

凱子外交？吝嗇外交！

◎胡念祖、蔡易修

隨著宏都拉斯與我國斷交事件，「凱子外交」的援外方式又引發討論。或許得用一些客觀的數字檢視。

「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)的0.7%為長期目標，並在一九七〇年十月廿四日的聯合國大會決議中被正式承認(A/RES/25/2626，第四十三段)。事實上，以二〇一一年為例，我國從事援外的ODA經費僅佔GNI的0.04%。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，在OECD的ODA國際排名共四十三國中，台灣位居第四十二名，與國際標準相差甚遠。

美國ODA佔GNI佔比雖僅0.2%，但因其基底甚大，金額高達四百七十八億美金，位居全球第一位，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，還可觀察到美國在印太戰略下，加大了「區域階層」之援助力度。拜登政府於三月九日所提出的二〇二四年度預算中，明確提及為了強化印太地區的聯盟與夥伴關係，提撥超過二十三億美元的預算，未來二十年更將提供馬紹爾群島、密克羅尼西亞及帛琉等國六十五億美元的經濟援助。

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。在我國一二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二一七億，僅占整體預算的1.2%，遠遠不及國防部（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，我國於一九九六年依法設立「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，董事長由外交部長兼任，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。

（作者分別為中山大學海洋政策研究中心主任、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；完整版請見自由電子報）