

# 公私合作的國際發展框架 — 臺灣企業的綠海與藍湖

曾建堯

國合會研究發展考核處管理師

## 摘要

聯合國永續發展目標已成為全球發展的重要藍圖，也是企業在面對新局勢與挑戰時不可忽略的新藍海，但全球事件帶來的影響與挑戰，讓企業必須尋求轉型與升級。依據研究發現，全球永續商機高達 12 兆美元，除已開發市場外，企業更可聚焦在金字塔底層商機，達到兼顧公益與利益的多贏目標。而政府開發援助機構應扮演催化劑的角色，瞭解私部門發展誘因，並善用混合金融方式做為發展策略工具。

國合會推動公、私、民夥伴關係策略以來，藉由國際援助創造環境、社會與治理（environmental, social and governance, ESG）發展機會，成為可供大型企業及中小企業創造獨特價值的綠海與藍湖。為使國際援助的夥伴關係常態化，臺灣應持續提升我國援外機構的量能與位階，進而打造公開、公正、透明，且利、益共存的永續商機平台。

**關鍵詞：**永續商機、ESG、企業轉型、公私部門合作、夥伴關係

## 一、全球局勢變動帶來的企業挑戰

近 30 年來，快速的社會及科技發展，解決全球面臨之急迫的社會、環境問題，也讓數億人脫離貧窮<sup>1</sup>。聯合國 2016 年提出的永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) 自公布以來，已成為全球發展的重要藍圖，也是企業在面對新局勢與挑戰時不可忽略的新藍海，企業社會責任 (corporate social responsibility, CSR)，以及環境 (environmental)、社會 (social) 與治理 (governance) 需求，亦是全球企業重新檢視自身價值並思考新商業發展模式之契機。

正當越來越多企業將 SDGs 概念融入企業價值時，2020 年新冠肺炎疫情 (COVID-19) 不僅打斷全球發展進程，更讓政府、企業、民眾再次陷入危機與挑戰，同時間美中貿易戰的不斷升溫，2022 年令人震驚的俄烏戰爭，都使全球經貿緊張情勢越演越烈，衍生而來的全球供應鏈斷鏈與重組，就如同臺灣產業龍頭台積電創辦人張忠謀所說「全球化與自由貿易幾乎已死」，過去企業熟悉的全球化策略遭到質疑，國際化與全球製造在地化的爭論不斷，顯示全世界正邁入全新商業及發展環境，這對多數企業而言是重大挑戰，但也是讓企業永續發展的重要轉捩點。

## 二、永續發展為企業創新機

面對新的環境、條件與永續發展需求，政府與企業都有各自需要扮演的角色與貢獻，政府政策具有左右產業發展、茁壯的能力，同時企業也必須尋求轉型與升級，不僅是重新定義組織的價值與方向，更要快速、彈性的因應全新機會與環境，以更符合社會期待的方式回應需求。例如在疫情期間快速發展的宅經濟，行動科技發展帶來的數位金融，以及因應氣候變遷的碳交易 (carbon trading)，都是企業轉型發展的重要依據與方向，而「公、私部門夥伴關係」 (public-private partnerships, PPP) 則是成功的重要手段。

多元的公、私部門夥伴關係早已被運用在國家與社會發展的用途上，不同背景的夥伴可以創造共同目標、找出共享價值，但仍存在著本質與做法上的差異，需要透過資源整合、搭配創新以及提升效率與效能的改善做法，為雙方創造加乘影響力，並達到兼顧商業及社會發展目的。聯合國經濟與社會事務部 (United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA) 為各國政府提供《永續發展目標夥伴關係指引》 (The SDG Partnership Guidebook)，並持續舉辦「2030 議程夥伴加速器」 (The 2030 Agenda Partnership Accelerator) 工作坊<sup>2</sup>，協助各國政府建立國家層級的夥伴關係發展平台、建構各利害關係人在發展及執行夥伴關係的能力，以強化不同領域及利害關係人間的信任、瞭解與合作。

為找出政府與企業合作的永續商機，2017 年「商業暨永續發展委員會」 (Business and

---

<sup>1</sup> UN Business & Sustainable Development Commission, *Better Business Better World*, 2017, [https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/news\\_events%2F9.3%2Fbetter-business-better-world.pdf](https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/news_events%2F9.3%2Fbetter-business-better-world.pdf).

<sup>2</sup> United Nations, *THE SDG PARTNERSHIP GUIDEBOOK*, 2020, <https://sdgs.un.org/publications/sdg-partnership-guidebook-24566>.

Sustainable Development Commission, BSDC) 歸納糧食與農業 (food and agriculture)、城市 (cities)、能源與材料 (energy and materials) 及健康與福祉 (health and well-being) 等 4 大商機領域及 60 項最具潛力投資項目 (圖 1)，預估能創造高達 12 兆美元商機<sup>3</sup>，也能為全球帶來超過 3.8 億個創新就業機會<sup>4</sup>。

圖 1 永續商機具潛力投資項目

	 Food and Agriculture	 Cities	 Energy and Materials	 Health and Well-Being
1	Reducing food waste in value chain	Affordable housing	Circular models - automotive	Risk pooling
2	Forest ecosystem services	Energy efficiency - buildings	Expansion of renewables	Remote patient monitoring
3	Low-income food markets	Electric and hybrid vehicles	Circular models - appliances	Telehealth
4	Reducing consumer food waste	Public transport in urban areas	Circular models - electronics	Advanced genomics
5	Product reformulation	Car sharing	Energy efficiency - non-energy intensive industries	Activity services
6	Technology in large-scale farms	Road safety equipment	Energy storage systems	Detection of counterfeit drugs
7	Dietary switch	Autonomous vehicles	Resource recovery	Tobacco control
8	Sustainable aquaculture	ICE vehicle fuel efficiency	End-use steel efficiency	Weight management programs
9	Technology in smallholder farms	Building resilient cities	Energy efficiency - energy intensive industries	Better disease management
10	Micro-irrigation	Municipal water leakage	Carbon capture and storage	Electronic medical records
11	Restoring degraded land	Cultural tourism	Energy access	Better maternal and child health
12	Reducing packaging waste	Smart metering	Green chemicals	Healthcare training
13	Cattle intensification	Water and sanitation infrastructure	Additive manufacturing	Low-cost surgery
14	Urban agriculture	Office sharing	Local content in extractives	
15		Timber buildings	Shared infrastructure	
16		Durable and modular buildings	Mine rehabilitation	
17			Grid interconnection	

資料來源：The Business and Sustainable Development Commission: *Better Business Better World*

<sup>3</sup> UN Business & Sustainable Development Commission, *Better Business Better World*, 2017, [https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/news\\_events%2F9.3%2Fbetter-business-better-world.pdf](https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/news_events%2F9.3%2Fbetter-business-better-world.pdf).

<sup>4</sup> Jennifer Andress、Julianne Potter 著、CSRone 黃俊嘉譯，“SDGs 創造 12 兆美元產值與 3 億 8 千個新就業機會” 2018，<https://csrone.com/topics/4675>.

而世界銀行集團 (World Bank Group) 旗下的國際金融公司 (International Finance Corporation, IFC) 在 2016 年的報告<sup>5</sup> 中也指出，這些永續商機不僅集中在已開發國家中，在金字塔底層 (bottom of the pyramid, BoP) 的脆弱族群也能創造龐大商機，該公司在 2006 至 2016 年間就投入約 140 億美元協助企業發展 BoP 的商業模式，並建議企業應從創造永續影響力的角度思考商業模式，以最精簡的人力、最低的成本將產品及服務的可近性極大化。

以全球知名的水資源技術供應商 Xylem 公司為例，在與美國人道援助機構美慈 (Mercy Corps) 合作過程中，曾針對亞洲、中南美洲及非洲等地區的開發中國家，與各國小農進行深度訪談，並依據小農需求開發出以人力踩踏的幫浦 Saajhi Stepping Pump，可協助小農減少汲水時間達 25%、降低水資源浪費達 40%，並增加作物產量達 3 倍以上的效果<sup>6</sup>，同時藉由與當地政府及非政府組織 (nongovernmental organization, NGO) 合作可降低產品銷售成本，進而將部份利潤回饋到與美慈的急難救助基金中，發揮長期影響力。Xylem 也將資源投入在當地的產品維修及零件更換服務訓練上<sup>7</sup>，形成完整的水資源解決方案，達到兼顧公益與利益的多贏目標。

在臺灣的友邦中也不乏 BoP 的潛在商機，以中美洲貝里斯為例，貝國 2017 年研究發現，該國當年進口的一次性塑膠袋超過 2 億個，保麗龍與塑膠製的食物容器也超過 5,200 萬個，再加上國內自製的產量，貝國每年一次性塑膠用品的用量相當龐大，又受到當地炎熱氣候的影響，飲料衍生的吸管需求及消耗量尤其驚人。為了保護當地環境，貝國政府宣示自 2019 年起禁止進口一次性塑膠，並鼓勵企業及民眾使用環保材質餐具，當地臺商為呼應環保與政策，甚至從臺灣輾轉運送吸管至當地，價格昂貴且供不應求。在這樣的現況與需求條件下，重視環境的臺灣企業團隊就可思考兼顧社會環境發展的潛在商機。例如建立植物吸管產業鏈，不僅有機會滿足貝國的吸管市場需求，更可為當地創造非糧食型的出口產業，達到增加經濟收入、民眾就業及環境保護的多重影響，從金字塔底層奠定產業基礎，再放眼中南美洲及北美洲的廣大市場，建構可永續的商業模式。

### 三、催化融合公益與商業利益的政府開發援助

企業在思考永續發展帶來的契機時，經常將目光放在現有的國內及熟悉的市場需求上，但唯有不侷限自我的企業可在國際化時代開創新局，為協助企業瞭解並關注國際永續發展帶來的市場與商機，政府開發援助 (official development assistance, ODA) 機構儼然扮演重要的催化劑 (catalyzer) 角色，日本外務省在 2018 年發布的《政府開發援助白皮書》中就強調，ODA 有強

<sup>5</sup> International Finance Corporation, *Built for Change: Inclusive Business Solutions for the Base of the Pyramid*, 2016, <https://reurl.cc/Rvognm9>.

<sup>6</sup> Pankaj Bhamre, "Xylem Partners with Rotary to Fuel Hope in Impoverished Africa," *Pumps & Systems*, 2015, <https://www.pumpsandsystems.com/xylem-partners-rotary-fuel-hope-impoverished-africa>.

<sup>7</sup> 社企流 (2015), 〈當巨人彎下腰，就能看見金字塔底層商機〉。 <https://tw.news.yahoo.com/-061827611.html>.

化多元夥伴關係及宣揚發展合作資訊的責任<sup>8</sup>，而要扮演好這樣的角色需從瞭解私部門發展誘因及發展策略工具做起。

### （一）私部門參與國際發展合作之誘因

從過去公、私部門夥伴關係的發展歷程來看，PPP 策略有助於達到永續發展目標，但公、私部門在建立夥伴關係的出發點卻截然不同，不同的企業間也有各自的社會責任，因此瞭解夥伴關係對企業的真正誘因為何相當重要，UNDESA 夥伴關係指引指出，政府可從企業的核心利益到非核心價值的角度，瞭解企業參與合作的誘因（圖 2）。傳統的企業社會責任強調的是透過公益活動取得良好名聲與社會支持，但卻容易與企業的核心利益脫鉤，反而使股東利益與社會公益上形成對立與拉扯，也讓企業容易遭受投資人挑戰與質疑；反之，當公私部門夥伴關係建立在彼此的共享價值（shared-values）上，尤其對跨國企業而言，政府可間接協助企業獲取在地認同，並在當地打造出適合商業發展的支持環境，為企業創造核心利益，發揮向社會大眾展現社會責任與價值的效果；另外該指引中提醒，新興市場、投資商機通常是企業的主要誘因，但政府亦可從降低商業風險的角度推動 PPP，為企業創造額外收益及永續性。

圖 2 企業參與國際發展合作的誘因



資料來源：UNDESA-The SDG Partnership Guidebook

### （二）結合企業核心利益的策略工具

為符合全球永續發展新樣態，各界已發展出許多新的工具與實務做法，創新科技與金融工具更是每年各大國際重要會議中的常見主題，為了擴大公部門有限資源的影響力，近年來被廣泛討論的「混合金融」（blended finance），即為運用發展資金去帶動企業將額外資金投入永

<sup>8</sup> 日本外務省（2018），*Japan's ODA White Papers*。  
<https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2018/html/main/04/index.html>.

續發展目標的創新做法<sup>9</sup>；而隨著私部門逐漸關注與重視SDG發展，IFC強調對初期無法吸引企業投資、卻有商業發展潛力的市場來說，混合金融更是能為企業開創新市場的重要基石<sup>10</sup>。在2022年G20高峰會上，智庫T20（Think Tank 20, T20）的聯合主席布羅佐內戈羅（Bambang Brodjonegoro）教授也鼓勵各國政府發展混合型金融相關機制，才能將更多私人資本注入社會環境議題的解決方案<sup>11</sup>；在聯合國氣候變化綱要公約第27屆締約方大會（COP27）上，安聯環球投資全球永續暨影響力投資總監 Matt Christensen 也認為混合金融不但有助降低投資相關風險，並能推動更多民營機構參與其中，隨著公部門支持力度加大，以及民間機構的投資意願增加，將有助擴大混合金融工具運用的範疇，進而提升應對氣候變化的影響力<sup>12</sup>。

#### 四、聚焦國際援助市場的企業轉型機會

在國際援助領域中，經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）針對發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）國家訂定ODA占國民所得毛額（gross national income, GNI）比例需達0.7%的目標，在此指引下，各援助國也發展出多元形式的PPP來吸引私部門參與投入援外工作，以美國國際開發總署（U.S. Agency for International Development, USAID）為例，2001年USAID提出全球發展聯盟（Global Development Alliances, GDA）<sup>13</sup>，並在2020年度計畫聲明（Annual Program Statement, APS）中提出以商業為基礎促進企業參與援助發展的混合金融方案，「Private Sector Engagement and Market-Based Development: Co-Creating and Partnering for Impact via Global Development Alliances」計畫<sup>14</sup>，USAID開放私部門主動研擬以商業及市場導向的發展問題解決方案，讓私部門帶領發展援助工作，以商業利益及目標為計畫核心，再結合USAID的優先領域及目標，共同創造永續的發展成果與影響力。而企業最高可獲得USAID挹注50%的資金來執行計畫，協助企業克服在投入國際援助時面臨選擇公益或是利益的兩難，依據2022年USAID統計資料顯示，該組織的民間投資就高達4.9億美元。

相較於美國及其他已開發國家來說，臺灣在援助發展的整體資源上較少，依據外交部

<sup>9</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD DAC BLENDED FINANCE PRINCIPLES for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*, 2018, <https://reurl.cc/OVogog>.

<sup>10</sup> International Finance Corporation, *Blended Finance - A Stepping Stone to Creating Markets*, 2018, <https://reurl.cc/MRogKX>.

<sup>11</sup> 楊瓊芳（2022），〈什麼是混合型金融、影響力投資？為何有兩成台灣投資人投入影響力項目？〉。<https://csr.cw.com.tw/article/42679>.

<sup>12</sup> 經濟日報（2022），〈安聯環球投資：COP27為影響力投資帶來三大機會 亞洲邁向淨零排放〉。<https://money.udn.com/money/story/5618/6807289>.

<sup>13</sup> USAID, “Global Development Alliance: Expanding the Impact of Foreign Assistance Through Public-Private Alliance,” 2003, <https://reurl.cc/GeYv3p>.

<sup>14</sup> USAID, “Private Sector Engagement and Market-Based Development: Co-Creating and Partnering for Impact via Global Development Alliances,” 2020, <https://reurl.cc/8qVRgM>.

《110年度國際合作發展事務報告》指出，我國 ODA 總計投入約 3.21 億美元，僅占 GNI 比例達 0.04%，遠低於 OECD 設定之目標，顯示我國在援外資金比例上仍有加強空間，同時我國援外政策是以「踏實外交」及「互惠互助」為原則，因此政府不僅應思考我國對友邦及友好國家的發展效益，更應將嘉惠我國利害關係人的思維納入考量。

財團法人國際合作發展基金會（國合會）是我國專業的援外機構，2018 年起推動公、私、民夥伴關係（public-private people partnerships, 4P）策略，強化公、私部門合作與增加民眾參與管道，並將我國各級政府、企業、非政府組織、學術單位及民眾視為援外的重要夥伴，透過溝通、交流與學習建立共同目標並發揮援助發展平台功能，成為臺灣專屬的援外模式。近年來國合會也採用混合金融做法來擴大援外資源與效益，2020 年與新加坡社會效益投資公司（Impact Investment Exchange, IIX）合作，針對東南亞及南亞國家共同推動婦女經濟賦權計畫，透過優惠貸款方式協助 IIX 持續發行婦女生計債券（Women's Livelihood Bond），集結重視婦女經濟賦權發展夥伴與私部門資源，提供婦女微額貸款及支持發展永續生計相關計畫，藉由貸款資金的槓桿效益，目標催化 7 倍以上的私部門投入，將原本 850 萬美元的債券規模擴大到 2,400 萬至 3,000 萬美元。

2021 年國合會再推出「國合會發展 x 創新 x 永續實驗競賽 - 影響力先行者計畫」（以下簡稱影響力先行者計畫），該計畫是我國第一個創新援外行動加速器，以競賽方式邀請企業針對友邦發展需求提出創新解方，經過公正透明的層層篩選機制，不僅選出具有援助發展潛力的企業團隊，更協助獲選企業找出友邦的永續商機，同時分擔進入新興市場之風險。在獲選企業共同投入等額資源的前提下，國合會提供最高 20 萬美元獎金讓企業前往友邦執行創新計畫，成功帶動企業投入超過 88 萬美元，增加超過 1 倍的資源挹注援外工作。

其中獲選的凌網科技團隊所提出在貝里斯推動數位金融相關的「村村 GO 計畫」（MYOOL-GO），藉由與當地超市業者合作發展數位銷售管理系統做為出發點，目標協助貝里斯建立數位金融與行動支付的友善環境，同時在鄉村雜貨店導入資訊系統，提升鄉村經濟並增加當地就業機會。凌網團隊運用國合會提供的 20 萬美元獎金，搭配企業自籌的 36 萬美元，僅僅 1 年內完成銷售管理系統開發及店到店線上服務機制導入，吸引超過 500 家當地批發商參與合作，並於偏鄉地區成功開設 2 間數位化的商店，提升超市每日營業額達 7%，同時也為凌網自身打造後續發展電子商務的重要基礎；未來更可結合投資融資做法，從援外的角度進行社會影響力投資效益評估，配合支應私部門執行援外計畫並擴大營運時的資金需求，讓國合會本身可創造基金收入，達到友邦、企業及 ODA 機構多贏的成果。

## 五、臺灣公私部門協力的援外綠海與藍湖

在全球競爭激烈的紅海市場中，2005 年學者提出的藍海策略是鼓勵企業開發全新市場，創造企業獨一無二的價值。在此策略下，2022 年美國葉史瓦大學（Yeshiva University）商學院的 Pablo Hernandez 副教授及 Omega Financial Group 的 Dylan Minor 投資長共同提出「綠海」（Green

Ocean) 一詞，認為 ESG 是目前企業的重要績效指標與價值，強調企業可以藉由瞭解競爭對手在 ESG 中的不足，發展強化本身的競爭優勢、創造彼此差異<sup>15</sup>。在臺灣，2023 年金管會規定實收資本額 20 億以上的上市櫃公司必須編制 ESG 報告書，即使未達 20 億資本額，凡上市櫃公司都需要在 2027 年前完成溫室氣體盤查、2029 年完成確信<sup>16</sup>。顯示在政府的推動下，企業需及早準備進入這片綠海，而國合會在投入國際援助中所創造的 ESG 發展機會，對大型企業來說就是在汪洋競逐航行中的燈塔。

相較於大型企業，多數中小企業更像是一艘小遊艇，缺乏大型郵輪橫跨海洋的雄厚資本與能力。依據 B 型企業協會與「CSR@天下」共同進行的「2022 台灣中小企業 ESG 策略問卷調查」<sup>17</sup>中顯示，臺灣中小企業普遍認同 ESG 有助於掌握商機，但實質投入僅有約 25%，並認為實踐 ESG 最大的挑戰在於成本增加。因此對臺灣的中小企業來說，與其放眼需要投入龐大資源的綠海在未來變成紅海，中小企業更應該先找到一片能創造獨特價值且市場規模較小的藍湖<sup>18</sup>來積累實力，而臺灣友邦市場就符合藍湖的各項條件，中小企業可以打造全新的商品價值、搶進一個全新的市場，同時也因為當地的市場規模較小，可以避免過大競爭而成為紅海下的犧牲品，這是屬於臺灣中小企業絕佳的孵化加速場域。

## 六、打造利、益共存的永續商機媒合平台

臺灣目前僅有約 2,300 萬人口，卻有如台積電的世界知名企業，以及眾多幕後的隱形冠軍 - 中小企業，都在全球產業鏈中扮演著重要角色。而臺灣企業的成功經驗，來自於對全球發展趨勢的敏銳嗅覺、快速彈性的調整能力，在面對未來挑戰時，無論是國際企業或中小企業，都應進階思考以多元夥伴關係代替相互競爭關係，以強調永續影響與價值代替單純成本與利潤考量，才更能有效抓住永續發展的機會。

相對於企業的轉型與自我提升，政府相關單位也需要瞭解、回應私部門的需求，依據 USAID 及日本國際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) 等 ODA 機構的公、私部門合作經驗，政府應在國際援助領域中將 PPP 夥伴關係常態化，以公部門的力量支持並提升專業援外機構 (如國合會) 的量能與位階，建立檢視私部門參與全球永續發展貢獻標準，以公開、公正、透明的方式，讓臺灣企業能看見、相信，進而投入援外商機。

---

<sup>15</sup> Pablo Hernandez、Dylan Minor 著、侯秀琴譯 (2022)，〈想在 ESG 方面勝出？制定「綠海」策略〉。<https://www.hbrtaiwan.com/article/21463/want-to-excel-in-esg-craft-a-green-ocean-strategy>.

<sup>16</sup> 王蕙珍 (2023)，〈上市櫃公司永續發展路徑〉。[https://www.bnnext.com.tw/article/73706/esg\\_regulation](https://www.bnnext.com.tw/article/73706/esg_regulation).

<sup>17</sup> B 型企業協會 (2022)、CSR@天下，〈2022 年 ESG 策略問卷調查：台灣中小企業與 ESG 商機的距離〉。<https://csr.cw.com.tw/article/42912>.

<sup>18</sup> 天下雜誌 (2022)，〈別再找尋新藍海！隱形冠軍們必學的「藍湖策略」是什麼？〉。<https://www.cw.com.tw/article/5119637?template=transformers>.



此外，當政府在關心大型企業角逐全球市場的大聯盟比賽時，也需注意到小聯盟的潛力選手發展。根據經濟部《2022年中小企業白皮書》的數據顯示，全臺中小企業已超過159萬家，佔全體企業98%，創歷年新高，而這樣的能量不應自我限縮在臺灣島內市場，以國合會做為我國專業援外機構的角色為例，在公部門的支持下可打造利、益共存的永續商機媒合平台，輔導中小企業在友邦的藍湖中快速成長茁壯，同時成為藍湖與綠海間的運河，建構中小企業進入綠海航行的管道與能量，共同以沉穩堅韌、良善互助的精神，展現活力創新的臺灣援外模式。