

從受援到共榮： 國合會 30 年的國際合作發展之路

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

回顧財團法人國際合作發展基金會（國合會）成立 30 週年的歷程，這不僅是一部臺灣推動對外援助的發展史，更是一段憑藉專業技術、夥伴信任與堅實韌性，在國際舞臺上逐步形塑自身角色的歷程。

事實上，這段歷史的序幕，遠在 1996 年國合會成立前便已拉開。二戰後，美國透過「馬歇爾計畫」（Marshall Plan）協助歐洲重建，開啟了現代國際發展援助的先河。在隨後的數十年間，臺灣亦曾是國際援助的重要受益者，憑藉外部資源的挹注與全民共同努力，創造出舉世矚目的經濟發展成果。

隨著經濟逐步穩健成長，臺灣開始將自身發展經驗與專業能力回饋國際社會，逐步由受援國轉型為發展合作夥伴。其中，1960 年代農耕隊在非洲推動稻作示範的成功經驗，不僅開啟臺灣技術援助的先河，也為後續國際合作體系的發展奠定重要基礎。

1996 年，國合會正式成立，承接自「先鋒案」（Operation Vanguard）以來累積的技術合作與經貿發展經驗，開啟我國援外工作專業化的新階段。30 年來，從推動援外法制化、參與全球疫情應對，到近年擘劃面向未來的「榮邦計畫」，國合會持續拓展臺灣國際合作的深度與廣度，走出一條具臺灣特色的發展合作道路。

以下將循時間脈絡，探尋我國援外工作的演進，以及國合會 30 年來的重要里程碑。

一、先鋒案：在非洲播下合作與邦誼的種子

臺灣的對外援助史，起源於一場攸關國家生存與國際地位的外交保衛戰。

1960 年代初期，隨著非洲解殖浪潮興起，大批新興國家陸續加入聯合國，聯合國會員結構快速改變，中華民國在聯合國的代表權也面臨前所未有的挑戰。時任外交部亞西司司長楊西崑大使敏銳察覺，新獨立國家普遍面臨糧食不足與農業發展落後等問題，而糧食安全正是其最迫切的發展需求之一。他與時任新聞局國際宣傳處處長陸以正共同赴美協商，提出「臺灣出人、美國出資」的合作構想，促成「先鋒案」的誕生。

1961 年，政府成立先鋒案執行小組，並開辦「赴非農耕隊儲訓班」，培育兼具農業專業知識與外語能力的人才，為海外技術合作奠定基礎。同年年底，首支農耕隊進駐賴比瑞亞；1962

年成功完成利比亞首期稻作試種示範，成果斐然，迅速獲得國際關注。隨後，布吉納法索、象牙海岸、尼日等國相繼提出合作邀請，臺灣的農業合作網絡也逐步擴展至非洲多國。

隨著援外工作規模擴大，政府於 1962 年將「先鋒案執行小組」改組為「中非技術合作委員會」，並於同年派遣首支軍醫醫療團赴利比亞服務；1963 年，農耕隊更跨越大西洋前往多明尼加，投入稻作育種與推廣工作。自此，臺灣的技術合作逐漸突破區域限制，並成為推動外交工作的重要力量之一。

農耕隊之所以能在各國贏得信任與友誼，關鍵在於深入田野、長期駐點的合作模式。1966 年，多哥示範農場隊長施民男成功將每公頃稻穀產量由不足 800 公斤提升至 5,000 公斤以上，大幅改善當地農業生產效率；1967 年，在布吉納法索姑河墾區，隊長侯新智與水利技師方英彥共同開鑿導水渠道，建構自流灌溉系統，並進一步規劃學校、衛生所等公共設施，推動兼顧生產與生活的整體農村發展模式。這些成果不僅改善當地居民生計，也進一步強化臺灣與夥伴國之間的互信基礎。

1971 年中華民國退出聯合國後，援外工作並未因此停歇。政府於 1972 年整合相關資源，成立「海外技術合作委員會」（海外會），將技術合作的觸角由非洲拓展至中南美洲、加勒比海及亞太地區，合作領域也從農業進一步延伸至漁業、畜牧獸醫、公共衛生與醫療等多元範疇。

1989 年起，賴比瑞亞、賴索托與布吉納法索陸續與臺灣恢復外交關係。過去在姑河墾區累積的成功經驗，也進一步推廣至巴格雷（Bagré）與第永格列（Dionguélé）等地區，帶動稻作生產顯著成長。這些成果不僅展現臺灣技術援助的專業能力，更體現以長期陪伴、共同成長為核心的合作精神，成為臺灣國際發展合作的重要典範。

二、經貿外交：邦交受限下的外交突破

1970 年代，臺灣相繼與日本、美國斷交，邦交國數量持續減少，外交處境日益艱困。然而，隨著出口導向政策帶動中小企業蓬勃發展，臺灣逐漸累積雄厚的經濟實力，也為對外關係開闢出另一條道路。

面對國際局勢變化，政府開始思考如何將經濟優勢轉化為外交資源，務實外交逐漸成為當時共識。1972 年，從外交部轉任經濟部國貿局的蕭萬長，想方設法以實際利益與合作成果拓展國際空間。1985 年《廣場協議》（Plaza Accord）簽署後，新臺幣面臨升值壓力，時任駐美代表錢復以「富人不知窮人苦」回應美方要求，反映出臺灣在經貿發展與外交現實之間所面對的複雜處境，也凸顯經濟與外交早已密不可分。

1988 年亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）馬尼拉年會上，臺灣代表團因國名遭更改而以「保留抗議權利」（Under Protest）方式出席，並以膠布覆蓋遭竄改的國家名牌，體現當時李登輝總統所重視之「實重於名」的務實外交精神。這場事件也成為臺灣重新思考國際參與策略的重要契機。

會後，政府編列預算成立「海外經濟合作發展基金管理委員會」（海合會），並於 1989 年正

式運作，象徵臺灣援外工作由以技術合作為主的階段，邁向結合技術支援與資金協助的全新模式。自此，臺灣不僅輸出農業與產業發展經驗，也開始透過融資與投資工具，協助夥伴國推動基礎建設與經濟發展。

伴隨政府南向政策展開，海合會陸續推動越南 5 號公路融資案、菲律賓蘇比克灣工業區開發計畫及菲律賓中小企業轉融資計畫等重要專案；同時透過與亞洲開發銀行合作，參與巴布亞紐幾內亞第 3 城市供水計畫，並將臺灣長年累積的中小企業輔導經驗，包括中衛體系與信用保證制度等發展模式，推廣至國際。這些實踐顯示，臺灣的對外援助已從單純技術移轉，逐步發展為結合資金、制度與產業經驗的綜合性發展合作模式。

三、國合會成立：援外專業化的分水嶺

1995 年 12 月 19 日，《財團法人國際合作發展基金會設置條例》於立法院三讀通過，為臺灣援外工作邁向制度化奠定法源基礎。1996 年 7 月 1 日，國合會正式成立，原有的海外會與海合會陸續裁撤整併，臺灣對外援助工作自此進入專責機構統籌的新時代。

國合會成立後，首任秘書長羅平章引進世界銀行（World Bank, WB）廣泛採用的「計畫循環管理」（Project Cycle Management, PCM）制度，將計畫規劃、執行、監督與評估納入完整流程，逐步建立符合國際發展合作趨勢的透明治理與責信機制，提升援助工作的專業性與效益。

進入 21 世紀，隨著聯合國提出「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals, MDGs），國際援助工作開始由單一技術移轉轉向整體發展能力建構。因應這股趨勢，國合會於 1999 年整併原先分散於各地的農漁技術團隊，成立統一的「技術團」，並將臺灣中小企業發展成功經驗中的「中心衛星體系」概念導入援助工作，從早期著重技術傳授的「給魚」與「教人釣魚」，進一步發展為協助夥伴國建立產業鏈與市場機制，亦即「發掘魚塘」的發展模式。

這一時期的代表性成果包括宏都拉斯紅色吳郭魚箱網養殖計畫、瓜地馬拉北碇木瓜外銷美國計畫，以及印尼茂物農企業經營推廣中心等專案。其中，瓜地馬拉北碇木瓜計畫成功建立完整產銷體系，年產值達 2,000 萬美元，成為臺灣農業援助結合市場導向發展的典範案例。

隨著全球發展議題日趨多元，國合會的合作領域也逐步擴展至醫療衛生與資通訊科技。2005 年，「行動醫療團」首度前往印度大吉嶺提供巡迴醫療服務；2006 年起，則在加勒比海地區推動國家級資通訊科技（ICT）中心建設，協助友邦強化數位基礎能力與資訊應用發展，展現臺灣在科技與公共服務領域的優勢。

在人才培育方面，國合會陸續建立「國際高等人力培訓外籍生獎學金計畫」，並推動「海外服務工作團」與「外交替代役」等制度，培養兼具國際視野與專業能力的援外人才。多年來，相關計畫孕育出眾多活躍於公共衛生、國際合作及產業創新的專業人士，包括衛生福利部疾病管制署署長羅一鈞，以及宏碁智醫董事長連加恩等人，皆曾在國際服務歷程中累積寶貴經驗。

除了雙邊合作外，國合會亦積極參與多邊發展合作。中華民國自 1966 年即為亞洲開發銀行

創始會員之一；1991 年設立「臺北中國－歐銀行合作基金」，透過與國際金融機構合作擴大援助效益。同時，國合會也推動多項微額貸款與社區金融計畫，例如宏都拉斯「繁殖優良種豬計畫」及尼加拉瓜 Omar Torrijos 合作社稻米小農貸款計畫等，以有限資源撬動更大規模的發展成果，實踐「以小博大」的合作理念。

從制度建構、產業發展到人才培育與多邊合作，國合會的成立不僅整合了臺灣過去數十年累積的援外經驗，更使臺灣的國際發展合作逐步與全球援助體系接軌，朝向更加專業、多元且永續的方向發展。

四、法制接軌：白皮書與國合法的雙重里程碑

長期以來，臺灣的援外工作雖持續推展，卻始終缺乏統一且明確的法律依據。為建立完整的政策架構，時任外交部經貿司司長施文斌主導撰擬《援外政策白皮書》，並於 2009 年 5 月正式發布。白皮書參酌經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）《巴黎援助成效宣言》（Paris Declaration on Aid Effectiveness）所揭示的五大行動準則——在地化、一致性、諧和性、成果導向及相互負責，為我國援外政策奠定系統性的論述基礎，並進一步促成《國際合作發展法》及六項子法的制定，使臺灣的國際合作發展工作自此具備明確的政策方向與法源依據。2023 年，第二版白皮書更名為《國際合作發展政策白皮書》，進一步呼應聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）所倡議的全球夥伴合作精神，展現臺灣與國際社會共同推動永續發展的承諾。

2015 年聯合國正式通過 SDGs 後，國合會重新檢視多年來推動的援外業務，發現農業、公衛醫療、教育、資通訊、環境保護及中小企業發展等六大優先領域，早已與 17 項永續發展目標高度契合。隨著全球氣候變遷議題日益受到重視，國合會亦逐步以「減碳」、「韌性」等國際通行語彙開展新一階段的「氣候外交」。早在 2011 年，國合會即與歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）合作成立「綠色能源特別基金」（Green Energy Special Fund, GESF），協助推動羅馬尼亞 LED 路燈、保加利亞電動巴士及波士尼亞與赫塞哥維納智慧電表等綠色轉型計畫；2021 年更進一步升級為「氣候高影響力夥伴專案」（High Impact Partnership on Climate Action, HIPCA），引入民間資本與國際夥伴共同投入低碳轉型與氣候行動，擴大影響力。

在貿易援助與區域合作方面，國合會亦展現跨國協作與技術整合的成果。2012 年推動的「加強中美洲農牧保健組織轄區柑橘黃龍病防治及落實病蟲害綜合管理計畫」，由黃天行團長率領團隊，串聯中美洲七國共同建立病害防治機制，有效守護當地約十億美元的柑橘產業價值。另一方面，貝里斯交通監理系統以及 BELAPS 貿易單一窗口等數位治理計畫，則成功將臺灣在資訊管理與行政效能上的經驗導入夥伴國家，不僅提升政府治理能力，也彰顯「臺灣模式」在數位轉型與公共服務領域的國際貢獻。

五、疫情下的轉型：從口罩外交到數位韌性

2019 年底 COVID-19 疫情爆發，全球發展合作體系面臨前所未有的挑戰。面對跨國移動受限與實體援助中斷，國合會迅速調整工作模式，啟動多元防疫外交行動。其中，「曙光計畫」透過募款機制支援史瓦帝尼技職學校口罩需求，協助維持基礎防疫能力；同時全面導入視訊會議與遠距協作機制，使援外計畫在邊境封鎖情境下仍得以持續運作，成為「數位韌性」的重要實踐案例。

在此基礎上，人道援助工作亦持續深化與擴展。國合會與世界兒童權利組織合作，推動印度數位健康創新回應計畫，強化兒童健康與數位醫療應用能力；並於土耳其地震災害及烏克蘭戰爭期間，提供心理健康支持與兒童及青少年賦能服務，回應新型態人道危機中對心理社會支持的迫切需求。

在公共衛生與醫療體系建構方面，國合會持續推動系統性能力建設。索馬利蘭與高雄醫學大學合作開發客製化醫院資訊系統（Hospital Information System, HIS），提升醫療管理效率；巴拉圭第二期 HIS 計畫已導入全國 302 家醫療機構，並建置即時監測「戰情室」儀表板，以強化公共衛生決策能力；聖文森則透過馬偕醫院協助建構「公共衛生醫療緊急應變體系」，提升面對疫情與災害的應變韌性。

在經貿與發展金融層面，國合會與中美洲銀行（Central American Bank for Economic Integration, CABEI）合作推動「新型冠狀病毒肺炎及經濟復甦緊急援助專案」，協助區域國家穩定經濟與社會秩序；國合會並進一步推出「後疫情時期拉丁美洲及加勒比海地區婦女賦權計畫」，整合國際教育訓練、投融資與技術合作資源，建構「訓練—資金—輔導」一體化的支持鏈結。截至 2025 年底，該計畫已透過 65 家金融中介機構，服務近 4,000 家女性領導的微型企業，有效擴大包容性成長的基礎。

數位轉型亦同步深化為援外工作的核心驅動力。貝里斯城市韌性防災計畫成功建立即時洪災預警機制，提升城市災害應變能力；聖克里斯多福及尼維斯則推動數位身分認證系統，強化公共服務可及性與治理效率。這些成果標誌著國合會援外工作正式邁入以數據治理、數位基礎建設與系統韌性為核心的智慧發展新階段。

六、榮邦計畫：邁向國際發展合作平臺

2026 年適逢國合會成立 30 週年，外交部長兼董事長林佳龍以「總合外交」（價值外交、同盟外交、經濟外交）為戰略框架，提出「總合外交雙 12」倡議，強調在鞏固 12 個邦交國的同時，深化與 G7 及印太重要夥伴國家的合作關係。在此架構下，臺灣援外政策的戰略定位已由過去以維繫邦交為主的「固邦」，進一步邁向以共同成長與價值共創為核心的「榮邦」。

臺灣發展務實外交的步履穩定而誠懇，臺灣社會常說：「吃人一口，還人一斗。」這份知恩圖報、互助共好的文化精神，也深刻形塑臺灣的國際合作模式。林佳龍董事長表示：「正因

為我們本著自己走過的初心，才凝聚成臺灣外交最核心的『人本精神』，也讓我們深刻理解，真正有價值的援助，是與夥伴一起成長，讓當地人民擁有改變的希望。」因此，臺灣不再僅著重於提供援助，而是透過共同發展與能力建構，協助夥伴國打造可持續運作的在地產業生態系，從「給魚」、「教釣魚」，進一步發展為「與世界一起養魚」。

林佳龍董事長進一步指出，這套獨特而珍貴的「臺灣模式」，主要建立在四個關鍵支柱之上。第一是「能力建構」，不僅提供資金，更毫無保留地分享經驗、培育在地人才，促進真正的永續發展；第二是「社會賦權」，深入社區，強化公民社會及弱勢群體能力，讓發展成果得以由下而上普及至每一個人；第三是「智慧解方」，結合臺灣引以為傲的科技實力與數位創新，針對農業、醫療及淨零轉型等挑戰，提出精準且符合在地需求的解決方案；第四則是「共創繁榮」，追求互利互惠、命運與共的合作模式，與夥伴國攜手成長。

在執行層面，國合會以「新 DIMEs 模式」（外交、情報安全、製造、經濟、軟實力）整合臺灣五大信賴產業，包括半導體、人工智慧、資安防控、國防軍工及次世代通訊，作為推動國際合作的新支撐架構，並透過八大旗艦計畫逐步落地實施：半導體供應鏈韌性、可信賴網路與數位治理、新能源與碳權合作、智慧園區海外示範、智慧醫療與健康產業、智慧新農業、主權 AI 及永續觀光等，形塑以產業為核心的整體發展合作布局。

在具體案例方面，聖露西亞推動克里奧語數位字典計畫，作為「主權 AI」在地化應用的落實；巴拉圭則與美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）合作進行輸電系統升級工程，強化能源基礎建設韌性；史瓦帝尼「臺灣產業創新園區」則結合產業聚落與技術轉移機制，打造區域性產業示範基地；聖克里斯多福及尼維斯推動海水淡化廠建設與綠色能源轉型，提升水資源與能源安全；瓜地馬拉展開竹林碳權試行計畫，探索自然碳匯與永續金融結合模式；聖露西亞芋頭節則結合社區經濟與文化觀光，發展具地方特色的永續觀光路徑。

在國際戰略環境層面，秘書長黃玉霖指出，面對中國推動「全球南方」戰略所帶來的影響擴張，以及美國在「美國優先」政策下將援外納入國家安全架構的趨勢，臺灣務實、透明且無債務陷阱的合作模式，反而更契合民主夥伴體系的共同需求。2024 年臺美雙方已簽署「國際發展合作瞭解備忘錄」，進一步強化在全球發展領域的協作基礎。

在組織面，國合會於 2025 年推動組織再造，由原 6 處 5 室調整為 6 處 7 室，員額擴增至 176 人，同時進行財務改革，並規劃發行首檔「永續發展債券」，以創新金融工具支持長期發展計畫。此外，亦推動駐外技術團逐步升級為「駐地辦公室」，強化在地整合與跨領域協作能力。

從「受援者」到「援助者」，再到今日強調共同成長與價值共創的「共榮者」，國合會的角色轉型，反映臺灣國際發展合作已由傳統援助邏輯，進入以價值、產業與韌性為核心的戰略協作階段。未來，隨著「總合外交」持續深化與五大信賴產業的國際鏈結逐步擴展，臺灣將在全球發展體系中扮演更具整合性與前瞻性的夥伴角色，持續與理念相近國家共同建構穩健且永續的合作網絡。

其承諾，將能為開發中國家帶來顯著而具體的效益。