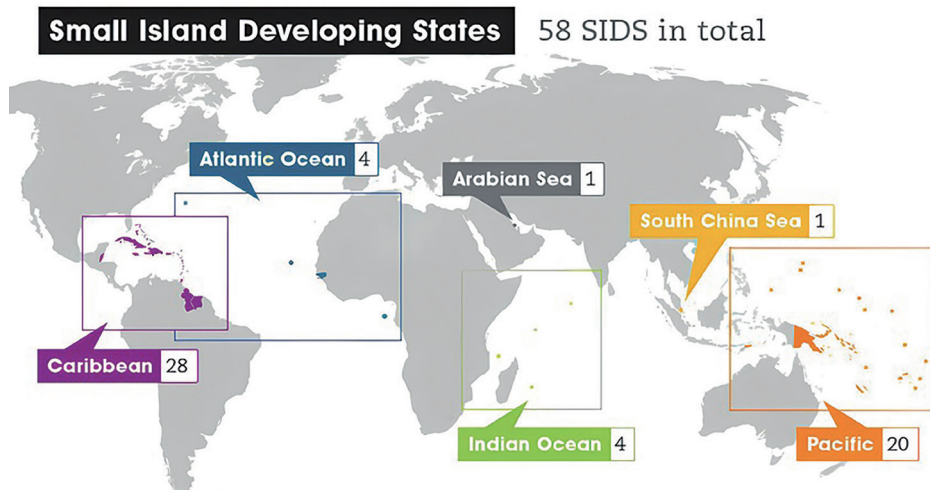


開發中小島嶼國家的性別、氣候與援助[#]

蒲蓉、張文揚*

一、前言

不知道當大家看到「小島嶼」(small islands) 這個詞彙的時候，第一個想法是什麼？是度假勝地馬爾地夫？還是在地緣政治上所謂的島鏈國家們，例如帛琉、索羅門群島等？在聯合國對國家與區域的分類名單中，有一類是「開發中小島嶼國家」(Small Island Developing States, SIDS，或是小島嶼開發中國家，以下一律以 SIDS 稱呼)，這些國家及政治實體分別散落在太平洋、印度洋或是加勒比海上，一共有 58 個，其中包括 39 個聯合國會員國（例如：海地、吐瓦魯或是聖多美普林西比等）以及 19 個海外領地（例如：美屬薩摩亞、波多黎各或是英屬維京群島等）。



圖一：SIDS 分布圖（圖源：Beatrice (2024)）

[#] 本文係發展與改寫自蒲蓉 (2022)。

* 蒲蓉，國立政治大學外交學系碩士、英國約克大學政治與國際關係學系博士生；張文揚，國立政治大學外交學系教授。

這些國家儘管以「開發中國家」統稱，但其中也包含了巴林、新加坡以及巴哈馬等高所得國家。這裡所謂的「開發中」，實際上指的是這些國家或是政治實體的幾個共同特性：陸域面積小但分布在廣袤的海洋上、自然與人力資源有限，以及與主要市場有一定的地理距離。更重要的是，這些國家幾乎無一例外的在生物多樣性、應對氣候變遷的韌性等議題上高度脆弱。在 1992 年聯合國環境與發展會議（1992 United Nations Conference on Environment and Development）中，特別將它們匡列成相當特殊的團體，原因包括：國家小，但多幅員遼闊（例如：帛琉的土地面積是 459 平方公里，但其專屬經濟區為 604,000 平方公里）；國家數目眾多，但 57 個政治實體的總人口僅占世界人口總數不到 1%；以及由於面對氣候變遷的脆弱性，它們皆受到多個聯合國行動計畫一再地支持。

在本文中，我們想了解這些島國的女性如何受到氣候變遷的衝擊，以及衝擊之下，國際社會又如何看待對女性的氣候援助？本文研究發現，為了提高氣候變遷的適應性並加強女性應對氣候變遷，先進國家針對 SIDS 提供的氣候援助中，女性地位較高的 SIDS 獲得較高的援助金額，而且這種獎勵性質（reward-based）的運作機制在經過多次的檢驗後，都獲得一樣的結果。這對於理解先進國家的援外政策、女性地位與性別援助，以及後續提出的氣候適應對策等，有相當的理論與政策啟示。

二、為什麼 SIDS 中的女性地位特別需要被關注？

從女性地位來看，SIDS 跟其他的地理分區相比，不能算是最糟糕。根據聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）的性別不平等指數（Gender Inequality Index, GII），SIDS 的性別不平等指數在 2019 年的平均高過最低度開發與開發中國家，並且僅比全世界的平均略低（UNDP, various years）。但是，基於 SIDS 的文化發展與歷史背景等，在遭遇到氣候變遷時，女性特別容易受到氣候災難影響。這些歷史與文化的因素包含：家中的男性一般負擔出外工作的責任，受到比較良好的教育且經濟收入較高等，女性則僅能扮演「持家」的角色。當發生重大自然災害時，女性因此容易成為受害者，且比例相當高。舉例來說，2004 年印度洋大地震引發的南亞大海嘯中，有超過七成的受難者是女性；在更早的 1992 年，發生在孟加拉的颱風 Gorky，受難者中更超過九成是女性。我們在本文中將 SIDS 的女性遭遇到的問題，稱為「雙重脆弱性」（dual vulnerability）：她們既受到性別不平等的影響，導致經濟與教育條件普

遍低於男性，在氣候變遷與全球暖化之下，也因為這樣的不平等待遇，往往成為主要的氣候災難受害者。

先進國家，或是所謂的經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation Development, OECD，又稱富人俱樂部）因為國際責任，經常性地對開發中甚至低度開發國家提供援助，SIDS 也不例外。儘管隨著世界發展，不論是已開發國家或是部分開發中國家，都會提供對外援助，但在本文中，我們將研究議題聚焦在先進國家（它們高度與《京都議定書》(Kyoto Protocol) 的附件一國家高度重疊），除了在氣候變遷的議題上它們負擔較大的責任外，國際社會也期望它們可以藉由負擔援外責任，協助開發中與低度開發國家振興經濟與達到永續發展目標。但值得注意的是，儘管 OECD 國家們被期待每年提供不低於國民所得（Gross National Income, GNI）0.7% 的援助，僅有少部分北歐國家可以達標。

OECD 的援助計畫中，有不少是針對促進性別平等、提高女性地位，或是調適與減緩氣候變遷，但是它們怎麼做成決定，是一個相當有趣的問題。有學者認為，援助國的國內特性會影響對女性援助的金額與有效性，舉例來說，當國會的女性議員比例較高，或是主持對外援助機構的官員為女性時，目的較容易達成。反之，有些援助方會優先檢視受援國的性別平等狀況，再決定如何提供援助。例如：如果受援國促進了女性的政治與經濟權利，則比較容易獲得援助（Hicks et al., 2016; Jones & Swiss, 2014; Yoon & Moon, 2018）。

再者，援助也有獎勵性質（reward-based）和需求性質（need-based）的差異：前者是指當受援國在相關的指標上達標，或是能夠改善，則較容易獲得援助；後者則有「把錢花在刀口上」的意涵，根據當地國家最迫切的政策目標提供援助。本文想了解，SIDS 的女性地位與氣候變遷適應援助之間，是否呈現正相關。如果是正相關，代表先進國家提供的援助型態是獎勵性質，有「錦上添花」的意涵。若為負相關，則代表女性地位比較低的國家可以獲得較高的氣候適應援助，旨在促進女性地位。最後，因為 SIDS 都是氣候變遷的受害者，因此它們僅有適應的必要性，而沒有減緩的責任，這也是本文把焦點放在氣候變遷適應援助，而不一同檢驗減緩援助的原因之一（Dreher et al., 2015; Hicks & Maldonado, 2020; Kleemann et al., 2016; Okundaye & Breuning, 2021; Yoon & Moon, 2018）。

本研究旨在探討 OECD 國家們對 SIDS 的援助，究竟是獎勵性質或是需求性質？面對氣候變遷，我們之所以在意援助國如何看待 SIDS 國家的女性地位，是因為性別平等之下的氣候決策，能夠更充分且周延的考慮到不同性別，亦符合性別主流化（gender mainstreaming）所強調，在各項領域的決策中盡可能納入

所有的性別考量，並於執行或達成政策目的後，進一步促進性別平等。本文認為，藉由援助提高性別主流化並促進性別平等固然重要，但在氣候變遷領域中，因議題的急迫性而受援助的 SIDS 國家內部平等狀態，或許是成為獲得援助的要件之一。

三、研究設計

為了釐清對 SIDS 的女性援助樣態，我們從 OECD 的發展援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 資料庫中，選擇了受到援助的 39 個國家，根據可得資料判斷，OECD 國家們的援助對象主要為國家，因此我們首先排除了 SIDS 中的海外領地；其次，OECD 也未援助如新加坡、巴林等高所得國家，因此亦將這類型的國家排除。最終樣本為 33 個國家，基於資料可得性，我們將研究範圍鎖定在 2009-2019 年這十年之間。

對於最重要的變數「援助」，我們先後根據兩項標準選擇數據。首先，我們選擇符合「里約印記」(Rio Marker) 的援助項目，¹ 代表這個項目專門針對氣候議題。在篩選了與氣候有關的援助項目以後，我們進一步從中選擇包含援助女性者。儘管各項援助應專款專用，但更有效的資源配置方式，是讓援助金額也能在其他領域發揮效果。舉例來說，如果在應對氣候變遷時，可以連同要求受援國促進女性教育或是就業率，一旦女性地位因此提高，她們對於氣候變遷的意識也會連帶增強，並且基於自身的處境、地位與知識，促使國家能夠更完整的制定應對氣候變遷的政策。

接著，我們選擇目標為促進或是提升性別平等，且將此目標視為「重要」(important) 或是「顯著」(significant) 者。這意味著，此援助項目不僅要達到「專款專用」，更希望在援助過程中，能同時提升其他的發展目標，因為我們也很難想像任何發展目標（例如：性別平等、教育普及）可以在不兼顧其他項目的情況之下單獨成功。

最後，以各年度金額除以該年度國家女性總人口數。SIDS 國家普遍是氣候變遷的受害者，僅能適應而無法（或不需）減緩氣候變遷，因此我們鎖定在氣候變遷的適應援助上，統稱為「性別敏感氣候適應援助」(gender-sensitive climate adaptation aid)。

¹ 1992 年在巴西大城里約熱內盧召開的地球高峰會 (Earth Summit)，一共先後通過了多個主要的環境條約，比較主要的分別是《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity, CBD)、《聯合國防治荒漠化公約》(United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)，以及《氣候變化綱要公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)。里約印記因此而來。

至於在解釋變數上，我們以三個主要的性別平等指數來測量：第一個是聯合國開發計畫署（UNDP）人類發展指數中有關女性者（Human Development Index-Female）；第二個是性別不平等指數（Gender Inequality Index）；第三個則是性別平等指數（Gender Development Index）。這三個指數的涵蓋面向不一，但皆有健康（衛生）、經濟與教育等面向，三個分數都介於 0-1 之間，除了 GII 以外，都是分數愈高代表性別愈平等，但為了解釋上的一致性，我們將 GII 的分數反轉，讓愈高的分數也代表愈平等。

我們也加入了其他的控制變數，包括受援國的單邊指數：政治體制、國家治理能力、人均所得、氣候脆弱指數，以及援助國與受援國的雙邊指數：地理距離、雙邊貿易、語言同質性與是否有殖民關係等。

統計結果以及穩健性檢測的結果都顯示，性別平等與性別敏感氣候適應援助之間呈現正相關。舉例來說，GDI 每增加一單位，受援國就可以多獲得約 60 美元的女性人均援助，然而在 HDI-F 的模型中，女性人均金額僅再增加約 30 美元。GII 的統計結果雖然沒有達到統計上的顯著性，但是金額也增加約 7 美元。上述發現有幾個意涵：本文確認了援助是獎勵性質，且（女）性別在援助上是一個重要的考慮因素。另外，本文也拒絕了過去一個很重要的說法，就是「援助詛咒」(the curse of aid)。過往的研究認為，開發中國家之所以無法達到發展目標，乃因援助對它們而言是「意外之財」(windfall savings)。在援助基本上並非來自人民、監管力道因而較小且透明度較低的情況下，援助容易被誤用並阻礙國家發展。但是本文指出，援助國實際上會注重當地一開始的性別平等地位，並據此提供援助，這意味著，受援國必須改善性別平等才能夠獲得更多援助。

四、結語

當 2021 年 11 月，位於南太平洋上的島國——吐瓦魯的外交部長 Simon Kofe 站在海中，以錄影方式向參與 UNFCCC 第 26 屆締約方大會（COP26）的會眾發表演說，凸顯國家面臨到的氣候變遷與海平面上升的危機，也是 SIDS 最能夠深刻體認的經典氣候變遷後果。或許因為島國們遭遇到的困境以及大家認識到氣候變遷的急迫性，在該次會議中，又再次通過了與氣候議題有關的《格拉斯哥氣候協議》(The Glasgow Climate Pact)，並首次將矛頭指向溫室氣體排放的最大元兇：化石燃料。一時之間，我們似乎又看到了一劑應對氣候變遷的強心針。



圖二：吐瓦魯外長 Simon Kofe 於 COP26 時站在海中發表演說（圖源：Kofe (2023)）

四年後，澳洲根據 2023 年與吐瓦魯簽署、2024 年生效的《澳吐睦鄰友好聯盟協議》(Australia-Tuvalu Falepili Union Treaty)，開始向吐國開放氣候簽證 (climate visa)，允許吐國人民在澳洲工作、留學與生活。截至 2025 年 7 月 23 日，已經有超過八成的吐國人民申請，希望可以移居澳洲。這意味著，儘管世界各國與國際組織針對氣候變遷問題陸續端出對策，期望可以有效應對，但當自己的國土在 2050 年時，有一半以上將經常性被潮水淹沒，吐國人民還是必須採取實際行動，離開家鄉重新定居，避免氣候變遷對他們的威脅與危害。然而，每年澳洲提供的簽證名額僅有 280 個，要容納吐國所有人民，需要四十年左右的時間。

女性向來在氣候變遷的對策中，扮演一個相當重要的角色，因為從女性的角度出發，會使得我們更理解氣候變遷的問題，也能夠制定出更周延的方案。SIDS 的「優勢」在於，正因為 SIDS 都是氣候變遷的受害者而非加害者，它們更能認知到，什麼政策或是行動更能夠協助它們應對氣候變遷。透過本文的實證研究，我們發現 SIDS 中女性地位較高或是性別較平等的國家，比較容易獲得 OECD 國家的性別敏感氣候變遷適應援助。這種援助樣態是獎勵導向，代表 SIDS 能夠透過自身的努力，或是國際社會的協助來提高性別平等。本文認為，這也會使得對外援助、氣候變遷對策、女性地位三者之間，有正向的發展。女

性地位較高的 SIDS 在獲得氣候資金以後，得以擬定更有效果的氣候適應政策。而這種因女性地位較高而獲得較多氣候資金的機制，也對受援國有獎勵作用，促使它們進一步維護甚至提高女性地位。這對增強理解當前的各項政策背後的理論以及制定具體可行的方案，都有相當的意涵。

參考文獻

- 蒲蓉 (2022)。《性別敏感的氣候適應援助：以小島型開發中國家為例》，臺北：國立政治大學外交學系碩士論文。
- Beatrice, R. (2024). *Migrazioni, mobilità, sconfinamenti*. Venice University Press.
- Dreher, A., Gehring, K., & Klasen, S. (2015). Gesture politics or real commitment? Gender inequality and the allocation of aid. *World Development*, 70, 464-480. doi: 10.1016/j.worlddev.2014.07.016
- Hicks, D. L., Hicks, J. H., & Maldonado, B. (2016). Women as policy makers and donors: Female legislators and foreign aid. *European Journal of Political Economy*, 41, 46-60. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2015.10.007
- Hicks, D. L., & Maldonado, B. (2020). Do foreign aid donors reward recipients for improving gender outcomes? *Applied Economics Letters*, 27(1), 46-51. doi: 10.1080/13504851.2019.1606405
- Jones, R. C., & Swiss, L. (2014). Gendered leadership: The effects of female development agency leaders on foreign aid spending. *Sociological Forum*, 29(3), 571-586. doi: 10.1111/soef.12104
- Kleemann, L., Nunnenkamp, P., & Thiele, R. (2016). Gender inequality, female leadership and aid allocation: A panel analysis of aid for education. *Journal of International Development*, 28(3), 376-395. doi: 10.1002/jid.3208
- Kofe, S. (23 March 2023). Facebook. Retrived from <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1229904645072295&set=pb.100041583126044.-2207520000&type=3> (15 August 2025)
- Okundaye, G., & Breuning, M. (2021). Is the expansion of women's access to political leadership rewarded? evidence from the allocation of US foreign aid. *Journal of Women, Politics & Policy*, 42(3), 225-242. doi: 10.1080/1554477x.2021.1929599
- UNDP. (Various years). *Human development report*. New York, NY: United Nations Publications.
- Yoon, M. Y., & Moon, C. (2018). Gender equality in politics at home and promotion of gender equality in politics abroad: The role of bilateral official development assistance. *International Political Science Review*, 40(2), 161-180. doi: 10.1177/0192512118757127