

「凱子外交」是斷交之因嗎？

胡念祖、蔡易修

宏都拉斯於當地時間 3 月 25 日宣布與我國中斷自 1941 年起長達 82 年的外交關係，我國與宏都拉斯的雙邊合作計畫也將全面停止，技術團及電力團等相關人員也隨之展開撤離。隨著此次的斷交事件，我國的外交政策與作為又再次地被搬上檯面並受到檢討，而其中最常見的批評則是「凱子外交」的援外方式。我國真的是以「大灑幣」的方式進行援外嗎？或許得用一些客觀的數字予以檢視。

「經濟合作暨發展組織」(OECD) 中的「開發援助委員會」(DAC) 設定各國從事「官方發展援助」(Official Development Assistance, ODA) 應以「國民總所得毛額」(GNI) 之 0.7% 為長期目標，且此目標在 1970 年 10 月 24 日的聯合國大會決議中被正式承認 (A/RES/25/2626，第 43 段)。事實上，根據 OECD 的統計資料，以 2021 年為例，我國從事援外的 ODA 經費僅占我國 GNI 之 0.04%，連 0.1% 都不到，相對而言，捷克 (0.13)、斯洛伐克 (0.14)、波蘭 (0.15)、南韓 (0.16) 都比我國高。2021 年 OECD 針對 ODA 做了一項國際排名，共列出 43 國，臺灣 (Chinese Taipei) 位居 42 名，幾乎墊底，穩穩落後前述東歐等國，可見我國當前 ODA 對開發中國家之援助，仍與國際標準相差甚遠。

美國 ODA 之 GNI 佔比雖然只有 0.2%，但因其基底甚大，故在 OECD 2021 年之統計中，其 ODA 援外金額高達 478 億美金，位居全球國家第一位，其後則為德國、歐盟機構、日本、英國、法國。這也說明為何這些國際行為者具有全球之影響力。此外，再觀察美國的援外政策，不難發現，美國在印太戰略下，加大了「區域階層」之援助力度。拜登政府於 3 月 9 日所提出的 2024 年度預算中，明確提及為了強化印太地區的聯盟與夥伴關係，提撥國務院及美國開發署 (USAID) 超過 23 億美元的預算，其中就包含為了深化美國在太平洋島國間之「外交存在」所投入的 20 億美元，未來 20 年更將提供馬紹爾群島、密克羅尼西亞及帛琉等國 65 億美元的經濟援助。

依公共政策之學理，政府預算書中之各部會機關或施政方案被賦與之經費預算（或稱之為「價格標籤」）才是反映執政者對各機關或方案的真正重視程度。在我國 112 年度總預算政府各機關年度預算書中，外交部所主管的預算約為 317

億，僅占整體預算之 1.2%。外交政策與作為涉及國家主權、國際形象、及國際影響力，也可說是國家安全的第一道防線，但在整個中央政府總預算中仍只是微乎其微的一小部分，遠遠不及於國防部(15.3%)、教育部(10.7%)、農委會(5.6%)、交通部(4%)、法務部(1.5%)等部會機關。有多少錢，做多少事，以我國此種「吝嗇外交」之預算規模，又如何「購得」國際影響力呢？

為從事國際援助工作，我國於 1996 年依法設立「財團法人國際合作發展基金會」(ICDF)，以執行外交部所委託辦理之對外技術合作業務，成為我國的專業援外機構。但實質上，ICDF 的董事長是由外交部部長所兼任，援外政策的方向勢必反映外交政策。因此，外交部本身是否擁有清晰且宏觀的外交策略藍圖就格外重要。我國外交政策長期「重雙邊、輕多邊」，亦少與氣候變遷、藍色經濟、海洋生物多樣性保育等國際思潮與建制接軌，此時似乎均值得檢討。

(作者胡念祖為國立中山大學海洋政策研究中心主任、蔡易修為國立中山大學海洋事務研究所碩士生、具 ICDF 太平洋島國駐外經驗)