

派赴「亞洲開發銀行」(ADB) 實習報告

服務機關：外交部

姓名職銜：黃薦任科員棟冠

派赴地點：菲律賓馬尼拉

實習期間：111 年 10 月 23 日至 112 年 10 月 21 日

報告日期：112 年 12 月

摘要

職把握本次實習機會，瞭解 ADB 之組織運作模式，尤其有關 ADB 組織改造—「新營運模式」(NOM) 所帶來之影響，並提出擴大參與 ADB 之建議方案及相關觀察。此外，職亦利用本次實習單位所交付之工作多元內容，瞭解不同議題之發展狀況，學習溝通技巧並廣結 ADB 內、外之人脈，亦瞭解如何實地運用統計及機器學習等知識與技術以加強分析能力。

目錄

| | |
|----------------------------------|-----|
| 摘要..... | i |
| 重要英文詞彙縮寫表 | iii |
| 壹、前言..... | 1 |
| 貳、ADB 組織改造－「新營運模式」(NOM) 之觀察..... | 2 |
| 參、其他工作內容 | 4 |
| 肆、結語－心得與建議 | 7 |

重要英文詞彙縮寫表

- ADF : Asian Development Fund (亞洲開發基金)
- CCSD : Department of Climate Change and Sustainable Development (氣候變遷與永續發展局)
- CCFE : Fragility and Engagement Group under Department of Climate Change and Sustainable Development (氣候變遷與永續發展局脆弱及合作組)
- DMCs : Developing Member Countries (開發中會員國)
- FCAS : Fragile and Conflict-Affected Situations (脆弱及衝突情事)
- FSA : Fragile and Conflict-Affected Situations and Small Island and Developing States Approach (脆弱及衝突影響情事及小島開發中國家發展路徑)
- MDBs : Multilateral Development Banks (多邊開發銀行)
- NOM : New Operation Model (新營運模式)
- SDCC : Department of Sustainable Development and Climate Change (永續發展與氣候變遷局)
- SIDS : Small Island Developing States (小島開發中國家)

壹、前言

- 一、**「亞洲開發銀行」(ADB)簡介**：ADB 成立於 1966 年，總部設於菲律賓馬尼拉，目前有 68 個會員國，我國為創始會員國。該組織成立之初，業務侷限在提供亞太地區開發國家基礎建設優惠性貸款及技術援助；嗣鑒於區域性「多邊開發銀行」(MDBs)相繼成立，各方存在競爭關係，ADB 爰積極轉型為「氣候銀行」(climate bank)，致力於消除亞太地區之極端貧窮，以及協助會員國建立對抗全球暖化之能力，亦盼藉此提升該組織之競爭力。
- 二、**我國參與現況**：目前我國為該組織「亞洲開發基金」(ADF)捐助國，並以「財團法人國際合作發展基金會」(ICDF)名義捐贈「國內資源調配信託基金」，以協助開發中會員國 (DMCs) 加強基礎建設，並與國際財稅制度接軌。
- 三、**實習單位簡介**：職在 ADB 任職單位為「氣候變遷與永續發展局」(CCSD)所屬「脆弱及合作組」(CCFE)，職稱為「計畫協調專家」(Operations Coordination Specialist)。CCFE 屬 ADB 智庫單位，主要進行脆弱及衝突情事 (FCAS)、小島開發中國家 (SIDS) 及非政府組織 (NGO) 相關研究，並提供其他業務單位諮詢意見及技術援助，亦持續關注亞太地區可能造成 FCAS 之政經情事。另 CCFE 每兩年更新名列 FCAS 之 ADB 會員國名單，在 2023 年初所公告之最新名單中，我國太平洋友邦皆屬 FCAS，皆為 CCFE 所關注、研究及提供服

務之會員國。其他名列 FCAS 會員國包括阿富汗、寮國、緬甸、巴布紐亞幾內亞、東帝汶、密克羅尼西亞、吉里巴斯及索羅門群島。

四、實習目標：

拓展國際人脈並瞭解其他國際組織之運作：鑒於 ADB 與「世界衛生組織」(WHO)、「聯合國難民署」(UNHCR)、「國際移民組織」(IOM)、「世界銀行」(World Bank) 及其他區域性 MDBs 合作關係密切，不僅定期舉辦工作訪與座談瞭解各方業務及最新國際趨勢，許多 ADB 基礎建設計畫或技術援助亦可見不同國際組織共同參與，爰在 ADB 實習確實有助累積人脈，並瞭解各國際組織所關切之議題與運作模式。

貳、ADB 組織改造—「新營運模式」(NOM) 之觀察¹

一、緣起：考量 ADB 於疫情期間採取遠距上班及業務流程數位化等措施，確實賦予職員更多工作彈性，並有效降低行政成本，ADB 爰決議以彈性工作模式、提升工作效率及提供會員國更完善之服務為原則，於 2023 年 7 月 1 日啟動 NOM，盼增加各部門間之合作及溝通管道，以增 ADB 工作量能。

二、NOM 改革要點：

(一) NOM 正式啟動前之 ADB 組織結構要點：ADB 各區域局 (Reginal Department) 除有各區域協調專家外，亦依據區域特性與需求，編有基礎建設 (Sectors) 及專業議

¹ NOM 為 ADB 組織改造之官方名稱。本節僅介紹 NOM 要點，其他資訊請見現行 ADB 組織圖如附件。

題 (Thematic) 專家，以提供會員國借、貸款及能力建構等服務，而其等專家須與時稱「永續發展與氣候變遷局」(SDCC) 所屬之各基礎建設與專業議題小組密保聯繫，共同監督並審議計畫運作之進度與合理性。

(二) NOM 正式啟動後之 ADB 組織調整要點：NOM 正式啟動後，原「永續發展及氣候變遷局」(SDCC) 更名為「氣候變遷及永續發展局」(CCSD)，而原下轄於 SDCC 基礎建設各小組 (包含農業及鄉村發展、能源、財政、人力與社會發展、公共管理與治理、交通及都市規畫等) 則編屬於新成立之「基礎建設群組」(Sectors Group)，主要督導「硬體」(hardware) 相關建設計畫；而專業議題各小組 (包含氣候變遷與韌性、數位科技、脆弱及合作、性別平權及區域合作、整合與貿易等專業議題) 仍屬 CCSD 之轄下，主要督導「軟體」(software) 相關能力建構計畫。另多數原編屬各區域局之基礎建設與專業議題專家，業依其等專長調任 Sectors Group 或 CCSD，相關計畫一律由該二單位督導，區域局原則不再提供基礎建設及專業議題之專業意見，僅督導區域協調相關業務。

(三) 實習單位之變革：原轄於 SDCC 之 FCAS 團隊，業於 NOM 啟動後正式升格為脆弱及合作組 (Fragility and Engagement Group)，下轄於 CCSD，英文簡稱定為 CCFE。CCFE 之架構分為 FCAS 小組 (業管 FCAS 國家政經議題)、NGO 及公民社會中心 (NGOC，業管

NGO 合作議題) 及行政支援小組 (AS, 業管該單位所有行政庶務)。

參、其他工作內容

一、易受脆弱影響情事 (Vulnerability) 研析：

- (一) 背景：為實踐 2023 年 5 月「G7 領袖峰會公報」有關 MDB 改革之願景，在美國等理念相近國家主導下，2023 年 6 月「新全球財政秩序巴黎峰會」(Paris Summit for New Global Financial Pact) 邀集全球各大 MDBs 及開發援助國際機構共同討論全球財政新秩序，會後亦公布 MDBs 發展路徑圖，除呼應 G7 公報之內容，亦呼籲「世界銀行」應領導各 MDBs 共同針對易受脆弱影響情事建立統一定義及共同應對方案。CCFE 主管 Samuel Tumiwa 爰請職協助研究上揭議題，並研議 ADB 應對方案。
- (二) 建議：職於本月中向 T 主管提交三點建議，包括①上揭 G7 公報宣示其成員國將與其他理念相近國家積極協調參與 MDBs 之總體策略，尤其確保 MDBs 在「以規則為基礎之國際秩序」(rules-based international order) 下運作，倘在國際社會中建立易受影響情事之統一標準，有助降低特定會員國操弄 MDBs 援助規則以謀利之機會；②易受影響情事之定義不應單純仰賴傳統經濟指標，應納入極端貧窮、氣候變遷及 FCAS 等要素；③ ADB FCAS 團隊 (現 CCFE) 業於 2021 年發表「脆弱及衝突影響情事及小島開發中國家發展路徑」

(FSA)，其中已定義易受脆弱影響情事，ADB 爰可利用該定義為基礎，參與 WB 所領導之談判。T 主管嗣表贊同。

二、**脆弱及衝突影響情勢分類方法 (FCAS classification methodology)**：DMCs 倘被 ADB 歸類為 FCAS 國家，將被列為 CCFE 優先關懷對象，惟界定 FCAS 國家之方法論是否合適，係 CCFE 持續檢討之議題。相較其他 MDBs 所採之方法論，ADB 所採取之方法論已有過時之嫌，爰 CCFE 刻檢視該方法論合適性。其他相關發展簡介如次：

(三) 本案最新趨勢：「世界銀行」(World Bank) 於 2023 年 4 月曾招集 ADB、「美洲開發銀行」(IDB) 及「非洲開發銀行」(AfDB) 等 MDBs，在美國華府召開 FCAS 業務協調會議，職以線上方式參與討論。有關 FCAS 分類方法之討論，鑒於國際環境變化及經濟發展脈絡係開發中國家陷入 FCAS 情事之重要因素，且 FCAS 已成為各大國際援助機構協助開發中國家經濟發展之重要課題，各方爰同意持續探討 FCAS 成因並修正分類方法，以追蹤開發中國家經濟發展，亦盼加強各 MDBs 應處 FCAS 情事之能力。另「世界銀行」呼籲，各 MDBs 在修正 FCAS 分類方法時，可將政治及社會穩定、暴力衝突及治理能力等因素納入考量，有助於建立分析 FCAS 情事之架構。

(四) 方法論研析：鑒於 ADB 現有 FCAS 分類方法無法充分

解釋為何部分國家被歸類為衝突影響情事，而其他國家被歸類為脆弱情事，職爰針對現有 FCAS 分類方法有關衝突影響情事之定義進行研析，並提出三項問題，分別為①現有定義過於模糊且無法解釋衝突影響情事之意涵，②現有定義雖納入「聯合國」維和行動及和平建構等相關規定，惟 ADB 過去適用該定義時卻未充分解釋適用原因，③現代許多武裝衝突多為次國家衝突 (Subnational conflict)，而現有定義卻未涵蓋此概念。職嗣彙整 FCAS 分類之方法論所遭遇之問題及建議解決方案提供 CCFE 參考，俾 CCFE 續與 ADB 內部其他單位協商。

三、FCAS 國家水資源議題研析：鑒於 CCFE 刻提倡在 FCAS 國家執行計畫之五大原則以提高 ADB 之計畫執行效率，包括①瞭解 FCAS 國家之特殊背景知識，②加強風險管控，③深化與各利益攸關方之合作，④協助能力建構，以及⑤因地制宜彈性調整計畫執行方式，CCFE 首席計畫協調專家 Elaine Thomas 爰請職撰擬報告以整理本案之研究成果，並檢視是否可適用上揭五大原則。相關案例證實，儘管水資源基礎建設牽涉層面廣泛，包括民生需求、經濟用水、水費定價及公共衛生等議題，若 ADB 在擬定 FCAS 國家水資源基礎建設計畫時已將該五大原則納入計畫藍圖，確實有助提升計畫執行之效率。

四、FCAS 國家計畫執行效率數據分析：

(一) 籌建 FCAS Portfolio 資料庫：為瞭解 ADB 目前在 FCAS

國家執行計畫成效，CCFE 蒐集近十年 ADB 在 FCAS 已完成計畫之相關數據，以籌建 FCAS Portfolio 資料庫。職協助蒐集阿富汗及緬甸之相關資料，並利用線性回歸 Ordinary Linear Squared (OLS) 模型及變異數分析 (ANOVA) 針對該資料庫進行統計檢定，盼瞭解各變項間之相關性。

- (二) 資料分析方法及運用：為加強分析並利用 FCAS Portfolio 資料庫，職與 ADB「經濟研究及發展影響局」(ERDI) 資深經濟學家 Martino Pelli 及法國里恩大學 (University of Rennes) 副教授 Joefrey Drouard 共同探討進階分析方法。職首先先利用梯度提升決策樹方法 (gradient boosting decision tree) 續分析 ADB 在 FCAS 國家執行計畫之效能，是否與計畫執行時間、採購效率、計畫完整性及風險等因素有關。D 副教授嗣建議，除透過梯度提升決策樹方法外，亦可嘗試使用隨機森林方法 (random forest)，並對比該二方法之結果，以解釋各變項間之相關性。職並與 P 專家及 D 副教授共商最佳分析方法，以有效運用 FCAS Portfolio 資料庫。

肆、結語—心得與建議

ADB 所關注之議題多元廣泛，其所運用之及知識技術亦相對新穎，持續參與 ADB 將有助我國瞭解國際社會所關注之最新議題。