

出國報告（類別：參加會議/監督）

參加歐洲復興開發銀行「約旦河西岸  
與加薩走廊捐助者會議」暨  
約旦合作業務監督任務  
返國報告

服務單位：國際合作發展基金會

姓名職稱：副秘書長李栢淳

投融資處蘇怡仲

出國期間：2017年9月10日至15日

派赴國家：以色列、約旦

報告日期：2017年9月25日

## 摘要

歐洲復興開發銀行(歐銀)為我國及本會長達 20 年之合作夥伴。為研議於約旦河西岸與加薩走廊地區合作之可能性，瞭解捐助者期待並凝聚共識以利規劃未來在此區域之業務方向，歐銀於本年 9 月 12 日於耶路撒冷舉行捐助者會議，邀請包括我國及本會在內之捐助者與會進行討論。

本次會議歐銀提出對約旦河西岸與加薩走廊地區現階段規劃以多邊捐助基金為運作模式，爰本會資源較無參與空間，惟倘我外交部未來有續投入捐贈資源，本會可藉由分享過去歐銀合作經驗提供執行運作之建議。此多邊信託基金係委由歐銀管理，我國若投入資源可藉此平台提升在該區域之活動以及我國之整體能見度，但自主性不高，爰是否有投入之必要性仍需由外交部就我國對區域之整體政策進行盱衡酌量。

另本會於約旦執行有「約旦阿茲拉克市社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管理改善計畫」，以及與歐銀透過「歐銀綠色能源特別基金」共同提供大安曼市貸款以進行「約旦大安曼市固體廢棄物計畫」，本次會議後轉赴約旦進行計畫之監督與檢視，了解執行之現況。此二計畫有效凸顯我國對難民收容、人道援助以及環境等國際議題之貢獻，並與國際人道援助機構或區域開發銀行進行合作，發揮槓桿效果，擴大投入之功效。未來並可藉計畫進行之重要里程碑階段活動，續聯繫合作機構安排我駐館參與，期對外交發揮加分效果。

## 目錄

### 第一部分 參加歐洲復興開發銀行「約旦河西岸與加薩走廊捐助者會議」

壹、 緣起與任務目標	3
貳、 會議紀要	4
參、 會議觀察	7
肆、 建議	8

### 第二部分 本會於約旦合作計畫監督任務

壹、 緣起與任務目標	8
貳、 任務過程	9
參、 觀察	13
肆、 建議	14

附件一 歐銀約旦河西岸與加薩走廊捐助者會議議程

附件二 會議資料

附件三 約旦河西岸與加薩走廊信託基金規章

附件四 約旦任務行程

## 第一部分 參加歐洲復興開發銀行「約旦河西岸與加薩走廊捐助者會議」

### 壹、緣起與任務目標

#### 一、緣起

歐洲復興開發銀行(歐銀)為我國及本會長達 20 年之合作夥伴。自 2015 年初以來，該行收到巴勒斯坦自治當局之合作請求，開始研議於約旦河西岸與加薩走廊地區合作之可能性，經歐銀於本(106)年 5 月第 26 屆年會期間獲該行理事會員國(shareholders)同意，將續與捐助國及其他國際金融機構合作，藉由該行操作嫻熟之私部門發展計畫經驗，協助約旦河西岸與加薩走廊(West Bank and Gaza)之經濟發展。

為期瞭解捐助者(donors)期待並凝聚共識以利歐銀規劃未來在此區域之業務方向，該行於本年 9 月 12 日於耶路撒冷舉行捐助者會議，由該行政策及夥伴關係副總裁 Mr. Pierre Heilbronn 主持，邀請包括我國及本會在內之捐助者與會進行討論。

#### 二、任務期間：

106 年 9 月 10 日至 9 月 12 日。

三 任務目標：本會人員會同我外交部之代表與會，並達成任務目標，包括：

- (一) 蒐集相關資訊，以了解我國或本會未來在約旦河西岸與加薩走廊區之可能合作方向。
- (二) 藉由此會議蒐集各捐助國於當地使館或國際發展機構區域代表之回饋意見，以了解約旦河西岸與加薩走廊地區之現況與需求。

## 貳、會議紀要

### 一、議程討論摘要

本次會議係歐銀與捐助者在地代表之初步接觸，與會者充分就以下議題進行討論(會議議程詳如附件一)：

#### (一) 歐洲復興開發銀行簡介

Heilbronn 副總裁表示此係歐銀首度介入約旦河西岸以及加薩地區，爰盼與其他在此間活躍之國際開發機構間形成互補而非重複，而與會代表是過去歐銀曾於其他地區合作之捐款國，對歐銀之使命性質或營運模式未必熟悉，因此藉此機會介紹歐銀之工作情形，包括歐銀係於 1991 年為協助受援會員國 (countries of operation) 轉型至市場經濟而成立，其活動主要係透過技術協助與投、融資工具之應用達到轉型之效益，目前會員國包括甫加入之黎巴嫩在內共計有 37 國，區域涵蓋自摩洛哥到蒙古與中亞地區、南自埃及北到立陶宛之極廣大區域，針對各自之轉型挑戰，並運用政策對話與槓桿運用援助資源，以達私部門發展、資本與金融市場的改善與受援國之能力提升之目的。

2016 年歐銀在會員國投入 318 個計畫，總金額達到 94 億歐元；目前歐銀有超過 40 個駐地辦公室，其理事國包括 67 個國家與兩個國際機構。

#### (二) 歐銀與捐助者合作概況

由於著重降低計畫成本並提供計畫之誘因機制，歐銀近年來日漸重視與捐款者之合作，包括 40 個雙邊捐款國與多邊機構。捐助者之資源主要型態為雙邊捐款(bilateral)，約占 75%；其次為多邊基金(multilateral fund)，約占 20%；此外為優惠性融資(concessional loan)，約為 5%。由於南韓近日內將完成提供大額

優惠融資資源，因此優惠貸款之比重即將大幅提升。歐銀運用捐款資源與歐銀自有之原始資本(ordinary capital resources)或特別基金資源(special funds resource)搭配運用，主要用於三類用途，包括：

- 技術合作(Technical cooperation): 例如支援計畫設計層面所需之可行性研究、政策對話或能力建構、甚或包括高層級之政策對話與諮詢活動。
- 合作融資捐贈 (Co-investment grant): 提供獎勵機制 (incentive payment)、或提供資本捐贈( capital grant)以及風險分擔或保證( risk-sharing & guarantee)；
- 優惠貸款：低利率與較長期限與寬限期之融資；目前多用於綠色相關計畫。

目前歐銀所管理之捐款基金超過 200 個：以受援區域而言，目前受惠國主要係早期轉型國家(Early Transition Country,ETC)，其次於地中海沿岸地區與中亞等。(會議資料詳如附件二)

### (三) 約旦河西岸與加薩走廊合作領域與架構

#### 1. 合作領域

歐銀將以約旦河西岸為優先執行區域，暫不進入加薩走廊活動，且因為該區域有許多具備創業家精神的族群(entrepreneurial people)，因此初步將以推動私部門計畫、強化金融中介體系為重點領域；另該區計畫將由歐銀駐約旦辦公室管轄，汲取約旦之計畫經驗，也將優先推動能源效率提升與永續能源之計畫。

#### 2. 以新設信託基金架構進行合作

由於約旦河西岸與加薩走廊地區非歐銀現有之受援會員國，依據歐銀之規章，無法適用現有之資源包括銀行之資

本，特別基金資源、歐銀管理之合作基金(co-operation funds) 與其他歐銀管理之信託基金資源，因此歐銀倡議設立兩個約旦河西岸與加薩走廊地區信託基金，資金來源包括：

- 其一：歐銀理事國已經同意由該行本年之淨利(net income)提撥 3,000 萬歐元投入第一個信託基金；
- 其二：歐銀希望由捐款國共襄盛舉投入多邊性質(multi-lateral)信託基金，基金規模將視捐款國之支持認購程度而定。

此信託基金為捐款性質(grant-based)，並由歐銀管理並運用執行於約旦河西岸與加薩走廊地區之融資、股權投資、投資型捐贈、獎勵機制與風險分攤機制、計畫準備之技術協助或進行歐銀合作計畫所需之研究、評估分析與報告等。基金初步之規定如下：

- (1) 期限：初步以 5 年為期限，在 5 年後檢討其成效並討論其存續與否。
- (2) 適用政策：類似其他捐助基金，將由捐助者之合作策略推行出年度的運用計畫；另其運作也將依照約旦河西岸與加薩走廊信託基金規章(Rule of the Multi-Donor Trust Fund for West Bank and Gaza)(如附件三)，並須遵循歐銀其他之規範，包括合作融資規範(co-investment guideline)與環境與社會規範(ESD)等。
- (3) 成立與運作條件：至少有 2 個以上捐助者投入。
- (4) 加入條件：最少投入金額為 50 萬歐元。
- (5) 管理費用：在 500 萬歐元內之管理費率為 4%，一次性收取。承諾金額若大於 500 萬歐元此費率將調降為 3%。
- (6) 決策程序：捐款國於收到子計畫簡介之 10 天內表述意見，若未回覆意見表示為贊同(non-objection)；另決策係以

2/3 多數決決定。

(7) 歐銀將撰寫年報、財務報告之義務並會依據指標揭露(indicator)原則以充分呈現計畫效果。信託基金並將舉行年度會議(annual assembly)以檢視。

3. 與現有合作資源之互補：歐銀強調為與其他國際發展組織例如 IFC 以及 world bank 區隔並互補，針對其他國際組織於此區域之重點領域進行研究，發現其他國際組織迄今而言有 80% 係用於公部門(public sector)合作，因此與歐銀私部門合作重點將具互補性，與其也雙邊合作(bilateral)之合作資源也不相重疊。

二、與會代表：與會者包括美國與多數歐洲國家於巴勒斯坦(或耶路薩冷)之使館領事代表，以及其他深耕此區之國際發展機構例如 KfW、JICA 等在地代表等；我國則由駐約旦代表處呂組長炳舜及本會李副秘書長栢淳及投融資處專員蘇怡仲代表參加。

### 參、會議觀察

一、自歐銀報告內容以及其他與會代表之互動過程觀察，目前歐銀雖與巴勒斯坦自治當局(PNA)就優先領域達成協議，並討論該行之優先地位或安全之協定，另在區域內先廣洽可能合作之私部門對象，包括數月前於巴勒斯坦自治區辦理研討會討論微小中型企業融資等議題，惟目前似尚未有具體之備選計畫(pipeline)，爰與會人士仍多盼歐銀能提出具體合作計畫內容俾便研議。

二、與會者對於巴勒斯坦當局之承諾仍未明朗，計畫本身受政治影響之程度大、甚至包括計畫之保障(不被沒收)等層面提出問題，並建議歐銀仍需與 PNA 協調並獲得確保為宜。

## 肆、建議

- 一、 歐銀對約旦河西岸與加薩走廊地區現階段規劃是以多邊捐助基金為運作模式，本會資源較無參與空間，惟倘我外交部未來有續投入捐贈資源，本會可藉由分享過去歐銀合作經驗提供執行運作之建議。
- 二、 歐銀目前所提議之多邊信託基金係為多邊形式運作且委由歐銀管理，我國若投入資源可藉此平台提升在該區域之活動以及我國之整體能見度，但自主性不高，爰是否有投入之必要性仍建請外交部就我國對區域之整體政策進行盱衡酌量。

## 第二部分 本會於約旦合作計畫監督任務

### 壹、緣起與任務目標

#### 一、緣起

本會於約旦執行有「約旦阿茲拉克市社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管理改善計畫」，與對抗飢餓組織合作(Action Against Hunger, ACF)，以協助改善約旦阿茲拉克市(Azraq)社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管理。此外，本會與歐銀透過「歐銀綠色能源特別基金」共同提供大安曼市貸款以進行「約旦大安曼市固體廢棄物計畫」，本會融資部分已完成撥款，爰藉參加歐銀耶路撒冷會議後轉赴約旦進行計畫之監督與檢視，了解執行之現況。(約旦行程詳如附件四)

#### 二、任務期間

106年9月13日至9月14日

#### 三、任務目標

- (一) 檢視「約旦阿茲拉克市社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管

理改善計畫」與「歐銀綠色能源特別基金-約旦大安曼市固體廢棄物計畫」執行情況。

(二) 與國際組織約旦代表處進行交流以了解約旦之援助需求。

## 貳、任務過程

### 一、拜會聯合國兒童基金會(UNICEF) 駐約旦代表 Robert Jenkins

J 代表於 UNICEF 駐約旦辦公室接待我駐約旦代表處楊代表心怡與本會人員，並交換約旦之難民處境以及 UNICEF 目前方向。J 代表表示約旦之難民目前同時有更好與更差之發展：好消息是新學期開始後學童回復就學之比率較去年為佳；然而難民兒童中少於 18 歲的童婚現象卻有惡化趨勢。UNICEF 目前在約旦除仍努力於兒童就學問題外，另著力於社區中設置休閒中心，以增加青少年之社會接觸機會，也就是促成社會融合(social cohesion)。

J 代表表示對於我國與 Mercy Corp 之合作的 Azraq 難民營資訊計畫成效、以及本會與 ACF 合作之固體廢棄物計畫都有所知悉，UNICEF 目前也著重約旦之能源(例如水資源)之效率提升計畫，以減少漏水與維護現有管路等方式來提升效率。在難民營區域也進行廢棄物、廢水之整治計畫。J 代表將檢送關於安全飲用水與衛生(water and sanitation)之備選計畫經我駐約旦代表處轉本會，以尋求與本會合作之可能性。

### 二、出席 Azraq 難民營計畫活動

本會人員並應我駐約旦代表處安排，出席我國與 Mercy Corp 合作建置 Azraq 難民營第 2 村及第 5 村資訊教室啟用儀式，與國際非政府組織進行互動。

### 三、訪視本會「約旦阿茲拉克市社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管理改善計畫」

## (一)計畫內容與現況

### 1. 計畫內容概要：

自 100 年爆發敘利亞內戰後，約旦已收容超過 65 萬名敘利亞難民，隨著難民湧入導致難民村固體廢棄物隨之增加，使約旦重要水源地之一的阿茲拉克市(Azraq)廢棄物處理問題雪上加霜，爰本會與 ACF 合作，以協助改善約旦阿茲拉克市(Azraq)社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管理。計畫金額約為 50 萬歐元，本會出資 50 萬美元(約 437,445 歐元)，其餘經費由巴黎市政府及當地合作社出資。計畫內容包括界定各類廢棄物之屬性與其回收利用之價值鏈；委託合作社提供市政府堆肥及回收服務並創造就業機會；針對廢棄物管理相關人員進行能力建構；設立廢棄物分類與堆肥廠；並進行固體廢棄物管理及相關風險等知識之公眾宣導等。

### 2. 執行現況：

(一) 本計畫自上(105)年 12 月簽約以來由 ACF 依約旦法令將計畫送市政部 (Ministry of Municipal Affairs, MoMA)通過，再送規劃及國際合作部(Ministry of Planning and International Cooperation, MoPIC)同意。惟因政府程序推動緩慢，延至本年 9 月 12 日方得正式批准函。

(二) 計畫進度雖因前述因素延遲，ACF 已先執行部分活動，包括拜會阿茲拉克市政府、當地合作社、農業部、國立農業研究及推廣中心及統計部，以建立關係並獲取所需資料；拜訪阿茲拉克市兩戶大型農戶以瞭解當地耕作型態，作為相關研究之原始資料；辦理工作坊及其他活動協助市政府與地方合作社之間達到共識，強化夥伴關係。

## (二)計畫視察結果

本會人員由 ACF 人員陪同拜會計畫相關單位：Arzaq 市長、Ahali 合作社主席與合作農戶 Al-Alawneh 農場，並途經廢棄物掩埋場以了解 Arzaq 市固體廢棄物目前為未經處理直接傾倒焚燒之現況。

Arzaq 市長表示對本會支持該市的合作計畫，盼引進廢棄物處理之專業能力以協助該市環境議題；本案行政程序確實花費一段時間，所幸已獲解決而期望計畫能如期進行。Ahali 合作社主席肯定本計畫對提升參與農戶之收入之效益，在等待計畫核准期間合作社亦已積極洽政府單位，並佈建未來有機堆肥之通路。Al-Alawneh 農場認為近年來因為氣候不穩定影響，農作廢棄物增多，而本計畫可以有效利用農作廢棄物並能帶動該農場 300 位合作農戶之其他收入；另農場也盼望未來有機會就病蟲害防治等議題汲取我國之豐富經驗與協助。

### 三、 訪視歐銀綠色能源特別基金-約旦大安曼市固體廢棄物計畫

#### (一)計畫內容與現況

##### 1. 計畫內容概要

約旦首都大安曼市受到高人口成長及難民潮移入的雙重影響，人口預期在 2025 年將成長超過一倍，也衍生出該市垃圾處理之問題。本計畫係由本會透過「歐銀綠色能源特別基金」與歐銀共同提供貸款，協助約旦首都大安曼市政府(Greater Amman Municipality, GAM)在 Al Ghabawi 掩埋場興建垃圾沼氣(Landfill gas, LFG)發電系統，以減少過去垃圾多直接焚燒或傾倒，且傾倒場未經規劃亦無滲出水及生質氣體之管理之諸多環境及衛生問題。另計畫預計產生電能將連接至國家電網，以降低約旦對進口能源之倚賴，並可減少二氧化碳排放。計畫已由歐銀與大安曼市政府於 2015 年簽署貸款合約，提供最高 1,800 萬美元貸款(含本會 GESF 出資部分最高 500 萬美元)。另安曼市政府相對出資 1,000 萬美元。

2. 執行現況：根據歐銀提供之季報，本案第 2 階段已試車，營運商將營運 5 年。第 3 階段之撥款文件仍由歐銀審核中。本會出資部分已經動撥約 330 萬美元，全案撥款執行進度超過 50%。實體工程建造部分並持續執行中。

## (二) 計畫視察結果

### 1. 計畫進度：

本次視察由本案監造總工程師(supervision engineer)Angel Luengos 陪同，前往 Al Ghabawi 垃圾場實地勘查並進行進度更新，如次：

- (1)本計畫可追溯自 2011 開始(為世銀融資階段)，期間因為安全因素就掩埋場(cell)負載量進行小規模設計修正，自歐銀接手融資迄今，目前已依進度執行，並已開始第 4、5 掩埋場之建造，並進行有毒氣體或異體滲出廢棄物之處理。目前階段介於第二階段與第三階段，封蓋(capping) 等主要工程已經完成，自 3 個掩埋場篩選回收的氣體量穩固，而承包商之表現與配合度也很良好，第二階段預計於下(10)月到期。第三階段則預計將續完成氣體轉換電能設備，使完成連結電網之準備，待第四階段由電力公司鋪設電網完成後，即可達到原計畫設計之售電收入。
- (2)監造總工程師已覆核並已向歐銀提出第三階段之請撥，尚待歐銀之複驗與通知。值此期間建造仍將持續，倘順利獲同意則預計自本年 10 月開始，約需 30 個月可完成第三階段之建造。
- (3)營運商預估自所有實體完工後將營運至少 3 年，但因為收購價格尚未議定，仍將於第 21 個月時重新進行評估(assessment)。
- (4)依據歐銀的要求，本計畫也監督 CO<sub>2</sub> 減量數據，係依據國際標準之方法(例如 UNFCCC 公告之轉換方法)進行計算，該營運公

司在約旦尚有另一 Ruseifeh 掩埋場計畫業經登錄為 CDM 計畫，因此也有完整資料庫可比對。目前數據係於填報監督報告 (monitoring report) 中估算後由監造總工程師進行覆核，未由獨立公司進行查證。

## 2. 後續追蹤事項：

本會可持續追蹤了解有關歐銀對第三階段的批准進度或意見，以了解計畫執行是否有其他考量問題。另於計畫之後期階段就連結電網與營運績效等面向持續進行觀察。

## 參、觀察

本會於約旦之「阿茲拉克市」以及「大安曼市」之固體廢棄物計畫，有效凸顯我國對難民收容、人道援助以及環境等國際議題之貢獻，並與國際人道援助機構或區域開發銀行進行合作，發揮槓桿效果，擴大投入之功效。

本會業務上著重搭配運用人道援助技術協助工具與投融资工具，針對計畫需求與問題設計適切內容：「約旦阿茲拉克市社區居民及敘利亞難民固體廢棄物管理改善計畫」係著眼於較小城市之固體廢棄物處理能力之改善、並以減緩難民周遭城市之壓力並建立整體固廢處理之價值鏈，就提升區域廢棄物處理能力而言確具有實質幫助；大安曼市固體廢棄物計畫則自市政基礎建設投資切入，協助人口眾多之大安曼市進行資本之投入以規模化解決廢棄物處理問題，並提供公私部門合作誘因，協助提升市政基礎建設規模與市政管理能力，且計畫涵蓋後階段之廢棄物轉換能源並連結電網提供電力之規劃，其運作模式完全契合我與歐銀合作「綠色能源特別基金」之宗旨，可有效呈現我在綠色能源領域貢獻。

#### **肆、建議**

我國與約旦關係良好，駐館亦對運用本會合作計畫進行與國際援助組織或開發銀行區域駐地辦公室、或進一步與市政府之互動表示支持。建議本會續與 ACF 與歐銀維持溝通，於計畫進行之重要里程階段倘有相關活動，可聯繫並安排我駐館代表本會參與，以使本會之合作計畫對外交產生加分效果。



拜會聯合國兒童基金會(UNICEF) 駐約旦代表 Robert Jenkins



出席我國與 Mercy Corp 合作建置 Azraq 難民營資訊教室啟用儀式



拜會阿茲拉克市市長



拜會阿茲拉克市計畫 Ahali 合作社主席



大安曼市固體廢棄物計畫



大安曼市固體廢棄物計畫;遠方為進行中的第四掩埋場



大安曼市固體廢棄物計畫



大安曼市固體廢棄物計畫，聽取承包商進行解說