

# 日本與中華民國在國際合作之比較

許長亨

菲律賓聖托瑪士大學政治學博士  
美國哈佛大學國際事務中心研究員

## 一、前言

日本援外金額在一九八九年為八十九億美元，已經取代美國的七十六億美元而高居世界第一。①日本政府又在一九八八年六月十四日宣佈，自一九八八年至一九九二年為止，五年期間將增加對外援助金額一倍，總金額超過五百億美元。②每年平均約為一百億美元。日本自一九六五年開始援外迄今已有廿七年之久，值此我國正在研擬「國際合作發展基金會設置條例」之際，日本之援外制度與經驗實有參考之價值。他山之石可以攻錯，為此筆者蒐集日本有關援外資料加以研究，冀有助於我國今後的援外工作。惟限於篇幅，僅能就日本援外現況、我國援外現況，中日兩國援外的比較及日本作法可資我國借鏡之處與日本援外之發展趨向等問題加以研究，茲分述如下。

## 二、日本援外現況

日本之對外援助主要有兩種型態：1. 雙邊援助：內又分雙邊贈款援助（Bilateral Grant Aid）與雙邊貸款援助（Bilateral Loan Aid）；2. 多邊援助又稱國際機構捐贈援助（Subscription and Contribution to International Organization）。上述贈款援助又分資金捐贈與技術合作（Grant Financing and Technical Cooperation）。一般而言，資金捐贈援助是基於人道在天災巨變的情況下，純粹的捐贈無需償還的援助或者是對低度開發國家所提供的援助。至於稍窮而尚有能力償債的開發中國家如中東的一些國家，則提供有償的長期低利貸款援助。

註① OECD 1990 Report: Development Cooperation, Organization for Economic Cooperation and Development, Dec. 1990, p. 16.

註② Diplomatic Bluebook, 1990, Japan's Diplomatic Activities Ministry of Foreign Affairs, Japan, p. 82.

一般申請援助的程序如下：由受援國經由駐在國之日本大使館向日本政府提出申請。案經由日本三省一廳（即外務省、通產省、大藏省、經濟企劃廳）協議後，依照援助計畫內容再與日本國內相關部門如建設省、文部省、農林省、運輸省、郵政省等機構進行協議，俟日本政府內部意見一致後再與受援國政府進行貸款條件之交涉協議。最後雙方政府簽訂貸款契約或協議，決定雙方之權利義務與援助事項。根據雙方政府所簽協議內容再由執行機構與對方政府進行具體細節手續。有關貸款問題則交由「海外經濟合作基金」(Overseas Economic Cooperation Fund, OECF)負責；有關技術合作則交由「日本國際協力事業團」(Japan International Cooperation Agency, JICA)去執行。<sup>③</sup>

茲就日本援外現況分雙邊援助與多邊援助說明如下：

(一)雙邊援助 (Bilateral Assistance)

日本一九八九年的雙邊援助佔日本「官方發展援助」(Official Development Assistance, ODA)的七五·六%。其中貸款佔五五·二%，贈款與技術合作佔四四·八%。有關援助的分配則以公共建設與人類基本需求列為優先。當然生活基本條件的改善如農業發展、保健醫療、飲水衛生、家庭計畫及環保問題均包含在內。援助地區的分配則以亞洲佔六二·五%、非洲一五·三%、中南美洲八·三%、中東五·四%和其他八·五%。最近對非洲的援助有迅速增加的趨勢。<sup>④</sup>

茲再就援助的項目詳述如下：

1. 人力資源的開發：

(1) 人力資源的開發是建設國家的起步：日本 ODA 的主要目的是協助受援國自給自足，使之在學習日本的知識與技術之後能够自行繼續建設發展，不要永遠依賴日本，即使日本援助中止後仍能自立自強發展下去。人力資源的開發就是人才的訓練培養，對於開發中國家的經濟建設是非常重要的。沒有人才就沒有建設與發展，沒有知識就沒有力量，就不知如何作起。日本的作法是邀請受援國的菁英到日本受訓或派遣專家到受援國技術指導，由於直接接觸，並肩工作就容易產生感情，有助瞭解與友誼。

(2) 從基礎教育到高等教育的援助：日本為協助開發中國家的基礎教育和高等教育的發展，以達成技術轉移的目的，常常捐建學校、職訓中心和人力開發中心並提供物料器材或設備。例如日本為配合亞銀及世銀的學生交換計畫特捐贈南太平洋大學 (South Pacific University) 五十萬美元成立「南太平洋人力開發基金」(South Pacific Fund for the Development of Human Resources)。

註③ A Look at ODA and International Cooperation, Association for Promotion of International Cooperation, Japan, 1990, p. 2.  
註④ 同註③ - p. 4.

2. 保健醫療為人類基本需要：人都免不了生病，尤其落後國家由於營養不良，缺乏醫院、醫療器材和藥品，導致嬰兒死亡率偏高。人民壽命平均只有五十九歲，比先進國家之七十五歲，少了十六歲。先進國家平均五五〇人就有一位醫生，而落後國家則五、六〇〇人才有一位醫生，相差十倍。住在偏僻的鄉下享受不到都市的人才能享受的完善設備與醫療服務。日本為此特別重視開發中國家的醫療保健並提供贈款興建醫院贈送對方。如一九七九年在菲律賓捐建熱帶醫學院。一九八九年在日本舉辦廿一種有關公共衛生、放射治療、病患護理等訓練醫生、護士的訓練計畫。廿九種以技術合作的方式在各國執行醫療保健的計畫。一九九〇年日本捐贈世界衛生組織（WHO）共三千四百萬美元，以供醫療保健之用，其捐款數僅次於美國。

3. 文化和教育：日本政府為保存人類文化遺產與歷史古蹟並促進各國文化交流活動，不遺餘力。一九八九年文化教育援助金額共達四億五千八百萬美元，其中八十九%為純捐贈援助。日本捐建的校舍從小學到大學都有。還有捐蓋電台、戲院、圖書館、博物館、教育文化中心、農漁業中心並提供必要的設備與器材。例如捐建肯亞的肯亞達農技大學（Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology）、塞內加爾職訓中心、尚比亞醫學院、迦納紀念醫學院及肯亞醫學中心等。

4. 環保問題——地球之未來：環境之污染與破壞不僅關係現在更影響未來。環保問題已成爲先進國家與開發中國家所共同關切的問題。唯有作好環保工作，經濟才能健全發展。因此日本在援助開發中國家時均先與受援國磋商該計畫對於環境的影響如空氣污染、噪音、水源污染、動植物生態的保育等各種問題詳加評估後才作決定。爲了作好污染防治工作，日本在各國作了很多研究計畫，如巴西的礦業污染防治研究、土耳其安哥拉的空氣污染防治辦法、中國上海空氣污染防治研究等。又爲了改善環境、保護森林、維護生態，對菲律賓、印尼和巴西作了森林研究開發計畫等工作。日本也組織「綠色和平工作團」前往非洲次撒哈拉沙漠從事造林的技術轉移工作。日本也透過各種國際機構積極參與環保問題的多邊援助工作。其多邊援助金額高達廿二億七百萬美元，相當於發展援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）十八會員國同年多邊援助總額的五分之一。日本ODA多邊援助佔二九·六%，比DAC會員國平均數爲高。一九八七年日本支付國際金融組織（International Financial Institution, IFTI）捐款達十八億一千六百萬美元，另捐給聯合國的機構三億九千一百萬美元，主要機構有聯合國貿易暨發展組織（United Nations Conference on Trade and Development Organization, UNCTAD）、聯合國工業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）、聯合國環境計畫（United Nations Environment Programme, UNEP）。日本在一九九〇年捐助聯合國環境計畫五百廿萬美元從事環保問題的工作。<sup>⑤</sup>

5. 能源——經濟和文化發展的原動力：日本在一九八九年能源方面的經援金額爲四億九千五百萬美元，佔當年日本ODA

註⑤ 同註③，p.7.

雙邊援助的六·三%。日本認為能源援助非常重要而電力發電廠則為其主要核心工作。依據一九八九年為止的統計資料顯示，日本ODA貸款的八〇%，其中七十五%係用於電力發電廠的費用。一九八九年為止十年來約有九十八%的能源援助都是貸款援助，要償還日本的，因為電力廠規模龐大，每人要用電，基於使用者付費，將來獲利甚豐，具有商業價值，因此私人企業參與者很多。能源開發有助工業化，是開發中國家經濟發展的原動力。它能帶動交通與電信的發展，縮小鄉村與都市的差異，有助教育文化的傳播與交流。因此能源合作必須納入受援國整體經濟計畫的一部分，作為該國中、長程能源開發的一環。釐訂能源計畫時必須考慮下列各種因素，如資源分佈、地質條件、氣候雨量、自然特色、生活型態、人口分佈、人才培訓、管理規劃、製訂相關法律、工廠設備及能源資料等因素的分析研究才能釐訂完善的能源計畫。電力對農村生活的改善有很大的幫助，因此除了上述大型的能源計畫外也可考慮小型的水力發電廠、地熱發電廠並安裝電力輸送網以改善農村生活。從地球宏觀來看，能源援助有助於防止鄉村地區森林的濫伐與環境污染，貢獻很大。

6. 交通運輸：日本在一九八九年交通運輸方面的財政援助金額為十一億四百萬美元。其中亞洲佔八〇·六%、中東佔八%、非洲佔五·九%。貸款居多佔八二·二%，贈款只佔一七·八%，由於交通運輸工程浩大，非小額贈款所能辦到。日本提供交通運輸的援助對象包括對迦納、印尼、中非、斯里蘭卡的道路重建、維修或機器設備的援助，另對巴基斯坦的航海水手學校提供機器與設備援助。

7. 電信：日本在一九八九年電信方面之雙邊援助為四億一千六百萬美元，其中貸款佔七一·四%、捐款一九·六%、技術合作九%。由於電信為基本公共建設，有助人民生活的改善，經濟社會的發展，並縮小鄉村與都市的文化差距。日本在電信方面具有高水準的科技與經驗，為開發中國家所期待獲得的援助。日本曾對尼泊爾、馬爾地夫、菲律賓、印尼、中共等國捐建電信人才訓練大樓，或提供通訊器材、電信網路、電盤開關、微波無線電路，或派遣專家前往指導，或接受外國技術人員前來日本受訓等援助。

8. 農業：日本在一九八九年有關農業糧食方面的雙邊經援共達八億三千萬美元，其中五〇·一%為捐助，二四·三%為技術合作，二五·六%為ODA貸款，五·五%為糧食援助。日本除雙邊援助外又透過國際組織如國際糧農組織（FAO）、世界糧食計畫組織（World Food Programme, WFP）和國際農業發展基金（International Fund for Agricultural Development, IFAD）提供多邊援助。由於農業為立國之本，唯有穩定的農業生產才有穩定的經濟成長。目前在亞洲與非洲仍有許多國家面臨飢餓與嚴重的食物短缺，因此如何增加農業生產以滿足人民的基本需要已成為這些國家的最高優先政策。日本主要的農業合作國家為亞洲，因其地理、歷史、經濟與日本特別有關，其次為非洲與中南美洲。日本在合作初期之合作項目為日本的傳統水稻，最近合作項目逐漸擴大至蔬菜、畜牧、森林、水產養殖等。另外農業援助也日趨多元化，從最初的生

產而至分配、加工、市場開發、農村綜合性開發並提升合作層次至高科技如生物工業的技術合作。尤其在非洲更推行「新綠色革命」以解決最基本問題，如在肯亞進行園藝開發計畫。他如與亞洲、中南美洲之大學、研究所、實驗所從事農林漁牧的研究發展計畫。<sup>⑥</sup>

### (二) 多邊援助 (Japan's Multilateral Assistance)

日本在一九八七年經由國際機構的多邊援助支出共計約佔日本 ODA 總額的三〇%。多邊援助有兩種，一種是對國際金融機構捐獻支出以供開發計畫所需資金；另一種是純粹捐贈給聯合國或其他國際機構以供技術合作之用。前者佔多邊援助總額的八二·三%，後者只佔一七·七%。日本視聯合國為其外交重心，目前派有九十六位高級專家在聯合國工作，總計共有三百六十位職員在聯合國及其他特殊機構工作。日本目的在藉由聯合國現有之高級專家知識與經驗來達成其援助的目的。日本只要出錢就有很多專家替他工作，省得自己去找人。日本佔 DAC 國家對多國機構捐款的五分之一。日本想藉由多國機構的捐助間接提供援助。一九八七年日本捐贈聯合國人口活動基金 (United Nations Fund for Population Activity) 預算的三〇%；聯合國環境計畫 (United Nations Environmental Program) 的一五%；聯合國兒童急難基金 (United Nations Children's Emergency Fund) 的四%；世界糧食計畫 (World Food Program) 的二·五%；聯合國教科文組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) 的一〇·七%；世界衛生組織 (World Health Organization) 的一〇·六四%。由上所述，可見日本在聯合國所扮演的重要角色。例如日本利用聯合國發展計畫 (United Nations Development Programme, UNDP) 所設立之太平洋島嶼基金 (The Pacific Island Fund) 協助斐濟興建護士學校，由 UNDP 監督學校護士的訓練。將來由日本派專家、捐贈器材而由聯合國來執行的援助計畫將日益增加。<sup>⑦</sup>

## 三、我國海外技術合作現況

### (一) 宗旨與組織：

1. 宗旨：我國海外技術合作之宗旨係為配合外交、加強我國與合作國家間之實質關係，經由雙方之接觸增進彼此瞭解與友誼，並將我國農漁業等技術上之成就與經驗分享給予合作國家以協助其經濟發展。

### 2. 組織：

註⑥ 同註③，pp.4,14.

註⑦ 同註③，p.3.



(1) 決策機構：由外交部、經濟部、行政院農業委員會及台灣省政府各派代表組成委員會，由農委會代表兼主任委員。（現為林主任委員亨能）。

(2) 執行機構：海外會秘書處執行秘書（現為蔡海塗博士）、副執行秘書（外交部代表），下設第一、二、三、總務、會計等五組。

(3) 駐外技術團：由海外會派遣農技團、漁技團、手工藝團、糖技團、醫療團等。

## (二) 工作概況

1. 駐外技術團之派遣：自一九五九年至一九九二年二月底為止，我國共派一〇一團分在六十七國工作，人員總數為一、八七〇人，以人數言，非洲佔六五·一九%（一、二一九人）、中南美洲佔一六·〇九%（三〇一人）、亞太佔一一·八七%（二二二人）、中東佔六·四二%（一一〇人）。（詳附表一）。一九九二年二月底為止，我國駐外技術團現有人數四四六人，其中非洲佔三一·一七%（一三九人）、中美洲二三·五四%（一〇五人）、加勒比海一三·六八%（六一人）、南美洲八·〇七%（卅六人）、亞太一七·二六%（七七人）、亞西六·二八%（廿八人）。總團數四十四團，其中農業佔七二·七二%（卅三團），漁業佔一三·六四%（六團），醫療佔六·八二%（三團），手工藝四·五五%（二團），糖業二·二七%（一團）。（附表二）

2. 友邦技術人員來華接受專業訓練或來華觀摩考察：自一九六二年三月至一九九一年十二月為止共舉辦一七九個訓練班，來自七十八國共一、五〇八人（非洲農技人員講習班七一人，專業講習班七九〇人，兩項合計一、五〇八人）。另有來自四十四國六〇五人友邦農業有關官員應邀來華觀摩考察。兩項合計共有二、一一三人。（詳附表三）。來華講習項目以一九九二會計年度而言共有十個訓練班，即水產養殖、養豬、植物組織培養、蔬菜、稻作與旱作栽培、花卉、果樹、養豬（西班牙文）、手工藝、生產合理化等共九十七位參訓學員，來自三十七國，其中中南美佔四三%。受訓期間三、四週不等，所有往返機票、在台膳宿均由我國政府負擔，因此報名者甚為踴躍，常有因經費與名額受限而予以婉拒之情形。

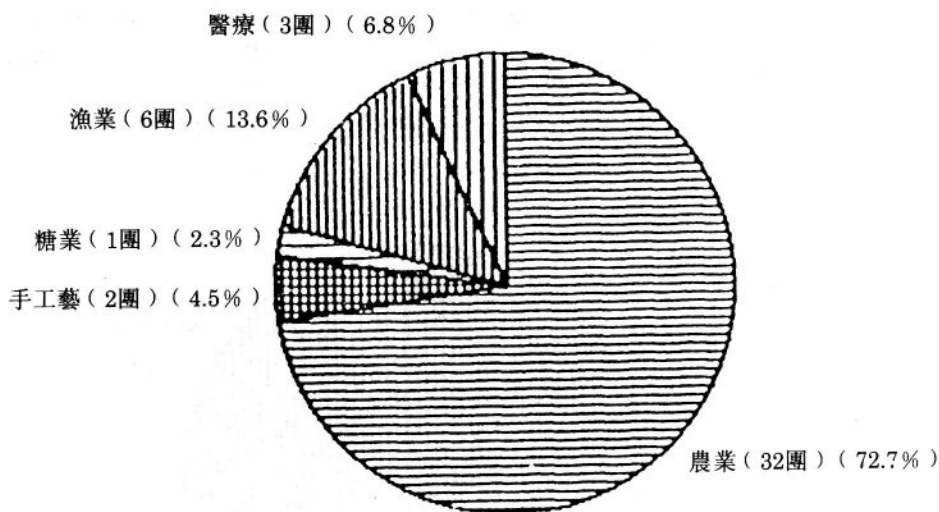
3. 援外經費：據一九九一年經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development）年報，我國援助金額自一九八九年之三千七百萬美元增加至一九九〇年之六千萬美元，預計一九九一年可達一億美元。一九九〇年援外金額約百分之六十用於技術協助業務，其經費來自外交部。亦有部份技術協助業務係由「國際合作發展基金」運用其撥入款之孳息出資。一九八九年共支出新台幣五十六億元（折合二億一千二百萬美元），一九九〇年曾貸款巴布亞紐幾內亞一千五百萬美元。一九九一年八月前另有三筆合計四千四百萬美元之貸款分別貸予馬拉威、聖文森及哥斯大黎加三國，基金款項支出於一九九一年約為三千萬美元，預估於一九九二會計年度將可達到五千至七千萬美元。一九九〇年我國提供二千萬

附表一：1959~1992年3月我國駐外技術團派駐國家數  
團數及人員數地區分配統計表

地 區	派 駐 國 家		派 駐 團 隊		派 駐 人 員	
	國 家 數	百 分 比	團 隊 數	百 分 比	人 員 數	百 分 比
亞 太	10	14.9%	14	13.9%	222	11.9%
拉 丁 美 洲	26	38.7%	35	34.7%	301	16.1%
中 東	4	6 %	6	5.9%	120	6.4%
非 洲	25	37.3%	43	42.6%	1,219	65.2%
其 他	2	3 %	3	3 %	8	0.4%
合 計	67	100 %	101	100 %	1,870	100 %

附表二：1992年2月我駐外技術團工作類別統計表

團數：44團



美元予約旦，另外一千萬美元則於一九九一年撥付國際紅十字會作為庫德族之難民救濟金。一九九二年貸款尼加拉瓜一億美元，藥援烏克蘭一千萬美元。⑧一九九二年預計有一億二千萬美元作為國際災難援助基金。⑨基金貸款利息為三%至五%，償還期限十年至廿五年，寬限期為三至七年。

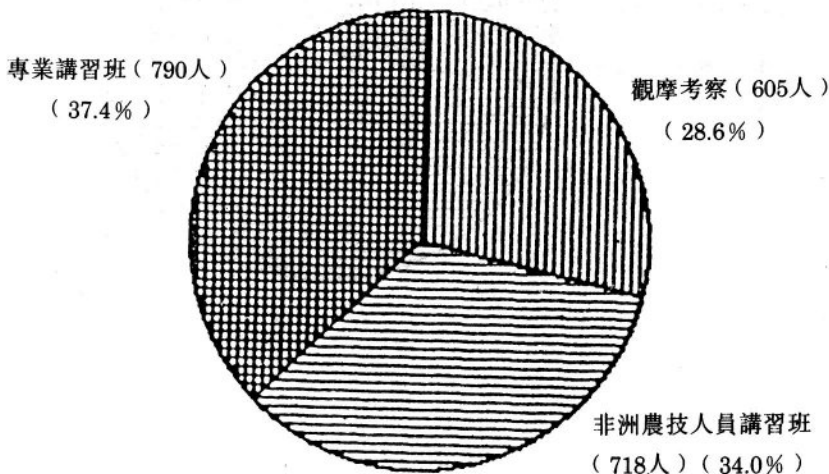
### (三) 檢討

1. 組織問題：舉辦對外技術合作業務之海外技術合作委員會秘書處之組織演變係自一九六一年五月廿日之「先鋒案執行小組」更名為「中非技術合作委員會」，於一九六二年六月五日奉行政院核准成立。一九六八年七月外交部將原設之「拉丁美洲技術合作小組」改為「外交部海外技術合作委員會」，其日常業務之執行亦改由「中非技術合作委員會」兼辦。一九七二年十一月「中非技術合作委員會」與前述之「外交部海外技術合作委員會」合併為現在之「海外技術合作委員會」，並於一九七三年一月奉行政院令准予核備。⑩惟組織體制迄今尚未完成立法程序，妾身未明，其職員不具公務人員身份，待遇不能比照公務人員辦理，甚難羅致優秀人員參與工作。政府有鑒於此，已在研擬「國際經濟合作發展基金會設置條例」，成立財團法人，預定將「海外會」納入編制，擴大組織，統一事權，將外交部、經濟部等單位援外事務之資金、人力與物力加以整合。將來有關財團法人之組織、基金之籌措、董事會之組織與權限、董事之聘任與任期、基金會執行長之聘任、年度預算之編擬、決算之報告、捐助章程之擬訂、辦公地點之設置與購建、編制員額及人員待遇標準之釐訂、業務發展計畫之研擬、訓練中心大樓之興建或購置、重要財物之購置等都已政府在有關單位研究籌辦中。

附表三：友邦技術人員來華參加講習及觀摩考察人數統計表

(自民國51年3月至民國81年2月)

人數總計2,113人



註⑧ 聯合報，民國八十一年三月三日及三月四日。

註⑨ OECD Annual Report, 1991, Paris, 1991。

註⑩ 許長亨，「中華民國對外技術合作政策之探討」，問題與研究，民國八十年十月十日，第一二五頁至一二六頁。



2. 援外金額問題：我國援外經費如 OECD 所載一九九一年可達一億美元，而日本為一百億美元，我不過為其百分之一。一九八九年我國國民生產毛額（GNP）為一千五百億美元，平均每人 GNP 為七、五二二美元，經濟成長率為七·二%，外匯存底七九六億美元。<sup>⑪</sup>而我國「海外經濟合作發展基金」擬在五年內提供十億美元支持開發中國家的經濟發展，增進雙邊貿易，協助企業海外投資及技術合作。每年分配二億美元，只佔我國國民生產毛額之〇·一七%而已。<sup>⑫</sup>與一九八九年日本 ODA 占 GNP 〇·三二%、挪威一·〇四%、瑞典〇·九七%、荷蘭〇·九四%、法國〇·七八%、加拿大〇·四四%、義大利〇·四二%、西德〇·四一%、英國〇·三一%、DAC 十八同盟國平均數〇·三三%<sup>⑬</sup>相差甚遠。為提高國際形象及外援金額宜與國力相稱，我實應酌予提高 ODA 占 GNP 之比率，以免遭致國際批評。據統計第三世界國家債務多達一兆三千億美元，而中共之到期外債也達四百億美元，自身難保，實無太多餘力再予第三世界經援。<sup>⑭</sup>據 OECD 一九九一年年報稱，中共一九九〇年援外款項約達一億八千萬美元，相當於其國民生產毛額百分之零點零五。其中四分之三款項係以雙邊援助方式進行。主要項目為提供無息開發貸款、緊急救助、醫學援助及技術協助，其餘之四千七百萬美元則係透過國際組織以多邊援助方式進行。其援外對象主要為非洲占五〇%，次為拉丁美洲占二五%、亞洲及中東占十六%、大洋洲七%。援外計畫主要參與項目為鐵路、中小企業辦公大樓、住屋、體育館、辦公大樓之興建等。援外貸款條件極為優渥且屬無息貸款。由上可知中共由於內部之財務負擔及龐大赤字，其援外工作雖將繼續進行但金額不致有所增加。

#### 四、中、日兩國外援的比較

比較中、日兩國國際合作各有長短、利弊互見，茲就人力、援外金額、援外地區、援外項目與援外方式加以分析比較如下：

(一) 人力：日本自一九五四年至一九八七年為止，共派遣技術專家二三、一〇八人，接受國外技術人員來日受訓人數為六七、〇九八人，青年海外志願服務人數為八、〇八九人，國內 JICA 所用職員人數一、〇六四人，國內外兩項合計人數共九九、三五九人，將近十萬人之多。而我國自一九五九年至一九九二年二月為止派遣技術人員分赴六十七國工作共為一、八

<sup>⑪</sup> *The Europa, World Year Book, 1991, p. 745.*

<sup>⑫</sup> 蔡政文等著，我國對外政策及行動取向，一九九一年八月，頁一九七。

<sup>⑬</sup> *Japan 1990, An International Comparison, Keizai Koho Center, p. 55.*

<sup>⑭</sup> 同註⑫ - p. 197.

七〇人。一九六二年至一九九一年十二月為止，友邦技術人員來華受訓及應邀來華觀摩考察人數共二、一一一人。海外會秘書處職員五十四人。三者合共四、〇三五人。就人數而言，日本若扣除到日受訓人數六七、〇九八人，單就日本援外人力而言為三二、二六一人，我方也扣除來華受訓及觀摩人數二、一一一人為一、九二四人，日本大我國約十六倍餘，但日本人口總數較我國台灣地區人口大六倍。

(二)援外金額：日本一九八八年對外援助金額為九一億三千四百萬美元，其中贈款（包括技術合作與贈與）廿九億美元，貸款卅五億美元，捐贈國際機構廿七億美元。另外民間投資金一二八億美元，兩項合計二一九億美元。我國援外金額一向未予正式公佈，甚難比較。如據OECD一九九一年年報所述一九九一年可達一億美元，加上「海外經濟合作發展基金」十億美元與「國際人道基金」一億美元，合計十二億美元。日本仍大我甚多，不過若就日本整體經濟實力，人口與面積而言，日本似應多出點錢。

(三)援外地區：日本自一九五四年至一九八七年派遣專家總人數二三、一〇八人，其中亞洲佔五九%（一三、六六六）人、拉丁美洲一七·五%（四、〇三九）人、中東八·七%（二、〇一六）人、非洲八·二%（一、八八五）人。一九五四年至一九八七年外國技術人員來日研修人數共六七、〇九八人中，亞洲佔六三·六%（四二、六七三人）、拉丁美洲一六·三%（一〇、九四〇）人、中東一七·七%（七、八六〇）人、非洲六·八%（四、五七六）人其他一·六%（一、〇四九）人。日本青年海外志願服務團一九六五年至一九八八年共八、〇八九人，其中非洲佔三七·五%（三、〇三四）人、亞洲三七%（二、九九七）人、拉丁美洲一二·九%（一、〇四四）人、中東七·五%（六〇七）人（詳附表四）。一九八七年日本援外贈款總數一、二七九·九億日圓中，亞洲佔四九·二%（六二九億日圓）、非洲三七·二%（四七六億日圓）、拉丁美洲五·七%（七二億日圓）、中東四·三%（五五億日圓）。（詳附表五）。由上所述，不論援外人力或經費，日本總以亞洲為第一優先考慮，其中原因乃因日本援外政策係以確保經濟利益為主，其次再考慮外交、人道、戰略等因素。因日本地狹人稠，資源有限，一切原料與產品有賴進口加工後再出口，所以亞洲國家政局的穩定，對於日本在該國的投资設廠，原料供應及產品外銷均有密切關係。另由於歷史、文化、政治、經濟與地緣等關係，日本與亞太地區國家較為接近。加上第二次世界大戰，日本發動侵略，受害最大的地區為亞洲，為補償其損失，爭取亞洲國家人民的諒解與改變對日本人的形象，獲取渠等的了解與友誼，外援重點遂放在亞洲。一九八九年日本援助地區分配金額亞洲佔六二·五%。⑮即為明證。而我國早期援外重點卻在非洲，其原因為我國自一九四九年從大陸撤退來台之後，對內以安定台灣為先，對外以維護我國在聯合國之席位及加強中、美關係為外交政策之兩大支柱，農技合作係為配合外交政策爭取非洲新獨立國家的友誼以確保聯合國席位為主要考慮。自從我國退出聯合國之後，我國援外政策雖仍配合外交爭取友邦與加強無邦交國家之實質關係，但已略有轉向重點放在中南美洲並以回饋國際社會、經貿利益及人道考慮為主。一九五九年至一九九一年我國駐外技術團派駐國家之統計，國

附表四：FY 1954~1987 日本派遣專家，外國技術人員來日本研修及  
FY 1965~1988 日本青年海外協力隊地區分佈統計表

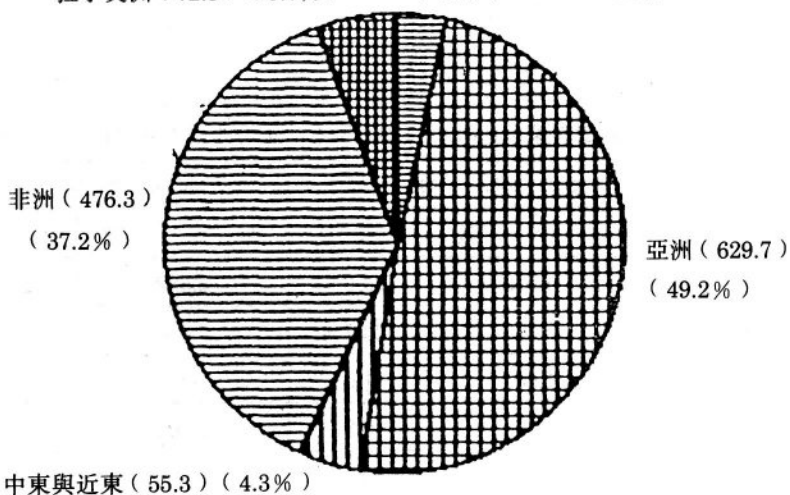
地區	項目	派遣專家		外國技術人員來日本研修		青年海外協力隊	
		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
亞洲		13,666	59.1%	42,673	63.6%	2,997	37.1%
拉丁美洲		4,039	17.5%	10,940	16.3%	1,044	12.9%
中東		2,016	8.7%	7,860	11.7%	607	7.5%
非洲		1,885	8.2%	4,576	6.8%	3,034	37.5%
其他		1,502	6.5%	1,049	1.6%	407	5.0%
合計		23,108	100.0%	67,098	100.0%	8,089	100.0%

資料參考來源：A Guide to Japan's Aid, 1987.

附表五：1987會計年度日本一般贈款地區分配統計表

贈款合計：1,279.9（單位：百萬日圓）

拉丁美洲（72.5）（5.7%）      大洋洲（46.1）（3.6%）



家總數為六十七國，非洲廿五國佔三七·三二%、中南美洲廿六國佔三八·八一%、亞太十國佔一四·九三%、中東四國佔六%。派駐團隊數總共一〇一團，非洲佔四三團四二·五七%、拉丁美洲三五團三四·六五%、亞太十四團一三·八六%。派駐人員總數一、八七〇人中，非洲佔一、二一九人（六五·一九%）、中南美洲三〇一人（一六·〇一%）、亞太二二二人（一一·八七%）。一九九二年駐外技術團數共有四十四團，其中非洲十團（二二%）、中南美洲廿三團（五二%）、亞太八團（十八%）、中東三團（六%）。可見中南美洲已成為我國目前技術合作重點所在。

(四)援外項目：日本在一九五四年至一九八七年JICA所派專家總人數二、三〇八人中，農林漁項目中專家人數五、九一九人佔二五·六%，公共建設（電力、道路、電信）二、三·七%（五、四七三人），醫療保健二一·五%（四、九六七人），人力資源開發一〇%（二、三〇三人），工礦一〇·三%（二、三七三人），其他為八·九%（二、〇七三人）。一九六五年至一九八八年所派青年海外志願服務團總人數八、〇八九人中，農、林、漁項目佔二五·二%，人力資源開發二〇·九%、公共建設一八·六%、工礦一四·四%、醫療保健八·九%，其他一二%。（詳附表六）。而我國着重技術合作，並以農業為主。以一九九一年駐外技術團四十四團中，農業卅二團佔七二·七二%、漁業六團一三·六三%、醫療三團六·八二%，其他三團六·八二%。

(五)援外方式：我國援外方式在於用我所長，針對受援國需要，在我國人力、物力、財力許可範圍內，提供技術協助，主要以農業技術協助為主。

## 五、日本援外可資借鏡之處

(一)青年海外協力隊之派遣（青年海外志願服務團相當於美國和平工作團）：  
日本為使有志青年服務海外協助受援國發展經濟，將他們所學的技术與知識義務教導當地人民，乃於一九六五年四月成立「青年海外協力隊」。年齡為廿

附表六：FY1954~1987日本派遣專家及FY1965~1988日本青年海外協力隊之項目分配統計表

項 目	派 遣 專 家		青 年 海 外 協 力 隊	
	人 數	百 分 比	人 數	百 分 比
農、林、漁	5,919	25.6%	2,362	29.2%
公 共 建 設	5,473	23.7%	1,050	13.0%
醫 療 保 健	4,967	21.5%	716	8.9%
工 礦	2,373	10.3%	1,161	14.4%
人 力 資 源	2,303	10.0%	1,690	20.9%
其 他	2,073	9.0%	1,110	13.7%
合 計	23,108	100.0%	8,089	100.0%

資料參考來源：A Guide to Japan's Aid, 1987.

歲至卅五歲，每月生活補助二四〇美元至四六〇美元。國外服務期間二年，必要時得延長一年。迄一九八八年爲止，日本已派遣八、〇八九人赴國外工作。一九八六年共有一、五三八人在卅二國工作，預算爲八十八億日圓。工作項目包括農、林、漁、水利、建築、製造業、教育、資訊、健康保健、體育運動等。<sup>①6</sup>渠等經過語言、性向測驗、專業知識之筆試與口試通過後在國內經過二個半月之集訓再派到國外。在國外接受爲期一個月之地方訓練，通常在學校或當地居民家裏訓練當地語言、熟悉當地風俗習慣，然後派到中央政府或地方政府或學校開始工作。工作型態有下列四種：(1)鄉村型：派到鄉村成爲鄉村的一員，從事新知識與技能的傳授工作，如指導稻米栽培與家畜飼養等工作；(2)教室型：志願者負責職業訓練或在教室教導日語、科學科目，或在電台、電視台教導技藝訓練等工作；(3)現場型：志願者到現場實際參與土木工程、通訊工程設計、電話設置等實際工作；(4)實驗室型：志願者在實驗室從事試驗研究工作。志願者與當地人住在一起，生活補助又少，生活很苦爲什麼願意作呢？據說志願者派到海外可以學語言外又增加工作經歷，返回日本因有此資歷較易找到理想的工作，政府也有意讓他們到國外磨練，爲國培訓人才，而且他們與當地人生活在一起，容易增進了解與友誼，熟悉當地環境，蒐集商情資訊有助公司業務在海外的拓展。我國派遣駐外人員則因國內與國外待遇差距縮小，在國內生活條件比在國外艱苦地區好得多，赴國外工作意願與誘因不大，甚難羅致優秀高級專家赴國外工作，將來業務擴大，人才難覓，如能仿效韓國作法，志願者赴國外服務可以代替服兵役，相信必有一批有志國外服務的青年報名參加。一方面磨練他們的語言能力與處事經驗，一方面也可以爲國儲訓人才解決人才難覓的困難。

(二)人道援助的作法值得參考：日本應受援國或國際機構之請求在該國發生重大天然災害如大地震、水災、火災、旱災、毒氣災害、颱風或森林大火等重大災害時，緊急派遣專家、醫療隊或提供救濟物品器材，協助營救或災區重建工作以恢復正常之活動。日本曾對一九八四年衣索比亞之旱災、一九八五年哥倫比亞之火山爆發、一九八六年喀麥隆之毒氣爆發、一九八七年厄瓜多大地震、一九八八年孟加拉之大水災、一九八八年蘇聯亞美尼亞之大地震、一九八九年中共之大水災、一九九〇年菲律賓的火山爆發等重大天然災害提供援助。一九八九年 JICA 曾對卅七件之天然災害提供緊急救難行動。其人道援助之作法有幾點似可考慮採用。(1)通過立法，作爲人道援助的依據：一九八七年九月日本國會通過有關日本派遣災難救助法案。(2)成立救助機構：日本將救難有關機構如警察、海防隊、營造工程隊、消防隊、醫療隊等政府機關加以整合組織，以便隨時經由該機構派出救援人手組成救難隊。諸如(A)、營救隊：需在事件後發生廿四小時內趕往災難現場參加營救。(B)、醫療隊：一九八九年共有一一三位醫生，六十七位護士向 JICA 登記爲志願者，一旦災害發生，即趕往災區參加治療災

註② A Guide to Japan's Aid, Association for Promotion of International Cooperation, March 1989, pp. 50~56.



民、消毒災區、防止疫病傳染。(C)、專家隊：災害發生時趕往災區從事災區重建工作，如修復電力、電信、交通及飲水供應，使災區恢復正常，通常緊急工作十天至十五天。(D)、預先購存救災物品如毛毯、帳篷、淨水過濾器、發電機、藥品、通訊器材、醫療器材等均事先購存，以便災害發生時能迅速運抵災區。國內儲存地為成田(Chitose)，國外則分別儲存在新加坡、墨西哥與義大利。(E)、訓練與授課：由於受援國之語言、交通、通訊及各種情況都與日本不同，因此JICA 舉辦訓練與講習，使援救人員能够順利完成任務。訓練課程包括傷患之護理搬運，援救器材之使用，直升飛機之分解組合，探測儀器之使用，外語訓練等。<sup>17</sup>

### (二)日本爭取東歐國家之作法，可供借鏡：

1. 舉辦專業講習班：日本認為人與人的直接接觸是技術轉移的最好辦法。因此特別撥款二千五百萬美元作為與波蘭及匈牙利技術合作的經費。為執行上述計畫，日本於一九九〇年一月派遣專家前往上述二國調查研究並與有關政府人員研究從事技術合作的可行性。一九八九年會計年度舉辦企管和品管兩個講習班。一九九〇年擴大舉辦企管、品管、農業和環保專業訓練班，學員名額增加為波蘭、匈牙利各派一百人合計二百人來日本受訓。

2. 派遣專家：日本政府應匈牙利之請求派遣專家前往匈牙利主持品管、金融和市場的專業訓練班；另應波蘭請求派遣專家前往波蘭主持企業管理和人力發展課程的訓練。

3. 派遣青年海外志願服務團：日本派遣青年海外志願服務團前往匈牙利與波蘭。

4. 開發研究計畫：日本政府應波蘭與匈牙利之請求於一九九〇年三月十七日派遣考察團前往上述二國研究工廠現代化、環保問題及工礦方面開發的可行性。

5. 日本應波蘭、匈牙利之請求，自海外發展基金撥一億五千萬美元的商品貸款。另自日本輸出入銀行貸款五億美元。還有簽訂貿易保險契約三億五千萬美元和糧食緊急援助價值二千五百萬美元(包括九萬噸小麥)。<sup>18</sup>

(四)結合民間資金與力量，充裕援外資金與力量：日本經援之一大特色為民間資金約佔百分之六十，而政府資金僅佔百分之四十。以一九八八年為例，官方發展援助(ODA)共九一億餘美元，而民間資金共一二八億美元(包括直接投資八一億餘美元、證券投資二八億餘美元，對國際機構融資十五億餘美元、自非營利事業團體一億餘美元)，政府與民間資金合計約二一九億美元。<sup>19</sup>日本政府為充裕援外龐大資金乃向金融市場或資本市場發行債券，再由日本輸出入銀行給予投資保險，租

註17 JICA Annual Report 1990, pp. 82~83.

註18 同註17, pp. 31~32.

註19 國際經濟合作方案之研究，台北，中華經濟研究院，民國七十九年二月，頁六十三。



附表七：1991年度預算

(單位：千圓)

日本與中華民國在國際合作之比較

區分	1990年度	1991年度	成長率
I. 國際協力事業團交付金	121,824,168	130,964,563	107.5
1. 海外技術協力事業費	102,906,032	110,574,080	107.5
(1) 技術研修員受入事業費	17,192,821	18,306,530	106.5
(2) 青年招へい事業費	1,771,349	1,967,478	111.1
(3) 技術協力専門家派遣事業費	13,513,999	14,454,579	107.0
(4) 技術協力機材供與事業費	2,505,828	2,558,125	102.1
(5) 社會開發協力事業費	9,648,573	9,978,122	103.4
(6) 保健醫療協力事業費	5,237,585	5,891,781	112.5
(7) 人口家族計畫協力事業費	1,021,022	1,101,072	107.8
(8) 農林水產業協力事業費	9,455,836	9,956,683	105.3
(9) 產業開發協力事業費	2,347,401	2,514,065	107.1
(10) 青年海外協力隊派遣事業費	11,693,859	13,195,175	112.8
(11) 技術協力専門家等福利厚生費	659,790	719,380	109.0
(12) 技術協力専門家養成確保費	1,688,521	2,066,549	118.9
(13) 開發調查事業費	18,474,948	19,801,262	107.2
(14) 開發協力事業費	1,021,695	1,040,470	101.8
(15) 無償資金協力事業費	4,040,473	4,392,986	108.7
(16) 災害援助協力事業費	1,000,000	1,000,000	100.0
(17) 援助效率促進費	1,632,332	1,629,823	103.0
2. 海外移住事業費	2,560,233	2,618,609	102.3
3. 管理費	16,357,903	17,771,874	108.6
II. 國際協力事業團出資金	3,191,000	3,132,000	98.2
1. 開發投融资資金出資金	100,000	100,000	100.0
2. 移住投融资資金出資金	0	0	—
3. 施設取得等出資金	3,091,000	3,032,000	98.1
合  計	125,015,168	134,096,563	107.3
國際協力事業團受託費(通産省) 海外開發計畫調查事業費	8,098,694	8,481,543	104.7
總  計	133,113,862	142,578,106	107.1

註：日本國際協力事業團1991年年報，185頁。

稅上給予提列損失準備金等方式獎勵。日本於一九八六年在世界銀行設置的「日本特別基金」廿八億美元中，就有九〇%是來自民間資金。另外十四個民間機構如海外技術者研修會(AOTS)等不但對日本企業在對外直接投資或技術合作提供低利貸款，也派遣專家赴國外指導並接受研究人員代訓工作，以民間經濟合作補充了官方發展援助之不足。<sup>20</sup>

(五)組織龐大，經費充足，人才濟濟，項目繁多：依據日本國際協力事業團JICA一九九一年年報，JICA組織係由十八部、三室、一事務局，國內訓練國外技術人員之訓練所十三所，國內支部九所，在外事務所五十所的龐大機構組成，所用職員一、〇六四人。一九九〇年度JICA預算為133,133,862,000日圓，一九九一年預算為142,578,106,000日圓。JICA工作計畫有廿項之多。<sup>21</sup>(詳附表七)

(六)減輕貸款風險的辦法，值得參考：

1. BOT辦法：日本有鑒於開發中國家政局不穩，財政困難，援助計畫風險大增，為此引進BOT辦法即「Build, Own and Operate, Transfer」。即由民間主導，在籌建工廠後，由已開發國家之企業家來負責經營，等回收已投下的資金之後再將工廠移交給受援國繼續經營。如此援助國不但減輕貸款的風險，而且開發中國家也不致因債務償還困難而無法進行新設備的購置，還能透過參與經營而達成技術轉移的效果。

2. 透過國際機構來選擇受援國，以減輕貸款風險：國際機構有足够的技術專家與資訊，了解受援國的情形與需要，可以代擬詳細的援助計畫，執行起來較易成功。一九八七年日本捐助IFI十八億一千六百萬美元，援助聯合國及其他國際機構三億九千一百萬美元，合計廿二億七百萬美元，相當於DAC會員國多邊援助總額的五分之一，佔日本ODA的二九·六%，比DAC會員國的平均數為高，其目的在有效執行援助計畫，並減輕貸款的風險。<sup>22</sup>

## 六、今後展望

### (一)日本

綜上所述，日本援外工作的發展趨向如下：

1. 日本援外的數量與品質，金額與項目將日益擴大與改善，尤其將加強落後地區國家的捐款援助與債務紓困辦法。

<sup>20</sup> 國際經濟合作方案之研究，台北，中華經濟研究院，民國七十九年二月，頁七十五。

<sup>21</sup> 國際協力事業團年報，Japan International Cooperation Agency, 1991, p. 185.

<sup>22</sup> 同註③，pp. 8~9.

附表八

**Net Official Development Assistance from DAC Countries to Developing Countries and Multilateral Agencies:  
Net Disbursements(1976~1988)a**  
( US\$ million, except as indicated )

	1976~78 Average	1986	1987	1988	1989	Annual Growth Rate of ODA 1982/83,87/88	Share of GNP ( % )				Share of Total ( % )		
							1976~78	1987	1988	1989	1976~78	1987	1988
USA	4,902	9,564	8,945	9,777	7.66	-0.5%	0.25	0.20	0.20	0.15	29.6	21.5	20.5
Japan	<b>1,582</b>	<b>5,364</b>	<b>7,454</b>	<b>9,134</b>	<b>8.95</b>	<b>5.5</b>	<b>0.21</b>	<b>0.31</b>	<b>0.32</b>	<b>0.32</b>	<b>9.5</b>	<b>17.9</b>	<b>19.2</b>
France	2,373	5,105	6,525	6,959	7.45	2.4	0.59	0.74	0.73	0.78	14.3	15.7	14.6
Germany FR	1,886	3,832	4,391	4,700	4.95	1.8	0.35	0.39	0.39	0.41	11.4	10.6	9.9
Italy	267	2,403	2,615	3,012	3.61	15.4	0.12	0.35	0.37	0.42	1.6	6.3	6.3
Netherlands	903	1,740	2,094	2,231	2.59	2.1	0.80	0.98	0.98	0.94	5.4	5.0	4.7
U.K.	1,155	1,737	1,865	2,615	2.09	-1.4	0.43	0.27	0.32	0.31	7.0	4.5	5.5
Canada	979	1,695	1,885	2,340	2.32	6.9	0.49	0.47	0.50	0.44	5.9	4.5	4.9
Sweden	723	1,090	1,377	1,534	1.80	1.4	0.86	0.88	0.87	0.97	4.4	3.3	3.2
Norway	289	798	890	988	0.92	4.9	0.83	1.09	1.12	1.04	1.7	2.1	2.1
<b>DAC total</b>	<b>16,574</b>	<b>36,663</b>	<b>41,531</b>	<b>47,583</b>	<b>46,68</b>	<b>2.3</b>	<b>0.34</b>	<b>0.34</b>	<b>0.35</b>	<b>0.33</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( a ) see p.54 about DAC countries. ( b ) At 1987 prices and exchange rates.

Source:OECD. Development Cooperation, 1988;Press Release, June 16, 1989.

資料來源：Japan 1990.*An International Comparison*, Keizai Koho Center, Japan Institute for Social and Economic affairs, p.55

2. 技術合作方面將加強人力資源的開發，對日本海外僑生、外國技術員來日研修及派遣專家赴國外技術指導的工作將繼續擴大辦理。與受援國技術合作的層次將予提升。將改進並加強政府與民間技術合作的體系與相互配合的工作。日本將加強與非政府機構（Non-Governmental Organization）的技術合作，並密切配合財政援助以確保技術合作的順利進行。

3. 積極加強與國際機構的合作，利用該機構現有的組織、人力、經驗、技術與資訊，經由捐款透過該機構從事技術合作，將日本的技術與經驗轉移給受援國，日本出資，國際機構負責執行，日本省事又省人，一舉兩得。

4. 日本援款雖居世界第一位，惟其ODA佔GNP之比重僅有〇·三二%（一九八七年）（附表八），比DAC十八加盟國平均之〇·三四%還低，排名DAC十八國中之第十二位，比聯合國在一九八〇年決議之〇·七%低很多。由於日本安全大都由美國提供保護，未負擔沉重之國防費用，因此西方國家要求日本增加ODA對GNP之比率，起碼要與西方國家之國防費用加ODA對GNP之比重數目相同或超過才合理。因此日本針對此點亦將加以改善。

5. 日本有償資金援外所佔比例過高，將予降低。一九八七年美國援外占全世界ODA比率為二一·三%，居第一位，日本一八·一%居第二位，惟就資金援外內容來看，日本主要以需償還資金援外為主，約占百分之八十，而其中非計畫性之貸款約占六〇%，而一般DAC加盟國等先進國家大都為捐款無需償還之資金援外為主。由於開發中國家財政拮据，籌措配合款不易，因此要求日本增加贈款、減少貸款。日本將朝此方向努力。

6. 日本將更注意ODA處理的時效性與效率化。經由增加職員，結合專家智慧，加深區域研究，加強擬訂妥善計畫，嚴格執行計畫與預算並作審慎的事後評估，密切與學者專家及民間機構協調聯繫，聽取建言，力求改進，擴大技術合作的成效。

7. 日本國際合作將朝向經濟建設和人類基本需要的援助。以一九八九年為例，日本雙邊ODA援助金額為七十八億六千九百萬美元，其中三二·一%用於結構性調整援助、糧食援助和債務紓解援助；其餘六七·九%則用於公共建設如能源、電信、交通運輸等建設。此類建設工程浩大，獲利不多，非個人財力所能負擔而開發中國家財政困難亦難舉辦，惟對於受援國政府與人民却很重要，因此類工程建設可以提供人民就業機會，增加收入，改善民生，提高生活品質，增進人民的公共福利，所以日本將朝此方向努力，提供援助。<sup>23</sup>

## （二）中華民國

1. 海外會組織的制度化：海外會卅餘年來妾身未明，一切措施因陋就簡，未能建立明確制度。今後政府將製訂「國際合

註②③ 同註①，pp. 44~45.

作發展基金會設置條例」以爲援外工作之依據，並成立「國際合作財團法人」將海外會納入編制建立制度，並配合實際工作需要擴大海外會人員編制，針對海外會人才難於羅致問題、老化問題、輪調問題、提高素質、加強外語能力及待遇福利等問題，加以檢討，謀求適當的解決辦法。

2. 工作項目的多元化：近年來由於政府採取務實外交政策後與我建交或復交國家陸續增加，爲配合外交工作之推進，兼顧對方政府請求與國際情勢的發展，技術合作範圍將日漸擴大，工作項目亦可能由過去之農、漁、牧擴增至醫療保健、人力資源開發、公共建設與工業合作等項目。援助方式亦將由技術合作配合貸款，在我人力、物力、財力許可範圍內，針對受援國需要，採取細水長流方式推動我援外工作。

3. 援外金額將逐漸提高：如OECD所述，我國國際技術合作一年預算約一億美元，而且百分之六十五爲人事費用自己又賺回來，實際花在受援國的經費並不多，因此對受援國的影響力有限。受援國對我以前所提供的小規模示範工作已不能滿足其需要，甚盼我能協助受援國大面積推廣，增加全國農業產量，各類作物生產不僅能滿足國內所需且能外銷鄰國，賺取外匯，發展經濟。因此今後技術合作需要配合貸款才能達成上述目的。我援外金額勢必逐年增加才能應付日趨繁雜的任務需求。

4. 援外國家將日漸增多，合作項目與層次也日漸提升：我援外國家由初期的非洲地區國家而轉移到衆多邦交國家的中南美洲。目前又面對新國際情勢的發展，即蘇聯解體後的新國協與東歐國家的爭取。由於蘇聯新國協與東歐國家原本工業已具有相當基礎，只因實行共產主義而延滯其工業建設與經濟發展。當前上述國家最需要的援助項目爲糧食援助、醫療藥品、市場經濟及工廠管理與環境污染。我國原來以農業爲主的援助方式，面對此一新情勢的發展勢需作若干調整。換言之，即人道援助、工業建設和人類基本需要，如糧食與醫藥的援助及企業管理等合作項目，方能符合新受援國的需要。

總而言之，今後我國國際合作依據「國際合作發展基金會設置條例」及「國際合作財團法人」的新組織架構下，必能整合政府所有人力、物力與財力、秉持人道精神、助人助、互惠互利、細水長流的原則下，更有效地拓展我援外事務。

\*

\*

\*