

淺論「納入使用者觀點之績效審計」(下)

績效審計係政府課責機制中不可或缺之一環，而使用者觀點可協助審計機關聚焦於關鍵議題，故先進國家已開始倡導於績效審計程序中適時納入使用者觀點。限於篇幅，本文分為上、下期刊載，本(下)期內容主要簡介國內納入使用者觀點之績效審計案例，並探討未來展望與挑戰，期使關心政府審計人士，能對此課題有概括性的認識。

蔡修毓 (審計部秘書室審計)

伍、我國將使用者觀點納入績效審計之案例

就筆者所知，我國審計機關於 92 年即有透過問卷調查由使用者觀點進行績效審計之案例。近年審計機關逐年減少例行性財務收支抽查工作，加強辦理專案調查(如表 1)¹²，並積極關注民生議題，因此於審計過程中蒐集使用者回饋意見的作法日益獲得重視。

以下謹簡介 5 則將使用者

觀點納入績效審計之案例。

一、中央信託局(現已與台灣銀行合併)辦理財物集中採購情形

政府採購法第 93 條規定，

各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約，以節省採購人力，提高採購時效，發揮大量採購之經濟效益。審計部為瞭解中央政府集中採購辦理成果，爰

表 1 民國 98 至 100 年度績效性及合規性審計投入比重

年度	98	99	100
績效性審計	45.27%	47.77%	49.25%
合規性審計	54.73%	52.23%	50.75%

資料來源：註 12。



於 92 年辦理「中央信託局辦理財物集中採購情形專案調查」，並針對該年度所有適用共同供應契約之採購機關繕發調查問卷，以瞭解各機關運用此制度之實務經驗與意見。

該問卷共有 9 大題項，主要詢問各機關對於共同供應契約優缺點看法、使用經驗等。經彙整 1,296 件問卷回覆結果，其中 41.9% 反應訂約機關就共同供應契約之簽訂，無法配合所需時效；67.4% 建議增加共同供應契約採購項目；15.5% 建議訂定選商原則；26.2% 認為共同供應契約訂約價格可再降低；42.4% 建議明確訂定機關得不利用共同供應契約之情形。根據上述意見，審計部向主管機關行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）提出「修訂共同供應契約實施辦法相關規定」、「訂定合理之採購程序」、「增訂採購項目」等建議意見，均獲正面回應。

二、各級政府財物採購以最有利標決標辦理情形

政府採購法第 52 條第 1 項第 3 款規定，機關採購之決標方式，得採最有利標方式辦理。為瞭解各級政府財物採購以最有利標決標辦理情形，審計部針對各級政府於 95 年財物採購以最有利標決標案件辦理聯合稽察，並針對該類公告金額以上案件之採購機關發調查表，以瞭解各機關對此制度之實務執行經驗與意見。

經彙整 1,039 件書面回覆資料，其中 22.3% 反映對財物採購之異質程度差異高低認定有困難；36.1% 反映機關根據工程會建議名單遴聘委員時，有遇到委員不願意擔任評選委員情形；76.4% 表示未曾受各級政府採購稽核監督小組之稽核。根據上述意見，審計部向主管機關工程會提出「加強財物最有利標作業之宣導訓練及稽核監督，以促進機關正確執行」及「研增財物採購適用之專家學者類別並提昇其受聘意願，以確保評選作業程序之遂行」等建議意見，均獲接受採納。

三、警察人力配置暨警用裝備配賦情形

現行全國警力配置人數為近 7 萬人，預算規模千億餘元，並配賦制式武器裝備。為瞭解上開警政人力及裝備能否有效解決治安問題、員警人力規劃是否妥適、武器裝備能否因應治安情勢之演變，審計部於 99 年針對警察人力配置暨警用裝備配賦情形辦理專案調查，並設計問卷以瞭解警察人員意見。

該問卷共 11 題，主要詢問各警員對於訓練及勤務之看法與經驗。經抽樣方式邀請 529 位警察人員進行問卷調查結果，其中 86% 員警認為於深夜服勤後若繼續參加當日常訓，會影響訓練效果；88.3% 員警認為應勤裝備（如：手槍、防彈背心... 等）應區分男女性特質配置；70.7% 員警因裝備配發數量不足或品質較差，而有自行購買應勤裝備之經驗。根據上述意見，審計部向主管機關內政部警政署提出「常年訓練未落實管控，訓練量未臻適

足」、「武器彈藥與防彈裝備復未妥適統籌調配，影響資源有效運用及員警執勤安全」等注意事項，均獲正面回應。

四、臺南市政府 65 歲以上老人免費裝置全口假牙計畫執行成效

臺南市為照顧年長者，由臺南市政府衛生局訂定「100 年度 65 歲以上老人免費裝置全口假牙」計畫及編列預算 2 億元，期能使長者有更健康的老年生活。為瞭解該計畫執行概況及成效，並探討經費運用之效益，審計部臺南市審計處於民國 100 年針對該計畫辦理專案調查，並設計問卷以瞭解使用者的滿意度。

該問卷共 12 題，主要詢問各裝置假牙的老人對於市政府補助作業、特約牙醫診所執行方式及特約牙醫診所執行方式之滿意度。經抽樣方式邀請 77 位使用者填答，並以敘述統計、相關分析、獨立樣本 T 檢定、多因子多變量分析及複迴歸分析等方法分析調查結果，臺南市審計處提出「系統資料

之建置間有缺漏，影響資料完整性及正確性」、「未設立調處機制以進行協調處理裝置假牙所涉爭議事端」、「計畫宣導欠周全，教育訓練成效未能積極發揮」等注意事項，均獲市政府接受採納，並據以修訂 101 年度計畫及建立計畫績效評核機制後，市政府概估約可節省公帑 3 億 1,258 萬餘元。

五、高雄市政府登革熱防疫成效

高雄市政府 96 至 100 年度登革熱防治計畫總經費達 5 億 5,290 萬餘元，惟 100 年高雄市登革熱感染人數計 1,183 人（占全國感染人數 69.51%），其中重症人數 19 人（占全國重症人數 95%）、死亡人數 4 人（占全國死亡人數 80%），感染人數及死亡人數均為歷年最高，顯示疫情嚴峻。因此，審計部高雄市審計處於 101 年針對該市政府登革熱防疫成效辦理專案調查，並設計問卷以瞭解市民對於登革熱防疫成效之滿意程度。

該問卷共 35 題，主要探

究市民對於登革熱常識與風險之認知、政府執行防疫工作之配合態度、自身之防疫行為，及對市政府執行登革熱防疫成效之滿意程度。經抽樣方式邀請 355 位高雄市民填答，並以敘述性統計、交叉分析、獨立樣本 T 檢定及單因子變異數分析、相關分析、及迴歸分析等方法分析調查結果，高雄市審計處提出「風險認知之宣導仍待加強」、「監控登革熱傳播媒介未臻周延」、「民眾配合程度尚有改進空間」、「登革熱防疫執行成效有待提升」等注意事項，均獲市政府正面回應。

由前述 5 則案例，可觀察到審計機關蒐集使用者意見的對象逐漸由公務人員擴展至一般民眾，量化分析技術也逐漸由敘述統計提升至多變量分析。此外，由於電子問卷技術的成熟及上網習慣的普及，101 年度審計部台北市審計處辦理「捷運臺北車站旅客容量管制情形」調查時，已開始利用網路進行電子問卷調查，蒐集乘客對於捷運路線分流及逃生避



難宣導之看法與經驗。相信未來審計機關由使用者觀點進行績效審計時，無論是審計主題、資料蒐集方法或分析技術，將愈趨成熟與多元。

陸、由使用者觀點進行績效審計之展望與挑戰

一、注意獨立性的維護

獨立 (Independence) 係審計機關的核心價值，意指審計機關應超然獨立行使審計職權，不受干涉，且與被審核機關及其他利害關係人保持實質上及形式上之獨立。

在審計過程中蒐集採用使用者觀點時，使用者或其代表團體也應被視為利害關係人。因此在整個審計程序中，審計機關必須時時保持客觀，並持續評估與利害關係人間的關係，以維護審計機關的獨立性。

當審計議題較為敏感或複雜時，可能牽涉不同立場的使用者團體，其中可能有些團體因資源較豐富而享有較高的媒體知名度，故較容易被徵詢意

見。因此審計機關在蒐集使用者觀點時，應注意廣泛徵詢使用者團體的意見，平衡不同利害關係人需求，避免忽略邊緣弱勢團體，以免被誤解為特定利益團體的代言人，導致獨立性的核心價值受損。

二、對使用者的意見仍須進行專業評估

使用者觀點雖可由不同角度提供審計機關有用的資訊，但須注意使用者的意見可能偏向主觀片段或是過於情緒化，且使用者雖可能比審計人員更瞭解問題所在，但其所提出的改善意見，有時係單純要求政府在某局部面向上投注更多資源，未必知道真正最佳的解決方案。

以挪威審計署於 2003 年調查該國健保醫療服務為例，該署蒐集病患對醫院服務滿意度意見時，許多病患表示對於住院時間過短感到不滿意，希望能於治療完成後在醫院待較長的時間。然經該署徵詢專業意見後得知，延長住院時間除了涉及醫療資源分配問題外，

亦可能增加病患在醫院內感染其他疾病的風險。因此直接依病患意見而建議延長住院時間，可能並非較佳的建議¹³。

因此，審計人員蒐集使用者觀點後，不宜不加評估或篩選在報告中直接轉述這些意見，仍應依專業由整體評估該等意見的妥適性，以免審計意見過於偏狹。

三、使用者滿意度並非唯一重要的績效指標

雖然使用者滿意度是公共服務績效的重要指標，但進行績效審計時，使用者滿意度並非衡量公共服務績效的唯一指標。以挪威審計署於 2010 年針對該國稅務機關的調查結果為例。數年前該國人民報稅時，須耗費許多時間心力填寫複雜的書表；近年稅務機關利用資訊科技提供網路報稅服務，並整合相關資料，提供申報人一份預先完成的報稅書表以簡化報稅程序。上述改善措施雖獲得該國人民甚高的滿意度，但挪威審計署調查卻發現，稅務機關所提供預先完成的報稅書

表中，其資料正確性仍有改善的空間¹⁴。

此例顯示，由於使用者的滿意度可能受到政策推動方式、歷史經驗比對、甚至宣傳廣告等影響，且行政機關與使用者之間可能存有資訊不對稱情形，因此使用者滿意度高的公共服務，在品質或內容上仍可能有須改善之處。

四、考慮適度增加投入審計資源，提高民衆回饋意見之誘因

回顧我國審計機關納入使用者觀點之績效審計案件，可發現若所調查的使用者對象為採購承辦人員或警員等公務體系人員，因可透過行政指揮及文書聯繫管道發放及回收問卷，因此所蒐集的使用者問卷數量較多，甚至可涵蓋所有使用者。相對地，若所調查的使用者對象為一般民衆，由於實務上多是仰賴審計人員親自發放及回收問卷，囿於人力及時間限制，所能蒐集的使用者問卷數量通常較為有限。

為發揮審計機關對民衆

生活的正面影響，並減少社會不公不義情形，近來已有愈來愈多審計主題所牽涉的使用者為一般民衆。換言之，以問卷蒐集使用者意見時，所面對的母群體規模通常較大；惟依統計學理，如欲維持較低的抽樣誤差，需一定的樣本數量(表2)¹⁵。

此外，由於許多民衆並無意願花費時間無償填答問卷，因此實務上專業民調機關會用

小贈品或抽獎方式增加民衆填答問卷誘因，以獲得足夠的樣本數量。建議將來面對此類需蒐集較多問卷情況時，亦可考慮採用類似作法，適度增加投入的審計資源，以提高民衆填答問卷、回饋意見之誘因。

五、考慮適時應用質化方法蒐集使用者觀點

我國審計機關已有不少績效審計案件採用問卷調查方式

表2 於95%信賴水準下不同母群體規模所需的樣本數

母群規模	±10% 抽樣誤差	±5% 抽樣誤差	±3% 抽樣誤差
100	49	80	92
200	56	132	169
400	78	196	291
600	83	234	384
800	86	260	458
1,000	88	278	517
2,000	92	322	696
4,000	94	351	843
6,000	95	361	906
8,000	95	367	942
10,000	95	370	965
20,000	96	377	1,013
40,000	96	381	1,040
100,000	96	383	1,056
1,000,000	96	384	1,066
10,000,000	96	384	1,067

資料來源：註15。

蒐集使用者觀點，並獲致許多有價值的審計資訊，可預見審計人員未來對於問卷調查方法的應用將日漸熟悉。問卷調查雖然有調查人數多、易於量化分析等優點，然有些較為深入的使用者意見不一定容易透過問卷調查方式獲得，可能較適合採用質化方法探求。雖然質化方法因調查對象人數較有限，不易進行量化分析，但透過訪談互動的過程，往往可以獲得較為深入的資訊。因此，藉由深度訪談或焦點團體座談等質化方法取得使用者觀點，已漸為國外審計機關普遍採用。

以挪威審計署於 2009 年調查殘障人士在公共空間行動便利性為例，該署邀請數位殘障人士組成焦點團體，請他們分享在公共建築、大眾運輸等公共空間行動的經驗，並提出相關改善建議。此外，該署亦與數位殘障人士合作，利用參與觀察法實際觀察公共空間阻礙殘障人士行動的情形（圖 8）¹⁶。藉由這類質化方法，不僅可使審計人員擁有關於殘障人士所面對障礙的第一手資料，

圖 8 左方照片顯示卡車之裝卸設備可能對盲人造成的危險；右方照片顯示輪椅使用者上公車時面對的困難



資料來源：註 13。

且由於報告中相片直接呈現殘障人士在公共區域所面臨的行動困境，引發閱讀者感同身受的共鳴，故此報告受到挪威國會高度的重視。

六、強化對蒐集資料之量化與質化分析能力

由技術層面觀察，目前之所以能由使用者觀點評估公共服務績效，是立基於對使用者意見蒐集與分析技術的進步。事實上，由資料蒐集、樣本選取、分析方法、結果詮釋，各階段均有其嚴謹的學理基礎，

因此由使用者觀點進行績效審計時，亦須注意所採用方法須符合學理要求，所獲致的審計意見方能禁得起外界檢視。

為了強化審計人員對於績效資料的蒐集與分析能力，審計部訓練委員會不僅持續開辦「績效審計評估技術（內容涵蓋量化與質化研究方法）」、「政府審計統計圖表製作」等課程，亦薦送人員參加「台灣統計方法學學會－社會科學量化方法與分析技術研習營」等專業團體所舉辦之相關課程。建議各審計人員積極參加該等

訓練課程，俾能結合學理與實務，強化多元績效審計能力，開拓創新審計方法。

柒、結語

政府審計為良好公部門治理架構之關鍵因素，扮演監督（oversight）、洞察（insight）及前瞻（foresight）之治理角色，而使用者觀點可在各階段治理角色中提供預警性、績效性及課責性資訊（如圖9），因此先進國家最高審計機關已

開始倡導於審計程序中適時納入使用者觀點。

公共政策使用者的回饋意見是一種有價值的經驗資源，經由嚴謹程序蒐集與分析的使用者意見，可協助審計機關將調查目標聚焦於真正符合民眾需求的項目，進而發現該政策的關鍵問題，並提出有效可行的改善建議。

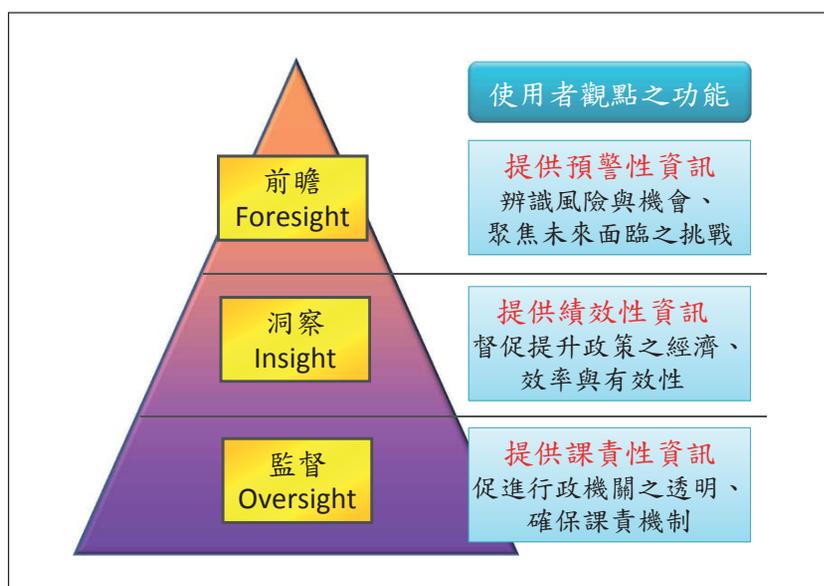
未來審計機關要具體展現價值，將取決於績效審計作業之深度與廣度。為呼應國際最

高審計機關組織（INTOSAI）於2010年會員代表大會所揭示，審計機關價值之一為「審計機關應被視為民眾生活產生正面影響之機關」，我國審計機關近來積極發掘攸關公共利益與民生相關之審計主題，如能善用民眾對於公共政策的回饋意見，相信將有助於審計機關扮演專案評估者的成熟角色。

註釋

12. 林慶隆，「政府績效審計推動現況與展望」，內部稽核，第78期，第5-13頁，2012年4月。
13. Arnfrid Arthur, Lars Tore Rydland, and Kristin Amundsen, "The User Perspective in Performance Auditing-A Case Study of Norway", American Journal of Evaluation, 33 (1), pp. 44-59, 2012.
14. 同註13。
15. 羅清俊，「社會科學研究方法：打開天窗說量化」，第二版，台北市，威仕曼公司，2010年。
16. 同註13。❖

圖9 使用者觀點在審計機關各階段治理角色所提供之資訊



資料來源：註13。