

以臺版ODA參與新南向國家基礎建設的可行性

◎楊佳侑／中華經濟研究院WTO及RTA中心 助研究員

為拓展臺灣與新南向政策國家之間的合作空間，臺灣政府有意推動民間企業參與新南向國家基礎建設項目，並以商業融資型態的臺版政府開發協助（Official Development Assistant, ODA）提供該國家更多籌資管道。在各國戰略布局及產業利益的考量下，臺版ODA的成敗與否仍待考驗；藉此，本文將研析國際多邊開發銀行的基礎建設貸款條件，並研提我國可參考之意見。

關鍵詞：政府開發援助、基礎建設融資、多邊開發銀行、風險管理

Keywords: official development assistant, infrastructure financing, multilateral development banks, risk management

蔡英文總統於2017年10月11日在玉山論壇致詞中表示，臺灣未來將協助新南向國家推動公共工程建設。為此，我國政府已初步編列35億美元策略性貸款資金，並透過政府開發協助（Official Development Assistant, ODA）之模式，協助各國公共建設。

由於該筆金額無法與國際多邊開發銀行或大型國家政策銀行的ODA比擬，因此我國政府提出的協助計畫與傳統ODA的定義有所

不同。臺灣版本的ODA未來將以民間融資為主導，推動有償性主權級貸款，而35億美元的資金將用於利率補貼，促進民間企業參與海外公共工程。簡言之，該計畫雖具有國家政策意涵，但執行面卻偏向市場借貸機制搭配政府補助之方式。在玉山論壇會後，部分業者及專家對於臺版ODA採取樂觀其成的態度，但未來成功與否仍取決於我國政府如何制定海外基礎建設融資的貸款條件和風險管



理。世界銀行（World Bank, WB）及亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）長期針對亞洲發展中國家進行多項經濟與技術上的援助，並協助發展中國家提升人民福祉與經濟成長。相較於國家政策銀行，多邊開發銀行的援助貸款條件和內容較為透明公開，且具有明確的申貸程序與審核標準；因此，該銀行的基礎建設借貸機制較適合作為我國參考的目標。本文以世銀及亞銀為主要研究對象，研析國際基礎建設貸款條件，並研提我國可參考或仿效之意見。

世界銀行援助貸款機制

世銀為了將資金提供給發展中國家，分別於1944與1960年成立了兩間援助貸款機構：國際復興開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）和國際開發協會（International Development Association, IDA）。至今，IBRD擁有189個會員國，為全球最大的開發銀行，其服務對象為信用充足的中等收入或低收入國家，並提供貸款、擔保、風險管理與諮詢等服務，協助發展中國家提升生活條件及經濟成長。另一方面，IDA為目前世界上貧窮國家最大的優惠融資來源。該機構提供優惠發展信貸、捐贈和擔保，支持貧窮國家走出經濟貧困的環境，而目前可獲得援助資格的國家為75國，包含新南向國家7國（柬埔寨、緬甸、寮國、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾、不丹）。

IBRD的主要籌資來源為世銀債券和其

他金融工具，其自身債券在國際金融市場上被投資者歸類為優質證券；證券評估機構穆迪（Moody's）和標準普爾（Standard & Poor's）給予IBRD的評價分別為Aaa與AAA。IDA的主要資金來源為已發展國家與中等收入國家給予的捐款，以及IBRD淨收入轉移、國際金融公司（IFC）捐贈和IDA信貸還款。根據2017年世銀年報顯示，IBRD的撥款（disbursements），包括貸款、捐贈和擔保，共計179億美元；IDA的總撥款金額為127億美元。東亞與太平洋地區（East Asian and Pacific）和南亞地區（South Asia）收到的總撥款分別占IBRD和IDA撥款金額30%和40%，如此可見，該區域對於借款有龐大的需求。

從貸款條件方面觀察，IBRD的利率採固定計價或變動計價方式，不管以何種方式計價，基礎利率皆以6個月的倫敦銀行同業拆款利率（London Interbank Offered Rate, LIBOR）為準，然而價差的變動會隨著借貸幣別與平均還款期限而有所不同。以美元為例，固定利率價差為0.70至1.50%之間，而變動利率價差則介於0.45到0.95%。除此之外，IBRD還會針對合約內容收取0.25%的前收費用和0.25%的承諾費用。另一方面，IDA的貸款還款期限較為寬鬆，並以借款國家類別做調整，還款期介於30至40年左右，本金償還金額會依照還款期的階段遞增，不過利率大約都固定保持在1.36%以下。

世銀的資料庫顯示，2015至2017年，

有基礎建設資金需求的新南向國家大多數由IDA借款。斯里蘭卡和越南雖已於2017年脫離IDA，但目前仍處於過渡期，因此可暫時從IBRD和IDA兩個機構同時借款。從整體趨勢來看，南亞地區以巴基斯坦（8件）、孟加拉（8件）和印度（15件）的受援案件最多；東南亞地區則以印尼（10件）和越南（14件）為主。單純從案件數來說，上述國家多具有經濟成長潛力，因此對於基礎建設的投資重要性自然不在話下。低信用額度國家，如緬甸和不丹，過去三年的基礎建設援助則是以捐贈或無利息貸款方式進行。從融資比例的角度觀之，世銀的貸款金額大約占總工程費用的80%以上，可見世銀在亞洲基礎建設方面扮演相當重要的角色。

世銀為有效控管市場、借款人和國家信用風險，制定一套穩固的風險管理架構，以扶持管理機構的監督能力。大抵來說，世銀以資產與貸款的比例作為衡量風險的標準，同時提供客戶有效的金融產品，以便客戶管理貨幣、利率、商品價格和災害相關的風險。此外，世銀作為借貸雙方的擔保人，不僅提高借款方與項目的信用狀況，更延長債務期限和降低貸款利率等融資條件。

世銀擔保品的適用範圍相當廣泛，而主要的目的在於防範借款國破產或因政治因素積欠債務的可能性。信用風險與政治風險皆適用於主權級貸款的項目融資，該類型項目的工程期較長，不確定因素過多，經常導致投資者望而卻步。受益人可依據投保合約的

內容，向世銀求償部分金額，假如借款政府無法如期還款，世銀有權暫停或取消該政府與世銀之間的信用及融資協議，並要求該政府立即還清已支配的本金和利息。

亞洲開發銀行援助貸款機制

亞銀為亞洲地區的多邊開發銀行，多年來致力於提升亞太地區的生活水平。根據2016年亞銀年度報告顯示，東南亞國家，如緬甸、印尼、寮國、泰國和越南主要融資項目為公共部門管理（45%）、教育（16%）和交通運輸（14%）；南亞國家，如孟加拉、不丹、印度和尼泊爾則是以交通運輸（40%）、能源（18%）、金融（16%）和城市服務（10%）為主。

亞銀將發展中成員國（developing member countries, DMCs），以分類方式決定各國可從「普通資金來源」（ordinary capital resources, OCR）或「亞洲開發基金」（Asian development fund, ADF）取得貸款及捐贈。OCR還可細分為近期市場借貸條件和優惠OCR貸款條件。DMCs依照人均國民總收入及國家信用程度，分成三組：A組優惠協助、B組混和OCR、C組普通OCR，對於有借款需求的新南向政策國家多半為A組或B組。（表1）

亞銀給予各組別的貸款條件和利率有所不同，例如普通OCR的利率採取固定或浮動的市場機制，係以6個月的LIBOR作為基礎利率，另外加上有效合約價差、到期溢價和服務費等。優惠協助的OCR貸款搭配ADF捐



表1 發展中成員國類別

組別	DMC分類
A	阿富汗， 不丹 ，柬埔寨，吉里巴斯，吉爾吉斯， 寮國 ，馬爾地夫，馬紹爾群島， 緬甸 ，諾魯共和國， 尼泊爾 ，薩摩亞，所羅門群島，塔吉克，東加，吐瓦魯國，萬那杜
B	亞美尼亞， 孟加拉 ，喬治亞， 印度 ，密克羅尼西亞，蒙古， 巴基斯坦 ，帛琉共和國，巴布亞紐幾內亞， 斯里蘭卡 ，東汶萊，烏茲別克， 越南
C	亞塞拜然，中國大陸，庫克群島，斐濟，印尼，哈薩克，馬來西亞，菲律賓，泰國，土庫曼

註：**粗體字**為新南向政策國家

資料來源：亞洲開發銀行 Lending Policies

贈則採取固定利率，1到2%左右。因此，相較於B組和C組而言，A組的貸款條件更為優惠，寬限期與還款期也較長。2016年度報告中指出，OCR與ADF的核准總金額為171.4億美元，最大借款國為印度，占總金額17%。

資料庫顯示，過去三年內，印度、孟加拉和巴基斯坦向亞銀貸款的基礎建設項目總計達30件以上；因此，南亞地區可說是亞銀基礎建設融資的第二大受益者。然而，印度、孟加拉和巴基斯坦的借貸條件大多是以非優惠協助的方式進行，基礎利率為6個月LIBOR，寬限期5年，還款期20年。東南亞地區則以越南的基礎建設融資案最多（9件），印尼、寮國和緬甸各只有2到3件的項目。整體而言，東南亞地區的融資案大多屬於優惠性貸款，利率落在1至2%之間，寬限期8年以上，還款期最高達30年之久。值得注意的是，亞銀經常以聯合貸款的方式提供新南向國家資金，以推動基礎建設項目，合作夥伴的成員包括日本國際協力機構及歐洲投資銀行等重要機構。

由於某些項目的風險有時可能超出亞

銀融資合作夥伴可自行吸收或管理的範圍，此時亞銀可能使用擔保產品與融資合作夥伴分攤部分風險。擔保產品可提供全面性或有限性的保障，其中包含「政治風險擔保」（political risks guarantees）和「部分信用擔保」（partial credit guarantees）。「政治風險擔保」旨在為融資夥伴提供特定政治（主權）風險，如：政府徵收、政治暴力、貨幣轉讓限制；「部分信用擔保」則適用於借款人未履行支付義務時的保障。

在實務上，亞銀的「部分信用擔保」服務相當普遍，由於服務範圍涵蓋商業銀行貸款、股東貸款、擔保貸款等項目，因此大多數的債務皆以「部分信用擔保」做為貸款方的保障。另外，「部分信用擔保」並不侷限於私部門投資項目，近年來常見的公私部夥伴關係也適用。原則上，亞銀與世銀相似度極高，擔保產品不但多元，且包含範圍廣泛，除了少部分費用有些許差異以外，其他收費方式和擔保期限皆不盡相同。在擔保金額方面，亞銀雖可擔保受益人全部的損失，但基於道德風險等問

題，基本上會將保證比例下調至最低原則。例如，合約中的擔保金額可能是4億美元或總工程金額的40%；當實際工程金額為12億美元時，世銀則會視4億美元為擔保上限金額，以此類推。世銀的擔保機制不但透明公開的，且保有調整空間，值得我國相關單位參考。

我國推動援貸之特殊考量與建議

由於我國ODA模式與前述多邊銀行有所不同，因此有幾項特殊考量可納入參考。銀行在評估貸款時會參考五項因素（簡稱5P授信原則）：貸款對象的狀況（people）、資金用途（purpose）、還款來源（payment）、債權保障（protection）及合作展望（perspective）。以民間資金為主的臺版ODA在推行海外（新南向政策國家）基礎建設融資時，須以5P授信原則作為主要融資準則，降低虧損或過度舉債之風險。我國民間銀行因個別資金有限，應採取合作代替競爭的方式，提供多元融資管道，同時募集各方業者的專長與經驗，共同開拓新南向市場的商機。

過去二十幾年來，我國銀行業者不斷試圖打進新南向國家的金融市場，但因部分國家政策上已逐漸凍結核發外資銀行執照，或核發標準趨嚴，以致我有多家銀行無法順利取得核准。假使我國有意促進民間銀行向他國進行基礎建設融資，協助業者取得當地市場證照的措施必不可少。在與貸款國進行協商時我國政府應將臺灣銀行業者的利益考量一並納入，藉由給與貸款的機會，請求放寬

或加速發放我國銀行業者入駐當地市場的證照。此舉不但能提高銀行業者的參與度，甚至可減低我國海外投資風險。如當地缺乏健全的金融體系或機構，我國應研析是否加碼銀行進駐該國設立據點的合理鼓勵及誘因。

本文參照國際多邊發展銀行的貸款條件，對我國未來提供新南向政策國家援助性質之基礎建設貸款計畫，提出以下幾點建議。

一、制定我國適用之借款國家分類標準與風險程度及擔保機制，並採取明確且公開透明的借貸與審核流程

如同世銀及亞銀的借貸國分類機制，我國政府應事先制定借款國家的分類標準、貸款條件及明確且公開透明的借貸與擔保機制。我國提供貸款可包括援助性質與商業性質之貸款，將資金的提供分為兩大類別：商業融資及優惠融資。由於目前我新南向政策國家中，澳洲、紐西蘭、星、馬、汶萊和泰國經濟程度已不須我國提供貸款，因此我國可在其他新南向國家中，依據國家信用度、人均國民總收入進行國家別分類，以一類別制定給予貸款利率、年限、其他配套條件之原則。另亦應遴選適合且具有還款能力的國家，作為未來我國的重點貸款對象。參酌國際實務，並應將其與我經貿關係、未來發展潛力、臺商在當地投資等因素列入考量。例如，菲律賓、印尼、印度等依其國家信用評等，應可列為我重要貸款對象，越南國家信用評級雖較低，但仍屬我重要投資國，亦應列為首要貸款對象之一。（表2）



表2 新南向重點貸款對象的信用評價與經濟概況

國家	信用評鑑機構						經濟情況
	標準普爾 (S&P)		惠譽 (Fitch)		穆迪 (Moody's)		
	信用級別	展望	信用級別	展望	信用級別	展望	人均國民總收入 (美元)
斯里蘭卡	B+	負面	BB-	穩定	B1	負面	3,780
菲律賓	BBB	穩定	BBB-	穩定	Baa2	穩定	3,580
印尼	BBB-	穩定	BBB-	穩定	Baa3	正面	3,400
越南	BB-	穩定	B+	穩定	B1	正面	2,050
印度	BBB+	穩定	BBB-	穩定	Baa3	正面	1,680
孟加拉	BB-	穩定	BB-	穩定	Ba3	穩定	1,330

註：正面的展望係指未來信用級別可能提升，穩定代表信用級別可能不會改變，而負面表示信用級別可能下降。

資料來源：Trading Economics 和世界銀行資料庫

二、在國家分類標準之下，建立個案收益估算與風險評估程序

我國制定國家分類標準後，應成立海外基礎建設融資決策機制，並依據具體個案，由專業之決策機制（如委員會）針對融資項目的收益成本與風險考量，進行審核及貸款發放決議。由於基礎建設案的工程期較長，風險相對較大，因此政府單位需要有風險控管專業經驗的人才，制定各式風險對策。作為借款國，我國勢必得承擔部分的借貸風險，妥善利用資本市場的金融工具和擔保商品將風險降至最低，不失為審慎的風險控管措施。

三、我國基礎建設融資雖以商業模式及有償性貸款為主，但仍需考量特殊項目如環境保護、人道醫療等案件，給予例外的小額捐贈

根據經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development）對ODA的定義，捐贈國應給予受惠國至少25%捐款要素的優惠條件。捐贈要素是ODA優惠性的衡量方式；當利率越低，還款期越長，對借款人就更有利；相對的，捐贈要素則越高，例如無償技術援助的捐贈要素就屬100%。我國多年來積極響應國際合作事務，因此政府在考量產業利益之餘，是否也該將國際公共事務一並納入考量。近年來，基礎建設投資趨勢逐漸轉向環境保護等項目，如歐洲復興開發銀行推行的綠色經濟轉型計畫（Green Economy Transition, GET），我國的參與也可能有助於經濟區域整合及推動國內乾淨能源產業向外發展的機會。