

臺灣援外策略轉型： 從外交導向到發展導向與安全導向

吳奕辰

國立臺灣大學理學院氣候變遷與永續發展國際學位學程

摘要

臺灣在事實上是個獨立國家，但是在法理上，因為中國的打壓，並不被國際社會所廣泛承認。數十年來，臺灣透過援外行動來爭取與鞏固邦交國的外交承認，形成「外交導向」的援外政策。然而，這個政策在過去十多年來，歷經了論述上、法規上以及實踐上等一連串的改革，從而超越邦交，與全球各地的國際援助行動者建立各式各樣的夥伴關係。

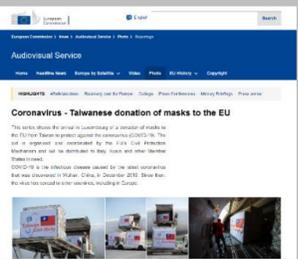
緒論

臺灣的「外交導向」援外是典型的冷戰遺緒。在美蘇兩大強權主導的全球冷戰體系之下，德國、韓國、越南、中國等都被撕裂為兩個政權，彼此在國際間相互競逐正當性與代表權。而援外就成為這些競賽中的主要工具之一。這形成了特殊的權力關係，亦即收錢的受援國可以反過來勒索援助國，要求援助國提高價碼，否則就轉換外交承認。

然而近年來，儘管邦交持續減少，但臺灣也逐漸不再怕被勒索，因為臺灣援外已經逐漸脫胎換骨：從邦交國延伸到非邦交國；從農技合作延伸到人道援助及其他部門；從雙邊合作延伸到三邊與多邊合作；從純官方運作延伸到與非政府組織及企業等的官民合作。幾個經典案例包含參與中東難民危機的反恐行動與人道援助（圖一）、新南向政策、以及口罩外交（圖二）。本研究探索了臺灣援外為何與如何轉型，轉型過程中有哪些行動者在何種脈絡下如何參與其中，並且鑲嵌在國內政治、區域地緣戰略以及全球南北的互動關係中。



圖一、臺灣國旗與聯合國及其他北方援助國的旗幟高掛於Zaatari難民營的門口之一。來源：黃致揚大使（左一）。照片攝於其駐約旦代表處組長任內（2010-2016）。現任駐土耳其代表（2021-）。



圖二、臺灣國旗出現在歐盟官方網站新聞稿中，講述臺灣對歐洲的口罩外交。來源網址：<https://audiovisual.ec.europa.eu/en/reportage/P-043425>。

南方援助國的社會化

在東西冷戰期間的1980年，西德總理Willy Brandt突破東西陣營的分類概念，提出了一條將全球切分為南北兩塊的線：線以北是富庶的「全球北方」，包含了北美、歐洲、蘇俄、澳洲和紐西蘭等；線以南的其他國家則是貧窮的「全球南方」。全球南方與全球北方概念化了許多發展議題中的兩極對立，例如北方是進步的、現代化的援助國，而南方是落後的、未開發的受援國。然而在廿一世紀初，許多位於南方的國家快速崛起（尤其是中國、印度、巴西等金磚國家）。他們成為重要的援助國，擁有龐大的經濟與政治影響力，從而挑戰了長久以來由北方援助國所主導的國際援助典則。在這樣的脈絡下，北方發展出了多樣化的策略以試圖將南方給「社會化」，使南方皈依於北方的援外典則，成為負責任而舉止合宜的援助國。

在制度主義概念的社會化策略中，北方運用國際組織中的獎懲機制來改變新進會員國的行為。例如，波蘭和捷克遵守歐盟的規範而增加政府開發援助的總額與比例，並呼應歐盟的良善治理議程。又例如南韓在經濟合作發展組織（OECD）發展合作委員會的同儕審查壓力之下，進行援外政策改革，並且廣納公民社會，從而改善透明度與問責機制。

在建構主義概念的社會化策略中，北方透過現場的實踐，創造相互共學的機制，從而改變南方的行為。這種創造共學的現場實踐，最主要的就是三邊合作。在三邊合作中，北方扮演援助國（例如日本），提供財政資源與管理經驗，從而改變南方的行為；走向發達的南方扮演中介國（例如巴西）提供熱帶農作的耕種技巧與經驗，並負責在另一個作為受援國的南方（例如莫三比克）執行合作計畫。

在現實主義概念的社會化策略中，新興的南方援助國因為挑戰了北方的援助典則而招致北方的猜疑。為了消解北方的敵意，並改善自身的國際形象，因此提出一些合作策略並主動迎合北方的論述。例如胡溫時期的中國被北方視為流氓援助國，破壞北方的良善治理議程。為了持續確保韜光養晦的進程不被中斷，胡溫時期的中國部分採用了北方的論述，並與聯合國與美國等主要北方援助者形成小規模的合作計畫。

本研究採用國際關係理論以及發展地理學的「全球南方」與「全球北方」的概念，主張臺灣援外的轉型是一種「國際社會化」的歷程，亦即臺灣作為一個「南方援助國」，因著各種來自國內外的因素，皈依歐美等北方援助國所建立的國際援助典則。我的研究主張，臺灣在突破國際孤立的渴望之下，推動了援外思維轉型，從追求邦交的「外交導向」政策，延伸到參與全球共同議題治理的「發展導向」政策，以及其延伸出來爭取到得以保障臺灣生存的「安全導向」政策。

皈依北方典則的改革進程

臺灣受到國際孤立，在絕大多數的國際組織中都沒有會員身分，因此其社會化的途徑與制度主義的案例相差較遠，但同時兼具了現實主義和建構主義的痕跡。其中，馬英九政府時期較類似於現實主義的途徑，蔡英文政府時期較類似於建構主義的途徑。

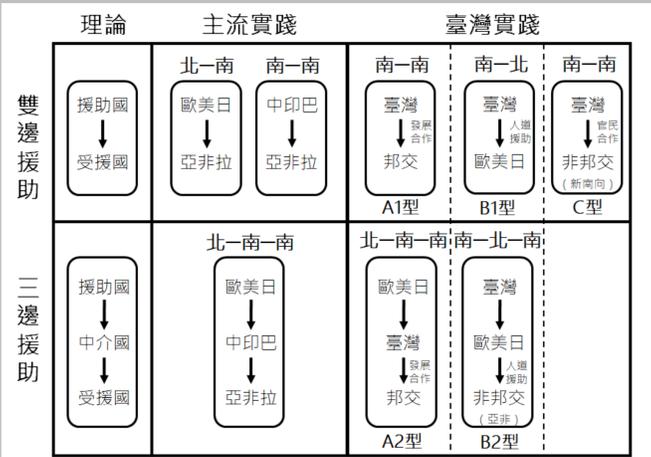
為了消除中國的敵意，馬政府透過承認兩岸同屬一個中國的九二共識，換取中國達成表面上的「外交休兵」，亦即停止競爭邦交數目。緩和的兩岸關係連帶降低了鞏固邦交的壓力，進而形成援外改革的政策空間。2009年的援外政策白皮書和2010年的國際合作發展法，提供了臺灣援外邁向OECD主導的援外典則的論述以及法規基礎，包含提升援助效能的管理工具、發布國際合作發展事務年報等透明化的實踐、以及大幅調整外交施政目標，不再爭取建立新邦交，轉而投入反恐、國安對話、擴大國際人道救援、軟實力、增進NGO對國際社會之貢獻等北方國家以及民間關切的議題。

蔡政府時期，儘管中國結束休兵並陸續奪走七個邦交國，但蔡政府仍繼承了馬政府的改革遺產，並未重啟建交競賽，而是持續接軌OECD援外典則，甚至無視中國的反對，主動與北方的地緣戰略接軌，特別是新南向政策與美日澳等國的自由開放的印太政策。為了建構互信，蔡政府進而提出「理念相近」的概念，奠基於普世價值、以人為本、由下而上促進臺灣與北方的各類實質合作。

儘管馬蔡在援外政策的改革進程以及實踐出來的結果有高度的一致性，然而兩者在政策思維上卻有重大的差異。馬政府是先擁抱中國，再透過中國走向世界；蔡政府是走向北方以及全世界，再跟著全世界走向中國。

多元化的援外夥伴關係

在論述上、法規上以及實踐上的一系列改革之後，臺灣發展出了與北方以及南方的多元化夥伴關係。本研究將其類型化為三種（圖三和表一）：與邦交國的發展合作（A1和A2型）、與北方的人道援助（B1和B2型）、以及在非邦交國的官民合作（C型，尤其是新南向政策）。



圖三、臺灣的多元夥伴關係以及相關理論與全球主流實踐。來源：作者自行整理。

性質	受援者	出資者	執行者	計畫數
三邊合作	邦交為主 (中東美、史瓦帝尼、緬甸)	OECD (國家或國際組織)	臺灣 美國	20
	非邦交為主 (全球各地)	臺灣	美國	31+1*
		臺灣	教廷	18
		臺灣	其他 OECD 會員國	9+1*
新南向為主	臺灣	OECD 會員國之 NGO	6+1*	
多邊投融資	邦交 (中美加魁比港)	臺灣	中美洲經濟整合銀行 (CABEI)	12
	非邦交 (中亞、東歐、西亞)	臺灣	歐洲復興開發銀行 (EBRD)	30

表一、臺灣的三邊合作與多邊合作（2006-2020）
來源：作者整理政府檔案（外交部、監察院、國際合作發展基金會）以及田野調查。
*臺灣出資參與聯合國委辦美國 Mercy Corps 在約旦的難民營計畫，同時有家扶基金會參與。

「發展導向」的援外訴諸以人為本，不求建交，而是由下而上的實質參與，共同應對氣候變遷永續發展等普世議題。新南向政策就是典型案例，有大量非外交部會以及非政府組織與企業的廣泛參與。「安全導向」的援外包含兩層意涵。一方面，臺灣積極參與區域安全與繁榮相關的合作計畫，建立起與歐美日等理念相近國家的互信關係。另一方面，這些互信關係使得理念相近國家願意提供臺灣安全保障，特別是應對中國對臺灣的軍事威脅。

「發展導向」與 「安全導向」的援外

新南向政策是典型的「發展導向」援外政策。首先，大量的非外交部會參與其中，例如科技部與氣象局的颱風監測與防災合作、經濟部與勞動力發展署的產業技術種子師資培訓、衛福部的醫衛新南向一國一中心、農糧署的糧食捐贈、水保局的環境生態保護計畫等。此外，超過三成的政府援外計畫是委辦民間非政府組織進行，尤其是醫療、教育、文化和社福等領域（表二）。

	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 農委會(保總)	9	7 衛福部	28
社會：治理	5	4 科技部+1 農委會			9
社會：人權			4		4
社會：文化與社福	2		7		9
經濟	1	7 勞動力+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 勞動力+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

表二、2010-19年臺灣在東南亞與南亞的援外部門與行動者。來源：2011-2020年的國際合作發展事務年報。

新南向政策在思維上是以人為本、非外交、並透過認識論社群以及跨國行動者的雙向社會化，促進雙方的互動。臺灣在東南亞及南亞等非邦交國的援外行動的增強，也呼應了北方國家的戰略重心轉向印太的態勢，因而使臺灣獲得北方在安全議題上的更多關注。如同蔡總統所言：「臺灣可以幫助亞洲、亞洲可以幫助臺灣」。

這種互助關係形成了「安全導向」的援外，亦即臺灣透過援外與北方共同協助區域的繁榮與安定的同時，北方也保護了臺灣的安全。儘管這不是一個直接的對價關係，但互助所建構的互信關係，使得臺灣被北方視為可靠的同儕。基於理念相近且有互信基礎的同儕關係，當臺灣陷入危機的時候（尤其是來自中國的軍事威脅），北方願意前來保護臺灣（尤其中國的威脅不只影響臺灣，也影響到北方的利益）。

啟示

本研究最後提出三個啟示。首先是一種新的東亞援助模式，指涉臺日韓三國的援外政策的民主化，包含民間組織大量參與政府援外並成為政府援外的監督者，以及三國應對中國在印太地區日益擴大的威權主義之下的共同安全利益。

其次是打破國際孤立的渴望的背後所日益增長的世界主義，主動投入普世性的行動中，藉以獲得同儕互信。這樣的經驗為其他未被承認的民主國家（例如科索沃和索馬里蘭）提供經驗，應優先是透過在全球共同議題治理中建構實質夥伴關係，再在這層夥伴關係之上推動尋求法理上的國家承認。

最後，在多元的夥伴關係中，臺灣也扮演著不同的角色，既是資助北方的援助國，形成南北南合作，也是接受北方委辦的執行者，形成北南南合作。這展現了南方援助國在傳統北南援助與南南合作之外，創造在國際援助體系中新的地位的可能性。



姓名：吳奕辰
系所：理學院氣候變遷與永續發展國際學位學程
學位：博士
指導老師：簡旭伸博士
此論文發表期刊：

- Wu, Y.-C., & 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(2).
- Chien, S.-S., & 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 & C.-y. Lee (Eds.), *Navigating in Stormy Waters: Taiwan during the First Administration of Tsai Ing-wen*. London: Routledge.