

在地化趨勢與三角合作： 兼論臺灣在國際合作中的新角色

嚴偵瑋

國立政治大學國家發展所博士生

劉曉鵬

國立政治大學國家發展所教授

摘要

本文探討在國際發展合作逐漸強調「在地化」(localization)的趨勢下，三角合作(triangular cooperation)的制度意涵與實踐機會。相較於傳統由援助國主導的自上而下援助模式，當前發展合作逐漸轉向強調在地參與、需求導向與夥伴關係重構。本文從知識轉譯角度出發，提出「轉譯能力」、「對等程度」與「制度延續性」等三項分析維度，以檢視三角合作在在地化實踐中的運作機制。研究指出，三角合作不僅是資源整合，更是透過中介行動者進行知識調適與關係重組的制度安排。在此基礎上，本文分析臺灣在三角合作中的潛在角色，主張可藉產業發展所累積之客製化經驗與技術轉譯能力，扮演關鍵中介與技術節點角色，進而在有限資源下強化我國在國際合作中的功能性定位，並促進更具在地脈絡與永續性的發展合作。

關鍵詞：在地化、三角合作、技術轉譯、關鍵夥伴、臺灣

一、前言：國際發展合作的轉型

在當代國際發展合作中，傳統以資金與技術移轉為核心的援助模式，正逐漸面臨回應在地需求與提升永續性的挑戰。隨著發展經驗多元化與合作型態轉變，「在地化」與「夥伴關係重構」逐漸成為國際發展政策的重要方向。在此背景下，如何透過制度設計回應在地需求與行動者參與，進而重構跨國協作之治理模式，已成為當代發展研究的核心關懷。

二、在地化趨勢：需求導向與夥伴關係

早期發展理論傾向將貧窮視為資本與技術不足的結果，因此認為透過外部援助即可促進經濟成長，並進而影響戰後國際發展機構的政策取向。¹ 然而，自 1960 年代末起，依賴理論與後續批判觀點逐步指出傳統「由北向南」的發展模式，忽視了結構不對等與在地差異，並可能限制多元的發展路徑。²

在實務層面，學界開始批判傳統政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）體系自上而下（top-down）的規劃邏輯，忽視了在地社群的需求與受援國的能動性等，更導致計畫成效不彰及永續性受限。³ 因此，發展援助逐漸由單純的資源移轉，轉向強調制度能力建構與知識調適的合作模式。

於此脈絡下，「在地化」逐漸成為發展合作的重要原則，學界的研究也逐漸深化。在治理與制度層面，Leslie Groves 等人指出，既有援助程序過度依賴官僚體系，導致在地行動者參與不足，因而主張建立基於互信與雙向問責的夥伴關係，並透過簡化程序與強化參與機制提升制度包容性。⁴ William Easterly 則從援助績效角度指出，忽視在地需求的計畫往往難以持續，因而主張以長期可行性與實證基礎調整援助配置。⁵ 而 David Ellerman 則進一步強調「自主性」（ownership）的重要性，認為發展應由在地行動者驅動，以避免外在誘因取代內在動機。唯有

¹ 世界銀行集團於 1960 年成立「國際開發協會（IDA）」，向最貧窮國家提供低利或無息貸款。參見 World Bank Group, Transcript of Three Hundred and Twenty-Eighth Meeting of Executive Directors of the IBRD, and Inaugural Meeting of IDA, November 8, 1960, Washington, D.C.: World Bank Group, 1960, <http://documents.worldbank.org/curated/en/955091583240955978>.

² 以 André Gunder Frank 為首的依賴理論學者們反對「落後國家只要模仿西方就能發達」的觀點。詳見 André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1967).

³ 例如後發展理論學者 Arturo Escobar 即認為，發展的單一標準抹殺了非西方國家的文化多樣性。詳見 Arturo Escobar, *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

⁴ Leslie Groves and Rachel Hinton, eds., *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development* (London: Routledge, 2013).

⁵ William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (New York: Penguin, 2006).

當計畫目標與在地行動者的內生需求相契合時，合作成果才具備跨越計畫週期的永續性。⁶

綜上所述，在地化意涵可歸納為三個面向的轉型：策略上，由全球標準化轉向在地脈絡導向；治理上，由層級官僚轉向夥伴對等參與；行動上，由外部驅動轉向內在自主。此一轉型亦反映當代國際發展合作逐漸由資源轉移轉向能力建構的整體趨勢。然而，傳統雙邊援助架構仍受限於權力不對稱與認知落差，使在地知識難以有效納入制度設計，進而導致計畫去情境化。在此背景下，納入多方行動者的混合型協作模式逐漸興起，並在制度化過程中發展為「三角合作」機制。

三、三角合作模式

三角合作模式係隨國際發展情勢演變而來，常被視為南南合作（South-South Cooperation）的延伸。1978年在阿根廷布宜諾斯艾利斯舉行的聯合國南南技術合作會議上通過的《布宜諾斯艾利斯行動計畫》（Buenos Aires Plan of Action, BAPA）開啟了南南合作之先河，然隨即面臨1980年代債務危機與全球經濟結構轉變，開發中國家對資金與技術的需求急遽上升。在此背景下，已開發國家開始以資助者身分介入，形成「北方提供資金、南方分享經驗」的合作架構。此一轉型不僅緩解了資源匱乏，更透過相似的發展背景提升了技術移轉的在地適配性（suitability）。⁷隨著新興經濟體崛起，傳統援助國發現與這些「新興捐助者」合作更具成本效益，三角合作遂於2011年在韓國釜山舉辦的「第四屆援助成效問題高級別論壇」（High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4）上正式納入政策文件，並獲鼓勵擴大實施。⁸

就制度設計而言，三角合作通常由三方構成：促進夥伴（Facilitating Partner/Facilitator）、關鍵夥伴（Pivotal Partner）與受益夥伴（Beneficiary Partner）。其中，傳統捐助國或國際組織多擔任促進者，負責資源挹注及計畫媒合與管理；具備成熟發展經驗的新興經濟體則作為關鍵夥伴，承擔技術轉譯與經驗分享之責；受益夥伴則轉向主動參與，強調在過程中的協商與共創。⁹

相較於傳統雙邊援助，三角合作對「在地化」的推動力主要體現於技術與政治兩個維度。在技術層次，透過經驗相近的夥伴提供方案，顯著地提高了發展計畫的情境相容性；而在政治層次，三角合作則扮演了跨越南北鴻溝的橋樑，緩解歷史因素導致的政治不信任。然而，實際運作中，角色間仍存在權力不對等，在實踐上，主導權仍多掌握於資助方，受益夥伴的主體性

⁶ David Ellerman, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009).

⁷ 關於南南合作的演進及在地化的興起，可參考 Francisco Sagasti, *Rethinking Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) and South-South Cooperation (SSC): An Issues Paper* (Lima: FORO Nacional/Internacional, 2006).

⁸ 詳見 OECD, *Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness* (Paris: OECD Publishing, 2011), pp.9-10.

⁹ 關於三角合作的角色與功能，可參見 Akihiko Tanaka et al., *Scaling up South-South and Triangular Cooperation* (Tokyo: JICA Research Institute, 2012).

仍有待強化。¹⁰

此外，三角合作亦具有超越發展援助本身的政策意涵。對傳統援助國而言，此類合作不僅可提升援助效率，也有助於建立與新興經濟體之合作關係與區域影響力。因此，三角合作可被視為兼具發展與戰略功能的制度安排。¹¹

四、實踐機制：技術合作與共創平台

三角合作能否落實在地化，關鍵在於執行過程中的知識轉譯與協作機制。誠如 Fechter 與 Schwittay 所言，開發援助在進入在地脈絡時，並非單向移植，而需經歷調適與再詮釋，使外來技術轉化為符合在地條件的實踐方案。¹² 在此過程中，跨層級夥伴關係與中介行動者扮演重要樞紐。

此類機制在實務中最早可回溯到日本國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）自 1970 年代起推動的「第三國培訓計畫」（Third Country Training Program, TCTP）。其核心邏輯在於選取具備相似自然或文化條件的國家作為中介節點，由受訓人員進行情境化轉譯以降低技術移植門檻，並進一步鼓勵開發中國家之間的技術合作。¹³ 雖然此一模式當時主要是以技術移轉為導向，然而從後設角度分析之，此模式在實踐中已演進為強調互動、調適與共同生產的「技術合作」。

然而，技術合作的制度化亦可能複製既有權力結構。Alonso 與 Santander 即提醒，技術合作雖可能為更具包容性的夥伴關係開啟空間，但若關鍵夥伴僅被定位為「執行外包」的工具性角色，則可能重現傳統援助體系中的垂直分工，甚至複製南南合作在實務運作中出現的階層關係。¹⁴ 因此，合作成效取決於是否能發展出水平互學與共同生產的網絡關係。

JICA 於 2020 年底所推動的「太平洋島國達成 SDG 14 能力建構計畫」（Project on Pacific Islands Capacity Enhancement for Achieving SDG 14）即強調網絡建構。該計畫選定斐濟作為

¹⁰ Geovana Zoccal（2021）提到，所有關於這種模式的倡議都主張任何參與者都可能承擔三種夥伴角色，但證據顯示目前角色仍未有改變。詳見 Geovana Zoccal, “Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces,” In S. Chaturvedi, et al., eds., *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda* (Cham: Springer Nature, 2021), pp. 587-589.

¹¹ Jin Sato 認為，對於傳統援助國而言，三角合作模式能向其國人證明繼續投資於這些中等收入國家是合理的，並確保過去在這些國家投入的大量資源能轉化為長期的夥伴關係。詳見 Jin Sato, “Triangular Cooperation in East Asia: Challenges and Opportunities for Japanese Official Development Assistance,” In Jing Gu and Naohiro Kitano, eds., *Emerging Economies and the Changing Dynamics of Development Cooperation*, IDS Bulletin 49.3 (Brighton: IDS, 2018).

¹² Anne-Meike Fechter and Anke Schwittay, eds., *Localization in Development Aid: How Global Institutions Enter Local Lifeworlds* (London: Routledge, 2020), pp. 3-5.

¹³ 詳見 Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Support for South-South Cooperation,” In Part IV: Issues Related to the Implementation and Management of ODA (Tokyo: MOFA, 1998).

¹⁴ J. A. Alonso and G. Santander, “Triangular Cooperation: Change or Continuity?,” *The European Journal of Development Research* 34(1): (2022), pp. 248-271.

關鍵夥伴，透過提升其水產人員的技術與教學能力，再經第三國研修據點將海洋生態與永續利用等知識與經驗輻射傳授給帛琉、薩摩亞、萬那杜等 13 個大洋洲島國。根據其評估報告，日本選定斐濟為關鍵夥伴之主因如次：1. 該國具備地緣與經濟中心之地位；2. 斐濟政府的強烈意願與政治承諾；3. 可最大化利用既有援助資產的累積（JICA Asset）。該計畫期透過此三角合作架構建立永續的區域研修機制；此外，該計畫擬於執行期間，探討與區域國際組織合作、或建立受益國資金分攤機制之可能性，其解決專案結束後之資金永續性，使各島國仍能維持區域交流。¹⁵

根據 2024 年的官方視察報告，該計畫確實成功在斐濟催生了第一個漁業協同組合、幫助當地落實數據分析、建立監控違法漁業的能力，並進一步實踐跨國研修，提供區域內的「相互學習平台」。但報告也點出專案結束後面臨設備折舊、資金不足等問題，這使得日本在事前評估時所強調的「持續與多方國際組織建立財務合作」顯得更加迫切。¹⁶

究其核心，三角合作的意義不在於消除權力不對等，而在如何轉化其運作方式，使原有的直線式「技術轉移」，改為以互動、調適與共同生產為特徵的「技術合作」模式。基此，本文提出三項維度作為評估在地化實踐之基準：其一為「轉譯能力」，即中介行動者（通常為關鍵夥伴）將外部知識情境化之能力；其二為「對等程度」，即參與方能否形成水平協作之關係；¹⁷ 其三為「制度延續性」，即合作能否超越單一專案週期，轉化為具持續性的制度安排。¹⁸ 此三者將作為後續分析實務表現之基準。

五、臺灣優勢：轉譯能力與制度經驗

臺灣早期在美援體系下所形成之農業技術，透過後續對外技術輸出逐步擴散至第三國。此一過程雖仍以單向技術移轉為主，但在跨國技術流動的路徑上，已呈現知識跨體系流動的網絡特徵。隨著發展程度提升，臺灣在國際合作中的角色，亦逐漸由受援者轉向援助者。儘管受限於國際政治承認與資源規模，難以成為典型促進夥伴，但仍有希望在三角合作架構中發揮中介與技術節點之功能。

¹⁵ 独立行政法人国際協力機構（JICA），〈太平洋島嶼国のSDG14「海の豊かさを守ろう」プロジェクト（技術協力）事前評価報告書〉，2019年，頁1-9，<https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/index.php?ankenNo=1900682>。

¹⁶ 参議院，〈第3章フィジー共和国、トンガ王国班報告：II・フィジー共和国における調査〉，收錄於《第18回参議院政府開発援助（ODA）調査派遣報告書》，2025年，頁44-150，https://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/index.html。

¹⁷ 關於「對等程度」之指標，係參酌Christina S. Lengfelder提出之「有效合作準則」中關於主導權（ownership）之論述改編而成。詳見Christina S. Lengfelder, “Triangular Cooperation: Another Option for South-South Cooperation?,” in *Innovating South-South Cooperation: Policies, Challenges and Prospects*, ed. Jennifer Chiriga (Ottawa: IDRC, 2019), pp. 89-118.

¹⁸ 關於「制度延續性」維度，係參酌José Antonio Alonso與Glenn Santander針對技術合作成功因素中之「中期願景」論述改編而成。詳見José Antonio Alonso and Glenn Santander, “Triangular Cooperation: Change or Continuity?,” *The European Journal of Development Research* 34, no. 1 (2022): 248-271.

從前述分析維度觀之，臺灣在「轉譯能力」上具備顯著優勢。首先，臺灣擁有將外援技術內化為本地治理工具的成功經驗；其次，隨產業升級累積跨部門整合能力，使政策與技術具備跨情境移轉的可能性；最後，在長期產業互動與市場競爭中，臺灣社會逐步形成以需求辨識為核心的問題轉譯能力。以精密製造與傳統產業客製化為例，其運作邏輯強調依需求進行模組化調整與情境化設計，能將具脈絡性的差異需求轉化為具體可行之解決方案，並透過持續回饋機制進行修正。此一能力使轉譯不僅作用於技術層次，亦延伸至制度設計與行動者協調，顯示臺灣逐步具備情境理解與需求轉譯為核心的能力。

在「對等程度」方面，相較於具有殖民歷史或強烈地緣政治影響力的援助國，臺灣在對外合作中較少承載歷史包袱，降低了合作初期的不信任成本。此外，在自然與文化背景上，與部分合作夥伴具備一定程度的相似性，使技術與政策方案較易被理解與接受。而過去經濟發展與民主轉型的歷程，也使我國在制度經驗上兼具開發中國家與已開發國家的雙重特質。此種「過渡型經驗」不僅有助於提升共感程度，也進一步強化合作關係的對等性與互學基礎。

在「制度延續性」方面，臺灣長期在友邦推動各類技術合作計畫，已逐步累積跨專案的持續性投入與關係網絡。此種長期互動所形成的信任關係，不僅降低了合作過程中的協調成本，也使既有合作經驗得以在不同計畫之間被延續與深化，形成制度性的學習效果。

綜合以上三項分析維度，臺灣在長期發展過程中所累積之轉譯能力、對等的制度位置與跨專案延續性，使其得以在不同制度與技術環境間發揮知識中介與協調功能，並展現其在三角合作架構中的情境適配性。

然而，此一優勢仍具有明顯的實踐侷限。在實際推動三角合作時，需特別注意以下幾點。首先，臺灣雖具備產業客製化所累積之需求回應與問題調整能力，但此一能力尚未完全轉化為發展合作領域中的制度化轉譯方法。若受益夥伴未能實質參與需求界定與方案設計，仍可能導致轉譯過程失真，進而產生去情境化風險；其次，臺灣作為中介者的優勢，高度受限於國際政治地位與地緣政治波動。在三角合作中，臺灣雖能發揮風險對沖功能，但若導致夥伴與受益夥伴間的地緣政治緊張升高，臺灣可能面臨不對稱的壓力，進而影響合作計畫的延續性；再次，儘管臺灣與友邦之間已逐步形成跨專案的中期合作願景，但若進一步強化雙方在戰略目標與價值取向上的一致性，將有助於提升合作關係之穩定性與整體效益。

六、研究發現與政策建議

本文探討三角合作在當代發展合作架構中的制度意涵，並從在地化與知識轉譯的角度，分析其如何透過跨層級協作與中介機制，重組傳統雙邊援助模式。研究指出，三角合作的核心不僅在於資源整合或效率提升，更透過其網絡結構使知識生產與政策實踐得以在不同制度層級間進行轉譯與再配置。然而，此一過程亦可能伴隨既有權力關係的延續，顯示制度設計並不必然導向更為平等的合作結果。

臺灣案例顯示，即使資源規模有限，具備高度調適經驗的新興行動者仍可透過技術轉譯能

力與制度彈性，在三角合作架構中扮演關鍵中介角色，進而提升在國際合作中的功能性位置。然而，此一角色能否轉化為穩定且可持續的合作模式，仍取決於制度設計是否能確保受益夥伴的實質參與，及是否能避免合作滑向單向技術輸出。於此基礎上，本文提出以下政策建議：

（一）強化轉譯能力，推動精準客製合作：

在技術轉譯層面，發揮臺灣產業之客製化精神，將受益夥伴從單純的「技術接收者」提升為「共同設計夥伴」。透過制度化的協作過程（Co-design / Co-production），強化受益夥伴在專案設計階段的實質參與，藉此提升需求辨識的精確度與方案的細緻化程度，進而確保發展計畫的情境適配性。

（二）建立互動平台，落實多方議程共構：

在制度互動層面，建議由外交部（或國合會）透過既有人力培訓專案之延伸，有機結合教育部的大學社會責任（University Social Responsibility, USR）計畫與民間之企業永續（Environmental, Social, and Corporate Governance, ESG）資源，建立跨域協作機制（共創工作坊或問題導向合作平台）。例如針對氣候變遷與區域發展等新興議題，定期辦理「跨國、跨界、跨域」組隊之黑客松¹⁹挑戰賽作為創新合作平台，以制度化方式提升三角合作關係行動者的參與深度與互動頻率，透過更具開放性的參與架構，落實政策的「共同生產」，使合作各方在議程設定與方案執行中具備實質主體性。

（三）建構議題敘事，嵌入多邊價值網絡：

在戰略價值層面，應針對特定議題（如海洋治理與島嶼永續發展）建立長期的合作敘事，藉此深化共同價值基礎，提升合作關係的穩定性。例如在實踐上，嘗試嵌入「債務換自然」（Debt-for-Nature Swaps）等藍色金融治理框架，²⁰由美、日、歐等傳統多邊援助國提供核心資金與主權債務減免，臺灣則發揮技術轉譯優勢，專責後續在海洋生態監測、永續漁業治理等技術落實層面的能力建構。藉此將臺灣的技術轉譯優勢與民主治理、海洋治理及永續發展等合作議題相結合，使臺灣的中介角色能更緊密地嵌入高層次的多邊合作網絡，同時達到深化與印太區域夥伴之連結。

整體而言，在地化導向的發展合作趨勢，正推動國際援助體系由線性技術移轉模式，逐漸走向網絡化協作結構。而三角合作不僅提供觀察此一轉型的重要制度視角，更展現出透過中介

¹⁹ 關於黑客松可參考 Adrienne Decker, Kurt Eiselt, and Kimberly Voll, “Understanding and Improving the Culture of Hackathons: Think Global, Hack Local,” in *Proceedings of the 2015 IEEE Frontiers in Education Conference (FIE)* (El Paso, TX: IEEE, 2015), pp. 1-8.

²⁰ 相關案例分析可參見 Andre Standing, “Debt-for-Nature Swaps and the Oceans: The Belize Blue Bond,” *Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA)*, November 24, 2022, <https://www.cffacape.org/publications-blog/debt-for-nature-swaps-and-the-oceans-the-belize-blue-bond>; 以及 Ahmet Ozan Kılıç, “Seychelles Blue Bond: Indebting Ecological Restructuring of Fisheries,” *Marine Policy* 163 (2024): 106144.

行動者進行知識轉譯與關係協調的合作特徵。對我國而言，此一趨勢意味著有機會憑藉中介與轉譯角色，在有限資源條件下深化在國際發展合作中的功能性定位，並進一步嵌入以在地脈絡與協作治理為核心的發展合作網絡。

Localization Trends and Triangular Cooperation: A Discussion on Taiwan's New Role in International Cooperation

Chen-Wei Yen

Ph.D. student, Graduate Institute of Development Studies, National Chengchi University

Philip Hsiao-Pong Liu

Professor, Graduate Institute of Development Studies, National Chengchi University

Abstract

This paper explores the institutional implications and practical opportunities of triangular cooperation under the growing trend of "localization" in international development cooperation. In contrast to traditional, top-down assistance models dominated by donor countries, contemporary development cooperation has shifted toward emphasizing local participation, demand-driven approaches, and the reconfiguration of partnerships. Drawing upon the perspective of knowledge translation, this paper proposes three analytical dimensions—"translation capacity," "degree of reciprocity," and "institutional continuity"—to examine the operational mechanisms of triangular cooperation in local practice. The research indicates that triangular cooperation represents more than mere resource integration; rather, it is an institutional arrangement that facilitates knowledge adaptation and relational restructuring through intermediary actors. On this basis, this paper analyzes Taiwan's potential role in triangular cooperation, arguing that Taiwan can leverage its customized experience accumulated from industrial development, along with its technology translation capacity, to serve as a crucial intermediary and technological node. This approach would allow Taiwan to strengthen its functional positioning within international cooperation under resource constraints, while promoting development cooperation that is more sustainable and context-specific.

Keywords: localization, triangular cooperation, knowledge translation, key partner, Taiwan