022 年前供應南亞、東南亞，四國合力推展疫苗戰略聯盟正式成形，目的在於抵制中國獨大的局面，已成立四國疫苗專家小組專責執行各項計畫。²⁴⁹ 四國合作模式為美、日兩國為出資國，澳

²⁴⁷ The White House Website, "Remarks by President Biden on America's Place in the World," 04 February 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

²⁴⁸ Joe Wallen, "'Quad' Alliance to Distribute One Billion Doses of Vaccine to Counter Chinese Influence," *Telegraph*, 13 March 2021, <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/quad-alliance-distribute-one-billion-doses-vaccine-counter-chinese/>.

²⁴⁹ Joe Wallen, *op.cit.*, Greg Jennett, "Australia Joins US, India and Japan in 'Unprecedented' Deal for Coronavirus Vaccines after Historic Quad Meeting," *ABC News*, 13 March 2021,

洲負責運送等後勤支援，另將協助提高印度疫苗生產技術及量能，由 Biological E 藥廠負責生產美國嬌生疫苗 10 億劑，主要供應東南亞地區。²⁵⁰ 拜登政府的全球疫苗外交政策已具體化，定調美國的強力領導對於全球抗疫為關鍵，當前要務在於終結疫情，美國將成為全球最大的疫苗供應國；未來則是強化全球衛生安全，以因應下一波的疾病威脅。²⁵¹

面對美國的強勢回歸，中國推送疫苗有增無減，也密集採取反制措施，如中國駭客組織 APT10 近期開始攻擊印度兩大疫苗廠商血清研究所及 Bharat Biotech 的通訊系統及供應鏈軟體。²⁵² 中印的疫苗競賽已擴大為美國為首的戰略推進，並加入印太其他要角如日、澳。如同冷戰時期美蘇的太空競賽，面對衝擊全世界的新冠肺炎疫情，疫苗成為戰略物資，大國疫苗外交競逐已無法避免，中、印、俄已開跑在先，隨著美國的加入，美中競爭關係將更為顯著，相互競逐國際聲望、全球科學領先及地緣利益。對於兵家必爭的東協而言，意味將更易獲得疫苗，但在大國將疫苗的供應、價格、專利視為外交談判的武器，疫苗選擇等同選邊站，意味政治風險。東協深知疫苗外交箇中的利害，因此多採行多元採購的混合政策，企圖達到

<https://www.abc.net.au/news/2021-03-13/quad-australia-us-india-japan-in-massive-covid-vaccine-deal/13245198>.

²⁵⁰ Graham Readfearn and Daniel Hurst, “Australia Commits \$100m to Covid Vaccine Deal at Quad Meeting,” *The Guardian*, 12 March 2021, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/mar/13/australia-commits-100m-to-covid-vaccine-deal-at-quad-meeting>; Joe Wallen, “‘Quad’ Alliance to Distribute One Billion Doses of Vaccine to Counter Chinese Influence,” *Telegraph*, <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/quad-alliance-distribute-one-billion-doses-vaccine-counter-chinese/>.

²⁵¹ The White House Statement (USA), “Statement by President Joe Biden on Global Vaccine Distribution,” 03 June 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/statement-by-president-joe-biden-on-global-vaccine-distribution/>.

²⁵² Krishna N. Das, “Chinese Hackers Target Indian Vaccine Makers SII, Bharat Biotech, Says Security Firm,” *Reuters*, 01 March 2021, <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-india-china-idUSL2N2KZ13L>.

一定的平衡關係。隨著美、日、澳、印積極參與全球疫苗的供應鏈，中美全球地緣戰略競逐之中，東協將面臨更複雜的平衡外交策略。²⁵³

肆、結論

新冠疫情自 2020 年初爆發迄今，全球染疫人口超過 1.8 億，死亡總數已近 400 萬大關，嚴峻程度如同世界大戰的傷亡，年來造成國際交通運輸、商旅及邊境進出的窒礙，諸國經過年餘的鎖國封城，多已不堪百業蕭條。疫苗的問世，成為世人擺脫新冠肺炎疫情災難的指望，啟動經濟復甦的終極解決方案，現時各國無不爭相搶進疫苗，疫苗遂如戰時關鍵物資，供不應求，使得疫苗的供需變成國際政治外交場域，疫苗外交變成大國地緣戰略的一環，當美國、歐盟疲於因應國內疫情，強調本國優先的國家主義論調，提供中國、俄羅斯搶灘領導全球抗疫大國地位的契機，2020 年，中、俄已大幅對外輸送疫苗，藉此提升國際形象，鞏固勢力範圍。尤對照川普政府對於全球防疫合作的漠然，退出 COVAX，已開發國家又逕自圈購大廠疫苗如輝瑞、AZ、莫德納，開發中國家僅能依賴中、俄的承諾，競相爭取疫苗取得的優先權，地緣戰略圖像逐一浮現。在首波疫苗外交中，論國際聲量及捐助承諾，中國已領先在前，而在質量方面，印度、俄羅斯表現不俗。中印關係因邊境衝突緊張，全球藥廠之稱的印度，反制中國對南亞、東南亞的包抄，亦大力推送疫苗至中印戰略競爭的區域。

2021 年美國拜登政府宣稱「美國的回歸」(America is back)，強調美國仍是全球公衛的領導角色，透過強化與日、澳、印等安全合作聯盟，使

²⁵³ Swee Kheng Khor, "Three Vaccine Challenges For 2021," *The ASEAN Post*, 26 February 2021, <https://theaseanpost.com/article/three-vaccine-challenges-2021>; Yang Lizhong and Chen Dingding, "Is China's COVID-19 Diplomacy Working in Southeast Asia?" *The Diplomat*, 20 February 2021, <https://thediplomat.com/2021/02/is-chinas-covid-19-diplomacy-working-in-southeast-asia/>.

得疫苗外交升級為全球安全戰略層次，目標鎖定在平衡中國透過強力輸送疫苗的勢力推進。²⁵⁴ 疫苗外交已成當前顯學，預料將多國家加入競逐。²⁵⁵ 東協為大國疫苗外交推進的軸核，疫苗決策也反映地緣政治及大國關係的傳統，呈現多方平衡的策略，這在各國疫苗政策獲得映證。在疫苗問世初期，東協各國雖以歐美大廠疫苗為優先選擇，但採購及交付等諸多不確定因素，遂轉向始終表示善意捐輸的中、俄，均有商業採購或援贈關係。然隨著 COVAX 開始配發疫苗，大廠疫苗取得也較明確化，可察多數東協國家仍盼以歐美疫苗為主力疫苗，中、俄疫苗為輔助，再者，隨著美國為首的民主聯盟開始發揮疫苗外交之效，透過資金、疫苗生產、供應及運送的合作，確保東南亞區域疫苗的取得，大國關係將在東協再次發揮作用。

在美國拜登政府的印太戰略中，東協已重返核心地位，東協於美、印、澳、日等都深具地緣戰略利益，中國已無法輕易排除其他大國勢力，特別當歐美可提供高效度的安全疫苗及完備運送支援，將凸顯中國疫苗外交的限制，中國雖施放國家數目眾多，但疫苗的安全疑慮始終存在。²⁵⁶ 新加坡、越南雖持有中國科興，但迄今尚未獲准使用，後來核准中國國藥，亦僅限於境內中國僑民與中越邊境地區施打；菲律賓則不讓醫護人員施打科興，而泰國則堅稱 AZ 疫苗才是用於全國大規模施打的主力疫苗，對

²⁵⁴ “Quad Tightens Rare-Earth Cooperation to Counter China,” *Nikkei Asia*, 11 March 2021, https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Quad-tightens-rare-earth-cooperation-to-counter-China?utm_campaign=RN%20Free%20newsletter&utm_medium=daily%20newsletter%20free&utm_source=NAR%20Newsletter&utm_content=article%20link&del_type=1&pub_date=20210311190000&seq_num=2&si=17107575.

²⁵⁵ Alena Kudzko and Shane Markowitz, “The Increasingly Crowded Field of Vaccine Diplomacy,” <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/29500/beyond-china-and-russia-vaccine-diplomacy-is-an-increasingly-crowded-field>.

²⁵⁶ Yanzhong Huang, “Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.

於疫情防控良好的數國而言，公衛考量、國際信心指數的仍重於中國因素，購置歐美疫苗仍是優先策略。與中國友好的菲律賓，迄 2021 年第二季已整備約 1.3 劑疫苗，涵蓋科興 2,600 萬劑，衛星 5 號 1,000 萬劑，莫德納 2,000 萬劑，AZ 1,700 萬劑以及輝瑞 4,000 萬劑。²⁵⁷ 另中泰友好，泰國政府用於公費接種的疫苗採購為 AZ 6,100 萬劑、科興 1,950 萬劑、輝瑞 2,000 萬劑及嬌生 500 萬劑。²⁵⁸ 東協疫苗政策呈現多元化的光譜，除分散疫苗取得的風險外，也隱含致力維持外交關係的多角化。

綜觀東協諸國輿論，醫界及民間對歐美疫苗的信任度仍高於中國疫苗，在官方層次，雖未公開表明相關疑慮，但從疫苗決策間接反映對中國擴張的不安，²⁵⁹ 東協仍避免過度依賴中國疫苗及造成東協內部分歧，發生類似 2012 年或 2016 年東協外長會議事件，主席國柬埔寨於會議期間杯葛任何有關南海國議題的討論。²⁶⁰ 雖中方宣稱不以地緣利益為目實行疫苗外交，但東協深刻感受北京當局透過疫苗投放強力推展一帶一路，施壓或勸服鐵路、橋樑等大型工程的進行，以及在南海議題稱勝的作為，如泰國、印尼在獲得中國疫苗同時，同意完成簽署先前擱置的一帶一路計劃，而寮、柬、緬境內工程在疫情期間仍持續進行。菲律賓則選擇在南海問題上保持沉默。整體而言，中國的疫苗外交已對東協發揮作用，對應絕對優勢的政治及經濟影響力。因此，當大國的疫苗賽局開跑，東協雖不拒中方，但

²⁵⁷ “Philippines Signs Deal for 40m Pfizer Covid Vaccine Doses,” *Bangkok Post*, 20 June 2021, <https://www.bangkokpost.com/world/2135367/philippines-signs-deal-for-40m-pfizer-covid-vaccine-doses>.

²⁵⁸ “Govt Hopes to Ink Big Pfizer, Johnson & Johnson Orders,” *Bangkok Post*, 05 June 2021, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2127047/govt-hopes-to-ink-big-pfizer-johnson-johnson-orders>.

²⁵⁹ Yang Lizhong and Chen Dingding, “Is China’s COVID-19 Diplomacy Working in Southeast Asia?” <https://thediplomat.com/2021/02/is-chinas-covid-19-diplomacy-working-in-southeast-asia/>.

²⁶⁰ Ardhitya Eduard Yermia and Klaus Heinrich Raditio, “Indonesia-China Vaccine Cooperation and South China Sea Diplomacy,” *ISEAS (Yosof Ishak Institute)*, 28 April 2021, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_55.pdf.

對美、印、日、澳等國的加入表現高度歡迎。疫苗外交不失為宣揚國家軟實力及強化地緣戰略的有效途徑，吸引區域強權的加入，尤以印、日的優勢，深具追趕中國的潛力。多層次的雙邊及多邊防疫合作符合東協利益，這是東協一貫的區域外交傳統，尋求大國平衡及多邊合作關係，排拒單一強權的主導。俄羅斯原本期透過衛星 5 號，突破與東協若即若離的關係，然囿於中俄戰略合作關係，加上缺乏地緣鄰近性，疫苗外交成效不甚顯著。

新冠肺炎疫苗施打被視為人類史上最大規模的接種計畫，自 2020 年底問世，半年間，全球疫苗施打總量已高達 28.5 億劑，各國都在追趕覆蓋率，最新統計，近期單日平均施打總量超過 4,300 萬劑，而高收入國家的地區接種速度高於低收入國家的 30 倍之多。美國、歐盟等均已達致全國 40% 的覆蓋率，然若以全國人口 75% 接種率為群體免疫的目標值，以美國為例，施打疫苗已有 3 億餘劑，平均每日施打近 80 萬劑，仍尚需約 7 個月才能達標。另歐盟國家須 3 個月，日本須 4 個月。另觀多數開發中國家因無法獲得足量疫苗，將遲至 2024 年才能達標。東協國家中，除新加坡須 3 個月、馬來西亞須半年，其餘各國都尚須一年以上的施打時程。²⁶¹

疫苗資源鴻溝日益擴大，覆蓋率不足不僅是一國的公衛危機，同時也是政治危機，政府承受的抗疫壓力，便是大國疫苗外交運作的空間。當前，疫苗研產供需已形成中美大國競爭的延續、擴大，在全球層次，中國在競逐全球科技及公衛領先地位及形塑良善強權的形象，繼 2020 年疫苗研發競賽，當僅需施打一劑的美國嬌生疫苗問世，中國亦推出單劑的康希諾疫苗，宣稱效度與嬌生疫苗相等。²⁶² 在區域層次，挑戰俄羅斯、印度等傳統的勢力範圍，持續透過一帶一路的架構，擴大全球地緣政經影響力及利益。隨著美方強化與盟邦的戰略合作及鞏固全球角色之作為逐一推

²⁶¹ Bloomberg Website, "More Than 2.85 Billion Shots Given: Covid-19 Tracker,"

<https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/#global>.

²⁶² Yanzhong Huang, "Vaccine Diplomacy Is Paying Off for China,"

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-11/vaccine-diplomacy-paying-china>.

陳，如 2021 年 3 月舉行的首度四國安全對話（quad）視訊會議，揭示多邊疫苗外交的合作方向，首波便是投注東南亞地區，顯示對東協的重視。然而，諸強疫苗外交的較勁，除取決醫藥實力，但變數來自援助國同時也是高染疫國家，2021 年 6 月止，美國確診逾 3,400 萬、印度近 3,000 萬、俄羅斯逾 550 萬，歐盟國家也是疫情嚴重的地區，其中法國近 580 萬、德國逾 370 萬，另比利時、荷蘭、瑞典等均逾百萬；而 AZ 疫苗所屬的英國亦有近 470 萬人染疫（參見表 9）。日本則剛解除國內緊急狀態不久。相較於先前全球公衛危機如伊波拉病毒、SARS 等，尚屬區域性的流行病疫情，歐美等醫衛大國都非疫情國家，病毒在離岸之外，國際援助防控游刃有餘。然，新冠疫情為全球性、高傳染之流行疫病，諸國均已深陷疫情失守，接種成效尚待評估，倘全球疫情惡化，疫苗國家主義可能升高，阻礙全球疫苗資源的共享。如印度因深陷疫情，初期疫苗施打率低，目前全力加速接種，然人口近 14 億，完成 75% 的覆蓋率尚須 9 個月的時程，在此之前，已管制疫苗出口。²⁶³

全球疫情未見緩和，2021 年第一季以來，隨著英國、南非、巴西、印度變異病毒株在各地盛行，歐美國家已著手儲備第三劑疫苗的施打用量，預估乃至來年，全球疫苗市場仍將持續呈現供不應求的局面。整體而言，一國疫苗外交深受疫情變化、心理層面、產銷輸送以及地緣政治的影響，而充滿不確定性。²⁶⁴

表 9：全球疫情確診總數逾百萬例國家（統計至 2021 年 6 月 22 日止）

| 排序 | 國家 | 確診人數 | 排序 | 國家 | 確診人數 |
|----|----|------------|----|-----|-----------|
| 1 | 美國 | 34,419,838 | 15 | 墨西哥 | 2,478,551 |
| 2 | 印度 | 29,977,861 | 16 | 烏克蘭 | 2,229,846 |

²⁶³ Bloomberg Website, "More Than 2.85 Billion Shots Given: Covid-19 Tracker," <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/#global>.

²⁶⁴ *Ibid.*

| | | | | | |
|----|------|------------|----|------|-----------|
| 3 | 巴西 | 17,969,806 | 17 | 秘魯 | 2,030,611 |
| 4 | 法國 | 5,757,798 | 18 | 印尼 | 2,004,445 |
| 5 | 土耳其 | 5,375,593 | 19 | 南非 | 1,832,479 |
| 6 | 俄羅斯 | 5,334,204 | 20 | 荷蘭 | 1,679,542 |
| 7 | 英國 | 4,640,507 | 21 | 捷克 | 1,666,192 |
| 8 | 阿根廷 | 4,277,395 | 22 | 智利 | 1,522,223 |
| 9 | 義大利 | 4,253,460 | 23 | 加拿大 | 1,409,607 |
| 10 | 哥倫比亞 | 3,968,405 | 24 | 菲律賓 | 1,364,239 |
| 11 | 西班牙 | 3,764,651 | 25 | 伊拉克 | 1,292,700 |
| 12 | 德國 | 3,730,599 | 26 | 瑞典 | 1,084,636 |
| 13 | 伊朗 | 3,105,620 | 27 | 羅馬尼亞 | 1,080,282 |
| 14 | 波蘭 | 2,878,840 | 28 | 比利時 | 1,079,640 |

資料來源: World Meter Website, <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

當前東協疫情仍處高峰，6 月間，印尼日增萬餘、馬來西亞日增近萬、菲律賓、泰國日增數千，越、柬、緬也都從個位數驟增至百位數，²⁶⁵ 各國競相追趕接種進度，為能快速壓制疫情，並急盼及早解除鎖國、開放國境及經濟復甦，惟仍須依賴國外疫苗輸入，因此就無免除來自供應國疫情變化、擴大疫苗儲備、提高覆蓋率提高等不確定因素。同時須承受大國地緣政治的盤算，在中美、中印、中日等多層次的戰略的競爭關係中，持續在抗疫成效及大國平衡兩者辯證中尋求有利策略，對於高度依賴外人投資、國際商務、觀光的東協諸國而言，如何重啟國境，挽救停滯經濟為當務之急，而東協內部疫苗資源不均的難題，將牽動地緣國家的介入，對各國帶來不同的利害關係。

東協深知依賴外來疫苗輸入終非長久之計，新加坡、印尼、泰國、越南等研發國產疫苗或爭取代工，並力求於 2022 年完成臨床試驗後開始量產，期降低對外來疫苗的依賴，疫苗如同戰略物資，具有研產能力將可確

²⁶⁵ 各國最新數據參見：Center for Strategic and international Studies, “Southeast Asia Covid-19 Tracker,” <https://www.csis.org/programs/southeast-asia-program/projects/southeast-asia-covid-19-tracker>.

保國家安全及外交自主。特別美國領導的民主聯盟正在強勢反制中國，未能防控疫情及經濟復甦的東協，將更難彰顯在印太區域架構下的中心的位（centrality），隨大國疫苗外交的推進，區域角色勢將受到弱化。

責任編輯：梁庭瑋

