

公部門稽核的風險與機會 — 平等議題之稽核

平等議題已被列入聯合國啓動之 2030 永續發展目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) 第 10 項目標 (減少不平等)，更是各國政府關注的焦點。平等的內涵與定義雖會因人而異，但平等觀點稽核是極其重要且有利於人民知悉公共政策是否平等地執行，公部門稽核人員如能嘗試或逐步擴大執行平等觀點的稽核工作，當能展現並強化課責機關 (單位) 的監督、洞察及前瞻功能。

周靜幸 (審計部簡任審計)

壹、前言

國際內部稽核協會 (Institute of Internal Auditors, IIA) 為協助全球公部門內部稽核人員在關鍵議題能保持領先並在工作中做出更積極的回應，於 2023 年 6 月 29 日舉辦為期一天的視訊研討會，主題為「駕馭當今的風險與機會 (Navigating Today's Risks and Opportunities)」，目的在強化內部稽核人員回應新興議題

的技能，同時關注公部門的解決方案。本文特摘錄 5 個場次會議的重點及國際相關規範發展，及時分享公部門稽核專業的更新趨勢與做法，並期發揮他山之石的綜效。

貳、各場會議重點

本次視訊會議係採所有與會者與各場次主題專家互動方式，探討與內部稽核領域攸關的當前挑戰及新興主題，各場會議討論重點如下：

一、開幕主題【稽核實務創新】，由美國聯邦審計署 (Government Accountability Office, GAO) 多樣性管理長 Zina Daché Merritt 女士主講，探索如何將平等 (Equity) 因素納入稽核實務應用，並討論如何採用創新方法查核平等的各個面向，進而確保政府計畫及服務提供方式能滿足所有團體與個人的需求。

二、會議 1【我該如何稽核？！無政策情況下增加價值】，由印第安納大學助理副校長兼稽核長 Lisa M. Beymer 女士主講，重點為學習如何與利害關係人建立關係；了解如何擬定超越遵循現有政策或法規的專案目標；隨時了解鳥瞰式主題等。

三、會議 2【公部門稽核能否協助改變人民的生活？稽核永續發展目標】，由加拿大稽核與課責基金會策略計畫副總裁 Yves Genest 先生主講，重點為了解 SDGs 是什麼及它們與環境保護（Environment）、社會責任（Social）、公司治理（Governance）（ESG）的關係；學習政府應如何實現 SDGs；探究如何稽核落實這些目標的準備情況及實現目標的進展情況。

四、會議 3【政府三道線模型中資料分析之使用】，由美國 Firstmark 信用合作社風險長 Laura Ward 女士及

ThirdLine 公司聯合創始人 Nathan Pickard 先生主講，重點為了解如何運用分析以進行更快速、有效的稽核工作；洞察稽核如何透過監督為管理階層提供支援；學習如何使用相同資料分析創造對資料科學模型有用的資訊。

五、會議 4【如何讓內部稽核人員變得更加敏捷、靈活及具風險意識】，由聖地牙哥政府協會獨立績效稽核人員 Mary Khoshmashrab 女士主講，重點為如何設計具靈活、效果及效率的稽核計畫；學習評估何時應用靈活與持續性稽核風格而不是傳統的一次到位稽核流程；了解如何在不使用計算機導向（computer-based）稽核工具下進行稽核的重要性；洞察工作規劃與實施計畫。

參、GAO 的稽核創新－平等議題

美國 GAO 在內的各公部

門課責組織，長期以來已針對政府施政計畫管理是否具有效果、效率、經濟及倫理等進行查核，惟對於平等議題之查核則較側重組織內部諸如性別、薪酬差距等問題。查核政府計畫管理中的平等既是資源管理者遂行使命的關鍵部分，更是確保在提供公共服務方面存在平等、在管理資源方面落實程序公平與平等對待，另涉及確保存有適當的內部控制以預防舞弊、浪費及不當管理。更重要者，查核平等為創新稽核方法的運用提供各種機會。特別是據非營利組織公共服務夥伴關係（Partnership for Public Service）與 Freedman 顧問公司於 2022 年 3 月調查發現，美國正在經歷人民對主要機關缺乏信任－尤其是聯邦政府，只有約 4 成的美國人民表示他們信任聯邦政府至少在某些時候會做正確的事（下頁表 1）。

一、查核平等議題相關指引

美國 GAO 查核平等議題的指引原則如下：

論述》管理 · 資訊

表 1 美國人民對聯邦、州及地方政府信任程度之比較

單位：%

政府別	1997 年至 2021 年 年平均	2020 年	2021 年
聯邦政府	53	41	39
州政府	62	60	57
地方政府	70	71	66

資料來源：作者自行整理自會議簡報檔。

(一) 公共利益 (public interest)

美國 GAO 等課責組織有責任為公共利益提供服務。所謂公共利益係稽核人員所服務的人民與個體組織之共同福祉，而誠信、客觀及獨立則有助於稽核人員為公共利益提供服務。

(二) 政府審計準則 (Government Auditing Standards)，又稱黃皮書

2018 年修正 (2021 年 4 月技術更新) 的政府審計準則，其前言概述效果 (Effectively)、效率 (Efficiently)、經濟 (Economically)、倫理 (Ethically) 及平等 (Equitably) 等 5 個概念，係公務人員履行職能及提供服務之準據。所謂平等 (Equitably) 係指當

政府計畫或活動的管理始終如一地為人民提供服務、分配公共服務，並以促進公平、正義及平等的方式執行公共政策時，它就是平等的。稽核政府計畫或活動的管理是否公平，可透過對下列各項之評估：1. 平等的機會及服務的提供；2. 政府計畫及政策中程序公平及平等對待個人；3. 不同結果的原因；4. 公共政策、計畫、資源及服務的分配影響。了解政策及計畫對平等議題的影響，將有助於消除各種障礙。

(三) 聯邦政府內部控制準則 (Standards for Internal Control in the Federal Government)，又稱綠皮書

內部控制是一個過程，目的在協助個體實現其整體目標—效率及效果的營運、可靠的報導及法規的遵循，它是保障公共資源安全的第一道線。各級政府的計畫管理者、內外部稽核人員、員工遵循相關政策及程序的評核者，在履行其任務時都會運用聯邦政府內部控制準則作為其判斷依據。

美國 GAO 在查核政府施政計畫平等議題所使用的方法，兼含質化及量化 (下頁附圖)，而每個查核案件會視需要同步運用質化及 (或) 量化方法。

二、平等議題查核工作分類

美國 GAO 的平等議題查核工作可歸納為下列 7 大類：

- (一) 科技：機器學習演算法的偏差、科技領域的少數群體、人臉辨識準確性等。
- (二) 無障礙環境及外展服務：投票場所的身障人士無障礙環境、向社會弱勢群體伸出援手。

- (三) 性別議題：產婦分娩死亡率、拘留孕婦及按性別劃分的產品成本差異。
- (四) 資金、贈款及稅收政策：向高度貧困地區提供救災資金、交通資金的平等補助款、按種族與民族及性別分類的相關稅收政策對小企業主的影響。
- (五) 退休及人口老化：老年人的看護人員資源、老年人的營養需求。
- (六) 多樣性：銀行董事會多樣性、金融服務管理多樣性及國家衛生研究院 (National Institutes of

Health, NIH) 生物醫學研究多樣性。

- (七) 紀律及正義：軍事司法、美國基礎教育 (K-12) 學校按種族及殘疾狀況劃分的紀律、美洲原住民犯罪及校園槍擊案受害者。

最後，美國 GAO 查核政府所管計畫的差異或不平等，存有多種方式，諸如透過更好的資料蒐集及報導，建構平等課責機制，包括使用資料分析、視覺化及其他方法，進而辨識潛在的差異或不平等；辨識政府可減輕行政負擔及簡化服務，以提升平等機會的領域；與歷史上被排除在外的利

害關係人及社群互動；辨識簽約及採購中的潛在差異等，這些都有助於提升公眾對政府的信任。

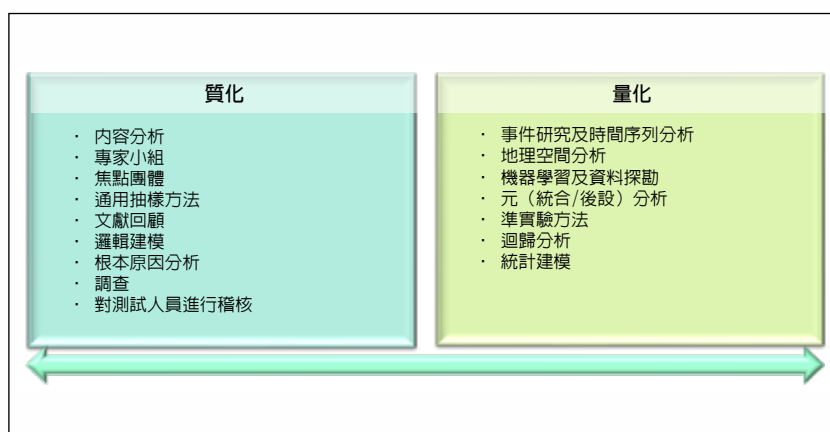
肆、IIA 規範及國際發展

近年 IIA 積極針對公部門平等議題之稽核，擬定相關規範，例如：

- 一、實務指引－稽核公部門採購強調採購平等：確保所有投標者的公平機會。在採購過程中實施平等的目的是為增加競爭性，並可實現社會政策的補充目標。一些司法管轄區實施特定法規以鼓勵投標者的多樣性，例如保障少數民族或中小企業的投標配額或評標權重因子等。
- 二、2020 年 9 月全球知識簡報「超越多樣性及包容性」討論平等的重要性及內部稽核納入多元、包容及平等的相關機會。

又根據澳洲 Risk Insights 顧問公司 2022 年 8 月發布「績效稽核中的平等」文章指出，

附圖 查核政府施政計畫平等議題的方法



資料來源：作者自行整理自會議簡報檔。

論述》管理 · 資訊

績效稽核人員改善平等的方式有很多種，與平等相關的績效稽核工作可分為六大類型及 13 個子類，彙列如表 2。

茲就表 2 列舉 3 項真實案例說明如下：

一、1.1 代表案例為紐西蘭審

計長公署 2022 年度計畫，列出：（一）以針對某些人口群體的平等機會與結果作為一項中心主題。

（二）關注住房負擔能力及家庭與性暴力等服務的平等。（三）對紐西蘭人

民的一項調查，該調查結果進而確定一個新的績效稽核工作，即查核政府為減少紐西蘭兒童貧困所做的工作。

二、3.1 代表案例為美國聖地牙哥市稽核辦公室在 2021 年辦理娛樂業平等績效稽核，其稽核目標聚焦於平等，及包括公園與娛樂部是否：（一）有效地辨識每個社群的娛樂節目平等需求。（二）透過資源分配平等地滿足已確定的計畫需求。（三）為居民提供平等的娛樂活動機會。

三、4.2 代表案例為關島公共課責辦公室稽核 2020 年「公共安全加班」，分析的目標是為確定：（一）每個公共安全個體 5 年來加班費增減情況。（二）5 年來加班工資收入最高者。而稽核發現反映一些工作場所平等問題。

表 2 績效稽核人員改善平等的方式

類型	子類
1. 年度工作計畫主題	1.1 平等是績效稽核規劃組合中的焦點主題
	1.2 平等是每個稽核案件都會審慎考量
2. 被稽核活動的焦點	2.1 平等是被稽核活動（計畫 / 服務）的目標
	2.2 平等是被稽核活動（計畫 / 服務）的各目標之一
3. 稽核目標	3.1 平等是稽核目標
	3.2 平等是各稽核目標之一
	3.3 平等是與稽核目標直接或密切相關
4. 稽核發現	4.1 平等不是目標 / 焦點，而是與平等有關的稽核發現
	4.2 平等是作為內部稽核發現而被提出（例如工作場所平等性）
5. 非稽核報告	5.1 平等是各研究報告中的一項焦點領域
	5.2 平等是從以往稽核所獲得各諮詢報告中的一項焦點主題領域
6. 稽核辦公室營運及溝通	6.1 平等是組織實務的一項焦點領域（例如人力資源、採購）
	6.2 平等是報導及溝通的一項焦點領域

資料來源：作者自行整理自網站 <https://risksights.com.au/equity-in-performance-auditing/> 資料。

伍、結語

平等議題是聯合國努力彌合的鴻溝，並於 2015 年正式列入 SDGs 的目標 10 減少不平等及其 10 項細項目標中，同時也是各國政府關注的焦點，其中一個代表性例子就是 2021 年 1 月 20 日美國拜登總統發布一項行政命令，目的在實現整個政府平等議程，包括要求「..... 行政部門及機關必須體認並努力改正其政策及計畫中的不平等現象」及「..... 各機關必須評估其計畫及政策是否對有色人種與其他服務不足群體的機會及福利造成系統性障礙，及其嚴重性程度」，甚至美國 GAO 為回應總統行政命令，要求聯邦政府工作中應納入平等課題，於 2021 年 4 月討論修正 2018 年政府審計準則，將平等增納為績效稽核的判斷標準之一，使得其判斷標準包括經濟、效率、效果、倫理及平等等 5 個 E。

近年來，有愈來愈多先進國家審計機關在績效稽核工作中納入平等議題，雖然平等的定義因人而異，進而造成以平等角度進行績效稽核的困難

度，然而，這個觀點是極其重要的，且人民有權知道政策是否平等地執行。公部門的內外部稽核人員，允可嘗試或逐步擴大執行平等觀點的稽核工作，適時敦促政府修改制度與法規，進而匡正潛在不平等領域，展現並強化課責機關（單位）的監督、洞察及前瞻功能。

參考文獻

1. Risk Insights, equity-in-performance-auditing, <https://riskinsights.com.au/equity-in-performance-auditing/> (2023.07.28)
2. IIA Public Sector Supplemental Guidance - Practice Guide - Auditing Procurement in the Public Sector (2023.07.09)
3. IIA Global Knowledge Brief , Beyond Diversity and Inclusion, <https://www.theiaa.org/en/content/articles/global-knowledge-brief/2020/september/beyond-diversity-and-inclusion/> (2023.07.09)
4. Executive Order On Advancing Racial Equity and Support for Underserved Communities Through the Federal Government, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/>

[executexe-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-governmego/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/20/executive-order-advancing-racial-equity-and-support-for-underserved-communities-through-the-federal-governmego/) (2023.07.09)❖