

國際開發與援助講義 (3)

卜正球老師 2013.09

參、國際援助的運作及效果

一、開發援助的策略與方法【李明峻譯,2004:Chap.2】

(一) 概念說明

1. 援助策略面：

- (1) 援助的最高目標應集中於降低貧窮；
- (2) 運用綜合性方法；
- (3) 重視與關心發展中國家（受援國）的治理情形；
- (4) 社會開發主流化；
- (5) 追求經濟成長和降低貧窮均衡的政策；
- (6) 更加重視貿易與投資在開發上的功能；
- (7) 著重建構和平。

2. 援助方法面：

- (1) 探索有效果且有效率的援助方法；
- (2) 引進和嘗試計畫型援助方法；
- (3) 採取選擇性援助；
- (4) 促進援助工作的協調；
- (5) 著重人類潛能的開發。

(二) 主要國際機構的實務作法（以扶貧成長為例）

1. 「瑞典國際開發合作署 SIDA」Pro-Poor Growth 計畫：

- (1) 以降低貧窮彈性高的部門為優先。鎖定幾個貧窮情況較嚴重的特定部門，通常以農業地區或農村為對象。
- (2) 動用全部可利用的政策與手段。a.藉由公共投資（包括貸款、援助計畫、經常支出）分配方式進行獎勵；b.利用稅制進行獎勵；c.針對市場失靈進行處理。
- (3) 檢討資產（土地、勞動力、金融、人力資源、天然資源、公共基礎建設）的再分配，讓資產收益增加。
- (4) 檢討所得安定化政策。由於貧窮階層之最弱勢者無資產可言，建立安全網絡更為重要，故應視需要進行檢討。
- (5) 政治層面的考量。增加對各項政策計畫的贊同者，並懷柔反對者，有必要創造更有利的政治條件。

2. 「世界銀行」Attacking Poverty 計畫：

- (1) 機會的擴大（Opportunity）：
 - a.強化有效的民間投資－減少投資風險、健全體制、整頓法制及財政系統、

減少限制、明確透明的商業環境；

b.擴大國際市場—國際市場可以帶來增加就業及所得的機會；

c.貧窮者的產業建構；

d.改善因兩性、民族、人種或社會地位所形成的不平等；

e.擴大貧窮地區的基礎建設與資訊蒐集。

(2) 權力的賦與 (Empowerment)：

a.整頓政治及法制基礎—促成民主參與的透明性制度；

b.促進經濟成長與平等的行政—清廉的行政、公民參與及監督、政府改革；

c.分權化與社區的開發—政府權力下放及委權；

d.導正因男女差別的對待—就學、貸款；

e.處理社會發展及移動的障礙—處理社會中不平等結構，以利社會階層移動；

f.給予貧窮者在社會關係資本上的支援。

(3) 安全保障 (Security)：

a.支持貧窮者的風險管理—按國家、市場或社區等不同層級分別介入，給予支持；

b.防止金融與自然災害的衝擊；

c.建構管理社會風險的全國性系統；

d.國內衝突的因應—預防紛爭與戰爭的發生。

3. 「亞洲開發銀行」 The Poverty Reduction Strategy：

(1) 以「重視貧窮者的永續經濟成長」、「社會開發」及「良好治理」三項主張為中心。

(2) 另包括「就業與所得的開創」、「活用民間部門」、「提供農村地區貧窮者及都市地區失業者的基本服務和創業機會」、「地區合作」及「自然環境與資源維護」等要素。

4. 「聯合國發展計畫 UNDP」的下必要條件：

(1) 公正；(2) 高度優先的社會服務支出；(3) 所得增加的機會；(4) 生產財的取得；(5) 良好治理；(6) 地區活動。

(三) 慈濟功德會的國際救援模式【林吉郎,民 92】

1. 賑災流程 SOP：

(1) 急難求助訊息 → (2) 蒐集資料、彙整評估 → (3) 進一步與對方聯繫 → (4) 成立勘災小組進入災區 → (5) 研擬具體協助方案 → (6) 向政府相關單位報備 → (7) 成立賑災小組進行前置作業 → (8) 實地發放 → (9) 賑災報告檢討 → (10) 決定：需要再協助或不需要再協助【存檔】

2. 行動模式：

(1) 由慈濟一貫執行：直接派員至當地執行勘查、研判重點、發放物質、住屋、開發及追蹤評估等一連串作業。

- (2) 透過國際慈善組織：與其他國際組織（如世界醫師聯盟 MDM）進行合作，委由他們在當地執行。
- (3) 慈濟本會與海外據點合力完成。
- (4) 由海外慈濟組織（人）在當地就近發現對象及就地取材展開行動。

3.救援原則：

- (1)「直接」：由志工與專業人員直接進入災區，執行行動。
- (2)「重點」：集中有限資源，選擇受災最嚴重或最需要外援地區，以發揮最大功能。
- (3)「尊重」：尊重及了解當地風俗、民情、宗教、文化傳統，以朋友立場去協助，並顧及對方尊嚴感受。
- (4)「及時」：把握時效，以最快速度展開行動。
- (5)「務實」：實地了解災區最迫切需求，提供最適當的援助，避免無謂的救濟資源浪費。

二、政治、社會領域援助的策略與方法【李明峻譯,2004:Chap.3】

(一) 重新評估國家在開發過程所扮演的角色：

1.開發所以失敗的大部分原因在於政治與制度的不足，故應重新評估國家的角色，以期讓政府公共部門的運作機制更有效果及效率。

2.國家的機能【世界銀行的界定】：

(1)「基礎的機能」：純粹公共財的提供【對市場失靈的因應】vs.貧窮階層的保護【公平性的改善】；

(2)「中間的機能」：因應外部問題（如教育、環保）、管制壟斷事業（如管制市場及消費者保護）【對市場失靈的因應】vs.社會保障的提供【公平性的改善】；

(3)「介入的機能」：民間活動的調整【對市場失靈的因應】vs.資產再分配【公平性的改善】。如下表：

表：國家的機能

	對市場失靈的因應	公平性的改善
基礎的機能	純粹公共財的提供： （法律與秩序的維持、總體經濟的管理、財產保護、公共衛生、安全防禦等）	貧窮階層的保護 （貧窮對策、災害援助）
中間的機能	1. 因應外部性（externalities）問題：（基礎教育、環保）； 2. 管制壟斷事業； 3. 克服資訊不完整為題（如金融管制、消費者保護等）	社會保障的提供
介入的機能	民間活動的調整	資產再分配

出處：世界銀行, 1997:41；引自李明峻譯, 2004:115

(二) 重視成果型的公共部門改革

1.OECD 國家的成果管理的主要類型：

(1) 以組織內部運作的改善（Management & Improvement）為目標。

(2) 以組織的說明責任與控管（Accountability & Control）為目標。

(3) 以節省費用（Saving）為目標。

2.新公共管理理論（New Public Management, NPM）的導入運用。

(1) 三個核心概念：a.導入競爭原理；b.依成果評估；c.政策的規劃與執行分離。

(2) 主要實施方式：a.靈活運用財務會計；b.將成果目標的預測與責任歸屬等，此契約方式明確化；c.推動私有化及行政法人化。

(3) 英、紐等國熱中於採取「私有化」或「外包」作法，但北歐等國家則對對「私有化」作法持審慎態度。

(三) 受援國公共部門治理的改革：

1. 「效率性」：可按「投入」與「產出」二個面向進行檢討。
2. 「課責 (accountability) 及回應 (responsiveness)」：
 - (1) 公共部門應將承擔結果的責任明確化，並迅速回應民眾需求。
 - (2) 五個階段的說明責任：
 - 第一階段/合法性的說明責任：是否遵守相關法令規則？
 - 第二階段/過程的說明責任：是否採用適當的方法與手段？
 - 第三階段/績效的說明責任：是否有效率地營運？
 - 第四階段/計畫的說明責任：計畫目標的設立是否適當且是否達成？
 - 第五階段/政策本身的說明責任：政策基本方針是否適當？
3. 「透明度 (Transparency) 與防止貪污 (Anti-Corruption)」：確保公共部門須公開資金用途及決策過程，且不發生不正當的行為。
4. 「可預測的法規制度」：為確保前述的透明度，讓民眾及企業能安心活動，有必要建立公正且可預測的司法體制。
5. 「資訊公開」：藉由資訊公開，讓人民能監督政府的活動及決策過程，進一步提升效率及效能。

(四) 受援國公共部門的主要改革計畫：

1. 地方分權化。
2. 稅制和徵稅體制改革：
 - (1) 稅制單純化、(2) 檢討適切的稅基、(3) 規範與監督。
3. 公共支出的分析與管理：
 - (1) 維持財政紀律、(2) 促進配合優先策略的資源分配、(3) 更有效率及效果地利用資金。如下表：

表：公共支出管理的主要目的

目的	內涵
維持財政紀律	在歲入範圍內限制支出、將債務限制於可償付的範圍內。
促進配合優先策略的資源分配	在政府設定的目標中，針對最適當的領域進行資源的分配與支出。
有效果且有效率地利用資金	為實施策略性優先政策，兼顧效果與效率地利用資源 (Value for Money)

出處：World Bank, 1998:2-3; 引自李明峻譯,2004:133

4. 國營企業改革：政府組織過於龐大，藉由「自由化 Liberalization」、「民營化 (私有化) Privatization」來調整政府的組織規模及角色。

5.公務員改革：(1) 賦與動機（導入能力主義）、(2) 形成規範、(3) 提升責任。

(五) 受援國公共部門的改革重心（OECD 的調查及建議事項）

- 1.改革必須有助於增進對完成降低貧窮的公共服務。
- 2.改革必須有助於強化與援助國間的協調運作。
- 3.注重開發中國家的經驗分享與新方法的應用。

三、選擇性援助 (Selectivity) 的策略與方法【李明峻譯,2004:Chap.3】

(一) 基本概念及內容：

- 1.主張理由：為提高對外援助的有效性，援助國有必要透過各種標準檢討開發中國家（受援國）的現況，據以篩選援助對象。
- 2.選擇性援助的標準與實施：
 - (1) 世界銀行及西歐國家關於選擇性援助處理，其結果並非要篩選出受援國，而是針對可提升援助成果之基準來篩選對象，並據以實施援助。
 - (2) 就實施選擇性援助的經驗，很少國家會採取二選一的援助方式，亦即對獲選的國家給予面性援助，而對於未獲選國家則予以排除；相反地，大多數國家係依據受援國的開發狀況調整其援助內容。
 - (3) 某些國家被當作特定地區的重點國家，並藉試辦計畫的成效成為它國學習的目標，以其擴大對其鄰近國家的影響 (Neighbor' s Effect)。

(二) 援助國家的實務

1.援助國家的差異比較：

- (1) 並非所有國家都很審慎地篩選受援助國家：有些國家很堅持（如荷蘭）、有些國家則持平穩態度（如德國、英國）、有些國家則增加更嚴標準條件（如美國）。
- (2) 大多數國家列舉的篩選基準為：貧困程度、降低貧窮的政治態度、國家的治理條件（另有國家會以其經濟政策為條件）。
- (3) 關於援助重點領域：包括降低貧窮、環境保護、教育、職業訓練等。
- (4) 在援助方法方面：英、荷比較重視直接預算支援或針對特定部門的預算支援，德國則以專案支援為基礎。
- (5) 關於無償資金的提供：世界銀行和亞洲開發銀行的作法，仍係參照已開發國家的政策及制度的相關品質來設定標準，再決定對各受援國的資金分配（亦即採用更嚴格的標準）。

2.選擇性援助的實施課題：

- (1) 援助策略的明確化：在探討如何選擇受援對象的標準及方法之前，必須要先有明確的目的及策略（目的論），此亦包括中止或退出的策略；
- (2) 選擇性的援助及協調：援助國與受援國對於政策、認定標準或分擔責任等重要事宜，有必要進行持續性協調，以取得共識；
- (3) 關於援助成果不佳國家的對策：短期而言，可以督促改善或中止；但就長期而言，宜依據合作原則來提高其解決問題的能力及相關機制；
- (4) 關於援助方法方面：採預算或專案支援，孰者為優？尚未有定論。

(三) 主要援助國家的特徵：

1.英國（英國國際開發部,DFID）

- (1) 政策上，將援助集中在貧窮人口較多的低所得國家，以及實施降低貧政策

的國家。

- (2) 對於所得中等國家，不提供大規模援助，將重點集中在提供可以克服貧窮及不平等政策改革的支援。
- (3) 援助方法：已由個別專案轉向援助整體部門的改革。如受援國承諾降低貧窮並實施良好政策的情況下，也會採取直接預算支援。

2. 荷蘭（參照 New Bilateral Aid Policy: Targeting the Poorest Countries, 1999）

- (1) 特徵有：縮小援助國家和部門的範圍；將重點從個別專案轉向部門途徑。
- (2) 五個優先援助領域：「良好治理」、「降低貧窮」、「婦女在開發中的角色」、「制度或組織的建構」、「環境保護」。
- (3) 四個政策評估基準：a. 多邊援助組織的看法與政策對話（如的總體經濟政策、政策對話的實際績效）；b. 總體經濟政策（經濟安定及改革的政策）；c. 良好政策及制度能力（透明性、效率、人民參與程度及其合法性）；d. 社會開發與政策（降低貧窮、性別歧視）。

3. 德國

- (1) 為提升開發效果及效率，縮減合作對象國，並選定重要特定領域；雖以專案援助為重點，但若條件談妥，亦可實施計畫援助，但原則不實行直接預算援助。
- (2) 二項前提：a. 必須是受援國與德國共同協議認同的優先部門；b. 必須依照受援國與德國所協議之優先部門策略計畫書（Priority Area Strategy Paper）中所訂定的質或量的目標。
- (3) 有關協調財務融資方面（要求受援國在以下五點須有良好評價）：a. 國家的開發策略；b. 總體經濟的安定性；c. 預算計劃、實施及管理的透明性；d. 國民在政治過程中的參與；e 對法律的信賴度。
- (4) 有關提供技術援助方面：主要係依照受援國的問題解決能力和問題的複雜性及困難度，來選擇技術合作的方法。a. 在問題解決能力低落的情況下，採取緊急援助行動（Assistance）；b. 在中等能力情況下，採取合作方式（Cooperation），以培養其解決問題能力；c. 在能力較高情況下，則對特定問題提供投入具體資源的服務（Service）。

4. 美國（以千禧年挑戰專戶為例，Millennium Challenge Account, MCA）

- (1) 採用世界銀行所公告的基準進行績效檢視（共有項，其中項屬於治理與杜絕貪污，項與教育、保健有關，其他項則與貿易自由有關），以篩選出受援國。此顯示美國政府透過這些基準，迫使受援國家尋求適用美國式的治理方式，並促使其提高美國商品與服務貿易輸入的開放程度。
- (2) MCA 資金提供已被定位為美國外交的一部分。
- (3) 學界曾批評美國 MCA 只強調本身所關切的成效是否良好，卻無視於困境中欠缺能力的國家。

5. 日本（日本國際協力機構 Japan International Cooperation Agency, JICA）

- (1) 關於選擇援助對象及方法，未設立及堅持明確的基準，但面對國際輿論（主

要是西方國家)，已有轉變趨勢。

- (2) 援助方法：因應受援國的情況，活用多國合作機制或緊急援助，搭配日本所擁有的技術合作、無償資金合作、有償資金合作等方法。
- (3) 日本對中國大陸援助的動因：經濟因素、地緣因素、歷史因素。【[丁韶彬,2010,ch5](#)】

四、社會開發援助的策略與方法【李明峻譯,2004:Chap.4】

(一) 相關意涵：

1. **定義**：指經濟開發以外，有關保健或教育社會弱勢福利政策的「社會領域」的發展，亦可以界定為民眾參與或賦權等開發方式的用語。
2. **觀點**：過去將其定位為補充經濟開發過程的措施或手段，但這種觀點已逐漸轉變，目前已有傾向對其本身之實現賦與價值。此外，亦有主張以「開發的目的是達成人類的自立自助與社會正義的實現」為目標。

(二) 近年來社會開發援助的發展特徵

1. 開發策略的全面化與降低貧窮的主流化：如聯合國、世界銀行及 OECD/DAC 等國際組織已在相關場合有一些重要宣示。
2. 社會開發的新實踐（方法）：
 - (1) 「**權利途徑**」(Right-Based Approach)：強調所有個體除應政治權利，亦應享有安全、健康、教育等權利；
 - (2) 「**永續生計**」(Sustainable Livelihoods, SL)：強調以永續生計的發展概念及方法，以持續降低貧窮為目標。

(三) 討(爭)論的主要課題(西方援助國主張的觀點，但未待受援國家的共識)

1. 建構以人類為中心的社會開發架構，作為引導的方針。
2. 社會開發係以「民眾參與」與「賦權」等價值概念的相互作用為基礎，且應有明確指標。
3. 如何落實人權、參與、賦權等社會開發等概念。

(四) 「參與與賦權」(Participation & Empowerment) 的概念與方法

1. 確保利害關係人的持續性參與：透過利害相關人的參與，有利提升實施效果，達成預期目標；
2. 重視民眾參與政策決定：當地民眾或相關組織的參與，可減少對生計產生的負面影響，亦有助於發掘民眾需求或意向並行成協議共識。

(五) 「永續生計」(Sustainable Livelihoods, SL) 的概念與方法

1. SL 目標：
 - (1) 高品質的教育、資訊、技術及訓練，以及營養健康的改善；(2) 整建一貫支貧窮階層的社會環境；(3) 確保天然資源的利用及更良好的資源管理；(4) 改善對基礎建設的利用；(5) 更確實掌握資金來源；(6) 採用多樣化的援助策略。
2. SL 方法的原則：
 - (1) People-Centered：以人為中心；(2) Holistic：總體觀察貧窮者或階層的生計(活)；(3) Dynamic：注意人的生活與各種相關環境的變動性；(4)

Building on Strengths：注意計畫對象的優勢而非缺失面因素；(5) Macro-Micro Links：分析總體（國家、地方政府）與個體（社區或 NGO）的努力合作改善生計的重要性；(6) Sustainability：生計的永續性程度。

3. SL 的分析原則：

- (1)「脆弱性」(Vulnerability)：指包圍貧窮階層的外在環境，如人口動向、疾病、農作物減產或災害、價格、就業機會等問題因素，對貧窮階層的衝擊影響，且是個人無法控制的領域。
- (2)「生計資產」(Livelihood Assets)：指貧窮者或貧窮地區所擁有而能靈活運用於改善生計的有形或無形資產，包括「人力資本」(Human Capital)、「自然資本」(Natural Capital)、「社會資本」(Social Capital)、「物質資本」(Physical Capital)、「財務資本」(Financial Capital)，必須在考量前述「脆弱性」及各項「資本」之後，活用「謀生策略方法」。如下表：

表：生計資產及其具體事例

生計資產	定義	具體事例
人力資本	個人資質或能力	健康狀況、知識、技能等
自然資本	有助於維持或改善生計的既存天然資源	土地、水、公有林地、動植物、生物多樣性等
社會（關係）資本	藉由各種變化所帶來的社會關係	信賴、歸屬感、共通規範、相互扶持等
物質資本	影響生產的基礎建設	道路、交通、市場、醫院、學校、生產資材等
財務資本	具體資金或資金來源	就業、儲蓄、信用、投資等

出處：英國國際開發部 DEID, 1999；引自李明峻譯, 2004:202

- (3)「轉換的結構與過程」(Transforming Structures and Processes)：指對生計或生活造成變化的結構（制度、組織）或過程，政府結構與過程的轉換，可以帶出提升或下降民眾生計、生活或健康品質之效應。
- (4)「謀生策略、生活方法」(Livelihood Strategies)：選擇適當有效的方法組合，包括依賴或不依賴天然資源因素。
- (5)「生計結果」(Livelihood Outcomes)：指預期達成的狀態或具體目標（如增加收入、糧食生產、永續管理自然資源等）。

4. SL 方法的實踐（以 UNDP 為例）：

- (1) SL 計畫的擬定與實施（依據以下五項作業過程，制定實施計畫）：
 - a.以地方社會為對象，實施不同的參與介入方式；
 - b.分析總體、個體及個別部門的政策、行政機關與制度；
 - c.設定有助於改善貧窮階層生計的技術，決定導入此技術的方法；
 - d.釐清會影響既有謀生策略方法的社會或經濟性機制；

- e. 確認上述四項作業的關連。
- (2) 分析及制定計畫的方法：因應受援對象國、地區或執行機構的體制差異，彈性擬定或活用各種既有的計畫模式。
- (3) 實施時注意事項：
 - a. 從最終端利害關係者角度瞭解因應之道，另有必要進行由上而下的努力；
 - b. 計畫的確立及實施不宜僅由政府機關決定，應促進更多樣化民眾組織的參與；
 - c. 所有關係者不僅表達意見，亦應在各自領域擔負具體的角色及責任；
 - d. 強化受援國家政府或相關機構人士擬定計畫的知識及能力；
 - e. 詳細記錄上述實施過程，確保執行計畫經驗能夠分享。

※ 閱讀文章：

1. 歐美日主要外援國家的經驗比較 (B&M 26)；
2. 國際援助與商業貿易利益 (B&M 29,30)、運用外援作為獲取和平的手段 (B&M 31)、日本的對外援助經驗 (B&M 32)；
3. 國際援助與 NGO 的角色功能及效果 (R16,17) (B&M 5)；
4. 國際援助運作不佳及面臨問題 (R20)；