

充滿活力的東亞行動者

——台灣政府如何在國際社群的陰暗處承擔著責任

台灣雖然只得到世界上十多個國家給予外交承認，但仍採行積極、價值取向的外交暨合作發展政策。相對於北京的「硬實力」，台灣有意以一個「暖實力」政策加以回應。不論是在健康領域、經濟或者災難救助方面，創意與新創已經成為貫穿台灣國際合作發展的共同主軸。

台灣的國際地位——介於孤立無援與務實主義之間

台灣受到其強大的鄰居中華人民共和國持續不斷升溫的政治—外交與軍事壓力，因此在國際政治上，即使它作為一個自主、突出的合作發展國家的行動者，卻幾乎沒有什麼能見度。所有與中國建立邦交的國家，基於一中政策都會被要求不能與在台北的（中華民國）政府建立正式外交關係。北京的立場是台灣屬於中國不可分割的一部分，而中國又理所當然地由中華人民共和國為唯一代表。北京一直嘗試將這種觀點以一種不容被曲解的方式強加給國際社群。相反地，對於那些與台灣維持著正式外交關係的國家而言，則在一個中國的政策範圍內承認台灣才是中國的唯一合法代表，雖然這種法律解釋（在事實上）已經逐漸發展為將台灣視為一個從大一統的中國束縛中分離出來而自成一格的政治實體。

現今全世界共有 15 個國家和中華民國（台灣的正式國號）維持著外交關係，包括幾個加勒比海區的島國、一些中美洲的國家與一系列門太平洋中的島國。雖然擁有外交關係的邦交國的數量很低：台灣與其兩千三百五十萬的人民卻以具有高度責任感的方式參與國際事務，將其理念與新創成果分享給全世界。尤其是在新冠疫情蔓延開來的第一年，台灣以其建立在科技與信賴為基礎的抗疫政策成功地展現出優異的表現，讓人有一種實在無法作得更有效率與獲致更好成果的感覺。此外，全世界有 170 餘個國家與地區許可台灣人民以免除或簡化簽證的方式入境，這也是在國際上與台灣的关系可以超越法律承認來進行實質安排的最好證據。

民進黨的蔡英文總統自第一個任期（自 2016 起算）開始即以其「新南向政策」開啟了一個外交上的新取向以追求下述的目標：降低台灣對中華人民共和國的經濟依賴（目前中華人民共和國包括香港在內共佔台灣整體對外貿易總額約 40%）以及強化與其他南亞與東南亞以及南太平洋與西太平洋國家的關係架構。這個政策中的重點之一是要呈顯出台灣是亞太地區中一個具有責任感的夥伴國家。這主要表現在幾個方面：與南太平洋中許多小島國家在發展政策上的國際合作、在該

地區為自由民主且基於規則的印太秩序發聲，乃至於對該地區中的許多友邦在醫療上及科技上的支持。

台灣所走的是嶄新的道路，這已遠遠超出人們對於國際合作發展的傳統理解。例如，台灣致力於幫助該地區中的國家完善其健康領域，善用科技條件來幫助這些友邦改善其對於各種自然災變（這其中包括一些經常受到颱風或地震威脅的島嶼國家）的防護措施，並且在友邦積極建構以永續發展為目標的能源與資源政策：所有這些都是聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的關注焦點。台灣雖然不是聯合國的會員國，但對這些目標的達成卻願意做出積極的貢獻！

疫情期間世界意識到台灣是多麼重要的一個夥伴

本文旨在深入了解台灣在國際合作發展中所扮演的角色，並介紹其機制、行動者與重點。此外需強調台灣這種取向中的一些要素。有鑒於中國日益增長的影響力以及許多國家越加陷入對中國依賴的事實而引起地緣政治上的爭論，這裡的結論可對於德國及歐洲在這方面的討論提供一些參考。

介於保守務實主義與「送暖」之間的台灣外交政策

早在 2020 年春天新冠病毒爆發初期，當疫情迅速地在歐洲大陸肆虐時，台灣即把多餘的口罩份額寄送到世界各地。在短短幾週之內，台灣便私下擴充了國內口罩的生產量至好幾倍，並迅速克服了原本的短缺問題。在確認台灣人民都有充分口罩供給之後，馬上主動對外釋放訊息：「Taiwan can help」。台灣過去幾年來一直用此一口號來提醒外國人，台灣認識到它的前途已經牢不可分地鑲嵌在國際社群之中。現在在這個說法之上，又加上了一句用來說明台灣越來越為人所知、願意為其他處於困境中的國家提供幫助行動的口號：「Taiwan can help, and Taiwan is helping」。蔡英文總統領導的政府才在 2020 年 1 月經由總統與立法院選舉中連任，民進黨也在立法院選舉中取得絕對多數席次。這個政府自疫情初期就成功地展現出可信賴性和明確的政策。進一步而言，這一切讓世界意識到台灣是多麼重要的一個夥伴。

台灣國際合作發展的根源

戰後的台灣

台灣於日本二次大戰投降後在形式上歸還給中華民國，隨著蔣介石及其軍隊在 1949 年從大陸撤退到台灣島上後，成為中華民國首都的所在地及僅剩的堡壘。自 1953 年韓戰結束與美國源源不絕的物資支援台灣開始第一次獲得了國際發展援助。以戒嚴法統治台灣的國民黨用美國貸款來建設與發展台灣的經濟，與此同時國民黨政府承諾在接受美元的時候提存一些儲備金以作為未來對外援助的準備之用。由於日本殖民時期在台灣上島上建設的基礎設施給台灣留下了一個有效率的林木與農業經濟基礎，台灣便在這個基礎上躍升為亞洲四小龍之一。具備高等教育基礎的年輕世代也迅速在日漸興起的種種工業部門中找到立足點。1959 年台灣提出第一個促進越南農業經濟生產力的計劃，1960 年台灣首次派出農耕隊至非洲。至 1971 年為止，台灣一直以中華民國的身分作為會員國留在聯合國內。隨著聯合國大會以 2758 號決議將中華民國在聯合國的代表權轉由 1949 年建立的中華人民共和國繼承，台灣從此成喪失了在聯合國的席位，甚至連多數原本的邦交國都轉向而與北京締結外交關係。

整合各種民間社會組織的力量逐漸成為台灣國際合作發展開展的重心

以經濟上的開創行動作為推動國際發展援助的動力

隨著中華人民共和國 1970 年代末期開啟的改革開放政策，在中國大陸的外國投資中有很大大的一部分是由在中國周邊地區的華人，尤其是來自台灣、新加坡、香港和馬來西亞的華僑所主導。持續不斷的經濟成長吸引了成千上萬的台商到中華人民共和國去投資。在最高峰的 2000 年，據估計當時常年生活在中國大陸的台商大約有近百萬人之譜。首先是單純因為台商將工廠轉移到大陸生產，後來則是台商逐漸成為環繞上海市、浙江省和江蘇省的長江三角洲的都會區中的創新推動者，或是成為中國南方廣東省珠江三角洲地區工業化的促進者，並因而協助促成了中國作為「世界工場」的神話故事。除了純經濟的事業經營之外，許多回到他們的老家或祖先故居地工作的台灣人也投入慈善事業。還有一些人注入大量金錢，用於興辦教育或獎助海峽兩岸的文化交流活動。

合作發展政策作為自由台灣的一貫形象

1989 年台灣的經濟部設立了一個發展援助基金，用以解決對友邦國家提供貸款和科技援助的經費來源，當時台灣仍處於政治和經濟逐漸自由化的過程（1987 年才廢止戒嚴令）。1996 年台灣完全轉化成為民主國家，並在當年迎來第一次總統由人民直選的自由選舉。這時在台灣政府也開始意識到進行有效外交溝通的必要性。藉由一個進行國際發展援助的專門輔助機構「財團法人國際合作發展基金

會」的設置，一方面統合協調所有國際合作發展政策，另一方面也藉以提升台灣在國際上的能見度並擴大外交政策上的迴旋空間。

自 1990 年代起台灣的非政府組織開始強化他們活動的國際取向，這是由台灣官方的國際合作發展工作所推動，因此他們業務推展所選擇的國家和計劃的重點也取向於此。接著自 2000 年起，整合民間組織的力量開始成為台灣國際合作發展策略取向的重心。有鑑於此，台灣的外交部在 2000 年成立「非政府組織委員會」，其目的在於積極推動台灣非政府組織的國際活動。該委員會不僅強化了國內的協調整合工作，並幫助它們掃除了與國際上對口組織聯繫上的障礙，這使台灣的非政府組織在國際推展活動的框架條件有了極大的改善。這麼一來這些非政府組織在推展他們的國際活動時，就可以更明確地形塑出它們自己的任務目標。這些目標一方面可以視為與政府倡議的目標相互呼應且互補；另一方面也可以幫忙促進國外對於台灣的整體感知，尤其是在一種草根的層面上，替建立起「共同的對話、合作與聯盟」方面作出貢獻。

2009 年台灣外交部首次出版「援外政策白皮書」，其中特別強調台灣對於聯合國實踐八個千禧年發展目標的貢獻，並提出一個一貫的、可以檢驗的合作發展取向。這些年來，越來越多以技術合作為基礎的計劃已落實成為固定的交流型態並提供具體的援助。自 2016 年以來台灣的國際合作發展越來越系統性地被整納到對南亞與東南亞以及南太平洋的外交政策取向中。這種實務上的做法也在新南向政策中形成了一個整體性的政治方針，其中還包括為一些原本不屬於傳統國際合作發展項目提供獎助資金。

新南向政策中的國際合作發展

台灣雖然與東南亞國協國家及其他鄰近的國家並無外交關係，但還是在過去幾年間推動並強化了與這些國家之間的連結。其中包括台灣產業界日益增加其經濟投資，例如 2019 年比前一年的投資金額增加了 16%。東南亞國協國家組成的經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC）是台灣僅次於中國大陸的第二大的生意夥伴。不僅如此，台灣由原本的農業國家成功升級成為亞太地區新創中心之一的發展經驗，更是適合作為經濟發展轉型成功的參考模式。這尤其適用於那些還處於經濟成長過程階段中，並希望邁向具有高就業率與公平的所得分配的新創社會的國家。台灣因此特別將知識交流、培訓計劃及針對青年的資助和培養作為與東亞與東南亞國家合作時的核心議題。

台灣認識到僅由政府推動的國際合作計劃有其界限，因此著重於促進特定領域的專家交流活動

來自國內私人企業與學術機構的專業人士在此扮演了關鍵的角色。台灣政府特別將與新創領域相關的促進與交流置於新南向政策的中心。關於如健康系統、收費系統或者是智慧學校校園系統等具有複雜網絡事物的解決方案，都可以成為推動有效的國際合作發展服務項目網絡的關鍵推手。除了單純的雙邊合作機制之外，台灣也在國際合作發展的協同效應上多所著墨。這尤其涉及了一些台灣的私人企業與民間組織的投入，也適用於納入第三國行動者的多邊策略性倡議。台灣非常清楚在一中政策的影響下，純粹由政府推動的國際合作發展項目有其界線，因此有計劃地選擇了特定的政策領域來推動專家交流。其做法是著重於解決夥伴國家既有問題的合作計劃，例如透過技術合作計劃來擴展台灣在外交上的迴旋空間。

台灣國際合作發展工作的重點和行動者

台灣今天會有意選擇以「暖實力」來形容其與世界上其他國家的交流，並不是沒有原因的。具體而言這個用詞的出發點是一個對於普世民主體制的共同基本理解，以及國家之間的關係必須以信賴關係為基礎來形構的共識。在推展國際合作發展工作之際，除了國家本身的行動者之外，政府也特意为非政府行動者創造了行動空間。因此台灣的外交政策目標應建立在以價值為取向的關係基礎上，並且透過文化軟實力來達成目標。

自 2010 年以來，台灣每年皆在「政府開發援助 (Official Development Assistance, ODA)」報表中記錄了參與國際合作發展的政府機構的年度工作重點，該報表乃根據「經濟合作與發展組織」設立的「開發援助委員會」所列之指標而定。2018 年台灣 ODA 的分配細目如表格一所示。

表一：2018 年台灣 ODA 經費支出分配表

領域	佔 ODA 的比例	百萬美元數
社會基礎設施與社會服務	49.19	148.39
經濟基礎建設	16.42	49.54
特定經濟部門的支持（農業、漁業等）	12.73	38.39
其它，包含人道支援與災害修復	19.50	58.81
永續發展	2.16	6.52
總數	100	301.65

來源：MOFA 2018: International Cooperation and Development Report, 28.05.2018, in: <https://bit.ly/3p3KvZ0> [25.05.2021].

重點在於經濟基礎建設、社會基礎結構與勞務服務，這尤其與聯合國永續發展目標中的第一項（脫貧）、第六項（用水及衛生）、第七項（獲取穩定及永續的能源供給）以及第九項（永續發展與廣泛的工業化；促進新創）相呼應。2018 年政府支出總額共計三億零二百萬美元，合計占台灣國民生產毛額的 0.051%，與前一年（0.056%）相比稍微有減低，且看起來離聯合國所定之「達到提供援助國家之國民生產毛額的 0.7%」的目標仍相距甚遠。但事實上除了雙邊計畫與單純贈與之外，台灣也參與了許多區域性與多邊性的合作發展項目。例如台灣身為亞洲開發銀行的 68 個會員國之一（雖然因外交上不被承認為一個國家行動者而被矮化為中國台北），在最近一個年度貢獻的該組織全部預算的約 1.1%。

以健康領域為例

台灣的健康體系在整個印太區域可以說是最現代化和最有效率的佼佼者之一，因此健康議題也被選為台灣新南向政策的五個重點主題之一。由於在這個區域中本來就已經存在著各種流行病風險（早在新冠疫情爆發之前便已存在），對於大多數的國家而言，最重要的是要擁有一個具有高品質、能夠維護人民健康的臨床醫療系統。透過台灣醫療中心與「機動醫療任務計劃」，使台灣的醫院都能夠作為國際合作發展的參與者而做出自己的貢獻。例如自 2005 年起著名的台大醫學院附設醫院便擔負起醫療領域越南籍參與合作人員的培訓工作，又如馬偕紀念醫院每年都派遣醫生及醫療行政人員至東南亞，以幫助解決該地醫療資源不足的問題。

以永續發展與天然災害救助為例

在台灣與夥伴國家進行合作發展項目之際，也有許多政府的專業機關作為重要的行動者參與其中。比如像在「強化農業對於氣候變遷的適應能力計劃」中，就採用數位化的解決方案來整理統計資料以應用在重要的農業生產區。這些根據台灣的「農業委員會」和「中央氣象局」的專業經驗為基礎所開發出的數位化解決方案，被用來幫助加勒比海地區的國家提升其適應及對抗氣候變遷的應對能力。

台灣與中華人民共和國的區別之處正在於國際合作發展的社會維度

那些迫切受到氣候變遷威脅的島嶼國家也透過與中央氣象局人員的合作計劃而得到支持。其方式有兩種：安裝觀測器和資訊系統以用於預警地震，抑或是對收集整理好的資料進行學術分析。

市民社會的主動倡議

如環境與社會領域的基金會和傳統的非政府組織等非政府的行動者過去幾年來在台灣的國際合作發展工作中扮演越來越重要的角色，這說明了被國際邊緣化的小國也能夠以一種合宜的方式來巧妙完成它們的任務，並以這種適當的方式增加能見度。長時間以來，台灣的戰略定位取向於中華人民共和國進行外交鬥爭，因此將重心擺在邦交國（如在拉丁美洲）的爭取上，但現今的策略取向已經改為採取一種關注到國際合作發展的核心議題上的新觀念。尤其是一些人智學取向的基金會，例如「台灣亞洲交流基金」便成為了與外國學術界和非政府行動耕耘的基礎橋樑，又如慈濟基金會這樣的宗教組織則在許多熱點地區進行慈善工作。因此台灣與中華人民共和國的不同之處正在於其國際合作發展工作的社會性維度，這也使其對於國際合作發展結構中具有當務之急之重點議題同步呼應。台灣目前共有四萬餘個登錄在案的非政府組織，其中有二千個與國際上的非政府組織保持聯繫。

作為推動專業與能力的平台

2015 年台灣和美國一起設立了全球合作與訓練機構（Global Cooperation and Training Framework, GCTF）以應對全球性的挑戰，並特別針對整個印太地區的公職機構的專家與代表們提供各種訓練。該機構活動與培訓的重點內容包含了公共衛生、刑事訴追合作、網路安全、媒體素養、電子商務發展、人道救援與災難救助等。重要的是，台灣正好能就這些領域提供知識與傳承經驗以提供巨大貢獻。至目前為止這個機構已經舉辦了 32 個梯次的訓練班與工作坊。日本作為該平台的官方合作夥伴而參與其中，瑞典和荷蘭等國家也參與了合作。

台灣的做法作為德國與歐洲的參考例子？

台灣的做法顯示了以價值為基礎的外交政策與清楚明確的利益多麼緊密相關，該利益即為增加國家的能見度與國際活動空間。特別是近年來與具有同樣價值觀的合作伙伴進行更緊密的合作的想法越形重要，這樣一來也使得前後一貫且確實的公共形象同樣受到重視。而台灣在世界上所致力追求的目標，起源於台灣社會的共識以及一種政治文化，這種文化有意讓政策目標國家中的行動者實現與社會、經濟和民主多元化理念相協調的實際附加值。

近年來北京給台灣的壓力急遽攀升，從一個個逐漸升溫的軍事威脅行動、社會媒體中的假消息戰，乃至試圖拉攏台灣的政治經濟菁英接受北京的政治立場，台灣政府因此很快明確地轉換了陣線，將亞太地區內的國家當成的重要的政治經濟夥伴，這在某種程度上也是作為對中國日益依賴的替代方案。在此一過程中台灣政

府有意識地站在追求民主與參與的一方，並且呼籲建立一個以平等與自由為基礎的區域秩序，必要的時候無懼於明確地表達其立場——如同最近在泰國、緬甸與香港的具體案例中的情況。台灣的新南向政策是對於中國在該地區中所展現的硬實力的應對，此一應對乃奠基於自身的價值。台灣與該地區的市民社會維持緊密關係，並且有意識地選定台灣自身具有經驗的特定行動領域，將其作為策略主題以整合進國際合作發展的項目之中。

德國和歐洲可以從台灣例子中學到的是，國際合作發展項目也必須讓各該合作國家的社會認為這是一個有吸引力的要約，也就是要取向於能夠解決實際的問題。台灣處於世界上地震最活躍的地區，對其而言重要的是其在自然災害救助以及包括廣大鄉村地區在內的醫療照顧的經驗。作為一個具有少數民族的多元民主社會，台灣還能夠對如何促進民族融合此一問題提供寶貴的經驗。簡而言之，台灣的「暖實力」源自於一個前後一貫的政治文化，此一政治文化已然成為台灣社會自我理解的一部分——儘管當下與未來也存在一些爭議性的問題，而且這些問題對於台灣島上的政治文化不時提出挑戰。重要的是台灣從來從未像在這次疫情中如此強烈而一致地向世界傳達出這樣的訊息：提供給世界的幫助必須連續一貫且真正有助於受幫助的對象，而這個訊息尤其必須被傳達給各該相關社會中的全體國民。