

日本對越南 ODA 發展策略與 對台日合作之啟示*

魏聰哲

中華經濟研究院第三所副研究員兼任日本中心主任

王文娟

中華經濟研究院特約研究員

摘要

日本自 1950 年代即對開發中國家提供「政府開發援助措施」(ODA)，對東協國家的經營深長久遠，然而也衍生「綁帶式援助」等問題。越南曾是東協最大的 ODA 受援國家，日本則是越南的最大援助國，而隨著越南經濟高度成長，日本對越南的 ODA 協助型態也逐步轉變，因此了解日越 ODA 發展策略，有助於窺探日本 ODA 發展脈絡。本文分析日本 ODA 推動歷程、日越 ODA 策略，並從中探討「台日合作拓展越南商機」之可能方向，供台灣推動「新南向政策」之參考。分析結果發現，日本 ODA 策略，以有償與無償資金協助為前導，配合民間參與的技術協力合作，協助開發中國家解決社會問題，避免國際社會對「綁帶式援助」之詬病；而日越 ODA 策略也從「以資金援助帶動技術協力合作」供給端觀點，延伸到「以技術協力合作導引資金援助」需求端發展模式，帶動日本長期累積的社會問題解決型科技與管理制度於越南的應用發展。本文亦歸納日越 ODA 推展過程中的台日合作契機，一為形成台日產業在當地優勢能力的互補合作機制，共同深耕越南 ODA 基礎建設的後續營運商機；二為鼓勵台灣產學研界與日本 JICA 各地方國際中心推動的「草根技術協力計畫」成員進行交流合作，讓台日形成科技與人才層面的共創機制。

關鍵詞：日本 ODA 推動歷程、日越 ODA 發展策略、台日合作

* 本論文曾於當代日本研究學會舉辦之「第九屆日本研究年會」進行發表，2018 年 12 月 2 日。筆者感謝與會先進學者提出之寶貴意見。

壹、前言

日本自 1955 年起，開始對緬甸、菲律賓、印尼以及越南等東協國家提供「政府開發援助措施」(official development assistance, ODA) 之協助 (Führer, 1996)，以擷取政治與經濟上之利益，尤其是對東協國家的經營更是深且長久，然而也衍生「綁帶式援助」(tied assistance) 等讓國際社會詬病之問題 (OECD, 2001)。對此，日本政府推動 ODA 之策略思維有所轉變，期待在兼顧國家經濟利益的前提下，也能真正對國際社會發展帶來貢獻。越南曾是東協最大的 ODA 受援國家，而日本則是越南的最大援助國，而隨著越南經濟高度成長，日本對越南的 ODA 協助型態也逐步轉變；可知了解日越 ODA 推動歷程，將有助於窺探日本在推動 ODA 發展上較為具體的策略思維。

「新南向政策」是台灣現階段最重要的推動區域經濟發展戰略，期待藉由促進台灣和新南向 16 國的經貿、科技、文化等各層面的連結，共享並創造互利共贏的合作模式。我國雖然與新南向國家多無正式邦交關係，仍然秉持 ODA 的精神，透過民間管道，形塑台灣與新南向國家的友善社會空間，而協助新南向開發中國家脫貧，達到「聯合國永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)。依據 2016 年於「對外經貿戰略會談」通過的「新南向政策」政策綱領，在區域市場連結策略上，特別強調台灣應與日本等友好國家建立策略聯盟關係，從基礎建設以及法規制度等層面，共同拓展東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN、東協) 所屬國家的連結關係；這也顯示出「強化台日合作拓展東協市場契機」的重要性。因此，解析日本對越南之 ODA 發展策略，並從中發掘台日合作契機，將有助於我國「新南向政策」之推動與落實。

基於以上背景，本文藉由檢視日本 ODA 推動歷程與策略轉變、日本在越南的 ODA 施行現況，並從中探討「台日合作拓展越南商機」之可能作法，以提供我國「新南向政策」摸索與第三國協力進軍東協市場對策之參考。

貳、日本推動 ODA 之策略轉變與作法

一、日本 ODA 之發展歷程與策略思維

1970 年聯合國設定先進國家每年須提出「國民所得」(gross national income, GNI) 的 0.7% 來援助開發中國家，做為 ODA 的目標，以消滅貧窮，之後在各式的全球發展會議中均一再被確認，例如 2002 年「全球永續發展高峰會」(World Summit on Sustainable Development)，但截至目前為止，僅少數北歐國家，如丹麥、挪威，瑞典等達成目標。各國推動 ODA 政策，雖然具有人道主義思維，但通常亦具備經濟與外交等戰略考量，尤其是日本的 ODA 政策，從早期的替代戰後賠償，至 70 年代的確保資源之國家安全保障，90 年代經濟與政治主導地位的戰略工具等都呈現出日本將 ODA 視為經濟外交戰略的重要一環 (Gottschalk, et al., 2005)。

在 1950-60 年代，日本的 ODA 以戰後賠款的方式進行，除了無償援助之外，日本政府提供有償資金援助（日圓借款）的同時，通常會附帶要求受援助國家須優先採購日本產品或公共工程建設服務等，藉以拓展海外市場，取得低廉資源等，形成所謂的「綁帶式援助」（中華經濟研究院區域研究中心，2016）。日本在 20 年間約支付 10 億美元的賠償金，但獲得的經濟利益卻遠超於此 (Brooks & Orr, 1985)。「綁帶式援助」將造成受援助國家相關發展計畫的成本增加 20-30% (Jepma, 1991)。這種綁帶式援助雖促使日本對外援助方式趨於多樣化，規模也愈來愈大，但也因為商機，造成 1970 年代日本在東南亞各國引發諸多不利於當地環境的事件爆發，例如：為了建設不必要的水壩而剝奪當地居民的土地與住屋等，其公平性備受爭議，進而引爆當地民眾的排日情緒與國際輿論的嚴厲批評。

1976 年日本首相福田赳夫推動日本新東南亞政策，即所謂的「福田主義」即是此一時空環境的產物，該政策強調日本將在「對等」的基礎上與東協國家建立互信交流關係，以改善日本的經濟侵略者的形象。此一時期，日本 ODA 主要集中在印度、菲律賓、印尼等南亞和東南亞國家，其理由主要包括東南亞地區是接受戰爭賠償比較集中的地區、日本將東南亞視為振

興戰後經濟的主要出口市場和資源來源地，以及日本於 1954 年加入「可倫坡計畫」(Colombo Plan) 的援助地區是以東南亞為主等。

日本在 1976 年提供最後一筆戰後賠償後，ODA 政策進入新局面，無論 ODA 援助規模或援助範疇都大幅擴增。根據日本政府公布的中期 ODA 計畫，援助規模將自 1977 年的 14.2 億美元，增至 1993-97 年間的 700-750 億美元；與此同時，援助範疇隨著援助地區的擴張，因應各地區的不同需求，從過去的資金協助為主的思維，擴大至減貧、文化保存、環境保護等，以滿足人類基本需求為主之技術協力範疇（外務省國際協力局政策課，2014）。1980 年代，日本政府確立的 ODA 策略思維是維持並建立與開發中國家友好關係，以改善日本自然資源的不足，同時有助於維持國際社會和平和穩定。1992 年通過的「政府開發援助大綱」(政府開發援助大綱，ODA 大綱) 中，明確揭露日本將以人道考量、共存共榮、環境保護以及自助努力等四大原則來推動各種 ODA 活動，強調不會意圖透過 ODA 活動來取得海外市場商機。依此原則，1990 年代後半以來，日本 ODA 所提供的基礎設施相關計畫之招標方式，已不再限定於日本企業，而採公開招標方式，日本企業取得標案的比率因之亦逐步下降至約三成；這也逐步紓緩長久被詬病的「綁帶式援助」問題。

到了 1990 年代，日本每年提供的 ODA 已躍居為經濟合作暨發展組織發展援助委員會 (Development Assistance Committee, DAC) 成員國之首，約占整體的 20%。不過，雖然採用公開招標方式，日本與長期接受其援助的國家通常仍保有一定默契，利用日圓借款等有償資金協助來參與受援助國當地道路、橋梁、鐵路、發電廠等硬體基礎設施的建設，特別是泰國、馬來西亞、印尼以及印度等東南亞與南亞國家。由於日本政府組織再造，而在 ODA 政策上希望能有更多的民間參與，並增進透明性和效率性，乃於 2003 年修訂日本 ODA 大綱，以「對國際社會的和平發展作出貢獻，並確保日本經濟發展與社會安全」為目標，希望藉以提升國際社會對「日本 ODA 在全球貧窮地區所做的長期貢獻」之肯定。

2013 年日本政府將 ODA 大綱改名為「開發協力大綱」，希望擴大日本 ODA 活動的範疇，將「深化國際共同開發合作以消除貧窮」與「為確保國

家利益作出貢獻」的理念納入 ODA 的戰略目標中，同時指出日本的 ODA 將不再局限於被動式的資金援助，將主動展開技術或人道援助活動。該大綱重點目標包括：消滅貧窮、傳播普世價值以實現和平安全的社會、透過解決全球性重大課題來建構更強韌的國際社會。近年為因應 SDGs 等全球發展議題，日本政府也將「高品質成長」、「促進和平」和「強化應對地球規模課題」納為 ODA 的重要課題。

該大綱所定義的「開發協力」不再是狹義的「開發」，而是包含建構和平政權、推進基本人權、人道支援等內容的廣義「開發」，此「開發協力」強調政府、政府相關法人機構推動的資金籌募與活動、以開發為目的之民間籌募資金活動的相互合作關係，以發揮整體的開發合作之綜效。究其原因，隨著東南亞、非洲及中南美洲各國的經濟發展，流入開發中國家的 ODA 已大幅下滑，但與此同時，民間活動投入之開發資金幾近 ODA 的 3 倍，而日本在歷經近 20 年經濟發展空窗期後，財政負擔相當沉重，ODA 的資金援助也年年減少，逼近高峰期的一半左右，因此重新檢討 ODA 大綱。根據「開發協力大綱」，日本的 ODA 活動將與各種非政府組織（non-governmental organization, NGO）、企業以及新興市場國家當地政府積極合作，共同解決受援助國家所面臨的各種社會經濟或產業發展問題，並且加速日本產業與新興市場的連結。

就「開發協力大綱」推動機制而言，日本開始著重政府以外的各類主體在開發協力中扮演的角色，除了強化行政法人國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）、國際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）、獨立行政法人日本貿易保險（Nippon Export and Investment Insurance, NEXI），及都市開發事業支援機構（Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport & Urban Development, JOIN）等機構間合作關係，更將集結民間力量的參與。綜合而言，日本 ODA 發展歷程與策略思維可整理如表 1。

表 1：日本 ODA 發展歷程與策略思維

年代	1950~1980 年代	1990~2010 年代	2010 年~
推動內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於 1954 年加入「可倫坡計畫」，開始援助國家 2. 以戰後賠款的方式進行無償與有償資金援助（日圓借款） 3. 附帶要求受援國優先採購日本產品或公共工程建設服務等，藉以拓展海外市場，取得低廉資源等 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於 1992 年通過「政府開發援助大綱」（ODA 大綱），以人道考量、共存共榮、環境保護以及自助努力等四大原則來推動 ODA 活動 2. 於 2003 年修訂 ODA 大綱，以「對國際社會的和平發展作出貢獻，並確保日本經濟發展與社會安全」為目標 3. 日本 ODA 所提供的基礎設施相關計畫招標，改採公開招標方式 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 於 2013 年將 ODA 大綱改名為「開發協力大綱」，擴大 ODA 活動的範疇，納入「深化國際共同開發合作以消除貧窮」與「為確保國家利益作出貢獻」等理念願景 2. 不再侷限被動式的資金援助，主動展開技術或人道援助活動
策略思維	以「綁帶式援助」（Tied Assistance）獲得經濟利益	以扶弱與共榮原則推動各項措施，提升國際社會對日本 ODA 的正面評價	以「國際合作」的思維帶動民間資金、技術以及人才投入 ODA 活動

二、日本推動 ODA 之主要作法

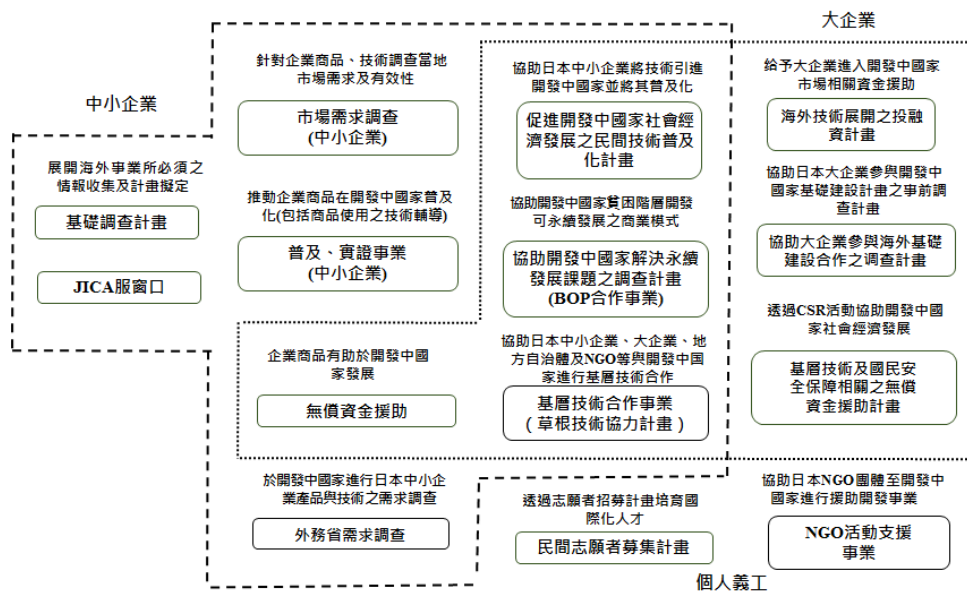
當前日本 ODA 活動主要可分為有償資金援助、無償資金協助以及技術合作三大類，在 2008 年以前分別由 JBIC、JICA，以及外務省負責推動，但 2008 年以後，JICA 整合這三類活動，而成為綜合性援助實施機構（國際協力機構，2019）。為了強化與開發中國家之間的政策協調，通常在開發中國家設置由使館與 JICA 當地事務所等所組成的當地 ODA 工作小組。該工作小組除了掌握開發中國家的援助需求外，也參與個別國家援助計劃或事業開展計畫、與其他援助國或國際機構之合作、與當地政府共享中長期援助重點領域或援助政策之資訊，並針對援助之合作方式進行檢討，以及提出援助候補案件、提供諮詢建議等。

有償資金援助又稱日圓借款（円借款），主要在於解決開發中國家的經濟發展受公共基礎設施不足限制的問題，而提供當地政府為建設道路、橋梁、鐵路、發電廠等硬體基礎設施所需的低利和回收期長的資金融資。由於體認開發中國家必須自知並主體性投入方可促進經濟成長與減輕貧窮，因此具有償還義務的日圓借款，方能使開發中國家效率性地使用借款，並對所開發的事業進行合宜的監理，進而提升開發中國家的自主性；與此同時日本的財政負擔亦較小，是 ODA 可持續推動的措施。為了避免借款對開發中國家構成負擔，日圓借款依受援國的經濟與所得水準設定償還期間、利率水準等借款條件。有償資金協助提供可分為有具體期限與目標的計畫型借款與中長期性的非計畫型借款兩大類，其中，計畫型借款包括了專案計畫借款、工程服務借款、開發金融借款、部門別借款等，而非計畫型日圓借款則包括了開發政策借款、商品借款等（國際協力機構，2020）。

其次，在無償資金協助方面，主要是以贈與的方式，協助開發中國家取得經濟發展所必要的設施及相關資源、設備等，由於無須償還，因此多為提供低所得開發中國家之援助，包括：醫院、用水、學校、灌溉等基本生活設施，防災、道路及橋梁等社會安全設施，以及因應氣候變遷與人才培育等有助於國家發展的基礎設施。再者，為了讓贈與所建置的設施能夠持續運作與運用，亦提供維持營運所必要之技術指導等軟體面的支援。無償資金援助型態，包括了專案計畫型之贈與、大型專案計畫之贈與、與國際機構合作之贈與、支援財政之贈與，以及人才培育獎學金計畫等（國際協力機構，2020）。

最後，在技術協力合作方面，主要在於透過專業人才交流與技術合作方式，協助開發中國家因應氣候變遷、自由市場經濟以及完備法規制度等社會經濟環境的轉變，促其建立自主性的問題解決能力，並深化日本與受援國之間的技术共創關係。日本 ODA 的技術協力合作類型，包括了派遣技術專家、招募當地研修人員赴日、官民共同參與之人才與技術合作計畫等（國際協力機構，2020）。事實上，相對於有償援助與無償援助通常會以政府預算為本展開，技術協力合作則具有民間參與特質，例如：基層技術合作事業（草根技術協力計畫）等。

如圖 1 所示，日本政府與 JICA 為鼓勵日本民間參與，針對大企業、中小企業乃至於個人義工需求之不同，提供不同型態的「官民共同參與」之技術合作事業，並與有償與無償資金協助計畫進行橫向連結，期待將日本的問題解決型技術知識深耕到當地市場。



來源：依據日本外務省 (2018) 內容繪製與整理。

圖 1：日本 ODA 之官民合作技術合作架構

參、日本對越南之 ODA 發展策略

一、日本對越南提供 ODA 之發展歷程

1990 年代越南施行革新開放 (Doi Moi)，為逐步由社會主義之計畫經濟朝市場經濟發展，以加速越南經濟成長，但長期戰亂導致基礎設施老舊與法規制度僵化，急需外國援助與資金投入，又適值舊蘇聯與東歐社會主義體系瓦解，大幅縮減對外援助，越南陷入嚴重的財政危機；另一方面，日本自 1985 年廣場協議後，日圓快速升值，為維持企業競爭力，開始對外

投資，尤其是對鄰近的東南亞各國，與此同時為減輕海外投資風險，日本 ODA 政策目標轉向，以支持投資當地國之基礎建設、人力資源培育以及協助強化當地法規建制等為主，以促進當地國與國際連結，加上透過日本主導的亞洲開發銀行之相關計畫推動，日本在建設湄公河流域（Mekong River Basin Countries）經濟上扮演重要的角色，而使得越南成為日本在亞太區域的 ODA 重點投入國家。

日本對越南的 ODA 可追溯到 1960 年代，但在越南於 1978 年入侵柬埔寨期間曾一度中止援助。越南於 1990 年代之後積極回歸國際組織，經濟也開始進入高度成長狀態，而對於各種基礎建設與法規制度的建置有殷切需求，自此日本也開始強化對越南的 ODA 活動，從政策層級協助越南建構市場經濟體制，以促成越南法規的國際接軌，加上越南政府的積極重返國際社會意願，越南在 1995 年加盟東協、1998 年加入亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC），2007 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）等。加上，由於湄公河流域經濟發展日益重要，越南成為日本透過 ODA 連結該區域經濟的重要橋梁（Makishima, 2010；外務省，2017），日本政府乃於 2000 年制定「對越南之國別援助計畫」，將越南列為 ODA 的重點國家，之後日越在 2003 年與 2009 年更簽訂「日越共同倡議」（Vietnam-Japan Joint Initiative）¹、「自由貿易協定」（Free Trade Agreement, FTA）等，透過 ODA 的交流與互動，雙方的經貿發展也愈來愈密切。亦因此，依經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）統計，越南在 2014 年是全球第二大受援國家，而日本則是越南的最大援助國，法國居次，依次是韓國、德國與澳大利亞等。

如前述，依循 1992 年與 2003 年日本通過與修訂的 ODA 大綱，改以人道與國際和平發展思維策略性地推動 ODA，並於 2000 年首次制訂國別援助計畫，如「越南國別援助計畫」，基於越南經濟發展需求，設定以「促進

¹ 以改善越南投資環境，促進投資政策透明度為目的日越共同倡議自 2003 年起實施，至 2016 年已執行 5 個階段，兩國共同推動的行動計畫 441 項，其中已完成 367 項計畫。

經濟成長與強化國際爭力」、「改善生活水準與縮小貧富差距」、「環境保護」、「強化制度管理」等作為協助越南脫離低所得國家的重點 ODA 方向。而隨著越南經濟起飛，在 2012 年與 2017 年，該計畫則改名為「對越國別援助方針」與「對越國別開發協力方針」，日本對越南 ODA 的推動更強調以「成長與競爭力強化」、「因應脆弱性」、「強化法規制度管理」等作為重點方向（石原忠浩，2015；外務省，2017）。在「日越共同倡議」簽訂之後，日本政府歷年所改訂的對越國別援助計畫或方針，皆被視為對其他國別援助計畫的參考範例，這也使得越南長年以來一直是日本推動 ODA 的重點國家（北野充，2004）。基於上述日本將越南視為 ODA 重點投入國家的理由與背景，以及日對越的國別 ODA 推動計畫與實施方針來看，日本對越南 ODA 的策略運用，原則上以配合當地國政府政策與市場建設需求為主，而推動的相關計畫與內容更趨於靈活化與多元化。

從援助金額來看，日本在 1960 年代對越南提供的 ODA 僅約 0.45 億美元，1970 年代則增至 2.18 億美元，但至 1980 年代因政治因素一度中止 ODA，而降至僅約 0.2 億美元。不過，1990 年代以後對越南的 ODA 則快速成長，2000 年以來的成長更為快速，2000 對越援助規模達 9.24 億美元，而 2011 年超過 10 億美元，2014 年更達 15.23 億美元，占日本對外 ODA 比重達 24.85%，越南成為日本 ODA 的最大受援國（參考表 2）。不過，近年來，隨著越南經濟的快速成長，日本對越 ODA 的提供規模與占比已逐年地下滑。

觀察 ODA 的援助內容，有償資金協助的成長最快，在 1995 年時約為 0.26 億美元，但至 2014 年已達 13.94 億美元，2017 年時也有 8.32 億美元。1990 年代以前無償資金援助的占比較大，但 2000 年以後，技術協力合作已逐漸取而代之，且規模逐年增加。由此可知，隨著越南經濟邁向高度成長期，日本對越的 ODA 與越南的援助需求，也開始從扶貧型態的資金援助，逐漸轉向雙方的技術合作層面。

表 2：日本對越南政府開發援助金額變化

單位：百萬美元

年 別	無償資金協助	技術協力合作	日圓借款	合 計
1970~79 年	120.90	11.23	85.88	218.01
1980~89 年	1.73	16.13	2.74	20.60
1990~99 年	431.89	311.91	1,228.91	1972.71
1995 年	98.66	45.70	25.83	170.19
2000 年	41.52	91.49	790.66	923.67
2005 年	50.58	71.72	480.36	602.66
2010 年	51.84	106.84	649.12	807.80
2011 年	26.74	143.03	861.24	1,031.01
2012 年	20.38	148.27	1,478.05	1,646.70
2013 年	23.99	105.30	1,177.61	1,306.9
2014 年	39.67	88.76	1,394.65	1,523.08
2015 年	12.94	78.52	983.46	1,074.92
2016 年	9.28	95.47	1,061.32	1,166.07
2017 年	19.60	76.17	832.20	927.97
合計	1,157.69	1,974.99	15,036.73	18,169.41

來源：外務省（2020）。

二、日本對越南提供 ODA 有償資金協助之發展概況

有償資金援助的日圓借款，是日本對越提供 ODA 的主力，其提供的主要目的係在協助解決電力、瓦斯、通訊等越南經濟社會基礎設施之不足。如表 3，從其投入的部門別觀察，交通運輸領域占比最高，累計占有償資金協助總金額的 44.2%，主要包括高速公路、海港和鐵路等相關交通設施的日圓借款，其次為協助建設水電瓦斯設施，包括火力、水力發電廠、輸送電網建設等。水電與瓦斯領域的有償資金援助占比居次，例年累計占比約 23.3%。

另外，隨著越南經濟快速成長，日本提供交通運輸與水電瓦斯方面的日圓借款呈減少趨勢，相對地，灌溉及社會服務與設施建設相關方面的援助占比則顯著地成長，主要在協助進行水資源管理、下水道建設等，提供日本產業具備國際競爭優勢的基礎設施相關設備、材料與技術等。整體而

言，日本對越南 ODA 的策略已有別於過去的強烈「綁帶式援助」思維，而強調基於人道與社會考量，但是日本政府仍期待透過具有優勢條件特質的模式來鼓勵日本產業爭取海外基礎設施商機。

表 3：日本對越 ODA 之有償資金援助之分布

單位：百萬日圓

年別	水電 瓦斯	交通 運輸	灌溉	通訊	農林 水產	礦工業	社會服 務設施	政策方案 型借款等	合計
2000 年 以前	205,788	210,721	0	37,371	433	4,962	58,775	91,050	609,100
2000 年	29,027	33,240	437	0	0	0	8,200	0	70,904
2001 年	15,594	58,720	0	0	0	0	0	0	74,314
2002 年	21,689	11,788	19,497	19,497	10,562	0	15,794	10,562	79,330
2003 年	55,851	20,171	0	0	0	0	3,308	0	79,330
2004 年	4,433	67,904	0	0	0	6,146	1,517	2,000	82,000
2005 年	29,421	27,409	4,874	0	0	0	26,616	2,500	90,820
2006 年	30,307	39,181	3,602	3,602	0	11,718	7,770	2,500	95,078
2007 年	10,906	49,395	0	0	0	0	34,052	3,500	97,853
2008 年	0	32,606	0	0	0	0	50,595	0	83,201
2009 年	20,737	28,958	0	0	0	23,066	17,952	54,900	145,613
2010 年	29,852	38,889	0	0	0	0	4,327	13,500	86,568
2011 年	40,330	157,406	0	0	7,703	15,218	36,072	13,500	270,229
2012 年	6,221	91,265	19,122	0	0	0	32,203	30,000	178,811
2013 年	7,515	133,078	0	0	0	0	0	25,000	165,593
2014 年	36,392	31,328	0	0	0	0	0	15,000	82,720
2015 年	39,659	85,167	0	0	0	2,947	55,039	10,000	192,812
2016 年	54,982	90,175	0	0	0	0	20,967	21,000	187,124
2017 年	0	0	24,257	0	8,009	12,865	24,700	0	59,831
合計	638,704	1,207,401	51,789	60,470	26,707	76,922	397,887	295,012	2,731,231

來源：整理自獨立行政法人國際協力機構 (n.d.)。

越南胡志明市地下鐵 1 號線交通系統及周邊公共設施計畫，即為日本透過有償資金協助帶動日本產業參與基礎建設的典型個案。該計畫是越南

第 1 條地下鐵工程，也是日本企業首次承包越南地下鐵工程案例，而沿線的開發事業亦有日本企業參與。胡志明市是越南最大的經濟都市，隨著越南改革開放深化，胡志明市已向周邊的同奈（Dong Nai）、平陽（Binh Duong）、隆安（Long An）、巴地頭頓（Ba Ria Vung Tau）各省擴散，形成胡志明都市圈（三井住友建設株式會社，2016）。越南政府於 2013 年公布都市圈交通主軸計畫，以胡志明市為核心，連結周邊省份的 8 條地下鐵計畫亦涵蓋在內。MRT1 號線（濱城 Ben Thanh—水仙 Suoi Tien）間由日本負責興建。由於城市軌道系統的初期投資金額龐大，回收期長，而營運維持管理費亦高，由民間資金建設營運可能性低，因此胡志明市已規劃的軌道系統皆有來自國際的援助資金參與，另外，越南欠缺營運地下鐵經驗，日本亦將提供營運、維修等技術合作。

日越雙方於 2012 年簽訂日圓借款契約，日本承諾提供 443.02 億日圓之日圓借款，占計畫總經費 2,367.70 億日圓的約 20%，預計建設期間為 2007 年 3 月～2024 年 2 月，共 204 個月，總長約 19.7 公里。此一借款為 STEP 日圓借款，而所謂 STEP 日圓借款意指必須符合「活用本國技術（Special Terms for Economic Partnership, STEP）」目的之優勢條件型日圓借款，其償還期間與利率分別為 40 年與 0.2%，基本上符合 OECD 對於「非綁帶式援助」的規範（OECD/DAC, 2020）。其中，1 號線的主要設備中，由日本企業取得標案的包括售票系統（auto fare collection system, AFC System）、車體、架線系統和信號系統（日本工營、東京急行電鐵，2017）。對日本政府而言，1 號線由日圓借款支援興建，而帶動日本相關企業之投入外，更重要的是後續五年間的營運亦委由日本企業經營，同時也帶動日本企業投入 1 號線沿線周邊的開發。由於日本政府強調「高質基礎設施之出口」，對沿線周邊的基礎設施等亦考慮提供日圓借款。事實上，營運與周邊開發之中長期效益是日本 ODA 提供的著眼點，因可同時促成開發中國家之永續發展，並帶動日本產業及經濟成長。

三、日本對越南提供 ODA 技術協力合作之發展概況

技術協力合作近年已逐步成為日本對越南推動 ODA 的主軸，自 2000

年以來，日本政府在越南實施的技術協力合作項目已超過 80 項，涵蓋教育人才培訓、醫療保健、水資源防災、行政改革、交通運輸、能資源、經濟政策、民間部門開發、農業與農村開發、環境保護、減少貧窮、環境管理等領域。1988 年至 2018 年，日本對越南提供的技術援助共約 14 億美元。2011 年以來，日本對越技術援助的年平均投入規模超過 8,000 萬美元。如觀察各領域技術協力合作之投入分布，以協助越南政府進行行政體系改革的 287.2 億日圓最多，約占 17.5%，包括公務員研修、司法系統立、交通安全人員培訓等；其次為交通運輸之投入，累計達 236.56 億日圓，約占 14.50%，如交通安全技術、道路維護技術、城市交通系統改善等；依序為醫療保健、人才培訓與人力資源領域、農業開發等（參考表 4）。

事實上，越南等新興市場國家對於技術協力合作的需求，除了既有的農業開發或保健醫療之改善、供水等民生基本生活品質的改善之外，也持續增加了包括：對氣候變遷之因應、市場經濟化或法制度整備之支援、以及協助戰亂地區建構和平環境與從事復興等多樣化及多面向之需求（木田克人，2018）。JICA 自 2010 年以後，開始延伸 JICA 的人才與技術協助計畫，與受援國地方政府、地方民間企業、大學、NGO 等合作，推動「草根技術協力計畫」。該計畫近年已成為日本推動技術協力合作的重要項目，期待能夠將日本地方政府、產業界、學研界以及 NGO 法人等長年累積的都市管理經驗與技術運用到 ODA 受援國，協助其解決社會生活問題，並連動地方中小企業拓展新興市場商機（阿部記實夫，2018）。

以日本協助越南的「草根技術協力計畫」個案為例，JICA 橫濱國際中心自 2013 年 12 月開始補助橫濱市水道局、橫濱市水商業協議會協助越南承天順化省自來水公司建置安全供水系統的合作計畫，以改善越南中南部地區的生活用水品質不佳的問題，並且形成日越官民水資源科技商業網絡。橫濱市水道局透過橫濱市水商業協議會來招募所屬企業會員參與赴越南的自來水系統相關技術指導工作。依招募結果，由四家橫濱市內水資源技術廠商派出技術人員赴越南協助承天順化省自來水公司進行濾過池再生、漏水點探測、數據收集與監控系統（supervisory control and data acquisition, SCADA），以及配水管非開削工法等領域的技術指導以及示範驗

證活動。就該計畫推動成果而言，包括了讓越南中南部地區的自來水相關產官學研單位了解日本自來水供水系統的高品質技術內涵、讓橫濱市內水資源相關廠商的技術在越南中南部地區進行實用性的示範驗證活動、讓越南中南部改善自來水供水品質，以及深化越南中南部地區自來水事業團體與橫濱市內水資源相關廠商的技術交流合作網絡等（阿部記實夫，2018）。

表 4：日本對越 ODA 之技術合作分布

單位：百萬日圓

年別	行政	交通運輸	基礎設施	公益及通訊	農林水產	礦工業	能源	商業貿易	觀光	人力資源	醫療保健	其他
2000 年以前	3,902	3,880	1,105	3,657	3,627	2,562	1,022	163	7	2,183	3,129	599
2000 年	1,119	488	508	1,623	1,124	497	203	38	154	783	584	312
2001 年	1,186	692	909	488	895	657	376	64	243	1,117	946	335
2002 年	532	1,150	470	363	873	691	384	93	33	950	891	277
2003 年	489	587	194	163	793	459	684	22	9	1,058	889	230
2004 年	841	745	333	66	973	294	301	54	5	918	704	477
2005 年	953	774	596	86	984	335	380	142	6	694	503	207
2006 年	980	518	203	202	1,171	110	222	147	5	817	746	153
2007 年	769	841	203	361	966	81	197	144	6	730	720	181
2008 年	1,402	1,164	303	321	770	88	144	132	7	685	631	320
2009 年	1,272	902	521	479	929	96	171	94	6	605	522	545
2010 年	1,469	1,327	557	542	1,159	187	166	228	10	524	433	551
2011 年	1,920	2,624	478	803	1,784	368	523	356	36	475	654	464
2012 年	1,689	1,742	352	852	1,392	255	135	289	53	452	627	678
2013 年	1,556	1,879	407	549	1,083	154	291	270	37	569	802	675
2014 年	1,644	1,278	433	380	680	179	455	444	10	600	835	730
2015 年	2,598	1,270	753	672	1,307	157	332	257	21	706	1,156	928
2016 年	1,894	733	427	914	1,292	159	351	225	174	1,153	1,012	706
2017 年	1,342	544	120	638	1,099	158	103	382	74	1,259	538	453
2018 年	1,162	517	154	784	1,414	22	55	375	71	836	669	422
合計	28,720	23,656	9,024	13,945	24,314	7,509	6,494	3,918	967	17,117	16,991	11,532

來源：整理自獨立行政法人國際協力機構（n.d.）。

四、日本對越南提供 ODA 之策略內涵

基於以上的論述可了解，在越東戰爭之後，日本考量越南邁向經濟成長的脫貧需求以及其扮演的東協市場連結角色，自 1990 年代起從無償與有償資金協助項目來強化對越南的 ODA 活動，解決社會貧弱之問題；邁入 2000 年之後，則在「對越國別援助計畫」與「日越共同倡議」等政策的導引之下，以有償資金協助項目為主軸，籌建地下鐵、電力、用水、廢棄物處理等現代化設施，協助越南解決因長期基礎設施不足所造成的社會生活品質低落的問題，促其經濟朝向高成長軌道；而在 2010 年之後，則在依循「開發協力大綱」的「對越國別開發協力方針」政策引導下，以技術協力合作為主軸，透過「草根技術協力計畫」等措施培養越南科技與管理人才，健全各種環境層面的法規制度體系，作為提升國際競爭力的原動力。從這些轉變來看，日本對越南提供 ODA 的策略模式，正從過去單純以資金扶弱的方式轉向以「資金協助連結技術知識」的方向來發展，期待能夠延伸日越合作內涵從經濟層次到人才與技術層次的深層境界。日越 ODA 發展策略思維之轉變可整理如表 5。

表 5：日越 ODA 發展策略思維

年代	1990 年代	2000 年代	2010 年～
推動內容	1. 結束東越戰爭，重新對越南提供 ODA 2. 1995 年加盟東南亞國家協會、1998 年加入亞太經濟合作會議	1. 於 2003 年簽訂「日越共同倡議」 2. 於 2000 年制定「對越國別援助計畫」並於 2004 年、2009 年持續修訂	1. 於 2012 年與 2017 年分別制定「對越國別援助方針」與「對越國別開發協力方針」 2. 延伸 JICA 的人才與技術協助計畫，開始推動「草根技術協力計畫」
策略思維	基於越南邁向經濟成長的脫貧需求以及其扮演的東協市場連結角色，從無償與有償資金協助層面協助越南解決社會貧弱問題	以有償資金協助（日圓借款）為主軸，協助越南解決基礎設施不足與社會生活品質低落的問題，促進經濟高度成長	以技術協力合作為主軸，培養越南科技與管理人才，健全環境層面的法規制度體系，作為提升國際競爭力的原動力

肆、台灣產業參與日越 ODA 衍生商機之可能性

從上述日本對越南提供 ODA 的發展歷程與個案中可了解到，台灣可思考從日本有償資金協助的基礎設施，以及技術協力合作當中的「草根技術協力計畫」等層面，來切入日越 ODA 的後續商機。尤其是，我國政府近年推出新南向政策，其中的區域市場連結策略，隱含對台日合作拓展東協市場的期待。

首先，ODA 基礎設施後續營運領域具備台日合作商機。現階段我國與越南間無邦交，我國產業無法像日本能夠藉由 ODA 平台來與越南共同規劃與推動重大建設計畫。不過，台日產業間，在台灣市場已經累積長期信賴關係，並形成互補分工機制，因此 ODA 相關基礎設施完成後的後續營運服務層面，是台灣產業可以切入參與的合作方向。雖然在官方層級 ODA 資金協助的基礎建設案件上，台日很難有合作機會，但是台商在越南的布局時間早於日本，基於當地台商長年累積的人脈網絡與工業區營運經驗²，雙方在日越 ODA 後續衍生 PPP 官民合作計畫（public-private partnership, PPP）以及維護營運系統仍有合作機會。以 ODA 日圓借款的越南峴港市港灣建設案件為例，在以 ODA 日圓借款直接投入的港灣公共基礎設施部分³，台日產業或科研單位之間的確很難有合作機會，不過在港灣公共基礎設施之外的民間投資營運領域上⁴，台日產業可能有合作機會（菊入香以，2018）。

再者，日本多以有償資金協助方式來協助越南推動道路、橋梁、鐵路、發電廠等基礎設施計畫，2011 年到 2016 年的日圓借款累計金額達到 2 兆 6,630 億日圓。其中，日本商社在 ODA 相關基礎設施推動計畫當中，經常扮演重要整理角色。以三菱商事為例，近年三菱商事在越南有多項基礎設施營運或建設的合作計畫，包括越南中部河靜省的大型石炭火力發電廠、越

² 越南最早的新順工業區的設置，即是胡志明市與台商以及台灣加工出口區管理局退休人員合作導入楠梓加工出口區發展經驗而成功（王文娟、魏聰哲，2017）。

³ 例如：防波堤、出海口航線以及停泊地點等海上設施、連結港灣的道路或鐵路等交通網路等。

⁴ 例如：貨櫃倉庫、貨車調車場、棧橋、起重裝置、電腦設備，以及各種港灣營運管理系統等。

南機場的設備維修事業以及高科技產業園區開發的環境影響評估調查計畫等。三菱商事配合日本政府大力推動的「基礎設施輸出戰略」，在越南政府的 ODA 招標案件或 PPP 案件的重大開發計畫中，擔任事前經營環境調查與統籌規劃的角色，特別是在機場、港口以及工業區等與產業發有較直接關係的基礎設施完成之後，亦可持續擔任營運與維修的任務，並透過與日本國際協力銀行或日本政策金融公庫合作輔導日本中小企業發展的經驗與人脈網絡，進一步導引日本中小企業到越南進駐投資，協助結合日本中小企業長年累積的研發能量與越南產業升級轉型所需要的科技需求（門脇惠一，2017）。

從當地日商觀點來看，日本擁有日越中央政府合作主導經濟產業發展策略以及基礎建設與環境改善的高階技術等優勢，而台商則擁有越南當地供應鏈與人脈、與地方政府的交涉斡旋能力等優勢，雙方可持續在越南摸索發展具互補特質的合作關係（門脇惠一，2017）。就台商在東協市場的能力優勢而言，從過去台日中小企業合作拓展東協市場的個案當中也可發現，台灣中小企業多具有建構當地人脈網絡以及靈活調適市場需求的能力，扮演著將日本中小企擁有的技術商品導入當地市場的行銷整合角色（魏聰哲，2016）。

其次，技術協力合作項目具備合作契機。從日本 JICA 對越南提供的技術協力援助內容可了解，日本政府透過 ODA 中「人才與技術協助」計畫的援助方式來掌握越南實際的科技發展需求，期望在制度、人才培育，以及生活環境等三個層面深化日越科技合作機制，進而創造日本引以為傲的法規標準深植越南市場的機會。由於台越之間並無邦交關係，因此無法透過 ODA 方式提供越南「人才與技術協助」計畫，直接促進台越大規模科研活動合作機會。不過，近年在政府新南向相關計畫的推動之下，台灣協助越南在公衛、醫療、農業科技、工業區基礎建設等領域上的制度與人才素質層面的提升，也有相當實績⁵，這都是促進台日在越深化合作的基礎條件。

⁵ 例如：在教育部新南向人才培育計畫支持之下，自 2018 年起，臺北醫學大學整合臺北醫學大學附設醫院、臺北市立萬芳醫院，以及衛生福利部雙和醫院等三家醫院，與胡志明醫藥大學及海防醫藥大學交流合作，協助提升越南在肺部醫學與復健領域上的醫療品質與醫療照護人才素質等。

基於台日關係向來密切，我國政府可持續透過科研計畫補助方式，甚至成立類似 JICA 的技術人才交流整合機構，系統性的促進台灣產學研機構與日本 JICA 各地方國際中心推動「草根技術協力計畫」成員進行交流與合作，讓台灣水資源、廢棄物再生處理、醫衛、防災以及農業科技等利基型科技也能與日本相關領域科技形成互補共創機制，解決越南社會生活問題。

以環保領域為例，包括越南、印尼以及馬來西亞等東協國家在廢物再生利用相關環保法規方面未臻成熟，未來可由這些東協國家向台灣民間專業諮詢機構與日本的 JICA 分別提出法規制訂的交流合作計畫，並由台日環保法規諮詢團隊進行交流，並確立法規研擬的分工機制，以互補共創關係協助東協國家制訂最佳的再生能源環保法令規範（大久保恭子，2018）。

伍、結論

日本早期推動 ODA 的政策思維主要在於落實「戰後補償」，但也同時透過較為強勢的「綁帶式援助」來獲取本國經濟利益，這遭受國際社會的嚴厲批評。經過政府開發援助大綱的多次修訂後，日本已逐步轉向從「扶貧與協助成長」的角度來經營與東協國家的外交關係，展開國際合作層面的綜效。日本近年的 ODA 推動策略，以有償與無償資金協助為前導，配合著民間參與的技術協力合作，協助開發中國家解決社會問題，進而深化與受援國之間的經貿往來關係。這樣的做法，一則可避免國際社會對於「綁帶式援助」之詬病，再則可帶動日本長期累積的社會問題解決型科技與制度標準於新興市場國家的應用發展。

日本自 1960 年代開始對越南提供 ODA，1990 年代以後日對越提供的 ODA 金額規模大幅成長，使得越南成為日本 ODA 最大的援助國家，自此，雙方經貿關係互動也趨於活絡且緊密。不過，2014 年以後，隨著越南經濟高度成長，日越 ODA 規模成長趨緩，加上 ODA 策略思維也從「以資金援助帶動技術協力合作」的供給端觀點，延伸到「以技術協力合作導引資金援助」的需求端發展模式。從本文的個案分析可了解，就「以資金援助帶動技術協力合作」的策略而言，有別於過去的「綁帶式援助」，越南國內推

動日圓借款屬性的基礎設施計畫，已經採用公開招標方式，但招標內容仍對於導入日本技術與產品較為有利；同時日本政府也會與越南政府共同規劃中長期性 ODA 推動架構與政策願景，許多基礎設施建設計畫也會依循此架構來落實推動，這都有助於日本產業界爭取日本 ODA 項下的招標計畫。在「以技術協力合作導引資金援助」的策略方面，日本政府與 JICA 近年積極透過民間共同參與的「草根技術協力計畫」，來協助越南國內解決社會生活層面上的問題，從中導入日本具有優勢的都市管理系統與軟硬體技術，以及連動促進日本中小企業之國際化發展。由此可知，近年日對越提供 ODA 的策略內涵，期待透過技術供需兩端的雙向互補模式，帶動產業界與民間專業人士的參與，形成日越之間的「問題解決型技術的共創發展」機制。這也將成為日本未來對新興市場國家提供 ODA 的重要策略。

我國現階段與越南等多數亞洲新興市場國家之間並無正式邦交關係，難以透過政府主導的 ODA 政策來導引國內產業乃至於中小企業參與當地的基礎建設或技術協力合作計畫。不過，我國新南向政策內容當中，仍然期待透過多元化的策略思維，來加速台日合作拓展東協市場。對此，本文也提出台灣產業參與日越 ODA 衍生商機之策略建議，包括：(1) 形成台日產業在當地優勢能力的互補合作機制，共同深耕越南 ODA 基礎建設的後續營運商機；(2) 鼓勵台灣產學研界與日本 JICA 各地方國際中心推動「草根技術協力計畫」成員進行交流合作，讓台灣在水資源、廢棄物再生處理、醫衛、防災以及農業等利基型技術領域上也能與日本形成共創機制，解決越南社會生活問題。

參考文獻

- 三井住友建設株式會社，2016。〈ベトナム、ホーチミンで都市鉄道建設工事の起工式開催-ホーチミン市都市鉄道 1 号線建設計画パッケージ 1a-〉〈<http://www.smcon.co.jp/2016/112418304/>〉(2018/11/4)。
- 中華經濟研究院區域研究中心，2016。《我國援外計畫盤點與提升產業連結策略研析》經濟部工業局委託研究計畫 (PM10506-0016)。台北：中華經濟研究院。
- 日本工營、東京急行電鉄，2017。《ベトナム国：ホーチミン市 MRT1 号線延伸事業調査報告書》。東京：日本經濟産業省。
- 王文娟、魏聰哲，2017。〈越南工業園區經營模式之比較〉《經濟前瞻》174 期，頁 78-83。
- 北野充，2004。〈対ベトナム經濟協力の新時代〉，(<https://www.rieti.go.jp/users/foreign-policy/s002.html>) (2021/3/10)。
- 外務省，2017。《対ベトナム社会主義共和国 国別開發協力方針》。東京：外務省。
- 外務省，2018。〈官民連携スキーム・フローチャート〉，(https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kanmin/chusho_scheme_menu.html) (2020/12/2)。
- 外務省，2020。〈国別開發協力実績〉(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/asia.html>) (2020/12/3)。
- 外務省國際協力局政策課，2014。《ODA60 年の成果と歩み》。東京：外務省。
- 石原忠浩，2015。〈日本の対ベトナム、カンボジア經濟協力：国益と國際益の視点から〉《問題と研究》第 44 卷 3 号，頁 79-125。
- 門脇恵一，2017。越南三菱商事胡志明市分公司。訪問，5 月 17 日。
- 阿部記實夫、大久保恭子、木田克人，2018。獨立行政法人國際協力機構橫濱國際中心。訪問，5 月 8 日。
- 立行政法人國際協力機構，n.d。〈事業別協力実績（国、年度、分野分類別）〉，(<https://www.jica.go.jp/activities/achievement/index.html>) (2019.12.1)
- 菊入香以，2018。獨立行政法人國際協力機構東南亞暨大洋洲部東南亞第三課。訪問，5 月 8 日。
- 經濟部國際貿易局，2016。〈新南向政策綱領〉(<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=10&nodeID=21>) (2020/12/1)。
- 魏聰哲，2016。〈台湾中小企業の國際連携戦略による新興国市場の展開〉《立命館國際地域研究》44 号，頁 1-20。
- 魏聰哲，2018。〈臺日合作拓展新南向市場之策略方向〉《經濟前瞻》176 期，頁 43-47。

- Brooks, William L., and Robert M. Orr, Jr. 1985. "Japan's Foreign Economic Assistance." *Asian Survey*, Vol. 25, No. 3, pp. 322-40.
- Führer, Helmut. 1996. *The Story of Official Development Assistance*. Paris: Secretary-General of the OECD.
- Gottschalk, Ricardo, N. S. Cooray, and Md. Shahiduzzaman. 2005. "Will Japan Increase Aid and Improve Its Allocation to Help the Poorer Countries Achieve the Millennium Development Goals?" *IDS Working Paper*, No. 243 (<https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/Wp243.pdf>) (2021/6/30)
- Jepma, Catrinus J. 1991. *The Tying of Aid*. Paris: Organization for Economic.
- Makishima, Minoru. 2010. "Japan's ODA to Mekong River Basin Countries: With case Studies," in Mitsuhiro Kagami, ed. *In Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries*, pp. 295-327. BRC Research Report No. 3. Bangkok: Bangkok Research Center, IDE-JETRO.
- OECD. 2001. *Development Co-operation Report: Efforts and Policies of Members of the Development Assistance Committee*. Paris: OECD Publications.
- OECD. 2020. "DAC Countries: Geographical Flows to Developing Countries." (<https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=DACGEO&lang=en#>) (2020/12/3)
- OECD/DAC. 2020. "DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance." (<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>) (2020/12/4)

Japanese ODA Strategy for Vietnam and Implication to the Bilateral Cooperation between Taiwan and Japan

Tsung-che Wei

Associate Research Fellow, the third Research Division and director of Japan center, Chung Hua Institution for Economic Research, Taipei, TAIWAN

Wen-Thuen Wang

Contracted Research Fellow, Chung Hua Institution for Economic Research, Taipei, TAIWAN

Abstract

Since 1950s, Japan provides “Official development assistance” (ODA) to the developing countries, which has a profound and long-term operation in ASEAN countries. Vietnam used to be the largest ODA recipient country of the ASEAN, while Japan is the largest aid country of Vietnam. With the rapid economic growth of Vietnam, the type of ODA that Japan provides to Vietnam has gradually changed. Therefore, understanding the strategy of Japan-Vietnam ODA is helpful to realize the context in Japanese ODA policy. This article analyzes the history of Japanese ODA, Japanese- Vietnamese ODA strategy, and to provide an implication of New Southbound Policy toward Taiwan-Japan cooperation. The results found that Japan’s ODA strategy in recent years inclines to ODA loans and grants to promote technical cooperation with private participation, in order to assist developing countries in solving social problems. It can avoid the international community’s criticism of “Tied assistance.” The Japanese- Vietnamese ODA strategy also extends from the supply-side perspective of “financial assistance to drive technological cooperation” to the demand-side development model of “technical cooperation and cooperation to guide financial assistance.” It can

promote the application of Japan's long-accumulated social problem-solving technology and institutional management system in Vietnam. This paper also summarizes two cooperation opportunities between Taiwan and Japan rooted on Japanese-Vietnamese ODA projects. First is to form a complementary cooperation mechanism between Taiwan and Japan's industries and to jointly explore the follow-up business opportunities of Vietnam's infrastructure. Second is to encourage Taiwan's industry, academia, and research communities to cooperate with members of the "Grassroots Partnership Program" promoted by JICA, so that can form a co-creation mechanism of technology and talents to solve social problems in Vietnam.

Keywords: history of Japanese ODA, Japanese-Vietnamese ODA development strategy, Taiwan-Japan cooperation