

國際組織中長期目標檢視方法研析

林子立（東海大學政治系副教授）

APEC於2020年發表「2040太子城願景」（Putrajaya Vision 2040），並於2021年要提出執行行動（Implementation Actions），這即是今年APEC各級會議最重要的工作事項之一。

為了讓APEC後續在落實「2040太子城願景」上能夠按部就班，不僅依循APEC的價值與原則持續推進工作，而在推進的過程中，也可透過評估機制來檢視工作進展的狀況；因此，本文透過檢視聯合國、經濟合作暨發展組織、東協、歐盟的中長程計畫為例，分析上述國際組織如何設定評估機制，相關的評估方法或工具分別為何，這將可作為APEC後續推進「執行行動」規劃方向之參考。

聯合國永續發展目標

聯合國永續發展目標（the Sustainable Development Goals，後簡稱SDGs）2015年由聯合國大會批准，是建立在2000年批准的千禧年發展目標的基礎，完成沒有實現的目標。¹

從2000年的千禧年發展目標開始，評估與檢視的方法已經有重要的進步，並產生重大意涵。許多評估文獻都集中在評估發展項目的影響上，但對於SDGs評估的設計必須兼顧國家與部門政策。此外，評估通常涉及許多不同組成部分或項目的計畫。困難度在於涉及大量的執行機構和利益相關者，而且覆蓋範圍廣大，往往沒有關於每個組成部分的實施地點和實施方式的細節。

四種最常見的評估：

（一）政策評估：評估政策和廣泛計畫（例如國家計畫和捐助者合作計畫）的設計和實施情況。包含檢視其發展目標的完成度。這些評估側重於上游開發和規劃。許多評估是回顧性的，較多是在一個國家計畫週期結束時進行（持續四到五年）。這些評估中有許多使用經濟合作與發展組織(OECD)發展援助委員會(DAC)的評估

標準（例如相關性，效率，功效，影響和永續性），但也可以使用許多其他政策評估方法。

（二）形成性評估：形成性評估的目的是向管理階層和其他利益相關者提供定期反饋，以幫助加強計畫和項目的實施。檢視與評估之間有著緊密的聯繫，以確保最大程度利用檢視作為好的管理工具，而不僅僅只是問責制。形成性評估結合了定量和定性方法，結合成一種混合方法。此外，評估作為一種學習工具，在整個計畫和項目週期中都使用形成性評估。該方法基於管理層與評估團隊之間的緊密合作，而檢視方法不同於許多總結性評估，後者常常強調「客觀性」，以保持管理者與評估者之間的距離來實現。形成性評估還包括採用定性和參與性方法，檢視貧困和弱勢群體所表達聲音並促進社會正義。

（三）發展性評估：此種評估目的是，幫助管理者和和其他利益相關者提高計畫績效，並學習選擇和設計未來計畫的經驗。但是，發展評估側重於創新計畫以及那些在複雜環境中運行的計畫。在這些環境中強調設計評估和實現目標。因評估而採取的干預措施會不斷發展和適應，而且

往往沒有任何完成點。該方法基於管理人員和評估人員之間的密切合作，後者與計畫實施和調整密切相關。

(四) 總結性評估：總結性評估的目的是，評估預期項目目標中觀察到的變化。可歸因於項目干預效果的程度。這些評估可以是定量的，估計變化的大小和統計意義，也可以採用更定性的方法。其中主要的證據來源之一是受影響人群和其他利益相關者的意見。傳統上，總結性評估用於問責制。²

SDGs中長期目標檢視是多元而且及其重要的檢視過程，經由追蹤SDGs進程建立全球指標，是極其重要的。但必須理解這些指標的使用，檢視進程並加上評估才是完整的成效檢視。

OECD

OECD的發展援助委員會(Development Assistance Committee, DAC)是以論壇形式探討對開發中國家進行援助、發展與解決貧窮等問題。在DAC之下，建立發展計畫之評估系統(Evaluation of development programmes)，目的在於有更好的發展結果，利用評估建立強而有力的證據為基礎的決策。

DAC評估資源中心(the DAC Evaluation Resource Centre, DERE)從其所有成員的開發機構收集評估報告。DERE每週提供超過3000份報告，是一個廣泛而獨特的資源。³ 除此之外，亦有「評估網絡」(EvalNet)範圍涵蓋所有會員國和9個多邊組織（六間開發銀行，歐洲委員會，國際貨幣基金和開發計畫署）的評估系統，進行跨組織管理評估系統。個別會員國也發展獨立評估功能，長期努力以改善整體複雜機構間的評估協調，並在整個發展合作領域提供獨立監督。



圖一：評估程序

資料來源：OECD

進一步檢視OECD的評估系統，組織內部的基本原則相當清楚：能力、利益相關者的參與和溝通。不僅如此，能力建設、知識管理以及與捐助者和國傢伙伴的協調。⁴ 對於最基本的評估研究的文獻檢閱，會員國皆以公開的資料的方式提供政策文件與評估系統。OECD也提供大量的工作文件，以及多邊、雙邊機構編寫的文件，像是「審慎地應用評估標準」(Applying Evaluation Criteria Thoughtfully)等許多重要文獻。如此各方都能獲取有關其評估系統的基本評估政策、報告資料、工作計畫和年度審查，甚至是評估類型。

為了獲得最全面的信息，EvalNet也採用問卷調查的方式，並用了開放式問題。再根據具體最新發展情況，與EvalNet秘書處合作，選擇了要調查的組織，僅可能使各種背景的機構都能參與評估。不過，評估體系在不斷的發展之下，變得越來越分散。大多數組織報告結合使用集中式評估和分散式評估，目的是提高成本效益，對業務部門的評估具有相關性和自主權，並支持夥伴機構能力的發展。

值得一提的是，分散式評估多使用在部門、重要主題或戰略性議題，而且大多數的會員國都有政策以

規範對援助計畫的評估，因為不精準的評估會導致下次計畫的失敗或是失焦。

一般而言，評估工作的計畫編制與運營緊密相關，而評估和運營計畫則必須整合。以圖一所呈現的就是評估過程的重要組成部分，從計畫開始，依序是補充評估工具、品質、能力建立、參與、討論、評估使用，以及最後的知識分享。

評估結果不僅是提供透明度和滿足發布評估政策想要解決的問題。以OECD訪談報告可知，及時使用評價結果和建議是最重要的。同時，評估報告的傳播與被各方接受也同等重要。最後，評估結果和建議的採用與否取決於組織文化和管理層的支持，才能根據評估產生較好的決策。

ASEAN Masterplan 2025

東協於2015年提出「東協連結總體計畫2025」(Master Plan on ASEAN Connectivity 2025)，提出五個戰略領域，分別是1，永續基礎設施；2，數位創新；3，無縫物流；4，卓越的監管；5，人員流動。

官方所提出的期中檢驗報告，評估影響「ASEAN Connectivity」的10個主要趨勢，包括城市化、消費階層的增加、生產力的停滯、技能差距的擴大、東協會員國的合作框架數量的增加、不平等加劇、對生物多樣性的壓力增加、數位技術的發展和日益增加的地緣戰略關注等。

東協採用不同的指標，以幫助評估總計畫包括社群媒體和網站的分析。評估指標包括多個標準，評估報告的資訊的品質，評估範圍的掌握。

(一) 東協政治安全共同體：運用秘書處在2017、2019、2021以及2023年分別進行檢視與評估，並由APSC理事會在東協政治安全共同體協調會議(Coordinating Conference for

the ASEAN Political-Security Community, ASCCO)的協助下分別於2020年和2025年進行中期和期末審查。在審查和評估過程中，東協會員國可以靈活地更新「APSC藍圖2025」。檢視和評估的結果由東協秘書長通過APSC理事會向東協高峰會報告。

(二) 東協經濟共同體：東協經濟共同體理事會(ASEAN Economic Community Council, AECC)定期審核AEC藍圖，但不得超過每三年一次。藉由2016-2020年和2021-2025年的中期和期末評估，以檢視進度並評估結果與影響。

(三) 東協社會文化共同體：運用現有的監測和評估(Monitoring and Evaluation, M&E)系統，以實施為重點的監測系統和ASCC計分卡組成。在目前的ASCC計分卡的基礎上，各部門機構重新審視其部門指標，在公認的區域成果管理制度的基礎，強化計分卡及其指標。此外，各個部門機構也進行內部監控以及促使其他利益相關者參與評估。

Horizon 2020 Europe

歐盟的「科技研發框架計畫」(Framework Programmes for Research and Technological Development)，是透過科技研究經費挹注的方法彙集頂尖人才一起合作。⁵ 此計畫與其他歐盟計畫不同之處在於，面臨各種的歐洲社會因全球化、區域化帶來的許多挑戰，集合各方智慧開發技術和創新解決方案，⁶ 不僅可以創造可能新的商業模式帶來利潤，更可以拓展市場占有率和創造新的就業機會，以解決去工業化後的勞動人口失業問題，進一步為歐盟的競爭力提供關鍵支持。

「科技研發框架計畫」至今已經進入第九期的 Horizon 2021-2027，成為一個非常龐大的全球規模的研究補助計畫。回顧歐盟執委會在2017年底對第八期的 Horizon 2020 進行期中評估，檢視該計畫是否持續履行上述政治目標，以及可能需要進行哪些修改才能更有效地實現這些目標。期中評估有助於確認歐洲的科學技術基礎是否獲得加強，並提供可靠的數據來說明這些成就。此外，需要以一種差異化的方式評估對社會的益處，特別是在應對社會挑戰方面。

Horizon 2020 能夠為歐盟創造附加價值：為了產生這種歐洲附加價值，而且沒有一個歐洲國家能獨自應對氣候變化的挑戰，共同科研計畫勢在必行。歐盟能否通過協調一致的行動取得實質性進展，還有待證明。對歐洲附加價值的評估之外，有效分配資金資源也很有用。歐洲合作項目來自科學和工業界的跨界、跨學科合作，以及由此產生的知識、方法、基礎設施、人才與數據等的交流或聯合使用，最後將這些列為檢視與評估報告的核心。

結語

總結上述對於四個國際組織推動計畫評估方法之分析，各個國際組織對於所屬推動之計畫，視計畫之性質、效益、目標與期程等，均設計不同的評估方法，甚至以東協推動的「東協連結總體計畫2025」來看，也分由三個共同體執行委員會自行設計符合該目標的評估方法，包括以質性或量化數據，據以評估。

因此，鑒於APEC成立多年且陸續有中期計畫在

進行推動，許多中期計畫也都設有評估機制，因此，在討論如何評估太子城願景執行成效的議題上，除了可參考外部國際組織的經驗外，也應該檢視APEC內部正執行的中期計畫，包括中期計畫的後續延伸性、現行評估方法的可用性等，作為太子城願景執行行動的評估基礎。

注釋說明

¹ United Nations. 2015. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development".

² Bamberger, M., Tarsilla, M., and S. Hesse-Biber. 2016. "Why so many 'rigorous' evaluations fail to identify unintended consequences of development programs. How mixed-methods can contribute". *Evaluation and Program Planning* 55 (2016): 155-162.

³ OECD, 2016. *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*.

⁴ OECD, 2010. *Quality Standards for Development Evaluation, DAC Guidelines and Reference Series*.

⁵ Peter O'donnell & Ben Deighton, "Europe's Framework Programmes: A Key Element of research policy in Europe," *Horizon Magazine*, (Special Issue, March 2015).

⁶ European Commission, *Seventh FP7 Monitoring Report Monitoring Report 2013*, DG Research and Innovation - Evaluation Unit, (Brussels: European Commission, 2015).

編者的話

本通訊每兩個月出版一次，讀者亦可於本中心網站(<http://www.apecstudycenter.org.tw>)取得電子版或訂閱電子報，歡迎各界對APEC活動及議題有興趣之人士，多加利用本通訊。聯絡電話2586-5000(分機504)

