

第 18 章 監控與評鑑

傅從喜、賴湘絮◎譯

監控與評鑑的指導原則

- 伴隨著評估的進行，監控和評鑑可以在與資料蒐集相關的所有層級進行，這些層級與進行評估的層級是相似的。
- 在計畫發展初期，就與利害關係人共同界定要監控與評鑑的事項。
- 質性和量化方法的混合使用是在災後進行監控和評鑑的最有效方法。參與式績效監控和家戶調查是特別有用的兩種質性工具。
- 評估資料是建立評鑑的基線資訊的重要來源，這也是要提升這些資訊能被組織共享的重要理由。
- 如果政府對組織提供專案層級監控指標的指導方針，則可以簡化其追蹤重建的任務。這些要被監控的指標應該根據重建政策。
- 在災後重建的處境中，好的監控與評鑑原則並無不同，但其適用上需要更具彈性與想像力。
- 若政府沒有準備從各組織彙整資料以進行重建的監控，則同一部門或同一地區的各組織應考慮彼此合作來進行自我監控。

一、引言

監控與評鑑（monitoring and evaluation, M&E）二者不應相互混淆。監控是對進行中的活動與進展所做的例行、每日的評估；而評鑑則是針對整體成果的定期評估。監控看的是已完成的事項；評鑑則在檢視已達成了哪些成果以及已造成哪些影響。

對災後專案的監控與評鑑而產生的資訊，具有龐大的讀者群，包括贊助者、政府、執行組織、一般民眾，當然還有受影響的社區。

在第 2 章「評估損害與制定重建政策」中，曾建議應將災後評估所蒐集與產生的資訊視為公共財。監控與評鑑的結果也同樣可以如此視之，因為多數的重建專案都有大量的利害關係人。

儘管常有此種意圖，但將人道主義與開發活動的監控與評鑑作為結果的溝通工具時，並非總是那麼有效。對災害相關的專案而言，監控與評鑑可以變得更加困難：專

案的評估與設計的準備可能流於匆促、所需的資料可能不易蒐集。然而，好的監控與評鑑不僅能為利害關係人提升專案的產出，也有助於國際上更加了解哪些「工作」對重建是有效的——有關這方面的知識仍屬不足。

在一般狀況下，有許多好的工具與資源可用來做監控與評鑑。然而，少有研究方法特別適合用於災害環境中。儘管如此，本章提出一個嚴謹的參與式並具彈性的途徑，對住宅與社區重建的所有面向進行監控與評鑑。

二、關鍵決策

1. 災害防救業務主導機構決定重建方案的監控和評鑑將如何進行。
2. 災害防救業務主導機構應和參與重建的機構商議，決定如何在專案層級對支出與進展的相關資訊做追蹤和報導，以促進彼此的整合。
3. 在欠缺政府的指導方針情況下，參與重建的機構應共同訂定協議以蒐集與強化部門資訊。
4. 參與重建的機構應決定要如何讓受影響的社區參與監控和評鑑活動。
5. 參與重建的機構應決定如何將監控與評鑑活動的結果與受影響的社區，以及一般大眾分享。
6. 受影響的社區應要求監控與評鑑活動提供客觀的結果，這也許意味著須委託第三方評鑑者來進行。

三、與監控及評鑑有關的公共政策

政府的政策可能需要監控與評鑑^[1]，有些甚至需要揭露運用公共資金的專案結果。絕大多數的捐贈者、國際金融機構（international financial institution, IFI）與非政府機構都有自己內部的監控與評鑑政策，但可能缺乏任何政策以規範機構如何對政府或對專案受益人針對專案的結果做報告。

監控，如同評鑑一樣，是可藉由合作而提昇效率的領域，但其誘因未必正當。政府應考慮建立蒐集與報導災後數據的協議，以促進國家層級的蒐集、合作與分析。可能需要訂定規範來建立專案監控與評鑑的基本因素，並要求揭露結果。有了這些規範，政府可以追蹤所有與災害有關的花費以及所有被執行的方案的進度與成效。

四、技術議題

4.1 全面性的專案評鑑

全面性的專案評鑑包含一些不同的元素^[2]，本章將會悉數涵蓋。這些元素如下。

- 監控：去評估某方案是否依原計畫執行。方案監控系統使方案的執行狀況能有持續的回饋，並找出其中所引發的特別問題。
- 過程評鑑：去分析方案如何運作。聚焦於服務輸送中的問題。
- 成本效益與成本效能分析：去評估方案成本（金錢的與非金錢的），特別是了解以不同方式運用相同資源所產生的不同成本，以及成本與方案產生的成果關係。
- 影響評鑑：去了解方案是否對受影響的個人、家戶與機構產生所欲的效果，以及這些效果是否可歸因於方案的介入（有關影響評估的細節討論詳見附件 1「如何做：實施重建專案的影響評鑑」）。

4.2 重建中要監控與評鑑什麼

評鑑有執行的焦點，故比監控更具策略性。監控與評鑑都與兩件事有關：學習與責信。對災後的重建專案也是如此。儘管顯而易見，但仍需要一提：機構在設計監控與評鑑方案之前必須審慎的界定哪些是必須接受監控和評鑑的，其理由為何。

在針對 1998 年哥倫比亞的亞美尼亞地震重建的一項評鑑中^[3]，Gonzalo Lizarralde 提出災後住宅專案評鑑的面向如下：

1. 效率：是否發揮在地的與外來的資源的最大效益？
2. 結果：是否獲得預期的產出？
3. 時程：是否在適當時點獲得產出？
4. 品質：是否在當時環境下算是一個好的專案？
5. 適切：是否將產出提供給適當的人？
6. 可接受性：在地社區是否採用所給予的產出／服務？
7. 策略：所給予的產出是否契合民眾的需求？
8. 範圍：真實的需求有多少被涵蓋？此一比率是否符合要求？
9. 外部面向：環境如何影響專案的結果？

4.3 對方案、專案，還是對家戶做監控與評鑑？

透過評估，於機構所有需要相關資訊的層級實施監控與評鑑。除了一項例外，這些層級和那些進行評估的層級是相似的。這些層級有：

- 國家重建方案（跨部門）的 M&E。
- 住宅與社區部門層級的 M&E。
- 針對特殊重建專案（並非一個評估層級）的方案或專案層級的 M&E。
- 家戶層級的 M&E（一般經由家戶調查）（見下面針對 2004 年印尼在印度洋海嘯重建的一個家戶調查的非預期結果的案例分析）。

下表比較各層級監控與評鑑的不同特徵，並呈現主責單位。

層級	監控	評鑑	主責單位
國家重建 （跨部門） M&E	似第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」中所討論的追蹤體系。	當重建大體完成即進行重建方案評鑑。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府。 ■ 聯合國機構。 ■ 捐助者群。
住宅與社區 部門 M&E	<p>追蹤體系應在部門層級提供監控以確保部門間資源分配的公正性。</p> <p>如果有一組方案是採行標準化流程，則過程監控可運用於部門層級。</p>	<p>可以考慮在住宅與社區重建部門中，針對所有方案的聯合評鑑。</p> <p>在方案完成時或方案中出現問題時進行評鑑^[4]。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政府。 ■ 聯合國機構或群組。 ■ 捐助者群。 ■ 學術組織。
方案或專案 M&E ^[5]	<p>每一個方案或專案都必須建立監控體系，這是專案設計的一部分。監控應納入專案過程的效能。</p> <p>如果政府建立監控指標，其資訊必須能與國家追蹤體系並容。</p> <p>贊助者與 IFI 方案可能涵蓋一個以上部門，可以同時做方案與專案層級的監控。</p> <p>專案監控應該能讓受災社區參與，監控體系應有網站，就像印尼在 NAD 與 Nias 方案的社區為本的安置重建與復原的做法^[6]。</p>	<p>應在計畫設計時界定專案或方案評鑑的可行性與必要性。</p> <p>贊助者與 IFI 方案可能涵蓋一個以上部門，可以同時做方案與專案層級的評鑑。</p> <p>所有世界銀行的專案都會有一份「執行完結報告與結果報告」，此報告提供專案產出的詳細資訊，有許多可公開取得^[7]。</p> <p>專案贊助者應考慮在專案完成幾年後進行額外的後續評鑑。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 方案或專案的贊助者。 ■ 受災社區或其代表可透過參與式途徑安排在地 M&E。 ■ 應要求贊助者向政府報告結果。 ■ 應由第三方進行評鑑。

(續前表)

家戶 M&E	可以透過回饋機制、雙向溝通、調查 ^[8] 、社區計分卡與其他工具對受影響社區的需求與感受做即時的監控。 附錄 2「如何進行：進行重建專案的社會審計」中包含了三種參與式績效監控方法。另一種工具是參與式影響評估 ^[9] 。	應將社區層次的產出以及受影響社區的感受列為專案評鑑的核心主軸。 應進行家戶滿意度調查或受益人監控調查，將此納入評鑑的一環。 運用調查資料的公共資源和世界銀行的版本，將蒐集評鑑資料的家戶調查標準化。	■ 參與重建的機構。 ■ 政府（例如住宅部）可進行家戶層級的監控以了解其自身或機構的方案成效。 ■ 受影響社區或其代表可利用參與式的途徑安排在地 M&E。
--------	--	--	---

4.4 機構如何彙整專案資訊

IFI、非政府組織（nongovernmental organization, NGO）以及發展與人道主義機構運用兩種主要的架構來界定並彙整專案的目的、目標與監控指標：結果架構（results framework）和邏輯架構（logical framework）。在此會對此加以解釋，以促進對機構 M&E 途徑的了解。

4.4.1 結果架構

在發展機構與政府委託人之間策略對話的脈絡下，就援助的成效進行監控與評鑑。許多發展機構（包括世界銀行在內）在過去數年間將其對發展的介入聚焦於確認與提升「發展結果的管理（Managing for Development Results）」議題。此一途徑結合了追求發展成效的協調架構與策略規劃、風險管理、進度監控和成果評鑑的實務工具。為追求成效的最大化，必須具備：

- 清楚的標明預期產出與受益者的目標。
- 中級與較高層次的產出指標與目標。
- 系統性的監控與報告。
- 要求伙伴國家和發展機構提供結果。
- 對於結果的有效與持續對話。
- 強化國家的能力以管理其結果。

這些原則都獲得 2003 年 2 月羅馬協調宣言（Rome Declaration on Harmonization）的認可，同時經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD）也透過不同的文件對此做進一步發展^[10]。

藉由這些協議，許多機構（包括世界銀行與美國國際開發署在內）現在都用

「結果架構」來組織和報導專案的過程與產出。以結果為導向的管理（results-based management, RBM）以及結果架構都和邏輯架構（於下文討論）相似，但它們更廣泛的檢視機構專案的脈絡。結果架構常被用來做策略規劃，對於專案層級的設計也很有用。

以結果為導向的途徑（results-based approach）旨在透過標定合理可預期的結果、監控可預期成果的達成進度、將所學經驗整合進管理決策、以及績效報導等途徑，提升管理效能與責信。投入以及將投入轉換成產出的各項活動所反映出的是專案與方案的執行過程，而非其自身所導致的結果。結果架構透過下面的形式來呈現專案的目標和指標。

專案發展目標	產出指標	產出資訊的運用
專案的整體目標	用來監控專案產出的指標清單	評估是否達成預期結果
期中結果	每個要素的結果指標	結果監控的運用
要素 1		
結果 1-1 到 1-n	監控每個結果的指標	如何對每一個結果做監控
要素 2		
結果 2-1 到 2-n	監控每個結果的指標	如何對每一個結果做監控
要素 3（專案管理也可被當成一個要素）		
結果 3-1 到 3-n	監控每個結果的指標	如何對每一個結果做監控

此一矩陣伴隨著另一個描述主要指標基準值、目標值及資料蒐集和報導管理等細節的次矩陣一起運用。

4.4.2 邏輯架構矩陣

邏輯架構矩陣（logical framework matrix, LFM）是一個專案的概要，仍被一些國際組織所運用。它是用合邏輯且簡潔的方式對前述 10 個問題做安排，以界定專案、方案或政策的目標，並找出預期的因果關連（即方案邏輯）、產出與影響。它也有助於標定每個階段的監控與評鑑指標，以及潛在的風險。

邏輯架構矩陣^[11]

	活動描述	指標—— 回答問題	驗證的依據	假設與風險
目的	活動要有助於廣泛的扶貧發展「效果」／更高層次的目標。	是否有朝向目標進展？	如何蒐集資料？何時、誰及如何報導？	
發展目標或目的	藉此活動達成更明確的發展產出。	活動產出是否已達成？藉由量化、質性與時間來測量。	資料來源，以及如何報導？	活動管理控制外的因素，可能影響活動目標與目的的連結。
結果或產出	在執行管理控制下，活動提供的產品和／或服務。	產出是否已經提供？藉由量化、質性與時間來測量	如何蒐集資料？何時、誰及如何報導？	專案管理控制外的因素，可能影響產出與活動目標的連結。
任務／活動	提供計畫產出的待執行任務。	投入：概要說明專案／方案預算。	(有時此欄概要說明成本／預算。)	活動管理控制外的因素，可能影響任務／活動與產出的連結。

下面針對 1999 年哥倫比亞亞美尼亞省 (Armenia) 地震後重建的案例研究，將呈現如何利用 LFM 來報導專案的結果。

4.5 監控與評鑑中的資料管理議題

4.5.1 基準值的建立

好的監控與評鑑有賴於建立有效的基準，藉以了解受監控與評鑑的專案是否具有成效。住宅與社區重建的基準資料通常包含住宅的社會與經濟指標、以及社區的硬體發展指標。基準資料可以是特別為專案所蒐集，也可以來自於災後評估、人口調查機構、專案籌備階段所進行的研究、人道主義資訊中心或者其他贊助者。資訊與通信技術（包括影像與地理資訊系統在內）都可用來協助監控以及基準資料的蒐集（見第 17 章「重建的資訊與通信科技」）。如果有心做好監控，政府和贊助者必能結合各種工具以對災害領域發展出適當的基準值。

4.5.2 監控與評鑑資料的建立

監控與評鑑應含括過程、成本與效益，以及影響。專案的設計以及結果架構或邏輯架構能協助釐清什麼是必須受到監控與評鑑的。專案自身的監控與財務系統可產生「產出」與「活動」資料，專案的設立要能促成這些資料的蒐集。其他資料可來自於全國層級的追蹤系統和／或調查，以及可由政府和贊助者共同進行的資料蒐集行動。下表呈現一些基準值和監控與評鑑資料的可能來源。

監控與評鑑資料的可能來源^[12]

	基準值來源	M&E 資料來源
目的： 國家從災害復原，並有助於更大的發展目的。	全國性評估資料。 全國人口調查。 家戶調查。 國民所得。	全國性監控資料。 全國人口調查。 家戶調查（既有的或新做的）。 國民所得。 重建方案評鑑。
目標或目的： 藉由基本住宅與基礎建設的復原，讓經濟與社會活動正常化。	全國性評估資料。 全國人口調查。 家戶調查。 國民所得。 地區所得。 地區性或部門性評估。 省／市社會指標。	社會與經濟指標的可靠資料來源可由第三方蒐集。
產出： 建造或修復住宅及公共與社會基礎建設。		專案監督系統產出的資料。 社區調查。 聯合評估。
任務／活動： 提供計畫產出的待執行任務。		專案財務體系的資料。 來自監控／追蹤系統的專案指標。

4.5.3 災害環境

災害環境本身可能正是讓監控與評鑑變得很困難的因素。世界銀行指出，影響評鑑是在了解一個方案是否對個人、家戶、社區與機構產生預期的效果，以及這些效果是否乃源自於該項方案。然而，當多個機構同時在相同的地區進行多種介入時，就很難將效果歸因於其中的某個單一專案。而且，許多災後重建的結果是質性的且難以測量的（「要重建到比災前更好的承諾」或甚至「更好的社區參與」）。重建專案有時是在資訊不充分的情況下快速的設計出來，需要在執行過程時修正，這使得機構保守的讓他們的工作要被「評價」一番。而且，執行單位常面臨人員流動與經驗不足的問題。

題，而且政府也常有比提供人口調查和其他資料給贊助者更為優先的工作。因此，專案設計者在制定災後重建專案的指標及驗證方法時要能務實。可能要有第三方來蒐集資料及進行方案監控。然而，政府需毫不猶豫地建立監控規則，並傳達明確的訊息給機構，讓其了解應對其所運用的資源提供交代。有關災後影響評估的詳細討論，見附件 1「如何做：實施重建專案的影響評鑑」。

4.6 審計 vs. 監控與評鑑

有時「審計」和「監控」這兩個詞可交互使用。審計也可具有監控的功能，特別是在同步進行的情況時。然而，審計對於結果的測量通常是根據事前訂好的規則和實務，比較結構性。正式而言，審計在分析：

- 專案支出和收入的合法性和規則性，依據的是法律、規則和契約，例如貸款契約和會計規則。
- 專案資金運用的效率，依據的是事前認可的財務方式。
- 專案資金運用的效能，亦即是否有助於預定的目的上。

有關審計的目的以及可應用於災後重建專案的類型，見第 19 章「降低貪腐風險」的討論。

4.6.1 社會審計

社會審計是一種特殊的審計方式，應用於「參與式績效監控」(participatory performance monitoring)。透過社會審計，社會大眾與受影響的社區可對組織活動與重建專案加以監控並報導。在適當的監控之下，可以運用參與式績效監控來蒐集監控與評鑑所需的質性或量化資料。有關社會審計的進行以及其他參與式績效監控機制的概要介紹，見附件 2「如何做：實施重建專案的社會審計」。

五、風險與挑戰

- 住宅部門內的協調不足，或是政府阻礙跨單位資料的統整。
- 評估資料未讓各機構、政府與其他利害關係人共享，造成分歧，也增加資料蒐集的成本。
- 欠缺專案的基準值資料，或無充裕的時間發展基準值。
- 專案執行者缺乏監控的決心，造成執行的延誤以及專案管理者監控與評鑑資訊的不足。
- 因能力不夠或決心不足而未實施參與式監控與評鑑方法。
- 發展出多重的基準值且運用多重的監控指標。

- 僅做閉門式的評鑑而未傳達真實的專案結果。
- 未分享監控與評鑑體系的資訊，以致無法了解何項重建介入是有效的。

六、建議

1. 即使在複雜的災後重建環境中，仍需嚴肅看待住宅與社區重建的監控與評鑑。
2. 務實地看待各項挑戰，設計出易於操作而能產生可信結果的監控體系。
3. 考慮僅運用質性方法或是結合量化方法進行影響評估。
4. 設計監控與評鑑過程與建立專案基準值時，應善用在評量中所獲得的知識。
5. 與政府及其他贊助者合作以調和監控與評鑑指標，讓專案結果的資料可以被比較及整合。
6. 方案評鑑應聘用客觀有經驗的評鑑者以避免偏見。
7. 對受影響社區不能僅做監控，要運用社會審計與參與式監控方法讓其參與監控與評鑑，並確保這些社區能收到監控與評鑑的結果。

七、案例研究

7.1 哥倫比亞的亞美尼亞地震（1999年）：哥倫比亞地震復原專案的監控與評鑑

1999 哥倫比亞的亞美尼亞地震造成的損失估計達 16 億美元。約 560,000 人受到地震直接的損害，另有居住於此地區的 5 個省和 28 個市的 150 萬人受到間接的損害。

世界銀行在地震後所推動的地震重建專案發展目標是：「透過符合防震標準的基本住宅與基礎設施的復原，協助專案的受益人恢復經濟與社會活動的正常化」。方案的元素包括：(1) 提供最高 6,000 美元的住宅救助給符合條件的屋主以及出租給弱勢群體的新住宅；(2) 社會基礎設施的翻新與重建；(3) 公共設施的重建；(4) 天然風險管理能力的建構；(5) 社會資本的重建；(6) 專案管理。本專案於 2011 年 3 月 21 日通過，而於 2002 年 8 月 20 日結束。

這項重建方案是受到政府機關（例如主計室）以及私人機構和公民監督團體的持續檢驗、監控與審計，以向全體利害關係人確保此專案在執行面與財務面都合宜的運作。法定的專案監控責任是委由一群大學聯合進行。世界銀行工作人員在貸款進行期間對哥倫比亞進行了 9 項監控工作。

本項專案在 2003 年 1 月 10 日提出的「執行完結與結果報告」中獲得很高的滿意評等。下面是此方案的結果^[13]。

方案指標	預估數	實際數	結果
產出／影響指標			
增加符合防震標準新的與經修復的住宅數	43,480		房屋部分損壞補助。
	17,550		房屋全毀補助。
	18,420		房屋結構損壞補助。
		100,000	房屋修復補助。
		13,000	自有住宅房屋重建補助。
		17,000	租賃者房屋重建補助
住宅總計	79,450	130,000	
自臨時住宅移出安置的家庭數		600	臨時住宅的家庭數從 1999 年的 14,000 戶降到 2002 年的 600 戶。
降低專案實施地區的失業		19%	失業率從 1999 年 2 月的 52% 降至 2011 的 19%。
專案實施地區完成重建與小型區劃的計畫數		全部	已制定本地區所有省市用於重建／異地重建的土地使用計畫。
總體影響	79,450	130,000	
產出指標	單位	單位	
學校	650	604	
教堂	161	60	
其他公共建築	417	355	
產出合計	1,228	1,019	
活動／支出項目	百萬美元	百萬美元	
住宅	243.00	243.05	
社會基礎設施	75.00	82.40	
公共基礎建設	115.00	107.60	
災害管理	7.00	7.00	
社會資本	8.00	8.00	
管理	19.75	19.75	
基準支出總計	467.75	467.80	
方案支出總計	467.75	467.80	
前置費用	2.25	2.25	
支出總計	470.00	470.05	

7.2 印度洋海嘯（2004 年），印尼亞齊（Aceh）省：誰在乎品質？

印尼的「印尼城市貧窮連線」（Urban Poor Linkage Indonesia, UPLINK）是一個全國性的非營利組織聯盟，也是一個以社區為基礎的組織，關注於城市的貧窮問題。它針對 2004 年印尼亞齊省海嘯受創最慘重的一個沿海地區的 25 個村落提供緊急協助與住宅重建援助。此一專案透過參與的方式完成逾 3,300 個住宅的建造。UPLINK 的重建工作贏得一個國際性的獎項，也通過國內和國際許多對高品質新住宅的技術評估。

儘管對 UPLINK 的工作感到滿意，人們對其高品質也有一些不同看法。事實上，2007 年所進行的一項調查顯示，許多人認為房子的大小、房間數、有廚房或陽臺並附家具，以及符合現代化等等因素，比房子的品質以及是否能預防未來的災害更為重要。品質不優但附免費家具的房子比 UPLINK 所提供的高品質但無家具的房子更受喜愛。而且，民眾表達若建商建造的房子比較大且看起來比較現代，則他們願放棄 UPLINK 所採行的參與過程。此一現象顯示出，在評估住宅救助的選項時，人們會考量諸多因素，包括大小、設計與設施，至於贊助單位所關心的重要因素，包括重建的品質與安全等，未必是屋主的優先考量，因此在家庭擴建其住家時並不會考慮這些。在 UPLINK 的例子中，受訪者認為品質極高；但他們寧可擁有廚房或陽臺等額外的空間，品質普通也無妨。

資料來源：Jennifer Duyne Barenstein et al., 2008, *People-Driven Reconstruction and Rehabilitation in Aceh: A Review of Uplink's Concepts, Strategies and Achievements* (Aachen: Misereor).

八、資料來源

- Baker, Judy L. 2000. "Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners." <http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/handbook.pdf>.
- Catley, Andrew et al. 2008. *Participatory Impact Assessment: A Guide for Practitioners*. Boston: Feinstein International Center at Tufts University. <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Participatory+Impact+Assessment>.
- Field, Erica and Michael Kremer. 2006. *Impact Evaluation for Slum Upgrading Interventions*. Washington, DC: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1146752240884/Doing_ie_series_03.pdf.
- Goicoechea, Ana. 2008. "Preparing Surveys for Urban Upgrading Interventions: Prototype Survey Instrument and User Guide." http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UP-6_Surveys.pdf.
- Molund, Stefan, and Göran Schill. 2007. *Looking Back, Moving Forward: SIDA Evaluation Manual*. 2nd ed. Stockholm: Swedish International Development Agency.

http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3148&language=en_US.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>.
- ProVention Consortium. n.d. *M&E Sourcebook*. Geneva: ProVention Consortium Secretariat IFRC. <http://www.proventionconsortium.org/?pageid=62>.
- UN-HABITAT. 2001. *Guidelines for the Evaluation of Post Disaster Programmes: A Resource Guide*. Nairobi: UNCHS (UN-HABITAT). <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=1264&catid=286&typeid=16&subMenuId=0>.
- World Bank. 1996. *Performance Monitoring Indicators: A Handbook for Task Managers*. Washington, DC: World Bank. http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186409169154/24pub_br217.pdf.
- World Bank. 2000. *Key Performance Indicator Handbook*. Washington, DC: World Bank. http://info.worldbank.org/etools/library/view_p.asp?lprogram=3&objectid=38956.
- World Bank. 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington, DC: World Bank. <http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/InterLandingPagesByUNID/A5EFBB5D776B67D285256B1E0079C9A3>.
- World Bank. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/C5TSRIQPR0>.
- World Bank. “Impact Evaluation,” <http://go.worldbank.org/2DHMCRFFT2>. Contains extensive tools and resources on impact evaluation.

附註

1. Monitoring and evaluation are separate but related activities, often discussed together. The handbook uses the convention of referring to the two activities together as “M&E.”
2. Judy L. Baker, 2000, *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, (Washington, DC: World Bank), <http://go.worldbank.org/8E2ZTGBO10>.
3. Gonzalo Lizarralde, 2002, “Organizational Design, Performance and Evaluation of Post-Disaster Reconstruction Projects,” <http://www.grif.umontreal.ca/pages/i-rec%20papers/gonzalo.PDF>.
4. Chapter 2, Assessing Damage and Setting Reconstruction Policy, Annex 2, How to Do It: Assessing Post-Disaster Housing Damage, provides an assessment methodology based on Land Ownership and Housing, Final Report (Informe Final, Tenencia de la Tierra y la Vivienda), conducted in Peru to analyze the effect of the 2008 Ica/Pisco earthquake by Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo; the UN Human Settlements Programme (UNHABITAT); the Department for International Development; and the Ministry of Housing, Construction and Sanitation. This assessment was carried out one year after the earthquake to evaluate the problems with the reconstruction program.
5. A concurrent construction audit can be used to monitor a construction project. A construction audit scope of work is included in Chapter 19, Mitigating the Risk of Corruption, Annex 3, How to Do It: Conducting

- a Construction Audit.
6. World Bank, “Community-based Settlement Reconstruction and Rehabilitation Project for NAD and NIAS,” <http://web.worldbank.org/external/projects/main?Projectid=P096248&Type=Overview&theSitePK=40941&pagePK=64283627&menuPK=64282134&piPK=64290415>.
 7. World Bank, “Documents and Reports,” <http://go.worldbank.org/LRCBQPWF40>.
 8. Extensive information on designing and conducting household surveys is available at International Household Survey Network, <http://www.internationalsurveynetwork.org/home/>; and World Bank “Poverty Net, Accessing Surveys,” <http://go.worldbank.org/B50PMCIUV0>.
 9. Andrew Catley, John Burns, Davit Abebe, Omeno Suji, 2008, *Participatory Impact Assessment: A Guide for Practitioners* (Boston: Feinstein International Center at Tufts University), <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Participatory+Impact+Assessment>.
 10. Organisation for Economic Co-Operation and Development, “Aid Effectiveness,” http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html and “Managing for Development Results,” <http://www.mfdr.org/>.
 11. New Zealand’s International Aid & Development Agency (NZAID), 2006 [updated 2007], “Logical Framework Approach, Annex 5: Developing a Logical Framework Matrix,” <http://nzaidtools.nzaid.govt.nz/logical-frameworkapproach/annex-5-developinglogical-framework-matrix>.
 12. NZAID, New Zealand’s International Aid & Development Agency (NZAID), 2006 [updated 2007], “Logical Framework Approach, Annex 5: Developing a Logical Framework Matrix,” <http://nzaidtools.nzaid.govt.nz/logical-framework-approach/annex-5-developing-logicalframework-matrix>.
 13. World Bank, 2003, “Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$225 Million to the Government of Colombia for the Earthquake Recovery Project,” <http://go.worldbank.org/KTH3BR97W0>.

附件 1 如何做：實施重建專案的影響評鑑

如本章所討論，全面性的專案評鑑包含了幾項獨特的元素^[1]。本章針對是否要對災後的住宅與社區重建專案進行影響評鑑提供了指引，並介紹了若要進行此一評鑑時，所可以運用的資源。

一個全面性的專案評鑑有下列元素：

- 監控：用以了解某一方案是否依其原有的計畫而執行。有了方案監控系統後能獲得有關方案執行的持續回饋，同時在出現特別的問題時能將其找出。
- 過程評鑑：用以分析方案如何運作。聚焦於服務輸送中的問題。
- 成本效益或成本效能評估：用以評估方案成本（金錢的與非金錢的），特別是若以不同方式運用資源的成本比較，以及與方案所產出的效益的比較。
- 影響評鑑：用以更廣泛的了解方案是否對個人、家戶與機構產生所想要的效果，以及該等效果是否因方案的介入而產生。

是否要做影響評鑑？

真正的影響評鑑是設計用來回答所謂的「反事實問題」(counterfactual questions)：若沒有此方案的話，方案參與者的狀況會變得如何？以及若那些沒有參與的人也被納進來的話，結果又會如何？因此影響評鑑需要從未參與方案、且若其參與方案的話會受到類似的影響的人之中建立一個有效的對照團體。確認此種比較組對任何影響評鑑都相當重要。

若專案是創新的、可複製的、牽涉到眾多資源的配置、且其介入有明確的範定，則進行影響評鑑所需要的額外努力和資源最容易被動員。影響評鑑也可以呈現對受益人所造成的正面與負面的非預期後果。

在實施影響評鑑之前，須先確定是否有獲得授權。支出和效益都要做評估，同時也要評估其他的途徑，例如主要績效指標監督或過程評鑑，是否適當或甚至更為適合。影響評鑑要有：

- 衡量專案的因果關聯的需要與決心。
- 強力的政治與財務支持。
- 透過比較與控制組的運用，找出非受其他因素介入影響的能力。

質性方法也被運用在影響評鑑，目的並不在建立因果連結；其重點在了解被研究的個人或團體對過程、行為與條件的認知。單用質性方法進行影響評鑑具有風險，包括資料蒐集的主觀性、欠缺統計的有力支持，且通常僅有小樣本，使得其難以推論到

較大的具代表性的母體。質性資料的信度和效度取決於評估者與田野工作者詮釋其所蒐集資料的技巧。

然而，災後可能無法進行量化的影響評鑑，此時質性資料可能特別實用。質性評估具有彈性，可以運用快速的技巧來進行，也可運用新穎的資料蒐集方法。質性評估有助於了解可能會反過來影響到方案影響面的利害關係人的認知與優先考量項目，因而也可提升影響評鑑的其他元素。透過參與式監控等工具，受影響的社區也可以在質性評估中扮演角色。本章附件 2「如何做：實施重建專案的社會審計」介紹三種參與式監控技術。

釐清評鑑目的

一旦認為影響評鑑是適切且理由正當的，就必須建立清楚的目標，並確定評鑑的焦點議題。有清楚的目標才能確認資訊需求、設定產出與影響指標，同時實施有力的評鑑策略以回答所提出的問題。過於空泛的目標陳述無法引導評鑑。

邏輯架構或結果架構可以作為確認專案目標與評鑑所需資源的基礎。若在專案籌備階段就備有這二者之一，則可作為界定目標與評鑑議題的起始點。若兩者都未具備，則可以在評鑑的準備工作中加以發展。檢視其他的評鑑方式，例如成本效益或過程評鑑，也是研究的重要目的，並可用以補充影響評鑑。過程評鑑可評估特定方案執行中的程序、動力、規範與限制。質性與參與式方法也可被用來評估影響。

沒有任一種評鑑或任一套技術是完美的。評鑑者在規劃評鑑時必須對所選的每一種方法的優劣取捨做出決定。

影響評鑑的最佳實務

儘管每一個影響評鑑都有其獨有的特徵且需要不同的方法，但一個最佳的影響評鑑實務須包括：

- 對反事實的估計，藉由（1）運用隨機分派建立一個控制組（實驗設計）；以及（2）小心謹慎的運用其他方法，例如運用配對法建立一個比較組（準實驗設計）。
- 控制參與者在方案介入前與介入後的差異，並透過在基期與後續相關資料的蒐集了解方案的影響（包括充裕的時間以讓方案發揮其影響）。
- 足夠規模的實驗與比較組以最小的耗損建立統計推論。
- 以成本效益分析或成本效能分析測量專案效率。
- 質性方法要能對研究結果做三角檢證（triangulation）。

在一般狀況下要找出控制組極具挑戰性；而對災後重建專案而言其難度又更高。這可能是基於一些原因，例如專案僅在特定的地區實施（災害發生地）、專案參與者具獨有的特質（所有成員都是受損房屋的受災者）、以及將要給受災者的救助款項扣住不發是有違倫理的。控制組的選擇可以用兩種廣泛類別的方法來達成：實驗設計（隨機化）與準實驗設計（非隨機化）。

設計與執行影響評鑑的主要步驟

在專案確認與準備過程中：

1. 釐清評鑑的目的。
2. 探索式據的可取得性。
3. 設計評鑑。
4. 組成評鑑團隊。
5. 若資料是可蒐集的：
 - (a) 選定樣本設計。
 - (b) 發展資料蒐集工具，
 - (c) 招聘並訓練現場工作人員。
 - (d) 試點測試。
 - (e) 資料蒐集。
 - (f) 資料管理與取得。

在專案執行過程中：

6. 持續蒐集資料。
7. 分析資料。
8. 撰寫結果報告並與政策制定者及其他利害關係人討論。
9. 將結果納入專案設計。

貧困社區更新（slum upgrading）作為一種災後重建專案模式

災後影響評鑑方面的相關資料相當有限。然而，世界銀行與其他人已經針對一些特別類型的基礎建設專案以及貧困社區更新進行過一些重要的影響評鑑，提供了住宅與社區重建專案評鑑的架構。基於貧困社區更新專案與跨單位的社區重建專案有許多相似之處，本附件建議參考這些經驗。

根據世界銀行的觀點^[2]，貧困社區更新包含鄰舍間的硬體、社會、經濟、組織與環境等層面的改善。這些專案可以由居民、社區團體、商業組織、地方性或全國性官方機構來進行。主要的行動包括：

- 透過繪製房地產圖、劃定財產所有權及財產登記等，確保財產的所有權。
- 興建或改善基礎設施，包括用水、廢棄物處理、暴雨排水、電力、安全照明與公共電話等。
- 移除或降低環境中的危險。
- 提供社區管理與維護的誘因。
- 興建或恢復社區的設施，如托兒所、健康站與社區中心等。
- 居家改善，包括硬體改善、新建設施與既有建物的擴充等。
- 提升接受健康照顧與教育的機會，以及改善解決犯罪與藥物濫用等社區議題的方案。
- 運用訓練及微型信貸以提升賺錢的機會。
- 犯罪控制。

有一些挑戰是貧困社區更新評鑑時會面臨到的，同時也與住宅及社區專案的評鑑有關，這些將在下文做討論。

與重建專案評鑑相關的貧困社區更新評鑑挑戰

1. 流動性	專案實施場域的高人員流動率，這可能是專案的產出之一，但會對評鑑結果造成扭曲，故要小心評鑑。
2. 農村——都市牽連	居民流出或流入農村地區，以及工人匯寄薪資所造成的資金移轉，都是應被評鑑的潛在影響。
3. 非正式部門	居民可能同時參與正式和非正式的商業或信用部門，評鑑應涵蓋這兩者以及兩者的變動。比起非正式部門，居民可能更樂於參與正式部門的經濟活動與賺錢機會等，因而造成數據的扭曲。
4. 人口異質性	在人口較異質的都市環境中，可能要將評鑑結果依不同性別、種族、族群與／或階級來呈現，特定的介入對某些次群體的成效可能比其他群體高，族群關係也可能受專案所影響。
5. 外溢效果	專案的效益可能擴及到專案實施範圍之外，以致影響的測量與控制組的選擇都變得困難，在人口較密集的都市化地區更是如此。
6. 干擾	若控制組成員了解專案內容且預期專案將會對其實施，則可能因此改變其行為。
7. 犯罪	在面臨犯罪問題的地區，居民可能不願揭露一些有關經濟狀況與犯罪活動的資訊，此時需要蒐集直接陳述以外的資料來源。
8. 同時多重介入	涵蓋多重部門的專案，如社區重建專案，因難以將特定元素的影響分離出來，故評鑑十分困難。可行的解決之道包括：與不同介入方式或不同實施流程的專案做比較。但可能不易找到此類專案。若不同類型的介入是由多個行動者負責，則需要彼此緊密合作以進行影響評鑑。

住宅與社區重建的產出指標

下列指標（有些取自貧困社區更新專案）是與災後重建專案有關的。應根據介入與預期效果的狀況來選擇這些項目的特定產出。

住宅指標

- 住宅重建／修復，依數量與住宅型態。
- 住宅重建／修復，依所有權型態。
- 住宅安全改善，依數量與型態。
- 遷移與返回。
- 住宅完成率。
- 家戶入住狀況。
- 家戶大小。
- 家戶滿意度（對過程、專案、住宅、服務與設施）。
- 對房地產市場的影響。

社會指標

- 居家時間。
- 工時長度。
- 孩童就業問題，依性別。
- 家戶內部協議與性別議題。
- 生育率。
- 精神衛生，包括壓力與憂鬱。

社區層級指標

- 居住隔離。
- 社會服務的取得／品質。
- 公共服務的取得／品質。
- 社區環境管理與降低風險。
- 與工作及社會服務的距離。
- 社會資本指標（參與、社會交換）。
- 政治選舉權。

經濟指標

- 家戶所得分配。
- 就業與創造收入的活動。
- 正式部門的整合。
- 信貸市場的需求與服務取得。
- 成本回收（cost recovery）。
- 資產組成。
- 正式與非正式的租稅。

方案指標

- 補助的分配與使用。
- 家戶對重建的貢獻。
- 群眾遷移的時間／成本。
- 重建／復原（住宅與社區設施）的單位成本。
- 重建／復原（住宅與社區設施）的單位間接常成本。
- 對在地市場的影響。

家戶調查與調查資料

家戶與社區調查是最常用的蒐集影響評鑑資料的方法。這些方法可以用來蒐集量化資料以評鑑專案的影響，也可用來蒐集質化的資料以評鑑家戶對重建專案的滿意度與感受^[3]。世界銀行都市發展理事會（World Bank Urban Sector Board）設計了一個標準的調查工具，其內容依不同的部門別，包含了可評鑑貧困社區更新專案以及可蒐集災後重建專案評鑑資料的完整家戶與社區問卷^[4]。問卷設計與抽樣的指引可於國際家戶調查網（International Household Survey Network, IHSN）找到^[5]。

有許多不同的資料來源有助於降低蒐集影響評鑑資料的成本，例如行政資料、家戶調查資料、設施調查（facility survey）資料、產業資料、特定調查資料、參與式評估、地理資訊系統及全球定位系統等等的資料。

家戶調查是了解家戶層次的滿意度與其他專案結果的基本分析工具。人口普查涵蓋一國的全體人口。而調查通常僅涵蓋全體家戶的一個次群體，通常僅是一小部分的家戶。常見的調查包括單一主題調查、多重主題調查、人口與健康調查、就業調查、快速監控調查（rapid monitoring survey）、服務滿意度調查及特定調查。

家戶調查的運用在全球越來越普及，也有標準化的調查設計和調查指標。政府可以提供調查資料以進行影響評鑑。也有一些調查資料的網路資源，詳如下：

公共的調查資料

IHSN	IHSN 是一個國際組織的伙伴群，致力於提昇發展中國家調查資料的可獲取性、品質與運用。它提供了各國既有的與將進行的調查清單，以及家戶調查的其他技術資源。 http://www.internationalsurveynetwork.org/home
世界銀行的「貧窮網」(Poverty Net) 網頁	這個網頁提供了全球數量龐大的家戶調查資料。 http://go.worldbank.org/PCRSXRI320
世界銀行發展資料平臺 (World Bank Development Data Platform, DDP)	此一平臺羅列各國家戶調查資料及其問卷與其他資料，以及各國資料庫。 http://go.worldbank.org/AM8Z12FUL0
世界銀行針對非洲的調查指標調和方案 (World Bank Survey-Based Harmonized Indicators Program, SHIP)	SHIP 藉由標準化的家戶調查資料來提昇對國家發展方案的社會與經濟產出的監控。 http://go.worldbank.org/4FSNHCFAA0

影響評鑑所需要的專業知識

影響評鑑應該由具評鑑專業者來進行。其團隊成員可以納入國際或國內的顧問。評鑑設計的提案應提交給顧問，或是由顧問提出而交由委任機構核准。

影響評鑑團隊包含一位影響評鑑經理、一位主責研究員與一位研究助理、現場督導員及訪員。

- 經理闡釋評鑑的目的、掌握委辦者的需求、為團隊成員草擬委辦契約條文、促成委辦者和團隊成員就執行評鑑事項達成共識，並協調現場工作。

- 主責研究員（通常由經濟學家擔任）負責評鑑與選擇各種方法，並設定和監控資料蒐集的策略，包括調查與抽樣設計、督導現場工作、進行量化分析，以及撰寫評鑑報告。
- 研究助理負責協助主責研究員，特別是設計資料蒐集方案及分析資料，以獲得質性資料的初步結果。
- 現場督導員在現場中督導訪員及其他的資料蒐集。運用國內顧問來進行現場工作是避免語言與文化障礙的常用方法。

有些評鑑團隊納入社會學家和／或人類學家以確保社區的參與並進行質性分析。可能需要一位現場管理員來督導資料的蒐集，包括排定現場督導員和訪員的工作表等。評鑑團隊應與政府相關部門協同合作。世界銀行有影響評鑑委辦契約條文的範例^[6]。

附註

1. Judy L. Baker, 2000, *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, (Washington, DC: World Bank), <http://go.worldbank.org/8E2ZTGBOI0>.
2. Erica Field and Michael Kremer, 2006, *Impact Evaluation for Slum Upgrading Interventions* (Washington, DC: World Bank), http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1146752240884/Doing_ie_series_03.pdf.
3. Examples of post-disaster household survey instruments and results in the public domain are limited. See Sarah Zaidi, 2006, “Results of the RISEPAK-LUMS January Household Survey in the Earthquake Affected Areas of Mansehra and Muzaffarabad” (RISEPAK: Lahore), for one example from the 2005 North Pakistan earthquake.
4. Ana Goicoechea, 2008, “Preparing Surveys for Urban Upgrading Interventions: Prototype Survey Instrument and User Guide” (Washington, DC: World Bank), http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UP-6_Surveys.pdf.
5. IHSN, <http://www.internationalsurveynetwork.org/home>.
6. Judy L. Baker, 2000, *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, (Washington, DC: World Bank), <http://go.worldbank.org/8E2ZTGBOI0>.

附件 2 如何做：實施重建專案的社會審計

背景

參與式績效監控意指讓公民、服務使用者、公民社會組織（civil society organization, CSO）等參與服務輸送與公共建設的監控與評鑑。參與式績效監控能大大地降低貪汙，並提昇災後重建的品質。本項指引涵蓋了社會審計運用的細節，同時概略的提到其他兩種參與式績效監控方法：公民調查卡（citizen report card, CRC）與社區計分卡（community score card, CSC）。

社會審計（有時也稱社會會計）是蒐集某個組織或特定專案（例如住宅或基礎建設重建專案）的資源資訊的一種過程^[1]。資訊的分析和呈現都是公開且可參與的。儘管使用了「審計」一詞，社會審計不僅僅在檢視成本與財務，社會審計最關心的是資源如何運用在社會目標之上。

目的

社會審計的範疇不一。可能被用來檢視幾個地區內所有政府部門在幾年間的工作；也可能被用來管理某一個村落在某一個特定時點的專案。絕大多數的社會審計通常包含下列的活動與產出：

- 提供以證據為本、精確、客觀的資訊。
- 建立在地服務受益人與提供者間的認知。
- 提高公民取得關於政府文件資訊的機會。
- 作為揭露貪汙與不當管理的重要工具。
- 允許利害關係人去影響政府的行為。
- 運用嚇阻力以監控進展並預防欺偽。

如何進行社會審計

社會審計的方法差異甚大，且受到各國情境、資料可獲得性，以及法律與政治架構的影響。一般而言，其實施包含下列各步驟。

活動	考量
定義目標	應明確描繪社會審計的目標。第一步應該找出應受審計的相關機構／專案、審計的時間區間及審計將運用的要素／指標。

(續前表)

確認利害關係人	應找出利害關係人並將其納入整個過程。利害關係人應包括不同層級的政府人員、服務提供者和／或承包單位、公民社會組織的代表、受益人、服務提供者或承包單位的工作者等。應特別關注居於社會邊緣的群體。
資料蒐集	<p>社會審計同時運用不同的方法以獲取資料，包括訪問、調查、品質檢測、運用統計資料、個案研究、參與觀察、評估小組及相關官方記錄等。這是整個過程中很關鍵的步驟，但常充滿困難與挫折，因為受檢視的機構可能未完整地保留文件或不願提供此等文件。應將受評鑑機構的主管納入，因為當其被納入且了解到在此過程的潛在利益時，可能會較願意提供資料。</p> <p>品質檢測可能較為昂貴且在預算限制下較不可行。在進行品質檢測的實例中（例如檢測工程中所用的水泥以及馬路所用的瀝青的品質），經常發掘到資源濫用的有力證據。</p> <p>資料蒐集的過程牽涉廣泛且耗費時間。可以賦予各社區內的審計委員會去做訪談（例如訪談市長或是採購與委辦小組的負責人）、實地訪視（道路與建築等）及蒐集方案產出的資料的責任。</p>
資料分析／校對	官方的資料可能複雜且難懂。透過不同方法以及不同來源所蒐集到的資料應該統整成一個完整的文件，讓參與此過程的每一個人人都易於了解。為了要讓資料更易於理解，可能需要先經過轉換整理。
提供資訊並獲得回饋	將審計的結果提供給利害關係人以徵求其回饋。在專案實施地區工作的居民在此步驟扮演重要的角色，因為他們可以驗證專案文件中所陳述的物質與非物質的數據。資訊的交流提供了提昇公民能量及宣導公聽會的機會。有些社會審計行動運用創意文宣，例如歌曲、街頭展演及旗幟等，來解釋工作過程並為公聽會做宣傳。
公聽會	若檢視的範圍較廣，應辦理幾次公聽會；辦理的地點應方便且易於抵達，以鼓勵各方民眾踴躍的參與。在公聽會開始時，要解釋進行的規則，以避免衝突。當工作者或居民報告完社會審計的結果（其可能包括貪汙、資金運用的無效率、以及規劃不彰等等的證據），政府官員要有充裕的機會為其在專案中的績效做辯護。應該鼓勵社會邊緣團體發表其觀點。
後續	在公聽會之後，接著撰寫社會審計報告。其將包括給政府回應特定的貪汙與不當管理事例的行動建議。報告應廣泛的散發給政府官員、媒體、過程的參與者及其他利害相關的團體。主要的發現與行動建議應該同時透過書面與口頭做宣達。

由誰來進行社會審計？

上述所介紹的步驟可因機構與可得資源的不同而有差異^[2]。有些國家，其政府定期進行社會審計以自我評鑑。然而，在許多發展中國家，是由公民社會團體來進行社會審計以確保政府行動的責信。視審計範圍的不同，不同的公民社會團體、研究機

構或是政府機構可以在一個組織的領導下協力工作。執行機構的選擇對於審計過程的成敗具有關鍵的影響。此組織應是公正的，且超然於所有牽涉在此過程的團體利益之上。

社會審計用在何處？

社會審計已被許多國家採用。社會審計有時被用來檢視服務的品質，例如警政、海關、學校等，但大多數的社會審計是針對公共工程。檢視的時間區間一般為 2 到 5 年。社會審計可以在某專案結束後、或是在其規劃與執行階段就進行。在規劃與執行階段進行審計通常較難做到，因為這需要被審計的政府機構的合作。然而，若能做到，則規劃階段的審計是相當有價值的，因為它可透過對決策、命令、契約及執行的監控來預防不當的行動。儘管常需要最基本的合作以取得必要的文件，特別是在沒有資訊立法的情況下；但是專案結束後的社會審計可以在機構強力決心接受審查下獨立進行。

公共工程社會審計經常會有下列的發現：

- 工程已付款但卻未進行，例如道路和水井僅存在於書面中。
- 工程僅完成部分（要求的數量僅完成一小部分，或是同意的工作僅完成一部分）。
- 已完成工作的品質未及契約中要求的程度。
- 已完成的工作重複請款，且重複付款。
- 薪資支付中包含了「幽靈工人」（ghost workers）（薪資單上出現已過世者、已離開村落者、從未參與專案工作者等人）。
- 實際支付的薪資大幅低於文件中所呈現的金額。

社會審計的優勢與挑戰

優勢	挑戰
<ul style="list-style-type: none">■ 提升公共工程／服務的透明度。■ 揭露並降低貪汙與不當管理。■ 提升公共工程／服務的品質。■ 提升社區參與在地規劃的能力。	<ul style="list-style-type: none">■ 保護優秀人員的作為。■ 欠缺要求政府對調查（或研究）結果採取行動的法律責任。■ 此過程需要時間、成本及機構可觀的投入。■ 操弄利害關係人觀點的可能性。

可考慮的其他參與式績效監控機制

公民調查卡（CRC）

CRC 是向使用者徵求公共服務績效的參與式調查。藉由過程中廣泛的媒體報導及公民社會的倡議，這種方法能大幅提高政府責信。

CRC 運用的時機是在需求面資料欠缺的情況下，例如使用者對品質的感受及對公共服務的滿意度。透過對公眾回饋的系統性蒐集與傳播，CRC 成為對抗政府居於壟斷而不願向私人企業一樣回應客戶需求的「競爭代理人（surrogate for competition）」。透過這個有用的媒介，民眾可以集體有憑據的向機構提出對其績效的觀感，並倡議改變。有一個前提，是在地要具有發展問卷、進行調查與分析結果的技術能力。

公民調查卡的優勢與挑戰

優勢	挑戰
<ul style="list-style-type: none">■ CRC 可用來評估單一公共服務或同時評估數個服務。■ 透過精細的抽樣，可以蒐集到來自廣大人口群的回饋。■ CRC 是相當技術性的，故不需要大型的公民動員行動就能開始這個程序。■ 可以針對服務品質進展的感受做跨時間的比較；或是比較參與服務提供的不同公共機構。	<ul style="list-style-type: none">■ CRC 需要良好的對外傳播策略，讓公共機構紀錄民眾的回饋並採取必要的行動以矯正其弱點。■ 在技術能力較弱的地區，CRC 可能難以設計和執行。■ 若抽樣出現錯誤，則調查結果可能無法反映服務品質。

社區計分卡（CSC）

CSC 是以社區為基礎的監控工具，它結合了社會審計和 CRC 的技術。就像 CRC 一樣，CSC 的運用是在要求服務提供者的社會與公共責信及責任。藉由連結服務提供者和社區，給與民眾參與決策的機會（賦權），能向服務提供者提供立即性回饋。

CSC 徵求使用者對品質、效率與透明度的感受，同時以社區為分析單位。它是針對在地／設施層級的監控。它促進對於服務、專案，甚至是政府行政單位（像是地區議會）的社區監控與績效評鑑。因為其過程是很基層（草根）的，故較常被運用在農村地區。

印度馬哈拉施特拉邦農村供水與公衛專案（Maharashtra Rural Water Supply & Sanitation Project）實施 CSC 操作手冊是安排 CSC 過程的有用資源^[3]。

社區計分卡的優勢與挑戰

優勢	挑戰
<ul style="list-style-type: none">■ 可用來評估單一公共服務或同時評估數個服務。■ 這是一個以社區為基礎的過程，讓服務提供者與使用者可以一同討論提升服務品質的可行方式。■ 可以針對服務品質進展的感受做跨時間的比較；或是比較參與服務提供的不同公共機構。	<ul style="list-style-type: none">■ CSC 有賴高品質的促進者，而此並非總是存在。■ 在計分卡開展之前去接觸利害關係人是很重要的，但並非總是可以做到。■ 在技術能力較弱的地區，CSC 可能難以設計和執行。■ CSC 難以被適用在大的地理區域。

附註

1. This annex is adapted from World Bank, n.d., “Chapter 3, Methods and Tools” in “Social Accountability Sourcebook,” http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/.
2. See Centre for Good Governance, 2005, *Social Audit: A Toolkit. A Guide for Performance Improvement and Outcome Measurement* (Hyderabad: Centre for Good Governance) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cgg/unpan023752.pdf>.
3. World Bank, 2004, “Operational Manual for Implementing the Community Scorecard Process in the Maharashtra Rural Water Supply & Sanitation ‘Jalswarajya’ Project,” <http://www.sasanet.org/documents/Case%20Studies/Accountability%20in%20Maharashtra%20RWSS.pdf> and World Bank, 2007, “Case Study 4: Maharashtra, India: Improving Panchayat Service Delivery through Community Score Cards,” http://www.sasanet.org/documents/Newreport/Maharashtra/Case4_Maharashtra_SAc_CSC_August%202007.pdf.