

2016-2030 台灣國際合作發展 概念書-台灣海外援助發展聯盟倡議

- 連結全球公民社會的台灣巧外交

日期：2016 年 10 月 24 日

前言

二次大戰結束迄今，台灣政府投入國際援助已近一甲子，然而隨著國際局勢的變遷，台灣對外援助政策面臨巨大挑戰與轉型。理由包括，其一，邦交國數量縮減，目前僅剩 22 個，但台灣與非邦交國，特別是東南亞國家，維持密切的經貿關係；其二，為鞏固邦交，大部份政府援助資源(ODA)投注在邦交國，透過民間組織執行政府援助經費比例相對較少；其三，援外輸出的台灣經驗，早年以農、漁業為主，近年著重資訊及經濟發展經驗，然而對於民主與人權價值的倡議較少涉及；因此，如何轉型台灣對外援助的效能及能見度，結合民間組織力量、強化外交體系專業國際發展知能，以符合國際發展新趨勢，實為重要課題。

永續發展為未來國際合作之核心

台灣當前援外政策指導原則仍以 2009 年提出之「援外政策白皮書」為依據，惟 2009 年至今，隨著全球經貿科技發展、氣候變遷、和平與安全等，國際發展與關切的議題已有重大轉變。台灣若仍停滯在以當時之政策方針作為推動援外事務之參考，實無法回應全球國際發展趨勢及開發中國家現有之需求，且成效非常有限。去(2015)年 9 月，聯合國大會通過的「永續發展目標(SDGs)」，以及 11 月聯合國氣候變化框架公約締約國通過的「巴黎協議 (COP21)」。這兩份影響 2016 年至 2030 年全世界未來走向的關鍵文件，將可提供台灣重新檢視與擬定援外政策之重要參考與指引。「永續發展目標(SDGs)」與「巴黎協議 (COP21)」這兩份文件都來自全球超過 180 個國家共同的認知，經過 2-3 年對國際援助脈絡的深刻討論，認為傳統援助忽視「經濟繁榮」、「社會永續」、「地球環境」、「和平包容」和「執行效能」等整合性的國際合作與發展面相，因此提出永續發展策略，以 5P

【People(人類), Planet(地球), Peace(和平), Partnership(夥伴), Prosperity(共榮)】做為國際合作永續發展思考框架，以提供全球明確而整全的長期發展策略目標。爰此，台灣倘仍依據 2009 年之「援外政策白皮書」推動外交政策，已不足以與全球主流價值的核心接軌，確實面臨不得不轉型的壓力。

公民社會組織(NGOs)積極參與國際合作

台灣公民社會組織參與國際援助，實際上比官方援助歷史更悠久，也是在非邦交

國協助政府推動國際合作發展不可獲缺的重要夥伴。公民社會組織參與的國際合作不但方案多元，也不受限於邦交國，且以更具有彈性的方式推動國際合作計畫，此外公民社會組織在推動國際合作計畫時，重視在地化需求、政府治理、環境永續、責信及透明的機制，對於合作經費運用更具效益，並也在國內外培育眾多相關領域的專業人才。政府應善用公民社會組織之資源與能量，與公民社會組織建立堅強夥伴關係，透過 NGOs 執行 ODA，使援助經費能以完善計畫型態 (Comprehensive Project) 執行，建立計畫管理、監督與評估機制，以達到最大效益。現今政府對外援助計畫仍以邦交國為主，大部分 ODA 也透過國際合作發展基金會(簡稱國合會)執行，極少運用公民社會組織之管道與觸角推動邦交或非邦交國合作業務，實為可惜。此外，國合法與稅務安排等制度上的束縛，也大幅限縮了政府與民間在援外的合作範圍。

國際合作發展新思維- 推動「巧外交 (Smart Diplomacy)」

國際援助僅是國際資源流動的多種形式之一，隨著國際發展之趨勢，政府亟需跳脫傳統援助方式，取而代之以更包容性的國際合作發展思維，整合外交、教育、科技、經貿、醫療、人權、勞動、環保等各部會資源，針對不同開發中國家需求，量身打造跨部門合作的國際發展策略，才能使台灣擺脫外交困境，創造以人為本的自由民主價值，成為全人類發展過程的重要角色。因此，我們主張台灣未來的全球發展戰略，必須跳脫傳統外交的「國與國」思維，擴展成為串接全球公民社會的「巧外交 (Smart Diplomacy)」，整合台灣硬實力與軟實力，結合官方與民間資源，發展雙邊及多邊合作策略，共同提出「經濟繁榮」、「社會永續」、「地球環境」、「和平包容」和「執行效能」等五方面具體行動綱領。讓巧外交打破傳統邦國數量迷思，鬆綁台灣能量成為世界各地公民重要夥伴，共同為促進全球人類文明與發展而努力。

綜合上述情況，台灣海外援助聯盟(Taiwan AID)等 30 餘個從事國際合作與發展之非政組織，提出政策建議如下：

- 一、**建立真誠夥伴關係落實民間參與**：鑒於國際合作發展計畫欠缺跨部會橫向協調與整合機制及法源，導致各部會國際合作業務各自為政，難以發揮綜效。因此政府應與從事國際合作之跨部會進行橫向協調並建立整合機制，且應與企業及 NGOs 建立定期對話機制，從援外經費運用及國際合作計畫規劃、參與、監督與評估，共同檢視國際合作計畫成效，以作為援外政策改進之重要

參考依據。

- 二、**改善政府開發援助經費透明機制，藉以提昇援助效能：**政府開發援助經費 (ODA)的提升是台灣參與國際合作之基本展現，以聯合國的要求，各發達國家之 ODA 須達 0.7% GNI，台灣目前的 ODA 約僅 0.053% GNI，仍有許多努力空間。此外，ODA 執行之效能亦應符合釜山協議宣言，包括在地化、結果導向、責信、透明性及包容性夥伴關係等，因此如何監督政府 ODA 發展效能(例如可參考韓國成立 Watch ODA)實為未來重要政策之一。
- 三、**修訂援外法令與政策，鼓勵長期紮根發展計畫：**以台灣外交現實處境，國際合作發展工作配合外交須有新思維，資源的分配與運用應均衡於邦交與非邦交國，特別政府刻致力推動新南向政策，如何整合國內資源包括 NGOs、企業、政府部門等資源，善用台灣 NGOs 在地知識，推動務實外交實為要務。因此，重新檢視政府從事國際合作之法制基礎，建立評選國際合作計畫之透明操作機制，積極鼓勵公民社會組織參與國際發展長期計畫，以尊重的態度提供資源，捲動台灣 NGOs 與企業投入國際實務合作工作，達到強化台灣對東南亞、南亞之實質影響力與能見度及聯合國永續發展目標。
- 四、**建立啟動亞洲人道援助制度化機制：**隨著全球氣候變遷，大型災難頻頻發生，政府面對國際大型災難，欠缺因應機制之 SOP 及整體救災策略，亦無基金與資源準備，無法及時有效回應國際災變，因此，我國可以率先推動，建立跨國緊急災害援助互助機制，率先投入資源，並靈活結合民間能量，投入救災與災後重建及復甦計畫。
- 五、**提供青年參與長期國際發展志工：**青年參與國際志工已蔚為全球國際趨勢，透過青年的參與能提供創新與翻轉式的思維及合作計畫，青年對於社群網絡的串聯強項，實為倡議國際發展之關切議題不可忽視的實力。教育部青年發展署雖有補助經費鼓勵青年參與志工活動，但因資源有限，且過度著重在短期體驗活動，欠缺長期且深入之志工計畫，包括志工服務國家、地點、機構與計畫評估、志工遴選、培訓、工作規範、管理、監督、任滿獎勵等均無長期規劃的規範，難以產生深度連結。未來宜加強青年國際志工長期培力，並應與 NGOs 及企業結合，透過 NGOs 或企業在海外之據點，創造各種駐點與實習機會，派遣長期志工(3 個月至 2 年)協助國際合作計畫之執行，同時培

養青年正確的國際合作發展概念。

六、**倡議海外台商投資之企業社會責任(CSR)**：國際合作發展計畫與企業結盟，除可善用企業資源，如經費、人力、專業、技術、網絡等外，也能協助企業推動在地社會企業責任。根據統計 2015 年台商境外(包含中國大陸)投資超過 200 億美元，台商除賺取外匯之外，對於在地化的社會企業推動亦為企業永續經營發展的重要策略。透過與當地 NGOs 合作執行在地合作計畫如教育、環保、醫療、基礎建設、婦女培力等可協助在地社區發展。惟許多台商對於社會企業仍僅停留在辦活動、提供獎學金的概念，未能有全盤規劃，未來可透過台灣 NGOs 在當地執行之國際合作計畫，結合台商境外投資資源，協助台商推動社會企業，此外政府亦應設立獎勵辦法，獎勵及鼓勵境外投資之台商，推動在地社會企業，善盡全球公民責任。

七、**鼓勵臺灣公、私、第三部門積極參與南南發展合作(South-South Development Cooperation, SSDC)**：南南發展合作是未來國際發展之新趨勢，透過此合作架構，南半球開發中國家可以彼此合作，分享經驗、知識、工具、技術、資源等，以檢視其自身之挑戰，尋求解決方法。此外，原屬於此區域之開發中國家(如中國、巴西)也已投入大量援助資源、技術及經費，協助其他國家發展，特別是中等收入國家(MIC)及低等收入國家(LIC)。台灣 NGOs 在開發中國家執行計畫，應提供創新方法，透過知識分享、技術指導、教育訓練、倡議活動等，協助南南國家推動經濟、人權、治理、性別平等發展，政府可透過 NGOs 在南南發展合作上積極投入，展現國際參與能量。