

(三) 重要審核意見

1. 政府開發援助 (ODA) 經費規模允宜衡酌政府財政研謀提升，並參據 OECD 建議，積極邀集私部門及公民社會投入國際合作發展事務，及研議參酌美日韓等國家援外專門機構之運作模式，以強化援外經費執行成效。

依據國際合作發展法第 15 條規定，外交部應每年擬具我國推動國際合作發展事務報告，報請行政院轉送立法院備查。查

據 107 年國際合作發展事務報告載述，本年度我國國際合作發展事務符合經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, 下稱 OECD) 定義之政府開發援助 (Official Development Assistance, 下稱 ODA) 經費為 3.02 億美元 (折合新臺幣約 90 億 8 千 9 百萬元；表 4)，經查我國 ODA 經費規模及推行國際合作發展事務情形，核有下列事項：

表 4 我國政府開發援助 (ODA) 經費統計表

單位：美金億元、%

年度	我國政府開發援助經費		DAC(註 1) 成員政府開發援助經費	
	總額	占 GNI(註 2) 比率	總額	占整體 GNI 比率
99	3.80	0.101	1,376	0.32
100	3.80	0.093	1,335	0.31
101	3.04	0.062	1,256	0.29
102	2.72	0.054	1,345	0.30
103	2.80	0.051	1,343.82	0.29
104	2.78	0.052	1,315.86	0.30
105	3.27	0.060	1,426.19	0.32
106	3.21	0.056	1,466.00	0.31
107	3.02	0.051	1,493.23	0.31

註：1. OECD 共 35 個會員國，下設開發援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 共 30 個成員，包括澳洲、奧地利、比利時、加拿大、捷克、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、韓國、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典、瑞士、英國、美國及歐盟。

2. GNI：國民所得毛額 (Gross National Income, GNI)。

3. 資料來源：整理自監察院「政府推動人道外交之成效與檢討」專案調查研究報告，及外交部「國際合作發展事務 99-107 年度報告」。

(1) 近年政府開發援助 (ODA) 經費規模未見成長，有待研謀提升，並參據 OECD 建議，建構 NGO 資源網絡及資源整合機制，積極邀集私部門及公民社會投入國際合作發展事務：依國際合作發展法第 14 條規定略以，國際合作發展事務經費應視政府財政能力，並考慮國際援外標準編列之。目前我國對外援助經費占比落後國際援外標準，本部前於抽查外交部 105 及 106 年度財務收支及決算，曾二度函請研謀檢討提升經費規模之可行性，據復將賡續協助受援國加強合作計畫之執行，並積極爭取援外預算經費，另將主動協調地方政府、民間團體及公民營企業共同參與國際合作發展事務等。經追蹤覆核結果，因受限國家整體財政及合作國家執行進度落後，暨部分合作計畫尚在執行中等因素，本年度 ODA 經費規模仍未有效提升，據外交部彙整公布之 107 年國際合作發展事務報告，我國近 3 年 (105 至 107 年) 國際合作發展事務符合 OECD 定義之 ODA 經費規模由 105 年之 3.27 億美元，逐年縮減至 107 年之 3.02 億美元，ODA 經費占國民所得毛額 (GNI) 比率亦呈下降趨勢，由 105 年之 0.060%，逐年下滑至 107 年之 0.051%，

且明顯落後 OECD 開發援助委員會 (DAC) 成員國 2018 年援外經費占整體 GNI 比率 (0.31%)，暨聯合國建議之官方援助發展標準 (0.7%)，顯示我國援外工作仍有努力空間。按 2015 年聯合國通過「2030 永續發展議程」，依據該議程所定 17 項永續發展目標 (SDGs)，聚焦在：消除各地一切形式的貧窮 (包括改善發展合作，為開發中國家，尤其是最低度開發國家，全面消除他們國內的貧窮)、消除飢餓 (包括確保所有人，都能終年取得安全、營養且足夠的糧食)、保障所有人的健康生活 (包括大幅增加開發中國家的醫療保健融資與借款) 及永續發展全球夥伴關係 (包括提供國際支援給開發中國家、已開發國家全面落實 ODA 承諾、動員其他財務支援給開發中國家) 等議題，同年聯合國通過「阿迪斯阿貝巴行動議程」(Addis Ababa Action Agenda)，就未來 15 年全球永續發展每年所需數兆美元之龐大資金籌措問題，提出多項措施與建議，包括建議已開發國家應擴大對開發中國家之援助力道，切實履行聯合國所訂之政府開發援助標準。據 OECD 於 2017 年第 12 屆全球發展論壇時揭示，2017 年僅 6 個國家達成聯合國建議投入 GNI 0.7% 之承諾 (按：2018 年僅 5 國達成)，為達成永續發展目標，2015 至 2030 年平均每年需投入 3.9 兆美元，年度缺口尚有 2.5 兆美元，OECD 統計每年全球 ODA 經費未及 2,000 億美元，僅占上開缺口 2.5 兆美元之 5%，呼籲各國應積極導入私部門資源以補足龐大資金缺口。近年我國非政府組織 (Non-Governmental Organization，下稱 NGO) 蓬勃發展，積極於全球從事國際人道及醫療援助、消除貧窮與疾病、維護永續生態環境等國際援助發展事務，對於我國國際能見度與形象之提升極具貢獻，外交部為強化我國 NGO 與國際接軌，於 89 年成立「非政府組織國際事務會」，負責協助國內民間團體參與非政府間國際組織、國際會議及交流活動，並於 97 年建置 NGO 雙語網站，提供國內 NGO 交流及資訊共享平臺。惟查該部現行對於 NGO 之經費補助，多偏重協助從事國際交流及活動，補助辦理國際援助合作計畫之量能相較偏低 (本年度補助經費約 3 千萬元)，另該部 NGO 雙語網站雖建有 NGO 資料庫，惟囿於該部並非各民間團體及機構之主管機關，故掌握資料有限，又對於 NGO 參與國際援助現況，亦僅能透過委託研究方式蒐集相關資訊，尚無法以系統性方式及時完整掌握全貌。鑑於政府資源有限，為善盡國際責任及義務，並恪遵憲法規定，敦睦邦交、促進國際合作、提倡國際正義及確保世界和平，乃係我國外交追求之目標，經函請外交部賡續推動有利合作國家經濟建設及社會發展之合作計畫，並研謀提升我國 ODA 經費規模之可行性，另宜建立 NGO 資源網絡，建構政府與民間資源之整合機制，並研議增加 NGO 援外事務補助預算，擴大與 NGO 之聯繫及合作，以強化公私部門之協力合作，共同推動國際合作發展事務。據復：A. 將視國家財政能力，持續向行政院及立法院爭取提升我國 ODA 經費規模之可行性；B. 為充分開拓及運用中央各部會及縣市政府資源，該部已建置網路供需媒合平臺，彙整各單位汰舊堪用之資源清單，如：救護車、警車、大型機具設備、垃圾車等，並與友邦國家需求媒合，結合中央及地方資源強化國際援助；C. 該部 NGO 事務會之業務功能與 NGO 主管機關

內政部不同，除將賡續鼓勵 NGO 主動至該部 NGO 雙語網登錄資料，另將與內政部研議將 NGO 國際參與資料共享之可行性，另該部現行係透過 NGO 雙語網統整 NGO 資源，自 108 年起將不定期拜會 NGO 瞭解需求，以統整資源作最有效運用及提供適切服務；D. 將運用有限援外資源，持續與公私部門合作，並推動建立政府與民間資源整合機制，結合私部門資源共同推動國際合作發展事務，另為協助提升 NGO 參與國際援助合作能量，未來將研提新計畫爭取預算辦理國際援助合作計畫。

(2) 為強化 ODA 經費運用成效，允宜研議參酌美日韓等國家援外專門機構運作模式，強化合作計畫之規劃、監督及考核，並賡續擴大與國際組織合作，藉以強化援外經費執行成效，及提升我國國際能見度：我國於 48 年成立駐越南農業技術團，開啟臺灣參與國際援助先河，繼而陸續組織或整併成立「中非技術合作委員會」、「海外技術合作委員會」、「海外經濟合作發展基金管理委員會」等單位，協助友好開發中國家農業發展，及提供開發貸款和經濟技術協助。嗣鑑於援外業務日趨多元及專業，為有效整合援外資源，加強國際合作，於 85 年成立財團法人國際合作發展基金會（下稱國合會），並將「海外技術合作委員會」及「海外經濟合作發展基金管理委員會」業務併入，成為我國國際專業援外機構。經查美、日、韓等國亦均設有援外專門機構，專責籌劃國際援外事務，以確保援外事務執行之有效性，以日本為例，該國 ODA 事務係由外務省轄下行政法人「國際協力機構（JICA）」專責執行，於全球設置近百處辦公室暨智庫等專門組織，執行有償資金協力、無償資金協力及技術協力等事務。經查國合會雖係我國從事政府開發援助工作之專責機構，惟本年度我國國際合作發展事務符合 OECD 定義之 ODA 經費約 90 億 8 千 9 百萬元，其中國合會接受外交部委辦經費及運用該基金會自有資金，辦理各項投融资、技術協助、國際教育訓練、人道援助及委辦技術合作計畫等援外經費合計僅 16 億 2,074 萬餘元，尚未及整體 ODA 經費之 2 成，其餘經費多數係由外交部以雙邊援贈方式，援助友邦國家執行合作計畫，由於援助對象多屬開發中國家，行政效率或財政透明度相較欠佳，另駐外館處負責援外合作計畫之外交人員亦受限專業性及輪調規定等，導致外界對於我國部分援外經費之執行效益存有疑慮。復查據 OECD 開發援助委員會（DAC）將 ODA 援助活動，分為「雙邊援助」與「多邊援助」，其中多邊架構係指援助國與受援國間透過一個或多個國際組織執行援助計畫，除可借重國際組織之專業能力，並汲取援外經驗及方法外，亦可以有限資源獲取最大效益，同時拓展我國國際空間，彰顯臺灣對國際社會之貢獻，且國際組織具一定公信力，有助爭取國人對援外工作之支持。據外交部統計，本年度總計與 11 個國際組織合作，分別執行 11 項 1 至 5 年期計畫，總經費約 5 億餘元（年度經費約 2 億餘元）；另國合會本年度總計與 6 個國際組織合作執行 13 項計畫，惟相較 105 年度與 8 個國際組織合作 18 項計畫略減，顯示我國與國際組織之援外合作仍有成長空間。鑑於政府資源有限，各界對於援外經費執行之效益性及透明度等期許甚深，經函請外交部參酌美日韓等國家援外專門機構（如美國國際開發署、日本國際協力機

構 JICA、韓國國際協力機構 KOICA) 之運作模式，研議逐步調整我國援外模式，透過制度化、專業化機制，擬定合作發展策略，強化計畫執行之監督及考核，並研謀擴大與國際組織之合作，以發揮援外資源之最大成效。據復：A. 為有效發揮我援外預算資源，政府援外計畫均依據國際合作發展法及國際合作發展事務規劃評估執行監督及績效考核辦法規定辦理，計畫執行成效普獲友邦政府及人民肯定，並發揮鞏固邦誼之效；B. 國合會為我國政府專業援外機構，受外交部委託辦理規劃相關援外技術合作業務，為強化援外成效及提升我國國際能見度，國合會持續擴展與國際組織合作業務，積極尋求與多邊國際組織之合作機會，除追求增加合作組織數量，亦致力深化既有之合作關係，另既有合作案結束前，亦與多邊合作夥伴研商下一階段可行合作方案，審慎處理並維繫多年經營之關係，並於研商過程尋求與新多邊合作夥伴洽潛在合作機會；C. 近年國合會均將計畫評核相關成果於開發援助相關國際研討會發表，以具體呈現我國援外計畫成效。

(3) 我國自 2012 年起於帛琉共和國執行水產及畜產計畫，期能協助該國達到糧食自給自足目標，惟計畫執行多年，推廣成效未如預期，另計畫督導考核機制亦欠完善，允宜研謀檢討改善，俾發揮援外經費執行成效：我國友邦帛琉共和國因觀光業發達，海域過度捕撈，造成近海魚源日漸枯竭，加以當地畜牧業多屬小型家庭式經營，未能發揮規模經濟效益，帛琉政府為發展在地水產及畜牧業，於 2010 年向我國提出請援，經駐帛琉共和國大使館洽請屏東科技大學及海洋大學自 2012 年起於該國執行水產計畫 (Aquaculture Project, AP) 及畜產計畫 (Animal Production Project, APP)，以協助發展石斑魚及臭肚魚等之繁 (養) 殖，及豬、羊、家禽等之生產，計畫經費由帛國政府按年由我國年度援款編列預算支應，最近 3 年計畫經費分別為 2015 年 110 萬美元、2016 年 100 萬美元、2017 年 75 萬美元 (截至 107 年 12 月 1 日止，2018 年計畫尚未完成簽約)。經查計畫執行多年，惟推廣成效未如預期，其中水產計畫自 2015 年起開始推廣臭肚魚箱網養殖，2016 年僅培育魚苗 5,000 尾，2017 年雖提升至 28,000 尾，惟 2018 年截至 11 月止滑落至 18,000 尾，據說明主要係室外養殖場建設工程進行中，養殖池無法有效運用，影響魚苗產量，倘以經濟效益衡量，計畫輔導之養殖戶每年經濟產值僅數千至 1 萬餘美元，與計畫投入之數十萬美元成本相較，成效有待提升；另畜產計畫近年農戶推廣情形雖逐年提升，輔導之豬、雞養殖戶每年經濟產值約可達 6 萬至 7 萬美元，惟其中豬隻之推廣，因受限人力及場地，年產仔豬數未達 200 頭，不敷農戶需求，相較帛琉每月進口豬肉約 70 至 100 頭，產量未及當地年需求量之兩成，又雞隻之推廣，據說明因當地雞隻屠宰缺乏專業化流程，影響農民飼養意願，推廣較為不易等。復查 AP/APP 計畫主持人未常駐帛琉，僅以研究計畫約用人員名義派駐技師專家執行計畫，且計畫主持人對於約用人員日常計畫推動情形，包括計畫執行進度、業務推動及各項事務性作業辦理情形等，並未要求填報相關業務或管理表單 (如產銷

紀錄、業務工作報表、倉儲報表等)，另事務性作業亦乏規範可資遵循，相關內部管理（包含行政管理）機制闕如，除無法及時掌握計畫執行進度外，亦恐生內控疏漏，影響計畫執行成效。鑑於 AP/APP 計畫係由我國年度援款支應，為擴大我國援外經費執行成效，並回應帛國請求，經函請外交部深入檢討問題癥結，持續強化農戶推廣工作，協助解決生產問題及提升飼養意願，並輔導建立相關管控機制，以強化計畫之督導考核。據復：A. 考量長期效益，該部刻正研議由國合會接手辦理之可行性，以強化計畫能量，並符合當地人民所需；B. 帛國漁業局主導 AP 計畫養殖戶之推廣作業，因其內部因素，致 AP 計畫無法普遍推廣，為提升計畫產能，AP 計畫將依外交部派遣專家來帛考察之建議，擴建養殖場興建戶外養殖池以達產量目標，另將調整繁殖技術，制訂生產計畫，並強化缸體設備，以滿足養殖戶魚苗需求，並增加推廣戶；C. 養豬計畫受限人力及場地，致仔豬產量不敷農戶需求，為提升產能，已增加配種批次，以達計畫最大生產量目標，另倘獲帛國提供額外預算，將優先增建豬舍，以增加母豬蓄養量，提升仔豬生產頭數；D. 囿於雞肉非帛國人民主食，且進口雞蛋價格較在地生產價格便宜，影響農戶飼養雞隻意願，將廣續提供健康禽畜及無添加抗生素飼料，並提升農民飼養管理、銷售技術，及增加畜產品附加價值，暨以雞糞製作堆肥等，以增加農民利潤；E. 為強化計畫行政管理，已建立行政控管機制，包括建置相關管理表單，自 108 年 5 月 9 日起實施；F. 為解決計畫人力不足問題，將於不增加經費支出情形下，安排實習生赴帛協助計畫推動，另將要求帛方配合單位指派技術人員，共同執行計畫生產及推廣工作，計畫主持人亦將定期赴帛訪視計畫執行進度，及時改進並提升計畫執行成效。

2. 本年度廣續採行各項簽證便利措施，新南向國家旅客來臺人數維持穩定成長，惟部分東南亞國家旅客來臺從事與簽證目的不符之活動情事仍多，允宜廣續會同相關部會持續檢討評估施行得失，滾動調整各項簽證便利措施。

外交部為促進我國與新南向國家之往來，繼 106 年度對東協及南亞國家推行各項簽證便利措施後，本年度經檢討廣續採行 29 項簽證便利措施，包括延長試辦泰國、汶萊及菲律賓旅客來臺免簽證至 108 年 7 月 31 日，停留天數調整為 14 天；續辦「觀宏專案」，印度、印尼、越南、緬甸、柬埔寨及寮國等 6 國團客免費電子簽證至 108 年 12 月 31 日，停留天數調整為 14 天；續試辦馬來西亞等 13 國「新南向產學合作國際專班」學生簡化簽證手續等。經查該部廣續實施各項簽證便利措施，新南向國家旅客來臺人數已維持穩定成長，據交通部觀光局統計，本年度新南向國家旅客來臺人數總計達 259 萬餘人次（表 5），較 106 年度增加 31 萬餘人次，成長 13.59%，其中菲律賓及越南 2 國旅客來臺人數年增逾 10 萬人次，顯示近年推行各項簽證便利措施已發揮吸引新南向國家旅客來臺之效益。