



4

組織變革

前言

聯合國於2000年9月在紐約召開之「千禧年高峰會議」，計有189國簽署通過聯合國千禧年宣言（Millennium Declaration），針對當前人類社會所面臨且亟需解決的重要議題，呼籲國際社會予以正視，並透過世界各國的通力合作，期望在2015年前，達成千禧年宣言所揭櫫八大目標項下的18項具體目標。

時值2010年，回顧聯合國千禧年發展目標（Millennium Development Goals, MDGs）之第八項目標「全球合作促進發展」，其旨在呼籲國際上藉由雙邊與多邊合作方式，提供以技術與資金協助為主之政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）項目，共同協力以促進全球合作發展，進而協助開發中國家降低貧窮，發展經濟。目前，世界先進國家為達成上述聯合國千禧年之第八項目標，紛紛在其對外提供之政府開發援助的政策上，進行調整；其中，表現積極的國家包括北歐國家、瑞士、德國、荷蘭，日本及澳洲等國。

換言之，全球合作促進發展的另一趨勢，即是國際援助的理論架構，已逐漸由「援助國理論」，轉變為「受援國理論」，並統合兼顧政治、經濟、社會及環保等發展策略。亦即一方面以受援國的需

求為導向，促使受援國認同其發展計畫的自主性；另一方面，援助國須尊重受援國政府的主導性，受援國亦須為其本身的經濟發展負起責任，以建構「援助國」與「受援國」間，發展合作的夥伴關係（自此亦以「夥伴國」一詞，突顯此關係之演進）。

回顧我國的國際援助史，從50年前以美援為主的「受援國」，到60年代開始，

成為可以協助友邦發展的「援助國」，一路走來，歷經艱辛開拓的1970年代，到1980~1989年的深耕時期，直到1996年國合會成立、正式邁向國際合作的創新時代。面對不同階段，國合會皆本於順應世界潮流、善盡國際社會責任的精神，以多元化的發展合作計畫，協助友好邦交國，朝向共同的發展目標前進。近年來，在全球化浪潮的影響下，我國的援外工作進





程，已發展至亟須與國際接軌的必要階段，另一方面國合會深切體察國內民主政治發展，政府或相關部門皆須回應民意監督「計畫合理化、預算透明化」之要求，深知唯有「跟上時代的腳步」進行組織變革，才是永續經營的利基。

基此，2010年對我援外工作的發展歷程而言，已然正式邁入變革的年代。而展開變革的國合會，在2010年各項循序漸進的改革工作，從初期的工作流程盤點、將業務去蕪存菁，使工作精確具效率的「強化業務管理」，到第二階段因應組織發展瓶頸而展開的「組織架構調整」，以及總部內部、乃至於外團人員接續進行中的績效與目標管理等，相互配合持續推動。藉由會內外人員能力建構的進程，期使國合會除成為我國專責援外業務之「執行機構」外，亦真正具備協助政府作決策之幕僚功能，以承接國家發展援助工作之重任。

定位

定位國合會為一個能夠面對挑戰、解決問題的專業團隊

國合會為我國從事援外事務的專業執行機構，1996年7月1日設立時，即依憲法第141條「敦睦邦交及促進國際合作」之精神，於設置宗旨中載明「本基金會以加強國際合作，增進對外關係，並促進經濟發展、社會進步及人類福祉為目的」。為實現此一願景，本會以與合作夥伴共享「進步、發展、關懷」（progress, development, humanity）為核心理念，並以「降低貧窮」做為各項國際發展合作之首要業務目標，應用臺灣發展優勢及經濟成長經驗，推動各項發展援助業務。

政府於2009年公布之《援外政策白皮書》中確立「進步夥伴、永續發展」援外政策主軸，並呼應「巴黎援助有效宣言」中對於有效援助之執行原則，以確保援外工作「目的正當」、「程序合法」且「執行有效」。2010年6月15日，總統令頒布「國際合作發展法」，更明確界定國際合作發展事務之內涵、目標以及作業原則，同時規範國際合作發展事務之執行，應本

乎專業規劃與資訊透明。而此法之通過，也為國合會在日後與其他政府機構洽接國際合作事務時更具法律的正當性，過去國合會在國際發展合作所累積的經驗以及專業更能與其他部門相輔相成。

我國明確的整體援外方向與政策，督促本會進行機構及人員之強化與轉型，並積極掌握援助主流及適時調整發展合作之模式。本年度初始，本會陸續提出觀念及做法之改革，期活化組織及精進業務，以達到配合政府有效推動援外發展工作之目標。

除了主動發掘夥伴國的發展問題與真正需求，以專業見解主導援助計畫之走向，並提出可行計畫。援外工作將打破「數字迷思」，以4至6年中長期計畫，取代短線模式，避免計畫過多、虛耗機構能量，並以計畫經濟規模與縱深度為要，以成果為導向，進行務實管理，俾能發揮實質影響力。另與外交部建立緊密的合作機制，促使外交部及駐館，於規劃與受援國的雙邊合作計畫時，將本會之資源與計畫，一併納入考量。

由於組織定位與功能上，本會自我期許除為「執行機構」外，尚須具備協助政府做決策之技術專業能力，爰需不斷強化組織效率並提升業務能力，以專業表現獲得更多政府之委辦案件、合作夥伴之信任以及國際機構之合作資源。

為活化本會組織並精進業務，本年度循序提出會務興革觀念與作法，透過策略創新、組織調整以及人才強化等三面向，務本紮實地將本會打造成一個能夠面對挑戰、解決問題的專業團隊。

調整

調整組織架構以及流程、 建立一個足以發揮最大援助 效益的機構

本會設立即將屆滿15年，歷經人事時空與國內外環境的更迭，部分處室所承辦業務與功能職掌不盡相符，實需調整陣容，以活化組織並回歸發展援助之核心領域，而業務改革與提升人員的專業能力，更是首要任務。爰此，整頓的首要目標是要往「一個更有效率的組織」邁進。為了強化組織效率，首先進行組織架構調整，且經2010年7月2日召開的第54次董事會議中通過，並報請外交部核備後，「5處7室14組」的組織新架構，已順利於7月12日起正式運作。

至此，配合組織調整後，在制度流程、人事、資金管理、公關宣傳等各方面的各項變革，也陸續展開。

著手相關法規制度之修訂 貫徹「程序合法」原則

配合組織及業務的調整，會內相關規章制度亦著手修訂。本年度共計完成修訂本會「組織規程」、「辦事細則」、「人事管理規程」及「資金管理要點」等31項規章。

此外，為因應《國合法》及《財團法人國際合作發展基金會設置條例部分條文修正案》頒布施行，有關本會「投資處理辦法」、「貸款處理辦法」、「技術合作處理辦法」、「捐款及贈與處理辦法」等法令之修正建議，亦陸續提報董事會通過後，函請外交部呈行政院核定，以貫徹援

外工作「程序要合法」之政策原則。

人員輪動與能力提升 加強教育訓練

為鼓勵駐外技術人員返會服務，以借重渠等之實務經驗，並提供會內同仁赴駐地實地管理計畫之誘因，已完成修訂國內外人員輪調作業要點，及派駐國外人員薪津標準、加給及補助相關辦法。隨組織架構及功能調整後，本會本年度已擇優調返3位駐外技術團團長及1名技師擔任本會主管職務，並選派本會2名組長及1名資深專家擔任駐外技術團團長，促進內外部人員輪調及經驗交流。



有鑒於人才培訓亦是不可忽視的工作，本會人員應具備技術合作、經濟財務等不同層面之專業，因此，加強人員之教育訓練至為重要，同仁亦可透過個人發展計畫，將個人職涯規劃、自身之工作目標，以及本會核心之援助策略相互結合串聯。

資金管理業務獨立運作 調整短期投資作法

自組織調整正式運作以降，本會基金管理及資產配置業務，已切割由「財務室」統籌辦理，期使援外金融業務回歸專業，專責執行投融資計畫等有償援助業務。而在本會整體資產配置策略方面，在確保基金安全與穩健保守原則下，本會業已完成調整股票短

期投資及未貸放資金決策機制之規劃方案，未來倘董事會同意該規劃方案，本會即可朝此規畫方案進行資金配置與投資，以避免本會在援外角色及功能上之混淆。

務實推動公關宣傳 樹立本會專業形象

本會組織改組後，各項對外宣傳與公關聯繫事宜，另設「公共關係室」負責，俾利強化本會與外界溝通之品質與能量。為詳實呈現組織調整後之會務方向與業務內涵，自2010年7月起，已陸續推動文宣平台之改版計畫，包括全球中英文網站、中外文業務簡介影片及其他文宣出版品等，透過紮實之中介平台，樹立專業形象，並提升本會能見度。



落實

著重援助效益 落實計畫 導向之工作模式 強調計 畫程序以及資源整合

過去本會未能在計畫執行地點設置專案負責人，僅由技術團或當地執行機構代勞，計畫自簽約執行進入執行階段後，亦鮮少赴實地監督並檢驗計畫執行是否與當初設計脫鉤、或當初設計已不符當地人民所需，受援單位亦未能在計畫執行過程中，建構自立之能力。囿於援助資源之有限，任何援助合作計畫，必須以「計畫模式化」予以評估、規劃、執行，以及事後考評等，按步就班、逐級推動。

在本會積極推動下，要求援助計畫應訂定明確之計畫期程、分年目標及移轉標的，以落實計畫循環（project cycle）之程序，並建立成果導向之架構及量化指標。現行以「團」為單位之運作模式，將調整為以「計畫」運作，原以「團」名對外，未來將逐步改以「計畫」名對外。

技術援外模式變革 以強調在地化及國際接軌

技術合作計畫將加強駐在國知識能力（know-how）的提升，完成夥伴國專業

人員之能力建構，執行過程由援助國依雙方議定之計畫書所示，負責監督、技術輸出與經費撥款，夥伴國執行部會負責計畫推動，計畫執行階段納入夥伴國部會之參與，依據計畫期程將管理工作移交夥伴國專業人員繼續執行，此為當今國際主要援助國家之技術合作模式，也就是尊重夥伴國主導權的思維模式。

過去，為求計畫速效，致原應由雙方合作之計畫漸變成我方主控之計畫，原合作計畫變成我方的計畫，造成主客異位之扭曲現象，我方人員取代了當地合作人員在計畫執行期間所需負擔之工作。此後，應回歸在地化營運之思考邏輯，協助當地人員充分學習計畫經營與制度面之能力建構，完成合作單位承接計畫之最終移轉目的。

為了落實計畫導向並完成計畫轉移，在進行計畫協議擬定時，即依據計畫導向方式，訂定明確之分年目標及分年移轉標的，已完成之項目即應逐年移轉予夥伴國自行營運，我方人員僅從旁協助指導，擔任顧問或諮詢之角色。此外，應落實檢視分年目標之達成率，並進行滾動式目標管理，確保夥伴國之配合單位具備完全自主營運之技術能力與財務準備，並依據實際運作情況，進行計畫執行項目分年移轉，避免進行至最後一年才全部移轉的規劃，造成計畫的無法順利移轉，以及資源使用與配置的無效率，最後甚至造成可能圖利當地廠商或自己人的疑慮。為使我援外效

益能於國際上彰顯，計畫必須依據計畫導向按期完成移轉，爰可將資源之使用配置及整合導入合法及合理的運作機制，將可擴大我技術援外的整體效益。

和平演變 雙軌並行 循序推動 計畫經理及專業人員制

在本會規劃下，計畫經理需具備專案管理職能，未來之計畫經理更將施以訓練，使其具備管理、溝通、協調之能力，由計畫經理負責駐地計畫監督、管理與技術轉移，駐地合作人員負責計畫執行。另因應計畫執行階段，派遣技術專家依據計畫實際需求，採短期或中期之專業支援，不再採取因人設事之長期駐點方式辦理。

此項計畫經理制的推行，將視駐團計畫數量及計畫性質等逐步推行。2010年起全新啟動的新計畫，優先使用新制，例如今年度帛琉新增的畜牧及水產計畫，以及其他性質特殊的計畫如資通訊ICT計畫等，亦將由計畫經理人直接向本會負責計畫的進度。

整合有限資源 發揮最大效益

我方對駐在國之合作計畫，除技術指導的層面外，未來將積極整合投融资工具之資源，以發揮計畫之最大效益。為主動發掘駐在國實際問題及需求，2010年本會已陸續派員赴合作國，如貝里斯、瓜地馬拉、尼加拉瓜、印尼、諾魯等友邦，以駐

點方式研析技術團輔導之推廣戶及農民組織對貸款之需求，輔以微額貸款或小額投資計畫，協助當地農民取得生產資金進以活絡農事活動。針對貸款之需求，輔以微額貸款或小額投資計畫，協助當地農民取得生產資金，進而活絡農事活動。

能力建構

呼應國際援助效益主流 提升夥伴國參與計畫的能力

2005年國際社會針對援助效益所發布的巴黎宣言，對於援助國及夥伴國共同期盼以及互相要求的責任之一，在積極協助夥伴國提升發展的能力建構，包括由夥伴國規劃、管理、執行與達到成果的能力。

為了協助駐在國建構自身能力以順利承接發展援助計畫，本會進行各項專案人才培訓計畫，以達到提升當地人力素質之目標。此外，配合技術合作成功移轉以及「在地化」的做法，未來也將由駐外各團將駐在國提出之人力需求項目及人數報回，作為規劃駐在國計畫配合人員來華參訓項目之參考，將協助駐在國提升技術與計畫管理人員的能力納入國際教育訓練發展目標之一。

結語

臺灣在經濟發展的過程中，同步歷經了民主選舉的洗禮，我們的民主實踐能力普遍獲得世界先進國家肯定，民主制度下由國會代表人民監督行政機關，國合會在外交部指導下，從擬定詳實計畫書、編列預算、預算項目與費用支出符合，乃至於決算審查，都要依法行政。值此同時，一些友我的夥伴國家也正進行民主化歷程，

對於援助資源的效益也正面臨更嚴苛的審視、並要求更大的績效。面對此局勢的演進，國合會以及夥伴國家都必須調整因應，積極面對日益嚴格的民意監督與績效檢驗。綜此，我們了解唯有呼應前述國際援助潮流的發展主流，進行組織與業務變革，建立一個更有效率的組織架構，才能追上時代的巨輪永續發展，也才能做好萬全的準備面對未來更多更艱鉅的挑戰。

