

財團法人國際合作發展基金會

案號：ICDF-100-040

援助機構計畫管理及經驗反饋機制個案研究

執行成果報告書

國立中山大學
民國 101 年 3 月

摘要

為進一步強化國合會援外計畫執行管理成效，以達到計畫永續經營及實質促進夥伴國家之永續性發展目標，本研究將介紹援助計畫管理機制的共通要素，並借鏡於 JICA 之經驗，協助國合會瞭解一套專業之援外計畫結果管理機制所應具備的要素為何，並提供適當的建議，以協助國合會使其既有的計畫管理機制更為完善，能以具體之指導方針和評核指標，對既往及未來所進行之國際合作與援外計畫進行系統性整理與評析工作。

OECD/DAC 成員國援助機構的計畫管理機制大體上遵循 OECD/DAC 所訂下的規範，只是個別國家在計畫管理機制的設計與執行有細節上的不同。這些機構大體上都利用 PCM 與邏輯架構來進行「結果導向」計畫管理機制，而評核指標的選擇也多依據 OECD/DAC 提出的發展評核五大原則。JICA 亦然。

JICA 目前在計畫層次 PCM 機制所採取的循環模式，有 PDCA 等 4 個階段，分別是規劃(plan)、執行(do)、檢核(check)、回饋(action)。不過，階段 A 不必然在時序上只能發生在階段 C 之後。事實上，在階段 P、階段 D、階段 C 過程中所進行的各項評核，在評核完成後，就會將所獲得的資訊立即反饋。針對不同類型的援助計畫，不同階段可能採行不同的評核機制。

對援助計畫進行評核的主要目的有二：援助有效性與可責性。JICA 評核資訊的使用管道主要有五個：援助計畫評核報告檢索系統、JICA 知識網站、援助計畫事前評價表、援助計畫評核年報、JICA 研究所對援助案例的研究。除 PDCA 循環外，作業手冊與作業準則之類的文件的編寫也能提升援助計畫的品質。

本研究採用了兩個實例來說明，JICA 的 PDCA 循環在實際上的運作

的情形，實例一同時包括援贈與技術合作兩種類型援助計畫，由「日中友好大連人才培訓中心建設計畫」、「大連商務人才培訓計畫」兩個援助大型專案合而成。實例二為薩爾瓦多中小都市上下水道維護公司，此乃為日圓借款援助計畫。

經確認國合會現行之計畫循環過程的 8 個階段可再大致可分成事前評估、期中監控、結案與事後評核等 4 個大段，投融資、技術合作、教育訓練、人道援助等四大業務單位分別針對所管業務進行事前評估、期中監控、結案工作，最後再由稽核室進行事後評核。

研究團隊根據 PCM 的流程、評核者與評核時點、經驗反饋機制三個向度進行國合會與 JICA 在計畫管理、經驗反饋機制的比較，並作出以下建議：

1. 撰寫 PCM 作業手冊。
2. 國別援助策略的擬定。
3. 邀請夥伴國家加入評核團隊。
4. 考慮適度將評核工作委外。
5. 強化工作報告與評核報告的資訊管理。
6. 加速各類型援助計畫作業手冊、準則的編寫。
7. 充分再利用評核資料。
8. 將參考過去案例此一流程明文列入計畫循環流程圖。
9. 增加國合會運作機制的透明度。
10. 強化與外交部的聯繫、溝通。

略語表

DFID	Department for International Development
EC	European Commission
IDB	Inter-American Development Bank
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
LDC	Least Developed Country
ODA	Official Development Assistance
OECD/DAC	Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee
PCM	Project Cycle Management
PDM	Project Design Matrix
RBM	Result-Based Management
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (西班牙文)

目次

摘要	i
略語表	iii
目次	iv
表次	vi
圖次	vii
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與目標.....	1
第二節 研究架構與方法	5
第二章 計畫管理機制的共同概念	11
第一節 OECD/DAC 的結果導向管理機制與發展評核原則.....	11
第二節 計畫循環管理機制簡介	15
第三節 邏輯架構簡介	18
第三章 日本國際協力機構及其計畫管理機制	23
第一節 日本國際協力機構簡介	23
第二節 日本國際協力機構之計畫管理機制	28
第四章 日本國際協力機構計畫管理實例	57
第一節 日中友好大連人才培訓中心建設計畫、大連商務人才培訓 計畫	57

第二節 薩爾瓦多中小都市上下水道維護公司	65
第五章 國合會計畫管理、經驗反饋機制現狀與建議	71
第一節 國合會的現況	71
第二節 國合會與日本國際協力機構之比較	72
第三節 對國合會之建議	76
參考文獻	81
附錄	85
附錄一：赴日訪談內容摘要	85
附錄二：大連商務人才培養計畫 PDM	89
附錄三：大連商務人才培養計畫之五項評核	93
附錄四：針對期中、期末審查意見與委託單位需求之回覆	99

表次

表 1-1：OECD/DAC 成員國	7
表 1-2：本研究常用專有名詞釋義.....	9
表 3-1：JICA 不同援助計畫所需進行的評核	38
表 3-2：JICA 事後評價單項標準之評分表	50
表 3-3：JICA 使用的計畫設計矩陣	52
表 4-1：大連商務人才培訓計畫的預計結果與評核指標.....	62

圖次

圖 1-1：研究架構圖.....	5
圖 2-1：結果、產出、成果、影響之間的關係.....	13
圖 2-2：歐盟執委會計畫循環管理機制的 5 個階段.....	16
圖 2-3：邏輯架構方法.....	20
圖 2-4：Logframe 的兩種使用途徑.....	21
圖 3-1：JICA 組織圖.....	24
圖 3-2：日本歷年 ODA 金額.....	26
圖 3-3：PDCA 循環.....	29
圖 3-4：JICA 舊版之計畫循環.....	30
圖 3-5：JICA、日本政府與夥伴國家在階段 P 的角色.....	33
圖 3-6：JICA 援助計畫評核機制.....	39
圖 3-7：JICA 評核報告檢索系統.....	43
圖 3-8：JICA 知識網站.....	46
圖 3-9：JICA 事後評價之評分制度.....	49
圖 3-10：大型專案的結構.....	53

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目標

財團法人國際合作發展基金會（簡稱國合會）本身雖然是一個財團法人，但在國內有其特殊地位，除了由外交部部長擔任董事長外，有「財團法人國際合作發展基金會設置條例」作為其設立法源，其基金亦由政府撥付。再者，在 2010 年甫制訂公布的「國際合作發展法」（簡稱「國合法」）中，第 11 條要求「主管機關或其他政府機關（構）辦理國際合作發展事務時，得優先委託財團法人國際合作發展基金會，或委託其他法人、團體或專業人士辦理」，第 13 條要求「有關辦理國際合作發展事務之規劃、評估、執行監督及績效考核辦法，由主管機關會商相關政府機關（構）及財團法人國際合作發展基金會擬訂」。由上可知。國合會在我國所推動的國際合作事業上，不論在執行，還是在規劃、評估、執行、考核上均有其特殊地位。

再者，國合會作為我國之國際合作專責機構，在外交部的指導下，代表我國對外協助友好或開發中國家經濟、社會、人力資源之發展，增進我國與友好或開發中國家之間的關係，並提供遭受天然災害國家或國際難民人道協助。即便不計「先鋒計畫」、「海外技術合作委員會」、「海外經濟合作發展基金管理委員會」等國合會前身所提供之援助，自 1996 年 7 月 1 日成立 15 年以來，對其他開發中國家所進行之國際合作事業仍是成績斐然。2010 年尚在執行中的計畫近 200 個，類型包括：技術合作、融資、投資、援贈，除了傳統的雙邊國際合作，也與地區性發展銀行，如：歐洲復興開發銀行、中美洲經濟整合銀行、美洲開發銀行、亞洲開發銀行…等，與非政府組織，包括：糧食濟貧組織（Food For The

Poor)、美慈組織(Mercy Corps)、世界展望會(World Vision)進行合作。¹

國合會在國內既然有其獨特的法律地位，自不可以單純的財團法人視之。做為國家對外政策的執行者之一，有必要與其他政府單位，特別是負有直接督導之責的外交部，共同對國內外政經環境的改變與挑戰做出因應，也必須隨著政策的調整來改變本身的運作。在國際間，國合會是提供國際合作的眾多援助機構之一，如前所述，國合會也與其他援助機構有所合作與往來。國合會必須對國際間國際合作事務的趨勢有所瞭解，也必須從其他國際援助機構汲取經驗，才能適時增進本身在國際合作事務上的專業，成為其他國際援助機構願意合作的對象，有助於我國國際合作事務上的拓展，並做出更大的貢獻。

馬英九總統 2008 年上任後，隨者我國兩岸政策的調整，兩岸利用對外援助爭取他國邦交的競爭態勢漸趨緩和，雖然邦交關係仍是我國外交政策所關注的重點，但鞏固邦交已非作為外交政策一環之援外政策的唯一政策目標。外交部呼應馬總統援外工作「目的要正當」、「程序要合法」、「執行要有效」的政策宣示，在 2009 年發布的第一份的援外政策白皮書，除了將援外宗旨擴充為敦睦邦交關係、善盡國際責任、保障人類安全、回饋國際社會、發揮人道精神，還把「聯合國千禧年宣言及發展目標」、「巴黎援助成效宣言」(簡稱為「巴黎宣言」)列為國際合作業務推展的重要參考文件。

「巴黎宣言」特別強調援助之有效性，希望透過在地化(Ownership)、一致性(Alignment)、諧和性(Harmonization)、成果導向(Managing for Results)、互相負責(Mutual

¹請見國合會 2010 年年報。

Accountability)五項行動準則來增進對外援助的成效。國合法在第 13 條明列，「公共工程計畫且金額在五百萬美元以上，有下列情形之一者，應附客觀公正第三人之可行性評估意見：一、由我國政府全額援助。二、由主管機關自辦之計畫。三、應受援國政府請求在我國境內辦理之採購。」我國援外政策白皮書也提到，「為建立『成果導向』，規劃階段應建立總目標及分年目標，並訂定具體衡量指標做為期中及期末評量之依據，以供我使館監督追蹤並定期研擬評估建議。外交部並將定期派遣相關專業人士實地視察各計畫執行情形，以確實瞭解執行成效，並適時進行必要之調整。」由上可知，透過適當的評估、監控、評核程序來提昇我國對外援助的結果與績效，是 2008 年以來，援外政策調整的一大重點。這個調整除了呼應人民希望國家各項經費能確實產生應有效益的期待與壓力外，事實上，這早已是國際間國際合作業推展已久的一股趨勢。

自 1990 年代開始，國際組織如世界銀行 (World Bank)、經濟合作暨發展組織開發援助委員會 (Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee, OECD/DAC) 與國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 等，為了幫助開發中國家加速發展經濟，進一步提升人民的生活水準，確保世界經濟平衡永續發展，即持續推動各項改革國際援助體系倡議與研究，討論如何讓國際援助更為有效，並且讓援助國與夥伴國家更具效率地管理援助資源。在歷經一連串國際倡議與研究後，各國於 2004 年在摩洛哥的馬拉喀什舉行之「第二屆發展績效管理國際圓桌論壇」(Second International Roundtable on Managing for Development Results) 上，通過了「馬拉喀什聯合備忘錄」(The Joint Marrakech Memorandum)，

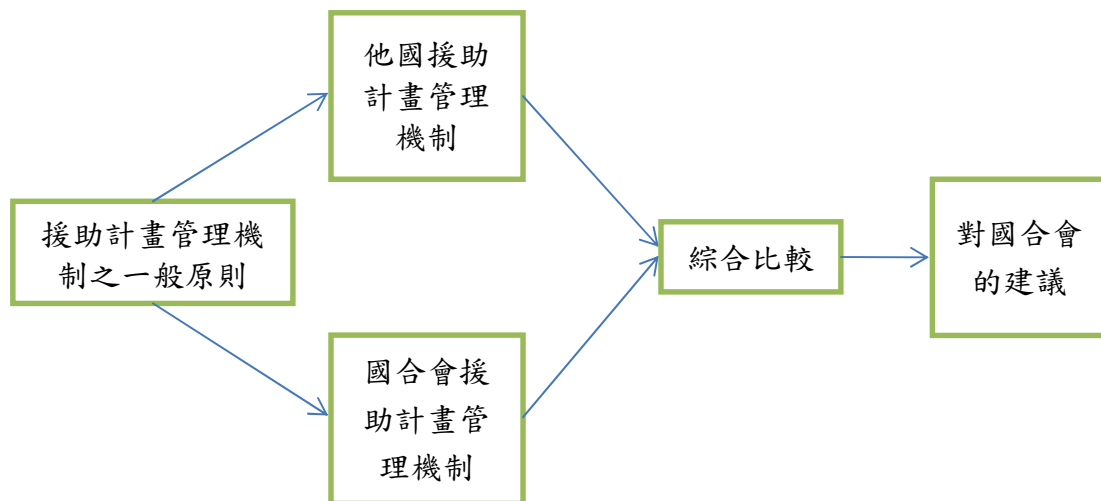
強調援助管理之重要性及以「成果導向」為其基本原則。

「成果導向」原則為於 2005 年由 OECD/DAC 與各地區開發銀行在巴黎共同舉辦的「第二屆援助成效高階論壇」(The Second High Level Forum on Aid Effectiveness) 中，各國簽署之歷史性文件-「巴黎宣言」(Paris Declaration on Aid Effectiveness) 所承襲，「成果導向」(managing for results) 即為該宣言揭櫫之五大原則之一；而「結果導向管理」(results based management, RBM) 亦成為 OECD/DAC 監控與評核之核心概念，為 OECD 國家的援助改革行動之核心特色，強調改善援助績效和確認政府的各種行動都能達成預定的結果。

為了評價援外計畫之成效，除了事前評估、期中監控外，各國發展援助機構一般也都設有事後評核機制，主要目的在於總結計畫的選擇和執行過程中的經驗，評核援助效益，以促進發展援助機構提供援助的效能，並透過對外發布的評核報告，提高援助運作的透明度和可信度，以爭取夥伴國與援助國本身人民的支持。而各國發展援助機構主要即是依循計畫循環管理 (Project Cycle Management, PCM) 步驟搭配邏輯架構 (Logic Framework 或 Logframe) 推動援助計畫的設計、執行與評核等各項流程，除針對已簽約計畫持續進行監控管理之外，亦持續發掘符合策略目標及夥伴國家區域發展需求的各項新計畫，並符合國際援助潮流所強調之結果導向原則，透過結合資金投入與技術合作，達成夥伴國家發展之綜效。

或許各個發展援助機構實際上的援助計畫管理機制不盡相同，但如前所述，PCM 概念早已成為計畫管理機制的核心，也成為近年來增進援助計畫成效與品質的重要工具。主要援助國的發展援助機構執行 PCM 概念的計畫管理機制已有一段時間，已累積相當多

寶貴的經驗。為進一步強化國合會援外計畫執行管理成效，以達到計畫永續經營及實質促進夥伴國家之永續性發展目標，本研究將借鏡於他國之經驗，協助國合會瞭解一套專業之援外計畫結果管理機制所應具備的要素為何，特別針對 PCM 的流程、評核者與評核時點、經驗反饋機制等三個向度提出適當之結果導向計畫管理機制建議，以協助國合會使其既有的計畫管理機制更為完善，對既往及未來所進行之國際合作與援外計畫進行系統性整理與評析工作。



資料來源：研究團隊自繪

圖 1-1：研究架構圖

第二節 研究架構與方法

本研究主要針對三項內容進行研析，包括：援助計畫管理機制之一般原則，他國援助計畫管理機制之作法與經驗，以及強化國合會計畫管理與經驗反饋機制之建議。研究架構見圖 1-1，主要理念如下：透過對援助計畫管理機制之一般原則的瞭解，建構理解他國與國合會現有援外計畫管理機制之作法與經驗的背景知識，再藉由他國與國合會現有援助計畫管理機制之作法與經驗的相互

比較，研究團隊提出對國合會現有機制的建議。

一、援助計畫管理機制的一般簡介

世界上主要的援助國大部分為 OECD/DAC 成員國（成員國名單與加入時間見表 1-1）。這些國家的援助機構的計畫管理機制大體上遵循 OECD/DAC 所訂下的規範，只是個別國家在計畫管理機制的設計與執行有細節上的不同。這些機構大體上都利用 PCM 與邏輯架構來進行「結果導向」計畫管理機制，而評核指標的選擇也多依據 OECD/DAC 提出的發展評核五大原則：相關性(relevance)、效益(effectiveness)、效能(efficiency)、影響(impact)和永續性(sustainability)。值得注意的是，除了 OECD/DAC 成員國的發展援助機構外，聯合國機構、世界銀行、地區性開發銀行與非政府組織也原則性採用上述計畫管理機制的概念與設計。持平的說，只要能瞭解上述計畫管理機制的概念與設計，對於援助計畫管理機制就有相當程度的瞭解了。舉例而言，英國國際發展部(Department for International Development, DFID)在 2003 年所編製的手冊中，首先介紹了 DFID 所使用的計畫循環，²也以一章的篇幅特別介紹邏輯架構。

雖然 PCM、邏輯架構與「結果導向」計畫管理機制等概念的緣起主要來自於管理學，但管理學文獻的探討多針對營利企業所執行的計畫而來，不見得直接切合援助計畫管理的需求，且 OECD/DAC 國家採用上述概念進行援助計畫管理已有相當的時日，也累積了相當多的文獻與作業手冊供援助計畫管理實作者參考。研究團隊

²DFID 稱計畫循環為 activity cycle，其計畫循環包括：identification, clearance, design & appraisal, approval, implementation, completion, post completion, evaluation 等階段，而 feedback and lesson learning 貫穿各階段。詳情請見 DFID(2003)。

認為，直接從發展援助機關所制訂的作業手冊研析，最能切合計畫管理實作者的需求，而不必溯源於管理學文獻的浩瀚大海。³

表 1-1：OECD/DAC 成員國

國家	加入時間	國家	加入時間	國家	加入時間	國家	加入時間
澳洲	1966-	奧地利	1965-	比利時	1961-	加拿大	1961-
丹麥	1963-	芬蘭	1975-	法國	1961-	德國	1961-
希臘	1999-	愛爾蘭	1985-	義大利	1961-	日本	1961-
韓國	2010-	盧森堡	1992-	荷蘭	1961-	紐西蘭	1973-
挪威	1962-	葡萄牙	1961-1974 1991-	西班牙	1991-	瑞典	1965-
瑞士	1968-	英國	1961-	美國	1961-	歐盟執委會	1961-

資料來源：OECD/DAC 網站，研究團隊整理。

因此，研究團隊主要將利用文獻回顧法，回顧 OECD 與主要援助機構關於計畫管理、經驗反饋機制的作業手冊與相關文件，整理出各國援助機構計畫管理、經驗反饋機制共通的概念與程序，提供委託單位充足的背景知識並作為研究團隊進行後續研究的基礎。

二、特定發展援助機構的作法與經驗

直接參考已具規模之其他國家的援助發展機構之計畫管理實際作法與經驗是學習的捷徑。然而，在學習其他機構經驗之際，需考慮文化對組織運作的影響，應以文化、國情相近者為優先。東亞國家之間的文化相似度較高，而日本為東亞國家中 OECD/DAC 的資深會員，研究團隊建議以日本國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）作為研究標的。

³但許多援助計畫管理機制的操作手冊，如：JICA（2010a），亦將管理學文獻納入參考文獻。

日本於 1961 年即加入 OECD/DAC (見表 1-1)，而日本之發展援助體系與結果長期以來受到世人的矚目，根據 JICA 2011 年年報，在 2000 年以前，日本之政府開發援助(Official Development Aid, ODA)預算幾乎每年超過百億美元，造就出堪稱世界上規模最大的政府援外體系之一。在與本研究密切相關的援助計畫援助成效管理上，JICA 在 1981 年設立評核研究委員會，於次年開始進行事後評核，並開始在 1995 年開始發布年度評核報告(Muta and Yuriko, 2009)。JICA 在援助計畫評核的領域已投入相當長的時間，目前也設有專職的評核部門，具備專業而完整的計畫評估、監控與評核機制，累積相當多援助計畫評核經驗，成為各國在設計與規劃計畫管理機制時之重要典範。在 2011 年 2 月，日本與越南還在河內共同舉辦第十屆 ODA 評核工作坊(The 10th ODA Evaluation Workshop)。

此外，JICA 的運作高度透明化，許多資料可在網路下載，研究團隊可在參訪前先對 JICA 的運作有相當程度的瞭解，可節省實地訪談的時間，並可在實地訪談時提出更深入的問題。因此，除其成功經驗值得學習之外，在同時考量透明度與文化相似度之下，本研究將以 JICA 作為主要研究對象。⁴

三、針對國合會計畫管理機制的建議

本研究也將探討國合會現行援助計畫管理之模式，並作為針對強化計畫管理機制建議之基礎。根據研究團隊初步瞭解，目前國合會已引用 PCM 概念一段時間。但仍需進一步整合各項系統的資訊，並納入完整的評估、監控、評核機制，以建立一套含括質性分析與量化指標的「結果導向」計畫管理機制。最後，本研究

⁴研究團隊於 2011 年 10 月間曾前往日本訪問援助專家，了解 JICA 的運作模式，訪談內容請參閱本研究第三章與第四章及附錄一。

將在現行作法之上，特別針對 PCM 的流程、評核者與評核時點、經驗反饋機制等三個向度提出適當之結果導向計畫管理機制建議。

在對國合會現行援助計畫管理既有模式之瞭解方面，研究團隊經參閱國合會計畫管理的相關文件後，續與國合會本部人員進行訪談，進一步了解國合會運作的現狀，並提出適當可行的建議。

本研究之整體目標如下：

- 一、OECD/DAC 結果管理機制之內涵分析；
- 二、JICA 計畫管理機制之內容、實際運作情形分析；
- 三、國合會現行計畫評核方式之檢視；
- 四、國合會結果導向計畫管理機制之建議。

四、專有名詞釋義

在本小節，研究團隊針對本研究較常使用且與計畫管理機制較有關的專有名詞篩選於下表並附加簡短的解釋，以方便讀者閱讀後面的章節，相關內容主要參考國合會的中文譯法及語彙解釋。

表 1-2：本研究常用專有名詞釋義

永續性 (sustainability)	在援助計畫完成後，透過開發行為帶來的效益 (Benefits) 之延續性，包含持續性之長期效益的可能性，或是淨效益在隨時間流逝下的恢復力。
結果(result)	指援助計畫帶來之可預期或非預期、正面或負面的產出、成果及影響。
結果導向管理(RBM)	一種聚焦在績效及達成產出、成果、影響的管理策略。
相關性(relevance)	援助計畫之目標符合受益者、援助國、夥伴國家或捐贈者之需求或政策的程度。

計畫(project) ⁵	單項援助活動。
大型專案(program)	為了要達到特定目的或影響所進行的專案，包含一系列有時限、跨部門、跨主題的計畫。
計畫設計矩陣(PDM)	JICA 所採用的邏輯架構版本。
計畫循環管理(PCM)	一套系統性管理援助計畫的方法，適當地將整個援助計畫的完整流程（包含經驗反饋）分成數個階段，並仔細探討各階段可能影響最後結果的因素，並設法加以控制。 ⁶
效益(effectiveness)	計畫目標可達到或預期達到的程度。
效能(efficiency)	用來衡量投入(inputs)或資源(resources)是否有效轉換為結果。
產出(output)	透過執行計畫活動而產生之產物、商品及服務，同時也包含為達成結果所帶來的變化而執行之活動。
成果(outcome)	由計畫產出獲得之「將要實現」或「已實現」之短期和中期效益。
評核(evaluation)	針對正在進行或已完成之計畫、大型專案或政策(policy)，有系統並客觀地評估其設計、執行過程及結果，目的在於確認目標(objective)、發展效能(development efficiency)、效益、影響及永續性間之關聯性與完成狀況；評核須提供可靠、有用之資訊，促使經驗所獲經驗可整合併入援助及受援雙方之決策過程。
監控(monitoring)	針對進行中計畫的目標和績效標的(targets)時程表的監控活動，通常由計畫執行單位負責。不過，JICA 並未使用此項定義。
影響(impact)	無論是預期或是非預期的，由開發計畫直接或間接產生之效益，包含正面、負面、主要或次要之長期影響。
邏輯架構 (Logic Framework/ Logframe)	由 USAID 在 1960 年代發展的一種在計畫設計時用來界定投入、產出、結果、影響間因果關係及指標及風險假設等重要項目的管理工具。

⁵OECD/DAC 將 Project 中譯為「項目」，指的是單項援助活動，本研究改譯為「計畫」；而 Program 指涉的是一組 Projects，本研究援用國合會譯法，改譯為「大型專案」。

⁶研究團隊研擬的定義。

第二章 計畫管理機制的共同概念

第一節 OECD/DAC的結果導向管理機制與發展評核原則

在相關文獻裡，一般使用 RBM 機制來稱「結果導向」計畫管理機制。OECD/DAC 將 RBM 認定為「一種管理策略，其重點在於績效以及實現產出(output)、成果(outcome)和影響(impact)」，也就是說援助發展機構採用 RBM 機制對援助計畫進行管理後，援助發展機構就應該把對援助計畫管理機制關切的重點放在執行援助計畫後，夥伴國家所能得到的結果，或是所發生的變化，而非只是關注所投入的資源。

RBM 之所以受到重視，原因有二。其一，自二戰後的 Marshall 計畫以來，各國在援助活動所投注的資源不知凡幾，然而，除了西歐、日本諸國在美國援助下從戰火瓦礫中重建，及東亞新興工業國家奇蹟似的高速經濟成長外，並沒有更多開發中國家藉由外國或國際組織的援助大幅改善自身政經環境、提昇人民生活品質，從而脫離貧窮致富的激勵人心故事。而迄今也只有波札那(1994)、維德角(2007)與馬爾地夫(2011)等三國正式從聯合國低度開發國家(The Least Developed Countries, LDCs)名單中畢業。相較於過去所投入的巨大資源，各類不同類型的援助計畫所帶來的成效相對不足。為了增進援助有效性(Aid Effectiveness)，重視援助計畫的結果是國際間援助工作演進潮流的必然發展。

其二，由各國直接執行的援助計畫，或是各國捐輸國際組織，再由國際組織所提供之援助所使用的資源，最終都是來自各國納稅人、公民所繳納的稅款。執行各項援助計畫的各國援助發展機構，有責任讓納稅人、公民瞭解原屬於他們的資源帶給夥伴國家

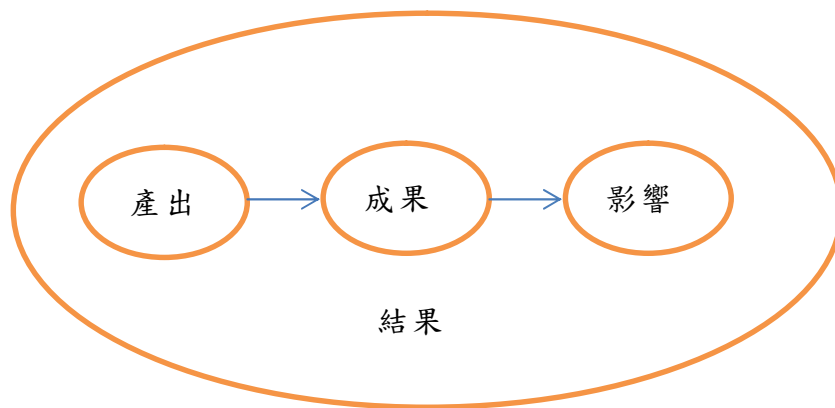
的結果為何，究竟有無達到預定的目標，成功或失敗的原因為何。因此，可責性(accountability)就成了各國援助發展機構採用 RBM 的重要原因，特別當援助國為民主國家，行政首長透過定期選舉產生，且行政當局必須面對立法機關問責的壓力時。

然而，援助計畫所能帶來的結果，或是產生的變化，可能是可以立即看到的，也可能需要一段時間才能觀察的到；可能是當初在計畫設計之初所設定的，也可能是意想不到的；可能是直接與計畫的執行相關的，也可能是附帶達到；可能是正面的，也可能是負面的。OECD/DAC 嘗試利用結果、產出、成果和影響這幾個意義相近的名詞，分別描述援助計畫不同層次的結果與其產生之不同類型的變化。OECD/DAC 對上述名詞定義如下：⁷

1. 結果：援助計畫⁸的產出、成果或影響。
2. 產出：通過計畫執行而產生的產品、商品和服務。產出可以包括由計畫引起的變化，這種變化和實現成果相關。
3. 成果：指計畫的產出將要實現的，或已實現的短期和中期效益。
4. 影響：由計畫直接或間接地產生的效益，也可能是預期的或未預料的，包括正面和負面的，基本的和繼發產生的。

⁷前揭書。這裡所列舉的 OECD/DAC 定義雖然與第一章中國合會專業語彙的定義在字句上不完全相同，但在實際涵義是相同的。

⁸OECD/DAC 所使用的原文為 development intervention，為避免誤解，本研究採意譯，也連帶將產出、成果、影響等名詞解釋中的 intervention 譯為「計畫」。讀者需注意，此處計畫一詞的原文並非 project。



資料來源：研究團隊繪製。

圖 2-1：結果、產出、成果、影響之間的關係

大體上來說，產出為援助計畫本身最直接立即所產生的結果與帶來的變化，成果為由產出生生出來的其他結果與變化，影響則為援助計畫所帶來較高層次的影響，結果一詞的含意較廣，涵蓋了上述三個概念。以國合會執行中的貝里斯水產養殖計畫為例來說，所生產的吳郭魚苗、所訓練的養殖人才、所成立的農民組織、集貨中心、魚獲處理廠均可視為該計畫的產出。所生產的吳郭魚外銷後，所創造出來的外匯收入可視為成果。倘若在這個計畫實行一段時間後，當地農民的經濟條件確實得利於這個援助計畫所創造出的外匯收入而獲得改善，而這個正面的變化即是這個援助計畫的影響。然而，倘若在這個計畫大規模推展後，反而造成當地超抽地下水或水資源分配不均的環境問題，這樣負面且不在預期中的變化仍須視為這個援助計畫所造成的影響。

在瞭解「結果」的概念後，援助發展機構仍須進行評核才能確知結果為何。OECD/DAC (1991) 即提出評核工作所必須遵循的一些原則。據此，研究團隊擇要整理出評核工作的一些重要原則。

1. 援助發展機構必須對評核的目的、範圍、方法、標準清楚界定，也必須了解評核工作所能使用資源、時間為何。

2. 在資源有限的情形下，援助發展機構可能無法對所有計畫進行完整的評核，必須對援助計畫訂定納入評核之優先順序。
3. 執行評核的單位必須公正而獨立，最好是可以直接向援助發展機構首長負責且本身不執行援助計畫的單位。
4. 提升評核工作的專業性、獨立性與透明程度，有助於提升評核結果的可信度(credibility)。
5. 評核的結果必須及時地回饋給援助計畫管理者與執行者，以協助未來決策的品質。
6. 夥伴國家應該參與計畫評核，而援助發展機構間也必須合作，共同評核是更好的評核方式。

另外，OECD/DAC 所建議的評核標準包括：相關性、效益、效能、影響和永續性。研究團隊將各評核標準的意義，及發展援助機構對各評核標準常見的操作方式分述如下：⁹

一、相關性：援助計畫之目標符合受益者、援助國、夥伴國家或捐贈者之需求或政策的程度。

個別援助計畫的相關性主要從計畫內容與夥伴國家的發展策略文件，如：減貧策略文件(Poverty Reduction Strategy Paper)、援助國的援助政策，如：整體援外政策白皮書或針對個別夥伴國家之援助策略相互比較來判斷，檢查計畫內容與政策目標的相關性，也會檢查計畫產出是否與預計之影響、效益有相關性。

二、效益：計畫目標可達到或預期達到的程度。

除了檢查援助計畫目的達成的程度外，也會嘗試瞭解使援助

⁹相關內容，另見 DAC Criteria for Evaluating Development Assistance，網址為 http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html。

計畫成功或失敗的主要因素為何。

三、效能：用來衡量投入或資源是否有效轉換為結果。

效能的衡量在實務上通常是比較不同的援助計畫間，哪一個援助計畫可用較小的投入換取較大的產出，因此，指的是「相對性」的效能。由於評核者難以將個別援助計畫所有可能的替代方案列出，部分發展援助機構在評核效能時，常是以計畫預定的投入數量與實際的投入數量相互比較。舉例而言，JICA 在設計事後評估評分表時就是採取這種做法(詳見第三章第二節)。

四、影響：無論是預期或是非預期的，由援助計畫直接或間接產生之效果，包含正面、負面、主要或次要之長期影響。

評核影響時常使用的問題是：援助計畫為何會產生這樣的影響，對受益者造成的差異為何。

五、永續性：在發展計畫完成後，透過援助行為帶來的效益(benefits)之延續性，包含持續性之長期效益的可能性，或是淨效益在隨時間流逝下的恢復力。

永續性通常包括環境面向與財務面向。除了援助計畫影響的永續性必須要瞭解外，計畫評核者也會嘗試瞭解造成不同援助計畫影響的因素。

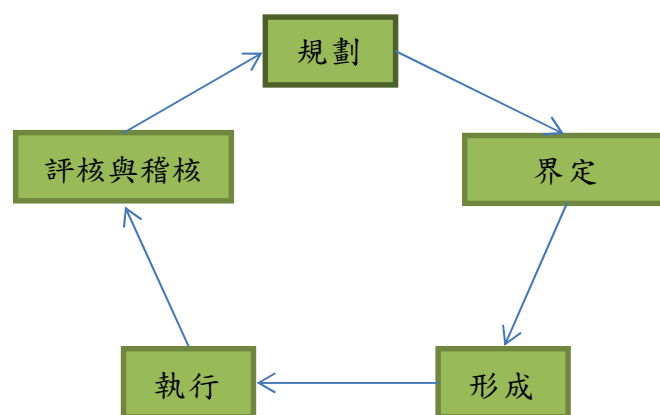
RBM 機制是一種計畫管理概念，旨在提醒各國發展援助機構重視援助計畫的結果，而非只是計算援助計畫的投入，以迎合援助有效性、可責性的需求。要落實 RBM 機制的概念，發展援助機構另外需要更細緻的援助計畫管理工具。本章第二節、第三節將介紹兩項發展援助機構常用的計畫循環管理機制、邏輯架構。

第二節 計畫循環管理機制簡介

一個援助計畫從規劃到結案、評核，通常需要歷經 2-3 年以

上的時間，如果是大型的公共工程，還要更久的時間。影響援助計畫最後結果的因素相當多，援助發展機構必須面面俱到才可能使得援助計畫最後結果與預期相符。為了系統性地進行援助計畫的管理，適當地將整個援助計畫的完整流程（包含經驗反饋）分成數個階段，有必要仔細探討各階段可能影響最後結果的因素，並設法加以控制，這也正是 PCM 機制的精神。

如前所述，PCM 機制並非一套制式的格式或操作程序，各個援助發展機構會建構、定義自己的 PCM 機制，以符合自身的需求，並據此寫下作業手冊讓援助計畫所有的參與者與相關人士有所依循。但各個援助發展機構的 PCM 機制在概念上仍有很高的一致性，在本節將透過歐盟執委會(European Commission, EC)所制訂的 PCM 準則做為藍本介紹 PCM 機制的概念，並另外在第三章針對 JICA 所採用的 PCM 機制詳細介紹。



資料來源：European Commission (2004)，研究團隊翻譯。

圖 2-2：歐盟執委會計畫循環管理機制的 5 個階段

整個計畫循環週期可分成 5 個階段：規劃（programming）、界定（identification）、形成（formulation）、執行（implementation）、評核與稽核（evaluation & audit），圖 2-2 標示了 5 個階段的相互關係。前 3 個階段均發生在援助計畫開

始執行前，廣義的說，均屬於援助計畫的規劃階段。因此，若不將規劃階段如此細分，一套 PCM 機制大體上也可只粗分為規劃、執行、評核等三階段。EC 對 PCM 機制 5 階段的定義與各階段所必須進行的活動與決策簡介如下：

一、規劃：

主要是透過全國性與部門別的分析，來瞭解夥伴國家問題、限制與機會之所在，瞭解夥伴國家的問題後，應當與夥伴國家討論後完成多年期國家策略文件(Country Strategy Paper, CSP)描述發展援助機構欲採取之策略，並設計出指標性計畫(indicative program)。必須確認整體目標、各合作領域的財務計畫、各合作領域的目標與預期結果、跨領域議題的考量(如：性別、環境)、預定進行的計畫。

二、界定：

分析援助計畫的相關性與可行性(feasibility)。在相關性方面，發展援助機構需進一步檢驗援助計畫是否與夥伴國家、發展援助機構設定的優先順序一致，並確認是否可清楚界定援助計畫受益人(團體)，並進行分析。在進行初步可行性(pre-feasibility)分析時，就必須確定工作規範書(Term of Reference)，也必須檢討足以影響計畫成敗的外部因素。最後，如果是大型專案層次的規劃，就必須提出財務提案，並作下是否撥款的決定。

三、形成：

在此一階段必須完成援助計畫的財務計畫初稿。並就計畫初稿再次確認援助計畫的相關性與可行性，但也要考慮永續性。而這裡的永續性包含兩種概念，一是環境的永續性，一是援助計畫結果的永續性。這兩種永續性的差異相當大，不過在

OECD/DAC 的一些文獻，卻常常將之並列。最後，必須決定個別援助計畫的財務計畫是否核定。

四、執行：

這個階段不僅包括援助計畫的執行，還包含期中監控與監控結果的報告。監控報告的建議應該在審視後，作為修改計畫的依據，特別是多年期的的援助計畫。一旦援助計畫有所變更，所有相對應的文件，如：邏輯架構、工作時程等，也必須一併調整。經驗回饋必須即時，才能迅速對進行中的援助計畫進行修正，以免資源的錯置。

五、評核與稽核：

評核指的是「針對正在進行或已完成之計畫、大型專案或政策，有系統並客觀地評估其設計、執行過程及結果」。評核的標的可到政策，甚至機構的層次，¹⁰但一般專責執行的發展援助機構，如：國合會，最多只做到大型專案層次的評核。評核所採用的指標就是援助計畫規劃之際所設計的，而評核標準即是第一節所介紹的相關性、效益、效能、影響和永續性等五項標準。最後，稽核的主要標準在於合法性 (compliance)、效能與效益，其中有部分標準與評核相同。

第三節 邏輯架構簡介

Logframe 由美國之 USAID 於 1960 年發展，陸續為其他發展組織所採用。主要特點在於能釐清援助計畫的投入、產出與其欲達成之目的間的因果關係，所謂的因果關係也包含了計畫執行中可能遭遇的風險，或投入與目的的連結之間需仰賴的假設。此外，

¹⁰請見王俊傑、蘇怡文、許哲維 (2009)。

Logframe 也將未來評核所需使用的指標與資料來源也納入架構。事實上，Logframe 目前已經被廣泛視為一個強大的設計和管理工具，能夠幫助發展工作人員確立目的、建立共識和實施結果導向的發展行動。其透過相應的績效目標和指標，使發展行動專注於可實現和可衡量的結果，並且讓相關人員注意到計畫執行過程中可能遇到的風險。

OECD/DAC 國家所屬的援助發展機構與其他國際組織，如聯合國組織與區域發展銀行，大體上也採納了此一架構協助管理援助計畫，Logframe 已成為援助計畫與其後續評核報告的一部份。但部分援助發展機構會依據自身的需求進行微調成另一版本。以 JICA 為例，他們採用的 Logframe 版本稱為計畫設計矩陣(project design matrix, PDM)，而本節在王俊傑、蘇怡文、許哲維(2009)研究之基礎上，針對 Logframe 一般的元素進行簡介。

Logframe 有五項主要元素：(1) 投入 (input)、(2) 活動 (activity)、(3) 產出 (output)、(4) 成果 (outcome)、(5) 影響 (impact)¹¹。其將設計與監控框架的過程概括以一個矩陣格式文件呈現 (詳見圖 2-3)。

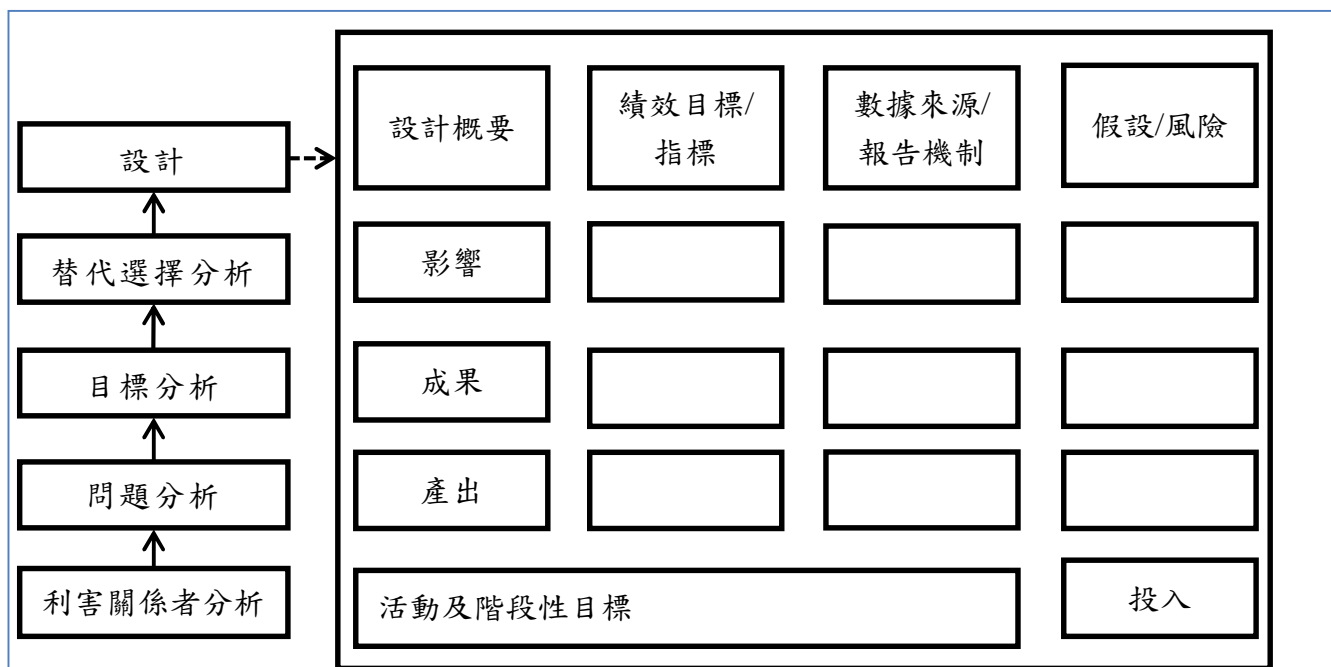
Logframe 的使用是雙向的：(1) 援助計畫事前的分析與規劃，(2) 援助計畫執行中或事後的監控與評核。在事前的分析與規劃方面，可依 Logframe 的架構依序回答以下幾個基本問題：

1. 為什麼要執行這一計畫 (影響) ？
2. 計畫將要實現什麼 (成果) ？
3. 計畫的範圍如何 (產出)，需要執行哪些關鍵的活動？
4. 需要哪些資源 (投入) ？

¹¹部分文獻以 purpose 與 goal 代替 outcome 與 impact 這兩個名詞，本研究為與 RBM 呼應，採用後者這個版本。

5. 有哪些可能會影響到計畫成效的潛在問題（風險）？
6. 計畫設計的基本假設是什麼？
7. 如何衡量（績效指標）和檢驗（資料來源）計畫成敗？

明顯地，採用 Logframe 進行事前分析與規劃時是採取回溯的途徑進行。先確定援助計畫所要達成的目的或影響，再回推應有的計畫結果，再回推需要的產出與投入，在訂定結果與產出時也必須確認衡量之指標與資料來源，也必須確認在每一步回溯時，所立基之假設與面對的風險為何。



資料來源：王俊傑、蘇怡文、許哲維（2009）。¹²

圖 2-3：邏輯架構方法

相反地，在執行中或事後的監控與評核方面，必須依照 Logframe 進行前推的分析。先確認援助計畫的執行是否按原訂的

¹²王俊傑、蘇怡文、許哲維（2009）係取材於亞洲開發銀行(Asian Development Bank)的設計監督架構(design and monitoring framework, DMF)，這也是目前國合會使用的版本。

計畫投入資源，再利用 Logframe 中設定的指標確認是否達成預定的產出；若然，在進一步利用 Logframe 中設定的指標確認是否達成預定的成果與影響。在援助計畫執行中，必須定期依 Logframe 審視援助計畫執行的情形，若發現預定的產出、成果、影響可能無法達成，發展援助機構就必須考慮重新回到 Logframe 的回溯途徑，修正 Logframe，再依新的 Logframe 進行。

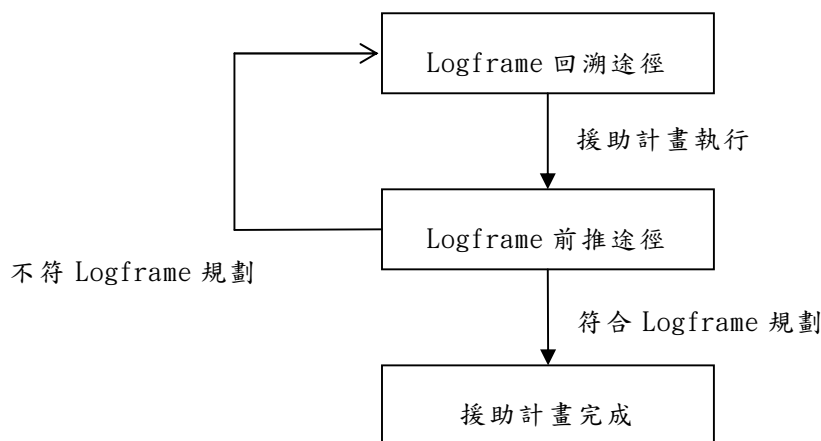


圖 2-4：Logframe 的兩種使用途徑

在瞭解 Logframe 的基本元素與兩種使用途徑後，可知 Logframe 與 PCM 機制息息相關。PCM 機制將援助計畫生命週期區分成數個階段，以便根據每個階段的不同特質，制訂行動方針來推動援助計畫的進行，然而這些階段僅是援助計畫生命週期的人為區分，不同的援助發展機構就可能有不同的區分方式。最終，援助計畫生命週期仍須一氣呵成，不會也不應在區分成不同階段後產生無法銜接的問題。

事實上，Logframe 串連了援助計畫生命週期各個階段。以 EC 的 5 階段 PCM 機制為例，發展援助機構應在規劃與界定階段設計 Logframe，並在形成階段再次確認 Logframe 的設計具合理性與可行性，在執行階段，援助發展機構將依據 Logframe 執行援助計畫，

並依據 Logframe 監控援助計畫的執行，若與預期不同，必須修改 Logframe。最後，在評核階段，援助發展機構必須依據 Logframe 評核援助計畫的成果與影響。由上可知，Logframe 在 PCM 機制的各個階段均扮演重要角色，為多數援助發展機構重要的規劃、考核工具，倘能在 PCM 善加利用 Logframe，必然有助於增進援助有效性。

第三章 日本國際協力機構及其計畫管理機制

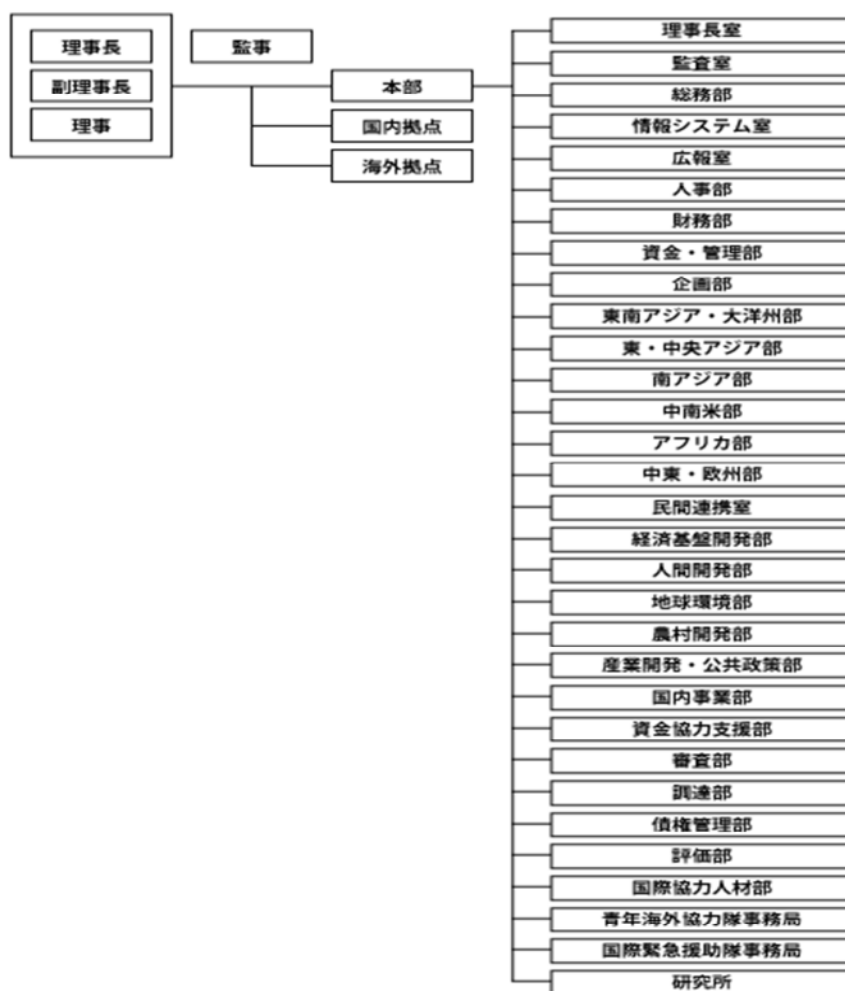
第一節 日本國際協力機構簡介

JICA 的前身是成立於 1974 年成立的日本國際協力事業團，成立之初主要負責日本與開發中國家間雙邊技術合作與人員培訓，至於雙邊計息貸款的融資業務則交由 1961 年設立的海外經濟協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund, OECF)執行，後來日本輸出入銀行和海外經濟協力基金統合為日本國際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)，日圓貸款即屬其海外經濟合作業務。2002 年日本眾議院通過「國際協力機構法案」(International Cooperation Agency Act of 2002)後，JICA 於 2003 年正式改制為一接受外務省指導的獨立行政法人，事實上，JICA 的經費亦由日本外務省挹注。

JICA 與 JBIC 均可視為日本對外援助政策的執行機構，事實上，除了上述兩個機構外，日本外務省本身也執行若干援助計畫。為了避免援外政策執行機構處於多頭馬車的型態，自 2008 年 10 月 1 日起，JICA 再度大規模改制，除納入 JBIC 的海外經濟協力業務，並承繼部分外務省對開發中國家援贈的業務，而成為「新 JICA」。此時，技術合作、日圓借款¹³與援贈等三項雙邊援助工作的執行均納入同一機構，也就是說，在此一波組織重新整併之後，日本對外發展援助的雙邊援助即專由新 JICA 執行。¹⁴

¹³日圓借款的正式日文名稱為「有償資金協力」，但一般稱之為「円借款」，因此，採取此一翻譯。不過，值得注意的是，日本外務省在 2010 年表示，為了減少夥伴國家(特別是非洲國家)在匯率上的曝險程度，未來將有部分貸款不以日圓計價(MOFA, Japan, 2010)，也許將來利用英文名稱譯為 ODA 貸款較佳。

¹⁴根據 JICA 年報，多邊援助主要指對國際組織的捐款與會費繳納等，而雙邊援助則包括技術合作、日圓借款、援贈、志工派遣與其他兩國間的援助。雙邊援助均屬 JICA 工作範



資料來源：JICA 網站

圖 3-1：JICA 組織圖

JICA 由理事會負責管理，並置有理事長一人總管 JICA 的運作。JICA 組織主要可分為本部、國內事務所（domestic offices）與國外事務所（overseas offices）。國內事務所的功能主要在促進日本本國國民對 ODA 業務的瞭解與投入，與援助計畫的設計、執行、考核等本研究之主題無關。國外事務所除了負責執行援助計畫，也會負責部分援助計畫的評核（詳見第三章第二節）。以

圍，因此，JICA 仍可與其他發展援助機構共同執行特定的援助計畫，至於對國際多邊發展援助機構的捐輸，如：世界銀行或區域開發銀行等，則非屬 JICA 的工作範圍。

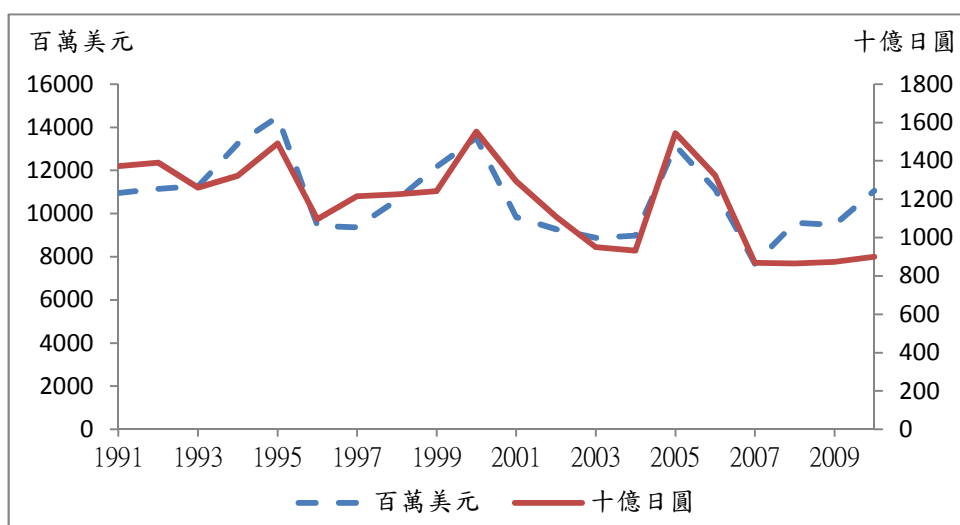
下的介紹將以 JICA 本部為主。

由圖 3-1 可知，JICA 本部下劃分多個部門，除去稽核、人事、公關、研究、庶務、資訊及其他支援部門以外，地域別部門、議題別部門與計畫資訊管理與運用部門是本研究關注的焦點，事實上，地域別部門、議題別部門這兩類與援助計畫的規劃、執行最有關的部門也佔去 JICA 組織最大的部分。JICA 的地域別部門包括東南亞與大洋洲部、東亞與中亞部、南亞部、中南美部、非洲部、中東與歐洲部，地域別部門主要負責各地區與所屬的夥伴國家的整體援助策略的訂定與援助計畫的規劃、審查、執行、監控。議題別部門則包括經濟基礎建設開發部、人類發展部、環境部、農村發展部、產業開發暨公共政策部、資金合作支援部、青年海外協力隊事業局、國際緊急援助隊事務局等，主要負責與自身議題相關之技術合作援助計畫的規劃、審查、執行、評核。計畫資訊管理與運用部門則包括企劃部與評價部。企劃部主要負責共同事務的規劃、與國外相關機構的聯繫、性別平等與其他重要議題的規劃與協調與業務統計；評價部於 2008 年新 JICA 改制時才由計畫執行部門獨立出來，需對援助計畫進行評核外，並負責評核品質的監理與評核制度的檢討與改進。

個別援助計畫的規劃、執行很可能會同時與地域別部門與議題別部門有關，舉例而言，一項在中國進行的農村發展技術合作計畫，就同時會與東亞與中亞部、農村發展部有關，因此，地域別部門與議題別部門間時常必須就特定援助計畫進行協調。根據 JICA 組織圖的介紹，企劃部負責此一業務，而接受研究團隊訪問的日本援助專家表示，JICA 本身的地域別部門與議題別部門之間的協調進行相當順利。JICA 在遵循政府的基本方針之下，地域或國別援助的計畫和戰略的訂定由地域部門負責，議題部門掌握當

前開發議題的趨勢，根據地域部門制定的計畫，思考適當的解決途徑，反映政策。通常地域部門和議題部門相互聯繫，進行溝通，盡力提高援助計畫在規劃上和執行上的品質。

根據 JICA 2011 年年報，JICA 2010 年包括訓練、海外志工、專家派遣…等其他活動的技術合作經費為 1,688 億日圓，承諾的援贈金額為 1,024 億日圓，而日圓借款的實際金額為 6,777 億日圓。從地域上來看，亞洲與非洲是 JICA 著力最深的地方。在 2010 年，技術合作經費有 34.1% 流向亞洲，亞洲地區的援贈佔全部總額的 39.9%，而日圓借款的部分則高達 75.8%。至於非洲，在 2010 年，技術合作、日圓借款、援贈的金額分別佔全部金額的 20.1%，10.7% 與 42.8%。從部門別來看，日圓借款集中於運輸與電力兩部門，各佔 41.1% 與 26.7%；而援贈集中於公共與公益事業；但技術合作援助計畫未見特別偏重的部門。



資料來源：JICA 2011 年年報，研究團隊自行換算成日圓。

圖 3-2：日本歷年 ODA 金額

雖然從援助計畫的絕對數字來看，JICA 仍是規模很大的援助發展機構，在 2011 年 3 月底時，JICA 的正職員工多達 1,664 人。

¹⁵然而，在日本持續經濟不景氣、政府債務持續累積的情形下，日本政府用於 ODA 的經費明顯地減少。研究團隊利用 JICA 2011 年年報的資料將日本政府歷年用於 ODA 的金額繪於圖 3-2。¹⁶不過，年報中的資料來自 OECD/DAC 資料庫，因此使用美金計價，然而，近年來日圓兌美金匯率大幅升值，美金計價的 ODA 金額恐怕無法反應真實情形。研究團隊利用日本銀行金融統計月報的匯率資料，續將年報中的 ODA 金額換算成日圓，亦繪於圖 3-2。從圖 3-2 兩條曲線的比較可清楚看出，雖然以美金計價的 ODA 金額在 2007 年後有所反彈，但那只是日圓大幅升值所帶來的結果，日本政府投入 ODA 的經費在 2005 年的一波高峰後就大幅下滑，並持續在低檔。2011 年日本政府整體 ODA 經費淨額的預算較 2010 年還要再低 7.4%。¹⁷2010 年，日本政府用於 ODA 的金額僅佔當年度國民生產毛額的 0.20%，是所有 OECD/DAC 國家的第 20 位。JICA 預計在 2011 年度，用於技術合作的相關費用（與頁 26 不同的是，此預算科目不包括訓練、海外志工、專家派遣…等其他活動）為 694.27 億日圓，¹⁸而日圓借款的額度為 9,498 億日圓。

除了要面對在全球執行援助計畫時本來就會遭遇的困難，JICA 在實際運作上將來最大的挑戰恐怕是如何說服日本國會議員與人民繼續支持 ODA 的經費，以避免 JICA 的業務遭到大量削減。JICA 除了廣設國內事務所以推廣 ODA 業務外，目前，也在東京與名古屋兩地設有地球廣場(地球ひろば)，廣場裡除了介紹 JICA 的

¹⁵根據國合會網頁，截至 2010 年底，國合會本部有 92 名員工，另有 210 名專業夥伴派駐海外。

¹⁶圖 3-2 中的金額為 ODA 淨額(net disbursement)。

¹⁷見 JICA(2011)，頁 26。

¹⁸與 2010 年度的預算相比，2010 年技術合作相關費用科目為 708.11 億元，2012 年的預算約下降 1.96%。

一些援助活動外，還會販賣開發中國家的食物、商品。除此之外，¹⁹JICA 也開放本身設於研究所的圖書館，館內藏有大量關於 JICA 援助計畫的文件與資料，也將大部分 JICA 本身的各類研究報告、評核報告電子化並上傳至網路。以上這些作為無非是要藉由增進日本國民對開發中國家與 ODA 業務的瞭解，並進而支持 ODA 業務。

不論如何，即便日本國民衷心體認開發中國家需求之殷切，也願意承擔日本在國際社會上的責任與義務。日本外務省與 JICA 終究必須證明他們所推動的各項援助計畫確實可達到幫助開發中國家人民的目的，才能在政府財政日漸拮据之際獲得日本人民對 ODA 業務的支持。事實上，這也是 JICA 重視援助計畫之計畫管理機制並以 RBM 機制精神設計計畫管理機制的一個重要原因。

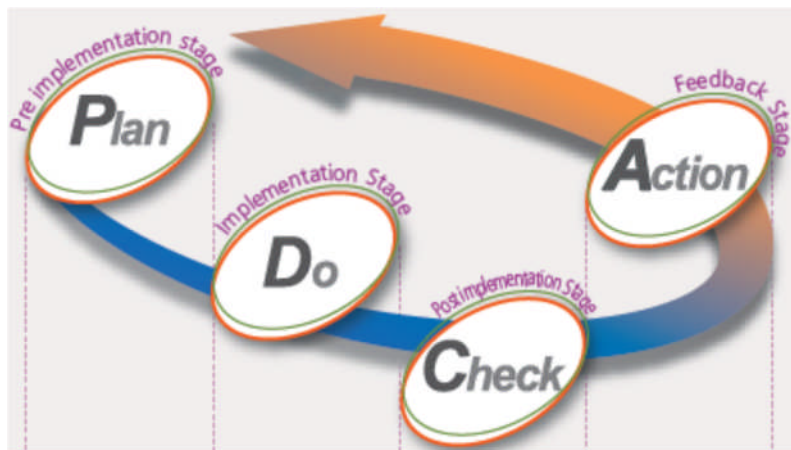
第二節 日本國際協力機構之計畫管理機制

日本極為重視援助計畫的評核，JICA 早在 2000 年時就開始導入現有的援助計畫評核機制的架構，不過評核機制並不完整。基於 2001 年通過的政府政策評核法(Government Policy Evaluation Act)，²⁰在 2003 年公布的 ODA 大綱(The ODA Charter 2003)明定必須在援助計畫的各個階段，包括：事前(*ex ante*)、期中(*mid-term*)、事後(*ex post*)，進行評核，也必須在各個層次，包括：政策、大型專案、計畫，進行評核，且公正第三人(*third-party*)

¹⁹研究團隊曾親赴位於東京帶廣的 JICA 地球廣場考察。此處原為 JICA 海外志工隊的訓練場所，但目前將部分空間作為 JICA 援助活動的展示，這些展示定期更換。研究團隊造訪時，適逢介紹烏干達共和國的特展，據悉此一特展的內容會每月更替。此外，當地也設有一餐廳專門販售開發中國家的餐點，也有一個空間展示來自開發中國家的手工藝品。

²⁰據日本援助專家表示，JICA 為獨立行政法人，不直接隸屬於政府，因此，不受政府政策評估法直接的約束。然而，JICA 接受日本外務省的指導，政府政策評估法仍間接對 JICA 產生影響。

也必須參與評核。JICA 也對計畫評核機制有所調整。在 JICA 不斷地根據政府要求與國際趨勢調整計畫評核的方法與程序之際，最近在 2010 年發佈了新版的計畫評核準則。



資料來源：JICA(2010b)。

圖 3-3：PDCA 循環

由於本研究鎖定在 PCM 機制，且 JICA 本身與國合會一樣為援助政策的執行機構，非政策制定機構，本來就不需做政策層次的評核。雖然 JICA 本身也做一些大型專案層次的評核，不過，JICA 在大型專案層次的評核多半以特定主題為主，且根據日本援助專家表示，JICA 在大型專案層次的評核經驗並不多，是近年來才剛開始的。因此，本研究將以目前 JICA 使用中且最新版的 2010 年新版計畫評核準則的內容為主再輔以其他資料，詳細介紹 JICA 實際運作在計畫層次的 PCM 機制。

JICA 目前在計畫層次 PCM 機制所採取的循環模式，與第一章第二節所介紹的 EC 或其他部分 ODA/DAC 國家所採用的 PCM 機制略有不同，整個計畫的生命週期非 5 個階段，而只有 PDCA 等 4 個階段。然而，在 2008 年開始，才陸續在 JICA 的年報或評核年報揭露 PDCA 計畫循環的訊息。在此之前，各種手冊與年報所揭露的計

畫循環較簡潔，大體上，不論在大型專案或計畫的層次均分成 3 個階段：規劃(plan)、做(do)、看(see)，其實也就是一般規劃、執行、評核的 3 階段簡化版的 PCM。不過，可以確定的是 PDCA 已是當今 JICA 實際使用的 PCM 版本。在 OECD(2010)中，DAC 同儕檢視團隊如此介紹 PDCA 循環：The cycle “Plan, Do, Check, Act” is at the core of JICA’ s efforts to manage its projects by results and has become a mantra amongst JICA staff (OECD, 2010b)。²¹日本外務省也要求進行新援助模式的援助，並透過 PDCA 循環確保有效益、有效能的運作(MOFA, Japan, 2010)。²²事實上，在研究團隊接觸日本援助專家求助結果導向之 PCM 在 JICA 的運作實況時，也是他們主動提及 PDCA 循環的。

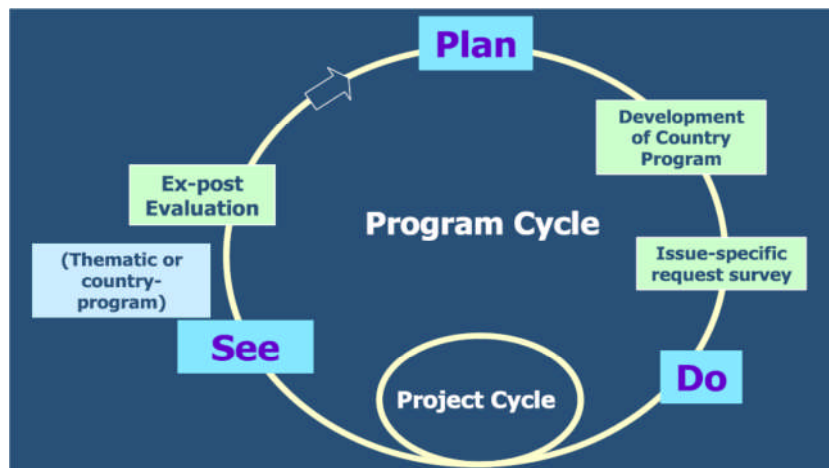


圖 3-4：JICA 舊版之計畫循環

而 PDCA 循環中各階段的分別是規劃(plan)、執行(do)、檢核(check)、回饋(action)。由於 JICA 有技術合作、日圓借款、援贈等三種不同類型的援助計畫(見第三章第一節)，各種類型援助計畫在 PDCA 不同階段所需進行的評核，不盡相同。在本節，研究

²¹OECD(2010b)，頁 61。

²²MOFA, Japan(2010)，頁 23。

團隊將先介紹 PDCA 循環的概念，再就個別類型的援助計畫適用 PDCA 循環的不同加以說明，最後針對 JICA 援助計畫評核的組織機制、評核資訊的使用管道、JICA 對援助計畫事後評核所採用的評分制度、PDM 的使用與評核指標設定原則等幾個專題詳加討論。

一、PDCA 循環與援助計畫評核之連結

PDCA 循環源自 W. Edward Deming 博士 1950 年於日本的一場演講，日本的管理學者今井於 1951 年將循環的各階段重新命名並整合至品質管制(quality control, QC)程序之中，也成為日本 QC 的標準程序之一(Ronald and Roman, 2010)。由圖 3-3 可清楚的看出，在 JICA 所援引的 PDCA 循環中，階段 P 可是為援助計畫執行前的規劃階段(pre-implementation stage)，階段 D 為援助計畫的執行階段(implementation stage)，階段 C 為援助計畫執行後的事後評核階段(post-implementation stage)，最後，階段 A 為援助計畫生命週期前三階段所有藉由監控、評核所獲得之資訊對未來的反饋(feedback stage)。與 EC 的 5 階段 PCM 機制比較，JICA 將 EC 的規劃、界定、形成等 3 階段均納入階段 P，EC 的執行與評核階段分別與 JICA 的階段 D 與階段 C 對等，而完全不同於 EC 的 PCM 機制的地方是，JICA 所採用的 PDCA 循環特別強調資訊的回饋，故有階段 A 的設計。不過，研究團隊認為，PDCA 循環的命名，其實容易造成一些誤解，容易被認為階段 A 在時序上只能發生在階段 C 之後。事實上，在階段 P、階段 D、階段 C 過程中所進行的各項評核，在評核完成後，就會將所獲得的資訊立即反饋，甚至修改援助計畫的內容。以下為階段 P、階段 D、階段 C 所可能需進行的各種評核，與階段 A 中評核資料的使用：

階段 P

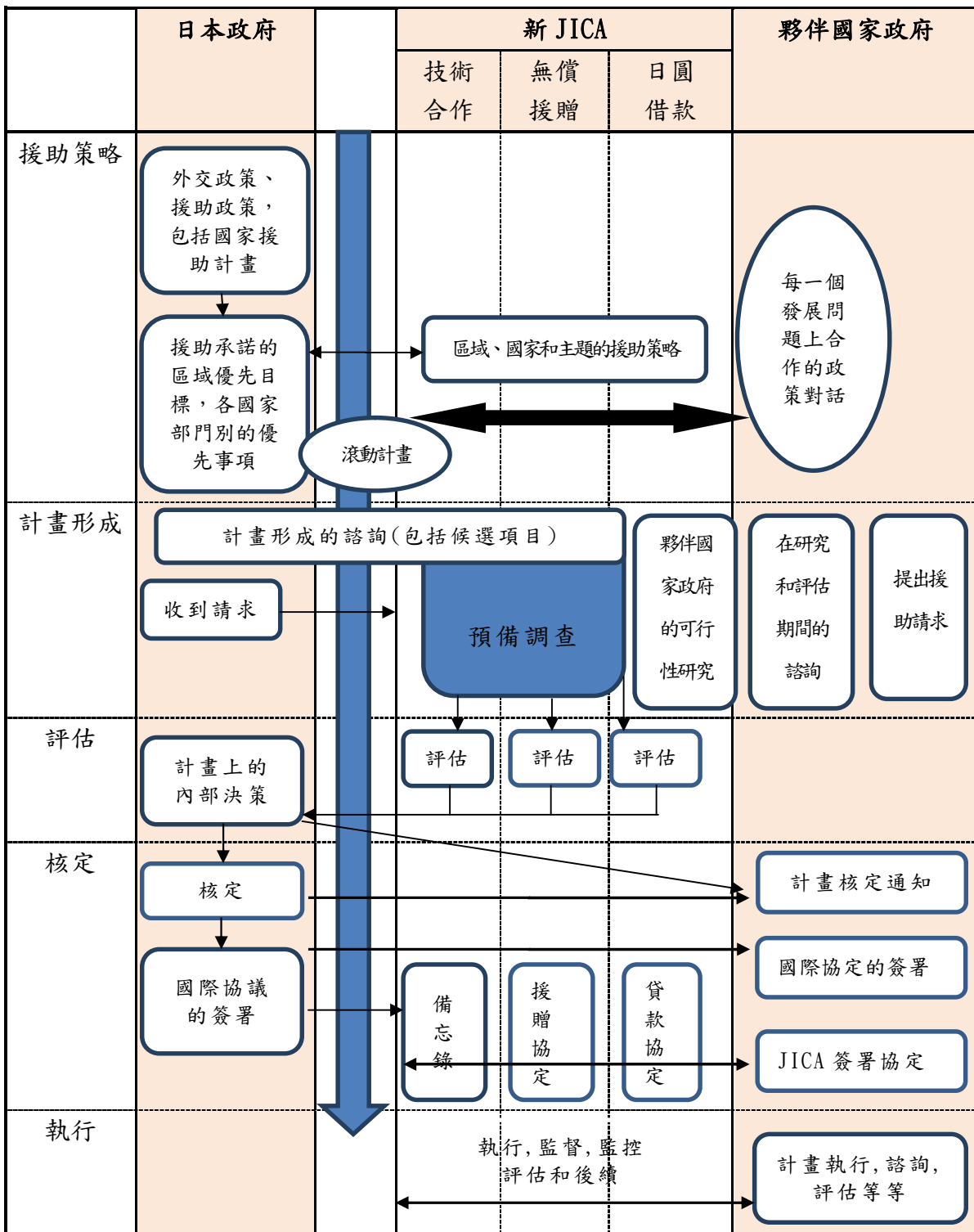
據日本援助專家表示，一般而言，JICA 在接到夥伴國家的要求

才會針對援助計畫進行評核，JICA 本身不主動提出計畫。依現行規範，所有援助計畫需進行事前評價 (*ex ante evaluation*)²³，由 JICA 本部的計畫執行部門或駐在地的國外事務所進行。在 JICA 本部的各計畫執行部門與國外事務所均任命評價主任 (Evaluation Chief) 負責評核事務。除了計畫內容與預期效益必須釐清外，適用性 (applicability)、優先性 (priority) 與必要性 (necessarity) 是評核的重點，而應用於之後各階段的評核指標也必須設計出來。

由於階段 P 綜合了 EC 的 PCM 的前 3 階段，所以實際上的執行情序相當複雜。由圖 3-5 可知，階段 P 還可再細分成 4 階段：援助策略 (assistance strategy)、計畫形成 (project formation)、評估 (appraisal)、²⁴核定 (approval)。在援助策略階段，日本政府、JICA 主要進行援助策略的擬定，並與夥伴國家進行對話以瞭解夥伴國家的需求。在計畫形成階段，日本政府接獲夥伴國家的請求後，會交由 JICA 進行調查研究以形成援助計畫。在評估階段，JICA 評估調查研究結果後，再交由日本政府決定。在核定階段，若日本政府核定援助計畫，除了通知夥伴國家核定之決定，也會與夥伴國家簽署協定。同時 JICA 也會依據援助計畫類型與夥伴國家分別簽訂瞭解備忘錄 (技術合作) 或合約 (援贈與日圓借款)。

²³JICA 將對援助計畫執行前、執行中、執行後所進行的各種評價活動在日文均稱為「評価」、在英文均稱為 evaluation。根據 OECD/DAC(2010a)，evaluation 一詞確可用於計畫循環的各個階段，但為求翻譯名詞之統一，本研究仍將 JICA 的事前評價 (*ex ante evaluation*) 譯為事前評價，惟讀者仍須注意各個發展援助機構間對上述名詞所賦予意義之異同。

²⁴雖然圖 3-5 中使用評估 (appraisal) 一詞，但這裡與事前評價 (*ex ante evaluation*) 同義，而 JICA(2010a) 中有時也混用二詞，例如：頁 40。



資料來源：JICA(2008)。

圖 3-5：JICA、日本政府與夥伴國家在階段 P 的角色

階段 D

本階段為援助計畫執行階段，在計畫執行之際需進行兩類評核：期中檢視(mid-term review)與期末評價(terminal evaluation)²⁵，由計畫執行部門與駐在地分支機構進行。期中檢視除了重新審視援助計畫的相關性外，也分析目標預期達成的程度、計畫執行效能與可能妨害目標達成的一些因子，所得到的結果用於計畫內容微調與改善。期末評價除了分析期中檢視所包括的項目外，還注意計畫執行後可能帶來的影響與未來的永續性，而永續性與夥伴國家有密切關係。

值得注意的是，雖然由國外事務所執行計畫，但最後對個別援助計畫負責成敗的還是 JICA 東京本部的各事業部。因此期中檢視或期末評價等重要的階段之際，還是從東京本部派遣調查團進行評核。另外東京和當地事務所的溝通也很重要，因此雙方之間常透過電話，Email 等方式分享相關訊息，偶爾也透過視訊會議等方式掌握品質。

階段 C

援助計畫本身在本階段已執行完畢，但仍須進行兩類評核：事後評價(*ex post* evaluation)與事後監控(*ex post* monitoring)²⁶由 JICA 本部之評價部負責。²⁷事後評價主要利用 OECD/DAC 所設計的評核標準（相關性、效益、效能、影響和永續性）作為評核標準，並搭配 JICA 所自行設計的評分制度，給予援助計畫一個完整

²⁵mid-term review 之日文原文為「中間レビュー」，本研究譯為「期中檢視」；terminal evaluation 的日文為「終了時評価」，本研究譯為「期末評價」。

²⁶*ex post* evaluation 之日文原文為「事後評価」，本研究譯為「事後評價」；*ex post* monitoring 的日文為「事後モニタリング」，本研究譯為「事後監控」。

²⁷一般而言，監控(*monitoring*)多用於援助計畫執行期間對計畫執行狀態的監測，也就是 JICA 的期中檢視。這裡可以注意到，JICA 的評估作業使用的名詞，未必與 OECD 的標準完全一致。

的評價。事後監控在事後評價之後且有必要時才會執行，主要針對效益、影響和永續性再一次進行評核，並檢驗其他計畫所得到的所獲經驗(lesson learned)與本計畫事後評價提供的建議(recommendation)是否被落實。²⁸

階段 A

本階段涉及評核資料的使用，而 PCM 機制中評核的目的正在於援助有效性與可責性。評核資料必須透過適當的回饋機制，才能促進援助有效性。從各階段評核中獲得的所獲經驗與建議，可回饋到幾個層次：JICA 援助政策、大型專案、個別援助計畫與夥伴國家自身的發展政策；而回饋機制包括以下兩類。²⁹第一類，針對 JICA 或日本國內的相關機關：仔細分析評核的發現，並將前期評核發現之建議納入後期計畫調整的考量，並將一個計畫評核所發現的所獲經驗回饋到其他計畫、大型專案或政策，本研究稍後會針對這點在詳細說明；第二類，針對回饋夥伴國家：透過聯合評核(joint evaluation)、回饋座談或對評核結果的評論將評核的發現回饋給夥伴國家。至於可責性，JICA 透過年度評核報告的發布、針對評核結果的座談會與在網路公告的評核發現，讓日本與夥伴國家的人民獲知援助計畫的結果。

在執行援助計畫結束前所進行的事前評價(在階段 P)與期中檢視(在階段 D)的同時，援助計畫仍在規劃或執行的階段，由計畫進行現況即時的瞭解進而形成的建議可確實提升援助計畫達成目標的可能性。對計畫進行現況即時的瞭解可由三個角度進行：

²⁸雖然 OECD/DAC 與國合會定義了所獲經驗(lesson learned)與建議(recommendation)兩詞，然而研究團隊從發展援助機構的實作經驗歸納出，所獲經驗一般指稱一個計畫的評核結果給予其他計畫或政策的反饋，而建議則是一個計畫執行前期的評核結果給予執行後期的反饋。

²⁹實際使用的回饋機制視援助計畫類型而定，見本節稍後的討論。

績效(performance)、執行政程(implementation process)與因果關係(causality)，而三者互有關係。合理績效的達成必須確實仰賴執行政程的順利進行，即合理績效與援助活動確實有因果關係，這才是成功的援助計畫。

在事前評價階段，績效面側重於指標與目標值的設定是否合理；執行政程面側重於所規劃的援助活動與執行組織是否合理；因果關係面側重於重新審視計畫結構與對援助目標人民的影響。在期中檢視階段，績效面側重於衡量投入、產出、計畫成果與計畫目的達成的情形(影響)，並與目標值進行比較；執行政程面除了衡量援助活動是否成功，更要注意援助計畫執行時所造成的變化；因果關係面要檢驗援助目標人民的改變是否來自援助計畫的執行，特別分析會影響援助計畫成敗的因子。

二、不同類型援助計畫的評核機制

如前所述，JICA 援助計畫共分 3 類：技術合作、日圓借款、援贈，其中的日圓借款在 2008 年 JICA 擴編後才開始承辦，JICA 也才開始進行日圓借款援助計畫的評核。³⁰然而，由於此 3 類援助計畫的性質不同，並不需要進行前一小節所有列下的評核，而評核的時點也有不同。

(一)技術合作

3 年期或執行期間更長的技術合作類型的援助計畫須進行事後監控以外的各種評核，包括事前評價、期中檢視、期末評價、事後評價。所有類型援助計畫的事前評價統一在計畫執行前進行。期中檢視在援助計畫執行到一半時進行，而期末評價則在援助計

³⁰JBIC 的前身海外經濟合作基金(Oversea Economic Cooperation Fund)早於 1975 年對日圓借款也進行評估，JBIC 本身也於 1991 年開始發布日圓借款事後評價報告(Muta and Yuriko, 2009)。

畫結束前 6 個月進行。因此，執行期限較 3 年短的援助計畫，由於期間過短，期中檢視與期末評價間距不到一年，將不再進行期中檢視。所有類型援助計畫的事後評價統一在計畫完成後 3 年才進行。

金額在 2 億日圓以下的技術合作類型援助計畫的事前評價、期中檢視、期末評價均可利用較簡便的方法進行，也不須進行事後評價。³¹關於評核的執行者，不管援助計畫的類型為何，事前評價完全在 JICA 內部進行，事後評價則在 JICA 外部進行，部分援助計畫採聯合評核方式進行。但技術合作類型援助計畫的期中檢視與期末評價則由 JICA 與夥伴國家以聯合評核方式進行。

(二)日圓借款

與技術援助類型不同的是，日圓借款類型的援助計畫不進行期末評價，但增加了事後監控，但並非所有的日圓借款類型援助計畫均得要進行期中檢視、事後評價與事後監控。除了一般預算支應與漁業相關的貸款外，2 億日圓以下貸款不須進行事後評價。而期中檢視與事後監控是否進行也視需要而定。如果要進行期中檢視與事後監控，在 JICA 外部進行，再者，由於日圓借款期限一般比技術援助類型援助計畫執行期限長上許多，因此，期中檢視的時間統一在貸款合約簽訂後 5 年，事後監控在援助計畫結束後 7 年，也就是事後評價後 4 年進行。

(三)援贈

僅須進行事前評價與事後評價，但 2 億以下的援贈連事後評價都無須進行。

所有 2 億日圓以下的各類型援助計畫原則上均無須進行事後評價，對此，日本援助專家表示，雖然 2 億日圓以下的援助計畫

³¹據日本援助專家表示，大多數技術合作類型的援助計畫金額在 2 億日圓以下。

無須進行事後評價，但是並仍須進行事前評價與期末評價，在策劃援助計畫之初，必須檢討各援助計畫的適當性，技術合作結束時，也需進行簡單的評核。至於 2 億日圓的劃分標準，日本援助專家表示，這其實沒有特別的法源根據，只是考慮成本效益後，以 2 億日圓訂定一個劃分標準。也就是說，本研究所列舉的評核原則，大體上也適用於 2 億日圓以下的各類型援助計畫，不影響分析之完整性。

表 3-1：JICA 不同援助計畫所需進行的評核

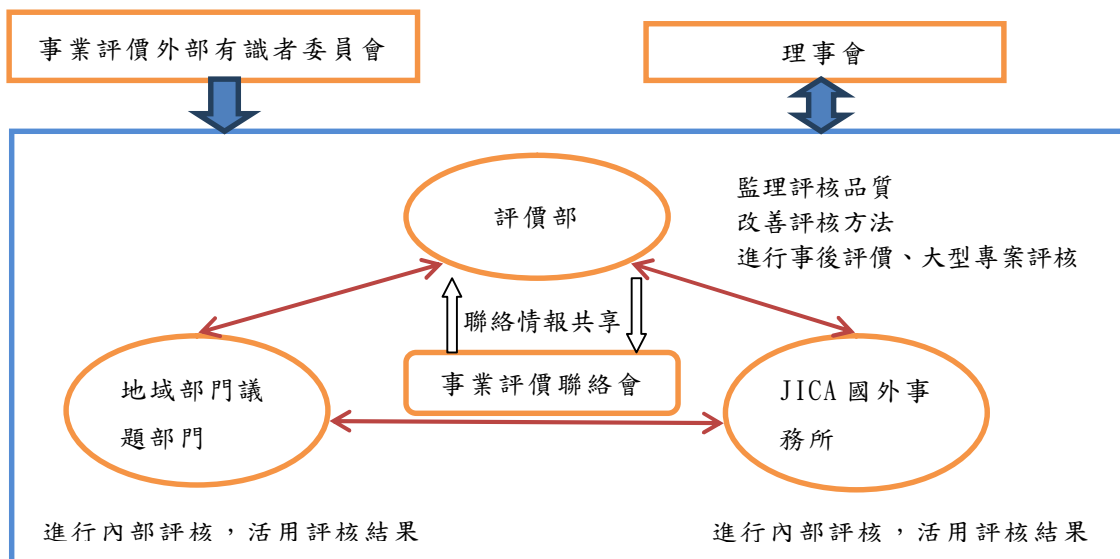
		技術合作	日圓借款	援贈
評核時間	事前評價	計畫執行前		
	期中檢視	計畫執行期間中點	貸款簽訂5年後	—
	期末評價	計畫完成前6個月	—	—
	事後評價	計畫完成後3年		
	事後監控	—	計畫完成後7年	—
評核對象	事前評價	所有計畫		
	期中檢視	執行期3年以上者	需要確認結果的計畫	—
	期末評價	所有計畫	—	—
	事後評價	原則上2億日圓以上的金額		
	事後監控	—	對效益(包含影響與永續性)有疑慮的計畫	—
評核者	事前評價	內部評核		
	期中檢視	內部評核(聯合評核)	外部評核	—
	期末評價		—	—
	事後評價	外部評核(部分聯合評核)		
	事後監控	—	外部評核	—

資料來源：JICA(2010a)。

三、援助計畫評核的組織機制

由本研究對 PDCA 循環的介紹可知，JICA 對援助計畫的評核工作並非由單一部門完成。除了 JICA 的國外事務所外，JICA 本部涉

及實際評核工作的部門包括各地域別部門、議題別部門與評價部。在階段 P 與階段 D 所需進行的各項評核，主要由援助計畫執行單位負責，也就是由 JICA 的國外事務所，或本部的地域別部門、議題別部門來負責。階段 C 的事後評價與事後監控，則由 JICA 本部的評價部委託給 JICA 外部的顧問公司進行。³²其中，評價部另外還負責依照內部設定的手冊與準則監控評核品質，特別是倫理性與內容是否妥當，也負責改善評核方法。這些業務與 JICA 的國外事務所、JICA 本部地域別部門、議題別部門等執行評核業務的單位有關。JICA 的國外事務所負責評核的人員主要是透過評核報告書的編寫與東京本部的各部門共享訊息。



資料來源：JICA 提供。

圖 3-6：JICA 援助計畫評核機制

圖 3-6 表示了與 JICA 援助評核機制相關部門間的關係。除了所有涉及援助計畫評核的部門均需向理事會負責外，為了促進各相關部門在援助計畫評核業務上的協調，於 2010 年開始設立「事

³²評價部人員約有 30 名左右，其中負責事後評價的實施和管理工作者約有一半。

業評價聯絡會」，每年召開 2 次會議，由涉及援助計畫評核業務的 JICA 部門的主管參與，協調評核業務的執行。另外，為了引進 JICA 外部對援助計畫評核制度的建議，也於 2010 年開始設立「事業評價外部有識者委員會」，亦是每年召開 2 次會議，委員會成員包括學者、國際組織與非營利組織成員及其他社會人士。³³

日本援助專家表示，階段 P 與階段 D 的評核工作究竟由 JICA 本部或國外事務所負責則視援助計畫規模而定。規模較大的援助計畫由 JICA 本部負責，規模較小者則由國外事務所負責，但似乎不存在明確的標準來進行 JICA 本部與國外事務所的分工。若評核工作由 JICA 本部負責，通常由地域別部門與議題別部門一起參與。若評核工作採與夥伴國家聯合評核的方式來進行，JICA 不會過問夥伴國家所派出的人選為何，而最後的評核報告除了以日文發布外，有時也有夥伴國家所使用之語言的版本。

既然 PDCA 循環的運作與相關的評核工作由多個部門分工進行，彼此間理論應該要有非常緊密的聯繫並分享各種情報，研究團隊認為，單靠每年召開 2 次的「事業評價聯絡會」是不足的，「事業評價聯絡會」或可解決與整體援助計畫評核制度有關的協調問題，應無法滿足日常運作聯繫的需求，但日本援助專家表示，JICA 並不存在一資訊平台對所有 JICA 部門提供各援助計畫詳細的運作情形。至少在計畫循環生命週期的階段 P 與階段 D 時，援助計畫運作的相關資訊僅存在計畫執行部門。這或許是評價部本來就是新設的單位，且計畫評核的功能原來都由計畫執行部門自行負責，也不存在協調問題之故。目前，評價部僅會知道援助計畫預定完成之日期，與應執行事後評價的時間。

³³ 「事業評價外部有識者委員會」成員名單可參考 JICA 網頁。

四、評核資訊的使用管道

如前所述，援助計畫進行評核的主要目的有二：援助有效性與可責性。日本援助專家表示，他個人認為，JICA 投入援助計畫評核的目的歸因於可責性較多，而歸因於援助有效性較少。研究團隊也同意這樣的觀察，舉例而言，JICA 把所有的援助計畫做過的評核報告製作成 pdf 檔並公開上網，任由公眾無限制的瀏覽，³⁴這當然大大增加了 JICA 運作的透明度，也更可以讓有心的日本民眾充分了解 JICA 對開發中國家的貢獻，更有可能藉此獲得民眾的支持。

Scheyvens(2005)分析日本 ODA 在 1996 年至 21 世紀初期的各項改革後，也發現改革最重要的動力就是來自於日本經濟表現不佳後，國民對 ODA 的支持度大減。改革內容除了擰節 ODA 開支外，³⁵最主要就是將 ODA 活動透明化並透過援助結果的呈現以爭取國民的支持，這也是強化援助計畫評核作業的主要目的。在 2010 年啟動的最新一波 ODA 改革也是一樣，在日本外務省的 ODA 檢視最終報告裡，前言第一段即明確說明：

岡田大臣認知到，日本的 ODA 並未由公眾獲得足夠的體諒。因此，[外務省]進行這次作業，以提升公眾對 ODA 的瞭解與支持並提升[ODA]的策略價值與效益。

顯然由可責性來理解 JICA 對援助計畫評核的各項相關作業，更能瞭解 JICA 計畫管理工作之重心。

然而，研究團隊認為，援助計畫評核報告完全公開的作法固

³⁴這也是外務省 2010 年 ODA 檢視最終報告的要求之一。

³⁵成立 JBIC 以整併海外經濟合作基金與日本輸出入銀行的一個主要原因，正是減少政府投入在 ODA 的員額。另外，日本 ODA 也從基礎建設開始將部分焦點轉移至社會建設 (Scheyvens, 2005)。

然有助於達成可責性的目的，但可能妨礙援助有效性的目的。研究團隊懷疑，當已知援助計畫評核報告會完全公開時，評核報告是否仍會將援助計畫執行中的缺失常確指出是存在疑問的，特別當援助計畫結果不盡人意的原因可歸因於 JICA 執行援助計畫不當時。研究團隊認為，在一定程度上，援助有效性與可責性兩者間會相互衝突，援助發展機構必須要有自身的看法，並採取一些調適與平衡的手段。

JICA 如此重視援助計畫評核可責性的目的，自然與其面臨經費緊縮的壓力有關（請見第三章第一節），國合會未必有完全相同的考量，然而，JICA 應用援助計畫評核報告的資訊的途徑仍有相當多可取之處，研究團隊以下將就 JICA 5 個評核資訊的使用管道一一介紹。

(一) 援助計畫評核報告檢索系統

這個檢索系統於 2010 年上線，由評價部負責管理這個檢索系統，這個系統對所有公眾開放，也可由 JICA 網頁直接連結。當初發展這套系統除了因應可責性的要求，也是為了 JICA 內部人員使用上的需求。過去曾有針對 JICA 員工進行的調查發現，JICA 員工不常利用援助計畫評核報告的其中一個原因是評核報告不易查找，此檢索系統即是為了增加 JICA 員工利用先前援助計畫的評核報告的頻率。

理論上，利用這個檢索系統再搭配上入口網頁上最下面所附的 JICA 圖書館連結可以找到 JICA 所有的評核報告，研究團隊也利用這套系統找到了一些 2000 年以前就完成的報告。但在實際操作中發現，並非總是可以順利地找到所有援助計畫各階段的評核報告。日本援助專家表示，可能的原因有以下幾個：1. JICA 本身的組織經過一些調整，例如：日圓借款原由 JBIC 承做，在 2008

年新 JICA 整併後才納入 JICA 的業務範圍，因此，JICA 並沒有過去完整的評核報告。2. JICA 的評核機制本身也不斷的調整，舉例而言，在過去，並非所有的援助計畫均需歷經事前評價、期中檢視、期末評價、事後評價、事後監控等程序。3. 部分簡易版的評核報告夾雜在其他的分析報告中。

事業評価案件検索

案件名

対象地域・国名

<input type="button" value="指定なし"/>	<input type="button" value="指定なし"/>
<input type="button" value="指定なし"/>	<input type="button" value="指定なし"/>
<input type="button" value="指定なし"/>	<input type="button" value="指定なし"/>

分野

<input type="button" value="指定なし"/>	<input type="button" value="指定なし"/>	<input type="button" value="指定なし"/>
-------------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------

評価種別

技術協力

<input type="checkbox"/> 事前評価	<input type="checkbox"/> 中間レビュー	<input type="checkbox"/> 終了時評価	<input type="checkbox"/> 事後評価
-------------------------------	---------------------------------	--------------------------------	-------------------------------

有償資金協力

<input type="checkbox"/> 事前評価	<input type="checkbox"/> 中間レビュー	<input type="checkbox"/> 事後評価	<input type="checkbox"/> 事後モニタリング
-------------------------------	---------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------

無償資金協力

<input type="checkbox"/> 事前評価	<input type="checkbox"/> 事後評価
-------------------------------	-------------------------------

開始年度（西暦4桁）

<input style="width: 80px;" type="text"/> 年度から	<input style="width: 80px;" type="text"/> 年度まで
--	--

※事業評価案件検索には、プログラム・レベルの評価（協力プログラムの評価・テーマ別評価）が含まれておりません。[プログラム・レベルの評価については、こちらをご覧ください。](#)

外務省が2005年度から2008年度に実施した無償資金協力におけるプロジェクト・レベル事後評価による個別案件評価結果についても掲載しています。外務省が実施した事後評価に関する評価手法及び結果の詳細（一部案件に関する二次評価結果を含む）については、[外務省ホームページに掲載の評価報告書（年度別）](#)をご参照ください。

圖 3-7：JICA 評核報告検索系統

(二) JICA 知識網站(JICA Knowledge Site)

這個網頁由 JICA 企劃部負責管理，但網頁的實際內容由 JICA 各援助計畫執行部門所提供。雖然允許公眾瀏覽網頁內容，也可由 JICA 網站連結，但連結的位置不是很明顯，研究團隊在日本援助專家的介紹下才得知此一網頁，他也對網頁的內容感到自豪。這個網頁的內容有兩大類：一為「部門別知識」，一為「個別援助計畫資訊」。雖然與評核資訊的運用的關係較為間接，但與過往援助計畫之經驗有關的是「部門別知識」，因此，我們將先簡單介紹「個別援助計畫資訊」後，再回到「部門別知識」。

「個別援助計畫資訊」項下提供了一個援助計畫的檢索系統與各援助計畫的重要資訊，基本上就是各援助計畫事前評價表的內容：案件名稱、JICA 本身負責的部門、計畫執行時間、背景介紹、預計結果、活動、日本與夥伴國家應有的投入、計畫成功的假設條件、其他相關的援助活動，也會提供該援助計畫相關文件（包括評核報告的連結）。裡面的資訊並非含有所有歷年的援助計畫，這或許是較新的平台，大部分是進行中或剛結束的援助計畫，³⁶研究團隊猜測，這原來可能是 JICA 企劃部用來做個案管理 (Case Management) 的平台。³⁷

在「部門別知識」方面，除了也附有一個資訊檢索系統外，也依議題別將資訊內容分成 23 類，大部分是與援助活動直接相關的議題，但部分議題與 JICA 本身運作有關，23 類議題包括：教育、

³⁶請見 [http://gwweb.jica.go.jp/km/KM_Frame.nsf/\\$DefaultView/07F58E9B644CA86449256C29003812AC?OpenDocument](http://gwweb.jica.go.jp/km/KM_Frame.nsf/$DefaultView/07F58E9B644CA86449256C29003812AC?OpenDocument)。

³⁷這個推測可由網頁網址看出，該網頁的網址為 http://gwweb.jica.go.jp/km/km_frame.nsf/NaviProMain?OpenNavigator。真正開放給民眾瞭解援助計畫的網址為 <http://www.jica.go.jp/oda/index.html>，進入網頁後，可依地域、議題、援助型態之分類查詢各個援助計畫的內容。

保健醫療、水資源與防災、治理、和平建構（日文：平和構築；英文：peace building）、社會保障、運輸交通、情報通訊技術、資源與能源、經濟政策、私部門發展、農業與農村發展、自然環境保護、水產、性別與發展、都市與區域發展、消除貧窮、環境管理、援助方法、評核、南南合作、公民參與、日語教育等。

每個議題內的資訊由相對應的部門提供，大多是該部門與國外事務所員工集合眾人之力以其累積多年之計畫執行經驗專門為該議題下之援助計畫之執行所編寫的參考準則，可視為計畫評核資訊的回饋管道之一。在各議題相對應的部門核定後，就可將新的材料加入網頁，也可更新既存於網頁上的舊材料，相信對 JICA 的新進人員或轉調部門的人員助益甚大。不過，參考準則的更新速度並未明確規範，只有個別援助計畫的資訊會隨時依照進展進行更新。在每個議題下，大致上會包括以下兩大類的內容：³⁸

領域別議題資訊：在此分項下，固定有 4 個小分項，由各部門自行提供資料。4 個小分項為：議題基礎知識、議題最新發展、計畫管理訣竅、JICA 相關文件。各議題下一定會有的是「議題基礎知識」小分項的下「議題準則」，也就是該議題下援助計畫的行動方針，可讀性甚高，內容包括：議題概況與國際動向、援助活動的策略與目的、JICA 的援助方針（包含了評核程序與注意事項）。除「議題準則」外，各議題間倒沒有必定共有的項目。不過，在此分項下的文件通常會含括對此一議題之援助計畫下有用的資訊。以農業與農村發展議題為例，在此分項下的文件包括國際間與農村發展有關的宣言、非洲農村發展的歷史、貧窮問題的因應、其

³⁸進入網頁時，會看到「小分類」的連結，然而，那只是將「議題的目的」分項下的文件重新分類而已。

他援助發展機構與國際組織對農村發展的對策、事前評價調查項目的標準形式。

JICA 援助計畫資訊：本分項下有三個選項：執行中的援助計畫清單、全體援助計畫清單、培訓計畫清單，可續依各議題與援助計畫執行的地點查詢計畫內容。

お問合せ | サイトマップ

独立行政法人 国際協力機構

ホーム > ナレッジサイトトップ

JICAナレッジサイト

JICA Knowledge Site

JICAナレッジサイトへようこそ！
JICAナレッジサイトは、JICAの事業に関する情報／知識(プロジェクト情報・分野課題情報)を広く共有し、活用していただくために構築されたデータベースです。
参照したいデータベースをクリックしてください。

分野課題情報
「教育」や「保健医療」など、23に分類された分野・課題ごとに、基礎知識や課題別指針、教訓など、分野課題の知識・ノウハウを集約したデータベースです。
[分野課題情報へ](#)

プロジェクト情報
JICAの行っている事業のうち、技術協力・無償資金協力・有償資金協力・国民参加型協力([対象範囲説明へ](#))を、国別、事業別、分野課題別など様々な観点で閲覧できるデータベースです。
[プロジェクト情報へ](#)

[JICAナレッジサイトのサイトマップへ](#)

このサイトは、以下のWebブラウザでご覧ください。
・Windows : Internet Explorer 6.0以上
・Macintosh : Internet Explorer 5.0以上

[JICAサイトトップへ](#) [ページの先頭へ](#)

【サイトポリシー】 【プライバシーポリシー】 【情報公開】
Copyright (c) Japan International Cooperation Agency

圖 3-8：JICA 知識網站

(三)援助計畫事前評價表

在 JICA 的援助計畫事前評價表中，特別有一個欄位，希望評核者填入本計畫可由哪些過去執行過的援助計畫借鏡與這些計畫的所獲經驗為何。這一個欄位正是利用 PDCA 循環促進援助有效性的關鍵，不過，日本援助專家表示，由於此欄並非必填的項目，據他的瞭解，許多評核者並未認真看待此欄，但近年來已特別鼓勵進行事前評價的 JICA 成員多多參考過去援助計畫的評核報告。

研究團隊曾利用 JICA 本身的評核報告檢索系統檢視近 3 年來（2008-2010）的事前評價報告，我們發現，其實援助計畫事前評價表該欄位真正留空的其實不多，各年度僅約有 10% 的援助計畫在那個欄位留空，不過，許多評核者援引的並非其他過去執行過的援助計畫，而是在正式進行援助計畫事前評價前所做的一些調查報告。研究團隊認為，這樣的填法未必符合當初設計此一欄位的初衷，倘若把僅援引調查報告或未明確指出參考案例的部分去除，真正參考過去援助計畫的事前評價報告佔全部報告的比例將大幅下降，以 2010 年為例，研究團隊推估，真正參考過去援助計畫的事前評價報告佔全部的 40% 至 50%，而 2008 年與 2009 年更低，也無怪乎日本援助專家會提出上述觀察。

(四)援助計畫評核年報

JICA 每一年除了出版一份報導 JICA 業務的年報外，也針對援助計畫的評核出版一份專屬的年報，也一樣同時提供英語與日語的版本，可由 JICA 網站直接下載閱讀。評核年報內容除了附件的援助計畫評核報告年度清單外，主文分成兩個部分。第一部分主要介紹 JICA 的評核制度，特別是評核制度在去年改善的部分；第二部分則除了將去年所進行的事後評價報告的整體結果列表出來，也把個別援助計畫事後評價報告的內容摘錄出來。明顯地，援助

計畫評核年報的出版與評核報告的內部使用無關，主要是針對日本民眾而來的，主要為了符合可責性的要求。

(五) JICA 研究所對援助案例的研究

JICA 研究所是 JICA 內部的一個研究機構，前身為國際協力機構總合研修所，成立於 1984 年。目前，該研究所有 4 個主要研究方向：和平與開發、成長與貧窮削減、環境與開發／氣候變動、援助戰略。在援助戰略項下，有一項研究子題為有效的援助。該研究所會針對 JICA 過去援助的案例進行分析並提出未來執行類似計畫的建議。在進行案例分析時，研究員通常會引用援助計畫的調查報告或評核報告。

五、專門用於事後評價的評分制度

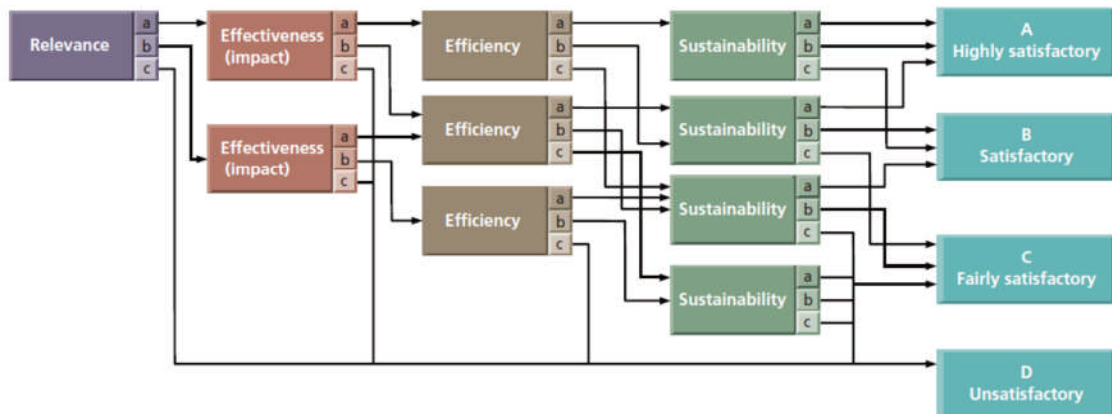
在援助計畫完成 3 年後，援助計畫對夥伴國家造成的改變比較容易蓋棺定論，此時，JICA 才會進行援助計畫的事後評價。事後評價的標準主要就是依據 OECD/DAC 的 5 項標準而來（見第二章第一節），即相關性、效益、效能、永續性、影響等，不過，在完整版本的事後評價報告中，³⁹JICA 加入一項評分制度，此評分制度把效益與影響合併成一項標準，故僅剩 4 項標準。評核者必須審視援助計畫執行的結果後，針對每一項標準給分，最後才能獲得綜合評比。

據日本援助專家表示，JICA 這套評分制度由 JBIC 承襲而來，⁴⁰並非原生於 JICA。這套評分制度在各個特定標準的層次類似等第制，若援助計畫在一項特定的標準中表現良好，則給予 a 的評比；若只達到部分要求，則給予 b 的評比；若僅達到極少數的要求，

³⁹規模 10 億日圓以上的援助計畫才需進行完整的事後評價，見 JICA(2010b)，頁 18。

⁴⁰根據 Muta and Yuriko(2009)，JBIC 於 2004 年會計年度開始發展這一套系統。從評核年報可以發現，在 2008 年時 JICA 才開始利用這套制度評核援助計畫的整體評分。

則只給予 c 的評比。不過，一項援助計畫在事後評價的最後得分並非靠 4 項標準的平均或加權平均分數而決定，必須依賴圖 3-9 裡的流程圖來決定。



資料來源：JICA(2010b)。

圖 3-9：JICA 事後評價之評分制度

舉例來說，在 2009 年一份針對 JICA 一項在菲律賓的援助計畫的事後評價報告裡，⁴¹相關性評分為 a，效益（影響）評分為 a；效能評分為 b；永續性評分為 c。根據圖 3-9，由於相關性評分為 a，故進入效益（影響）標準的第一個方塊，由於效益（影響）評分為 a，再進入效能的第一個方塊，由於效能評分為 b，故進入永續性標準的第二個方塊，最後，由於永續性評分為 c，最後整體評分為 C，而各個單項標準的評分表，如表 3-2。

⁴¹計畫名稱為 Lower Agusan Development Project (Irrigation & Flood Control Component)。

表 3-2：JICA 事後評價單項標準之評分表

評分標準與主要檢驗項目		評分		
		a	b	c
相關性	計畫相關性（與夥伴國家發展政策、日本ODA政策、JICA援助政策之相關性）	完全相關	部分相關	在一致性上有嚴重問題
	發展需求（與目標團體/受益者、計畫區域、社區之相關性）			
效益（影響）	在目標年達成計畫預定成果	目標大致完成且計畫產生成果（計畫的80%以上）	部分目標達成，但部分成果未能產生（介於計畫的50%至80%）	目標的達成極為有限，且計畫未能產生成果（計畫的50%以下）
	對經濟、社會與自然環境的反向影響	無反向效益/緩和措施完全有效	一些反向效益	嚴重反向效益
	設施與設備的使用	完全使用	部分使用	許多設施與設備未使用
效能	預計與實際計畫期間與成本之比較（在考慮成果達成程度後）	技術合作：預計與實際計畫投入有效能（計畫的100%以下）	技術合作：預計與實際計畫投入部分有效能（計畫的100%至150%間）	技術合作：預計與實際計畫投入無效能（超過計畫的150%）
		日圓借款/援助：有效能（計畫的100%以下）	日圓借款/援助：部分有效能（計畫的100%至150%間）	日圓借款/援助：無效能（超過計畫的150%）
永續性	制度的永續性（如：結構/技巧/組織之人力資源/政策與系統）	永續性可確保，即便不能確保，也有很高的可能性 永續性未來可確保	永續性部分可確保，但前景不明	明顯不足
	財務的永續性（公共與私人資金的來源）			

註：評判標準與檢驗項目因援助方案與計畫而異。

資料來源：JICA(2010b)。

研究團隊必須坦言，目前我們無法完全歸納出圖 3-9 中之流程圖的設計理念，⁴²可以確定的是，只要在相關性或效益等兩項評核標準評分為 C，最後整體評分必為 D，這項規則或許彰顯了 JICA 對相關性或效益等兩項評核標準的特別重視。在實際操作中，援助計畫的綜合評分為 C 或 D 者並不多。根據 JICA 2010 年的評核年報，在 2009 年 85 份事後評價報告中，僅有 4 個援助計畫的整體評分為 D、7 個援助計畫的整體評分為 C，其餘援助計畫的整體評分非 A 即 B，其中整體評分為 A 者達 43 件援助計畫，超過 50%。如此理想的評核結果或許反映了 JICA 優秀的援助實績，但可能只是呼應了研究團隊在本節之初的一些看法——過於強調可責性目的的評核機制可能無法完全指出援助計畫實際執行所產生的缺失。2008 年的評核結果也有類似的情形，若考慮日圓借款與技術合作類型援助計畫的加總，在總共 83 份事後評價報告中，整體評分為 A 者，佔了 39.76%，而整體評分為 C 或 D 者，佔了 20.28%。⁴³

事實上，針對評核結果較差(綜合評分為 C 或 D)的援助計畫，根據日本援助專家的說法，針對日圓借款類型的援助計畫，會透過事後監控等方式檢討，並對未來的援助計畫提出建言。即使如此，援助計畫在事後評價的階段已經結束，因此能夠因應的事情有限。偶爾 JICA 會透過追蹤合作的方式，進行追加性的協助，但是這並不多見。雖然 JICA 未特別選出所謂 best practice 案例，只是希望各部門多使用整體評分為 A 的援助計畫作為未來的參考案例。不過，研究團隊認為，其實綜合評分為 C 或 D 的案例或許更值得參考，以免重蹈覆轍。

⁴²研究團隊曾就教於日本援助專家，但未獲得滿意的答案。

⁴³2007 年時，JICA 技術援助類型援助計畫的事後評價尚未使用這一套評分系統。

六、PDM 的使用與評核指標設定原則

JICA 僅針對 1 億日圓以上規模的技術合作類型的援助計畫利用 PDM 工具來進行事前評價的工作，並根據 PDM 裡所設下的指標進行後續的評核工作。規模過小的技術合作類型合作計畫、日圓借款、援贈等其他的援助計畫均無須使用 PDM 協助評核的工作。表 3-2 為 JICA 典型的 PDM 設計格式，與 JICA 新版評核準則的表 10 相比，研究團隊將重要假設一欄內各格的內容均向下平移一格，以方便表現 PDM 內各項元素的垂直邏輯關係(vertical logic)。比較本研究的表 3-3 與圖 2-3，JICA 在 PDM 加入了對援助計畫永續性的考量，⁴⁴使 PDM 的功能更為完整。

表 3-3：JICA 使用的計畫設計矩陣

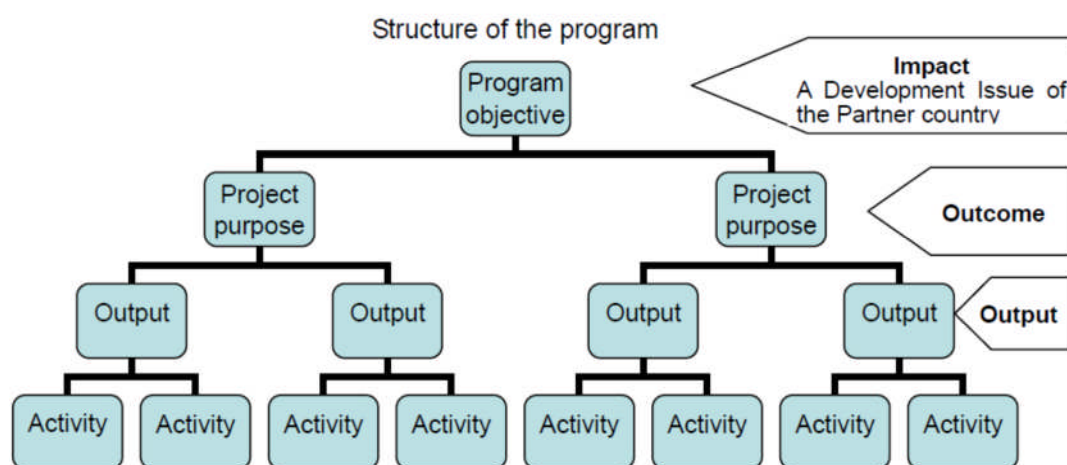
概要	客觀驗證指標	驗證工具	重要假設
整體目標（影響）： 長期發展效益	衡量整體目標達成情形 的指標	左列指標之資訊來源	
計畫目的（成果）： 計畫的直接影響	衡量計畫目的達成情形 的指標	左列指標之資訊來源	使計畫效益 可持續的條件成立
產出：計畫產生的商 品與服務	衡量產出達成情形 的指標	左列指標之資訊來源	使計畫可 對整體目標產生貢獻 的外部因子符合要求
活動： 製造產出的援助活動	投入： 用於製造產出的資源		使計畫可 對計畫目的產生貢獻 的外部因子符合要求
			使計畫可 對計畫目的製造產出 的外部因子符合要求

資料來源：JICA(2010a)，研究團隊改編。

關於設定評核指標的原則，PDM 本身的邏輯其實就提供了設計評核指標的原則。只要根據產出、成果、影響的因果關係階層式地設下各階段的指標即可。根據 JICA(2010a)，原則上，JICA 建

⁴⁴在 JICA 的 PDM 的右上角，必須填入使計畫效益可持續的條件。

構 PDM 時，「影響」的評核指標是針對夥伴國家的發展議題設計，而「成果」常是跨部門的能力建構(capacity development)，能力建構通常有 5 種類型⁴⁵：對夥伴國家整體人民的能力建構、對夥伴國家機構的能力建構、對直接受益者的能力建構、對整個區域的能力建構、對區域問題的改善與解決。最後，「產出」為援助計畫最直接的結果，只要掌握這些原則即可訂定評核指標。



資料來源：JICA(2010a)

圖 3-10：大型專案的結構

在研究產出、成果、影響的因果關係並訂定評核指標時，JICA 引用類似工作分解結構(work breakdown structure)的概念，來進行大型專案、計畫的連結，並據此設計計畫的活動與各項指標。由圖 3-10 可知，一項計畫的影響，指的是能夠解決或改善夥伴國家的一項發展問題，然而，這項問題，如前所述，通常是跨部門的，所以無法由單一計畫完全解決，需要多個計畫形成大型專案來提供解決之道。個別計畫所希望達成的目的則是成果，而由計畫中的各項活動直接提供以達成這個目的的產品或服務即是產出。

⁴⁵ 種類型請見 JICA(2010a)，頁 36，註 18。

影響、成果、產出屬於 Logframe 上垂直方向的邏輯。

JICA (2004) 提供了一個大型專案與個別計畫的例子。假設要大型專案的目的是要解決城市衛生問題（個別計畫要達到的影響），在分析問題後發現，需要從以下方面著手：提升自來水鋪管率、強化環境管理組織、建設水質淨化設施、提升市民衛生意識、適當處理廢棄物。可就以上幾個方面個別擬定援助計畫並製作 Logframe，並將之列為各計畫的成果。

至於實際指標的設計屬於 Logframe 水平邏輯的部分，但不論援助計畫的類型為何，均須考慮效度 (validity)、信度 (reliability)、可評性 (accessibility)，也就是說，所設計指標必須真能反應援助計畫的結果，且測量結果不因評核者與評核次數而異，最後，指標必須易於衡量。

至於不採用 PDM 的日圓借款類型的援助計畫，仍可借用 logframe 的垂直邏輯來建構分層的目標，並依此建立指標。⁴⁶在評估中使用的操作指標 (operation indicators) 與效果指標 (effect indicators) 約當於 PDM 中成果層次的指標。顧名思義，操作指標用以測量援助計畫執行的狀態，效果指標測量援助計畫帶來的效果。JICA (2010a) 以菲律賓高速公路改善計畫為例，操作指標訂為交通流量的成長 (輛/天)，效果指標訂為節省之旅行成本 (百萬披索/年) 與節省的旅行時間 (小時)。

從研究團隊審視過的 JICA 評核報告來看，定量指標較定性指標經常被使用，畢竟定量指標容易敘明，指標的確切內容、評核管道與目標值，相對來說，較定性目標客觀很多。不過，研究團隊也發現，由於整體目標的範圍廣泛，而定量指標所能衡量的東西有限，使得用以衡量整體目標達成度的定量指標的效度似乎常

⁴⁶相關討論可見 JICA (2010a)，頁 36-37。

不太理想。

附帶說明的是，評核指標就是要測量援助計畫對夥伴國家帶來的變化。理論上，要測量變化必須先瞭解夥伴國家在援助計畫執行前的狀態，也就是需先測量基線資料(baseline data)。日本援助專家表示，若基線資料並非現成即有而需要由 JICA 自己調查，由於調查過程耗時耗力，過去 JICA 做的並不多，但現在正努力推動基線資料的測量工作，此外，JICA 也試圖瞭解援助計畫所帶來的長期影響，因此，在其他國際組織與援助機構行之有年的社經影響分析(social-economic impact analysis)也是 JICA 在計畫評核業務目前正在推廣的一個方向。

七、PDCA 計畫循環之外

JICA 作為一個援助發展機構，要能維持援助計畫的品質，除了依據既有的監控、評核機制在援助計畫的設計、執行之時，根據監控、評核的結果及時進行必要之調整，以期達到援助的效益外。如何確保不同單位的員工有相同的理念、基礎進行協調，如何確保所有援助計畫都能按照同一套標準程序執行等攸關援助計畫品質的關鍵問題，都可藉由 JICA 內部的作業手冊與作業準則之類的文件獲得相當程度解決。根據日本援助專家的說法，作業手冊與作業準則之類的文件的確也是 JICA 內部控管援助計畫品質的重要工具。

事實上，在新 JICA 成立之前，JICA 與 JBIC 就大量編製各種作業手冊與作業準則。由於當時 JICA 負責技術合作類型的援助計畫，JICA 也把（夥伴國家）能力評核、能力建構甚至計畫循環管理所需注意的事項與執行援助計畫的步驟一一編製成手冊與準則；而當時的 JBIC 負責日圓借款，因此他們所編製的手冊特別偏重採購。新 JICA 延續了這個傳統，除了在 2010 年重新編製援助計畫

評核的準則外，也修訂了部分過去的手冊與準則。顯見 JICA 對手冊、準則的重視程度。

第四章 日本國際協力機構計畫管理實例

日本援助專家提供研究團隊 2 個實例，供我們瞭解 JICA 計畫管理機制實際運作的情形。實例一係由日中友好大連人才培訓中心建設計畫、大連商務人才培訓計畫兩個援助計畫組合而成，前者屬於援贈類型的援助計畫，後者屬於技術合作類型的援助計畫。實例二為第二節薩爾瓦多中小都市上下水道維護公司，屬於日圓借款類型的援助計畫。這兩個實例恰好涵蓋 JICA 三種類型的援助計畫，且其中的共通點為兩者皆因援助計畫執行結果不如預期而延長援助計畫的執行時間，皆是部分結果不如預期的援助計畫。每個案例依下列方式進行介紹：

1. 案例背景與大致內容：簡述為何需要這項援助計畫與援助計畫的內容。
2. 案例的 PDCA 循環流程：針對援助計畫在階段 P、階段 D、階段 C 時，JICA 的作為與評核內容簡要的介紹。⁴⁷

第一節 日中友好大連人才培訓中心建設計畫、大連商務人才培訓計畫

這個案例較第二個案例特殊，由兩個援助計畫所組成。研究團隊將一起介紹這兩個計畫的背景與大致內容，再分開介紹兩個援助計畫的 PDCA 循環流程。

一、案例背景與大致內容

大連市有許多日本企業前往投資，在 2003 年時當地有 2,151

⁴⁷階段 A 屬於整體評估資訊運用的階段，與特定援助計畫較無關，且階段 C 與階段 A 並無明顯分界。

家日資企業，而日本亦是大連重要的貿易夥伴，2004 年預估需要 50,000 名日語商務人才，然而，當地自身僅能培養 34,000 名，不敷日商所需。為了強化大連當地訓練日語商務人才的能力，JICA 同意中國大陸所請，⁴⁸與大連市政府合作進行這兩項援助計畫。明顯地，這個案例也可使日方受益斐然，從而可營造中日雙方雙贏的結果。此外，這也是一個日本藉由提供夥伴國家援助從而促進本身經貿利益的典型案例。⁴⁹

這個案例可分成兩個部分。第一個部分屬於援贈型態的援助計畫，由 JICA 無償提供 9.68 億日圓與大連市政府合作興建日中友好大連人才培訓中心，興建完成後移交給大連市政府，⁵⁰成立一由大連市政府科學技術局管轄之獨立法人，作為訓練大連當地日語商務人才的基地。第二部分屬於技術合作型態的援助計畫，主要由 JICA 派出業務協調員、商務日語、軟體開發與資訊管理、經營管理、生產管理等領域的專家，⁵¹並提供同步口譯系統設備，將日語商務人才的培訓課程的技術移轉給培訓中心，預計投入的經費為 3.5 億日圓。

二、培訓中心建設計畫的 PDCA 循環流程

2004 年 8 月中日雙方正式訂約，象徵援助計畫的開始，而 2006 年 2 月培訓中心落成則是援助計畫的結束。因此，2004 年 8 月前屬階段 P，2004 年 8 月至 2006 年 2 月屬階段 D，而 2006 年 2 月後

⁴⁸中國大陸於 2002 年 5 月提出援助計畫的要求。

⁴⁹培訓中心的建築物亦交由日商興建。

⁵⁰實際支付的經費為 9.67 億日圓。

⁵¹由於 JICA 本身並無商務日語、軟體開發與資訊管理、經營管理、生產管理等領域的專家，所以實際上只有業務協調員由 JICA 派出，其他專家則受雇於 JICA 的承包商——工營綜合研究所。

屬階段 C 直至事後評價完成。

1. 階段 P：

雖然並未名有「事前評價」報告，然而 JICA 在接獲中國大陸的請求後就先後進行多次調查。首先，JICA 中國大陸事務委託北京萬洋諮詢有限公司對大連當地日商對商務人才的需求與培訓中心應有的規模進行基礎調查。接著在 2003 年 3 月到 4 月間，由 JICA 本部的無償資金協力部派團就大連人才培訓中心建設計畫進行預備調查，主要針對總體與分項的教育計畫提出報告，也針對建設地點與當地建築法規進行探討。最後於 2004 年 1 月 8 日至 21 日，以及 2 月 26 日至 4 月 3 日分別 JICA 與太平洋國際諮詢總公司派遣了兩次基本設計調查團與中國大陸協商並進行實地調查，最後在 2004 年 5 月至 6 月說明計畫草案，並於 2004 年 8 月（也就是援助計畫開始前）完成基本設計調查報告。

基本設計報告的內容包括計畫背景、計畫執行的組織機制、計畫內容（包括培訓中心的設計圖、培訓計畫內容、中國大陸需配合之事項、援助計畫之營運、預算）及計畫妥適性的驗證。最後一項基本上就是事前評價應含括的部分。基本設計報告中所列示援助計畫應達成的效益分成兩類：直接效益與間接效益。報告中的直接效益就是援助計畫的產出，所訂下的績效指標大多屬量化指標，包括：培訓中心在一年內必須開設 48 個班級並培訓 3,000 位學生；設置日本經濟技術文化交流室與日資企業資訊室；一年內舉辦約 14,000 人規模的研討會與講座；可容納 12,000 冊的圖書室；可藉由培訓中心進行資訊交流。間接目標則是本援助計畫所應達到的成果與影響，包括：推動與培訓中心同領域的大連市高等教育水準；擴大以日資為中心的外資企業的投資，進而對大連市、遼寧省以及中國大陸的經濟發展做出貢獻。

2. 階段 D：

本研究案屬援贈型援助計畫，計畫執行期間無須進行期中檢視與期末評價。

3. 階段 C：

在培訓中心落成滿 3 年後，JICA 委託株式会社早稻田総研イニシアティブ進行事後評價，調查時間涵蓋 2010 年整年。事後評價表主要分成兩個部分：援助計畫概要、評核結果，其中評核結果的內容就是分別根據相關性、效益、效能、影響、永續性等各項評核標準進行評量，並提出綜合評核。⁵²在相關性方面，評核者認定本援助計畫符合中國大陸發展政策的需求，也符合日本對中國大陸的援助策略，因此，相關性的評價高。

在效能方面，培訓中心的設備清單與基本設計調查不同，不過這是記載方式不同；在 JICA 中國事務所與中國大陸商務部的努力下，中國大陸複雜的審批手續皆順利完成；援助計畫實際使用的經費與計畫相近，因此，效能的評價高。在效益方面，評核者主要就要檢視基本設計調查報告中所擬定的直接、間接目的是否達成。

在直接目的方面，除了參與研討會的人數過少外，其他均達到援助計畫設定的目的。間接目的是否達成，不容易有客觀數據佐證，不過，在這個案例中，評核者看到了許多公司更重視員工的訓練，也看到了許多文化交流活動，因此，評核者認為至少可說部分間接目的已達成。

在永續性方面，培訓中心原訂由大連市政府科學技術局管轄的獨立法人，不過，現在由大連交通大學實際負責營運，目前仍

⁵²雖然於 2009 會計年度時，JICA 決定將援贈行援助計畫納入第三章第二節所討論的評分系統的使用範圍，但本計畫規模未達 10 億日圓，仍無需使用該評分系統。

不清楚這個作法的優劣；在 2010 年講師與職員數不明原因下降，使得技術援助的成效大打折扣。⁵³

另外，培訓中心的營運管理、財務（需仰賴大連市政府的挹注）、組織體制，JICA 均有所疑慮。在綜合評價上，除了簡單回顧 5 項標準的評核，評核報告也提出一些建議。JICA 本身並沒有商務、管理相關的專家，承接此一類型的原計畫時，可納入其他類型的組織或專家。另外，要設法讓這一類型的援助計畫（培訓中心）能財源獨立。

4. 階段 A：

根據研究團隊所建置的 JICA 2008 至 2010 年事前評價報告資料庫，目前未見有其他援助計畫明確援引此一案例。

三、商務人才培訓計畫的 PDCA 循環流程

培訓計畫屬於技術合作類型援助計畫，預計在培訓中心完工落成後開始（2006 年 2 月），為期 3 年，預計於 2009 年 1 月結束，後續因故延長一年，故培訓計畫實際上 2010 年 1 月才結束。因此，在 2006 年 2 月前屬階段 P，2006 年 2 月至 2010 年 1 月前屬階段 D，2010 年 1 月後進入階段 C，截至本研究完成前，階段 C 尚未結束。階段 P：JICA 中國事務所於 2005 年 11 月完成事前評價表。事前評價表中雖然未將 PDM 列出，⁵⁴但 PDM 內的各項元素已清晰可見。培訓計畫的整體影響、計畫成果、產出與其各自相對應的指標的大致內容請見表 4-1。

⁵³根據日本援助專家的說法，種子教師的流失造成培訓中心教學課程技術移轉的失敗，是技術合作部分之援助計畫被迫延長執行年限的主要原因。

⁵⁴在期中檢視與期末評價才會看到 PDM。

表 4-1：大連商務人才培訓計畫的預計結果與評核指標

	內容	指標 ⁵⁵
整體影響	促進大連與東北地區的經濟發展，並使日中經濟關係更加緊密	培訓中心學生累積人數 派遣學生至培訓中心之企業的累計數 畢業生至日資企業就職的累積人數
計畫成果	強化商務人才培訓機制	各領域培訓課程學生數 派遣學生至各領域培訓課程之企業的數目 各領域培訓課程學生滿意度 派遣學生至各領域培訓課程之企業的滿意度 重複派遣學生至各領域培訓課程之企業的數目
產出	提供培訓課程 辦理研討會 經營培訓中心 藉由監控與評核改善管理體制 建構與企業與相關組織間的關係	各領域課程開班數 課程數 根據需求評估結果修正的課程數 由日方移轉至中國大陸方面講義的數量 透過電話訪問的公司與機關的數目 實地訪問的公司與機關的數目 列於培訓中心名錄企業與機關的數目

資料來源：JICA 中國事務所(2005)，研究團隊整理。

在事前評價表中，JICA 中國事務所也依據 OECD/DAC 五項評核標準進行評核。事前評價表另外還有 1. 對貧窮、性別、環境問題的考量；2. 過去類似援助計畫所獲經驗之活用；3. 評核計畫等欄位。在過去類似援助計畫所獲經驗之活用欄位中，JICA 中國事務所填的是之前針對本計畫進行的調查報告。期中檢視與期末評價預定進行的時間為 2007 年 5 月與 2008 年 9 月，事後評價則在計畫結束後 3 年後進行。

1. 階段 D：

JICA 在 2007 年 1 月正式提出了 PDM 的第一個版本，主要將

⁵⁵指標後原來均附有指標資料的來源，不過，在這個案例中，除了滿意度需進行問卷調查外，其他各項指標的資料均從培訓中心內部記錄即可得知，因此，本研究報告不另特別列出。

表 4-1 的內容加上援助計畫成功所必要之外部條件，與中日雙方的投入與活動後轉成 PDM 的格式。值得注意的是，這個版本的 PDM 尚未將各項指標的目標值納入。

在 2007 年 9 月由 JICA 中國事務所與大連市政府合組成一個期中檢視調查團進行實地訪查，訪查項目主要可分成兩大部分：一是根據 PDM 的內容判斷援助計畫執行的情形；二是根據事前依據 OECD/DAC 五大評核標準所預先設定的題目（請見附錄三），評核援助計畫的品質。調查團認為，援助計畫大體上符合當初設定的目標，但在進行期中檢視調查時，中日雙方對於技術移轉部分所應達到的數量與品質有不同的認知，因此，在 2007 年期中檢視調查結束後的技術合作聯合評核會議中，⁵⁶中日雙方即合意決定修正 PDM 並提出草案，嗣後中日雙方召開合同聯合協調委員會進行援助計畫的修訂，於 2008 年 7 月提出正式改版後的 PDM 除了加入一些新的指標外，也加入指標的目標值（請見附錄二）。

按照預定的計畫，2008 年 9 月中日雙方再度合組調查團進行期末評價。期末評價同樣依據 PDM 與 OECD/DAC 五大評核標準進行評核，經調查後發現，培訓計畫在技術移轉的績效與永續性有相當大的問題。在 2007 年 10 月至 2008 年 1 月間，培訓中心中國大陸的對口人員，⁵⁷多名人員離職，⁵⁸造成技術移轉過程中斷，在日方撤出培訓中心後，培訓中心的運作勢將無以為繼。中國在 2008 年 1 月的第 2 次合同聯合協調委員會上正式向 JICA 申請繼續援助。經過幾次協調，中日雙方在期末評價後的 2008 年 12 月第 4 次合

⁵⁶該會議用以確認期中檢視的評估結果，其會議紀錄以中、日文分別呈現。

⁵⁷根據日本援助專家的說法，這些應是受訓將來成為培訓中心教師的人員。

⁵⁸根據承包商工營綜合研究所援助計畫完成後的最終報告，共有 5 名對口人員離職。報告內未清楚敘明離職的原因，或許與管理單位大連交通大學的人事更迭有關，不過根據日本援助專家的說法是對口人員離職另謀高就。

同聯合協調委員會中，一方面雙方確認期末評價的結果，一方面雙方同意將培訓計畫執行期間展延至 2010 年 2 月，援助經費也增加至 5.4 億日圓。在培訓計畫結束後，JICA 也協調海外志工前往培訓中心支援，並成立營運支援委員會繼續對培訓中心的營運提出建議。

2. 階段 C：

由於培訓計畫結束迄本報告完成前未達 3 年，尚未有事後評價報告，且由於規模較小而不適用事後評價評分流程圖。不過，根據研究團隊預估，本案例的相關性、效益、影響的評價應該不錯，而在效能這項標準的評價應該不高，執行時間與成本均超出預期，根據 JICA 的評分表，這一項只能得 b，在永續性也有疑慮的情形下，研究團隊預估本案例在事後評價的綜合得分可能在 B。

3. 階段 A：

根據研究團隊所建置的 JICA 2008 至 2010 年事前評價報告資料庫，目前未見有其他援助計畫明確援引此一案例。

四、本案例對國合會的啟示

在培訓中心建設計畫方面，就援助計畫本身而言，有 2 個啟示。其一，援助計畫如果能結合本國之政經利益，則可創造雙贏，也容易獲得本國民眾的支持；其二，援贈類型的援助計畫只是資產的移轉，無法保證移轉後的資產可被妥善利用。必要時，可考慮結合技術合作類型援助計畫，確保夥伴國家能確實妥善利用得到的資產。就計畫管理程序而言，JICA 在階段 P 的事前調查十分詳盡，確切掌握了大連當地政府與日商的需求。為了確保援助計畫的品質，在援助計畫設計、評估的階段，應深度瞭解夥伴國家的確實需求，才能設計出能確實發揮作用的援助計畫。

在商務人才培訓計畫方面，就援助計畫本身而言，技術合作

類型援助計畫通常涉及知識、技術的移轉（在本案例裡為商業日語的教授），然而，知識、技術移轉對象為人，一旦受訓人員離開，援助計畫的成效就會大打折扣。發展援助機構應提醒並協助受援機構留置人才，此外，也可藉由技術文件的編寫，利用文字的方式將移轉的知識、技術用更持久的方式留在受援機構。就計畫管理程序而言，當 JICA 期中檢視發現 PDM 必須修正，或是期末評價發現援助計畫無法達成預期的效益後，很快的與中方達成協議，修正 PDM，或是投入更多的經費，並展延援助計畫的時間，並安排援助計畫結束後的補強措施。JICA 這種彈性並迅速的應變方式，值得國合會效法，當然，所有援助計畫的變更也應尋求夥伴國家的支持。

第二節 薩爾瓦多中小都市上下水道維護公司

一、案例背景與大致內容

歷經 10 年內戰，薩爾瓦多境內多處供水設備與污水下水道遭到嚴重破壞，造成環境衛生髒亂，使得寄生蟲、下痢等疾病感染率與嬰兒死亡率居高不下。除了 JICA 外，還有中美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）、德國、盧森堡等國的發展援助機構也提供相關的援助。在這個援助案例裡，JICA 與 IDB 合作提供薩爾瓦多的供水暨污水下水道國家管理局（Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA）貸款，主要援助對象為薩爾瓦多東部 3 萬人以下的中小都市。

援助計畫涵蓋的範圍，除了修繕、新建、營運相關設備外，也要進行環境衛生教育，並強化 ANDA 的管理能力。JICA 承諾貸款的金額為 12 億 1000 萬日圓，實際貸出的金額為 11 億 9100 萬日

圓，利率 3%，貸款期限 30 年（前 10 年為寬限期）。貸款合約於 1993 年 3 月簽訂，於 2000 年 12 月撥款完畢，這也是本援助計畫完成的時間。整個貸款合約並未附加任何條件。

二、案例的 PDCA 循環流程

本案例於 1993 年 3 月貸款合約簽訂後開始執行，2000 年 12 月後撥款完畢，2008 年 5 月完成事後監控；因此，1993 年 3 月前可視為階段 P，1993 年 3 月至 2000 年 12 月間為階段 D，而 2000 年 12 月至 2008 年 5 月間為階段 C。

1. 階段 P：

本案例為新 JICA 成立前的日圓借款類型援助計畫，故由 JBIC 承作。在當時，JBIC 其實已有一定的事前評價制度，然而，在這個案例中卻未被執行。主要是因為這個援助計畫是與 IDB 共同提供融資，而 IDB 提供的融資額度較高，因此，這個援助計畫的擬定與評估階段均由 IDB 單獨進行，JBIC 同意使用 IDB 所設計與評估的計畫，也因此，JBIC 並未針對此一援助計畫設定操作指標與效益指標。⁵⁹

2. 階段 D：

雖然使用的貸款額度並未超過預期，但本援助計畫執行進度嚴重落後，整個執行期間較預期多出 4 年。主要是因為人口遷移仍持續中、當地設施破壞的程度較預期嚴重、內戰中所布下的地雷延緩調查與細部計畫的進度、薩爾瓦多政府的配合款不足、颶風 Mitch 的干擾、IDB 與 JBIC 間亦需要時間協調。⁶⁰計畫執行期間，

⁵⁹由於這不是技術合作型的援助計畫，不須設計 PDM，只需設計操作指標與效果指標（請見第三章第二節）。

⁶⁰由於接受 JBIC 融資的部分需依 JBIC 的採購程序進行行政作業，與 IDB 的作業程序不同，因此，常常需要進行 JBIC、IDB、ANDA 三方協調。

由 JBIC 負責貸款並負責督導的點由 34 個增加為 41 個，⁶¹JBIC 的部分計畫擴大而不增加預算的主因為日圓兌美元大幅升值，且對其他部分計畫進行微調。

3. 階段 C：

由於本案例已於至 2000 年 12 月執行完畢，為了瞭解本援助計畫的成效，JBIC 照例於 2002 年 11 月進行事後評價，並於 2003 年 4 月提出報告。事後評價報告內容以針對 ANDA 本身的資料與報表、相關環境衛生統計、IDB 的計畫完成報告(project completion report)等次級資料的分析為主，現址勘查與對 ANDA 與民眾訪問為輔。評核的項目即是 OECD/DAC 五大標準。⁶²

相關性：主要針對薩爾瓦多的需求進行陳述，論證本案例的相關性。

效能：這部分的評核主要利用次級資料瞭解援助計畫執行的範圍以及實際執行時間、成本與原訂計畫的差異。

效益：這部分原來應用在計畫中設定的操作指標與效果指標進行分析，然而，如前所述，JBIC 並未參與計畫的擬定，也未制訂相關指標。不過評核團隊仍依據當地供水與下水道設施增建及改善的情形進行分析。針對貸款案件，事後評價原來應納入經濟內部報酬率(Economic Internal Rate of Return, EIRR)的計算，不過 EIRR 的計算仰賴各年度的資料進行評核，但 ANDA 並未持續記錄資料，以致於 JBIC 與 IDB 均無法計算 EIRR。

影響：本案例主要關心的是對健康與環境的影響。健康方面的影響，評核團隊發現，下痢與寄生蟲的發生率不降反升。

⁶¹進行下水道改善的點僅有 7 個。

⁶²由於本案例的事後評價執行於 2003 年，當時，JBIC 尚未採用第三章第二節所提及的流程圖進行總體評分。

評核團隊認為，主要原因可能為衛生統計數字較過去戰亂時精準、人口成長較預期快、更多地表的水遭到污染。在環境方面，評核團隊也發現負面影響，根據當地民眾的說法，污水未經處理即排放，反而造成污染。不過居民也表示取水時間大幅縮短。

永續性：JBIC 主要評核 ANDA 組織運作狀況與未來預算是否能支應供水與下水道系統的運作。由於已受訓人員遭調動，JBIC 發現，地區辦事處的運作能力未見顯著提升，而 ANDA 本身也尚未能從營運中獲利，因此，未來是否能支應系統的運作，不無疑問。

評核團隊最後提出了 2 點所獲經驗供未來參考。⁶³其一是，即便是共同融資的案件，JBIC 也應與夥伴國家共商計畫的詳細內容，以保證運作之有效；其二，在嚴重衝突後提供緊急援助時，必須謹記可能有許多未曾意料的狀況會發生，必須預想補救措施，以防狀況發生。報告最後也附了一頁左右的第三者評核報告，主要是針對相關性、影響的分析。

由事後評價可知，由於污水未經處理造成負面影響，而 ANDA 的運作也不理想，故 JBIC 決定進行事後監控，主要考核的項目為污水的處理與 ANDA 的運作。此案例的事後監控並非由 JBIC 自己進行，而是委託給 Global Group 21 Japan, Inc.。雖然也主要是根據 OECD/DAC 五大原則進行評核，然而，事後監控已不再針對相關性與效能進行評核，此外，此案例之事後監控與事後評價在資料使用上還有一個不同之處。除了使用次級資料外，受委託的評核團隊也在其中 4 個點對 140 名民眾利用問卷進行滿意度的調查，也對 41 個點的地方政府進行訪談。

⁶³但並未針對本項援助計畫的後續發展提出建議。

效益：評核團隊根據各項統計資料瞭解事後評價之後，各項供水與下水道服務指標的變化。大體上，呈現正向的變化。從問卷與訪談可知，約有 7 成的受訪民眾與地方政府對整體供水系統感到滿意，不過，民眾對於水費的收費系統頗有微詞。

影響：雖然從衛生統計數字仍然無法看到顯著的進步，不過，問卷顯示部分家戶仍對環境衛生的改進感到滿意，特別是下水道新接管的家戶。至於在事後評價所關切的污水排放問題大體上仍未獲改善，僅有 3 個點因將污水排放地點向郊外移動而獲得些微改善。評核團隊認為，污水問題始終未獲改善的原因主要為：法律規定不完善；ANDA 缺乏資金；環境部缺乏人力進行稽查。

永續性：在 ANDA 的運作上，本部過於集權可能是地區辦事處運作不彰的原因，部分地區在 IDB 的支助下採取分權的系統，效率較佳。另外，在人員素質上，雖然有部分有經驗的人員被民間挖角，但評核團隊實地訪查，認為地區辦事處的員工仍有營運與維修的基本知識，也有維修的實績。在財務的永續性上，即便 ANDA 接受政府補助，營運上仍出現虧損，主要是因為水價過低，甚至無法彌補供水的成本，而水價又因政治性因素無法調升。

最後，針對本案例，評核團隊對薩爾瓦多政府的建議是訂定水資源法與調高水價，也針對 ANDA 提出許多營運的建議。至於對其他援助計畫的所獲經驗，對於供水與下水道系統援助計畫的永續性而言，合理的水價訂定機制相當重要；對於地方型的基礎建設援助計畫，將管理的權力下放給當地的地方管理機構能增進效能。

4. 階段 A：

研究團隊特別針對供水與下水道系統的援助計畫在 JICA 的評核報告檢索系統進行搜尋，期能找出是否有其他援助計畫使用了本案例所提供的所獲經驗。目前並未發現，就連 JICA 在 2008 年對 ANDA 的營運提供技術合作援助的事前評價報告裡，也未提及本案例，反而援引法國與 JICA 對巴西、越南的援助案例，即便所關注的漏水問題，其實在本案例的事後評價與事後監控報告均有提及。可能的原因為當時新 JICA 尚未成立，且當時並未有完善的評核報告檢索系統。

三、本案例對國合會的啟示

就援助計畫本身而言，基礎建設援助計畫的永續性需特別注意，否則所投入的基礎建設容易荒廢或未能達到應有的效益。而此類型援助計畫的永續性主要繫於組織運作的永續性與財務的永續性，兩者必須在制訂援助計畫時就必須設想周到。針對組織運作的永續性，或者可以考慮搭配技術合作類型計畫予以補強。

就計畫管理程序而言，主要的啟示有二。其一，即便是與其他發展援助機構進行合作，也應在援助計畫的設計與評估階段即行參與，以便後續在援助計畫執行、評核階段能順利推動業務；其二，各援助發展機構甚或是援助發展機構內各部門的訊息一定要充分流動，才能善用先前援助計畫所累積之經驗。

第五章 國合會計畫管理、經驗反饋機制現狀與建議

第一節 國合會的現況

根據國合會現行之計畫循環流程圖，整個計畫循環流程可分成 Policy、Identification、Preparation、Appraisal/Negotiation、Approval、Implementation/Supervision、Completion、Post Evaluation 等 8 個階段。除 Policy 與 Post Evaluation 兩階段外，各階段的權責單位為各業務處室，而 Post Evaluation 則由稽核室進行內部稽核及計畫事後評核工作。

為了方便與 JICA 進行比較，研究團隊將國合會的計畫循環流程的 8 個階段依其性質分成事前評估(Policy、Identification、Preparation、Appraisal/Negotiation、Approval)、期中監控(Implementation/Supervision)、結案(Completion)與事後評核(Post Evaluation)等 4 大段，在事前評估的 Policy 階段，國合會係依循我國援外政策訂定中長期援助策略。而在 Identification 階段，則透過與外交部及夥伴國家之溝通，以及內部的腦力激盪會議等程序確認計畫概念。Preparation 階段重點在於資料蒐集，並制定 DMF 表。在 Appraisal/Negotiation 階段則針對初步共識進行評估，倘若可行，則擬定計畫書、合作協議草稿與待協商之項目清單。在 Approval 階段則待完整計畫文件提報董事會議同意後，即進行最後協商並簽署合作文件。

期中監控即為計畫進入執行的階段，基本上都是針對計畫執行的投入、產出與各種活動進行監控及評估工作。實務上除根據駐外技術人員、合作單位負責人定期提交之月報、季報、(半)年

報監控計畫執行情形外，並不定期派員前往現地監督計畫執行情形後提出返國報告，⁶⁴再召開審查會議決定是否據以調整計畫或繼續執行。

結案為計畫執行完畢階段，主要工作在於瞭解計畫執行績效，整體檢視計畫產出、成果與預期影響，會內計畫管理人員將統整駐外技術人員與合作單位負責人之結案報告，並將計畫執行經驗歸納成結案報告，以作為未來計畫規劃時之參考。

事後評核則為計畫結案後，由稽核室派員至現地評核、訪談計畫相關利害關係人意見，完成事後評核報告，並舉行計畫事後評核返國會議形成經驗學習，續提供回饋建議供業務單位作為計畫規劃之參考。

第二節 國合會與日本國際協力機構之比較

本節主要是根據第三、四章與第五章第一節的內容，將國合會、JICA 在計畫管理與經驗反饋的機制作一綜合性的比較，作為對國合會計畫管理、經驗反饋機制的建議。主要比較的重點在於三項：PCM 的流程、評核者與評核時點、經驗反饋機制。

一、PCM 的流程

在這個向度上，研究團隊試圖比較國合會與 JICA 在計畫循環的過程中，援助計畫由起始至結束間執行步驟有何異同。雖然 JICA 的 PCM 含括 PDCA 等 4 階段，但由於 PDCA 循環中的階段 A 在時序上無特別意義，研究團隊將援助計畫經驗回饋的階段 A 先行除外，在經驗反饋機制的比較時再行討論。

在 PCM 運作上，大體上，國合會與 JICA 運作的模式接近。JICA

⁶⁴原流程圖中使用的是「評估」，但英文為 evaluation，為求專有名詞的統一，研究團隊改用「評核」。

很明確地把計畫循環分割成 3 段，分別命名，賦予較清楚的定義，國合會雖然在計畫循環流程圖將計畫循環分成 8 階段，但目前僅以流程圖的方式呈現各階段應進行的活動與相應之責任歸屬，如能輔以文字對各階段預期達到之目標提供細部說明將有助於計畫循環流程的設計與改善。國合會的事前評估應與 JICA 的階段 P 相近，期中監控與結案則發生於 JICA 的階段 D，事後評核與追蹤則屬於階段 C。以下將就三個不同階段進行比較。

在事前評估階段，不論是國合會自己的計畫或委辦的計畫，均進行了一些事前評估，並沒有太大差異。然而 JICA 與國合會的不同之處在於 JICA 設有區域部門，因此，JICA 在階段 P 也擬定了區域別、國家別的援助策略，不但可供個別援助計畫進行規劃或事前評價做為參考，也可作為協調該地區、該國家所有相關援助計畫的工具，而目前國合會僅規劃了區域策略。

在期中監控與結案階段，國合會與 JICA 的處理方式亦大致相同。在援助計畫執行期間的例行監控工作方面，國合會與 JICA 的業務部門皆密切與計畫執行人員保持聯繫，以瞭解援助計畫執行的現況。此外，在計畫執行期間，國合會與 JICA 都會透過較複雜的評核程序來瞭解援助計畫執行的情形。在援助計畫結束之際，JICA 對所有技術合作類型援助計畫進行期末評價，國合會亦進行相應的績效評估。

在事後評核與追蹤階段，國合會與 JICA 均選擇將援助計畫完成後的評核工作交給原執行部門以外的部門進行，評核的獨立性是重要的考量。不同的是，國合會可能囿於資源與人力之不足，將援助計畫完成後的評核工作交給稽核部門，在資源與人力之不足的情形下，這樣的安排是可以理解的，畢竟在廣義的稽核工作裡，除了合法性的稽核外，尚可進行援助計畫成效的稽核。雖然

JICA 資源較多，得以獨立設置一個評價部負責階段 C 的工作，但也僅有 10 幾名員工負責事後評價的工作，面對每年 80 件以上的完整版事後評價案例再加上為數不一的簡易版事後評價與事後監控案例，JICA 最後選擇將大部分的事後評價與事後監控外包給外部的顧問公司。在事後評價報告完成後，JICA 對日圓貸款援助計畫仍存有疑慮的案例，會以事後監控再進行追蹤，不過，由於援助計畫已結束一段期間，評價部一般並未要求原計畫執行部門作更多的補強。國合會稽核室則會依據評核結果，建議業務單位修正該項計畫所屬之管理作業流程。

二、評核者與評核時點

在評核者方面，國合會並未如 JICA 一般，把部分評核工作外包出去，主要由國合會本部的人員與外聘專家進行。研究團隊認為，加入外聘專家是正確的作法，可以提升獨立性與專業性，但美中不足的地方是，國合會在執行評核的過程中，雖然會試圖瞭解夥伴國家與我國駐當地使館的一些想法，但若與 JICA 一樣，在部分階段的評核中將夥伴國家的人員直接納入評核團隊或許更為理想。援助計畫的成敗其實有相當部分掌控在夥伴國家的手中，不能完全歸因援助計畫的執行團隊，而夥伴國家本來就是評核報告的資訊所應反饋的對象，將夥伴國家納入評核團隊，一方面可借重他們對當地的瞭解，使得評核作業更順利完成；一方面可透過他們將評核報告的資訊清楚而迅速的流向夥伴國家。⁶⁵

在評核的時點方面，國合會與 JICA 在事前評估階段與期中監控與結案階段的評核時點相近，就目前得知的資料來看，國合會

⁶⁵國合會已開始以英文撰寫部分評估報告，研究團隊相信，這對於夥伴國家瞭解評估內容，有很大的助益。

事後評核的標準、時點似乎還未有明確的規範，相對之下，JICA 事後評價的對象篩選標準與進行的時間已在評核準則中明訂。

三、經驗反饋機制

如前所述，經驗反饋可分成兩大類：對原援助計畫的建議、對其他援助計畫的所獲經驗，前者在計畫執行中的期中監控與結案階段更為重要，建議一旦形成後，若能迅速因應，可在援助計畫的後段直接形成助益，立刻藉由援助計畫的資源分配或執行方式的調整，改善援助計畫所能達成的效益。就對原援助計畫的建議而言，從 JICA 大連商務中心的援助案例來看，JICA 可迅速由期中檢視的評核結果，與夥伴國家協商，重新調整援助計畫的內容（見第四章第一節）。國合會的計畫循環流程中亦有類似的設計，但若能有夥伴國家的參與，更可符合巴黎宣言在地化之精神。

就對其他計畫的所獲經驗而言，JICA 可透過評核報告檢索系統、知識網站的內容、JICA 研究所的案例分析、評核年報的編製，將各階段評核報告本身或由評核報告延伸、萃取出來的訊息傳遞給 JICA 內所有設計、執行各類型援助計畫的工作人員，再藉由事前評價表格的設計，鼓勵 JICA 工作人員在設計援助計畫之初多多考量其他援助計畫所提供的所獲經驗。不過，就研究團隊的觀察，JICA 各項制度仍多以可責性主要考量，以致於在這方面的表現不盡理想，各援助計畫在擬定之初即真正審慎考量其他援助計畫經驗的比例還有很多成長的空間。

在國合會方面，研究團隊初步瞭解，在國合會的內網上，可看到技術團、醫療團的工作報告與評核報告，也做了一些簡單的分類，如：計畫執行部門、地域等，但似乎尚未從這些評核報告或過去的援助經驗整理出許多資訊。由訪談得知，事後評核引入國合會的時間並不長。以目前從內網中的資料數量來看，目前對

各類工作報告、評核資料的處理方式尚稱合理，不過，一旦評核制度更趨完整、實施時間更長後，必定會有大量可貴的可供經驗反饋的資料累積在國合會中，即便把針對整個內網的檢索系統考量在內，研究團隊認為，將來資料的數量並不是目前的處理方式可以負荷的，可能會與 JICA 過去一樣，因為不容易查找評核報告的內容而減少了工作人員使用評核報告的意願。

最後，從計畫循環流程圖來看，國合會有幾個階段可能會使用到評核報告的一些結果，例如：Identification 階段的腦力激盪會議與 Completion、Post Evaluation 階段的回饋。研究團隊認為，若能將參考過去案例此一流程明文列入計畫循環流程圖 Identification 的階段則將更為理想。

第三節 對國合會之建議

仿照前一節研究團隊比較國合會與 JICA 的三個向度，研究團隊也據此提出對國合會的建議，並補充其他有關計畫管理與經驗回饋機制的建議。以下將於各向度分項列出研究團隊對國合會的建議供作參考。不過，要注意的是，JICA 的規模遠大於國合會，舉例而言，在 2011 年 JICA 在技術合作相關費用科目的預算即高達 694.27 億日圓(近 280 億元新台幣)，為國合會總預算(約 16 億元)之 15 倍以上，以上尚不計入 9498 億日圓的日圓借款與捐贈部分的資料，因此，實難要求國合會完全比照 JICA 的規格辦理。各向度的建議如下：

一、PCM 的流程

1. 撰寫 PCM 作業手冊。雖然國合會目前已明訂計畫循環流程圖，標示每個階段應該進行的活動與權責單位，研究團隊仍建議可續就各階段所應完成的工作內容及目標擬定明確的文字規範，

進而撰寫 PCM 作業手冊，如此可讓計畫管理的權責更為清楚，也方便作為改進與檢討 PCM 流程之依據。

2. **國別援助策略的擬定。**雖然國合會的規模較 JICA 或其他大多數的發展援助機構來得小，但資源的使用相當集中，主要集中在非洲、南太平洋中美洲的邦交國，也有部分資源應用於印尼、泰國、巴紐、斐濟等非邦交國。在這些國合會長期深耕的國家，在既定的區域政策下，值得國合會考慮提出一套完整且與時俱進的國別援助策略，一方面作為個別援助計畫設計的參考，一方面作為協調同一國家各類型援助計畫的依據。

二、評核者與評核時點

1. **邀請夥伴國家加入評核團隊。**夥伴國家更高的參與度的確可讓評核工作的進行與所帶來的成效更臻完美。不過，在執行此一建議時，可能要先瞭解夥伴國家對於評核工作瞭解的程度。這一類的參與型評核，其實在 OECD/DAC 會員國已行之有年，例如本研究所援引的 JICA 大連商務人才培訓計畫的案例(詳見第四章第一節)。相信部分與國合會有合作關係的夥伴國家也有一定的經驗，甚至國合會可以從他們的身上吸收到其他援助發展機構的經驗與作法。倘若夥伴國家過去未曾有類似的經驗，可能需要就評核的技巧與工具進行溝通，才能逐步推動。
2. **考慮適度將評核工作委外。**在事後評核工作推廣後，國合會勢必需要更多的人力推動相關工作。研究團隊建議國合會適度擴充人力，或在經費許可的範圍內將評核工作委外。不過，如果要將評核工作委外，必須先將各階段評核的程序標準化並編製成手冊，才可能控管評核的品質。另外，就委外的人選而言，畢竟評核工作是高度專業性的，若國內無適當的機構或人才，也可考慮國外有援外計畫評核經驗的機構。

三、經驗反饋機制

1. **強化工作報告與評核報告的資訊管理。**鑑於未來工作報告與評核報告的量隨著國合會 PCM 的調整將迅速增加，國合會必須未雨綢繆。若有類似 JICA 的評核報告檢索系統當可增加評核報告的使用頻率；若不另外設計檢索系統，也可考慮在內網另闢工作報告與評核報告專區，並輔以更細的分類及檢索方式，使國合會工作人員能在短時間內找到合適的援助案例協助他們設計或執行各類的援助計畫。
2. **加速各類型援助計畫作業手冊、準則的編寫。**各類型援助計畫作業手冊、準則的內容必然包括了該執行部門過去設計、執行各類型援助計畫所累積的豐富經驗。透過作業手冊、準則的編寫，各執行部門可將過去的經驗最精華的部分迅速傳遞給該部門的新進人員，也可統一各執行部門內部推動援助計畫的方法，確保援助計畫品質的穩定性。
3. **充分再利用評核資料。**當各階段評核資料累積到一定程度後，國合會若能進行對評核報告的再利用，針對跨領域、跨區域的議題，如：性別、環保等，進行研究，則可抽離出共通注意事項，供作各執行部門設計、執行援助計畫的參考。另外，也可考慮整理歷年評核報告的結果，讓外界更能清楚國合會援外活動的優良績效，以獲取民眾對國合會的支持。
4. **將參考過去案例此一流程明文列入計畫循環流程圖。**國合會的計畫循環流程圖，已考慮了一些經驗反饋機制，但對於各執行部門是否參考過去援助案例並無全面性的瞭解。研究團隊建議，透過計畫循環流程圖的修訂，將參考過去案例此一流程明文列入計畫循環流程圖，如此更能強化 PCM 流程中最後一哩路與第一哩路的連結。另外，國合會將來也可分析此一流程的運作情

形，更明確瞭解過去援助案例對未來的援助計畫所產生的直接影響為何。

四、其他建議

1. **增加國合會運作機制的透明度。**目前國合會網頁上已有相當多的資料，不過主要都是援助計畫投入面的資料，並沒有太多援助計畫運行機制，或援助計畫成效的介紹。由於援外預算將來或有面臨削減的危機，建議國合會可考慮比照 JICA 將整理過後的評核資料公告於網站，增加援助計畫的透明度，進而爭取民眾支持，亦可藉此與其他援助機構分享計畫資訊，積極爭取計畫成果在專業上的認同與肯定。
2. **強化與外交部的聯繫、溝通。**我國的外交處境與一般國家不同，對外援助的工作成效實有其需彰顯的意義及必要性。研究團隊十分肯定國合會為了追求援助有效性所做的一切努力，雖然國合會每年接受外交部委辦計畫的金額約佔整體援外經費的比例僅十分之一，即便加上能運用的基金孳息，計畫規模仍難與其他雙邊援助機構比擬，但其呼應國際潮流所進行的各項援外業務的改革工作，絕對能夠發揮領頭羊的示範作用，

惟研究團隊仍須提醒國合會，在我國獨特的外交處境上，外交關係存續與否肯定是國民在評價外交部表現時所關切的問題之一，間接地，也成為國民評價援外工作的標準之一。如同 JICA 一般，國合會爭取民眾對援外工作的認同也極為重要。如果國合會認為，在追求援助有效性的同時，並不會影響外交關係存續，甚至有助於國際形象。國合會應該充分論述自身的看法，以爭取外交部與駐外使館對國合會對援外活動改革的支持，畢竟外交部是國合會的主管機關，因此，需在配合我國外交政策之前提下，兼顧可責性與援助有效性。

參考文獻

中文：

王俊傑、蘇怡文、許哲維(2009)，如何依 2005 年「巴黎援助成效宣言(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」之原則，建立我國雙邊援助計畫之審核(appraisal)機制及監督(monitor)與評估(post-evaluation)機制，外交部經貿司委託計畫。

外交部(2009)，援外政策白皮書。

國合會(2011)，財團法人國際合作發展基金會 2010 年報。

中國國家科技評估中心，評估和面向結果管理的關鍵術語，在 OECD/DAC 授權下譯自 Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management。

國際合作發展法，2010 年通過。

英文：

DFID(2003), *Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity.*

European Commission(2004), *Aid Delivery Methods Volume 1: Project Cycle Management Guideline.*

JBIC(2003), *Water Supply and Sewerage System Improvement Project: ex post evaluation report.*

JBIC(2008), *Ex-post Monitoring for Completed ODA Loan Projects El Salvador “Water Supply and Sewerage*

- Improvement Project*, executed by Global Group 21 Inc.
- JICA(2004), *JICA Guideline for Project Evaluation Practical Methods for Project Evaluation*.
- JICA(2008), *An Overview of New JICA*.
- JICA(2010a), *New JICA Guidelines for Project Evaluation, First Edition*.
- JICA(2010b), *Annual Evaluation Report 2010*.
- Moen, Ronald and Clifford Norman (2010), *Evolution of the PDCA Cycle*, Profound Knowledge Products Inc.
- MOFA, Japan(2003), *The 2003 ODA Charter*.
- MOFA, Japan(2010), *Enhancing Enlightened National Interest~Living in harmony with the worldand promoting peace and prosperity~ODA Review Final Report*.
- Muta, Hiromitsu and Yuriko Minamoto (2009), Development Assistance Evaluation in Japan: Challenges and Outlook, in *Trends in Development Assistance - Series 5 - Evaluating Development Assistance:A Japanese Perspective*, edited by Naonobu Minato Nobuko Fhjita, the Foundation for Advanced Studies onInternational Development.
- OECD/DAC(2010a), *Evaluating Development Cooperation: Summary of Key Norms and Standards*.
- OECD/DAC(2010b), *Japan: DAC Peer Review*.
- OECD/DAC(1991), *Principles for Evaluation of Development*

Assistance.

Scheyvens, Henry(2005), Reform of Japan' sOfficial
Development Assistance: AComplete Overhaul or Merely
AFresh Coat of Paint?, *Progress in Development Studies*
5:2, pp. 89-98.

日文：

JICA(2003)，大連日中人材育成センター設立計画予備調査報告
書。

JICA 中國事務所(2005)，大連ビジネス人材育成計画事業事前評価
表。

JICA(2011)，國際協力機構年次報告書—2011年。

JICA(2011)，日中友好大連人材育成センター建設計画事後評価
表，株式会社早稲田総研イニシアティブ執行。

日本銀行(2011)，金融經濟統計月報，2011年9月。

北京萬洋諮詢有限公司(2002)，大連日中人材育成センター-建設適
正規模及びニーズ基礎調査，JICA 中國大陸事務所委託。

附錄

附錄一：赴日訪談內容摘要

1. 日本援助專家 A 之訪談內容

(1) 導入 PCDA 循環的背景

有關 JICA 最近幾年重視 PCDA 循環等評核工作的背景，可以從以下幾方面加以探討。

第一，從發展援助機構自身的角度而言，JICA 反省，過去雖然盡心執行的各項援助計畫，卻未時時關切援助計畫完成後對當地國家經濟社會發展所帶來的實際成效，因此希望借用完善的監控機制提高援助的品質。

第二，從日本民間對 ODA 的態度而言，當前的日本社會或輿論（包含部分政治人物）對 ODA 提出嚴厲的批評和看法是不可否認的事實，尤其這幾年的經濟財政狀況不佳，在此情形下，日本國民普遍有以下看法：不少日本國內的人民陷入生活困難，為何政府卻熱心地幫忙國外的民眾。因此政府必須向民眾強調、說明對外援助與日本本身國家利益的密切關聯，並且努力爭取國民的理解和支持，也因此我們必須提高援助的品質，讓國民認識到援助如何有助於國家利益。

(2) 說明事業評核的概況

整個 ODA 的評核的對象相當廣泛，主管 ODA 的行政部門——外務省——主要評核 ODA 大綱和中期政策等基本方針與原則的內容，執行單位——JICA——主要負責針對特定國家中 JICA 所負責的援助計畫、合作計畫以及各合作項目等。JICA 進行的評核體制通常是由評價部、關係事業部、海外事務所三者進行，三個部門之間經常性進行聯繫，掌握正在進行的援助計畫的

實際狀況。除了內部的評核機制外，外部的專家也參與特定的援助計畫評核。

(3) 對評核項目的說明

評核援助計畫時，必須考慮的議題有五項。

第一，相關性：是否符合夥伴國家的真正需求、援助途徑的適當性、援助項目是否和當地國家、日本推行的政策一致等。

第二，效益：援助計畫的目的是否達成？

第三，效能：相關的資源是否有效能的投入？

第四，影響：優先的目標是否達成？沒有預期的正面或負面的影響？

第五，永續性：援助計畫完成後得到的效益，在援助計畫結束後是否持續？

(4) 薩爾瓦多上下水道維護個案的調查報告

針對 1993 年-2000 年在薩爾瓦多進行的上下水道維護日圓貸款個案進行評核調查。進行評核時，依照上述的相關性、效益、效能、影響、永續性的觀點進行探討。

關於評核的結論，該援助計畫再加上其他援助國家對該國的追加投資確實對於該國的上下水道維護有所貢獻。即使如此，該國運營上下水道的管理機制有一些問題必須持續改善。因此 JICA 的評核報告同時對該國提出建設性的建議：第一，為了改善水資源環境，必須避免受到國內政治影響而儘快修訂水費的相關法規。第二，為了解決各式的水資源環境問題，必須調整水費。第三，政府部門必須改善中長期的計畫、運用和管理方式，並提出許多建言。

2. 日本援助專家 B 之訪談內容

(1) 針對三種援助型態的 PDCA 循環的差異進行說明

在技術合作類型援助計畫方面，這是從前就由 JICA 負責的，所以從事前評價、期中檢視、期末評價、事後評價，甚至經驗反饋等程序都是 JICA 固有的。從 2008 年，JICA 也開始負責的日圓借款類型援助計畫，其評價機制也和技術合作類型大同小異。而從 2009 年開始評核的援贈類型援助計畫，由於該類型援助計畫只提供金錢援助的緣故，因此只有事前評價、事後評價和經驗反饋的流程。

(2) 對中國大連培養商務人才專案的評核

該援助計畫係為了培養商務人才的需求而進行的，由中國政府向日本政府申請提供硬體設施的捐助，再提出相關人才培養之技術合作的要求。當初的計畫預計的執行期間為 2005 年到 2009 年，不過在期中檢視時，發現當初所培養的中國大陸的老師中途離開原來崗位，以致於部分計畫停滯，日本政府建議延長該計畫的執行期間。後來決定延長一年，於 2010 年才完成整個計畫。在這個案例裡，JICA 於期中檢視時發現該援助計畫的困境，調整原來計畫的內容，延長計畫執行期間後才達成原來的目標。

3. 日本援助專家 C 之訪談內容

(1) 日本 ODA 在中國大陸的現況

在 2007 年後，日本不再提供新的日圓借款，但是過去簽約的部分計畫還在繼續進行，大約三年後所有的對中國大陸日圓借款的援助計畫將會結束。技術合作的需求仍相當高，因此從這幾年的國別技術合作的排名來看，對中國大陸的技術合作位居前三名。即使如此，前外相前原誠司曾經主張再減少

對中國大陸的援助，輿論也支持此觀點，因此對中國大陸的無償援助將一直減少，甚至可能在不遠的將來完全結束。

(2) JICA 研究所的現況

該研究所擁有十一名的專任、五名左右的兼任研究人員，他們的專長除了開發援助的議題外，也包括開發中國家經濟或亞洲、非洲等區域研究。研究人員的研究項目主要有兩個方面，第一，針對開發中國家還未能有效解決的議題進行研究。第二，對援助事業進行學術性分析。除了研究工作外，他們需要負責有關援助案件的調查和評核工作，這也是研究人員的重要工作。

附錄二：大連商務人才培養計畫PDM

計畫名稱：大連商務人才培養計畫 期間：2006年3月~2009年3月

對象地區：遼寧省大連市

目標群體：中日友好大連人才培訓中心人員以及參加培訓的學員、學員派出企業

計畫概要	指標	檢驗工具	外部條件
<p><u>總體目標</u> 讓中心在大連以及東北地區的經濟發展、中日間經濟關係緊密發展所必需的商務人才培育方面發揮重要作用。</p>	<p>完成中心培訓課程的學員人數 利用中心培訓課程的企業數 日資企業就職結業生累計數</p>	<p>中心留存的記錄資料 中心留存的記錄資料 中心留存的記錄資料或問卷調查</p>	<p>· 大連市政策保持不變。 · 大連市勞動者報酬相對不高</p>
<p><u>計畫目標</u> 強化中心在大連以及東北地區的經濟發展、中日間經濟關係緊密發展所必需的商務人才培育方面的實施體制。</p>	<p>各領域培訓課程學員數 各領域培訓課程學員派遣企業數 學員對培訓課程的滿意度 各領域培訓課程學員派遣企業的滿意度 新增學員派遣企業數</p>	<p>計畫的記錄資料 計畫的記錄資料 針對學員的問卷調查或訪談效益 針對學員的問卷調查或訪談效益 計畫的記錄資料</p>	<p>· 大連市科學技術局等相關單位對中心的不斷支援 · 中心活動不斷進行</p>
<p><u>計畫結果</u> 結果1 在中心實現了軟體開發與流程管理、經營管理、生產管理、商務日語各領域高質量的培訓計畫、課程</p>	<p><u>1-1各領域培訓實施小時數</u> <u>商務日語：1385hr</u> <u>經營管理：481hr</u> <u>生產管理：550hr</u> <u>軟件開發：858hr</u></p>	<p>1-1計畫的記錄資料 1-2計畫的記錄資料 1-3計畫的記錄資料 1-4計畫的記錄資料</p>	<p>· 包括對口人員在內的中心人員人事穩定。 · 持續配備足夠具有業務能力的對口人員</p>

<p>設置的製作。培訓課程的營運實施，相互觀摩、評價等。建立起了使內容不斷改善的體制。</p> <p>結果2</p> <p>建構包含企業在內的與相關單位之間的網絡。</p>	<p>1-2已有的教學計畫</p> <p>1-3根據需求和評價結果修改的教學計畫</p> <p><u>1-4按照編寫的教學計畫，移交給中方實施的講座數量（根據專家編寫的講義或者教材實施的技術轉移訓練單位科目數量）。120家企業（單位）</u></p> <p>2-1中心聯繫和訪問過的企業數、單位數</p> <p>2-2與中心聯繫或來訪的企業數、單位</p> <p><u>2-3中心整理的企業和相關單位一覽表中所紀錄的企業和相關單位數（聯繫過和資料庫內的企業（單位）數量）。120家企業（單位）</u></p> <p><u>2-4在中心開發的日資企業的活動、集會數</u></p>	<p>2-1計畫的記錄資料</p> <p>2-2計畫的記錄資料</p> <p>2-3計畫的記錄資料</p> <p>2-4計畫的記錄資料</p>	
<p><u>計畫活動</u></p> <p>1-1編寫軟體開發與流程管理、經營管理、生產管理、商務日語各領域的教學計畫</p> <p>1-2實施各課程培訓和講座</p> <p>1-3對各課程進行跟蹤調查、針對學員以及學員派出企業實施問卷調查或採訪、分析結果並反饋</p> <p>1-4向中方實施技術轉移，傳授符合企業需求的培訓課程實施營運</p> <p>2-1積極聯繫並訪問包括企業在內的相關單位</p>	<p>投入</p> <p>（日方）</p> <p>1. 派遣專家：</p> <p>(1) 業務協調員</p> <p>(2) 商務日語</p> <p>(3) 軟體開發與流程管理</p> <p>(4) 經營管理</p> <p>(5) 生產管理</p> <p>2. 提供設備器材：同步翻譯設備</p> <p>3. 現地業務費：日方專家開展工作所需要的出差經費等</p> <p>4. 接受學員進修</p>	<p>（中方）</p> <p>1. 配備對口人員</p> <p>（1）計畫總負責人</p> <p>大連市科學技術局副局長</p> <p>（2）計畫經理</p> <p>中日友好大連人才培訓中心主任</p> <p>（3）各領域日方專家的對口人員</p> <p>1)業務協調員</p> <p>2)商務日語</p> <p>3)軟體開發與流程管理</p> <p>4)經營管理</p>	<p>· 對口人員在中心穩定持續的工作。</p> <p>· 持續配額足夠的具有業務能力的對口人員。</p> <p><u>前提條件</u></p> <p>· 中心組織體制以中方為主體。</p> <p>· 對口人員能保證營運、實施培訓工作的相應時間。</p>

<p>2-2整理包括企業在內的相關單位的資訊</p> <p>2-3促進並推動日資企業及相關單位利用中心設施</p>		<p>5)生產管理 (4)辦公人員等</p> <p>1)管理人員 2)翻譯 3)司機 4)其他所需人員</p> <p>2. 土地建築物與相關設施 (1) 土地 1)計畫辦公室及相關設施用地 (2) 建築物及設施 1)計畫辦公室、會議室 2)專家辦公室 3)培訓教室</p> <p>3. 中心營運方面所需經費</p>	
---	--	---	--

*1-1”各領域的培訓課程實施數量”是指培訓課程的方式，增加的不是最初設想的固定方式，而是對應企業需求每次訂製的培訓（也包括諮詢型），以及為了對第4年度新到任的C/P有效實施集中性技術轉移而要對培訓內容進行修改，所以將”各領域培訓課程實施數量”作為具體的指標。

**關於1-4第3年度後半階段，由於人事調動發生C/P空缺情況，所以確定技術轉移科目的工作暫時延期，在第4年度，包括4-5月到任的C/P在內形成新的C/P隊伍後，於6月確定了技術轉移科目。

附錄三：大連商務人才培養計畫之五項評核

五項評核	評核設問		所需資訊、數據	數據的蒐集方法
	大項	小項		
1. 相關性 計畫的相關性如何？	1.1 優先程度	(1) 總體目標是否仍然符合中國政府的國家政策和計畫、是否仍然符合大連市擴大日本投資政策等？	中國大陸及大連市的開發政策、計畫	訪談 查閱資料
		(2) 總體目標和計畫目標現在是否仍然符合日本的援助政策？是否仍然符合JICA的國別事業實施計畫？	日本的援助政策、JICA國別實施計畫	訪談 查閱資料
	1.2 必要性	(1) 計畫目標現在是否仍然與受益者目標相吻合？	來自相關人員的關於受益人的需求、計畫接受程度的意見	訪談
		(2) 是否與目標區的需求相吻合？	相關人員的意見	同上
	1.3 方法是否得當	(1) 計畫的方針、計畫開發方式 1) 受益群體的確定是否妥當 2) 所選擇的合作形式與合作方法是否合適、效益的收益以及費用的分攤是否公平？	1) 相關人員的意見 2) PDM、事前評價調查的資訊	訪談 PDM、查閱事前評價調查資料

		(2)日本是否在技術上具有領先性	相關人員的意見	訪談 工作進度報告書
		(3)與計畫關係的環境條件(政策、經濟、社會等)是否發生了變化?	相關人員的意見	同上
2. 效益 (預測) 通過實施計畫可以發現什麼樣的可以期待的效益?	2.1 計畫目標的實現程度	根據當前結果的產出情況, 計畫目標有無實現的可能?	計畫目標與結果的產出情況	查閱資料 訪談
	2.2 結果的促進程度	計畫的結果對實現計畫目標起著促進作用?	PDM、相關人員的意見	查閱資料 訪談
	2.3 外部條件對結果產出到實現計畫目標的過程的影響	1) 外部條件是否具備, 是否具備的可能性? 2) 有無其他外部條件?	相關人員的意見	查閱PDM 訪談
	2.4 對有效性產生影響的其他因素	妨礙或促進計畫目標實現的因素是什麼?	妨礙、促進因素的案例	訪談
3 效能	3.1 結果的實現情況	1) 結果的產出的進度是否與計畫相符? 計畫結束前是否能實現(產出)? 不僅對完成程度進行量的分析, 還要進行質的分析, 當兩者有差異時也嘗試這種分析。 2) 為實現結果的產出所發展的活動內容是否相符?	1) 結果的產出情況 2) 活動及投入情況	工作報告、相關資料 訪談
	3.2 外部條件對結果產出的影響	1) 外部條件是否具備, 是否具備的可能性? 2) 有無其他外部條件?	相關人員的意見	訪談

	3.3為實現結果的產出所投入的時機、數量、質量的適當性	<p>(1) 中方投入是否適當</p> <p>1) 配備CP (時機、時間、人數、領域、水平)</p> <p>2) 土地、設施 (時機、數量、質量、管理、使用情形)</p> <p>3) 預算措施 (時機、數量、管理、使用情形)</p>	<p>1) 投入實際情況</p> <p>2) 相關人員的意見</p>	<p>工作報告、相關資料</p> <p>對C/P及專家的訪談</p>
		<p>(2) 日方投入是否適當</p> <p>1) 長期專家 (時機、時間、人數、領域、水平)</p> <p>2) 短期專家 (時機、時間、人數、領域、水平)</p> <p>3) 赴日進修 (時機、時間、人數、領域、內容、水平、利用情況)</p> <p>4) 設備 (時機、數量、品種、規格、設備管理、使用情況)</p> <p>5) 現地業務費 (時機、數量、管理、使用情況)</p>	<p>1) 投入實際情況</p> <p>2) 相關人員的意見</p>	<p>工作報告、相關資料</p> <p>對C/P及專家的訪談</p>
	3.4影響效能的其他因素	<p>有無促進或者妨礙效能性的因素? 如果有的話是指什麼?</p>	<p>妨礙、促進因素的案例</p>	<p>對C/P及專家的訪談</p>

4. 影響 (預測) 通過實施計畫產生了哪些波及性效益?	4.1 對實現總體目標方面產生的影響：計畫結束3年之後。實現總體目標 (預想的正面影響) 的可能性	(1) 有無外部條件的影響 (各計畫目標到總體目標地實現過程) 1) 外部條件是否合適、具備的可能性? 2) 有無其他外部條件?	1) PDM中所記載的外部條件 2) 相關人員的意見	對C/P的訪談 查閱PDM
		(2) 是否有妨礙總體目標的因素?	相關人員的意見	對C/P的訪談
	4.2 其他波及效益	通過實施計畫，是否產生了預想外的一些正面或者負面的影響 (含波及效益)? (對政府、其他援助組織、其他NGO組織、受益者、C/P、受益者之外的居民等，有無波及效益)	相關案例 (像其他地區進行的推廣活動、當地居民的生活變化等)	對C/P及專家的訪談
5. 永續性 (預測)	5.1 制度層面	(1) <政策支持> 目前的中國大陸政府及大連市的發展政策與計畫，今後能夠持續下去嗎?	向有關人員徵求中國大陸發展政策、計畫的前景方面的看法	同上
	5.2 組織機構層面	(1) <計畫結束後的狀況> 是否已經制定了JICA援助計畫結束後的發展方針和策略? (有無制定方針和策略的打算)	相關人員的意見	同上

		(2) <人員配備> 計畫結束後，是否能夠配備相應C/P人才，以確保提升計畫效益所開展的活動	相關人員的意見	同上
		(3) <營運管理能力> 在大連市科學技術局以及大連交通大學的支持下，中心是否具備了獨立營運管理的能力?(合作結束前的預測)	相關人員的意見	同上
		(4) <與相關部門的合作> 1)與相關部門之間的合作充分嗎? 2)計畫結束後合作關係還能夠持續嗎?	1)相關情況 2)相關人員的意見	同上
		(5) <CP自主意識的作用> 是否能夠保證在中心的營運過程的自主意識(在地化)?	相關人員的意見	同上
	5.3財政層面	1)中心發展改善工作方面所需要的財政支持是否能夠確保? 2)計畫結束後是否能夠確保?	1)預算狀況、相關人員的意見 2) 相關人員的意見	查閱中心財務資料 訪談

	5.4技術層面	(1) <CP的技術能力> 1)計畫結束前,CP是否能夠具備針對相關活動,獨立地制定與實施計畫的能力 2)計畫結束前有待提高的問題是什麼	相關人員的意見	工作報告、相關資料 對C/P及專家的訪談
		(2) <培訓、轉移的技術的應用的可能性> 1)通過實施計畫,中心所獲得的高質量培訓計畫的制定能力、實施能力,是否能得到持續性的發揮? 3)所傳授的技術是否能夠在中心得到推廣和傳承?	1)2)均需相關情況向相關人員詢問有關實際情況與今後的發展問題	同上
		(3)提供器材的維護管理 1)對口人員(CP)是否對設備儀器的維護管理能力?是否已經建立維護管理體制? 2)備品備件的購買及維修是否能夠本地解決?所需的經費是否能夠保證?		
	5.5社會與文化層面、環境層面	是否在社會與文化層面、環境層面發展性的問題?	相關案例	對C/P及專家的訪談
	5.6妨礙因素	妨礙永續性的因素	相關案例	對C/P及專家的訪談

附錄四：針對期中、期末審查意見與委託單位需求 之回覆

(一)期中審查部分：

審查意見與委託單位需求	研究團隊回覆
本案研究方向包括「計畫管理」及「經驗反饋」二大主題，目前內容較著重於計畫管理面向，請補強經驗反饋部分之內容，例如：JICA如何將習得經驗(lesson learned)反饋至未來之計畫規劃設計。	本研究增加了有關JICA研究所相關的討論。(頁30)
請續說明JICA邏輯框架係透過何種程序和步驟，得以將輸入(input)轉化為產出(output)、結果(outcome)及影響(impact)。	本研究加入有關工作分解結構的問題分析工具的討論。(頁54)
請加強說明各國際援助機受計畫管理、經驗反饋機制共通之概念與程序，並強化實際資料及文獻之蒐集。	本研究增補了DFID的相關資料，簡單介紹其PCM的流程。(頁6)
對所選案例應有深入的分析，並請詳盡蒐集計畫文件等資料，各案例所得資料倘有關漏，仍應互為比對，做出完整結論。	已遵照指示。
請深入釐清JICA為何選定以計畫金額2億日圓作為簡化計畫管理程序之標準，又該作法係經審慎討論決定？抑或有其他立論作為依據？並請留意案例之金額及程序是否影響本案分析完整性。	經進一步洽詢日本援助專家，專家表示，2億日圓無特別的法源根據，是考慮成本效益後在JICA內部廣被接受的經驗法則。2億日圓以下的案件僅省去事後評價，本研究分析的完整性不受影響。
特定計畫金額選擇性進行計畫管理之作法	同上。
請敘明JICA計畫形成之方法論及各項步驟、工作為何，並分析監控(monitring)與評核(evaluation)間之相互關聯。	本研究已增補JICA在階段P更細部的操作程序。(頁32)至於監控與評核之間的關係，已在附註內討論。(頁34)
請查明JICA網站及年報所列之近年援助規模及新興計畫數量。	經直接查詢OECD/DAC資料庫，確認JICA年報的數字為net disbursement而非gross disbursement的數字，而2011年的預算也列入報告。(頁27)
請提供已整理之JICA計畫經驗彙整表。	請見附件。
請進一步說明評分制度之方法論，俾利瞭解其標準及原則，另JICA對於事後評價得出之C、D類計畫有無進行後續檢討及經驗回饋？	已根據指示增補的各分項的評分標準，關於C、D類計畫，日本援助專家表示，後續因應的措施不多。
計畫邏輯框架因線性因果關係而缺乏思考彈性之局限應如何補強？	本研究簡單介紹網狀因果關係的討論模式。(頁22)
請增補研究架構及全份報告因檔案編輯過程	已遵照辦理。

佚失之圖表內容，並更正 European Commission為「歐盟執委會」。	
請確認「事後監控」(ex-post monitoring)實務上如何進行。	請見第四章第二節 JICA 的第二個案例。(頁 68-69)
請於本研究報告後段整理列出重要之專業語彙及其解釋。	已遵照辦理，列於第一章後段。(頁 9-10)
請續確認 JICA 除「PDCA」外，有無運用其他程序補強計畫管理。	研究團隊增加了作業手冊與準則等文件對於援助計畫品質之重要性的討論。(頁 56)
請續詳述本案選取 JICA 進行研究之理由，並請刪除有關韓國國際協力團之相關內容。	已遵照辦理。
請廠商提供訪談期間蒐集之作業手冊及相關業務文件。	請見附件。
文獻分析部分除整理、歸納實務性資料外，建議亦多加參酌相關主題之期刊論文。	本研究所關心的課題十分實務性，相關期刊論文不多，但仍增加 Scheyvens(2005)一文。
請續補充不同類型指標之選定原則及其差異。	本研究有分別針對技術援助類型與日圓借款類型援助計畫進行討論。(頁 55)

(二)期末審查部分：

赴 JICA 期間之訪談內容請做成摘要紀錄，並請提供後續擬洽本會相關處室進行之訪談規劃及問題大綱。	赴日訪談內容請見附錄一。
第 9 至第 10 頁之專有名詞釋義可參照本會近日討論之專業語彙中譯進行調整，並增補缺漏之原文。	已遵照辦理。
第二章第三節末有關計畫邏輯架構之線性因果關係缺乏彈性之評價過於片面，且缺乏相關論證作為立論依據，請加以修正。	已適當修正。
請續於第四章第二節中補述薩爾瓦多案之操作指標(operation indicators)與效果指標(effect indicators)。	已遵照辦理。
第五章第一節及第二節之部分內容及表述方式無法完整具體呈現本會計畫實際推動情形，請續與需求單位確認後據以修正。	原即引用國合會內部資料，惟已再根據需求單位提供之資料進行增修與刪除。
本會計畫循環有其明確步驟及流程且亦有參與委辦計畫之評估工作，爰請修正第五章第三節所列之前二項建議內容。	已適當修正。
建議第五章第四節末段有關外交關係存續與可責性之相關文字可調整為：「在配合我國	已遵照辦理。

外交政策之前提下，兼顧可責性與援助有效性」。	
請另就共同執行、互相負責、在地化等原則，補充討論計畫應如何設定績效指標。	已遵照辦理。
內文格式部分： (一)內文前後段之間距請設為0列，另目錄、頁尾註腳、圖表、附錄之字型仍請一併調整為標楷體。 (二)參考文獻之段落編排。	均已修正。
專業語彙部分： (一)請統一「受援國」及「夥伴國家」之指稱。 (二)建議將「操作手冊」改稱為「作業手冊」、「指南」改稱為「準則」。 (三)請確認計畫「影響」、「成果」、「產出」之英文單複數妥適性。 (四)請統一「REESI」五原則之中文譯法。 (五)請留意「計畫」與「規劃」之差異。 (六)請修正本會各單位之正確名稱。	均已修正。

(三)期末報告第一次改正審查部分：

部分圖表印刷後已模糊不清(例如圖1-1、3-5)，請改善。	已重繪圖表。
有關第3頁註釋2、3，僅針對巴黎宣言之「在地化」與「互相負責」作出解釋，請統一針對其他三項準則進一步說明，並說明註釋出處。	已適當修正。
建議使用專業語彙時請附上原文(例如第4頁之所獲經驗建議加註lessons learned)。	已適當修正。
請敘明本文對本會所提出建議中有關「明確之指導方針」、「計畫管理流程」與「評核指標」分別為何者。	已適當修正。
第6頁圖1-1指出「綜合比較」包含「援助計畫管理機制之一般原則及主要名詞」、「他國援助計畫管理機制」及「國合會援助計畫管理機制」惟第五章僅針對本會與JICA進行比較，請進一步說明調整。	已適當修正。
請進一步說明文中提及各項數據來源，例如第8頁「在2000年以前，日本之援外機構每年獲得超過百億美元的預算分配...」。	已適當修正。
第9頁專有名詞釋義之內容主要來自本會專業語彙，其他用語請說明來源，並請說明選擇此16項專有名詞釋義之標準何在。另因服務建議書中第一項內容為「成果導向計畫管理機制之內涵及主要名詞釋義」，請說明除本會專業語彙釋義外，研究單	已適當修正。

位所研究之其他範圍為何。	
第11頁提及RBM之定義，與第10頁之專有名詞釋義不同，請說明或調整。	已遵照辦理。
第12頁Accountability譯為「可責性」，本會中文釋義之「責信」，請調整或敘明理由。	已適當修正。
第12頁中有關OECD/DAC針對結果、產出、成果與影響定義中有關「活動」一詞之原文係為「(development) intervention」，與其定義之Activity有別，建議加註原文。	已適當修正。
第12頁成果：指活動...，或「已」實現...，錯字請更正。	已更正。
第14頁有關OECD/DAC所建議之「評核標準」建議可參酌「DAC Criteria for Evaluating Development Assistance」(http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html)做調整。	已適當修正。
第15頁有關效能之說明，由於是OECD/DAC所建議之「評核標準」，倘於最後說明部分發展機構之衡量方式時，建議直接舉出實例，或以附註方式說明，避免模糊本段有關「評核標準」之說明。	已適當修正。
接續前點，本段落最後... 實際投入數量相互比較有誤，請更正。	已更正。
第19頁提及logframe包含五項主要元素：投入、活動、產出、提案及目標，惟下文與圖2-3皆未使用提案與目標，請說明或調整。	已適當修正。
有關logframe簡介部分，雖王俊傑、蘇怡文、許哲維(2009)有另文研究過，但仍請敘明分別由OECD、ADB或其他機構引用之部分，以顯本文之周延性。	已適當修正。
第23頁最末提及日本對外的雙邊援助專由新JICA執行，而第四章之薩爾瓦多案與IDB進行合作，非單純之雙邊援助，請進一步說明新JICA在多邊合作上之角色。	已分別說明多邊援助、雙邊援助所涵蓋的範圍。與JICA之角色。
第27頁註14之(net disbursement)拼字有誤，請更正。	已更正。
第27頁提及JICA2011年技術合作預算為694.27億日圓(2010年為708.11億)，請說明為何與2010年(1688億，26頁引用)及2009年(1760億)之實際支出差距懸殊，是否兩者計算方式不同？	的確不同，已於報告中補充說明。
鑒於「國際合作發展法」第13條：「主管機關或其他政府機關(構)辦理國際合作發展事務，應進行規劃、評估、執行監督及績效考核...。」敘明辦理國際合作發展事務應於事前進行規劃評估，執行後進行監督及績效考核，考量JICA於事前評估及事後評核使用「Ex ante evaluation」與「Ex post evaluation」，請研議是否酌用「事前評估」與「事後評核」或日文「事前評價」與「事後評價」，並加註英文以避免混淆。	已改採「事前評價」與「事後評價」。
請進一步說明圖3-5提及之評估(appraisal)與Ex ante evaluation之別。	已適當修正。

請進一步說明第34頁「雖然由國外事務所執行計畫，但最後對個別援助計畫負責成敗的還是JICA東京本部的各事業部」之原因，並說明其與「由東京本部派遣調查團」之直接關聯何在。	已適當修正。
請說明第34頁附註23之資料來源。	已適當修正。
第39頁第二行「在階段P與階段C所需進行的各項評核，主要由援助計畫執行單位負責…，階段C的事後評價與事後監控，則由JICA本部的評價部委託給JICA外部的顧問公司進行。」請確認「階段P、D及C」之評核權責。	已適當修正。
第39頁圖3-6之文字說明如事後評估、計畫組評估等，請相應調整。	已遵照辦理。
根據第49頁，JICA將OECD/DAC的五項評核標準調整為四項，請說明第四章之計畫實例何以仍採用五項評核標準。	已分別就兩個案例以附註說明為何未採用評分表。
第53頁首行之「表2-3」應為「圖2-3」請確認或調整。另本段之文字，請依據第十六點相應調整。	已遵照辦理。
第53頁提及有關「影響」之評核指標，經查附註39所提之內容，似在闡述「Outcome indicators」，請進一步確認或說明。	的確為「Outcome indicators」，已適當修正相關內容。
請進一步闡述第55頁第二段提及之「操作指標(operation indicators)與效果指標(effect indicators)」與logframe間之關係(參照JICA2010a)。	已遵照辦理。
第59頁第三行…援助大型專案合而成…，請調整用字。	已遵照辦理。
第73頁第一節，鑒於闡述主體為本會現況，請以本會之計畫循環為主體描述，後於分析時再歸納比較，請勿以JICA之制度為主體論述本會之現況(本會並未使用事前評估、期中監控、期末評核與事後評核分類，請調整)。另請依據本會專業語彙調整相關用語(例如適用於JICA之期末評核，本會稱之為completion, 結案)，本節之闡述似與本會計畫循環有所出入，請進一步確認調整。	已遵照辦理。
第五章第一節論述之四項業務係為本會處室之別，請於標題處敘明完整之處室名稱，以避免造成業務內容之誤解(例如人道援助處之業務不僅限於人道援助)。或研議參照JICA之分類法，以本會之業務範圍分類(可參照本會設置條例及捐助章程)。	已遵照辦理。
參照表3-1與表5-1，兩者明顯採用標準不同，表3-1已計畫為主體，表5-1卻以處室為切割，請調整。	基於表5-1未提供新資訊的原因，已刪除表5-1。
第79頁有關本會計畫循環論述之部分，本會已提供給研究團隊本會計畫循環之書面資訊，上面已清楚載明各階段責任分際，與文中所撰有所出入，請調整。	已遵照辦理。
第79頁末，「在階段D，國合會與JICA的處理方式亦略有不同」，請敘明不同處。	筆誤，已適當修正。

<p>第81頁第三段末「JICA可迅速由期中檢視的評核結果，與夥伴國家協商，重新調整援助計畫的內容（見第四章第一節）。但是這樣的調整過程，不易單純從國合會的管理作業程序看出」，請參照本會計畫循環流程圖調整。</p>	<p>已適當修正。</p>
<p>有關第五章第三節，建議以「國合會」為建議主體，避免直接點名處室。</p>	<p>已遵照辦理。</p>
<p>第82頁第三段末「最後，從計畫管理程序或計畫循環流程圖來看，國合會似乎未明確要求在事前評估的階段就要求工作人員參考過去案例」，請仔細閱讀本會計畫循環流程圖後調整。</p>	<p>已適當修正。</p>
<p>有關第五章第三節之二之3，本會事後評核任務請副秘書長參與有其象徵性意義，似與本段主題無關。</p>	<p>已刪去相關文字。</p>
<p>有關第五章第三節之四之2，本會之計畫循環流程圖以為共同之流程，共同之原則，建議刪除該點。</p>	<p>已刪去相關文字。</p>
<p>有關第五章第三節之四之3，本會非以評核結果做為人員獎懲的唯一依據，請調整。</p>	<p>已刪去相關文字。</p>
<p>參考文獻部分，鑒於「國家科技評估中心」並非我國單位，建議加註為「中國之國家科技評估中心」。</p>	<p>已遵照辦理。</p>