



**中華民國外交部**

Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)

100 台北市凱達格蘭大道2號

No. 2 Kaitakelan Blvd., Taipei, 100, Taiwan, R.O.C.

TEL:(02)2348-2999

<http://www.mofa.gov.tw>

# 進步夥伴 永續發展 援外政策白皮書 (摘要)



中華民國外交部

2009年5月

# 援外政策白皮書摘要

## 前言

為貫徹政府「活路外交」之政策思維，外交部將以「進步夥伴、永續發展」為我援外政策主軸，建立專業、負責之援助模式，以提升援助效益，進而與世界接軌。本白皮書第1章說明我國援外之宗旨；第2章簡介國際援助發展潮流；第3章回顧我國從受援國到援助國之發展歷程；第4章說明我國援外工作執行概況；第5章闡述「活路外交」倡議下之援外新作為。

## 壹、我國援外宗旨

依憲法規定，敦睦邦交、促進國際合作、提倡國際正義及確保世界和平係中華民國外交追求之目標。世界先進國家無不重視開發援助，面對當前全球化衝擊，援助工作尤其具有多重意義及豐富內涵。我國援外係為貫徹憲法精神及順應世界潮流，其宗旨在於：

**一、敦睦邦交關係：**我國由於外交處境特殊，尤須有效運用有限資源，對外援助之優先對象及資源分配，向以敦睦邦交為主要考量，並透過專業與有效之援外計畫，協助友邦發展經濟基礎建設；

**二、善盡國際責任：**「促成國際合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化及人類福利性質之國際問題」為聯合國宗旨之一，千禧年發展宣言亦呼籲已開發國家給予更慷慨之發展援助。我國於2008年

已是全球第20大經濟體，自當善盡對國際社會之責任；

**三、保障人類安全：**威脅人類安全之因素包括飢荒、疾病、毒品走私、氣候變遷、環境污染、種族衝突及恐怖主義等，嚴重影響全球安全與和平，我援外工作除可對全球安全與和平做出重要貢獻，亦有助確保人類生存及環境永續發展；

**四、回饋國際社會：**我國於1950年至1980年代曾接受國際組織及美國等富有國家之捐贈與援助，完成許多重要經濟基礎建設。基於飲水思源，分享臺灣發展經驗，回饋國際社會，確實是我應盡之義務；

**五、發揮人道精神：**當前全球仍有數億人口面臨貧窮、飢餓、疾病及天然災害等困境，故我將秉持「以人為本」之核心價值，及時對面臨急難或匱乏之國家提供技術、財務、糧食、物資等援助。

## 貳、國際發展援助潮流

為使我援外工作之內涵及作法能配合國際間發展援助主流與時俱進，首先需認知相關歷史沿革及當前主要議題。

國際發展援助可回溯至「馬歇爾計畫」及相關國際組織之成立，冷戰時期之援助曾為外交工具。20世紀後期，國際人道援助逐漸增強，經濟、司法及民主改革、毒品防制及環境保護等跨國問題，均成為國際發展合作之重要議題。

為整合國際援助資源，聯合國大會設定應於2015年前達成之8大項「千禧年發展目標 (Millennium Development Goals,

MDGs)」如下：(1)減少極度貧窮與飢餓；(2)普及初級教育；(3)促進性別平等並賦予婦女權力；(4)降低兒童死亡率；(5)改善孕、產婦保健；(6)對抗愛滋病、瘧疾及其他疾病；(7)確保環境永續；(8)建立全球發展之夥伴關係。

經濟合作暨發展組織 (OECD) 於2005年3月間在巴黎舉行高層論壇，由116個國家及國際組織代表共同簽署通過「巴黎援助成效宣言」，並提出5大援助行動準則：(1)在地化(Ownership)：由受援國主導本身發展政策及策略，並負責協調援助資源之分配；(2)一致性 (Alignment)：援助國應支持受援國之發展策略、合作機構及執程序；(3)諧和性 (Harmonization)：援助國之行動應和諧化及透明化以發揮綜效；(4)成果導向 (Managing for Results)：援助之資源及決策應以成效為主要考量；(5)互相負責 (Mutual Accountability)：援助國與受援國彼此對發展成效負責。

為順應國際潮流，外交部將以「千禧年發展目標」建立我國國際合作之整體架構，並依據「巴黎宣言」調整援助模式，以成為國際間負責任之利害關係人。

### 參、我國由受援國到援助國之歷史沿革

我國因美國、日本、沙烏地阿拉伯等先進國家及國際組織之援助，加上政府與全民之努力，締造了傲人之經濟成就，亦為日後由受援國轉變為援助國之發展奠定堅實基礎。美國自1951年起正式對臺灣提供經濟援助，15年援助期間所提供之計畫型援助與非計畫型援助之總額達14.82億美元，其中以經濟援助為主，佔總額之70%；剩餘農產品援助佔26%；開發貸款基金類型佔4%。上述計畫之執行過程中，我國政府或受援單位多須依協定在規定

期限內於專設帳戶內存入等值新臺幣價款，以供贈與、貸款、償還到期美援借款之本息等進一步援助之用，通稱為「美援相對基金」，對我國當時許多重大建設確曾發揮關鍵助力。此外，重要國際組織亦曾藉由提供貸款與技術合作等援助，協助我國進行交通基礎建設、工業設施、金融發展、醫療與公共衛生提升、農漁業發展、教育及人才培訓等計畫。

我國於受援時期每年接受外援約1億美元，在1950年代約佔全年國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 之9%，足見我們應更積極透過援助與世界分享「臺灣經驗」，以回饋國際社會對我之支持與協助。

1959年我國首批農業技術人員在美國政府經費支持下抵達越南西貢，開創參與國際援助之先河。1960年起我開始透過「先鋒計畫」派遣農耕隊前往非洲協助農業建設，以爭取非洲地區支持我聯合國代表權案。1989年10月經濟部成立「海外經濟合作發展基金管理委員會 (海合會)」，對友好開發中國家提供開發性貸款和技術協助。為加強國際合作，增進對外關係，於1996年7月1日正式成立「財團法人國際合作發展基金會 (國合會)」，成為我政府所設置與國際接軌之專業援外機構。

## 肆、我國援外工作概況

2008年度我國政府開發援助 (ODA) 總額經初步統計為4.3億美元，約佔國民總所得毛額 (Gross National Income, GNI) 之0.11%，主要係透過雙邊援贈進行，佔總額92%，其項目包括：協助友邦基礎建設 (66%)、技術協助 (11%)、人道救助 (6%)、教育訓練 (4%) 及其他 (5%)；另多邊援助則佔8%。

## 一、在雙邊援贈方面：

**(一)協助友邦基礎建設：**共計執行306項計畫，包含「財政建設」49項、「醫衛建設」38項、「社會建設」34項、「經濟建設」31項、「交通建設」29項、「教育建設」27項、「農漁業建設」27項、「文化建設」26項、「科技建設」21項、「社區發展」17項及「環境保護」7項。

**(二)技術協助：**計派駐海外技術團30團，專家技師210位、海外替代役役男80位，分布於亞太、亞西、非洲及中南美洲等地區共28國家，執行農藝、園藝、水產養殖、畜牧、食品加工、資訊及職訓等計83項合作計畫。在醫療合作方面，除衛生署在索羅門群島及馬紹爾群島派駐醫療團隊外，外交部亦委託國合會派遣3個醫療團常駐非洲友邦國家布吉納法索、聖多美普林西比及史瓦濟蘭，共派遣22位專科醫生及14位具醫療或公衛背景之役男。國合會另與「國際衛生醫療策略聯盟」所屬醫療機構合作，派遣國內專業醫護人員組成之「行動醫療團」，赴友好國家進行為期2至3週之國際衛生醫療合作計畫。2008年我國共派遣行動醫療團計18團次前往亞太、中美洲及加勒比海地區共13國進行義診。國合會並應我駐外館處需求，計派遣86名長、短期志工分赴友邦及友好國家服務，在各專業領域發揮所長，對推展我對外關係貢獻良多。

**(三)人道救助：**重要救助行動包括賑濟瓜地馬拉等10國水災或風災之災民，並透過教廷濟助尼加拉瓜等10國遭受天然災害或戰亂侵襲之人民。另補助臺灣國際醫衛行動團隊、臺灣路竹會及北美洲臺灣人醫生協會等組團前往厄瓜多等國進行緊急醫療救援。

此外，我國並基於人道考量提供醫療及民生物資予有需要之國家，主要項目包括捐助馬紹爾等國醫療儀器、協助國內慈善機構捐贈甘比亞及薩爾瓦多等國輪椅，以及對海地等6國捐贈總計19,000公噸之食米。

**(四)教育訓練：**在「技職教育」方面，曾資助布吉納法索之「職訓計畫」、海地「縫紉及美容職訓中心」，並以貸款方式支持甘比亞等5國之技職教育計畫，此外並提供技術協助史瓦濟蘭等3國之職訓計畫。在「在職訓練」方面，外交部及國合會共開設或補助辦理28個班別，計有55國628名外國政府官員來臺參訓。此外經濟部、農委會、衛生署等亦辦理8項教育計畫；在「高等教育」方面，2008年計有1,355位「臺灣獎學金」學生及223位「國合會國際高等人力培訓獎學金」學生在臺攻讀學士及碩博士學位。

## 二、在多邊援贈方面：

**(一)對國際組織機構捐贈：**包括認捐「亞洲開發銀行 (ADB) 開發基金」，及透過「中美洲發展基金 (Central American Development Fund)」、「亞洲生產力中心 (Asian Productivity Organization, APO)」及「亞太糧食肥料中心 (Food and Fertilizer Technology Center, FFTC)」等組織協助開發中國家之基礎建設。此外，我並捐助支持「亞蔬-世界蔬菜中心 (AVRDC-The World Vegetable Center)」之「全球園藝倡議」(Global Horticulture Initiative) 及「美洲青年創業基金 (Young Americas Business Trust, YABT)」之「青年企業家領袖階層網路計畫 (Young Entrepreneur Leadership Network)」。

**(二)設立專項基金與國際組織機構合作：**我國除在歐洲復興開發銀行 (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 設有「臺灣-歐銀技術合作基金 (TaiwanBusiness-EBRD Technical Cooperation Fund)」，並透過與國際慈善機構「美慈組織 (Mercy Corps)」合作成立之「緊急援助相對基金 (Emergency Response Fund)」。

**(三)與國際組織機構合作投融資：**我國為亞洲開發銀行及中美洲經濟整合銀行之會員國，且與美洲開發銀行等均有合作往來。我目前與該類多邊開發組織之合作多以合作融資及合作投資為主，例如在歐洲復興開發銀行設立「特別投資基金 (Financial Intermediary Investment Special Fund, FIISF)」，對歐銀受援國進行之投融資計畫。

## 伍、「活路外交」下之援外新作為

「活路外交」之政策思維為我援外業務提供轉型契機，為貫徹馬總統有關援外工作「目的要正當」、「程序要合法」及「執行要有效」之指示，今後我國援外工作將在敦睦邦交及增進對外關係之前提下，確立以「進步夥伴、永續發展」為政策主軸，並依循「巴黎宣言」之原則，建立專業化及成果導向之發展合作模式，藉以符合國際規範及提升援助效益。

### 一、進步夥伴：

**(一)建立專業有效之合作模式，期與友邦共創進步繁榮：**我國友邦中之22個開發中國家仍將是我國際合作領域中最重要且最緊密之夥伴。我國將更集中資源加強與友邦之各項合作計畫，並

將依循國際規範建立專業及有效之合作模式，期能擴大援助之實質效益，與友邦人民共創進步繁榮。

外交部將依據友邦長期發展計畫及優先順序，並針對我國具比較優勢之部門及技術，透過雙邊高層協商擇定援助項目及執行方式，簽訂短、中、長期合作計畫及協定，明確規範雙方之義務與責任，其中工程及相關採購將以我國廠商為優先合作對象。

「雙邊援贈計畫」應依受援國之國家預算系統進行追蹤與評估，我方則視執行成效核撥相關經費，並在預算許可之情形下，提供長期性及可預期之支援。

「技術協助計畫」將導入計畫循環 (project cycle) 觀念，並依「成果導向」建立總目標、分年目標及具體之評量指標。外交部將據以執行監督及評估，並適時進行必要之調整。

**(二)拓展多元夥伴關係，期與國際接軌：**為避免資源重疊浪費，我國將依循「巴黎宣言」之「諧和性」原則，與各援助單位及私部門建立多元化之援助夥伴關係，包括：

**(1)加強與援助國及國際組織協調：**除積極參與援助國會議，外交部將尋求適當之合作機會，與其他援助國共同進行技術協助或教育訓練之相關計畫。在多邊合作方面，除將加強與世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 及各區域開發組織等之合作關係，亦將爭取加入國際間重要之發展援助組織。

**(2)增進與非政府組織 (Non-Governmental Organization, NGOs) 合作：**我國民間團體近年來積極於世界各地進行賑災、扶貧、教育及災後重建等人道工作，並獲得國際社會高度肯定。未來外交部除將加強與國際非政府組織 (INGOs) 合作進行援助計畫，並將續與國內實際從事國際人道救援之民間團體 (NGOs) 及

政府相關部會協調，期能共同建立「臺灣民間團體 (NGO) 國際人道援助聯繫平台」，藉以分享經驗及整合資源，以及協助我國民間團體與國際非政府組織合作執行國際人道援助計畫，共同為增進人類福祉而努力。

**(3)結合私部門力量：**為擴大合作效益及創造多贏，外交部將續積極研議可行之作法，包括透過投資補助等優惠措施協助業者前赴友邦設廠、建立適當機制鼓勵國內企業前往開發中國家進行投資、擴大國內廠商參與我雙邊及多邊援助計畫之相關工程及採購，以及藉由賦稅減免鼓勵私人企業捐助友邦所需之物資，藉以共同參與我援外工作。外交部並將繼續透過國合會招募海外志工及海外替代役，協助我駐外技術團及醫療團，並配合執行資訊與華語教學及環境保護等國際合作業務。

## 二、永續發展：

我將以聯合國千禧年發展目標為主要架構，制訂對區域及相關國家之援助策略，並配合我國技術強項及具優勢之產業部門，擇定其中5項發展目標列為優先合作項目，據以規劃今後我推動援外工作之策略與方向。包括：

**(一)消除極度貧窮及飢餓：**加強協助農業增產，滿足糧食需求，並挹注私部門資金，刺激產業成長；

**(二)加強人力資源開發：**我將推動初級教育之普及，協助培育高等人力，強化技職教育體系與產業發展之連結，以協助友邦提升國家整體能力建構及促進經濟發展；

**(三)對抗傳染病：**我將透過建立多元化之合作方式，加強醫事人員訓練，持續推動國際雙邊及多邊醫療合作，以深化我國國際

衛生醫療援助之角色與影響力；

**(四)推動環境永續發展：**未來將透過協助運用地理資訊系統，推動環境保護計畫，並推廣廢棄物處理與資源回收等計畫，協助合作國家加強環境永續發展；

**(五)強化全球合作發展夥伴：**以我技術強項，加強發展夥伴關係，包括：(1)響應「貿易援助」：透過與「國際貿易資訊暨合作機構 (Agency for International Trade Information and Cooperation, AITIC)」等國際組織合作，協助合作國家之貿易能力建構；(2)滿足小型島國之特別需求：呼應聯合國「模里西斯宣言及策略」，以財務、技術、教育及貿易手段，支持小島型友邦永續發展之相關計畫；(3)與私部門合作提供資訊通信等新科技：結合國內資通訊產業實力，協助友邦設立數位中心；利用國內系統軟體設計開發之優勢，協助合作國家建置電子化政府(e-government)，以及結合國內相關企業，共同支持「亞太經濟合作數位機會中心計畫 (APEC Digital Opportunity Center, ADOC)」之倡議。

## 結語

國際援助對我國經濟之進步與發展功不可沒，「臺灣經驗」亦為我國分享國際社會之重要資產。我國推動援外工作已有50年，面對當前國際援助發展潮流，嶄新時代之來臨適為我國援外工作提供轉型契機。

國際開發援助之路確屬艱辛與漫長，本白皮書之提出對我國援外工作之整裝再發意義重大，惟其貫徹與落實荊棘仍多。外交部、國合會及駐外館團同仁當以「務實之理想主義者 (a realistic idealist)」自許，並全力以赴，期為我國援外工作開創新局。