

出國報告（出國類別：國際組織實習）

派赴亞洲開發銀行（ADB）  
實習報告

服務機關：外交部

姓名職稱：盧薦任科員昭穎

派赴國家：菲律賓

出國期間：112年9月27日至113年10月4日

報告日期：114年1月

## 摘要

職於 2023 年 9 月至 2024 年 10 月奉派擔任亞洲開發銀行(Asian Development Bank) 氣候變遷與永續發展局(Department of Climate Change and Sustainable Development) 脆弱及合作組(Fragility and Engagement Division)之營運協調專家(Operations Coordination Specialist)，執行私營部門、國家計畫質性評估、脆弱韌性評估等業務，深化國際金融組織專業知識及實務經驗。職亦藉此拓展國際組織人脈，累積我國參與國際組織動能。

## 目錄

摘要.....	1
目錄.....	2
一、 實習目的.....	3
二、 實習過程.....	3
(一) 實習單位.....	3
(二) 工作內容.....	4
三、 實習成果與心得.....	7
四、 實習建議.....	8

## 一、 實習目的

成立於 1966 年的亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, ADB) 是亞洲地區最重要的區域經濟發展金融機構之一，總部設於菲律賓馬尼拉。我國作為創始會員國之一，至今仍保持正式會員資格，並持續參與推動各類國際合作計畫。ADB 目前有 69 個會員國，其中最新的成員是以色列，於 2024 年 9 月正式加入。ADB 透過政策對話、貸款、股權投資、擔保、贈款及技術援助等多種方式，支持開發中國家大型發展計畫。貸款金額前 3 大的會員國包括中國、印度與巴基斯坦，該等資金用於交通與能源建設相關計畫。我國為 ADB「亞洲開發基金」(ADF) 的捐助國，並透過「財團法人國際合作發展基金會」(ICDF) 捐贈「國內資源調配信託基金」(Domestic Resource Mobilization Trust Fund)。該基金協助開發中會員國 (DMCs) 之稅務機關推行符合國際標準的財稅政策工具，包含防止稅基侵蝕與利潤移轉 (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 及自動資訊交換 (Automatic Exchange of Information, AEOI) 等。

外交部自 2021 年起派遣新進同仁至 ADB 進行為期 1 年的國際組織實習計畫。由於 ADB 內部無設立長期實習計畫，該等人員的身分在 ADB 視為政府借調人員，整體累積的專業經驗相當精實與豐富。

## 二、 實習過程

### (一) 實習單位

職在 ADB 任職單位為「氣候變遷與永續發展局」(Department of Climate Change and Sustainable Development, CCSD) 所屬「脆弱及合作組」(Fragility and Engagement Division, CCFE)，職稱為「營運協調專家」(Operations Coordination Specialist)。CCFE 主責脆弱及衝突情事 (Fragile and Conflict-Affected Situations, FCAS)、小島開發中國家 (Small Island and Developing States, SIDS) 及非政府組織 (NGO) 業務，屬於主題性部門 (Thematic Department)。任何與上

述三類（FCAS、SIDS、NGO）主題有關的貸款、技術性援助案（technical assistance）、援贈（grant）文件皆會經由本組進行跨部門審核。本組將以政經總體角度分析計畫設計是否因地制宜、符合該 DMC 的實際需求與現狀。

## （二） 工作內容

### 1. FCAS & SIDS 私營部門業務(Private Sector Engagement in FCAS & SIDS)

鑒於過往 CCFE 的工作著重於 ADB 主權營運 (sovereign operations)，甚少著墨非主權營運 (non-sovereign operations)，FCAS 團隊致力將私營部門計畫納入其工作中，並嘗試設計符合私營部門營運之輔助工具。職爰提出參與該計畫之意願，並獲主管同意。

基上，職諮詢多位私營部門營運局 (Private Sector Operations Department, PSOD) 同仁，以深入了解 FCAS 提升私營部門營運參與的可行性。為符應 ADB 「2030 戰略」(Strategy 2030) 及「聯合國永續發展目標」(SDGs) 之願景，多邊開發銀行 (MDBs) 致力於提升私營部門於 FCAS and SIDS 之營運量能。私部門營運屬於非主權營運一環，與主權營運最大的差別為其客戶 (client) 為銀行、私人公司，而非政府，省略採購 (procurement) 流程。ADB 的職責在於審核私部門所提之融資/投資計畫並監督執行率，不似主權營運全面主導計畫設計/執行，故此，其放貸程序也相對較為效率。

在 ADB 「新營運模式」(NOM) 下，計畫模式採 One ADB Approach，亦即要求各計畫團隊 (謹按：計畫通常由業務部門如 Sectors Group、Regional Department 主導) 納入後勤部門人員，集思廣益，有利明智決策 (informed decision)；FCAS 團隊似可於此架構下發揮更大功能。例如，過去 PSOD 的放貸原則如同傳統銀行業務，趨於風險迴避 (risk adverse)。為落實 SDGs 及 ADB Strategy 2030 等發展援助精神，PSOD 需提升在 FCAS & SIDS 國家之投資，逐步改變其傳統的風險迴避趨

向，促進更具包容性及影響力的發展成果。故此，FCAS 團隊可針對 PSOD 計畫提供專業協助，助渠釐清投資該 FCAS & SIDS 國家可能面臨之風險，以及如何在可控範圍內最小化損失，客製化解決方案 (tailored approach)。

## 2. FCAS & SIDS 國家計畫質性評估 (FCAS and SIDS Project Qualitative Analysis)

職與資深同事共同主持本計畫，透過查閱 ADB 「獨立評估部門」 (Independent Evaluation Department, IED) 之計畫評估報告，歸納 FCAS & SIDS 國家計畫執行效率相對其他 DMCs 計畫較為低落的原因。

此前 FCAS 團隊業委託外部專家運用機器學習模型 (Machine Learning Model) 執行量化研究。該量化研究分為兩個主要階段：數據準備及數據分析。數據準備階段包括標準化特徵、標註缺失值、意外數據和異常值。數據分析則涉及五個變數：整體成功率 (Overall Success Rate)、相關性 (Relevance)、效用 (Effectiveness)、效率 (Efficiency) 和可持續性 (Sustainability)，其中，整體成功率為首要關注的變數。研究結果顯示，「太平洋局」 (Pacific Department, PARD，為主要掌管 SIDS 計畫的部門) 的項目整體成功率與 ADB 計畫平均整體成功率 56% 相比，低 15-28%，此視為顯著變化。

延續量化研究的基礎，職與同事透過查閱 IED 計畫評估報告統整 FCAS & SIDS 計畫整體成功率低落的原因，並據此執行質化分析。職發現，成效不佳多因計畫負責團隊缺乏對 FCAS & SIDS 國家通盤了解，進而錯估執行進度及經費，形成計畫設計不符實際運作的困境。該困境正是 FCAS 團隊致力推動「脈絡化」方法 (contextualization approach) 的驅動力。由於許多脆弱、不發達國家缺乏良善治理，人力物資亦相對稀缺，而 ADB 的計畫往往須符合嚴格的國際化高標準，兩相矛盾的運作環境及作業模式造成計畫面臨難產、低執行率。

故此，在 NOM 下，FCAS 團隊若能被納為計畫的正式成員(One ADB Approach)，提供專業、脈絡化的建議，協助計畫團隊優化設計，進而減少後續錯估所帶來的鉅額損失。

職有幸與同事就該計畫獲得 Bravo Award 殊榮。ADB Bravo Award 類似 ADB 內部嘉獎系統，該獎項將註記於職員生涯檔案中。其表彰艱鉅工作成就、重大里程碑、促進重大協調活動或創新化工作流程等事蹟。

### 3. 馬爾地夫「脆弱韌性評估」(Fragility and Resilience Assessment, FRA) 計畫

FRA 為一診斷工具，辨識並探討發展中國家脆弱性的根本原因。FRA 採用風險分析方法，包含政治、治理、經濟風險評估，範圍涵蓋低度開發、貧困區域和潛在衝突地區（包括跨境爭端）。此分析須考慮 DMCs 的背景及發展脈絡。故此，ADB 亦與公民社會組織、婦女團體、殘疾人士、移民、原住民族等弱勢群體密切協商，審慎編制 FRA。亞洲開發基金第 13 期 (ADF 13) 規定，ADB 將於第 13 期結束（2024 年）前，完成 60% FCAS DMC 的 FRA，以作為制定 CPS (Country Partnership Strategy) 的重要參考資料。

職復與同事於 2024 年 5 月啟程前往馬爾地夫，執行為期近兩週的出差任務。吾等會見多個政府部門和國際組織的代表，並進行深入的討論。會見代表包括馬爾地夫財政部、旅遊部、氣候變遷及環境與能源部、住房及土地與城市發展部與漁業與海洋資源部。吾等亦與 NGO、NPO 代表進行會談，瞭解渠等對當地經濟、公民社會發展的看法。

國際組織方面，吾等與聯合國開發計劃署 (UNDP)、世界銀行 (World Bank)、世界衛生組織 (WHO) 等代表交流，分享 ADB FRA 的重要性及意義，並探討未來的合作機會。這些會議旨在加強 ADB 與國際

及在地利害關係人 (stakeholders) 之連結，推動馬爾地夫的永續發展策略。

出差期間，吾等亦出席世銀《馬爾地夫發展更新：縮減與重建緩衝區》報告發表會，該報告概述該國在經濟、財政、福利等方面的近況，並提出建言。該報告提及，馬國 2023 年的經濟增長放緩，儘管旅遊到訪人數創歷史新高，惟因遊客平均停留時間縮短和支出減少，實際 GDP 增長僅達 4.0%。稅率及全球商品價格上漲導致通貨膨脹，馬國政府則試圖透過補貼減少民眾面臨的價格上漲壓力。

綜上，職與團隊同事根據在地田野調查及文獻回顧，分析 ADB 計畫於當地執行所面臨的挑戰，提出可能的解決方案。

#### 4. 撰寫 ADB 副總裁 Yasmin Siddiqi 會晤聯合國亞洲及太平洋經濟社會 (UNESCAP) 委員會官員談話要點

ADB 副總裁 Yasmin Siddiqi 於 2024 年 4 月赴泰國曼谷出席 UNESCAP 第 80 屆會議，擔任高階圓桌會議 (High-level thematic roundtable) 開場講者，該會議主題為「社會經濟展望、新興挑戰與解決方案」(Socio-economic outlook, emerging challenges and solutions)。期間，S 氏亦會晤 UNESCAP 官員。職獲主管指派代表 FCAS 團隊撰寫談話要點，闡述 FCAS & SIDS DMCs 發展援助的迫切需求及分享 ADB 因應政策。

### 三、 實習成果與心得

#### (一) NOM 施行下，CCSD 角色更加顯著

NOM 為 ADB 近年重大組織變革之一，在 NOM 組織框架下，業務單位須遵循 One ADB Approach，納入 CCSD 等後勤單位人員，此亦吻合 ADB Strategy 2030 成為氣候銀行 (Climate Bank) 之目標。職認為，本實習計畫職缺隸屬於 CCSD 部門，恰好提供實習人員通盤式了解 ADB 運作之絕佳機會。



## (二) 積極參與核心業務，增加國際組織互動實務經驗

FRA 計畫耗時超過半年，屬於 FCAS 團隊的核心業務，職得以參與其中，甚感榮幸。職於赴馬爾地夫出差期間代表 ADB 會晤各大國際組織人員，包含 UNDP、世銀、WHO 等，實屬難能可貴。職於當地建立的人脈網及獲取的資訊，對於 ADB 亦為有用資源，打造共創雙贏的合作。

職於借調任期尾聲，就馬爾地夫出差經驗發表文章，並刊登於 ADB 官方平台 DevAsia。DevAsia 旨在介紹亞太地區發展實例及提供專家見解，其推動的主要價值契合聯合國可持續發展目標(SDGs)。該篇文章探討馬爾地夫當地的草根組織「Villijoali」幫助移工和弱勢青年等邊緣群體 (marginalized group) 融入社區，促進社區參與並提升包容性及韌性。該組織強調透過開放對話和社會整合 (social integration)，提升社區應對動盪的能力。由於 Villijoali 缺乏龐大資金，文中亦建議發展夥伴 (development partners) 透過技術援助和引入國際最佳實踐 (international best practices) 支持該組織。ADB 的 FRA 即為與草根組織合作機制之一，透過社區參與和邊緣群體賦權，增強 DMCs 的韌性。此外，在人道主義、發展與和平 (HDP Nexus) 框架下，Villijoali 的工作不僅為弱勢群體提供即時救濟，更促進社區長期發展與融合。本次成果獲 CCFE 主管的高度肯定，職亦對於參與核心業務甚表榮幸。

## 四、 實習建議

- (一) **建請延長借調人員任期，提升政務效益：**由於本部借調人員任期較 ADB 常規借調人員任期短暫，經過 3 屆借調人員流動，原由首屆借調人員主導之 FCAS 分類方法業務後改由資深同事主持，借調人員則擔任輔助角色，實為可惜。ADB FCAS 團隊長期爭取外交部借調人員任期延期，除促進借調人員深入參與核心業務，亦

有助於維持 FCAS 團隊研究量能及穩定性。FCAS 業務與主要國際金融組織（如世界銀行）有諸多交流，若能延長借調人員任期，將能提供本部人員有意義參與國際組織之絕佳機會。

- (二) **增派商務借調人員，拓展我國參與國際組織商機：**許多國家的商業部、經濟部於 ADB 設有開拓商機的借調人員，旨在鍵結該國公司與 ADB 計畫主持人 (project officers)，以加速商機媒合 (business matchmaking)。職認為，我國經濟部或許可參照其模式，派遣借調人員於 ADB 以推動商機媒合事宜。