

1

達成援助工作的 課責性、有效性



援助工作的有效性



近50多年來，政府開發援助（ODA）總金額雖然呈現逐漸成長的趨勢，由1965年的58億美元，增加至2012年的1,263.84億美元，不過各援助者之間卻缺乏相互協調，也未充分考量夥伴國實際需求，及過多政治與外交因素等影響，促使援助效果不彰，多數開發中國家，尤其是非洲，仍未能擺脫貧窮命運。

援外趨勢：從依賴到自主

自1960年代起，計畫型援助（Projectized Aid）成為世界援助工作的主流，其援助特色包含：易衡量成效、外交性特強及援助國的掌控度高。但其最為人垢病之處，為全盤由援助國主導，往往外交利益凌駕於實質扶貧發展目的，導致開發中國家與援助發展機構之間產生共生、不可分割的相互依賴關係，也因而使得開發中國家過度仰仗援

助，往往計畫結束之後，便無法延續發展計畫效益。

到了1990年代，在一片要求援助有效性，及資源公平分配的聲浪中，國際社會開始反思這數十年來由援助國主導援外工作的優劣，因而發展出新的援助方法論，重點包括：援助計畫須符合夥伴國的國家體制、援助國須統籌援助行動，並使用一貫的計畫與預算架構。

因此，2000年，千禧年宣言設下清楚的八大目標及相應的衡量指標，約定在2015年以前，援助計畫應力求符合受援國所需，並加強提升援助效益。2005年，更進一步提出眾人所知的經濟合作暨發展組織（OECD）之《巴黎援助成效宣言》，期望建立共同規範，協調各援助者之間的援助工作，並藉以提高援助計畫的透明度及有效性。



本會每年都會參與國際組織的年會以及研討會，藉著各式交流掌握最新的國際潮流與計畫管理方法。（圖為亞洲開發銀行2013年年會會場）

建立以結果為導向的績效衡量系統

為回應公眾對援助發展機構責信度的要求，並呼應《巴黎宣言》所提倡的諧和性、成果導向及互相負責之精神，世界各主流國際開發援助組織開始導入「結果管理」，以提升援助成效與機構責信度，2005年「國際多邊開發銀行（MDB）結果管理工作小組」更首度引介「共同績效衡量系統」（Common Performance Assessment System, COMPAS），作為MDB共同針對各別組織的開發成果進行監控。

整體而言，結果管理制度（Results Management）的建立主旨為：有效控制內部流程，持續精進計畫品質，提高組織競爭力，進而評估組織是否有效達成使命及願景。而國際間主流MDB共同制定的結果架構（Results Framework），則透過4個平衡面向，提供具體可行的績效衡量標準與實際執行的準則，並對應不同的指標體系與組合，

演繹與轉化抽象的「策略」。此外，「千禧年宣言」及《巴黎宣言》等國際性宣言，同時透過設定目標、指標與標的，以持續追蹤績效表現，具體展現結果管理的精神。

計畫層級的評核制度

國際發展援助界致力於改進援助有效性，發展「結果導向管理」是這一努力的基石之一，在計畫層面，則由世界銀行為代表所沿用的「計畫循環」，持續作為國際間各開發援助機構從事開發計畫援引的流程及原則；此外，以美國援助發展總署為首，率先使用的「邏輯架構」（Logical Frameworks），主張遵循結果導向管理，並強調計畫的「預期」及「結果」間的因果關係，歷經國際發展援助界數十年來持續精進改良，則成為援助計畫於規劃與執行的有效主流工具，並被廣泛作為一個強大的設計和管理工具，目前世界各大開發援助機構、主要援助國、夥伴國與非政府組織皆已採納此方法，藉此協助從事發展工作的人員能建立明確目標、發展共識，並實施結果導向的發展介入行動。

在本會，此邏輯架構稱為「計畫設計與監測架構」（Design and Monitoring Framework, DMF），並結合、運用於計畫循環週期內的各階段，作為計畫設計、實施和評核之間的核心聯繫媒介，也是本會計畫績效管理體系的基礎。

至於計畫事後評核（Post Evaluation）是計畫循環的最後階段，係對已執行完畢的計畫進行系統性、客觀且科學的分析工作，評核的項目涵蓋：計畫之策略設定、設計與監控架構之有效性，並且對受評計畫對當地所造成的影響，或達成之成果進行合理的評價。

組織面變革的方向與做法

經歸納國際多邊開發銀行的結果架構，大致可分為「結果」(Results)與「績效」(Performance)兩個部分，本會參酌國際主流援助機構做法，建立一個可連貫各層級目標和工作計畫的完整結果架構，藉此衡量本會業務成果、營運成效及組織效能等，垂直整合組織願景、策略及個人目標，檢視組織流程、制度、學習與創新等核心能力，並藉績效評估與回饋系統，達到組織自我規範、自我管制功效，據以提升援助工作品質。

訂定績效指標，衡量實質效益

為彰顯本會績效衡量的實質效益，特別訂定「願景2022核心策略暨中期組織結果架構」績效指標，原則如下：

一、採「標竿學習」精神，師法國際合作發展領域內表現優異的標竿對象，參酌MDB的結果管理制度 (Results Management) 制定旨揭結果架構，以其績效水準作為本會努力的方向，將有助於有效控制流程、持續精進計畫品質、提高組織競爭力，進而評估本會是否能有效達成使命及願景。

二、務求成果導向，在投入型指標 (Input Indicator) 及產出型指標 (Output Indicator) 外，另納入成果型指標 (Outcome Indicator)，確保發展工作的永續性。

三、以「中期階段性目標」為原則，訂定一系列的指標組合，視階段性目標達成情況進行動態管理，即時檢視內、外環境的變動對本會具體目標及績效指標妥適性的影響，逐年修訂或新增指標，以推動組織往前邁進。

運用比較優勢，擬定兩大核心策略

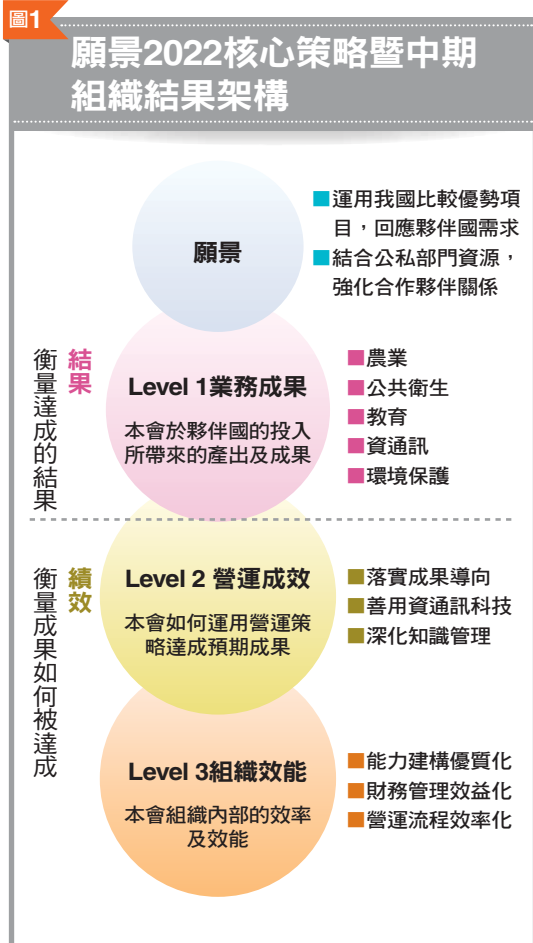
依循願景，本會運用我國比較優勢，聚焦援助工作的實質成果，並加強結合公、私部門資源，強化各種型態的合作夥伴關係，兩大核心策略分別為：

一、**運用我國比較優勢項目，回應夥伴國需求**：逐步將計畫資源集中於「農業」、「公共衛生」、「教育」、「資通訊」、「環境保護」等優先領域，並於2022年達到董事會核定的年度計畫總金額80%以上。

二、**結合公私部門資源，強化合作夥伴關係**：基於台灣經驗的成功元素，將合作國家的需求與發展情境，透過本會的介面管理，整合不同的專業，以槓桿原理求得成本上的最大效益，提高計畫的國際能見度。衡量指標為與國際組織、非政府組織或私部門合作計畫的金額，占董事會年度核定的計畫總金額15%以上。

三階層方案，落實成果導向

本會針對兩大核心策略及相應的績效指標訂定基線值及年度目標值，並由核心策略向下展開三階層的結果架構，作為本會績效衡量標準及執行準則。此結果架構依次連貫各層級目標和工作計畫，透過3階層衡量本會業務成果、營運成效及組織效能（見下頁圖1），垂直整合本會願景、策略及年度目標，並檢視組織流程、制度、學習與創新等核心能力，藉績效評估與回饋系統持續精進，達到自我規範、自我管制功效。



第一階：業務成果

為本會在夥伴國內的投入，以及其將帶來的產出及成果。本會已制定5大優先領域及其目標作為資源配置的方向，各領域內所訂定的行動方案則作為開發相應新興計畫的依據。因此，這個階層的5構面即為本會優先領域之成果，包括農業、公共衛生、教育、資通訊及環境保護。

第二階：營運成效

為本會營運的有效性，包含如何運用營運策略以達到本會預期的業務成果。因此，在願景及核心策略架構下，本會針對如何有效促進合作夥伴的永續發展，歸納3項關鍵因素：「成果導向：從計畫層面落實計畫管理

機制」、「應用資通訊科技，發揮支援決策綜效」，以及「透過知識管理建構援助工作知識社群，達到以知識支援計畫，以計畫創造知識的良性循環，作為推動國際合作發展事務的工作重點」。因此，這個階層的3構面即為本會落實願景的關鍵因素：包括落實成果導向、善用資通訊科技、深化知識管理。

第三階：組織效能

組織效能是指本會內部效率，透過檢視內部管理與行政流程是否全力提供業務所需以達成目標，例如人力資源、預算來源等，以了解「組織投入」與「預期的最終目標」之間的連結關係。此階層是參考平衡計分卡精神，分為「能力建構」、「財務管理」及「營運流程」等三面向。

其中「能力建構」是指本會於人力資源的開發、維持與活用，有助於使組織最終能因人力資源的妥適運用提升整體組織能力。「財務管理」則為本會基金的運用績效，包含財務規劃、預算執行率等，透過績效衡量系統的建置，確保本會財務妥適穩健。「營運流程」則包含計畫平均辦理時間、內部規章的健全性、資訊透明及有效溝通等，以提升流程效率。因此，這個階層的3構面即為：能力建構優質化、財務管理效益化及營運流程效率化。

本會依據《願景2022策略書》訂定總計18項具體目標及28項績效指標（包含核心策略的兩項績效指標），並訂定指標基線及102至104年間的年度目標值。本會將運用結果架構及相應的績效指標組合，每年檢視年度目標達成情形並提出績效報告，同時結合本會年度工作計畫及預算，掌握關鍵因素變化所造成的影響，及早反應並進行資源配置。

計畫面變革的方向與做法



國際開發援助之路的本質是有意義而艱辛的，開發援助計畫除需將有限資源做最有效的運用外，也需面對夥伴國基礎建設、治理能力以及人文因素等錯綜複雜的客觀條件，而計畫專業的要求與夥伴國環境的多樣性，在在考驗本會對計畫的設計與執行能力。

為呼應國際社會對援助成效與機構責任的重視，本會導入結果管理制度，並強調善用「計畫設計及監控架構」(Design and Monitoring Framework, DMF)，及依循「計畫循環」(Project Cycle) 進行開發援助工作，以確保所投入的資源確實對夥伴國造成有意義且有效率的正向改變，同時藉由客觀的評核研究方法，將評核結果與計畫所獲得的經驗回饋至未來新興計畫，累積本會組織記憶及經驗，作為業務創新的知識後盾。

計畫評核機制的發展與重要性

計畫事後評核是對結案的計畫進行系統

性、客觀且科學的分析，評核的項目涵蓋計畫的策略設定、設計與監控架構的有效性，且妥適評價計畫對當地所造成的影響或達致的成果。

而評核報告係針對援助機構、夥伴國的援助成效，經由客觀的績效評核標準與系統化的評核流程，找出計畫成功的路徑，協助本會了解計畫進行過程中所遭遇的問題，將所獲經驗 (Lessons Learned) 及典範實務 (Best Practices) 以書面的方式，回饋給各利害關係人。

為提升評核品質、促進意見溝通與協調工作，國際開發援助組織不斷朝建立共通的評核標準與原則而努力。此一趨勢以1976年世界銀行評核部門發表的「評核執行標準與程序」為濫觴，該文件制定了兩階段評核的機制且沿用至今。

1992年經濟合作暨發展組織之開發援助委員會 (Development Assistance



為學習國際組織的作法，本會派員參與由世界銀行與加拿大卡爾登大學合辦的訓練，將最新的國際評核制度納入本會《計畫評核手冊》編寫參考。

Committee, DAC) (以下簡稱OECD/DAC) 發表了「開發援助手冊：DAC有效援助準則」(Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid)，成為開發援助評核領域的重要里程碑之一，除了宣示評核之必要性、獨立與夥伴國之參與度等6大原則之外，該手冊對於評核之說明，也為現今通用的評核判據系統 (Evaluation Criteria) 提供了論述基礎。

隨著闡明與比較開發援助成果的需求浮現，各多邊開發銀行體認到，建立一套共通的評核方法、標準，並定義何謂典範實務有其必要，因此於1996年成立了評核合作集團 (Evaluation Cooperation Group, ECG)，目的在於強化各開發銀行評核部門的彼此合作、並協調出共通的評核方法，以便為多樣計畫成果提供共同的比較基礎。

ECG於2002年時發表第一版的良好實踐標準 (Good Practice Standards, GPS)，制

定評核面向、判據、流程與方法，並於2012年修訂，以因應多元計畫之評核需求。各開發援助機構以GPS為基礎，以其精神與原則酌以調整，以符合自身業務的特性。

進一步探討計畫評核發展的背後因素，可以發現開發援助計畫的成果導向 (Managing for Development Results, MfDR) 原則是重要的推動力量，而衡量成果需要一套客觀且有效的監控與評核系統 (Monitoring and Evaluation, M&E)，計畫設計及監控架構便應運而生。

DMF提供一組具邏輯的工作方法，以結果鏈為主軸，協助計畫設計者定義核心問題與需求，依照需求設計計畫內容與工作期程，並定義衡量計畫執行績效的指標、基線值與標的。

設計良好且運作正確的DMF不只能在計畫界定 (Identification) 階段協助計畫設計者釐清核心問題；在計畫準備 (Preparation) 階段與評估 (Appraisal) 階段則可協助確認計畫結果鏈的合理性；在計畫執行 (Implementation) 與結案 (Completion) 階段，也能依據DMF所蒐集的各項數據與資訊，研判所投入的資源是否有效運用、計畫是否達成預期成果。

事後評核階段，評核工作同樣以DMF為基礎，藉由OECD/DAC的開發援助計畫評核準則，評核計畫是否符合相關性 (Relevance)、效益 (Effectiveness)、效能 (Efficiency) 與永續性 (Sustainability)。

因此，事後評核將再次檢驗核心問題，分析計畫執行期間DMF所產出的數據，再透過嚴謹的社會科學研究法，探討計畫結果鏈與執行成果的因果關係，以及計畫是否對夥伴國產生有意義且長期的改變，事後評核的

工作重心將環繞以下4點：

一、辨識關聯性（Correlation）：即辨識A變項與B變項是否有關，例如「家中圖書數量多寡」與「識字率」是否相關？兩者有可能相關，但不一定有因果關係。就計畫評核而言，也需探討在A國進行順利的介入方式，在不同的環境的B國是否能達成同樣預期成果，並提出解釋。

二、判斷產出（Outputs）與成果（Outcome）間的因果關係（Causality）：判斷計畫所採取的行動、投入的資源，與所運用的監控架構，是否能達成預期成果。

三、判斷介入邏輯（Intervention Logic）：計畫活動的安排順序是否有其因果關係，計畫設計是否能確實帶來所預期的成果。

四、客觀評價計畫執行績效（Performance）：計畫的表現是否能讓本會得知核心策略的達成度，策略是否需要校準，計畫執行成果對本會的組織與業務績效能達成何種程度的貢獻。

計畫的評核標準：相關性、效益、效能、永續性

本會依據「國際合作發展事務規劃評估執行監督及績效考核辦法」第六條之規定，亦採用OECD/DAC公布之判據定義設計本會的計畫績效評核系統與評分標準，說明如下：

■ 相關性（Relevance）

相關性係指受評計畫在多大程度上，考量夥伴國的需求與當地之現實狀況，並明確設定計畫的預期成果。

計畫規劃時應使用結果鏈，運用問題樹及目標樹，確保計畫的介入邏輯合理。倘計畫變更，則變更後的計畫內容與項目亦應符合相關性原則。

具體而言，計畫之相關性可依下列次判據（Sub-Criteria）進行評價：

1. 介入邏輯

計畫產出與成果間的因果關係應充分檢驗；為能充分發揮介入效果，計畫中各項活動應於適當時機開始執行與結束。相關利害關係人亦應能有效參與計畫設計與執行，評核者可從計畫執行期間利害關係人參與的積極度，辨識利害關係人對計畫的承諾。

計畫在可行性研究時應進行相關技術、商業、財務、經濟、產業、組織能力等分析；計畫設計時應參考類似計畫的所獲經驗，並且考量是否有任何風險因素可能會限制計畫達成預期成果。

2. 一致性

一致性係指計畫的介入邏輯結果鏈（影響、成果與產出）的設計符合夥伴國政府之政策優先領域，以及本會之開發援助策略。一致性展現於以下三層面：

- 計畫於「核定階段」時，受評計畫的結果鏈是否具備一致性。
- 計畫於「評核階段」時，結果鏈是否仍保持其一致性。
- 是否為了確保計畫一致性而進行計畫變更。

3. 計畫設計之品質

計畫評核時應檢驗工作計畫書中有關成果、產出的說明與定義；經計畫執行後證明，計畫的活動設計，包括所投入的資源與工作時程規劃是有效且切合實際的。評核者可從以下四個層面進行：

- 工作計畫書能清楚說明計畫預期成果。
- 計畫產出的定義是清楚明確的，計畫內容與工作時程的規劃是具體可行的。
- 參照其他同性質計畫之所獲經驗。
- 計畫能提出相當之證據說明計畫的產出與成



為確保執行的成果，本會透過計畫監督、稽核與評核等面向有效控管計畫。（圖為本會派員赴聖克裡斯多福及尼維斯「新觀光示範農場合作計畫」進行進度視察與能力建構訪談。）

果之因果關係。

■ 效益 (Effectiveness)

效益係指排除外部因素後，受評計畫達成預期成果之程度。

評核計畫效益時，重點在分析受評計畫是否確實達成預期成果，並分析論證何種因素促使計畫達成，或者無法達成其預期成果，效益之三項次判據如下：

1. 計畫管理的有效性

檢驗計畫所投入的資源與所辦理的活動是否能達成預期成果；計畫的產出，包含勞務或財物，是否能符合計畫規劃時所要求之品質。

2. 檢驗計畫成果

經蒐集相關數據與資訊後，評核者須依據所蒐集的客觀資訊評核成果達成的程度。但假如計畫成果無法如期、如質、如量的達成，並檢討原因。

另外，評核者也須評核計畫是否能加強合作夥伴的機構功能，例如合作夥伴是否比以往更有知識解決問題，或達成被交付的任務；合作夥伴的內部行政效能是否更好。

最後，評核者也需要評價計畫的參與者是否因為計畫而有更強的改變意願，如改變自身處境、提升自己的能力、或者更願意配合計畫的指導而做出實際的改善等。

3. 判斷外部因素

外部因素 (External Factors) 係計畫無法直接控制，卻對成果有顯著影響之因素。

通常來說，外部因素來自於計畫所處的客觀環境，如經濟/政治/產業氛圍、氣候與天災、計畫核心問題之本質已經變動等等。然而計畫也能影響特定的外部因素（如政治上的遊說）；以及觀測部分外部因素（如景氣循環）。

為能確認受評計畫的結果鏈確實達成計畫預期成果，評核者須思考有哪些外部因素可能干擾結果鏈間的因果關係，因為某些成果或影響其實並非出自於計畫，而是外部因素所帶來的正、負面影響。

因此評核者須從以下二點檢驗計畫：

- 證明計畫的投入與活動仍確實促成計畫產出，而沒有受到外部因素干擾。
- 證明計畫的產出確實促成計畫成果，而沒有受到外部因素干擾。

■ 效能 (Efficiency)

效能係指受評計畫運用資源以達成所欲成果的效率。

評核計畫效能時需衡量計畫的「投入」與「產出」，計畫的產出有可能是量化的，也有可能是質性的。可從經濟的角度分析計畫是否投入最少的資源以達成預期成果。

當評核計畫效能時，可假設若受評計畫

採用其他方案是否也能達成相同的產出，以比較受評計畫是否採用最有效率的執行方案。

計畫效能的三項次判據分別說明如下：

1. 計畫投入能有效達成計畫成果

- 對於計畫的產出與成果，此計畫所投入的資源是經濟且有效。
- 計畫預算的運用符合成本效益原則。
- 投入能有效推廣計畫並促進目標群體產生預期的改變，包括態度、行為與心智。

2. 程序效能

程序效能亦即行政管理的效率，程序效能展現於下列5點：

- 計畫的內部管理有效率。
- 合作單位的組織效能及其內部管理有效率。
- 能有效聘僱與管理外部專家或廠商，並有效率執行勞務或財物採購。
- 能與其他開發機構合作以達成計畫預期目標。
- 倘計畫與其他開發機構合作，此合作關係是否具備正面與積極效能。

3. 合時性

計畫是否能因應客觀環境改變即時調整其資源配置，使計畫的投入、活動、產出與成果達成最佳效能。

此外，也需評價計畫在各個階段所執行的財物或勞務採購是否能即時滿足需求，其中勞務採購需評價計畫所聘的外部專家、廠商是否能因時因地制宜的提供建議或專業服務，並且這些建議與專業服務確能提升計畫的決策品質。

■ 永續性 (Sustainability)

永續性係指開發援助者撤離資源後，受評計畫可持續產生有利於合作夥伴與當地社會之成果。

計畫永續性的相關項目，包括技術、

商業、財務、經濟、產業等，以及合作單位之組織效能與管理品質與對計畫之承諾 (Commitment)。

評價計畫的永續性必須考慮以下問題：

1. 目標群體或利害關係人是否依舊需要受評計畫所產出的服務或物品？

2. 計畫執行單位財務狀況是否健康，有永續經營的政策，且有相對應的作業流程，使計畫未來能持續取得財務支援？政府單位或者私人企業是否能有效維持計畫成果？

3. 與計畫相關的經濟、社會等外部條件是否有利於計畫之永續經營？

4. 是否有適宜的人力資源支持計畫，且有適宜的措施以引導相關利害關係人持續參與計畫營運？

5. 當地政府的政策是否能確保計畫之在地化？夥伴國政府的政策、法律與相關規範是否有利於計畫的永續經營？

本會作為專業的開發援助機構，需時時檢驗計畫執行成果，透過計畫監督、稽核與評核，從不同的角度控管計畫，期使本會持續以知識為前進動力，提升計畫設計與管理能力，突破既有的資源限制，創造本會援助工作的優勢及利基。