

第一章 總論



政府發展援助與本會國際合作發展策略

政府發展援助(Official Development Assistance, ODA)

一、何謂政府發展援助？

國際間政府發展援助可追溯自1947年，美國國務卿馬歇爾（George C. Marshall）為因應二次大戰後蘇聯的共產威脅，提出以120億美元協助歐洲重建復原的馬歇爾計畫開始。政府發展援助經過半世紀的發展，隨著國際政治局勢變化及全球經濟發展，援助項目已由原先較偏重經濟發展層面的援助，逐漸轉型為涵蓋政治、經濟及社會等全面性的援助範疇；此外，援助思維於1980年代在冷戰體系的戰略考量下，以經援方式追求外交與戰略目標；惟自1990年代以後，由於前蘇聯解體、國際秩序重整（如華沙公約組織瓦解）、先進國家援外資源限制及開發中國家貧窮問題依舊存在等因素，西方先進國家及國際援助機構遂跳脫出傳統經濟援助的舊思維及框架，重新針對傳統的經援方式進行檢視與反思，咸認為發展援助除單純地提供經濟援助外，必須透過受援國全面性的發展工作始能克盡全功。

近代政府發展援助理論已由最初的單純援助，轉而重視發展與合作關係，進而形成國際發展合作（International Development and Cooperation）的新觀念。在現代的援外理論中，西方先進國家已不似冷戰前將對外援助與軍事或地理戰略列為優先考量，取而代之的則是重視受援國自身的長期發展策略，包括政治民主化、經濟自由化及降低貧窮等議題。因此，受援國人民的自我治理能力與公民社會的建構即益顯重要，援助國家亦因此發展出一套結合政治、經濟、社會、生態及環保等的統合性發展援助策略。

二、國際間政府發展援助的趨勢與現況

經濟合作發展組織（OECD）各會員國自

2000年在紐約共同簽署「千禧年宣言」後，即具體承諾在2006年前將其對外之政府發展援助總值較2002年增資160億美元，以提高對貧窮國家之經濟援助。足見政府發展援助係國際上對貧窮國家提供出口免徵關稅、減債或債務豁免之外，一項足以縮減世界各國貧富差距並協助貧窮國家發展的援助工具，同時也是聯合國認為先進國家為彰顯人道精神、履行國際義務及回饋國際社會的具體表現。依據聯合國「千禧年宣言」的統計資料顯示，2002年OECD會員國之政府發展援助淨額，以美國的132億9,000萬美元最高，其次為日本的92億8,300萬美元。美、日兩國之ODA淨額雖高居OECD會員國援外金額之第一、二名；惟其ODA占該國GDP之比率僅分別為0.13%及0.23%，仍遠低於聯合國之理想目標0.7%。反觀北歐國家如丹麥、挪威、瑞典等國其ODA淨額雖低於美、日等國，然其ODA占該國GDP比率非僅高於聯合國之0.7%，更高居OECD會員國之首。台灣在2002年援外金額計約3億8,500萬美元，占GDP之比率為0.15%¹，遠較聯合國之理想目標為低，顯見我國欲列名已開發國家之林，在對外援助方面，尚有許多成長空間。

在援助對象與援助範疇方面，大體上說來無論東、西方先進國家對外進行援助時，或多或少皆蘊含政治因素的考量。如美國對外援助以戰略、安全及政治為主要考量，在911恐怖攻擊事件及伊拉克戰爭發生後，美國對外援助即以反恐與戰後重建為主要項目；以法國及西班牙為例，其對外援助多以其昔日的殖民地為主要援助國（如法國與西班牙分別對西部非洲與中南美洲國家提供援助）；日本則以地緣政治、經濟資源及移民政策為考量，分別對亞洲具豐富天然資源國家及南美洲日裔移民國家提供援助。



三、台灣對外提供政府發展援助的發展歷程

台灣對外提供政府發展援助的歷史可追溯至1959年首派駐越南農業技術團開始，並以此為起點，將我國對外援助的發展進程依序分為3個階段。第1階段主要以協助友邦發展農業，改善其民生條件為目標，緊接著於1960年成立「先鋒案執行小組」，推動先鋒計畫，並於1961年派遣農耕隊常駐非洲友邦賴比瑞亞，續於次（1962）年成立中非技術合作委員會，從此開啓我國農業援外的序幕。自中非技術合作委員會成立並運作10年後，我國政府為因應日益擴增的農技援助業務，爰於1972年成立「海外技術合作委員會」（簡稱海外會），以提供友邦相關生產技術協助。海外會的成立，為我國對外援助友邦國家建立一較正式之管道，同時也將台灣對外的技術援助範疇擴展至農林漁牧，更全方位地協助友邦提升農漁業技術水準，達到糧食自給自足之目標。此外，我國為分享台灣經貿發展經驗予友邦及友好開發中國家，協助其經濟發展及拓展與我國經貿關係，於1989年在經濟部下成立「海外經濟合作發展基金管理委員會」（簡稱海合會），專責台灣對外經貿援助業務。海合會的成立，象徵台灣對外援助由原來的純技術協助，擴增到包括投資融資及人才培訓的領域。

台灣對外援助的第2個階段可自1996年成立專責援外機構「國際合作發展基金會」（簡稱國合會）開始。國合會概括承受前經濟部海合會的經貿援外業務，並將原海外會的功能納入，統一我國援外事權於單一窗口，成為一個真正結合資金、技術、人才及人道援助的國際發展合作機構，並以私法人的法律地位推動台灣對外的政府發展援助工作。國合會成立迄今，以配合我國外交政策、扶貧及為受援國人民創造財富為援外宗旨，秉持國際合作方法論，講求效率及效益原則，在資源有限的前提下，以最小資源創造最大綜效，並以合作國家的需求為導向，提供台灣具有比較優勢的核心發展強項為協助項目，同時結合國際機構及國內外非政府組織之

資源，進而與發展中國家發展夥伴關係，共享繁榮並共創雙贏。

台灣援外業務發展至今，已堂堂進入第3階段，亦即是結合民間力量，落實「全民外交」。自2000年陳水扁總統上任以來即提出全民外交的觀念，並提倡藉由海外志工及外交替代役男的派遣，提供國內有志從事援外工作，且願意到開發中國家服務的青年一個與國際接軌的管道，進而鼓勵國人積極參與國際事務，落實全民外交的理念。美國著名外交官暨歷史學家喬治·肯南（George F. Kennan）所言：「未來的外交工作是沒有外交官的外交工作」，正好為全民外交的理念提供最佳的詮釋；而全民外交工作的推動與落實，已使台灣的外交工作及援外業務邁入一個新的里程碑。

國際合作發展策略

本會配合外交政策，以3年滾動核心計畫方式，推動國際合作業務，並根據自身資源及合作國家之需求，以計畫化（projectize）作業原則，提供友好開發中國家有關台灣在經濟及社會發展過程中所累積之發展經驗，並結合台灣援外核心強項，以協助友邦及友好開發中國家發展經濟並為當地人民創造財富。本會在上述原則下，訂定中程國際合作業務策略如下：

一、配合外交政策，強化醫療公衛援助

瑞典病理學家漢森（Folke Henschen）曾說過：「人類的歷史就是疾病的歷史」。回顧人類發展的過程，我們不難發現疾病對人類的影響非僅限於肉體或生理層面，甚至衝擊到社會、政治、經濟與科技等層面；尤為甚者，更關係到一個種族或民族的存亡與發展。例如1346年至1352年間爆發的黑死病，全歐洲死亡人數近四分之一；1880年期間，肺結核在加拿大美洲原住民間造成空前大流行，根據當時統計，每年因傳染肺結核而死亡之比例高達9%；另外，人類歷史上最恐怖傳染病之一

的流行性感冒，亦在第一次世界大戰末期曾奪走2,100萬人的性命。故面對疾病的肆虐，人類除了學習謙卑外，更應積極地謀求預防與治療之道，將疾病對人類存續與發展的影響程度降到最低。然而開發中國家因政治、經濟及社會等諸多發展條件，均遠落後於已開發國家，在醫療資源上更顯匱乏，致使開發中國家的人民長久以來，無法跳脫貧病同源的循環。因此，對開發中國家的援助而言，醫療援助可謂是最直接的方法之一。

近年來，國際救援組織或人道救援團體為因應天災、戰亂或針對開發中國家長期面臨的貧病現象，所發起的醫療救援行動正風起雲湧，蔚為風潮。從聞名國際的無疆界醫生組織（MSF）、國際關懷組織（Care International）、國際奧比斯（ORBIS International）到國內的慈濟、路竹會（Taiwan Root Medical Peace Corps）及台灣國際醫療行動協會（iACT）等，均積極投入國際醫療救援及公共衛生協助的行動，足見國際醫療援助不僅是基於人道普世價值的義行，更是當前國際援外趨勢的主流。回顧台灣的醫療援外史，始於1962年首次派遣6名軍醫赴利比亞協助該國改進醫療及軍醫組織，迄今台灣曾派遣駐外醫療團赴賴比瑞亞、幾內亞比索、中非等國提供醫療協助，目前仍於布吉納法索、查德、聖多美普林西比及馬拉威等國均派有常駐醫療團。四十多年來，台灣在非洲地區默默協助友邦及其人民改善醫療及公共衛生條件，嘉惠無數當地貧病百姓，已深獲國際社會及非洲友邦的肯定與支持。

本會今後仍將持續輸出台灣醫療經驗，以醫療及公共衛生協助為援外主軸，並結合國際及台灣非政府組織的專業、資源及國際網絡，積極推動國際醫療援助業務。未來亦將配合我國積極爭取加入世界衛生組織的政策，大幅提升醫療援助比重，兼採短期緊急醫療救援及長期醫療功能提升等兩種援助方式，主動對國際社會做出貢獻，讓世界上有醫療需求的地方就有台灣的人道醫療援助。未來我們要


向國際社會彰顯的不僅是台灣人民的愛心與善行，也要讓國際社會認知到台灣長久以來對國際社會的醫療援助貢獻；更要讓國際社會瞭解，今日的台灣是世界衛生組織體系不可或缺的一員。

二、運用資訊科技，縮減國際數位落差

聯合國於2003年底在日內瓦舉辦之「聯合國資訊高峰會議」（WSIS）將消弭國際數位落差列為核心議題，另外世界銀行相關之組織「全球併聯社」（World Links）亦將協助國際縮減數位落差列為發展重點，可見國際間日漸重視資訊科技的發展與數位機會的均等。此外，近年來國際上對數位人權的倡議方興未艾，咸認數位機會的取得難易程度亦應視為人權評估的重要指標之一。

台灣過去在資訊產業所累積驚人的硬體與軟體製造技術，已躋身世界數一數二的地位。根據統計，在國際資訊設備生產大國中，台灣電腦主機板產量占全球的75%（平均每0.36秒就生產一片主機板），其他電腦設備諸如筆記型電腦、LCD、電腦機殼、掃描器等，產量均占全球總產量60%以上的比例。此外，台灣具備資訊產業從上游至下游的完整產業供應鏈，並擁有豐沛且訓練精良的資訊人才；尤其台灣資訊產業發展過程中，產、官、學、研各界良好的合作互動模式，更扮演著產業發展關鍵推手的角色。故不論就政府對資訊產業的獎勵政策、資訊業界的技術水平、產業聚落發展及人才培育等方面而言，台灣特有的資訊產業發展經驗，對於協助國際社會縮減數位落差進而創造數位機會，均有其舉足輕重的角色與分量。

本會近年來已將對外提供資訊科技協助列為援助重點，未來仍將持續運用台灣資訊產業強項，結合國際組織與民間產業的力量，積極配合政府在APEC設立數位機會發展中心（ADOC）的政策，協助APEC會員國發展資訊科技教育（IT School）。尤其針對開發中國家的需要，提供台灣資訊科技發展中尤為值得分享的經驗與協助，包括電子化政府



(e-Government)、電子商務 (e-Business) 及網路教學 (e-Education) 等。本會期望台灣資訊產業的成就與經驗能與國際社會共享，也希望透過協助開發中國家縮減數位落差的努力，提升發展中國家的經社發展程度與數位人權，真正達到以資訊科技協助發展 (ICT for development) 的目的。

三、結合民間資源，落實全民外交政策

我國在邁入 21 世紀後，我們的社會更加民主開放，而民主社會的一個特質即是將外交工作視為民間活動的延長，此即「全民外交」新思維的濫觴。全民外交的意義即是要動員全體國人熱心參與國際事務，將政府與民間的力量結合，並將民間源源不絕的熱情與活力釋放，共同投入對外工作中，相信這股力量遠勝於傳統僅由官方主導的外交力量。

當前國際潮流愈來愈重視第三部門 (The Third Sector) 的力量，尤其國內外非政府組織或非營利組織日益蓬勃發展，各組織間透過無遠弗屆的資訊傳遞，對於共同議題的合作互動，所形成的力量已在國際間蔚為風潮。估計全球現有約 2 萬 3 千個非政府組織，其中與聯合國保持諮詢關係的組織亦達一千餘個，這表示國際非政府組織在全球議題上具有關鍵性的份量。鑒於當今外交工作已非僅是外交部的工作，而是全民的外交工作，尤其應該讓民間、民衆、企業及社會認識並瞭解到我國外交工作所追求的目標及其所付出的努力，如此方能使外交工作獲得民意支持，藉由外交與民意的結合，使傳統的宮廷外交蛻變為一個符合當今潮流，且為全民參與的全民外交。

本會未來將積極結合政府、企業及民間等三面向的力量，配合援外政策，持續擴大辦理外交替代役、招募海外志工、加強與國內企業界、地方政府及非政府組織等合作，從事國人所樂見的援外工作，並提供國人參與援外工作的管道，期藉由全民的熱情參與及積極支持，進一步落實全民外交的目標。

四、彰顯台灣優勢、建立優質援外品牌

台灣由當初一個接受美援的受援國，經過數十年的發展，一躍成為名列亞洲四小龍的新興工業化國家，堪稱為全世界中有效運用外援逐步發展而達到經濟發展最成功的國家之一，尤其在經濟發展過程中所累積的台灣經驗，受到國際社會高度的肯定，並已成為發展中國家邁向成長與繁榮的學習楷模。回首來時路，基於飲水思源及回饋國際，台灣在當年尚在接受美援時期，即開始以派遣農技團的方式進行對外援助，而在 1970 年代台灣經濟起飛之後，即更積極地運用台灣優勢，推動經貿及農業援助。其中在總體經濟政策、中小企業發展、農業轉型與升級、技職教育及人力資源發展等方面，台灣均有獨特的發展經驗，足供發展中國家借鏡。尤其近年來，台灣更以資訊產業的發展經驗與優勢，將資訊科技發展列為援外強項；同時，配合政府爭取加入世界衛生組織政策，積極以分享台灣醫療技術及提升公共衛生為另一個援外重點項目，期藉此逐步建立台灣特有的援外模式。

本會身為台灣專責援外機構，對外進行政府發展援助工作，由成立之初的以分享台灣經驗為援外方針，發展到當前以配合國際援外趨勢，針對扶貧、婦女、兒童、醫護、生態永續、環境保護、建構公民社會及縮減國際數位落差等全球性議題進行多面向的援助。本會持續透過投資融資、技術協助、人才培訓及人道援助等方式，以台灣具有比較優勢的核心專長做為援外業務的強項，扮演開發中國家進步夥伴的角色，持續為合作國家的人民創造財富，共享成長與發展。

進步、發展及關懷係本會援外的行動指標，亦是台灣願與國際社會共謀發展、共享繁榮的願景，本會希望藉由國際合作業務的成效彰顯台灣援外優勢，打響台灣名號，進而逐步建立台灣優質援外品牌。

¹ 《國情統計通報》，行政院主計處，2004 年 8 月 17 日。