

# 澳洲聯邦及新南威爾斯州政府 運用績效稽核（審計）強化資 源管理作為

澳洲聯邦及新南威爾斯州政府持續致力於整合績效管理、風險管理及內部控制等相關機制，以建置完善的資源管理架構，績效稽核（審計）在推動過程中扮演相當重要的協助角色。本文概述澳洲聯邦及新南威爾斯州政府近年運用績效稽核（審計）強化資源管理之重要作為，供我國政府借鏡學習。

何俞賢（行政院主計總處綜合規劃處專員）

## 壹、前言

依據內部稽核國際專業實務架構（International Professional Practices Framework, IPPF），內部稽核之定義為「獨立、客觀之確認性服務及諮詢服務，用以增加價值及改善機構營運。內部稽核協助機構透過有系統及有紀律之方法，評估及改善風險管

理、控制及治理過程之效果，以達成機構目標。」為發揮增加價值及改善機構營運之功能，內部稽核之發展越來越重視績效層面，著眼於協助組織改善風險管理、內部控制及治理。

澳洲為行政革新的先驅，數十年來持續改革精進績效管理、風險管理及內部控制等相關機制，並建立良善的治理架

構。為促使公共資源合理運用，聯邦及各州政府致力於整合預算、施政計畫及上述管理工具，建立有效的「資源管理」架構，而內部稽核與外部審計在推動過程提供相當關鍵的助力。本文概述澳洲聯邦及新南威爾斯州（New South Wales, NSW）政府強化資源管理之作為，並探討績效稽核（審計）在其中扮演的角色。

## 貳、澳洲聯邦政府作為

澳洲聯邦政府於 2013 年通過《公共治理、績效及課責法》（Public Governance, Performance and Accountability Act 2013, PGPA），建立公共治理、績效及課責之整合架構，並逐步推動資源管理架構的革新。其推動過程除行政體系內各機關的努力外，外部監督機關亦貢獻良多。

### 一、整合性管理架構及推動情形

財務部（Department of Finance）為 PGPA 之主管機關，辦理法規、指引之修訂，透過訓練、諮詢與輔導協助機關強化相關機制。在 PGPA 授權下，財務部陸續頒布資源管理指引（Resource Management Guide），逐步建立「聯邦資源管理架構」（Commonwealth Resource Management Framework），以原則性規範涵蓋財務及非財務領域，透過風險管理精進策略方案之擬定，並運用內部控制落實施政計畫之推動，與績效

管理整合成完善的管理循環，進而強化政府的績效與課責，以支持良善治理（圖 1）。

澳洲聯邦政府 2015 年開始實施新的績效管理架構，新增營運計畫（corporate plan）以精進策略與實務之連結，強化績效資訊（performance information）之運用，並將年度績效報表（annual performance statements）納入年報（annual report）中以提升績效資訊之公開與課責（下頁圖 2）。

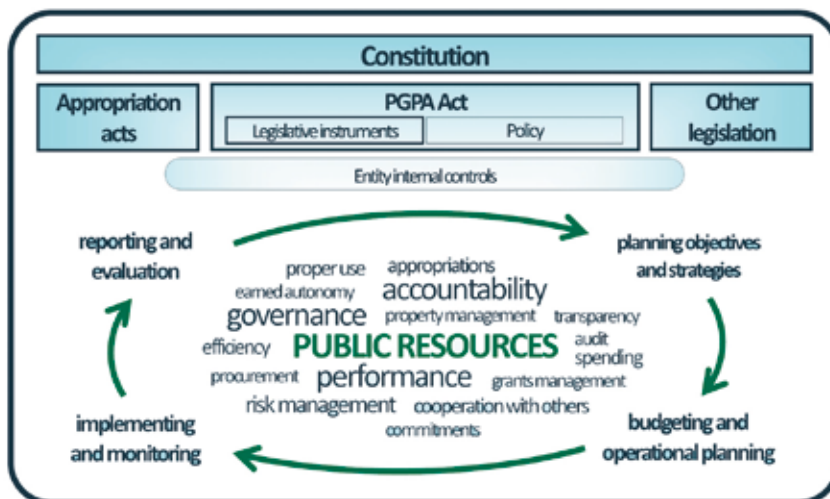
### 二、績效審計作法

澳洲國家審計署（Australian National Audit Office, ANAO）為澳洲聯邦最高審計機構，對議會負責，透過出具獨立的報告改善公部門績效並支持透明與課責。茲就 ANAO 執行績效審計之作法概述如下：

#### （一）成熟度模型的運用

為協助行政部門推動資源管理制度革新，ANAO 規

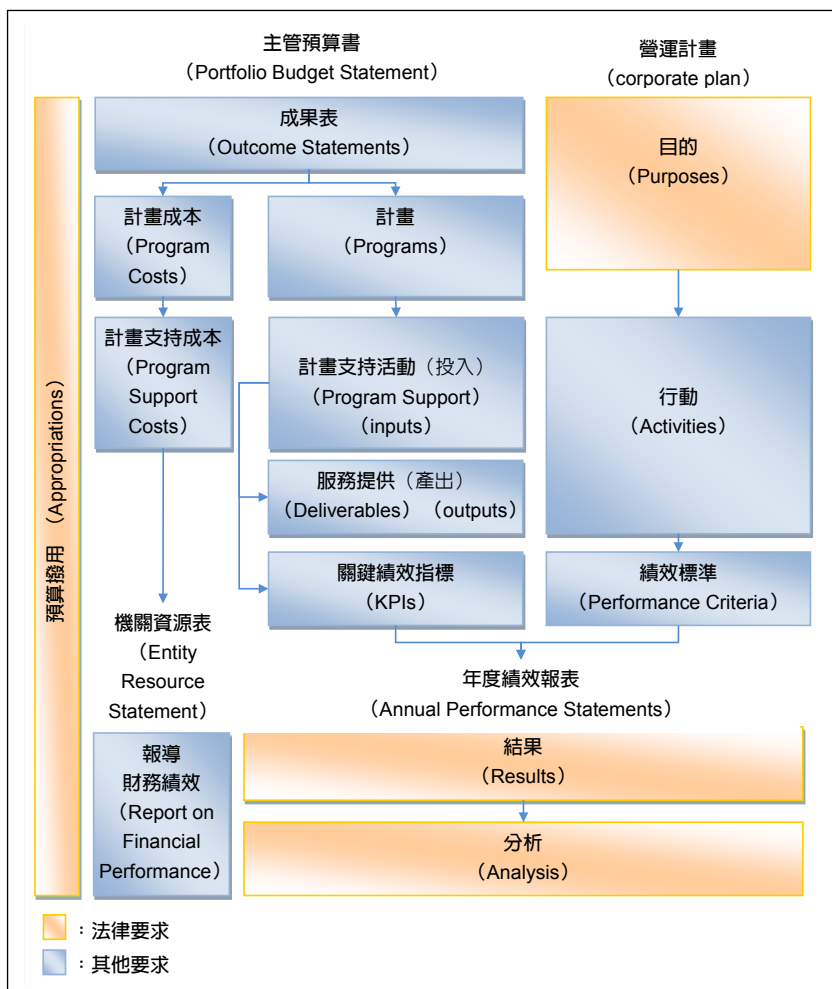
圖 1 澳洲聯邦政府資源管理架構



資料來源：RMG No.001: Commonwealth Resource Management Framework Companion。

# 專題

圖 2 澳洲聯邦政府強化績效管理架構



資料來源：Australian National Audit Office (2017), ANAO Audit Report NO.58 2016-17: Implementation of the Annual Performance Statement Requirement 2015-16, 作者翻譯及修改。

表 1 ANAO 對營運計畫之評估矩陣 (摘錄)

準則：評估單位將營運計畫作為主要計畫文件的程度

機關是否將營運計畫作為主要計畫文件以協助管理營運？

	☐	◐	◑	●
主要計畫文件	營運計畫未作為機關主要計畫文件	營運計畫未完全作為機關主要計畫文件	機關正致力於完全將營運計畫作為主要計畫文件	營運計畫已作為機關主要計畫文件且運用在管理營運中

資料來源：Australian National Audit Office (2017), ANAO Audit Report NO.54 2016-17: Corporate Planning in the Australian Public Sector 2016-17, 作者翻譯及修改。

劃連續數年針對機關實施情形進行績效審計，每年設定不同的查核重點，透過循序漸進的要求逐步引導機關健全相關機制。針對營運計畫及風險管理情形，ANAO 運用「成熟度模型」(maturity model)，評估受查機關運作的成熟度。

「成熟度模型」自 1970 年代始被廣泛運用於評估管理機制的運作情形，針對各評估項目設定判斷標準以衡量運作的成熟度，除協助受評單位瞭解當前狀況外，亦可激勵其逐步精進。

以查核營運計畫為例，ANAO 針對營運計畫之運作情形設定評估項目及其子項，並針對各項目設定衡量成熟度之判斷標準，綜整為評估矩陣 (assessment matrix) 詳表 1。

運用上述評估矩陣，ANAO 擇選機關進行查核，針對各評估項目衡量其成熟度後綜整如下頁圖 3。

為協助各機關循序漸進強化資源管理，ANAO 每期滾動調整其評估項目，例如首次查核營運計畫時，針對計畫內容之評估項目僅止於衡量機關是否遵循法規的強制性要求；而在第 2 期的查核時則進一步衡量機關在撰擬計畫時是否確實列出其目的、績效標準及風險管理等內容。透過滾動調整審計（稽核）之重點並提出建議，逐步引導機關持續改善或精進

相關機制以強化資源管理。

（二）物有所值稽核

在英國及澳洲，「物有所值」（value for money）意指資源之運用是否發揮應有之價值，常用於公共服務方案之評估、擇定及效益之檢討。物有所值方法為績效稽核的方法之一，著重於衡量稽核項目是否具備經濟（economy）、效率（efficiency）及效果（effectiveness），亦即支出

是否有價值。

ANAO 近年致力發展物有所值方法，著眼於對重大採購案進行績效審計，期使資源運用更能「物有所值」。例如 2017 年分別針對南極破冰船更新、航空管制塔興建及境外收容中心等採購案進行績效審計，提出招標條件限制過多、缺乏競爭致價格偏高等缺失，並提出可增進資源運用價值之建議。

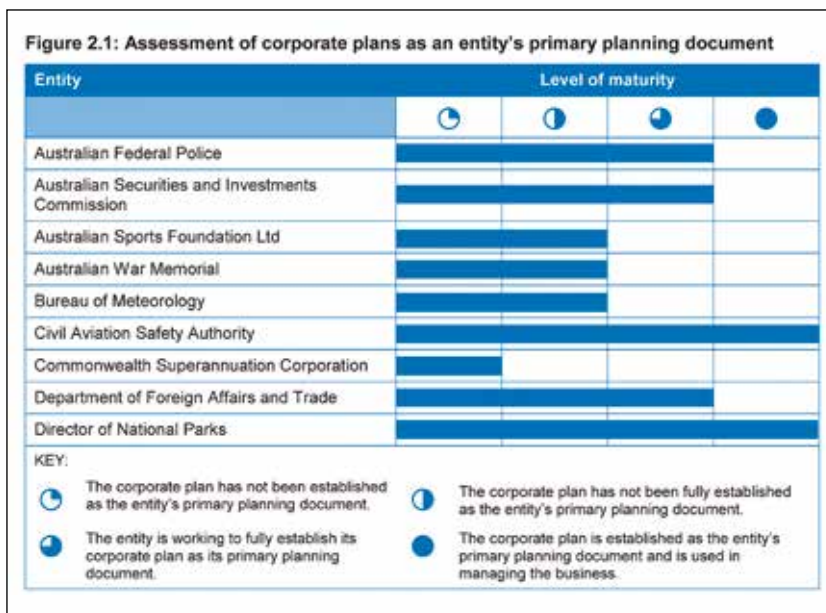
參、新南威爾斯州政府作為

新南威爾斯為澳洲歷史最久遠的州政府之一，首府位於雪梨，其各項管理機制之建立源遠流長，且持續隨著時代演進而進步。以下就新南威爾斯州政府內部稽核及資源管理的重點及近來改革的方向概述如下：

一、內部稽核與風險管理政策

新南威爾斯州資源管理

圖 3 成熟度評估結果（摘錄）



資料來源：Australian National Audit Office (2016), ANAO Audit Report NO.6 2016-17: Corporate Planning in the Australian Public Sector。

# 專題

的主要法源為《公共財務及審計法》（*Public Finance and Audit Act 1983 No.152*），明文規範機關首長應確保有效的內部控制與內部稽核。在母法授權下，新南威爾斯財政廳（NSW Treasury）頒

布《內部稽核與風險管理政策》（*Internal Audit and Risk Management Policy for the NSW Public Sector, TPP<sup>1</sup> 15-03*）作為各機關執行的依據。TPP 15-03 的 3 項核心原則（*core principles*）包括：

- 各機關應建立風險管理架構以支持目標的達成。
- 內部稽核應向管理階層提供即時且有用的資訊。
- 審計與風險管理委員會（*Audit and Risk Committee*）應向首長提供相關且即時的建議。

圖 4 新南威爾斯州確認聲明書

Internal Audit and Risk Management Attestation Statement for the 201x-201x Financial Year for [agency]	
I, [agency head] am of the opinion that the [agency] has internal audit and risk management processes in operation that are, excluding the exceptions or transitional arrangements described below, compliant with the eight (8) core requirements set out in the <i>Internal Audit and Risk Management Policy for the NSW Public Sector</i> , specifically:	
<b>Core Requirements</b>	<b>For each requirement, please specify whether compliant, non-compliant, or in transition<sup>50</sup></b>
<b>Risk Management Framework</b>	
1.1	The agency head is ultimately responsible and accountable for risk management in the agency
1.2	A risk management framework that is appropriate to the agency has been established and maintained and the framework is consistent with AS/NZS ISO 31000:2009
<b>Internal Audit Function</b>	
2.1	An internal audit function has been established and maintained
2.2	The operation of the internal audit function is consistent with the International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing
2.3	The agency has an Internal Audit Charter that is consistent with the content of the 'model charter'
<b>Audit and Risk Committee</b>	
3.1	An independent Audit and Risk Committee with appropriate expertise has been established
3.2	The Audit and Risk Committee is an advisory committee providing assistance to the agency head on the agency's governance processes, risk management and control frameworks, and its external accountability obligations
3.3	The Audit and Risk Committee has a Charter that is consistent with the content of the 'model charter'
<b>Membership</b>	
The chair and members of the Audit and Risk Committee are:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• [Independent] Chair, Name, Start term date, finish term date</li> <li>• [Independent] Member 1, Name, Start term date, finish term date</li> <li>• [Non-independent Member 1, Name, Start term date, finish term date]<sup>51</sup></li> <li>• etc</li> </ul>	

該州並要求機關首長針對上開 3 項原則及其 8 項核心要求（*core requirement*）之執行情形出具「確認聲明書」（*Attestation Statement*）詳圖 4。

TPP 15-03 之核心原則界定內部稽核之範圍包括內部控制的適當性與遵循、是否達成施政目標、以及營運與計畫是否依規劃執行，已涵蓋營運層面的績效稽核；另指出內部稽核扮演關鍵的諮詢角色，並針對機關風險管理架構的設計與執行之有效性，向首長提供確認。

TPP 15-03 對內部稽核之核心要求包括稽核職能之建立與維持、遵循內部稽核協會（*Institute of Internal Audit*,

資料來源：NSW Treasury（2015），*Internal Audit and Risk Management Policy for the NSW Public Sector, TPP 15-03*。

IIA) 的「國際內部稽核執業準則」(International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, the IIA Standards) 以及遵循範例擬具內部稽核授權書 (internal audit charter) 等 3 項，並針對上述要求訂有具體作業規範。例如機關可視情況擇選稽核服務之提供方式，包括內部提供 (in-house)、共同提供 (co-source) 及完全委外 (out-source) 等 3 種；稽核長 (chief audit executive) 必須為機關內部成員、具備夠高的層級且由首長指派。機關應確保稽核長具有「二元報告途徑」(dual

reporting line) 以維持獨立性，亦即稽核長應向機關首長報告稽核單位的日常運作；但策略性決策則應向審計與風險管理委員會報告。

## 二、財務管理革新

2013 年以來財政廳推動「財務管理革新」(Financial Management Transformation, FMT)，其願景為創造世界級的財務管理架構以支持高品質的績效與資源管理。

FMT 強調整合財務與績效管理，主要措施為「成果預算」(Outcome Budgeting)，其目的在於使預算更能與施政成果

結合，透過對成果的衡量與報導，回饋調整資源配置，期使資源的投入更能發揮應有的價值 (表 2)。

## 肆、可供我國借鏡作法

綜合上述澳洲聯邦及新南威爾斯州政府之經驗，歸納可供我國借鏡之作法如下：

### 一、整合內部控制、風險管理與績效管理，強化資源管理

澳洲聯邦政府建立整合性資源管理架構、新南威爾斯州政府推動財務管理革新，目的均是透過機制的整合以強化資源管理，其整合方針及推動作法均可供我國學習。

### 二、運用內部稽核衡量管理機制之有效性

ANAO 對風險管理及績效管理進行績效審計之方法，可做為我國衡量內部控制、風險管理與績效管理之參考，以學習如何運用稽核（審計）方法

表 2 成果預算主要變革

革新前：服務提供導向 (service delivery approach)	革新後：成果導向 (outcome approach)
機關焦點 (agency focus)	成果焦點 (outcome focus)
財務導向決策 (financially driven decisions)	績效資訊決策 (performance informed decisions)
服務提供者觀點 (service provider perspective)	民衆觀點 (citizen perspective)
特定目的複核 (ad hoc reviews)	系統化複核 (systemic reviews)

資料來源：NSW Treasury，作者自行翻譯。

## 專題

對管理機制提出建議。

### 三、透過物有所值方法強化資源管理

ANAO 運用物有所值方法對資源的運用提出建議，以及新南威爾斯州強調運用績效稽核改善資源管理，皆指出可透過物有所值稽核以提升公共資源運用之經濟、效率及效果。

### 伍、結語

澳洲聯邦政府透過內部稽核與外部審計的合作促進行政管理改革的推動，新南威爾斯州政府運用內部稽核協助機關推動財務管理革新，兩者經驗顯示監督機制之作用不僅止於防弊，亦可發揮興利功能。未來各機關可嘗試運用績效稽核方法，協助檢視及精進相關運作情形，逐步強化資源管理，進而提升施政效能。

### 註釋

1. TPP: Treasury Policy and Guidelines Paper.

### 參考文獻

1. Australian Government (2013), *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013. (PGPA Act)*
2. Australian National Audit Office (2016), *ANAO Audit Report NO.6 2016-17: Corporate Planning in the Australian Public Sector.*
3. Australian National Audit Office (2017), *ANAO Audit Report NO.54 2016-17: Corporate Planning in the Australian Public Sector 2016-17.*
4. Australian National Audit Office (2017), *ANAO Audit Report NO.58 2016-17: Implementation of the Annual Performance Statement Requirement 2015-16.*
5. Department of Finance, Australian Government (2015), *Resource Management Guide No.001: Commonwealth Resource Management Framework Companion.*
6. Department of Finance, Australian Government (2016), *Resource Management Guide No.130: Overview of the Enhanced Commonwealth Performance Framework.*
7. NSW Government (2017), *Public Finance and Audit Act 1983 No.152 (2017 version).*
8. NSW Treasury (2015), *Internal Audit and Risk Management Policy for the NSW Public Sector, TPP 15-03.*
9. 何俞賢 (2015), 「澳洲政府推動內部控制之經驗」, 主計月刊, 第 718 其第 84-89 頁。
10. 戴美英、何俞賢 (2014), 「澳洲政府內部控制實況」, 行政院主計總處出國報告。❖