

後 COVID-19 時期國際援助的 公私永續夥伴關係

陳偉華

中央警察大學公共安全學系副教授

摘要

當全球揮別 COVID-19 的陰霾，2023 年迎來「2030 年永續發展議程」的中繼點，各國重新盤點與調整對外援助的目標，全球掀開「後 COVID-19 援助」永續治理的帷幕，期盼追上進度落後的援助承諾目標。本文從啟動 SDGs 的新階段出發，觀察「後 COVID-19 時期」全球永續治理的危機，國際公共財政機制和「政府開發援助」(ODA) 將從私部門調配更多資源，挹注至貧困和脆弱國家。有鑑於此，本文探索目前公私協力援助模式及私部門在 SDGs 的參與趨勢，並嘗試建立後 COVID-19 國際援助與永續治理的命題概念，以此檢視臺灣推動公民社會和民間企業參與國際援助的主要模式，並提供策進建議。

關鍵詞：後 COVID-19 時期援助、永續治理、公私協力夥伴

一、引言

「這些 (永續發展) 目標是一個整體，不可分割。」

UN, A/RES/70/1 號決議案 (2015)¹

2030 年之前，人類社會能否建構一個永續的共同體？這個「理想—現實」命題在 2015 年 9 月 25 日迎來實現的曙光。時值聯合國成立 70 周年，聯合國大會 (UN General Assembly, UNGA) 通過 70/1 號決議案—《翻轉我們的世界：2030 年永續發展議程》(*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*) (簡稱《2030 年議程》)，宣布於 2016 年元月啟動聯合國「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)，以接續「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs) 後 15 年的全球永續發展任務。²

經歷近 3 年的 COVID-19 疫情，2023 年即將迎來《2030 年議程》的中繼點，各國重新盤點發展援助的目標，掀起「後 COVID-19 時期」全球永續治理的帷幕。回顧 SDGs 推動進程，2016 年起聯合國決議每 4 年發布《全球永續發展報告》(*Global Sustainable Development Report, GSDR*)，由聯合國秘書長任命的獨立科學家小組 (independent group of scientists, IGS)，為大會每 4 年 1 次的永續發展峰會 (SDG Summit) 撰擬調查報告，旨在幫助決策者加快行動，克服永續發展進程的障礙，使科學界、民營 (企業) 部門共同支應各國發展和援助需求。2022 年 7 月，聯合國永續發展高階政治論壇 (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) 呼籲峰會「啟動當前加速實現 SDGs 的新階段」，匯集來自政府、國際組織、企業部門，以及來自婦女和青年等其他利益關係者，以回應當前多重複雜且相互關聯的全球治理危機。³

鑒於推動 SDGs 資金需求，聯合國於 2015 年 7 月 16 日通過《阿迪斯阿貝巴行動議程》(Addis Ababa Action Agenda)，確立未來 15 年每年數兆美元的資金籌措來源，於此同時，非國家行為者 (nonstate actors) 被賦予廣泛地參與社會、教育、環境和經濟發展目標之間的夥伴任務。⁴ 對應全球環境劇變，「新」行為者在國際發展社群 (international development community) 的重要性不斷提升，除了中國、印度、巴西、墨西哥等開發中國家躍升為援助方，成為西方 (歐洲) 國家的援助夥伴，其他新參與者包括民營企業、民間基金會、企業慈善機構、非政府

¹ UN, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1), 2015, <https://undocs.org/A/RES/70/1>.

² 2012 年「Rio+20 峰會」通過一套關於 2015 年 9 月前研議完成「永續發展目標」(SDGs) 的程序，為接替 2015 年後「千年發展目標」(MDGs) 的永續發展議程進行準備；UN, *The Future We Want* (A/RES/66/288), 2012, <https://undocs.org/A/RES/66/288>.

³ UN High-level Political Forum, SDG Summit 2023, New York, 2023, <https://hlpf.un.org/sdg-summit>.

⁴ 阿迪斯阿貝巴行動議程涉及發展融資的所有來源，涵蓋技術、科學、創新、貿易和能力建構等問題，是進一步加強國際合作的政策建議。蘇怡文，〈聯合國通過阿迪斯阿貝巴行動議程〉，《中華經濟研究院電子報》，2015/07/23，<https://web.wtcenter.org.tw/Page/502/266942>。

組織 (nongovernmental organization, NGO) 及其他民間社會行動者，此些新型參與者不但提供官方之外的發展資金來源，其援助途徑涵蓋廣泛的活動形式，如投資基礎設施發展和地方性社會部門，彌補了傳統官方援助較為忽視的議題領域。

作為一項主導全球《後 2015 年發展議程》(Post-2015 Development Agenda)，⁵SDGs 對於各國研擬當前至 2030 年的國家發展計畫深具政策意涵。⁶各國政府援助機構愈趨重視「公私協力夥伴關係」(public-private partnerships, PPP) 的執行途徑，敦促從國際公共財政機制與公、私部門調動更多資源，挹注貧困和脆弱國家。於此同時，在全球範圍內，2016 年迄今已有 176 國針對 SDGs 執行現況提交《國家自願檢視報告》(voluntary national reviews, VNRs)，^{7,8} 彼等致力於國內層次建立公、私協調機制，包括跨部門政府工作組、多重利益關係委員會 (multi-stakeholder committees) 和高階層政策協調組等平台。概覽近年的 VNRs，民間部門在推動「政府開發援助」(official development assistance, ODA) 和永續發展的角色愈趨重要，目前關鍵問題在於 PPP 模式如何更具效率的達致《2030 年議程》，此亦為本文的核心關懷。

可以預見，全球已邁入「後《2030 年議程》」時期，在未來近 7 年內，SDGs 仍將經歷一段長時間的推動期程，期間地緣政治變動、公衛緊急事件、環境生態耗損、金融系統失效、氣候變遷危機，以及全球暴力和衝突升溫等制約因素，難以單靠政府的援助政策，尚需要公、私部門間綿密合作，各方持續挹注 SDGs 的資源和動能，進而弭平一切形式上全球不平等的差距，採納更具包容性的發展目標。在 2030 年實現「永續發展」的最後期限前，積極採取的轉型和加速行動，讓「全球永續共同體」仍將成為一種可能實現的想像。

二、永續與援助：民間部門的角色

SDGs 的涵蓋領域、對象範疇及執行路徑均有別於 MDGs，其展現更為宏觀的發展視野，致力摒除過往目標碎裂化 (fragmentation) 與指標僵化的現象，亦尊重各國在執行領域的自主權 (autonomy)。從聯合國主要永續發展目標觀之，其指涉對象 (referent object) 乃從「以人為本」(people-centered) 為出發點，兼顧永續發展的 3 個目標構面—經濟、社會和環境，力求

⁵ 目前除「聯合國永續發展目標」(UNSDGs) 的正式名稱，相關政策報告亦有稱 SDGs, the Post-2015 SDGs, the Post-2015 Development Agenda 為求前後文一致，本文於內文中統一使用「SDGs」一詞。

⁶ Cameron Allen, Graciela Metternicht, and Thomas Wiedmann, "National pathways to the Sustainable Development Goals (SDGs): A comparative review of scenario modelling tools," *Environmental Science & Policy* 66 (2016): 199-207, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2016.09.008>.

⁷ 為響應聯合國鼓勵各國進行永續發展定期審查，我國於 2017 年首次提出《國家自願檢視報告》，2022 年 9 月 15 日行政院發布第二部《國家自願檢視報告》，宣示政府將致力淨零轉型，加速數位創新及促進包容性綠色成長，請參閱：行政院永續發展委員會，《永續發展自願檢視報告》，<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/Vhomefiles>。

⁸ 《國家自願檢視報告》(VNRs) 係指提供各國國內最高層級的領導人與決策支援體系，在國家發展計畫中將 SDGs 涵蓋的發展目標，落實在地化政策及納入地方當局參與的機制設計。請參見：<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>。

實現所有人的人權平等，融入國際和國內社會的多元參與者，增加彼等對於弱勢群體的賦能 (empower) 效果。⁹

在經濟層面，在「後 COVID-19 時期」，全球將面對開發中國家產業結構僵化、對外負債累積、基礎設施缺乏、生產力低落、失業增加等貧困加劇的結構問題，¹⁰ 迫切需要引入私部門的動能，扶植當地微型企業、婦女和青創產業。在社會層面，SDGs 從過往「減少」(declining) 極端貧窮的首要目標，提升至「消除」(eradicating) 一切形式與層面的極端貧困。在環境發展層面，考量全球生態環境承載能力的限制，SDGs 關切生態問題與分配問題所釋放的政治責任，亦體認「國家發展模式的不平等」與「環境風險」的關聯特性，兼予從經濟、社會及環境 3 方面實現永續發展目標，形成推動 SDGs 的 3 項支柱理念。

在援助資金上，自 1969 年經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 的「發展援助委員會」(Development Assistance Committee, DAC) 首次定義 ODA 以來，ODA 成為各國評估援助目標和執行績效的關鍵衡量指標。根據 OECD 統計，各國官方援助總額在 2022 年上升至 2,040 億美元的歷史新高，較 2021 年的 1,860 億美元實際成長 13.6%，主因為已開發國家擴增在人道主義和難民收容的援助力道。¹¹ 同時，在俄烏戰爭期間，各國對烏克蘭的援助激增。烏克蘭接受的 ODA 總額從 2021 年的 9.18 億美元增加到 161 億美元，其中包括 18 億美元的人道主義援助。

根據 DAC 統計，2022 年的 ODA 總額相當於 OECD 成員國民所得 (gross national income, GNI) 的 0.36%。僅丹麥、德國、盧森堡、挪威和瑞典 5 成員國，在 2022 年達到或超過聯合國所訂立的 0.7% ODA 承諾目標。過去 3 年以來，新型冠狀病毒大流行 (COVID-19 pandemic) 加劇全球不穩定、飢餓和極端貧困，破壞開發中國家數十年的發展進程，凸顯各國政策整合的能力不足，受害最深特別在低度開發中國家 (least developed countries, LDCs) 和最脆弱的國家，形成 SDGs 的短期壓力和資金缺口，需要引入私部門資源彌補當前全球龐大的援助資金缺口。

除了出資，民間參與亦是確保計畫永續性和有效性的重要因素，許多非政府組織將《2030 年議程》融入民間組織、民間社會網路、對話論壇等平台，致力於為實現永續發展目標做出貢獻。如巴西「《2030 年議程》民間社會工作小組」(Civil Society Working Group for the 2030 Agenda, GTSC-A2030) 由 51 個非政府組織、社運組織、基金會和大學組成，它導入民間部門與政府部門在地方和國際層面參與構建夥伴關係。2017 年芬蘭在永續發展委員會設立《2030 年議程》青年組織，該組織旨在加強青年參與，並讓其成員成為自己所在地區的永續發展目標推

⁹ UN, *Organization of the United Nations summit for the adoption of the post 2015 development agenda (A/69/L.43)*, 2014, <https://undocs.org/A/69/L.43>. 參見：Paragraph 9.

¹⁰ SDGs 關注具脆弱性國家 (vulnerable nations)，特別是非洲、不發達內陸和小島嶼開發中國家，以及正值國內軍事衝突、內戰和歷經衝突後的國家。

¹¹ OECD, "Official Development Assistance (ODA) in 2022, by members of the Development Assistance Committee (preliminary data)," 2023, <https://public.flourish.studio/story/1882344/>.

廣大。¹² 本文觀察，當前永續發展導入私部門參與，呈現三種主要趨勢：

（一）以私部門資金彌補籌資缺口

穩定的國際資金及財務制度係 SDGs 在未來 7 年內能落實《2030 年議程》的前提。鑒於各國 ODA 投入 SDGs 的資金仍與理想承諾差距甚遠，敦促私部門挹注額外發展援助資金為當前要務，具體作法如建立誘因機制以鼓勵民營企業協力政府推動受援國的基礎建設，或在南方國家創設有利於微小中型企業（micro-, small-, and medium-sized enterprises, MSMEs）的孕育環境。

近年來，聯合國號召政府、企業及公民社會共同響應資金承諾，期吸引各方從資金、技術、創新、貿易領域，挹注永續發展目標的財務來源。在 2015 年《阿迪斯阿貝巴行動議程》中已揭示，¹³ 該行動議程將針對科技、基礎設施、社會保障、健康衛生、微小中型企業、國外援助、稅收機制、氣候變遷及最貧困國家共 9 大領域，對應提出具體籌資措施，達致協助 SDGs 全球籌資與匯集推動資源的政治承諾。

（二）以數位連結推動公私夥伴的貿易援助

貿易援助旨在使開發中國家運用貿易手段促進經濟成長，達致 SDGs 中的減貧目標，當前運用數位連結（digital connectivity）和電子商務是公私夥伴關係蓬勃發展的領域。同時，近年私部門參與發展事務朝向「科學、技術與創新」（science, technology, and innovation, STI）領域，以及更多的主題領域。

根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）公布的《2022 年貿易援助全球調查報告》（*Aid for Trade Global Review 2022*），COVID-19 大流行期間，由於各國邊境封鎖措施，加速不同開發程度國家之間的電子商務連結，使得開發中國家與低度開發國家得以運用當地 MSMEs 或婦女創業模式融入全球價值鏈（global value chains, GVCs），強化當地消費與生產模式對外連結，促進開發中國家金融工具多樣化。惟此發展趨勢仍需要仰賴資通訊技術（information and communications technology, ICT）基礎設施的支援，此外，由公私協力提供的貿易援助和融資平台仍有龐大擴展空間，特別是在人才培訓及技術輔導方面，透過雙邊捐助和「南南合作」模式實現，開發中國家及其融資夥伴正在期待更多民營部門挹注的多邊貿易動能。

（三）公私協力發展環境永續和城市韌性

近年面對極端氣候威脅，國家間發展模式不平等及環境災害風險相互牽動，遂興起關於「環境永續」與「城市韌性」的關聯性討論。由聯合國主導的多邊體系致力於環境永續發展，惟開發中國家在環境發展上蒙受的潛存風險未曾停歇，甚而加劇。SDGs 體系在「減貧」領域

¹² Finnish National Commission on Sustainable Development, *Finnish Agenda 2030 Youth Group*, accessed June 2023, <https://kestavakehitys.fi/en/agenda2030-youth-group>.

¹³ UN, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, 2015, <https://www.un.org/esa/ffd/publications/aaaa-outcome.html>.

展現成果，惟卻也因治理機制的侷限，對於其他的環境治理目標進度似乎較為緩慢，近年來由民間產業界所引領的智慧城市、城市韌性和對應極端氣候的環境永續措施，均扮演重要治理角色。

承上所述，永續發展治理的概念隨聯合國歷年關注議題持續變遷，由民間部門參與的公私協力援助模式已然成形，逐步構築《後2015年發展議程》的政策思維，形成兩項主要的命題概念：

- （一）永續發展治理須以「籌資問題（國際公共財政系統的支援）」與「技術（科學社群和企業界支援）」為基礎，當聯合國及其成員國能爭取廣泛由私部門所挹注財政和非財政資源，包括能力、知識、科學和技術、資訊和資料，則愈有可能達致SDGs各階段的執行目標。
- （二）永續發展治理的成效與「消費與生產模式」與「氣候與環境平衡」連結，當聯合國推動此一普遍性的變革議程，以SDGs尚須仰賴公私夥伴模式的發展援助架構，則愈有可能延續永續治理的成效。

三、臺灣國際發展合作：公私永續夥伴關係

根據外交部每年向國會提交的《國際合作發展事務年度報告》，臺灣以「進步夥伴、永續發展」為援外工作主軸，我國執行的多項援外計畫均致力於與SDGs接軌，持續透過「官方互動、企業投資與民間合作等方式，分享臺灣發展經驗與友邦及友好國家建立永續的夥伴關係，建立永續的夥伴關係。」

儘管臺灣在聯合國和OECD均無會籍身分，惟多年以來，並不阻礙臺灣以半官方模式推動國際合作發展計畫。目前我國主要透過雙邊與多邊援贈及合作計畫，以協助夥伴國發展，但民間動員能力參與援助仍有強大的成長空間。

在雙邊援助方面，為回應SDGs第1項目標消弭貧窮；第6項確保及永續管理水資源及衛生設施；第7項確保穩定、永續及現代的能源；以及第9項建構抗災的基礎建設，推動永續且共享的工業化，我國援外工作主要任務在協助夥伴國改善當地社會基礎建設，進而提升該國人民生活品質及強化國家競爭，如「貝里斯城市韌性防災計畫」、「強化海地電網系統計畫」及「聖文森蘇富瑞火山爆發回應計畫」等。下一階段，我國將在聖文森實施公私協力的援助計畫，引進我國智慧影像監控發展經驗及科技發展優勢，在「提升聖國政府資訊科技應用能力」、「提升智慧影像監控範圍與普及程度」、「推動影像自動分析與通報機制」等層面，協助聖國培育執法人員知識和職能技術、擴大警政監控範圍等項目，提升警方案件偵查效率。¹⁴

¹⁴ TaiwanICDF, “聖文森國運用資訊科技強化治安維護計畫”, accessed June 2023, https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?xItem=69784&ctNode=31397&mp=1&fbclid=IwAR1QIgp0aXFPw7z2nh03fMrwp2scc6a8D8zDqF_ma6Aep6enE3L5DdaGL2U.

在 COVID-19 大流行之前，我國多年來在夥伴國提升各國國家醫衛及照護能力，引進先進的醫療衛生專業知識、技術及經驗。在 COVID-19 疫情期間，我國透過民間部門，捐贈防疫物資及分享防疫經驗，如透過「財團法人羅慧夫顱顏基金會」捐贈醫療口罩予越南河內國家醫院，協助「財團法人中華基督教路加傳道會」捐贈牙科醫療設備予緬甸及尼泊爾偏遠地區醫療慈善診所，此種透過民間部門引進我國國際醫療衛生能量，備受肯定。

在多邊方面，目前三項主要方式，（一）對國際組織或機構援贈；如贊助「美國國際開發金融公司」（US International Development Finance Corporation, DFC）的「婦女倍速倡議」，並啟動其與我方合作訓練計畫。（二）設立專項基金與國際組織合作：如資助「歐銀氣候高影響力特別基金」執行「氣候高影響力夥伴」（High Impact Partnership on Climate Action, HIPCA）專案、與美國、日本及澳洲等國合作辦理「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF）各項計畫；（三）運用捐助或融資方式與國際組織合作，如提供「中美洲銀行」（Central American Bank for Economic Integration, CABI）優惠貸款資助 CABI 之「新冠肺炎、經濟復甦緊急援助及準備專案 - 公部門運作貸款機制、金融部門支持微小中型企業機制」。

誠如 2008 年 OECD《阿卡拉行動議程》（*Accra Agenda for Action*）增廣納公民社會夥伴關係的建議，引進企業及公民社會組織（civil society organizations, CSO）成為新援助者，加速協助友邦達到 2030 年 SDGs 議程，將是臺灣成功邁向永續發展國際夥伴方的重要基礎。

四、政策建議

2020 年我國國際合作發展事務中「政府開發援助」投入金額約 5.016 億美元（約新臺幣 143.1 億），占 GNI 的 0.073%，與聯合國所訂 0.7% 的承諾標準存有頗大差距，目前有許多大學、企業均設立永續長職能部門，臺灣私部門參與永續發展援助方案仍有相當大的成長空間。於此同時，SDGs 與經濟成長有關之目標，設定在 SDG7、8、9、11 及 12 主目標中，援助對象鎖定 LDCs、小島嶼開發中國家（small island developing states, SIDS）和內陸開發中國家，多為臺灣邦交國，我國科技供應鏈和中小企業具備全球產業競爭優勢，未來可導入民間動能，以強化受援國當地高附加價值的產業轉型。

在後 COVID-19 時期，目前各國仍處於永續發展制度建構和制度整合的階段，仍缺少制度安排有效性的評估。臺灣推動公民社會和民間企業參與國際援助的模式亦面臨情勢變遷，對此，為有效接軌 SDGs，臺灣可強化由政府、企業部門及公民團體共同參與的「戰略援助三角」模式，以民主審議方式納入援助決策過程，邀集民間企業、科學社群和公民團體（如環境聯盟、青年氣候聯盟等）共同撰擬我國下一階段的國際援助戰略綱領，以建立中、長程的政策框架（policy framework），推動我國民間部門參與政府資助的國際組織援助專案，由政府部門提供民間企業資金導入 SDGs 援助發展的誘因機制和實施平臺，發揮公私夥伴關係的援助效益，此將確保我國援助政策對於 SDGs 的各階段動態議程具有高度關聯性（relevance），傳達清晰、明確的訊息予民間部門，以發揮我國在後 COVID-19 時期的援外動能。

最後，當前俄烏戰爭方興未艾，因應戰爭效應、全球通膨和極端氣候等因素影響，私部門亦面臨重大發展挑戰，尤其是在籌資面向可能遭遇資金緊縮現象，政府應構築國內和跨國對話平台，促進國家之間企業部門的互相學習和經驗交流，尋求私部門參與發展援助受限的解決方案，雖然各國企業體質和社會特徵不同，難有「最佳實務」的參考標準，惟透過民間對話或策略聯盟，仍可使私部門更願意參與發展援助計畫。