

國際開發與援助講義 (1)

卜正球老師 2013.09

壹、緒論

一、相關名詞定義 (R1)【MBA 智庫百科】【維基百科】

(一)「國際援助」(International Aid, Overseas Aid, or Foreign Aid)：

1. 定義：

(1) 指國際組織(含非政府組織)或外國政府針對某國或社群所提供用來解決人道危機或達成社會、經濟等目的之經濟援助。

(2) 對外援助是一國或國家集團對另一國家或國家集團提供的無償或優惠的有償貨物資金，用以解決受援國所面臨的政治經濟困難或問題，或達到援助國家特定目標的一種手段。【宋新宇、陳岳，1999】

2. 目的：主要目的為人道主義(Humanitarianism)與利他主義(Altruism)，但也包括其他目的，如給予外交承認、加強軍事同盟、給予受援國政府行為的鼓勵、擴充文化影響力、提供基礎建設或其他商業的目的。

3. 措施或機制(Measures)：(1) 政府發展援助【Official Development Assistance, ODA】及(2) 人道援助【Humanitarianism Aid】。

4. 接受援助型式：(1) 項目援助(Program Aid)、(2) 計畫方案援助(Project Aid)、(3) 預算支援(Budget Support)、(4) 技術協助(Technical Assistance)、(5) 糧食援助(Food Aid)、(6) 國際研究(International Research)。

(二)「政府發展援助(或稱政府開發援助)」ODA：

1. 根據經濟合作組織(OECD)開發援助委員會(DAC)的定義：ODA係指已開發國家為發展中國家所提供用於經濟發展和提高人民生活的，且贈與水平25%以上的贈款或貸款。

2. 原文：“The full definition of ODA is: Flows of official financial administrated with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent. By convention, ODA flows comprise contributors of donor government agencies, at all levels, to developing countries and to multilateral institutions, ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions”【OECD, *Glossary of Statistical Terms*】

3. 組成要素：ODA needs to contain the three elements：(1) undertaken by the official sector；(2) with promotion of economic development and welfare as the main objectives；and (3) at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25 per cent) .

(三)「人道援助」(Humanitarianism Aid)：

- 1.基於人道主義而對受助者作出物質上或物流上的支援，主要目的是拯救生命，舒緩不幸狀況，以及維護人類尊嚴。
- 2.「人道援助」與「政府發展援助」的主要不同，前者指的主要為處理意外或災難的紓困及救助，而後者在於致力於解決可能導致危機或緊急局勢的潛在社經因素而發，旨在創造永續的經濟發展以改善社經狀態。

二、國際援助的類型

(一) 以提供途徑為標準

- 1.雙邊援助：指兩個國家通過簽訂援助協議或經濟技術合作協定，由一國（援助國）以直接提供無償或有償款項、技術、設備、物資等方式，幫助另一國（受援國）發展經濟或渡過暫時困難而進行的援助活動。一般而言，一些先進國家均建置有進行國際援助的專責組織，例如美國國際開發援助公署（USAID）、英國官方援助公署（ODA）、加拿大國際援助公署（CIDA）、瑞典國際開發援助公署（SIDA）。
- 2.多邊援助：指多邊國際組織利用成員國的捐款、認繳的股本、優惠貸款及國際資金市場借款或業務收益等，按照所制定的援助計畫向發展中國家或地區提供的援助。多邊援助一般是由援助國政府將資金或物資提供給國際組織，再由國際組織向發展中國家提供援助。這些組織包括世界銀行（WB）、國際貨幣基金（IMF）、亞洲開發銀行、美洲開發銀行、非洲開發銀行及其他國際組織。

(二) 按援助分式為標準

- 1.財政援助：指援助國或多邊國際組織為滿足受援國家經濟發展的需要或為解決其財政困難而向其提供的資金或物資援助。從方式上看，包括贈與（債務減免）、直接貸款等。
- 2.技術援助：指先進國家和多邊國際組織向技術弱後國家在智識、技術、資料、諮詢、工藝及訓練等方面提供的各項資助活動。
- 3.糧食援助：包括直接提供糧食，也包括為發展糧食生產提供物資或資金。如通過世界糧食計畫組織（WFP）來提供糧食。

(三) 按使用方向

- 1.項目援助：指援助國或多邊國際組織將援助資金直接用於受援國某一特定具體建設目標的援助，是把援助資金或物資直接用於單個項目。
- 2.方案援助：又稱非項目援助，是援助國或多邊國際組織根據一定的計畫，而非按個別具體項目向受援國提供援助。

(四) 從性質來看

- 1.戰略型援助：基於特定的外交戰略、意識型態出發，直接將援助與軍事、政治目的及條件進行掛鉤。例如美國在二戰後為防堵共產主義在歐、亞、非及拉美蔓延，所進行的國際援助，是美國全球化的重要工具，也是其以價值觀為基礎的外交之重要組成部分（如馬歇爾計畫）。
- 2.發展型援助：以協助發展經濟（擴大出口、確保資源供應）為目的，但通常也與本國的經濟利益直接掛鉤。

- 3.人道型援助：以幫助他國改善經濟社會條件為單純的動機，不以特定利益為目的，也不在援助上附加其他政治或經濟的條件。例如聯合國兒童基金會（UNICEF）、國際紅十字會（ICRC）及非政府組織等所提供之人道主義援助或緊急援助。

（五）二次戰後國際援助的主要類型【林曉光,2002】

- 1.以美國為代表的「戰略型援助」：以實現全球控制及安全戰略為目標，並附加嚴格政治條件。
- 2.以西歐國家為代表的「經濟發展型援助」：通過對外援助，為本國經濟利益創造有利的外部條件。
- 3.以北歐國家為代表的「人道主義型援助」：幫助受援國改善經濟社會條件的目標超越其他政治意圖的援助。
- 4.以日本為代表的結合投資、貿易、開發三位一體，但帶有政治安全因素及謀求戰略利益的「綜合型援助」。

三、國際援助的理論分析

※美國學者 John White 提出四類援助理論，分別為「補充論」(Supplemental Theory)、「替代論」(Displacement Theory)、「受援國中心論」(Recipient-Oriented Theory)、「援助國中心論」(Donor-Oriented Theory)等四種。前二種主要涉及經濟學的觀點，後二者則與政治學有關。【引自王孔祥,2004】

(一)「補充論(又稱積極援助論)」:

- 1.強調對外援助可對受援國帶來經濟利益的幫助。對受援國而言，大都缺乏發展經濟所需的一些基本資源條件，如儲蓄、外匯、技術勞動力、經營管理能力等，而外援可以達到補充的作用，進而帶動經濟發展。(如東亞或東南亞國家)
- 2.對援助國而言，對外援助也有利益好處，特別是一些有限制性或有條件的援助更是如此：(1)以經濟貿易援助帶動投資，在先進國家對外援助中極具普遍性；(2)以經濟援助換取特定的經濟好處，如保障穩定的能源及原料供應(如日本、歐盟及近來的中國大陸)；(3)以經濟或軍事援助來帶動國內某些部門的發展，如西方國家經濟援助搭配軍火工業產品；(4)以對外援助為手段，提高援助國的商品對外競爭力。

(二)「替代論(又稱消極援助論)」:強調國際援助可以幫助受援國得到經濟發展所需的必需資源，但不認為全然有利，反而有害，受援國反因此不採取必要行動來彌補其不足，未見投資及市場發展，從而一直依賴援助國。(典型例子包括中亞、拉美及非洲許多國家)。

(三)「受援國中心論」:

- 1.關注於受援國政府如何使用外援，對受援國而言，援助成為各國維持統治的一種有利資源，有助於繼續維繫政權；但正因如此，許多受援國便不思如何改革及勵精圖治，更加依賴援助國。
- 2.對於援助國而言，維持友好國家的政權穩定，有利於執行其外交政策，並維持全球政治的穩定局面。

(四)「援助國中心論」:

- 1.關注於從援助國角度如何使用外援，可以清楚解釋為何援助國要提供援助？因為可以藉外援此一手段來取得所預期的目標(特別是政治目標)。
- 2.處在此種相互關係架構下，援助國與受援國二者的地位是不平等的，這種關係也可能是建立在自願的基礎上，受援國為求生存或繼續獲得援助必須接受援助國開出的條件，援助國也因此對受援國施加影響力，這種現象可從許多歷史經驗得到驗證(古今如此，中外皆然)。
- 3.美國學者摩根索(Hans, J. Morgenthau)認為援助只是一種對外國施加影響力的

對外政策工具，並認為可以區分為以下六種：「人道主義的」(Humanitarian)、「用於維持生計的」(Subsistence)、「用於經濟發展的」(Economic)、「軍事的」(Military)、「提高援助國聲望的」(Prestige)、「賄賂的」(Bribery)。

4. 摩根索分析這六種類型的特性如下：

- (1) 「人道主義的援助」是唯一一種非必然與政治相關的，但即便如此，人道主義援助仍可以用來改善與不友好國家的關係。
 - (2) 「用於維持生計的援助」可以幫助受援國提供最起碼的公共服務或基礎設施，避免該國人民推翻政府。
 - (3) 「用於經濟發展的援助」可以幫助受援國發展經濟，但也指出受援國的經濟格局將因此改變，最終有可能對美國經濟造成損失，如果這些國家在行動及思想上又形成反美集團，則其威脅風險更大。
 - (4) 「軍事援助」的主要目的是取得政治利益，可以促使受援國聽從援助國的指令，而不會採取會導致援助國停止援助的行動，所以是一種控制，也是一種「賄賂」。
 - (5) 「提高援助國聲望的援助」可以彰顯在受援國的聲望，例如提供一些機場、公路、學校、醫院等工程設施，但也是一種賄賂形式。
 - (6) 「賄賂的援助」就是一國向另一國提供錢財或服務，以作為一種交易的代價。
- 摩根索認為除了人道主義的援助之外，其他類型援助也都有這種特質。

5. 簡言之，援助國中心論認為，援助是一種可對受援國施加影響力的工具

※**丁韶彬**參照 Steven W Hook, Sarah J Tisch, Michael Wallace 等學者的分類，將國際關係理論傳統中的對外援助區分為以下四種主義，分別為：1. **現實主義**：以援助國的利益為中心；2. **理想主義**：以受援國基本需求為中心；3. **結構主義**：剝削工具，使依附關係制度化；4. **建構主義**：國家角色認知架構與對外援助。**【丁韶彬,2010:ch.1】**

(一) **現實主義**：以援助國的利益為中心

1. 國家是國際體系中的主要行為體，國際無政府性是國家對外行為的根本決定因素，國家是根據國家利益進行理性決策的行為體，權力則是解釋和預測國家對外行為的最重要依據。
2. 國家對外政策工具分為：宣傳、外交、經濟、軍事等四類，而包括對外援助的經濟手段可扮演重要角色；援助國對外援助的根本動因就是本國的政治經濟利益。
3. 對外援助作為對外政策工具，不僅可作為一種積極的回報及獎賞，亦可以作為一種制裁措施，援助國可以透過暫停、終止、減少或其它行為，對受援國的某種行為實施影響，或迫使其做不願意的事情。

(二) **理想主義**：以受援國基本需求為中心

- 1.理想主義與現實主義的一個重要不同，是強調國際道義和倫理規範對國家行為的重要影響。Charles R Beitz 將之形容為世界主義 (cosmopolitan) 國際道德觀，這種道德觀下，把國際社會與國內社會相類比，認為國際社會中一些國家對其他國家負有正義義務。
- 2.國際組織與援助國的援助市作為普遍人權的保障機制，從而在國際關係倫理及國際法層面把援助當作發達國家的一種國際義務。
- 3.理想主義的對外援助係以人道義務 (obligations of humanity) 及正義義務 (obligations of justice) 作為富國援助窮國的道德基礎，主張援助落後貧窮國家是發達國家的國際義務。人道義務與正義義務二者有所不同，前者主張人的平等、尊嚴及人的福利權利；後者則主張國家應糾正過去所犯的過區，亦即矯正正義 (corrective justice)，或對全球資源進行公平合理的重分配。
- 4.反對把援外作為實現援助國利益的工具，主張以滿足落後貧窮國家人民的基本需求及經經濟社會進步為根本目標。

(三) **結構主義**：

- 1.結構主義或可稱作新馬克斯主義/激進主義，係以落後貧窮國家必須依附富國而生存，故認為對外援助是富國剝削貧國的工具，並透過援助行為使這些落後貧窮國家對西方發達國家的依附制度化。
- 2.對外援助是西方發達國家有計畫的工具，迫使受援國接受不合理的援助條件，不僅控制窮國之政治、經濟，亦控制其社會及文化，以便繼續維持其支配地位，亦即「新殖民主義 (Neo-colonialism)」的實踐。
- 3.有些主張國際間現行援助模式應予改變，有些主張應透過國際組織來進行援助較合理。

(四) **建構主義**：國家角色認知架構與對外援助

- 1.Marijke Breuning 主張以國家角色認知框架 (national role conception framework) 來解釋不同的援助動機。
2. 國家的角色可以被認知為：好鄰居型、商人型、權力掮客 (power broker) 型、激進主義型，相對應這四種認知，其對外援助動機亦可以被假設為：人道動機、經濟動機、現實主義的政治動機、長遠利益的人道動機 (與第一種之區別為這一種為實際利他而利己的類型)。

四、交換理論與國際開發援助 【丁韶彬,2010:ch.3】

(一) 理論假設

1. 國家是理性的行為體：

- (1) 國家是理性的，國家經由其政府做出對外決策，是在對影響決策的各種因素進行分析判斷的基礎上，根據其所認定的國家利益而做出的理性反應。
- (2) 這個假設，實際上著演於對外政策的決策結果，而不是影響因素和決策過程。

2. 援助是一種稀缺的資源：

- (1) 就援助國而言，可用來對外援助的資源是有限的。
- (2) 就受援國而言，接受援助也是有限度的。

3. 權力界定國家利益與對外政策目標：

- (1) 每個國家在國際權力結構中位置是不相同的
- (2) 理論上，援助大國要比中小型援助國更有權力，且有更多樣的利益訴求與政策目標，但是，實際上卻有其他變數？

(二) 國際援助中的理想類型

1. 基本前題與假設：

- (1) 援助國與受援國之間存有一種成本/利益交換模式，彼此運其成本向對方交換利益。【見附圖一】
- (2) 「利益」與「權力」是影響援助交換的二個主要變項：
 - a. 「利益」決定援助國提供援助和受援國接受援助的動機；
 - b. 「權力」是實現「利益」的根本保障；
 - c. 綜上，援助國與受援國之間的利益與權力結構，便構成了援助—受援關係分析模式的基本要素。

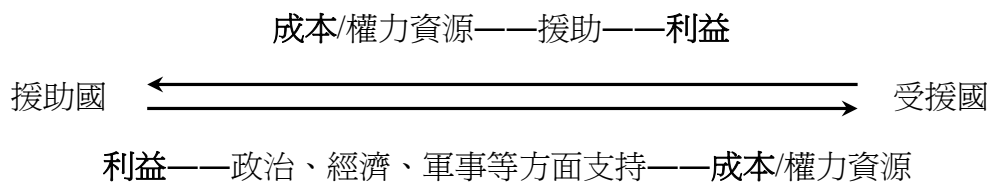


圖-1 援助—受援關係的交換模式

引自：丁韶彬，2010：121

2.援助交換中利益關係的理想類型：【見附圖二】

(1) 強互惠型、(2) 受援國受益型、(3) 援助國受益型、(4) 弱互惠型。

		援助國利益	
		強	弱
受援國利益	強	A 強互惠型	B 受援國受益型
	弱	C 援助國受益型	D 弱互惠型

圖 2 援助—受援利益關係理想類型

引自：丁韶彬，2010：125

3.援助交換中權力關係的理想類型：【見附圖三】

(1) 強對等型、(2) 受援國主導型（如以色列要求美援，過去南韓向日本要經援）、(3) 援助國主導型（歐美對於許多國家）、(4) 弱對等型。

		援助國權力	
		強	弱
受援國權力	強	A ¹ 強對等型	B ¹ 受援國主導型
	弱	C ¹ 援助國主導型	D ¹ 弱對等型

圖 3 援助—受援權力關係理想類型

引自：丁韶彬，2010：127

(三) 援助國對外政策目標及其實現

1. 援助的動機 (政策目標)

- (1) 戰略與安全目標、
- (2) 政治目標、
- (3) 經濟目標、
- (4) 利他主義 (但實質上亦有自私的利益考量，例如為何要對不發達國家進行援助，就是要避免因之間的各種嚴重差距而形成的不安全性，如國際難民問題)。

2. 援助國利益的實現

- (1) 運用優先援助的選擇權
- (2) 進行援助的協調

(四) 受援國獲取援助的權力資源

1. 受援國的自然性權力 (國際地緣政治的現實，例如：阿富汗、緬甸等國)。
2. 受援國的制度性權力。
3. 受援國的衍生性權力 (drived power)。