

淺談活路外交下之外交政策與預算

本文研析近年來外交政策之改變對外交預算造成之影響，並提出相關觀察及建議，試供未來分配資源，提升預算運用效能之參考。

◎ 邱碧珠（外交部會計處專員）

壹、前言

依我國憲法規定，我國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平。我國在接受美援後，締造舉世聞名的經濟奇蹟，在經濟發展、民主人權及和平安全方面獲得長足進步，故在20世紀後半世紀也開始從事取之於國際，用之於國際的援外活動，以回饋國際社會，善盡國

際義務。

然自民國60年我退出聯合國以來，我與中國大陸在外交上對立，競逐國際空間。政黨輪替前採行「烽火外交」，政黨輪替後改採「活路外交」，分別為我國外交寫下歷史，而政黨輪替後外交政策與戰略之變革，必然對我國外交事務及預算產生衝擊。另鑒於政府財政日漸窘困、預算籌編愈形不易，本文將研析近年來外交政策之改變對外交預算造成之影響，並提出相關觀察及建議，試供未來分配資源，提

升預算運用效能之參考。

貳、活路外交下之外交政策

一、走出外交活路，揮別烽火外交

「烽火外交」係採取攻擊性外交策略，讓外交戰場烽火連天，使中國大陸備多力分，而外交部作為戰鬥單位，必須要採取制敵機先的主動積極作為。除了全力鞏固原有邦交關係外，也必須主動發揮外交政策及作為，積極拓展任何可

能的外交空間。

「活路外交」係以務實精神為外交找活路，以尊嚴、自主、務實、靈活為原則，兩岸以對話代替對抗，在雙邊互信的基礎下外交休兵，不再進行惡性競爭，而是提倡經貿外交、文化外交與形象外交等軟實力外交，提升國際形象。

活路外交下，我不再耗費資源與對岸惡性競爭邦交國，而係善用現有資源，全力鞏固我與邦交國既有合作關係，協助推動與經濟發展及民生福利相關之計畫，以追求雙方最大共同利益為目標。同時配合「目的要正當、過程要合法、執行要有效」之援外原則，漸次推動我與邦交國各項合作計畫之制度化、效率化及透明化；對非邦交國則戮力深化雙邊實質關係，以充分發揮援外效益。

二、活路外交下援外事務新象

(一) 發表援外政策白皮書

外交部於98年5月發表我

國第一本援外政策白皮書，揭櫫我國援外工作將在敦睦邦交及增進對外關係之前提下，以「進步夥伴、永續發展」為政策主軸，並依循「巴黎宣言」在地化、一致性、諧和性、成果導向及互相負責之原則，建立專業化及成果導向之發展合作模式，藉以符合國際規範並提升援助效益。

在進步夥伴方面，我國將更集中資源加強與友邦之各項合作計畫，依循國際規範建立專業、有效之合作模式，擴大援助實質效益。而在拓展多元夥伴關係方面，為避免資源重疊浪費，我國將依循「巴黎宣言」之「諧和性」原則，與各援助單位及私部門建立多元化之援助夥伴關係，加強與援助國及國際組織協調、增進與非政府組織合作及結合私部門力量，以擴大合作效益、創造多贏。

至永續發展方面，則以聯合國千禧年發展目標為主軸，配合我技術強項及具優勢之產業部門，擇定消除極度貧窮及

飢餓、加強人力資源開發、對抗傳染病、推動環境永續發展及強化全球合作發展等5項發展目標為優先合作項目，作為今後我推動援外工作之策略與方向。

(二) 制定「國際合作發展法」

國際社會對於國際援助之概念始於二次世界大戰後，經過半世紀以來之執行，已累積來自各國的龐大資源，且執行內容亦不斷擴大，但援助效果、動機及援助資源之分配與運用卻屢遭各界質疑，故國際間日漸重視國際援助工作的制度化及有效化；聯合國並曾籲請各國建立援外政策或法律，作為援外工作之準據，並爭取輿論對援外工作之認同。

我國自民國48年首度派遣農技團赴越南協助當地農業發展起，援外工作即為我外交工作重要內涵之一。隨國際局勢發展及環境變遷，我國援外工作的內容與範疇也不斷更新及擴充，外交部依據我國國情並參酌世界潮流，研提「國際合作發展法」（下稱國合法，

於99年6月15日公布施行)，為我援外工作建立法源，並使未來援外政策之目標、策略及作法，更臻法制化、專業化、透明化及多元化。

國合法主要內容包括：

1. 確立國際合作發展業務執行之制度化

國合法規定，外交部為國際合作發展事務主管機關。國際合作發展事務由主管機關辦理，或依其性質由其他機關（構）依其職權自行辦理外，必要時得由主管機關協調辦理。其他機關於辦理前應先知會主管機關並定期函送其辦理情形，故主管機關得以彙整相關資訊及瞭解我國國際合作發展事務全貌，有助進行整體評估及避免資源重複配置。

2. 有助我國國際合作發展事務邁向專業化

國際合作發展事務日趨多元，需要各類專業知識及能力妥為因應，國合法授權主管機關等得委託國合會、其他法人、團體或專業人士辦理；另亦授權複委託其他專業性機構

辦理，促使國際合作發展事務專業化。另將加強外交部及國內相關機關同仁教育訓練，提升專業能力與工作效益。

3. 建立援外業務以成果為導向

國合法規定國際合作發展事務應經規劃、評估、執行監督及績效考核，外交部另已研擬「國際合作發展之規劃評估監督及績效考核處理辦法」，建立成果導向之評核方式，並將定期公布國際合作發展事務辦理情形，使我援外工作更加透明化，接受全民充分監督與策勵。

（三）訂定「外交部國際合作發展事務預算執行要點」及「外交部機密預算執行要點」

「巴紐案」後，外交部訂定「外交部國際合作發展事務預算執行要點」、「外交部機密預算執行要點」，規範辦理國際援助或合作發展計畫及涉及國家機密之機敏案件，均須按權責分工，確實評估是否確有助發展雙邊關係等效益，參

考過去執行情形及衡酌國家財政負擔能力之前提下，決定計畫額度、規劃撥款時程、風險管控機制¹等，最終再依執行情形及效益等進行評估，期有效提升執行效益、加強內部控制及財務管理。

三、活路外交成果

烽火外交實施期間，兩岸在外交戰場上全面烽火，亦予有心政客遊走兩岸漫天喊價可乘之機，造成鸛蚌相爭、漁翁得利之局面，例如：英國金融時報（Financial Times）報導中國大陸為了與哥斯大黎加建交，購買哥國3億美金公債並贈與1.5億美元。

活路外交實施3年餘，我外交回歸專業，對友邦援助走向透明化、制度化，杜絕體制外作為，23邦交國與我邦誼穩固，與美國、日本、歐洲重建互信，世界上共有116個國家予我免簽證或落地簽證待遇，以觀察員身分參與世界衛生大會，加入世界貿易組織所屬的政府採購協定，及提高參

與亞太經濟合作會議領袖代表層級等，成果豐碩，對國計民生確具正面效益。

參、近年外交預算之變化與面臨之挑戰

一、外交預算主要內容

外交部單位預算依支用性質可分為援外及非援外經費，除101年度概算外，長期以來援外經費逾50%，包括三工作計畫：用以支應參與雙邊及多邊合作計畫、促進友邦或友好國家經濟社會建設及永續發展、強化技術服務、加強人才培訓等國際合作經費；基於人道關懷立場對國際間重大災變適度救助及旅外國人急難救助之國際關懷與救助經費；機密預算則用於依國家機密保護法核定之機敏案件。

非援外經費則用以支應國內一般性及外交行政事務、外賓接待事宜、駐外機構基本運作經費及參與國際會議及活動、推動文化、學術、經貿外交等軟實力外交及政府首長執

行外交任務出國訪問經費。

二、近10年外交部單位預算編列情形

整體而言，92至101年度外交部單位預算之規模，因外交政策由烽火外交改採活路外交，而呈先增後減之情形（詳圖1），94年度約273億元，至97年度已達298億餘元；其後預算規模逐年縮減，101年度概算為266億餘元。

倘再進一步以預算性質劃分為援外與非援外經費，非援外預算變化相對穩定，援外預算則呈現較大幅之波動。烽火外交期間，援外預算自94年度142億餘元，攀升至97年度近172億元，增加約30億元，其中國際合作經費增加約16億元（增幅17.24%）；機密預算亦由94年度41億餘元增至97年度57億餘元，創10年來新高，4年間增編16億餘元，增幅達38.62%。至活路外交期間，援外預算逐年縮減，降至101年度125億餘元，減少近46億元，其中機

密預算即大幅減少41億元（減幅71.17%，詳圖2），均印證外交部為落實「目的要正當、過程要合法、執行要有效」之援外政策，在不妨礙鞏固雙邊關係與兼顧國家整體財政情況之前提下，逐年檢討減編機密預算，使經費運用更加公開、透明。

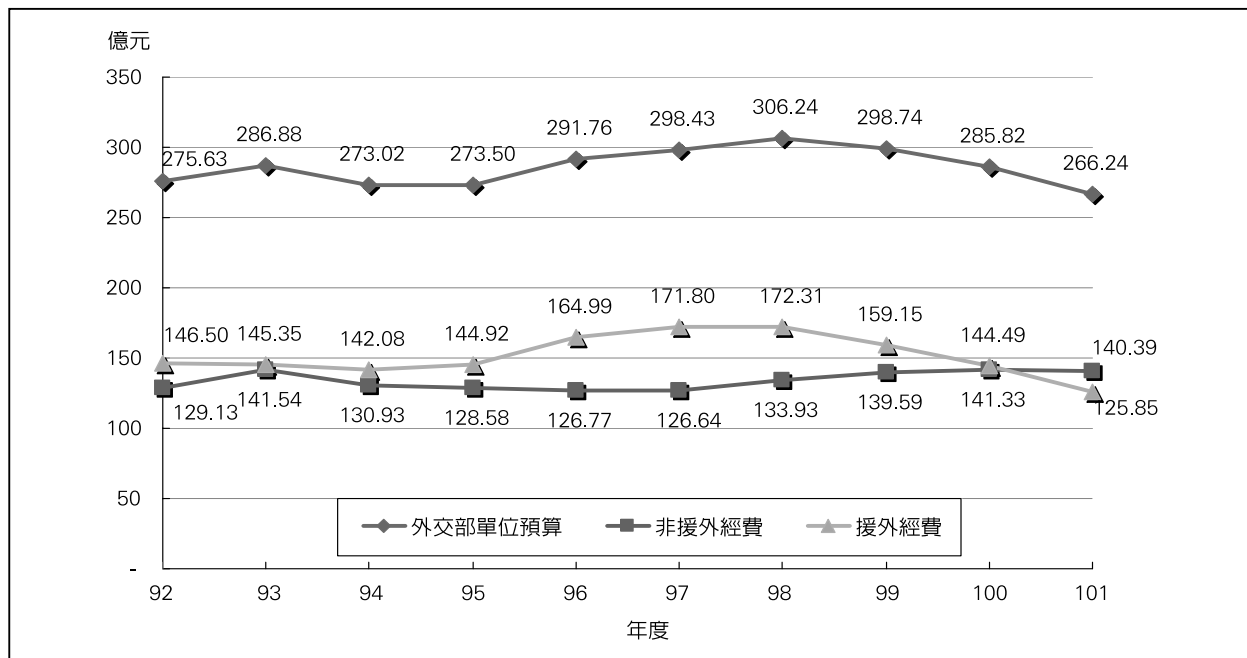
三、面臨之問題與挑戰

（一）援外預算數及執行率之迷思

近年來我援外預算配合外交政策之轉型，朝務實、核實編列之方向調整，用所當用，將資源作更有效益之配置，預算確有縮減，外交工作之成果仍有正面斬獲。以較少之資源，維持或獲取更高效益，應值鼓勵，惟援外預算金額逐年降低，屢遭外界質疑外交部不再重視邦交的維繫、不再積極爭取參與或開拓國際空間。

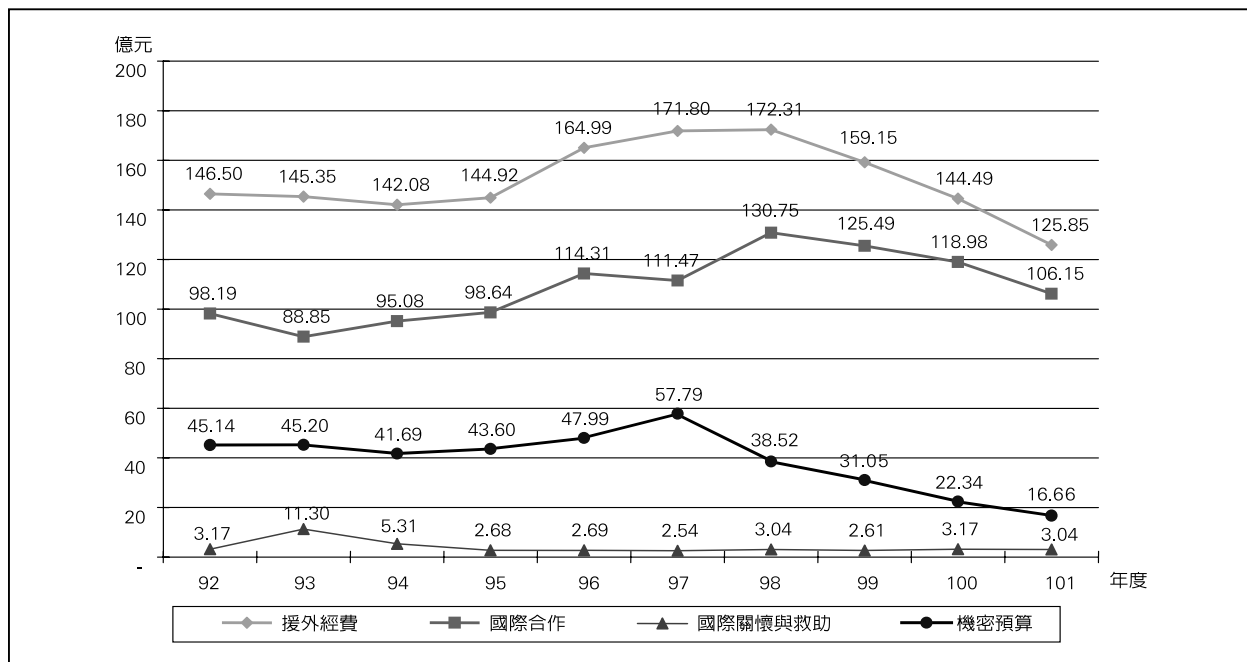
其次，配合外交政策轉型，援外預算之支用須符合正當、合法、有效之原則，我對友邦提出之計畫及年度終了經

圖1 92 - 101年度外交部單位預算編列情形



謹註：101年度係概算數

圖2 92 - 101年度外交部援外預算編列情形



謹註：101年度係概算數

費之保留均嚴加把關；同時考量國家整體財政狀況，配合辦理經費節約措施，擲節非必要支出，故近年外交部預算執行率逐年下降（詳表1）。

惟目前外界仍常以預算執行率作為檢視機關執行績效之指標，致預算之考核仍側重於財務資源之投入面。此種缺乏目標及成果導向之評估方式，可能變相鼓勵消化預算，實非國家之福。

（二）軟實力外交預算與其他機關重複編列

軟實力係指文化或意識形態帶來的實力，代表一國影響其他國家行為之能力，其有別

於以軍事、武力脅迫或金錢等為本之硬實力。目前政府積極推展軟實力外交，加強推動文化及學術交流、經貿外交、國際青年交流及擴大設立獎學金吸引國際人才來臺留學等，藉以形塑我國際品牌形象，提升我國際影響力。

目前除外交部外，其他機關亦本權責推展各項軟實力外交計畫，如外交部、教育部及青輔會均推動青年交流計畫，藉深耕各國青年世代，培植國際新生代友我人脈。惟立法院多次指出各機關預算內容性質相同，明顯重複編列，對相關計畫與預算缺乏認同，不利預

算爭取及業務推動。

四、建議

（一）強化援外預算績效評估

援外預算之執行績效無法僅靠量化指標評核，允宜跳脫援外預算等同邦交國數量或預算執行率之窠臼，改採能將援外策略、成果及價值創造等效果加以連結表現之評估方式，建立成果導向之援外工作績效衡量指標，妥適評估援外工作之成果和效益，及時而正確地反映政府援外績效並供未來施政參考。

（二）適度揭露援外業務執行資訊

我國外交處境特殊，過去常以事涉機密為由，拒絕或有限度揭露援外資訊，使外交蒙上一層神秘面紗。由於國合法規定，主管機關須定期公布援外業務執行成果，允宜儘速完成配套規範，透過對

表1 92-99年度外交部預算執行率

工作計畫	年度							
	92	93	94	95	96	97	98	99
外交部單位預算執行率 (1)=(2)+(3)	96.85	97.38	98.68	99.01	97.98	95.76	87.35	85.94
非援外經費執行率 (2)	97.42	98.02	97.34	98.24	99.31	98.50	96.41	92.51
援外經費執行率 (3)=(4)+(5)+(6)	96.34	96.75	99.92	99.69	96.95	93.75	80.31	80.18
國際合作 (4)	97.79	98.00	99.89	99.99	95.60	99.92	89.13	88.77
國際關懷與救助 (5)	80.72	84.91	100.00	99.55	99.99	98.54	72.66	69.41
機密預算 (6)	94.28	97.26	99.99	99.03	100.00	81.63	50.96	46.39

謹註：99年度係院編決算數，其餘各年度為審定決算數。

外揭露與溝通，促使相關業務接受全民監督檢驗，進而爭取認同與肯定。

(三) 援外工作多元發展

政府的資源、效率及彈性不如民間資源，所以政府一定要結合、善用民間資源，才能辦好外交。我國民間力量無遠弗屆，可靈活運用作為我與國際溝通的重要橋樑，政府應予扶持，鼓勵其朝多面向、專業化發展。同時就政府施政不足之處，設法引進及結合民間資源，建立溝通平臺，為活路外交注入活水、挹注能量，共同為我國外交事務貢獻心力。

(四) 充實新增業務計畫之內容與論述

政府的工作本為一體，各機關均有其特定職掌，涉外工作總其成，即為臺灣外交之總體實力。軟實力外交業務之推動與型塑國家品牌形象之工程，亦復如此。

以青年交流為例，外交部、教育部及青輔會均有類似計畫，然外交部側重外交層面，鎖定具政治潛力之青年才

俊，培育政壇未來之星成為友我人脈；教育部補助學生出國研習，目的為促進教育國際交流；青輔會補助18至35歲青年出國參與會議、論壇及觀摩等相關活動等，著重推動我國青年參與國際事務及國際青年組織。故各機關之計畫性質、內容及側重面向各異，實無業務與預算重複之情形。各機關允宜充實新增業務計畫之內容與論述，並作好市場區隔，爭取民意機關與民眾之認同，以利業務推動。

肆、結語

活路外交實施以來，我國外交政策與預算在「目的要正當、過程要合法、執行要有效」之原則下相應調整，目前係以較少的預算獲致更多的外交成果。然而制度或結構的改變並非易事，欲確保進而擴大活路外交成果，尚須藉由相關法規及配套措施之完備與落實，漸次推動我與邦交國各項合作計畫之制度化、專業化及

透明化，爭取認同，並引導民間資源，共同擴大與深化我國國際參與。期待今後我有限外交資源均能發揮最大效益，提升施政效能，達成維護國家利益、增進對外關係及善盡國際責任之目標。

參考文獻

1. 外交部網站。
2. 外交部民國92至101年單位預算書。
3. 外交部(民97)，「進步夥伴永續發展，援外政策白皮書」。
4. 外交部(民100)，「國際合作發展法施行後，我國援外政策執行現況」。
5. 林美秀(民91)，「如何加強外交預算之編製及執行績效」，行政院主計處主計人員養成訓練班會計第4期。
6. 林雅萍(民94)，「淺談援外預算的迷思」，行政院主計處主計人員養成訓練班會計第12期。
7. 胡泳(民97)，「軟實力與國家品牌」。

參考

- 1 倘交付對象非為案件請求方，業務承辦單位應進行風險評估，並衡酌風險程度，敘明匯撥款項管控制措施，呈奉部長或其授權次長核准後據以付款。❖