

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

各國援外預算消長下對全球國際援助工作的衝擊



當季專論

從永續發展目標看2022年國際開發援助

拜登時期美國援外政策初探

日本「政府開發援助」政策現況及展望

2022年歐盟人道與開發援助政策現況及未來展望



焦點企劃

迎戰疫情，對臺灣援外工作的針砭與期許

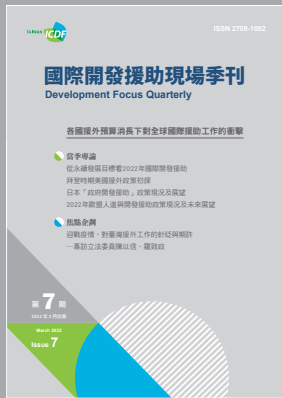
—專訪立法委員陳以信、羅致政

第 **7** 期

2022 年 3 月出版

March 2022

Issue **7**



發行人 / 項恬毅

總編輯 / 史立軍

副總編輯 / 吳台生

編輯委員 / 林子倫、邱弘毅、林月雲、黃勝雄、
劉曉鵬、李栢淳、史立軍、吳台生、
王宏慈、顏銘宏

主編 / 梁嘉恒、祝康偉

執行編輯 / 張子弋、王宜貞

英文編輯 / 聶克

美術編輯 / 周雅芬

出版發行 / 財團法人國際合作發展基金會

會址 / 111047

臺北市天母西路62巷9號12-15樓

電話 / (02)2873-2323

傳真 / (02)2876-6475

電子信箱 / j.h.liang@icdf.org.tw、

k.w.chu@icdf.org.tw

《國際開發援助現場季刊》

工本費每冊新臺幣150元

印刷者 / 大光華印務部

地址 / 臺北市廣州街32號6樓

電話 / (02)2302-3939

封面設計：以圓球象徵全球視野，以平行線條代表深入趨勢，透過色塊與線條的連結，期許本刊能扮演國際合作發展議題討論的重要平臺，匯聚專業論述與倡議，與國際開發援助社群接軌。

Issue 7

Contents | 目錄

各國援外預算消長下對全球國際援助工作的衝擊

2 編者言

當季專論

6 從永續發展目標看2022年國際開發援助
.....蘇昱璇

14 拜登時期美國援外政策初探
.....張文揚

21 日本「政府開發援助」政策現況及展望
.....林賢參

27 2022年歐盟人道與開發援助政策現況及
未來展望
.....鄭家慶

焦點企劃

35 迎戰疫情，對臺灣援外工作的針砭與期許
——專訪立法委員陳以信、羅致政
.....祝康偉

國際開發援助現場季刊電子書
請掃描進入



版權所有 本刊圖文未經同意不得轉載

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

各國援外預算消長下對全球國際援助工作的衝擊



當季專論

從永續發展目標看2022年國際開發援助

拜登時期美國援外政策初探

日本「政府開發援助」政策現況及展望

2022年歐盟人道與開發援助政策現況及未來展望



焦點企劃

迎戰疫情，對臺灣援外工作的針砭與期許

—專訪立法委員陳以信、羅致政

第 **7** 期

2022 年 3 月出版

March 2022

Issue **7**

編者言

2022 年國際援助新展望

回顧 2021 年，不知道你對哪一個國際事件印象最深？是拜登上任，成為美國第 46 任總統，還是終於走完漫長程序，正式與歐盟分道揚鑣的英國脫歐，又或者是卡在蘇伊士運河，打亂全球航運的「大排長榮」？不論是哪一個事件吸引了你的眼球，在過去一年間，全球權力及經濟結構，都因此產生了變化，而長期關注國際發展援助事務的社群所觀察到的，更聚焦在全球局勢轉變下，國際間對於對外援助工作所帶來的改變，因此，本期《當季專論》單元將以〈各國援外預算消長下對全球國際援助工作的衝擊〉為題，探討在進入 2022 年後，各國援外政策為因應國際趨勢所做的調整，以及這些調整對全球援外工作所帶來的衝擊。

過去 2 年，全球經濟在疫情的影響下出現了嚴重的衰退，原本順利展開的聯合國永續發展目標，也因此備受影響，甚至許多推動中的目標都彷彿開了倒車，相信許多人都想問，永續目標的下一步該怎麼走，對此，政治大學國家發展研究所蘇昱璇助理教授在〈從永續發展目標看 2022 年國際開發援助〉一文中指出，2022 年將是各國重新調整援助腳步的時刻，隨著永續發展目標的 2030 大限日近，全球的國際開發援助方向勢必朝永續發展目標靠攏，而在我國執行援外工作上，蘇教授更建議除了持續呼應永續發展目標外，也可透過城市的地方自願檢視報告等方式展現與國際同步的努力。

2021 年拜登接替川普，成了美國第 46 任總統，在拜登上台後，一反川普任內以美國優先的單邊主義，重返重視國際和諧的多邊主義，但美國的援外政策是否也會跟著調整？政治大學張文揚教授在其所撰寫的〈拜登時期美國援外政策初探〉一文中認為，美國援外政策已行之有年，政策內容以及執行方式僅有程度上的不同，沒有實質的差異，不過若從過去一年拜登的援外預算以及內容來看，美國在援外事務上已回復到過去的積極程度，並且藉由過去的基礎以及當前疫情的機會，期望重塑美國在援外上的角色及地位。

與我們地緣上較接近的日本，長期以來一直都是國際援助舞台上重要的參與者，而在美國提出印太戰略後，做為美國亞太地區堅實盟友的日本，外交政策的推動及制定似亦將此列入考量，因此，本刊本期邀請到國立師範大學東亞學系系主任林賢參教授撰寫〈日本「政府開發援助」政策現況及展望〉一文，文從日本進行海外援助的歷史脈絡，分析 2022 年日本政府在面對外在局勢的變化時，如何透過 ODA 來實現本身的戰略目標，並進一步指出「日本認為 ODA 的戰略性運用，乃是實現日本『自由開放印度太平洋』戰略不可或缺的政策工具。」

除了美國與日本之外，以人權為外交核心價值的歐盟與歐洲國家，對於全球人道援助及開發援助行動亦扮演著舉足輕重的角色，在臺灣歐盟中心鄭家慶執行長所撰寫的〈2022 年歐盟人

道與開發援助政策現況及未來展望》一文中就指出，儘管新冠疫情肆虐，敘利亞難民與烏克蘭危機仍持續發酵，但歐盟的人道及開發援助，並未因此而停擺，反而變得更加緊密，甚至在歐盟所提出的「全球門戶」倡議架構下，歐盟在全球人道與開發援助上將扮演更積極的角色。

在瞭解目前主要援助國家 2022 年援助政策的展望後，讀者一定也很好奇，臺灣 2022 年的對外援助政策上如何做出回應，因此，本期《焦點企劃》單元，以〈迎戰疫情，對臺灣援外工作的針砭與期許〉為題，專訪立法院羅致政立法委員及陳以信立法委員，分別從執政黨及在野黨的角度，分享他們對於臺灣 2022 年對外援助政策所可能遭遇逆境的擔憂以及對未來的期許及展望。

傳統政治學領域裡，有句經典名言「外交是內政的延伸」，這句話套用在對外援助政策上更是如此，尤其是在全球化的時代下，各國的生存休戚與共，從這次全球 COVID-19 的疫情中，更可以感受到，在援助其他國家防疫工作的同時，也是在保護自己國民的身體健康，在過去 2 年疫情的衝擊下，全球許多國家的經濟都因為鎖國、封城而停擺，臺灣的經濟雖然也飽受打擊，但在政府積極地防疫及國人的共同努力下，受到的影響相對其他國家為低，因此，更有責任透過對外援助計畫，協助經濟受創的夥伴國家人民走過低谷，更重要的是，藉此，以成功的「臺灣模式」向世界宣告「Taiwan can help!」。

A new outlook for international assistance in 2022

Looking back on 2021, which international event left the deepest impression on you? Was it Biden taking office to become the 46th president of the United States? The UK officially parting ways with the European Union as the arduous Brexit process was finally concluded? A giant Taiwanese container getting stuck in the Suez Canal, blocking all shipping traffic through the trading route for weeks on end? No matter which event caught your eye, the world's power and economic structures have metamorphosized in the past year. For the community that has long been following international development assistance, our focus remains on how this field has been affected by the changing global situation. Therefore, this issue will discuss how in 2022 different countries have adjusted their foreign aid policy in response to global trends, and the impact of these adjustments on international development assistance, under the theme "The rise and fall of national foreign aid budgets and the resulting impacts on international development aid work."

The pandemic has caused a severe recession in the worldwide economy over the last two years. Prior to Covid-19, the UN Sustainable Development Goals (SDGs) had been launched and we were progressing very smoothly. Now, that progress is actually being reversed for some of the goals, and we believe many people are keen to ask: "What is our next step for the SDGs?" In her article "International development assistance in 2022 from an SDG perspective," Professor Yu-Hsuan Su from the Graduate Institute of Development Studies at National Chengchi University, writes that 2022 will be a pivotal year for countries to rethink and readjust their aid measures. As the 2030 deadline for the SDGs approaches, the direction of global international development assistance is bound to align more closely with the SDGs. Professor Su further suggested that, in addition to incorporating and emphasizing the SDGs in every layer of Taiwan's foreign aid work, the Voluntary Local Reviews (VLRs) of various cities can also demonstrate Taiwan's efforts to keep pace with the international community

In 2021, Joe Biden defeated Donald Trump to become the 46th President of the United States. After taking office, he reversed the unilateralism of Trump's "America First" rhetoric and reverted to the multilateralism that prioritized international harmony. But is the United States' foreign aid policy being adjusted accordingly? Professor Wen-Yang Chang from the Department of Diplomacy at National Chengchi University may have answered this question in his article titled: "A Preliminary Study on U.S. Foreign Aid Policy During the Biden Administration." He says that U.S. foreign aid policy has been in place for many years, and the content and implementation methods of the policies differ only in degree, not in substance. However, from the content and budget of the Biden administration's foreign aid in the previous year, it would appear that the U.S. has indeed readopted a positive attitude towards foreign aid. Furthermore, building on sturdy foundations from the past and seizing the opportunities of the current epidemic, the administration hopes to reshape the role and standing of the U.S. in foreign aid.

Japan, which is geographically closer to Taiwan, has long been an important player in international development assistance. Since the United States proposed the Indo-Pacific strategy, Japan, as a solid ally in the Asia-Pacific region, has also taken this strategy into account when formulating and promoting its own foreign policy. For this quarterly issue, we invited Professor Hsien-Sen Lin of the Department of East Asian Studies, National Taiwan Normal University to contribute an article titled: “Current Situation and Prospects for Japan’s ‘Official Development Assistance’ Policy.” Introducing Japan’s foreign assistance from a historical perspective, Professor Lin goes on to analyze how the Japanese government will use ODA to achieve its own strategic goals in the face of external changes in 2022, concluding: “Japan believes that the strategic use of ODA is an indispensable policy tool for achieving its ‘Free and Open Indo-Pacific’ strategy.”

Beyond the United States and Japan, the European Union and other European countries enshrine human rights as a core value of their diplomacy and play a pivotal role in global humanitarian and development assistance. The article “Current Situation and Prospects for EU Humanitarian and Development Aid Policy in 2022,” written by Chia-Ching Cheng, Executive Director of the EU Centre in Taiwan, points out that despite the COVID-19 pandemic raging, the Syrian refugee crisis, and the situation in Ukraine escalating, the EU’s humanitarian and development assistance has in no way fallen behind accordingly. Instead they have doubled down and walked the extra mile. In addition, Europe intends to play a more active role in global humanitarian and development assistance under the framework of the “Global Gateway,” initiated by the EU.

After learning about the outlook for the major nations’ aid policies, readers must be curious to know how Taiwan will respond to challenges with its own foreign aid policies in 2022. That’s why this issue will feature interviews with Dr. Chih-Cheng Lo and Dr. I-Hsin Chen, who are legislators from the ruling and opposition parties of Taiwan, on the topic: “Prescriptions and Expectations for Taiwan’s Foreign Aid in the Face of the Global Pandemic.” Here, from the different party perspectives, they will share their concerns about the potential hardships that Taiwan’s foreign aid policy may encounter in 2022, as well as their expectations and outlook for the future.

“Diplomacy is an extension of domestic affairs,” goes a classic saying in political science. This is especially true when it comes to foreign aid policy in the age of globalization, where all countries share weal and woe. During the COVID-19 pandemic, there has been a strong sense that by assisting other countries in pandemic prevention, we are also protecting the health of our own people. In the past two years, the economies of many countries have been shut down due to lockdowns and city closures. Taiwan’s economy has also taken a hit; however, due to the success of the government’s anti-pandemic measures and the cooperation of the Taiwanese people, the impact has been minimal compared to other countries. Therefore, Taiwan bears a profound responsibility to assist partner countries that have suffered greater adversity in overcoming the economic slump through foreign aid projects, and thereby demonstrating to the world that by applying the Taiwan Model: “Taiwan can help!”

從永續發展目標看 2022 年國際開發援助

蘇昱璇

國立政治大學國家發展研究所助理教授

摘要

經過 2 年的 COVID-19 疫情，2022 年將是各國重新調整援助腳步的時刻。隨著永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的 2030 大限日近，全球的國際開發援助方向勢必朝永續發展目標靠攏，本文觀察 SDGs 目前的進展，並檢視官方永續發展投入總額（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）統計指標的試行與所遭遇的挑戰，預計教育、性別平等、海洋資源、陸地生態系統與全球夥伴關係將是各國特別強調的面向，我國可聚焦展示相關領域的成果，並在政府資訊公開上展現回應國際社會的誠意。

關鍵詞：聯合國永續發展目標（SDGs）、國家自願性檢視報告（VNRs）、官方永續發展投入總額（TOSSD）

一、前言

經過 2020 年突然面臨新冠肺炎疫情的措手不及，2021 年隨著疫苗問世與逐漸普及，各國也逐漸摸索出與病毒共存的新生活方式，2022 年將是各國重新調整腳步的時刻。隨著永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的 2030 大限愈來愈近，全球的國際開發援助方向勢必朝永續發展目標靠攏，觀察 SDGs 目前的進展，將提供 2022 年整體援助政策方向之可能趨勢。

聯合國永續發展高階政治論壇（High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF）為聯合國每年檢視永續發展目標的主要平臺，根據議程規畫，預計 2022 年 7 月舉行的 HLPF 將以「在推進全面實施 2030 永續發展進程之際，從 COVID-19 中重建得更好」（Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development）為主題，並針對 5 項目標進行深入檢視，分別為目標 4（教育品質）、目標 5（性別平等）、目標 14（海洋生態）、目標 15（陸地生態）與目標 17（夥伴關係），基於多數政府會藉由每年 HLPF 的機會展示自己的援助成果，可以預期這 5 項目標將是各國 2022 年的重點，有可能提出著重於以上 5 項目標的新計畫，也勢必在統整、呈現現有計畫時，強調在這 5 項目標的亮點貢獻。此外，聯合國秘書長古特雷斯（António Guterres）在 2022 年 1 月 21 日的聯合國大會上，提出全球治理的 5 大要務：新冠肺炎、氣候變遷危機、道德破產的金融系統、不安全且不平等的網路環境、全球暴力衝突數量達到 1945 年以來新高。¹ 上述呼籲可以直接連結到目標 3（健康和福祉）、目標 8（就業與經濟成長）、目標 10（減少不平等）、目標 13（氣候行動）及目標 16（和平與正義制度），並間接呼應目標 4、5、17，這些面向也勢必是 2022 年各國及跨國組織必須正視的首要挑戰。

二、永續發展目標於 2021 年的進展：目標 1 至 10

回顧 2021 年的 HLPF，聯合國經濟暨社會事務部（Department of Economic and Social Affairs, DESA）於 2021 年底發布綜合報告（Synthesis Report），² 統整 2021 年於 HLPF 提交報告的 42 國國家自願性檢視報告（Voluntary National Reviews, VNRs）。VNRs 反映一國的中程發展策略，準備報告的過程涵蓋從私部門、公民社會組織、學術界到國際組織各領域專家意見。綜合報告中指出，各國政府將疫情的第 2 年視為進行 VNRs 的關鍵時刻，以使各國付出的努力，朝著富有韌性的復甦方向發展。綜合報告並於最後結論之前增加了一個新的專章，探討各國對於 COVID-19

¹ United Nations (2022), “Secretary-General Urges Action to Extinguish ‘Five-Alarm Global Fire’ , as He Presents Annual Report on United Nations Work, Priorities for 2022 in General Assembly,” <https://www.un.org/press/en/2022/ga12401.doc.htm>

² United Nations (2021), “2021 Voluntary National Reviews Synthesis Report,” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/294382021_VNR_Synthesis_Report.pdf

的應對措施以及整體影響。綜觀 2021 年的 VNRs，所有國家均針對目標 3（良好健康和福祉）與目標 8（就業與經濟成長）進行報告，大多數國家也針對目標 5（性別平等），指出疫情之下更常發生性別暴力。以下逐一簡述綜合報告中論及 17 項永續發展目標的趨勢和行動：

目標 1「消除貧窮」：許多政府表示貧困必須被視為一種多維（multidimensional）現象，不僅限於收入和支出，而涵蓋教育、健康、居住、其他社會服務以及有關性別的不平等。世界銀行（World Bank）估計，新冠肺炎疫情將逆轉 1990 年至 2017 年期間全球極端貧窮人口減少的趨勢，2020 年全球約有 8,800 萬至 1.15 億人因 COVID-19 的影響而陷入貧窮，成為 1990 年以來首次全球貧窮惡化的時期。³ 然而，雖然疫情造成許多極端貧窮，部分國家仍成功減少貧窮程度，但即使過去幾年減貧已有進展，仍亟需強化統計能量、提升數據品質、補足缺乏數據的面向。

目標 2「消除飢餓」：疫情使農業生產原料的分配不易，農民與消費者的購買力下降，並進一步降低飲食品質與營養攝取，貧窮族群尤甚。許多開發中經濟體指出，基於惡劣氣候衝擊以及全球市場波動，農業產量也隨之波動，對於肩負確保糧食安全重任的農民而言，如何實施結構性政策，此時便格外重要。農業能量較高的工業化國家則在他們的 VNRs 中強調永續與有機農業。許多政策已經嘗試創建食物分配網絡、追蹤並確保弱勢地區孩童的營養攝取、確保食物生產、適應氣候變遷、減少食物浪費、以及積極肯認女性在食物生產上的重要角色。

目標 3「健康和福祉」：所有國家均報告在此目標上的進展，肯認需要透過創新和數位化，使衛生措施現代化，以對抗仍在持續的疫情並解決健康狀態下的潛在問題。許多國家為了對抗疫情，擴張其原有的健康保險體制，或開始實施全民健康保險。醫療人員短缺成為最重大的挑戰之一，建立良好的衛生保健財政系統以強化醫療系統、防止醫療中斷，也是各國強調的重要課題；許多國家亦指出，需要強化與全球衛生參與者協調的重要性，才能為未來的衛生危機做好準備並弭平差距，例如 ACT 加速計畫（Access to COVID-19 Tools Accelerator）做為對抗 COVID-19 的全球平臺，便極為重要。

目標 4「教育品質」：人道危機與疫情對全球的教育都帶來巨大壓力，由實體到線上學習的轉換過程，加劇了國內以及國與國之間的不平等，許多國家對原本缺乏足夠遠距學習設備的弱勢族群投入新的資源，疫情以及隨之而來的教育數位化，都凸顯了永續發展核心精神「不遺落任何人」的重要性。

目標 5「性別平等」：多數國家指出疫情之下到處出現與性別相關的暴力，包括伴侶的家庭暴力、性暴力、心理暴力、情感暴力和身體暴力。VNRs 中提到所得不平等、無薪家務勞動、透過科技增進女性賦權的議題，許多國家亦分析政府職位中女性的數量，例如日本通過第 5 次男女平等基本計畫，其中具體指標包括提高女性在國會的比例：眾議院目前女性比例為 17.8%、參議院 28.1%，目標設定於 2025 年前均達到 35%。

目標 6「淨水與衛生」：取得乾淨用水攸關人民能否透過洗手以預防傳染病擴散，有些國家

³ Goal 1: End poverty in all its forms everywhere, United Nations Sustainable Goals, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>

在此目標上呈現進展，許多國家則仍強調氣候變遷造成的挑戰，以及都市地區通常比鄉村地區較易取得穩定水源以及衛生服務。例如卡達建立了中東第一個家庭固體廢棄物處理設施，以生產有機肥料、發電和沼氣；安地卡及巴布達、玻利維亞、馬紹爾群島均指出，妥善運用雨水可以成為一種替代水源。

目標 7「可負擔能源」：許多國家強調能源取得的普及性、能源效率、以及發展再生能源，其中以太陽能受到最多討論，例如辛巴威在都市地區安裝了超過 1,200 盞太陽能路燈；許多國家也提到交通運輸部門的永續性，例如挪威目前超過 50% 的新車是電動汽車，從 2025 年起更僅將銷售電動汽車，並於 2030 年進一步提高二氧化碳稅。

目標 8「就業與經濟成長」：所有 VNRs 均討論到此目標，許多進展來自非正式經濟（informal economies）的普及，而女性在非正式勞工則占多數；青年失業問題亦普遍出現在半數以上的提報 VNRs 國家。其他議題包括：永續旅遊業是一些國家的經濟驅動力；中小企業（small and medium enterprises, SMEs）或微中小企業（micro, small and medium-sized enterprises, MSMEs）的重要性；以及透過增加行動銀行（mobile banking）的使用率，努力增進社會內部以及男女之間的平等。

目標 9「工業，創新基礎建設」：永續公共基礎建設的可用性和可近性（availability and accessibility）仍然是一些國家面臨的重大挑戰，特別是在偏遠地區和快速發展的都市地區。一些國家持續面臨能源與網路供應不穩等供給面限制，對工業和製造業造成不利影響。在某些國家，高昂的外債負擔阻礙了對創新、工業和基礎建設的進一步投資。一些其他的政策包括：擴張工業部門、從石油部門轉為多樣化、將傳統工業部門升級為使用更永續之生產方式的工業和製造業；一些國家強調企業家精神的重要性，並推動中小企業在此目標上做出積極貢獻。

目標 10「減少不平等」：2021 年的各國 VNRs 廣泛討論此目標，聚焦於使不同種族、年齡、身心障礙者、國籍、宗教、性別享有同樣的機會，許多國家亦指出顯著的城鄉差距。

三、永續發展目標於 2021 年的進展：目標 11 至 17

目標 11「永續城市」：許多國家討論都市更新行動，以及如何發展出更永續的城市與社區。針對住宅品質與可負擔性，許多國家強調關於非正式住區（informal settlements）與都市貧民窟的挑戰；有些國家致力讓交通運輸基礎建設更為氣候友善（climate friendly）並減少汙染，許多國家則討論降低災害風險的策略以適應變動的環境。

目標 12「責任消費與生產」：本目標強調經濟成長必須與破壞環境及過度開發自然資源脫鉤，許多國家於 VNRs 進行人均物質密度（material intensity per capita）⁴ 的分析，或提到 2012

⁴ 根據聯合國定義，物質密度為國內物質消費除以國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）之比例，此指標用於提高原料有效使用，以促進自然資源保育、減少基於原料提煉、材料加工、製造和廢物處理的環境破壞。https://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/methodology_sheets/consumption_production/material_intensity.pdf

年於聯合國永續發展會議提出的永續消費與生產模式之 10 年方案框架（10 Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production Patterns, 10YFP），藉由提供更多消費者資訊，喚起大眾意識，以具體從源頭減少消費。

目標 13「氣候行動」：大多數政府強調減少排放量，並將做好各區域減輕災害風險的準備工作列為優先任務。各國指出各自區域面臨的氣候變遷影響，以及回應《巴黎協定》（Paris Agreement）的具體措施。部分國家提及停止森林退化（forest degradation）以及其他處理氣候變遷下環境影響的策略，例如尼加拉瓜制定了 2040 年前使排放量和森林砍伐減少 50% 的策略，馬來西亞也推動透過碳權和非碳效益提供保護森林的誘因；幾個國家表達對於綠色氣候基金（Green Climate Fund）的承諾，包括已開發國家繼續支持並貢獻基金，開發中國家描述在國家層級上如何配合。

目標 14「海洋生態」：除了保護漁業資源，許多國家強調海洋生態系統和生物多樣性之保育，也承諾減少塑膠廢棄物和海洋垃圾，以解決塑膠微粒問題，並指出海洋科學與藍色經濟也需要更健全的制度，例如非洲維德角共和國特別推廣藍色經濟的創業，並實施「海洋校園」，亦即在高等教育、學術研究、技術及專業訓練中均加強海事教育。

目標 15「陸地生態」：本目標的報告中重申人類活動跟氣候變遷對於生物多樣性、土地使用、森林與野生動物的負面影響，保育陸地生態系統面對的挑戰，包括森林濫伐、沙漠化、土地退化、阻止生物多樣性喪失和保護受威脅物種等。例如埃及正在與其他非洲國家合作修建綠色長城，努力在整個撒哈拉地區植樹造林以防治沙漠化。

目標 16「和平與正義制度」：本年度的 VNRs 在此目標上主要聚焦於貪腐及其預防，各國指出外在事件嚴重限制強化法治與民主的能力，有些提到高比例人口流離失所或遷徙的危急情形，一些國家的地方暴力和高犯罪率問題嚴重。儘管工業化與高收入經濟體並未嚴重遭受貪腐或高犯罪率的影響，仍面臨重大挑戰；領導永續發展的國家加強了對積極促進和平建設、機構能力和人權等全球議程的承諾。

目標 17「全球夥伴」：各國認知需要重振全球夥伴關係，並加強各級多方利害關係方夥伴關係，以確保從 COVID-19 疫情中可持續復甦。丹麥宣布支持並有意通過即將在非洲、加勒比海、太平洋國家之間達成的新夥伴關係協議，內容包括改善投資條件、貿易促進、區域整合、人權與永續。低收入國家強調，在疫情之前，外債高築、貧困加劇、基礎建設崩潰和犯罪率上升等問題都已威脅到永續發展，建立夥伴關係的必要性已經很明顯；事實證明，由於財政資源不足、缺乏多邊貿易體系、貿易限制、缺乏關鍵數據，應對上述挑戰極為困難。大多數國家都反映，強化國內資源動員、解決政府收入下降的問題，在疫情期間格外重要。

綜合報告中亦指出，在許多國家，國家本身的發展計畫或戰略是實施《2030 年議程》和 SDGs 的主要工具，成為促進永續發展的協調與整合路徑。更多國家注重以次國家（sub-national）層級實施永續發展目標，自願地方審查或自願次國家審查（Voluntary Subnational Reviews, VSRs）愈來愈受歡迎；一些國家明確指出地方化有助於實現成 SDGs，並強調中央和地方政府之間建立有效連結和垂直整合的重要性；疫情造成的挫折和限制，使得制度安排難以

有效，而對議會和地方政府參與的重視程度則與 2020 年的報告略有不同；整體而言，2021 年的報告顯示了對 2030 年議程「不遺落任何人」的廣泛認可。

蒐集、處理、分析、發布可靠、即時、高品質、分項的各指標數據，是執行循證決策（evidence-based policymaking）的基礎，支持全國統計系統提供完整的數據也是達成 SDGs 所基本必須的。在 2021 年的 VNRs 中，幾乎所有國家都將數據納入報告，半數包含詳細的統計附錄。數據落差、蒐集和分項仍然是各國面臨的主要挑戰，為加強國家統計能力，各國採取的措施包括使用新科技改善資料蒐集、分析與可近性，使用非傳統數據來源等。例如丹麥統計局使用實驗統計資料刻劃疫情影響、辛巴威國家統計局與世界銀行和聯合國兒童基金會（United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF）合作，設計高頻率電話家戶訪問，以衡量疫情對社會及經濟的影響。

四、TOSSD 的試行與挑戰

同樣攸關各國援助方向，另一項與數據有關的發展是官方永續發展投入總額（Total Official Support for Sustainable Development, TOSSD）的建置。TOSSD 於 2015 年阿迪斯阿貝巴之會議中被首次提出，由經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）負責執行，主要透過增加透明度及監測全球開發援助金流的方式，嘗試呈現所有支持永續發展及 SDGs 的官方資源、以及官方動員的私部門資源，來補充政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）在統計 SDGs 中的不足之處，是監督 SDGs 重要的一環，且直接呼應目標 17——加強執行手段，重振永續發展的全球夥伴關係。⁵ 根據 2021 年 12 月的第 14 次 TOSSD 工作小組會議，COVID-19 疫情危機使得要實現《2030 永續發展目標議程》的財務缺口更加龐大，2019 年開發中國家的財務缺口估計為 2.5 兆美元，到了 2020 年更增加 50% 至高達 3.7 兆美元。因此，如何動員各部門、以及金融市場中的各種資產來達到 SDGs，顯得至關重要。⁶

為了測試 TOSSD 概念與提報操作過程，歐盟（European Union, EU）與 OECD 於 2019 年進行一波數據調查，研究指出調查中 18% 至 26% 的資源，是因 TOSSD 的計算方式才被囊括納入，TOSSD 將能補足對於國際公共財的重要資訊，是適合傳統捐助方、南南合作援助方與多邊組織的衡量框架。⁷ 自 2018 年至 2021 年，TOSSD 工作小組陸續在菲律賓、塞內加爾、哥斯大黎加、奈及利亞、布吉納法索、印尼、智利 7 國進行前導研究，以菲律賓為例，研究發現流入菲

⁵ 更多中文介紹可參閱鄭晏宗、宋淳暄（2021）。〈新趨勢、新方法——「官方永續發展投入總額」（TOSSD）的概念與意涵〉，《外交部通訊》39(1)：頁 22-29。

⁶ OECD (2021), "Mobilising institutional Investors for financing sustainable development: possible follow-up work by the Task Force," <https://www.tossd.org/docs/Item%201%20-%20Mobilising%20Institutional%20Investors.pdf>

⁷ Bejraoui, A; V. Gaveau; M. Berbegal-Ibanez; G. Delalande; J. Benn. (2020). "Lessons learnt from the 2019 total official support for sustainable development (TOSSD) data survey." OECD Development Co-operation Working Papers, No. 84, OECD Publishing, Paris.

律賓的 TOSSD 約 35 億美元，將近菲律賓所接收 ODA 金額的 2.5 倍。⁸

TOSSD 的推行也並非理所當然或自然普及，世界銀行在 2016 年曾針對 TOSSD 提案提出評論，指出 TOSSD 立意良善，但仍無法做為單一指標。世界銀行指出，從接受援助者的角度檢視，應是較有效且有意義的衡量方式，但 TOSSD 強調從援助提供者的角度計算，將增加追蹤數據的困難，並與現存的通報機制重疊。尤其是 TOSSD 強調納入私部門的貢獻，但私部門單位的所在位置與所屬國家經常同時為不同國家，某國透過多邊發展銀行（multilateral development bank, MDB）執行的金額，也會有計算歸屬上的困難。世界銀行亦建議應從方案層級使用購買力平價（Purchasing Power Parity, PPP）進行計算，而非從援助提供者的層級進行 PPP 計算。⁹ 以 2021 年提報 VNRs 的國家而言，TOSSD 並未出現在日本、德國、丹麥、中國等援助大國或任一我國邦交國的報告中，少數國家如瑞典，也僅輕描淡寫提及瑞典應該為發展衡量金流的數據做出貢獻，例如在 TOSSD 框架下參與，但也在其他框架下進行，意味著 TOSSD 僅為多種框架之一，尚未成為代表性指標。¹⁰

五、我國援外工作持續呼應永續發展目標

在 2021 年的 VNRs 中，我國邦交國巴拉圭在其 VNRs 中將國合會列為雙邊合作夥伴，並記錄微中小企業輔導體系能力建構計畫、醫療資訊管理效能提升計畫、蘭花商業生產輔導計畫、魚苗繁養殖計畫之計畫內容與成果。國合會在眾多國家執行眾多計畫，尤其是與環境永續相關的努力近年來受到愈來愈多關注，也是國合會 6 大主軸業務之一。

若針對 2022 年 HLPF 將聚焦的 SDGs，我國亦有許多關於教育、性別平等、海洋資源的跨國行動仍在持續進行中：國合會在疫情期間將以往邀請學員來臺的教育訓練改為線上 TaiwanICDF School，擴大受惠者；民間跨國非營利組織也持續努力，例如 2015 年始創辦的「遠山呼喚」，原本支持尼泊爾大地震後震央學童復學，疫情下因臺灣創辦人及團隊難以親赴尼泊爾，不僅培力尼泊爾在地青年團隊，成功與當地政府合作發送疫情學習包，臺灣本部甚至轉型成亞洲人才孵化器，資助並遠距培訓越南、印尼、柬埔寨、緬甸、菲律賓等國家的青年投入教育方案；性別平等與環境永續均為國合會 2030 策略規畫，意指即使許多計畫並非以上述兩者為主軸，仍將針對計畫中觸及性平或環境之面向予以橫向檢查（cross-cutting）檢核；海洋資源一方面與我國在南太平洋島國的長期耕耘高度相關，也可與國內海洋相關院校系所合作，參考其他國家加強海洋教育、海事教育的作法。

⁸ Delalande, G; R. Halvorson-Quevedo; C. Sangaré. (2018). “The Philippines’ Perspective on TOSSD.” OECD Development Co-operation Working Papers No. 42, OECD Publishing, Paris.

⁹ OECD (2016), “World Bank Group Comments on TOSSD proposal,” <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/World%20Bank%20Group%20-%20comments%20on%20TOSSD%20Compendium.pdf>

¹⁰ United Nations (2021), “Voluntary National Review 2021. Sweden Report on the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,” https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/279582021_VNR_Report_Sweden.pdf

六、結論與建議

隨著 2030 年的 SDGs 大限接近，本文檢視 SDGs 目前進展，探討全球國際援助的方向。根據上述討論，TOSSD 仍處於試行階段，我國基於特殊國際處境，可以透過城市的地方自願檢視報告（Voluntary Local Reviews, VLRs）等方式展現與國際同步的努力。TOSSD 要能夠進行的一個關鍵在於政府資訊公開，誠如 2021 年的 VNRs 中，幾乎所有國家都根據數據呈現 SDGs 進展情形，其中約一半的國家包含統計附錄，有些國家將 VNRs 準備進程與全國政策時程整合，這樣的成果需要從國會到主計部門的共同積極參與。此外，如能爭取在更多國家的 VNRs 中忠實呈現上述相關努力成果，將是我國積極參與國際社會的有力證明。

拜登時期美國援外政策初探

張文揚

國立政治大學外交學系教授

摘要

拜登（Joe Biden）在 2021 年 1 月上台以後，以競選時期提到的「外交、民主與發展」援外三原則為核心，推動美國的援外政策。本文認為，拜登的作法除了彰顯過去美國行之有年的援外政策原則以外，也期望藉此重塑美國在援外領域上的關鍵地位。相較於川普（Donald Trump）時期的「務實」作法—優先滿足美國利益之下的援外政策，拜登的政策有較高的理想性，但也能夠在就任初期時展現援外政策的務實以及彈性。美國援外政策已經行之有年，其政策內容以及執行方式僅有程度上的不同，而沒有實質內容的差異，使得我們在觀察美國乃至拜登的援外政策時，有其長期的政策脈絡可循。循此節奏及邏輯將可以理解拜登的援外政策，並提供我方執行援外政策之參考。

關鍵詞：拜登、援外、肺炎、「外交、民主與發展」、「重建更好世界」

一、前言

2021年1月20日，拜登（Joe Biden）就任美國第46屆總統，標誌著美國在21世紀的20年代一開始，將由一位新的領導人在內政與外交上展開新局。而拜登在對外政策上除了傳統的政治與軍事議題以外，他在援外政策（foreign aid policy）上的佈局是什麼？也相當值得大家注意。特別是美國在川普總統（Donald Trump）任期時，對於美國傳統援外政策有許多有別於過去的作法，拜登上台以後他的政策與川普的政策差異點為何？也值得我們關切。因此，個人擬在這篇短文之中初步檢視這個議題。

本文將在下一節中約略介紹美國援外政策的演進與當前的援外架構，隨後則探討拜登時期援外政策的主軸以及案例。本文也將就拜登與川普時期的援外政策作一個簡單的比較，隨後則是以對臺灣的政策啟示作結。

二、美國援外背景與基本架構

作為二次大戰結束以後最主要的西方民主國家，美國向來就有相當明確的援外政策支援盟國，期望能夠藉由援助在冷戰時期美蘇競爭之中維持，甚至擴大其領先地位。1948—1951年期間在杜魯門總統（Harry S. Truman）時期，就有以「馬歇爾計畫」（Marshall Plan）為名稱更廣為人知的「歐洲復甦計畫」（European Recovery Program），提供了130億美元給西歐國家進行戰後重建，並藉著經濟復甦的方式有效地遏止了共產勢力持續在歐洲擴張。¹而1949年美國也接續提出依據杜魯門在就職演說發展的「第四點計畫」（Point Four Program），提供低度開發國家在農業、公共衛生與教育等各方面的技術援助。²

此後，隨著歷任的總統就任後的時局變化，美國有各種不同面向、但大同小異的援外政策。例如人權議題向來為美國援外政策的重點之一，但是卡特（Jimmy Carter）相當在意人權政策的關鍵地位，繼任的雷根（Ronald Reagan）則是強調重建美國的領導地位以及國家安全的重要性，1990年上任的柯林頓（Bill Clinton）則又重新彰顯了人權是美國援外政策不可或缺的考量。進入到21世紀以後，因為緊接而來的恐怖攻擊事件，小布希（George W. Bush）則將援助大幅度地與反恐計畫結合在一起。³

舉例來說，美國在冷戰時期對非洲的主要援外政策，都是因為與蘇聯的角力而來。到了冷戰結束以後，柯林頓開始重視向外輸出民主，並鼓勵非洲國家民主轉型，並且高度依賴美國國際開發總署（United States Agency for International Development, USAID）為主要對外以及對非洲

¹ Britannica (2021), “Marshall Plan.”, accessed January 2, 2022, <https://www.britannica.com/event/Marshall-Plan>

² Britannica (2021), “Point Four Program.”, accessed January 2, 2022, <https://www.britannica.com/event/Point-Four-Program>

³ Ali Kaya (2021). “What does Biden say about the US aid policy?” DailySabah.com (July 30), Accessed January 2, 2022, <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/what-does-biden-say-about-the-us-aid-policy>

援助機構。到了小布希時期因為反恐的關係，大幅重視對非洲的援助，並且藉由千禧年挑戰公司（Millennium Challenge Corporation, MCC），在強調更能夠精準的應對非洲政治與經濟議題下，提供非洲國家所需的發展資金。同時也藉由「總統防治愛滋病緊急救援計畫」（President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR）為非洲掃除愛滋病，該項計畫在 2007 年時就佔了美國對非洲援助的 5 分之 1。到了歐巴馬（Barack Obama）時期，美國對非洲的援外政策基本上延續這樣的作法，但是在其任內則提出 3 個新的計畫促進其發展與改善基礎設施：「電力非洲」（Power Africa）—改善非洲的能源供應；「餵養次世代」（Feed the Future）—支援農業創新並使其自給自足；「貿易非洲」（Trade Africa）—提高非洲對美的出口貿易等。⁴

上述的援外無疑的都是在美國當前的援外架構下進行。美國援外結構，儘管是以根據 1961 《對外援助法案》（Foreign Assistance Act）成立的美國國際開發總署為主要機構，事實上，多個政府單位也可以提供對外援助，顯見美國在援外上亦屬於高度分權。而且就位階來看，美國國際開發總署縱使肩負著美國援外最主要的任務，但其位階並非部會等級，而是隸屬國務院且對國務卿負責。但其他諸如商務部、財政部等機構，或是非部級的疾病管制署（Centers for Disease Control and Prevention, CDC）、國家衛生研究院（National Institutes of Health, NIH）或是國際開發金融公司（US International Development Finance Corporation, DFC）等，都可以在自己的職權之內提供援外。⁵ 總體上來看，儘管或許會令人有「多頭馬車」之感，但是各個機構根據自己的職能評估與提供援外，也不失為保留政策彈性並靈活運用援外的一個作法。

三、拜登的援外政策：「外交、民主與發展」

拜登在競選總統的過程之中，當時的競選助理，也同時是當前國務卿布林肯（Anthony Blinken）就曾經表示，美國將會把援助（aid）（重新）置於外交政策的核心，並強調「外交、民主與發展」（on diplomacy, on democracy, and on development）。⁶ 依據這個論述，拜登在 2021 年 5 月提交的 2022 年預算之中，就大幅提高了外交事務與援外預算，達到 638 億美元，並且比起前一年度增加了 61 億美元。

在這一整筆的預算之中，拜登提撥給國務院及其所屬的美國國際開發總署最多經費，達

⁴ Nicholas Westcott (2019). "The Trump Administration's Africa Policy." *African Affairs*, Vol. 18, Issue 473 (October), pp. 737-749.

⁵ 我們也可以跟英國的援外機構比較。當前英國的援外負責機構為外交、國協與開發事務部 (Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO)，屬部級單位。在此之前，英國的援外機構以及位階經歷過多次演變：1962 年時成立技術合作部 (Department of Technical Cooperation)，主責針對前殖民地的援助計畫。這個任務在轉型以後，於 1979 年時被移動（也等於是降編）到外交與國協部下的海外開發局 (Overseas Development Administration)，18 年後首相布萊爾 (Tony Blair) 將援外機構提升為國際開發部 (Department for International Development, DFID)。2020 年 9 月，隨著組織再造，國際開發部再次與外交與國協部合併。參考 Todd J. Moss and Danielle Resnick (2018). *African Development: Making Senses of the Issues and Actors* (Boulder, CO: Lynne Rienner), pp. 134-137.

⁶ Adva Saldinger (2020). "What would Biden's foreign aid policy look like?" *Devex.com* (August 19, 2020), Accessed January 12, 2022, <https://www.devex.com/news/what-would-biden-s-foreign-aid-policy-look-like-97930>

到 585 億美元（增加 54 億美元）。而因為新冠肺炎疫情（COVID-19）因素，美國國際開發總署管理的全球衛生計畫（Global Health Program）經費增加約 150% 左右，達到 35 億美元（前年為 14.5 億美元）。貢獻在多邊開發機構諸如世界銀行集團（The World Bank Group）項下的國際開發協會（International Development Association, IDA）與非洲開發基金（African Development Fund, ADF）的預算也增加 120% 以上，達到 31 億美元（原為 14 億美元）。⁷ 顯見美國在拜登領導之下，有意藉由援外政策持續擴大自己在世界上的影響力，並且也如同布林肯在競選期間所稱，將會把援助重點放在上述的 3 個要點。本文的觀察是，拜登可能在援外政策上展現較大的彈性，意圖回復或重建美國在援外政策上的影響力與領導力。作法上，在短期緊急的國際事件上提供不受限制的援助，但是在中長期的發展規劃上則延續過去高標準的援外審視原則及作法。這使美國在當前的援外政策上，也展現與過去略微不一的作法，但是也使得援外政策能夠更符合受援國的利益與美方的需求，避免因為長期要求受援國改善根本問題而飽受批評與怨懟。

舉例來說，受到肺炎疫情的影響，多數開發中以及低度開發國家囿於技術限制或是資金不足的問題，無法發展或是取得疫苗。但截至 2021 年 9 月底，美國除了已經捐贈 1.6 億劑疫苗給這些國家以外，也宣布要在 2022 年 9 月以前再捐贈 5 億劑疫苗。但拜登也同時保證，捐贈疫苗上將不會「附帶任何政治條件」（no strings attached），⁸ 這一點與過去的援外政策有很大的政策差異。因為或許是為了要求受援國能夠從國家根本的治理品質或是經濟基礎建設問題上著手改善，促使國家能夠一勞永逸地永續發展，美國等西方國家與一些國際組織，向來會在援外上增加例如國內經濟與財政結構調整等條件，並以這些條件是否達成作為評估下一期援助的可行性。

然而，或許是因為疫情問題的急迫性，美國無條件的提供疫苗才能夠加速世界的接種率並遏止疫情持續擴散。「不附帶任何政治條件」過去向來是中國援外的特色之一，也因此許多的開發中國家與其綁手綁腳地接受美援，不如優先考量中國的援助，這對美國與中國影響力的此消彼長也有很大的影響。

再者，美國在對抗氣候變遷與全球暖化的問題上，也採取較為積極的作法。例如早在 2009 年，各個工業化國家就曾經允諾要每年提供 1,000 億美元給開發中國家對抗氣候變遷，直到 2020 年為止，但是這個金額事實上都沒有達標。在 2019 年時，開發中國家僅接受到 796 億美元。因此拜登上台以後，重新宣示要籌措這一筆基金。⁹ 美國在本世紀以來，在多個重要的氣

⁷ Rob Garver (2021). "Biden budget substantially boosts foreign aid, diplomacy, but raises defense by 1.7%." VOA News (May 28, 2021), Accessed January 12, 2022, https://www.voanews.com/a/usa_us-politics_biden-budget-substantially-boosts-foreign-aid-diplomacy-raises-defense-17/6206352.html

⁸ 張文馨、張加 (2021)。「拜登主持新冠峰會 宣布再捐贈 5 億劑輝瑞疫苗。」《聯合新聞網》（2021 年 9 月 23 日），2022 年 1 月 4 日 檢 索，<https://udn.com/news/story/6811/5764696>；Aljazeera (2021), "Biden announces 'no strings attached' global vaccine donation.", accessed January 4, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/10/biden-announces-no-strings-attached-global-vaccine-donation>

⁹ 《德國之聲中文網》（2021），「聯合國千億美元氣候基金有解？傳拜登將宣布『好消息』。」，2021 年 12 月 10 日檢索，<https://p.dw.com/p/40asB>

候協定與氣候變遷議題上躊躇不定，不僅使得其他國家或是行為人懷疑美國對抗氣候變遷的決心，也因此使得美國漸漸失去氣候問題的發言權。然而，拜登除了以重返重要的氣候協定：《巴黎協定》(Paris Agreement) 重新表示了美國在相關議題上的關切程度以外，拜登也在 2021 年 6 月於英國召開的 7 國集團 (Group of Seven, G7) 峰會，提出「重建更好世界」(Build Back Better World, B3W) 的基礎建設倡議，提供給開發中國家約 40 兆美元的基礎建設經費，此舉則被認為是與中國的「一帶一路」政策互別苗頭。而根據白宮的說法，這個基礎建設由民主國家發動，不僅強調高標準，也在意整個過程的公開透明。¹⁰ 易言之，美國的作法在緊急與中長期的援外政策上有別：針對短期疫情問題，美國以不附帶條件的方式大量提供疫苗給受肺炎所苦的國家；但是在中長期有利國家發展的基礎建設上，美國依舊採取一般的作法，審視國家是否符合或是滿足援外條件後，視狀況持續提撥經費。易言之，儘管在審視條件時或許較為嚴格，但在受援國不履約時，不以「債務陷阱」(例如抵押港口或是機場等基礎建設) 要脅，威信也是吸引開發中國家思考美國援外的一個關鍵因素。¹¹

四、拜登與川普的援外政策比較

跟拜登執政近一年來相比，上一任總統川普的援外政策，則相當明顯地是奠基在「美國優先」(America First) 的政策思維上。在促進國內就業並改善所謂「不公平的貿易」思考，並且認知到中國崛起對美國的威脅，川普對外援助政策採取較為現實主義的考量，重新檢視過去以來援外政策對於國家利益的重要性，並加強援助對美友好的盟邦，但與此同時也刪減在對外政策上與美國採取不同步調的國家援助項目及金額。在優先考量國內議題以及調整過去國際上美國可能遭遇到的不公平待遇之下，川普縮減援外項目以及規模可想而知。

舉例來說，從不同數據來看，川普在 2020 年初期提出的 2021 年總預算之中，就預計將援外預算從 2020 年的 557 億美元刪減至 441 億美元，至於在 2021 年初所提的援外預算之中，也進一步刪減。¹² 儘管最後在國會審查中，最終在共和與民主兩黨不分黨派差異下共同阻擋了刪減計畫，但也可以顯見川普在援外政策上的保守作法，也可以看到川普政府更期望藉由縮減所謂的不相關支出，改善美國長期以來的赤字問題。

¹⁰ 《BBC 中文網》(2021)，「G7 峰會：美國力推的 B3W 方案浮出水面，40 萬億美元全球基建投資抗衡『一帶一路』。」，2022 年 1 月 28 日檢索，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57459296>

¹¹ 《德國之聲中文網》(2021)，「劍指『一帶一路』美將啟動『重建更好世界倡議』。」，2022 年 1 月 28 日檢索，<https://www.dw.com/zh/%E5%89%91%E6%8C%87%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF-%E7%BE%8E%E5%B0%86%E5%90%AF%E5%8A%A8%E9%87%8D%E5%BB%BA%E6%9B%B4%E5%A5%BD%E4%B8%96%E7%95%8C%E5%80%A1%E8%AE%AE/a-59761194>

¹² Jeff Mason (2020). “Trump slashes foreign aid, cuts safety net programs in new budget proposal.” Reuters. com (February 20, 2020), accessed January 2, 2022 <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-budget-idUSKBN2030PV>; Robbie Gramer (2021). “Trump mounts last-minute attempt to starve funding for foreign aid, global vaccine efforts.” Foreign Policy (January 15, 2021), accessed January 2, 2022, <https://foreignpolicy.com/2021/01/15/trump-last-minute-cut-funding-foreign-aid-vaccines-diplomacy-rescission-billions-congress-biden-transition/>

因此，若我們比較川普與拜登的援外政策，則可以看到川普更希望可以將援外預算花在刀口上，並在過去長期投資不見成效的領域中抽身。在兩個主要的發展議題：世界衛生組織（World Health Organization, WHO）的參與以及氣候議題上，川普也都認為多邊參與並沒有太大的效果並且也損及美國利益。這使得川普接連退出《巴黎協定》與世界衛生組織，並對於提供氣候基金乃至疫苗都抱持懷疑的態度。

相對來說，拜登就如同扭轉過去 4 年川普時期的保守政策，開始強調美國的參與及介入，這便意味著拜登將會增加援外預算。而在政策執行上，重返《巴黎協定》並提供氣候基金，以及終止川普在 2020 年提出將在一年後退出組織，並且無償贈與開發中與低度開發國家疫苗等，就是美國再次強化援外及其效果的證明。

上述的作法，事實上也是川普與拜登政府時期分別採取單邊主義與多邊主義的例證。就單邊主義觀之，川普在援外政策以及國際事務的參與上以美國優先的思維為依歸，因此嘗試廢止或是重新建構過去被認為不利美國國內經濟與就業機會的援外政策。此舉固然鞏固了國內選民對川普政府的支持度，但是在國際領域上則受到傳統盟邦的質疑與不信任。拜登的作法則是將自己視為國際社會的一份子，除了重返多邊組織與條約並且遵守當前的國際規範及典則以外，藉由在援外政策上的積極性與彈性，重新尋求國際社會其他成員認知美國為最主要國際行為者之一。

不過，不論拜登與川普政府在援外政策上的差異，若我們從美國長期以來在援外上的付出來看，美國提供的援助，還是沒有達到聯合國大會（UN General Assembly）在 1970 年時設定，先進國家的對外援助金額應該達到國民所得毛額（Gross National Income, GNI）的 0.7% 之目標。¹³ 根據統計數據顯示，美國在 2011 年至 2016 年之間的援外佔比，約在 0.18% 上下，相較於向來在提供援外的比例上超過 1.00% 的瑞典或是挪威而言，僅為這些國家的 6 分之 1 不到。當然，若我們進一步比較金額差距，瑞典在 2016 年時的援外金額為 48.93 億美元，美國則是 344.12 億美元，金額為瑞典的 7 倍多。¹⁴ 若美國真要使其援外達到 0.7% 的門檻，則這個金額在 2016 年時會是 1,370 億美元左右。因此，縱使拜登提出的外交與援外預算達到 6 百餘億美元，從援外本身對開發中國家以及世界議題的重要性來看，實際上還是有相當可以努力跟進步的空間。

五、結語

從過去一年拜登的援外預算以及內容來看，美國在援外事務上已經回復到過去的積極性，

¹³ Organization for Economic Cooperation and Development (n.d). “The 0.7% ODA/GNI target—a history.”, Accessed January 2, 2022, <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/the07odagtarget-ahistory.htm>

¹⁴ World Bank (2021). “Net ODA Provided, total (% of GNI)” “Net ODA Provided, total (current US\$)”, accessed January 5, 2022, <https://databank.worldbank.org/home>

並且藉由過去的基礎以及當前疫情的機會，重塑美國在援外上的角色及地位。美國在國際事務上的長久經營，使得國際社會長久以來習慣了美國的參與以及援助，而不論援外的成效以及是否有所謂的政治動機與意圖，國際社會之中的「施與受」，也就如同國內社會一樣，具備資源以及能力者行為者多做以及多付出一些，促使各個成員之間可以逐漸減少差異，相信這是援助的核心理念之一。

此外，有鑑於印太地區在世界舞台上扮演的角色日益吃重，拜登的「重建更好世界」（Build Back Better World, B3W）計畫，也成為拜登在印太戰略中的一項政策選項。比較適切地說，是在援助並且推進各國長久基礎建設發展上，美國重視與價值理念與自己相近的國家交往，並且不強迫受援國家選邊站。¹⁵ 這體現在布林肯在 2021 年年底出訪印尼、馬來西亞與泰國的訪問之中，就提到將以該計畫援助東南亞相關國家的基礎建設，並且不強調這是「美國為中心的區域或是中國為中心的區域。印太是自己的區域。」¹⁶ 本文認為，此舉除了有益受援國根據自己的能力與需求選擇最適合的援外計畫，並且因此降低過度依賴某個國家的援外計畫以外，也可以因為尊重受援國的選擇意願，意識形態與理念與美國相近的國家，將更有可能選擇美國提供的援助方案，進而重建與發揮美國在援外政策領域上的影響力。

我國在過去長期以來的經濟發展成果，逐漸地使政府與人民體認到援外的重要性。或許囿於國內多項預算所需產生的排擠效應，當前我國援外預算根據外交部年度報告，在 109 年時約為 0.073%，金額則是新臺幣 143.1 億元。跟經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）等國相比，我國的援助金額贏過了盧森堡、匈牙利等 8 個國家，但在佔 GNI 比例上還是遠遠不足（最低的希臘佔比為 0.13%）。¹⁷ 要做好援外工作，提高自己可以援助的金額以及資源可能是首要。

再者，更積極地參與國際援外項目以及事務也是可以努力之處，並且將資源投注在最需要的地方。不論是否真的具備外交考量，臺灣在新冠肺炎疫情開始之際提供口罩給疫情嚴重的國家，期望可以遏止疫情的持續傳布，對於全球衛生相當有幫助，也可以適度降低對臺灣造成的風險。拜登政府擴大並提升了援外的重要性，並且在多個項目上增強美國的積極性，這都是可以供我們持續參考的地方，也才能真正的使援外預算可以花在刀口上。

¹⁵ Ritika Passi (2021). “Competing Infrastructure in the Indo-Pacific: Enter the B3W.” Italian Institute for International Political Studies (August 6, 2021), accessed January 28, 2022, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/competing-infrastructure-indo-pacific-enter-b3w-31343>

¹⁶ Radio Free Asia (2021). “United States Pledges to Help Indo-Pacific Countries Build Better Infrastructure.”, accessed January 28, 2022, <https://www.rfa.org/english/news/china/ties-12132021182639.html>

¹⁷ 中華民國外交部 (2021)。《國際合作發展事務 109 年度報告》（臺北市：中華民國外交部），頁 3-6。

日本「政府開發援助」政策現況及展望

林賢參

國立臺灣師範大學東亞學系教授兼系主任

摘要

日本「政府開發協助」(Official Development Assistance, ODA)具有經濟、政治、外交、戰略等意涵，透過ODA與被援助國建立緊密的外交關係，也有助於提升日本在國際社會的聲譽與影響力。冷戰結束以降，日本ODA政策經歷2次調整與轉型，由偏重於協助受援助國建構經濟發展所需基礎建設，以期為日本企業搶占市場先機的經濟利益優先，轉向置重點於配合外交戰略，亦即建構自由開放印度太平洋的戰略目標之實現，其援助對象也因而集中在印度太平洋沿岸國家。2015年版《開發協力大綱》表明，其援助目標在於協助開發中國家的和平建構、政府治理、基本人權的推進、人道援助等，並揭櫫「透過高品質成長以撲滅貧困」、「實現共享普遍價值與和平安全的社會」、「建構持續發展可能的強韌國際社會」等重點課題。

關鍵詞：日圓貸款、開發協力大綱、基礎建設、印度太平洋、太平洋島國

一、前言

戰後日本受惠於美國援助、做為韓戰後勤基地的「朝鮮特需」、以及日本人勤奮努力等因素，迅速自戰敗廢墟中復興。1954年10月，日本參與多邊組織「可倫坡計畫」（Colombo Plan），提供開發中國家技術援助，¹並且自翌年起，以償付戰爭賠償與振興出口為主要目的，展開對緬甸、菲律賓、印尼以及南越等東南亞國家的「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）。日本ODA具有經濟、政治、外交、戰略等意涵，透過ODA與被援助國建立緊密的外交關係，有助於提升日本在國際社會、特別是包括聯合國在內的多邊國際組織之影響力，也為日本企業進出海外市場鋪路，惟不可否認的是，日本ODA對於受援助國的穩定與發展具有不可磨滅的貢獻。迄今已有66年歷史的日本ODA，曾因應國際環境或時代的變遷而進行調整。本文將在回顧日本ODA的發展歷程後，再檢視其現況並展望未來的發展。

二、對外援助政策原則及其轉型

日本於1961年加盟經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）及其所屬開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC），於1989年超越美國成為世界首位的ODA供應國。惟自2000年以降，受到經濟泡沫化與財政惡化，以及歐美國家為撲滅恐怖份子孳生溫床而增加ODA金額的影響，日本ODA金額陸續被美國、英國、德國、法國超越，於2009年跌落到世界第5位。不僅如此，相對於其他ODA大國，日本ODA在全球占比持續下滑。以2020年度為例，ODA淨支出金額（扣除貸款回收後）為136億美元，比2019年成長17%，雖然已是自2015年以來的連續增加，但在DAC會員國中的占比，卻由1990年的17%腰斬為8%。²

後冷戰初期，日本為期ODA能夠有效運用，宮澤喜一內閣於1992年6月30日制定《政府開發援助大綱》。大綱表明，協助開發中國家的穩定與發展，以及確保永續發展可能的地球生態環境，將是實現世界和平與繁榮，建構確保自由、人權、民主主義的社會不可或缺條件等基本理念，並揭櫫以下4項原則：³

第一、環境與開發並重。

第二、避免被使用於軍事用途，以及助長國際紛爭。

第三、充分關注開發中國家的軍事支出，大規模毀滅性武器、飛彈的開發製造、武器的進出口等動向。

¹ 國際協力機構，〈國際協力の目的について〉，下載日期：2021年12月21日，<https://www.jica.go.jp/aboutoda/basic/01.html>。

² 國際協力機構，〈世界のODAについて〉，下載日期：2021年12月21日，<https://www.jica.go.jp/aboutoda/basic/05.html>。

³ 日本外務省(1992)，〈政府開發援助大綱〉，下載日期：2021年12月23日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/sei_1_1.html。

第四、充分關注開發中國家民主化的促進、導入市場經濟的努力、以及基本人權與保障自由狀況。

日本 ODA 主要區分為貸款的「有償資金援助」（按：日圓貸款）、贈與的「無償資金協助」與「技術援助」等三種類型，在外務省統籌規劃下，委由日本國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）以及海外經濟協力基金（Overseas Economic Cooperation Fund, OECF）⁴ 負責推動，與日本企業、JICA 派遣的國際志工「青年海外協力隊」（Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCV）等，形成橫向連結的「官民一體」海外援助型態。

超低利率的日圓貸款被日本視為重要的外交手段，主要用於援助國經濟發展的基礎建設，例如提供鐵公路、橋梁、航空、港口、發電廠等基礎建設的低利貸款。無償資金援助方面，主要是整備經濟或社會發展所需的設施或器材，援助領域涉及保健醫療、衛生、下水道、道路橋梁、防災救災、教育、農村與農業開發等。技術援助方面，則以培育經濟永續發展可能的人才技術訓練與養成，例如，代訓技術人員或官僚研修、派遣專家或志工、提供必要器材、協助研擬開發計畫等。⁵ 根據統計，自 1954 年迄 2021 年止，日本累計支出 ODA 金額 5,505 億美元（下同），其中日圓貸款約 2,500 億、贈與資金 1,200 億、技術援助 700 億，提供國際組織 ODA 累計 1,100 億。⁶ 不過，誠如日本政治學者矢野暢所言，日本 ODA 在冷戰期間偏重於基礎建設，暗藏協助日本企業進出海外市場的目的，具有濃厚的商業主義氣息。⁷ 有鑒於此，日本 ODA 政策經歷 2 次轉型。除了前述制定《政府開發援助大綱》之外，於 2015 年再次修改。

2013 年 12 月，日本安倍晉三內閣制定《國家安全保障戰略》，表明將基於國際協調主義的「積極和平主義」立場，對確保國際和平、穩定以及繁榮做出貢獻。其中，日本從戰略的觀點，將 ODA 視為確保國家安全、利益以及國際和平與穩定的戰略途徑之政策工具。因此，安倍內閣於 2015 年 2 月將《政府開發援助大綱》更名為《開發協力大綱》，把援助範圍擴大到協助開發中國家的和平建構、政府治理、基本人權的推進、人道援助等領域，並揭櫫「透過高品質成長以撲滅貧困」、「實現共享普遍價值與和平安全的社會」、「建構持續發展可能的強韌國際社會」等 3 項重點課題。⁸ 其次，新大綱將舊大綱 4 原則改為「以非軍事援助對和平與繁榮做出貢獻」、「推動人類安全」、「支援其自助努力以及協助其自立發展」等 3 項基本方針。不僅如此，新大綱強調，日本政府將與 ODA 以外的其他政府公款或聯合國「維持和平活動」（Peace-keeping Operations, PKO），以及以開發為目的或有助於開發的民間資金或活動，包括與企業、

⁴ 1999 年 10 月 1 日，日本輸出入銀行與海外經濟協力基金合併，成立國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）。

⁵ 國際協力機構，〈ODA の種類や内容について〉，下載日期：2021 年 12 月 21 日，<https://www.jica.go.jp/aboutoda/basic/03.html>。

⁶ 外務省國際協力局（2021），〈政府開發援助（ODA）Q & A 集〉，下載日期：2021 年 12 月 21 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100205666.pdf>。

⁷ 矢野暢，《東南アジアと日本》（東京：弘文堂，1991）。

⁸ 外務省（2015），〈開發協力大綱〉，下載日期：2021 年 12 月 21 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html。

地方政府、非政府組織等團體組織合作，讓政府與民間的資源最大程度運用，以期發揮開發合作的相乘效果。⁹有鑑於亞洲關係到日本的安全與繁榮，新大綱將東南亞、南亞以及中亞列為 ODA 援助的重點地區，以官民一體合作的型態進行援助。

三、ODA 的戰略性運用

在安倍首相於 2016 年提出「自由開放印度太平洋」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）戰略後，日本將 ODA 予以戰略性運用的政策方針更為明顯。根據 2020 年版《政府開發援助白皮書》顯示，日本於 2019 年的貸款，主要是提供南亞的印度 25.86 億美元（下同）、孟加拉 11.62 億、斯里蘭卡 1.96 億，東南亞的菲律賓 8.8 億、印尼 5.78 億、越南 5.77 億、緬甸 4.96 億，而無償資金與技術援助也都集中在印太沿岸國家。¹⁰白皮書特別以專欄說明，現行日本 ODA 的戰略思考蘊含著實現 FOIP 的政策目標，主要表現在協助受援助國家強化國內治安能力與反恐、因應國際組織性犯罪、強化處理海洋、太空、網際網路等全球性課題的「能力建構」（Capacity Building）等。其中，日本對於越南、菲律賓、印尼、馬來西亞、斯里蘭卡以及印度的 ODA，具有因應中國積極進出印太海域的戰略意涵，除了與印度具有海軍防衛合作之外，其餘都是日本積極協助強化海洋執法能力的對象國。¹¹

其次，提升從東南亞、南亞、中東到非洲的基礎建設「連結性」（connectivity），建構印太區域經濟成長與繁榮的大動脈，則是 FOIP 實現高品質成長的重要目標。2018 年 11 月 12 日，日本 JBIC、美國海外私人投資公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）、以及澳洲輸出金融保險公司（Export Finance and Insurance Corporation, EFIC）於東京簽署日美澳《印太基礎設施投資夥伴關係》（Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in Indo-Pacific）備忘錄，表明將聯貸參與印太區域基礎設施的民間企業，其後 3 國政府發表共同聲明予以支持。¹²另一方面，日本對於關係到其海洋交通線安全的太平洋島國援助，也是不遺餘力。日本於 1997 年與太平洋 14 個島國、澳洲、紐西蘭、法國屬地新喀里多尼亞（New Caledonia）與玻里尼西亞（Polynesia）等每 3 年召開「太平洋島國峰會」（Pacific Islands Leaders Meeting, PALM）後，更是積極展開對太平洋島國的援助。近年來，為因應中國暗藏建構兵力投射據點的意圖、積極對太平洋島國展開的經援外交攻勢，日本於 2018 年 5 月 PALM 上宣示，將協助各島國整備強韌且永續發展可能的基礎建設與交通手段，以強化各島國間的連結性。¹³

⁹ 同上註。

¹⁰ 外務省（2021），《2020 年版開發協力白書》，頁 168，下載日期：2021 年 12 月 26 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100157805.pdf>。

¹¹ 同上註，頁 35、52-56。

¹² 外務省（2018），〈日米豪政府の『インド太平洋におけるインフラ投資に関する 三機関間パートナーシップ』に関する共同声明〉，下載日期：2022 年 1 月 7 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page4_004509.html。

¹³ 外務省（2018），〈第 8 回太平洋・島サミット〉，下載日期：2022 年 1 月 4 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/>

為強化對太平洋島國的援助，安倍內閣於 2019 年成立由主管國家安全與國土強韌事務的 2 位首相顧問擔任召集人，成員包括相關省廳局長級官僚組成「太平洋島國協力推進會議」，並於 2019 年 5 月制定《今後對太平洋島國政策的方向性》政策文件，揭櫫「在太平洋島國地區，促進、維持支持實現「自由開放印太區域環境」目標，具體措施包括協助各國基礎建設、強化海洋執法能力，以及提供日本自衛隊機艦起降、靠港的設施，以強化日本在太平洋的存在感。¹⁴ 2021 年 7 月召開的 PALM，日本提示對應新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）、法治（法の支配）海洋秩序、氣候變遷與防災、強化永續且具韌性經濟發展基礎、人員交流與人才培育等 5 項重點援助，並制定與 FOIP 連結的共同行動計畫「太平洋緊密連結關係政策」。¹⁵

在 2020 年初爆發 COVID-19 全球大流行後，日本提供 1,700 億日圓醫療用品給開發中國家，創設 2 年 5,000 億日圓的 COVID-19 對策貸款，機動提供給菲律賓、印尼、孟加拉、印度、馬爾地夫等國之緊急經濟對策用資金；不僅止於短期的對應，日本政府也著眼於中長期援助開發中國家建構強韌的醫療保健體系，以及活化其經濟活動。除了兩國間援助之外，日本也對「世界衛生組織」（World Health Organization, WHO）等 5 個國際組織，提供 1.4 億美元緊急資金援助，以提升國際組織對開發中國家的緊急援助能力。¹⁶ 其中，日本提供「東南亞國家協會」（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）230 億日圓之保健醫療器材與技術協助，並提供 2,950 億日圓貸款給經濟受到疫情影響較大的 5 個國家。此外，日本為強化東協國家因應傳染疾病能力，透過 JICA 派遣專家提供技術以及研修等援助，全面支援「東協傳染症對策中心」的設立，並捐贈 100 萬美元給「東協對應 COVID-19 基金」。¹⁷

自 2015 年新大綱制定以降，日本 ODA 金額持續增加。2021 年度 ODA 淨支出金額為 1 兆 7,356 億日圓（約 152 億美元）。其中，增加部分主要是使用在支援東南亞、南亞等地區，因應 COVID-19 所需之醫療器材、疫苗等資金贈與，與中國的疫苗外交互別苗頭；其次，日本增加對印度、菲律賓、越南等國的貸款，以促進 FOIP 的實現，也具有抗衡中國「一帶一路」計畫的戰略意涵。¹⁸ 2021 年 12 月 24 日，岸田文雄內閣通過外務省與財務省主管 ODA 事業預算，維持過去 5 年持續成長的傾向，可預估新年度 ODA 金額應會持續增加。外務省編列預算書的第 3 項目「與同盟友好國家攜手合作，保衛國際社會的普世價值」，即載明「戰略性運用 ODA 以實現 FOIP」。簡言之，日本認為 ODA 的戰略性運用，乃是實現 FOIP 不可或缺的政策工具，將透過日美同盟、日美印澳「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）、G7、

a_o/ocn/page4_004026.html ◦

¹⁴ 外務省(2019)・〈第2回太平洋島嶼国協力推進会議の開催〉、下載日期：2022年1月4日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007427.html。

¹⁵ 外務省(2021),〈第9回太平洋・島サミット〉, 下載日期: 2022年1月4日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/page3_003070.html。

¹⁶ 外務省(2021)，《2020年版開發協力白書》，頁1-3。

¹⁷ 同上註，頁99-100。

¹⁸ 日本経済新聞(2021)、「日本 ODA、過去最高の勢い 対中念頭にコロナ対応支援 OECD 方式の支出純額ベース」, 下載日期: 2021 年 12 月 26 日, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA26CLF026072021000000/?unlock=1>。

ASEAN、歐洲等平臺，實現高品質基礎建設的連結，支援印太國家確保自由航行與海洋安全的能力建構，以及法治（法の支配）秩序的落實生根、共享普遍價值的基礎之法制度整備。¹⁹

四、結論與建議

誠如前述，日本在冷戰期間的 ODA 政策目標，偏重於貸款協助開發中國家建構經濟發展的基礎建設，為日本企業搶占受援助國市場的先機，再輔以具有人道援助、社會發展、人才培育等目的之無償資金援助與技術協助，提升日本對受援助國影響力與國際聲譽。再觀其以亞洲國家、主要是中國與東南亞為主要援助對象，亦可知其協助穩定周邊國家以及日本企業進出重要市場的政策目標。後冷戰時期，為因應中國崛起的強勢競爭或威脅，日本 ODA 政策更具有戰略性考量，除了持續強化對東南亞之援助外，也將援助的重點對象轉移到印度等南亞國家以及太平洋島國，其核心的戰略目標在於協助 FOIP 的實現。

本文認為，日本 ODA 政策殊值我國借鏡或合作之處，有下列兩項：

第一、我國應建構臺灣版 ODA 做為新南向的政策工具，並建構與民間企業、金融機構合作的官民一體對外援助架構，與日本 FOIP 相連結。為此，可仿效日中兩國於 2018 年 10 月建構外交與經貿部門共同主導的「第三方市場合作」架構，建構臺日版「第三方市場合作」架構，協議共同推動臺日雙方在印太區域基礎建設的合作。

第二、有鑑於日本、美國、澳洲積極防堵中國在太平洋島國的勢力擴張，我國可以因勢利導、借力打力，將新南向政策擴大到太平洋島國，要求加入日美澳《關於印太基礎設施夥伴關係》，與日美澳等國採取共同步驟，協助強化太平洋島國的連結性；仿效日本作法，成立由行政院政務委員或國安會諮詢委員召集的跨部會協調機制，在我國有限資源考量下，擬定符合太平洋島國需求的開發援助計畫，例如，確保其國土防災強韌性、資訊安全、永續發展、海洋漁業發展與保護、促進經貿投資等項目。

¹⁹ 外務省(2021)，〈令和 4 年度予算政府案の概要〉，下載日期：2021 年 12 月 26 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100278925.pdf>。

2022 年歐盟人道與開發援助政策現況 及未來展望

鄭家慶

臺灣歐盟中心執行長

摘要

面對當前新冠疫情肆虐仍未見停歇，敘利亞難民與烏克蘭危機仍持續發酵，使得歐盟在人道與發展援助、安全和危機應對等領域協調變得更加緊密。鑑於新冠疫情對全球貿易造成巨大的衝擊，歐盟及其成員國身為全球主要的貿易援助（Aid for Trade, AfT）提供者，貿易援助也被視為歐盟援助方案的一部分，此舉將有效增加歐盟對外援助能量。

由於歐盟將人權及人道援助納入對外政策的考量，配合共同貿易政策、外交暨安全政策、鄰邦政策、發展政策等，以提高歐盟對外援助的成效。未來歐盟在全球人道與開發援助上將扮演更積極的角色，而 2021 年 12 月正式頒佈的「全球門戶」倡議更是整合政府開發援助、外國直接投資與人道援助等資源來共同應未來的挑戰。

然面對如新冠疫情等新興情勢對全球造成的人道危機，歐盟人道援助或政府開發援助的效果仍有其侷限，因此如何有效落實相關政策目標將是未來歐盟人道援助或開發援助的焦點。對我國政府開發援助而言，如何有效結合歐盟援助計畫的資源，透過分享或擴大我國過往推動技術團的經驗，建立臺歐間類「全球合作暨訓練架構」（GCTF）或許將更能凸顯臺灣對國際援助的實質貢獻。

關鍵詞：歐洲聯盟、人道援助、政府開發援助

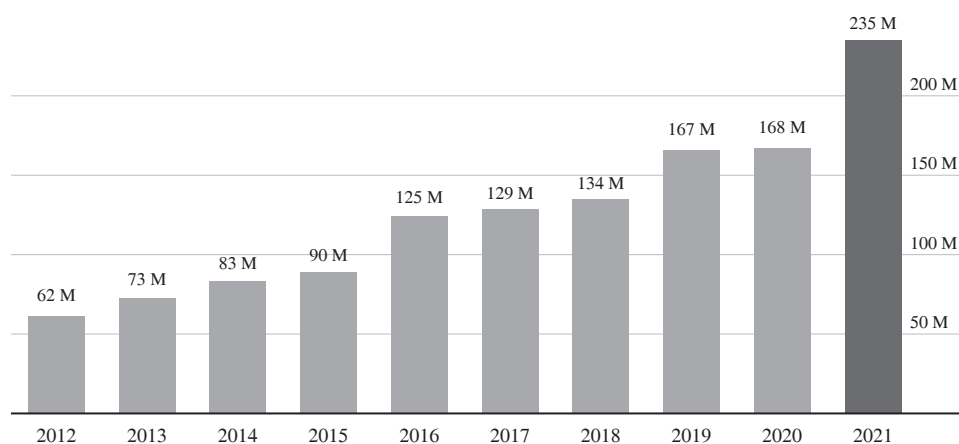
一、前言

面對當前新冠疫情肆虐仍未見停歇，歐盟人道與開發援助的規模也隨之擴大，然敘利亞難民與烏克蘭危機仍持續發酵，也使得歐盟在人道與發展援助、安全和危機應對等領域協調變得更加緊密。面對當前武裝衝突和戰亂、氣候變化、新冠疫情等挑戰，歐盟也透過政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）、外國直接投資（foreign direct investment, FDI）與人道援助等資源整合來共同因應。

根據聯合國評估，2021 年將近 2.35 億人口面臨人道援助需求，相較於 2020 年疫情發生前增加 40%，如圖 1 所示，與 2014 年相較更是增加 3 倍之多。自新冠疫情爆發以來，預計全球有 1.5 億人口因疫情而陷入極端貧困，面對全球人道援助需求的劇烈增加，2020 年，歐盟及其成員國共提供 920.6 億美元的開發援助資金，較前 1 年增加約 75 億美元，占經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）援助金額半數以上。當中，歐盟機構提供了 193.8 億美元，較 2019 年增加約 46 億元，也超越英國成為全球第 3 大。¹

圖 1 2012 年至 2021 年全世界需援助人口

單位：百萬人



資料來源：“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU’s humanitarian action: New challenges, same principles.” p.1, March 10, 2021. Brussels: European Commission.

自 2020 年 4 月以來，歐盟及其成員國組建因應新冠疫情援助的「歐洲隊」（Team Europe）方案，包含歐盟、其成員國、國家開發銀行、歐洲投資銀行（European Investment Bank, EIB）與歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD），共同面對人道援助的新情勢。而歐盟所提的「歐洲隊」援助方案，也從 2020 年草擬 200 億歐元預算規模，到 2021 年 4 月已增加至 460 億歐元，實際支出也已達到預算 74%，達到 340 億歐元，其中 180

¹ 作者自行統計，“The global picture of official development assistance (ODA).” OECD (2021). <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>

億歐元便是專門用於應對疫情所引起的緊急狀態與人道需求。²

由於新冠疫情也對全球貿易造成巨大的衝擊，2019 年至 2020 年間，歐盟從開發中國家整體進口金額減少近 1,000 億歐元。由於歐盟及其成員國也是全球主要的貿易援助（Aid for Trade, AfT）提供者，根據歐盟 2021 年 10 月公布的《歐盟貿易援助進度報告》（EU aid for trade progress report 2021），歐盟 2019 年便提供 179 億歐元，惠及約 140 個具接受政府開發援助資格的國家與地區，約占全球貿易援助基金的 38%，較 2018 年金額增加了 12%。³ 歐盟將貿易援助視為「歐洲隊」援助方案的一部分，也將有效增加歐盟對外援助能量。

由於歐盟已將人權及人道援助納入對外政策的考量，配合共同貿易政策、外交暨安全政策、鄰邦政策、發展政策等，得以提高歐盟人道援助的成效。從挹注的資源亦可看出是歐盟將人道援助視為其重要的全球責任，因此以人權為外交核心價值的歐盟與歐洲國家，對全球人道援助及開發援助行動扮演著舉足輕重的角色。

二、歐盟在全球人道與開發援助的角色

根據聯合國人道事務協調廳（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA）的統計，2021 年全球 10 大人道援助經費來源，如表 1 所示，過半人道援助來源都來自歐盟及歐洲國家。但即便有這麼多國家或機構的投入，2012 年至 2020 年全球人道援助經費與實際經費需求仍出現差距，如圖 2 所示，經費缺口也逐步擴大。

表 1 2021 年全球 10 大人道援助經費來源

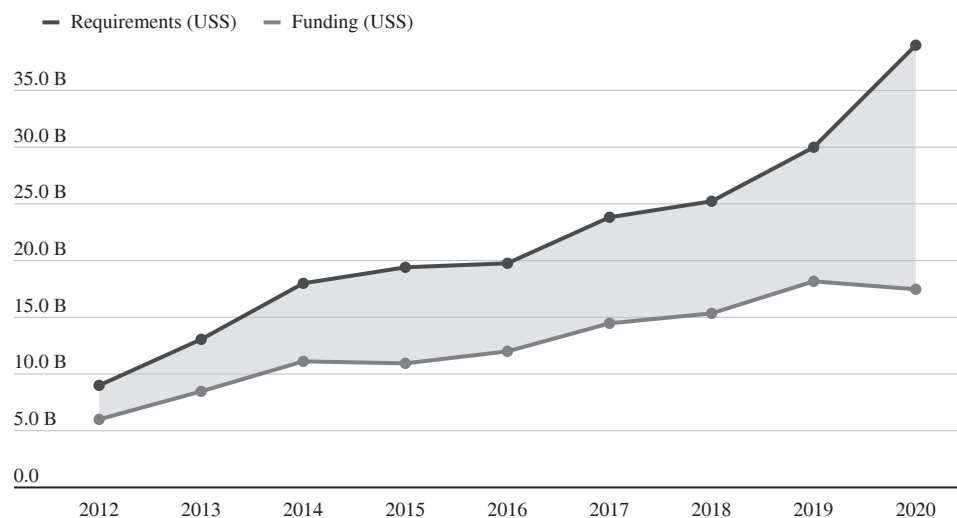
單位：百萬美元，%

捐助國 / 機構	捐助經費 (US\$m)	占全球捐助比例
美國	10,666.8	40.1%
歐盟	2,878.6	10.8%
德國	2,801.3	10.5%
沙烏地阿拉伯	1,268.4	4.8%
英國	1,087.5	4.1%
瑞典	1,021.4	3.8%
日本	978.7	3.7%
加拿大	873.1	3.3%
挪威	802.6	3.0%
瑞士	510.2	1.9%

資料來源：聯合國「人道事務協調廳」網站，<https://fts.unocha.org/>

² Press release (2021). “Team Europe: €34 billion disbursed so far to tackle COVID-19 in partner countries.” European Commission (September 16). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4729

³ Press release (2021). “Aid for Trade: European Union remains the world's leading provider with €17.9 billion.” European Commission (October 29). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5641

圖 2 2012 年至 2020 年全球人道援助經費與實際經費需求之差距

資料來源：“Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU’s humanitarian action: New challenges, same principles” p.3, March 10, 2021. Brussels: European Commission.

根據歐盟「2021 年至 2027 年多年期財政架構」（Multiannual Financial Framework, MMF），人道援助預算約 148 億歐元，較 2014 年至 2020 年的實際支出增加了 36%，大幅地提高歐盟人道援助的資金規模。歐盟執委會（European Commission）已於 2022 年 1 月 17 日公布，2022 年歐盟人道援助預算達到 15 億歐元，較 2021 年預算增加 1 億歐元，但與 2020 年增加 5 億歐元預算相較，漲幅較為和緩。

歐盟危機管理執委雷納希克（Janez Lenarcic）表示，預算的增加主要反映出歐盟預判世界各地人道危機將持續加深，除了武裝衝突與戰亂的傳統原因，因氣候變遷加劇的自然災害及新冠疫情持續延燒也使得危機情勢更加險峻。因此增加預算旨在使歐盟不至於因新情勢而移轉對於全球長期存在或反覆出現人道危機的關注，如哥倫比亞、南蘇丹或羅興亞人等議題。

實際對照歐盟執委會近期甫公布的 2022 年援助內容，與 2021 年相較，大致相去不遠，2022 年歐盟針對撒哈拉以南非洲地區提供 4.69 億歐元援助、中東和北非地區 3.51 億歐元、亞洲和拉美地區 1.88 億歐元、東南歐及歐洲鄰國地區則獲得 1.52 億歐元援助。其餘 3.7 億歐元為「機動援助」預算，用於應對突發危機，如洪水、森林火災、地震、颱風等自然災害。從援助項目來看，約 10% 整體預算將投入教育項目，使得不論身處何處的兒童與青少年都能在緊急情況下持續就學。

從預算金額的分配來看，也可看出歐盟對於非洲地區的援助仍占歐盟人道援助的大宗。但就議題來看，敘利亞危機仍為歐盟關注重點。而 2022 年歐盟特別把東南歐及歐洲鄰國地區獨立出來，特別針對烏克蘭、西巴爾幹地區、高加索地區及土耳其加以關注，顯示歐盟認為該地區出現人道援助需求的可能性大增。

表 2 2022 年歐盟人道援助項目

單位：歐元

地區	捐助經費	內容
撒哈拉以南非洲地區	4.69 億	重點援助對象包括位在非洲撒哈拉沙漠和蘇丹草原之間的薩赫勒地區國家糧食和營養危機加劇的國家（布吉納法索、馬利、茅利塔尼亞及尼日等國），長期受暴力衝突和氣候變遷影響的中非共和國、查德湖盆地國家（查德、喀麥隆及奈及利亞）、南蘇丹及非洲之角（吉布地、衣索比亞、肯亞），以及長期受到武裝衝突的剛果民主共和國。
中東和北非地區	3.51 億	針對敘利亞人道危機及救助逃往中東鄰國的敘利亞難民，另包含人道形勢極其嚴峻的葉門。
亞洲和拉美地區	1.88 億	亞洲重點援助對象包括阿富汗、收容近百萬羅興亞難民的孟加拉及緬甸；拉美地區則為委內瑞拉、哥倫比亞及海地等國。
東南歐及歐洲鄰國地區	1.52 億	包含烏克蘭、西巴爾幹地區及高加索地區，也包括受敘利亞危機影響的土耳其。

資料來源：Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) (2022).

“EU at forefront of global humanitarian response: €1.5 billion for 2022.” European Commission (January 17). https://ec.europa.eu/echo/news-stories/news/eu-forefront-global-humanitarian-response-eu15-billion-2022-2022-01-17_en

除了人道援助項目增加外，總體而言，依據歐盟「2030 永續發展目標議程」（2030 Agenda for Sustainable Development）的決議，歐盟承諾於 2030 年前提供達 0.7%「國民所得毛額」（Gross National Income, GNI）於「政府開發援助」經費，短期內歐盟也承諾將 0.15% 至 0.2% 的 GNI 用於低收入國家的 ODA，且至 2030 年將達 0.2%。因此，自 2017 年以來，歐盟機構的 ODA 經費呈現穩定發展，即便自 2021 年起英國脫歐後，歐盟機構的 ODA 仍維持穩定。

2020 年歐盟及其 27 個成員國將 ODA 經費增加至 668 億歐元，較前一年增加 15%，相當於歐盟 GNI 的 0.5%。事實上，2019 年至 2020 年間，歐盟機構 ODA 經費便已增加 24%，以因應新冠疫情。與此同時，2019 年至 2020 年間歐盟機構的主權貸款也成長 136%，間接增加 ODA 經費的成長。

檢視歐盟機構在 ODA 的成效上，不難發現歐盟仍傾向以雙邊融資為主，2019 年，高達 77% 的 ODA 係透過雙邊融資支付，期望透過預算援助的支持，使歐盟資助與受援助國自身發展戰略能保持一致。大部分歐盟機構的 ODA 是以捐款形式進行，剩餘則透過貸款途徑，部分援助是透過歐洲投資銀行以優惠貸款提供。

除了雙邊融資外，雖然多邊組織並非歐盟 ODA 重點，但 2019 年歐盟機構仍透過特定主題或優先區域的捐款，仍有近 5 分之 1 的 ODA 經費是作為多邊組織的專項資金。該專項資金對象主要以聯合國機構為主，2019 年歐盟最大資助對象依次為聯合國開發計劃署（United

Nations Development Programme, UNDP）（3.5 億美元）、聯合國兒童基金會（United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF）（2.86 億美元）和世界糧食計劃署（World Food Programme, WFP）（6.06 億美元），其他接受歐盟指定 ODA 的多邊組織包括國際復興開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）（2.49 億美元）和區域開發銀行（3.05 億美元）。

僅有約 2% 的經費是以核心捐款的形式捐助其他多邊組織，以 2019 年為例，約 3.53 億美元，其中包括全球基金（Global Fund）的 1.42 億美元、全球疫苗免疫聯盟（Gavi）的 0.91 億美元以及聯合國近東巴勒斯坦難民救濟和工程處（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA）的 0.18 億美元。⁴

檢視整體歐盟機構雙邊 ODA 的執行成果，援助議題首重政府治理為主，包括公共政策和行政管理、地方分權與反腐工作，人道援助為次，再其次是金融服務與商業支持。以 2019 年資料來看，政府治理項目占雙邊 ODA 經費的 13%，約 24 億美元，人道援助項目則有 12%，約 21 億美元，而金融服務及商業支持項目則占 11%，約 18 億美元。簡言之，歐盟 ODA 以預算援助為主，以降低干涉受援助國自身的發展戰略，這樣的策略使得歐盟機構雙邊 ODA 得以發揮最大效益，也有助於歐盟落實永續發展的戰略目標。

三、歐盟人道與開發援助的未來展望

即便歐盟是世界上最大的開發援助捐助者，每年至少捐贈其「國民所得毛額」的 0.7%，但僅靠財政援助並不足以持續減少貧困或人道危機，更何況從歐盟人道或開發援助的實際預算執行來看，編列經費經常不足，追加預算似已為常態。因此歐盟認為需要同時採取政治行動來克服治理、貿易制度和地理方面的挑戰，並充分利用全球化帶來的機遇。

以 2014 年至 2020 年間為例，歐盟最初草擬人道援助預算為 71 億歐元，但由於敘利亞難民及烏克蘭危機等事件，歐盟實際用於人道援助的支出常年超出預算。資金有限的情况下，歐盟便得於不同的人道援助需求間做出取舍。簡言之，歐盟人道援助的資金仍難以滿足實際需求，且面臨地區間分配不均衡的問題。

2019 年馮德萊恩（Ursula von der Leyen）接任歐盟執委會主席後，便將先前負責「人道援助及公民保護」（Humanitarian Aid & Civil Protection）執委名稱改名為「危機管理」（Crisis Management）執委。此舉凸顯出近年來歐盟對危機應對的重視程度日益加深，特別是在新冠疫情發生後，歐盟投入大量資源提升自身對危機應對能力。儘管歐盟一直強調人道援助與開發援助在目標、原則和實施程序有所區隔，近年歐盟在人道援助與開發援助、安全和危機應對等領域協調也變得更加緊密，但始終面臨人道援助可能被政治化的擔憂。

歐盟於「2021 年至 2027 年多年期財政架構」也編列 794.6 億歐元預算用於歐盟地區以

⁴ “ODA Funding trends.” <https://donortracker.org/country/eu>

外與第三方國家合作，俗稱「全球歐洲」（Global Europe）的「睦鄰、發展與國際合作工具」（Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI），而本期預算較前期增加 12%。歐盟執委會國際夥伴關係執委烏爾皮萊寧（Jutta Urpilainen）更指出，這是歐盟發展政策 50 年以來，首次將所有外部融資工具簡化並整合成一個主要的工具，更能達成歐盟政治優先事項。

從「全球歐洲」預算分配來看，603.8 億歐元用於地域性計畫，歐盟鄰國為 193.2 億歐元，撒哈拉以南非洲地區 291.8 億歐元、亞太地區 84.8 億歐元、美洲及加勒比海地區 33.9 億歐元。主題性計畫 63.6 億歐元，包含人權及民主、公民社會機構、和平、穩定與衝突預防及全球挑戰。31.8 億歐元則用於快速反應行動。

此外歐盟也將新的投資行動框架納入政策工具，由「歐洲永續發展基金」（European Fund for Sustainable Development Plus, EFSD+）與「對外行動擔保」（External Action Guarantee）共同組成，總金額高達 534.5 億歐元，主要目的在支援微型與中小企業、創造就業、強化基礎建設、扶持再生能源及永續農業、支持數位經濟等。⁵

展望未來，「全球歐洲」方案至少 93% 的預算資金符合 OECD 開發援助委員會的要求，因此將計入 ODA 的範疇。且正因「全球歐洲」方案將歐洲發展基金納入歐盟預算，使得歐洲議會得以對未來歐盟永續發展行動能有更多的發言權和監督權。此外，歐盟執委會也於 2021 年底頒布「全球門戶」（Global Gateway）倡議，宣示將於未來 5 年於全球投放 3,000 億歐元經費，尤其將針對非洲、中亞及拉丁美洲地區，並投資於數位、能源、運輸等基建項目，以幫助當地國家轉型至更綠色和數位化的社會。而這樣的發展也標示出，未來歐盟分別在全球人道援助與開發援助上將扮演更積極的角色，而「全球門戶」倡議便是整合 ODA、外國直接投資與人道援助等資源來共同應對未來的挑戰。

四、小結

根據外交部公開資訊，2020 年度我國《國際合作發展事務報告》中，ODA 經費約為新臺幣 143.1 億元，占我國 GNI 的 0.073%，雖較 2019 年度有所增加，惟與聯合國所訂 0.7% 的理想標準仍具有相當落差。當然透過增加援助預算，將有更充足的資源實現自身援助目標，也可進一步提升自身在全球主要危機地區的能見度。但從歐盟經驗來看，增加預算的目的除針對新興議題外，更重要的是，如何不因新情勢而移轉對長期存在或反覆出現人道危機的關注。

面對當前氣候變遷、疫情衝擊、財政短絀、人才不足、輿論對援外工作支持度等問題，我國援外工作也面臨內外因素的挑戰，但即便是歐盟也遇到相同問題。換言之，縱使歐盟已大幅增加自身人道援助或 ODA 的預算，面對如新冠疫情等新興情勢對全球造成的人道危機，歐盟

⁵ “Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – ‘Global Europe’.” European Commission (June 9 2021). https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/factsheet-global-europe-ndici-june-2021_en.pdf

人道援助或 ODA 的效果仍有其侷限，更遑論歷來全球人道援助本就面臨收支失衡的狀況。

面對外界對於歐盟整合人道援助與其他對外政策工具的批評，懷疑歐盟恐透過人道援助作為追求自身利益或地緣政治的手段，然而這樣的批評背後卻隱藏自身對人道援助或 ODA 工具性的假定。回顧國際開發援助的歷史，1947 年美國提出「馬歇爾計畫」（The Marshall Plan），聯合國、世界銀行與國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）等機構的成立，促使世界免於大戰再臨的威脅，歐洲聯盟存在之目的亦是如此。而未忘初衷，或許才是歐盟及其成員國持續投入人道與開發援助的關鍵。

臺灣也曾身處於被援助的時期，因此如何能不忘初衷地與志同道合的夥伴拓展人道與開發援助的合作，將比單純增加援助預算更能凸顯臺灣的價值及貢獻。檢視國合會當前在歐洲地區的國際發展援助工作，除了持續與歐銀合作投融资計畫外，近年來亦持續強化與歐洲地區的國際非政府組織合作，例如與瑞士的世界兒童權利組織（Terre des hommes Foundation, Tdh）攜手於印度執行印度新冠肺炎數位健康創新回應計畫，與波蘭國際援助中心（Polish Center for International Aid, PCPM）合作推動黎巴嫩境內弱勢族群新冠肺炎及經濟危機回應計畫等。相關具體成果雖將有助於我國推動與歐洲在國際援助層面的合作，但依據當前歐盟 ODA 資源配置，透過多邊機構或國際組織並非歐盟援外政策焦點。

考量歐盟 ODA 著重於雙邊對接，且針對政府治理、人道援助及金融服務與商業支持等三大區塊的預算援助，展望我國未來與歐盟在國際發展領域可能的合作面向，應思考如何有效與歐盟人道援助或開發援助政策實質對接。有鑒於國合會目前已在全球派遣 21 個技術團，針對農藝、園藝、畜牧、水產養殖、公衛醫療、職訓、資通訊、農企業及中小企業輔導、地方特色產業、交通建設等類型合作計畫，協助受援國經濟發展，以達到永續經營的目標。因此如何有效結合歐盟援助計畫的資源，分享或擴大我國過往推動技術團的經驗，建立臺歐間類「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF），此舉或許更能凸顯臺灣對國際援助的實質貢獻。

迎戰疫情，對臺灣援外工作的針砭與期許

——專訪立法委員陳以信、羅致政

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

疫情邁入第3年，衝擊全球援外政策，許多國家紛紛調整政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）預算，或重新思索援外工作與外交關係的連動，以歐美為例，美國在2021年7大工業國組織（G7）峰會，提出了「重建更好世界」（Build Back Better World, B3W）計畫，預計在2035年前，協助開發中國家興建價值40兆美元的基礎建設工程，藉此反制中國的戰略影響力和「一帶一路」的倡議；英國除樽節對外援助預算，亦以對非洲影響力極大化、轉向印太地區，以及將外交網絡、科技專業搭配為最新的戰略目標；法國則提出新的對外援助法案，擴大援外規模，加強對撒哈拉以南非洲19個重點國家的資助，並增加對其他開發中國家和新興國家的投資，著眼地緣戰略的未來性，而歐盟似更為積極運用疫苗等援助資源推動對外關係，重啟與美國的對話，增加與拉丁美洲的互動，強化新的印太戰略，並籌劃獨立的軍事力量，以因應變化加劇的地緣政治。

在東亞，日本的援外政策亦與外交政策緊密結合，以有償與無償資金協助為前導，配合民間參與的技術協力合作，尤其作為「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）主要推動者，為降低疫情所曝露過度依賴中國的供應鏈風險，逐漸將援外資源集中於東南亞國家；韓國著眼全球疫情蔓延及中美戰略競爭加劇，提升ODA預算規模，以投入全球防疫工作，籌辦全球綠色目標夥伴峰會、新安保論壇，並與中、美兩大強國維持友好關係；中國推出「一帶一路」，藉由經濟援助和投資計畫，佈局地緣及經貿戰略規劃，持續擴大在中美洲及非洲的政治版圖，繼2018年成立直屬國務院的「國家國際發展合作署」，扮演統整援外政策，推動「一帶一路」的關鍵部門，更於2021年，正式頒佈試行多年的《對外援助管理辦法》，似有為「一帶一路」正名之意。

我國援助類型主要為協助友邦及友好國家社會發展與經濟成長的基礎建設，援助計畫重點計有健康醫療、教育及獎學金、農漁林牧、市政建設、經濟基礎建設、環境永續及人道援助等項目。值此抗疫階段，雖積極與國際社會分享臺灣防疫經驗，因應夥伴國需求，即時調整援外計畫內容，並呼應性別、疫情、海洋、氣候金融及社會創新等多元合作議題，關注夥伴國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）推展進度，但巧婦難為無米之炊，相較前述各國，我國在2020年編列的ODA經費約新臺幣143.1億元，僅占「國民所得毛額」（Gross National Income, GNI）的0.073%，遠低於鄰近日本的0.31%、韓國的0.14%，更與聯合國所訂

0.7%的理想標準差距近 10 倍。

面對援外趨勢的轉折，各國區域勢力的消長，置身嚴酷的國際現實，國際地位及資源受限的臺灣，究竟該如何因應？本刊特別邀請立法委員陳以信、羅致政，分別就在野與執政監督者的觀點，分享對臺灣援外工作的針砭與期許。

一、在野的憂慮： 臺灣援外恐陷美中競爭、兩岸外交戰、疫情三重衝擊

陳以信委員指出，我國的援外政策面臨了兩岸關係惡化、美陸競爭加劇、以及疫情衝擊等挑戰，尤其美陸競爭加劇使得全球聚焦於臺海問題，臺灣如何透過 ODA 擔負起先進國家責任自然受到矚目。

首先，在兩岸關係惡化下，儘管政府宣稱我國的援外工作將朝實現 SDGs 努力，仍難擺脫兩岸外交戰思維。他以疫情期間之防疫物資援外為例，當面臨中國大陸疫苗外交壓力，我國政府急於以國產疫苗援助友邦，卻未就程序及預算先向國人充分說明。另在立陶宛設立代表處一事上，他認為立陶宛並非我國邦交國，但政府卻因其友臺立場，大手筆地為其提供 2 億美元投資基金與 10 億美元融資基金，這叫其他邦交國或設有代表處的非邦交國做何感想？

且政府在援外上有時也會忽略到僑民的需求，如疫情之初政府推動口罩外交，捐贈他國 1,600 萬片口罩，卻只分配給旅居海外的 200 萬僑民 5 萬片口罩，此與日本捐贈我國疫苗後，我國政府協助日僑施打疫苗形成強烈對比。陳委員強調，援外之真諦在於互惠，政府不應一味將資源贈與他國而忘了照顧海外國人。相信所有國人都樂見臺灣與世界各國交好，但政府更應思考如何妥善運用有限資源，讓臺灣與國際社會都能真正受惠於我國的援外政策，而非花大把力氣與鈔票在反制北京的外交戰上。

陳以信委員進一步指出，臺灣在援外上要有所突破，除了要擺脫外交戰思維外，更須仰賴臺灣自由與包容性所產生的多元公民力量。永續發展目標第 17 項目標即倡導在促進永續發展上，政府應與民間社會建立夥伴關係。臺灣的公民團體蓬勃發展，已成推動各面向進步的重要能量，迄今卻未成為援外的助力。先進國家如美國 ODA 經費中，補助非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）或透過 NGO 執行者占約 22%，其他如日本亦有 2% 水準，且這些國家不僅有策略地培養 NGO 參與 ODA 外，NGO 也擔負起了為 ODA 政策提供建言的角色，換言之，政府與 NGO 在 ODA 上更類似於夥伴角色。他從我國 2021 年政府預算來看，外交部「國際合作及關懷」經費僅有 0.24% 挹注於國內團體，除了該數字大幅落後先進國家外，在模式上也限於向下補助，他認為我國援外仍重政府一元角色，而未與公民團體建立更為平等且廣泛的合作關係，如此我國將與達成聯合國永續發展目標漸行漸遠。

最後，陳委員語重心長地提醒，現在兩岸關係惡化及美陸競爭並無減緩跡象，政府必須克服將援外作為政治宣傳手段的誘惑，善用有限資源及公民力量，如此才能真正地實現永續發展目標，建立臺灣與國際社會互助互惠的良善循環。

二、執政的期許： 引導 NGO 並肩，扮演 Taiwan Can Help 的實踐者

羅致政委員認為，在疫情的衝擊下，各國在援外政策雖有改變，但在國際援助的大方向上，幾乎是一致的，如聯合國永續發展目標、氣候變遷議題已是整體國際社會的共識。疫情凸顯了國家間醫療物資資源、醫療基本人權的差距，更凸顯了各國能量、專長，以及國家及區域重點的不同，沒有一個國家能面面俱到，因此，在援助工作的推動上，各國皆得面對自己的核心優勢及援外順位所在，臺灣自然也不例外。

（一）ODA 可引導 NGO 並肩合作

所謂 ODA，濫觴自二戰後美國國務卿馬歇爾（George C. Marshall）提出的「歐洲復興計畫」（European Reconstruction Plan）以經濟援助協助西歐各國進行重建，依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）的定義，指的是由各國政府或官方援助機構所提供，以支持開發中國家促進經濟發展與社會福利為目的，為使開發中國家不造成資金負擔，無償援助比例必須占有一定比例以上，且分為「雙邊援助」與「多邊援助」兩種。「雙邊援助」是指兩個國家或地區，簽訂發展援助協定或經濟技術合作協定，由一國以直接提供無償或有償款項、技術、設備、物資等方式，幫助另一國發展經濟或短暫度過難關的援助活動。「多邊援助」則為多個國家組成的援助機構，利用成員國的捐款、認繳的股本、優惠貸款及在國際資金市場中的借款或業務收益等，向開發中國家或地區提供的援助。

對於一般民眾常會混淆 ODA 與 NGO 的意涵，羅委員指出，由於 ODA 的預算來自政府，其作為具有政治性，所進行的開發援助工作亦肩負著謀求國家利益的使命。雖說以外交為目的，捐贈對象及合作方式一定有政治考量，所有援助國家皆然，但 ODA 仍不能違背人道援助精神，例如捐贈鎮暴設施、軍事物品等。另關於 NGO，則廣稱所有獨立於國家、政府的組織，由於各國的定義與種類包羅萬象，諸如「非營利組織」、「獨立組織」、「志願組織」、「社團」等，無論成員多寡、對象是誰、規模大小皆可稱為 NGO，設立宗旨多立意良善，但僅憑著善意，並無法全然代表具有推動執行國際事務的能力。若以推動外交為前提，衡量 NGO 的國際性、能量、資源與經驗，ODA 與 NGO 兩者其實可以並肩合作。

他觀察到臺灣的 NGO 及企業，在這次疫情中扮演非常重要的角色，許多團體募款、捐物資、捐口罩給友邦或友好國家的動員力不亞於政府，政府僅擔任媒介。因此，他認為若政府能引導這些有能力、想做事，卻缺乏路徑的組織或企業，將他們匯聚的資源，導引至對臺灣更有利的地方，除了奉獻亦能達到政治及外交效果，豈不是更好？他回憶多年前，遍布全球的扶輪社便曾透過臺灣扶輪社接洽我國外交部，請託協助將全球募資款項投入我國加勒比海友邦聖文森，執行為期 2 至 3 年的乳癌巡迴車計畫，整個計畫經費約 18 萬美元，臺灣政府僅提供 5 萬美元，即達計畫之效便是一例。

（二）盤點臺灣優勢經驗，善用多邊組織平臺

羅致政委員接著指出，透過 ODA 的雙邊合作模式，可以與邦交國或援助對象維持緊密關係，而多邊合作則提供了一個又一個平臺，讓臺灣能扮演不同角色，投身國際事務，貢獻適合的專長，在疫情、公衛、氣候變遷、SDGs 及各種合作領域發揮影響力。

國際社會由全球疫情傳布的經驗，已經得到了啟示，就是不可以把任何國家排除在外，包括臺灣。面對後疫情階段，無論交通、航運、疫苗護照各方面仍得靠國際合作才能完成，公衛是如此，其他氣候變遷、SDGs 等相關議題也是如此，所以不可能把臺灣排除在外，這也正是臺灣的機會。

他強調，既然機會在眼前，我們不可能等別人來邀請，我們要喚起自己的角色，盤點自己的資源，衡量自己能做些什麼。因為各國都在忙自己的事情，不會專門為臺灣設計舞台，並主動邀請我們參加，臺灣必須去尋找所有參與的可能性，更主動地提出我們的訴求、主張及參與模式，供國際社群審視該模式是否可行。

他進一步指出，「Taiwan can Help」這樣的訴求，從一開始捐口罩看似微小，可是隨後引發國際社會如日本、美國及後續國家捐疫苗、物資給臺灣的回饋，獲得臺灣民意廣大的迴響與支持，他相信這樣一個對國際社會的態度及訴求，不會因疫情的消散而結束。因為「Taiwan can Help」背後代表的是臺灣具有貢獻全球的能力，臺灣的公衛經驗經此全球疫情已被證明是一個成功的模式，他相信有很多國家會開始欣賞臺灣這樣的能力，希望能得到一些協助。

所以，羅委員認為此刻我們需要去整理並檢討，國內在因應疫情研發出的公衛模式或相關基礎建設軟硬體，哪些東西是下一階段在公衛援助上可以做的，例如運用資訊科技、健保體系協助政府快速管控口罩配送，疫苗登記注射及疫病接觸追蹤等創新作為，將其具體引入援外的內涵。另外，對於過往援外既有的項目，如推動農業、教育、資通訊、環境、中小企業等類型計畫時，亦可以注入創新思維，凸顯臺灣在疫情期間的各種因應模式的創新，譬如臺灣如何發揮產業強項，短時間便能整合生產線，變身為口罩輸出國，並未雨綢繆地思考如何將這些生產系統捐助給別的國家，或成為我們到別的國家投資生產的品項，清楚盤點這次疫情下，臺灣在國際社會被肯定，或我們凸顯出來的強項，藉由 SWOT 分析後，評估哪些東西是可以進一步成為我們援外的工具，未來將大有可為。

（三）扮演好「Taiwan can Help」的重要平臺，爭取全民的支持

此外，羅委員亦期許國合會能扮演好「Taiwan can Help」的重要平臺，成為一個常態性、持續性、不斷有創新能力的「Taiwan can Help」的實踐者及執行者。

在與本身具有豐富資源的 NGO 的合作可以更多元，例如，多年前新北及宜蘭、花蓮地區的國際扶輪社，曾赴緬甸協助籌設小學，將臺灣經驗帶入，提供一流的硬體設備、電力、飲用水等，成為該地區擠破頭的明星學校，可惜這類捐贈計畫往往缺乏永續性的規畫，資金用罄之後便會在經營上出現困難，因此，倘若國合會能助這些 NGO 一臂之力，提供永續管理的概

念，合作帶入基本維護、經營的能力建構，讓計畫脫離僅為捐贈的目的，發揮永續的價值，才可能帶來更長遠的影響。

另對於我國 ODA 經費遠遠不足於先進國家，羅委員則認為在預算爭取上，讓更多民眾認識國合會，了解臺灣在援外工作的努力與成果，爭取更多的民意支持，也是國合會可以努力的地方。他認為臺灣人性善良且慷慨，很願意參與慈善活動，民眾原則上不致於反對援外，但長期以來對政府所做的援助工作並不瞭解，甚至是帶有誤解的認知，因而衍生出不少反對的聲浪。

他強調，國合會若能強化民眾對於援外的瞭解，加強與國際 NGO 及相關團體進行合作建立口碑，藉其知名度以提升能見度來縮小與外界溝通的差距，讓臺灣民眾和歐美或是北歐民眾一樣，對援外政策高度支持，達成全民共識，甚至願意參與，未來在援助工作的推展上必然會有加乘效果！

《國際開發援助現場季刊》撰稿規範

※ 為統一本刊文稿規格，特編訂論文撰稿體例，敬請遵循採用。

一、 本刊出版目的在匯集對於國際開發援助領域有興趣的國內產官學界人士，透過專業論述討論目前國際開發援助的趨勢，以及在進行國際開發援助工作中所遭遇之問題、挑戰及發展契機，並針對當前國際開發援助領域的趨勢及實務做法提出分析及建言。文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以 300 字為限；並附關鍵詞。

二、 撰稿格式：

（一）本文部份

1. 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。臺灣之「臺」，書名或文章名，無論中、日文，均依照原書、原文之寫法，除此之外，內文中遇有臺灣之「臺」，一律採用繁體寫法。
2. 中、日紀元（西元紀年）的情形，一律採用「咸豐 2 年（1852）」的形式，若單以西元紀年表記則不在此限。
3. 括號一律採用全型（）；雙括號時，以（〔 〕）的方式表示。
4. 文中數字與西元紀年以阿拉伯數字表示。
5. 獨立引文每行前後均空二格；遇多段之引文，則每段開頭多空二字。正文內之引文，請加「」；若引文內別有引文，則使用『』表明。引文原文有誤時，應附加（原誤）。引文有節略而必須表明時，不論長短，概以節略號六點……表示，如「×××……×××」；英文句中三點…，句末則為四點……。
6. 註釋號碼，請用阿拉伯字數碼表示，並請置於標點符號之後。
7. 所附之照片、圖表，需於縮版印刷後，仍然清晰可辨識。說明文字、數字及符號，須與內文一致，並以橫列為原則，由左至右書寫；如需直寫，則由右而左。表、圖均需編號，並加標題於表之上、圖之下；相關說明文字，則均置於圖、表之下。
8. 文章或註釋當中，若出現作者「按」，無論係改正錯誤或僅為說明文字，均採取〔按：×××〕之形式表示。
9. 凡正文中使用特殊字型如明體改楷體、加粗或斜體等，強調特定語詞時，須加註說明，方便讀者閱讀。

（二）註釋部份

1. 註釋中，作者與譯者之表現方式，如各僅為一人時，二者間以頓號表示，如「×××著、×××譯，……」；若作者或譯者有二人以上時，以「×××、×××著，×××譯，……」或「×××著，×××、×××譯，……」之方式表示之。

2. 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。

3. 論著註釋，請依下列格式加註：

第一次出現時：

(1) 專著：作者，《書名》（出版地：出版社，年份），頁碼。

(2) 論文著作集：作者，〈論文名〉，收於編者，《書名》（出版地：出版社，年份），該文起迄頁碼。

(3) 期刊論文：作者，〈篇名〉，《刊物名》期：別（年月），頁碼。

再次出現時：

(1) 作者，篇名或書名，頁碼。

(2) 同出處連續出現在同頁時，採「同上註，頁碼。」之形式標示。

4. 註釋中若遇合刊之期刊，以《期刊名》3：3/4的形式表示。

5. 註釋或參考書目中之頁碼，以頁1、2、3-4的形式表示（採用頓號、以-取代~）。

6. 文叢、研叢及原刊年的表現方式：

陳淑均，《噶瑪蘭廳志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第47種〔以下簡稱「文叢」〕，1957；1852年原刊），頁11-12。

7. 期刊卷期之後需附上出版時間，或簡（只有年代）或繁（年月均有）皆可。

8. 報紙的表現方式：

第一次出現時：

〈標題〉，《報紙名稱》，年月日，版次。

再次出現時：

〈標題〉。

9. 引用電子資料時，請註明下列資料：

作者（年代），〈篇名〉，下載日期，網址。

（三）引用書目部份

1. 全篇論文之後，詳列引用之書目。不分期刊論文、論文著作集，或是專著，中、日、西文並列時，中、日文在前，西文在後中、日文書目，可按作者姓名筆劃，西文書目依字母次序排列，姓在前，名在後。

2. 引用書目中，若有版本或原刊年等說明文字，皆於該書後加括號說明之。

3. 書目範例：期刊論文、論文著作集、專著書目，依下列格式編排之。

(1) 期刊論文：

王世慶（1985）。〈從清代臺灣農田水利的開發看農村社會的關係〉，《臺灣文獻》36(2)：107-150。

Coe, Michael D. (1955). "Shamanism in the Bunun Tribe, Central Formosa." *Ethnos* 20(4): 181-198.

(2) 論文著作集：

松田吉郎（1992）。〈臺灣の水利事業と一田兩主制〉，收於陳秋坤、許雪姬主編，
《臺灣歷史上的土地問題》，頁 105-138。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。

Wang, Tay-sheng (2013). "Legal Modernization and Repeated 'Extension of Mainland':
From Late Japanese Colonial to Early Postwar Taiwan." In Kuo-hsing Hsieh, ed., *Shaping
Frontier History and Its Subjectivity*, pp. 89-155. Taipei: Academia Sinica.

(3) 專著：

曹永和（1985）。《臺灣早期歷史研究》。臺北：聯經出版事業公司。

Shepherd, John R. (1993). *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-
1800*. Stanford: Stanford University Press.

《國際開發援助現場季刊》稿約

- 一、財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱本會）出版之《國際開發援助現場季刊》，每年三、六、九、十二月下旬各出版一期，刊登有關國際開發援助領域研究之相關文章。
- 二、投稿者請依本刊體例撰稿，文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以 300 字為限；並附關鍵詞。
- 三、來稿文幅以 3,500~5,000 字為度，文稿請依下列四部分撰寫，標題自訂：
 1. 議題相關事件陳述；
 2. 相關事件對於國際開發援助的意涵；
 3. 對臺灣的影響或相關問題剖析；
 4. 提出具可行性之政策建議或針對國際援助發展工作進行專業性論述、倡議、討論、分析與經驗分享交流。
- 四、來稿請用真實姓名，載明通信地址、電話、電子信箱、學經歷及服務單位名稱、職務。
- 五、投稿請一律寄文稿 word 電子檔一份；如寄文稿紙本者，請再附 word 電子檔。
- 六、《國際開發援助現場季刊》編輯委員會已接受刊登之論文，作者需非專屬授權本會刊行電子版，或從事其他非營利性質之利用。本刊物每期電子全文將刊登於本會網頁，並輔以紙本刊物出版。
- 七、來稿經刊登後，即依相關規定致送稿酬，並獲得當期出版之《國際開發援助現場季刊》紙本三份。
- 八、經《國際開發援助現場季刊》發表之論文，由作者自負文責。
- 九、來稿如係一稿兩投，恕不刊登。
- 十、來稿及通訊請寄：111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 13 樓國合會《國際開發援助現場季刊》編輯委員會收；或將電子檔寄至：j.h.liang@icdf.org.tw 或 k.w.chu@icdf.org.tw，連絡電話：28732323#6018、6019。

著作權授權書

一、授權內容：

立書人同意永久無償授權財團法人國際合作發展基金會（國合會），將下列著作（以下簡稱授權著作）發表於「國際開發援助現場季刊」

第____期：_____

立書人同意國合會或其他經國合會授權之資料庫業者得進行授權著作之數位化、重製等加值流程後，收錄於資料庫，並得以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸、列印等行為。

本授權書為非專屬授權，立書人仍擁有上述授權著作之著作人格權及著作財產權。立書人擔保授權著作係立書人之原創性著作，立書人有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。

二、為協助國人掌握全球援助發展趨勢，透過大眾傳播媒體推廣與分享援助發展相關專業知識，

☐立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、潤稿方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

☐立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、編輯方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人姓名：_____

身分證字號：_____

通 訊 電 話：_____

電 子 信 箱：_____

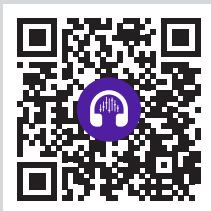
通 訊 地 址：_____

立書人簽章：_____（親簽）

中華民國_____年_____月_____日

邀 訂 閱。

SUBSCRIBE US



@TaiwanICDF

捐款訂閱 一次捐款新臺幣2000元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》1年份
一次捐款新臺幣1萬元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》5年份
一次捐款新臺幣10萬元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》終身
捐款訂閱專線 / (02)2873-2323#6018、6019

捐款帳號
銀行：兆豐國際商業銀行-天母分行
戶名：財團法人國際合作發展基金會募款專戶
帳號：02110439672
活動期間：110年8月17日至111年7月31日
募款許可文號：衛部救字第1101362809號



財團法人國際合作發展基金會

111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 12-15 樓

Tel.886-2-2873-2323 Fax.886-2-2876-6475

www.icdf.org.tw

ISSN 2709-1082



9 772709 108202