

審計機關價值與效益之關鍵要素－策略績效管理

策略績效管理是任何組織持續改善邁向前瞻之關鍵要素，審計機關在林審計長慶隆於民國 96 年 10 月 2 日新任就職指示建構審計機關策略管理與績效評估機制，已為審計機關開創歷史新頁，而績效報告之擬編，除為展現審計績效，更為聚焦成果導向、強化團隊及員工責任等，實踐審計機關成為典範機關、追求價值與效益之崇高目標。

周靜幸（審計部審計業務研究委員會稽察）

壹、前言

國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱 INTOSAI）於西元 2007 年成立審計機關價值與效益工作小組（INTOSAI Working Group on the Value and Benefits of SAIs），目的在研訂可確立最高審計機關價值與效益之整合架構及衡量工具，嗣於

西元 2012 年提出「最高審計機關績效衡量架構」草案 1.0 版，並由若干個最高審計機關試辦西元 2013 年 3.0 測試版。INTOSAI 訂頒最高審計機關國際準則（International Standards of Supreme Audit Institutions，簡稱 ISSAI）第 20 號「透明與課責原則（Principles of Transparency and Accountability）」指出審計機關應以經濟、效率及效果

方式，及遵循法令規章前提下，管理其營運作業，並公開報導該等事項相關績效之原則。而 INTOSAI 審計機關價值與效益工作小組發布「審計機關績效衡量架構測試版」則進一步提出審計機關報導、獨立性及法律架構、組織發展策略、審計準則及方法、管理及輔助結構、人力資源及領導力、溝通及利害關係人管理等七大範疇共 24 類績效指標組，希透過系統化

論述》會計 · 審核

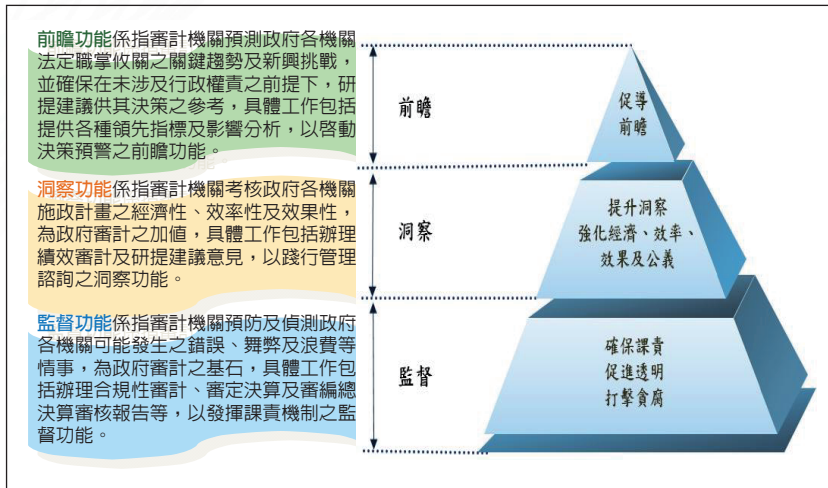
績效衡量以辨識審計機關之優劣勢、機會威脅，用以強化內部績效管理與課責、以及精進

對利害關係人之外部報導。

民國 96 年 10 月 2 日 審計部林審計長慶隆新任就職指

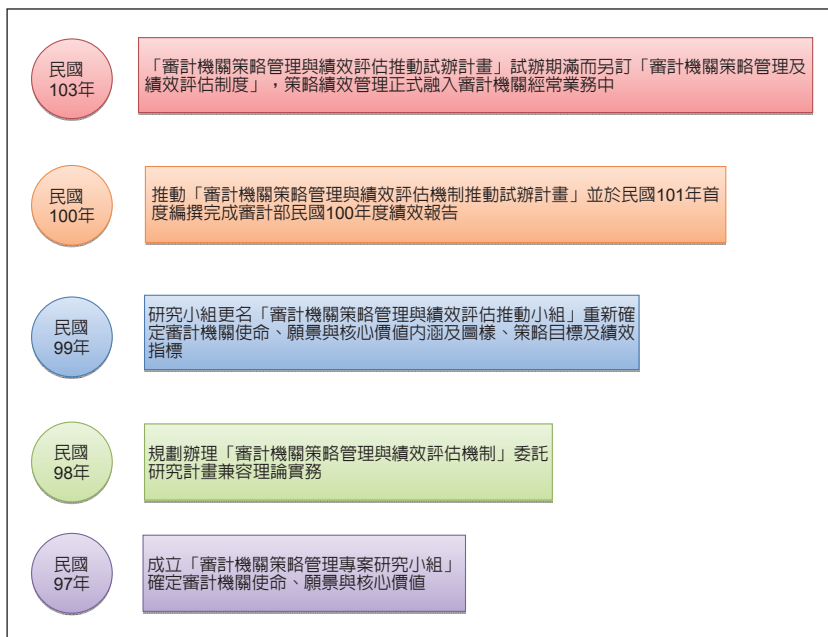
示，為因應時代環境更迭，希研究建構審計機關策略管理與績效評估機制，以確定審計機關整體策略及監督其實施效果、分析實際與預計績效差距，進而研謀具體興革措施用以確保營運效率及效果。自此，審計機關正式開展策略績效管理之歷史新頁，且於短短數年間，迅速從導入試辦計畫逐步發展至今穩定制度化，起步雖略晚於行政院於民國 91 年推動機關施政績效評估制度，惟仍能加緊步伐迎頭趕上，戮力實踐典範機關之目標。爰藉由本文俯瞰審計機關策略績效管理軌跡及臚列近年來達成整體策略目標各績效指標之實際結果，俾利各方了解審計機關之價值與效益。

圖 1 審計機關專業成熟度模型



資料來源：審計部民國 102 年度績效報告。

圖 2 策略績效管理推動軌跡



資料來源：本研究自行繪製。

貳、俯瞰審計機關策略績效管理軌跡

一、整合性審計功能

美國聯邦審計署 (Government Accountability Office, 簡稱 GAO) 早於西元 2006 年提出「課責機關

成熟度模型 (Accountability Organization Maturity Model) 闡述審計機關整合性功能包括監督 (Oversight)、洞察 (Insight) 及前瞻 (Foresight) 三者，其作用在協助審計機關提升監督財務、洞察政府施政計畫及前瞻新興議題之效果。另 INTOSAI 專業準則委員會 (Professional Standards Committee, 簡稱 PSC) 於西元 2009 年第 6 屆指導委員會討論劃一 ISSAI 架構議題 (Theme Papers on Consistency in the ISSAI Framework) 時，亦鼓勵最高審計機關導入該成熟度模型。又國際內部稽核協會 (Institute of Internal Auditors, 簡稱 IIA) 於西元 2012 年發布「內部稽核在公部門治理之功能 (The Role of Auditing In Public Sector Governance)」補充指引，則指出內部稽核為堅實公部門治理結構之基本要素，其能有效支持監督、洞察及前瞻之治理功能。

審計部爰參考 INTOSAI 及 GAO 整合性功能內涵，分析其依據憲法及審計法規定辦

理政府審計工作，確已能有效發揮此三大功能，未來並將根基於監督與洞察功能，廣續強化前瞻功能，發揮三合一審計

功能 (上頁圖 1)。

二、持續性推動軌跡

審計部雖自民國 90 年起，

圖 3 審計機關策略管理及績效評估架構



資料來源：審計部民國 102 年度績效報告。

論述》會計 · 審核

即依據預算法第 33 條及中央政府中程計畫預算編製辦法規定，擬編「審計部暨所屬機關中程施政計畫」據以執行，迄

林審計長慶隆就任新職指示啟動建構審計機關策略管理與績效評估機制，近 7 年歷程之重要階段說明如第 72 頁圖 2。

三、系統性建立架構

審計部經以憲法及審計法規定之法定職掌為本、審計三合一整合性審計功能，參考 INTOSAI 及先進國家審計機關實務標竿，以及運用西元 1992 年美國 Robert S.Kaplan 與 David P.Norton 兩位教授首度於哈佛管理評論 (Harvard Business Review) 平衡計分卡 (Balanced Scorecard) 觀念之財務、顧客、內部流程及學習成長等四大構面衡量組織績效，導入變革管理與 SWOT 分析等，以新管理思維系統性確定審計機關使命「善盡審計職責，發揮監察功能」、願景「實踐優質審計服務，創造最大審計價值；提升政府施政績效，促進政府廉能政治」、核心價值為「獨立·廉正·專業·創新」，以及實踐審計機關使命及願景之整體層級策略目標與達成各該目標之關鍵績效指標 (上頁圖 3 及圖 4)。

圖 4 審計機關核心價值



資料來源：審計部民國 102 年度績效報告。

參、近 3 年各績效指標之實績

審計部 13 項績效指標之內容，除本於憲法及審計法相關規定及師法平衡計分卡策略績效管理觀念外，並強調績效衡量內涵必須與「遂行法律賦予審計任務，促進政府良善治理」、「推動績效審計，督促政府提升施政效能」、「踐行以民為本之審計，力求對人民生活產生正面影響」、「提供民意機關及監察院優質服務，落實公共課責」、「發展學習型組織，型塑價值型及成長型機關文化」及「整合審計資源並改進內部流程，展現審計績效及永續力」等六大整體層級策略目標具有高度因果關聯性，且兼含業務成果、顧客服務、人力發展及內部流程等四大構面。茲將民國 100 年至 102 年度審計機關在業務成果、顧客服務、人力發展及內部流程等四大構面之實際績效，彙列比較如表 1，各項資料係彙整自審計部民國 100 至 102 年度績效報告內容，各年度績效報告另請連結審計部全球資訊網瀏覽，網址為 <http://www.audit.gov.tw/files/11-1000-159>。

表 1 民國 100 至 102 年度績效指標實際值

構面	績效指標	100 年度	101 年度	102 年度
業務成果	可量化財務效益	96 億餘元	124 億餘元	180 億餘元
	重要建議意見	1,931 項	2,005 項	2,114 項
	專案調查件數	486 件	486 件	485 件
	陳報監察院案件	299 件	247 件	246 件
顧客服務	重要審計資訊發布	81 件	134 則	195 則
	對立監兩院服務案件	476 件	596 件	475 件
	被審核機關滿意度	80%以上	80%以上	60%以上
人力發展	審計人員滿意度	50%以上	60%以上	70%以上
	平均受訓時數	72 小時	73 小時	74 小時
	專業刊物發表	27 篇	26 篇	36 篇
內部流程	應用電腦輔助審計技術	414 案	579 案	681 案
	知識物件登載件數	29,601 件	38,475 件	42,639 件
	知識物件點閱次數	371,620 次	407,845 次	413,522 次
	完成查核報告平均天數	36.09 天	35 天	38 天

資料來源：審計部民國 100 年至 102 年度績效報告。

php，或掃描下列 QR Code。



從上述表 1 業務成果第 1 項績效指標「可量化財務效益」，說明審計機關監督政府各機關（基金）依據相關審核意見，處理或執行改善措施，每年幫各級政府節省支出或增

加收入之量化金額，已從民國 100 年 96 億餘元增加至民國 102 年 180 億餘元，成長近一倍，再以審計機關每投入 1 元經費所產生效益表達，其產出已從民國 100 年 7.57 元、101 年度 9.34 元增加至民國 102 年 13.93 元。審計機關為避免過於聚焦量化數字及衡平表達審計績效，經參考 INTOSAI 西

論述》會計 · 審核



元 2013 年發現及建議「各國審計機關績效有些是很難被衡量的，特別是品質方面」及「績

效報告中應納入質化分析，聚焦於產生高品質審計結果之各種流程及制度」之精神，以及

美國聯邦審計署（GAO）年度績效與課責報告之表達方式，遂自民國 101 年度績效報告，

表 2 民國 102 年度非量化財務效益代表案件

類別	摘 述
衛生福利	<ol style="list-style-type: none"> 1. 審計部查核發現經濟部、農業委員會及衛生福利部辦理食品雲計畫執行情形之缺失，經建請行政院督促相關權責機關研謀善策並獲函復。 2. 審計部查核發現各級政府推動各項身心障礙福利服務措施之缺失，經建請衛生福利部社會及家庭署督促研謀改善並獲函復。 3. 審計部查核發現交通部推動酒（醉）後駕車（以下簡稱酒駕）及自行車交通事故防制情形之缺失，經建請交通部檢討改善並獲函復。
環境資源	<ol style="list-style-type: none"> 1. 審計部查核發現政府推動油氣（LPG）雙燃料車之缺失，經建請行政院研謀善策並獲函復。 2. 審計部查核發現自來水事業辦理消防栓設置及維護管理情形之缺失，經建請內政部、經濟部及台灣自來水公司研謀善策並獲函復。 3. 審計部查核發現科學工業園區事業廢棄物再利用與減量情形之缺失，經建請科技部研謀善策並獲函復。 4. 臺南市審計處查核發現臺南市政府農業局辦理淺海牡蠣養殖管理計畫之缺失，經建請農業局研謀善策並已獲函復。
交通建設	審計部查核發現國道高速公路計程電子收費運作之督管情形及相關配套措施之缺失，經建請交通部暨所屬臺灣區國道高速公路局研謀改善並獲函復。
金融監理	審計部查核發現金融監督管理委員會監理問題保險業財務狀況改善情形之缺失，經建請金融監督管理委員會加強監理並獲函復。
政府採購	審計部查核發現各級政府機關利用臺灣銀行共同供應契約辦理採購情形之缺失，經建請行政院公共工程委員會及臺灣銀行研謀善策並獲函復。
教育文化	審計部查核發現文化部辦理歷史與文化資產維護發展第 2 期計畫之缺失，經建請文化部督促檢討改善並獲函復。
國防安全	審計部查核發現國防部推動募兵制之缺失，經建請行政院研謀善策並獲行政院函復。

資料來源：審計部民國 102 年度績效報告。

於「可量化財務效益」構面末段增納非財務效益代表案件之質化績效，讓各界得以清楚了解審計績效兼容質與量。以民國 102 年度為例，計篩選廣及衛生福利、環境資源、交通建設、金融監理、政府採購、教育文化及國防安全等類別共 12 案非量化財務效益代表案件如上頁表 2。

肆、持續改善邁向前瞻

策略績效管理並非短期性之一個專案或一項活動，而是組織持續改善及組織文化改變之一種歷程或軌跡，其目的除追求高績效外，還包括聚焦於成果導向、強化團隊及員工責任、支持組織變革等，故其影響層面廣及組織每位成員，而非高階主管而已。另 INTOSAI 審計機關價值與效益工作小組認為審計機關績效管理架構是用以衡量、監督、管理及報導審計機關績效之一種工具，而審計機關衡量其績效之可能動機包括：辨識審計機關優、劣勢與機會威脅（即 SWOT 分

析）、強化內部績效管理與課責、精進對利害關係人之外部報導、彰顯審計績效進展程度、展現其對人民之價值與效益、支持 ISSAI 實施及改善審計準則與品質、獲得外部支持審計專業能力發展等。INTOSAI 審計機關價值與效益工作小組爰提出審計機關報導、獨立性及法律架構、組織發展策略、審計準則及方法、管理及輔助結構、人力資源及領導力、溝通及利害關係人管理等七大範疇之可衡量績效指標，作為整體績效報告表達之一部分。

審計部導入及推動策略績效管理制度，首依據憲法及審計法賦予之法定職掌，確定審計機關之使命、願景及整體層級策略目標，以及奠立審計機關組織文化、以及審計機關對審計人員與專業行為所承諾最高原則之核心價值，再以業務成果、顧客服務、人力發展、內部流程四大構面為綱領，訂定關鍵且具代表性之績效指標，作為衡量、監督、管理及報導審計績效之主軸。基於持續改善邁向前瞻之理念，未來，

審計部將廣續運用變革管理等管理工具、參考 INTOSAI 審計機關績效管理架構及美英等先進國家審計機關之優良實務標竿，動態地檢視修正整體層級策略目標及各項績效指標之適應性，例如：一、四大構面績效指標需要適時滾動修正，俾與國際脈動相適應，及減少績效指標實際值與預計數之差距；二、「顧客服務」構面研議修正為「利害關係人服務」，突顯政府審計工作攸關「人（機關）」要素之多元性，而與私部門企業機構以「顧客」為單一維度有所不同；三、廣續運用由內而外的推行模型，有系統地達成策略績效管理，包括從起點廣續提升審計人力質與量、增加資訊科技運（效）用雙管齊下，至中點達成提升內部流程之效率及效果、精進審計服務提供方式及強化內外部溝通，迄終點提升施政目標結果及實現對人民生活產生正面影響，而能具體展現審計機關在政府財務管理、善治與課責、反貪腐等構面之重大影響力及貢獻。❖