

# 對外經援與國際發展合作： 困境與挑戰

林德昌 / 中山大學大陸研究所副教授

由於海峽兩岸的經援競爭，係處於外交零和遊戲的架構之下運作，因此對於受援國的爭取，主要都是基於建交或提升實質關係的考量，故對於經援內容的設計，多是操短線，而且也不重視援助對受援國人民所造成的實際成效。就海峽兩岸而言，經援的實際成效，其觀察指標主要在於外交關係的是否獲得拓展。這種以外交成敗來衡量我國經援成效的方式，造成我國經援政策的普遍受到質疑，也造成我國經援內容的無法達到國際專業化的要求，亦無法與國際援外主要機構組織接軌。更有甚者，我國的援外業務也因此難以統合入世界各主要援助國家的系統內。自1990年以來，隨著冷戰的結束，西方援助國家在對外提供經濟援助方面，已開始由單純的援助轉而對發展與合作的重視。因此，在1990年代，對外經濟援助在概念和實質等層面，已漸為所謂的國際發展合作 (international development and cooperation) 所取代。本文主要透過理論與實務等層面，探討由傳統對外經援的過渡到國際發展合作，我國援外工作所面臨的困境與挑戰何在。

## 壹、前言

自1990年代以來，我國為了要重返國際社會，拓展國際生存空間，乃採取了務實外交路線，試圖利用我國雄厚的經濟力量，加強與友好國家的關係，並擴大與其他第三世界國家的政經合作關係。為達此目的，對受援國提供雙邊對外經濟援助 (official development assistance, ODA)，乃成為中華民國追求外交政策目標的重要工具之一。同時，自1970年代以來，北京為了要爭取第三世界國家的支持，以及為了

打壓我國的國際生存空間，因此北京亦大量使用經濟援助，作為其追求這些外交目標的重要工具。由此可見，海峽兩岸在外交上的競逐，均使得雙方不斷利用經濟援助，來加強對一些第三世界國家的影響力。這種以經援配合對外目標的追求，乃亦成為兩岸外交競賽上的一大特色。

然而在回顧過去十年來，我國政府在推動雙邊對外經濟援助工作時，卻發現面臨了諸多難題和困境，遂導致我國的援外工作一直無法獲得順利且正常的開展。基本上，造成這些困境的因素，主要下列各

點：（一）民眾對援外工作本質，普遍缺乏正確的認識與了解；同時，政府在宣導與教育民眾方面亦做的不夠。此乃造成政府和民間對經援的認知不同，更影響民眾對援外必要性的普遍懷疑。（二）由於北京極力封鎖我國的拓展國際生存空間，此遂同時導致我國的援外工作受到嚴重阻礙。例如，有些受援國因受制於北京的政治壓力，而拒絕了來自台北的經援。兩岸政治上的對立，再加上國內政治生態的多元化，更使得國人對援外工作無法取得共識。（三）自1950年代以來，我國的對外經援決策過程不夠透明，亦造成國人不斷對政府經援外交的質疑。例如，1999年我國政府對科索沃所承諾的十億美元援助案，即反映了經援決策過程的缺乏透明與法制化。儘管我國在1988年和1996年，即分別成立了「海外經濟合作發展基金管理委員會」和「國際合作發展基金會」，使得我國在實際援外業務首度邁向法制化、透明化與專業化；但在援外決策過程中，欠缺透明化與法制化的缺點依然存在。（四）冷戰的結束，造成西方援助國家經援觀念的改變；但我國由於受到兩岸關係的制約，使得援外工作的拓展一再受阻。

自1990年以來，隨著冷戰的結束，西方援助國家在對外提供經濟援助方面，已開始由單純的援助轉而對發展與合作的重視。因此，在1990年代，對外經濟援助在概念和實質等層面，已漸為所謂的國際發展合作（international development and cooperation）所取代。本文主要即欲透過理論與實務等層面，探討由傳統對外經援的過渡到國際發展合作，我國援外工作所面臨的困境與挑戰何在。最後，本文亦試圖建構我國未來推動國際發展合作的方向與原則，俾供

國人暨政府相關部門參考。

## 貳、理論架構

### 一、援助國理論

一個援助國政府在提供他國外援的動機，主要有經濟發展動機、貿易動機、人道主義動機和政治外交上的動機。值得注意的是，援助國的動機，大都是多層面的，並沒有所謂任何單一的動機。但必須要強調的是，所有援助國之外援動機，皆與該國之政治動機有相當密切的關係。同理，一個援助國政府，亦無法單憑純粹之政治動機，提供他國經濟援助。此主要係因為在援助國和受援國之間，仍可能存在著重要的經貿關係，而間接的促成援助國提供經援之動機。易言之，從援助國政府的觀點來看，這種雙邊外援的持續動力，乃是基於一種雙贏或互惠的策略考量。<sup>1</sup>

作為一種分析架構而言，「援助國理論」的優點，主要是其提供了吾人從援助國的觀點，來了解與解釋雙邊的外援過程。此一理論假定在援助國和受援國之間的互動，總是肇端於援助國政府。易言之，援助國政府在考量諸多不同的因素後，主動的選擇了其所欲援助的對象。簡言之，援助國政府追求不同的外交目標，不但決定了不同援助對象的選擇，而且亦進一步解釋了經援的地理分佈模式。由於對受援國的選擇，多係源之於援助國本身的政治外交動機，因此分析援助國經援分佈模式的有效指標，乃在於觀察援助國的外交政策演變。在不同時期，援助國所追求的特定外交政策，毫無疑問亦將影響及其援外決策。因此，在援外政策的研究方面，學者們均指出在外交政策和對外經濟援助方面，實具有正面的關係。渠等多強

調，影響援助國選擇特定受援國的因素，就是外交目標的追求。<sup>2</sup>

在此，本文所欲強調的是，當援助國政府面臨經援決策時，對於許多議題的考慮，乃需按優先順序考量之。在制訂經援決策之初始階段，政治動機經常是援助國選擇經援對象，並承諾以經援的主要決定因素。在援助國政府政治動機的考量下，一旦受援國業經選定，則援助國政府必然會更進一步考慮，那一種的援外方式或內容，最適合於受援國經濟發展的實際需要。於此階段，援助國在實際撥付所承諾的經援之前，乃必須要先仔細評估受援國的內外經濟情勢。儘管經援的實際撥款，其本質可說是純經濟的，但此一階段的付諸實行，卻總是必須在特定的受援對象被選擇之後。是故，從援助國的觀點來看，在雙邊經援的決策過程中，實可區分為兩個截然不同的層面。在第一個層面中，援助國政府必須在政治與外交的架構內，選擇出其所要援助的對象。而在第二個層面中，援助國則必須要考慮如何協助那些已被選出受援國的經濟發展。由此可看出，援助國的經援承諾，可視為是一種政治上的動機，而經援款項的實際撥付，則是一種純粹的經濟目標。

## 二、受援國理論

除了援助國基於政治動機，選擇了援助對象外，事實上，當受援國政府面臨援助國的經援承諾時，其本身亦有諸多因素必須加以考量。值得注意的是，雖然援助國的提供外援，主要是基於政治外交因素的考量，但就受援國而言，在決定是否接受外來的經援承諾之際，經濟因素很可能會取代政治動機，而成為考量是否要接受經援的主要依據。

值得思考的是，基於政治動機所提供的經援，雖然反映出援助國的亟需爭取受援國的政治和外交支持，但卻亦同時忽略了受援國本身對接受經援的想法。由於受援國在考慮是否接受經援時，主要多從本國經濟發展的角度來考量，故其所關切的乃是援助國經援的內容與特色，是否適合其內部實際發展需要。因此對受援國而言，援助國的經援是否有助於提升其內部或地區性的經濟成長，如修橋築路、增加就業機會和協助私人企業發展等，乃成為最主要的考慮因素。

從受援國政府的角度來看，經濟援助乃可解讀為援助國對受援國外交支持的一種酬庸。但是受援國在面臨這些經援承諾時，由於是援助國的有求於人，因此受援國政府事實上在決定同意或拒絕接受方面，仍擁有相當的自主權。易言之，對於是否要接受援助國的經援承諾，受援國政府可根據本身的考量決定之。再者，由於受援國已然了解到援助國政府的政治意圖，因此在獲得來自援助國的經援後，其並不一定會對援助國產生一種有恩必報的感覺，此乃解釋何以有一些受援國會不斷的改變立場，周旋於兩個政治對立的援助國間。於此一情況下，既然受援國不太在乎援助國的片面中斷經援，而且受援國亦面對著兩個政治對立援助國的經援競爭，因此受援國政府乃了解到魚與熊掌不可得兼，故僅能從中擇其一。雖然受援國政府在考慮是否要接受來自援助國的經援時，並未面臨政治和外交上的壓迫，但是為了要在政治競爭的態勢中決定援助國的選擇，此時受援國政府所須真正關切的，乃是那一個援助國的經援內容，最能符合其本身經濟發展的需要。<sup>3</sup>

從受援國的觀點來看，在決定是否接受援助國的經援之前，其必須要先評估下列兩因素。第一，受援國本身經濟發展的需要和重點何在；第二，援助國的經濟援助特色，是否適合受援國經濟發展的實際需要。基本上，對於那些平均國民所得較低的國家，如何增加就業機會、強化基層建設和勞力密集型產業，通常是現階段最適合的經濟發展目標。但對於那些平均國民所得較高的國家而言，其經濟發展的需要，顯然已超越對基層建設等的需求。一般而言，比較在東南亞和非洲地區的受援國時，吾人可以發現這兩個地區的受援國，對於經濟援助內容的喜好有相當大的差異。例如，在1994年平均國民所得只有美金二百五十元的肯亞，<sup>4</sup> 興建工業園區或加工出口區，可能尚不太切合實際的經濟發展需要。對肯亞而言，在經濟發展的最初階段中，基層建設項目和農業生產可能是最迫切的重點。根據世界銀行的統計資料，位於東南亞的菲律賓和印尼，平均國民所得分別為美金九百五十元和八百八十元。<sup>5</sup> 就此二國所獲得的經濟援助而言，渠等可能較傾向於與援助國之間的技術合作。此外，為了要刺激經濟發展，這兩個國家亦試圖利用經援，發展中小企業和工業園區，鼓勵外來投資與加強進出口貿易。因此，從受援國的眼中看來，對於如何在兩個外交對立的援助國中選擇其一，實際的經援內容可以說是使受援國政府作出決策的重要考量因素之一。

### 參、海峽兩岸的援外競爭

我國自1971年退出聯合國以來，在國際社會上即不斷面對著來自中共的強力打壓。是以，自1970年代以降，我國所追求

的外交政策目標，主要乃在於如何重返國際社會，擴展我國的國際生存空間。為達此一目標，我國乃積極運用經濟實力，對外提供各種經濟援助，作為推展務實外交的工具之一。而由於北京與台北在外交戰場上的零和遊戲，亦導致了海峽兩岸一場激烈的援外競爭。

從我國的退出聯合國，一直到冷戰結束的十餘年間，兩岸的外交零和遊戲，使台北處於相當不利的處境，造成我國在國際社會的日益孤立。在1971年和1972年，每一年分別有十三個國家和台北斷交，承認北京。再者，從1971年到1978年，則共有四十五個國家和台北斷交。在1979年，台北和北京邦交國的比例，已由1970年的67比54，減少到22比117。我國邦交國數目的減少，造成了我國對外經濟援助的難以順利開展。<sup>6</sup>

在冷戰結束後，我國開始推動務實外交。因此在1990年代，對外經濟援助在配合外交政策之運用下，顯得愈形重要。1988年，我國成立了「海外經濟合作發展基金管理委員會」，作為援外的主要執行機構。其目標主要有如下四點：（一）協助友好開發中國家發展經濟；（二）拓展與開發中國家之經貿關係；（三）配合我國重返國際社會；（四）突破我國之外交困境。由海合會所擬訂的援外目標來看，我國對外經援具有高度政治性與外交性，乃是非常的明顯。因此，在這些目標的引導下，我國對外提供經援的對象，主要仍是那些與台灣有正式邦交的國家；其次則為無邦交但卻與台北維持實質關係者。但對於那些與台灣保持經貿文化關係，以及試圖改善與台灣實質關係者，亦皆在台灣考慮提供經援之列。

1996年，「財團法人國際合作發展基金會」正式成立，取代了原有的「海外經濟合作發展基金管理委員會」。其主要業務的執行範圍，涵蓋下列七項：（一）協助友好或開發中國家經濟社會發展；（二）增進與友好開發中國家之經濟關係；（三）與國際組織、國際機構或第三國合作，協助友好開發中國家之經濟社會發展；（四）對國際難民或遭受天然災害國家提供人道援助；（五）為友好開發中國家提供技術人力之培訓與協助；（六）成立海外服務工作團，協助友我國家地區之農業、工業、醫療和教育等之改良與發展；（七）其他有助於增進國際合作發展，或促進對外友好關係事項。由這些目標的性質可以看出，我國的對外經濟援助，在兩岸政治關係的對立下，實含有相當強烈的政治外交動機。

基本上，我國在1971年的退出聯合國，不但使得我國的邦交數目大為銳減，而且我國邦交國的地理分佈模式，亦產生了很大的變化。在1971年以前，我國的邦交國主要集中在非洲地區，但在退出聯合國後，非洲地區已不再是我國的外交重鎮。反觀，中南美洲地區在1970年代後期，逐漸取代非洲，成為我國目前擁有最多邦交國的地區。由於經援乃是援助國追求外交政策的重要工具之一，因此我國對外政策的改變，亦必然造成援外政策的相應調整。

1990年代，我國的受援國仍以中南美洲國家為主。由於在1998年，我國在中南美洲共有十五個邦交國，因此如何加強與鞏固這些國家的邦交關係，如貝里斯、尼加拉瓜、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、哥斯大黎加、巴拿馬、多明尼加、多米尼克、格瑞那達、海地、聖克里斯多福、聖

文森和巴拉圭等，乃成為1990年代，我國所追求的重要外交目標。更值得注意的是，自1993年我國開始推動重返聯合國活動以來，這些中南美洲國家對台北的支持，多未曾中斷。因此，為了要繼續與這些中南美洲國家維繫友好邦交關係，對外經援的提供，乃是試圖協助這些國家經濟發展，以及強化雙方政經關係的重要方式。

在亞太地區，我國的經援活動主要集中在東南亞。援助方式主要以提供中小企業融資、興建工業園區和各種技術援助為主。基本上，我國經援的集中在東南亞，與我國自1993年以來所推動的南向政策有密切關係。台北對印尼、菲律賓和越南的經援提供，即是南向政策的具體實施。<sup>7</sup>此外，由於東南亞與南亞國家的毗鄰中國大陸，故造成該些國家皆未能與我國建立正式的邦交。因此，迄目前為止，我國在亞太地區唯一具有邦交關係的國家，皆集中在南太平洋的索羅門群島、吐瓦魯和諾魯等。多年來，我國對這些國家均不斷提供各種技術合作和人道災難援助。

我國在非洲地區的受援國數目，在1971年後大為減少。就亞洲和中南美洲而言，吾人可以發現海峽兩岸的經援政策，可以說是各有其勢力範圍，發生嚴重的經援競爭並不多。但在非洲地區，儘管台北的邦交國和受援國數目，在1990年代多僅維持在六到八個之多，但雙方的經援競爭卻是相當的激烈。台北和北京在非洲地區強烈的經援競賽結果，造成了這些非洲國家的不斷遊走於兩岸之間，因此斷交與復交情事頻傳。在1990年代，因遊走於兩岸經援之間，而發生與台北和北京斷交或復交的非洲國家，計有南非、賴索托、幾內亞比索、中非、尼日、布吉納法索、甘比亞、

塞內加爾和賴比瑞亞等國。<sup>8</sup> 非洲國家由於經濟發展普遍落後，故常因為獲得台北或北京的經援承諾而告陣前倒戈的國家，可謂不勝枚舉。

## 肆、經援的新觀念架構

自第二次世界大戰後美國所推動的馬歇爾計畫以來，一直到1980年代，西方國家在冷戰體系的戰略思考下，不斷地利用雙邊經援去追求外交和戰略上的目標。美國對以色列所提供的大量經援，就是一個很好的例子。到了1990年代，由於蘇聯的解體，東方集團和華沙公約組織的瓦解，使國際政治局勢進入另外一個新階段。基本上，冷戰的結束，使得許多西方援助國家，跳脫出傳統經援的架構，重新思考除了經濟發展以外，人類所面臨的其他新問題。此外，東歐共黨國家的崩潰，亦證明了西方民主政治有其存在的價值。因此多數的西方援助國家政府，乃轉而開始在經濟發展和成長的議題之外，尋求在受援國家建立公民社會和民主政治的可能性。

在1990年代中期，許多西方援助國政府在提供對外經濟援助時，所面臨的情況已與冷戰時期大異其趣。首先，冷戰的結束，意味著很少會有援助國政府繼續關切軍事和地理戰略等安全因素；反之，更多的援助國政府將更有興趣於受援國的長期發展結構策略，如民主化和消滅貧窮等。其次，當許多援助國政府對雙邊援外的熱心開始有所衰退時，對第三世界國家的加強推動民主政治，使得援助國政府對經援再度燃起一股希望。因此，強化公民社會的建構，乃一時間成為國際發展合作的主要潮流。<sup>9</sup> 根據西方援助國家多年的經援經驗，發現單憑一個國家的經濟成長，仍

不足以改善人民的生活現況。其他的一些因素，包括民主治理、公民社會、消滅貧窮，以及文化在發展中的角色，對人類的發展也都具有同等的重要性。

1996年，「發展援助委員會」（Development Assistance Committee, DAC）即主張建立發展合作夥伴關係。同時，在聯合國所召開的國際會議中，亦達成了建構以「人為中心的發展」（people-centered development）原則。<sup>10</sup> 1999年5月，在「發展援助委員會」的高峰會議中，亦確認了這種所謂的發展夥伴策略（development partnership strategy）。同時，亦有許多研究顯示，人類之間倘無法採取合作與和平的態度，則勢必無法達到經濟上的永續發展。在許多第三世界國家中，由於許多政治、經濟和社會上的實際壓力，不但使得經濟成長緩慢，而且也無法達到環境保護的目標。<sup>11</sup> 這些研究發現，為了解決這些壓力，則首先應該解決的就是貧窮、貧富差距、政治迫害和衝突、文化壓迫和社會隔離等問題。

1999年，丹麥、挪威、芬蘭和瑞典等北歐國家，與世界銀行共同邀請坦尚尼亞、烏干達和越南的政府高層官員，參加在斯德哥爾摩（Stockholm）所舉辦的會議。其目的主要在於找出在援助國和受援國之間，建立合作夥伴關係的障礙何在，以及如何消除這些障礙的存在。<sup>12</sup> 根據該會議的決議，指出為了建構合作夥伴關係，受援國政府必須承擔發展計畫的自主性，而援助國政府也必須要接受與承認受援國政府的主導性。因此，建立合作夥伴關係的原則，乃可歸納為如下數點：（一）以第三世界國家的利益和發展需要為中心；（二）援助國的援助計畫必須符合受援國

的地方策略；（三）經援計畫的擬訂與執行，必須由援助國與受援國共同商議和參與；（四）建構第三世界國家本身的內部執行能力。這種合作夥伴關係的建立，與傳統的經濟援助模式有很大的差異。根據傳統的經援模式，援助國政府自行決定對受援國的援助項目。這種以援助項目為基礎的方式，雖然也實行的相當成功，但卻仍是以援助國的發展取向為主，而發展中國家僅僅是被動的成為受援的對象。如此一來，發展中國家所面臨的基層社會問題，勢將仍難獲得斧底抽薪之解決。

由於國際合作夥伴關係的建立，是一個嶄新的國際思潮，因此我國的援外業務策略和方式應如何因應，實值得深思。不幸的是，目前我國因仍與北京處於政治對立的局面，因此兩岸在外交上的零和遊戲，亦導致了海峽兩岸在第三世界國家的經援競爭。更有甚者，在兩岸關係不穩定的架構下，導致我國的援外政策，被迫仍然停留在冷戰時代的思維。國內民眾在不了解的情況下，遂大肆批評政府的金錢與凱子外交。是以，如何結合國際潮流，並考慮及我國的特殊處境，進而擬訂出適合我國的援外新策略，實值得吾人努力。

## 伍、我國經援工作的轉變與調整

由於海峽兩岸的經援競爭，係處於外交零和遊戲的架構之下運作，因此對於受援國的爭取，主要都是基於建交或提升實質關係的考量，故對於經援內容的設計，多是操短線，而且也不重視援助對受援國人民所造成的實際成效。就海峽兩岸而言，經援的實際成效，其觀察指標主要在於外交關係的是否獲得拓展。如有，則援外計畫成功；如無，則援外計畫徹底失敗。這

種以外交成敗來衡量我國經援成效的方式，造成我國經援政策的普遍受到質疑，也造成我國經援內容的無法達到國際專業化的要求，亦無法與國際援外主要機構組織接軌。更有甚者，我國的援外業務也因此難以統合入世界各主要援助國家的系統內。為解決此一困境，國內各界對於我國的推動經援政策，絕不能以政治外交因素作為檢驗經援成敗的唯一標準。此乃係因為我國所面臨的中共因素，在世界各主要援助國家中無出其右者。因此，對我國而言，兩岸經援競爭乃是一種無奈的現象。

值得注意的是，目前我國所從事的雙邊官方援助，主要係採取「由上而下」的方式。這種援助的方式，強調的是政府與政府之間官方經援協定的簽署。換言之，這是由政府間所帶動的經援工作。採取此一方式的最主要優點，乃係有助於雙方政府間的加強關係，進而強化與提升彼此間的政治與外交關係。但此一方式的缺點，在於這種「由上而下」的援助方式，只是一種項目或點的選擇，無法深入受援國的民間社會。再者，一旦兩國關係惡化，此類「由上而下」的援助或合作方式，亦必將隨著政治的變動而消失。我國對一些非洲國家所提供的技術合作項目，就是屬於此例。我國雖然提供了技術合作，如派遣農技團等，但其所發揮的功效不易達到擴散效果，更不易深入受援國民間。

有鑑於此，我國的援外政策，在從傳統的官方經援，過渡到國際發展合作上，政府應該逐漸重視與受援國下層民眾或社區的建立關係。換言之，我國與受援國的關係，應該「由下而上」，而非傳統的「由上而下」。基本上，「由上而下」的傳統模式，雖然較易導致雙方外交關係的加

強，但雙方維繫友誼的基礎並不穩固，因此受援國變節之事乃時有所聞。不過，「由下而上」的關係，強調的是雙方人民與人民，或社區與社區關係的加強。一旦基礎建立後，必然逐漸由點擴散到面，更易間接增加兩國的政治外交關係。推動這種「由下而上」的關係，就是目前西方援助國家所重視的國際合作夥伴關係。易言之，就是一種以人為本的援助策略。

這種「由下而上」的國際發展合作，強調的是一種夥伴與對等的觀念。且由於這是一種透過民間非政府組織或企業所推動的發展合作，因此不易受到國家政治關係變動的影響。再者，經由民間團體的接觸，必然對於受援國社會的實際需要，比政府更為了解。因此，國內的非政府組織（或透過外交部的策劃）如果能有系統的對一些第三世界國家，進行公民社會的建構、消滅貧窮、人力資源的提升，以及教育訓練等，必然將使我國與這些民間社區的關係更為密切。然後以此為點，逐步擴散到另外一個社區，而由點到面。這種民間對民間的合作，在形成穩定的關係後，勢將對官方形成相當的影響力。例如，受援國政府如果罔顧民間的實際需要，而必須要與我國斷交轉而承認北京，並迫使雙方民間的發展合作中斷，此可能會引起該國民間的極大反彈。易言之，我國與第三世界國家民間發展合作的關係愈穩定，則對我國與該國的外交關係，勢必愈容易維繫良好的局面。

同理，此亦逐漸形成一種民間外交的發展趨勢。更重要的是，這種基於人道關懷所建構的民間合作夥伴關係，將使北京難在國際社會進行全面的封殺與批評。

## 陸、國際發展合作的新機制

從經濟發展的角度來看，我國與這些第三世界國家建立發展合作夥伴關係，比較容易成功的國家應該是在中南美洲和南太平洋地區。基本上，這兩個地區國家的經濟發展，均較非洲地區為高。因此，在台灣的經濟發展經驗或模式，必然比較適合這些國家的發展需要。是以，利用雙邊外援或國際發展合作等方式，來加強鞏固我國與中南美洲和南太平洋國家的邦交或實質關係，必然較易獲得成效。非洲國家由於經濟發展程度較低，對於我國經濟發展模式的需求較低，因此我國欲以傳統經援等方式，強化與非洲國家之雙邊關係，其成效必然較不顯著。

儘管我國的經援，不如北京的受到非洲國家歡迎，但我國似可採取西方國家現正極力推動的國際發展合作精神，積極與非洲國家的民間社會建立合作夥伴關係。於此一作法上，外交部應居於一個主導的角色，積極推動與協調國內一些非政府組織，加強與非洲國家（尤其是邦交國，或有可能與我國改善實質關係者，或是願意接受與我國建立合作夥伴關係的國家）民間建立固定且持續性的網絡關係。這些工作的內容，如消滅貧窮、教育與人才訓練，以及婦女地位的提升等，都是可以透過非政府組織或其他志工團體來達成的。此外，外交部亦可透過國內的非政府組織或相關的學術單位，與特定非洲國家內部的重要非政府組織，建立橫向的網絡關係。

再者，由於中國大陸的經援內容強調的是一種基層建設的成套項目工程，因此在與北京相對照之下，我國應儘量突顯經援內容的特殊性、專業性和不可取代性。在



實際的經援內容方面，似可區分為兩個不同，但又必須要緊密結合的層面。（一）在政府雙邊經援方面，我國所應強調的是中小企業的經營管理、人力資源的管理和培訓、加工出口區和工業園區的興建與經營、各項技術合作、各項專業在職訓練，以及資訊和各項專業工作經營管理等，俾提升受援國政府和民間相關單位的經營效率，以及中小企業的發展。（二）在民間的層面上，我國可以透過國內的非政府組織和非營利組織，加強對受援國民間社會的提供各項人道援助與發展合作；此外，並根據國際發展合作的概念，由國內非政府組織積極在夥伴國家，推動建立公民社會、消滅貧窮、加強基礎教育和醫療衛生、提升兩性平等，以及強化民主參與等具體項目。再者，外交部亦已擬訂「國際發展合作草案」，此一法案的通過，將有助推動我國的國際發展合作，明確劃分決策與執行單位的權責關係，使我國的援外機制邁向制度化、透明化、公開化與效率化。不過，值得思考的是，國人應該了解到這些國際合作夥伴關係的建立，是一項長期性的工作，無法在外交上坐收立竿見影之效。

在建立國際發展合作夥伴關係上，非政府組織之所以扮演重要角色的因素，主要在於其具有因應受援國社會發展差異性的能力。<sup>12</sup> 這種發展中國家社會或經濟發展的差異性，造成了同時需要許多不同性質和功能的非政府組織介入。同時，對於第三世界國家所發生的各種自然災害而言，非政府組織顯然具有比官方更大的機動能力，能對受災國家提供立即的援助。<sup>13</sup> 此外，由於非政府組織所扮演的角色與功能是多元的，<sup>14</sup> 再加上該些組織具有直接與受援國基層社會或地方性機構接觸的

能力，因此其在建構國際合作夥伴關係上，已愈來愈引起援助國政府的重視。<sup>15</sup> 非政府組織所具有的一些優點，如彈性、非官方、承諾和參與的型態，使得渠等較適合於在發展中國家，進行消滅貧窮計畫和複雜的農村發展等問題。事實上，在1980年代和1990年代初，經濟合作暨發展組織、亞洲開發銀行和世界銀行均分別指出，非政府組織在與發展中國家最窮困人民的接觸方面，具有特殊的能力與功能。再者，非政府組織本身的非官方性、非營利性，以及具有專業的背景，亦使其能在推動國際發展合作時，不但可以與援助國政府合作，且亦可以與地方性組織共事，<sup>16</sup> 或可作為政府和這些民間組織的溝通橋樑。而這些功能卻是傳統的官方雙邊援助，力有所不逮之處。

根據上述之討論，到底非政府組織的功能，僅止於人道的關懷或發展合作的提供，還是亦具有某種程度的外交和政治意味。基於目前我國的國際社會處境，以及兩岸關係的惡化，這種非政府組織無意間所扮演的外交角色，是無法完全抹滅的。事實上，非政府組織的有效性，亦可見諸於傳統對外經援的限制性。在傳統雙邊經援無法做到的地方，如政治因素和外交關係的困擾，則非政府組織有其可發揮的空間。日本的一個非政府組織Peace Wind，即係在官方外交關係的缺乏下，加強其對北韓的提供各項人道援助和人力資源發展等計畫。

基本上，根據西方主要援助國家的經援經驗，可以發現各國的非政府組織在從事人道援助或國際發展合作時，所採取的策略主要有二：（一）由援助國的非政府組織，與受援國的非政府組織直接進行合作，並建立夥伴關係。由雙方共同對受援

國的民間社會進行相關的計畫，如消滅貧窮、公民治理和人力資源的提升與訓練等。（二）由援助國的非政府組織，直接對受援國的人民或社區，進行各項人道或建立各種合作夥伴關係。對我國而言，這兩種作法都值得採行，俾加強和擴大對受援國民間社會的影響力。此外，在加強與國際非政府組織的合作方面，政府似可透過國內非政府組織，與這些國際非政府組織共同進行對開發中國家的人道援助或國際發展合作計畫。這種由國內外非政府組織所共同建構的網絡關係，將使我國民間逐漸融入全球國際發展合作的體系中。

## 柒、結論

根據上述之討論，儘管我國援外工作的推展受到許多主客觀環境的限制，進而導致成效不彰。雖然新政府在推動對外經援時，承襲了舊有的結構；不過值得注意的是，由於許多新因素的出現和環境的變遷，使得新政府在開展援外事務時，亦出現了新的轉機與新的思考方向。首先，自1999年1月，我國與馬其頓建交以來，政府與民間不斷提供人道援助予馬國政府。同時，我國對科索沃的人道援助，亦是延續我國對外的人道關懷工作。因此，近年來我國基於人道主義所對外提供的緊急災難援助，儼然成為我國援外工作中的主流價值。這種以人道主義為精神，對受援國人民生活疾苦的關切，使得北京難以在國際社會上公開抨擊，或利用外交手段進行干預。反之，我國卻可以運用這種人道援助，加強與受援國人民的關係。基本上，傳統雙邊援外是採取一種由上而下，強調政府與政府上層政治性接觸的模式；但這種政治性關係，卻是建立在脆弱的政治與

外交基礎上。在相互對照之下，我國所提供的這種人道關懷援助，即是試圖要與受援國人民，建立一種由下而上的草根性關係。此顯示出人道援助不僅無國界之分，而且亦已然發展成為全球的一種主流價值，並同時突顯了非政府組織的重要性。

在冷戰結束和蘇聯等共產國家解體後，由於台北和北京依然處於政治對立的情勢，故已成為第三世界國家唯一仍可從中牟利，以獲得來自兩岸的經援。由於對外經濟援助工作，其動機與本質是相當的複雜，因此將當前我國所積極推動的國際發展合作，解讀為一種金錢或凱子外交，實有欠公允。因為舉世各國不但利用經援，來追求其外交目標，而且比起北京的援外規模，我國仍是微不足道。我國若放棄經援，無異在當前拓展國際生存空間，以及兩岸敵對的情勢下，提前自廢武功。當然，海峽兩岸的經援競爭，徒然耗費有限的經濟資源，乃是有目共睹。但在雙方政治關係尚未有所改善的情況下，這種經援外交的競賽，對台北當局而言，實在是一種無奈的抉擇。有鑑於此，政府近年來已致力於國際發展合作與合作夥伴關係的推動，並加強與國內外非政府組織的協調與合作，期能在制度化與透明化的前提下，為我國開展援外工作的新里程碑。

### 【註釋】

1. 林德昌，*海峽兩岸援外政策之比較研究*（台北：成文出版社，民國八十八年），頁廿二。
2. 有關此一方面的論述，請參見 K. von Vorys, *The Political Dimensions of Foreign Aid*（Philadelphia: University of Pennsylvania, 1967）；L.D. Black, *The Strategy of Foreign Aid*（Princeton: D. Van

- Nostrand Company, Inc., 1968 ) ; S.P. Huntington, "Foreign Aid for What and for Whom," *Foreign Policy*, No. 1 ( Winter 1970-71 ) : 161-189; D.A. Baldwin, *Economic Statecraft* ( Princeton: Princeton University Press, 1985 ) ; K. Norr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations* ( New York: Basic Books, 1975 ) : J. White, *The Politics of Foreign Aid* ( New York: St. Martin's Press, 1974 ) ; and Teh-chang Lin, "Taiwan's Foreign Aid: An Instrument of Foreign Policy," *New Zealand Journal of East Asian Studies*, Vol. IV, No. 1 ( June 1996 ) : 58-80.
3. 關於受援國理論，請參閱 Teh-chang Lin, "The Donor versus the Recipient Approach: A Theoretical Exploration of Aid Distribution Patterns in Taipei and Beijing," *Asian Perspective*, Vol. 24, No. 2 ( Summer 2000 ) : 153-171.
4. The World Bank, *World Development Report 1996* ( New York: Oxford University Press, 1996 ) , 188.
5. 同前註。
6. 林德昌，*海峽兩岸援外政策之比較研究*，頁三一。
7. Teh-chang Lin, "The ROC's Foreign Aid and the Southward Policy," *Issues & Studies*, Vol. 31, No. 10 ( October 1995 ) : 1-20.
8. Teh-chang Lin, "Taiwan's Foreign Aid: An Instrument of Foreign Policy," *New Zealand Journal of East Asian Studies*, Vol. IV, No. 1 ( June 1996 ) : 58-77.
9. Harry Blair, "Civil Society and Building Democracy: Lessons from International Donor Experience," in *Civil Society and International Development*, ed., by Amanda Bernard, Henny Helmich and Percy B. Lehning ( Paris: OECD, 1998 ) , 65.
10. 如OECD和世界銀行分別公佈了「建構廿一世紀」( Shaping the 21<sup>st</sup> Century ) 和「全面發展架構」( Comprehensive Development Framework ) 的文件。
11. L. Arizpe, F. Paz and M. Belazquez, *Culture and Global Change: Social Perceptions of Deforestation in the Lacandona Rain Forest* ( Ann Arbor: University of Michigan, 1997 ) .
12. OECD, *Development 1999 Report: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* ( Paris: OCED, 2000 ) , 108.
13. Terje Tvedt, *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs & Foreign Aid* ( Oxford: James Currey, 1998 ) , 42.
14. Brian H. Smith, *More Than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid* ( Princeton: Princeton University Press, 1990 ) , 3.
15. Terje Tvedt, *Angels of Mercy or Development Diplomats*, 35.
16. J.F.C. Turner, "Issues and Conclusions," in *Building Community: A Third World Case Book*, ed., by B. Turner ( London: Habitat International Coalition, 1988 ) .
16. 關於此些論點，請參見 J. Clark, *Democratizing NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development* ( London: Earthscan Publications, 1991 ) and D.C. Korten, *Getting to the 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and the Global Agenda* ( West Hartford: Kumarian Press, 1990 ) .