

英、澳推動貿易援助策略對臺灣的啟示

林子立

東海大學政治系副教授

摘要

中國推出的帶路倡議，徹底的改變過去西方富裕國家所主導的援外政策。西方過於將價值附加於援助方案中，並非總是受到南方國家的接受。中國將國家利益凌駕於人道關注之上，反而受到這些國家的歡迎，促使各國開始改變對於援助策略的思考。援助並非總能達到預期目標，不論是降低貧窮還是促進人權，抑或是增加捐贈國的影響力。從英國的案例中，其援助政策著重於「貿易援助」，以促進開發中國家的貿易和經濟成長。但受限於財政與經濟的困境，英國的援助經常性的陷入困境，特別是無法達成減貧的目標。而澳大利亞的援助則是更加考量到地緣政治的因素，面對中國在南太平洋島國的擴張，坎培拉也改變自身過去的作法，以結合英美力量更加迎合該地區國家面臨氣候變遷威脅生存的需求。最後，臺灣豐碩的經貿果實有責任回饋於基於規則為基礎的國際秩序。應該利用全球合作暨訓練架構作為援助平臺，以扭轉邦交國數量有限，又無法參與聯合國發展計畫的困境，透過英澳的援助貿易，真正做到「臺灣可以幫忙」。

關鍵詞：援助貿易、減少貧窮、氣候變遷、南太平洋島國、全球合作暨訓練架構

一、前言

美國總統川普（Donald Trump）在 2025 年就任之初不僅以關稅手段來達成他的「美國優先」政策，更企圖重新改造美國的對外援助政策，將美國國際開發總署（USAID）併入國務院，成為外交工具的一環。這樣的作法有正反兩面的效果，雖能有效降低美國對外援助的開支，但也可能損害全球的人道主義努力，並讓中國援外政策填補這一空白。但是，美國長時間以來並沒有因為美國國際開發總署而使得開發中國家更重視人道主義，也沒有提升美國對這些國家的影響力。當川普團隊重新思考援外政策的戰略時，必然也會改變其重要盟邦的援外政策，將援助與外交進一步結合，這對臺灣的援外與外交啟示為何，都值得進一步分析。

毫無疑問的，國家經濟要從開發中國家邁向已開發的程度，提升貿易能力是獲得經濟成長的重要動力，更是促進開發中國家降低貧窮的關鍵。因此，大國想要協助南方國家脫貧，發展貿易成為一個重要手段，然而不論何種貿易模式，財富的增加都會造成贏家和輸家，對於受援助國家可能成為政治問題。對於施與援助的國家，長期以來也存在著路線之爭，是以「國家利益」還是「人道主義」為優先。在過去自由主義當道之時，西方國家以人權做為援外政策的主要考量，導致這些受援助國家逐漸轉向中國，則是屢見不鮮的事實。而在美中貿易競爭下，國際政治轉變成為現實主義為主，英國與澳大利亞，也必須調整援助政策。這是因為受援國因為國家利益、經濟需求和地緣政治考量，而更偏好中國大規模的借貸或是援助。特別是如果需要基礎設施的發展，而且不願接受附加嚴格的政治條件，這些國家就偏好中國的援助方式。當然，也有許多國家則因為對債務的警覺和透明度的憂慮而對北京的貸款保持謹慎。

二、英國的貿易援助之挑戰

不同於中國的援外路線，英國援助計畫通常具有明確的結構和全面的條款規範，從 2015 年以來，英國的對外援助重點擺在貿易和經濟成長，稱為「貿易援助」（Aid for Trade）。具體而言，是以利用貿易政策連結經濟援助來支持開發中國家，特別是加納等前英國殖民地，促進經濟成長和減少貧困的策略。換句話說，並非單純地依賴直接的財政援助，而是透過推動貿易來刺激永續發展，像是市場准入、基礎設施投資，用以達成減債並換取財政援助。英國 2015 年至 2021 年期間提供超過 6.38 億英鎊的資金，設定目標為：1. 減少貿易壁壘；2. 促進貿易便捷化；3. 增加全球出口並促進婦女在貿易中的作用；4. 談判和執行貿易協定，從多邊貿易體系中獲益。¹ 在以官方文件《2022 年國際發展戰略》（International Development Strategy 2022）分析，得知貿易在幫助各國成長經濟、提高收入、創造就業機會和幫助人民脫貧方面的重要性。具體的作法就是協助貧窮國家增加出口，以增進與英國之間貿易，從而也為英國企業創造利益，

¹ ICAI (June 2023) UK Aid for Trade: A review assessing to what extent UK aid funded programmes address binding constraints to trade and promote poverty reduction and inclusion, <https://icai.independent.gov.uk/review/uk-aid-for-trade/>

使得雙方各蒙其利。²不過，援助並不是以出口英國貨為附帶條件，這使得英國的援助政策更具有道德性。然而自英國脫歐開始，由於經濟力量的下滑，加上 COVID-19 大流行、烏克蘭戰爭，甚至是貿易保護主義的興起，都導致唐寧街的援助預算被削減。

這就導致英國沒有能力使其貿易援助能惠及開發中國家窮人、小農戶、小企業以及勞工。影響所及，則是降低英國對國際貿易體系的支援。就如同援助影響力獨立委員會（Independent Commission for Aid Impact, ICAI）的報告所指出的，英國政府過於側重於英國的短期利益。³然而，從現實面思考，如果無法平衡國家利益的長短期之間的矛盾，援助政策必然會不斷的受到質疑，特別是在國家財政發生困難之際。具體而言，從肯亞和衣索比亞的援助過程中發現，貿易的確是經濟成長的動力，但並不會自動幫助窮人，但是援助貿易若是只針對減貧議題，往往生產出來的商品又不具備競爭力而無法獲得訂單。退而求其次，英國的技術援助可以幫助貧窮國家在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）中獲得更公平的待遇。這麼做的原因在於英國援外貿易著重於支持以規則為基礎的貿易體系，並以國際機構作為平臺將減少貧窮和對窮人的影響聯繫起來。

英國的貿易援助計畫具體做法有改善市場准入、減少跨境貿易的時間和成本，以及建立企業的出口能力，幫助開發中國家增加貿易。然而，現實面上，小規模公司難以有能力生產足夠高品質的出口商品，以及當地人民缺乏能力從所創造的就業機會中獲益。英國在非洲的援助國家主要以大國像是加納、肯亞、奈及利亞和南非，因為這些國家的潛在貿易機會較多。以加納為例，自 2000 年以來，英國政府已提供約 20 億英鎊的政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）經費，幫助該國推行全民健康保險、17 歲以下免費教育、公開公平選舉以及權力的和平移交。效益展現在該國人民預期壽命從 58 歲增加到 64 歲，超過 80% 的人口可以使用電網電力。然而，英國無法對每一個非洲國家進行如此援助，較貧困的國家成為犧牲的對象。像如馬拉威和尚比亞這些國家因為基礎設施不完善、運輸成本過高以及繁瑣的邊境手續，自然產生貿易障礙無法獲得援助貿易政策的青睞。無疑的，近年的美中貿易競爭、COVID-19 疫情以及俄羅斯入侵烏克蘭，對毫不具有競爭力的受援助國家其所受傷害遠勝於其他國家。

三、澳大利亞國際發展計畫的挑戰

另一方面，身為南半球最富裕的國家，也是南太平洋地區的領導國家，澳大利亞的援助政策在就顯得更貼近國家利益的需求，在 2023 年 8 月公布新的《澳大利亞國際發展政策—為了和平、穩定和繁榮的印度洋—太平洋地區》（Australia's International Development Policy: For a Peaceful, Stable and Prosperous Indo-Pacific）中，主要是要確保澳大利亞及其鄰近地區的和平、

² FCDO (May 2022) The UK's 2022 aid strategy, published its new ten-year strategy for international development, the Foreign, Commonwealth and Development Office.

³ UK Parliament (January 2024) Independent Commission for Aid Impact, ICAI, Synthesis Review, Non-inquiry Session, Committees.

穩定，達成這些目標需要幫助鄰近國家繁榮其經濟。⁴而這些政策成功的關鍵在於是否能做到對受援助國家進行傾聽、表達尊重和真誠合作。澳大利亞援助計畫的主要目標包括減少貧困和實現永續發展，可見英澳兩國的核心重點都是在減貧。

減少貧窮成為英澳援助政策的核心目標，因為它直接影響經濟成長、社會穩定和人類生存。減少貧困有助於確保人們能夠獲得食物、乾淨水、醫療保健和教育等基本需求，不僅是因為這是聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），更是有效降低產生經濟難民與移民的根本作法。從經濟成長的角度而言，當窮人脫離貧窮時，能夠成為消費者和工人，成為消費經濟的一環。最終創造更穩定的中產階級，才能防止過度的貧富差距而成社會不穩定的根源。同時，還能降低社會動亂、犯罪率和政治不穩定。事實上，貧窮是政治與經濟混亂的根源。若是無法改善貧窮現象，影響所及就是健康和衛生。貧困的人通常無法負擔醫療保健費用，導致死亡率高居不下，進一步惡化國家經濟。

除了減少貧窮，澳大利亞政府深知許多南太平洋島國更直接而致命的議題是受到氣候變遷影響而影響到國家生存，對吐瓦魯、吉里巴斯、斐濟、薩摩亞和萬那杜，都構成生存威脅，因為海平面上升導致土地消失。許多島嶼地勢低平，如吐瓦魯和吉里巴斯，因地勢過於低平而容易被海水淹沒。不僅如此，海水侵蝕海岸與鹽水入侵，也對房屋、基礎設施和耕地造成嚴重破壞，使居民被迫遷移。更嚴重的是，氣候變遷也使著此區的漁業和糧食安全受威脅，海水溫度上升導致珊瑚白化，影響魚類生態系統導致漁獲量下降，直接威脅當地生計。簡言之，氣候變遷對南太平洋島國的生存、經濟、文化和國家主權帶來巨大威脅，這正是中國有能力在該區域發揮影響力的關鍵因素。舉例而言，2022年4月中國與太平洋島國在山東省共同成立應對氣候變遷合作中心，⁵並且以南南合作計畫，向吉里巴斯提供應對氣候變遷的相關物資援助。中國的援助政策顛覆過去坎培拉的思維，知道必須做出改變。

四、英澳援助戰略的合擊

中國在此區的氣候變遷援助計畫換取的是深化與南太平洋島國的外交關係。例如，與索羅門群島簽署安全協議，允許中國軍艦停靠以進一步擴大中國在此區的地緣政治影響和軍事利益的獲取。中國在巴布亞紐幾內亞資助建設軍醫院等，自然使得澳大利亞政府對此充滿戒心。具體的回應與作法，即是增加對太平洋島國的援助，從2022年開始，以「澳大利亞太平洋基礎設施融資機制」（Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific, AIFFP），向巴布亞紐幾內亞、斐濟、密克羅尼西亞、諾魯和帛琉等國提供近7.5億美元的資金，就是避免中國在該區

⁴ Department of Foreign Affairs and Trade (August 2023) International Development Policy, <https://www.dfat.gov.au/development/international-development-policy>

⁵ Xinhua (28 April 2022) Cooperation center for China-Pacific Island countries climate change launched, <https://english.news.cn/20220428/0945383ea9064ad494efd0e15075a81e/c.html>

基礎設施領域的獨占地位。⁶

整體而言，坎培拉積極調整對外援助戰略，對國際發展政策，也就援外策略進行重大調整，首重與印太地區國家的合作，以抗衡中國的擴張，敦促北京在對太平洋島國提供援助時，應該避免「脅迫」行為，並以透明的方式公開援助內容。而坎培拉也明瞭單靠一己之力無法與北京在此區競爭，因此加強與美國、英國等盟國合作，確保該地區不會一面倒向中國。這正是藍色太平洋夥伴（Partners in the Blue Pacific, PBP）計畫誕生的背景，PBP 於 2022 年 6 月推出，雖然是個非正式的聯盟，但是能夠加強與太平洋島嶼國家的經濟和外交關係，澳大利亞與紐西蘭政府已經向南太平洋地區提供了總計 21 億澳元的發展援助，並在受援國許可的前提下繼續提供援助。⁷ 這當然是由於地理上接近南太平洋的澳大利亞，將與島國的牢固關係視為其安全的關鍵，從而改變其援外戰略。

最重要的乃是藉由提供發展援助，改善與南太平洋島國的外交接觸，澳英共同強化援助與外交存在，以避免中國成為該地區援助的最好選擇。具體而言，澳大利亞政府針對這些國家需求，在 2024 年 11 月澳大利亞政府在亞賽拜然舉行的聯合國氣候峰會上宣布捐贈 5,000 萬美元，使得澳大利亞成為「應對損失與損害基金」（Fund for Responding to Loss and Damage）的第六大捐款國。⁸

五、總結：對臺灣國際援助政策的啟發

從英澳的援外政策可以清楚的看見，國際環境對於國家政治經濟產生重大的影響。過度的全球化已經使得貧窮的國家更為貧窮，許多開發中國家變成出口依賴型國家，仰賴低薪勞工但利潤卻在富裕國家。由於利益分配不均，不平等的情況卻愈來愈嚴重。因此，身為發達國家的臺灣有責任為國際社會的減少貧窮進行貢獻，這會為國際社會帶來更穩定、更合作的經濟關係，而臺灣也會因此受惠。雖然臺灣是一個島國，既被中國威脅也不被國際社會承認為國家，但不會發生大規模移民危機。持平而論，臺灣仍然是國際自由貿易的最大受惠國之一，生產的資訊通與半導體產品受到先進國家的採買而享有貿易盈餘，應該相英澳一樣支持一個以規則為基礎的國際秩序，依此進行貿易與援助，更多的以協助發展貿易的方式。雖然臺灣受限於缺乏邦交關係而使得技術團與人員難以進行援助。但是應該多運用美國在臺協會為臺灣因缺乏國際參與而設計的「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF），這個架構已經包含英國與澳大利亞在內，臺灣應該在此架構內大力提升援外的金額與力度。

⁶ Australia Pacific Islands Business Council (4 Feb 2025) AIFFP advances \$2B infrastructure investment in the Pacific, <https://apibc.org.au/2025/aiffp-advances-2b-infrastructure-investment-in-the-pacific/>

⁷ Department of Foreign Affairs and Trade (22 September 2023) Joint Statement on Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting, Australian Government, <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/joint-statement-partners-blue-pacific-foreign-ministers-meeting-0>

⁸ Eric Tlozek (20 Nov 2024) Australia commits additional \$50 million to deal with climate change, ABC News, <https://www.abc.net.au/news/2024-11-20/australia-50-million-commitment-deal-with-climate-change/104622454>

原因在於臺灣的「政府開發援助」太低，即便是 2023 年投入經費約 4.68 億美元，占「國民所得毛額」（Gross National Income, GNI）0.06%，雖然較前一年有些許的上升，但這遠遠不及國際社會對臺灣的期待。臺灣早已放棄以援助換取邦交的舊思維，但也不因以短視的國家利益來看待援外政策。在面對中國的威脅之下，應該將自己的國家利益與安全牢牢的與民主友邦結合在一起。台積電投資美國、日本與德國還是屬於私人企業的全球佈局，而不是政府可以完全主導。進一步而言，臺灣應該配合英澳的援外政策，透過 GCTF 的架構與英國共同在南方國家以協助發展貿易進行援助，與澳大利亞共同在南太平洋島國地區進行科技協助，以 AI 解決氣候變遷的考驗。這都是臺灣可以做，也做的到的，更可以避開中國的抗議。換句話說，無法參與聯合國活動，邦交國又有限的狀況下，GCTF 是臺灣 ODA 的可能解方。