

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

全球區域衝突升溫下的國際援助

當季專論

全球衝突下國際援助資源的重分配

太平洋地區強權競爭下的國際援助：以太平洋島國為例
以哈衝突下的人道援助危機

國際發展援助與臺灣：全球趨勢，近年圖像與未來挑戰

焦點企劃

全球區域衝突轉型，臺灣的策略與行動

第**15**期

2024年3月出版

March 2024

Issue **15**



發行人 / 李朝成
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、李文立、史立軍、李志宏、
顏銘宏、吳台生
主編 / 梁嘉桓、祝康偉
執行編輯 / 張子弋、黃光宇、楊詒婷
英文編輯 / 鍾立飛
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 15 Contents | 目錄

全球區域衝突升溫下的國際援助

2 編者言

當季專論

- 9 全球衝突下國際援助資源的重分配
.....蘇怡文
- 21 太平洋地區強權競爭下的國際援助：
以太平洋島國為例
.....黃恩浩
- 33 以哈衝突下的人道援助危機
.....王順文
- 41 國際發展援助與臺灣：
全球趨勢，近年圖像與未來挑戰
.....簡旭伸、吳奕辰

焦點企劃

- 55 全球區域衝突轉型，臺灣的策略與行動
.....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
(本季刊公開予各界參考，惟不代表
本基金會政策立場)

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

全球區域衝突升溫下的國際援助

● 當季專論

全球衝突下國際援助資源的重分配

太平洋地區強權競爭下的國際援助：以太平洋島國為例

以哈衝突下的人道援助危機

國際發展援助與臺灣：全球趨勢，近年圖像與未來挑戰

● 焦點企劃

全球區域衝突轉型，臺灣的策略與行動

第**15**期

2024年3月出版

March 2024

Issue **15**

編者言

全球衝突不斷 國際援助怎麼辦？

經過了 3 年多的封城、隔離，全世界逐漸從 COVID-19 的桎梏中解放出來，凍結已久的全球經濟也慢慢回溫，人們滿懷希望地回到正常的生活。儘管疫情已逐漸遠離，但全球衝突的緊張卻仍持續攀升。

2022 年 2 月，俄羅斯入侵烏克蘭東部，挑起了西方國家與俄羅斯間的衝突，在歷經 2 年的戰火，到 2023 年底全球經濟損失高達新臺幣 86 兆元，同時也造成 50 萬人的傷亡，並有超過 600 萬的烏克蘭人流離失所。2023 年 10 月，在俄烏戰爭仍持續進行的當下，以色列與哈瑪斯組織在加薩地區爆發衝突，而這也是該地區 50 年以來最大的一次衝突。此兩大衝突的發生，除了引發全球地緣政治的紛擾外，也帶來了大規模的人道危機，為了援助因戰爭所造成的難民、飢荒及醫療等相關問題，已有許多國家或國際非政府組織投入資源展開援助。根據聯合國的數據顯示，2023 年，聯合國呼籲各國提供約 567 億美元的人道援助資金，然而，實際上僅收到該金額的 35%，這也是多年來人道援助最嚴重的資金缺口之一。

全球對外援助經費，長期以來一直處於匱乏狀態，特別是達到聯合國建議政府開發援助 (ODA) 比率為國民所得毛額 (GNI) 0.7% 的這個目標的國家寥寥無幾，加上過去幾年受到疫情影響，在全球經濟重創下，許多國家紛紛削減援助經費，或是將原本用來對外援助的預算，轉為對其國內的援助，雖然疫情遠離後，全球經濟開始活絡，然而，隨著以哈衝突的持續，帶來石油價格攀升的發展可能，這也將對方從疫情中逐漸復甦的全球經濟帶來衝擊，在各國經濟深受打擊的情況下，是否會進一步影響對外援助經費投入的意願，值得觀察。

此外，因俄烏戰爭及以哈衝突使得原本吃緊的全球人道援助需求進一步增加，是否會排擠掉對其他國家或議題的援外預算投入，也是另一個值得觀察探究的焦點。

為了討論上述議題，本期的《當季專論》以〈全球區域衝突升溫下的國際援助〉為主題，分就目前全球面臨多重衝突的情況下，對外援助資源的分配、以哈衝突對於人道援助的衝擊、亞太地區地緣衝突下各國在區域的對外援助策略布局，以及臺灣在面臨全球變局下，援外政策未來的因應等面向進行剖悉。

而在本期的《焦點企劃》，則以〈全球區域衝突轉型，臺灣的策略與行動〉為題，分別訪問國立政治大學國際事務學院連弘宜院長及台灣世界展望會李紹齡會長，分別從學術及實務的角度，分析目前全球衝突局勢發展，並分享非政府組織在面對這些衝突時的實務作為，同時也邀請國合會秘書長李朝成大使，與讀者分享國合會在面對持續不斷的全球衝突時，所採取的策略與方法。

在時間的長河裡，一次次的戰爭與衝突，交織出人類漫長的歷史，而隨著氣候變遷的加劇，更加深了疫病、糧食等危機，這些惡性循環的危機也都將成為未來再度引發戰爭與衝突的根源，充分凸顯出全球對外援助工作上，將面臨更多的挑戰。因此，希望藉由本期的各篇文章，讓讀者了解目前全球衝突的現況，以及所面臨的困境，並期望能夠透過本期的討論，一起為我國國際援助工作找到新的方向。

當期論文摘要

全球衝突下國際援助資源的重分配

（蘇怡文，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心分析師）

近年來全球發生一連串重大事故，特別是俄烏戰爭造成人道援助需求激增，國際社會透過多邊協調和雙邊直接支持、私部門投資促進等，在支援烏克蘭方面發揮關鍵作用。而此也導致國際援助資源重新分配，同時使得 ODA 的形式有所轉變。此勢必對於全球援助經費的配置造成影響，但根據 OECD 的研究，還是有部分國家能夠實現 ODA 占 GNI 比例達 0.7% 之目標。援助資金不足使得私部門投資的重要性日益增加，人道援助需求增加也對氣候變遷行動帶來變數，我國在此情勢下的角色為何？本文以我國未來推動對外援助的方向為出發點，闡述近年全球衝突局勢下國際援助資源配置之變化，以及對我國發揮補充國際資金不足之作法建議。

太平洋地區強權競爭下的國際援助：以太平洋島國為例

（黃恩浩，國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員）

為抗衡中國擴張，美國自 2012 年起將全球安全戰略重心從中東轉向亞洲，並將此戰略轉移稱作「亞洲再平衡」。然而，習近平於 2013 年成為中國領導人後，在「大國外交」思維下乃積極向太平洋地區推廣與國際援助相結合的「一帶一路」倡議，不僅企圖擴大對區域的影響力，同時也對美國自二戰後所建構的太平洋安全秩序形成挑戰。因此，美國在 2017 年提出「印太戰略」來延續再平衡政策，並團結理念相近友邦在區域上制衡中國。在美中戰略交鋒態勢下，太平洋島國乃是美中競爭的戰略高地。澳洲為美國傳統盟友，在美中競爭環境中，其國際援助政策除協助太平洋區域政經發展外，更協同美國對抗中國威脅。臺灣是美國印太戰略重要夥伴，其對太平洋島國的援助作為亦值得關注。

以哈衝突下的人道援助危機

（王順文，中國文化大學政治學系教授）

2023 年 10 月 7 日哈瑪斯的攻擊引發了一系列的人道援助危機問題，不僅僅包括「人道停火」的爭執，甚至還引發了全面性的人道危機：生命安全的威脅、糧食的短缺、醫療衛生的困境以及基礎設施與民生物資的嚴重缺乏等。但是，隨著國際結構的改變，以哈衝突的發展也是我們持續觀察聯合國的角色與「有責保護」準則是否能持續的試金石。我國在相關人道援助已

卓有成效，未來似可在既有的基礎上，持續與周邊國家及國際非政府組織合作，協助加薩地區的重建工作，並增加我國的國際曝光度。

國際發展援助與臺灣：全球趨勢，近年圖像與未來挑戰

（簡旭伸，國立臺灣大學地理環境資源學系教授；

吳奕辰，國立臺灣大學氣候變遷與永續發展國際學位學程博士）

本文旨在介紹近幾年國際發展援助的兩大主軸：其一是以 OECD-DAC 援助典則為主的變革，從傳統的北南援助到北南南三方夥伴關係；其二是以聯合國人權倡議為基礎的國際發展視角，反思國家的角色以及政府與民間的援外夥伴關係。本文以此框架分析臺灣近年援外實務從「建交導向」到「發展導向」的轉型，並指出轉型至今的美中不足，包括官方預算需增加、思維需擴張與跨部會合作需要更制度化，以及更具反思能力的國際發展青年人才培育養成機制。

How Should International Aid Evolve in the Midst of Global Conflicts?

After more than three years of lockdowns and isolation, the world is gradually freeing itself from the shackles of COVID-19. The long-frozen global economy is also slowly thawing, and the general public has rekindled hope for a return to normal life. However, even as the pandemic recedes, global tensions continue to escalate.

In February 2022, Russia invaded eastern Ukraine and triggered one of its most significant confrontations with the West since the Cold War. In the following two years, the global economy incurred losses of up to NT\$86 trillion, with casualties reaching 500,000 and over 6 million Ukrainians being displaced. In October 2023, another major conflict broke out in the Middle East as Israel and Hamas clashed in the Gaza Strip in what has now become the largest conflict in the region in 50 years. Both of these wars have not only stirred up global geopolitical turmoil but also caused immense humanitarian crises. Many countries and international non-governmental organizations have already pledged assistance to aid refugees and alleviate famine and medical shortages. In 2023, The United Nations appealed for approximately US\$56.7 billion in humanitarian aid funding from countries worldwide. However, only 35% of that amount was actually received, marking one of the most severe funding shortfalls for humanitarian aid in years.

This shortfall aggravates an already precarious situation. Global foreign aid funding has long been in short supply, with few countries reaching the UN-recommended target of official development assistance reaching 0.7% of gross national income. In addition, the COVID-19 pandemic and resulting global economic turmoil caused many countries to cut back on aid funding and redirect budgets to domestic assistance. Although the post-pandemic global economy is starting to rebound, the ongoing conflict in the Middle East, along with the potential for rising oil prices, could pose further challenges to economic recovery. In the midst of these hardships, the willingness of countries to invest in foreign aid funding remains to be seen and warrants close observation.

The ongoing conflicts between Russia and Ukraine and Israel and Hamas have further increased the already tight demand for global humanitarian aid. Whether this will crowd out aid allowances for other countries or causes is another important focus for observation and exploration.

To shed light on these questions, this issue adopts the theme of International Aid in the Context of Escalating Global Conflicts. It delves into several topics from the perspective of today's conflict-ridden geopolitical landscape, including foreign aid allocation, the specific impact of the Israel-Hamas War on humanitarian aid, the strategic layout of foreign aid in the Asia-Pacific region, and Taiwan's future foreign aid policy response in the face of global changes.

The topic of this issue's special report is *Taiwan's Strategies and Actions in the Context of Global Regional Conflicts*. We interviewed Dean Hung-Yi Lien from the College of International Affairs at National Chengchi University and President Shao-Ling Lee from World Vision Taiwan, who shared their respective expertise in the academic and practical complexities of the current world. More specifically, they analyzed the current global situation in the context of regional conflicts and then shared pragmatic actions NGOs can take to address global needs. We also invited Ambassador Dr. Charles C. Li, Secretary General of the TaiwanICDF, to share the strategies and methods adopted by his organization in response to the ongoing conflicts.

The tapestry of human history is intertwined with countless wars and conflicts. Now, we are facing threats unlike any previously imagined as the climate crisis intensifies and brings about epidemics and food shortages. These changes are poised to become the root cause of future struggles, underscoring a problematic future for global foreign aid. Therefore, we hope that this issue provides readers with a firm understanding of how proliferating regional conflicts impact aid so that they can adjust their policies for an emerging global reality. At the same time, we hope these discussions help spur Taiwan's international aid efforts into a new direction that best addresses pragmatic needs.

Summaries

The Necessity of Redistributing Aid in Times of Conflict

(Yi-Wen Su, Analyst at the Taiwan WTO and RTA Center)

In recent years, humanitarian aid has surged in step with a series of major global incidents, chief among them being the Russia-Ukraine War. The international community has answered this call and now supports Ukraine through multilateral coordination, bilateral support, private-sector investment, and other means. However, this refocus has led to a redistribution of international aid resources and a transformation in official development assistance (ODA), which will undoubtedly impact the allocation of global aid funds. OECD research shows that there is still hope for some countries to achieve the target of ODA reaching 0.7% of gross national income (GNI), but

insufficient aid funding has increased the importance of private sector investments and growing humanitarian aid demand has added complexity to climate change action.

Given this context, what role should Taiwan play in the emerging development aid landscape? This article starts with Taiwan's future direction in promoting foreign aid, elucidating the changes in the allocation of international aid resources amid recent global conflicts, and later proposes suggestions for Taiwan to complement international funding shortages.

International Aid in a Competitive Region: A Case Study of Pacific Island Countries

(Paul A. Huang, Associate Research Fellow at the Institute for
National Defense and Security Research)

The United States started the Pivot to Asia in 2012, which saw the nation shifting its global security strategy from the Middle East to Asia in a bid to counter China's expansion. However, since taking office in 2013, Xi Jinping has pursued a policy China calls Major Country Diplomacy, which includes the Belt and Road Initiative and international aid in the Pacific Region. Under this policy, China seeks to expand its regional influence and challenge the post-World War II Pacific security order built by the United States. This caused the United States to adopt the Indo-Pacific Strategy in 2017 in an effort to rebalance its regional policies and unite like-minded allies to counterbalance China.

Pacific Island Countries (PICs) have become a strategic battleground in the US-China struggle for influence. Australia, as a traditional ally of the United States, has adjusted its international aid policy to assist in the political and economic development of the Pacific region while cooperating with the United States to counter the threat posed by China. Taiwan is another important partner in the US Indo-Pacific Strategy, and its aid to PICs also deserves attention in this context.

The Humanitarian Aid Crisis in the Israel-Hamas Conflict

(Shun-Wen Wang, Professor in the Department of Political Science,
Chinese Culture University)

On October 7, 2023, Hamas's attack on Israel sparked a series of humanitarian aid controversies. These included disputes over humanitarian ceasefires as well as several acute crises, such as threats to life, food shortages, medical and health challenges, and a severe lack of infrastructure and essential supplies. The Israel-Hamas Conflict now serves as an evolving litmus test for observing the role of the United Nations and whether the "responsibility to protect" principle can be sustained. Taiwan has been an effective partner in providing humanitarian aid, so it seems possible to continue cooperating with neighboring countries and international non-

governmental organizations on the existing foundation to assist in the reconstruction of the Gaza Strip, thereby increasing Taiwan's international exposure.

**International Development Assistance and Taiwan:
Global Trends, Recent Developments, and Future Challenges**

(Shiuh-Shen Chien, Distinguished Professor at the Department of Geography,
National Taiwan University; Yi-Chen Wu, Doctor, International Degree Program in Climate
Change and Sustainable Development, National Taiwan University)

This article introduces two trends in recent international development aid. First, it addresses the transformation from traditional North-South aid to triangular North-South-South partnerships, with a focus on OECD-DAC aid principles. Second, it discusses an international development perspective based on UN human rights advocacy, reflecting on the roles of states and the partnership between governments and civil society in foreign aid. The article also analyzes Taiwan's recent transition from a diplomatic recognition-oriented foreign aid approach to a development-oriented approach within this framework. It highlights the achievements and shortcomings of this transition, including the need for increased official budgets, expanded thinking, the institutionalization of interagency cooperation, and the establishment of mechanisms for cultivating international development talent more effectively.

全球衝突下國際援助資源的重分配

蘇怡文

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心分析師

摘要

近年來全球發生一連串重大事故，特別是俄烏戰爭造成人道援助需求激增，國際社會透過多邊協調和雙邊直接支持、私部門投資促進等，在支援烏克蘭方面發揮關鍵作用。而此也導致國際援助資源重新分配，同時使得 ODA 的形式有所轉變。此勢必對於全球援助經費的配置造成影響，但根據 OECD 的研究，還是有部分國家能夠實現 ODA 占 GNI 比例達 0.7% 之目標。援助資金不足使得私部門投資的重要性日益增加，人道援助需求增加也對氣候變遷行動帶來變數，我國在此情勢下的角色為何？本文以我國未來推動對外援助的方向為出發點，闡述近年全球衝突局勢下國際援助資源配置之變化，以及我國發揮補充國際資金不足之建議作法。

關鍵詞：地緣政治、援助、SDGs、氣候變遷

一、全球衝突對於整體經濟的影響及對各國援外預算之衝擊

2022年，也就是COVID-19疫情持續的第3年，俄烏戰爭爆發，加劇了糧食危機、能源危機、人道主義危機和難民危機，使得實現《2030永續發展議程》遭到重大的阻礙，而此也讓政府開發援助（official development assistance, ODA）的預算分配，以及國際援助的模式發生變化。具體來說，俄烏戰爭前國際援助預算的分配重點和模式以促進發展為主體；戰爭後則是轉而以應變緊急事件為主體。初步歸納俄烏戰爭前後國際援助資源分配方式如表1。

表1 俄烏戰爭前後國際援助資源分配變化

	俄烏戰爭前	俄烏戰爭後
分配重點	社會發展、氣候變遷	烏克蘭軍事、難民人道援助
ODA 模式	以促進發展為主體	以緊急應變為主體
預期效果	達成《2030 永續發展議程》	實現更具合作性和互補性的人道援助、促進發展與和平行動
成果效益	受 COVID-19 疫情影響	ODA 總額占 OECD 發展援助委員會（DAC）成員國總體 GNI 比例創歷史新高

資料來源：作者整理。

自2018年美中貿易戰以來，接連發生COVID-19、俄烏戰爭、以哈衝突等事件，全球經濟、金融與地緣政治多次受到擾亂，而這些餘震需要很長的時間才能被平息。國際重大事件導致整體經濟受到衝擊，各國使出財政及貨幣介入手段，後疫情時代下總體通膨飆升，各國央行紛紛意識到，非傳統的貨幣政策在帶來正面效果的同時，也會付出代價；另一方面，主權債務激增，也可能限制各國透過財政政策來因應未來經濟衰退的能力。

整體來說，過去幾年發生的紛擾因素，對全球經濟與金融秩序、地緣政治平衡、政府政策干預的規模與範圍都造成影響。百年罕見的疫情，各國政府為了防疫而陸續封城，中斷多數全球經濟活動，並祭出大規模貨幣與財政刺激政策。受這些政策影響，加上全球經濟重啟與供應鏈恢復運作，導致全球通膨持續竄升，增幅創40年新高。¹

其中，俄羅斯入侵烏克蘭對於全球和平，特別是對歐洲地區的和平來說完全是一場災難。戰爭也使一些不利於全球經濟趨勢之既存因素更為加劇，包括通貨膨脹、極端貧困、糧食不安全、去全球化（deglobalization）和環境惡化等問題。而首當其衝的就是飽受戰火蹂躪的烏克蘭，其正處於嚴重的經濟困境，除了物資遭到破壞，數百萬人逃離該國，無數人被殺或身體遭到嚴重的傷害。先前全球才在COVID-19大流行之下，經濟陷入困境，根據世界銀行（World

¹ Richard Clarida, Andrew Balls, and Daniel J. Ivascyn, *The Aftershock Economy*, PIMCO, 2023, <https://www.pimco.com/gbl/en/documents/ff502c7b-f9e7-4d03-aea5-4b50489bfcd8>.

Bank) 的研究，生活在極端貧困中的人數增加約 1 億，達到近 7 億人口的規模，而很大一部分的人們正生活在衝突地區。²

直言之，COVID-19 大流行引發了對抗全球貧困的重大挫折，而這可能是二戰以來最大的挫折。許多低收入和中等收入國家受到高負債的影響，阻礙其國內經濟快速且全面的復甦，而糧食和能源價格上漲，則使其在減貧方面的恢復進展遭遇更大的挑戰，其中亦有部分是因俄烏戰爭以及主要糧食生產國面臨的氣候衝擊所致。這些不利情勢的發展，大幅削弱了國際社會在減貧方面的努力，使全世界距離 2030 年消除極端貧困的目標有所偏離。

COVID-19 的衝擊以及食品和能源價格的相對上漲，影響了世界各國，惟各國所受到的影響並不相同。財政政策是各國政府用來解決眼前需求和促進長期成長的主要工具，對貧窮和不平等具有廣泛的影響，然對許多國家來說，財政政策面臨相當大的壓力。由於多年來的低成長和高債務，許多國家在疫情爆發時已經沒有足夠的財政空間，面對這一連串的危機所引發的財政需求，幾乎沒有更多餘力可以應付。

雖然面對一連串的國際事件，各國經濟形勢低迷使得財務都有些吃緊，但仍不影響經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 發展援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 成員國的對外援助。根據 OECD 的統計，2022 年 DAC 國家的 ODA 預算仍有所增加，總額達到 2,040 億美元，實際成長 13.6%，創下歷史新高紀錄；同時，ODA 占 DAC 國家總體國民所得毛額 (gross national income, GNI) 的 0.36%，為 40 年來最高比例。³ 這些 ODA 的增加主要是應對 COVID-19 帶來的連續危機，以及和俄烏戰爭所為之人道援助，特別是對難民的救助；從 OECD 資料庫可以看出，2022 年所有領域的援助金額皆下降，惟難民援助金額獨具一格地呈現大幅上升的情況。

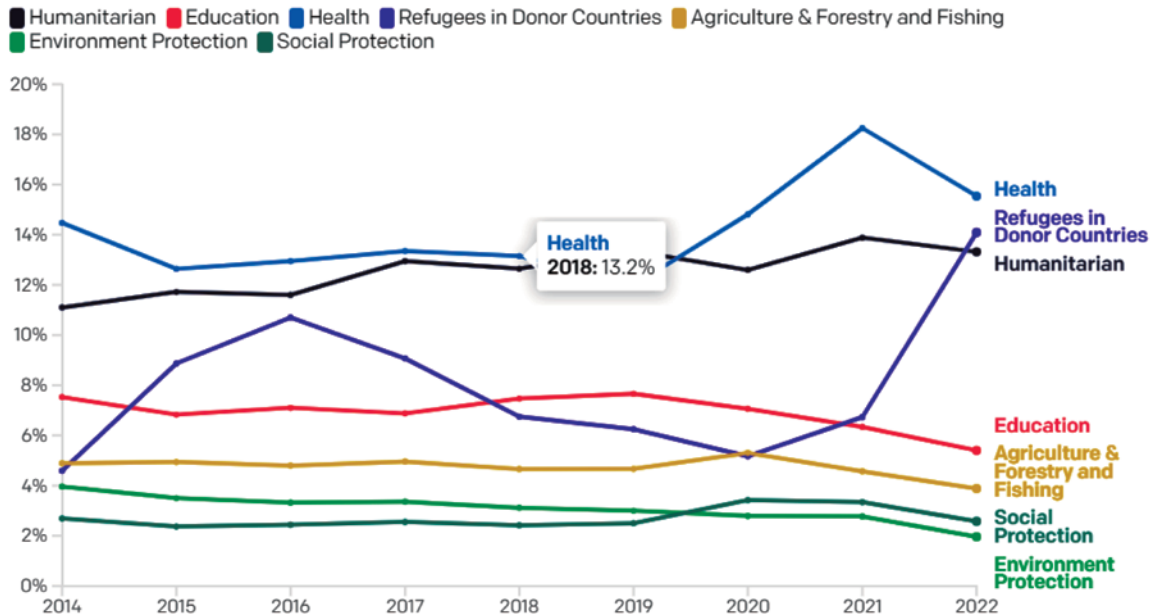
全球衝突局勢使得 ODA 的形式有所改變，也愈傾向於使用在緊急應變，例如 2022 年 ODA 淨額與 2021 年相比下降了 2%，原因是用於向開發中國家捐贈 COVID-19 疫苗的 ODA 有所減少。DAC 成員國針對俄烏戰爭提供的 ODA 被視為是「危機中的核心工具」，對烏克蘭軍事和難民費用的增加，導致 COVID-19 的相關援助有所下降。換言之，ODA 預算的分配確實受到影響，而此也引發了人們對於發展預算構成影響的擔憂，例如長期發展需求資金可能會減少。⁴

² Jed Friedman and Ruth Hill et al., *Poverty and Shared Prosperity*, World Bank, 2022, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b96b361a-a806-5567-8e8a-b14392e11fa0/content>.

³ Eleanor Carey, Harsh Desai and Yasmin Ahmad, *Tracing the impacts of Russia's war of aggression against Ukraine on official development assistance (ODA)*, OECD, August 31, 2023, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5096b978-en/images/pdf/dcd-2023-413-en.pdf>.

⁴ Ibid.

圖1 DAC 國家 ODA 投入議題之變化



資料來源：OECD CRS, <https://data.oecd.org/topics/official-development-assistance/#the-geographic-distribution-of-aid-flows>.

二、人道援助需求增加是否對於全球援助經費造成排擠效應？

細究 DAC 國家 ODA 預算的變化，2022 年大部分 DAC 國家的 ODA 預算皆有所增加，其中都是對難民費用的支持增加，增幅最大的是波蘭、捷克、愛爾蘭、立陶宛、斯洛維尼亞和奧地利等國。⁵ 另外，歐盟會員國在 2022 年的 ODA 金額達 840 億歐元，同樣較 2021 年實際成長 19%；即便各國經濟情況也有困難需要被克服，但是在實現將國民所得毛額的 0.7% 用於 ODA 的長期承諾上，成績不僅創下歷史新高，更有 3 個國家超過 0.7%，即盧森堡、瑞典和德國。⁶

將支援難民費用納入 ODA 統計是歐盟會員國的政策決定，但部分國家如盧森堡、比利時、匈牙利和斯洛伐克等卻反其道而行，在 ODA 統計中排除了難民費用支援項目，然即便如此，以盧森堡為例，仍可同時維持對夥伴國家的高支持水準。同時，雖然 2022 年對非洲低度開發國家（least developed countries, LDCs）的雙邊 ODA 援助比上一年下降了 0.7%，但若依照實際價值計算，事實上是比 2019 年 COVID-19 大流行前成長了 9%。⁷ 換言之，對難民的支援以及對烏克蘭的援助，雖是導致 2022 年對外援助激增的主因，也確實影響了援助預算之配置，但這不必然等同於援助效果有受到減損。

⁵ “Foreign aid surges due to spending on refugees and aid for Ukraine,” OECD, 2023, <https://www.oecd.org/dac/foreign-aid-surges-due-to-spending-on-refugees-and-aid-for-ukraine.htm>.

⁶ Karolyn Thunnissen and Javier Pereira, *AidWatch 2023: Bursting the ODA inflation bubble*, CONCORD, 2023, <https://aidwatch.concordeurope.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/Aidwatch-2023.pdf>.

⁷ “Foreign aid surges due to spending on refugees and aid for Ukraine,” OECD, 2023, <https://www.oecd.org/dac/foreign-aid-surges-due-to-spending-on-refugees-and-aid-for-ukraine.htm>.

除了歐盟個別成員的雙邊援助計畫之外，歐盟也在 2023 年 1 月啟動了烏克蘭多機構捐助者協調平臺（Multi-agency Donor Coordination Platform for Ukraine）計畫。該計畫的秘書處同時設於布魯塞爾和基輔，指導委員會（steering committee）成員包含烏克蘭、歐盟、美國、七大工業國組織（G7）以及國際金融機構等，旨在協調國際援助，以滿足烏克蘭的迫切需求和長期復甦。同時，歐盟也於 2023 年 2 月批准 500 億歐元的烏克蘭新貸款計畫—烏克蘭基金（Ukraine Facility），該計畫也於今（2024）年 1 月進一步調整，將其對烏克蘭的預算支持集中至單一工具上，以在 2024 年至 2027 年間為烏克蘭提供連貫、可預測和靈活的支持，協助處於戰爭狀態的國家應對其所面臨前所未有的挑戰；⁸ 該計畫另於今年 2 月 1 日在歐盟理事會特別會議上通過，至 2027 年前將提供烏克蘭達 500 億歐元的贈款和貸款。⁹ 此外，歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）是烏克蘭最大的機構投資者，擁有 47 億歐元的投資組合，其承諾在 2022 年至 2023 年提供 30 億歐元支持烏克蘭；在烏克蘭的融資風險中，50% 是透過 EBRD 危機應變基金與捐助資源分擔。¹⁰

國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）繼 2022 年 3 月和 10 月在融資綠色通道下向烏克蘭提供支援後，2023 年 3 月又透過「中期貸款機制」（Extended Fund Facility, EFF）核准了一項為期 4 年的 156 億美元貸款計畫，以促進戰後重建的長期成長；IMF 的策略是向國際捐助者籌集大規模優惠融資，藉以解決受援國的國際收支問題並恢復債務永續性。而此 EFF 的特殊性在於，這是 IMF 首次向衝突激烈的國家提供貸款。¹¹

同時，世界銀行自 2022 年 2 月展開烏克蘭援助融資旗艦計畫（Public Expenditures for Administrative Capacity Endurance, PEACE）；該計畫旨在透過對烏克蘭政府提供財政支持，使其能夠維持向超過 1,300 萬烏克蘭人民提供基本服務，亦即幫助烏克蘭政府維持全國性公共服務和核心職能。¹² 另外，根據 OECD 的統計，對烏克蘭支付的 ODA 相當於 DAC 成員國承諾的軍事援助（660 億美元）的近 40%；也就是說，ODA 只是眾多對烏克蘭援助的一部分而已，並不代表國際援助的全貌。¹³

另一方面，在現階段全球經濟局勢不利推動國際援助下，私部門投資對於國際社會確保援助承諾、支持全球平等和實現夥伴共榮的目標至關重要。例如烏克蘭在戰爭初期發行了戰爭債

⁸ “Ukraine Facility: Council agrees on elements of new support mechanism for Ukraine,” OCHA, 2024, <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-facility-council-agrees-elements-new-support-mechanism-ukraine>.

⁹ “EU Leaders agree on €50 billion of reliable financial support for Ukraine until 2027,” European Commission, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_24_621.

¹⁰ “Creditor Reporting System: Aid activities,” OECD, 2023, <https://doi.org/10.1787/data-00061-en>.

¹¹ “IMF Executive Board Concludes the 2023 Article IV Consultation and the Second Review under the Extended Fund Facility Arrangement for Ukraine,” IMF, December 11, 2023, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/12/11/pr23433-ukraine-2023-article-iv-consultation-and-the-second-review-under-the-eff-arrangement>.

¹² “World Bank’s PEACE Project Supports Key Government Programs in Ukraine,” World Bank, July 10, 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2023/07/10/the-world-banks-peace-project-supports-the-government-key-programs-in-ukraine>.

¹³ “Creditor Reporting System: Aid activities,” OECD, 2023, <https://doi.org/10.1787/data-00061-en>.

券，這些債券主要由當地銀行及私人所購買，而此機制乃歸功於其本身在 COVID-19 時期經濟復甦措施的重新運用並促進交易。2023 年第一季，烏克蘭政府致力於動員更多私人投資，包括透過美國國際開發金融公司（US International Development Finance Corporation, DFC）、美國國際開發總署（United States Agency for International Development, USAID）和烏克蘭政府之間的合作備忘錄。再者，為因應烏克蘭的信用評等自戰爭開始以來多次被下調，德國政府也提供投資擔保，而 G7 則透過其出口信貸機構承保烏克蘭的商業機會等。

此外，如世界銀行和 EBRD 等多邊發展機構，亦積極吸引私部門投資，以擴大國際援助的量能。以世界銀行為例，其氣候變遷行動計畫（Climate Change Action Plan, CCAP）中的永續再生能源風險緩解計畫（Sustainable Renewables Risk Mitigation Initiative, SRMI），已為 60 多個國家提供支援，透過 14 個國家和 2 個區域計畫啟動了 4.4 千兆瓦（gigawatts）的新可再生能源計畫，催生超過 55 億美元的私人資本，推動 40 億美元的公共基礎建設資金和擔保，並實施 12 億美元氣候融資。¹⁴ 鑒於能源部門對於全球溫室氣體排放扮演關鍵角色，在公共資金不足的情況下，私部門投資實則發揮了重要貢獻。

同時，OECD 亦決議在 2023 年將某些私部門投資計為 ODA 的一部分，惟其尚未訂有將私部門投資納入的明確指標，導致此項能否被定義為「援助」受到爭議，惟私部門投資在 ODA 報告中的份量越來越重，已是不可忽視的事實。¹⁵

綜上所述，自俄烏戰爭開始以來，國際社會在支援烏克蘭方面發揮關鍵作用，包括多邊協調和雙邊直接支持、私部門投資促進等。國際行動最大的支援者為美國和歐盟，雖然援助行動不免對於國際援助資金配置產生了影響，但從 OECD 的研究可知，即使援助預算相對傾向烏克蘭，然而還是有國家可以實現 ODA 占 GNI 達 0.7% 的國際目標。另外，以私部門投資補充公共資金不足，已成為國際援助領域重要趨勢，除了對烏克蘭援助之外，在其他援助議題特別如氣候融資，都扮演重要角色。

三、全球援助經費結構變動下臺灣的角色？

由前可知，俄烏戰爭確實影響了國際援助資源的分配；而國際援助資源在戰爭發生後，也大量流入對烏克蘭的援助。在全球衝突持續不斷且似乎尚難看到盡頭之際，難民危機已成為國際人道援助的重中之重，而此也影響了 ODA 的計算方式。以歐盟為例，在其和 DAC 政策架構下，難民保護乃是一項法律義務，因此對難民的支持可以計入 ODA 中，亦即向難民提供援助可被視為一種人道援助形式。然而，在當前這種大規模難民潮的局勢中，危機會變得曠日持

¹⁴ “Catalyzing Private Investments and Climate Finance to Turn Energy Transition Ambitions to Reality,” World Bank, 2023, <https://www.worldbank.org/en/results/2023/08/04/catalyzing-private-investments-and-climate-finance-to-turn-energy-transition-ambitions-to-reality>.

¹⁵ Karolyn Thunnissen and Javier Pereira, *AidWatch 2023: Bursting the ODA Inflation Bubble*, CONCORD, 2023, <https://aidwatch.concordeurope.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/10/Aidwatch-2023.pdf>.

久，即使在衝突結束幾年後，難民也不會自動返回家園，而此時任何將其驅逐出境或遣返的其他強制措施，或是任何用於促進難民長期融入經濟的支出，例如高等教育、職能培訓、技能發展和就業計畫等，又都將不會被計入 ODA。這種情形使得 ODA 的計算變得複雜，也使 ODA 的實際情形難以掌握。

俄烏戰爭促使 DAC 國家提高對於威脅的預防認知，因此許多成員國特別是地理位置靠近俄羅斯和烏克蘭的國家，包括芬蘭、德國、立陶宛、波蘭和瑞典等，都加快並增加了軍事支出計畫，其中軍費支出成長的一部分則來自於對烏克蘭的軍事援助，此包括設備和財政援助。根據斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）的估算，烏克蘭在 2022 年即獲得至少 300 億美元的財政軍事援助，這是迄今為止單一國家在一年內獲得的最大金額，而其中大部分來自 DAC 國家，僅美國就提供了 199 億美元。軍事援助的規模之大顯示了 DAC 成員國對於促進烏克蘭強化自我防衛能力的重視，然而在 2022 年之前，烏克蘭從 DAC 國家獲得的 ODA 總額一直都是遠高於財政軍事援助，且這兩個數字在單一年度內都沒有超過 10 億美元。儘管 2022 年此二數字都大幅上升，但 DAC 國家向烏克蘭提供的軍事援助金額，則較 ODA 金額高出 86%。¹⁶

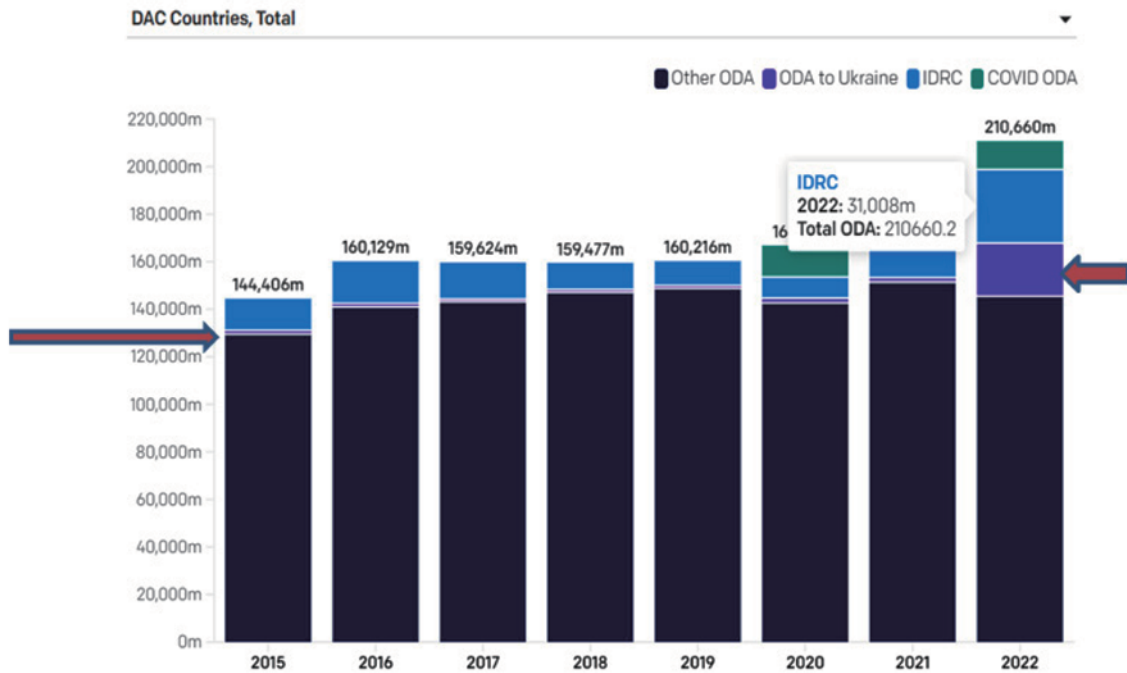
由於財政資源有限，增加某一類支出的政府，通常需要與包括 ODA 在內的其他預算項目進行權衡，例如與人類和環境安全相關的國際承諾和資金缺口。由目前的情勢來看，DAC 國家預算支出重點的轉變可能將持續一段時間，例如國防預算大幅成長，但是教育、文化、農業和林业、運輸和通訊、環境、勞工和經濟等預算則實際受到削減。

根據 OECD 的研究，2022 年 2 月俄烏戰爭開始之前，DAC 國家主要是向撒哈拉以南非洲受衝突影響的國家和 LDCs 提供 ODA，而烏克蘭僅接收到極少量的 ODA。但是 2021 年至 2022 年間，烏克蘭接受 DAC 國家 ODA 捐款總額中的比例從約 0.5% 增至 7.8%；從圖 2 箭頭處可以看出，大幅增加的情況相當明顯。¹⁷

¹⁶ Xiao Liang and Nan Tian, “Military spending and development aid after the invasion of Ukraine,” SIPRI, 2024, <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2024/military-spending-and-development-aid-after-invasion-ukraine>.

¹⁷ “Creditor Reporting System: Aid activities,” OECD, 2023, <https://doi.org/10.1787/data-00061-en>.

圖2 DAC 國家援助烏克蘭之變化



資料來源：OECD CRS, “Aid for COVID, Ukraine and Refugees accounts for the increases in aid spending,” <https://data.one.org/topics/official-development-assistance/>。

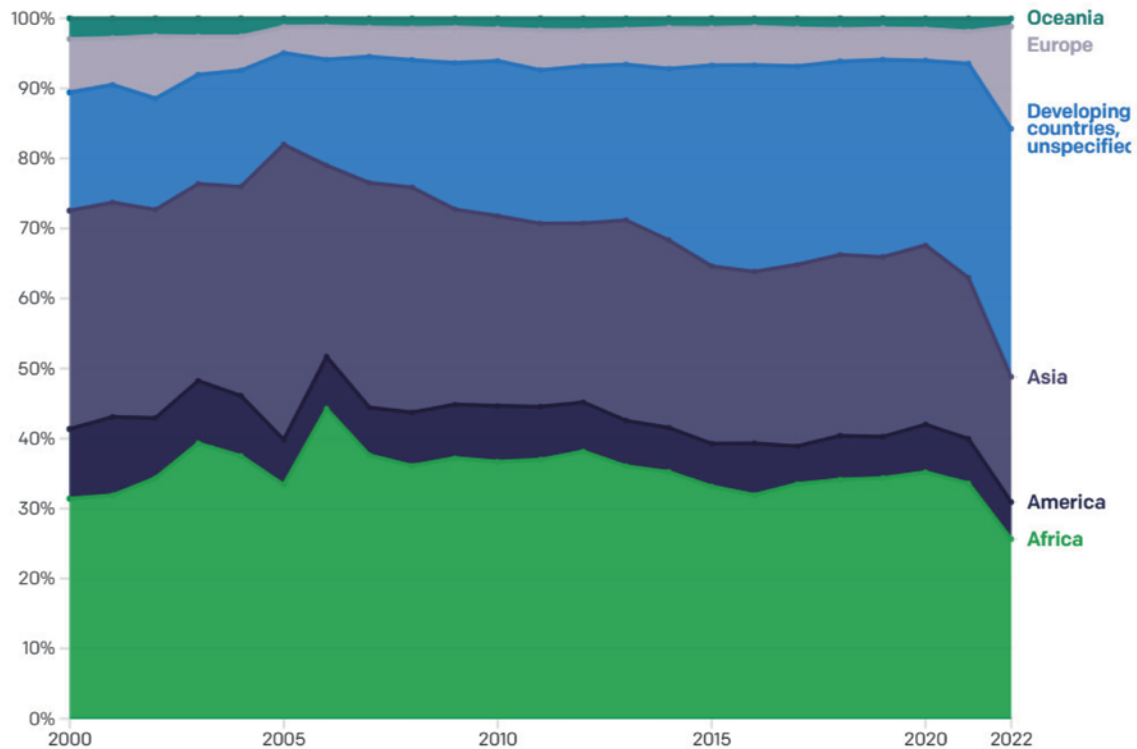
另外，從圖3也可以看到，DAC 國家對烏克蘭支援的增加，致使除了對歐洲地區的 ODA 總額上升之外，對其他所有地區的 ODA 總額則都下降的情況。

對烏克蘭的支援可能會使 DAC 國家面臨預算支出失衡的棘手問題，而國際社會更多的衝突和不斷加劇的地緣政治緊張局勢，則可能會推高 DAC 國家的軍事支出，但是國內項目也同樣需要資金，例如基本服務和增強抵禦新風險（包括環境風險）的能力。同時，仍須面對 COVID-19 大流行和烏克蘭戰爭所帶來的經濟挑戰，且因紅海貿易中斷等其他新出現的不安全因素加劇，皆可能使得可用資源受到限制。

根據歐盟機構的研究，國際社會對於烏克蘭的支持力道已經有放緩的跡象，2023 年 8 月至 10 月間新承諾的援助數額創下新低，與 2022 年同期相比下降近 90%。再者，歐盟尚未最終批准最大的待決援助承諾，而來自美國的援助也一直在減少，擬議的一系列新援助計畫已推遲至 2025 年，再加上 2024 年年底美國大選的變數，整體對烏援助的前景不明。¹⁸

¹⁸ Christoph Trebesch, “Ukraine Support Tracker: New aid drops to lowest level since January 2022,” Kiel Institute for The World Economy, 2023, <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/ukraine-support-tracker-new-aid-drops-to-lowest-level-since-january-2022/>.

圖3 DAC 國家對各地區 ODA 總額之變化



資料來源：OECD CRS, "The geographic distribution of aid flows," <https://data.one.org/topics/official-development-assistance/>。

同時，全球人道危機的情況日益惡化，根據全球人道援助機構的評估，需要人道援助的人數增加了3分之1，約4億人。人道行動必須適應新的和持續惡化的危機，包括烏克蘭衝突、巴基斯坦和東非的氣候衝擊，以及COVID-19大流行下持續的社會經濟影響。複雜且持久的危機逐漸成為常態，全球面臨衝突、氣候和社會經濟脆弱性等風險因素，估計有83%的人生活在一個正在經歷長期危機的國家中，例如索馬利亞、烏克蘭、蘇丹、剛果、敘利亞、孟加拉和阿富汗等。¹⁹ 因此，正是這些危機反覆出現的社區，更為迫切需要透過以人道主義、發展與和平為基礎的援助計畫，以協助其建立自力更生的能力。

2020年國際人道援助機構收到的需求金額達549億美元，已較COVID-19疫情前高出80%，不僅逐年增加且速度加快，2022年幾乎所有排名前20位的ODA捐助國都增加了捐款，其中更有超過半數增加了20%以上；同時，聯合國體系也展開捐款募集呼籲行動。²⁰ 不斷擴大的資金缺口超越了傳統的人道主義行動者所能承受的範圍，長期發展資金既減少又轉移到其他危機國家和最貧窮國家，意味著各國政府在更廣泛的援助預算上，面臨著越來越大的壓力。如果不加以解決，資金不足的問題將使情況變得更糟，更多的人將死於飢餓，營養不良率將飆升，基礎建設也將被破壞，全球經濟將陷入更深的泥淖造成更大的損失。換言之，資金不足可

¹⁹ Angus Urquhart et al., Global Humanitarian Assistance Report 2023, Development Initiatives, 2023, <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2023/key-trends-humanitarian-need-funding-2022/>.

²⁰ Ibid.

能對全球數百萬人造成毀滅性影響，特別是讓兒童和婦女面臨風險，並減損健康、住房、水和衛生設施等基本服務之功能，對於在2030年要實現永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）相當不利。

另一方面，地緣政治衝突也對國際社會持續推動的氣候變遷行動帶來變素，戰爭的爆發對環境造成嚴重的損害，對於受侵害國家的城市、農業和工業也都產生長期影響，氣候不穩定和資源爭奪更將氣候脆弱國家推向更深的泥淖，而國際社會共同對於這些國家的長期支援，勢必也會侵蝕氣候變遷行動的資金，根據世界銀行的研究，70%的氣候最脆弱國家也是政治和經濟最弱的國家。²¹

綜上所述，國際援助資金不足的問題著實令人擔憂，但是我國的援外預算相對有限，規模也相對小，因此恐難以在補強國際援助資金方面發揮具體角色。然而，我國與EBRD具有長期合作關係，或可在我國援助預算的範圍內，思考於EBRD架構下對烏克蘭的支援做出更多的貢獻，彰顯我國對於俄烏戰爭的一份心力。另外，在俄烏戰爭爆發後，我國便在第一時間援助烏克蘭及其周邊國家，例如政府立即啟運藥物與醫材及民生用品等人道援助物資，緊急運往波蘭轉致烏方使用，同時安置烏國難民、援贈烏國地方政府與醫療院所、協助烏克蘭郵政機構及物流公司重整以維持物資運送工作，後續並捐助烏國東正教會協助受損教堂重建；民間也同步展開對烏援助行動，捐款專戶僅開設至第3天即收破新臺幣1.7億元。²²這些作為不僅彰顯「人飢己飢、人溺己溺」的善良天性，也為我國與中東歐國家建立良好互動關係。

換言之，我國在援助經費結構變動的情勢下，持續在氣候變遷行動與地緣政治衝突兩個議題競合的趨勢中，以我國力能所及的前提下，扮演ODA補充之角色。

四、全球變局下的臺灣對外援助方向建議

雖然俄烏戰爭目前占據國際援助相對多的資源比例，但是氣候變遷仍是國際社會的重要課題，目前國際社會已然須思考如何就援助資金進行調整，以因應不利情勢的持續發酵。我國在戰爭爆發之初，立即啟動藥物及醫材緊急運往波蘭轉致烏國，並偕同西方民主國家陣營對俄羅斯展開經濟制裁，多次嚴正譴責並呼籲俄國停止軍事行動。此外，不僅政府及民間同步展開對烏援助行動，國人亦慷慨解囊，以實際行動支持烏克蘭。

具體檢視我國對烏克蘭所在之中東歐地區提供之援助，近年我國積極與國際社會互動，透

²¹ Shaadee Ahmadnia, Agathe Marie Christien, Phoebe Spencer, Tracy Hart, and Caio Cesar De Araujo Barbosa, *Defueling Conflict: Environment and Natural Resource Management as a Pathway to Peace*, World Bank, April 22, 2022, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099520010272224660/pdf/P1771510b38fda01e0afec01edd810d8cde.pdf>.

²² 「台灣人超有愛！援助烏克蘭捐款專戶3天收破1.7億 最大筆500萬元」，Yahoo新聞，2022年3月4日（最後瀏覽日期：2024年2月20日）。<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E4%BA%BA%E8%B6%85%E6%9C%89%E6%84%9B-%E6%8F%B4%E5%8A%A9%E7%83%8F%E5%85%8B%E8%98%AD%E6%8D%90%E6%AC%BE%E5%B0%88%E6%88%B63%E5%A4%A9%E6%94%B6%E7%A0%B41-7%E5%84%84-%E6%9C%80%E5%A4%A7%E7%AD%86500%E8%90%AC%E5%85%83-092815981.html>.

過多邊的方式，與國際非政府組織（international non-governmental organizations, INGOs）合作即時提供人道援助；同時，亦深化與 EBRD 在當地的合作關係，進一步在兼顧當地需求與我國廠商商機的前提下，規劃合作計畫，例如引介臺商參與 EBRD 計畫。

再者，我國對烏克蘭的援助不僅著眼於協助烏國因應變局，尚對周邊國家如波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、立陶宛等展開協助，並且參與國際組織的援助行動，充分彰顯「Taiwan can help, Taiwan is helping！」的理念及和各國同舟共濟的精神。我國也藉此機會持續擴大與中亞、中東與非洲地區國家的交往，運用直接與間接的各種彈性模式，擴大我國在此地區的能見度，並協助各國實現 SDGs。

除了對中東歐地區及烏克蘭之援助，我國也在 COVID-19 疫情肆虐期間，秉持人道關懷精神，提供臺灣經驗，給予國際社會即時的捐助，包括捐贈物資、防疫科技/技術研發與交流經驗分享、醫療協助等，具體如 2020 年 4 月的全民響應「護臺灣、助世界」捐助口罩活動，活動開始後短短一週內國人捐出近 400 萬片口罩，政府也推動「口罩外交」，迄 2020 年 5 月捐贈超過 5,400 萬片醫用口罩；²³ 同時，政府也給予開發中國家公衛醫療援助，協助穩定社會經濟發展，並且與理念相近國家合作，進行疫苗研究開發、檢測及相關產品研發，以及醫療服務與相關物資捐贈等。

另一方面，我國運用自身的強項，以「智慧水資源管理」、「永續能源轉型」、「潔淨空氣」、「永續物料管理及循環經濟」、「生態保育綠色網路」以及「永續發展目標國際夥伴關係」等領域之成就為基礎提供國際援助，同時也在協助夥伴國建置具有回復力的基礎建設、促進再生能源使用及提升能源效率，以及善用科技提升農業生產力等方面推動國際合作，累積相當成果。

整體來說，我國雖非聯合國會員且 ODA 預算有限，但是仍積極突破限制，自主以 SDGs 為依歸，同時以夥伴國的發展需求為基本，規劃國際合作發展政策。我們與理念相同國家、國際組織或國際非政府機構合作，運用金融工具與顧問諮詢之方式，提供夥伴國貸款與技術協助，擴大國際參與空間，持續深化國際合作發展之深度，在全球援助領域裡發揮所長做出貢獻。換言之，在國際援助領域雖然受到資金大量流入烏克蘭援助影響，但是在教育、文化、農業和林業、運輸和通訊、環境、勞工和經濟等預算遭到削減的情況下，我國仍可適時發揮補充的角色。

建議未來我國應在「補充國際社會能量」的角色定位上，持續參與國際社會行動；除了持續支援烏克蘭及其周邊國家，在戰後復甦方面提供援助計畫，同時在協助開發中國家經濟和社會發展方面耕耘，持續在 SDG 目標 17「全球夥伴關係」、目標 9「產業、創新和基礎建設」、目標 8「合宜的工作和經濟成長」、目標 16「公正、和諧和包容的社會」，以及目標 3「健康福

²³ 「患難見真情 台灣與立陶宛的友誼」，新南向政策平台，2022 年 5 月 23 日（最後瀏覽日期：2024 年 2 月 20 日）。<https://nspp.mofa.gov.tw/nspp/news.php?post=219524&unit=406&unitname=&postname=%E6%82%A3%E9%9B%A3%E8%A6%8B%E7%9C%9F%E6%83%85-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E8%88%87%E7%AB%8B%E9%99%B6%E5%AE%9B%E7%9A%84%E5%8F%8B%E8%AA%BC>.

社」等議題創造貢獻。具體方向建議如以下各項：

（一）持續深化對 EBRD 的參與

我國與 EBRD 已建立長久的合作關係，應持續運用此一管道擴大國際參與機會，包含政府出資和民間參與，例如持續投入臺灣歐銀技術合作基金、多邊基金和共同投資專案，以及研擬國內企業參與 EBRD 活動補助方案，擴大 EBRD 在國內招募活動如「歐銀中小企業國際顧問招募」之成果，具體彰顯我國與 EBRD 合作及對中東歐地區經濟發展之貢獻。

（二）持續促進對環境永續之貢獻

隨著日益嚴重的氣候危機和前所未有的環境挑戰，實現環境永續性變得比以往任何時候都更加重要。如前述，我國在環境永續領域具備實力，可以此基礎廣化與深化和國際社會的合作面向，透過多邊與雙邊機制規劃合作計畫，為氣候變遷行動提供更多具專業性的貢獻。

（三）持續擴大私部門參與

將私部門資源納入援助領域已是國際趨勢，而此涵蓋兩個層面，一為吸引私部門投資，另一則為私部門直接參與援助計畫。關於私部門投資，由於我國在將援助和投資有效進行結合上尚有發展空間，然私部門投資除了可以補充 ODA 資金不足之外，援助領域中也有許多商機，惟若欲進一步擴大我國的援助能量，提升在國際援助領域中的能見度，建議政府應將國際合作發展援助部門與經濟部門有效整合，同時相關民間機構也應有所協調。後者如由國合會邀集外貿協會、國經協會、天下雜誌等，共同宣導「發展投資」（Investment for Development）的觀念，將援助領域的最新趨勢與內容傳播給企業，做為商機推廣的一部分。

關於私部門直接參與，除了委託私部門執行援助計畫外，尚可將企業的商業計畫與援助計畫進行連結，例如國合會自 2021 年起推動的「影響力先行者計畫」，具有整合公私部門資源擴大計畫綜效之意，實符合國際趨勢。建議未來持續推動該項計畫，提高企業投入國際合作發展工作的機會，補充政府推動 ODA 計畫之量能。

太平洋地區強權競爭下的國際援助： 以太平洋島國為例

黃恩浩

國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員

摘要

為抗衡中國擴張，美國自 2012 年起將全球安全戰略重心從中東轉向亞洲，並將此戰略轉移稱作「亞洲再平衡」。然而，習近平於 2013 年成為中國領導人後，在「大國外交」思維下乃積極向太平洋地區推廣與國際援助相結合的「一帶一路」倡議，不僅企圖擴大對區域的影響力，同時也對美國自二戰後所建構的太平洋安全秩序形成挑戰。因此，美國在 2017 年提出「印太戰略」來延續再平衡政策，並團結理念相近友邦在區域上制衡中國。在美中戰略交鋒態勢下，太平洋島國乃是美中競爭的戰略高地。澳洲為美國傳統盟友，在美中競爭環境中，其國際援助政策除協助太平洋區域政經發展外，更協同美國對抗中國威脅。臺灣是美國印太戰略重要夥伴，其對太平洋島國的援助作為亦值得關注。

關鍵詞：一帶一路、印太戰略、外交援助、太平洋島國、強權競爭

一、前言

中國的國際援助（或稱外交援助，簡稱「外援」）作為可追溯到 1950 年代，面對當時二戰後美國在亞洲積極推行經濟援助以及對共產黨的圍堵政策，北京當局的外援計畫主要目的是支持開發中國家（第三世界國家）以對抗美國及其盟友，那時美中雙方各自的外援項目幾乎是以軍事裝備、糧食、金援和醫療為最大宗。在進入 21 世紀的今天，國際援助的概念與作法已經由「提供物資與金錢」逐漸轉變為「協助發展與合作」，這也使得大國在國際援助領域的競爭也進入了新領域。

隨著中國影響力快速擴張，近年北京當局相當積極在太平洋區域推行以「魅力攻勢」（charm offensive）為手段的「大國外交」，¹ 試圖藉「一帶一路」倡議結合「外交援助」計畫，將「商業融資」與「發展援助」並行來拉攏受援助國，除了是為解決產能過剩的市場、能源的獲取、經濟戰略縱深的開拓，以及主導國際貿易等這幾個重要的戰略問題之外，亦是為了與美國為首的西方國家爭取在國際間的政治經濟利益與影響力。自從習近平於 2013 年掌權之後，北京當局就開始積極將其外交觸手與國際援助範圍延伸至太平洋島國，這不僅使得這些島國在政治經濟議題上逐漸與中國緊密結合，也直接衝擊到美國與澳洲在二戰後長期在大洋洲所建立的領導地位與區域安全秩序。

由於美國已警覺到中國「一帶一路」倡議對其國家利益與區域秩序的衝擊，因此在 2017 年所提出的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）基礎上，除提升與太平洋區域國家的關係之外，也開始仿效中國對外援助的作法，自 2018 年開始積極強化地區經濟援助與基礎建設投資規劃，並投入對「印太」的關鍵基礎建設，例如：投資數位經濟、能源發展和基礎設施，以及建立援助網絡等。為對抗中國「一帶一路」，2019 年 11 月 4 日在泰國曼谷舉行第 35 屆「東協高峰會」的「印太商務論壇」（Indo-Pacific Business Forum）中，美國政府開發融資機構「海外私人投資公司」（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）、澳洲外交暨貿易部（Australian Department for Foreign Affairs and Trade）和日本國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）共同宣布「藍點網絡」（Blue Dot Network, BDN）計畫，試圖將美澳日三方的政府、企業和民間社會結合起來，在「共同標準下」審核認證建設計畫，以促進市場運作、透明且財務可持續的基礎建設發展，該計畫預計投入資金高達 6 百億美元。² 更甚者，在 BDN 基礎上，於 2022 年 6 月 26 日，七大工業國組織（G7）在「德國高峰會」期間，美國主導成立「全球基礎建設和投資夥伴關係」（Partnership for Global Infrastructure and Investment, PGII），

¹ 〈中共二十大：習近平「大國外交」的夢想與現實〉，《BBC 中文》，2022 年 10 月 10 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-63107446>。

² Max Walden, "What is the Blue Dot Network and is it really the West's response to China's Belt and Road project?" *ABC News*, November 9, 2019, <https://tinyurl.com/y6b495a8>.

旨在充分提供開發中國家基礎建設資金的一項跨國合作，並承諾在 2027 年募集 6 千億美元。³

澳洲不僅是美國傳統安全盟友，在美國印太戰略規劃中更是一個舉足輕重的國家，在以美國為首的國際援助規劃中，澳洲主要是將國際援助的重心聚焦在太平洋區域島國。在澳洲長期以扈從美國為國家安全支柱的戰略規劃中，其在區域上主要外交戰略目標，就是要建構一個以澳洲為治理中心的區域秩序，試圖改善這些太平洋島國的「國家效能」（state effectiveness），並防止這些國家淪落為「失敗國家」（failed state）⁴或淪為中國的「附庸國」（vassal state），進而威脅到澳洲國家安全與區域穩定。⁵可見，澳洲外交援助政策對太平洋島國的生存與發展有著長遠的影響。從國際關係地緣戰略的角度，本文所要探討的議題是，華府與北京在西太平洋地區的戰略競爭與布局為何？美中競爭對坎培拉的太平洋島國外交援助政策又有何影響？我國在太平洋的外援工作又應如何切入？

二、美國與中國在太平洋的戰略競爭與布局

自冷戰結束以來，太平洋地區的權力結構變化主要是長期受到兩股強權力量所牽動，一邊是位處太平洋東岸並積極建構國際秩序的美國，而另一邊是位處太平洋西岸且正在積極擴張的中國。在習近平成為中國領導人不久後，為了處理與定位美中關係，習近平於 2013 年 6 月 8 日和時任美國總統歐巴馬（Barack Obama）在加州莊園會晤就雙邊關係交換意見，此後美中雙方是否存在習近平所提倡的「新型大國關係」因此成為國際外交熱門話題。⁶在 2014 年 7 月 9 日於北京舉行的「第六輪中美戰略與經濟對話」演講中，⁷以及在 2017 年 11 月 9 日的「習川會」中，習近平都公開提到「太平洋有足夠的空間容納中美兩個大國。」2023 年 11 月 15 日，習近平在與美國總統拜登（Joe Biden）於加州舉行的雙邊元首會晤中更提到，「這個地球容得下中美兩國。」由此可見，習近平企圖改變從冷戰以來的「一超多強」國際結構使之成為「兩強」結構，並且將美中戰略競爭的場域從太平洋擴大至全球領域。這顯示出中國企圖挑戰美國國際主導地位並重塑全球秩序野心，使其能夠符合中國利益。嚴格來說，美中領導人的會晤只是緩和雙方競爭關係的持續惡化，並不會降低雙方在太平洋區域的競爭。美中在太平洋的戰略競爭

³ Rishika Singh, “The G7’s infrastructure investment plan to counter China’s Belt and Road Initiative,” *The Indian Express*, June 29, 2022, <https://indianexpress.com/article/explained/g7-infrastructure-investment-plan-china-belt-and-road-initiative-explained-7996374/>.

⁴ 補充說明：「失敗國家」又稱「失能政府」，意指一個被認為未能滿足和履行某一些做為主權政府應有的基本條件和責任的國家。失敗國家特徵主要是反映於政治、經濟和社會的失能上；此外，失敗國家亦通常有普遍嚴重的貪污、犯罪與出現難民等非自願人口遷移，以及經歷嚴重的經濟下滑等狀況，進而形成地緣政治上的危機，並影響到周邊國家。

⁵ Shaun Breslin, “China and the South: Objectives, Actors and Interactions,” *Development and Change* 44, no. 6 (2013): 357-371, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12060>.

⁶ 楊仕樂（2015）。〈美中新型大國關係的理論解析〉，《全球政治評論》50：103-114。

⁷ 高峰，〈習近平：太平洋容得下中美兩個大國〉，《文匯網》，2014 年 7 月 9 日，<http://news.wenweipo.com/2014/07/09/IN1407090034.htm>。

與布局，除了展現出要爭取區域主導權之外，太平洋島國的反應也是值得觀察的一部分，分析如下：

（一）美中在太平洋島國之間不斷加碼的援助競爭

自二戰結束後，太平洋島國在《太平洋安全保障條約》（或稱《澳紐美安全條約》）（Australia, New Zealand and United States Security Treaty, ANZUS Treaty）架構下，就被美國、澳洲與紐西蘭等國視為安全防衛範圍迄今。如今中國想在太平洋擴張影響力，當然無法忽視太平洋島國的地緣戰略地位。中國對太平洋島國的援助計畫是建立在以國營企業為主體的各樣商業利益上，以推動投資與貿易為主要目標，近年更積極透過推廣「一帶一路」倡議提供相關援助與發展計畫拉攏太平洋島國。而中國與索羅門群島在2022年4月簽署《中索安全合作架構協定》，可說是中國對太平洋積極的經略所衍伸的政治效果；⁸中國因此正式踏入美國盟友澳紐的「後院」，同時威脅到美國在太平洋的安全布局，太平洋島國因此成為美中競逐的另一個外交戰場。

在美國印太戰略架構下，華府在2022年6月宣布，要與澳洲、日本、紐西蘭、英國成立「藍色太平洋夥伴」（Partners in the Blue Pacific）關係，深化並擴大與太平洋島國之間的外交和經貿聯繫以及協調對該地區的援助。同年9月28至29日，拜登於華府舉行首場「美國—太平洋島國領袖高峰會」，會後不僅宣布《美國—太平洋夥伴關係宣言》（Declaration on U.S.-Pacific Partnership）及《事實清單：21世紀美國—太平洋島嶼夥伴關係路線圖》（FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership），而且規劃將提供約8.1億美元的援助資金，來促進與太平洋島國在氣候變遷、疫情因應、經濟復甦、海上安全、環境保護等議題的合作。⁹為強化與島國的外交關係，美國在2023年2月不僅宣布重啟中斷30年的駐索羅門群島大使館，¹⁰也將在萬那杜、吉里巴斯和東加王國開設大使館；同年5月，美國與巴布亞紐幾內亞更簽訂「國防合作協議」，允許美國可使用該國軍事基地。¹¹這些美國作為很明顯是為了反制中國在太平洋的勢力擴張。值得關注的是，美國也正在積極爭取搖擺在美中之間的島國支持，像是斐濟和密克羅尼西亞兩國。

⁸ 呂伊萱，〈中索正式簽署安全協議，外交部：破壞現狀、危及區域和平〉，《自由時報》，2022年4月20日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3899251>。

⁹ Meg Keen and Daniel Mandell, “The US-Pacific Islands Partnership, one year on” *The Interpreter*, September 22, 2023, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/us-pacific-islands-partnership-one-year>.

¹⁰ Charley Piringi, “US opens embassy in Solomon Islands after 30-year absence to counter China,” *The Guardian*, February 1, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/02/us-opens-embassy-in-solomon-islands-to-counter-china>.

¹¹ Simone McCarthy, “US and Papua New Guinea sign defense pact as Washington, Beijing vie for influence in the Pacific,” CNN, May 23, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/05/22/asia/us-papua-new-guinea-defense-cooperation-agreement-intl-hnk/index.html>.

（二）太平洋島國對美中「魅力攻勢」的反應不同

由於太平洋島嶼的位置主要位於澳洲東北方，長期被軍事戰略家視為美國領土關島和美國盟友澳洲之間的重要連接線，一旦這些島國在外交上向中國靠攏，則會直接衝擊到美澳在太平洋的安全利益。儘管美中雙方都相當積極提供豐厚的援助規劃來拉攏太平洋島國，但這些島國基於主權與集體利益的考量，似乎也不見得會都與美中兩國進行合作。例如：中國外交部長王毅在2022年5月26日至6月4日訪問8個太平洋島國，並企圖與這些島國簽署「區域安全協議」（涵蓋警務、資通安全、經濟發展等合作領域）未果，此對北京而言可謂是在太平洋區域的重大外交挫敗，此亦引發了美澳紐等國的高度關切。¹²

2023年9月25日，拜登在華府召開的第二次「美國—太平洋島國領袖高峰會」中，強調要更聚焦在氣候變遷、經濟成長、永續發展、公共衛生、建設海底電纜和對抗非法捕魚等議題上，以及正式承認庫克群島和紐埃兩國。但可惜的是，索羅門群島總理蘇加瓦瑞（Manasseh Sogavare）卻以避開美國「說教」（lecture）與國內有事為由拒絕出席。關於美國對太平洋島國所提出的基礎建設投資重大承諾，蘇加瓦瑞則是稱讚與中國的發展合作「限制較少」，¹³可見索國對中國的信任高於美國，並單方面表現出對美國不支持的態度。

在美中外交競逐的環境中，雖然索國是目前比較親中的國家，斐濟則是傾向雙邊討好，但因為美澳紐等國與該地區已經建立了長時間的合作關係，所以大部分島國仍採取親美的態度。對於美中持續加碼的援助計畫，大部分島國也開始進行比較並審視與大國合作的可能獲利，這也讓太平洋島國能夠展現其自主性，選擇對其有利的合作對象。

三、美中戰略競爭對澳洲國際援助政策的影響

從「印太」成為全球地緣政治中的一個專有名詞以來，太平洋島國就對於其所處之地區在大國競爭中是否會被邊緣化的議題感到擔憂。這些島國規模甚小卻擁有地緣戰略上的重要性，所以這些國家相當容易受到大國的覬覦、滲透甚至操縱。更甚者，該區域島國的「實際需求」亦有可能被這「印太」概念背後的大國競爭與區域安全議題所掩蓋而不受重視。換言之，跟太平洋島國議題相比，國際社會似乎較傾向關注如美中在該地區的地緣政治角力、中國「一帶一路」倡議背後的野心，以及區域經貿合作架構等議題。就澳洲而言，其對太平洋區域的國際援助政策（或稱國際發展政策）方向與作為和美國「印太戰略」的目標如出一轍，即建構一個

¹² Simone McCarthy and Lizzy Yee, "China plays for influence in South Pacific with security proposal and diplomatic tour," CNN, May 27, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/26/asia/china-pacific-islands-security-pact-wang-yi-tour-intl-hnk/index.html>.

¹³ Kirsty Needham, "Solomon Islands leader says he skipped Biden summit to avoid 'lecture'," *Reuters*, September 27, 2023, <https://www.reuters.com/world/solomon-islands-leader-says-he-skipped-biden-summit-avoid-lecture-2023-09-27/>.

「和平、穩定和繁榮的印太地區」。¹⁴ 近期澳洲援助政策的重點趨勢在於，延續美國尋求藉由發展援助來促進區域安全的議程，而「藍色太平洋夥伴」倡議即為一例。換言之，澳洲是從安全的角度來制訂援助政策，並將太平洋島國安全視為美國印太戰略的一部分，其政策背後的目的就是要削弱中國對該地區的野心。而美中戰略競爭對於澳洲國際援助政策的影響舉足輕重，因此坎培拉當局近期有以下作法：

（一）擴大提升對太平洋島國援助

儘管中國對外援助政策欠缺國際透明度且常遭受到西方國家質疑，¹⁵ 但因其「不附帶任何政治條件」的原則所以常為太平洋島國青睞，這也造成許多島國為獲取資源而遊走在中國與美澳等國家之間。在地緣政治方面，澳洲和太平洋島國的安全與發展具有唇亡齒寒的關係，澳洲對該地區的治理、穩定、安全和繁榮有著互賴利益。隨著中國積極經營與太平洋區域的政經關係，中國在2017年對該地區的援助總額達40億美元，超越傳統上居首位的澳洲，¹⁶ 造成澳洲在太平洋長期影響力有被削弱的趨勢，澳中地緣戰略緊張局勢也因此加劇。為與中國爭奪太平洋影響力，澳洲在2018年9月簽訂新區域安全聲明《波耶區域安全宣言》（Boe Declaration on Regional Security）之後，時任澳洲總理莫里森（Scott Morrison）宣布了「提升太平洋」（Pacific Step-up）政策，承諾對太平洋地區提供13億澳幣（約合8.6億美元）援助。同時，亦陸續在帛琉、庫克群島、紐埃、馬紹爾群島及法屬玻里尼西亞等5國設立新的駐外領事館。¹⁷

（二）更加重視太平洋島國實際需求

由於中國近十年來幾乎將「國際援助」（支援經濟、農業、技術、醫療、教育、環境、公共建設等）與「一帶一路」（國營企業主導輸出勞動力和提供建設貸款）混為一談，¹⁸ 這種又是無償援助且又是優惠貸款的方式，使太平洋島國債務問題變得相當複雜，更導致當地經濟發展不斷惡化，造成該地區有多達5分之1的公共債務都是積欠中國。嚴重的是，一旦這些島國無法償還債務，有可能將關鍵基礎建設（港口、機場、土地等）抵押給中國，當地國主權或將因

¹⁴ Richard Herr, "What Australia's 'Indo-Pacific' aid policy tells the Pacific about its priorities," *The Strategist*, August 28, 2023, <https://www.aspistrategist.org.au/what-australias-indo-pacific-aid-policy-tells-the-pacific-about-its-priorities/>.

¹⁵ 中國並非聯合國經濟合作暨發展組織（OECD）開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）成員，所以其對外援助為之界定並非一定符合DAC的標準與公開透明原則。然而，澳洲是OECD/DAC成員國所以其國際援助都必須依照DAC的標準與原則。

¹⁶ James Griffiths and Ben Westcott, "China could overtake Australia as biggest donor to Pacific, if it pays up," *CNN*, August 9, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/08/09/australia/china-pacific-aid-belt-road-intl/index.html>.

¹⁷ "Australia's Pacific engagement," Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, <https://dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/Pages/stepping-up-australias-pacific-engagement.aspx>.

¹⁸ 中國在2018年3月成立「國家國際發展合作署」來重組並統一其對外援助的戰略方針、規劃與政策，同時試圖將商業融資從對外援助中分離出來。然而，該機構的另一職能卻是推動並支持具商業性質的「一帶一路」倡議，而非改由其他機構管理，因此該機構的國際援助角色模糊且難有成效。

此受到侵犯，這就是所謂的「債務陷阱」。¹⁹而中索之所以簽署安全合作架構協定，美澳紐等國家都將此歸咎於國際社會削減對該地區的援助所致。

為展現出與中國不同的援助政策，澳洲近年開始改變過去對太平洋島國提供附加治理條件（政經干預）的援助作為，²⁰開始朝聯合國經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）的國際援助原則邁進，即《巴黎有效援助宣言》（Paris Declaration on Aid Effectiveness）中的「在地化」（ownership）、「一致性」（alignment）、「諧和性」（harmonization）、「成果導向」（managing for results）與「互相負責」（mutual accountability）等5項原則。據此，澳洲國際發展和太平洋部長康羅伊（Pat Conroy）曾提到，澳洲今後的國際援助都將遵循「透明度」（transparency）、「不附加任何條件」（having no strings attached）、「僅為優質專案提供資金」（only funding high-quality projects）、「關注當地優先事項」（focusing on local priorities），以及「與在地承包商和供應商合作」（working with local contractors and suppliers）等5項原則來進行。²¹然而，就「與在地承包商和供應商合作」此一原則，對這些太平洋島國而言其實不盡適用，他們因環境、資源、人口與市場規模相當有限，且不易奠定工業、農業與經貿基礎，加上當地的生存問題大於發展問題，所以自西方殖民時期以來，這些島國就習慣常態性接受西方的各樣援助迄今。反之，西方之所以願意積極援助這些國家，主因不外乎就是覬覦這些國家所處的地緣戰略位置。

2022年澳洲工黨贏得聯邦大選之後，艾班尼斯（Anthony Albanese）政府便強調要調整過去無法與當地實際需求接軌的國際援助計畫，承諾未來對太平洋地區的援助將增加超過5億美元，主要用於加強澳洲在太平洋的外交與戰略連結，支援當地健康醫療、經濟貿易、農業發展、氣候變遷、教育文化、區域韌性與兩性平權等具體專案。

（三）關注氣候變遷對太平洋的威脅

美中在太平洋競爭中，太平洋島國所關注的氣候變遷與海洋暖化議題，經常沒有被優先重視。對此，斐濟常駐聯合國代表普拉薩德（Satyendra Prasad）大使曾經公開說道：「在美國和中國之間的地緣政治競爭中，氣候變遷正在獲勝。這種毫無必要的地緣競爭拖得越久，氣候變

¹⁹ Andrew Tillett, “Chinese debt for Pacific nations a security risk: Wong,” *Australian Financial Review*, June 16, 2022, <https://www.afr.com/politics/federal/chinese-debt-for-pacific-nations-a-security-risk-wong-20220616-p5au6g>.

²⁰ Charles M. Hawksley, “Australia’s aid diplomacy and the Pacific Islands: Change and continuity in middle power foreign policy?” *Global Change, Peace and Security* 21, no. 1 (2009): 115-130, <https://doi.org/10.1080/14781150802659473>; Shahar Hameiri, “The region within: RAMSI, the Pacific plan and new modes of governance in the Southwest Pacific,” *Australian Journal of International Affairs* 63, no. 3 (2009): 348-360, <https://doi.org/10.1080/10357710903104828>.

²¹ Tom Lowrey and Chantelle Al-Khouri, “New foreign aid rules to require climate and gender objectives for projects worth more than \$3 million,” *ABC*, August 7, 2023, <https://www.abc.net.au/news/2023-08-07/labor-foreign-aid-overhaul-counter-china/102699322>.

遷就會繼續獲勝。」²² 為了處理氣候變遷造成海平面上升所帶來的危機，太平洋島國在過去常向西方國家尋求援助，但過去這個議題並未被澳洲視為國際援助的主要考量方向。工黨艾班尼斯政府上任後，在國際援助政策上就開始優先考慮該地區最關心氣候變遷問題，以對抗中國在區域上日益增加的影響力。²³ 再者，澳洲也承諾向為幫助因應氣候變遷影響而設立的多邊和區域基金投入大量資金，例如：2023年12月初，澳洲總理艾班尼斯在杜拜舉行的「聯合國氣候變遷大會」（COP28）上承諾向專責於氣候變遷和抗災專案的「太平洋韌性基金」（Pacific Resilience Facility）提供100億美元的基礎資金，以及向全球最大的氣候融資機制「綠色氣候基金」（Green Climate Fund）提供50萬美元等。²⁴

四、臺灣在強權競爭下的國際援助策略與作為

中國對太平洋的戰略意圖大致上可歸納出下列幾個面向：第一、封殺中華民國（臺灣）的外交空間；第二、獲取當地資源並擴張影響力；第三、擴大對太平洋的經略；第四、挑戰當地以美澳等西方國家主導的區域秩序。太平洋區域共有14個島國，其中目前與我國有邦交的共有馬紹爾群島、帛琉與吐瓦魯等國，該區域一直是我國追求正式外交的重要據點之一，近年隨著中國對太平洋島國投入大量資源與密切參與當地事務，不僅對美澳紐等西方國家造成排擠效應，也對臺灣在太平洋的外交空間形成極大的壓力。臺灣能否參與前述美國印太戰略架構下的BDN或PGII仍待政治和法規層面的解套，然而臺美或臺澳等在第三國的雙邊合作在近年似乎已形成一種可行的國際援助合作模式。²⁵ 目前我國在太平洋的援助策略方向與作為可歸納如下：

（一）策略性地援助特定領域與專業項目

在美中外交競逐白熱化的太平洋地區，臺灣的國際援助能量不可能與美國、中國、澳洲、紐西蘭、日本或其他國家的「政府開發援助」（official development assistance, ODA）的財務規

²² Richard Harman, “Ardern silent on new US Pacific deal,” POLITIK, July 4, 2022, <https://www.politik.co.nz/ardern-silent-on-new-us-pacific-deal/>.

²³ Rurika Imahashi, “Australia revamps Pacific Island foreign aid to focus on climate,” *Nikkei Asia*, August 9, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Australia-revamps-Pacific-island-foreign-aid-to-focus-on-climate>.

²⁴ Adam Morton, “Australia commits \$150m to climate finance for vulnerable Pacific countries,” *The Guardian*, December 8, 2023, <https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/08/australia-commits-150m-to-climate-finance-for-vulnerable-pacific-countries>.

²⁵ 補充說明：就臺美國際援助合作而言，為讓國際發展與人道救援的夥伴關係更加制度化，我國國合會近年多次和美國合辦協力強化盟邦國家發展的活動，更在2022年11月簽署「臺美發展及人道援助合作瞭解備忘錄」，雙方共同向太平洋島國提供開發援助，發展優先項目例如：良善治理、網路安全、公共衛生、糧食安全及氣候韌性。合作的項目包括：「國家資通安全策略」培訓課程與「廢棄物管理研習班」，以及專案支助太平洋島國論壇的《2050年藍色太平洋大陸戰略》。就臺澳國際援助合作而言，澳洲政府於2017年9月曾和臺灣簽署諒解備忘錄，使澳方得以將安置於諾魯且需要緊急醫療的難民送到臺灣救治。澳洲此舉旨在避免難民於該國接受治療後持續居留，且目前臺灣是唯一與澳洲就醫療轉移達成協議的國家。

模相比，在全球對太平洋國家的援款來源中，澳紐合占5成，美日各占6%與7%，臺灣僅占1%。²⁶ 臺灣在2022年的ODA經費約4.32億美元，占「國民所得毛額」（gross national income, GNI）約0.055%，與聯合國對已開發國家所訂的標準0.7%仍有一段差距。²⁷ 為抗衡中國並深化與美澳紐日等國家國際援助合作，臺灣因此必須策略性地選擇在特定領域，用相對較小的投資來援助太平洋區域發展，並對當地產生有意義影響之專業項目，例如：臺灣對該地區的援助重點可以持續關注當地農業、交通、衛生醫療與社會發展等領域；在對外融資方面也可限縮在一些特定的支持性貸款，像是在公共建設、交通運輸、經濟發展等項目，而且可以在擁有同樣南島文化的基礎上，積極援助並擴大與該地區的人文關係與學術文化交流。此外，由於運動外交是重視以人為本的文化連結，能夠策略性地跨越與我國正式邦交關係存在與否的政治問題，因此我國亦可在該地區擴大推動民間專案運動交流、運動員訓練，或補助太平洋島國團體或個人參與太平洋運動會，以期在太平洋地區建立運動合作網絡與深化民間交流。

（二）將臺灣國際援助成果公諸國際社會

雖然臺灣與中國都不是聯合國OECD的成員國，但雙方不同之處在於我國皆會主動公開向OECD通報國際援助的成果，這除了是回應國際社會規範外，也希望將我國國際援助的專業化與透明化作為呈現給外界瞭解；同時也展現出臺灣對開發中國家的貢獻與履行對國際社會承諾的責任，並可藉此爭取與國際上理念相近的國家或非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）在國際援助方面的合作空間，以拓展臺灣與國際社會的對話空間和外交影響力。舉例而言，2022年11月28至30日，我國國合會即曾組團赴澳洲坎培拉參與由澳洲國立大學發展政策中心（Development Policy Centre）及亞洲基金會（Asia Foundation）共同主辦的2022年「澳洲援助會議」（Australasian Aid Conference, AAC），在會中向各參與國專家學者分享國合會公私部門夥伴關係以及影響力先行者計畫的援外創新模式與成果，進一步展現臺灣在國際援助上的影響力。²⁸

（三）從單邊援助轉向多邊區域援助合作

在強化與太平洋邦交國的雙邊關係中，臺灣外交援助項目大多是由官方來執行，主要以外交部及國合會為主力，在因應不同的援助項目方面經常會搭配相關部會來合作執行，例如：經濟部、農業部、文化部、教育部、衛福部與原民會等。然而，除了深化臺灣與太平洋島國友邦

²⁶ 黃雅詩，〈太平洋區援款來源臺灣只占1%〉，《中央社》，2023年3月10日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202303100362.aspx>。

²⁷ 外交部，〈國際合作發展事務111年度報告〉，2023年8月28日，<https://ws.mofa.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDAYL3JlbGZpbGUvMjAvNDMvMTM0M2UzMTItNGIxZi00YTcyLWI2MWQtNGQyODIxZTU0YWYyLnBkZg%3d%3d&n=5ZyL6Zqb5ZCI5L2c55m85bGV5LqL5YuZMTEx5bm05bqm5aCx5ZGKLnBkZg%3d%3d>

²⁸ 〈國合會組團參與2022澳洲援助會議，發表我國援外成果〉，財團法人國際合作發展基金會新聞訊息，2022年11月24日，<https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?xItem=69298&ctNode=31381&mp=1>。

的雙邊關係之外，臺灣與太平洋區域的關係發展也應由單邊援助作為轉向多邊區域援助合作，可運作的多邊平臺有：2006年9月3日的首屆「臺灣－太平洋友邦高峰會」，此為臺灣與太平洋區域多邊交往首例、2015年6月由美臺澳日4國所成立的「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation Training Framework, GCTF），以及2019年10月7日在臺北成立的美臺「太平洋對話」（Pacific Islands Dialogue）機制等。因為藉由多邊區域援助合作機制，臺灣不僅可以降低外援的成本，也可以藉與理念相近國家的多邊合作來提升影響力，例如：在醫療援助、人道救援、漁業保障、跨國防疫，以及協助區域國家能力建構等全球性議題上進行多邊合作，而這確實是我國在未來規劃國際援助可以切入的著力點，同時亦可協助我國與區域各國建立夥伴關係，進一步拓展臺灣國際空間。

（四）鼓勵非政府組織參與國際外交援助

臺灣在政府主導的國際援助作法上，不乏提供當地國融資、技術與醫療等資源，也派遣具專業的外交替代役役男前往海外各駐外技術團服勤，協助推動技術發展合作業務，幫助當地發展經濟並改善生活，此舉的確有助於創造役男、我國政府與當地國三贏的政策目標。然而，臺灣 NGOs 參與太平洋援助合作卻不多，比較有規模的像是「臺灣海外援助發展聯盟」（Taiwan Aid）。因為我國公民社會發展相當成熟，近年國內有許多 NGOs 開始以落實聯合國「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs）投入各樣國際發展合作並與國際 NGOs 多方交流，臺灣在國際發展中的影響力因此隨之提升。因為 NGOs 不帶官方政治色彩，在面對中國積極在壓縮臺灣外交空間之情況下，比較能夠靈活發揮國際援助的效果、深化和當地國政府與社會連結，並且能夠從邦交國延伸到非邦交國等。基於 NGOs 在協助政府執行外援項目上具有機動性與專業性，未來政府若能在「新南向政策」的基礎上，透過國合會角色來鼓勵及引導企業界、文教界、旅遊業、慈善團體，以及醫療團體等民間力量來認識太平洋島國，並提升參與太平洋區域的人道援助與社會發展計畫的動能，此乃不失為一個拓展外交與國際援助的重要面向。

（五）尋求理念相近國家合作以鞏固友邦

我國目前在太平洋的3個友邦帛琉、馬紹爾群島與吐瓦魯，其地緣戰略地位相當重要，且一直是美中在戰略競爭中所要爭取的島國，這些島國的安全更直接影響著美國印太戰略布局，尤其是帛琉和馬紹爾群島在二戰後就與美國維持《自由加盟協約》（Compact of Free Association,

COFA) 至今。²⁹ 近期美澳等國對這些國家除了提供經濟援助之外，也都積極在擴大安全承諾與防衛合作，舉例如下：

1. 就帛琉而言

2023 年 8 月 29 日，為持續加強海事治理和促進區域主權，美國海岸防衛隊 (US Coast Guard) 在 5 月 COFA 續約的基礎上與帛琉簽署新海事合作協議，授權美國船隻在該國專屬經濟區 (exclusive economic zone, EEZ) 內可單獨進行海上執法。該協議是在帛琉總統惠恕仁 (Surangel S. Whipps Jr.) 請求華府協助阻止中國船艦在其沿海水域進行「不受歡迎的活動」(unwanted activities) 後所達成。根據協議，美國海岸防衛隊可以代表帛琉在其專屬經濟區內執法，而無需帛琉官員在場。³⁰ 隨著北京提出廣泛的海事主張，導致太平洋緊張局勢不斷加劇，美帛新海事安全協議無疑是因應中國海上威脅的重要表態。

2. 就馬紹爾群島而言

2023 年 10 月 16 日，馬國和美國同意續約 COFA，強調加強美國在西太平洋的存在，同意美方有權拒絕中國和其他國家進入馬紹爾群島的領海區域。據該協議，美國將在未來 20 年內向馬紹爾群島提供 23 億美元的經濟援助，以換取華府能夠在馬紹爾群島周邊 210 萬平方公里發揮海上拒止能力。³¹ 該協議將可強化美國在太平洋的關島和北馬里亞納群島的領海和領空，能夠對試圖擴大當地影響力的中國形成軍事嚇阻。

3. 就吐瓦魯而言

2023 年 11 月 9 日，澳洲與吐瓦魯簽署《法拉皮利聯盟協議》(Falepili Union Treaty)，重申對《2050 年藍色太平洋大陸戰略》(2050 Strategy for the Blue Pacific Continent) 中的太平洋價值、《太平洋韌性發展框架》(Framework for Resilient Development in the Pacific) 的指導原則，以及《波耶區域安全宣言》的共同安全承諾。該協議是澳洲首次以氣候變遷導致海平面上升的威脅為由，願意收容吐國「氣候難民」之具體方略。澳洲在協議中亦承諾保衛吐國免受外國軍

²⁹ 補充說明：《自由加盟協約》是美國與密克羅尼西亞、馬紹爾群島以及帛琉等太平洋 3 島國簽署的國際條約，確立並制定了彼此間的權利與義務關係。該協定是由《美國—聯合國領土託管協定》(U.S.-U.N. Territorial Trusteeship Agreement) 擴展而來，旨在要求美國政府「促進託管地人民自治或獨立的發展，並與託管地區和人民的具體情況，以及人民自由表達的意願相符合。」依照協定，在由美國「島嶼事務辦公室」(Office of Insular Affairs) 所管理的 20 年託管期間，美國政府需保障提供財政援助，以換取完整的國際防衛權利和責任。COFA 在 2003 年已重新續約一次，並於 2023 年到期，同年密克羅尼西亞、馬紹爾群島與帛琉都同意與美國再次續簽 COFA。

³⁰ “U.S. and Republic of Palau sign agreement to strengthen ties with new chapter in maritime security and stewardship in the Pacific,” United States Coast Guard, 2023, <https://www.news.uscg.mil/Press-Releases/Article/3507950/us-and-republic-of-palau-sign-agreement-to-strengthen-ties-with-new-chapter-in/>.

³¹ Jessica Stone, “US, Marshall Islands Sign Security Deal That Will Limit China’s Access to Western Pacific,” VOA, October 17, 2023, <https://www.voanews.com/a/us-marshall-islands-sign-security-deal-that-will-limit-china-s-access-to-western-pacific-/7313989.html>.

事侵略，吐國也同意若未經澳洲批准，不會與任何其他國家簽訂防衛協定。³² 該協議可謂是澳洲與太平洋島國間「最重要」的協議之一。

僅就上述案例可知，我國這3個邦交國在安全領域都已經與美澳建立很深的互信關係，美澳也都願意承諾提供安全保障，而澳洲更願意接受氣候難民。雖然在防衛方面，我國無法像美澳一樣提供這些國家具體的安全合作協助，但在非關軍事安全的領域，我國仍可以尋求在臺美或臺澳友好關係基礎上的國際援助合作，提供專業技術與資源來強化這些國家應對天然災害的韌性（例如：捐助興建海堤、協助處理乾旱問題、捐贈醫療物資與糧食、提供相關通訊裝備，支援建設海底電纜等），同時我國也可藉此來深化對這些國家的影響並鞏固外交關係。

五、結語

在地緣政治上，太平洋島國的重要性是在於其所處的戰略位置，控制該區域就可掌控進出太平洋的重要航道，所以在二次大戰期間，有些太平洋島國因此便成為美國和日本所窺視與爭奪的關鍵軍事戰略據點，例如：密克羅尼西亞、帛琉、索羅門群島、馬紹爾群島、吉里巴斯、吐瓦魯與諾魯等。在二戰結束後這些區域島國因資源有限加上政府治理效能不彰而容易且可能淪為失敗國家，所以長期接受美國、澳洲、紐西蘭、英國、法國、日本、臺灣等國家的慷慨援助。國際援助的原意是協助弱小或邊緣國家不要淪為國際問題，但中國近年來在太平洋結合「一帶一路」倡議的國際援助作為卻是呈現出一個反自由、反民主和反國際秩序的霸權戰略，這與美國為首的西方國家對於國際援助背後所追求的區域自由、民主、開放、安全與穩定的目的大有逕庭，衝擊到美澳紐等國在太平洋所建構的民主價值、安全利益與區域秩序，所以使得太平洋島國在目前美中大國競爭中，其地緣戰略地位的重要性不減反增。臺灣如同其他太平洋國家一樣身處美外交鋒的國際結構中，儘管在太平洋只剩下3個邦交國，加上國際援助作為有限，但是基於過去努力經營該地區的外交經驗，臺灣仍有義務在國際援助方面支持並設法強化與美澳紐日等理念相近國家進行援助合作，提升對當地國援助的實惠程度，以制衡中國對太平洋區域昭然若揭的野心。

³² “Australia-Tuvalu Falepili Union treaty,” Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, 2023, <https://www.dfat.gov.au/geo/tuvalu/australia-tuvalu-falepili-union-treaty>.

以哈衝突下的人道援助危機

王順文

中國文化大學政治學系教授

摘要

2023年10月7日哈瑪斯的攻擊引發了一系列的人道援助危機問題，不僅僅包括「人道停火」的爭執，甚至還引發了全面性的人道危機：生命安全的威脅、糧食的短缺、醫療衛生的困境以及基礎設施與民生物資的嚴重缺乏等。但是，隨著國際結構的改變，以哈衝突的發展也是我們持續觀察聯合國的角色與「有責保護」準則是否能持續的試金石。我國在相關人道援助已卓有成效，未來似可在既有的基礎上，持續與周邊國家及國際非政府組織合作，協助加薩地區的重建工作，並增加我國的國際曝光度。

關鍵詞：以哈衝突、人道援助、有責保護、永續和平

一、前言

2023年10月7日哈瑪斯(Hamas)對以色列的大規模攻擊與以色列的反擊行動至今，已經造成嚴重的人道問題，看起來仍沒有結束的跡象。根據聯合國安理會的報告指出，截至本文撰寫時的2023年12月底，已經有超過21,300名巴勒斯坦人死亡，並有近190萬人(占加薩地區人口的85%)流離失所，60%以上的住房被摧毀與損壞，更有許多人失蹤，且持續增加中。雖然以色列方被俘虜的200多名人質中，已有86名以色列人與24名外國國民獲釋，但仍有超過1,200名以色列人和外國國民被殺害¹。而從兩邊過去的死傷人數統計來看，從2008年至2023年10月7日衝突發生前，死亡人數為6,736:314人，受傷人數則是157,433:6,364人，且最多數(3,241人)是死於空襲下²，顯見兩邊死傷的差距，顯示此衝突長期存在且難解。

而聯合國亦持續針對解決加薩地區的人道問題進行努力，其中最主要的成果就是2023年11月15日的安理會第2712號決議與12月22日的2720號決議。在2712號決議中，安理會呼籲對平民與兒童的保障並希望各方除遵守國際法外，更強調「人道主義暫停與走廊，以利聯合國及人道組織能夠充分、迅速且不受阻礙地進入，並呼籲無條件釋放人質」³，同時提出三項可能的備選方案，包括：1. 部署更多聯合國人員，並由聯合國來主導後續的重建；2. 在各方的同意與合作下派出文職人員特派團；以及3. 聯合國派出軍事觀察員⁴。

而在2720號決議中，除持續呼籲延長「人道主義暫停」(humanitarian pauses)與建立「人道主義走廊」(humanitarian corridor)外，並表示「對衝突造成的過度影響表示強烈關切，強調應該重視兒童、婦女和其他平民的生命……公正與中立並強調尊重和保護人道救援和醫療的義務」。為了避免美國否決，則以簡單的訴求，「採取緊急措施，立即允許安全、不受阻礙和擴大人道救援的進入」，並要求各方「允許通往加薩地區的人道援助路線」，並要求無條件釋放所有人質。該決議也要求聯合國秘書長任命「高級人道與重建協調員」卡格(Sigrid Kaag)負責「促進、協調、監測與核實相關救濟的物資」，不過秘書長古特雷斯(António Guterres)仍表示「真正的問題並非援助卡車的數量，而是以色列進攻的方式」⁵，該決議也強調對於「兩國方案」與包括西岸與完整的加薩走廊的巴勒斯坦管轄權的願景⁶。

整體而言，以色列與巴勒斯坦的問題是一個長年存在的難解問題，而此次的行動更受到包括以色列與阿拉伯世界的和解趨勢是否能持續與國際結構轉變等因素影響，加上以色列總理納

¹ “January 2024 Monthly Forecast,” Security Council Report, 2024, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2024-01/the-middle-east-including-the-palestinian-question-14.php>.

² “Data on casualties,” OSHA, 2024, <https://www.ochaopt.org/data/casualties>. Accessed on January 8, 2024, 該資料只顯示到2023年10月7日衝突發生前，因為衝突後的死亡需要進一步的核實後才能確認。

³ Resolution 2712, UN Security Council, 2023, <http://unscr.com/files/2023/02712.pdf>.

⁴ “January 2024 Monthly Forecast,” Security Council Report, 2024, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2024-01/the-middle-east-including-the-palestinian-question-14.php>.

⁵ Ibid.

⁶ Resolution 2720, UN Security Council, 2023, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2720>.

坦雅胡（Benjamin Netanyahu）一再強調將在戰後「無限期承擔加薩地區的總體安全責任」，更使得以巴之間的問題更加難解，並將持續影響當地的人道問題。

二、以哈衝突下的人道危機

從人道行動與援助的角度來看，目前國際社會中的人道行動以「保護所有受影響與風險人口」為核心價值。而現在的人道救援被定義成「除了脈絡與風險分析的架構、需求評估外，同時也包含權利為基礎的途徑，以辨識當地所遇到的威脅與易毀性，及相關違反國際人權法的行為，進而建立適當的反應」⁷。為了達到此目標，必須積極與當地國家與各非國家行為者協調，以達到所謂《人權前線倡議》（Human Rights up Front initiative）。目標在於加強並預防任何涉及和平與安全、發展與人權等三大支柱的相關問題，而在最糟的情況下，至少希望防止最嚴重的「危害生命的行為」發生。同時，所謂人權優先的核心，就是了解並保護「容易受到影響的群體」（如婦女、兒童、身心障礙與難民等）的權利與需要，因為這些人口常常在衝突中被忽略，因此，聯合國《2030 永續發展議程》（2030 Agenda for Sustainable Development）中特別重申，會員國必須承諾「不遺落任何人」（leave no one behind）。

其次，如何取得或維持人道協助的管道也是人道危機中常見的問題，但現實就是許多人道組織根本缺乏接近當地需求人口的管道。因此，相關人道救援必須務實的理解「能達到什麼」以及其「附加價值」，由於沒有任何一方可以單獨解決相關問題，因此「協調」各方為重要的措施⁸。

準此，本次以哈衝突下的人道危機就是一個典型的反例，脈絡與風險分析架構上出現問題，也就是「人道停火」的兩難，更遇到了缺乏進入當地管道與保護受影響群體的問題，甚至有違反國際法的可能疑慮，也就是所謂的「全面性人道危機的脈絡」。首先，在停火問題上，以色列的戰略長期以來就是「沒有人能評論他們對於安全的作為」，並透過「先制攻擊」與「決定性勝利」（decisive victory），以避免陷入延長戰⁹。但此次的以哈衝突，相關文獻對於是否能夠像過去一樣避免延長戰產生質疑，甚至有不同意見。

比方說以色列前總理歐麥特（Ehud Olmert）便認為「以色列沒有意圖、願望或能力在軍事行動結束後留在加薩。戰爭結束後，以色列必須一路撤至邊境」，他鼓吹應由北約或聯合國的

⁷ 此定義為聯合國人權高級專員辦事處（UNHCR）的定義，原文為 not only a framework of context and risk analysis, needs assessments but also a rights-based approach that helps to identify threats and vulnerabilities and their causes as well as violations of international human rights and humanitarian law, and to establish appropriate responses，轉引自：Christina Churruca-Muguruza, “The Changing Context of Humanitarian Action: Key Challenges and Issues,” in *International Humanitarian Action*, eds. Hans-Joachim Heintze and Pierre Thielbörger (Cham: Springer, 2018), 13.

⁸ Christina Churruca-Muguruza, *The Changing Context of Humanitarian Action: Key Challenges and Issues*, (Cham: Springer, 2018), 8-9.

⁹ Kayhan Barzegar, “Hybrid Deterrence in the Middle East,” in *The Arms Race in the Middle East: Contemporary Security Dynamics*, eds. Mohammad Eslam and Alena Vysotskaya Guedes Vieira (Cham: Springer, 2023), 41.

國際部隊來進行維和。另外一股聲浪則是「縮小加薩形成『新中東』」，但中東其他國家對於這種破壞現狀，甚至可能破壞既有權力平衡與藉由實質的人口改變達到實際佔領或「實質種族清洗」的批評的政策是否支持，將是令人質疑的。最後一種聲音則是如同美國前駐埃及與以色列大使柯則爾 (Daniel C. Kurtzer) 所說的，「以色列已經陷入兩難」，放棄復仇顯得軟弱¹⁰，但持續下去也與以國向來避免陷入延長戰的戰略相左，更不用說以色列還擔心以伊朗為核心的「抵抗軸心」及週邊民兵組織的可能攻擊 (如真主黨) 與區域的危機擴大 (如紅海的事件)，但越想快速的解決問題，也越可能引發更多的人道危機。

而加薩地區因為受到長年的封鎖，一直處於相對貧窮的狀態 (比方說 95% 民眾沒有清潔水，超過半數人口仰賴國際援助獲得基本服務，以及 80% 民眾被定義成難民¹¹)，而以色列領導者也長期敵視或蔑視這個區域，比方說 1992 年以色列前總理拉賓 (Yitzhak Rabin) 曾說，希望加薩「沉入大海」，或有人宣稱「要將加薩送回中世紀」、「修剪草坪」等說法¹²，都增加了巴勒斯坦人的不信任感與不滿。因此，多年來不論是所謂的「小刀起義」、「撞車起義」、「孤狼起義」不斷的發生，但以色列的反應常是集體懲罰，大多數的襲擊者或嫌犯所居住的房屋被炸成碎片，其所產生的結果，如同一個在約旦河西岸採訪的記者所說，常常是「暴力孳生暴力」¹³。

此次哈瑪斯攻擊後，以色列也沒有改變過去集體懲罰的策略，並採取「全面圍困」策略，使得整個加薩地區達到「嚴重糧食不安全的災難性標準」，同時隨著法律與秩序的崩壞，使得任何有意義的人道行動都不太可能實現，更不用說超過兩萬人的死亡¹⁴，並產生當地「全面性的人道危機」。

根據聯合國人道事務協調廳 (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) 的報告統計，本文將當地全面性的人道危機分為幾類：

(一) 安全上的威脅

以色列的攻擊行動目前已經逐漸進入中部地區，其所造成生命上的威脅，其實是兩面的，不僅以色列方死傷開始攀升，加薩地區、甚至是約旦河西岸也有許多新增的傷亡，更不用說是長期存在的屯墾與定居者的衝突問題。

¹⁰ Zaha Hassan, Daniel C. Kurtzer, Omar M. Dajani, Diana Buttu, Peter R. Mansoor, Daniel Levy, Ehud Olmert, Eugne Kontorovich, and Elliott Abrams, "How will this war end? How can the next one be prevented?," *Foreign Policy*, December 7, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/12/07/israel-hamas-gaza-palestine-how-war-end-peace/>.

¹¹ Christina Bouri and Diana Roy, "The Israel-Hamas War: The Humanitarian Crisis in Gaza," *Council on Foreign Relations*, 2023, <https://www.cfr.org/in-brief/israel-hamas-war-humanitarian-crisis-gaza>.

¹² Somdeep Sen, "Why Israel Hates Gaza," 2021, *Foreign Policy*, December 26, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/12/26/why-israel-hates-gaza/>.

¹³ Dalia Hatuqa, "All the Palestinians Got From Oslo Was KFC. Thirty years of the peace process has left us with less land and fewer rights," *Foreign Policy*, September 30, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/09/30/oslo-peace-process-palestinian-authority-israel/>.

¹⁴ "People are starving": WFP says humanitarian operation in Gaza 'collapsing,'" *Al Jazeera*, December 9, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/9/people-are-starving-wfp-says-humanitarian-operation-in-gaza-collapsing>.

比方說自地面行動開始以來，以色列已有 174 名士兵喪生，1,023 名士兵受傷，而除了前述加薩地區的死傷問題外，2023 年在約旦河西岸也發生了 1,229 件與定居者有關的案件，並導致巴勒斯坦人的傷亡或財產損失。同時，2023 年除了是約旦河西岸住房批准最多的一年，也是定居者襲擊巴勒斯坦人數最多的一年，特別是從 10 月 7 日以來，每週平均發生 29 起此類事件，甚至 19 棟房屋以懲罰性理由被拆除¹⁵，這些資料與之前發生在其他衝突後的國家類似，藉由人口結構的改變，達到實質治理的結果，但也因此產生更多的衝突。因此，在 2023 年 11 月 16 日，聯合國人權理事會的 30 多名獨立專家發表宣告稱：「以色列在加薩某種程度已經醞釀著種族滅絕的可能」，特別是對加薩醫院的襲擊、婦女與兒童的狀況、約旦河西岸惡化的局勢以及不必要或不成比例的武力¹⁶等，都是當地安全上的隱憂。

（二）醫療衛生資源上的短缺

醫療問題的嚴重程度是加薩地區目前最急迫的人道危機，其嚴重性可以從世界衛生組織（World Health Organization, WHO）秘書長譚德賽（Tedros Adhanom Ghebreyesus）拜訪完加薩中部的阿克薩醫院後的貼文看出，他指出當地為「各個年齡層的人，在血跡斑斑的地板上和混亂的走廊裡，接受治療的令人作嘔場景」。同時，因為通訊中斷、道路破壞，甚至車隊遭到槍擊與工作人員死亡等，使得當地的醫療環境充滿著絕望¹⁷。

不過，據世界衛生組織稱，在國際的努力下，加薩 36 家醫院中有 13 家已部分運作，但多數在加薩南部地區，同時，他們仍面臨專業外科醫生、神經外科醫生、重症監護人員等醫護人員短缺，以及麻醉、抗生素、止痛藥等醫療用品短缺的挑戰，相關的燃料、食物和飲用水也明顯不足¹⁸。

（三）糧食的嚴重缺乏

世界糧食計畫署（World Food Programme, WFP）指出，「近半數加薩地區人口處於飢餓之中，而根據統計，10 分之 9 的北加薩居民，及 3 分之 2 的南加薩居民，曾面臨 24 小時內沒有食物的情況，且在發生衝突後，約有 18% 的人口 1 個月內至少就有 10 天以上經歷過此情形」¹⁹。加薩地區每天約有 220 萬人迫切需要糧食援助，但相關的援助僅達到需要援助的目標人群的 8%。

¹⁵ “Hostilities in the Gaza Strip and Israel/Flash update #86,” OCHA, 2024, <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-86>.

¹⁶ “January 2024 Monthly Forecast,” Security Council Report, 2024, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2024-01/the-middle-east-including-the-palestinian-question-14.php>.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ “‘People are starving’: WFP says humanitarian operation in Gaza ‘collapsing,’” Al Jazeera December 9, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/9/people-are-starving-wfp-says-humanitarian-operation-in-gaza-collapsing>.

同時，根據目前庫存與資金狀況，估計未來2個月內僅有約25%的營養不良兒童和弱勢母親的營養需求能被滿足，若不立即擴大應對措施，約有375,000人將面臨嚴重營養不良的風險²⁰。

（四）基礎設施的崩壞與民生物資的不足

據加薩政府媒體辦公室的統計，截至2023年底，加薩地區估計約有65,000套住房被摧毀或無法居住，超過29萬套住房遭到損壞，造成超過50萬人無家可歸。而且，由於周圍基礎設施的破壞程度以及戰爭遺留爆炸物造成的風險，還有更多人無法立即返回。約90%的校舍被用作庇護所或造成損害，同時，當地的民生物資極度缺乏，特別是童裝、尿布、衛生棉等生活必需品²¹。

綜合上述說法，以哈衝突下的人道危機，不僅僅在當地帶來實質需求的問題，包括安全、糧食、醫療與基礎設施等，更取決於以色列與國際社會未來對於加薩地區的「最終態度」，巴勒斯坦地區是否能夠有安全的保證以及誰來保證，都會是未來是否會持續引發人道危機的影響因素，不過，如何保證的問題，也涉及到聯合國與國際社會在人道援助準則上的困境。

三、「有責保護」與人道援助的困境

現今的國際結構似有走向兩極對抗與「新冷戰」的趨勢，也使得過去聯合國一直強調的「有責保護」（Responsibility to Protect, R2P）受到影響。此概念為後冷戰時期許多「建立和平」（peacebuilding）任務的核心理論，強調國家主權與保護人民責任的關聯性，並主張國際的保護責任應該凌駕在「不干預原則」與「中立原則」之上。而所謂的保護責任，包含了「預防」（prevent）、「反應」（react）以及「重建」（rebuild）三個部分²²。其主要概念就是如同過去在許多維和行動中聯合國雖然強調中立、不干涉原則，可是卻可能造就當地的種族清洗或危害人類等問題，因此，當國家明顯未能保護其人民，造成人道危機時，各國就應該根據聯合國憲章並與相關區域組織合作，採取及時和果斷的行動，介入當地的情況。

不過，目前國際社會受到包括大國的競爭與科技的發展，一方面過去在伊拉克與阿富汗等地介入所產生的問題，使得各國重新思考介入的必要性。另一方面，在多媒體與社群網路的影響下，容易增長了仇恨的散佈並對介入國家增加風險，各國的決策者傾向避免直接干預，而是透過「巧實力」（smart power）與低門檻的介入（也就是利用資訊戰或代理人）的方式，來進行有效的嚇阻。在新冠疫情的分隔以及所謂的「民主與極權陣營的對抗」下，主要大國似乎進入了新的「權力平衡」的時代，盡量避免大規模衝突，並嚇阻不理性行為者發生「意外的錯

²⁰ “Hostilities in the Gaza Strip and Israel/Flash update #86,” OCHA, 2024, <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-86>.

²¹ Ibid.

²² Alan Collins, ed., *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), 58.

誤」²³。

如此，將會使得「自願聯盟」(coalition of willing) 更難成立，以加薩這個地區的未來發展，國際社會採取「有責保護」的概念介入似乎更加困難，加上區域各國也希望維持現狀，使得誰來處理後續的治理將會是最大的問題。另外，由於目前中東的決策者多半採取多極的思維評估此區域、甚至是國際體系的走向，而採取「權力平衡」的維持現狀政策，也因此，此次衝突後的治理，將如同烏俄戰後的重建一樣，成為未來聯合國「永續和平」的試金石，也是是否會從多邊治理走向區域治理、甚至是雙邊主義的一個觀察點。

就聯合國與當地發展的情勢來看，有幾個因素會涉及到未來加薩地區的人道救援情勢，包括：1. 人道援助區域的形成；2. 人道主義港口；3. 空投區；4. 暫時的安全部隊；5. 當地安全力量的形成²⁴，但是以色列對於加薩未來的態度將會影響加薩地區衝突後重建的方向。

但是在過去的案例中我們也看到，真正要解決和平，必須要找出和平的根源，但若以哈之間的矛盾無法解決，也至少要建立所謂的「衝突韌性」，但建立韌性的最重要因素仍是菁英之間的權力分享機制如何建立，另外則是能否穩定當地的安全與經濟情勢等治理的問題²⁵，這中間最難解決的還是「誰來進行」的問題，會不會有類似聯合國近東巴勒斯坦救濟工作署被以色列指控支援哈瑪斯的類似爭議，也是未來最大的問題，尤其是如上所說，國際上「自願聯盟」將更難成立，「有責保護」的概念有受到挑戰，因此如何達到有效的治理，仍取決於以色列與國際社會的態度。

四、未來的發展與我國的角色

加薩地區未來的發展受到幾個因素影響。首先，加薩地區是否有機會在聯合國、阿拉伯國家以及國際的協助下，建立人道援助的區域，特別是地中海沿岸等區域。而一旦此區域順利設置，就會需要大量的臨時住房、帳篷、醫院、食物配送中心、充電站等，甚至是社會、心理與行政上的各項支援，這部分是我國可以介入的。

其次，雖然以色列政府同意建立一個加薩到賽普勒斯的海上運輸走廊，以供各國更便利的提供物資，但是由誰來管理，仍將是最主要的問題，周邊國家如土耳其、法國等都有表達提供發電廠或醫療設施的意願，但也涉及到以色列最後的態度。另外，因為現在加薩地區的基礎設施受損嚴重，比方說以過去美軍在伊拉克的經驗，相關路上運輸很可能會遇到攔截或狙擊，目前約旦、法國與荷蘭等國已經有小型空投的經驗，與以色列目前交好的阿聯也有人道主義應急

²³ Ursula Werther-Pietsch, *Transforming Security: A New Balance-of-Power Doctrine*, (Cham: Springer, 2022), 119-121.

²⁴ Ahmed Fouad Alkhatib, "Rapid U.S. Action Could Break the Cycle of Violence in Gaza," *Foreign Policy*, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/02/21/gaza-israel-hamas-biden-war-egypt-jordan-uae-seaport-airdrops-police/>.

²⁵ 王順文(2020)，〈伊拉克「衝突韌性」分析：2018年國會選舉、庫區議會選舉與宗派主義的影響〉，《政治科學論叢》，第83期，頁88-90。

倉庫，未來也可以扮演類似角色²⁶。

如同吳靜怡等 (2023) 一文中指出，我國的國合會自從增設人道援助處後，已經在如海地等國有很好的重建經驗，包括住房、職業訓練、供水系統等皆卓有成效，並且積極透過與有參與聯合國體系救災集羣資格的國際非政府組織開展良好的合作，以有效連結聯合國體系²⁷。雖然如前所述，整體國際體系與聯合國雖然從「有責保護」的概念中有些退卻，但是聯合國仍然強調人道援助的韌性與永續和平等概念，因此，未來巴勒斯坦地區的治理形式雖然尚難有一個明確的方向，但是不論未來上位治理結構究竟是採取臨時行政當局或目前國際社會訴求的兩國方案，聯合國人道事務協調廳不僅在現在且在未來重建的過程仍會扮演重要的角色。

在整體策略面上，如前所述，對於衝突後的重建問題，以色列的態度非常重要，因此在整個策略管理的面向，宜持續追蹤以色列對於戰後重建的態度，是否要獨立為之、如同過去由巴勒斯坦自治政府管理是由以色列監管、抑或交由國際團隊來進行，都會涉及到我國介入的程度與立場。目前以色列與美國甚至是其他國家仍對此未來重建方案未明，似應持續觀察。

在行動方案上，其實我國向來與以色列有良好的合作網絡，我國宜在既有的合作架構下，或可透過目前積極爭取介入衝突後重建的國家網路（如土耳其也與我國有很好的合作基礎）或者相關的國際非政府組織，結合我國的相關團體（如慈濟等民間組織），特別是衝突後大量缺乏重建的基礎設施、衛生系統、學校、醫院等，都是我國很好的介入場域，也可以強化我國在國際人道援助的角色，並增加國際的曝光度。

另外，在人道援助的行動概念上，也應持續思考「What? How? For whom?」等三個問題，也就是「當地疾病與死亡的原因」、「當地體系現狀如何？有無障礙？誰負責？新的衝突情勢如何解決？」以及「如何界定當地人口？對象為何？誰的需求必須優先解決？」²⁸，對我國人道救援行動的介入，本文認為，當地的問題核心在於以色列的態度與國際社會目前朝向對抗的情勢加劇，使得聯合國的角色受到限制，因此，我國必須思考「如何合作的問題」，是與以色列深化關係，還是加強對國際組織的貢獻？其次才是當地目前亦缺乏真正團隊的問題，我方宜思考其他可能合作的對象，如阿聯、土耳其等國與非政府的行為者。最後才是具體的行動方案，也就是當地真正的需求，亦即一旦人道區域形成，需要大量的資源整合，這些資源整合國內應由誰來主責？如何進行？都是我方可以事先思考的方向。

²⁶ Ahmed Fouad Alkhatib, "Rapid U.S. Action Could Break the Cycle of Violence in Gaza," *Foreign Policy*, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/02/21/gaza-israel-hamas-biden-war-egypt-jordan-uae-seaport-airdrops-police/>.

²⁷ 吳靜怡、洪志誠、石家華 (2023)，〈臺灣在國際人道援助的務實作為：以國合會為例〉，《國際開發援助現場季刊》，第十一期，頁 36-38。

²⁸ Nada Abdelmagid, Francesco Checchi, Sylvia Garry, and Abdihamid Warsame, "Defining, measuring and interpreting the appropriateness of humanitarian assistance," *Journal of International Humanitarian Action* 4, no. 14 (2019): 10, <https://doi.org/10.1186/s41018-019-0062-y>.

國際發展援助與臺灣： 全球趨勢，近年圖像與未來挑戰

簡旭伸

國立臺灣大學地理環境資源學系教授

吳奕辰

國立臺灣大學氣候變遷與永續發展國際學位學程博士

摘要

本文旨在介紹近幾年國際發展援助的兩大主軸：其一是以 OECD-DAC 援助典則為主的變革，從傳統的北南援助到北南南三方夥伴關係；其二是以聯合國人權倡議為基礎的國際發展視角，反思國家的角色以及政府與民間的援外夥伴關係。本文以此框架分析臺灣近年援外實務從「建交導向」到「發展導向」的轉型，並指出轉型至今的美中不足，包括官方預算需增加、思維需擴張與跨部會合作需要更制度化，以及更具反思能力的國際發展青年人才培育養成機制。

關鍵詞：政府開發援助、OECD-DAC 援助典則、以人權為基礎的發展援助、國際發展專業養成、全球南方與全球北方

一、前言：從建交導向到發展導向

2024年臺灣大選結束後，諾魯再次與臺灣斷交，甚至其他邦交如帛琉與瓜地馬拉也傳出不穩的消息。然而臺灣社會已不再如過往驚慌，在野黨民眾黨主席柯文哲宣稱他不在意邦交國數量，歸零都沒關係；¹另一在野黨國民黨的新聞稿重點放在抨擊中國，沒有攻擊執政民進黨的援外政策。²這一定程度說明臺灣社會大抵上支持政府更善用自身經驗與資源，協助其他更需要被幫助的國家（不論是否有邦交），使其人民過得更好、更有尊嚴與更有價值，從而提升臺灣國際能見度以及實質影響力。

如此轉變的近因包含 COVID-19 疫情初期，臺灣社會大力支持政府口罩外交讓世界看見臺灣；以及美中貿易衝突過程中，包含半導體在內的出口製造業產能使臺灣有自信成為世界不可或缺的角色；但遠因及更結構的變革，應是 2000 年代末開始的臺灣援外轉型：從兩蔣和李扁時代的「建交導向」，到馬蔡時代的「發展導向」。「建交導向」的援外起自 1960 年代，當時臺灣仍貧窮，但在美國的支持下仍派遣農耕隊到亞洲與非洲，尋求其剛獨立建國並取得聯合國席次的新政府可支持中華民國留在聯合國（而不是轉向支持中華人民共和國）。³這種兩岸邦交爭奪戰延續到 2000 年代，儘管有不少協助脫貧發展的案例，但也有不少為求建交而爆發的負面消息。

「發展導向」的援外，日前最為耳熟能詳莫過是近幾年的「Taiwan can help, Taiwan is helping」，結合民間力量提供各種人道援助到不論是否有邦交的全球各地。相較於「建交導向」，「發展導向」有四大轉型：「從雙邊合作延伸多邊合作」、「從邦交國延伸非邦交國」、「從技術合作延伸人道援助與其他部門」、以及「從國家主導延伸與企業和 NGOs 協作」。⁴在此必須強調「發展導向」是從馬政府到蔡政府十多年下，臺灣國際發展援助改革累積延續的成果，包括從 2009 年發布第一部《援外政策白皮書》、2010 年通過《國際合作發展法》、以及開始定期出版《國際合作發展事務年度報告》等。儘管馬政府與蔡政府確實對於中國看法南轅北轍，前者主張臺灣透過中國走向世界，後者強調臺灣擁抱世界架構下前進中國。

在可預見的未來，許多國家刻正面臨發展困境，包含沉重債務、經濟危機、以及應對氣候變遷和永續發展的投資嚴重缺乏，飢餓和貧窮也正在加劇，⁵而世界各地也持續有緊急人道援助

¹ 中央社. (2024a). 柯文哲稱零邦交國沒關係 外交部：恐令友邦誤解. <https://www.cna.com.tw/news/aip/202312280105.aspx>.

² 中央社. (2024b). 諾魯與台灣斷交 國民黨：中華民國國際地位不容抹煞. 中央社. Retrieved from <https://www.cna.com.tw/news/aip/202401150174.aspx>.

³ 王文隆. (2004). 外交下鄉，農業出洋：中華民國農技援助非洲的實施和影響 (1960-1974). 臺北：國立政治大學歷史學系。

⁴ 吳奕辰, & 簡旭伸. (2022). 2000 年代末以來臺灣援外轉型：從 [建交] 導向延伸 [發展] 導向. *問題與研究*, 61(3), 51-93.

⁵ United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Economic Situation and Prospects 2024*, 2024, <https://desapublications.un.org/publications/world-economic-situation-and-prospects-2024>.

的需求，包含戰爭與衝突、氣候危機造成的極端天氣事件、以及經濟動盪、傳染病爆發、或是地震等非氣候相關的天然災害的其他驅動因素。⁶ 國際發展援助的場域必然有更多臺灣可發揮、也應發揮的空間。在此變局下，臺灣的援外需要更制度化的變革，推廣相關的理念與實務，並使官方、企業與第三部門等共同協力。本文接下來將先介紹近期與臺灣援外轉型相關的國際發展援助趨勢，再評析臺灣目前的轉型成果與後續精進建議。

二、國際發展援助趨勢

（一）國際發展概念下的全球南方與北方

南方與北方的概念，主要來自西德前總理威利·布蘭特（Willy Brandt）在 1980 年提出的布蘭特線（Brandt Line），將全球區分為美歐日紐澳等較為富裕的國家，以及包含臺灣在內的其他當時仍是開發中狀態的亞洲、非洲以及拉丁美洲國家，前者多在北半球，因此稱為北方，後者多在南半球，因此稱為南方。⁷

而所謂的全球北方，從國際發展援助的角度，大略可以就是以經濟合作暨發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）會員為主，其下的發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）更是建立國際援助典則最重要的機構，因為 DAC 會員的政府開發援助（official development assistance, ODA）仍佔全球援助約 70 到 80%，並且與聯合國開發計畫署共同在推動發展援助效能以落實永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），扮演核心的支持角色；而非 OECD 國家之間目前仍未建立起持續、一致並相互約束的援助典則。

非 OECD 國家，或通稱為「南方援助國」，大致可分成三大類。首先是中國、印度、巴西等量體龐大的中等收入國家，其論述可追溯至 1955 年萬隆亞非會議、第三世界不結盟運動、1964 年設立的 77 國集團、以及聯合國貿易和發展會議，近期亦有俗稱金磚銀行的新開發銀行（New Development Bank, NDB）的實踐。其所謂的南南合作，主張互惠互助提供專業知識、技術或財政支持，但並未形成如 DAC 般的相互審查、監督與管理的規章與運作系統；其二是阿拉伯國家基於民族與宗教信仰而援助其兄弟之邦，佔中東與北非地區發展援助的 90% 以上，可謂自成一體系；其三是以東歐為主的新興援助國，雖然不是 DAC 成員，但遵循 DAC 典則，並向 DAC 彙報 ODA 內容與績效，可說是 DAC 體系的外展，以色列、智利等國也屬於此類。

⁶ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Global Humanitarian Overview 2024*, 2023, <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2024-enarfrsp>.

⁷ Willy Brandt, *North-South: A programme for survival* (London: Pan Books, 1980).

（二）OECD-DAC 準則運作類型：從北南到北南南

OECD-DAC 援助典則 (aid regime)，對於 ODA 的定義主要有三：其一，ODA 受援國限於特定清單內，包括世界銀行 (World Bank) 定義的中低收入國及聯合國定義的最低度發展國家，這些全部都是南方國家；其二，ODA 以推動經濟發展或福祉為主要目標，排除軍事、商業或援助國形象工程等目標，確保 ODA 符合利他主義；其三，任何形式 (modality，包含預算支持、計畫、技術合作、獎學金、減債、難民支出等) 的 ODA 都須依比例符合贈予性質。不符合上述定義的官方援助被稱為其他官方金流 (other official flows) 或類援助流 (aid-like flow)。

DAC 還倡議與形塑相關國際發展運作共識。首先是鼓勵各國 ODA 增加多邊援助的比例，透過捐助多邊機構導向共同目標，並維持一致性和降低交易成本。1968 年，DAC 開始檢視多邊發展機構的資源需求及援助內容，並從 1980 年起常態化，1997 年高階會議的決議《形塑廿一世紀》主張設立一個共同框架使援助能由受援國驅動⁸，也就是 2000-2015 千禧年發展計畫。從 2000 年至今，DAC 會員國將 ODA 分配一定額度給多邊組織。⁹2010-2016 年 DAC 會員國透過歐盟、世銀、聯合國等多邊機構的 ODA 支出成長至 40%，其中 27% 是直接捐助多邊，而間接透過多邊執行的則從 2010 年的 11% 增加到 2016 年的 13%，因此合計約 40%。然而各成員國實踐上差異甚大，例如加、英、瑞典 ODA 6 成為多邊，而日、韓、美僅約 3 成。

其次是增加 ODA 支出到至少占國民所得毛額 (gross national income, GNI) 的 0.7%，以提供開發中國家足夠的資金。此概念最早是荷蘭經濟學家 Jan Tinbergen 於 1964 年擔任聯合國發展規劃委員會主席時提出，當時推估開發中經濟體實現理想成長率所需的資本是國民生產總額 (gross national product, GNP) 的 0.75%，並 1969 年規範為 ODA 總和 (不包含須償還的金額)，並調整為 0.7% 後逐漸被 DAC 會員國接受，並在 1993 年將分母從國民生產總額取代為國民所得毛額¹⁰。後來瑞典 (1974 年)、荷蘭 (1975 年)、挪威 (1976 年)、丹麥 (1978 年)、芬蘭 (1991 年) 和盧森堡 (2000 年) 陸續達標，部分會員國還自行將目標設在 1%。然而 DAC 全體平均從未達到 0.7%，過去 50 年都維持在 0.3% 上下。¹¹

第三是強調鬆綁援助 (untied aid)，確保援助明確投入南方的需求和益處，而非被用來採購援助國廠商的商品或服務的被網綁援助 (tied aid)。2001 年高階會議通過《關於鬆綁對最低度發展國家 ODA 之建議》，使鬆綁議程進入國際收支、債務減免、部門和多部門計劃援助、投資項目援助、進口和商品支持、商業合約以及對 NGOs 的採購等行動，僅排除技術合作和糧

⁸ OECD, *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee*, 2006, pgs. 9, 15, 17, 19, 28, <https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>.

⁹ OECD, *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee*, 2006, 18-19, <https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>.

¹⁰ OECD, *DAC in Dates: The History of OECD's Development Assistance Committee*, 2006, 42-43, <https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>.

¹¹ OECD, *History of the 0.7% ODA target*, 2011, <https://www.oecd.org/development/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>.

食援助。2000-2019年DAC成員國ODA鬆綁比例從4成升到8成，然而DAC內部仍有極大差異：北歐、低地國、瑞士、法、英、愛、加、澳、日等都超過9成鬆綁，而奧地利、捷克、冰島、韓國與斯洛維尼亞等將近一半未鬆綁。¹²

2000年代，許多來自南方的援助國興起，挑戰DAC的典則，DAC除了積極接觸南方，也吸收南南合作（South-South Cooperation）的平等互惠和重視南方特殊脈絡的精神，延伸出「北南南」三邊發展合作（trilateral development cooperation），¹³由國際組織或DAC會員國擔任「援助國」，提供科技、資金或援助管理工具，由具有成功發展經驗的南方國家擔任「中介國」，提供具有南方脈絡的知識、技術或經驗，兩者共同在「受援國」展開計畫。

日本推動巴西在莫三比克的合作計畫就是經典的三邊發展合作。日本汲取南南合作過程的內生性和自主性，強調共學，在巴西打造能持續與其他南方分享知識、技術與經驗的「卓越中心」（Centers of Excellence）。在Cerrado大草原開發計畫中，其主要作物是大豆和玉米等日本缺乏或不擅長的作物，因此日本不可能直接轉讓或移植技術，而是作為催化劑，與巴西共學找尋適切解方。¹⁴日本政府、日資企業、巴西農業研究公司（EMBRAPA）合作廣招農民試用新技術與發展在地社群網絡，並配合上千名博士級研發人員，持續研發改良並調整實作，最終打造出產量超越美國的大豆產區。在Cerrado的經驗之下，日本協助巴西在另一個葡語國家且與Cerrado的地形、氣候、水文等環境極為相似的莫三比克Lichinga高地開啟ProSAVANA計畫，形成三邊發展合作。這種北南南三邊合作案例，還包括美國與中國在東帝汶的農業援助¹⁵、加拿大與南非在非洲的後衝突和平重建與和解¹⁶、日本與墨西哥在薩爾瓦多的抗震屋援助、日本與智利在南美洲的貝類養殖等。¹⁷

（三）以人權為基礎的發展援助（HRBA）：強調多重交織與內部異質的「南方」

除了南方援助國的崛起衝擊DAC的援助典則外，當代國際人權概念與發展援助的結合，進一步促進北方反思過去忽視各種異質性的北南援助想像，進而揭示「發展」本身的認識論改變，從過往的國家主導的「大發展」（大寫的Development），強調發展的迫切性（imminent），

¹² OECD, *Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2010-2011 Review*, 2011, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2011\)4/REV1&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2011)4/REV1&docLanguage=En).

¹³ Cheryl McEwan and Emma Mawdsley, "Trilateral development cooperation: Power and politics in emerging aid relationships," *Development and Change* 43, no. 6 (2012): 1185-1209, <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01805.x>.

¹⁴ Akio Hosono and Yutaka Hongo, *Cerrado: Brazil's Agricultural Revolution as a Model of Sustainable and Inclusive Development* (Tokyo: JICA Research Institute, 2012).

¹⁵ Denghua Zhang, "Why cooperate with others? Demystifying China's trilateral aid cooperation," *The Pacific Review* 30, no. 5 (2017): 750-768, <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1296886>.

¹⁶ Lesley Masters, "Building bridges? South African foreign policy and trilateral development cooperation," *South African Journal of International Affairs* 21, no. 2 (2014): 177-191, <https://doi.org/10.1080/10220461.2014.942206>.

¹⁷ Akio Hosono, "South-South/triangular cooperation and capacity development," in *Scaling Up South-South and Triangular Cooperation*, ed. Hiroshi Kato (Tokyo: JICA Research Institute, 2012), 43-64.

轉型為社會主導的「小發展」(小寫的 development)，批判「大發展」的內在的(immanent)壓迫結構和過程。¹⁸ 也因此，南北的敘事應擺脫具有地理上的邊界概念，或是經濟上的開發程度，朝向社會學與人類學式地探索北南共同但異質的挑戰，識別發展困境中的多重交織性與內部異質性。¹⁹ 一個超越地理上的國家南方概念，改而關注「社會概念的南方」，並且批判及推動改變個人受到的結構剝削。與此最為相關的國際援助理路，莫過是以人權為基礎的援助倡議。

儘管國際人權條約體系早在冷戰時代前就出現，例如《世界人權宣言》始於1948年，並設有人權條約機構的九大核心公約，但以人權作為援助的指導概念卻是20世紀末到21世紀初才成形。2003年《聯合國關於在發展合作中採用基於人權做法的共識》強調發展規劃應促進人權、受人權引導、有利於義務承擔者(duty-bearer)履行義務、以及權利持有者(rights-holder)獲得權利，並規範聯合國機構及其發展基金和計畫要在公約規範下促進普遍人權。

2012到2015年，聯合國針對千禧年發展目標(Millennium Development Goals, MDGs)執行的成果產出數份文件，從社會保護制度、社會經濟發展權、人權公約、到人權為基礎的發展方法(Human Rights-Based Approaches, HRBA)等，勾勒人權做為援助的典範。2012年Rio+20的《我們希望的未來》(The Future We Want)主張「在各級建立有效、透明、接受問責、民主的機構」，並設立「社會保護制度」以「應對和減輕不平等和社會排斥現象」。聯合國系統小組的《實現我們所有人希望的未來》(Realizing the Future We Want for All)將人權作為當時形塑中的SDGs的三項基本原則(fundamental principles)之一，使SDGs和《聯合國憲章》及其他人權協議和條約掛勾。²⁰ 2013年聯合國高階小組的《新全球夥伴關係》(A New Global Partnership)將基本的經濟條件(basic economic opportunities)和普世人權(universal human rights)掛勾，並納入多項人權公約和宣言。隔年聯合國秘書長潘基文的《2030年尊嚴之路》(The Road to Dignity by 2030)報告中，明確表達SDGs將反映更廣泛的國際人權框架，包括經濟、社會、文化、公民和政治權利以及發展權的各要素，訂定各項指標並廣泛分類。這就可以理解，SDGs不僅也將終結貧窮列為第一目標，並更進一步宣示要「消除一切形式」的貧窮，²¹ 將人權融入於當代最重要的國際援助議程中，試圖突破不公義的結構。

為了克服群體之內的落差所形成的再邊緣化，並且建立綿密的問責體系，使援助能更有效克服結構剝削，HRBA成為聯合國推動永續發展目標的工作方法，強調權利持有者和義務承擔者之間的關係。在這一層意義上，援助不再只是資金、人才或技術的流動，或是單一計畫項

¹⁸ Henry Bernstein, "Studying development/development studies," *African Studies* 65, no. 1 (2006): 45-62, <https://doi.org/10.1080/00020180600771733>; M.P. Cowen and R.W. Shenton, *Doctrines of Development* (London: Routledge, 1996); Gillian Hart, "Development critiques in the 1990s: Culs de sacand promising paths," *Progress in Human Geography* 25, no. 4 (2001): 649-658, ; Emma Mawdsley and Jack Taggart, "Rethinking d/Development," *Progress in Human Geography* 46, no. 1 (2021): 3-20, <https://doi.org/10.1177/03091325211053115>.

¹⁹ 趙恩潔. (2020). 【導論】南方的南方：她者亦是共同體. In 趙恩潔 (Ed.), *南方的社會，學*. 臺北：左岸文化.

²⁰ United Nations System Task Team for the Post-UN Development Agenda, *Realizing the Future We Want for All*, 2012, <https://www.undp.org/publications/realizing-future-we-want-all>.

²¹ United Nations General Assembly, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

目的永續性，而是要達成國家建構（state-building），使受援國政府有能力維護權利持有者的權利、履行義務承擔者的義務。

在此脈絡下，許多北方援助國正式承諾在 ODA 中採用 HRBA。加拿大的《ODA 問責法案》（ODA Accountability Act）將國際人權原則作為 ODA 的三個標準之一。²² 英國的《Supporting Human Rights, Democracy, and the Rules-Based International System Programme》編纂 30 多個優先關注人權的 ODA 受援國，並設立基金以支持解決衝突、促進穩定及安全的 ODA 計畫。²³ 德國則是引用經濟社會文化權利國際公約，每年編列超過 10 億歐元的 ODA 促進健康權，例如強化公衛系統、消除愛滋、預防傳染病、加強孕產婦和兒童健康等²⁴。有些甚至將其作為援助的附加條件，若受援國持續侵犯人權，將減少或撤回 ODA，例如歐盟從 1990 年代起就將人權條款納入其發展協議中，落實在目前與 120 多國的合作中。^{25,26}

三、近年臺灣援助圖像：多邊發展合作及人權倡議

臺灣外交部 2023 年新版的《國際合作發展政策白皮書》，明確表達「在符合 OECD 對援助之定義下，對邦交國與理念相近國家，以及非邦交國進行國際合作」，在此脈絡下，透過 DAC 援助典則來理解臺灣近年援助圖像的變化，將更有助於釐清相關議題以及未來的挑戰。我們統計從 2010 年到 2020 年，臺灣在國際孤立之下，已經且持續於展現其能動性，並且深入上百個國家（圖 1）。截至 2020 年為止，包含 23 個現任或曾經的邦交國，共執行 800 餘項計畫。另外則有 80 個以上的非邦交受援國的 500 餘項計畫，分佈廣達亞太、亞非、歐洲、中南美等，包括因為疫情而讓臺灣聲名大噪的口罩外交，受援國甚至包含日本、西歐與北美等富國。

²² 另外兩項是促進減貧和納入窮人觀點，詳如網址：<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.8/FullText.html>

²³ 詳如網址：<https://www.gov.uk/government/publications/official-development-assistance-oda-fcdo-international-programme-spend-objectives-2020-to-2021/human-rights-and-the-rules-based-international-system-objectives-2020-to-2021>

²⁴ 詳如網址：<https://www.bmz.de/de/themen/menschenrecht-gesundheit>

²⁵ Anders Dahlbeck et al., *A human rights based approach to the Means of Implementation of the Sustainable Development Goals*, The Danish Institute for Human Rights, 2020, <https://www.humanrights.dk/publications/human-rights-based-approach-means-implementation-sustainable-development-goals>.

²⁶ 當然，類似於新自由主義與良善治理議程下的援助條件受到許多批判，人權的援助條件也被批評損害援助效能以及侵犯受援國自主權，例如美國就以人權為理由拒絕將 ODA 提供給支持墮胎的 NGO，詳見網址：<https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/what-global-gag-rule>

圖 1 臺灣的受援國 (2010-2020) 分布圖 (黑色為 2010-2020 年間有邦交關係的受援國；灰色為非邦交受援國；其他則為非受援國)



資料來源：本研究彙整自《國際合作發展事務年度報告》、國合會網站以及外交部新聞稿

就國際發展項目別來說，根據 OECD 的部門分類 (sector classification)，含括社會基礎建設、經濟基礎建設以及人道援助等。以經濟生產部門為例，臺灣的技術團不只在邦交國，也出現在非邦交國，除了 2020 年成立的索馬利蘭技術團獲得媒體關注外，中東的巴林與沙烏地、東南亞的泰國與印尼、以及大洋洲的巴紐與斐濟等，都早有常駐技術團。近年來在新南向地區，一些非外交的中央部會也有技術轉移計畫，例如國科會與氣象局透過分享氣象科技，協助菲律賓與越南等國增強監測與預報能力，從而達成防災的目標。²⁷ 經濟部委託勞動部勞動力發展署的產業技術種子師資培訓，也分享臺灣的發展經驗給新南向、東歐、非洲以及中南美洲的 20 多國，提升其產業技術並促進其經濟發展。

社會基礎建設的部分，特別出現在東歐和南美洲，兩區 34 國有 25 國曾接受臺灣金援建設，其中僅巴拉圭是邦交國。在波蘭、捷克、匈牙利及波羅地海三國等東歐國家，援贈計畫的數量甚至比一些邦交還多，內容包含醫療、教育、社福、文化、環保等，由臺灣代表處出資給社福機構、學校、社區中心、教堂、或當地 NGO，協助整修建築、採購設備、協助舉辦活動、或推動學術研究等。這也是近年來東歐國家對臺灣非常友善的重要背景之一。²⁸

²⁷ 周仲島. (2016). 臺菲氣象科技合作近況報導. *自然科學簡訊*, 28(3), 101-105. Retrieved from <https://www.most.gov.tw/most/attachments/f29dd871-da11-4dde-ad69-2715f7db1094>.

²⁸ 然而上述國家有許多並非 DAC 清單上合格的受援國，因此儘管相關計畫確實進入貧窮社群，也出現在《國際合作發展事務年度報告》中，但不應列入嚴謹定義下的 ODA。

人道援助的部分，包含雙邊和三邊。其中雙邊就是臺灣以金錢贊助受援國的緊急救助或重建行動，這些受援國幾乎都是非邦交國，甚至包含北方富國，例如日本 311 海嘯、義大利水患、美國風災等。另外最具特色的多方人道援助計劃，莫過於敘利亞難民危機、西非伊波拉疫情以及東非旱災與海盜。臺灣雖無聯合國會員國身分，但藉由贊助北方政府或 NGO，得以實質參與其中，其貢獻也都被記錄在聯合國人道事務協調廳（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA）的資料中，²⁹ 並且在近年來逐漸形成常態的制度框架，例如目前由臺灣與美日澳等國共同推動的「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF）。

再者，隨著臺灣走向民主化，人權思維在逐漸落實於本土的同時，也進入援外的思維中，而參與在民主化過程以及援外實踐中的臺灣 NGOs，在此扮演關鍵角色。例如，早從 1998 年，臺灣人權促進會（臺權會）就曾經與亞洲多個 NGOs 推動「亞洲人權憲章」運動，對抗「威權體制有助於經濟發展」命題。之後臺權會持續大量針對中國人權、圖博（Tibet）以及其他亞洲國家發起國際聲援，也透過「亞洲人權與發展論壇」（Asian Forum for Human Rights and Development）等國際平臺，和各國的 NGOs 形成跨國抗爭網絡，例如元太集團併購 Hydix 資遣勞工事件、越南臺塑河靜鋼廠汙染事件等，皆是民間串聯對多國政府與企業施壓，迫其改善勞動、環境、土地等制度。

1988 年創立的勵馨基金會一開始是推動反雛妓運動，21 世紀初起，勵馨跳脫上對下的保護觀念，改以培力協助弱勢女性，關注於終結性/性別暴力行為與壓迫，並將倡議場域延伸國際。勵馨透過扮演國際民間網絡的節點，分享國內經驗到海外，包含三條服務主軸：亞洲婦女安置網絡（Asian Network of Women's Shelters）、亞洲女孩運動（Asian Girls Campaign）、十億人起義（One Billion Rising movement）。2014 年起，臺灣多個海外援助 NGO 組成的臺灣海外援助發展聯盟（Taiwan Aid）開設工作坊，探索公民社會有利環境（enabling environment）和 HRBA。

也因此，不意外地在 2023 年底外交部發布的《國際合作發展政策白皮書》中，「民主」成為與上一本 2009 年《援外政策白皮書》之最大區別，不僅副標題是「成就自由民主的共好世界」，還將「捍衛民主價值」列為援外重要作為的第一項（前一版「我國援外宗旨」第一項是邦交國），「民主」兩字正文出現 65 次（對比前一版僅 1 次），並專節介紹民主基金會的工作（前一本無專節介紹）。

²⁹ 張水庸. (2015). 國際人道援助機制—作為臺灣人道外交之參考. 臺北: 外交部 Retrieved from <https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10403470/001>.

四、臺灣接軌國際援助趨勢之挑戰

(一) 官方部分：預算增加、思維擴展

儘管臺灣官方援助逐漸靠攏 DAC 典則，並且 NGO 也與官方共同推動人權融入發展援助中，但在整體實踐上，仍有很大的改善空間。根據學者研究以及立法院的預算案評估報告指出，儘管過去十幾年來臺灣的多邊援助計畫持續增加，並且隨著邦交數量持續減少（意味著雙邊計畫數減少），多邊計畫的項目數佔比增加到超過 20%，但多邊計畫的決算金額仍僅佔 10% 以下。^{30,31} 換言之，臺灣在追隨 DAC 準則以獲取更廣泛支持的進步空間仍然很大，不僅總體支出佔 GNI 的比例有待提升（目前僅為 0.05%-0.1%），甚至要突破過往雙邊為主的模式，進而與多邊機構之間實際投入資源展開更多合作。

若要將 ODA 佔 GNI 進一步提升到聯合國建議的 0.7%，顯然需要政府與民間共同的努力，外交部也需要改變其論述³²。事實上，日韓和臺灣類似，援外佔 GNI 比例都顯著低於歐美援助國，有學者引用《世界價值觀調查》（World Values Survey）的數據指出，東亞民眾利他主義價值觀較弱，在全球各項議題中，較不關心貧窮，而是環境污染。³³ 為了召喚更多民眾認同增加國際援助，日韓都從自身的文化產業中萃取素材，就值得臺灣參考。

例如韓國國際協力團（Korea International Cooperation Agency, KOICA）與文化廣播公司（Munhwa Broadcasting Corporation）合作，邀請朴寶英、Nichkhun、NarSha 等影星或歌星拍攝《KOICA 之夢》電視劇，探索韓國志工在世界各地從事國際援助的生活，利用韓劇的影響力，建立援外的積極形象。³⁴ 日本外務省則推出動漫文宣《ODA 女孩與主夫男孩》，還改編低成本搞笑動畫《秘密結社鷹の爪》的劇本，創造 ODA-man 這個角色，透過善良又傻呆的展演方式，再現援外背後的經濟和安全目標。³⁵

再者，儘管發展導向的國際援助已經萌芽，但鞏固邦交與建交導向的援外仍有佔據一定主導思維，例如《外交部與民間團體合作參與國際援外活動要點》規定，NGO 申請外交部補

³⁰ Joel Atkinson, "Comparing Taiwan's foreign aid to Japan, South Korea, and DAC," *Journal of the Asia Pacific Economy* 22, no. 2 (2017): 253-272, <https://doi.org/10.1080/13547860.2016.1245926>.

³¹ 陳燕玲. (2022). 外交部主管 112 年度單位預算評估報告. 臺北: 立法院 Retrieved from <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=45831&pid=223832>.

³² 2023 年 3 月外交部在受到立委質疑是否仍有「金錢外交」時，係以目前援外經費遠低於聯合國標準作為說明 (台灣英文新聞, 2023)。

³³ Joel Atkinson, "The real East Asian Aid model: Development assistance as an instrument of comprehensive security in Japan, South Korea, and Taiwan," *Development Policy Review* 36, no. 3 (2018): 272-273, <https://doi.org/10.1111/dpr.12283>.

³⁴ 韓星網. (2013). Nichkhun、朴寶英、NarSha 擔任 KOICA 宣傳大使. 韓星網. Retrieved from <https://tw.news.yahoo.com/nichkhun-%E6%9C%B4%E5%AF%B6%E8%8B%B1-narsha%E6%93%94%E4%BB%BBkoica%E5%AE%A3%E5%82%B3%E5%A4%A7%E4%BD%BF-024600636.html>.

³⁵ Wren Yennie Lindgren, "WIN-WIN! with ODA-man: Legitimizing development assistance policy in Japan," *The Pacific Review* 34, no. 4 (2020): 1-31, <https://doi.org/10.1080/09512748.2020.1727552>.

助國際援助合作計畫的條件，包含「配合政府政策推動多邊或雙邊援助合作計畫而具外交效益者」以及「強化我邦交關係，提升我國際地位及國際能見度者」。又如，筆者之一參與 2021 年 Taiwan AID 主辦「國際發展合作中的政府與公民社會夥伴關係：現況與展望」多方利害關係人論壇中，與會涉外人士即不斷肯認臺灣 NGO 的援助效能、熱忱與理想性，但也仍持續向 NGO 強調臺灣「外交處境特殊」，因此從事國際發展合作過程仍有必要「同步追求外交效益」。這都說明，官方難免被背後仍有的外交導向思維，與 NGOs 期望更多發展導向的援外之間，確實有一定潛在衝突。

（二）國際發展專業之青年培育策略

無可諱言，國際發展援助計畫不可或缺的關鍵就是執行計畫的第一線國際發展專業者，以及共同協作的海內外志工。這些專業工作者，牽涉非常多領域的知識，包含後勤運輸、人力資源、財務與籌資、衛生與醫療、工程與建設等；還需要特定的人格特質，包含能夠在物質條件差的異地進行有效管理、溝通與談判、以及團隊合作等。臺灣國際發展正在轉型階段，人才窘迫困境已逐漸浮現。

澳洲一群學者在 2019 年發表一篇研究，他們訪談了 20 名從資淺到資深、橫跨不同性別、職位、駐在國、機構、地區的人道援助工作者，提出了許多觀察。³⁶ 他們發現許多援助機構聘任人才，重視經驗甚於學歷，偏好招募有實習或志工經驗者，並且也要求一定程度的多語言能力，然後盡可能降低學歷門檻，確保找到合適人才，甚至有時連申請實習都要先有相關經驗。這是因為在各種軟硬基礎建設缺乏的國際援助環境，經常需要處理組織中的貪腐和工作場域性騷擾，又必須自主培養安全的工作習慣，自我保持健康與營養，包含應對創傷和失落的心理健康，這不僅是軟技能，也需要特定類型的人格，而這並不是特定學歷就可以培訓出來的。

結合前述澳洲學者們的研究成果，以及過往參與 NGO 訪談與海外十多次實察等，我們提出包含下面幾個培育更多國際發展青年專業者之具體建議。首先，嘗試與大專院校結合籌辦國際發展實習課程，讓青年學生參與無論是在國內辦公室了解組織內部政策，或是到海外駐地辦公室瞭解第一線情況，從而促進學生與機構建立關係、提升相應的工作能力、培養所需的特質，形成「與工作整合的學習」（work-integrated learning）。同時透過實習過程，培養溝通、團隊合作、工作安全習慣等軟技能。因為國際援助工作容易面臨急難狀況，不僅工時不定，環境也不安全，有些組織會形成特定的濃厚同袍情誼，個人也會在這裡發掘特定的自我價值，但也可能因此產生危險的生活方式與態度。儘管很難重新形塑青年學子的性格，但透過包含心理諮商在內的手段，仍有助於識別性格，從而提供相應的培訓來應對特定性格所需的調適能力。

再者，提供實務所需的語言能力與相關計畫評核課程。語言部分，除英文外，也包含與災區當地直接溝通的第三語言，最少是先修班，從入學前就開始培訓。事實上，語言課程本身也

³⁶ Matthew Clarke, Sophie Perreard, and Phil Connors, "Building a humanitarian sector career: Understanding the education vs experience tension," *Third World Quarterly* 40, no. 9 (2019): 1655-1669, <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1601549>.

是創造新的人際網絡的田野場域，例如一門越南語的課程，可能有機會讓外交官、臺商、國際援助工作者、從事異地研究的學者等齊聚一堂，併發出新的國際合作鏈結。計畫評核部分，包含發展相關產業技術，統計學與流行病學等研究方法，以及國際發展特定需要的計畫循環與監督評估能力，使受援助社區獲得最好的援助效能。工作者不一定需要本身能夠操作相關的監督評估工具，但至少要有能力讀懂報告，並判斷相關報告的正確性與嚴謹性。

最後，是構思一套不同國際發展職涯階段的軟性能力工作坊。對於新手工作者來說，應關注於培養跨文化理解觀察能力，例如從尊重飲食習慣到如何理解當地時間邏輯；對於已有部分駐外經驗的中階工作者來說，應關注於如何從單一功能導向 (function-oriented) 的思維延伸到整體地域 (community-based) 的思維，跳脫特定領域 (例如農業、資通訊或醫療) 的範疇，提出解決當地複雜問題解方的思維，甚至轉化多方的困境成為彼此的資源。而對於已經有外派與主管經驗的高階工作者，則是需要了解如何擴大經營 (scale-up)，包括擴展國際網絡 (從日常的社交，到全球在地的論述接軌)，以及組織對內與對外的溝通技法 (從各種表單與聯絡軟體的科技能力，到當地語言與同理心的溝通能力)，並建構可以長期經營的制度，形成穩定的國內與國外輪調體系。

五、結論

整體來說，臺灣「發展導向」的國際援助，已經摸索 DAC 援助典則以及聯合國的人權與發展等模式，說明臺灣已經逐漸淡化援外就是要建交的迷思，進而推動更多進步與有想像力的發展導向的國際援助實踐。在實務上，已經有「由雙邊合作延伸多邊合作」、「從邦交國延伸非邦交國」、「從技術合作延伸人道援助與各部門」、以及「從國家主導延伸到與企業和 NGO 協作」等改變，也獲得一定臺灣民眾與國際同儕的肯定；但仍在預算、思維與跨部會等官方資源，還有民間專業人才培育上，還有許多改善政策改善空間。

本文最後提出二個理論啟示，前者是臺灣作為南北之間的異類在南北消融的今日所提供的典範，後者是延伸「國族優先」到「世界主義」(cosmopolitanism) 的辯論。³⁷

臺灣在全球南北的角色相當模糊。就政治民主、經濟成就及社會進步價值等，臺灣較接近北方。然而在國際援助領域，臺灣長久以來的互助模式更類似南南合作，也被 OECD 列為「南南發展合作提供者」。³⁸ 然而臺灣從援外改革以來大量採用北方典則，靠攏北方議程，甚至與北

³⁷ 林立. (2017). [國族優先] 或 [舉世共享]? 對 [國族優先論] 與 [世界主義] 論戰之回顧與省思. *政治與社會哲學評論* (60), 41-103.

³⁸ Kimberly Smith, Talita Yamashiro Fordelone, and Felix Zimmermann, *Beyond the DAC: the welcome role of other providers of development co-operation*, OECD, 2010, <https://www.oecd.org/dac/beyondthedacthewelcomeroleofotherprovidersofco-operation.htm>.

方國家在多邊平臺中緊密合作，又使得臺灣援外似乎出現「北方化」的進程。³⁹但臺灣終究仍不是北方俱樂部 OECD-DAC 的會員國。因此臺灣援外轉型的實踐過程，在全球南北邊界消融的多中心發展格局之下，提供一個視鏡，觀察援助者在南北交互作用中的蛻變，包含行為者、部門、地點以及模式等。

雖然外交孤立讓臺灣無法參加聯合國，但臺灣仍積極響應執行聯合國各種政策，如 2009 年馬政府時代的臺灣簽訂人權兩公約，與 2017 年蔡政府時代發布永續發展目標國家自願檢視報告，以及在國際援助實務上接軌 DAC 典則與聯合國的人權倡議。這種迎向世界主義的作法，儘管短期仍不足以直接讓臺灣加入國際組織，但能鼓勵理念相近國家幫助臺灣。此一政策背後的世界主義也為仍在努力獲得國際承認的新興民主國家（如科索沃和索馬利蘭）提供借鏡，從關注於法理（de jure）承認，轉向注重全球共同利益基礎上的合作，達成事實（de facto）承認，從而提升國際地位。

³⁹ Yi-Chen Wu and Shih-Shen Chien, “Northernization for Breaking-through International Isolation: Taiwan’s Trilateral Aid Cooperation in the Middle East Refugee Crisis and beyond,” *Development Policy Review* 40, no. 2 (2022): <https://doi.org/10.1111/dpr.12556>.

全球區域衝突轉型，臺灣的策略與行動

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

當全球告別疫情威脅，原本期待將迎來經濟全面復甦，沒想到根據世界銀行（World Bank）2024年1月公布的《全球經濟展望》（Global Economic Prospects）數據顯示，預估2024年全球國內生產毛額（gross domestic product, GDP）成長2.4%，連續第3年放緩，2020年到2024年間恐創下近30年來最糟的5年表現。世銀強調，2020年代前半段全球經濟成長的幅度，甚至比1990年代的亞洲金融風暴、2000年的網路泡沫，以及2008年金融海嘯還低，若不計2020年疫情期間的嚴峻萎縮，2024年將是自2009年金融危機以來，全球經濟最疲弱的一年，且若全球經濟發展方向沒有重大修正，2020年代將淪為白白浪費的10年（a decade of wasted opportunity），尤其，對許多開發中的貧窮國家影響最為嚴重，此波衝擊不僅讓其債臺高築，更有近3分之1的人口難以取得糧食。

世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）發布的《2024年全球風險報告》（The Global Risks Report 2024），特別以4種結構性因素進行分析，包含探循「氣候變遷」（Climate change）全球暖化的變遷軌跡，及對地球系統造成的相關後果；「人口成長分岔」（Demographic bifurcation）全球人口規模、成長與結構的改變；「科技加速」（technological acceleration）先進科技的發展路徑；以及「地緣策略轉變」（Geostrategic shifts）地緣政治力量集中，與因應新資源及材料需求，觸發的資源爭奪。報告清楚指出，以上4種結構性的轉變正形成全新的全球風險情境，且將帶來更多不確定性及動盪。

世界經濟論壇常務董事薩迪亞·扎希迪（Saadia Zahidi）在報告序言就直指，全球正遭逢衝突及氣候兩大危機的衝擊，原已不穩定的全球秩序，受潛在地緣政治緊張局勢，以及多個地區爆發的敵對行動影響，呈現出兩極分化、信任削弱和不安全感的特徵；屢破紀錄的極端天氣，無論在類型、規模和強度迥異以往，讓各國在適應及資源運用上疲於奔命；另通膨、生活成本壓力加劇、假訊息氾濫等眾多風險，亦隨自然生態到社會結構產生系統性且全新轉變大幅提高，進一步挑戰各國治理體系極限及全球風險格局的轉型。

種種結果皆顯現，全球經濟、地緣政治和社會脆弱性將持續加劇。隨著持續地劇變成常態，國際社會數十年來在人類發展的投資及復原力正慢慢被削弱，即使是相對強大的國家或個人也難逃衝擊。觀察近來如烏俄戰爭、中東衝突，以及臺海危機等全球安全高風險熱區間的緊張情勢，國際社會莫不關切當氣候變遷從根本改寫地球的紀錄，各國債務及地緣經濟條件不斷惡化，全球在強權競爭、各自為政下，世界秩序變得支離破碎，弱化了國際社會共識及合作意願，是否會滋生更脆弱的國家和更脆弱的人口，引發新一波的軍備競賽及衝突，並衝擊國際合

作發展工作的推動？

一、俄烏戰爭凸顯大國競爭白熱化及新型態戰略

對於近來全球爆發的區域衝突，政治大學國際事務學院連弘宜院長認為，2022年2月24日俄羅斯入侵烏克蘭，這場在第二次世界大戰後歐洲規模最大、傷亡最多的戰爭，迄今已屆兩年的交戰，是一個重要的指標。

冷戰，源於二戰後以美國為首的西方陣營與蘇聯為首的東歐集團間，兩大強權長達近半世紀的政治和區域軍事對抗。1991年蘇聯解體，美蘇冷戰結束，共產主義與資本主義的意識形態鬥爭告一段落，美國成為全球唯一超級大國，世界進入「一超多強」的後冷戰局面。由於主要敵人不復存在，西方各國大幅削減國防預算，邁向市場行銷、公司管理、管制鬆綁的經濟實踐，也朝向促進全球合作安全和人類安全等多樣化的議題，加上全球化潮流擴大經濟規模，各國經貿往來依存日深，網路科技出現亦加速全球交流，形成全球社會關係的強化，民主和威權國家的交融。

連弘宜院長指出，此一階段大國對抗不再，取而代之的是種族、宗教、民族、資源或邊界爭奪的摩擦與衝突，以及強權隱身其後下指導棋的「代理人戰爭」；國際的氛圍也從核武、生化戰爭的「硬權力」(hard power)，攸關國家存亡和國際安全的「高階政治」(high politics)，轉向關注經濟和社會事務如氣候變遷、跨國犯罪等的「軟權力」(soft power)與「低階政治」(low politics)。

他強調，30多年來，雖然全球衝突未曾停歇，亞非地區動用武力的「熱戰」(hot war)仍不斷，但真正吸引國際媒體關注的屈指可數，直到俄烏戰爭的爆發，才讓國際社會如夢初醒：「冷戰時期大國介入戰爭的血淋淋場景，並未走入歷史，隨時可能重演且一觸即發！」

此役亦讓大國之間的競爭更加白熱化。除讓長期保持中立的芬蘭及瑞典陸續加入北大西洋公約組織陣營，促成會員國空前大團結，拜登政府尋求國會支持烏克蘭軍援時，亦提及相較美蘇冷戰時美國無法打擊到蘇聯的困境，只要以少數的國防預算，便能讓對手折損一半的軍備，達到削弱俄國實力的效果，在大國競逐下可謂事半功倍。然而，因俄烏之役已經進入消耗戰階段，目前雙方呈現無法全勝，也不會全敗的拉鋸。儘管美國、歐盟等西方國家對俄羅斯給予史上最嚴厲的國際制裁，俄羅斯受創嚴重卻沒有崩潰，反而另謀生路，從窘迫的困境中回穩；加上中東地區爆發新的戰爭，轉移國際社會對於烏克蘭的關注，普丁政府開始大張旗鼓地增加軍事預算，也讓人對西方國家的軍援究竟還能維持多久產生質疑，凸顯了大國地大物博，資源及人力在持久戰發揮的優勢。

俄羅斯打破了大國不入戰場的迷思，美國及北約會員國等大國則創造了新型態的代理人戰爭。傳統的代理人戰爭是大國以支援盟友或協助其中一方作戰以介入區域衝突，此役美國及北約組織國家等大國，則直接與烏克蘭在經濟金融及軍事上分工，前者透過軍援及制裁，並提供即時情資及戰場管理助攻，後者則在國土上與另一個軍事大國交鋒，美國及北約組織國家介入

之深非過往代理人戰爭能及。

另外，連弘宜院長也指出，2020年發生於高加索地區，亞塞拜然與亞美尼亞兩國為欲脫離亞塞拜然獨立的納哥諾卡拉巴克地區（Nagorny Karabakh）重啟干戈的雙亞戰爭，以及將長期對抗的以色列與巴勒斯坦衝突，帶入前所未有的暴力對抗的以哈衝突，都顯現了全球區域衝突已進入新型態戰爭的模式。

他認為，近來的戰役很明確的演示了高價值軍武面對高科技不對稱武力的脆弱，軍隊攻守思維面臨顛覆性的挑戰。首先，為了節省成本，在科技運用上，資訊戰會先行於實體戰，透過網路竊取情資，駭進敵方指管系統，或攻擊衛星通訊系統、雷達、電網，企圖以不費一兵一卒的方式，癱瘓敵方組織，使其無法運作。其次，面對資訊戰無法破壞的部分，進一步發動無人機，作為監視和直接攻擊的重要裝備，破壞重要基礎設施，甚至進行「斬首」行動，戰爭在「資電優先」的策略下，敵方極可能在進入傳統熱戰前就已舉白旗投降。

當前俄烏、以哈戰爭尚看不見盡頭，結合了尖端科技各種更為精良、射程遠、準確度和殺傷力更強武器，陸續投入戰場，平民、盟友與民營企業全部被捲入其中。由於地緣政治緊張局勢愈演愈烈，經濟復甦步履蹣跚，發展鴻溝不斷拉大，自然災害和極端天氣事件頻發，使得全球人道危機不斷惡化。

二、人道援助面臨規模最大且最艱困的挑戰

根據聯合國難民署（United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR）2023年的統計，截至6月底全球有1.1億人因迫害、衝突、暴力、侵犯人權等事件被迫流離失所。半年間，增加了超過160萬人，等於全世界每73人中就有超過1人遭遇不幸。以近來中東、非洲、拉丁美洲、加勒比海地區、東歐、亞洲持續爆發區域衝突，長遠看來，全球被迫逃離家園人口按年遞增，現已達到有紀錄以來的新高，規模之大史無前例。

台灣世界展望會李紹齡會長指出，在2023年，台灣世界展望會參與脆弱國家（地區）人道救援的回應方案數量，比2022年同期增加18.3%，剛邁入2024年，全球世界展望會的人道援助工作，便已遍及60國且持續增加中。她分析，衝突是人道需求的主因之一，2024年在東非和南部非洲將有7,410萬人需要人道援助，而蘇丹危機幾乎佔總數的40%；在西非和中非，有6,510萬人需要援助，包含在布吉納法索和尼日的人道危機持續在擴大；在北非與中東地區，有5,380萬人需要援助，其中敘利亞危機導致敘利亞境內和鄰國有3,250萬人持續仰賴人道援助支持其生活。亞洲及太平洋地區，有5,080萬人需要協助，其中3,060萬人因阿富汗危機而需要協助；而在緬甸，需求也隨著危機大增。

她強調以下3大威脅將為全球人道援助與發展工作夥伴，帶來嚴峻且棘手的挑戰，而援助形式的轉型勢在必行：

（一）援助資源趕不上需求飆升的規模

根據聯合國人道事務協調廳（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA）2023年人道援助成果來說，全年呼籲567億美金的人道援助款、目標支持2.45億人的人道需求，截至2023年12月僅達成35.1%的捐款目標。

這樣的數字是自2010年以來罕見的緊縮，且可預見的是，在2024年經費縮減將持續發生。李紹齡會長指出，到2023年末，聯合國難民署及世界糧食計畫署（World Food Programme, WFP）皆昭告募款的縮減及人道援助行動的延緩，從2023年7月開始，世界糧食計畫署便預測2024年度中糧食發放的數量將會減少，因為其2023年整體募款的缺口達到驚人的60%，意謂將有2,400萬人因為世界糧食計畫署的方案縮減，而重新落入到嚴重急性營養不良的風險中。

（二）衝突現場安全性及進入許可更形嚴峻

人道衝突現場的安全性與進入的許可是援助工作得以展開的重要關鍵之一，不過，從中東危機、蘇丹危機、敘利亞西北部的人道需求、海地、緬甸、葉門、阿富汗或索馬利亞，到近來100多名聯合國援助人員在以哈衝突中喪生，都顯現許多目前備受關注的熱區仍存在著程度不一的進入風險或在地當局的進入限制。

她以蘇丹危機為例，自2023年4月爆發的衝突後，外國人道工作者要進入到蘇丹港的簽證許可，一直到今年1月初才有比較明朗的流程；這期間，世界展望會在周邊各國展開行動，協助難民的收容，包含查德、中非共和國、南蘇丹、衣索比亞等，同時，持續協調蘇丹南部州的政府當局，恢復在地人道救援工作，例如台灣世界展望會在青尼羅河州的母嬰健康計畫；世展會在蘇丹港、南部州區、邊境周邊各國設置了聯繫點，並持續地與蘇丹當局進行溝通，同時，以既有蘇丹世界展望會資源、還有周邊世展會夥伴國的資源，推動行動醫療、母嬰健康、水資源衛生等，以維持流離失所者的生活及尊嚴。

由於人道援助的安全通道建立，需要持續地與不同政治實體進行交涉，以阿富汗為例，在塔利班當局重新執政後，包括聯合國在內的所有人道組織都暫停運行的時候，世展會因秉持中立性與獨立性運作，強調不涉及政治實體的偏好，並遵守有關當局的規定來進行人道工作，得以與各地方勢力及州的當局進行協商，維繫當地行動醫療、公共衛生等工作，推動當地100萬人受益（其中50%是兒童）的重要方案。

（三）衝突及環境劇變，援助形式面臨多元轉型

當人道危機從短期衝擊延續成長期事態，且變化迅速複雜，針對脆弱兒童與家庭，過往會先投入緊急人道救援，如今援助形式則需同時兼顧長短期需求。李紹齡會長指出，因應此一趨勢，在敘利亞、阿富汗、剛果民主共和國、宏都拉斯、索馬利亞、烏干達、黎巴嫩、馬利等脆弱環境，世展會發展了一套「脆弱地區事工模式（Fragile Context Program Approach）」，依不同情境推演合適的方案內容，規劃「生存」（survive）、「調適」（adapt）、「興盛」（thrive）面向

的工作內容，並設定環境局勢監控的關鍵指標與風險評估架構，依實際變化靈活地調整各項工作內容、預算，強化在地合作夥伴的應變培力，符合國際資助機構重視的方案設計審查與責信標準，使人道工作得以持續、安全有效地推展。

考量從國外直接捐贈物資緩不濟急、動員龐大、不易追蹤且易擾亂地方市場，透過兌換券使用、銀行或匯款公司第三方轉移、手機電子系統等多元現金發放，有助提升糧食安全、增加家庭飲食的多樣性、降低家庭落入極度貧窮風險等亦是重要趨勢。李紹齡會長表示，世展會在數位化的多元現金發放工作上是人道社群的先驅，不僅發展出多項標準作業流程，亦協助其他人道機構推廣。在 2024 年至 2027 年間，更將力推「Cash Roadmap 2.0」計畫，擴大多元現金方案操作的培力、機構間影響力與應用在人道危機事件募款的倡議，希望在 2027 年前達成協助 1,100 萬名受災害和衝突影響民眾（其中 600 萬是最脆弱的兒童）自立的目標。

另外，面對疫情所帶來的工作方法改變，以及全球人道環境快速變動所需的革新措施，從援助機構到援助工具的數位化已不可避免，包括工作環境改善、溝通平臺建立、資訊安全維護、在地供應鏈及協作組織的數位系統整合、創新金融服務等，藉以即時掌握人道援助現場情況、工作進度，與資助人、社會大眾溝通，大幅降低人道工作營運成本，並且掌握更多關鍵資料以提供更多創新式的服務。

三、國合會攜手發展夥伴，因應全球共同危機

國合會李朝成秘書長指出，全球挑戰接連而起，帶來的衝擊超越國界，國合會扮演臺灣發展平臺角色，為因應全球共同危機，除積極投入人道援助計畫，亦運用臺灣模式，擴大既有計畫規模、深化合作內涵，提升國內外夥伴關係，擴充發展合作資源，透過以下面向共同投入夥伴國發展計畫，與開發合作社群齊心協力：

（一）投入災後復原重建，首開發展型援助計畫

他表示，面對災害發生，一般而言，人道援助介入可分為「緊急援助」與「災後復原及重建」兩階段。在緊急援助階段，主要是將救災資源運入災區，協助災民度過危急的生存困境；災後復原及重建階段，則為協助災民恢復生計活動，進而讓災區經濟復甦，這也是國合會人道援助工作的重點項目。

綜觀當前國際人道援助的趨勢，是結合發展型計畫元素（Humanitarian Development Nexus），強調人道援助不僅要回應災害所需，也要降低相關風險與脆弱性。國合會多年來與國際非政府組織（INGOs）合作，如世界展望會、美慈組織（Mercy Corps）等，有效接軌國際，適時提供受援地區所需資源；更於 2023 年首度嘗試發展型人道援助計畫，與瑞士國際非政府組織「世界兒童權利組織」（Terre des hommes Foundation, Tdh）於肯亞脆弱社區合作執行計畫，協助目標地區衛生機構改善供水、衛生、廢棄物管理及環境清潔等，緩解人道需求同時更要有系統地提升災區及受益對象應對類似災害的能力。為強化夥伴國遭遇天然災害時的公衛醫療緊

急應變能力，亦透過與國內醫療院所合作，協助友邦熟悉災害應變的處理機制，提升緊急醫療及救護能力，縮短災害發生時的回應時間。

（二）善用我國高等教育資源，提升友邦人才資安防禦能力

隨著數位系統廣泛使用並日漸複雜，各國屢遭駭客攻擊，不斷擴大的網路威脅超過目前能夠有效預防及管理的能量，一旦受駭所帶來的衝擊較以往更難以估計，觀察國際衝突情勢，網路攻擊已成關鍵攻防領域。為因應迫在眉睫的危機，國合會善用我國高等教育資源，提升友邦人才資安防禦能力，藉由研習班深化學員資訊安全的核心概念，強化學員編碼及資安能力，提升友邦地區政府機構與公司的資安防禦能力，培養具評估資訊安全風險、整合性的資訊系統應用人才，在協助友邦國家資安人才培育上有顯著成效。

（三）分享臺灣農業優勢技術與發展經驗，開創多元糧食生產供給及經濟價值

民以食為天，區域衝突、氣候變遷、極端氣候和經濟萎縮等因素威脅著全球農業糧食體系，在全球油價和糧價飆升的壓力下，糧食安全儼然成為國際社群的隱憂，凸顯了已開發國家與開發中國家在農業生產上的不平等，阻礙了為所有人提供營養、安全及可負擔的膳食的目標。

為此，國合會運用臺灣農業優勢技術與發展經驗，協助友邦與友好國家建立優良稻種繁殖及供應體系，並依據當地環境及發展進程，改善資源可及性以提升生產收益，藉由生產技術提升穩定生產、降低成本，並開發市場通路增加生計收入，以因應糧食危機。

他強調，在俄烏戰爭之際，國合會亦秉持發展機構雨天不收傘的精神，持續與歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）合作扶助當地農企業，並藉由企業發揮向前與向後整合的效果，協助農業部門從戰爭中復甦，強化區域糧食供給能力，並透過研習交流，協助學員提升母國面臨氣候變遷之危機處理能力，以及智慧農業整合科技應用、農業廢棄物再利用等方式，減少供應鏈糧食損耗，匯聚政府與民間資源，開創多元糧食生產供給及經濟價值。

四、臺灣的策略與行動

2023年，國際危機組織（International Crisis Group, ICG）所列出10個衝突中，烏克蘭位居首位，臺灣則排在第10位。而在2024年美國智庫「外交關係協會」（Council on Foreign Relations, CFR）公布的最新報告，則連續第4年將臺海危機列為全球潛在衝突的第一級風險，強調臺海與南海緊張局勢加劇，美中擦槍走火的風險將隨之攀升。

由於臺灣在全球戰略觀點上，居於聯繫太平洋與印度洋各國海上交通的重要樞紐，具有亞太地區絕對優越之戰略地位，亦為箝制中國大陸軍事力量擴張出第一島鏈的制衡點。臺灣的科技業亦為全球供應鏈的重要據點，蔡英文總統曾在《外交事務》雜誌（Foreign Affairs）談及臺

灣的晶片業為保護全球的「矽盾」，避免威權政體激進地破壞全球供應鏈。

（一）連弘宜院長：謹守小國外交策略，避免陷入代理人之戰

身處全球區域衝突熱區，臺灣面對兩岸關係與外交及國際參與空間，連弘宜院長提醒，小國生存之道就是強化自己、具備實力並與人為善，且要避免不溝通而誤判、擦槍走火，即使不免一戰，過程中仍要不斷溝通談判，因為戰爭造成的死傷及發展倒退，恐將為臺灣人民及全球帶來不可彌補的後果。

他進一步分析，美國拜登政府近年來行政、立法部門提出多項對臺友善的政策與法案，讓臺灣對美國派兵協防臺海的信心增加。不過，美國即將進入大選年，以內政為主的「孤立主義」可能抬頭，美國對臺態度也可能生變，加上美國介入全球區域衝突的戰備能量，可能達到其戰略設計的極限，未來美國派兵協防臺灣可能性不高，比照烏克蘭模式在臺海打代理人戰爭恐是發展趨勢。一旦進入代理人戰爭模式，以俄烏戰爭的持久戰為例，當公眾對烏克蘭的同情和支持下降，盟友對其外援行動延遲，且全球其他熱點問題不斷出現，小國不再成為國際媒體關注的焦點，大國獲勝的機率將與日劇增。

因此，他認為臺灣應思考如何更加國際化，以「愈國際化愈安全」為原則，吸引國際企業來臺投資，跟世界各國的利益綁在一起，讓國際社會與臺灣密不可分。另外，身處中美大國之間，不妨選擇如新加坡、印尼的外交之道，試著在兩強中尋求平衡，而非偏向某一方，非友即敵的孤注一擲，尤其，不要刻意升高彼此對立的關係，避免劍拔弩張，變成對方首要解決的目標，或許才是趨吉避凶的一種策略。

（二）李紹齡會長：發揮臺灣人道優勢，與國合會聯手爭取國際空間

李紹齡會長指出，臺灣人一向樂善好施，雖身處區域衝突的險境，仍對全球人道衝突區域最脆弱環境（國家）及最弱勢的社區及兒童，充滿同理且積極投入資源。由於臺灣是有目共睹的 IT 與矽晶產業的科技國家，同時也在社會工作、醫療產業、性別平等與環境永續上都有深厚的基礎。她認為，以人為本、用科技整合軟硬體，輸出人才、觀念與技術到國際社群，將更能讓世界看見臺灣的貢獻。

此外，透過「人道工作的數位化」不僅提高了效率，還可以改善對受益者的服務，例如數位身份記錄系統、數位支付系統和遠程醫療服務，通過數位身份記錄，服務對象可以更輕鬆且有尊嚴地獲取服務，例如糧食、教育、醫療和金融服務。另外以人工智能和機器學習，利用數據分析和預測技術來更好地理解災害和危機的影響，並規劃和執行相應的援助措施，也有助於提前預防和應對災害；在「建立國際網絡與加強資源整合」部分，臺灣因特殊的外交情勢，在國際人道援助的參與上的確受到很多限制。但仍可藉由與 NGO 及私部門共同參與增加臺灣對全球人道救援的貢獻，這也呼應永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）中強調私部門參與的目標。她建議政府應更積極進行 NGO、私部門甚至學術單位的資源整合，促進多邊合作模式，同時協助民間單位接軌國際援助的趨勢與標準，讓臺灣的人才及資源能在符合國

際期待的情況下有所發揮；關於「性別平等與社會包容」部分，在區域衝突的人道援助現場，最弱勢的常常是婦女、兒童與殘疾人士，臺灣的援外機構可以參與重要的國際會議、論壇與社群媒體，以過去累積的相關經驗與成果為弱勢族群發聲。

她也強調，國合會是台灣世界展望會在人道工作上重要的夥伴，每年都有合作的經驗並且同仁間有密切的交流、學習。作為 NGO 組織，台灣世界展望會在目前的人道環境趨勢下，希望可以更積極地發展三重樞紐的工作架構，而在和平建構的工作上，或許可以透過與國合會的合作，藉由公私協力的機制，透過外交斡旋、或是政府協商的方式，在複雜且多重危機下的人道現場爭取臺灣人道工作者、或是非政府組織的運作空間。

此外，國合會也是連結許多人道工作在友邦與臺灣應用的先驅，包含醫療、農業、資通訊與現金發放等，做為半官方的基金會，國合會有很大的能量可以帶領臺灣在海外人道工作的準則與方法上有更符合世界標準的架構。例如：國合會引進世界銀行的「計畫循環」7個步驟的方案發展與品質監控模式；世展會除注重方案是否符合人道工作準則，亦強調內控的「LEAP 管理模式」，藉此掌握方案執行的變革理論與關鍵進程，確保對於目標的兒童福祉產生影響力。

所以，她期待透過彼此在方案管理上的經驗，或許臺灣在人道工作上，從資源募集到工作執行架構、責信報告等都可以彙整出一套更廣泛適用於國內產官學的標準，以提升臺灣人道工作在全球範圍內的影響力。

《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、博士論文明用〈〉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, M. 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, T. (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, J. R. (1993). *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-
1800*. Stanford: Stanford University Press.

《國際開發援助現場季刊》稿約

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

著作權授權書

一、授權內容：

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

第____期：_____

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

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

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

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

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

立書人姓名：_____

身分證字號：_____

通訊電話：_____

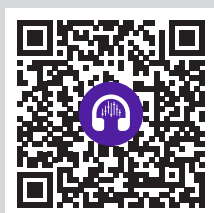
電子信箱：_____

通訊地址：_____

立書人簽章：_____（親簽）

中華民國_____年_____月_____日

邀 訂 閱



@TaiwanICDF

捐款訂閱 一次捐款新臺幣2,000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：02110442907
活動期間：112年8月16日至113年8月10日
募款許可字號：衛部救字第1121362918號



財團法人國際合作發展基金會

111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 12-15 樓

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

www.icdf.org.tw

ISSN 2709-1082



9 772709 108202