DOI：10.30390/ISC.202209_61(3).0002

2000年代末以來臺灣援外轉型：從「建交」導向延伸「發展」導向*

吳奕辰
國立臺灣大學地理環境資源學系博士後研究員
簡旭伸
國立臺灣大學地理環境資源學系特聘教授
國立臺灣大學氣候變遷與永續發展國際學位學程主任

摘要

臺灣是事實上的（de facto）獨立國家，然而其法理上的（de jure）獨立地位在中國打壓之下並不被國際廣泛承認。長久以來，臺灣藉由援助邦交國來換取外交承認，形成「建交導向」的援外政策；然而過去十多年來，在論述上、制度上和實踐上出現一系列改革，呼應美歐澳日等理念相近國家的價值，也就是經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development）的國際援助典則。本文主張這是從「建交導向」延伸到「發展導向」，主要透過與理念相近國家共同推動三邊與多邊合作，使臺灣參與更多國際事務。另外，在延伸「發展導向」的過程，出

* 致謝：本研究受科技部專題研究計畫「國際發展三角合作再理論化：臺灣援助在約旦之個案（108-2410-H-002-171-MY2）」之支持。作者們感謝兩位匿名審查委員提供詳盡且具有啓發性的意見，使本文能更加完善。然若文中有任何謬誤，則由作者們自負。

現兩種安全概念。其一，是本就預期透過各類援助，協助區域繁榮與安全穩定；其二，則是在過程建立互信，在特定國際局勢下讓理念相近國家也願意以行動來支持臺灣安全。

關鍵詞：國際典則、援外政策、經濟合作發展組織、理念相近國家、三邊合作

* * *

壹、緒論：與理念相近國家一起推動國際發展

2020年4月，爲應對全球COVID-19疫情，中華民國（以下簡稱臺灣）捐贈上千萬片口罩及各項醫療設備支援數十個疫情嚴重的國家。這波後來被稱爲「口罩外交」的援外計畫，至少在四個面向挑戰長久以來各界對臺灣援外的刻板印象。首先，口罩外交受援國僅少數是邦交，多數是無邦交的美國、歐盟國家和新南向國家。其次，口罩外交的本質是人道援助，而非過往較爲人知的農業或科技等合作。第三，口罩外交透過雙邊模式贈送，也透過多邊的平臺分配，例如歐盟緊急應變協調中心。最後，捐出的口罩包含民衆預購後自主釋出的配額，認捐活動推出短短半個月就有超過50萬人響應超過400萬片，顯示民衆對此高度參與和支持（陳韻聿 2020）。

從邦交到非邦交，從技術合作到人道援助，從雙邊到多邊，從官方獨辦到民間參與，顯示臺灣援外不同於以往印象的四項特徵（簡旭伸、吳奕辰 2020a; Chien and Wu 2021）。本文主張這是政府援外思維長期轉型的結果：從爭取建交的「建交導向」思維，[1] 逐漸延伸到與「理念相近國家」一起從事人道與發展的「發展導向」思維，讓全球有需要幫助的人民，可以過得更好、更有尊嚴

[1] 所謂建交導向，指涉在冷戰期間，臺灣與東西德、南北韓類似有「建交導向」的援外競爭（Newnham 2000），或類似古巴以特定技術換取外交空間突破孤立的典型南南合作模式（Huish 2014; Kruijt 2020）。臺灣的建交導向模式大體上有四個特點，關注特定政經高層的關係，進而孳生貪汙腐敗；甚少多邊援助，偏好雙邊形式，以利鞏固邦交關係；甚少與民間合作，偏好由政府全權主導；援助不附帶改革條件（Chien and Wu 2022）。

與價值。

這個從外交延伸到國際發展的思維變遷長達十多年，亦即是從馬英九政府延伸到蔡英文政府的持續成果（簡旭伸、吳奕辰 2020b）。臺灣於2010年立法通過國際合作發展法，明定每年外交部需公布《國際合作發展事務年度報告》（以下簡稱：援外年報），正好成爲描繪援外轉型新圖像的重要資料來源。比對2011到2020年援外年報，臺灣在2010到2019年總共援助104國，超過全球194國的一半，執行1400餘項計畫。[2] 其中包含23個邦交，分布在中南美洲、大洋洲和非洲，外加南歐的教廷，總共執行800餘項計畫。另外有81個非邦交，分別在亞太、亞非以及東歐和中南美分別有20多國，在西歐北美也有7國，總共執行500餘項計畫。上述1400餘項計畫，有超過100項更是由臺灣提供資金或技術，與「理念相近國家」三邊或多邊合作（詳如參之一與參之二節）。

援外思維變遷也帶動民意支持。2017年有民調詢問，「您比較認同，將資源與經費投入『參與國際社會』還是『維繫邦交國』？」，將近七成選擇前者，僅一成選擇後者，而選擇「兩者都可以」或「兩者都不可以」的則都不到4%（台灣智庫 2017）

從2016年蔡英文政府開始，「理念相近國家」這個詞彙逐漸被外交部被廣泛使用。不論是鞏固邦交、強化無邦交實質關係、參與國際組織、或是公衆外交與國際宣傳等各類施政方向中，都看到「理念相近國家」的角色。外交部並沒有明確定義「理念相近國家」，但是從新聞稿、聲明或新聞說明會紀要中，可推斷其指涉的約略是美國、加拿大、日本、韓國、澳洲、紐西蘭和歐盟國家等。[3] 上述國家正好就是經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱：OECD）發展援助委員會（Development Assistance Committee，以下簡稱：DAC）的會員國。他

---

2 本文定義的194國，包含聯合國193個會員國加上教廷。臺灣實際上有援助一些不受聯合國承認的國家、或是聯合國會員國的屬地。其中科索沃計入塞爾維亞、索馬利蘭計入索馬利亞、西撒哈拉計入摩洛哥。另外臺灣亦有糧食援助加勒比海的聖馬丁，在表1中分別計入其母國法國與荷蘭。

3 除此之外，近期與臺灣互設代表處的索馬利蘭也在新聞稿中被稱爲理念相近國家。

們與臺灣都沒有邦交，但在全球範圍內共享普世價值，尤其是自由、民主和人權等，並強調透明（transparency）、善治（good governance）、責信（accountability）等「發展導向」的國際援助典則。

然而既有臺灣援外文獻多集中在討論「建交導向」。例如，1980到1990年代的文獻探討「建交導向」的援外是否有效拓展與鞏固邦交，以及有何重大缺失（王文隆 2004; 劉曉鵬 2005; Chan 1997; Henckaerts 1996; Hsieh 1985; Lin 1996; Tubilewicz and Guilloux 2011; C. Wang 1993; Y. S. Wang 1990; L. Wu 1995）。2000到2010年代的文獻進一步隨著善治議程及中國崛起，探究兩岸援外競爭如何影響受援國的內政，甚至被OECD國家（例如美國與澳洲等）視爲破壞善治的源頭之一（林沁雄 2008; Atkinson 2007; 2009; Chien, Yang, and Wu 2010; Dobell 2007; Erickson and Chen 2007; Stringer 2006; Taylor 2002; Tubilewicz 2007）。這些文獻都無法回答：爲何臺灣正在逐漸淡化（儘管仍是主軸之一）「建交導向」的思維，並加強「發展導向」的思維，亦即與無邦交但理念相近的OECD同儕一起援助其他非邦交國。

爲彌補此缺口，本文引用國際典則（international regime）概念，梳理臺灣援助與OECD國家的合作。國際典則是全球共同議題治理的重要方法之一（Benedict 2001）。全球治理（global governance），是各國之間透過制度、規範、協議或非正式的合作機制或協商進程，產生特定秩序或共同利益，並促進各國爲此共同行動（Rosenau, Czempiel, and Smith 1992）。在各種全球治理方法中，最紮實的是國家政府簽署和批准條約，並將之國內法化，例如國際人權公約（Slaughter 1997）。[4] 然而並非所有全球議題都能達成普遍共識，遑論形成能國內法化的條約。這時國際典則（international regime）就是遂行全球治理的另一方法。

國際典則是多個行爲者在共同期盼下形成一套明示或暗示的原則、規範、規則和決策程序（Krasner 1983）。典則的效力取決於這個有需要被合作處理

---

4 國際人權公約，就是由聯合國1945年通過《世界人權宣言》之後，復於1966年通過《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》，並尋求各國簽署和批准上述兩公約，進而國內法化之後，使得各國司法體系能夠引進他國判例來落實對人權的保障。

的特定議題，是否出現能夠主導運作該議題的制度、組織、或國際實體，訂定相關原則、規則和規範後，透過正式或非正式網絡來實踐與檢核。這些原則、規則和規範可能來自特定一群國家代表之間的協議而成，並沒有形成條約體系，也沒有批准後國內法化的程序。但因爲這些國家有共同利益或期望的秩序，且他們國家已足以在這特定議題佔有主導地位，因此儘管並非全球都參與其中，但憑著這幾個關鍵國家的協定與同儕壓力，就形成具有權威性的國際典則。

在國際援助領域，儘管十九與廿世紀歐洲各列強已對其殖民地展開類似今日國際援助的行動，但並未出現普遍的典則，而是殖民帝國各行其是。[5] 二戰結束後，馬歇爾計畫帶來大規模援助浪潮，聯合國、國際貨幣基金組織和世界銀行等多邊組織陸續成立，在分配資金、確定受助資格、評估援助影響等，逐漸形塑成文規則，其中最主要的推手就是富國成立的OECD。

從1961年建立以來，OECD持續制定並維護政府開發援助（official development assistance，以下簡稱：ODA）的規範和標準，包含受援國清單、經濟發展與福祉的定義、捐贈的性質與比例要求等。OECD另進行多項議程影響會員國，包含提倡多邊機制以增加會員國的多邊援助比例、提倡增加ODA支出到至少占援助國的國民總收入的0.7%（1970年代起6個歐洲國家陸續達標）、提倡鬆綁援助（untied aid）以避免援助被用來向母國廠商採購（OECD 2006）。此外，爲確保落實ODA的規範和標準及上述議程，OECD持續以定期同儕審查檢視會員國的政策和計畫，並從廿一世紀初以來舉辦多次高階論壇，邀請非會員國及民間代表共同設立多項關於援助與發展效能的原則（相關原則詳如下一節所述）。

本文主要發問爲：臺灣既非聯合國會員，亦非OECD成員，臺灣援助模式

---

5 不過當時在國際緊急人道援助領域，已出現以國際紅十字會創始人亨利杜南（Jean Henri Dunant）制定的原則（人道、公正、中立、獨立、志願服務、統一和普遍）爲核心，形成針對災民的需要，無論其國籍、種族、性別、宗教、黨派等的杜南原則（Dunantist principles）(Barnett and Weiss 2008)。其在1864年進一步成爲《日內瓦公約》（Geneva Conventions），由國際紅十字會推動並執行關於戰爭受難者、戰俘和戰時平民的待遇等人道援助。

爲何/如何與OECD援助典則接軌，並產生哪些預期與非預期的後果？本研究彙整2010到2019年臺灣援外年報（其論述與編纂格式即相當程度採用OECD典則），輔以2018與2019年各去一趟約旦的田野實察，與寫作期間在臺灣與援外人士訪談等，發現：臺灣援外轉型呼應OECD援助典則，從而建構臺灣與理念相近國家相互信任的基礎，並使臺灣成爲理念相近同儕網絡的一員，最終獲得更多國際參與空間。

接下來本文分成四部分。第二節回顧OECD典則的建立並擴張到「非OECD」（包含臺灣）的過程。第三節探索臺灣與OECD國家的三種夥伴關係：第一種是在臺灣邦交國的三邊合作；第二種是在非邦交國的三邊合作；第三種是臺灣援助OECD會員國。第四節探索臺灣OECD化的「發展導向」援外，如何使臺灣成爲與理念相近國家推動區域繁榮與穩定的同儕，甚至獲得其協助臺灣安全。最後第五節是結論，提出臺灣如何提供OECD援助典則擴張、民主國家援助轉型以及東亞民主援助模式等理論與政策方面的啓示。

貳、國際援助典則的建立與擴散

一、OECD主導的國際援助：典則建立與會員擴張

當代的國際援助體系建立於二戰尾聲。爲重建戰後的歐洲和亞洲，以美國爲首的同盟國在1943年成立聯合國善後救濟總署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration），[6] 作爲協調、管理或安排措施的平臺，提供食物、燃料、衣服、住所等基本物資及醫療和其他基本服務。在美國爲主要資金來源的支持下，聯合國1946年成立國際難民組織（International Refugee Organization）協助二戰造成的難民。兩機構分別在1947年和1952年停止運作，其業務轉移到世界衛生組織（World Health Organization）和聯合國難民署（United Nations High Commissioner for Refugees）。同盟國還創建國際復興開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development），是後來的世

6 此處的聯合國並非今日的聯合國，而是同盟國的合作平臺。

界銀行集團的5個成員之一，總部在美國華盛頓特區，資助戰後重建並促進私人資本流向發展中國家。

可見，戰後的國際援助浪潮是在盟軍主導戰後秩序的大背景下，其中又以美國最爲關鍵。當時的援助預期在短時間內功成身退，關注短期的戰後安置與重建。然而蘇聯領導的共產勢力增強，不僅將中歐和東歐納入影響範圍，也在西歐、南歐和亞太獲得民選席次甚或掀起革命。美國因而發動爲期四年並耗資130億美元的馬歇爾計畫，使戰後援助浪潮從短期重建轉向具有政治目標的大國競爭。1950年代，隨著英法復甦，以及他們在亞非的殖民地陸續獨立，國際援助也成爲前殖民帝國維繫影響力及對抗共產主義擴張的工具。換言之，國際援助從美國重建戰後西歐盟國，演變成西歐鞏固對前殖民地的影響力，以及美國西歐等富國援助全球的持續行動（Lancaster 2008）。

隨著援助金流擴大及影響遽增，美國和西歐在1961年組成發展協助集團（Development Assistance Group），訂定《共同援助努力》（Common Aid Effort），作爲動員經濟、金融、技術等工具協助窮國發展的方針，並由歐洲經濟合作組織（Organisation for European Economic Co-operation）出版史上第一份國際援助流量統計（OECD 2011b）。歐洲經濟合作組織隨後改組爲OECD，而發展協助集團則在OECD內組成現在的DAC，作爲富國針對國際援助的原則、規則與規範交換意見和協調行動的平臺（Hynes and Scott 2013）。

儘管國際援助除了雙邊（國家對國家），也包含多邊（聯合國、世銀、國際貨幣基金等全球組織，或其他區域金融機構），但多邊的資金來源也是DAC會員國捐助，而DAC會員國平均投入多邊的比例僅約25~30%（Atkinson 2017）。因此全球大部分的援助首要是透過DAC會員國雙邊渠道，每年約900~1,000億美金；其次多邊金融機構，每年約300~400億美金；而其他援助國的數額更少，直到2010年代才從不到100億美金上升到200多億美金（Davies 2016）。換言之，OECD俱樂部囊括北美西歐爲主的富國，儘管國家數僅占全球少數，但他們一方面從二戰結束時就主導戰後秩序與資源分配，另一方面也實質佔據國際援助絕大份額，因此OECD俱樂部內的同儕討論，基本上就掌握國際援助標準的話語權，甚至聯合國和世界銀行等多邊機構也採用OECD的定義（Glennie and Hurley 2014; Tsikata 1998; UNGA 1970; World Bank 2021）。

OECD爲了推廣援助典則，也要求新進會員國進行援外政策的改革。[7] 這些新會員原多是受援國，在經濟發展與政治轉型後受邀加入OECD。其中東歐會員也陸續加入DAC會員主導，甚至本身就有DAC會員身份的歐盟成員。在OECD和歐盟的雙重制度壓力下，東歐會員而提升援助金額，落實透明與責信，並配合推動伊拉克和阿富汗等國的民主化（Opršal, Harmáček, Vítová, Syrovátka, and Jarecka-Stępień 2021）。除了來自OECD與歐盟的上層壓力，也有來自民間的壓力。東歐會員經歷貪腐的共黨瓦解與威權轉型，使其政黨及其選民強烈堅持援助附帶改革條件，認同OECD的善治議程。因此當受援國出現重大貪腐時，東歐政府也會受到國會、媒體及社運團體的壓力而制裁受援國（Bodenstein and Faust 2017）。

南韓也是從戰後的受援國，在1996年加入OECD，2010年加入DAC。加入DAC以及潘基文成爲聯合國秘書長這兩件大事，提升韓國民族自信，使其企圖扮演大國角色。公民社會掀起援外辯論，並在舉辦釜山論壇的前後，帶動援助效能相關的倡議與研究，形塑一系列援外改革（Kim and Lee 2013; Patterson and Choi 2019）。類似東歐，韓國援外改革有國際壓力（加入DAC並接受審查、擔任聯合國秘書長、舉辦OECD釜山論壇等），也有國內官僚體系和公民社會的推波助瀾。

二、OECD援助典則面對新興南方援助國挑戰：論壇共識與三邊合作

廿一世紀初，多個南方國家崛起，他們持續經濟成長，塑造新的發展典範、增加全球市場份額及擴大全球影響力，成爲重要的援助國（Broadman 2006; Kaplinsky 2013; Nye 2011; World Bank 2011）。這些「非OECD」援助國本身充滿異質性，除前段所說的東歐前共產主義國、東亞發展型國家外，還有阿拉伯產油國與各區域強權（例如中國、印度、巴西、南非）。他們快速增加的援助額，以及另立於OECD的南南合作定義、框架與執行方法

7 波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、愛沙尼亞、拉多維亞、立陶宛、南韓、墨西哥、智利、以色列等。

（UNDP 2013），挑戰OECD援助典則（Dole, Lewis-Workman, Trinidad, and Yao 2021）。

OECD採取兩種回應。首先是廣泛邀請他們參與OECD主辦的援助效能高階論壇，協商訂定相關原則與標準，希望他們能遵守。2003年羅馬宣言（Rome Declaration）提出根據受援國政策提供援助，確認在地自主（ownership）的概念（OECD 2003）。2005年巴黎援助效能宣言（Paris Declaration on Aid Effectiveness）進一步提出五項原則，除了在地自主，還包含援助與受援的目標一致（alignment）、援助協調（harmonization）、成果（results）導向的監測、及援助與受援的相互責信（mutual accountability），期望使援助帶來善治，確保長期發展（OECD 2005）；2008年阿卡拉行動議程（Accra Agenda for Action）新增廣納夥伴關係（inclusive partnerships），強調「非OECD」和公民社會組織參與援助的重要性，並呼籲這些新援助者也遵守巴黎宣言以降的典則（OECD 2011a）。

2011年釜山發展效能合作夥伴關係（Busan Partnership for Effective Development Cooperation）決議OECD與聯合國開發總署共同設立全球發展效能合作夥伴關係（Global Partnership for Effective Development Cooperation，以下簡稱：GPEDC），賦予「非OECD」共同主席身分推動未來的援助效能高階論壇（OECD 2011a），使南方援助國正式進入OECD議程中（Eyben and Savage 2013; Gore 2013; Kim and Lee 2013)。2014年墨西哥宣言（Mexico High Level Meeting Communiqué）和2016年奈洛比成果文件（Nairobi Outcome Document）都強調「非OECD」主導的南南合作、OECD主導的北南合作、以及融合雙方的三邊合作等三種合作關係，在落實永續發展目標上同等重要（Global Partnership for Effective Development Co-operation 2014; 2016）。GPEDC還設立全球監測報告，2018年時已有86個受援國和100多個援助國或援助機構加入，形成相互監督促進發展效能的機制（OECD 2019）。

其次，OECD也化整爲零，與個別的「非OECD」援助國，透過現場實作輸入OECD典則到其行爲模式中。這是奠基於認知學習理論的做法：在學習過程中，參與的各方創造新知識、重新定義利益、進而影響合作議程（Haas 1980; Haggard and Simmons 1987; Hasenclever, Mayer, and Rittberger 1997;

Krasner 1983; Tarzi 2003）。三邊合作就是一種學習過程（Zhang 2017）。三邊合作是在雙邊合作的「援助—受援」架構中，新增中介角色，形成「OECD援助國—非OECD中介國—受援國」的架構。其中援助國提供資金或研發技術；中介國以具有南方脈絡的知識和技術執行計畫；兩者合作幫助受援國（Ashoff 2010; Global Partnership Initiative 2019; Kumar 2009; Schulz 2010）。

根據OECD一項包含26個OECD援助國、16個國際組織、31個發展中國家（包含巴西、智利、泰國等新興南方國家）的調查，顯示三邊合作的參與者中，有85%認爲三邊合作的動機是促進共同學習和分享經驗，66%認爲是建立發展中國家參與和管理國際合作的能力，超過一半認爲是促進OECD與非OECD國家更好的關係（OECD 2013a, 29）。另一項針對2009到2012年OECD三邊合作的研究、報告和會議摘要的報告指出，OECD期待透過三邊合作促進會員國與各中介國相互學習因應日益複雜的國際發展局勢，並加強中介國援助能力，形成平等共學關係（OECD 2013b）。

在三邊合作中，中介國有OECD欠缺的南方經驗，例如中國的亞洲農作（Zhang 2017）；巴西的熱帶農業和社福體系（John de Sousa 2010）；南非的後衝突重建和解與促進和平（Masters 2014）。對OECD來說，三邊合作一方面可以獲得中介國的技術與經驗，另一方面透過財務與管理經驗的優勢，引導中介國在實踐過程中學習OECD的援助工具及其背後的典則。

日本和巴西在莫三比克有個三邊合作的經典之一。1975年起日本就有三邊培訓，並在2003年《政府開發援助大綱》納入三邊合作，將雙邊的受援國打造爲對第三國的培訓基地，形成坐落於南方並持續累積技術與能力的「卓越中心」（Centers of Excellence）。卓越中心分享雙邊合作所累積的經驗、制度、機構以及協調系統等，形成對援助第三國時的參考框架。相較於傳統援助將受援國視爲技術落後的窪地，需要援助國轉讓「先進」技術來填補缺口，卓越中心強調內生性和自主性，也就是雙邊援助國（日本）僅作爲催化的角色，其團隊在雙邊受援國（巴西）與當地人相互學習，一起找尋適切的解方，進而創造出可應用到第三國的新技術與新系統（Hosono and Hongo 2012）。

日本在巴西的卓越中心建置於Cerrado大草原開發計畫。這個熱帶草原種植的是大豆和玉米等溫帶日本沒有的作物。但從1977年以來，日本提供土壤分

析技術，而巴西農業研究公司（Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária，以下簡稱：EMBRAPA）及其附屬的Cerrado農業研究中心（Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados）則廣招農民試用新技術，並與日本合資成立農企Campo，在地方社群傳播技術。EMBRAPA有超過1,600名博士級研發人員，持續提供在地研發及技術調整，使Cerrado成爲產量比美國還大的大豆產區，甚至被諾曼布勞格（Norman Borlaug，綠色革命之父，1970諾貝爾和平獎得主）稱爲「廿世紀農業科學偉大成就之一」（Hosono 2012）。此成就不僅來自卓越中心培養在地技術，日本與巴西的研發機構也達成目標一致、成果導向的監測及相互責信等巴黎宣言以來的OECD援助典則。

在Cerrado基礎上，日本和巴西在莫三比克開啓ProSAVANA計畫，將Cerrado卓越中心累積的經驗推廣到莫三比克。巴西與莫三比克都使用葡萄牙語，都是前葡萄牙殖民地，更重要的是巴西的Cerrado與莫三比克的Lichinga高原是相同緯度的草原氣候帶。在巴西卓越中心的技術協助及日本的基礎建設之下，日巴的雙邊合作延伸爲日巴莫的三邊合作，巴西從受援國變成中介國，一方面學習援助他國，另一方面也習得OECD援助典則。

三、OECD援助典則的臺灣實踐：透過三邊合作突破孤立

從東歐與南韓，再到中國與巴西，他們面對OECD典則的方式不盡相同．前兩者加入OECD，甚至還分別加入歐盟和DAC；後兩者透過會議論壇參與OECD援助典則對話，或是與OECD國家形成三邊合作。臺灣無法加入OECD，甚至無法廣泛參與OECD主導之國際會議。「建交導向」的援外政策一方面與OECD典則衝突，另一方面也被民間質疑耗費巨資追求陌生而威權的小國承認，且資金經常流向貪腐政客（Hu 2015; Taylor 2002）。然而在民主化過程中，政府問責的呼聲高漲，人民逐漸無法接受花錢獲得短命邦交（例如馬其頓）或甚至完全未成邦交（例如巴紐），形成政府推動援外透明化與法制化等改革的壓力。民主化也使公民社會有發展空間，NGO投入援外行動成爲政府的同儕。民主化更建構臺灣主體認同意識，強烈渴望與世界接軌。這些內部民主化力量，加上前述美澳等國對「建交導向」的援助破壞善治的批評，共同推進援外政策延伸「發展導向」的轉型。

首先，2008年馬政府與北京達成九二共識，彼此（至少在表面上）停止互挖邦交，形成「外交休兵」。2009年起外交部施政目標的第一目標「鞏固與拓展邦交關係」的「拓展」兩字被拿掉，並在第五目標「加強國際合作」逐步增加OECD關注的議程，例如反恐（2009）、國安對話（2009）、國際人道救援（2011）、軟實力（2012）等。第四目標也從扁政府時代較為消極的「輔導」非政府組織（non-governmental organization，以下簡稱：NGO）參與國際，轉為藉由NGO「擴大國際人道援助」，以及「增進我NGO對國際社會之貢獻」。外交施政目標的轉變，標示臺灣援外雖仍扮演鞏固邦交的功用，但遠不僅於此，而是推動臺灣包含官方與民間都能成為全球治理的同儕，特別是OECD關注的議題，從而在實質上突破孤立。

「休兵」也創造改革空間，開啓臺灣援外的OECD化。首先是論述，馬政府在援外白皮書中提出「目的正當、過程合法、執行有效」的三原則，宣示參酌聯合國千禧年發展目標來建立援外架構，並依循「巴黎宣言」調整援助模式，建立專業化及成果導向之發展合作模式，以成為「國際社會負責任之利害關係人」（responsible stakeholder）（外交部 2009）。其次是制度，訂定《國際合作發展法》，並依法參酌OECD典則來分類與管理計畫（儘管目前資料仍以外交部和國合會為主，其他部會資料較為零散）。最後是透明化，定期出版援外年報，統整各部會援外支出、流向及實施計畫，一方面報請行政院轉送立法院備查並上網公開，建立正當性；另一方面也提交OECD，展現臺灣願意跟隨OECD典則的決心。[8]

2016年蔡英文當選總統後，中國結束休兵，在4年內迫使7個邦交轉向。然而馬政府OECD化的進程，包含（一）政策上刪除拓展邦交與增加全球治理，（二）白皮書的論述及國合法的制度，與（三）相應的援助效能改革與透明化等都被承襲。儘管馬蔡在兩岸政策有極大差異，尤其馬所屬的國民黨以及蔡所屬的民進黨，在統獨立場完全對立，然而其面對的國內民意及國際壓力是

8 然而援外年報揭露的細節仍相當有限，仍無法得知臺灣特定年分在特定國家的援外決算分配。甚至，年報所彙整的各部會訊息仍多所闕漏，呈現出相關資訊時有時無的狀況。這反映的是政府援外不論是對國際同儕的取信、對國內公民的問責、或是政府對自身角色變化的意識，都存有很大的進步空間。

相似的，就是必須找尋與更多國家交往的實質且正當的途徑，藉以擺脫孤立（Tubilewicz 2012）。而遵守OECD典則就是爲了換取合作機會以進入同儕網絡中。

此外，中美關係從合作轉爲對抗，也使臺灣呼應OECD典則的背後有國安動機（具體實踐詳見第肆節後半部）。2011年11月美國國務卿撰文呼籲增加對亞太的外交、經濟、戰略和其他方面的投資，開啓美國的戰略重心轉向亞洲（Pivot to Asia）（Clinton 2011）。同月亞太經濟合作會議峰會中，美國總統宣布和其他8國成立泛太平洋夥伴關係協定（Trans-Pacific Partnership，以下簡稱：TPP）。2015年美國與臺灣成立全球合作暨訓練架構（Global Cooperation and Training Framework，以下簡稱：GCTF），成爲雙方與其他亞太國家在公衛、婦女、數位經濟等領域三邊或多邊合作的平臺（詳如第參之二節）。2016年起在川普主政下，美國形塑自由與開放的印太戰略（A Free and Open Indo-Pacific），而早前臺灣推出的新南向政策正好與其相呼應（DOS (the US) 2019, 8）。這一連串國際局勢變化，使臺灣有更多動機遵守OECD典則，從而建立與美日澳等地緣與臺灣相近的OECD援助國間的共享價值與同儕認同感。因此，臺灣呼應OECD典則也意味臺灣企圖扮演契合OECD援助國（尤其美國）理念與價值的夥伴。尤其是蔡政府進一步建構「理念相近」概念，聚焦臺灣從民主化以來與OECD相通的自由、民主、人權等價值，擺脫被OECD援助國視爲爲了與中國競爭邦交而破壞善治的汙名（Atkinson 2007; 2009）。

參、臺灣與理念相近國家三邊與雙邊之發展導向計畫

由於臺灣政府並未針對三邊合作製作統計，援外年報也多僅公開受援國的訊息，不一定揭露援助同儕，因此很難有精確數字。然而，監察院專案調查研究報告《政府推動「人道外交」之成效與檢討》揭露外交部在2006到2017年執行的三邊人道計畫（監察院 2017）。國合會網站則詳列與國際同儕的三邊與多邊合作。[9] 另外作者在約旦也蒐集到針對中東難民人道援助的三邊合作訊

[9] 詳細清單可參閱國合會網站：https://www.icdf.org.tw/lp.asp?ctNode=29799&CtUnit=154&BaseDSD=104&mp=1。

息。這3份資料完整涵蓋甚至超越援外年報透露的三邊計畫，加上其他政府文件和媒體報導，我們列出邏輯上臺灣與OECD會員國的三種援外關係及計畫數量（如表1）。首先是「OECD—臺灣—受援者」的三邊合作，由於臺灣扮演中介者，勢必會有常駐當地且與受援國密切合作的機構（通常就是國合會技術團），因此受援國都是邦交，總共7項計畫。其次是「臺灣—OECD—受援國者」的三邊合作，有28個計畫是在邦交，高達91個計畫是在非邦交（其中11個計畫是在OECD會員國）。最後是「臺灣—OECD」的雙邊合作，由臺灣直接協助OECD會員國本身的社會發展或人道援助，有超過200餘項計畫。本節首先分析在邦交的三邊合作，其次是在非邦交的三邊合作，最後則是雙邊合作。

表1 臺灣與OECD的夥伴關係（2006~2020）

<table>
<tr><th></th><th>出資者</th><th>中介者</th><th>受援者</th><th>計畫數</th><th>本文</th></tr>
<tr><td rowspan="3">三邊合作</td><td>OECD會員國或多邊組織</td><td>臺灣政府</td><td>邦交國</td><td>7</td><td rowspan="2">3-1</td></tr>
<tr><td rowspan="2">臺灣政府</td><td rowspan="2">OECD會員國或多邊組織</td><td>邦交國</td><td>28</td></tr>
<tr><td>非邦交國</td><td>80+11*</td><td>3-2</td></tr>
<tr><td rowspan="4">雙邊合作</td><td rowspan="4">臺灣政府</td><td rowspan="4">無</td><td>OECD會員國</td><td>200餘</td><td>3-3</td></tr>
<tr><td>邦交國</td><td>800餘</td><td>不適用，但於3-1略作討論</td></tr>
<tr><td>其他</td><td>300餘</td><td>不適用，但於4-1針對新南向略作討論</td></tr>
</table>

說明：*包含11個計畫的受援國亦爲OECD會員國

資料來源：2011~2020年度援外年報、監察院《政府推動「人道外交」之成效與檢討》專案調查研究報告、國際合作發展基金會《國際組織/非政府組織等合作計畫》網頁、作者田野調查。

一、臺灣與OECD在邦交的三邊合作

早在1960年代臺灣增加對非洲援助時，就有與美國三邊合作，由美國提供三分之二資金，支持臺灣農耕隊到非洲拓展與鞏固邦交（王文隆 2004）。然而美援結束後，臺灣援外就以雙邊爲主，美國不再介入。2000年代末以來，「OECD—臺灣—受援」的三邊模式再現，並且第三國也都是邦交。

在印太區域，臺灣駐帛琉技術團與日本笹川和平基金會（Sasakawa Peace Foundation）合作，打造技術團的示範農場爲生態旅遊景點，支持觀光業。臺灣外交部與臺安醫院也與澳洲合作醫療後送，協助安置在諾魯的難民。在中美洲與加勒比海，國合會技術團與美國NGO糧食濟貧組織（Food for the Poor）合作酪梨栽培、水產養殖、園藝作物、數位落差、食米援助等計畫。2019年國合會進一步和美國「海外私人投資公司（Overseas Private Investment Corporation）」簽約，在巴拉圭推動中小企業及婦女融資。

臺灣也與理念相近的國際組織在邦交進行合作，尤其國合會與美洲區域金融機構（尤其是中美洲經濟整合銀行）的援助計畫，這些計畫也與國合會既有計畫相關，包含農業、社區發展、醫療、企業發展等。這種透過多邊融資來加強援助邦交的作法也出現在其他地區，例如與國際稻米研究所（International Rice Research Institute）在海地的計畫，以及史瓦帝尼的烏蘇杜河下游小農灌溉計畫，涉及非洲、歐洲、阿拉伯等的六個國際金融機構。在這些計畫中，臺灣的農業、環境、醫療等技術不僅幫助受援國，也讓OECD同儕認識臺灣的專業，並提升官方互動。相較於OECD援助國試圖藉由三邊合作來潛移默化改變「非OECD」援助國的行爲，臺灣則是試圖藉由三邊合作來改變OECD援助國對臺灣的印象，並藉此突破孤立。甚至到2021年夏季，史瓦帝尼爆發大規模抗爭要求推翻王室時，臺灣並未選擇如過往「建交導向」而迴護王室，而是與歐美援助國聯合呼籲王室尊重自由、民主和法治，然史瓦帝尼也並未因此斷交。此案例一定程度說明，臺灣延伸到「發展導向」的國際援助轉型過程，並無犧牲鞏固邦交作爲。

需注意的是，臺灣在邦交的計畫仍以雙邊爲主 （如表1的800餘案例）。這些雙邊計畫在與中國在相同地區（尤其非洲）的競爭下，呈現出效能不足

的窘境，例如農業援助的受益者寡、開發面積小、且在當地創造的利潤有限，使其無法吸引更多投資以帶動持續發展等（劉曉鵬 2016）。然而，儘管這些雙邊計畫並沒有OECD會員國或國際組織的參與，但仍出現一些靠攏OECD典則的案例。例如2010年起，國合會技術團引進計畫循環概念，將執行多年的「團長制」改爲「計畫經理制」。在過往建交導向下，駐團經常爲求延續邦交而不斷延長計畫期程，造成無法檢視其成效或習得經驗。而「計畫經理制」遵循在地自主與目標一致的OECD典則，由邦交政府共同參與並擔負主要任務，而臺灣扮演技術及顧問角色（陶文隆 2014）。在新制下，國合會大規模檢視與盤點既有計畫，結束成效不良的計畫（過去爲維繫邦交而多半不結束），並依循邦交的法規來控管計畫進度與品質（國合會 2013, 9）。[10]

二、臺灣與OECD在非邦交的三邊合作

如前所述，臺灣已在超過80個非邦交執行超過500項援助計畫，包含三邊與雙邊合作。在三邊部分，臺灣捐贈物資與資金給OECD同儕，從而進入重大人道危機中，包含敘利亞難民（與美國國務院、美國國防部、美國美慈組織、法國對抗飢餓組織、教廷、歐銀等）、西非伊波拉（與美國疾病管制與預防中心、教廷等）以及東非旱災與海盜（與歐盟、美國美慈、教廷等）等。在三邊合作中，臺灣進入國際人道機制中，成爲專業同儕一份子，是臺灣OECD化最重的類型。

自從1971年失去聯合國席次後，臺灣在法理上就被排除出國際援助體系外。然而近年的國際人道機制逐漸成爲臺灣實質參與多邊行動的平臺。人道援助在理論上被視爲非政治。既有文獻關注各援助國遵守典則背後的利他主

10 然而由團長制轉型到計畫經理制的過程，也出現大量駐外人力必須返國待命數年，以及計畫經費必須匯撥受援國政府帳戶統籌分配再撥出而有所拖延（李栢浡 2021, 61-62），以及諸多計畫結束或移轉給當地國經營後，經常面臨計畫成果難以維持，在專家撤離之後，核心技術隨之流失（湯立成 2020）。2018年起，國合會再由計畫經理制轉爲駐團制2.0版，由團長主責負責駐地整體各項計畫的成敗，計畫經理負責單項計畫評估與管理等計畫循環之內容，技術人員則負責特定技術工作。上述國合會與外交部不斷調整其作法與演變的過程，顯示臺灣在邦交國實施OECD發展導向的典則的過程中，仍有諸多困難與挑戰。

義，亦即非政治動機有多高，抑或是將其作爲擴大政治影響力的工具。然而多數文獻關注OECD援助國而較忽視「非OECD」。少數討論到臺灣人道援助的文獻也沒有細究人道援助如何異於技術合作等傳統領域的差異（Chan 1997; Guilloux 2009; Lee 1994）。

本文指出人道援助有助於臺灣爭取外交突破。人道援助本質上就是隨著各地的災難而興起，因而援助對象通常無邦交，合作同儕也無邦交。但因有各式同儕在同一事件中，創造臺灣參與多邊的機會，例如聯合國全球防災協調窗口「國際減災策略組織」（United Nations International Strategy for Disaster Reduction，以下簡稱：UNISDR），[11] 以及聯合國人道事務協調辦公室（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs，以下簡稱：OCHA）。OCHA是世界各地爆發人道危機時，整合各方資源的主要平臺，以集群途徑（Cluster Approach）分成11個集群，各集群各有對應的聯合國組織以及多半是OECD援助國的NGO擔任的協調窗口。

臺灣雖無聯合國會員身分，但藉由遵守準則及實質貢獻，臺灣官方（主要是國合會）參與的紀錄能出現在聯合國官方文件中，例如2004年南亞海嘯、2010年海地地震、2013年海燕颱風、2015年尼泊爾地震等。而OCHA也曾在1999年921大地震以及2009年莫拉克風災等派員協助臺灣（張水庸 2015, 3-4）。

此外，透過贊助OECD援助國的NGO，臺灣獲得在多邊行動中展示國旗或出席峰會的機會。例如在敘利亞難民危機，臺灣國旗不僅隨著臺灣捐贈的組合屋散布在中東各地，還因與美國美慈（Mercy Corps）在OCHA主管的兩座難民營合作，[12] 使臺灣國旗出現在難民營分區出入口，與美國、英國、聯

---

11 包含仙台全球減災會議的公共論壇及多方利害關係團體的主題討論，以及協同UNISDR在中研院設置「國際災害風險整合研究中心」（IRDR-ICoE）（目前設置在永續科學中心之下）、接待學者專家訪臺、臺灣專家學者參與UNISDR轄下之科技顧問團（Science and Technical Advisory Group）等（張水庸 2015, 5-6）。

12 美慈超過一半年收入來自美國政府，除了接受國際發展署委辦計畫，也提計畫向美國政府或國際組織申請經費。美慈是臺灣接觸美國及其他同儕的重要節點。國合會和美慈的合作可追溯到2003年伊拉克戰爭，並在2006年成立緊急援助相對基金，以三年爲一期，每期雙方各出50萬美元(ICDF 2007)。這樣的設計使人道危機爆發時，雙方可降

合國等旗幟並列（Y.-C. Wu and Chien 2022, 3; Chien and Wu 2022, 359）（圖1）。2014年10月起臺灣也成爲美國召集的全球反制伊斯蘭國聯盟（D-ISIS Coalition）的83名成員之一，臺灣駐美大使受邀參加部長級會議，是少數直接與美國國務卿同臺的場合（TECRO in the US 2019）。類似的突破也出現在其他援助場域。例如2019年初，臺灣加入美國主導的委內瑞拉人道危機全球會議（Global Conference on the Humanitarian Crisis in Venezuela），臺灣駐美大使高碩泰是唯一上臺發言的亞洲代表，並在會議中承諾捐贈50萬美金與參加25個理念相近國家的人道援助（CNA 2019）。

圖1 約旦扎塔裏（Zaatari）難民營中，臺灣國旗與其他援助國及聯合國的旗幟並列

資料來源：國合會《104年度北約旦水井修復計畫監督任務返國報告》第20頁。

低行政流程限制，快速反應並形成三邊合作計畫。美慈在全球駐點的40國有36國與臺灣無邦交，因此其國際與在地網絡能協助臺灣拓展國際空間。

不可忽視的是，這些突破除了來自人道援助的非政治本質，也是臺灣OECD化的成果，包含專業知識累積、理念價值對接、以及互信建立。國合會在三邊合作中安排多次考察，並派遣專業人員或志工駐紮NGO駐地辦公室參與執行計畫。國合會也派員到亞銀、歐銀及中美洲經濟整合銀行等，參與這些機構的臨時外調（secondment）計畫，累積這些組織的關鍵技術（know-how），接軌國際同儕（陶文隆 2013）。這些交流一方面使國合會學習OECD營運與管理援助的方式，另一方面也使OECD同儕認識並認可臺灣在透明與問責等OECD典則上的趨近，進而接納臺灣進入同儕網絡。例如儘管國際孤立使臺灣不需遵守援外透明化等規範，但在中東難民危機中，臺灣政府向聯盟報告所有計畫的名稱、合作夥伴、內容簡介、援助對象和支出等，使聯盟成員掌握臺灣的議程和具體計畫。遵守OECD典則也使臺灣獲得更多合作對象，例如法國NGO「對抗飢餓組織」（Action Against Hunger，法文：Action Contre La Faim - ACF）的主管就透露臺灣是他們第一個非OECD的合作對象，因爲他們認可臺灣在中東人道援助的透明化符合他們的組織章程的要求。

臺灣與理念相近國家的合作在2015年常態化爲前述的GCTF，從人道援助延伸各類發展合作，呼應OECD關注的民主、人權、自由等價值。其正式合作夥伴從初始的美國，陸續有日本和澳洲加入，至今已有瑞典、瓜地馬拉、荷蘭、英國、加拿大、斯洛伐克、帛琉、捷克分別具名合辦GCTF個別活動，或做爲單次主辦國。隨著2016年臺灣發起新南向政策以及美國發起印太戰略，兩者理念與戰略對接下，GCTF成爲臺灣與理念相近國家在援外領域從事跨國交流培訓的重要節點（Chen 2019, 21-22）。

然而也需要說明，臺灣與OECD援助國的合作，仍有合作同儕政治考量下的打壓，以及其他政黨的挑戰。例如臺灣國旗早在2013年就出現在難民營，但直到聯合國難民署於2015年准許臺灣媒體採訪後才公布。此前不僅民選政治人物，甚至部分高階外交官也未知有此突破(Y.-C. Wu and Chien 2022, 17)。其他在中東的諸多三邊合作也是首先由OECD國家公布後，臺灣才跟進公布(Y.-C. Wu and Chien 2022, 18)。甚至，根據美國智庫的一份內部訪談也指出，儘管美國支持臺灣在中美洲和加勒比地區的援助計畫，因其有利於美國減輕邊境壓力，但也期望臺灣應對此保持「安靜而不要公開」（quietly rather than

publicly）（Harold, Morris, and Ma 2019, 5）。又如2017年與美國合作的掃雷與行動醫院預算被揭露，在野黨質疑可能會導致即將舉辦的臺北世大運遭受恐怖攻擊報復。但外交部仍堅持公開並執行，展現遵守典則的決心，甚至進一步在國際關懷與救助預算中常態編列「參與全球反恐人道援助」的科目，確保能持續參與三邊合作（Y.-C. Wu and Chien 2022, 18-19）。

三、臺灣援助OECD會員國的雙邊合作

根據援外年報，2010到2019年，臺灣在歐洲、北美及其他地區的OECD會員國執行超過200個人道援助或社區發展的雙邊計畫。在西歐、北美和日本，臺灣多次捐款天災應急，例如日本（2011、2016）和義大利（2016）的地震、加拿大（2016）的森林火災、葡萄牙（2010）的水災、美國的龍捲風（2011、2013）與颶風（2012）等。這些是以金錢或物資捐贈爲主，沒有實際派遣團隊參與復原與重建，但也已大幅提升臺灣的能見度與形象。在東歐和中南美洲的非邦交國，臺灣投入小型社會建設，涵蓋醫療、教育、社福、文化、環保等。臺灣代表處資助社福機構、學校、社區中心、教堂、當地NGO等，整修建築、採購設備、協助舉辦活動、或推動學術研究等。

從臺灣對OECD國家雙邊援助中可以看到，臺灣外交雖然受打壓，無法參與聯合國、世銀、OECD等形塑國際援助議程的主要機構，但透過實際的人道援助，臺灣一方面獲得更大能見度，另一方面也獲得公民社會的支持和參與，甚至在臺灣陷入危難時，受到關鍵支持，最具體的就是2020年的口罩外交。口罩外交以OECD會員國爲主要對象，而2021年日本、美國、立陶宛、捷克等國則對臺灣捐贈疫苗，一來一往形成同儕互助，象徵臺灣能扮演促進全球共榮的角色，不僅面向貧國，更面向全球。

肆、臺灣國際援助「發展導向」背後的安全政治

一、臺灣在印太之國際援助：區域繁榮與安全

臺灣不只是在與OECD相關計畫實踐OECD典則，在無涉OECD的援助場

域亦然，尤其是在亞太地區，包括從馬政府時期就有進行的各項援助，到蔡政府的新南向政策，擴及東南亞、南亞以及澳洲、紐西蘭等印太地區與臺灣沒有邦交關係的國家。新南向政策特別強調非政治、以人爲本，促進投資貿易，以及深化文化、教育、科技、勞工、旅遊等連結。該政策除了推動臺灣進入新南向地區，也試圖強化新南向國家來臺灣投資、旅遊與文化交流等，創造政府與長期在本區耕耘的臺灣NGO的合作空間。於是援外年報有許多非外交部會和NGO的身影，形成非官方外交、二軌外交和公民外交（Yang 2017），明顯不是「建交導向」，而是「發展導向」。

在2010到2019年援外年報顯示，臺灣援助東南亞與南亞共14國132個計畫。這些計畫依照OECD標準分類，包含社會、經濟、生產、環境、援糧、人道等。其中社會和生產部門的計畫特別多，因此再加上次分類，社會部門分爲教育、醫衛、治理、人權、文教與社福等，生產部門則分爲農林漁牧及工商與其他（詳如表2）。這些計畫超過一半由非外交的部會自辦、委辦外國機構、或委辦臺灣NGO。這些部會包含衛福部、經濟部、勞動部、科技部、氣象局、農委會等。例如，科技部與氣象局在政府治理效能和人道援助的角色。由於氣象數據資料的收集能力及共享制度，是氣象預報能精準運算的前提，因此臺灣援助鄰國政府的氣象科技能力，也是協助臺灣本身天氣預報與災害整備能力（Chou et al. 2011; 簡旭伸、吳奕辰 2017）。2015年以來，臺灣氣象局在菲律賓和越南舉辦氣象雷達訓練及研討會，並協助菲律賓提升劇烈降水天氣系統觀測與預報能力。這些合作不僅增強公部門治理，也促進減災與防災（周仲島 2016）。

又如農委會農糧署從2010年以來藉外交部及NGO網絡捐贈公糧到亞太、非州和中南美洲等29國。在亞太深耕的臺灣NGO扮演輸送與分配糧食的中介者，例如慈濟在菲律賓和印尼、羅慧夫顱顏基金會在巴基斯坦和柬埔寨等。再者，勞動部發展署中彰投分署從2003年起辦理產業技術種子師資培訓，分享臺灣經驗給至少25國364名技術種子師資，內容包含能源等經濟部門以及電機和機械等工業生產部門。受訓者主要來自新南向國家，以及中南美邦交和東歐、約旦、南非等友好國家。

表2　2010~2019年臺灣援助東南亞與南亞國家之部門與行動者

	外交部自辦或委辦外國機構	其他部會自辦或委辦外國機構	外交部委辦臺灣NGO	其他部會委辦臺灣NGO	總計
社會：教育	2	1教育部+1經濟部	2		6
社會：醫衛	4	7退輔會（榮總）	9	7衛福部	28
社會：治理	5	4科技部+氣象局			9
社會：人權			4		4
社會：文化與社福	2		7		9
經濟	1	7勞動部+5經濟部			13
生產：農林漁牧	7	10農委會	1		18
生產：工商與其他		9勞動部+1經濟部			10
環境		8農委會	1		9
援糧				6農委會	6
人道	11	3科技部+1氣象局+1農委會	4		20
總計	32	58	28	14	132

資料來源：作者依照2011~2020年的援外年報資訊彙整而成。

除了非外交部會，臺灣NGO更是新南向的重要夥伴。尤其醫療領域。馬政府時期補助羅慧夫顱顏基金會、奧比斯基金會、陽光基金會等NGO進行手術或復健。蔡政府推動醫療新南向，例如彰化基督教醫院、高雄與臺中榮民總醫院、國泰醫院等，在東南亞（越南、柬埔寨、緬甸等）、南亞（尼泊爾）等接受政府委辦短期義診/行動醫療團或長期的交流合作。此外，衛福部推動一國一中心七家醫院，由一家醫院統籌一個新南向國家的合作，包含人才培訓、產業鏈結、當地國人健康諮詢服務、法規及市場調查等。研究調查也指出，COVID-19疫情期間，臺灣至少23個NGO和7個一國一中心的醫院團隊提供超過1.5億新臺幣惠及新南向國家800多萬人（楊昊 2021）。疫情導致邊境管

制、交通停擺、學校關閉和官僚作業混亂，阻礙NGO籌款並增加組織運作成本，但臺灣NGO仍設法在其服務的社區提供替代服務，如現金救濟、民生與防疫物資、健康與衛生教育、衛生設施和系統建立、心靈支持、創收、線上教學、以及分享臺灣防疫經驗等。醫院團隊還將各式服務上線，包含遠距會診、線上醫療培訓、線上研討會等。

文教和社福也是官民合作的主要部門，包含勵馨基金會的婦女保護與權利倡議、至善基金會的兒童教育、伊甸基金會的反地雷倡議等，從馬政府就有合作紀錄，而這些NGO也成爲政府進入非邦交的橋樑。新南向地區完全沒接受臺灣援助的只有小型富裕經濟體（新加坡）和地緣較偏遠的小國（不丹、馬爾地夫、東帝汶），顯示結合各部會與民間網絡的成效。此外，臺灣NGO也是政府與OECD援助國接觸的媒介，來自瑞士、法國、英國等的NGO，都各自與臺灣NGO在臺灣政府的支持下展開計畫。

需特別強調，外交部將許多資源援助新南向國家及支持以人爲本的方針等，並不是從新南向政策才開始；相反的，本文主張新南向政策是過去歷屆政府「發展導向」轉型的總成與擴大。早在新南向前，上述132項計畫總共將近七成是在馬政府就有。而輔導並贊助國內NGO參與國際援助的政策，更是從扁政府的全民外交（民主、民間、民意）就開始。例如醫療領域的援助，從新南向之前，外交部就資助羅慧夫顱顏基金會、彰化基督教醫院等在東南亞國家的服務；而在新南向政策下，衛福部也從單點式的補助NGO，延伸爲試圖建立人才網絡、供應鏈、區域市場、區域防疫合作等動員醫療院所及醫藥產業的布局。

爲因應發展導向的援外，外交部體制亦有變化，2018年起在外交特考中增加越南語和印尼語，以招募適當的人才執行東南亞業務。同年也捐款設立臺灣亞洲交流基金會（臺亞基金會）作爲促進智庫合作和公民社會夥伴關係的平臺，並協助研究政策藍圖。臺亞基金會主辦的玉山論壇也開啓臺灣與來自新南向和其他理念相近之國家領導人、思想家、創新人才和青年領袖等之間的區域對話。臺亞基金會執行長楊昊主張，這種包含外交部本身以及非外交部會和民間的援外變化，是認識論社群以及跨國行爲者的雙向社會化相互學習所達成的結果（Yang 2018）。這呼應OECD國家當初採用認知學習理論來應用三邊合

作以擴散OECD典則的思維，關注於如何透過實踐，水到渠成地改變認知，進而締結實質的同儕網絡。

所以，儘管表面上新南向政策並沒有OECD援助國的直接參與；但實際上透過建構與OECD會員國綿密的同儕網絡，臺灣在共享價值和區域戰略上與理念相近國家對接。正如新南向主要論述推手蕭新煌所示，新南向的邏輯是雙重的，結合區域穩定（stability）與區域繁榮（prosperity）（Hsiao 2019），而印太的穩定與繁榮正是美日澳歐等理念相近國家關切的。而臺灣不以追求建交爲目標，而是以推動發展爲目標的援外，更獲得理念相近國家的認同。

二、發展導向援助對於臺灣安全的助益

臺灣發展導向援助背後的安全概念其實有兩種，前段所說的是區域層級的繁榮與安全穩定，本段進一步說明這些援助對臺灣本身安全的助益。正如蔡英文總統在2018年和2020年玉山論壇開幕致辭所說，新南向的精神是「臺灣可以幫助亞洲，亞洲可以幫助臺灣」（Taiwan can help Asia, and Asia can help Taiwan），OECD化的臺灣援外創造與理念相近同儕更多互動及共享價值，使OECD援助國有更多提供臺灣安全保障的可能性。具體而言，三邊合作及新南向使臺灣與在印太有利害關係的援助同儕在價值和戰略上對接，透過認知改變及合作實踐，使臺灣在投入全球共同議題過程中，順勢將自身的國家安全，鑲嵌爲印太安全與繁榮的一部分。

在此脈絡下，臺灣援助邦交，過去被OECD（尤其美澳）視爲破壞善治的源頭之一（例如Atkinson 2007; 2009），現轉而被視爲促進區域安全的夥伴，是一股「向善的力量」（a force for good）（Pompeo 2019）。此「向善的力量」說，來自2019年2月，時任美國國務卿龐佩歐（Mike Pompeo）出席「密克羅尼西亞總統高峰會」（Micronesia Presidents Summit）開幕發言，其指出臺灣是可靠的夥伴，確保密克羅尼西亞地區各國（包含帛琉、馬紹爾、諾魯等臺灣邦交）的主權、安全、經濟發展和繁榮等。同年3月，時任總統蔡英文出訪前夕，美國駐巴紐大使館官方臉書公布白宮國安會資深主任博明（Matt Pottinger）與臺灣外交部次長徐斯儉「同框」現身臺灣邦交索羅門群島，並註明是白宮官員與「與友邦及夥伴商討推促自由及開放之印太地區」，被解讀是

美國刻意公開畫面，並以「友邦及夥伴」相稱，是美國針對中國在太平洋地區的滲透並表達嚴重關切（蘇永耀 2019）。

一些特定領域的援外合作也有促進安全合作的作用。2021年3月，臺美簽署諒解備忘錄，成立海巡工作小組，共同保護海洋資源、打擊IUU（非法、未報告、不受規範的）捕撈、聯合海上搜救等與安保和安全相關的問題（Christensen 2021）。同月，臺美日共同發起爲期半年的「防災救援倡議活動：宣導教育—建立韌性—採取行動」以擴大三國在國際人道行動的合作，提高對臺灣人道救援的能量，並結合GCTF邀請英國和其他夥伴分享人道援助的經驗和專業知識（J. J. Wu and Christensen 2021）。不論是海巡合作或是國際人道合作，都是在以援助發展促進區域穩定的名義下，間接提升臺灣安全（Guilloux 2019）。海巡合作牽涉海上安全及在東海和南海維持以規則爲基礎的海上秩序；人道援助則牽涉軍事後勤資源協調及關鍵訊息共享平臺建立，意味理念相近國家已將臺灣的安全放入維持印太地區穩定的一環。

因此臺灣援外帶來的同儕認同是雙向的，不僅臺灣認同OECD會員國所框構的典則，OECD會員國也認同臺灣的援外實踐，視爲重要合作對象。甚至在相互認同下，在必要時可能願意提供保護。最具體的案例就是前述2021年的疫苗外交。2021年5月中旬臺灣爆發COVID-19本土疫情，當時臺灣的國產疫苗都尚未獲得緊急使用授權，向外國訂購的疫苗也不斷延遲交付而不敷使用。5月底開始，多個OECD會員國陸續贈送數百萬劑疫苗，直到8月底前都還超越臺灣自行購得的數量。其中日本前首相安倍晉三將贈送疫苗之舉視爲兩國間的友誼，回報2011年臺灣針對日本311事件的各類援助以及2020年的臺灣口罩外交，雙方是眞正的朋友（Strong 2021）。美國在臺協會的新聞稿也提及捐贈疫苗是對臺灣口罩外交的感謝，稱美國沒有忘記臺灣挽救美國人的生命（AIT 2021）。立陶宛也將捐贈疫苗視爲感謝臺灣在疫情初期捐贈口罩（Everington 2021）。

理念相近國家捐贈疫苗使臺灣度過2021年本土疫情，並非是臺灣2020年口罩外交的政策目標，更不是十多年來援外改革趨近OECD典則的預期成果。不論是2020年口罩外交，或是2000年代末以降的援外改革的初衷，都是突破國際孤立的渴望，並在邦交越來越少的現實下的選擇。然而臺灣援外OECD化

確實建構與理念相近國家的信任，形成援外場域中的團體認同，以及區域戰略中的共同利益。在臺灣邦交，理念相近國家協助臺灣鞏固邦交以對抗中國，因而成爲臺灣多邊援外的重要夥伴。在重大人道危機中，理念相近國家支持臺灣突破中國封鎖以參與國際人道體系，例如臺灣在倡議加入世界衛生大會、國際民航組織、國際刑警組織、聯合國氣候變遷綱要公約等國際組織時，除邦交之外，有更多非邦交發言支持臺灣。在中國戰狼外交恐嚇下，理念相近國家從行政部門到議會、智庫、NGO等，仍增加與臺灣多層次的合作夥伴關係。

總而言之，儘管過去十年多以來臺灣邦交越來越少，但OECD化產生的「發展導向」援外，拓展與鞏固臺灣和「理念相近國家」的合作。而當臺灣將他們所揭櫫的OECD典則持續作爲援外轉型方向，逐漸走向透明化、專業化、並隨同理念相近國家廣泛參與全球共同治理議題的同時，臺灣獲得理念相近國家提供的安全保障，一方面在普世價值下與臺灣共同對抗中國的威權價值輸出，另一方面在區域安全上與臺灣共同對抗中國的影響力擴張。這些安全保障，遠不是「建交導向」的援外政策所能達到。

伍、結論

本文旨在討論馬與蔡政府從「建交導向」延伸「發展導向」的轉型過程。本文分析理念相近國家建立OECD援外典則的擴張歷程，並指出三邊國際援助合作是嫁接OECD與非OECD援助國合作的重要途徑。在回顧臺灣在馬蔡政府時期的援外論述與制度轉型，包括臺灣與OECD的雙邊與三邊援外，對接理念相近國家在印太地區的戰略後，我們發現，臺灣藉此在沒有OECD會員身分之下，主動趨近OECD典則並與OECD會員國緊密合作，從而獲得接近等同OECD會員的同儕網絡以及信任關係，甚至在預期外獲得理念相近國家對臺灣安全的關注。

臺灣民主化力量，包括公民社會崛起、要求透明責信、渴望國際參與等，無疑是推動臺灣OECD化的重要推手。臺灣的民主化與援外轉型研究，呼應OECD諸多新成員（如東歐、以色列和智利）的經驗。儘管他們與臺灣的國際處境大相徑庭，但民主化及公民社會都在不斷變化的援外政策背後發揮作用。

此外，臺灣作爲國際孤立但又渴望國際承認的新興民主國家，從建交導向的爭取法理（de jure）承認，延伸發展導向的爭取事實（de facto）同儕關係，從而提升國際地位的經驗，理當可讓同爲掙扎於法理與事實獨立間的科索沃和索馬利蘭進一步借鏡。

爲了追求外交突破，臺灣援外的OECD化，除了來自上述的國內公民社會因素，也有來自OECD援助國的因素。尤其美國扮演最關鍵的角色，其重返亞太以及印太戰略提升了與臺灣國際合作的政策動機，另外也在中東及世界各地的人道危機中邀請臺灣參與多邊行動，甚至將與臺灣的援助發展合作視爲安全合作的一環。這些都撐起了臺灣能夠參與OECD援助國相關活動的空間，同時也在合作的過程中，創造了臺灣進一步學習OECD援助工作方法的場域，使政策到實務都靠向OECD的典則。

本文最後就OECD典則及三邊合作之理論和政策提出啓示。就學理方面，首先，臺日韓都是從受援轉型援助的東亞國家，構成東亞援助模型中關於靠攏OECD典則的比較個案。日韓在OECD典則化的過程中都遇到許多困難，包括民間社會並不一定支持多邊主義、政府援外商業化、以及語言文化溝通障礙（Kawai and Takagi 2004; Söderberg 2010; Shimomura and Ping 2013）。這些困難如何在臺灣的OECD化過程中出現與要怎樣化解，值得進一步探討。另外，臺灣與OECD援助國的三邊合作挑戰「OECD作爲援助國，非OECD作爲中介國」傳統框架，出現「OECD作爲中介國」的另類模型，值得未來拓新的三邊與多邊援外分析框架。

就政策上來說有三點建議。首先，在中東難民危機中，部分執行於約旦的三邊合作是由幾萬里外的駐華府或駐日內瓦代表處所促成或居中協調，說明臺灣需要發展駐同儕援助國代表處與駐受援國大使館間的橫向聯繫。這對於現況是較偏重於經營雙邊關係的駐地外交人員是一項挑戰，其需要有對於三邊合作的原理、操作方法與效用等相關知識的內化、以及相應的制度和大量的協調來經營。

其次，是關於從雙邊延伸三邊帶來的責信（accountability）議題。三邊計畫多是由臺灣外交部直接撥款給OECD會員國的同儕們執行，其中一些執行所在地甚至沒有臺灣代表處，因此臺灣政府如何從制度上避免道德風險，從而

落實責信，值得後續研究。這邊進一步會延伸出來的是與OECD援助國靠得太近而可能喪失的政策空間。最明顯的案例是2022年2月俄羅斯入侵烏克蘭之後受到多個國家制裁，俄國則將這些國家列入「不友善國家清單」（Unfriendly Countries List）。清單的48國之中，DAC會員國（包含有會員身份的歐盟的會員國）全數在列，剩餘的除了8個歐盟鄰國（包含烏克蘭）之外，就剩臺灣、新加坡和密克羅尼西亞。這兩份高度相似的清單，進一步顯示了臺灣緊密追隨OECD的不僅是援助典則，還包含更大的地緣戰略和普世價值的呼應。臺灣爲此在短期之內付出一定的代價（例如對俄貿易的中斷），長期而言也可能因爲與「北方俱樂部」關係緊密，從而進一步壓縮臺灣與一些南方國家交往的政策迴旋空間（例如巴勒斯坦、伊朗或古巴等）。

最後，儘管臺灣缺乏國際地位，但OECD化的援助轉型經驗應可以思索如何對接OECD其他領域國際典則。例如2020年4月和2021年5月，OECD分別迎接哥倫比亞和哥斯大黎加成爲第37和第38個會員，申請入會過程長達六到九年，包含一系列針對國內關於勞工、司法、國營企業治理、反貪腐、貿易、工業廢棄物、教育、公衛系統等的立法、政策與實踐的同儕審查。建議臺灣比照開啓OECD會員申請，在審查過程中，臺灣可更了解自身發展狀態及其他國際典則實踐成效，另一方面也讓臺灣與理念相近國家的專家與高階官員能更眞實認識臺灣處境，進而影響理念相近國家的對臺政策，甚至有機會水到渠成正式成爲OECD會員身份。

（收件：110年9月11日，接受：111年7月6日）

Taiwan's Foreign Aid Policy in Transition Since the Late 2000s: Beyond Aid for Diplomacy to Aid for Development

Yi-Chen Wu

Post-Doctoral Fellow, Department of Geography, National Taiwan University

Shiuh-Shen Chien

Distingaished Professor, Department of Geography, National Taiwan University
Director, International Degree Program in Climate Change and Sustainable Development, National Taiwan University

Abstract

Taiwan is a de facto independent country, but its de jure independence status is not widely recognized by the international society under the suppression of China. In the past, Taiwan used aid to exchange diplomatic recognition from its aid recipient countries, forming an "aid for diplomacy" aid policy. However, since the late 2000s, Taiwan's aid policy has undergone a series of reforms regarding discourses, legal frameworks, and practices. Such reform applied the international aid regime established by like-minded countries (such as the United States, European countries, Australia, and Japan, most of which belong to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)). This paper argues that, for breaking international isolation, Taiwan's aid policy has extended from "aid for diplomacy" to "aid for development" through establishing multiple trilateral and bilateral cooperation with like-minded countries. In addition, there are two concepts of security behind the "aid for development" policy. On the one hand, Taiwan aims to facilitate regional stability and prosperity through international development efforts; on

the other hand, through constructing mutual trust on the basis of those "aid for development" projects, Taiwan's security is further committed by like-minded countries to respond to the threat of China.

Keywords: international regime, foreign aid policy, OECD, like-minded countries, trilateral cooperation

參考文獻

王文隆，2004，《當外交下鄉，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碩士論文。Wang, Weng-Lung. 2004. *Wai-chiao hsia-hsiang, nung-yeh ch'u-yang: Chung-hua Min-kuo nung chi yüan-chu Fei-chou te shih-shih he ying-hsiang, 1960-1974 [Rural Diplomacy, Overseas Agriculture: Practice and Impact of the Republic of China's Agriculture Aid in Africa, 1960-1974*]. Taipei: MA thesis, National Chengchi University Department of History.

台灣智庫，2017，〈台灣智庫2017年6月民調記者會會後新聞稿〉，https://www.taiwanthinktank.org/single-post/2017/10/26/台灣智庫2017年6月民調記者會會後新聞稿，查閱時間：2021/9/1。TaiwanThinktank. 2017. "Taiwan zhi-ku 2017-nian 6-yue min-diao ji-zhe-hui hui-hou xin-wen-gao" [Press release after the June 2017 poll press conference of Taiwan Thinktank]. (Accessed on September 1, 2021)

外交部，2009，《援外政策白皮書》，臺北：外交部。Ministry of Foreign Affaris. 2009. *Yuanwai Jhengtse Baipishu* [*White paper on foreign aid policy: partnerships for progress and sustainable development*]. Taipei: Ministry of Foreign Affairs.

李栢淳，2021，《在世界看見臺灣的力量：超越三十載國際援助路—李栢淳親證回憶錄》，臺北：時報出版。Lee, Bai-Bo. 2021. *Zai shijie kan- jian tai-wan de li-liang: chao-yue san-shi-zai guo-ji yuan-zhu lu – Lee Bai-Bo qin-zheng hui-yi-lu* [*See the power of Taiwan in the world: more than thirty years international aid road – Lee Bai-Bo's Memoirs*]. Taipei: Reading Times.

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。Jou, (Ben) Jong-dao. 2016. "Tai Fei qi-xiang ke-ji he-zuo jin-kuang bao-dao" [Recent news on the cooperation between Taiwan and the Philippines in meteorological science and technology]. *Natural Sciences Newsletter*, 28 (3): 101-105.

林沁雄，2008，〈對邦交國的最適援助—兼論歐盟國家在援外之經驗與借鏡〉，《臺灣國際研究季刊》，4（1）：1-23。Lin, (Richard) Chin-Hsiung, 2008. “Dui bang-jiao-guo de zui-shi yuan-zhu – jian-lun ou-meng-guo-jia zai yuan-wai zhi jing-yan yu jie-jing” [The most suitable assistance to countries with diplomatic relations- also on the experience and reference of the EU countries in foreign aid]. *Taiwan International Studies Quarterly*, 4 (1): 1-23.

國合會，2013，《財團法人國際合作發展基金會2012年年報》，臺北：財團法人國際合作發展基金會。ICDF. 2013. Tsaituanfaren Guoji Hezuo Fajhan Jijinhuei 2012 Niannian Bao [*International Cooperation and Development Fund Annual Report 2012*]. Taipei: International Cooperation and Development Fund.

張水庸，2015，《國際人道援助機制—作爲臺灣人道外交之參考》，https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10403470/001，臺北：外交部。Chang, Shui-yung. 2015. *Guo-ji ren-dao yuan-zhu ji-zhi – zuo-wei tai-wan ren-dao wai-jiao zhi can-kao* [International Humanitarian Aid Mechanism - A Reference for Taiwan’s Humanitarian Diplomacy]. Taipei: Ministry of Foreign Affairs (Taiwan).

陳韻聿，2020，〈口罩援贈國際第三波707萬片 民衆捐393萬片另計〉，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005050102.aspx，查閱時間：2021/9/1。Chen, Yun Yu. 2020. “Kou-zhao yuan-zeng guo-ji di-san-bo 707-wan-pian min-zhong juan 393-wan-pian ling-ji” [The third wave of masks donated 7.07 million pieces, and the public donated 3.93 million pieces addtionally]. (Accessed on September 1, 2021).

陶文隆，2013，〈落實，讓邁向願景的腳步更穩健〉，https://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=12747&ctNode=30150&mp=1，臺北：財團法人國際合作發展基金會。Tao, Wen-lung. 2013. “Luo-shi, rang mai-xiang yuan-jing de jiao-bu geng wen-jian” [Implementation, so that the pace towards the vision is more stable]. Taipei: International Cooperation and Development Fund.

陶文隆，2014，〈持續前進的力量，讓收穫大於付出〉，https://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=21018&ctNode=30150&mp=1，臺北：財團法人國際合作發展基金會。Tao, Wen-lung. 2014. “Chi-xu qian-jin de li-liang, rang shou-huo da-yu fu-chu” [The power to keep moving forward, let the gains outweigh the effort]. Taipei: International Cooperation and Development Fund.

湯立成，2020，〈以能力發展角度探討台灣技術團駐宏都拉斯養豬計畫〉，臺北：國立臺灣大學氣候變遷與永續發展國際學位學程碩士論文。Tang, Li-Cheng. 2020. *Yi Nengli Fajhan Jiaodu Tantao Taiwan Jishu Tuan Jhu Hongdulasih Yangjhu Jihua* [*A Case Study of Pig-Rising Project from Capacity Development Perspective*]. Taipei: MA thesis, International Degree Program in Climate Change and Sustainable Development, National Taiwan University.

楊昊，2021，〈從台灣到亞洲：台灣NGO在疫情中的援助行動〉，https://drive.google.com/file/d/1slaT-ELoRKOejCF9z9I-84tRhw4VcRKx/view，臺北：臺灣亞洲交流基金會。Yang, Alan H. 2021. “Tsong Taiwan Dao Yajhou: Taiwan NGO Zai Yiching Jhong De Yuanjhu Singdong” [From Taiwan to Asia: Taiwan NGO's International Assistance under COVID-19 Pandemic]. Taipei: Taiwan-Asia Exchange Foundation.

監察院，2017，《政府推動「人道外交」之成效與檢討》，臺北：監察院。Contral Yuan. 2017. *Zheng-fu tui-dong* “*ren-dao wai-jiao*” *zhi cheng-xiao yu jian-tao* [*Effectiveness and review of the government's promotion of* “*humanitarian diplomacy*”]. Taipei: Contral Yuan.

劉曉鵬，2005，〈回顧1960年代中華民國農技外交〉，《問題與研究》，44（2）：131-145。Liu, Hsiao-Pong. 2005. “Hui gu 1960 nian dai zhong hua min guo nong ji wai jiao” [Reanalyzing Taiwan’s Agricultural Diplomacy during the 1960s in African Views]. *Wenti Yu Yanjiu*, 44 (2): 131-145.

劉曉鵬，2016，〈一個刻板印象，兩種不同政策：比較兩岸在非洲的「神農」們〉，《中國大陸研究》，59（2）：1-35。Liu, Hsiao-Pong. 2016. “Yi ge ke ban yin xiang liang zhong bu tong zheng ce: bi jiao liang an zai fei zhou de ‘shen nong’ men” [One Stereotype, Two Diverse Policies: Comparing

Taiwan and China's "Gods of Agriculture" in Africa]. *Mainland China Studies*, 59 (2): 1-35.

簡旭伸、吳奕辰，2017，〈新地球系統政治與環境科學國際合作－以臺灣執行西太平洋颱風監測爲例〉，第九屆發展研究年會暨未來前瞻國際學術研討會：亞洲2050，臺北：淡江大學。Chien, Shiuh-Shen and amd Yi-Chen Wu. 2017. "Xin di-qiu xi-tong zheng-zhi yu huan-jing-ke-xue guo-ji-he-zuo - yi tai-wan zhi-xing xi-tai-ping-yang tai-feng jian-ce wei-li" [New Earth System Politics and International Cooperation in Environmental Science-Taking Taiwan's implementation of Western Pacific Typhoon Monitoring as an example]. Paper presented at the 9th Annual Conference on Development Studies and International Conference on Foresight: Asia 2050. Taipei: Tamkang University.

簡旭伸、吳奕辰，2020a，〈臺索關係升溫背後的戰略意義：將外交延伸到國際發展〉，《上報》，7月3日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=90745。Chien, Shiuh-Shen and amd Yi-Chen Wu. 2020a. "Tai suoguan xi sheng wen bei hou de zhan lüe yi: jiang wai jiao yan shen dao guo ji fa zhan" [The strategic implications behind warming Taiwan-Somaliland relations: extending diplomacy to international development]. *Up Media* (July 3).

簡旭伸、吳奕辰，2020b，〈臺灣應籌組「國際發展國家隊」大幅增加援外預算〉，《上報》，8月20日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=94122。Chien, Shiuh-Shen and amd Yi-Chen Wu. 2020b. "Taiwan ying chou zu guo ji fa zhan guo jia dui da fu zeng jia yuan wai" [Taiwan should organize a "National Team for International Development" and significantly increase the foreign aid budget]. *Up Media* (August 20).

蘇永耀，2019，〈美主動公布 臺美高官同框我南太友邦〉，《自由時報》，3月20日，https://news.ltn.com.tw/amp/news/politics/paper/1275413。Su, Yong-yao. 2019. "Mei zhu-dong gong-bu tai-mei gao-guan tong-kuang wo nan-tai you-bang" [The United States took the initiative to publish a group

photo of senior officials from Taiwan and the United States in our South Pacific diplomaic partner]. *Liberty Times* (March 20).

AIT. 2021. "U.S. Government Vaccine Donation Arrives in Taiwan" https://www.ait.org.tw/us-vaccine-donation-arrives-in-tw/ (June 20, 2021).

Ashoff, G. 2010. "Triangular Cooperation: Opportunities, risks, and conditions for effectiveness." *Development Outreach*, 12 (2): 22-24.

Atkinson, J. 2007. "Vanuatu in Australia–China–Taiwan relations." *Australian journal of international affairs*, 61 (3): 351-366.

Atkinson, J. 2009. "Big trouble in little Chinatown: Australia, Taiwan and the April 2006 post-election riot in the Solomon Islands." *Pacific Affairs*, 82 (1): 47-65.

Atkinson, J. 2017. "Comparing Taiwan's foreign aid to Japan, South Korea, and DAC." *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22 (2): 253-272.

Benedict, K. 2001. Global Governance. In N. J. Smelser and P. B. Baltes, eds., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, pp. 6232-6237. Oxford: Pergamon.

Bodenstein, T., and Faust, J. 2017. "Who cares? European public opinion on foreign aid and political conditionality." *Journal of Common Market Studies,* 55 (5): 955-973.

Broadman, H. G. 2006. *Africa's silk road: China and India's new economic frontier*. Washington, D.C.: World Bank.

Chan, G. 1997. "Taiwan as an emerging foreign aid donor: developments, problems, and prospects." *Pacific Affairs*, 70 (1): 37-56.

Chen, P.-K. 2019. "Taiwan's 'people-centered' New Southbound Policy and its impact on US–Taiwan relations." *The Pacific Review*, 33 (5): 813-841.

Chien, S.-S., and Wu, Y.-C. 2022. "Trilateral Humanitarian Aid: Continuities and Changes of Taiwan's ODA Policy before and during the First Administration of Tsai Ing-wen." In G. Schubert, ed., *Navigating in Stormy Waters: Taiwan during the First Administration of Tsai Ing-wen*, pp. 347-372. London: Routledge.

Chien, S.-S., Yang, T.-P., and Wu, Y.-C. 2010. "Taiwan's foreign aid and technical assistance in the Marshall Islands." *Asian Survey*, 50 (6): 1184-1204.

Chou, K.-H., Wu, C.-C., Lin, P.-H., Aberson, S. D., Weissmann, M., Harnisch, F., and Nakazawa, T. 2011. "The impact of dropwindsonde observations on typhoon track forecasts in DOTSTAR and T-PARC." *Monthly Weather Review*, 139 (6): 1728-1743.

Christensen, B. 2021. "Remarks by AIT Director W. Brent Christensen at Coast Guard MOU Launch Ceremony." https://www.ait.org.tw/remarks-by-ait-director-christensen-coast-guard-mou-launch-ceremony (March 26, 2021).

Clinton, H. 2011. "America's Pacific Century." https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/ (July 26, 2022)

CNA. 2019. "25 Countries pledge to donate 100 million to aid Venezuela." https://www.cna.com.tw/news/aopl/2019021501 20.aspx (July 26, 2022)

Davies, R. 2016. "Aid's new contours: who gave and who got in 2014." https://devpolicy.org/aids-new-contours-gave-got-2014-20150401/ (July 26, 2022)

DOS (the US). 2019. "A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision." https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/ (September 11, 2021).

Dobell, G. 2007. "China and Taiwan in the South Pacific: Diplomatic chess versus Pacific political rugby." https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/pubfiles/Dobell%2C_China_and_Taiwan_in_the_SP_1.pdf (September 11, 2021)

Dole, D., Lewis-Workman, S., Trinidad, D. D., and Yao, X. 2021. "The Rise of Asian Aid Donors: Recipient-to-Donor Transition and Implications for International Aid Regime." *Global Journal of Emerging Market Economies*, 13(1), 58-80.

Erickson, D. P., and Chen, J. 2007. China, Taiwan, and the battle for Latin America. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 31(2): 69-89.

Everington, K. 2021. "Lithuania to donate 20,000 COVID vaccine doses to Taiwan."

https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4229598 (June 6).

Eyben, R., and Savage, L. 2013. "Emerging and submerging powers: Imagined geographies in the new development partnership at the Busan fourth high level forum." *The Journal of Development Studies*, 49 (4): 457-469.

Glennie, J., and Hurley, G. 2014. "Where next for aid? The post-2015 opportunity." https://www1.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Development%20Cooperation%20and%20Finance/UNDP-ODI--Where-Next-for-Aid-the-Post-2015-Opportunity-FINAL.pdf (September 11, 2021).

Global Partnership for Effective Development Co-operation. 2014. "Mexico High Level Meeting Communiqué." https://www.effectivecooperation.org/content/mexico-high-level-meeting-communique (September 11, 2021).

Global Partnership for Effective Development Co-operation. 2016. "Nairobi Outcome Document." https://www.effectivecooperation.org/content/nairobi-outcome-document (September 11, 2021).

Global Partnership Initiative. 2019. "Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda - Sharing Evidence and Stories from the Field." https://triangular-cooperation.org/wp-content/uploads/2020/12/Final-GPI-report-BAPA40.pdf (September 11, 2021).

Gore, C. 2013. "The new development cooperation landscape: actors, approaches, architecture." *Journal of International Development*, 25 (6): 769-786.

Guilloux, A. 2009. *Taiwan, humanitarianism and global governance*. London: Routledge.

Guilloux, A. 2019. "Taiwan's Evolving Humanitarian Space." *Orbis*, 63 (2): 209-224.

Haas, E. B. 1980. "Why collaborate?: Issue-linkage and international regimes." *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*, 32 (3): 357-405.

Haggard, S., and Simmons, B. A. 1987. "Theories of international regimes." *International Organization*, 41 (3): 491-517.

Harold, S. W., Morris, L. J., and Ma, L. 2019. "*Countering China's Efforts to Isolate Taiwan Diplomatically in Latin America and the Caribbean: the Role of Development Assistance and Disaster Relief.*" https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2885.html (September 11, 2021).

Hasenclever, A., Mayer, P., and Rittberger, V. 1997. *Theories of international regimes*: Cambridge university press.

Henckaerts, J.-M. 1996. *The international status of Taiwan in the new world order: legal and political considerations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Hosono, A. 2012. South-South/triangular cooperation and capacity development. In H. Kato, ed., *Scaling Up South-South and Triangular Cooperation*, pp. 43-64. Tokyo: JICA Research Institute.

Hosono, A., and Hongo, Y. 2012. *Cerrado: Brazil's Agricultural Revolution as a Model of Sustainable and Inclusive Development.* Tokyo: JICA Research Institute

Hsiao, H.-H. M. 2019. "Indo-Pacific development and stability as context for Taiwan's New Southbound Policy." https://www.eastwestcenter.org/publications/indo-pacific-development-and-stability-context-taiwan%E2%80%99s-new-southbound-policy (September 11, 2021).

Hsieh, C. C. 1985. *Strategy for survival: The foreign policy and external relations of the Republic of China on Taiwan, 1949-79*. Nottingham: Sherwood Press.

Hu, S. 2015. "Small state foreign policy: The diplomatic recognition of Taiwan." *China: An International Journal*, 13 (2): 1-23.

Huish, R. 2014. "Why does Cuba 'care' so much? Understanding the epistemology of solidarity in global health outreach." *Public Health Ethics*, 7 (3): 261-276.

Hynes, W., and Scott, S. 2013. "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward." https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Evolution%20of%20ODA.pdf (September 11, 2021).

John de Sousa, S. 2010. "Brazil as an emerging actor in international development

cooperation: a good partner for European donors?" https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199651/1/die-bp-2010-05.pdf (September 11, 2021).

Kaplinsky, R. 2013. *Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.

Kawai, M., and Takagi, S. 2004. "Japan's official development assistance: recent issues and future directions." *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 16 (2): 255-280.

Kim, E. M., and Lee, J. E. 2013. "Busan and beyond: South Korea and the transition from aid effectiveness to development effectiveness." *Journal of International Development*, 25 (6): 787-801.

Krasner, S. D. 1983. *International regimes*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Kruijt, D. 2020. "Cuba's Defence Diplomacy." In I. Liebenberg, D. Kruijt, and S. Paranjpe, eds., *Defence Diplomacy and National Security Strategy: Views from the Global South*, pp. 67-85. Stellenbosch: African Sun Media.

Kumar, N. 2009. "South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a new paradigm in development cooperation." https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publications/background_study_final.pdf (September 11, 2021).

Lancaster, C. 2008. *Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Lee, W.-c. 1994. "ROC's foreign aid policy." In J. C. Hu, ed., *Quiet Revolutions on Taiwan, Republic of China*, pp. 331-360. Taipei: Kwang Hwa Publishing Company.

Lin, T.-C. 1996. Taiwan's foreign aid: an instrument of foreign policy. *New Zealand Journal of East Asian Studies,* 4 (1): 58-80.

Masters, L. 2014. "Building bridges? South African foreign policy and trilateral development cooperation." *South African Journal of International Affairs*, 21 (2): 177-191.

Newnham, R. E. 2000. “Embassies for sale: the purchase of diplomatic recognition by West Germany, Taiwan, and South Korea.” *International Politics*, 37 (3): 259-283.

Nye, J. S. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

Opršal, Z., Harmáček, J., Vítová, P., Syrovátka, M., and Jarecka-Stępień, K. 2021. “Polish and Czech foreign aid: A ‘mélange’of geopolitical and developmental objectives.” *Journal of International Relations and Development*, 24: 279–305.

OECD. 2003. “Rome Declaration on Harmonisation.” https://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf (September 11, 2021).

OECD. 2005. “The Paris Declaration on Aid Effectiveness.” https://www.oecd-ilibrary.org/development/paris-declaration-on-aid-effectiveness_9789264098084-en?_ga=2.90749651.813824307.1627014950-749629157.1619024290 (September 11, 2021).

OECD. 2006. “DAC in Dates: the History of OECD’s Development Assistance Committee.” https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf (September 11, 2021).

OECD. 2011a. “Busan Partnership for Effective Development Co-operation.” https://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf (September 11, 2021).

OECD. 2011b. “Measuring Aid: 50 Years of DAC Statistics, 1961-2011.” https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf (September 11, 2021).

OECD. 2013a. “Triangular Co-operation: What can we learn from a survey of actors involved?” https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangluar%20Co-operation%20Survey%20Report%20-%20June%202013.pdf (September 11, 2021).

OECD. 2013b. “Triangular Co-operation: What’s the Literature Telling Us?” https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangluar%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf (September 11, 2021).

OECD. 2019. “Making Development Co-operation More Effective - 2019 Progress

Report." https://www.oecd.org/dac/making-development-co-operation-more-effective-26f2638f-en.htm (September 11, 2021).

Patterson, D., and Choi, J. 2019. "Policy and practice in ODA disbursements: an analysis of changes in South Korea's official development assistance." *Journal of East Asian Studies*, 19 (2): 239-264.

Pompeo, M. 2019. "Statement from Secretary Pompeo to the Micronesia Presidents' Summit". https://fj.usembassy.gov/statement-from-secretary-pompeo-to-the-micronesia-presidents-summit/ (September 11, 2021).

Rosenau, J. N., Czempiel, E.-O., and Smith, S. 1992. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Söderberg, M. 2010. "Challenges or Complements for the West: Is There an 'Asian' Model of Aid Emerging?" In J. S. Sörensen, ed., *Challenging the aid paradigm: Western Currents and Asian Alternatives*, pp. 107-137. Heidelberg: Springer.

Schulz, N.-S. 2010. "South-South cooperation in the context of aid effectiveness: Telling the story of partners in 110 cases of South-South and triangular cooperation." https://www.oecd.org/dac/effectiveness/46080462.pdf (September 11, 2021).

Shimomura, Y., and Ping, W. 2013. "The evolution of 'aid, investment, trade synthesis' in China and Japan." In Y. Shimomura and J. Sato, eds., *The Rise of Asian Donors: Japan's impact on the evolution of emerging donors*, pp. 114-132. London: Routledge.

Slaughter, A.-M. 1997. "The real new world order." *Foreign Affairs*, 76 (5): 183-197.

Stringer, K. D. 2006. "Pacific Island microstates: Pawns or players in Pacific Rim diplomacy?" *Diplomacy and Statecraft*, 17 (3): 547-577.

Strong, M. 2021. "Former Japanese PM praises vaccine donation to Taiwan." https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4225457 (June 17).

Tarzi, S. M. 2003. "International regimes and international relations theory: Search for synthesis." *International studies*, 40 (1): 23-39.

Taylor, I. 2002. "Taiwan's Foreign Policy and Africa: the limitations of dollar diplomacy." *Journal of Contemporary China*, 11 (30): 125-140.

TECRO in the US. 2019. "Taiwan's Representative to the United States Attends Ministerial Meeting of the Global Coalition to Defeat ISIS, and Announces Donation towards Humanitarian Assistance." https://www.taiwanembassy.org/us_en/post/7342.html (September 11, 2021).

Tsikata, T. M. 1998. "Aid Effectiveness: A Survey of the Recent Empirical Literature." https://www.imf.org/external/pubs/ft/ppaa/ppaa9801.pdf (September 11, 2021).

Tubilewicz, C. 2007. *Taiwan and post-communist Europe: Shopping for allies*. London: Routledge.

Tubilewicz, C. 2012. "The politics of compassion: examining a divided China's humanitarian assistance to Haiti." *International Relations of the Asia-Pacific*, 12 (3): 449-481.

Tubilewicz, C., and Guilloux, A. 2011. "Does size matter? Foreign aid in Taiwan's diplomatic strategy, 2000–8." *Australian journal of international affairs*, 65 (3): 322-339.

UNDP. 2013. "Human Development Report: The Rise of the South – Human Progress in a Diverse World." http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf (September 11, 2021).

UNGA. 1970. "A/RES/2626(XXV) International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade." https://undocs.org/en/A/RES/2626(XXV) (September 11, 2021).

Wang, C. 1993. *The Republic of China's foreign policy, 1949-1988: Factors affecting change in foreign policy behavior.* Ph.D. diss. University of North Texas, Denton, Texas.

Wang, Y. S. 1990. *Foreign Policy of the Republic of China on Taiwan: an*

unorthodox approach. Santa Barbara, California: Greenwood Publishing Group.

World Bank. 2011. "Global Development Horizons 2011. Multipolarity: The New Global Economy." https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/597691468150580088/global-development-horizons-2011-multipolarity-the-new-global-economy (September 11, 2021).

World Bank. 2021. "Net official development assistance and official aid received (current US$)." https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD (September 11, 2021).

Wu, J. J., and Christensen, B. 2021. "Joint Statement on Partners in HADR: Awareness – Resilience – Action." https://www.ait.org.tw/joint-statement-partners-in-hadr/ (September 11, 2021).

Wu, L. 1995. "Does Money Talk? The ROC's Economic Diplomacy." *Issues & Studies*, 31 (12): 22-35.

Wu, Y.-C., and Chien, S.-S. 2022. "Northernization for Breaking-through International Isolation: Taiwan's Trilateral Aid Cooperation in the Middle East Refugee Crisis and beyond." *Development Policy Review*, 40 (1).

Yang, A. H. 2017. "Strategic appraisal of Taiwan's New People-Centered Southbound Policy: The 4Rs approach." *Prospect Journal*, 18: 1-34.

Yang, A. H. 2018. "Unpacking Taiwan's Presence in Southeast Asia: The International Socialization of the New Southbound Policy." *Issues & Studies*, 54 (1): 1840003.

Zhang, D. 2017. "Why cooperate with others? Demystifying China's trilateral aid cooperation." *The Pacific Review*, 30 (5): 750-768.