國立政治大學國家發展研究所

碩士學位論文

臺灣與發展中國家的合作關係：以緬甸為例

The Cooperation between Taiwan and Developing Countries: The Case of Myanmar

國立政治大學
National Chengchi University

指導教授：劉曉鵬 博士

研究生：蔡霆妤 撰

中 華 民 國 106 年 6 月

謝辭

就讀政大研究所期間，認識了許多貴人，不管是對我們諄諄教誨的教授們，與總是義不容辭給予幫助的所辦同仁與學長姐們，還有時常給予鼓勵、一起奮鬥的同學們，都是我整個研究所生活當中不可或缺的一部分。

而最要感謝的人是我在學生生涯當中，給予我最多幫助以及鼓勵的家人，謝謝爸媽總是給予我最好的資源，也總是在我沒有方向的時候為我加油打氣，讓我能安心的讀書。

很幸運的是找到了劉曉鵬教授當我的指導老師，一直以來都給我很多的鼓勵、支持，也給予我很多自由發揮的空間，並適時地給予幫助；更謝謝我的兩位口試委員，陳鴻瑜教授給了我很多論文研究方向，也教會我學習的道路上永無止盡，任何時候都是學習的過程；魏玫娟教授身兼我的研究所導師，謝謝您一直以來都隨時伸出援手，溫柔的教誨是您給的最大的溫暖。

而眾多的訪談對象，更是我論文研究非常重要的一部分，要感謝國合會的每一位訪談人，給我許多寶貴的訊息與意見；以及大同公司的王董事長與其他同仁，非常熱情的給我許多緬甸資訊以及發展方向；更要感謝我到緬甸進行論文研究時，各個訪談人的相互合作與配合，都是我得以完成此篇論文的重要推手與助力。

在撰寫論文期間，因為有得祥、逸琪、銘揚、海莉與其他同學的相互催促與加油，才得以順利地一直走到現在。寫論文的一年多裡，每天腦袋想的、嘴邊掛的，無非是論文幾個字了，訪談結果如何，何時可以畢業之類的話題，雖然滿是對學生生活的無奈與抱怨，但如今，要結束學生生涯，進入職場，卻對學生身分萬般不捨。期望未來再回顧此篇論文時，能想起學生生涯的美好以及這種努力不懈的研究動力，繼續為生活增添色彩。

蔡霆妤 謹誌 07/04/2017

摘要

發展援助議題一直是國際社會相當重要的議題，臺灣在面臨外交困境之際，仍致力於從事國際援助。然而，國際新興援助國的興起，加上發展中國家的轉變，對外援助趨勢逐漸朝向以受援國為主要核心價值的發展。近年來，緬甸逐漸對外開放，不但成為國際發展合作的新焦點，亦成為臺灣接觸的對象。本研究歸納整理國際發展援助的趨勢，並以緬甸為案例，利用文獻分析與深度訪談來分析當代援助模式。此外，為使本研究更具全球意義，將其他國家與國際組織對緬甸的發展合作策略納入分析，探討目前新興國家與緬甸的發展合作模式，並指出目前我國所面臨的援助有效性問題。

在全球化下的今日，僅是透過援助難以使一國持續向上發展，唯有結合投資才能促進發展。研究結果發現，相對於私部門因我國公部門受國際政治限制，使得援助效益不如預期。為此，本研究認為若能利用官方對外援助鼓勵我國私人企業對外投資，不僅能提升政府援助效率，亦可強化我國與受援國之經濟，進而帶動其他發展，對於我國與東南亞國家而言，為雙贏局面。

關鍵字：國際發展合作、對外發展援助、新興援助、緬甸、援助有效性

國立政治大學 National Chengchi University

Abstract

Even under diplomatic plight, Taiwan, for long, has been committed to development assistance due to its importance to international community. During the past decade, with the rise of newly emerging donors and certain shifts within developing countries, rule of game has quickly changed. The need of recipients has become the focus of foreign aid, and this research intends to study if Taiwan's assistance follows such emerging rules.

Due to its ascending degree of opening-up, Myanmar has stepped into the spotlight of international and Taiwanese development cooperation in the past few years. To explore Taiwan's foreign aid efficiency, the author will use Myanmar as a case, summarizing the trends in international development assistance, examining the strategies of different countries and international organizations, and comparing Taiwan's development methods in this country.

In the era of globalization, it is difficult to promote a country's development without investment. The result of this study indicate that Taiwan's foreign aid is ineffective due to (domestic) political restriction, therefore, if Taiwan can use official assistance to encourage private sectors to invest abroad, it will not only improve the efficiency of government assistance but also strengthen the economic link between Taiwan and recipient countries. Therefore creates a mutual-benefit situation for Taiwan and Southeast Asian countries.

Keywords: International development assistance, Foreign Aid, Emerging donors, Myanmar, Aid Effectiveness

國立政治大學 National Chengchi University

目次

壹、緒論----------1
一、 研究動機----------1
二、 研究目的與問題----------3
三、 研究方法與範圍----------4
四、 研究流程與架構----------7
貳、國際發展援助理論回顧與探討----------10
一、發展援助理論回顧----------10
二、國際組織對緬甸的發展援助----------17
參、臺灣對外發展援助理論回顧與探討----------22
一、臺灣對外發展援助----------22
二、臺灣與緬甸的發展合作進程----------27
肆、緬甸的發展合作與電力現況分析----------32
一、 影響緬甸發展之因素----------32
二、 緬甸的電力發展現況----------38
伍、臺灣公私部門對緬甸的電力援助與發展----------45
一、 公部門與緬甸的發展合作----------45
二、 私部門與緬甸的發展合作----------46
三、 公私部門與緬甸之電力發展合作有效性分析----------49
四、 小結----------56
陸、結論：援助合作改革方向----------61

參考書目

附錄

國立政治大學 National Chengchi University

表次

表 4-1 影響緬甸發展之因素----------37

表 5-1 公私部門在電力發展合作項目之比較分析----------51

國立政治大學
National Chengchi University

圖次

圖 1-1 研究流程圖----------8

圖 1-2 研究架構----------9

圖 2-1 2014 年聯合國開發計畫署對緬甸提供的資金分配----------18

圖 2-2 2015 年聯合國開發計畫署對緬甸提供的資金分配----------18

圖 2-3 亞洲開發銀行至 2015 年累計協助緬甸的項目----------20

圖 3-1 我國政府援外策略----------24

圖 3-2 DMF 結果鏈（Results Chain）----------26

圖 4-1 緬甸的地理位置優勢圖----------33

圖 4-2 東協國家人均用電量----------39

圖 5-1 緬甸太陽能行動貨櫃電腦學習中心----------48

圖 5-2 公、私部門對緬甸電力援助發展計畫流程圖----------54

圖 5-3 公私部門對外援助之發展----------56

圖 5-4 結合公私部門後對外援助之發展----------56

國立政治大學 National Chengchi University

壹、 緒論

發展援助議題一直是國際社會相當重要的議題，臺灣雖面臨外交困境，但在從事國際援助方面，也累積了半世紀的經驗，然而，目前國際新興援助國興起，加上發展中國家的轉變，對外援助趨勢逐漸朝向以受援國為主要核心價值的發展。近年來，緬甸逐漸對外開放，不但成為國際發展合作的新焦點，亦成為臺灣接觸的對象。本文希望藉由臺灣對緬甸的發展援助現況作為案例，再以當前國際援外趨勢，以及其他國家對外援助方式作為比較對象，檢視臺灣對外發展援助的策略，找出臺灣發展援助改革的方向，從中整理出臺灣對外發展合作的政策建議。

一、 研究動機

發展援助議題自二次大戰後，一直為國際社會相當重要的議題。在冷戰期間，援助曾為各國提升戰略優勢的重要外交工具，至今，各國仍把對外援助作為實踐外交政策的重要手段之一。然而，我國外交部將援外定位為回饋國際社會與善盡國際義務，其中亦有強烈的敦睦邦交成分。除了藉由援助來協助並促進受援國的政經發展外，亦期許從中掌握直接或間接之貿易利益（外交部援外政策白皮書，2009：9）。臺灣為國際上少數接受外援並成功發展轉型為援助國的例子。由於我國援外歷史相較其他援助國並不長，在規模上亦難以與其他援助大國相比較，在發展援助此一領域仍有許多需要改進的地方。但因我國在農業技術提升、中小企業發展、資訊科技以及公衛醫療改善等方面有相當良好的發展基礎，仍為國際各國競相學習的對象（林德昌，2010：9）。

在東亞經濟整合趨勢下，東南亞國家協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN），簡稱東協，為當今國際上具有重要影響力的區域性政治經濟組織。不僅為東南亞各國間重要的合作組織，更延伸出東協加一、東協加三，甚至東協加六的自由貿易區，與世界經濟體系緊緊扣合。而東協一直以來皆是臺灣

重要的經貿夥伴，在 1993 年推動「南向政策」後，雙邊經貿關係更為緊密。東協更為臺灣僅次於中國的第二大貿易夥伴及出口市場(經濟部國際貿易局，2016)，其擁有豐沛的天然資源，更有充足的勞動力。而本研究欲深入瞭解之東南亞國家—緬甸，為東南亞區域經濟整合的核心地區「大湄公河次區域」，為當今全球貿易成長最快速的地區之一。

緬甸在 1988 年制定外國人投資法，允許外國人百分百擁有投資股份或是與緬人合資經營，但因國際對軍政府的經濟制裁導致經濟未有起色。直至 2010 年，緬甸政府開始推行民主化選舉制度，對外關係開始改善，投資貿易才開始活絡(陳鴻瑜，2016：247)。隨著緬甸的民主化，加上其蘊藏的豐沛自然資源、低廉的勞動成本，以及貿易樞紐位置的優勢，使得因政治因素長期被孤立的緬甸有望成為下一個新興經濟體（蔡鳳凰，2012）。

在各國積極與緬甸進行合作投資的今日，臺灣為與其發展較為緩慢的國家。而在國際外交困境下，與緬甸亦非邦交關係，加上對外援助規模的限制，顯現出臺灣目前對外進行發展合作的困境。緬甸目前仍屬極缺電之東南亞國家，全國仍有高達半數的人口未有電可使用，而電力也為緬甸政府積極發展的項目。我國半官方組織國際發展合作基金會(國合會)在 2014 年配合緬甸政府的政策與請求，派專家，赴緬甸實地勘察太陽能光電技術應用於解決緬甸鄉村照明的可行作法，並於 2016 年 1 月簽訂了「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」，對緬甸兩個鄉村援贈太陽光電系統與照明設備（國合會，2016）。而在私部門部分亦有大同公司於 2015 年捐贈緬甸鄉村兩套太陽能發電／汲水系統，希望藉此提升村民生活水準，有效供應照明之計畫（台緬經貿文化交流協會，2015）。因此，本文選定太陽能光電計畫作為研究案例，希望藉此檢視臺灣公私部門對於緬甸之援助模式與後續發展之差異，對比當前國際援外發展趨勢，以及其他國家對外援助方式，檢視臺灣對外發展援助的策略，並找出臺灣發展援助改革的方向。期許能從中整理出一套臺灣與發展中國家的發展合作方式並給予相關的建議。

二、 研究目的與問題

臺灣自 1971 年退出聯合國後，在國際社會的外交空間上備受打壓。在外交受限的情況下，我國採取「務實外交」政策，以經濟實力來加強與友好國家的關係，並擴大與其他發展中國家的經貿合作，而發展援助即為我國發展外交的目標工具之一。國際上，以對外援助之援助國來說，其政治與外交上的考量為主要的動機，在我國的援外政策方面亦不例外。在外交部援外政策白皮書當中即指出我國的援外宗旨之一為「敦睦邦交關係」，又因外交處境特殊，須有效的運用有限資源，並以敦睦邦交關係為主要考量，期許能在協助友邦發展經濟的同時，加強兩國之友好關係，共創雙贏（外交部援外政策白皮書，2009：9）。

臺灣自 1951 年開始受美國經濟援助成為受援國。此外，世界衛生組織（WHO）、國際發展協會（IDA）、世界銀行（WB）、亞洲開發銀行（ADB）等重要國際組織，亦曾藉由提供貸款或技術合作等方式，協助我國發展基礎建設、工業設施、醫療與公共衛生提升等計畫。經過數十年努力，我國成功發展經濟，並減少對外援之依賴，甚至轉變成為援助國家。臺灣於 1959 年援助南越農業發展後，開始實施對外援助策略，經過數十年之發展演變，雖不及其他援助大國，但仍有相當寶貴的援助經驗。1996 年，我國正式成立「財團法人國際合作發展基金會」（國合會），而後陸續將海合會及海外會之業務併入，成為與國際接軌之專業援外機構。除了協助友邦國家，國合會亦協助開發中國家進行不同領域的發展計畫，包括環境、公衛醫療、農業、教育、資通訊等，為臺灣對外援助的重要機構。

為瞭解臺灣目前對外援助的模式，將緬甸此一發展中國家作為臺灣目前對外援助策略的案例。緬甸自 1988 年之後逐漸對外開放，近年來是國際社會爭相進入發展與投資的東南亞國家，也因此成為臺灣積極合作的對象，將緬甸作為研究案例，可檢視臺灣與發展中國家的發展合作進程，並找出臺灣對外發展援助的策略以及不足之處。

基於上述之動機與思維，本研究可歸納出以下幾個研究方向：第一，探討發展援助理論、當前國際發展援助之趨勢與臺灣發展援助之異同；第二，藉由深度

訪談與田野調查之方式，深入瞭解臺灣與緬甸之發展援助現況，並針對其他國家（組織）對緬甸援助經驗進行探究；第三，整合文獻分析、深度訪談與田野調查之內容，瞭解其他國家（組織）與發展中國家之發展合作與援助上有何策略與方法，以及對臺灣對外援助之運作情形與困境進行瞭解；第四，冀本研究能藉由國際發展援助趨勢以及其他國家（組織）援助策略來瞭解臺灣對外援助之不足，並整理出相關的政策建議，以對臺灣對外發展合作方面有所貢獻。

因緬甸與臺灣為非邦交關係，因此本研究將研究範圍對象從官方組織擴張到非官方組織，而本研究主題為臺灣與發展中國家之發展合作關係，根據此一方向，選定緬甸作為研究對象後，進行相關文獻回顧之後，將研究問題著重於他國對緬甸之援助策略及臺灣公私部門對緬甸之援助投資模式，延伸出下列幾個問題方向：

(一) 臺灣與緬甸進行發展合作的主要因素為何？

(二) 臺灣公、私部門在緬甸之能源電力計畫，是以何種方式進行？

(三) 其他國家或組織在緬甸當地之能源電力方面的援助情形為何？

(四) 臺灣對緬甸之發展援助是否達到預定成效？或者是面臨轉型問題？

國立政治大學 National Chengchi University

三、 研究方法與範圍

(一)研究方法

本研究採取質性的研究方式，較能夠實際瞭解歷史、政治以及社會文化的脈絡，使得研究者得以用更切合實際情況的話語來描述並解釋。而質性研究也取決於研究者與被研究者之間的互信以及合作關係。本研究之所以採取質性研究方式，主要是考慮到許多國內不同組織在發展援助或是技術合作發展上，都各自有不同

的關注議題及方式，因此若採用量化的方式進行研究，是無法瞭解其對於對外援助的內涵與訴求，也無法真正瞭解到我國與發展中國家發展合作之實際價值，故本研究採用質性研究方式。

本文將以文獻分析為基礎，蒐集、閱讀並分析相關資料以建構本文的核心概念，在理論建構後，再透過深度訪談方式，取得各組織對外發展合作的實際情況，綜合這兩種研究方法並加以分析，使得本研究得以最有效的方式進行探討。

1、 文獻分析法

文獻分析乃質性研究的重要部分，將蒐集到的相關資料進行分析，進一步的系統性歸納、整合，再加以闡明，以表達本研究所要表現的核心概念。而本研究所採用的重點文獻以「發展援助理論內涵」、「國際組織對緬甸的發展援助」、「臺灣發展援助之歷程」、「臺灣與緬甸之發展合作現況」以及其他相關資料作為主要方向進行研究。先瞭解發展援助的理論內涵，加上國際上對於緬甸的發展援助模式作為比較對象，再針對臺灣援外的歷程演進做相關分析，最後再將重點放在臺灣與發展中國家緬甸的發展合作、援助方式，盡可能的瞭解發展援助的核心概念以及與緬甸的發展合作概況，冀能從中歸納、整合出後續研究的發展方向。

文獻蒐集的方式除了發展援助、緬甸的相關書籍、刊物以外，亦針對相關議題的國內、外期刊論文及研究論文進行檢索，也將文獻檢索範圍擴大至官方及非官方的相關出版品及網站，如世界銀行、聯合國開發計畫署、經濟合作暨發展組織、國際合作發展基金會等進行資料蒐集，以建構本研究的核心概念。

2、 深度訪談法

本研究採用深度訪談法，是質化研究中取得資料的重要方式之一，藉由訪談者及受訪者之間的訪談過程分析出本文欲瞭解的相關資訊。而訪談法一般分為非

結構性與半結構性兩種方法，或者根據 Bernard 依照研究者對於訪談過程當中「情境的控制程度」，由低至高分成四種類型：一是非正式訪談（informal interviewing）；二是非結構式訪談（unstructured interviewing）；三是半結構是訪談（semistructured interviewing）；四是結構式訪談（structured interviewing）。本研究採用半結構式的訪談，有特定主題，提問問題結構較為鬆散，亦可在訪問過程隨時提出其他相關問題，具有彈性空間。而基於受訪者的隱私，亦為了使訪談的互動過程更加順利，讓受訪者更自在的接受訪問，本研究將不會在訪談過程中全程錄音。

本研究採用深度訪談法的用意，冀能瞭解臺灣及其他國家（組織）與緬甸在電力發展合作的實務經驗，以及其中所遭遇到的困境，這種互動式的訪談方式較能夠獲得難以得知的深入資訊，此為量化方法較無法達成的。因此本研究可能包含的研究對象為官方及非官方組織的主管層級人員或計畫執行人員等，再加上與緬甸有相關計畫合作的私人企業作為主要的訪談對象，冀能從中瞭解並整合多方資訊以達到本研究的研究成果。

(二)研究對象與範圍

本研究所要研究的對象與範圍，以本研究將要深入探討的發展中國家緬甸為主軸，先將發展援助的理論內涵進行相關瞭解後，進而探討各國（組織）援助的策略以及我國發展援助的歷程，最後將重點放在我國與緬甸的發展合作等面向。

研究對象的選取，以能夠提供豐富資訊，以及研究者進出研究場域的方便性為優先考量，因此，研究對象將下列對象列入選擇(詳細訪談對象與訪談大綱請見附錄)：

1、 與緬甸有發展援助關係的官方與非官方組織，例如外交部、駐緬甸臺北經濟文化辦事處、外貿協會等

2、 財團法人或社團法人與緬甸進行相關發展合作關係之組織，例如財團法人國

際合作發展基金會等

3、 與緬甸有相關發展合作關係之私部門組織，如大同公司

4、 其他能幫助此研究更完整之對象，例如私人企業駐緬甸辦事處等

四、 研究流程與架構

本研究在確認研究相關主題與目的後，針對本研究的主題進行文獻蒐集與理論的探討，再從中找出可研究之問題方向，確立研究架構，再藉由目的與問題來從中找出適合本研究的研究方法，再根據研究目的與問題擬定訪談大綱，再來，則以文獻探討及深度訪談的方式，瞭解發展援助的歷程與現狀，進而分析緬甸與我國及他國（組織）援助的異同之處，最後進行本研究的結論與建議，對後續研究方向提出見解。

國立政治大學 National Chengchi University

本研究流程如下圖 1-1 所示：

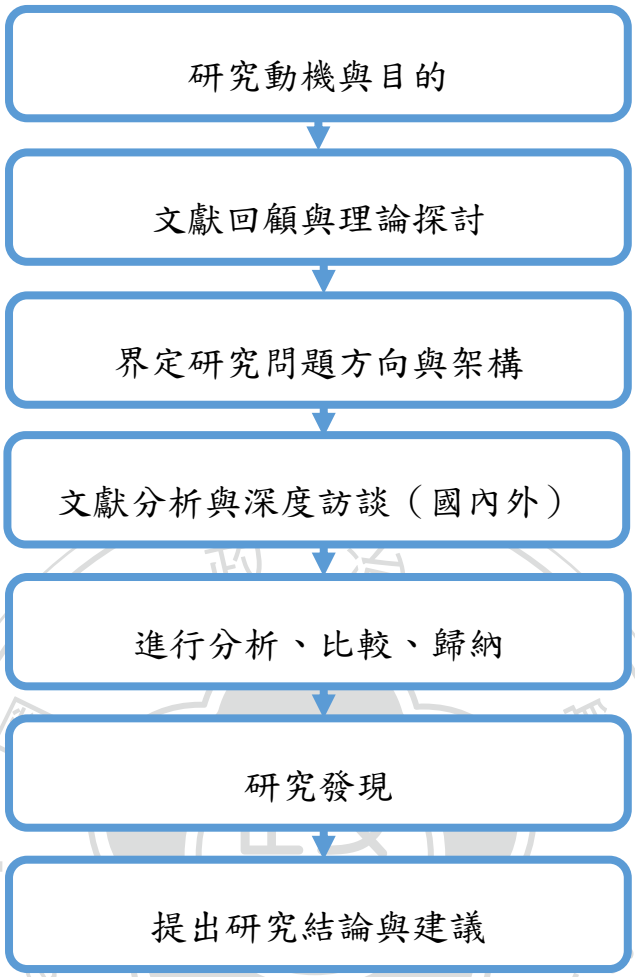

圖 1-1 研究流程圖

資料來源：作者自行繪製

National Chengchi University

而本研究在確立可研究問題方向後，將整個研究架構過程繪製如下：

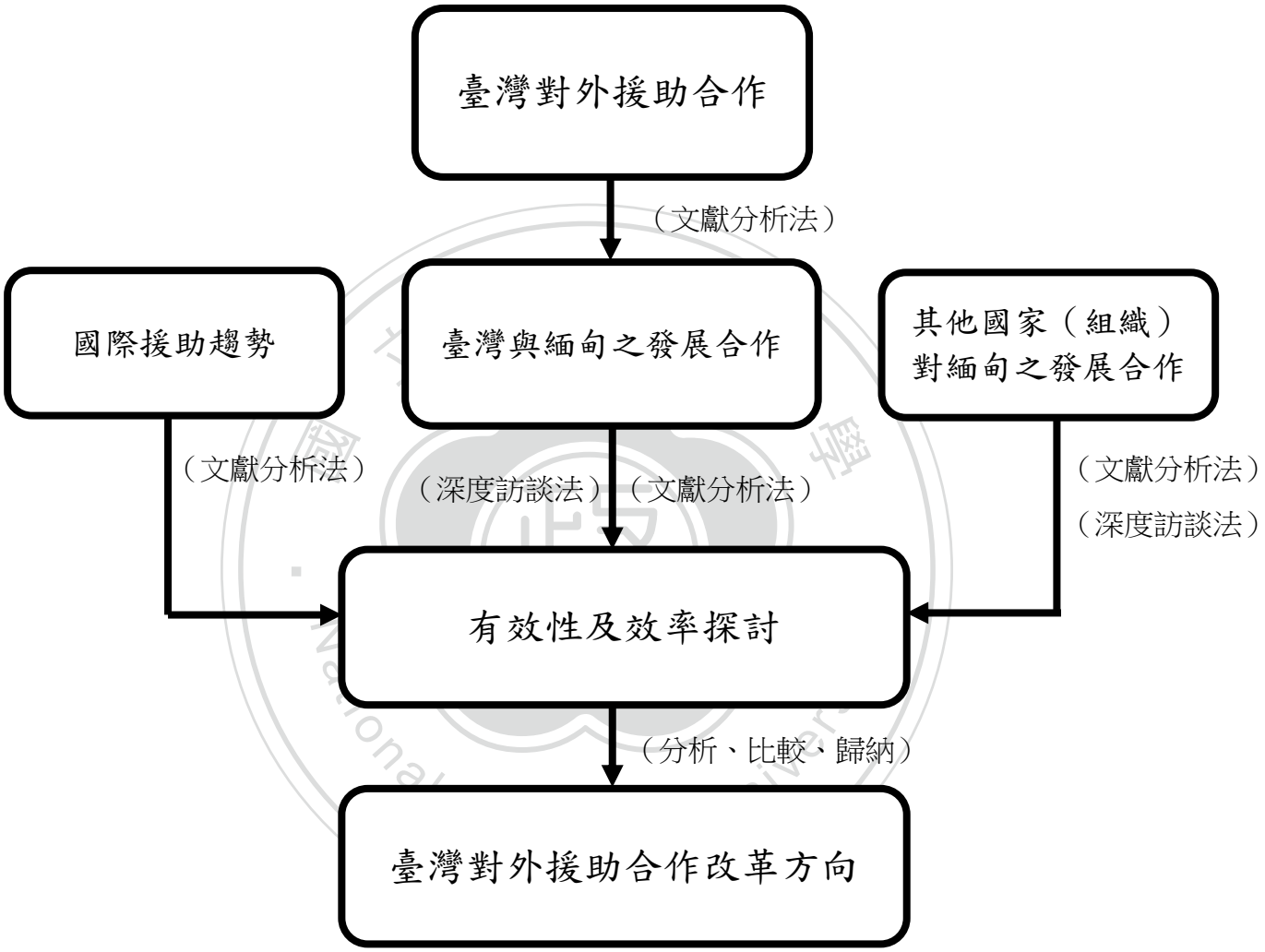

圖 1-2 研究架構

資料來源：作者自行繪製

貳、 國際發展援助理論回顧與探討

本文之文獻回顧將分成四個部分，此章節第一部分先介紹發展援助理論並以當前國際援外趨勢進行文獻檢閱及分析；第二部分概略當前國際組織與緬甸的發展合作現況，以作為各國發展援助之參考。下一章節再以臺灣對外援助歷程作為主要內容，進行相關文獻檢閱；最後一部分則以臺灣與緬甸之發展合作為文獻分析重點，作為後續研究的知識基礎。

一、 發展援助理論回顧

國際發展援助（International Development Assistance, IDA）最早可回溯至冷戰期間美國國務卿馬歇爾為二戰受創的西歐國家進行經濟援助及重建復原所提出的「馬歇爾計畫」，而後隨著國際政治局勢改變及全球經濟發展，國際發展援助不斷的增加與調整，規模亦不斷地擴大，援助漸成一個體系化、制度化、規範化的發展，亦在國際發展間扮演越來越重要的角色。

而冷戰作為國際發展援助的起源，亦作為發展援助的轉型因素之一，在 1990 年代冷戰結束後，國際發展援助因全球化趨勢及援助有效性議題、新興援助的興起，而面臨轉型問題，自援助發展逐漸走向發展合作，以下即以國際發展援助、當前援助趨勢以及他國對外援助的策略模式作為文獻回顧重點。

(一) 國際發展援助

Hans Morgenthau（1962）指出：「對外援助（Foreign aid），簡單來說，即是指一國轉移金錢、物資、服務到另一國，可能是人道援助、軍事援助、經濟發展援助等」；Ramesh Ramsaran（1998）亦在其” International Development Assistance”

一文中指出「援助（Aid）」為一種比市場涵蓋更廣泛且更多優惠條件的前提下所提供的協助，贈款部分高且優惠程度更大，而資本的流動可在雙邊基礎（政府與政府）或是多邊途徑（Word Bank, IMF, IDB）下進行，與市場的商業形式有所不同。

早先的國際對外援助，多半指的是政府開發援助（Official Development Assistance, ODA），目前國際上對於 ODA 的定義為經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的定義，所謂 ODA 係指：「由官方機構（official agencies）所提供（包含中央及地方政府或其執行機構），並以支持發展中國家之經濟發展與福祉為主要目的，贈與成分至少 25%（在貼現率 10%的水準下）」（OECD，2008）。意即政府開發援助為官方資源，透過援助或是合作的方式，來協助開發中國家發展。而國際間進行政府開發援助可回溯至冷戰期間美國國務卿馬歇爾為因應蘇聯的共產威脅，並為二戰受創的西歐國家進行經濟援助及重建復原所提出的「馬歇爾計畫（Marshall Plan）」，透過降低關稅、加強各國經濟合作等方式，達到整合與擴大歐洲經濟市場之目的，又被稱為「歐洲復興計畫」。而整個國際援助體系亦自二戰後，開始逐漸制度化，經過半世紀的國際政治局勢變化以及全球經濟發展，援助範疇亦擴及至政治經濟以外的人文社會等全面性領域。

國際發展援助會因其理念動機以及援助目標不同而有不同的運作方式，援助國援外的動機，可能為政治、經濟、外交及人道關懷等，並非源於單一動機，而援助國的援外動機通常具有高度的政治因素，反映出援助國的外交政策目標，亦直接或間接的影響其所選擇的援外對象、內容以及類型（林德昌，1999：52）。而現實主義者更認為，國際援外活動皆隱含著國家自身利益的意涵。而整個國際援助的行為者也不再以國家為主，還包括了國際組織（IMF、OECD、UN）、私人企業（跨國銀行）、非營利組織（美國福特基金會）等。

國際上將對外援助區分成贈與（Grants）及貸款（Loans），而對於該使用贈與還是貸款之形式，也有諸多不同說法，有些人認為贈與為援助的最佳形式，另一方則認為貼息貸款才為較好的方式（World Bank，2005）。以下依照援助之途徑、方式、性質等，將援助分為下列幾種類型作為參考：

1、 依提供途徑劃分

依提供途徑可將援外分為雙邊援助及多邊援助。雙邊援助（Bilateral aid）係指援助國單獨對開發中國家所提供的有償（長期低利貸款）或是無償的贈與、技術合作等援助活動（謝宗林，1998：81），如美國國際開發總署（USAID）、加拿大國際發展總署（CIDA）、日本國際協力機構（JICA）。多邊援助（Multilateral aid）係指多邊國際機構利用成員國的捐款、認繳的股本或是在國際市場上的借款及業務收益等，按照機構裡所制定的援助計畫向發展中國家或地區提供的援助（白遠、範軍，2005：215）。如世界銀行（WB）、亞洲開發銀行（ADB）、國際貨幣基金（IMF）等。

2、 依援助性質劃分

根據援助的動機、性質來看，可分為戰略型援助、發展型援助及人道型援助。戰略型援助為從特定的外交戰略、意識形態出發，直接將援助與軍事、政治目的等納入條件之一，如馬歇爾計畫為二戰後，美國為防堵共產勢力擴張所進行的國際援助；發展型援助係指幫助發展中國家解決其政治經濟社會發展上所遇到的問題，如貧困、公共衛生等，以促進發展中國家的發展為目的，但也與援助國本國經濟利益有關；而人道型援助為一國政府為救助遭受重大災難的國家所提供的援助，動機較為純粹，不在援助上附加任何政治經濟條件（李小雲、唐麗霞、武晉，2009：90），例如國際紅十字會（ICRC）在國際上所提供的人道主義援助或緊急救援。

3、 依援助方式劃分

依照援助內容，可將援助分為財政援助、技術援助及糧食物資援助：

(1) 財政援助

財政援助為最常使用的援助類型，一般可分為有償及無償兩種形式，贈與係指無償援助，指受援國可無償獲得一筆資金，並用於特定用途；貸款即為有償性的援助性質，但其條件較為優惠、還款期限較長，通常有利於受援國（白捷隆，2004：29）。如世界銀行提供開發中國家的有償貸款援助。

國立政治大學 National Chengchi University

(2) 技術援助

係指提供受援國的技術，又稱為技術合作（technical cooperation），通常以派遣專業人員至受援國進行技術訓練或是透過諮商服務等方式進行，如聯合國開發計畫署（UNDP）為全球最大的技術發展援助組織。

(3) 糧食物資援助

提供糧食、原油等資源即屬於物資援助，源於美國在二次大戰後，農產品過剩，並為了四點行動計畫的實施，向發展中國家低價銷售或是捐贈糧食的援助方式（李小雲、唐麗霞、武晉，2009：105）。而世界糧食計畫署（WFP）即為聯合國的食品援助組織，幫助無法生產與獲得糧食的人及家庭。

而在 OECD/DAC 的對外援助體系當中，整個對外發展援助的模式就如上所述之有償、無償贈與，或是技術、物資的協助，而在此一援助體系下，發展援助多半是指發達國家對發展中國家所提供的資金、物資、設備、技術等模式的情況，如 OECD/DAC 目前 29 個成員國，加拿大、法國、芬蘭、德國、日本、英國、美國等皆為已開發國家，而這些援助國多半是戰後經濟發展較好的先進國家，在這樣的歷史發展條件下，這些以英、法、美等國為首的傳統援助國，主導著二次大戰後到冷戰結束之前的國際發展援助，而這些已開發援助國關注的焦點為外交戰略利益，援助對象則為發展程度較為落後的發展中國家，協助其提升整體政經與社會環境，至今，這些援助大國在發展援助體系當中仍有相當重要的影響力（蘇怡文，2012）。

(二)當前趨勢：從援助到合作

1990 年代，冷戰結束之後，全球焦點不再是防堵共產主義蔓延的援助策略，逐漸開始關注舊社會主義國家的經濟整頓問題，然而 1997 年自泰國爆發的金融危機，使得將降低貧窮作為發展目標的援助國增加（日本國際協力機構，2004：

43），2000 年於聯合國國際會議中更進一步通過了「千禧年發展目標（Millennium Development Goals, MDGs）」，設定在 2015 年之前要具體落實消除人類貧窮、飢餓、疾病、文盲、環境惡化及女性歧視等目標。全球化的進展以及發展課題的多元化、全面性與發展角色的多樣化亦成了 1990 年代後研究的焦點與課題，除了強調受援國的發展自主意識外，全球化所帶動的貿易自由化，亦給發展中國家帶來經濟成長與降低貧窮的機會。自 1990 年代後，對外經濟援助已逐漸由單純的援助轉變為國際發展合作（International development and cooperation）（林德昌，2001：97）。

1、 援助有效性

而整個發展援助進行了半世紀後，「援助有效性」成為發展援助中的重要議題，世界銀行曾於 1998 年發表《評估援助》（Assessing Aid: What Works, What Doesn`t, and Why），提出選擇性援助為重要的概念，為使援助能有效發揮作用，一定要有良好的政策環境（日本國際協力機構，2004：145）。在援助國開始認知到有效性問題後，世界銀行、國幣貨幣基金組織等國際組織開始試圖加強與受援國的協調性與計畫連貫性，亦認知到援助國與受援國達成夥伴關係的援助是最有效的共識，讓受援國來定義自己的需求優先事項，並訂定援助框架，迫使援助國採取的行動更符合效益（Ngaire Woods, 2005）。而 2002 年的蒙特婁共識亦指出了國際發展組織認為援助和受援國之間的夥伴關係相當重要。經濟合作暨發展組織（OECD）於 2005 年提出之《巴黎援助成效宣言》（The Paris Declaration on Aid Effectiveness）強調援助國或援助機構皆為須擔負責任的利害關係人（Stakeholder），推動計畫時，應以受援國的需求為前提，以提升受援國的能力為目標（外交部援外政策白皮書，2009：15）。其中，巴黎宣言指出援助有效性之五項重要原則，分別為主導權(Ownership)、協調性(Alignment)、調和性(Harmonization)、成效導向(Managing for Results)以及共同責信度(Mutual Accountability)（外交部，2008）。同時並制定了 12 項具體指標，並強調受援國主導其發展策略的主體地位，應尊重受援國並幫助受援國提高執行能力，以及增加

援助透明度，避免重複援贈等。而後 2008 年的《阿克拉行動議程》開始將援助有效性轉變成發展有效性，當中不同之處在於後者更重視人權、性別平等及可持續發展等面向，而非只著重於經濟成長（曹黎，2013）。以及 2011 年的《釜山合作宣言》，更是針對上述巴黎宣言與阿克拉行動議程，提出更具體化的內容。而這些會議的開展與計畫的訂定都是為加速提高援助有效性，促進全球發展目標的實現。這些議程中，說明援助國與受援國協調的重要性，要達到發展目標更是不可或缺（武晉、張麗霞，2012：104）。而援助國與受援國之間的一致性、協調、結果導向型管理和互相問責等為增加援助有效性的重要原則（朱丹丹，2013）。

2、 新興援助國的合作投資模式

而整個援助的體系，亦因新興援助國的加入而產生變化，因全球化與貿易自由化的影響，許多發展中國家因經濟發展程度提升，從受援國的角色晉升成為援助國的角色，也因其援助的思維作法與傳統的援助國有所差異，因此被稱為新興援助國，如中國大陸、印度、巴西等國，而這些國家皆不在 OECD／DAC 裏頭，亦不採用 DAC 的規範和標準，援助管理體系較 DAC 國家不完善，多半仍是以較為發達的發展中國家的角色，對其他發展中國家進行援助。相較於傳統國家的政府開發援助，新興援助國的模式多以本國經濟利益為優先目的，希望能少量投入卻得到數倍的實際利益。新興援助國將受援國視為經商夥伴，其 ODA 的主要用途用於提高受援國吸引外資的魅力，以及擴展援助國企業進行海外投資能力等等（蘇怡文，2012）。而為新興援助國之首的中國，其對外援助方式即將貸款、信貸及債務抵銷等援助結合貿易協定及商業投資，冀望能擴大貿易機會及經濟夥伴關係，並增長期經濟實力與規模（Ngaire Woods, 2008）。

而近十年來，OECD/DAC 的成員國對外所提供的官方援助，雖在國際中仍佔主導地位，但有逐年下降的趨勢，從 1990 年代末的 88.61%下降到 2008 年的 78.57%，而非 DAC 成員國所提供的發展援助所佔的比重則是逐年上升，自 1990 年代末的 1.88%上升至 2008 年的 6.13%（唐麗霞、周聖坤、李小雲，2012），舉例來說，中國 2010 年至 2012 年，對外援助金額高達 893.4 億人民幣，並透過加

強基礎設施建設、提高其生產能力、支持多邊貿易體制，以促進其他發展中國家的貿易發展，達成「促貿援助」的倡議（中華人民共和國國務院，2014）。學者 Arjan De Haan（2010）認為新興援助國在對發展中國家的基礎設施建設、工業以及農業方面的援助，填補了西方援助的空白，援助項目符合受援國的實際需求。如 Sara Lengauer（2011）提出非洲和拉丁美洲的經濟在 21 世紀初有空前的成長，其認為就是借助外來的援助才能促使經濟快速成長，指出中國的對外援助是有利於發展中國家、政府和人民的。另外，印度雖仍為發展中國家，在接受其他援助國的援助之下，亦對周邊鄰國提供大量發展援助，其對外援助亦強調雙方之間的合作共贏，且不附加政治經濟條件、不干涉其發展道路的選擇，但其利用對外援助為其產品和服務開拓海外市場，並為海外投資開闢道路（Jerve, A. M. & Selbervik, H, 2009）。

相較於傳統援助國強調與受援國的協調性，以及關注援助的有效性、良好治理的條件，新興援助國重視的是謀求雙方發展利益，強調達成雙贏的局面，與過去強權國家提供發展中國家援助的思維有所不同。而此種援助的特點是不附加政治條件、不干涉他國內政以及互相尊重平等等互利，主要目的在於實現合作雙贏與共同發展（李安山，2014）。而這些新興援助國多半亦與南南合作原則一脈相承，不附加任何政治經濟條件，亦不干涉他國內政（唐露萍，2014）。學者 Ngaire Woods 即指出新興援助國（Emerging donors）儘管沒有要取代原先的多邊發展援助，但實際上卻挑戰了多邊發展援助的形式。

而當前發展援助有另一重要的關鍵即是「私部門的參與」，聯合國秘書長 Ban Ki-moon 表示：「在各國履行承諾的同時，也要仰賴私部門的支持，才能讓永續發展目標成功」。從資金部分來看，援助國在難以投入更多援助金的情況下，私部門的參與即能讓開發中國家有更多的資金挹入（梁嘉桓，2016）。

當前，中國的援外模式即履行此種模式，在其 1995 年的全國援外工作會議中，當時的經貿部部長吳儀指出：「在繼續遵守援外八項原則的基礎上，中國援外要積極推行政府貼息貸款和優惠貸款、推動援外項目實行合資合作」，其中政府貼息貸款和優惠貸款主要用於受援國當地的生產性項目建設，或是用於提供中國的成套設備和機電產品等，不僅可緩解受援國生產資金不足的情況，也可以推

動企業間的合作，帶動中國產品的出口，透過外援，中國企業和金融機構積極向外發展與受援國企業合資發展，中國與受援國形成了共同受益的合作局面（黃梅波、劉愛蘭，2013）。

二、 國際組織對緬甸的發展援助

因政治因素長年被孤立的緬甸，在 1988 年逐漸對外開放，且 2010 年結束軍政府統治，新政府上臺後，積極展現其欲重返世界舞臺的誠意，許多國家與學者認為若緬甸維持對外開放的政治經濟社會，有望成為下一個發光的新興經濟體（蔡鳳凰，2012：70）。而目前國際社會對於緬甸有相當多的援助投資發展，除了聯合國開發計畫署、亞洲開發銀行等國際組織對緬甸的援助外，世界各國（如中國、美國、日本）亦開始注意到緬甸此一新興體，裁撤其原先的經濟制裁手段，開始對緬甸進行援助或是投資合作。緬甸的政治、經濟、社會、行政合私部門改革正快速的轉變，而新政府的公信力建立正是促進永續發展的關鍵，各國對緬甸的援助發展皆與其相關。

國際上對於緬甸的發展援助，除了人道援助方面以外，也著重於緬甸整體發展，除了民生需求，亦有加強經濟、地方自治、降低貧窮等多方面的援助投資發展。而國際組織近年來對緬甸有相當多的援助投資，如：

(一) 聯合國開發計畫署（UNDP）

聯合國開發計畫署自 1960 年代開始對緬甸人民提供發展援助，近年透過 2013-2017 的合作開發計畫，幫助緬甸政府達成三個目標的轉型，除了國家建設外，亦加強其民主制度和國家機構的現代化、經濟自由化，地方政府自治，以及支助其環境災害風險管理、降低貧窮等，希望緬甸能從一個封閉式、計畫經濟的國家轉型成為自由開放的市場。2014 年，聯合國發開計畫署在緬甸的總預算為

18,872,114 美元，而其中由聯合國開發計畫署提供的資金即超過 41%（US$7,756,738），而預算分配於三個目標：地方治理、環境治理與災害應變能力、民主治理（UNDP, 2015）。而 2015 年，聯合國發開計畫署在緬甸的總預算為 23,174,728 美元，其中仍然有 45%的資金是由 UNDP 所提供，其餘的資金由澳大利亞、丹麥、芬蘭、日本、挪威、瑞典與英國政府以及其他組織所提供。而兩個年度的預算分配如圖 2-1 與 2-2：

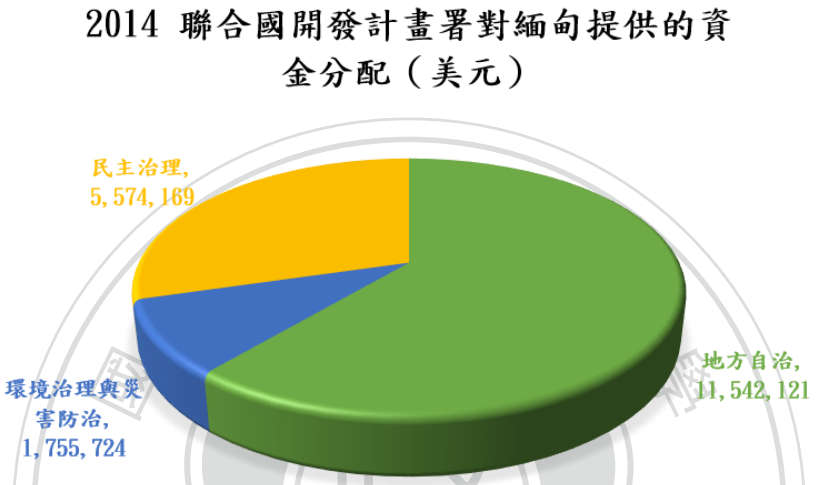

圖 2-1　2014 年聯合國開發計畫署對緬甸提供的資金分配

資料來源：UNDP Myanmar 2014 Annual Report. Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/poverty/AnnualReport2014.html

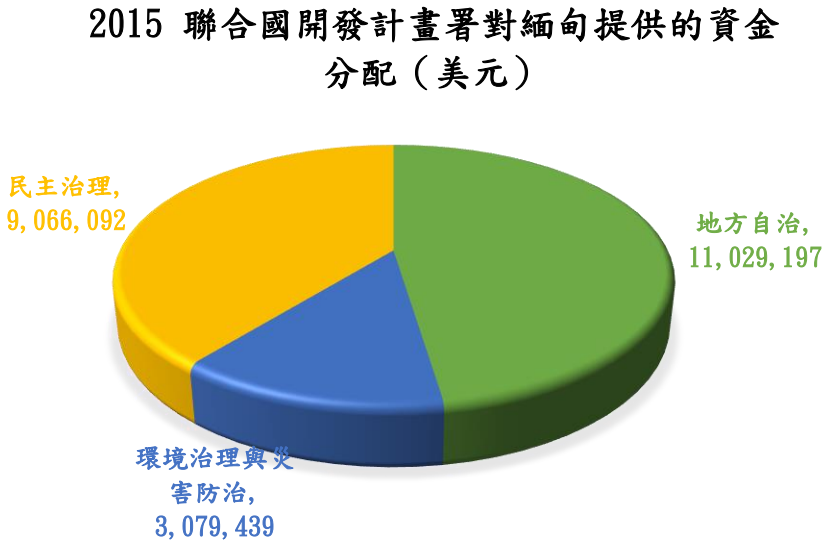

圖 2-2　2015 年聯合國開發計畫署對緬甸提供的資金分配

資料來源：UNDP Myanmar 2015 Annual Report. Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/poverty/undp-myanmar-annual-report-2015.html

由此可看出，聯合國開發計畫署對於緬甸在地方自治部分著重的程度相當高，而 2015 年在民主治理部分，比前一年高出 400 萬美元左右，加強緬甸民主化亦是聯合國開發計畫署努力實現的重要目標，其中 2013 年至 2017 年之民主治理計畫當中，即指出了四個重要的工作領域：發展成效、議會強化、法治與訴諸司法以及公共行政（UNDP，2016）。

(二) 亞洲開發銀行（ADB）

亞洲開發銀行在緬甸的主要行動為建立人力資源和能力、創造一個適宜的經濟環境，以及擴大其對外的連結。其中包含貸款、贈與及技術協助的項目，以發展緬甸當地經濟、改善人民（特別是窮人）、婦女、兒童及其他弱勢群體生活為主要目的。亞洲開發銀行自 1973 年開始即與緬甸開始合作，累計支付給緬甸的貸款與援贈的亞洲發展基金與其他專案基金高達 1.17 百萬美元，計畫範圍從交通、能源、衛生與供水系統至農村、城市發展建設皆有（如圖 2-3）。而在亞洲開發銀行的 2017 簡報當中更指出：「由於緬甸數十年的經濟與政治隔離，緬甸擴張經濟潛力很大」，其指出緬甸擁有豐富的天然資源、年輕的人口與相當龐大的市場與投資機會（ADB，2017）。

國立政治大學 National Chengchi University

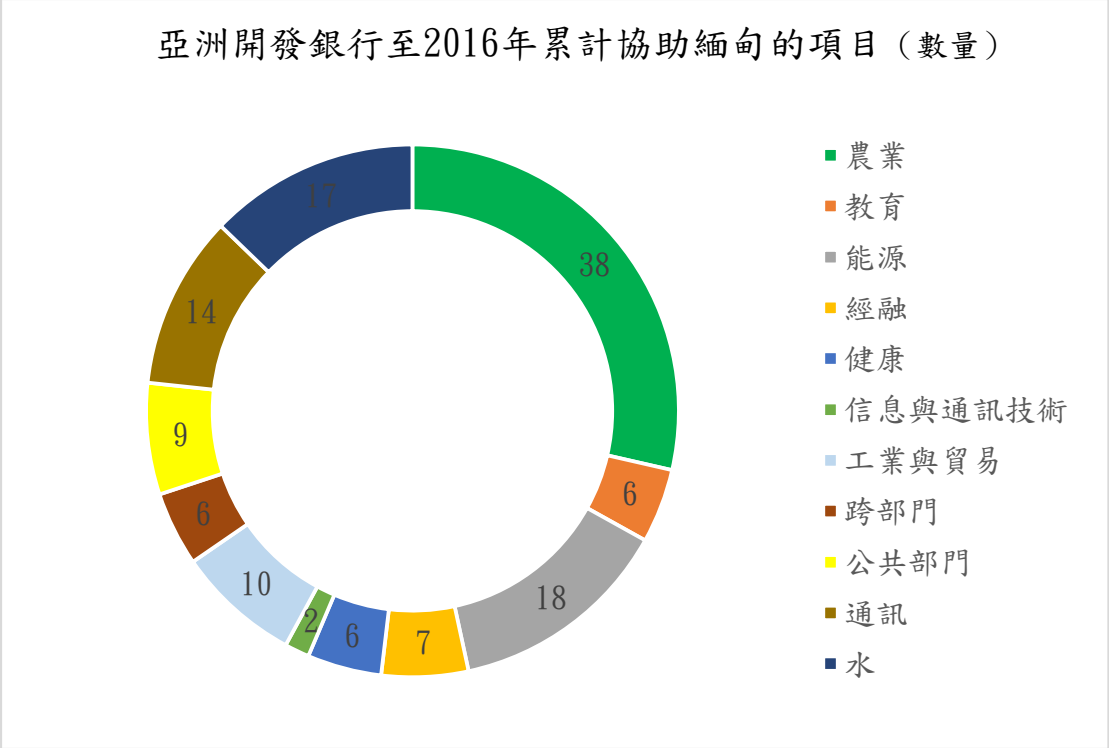

圖 2-3 亞洲開發銀行至 2016 年累計協助緬甸的項目

資料來源：Myanmar and ADB，Retrieved from http://www.adb.org/countries/myanmar/main#funding

由圖中可看出亞洲開發銀行有多項計畫在緬甸農業與水利發展，此為緬甸相當重要的經濟來源，而能源的發展與改善也是相當重要的一環，影響著緬甸的經濟發展。而未來，亞洲開發銀行將更致力於解決緬甸的基礎設施連接、人力資本與改革，而投資重點將著重於改善緬甸基礎設施、教育培訓與農村發展等領域，而區域合作與私部門的發展更是優先項目（ADB，2017）。

(三) 世界銀行（WB）

世界銀行於 2015 年完成了自 1984 年合作開始的第一個完整的國家夥伴關係框架（Country Partnership Framework, CPF），裏頭概括的世界銀行的全球知識、金融及服務，將可支援緬甸轉型、改善其極端貧窮並促進共同繁榮。而世界銀行的 CPF 除了協助緬甸政府轉型外，亦涵蓋了下列範圍：

1、 降低鄉村貧窮：緬甸有 70%以上的貧窮人口住在鄉村地區，世界銀行協助增加農業生產率及收入、農村電力化，投資當地基礎設施建設及服務等，以減少貧窮並促進經濟市場繁榮

2、 投資於人民及有效的機構：世界銀行協助緬甸提高基本的社會服務及普及率，特別是醫療及教育部分，亦支持其國家機構及地方政府，使其能有效的提供服務。

3、 支援私部門以創造就業：世界銀行努力促進市場的包容性以及支持較活躍的私部門，以創造更多的投資及就業機會的市場及金融機構

而世界銀行的國際金融公司（International Finance Corporation, IFC）與緬甸的投資與企業部門密切合作，以改善緬甸私部門的投資政策與商業環境，並幫助緬甸中央銀行改善金融基礎設施，建立信用體制及擔保交易，也幫助銀行服務提升，更與緬甸資源部及環境保護部門等合作，改善緬甸水電行業的環境。整體而言，世界銀行近期與緬甸的發展合作方向，將著眼於擴大社會服務、減少農村貧窮、加強私部門的競爭力、創造一個具包容性的金融部門、確保可持續能源發展以及加強公共部門的問責制度（World Bank, 2015）。

國際對外援助組織，不管是為減少貧窮或是改善人民生活、環境治理等方面，皆著重於緬甸的基礎建設，其中電力能源的發展更是相當重要的一環。在有效性援助議題興起後，與受援國的實際需求與合作更是計畫考量的因素，將私部門納入各國（組織）援助發展當中，也是目前國際上對外援助的趨勢與實際需求。

國立政治大學 National Chengchi University

參、 臺灣對外發展援助理論回顧與探討

一、 臺灣對外發展援助

(一)援助歷程回顧

臺灣自 1950 年代起為美國援助的受援國，在受援時期內，我國每年接受外援約 1 億美元，約佔全年 GDP 之 9%。起初源自於 1948 年的經濟合作法案，對台灣提供經濟建設之用的資金，又因共產勢力擴張，美國加強對台的軍經援助，除了免除臺灣落入共產勢力，一方面也是在牽制中共政權。而後，美國冷戰時期的共同安全法案，將臺灣視為防衛西太平洋地區的樞紐位置，美元政策主力從經濟轉為軍事安全，軍援比例增高，除了改善臺灣人民生活之外，也是確保臺灣有自保的軍事力量。到了 1950 年代後期，美蘇間冷戰情況緩和，逐漸轉為經濟對抗，美國對外援助政策改變，取而代之的是開發貸款、開發贈與以及技術合作（國合會，2007：218），直至 1965 年美國才終止在臺灣的經援計畫。

除了美援之外，聯合國及世界衛生組織、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織都曾對臺灣提供技術指導與資金援助，而日本、沙烏地阿拉伯也曾提供臺灣貸款資金援助，賴於國際援助，我國才能在外匯艱困時期，繼續建設基礎設施、發展經濟，故我國對於回饋國際社會以及善盡國際義務具高度共識（外交部援外政策白皮書，2009）。

在接受美援的國家當中，臺灣推動經濟發展成效顯著，臺灣自 1959 年開始以農業技術協助南越發展，而臺灣稻米為主要的糧食生產力，也是臺灣經濟穩定的基礎。1960 年代，臺灣在美國的支持下，派遣農耕隊赴非洲協助友邦發展農業技術，並自 1961 年開始施行「先鋒案」（Operation Vanguard），除了協助友邦發展之外，更是維持外交優勢的方式。而後因技術合作的規模擴大，原先鋒案的執行小組即改為中非技術合作委員會，以臺灣的農業發展經驗，對非洲新興國家提

供技術援助。

然而，我國在 1971 年失去聯合國代表權後，開始將技術合作的對象擴展至非洲之外的地區，如沙烏地阿拉伯、泰國等，並將中非技術合作委員會與外交部海外技術合作委員會，改組成「海外技術合作委員會（海外會）」，統一負責國際合作，協助友好開發中國家之農業發展（林德昌，1999：108）。1980 年代後，臺灣雖在國際政治上被邊緣化，但在經濟發展上有突出的表現，名列亞洲四小龍之一，開始以經貿實力作為後盾，在 1989 年於經濟部下成立「海外經濟合作發展基金管理委員會（海合會）」，對友好開發中國家提供開發性貸款及經濟技術協助（外交部援外政策白皮書，2009：23）。

1990 年代冷戰結束後，世界援外趨勢改變，而臺灣亦因應援助業務的多元與專業，並有效整合資源、增進對外關係，於 1996 年成立「財團法人國際合作發展基金會（國合會）」，並將海外會及海合會之業務併入，成為我國執行援外工作的重要機構（國合會，2007：254）。臺灣對外援助機構的特色及組織功能的演變，受到過去 40 餘年國內經濟發展經驗的影響，如以國內農業發展的經驗來對外援助，而國際政治的變局，亦使得援外機構功能的改變，如為加強與其他地區的友好關係，將技術協助拓展至非洲以外的地區等（林德昌，1999：134）。

臺灣對外援助歷經興起、艱辛與深耕年代後，開始進行全民外交與活路外交，以「進步夥伴、永續發展」為政策主軸，推動法制化、專業化、透明化的援外模式，以達到更高的援助效益，協助友邦發展。因應國際援外趨勢，將過去單純的援助，轉型為與受援國進行合作發展，訂定較完整的發展合作計畫，以發揮援助效益（外交部，2016：3）。下圖 3-1 可看出我國受到國際援助潮流及國內援外歷史影響所進行的轉型策略：

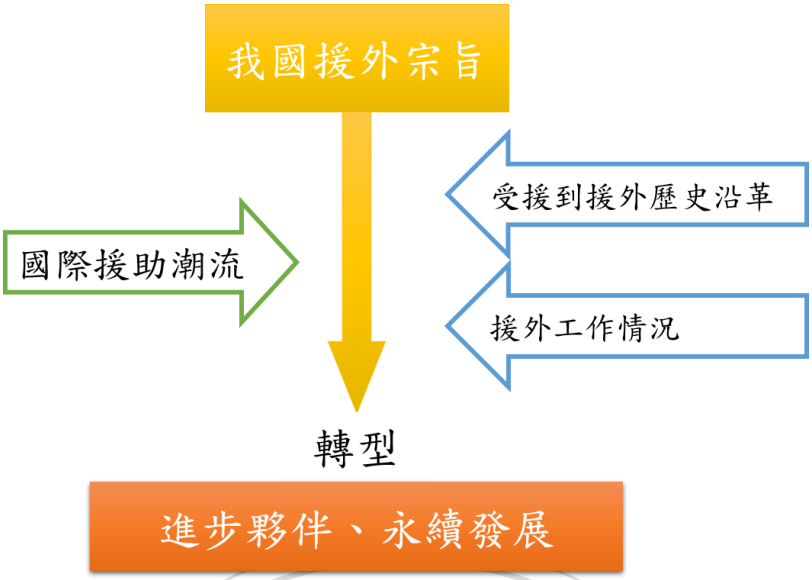

圖 3-1 我國政府援外策略

資料來源：外交部援外政策白皮書

我國在 2015 年的政府開發援助經費約 2.78 億美元，佔國民所得毛額的 0.052%，雖與聯合國所訂定的 0.7%標準差距甚大，但相較於去年度（2014 年）仍有微幅成長。而我國對外援助類型約有 56%左右皆為社會基礎建設，其次為經濟基礎建設，整體對外援助計畫中，重點項目為教育、農漁林、市政建設、健康醫療、資通訊等，在人道援助精神上的發揮，也是援助金額成長的因素之一（外交部，2016：7）。在推動國際合作發展事務上，透過雙邊與多邊援贈、合作，協助受援國發展，如協助社會經濟基礎建設、技術協助、人道救援以及教育訓練等雙邊援贈，或是對國際組織機構援贈、與國際組織機構合作等多邊援助方式進行。

從對外援助歷程來看，可看出我國目前對外援助受政府外交政策及援助規模影響，且依國合會目前對外援助之計劃來看，多半都為無償援助模式，即指技術合作，單純提供資金上的協助以及技術指導為主，此一情況不僅於邦交國，對於非邦交之國家也以無償援助為主。未來若要轉型成為發展合作或是有償援助模式，還需有更多因應的發展策略。

(二)援助有效性

自國際發展援助潮流開始關注援助有效性後，各國皆開始注重受援國的實際需求與達成夥伴關係，並發展結果導向的績效衡量系統。而我國為呼應國際援外潮流，也將計畫績效管理帶進國合會，藉由績效評估與回饋系統，提升援助工作品質（國合會，2014）。而國合會前秘書長陶文隆指出：「過去臺灣農業合作計畫講究亮點，不重實質，受益農民極為少數」，2013 年政府為節省預算開支，而降低援外計畫資源時，當時的合國會秘書長陶文隆即指出臺灣對外援助計畫的有效性問題，如當時斷交的甘比亞，臺灣自 1996 年開始援助蔬果種植，近 20 年來，僅開發 3.6 公頃的農場，受益的農民只有 90 人，由此可看出臺灣對外援助只重視外交考量、宣傳我國亮點，而不重實質的現象（洪哲政，2013）。自援助有效性議題興起後，各國皆開始注重受援國的實際需求，並進行協調磋商，以將發展援助效益擴大。我國在陶文隆擔任國合會秘書長時，即將「成果導向（Result-based）」作為國際發展援助的策略之一，強調援助的實質效益甚於援助資源的多寡，集中資源以提升援助的效益，而非追逐援助計畫的數量。在其任職期間，為達援助工作之有效性，將國合會組織架構進行重整、業務轉型與升級，在業務執行上力求援助的實質效益。而其中除了修訂相關法規外，亦將發展策略調整為中長期工作計畫，以落實計畫導向、深化援助實質效益；在財務投資策略方面，轉為長期持有以回歸非營利組織之本質，避免風險性資產的損失，並希望未來透過直接或間接投資辦理援外業務，期許能在符合法規規範、受援國實務需求等面向上，徵詢我國私部門合作投資之可能（國合會，2012）。而國合會結合公、私部門資源，以擴大技術合作援外的效益，並帶動私部門發展（國合會，2011）。

國合會於 2013 年導入「計畫設計及監控架構」（Design and Monitoring Framework, DMF），希望藉此一工作來提升援助執行成效。其中，DMF 之設計所呈現的是計劃的整體邏輯架構，以結果導向為主（如下圖 3-2），指出在設計 DMF 時，計畫的成果應為最優先思考內容，所希望達成的預期成果是什麼，最後再開始規劃活動方式、投入資源，以達到預想的產出（國合會，2014）。

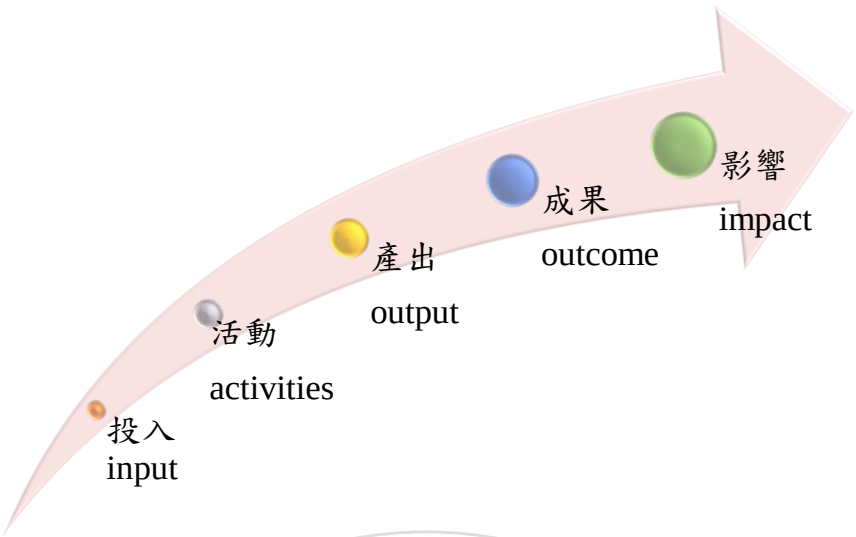

圖 3-2 DMF 結果鏈（Results Chain）

資料來源：國合會 2013 年中文年報，取自
http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=20732&ctNode=30516&mp=1

DMF 各項之內容，首先以計畫成果與影響作為優先思考項目，成果即是指受援國（受益者）藉由計畫產出可帶來的變化，可能是知識、態度或是行為的改變；而影響亦稱為目的或是目標，指的是計畫可為受援國（夥伴國家）帶來的生活水準之長期變化；產出的部分則是援助國（者）需對受援國所提供的有形的物品或是無形的服務；最後，再列出計畫活動並彙整所需的資源，並開始投入各項服務、資金、人員等等。希望藉由此計畫設計及監控架構，釐清援外計畫的各階段問題，並完善的設計與執行，以達成計畫之成效（國合會，2014）。

在全球發展邁向永續發展目標的同時，陶文隆更提出「有效，是落實永續發展的指標」，在 2013 下半年，除了落實計畫延續移轉，亦透過實地考察計畫，與受援國之利害關係人進行訪談，評估計畫的永續性及不足之處，依據後 2015 年國際發展目標，尋求發展援助的創新與深化（國合會，2014）。國合會為達援助工作的有效性，採用 OECD/DAC 之定義設計期計畫績效評核系統與標準，以相關性、效益、效能與永續性作為指標，以下將概述說明之（國合會，2014）。

1、 相關性（Relevance）：相關性是指計劃所考量夥伴國的需求、當地現實狀況與計畫預期成果的相關程度，其中包括介入邏輯、一致性與計畫設計品質，倘若計畫變更，亦應符合相關性原則。

2、 效益（Effectiveness）：效益指的是排除其他外部因素後，計畫所達成的的預期成果之程度，有三項判斷依據：計劃管理的有效性、檢驗計畫成果與判斷外部因素，而有效性即是指投入的資源與活動是否能達成預期結果，產出是否符合規劃所要求的品質。

3、 效能（Efficiency）：效能指計畫運用資源以達成預期成果的效率，可以經濟的角度分析是否投入最少的資源以達成預期成果。而計畫效能有三項判斷依據如計畫投入能有效達成計畫成果、程序效能與合時性，其中，程序效能意指行政管理的效率。

4、 永續性（Sustainability）：永續性指的是開發援助者撤離資源後，計畫可持續產生有利於合作夥伴與當地社會之成果，包含技術、商業、財務、經濟等，或是合作單位之組織效能與管理品質隊計畫所作之承諾。

希望藉由相關指標來達成對外援助的有效性，提升計畫成效。而此同時，國合會除了與區域開發組織合作，對發展中國家進行援助外，亦加強與東協國家的互動，其中與泰國合辦國際研討會，尋求新的合作契機，以及參與緬甸鄉村地區照明展，建立緬甸相關部會對國合會機制的初步認識，並建立未來洽談合作計畫的基礎（國合會，2014）。

整體對外援助趨勢，隨著國際潮流而演變，除了以敦睦邦交、發揮人道救援精神外，更開始注重有效性問題。在此同時，受援國的主體意識以及私部門的參與即為重要的一環，我國對外援助早先多為敦睦邦交為主，近來亦多為技術合作與無償援助，而整個對外援助金額亦不及其他大國，在資源有限的情況下，援助有效性為當前即須面對的問題。

二、 臺灣與緬甸的發展合作進程

緬甸自 1988 年逐漸開始對外開放，因其為亞洲的重要戰略位置，亦是東協的核心區域，加上自然資源豐沛以及勞動人口多的優勢，日漸成為世界各國爭相

合作的對象。中華民國在 1949 年與緬甸斷交之後，至今未有邦交關係，也因政治因素，較國際社會在緬甸的發展合作較晚，以下將臺灣與緬甸的發展合作分為官方的發展援助與民間的發展合作部份來探討。

(一)官方發展援助

臺灣與緬甸的發展合作受到政治因素影響甚深，因緬甸與中國大陸已有相當長的合作時間，臺灣受限於國際政治因素，一直以來與緬甸並沒有太多的交流與發展，直至 2016 年才在緬甸設立「駐緬甸臺北經濟文化辦事處」，但至今在官方援助、發展合作的計畫上，仍未有太多的合作進展。

臺灣對外援助機構為半官方組織「財團法人國際合作發展基金會」，在臺灣與緬甸交流之中扮演著相當重要的角色，2014 年國合會在緬甸設立辦事處，為海外第一個設立的辦事處，自緬甸開放後，積極與緬甸進行發展合作活動，整體對緬甸的援助項目依國合會的業務優先領域為公衛醫療、農業、教育、資通訊與環境。在 2004 年，國合會與奧比斯基金會聯合推動「緬甸飛行任務」，與緬甸瓦城眼睛及耳鼻喉科醫院合作，培訓當地及其他偏遠區域的眼科醫師，期望協助緬甸解決失明問題（國合會，2004）。在人道援助部分，2008 年緬甸納吉斯風災，國合會與財團法人靈鷲山佛教基金會以及當地非政府組織合作，協助緬甸仰光省 Htin Pon 村的 Htin Pon 小學重建鋼筋水泥的校舍，並幫助當地學童儘速復學（國合會，2009）；另有衛生署醫師所組成的 TaiwanIHA 醫療團隊與財團法人靈鷲山佛教基金會及中華民國搜救總隊，共同前往災區，提供醫療援助服務（TaiwanIHA，2008）。

農業為緬甸經濟發展的基礎，其可耕土地面積達 1822 萬公頃，緬甸雖山地眾多，但亦有多數地區地勢平坦，加上河流湖泊縱橫全國，灌溉條件良好，氣候亦適合作物生產，農業生產的條件得天獨厚，而其全國農業人口達 60%以上，故緬甸政府非常重視農業開發，鼓勵外資投資農業，而臺灣「農友種苗有限公司」即是台商至緬甸投資成功的案例，培育各種蔬菜瓜果的種苗，再銷售給當地農民

栽種(駐泰國代表處，2012)。國合會在農業方面對於緬甸的援助方式係以技術合作的方式進行,緬甸方面希望可以增加水稻的生產量以及品質,以增加水稻出口，故其希望臺灣方面再農產品出口部分進行協助,其在國合會緬甸海外辦事處成立與農企業投資報告中回應緬甸農長之需求,建議由緬甸政府派人赴台接受專業機構之短期訓練，以便學習相關農業栽培技術；國合會駐緬甸辦事處也正與菲律賓的水稻研究所 IRRI[1]駐緬甸的辦事處進行洽談，希望可以進行三邊的合作計畫。另外，除了國合會以外，臺灣官方方面，農委會與緬甸目前有一些 MOU（Memorandum of understanding，為一種雙邊或多邊的行政協議）的簽訂，但在公部門之中，目前尚只有國合會與緬甸有實質上的合作。

2014 年，國合會在緬甸設立辦事處後，負責執行我國與緬甸政府間的合作計畫，並協助我國公私部門與緬甸之聯繫，並與緬甸政府及當地單位維持聯繫，截至 2015 年底，辦理了稻種生產與鄉村照明考察任務、推動臺緬技術交流、協助緬甸衛生部推薦之公立醫院醫師來台參加「友好國家醫事人員訓練計畫」、協助 4 名緬籍學員申請國合會國際高等人力培訓外籍生獎學金計畫及參訓國合會國際研習班課程等。而 2015 年緬甸政府在華成立「緬甸駐台北貿易辦事處」，2016 年，駐緬甸辦事處改以「駐緬甸台北經濟文化辦事處」名義運作，積極與緬甸政府洽談發展合作事宜，並依照緬甸政府的需求，配合國合會業務領域，進行協商溝通，擬出適宜的發展合作計畫。而國合會配合緬甸政府的政策及請求，於 2014 年派專家赴緬甸執行鄉村照明考察任務，並於 2016 年 1 月簽訂了「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」，與外交部共同出資，援贈太陽光電系統與照明設備，導入使用者付費機制，希望藉以發展財務可行的營運模式及建議適合的融資機制，供緬甸政府參考（國合會，2016）。

(二)民間發展合作

而臺灣對緬甸的援助發展不只限於官方組織,許多非政府組織亦對緬甸有許

[1]國際稻米研究所(International Rice Research. Institute，IRRI)，1960 年成立，從事水稻研究與訓練課程，為國際性的水稻種原庫。

多援助發展活動，如緬甸臺商於 2001 年在緬甸伊洛瓦底省成立農友醫院，提供當地農民免費醫療服務（外交部國際傳播司，2015）。2008 年緬甸納吉斯風災，財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會即帶領當地、臺灣、馬來西亞、泰國等地區的慈濟志工前往災區救災，在災後兩個多月持續援助六個村鎮，提供白米、日用品等生活物資，致贈快熟稻種、學生文具包等，並舉辦義診，紓解民眾災後各項困境（葉子豪，2008）；而中華民國紅十字會亦援助緬甸紅十字會 2 萬元美金作為物資的採購（中華民國紅十字會，2016）。而緬甸軍政府多次與少數民族發生內戰，造成大量的邊境難民，中華人權協會所屬的台北海外和平服務團（簡稱 TOPS），在 1996 年開始派遣工作隊，進入難民營推動兒童教育並協助難民脫貧。而我國外交部從 2009 年起，撥款贊助由邊境聯合會（TBC）統籌、由 TOPS 執行的 3 至 5 歲學齡前兒童營養午餐計畫（朱立群，2015）。2014 年，彰化基督教醫院與中華至善基金會開始援助仰光當地孤兒院，以短期義診形式幫助孤兒院孩童及附近居民改善健康情況，及協助孤兒院建立養豬計畫，以使其可達到自給自足的目標（外交部國際傳播司，2015）。在私部門部分，大同公司於 2015 年，捐贈緬甸兩套太陽能發電／汲水系統，希望藉此系統提升村民生活水準，使其擁有乾淨的水及基本的電源，可有效供應照明（台緬經貿文化交流協會，2015）。2015 年，國泰世華銀行與緬甸嘎莫薩銀行將聯合向緬甸私營企業提供貸款援助，初步合作計畫為向緬甸國內多家私營企業發放 8000 萬美元的貸款（緬甸金鳳凰中文報，2015）。

而在國際發展潮流走向私部門參與的今日，我國國合會與大同公司同時對緬甸援助鄉村照明之太陽能光電系統設備，在緬甸此一缺電人口仍達半數以上的國家，電力為緬甸政府迫切解決的問題，各國對其之電力援助投資皆為其樂觀其成的。而緬甸政府為達 2030 年全緬通電的目標，已累積多個世界組織所提供的無息貸款，將用於增加電力設備已提高發電量，對其他國家甚至企業而言，緬甸無疑是一個龐大的市場商機，而臺灣除了國合會對緬甸援助照明設備外，私人企業大同公司亦在近幾年向緬甸援助太陽能發電／汲水系統，甚至還有士林電機、中興電工等企業看中緬甸電力市場，已積極在緬甸尋求當地合作夥伴（陳華焜，2015）。

(三)小結

國合會對緬甸援贈太陽能光電系統與照明設備，導入使用者付費機制，希望藉以發展財務可行的營運模式及建議適合的融資機制，供緬甸政府參考的模式；以及大同公司直接援贈太陽能光電／汲水系統設備，冀未來能打入緬甸市場的模式，兩者皆對緬甸援贈，但就援贈效率、效果或是後續商機而言，可能為兩種截然不同的結果。

加上臺灣對外發展長期受到「一中限制」的侷限，不管在投資或是援助方面，常因官方身分因素受到阻撓，在緬甸的發展亦是如此。目前，官方與官方的發展仍然未有太多進展，發展的方向亦受諸多限制。在此一情況下，若能將官方發展與民間合作相結合，利用官方對外援助資源，結合民間合作之投資機會與資源，以一種新興發展合作模式，發展雙邊經濟，達成發展合作之成效，後續才能有更多的發展，甚至於實質經濟外交。

而本研究欲依此一觀點及問題，延伸出相關研究問題，冀以當前國際援外趨勢、其他國家對緬甸之援助方式，以及公私部門對外援助投資模式的差異，檢視臺灣對外發展援助的策略，找出臺灣發展援助改革的方向。

國立政治大學 National Chengchi University

肆、 緬甸的發展合作與電力現況分析

本研究以緬甸作為對外發展援助案例，希望藉由此一新興經濟體與臺灣、各國（組織）的援助發展合作，來檢視臺灣對外發展援助的策略，找出異同點，並整理出更適合現今對外發展合作的趨勢。以下將以本研究對個案的研究、相關資料彙整與訪談實證來進行分析。

一、 影響緬甸發展之因素

緬甸是個多元民族的國家，正式國名為緬甸聯邦共和國（Republic of the Union of Myanmar），位在整個中南半島的西半部，西接印度、孟加拉，東接壤泰國、寮國，北鄰中國，南則為孟加拉灣，領土延伸更到馬來半島的北部，中國大陸、印度、東協各國三大新興經濟體的中心，不只海岸線長，更有多處港口具備深水港的優異條件，可借道緬甸進入印度洋，聯絡歐洲、非洲、中東以及印度，圖 4-1 可看出緬甸的地理位置優勢：

國立政治大學 National Chengchi University

圖 4-1 緬甸的地理位置優勢圖

資料來源：外貿協會，2012

緬甸原為英國殖民地，於 1948 年獨立，而後長期的動亂及軍政府的統治之下，其政治背景影響其對外的經貿關係，直至 2011 年緬甸登盛總統就職後，開始邁向文人政府，進行政經改革與開放門戶，逐漸邁向民主國家，歐美各國才逐漸解除對緬甸的經濟制裁，其在 1997 年加入東南亞國協，逐漸與東協及周邊國家展開密切的雙邊互動，儘管緬甸目前仍是東協中經濟發展較為落後的會員國，但其近年來積極推動政經改革，對外開放程度日漸提高，除了有助於區域和平及安全發展，在經濟上也增添更多吸引外來投資的動能(葉長城，2014)。而東協國家因擁有豐沛的天然資源、充足且低廉的勞動力，以及其區域經濟整合的成果，近年來已成為世界經濟體系中不可或缺的一個區域經濟體，而東協亦與中國大陸、日本、南韓、澳洲、印度等國家陸續簽署自由貿易協定(Free Trade Agreements, FTAs)，東協加一(如東協+中國、東協+日本等)、東協加三(東協+中、日、韓)、東協加六(東協+中、日、韓、紐、澳、印度)等，其經濟發展備受矚目。

除此之外，緬甸為東南亞區域經濟整合的核心地區「大湄公河次區域」，為當今全球貿易成長最快速的地區之一。緬甸在 1988 年制定外國人投資法，允許

外國人百分百擁有投資股份或是與緬人合資經營，但因國際對軍政府的經濟制裁導致經濟未有起色。直至 2010 年，緬甸政府開始推行民主化選舉制度，對外關係開始改善，投資貿易才開始活絡（陳鴻瑜，2016：271）。隨著緬甸的民主化，加上其蘊藏的豐沛自然資源、低廉的勞動成本，以及貿易樞紐位置的優勢，使得因政治因素長期被孤立的緬甸有望成為下一個新興經濟體（蔡鳳凰，2012）。

緬甸國內以農業為經濟基礎，國內有六成以上的人口仰賴農業為生，農業產值占 GDP 比重約四成，故緬甸政府非常重視農業發展，鼓勵外人對農業進行投資合作。然而，其農、漁、林業皆因受限於資金、技術能力等，皆未能充分開發，製造業發展也仍在起步階段，工業及民生用品均仰賴進口，內需市場所需龐大，故其政府正積極發展以資源為主的投資計畫與發展出口導向的勞力密集製造業。對比臺商擁有優良的製造業技術以及中小企業發展的經驗，皆為緬甸目前所需的優勢利基。但儘管緬甸投資在生產成本上有優勢，但其因基礎設施（電力、交通）不足以及法令配套尚未制定完全、資訊缺乏不透明等問題，整個市場的標準化與法規化仍須一段時間，進入緬甸投資仍有相當的風險(蔡鳳凰，2012)。

而緬甸正面臨政治、經濟與社會的轉型期，在各方面皆有可發展之處，但亦有發展劣勢的部分，如緬甸天然資源充足、勞力充沛、東協市場龐大，但基礎建設不足、文化影響、法令問題等，以下以多位訪談人的說法作為佐證參考。

緬甸在內需市場及東協免關稅市場這塊的龐大商機是多個國家積極想爭取進入的原因之一，在大同緬甸分公司吳處長即提到：

「…緬甸有東協這塊免關稅市場，有優勢，而緬甸設廠是 75%可外銷、25%內銷，外銷的公司到這設廠，有 8 年的免稅優惠（產業別有差），以及工業區的位置（迪洛瓦經濟特區 8 年），政府的鼓勵措施會不同。」（大同緬甸分公司吳處長，面訪，105/09/29）

而電力雖為緬甸劣勢之一，但是其電力市場亦為緬甸可發展的商機，在訪問緬甸經文處張組長及仰光台灣貿易中心的賴經理皆對電力部分做出一些見解：

「而太陽能部分也是，緬甸缺電，尤其是離網地區有 50%以上的家庭沒電，而光電就是鎖定這一塊，稱作迷你電網、微型電網，但其實在成本價格

上也是我們所面臨的挑戰，而我們的援贈的規模也不大，基本上能帶動的商務發展也不大，基本上是把產品的形象帶進來，讓當地人知道台灣的品質，未來可能有其他發展的可能性。」（緬甸經文處張組長，面訪，105/09/28）

「…在電力部分以及基礎設施部分，因緬甸缺電、電力不足，製造業沒有電就無法運作，還有交通問題，若是加工業設在交通較為方便的仰光（仰光港），因土地較貴成本與利益不成正比，其他地區交通運輸成本就高；還有通訊問題，這兩年因為其他國家進入緬甸來佈建，但其實在尖峰時間就會塞車，其他地區布及也不夠，故其他產業想進駐也不一定適合。而日本在緬甸投資發展就涉入很深，水廠、交通等等，而緬甸是台灣的 19 倍大，要將整個地區的基礎設施完善，需要投入大量的資源，所以在廠商還有其他地區的選擇時，不一定會選擇緬甸作為投資發展對象。」（仰光台灣貿易中心賴榮春經理，面訪，105/09/29）

由此可看出緬甸缺電、土地成本等問題，使得進駐緬甸為外資的一大阻撓，但電力亦為各個企業想進入發展的區塊，在 2016 年在仰光舉辦的「緬甸國際電機電子暨電力設備展」當中，參展的幾個臺灣廠商也提到了其參展的動機，如中興電工即指出說「*緬甸有世界資源進到東南亞投資，而緬甸缺電，中興電工在做的家用型智慧為電網系統，可供一整個緬甸村莊使用，在 2014 年開始與當地合作，希望能有更多發展*」。另外，吉業有限公司也積極在緬甸推廣其大型柴油發電機組，希望能在緬甸市場中找到商機。

而緬甸的政治體制、工作體制及文官體制尚未建置完全的問題，也是許多投資者感到困擾的部分，如國合會顏處長即在訪談中提及：

「…因目前國合會無投資部分，但在推動設置駐緬甸辦事處時，以及其他合作時，碰到的障礙（政治體制、工作體制流程有待建立)，在洽談中難以接觸到核心，而其文官體制尚為健全，所有大大小小的事情幾乎都只能與部長洽談，在其他事務官的層級是無法洽談合作的，而又因臺灣與緬甸並無官方的外交關係，緬甸須顧慮其與中國大陸的外交關係，故無法與台灣有太多的實質互動。」（國合會顏處長，面訪，104/12/21）

在緬甸國際電機電子暨電力設備展中的訪談過程中，大同公司以及中興電工

皆提到當地人際關係的問題，「Local partner」成為一個很重要的因素，在重視人治色彩的緬甸，沒有當地夥伴的幫忙，要自己進駐緬甸投資相當的困難，而不只私人企業提及這方面的問題，國合會在緬甸設置辦事處時，華僑也為一個相當重要的結構洞[2]。

「華僑為一個相當重要的基礎，辦事處也是透過華僑幫忙，因緬甸的人資色彩相當濃厚，沒有這層關係很多事情都喬不攏，因緬甸不看重官方的來往，是看重人與人之間的關係。」（國合會顏處長，面訪，104/12/21）

而其他影響緬甸發展的因素如前軍政府勢力或是緬甸勞力部分，在許多人看好的情況下，亦有不同的聲音出現：

「…在一些產業別當中是，例如木材業，因資源掌握在緬甸前軍方政府，若非有特殊關係，很難在這發展。」

「…其實有時候非其願意至緬甸發展，而是因為勞力密集產業，期勞力佔成本結構中相當多的一部分，故被迫要往其他地方發展，而緬甸的勞工至目前為止仍是便宜的勞力，緬甸有這樣的條件可以提供，但其實要到緬甸發展，其他如中國或是越南勞工，也許一個人可以抵三個緬甸勞工，而至緬甸發展，若不只需求勞力密集的產業，如需要電力的話，緬甸不一定是最適合台商發展的地區。而過去兩三年，緬甸看似為一個熱門的投資地，除了其勞力密集，而篤信佛教的人也性情溫和，加上亞洲開發銀行的宣傳，但其實背後是日本主導，而也因為日本在緬甸發展甚長遠，故也向外宣導緬甸的優勢，而也可以從歷年數據看出，亞洲開發銀行對緬甸成長的樂觀度，但也許不完全是實際情況。」（仰光台灣貿易中心賴榮春經理，面訪，105/09/29）

根據上述文獻資訊以及訪談分析，可將影響緬甸發展的優勢及劣勢整理成下

[2] 1992 年，博特在《結構洞：競爭的社會結構》一書中提出了“結構洞”理論(Structural Holes)，指出「結構洞」就是指在社會網絡中，組織或團體內部產生了較弱的連結或者是沒有直接的連結，而使組織或團體內部出現了如同洞穴一般的空洞，就是所謂的結構洞，而其網絡的結構可大可小。也因此第三者在此當中扮演者非常重要之角色，因為這些洞穴必須經由第三者將其聯繫，也就是搭起兩者之間的橋樑，使其作為聯繫，顯然，結構洞是針對於第三者而言的。

表：

表 4-1 影響緬甸發展之因素

優勢	劣勢
1. 地理位置優勢：內需市場及東協免關稅市場的龐大商機	1、 基礎設施（電力、交通）不足
2. 天然資源豐沛	2、 緬甸前軍方政府色彩依舊濃厚，使得許多產業並無對各國開放
3. 充足勞動人口	3、 在緬甸目前 M 型社會的情形未改善前，尚難以與價廉者（如中國）競爭
4. 華僑可為進入緬甸的優勢管道	4、 政治體制、工作體制流程及文官體制尚未建置完全
5. 政府鼓勵措施，如免稅優惠，近年亦一直修改外國人投資法，吸引外資	5、 土地成本高昂，設廠成本高

資料來源：作者自行整理

國立政治大學 National Chengchi University

二、 緬甸的電力發展現況

(一)緬甸國家電力現況

緬甸為東協地區當中，全國用電比率排名的倒數第二，整個緬甸仍有高達 2700 萬的人口（約佔 50%以上）沒有電可以使用。而其最大城市仰光，也時常面臨限電及斷電的情況，對正在發展中的緬甸來說，缺電為一嚴重影響發展進度的問題。在 1988 年逐漸對外開放，且 2010 年結束軍政府統治，新政府上台後，緬甸之規劃長期的重要經貿政策，其中「2011-2031 年國家全面發展計畫」第一個五年子計畫「2011-2016 年五年國家策略發展計畫」，即將改革方向著重於政治、經濟、公共建設及私部門發展。而其有經濟成長、吸引外資、提高產量提振出口、加強基礎設施建設及財政金融服務、強化技職教育等主要目標。在加強基礎設施建設當中，就涵蓋了發展公用設備、電力、電信、大眾交通、安全飲水等部分，並在 2014 年制定了電力法（經濟部國際貿易局，2016）。該法規定了電力行業監管委員會的成立與相關任務，表示除政府管理的大型發電業務外，緬甸將支持外資在各省邦地區建設開發中小型發電站。此外，緬甸聯邦政府將電力業務的批准權下放至相關政府部門、省邦政府、自治區領導機構以及專門授權檢查電力業務與電力器材的機構（仰光台灣貿易中心，2015）。

世界銀行統計資料顯示，緬甸人均用電量在整個東協國家裡，仍屬用電量極低的國家，而扣除缺少的寮國與印尼的用電量資料，緬甸為整個東協十國裡人均用電量最低的國家（164.47kWh），如圖 4-2。而緬甸政府設定目標在 2030 年達到全緬通電，目前亦累積了世界銀行、亞洲開發銀行、日本國際協力機構等多個國際組織所提供的無息貸款，將會用來增加電力設備來提高發電量。而緬甸政府因無力負擔龐大電力建設費用，也積極邀請國內外企業及組織參與電力建設，在中央電網外的離網地區，也積極建設微電網、太陽能等電力產業，希望將緬甸的基礎電力設備盡速完成，以加速緬甸整體產業的發展。

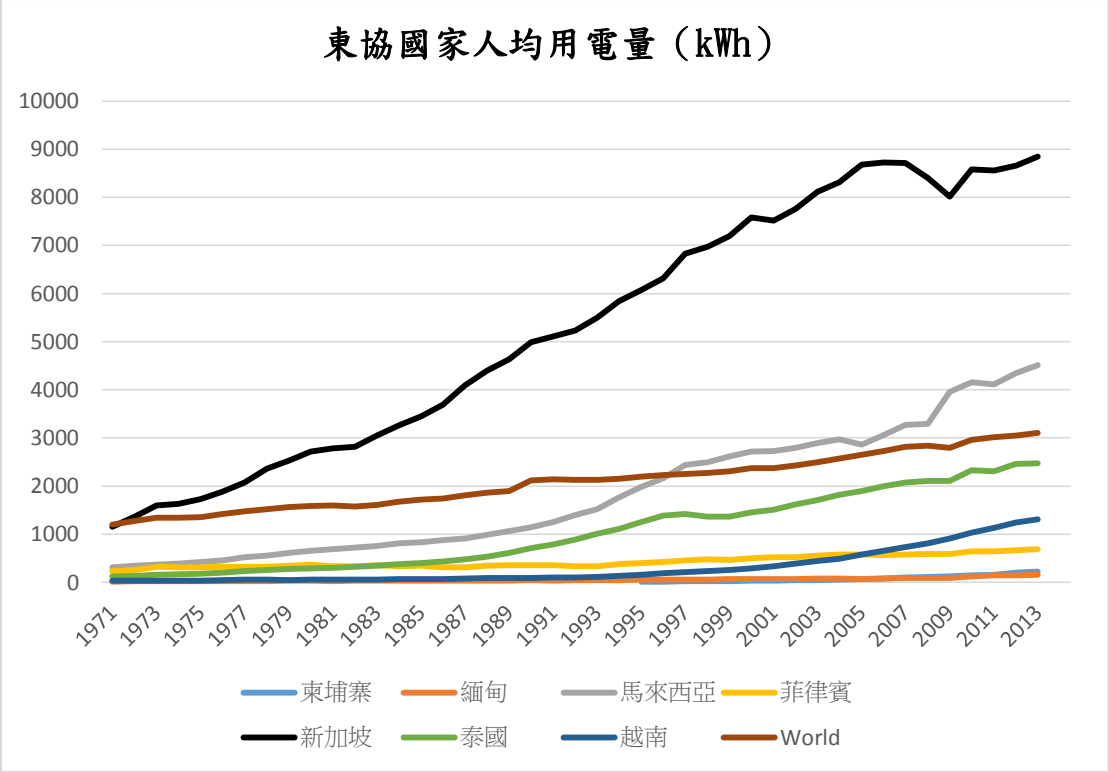

圖 4-2 東協國家人均用電量

資料來源：世界銀行

http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.ELEC.KH.PC?contextual=region&end=2014&locations=VN-TH-PH&name_desc=true&start=1971&view=chart

緬甸政府積極發展全國電力，制定了電力政策及設定目的，期望在 2030 年能達到全緬通電之目標，其電力政策如下（緬甸電力能源部，2016）：

1. 利用可用能源來發電以達到充分的電力供應
2. 推動有效且高效的電力使用，以達到國家未來的能源充足、儲備以及永續性
3. 以可靠的能源品質進行安全的供電
4. 加強使用先進技術發電的配電系統
5. 在發電、輸電與配電方面採用環保方式
6. 鼓勵公私各部門參與擴展全國輸電及配電

7. 為了達到千禧年目標，除了火力發電廠的建設外，每年建設更多通過環境影響評估的水力發電廠，因其為乾淨且可再生的能源

而緬甸政府的國家電氣化計畫旨在 2030 年全緬通電，其中更是積極發展可再生能源，在國家電網未能及時布及的地區，建設小型水電站、風力發電與太陽能發電系統。而世界銀行於 2013 年與緬甸簽訂電力計畫，提高燃氣發電，並加強緬甸電力部與電力企業的能力；更於與緬甸政府 2015 年簽訂國家電力發展計畫，世界銀行提供 4 億美金給緬甸政府用於 2016-2021 的國家電力規劃，並給予技術援助，預計將會在 2021 年為 600 萬人口帶來電力（World Bank，2015）。而 2016-2021 的計畫資金分配包含三項：第一、預計在 2021 年前將 3 億美金用於擴展中央電網以向 600 萬的人口供電；第二、在離網地區，將使用 8000 萬美元擴展電力設施，其中包含太陽能發電系統、微型電網等用於學校、公共照明等設施；第三、將 2000 萬美元用於技術援助、能力建設及項目管理部分（World Bank，2015）。

對於想快速發展經濟的緬甸而言，電力發展勢必為一重要發展項目，且為整體發展最重要的一環，若能儘早將各省電力設備設置完成，對於緬甸發展將是一大助力。而要在 2030 年將電力擴及至各省區域，需要有燃氣、水力、太陽能等其他發電設備，以補足中央電網無法迅速布及的區域，而緬甸政府將太陽能等離網區域的電力系統交由其他國家及國際組織協助，亦能彌補緬甸政府資金不足的問題，對於其他欲進到緬甸投資的國家也是一大機會。

(二)國際與緬甸之電力發展合作

緬甸在 1988 年逐漸對外開放之前，就有世界各國及國際組織的發展援助，如聯合國自 1960 年代開始對緬甸進行發展援助活動，緬甸在 1987 年被聯合國給予低度發展國家之地位，可獲得特別技術、發展援助及低利貸款。儘管在 1988 年，美國政府宣布除了人道援助外，停止對緬甸各項經援，直至 2012 年，美國才派駐緬甸大使，開始關係正常化。而目前，國際各組織以及各國的對外援助機

構都積極參與緬甸發展，如世界銀行、美國國際開發總署、日本國際協力機構等。然而，中國等新興國家在緬甸的援助模式，亦可看出國際發展援助的趨勢，各國對緬甸的發展援助，也不乏於希望藉由援助將母國企業帶入緬甸投資發展的援助方法。

1、 世界銀行（World Bank）

世界銀行駐緬甸之通訊處主任 Kyaw Soe Lynn 指出緬甸才剛從軍政府轉型為民主政府，很久未對國際社會開放，加上其剛從封閉的經濟體系轉向開放是經濟，當中仍有很多需要發展的地方，能源目前為政府的一大挑戰，而私人企業要發展經濟，電力也為相當重要的一個項目。

> ”*Myanmar need a lot of things to development. We close long time and we are just open to the international community and just condition from the Military government to the democracy. Also we condition from the close economic system to the open economic system and also the country is transforming. So this country need lots of different sector. Energy is also one of the biggest challenge for the government, also for the private sector to improve the economy. So many parts need to develop.*”（*World Bank, Kyaw Soe Lynn, interview, 2016/9/28*）

世界銀行與緬甸鄉村發展部合作，邀請私人公司對世界銀行於緬甸的標案進行投標，不只是在電力方面，亦有其他經濟系統、鄉村轉型等計畫，而其中遴選得標企業的方式，世界銀行自有一套選擇標準，雖計畫皆由世界銀行付款，但是決定得標者仍為緬甸的鄉村發展部，世界銀行只負責提供相關標準，後續計畫的維修則由緬甸當地政府負責。

> *“WB had the guidelines so they must follow the WB guidelines, but the decision is on department of rural development, they will invite the tender and choose and select and decide which company can win the tender. From the WB site, we provide the guidelines.”*（*World Bank, Kyaw Soe Lynn, interview, 2016/9/28*）

而上一節亦提到世界銀行亦已於 2013 年與緬甸簽訂電力計畫，提高燃氣發

電，並加強緬甸電力部與電力企業的能力；而後更於與 2015 年與緬甸政府簽訂國家電力發展計畫，提供其 4 億美金予緬甸政府發展 2016-2021 的國家電力規劃，並給予技術援助。

2、 美國國際開發總署（USAID）

美國國際開發總署在緬甸已有多年的援助計畫，而其中多為災後援助或是人道援助，如納吉斯風災以及改善糧食、農業、水等項目。但在電力援助上面，目前未有相關的援助計畫。美國國際開發總署駐緬甸的發展項目的監督計畫人 Dr. Harrity 即指出：「在電力方面援助，其他國家以及組織已有多項計畫，美國國際開發總署致力於人道援助上，發展不同面向的援助計畫。」

但私人企業如美國通用電氣公司（General Electric Company）也協助緬甸增加燃氣發電量，並與緬甸電力公司簽署相關協議，對緬各地所安裝的通用電器燃氣渦輪發電機進行維修與升級，預計可增加 30 兆瓦的發電量（仰光台灣貿易中心，2015）。另外，美國 Quasar Resources LLc 能源公司也計畫投資緬甸 3 至 4 億美元開發太陽能、水電等電力項目，正在與緬甸政府各部進行協商階段（中華人民共和國駐緬甸經商參處，2016）。

3、 日本國際協力機構（JICA）

日本和緬甸自 1954 年簽訂和平經濟協議後，至今已有 60 年的友誼關係，這也是影響日本長期對緬甸進行發展援助的因素之一，對緬甸的官方發展援助幾乎也都為無息貸款，利率非常小（如 0.1%）。在經濟合作的計畫分成三個領域，其中即包含技術援助（Technical Assistance）、贈予援助（Grant aid）與軟貸款（Soft-loan[3]）。一在改善人民生活、二是協助能力建設與體制發展以維持經濟和社會、

[3] 軟貸款（Soft-loan），又稱軟融資或是優惠資金，是低於市場利率的貸款，有時可能為零利率貸款，也可能給借款人提供較長的還款期（Retrieved from : http://marketbusinessnews.com/financial-glossary/soft-loan/）

三是協助發展基礎設施與相關系統以達永續經濟發展。在電力方面也有相當多的援助，如水電站等水力發電系統，其中，能源方面如仰光發電廠和變電站的修復（Rehabilitation of Power Station and Substation in YGN）、魯比達二號水電站的修復（Rehabilitation of Baluchaung(Lawpita) No.2 Hydropower Plant）以及協助緬甸規劃全國電力總體規劃計畫（Formulation of National Electricity Master Plan）等等，仰光發電廠的援助即為軟貸款、魯比達水電站的援助為援助，而全國電力計畫的制定則是技術協助的部分（Mi Mi Cho，2016）。而在緬甸的太陽能相關發展援助相對他國較少，但亦指出緬甸在離網地區的太陽能計畫是逐年遞增的。日本對緬甸援助所用的器材與設備當然也希望是日本製造，但其認為緬甸政府有權利選擇他們想要的設備，而若是無償援助的部分則一定會使用日本的商品，支援當地的其他物資等也會使用日本製造的。目前，日本在緬甸主要的計劃如電力計畫、高速公路、鐵路以及交通項目。而日本在緬甸的各項計畫遍布整個緬甸，亦不只在城市地區，鄉村地區也有相當多的援助計畫。

> *"We have three type of plan. 1. Loan aid: we had feedback, in this type, Myanmar government can use what kind of products they want. 2. Assistance: 3. Grant aid: this type we use the products made in Japan."（ JICA, Mi Mi Cho, interview, 2016/9/30）*

4、 中華人民共和國

中國在緬甸有相當多的援助計畫，從緊急物資援助到電力、國家發展等。而因中國與緬甸經貿往來合作已久，中國亦是緬甸最大投資來源國，在 2014 年所累計的對緬投資金額即高達 146.7 億美元，佔緬甸外資總額的 27.7%（喻頂成，2016）。目前光是在電力發展合作上就有相當多的合作計畫，如 2014 年，中國公司協助緬甸完成國家電力規劃報告，由緬甸電力部、中國三峽集團及中國水電顧問集團昆明勘測設計研究院三方合作，為企業自主援助緬甸國家建設的援助計畫。在 2012 年與緬甸電力部簽定協議，由中國長江三峽集團援助緬甸電力部 380 萬美元，緬甸電力部委託中國水電顧問集團昆明勘測設計研究院對緬甸電力系統進行研究，規劃緬甸電力發展，而此一計畫深受緬甸電力部的認可。而後，中國三

峽集團更和緬甸電力部簽署了孟冬水電站、丹倫江水電站等諒解備忘錄，中國水電顧問集團昆明勘測設計研究院亦被緬甸電力部和三峽集團選為緬甸電力系統規劃實施單位（台灣經貿網，2014）。

2015 年緬甸遭受洪水災害，造成多處地區電力設施損毀嚴重，中國官方即與中資企業合作，捐助緬甸災區電力設備重建，於 2016 年簽訂物資援助協議，將電力物資分三批交付緬甸，其中如電纜、變電站等相關電力設備。而其中的電力相關設備皆是由中資企業提供，將增進中緬電力合作，亦同時帶動中國企業向緬甸電力市場發展（國家能源局，2016）。

(三)小結

緬甸政府積極發展全國電力項目，國家電氣化計畫期望能在 2030 年達到全緬通電，其中更是積極發展可再生能源，在國家電網未能及時布及的地區，建設小型水電站、風力發電與太陽能發電系統。而對於想快速發展經濟的緬甸而言，電力發展為一重要發展項目，若儘早將各省電力設備設置完成，對於緬甸各項發展皆是一大助力。而要在 2030 年將電力擴及至各省區域，還需要有燃氣、水力、太陽能等其他發電設備的建造，以補足中央電網無法迅速布及的區域。而緬甸政府將太陽能等離網區域的電力系統交由其他國家及國際組織協助，以彌補緬甸政府資金不足的問題，對於其他欲進到緬甸投資的國家也是一大機會。

緬甸從電力發展合作部分來看，國際發展援助趨勢走向合作夥伴關係，開始試圖加強與受援國的協調性與計畫連貫性，亦認知到援助國與受援國達成夥伴關係的援助是最有效的共識，如世界銀行、日本協力機構皆與緬甸政府溝通協調後，發展緬甸當前最需要的援助計畫。而像中國與緬甸之電力援助計畫此一案例，將 ODA 用於提高受援國吸引外資的魅力，同時亦能利用對外援助為援助國的產品和服務開拓海外市場，為海外投資開闢道路。除此之外，讓私部門直接加入援助計畫，亦可緩解受援國生產資金不足的情況，也可以推動雙方企業間的合作，主要目的在於實現合作雙贏與共同發展。

國立政治大學 National Chengchi University

伍、 臺灣公私部門對緬甸的電力援助與發展

緬甸政府廣邀世界各國協助緬甸發展電力，訂定 2030 年全國通電的目標，在電網難以即時不及的鄉村，積極發展再生能源與小型發電站。各國在協助緬甸發展電力的同時，也期望透過援助將母國的相關企業帶入緬甸發展。臺灣雖面臨外交困境，與緬甸亦非邦交關係，但仍將緬甸視為積極發展合作的對象。目前，臺灣官方對緬甸援助以及私人企業對緬甸的投資發展中，皆有電力此一項目，以下以臺灣目前與緬甸的電力援助作為主要深入探討的例子，並將公私部門在電力部分的發展合作做比較分析，找出臺灣目前對外援助以及發展合作的困境。

一、 公部門與緬甸的發展合作

國合會透過投資融資、技術合作、人道援助等方式協助開發中國家經濟、社會、人力資源發展、增進與友好國家或開發中國家的經濟關係，或是提供遭受天然災害的國家及國際難民人道協助。近年來自緬甸開放後，國合會積極接洽緬甸當局，而國合會駐緬甸辦事處於 2014 年正式成立，也與當地洽談農業投資計畫合作之可行方案，並依照當地現況需求，先行推動部分投資計畫。目前，國合會對於緬甸的援助發展主要是以「技術合作」的方式進行，投資融資部分尚未有成形的案子，而國合會處長亦提到說：「國合會的屬性類似於日本的開發援助機構 JICA、美國的 USAID，有有償以及無償的援助方式，有償即為投資融資部分，是需要回收金錢援助的，而無償即是技術合作方式，單純提供資金上的協助或是技術上的輔導。」

直至目前為止，國合會與緬甸的交流形式仍以技術合作的方式在進行，主要分成兩個部分：一是提供獎學金與研習班的名額，讓緬甸的相關人員可以到台灣來學習所需的技術，如農漁業、資通訊、環保等，這些屬於無償的部分；二是捐贈太陽能照明設備，因緬甸目前電力的設施非常匱乏，故國合會透過一些客製化

的設備來提供緬甸的鄉村照明。

緬甸官方對外提出的發展協助有部分即是在基礎建設，緬甸地有臺灣的 19 倍之大，6 千萬的人口大部分分布在鄉村地區，而其鄉村地區照明設備缺乏，故希望臺灣在太陽能技術方面提供緬甸協助，以增加鄉村的基礎照明設施。國合會在 2013 年赴緬甸辦理鄉村照明展，將臺灣廠商之太陽能源照明產品介紹給緬甸與會官員以及一般民眾瞭解。更在 2014 年配合緬甸政府的政策與請求，派專家，赴緬甸實地勘察太陽能光電技術應用於解決緬甸鄉村照明的可行作法，並希望以永續經營的模式為基準，作為未來與緬甸政府雙邊合作之架構。

雙邊於 2016 年 1 月簽訂了「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」，由外交部出資二十萬美元的硬體設施費用，及國合會出資十五萬美元的顧問諮詢服務費用，對緬甸的馬圭省（Magway Region）及實皆省（Sagaing Region）兩個鄉村援贈太陽光電系統與照明設備，派遣專家提供當地村民供電站經營與維護之技術能力建構，並導入使用者付費機制，希望藉以發展財務可行的營運模式，供緬甸政府參考（國合會，2016）。然而，計劃籌備與執行時間稍冗長，直至今（2017）年 2 月才完成廠商招標，現正進行相關設備移送與施工。放眼未來，目前仍僅有「技術示範」的參考功能，缺乏擴張市場的積極性。

然而，外人在緬甸投資，受當地政治現況影響，雖說外人投資為其政府樂觀其成的，但實際上國合會在推動設置駐緬甸辦事處以及其他合作方案時，因其政治體制尚未健全，整個法規以及文官體制尚未建構完成，在洽談中難以觸及到核心，所有大小事幾乎都只能與部長級的人員洽談。而另一方面則是因臺灣與緬甸無官方上的外交關係，緬甸官方須顧及其與中國大陸的外交關係，以及其所設的一中限制，在官方層面上無法與臺灣有太多的實質互動。

二、 私部門與緬甸的發展合作

近幾年緬甸積極向外尋求發展合作，除了各國官方政府與國際組織以外，亦有許多私人企業欲與緬甸合作，希望藉此打開東南亞市場，然而也因緬甸投資發

展仍有諸多限制，台商在緬甸貿易活動仍不及其他國家多，但仰光台灣貿易中心持續在緬甸辦理電力電機展覽，也與緬甸相關單位合作在臺灣辦理緬甸展覽，希望能將臺灣廠商帶入緬甸，也增加雙邊貿易活動。

在私人企業的電力發展合作部分，大同公司於 2012 年透過華僑進入緬甸開發，並於同年設立大同緬甸辦事處，並開始與當地家電商合作賣大同家電系列產品。而在 2014 年被當地人遊說捐贈太陽能光電系統，透過其泰國分公司於同年計畫援贈太陽能發電系統設備予緬甸鄉村，總預算為二十萬美元。考量供電需求與影響力，最後選定離首都奈比都車程一小時左右的仰光省兩個村莊作為援助地點，於 2015 年，完成兩套「10KW 太陽能發電／6KW 汲水系統」的設置，不到一年就完成太陽能發電系統的建設，並承諾包下後續維修工作。希望藉此系統提升村民生活水準，使其擁有乾淨的水及基本的電源，可有效供應照明，且作為政府的太陽能系統示範雛形。至 2016 年底，捐贈的太陽能光電系統仍在運作，共維修兩次，而後續的維修保固仍會持續進行。

大同緬甸分公司董事長王希聖亦指出:「*緬甸的仰光省用電即佔全國的50%，其偏遠地區電力相當缺乏，整個緬甸有 6 萬 2000 多個村莊，在偏遠地區的村莊導入電網較為困難的情況下，太陽能發電系統即為一替代方案，故太陽能發電系統在緬甸有潛力發展。且以臺灣太陽能發電系統的品質及售後服務，勝於其他價低卻品質參差不齊的太陽能面板，希望未來能靠品質、保固打入緬甸電力的中高階市場。*」

世界銀行在 2015 年下半年提出提供緬甸 4 億美金的無息貸款，給與緬甸用於 2016-2021 的國家電力規劃，其中包含了偏鄉太陽能發電系統的設置。然而也因這筆資金並非緬甸政府預算，而是國際援助資金，緬甸政府可多考慮品質與售後服務而非價格。大同公司即認為此為一大商機，迅速成立大同緬甸分公司，透過當地合作夥伴參與世界銀行 2016 年展開的第一期投標，而其即以原先援助緬甸鄉村太陽能發電系統的經驗、知名度與人脈，爭取此一計畫中大部份的合約。儘管世界銀行審核週期長，結果雖仍未知，但該公司也已準備投標世界銀行 2017 年第二期的計畫，充分展現爭取緬甸市場的企圖心。

而其他如士林電機、中興電工、吉業有限公司等企業亦看中緬甸電力市場，

已積極在緬甸尋求當地合作夥伴，欲發展電力相關產業。如中興電工近兩年也積極參與電力電機展，將其電力設備帶進緬甸，推出家用型智慧微電網系統，適用於電網電力不穩定的偏鄉及離島地區，並結合太陽能發電系統的使用，可供一整個緬甸村莊使用。而中興電工氫能研發中心的李經理也表示：「*目前世界資源陸續進到東南亞投資，在各國的發展策略也不同，如緬甸目前為極為缺電之國家，希望能在緬甸發展電力市場*」。另一個欲進入緬甸發展電力市場的例子為吉業有限公司，其找來當地專業顧問，希望能開發緬甸柴油、天然氣等中大型發電機市場。

而其他相關例子，如資策會國際處在外交部的支持下，與緬甸電腦工業總會於 2016 年共同於緬甸推出第一輛太陽能行動貨櫃電腦學習中心，其太陽能板及儲電設備即為大同公司所捐贈，而車上的筆記型電腦為宏碁電腦所捐贈，此一電腦中心已於 2016 年 10 月 2 日正式贈送並啟用。希望能在緬甸推展縮短數位落差的計畫，並推廣臺灣的資通訊產品。

圖 5-1 緬甸太陽能行動貨櫃電腦學習中心

圖片來源：大同緬甸分公司王希聖董事長

三、　公私部門與緬甸之電力發展合作有效性分析

本文將公私部門與緬甸之電力發展合作作為案例，對比其中對外援助以及後續發展合作模式的差異，並以援助有效性探討我國公部門對外援助的實質效益，檢視臺灣當前對外發展援助的模式，並找出其不足與可改革的方向。以下先將本文對於援助有效性的範疇與定義做一說明再進行分析：

(一)援助有效性

自援助有效性議題興起後，各國皆開始注重受援國的實際需求，並進行協調磋商，以將發展援助效益擴大。本文已在國際發展援助理論回顧與探討部分，將當前援助趨勢與有效性做過介紹，亦在我國對外援助部分將我國對援助有效性之執行方式做一說明。而新興援助國將受援國視為經商夥伴，將援助目標訂在提高受援國吸引外資的魅力，以及擴展援助國企業進行海外投資能力等。加上，發展援助的另一關鍵「私部門的參與」，給予援助國更多的援助資金，同時亦協助企業向海外拓展貿易市場，對受援國而言得以得到發展，援助國亦可拓展貿易，為雙贏模式。

從上述國際社會所指出的援助有效性、當前新興國家對外援助的模式以及私部門的參與，本文將援助有效性探討的問題放在與受援國的協調發展、援助的實質效益等範疇，來分析目前臺灣對緬甸的發展合作改革方向。以下將仔細列出並說明：

1、 與受援國的協調發展：援助國與受援國達成夥伴關係的援助，考量其實際需求與現實狀況，給予受援國自行定義需求事項，再訂定符合效益的援助框架。

2、 援助的實質效果：對受援國而言，援助是否有達成其欲發展的目標與預期結果，也就是效益（Effectiveness）；對援助國而言，是否有替援助國帶來當初訂定援助欲發展的效益。而評估援助的實質效果即包含了：援助效率與效能，

是否運用最少量資源以達成預期成果，以及是否能帶動援助國的企業向外發展並助長受援國當地發展。

3、 落實永續發展目標：援助計畫是否能持續進行，對受援國而言，在援助國資源撤離後，（經濟、商業、技術）可持續發展；以及援助國能落實計畫延續移轉。

(二)公私部門與緬甸之電力發展比較分析

緬甸當前因基礎建設不足，國家電網難以迅速布及廣大的鄉村地區，故引進了各國的太陽能發電及其他小型發電站等設備，希望藉由各國組織、企業的援助，儘速的達到全緬通電的目標。在各國皆紛紛進入緬甸發展電力的同時，臺灣亦與緬甸積極的討論合作計畫，然而臺灣與緬甸之發展合作受到雙邊政治、歷史影響，在官方發展合作上，目前皆為無償及技術合作計畫。自接觸以來實際發展的項目也不多，除了在經費上的限制以外，亦有中國大陸的政治因素影響。以電力來說，目前只有「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」，也未有後續計畫的簽訂與發展。相較於官方，民間發展合作較為容易，雖有基礎建設不足、文化與法令因素等影響，但私部門與緬甸的發展合作仍較官方有較多的發展項目與計畫，以電力來說，如大同公司在緬甸的「太陽能發電／汲水系統」援贈計畫，亦有其他如中興電工、國泰世華等私人企業的電力投資發展。

以上述之電力計畫內容來看，將國合會的官方援助與私人企業大同公司之電力發展合作的計畫內容、金額、目標與執行時間等做一個比較分析，以從中找出優缺點以及未來可能發展模式，如下表：

表 5-1 公私部門在電力發展合作項目之比較分析

計畫內容 公、私部門	公部門	私部門
計畫名稱	緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫	緬甸「太陽能發電／汲水系統」計畫
規模	未知	兩套 10KW 太陽能發電及 6KW 汲水系統
計畫金額	外交部 USD$200,000 (硬體設施) 國合會 USD$150,000 (顧問諮詢服務)	USD$200,000
計畫時間	2014-2017 年（勘查－建置）	2014 年-2015 年（勘查－建置）
計畫目標	提升受惠村莊居民管理供電站的能力及意願，使供電站能自主營運並有良好、穩定的供電品質。	藉著該系統的建置，提升村民生活水準，使其擁有乾淨的水及基本的電源。
計畫地點	緬甸馬圭省(Magway Region)及實皆省(Sagaing Region)各 1 個地點	距離首都(Naypyitaw)一個多小時的車程的仰光省兩個村莊
執行方式	國合會及外交部共同出資，由國合會管理資金，並由負責採購、運送及安裝供電系統及照明設	透過臺緬交流協會協助，由大同公司援贈緬甸村莊太陽能發電／汲水系統，並負責

	施。緬甸鄉村發展司負責遴選、委任臺灣專家提供顧問諮詢服務、器材設備的緬甸境內運送，以及協調村民參與供電系統及村內配電網路架設工作。而後續廠商於保固期間負責維修。	系統的建置，以及後續維修服務。
未來可能之發展模式	導入使用者付費模式，希望藉以發展財務可行的營運模式，未來才能往有償之合作模式發展。	藉由援贈作為開端，爭取世界銀行投標案，希望藉此打入緬甸電力市場，拓展經貿機會。

資料來源：國際合作發展基金會、大同緬甸分公司

將本文所要探討的援助有效性相關範疇帶進兩者進行比較：

1. 與受援國的協調發展：

國合會在 2013 年赴緬甸辦理鄉村照明展後，2014 年受緬甸政府邀請，勘查緬甸鄉村照明設施建置的可行地點與作法，雙方經洽談與討論後，於 2016 年簽訂「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」；大同公司亦是因緬甸當地人提出相關電力需求，經過相關計畫與地點評估後，訂定緬甸「太陽能發電／汲水系統」援助計畫。在此一部分，我國國合會與大同公司皆予受援國自行定義需求事項，再訂定相關援助計畫，達成與受援國的協調發展。

2. 援助的實質效果：

緬甸官方對外提出的發展協助部分即是在基礎建設，其鄉村地區照明設備相

當缺乏，希望各國在離網地區的電力設備上提供緬甸協助，以增加鄉村的基礎照明設施。故對緬甸而言，其最終目標為達成 2030 年全國通電計畫，而國合會與大同公司對其鄉村的太陽能設備的捐贈，都能協助緬甸往全緬通電目標邁進一步，在受援國的援助效益上，皆有實質效果。而國合會對緬甸進行援助計畫，其除了希望能協助發展中國家發展之外，對於我國而言，能將臺灣產品形象帶進緬甸，讓當地人知道臺灣的品質，未來能帶動企業往緬甸發展。而大同公司對緬甸鄉村進行太陽能系統設備援贈，冀提升村民生活水準，亦希望能將大同的電力產品帶進緬甸，發展相關項目。

然而若以援助效率與效能來看，同樣是援贈兩個鄉村太陽能光電系統設備，國合會與大同公司就展現不同的效率與發展模式。國合會以 20 萬美元的硬體設備費用與 15 萬美元的顧問諮詢費用，援贈太陽能光電系統與顧問諮詢，而大同公司則用 20 萬美元援贈自家太陽能發電／汲水系統，自行負責後續維修相關事務；而雙方皆始於 2014 年於緬甸進行相關地點勘查，大同公司於隔年 2015 年即完成系統建置，國合會直到 2016 年 1 月才簽訂「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」，2017 年 2 月才完成國內廠商超標，目前正在進行相關設備的運送與安裝當中，預計於 2017 年 6 月完成相關系統建置。就計畫時間來看（如圖 5-2），即可看出國合會因官方援助程序複雜，較大同此一私人公司慢了 1 年以上。若將時間內所花費的其他人事成本與外部成本做比較，國合會所花費的時間與程序效能即相差甚大。

國立政治大學 National Chengchi University

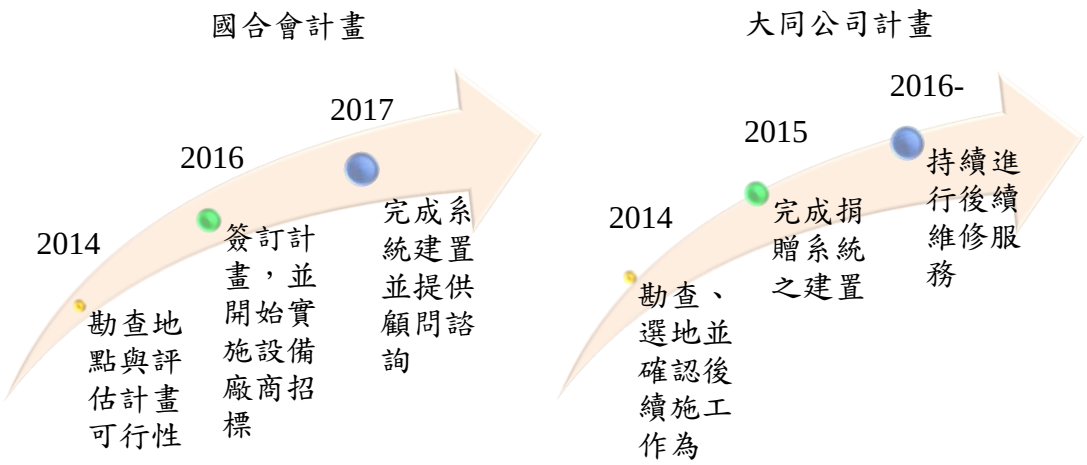

圖 5-2 公、私部門對緬甸電力援助發展計畫流程圖

資料來源：作者根據計畫資料自行繪製

再看到援助目標，先是以通電為主，國合會在此一計畫中為技術合作與無償模式，導入使用者付費模式，亦是希望藉由發展財務可行的營運模式，讓緬甸村莊得以持續發展，未來才能朝向有償之合作模式發展；而大同公司則是無條件贈與相關系統並承包下後續的維修，並另外設置了汲水系統，希望村民能有乾淨的水源與電力可使用。目前，國合會尚未建置完成，結果是否能達到自行營運還不可得知。而對於援助者而言，國合會向外援助，除了希望能協助發展中國家發展，增進友好關係，並建立永續發展的夥伴關係；而對於大同公司而言，藉由援助緬甸太陽能發電系統的經驗、知名度與人脈，爭取世界銀行投標案，為其進入緬甸電力市場發展的契機與助力，目前也已成立大同緬甸分公司，對世界銀行在緬甸的電力標案進行投標，可見其擴展投資發展的決心。

從此兩種模式來看，國合會希望藉由廠商的後續維修保固，將企業帶入緬甸電力市場，然而此一模式所費時間相對較長，且限於外交預算，若與其他國家之援助計畫相比，對緬甸之吸引力則較小。大同公司的援贈模式以及後續發展，則類似目前新興援助國的對外援助模式，透過外援，讓企業得以向外發展，達到雙方共同受益的合作模式。

3. 落實永續發展目標：

就國合會在緬甸的光電計劃來看，其聘請顧問指導當地民眾發展自行營運模式，亦是希望當地村莊能持續使用此一計畫所產生的電力，對於當地社會而言有永續發展的可能性。但對於國合會對緬甸的計畫發展之永續性，因臺灣在國際上政治立場因素，官方發展備受阻撓，在緬甸與中國較密切合作的情況下，臺灣官方要與緬甸進行發展合作也多番被阻擋，加上援助資金的限制，多項發展援助計畫皆為一次性的，未有後續的合作計畫，故此目標並未達成。而對從大同公司對緬甸村莊之援贈，結合集水系統，同時發電並產生乾淨的水源，維修工作是由臺灣大同技術人員教導當地技術人員後，一直持續地進行後續維修。再就大同公司來看，其能以援助計畫作為助力，繼續在緬甸發展電力事業，此一情況對緬甸與大同公司而言，皆是持續發展的好機會。

從上述比較來看，大同公司對於緬甸的援助帶動投資此種方式，與目前國際上新興國家對外援助為同一種模式，一如中國在緬甸透過援贈來擴展市場的模式，其對於緬甸的援助物資皆結合其國內的企業，使用國內企業的設備對緬甸進行援助，如此以來，不僅能緩解其對外資金不足的情況，更可擴大援助的規模，並推動母國企業與受援國企業間的合作，帶動中國產品出口。類似此種藉由援助計畫帶動母國廠商向外擴展商機的模式，我國亦曾在 2011 年與歐洲復興開發銀行合作推動綠能相關計畫，鎖定太陽光電、LED 路燈或 LED 交通號誌為優先融資項目，透過本計畫提供我國優勢產業廠商取得該地區相關商機的機會，並藉此擴大技術合作援外效益，整合民間企業資源，協助其國際參與（國合會，2011）。

整體比較之後，我國官方在緬甸的發展合作在難以有更多合作計畫的情況下，若能將官方援助與民間合作相結合，將私部門之優勢產品帶入官方對外援助，亦可以國合會在緬甸成立的名義「外國公司」作為發展基礎，與緬甸進行發展合作活動，不僅能緩解官方對外援助資金不足，亦能協助私部門向外擴展市場。以電力此一案例來看，若國合會對緬甸之援助，直接將私部門納入援助計畫之中，由私部門直接提供電力援助之系統設備，不僅是給予私部門對外擴展的機會，亦能突破官方對外援助資金限制的問題，並讓臺灣與緬甸有持續發展的合作關係，如圖 5-3 至 5-4 之變化。

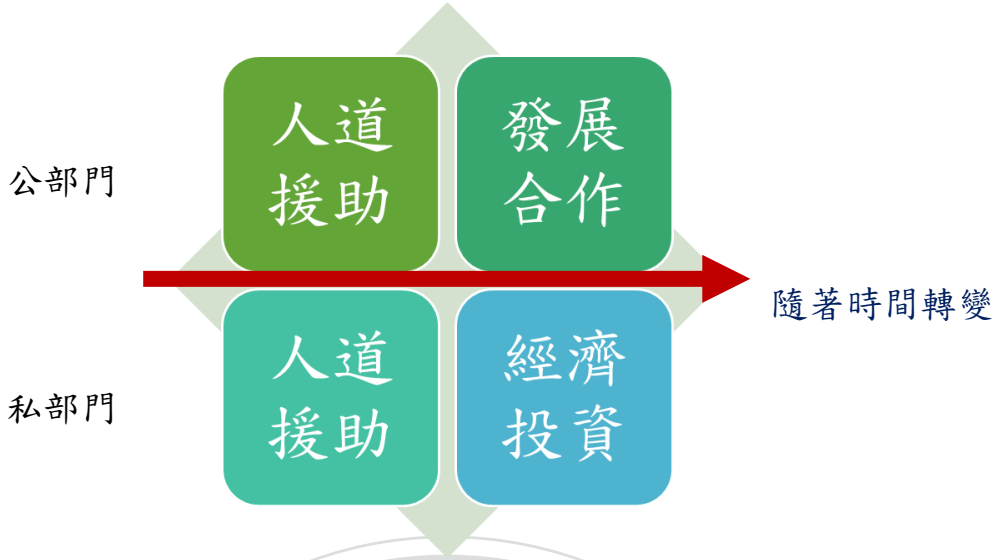

圖 5-3 公私部門對外援助之發展

資料來源：作者自行繪製

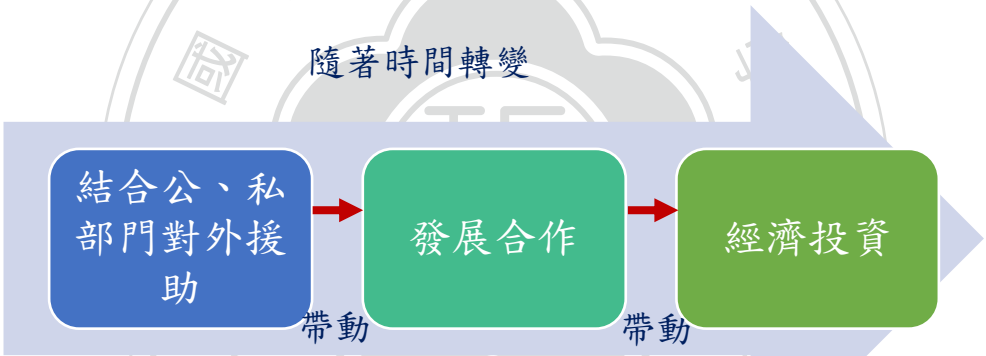

圖 5-4 結合公私部門後對外援助之發展

資料來源：作者自行繪製

四、 小結

(一)公私之間

目前我國對緬甸之援助計畫皆為無償援助與技術合作，尚未發展有償的相關援助計畫，然而以國合會在緬甸的光電計畫作為案例分析，可發現我國對外援助

之限制與不足，如外交部援助資金的限制，以及我國整體對外援助金額的規模相較他國較小，又有政治因素的干擾，使得官方對外援助時常受阻。儘管我國曾有透過援助計畫，將我國優勢產業廠商帶入受援國並取得相關商業機會的案例，但在緬甸此一發展合作對象，因政治因素干擾較多，要以援助帶動外交關係或是投資，較難有發展的可能性。而「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」之實行，整體計畫籌備與執行時間與我國私部門以及他國對緬援助相較之下過於冗長，直至今年 2 月才完成廠商招標，正進行相關設備移送與施工階段。放眼未來，此一計畫模式仍僅有「技術示範」的參考功能，缺乏擴張市場的積極性。

國際上多有以援助帶動投資的私人企業，如中國電力企業以援助緬甸，再逐步往緬甸擴展並接下多項電力項目之興建。我國大同公司儘管一開始是受到緬甸當地人遊說捐贈太陽能發電系統予緬甸鄉村，但因其援助計畫的相關經驗，加上知名度與人脈，近年來即參與緬甸與世界銀行之國家電力發展計畫，並成立大同緬甸分公司與當地合資企業一起進行世界銀行太陽能計畫的投標，亦爭取了大部分的合約投標資格，充分展現其爭取緬甸電力市場的企圖心，亦與新興國家對外援助模式相同，以援助帶動投資。

國立政治大學 National Chengchi University

(二)他國經驗

緬甸政府的國家電氣化計畫旨在 2030 年全緬通電，其中更是積極發展可再生能源，在國家電網未能及時布及的地區，建設小型水電站、風力發電與太陽能發電系統。緬甸政府將太陽能等離網區域的電力系統交由其他國家及國際組織協助，亦能彌補緬甸政府資金不足的問題，對於其他欲進到緬甸投資的國家也是一大機會。目前，亞洲開發銀行、世界銀行等國際組織對緬甸的援助項目中都有電力的部分，且為一重要項目，特別是農村地區的照明設備。

而其他國家，如日本援助機構（JICA）在緬甸電力方面也有相當多的援助，如水電站等水力發電系統。目前正在進行的水電站計畫 Baluchaung NO.2 即為無償援助，升級原有的水電站，希望能確保其安全性以及供電穩定性，其他還有如

仰光配電改善計畫等貸款援助以及後續支持其國家電力計畫的規劃。而其所用的器材與設備在無償援助部分使用日本之產品，其他模式當然也希望是日本製造，但亦給予緬甸政府選擇他們想要的設備的權利，然而亦希望能帶動日本產品在緬甸的發展。

中國在緬甸有相當多的援助計畫，從緊急物資援助到電力、國家發展等。而因中國與緬甸經貿往來合作已久，中國亦是緬甸最大投資來源國，目前光是在電力發展合作上就有相當多的援贈物資，如 2015 年緬甸遭受洪水災害，中國官方即與南方電網公司、國家電網公司、華能集團公司、大唐集團公司、國家電力投資集團等 8 間中資企業合作，捐助緬甸災區電力設備以助重建。而中國在緬甸的投資主要也是電力部分，因土地接壤因素，水力發電為一重要發展項目，相關企業投資如南方電網公司，在中國參與大湄公河次區域經濟合作開始，即參與與緬甸的各項電力發展計畫，也是大湄公河次區域電力發展的中方執行單位；另外如中國華能公司 2006 年初開始與緬方接觸，並開始開展水電開發合作的相關工作；還有中國電力投資集團公司、中國大唐集團公司等企業也進入緬甸水電市場，多數也都獲得緬甸政府授予的專案開發權。

2009 年中緬雙方在緬甸首都內比都簽訂了 16 項合作協議，其中中國大唐集團公司於太平江的一級水電站，然而，2011 年順利營運後不久，緬甸政府軍與克欽獨立軍即在此處爆發槍戰，迫使水電站停止生產，只能由緬甸當地技術人員值守，保持定時抽水系統的運作。直到 2013 年 3 月才開始運作，4 月成功向緬甸八莫地區供電（中國水力發電工程學會，2014）。儘管中緬水電站的設立，多處受到緬甸邊境戰事的影響，但在克服重重障礙後，水電站的發電與利潤對緬甸和中國來說都相當可觀。

而中國與緬甸之電力援助計畫此一案例，將 ODA 用於提高受援國吸引外資的魅力，同時亦能利用對外援助為援助國的產品和服務開拓海外市場，為海外投資開闢道路，為目前新興國家對外援助的模式「以援助帶動投資」。除此之外，讓私部門直接加入援助計畫，亦可緩解受援國生產資金不足的情況，也可以推動雙方企業間的合作，主要目的在於實現合作雙贏與共同發展。

(三)臺灣對外援助之啟發

國合會與緬甸的交流形式目前仍以技術合作的方式在進行，主要分成兩個部分：一是提供獎學金與研習班的名額，讓緬甸的相關人員可以到台灣來學習所需的技術，如農漁業、資通訊、環保等，這些屬於無償的部分；二是捐贈太陽能照明設備，因緬甸目前電力的設施非常匱乏，故國合會透過一些客製化的設備來提供緬甸的鄉村照明。而發展至今，國合會對於緬甸的援助發展主要是以「技術合作」的方式進行，投資融資部分尚未有成形的案子。以先鋒計畫來看，目前僅有「技術示範」的參考功能，缺乏擴張市場的積極性。

而目前，外人在緬甸投資仍受當地政治現況影響，雖說外人投資為其政府樂觀其成的，但實際上國合會在推動設置駐緬甸辦事處以及其他合作方案時，因其政治體制尚未健全，整個法規以及文官體制尚未建構完成，在洽談中難以觸及到核心，所有大小事幾乎都只能與部長級的人員洽談。而另一方面因臺灣與緬甸無官方上的外交關係，雖已設立辦事處，但緬甸官方須顧及其與中國大陸的外交關係，在官方層面上無法與臺灣有太多的實質互動。

臺灣對外援助機構的特色及組織功能的演變，受到過去 40 餘年國內經濟發展經驗的影響，也為因應國際援外趨勢，將過去單純的援助，轉型為與受援國進行合作發展，訂定較完整的發展合作計畫，以發揮援助效益。而從對外援助歷程來看，可看出我國目前對外援助受外交政策及援助規模影響，多半都為無償援助模式，不僅於邦交國，對於非邦交之國家也以無償援助為主。如 1996 年開始援助的甘比亞蔬果種植，發現臺灣對外援助只重視外交考量、宣傳我國亮點，而不重實質的現象，目前我國對緬甸的發展援助合作模式，在金額上不及其他大國，在援助合作效率上，亦不及私部門的情況下，應注重援助的實質效益，集中資源以提升援助的效益，而非追逐援助計畫的數量，並結合公、私部門資源，以擴大技術合作援外的效益，並帶動私部門發展。

而國合會若是要轉型以投資融資為主，受限於投資比例只能佔 3 成，加上國合會受行政院法令監督，計畫投資以美金 20 萬為上限，援助實質效果較不如預期，國合會駐緬甸辦事處黎主任也指出說：「因預算有限，不能長期投資發展，

未長期投資發展，當資金資源不足撤走人員時，就可能會中斷當地成長」，就援助效果與我國官方對緬甸之援助效率與效能來看，更看不出有何永續發展可能性。故若要以新興援助國家的對外投資援助模式為主的話，法令需要改善，否則難以運作良善，儘管投資不為國合會的主要功能，但亦有發展可能性。

雖說國合會援助緬甸有政治與外交上的考量，也成功地在緬甸設立辦事處，然而，目前的官方合作上仍被多處侷限，若要更突顯價值，國合會駐緬甸辦事處是以「外國公司」名義在緬甸成立的，以當地情形發展，應可適用新興援助，將緬甸視為經商夥伴，並把官方援助的主要用途用於提高受援國吸引外資的魅力，以及擴展援助國企業進行海外投資能力。且在預算有限的情況下，將私部門帶入與公部門共同進行發展合作計畫，將可有更多的資金挹入。若能擴大臺灣公、私部門與緬甸的發展合作，甚至加強兩國經濟合作關係，即能達到援助效果，亦能協助私部門向外擴展，為一雙贏合作局面。

國立政治大學
National Chengchi University

陸、 結論：援助合作改革方向

發展援助議題至今仍為國際社會矚目的焦點，臺灣在從事國際援助方面，雖不及國際大國的規模，但也累積了半世紀的經驗，為國際上少數接受外援並成功發展轉型為援助國的例子。在國際新興援助國興起，及發展中國家的轉變後，對外援助趨勢逐漸朝向以「受援國」為主要核心價值的發展。緬甸蘊藏豐沛的自然資源、低廉的勞動成本，以及享有大湄公河貿易樞紐位置的優勢，在近年逐漸朝向民主化發展並對外開放，為世界各國爭相進入投資貿易的新興經濟體。本文藉由臺灣對緬甸的發展援助及合作現況作為案例，輔以當前國際援外趨勢，以及他國對外援助模式作為參考，將一手、二手資料加以運用分析，從中檢視臺灣與發展中國家的發展合作進程，提出臺灣發展援助改革的方向的建議。

臺灣在面對整個東亞地區整合的現今，臺灣與東協的發展合作情況將會對臺灣整體經濟產生重大的影響，我國應積極進入東協貿易體系當中，才不至於被排除在龐大經濟利益之外。本文所研究的官方與民間的援助發展合作以及其他國家（組織）的援助現況，可看出現今對外援助發展合作已逐漸走向援助帶動發展合作與投資的模式。此種新興援助模式不僅能解決援助資金不足問題，亦能帶動援助國的經濟向外發展。而我國因政治定位關係，在對外援助發展及合作時常因中國官方因素而難以發揮作用，但我國也應在援助時擺脫傳統政府贈與的心態，制定適時適宜的法規，並結合公私部門之資源，以援助帶動投資發展並輔助外交。為在政府援助時能有效利用有限的資金，必須理解援贈不僅只為人道考量，更為謀求雙方持續發展的契機。

依照本文所研究與探討的對外發展合作模式，可知目前我國對外援助上不僅有國際政治因素的干擾，亦有資金不足、法令限制的問題，在援助有效性的探討當中，也發現我國對外援助發展的效率與效果可能不與期望相當。就現況而言，我國在面對其他大國同時對緬甸進行發展援助，而援助資金與規模遠不及的情況下，又難以持續與緬甸政府進行計畫的合作，達成友好國家關係，更難有帶動私部門向外擴張的可能性。因此，本文提出我國國合會既然是以外國公司的名義在緬甸成立辦事處，在難以有更多官方發展合作的情況下，應將國合會對外援助模

式更朝向「投資、融資」的模式進入緬甸發展，以提升受援國吸引外資能力為主要目標，才能帶動其當地發展。

然而，國合會若要轉型成以投資融資為主的模式的話，除非投資比例高，否則仍有可能在政治外交上被犧牲。而目前國合會亦受法令監督，對外投資比例上限為 30%，而計畫投資也以 20 萬美金為上限，要轉型成投資融資為主的模式，必要先修改相關法令，將對外投資比例拉高，亦將計畫投資金額上限提升，儘管我國對援助金額逐年遞減，但是在援助數量多寡以及援助成效兩者取捨間，應以援助成效作為主要依歸，不追求計畫數量，而是實質達成的效益，才能有良好的發展合作品質與持續發展可能。

也因目前對外投資的計畫合作幾乎全無發展，在此一方面，我國應對私部門宣傳國合會此一對外投資融資的計畫，雖促進雙邊貿易不為國合會的主要宗旨，但在國際援助潮流的改變，與永續發展的策略下，為達到更高的援助效益，加強我國與發展中國家的連結，應拋下不以投資為主要功能的假想，轉型為能與受援國進行發展合作投資的模式，如此一來，能加強雙邊經濟連結，後續才有再發展更進一步友好關係的可能。儘管，援助帶動投資可能面臨投資保障的問題，我國在與越南、泰國等其他國家之民間投資甚多，皆有簽訂投資保障協議，未來我國與緬甸在投資合作逐漸增多的同時，政府亦要考慮投資保障之問題，才能加強臺緬合作的保障並促進更多發展。

而我國在 2016 年正式提出「新南向政策推動計畫」，即秉持著「長期深耕、多元開展、雙向互惠」之核心理念，將整合各部會、地方政府，以及民間企業與團體的資源與力量，其中一個發展面向即是經貿合作，期望能開創並促成雙邊貿易，創造一個互利共贏的新合作模式（行政院，2016）。然而，我國在與東協國家進行發展合作時，得顧及南海立場，因中國因素在官方對外發展尚有諸多限制，應著重於經濟貿易上，用援助換取商機，如中華經濟研究院 WTO 中心副執行長李淳則指出：「日本、新加坡等國家將援外資金用來取得國外基礎建設工程，將能帶入一長串的機電、設備、營運管理的廠商，臺灣支援外基金，七成用來鞏固邦交，等於將錢丟進水裡」（賀桂芬、陳顥仁，2016）。

依照前述之國際發展合作現況以及我國對外發展援助之困境，本文提出一些

相關的建議如下：

一、我國在進行援助發展時，應考慮更多的可持續性發展問題，讓雙邊的交流發展不只是短期性的交流。

二、臺灣在與這些未有邦交關係的國家進行雙邊互動時，若可從對外援助的模式改變成新南向政策主要論點之雙邊相互投資合作的模式，對於其發展與雙邊長期合作將更有幫助。

三、結合公私部門的技術與資源，擴大技術合作援外的效益，同時帶動私部門向外擴展貿易市場

在全球化下的今日，僅是透過援助難以促使一國持續向上發展，唯有結合投資才能促進發展，在我國目前的對外援助模式下更顯現此一情況的重要性。在這種思維以及新南向政策下，若能利用官方援助鼓勵我國私人企業對外進行投資，一方面是協助受援國發展當地資源與產業，另一方面亦能夠協助我國私人企業南向擴展經濟市場，這樣不僅可以提升政府援助效率，也可強化我國與受援國之經濟，對於我國與東南亞國家而言，皆能蒙受其利。而帶動投資加強雙方經濟關係之後，才能更進一步的輔助外交，達到進步夥伴、永續發展的援外目標。

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

參考書目

TaiwanIHA（2008）。*臺灣國際醫衛行動團隊前往緬甸進行醫療援助深獲好評*。取自 http://www.taiwaniha.org.tw/news1042/cnewcontent.php?news_id=22（檢索日期：2016 年 6 月 7 日）

中國水力發電工程學會（2014）。*緬甸太平江水電站：硝煙中的守護*。取自 http://www.hydropower.org.cn/showNewsDetail.asp?nsId=12437

中華人民共和國國務院（2014）。*中國的對外援助（2014）*。取自 http://www.gov.cn/zhengce/2014-07/10/content_2715467.htm

中華人民共和國駐緬甸經商參處（2016）。一家美國公司將在緬甸投資 3 到 4 億美元開發電力項目。取自 http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201610/20161001412895.shtml（檢索日期：2017 年 3 月 14 日）

中華民國紅十字會（2016）。大水退去才是考驗的開始——緬甸水患本會援助 2 萬元美金。取自 http://www.redcross.org.tw/home.jsp?pageno=201205070020&acttype=view&dataserno=201603300001（檢索日期：2016 年 6 月 7 日）

中華經濟研究院－臺灣東南亞國家協會研究中心（2012）。*緬甸最新政經發展與台緬關係簡介*。取自 http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/Myanmar_Introduction.pdf

日本國際協力機構（2004）。*援外世界潮流*（李明峻譯）。臺北市：財團法人國際合作發展基金會。

台緬經貿文化交流協會（2014）。大同公司捐贈緬甸兩套『太陽能發電/汲水系統』專案。取自 http://www.tmet.asia/news_Detail.php?no=9（檢索日期：2016 年 5 月 22 日）

台緬經貿文化交流協會（2015）。大同公司完成捐贈緬甸政府(村莊)兩套「10KW 太陽能發電/6KW 太陽能汲水-系統」。取自

http://www.tmet.asia/news_Detail.php?no=13（檢索日期：2016 年 5 月 22 日）

台灣經貿網（2014）。中國公司援助緬甸重國家電力規劃報告。取自 http://info.taiwantrade.com/biznews/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%85%AC%E5%8F%B8%E6%8F%B4%E5%8A%A9%E7%B7%AC%E7%94%B8%E5%AE%8C%E6%88%90%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E9%9B%BB%E5%8A%9B%E8%A6%8F%E5%8A%83%E5%A0%B1%E5%91%8A-988898.html（檢索日期：2017 年 4 月 30 號）

外交部（2008）。貿易援助國際援助新趨勢。*外交部通訊，27*（5），1-4。

外交部（2009）。*外交部援外政策白皮書*。取自 http://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/2173/80240/%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8%E6%8F%B4%E5%A4%96%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.PDF。

外交部（2016）。*國際合作發展事務 104 年度報告*。取自 http://www.mofa.gov.tw/Upload/RelFile/17/262/f9783c18-6276-407e-8458-51dbc00060e7.pdf。

外交部國際傳播司（2015）。*臺灣與緬甸雙邊關係之發展－緬甸出國報告*。取自 http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.jspx?sysId=C10400586

外貿協會（2012）。*緬甸商機光芒乍現：浴火鳳凰振翅待發*。台北市：外貿協會。

白捷隆（2004）。*美日對外援助政策之比較研究*（未出版之碩士論文）。臺北市：國立政治大學。

白遠、範軍（2005）。*國際經濟合作理論與實務*。北京：清華大學出版社有限公司。

仰光台灣貿易中心（2015）。美國通用電氣公司將協助緬甸升級燃氣 渦輪發電機。取自 http://yangon.taiwantrade.com/news/detail.jsp?id=16476&lang=zh_TW

仰光台灣貿易中心（2015）。*緬甸出臺《電力法》政府下放電力業務批准權歡迎外資建設開發中小型電站*。取自 http://yangon.taiwantrade.com/news/detail.jsp?id=16150&lang=zh_TW

朱丹丹（2013）。國際援助體系與中國對外援助: 影響, 挑戰及應對。*國際經濟合作，3*，67-71.

朱立群（2015）。外交部＋NGO=愛的援助 送餐到泰緬邊境難民營。取自 https://www.taiwan-panorama.com/Articles/Details?Guid=f6fac01a-e5d1-409f-8c0b-9e176ccfa3ff（檢索日期：2016 年 6 月 7 日）

行政院（2016）。*「新南向政策推動計畫」正式啟動*。取自 http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=82400B39366A678A（檢索日期：2017 年 6 月 20 號）

李小雲、唐麗霞、武晉（2009）。*國際發展援助概論*。北京：社會科學文獻出版社。

李安山（2014）。國際援助的歷史與現實：理論批判與效益評析（上）。*國際援助， 1*，52-59。

林德昌（1999）。*海峽兩岸援外政策之比較研究*。臺北市：成文。

林德昌（2001）。對外經援與國際發展合作：困境與挑戰。*新世紀智庫論壇，16*，96-106。

林德昌（2010）。臺灣在非洲地區的農業技術合作：甘比亞案例之分析。*非政府組織與全球治理季刊，1*（2），1-36。

武晉、張麗霞（2012）。國際發展援助的協調：回顧與述評。*中國農業大學學報：社會科學版，29*（4），102-108。

洪哲政（2013）。政府狂砍援外案 5 年砍半 剩 50 個。取自 http://city.udn.com/54543/5037371（檢索日期：2016 年 6 月 14 日）

唐麗霞、周聖坤、李小雲（2012）國際發展援助新格局及啟示。*國際經濟合作，9*，65-69。

唐露萍（2014）。*發展中國家對外援助及其發展方向－以中國、印度、巴西為例*。福建：廈門大學。

財團法人國際合作發展基金會（2004）。緬甸的十二月很臺灣。*TaiwanICDF Development Focus，71*。

財團法人國際合作發展基金會（2007）。*國際發展合作的概念與實務*。臺北市：國際合作發展基金會。

財團法人國際合作發展基金會（2009）。遙遠漫長重建路－訪視緬甸風災復原計畫。*TaiwanICDF Development Focus，130*。

財團法人國際合作發展基金會（2011）。秘書長訊息。取自 http://www.icdf.org.tw/lp.asp?CtNode=29665&CtUnit=88&BaseDSD=7&mp=1（檢索日期：2016 年 6 月 13 日）

財團法人國際合作發展基金會（2012）。秘書長訊息。取自 http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=10988&CtNode=30150&mp=1（檢索日期：2016 年 6 月 13 日）

財團法人國際合作發展基金會（2014）。2013 年中文年報。取自 http://www.icdf.org.tw/fp.asp?fpage=cp&xItem=20732&ctNode=30516&mp=1

財團法人國際合作發展基金會（2014）。秘書長訊息。取自 http://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=19479&ctNode=30150&mp=1（檢索日期：2016 年 6 月 13 日）

財團法人國際合作發展基金會（2016）。緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫。取自 https://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=36470&ctNode=30433&mp=1（檢索日期：2016 年 4 月 15 日）

國家能源局（2016）。第一批中國援助緬甸電力物資順利交付。取自 http://www.nea.gov.cn/2016-03/28/c_135230218.htm（檢索日期：2017 年 2 月 18 日）

國立政治大學 National Chengchi University

曹黎（2013）。從千年發展目標到釜山合作宣言－國際援助理論的變遷。*經濟研究導勘。191*（9），202-204。

梁嘉桓（2016）。*SDGs 能否達標，私部門是關鍵*。取自 https://icdfblog.org/2016/01/22/development-focus-vol-77/（檢索日期：2016 年 5 月 22 日）

梁嘉桓（2016）。*後 2015 年-臺灣國際援助的轉變與初衷*。取自 https://icdfblog.org/2016/03/04/development-focus-vol-79/（檢索日期：2016 年 5 月 22 日）

陳華焜（2015）。*緬甸三展 貿協攜手本報出擊 電機、工具機、汽配三展合一 7/22 仰光登場 規模、商機衝新高*。取自 http://www.edn-mcshow.com/ntp/activity1view.php?rid=814（檢索日期：2016 年 6 月 14 日）

陳鴻瑜（2016）。*緬甸史*。新北市：臺灣商務印書館股份有限公司。

喻頂成（2016）。“一帶一路”戰略視野中的中國對緬甸投資。*中國領導科學，2*，38-39。

賀桂芬、陳顥仁（2016）。東協國家看台灣　新南向 4 大盲點。天下雜誌 609 期。取自 http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5079011（檢索日期：2017 年 6 月 21 日）

黃梅波、劉愛蘭（2013）。中國對外援助中的經濟動機和經濟利益。*國際經濟合作，4*，62-67.

經濟部貿易局（2016）。*緬甸國家檔*。取自 http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/b4842d0c-7c2c-482d-9ed7-52295107f7f0.pdf（檢索日期：2016 年 6 月 14 日）

葉子豪（2008）。慈濟川緬膚苦難・大愛善行聚福緣－緬甸風災。*慈濟月刊，500*，17-70。

國立政治大學 National Chengchi University

緬甸金鳳凰中文報（2015）。*緬台兩家私營銀行擬合作向 緬甸國內私營企業提供貸款援助*。取自 http://goo.gl/iE1PCV（檢索日期：2016 年 6 月 13 日）

蔡鳳凰（2012）。亞洲投資新市場—前面緬甸的愛與愁。*經濟前瞻，141*，70-76。

謝宗林（1998）。國際組織對第三世界經濟發展的貢獻，載於二十一世紀基金會主編，*台灣對外經援之路*（81-87）。臺北市：中華徵信所。

蘇怡文（2012）。*新興開發中援助國加入後對當代 ODA 發展之影響*。WTO 電子報。取自 http://web.wtocenter.org.tw/file/newsletter/606/606.pdf（檢索日期：2016 年 4 月 14 日）

Asian Development Bank（2017）. *Asian Development Bank and Myanmar: Fact Sheet*. Retrieved from https://www.adb.org/countries/myanmar/main#funding（accessed April 28,2017）

Ban Ki-moon (2015). *UN forum highlights 'fundamental' role of private sector in advancing new global goals*. Retrieved from http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51981#.VzynTfl94lI（accessed May 15, 2016）

Bernard, H. Russell. (2011). *Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches*. Rowman Altamira.

De Haan, A. (2011). Will China change international development as we know it? *Journal of International Development*, *23*(7), 881–908.

Jerve, A. M., & Selbervik, H. (2009). Self-interest and global responsibility: aid policies of South Korea and India in the making. *CMI Report*, 9, 1-38.

Lengauer, S. (2011). China's foreign aid policy: Motive and method. *Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies*, *9*(2), 3.

Morgenthau, H. (1962). A political theory of foreign aid. American Political Science Review, 56(2), 301-309.

國立政治大學 National Chengchi University

Myanmar and ADB (2015). *ADB Assistance*. Retrieved from http://www.adb.org/countries/myanmar/main#funding（accessed April 2,2017）

OECD (2008). *Is it ODA?*. Retrieved from http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm (accessed May 20, 2016)

Ramsaran, R. (1998). *An introduction to international money and finance*. Springer.

THE REPUBLIC OF THE UNION OF MYANMAR Ministry of Electricity and energy. *Myanmar MOEP Policy*. Retrieved from http://www.moep.gov.mm/policies(accessed Feb. 26, 2017)

United Nation (2015). *Taking Stock of the Global Partnership for Development*. Retrieved from http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Gap_2015_E_web.pdf (accessed May 20, 2016)

United Nations Development Programme (2015). Annual Report UNDP Myanmar 2014. Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Publications/UNDP_MM_Annual_Report_2014ENG_web.pdf (accessed May 18, 2016)

United Nations Development Programme (2016). Annual Report UNDP Myanmar 2015. Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/poverty/undp-myanmar-annual-report-2015.html (accessed May 20, 2016)

Woods, N. (2005). The shifting politics of foreign aid. *International Affairs, 81*(2), 393–409.

Woods, N. (2008). Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs*, *84*(6), 1205–1221.

World Bank (2005). *Grants or Loans?* Retrieved from http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal (accessed June 30, 2017)

國立政治大學 National Chengchi University

World Bank Group (2015). *Electricity to Transform Rural Myanmar.* Retrieved from http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/09/16/electricity-to-transform-rural-myanmar (accessed May 21, 2016)

World Bank Group (2015). *Myanmar - Achieving universal access to electricity by 2030*. Retrieved from http://documents.worldbank.org/curated/en/539131468189267649/Myanmar-Achieving-universal-access-to-electricity-by-2030(accessed Feb. 26, 2017)

World Bank Group (2015). *Myanmar: Empowering: People for Inclusive Growth*. Retrieved from https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/eap/myanmar-2015-2017-country-partnership-framework.pdf (accessed May 20, 2016)

World Bank Group (2016). *Electric power consumption (kWh per capita)*. Retrieved from http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.ELEC.KH.PC?contextual=default&end=2013&locations=MM&start=1971&view=chart (accessed May 20, 2016)

國立政治大學
National Chengchi University

附錄一　訪談紀錄表

訪談人：蔡霆妤

訪談時間	訪談對象	訪談地點	訪談紀要
2015/12/21 10：00	國合會 顏銘宏處長 李佳諭小姐	國合會	了解國合會目前與緬甸的合作項目
105/4/21 15：30	國合會駐緬甸辦事處 黎燮培主任	石牌捷運站附近	國合會與緬甸的合作項目模式、可能面臨問題以及緬甸重要性
105/5/26	外交部亞太司 莊雨千承辦人	Mail 回復	外交部在緬甸援助中的角色(less)
105/6/1 15:00	國合會先鋒計畫聯絡人陳儀容小姐	國合會	了解緬甸太陽能先鋒計畫主要內容優勢及困境
105/7/21 14:00	貿協市場拓展處亞太組 王世輝先生	外貿協會	了解目前台商在緬甸之投資發展以及進入緬甸優勢困境

國立政治大學 National Chengchi University

105/7/31 16:00	大同緬甸分公司王董事長	大同台北公司	了解大同在緬甸鄉村的太陽能援贈計畫，以及大同在緬甸的投資發展現況
105/09/28 11:00	World Bank Communications Officer Kyaw Soe Lynn	Yangon World Bank office	世界銀行目前在緬甸援助項目、援助模式
105/09/28 14:00	吳秘書 & 張組長	駐緬甸台北經濟文化辦事處	更新目前先鋒計畫進度、國合會與經文處在此地的業務
105/09/29 11:00	USAID Warren Harrity	Yangon Fuji coffee (In front of the USA embassy)	瞭解 USAID 在緬甸的援助項目以及援助模式
105/09/29 13:00	仰光台灣貿易中心 賴榮春經理	Myanmar Tatmadaw Exhibition Hall (Electric Power	貿協與台商目前在緬甸的發展項目以及投資發展困境與優勢

國立政治大學 National Chengchi University

		Equipment Fair)	
105/09/29 14:00 (105/10/03 參觀大同緬甸分公司)	大同緬甸分公司吳處長	Myanmar Tatmadaw Exhibition Hall (Electric Power Equipment Fair)	更新目前大同在緬甸鄉村的太陽能援贈計畫後續發展，以及大同在緬甸的世界銀行標案進度與投資發展現況
105/09/29& 105/09/30	緬甸電力展參展企業 中興電工 吉業 中國廠商	Myanmar Tatmadaw Exhibition Hall (Electric Power Equipment Fair)	瞭解參展商家的參展因素以及目前在緬甸的發展現況
105/09/30	JICA Mi Mi Cho	JICA Yangon office	瞭解日本在緬甸的主要援助項目以及援助因素

國立政治大學 National Chengchi University

國立政治大學
National Chengchi University

附錄二　訪談大綱

國合會處長訪談稿

訪談對象：國合會顏銘宏處長

訪談時間：2015/12/21 10：00

訪談地點：國合會

顏處長，您好！據我所知，國合會透過投資融資、技術合作、人道援助等方式協助開發中國家經濟、社會、人力資源發展、增進與友好或開發中國家間的經濟關係，或是提供遭受天然災害的國家及國際難民人道協助。

近年自緬甸開放後，國合會積極接洽緬甸當局，而國合會駐緬甸辦事處於103 年正式成立，也與當地洽談農業投資計畫合作之可行方案，並依照當地現況需求，先行推動部分投資計畫。

就近年來，區域合作越來越盛行、東盟體系越趨重要的趨勢下，想瞭解臺緬經貿合作關係的，提出以下問題：

1. 本會各項援助發展可透過投資融資、技術合作、人道援助及國際教育訓練等方式執行，那麼國合會目前對於緬甸的援助發展，是以完全投資還是多半為合資方式進行？(如農業為技術指導，投資部分為合資？類似現在的契作形式？)
2. 農業為緬甸的經濟基礎，其亦有一定程度的發展，在農業方面的援助發展，是以種稻技術為主，還是機具、器材等物資方面的支援呢？
   對於農業技術指導，只有國合會部分，未有與其他機構合作部分嗎？
3. 然而因為外人在緬甸投資，會受當地的政治現況影響，雖說外人投資緬甸農業，其政府為樂見其成的態度，但實際上在進行投資合作時，是否有遇到什麼樣的困境？如何解決？(因在非經濟特區的區域，外人必須與當地合資)
4. 許多台灣企業對於緬甸投資計畫仍處於觀望階段，而國合會作為半官方組

織，定位上為台緬之間的連繫平台，您認為國合會與緬甸所進行之投資、合資、技術合作發展，對於臺灣日後與緬甸進行經貿投資合作，是否有實質幫助，或是有先替臺灣私人企業至緬甸投資打先鋒的意義？

5. 駐緬甸辦事處於緬甸成立後，與緬甸當地政府接洽是否有更重大的合作進展？有，為什麼？無，為什麼沒有繼續發展？

6. 請問國合會有與政府部門合作對緬甸進行投資嗎？例如經濟部(台商服務網)、農委會技術合作，各組織之間有溝通協調合作

國立政治大學
National Chengchi University

駐緬甸辦事處主任訪談稿

訪談時間：105 年 4 月 21 日 15：30

訪談地點：石牌捷運站附近

訪談對象：駐緬甸辦事處主任黎燮培

1、 辦事處成立後，與緬甸的合作方式主要是以無償的技術合作，如提供獎學金與研習班名額、捐贈太陽能設備提供鄉村照明等，以及辦理稻種生產與鄉村照明考察任務，並協助我政府辦理計畫評估考察，其中可否詢問您這些計畫都是每年持續進行，還是以年度計畫為主？

2、 其中有一計畫為緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫(太陽光電系統)，提供村莊家戶及公共設施照明，這計畫為 103 年度緬甸鄉村照明計畫界定任務的後續實施計畫嗎？那這計畫導入使用者付費機制，本會及外交部共同出資的執行方式，有與私部門進行合作嗎？若無，未來有考慮與當地或是台灣私部門進行合作投資發展嗎？

3、 整合國內、國際及公私部門資源已被公認為最具體且有效之解決方式，國合會計畫亦期許能邁向永續發展，而目前國際援助趨勢期許在互惠互利的情況下進行援助合作，在此一目標及趨勢下，是否考慮將台灣私部門或當地私部門納入合作機制中，而不是單純以無償的方式進行合作呢？

4、 在 2015 千禧年計畫過了之後，2015 年聯合國第 70 屆大會通過了 SDGs(永續發展目標)，國合會也依循國際援助潮流，將 SDGs 作為援外工作永續發展的方向及目標，未來在緬甸的合作計畫是否有重大的更新或是除了技術協助以外的投資融資發展可能呢？

5、 邦交與非邦交關係，會影響投資融資的可能性嗎？

國合會太陽能先鋒計畫訪談

訪談時間：105/06/01

訪談地點：國際合作發展基金會

訪談對象：國合會先鋒計畫聯絡人陳儀容小姐

陳小姐，您好！

感謝您願意撥冗進行相關問題訪談！

在歷經顏處長、黎代表及外交部訪談以及公開資料的蒐集後，對於國合會對緬甸的援助投資仍有些問題，而在新政府上台後，其欲整合整體對外投資(與邦交國的援助不同，邦交國人口規模小，而東協人多地廣，故要集中資源)，我想瞭解臺灣目前援助與投資的差異，故針對先鋒計畫及其他部分提出以下問題：

1、「緬甸鄉村微集中式供電站先鋒計畫」為 2016 才正式簽約的計畫，在緬甸其中兩個鄉村試行，想詢問計畫相關內容：

(1) 此一計畫，為緬甸政府提出相關需求或是國合會自行評估而來？

(2) 太陽光電系統等硬體設施為哪個單位設計研發？(原先訊息為工研院設計)

(3) 外交部與國合會共同出資部分，兩者是如何分配出資金額的？總額即為 35 萬美金？(外交部只能出資 20 萬上限嗎？)

(4) 其中派遣提供諮詢的為工研院或是其他單位的專家？

(5) 工研院如何參與此一計畫？(技術指導或是設備提供等)

(6) 在計畫完成後，後續是否會定期追蹤情況，或是派駐專家繼續指導？

(7) 亞洲開發銀行貸款給緬甸政府，讓其進行光電計畫，而在先鋒計畫這部分，緬甸是否有出資進行，還是所有皆為國合會援贈？

(8) 緬甸請世界銀行規劃其地區的電力使用方式，而先鋒計畫的太陽能發電是由國合會派遣的專家評估使用還是世界銀行有相關資料呢？

(9) 此一計畫為長久計畫援助還是階段性援助呢(一次性 or 分階段進行等

方式)？

(10) 未來有無其他太陽能光電系統的相關計畫？

2、 先鋒計畫尚在示範階段，供緬甸政府參考，未引進私部門做投資發展，那麼請問大同公司自行在緬甸的太陽能光電援助投資，國合會都未參與嗎？

3、 當前，私部門為支持永續發展目標成功的關鍵之一，大同公司透過台緬經貿文化交流協會捐贈緬甸村莊的太陽能發電系統，國合會目前與緬甸的合作發展多為無償的技術合作，未來是否有任何設計將大同等臺灣廠商帶入當地市場投資等計畫？

國立政治大學
National Chengchi University

外貿協會訪談稿

訪談時間：105/7/21 14：00

訪談地點：外貿協會

訪談對象：貿協市場拓展處亞太組 王世輝先生

您好：

感謝您願意撥冗進行訪談！

近日在研究臺灣與緬甸的發展合作關係時，發現在政府援助與私人投資項目當中，都有太陽能光電系統，引起了我繼續研究相關問題的興趣！

而目前找到的相關資料中，外貿協會亦為臺灣企業與緬甸投資發展的重要推手，因此，想進一步瞭解臺灣與緬甸投資與經濟發展的相關內容，並針對太陽能光電系統的部分，提出一些相關問題：

1. 近幾年來，緬甸是否為臺灣積極進行發展投資的對象(如 2014 年為我國重要拓銷出口市場)？為什麼(勞動力多、成本低等)？
2. 承上題，臺灣對緬甸的主要投資項目為何？可說明影響因素嗎？
3. 緬甸為一極度缺電的國家，而政府也積極發展電力普及化，截至 2014 年，緬甸的電力外來投資項目為一項 4000 萬美元投資案，而緬甸亦在 2015 年正式啟用電力法，允許外人參與電力行業，這兩年來，臺灣對緬甸的電力投資發展，是否有逐漸增加的趨勢？
4. 承上題，目前已在緬甸設廠投資光電發展的私部門有哪些？其中大同公司於 2014/2015 年分別對緬甸鄉村捐贈光電系統設備，為打入緬甸電力市場，這是否為其他公司進駐的方式？
5. 緬甸政府推動偏鄉太陽能電力系統發展，而太陽能電力設備投資是否為我國目前對緬甸電力發展主要的投資方式？
6. 在緬甸進行相關投資，基礎設施、政府部會、社會文化是否進入當地市場

的障礙？

7. 在緬甸當地負責接洽除了貿協於緬甸的仰光台灣貿易中心辦事處之外，國合會駐緬甸臺北經濟文化辦事處是否亦為聯絡、協助窗口？

8. 在各國投資緬甸太陽能電力發展時，對於台灣企業投資緬甸電力部分，是否有什麼限制？而台灣企業要如何打進緬甸電力市場？

感謝您撥冗回答相關問題！

國立政治大學
National Chengchi University

大同公司援贈太陽能發電系統／汲水系統訪談稿

訪談時間：105/7/31 16:00

訪談地點：大同台北公司

訪談對象：大同緬甸分公司王董事長

王董事長，您好：

感謝您願意撥空進行訪談！

在協助他國發展的學術領域裡，一直有「援助」與「投資」兩者的不同意見，而在研究臺灣對緬甸的協助時，發現在政府援助與私人投資項目當中，都有太陽能發電系統，引起了我繼續研究相關問題的興趣！

而目前政府部門的想法，我已有初步的瞭解，而在我找到的相關資料中亦顯示，您對大同公司對緬甸援助太陽能光電系統的內容十分清楚，因此，想請您協助瞭解投資與經濟發展的相關內容，並針對援助緬甸太陽能發電系統的部分，提出一些相關問題：

1. 整個東南亞市場龐大，選定緬甸作為捐贈太陽能發電系統的主因是什麼？是否曾與對方政府進行相關協商？
2. 捐贈的太陽能發電系統，與當地政府有無合作關係？對方是否負責任何資金、稅務或行政上的協助？
3. 贈予是否作為打入緬甸電力市場的開端？如果是，您認為這項投資對緬甸經濟發展的意義和臺灣傳統政府對外援助有何不同？
4. 贈予的發電系統啟用之後，後續的維修、操作等將如何進行？未來是否有其他捐贈的計畫？
5. 從相關文件中得知，是台緬經貿文化交流協會促成大同公司這項捐贈。請問可有其他政府單位促成這項捐贈事務？

感謝您撥冗回答相關問題！

Interview with World Bank

Location: Yangon World Bank office
Date: 9/28 14:00
Consultant: Kyaw Soe Lynn (Communications Officer)

Hi! Mr./Mrs.:

Nice to meet you! I`m TingYu. You can call me Bella. I come from Taiwan. I`m a master`s student in Nation ChengChi University. Here‘s my name card. I studied the development cooperation.

In my recent research, I found that both government aid and private investments had solar photovoltaic systems. And I have great interest on these issues. In the World Bank website, I saw a lot of assistance projects, for example, emergency Recovery Project, agricultural Development Support Project. And I found some information about “National Electrification Plan” and “Electricity to Transform Rural Myanmar “.

All of this projects (democracy, human rights, economic and governance al.) are help Myanmar to develop in a better way. So I want to understand how to run the projects and some detail of the electrification plan. I want to ask some questions, and I won`t take a lot of your time.

Could I record because my English is not very well, so I hope I could listen to the recording again when I back to Taiwan. And only I will listen.

1. What do you think about Myanmar urgently needed? (Enough food, clean water or power equipment…)
2. Myanmar with the help of the World Bank has developed a National Electrification Plan that calls for universal electricity access by 2030(6 billion). This plan will get off the ground with $400 million in funds from the World Bank’s International Development Association. Is that the interest-free loans or aid? Except the World Bank, did the funds come from other organization?
3. In 400 million funds, it will use 50 million for off-grid electrification. Did the “solar photovoltaic systems” be the important part of this project?
4. I have known that many companies want to win the cooperation in solar photovoltaic systems. Who will choose the cooperative partner? The World Bank or Myanmar government? What are the important reasons to choose?
5. Will you keep in repairing the systems and management, or let the cooperative partner solve it, or Myanmar government will take it?(Who is in charge of maintanance?)
6. After this program, what`s next?

Interview with USAID

Location: Yangon Fuji coffee (In front of the embassy)
Date: 2016/09/29 11:00
Consultant: Warren Harrity

Hi! Warren:

Nice to meet you! I`m TingYu. You can call me Bella.

I`m a master`s student in Nation ChengChi University. Here's my name card. I studied the development cooperation. In my recent research, I found that both Taiwan government assistance and private investments had same assistance but in a different way. So I have great interest on these issues.

I found that USAID had a lot of assistance projects in Myanmar. Especially on humanitarian assistance. For example, USAID helps people meet their basic needs or creating new opportunities for smallholder farmers. All of this projects (democracy, human rights, economic and governance al.) are help Myanmar to develop in a better way. So I want to ask some questions?

Could I record because my English is not very well, so I hope I could listen to the recording again when I back to Taiwan. And only I will listen.

1. How USAID helps Burma in humanitarian assistance?
2. 84% of households in rural Myanmar have no electricity connection, creating a hardship, perpetuating poverty, and stalling development. Will the USA have any Electrification Plan with Myanmar?
3. Did the USAID assistance plans all use the products which made in America or not?
4. Did you cooperation with the USA enterprise to aid Myanmar?
5. Could you provide me other information about USAID`s assistance or USA investments?

Thank you for taking the time to meet with me.

It's my pleasure to meet you.

If you had other information or question, please do not begrudge to mail me.

仰光台灣貿易中心訪談稿

訪談時間：105/9/29 10：00

訪談地點：Myanmar Tatmadaw Exhibition Hall

訪談對象：賴榮春經理

您好：

感謝您願意撥冗進行訪談，近日研究緬甸相關問題時，發現在政府援助與私人投資項目當中，都有太陽能光電系統，引起了我繼續研究相關問題的興趣！

而目前找到的相關資料中，外貿協會及仰光台灣貿易中心亦為臺灣企業與緬甸投資發展的重要推手，因此，想進一步瞭解臺灣與緬甸投資與經濟發展的相關內容，並針對太陽能光電系統的部分，提出一些相關問題：

1. 近幾年來，緬甸是否為臺灣積極進行發展投資的對象(如 2014 年為我國重要拓銷出口市場)？為什麼(勞動力多、成本低等)？
2. 承上題，臺灣對緬甸的主要投資項目為何？可說明影響因素嗎？
3. 緬甸為一極度缺電的國家，而政府也積極發展電力普及化，截至 2014 年，緬甸的電力外來投資項目為一項 4000 萬美元投資案，而緬甸亦在 2015 年正式啟用電力法，允許外人參與電力行業，這兩年來，臺灣對緬甸的電力投資發展，是否有逐漸增加的趨勢？
4. 承上題，目前已在緬甸設廠投資光電發展的私部門有哪些？其中大同公司於 2015 年對緬甸鄉村捐贈光電系統設備，為打入緬甸電力市場，這是否為其他公司進駐的方式？
5. 緬甸政府推動偏鄉太陽能電力系統發展，而太陽能電力設備投資是否為我國目前對緬甸電力發展主要的投資方式？

國立政治大學 National Chengchi University

6. 在緬甸進行相關投資，基礎設施、政府部會、社會文化是否進入當地市場的障礙？
7. 在各國投資緬甸太陽能電力發展時，對於台灣企業投資緬甸電力部分，是否有什麼限制？而台灣企業要如何打進緬甸電力市場？
8. 世界銀行與緬甸政府簽訂電力發展計畫，目前有 4 億的資金正在運作發展緬甸電力部分，包括鄉村太陽能發電、電網等，想請問您是否知道台灣企業在這部分的投資發展情況？

➢ 2016 年 9 月 29 日至 10 月 2 日在仰光舉辦「緬甸國際電機電子暨電力設備展」

國立政治大學
National Chengchi University

Interview with JICA

Location: JICA office
Date: 2016/09/30 14:00
Consultant: MI Mi Cho

Hi! Mr./Mrs.:

Nice to meet you! I`m TingYu. You can call me Bella.

I`m a master`s student in Nation ChengChi University. Here's my name card. I studied the development cooperation. In my recent research, I found that both Taiwan government assistance and private investments had same assistance but in a different way. So I have great interest on these issues.

And on the World Bank website, I found some information about "National Electrification Plan" and "Electricity to Transform Rural Myanmar ". I want to know whether Japan also has some power programme in Myanmar or not, especially the solar photovoltaic systems.

I found that Japan signed ODA loan agreement(2015) with Myanmar. I want to ask some questions about what JICA do in Myanmar and how Japan help Myanmar to develop their electricity.

1. How Japan helps Burma in development assistance?
2. Why Japan International Cooperation Agency (JICA) signed a Japanese ODA loan agreement with the Government of the Republic of the Union of Myanmar?
3. What kind of system will be used in the master generation project?(solar photovoltaic systems, wind power or else)
4. Did solar photovoltaic system is the major kind of Japan`s aid? Why?
5. All of the ODA plans will use the products which made in Japan?
6. So far, how many projects did Japan and Myanmar signed?
7. How many budget will be used on ODA loan or assistance?
8. Will Japan cooperation with the World Bank?
9. Did you cooperate with the Japan enterprise to aid Myanmar?
10. Could you provide me other information about Japan`s assistance or investments?

Thank you for taking the time to meet with me.
It's my pleasure to meet you.
If you had other information or question, please do not begrudge to mail me.