

出國報告（出國類別：其他）

WTO「嚴重特殊傳染性肺炎、跨境 移動及貿易」研討會視訊報告

服務機關：金融監督管理委員會
姓名職稱：李皓專員、吳惠娟副研究員
派赴國家/地區：視訊會議
出國期間：110年7月20日
報告日期：110年9月15日

摘要

WTO 秘書處於 110 年 7 月 20 日舉辦本視訊研討會，探討 COVID-19 疫情期間會員採行限制人員跨境移動措施對貿易之影響，及介紹為恢復國際貿易而在解除人員跨境移動限制方面之合作。其中 WTO 代表表示服務業中尤以最依賴國際移動的觀光及旅行遭受最大影響，而隨疫苗接種，如何安全重啟國際移動正受關注，愈來愈多健康護照被提出，多以數位形式以促進旅行者 COVID-19 狀態資訊分享，健康證明的跨境驗證愈顯重要。而來自世界衛生組織(WHO)、經濟合作暨發展組織(OECD)、國際民航組織(ICAO)、世界旅遊組織(UNWTO)等國際組織代表，表示疫情期間建議應實施風險基礎方法之國際旅行政策，強調全球統一協調及合作，並促進健康證明數位化等措施。

目錄

壹、目的	1
貳、過程	1
參、會議情形	2
一、 主持人發言摘要	2
二、 WHO 在 COVID-19 疫情期間實施風險基礎方法之國際旅行的政策考量....	3
三、 OECD COVID-19 大流行期間安全國際移動倡議－OECD 藍圖	4
四、 國際民航組織(ICAO)重啟國際移動倡議	7
五、 世界旅遊組織(UNWTO)	8
六、 意見交流(Q&A)	9
肆、心得及建議	10

壹、目的

- 一、本視訊研討會係世界貿易組織(WTO)主辦之「簡易服務業—服務貿易演講系列」在本(110)年之第 5 場會議，該系列為服務貿易知識及資訊交流之非正式平臺，定期邀集服務業專家到 WTO，分享有關服務貿易趨勢的最新資訊。
- 二、本視訊研討會主題為「嚴重特殊傳染性肺炎、跨境移動及貿易」(COVID-19, Cross-border Mobility and Trade)，探討 COVID-19 疫情期間，世界各國政府為遏制 COVID-19 大流行所採行限制人員跨境移動之臨時措施，包括對貿易產生重大影響的一系列邊境衛生要求，對服務貿易之影響，及介紹目前為恢復國際貿易而在解除人員跨境移動限制或安全重啟國際間人員移動方面之合作。

貳、過程

- 一、本次會議於本年 7 月 20 日瑞士日內瓦時間下午 1 時 30 分至 3 時(臺北時間下午 7 時 30 分至 9 時)舉行，開放予各國政府機關及業者參加。本次會議由 WTO 代表主持開場介紹並就相關背景說明，隨後由 4 個國際組織代表擔任主講人簡介其相關措施及觀點，會議最後進行意見交流。
- 二、本次視訊研討會主持人及 4 位主講人如下：
 - (一) 主持人 WTO 服務貿易及投資組參事(Counsellor, Trade in Services and Investment Division) Ms. Antonia CARZANIGA ；
 - (二) 4 位主講人：
 1. 世界衛生組織(WHO)公共衛生緊急計畫國家加強準備司司長(Director, Country Readiness Strengthening Department, Health Emergency Program) Dr. Nedret EMIROGLU ；
 2. 經濟合作暨發展組織(OECD)貿易及農業局高級貿易政策分析師(Senior Trade Policy Analyst, Trade and Agriculture Directorate) Mr. Javier LOPEZ

GONZALES；

3. 國際民航組織(ICAO)¹航空安全及便捷方案官(Programme officer, Aviation Security and Facilitation) Mr. Ciarán CAROLAN；
4. 世界旅遊組織(UNWTO)²市場情報及競爭力主管(Chief of Market Intelligence and Competitiveness) Ms. Sandra CARVAO。

參、會議情形

一、主持人發言摘要：

- (一) COVID-19 已戲劇化地減少跨境移動，各國政府為防止疫情擴散，採取了空前及大量地措施，包括：關閉邊境、旅行限制及與健康相關的入境條件。國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)數據指出，本年7月初，全世界採行了約110,000項與旅行相關的措施。
- (二) 國際貿易及投資一直依賴個人的跨境移動，服務貿易尤其如此。為了進行交易，許多服務需要生產者與消費者的實體接近(physical proximity)，而國際移動即是實體接近的方式之一。商務人員跨境移動間接促進對於遠端提供服務或透過商業呈現方式提供的服務貿易，亦有助於降低資訊及交易成本。因此，為降低 COVID-19 傳播風險而實施的臨時邊境關閉及旅行限制對服務貿易造成的嚴重影響也就不足為奇。最新估計指出，2021年全球服務貿易額較去年同期下降21%，超過商品貿易下降幅度(9%)的兩倍。
- (三) 在這些服務業部門中遭受最大影響的當然是移動最依賴的觀光及旅行。本日研討會將由此兩個部門的組織精確地說明觀光及航空運輸服務之影響；而隨著疫苗接種，許多經濟體愈來愈關注如何安全地重新開放國際移

¹ International Civil Aviation Organization

² World Tourism Organization

動，愈來愈多健康護照被提出，有許多是數位形式，目的在於促進有關旅行者 COVID-19 狀態的資訊分享。在此前提下，健康證明的跨境驗證就顯得重要。在新變種病毒造成新挑戰的同時，共同合作以安全地重啟跨境移動的努力也正在進行。

(四) 本日的研討會將提出 4 個國際組織的觀點及相關倡議。

二、WHO 在 COVID-19 疫情期間實施風險基礎方法之國際旅行的政策考量：

(一) 該項政策考量及重要更新資訊包括：

1. 如何在風險評估中考慮 SARS-CoV-2 變種病毒的指南；
2. 對於已施打疫苗或自然免疫力的旅行者免除檢測及(或)檢疫要求之考量；
3. 風險緩解措施的有效性及其影響的最新證據。

(二) 有關技術性指南之重要訊息包含：

1. 應繼續採用風險基礎方法之國際旅行，同時考慮相關流行病學背景下的輸入/輸出風險；增加疫苗施打及自然免疫力；在使用公共衛生及社交措施 (PHSM)³、感染預防與控制(IPC)⁴、早期發現和病例管理方面記取教訓。
2. 國際旅行者非預設之 COVID-19 病例或接觸者，不應成為 SARS-CoV-2 檢測(下稱檢測)的優先群體，尤其是在資源有限的情況下。
3. 在任何時候，風險緩解措施的使用都應基於風險並定期審查，以確保其適當性並在不再須要時取消。
4. 基於必要目的之旅行應繼續被優先考量。
5. 根據國際衛生條例(IHR)(2005)的規定，旅行者的尊嚴、人權和基本自由應得到尊重。
6. 不應要求將 COVID-19 疫苗接種證明作為出入境條件。

³ public health and social measures

⁴ infection prevention and control

7. 符合以下條件之旅客可免除檢測及/或檢疫要求：至少於旅行前 2 週已完全接種 WHO 緊急使用清單(EUL)⁵ 列示或由嚴格監管機構批准的之 COVID-19 疫苗；以及在旅行前 6 個月內經 RT-PCR⁶ 確認曾感染 SARS-CoV-2，且不再具傳染性。
8. 應提供替代方案予未接種疫苗或無先前感染證明之旅客。
9. 所有旅行者在整個旅行過程中都應繼續遵守個人防護措施和 PHSM。

(三) WHO 根據國際衛生條例(IHR)召開之第八次 COVID-19 緊急事件委員會，對締約國提出關於國際旅行及其實施之建議：

1. 繼續採用風險基礎方法來促進國際旅行，並與 WHO 分享關於旅行措施之使用及其公共衛生理由相關資訊。根據 IHR，措施(例如口罩、檢測、隔離/檢疫及疫苗接種)應基於風險評估，考量當地情況，並依據 IHR 第 40 條規定，避免給國際旅行者帶來經濟負擔。
2. 鑑於全球 COVID-19 疫苗的獲取有限且分配不均，因此不要求將 COVID-19 疫苗接種證明作為允許國際旅行的唯一途徑或條件。締約國應根據 WHO 的指南，酌情考慮採取風險基礎方法，適時取消檢測及(或)檢疫要求等措施，以便利國際旅行。
3. 在國際旅行的場合認可所有已獲得 WHO EUL 的 COVID-19 疫苗；並鼓勵締約國根據 WHO 之指南，在載有國際疫苗接種及預防證書的 WHO booklet 中納入有關 COVID-19 狀態之資訊；並在未來使用數位版。

三、OECD COVID-19 大流行期間安全國際移動倡議－ OECD 藍圖：

- (一) OECD 年度部長級會議於 5 月 31 日批准一項安全的國際移動倡議：鑑於限制國際移動造成巨大的經濟及社會衝擊，需要在不影響健康安全或隱私

⁵ Emergency Use Listing

⁶ Reverse Transcriptase Polymerase Chain Reaction (反轉錄酶 PCR)

之前提下，重新開放國際旅行。於是透過與 OECD 會員國及委員會廣泛的會議諮商、與 ICAO, WHO, UNWTO 及 IMO 之協調配合，及考量與其他國際組織之一致性，批准一項有彈性、具自願性、臨時的安全國際旅行措施之政策指導藍圖(包含疫苗、測試、認證及資料交換之建議)及知識分享論壇。盼於各國持續減少案例及達成普遍接種疫苗時採行。

(二) 該倡議之藍圖對於旅行之要求：

1. 已接種 WHO EUL 或獲得嚴格監管機構批准之全劑量疫苗及已康復之旅行者免除進一步之要求。
2. 其他旅客須根據流行病學標準(旅行燈號系統)進行檢測及檢疫(RT-PCR 檢驗及抗原快篩的分析敏感度要 $\geq 80\%$ ；特異性 $\geq 97\%$ ；理想情況下要 $\geq 99\%$)。
3. 保持公共衛生措施(戴口罩、保持距離、洗手)。
4. 旅行前填寫入境旅客追蹤表格。

(三) 該倡議採納歐盟旅行燈號系統(EU traffic light system) 警示：

1. 根據 SARS-CoV-2 病毒在每個國家或地區的社區傳播嚴重程度，每兩週計算一次，定義綠色、橙色、紅色和深紅色風險類別⁷。
2. 在可能的情況下，就風險水平可能發生的變化提供足夠的警告⁸。警告系統表明正在接近風險級別變化的限制，每兩週計算一次。

(四) 根據各國對與輸入 COVID-19 病例相關的風險、當地疫苗接種率和其他國情因素的考慮，參與國將對未接種疫苗無法提出 COVID-19 康復證明之旅行者採用下述旅行協議之一：

⁷綠色：通報率低於 25 且檢測陽性率低於 4%；橙色：通報率低於 50 但檢測陽性率在 4% 或以上，或者，如果通報率在 25 至 150 之間但檢測陽性率低於 4%；紅色：通報率為 50 以上且檢測陽性率為 4% 以上，或通報率為 150 以上；深紅色：如果通知率為 500，或者是否有值得關注的新變種患病率較高；灰色：沒有足夠的可用信息或測試率為 300 或更低。

⁸橙色警告，如果通知率在 18.75 到 25 之間；紅色警告，若通報率為 37.50 至 50 且檢測陽性率為 3% 至 4%，或通報率為 112.50 至 150 但檢測陽性率低於 3%；深紅色警告，如果通知率在 375 到 500 之間。

1. 當參與國估計與輸入病例相關的潛在健康影響很高時，考慮到他們自己對衛生系統能力、免疫接種率、全球和區域病毒傳播趨勢以及其他標準的評估，將適用旅行協議 A；
2. 當參與國估計與輸入病例相關的潛在健康影響為低或中等時，考慮其自身對衛生系統能力、免疫接種率、全球和區域病毒傳播趨勢的減少以及其他標準，適用旅行協議 B。
3. 協議 A 及 B 的要求及條件如下表：

協議	風險等級	風險類別		需要測試		所需隔離時間
		出發國家	到達國家	出發前	進入後	
A (當輸入病例對健康的潛在影響很大時)	1	綠色	任何	抗原或 RT-PCR， 旅行前 72 小時	不需要	無
		橙色	紅色			
	2	橙色	橙色或綠色	RT-PCR，旅行前 72 小時	抵達後第 2 天或之後的 RT-PCR。如果入境後測試呈陰性，旅客可以從第 2 天開始離開隔離區。	5 天
	3	紅色	任何	RT-PCR，旅行前 72 小時	抵達後第 7 天或之後的 RT-PCR。如果入境後測試呈陰性，旅客可以從第 7 天開始離開隔離區。	10 天
4	深紅色	任何	僅限必要旅行或公民/居民返回。其他 3 級要求適用。			
B (當輸入病例對健康的潛在影響為低到中度時)	1	綠色	任何	不需要	不需要	無
	2	橙色	紅色或橙色	抗原或 RT-PCR， 旅行前 72 小時	不需要	無
	3	橙色	綠色	抗原或 RT-PCR， 旅行前 72 小時	到達後第 2 天或之後的 抗原或 RT-PCR。	無
		紅色	任何			
4	深紅色	任何	僅限必要旅行或公民/居民返回。其他 3 級要求適用			

- (五) 國際移動相關證明文件的資訊要求及機制：證明文件係基於國際民航組織及歐盟之現有倡議，一般包含：疫苗接種、恢復情形及檢測等 3 種證明之資訊。該文件應遵循個人資料蒐集最小原則(data minimization)，且資料之跨境傳輸應遵守隱私保護原則；支持採用基於二維碼之去中心化證明機制，並依靠現行可互用之機制來驗證真實性。
- (六) 須繼續討論的要點，在健康方面要關注的是變種病毒傳播及影響之監測；在資訊及證明文件方面，須討論現有紙本證明的整合及如何在不同方案中達到互通性(interoperability)；就目標而言，應確認此文件係健康證明或旅行證明。

四、國際民航組織(ICAO)重啟國際移動倡議：

- (一) 去(2020)年 3 月 WHO 宣布 COVID-19 為大流行病後不久，在體認對航空業及旅行有嚴重衝擊有必要採取行動，ICAO 理事會隨即成立航空恢復工作小組(CART)⁹，CART 已從事並持續由其國家會員及業內專家合作，建立最佳統一實務指引，提供疫情期間航空業營運最適作法，期在外在各項客觀條件允許下，航空業可以一致性的重啟。會員國間彼此協調整合及一致性作法非常重要，因航班出發國、轉機國及目的國間的防疫措施若不一致，將導致措施無效。此外，會員國間彼此協調整合及一致性作法之另一重要性在於可促進彼此信任，因缺乏信任為阻礙國際航空及旅行的常見因素。本次研討會僅就 ICAO 在檢測、疫苗接種等健康證明方面的作為，分政策、執行及能力建構三方面加以介紹。
- (二) 政策方面，近期的 CART 報告中關於健康證明的建議¹⁰，與前述 WHO 相關建議作法一致，係鼓勵各國要求旅客提供安全、可信、可驗證、使用方便、符合資料保護法規及國際可相互操作性的檢測證明；可採用

⁹ Aviation Recovery Task Force, CART

¹⁰ Recommendation 17 – Health proofs

「可見數位印章」(VDS-NC)¹¹等解決方案，亦可適用於疫苗接種證明。CART 報告亦對實施檢測方法作出建議，惟該檢測並非強制性，如先前 WHO 已解釋過係基於風險管理及風險評估；關於疫苗接種的建議，聲明疫苗接種不應成為國際旅行的先決條件，與 WHO 立場一致。

- (三) 執行方面，VDS-NC 係 ICAO 所推展符合安全、可信及國際可相互操作性的旅行健康證明之解決方案，其基本為二維條碼，內含檢測及疫苗接種資料，標準掃碼器即可讀取資料。其使用數位簽名具有安全性，且其使用已逾 145 個電子護照簽發國所使用的相同公鑰基礎設施進行數位簽名，並非對會員國實施全新措施，而是在既有的設施上發展新的功能，可加速推展及減少實施成本。
- (四) 能力建構方面，在考量私部門機構如航空公司、機場等亦有健康證明評估與驗證的需要，爰對目前僅開放予國家使用的「公鑰目錄」(Public Key Directory, PKD)¹² 基礎設施，ICAO 已推動開放 PKD 予該等私部門為期 6 個月使用的試行方案，此外亦舉辦相關研討會活動及對會員提供支持方案等。

五、世界旅遊組織(UNWTO)：

- (一) 在 COVID-19 大流行前，國際旅遊占全球出口額約 7%、占全球服務出口額約 28%。本次 COVID-19 疫情，依據 UNWTO 估計造成國際旅遊營收損失約 1.1 兆美元，去年全球超過 40% 的出口損失是由於疫情對旅遊業的影響，國際旅遊倒退至 30 年前水準，對以觀光業為主要出口的國家造成衝擊，UNWTO 呼籲對該等國家提供疫苗及財政支持。
- (二) 目前世界部分地區例如歐盟雖有疫苗接種及旅遊便捷等措施，UNWTO 仍

¹¹ Visible Digital Seal for Non-Constrained Environments

¹² 國際民航組織公鑰目錄 (PKD)係一中央存儲資料庫，用於交換驗證電子護照所需的資訊。

預估 2021 年底國際旅客人數仍將比 2019 年底減少 63%至 75%之間。目前各國間採行之旅行限制是影響國際觀光復甦的最大影響因素，截至 6 月 1 日約 29%國家地區對國際觀光完全關閉邊界，其中逾半數已關閉 1 年以上，目前只有 3 個國家對國際觀光完全不設限。

- (三) UNWTO 已與會員國家、其他國際組織及私部門協會合作研議重啟觀光的重要政策，包括對檢測、風險評估、疫苗接種證明等統一的旅行協定(如公共衛生走廊¹³)、相關文件數位化、旅客保護、地面安全協定，以及與國際航空運輸協會(IATA)¹⁴合作建置「Destination Tracker」查詢網頁¹⁵以提供各國入境要求等旅行即時資訊。

六、意見交流(Q&A)：

- (一) 印度駐 WTO 代表團參事(Counsellor (Services), Permanent Mission of India to WTO) Ms. Sangeeta Saxena 發言表示，COVID-19 疫情期間所出現對服務貿易的新型貿易障礙較少受到關注；某些國家地區僅開放接種疫苗的旅客，造成對商務旅行的限制。即便是已接種疫苗亦限制接種特定疫苗而排除其他疫苗，渠相信這樣的限制已構成違反最惠國待遇原則。此外，檢疫隔離期間亦對商務旅行造成限制從而對服務貿易造成障礙。因應疫情及變種病毒肆虐，有必要考量建立國際多邊架構措施以促進醫療專業人員國際移動及遠端醫療。
- (二) WHO Emiroglu 博士呼應印度 Saxena 參事上開評論，重申 WHO 亦認為疫苗接種不應成為國際移動之必要要求，惟國家若欲採取風險基礎方法，則應允許並認可所有 WHO EUL 的疫苗；部分國家只接受該國認定疫苗，將對全球標準化及統一協調造成困難。WHO 要求措施應為風險基礎、適

¹³ public health corridor

¹⁴ International Air Transport Association

¹⁵ 網址：<https://www.iata.org/en/programs/covid-19-resources-guidelines/destination-tracker/>

度及限定期間，對採行何項措施並無偏好，最後再次強調標準化及統一協調對全球因應措施之重要性。

肆、心得及建議

- 一、為遏制 COVID-19 疫情，世界各國採行限制人員跨境移動之臨時措施，雖相關國際組織在解除人員跨境移動限制或安全重啟國際移動方面開展相關倡議及合作，強調邊境防疫措施之標準化及全球統一協調合作之重要性，惟在國際組織各會員國間達成有效共識及普遍落實前，出國人員於出國前可充分運用世界旅遊組織(UNWTO)及國際航空運輸協會(IATA)合作建置之「Destination Tracker」查詢網頁¹⁶，以掌握旅行目的國及過境轉機國之最新防疫規定及要求。
- 二、從本次視訊研討的內容，可以看出在面對全球性議題時，建立全球協調合作之多邊架構之重要性，在防控作業方面以風險基礎操作，在技術運用方面具互通性之文件數位化及遠端作業亦將成為趨勢，這在許多工作領域其實是相通的，在當前時機可藉由出席國際視訊研討會之便捷機會，瞭解熟悉國際倡議理念趨勢並獲取最新資訊，俾作為所服務領域之參考借鑒。

¹⁶ 網址請參照註腳 15。