

從馬歇爾計畫到永續發展目標： 全球政府開發援助（ODA）典範轉移的制度 演進與反思

倪周華

國立金門大學國際暨大陸事務學系副教授

黃奎博

國立政治大學外交學系教授、對外關係協會秘書長

摘要

本文探討二戰後全球政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）在過去 70 年間的制度演進、理論架構與典範轉移。全文將其歷史發展歸納為四個階段：從 1950 至 1960 年代聚焦戰後重建與現代化理論的「資本與基建典範」；1980 年代受新自由主義影響，結合市場改革與結構調整的「經濟治理典範」；1990 年代冷戰結束後，強調良善治理、人權與人類實質自由的「全球治理典範」；以及 21 世紀融入全球風險、跨國夥伴關係的「永續發展典範」。典範轉移反映了國際政治經濟結構的變遷，但舊典範並未完全消失。外援始終是外交利益、安全戰略與國內政治交互作用的產物，呈現「制度演進與權力延續並存」的特徵。近年隨著全球南方崛起、美中地緣政治角力，以及美國政府對多邊主義的退縮與外援政策的重組，既有的自由國際秩序面臨重整，全球 ODA 正處於新一輪典範轉變的關鍵變數中。

關鍵詞：政府開發援助、典範轉移、永續發展目標

一、官方發展援助的制度化、發展理論與典範轉移

政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）並非泛指所有主權國家的對外援助，而是由援助國、國際組織及各類發展政策共同建構出的制度化的概念與作法。依經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）之定義，ODA係指由官方部門提供，並以促進開發中國家經濟發展與福利為主要目的之援助；自1969年由OECD發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）採納後，ODA逐漸成為衡量外援規模、援助承諾與發展合作績效的主要標準。¹ DAC自1961年起開始統計流向開發中國家的資源，並於1969年首次界定ODA，1972年進一步修正與強化其定義，使援助行為得以被分類、統計、比較與監督。² 於是，ODA將原本分散於外交、安全、經濟與人道政策中的援助實踐，轉化為一套具有國際規範性與可衡量性的發展制度，ODA並非一成不變，其典範變化與戰後發展理論及國際政治經濟結構的演變密切相關。

1950至1960年代，戰後冷戰結構與美國倡議的國際自由秩序（liberal international order, LIO），係由西方現代化理論主導國家發展思維，開發中國家多被視為處於傳統社會邁向現代社會的過渡階段，其發展問題在於資本不足、技術落後、基礎建設薄弱與行政能力不成熟，而ODA具有填補資金缺口與推動現代化的功能。國際援助被期待能協助受援國累積資本、提升生產力並建立現代國家能力，以強化國際自由秩序的穩定。

然歷經1970年代經濟危機後，1980年代的新自由主義與結構調整政策興起，ODA逐漸與市場改革、私有化、貿易自由化及政策條件性相連。冷戰結束後，全球化與國際互賴加深，市場經濟與民主治理一度被視為發展政策的重要基礎，援助議程也再度根據西方觀點逐漸納入良善治理、人權、法治、反貪腐、性別平等及公民社會參與等面向。³ 換言之，ODA的政策目標已由經濟成長、貧窮減緩，擴展至教育、健康、治理、社會包容與人類能力發展。

因此，ODA典範轉移在二戰後約70年間大致可分為四個階段性發展：第一，聚焦戰後重建與現代化典範，重視資本、技術、基礎建設與國家建設；第二，配合新自由主義與經濟治理典範，將援助與市場改革、制度調整及政策條件性結合；第三，強調全球治理與良善治理典範，強調制度品質、民主化、法治與公民參與；第四，加入永續發展典範，納入氣候變遷、貧窮消除、社會包容、制度韌性與全球夥伴關係中。

孔恩（Thomas Kuhn）的典範概念指出，典範轉移並非單一政策工具的更替，而是問題意

¹ OECD (n.d.). Official Development Assistance (ODA). <https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html>.

² OECD (n.d.). Official Development Assistance – Definition and coverage. <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/official-development-assistance--definition-and-coverage.html>.

³ World Bank (1992). Governance and Development. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>.

識、知識架構、制度目標與評估標準的整體變化。⁴唯應注意的是，典範轉移並不代表舊典範完全消失，即使後起的永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）強調普遍性、夥伴關係與永續責任，ODA 仍可能與過去一樣，受到援助國外交利益、安全需求、經濟戰略與國內政治的影響。藍凱斯特（Carol Lancaster）即指出，外援始終是外交、發展與國內政治交互作用的產物，而非純粹的慈善政策，所以 ODA 典範轉移應被理解為一種「制度演進與權力延續並存」的過程。⁵

二、從馬歇爾計畫到 SDGs：全球 ODA 典範轉移的歷史分析

自二次世界大戰結束後，國際援助逐漸成為戰後國際秩序重建、南北發展關係與全球治理制度中的重要政策工具，且其典範也歷經明顯的政策論述、制度目標與治理邏輯的轉變，例如從 1948 年美國的馬歇爾計畫（Marshall Plan），到 1960 年代以後，經濟合作暨發展組織對 ODA 進行制度化界定，再到 2015 年聯合國通過《2030 永續發展議程》（the 2030 Agenda for Sustainable Development）與永續發展目標。換言之，國際援助並非單純的資源移轉，而是一套隨著國際政治經濟秩序變遷而不斷調整的制度。它既反映援助國對外政策與國際責任的宣示，也反映不同時期對「國家發展」的論述。

馬歇爾計畫的正式名稱為歐洲復興計畫（European Recovery Program, ERP），是理解 ODA 歷史的重要起點。1948 年 4 月 3 日，美國總統杜魯門（Harry S. Truman）簽署《經濟合作法》（Economic Cooperation Act），正式啟動該計畫，由美國提供經濟援助協助戰後歐洲恢復經濟基礎設施。後續 4 年間，美國國會撥款約 133 億美元。⁶此一大規模官方國際援助行動，不僅大致因應了戰後歐洲生產停滯、糧食短缺、貨幣不穩與社會動盪等問題，也標誌著美國在戰後國際秩序中，開始以制度化援助方式承擔更積極的領導角色。

馬歇爾計畫的重要特徵包括：援助由強權國家主導並嵌入特定國際秩序，往往同時具有經濟、政治與安全目的，而且會透過制度條件、政策協調與資源配置，影響受援地區的國家治理模式。此安排設計使 ODA 不只是短期救濟，而是戰後區域秩序與制度能力重建的一部分，因此，馬歇爾計畫可被視為 1960 年代 ODA 制度化之前的歷史發展基礎，唯絕非單純的戰後歐洲國家重建資助救濟方案。

馬歇爾計畫展現了「援助—重建—制度」的典範，其援助並非完全無條件地給付，而是與歐洲各國的合作規劃、經濟協調、生產力提升及貿易恢復相連。換言之，馬歇爾計畫並非單純的人道援助或經濟救濟方案，而是戰後美國主導自由國際秩序的重要政策工具。美國國務院便

⁴ Kuhn, T. S. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions*, with an introductory essay by Ian Hacking. (Fourth edition.). University of Chicago Press.

⁵ Lancaster, C. (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press.

⁶ National Archives, USA, The (n.d.), Marshall Plan (1948). <https://www.archives.gov/milestone-documents/marshall-plan>.

指出，馬歇爾計畫不僅促進歐洲工業復甦與投資流入，也為美國商品創造市場；同時，蘇聯及東歐國家最終未能參與，亦反映冷戰初期陣營對抗之間的政治結構。⁷馬歇爾計畫一方面展現戰後重建援助的高度動員能力，另一方面也說明ODA自始即與安全戰略、市場秩序、制度輸出及霸權穩定密不可分。從國際政治經濟角度而言，這種制度性安排還鞏固了西方國家同盟，以及美國在戰後國際秩序中形塑自身領導地位。

1960年代起，隨著去殖民化浪潮擴大，亞洲、非洲與拉丁美洲大量新興獨立國家成為國際發展援助的主要對象，援助的重心逐漸由戰後歐洲重建轉向開發中國家的經濟成長、基礎建設、農業發展、教育、公共衛生與國家能力建構。在此背景下，OECD對ODA的制度形成重要性，在於它將「援助」從一般性的道德承諾或外交工具，轉化為可被國際社會監督與比較的政策類別，透過明確指標核計可以被計入ODA資金、援助是否具有發展與福利目的、貸款是否具有優惠性、援助國是否達成承諾，皆可透過制度化標準加以界定與檢驗，並透過國際比較與完整ODA統計的官方來源，呈現援助國透過ODA表明其對全球發展的責任，同時也透過ODA統計展現其富裕國家的國際形象、政策承諾與發展合作能力。

然而，ODA制度化並不意味援助政治性的消失。相反地，ODA作為制度化援助體系，從一開始便處於發展目標與國家利益之間的張力之中。一方面，ODA在概念上強調開發中國家的經濟發展與福利；另一方面，援助國在決定援助對象、援助部門與援助條件時，往往也會考量外交關係、戰略利益、貿易機會、移民治理、安全合作與國內政治需求，因此，ODA的制度化雖然提升了透明度、可比較性與政策規範性，卻未必能完全消除援助關係中的權力不對稱。一如羅斯托（Walter W. Rostow）的經濟成長階段論主張，各國發展可經由傳統社會、起飛準備、起飛、成熟與大眾高消費等階段逐步前進，反映當時以西方工業化經驗作為普遍發展模型的思維。⁸

1970年代石油危機帶來全球經濟困境，ODA典範內容與以西方已開發國家為本位的現代化理論未有明顯調整，然在理論概念上，如依賴理論與世界體系論等左派批判觀點，主張開發中國家的貧窮與落後與殖民歷史、國際分工、貿易不平等及「中心—邊陲」結構有關，「低度發展」並不是傳統社會尚未現代化的自然狀態，而是在資本主義全球生產結構的結果。⁹

1980年代後期後，美國所倡議的新自由主義成為國際發展政策的重要規範，世界銀行（World Bank）與國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）等國際金融機構推動結構調整政策，力行華盛頓共識（Washington Consensus）所強調財政紀律、貿易自由化、私有化、解除管制與市場效率。ODA不必然是中性的發展工具，反而可能強化受援國對援助國、國際金融機構與全球市場的依賴。

⁷ Office of the Historian, USA, The (n.d.), Marshall Plan, 1948. <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>.

⁸ Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*. Cambridge University Press.

⁹ Frank, A. G. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America: Historical studies of Chile and Brazil*. Monthly Review Press.

在新自由主義的全球化時期，西方與國際組織的 ODA 將援助制度納入新全球經濟治理的一環，其運作與貸款、債務重整及政策條件性密切結合，援助不僅是資源移轉，更成為促使受援國進行市場化改革與制度調整的政策工具。這時的典範強調總體經濟穩定與市場效率，但也受到批評，因其可能削弱公共服務、擴大社會不平等，並使受援國政策自主性受到限制。如諾貝爾經濟學獎得主史迪格里茲（Joseph Stiglitz）即批評，華盛頓共識式改革常過度強調市場自由化與私有化，卻低估制度、社會保護與在地脈絡的重要性。¹⁰

1990 年代，在全球快速整合的政經環境與學術論者的反思論述下，ODA 典範受到重新審思，是否對「市場經濟與民主制度」做為治理核心基礎的主張有太過樂觀的預期。¹¹ 約莫同時，隨著全球化與國際組織治理角色擴大，如前述，ODA 政策逐漸納入良善治理、民主化、人權、反貪腐、法治、性別平等與公民社會參與等議題。例如聯合國開發計畫署（United Nations Development Program, UNDP）於 1990 年提出的人類發展觀點即強調，發展的核心在於擴展人的選擇，不只是國民所得、財富或商品生產的增加，而且發展應被理解為擴展人類實質自由與能力的過程，包括政治自由、經濟機會、社會機會、透明性保障與具保護性質的安全等面向。¹² 世界銀行於 1992 年出版的《治理與發展》（Governance and Development）將治理能力、透明度、問責與制度品質視為發展成效的重要條件；¹³ 又如 OECD 於 1996 年提議將貧窮減緩、社會發展、性別平等、環境永續與參與式發展納入發展合作的核心議程。¹⁴ 此一轉變顯示，發展不再僅被理解為國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）成長或工業化程度，而是與制度品質、政治參與、社會公平與人類能力密切相關。ODA 的政策目標逐漸從狹義經濟成長，擴展至教育、健康、性別、治理、貧窮減緩與社會包容等多面向發展議程。

進入 21 世紀後，ODA 典範進一步受到永續發展的影響。2000 年的《聯合國千禧年宣言》（United Nations Millennium Declaration）明確宣示發展千禧年目標（Millennium Development Goals, MDGs）將消除極端貧窮、普及初等教育、促進性別平等、降低兒童死亡率、改善孕產婦健康、防治 HIV/AIDS 與其他疾病、確保環境永續及建立全球發展夥伴關係等 8 大核心議題為具有期程與指標的全球發展計畫。¹⁵ 2015 年聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）則進一步擴大此架構，在《2030 永續發展議程》（Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development）提出 17 項目標與 169 項細目標，並強調這些目標具

¹⁰ Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton.

¹¹ Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.

¹² United Nations Development Program (1990). *Human Development Report 1990*. Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1990>.

¹³ 同註 3

¹⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (1996). *Shaping the 21st Century: The contribution of development co-operation*. Organization for Economic Cooperation and Development. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/1996/05/shaping-the-21st-century-the-contribution-of-development-co-operation_80a8e794/da2d4165-en.pdf.

¹⁵ United Nations General Assembly (2000). *United Nations Millennium Declaration (A/RES/55/2)*. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>.

有整合性與不可分割性，兼顧經濟、社會與環境3大面向。¹⁶理論上，SDGs是所有國家皆應在全球夥伴關係中共同採取行動的訴求，¹⁷但若從國際ODA的視角，它已不再僅僅是單純處理南方國家落後與貧困的工具，而是被置於全球共同風險與永續治理的脈絡中。

雖然ODA的功能在21世紀已從傳統的資源移轉，改向協助受援國進行制度調適、氣候韌性建構、社會包容與永續轉型等更多面向的任務，然SDGs本身深受國際政經結構影響，進展並不順遂。聯合國《2024年永續發展目標報告》（The Sustainable Development Goals Report 2024）指出，COVID-19疫情的長期衝擊、衝突升高、地緣政治緊張與氣候混亂，皆嚴重影響SDGs進展。截至2024年底，僅約17%的SDGs細項目標進展符合預期，近半數進展有限，超過三成則停滯或倒退。¹⁸OECD的2023及2004年《發展合作報告》（Development Cooperation Report）亦指出，ODA必須面對日益複雜的全球環境、全球公共治理與公共財建制，其中包括氣候極化、減貧、不平等及公正綠色轉型等極迫切的的關鍵挑戰。¹⁹當然，當下美國相關政策的轉變，也已逐漸侵蝕全球ODA的基礎，致使因應前述挑戰的變數更加複雜。

三、代結論：霸權之後？

最近幾年，由美國霸權領導且於20世紀末達至高峰的自由國際秩序，面對中國大陸和全球南方崛起、民粹/保護主義和國際左派發展等變數，加上美國國內對國際援助承諾產生分歧，致使既有的國際援助與發展合作秩序面臨重組壓力。²⁰例如2025年1月20日，川普（Donald Trump）政府發布行政命令，暫停美國對外發展援助，明確宣示外援體系與官僚機構必須重新調整，以符合美國優先、美國利益與外交政策目標。川普政府發布相關行政命令暫停美國對外發展援助、審查，並大幅重組，削減超過九成美國國際開發署（United States Agency for International Development, USAID）約600億美元的全球援外計畫。²¹川普政府更宣布美國退出《巴黎氣候協定》（Paris Agreement），並要求停止或撤銷美國在《聯合國氣候變化綱要公約》

¹⁶ United Nations (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (General Assembly Resolution 70/1). United Nations. <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

¹⁷ United Nations. (n.d.). The 17 Goals. Sustainable Development Goals. <https://sdgs.un.org/goals>.

¹⁸ Organization for Economic Cooperation and Development (2023). Development Co-operation Report 2023: Debating the aid system. <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en>。以及 Organization for Economic Cooperation and Development, The (2024), Development Co-operation Report 2024: Tackling poverty and inequalities through the green transition. <https://doi.org/10.1787/357b63f7-en>。

¹⁹ Organization for Economic Cooperation and Development (2023). Development Co-operation Report 2023: Debating the aid system. <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en>。以及 Organization for Economic Cooperation and Development, The (2024), Development Co-operation Report 2024: Tackling poverty and inequalities through the green transition. <https://doi.org/10.1787/357b63f7-en>。

²⁰ Vinjamuri, L. (Ed.) (2025). Competing Visions of International Order: Responses to US power in a fracturing world. Chatham House. <https://doi.org/10.5531/79781784136383>.

²¹ Associated Press (2025). Trump Administration Says It's Cutting 90% of USAID Foreign Aid Contracts. <https://apnews.com/article/trump-usaid-foreign-aid-cuts-6292f48f8d4025bed0bf5c3e9d623c16>.

（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）下所作之相關承諾，顯示其對氣候多邊主義與永續發展合作採取退縮立場。²²

無論是美國霸權不再獨擅勝場，還是美國霸權不想繼續提供國際公共財，當代 ODA 典範轉變又開始變化，不僅牽涉到援助發展政策內部的技術性或政治性調整，更是與全球權力及秩序的結構變動有密切關連。美國因素的影響雖明顯可見，但是否會造成根本性的 ODA 典範轉移仍在未定之天。再者，其他西方主要援助國能否維繫以 SDGs 為基礎的國際 ODA，或者中國大陸與其他主要南方國家能否攜手稀釋或改變前述 ODA，很可能會跟美國因素連動，以致 ODA 典範會否轉移、如何轉移，如入五里霧看花，實在難判。

²² Associated Press (2025). Trump Administration Says It's Cutting 90% of USAID Foreign Aid Contracts. <https://apnews.com/article/trump-usaid-foreign-aid-cuts-6292f48f8d4025bed0bf5c3e9d623c16>.

From the Marshall Plan to the Sustainable Development Goals: Institutional Evolution and Reflections on the Paradigm Shifts of Global Official Development Assistance (ODA)

Chou-Hua Ni

Associate professor, Department of International and Mainland China Affairs,
National Quemoy University

Kwei-Bo Huang

Professor, Department of Diplomacy, National Chengchi University;
Secretary-general, Association of Foreign Relations

Abstract

This paper explores the institutional evolution and paradigm shifts of global Official Development Assistance (ODA) over the post-WWII era across four historical stages: the 1950s–1960s "Capital and Infrastructure Paradigm" centered on modernization; the 1980s "Economic Governance Paradigm" driven by neoliberal structural adjustment; the 1990s post-Cold War "Global Governance Paradigm" emphasizing good governance and human rights; and the 21st-century "Sustainable Development Paradigm" integrating global risks.

While reflecting international political-economic shifts, legacy paradigms endure. Foreign aid remains an interplay of diplomatic interests, security strategies, and domestic politics, coexisting as institutional evolution and power continuity. Recently, driven by the rise of the Global South, US-China rivalry, and the US retreat from multilateralism amid foreign aid restructuring, the liberal international order faces realignment. Consequently, global ODA stands at a critical juncture, portending a new wave of paradigm transformation.

Keywords: Official Development Assistance (ODA), paradigm shift, Sustainable Development Goals (SDGs)