

# 國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

## 小型島嶼開發中國家的國際援助

### 當季專論

當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策

小型島嶼開發中國家的慢性病與國際援助

小型島嶼開發中國家的社區韌性建構

合作交流與社會連結：試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機

### 焦點企劃

從小型島嶼開發中國家的觀點看國際援助

—專訪帛琉農漁暨環境部史蒂文·維克多部長

及國立自然科學博物館楊宗愈研究員



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

第 8 期

2022 年 6 月出版

June 2022

Issue 8

ISSN 2709-1082



9 772709 108202



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 / 梁嘉桓、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 8 Contents | 目錄

## 小型島嶼開發中國家的國際援助

### 2 編者言

### 當季專論

- 8 當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策  
.....劉德海
- 15 小型島嶼開發中國家的慢性病與國際援助  
.....徐永偉
- 23 小型島嶼開發中國家的社區韌性建構  
.....劉怡君、廖翊笙
- 31 合作交流與社會連結：  
試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機  
.....郭佩宜、李政政、Sra Manpo Ciwidian

### 焦點企劃

- 51 從小型島嶼開發中國家的觀點看國際援助  
—專訪帛琉農漁暨環境部史蒂文·維克多部長  
及國立自然科學博物館楊宗愈研究員  
.....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



ISSN 2709-1082

# 國際開發援助現場季刊

## Development Focus Quarterly

### 小型島嶼開發中國家的國際援助

#### 當季專論

- 當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策
- 小型島嶼開發中國家的慢性病與國際援助
- 小型島嶼開發中國家的社區韌性建構
- 合作交流與社會連結：試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機

#### 焦點企劃

- 從小型島嶼開發中國家的觀點看國際援助  
—專訪帛琉農漁暨環境部史蒂文·維克多部長  
及國立自然科學博物館楊宗愈研究員

第 8 期

2022年6月出版

June 2022

Issue 8

## 編者言

# 小島國 大問題

2021年在蘇格蘭格拉斯哥舉辦的聯合國氣候變化大會（COP26）期間，令人印象最深刻的，莫過於吐瓦魯外交部長科菲（Simon Kofe）身著西裝、捲起褲管，站在大海中發出沉痛呼籲的畫面，希望透過這樣一個具反差效果的方式，讓世人正視氣候變遷對於小島國家的衝擊，而這也是聯合國經濟及社會理事會列出全球的52個小型島嶼開發中國家（Small Island Developing States, SIDS）的共同心聲。

然而，氣候變遷帶來國土沉沒的危機，對於小型島嶼開發中國家而言，僅為冰山一角。受到先天環境、自然資源，以及後天人為因素、技術不足等的影響，這些小型島嶼開發中國家，大多面臨糧食安全、生物多樣性、慢性病問題等生態、包容及永續議題的衝擊，嚴重影響當地人民的生存及國家發展，因此，亟需仰賴國際間的援助。為此，許多區域大國為了擴大自身的區域影響力，便以對外援助作為表達友善的工具，儘管小型島嶼開發中國家在國土面積、人口及經濟力量上都不具關鍵性影響力，但部分國家因地處戰略樞紐，因而成為大國間政治角力的場域。

在我國的邦交國當中，包括太平洋地區的諾魯、吐瓦魯、馬紹爾、帛琉，以及加勒比海上的聖克里斯多福及尼維斯、聖露西亞、聖文森及格瑞那丁、海地等，均屬小型島嶼開發中國家，如何透過外交關係強化與這些國家的交往，對我國尤其重要。因此，本期的《當季專論》便以〈小型島嶼開發中國家的國際援助〉為主題，邀請相關領域專家、學者，透過不同的面向，來探討小型島嶼開發中國家所面臨的問題，以及如何透過國際援助的方式來提供協助。

而在本期的《焦點企劃》中，則以〈從小型島嶼開發中國家的觀點看國際援助〉為題，特別訪問了今年「我們的海洋大會」（Our Ocean Conference, OOC）主辦國帛琉農漁暨環境部的史蒂文·維克多（Steven Victor）部長，與讀者分享帛琉面臨的問題，以及如何透過國際合作的方式藉由外援協助帛琉渡過難關。另外，國立自然科學博物館研究員楊宗愈博士，則以自身與國合會曾合作推動「索羅門群島資源植物調查暨植物誌編纂計畫」的經驗，與讀者分享生物多樣性對於島國的重要性，以及該計畫的執行過程。

單就人口及面積而言，這些島國或許只是蕞爾小國，但在全球對抗氣候異常帶來的環境衝擊此重大國際議題的過程中，這些「小」島國則首當其衝面對攸關國家存亡的實質問題，反而成為影響經濟大國在區域政治議題設定上的關鍵角色。《國際開發援助現場季刊》希望透過本期的內容，讓讀者們進一步瞭解小型島嶼開發中國家所面臨的問題，以及同樣身為島國的臺灣，可以為他們提供什麼樣的援助。

## 當期論文摘要

### 當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策

（劉德海，國立政治大學外交系兼任教授及國際事務學院澳洲研究中心主任）

基於地緣政治與戰略安全的考量，澳洲一向視南太平洋地區為其勢力範圍所在，然而，進入21世紀以來，澳洲獨霸南太的局面面臨中國崛起的挑戰，而美中兩超強戰略推擠加劇，使積極挺美的澳洲莫里森政府與中國的關係更形惡化。2021年9月澳洲和英、美兩國簽署歷史性的AUKUS安全協議，堪稱是莫里森總理的外交大勝，但今（2022）年5月澳洲國會大選前夕，自由黨-國家黨聯合政府因索羅門群島與北京簽署維安協議，被在野的工黨抨擊為二次大戰結束以來外交最大敗筆。

《當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策》一文主旨即在探討當前澳洲對太平洋島國的區域援助政策，究竟中國因素是否為驅動澳洲對此地區援外政策的主要動力，而澳洲對此地區援外政策的挫敗是否正因北京的介入，還是另有原因？本文文末作者盼透過檢視澳洲的經驗為我國援外政策提供動能。

### 小型島嶼開發中國家的慢性病與國際援助

（徐永偉，馬偕紀念醫院國際醫療中心主任）

臺灣的邦交國中有多個小型島嶼開發中國家，這些國家慢性病的發病率和死亡率居高不下，加上氣候變遷、天然災害等多重挑戰，更阻礙這些國家的整體發展。臺灣有先進的醫療經驗，近年來醫療援外的模式，逐漸以公衛醫療計畫為主軸，透過提升邦交國慢性病防治的能力，協助其達成永續目標3.4，降低慢性病導致的過早死亡比率。《小型島嶼開發中國家的慢性病與國際援助》一文將透過作者曾推動的吉里巴斯臺灣醫療計畫，以及聖文森國糖尿病防治能力建構計畫的分享，審視小型島嶼開發中國家慢性病的嚴重性，以及彰顯國際援助的意義與重要性。

### 小型島嶼開發中國家的社區韌性建構

（劉怡君，國家災害防救科技中心副研究員；廖翊筌，國家災害防救科技中心專案佐理研究員）

小型島嶼開發中國家因獨特的環境、社會和經濟特性，以及敏感的海陸生態系統，而成為氣候變遷中最脆弱的地區；協助其建構氣候韌性，並強化社區對於氣候危機的適應能力，乃是國際社會亟需正視且予以援助的核心焦點。《小型島嶼開發中國家的社區韌性建構》一文藉由梳理小型島嶼開發中國家面對氣候變遷的威脅、風險和韌性等相關論述，輔以菲律賓怡朗市（Iloilo City）之案例分析，剖析形塑社區韌性的關鍵要素。最後，以臺灣之國際合作未來發展方向，對於協助小型島嶼開發中國家建構社區韌性提出政策建議。

## 合作交流與社會連結：試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機

(郭佩宜，中央研究院民族學研究所副研究員；

李政政，夏威夷大學政治學系博士生；Sra Manpo Ciwidian，夏威夷大學政治學系博士生)

本文以「合作交流」與「社會連結」這兩組觀念為主軸，探討臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機——在定位合作援助計畫時，從「援助」朝向「合作」的精神，促進交流互惠；在思考及執行合作援助計畫時，能貼近島國文化脈絡中將社會關係擺在中心，建立臺灣與島國/人民的社會連結。隨著發展與援助的典範移轉，近年島國集體的外交策略強調主體性，而大洋洲重要的社會文化特質，也影響他們對合作援助計畫的期待。本文將以帛琉教育計畫，從島民觀點來說明臺灣原有的計畫如何能貼合「合作交流」與「社會連結」，具有發展潛力，可為未來借鏡。最後則提出由於臺灣原住民的文化概念與大洋洲的親近性，增加原住民在各式合作援助計畫中的參與，是可以嘗試的方向。

## Small Islands, Big Challenges

The most impressive and profound memory of the UN Climate Change Conference in Glasgow, Scotland in 2021 must be the devastating image of Tuvalu foreign minister Simon Kofe, with his suit trousers rolled up, standing in the ocean, calling on the world to face up to the impacts of climate change on small island countries. This was also the collective voice of the 52 Small Island Developing States (SIDS) listed by the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC).

However, the submergence of lands caused by climate change is only one of the problems faced by SIDS. Due to their environmental limitations, natural resources, and human activity, most of these countries are experiencing problems of ecology, inclusivity, and sustainability such as food insecurity, biodiversity loss, and chronic diseases. These gravely affect their development and endanger the future survival of their people; therefore, they are deeply dependent on international aid to solve these problems. Many regional powers use foreign aid as a tool to extend their influence in the region. Although in terms of their territory, population, and financial strength, the SIDS do not hold great influence on the world scene, some of them are nevertheless located in strategic pivots and hence became battlegrounds for the tugs-of-war between powerful countries.

Many of Taiwan's allied countries are SIDS, including the ones located in the Pacific Ocean - Nauru, Tuvalu, the Marshall Islands, Palau - and also the ones in the Caribbean Sea - St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, and Haiti. How we strengthen our relationship with these allied countries is crucial to Taiwan. Therefore, this issue is themed "International Aid to SIDS", inviting experts and scholars in related fields to elaborate on the problems faced by SIDS from diverse perspectives and discuss how best to offer them assistance through international aid.

The theme of the special report in this issue is "International aid from SIDS perspectives". We've interviewed Hon. Steven Victor, the Minister of Agriculture, Fisheries and Environment of Palau, the host of this year's Our Ocean Conference (OOC), to share with readers the challenges faced by Palau and also how to overcome these challenges through international aid. Moreover, a researcher from the National Museum of Natural Science (Taiwan), Dr. T.Y. Aleck Yang, applied his professional experience to cooperate with the TaiwanICDF on the "Census and Classification of Plant Resources in the Solomon Islands project", to share with readers the execution of the project and the importance of biodiversity to island countries.

These island countries are small when viewed from the size of their populations and national territory, but while the whole world is fighting against the impacts of climate change, these "small" island countries are on the frontlines battling an existential threat to the very survival of their countries. They also play a key role in influencing the regional political agenda set by the big countries. Through this issue, the *Development Focus Quarterly* hopes to raise awareness of the challenges these small island developing states are currently facing, and what kind of assistance Taiwan, itself an island country, could offer in support.

## Summary

### **Australia's foreign aid policy to Pacific island countries**

(To-hai Liou, Adjunct Professor at the Department of Diplomacy and Director of the Center for Australian Studies at National Cheng-Chi University)

Due to geopolitical and strategic security considerations, Australia has always viewed the southern Pacific as part of its zone of influence. However, since the turn of the 21st century, the primacy of Australia in the southern Pacific has been challenged by the rise of China. The deterioration of relations between the United States and China has in turn worsened the relationship between China and the Morrison government, which has always actively supported the US. In September 2021, Australia signed the historic security treaty AUKUS with the UK and the US, which was seen as a gigantic victory for the Morrison government. However, on the eve of the Australian federal election, the Solomon Islands signed a security treaty with Beijing. The Liberal/National coalition government letting this outcome happen was criticized by the opposition, the Australian Labor Party, as Australia's biggest policy failure since the end of World War II. This article aims to elaborate on the foreign aid policies of Australia in the Pacific area. Is the intervention of Beijing the reason for the failure of Australia's foreign aid policies? Or are there other explanations? In the end, the author concludes that the Australian experience can be viewed as a positive encouragement for the current direction of Taiwan's foreign aid policy.

### **Chronic disease and international aid in small island developing states**

(Yung-wei Hsu, Director of the International Medical Service Center in MacKay Memorial Hospital)

Many of Taiwan's allied countries are small island developing states, where the incidence and death rates from chronic diseases are very high. This, combined with the challenges of climate change and natural disasters, seriously hinders the development of these countries. Taiwan is highly advanced in the medical field, and in recent years, public health projects have become the centerpiece of its medical foreign aid. With these projects Taiwan has elevated the ability of allied countries to prevent chronic diseases, assisting them in achieving SDG 3.4 and lowering the rates of early death caused by chronic diseases. This article refers to the Capacity Building Project for the Prevention and Control of Diabetes in St. Vincent and the Grenadines and other medical aid projects conducted by the author to examine the severity of chronic diseases in small island developing states and to highlight the meaning and importance of foreign aid in this context.

### **Community resilience building in small island developing states**

(Yi-jun Liu, Associate Researcher at the National Science and Technology Center for Disaster Reduction. I-chuan Liao, Assistant Researcher at the National Science and Technology Center for Disaster Reduction)

The small island developing states are the most vulnerable to climate change due to their unique mix of environmental, social, and financial conditions. Building climate resilience and strengthening adaptive capacity under climate change are the core tasks that the international community has to confront and help SIDS with. This article combs through the discourse on threats, risks and resilience of SIDS in the face of the climate change imposed on them, and looks at a case study on Iloilo City in the Philippines, to examine the key elements required in forming community resilience. Lastly, this article proposes providing policy-making advice to help the SIDS build community resilience in line with the future direction of Taiwan's international cooperation efforts.

### **Cooperation and social linkage: New opportunities for Taiwan's cooperative aid projects in Oceania**

(Pei-yi Guo, Associate Research Fellow, Institute of Ethnology, Academia Sinica; Cheng Cheng Li, PhD Student, University of Hawaii; Sra Manpo Ciwidian, PhD Student, University of Hawaii)

This article discusses Taiwan's new opportunities for cooperative aid projects in Oceania based on two core concepts, "cooperation and exchange" and "social linkage". The essence of a cooperative aid project should be directed towards "cooperation" rather than "aid" to facilitate greater mutual benefits. Also, when planning and executing cooperative aid projects, the essence of a project should be adapted to the cultural context of island countries; their cultures are centered on social relationships, so there is a need to establish social links between Taiwanese and Islanders. With the shifting paradigms for development and aid, recent diplomatic policy of island countries has tended to emphasize slightly more their autonomy, and the most important sociocultural characteristics of the Oceanic peoples now also influence their expectations for cooperative aid projects. Here, the authors take an existing education project in Palau as an explanatory example of how, from an Islanders' perspective, Taiwan's development projects embody concepts of "cooperation and exchange" and "social linkage", which are proven to contain development potential and are valuable as guidance for future projects. Finally, the authors propose that due to the cultural affinities between Indigenous people in Taiwan and those in Oceania, it is wise to experiment with increasing the involvement of Taiwan's Indigenous peoples in cooperative aid projects.

# 當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策

劉德海

國立政治大學外交系兼任教授及國際事務學院澳洲研究中心主任

## 摘要

基於地緣政治與戰略安全的考量，澳洲一向視南太平洋地區是其勢力範圍之所在，並在對外經援一直將南太視為第一優先的區域。然而進入 21 世紀以來，澳洲獨霸南太的局面面臨中國崛起的挑戰，且情勢越來越嚴峻，逼得坎培拉不得不大幅增加對南太島國的經援，甚至軍警介入維持和平與安定。

儘管如此，中國在南太地區的影響力仍不斷擴大，且對澳洲的安全日益構成威脅，實已超越坎培拉能力之所及，澳洲只得積極拉攏美國、日本甚至歐洲傳統強權如英、法、德等國介入此一地區以制衡北京的勢力。而美中兩超強戰略推擠加劇，使積極挺美的莫里森政府與中國大陸的關係更形惡化。2021 年 9 月澳洲和英國、美國簽署歷史性的 AUKUS 安全協議，獲美英幫助建造核動力潛艇，堪稱是莫里森總理的外交大勝，但今（2022）年 5 月澳洲國會大選前夕，自由黨 - 國家黨聯合政府因索羅門群島與北京簽署維安協議，被在野的工黨抨擊為二次大戰結束以來外交最大敗筆。莫里森目前正陷入政權保衛戰。

本文主旨即在探討當前澳洲對太平洋地區島國的援助政策，究竟中國因素是否為驅動澳洲對此地區援外政策的主要動力，而澳洲對此地區援外政策的失敗主因是否就是北京的介入，還是另有原因？最終則希望透過檢討澳洲的經驗為我國的援外政策提供正面的動能。

**關鍵詞：**澳洲、南太平洋、政府開發援助（ODA）、中國、索羅門群島

## 一、前言

基於地緣政治與戰略安全的考量，澳洲一向視南太平洋地區是其勢力範圍之所在。現任總理莫里森（Scott Morrison）即曾表示澳洲視太平洋為其本土的延伸（an extension of our own country）。<sup>1</sup>為此，長此以來澳洲在對外經援一直將太平洋地區島國視為第一優先的區域，尤其巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea, 簡稱 PNG 或巴紐）是最大受益國。然而進入 21 世紀以來，澳洲獨霸南太平洋的局面遭遇中國崛起的挑戰，且情勢越來越嚴峻，逼得坎培拉（Canberra）不得不大幅增加對太平洋地區島國的經濟援助，甚至軍警介入維持和平與安定。儘管如此，中國在南太地區的影響力仍不斷擴大，且對澳洲的安全日益構成威脅，實已超越坎培拉能力之所及，澳洲只得積極拉攏美國、日本甚至歐洲傳統強權如英、法、德等國介入此一地區以制衡北京的勢力。2021 年 9 月澳洲和英國、美國簽署歷史性的 AUKUS 安全協議堪稱是最顯著的例證，澳洲獲美英幫助建造核動力潛艇，<sup>2</sup>分享先進的防禦技術及情報，並涵蓋人工智能、量子技術、極音速飛彈（hypersonic missiles）和網絡安全合作。<sup>3</sup>此舉毫無疑問旨在對抗中國大陸日益嚴峻的滲透。

南太平洋地區位於美洲和亞洲大陸之間，此地區不僅是美中兩大超強戰略推擠的重要據點，介於第二島鏈與第三島鏈之間的澳洲與太平洋地區島國因而也不可避免地捲入超強權力的角逐，也是中方孤立我國外交的戰場。對澳洲以及美國來說，防堵中國勢力在太平洋島國擴張是重要的國安和戰略考量。2003 年北京將其多邊主義外交觸角伸入南太平洋，宣稱為了加強與太平洋島嶼的外交關係，而增加了對太平洋地區島國的經濟援助。2005 年中冶集團（Metallurgical Corporation Of China Ltd., MCC）對 PNG 的瑞木（Ramu）鎳鈷礦投資額高達 6.5 億美元，是迄今中國在該地區最大的投資案。<sup>4</sup>2006 年中國南太平洋對話在斐濟首度舉行，總理溫家寶宣布中國將加強與太平洋島國的經濟合作，同時承諾提供更多經援、取消這些國家的債務，及免費發放抗瘧疾藥物及培訓政府官員和技術人員等。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> “Australia presses Solomons to disallow Chinese warships docking,” *The Australian Financial Review*, April 12, 2022, <https://www.afr.com/politics/federal/australia-presses-solomons-to-disallow-chinese-warships-docking-20220412-p5acxg>

<sup>2</sup> “How AUKUS has brought an alliance revolution to Australia,” *The Australian Financial Review*, April 5, 2022, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/how-aukus-has-brought-an-alliance-revolution-to-australia-20220404-p5aar3>

<sup>3</sup> “Aukus pact extended to development of hypersonic weapons,” *The Guardian*, April 5, 2022, <https://www.theguardian.com/politics/2022/apr/05/aukus-pact-extended-to-development-of-hypersonic-weapons>

<sup>4</sup> “PNG nickel project with China forges on,” *The Australian Financial Review*, April 1, 2005, <https://www.afr.com/companies/png-nickel-project-with-china-forges-on-20050401-jl5xy>

<sup>5</sup> 劉德海，「南太平洋和平觀察：澳紐」，2006 亞太和平觀察研討會，台北：財團法人台灣民主基金會委託研究報告，2006 年，頁 325-347。

## 二、新冠肺炎下澳中角力延燒太平洋島國

澳洲中間偏右的自由黨—國家黨聯合政府自 2013 年開始執政迄今。傳統上聯合政府對於對外開發援助並不是很熱衷，而是傾向於將經援計畫與外交和安全利益掛鉤。在經濟合作發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 裡，澳洲是排名第 14 的援外國，其 2020 年的政府開發援助 (Official Development Assistance, ODA) 金額為 26 億美元，佔其國民所得毛額 (Gross National Income, GNI) 的 0.19%，比 2019 年還少。儘管如此，由於新冠疫情肆虐南太地區，澳洲政府在 2022/23 財政年度又追加 4.6 億澳元 (相當於 3.2 億美元) 的「臨時鎖定補救措施」(temporary, targeted & supplementary measures) 來支持防疫經濟復甦與區域夥伴關係，使 ODA 總額達 46 億美元。但為維持 ODA 總額預算的上限，這些補助案是與國家預算案分開處理的。<sup>6</sup>

然而進入本世紀的第 2 個 10 年，隨著中國崛起成形，自 2017 年澳洲安全情報組織 (Australian Security Intelligence Organisation, ASIO) 稱中國試圖介入澳洲決策後，雙方關係便不斷惡化，更在 2020 年澳洲總理莫里森呼籲新冠肺炎調查後降至冰點，澳洲並因此遭到北京的經濟制裁。在新冠肺炎疫情下，澳中外交角力的新戰場已延燒至太平洋地區島國。為阻止華為在太平洋駐足，以利其在此區域情搜，自由黨聯合政府已被迫提供近 1 億美元，贊助興建從澳洲至巴紐與索羅門群島 (Solomon Islands)，長 4,700 公里之海底電纜工程所需資金的 3 分之 2。澳洲又與美日共同資助 3,000 萬美元構建海底光纖網絡 (fibre optic cable) 至西太平洋密克羅尼西亞 (Micronesia) 地區擁有 5 百多個小島的帛琉 (Palau)。<sup>7</sup> 2020 年 12 月又傳出中國試圖在巴紐近海建地下通信電纜，最終 2021 年 10 月澳洲政府與澳洲龍頭澳洲電信公司 (Telstra) 聯手斥資 16 億美元收購業務範圍遍及多個太平洋島國的通訊企業 Digicel Pacific，此舉堪稱坎培拉憂心中國滲入南太，危及區域安全所採取緊急因應經援措施最鮮明的例證，同時也創下澳洲外交史上政商聯手以巨資經援開發中國家的首例，此舉對坎培拉政府而言是項意義重大的援外政策轉變。<sup>8</sup>

2022 年 4 月當有關中國和索羅門群島正在計畫簽署一項新安全協定的消息傳出後，澳洲的反應既警覺又擔憂。索羅門群島位於澳洲東北部 2,000 公里左右。據悉索羅門允許中國將軍警部署在索國，以保護中國人民以及在南太平洋的相關設施與活動。澳洲政府在得知此事後，儘管國內正在如火如荼地進行國會選舉戰，莫里森仍火速派太平洋事務部長賽索嘉 (Zed Seselja) 出訪索羅門首都荷尼阿拉 (Honiara)，面見總理蘇嘉瓦瑞 (Manasseh Sogavare)，明確要求索羅門不要簽署該協議，其安全需求可以依靠太平洋鄰國。但為時已晚，索羅門取消該協議殊非易

事，毫無疑問地澳洲想擺平此事所需付出的代價勢必不訾。

澳洲目前仍是索羅門群島最大的援助國，但對索國而言和中國建立更緊密的關係能給該國帶來經濟上的利益，除得到經濟援助外，還有基礎設施建設。澳洲一直為索國提供很多安全支援，但尚不足以讓索羅門警方得以有效治理，原因之一是索羅門群島人口雖僅 65 萬，但是個地理上比較分散的國家，超過 990 個島嶼，造成治理與維安不易。中國以 2021 年唐人街暴動為由，承諾此次與索國的安全協議將不僅為索羅門群島提供設備，還提供員警培訓。<sup>9</sup> 2021 年荷尼阿拉爆發暴力抗議活動。該抗議活動涉及該國與中國建交以及日益緊密的雙邊關係。親臺灣的馬萊塔島 (Malaita) 移民不滿瓜達爾卡納爾島 (Guadalcanal) 居民所支持的總理蘇嘉瓦瑞在 2019 年與我國斷交，同時在反對派發起的不信任投票案失敗後，雙方在唐人街地區發生暴力衝突。<sup>10</sup> 後來，索羅門總理蘇嘉瓦瑞根據澳洲與索羅門群島現有的安全協議請求澳洲派軍和員警助其平亂。但後來蘇嘉瓦瑞指責澳洲人員拒絕在 2021 年荷尼阿拉暴動時保護中國建造的基礎設施和投資，然而澳洲官員不承認此一指控。儘管兩國都公開聲稱這個安全協議沒有對雙方關係造成永久傷害，澳洲顯然仍未能成功勸阻索國放棄與中國的協議，澳洲隨後批評該協定的談判缺乏透明。蘇嘉瓦瑞在國會發言中說澳洲是虛偽的，因為它把與美英關於 AUKUS 協議談判高度保密。他稱自己也是從媒體才知道有 AUKUS 協議。蘇嘉瓦瑞認為作為太平洋家庭成員之一，索國和太平洋國家應被諮詢確保 AUKUS 協議是透明的，「因為該協議允許核潛艇進入太平洋，影響我們太平洋家庭」。<sup>11</sup> 事實上，這並不是澳洲軍警首次介入索國。索羅門群島曾於 2003 年 7 月發生種族暴動，索國政府無力平息，請求澳洲支援維安，於是在澳洲領導與資助下成立「區域援索團」(Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI)，其人員來自澳洲、紐西蘭及「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF) 所屬的 15 個南太國家，直到 2017 年才結束。為了索國的安定，此一援助案澳洲付出 26 億澳元的龐大代價。<sup>12</sup> 澳洲一直是索國最主要的發展援助提供國。如 2019-20 財政年度澳洲對索國的 ODA 超過 1.74 億澳元。

根據洛伊國際政策研究所 (Lowy Institute for International Policy)，澳洲一直是太平洋地區最大的經援提供國，自 2011 起，該國已付出 66 億澳元，超過中國的 13 億澳元 (未包括中國國營企業與承包商近年在此地區所投入的近 100 億澳元資金，包含冶礦、水力發電廠、水產養殖、林業、房地產開發等)。過去 10 年中國在南太平洋地區的影響力迅速增長，許多太平洋地區島國都與北京建立貿易往來。這些貿易往來是中國一帶一路倡議 (One belt, One road Initiative, BRI) 的一部分。帶路倡議是項全球發展戰略，旨在開闢貿易路線，並提高中國在全

<sup>6</sup> <https://donortracker.org/country/australia>

<sup>7</sup> "If China ends up buying it, they will hear and see everything," *The Australian Financial Review*, January 11, 2021, <https://www.afr.com/politics/federal/if-china-ends-up-buying-it-they-will-hear-and-see-everything-20210110-p56syf>

<sup>8</sup> "Digicel deal a totemic shift for a Western government," *The Australian Financial Review*, October 25, 2021, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/digicel-deal-a-totemic-shift-for-a-western-government-20211025-p592tx>

<sup>9</sup> 「澳洲為何如此關注中國與所羅門群島安全協議？」，澳華網，2022 年 4 月 7 日，<http://www.chinesenews.net.au/navigator/oznews/61506.php>

<sup>10</sup> 「所羅門群島騷亂後政治撕裂持續 背後的中國因素和深層矛盾」，*BBC News* 中文網，2021 年 12 月 7 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59561725>

<sup>11</sup> 「所羅門群島總理痛批澳政府：莫里森稱“跟中國學樣”」，澳華網，2022 年 4 月 30 日，<http://www.chinesenews.net.au/navigator/oznews/61763.php>

<sup>12</sup> <https://www.lowyinstitute.org/publications/australias-costly-investment-solomon-islands-lessons-ramsi>

球範圍內的影響力。南太平洋地區是此一倡議連接全球島嶼與港口海上絲路的標的之一。<sup>13</sup> 所以，無論是出於資源利益還是投資利益，中國都積極試圖擴大其在南太地區的政經影響力。

一方面由於深感中國滲透進入南太區域的威脅有增無減，另一方面因2017年起澳中關係日趨惡化，早在2016年9月，澳洲政府即在「太平洋島國論壇」領袖會議上宣布將推動「太平洋升級」戰略 (Pacific Step-up)，提供更多資金，因應區域所面臨的挑戰以強化與太平洋地區島國的交往，主要目的之一就在反制中國在此一地區不斷增加的影響力與投資。同時，2016年的防衛白皮書與2017年的外交政策白皮書都明確設定此案為澳洲最重要的優先發展計畫。<sup>14</sup> 莫里森政府又於2019年7月特設澳洲基礎建設經援計畫 (Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific, AIFFP)，提供包括5億澳元的無償援助與15億澳元的長期貸款資金給太平洋國家與東帝汶 (Timor-Leste) 的基礎建設發展。<sup>15</sup> 2022-23財政年度澳洲政府對太平洋地區的經援金額已提升至18.5億澳元。莫里森也將其針對太平洋的AIFFP增至30億澳元。<sup>16</sup> 其審核與撥款程序是先由顧問委員會與相關部會審議外交經貿部 (Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT) 提出企畫案之成效，通過後貸款再由澳洲出口融資公司 (Export Finance Australia) 來支付。

### 三、中國成澳洲制定援外政策關鍵變數

進入21世紀第2個10年開始，澳洲越來越感受到中國崛起的威脅，這種威脅在其最在意的南太地區最為明顯。而美中戰略推擠加劇，使積極挺美的澳洲與中國的關係更形惡化。在此背景下，執政的自由黨聯合政府對太平洋地區島國的援助政策被迫大幅加碼對應，凸顯中國因素成為澳洲在制定援外政策的關鍵變數。然誠如澳洲前駐索國外交官 Mihai Sora 所指出的，自由黨-國家黨聯合政府有必要改變其傳統的態度，不應只視南太地區為亟需澳洲解決麻煩的區域。如自由黨聯合政府霍華德 (John Howard) 總理執政的反恐時代，視南太島國為瀕臨國政治理失敗的國家 (failed states)，且認為其很有可能成為恐怖份子滋生的溫床。<sup>17</sup> 太平洋的確是個全球地緣政治極為重要的區域，但澳洲不應只一心想增強自身在此地區的領導地位，而是應該思考如何才能與南太國家成為真正得以交心的夥伴 (莫里森口口聲聲地稱南太地區島國與澳洲是一家人)。Sora 建議澳洲不妨模仿美國對北太平洋國家的自由聯合協定 (Compacts of Free

Association, COFA) 模式，<sup>18</sup> 提供這些國家除緊密防衛合作外的經濟利益，如開放勞工市場以及其他的健康保險等福利。換言之，從移民、教育與區域經濟整合三個角度重新思考澳洲與南太國家的關係，如此雙方可共享龐大的回報。關鍵就是要針對太平洋地區島國的需求做出回應，找出解決方案。<sup>19</sup> 蘇嘉瓦瑞的發言就是一葉知秋，他表示索羅門群島目前正尋求與北京建立更密切的關係，因為他不期望澳洲可以滿足所有安全需求。且索國並無意在南太平洋地區引發地緣政治鬥爭，但在應對其他問題，如氣候變遷上，索國需要支持。<sup>20</sup>

其實，澳洲與太平洋地區島國的利益衝突早在2019年9月就已浮現檯面。吉里巴斯 (Kiribati) 前總統湯安諾 (Anoto Tong) 曾說，相較澳洲傷害島國未來，中國較不邪惡。全球暖化導致海平面及氣溫上升，引發更頻繁、強烈的颶風等熱帶風暴，威脅南太平洋島國的生存。是年8月在吐瓦魯 (Tuvalu) 召開的「太平洋島國論壇」上，包括吉里巴斯在內的小島國家集團 (Smaller Island States, SIS) 起草的《吐瓦魯宣言》 (Tuvalu Declaration)，呼籲各國提高減碳目標、加速淘汰對煤炭的使用，因澳洲強力反對而無法通過。太平洋地區島國在對抗氣候變遷議題上轉而尋求中國支持，兩害相權取其輕，因此和中國相比，澳洲更邪惡。南太島國要求提高減碳目標，共同聲明以呼籲《巴黎協議》 (Paris Agreement) 締約國符合減碳目標取代。島國亦呼籲立即禁止新的燃煤發電廠及新煤礦，加速停止使用煤炭。協商不成後，當時的吐瓦魯總理索本嘉 (Enele Sopoaga) 對媒體指出，他和澳洲總理莫里森曾激烈辯論，他對莫里森說「你關心的是拯救澳洲的經濟，我關心的是拯救吐瓦魯的人民」。在「太平洋島國論壇」後，澳洲副總理麥考馬克 (Michael McCormack) 在一項活動上抱怨，對於有國家要求澳洲關閉煤礦場，他感到「厭煩」，澳洲提供大筆援助款，他們 (太平洋島國) 有很多工人到澳洲採摘水果，這些國家才能生存下來。麥考馬克的談話引發島國高度不滿，吐瓦魯威脅要召回在澳洲工作的國人，麥考馬克事後被迫道歉。湯安諾接受澳洲廣播公司訪問時說澳洲缺乏處理對抗氣候變遷的領導能力，島國感到「很反感」。在此時刻，澳洲比中國邪惡。澳洲需要和島國對話、不能聽命於煤礦產業。湯安諾說煤炭不是民主、正義的一部分，「而是關係到我們的生存，澳洲所做的事情都在傷害我們的未來」。<sup>21</sup> 在此之前，太平洋地區島國就曾要求澳洲提供這些瀕臨被海洋吞噬的國家氣候難民的身份，使一些人可至澳洲避難，但亦遭坎培拉拒絕。

<sup>13</sup> “Australian PM announces \$2 billion infrastructure fund for the Pacific,” <https://www.pinsentmasons.com/out-law/news/australian-pm-announces-2-billion-infrastructure-fund-for-pacific>

<sup>14</sup> <https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/stepping-up-australias-pacific-engagement>

<sup>15</sup> “DFAT’s establishment of the Australian Infrastructure Financing Facility for the Pacific,” *Australian National Audit Office*, <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/dfats-establishment-the-australian-infrastructure-financing-facility-the-pacific>

<sup>16</sup> “Budget 2022: New \$65m Honiara embassy as Pacific aid hits a record,” *The Australian Financial Review*, March 29, 2022, <https://www.afr.com/technology/new-65m-honiara-embassy-as-pacific-aid-hits-a-record-20220328-p5a8jy>

<sup>17</sup> Richard Herr, “Australia and South Pacific Security: 9/11, Iraq and Regional Consequences,” *The Taiwanese Journal of Australian Studies VII*, 2006, pp. 65-66.

<sup>18</sup> COFA 是美國與三個太平洋島群島託管地簽署的國際條約，確立並制定彼此間聯繫國的關係，包括密克羅尼西亞聯邦 (Federated States of Micronesia)、馬紹爾群島 (Marshall Islands) 以及帛琉 (Palau)。

<sup>19</sup> Mihai Sora, “China-Solomon Islands deal: Australia must stop viewing the Pacific as its neighbourhood to fix,” *The Australian Financial Review*, April 1, 2022, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/australia-must-stop-viewing-the-pacific-as-its-neighbourhood-to-fix-20220330-p5a9ez>

<sup>20</sup> 「這國傳同意讓陸駐軍 澳洲嚇壞急阻止」，中時新聞網，2022年4月14日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220414001950-260408?chdtv>

<sup>21</sup> 「氣候變遷槓上澳洲 吉里巴斯前總統指中國較不邪惡」，TVBS，2019年9月20日，<https://news.tvbs.com.tw/world/1203669>

## 四、結論

澳洲即將於 5 月 21 日舉行聯邦大選，自由黨 - 國家黨聯合政府因索羅門群島與北京簽署維安協議被在野的勞工黨 (Labor Party) 抨擊為二次大戰結束以來外交最大敗筆。<sup>22</sup> 莫里森目前正陷入政權保衛戰。<sup>23</sup> 多項民調顯示執政的莫里森聯合政府將敗給中間偏左的澳洲勞工黨。如澳洲新聞民意測驗 (Newspoll) 所公布的民調顯示勞工黨領先執政的聯合政府，支持率為 54% 比 46%。<sup>24</sup> 目前擁有剛好 76 席多數的執政聯合政府恐將失去 10 個席次。<sup>25</sup> 而由艾班尼斯 (Anthony Albanese) 領導的勞工黨若勝出，將終結澳洲保守政府的 9 年執政。值得注意的是，這次選舉選民的三大關切為生活成本、國家安全和氣候變遷。<sup>26</sup> 換言之，若出現政權轉移，勞工黨的援外政策考量的優先順位會有所不同。現任澳洲聯邦參議院議員、澳洲參議院工黨領袖，並擔任影子內閣的外交部長黃英賢 (Penny Wong) 最近以 PNG 為例，為文指出澳洲不應僅被動地倚賴歷史與地理的鄰近性看待如 PNG 等太平洋地區島國，這種認知不足已導致其他的行為者 (暗示索羅門與中國的安全協議) 超越了澳洲。澳洲這種認知不足來自兩方面，其一是偏好從二次大戰與冷戰時代的思維看待此一地區，以致於澳洲與太平洋地區島國關係是以安全利益為驅動力。此外，澳洲思維架構的另一主控支柱就是認為此一地區是澳洲繳稅人的負擔。澳洲有必要強化對密克羅尼西亞文化 (Melanesian culture) 的理解，也必須認知到 PNG (太平洋地區島國) 利益，並有所回應，提出共享的戰略議程，而非僅是提出一系列的澳洲要求。<sup>27</sup>

澳洲與太平洋地區島國對我國而言，意義重大。澳洲不僅與我國享有共同的自由民主與市場經濟的價值，亦是我國的第 8 大進口來源 (煤、鐵、天然氣、鋁、銅的重要供給國)、第 14 大出口市場。而太平洋地區島國中有 4 國是我國的邦交國，即馬紹爾群島 (Marshall Islands)、吐瓦魯 (Tuvalu)、帛琉、諾魯 (Nauru)，是我國僅次於拉丁美洲地區的第 2 多邦交國的地區。從澳洲對南太經援的經驗中，吾人可吸取的教訓就是援外政策不可只一心想著自己的利益，而不重視對方的感受與需求，否則事倍功半甚至適得其反，遭到反噬。同時，我國亦可與澳洲共同合作促進太平洋地區島國的經濟發展與基礎建設。

## 小型島嶼開發中國家的慢性病與國際援助

徐永偉

馬偕紀念醫院國際醫療中心主任

### 摘要

臺灣的邦交國中許多是屬於小型島嶼開發中國家，這些國家慢性病的發病率和死亡率居高不下，加上氣候變遷、天然災害等挑戰，更阻礙國家的整體發展。臺灣有先進的醫療經驗，近年來醫療援外的模式，逐漸以公衛醫療計畫為主軸，透過提升邦交國慢性病防治的能力，協助其達成永續目標 3.4，降低慢性病導致的過早死亡率。本文將透過吉里巴斯臺灣醫療計畫以及聖文森國糖尿病防治能力建構計畫的分享，審視小型島嶼開發中國家慢性病的嚴重性，以及闡述國際援助的意義與重要性。

**關鍵詞：**慢性病、國際援助、公衛醫療、小型島嶼開發中國家、吉里巴斯、聖文森

<sup>22</sup> Nick Warner, "Australia has to end its long Pacific stupor before it's too late," *The Australian Financial Review*, April 29, 2022, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/australia-has-to-end-its-long-pacific-stupor-before-it-s-too-late-20220427-p5agne>

<sup>23</sup> 「莫裏森“奇迹翻盤”無望：最好的結果只能是懸峙國會」，澳華網，2022 年 5 月 9 日，<http://www.chinesenews.net.au/navigator/oznews/61873.php>

<sup>24</sup> 「澳洲執政黨民調落後 選前一週總理承諾更有同理心」，聯合新聞網，2022 年 5 月 14 日，[https://udn.com/news/story/6809/6313264?from=udn-catelistnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/6809/6313264?from=udn-catelistnews_ch2)

<sup>25</sup> 「最新民調聯盟黨恐丟掉 10 個席位：工黨優勢持續將奪權」，澳華網，2022 年 5 月 2 日，<http://www.chinesenews.net.au/navigator/oznews/6178.php>

<sup>26</sup> 「民調落後選情告急 澳洲總理宣布住房政策」，中央社，2022 年 5 月 15 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220515002276-260408?chdtv>

<sup>27</sup> Penny Wong, "Australia needs to invest in its relationship with PNG," *The Interpreter*, April 20, 2022, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/australia-needs-invest-relationship-with-png>

## 一、前言

慢性病（或稱非傳染性疾病，non-communicable diseases, NCDs）是一種持續且長期的健康狀況惡化或疾病。常見的 4 大慢性病包括心血管疾病、糖尿病、癌症、慢性呼吸道疾病，而引發慢性病的 4 大危險因素，分別為抽菸、不當喝酒、不健康的飲食、缺乏運動。在過去的 20 年裡，慢性病改變了世界，成為大多數國家人口的主要死因，導致全球 30 至 70 歲的人口中，有 2 億人過早死亡，造成該國經濟上的損失，而其中大多數為中低收入國家。慢性病對於人類健康所帶來的危害非常巨大，其中大多數的過早死亡，其實是可以避免或延遲的。慢性病的流行為個人、家庭和社區帶來毀滅性的健康後果，並有可能使衛生系統不堪負擔。此外，考量慢性病相關的社會經濟成本，預防和控制這些疾病已成為 21 世紀的一項重大挑戰。

相較於過去，全世界對於慢性病漸趨重視，世界衛生組織（World Health Organization, WHO）在 2013 年發佈 2013-2020 年全球慢性病行動計畫（Global Action Plan for the Prevention and Control of NCDs 2013-2020），揭櫫各國政府在面對慢性病的挑戰中，應該扮演的角色與責任，同時也強調國際合作在支持各國努力方面的重要性。此外 2016 年發佈的聯合國 17 項永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），其中具體目標 3.4 設定為 2030 年之前，將慢性病導致的過早死亡率，相對於 2015 年比率降低 3 分之 1。

馬偕醫院於 2014 到 2019 年，承接衛福部辦理的吉里巴斯臺灣醫療計畫，計畫主要著重於慢性病的防治。2018 年再次與國會、聖文森及格瑞納丁（或簡稱聖國）衛生部 3 方合作，執行 3 年期的聖文森國糖尿病防治能力建構計畫，協助提升聖國糖尿病防治與整合性照護。本文將分享「吉里巴斯臺灣醫療計畫」與「聖文森國糖尿病防治能力建構計畫」的經驗，檢視慢性病對小型島嶼開發中國家（Small Island Developing States, SIDS）的衝擊，並且探討國際醫療合作對於小型島嶼開發中國家在推展慢性病防治時的重要性。

## 二、慢性病對小型島嶼開發中國家的衝擊

聯合國經濟及社會理事會列出了全球 58 個小型島嶼開發中國家，分佈在 3 個地理區域：1. 加勒比海；2. 太平洋；3. 非洲、印度洋、地中海和南中國海，這些國家尤其受到慢性病的影響，發病率和死亡率居高不下。另一方面，氣候變遷、災害以及經濟不穩定等挑戰，更加劇小型島嶼開發中國家的脆弱性，阻礙整體發展。

慢性病對於小型島嶼開發中國家產生嚴重的衝擊，其中最重要的就是過早死亡（premature mortality）。<sup>1</sup> 世界衛生組織的資料顯示，小型島嶼開發中國家罹患慢性病患者，有 52% 會過早死亡（死亡年紀 30 至 69 歲），在太平洋島國，慢性病佔了所有死因的 70%，世界上前 10 個最肥

胖的國家都是太平洋小島國。<sup>2</sup> 雖然全球糖尿病的盛行率為 8%，但在小型島嶼開發中國家，糖尿病患的盛行率高達 20%，糖尿病相關死亡率是全球的 3 倍。

小型島嶼開發中國家的慢性病危險因素非常多，18 歲以上成年人沒有進行足夠的體力活動佔了 28%，23% 抽煙，56% 超重，其中有一半是肥胖。論到肥胖，為什麼島民會受到如此大的影響呢？背後因素可能跟基因有關。雖然有部分學者反對這個基因說，<sup>3</sup> 但是研究數據顯示，在控制活動、收入和生活方式後，來自太平洋或加勒比海島嶼的人在遺傳上比亞洲人或白人更容易罹患糖尿病。島民被認為具有「節儉基因」（thrifty gene），島民的祖先帶有這個基因，使他們的新陳代謝速度較慢，非常適合長期的海上航行，但在現代食物充足時卻引發災難。

此外，全球化的結果促成島國人民發生重大的飲食習慣轉變，從種植或捕撈漁獲的傳統食品，轉變為依賴進口高脂肪和高糖的西式加工食品。眾多研究顯示，這個飲食習慣轉變與高盛行率的肥胖、糖尿病與高血壓有高度相關性。2014 年太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum, PIF）主席帛琉總統湯米雷蒙吉紹（Tommy E. Remengesau Jr.）曾宣示，將致力於改善各國不健康的生活型態，<sup>4</sup> 雷蒙吉紹說：「我們的祖先都吃蔬菜、根莖及魚類，我們卻依賴進口的罐頭與垃圾食物。倘若再不改變飲食習慣，下一代將被肥胖、心臟病、糖尿病、高血壓等慢性病消滅。」

## 三、小型島嶼開發中國家慢性病的防治

在過去 10 年中，小型島嶼開發中國家的慢性病危機已經很明顯，各國政府、各區域組織和世衛組織，都做出許多承諾來解決這些問題。世衛組織和合作夥伴帶頭開展了區域和全球協調與合作機制以及許多其他舉措，但大多數國家其實未能按計畫實現 2030 年永續發展目標 3.4 的具體目標。小型島嶼開發中國家面臨嚴峻的挑戰，迫切需要採取更多行動來減少慢性病的健康負擔，也更需要國際援助和合作，以實現有效率的慢性病防治。

## 四、吉里巴斯臺灣醫療計畫

吉里巴斯（Republic of Kiribati）陸地面積 811 平方公里，33 個大小島嶼分佈於 360 萬平方公里之海域，東西幅員逾 4,000 餘公里，為世界最大之珊瑚環礁島國，吉國總人口約 117,000 人。吉國的經濟主要收入來自捕魚許可證和海產品出口，該國的大部分食品、水果和蔬菜都是進口的。水的主要來源是地下井和雨水收集，缺乏安全的供水和衛生設施。此外，吉國是全球

<sup>1</sup> Small Island Developing States Summit for Health, WHO 28-29 June, 2021

<sup>2</sup> Monitoring the premature mortality from the four major noncommunicable diseases in the Region of the Americas, 2000-2019. Pan American Health Organization. 2021.

<sup>3</sup> J Lifestyle Med . 2019 Jul;9(2):92-101. Impact of Early Life or Intrauterine Factors and Socio-Economic Interaction on Diabetes - An Evidence on Thrifty Hypothesis.

<sup>4</sup> 殖民後遺症 太平洋島國全球最胖，<https://anntw.com/articles/20140922-mBnt>

暖化首當其衝的受害者，海平面上升造成國土不斷被海水侵蝕，珊瑚環礁地形為主的國土，正被大海蠶食鯨吞。淡水也因為海水湧入而鹽化，因而居民習慣在飲用水加入砂糖，藉由甜味掩蓋地下水的鹹味與異味，日積月累攝取太多糖份，促使肥胖率增高，也使糖尿病增多。2016 年的吉里巴斯慢性病 STEPS 調查顯示，70.1% 的受訪者有 3 到 5 個罹患慢性病的風險因素（每天吸煙、低水果和蔬菜攝取量、體力活動不足、BMI 高和血壓升高）。吉國人民攝取蔬果嚴重不足，世界衛生組織報告指出，吉國人民平均每日蔬果攝取量不到 1 份，營養失衡亦是吉國慢性病盛行率高的主要原因之一。

馬偕醫院於 2006 年起承接國合會、衛福部計畫，遠赴吉國提供醫療援助，一直到 2019 年 9 月臺吉斷交為止。2014 年到 2019 年的吉里巴斯臺灣醫療計畫，主要著重於慢性病的防治。以下將分別說明吉里巴斯臺灣醫療計畫的架構與成效：

(一) 糖尿病衛教防治推廣：由派駐當地的護理師執行，辦理 26 次工作坊，提供 165 名醫護人員糖尿病衛教防治的新觀念外，亦巡迴於吉國塔拉瓦島上 17 個衛生站，與當地醫護人員共同教育民眾，了解正確的藥物使用、規律運動、健康飲食的重要性。同時也共同製作吉國糖尿病護照，對於病人的衛教與血糖持續監測，提供了很大的幫助。計畫執行期間也發現吉國糖尿病前期的盛行率高達 60%，這是嚴重的警訊，因為患有糖尿病前期的人，透過改變飲食、適當運動，或者藥物輔助使血糖恢復正常，有機會預防或延緩糖尿病。因此篩檢出的糖尿病前期個案，透過資料建檔與後續追蹤，導入糖尿病前期病人的介入性措施，進一步降低糖尿病發生率，達到預防重於治療的效果。

(二) 電子病歷互聯系統：吉國人民沒有身分證、家戶沒有門牌號碼，紙本病歷交由病人自行保管的方式，時常有遺失的問題，加上民眾未固定於衛生站看病，建立病歷互聯系統於各個衛生站，顯得格外重要。吉里巴斯臺灣醫療計畫中也完成電子病歷的資訊系統，藉由這個電子病歷系統，不僅可以追蹤居民的健康狀況，同時也提供吉國衛生部重要的慢性病統計數字，作為該國衛生政策的參考。這套系統同時開發指紋辨識功能，達成病人辨識與建檔管理病人的病歷與用藥資訊，以追蹤病人健康狀況。

(三) 行動醫療團：從 2006 年至 2019 年，一共派遣 28 團至吉國，2014 年起，更從原本單純的提供當地欠缺的專科醫療服務，開始深耕於醫學教育層面。配合吉國實習醫師訓練計畫 (Kiribati Internship Training Program)，在每次的行動醫療團，同時安排專科醫師教學，提供當地醫師從臨床診斷、治療、病生理之教學，透過教育訓練，致力於醫療照護水準之提升。

(四) 轉診病人計畫：自 2006 年起與吉國中央醫院簽署轉診病人合作備忘錄，治療吉國需海外轉診的病患。轉診病人需須克服長途飛行轉機的挑戰，其中尤以高難度之重症心臟手術及重大癌症手術的個案為多數，總收治超過 350 位轉診病人。

(五) 成立吉國第一座加護病房：1967 年來自美國的羅慧夫醫師，在馬偕醫院建立全臺首間加護病房。2016 年由馬偕醫院接續將愛傳承下去，結合臺灣民間的資源，成功於吉國設立吉國第一座加護病房，並導入重症照護概念，推動後續醫護人員照護能力訓練。

(六) 學童風濕性心臟病篩檢計畫：2016 年至 2019 年期間，大規模進行吉國學齡兒童風濕性心臟病篩檢工作，共篩檢超過 4,000 名兒童。除了調查盛行率外，同時與吉國衛生部合作進行確診病童的抗生素注射計畫，預防復發。此外為了提升風濕性心臟病的診斷正確率，2019 年完成培訓當地 4 位醫護人員，使用心臟超音波診斷風濕性心臟病的技能。

## 五、聖文森國糖尿病防治能力建構計畫

聖文森國位於東加勒比海小安地列斯群島之向風群島中部，係由主島聖文森 (St. Vincent) 及格瑞那丁群島 (The Grenadines) 32 個小島或礁岩所組成，人口約 110,940 人 (2020 年)。世界衛生組織 2020 年的數據顯示，慢性病佔聖國人口死因的 81%，其中 23% 屬於過早死亡。跟其他小型島嶼開發中國家類似，聖國民眾普遍有不健康飲食、缺乏身體活動、吸煙和飲酒等行為因素，導致高血壓、超重 / 肥胖、高血糖和高血脂等問題。

依據聖國 2017-2025 年慢性病行動計畫，聖國衛生部承諾保護和改善人民健康，該行動計畫的最終目標是實現到 2025 年前，相對減少 16% 因慢性病造成的過早死亡。行動計畫中指出該國的策略包括多部門廣泛參與、強調夥伴關係與整合式照護、醫療人員與社區衛教人員的能力建構，著重於對慢性病的公共衛生措施，包括篩檢以及早期發現、診斷、治療和康復。

根據世界衛生組織合作夥伴華盛頓大學之資料顯示，聖文森於 2005-2015 年因糖尿病造成之死亡人數上升約 11.6%。<sup>5</sup> 因此，聖國於 2017 年向國合會提出以糖尿病防治為主題的公衛醫療計畫，經過國合會、馬偕醫院及聖文森衛生部共同評估討論計畫內容，並自 2018 年起合作執行 3 年期的糖尿病防治能力建構計畫。其計畫的架構與成效，包括：

(一) 協助規劃有效之糖尿病防治整合性照護策略與作法：

1. 安排 4 位政策規劃人員訪臺，並產出「糖尿病防治策略初步建議」。
2. 於聖國辦理 1 場「糖尿病防治」國際研討會。

(二) 強化醫療院所之糖尿病整合性照護能力：

1. 糖尿病衛教介入性研究獲聖國人體試驗倫理委員會 (Institutional Review Board, IRB) 審查通過，招募 158 名受試者。
2. 完成 19 位聖國醫事人員於馬偕紀念醫院參加糖尿病整合性照護訓練 (包含 4 位醫師、10 位護理師、5 位營養師)。
3. 辦理「糖尿病患照護訓練班」10 場次，培訓 221 名當地醫護人員。
4. 捐贈 1 輛衛教宣傳車、5 台眼底鏡、5 台 HbA1C 檢測儀及 55 組糖尿病足照護工具組予聖國醫療機構。

(三) 提升社區民眾對糖尿病防治所需之自主管理能力：

1. 安排 3 位聖國衛教人員，於馬偕紀念醫院參加糖尿病防治相關訓練課程。

<sup>5</sup> 國合會網站，〈聖文森國糖尿病防治能力建構計畫〉<https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?xItem=47583&ctNode=31133&mp=1>

2. 辦理「糖尿病患衛教推廣訓練」8場次，培訓94名當地衛教推廣人員。
3. 辦理糖尿病衛教87場次，提供民眾衛教901人次及篩檢1,104人次。
4. 透過當地媒體進行糖尿病自我預防衛教推廣7次。
5. 配合世界糖尿病日及其他計畫推廣活動發放糖尿病衛教單張共400張。
6. 完成12支糖尿病防治衛教影片拍攝。

## 六、國際援助對於慢性病防治的重要性

小型島嶼開發中國家的衛生系統資源不足，隨著全球疾病型態的轉變，許多衛生服務也正努力過渡到慢性病的慢性照護模式（chronic care model），並邁向全民健康覆蓋（Universal Health Coverage, UHC）。然而小市場、高昂的運輸成本，以及藥品和醫療設備價格談判缺乏規模，導致價格高昂且多變，增添醫療服務的不確定性。此外，小型島嶼開發中國家的衛生資訊系統大多薄弱、不發達和分散，進一步限制了這些國家面對慢性病防治的即時性與有效性。根據2019年全球衛生安全指數，衡量衛生系統應對全球大流行等事件的準備情況，絕大多數小型島嶼開發中國家屬於「準備不足」的類別。<sup>6</sup>然而藉由小型島嶼開發中國家的合作行動，非傳染性疾病所造成經濟面和社會面的衝擊，已成功吸引了全球關注。小島嶼開發中國家承諾到2030年之前，透過加速導入有效和優先的防治策略，提升初級衛生保健和全民健康覆蓋率，將非傳染性疾病造成的過早死亡率降低3分之1。

從2020年COVID-19大流行以來，不僅凸顯國際援助與國際合作的重要性，更彰顯基本公共衛生，以及健全的衛生系統和緊急應變的重要性。世衛組織指出，全球至少有一半的人口，沒有預防和控制慢性病的基本衛生服務覆蓋，這對於全人類期盼終止COVID-19大流行無疑是一大隱憂。研究顯示，新冠病毒容易於慢性病族群造成重症，在缺乏疫苗與基本衛生服務覆蓋的國家地區，確診人數不斷攀升，除了造成許多慢性病病人死亡外，也增加新冠病毒產生變異的風險。

隨著各國經濟的增長，國際援助對於小島國慢性病防治，顯得迫切及重要。透過慢性病防治經驗的分享與捐助防治所需之醫療器材設備，援助於該國資源不足的衛生領域，將有益於開發中國家的人民健康。

綜觀全球慢性病行動計畫（Global NCD Action Plan 2013-2020），其中的6大目標分別為：

- （一）加強國際合作和宣傳，提高政策上對慢性病防治的優先順序。
- （二）加強國家領導力、治理力、多部門夥伴關係，以加快慢性病的防治。
- （三）創造促進健康的環境，減少慢性病的風險因素及潛在社會因素。
- （四）通過初級衛生保健和全民健康覆蓋，加強和引導衛生系統防治慢性病。
- （五）促進並支持防治慢性病的研究和發展。

（六）監測慢性病的趨勢和決定因素，並評估其防治的進展情況。

以上6大目標，對於醫療資源以及防治經驗缺乏的小型島嶼開發中國家而言，國際合作與援助尤其顯得勢在必行。回顧已開發國家的發展，在經濟發展的過程中，無論是大量的溫室氣體排放導致的氣候變遷，或是大量輸出的高熱量、低營養食品，都是導致小型島嶼開發中國家生存危機的重要因素。有鑒於此，包括已開發國家在內的國際社會，誠有責任以「回饋國際社會、善盡國際責任」的心態，更積極共同參與全球慢性病的防治，協助小型島嶼開發中國家積極對抗慢性病，以確保健康與永續發展的生活方式。

檢視「吉里巴斯臺灣醫療計畫」與「聖文森國糖尿病防治能力建構計畫」此2項計畫，對照全球慢性病行動計畫的6大目標，其成效分析說明如下：

- （一）吉里巴斯臺灣醫療計畫：糖尿病衛教防治推廣與電子病歷互聯系統，分別可以呼應到永續發展目標3、4、6。其中電子病歷互聯系統，協助吉國衛生部獲得正確的數據資料，有效的監測慢性病的趨勢，並評估其防治的進展。這個電子病歷互聯系統，因為操作簡易，也獲得WHO Regional Office的高度讚賞。
- （二）聖文森國糖尿病防治能力建構計畫：此計畫的成果，聖國不僅辦理了國際研討會，也曾於2019年世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）會議上發表，呼應了永續發展目標1。同時檢視計畫的3大面向成果，包括規劃有效之糖尿病防治整合性照護策略與作法、強化醫療院所之糖尿病整合性照護能力與提升社區民眾對糖尿病防治所需之自主管理能力，也分別呼應了永續發展目標2、3、4。此外本計畫，完成了糖尿病衛教的介入性研究，達成了永續發展目標5。

對於其他小型島嶼開發中國家，未來在提升其預防及控制慢性病能力上可以協助的重點，依據筆者多年參與的心得經驗，提出以下建議：

- （一）健康識能（Health Literacy）向下扎根：要促進民眾參與自我健康照護，需要從學童期就提升對疾病之認識，以及養成均衡飲食的習慣。策略上應與夥伴國的衛生部、教育部合作推廣健康識能向下扎根。
- （二）推廣醫療資訊管理系統（Health Information System, HIS）：未來小型島嶼開發中國家的網路建設，透過各國的援助，將紛紛建置完成，網路連線將不是問題。然而因為醫師人力不足，小型島嶼開發中國家的慢性病人，大都仰賴護理人員用紙本病歷進行給藥與追蹤，如能協助建置醫療資訊管理系統，將有利於病人的健康狀況追蹤，同時亦可於醫療資訊管理系統中，導入人工智慧（artificial intelligence, AI）輔助護理人員正確給藥。醫療資訊管理系統也可以提供慢性病的各項數據，正確引導衛生系統防治慢性病。
- （三）呼應夥伴國的Action Plan：WHO鼓勵各國參考全球慢性病行動計畫（Global NCD Action Plan），依照各國的特殊性與急迫性，制訂各國的Action Plan。未來在我們與夥伴國合作的公衛醫療計畫中，應參酌各國的Action Plan，積極協助夥伴國對抗慢性病。

<sup>6</sup> Small Island Developing States Summit for Health, WHO 28-29 June, 2021

## 七、整合不同計畫資源，極大化臺灣援助成果

聯合國通過全球永續發展目標，呼籲推動17項發展目標，成為國際發展合作的新趨勢。SDGs包含了5大面向（5P），即環境面向的「地球」（Planet）、社會面向的「人類」（People）與「和平」（Peace）、經濟面向的「繁榮」（Prosperity），及執行面向的「夥伴關係」（Partnership）。其中SDGs第17項目標為「建立多元夥伴關係，協力促進永續願景」，強調無論政府部門、非政府組織、民間企業，都應該攜手合作，動員和分享知識、專業、科技與財務資源，支持開發中國家實現永續發展目標。

面對永續發展目標制定，臺灣的國際醫療援助也從以往著重「醫療服務」，逐漸擴大至「協助夥伴國強化健康照護及衛生體系」。同時國合會也注意到，小型島嶼開發中國家普遍有飲食西化與新鮮蔬果攝食不足的現象，造成營養不均、肥胖、糖尿病與高血壓等健康問題，其中關鍵的因素是進口食品便宜、蔬果生產力不足、價格昂貴。因此國合會在許多夥伴國家導入園藝生產與營養提升計畫，教導民眾在自家庭院種植蔬果，並且開辦烹飪班，介紹蔬菜的烹飪技巧與營養均衡的重要，這個園藝營養計畫對於慢性病的預防與治療至關重要。同樣隸屬於國合會推動的公衛醫療計畫與園藝營養計畫，甚至是國合會所招募的體育志工，推廣規律運動有益於糖尿病與高血壓的防治，這些如能在計畫的擬定初期與執行期都充分整合，勢必可極大化援助成果。

此外政府公私部門間的整合，也至關重要，南太友邦的臺灣醫療衛生計畫是由衛生福利部委託公、私立醫療院所執行，因南太友邦都是屬於小型島嶼開發中國家，糖尿病與高血壓的盛行率高，所以在當地執行的臺灣醫療衛生計畫，也都涵蓋慢性病防治這個議題。經費來自衛福部的臺灣醫療衛生計畫，如能與隸屬於國合會的臺灣技術團充分合作，整合各項資源，建立夥伴關係，一定能更有效協助友邦實現永續發展目標。

## 八、結語

我國目前14個邦交國中，就有9個國家是屬於小型島嶼開發中國家，提升這些邦交國預防和控制慢性病的能力，是臺灣做為國際社會一員應盡的責任。我們更希望藉由國際醫療援助，發揮「臺灣能夠幫忙」（Taiwan Can Help）的精神，創造世界共存共榮的美好願景。多年來，臺灣與邦交國和友好國家開展醫療和公共衛生合作項目，分享臺灣先進的醫療專業知識、實用技能和經驗，以改善這些國家的公共衛生和醫療保健。筆者很榮幸有機會參與吉里巴斯臺灣醫療計畫以及聖文森國糖尿病防治能力建構計畫，透過參與這2項計畫，不僅學得國際公共衛生計畫推展的經驗，增加國際視野，同時也有機會在外交前線，深刻感受到臺灣外交處境之艱難。

## 小型島嶼開發中國家的社區韌性建構

劉怡君

國家災害防救科技中心副研究員

廖翊笙

國家災害防救科技中心專案助理研究員

## 摘要

小型島嶼開發中國家因獨特的環境、社會和經濟特性，以及敏感的海陸生態系統，而成為氣候變遷中最脆弱的地區；協助其建構氣候韌性，並強化社區對於氣候危機的適應能力，乃是國際社會亟需正視且予以援助的核心焦點。本文藉由梳理小型島嶼開發中國家的氣候變遷威脅、風險和韌性相關論述，輔以菲律賓怡朗市（Iloilo City）之案例分析，剖析形塑社區韌性的關鍵要素。最後，以臺灣之國際合作未來發展方向，對於協助小型島嶼開發中國家建構社區韌性提出政策建議。

**關鍵詞：**小型島嶼開發中國家、氣候變遷、社區韌性

## 一、前言

全球暖化現象直接或間接導致的氣候變異事件持續在各地發生，並實際威脅人類安全與危害生物多樣性。早在 1992 年舉行的聯合國環境與發展會議 (The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) 上，小型島嶼開發中國家 (Small Island Developing States, SIDS) 已被認定因獨特的環境和發展條件，特別容易受到氣候變遷影響；又因治理不善、經濟狀況不佳、基礎建設匱乏、獲取資源管道有限等因素，導致其脆弱性偏高。儘管這些國家的人均碳排放量 (4.6 tCO<sub>2</sub>-eq) 遠低於全球平均水平 (6.9 tCO<sub>2</sub>-eq)，<sup>1</sup> 卻首當其衝承受氣候變遷的嚴峻衝擊，部分地區甚至處於被海水淹沒的存亡關鍵。

仙台減災綱領 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) 明確指出，小型島嶼開發中國家所面臨的災害風險超過自身復原能力，因此亟需國際社會給予特別關注。合作夥伴或已開發國家若能提供雙邊和多邊管道之協助，給予充足、持續和即時的國際支援，並依照其需求和優先順序量身訂做，將可大幅減少這些高風險地區的脆弱性，亦能有效降低災害衝擊程度。<sup>2</sup> 氣候變遷危機刻不容緩，除了控溫與金融支援外，如何透過技術移轉和能力建構提升這些國家的災害韌性，並強化脆弱群體對極端氣候的適應能力，更是各界需高度重視的議題。

本文首先整理小型島嶼開發中國家所遭受的氣候變遷威脅特性，繼而探討氣候風險相關概念之意涵，以釐清小型島嶼開發中國家的韌性特質。隨後，以國家災害防救科技中心 (National Science and Technology Center for Disaster Reduction, NCDR) 於菲律賓怡朗市執行之「更具災害韌性的小農」實證案例，探究在國際合作途徑下，如何透過以社區為本 (community-based) 的參與式操作手法，<sup>3</sup> 發展具備氣候韌性的地方農業耕作策略，並培力 (empower) 小農面對極端氣候的自主調適能力。文末，就小型島嶼開發中國家之社區氣候韌性建構議題，對於臺灣未來可提供的國際合作發展方向提出政策建議。

## 二、小型島嶼開發中國家之氣候變遷衝擊

根據聯合國政府間氣候變遷專門委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 第二工作小組 (AR5 WG II) 的報告，小型島嶼開發中國家在 21 世紀當前和未來與氣候相關的風險驅動因素包括：海平面上升、熱帶和溫帶氣旋、空氣和海洋表面溫度升高，以及降雨模式

的變化等。<sup>4</sup> 其中，海平面上升將導致大多數小島沿岸的海岸線後退，迫使沿海居民棲息地喪失，在漲潮和強風暴期間所發生的極端海平面事件頻率亦會增加。海平面上升加上風暴潮和海浪，將加劇沿海洪水和鹹水侵入含水層的可能性。暖化將會增加熱帶氣旋的平均強度、風暴潮強度和降水率，並進一步提高居住於沿海地區居民的風險。暖化亦將增加極端高溫和熱應力，而海洋酸化則將加劇海洋熱浪的頻率和強度。<sup>5</sup> 此外，因暖化導致的珊瑚礁生態系統退化，將對海岸保護、自給漁業和旅遊業產生負面影響，亦將嚴重衝擊生物多樣性。<sup>6</sup>

前述諸多氣候變遷威脅，意味著小型島嶼開發中國家在人類與動植物棲息地、領土、健康、生計、生存等面向，均面臨了重大危機。同時，在評估氣候風險時亦需將所衍生出的社會、經濟、法律、人員流動性等相互關聯且複雜之問題，全盤納入考量。除此之外，沿海土地淹沒導致民眾流離失所或遷居，將使得這些地區的文化認同、有形與無形傳統、社區歸屬感等逐漸喪失，極為重要的原住民族傳統文化與地方知識亦可能消逝，將造成全球集體歷史和科學不可彌補的損失。

## 三、氣候風險與小型島嶼開發中國家之韌性

### (一) 氣候風險之概念與意涵

在氣候變遷衝擊論述中，風險源於「氣候相關災害」(climate-related hazards)，與受災害影響之人類或生態系統的「暴露」(exposure) 和「脆弱性」(vulnerability) 三者間的動態相互作用，<sup>7</sup> 若欲降低氣候風險，可從減少暴露量角度切入。一般常見的倡議包含：呼籲工業大國積極削減溫室氣體排放量，以延緩因升溫所導致的海平面上升速度；發展綠色經濟，以降低對化石燃料的依賴；藉由築堤保護低窪地區民眾，亦可透過氣候移民手段將沿海聚落搬遷至高處。

若能有效減少受到衝擊群體的脆弱程度，同樣也能降低氣候風險。相關策略包含：種植抗旱、耐濕、耐熱、耐鹽等作物，可減少農作物對於極端氣候的敏感程度；強化高風險地區因應、適應氣候災害的能力。例如：打造具承洪韌性之聚落、建立在地淹水預警機制、發展鄰里

<sup>1</sup> IPCC (2022). Summary for policymakers. In: *Climate change 2022: Mitigation of climate change*. Contribution of Working Group III to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [P.R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, D. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, J. Malley, (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.

<sup>2</sup> UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction). (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*. 2022/04/15. [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf).

<sup>3</sup> Ayers, J., & Forsyth, T. (2009). "Community-based adaptation to climate change." *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 51(4), 22-31.

<sup>4</sup> IPCC (2014). Small islands. In: *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability. Part B: Regional aspects*. Contribution of Working Group II to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [Barros, V.R., C.B. Field, D.J. Dokken, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

<sup>5</sup> IPCC (2021). Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. GoMldf.aHrbu,a Mng., IK. .G Loemitizse, Il, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press. In Press.

<sup>6</sup> 同註 4

<sup>7</sup> IPCC (2022). Annex III: Glossary. In: *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022/04/15. [https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_Annex-I.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_Annex-I.pdf).

網絡組織、強化地方應變能力等。這些以社區為本的調適措施雖然無助於減緩氣候變遷威脅，但因成本較低、技術門檻不高，且具有短期降低衝擊與損失之效果，亦為另一種可行的策略。

上述對於氣候變遷衝擊的因應和調適能力強化之論述，與氣候韌性的建構具有高度關聯。韌性指一個相互關聯的社會、經濟和生態系統，因應災難事件、氣候變化趨勢或外來干擾的能力；該能力使其可作出反應或重組，以維持基本功能、本體和結構。而當韌性保有適應、學習、轉型的能力時，即可視為一個積極的屬性。<sup>8</sup>有鑑於此，社區氣候韌性之核心精神，在於受影響群體應對風險過程中所展現的正面效用。

## （二）小型島嶼開發中國家的氣候韌性建構

在不斷惡化的環境下，小型島嶼開發中國家面臨著迫切的氣候風險，但可行的解決方案卻也相當有限。為促使國際社會正視極端氣候威脅，一些低海岸國家與小型島嶼國家共同成立了小島嶼國家聯盟（Alliance of Small Island States, AOSIS），積極呼籲工業大國加速溫室氣體減量，並希望富裕國家協助其採取大型減緩、調適策略，例如興建較具韌性之基礎設施、發展再生能源、進行氣候遷徙等。

延續前一節的風險與韌性論述，本段嘗試探討這些國家在減緩氣候變遷衝擊上較可行的政策方案和優先順序。在降低暴露方面，因其碳足跡很小，故減少溫室氣體排放量效益有限。興建較具韌性之基礎建設因所費不貲，氣候融資不易到位，是以加固既有關鍵設施為較適宜之作法。若採轉向再生能源之策略，雖可降低化石燃料的運輸費用及環境汙染，但短期內難以發揮成效，建議可逐步施行。針對遭受海平面上升威脅的地區，長距離的遷徙或大規模的氣候移民，因牽涉如土地、生計、文化、跨域治理等極為複雜的議題，實非一蹴可幾。

小型島嶼開發中國家因在環境、社會和經濟上皆具極端脆弱特性，故成為氣候變遷衝擊的全球熱點之一。其中，位於邊陲地區、生活貧困、處於社會制度底層，以及氣候敏感生計依賴程度較高的弱勢群體（例如小農、牧民、漁民等），本已具有高度脆弱性，又因調適能力不佳、社會資本匱乏，遭受損害的程度將更為嚴重。<sup>9</sup>值得關注的是這些高脆弱群體的氣候風險，除了源自於氣候變遷的潛在衝擊，更取決於其對衝擊的反應。是以，若能透過培力來強化這些弱勢群體的氣候調適能力，提升災害因應效能，繼而促使其迅速採取行動以減少損害，將可達到有效降低風險之目標，甚至可能帶來更好的發展。

綜上所述，從災害風險觀點建構氣候韌性，小型島嶼開發中國家短期內首要任務應為強化高脆弱度群體/社區對於氣候變遷的應對能力。務實的做法可先針對遭受嚴重影響的環境、社會、經濟等項目，在衡量本土特性與資源後，採取因地制宜的因應行動，以抵擋負面衝擊並減少損失。同時，可透過學習、調適之過程，進行組織重組並轉變其原有屬性，以期降低脆弱程度。如此一來在遭受衝擊之後，因已具有適應能力，亦能夠較快恢復常態，繼而成為具有氣候

韌性之群體/社區。至於減碳、韌性的基礎建設、數位化防災科技、綠色經濟等較耗時、高成本、高技術門檻之措施，則可作為這些國家中長期的政策規劃方向。

## 四、國際合作計畫：「更具災害韌性的小農」倡議

為回應APEC減災綱領（APEC Disaster Risk Reduction Framework, APEC DRRF），對於建立具備災害韌性與氣候調適之經濟體的訴求，以及全球氣候行動夥伴關係（Marrakech Partnership for Global Climate Action, MPGCA）之倡議，臺灣與菲律賓協力推行「更具災害韌性的小農」之社區韌性建構實證計畫，並於菲律賓怡朗市選取一處大型遷居基地作為計畫實驗場域。雖然菲律賓不屬於小型島嶼開發中國家，但怡朗市為鄰海之城市，地勢低窪且淹水風險高；此外，作為計畫實驗場域之社區，位處於邊陲化之地理位置，且在基礎設施匱乏、經濟環境脆弱、社會資本不足、對自然災害的抵抗能力不佳等方面，與小型島嶼開發中國家的聚落有諸多相似之處。希冀透過此一計畫之推動過程與韌性形塑關鍵要素之說明，成為臺灣未來協助建構小型島嶼開發中國家社區韌性的參考範例。

### （一）計畫概述

#### 1. 計畫目標

為實踐仙台減災綱領之優先行動領域「重建美好未來」（Build Back Better）之呼籲，「更具災害韌性的小農」提倡“Plant Back Better”理念；以建構小農面對災害和氣候威脅的調適能力為目標，企圖發展具備韌性概念的社區農業耕作策略，並將災害風險減輕（disaster risk reduction）措施融入生計、經濟的振興，使得被迫遷居後的弱勢群體，得以恢復並重建得更好。

#### 2. 實驗場域簡介

怡朗市緊鄰怡朗海峽，因位處於沖積扇平原，地勢低窪平坦，水系縱橫且河道蜿蜒，約有2成村里具有高度水災風險，且沿海地區面臨地層下陷危機。由於近年工商蓬勃發展，市中心土地被大量開發，致使災害風險大幅攀升。市政府在位處於該市邊陲的墾尼里（Barangay Lanit）設立了大型遷居基地，該基地由7個分區（zone）組成，共有1,369戶（6,107人），主要安置了在土地清理政策與災害衝擊之下，陸續被迫遷移的非正式聚落民眾。包含了因河道整治、堤防興建、疏洪道闢建、河邊公園步道、舊飛機場用地商業開發等的拆遷戶；以及受到颱風衝擊與火災影響之受災戶；還有因氣候變異、生計困頓而流離失所的原住民阿提族（Ati）。

該區域多為農業用地，灌溉用水需求量大，導致旱災風險極高。為解決旱季缺水問題，當地慣用挖掘深井來汲取地下水，進而衍生地層下陷問題。又因地勢低窪、排水系統阻塞、不當廢棄物處理等，故被列為高度淹水潛勢區域。近年更因都市快速擴張，土地被陸續開發，原有農地滯洪功能消失，致使淹水災情益發頻繁。

<sup>8</sup> 同註7

<sup>9</sup> Engle, N. L. (2011). “Adaptive capacity and its assessment.” *Global Environmental Change*, 21(2), 647-656.

聖尼里之居民多屬社會底層之貧窮、弱勢家戶，在被迫搬遷重建後，因生計來源受限，獲取外部資源管道有限，又逢極端氣候衝擊，導致生活益發困頓。雖然該區域為怡朗市唯一有劃設農業用地、從事農業生產的地區，不過農地多為私人或政府持有，遷居戶僅擁有房屋產權或使用權。又因這些家戶過去的生計來源，多以與都會活動緊密相關的臨時工、建築工、三輪車夫、小攤販等為主。當其從都市縫隙被迫遷移至偏僻田壤，因不諳農事，亦無農地可耕，故每日需長途移動到市區謀生，以維持舊有生計，或倚賴社福資源，甚至淪為街頭乞討，終致陷入貧性循環的窠臼。

### 3. 方案規劃與落實執行

該計畫自2018年11月啟動，在進行了可行性評估，且經歷了基地訪查、共識凝聚、方案設計等籌備過程，於2019年5月正式執行，並於2020年10月階段性結束。在參與式規劃過程之中，由專家、官員、學校、教會、社區等多元利害關係人聯手發展出「社區菜園」與「學習花園」兩塊實驗基地構想，並設計了因應在地氣候的耕作方案。

社區菜園為佔地1,000平方公尺的市有農地，為市政府無償提供計畫使用。一半的菜園規劃種植家戶日常食用之蔬菜，以開放授粉品種（Open pollinate varieties, OPV）為主；同時搭配留種技術，以利持續耕種。另一半菜園則用來種植經濟作物，以雜交一代品種（F1）為主，以期能增加產量和提升品質。經濟作物銷售所得金額，部分將分配給參與耕作家戶做為替代性生計來源，其餘則做為投入下期耕作所需之共同資本，繼而實現循環經濟理念。

佔地1,800平方公尺的學習花園，乃利用當地學校既存的農場、溫室和灌溉設備，做為進階農耕的教學場域。該花園以花卉觀光農場為標的，透過師生協作方式，學習播種、育苗、移植、管理等技術，進而開啟販售花苗、切花、種子等契機。在花卉盛開期間，亦可成為生態旅遊場所，預期帶來觀光收益，以獲取持續種植、營運之資金。

## （二）韌性社區建構要素

### 1. 建立合作夥伴關係

聖尼里為不同聚落遷居重組而成，居民缺乏社區認同，且鮮少參與公共事務。為了促進參與意願，自籌備階段即納入意見領袖、宗教團體、地方學校，以及各區居民代表等。藉由賦予參與者獨特性與榮譽感，並經由共同設計、執行計畫過程，凝聚起社區向心力。此外，透過傾聽多方意見，進而了解地方特性、掌握實際需求後，發展出自主調適策略。最後，得以建立在地合作夥伴關係，對於社區後續自主運作極有助益。

### 2. 納入多元利害關係者

該計畫因跨區域（臺灣、菲律賓）、跨層級（中央、地方）、跨部門/跨領域（防災、農業、教育、都市計畫等），故推動時需納入多元利害關係者，並以網絡形式協力合作，方能讓

紙本計畫得以從倡議形式，具體落實至社區土地深耕。隨著計畫結束，來自外部的資助也隨即中止；然而因在地網絡已被串聯建立，地方層級的利害關係者於計畫結束後，仍持續於該社區進行多元面向的資源整合與鏈結，成為社區韌性持續運作的根基。

### 3. 專家知識與地方智慧的轉譯

該計畫導入農業專家與地區種苗業者，從整地、作畦、選種、播種、育苗、移植、栽種、施肥至採收等，不但提供專業知識予以社區小農，亦輔導實作練習，繼而大幅提升其農耕技術。然而從專家知識所發展出的農耕策略，因聚焦於蔬果多元性與營養均衡，例如：個別家戶耕種，以及小規模、多樣性的作物輪作等；以至於忽略了地方條件不利耕種之挑戰，且無法契合社區的生活形態與實際生計需求。在往返經歷專家知識與地方智慧相互轉譯之過程，部分蔬果改採當地原住民建議之原生種子，並簡化作物種類，同時轉變為集體耕作方式，大幅提升種植品質與效率。

### 4. 發展因應氣候風險的調適措施

計畫執行期間分別面臨了乾旱與暴雨威脅，社區也在失敗中摸索出適應地方環境和氣候條件的耕種模式。在種源的選取上，因應天氣型態依序種植耐旱與耐濕作物。在菜園的外圍則種植防風、防蟲的高莖作物，做為天然屏蔽。為因應耕地容易積淹水情況，將田畦調整為堆高加寬之型態。此外，在田地四周挖掘排水溝渠，並在低窪處開挖小型滯洪池；如此不但能降低淹水風險，乾旱時亦可成為灌溉用水來源。居民同時也在池內放養魚蝦，不僅可做為瓜果蔬菜以外的食物來源，也擴大了社區替代性生計管道。

## 四、結語

臺灣在公、私部門努力之下，長期執行海外援助工作，合作成效良好且獲得極高評價。其中，農業援外是國際合作領域的重點項目，過去多以專業農民為培訓對象，採具有經濟規模的開發導向。近年為因應氣候變遷，亦於氣象、韌性防災等領域投注資源，進行技術協助與能力建構。具體成果包含更新基礎圖資、分析災害潛勢、導入科技化監測技術、建立水災早期預警機制等，對於強化夥伴國在氣候變遷調適及防減災能力，成效卓越。

有別於前述中長期且具備規模的傳統海外援助模式，本文所介紹的國際合作計畫「更具災害韌性的小農」，採短期、小規模、低技術門檻之途徑，嘗試結合氣候變遷領域下的農業和防災議題，藉由社區農耕之生計振興策略，協助被迫遷居後的弱勢群體，得以重建更好的未來。以下綜整「更具災害韌性的小農」之核心精神，作為相關團體於小型島嶼開發中國家建構社區韌性之參考。

（一）提倡適合在地風土條件的韌性耕種理念，不但確保糧食安全，同時創造出循環的微型經濟效益。

(二) 在有限的經費與時間下，透過使用者為導向的方案設計，有效發展出契合社會屬性的集體農耕模式。

(三) 藉由參與式操作手法，有效凝聚社區共識，並培力弱勢群體面對極端氣候的自主調適能力。

(四) 雖以農業為切入點，但因結合防災、教育、社會福利等議題，且納入多元利害關係人，致使不同領域/部門間的資源得以相互串連，進而產生地方協力效應。

在面對氣候變遷威脅之際，仙台減災綱領特別呼籲國際社會需關注、支援脆弱的小型島嶼開發中國家。然而，作為優先行動領域「重建美好未來」之倡議，因隨著各區域在社會屬性、文化差異、經濟狀況等條件，應被賦予不同的意涵。對於開發程度較高的國家，它可能是更堅固的防災設施、數位科技的預警系統、先進技術的調適策略；但對於小型島嶼開發中國家而言，它可能代表著更有因應能力的社區，或是更具災害韌性的家園。

鑒於大規模減緩或調適計畫，對於解決小型島嶼開發中國家面臨的迫切氣候危機，顯得緩不濟急；且若高度依賴外來財政與技術援助，實無益於建立其自身韌性和調適能力。本文認為這些國家當前應重視高脆弱的社區或群體，將強化其面對極端氣候的因應與調適能力列為優先執行項目；致力於建構以社區為本的氣候韌性，並將賦予社區權力、優化當地實踐做為核心精神，方能即時、有效降低衝擊程度與災害損失。各界在提供援助的同時，亦應將以人為本（people-centred）作為核心，聚焦在其現有條件之下，協力發展出可因應氣候風險的調適行動，方能有效提升氣候韌性。最終，調適不應只是為了潛在的氣候威脅提前預備，或侷限於為了降低衝擊所作的努力；透過地方意識培力、能力強化以及韌性形塑，將成為社區重組轉型的驅動力，也將是小型島嶼開發中國家駛向永續發展的契機。

## 合作交流與社會連結：試論臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機

郭佩宜

中央研究院民族學研究所副研究員

李政政

夏威夷大學政治學系博士生

Sra Manpo Ciwidian

夏威夷大學政治學系博士生

### 摘要

本文以「合作交流」與「社會連結」這兩組觀念為主軸，探討臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機——在定位合作援助計畫時，從「援助」朝向「合作」的精神，促進交流互惠；在思考及執行合作援助計畫時，能貼近島國文化脈絡中將社會關係擺在中心，建立臺灣與島國/人民的社會連結。隨著發展與援助的典範移轉，近年島國集體的外交策略強調主體性，而大洋洲重要的社會文化特質，也影響他們對合作援助計畫的期待。我們以農業以及教育計畫為例，從島民觀點來說明臺灣原有的計畫如何能在規劃與執行時更強化「合作交流」與「社會連結」的面向。最後則提出臺灣原住民的文化概念與大洋洲的親近性，增加原住民在各式合作援助計畫中的參與，是具有發展潛力、可以嘗試的方向。

**關鍵詞：**大洋洲、合作援助計畫、社會關係、原住民

## 一、前言

「在我們的文化、傳統中，如果有一家沒有男人可以去捕魚，鄰居捕到魚，會分享給這家。這就是『好鄰居』(good neighbor)的概念，是我們社群的生活方式。」在 2021 年的一次訪談中，我們請教吐瓦魯駐臺大使涂莉梅 (Limasene Teatu)，近來該國外交部與相關部會曾在媒體上直播討論他們的外交政策與文化的關係，提及一些在地詞彙如 *aava* (尊敬/尊重)、*alofa* (愛)、*kaitasi* (分享、共同、連結) 等，反映吐瓦魯島民的文化價值觀 (Kitara 2020)，請她進一步闡述時，她舉了這個十分日常生活的例子。大使進一步說，這樣的精神與原則，在面對氣候變遷這種全球性的挑戰時也非常適用。「雖然大家都有各自不同狀況和考量……大家也都要考量自己的『鄰居』，才能一起走下去。這樣的觀念深植在我們國家的外交政策中。」

無論是關於發展計畫、國際交流、或面對 COVID-19 的疫情衝擊 (如 Movono & Scheyvens 2022)，我們經常可在大洋洲聽到類似的敘事，在地文化中的重要文化價值——尤其是對社會連結的重視，彼此互助、分享互惠，都是大洋洲人民與國家強調的做事方式。社會關係是大洋洲島民的核心關懷，無論是國與國、或人民之間 (people-to-people) 的外交活動、合作援助計畫的在地執行、到經濟活動的日常現場，島民經常從社會連結來理解與行動。這樣的觀念除了在外交場域的修辭與展演中越來越重要，在重視行動的大洋洲文化中 (郭佩宜 2017a、2014)，也是島民用來檢視、評價對方的重要原則。

此外，大洋洲近年的外交發展越來越重視島國主體性，在地緣政治的新競逐中，也巧妙運用地文化概念與區域集體的力量，取得外交成果，擘劃「藍色太平洋」(Blue Pacific) 的發展藍圖 (Fry & Tarte 2015)。臺灣在大洋洲的合作援助計畫需要深刻理解並順應此潮流，才能建立穩固的關係而互蒙其利。

本文擬以「合作交流」與「社會連結」這兩組觀念為主軸，探討臺灣在大洋洲合作援助計畫的新契機——在定位合作援助計畫時，從「援助」更朝向「合作」的精神，促進交流互惠；在思考及執行合作援助計畫時，能貼近島國文化脈絡中將社會關係擺在中心，建立臺灣與島國／人民的社會連結。我們主要的研究方法包括文獻研究、人類學田野觀察、正式與非正式訪談等，尤其是大洋洲研究近年常用的「故事敘述」(storytelling)。<sup>1</sup> 文章將先敘述大洋洲合作援助計畫的概況，包括近年地緣政治的新發展，以及臺灣扮演的角色。之後則說明發展與援助的典範移轉，提出近年島國集體的外交策略，以及大洋洲重要的社會文化特質，如何影響他們對合作援助計畫的期待。我們將以農業以及教育計畫為例，從島民觀點來說明臺灣原有的計畫已有一定成果，未來若能更強化「合作交流」與「社會連結」的面向，將更周延並貼近當地需求。最後則提出由於臺灣原住民的文化概念與大洋洲的親近性，增加原住民在各式合作援助計畫中的參與，是具有發展潛力、可以嘗試的方向。

<sup>1</sup> 基於學術倫理的要求，本文作者進行訪談時，需考量受訪者隱私、意願等因素，因此文中部分引述採匿名處理。

## 二、大洋洲合作援助計畫概況

大洋洲是世界上仰賴援助最高的區域之一：人均來看政府開發援助 (official development assistance, ODA) 最高，而 ODA 在預算占比最高的全球前 25 名國家中，大洋洲佔了 10 名 (Dornan & Pryke 2017: 386, Dayant 2019)。各國在大洋洲地區投入超過 20 億美元的援助，相當於該地區國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 的 7% 左右。如果以總量來看，美拉尼西亞 (Melanesia) 佔了大洋洲援助最高比例，但若以人均 (per capita) 來看則反之，人口少的小島國是援助最高者 (Overton et al. 2012)。這樣的結構引發許多討論，包括是否過度依賴援助 (Knapman 1986, Feeny & McGillivray 2008)、大洋洲的 MIRAB 經濟模式<sup>2</sup> (Bertram & Watters 1985, Bertram 1999, Bertram 2006, Fraenkel 2006)、援助的不穩定與難預測等變動性對經濟的傷害 (Clarke et al. 2008) 等。綜合分析，雖然 21 世紀大洋洲地區的整體援助金額上升，但成效差異很大，除個別國家治理的良善與否 (如課責性、清廉、法治、效率等) 之外，援助的不穩定性與可預測性是重要問題，橫向協調 (coordination)、避免破碎化 (fragmentation) 等面向也可再改進 (Gani 2009, Dornan & Pryke 2017, Wood & Nicholls 2021)。

以大洋洲援助金額排名來看，<sup>3</sup> 澳洲排名第一，中國第二，之後依序為美國、日本、紐西蘭、臺灣。中國自從 2006 以後，已成為大洋洲地區中主要的援助國，通過援助計畫以換取政治影響力 (Pryke 2018)。西方國家的援助目標在於「發展經濟並提高良善治理 (Good Governance)」，這些經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 國家對援助設有諸多條件，例如滿足民主、透明度和人權標準；相對而言，中國則無此限制。一些太平洋島國領導人認為，中國的援助比西方援助者更容易取得也更容易使用，將中國視為「另一種可能」(The China Alternative) (如 Wesley-Smith 2007, Wesley-Smith 2013, Smith & Wesley-Smith 2021, Iati 2016, Fry & Tarte 2015, Aqorau 2021, Kabutaulaka 2021)。如太平洋島國論壇 (Pacific Islands Forum, PIF) 前任秘書長泰勒女士 (Dame Meg Taylor) 所言，中國加入此區域的行動會帶來「正面的發展」(Taylor 2015)。但是，中國的外援不是沒有條件的，美國智庫蘭德公司 (RAND Corporation) 發表題為《美國的太平洋島國盟友：自由聯合國家與中國影響》(America's Pacific Island Allies: The Freely Associated States and Chinese Influence) 的報告書中指出，要獲得中國進出口銀行提供的優惠貸款，承包商必須是中國公司，並且項目材料的 50% 必須來自中國。西方國家與中國在援助方式有所不同，中國援助以提供低利貸款或「優惠」貸款 (concessional loan) 為主，主要透過國營企業或相關公司，投入大型基礎建設計畫，加入一帶一路，導致受援助國的債務提高；另一方面，西方援助者與臺灣通常提供不需償還的捐助 (grant)。

<sup>2</sup> 編按：「MIRAB 經濟」就是出國賺錢的人民 (Migration)，將賺得的錢匯款 (Remittances) 回國的一種海外援助 (Aid)，官僚機構 (Bureaucracy) 再將這些錢作合理分配。這幾個英文字母的頭一個字組合起來就是「MIRAB」。

<sup>3</sup> <https://pacificaidmap.lowyinstitute.org>

不少學者以及媒體報導都指出，中國正透過援助的方式威脅、挑戰美國、澳洲和紐西蘭在大洋洲的領導地位，以及其所創立的區域秩序（如 Brady, A. & Henderson, J. 2010），<sup>4</sup>而後者近年也積極回應。例如美國 2020 年國務院公布「2020 太平洋承諾」（2020 Pacific Pledge），承諾提供金額 2 億美元的援助。美國認為太平洋島國是重要的「自由開放的印太地區」（Open and Free Indo-Pacific）夥伴，其戰略政策著重「經濟、海上安全與良好治理」三大面向，<sup>5</sup>此外也更積極與密克羅尼西亞區域國家商議《自由聯合協定》（Compact of Free Association, COFA）的續約。澳洲 2018 年推出「太平洋升級」（Pacific Step-Up）的 5 億美元的捐款、15 億美元的非優惠貸款（non-concessional lending），澳洲出口融資公司（Export Finance Australia）提供額外的 10 億美元可贖回資本（callable capital），以「促進太平洋經濟繁榮、確保太平洋安全、以及建立個人、歷史與文化的連結」（Earl 2021）。另外，紐西蘭在 2018 年也推出「太平洋重啟」（Pacific Reset）的政策，尤其著重回應大洋洲國家關切氣候變遷議題。大洋洲學者認為西方國家近期推出這些系列的援助計畫，意旨在「抗衡中國」（如 Kabutaulaka 2019）。

臺灣對大洋洲的援助由政府執行，以外交部、國合會為主，有時搭配原民會、文化部等跨部合作，人員除公務體系外也包括外交替代役、海外服務工作團等方式招募，或與幾家醫院、醫學院搭配，但與公民社會或非政府組織的合作較少，其中一個管道是「臺灣海外援助發展聯盟」。臺灣政府在大洋洲主要援助對象為邦交國（馬紹爾群島、帛琉、諾魯、吐瓦魯，2019 年之前還包括索羅門群島、吉里巴斯），以及設有辦事處的斐濟與巴布亞紐幾內亞。此外也有區域性的計畫，臺灣向太平洋島國論壇秘書處提供區域發展援助資金。<sup>6</sup>臺灣在大洋洲的援助主要集中在農牧漁業、公衛醫療、教育等，為長期、延續型計畫，此外亦有較短期的資訊通訊、再生能源、技能訓練、災後重建、中小型基礎建設等計畫。COVID-19 期間，臺灣以「Taiwan Can Help」的口號，向「理念相近」國家捐贈數百萬個口罩與醫用品，在大洋洲地區，臺灣向馬紹爾、吐瓦魯、諾魯、帛琉捐贈醫療儀器、體溫計、醫用口罩，並分享臺灣防疫經驗（Tseng et al 2020）。

臺灣的學者如林正義（Lin 2010）、賴怡忠（2007）、林廷輝（2010）、蔡榮峰（2019）等探討臺灣大洋洲援助時，主要以「競逐」和「鞏固」為主軸——臺灣將太平洋島國視為戰略夥伴，將中國則視為威脅。臺灣援助是抗衡中國的手段之一。例如賴怡忠指出，臺灣應結合美國、日本經營南太平洋地區，定期與相關智庫、政府舉辦戰略對話、分享訊息。林廷輝則指出中國推行外交實則遇到許多「困境」，如：取得軍事據點不容易，中國積極滲入當地華人社團，島民對華人產生厭惡感、民主陣營對中國信任感低。另外，蔡榮峰認為臺灣與中國在外交競爭是兩

種理念的選擇：臺灣是以人為本的「價值外交」，而中國則為透過「一帶一路」以及援助計畫的「金錢外交」。他強調臺灣需要與理念相同的國家、智庫、公民團體合作，以多個支點的方式，創造多邊合作的機會。

西方學者分析臺灣援助、外交、以及大洋洲事務的參與，同樣以「競逐」為主要框架。Nguyen and Pryke (2018) 指出：「臺灣和中國在太平洋的援助，讓緊張局勢正在上升」，其分析說明，從整體數字來看，中國對大洋洲地區的援助金額遠遠超越臺灣。自 2011 年以來，中國已向大洋洲地區提供了 12.6 億美元的援助，其計畫規模是臺灣的 9 倍，但 Nguyen and Pryke 認為，「相比之下，臺灣援助金為 2.24 億美元，面對懸殊的比例，中國輕易影響大洋洲的外交局勢」。然而，按人均計算時，由於中國的友邦國家人口基數較大，臺灣的每人平均援助金額（237 美元）是中國（108 美元）的兩倍。Denny Roy (2013) 則說明臺灣在純粹的經濟援助上「沒有希望與中國相提並論」，因此臺灣強調建立人與人的網絡（people-to-people relations）的計畫，而並非像中國投資大型的開發建設與資源開採。另外，中國背景的學者 Zheng (2020) 則指出爭取外交承認，是推動中國與臺灣在大洋洲地區援助的主要動力，援助被雙方作為爭取政治支持的「工具」，在可預見的未來，Zheng 斷言「中國與臺灣的外交拉鋸戰在大洋洲地區將愈演愈烈」。

在邦交與影響力競逐的框架下，臺灣與中國在大洋洲的援助經常被西方學者批評為「金錢外交」，是造成區域不穩定的因子，加速島嶼國家的「腐敗、貪污」，讓其政治環境變得更「複雜與暴力」（如 Dobell 2007, Henderson & Reilly 2013）。有鑑於此，2009 年，臺灣發布了第一份對外援助白皮書，重點在提高援助的透明度和問責制度，在 2010 年 6 月公布施行《國際合作發展法》，使援助工作依法可循，並避免金錢外交的標籤。賴怡忠認為「國際援助計畫方式的好處，是這些計畫從撥款到執行，都會受到立法院監督。國際援助計畫本身的透明性不僅有助於監察與稽核，能協助防杜弊端，其執行過程的考核，更可供後任作為是否繼續提供協助的重要參考」。<sup>7</sup>國合會的成立邁向透明、專業、制度化，援外的法治化，接軌國際潮流（祝康偉 2020）。這些作法一定程度受到國際肯定，批評臺灣金錢外交的聲音減少許多，但仍有部分質疑。<sup>8</sup>

臺灣在中國施壓下，外交面臨的挑戰相當嚴峻。本文希望在前述地緣政治脈絡下，不是從大國競逐框架、而是著重大洋洲的島民觀點出發，來思考如何能對臺灣的合作援助計畫提出具有建設性的參考。

### 三、發展與援助的典範轉移：島嶼觀點

過去半世紀的發展研究（development studies）反映了社會科學的典範改變。早期的發展研

<sup>4</sup> 除援助與貸款外，中國目前是地區的第二大貿易夥伴，是斐濟等一些國家最大的貿易夥伴，其發展援助計畫的規模僅次於澳洲，在地區內，中國公司在資源開採、零售業務和基礎設施建設方面十分活躍。

<sup>5</sup> U.S. Department of States. (2020). "U.S. Engagement in the Pacific Islands: 2020 Pacific Pledge." Fact Sheet, Office of the Spokesperson. Accessed May 27, 2022, <https://2017-2021.state.gov/u-s-engagement-in-the-pacific-islands-2020-pacific-pledge/index.html>

<sup>6</sup> 如林正義（Lin 2010）說明在 2006 年，臺灣資助秘書處 735,000 美元，涵蓋 8 個太平洋區域組織和 32 個計畫。

<sup>7</sup> 中華民國外交部（2020），〈國際合作發展事務 109 年度報告〉。

<sup>8</sup> 國合會成立後，國外對臺灣的援助金額與用途較多了解，評價提升，然而臺灣援外並非單一管道，部分項目有機密性、金額用途不夠透明、或作法有待商榷，依舊出現批評的聲音（如 Aquorau 2021）。

究著重實證分析，重視經濟成長與現代化，此時也有許多發展機構、國際組織設立，目標在協助南半球或第三世界國家邁向現代化。1960年代興起的依賴研究，批判理論等對發展計畫的成效展開系列討論，也朝向行動取向、以及政策研究。近年受到反思思潮 (reflexive thoughts) 影響，許多學者從後現代、後殖民批判觀點，批判現代化的單線演化想像，認為現代化研究並非價值中立 (value free)，而是帶有特定的知識階序以及政經權力結構。這帶來了典範轉移，從援助者/受援助者對應主動/被動、先進/落後的權力關係結構，轉而強調在地行動者的能動性，以及過程中的協商、轉譯與合作 (如 Gardner & Lewes 1996, Scheyvens & Storey 2003, Edelman & Haugerud 2005, Crewe & Axelby 2013)。

這些學術思潮反映在國際合作援助計畫的轉向，最常被提及的就是2005年的《巴黎援助成效宣言》(Paris Declaration on Aid Effectiveness)，涉及了援助模式的重要改變，尤其是發展策略的主導者從援助國轉為受援助國、尊重受援助國的優先選項等。國際援助轉向強調受援助國的主體性，包括政策主導、行政程序、過程和諧性等，這樣的趨勢在大洋洲國家也不例外 (Dornan & Pryke 2017, Overton et al. 2012)。Overton et al (2012) 等學者研究指出，此種援助模式的改變對大洋洲的影響有個重要面向：援助並非只是援助國與被援助國之間的一對一關係，在許多計畫中，當地人的能動性也扮演了重要角色。雖然新的典範強調島國的主體性，但 Murray & Overton (2011) 也指出援助計畫為求效能而有的一些行政措施 (如報告、規劃、諮詢、基金管理等)、以及符合全球規範的條件，反而降低了小島國的主權，他們稱為「反向主權效應」(inverse sovereignty effect)。

從這樣的發展脈絡來看，有助於理解前小節提及的，有些大洋洲國家對OECD的援助多所抱怨、認為限制過多，從而受到中國援助的吸引。有些打交道的國家是過去的殖民者 (如美、澳、紐、歐)，有時干預性的作為 (例如制定援助計畫的指引及規範等)、或者某些政治人物或官員的評論，讓島國有新殖民主義的疑慮；而中國經常在口頭上強調是同為發展國家、「南方對南方」(South-South) 的平等夥伴關係，且宣稱採取「不干預 (內政)」政策，與前述國家形成對比。即便面對美澳等國不斷警告債務風險、以及中國威權主義擴張的野心，不少島國學者以及政治人物主張選擇中國援助是主權的展現，透過新的夥伴關係能得到更多的外援 (如 Powles 2015)。而近期地緣政治的競逐加深，也讓島國們一方面希望不要捲入大國對立之間，但同時也把握機會歡迎諸國提供更多的資源。實際上，中國在大洋洲的許多作為很難稱得上「不干預」，最重要的是在外交領域上以「一個中國」原則要求邦交國與臺灣保持距離，包括降級、更名臺灣駐巴紐及斐濟代表處，在太平洋內政與外交的混合地帶的干預也時有報導，例如曾在2019年「亞太經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 於巴紐舉辦時強闖該國辦公室、在臺灣於斐濟的飯店舉辦國慶活動時打傷我國駐外人員等。當島國強調主權、主張與中國交好為其主權展現、外交自主時，卻也受到中國對其外交的限制，顯然有所矛盾；然而主權論述近期在大洋洲越形重要，紐西蘭現任工黨政府即謹慎以對，而澳洲在近期政黨輪替後，也積極強調尊重島國主權，試圖修正先前官員的多次失言。

此外，大洋洲國家近年也因應氣候變遷的挑戰，更積極在國際舞台發聲，參與國際協商

(如 Goulding 2015, Carter 2015, 趙恭岳, 2021)，島國在新的外交機會中比過去更強調區域作為一個整體、團結力量大的重要性，強化區域組織 (如 Pacific Islands Forum 的重要性提高) 與功能，並提出區域願景——受大洋洲思想家浩鷗法 (Hau'ofa 1994) 的「群島之洋」(Our Sea of Islands) 啟發，以永續、大洋的連結為核心建構「Blue Pacific」藍圖 (Fry & Tarte 2015)。

同時，承襲二戰後獨立浪潮期曾發展出的、具有區域文化特色的「the Pacific Way」，運用一些重要的文化概念，如強調尊重個別敘述與共識的會議 (Talanoa)、以及受原住民外交啟發的大洋洲外交 (Oceanic diplomacy) (Carter et al. 2021) 來論述、實踐彼此的關係。例如本文一開始提及吐瓦魯外交政策運用一些在地概念如 *aava* (尊敬/尊重)、*alofa* (愛)、*kaitasi* (分享、共同、連結) 等詞彙 (Kitara 2020)。吐瓦魯的這三個詞彙彼此關連，能幫助我們理解當代大洋洲外交文化的思維——每個文化的概念與詞彙有些差異，難以在此一一詳述，不得不暫且一概而論，然而期間的確有許多區域內共通性的原則與價值觀，值得我們作為外交論述的參考。

例如「尊敬/尊重」的概念可謂前述的主權、主體性訴求的文化根基，包括承認另一方的對等性，面對不同文化/想法/作法，尊重對方，同等地也期待對方報以同樣的尊重。本文作者之一 (郭佩宜) 在索羅門群島做研究時即經常看到跨族通婚的兩個家庭協商婚禮儀式時，十分強調尊重對方習俗——而尊重是雙向的，尊重的目的是為了互惠 (reciprocate)，透過相互的善意，以行動表達建立與維繫關係的誠意。

*alofa/aloha* 則是玻里尼西亞的核心概念，指的是 (相互的) 愛，透過分享、互助來表達 (Feinberg 2002)。親友之間有 *alofa/aloha* 的義務，如同本文一開始引述吐瓦魯大使所言，人們會照顧自己的鄰居；馬紹爾大使也提到他們分享、照顧彼此的文化非常強，「在馬紹爾你不會看到無家可歸的人」，人們或許不富有，但至少都有地方可以睡覺、有地方可以吃飯。研究吐瓦魯文化外交的學者 Marinaccio (2019) 指出，*alofa* 是吐瓦魯及相關國家餽贈 (gift-giving) 時的原則，期待禮物是有來有往的互惠，在對方未來有需求時能提供協助，表達 *alofa*。這十分符合人類學的經典研究《禮物》(Mauss 1925) 的描述，受贈者覺得有道德義務要回禮。不同族群有不同的回禮期待，有些是競爭性的，有些則在能力範圍內表達誠意即可。

這樣的分享與有來有往的禮物關係，互惠回禮，其實也顯現在與外援團體的交流上。例如在2009年莫拉克風災後，友邦吐瓦魯捐出其GDP約1%的金額援助臺灣，而臺灣也在吐瓦魯2015年遭受帕姆 (Pam) 颱風襲擊後迅速伸出援手。此外，也曾有索羅門群島 Isabel 的地方領袖，代表社群在莫拉克風災後到臺灣技術團捐款，即是展現互相扶持的友誼，而在該國與臺灣斷交後，民間許多人都仍不忘幾十年的交情而支持臺灣。友邦在國際場合發言支持臺灣，當然也是 *alofa* 的展現，然而禮物關係很重要的是物的交換以及儀式，也因此前述事件更具重量。因此，臺灣在大洋洲推動合作援助計畫，如能更強化「雙向合作」而非「單向援助」的性質，創造更多一來一往、量力而為的互惠，也凸顯這樣的互相性與彼此的主體性，則更能貼近大洋洲的文化概念，符合大洋洲人民的期待，彼此的關係也能更穩固。

另一個重點則是「社會連結」。浩鷗法提出的「群島之洋」也強調島嶼之間的連結，更進一步說，是島民之間、島民與更大社會的連結——這是超越個人中心的網絡連結，包括與祖

靈、神祇、土地、海洋、親戚、朋友等。這樣的價值概念強調祖靈和其他人對個人的幫助和栽培，因此財富需適度分享，擁有權力的上位者要抱持正向情感、照顧的心，這也是為何在大洋洲社會，分享、禮物、儀式都是社會生活的核心，有時與強調效率、利潤與資本積累的模式大相逕庭（郭佩宜 2008，2019）。這樣的社會文化價值觀，在合作援助計畫中需要嚴肅理解並納入規劃與執行的重要環節。

由於社會網絡的重要性，一個人的收入有助於家庭、家族以至於社區的生活改善，而非只是個人獲利。Overton et al. (2012) 提醒我們，即使大洋洲高度仰賴援助，援助也只是其流入資源的一部分而已——反而我們要擴大對「援助」的定義與想像，包括一些提供移工機會、讓其收入能匯款（remittance）返鄉，都應是援助計畫的一環。我們訪問幾位駐臺大使時，即獲知他們非常希望與臺灣的合作計畫能增加就業機會，包括到臺灣的海運公司船上任職等。澳洲上個月換工黨執政後，新政府很快宣布了新的移民名額、以及對季節性移工更開放的政策，立刻受到周邊大洋洲國家的高度歡迎，可見一斑。一個學生的獎學金，也不只是培植一個年輕人，而是其家庭未來的希望，透過獎學金建立的社會關係，是更為廣泛的；同時因為斷交而中斷獎助，造成的影響也是深遠的。我們訪談時經常聽到的敘事是感謝臺灣對留學生的照顧——這也是 *alofa* 的精神，如前面兩位大使曾提及的對鄰人親友的日常照顧，形成彼此的長久連結。當索羅門群島忽然轉與中國建交時，臺灣宣布留學獎金並未立即終止而是提供至學期結束，當時許多學生家長的焦慮暫時紓緩了，紛紛在社群媒體、以及在傳播媒體受訪時表達非常感謝臺灣仍繼續照顧他們的孩子，臺灣是真朋友，他們對政府的決定有違社會道德原則感到很抱歉。可惜臺灣的獎學金無法提供至學業結束，學期結束後被迫返國的學生尚未取得學業，無法順利就業，即影響家庭的發展，部分學生被轉介去中國留學，也中斷了臺灣原本透過教育援助計畫建立的社會連結網（關於教育的討論，詳見之後小節）。臺灣在國際合作的規劃時如能將這些社會性質納入考量，相信能精進成效，也有助於建立更長遠的穩固關係。

旅居大洋洲的臺灣排灣族企業家施雄偉的經驗，頗能說明上述社會文化特質的重要性。他在 1991 年舉家移民至斐濟，並在多年不懈的努力與堅持下，成功在大洋洲地區建立起美髮事業版圖。除此之外，施雄偉亦在斐濟開辦美髮培訓學校，教導斐濟和太平洋島民美髮技能，並協助學生返鄉開業。在與大洋洲島民互動的過程中，施雄偉察覺到斐濟在地文化、慣習和語言與同樣具有階級社會制度的排灣族頗有相似之處，於是他將自小從耆老所學習到的排灣族頭目和貴族治理部落／家屋的制度和價值觀與企業經營管理結合，在斐濟創立「排灣家族集團」（Paiwan Family），視員工為家族成員而非僅是受雇者，並且視其需求調整工作職務或給予生活實質上的援助。例如學員從偏遠地方前來，住在一起，大家受到照顧，也願意在緊急趕工時自願幫忙。此模式除獲得員工的認同之外，也幫助他更快地融入當地社會及建立良好的人際與政商關係。因此，在斐濟商界佔有一席之地之施雄偉也時常扮演臺灣駐斐濟代表處與當地政府部門和地方重要人士之溝通橋樑。尤其在 2008 年首位原住民駐外使節尤哈尼·伊斯卡卡夫（Yohani Isqaqavut）擔任臺灣駐斐濟代表期間，施雄偉也帶領尤哈尼拜訪斐濟重要的政商人物，他提及斐濟的官員喜歡與臺灣原住民往來，大家可以一起唱歌、開玩笑，有助於在友誼的

基礎上商討合作。

如同賴怡忠（2007）曾呼籲，臺灣對南太平洋的政略不應過度強調「防中」，而是要思考創造雙邊價值，成為夥伴關係。本節從大洋洲社會文化以及近期外交趨勢發展，指出我們需要聆聽島國的聲音、尊重其主體性與社會文化性，創造合作關係，從過程中更深入、細緻地成為交流互惠的夥伴。下兩節我們將以農業以及帛琉的留學獎學金為例，來說明現有的合作援助計畫其實已經奠定不錯的基礎，值得進一步檢視，做一些修正與強化。

## 四、在地知識的交流：農業合作援助計畫的可能

臺灣的國際農業合作超過 60 年，一直是國際援助計畫的核心工作，資源分配超過 5 成。期間經歷了許多變革（李栢淳 2020），根據國合會前副秘書長李栢淳的敘述，<sup>9</sup> 早期農耕隊時期主要是幫忙代耕與示範工作；1985 年改為農技團，採肩並肩工作的合作性質，走向推廣；1999 年轉型為國合會之下的技術團，則為顧問性質，以諮詢輔導為主。近年除了加強人才培育、農業科技運用，也搭配聯合國的永續發展目標，並與國際組織合作。

技術團的成果豐碩有目共睹，在我們有機會訪談的大洋洲民間與官方人士，都有好評。本文作者之一（郭佩宜）曾於 1997-98 年在索羅門群島受到技術團的協助，有機會密切觀察當時推動的水稻計畫與在地社群的合作過程，對比今日的情況，技術團與時俱進，例如更朝向作物適地適種，例如從早期推動水稻轉為陸稻、在馬紹爾群島園藝計畫中提昇傳統作物產量（麵包果、芋頭、甘藷、樹薯、香蕉、木瓜等），<sup>10</sup> 而非只是引入臺灣蔬果；此外也對大洋洲文化中非常重要的豬隻進行養殖、育種、甚至收集沼氣再利用等，也在諾魯與學校、醫院合作營養膳食計畫，整體而言與當地人的關係較過往密切許多。然而從「合作交流」與「社會連結」來看，也還有一些（進行式中）變革可能，以下從三個小案例來說明。

2012 年太平洋藝術節（Festival of Pacific Arts）於索羅門群島舉行，臺灣的代表團由原民會組織前往參與，本文作者之一因長期在該國做研究，受邀協助翻譯與諮詢。藝術節開幕前，原住民代表團參訪技術團，對其農場的蔬果種植以及豬隻畜牧等工作印象深刻，也從簡報中了解到推廣計畫遇到的一些困難。在簡報後的討論時間，作家亞榮隆·撒可努提出他的疑問，指出似乎臺灣在當地的農業計畫是單向的知識傳輸，然而每個地方的原住民都有其傳統在地知識，是否有所交流？索羅門群島原住民的農業知識是否對計畫的在地適應與推廣能有幫助？更進一步來說，臺灣可否也能協助護衛當地原住民可能因外來影響而失傳的傳統農業知識？

撒可努的提問並非要苛責辛苦的技術團以及外交人員，而是從原住民、南島觀點做出重要的提醒——國際合作發展的精神，應該是相互尊重對等，彼此虛心學習與交流，資源或有差異，但彼此並非階序關係。上述原則相信大家都同意、並不新奇，然而在實際執行面，無論從

<sup>9</sup> 《援外聊天室》EP.3 | 臺灣援外，一切從農業開始，<https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?ctNode=31199&xItem=63883&mp=1>

<sup>10</sup> 馬紹爾群島園藝計畫，<https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?ctNode=31199&xItem=59578&mp=1>

政策制定、人員培訓、計畫工作、甚至媒體報導等，往往還是多有落差。

2018年，中央社曾有一則關於臺灣技術團在巴布亞紐幾內亞推廣稻作技術的報導，其中引述團員的說法：「巴紐當地民眾過去都是以傳統方式種植，沒有『耕耘』概念，甚至連工具都沒有，『都是在住家周邊隨便挖一挖就種植了。』」<sup>11</sup>殊不知巴紐有重要的世界農業遺產庫克農業遺址（Kuk Early Agricultural Site），農業歷史長達7,000到10,000年，有豐富的在地知識，支撐數百萬人口溫飽，當地農民在資本農業上經驗、技術與機械向臺灣取經，卻被報導中刻劃為無知落後。部分問題出在臺灣媒體寫作常缺乏文化敏感度，此類文字若翻譯為巴紐人所使用的巴布亞皮欽語（Tok Pisin）、為當地人閱讀，將是外交災難。這並非臺灣獨有的問題<sup>12</sup>，而近年國合會相關計畫與人員也持續再精進，已有不同的作法。例如今年6月12日國合會臉書貼文，也是關於巴紐技術團的稻作計畫，文字敘述為「國合會派駐巴紐的專家告訴農民，稻子本來就是喜好潮濕環境，和玉米、小米、甘藷這些生長在乾旱地區的作物有本質上的差異，若能在巴紐常見的旱地耕作制度上適地修築蓄水土堤，增加田區保水措施，絕對能確保每公頃稻子能有1公噸以上，甚至突破2公噸的產量。」即是更適當的寫法，呈現了國際合作的性質——於在地農業的基礎上，引入新的作法，做一些改變，能帶來更好的產量。該則臉書貼文最後提到「接下來技術團將到這兩區的農民田區進行技術交流，敬請期待雙方在田邊迸出的精彩對話。」也是符合國際合作的精神，強調交流與對話，而非單向的指導與援助。臺灣技術團一方面在作法上持續調整，在文宣、以及在地的工作設計上，若能持續朝「合作交流」大於單向援助的模式發展，將更符合在地期望與國際潮流。

撒可努提問的另一個重點是：知識交流如何更雙向、且看見在地原住民知識的價值，相互學習？實際上，國合會於2012年至2015年間曾接受外交部委託，與國立自然科學博物館及辜儼倬雲植物保種中心、索羅門群島森林資源部、日本牧野植物園等單位合作，推動「索羅門群島資源植物調查暨植物誌編纂計畫」，該計畫採集索羅門一些區域的原生植物，除在境內外保種外，也提供植物標本保存技術的訓練，有助於生物的多樣性的維護。期間技術團提供了很多協助。未來如能從此類經驗獲得啟發、也能設計一些工作坊，讓在地的農業知識也有與技術團對等交流、交互學習的機會，讓參與的農民更受到尊重，將有助於尋得更佳的聯合工作模式。在因應氣候變遷的許多研究與對應時，在地知識、社區協力也都是現今國際團隊非常重視的環節（Kelman et al 2009, Mercer et al 2010）。例如索羅門群島有個Kwaio社區因海平面上升，造成在地行走交通（尤其是去醫院）不便，當地人發起修築穿越紅樹林的木棧道，他們依照傳統知識選取木材、架設海水大潮時可浸泡的高度，以防木材裂開（Asugeni et al 2017）。這些在地知識一方面有助於合作計畫的推動，另一方面也可供臺灣學習。近年臺灣原住民傳統知識的研究與運用已累積很多不錯的成果及案例，如能與原民會協力，在大洋洲進行更多社區案例

的交流，相信可以帶來不一樣的視野、也可能開發不一樣的計畫作法。我們訪談施雄偉先生時，他也建議臺灣技術團未來能結合當代發展不錯的臺灣原住民農業，不但對生態友善，也有經濟潛力。

在「社會連結」的面向，賴冠全（2014）於諾魯的田野研究，有助於說明當地人如何看待技術團的發展計畫為何有些部分與當地沒有順利契合。技術團協助諾魯人開闢菜園、養豬與生產雞蛋，除了讓農戶自用，也期待能販售增加收入，因此想扶植微型企業計畫與產銷班，卻遇到困難。這是因為諾魯人生產的作物經常用於分享而非金錢買賣。這與Sahlins（1992）描述的「develop-man」（相對於development）異曲同工，原住民並不受役於外來的物，而是經常將外來的物納入原來的社會文化體系內。諾魯傳統上有*epaba*分享互惠習俗，在生命中有重要收穫之時，藉由分送財物來分享喜悅，收禮者未來也有回贈的互惠義務。此外也有漁獲分享的習俗*ekowawe*，漁人與一起工作的夥伴平分漁獲、送魚給無法出海的鄰居親友、甚至是陌生路人；*ekowawe*沒有互惠的義務，而是一種照顧弱者的社會責任。即便這些傳統的股份互惠習俗已經有些變化，人們依舊將很大心力放在社會生活的經營上，在自己緊密、有信任感的小群體間流通，但在更大的社區或協會中，「共有」資源未必可行，這造成了一些發展計畫合作群體選定上的問題。此外，賴冠全的研究也發現，諾魯人要的「不是複雜的技術與設備，也不是高產能高良率的農場，而是低成本、低勞力、小規模的粗放生產」（頁85），與技術團引入的園藝對他們而言較精緻，與其習慣的風格有段距離。相較於木瓜、麵包果、南瓜、香蕉、芒果等受到歡迎的作物，技術團推廣的某些作物需要較多照料（如白菜、番茄、胡瓜），雖然是為了進口替代的目標，但因為種植型態就比較難普及。

## 五、「以人為本」的案例討論<sup>13</sup>：帛琉教育計畫

綜觀臺灣在大洋洲的教育援助計畫，外交部設立臺灣獎學金，其目的在於增加雙邊交流與邦誼。另外，國合會也有多項教育計畫，涵蓋專業領域的人才培訓、技職教育、以及華語教師派遣等，自1998年起，國合會與國內大學合辦，設立全英語授課學位學程，提供友邦及友好國家來臺就讀。至1998-2022年大洋洲學生共累積182位。在與太平洋島嶼論壇的合作方面，自2001年以來，臺灣已有183名獎學金學人在重點區域進行研究，促進成員國的關鍵發展產業，獎學金計劃提供14個島嶼國家會員國高等教育的機會。<sup>14</sup>其他區域性的案例也很重要，如2013年以來，外交部外交及國際事務學院與東西中心啟動太平洋島國領袖計畫。截至2019年，共有

<sup>11</sup> 中央社（2018），〈神秘色彩島國主辦APEC 巴紐荒地種的是台灣米〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811150018.aspx>

<sup>12</sup> 此情況並非特例，本文作者們多年來在許多場合，也不乏類似觀察，同時也有機會聽到一些島民朋友私下抱怨。

<sup>13</sup> 王金英、高小玲、洪智杰、簡旭伸（2016），〈打破邦交國數量迷思，傳統的援助外交該轉型了！〉，《獨立頻論》，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/5161>

<sup>14</sup> Pacific Islands Forum Secretariat (2017). "Taiwan/ Republic of China presents Regional Development Assistance Funding to the Pacific Island Forum Secretariat." Accessed May 27, 2022, <https://www.developmentaid.org/news-stream/post/14095/taiwanrepublic-of-china-presents-regional-development-assistance-funding-to-the-pacific-island-forum-secretariat>

154 名太平洋青年領袖參與該項目，其中包括來自 8 個承認中國的太平洋島國。<sup>15</sup>

本節將以帛琉教育計畫為案例，討論其獎學金學生之影響力、帛琉校友會之功能、以及目前獎學金計畫不足之處，並透過帛琉同學、校友、社區大學校長，以及政府人員的故事來呈現帛琉觀點和社會文化特質，以及臺灣的合作援助計畫可以如何補強。帛琉社區大學校長 Patrick Ubal Tellei 認為，因為殖民的歷史，帛琉的教育一直在為外來者／殖民者所服務，因此以帛琉為觀點的討論極其重要。<sup>16</sup>

臺灣在帛琉的獎學金計畫眾多，主要有外交部臺灣獎學金、國合會獎學金，還包括開南大學獎學金、海軍官校獎學金以及教育部獎學金。以下是從 2005-2021 年間，綜合計算各獎學金所得出的數據，學生就讀主要科系如下：(1) 商學、企管、國貿相關 27%；(2) 國際關係 14%；(3) 醫衛相關 13%；(4) 資訊科技 10%；(5) 機械工程、土木工程 7%；(6) 新聞媒體相關 6%；(7) 農業、農企業相關 5%；(8) 觀光產業 5%。受獎者返國後的就業情況則是：(1) 政府部門 63%，(2) 私人企業 23%，和 (3) 非政府組織 (NGOs) 8%。

為什麼帛琉人要出國讀書？根據 Patrick Ubal Tellei 論文 (2005) 指出，帛琉國內的高等教育至社區大學 (Community College)，社區大學的主要目的是提供技職訓練，並賦予副學士學位 (Associate Degree)。如果帛琉人要取得學士及以上學歷，必須到國外就學。在帛琉獨立前，主要透過太平洋託管地 (Trust Territory of the Pacific Islands) 獎學金、教會資助、或個人經費留學，當時大多到關島大學、夏威夷大學，醫學系專業選擇到斐濟，如果是農業與森林相關科系，則會去巴布亞紐幾內亞留學。獨立後 (1994 年後)，帛琉教育部獨立處理留學事宜，目前美國本土、關島、夏威夷、臺灣、日本是主要的留學地點。值得注意的是，原本關島與夏威夷是留學的重鎮，但歷年來兩地給予的獎學金機會、名額有限，帛琉人開始轉往亞洲國家就讀。

Merian (2019) 的論文指出，臺灣校友普遍認為，臺灣的畢業生是撐起這個國家的「骨幹」。校友與我們分享，帛琉人到美國留學，回國的比率很低，且完成學業的比率也偏低，原因有幾項：(1) 現在美國提供給大洋洲 / 帛琉人的獎學金很有限；<sup>17</sup> (2) 帛琉與美國簽署自由聯合協定，人民可以自由進出美國、並有權在美國就學、工作，因此回國就業，並非留學生的唯一選擇；(3) 美國薪資待遇較高，回國並沒有吸引力；<sup>18</sup> (4) 很多帛琉人在關島、夏威夷都有親戚，平常時間須履行家族的責任，以至於無法全心在課業上。在內、外眾多因素下，完成美國學歷並歸國的留學生，更為少數。

在臺灣留學的經驗則不同。由於臺灣留學生有穩定的獎學金，他們能安心專注在學業上。

<sup>15</sup> 本文作者之一 (李政政) 參與東西中心主辦的領袖計畫，近一兩年來開始融入更多以大洋洲為主題，以青年視角為切入點的課程，如在 2022 校友高峰會上舉辦以原住民、青年學者為視角的區域政治講座。

<sup>16</sup> 本文作者之一 (李政政) 畢業於政治大學國際研究英語碩士學位學程，其碩士班同學多為獎學金學生。本案例透過李政政自身經驗和田野調查的內容，並參考兩篇主要的文獻 Patrick Ubal Tellei 在 2005 年出版的博士論文，以及銘傳大學碩士畢業生 Dillon Andres Merian 在 2019 年發表的論文。

<sup>17</sup> 就以夏威夷東西中心 (East-West Center) 為例，2022 美國南太平洋獎學金計畫 (U.S. South Pacific Scholarship Program)，只提供給大洋洲，包含帛琉一共四個名額。因此大部分的帛琉學生，必須在課堂之外兼職打工，賺取學費與生活費。

<sup>18</sup> 甚至受訪者還呼籲，帛琉政府應完善「鼓勵回國的機制」，不然人才匱乏將造成帛琉長久的影響。

另外，在臺灣的留學生反映出帛琉人重視社會網絡、互惠互助的文化。例如，在校階段就開始接觸社區與政府的事務，臺灣與帛琉有「醫療轉診計畫協定」，留學生會到新光醫院關心前來的病人，協助翻譯、填寫表格、心理支持等等事項。帛琉同學也會協助大使館業務，參與大使館的相關活動。另外南島論壇自 2018 年重啟後，舉辦青年國際事務人才培訓，邀請東南亞、大洋洲青年參與，許多學員也是獎學金生，透過與臺灣原住民互動，開啟了他們的「南島知識」。有一名受獎生提到，透過南島論壇的機會參訪排灣族部落，他觀察到部落以家族為關係網絡的觀光模式，是帛琉發展觀光上可以互相學習的部分。這些參與過南島論壇的學員，也成為臺灣推動南島區域文化交流、原住民族議題的重要推手。

學生畢業返國之後，也經常加入校友會。根據校友會會長 Raynold Mechol 的說明，校友會與臺灣駐帛琉大使館合作，提供多方面的諮詢服務，如對已申請上的同學，出發到臺灣上學前，校友會提供臺灣各大學的介紹，並提供系所、校園狀態、租屋資訊給錄取同學和家長。另外，每年校友會主動到高中演說，介紹臺灣的大學、社會文化、報名資訊、以及生活經驗。另外，由於校友在各政府部門、私領域扮演重要的角色，讓高中生看到未來，來臺灣讀書就是就業的保障。校友會也是人才資源的平台，如前述，帛琉留學生基本平均分布在各個科系，在畢業後也因科系的不同，以自我的專長在個別部門工作。有受訪者舉例他自己在外交部工作，但時常需要跟其他部門合作，由於都是校友的關係，增加了跨部門的橫向溝通，也增加政府與非政府組織間更多交流的可能。

但臺灣與帛琉教育合作並非沒有改善的空間，目前遭遇到兩項主要的挑戰：語言隔閡與島嶼之知識應用的問題。帛琉人使用帛琉語以及英語，但臺灣大專院校多使用中文為主要授課語言，因此大部分帛琉同學只能選擇以英語授課為主的國際學程。<sup>19</sup> 這也部分解釋，大多帛琉同學就讀的科系前三名是國際金融貿易 (27%)、國際關係 (14%)、以及健康相關科系 (13%)，而帛琉的國務部長 Gustav Aitaro 希望發展的農業、漁業、海洋管理、科技運用則只佔總留學人數的 15%。另外，國務部長以及 Tellei (2005) 的文章都提到，醫學、法律、會計、教育等專業技能在帛琉嚴重短缺，也有受訪者認為臺灣所學並非能直接應用在帛琉，因此期待臺灣未來能提供更貼近島國社會文化、能力、需求為中心的高等教育。臺灣與帛琉需要共同解決以上的問題，這將是未來臺帛合作的重點領域。

從帛琉獎學金的案例來看，獎助學金對獲獎者以及其家庭、社會十分重要，既能有助於未來就業、也透過校友會建立更多人脈關係，且留學臺灣者不像去美國反而造成人才流失，他們畢業後返國工作，是撐起國家的「骨幹」。在校生與校友也持續創造許多的雙邊網絡，除了上述提到的擔任醫療看診志工、協助臺灣駐帛琉大使館推廣活動、參與南島論壇等。在國務部外交局工作的受訪者分享，在區域和國際場合，「有合適機會，身為帛琉外交官，我會盡力提升臺灣的國際能見度，特別是在臺灣無法出席的場合，為臺灣發聲」。

<sup>19</sup> 雖然臺灣外交部獎學金提供一年的中文語言訓練，受訪人表示：「一年的語言訓練能幫助留學生們適應臺灣生活，但上全中文的課程十分挑戰」。

除了「社會連結」之外，從「合作交流」來看，帛琉人期待與臺灣的教育計畫不只是單向的獎學金援助，而是更有來有往的交流。一方面如前述，帛琉學生很樂意在留學過程中能對臺灣有所回饋，返國後也能持續雙邊關係，我們可以更強化留學的雙邊互惠性，讓學生的努力獲得肯認、也被臺灣民眾看見。另一方面，多位帛琉受訪者（包括帛琉前總統 Johnson Toribiong）提到，希望臺帛之間能創造雙向交流的機會——他們期待不只是帛琉人來臺學習，臺灣的學生也能到帛琉學習。教育應是更寬廣的場域，帛琉能提供不同於臺灣的教育環境，如社區服務、生態保育、文化復振、土地治理等。以上例子都使帛琉與臺灣的關係更為雙向，也更能長久。目前許多校友在政府、與業界扮演決策者，臺灣政府如何更靈活、有創意的與校友建立雙邊互惠、以及多邊的交流機制，是值得臺帛共同探索的課題。

## 六、代結語：貼近大洋洲視野的國際合作

本文探討大洋洲國際合作援助計畫的典範轉變，包括強調島國與人民的主體性、以及朝向符合大洋洲社會文化特質的「合作交流」與「社會連結」。文章最後，讓我們以一個例子來說明，在合作計畫中增加臺灣原住民的參與，能有助於前述目標的達成。

2011年帛琉提出希望臺灣派遣優秀陶藝師赴帛琉、協助當地人民復振製陶文化。外交部便與原民會文化園區管理局合作，徵選出排灣族陶藝師華恆明擔任「文化交流大使」，前往帛琉開設陶藝培訓工作坊，展開為期約半年的陶藝交流。他在授課的過程中，不僅傳授排灣族的製陶知識和技術，同時也向帛琉學員分享排灣族的口述歷史、傳說故事和相關禁忌等等，其中排灣文化與帛琉文化之間的相似之處更是讓帛琉人感到驚訝。文化的相似性拉近了華恆明跟帛琉人之間的距離，華恆明也因協助帛琉復振失傳近百年的製陶技術，被其學生尊稱 Sensei Sunud（Sunud 老師）。

華恆明的製陶課程相當受到帛琉人的歡迎，不只因為他採取貼近帛琉文化的教學方式，而是他在教學的過程中也同時謙卑地學習帛琉文化及積極參與社區活動，並且透過在地知識來調整陶藝課程，以符合帛琉文化和帛琉人的需求。他在抵達帛琉以後，率先針對帛琉陶藝文化進行田野調查之外，而後還依據帛琉人現存的製陶知識與學員至帛琉各地採取適合製陶的資材，並且鼓勵學員發揮其想像力和創造力從事陶藝創作。而他也從帛琉人身上學習到貝類殼體雕刻技術，並將此技術運用在其陶藝創作上。

在這期間，共培訓了近 80 名學員，其中十餘名足以擔任陶藝種子教師。課程結業時，帛琉社區暨文化部及帛琉國家博物館特地舉辦為期一年的「陶藝成果展」以展現帛琉陶藝文化復振的成果。由於製陶工作坊成效極佳，於是 2012 年帛琉再次邀請華恆明至葛潤州（Ngaremlengui）成立的陶藝培訓中心分部擔任指導老師。此後，這些帛琉學員持續投入陶藝創作，其成品也於 2012 年及 2016 年代表帛琉參加了大洋洲地區四年一度的文化盛會——太平洋藝術節。

該次國際合作經驗可以說是為臺灣原住民族與帛琉人之間的交流奠定了重要基礎，並促進

雙方日後的合作與交流。2012 年 8 月上旬，帛琉共和國帛琉社區暨文化部部長、青年事務局局長、國家博物館長、駐臺大使及製陶學員等 13 名成員前往屏東縣來義鄉立文物館欣賞排灣族製陶工藝之美，同時拜訪陶藝師華恆明。2013 年，屏東縣原住民族部落大學率團前往帛琉從事文化交流，華恆明是該團隊的副團長。而參訪團也因他過去曾在葛潤州教導民眾製陶技術之緣故，受邀進入當地帛琉社區與居民進行交流，並且受到帛琉人以傳統食物盛情款待。

雖然計畫的款項為臺灣補助，然而華老師的案例是很好的「交流合作」。臺灣原住民與帛琉人對等地透過文化技藝，彼此分享知識、切磋經驗，雖是教學課程，華老師自身也受益良多。他不僅實質地感受到「帛琉跟牡丹故鄉有一條看不見的文化臍帶」，<sup>20</sup> 他更從帛琉人的陶藝創作中體會到陶藝不應只是技藝訓練，而是培養創造力及自我實踐的過程，並且透過挖掘出來的陶土資材來認識土地。這些經驗和深刻的體悟豐厚了其藝術創作，而他也將之傳授給其子女及原鄉學童<sup>21</sup>。由此可以看出，這樣的社會連結不是單次性、單向性，而是更長遠、更穩固的雙向互動關係。

目前的南島外交活動中，較著重臺灣原住民的文化展演與交流，然而外交部與國合會的諸多計畫，其實都能受惠於臺灣原住民的視角與參與。前述施雄偉先生、華恆明老師的例子都清楚說明，分享和互助是臺灣原住民社會維繫人際網絡和人地關係極為核心的價值觀與互動機制，人們藉此彼此相互尊重和學習，而這樣的價值觀和思維，亦體現在臺灣原住民族與大洋洲島民的國際合作經驗之中。而臺灣原住民透過了解大洋洲島民的經驗，也有助於回應當代發展議題所帶來的困難與挑戰。換句話說，如何在國際合作中呈現並維護雙邊的觀點及主體性，即是原住民族國際合作所關注的重要議題。

除此之外，原住民族國際合作不應僅限於文化交流，原住民族農產業、以社區為主體的生態旅遊產業，甚至是原住民文化創意產業皆具有很大的國際合作前景。透過雙邊或是多邊的國際合作，臺灣原住民族的社區經濟和原住民社會企業發展經驗可供大洋洲地區以家族、氏族、部落（社區）為經營單位的經濟發展模式作為參考，而臺灣原住民族亦能從大洋洲社會學習社區居民參與自然資源管理之經驗。另外，原住民族政策也應該納入重要的交流項目之一，我國亦可學習部分大洋洲國家保障傳統文化與領袖權力的作法，以尊重且落實原住民既有權利。

國際合作目前雖受到 COVID-19 疫情影響，期盼未來疫情趨緩後，臺灣重要的國際合作機制和平台，例如：國合會、南島論壇，以及臺紐貿易協定中的原民專章，能夠提供更多合作的機會和穩定的交流管道，而外交部、國合會、原民會、文化部等跨部會以及民間組織能有更多整合，與大洋洲國家及人民發展彼此間之實質合作關係，共同創造永續未來。

最後要說明的是，本文以聆聽島民、原住民的聲音、呈現其觀點為主，以補臺灣內部討論之不足。文中論及的臺灣經驗或案例涉及外交部、國合會、原民會等單位之計畫，然而臺灣機構以及參與者的敘事所知較為片段、不足，為本文之研究限制，也是未來研究可以努力的地方。

<sup>20</sup> 劉正元（2016），〈陶土・太陽後裔・祖先的容顏〉，<https://guavanthropology.tw/article/6563>

<sup>21</sup> 中國時報（2019），〈前派駐帛琉文化大使華恆明來了，恆基牡林課輔班陶藝冬令營開課〉<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190121004102-263301>

## 參考書目

- 李栢淳 (2020)。〈臺灣國際農業合作 60 年之回顧與展望〉，《國際開發援助現場季刊創刊號》。
- 林廷輝 (2010)。〈龍在陌生海域：中國對太平洋島國外交之困境〉，《台灣國際研究季刊》2010 (30)：55-104。
- 祝康偉 (2020)。〈回顧 60 年，臺灣援外的挑戰與機會〉，《國際開發援助現場季刊創刊號》。
- 郭佩宜 (2008)。〈海洋與連結的視野：大洋洲文化的啟示〉。吳天泰主編，《多元文化》，頁 14-31。台北：二魚文化。
- 郭佩宜 (2014)。〈共做的「同理心」：重反/返所羅門群島 Langalanga 礁湖區的田野工作〉。劉斐玟、朱瑞玲主編，《同理心、情感，與互為主體：人類學與心理學的對話》。頁 19-67。台北：中央研究院民族學研究所。
- 郭佩宜 (2017a)。〈導讀：現在南島，未來非洲〉。收錄於《依海之人》( *People of the Sea: Identity and Descent among the Vezo of Madagascar* )，Rita Astuti 原著，郭佩宜譯。頁 13-37。台北：左岸文化出版社。
- 郭佩宜 (2017b)。〈大洋洲法律景觀的啟示：比較南島視野〉。收錄於胡台麗、余舜德、周玉慧主編，《跨·文化：人類學與心理學的視野》，頁 537-578。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 賴怡忠 (2007)。〈台灣的南太平洋戰略 2007〉，《台灣國際研究季刊》2007 (3)：135-60。
- 蔡榮峰 (2019)。〈中國干預我南太邦交國之模式與戰略意涵〉，《國際情勢月報》2019 (48)：36-44。
- 賴冠全 (2014)。《生計、飲食、社群：跨文化發展計畫在太平洋島嶼諾魯的人類學評估》。清華大學人類學研究所碩士論文。
- 趙恭岳 (2021)。〈國際氣候發展議題中太平洋島國角色：氣候服務的觀點〉，《國際開發援助現場季刊》6：頁 29-35。
- Aqorau, T. (2021). "Taiwan or China? Solomon Islands' Foreign Policy Dilemma". In Smith, G. and Wesley-Smith, T. (Eds.) *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*, pp. 319-348. Australian National University Press.
- Asugeni, Rowena et al. (2017). "A community builds a "bridge": an example of community-led adaptation to sea-level rise in East Kwaio, Solomon Islands." *Climate and Development* 11:91-96.
- Brant, P. (2016). "Chinese Aid in the Pacific". Lowy Institute for International Policy.
- Bertram G, Watters R (1985). "The MIRAB Economy in South Pacific Microstates". *Pacific Viewpoint* 26(3): 497-512.
- Bertram G (2006). "Introduction: The MIRAB Economy in the Twenty-First Century". *Asia Pacific Viewpoint* 47(1): 1-13.
- Bertram G (1999). "The MIRAB Model Twelve Years On." *The Contemporary Pacific* 11(1): 105-138.
- Brady, A. & Henderson, J. (2010). "New Zealand, the Pacific and China: The Challenges Ahead." In Brady, A., eds., *Looking North, Looking South: China, Taiwan, and the South Pacific*, pp. 189-226. World Scientific Publishing.
- Carter, G. Grey F. & Gordan N. (2021). "Oceanic Diplomacy: An Introduction." IB 2021/23. 10.25911/T84Y-DG87
- Carter, G. (2015). "Establishing a Pacific Voice in the Climate Change Negotiations". In Fry G. & Tarte, S., eds., *The New Pacific Diplomacy*, pp. 205-222. Australia National University Press.
- Clarke M, Fry T & Mihajilo S. (2008). "The Volatility of Aid to Small Island States." *Pacific Economic Bulletin* 23(2): 179-202.
- Crewe, Emma & Richard Axelby (2013). *Anthropology and Development: Culture, Morality and Politics in a Globalised World*. Cambridge University Press.
- Dornan, Matthew & Jonathan Pryke (2017). "Foreign Aid to the Pacific: Trends and Developments in the 21st Century." *Policy Studies* 4(3): 386-404.
- Dayant, Alexandre (2019). "Follow the money: how foreign aid spending tells of Pacific priorities." Accessed May 26, 2022, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/follow-money-how-foreign-aid-spending-tells-pacific-priorities>.
- Dobell, G. (2007). "China and Taiwan in the South Pacific: Diplomatic Chess versus Pacific Political Rugby." *Policy Brief Lowy Institute for International Policy* 1: 10-22.
- Earl, Greg. (2021). "Economic diplomacy: Little Australia spends slowly in the Pacific." The Lowy Institute. Accessed May 27, 2022, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/economic-diplomacy-little-australia-spends-slowly-pacific>
- Edelman, Marc & Angelique Haugerud eds. (2005). *The Anthropology of Development and Globalization: From Classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*. Malden, MA: Blackwell Publisher.
- Feeny S, McGillivray M. (2008). "Do Pacific Countries Receive Too Much Foreign Aid?" *Pacific Economic Bulletin* 23(2): 166-178.
- Feinberg, Richard. (2002). "Elements of Leadership in Oceania." *Anthropological Forum* 12: 9-44.

- Fraenkel J. (2006). "Beyond MIRAB: Do Aid and Remittances Crowd Out Export Growth in Pacific Microeconomies?" *Asia Pacific Viewpoint* 47: 15-30.
- Fry, G. & Tarte, S. (2015). *The New Pacific Diplomacy*. Australian National University Press.
- Gani A. (2009). "Governance and Foreign Aid in Pacific Island Countries". *Journal of International Development* 21(1): 112-125.
- Gardner, Katy & David Lewis. (1996). *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*. London: Pluto Press.
- Goulding, N. (2015). "Marshalling a Pacific Response to Climate Change". In Fry G. & Tarte, S., eds., *The New Pacific Diplomacy*, pp. 191-204. Australia National University Press.
- Hau'ofa, Epeli. (1994). "Our Sea of Islands." *The Contemporary Pacific* 6(1): 148-161.
- Henderson, J. & Reilly, B. (2013). "Dragon in Paradise: China's Rising Star in Oceania". *The National Interest* 72: 94-58.
- Iati, I. (2016). "China in the Pacific: Alternative Perspectives." In Michael P., eds., *China and The Pacific The View From Oceania*, pp. 128-142. Victoria University Press.
- Kabutaulaka, T. (2021) "Mapping the Blue Pacific in a Changing Regional Order." In Smith G. and Wesley-Smith T., eds., *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*, pp. 41-70. Australia National University Press.
- Kelman, Ilan, Jessica Mercer & Jennifer J. West. (2009). "Combining Different Knowledges: Community-based Climate Change Adaptation in Small Island Developing States." *Participatory Learning and Action* 60: 41-53.
- Kitara, Taukiei. (2020). "Tuvalu's foreign policy and values." Accessed May 20, 2022, <https://devpolicy.org/tuvalu-foreign-policy-and-values-20200609-2/>
- Knapman, Bruce. (1986). "Aid and the dependent development of Pacific Island states", *The Journal of Pacific History* 21(3): 139-152.
- Lin, Cheng-yi. (2010). "The Security Implications of Cross-Strait Competition in the South Pacific from a Taiwanese Perspective." In Brady, A. & Henderson, J., eds., *Looking North, Looking South: China, Taiwan, and the South Pacific*, pp. 113-133. World Scientific Publishing.
- Marinaccio, Jess. (2019). "Rethinking Diplomacy and Its Cultural, Social, and Political Contexts: The Diplomacies of Tuvalu, The Pacific, and Taiwan." *Taiwan Insight*. Accessed May 21, 2022, <https://taiwaninsight.org/2019/04/16/rethinking-diplomacy-and-its-cultural-social-and-political-contexts-the-diplomacies-of-tuvalu-the-pacific-and-taiwan/>.
- Mauss, Marcel (1925 [2016]). *Gift*. Chicago: HAU Books.
- Mercer, Jessica, Ilan Kelman, Lrin Taranis & Sandie Suchet-Pearson. (2010). "Framework for Integrating Indigenous and Scientific Knowledge for Disaster Risk Reduction." *Disasters* 34(1): 214-239.
- Merian, Dillon Andres. (2019). *The Potential Influence of Taiwan Foreign Aid on Palau's Development: A Perspective on Education*. 銘傳大學碩士論文。
- Movono, Apisalome & Regina Scheyvens. (2022). *Culture as a Foundation for Development in the Pacific*. Policy Forum. Accessed May 12, 2022, [https://www.policyforum.net/culture-as-a-foundation-for-development-in-the-pacific/?fbclid=IwAR349ByIdiDocshKN5mLnbLp64raJIUCUbKtyfi\\_Fl801YVy6fsGmh5KcCY](https://www.policyforum.net/culture-as-a-foundation-for-development-in-the-pacific/?fbclid=IwAR349ByIdiDocshKN5mLnbLp64raJIUCUbKtyfi_Fl801YVy6fsGmh5KcCY)
- Nguyen, Micheal & Jonathan Pryke. (2018). "Exploring Taiwan's Aid to the Pacific." *The Lowy Institute*. Accessed May 27, 2022, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/exploring-taiwan-s-aid-pacific>
- Overton J, Prinsen G, Murray WE & Wrighton N. (2012). "Reversing the Tide of Aid: Investigating Development Policy Sovereignty in the Pacific". *Journal de la Société des Océanistes* 2: 229-242.
- Powles, Michael eds. (2015). *China and the Pacific: the View From Oceania*. New Zealand: Victoria University Press.
- Pryke, Jonathan. (2018). "The bad- and good - of China's aid in the Pacific." *The Lowy Institute*. Accessed May 27, 2022, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/bad-and-good-china-aid-pacific>
- Roy, Denny. (2013). *Return of the Dragon: Rising China and Regional Security*. New York: Columbia University Press.
- Sahlins, Marshall. (1992). "The Economics of Develop-Man in the Pacific." *RES: Anthropology and Aesthetics* 21: 12 - 25.
- Scheyvens, Regina & Donovan Storey. (2003). *Development Fieldwork: A Practical Guide*. London: Sage.
- Smith G. and Wesley-Smith T. (Eds.). (2021). *The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands*. Australian National University Press.
- Taylor, Meg (2015) "China's Growing Impact on the Regional Political Order". In Powles, Michael, eds., *China and the Pacific: the View From Oceania*, pp. 41-45. New Zealand: Victoria University Press
- Tellei, Patrick Ubal. (2005). *Omesubel A Ureor: Workforce Development in Palau From Pre-Contact to*

1999. PhD dissertation, Department of Education, University of California, San Diego.

Tseng, Yun-Ching, Tan-Tzong Cheng & Chun-Hsuan Sung. (2020). "Taiwan's experience with COVID-19 and aid to the Pacific." The Lowy Institute. Accessed May 27, 2022, <https://devpolicy.org/taiwans-experience-with-covid-19-and-aid-to-the-pacific-20200507-1/>

Warwick, Murray & Overton J. (2011). "The Inverse Sovereignty Effect: Aid, Scale and Neostructuralism in Oceania." *Asia Pacific Viewpoint* 52(3): 272-284.

Wesley-Smith, T. (2007). *China in Oceania: New Forces in Pacific Politics*. Pacific Islands Policy 2. East-West Center Press.

Wesley-Smith, T. (2013). "China's Rise in Oceania: Issues and Perspectives." *Pacific Affairs* 86(2): 351-372.

Wood, Terence & Imogen Nicholls. (2021). "Aid Fragmentation and Volatility in the Pacific." *Asia & the Pacific Policy Studies* 8(1): 114-128

Zhang, Denghua. (2020). "Comparing China's and Taiwan's aid to the Pacific." The Lowy Institute. Accessed May 28, 2022, <https://devpolicy.org/comparing-chinas-and-taiwans-aid-to-the-pacific-20200120/>

## 從小型島嶼開發中國家的觀點看國際援助 —專訪帛琉農漁暨環境部史蒂文·維克多部長 及國立自然科學博物館楊宗愈研究員

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

何謂小型島嶼開發中國家 (Small Island Developing States, SIDS) ?

根據聯合國統計，這些位於加勒比海、太平洋、大西洋、印度洋和南中國海的島國，人口總數為 6,500 萬，占比不到全球 1%，包含了 38 個聯合國會員國及 20 個聯合國區域委員會非（準）會員國，正面臨著嚴酷的社會、經濟和環境的挑戰：受限於人口規模小、地理位置遠離國際市場、運輸成本高、易隨外在經濟波動，以及脆弱的陸地和海洋生態系統等因素，易受生物多樣性喪失和氣候變化影響，且因政府與機構能力有限，缺乏經濟替代方案，財政資源稀缺及對系統性衝擊的高度脆弱性而更加複雜。

尤其，近年來隨著 COVID-19 反覆流行，高度仰賴進口糧食的小型島嶼開發中國家，因邊境關閉、人流管制和物流受阻，衝擊糧食、肥料與飼料供應量和價格，破壞在地農業生產及糧食供應鏈；加上攸關島嶼命脈的旅遊業、漁業邁入蕭條，失業人口及醫療保健支出大增，不斷升高的財政赤字和融資成本，使得這些海島國家陷入舉新債還舊債的惡性循環。就在全球窮於應付這場百年大疫之際，氣候變遷的速度並未緩歇，小型島嶼開發中國家所在的區域，颶風侵襲的數量也同時打破紀錄，無疑讓這些原就處於多重氣候和自然危機前線的國家雪上加霜。

當全球逐漸走向後疫情階段，已開發國家經濟邁入復甦，但小型島嶼開發中國家的發展卻仍荊棘滿布、危機重重，雖然島國間條件各異，問題顯得多元，但如同經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 在〈COVID-19 大流行：邁向小型島嶼開發中國家的藍色復甦〉 (COVID-19 pandemic: Towards a blue recovery in small island developing states) 一文中強調，小型島嶼開發中國家要解決疫情帶來嚴峻的財務問題，實現小型島嶼開發中國家快速、有彈性的復甦，值此關鍵時刻，如何獲得國際發展社群快速有效的支持，以及明智地部署國際合作資源至為重要。

本期為深入瞭解小型島嶼開發中國家對於國際援助的需求及期盼，以及針對此區域援助發展工作的多元作法，除專訪了帛琉農漁暨環境部部長史蒂文·維克多 (Steven Victor)，希望能借助其在海洋保護、社區發展和漁業管理豐富的經驗，以受援合作夥伴的觀點，提供援外政策的思考，並邀請曾參與國合會計畫的國立自然科學博物館楊宗愈研究員，分享第一線執行的心得。

## 一、決策者的觀點：掌握藍色復甦契機，尋求環境永續及經濟發展平衡

今（2022）年4月13日，由帛琉與美國合辦的第7屆「我們的海洋大會」（Our Ocean Conference, OOC），首度移師小型島嶼開發中國家舉行，共有外國代表團及非政府組織、青年代表近700人與會，除了由帛琉總統惠恕仁（Surangel S. Whipps, Jr.）與美國總統氣候特使凱瑞（John Kerry）擔任會議主席，美國現任總統拜登（Joe Biden）與前任總統歐巴馬（Barack Obama）以預錄方式聯袂致詞，而臺灣更是首次以官方身分受邀參加，由行政院環境保護署署長張子敬以特使身分出席大會，極具象徵意義。

「我們的海洋大會」肇始於2014年，由時任美國國務卿凱瑞所倡儀並於美國華府舉辦，強調海洋環境對人類的重要性，以永續漁業、海洋酸化、海洋污染以及海洋保護區等議題為焦點，由各國代表做出海洋保護及投注資金履行的承諾，以此為各項議題的先導計畫和海洋保護行動的基礎，喚醒各國對海洋保護及氣候變遷議題的重視並付諸實踐。6屆的會議已累計了超過1,400個承諾，總價值接近914億美元，承諾保護的海洋範圍至少500萬平方英里。

關於第7屆大會的歷程與成果，身為東道主的帛琉農漁暨環境部史蒂文·維克多部長表示，本次以「我們的海洋、我們的人民、我們的繁榮」（Our Ocean, Our People, Our Prosperity）為主題，透過「正視海洋氣候變遷」、「永續漁業推廣」、「永續藍色經濟」、「海洋保護推廣」、「實現海洋安全」及「解決海洋汙染」等6大行動領域主軸，首次納入原住民、島嶼國家社區等主題，並在周邊會議涵括藍色債券、原住民自然解決方案等議題。過程中，他看到許多國家開始關注原住民的經驗與智慧，積極地為氣候變遷、藍色經濟投入更多的承諾與資金。2天的會議，共提出了相當於163.5億美元的410項承諾，讓他振奮之餘，也深信本次與過往的承諾將加速兌現。

曾任職國際保育組織—大自然保護協會（The Nature Conservancy, TNC）密克羅尼西亞計畫主任多年，亦為「聯合國氣候變化綱要公約」第26屆締約方大會（UNFCCC COP26）太平洋高階氣候擁護者（Pacific high-level champion）成員的他分析，小型島嶼開發中國家因地理位置緣故，加上規模經濟、人力資源能力及融資管道有限，易受全球經濟衝擊和氣候相關事件影響，常會面臨究竟該全力發展經濟，還是確保環境生態保育，提升氣候變遷適應韌性的兩難，當COVID-19持續蔓延及烏克蘭爆發戰事，更讓原已脆弱的經濟增添壓力。因此，他認為小型島嶼開發中國家必須採取更有戰略性的方法來解決這些問題。

### （一）掌握藍色復甦契機，創造多樣化和復原力

各國該如何透過國際援助，協助小型島嶼開發中國家快速、彈性的復甦？史蒂文·維克多部長認為切實的做法在於如何掌握豐富的海洋資源，以「藍色復甦」釋放新的、永續的經濟機會，促進擔負國家經濟支柱的海洋部門、觀光部門多樣化和復原力。

做法包括協助解決小型島嶼開發中國家的債務，為永續與復甦保留投資的財政空間；將永

續性要求、標準納入優惠貸款和復甦支援的計畫目標；探索更多的長期發展合作計畫的可能性，如保護和永續利用海洋資產的國際成本分攤機制，強化海洋新興經濟活動的專業知識與風險評估，以及促進關鍵經濟部門釋放多樣化的發展機會，以吸引私部門資源投入。

他指出，2014年9月在南太平洋島國薩摩亞舉行的第3次小島嶼發展中國家國際會議，由115位小型島嶼開發中國家領導人所承諾的《小型島嶼開發中國家快速行動方式》（The Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action Pathways）亦稱為《薩摩亞途徑》（SAMOA Pathway），涵蓋了永續及公平的經濟成長、氣候變遷、永續能源、減災、海洋、糧食安全和營養、水和環境衛生、化學品和廢棄物管理、保健和非傳染性疾病、性別平等、社會發展、生物多樣性等方面的內容，為小型島嶼開發中國家提供了永續發展的行動計畫。

在此契機下，海島國家近年來也自主地擬定了調適的策略，例如南太平洋的托克勞群島（Tokelau）正為100%的再生能源作準備，幾個小型島嶼開發中國家也制定了可再生能源目標；巴布亞紐幾內亞當地居民使用當地生產的椰子油作為柴油的替代品、太平洋密克羅尼西亞和美拉尼西亞群島的航海船隻嘗試以太陽能電池來代替內燃機，藉由再生能源降低化石燃料的運輸費用及污染。

### （二）尋求環境永續及經濟發展平衡

聯合國永續發展目標14的主題為「保育海洋生態」，即保育及永續利用海洋生態系，以確保生物多樣性，並防止海洋環境劣化，其中的細項還特別提到消除過度捕撈、設立海洋保護區、不補助非法過漁行為及扶助小規模捕撈業者等，試著在「永續」與「發展」之間尋得平衡。

帛琉在2015年時通過《帛琉國家海洋保護區法》（Palau National Marine Sanctuary Act），將管轄海域的80%劃作海洋保護區，在保護區內全面禁止任何的開發行為，包括捕撈以及開採，其餘的20%區域則劃為「國內漁業區」（Domestic Fishing Zone），僅供國內漁獲需求以及有限的商業捕撈，此一政策曾被視為超乎國際期待的典範。不過，就史蒂文·維克多部長觀點，他認為要真正做到100%的海洋管理，還是需要逐步推進，納入依賴此資源生活的人們經濟福祉的思考，以確保經濟與自然間長久的保護。

他以帛琉目前推動的《藍色繁榮計畫》（Blue Prosperity Plan）為例，即是思考如何以前瞻性的政策，建立一個造福人類和自然的全面性的藍色經濟，在打造具包容性的海洋空間規劃（marine spatial planning, MSP）過程，結合了海洋科學知識及在地智慧，確定優先保護的目標，至少30%的專屬經濟區受到禁捕的保護，以促進永續漁業發展，支持在地漁業公司，貢獻糧食安全及經濟生計。他強調，為了實現保護與生產的平衡，帛琉需要其國際雙邊和非政府組織合作夥伴提供有意義的支持，帛琉也以為保護設定一個新的基準為願景，希望將來能替全球提供一個可複製的路線。

他指出，在經濟發展上，如何兼顧氣候變遷及環境保育，像是同為海島國家的臺灣，亦能分享過往的經驗與教訓，協助指導小型島嶼開發中國家規劃開發的優先順序，確保經濟成長的同時，還能減輕對環境的影響，並增強對氣候變遷的抵禦能力。另外，小型島嶼開發中國家要

發展再生農業、畜牧業、永續漁業、水產養殖業，小型島嶼開發中國家的能力建構亦是重點，國際援助可以從協助其提升人力資源，發展供應鏈及與市場的連結，突破規模經濟的限制，制定適當及有效的補貼計畫等一步步達成目標。

### （三）善用碳權創造雙贏

旨在為以「碳市場」為主的國際氣候治理合作機制敲定細則的《巴黎協定》（Paris Agreement）第6條（Article 6），主要是規範各締約國間的「碳排放交易機制」，讓各國能透過買賣「碳權」抵銷碳排，減輕自行減碳的成本壓力，2021年11月召開的COP 26大會將此條文拍板定案，完成《巴黎協定》規則手冊（Paris Agreement Rulebook）的制定。

其中，會議中通過了2項重要決議，包括未來碳權買賣不可重複計算，賣方售出的碳權只能作為買方減量成果計算；以及《京都議定書》（Kyoto Protocol）制定的清潔發展機制（Clean Development Mechanism, CDM）所發放經認證的排放量（Certified Emission Reduction, CER），只有在2013年以後認證的CER才能繼續使用。另外，為避免碳交易進行時，碳權在各國間移動時計算混亂，還提出了「對應調整」（corresponding adjustment）的機制，正式啟動各締約國的全球碳交易市場，也創造了新形態的國際合作。

小型島嶼開發中國家碳排放量不到全球的1%，卻得承受氣候變遷帶來的巨大惡果，成為全球最脆弱的國家群體之一。未來各國為追求淨零排放，可以透過聯合國這個平台，選擇到小型島嶼開發中國家或其他開發中或低度開發國家，將援助計畫產出之減碳或調適績效轉換為各國「國家自定貢獻」（Nationally Determined Contributions, NDCs）之額度或「國際可轉換減碳成果」（Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs），以減少國家、企業的減碳負擔。史蒂文·維克多部長指出，雖然小型島嶼開發中國家在碳市場方面的經驗有限，但近來積極投入印太碳抵消和「聯合抵換額度機制」（joint crediting mechanism, JCM）等倡議，像是帛琉與日本合作的JCM專案，日本提供帛琉太陽能板補貼，帛琉則分享給日本減排信用額度即為一例。

## 二、援外執行者的觀點：以臺灣經驗，善盡維護全球生物多樣性之職責

臺灣同為島國，且有超過3分之2的友邦為小型島嶼開發中國家（如南太平洋、加勒比海）或臨海國家（如中美洲），對於小型島嶼開發中國家遭逢的多重挑戰特別有感，多年來推動糧食安全、健康及微中小型企業發展等跨領域之多元計畫，協助友邦與友好國家滿足經濟、社會及環境之發展需求，提升韌性與調適能力，亦積極參與島嶼國家組成之合作平台，共商因應氣候變遷與永續發展相關策略。

在國立自然科學博物館擔任研究員，專長為植物系統分類學（plant systematics）研究的楊宗愈，便曾於2012年代表科博館參與外交部、國合會、辜嚴倬雲植物保種中心、農委會林業試驗所、科技部、索羅門群島森林資源部等單位共同合作，在索羅門群島進行的「資源植物調查

暨植物誌編纂計畫」。

著眼索羅門群島擁有豐富自然生態，原生物種達7,000多種，近10餘年來遭逢森林大量砍伐及全球氣候變遷、海平面上升等因素影響，使得原生森林面積逐漸減少，許多物種瀕臨滅絕危機。因此，為喚起索國當地對生物多樣性及植物保種的關切，減緩森林面積減退及原生物種消失的速度，計畫透過了訓練講習、陪同採集及示範等方式，協助索國人員進行能力建構，強化植物基礎科學知識，並在索國及臺灣兩地進行種原保存工作。5年期間，共採集逾1萬種植物，協助保存了3,421株活體植物，製作逾4萬份標本，並在國際期刊發表3個新發現的物種，出版中英對照的植物圖鑑，展現了臺灣科學研究的能力與成果，順利保存許多珍貴的植物物種，亦拓展了援外工作的多元性。

### （一）臺灣善盡維護全球生物多樣性之職責

楊宗愈研究員指出，在1986年提出的「生物多樣性」（Biodiversity）一詞，原指地球上所有動物、植物、真菌及微生物等物種其種類調查與紀錄，並條列名錄。然而，隨著研究發現各種相似、相異生命體，其相互依賴生存等緊密且複雜的關係，進而將生物多樣性擴充到所有生態系中各種生物體的變異性，不僅涵蓋了物種個體、族群、群集、地理分布、生態系等各種層次的生命型式，亦包括其基因等分子層次。他強調，生物多樣性本身即具有生態與經濟、科學與教育、文化與倫理等價值，而如何在開發與保育間保持平衡，確實是各國間一直努力在協調、合作、討論及研究的課題。尤其，有研究指出，全球生物多樣性正處於快速喪失之趨勢下，最明顯的數據即是：生物物種正以100至1,000倍的速率逐漸滅絕！

回顧全球積極投入減緩生物多樣性喪失的行動，在1992年，聯合國於巴西里約熱內盧召開地球高峰會，各國簽署了《生物多樣性公約》（Convention on Biological Diversity, CBD），明訂「保育生物多樣性」、「重視與鼓勵生物多樣性資源之永續利用」、「公平合理的分享利用遺傳資源所產生的惠益」3大目標，公約隔年生效，迄今已有196個締約方，成為全球生物多樣性和永續利用生物資源的里程碑。而後，包括2002年《生物多樣性公約》第6屆締約方訂定「2010年生物多樣性目標」（2010 Biodiversity Targets）、2010年第10屆締約方大會訂立「愛知目標」（Aichi Targets），以及由日本環境廳和聯合國大學高等研究所（United Nations University Institute of Advanced Studies, UNU-IAS）聯手推動的「里山倡議」皆為謀求生物多樣性和人類福祉雙贏而努力。

我國雖受限於國際政治因素，無法成為生物多樣性公約的締約方，但多年來仍善盡維護全球生物多樣性的職責，朝永續利用與發展邁進，在索羅門群島進行的「資源植物調查暨植物誌編纂計畫」即為一例。

### （二）提升太平洋「熱點」自然保育及植物科學永續發展能力

楊宗愈研究員指出，位於南太平洋地區的索羅門群島，在全球36個生物資源庫最豐富且最瀕危，擁有世界上最重要的生態系統的「熱點」（hotspots）中，即歸於「東南亞及亞太」區

域。此一區域囊括了東美拉尼西亞群島 (East Melanesian Islands: 美拉尼西亞群島至澳大利亞東北部)、新喀里多尼亞 (New Caledonia: 西南太平洋的新喀里多尼亞群島) 及玻里尼西亞 - 密克羅尼西亞 (Polynesia to Micronesia: 南太平洋島嶼) 等 3 個熱點, 重要性不言而喻。

在澳洲東北方約 1,800 公里, 由近千個島嶼所組成的索羅門群島, 是南太地區重要漁場, 因熱帶雨林占其國土 90% 以上, 林產十分豐富, 不過, 在全球市場對熱帶原木的大量需求下, 與鄰近的巴布亞紐幾內亞相仿, 非法濫伐現象急遽惡化, 以及土地開發及種植油棕等作物, 砍伐率遠超乎維持永續發展的上限數 10 倍, 根據索羅門群島政府 2011 年初步估計, 雨林最快在 2036 年就會枯竭。

楊宗愈研究員分析, 木材砍伐是索國重要經濟來源之一, 該國雖極力求取經濟開發與生態保育之間平衡, 限定伐木地區及種類, 並規範所砍伐木之直徑及周遭環境的復育, 但長期缺乏辨認重要及珍稀物種的「植物誌」, 系統化記錄當地植物的種類、特徵、生長環境, 以及相關用途等重要訊息, 以致無法了解當地植物資源, 確認全國各省蘊含的各式藥用植物、作物及園藝花卉物種, 更遑論保育相關活動、觀念的推廣。

因此, 此一計畫便以「資源植物調查」及「植物誌編纂」為主軸, 由國合會擔任計畫管理與溝通協調平台, 結合科博館與保種中心之專業植物生態與科學研究能力, 派遣植物專家調查團隊赴索國採集植物資源、協助建置溫室、強化該國國家植物標本館設備、以及進行標本數位化保存。並藉由訓練講習、實地採集及示範方式, 建構索國植物資源保存人員能力, 藉以提升該國自然保育工作與植物科學永續發展能力。

「因為時間有限, 採集的物種種類及數量不可能面面俱到, 所以我們先挑選蘭科、薑科、天南星科、棕櫚科、蕨類、秋海棠科、野牡丹科、玉蕊科、茜草科附生種類等保育的物種; 考量地球持續暖化, 香蕉有可能是未來重要食用澱粉來源, 亦蒐集了索國食用香蕉及野生品種, 以掌握此生物熱點之多樣性。」他回憶, 在陌生的熱帶國度進行植物調查及保育工作並非易事, 因當地政府的協助資源有限, 且交通及電力基礎建設不足, 土地多為私有等問題, 多年的採集過程中, 遭遇的各式疑難雜症, 一切只能隨機應變。

尤其, 人跡罕至的熱帶雨林, 樹高不見頂的景致, 植物面貌多樣且複雜, 除了讓熟稔北半球植物的臺灣團隊大開眼界, 也增添採集的難度及分類編纂的挑戰。另外, 為了採集昂然大樹頂端蘊藏的附生植物, 更與伐木業者協調, 在巨木砍倒時與時間賽跑, 快速進入蒐集原生植物, 只為替島上的自然環境保存一些記錄和生機。

氣候變遷所帶來的問題, 海洋可以提供答案 --- 海洋不僅具有吸碳、固碳的能力, 也擔負著製造氧氣、提供食物及資源的關鍵角色, 孕育著豐富的生態系統, 因此, 我們對海洋的承諾與責任永遠都不夠。身處海洋最前線的小島嶼開發中國家, 雖然面積總和不大, 人口總數不多, 但其領海面積總和卻佔了地球表面的 5 分之 1, 負責管理佔地球表面 5 分之 1 的海洋環境, 重要地位不容忽略, 且因敏感和脆弱的生態系統, 可成為檢測全球暖化的重要參考及擬訂對策的良好試點, 成為回饋其他島嶼國家, 或各國沿海地區的重要貢獻。

從史蒂文·維克多部長的觀點到楊宗愈研究員的親身體驗, 小型島嶼開發中國家無論面對

氣候、海洋、疫情及經濟等挑戰, 均非個人或單一國家能夠獨力解決, 他們所面臨糧食安全、氣候正義、經濟環境等議題, 需要全球透過夥伴關係及各式創新的做法, 共同提供解方和資源, 因為此刻所有的行動, 不只是為了的小型島嶼開發中國家, 也是為了整個地球及後代子孫永續的未來而努力!

## **International aid from SIDS perspectives: An interview with Hon. Steve Victor, Minister of Agriculture, Fisheries and Environment of the Palau National Government and Dr. T. Y. Aleck Yang, researcher in the National Museum of Natural Science**

Calvin Chu

Chief Editor, Development Focus Quarterly

What are the Small Island Developing States, SIDS?

SIDS are comprised of 38 UN Member States and 20 Non-UN Members/Associated Members of the United Nations regional commissions. SIDS are geographically located in the Caribbean, the Pacific, the Atlantic, the Indian Ocean and the South China Sea.

According to the United Nations, the combined total population of SIDS is 65 million. While SIDS make up slightly less than 1% of the world's population, SIDS face unique and severe social, economic, and environmental challenges.

Due to small populations, geographical remoteness, transportation costs, and other factors, SIDS are vulnerable to the impacts of global economic shocks. However, exacerbated by climate change impacting diverse land and marine ecosystems – SIDS now face further degradation and biodiversity loss.

With a high dependency on imported nutrition, the COVID-19 pandemic has further contributed to the societal and economic challenges faced by SIDS, due to the disruption of supply chains and resulting increase in retail price of commodities.

Moreover, their economic lifelines, the tourism and the fishery industries, have been operating far below capacity for some time now. With increased unemployment rates, prices of goods and services, and expanding budget deficits, SIDS are now in the vicious cycle of borrowing new debt to repay old ones and maintain basic government functions.

As the world fights against the pandemic, climate change has not slowed down. Islands and communities in the paths of typhoons have experienced more frequent and more intense storms and typhoons, demonstrating their increased risk of suffering natural disasters.

Stepping into the post-pandemic era, developed countries are witnessing some recovery, while recovery for SIDS still looks bleak. Recognizing unique situations and national circumstances among

SIDS, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) paper "COVID-19 pandemic: Towards a blue recovery in small island developing states", reports that quick and flexible recovery is possible. The OECD paper emphasizes that in order to resolve the severe financial crisis brought on by the pandemic, and make a full recovery, it is essential that SIDS obtain effective targeted support of the international development community.

This issue of *Development Focus Quarterly* digs further into what SIDS need and expect from the international community and discusses the different approaches to aiding them in their recovery and growth. Besides interviewing Hon. Steven Victor, Palau's Minister of Agriculture, Fisheries and the Environment, in the hopes of borrowing his rich experiences in the protection of the ocean, community development, and fishery management, we also invited Dr. T. Y. Aleck Yang, researcher of the National Museum of Natural Science (Taiwan), who also participates in TaiwanICDF projects to share his experiences working on the front lines.

### **1. From the perspective of the decision maker: Seize the blue recovery opportunity and seek a balance between environmental sustainability and economic development**

On April 13th 2022, for the first time in history, the Our Ocean Conference (OOC), co-hosted by Palau and the United States of America, was held in Palau, a SIDS Member State. The conference saw over 700 participants attend, including governments, non-governmental organizations, and youth representatives. Keynote addresses were provided by President Surangel S. Whipps Jr of Palau and the United States Special Presidential Envoy for Climate, Mr. John Kerry. The conference also welcomed pre-recorded messages from United States President Joe Biden and former president of the US, Mr. Barack Obama. Taiwan was invited in an official status for the first time, a significant and symbolic milestone, with Tzi-Chin Chang, the Minister of the Environmental Protection Administration, participating in the conference as the special presidential envoy.

The OOC was first held in 2014, in Washington D.C., promoted by the then Secretary of State, Mr. John Kerry, to emphasize the importance of the ocean to humanity, focusing on fisheries sustainability, ocean acidification, ocean pollution, and marine protected areas. As a starting point each country put forth commitments on marine protection and the fulfillment of promised investments in order to raise awareness of and put into practice marine protection. The previous 6 conferences had already facilitated over 1,400 commitments, the total value of which comes in at US \$91.4 billion dollars, and efforts are underway to protect at least 5 million square miles of ocean.

Concerning the progress and the outcomes of the 7th conference, Palau's Minister of Agriculture, Fisheries and the Environment, Hon. Steven Victor stated that this conference was themed as

“Our Ocean, Our People, Our Prosperity”. The conference focused on 6 action areas: “Advancing Marine Protected Areas for Communities, Ecosystems, and Climate”, “Tackling Marine Pollution”, “Confronting the Ocean-Climate Crisis”, “Creating Sustainable Blue Economies” “Advancing Sustainable Small-Scale Fisheries and Aquaculture”, and “Achieving a Safe, Just and Secure Ocean”. Issues of Indigenous and island country communities were included for the first time. Side events also included the issues of blue bonds and programs for nature-based solutions for the Indigenous people and local communities. During the conference, he saw that many countries had begun to focus on the experiences and wisdom of Indigenous people, and commitments for financing to address climate change and build a blue economy. The two-day conference raised 410 commitments, amounting to a total value of 16.35 billion dollars. Aside from being ecstatic about these results, he firmly believed that past and recent commitments would be accelerated and fulfilled sooner than expected.

Once the Director for the Micronesia Program in The Nature Conservancy (TNC), an important civil organization for environmental preservation in over 70 countries, and currently the Pacific high-level champion of the UNFCCC COP 26, Minister Victor has quite the rapport working with SIDS. He stressed that SIDS are impacted by global economic and climate change related issues due to their geographic location, limited economies of scale, human resource capacity, and financing opportunities. They are often faced with the dilemma of whether to fully utilize their natural resources to develop their economy or to prioritize protection of the environment. The continuity of COVID-19 and the outbreak of the Russo-Ukrainian war have increased pressure on their already fragile economies. Hence, he believes that there needs to be a balance between production and protection that can enhance SIDS food security, livelihoods, and economies while maintaining durable environmental protection that can sustain a resilient SIDS blue economy.

### **(1) Seizing the blue recovery opportunity, creating diversity and resilience**

How can the international community assist SIDS in reaching a quick and flexible recovery through international aid? Hon. Steven Victor believes that the pragmatic way is to bring the abundant marine resources under our full control, then stimulate new and sustainable economic opportunities for a “blue recovery”, boosting the diversity and rejuvenation of the marine and tourism sectors, which are the pillars of SIDS economies.

There are several ways of achieving these goals: Assisting SIDS in resolving their debts and securing them access to finance for investment in sustainability and recovery; attaching sustainability requirements and standards to concessional loans and recovery support; seeking out more possibilities for long-term development cooperation, such as an international sharing mechanism for the costs of protecting and utilizing scarce marine resources sustainably; and reinforcing professional knowledge and risk assessment in the newly emerging marine industry to attract private sector investment.

Under these circumstances, island countries have drafted their climate readjustment strategies

autonomously. For example, the Tokelau islands in the South Pacific have been preparing for the 100% renewable energy and a few other SIDS have also formulated their own renewable energy goals. Inhabitants of Papua New Guinea are using locally produced coconut oil as an alternative for diesel, and sailing boats in Micronesia and Melanesia are employing solar cells in an attempt to replace internal combustion engines and thereby reduce transportation fees and fossil fuel pollution.

The Small Island Developing States Accelerated Modalities of Action Pathways (SAMOA Pathway) is an internationally agreed upon program of action for sustainable development. Committed to by 115 SIDS leaders, the SAMOA Pathway represents the agreed outcomes of the Third International Conference on SIDS held in Apia, Samoa from 1-4 September, 2014.

### **(2) Seeking balance between environmental sustainability and economic development**

The UN SDG 14 is listed as “Life below water”, which refers to preserving biodiversity underwater, preventing the deterioration of the marine environment and sustaining marine ecosystems for future use. The subclauses mention the elimination of over-fishing, the establishment of marine reserves, the non-financing of illegal over-fishing, and the supporting of small-scale fishers to try to find a balance between “sustainability” and “development”.

In 2015, Palau passed the “Palau National Marine Sanctuary Act”, which regulates 80% of its jurisdictional seas as marine reserves and forbids any kind of resource exploitation within these areas, including fishing and mining. The remaining 20% is regulated as “domestic fishing zones” to supply just enough catch to fulfill domestic needs and allow for limited commercial fishing. This policy had been considered as a model that went beyond international expectations. However, from Hon. Steven Victor’s point of view, he believes that to achieve 100% ocean management, it is still advisable to move forward gradually by bringing the socioeconomic well-being of people who depend on these resources into consideration to ensure inhabitants benefit as well as the durable protection of nature.

Hon. Victor took Palau’s “Blue Prosperity Plan” now being promoted as an example, for reconsidering how to make good use of Palau’s advantages of a vast exclusive economic zone and forward-looking environmental policies to build a comprehensive blue economy. A blue economy that enhances ocean management can provide benefits to both its people and nature. Through an inclusive marine spatial planning process that integrates local knowledge with scientific knowledge of Palau’s oceans can identify and prioritize important conservation goals and guarantee maximum protection for at least 30% of their marine areas, to promote sustainable fisheries and support domestic fishing companies that contribute to food security and economic livelihoods.

He emphasized that in order to realize the goal of balancing protection and production, Palau needs the meaningful support from both its bilateral and non-governmental organization partners. Palau’s vision will set a new benchmark for conservation that enhances the benefits to the people of Palau, demonstrating that they can balance protection and production and chartering a course that

others in the region and globally can replicate.

He indicated that in the process of economic development, it's imperative to balance climate change and ecological awareness. For example, island countries like Taiwan can also share their experiences and lessons, and provide examples of tools that can help SIDS formulate appropriate policies and priorities for development and resource utilization. By doing so, they can ensure economic growth, reduce environmental impact and improve resilience to climate change at the same time. Capacity building is also vital for SIDS to develop regenerative agriculture, stock farming, sustainable fisheries, and aquaculture. International aid can assist them in elevating their human resources to develop linkages between the supply chain and the market, break through their limited economies of scale and regulate and allocate projects appropriately and efficiently, step by step, on the way to achieving the SDGs.

### **(3) Creating a win-win scenario through effective use of carbon rights**

Article 6 of the Paris Agreement aims to regulate the detailed rules and regulations on the “carbon market”, an international climate cooperation mechanism allowing states to offset their emissions by trading their carbon rights and reducing the pressure for immediate self-carbon reduction. The COP 26 that took place in 2021 finalized the formulation of the Paris Agreement Rulebook.

The conference passed two important resolutions. The prohibition of double counting carbon rights, legislated that carbon rights sold by the selling parties can only be counted as emissions reductions of the buying parties. The Certified Emission Reduction (CER) distributed by the Clean Development Mechanism (CDM) regulated in the Kyoto Protocol can only be used with the certificates issued after 2013. Additionally, a corresponding adjustment was proposed in order to avoid confusion in the counting of carbon rights exchanged between states. This was done by formally establishing a global carbon market for the trading states and with it a new form of international cooperation.

Although the proportion of global carbon emissions from SIDS is less than 1%, they face the most damaging consequences brought about by climate change, and they are now among the most fragile state groupings in the world. Now in pursuing zero emissions, through the UN platform, states can choose to implement emissions reducing aid projects in SIDS and other developing and under-developed countries and turn these reductions into credits for their “National Determined Contributions” (NDCs) or “Internationally Transferred Mitigation Outcomes” (ITMOs). This “offsets” or lowers the emission reduction burdens of their own countries and enterprises. Hon. Steven Victor says that although the SIDS have limited experience in the carbon market, in recent years, they have engaged with proposals like Indo-Pacific carbon offsets and joint crediting mechanisms (JCM). Take the JCM between Palau and Japan as an example. Japan offers Palau an allocation of solar panels, and Palau shares its carbon credits with Japan.

## **2. The perspective of the implementors of foreign aid: Take the Taiwan experience as a model for defending global biodiversity**

Taiwan is also an island country and two-thirds of our allied countries are SIDS, such as those in the South Pacific and Caribbean Sea, or coastal countries, such as those in Central America. Therefore, Taiwan understands the difficulties faced by SIDS. Over many years, we have been launching projects in various domains such as food security, health, and business development services for micro, small and medium sized enterprises, to assist our allied countries in meeting their economic, social, and environmental needs while promoting their resilience and adaptation capacity. Taiwan also participates actively in cooperation platforms with the island countries for negotiating and discussing strategies for climate change and sustainable development.

Dr. T. Y. Aleck Yang, a researcher in the biology department of the National Museum of Natural Science (NMNS), who specializes in plant systematics research, has represented the NMNS to cooperate with the Ministry of Foreign Affairs, the TaiwanICDF, the Dr. Cecilia Koo Botanic Conservation Center, the Forestry Research Institute, the Council of Agriculture, the Ministry of Science and Technology, and the Ministry of Forestry & Research of the Solomon Islands, for the “Census and Classification of Plant Resources in the Solomon Islands.”

The Solomon Islands are rich in natural resources, with over 7,000 native species. In recent decades, they have grappled with enormous amounts of logging, rising sea-levels and global climate change. This has resulted in massive reductions of forest coverage, and many species are now in danger of extinction. Hence, to raise local awareness of biodiversity and plant conservation in the Solomon Islands and to decelerate deforestation and species extinction, this project included training and seminars as well as accompanying and demonstrating plant harvesting techniques to build the capacity of personnel in the Solomon Islands and reinforce their basic knowledge of the plants. It also conducted species preservation in both the Solomon Islands and Taiwan. The project had collected over 10,000 plants over the course of 5 years, assisted in the preservation of 3,421 living plants, and made over 40,000 specimens. We've also published 3 newly-discovered species in international scholarly journals, complete with botanic illustrations, in Chinese and in English, highlighting Taiwan's abilities and results in scientific research. We have managed to preserve many precious species and diversify international aid.

### **(1) Taiwan fulfilling duty to preserve global biodiversity**

Dr. T. Y. Aleck Yang stated that the word “biodiversity” was first coined in 1986. It originally referred to the research and recording of all animals, plants, fungi and microorganisms into lists. However, as research expanded to discover new living organisms, their similarities and diversity, their

close and complex codependency, the concept of biodiversity expanded to include the variability of all species in all ecosystems, not only comprising all living forms at the levels of individual organisms, populations, species, geographical distribution, and ecosystems, but even including the molecular levels of genetics etc. He emphasized that biodiversity has in itself the values of ecosystem and economy, science and education, culture and morality. How to keep a balance between exploitation and conservation is indeed a question that states all around the world are studying, discussing, coordinating, cooperating on and searching for an answer to, especially since research has pointed out that global biodiversity is in rapid decline. The most obvious evidence is that species are going extinct at 100 to 1,000 times the normal rate.

Looking back to actions made collectively by the world to actively engage in reducing the loss of biodiversity, the United Nations held the Earth Summit in Rio, Brazil, where countries around the world signed the Convention on Biological Diversity (CBD), clearly stating the 3 main goals of “conservation of biodiversity”, “sustainable use of biodiversity resources” and the “fair and equitable sharing of the benefits arising from the use of genetic resources.” The treaty was put into practice the following year. There are now 196 contracting parties, and it has become a milestone for global biodiversity and the sustainable use of biological resources. Following the CBD treaty, other milestone efforts made to seek a win-win scenario for biodiversity and the well-being of humanity included the 2010 Biodiversity Targets signed at the 6th Convention on Biological Diversity in 2002, the Aichi Targets at the 10th Convention, and the Satoyama Initiative promoted by the Ministry of the Environment of Japan and the United Nations University Institute of Advanced Studies (UNU-IAS).

Although Taiwan is restricted by many political circumstances—we cannot become a contracting party to the treaty—we have nevertheless been fulfilling our duty to preserve global biodiversity and move in the direction of sustainable development. The “Census and Classification of Plant Resources in the Solomon Islands” is one of the examples.

## **(2) Enhancing the capacity for sustainable development of nature conservation and plant science in Pacific “hot spots”**

Dr. T. Y. Aleck Yang pointed out that the Solomon Islands are in one of the most abundant and endangered of the world’s 36 biodiversity hotspots, the East Melanesian Islands area in the South Pacific. “Southeast Asia and Asia Pacific” is one of the most critical of ecosystem regions, containing three hotspots: the East Melanesian Islands, New Caledonia and Bohol Polynesia-Micronesia. The importance of the region is self-evident.

About 1,800 kilometers northeast of Australia, the Solomon Islands, consisting of nearly 1,000 islands, is an important fishing ground in the South Pacific region. Tropical rainforests account for more than 90% of its territory, and the produce from the forests is very valuable. However, due to the large demand for tropical logs on the global market, illegal deforestation has increased sharply. This,

along with land development and cultivation of crops such as palm oil, means the deforestation rate now far exceeds the upper limits of sustainable development, by up to 10 times. According to the Solomon Islands own government estimation in 2011, the rainforest will be depleted as soon as 2036.

Dr. Yang analyzed that logging is one of the central economic activities in the Solomon Islands despite the country striving to strike a balance between economic development and ecological conservation. For a long time, there has been a lack of “flora” (list of plants) to identify important and rare species and systematically record significant information regarding local plants such as the type, characteristics, growth environment, and related uses. As a result, it is impossible to understand local plant resources, let alone promote conservation activities and concepts.

Therefore, this project focuses on “resource plant surveys” and “flora compilation”, with the TaiwanICDF as the project management, communication and coordination platform. It synergizes the professional plant ecology and scientific research capabilities of the NMNS and the Dr. Cecilia Koo Botanic Conservation Center and dispatches a team to collect plant resources, assist in the construction of greenhouses, strengthen the equipment of the country’s national herbarium and conduct digital preservation of specimens. Through training workshops, field collection and demonstration, the capacity of plant resource conservation personnel in the Solomon Islands is increasing, thereby enhancing the country’s nature conservation work and the sustainable development of plant science.

“Due to time limitations, it is impossible to collect all types and quantities of species, so we first selected protected species such as Orchidaceae, Zingiberaceae, Arransaceae, Palmaceae, Ferns, Begonias, Peonyaceae, Rudaceae and Rubiaceae etc; considering continued global warming, bananas may be an important source of edible starch in the future, so we also collected edible bananas and wild varieties to grasp the diversity of this biological hotspot.” Dr. Yang recalled, it is not easy to carry out plant surveys and conservation in an unfamiliar tropical country due to the limited assistance of the local government, the lack of transportation and power infrastructure, and the problem of privately-owned land. In the years of collection, we have encountered various problems, so we can only adapt accordingly.

Deep in the inaccessible tropical rainforest, the plants are diverse and complex, which was eye-opening for the Taiwanese team who are more familiar with plants in the northern hemisphere, but it also increased the difficulty of collection and the challenge of classification and compilation. Moreover, in order to collect the epiphytes hidden at the top of the tall trees and to preserve some records and some of the vitality of the natural environment on different islands, we coordinated with loggers to collect native plants before the giant trees were cut down.

The ocean can provide answers to many problems brought about by climate change - it not only has the ability to absorb and sequester carbon, but also plays a key role in producing oxygen, providing food and resources, and nurturing rich ecosystems. Therefore, our need for commitment and responsibility towards the ocean can never be emphasized enough.

SIDS are at the forefront of the battle to save our oceans. Although their total land area is not large nor their total population massive, the total area of their territorial waters accounts for one-fifth of the earth's surface — they are responsible for managing the oceans that cover one-fifth of the earth's surface! Therefore, the importance of SIDS cannot be ignored. Moreover, because of their sensitive and fragile ecosystems, SIDS can become an invaluable reference point for detecting global warming, a pilot ground for formulating countermeasures, and an important contributor to other island countries and their coastal areas.

From Minister Steven Victor's views and Dr. Yang's personal experience, the challenges faced by SIDS - climate, oceans, epidemics or economy - cannot be solved by any individual or single country. Food security, climate justice, and economic concerns require global solutions and resources, partnerships and innovative approaches, because the actions that we take now are not only for the sake of SIDS, but also for the sustainable development of the entire planet and future generations.

## 《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