



1

## 國際合作情勢演進

## 國際開發援助工作進程

國際間的政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）總額雖逐年增加，但因缺乏相互協調、未充分考量夥伴國的實際需求，加上許多政治因素干擾，以致於未能達成援助有效性的目的。

因此，國際援助社群針對援助策略與方法，展開一連串的變革，並呼籲國際社會有效且合理地配置資源，強化計畫管理，落實援助工作的有效性。

### 以成果導向為原則，夥伴國為主導

2000年9月，聯合國率先發表《千禧年宣言》，設定8項「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals, MDGs），並以2015年為期限，作為引導各主要援助機構有效投入資源的指標。經濟合作暨發展組織亦針對援助工作的有效性，自2003年起舉辦了4屆「援助成效高層論壇」。其中，在2005年發表的《巴黎宣言》中，正式提出5大援助行動準則、12項衡量指標，倡議援助工作須經妥善協調、適當分配投入資源，符合「成果導向」原則，並強調以夥伴國為主導。接續於2008年的《阿克拉行動議程》，則提出「可預測之發展行動」、「使用夥伴國之國家體

系」、「依夥伴國之國家發展目標運用援助資源」及「減少條件性援助」等4項重點，以進一步落實《巴黎宣言》。

### 新興援助類型崛起，強調提升援助有效性

近年來天然災害頻仍，石油與原物料價格飆漲，加上歐美各國金融危機引發全球性經濟衰退，世界主要援助強國面臨財務緊縮，紛紛調降政府開發援助預算。

這樣的現象除牽動全球勢力佈局，亦間接改變了傳統援助活動的型態：例如，投入援助工作的「夥伴關係」日益多元化，非同於傳統定義之新興援助者，如「南—南合作」國家、公民組織團體及私部門等出現，使得援助類型、管道日趨眾多。

有鑒於此，OECD透過2011年11月在韓國釜山舉行的「第四屆援助成效高層論壇」，協調來自不同管道之援助類型及援助工作之參與者，會議中除持續強調《巴黎宣言》的精神，肯定援助有效性準則，更強調未來援助發展工作，必須依據《巴黎宣言》之精神，提升援助有效性，以加速協助夥伴國建構自立的能力。



## 我國國際援助變革及本會變革進程

### 我國建立法制化、透明化及專業化之援外體制

為響應國際援助有效性的變革趨勢，我政府於2009年發表《援外政策白皮書》，提出「目的要正當、程序要合法、執行要有效」等3原則，並發表「進步夥伴、永續發展」為援外工作主軸，以建立成果導向的有效援助模式，提升援助計畫的執行效益，並落實《巴黎宣言》的5大準則。

《國際合作發展法》則於2010年6月公布施行，將我國國際合作發展事務之目標、原則、範圍、方式及合作對象明確予以法制化，使執行援助工作依法可循，並符合透明公開之程序。外交部接續於2011年12月訂定《國際合作發

展法》相關6子法<sup>1</sup>，進一步規範辦理各項國際合作發展事務之必要程序。

為確保本會執行援助工作符合公開、透明及責信原則，本會亦遵循行政院訂定的《政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點》及《政府捐助之財團法人績效評估作業原則》等規定，配合主管機關落實行政監督，並依據設立宗旨，訂定年度目標，進行年度績效評估。

此外，上述《國際合作發展法》6項子法中的〈國際合作發展事務規劃評估執行監督及績效考核辦法〉，亦明定援助計畫需依循計畫循環方法論執行各項工作，顯見本會業務方向、管理方式、營運績效以及對夥伴國家的實質援助成效等事項，須為主管機關、重要關係人及社會大眾負責。

<sup>1</sup> 包含〈國際合作發展事務技術協助及能力建構處理辦法〉、〈國際合作發展事務貸款與投資及保證處理辦法〉、〈國際合作發展事務捐款及實物贈與處理辦法〉、〈國際合作發展事務人員派遣處理辦法〉及〈國際合作發展事務規劃評估執行監督及績效考核辦法〉等6項子法。



## 突破國際困境，本會進行組織變革、創新管理

綜觀世界援助發展趨勢，援助者常會受其內政、會計制度或政治角力等因素干擾，無法明確指出援助工作的發展方向，因而缺乏中、長程規劃、透明度與可預測性，加上援助者間未能有效整合資源，援助者與夥伴國間缺少相互檢視計畫援助成果的系統等種種因素，使得落實《巴黎宣言》5項準則及12項指標的目標，面臨重大的挑戰。

為突破此一國際困境，本會自2010年起，循序展開各項變革工作，包括策略落實、組織調整、技術合作模式轉型，以及推動計畫在地化，運用夥伴國的國家管理體系，強化援助實質效益，貫徹計畫導向的工作模式，實踐計畫應有的程序並有效整合資源，以突破既有資源限制，創造本會援助工作的優勢與利基。

其中，本年本會明訂組織願景，接續擬訂《願景2022策略書》以確立中、長期工作方向。另為提升本會機構責信度，促進資訊透明度，及對外部利害關係人負責，則導入國際共通的「結果管理」(Results Management)制度，在組織層面，為建立「結果架構」(Results Framework)，包括擬定5大業務優先領域，規劃整合各種資訊工具、知識管理平台，建制共同績效衡量系統等；在工作計畫管理層面，除照計畫循環模式(詳見p.10說明)，採計畫經理制推動各項新計畫，亦尋求易於使

用的工具及管理系統，如本年推動的「計畫設計及監控架構」(DMF)(詳見p.12)、工作計畫管理系統計畫管理體系(PMS)，使本會計畫聚焦可實現和可衡量的結果。

另本會於2011年針對既有計畫，展開大規模檢視與盤點，結束結構不良的計畫，並照前述計畫循環模式，採計畫經理制推動各項新計畫，不再由我方派遣技術人員直接操作，改為雙方共同執行，我方計畫經理輔助，依循夥伴國既有法規體系，控管計畫進度與品質，逐步往產業永續發展之方向邁進。

綜而言之，本會將依循核心策略，集中資源於五項業務優先領域，以成果導向為方針，運用資通訊科技與知識管理，與日常工作計畫緊密連結，更藉績效衡量即時修正、調整工作計畫，以形成正向循環。

因應此變革趨勢，在能力配套上，本會除持續辦理「駐外計畫經理儲備訓練」，積極培育援外人力，亦於本年進行人力盤點，建立職能模式，落實本會有效評鑑個人績效、人員適用性及考核「差異化獎勵」，並修訂配套法規。

鑒於本會資源及規模有限，本會除將運用夥伴關係接續深化雙邊、多邊等不同援助模式，同時結合非政府組織及私部門的力量，快速複製、推廣計畫的成功經驗，以我國的發展經驗及知識推動援助工作，擴大計畫受益對象，追求更具社會公平及分配正義的包容性成長。

## 2012 本會變革重點1 計畫循環流程

此為本會參酌國際援外組織作法，並考量本會實際執行計畫之方法論後，所擬訂的業務計畫循環流程 (project cycle)，項目依序為「計畫界定」、「計畫準備」、「計畫評估」、「計畫核定」、「計畫執行」、「計畫結案」以及「計畫評核」等 (見圖1)。藉此，除可確保計畫內容更臻周延外，同時透過系統化思考及目標導向的過程，還能以較少但有效率的投入成本，發揮最大的計畫效益。

有關各項目執行內容說明如下：

### 1. 計畫界定 ( Identification )

- 書面審核與評估
- 界定任務(Identification Mission)
- 視需要邀請相關單位與外部專家討論計畫概念，後續並召開計畫概念審查會議

書面評估的目的，係針對計畫進行初步把關，故須從嚴審核，儘量以負面表列方式呈現，以確實篩選可行之計畫，再視實際需要進行界定任務。

如此，不僅可提高後續出差任務之效益，亦可避免過多考察任務帶來人力與經費耗損。

### 2. 計畫準備 ( Preparation )

- 進行計畫設計
- 事實調查任務(Fact-finding Mission)

### 3. 計畫評估 ( Appraisal )

- 評估任務(Appraisal Mission)

在計畫準備與評估階段，需持續與合作單位針對計畫內容進行討論與磋商。

其中，評估任務中需包含與對方洽談計畫細部執行方式、時程及法律文件內容，其返國報告並應納入雙方簽署之書面文件 (如Memorandum或Meeting Minutes等)。

### 4. 計畫核定 ( Approval )

- 提報董事會議
- 與合作單位進行協商
- 合約協商任務(Loan/TA Negotiation Mission)
- 完成相關法律文件簽署

計畫核定階段包含合約協商，本會計畫奉董事會核定後，若有法律文件 (如合約等) 待協商調整者，可透過各式電訊作業進行協商確認。

### 5. 計畫執行 ( Implementation )

- 進行採購作業
- 進度追蹤
- 監督/督導任務(Supervision Mission)

督導任務欲達成的目的如下：

- (1) 確保計畫是依照計畫內容、條件及時限順利進行，並預知計畫執行各階段中可能遭遇之問題及困難，以先行謀求對策使計畫順利進行。
- (2) 謀求解決執行過程中已發生或遭遇之問題。

圖 1 本會業務計畫循環流程圖



如有重大問題影響計畫執行而確知已無法解決以達成計畫原設目的時，應立即建議停止並終止執行。

(3) 藉由實地督導瞭解駐在國對我技術團之評價，並於督導工作中所獲得計畫執行期程之經驗及教訓，作為改進今後計畫設計及執行之借鏡。

#### 6. 計畫結案 (Completion)

- 計畫結案
- 結案任務 (Completion Mission)  
此任務由計畫執行單位辦理計畫結案。

#### 7. 計畫評核 (Post-evaluation)

- 事後評核任務 (Post-evaluation Mission)  
由受評核計畫執行單位以外之本會獨立部門辦理。

## 2012 本會變革重點2 計畫設計及監控架構

隨著近年來國際間，對於援助成效及機構責信度的重視，本會廣泛探究各援助機構之計畫管理實務，於本年導入「計畫設計及監控架構」(design and monitoring framework, DMF)，期藉此工具的落實，提升整體執行成效。

有關本會擬訂DMF的步驟，依據本會計畫循環流程，於計畫界定階段完成「計畫概念書」之際，需先針對計畫的核心問題與利害關係人的現況進行分析，選定合適的目標，再從各種可以達到目標的方案中，選擇最適的計畫主體架構。(見p.13表1左側流程)

當完成計畫界定後，接著填寫DMF(如表1)，以將計畫概念轉化為具體的文字。

由於DMF是工作計畫書的必要附件，呈現的是計畫的整體邏輯架構，也就是所謂的結果鏈(results chain，如圖2)。因此，依其強調的結果導向，在填寫DMF時，需從計畫的成果開始，思考計畫成果可以帶來什麼樣的影響，什麼樣的產出可以帶來預期的成果，最後則是應進行何種活動，投入什麼資源，才能達到那些產出(影響←成果→產出→活動→投入)，並檢查是否符合結果鏈(投入→活動→產出→成果→影響)的邏輯。

DMF各項目填寫內容說明如下：

### 1. 計畫成果

在計畫界定確認主要的問題後，第一步就是具體陳述計畫執行結束時預期實現的目標、將要解決的核心問題及

預期帶來的成效，此即為計畫成果，同時也是DMF最重要的一部分。

所謂「成果」，通常是受益者如何藉由計畫產出帶來的變化(通常是知識、態度跟行為的改變)。

### 2. 計畫影響

在確認計畫成果後，緊接著要陳述什麼樣的長期變化可以改善夥伴國家所遭遇的狀況，此即為計畫影響。

「影響」也稱為目的(goal)或者長期目標(longer-term objective)，係指本計畫為夥伴國家的生活水準帶來的長期變化，在計畫成功後會變成什麼樣的狀況，某些情況下甚至是國家層面的目標。計畫影響的範圍廣泛，有可能在完工後的某段時間(中長期)後始得以實現，並且受到計畫本身以外的其他因素所影響需要各環節的配合。

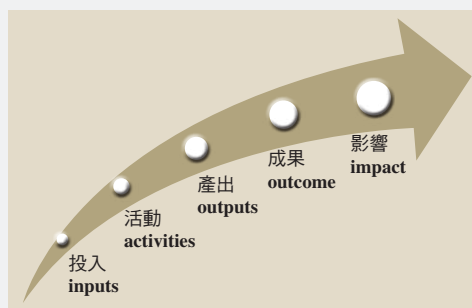
### 3. 計畫產出

確認計畫成果後，為了要達到該成果，本會必需提供某些有形物品及無形服務，此即為計畫產出。

### 4. 計畫活動及里程碑

在設定計畫產出後，為了達到目標，

圖2 結果鏈



設計	表 1 計畫設計及監控架構 (DMF)			
替代方案分析	設計概要	⑥ 標的 / 指標	⑦ 監控機制	⑧ 假設 / 風險
目標分析	② 影響			
利害關係人分析	① 成果			
問題分析	③ 產出			
	④ 活動及里程碑			⑤ 投入

需進行的各項工作就是計畫活動。此時，在DMF的表格中，僅列出活動的原則性清單，廣泛的說明日常操作的原則；但在細節的工作時程表 (work plan) 中，則進一步拆解各項步驟。

#### 5. 計畫投入

列出計畫活動後，彙整活動及產出所需的主要資源，就是計畫投入。投入包括諮詢服務、人員、土木工程、設備、材料和營運資金等，由本會、合作單位、外交部或駐外館處、其他合作機構和計畫受益者等提供。

#### 6. 計畫標的和指標

計畫標的和指標，包括對計畫預期結果的質化描述與量化規範。作為衡量績效的工具，它們指出判斷目標成功實現與否的方法。指標概述被衡量的物件，標的則確認相應的數量和時間，而計畫則須對是否達到指標之標的負完全責任。

#### 7. 計畫監控機制

在指標與標的設定完成後，本會需思考如何有效監控這些標的的進度，因此需要監控機制。監控機制必須說明從哪裡獲得有關每項指標情況的資

訊、誰來提供這些資訊、如何蒐集這些資訊 (例如透過田野調查)，以及如何進行資訊整理歸檔。

#### 8. 計畫假設與風險

在建立監控機制後，整個計畫應該已經有很完整的架構，但任何計畫皆受外部環境的影響，這些因素包括政治、社會、金融、環境、體制，甚至是氣候因素，它們就是計畫的假設與風險。假設是在達成DMF每一層的目標時必需面對的情況、事件或者行動的正面表述；風險則是可能對預期結果產生負面影響或者使之無法實現的情況、事件和行動的負面表述。

在完成假設與風險後，計畫的整體邏輯概念已經很完善了，接下來就要撰寫細部的工作時程表。就好像寫劇本一樣，工作時程表要一步一步拆解每項步驟，確保所有重要的工作均被規劃並且按時執行。

本會各項計畫透過以上DMF的設計規劃過程，希望能釐清在計畫循環各階段的常見問題，並藉由完善的計畫設計與通盤思考規劃出計畫後續執行及評核的一致性標準，以具體呈現計畫成效。