

當防疫碰到政治：亞洲何去何從？

Where is Asia Heading?

When Disease Control is Entangled with Politics

疫病管理が政治に巻き込まれた時、アジアはどこに向かうのか？

吳玉山 Yu-Shan Wu

中央研究院
Academia Sinica



For English/Japanese versions, see pages 11-15

日英語版は11～15ページを御覧ください

在國際關係中，如果國家追求的目標是零和的（例如領土的爭奪），則彼此自然相互對抗；如果是部分零和的（例如貿易投資與商業競爭），則彼此會相互合作、也會相互對抗；如果國家的目標是一致的，則應該會出現合作行為（例如減緩地球暖化，不過在承擔責任上可能會出現分配爭議與搭便車的行為）。當疫病出現、並且在國際間傳播的時候，各國對於控制疾病顯然具有共同的利益，即「除非人人皆安全，否則即無安全可言」，照說會導引到合作的行為，然而 COVID-19 似乎並非如此：在對抗新冠肺炎中，國家常常是依照其所屬的集團而相互對立著的。

此一現象有其結構性的根源。美國與中國大陸是世界上兩大強國，他們對於霸權的爭逐隨著中國的實力逐漸接近美國，甚至在若干領域超越美國而越演越烈。在國際關係理論中我們稱此為「權力轉移」，就是崛起強權一定會和現狀霸權產生衝突，這幾乎是不可避免的。美中各有親近的國家，隨同他們而行動；也有許多中間國家，不想捲入大國爭霸的漩渦，但是發現不選邊是越來越困難的。霸權之爭是零和的，但是對於國際傳染病的控制卻是美中共同的目標。那麼在霸權爭逐下的 COVID 控制，究竟會減緩衝突、促進合作，還是會被捲入大國競爭，而成為既有爭霸的一環呢？我們可以將此二種可能稱為「和緩」與「吸納」。

當疫情剛開始爆發的時候，各國都還顯露出相互協助的友善氣氛，但是很快地，沿著原先存在的裂痕，衝突開始出現。

最開始是一些有爭議性的救急與防疫動作（例如對感染來源國限制入境），或是對抗疫物資的爭奪，後來又蔓延到疫病的根源與責任的歸屬，並使得國內政治與國際關係在 COVID 的陰霾下連繫起來。COVID-19 是從中國大陸的武漢爆發開來的。美國川普總統最早認為中國防疫成功，但不旋踵就開始劇烈地抨擊中方隱瞞疫情，並將新冠肺炎與本已經劇烈交鋒的美中關係相互聯結。中方也對此展開針對性的反擊，聲稱新冠的根源其實是美國。「和緩」的重要機制是世界衛生組織，但是美方認為世衛偏袒中方，因此退出了世衛。到了 2020 年後期，美中在新冠議題上的相爭，已經成為新冷戰的一部份。「和緩」已經完全讓位給「吸納」。此後，雖然繼川普擔任美國總統的拜登帶領美國重回世衛，但是美中在新冠議題上仍然持續採取對立的觀點。拜登也要求美國的情報單位偵查新冠病毒是否從武漢的實驗室流出，以及中國是否要為 1918 年西班牙流感以來世界上最嚴重的流行疾病負責。

我們可以從世界上各國接種疫苗的情況，看出兩個集團相互對立的事實。以世界上幾支主要的 COVID 疫苗來看，中國大陸的國藥（Sinopharm）、科興（Sinovac）與俄國的 Sputnik V 是由中國及其准盟國俄羅斯所開發成功，而 Pfizer-BNT、Moderna 與 AstraZeneca 則是由美國與其西方盟國所開發成功。基本上美國及其盟國不用中俄的疫苗，而中俄則不用西方的疫苗。中俄在本身接種率仍低的情況之下，大力地向全球推銷其疫苗，而西方國家基本上以滿足本

身的需求為優先，僅在本身的接種率達到一定程度後才向外推廣。二者都有「疫苗外交」的考慮，亦即利用疫苗來達到拓展與鞏固外交的目的。基本上，幾支主要疫苗的獲取與海外生產的情形都與兩個集團相互競爭的態勢相符合，也就是國際政治的基本架構決定了疫苗的生產與分配圖像。（當然中俄又各有其拓展疫苗的範圍，一方面有高度的重合，一方面又有其分別之處，例如越南不打國藥與科興，而接受 Sputnik V）

台灣的情況很能夠表現出國際政治與疫苗外交相結合的情況。由於與美國相接近並與中國大陸對立（特別是 2016 年民進黨執政後更是如此），因此當美中競爭逐漸加劇後，台灣在西方海洋集團中的份量加重。根據《經濟學人》的說法，中共對台的武力威嚇已經將台灣海峽變成全世界最危險的地方。當新冠肺炎構成舉世威脅後，台灣的策略便是透過與美國集團的密切關係來獲得防疫的支援（並在初期做出口罩等醫療物資的捐助），又以共同防疫來深化與西方集團（包括日本）的關係。由於台灣身處大陸與海洋集團之衝，與對岸分屬不同陣營，因此即使兩岸之間在人員交流與經貿投資活動等方面的關係極為密切，卻沒有就防疫進行互惠合作。台灣只接受西方的疫苗（也發展自身的疫苗，其技術則來自美國），而當五月疫情爆發，其自身疫苗不夠時，又獲得了集團內美國與日本的疫苗捐助，在關鍵時刻起了極大的作用。因此，台灣的戰略圈與疫苗圈是重疊的。基本上在亞洲，一個國家在戰略圈中的位置決定了其在疫苗圈中的位置，台灣僅是其中的一個例子而已。

到目前為止，雖然新冠肺炎已經成為人類百年一見的重大傳染疾病，其感染人數即將突破二億，死亡人數超過 400 萬，而且變種不斷出現，正在持續肆虐全球，然而此一人類的共同大敵，並沒有大幅促進國際合作，緩解已經逐漸到臨的新冷戰，反而被吸納到既有的海洋 vs 大陸集團的對抗框架之內、美中的霸權競爭當中。政治對於防疫產生了巨大的作用，人類並沒有將其科學知識共享，來對抗共同的致命敵人。政治掛帥，「吸納」壓倒了「和緩」。

如何防阻局勢進一步的惡化，可能需要將防疫有意識地從國際政治競爭中脫離出來，建立其獨立的領域，以免受到新冷戰的感染，也就是阻止「吸納」。第二步是透過在防疫與其他可合作領域的協力，設法緩解政治上的對抗，也就是促進「和緩」。第三步則是正本清源，防止新冷戰的持續深化。未此之圖將帶來嚴重的後果。



Where is Asia Heading?: When Disease Control is Entangled with Politics

アジアはどこに向かうのか？：疫病管理が政治に巻き込まれた時

In international relations, when countries pursue zero-sum goals, such as quest for territories, then conflicts are the natural result. If national goals are partially compatible, then both conflict and cooperation are expected (such as in international trade and investment that also involve market competition). If nations pursue common goals, then we expect collaboration (such as mitigation of global warming, although there might be quarrels on distribution of costs and the issue of free-riding). When a pandemic is an international concern, and there is an obvious common interest to control the disease, namely “No one is safe until everyone is safe,” then we expect international cooperation. However, COVID-19 seems to negate this expectation. Countries in the world typically stick to their competing coalitions when they fight COVID.

International structure is at the root of this phenomenon. The US and the PRC are the two superpowers in the world. Their conflict has intensified as the Chinese closed in and sometimes surpassed the US in many fields of their competition. In international relations theories, we call this “power transition,” a situation that is prone to conflict between the status quo hegemon and the rising power. Their rivalry under such circumstances is almost inevitable. Those countries that are closely allied with the two great powers tend to act with their group leaders. There are also countries that attempt to avoid being dragged into the hegemonic rivalry but find

国際関係において、各国の求める目標がゼロサムであると（領土争いのごとく）、当然ながら対立し合うことになる。もし一部ゼロサムであれば（貿易投資やマーケット競争のごとく）、相互に協力し合うが、対立もある。もし各国の目標が一致していれば、協力し合えるはずである（地球温暖化の軽減のごとく。ただし責任分担をめぐる争いとタダ乗りという問題がある）。疫病が発生し、世界中に拡大した時、各国にとって疾病抑制は明確な共通利益、すなわち「万人の安全なくして、一人の安全もなし」であって、協力しあえるはずだった。ところが、COVID-19の場合、そうではない。新型コロナに対抗しながら、しばしば各国は属する陣営に固まり、相互に対立している。

この現象の根底には国際的構造がある。アメリカと中国は世界の二大強国であるが、覇権争いで中国の実力が次第にアメリカに追いつき、いくつかの部門ではアメリカを凌ぎ、競争はいっそう激しさを増している。国際関係理論上、これは「権力移行」と呼ばれるもので、強国が台頭すれば、現状の覇権国家との衝突は避けられない。米中それぞれと友好関係にある国家はそれに歩調を合わせる。また多数の中立的国家は大国の覇権争いに巻き込まれまいとするものの、そうした立場を保持することはますます困難になっている。覇権争いはゼロサムであるが、世界的に伝染病をコントロールすることは米中共通の目標である。では覇権争いが行われる中で COVID 抑制は、はたして衝突を緩和し、協力を促進することになるのか、それとも大国の競争に巻き込まれて、現状の覇権争いの一環になってしまうのだろうか。この二つの可能性は「緩和」と「吸収」と呼ぶことができる。

such position increasingly untenable. Hegemonic competition is zero-sum, and yet control of COVID is a shared goal of the US and the PRC. The question is, would COVID control mitigate US-PRC competition and promote great power cooperation, or simply lend itself to the existing hegemonic rivalry. These two tendencies are “mitigation” and “absorption.”

At the onset of the pandemic, mutual help across national borders was commonplace, only to give way to conflict along existing schism. Initially controversy focused on emergency measures taken by governments to restrict travel from infected areas, or to grab medical supply. It then got into origins of disease, conspiracy theory, and state responsibility. COVID was entangled with domestic politics. US President Donald Trump’s praise of China for its swift measures to contain the disease soon gave way to attack on Chinese attempt to conceal the transmissible nature of COVID-19, adding the pandemic to the hyper-tensioned Sino-US relationship. China rebutted with its own version of conspiracy, claiming that the US was the source of the virus. The WHO was supposedly the most important mechanism to mitigate the rivalry between the two great powers under the rapid spread of COVID and prompt their collaboration to fight the disease. It failed miserably in that role as the US considered the organization biased toward China and withdrew from it. In late 2020, the Sino-American rift over COVID has become the newest page

パンデミックが爆発的に広まったころ、各国は互いに協力し合う友好的な雰囲気を示していた。ところが間もなくそれまで潜在していた裂け目から衝突が表面化してきた。最初は緊急事態対応と防疫対策（例えば、感染国からの入国制限）、あるいはワクチン争奪をめぐる争いであった。その後、疫病発生地と責任問題にまで広がり、国内政治と国際関係は COVID という暗雲の中で絡み合っている。COVID-19 は中国大陸の武漢から爆発的に広まった。アメリカのトランプ大統領は当初中国の防疫の成功を称えたが、間もなく中国の疫病隠蔽を激しく非難したことで、新型コロナはそれ以前から激しく争われていた米中関係に組み込まれてしまった。中国もまたこれに対し真っ向から反発し、アメリカこそ新型コロナの発生源だと反論した。WHO は「緩和」の最も重要なメカニズムであるにもかかわらず、アメリカは WHO が中国覇権であるとして、WHO を脱退した。2020 年後半以降、米中の新型コロナをめぐる争いは、すでに新たな冷戦の一部になっている。「緩和」はもはや完全に「吸収」に取って代わられてしまった。その後、トランプの次にバイデンがアメリカ大統領に就任し、アメリカは WHO に復帰したとはいえ、米中の新型コロナをめぐる考えは依然として対立したままである。バイデンはアメリカ情報局に対し、新型ウイルスが武漢の実験室から流出したかどうか、1918 年のスペイン風邪以後世界で最も深刻な流行病の責任が中国にあるかどうか調査するよう指示した。

世界各国のワクチン接種状況から、二つの陣営が互いに対立している事実を見て取ることができる。世界の主要な

of Cold War 2.0. “Absorption” overwhelms “mitigation.” Although President Joe Biden led the US back to the WHO, the two great powers remained opposed to each other on the COVID issue. President Biden further ordered the US intelligence agencies to investigate into whether the COVID virus was leaked from a Wuhan laboratory, a key issue in determining China’s responsibility in causing the deadliest pandemic since the 1918 Spanish Flu.

The vaccination map of the world gives us a clear idea of how the maritime and continental coalitions are facing off against each other. Today, the most widely used COVID vaccines include Pfizer-BNT, Moderna, and AstraZeneca developed by the West, the Chinese Sinopharm and Sinovac, and the Russian Sputnik V. Basically the US and its Western allies do not use Chinese or Russian vaccines, nor do China and Russia use Western vaccines. Although with relatively low vaccination rates, China and Russia vigorously promote their vaccines internationally, whereas the West would not donate or sell vaccines until their own vaccination rates have reached a high level in their pursuit of herd immunity. Although giving different weights to “vaccine diplomacy,” both groups selectively supply vaccines to consolidate and/or expand sphere of influence. The pattern of vaccine uses and manufacturing reflects the underlying structure of the competition between the US-led maritime coalition and the PRC-Russia

COVID のワクチンを見ると、中国の国薬（Sinopharm）、科興（Sinovac）、ロシアの Sputnik V は中国およびその準同盟国ロシアが開発に成功したものであり、Pfizer-BNT、Moderna、AstraZeneca はアメリカと西側同盟国が開発に成功したものである。基本的にアメリカおよびその同盟国は中口のワクチンを使わず、中口は西側のワクチンを使わない。中口は自国の接種率が低いにもかかわらず、世界中でワクチン販売を強力に進めている。西側国家は基本的に本国の需要を優先し、自国の接種率が一定程度に達した後にようやく海外へ向かった。両者とも「ワクチン外交」の考えに立ち、ワクチンを利用して影響力を拡大し、外交を強固にしようとしている。基本的に主要なワクチンの獲得と海外生産は両陣営間の競争とが一致しており、国際政治の基本構造によってワクチンの生産と分配の構図が決定されているのである。（もちろん中口にもそれぞれワクチン推進圏があり、重複する場合もあれば、分け合っている場合もある。例えば、ベトナムは国薬と科興ではなく、Sputnik V を受け入れている。）

台湾の状況は国際政治とワクチン外交の結合を示している。アメリカへの接近、中国との対立（とりわけ 2016 年の民進党政権後）により、米中競争が次第に激化してからは、西側海洋陣営（アジア太平洋諸国陣営）における台湾の立場は大きくなっている。The Economists 誌は、台湾に対する北京（中国）の武力威嚇により台湾海峡はもはや世界で最も危険な地帯になったと報じている。新型コロナが世界中で脅威となると、台湾は戦略として、アメリカ側との密接な関係による防疫支援の獲得（初期にはマスクなど

continental quasi-alliance (of course despite significant overlap between the Chinese and Russian vaccine spheres the two are not identical, as shown in the case of Vietnam that welcomes Russian Sputnik V but not Sinopharm or Sinovac).

Taiwan is a vivid case that shows the confluence of international politics and vaccine diplomacy. As Taiwan's relation with the Chinese mainland getting increasingly strained under the DPP government that came to power in 2016, the country becomes a natural ally of the US in its rivalry with China and thus receives a level of American support unseen for decades. Beijing's aggressive posturing toward the country has made it "the most dangerous place on earth," according to *The Economists*. When COVID-19 became a global threat in early 2020, Taiwan took advantage of its newly acquired position as a semi-ally of the US and deepened that relationship. It turned out that strategic affinity and pandemic support reinforced each other. As Taiwan is at the forefront of the US-led coalition containing an assertive China, there has been little if any collaboration across the Taiwan Strait to combat COVID-19, despite thick economic integration and massive personnel exchanges. Taiwan only accepts Western vaccines. It also develops its own vaccines based on technology provided by the US. When it was in dire need of vaccines under a surge of cases in May, both the US and Japan donated a significant amount of Moderna and AZ

の医療物資の援助を行った)、また共同防疫による西側陣営(日本を含む)との関係強化をはかった。台湾は大陸と海洋陣営の要に位置し、対岸とは異なる陣営に属している。そのため兩岸の人的交流や経済投資活動など極めて密接な関係にあったとしても、互恵的に協力して防疫を進めることはない。台湾は西側のワクチンしか受け入れておらず(自国のワクチンも開発しているが、その技術はアメリカ由来である)、五月に感染が爆発的に拡大し、ワクチンが不足すると、陣営内のアメリカと日本からワクチン援助を受け、ワクチン不足の危機を解消した。台湾の戦略圏とワクチン圏は重なっているのである。基本的にアジアにおいては、国家のワクチン政策は戦略圏によって決定されるのであり、台湾はその一例にすぎない。

これまでに新型コロナはこの百年に人類が被った最も深刻な伝染病である。感染者数は二億を突破し、死亡者は400万を超え、しかも不断に変種が発生し、今なお世界中で猛威をふるっている。しかし、この人類共通の大敵を前に、国際協力は進んでおらず、急迫する新冷戦も緩和されていない。それどころか、既存の海洋 VS 大陸の対立構図、米中の覇権争いに巻き込まれてしまっている。政治は防疫に巨大な影響力を持っているが、人類は共通の敵に対抗するための科学知識を共有していない。政治が優先され、「吸収」が「緩和」を圧倒しているのである。

どうすればこの局面の一層の悪化を阻止できるのか。まず防疫を国際政治競争から切り離して、独立した領域とし、新たな冷戦に感染させないこと、これは「吸収」の阻止で

vaccines, thus alleviating the shortage. In sum, Taiwan's vaccine sphere and strategic sphere coincide. This is a typical case in Asia where a country's strategic position determines its vaccine choices.

COVID-19 has developed into the most destructive pandemic since the Spanish Flu of 1918, infecting 200 million people and killing more than 4 million. Its variants are proliferating and threatening to render many of the vaccines ineffective. It is bewildering that when faced with this common enemy, the international community has not demonstrated high level of cooperation. On the contrary, the pandemic has been absorbed into the impending new cold war, the confrontation between the maritime and continental coalitions, and the US-PRC hegemonic rivalry. International politics has huge impact on disease control. There has been little knowledge sharing among nations to combat their common enemy. "Absorption" overwhelms "mitigation."

To prevent further deterioration of the situation, there is urgent need to first isolate disease control from international politicking, namely to stop "absorption." The second step is to alleviate political tension through collaboration in disease control and in other functional areas. The third step is to slow and reverse the trajectory towards the new cold war. Failure to do so would lead to serious consequences.

ある。第二に、防疫とその他の協力可能なセクターが一致して、政治的対立の融和をはかること、これは「緩和」の促進である。第三は抜本的措置で、新たな冷戦が深化し続けるのを阻止することである。これらがうまくいかなければ、深刻な結果となるだろう。

