

出國報告（出國類別： 專題研究）

美國政府施政績效衡量與績效審計實務 之研究

服務機關：審計部

姓名職稱：審計陳依依

派赴國家：美國

出國期間：102年9月1日至102年11月30日

報告日期：103年2月17日

目 錄

壹、前言

- 一、研究緣起與目的.....1
- 二、研究主題與經過.....2

貳、美國聯邦政府施政績效衡量與績效審計實務

- 一、聯邦政府課責審計署辦理績效審計之經驗.....3
- 二、聯邦政府課責審計署評估高風險領域名單之績效審計方法.....11
- 三、聯邦政府課責審計署評估計畫重複、重疊、分散之績效審計方法.....25
- 四、聯邦政府課責審計署查核聯邦政府績效管理之情形.....35
- 五、美國國家科學基金會簡介與內部審計實務.....41

參、心得與建議53

肆、參考資料60

附件61

摘 要

本部近年為與國際審計接軌，均持續深入瞭解研析國際最高審計機關組織（INTOSAI）及各國最高政府審計機關之作業準則與架構，包含最新審計議題、方法與潮流，以進行我國政府審計業務之反思、改革與創新。鑑於美國政府施政績效制度推行已久並具有相當之成效，係各國學習與仿效之對象之一，本部近年亦陸續選派人員赴美研習，為廣續深入探討美國政府績效審計實務等相關作法，希有助於我國審計制度與業務持續發展，以協助行政機關改善施政效率與效果並達經濟性之目的，爰赴美進行美國政府施政效能審計實務與審計綜效提升之專題研究。

主要心得與建議如下：持續關注國際審計機關績效審計查核方向，審慎規劃查核議題，以因應日益複雜的環境；持續關注行政院內部控制制度推行成果，適時就實施情形研擬建議意見，俾促進良善治理及提升政府施政績效；參考聯邦政府課責審計署建立政府高風險領域名單與查核方式，規劃短中長期查核計畫，以提供前瞻性之意見並建立審計預警機制；參考聯邦政府課責審計署針對政府計畫是否存有重複、重疊、分散之作法進行審計議題規劃與查核，以增進行政效率、效果及減少不經濟支出，並強化審計機關之洞察力；增加科學方法以提高審計方法之質量，俾增強審計結論之說服力，提升查核與報告之品質；持續派員赴國外參加績效審計相關專業課程，俾加強學習與交流審計新知及拓展國際視野。

壹、前言

一、研究緣起與目的

全球政府審計議題與領域，已逐漸從合規性，轉向具施政效能與民生議題相關等面向。美國聯邦政府辦理績效審計，則可追溯至 1972 年聯邦政府課責審計署公布被稱為黃皮書的「審計政府機關、計畫、活動和職責之準則（Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions）」，該準則第一次提出「績效審計」，並對績效審計的內容、實施和報告訂定了具體規範；之後經過了數次修訂，現稱為一般公認政府審計準則（The Generally Accepted Government Auditing Standards）¹，同時將績效審計定義為「績效審計係依據評量標準，蒐集充分且適切之證據，提供查核發現及結論之審計工作。績效審計提供客觀之分析，協助管理階層與負責治理及監督之人運用該等資訊，以改善計畫之績效及運作情形、節省成本及強化負責監督或改正措施機關之決策制定，並促進公共課責」²。

2004 年，美國聯邦審計總署（General Accounting Office, GAO）更名為「聯邦政府課責審計署（Government Accountability Office, GAO）」³，這不僅是名稱上的改變，亦表明了審計署未來的發展方向，即強化政府責任，改善施政績效。近幾十年來，美國績效審計的發展主要係對公共資源的使用進行評估，以及投入與產出之間的關係、經濟活動的效率與計畫完成情況、產出的效果進行審計。其績效審計範圍包含聯邦政府及其所屬、政府投資的公營企業、接受聯邦政府資助與補貼的企業、單位和團體等。隨著政府施政範圍的擴大、計畫項目和公共支出的增加，美國聯邦政府審計的領域範圍呈現不斷擴展的趨勢，並在每年公布的審計報告中對聯邦政府進行績效審計、計畫評估以及政策分析等，大大的減少了美國政府可避免的經費浪費與濫用。以 2013 政府年度⁴為

¹ 美國一般公認政府審計準則現行版本為 2011 年 11 月修訂版，參閱 GAO-12-331G。

² 美國一般公認政府審計準則第 2.10 條之規定。

³ GAO 成立於 1921 年，依據 2004 年 GAO 人力資源改造法案（GAO Human Capital Reform Act of 2004）於當年 7 月 7 日更名為 Government Accountability Office。

⁴ 係指美國政府會計年度，期間由當年度 10 月 1 日至隔年 9 月 30 日。

例，該審計署透過其審計工作產生可量化之財務效益高達 515 億美元，換算之後，相當於納稅人在審計署投資 1 美元能產生 100 美元的效益；另無法量化的效益部分，亦有 1,314 項計畫和營運獲得改善⁵。美國聯邦政府的績效審計迄今已有顯著的成效，直接或間接的為社會創造巨大的經濟與非經濟效益，並產生了廣泛的影響，該審計署的作法和經驗，也推動了世界各國對於績效審計的認識和發展。

本部近年為與國際審計接軌，均持續深入瞭解研析國際最高審計機關組織（INTOSAI）及各國最高政府審計機關之作業準則與架構，包含最新審計議題、方法與潮流，以進行我國政府審計業務之反思、改革與創新。鑑於美國政府施政績效制度推行已久並具有相當之成效，係各國學習與仿效之對象之一，本部近年亦陸續選派人員赴美研習，為廣續深入探討美國政府績效審計實務等相關作法，希有助於我國審計制度與業務持續發展，以協助行政機關改善施政效率與效果並達經濟性之目的，爰赴美進行美國政府施政效能審計實務與審計綜效提升之專題研究。

二、研究主題與經過

本次係赴美國喬治華盛頓大學進行三個月之專題研究，研析該國政府推動績效審計之經驗與個案，以及瞭解美國政府施政績效制度與實務，因該校主校區位於首都華盛頓 D.C. 市中心之地理優勢，對政府施政管理等公共行政領域之研究，頗為著名，符合本次研究主題與方向，研究期間自民國 102 年 9 月 1 日至 11 月 30 日，共計 12 週。此外，研究期間並經由駐美國台北經濟文化代表處國會組秘書鍾佳安、政治組秘書陳慧蓁、科技組組長周家蓓與秘書曾信耀等之協助安排下，順利參訪聯邦政府課責審計署（GAO）、白宮行政管理與預算局（Office of Management and Budget, OMB），及國家科學基金會（National Science Foundation, NSF）等 3 個聯邦政府機關⁶，對於美國政府績效評估與績效審計等相關實務，進行訪談，以及駐美軍事代表團財參官沈柄諭及明德亦

⁵ GAO, *GAO Performance and Accountability Report 2013*, GAO-14-2SP, Dec. 2013.

⁶ 按原訂計畫，原擬前往美國稽核長廉正及效率聯席會議參訪，因逢美國聯邦政府關門（government shutdown, 10 月 1 日至 10 月 16 日），未能獲得回應；另原擬前往美國研究院政府審計人員訓練所研習補助款查核課程（Auditing Grants），因報名人數不足，未達開課標準，於上課前獲通知取消開課。

於研究期間多方協助，謹申謝意。並特別感謝行政院人事行政總處與審計部各級長官提供這寶貴的赴美專題研究機會，以及審計部教育農林審計處全體同仁的支持鼓勵暨在公差期間工作之分勞，均在此致謝。

貳、美國聯邦政府施政績效衡量與績效審計實務

一、聯邦政府課責審計署辦理績效審計之經驗

績效審計與傳統財務和遵循審計，均是國家審計機關協助他們各自的政府發現和解決具挑戰性之全國性與全球性問題之必要工具。而績效審計提供了客觀的分析，使得管理和監督者可以利用這些資訊來思考如何提高計畫績效和營運、降低成本、透過各方之監督或採取糾正措施以加快決策，並有助於公眾的監督與課責。全球各地的政府面臨日益複雜的爭議、風險和問題，促使擴大績效審計的角度。這些爭議、風險和問題，例如現代化過時之金融監管制度、公眾安全的保障，以及跨地域界限、政府計畫、各級政府和部門等。當政府機關越來越依賴與私人和非政府單位之委辦合作，並將執行公共政策措施之主權，授權予這些單位，政府和非政府部門之間的界限將越來越模糊。

依據美國聯邦政府課責審計署（GAO）之查核經驗，在決策者和民眾面對這個日益複雜和相互關聯的環境，績效審計提供應變所需之資訊、分析，以及建議，扮演至關重要的角色。為了有效地促進 21 世紀政府施政績效根本的改善，GAO 發現審計人員需要更多的關注於政府治理（governance），包括評估並建議如何提高跨組織、各級政府、部門，及政策工具的聯結。GAO 廣泛的調查特定機構或計畫所面臨的挑戰，包含辨認政府高風險計畫；調查政府計畫之重疊、重複和分散；覆核政府績效成果現代化法案（Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010）之執行情形等等，提供了政府各部門有效應對 21 世紀治理挑戰與進步所需之觀點。

（一）聯邦政府課責審計署之職責與績效審計

GAO 係依據 1921 年預算及會計法（Budget and Accounting Act）成立，該法賦予該署調查一切與公款憑證、支出使用有關事項，早期 GAO 主要業務係辦

理支出憑證之查核，自第二次世界大戰後，美國國會逐步立法擴張該署之職權，要求該署從事各項調查工作，GAO 爰開始進行調查政府運作之經濟性與效率性等更全面性之財務審計。

在 1960 年代，GAO 開始進行績效審計和計劃評估 (performance auditing and program evaluation)，以確定政府施政計畫是否達成原定目標。依據「立法重組法 (Legislative Reorganization Act of 1970)」及「國會預算與保留控制法 (Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」，國會強化 GAO 查核政府施政計畫成果，在支持其監督和立法職能作用上所扮演之角色，1974 年之法案並明文要求該署覆核並評估政府施政計畫與活動之成果。管理人員和政策制定者，特別是政府單位，希望且需要審計人員提供不只是財務報表的制式意見，他們希望獲得獨立、客觀之營運與績效資訊，並獲得諸如如何作出改善，如何節省經費，以及如何將目標或目的以更好的方式來實現等專業意見⁷；意即他們希望審計能側重於績效面。

美國政府審計準則 (The U.S. Government Auditing Standards)，規範著 GAO 的工作，其定義績效審計為“提供客觀的分析，使得管理和監督者可以使用這些資訊來提高計畫績效和運作、降低成本，促進各方負責監督、採取改善措施之決策，並有助於公眾的課責”⁸。績效審計評估並比較證據 (evidence) 與指定的標準 (stated criteria)，例如：特定要求 (specific requirements)、判斷基準 (measures)、或已定義的商業行為 (defined business practices)。

現今 GAO 的努力方向可分為三大方面：協助監督 (oversight)、洞察 (insight) 和前瞻 (foresight)。「監督」係為確定政府單位是否履行其分配的任務，經費支用是否用於既定目的，並符合法規規定。「洞察力」則係判定哪些計畫和政策具有成效，哪些沒有，這些成果包括在各政府單位間，分享最佳實務作法和標竿資訊 (benchmarking information)。在「前瞻」部分，

⁷ GAO, *Performance Auditing*, GAO-094640, Apr. 21, 1976, p.26.

⁸ GAO, *Government Auditing Standards: 2011 Revision*, GAO-12-331G, Dec. 1, 2011, p.17. 美國政府審計準則中對績效審計的定義與國際審計準則係為一致。

GAO 嘗試在情況達到危機之程度前，辨認出重點趨勢和新興的挑戰。

該署辦理案件查核，係依據法令規定（ legislative mandates）、國會之請求（ congressional requests），以及審計長之職權。GAO 並定期與國會議員及其工作人員進行會議，以確保國會和國家高度重視的問題保持在 GAO 優先事項中，該署並明訂有規範指引，以作為面對國會請求時之回應準則，該規範使 GAO 確保一致和透明處理所有來自國會委員會和成員之請求，並有助於辨別接踵而來之請求之優先次序和對國會的承諾負責。以 2012 政府年度⁹為例，GAO 共收到 924 件國會的要求及新的法定任務，其中績效審計占該署審計案件之絕大多數。另據 2008 年 GAO 績效審計實務之國際同業評鑑報告¹⁰，該報告指出 GAO 每年辦理大量之績效審計案件，案件來源主要為國會之要求，而非依職權自行辦理調查，係 GAO 的工作環境與其他許多國家審計單位的特徵差異。GAO 在國際政府審計機關中，有關立法機關（國會）涉入其辦理績效審計之選案方面，係獨一無二的。GAO 回應來自國會及其所屬委員會之查核請求，這些要求構成了該署績效審計工作的主要來源。在其他一些國家，立法機構對於國家審計機關在查核議題之決策上，給予相當多的自由裁量權。

因此，GAO 依據國會的要求以決定其查核範圍和方法、查核時間和人員組成、報告內容，以及管理架構。此外，GAO 採取多項措施，在回應國會要求之同時，並保持政黨中立與獨立性之態度，以服務美國人民的長遠利益。上述國際同業評鑑報告中，提到 GAO 有 2 項實務措施特別值得注意：

1. GAO 之策略規劃過程涉及國會與其他利害關係人所欲建立之關鍵議題，以及政府所應謹慎管理之高風險範圍。例如該署提出之高風險系列查核報告，集中注意於具有欺詐（ fraud）、浪費（ waste）、濫用（ abuse）和不當管理（ mismanagement）等顯著風險之政府施政計畫。
2. 立案查核過程中，其管理階層之注意力聚焦於每個請求事項（ request）之攸關風險，包括獨立性風險，以及如何進行風險管理。

⁹ 美國政府之會計年度係從 10 月 1 日至隔年 9 月 30 日。

¹⁰ International Peer Review Team, *International Peer Review of the Performance Audit Practice of the United States Government Accountability Office*, May 30, 2008. 該外部同業評鑑之主要目的，係為確保查核組織依據一般公認政府審計準則。同業評鑑亦找出其他審計機構可能感興趣的典範實務（ good practices），啟發其它需要關注的管理議題。

每一年，GAO 於各查核報告及國會聽證會中公布該署的調查結果 (finding)、結論 (conclusion)，以及建議事項 (recommendation)。以 2013 政府年度為例，GAO 公布 709 份報告，提出 1,430 項新的建議意見，該署高階官員出席國會聽證會計 114 次；復以財務角度而言，2013 年度聯邦政府課責審計署透過其審計工作產生可量化之財務效益高達 515 億美元，換算之後，相當於納稅人在審計署投資 1 美元能產生 100 美元的效益；另無法量化的效益部分，GAO 之審計結果亦透過訂定法律、改善公眾服務，及加強政府的運作等，在整體聯邦政府之公共安全與維護、計畫效率和效益、公共保險和福利、採購和合約管理、租稅管理，及業務流程和管理等方面，計有 1,314 項計畫和營運獲得改善¹¹。這些成果背後的驅動力之一，係 GAO 持續追蹤該署所提出建議事項之後續改善行動執行情形。以 2013 政府年度為例，GAO 過去 4 年提出的建議意見 79% 已被落實執行，而 GAO 追蹤建議意見落實改善情形，至少 4 年的時間，以便允許政府有時間進行適當的改善措施。GAO 這些後續追蹤行動 (follow-up) 亦使得國會在執行其監督職責時可參酌該署之工作，以及給予行政單位作出回應並成功地完成問題解決更多的時間和機會。

(二) 日益複雜的問題正在擴大績效審計的角度

世界各地政府所正面臨的爭議、風險和問題，日益複雜和跨界交錯 (boundary-spanning)，這些爭議、風險和問題已超越地域界限、政府計畫、政府層級和部門，尤其當公部門越來越依賴與私人和非政府團體的合作，及授權下放執行公共政策措施，彼此之間的界限將越來越模糊。

GAO 認為，對於美國聯邦政府來說，政策制定者必須考慮國家政策措施之全球和區域風險 (global and local risks)、關聯 (connections) 和供應鏈 (supply chains) 等都是有效果的 (effective)，例如：公民安全的保護、國家稅法的改革、現代化過時之金融監理制度，以及保障公眾安全的地區醫藥產品，食品和消費品等。上述這些問題，並非僅發生在美國政府，一份在 2012 年 1 月公布之「歐洲議會 2025 年：為複雜做準備 (The European

¹¹ GAO, *GAO Performance and Accountability Report 2013*, GAO-14-2SP, Dec. 2013.

Parliament in 2025: Preparing for Complexity)」報告¹²，報告中一項由歐洲議會秘書長（Secretary-General of the European Parliament）提出的倡議，確認了四個概念，說明了在 2025 年，複雜性增加的想法並非空穴來風。

1. 政治多重對立的全球化世界（The political multi-polarity of the globalized world）。
2. 多層次治理的優勢（The preponderance of multilevel governance）。
3. 影響因素的增加促成公共政策的擬訂與執行（The increase in the number of factors contributing to the drafting and implementation of public policies）。
4. 科技影響改變的速度（Technology as a factor in the speed of change）。

該報告指出“多方對立的全球化新世界、政府治理的多層次性、多樣的參予者等，於制定法律時的互動，都可能直接或間接地引起歐洲議會一個新的氛圍，而這種高度複雜性可能導致風險治理、監管和法律等權責的分散。分散可能導致一連串的損失、司法管轄權之間的系統重疊和持續的衝突，以及制度的癱瘓，那麼，接著是民主的挫敗，因為它變得越來越難理解在監管上是誰產生變化，和誰需為成功和失敗負責。為了積極預防政治和管理分散的風險（the risk of political and regulatory fragmentation），歐洲議會已為這即將到來的複雜性作好了準備”。因此 GAO 認為績效審計在提供決策者和公民回應這日益複雜和相互關聯的環境所需之資訊、分析及建議上，扮演極其重要的角色。

為最有效促進 21 世紀政府績效表現的根本改善，GAO 發現審計人員需要更關注治理（governance）議題，也就是說，評估並改進在各組織、各政府層級、部門和政策工具之間的聯繫。實際上，這對 GAO 整體工作的焦點，特別是在績效審計方面，有幾個重要的影響。

1. 檢視各國政府結果導向（results-orientation）。例如在多大範圍內，哪

¹² European Parliament, *The European Parliament 2025: Preparing for Complexity*, Jan. 26, 2012。

個機構有適當的觀點，以達到原本預期的結果，以及利用創新的方法，以達到更好的結果。

2. 評估合作機制。例如努力確保機構有效地與各層級政府及其所屬單位協調其努力成果。
3. 檢驗公共政策工具相互影響的幅度。例如補（捐）助款、契約、稅務支出和法規等，係用於達到結果，以確保它們是有效的，且有相輔相成的相互作用。
4. 尋求利用網絡和社交媒體科技以提高政府的透明度，並公開報告以促進更多的公眾參與和公民參與之機會。
5. 評估政府對治理挑戰作出反應的能力。例如各機構的風險管理計畫，以確保係有系統地將風險之識別與管理，整合納入策略與方案規劃。

（三）績效審計策略規劃方向

雖然 GAO 很多個別承接案件係檢驗特定機構或計畫所面對的挑戰，其中三項 GAO 大規模的查核行動：高風險計畫（High Risk program）、重疊、重複和分散之年度報告（annual reports on overlap, duplication, and fragmentation）、2010 年政府績效成果現代化法案執行情況之覆核（reviews of the implementation of the Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010），在有效回應 21 世紀治理挑戰所需改進之處，提供政府整體性觀點。

1. 高風險計畫

GAO 於 1990 年開始其高風險計畫，最初的重點係將注意力集中於政府的運作中，有較大的浪費、舞弊、濫用和管理不善等缺失之處。這些問題仍是當今的高風險計畫的中心焦點，然而，GAO 明白許多高風險問題係因缺乏跨組織工作關係所產生的結果，特別是與第三方（例如承包商）的關係，爰現今 GAO 將其查核重點擴大至包含需要被改造之關鍵領域，以解決經濟性、效率性，和效果性的挑戰。

GAO 認為藉由績效審計和財務及合規性審計等工具，能夠提供前瞻性的建議，以解決高風險領域問題（the High Risk areas）。這尤其攸關，因為超過三分之二列於 2013 年高風險名單上之 30 項高風險領域，係跨越各機關、團體，及各層級政府。例如，2013 年 GAO 新增「藉由加強管控氣候變遷危機以抑制聯邦政府財政風險」乙項為高風險範圍，因為美國聯邦政府並未很好地應對氣候變遷帶來的財政風險，且需要一個政府整體的策略方針，包括建立策略重點事項和發展聯邦政府、州政府和地方政府之間應負之角色、職責，及工作關係。明白到每個部會和機構係根據自己之權限和職責運作，因此可以預料到為應對氣候變遷問題，各部會和機構按其自身的使命（mission）不同而有不同的方式，目前聯邦政府鼓勵以分權的方式（decentralized approach），將各聯邦機構有關於氣候變遷議題之相關資訊，合併於他們的規劃、運作、政策和計畫中。

整體而言，GAO 的高風險計畫有助於辨識和協助解決計畫領域中，涉及大量資源並為公眾提供關鍵性服務之重大缺失。

2. 計畫之重疊、重複和分散

GAO 對於聯邦計畫是否重疊、重複和分散之調查工作，提供了決策者所面臨的治理挑戰，一份額外的實例說明。自 2011 年起迄今，GAO 已就整體聯邦政府計畫是否有重疊、重複和分散之情形，公布了三份年度報告¹³。這些年度報告提供了一個對於 162 問題領域（issue areas）的綜合看法，並確認了超過 380 個行政部門和國會可能採行減少重疊、重複和分散的行動，以及其他成本節省和增加收入的機會。並涵蓋了幾乎所有主要的聯邦機構和計畫，包括有農業、國防、經濟發展、教育、能源、一般行政、衛生、國土安全、國際事務、科學與環境，以及社會服務。

例如，GAO 公布了一項關於美國地面運輸政策（surface transportation

¹³ GAO, *2013 Annual Report: Actions Needed to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*, GAO-13-279SP, Apr. 9, 2013; *Follow-up on 2011 Report: Status of Actions Taken to Reduce Duplication, Overlap, and Fragmentation, Save Tax Dollars, and Enhance Revenue*, GAO-12-453SP, Feb. 28, 2012; and *Government Operations: Opportunities to Reduce Potential Duplication in Government Programs, Save Tax Dollars, and Enhance Revenue*, GAO-11-318SP, Mar. 1, 2011.

policies) 之基礎性檢查與改革必要性之報告¹⁴，並確認了一些原則，以協助國會重新審視和改革國家地面運輸政策。這些原則包括確保聯邦政府的任務係確認國家利益和目標、將接受聯邦資金的個體納入對結果課責、利用最佳的工具和方法以強調聯邦指標投資的報酬，並確保財政永續性。建立在這些原則上，「21 世紀邁步向前進步法案 (Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act)」於 2012 年 7 月簽署成為法律，並重新授權國家的地面運輸計畫至 2014 年底。該法案解決了計畫分散的問題，亦在解決 GAO 所提出的問題上，獲得了進展。包含釐清聯邦目標和角色，以及聯結聯邦計畫至績效表現，以確保對結果負責。具體來說，法案將政策周邊已明確確認的國家目標，納入對施政結果課責，提供美國交通運輸部及各州政府在未來年度執行此方法之架構。

3. 政府績效成果現代化法案

2010 年政府績效成果現代化法案 (以下簡稱該法案) 的目的，係透過諸如要求政府選擇一套跨機構之優先目標 (priority goals) 等行動，逐漸灌輸一種對聯邦政府績效更加協調和交叉性的觀點。該法案同時也要求聯邦機構制定自己的目標，以確認其他單位參與實現這些目標。該法案並要求 GAO 評估幾個關鍵點 (key points) 之實施和結果。透過運用績效審計，GAO 於 2013 年 6 月提出查核報告¹⁵，報告指稱行政部門仍需更多努力，以全面實施和運用該法案的規定，以解決在幾個關鍵範圍之治理難題。

在過去的四十年中 GAO 在將績效審計納入其整體審計方法的經驗，使 GAO 能夠協助解決所面臨查核政府的複雜性。除了財務及合規性審計，績效審計使 GAO 能夠達成支持國會在履行其憲法職責的使命，並協助改善績效及確保聯邦政府對於美國人民的利益而應負之責任。績效審計提供了 GAO 必要的工具，以解決當今的問題所需要的監督、洞察力和前瞻 (遠見)。

¹⁴ GAO, *Transportation: Highway Trust Fund Obligations, Fiscal Years 2009 to 2011*, GAO-13-193R, Jan. 16, 2013。

¹⁵ GAO, *Managing For Results: Executive Branch Should More Fully Implement the GPRA Modernization Act to address Pressing Governance Challenges*, GAO-13-518, June 26, 2013。

二、聯邦政府課責審計署評估高風險領域名單之績效審計方法

美國聯邦政府課責審計署（GAO）自 1990 年起開始查核聯邦政府施政運作中屬“高風險（High Risk）”領域並進行報導之計畫。自此之後，該署通常於每屆新國會首度就任時，會提出舊有高風險名單改善情形之報告，並更新列表名單（High Risk List）。2013 年，GAO 公布之美國聯邦政府施政運作高風險列表名單¹⁶，計有 30 項（詳表 1）；較 2011 年公布之名單，GAO 解除 2 項高風險領域之列管：採購契約轉包管理¹⁷和美國稅務局商業系統現代化¹⁸，亦新增 2 項新的高風險領域：藉由加強管控氣候變遷危機以抑制聯邦政府財政風險和縮短氣象衛星資料缺口。

表 1：2013 年 GAO 高風險名單

領域/項目	首次列管年度
強化基礎以增進效率及效益（Strengthening the Foundation for Efficiency and Effectiveness）	
1.藉由加強管控氣候變遷危機以抑制聯邦政府財政風險（2013 新增）	2013
2.聯邦石油與天然氣資源管理	2011
3.美國住宅融資金融監管制度與聯邦政府角色之現代化	2009
4.重建美國郵政服務以達成永續財務可行性	2009
5.金援國家交通運輸系統	2007
6.人力資源策略管理	2001
7.聯邦政府不動產管理	2003
國防部轉型計畫之管理（Transforming DOD Program Management）	
8.國防業務方針轉型	2005
9.國防業務系統現代化	1995
10.國防基礎設施管理	1997
11.國防財務管理	1995
12.國防供應鏈管理	1990
13.國防武器系統之取得	1990
公眾安全與防衛之確保（Ensuring Public Safety and Security）	

¹⁶ GAO, *Report to Congressional Committees_High-Risk Series*; GAO-13-283, Feb 2013。

¹⁷ Management of Interagency Contracting。

¹⁸ IRS Business Systems Modernization。

14.縮短氣象衛星資料缺口（2013 新增）	2013
15.加強國土安全部之管理職能	2003
16.為保護國家所建立共享與管理有關恐怖主義資訊之有效機制	2005
17.保護聯邦政府資訊系統與全國網路關鍵基礎設施	1997
18.確保美國國家安全利益之關鍵科技技術之有效保護	2007
19.改進聯邦政府對食品安全之監督	2007
20.加強監督醫療產品以保護民眾健康	2009
21.轉型美國國家環境保護局之作業程序，以評估並控制有毒化學物質	2009
有效管理聯邦政府合約（Managing Federal Contracting More Effectively）	
22.國防部合約管理	1992
23.能源部國家核子安全管理局與環境管理辦公室之合約管理	1990
24.美國太空總署採購合約管理	1990
稅法管理的效率與效益之評估（Assessing the Efficiency and Effectiveness of Tax Law Administration）	
25.稅法之施行	1990
保險和福利計畫之現代化與維護（Modernizing and Safeguarding Insurance and Benefit Programs）	
26.聯邦殘疾計畫之健全與現代化	2003
27.養老金福利擔保公司保險計畫	2003
28.老人醫療保險計畫（Medicare）	1990
29.低收入醫療補助保險計畫（Medicaid）	2003
30.國家洪水保險計畫	2006

資料來源：GAO

（一）年度高風險報告簡介

GAO 於 2000 年 11 月完成建立下列相關準則以作為該署審計人員在形成意見之判斷基礎¹⁹，GAO 審計人員依據這些準則，評估機關主要施政計畫、任務領域及管理功能的績效與課責性，根據這些評估結果，GAO 辨識出各主要機關所面臨的相關挑戰，彙整列示在該署的高風險系列報告中。

1. 辨別和評估聯邦政府主要計畫和任務領域（major program and mission areas）的施政績效。
2. 評估機關的管理功能，以確定它們對於計畫績效的貢獻與對該機關施政能

¹⁹ GAO, *Determining Performance and Accountability Challenges and High Risks*, GAO-01-159SP, Nov. 2013。

力的影響，以確保課責能力與達到效果。

3. 確定是否個別績效表現及課責挑戰應被指定為高風險領域，以及確定政府整體的高風險。
4. 解除高風險名單列管。

在確定施政績效和課責挑戰，並評估它們是否達到暴露在高風險程度，GAO 亦考量特別計畫法案的要求，例如：1990 年財務長法案（the Chief Financial Officers Act of 1990）、1993 年政府績效與結果法案（the Government Performance and Results Act of 1993）、1994 年政府管理改革法案（the Government Management Reform Act of 1994）、1996 年聯邦財政管理改進法案（the Federal Financial Management Improvement Act of 1996），和 1996 年克林杰柯翰法案（the Clinger-Cohen Act of 1996）。

此外，聯邦政府內部控制準則（the Standards for Internal Control in the Federal Government）為主要施政計畫、任務領域及關鍵管理功能的內控弱點，其影響與根本原因，提供了評估的基礎。GAO 公布這些標準係根據聯邦管理金融誠信法（the Federal Manager's Financial Integrity Act）的要求。內部控制是管理一個組織的重要組成部分，它包括用於滿足任務、目標和目的的計畫、方法和程序，內部控制也是作為在保護資產並防止與偵測錯誤舞弊的第一道防線。簡言之，內部控制，是管理控制的同義詞，幫助政府計畫管理人員透過有效管理公共資源，以達到冀望的結果。聯邦政府內部控制準則規範了建立與維持內部控制的整體架構，以及辨別與解決重大績效表現及課責挑戰和高風險領域。

（二）高風險名單報告架構

在 GAO 公開發佈這些高風險名單報告前，GAO 會先與機關的代表人員會面，就 GAO 的評估結果，討論初步意見，GAO 在最後確定有關施政績效與課責之挑戰與高風險領域名單時，並會將機關的觀點意見列入考量。如同往例一樣，GAO 高風險名單的最終決定結果，仍立足於 GAO 專業人士依據標準規範下所作出獨立且客觀之判斷。

依據 GAO 公佈之 2013 年高風險名單報告，其報告架構包含有下列組成：

1. 該領域 (area) 列入風險之原因 (Why Area Is High Risk)
2. GAO 的查核發現與評估結果 (What GAO Found)
3. 機關仍待改善與完成之部分 (What Remains to Be Done)
4. 該風險領域 GAO 人員聯繫資訊 (GAO Contact)
5. 該風險領域 GAO 相關報告 (GAO Related Products)

(三) 列入高風險名單之考量因素

GAO 考量何項政府計畫 (program) 或職能 (function) 係具有國家重要性，或係施政績效與課責性之關鍵因素，以決定哪些聯邦政府計畫或職能係屬於高風險領域。GAO 並考量是否有下列風險情事：

1. 為一個固有問題 (inherent problem)，例如計畫的性質可能容易引起欺詐，浪費和濫用之情形。
2. 為一個系統性問題 (systemic problem)，例如當計劃性的、管理支援，或專業行政局處為執行計畫所建立之財政制度、政策及程序，均係無效果的，並產生重大缺陷。
3. 更進一步地考慮「質」的因素，例如該風險是否有涉及下列情事：
 - (1) 公共健康或安全、服務交付、國家安全、國防、經濟成長、隱私權，或公民權利。
 - (2) 可能導致 (公民) 服務之重大損害、計畫失敗、(對人或健康) 傷害或喪失生命，或顯著減少經濟之成長、效率與效果。
4. 此外，GAO 亦將財政損失風險或其他量化數值列入考量，其貨幣價值達 10 億美元即會被認定為存有高風險，例如：主要資產價值受損；收入來源沒有實現；主要機關之資產遺失、被竊、損壞、浪費或低度利用；不當付款，以及意外事故或潛在負債。

(四) 解除高風險名單之考量因素

在決定高風險名單前，GAO 亦考量計畫的改善措施或解決重大控制缺失行動之狀況與效果。當立法單位、行政管理單位和專業行政局處採行之行動，包括回應 GAO 之建議意見，對於消除高風險領域產生顯著的進展，GAO 則會自

高風險名單中解除該項之列管。GAO 決定是否得以自高風險名單中解除該項列管之關鍵，有以下 5 個要素：

1. 表現出解決問題的強大決心，並獲領導階層的支持。
2. 解決問題的能力。
3. 訂定改善行動方案。
4. 訂定監控改善情形之計畫。
5. 執行改善行動的進展證明。

(五) 辨認與評估主要施政計畫及機關任務領域之準則

對於每一個主要機關，GAO 將辨認主要施政計畫 (program) 與機關任務 (mission) 領域，是否具有下列特點，以列入績效和課責系列報告 (the Performance and Accountability Series) 的主要部分：

- 係國會和行政部門所關注的焦點
- 係高度牽涉公眾利益且(或)屬鉅額經費支出
- 重要象徵機關的策略規劃和年度績效計畫與報告
- 已知為績效和課責性或高風險問題所在

在何項聯邦政府的主要施政計畫和機關任務領域將列入 GAO 未來觀察重點之擇定上，GAO 會與國會進行諮詢，並與白宮行政管理與預算局 (Office of Management and Budget) 協商，該預算管理辦公室係主要聯邦機構和這些機構稽核長的最高領導機關。因此，績效和課責系列報告可能不會包含所有聯邦機構的施政計畫與機關任務領域，但將側重於那些在每一個聯邦機構中最重要之計畫與任務。至於在過去被指定為高風險，或有績效及課責性疑慮的施政計畫與機關任務領域，將被仔細審查，以確定風險和疑慮都獲得解決。

GAO 使用聯邦機構的策略計畫、年度績效計畫與報告、課責報告，和經審計之財務報表，以確認其每一項主要施政計畫與機關任務領域之主要目標、策略、績效測量措施，和報導績效表現。這些資訊，係為 GAO 相關查核成果 (product)、稽核長報告，以及其他獨立分析的附錄資訊 (supplement)，使 GAO 得以對每一個擇定的施政計畫與機關任務領域建立其實際績效表現之輪

廓概況。

(六) 評估機關管理與計畫績效之準則

根據 GAO 領域廣泛的政府計畫調查經驗，GAO 發現，在表 2 所列管理功能的有效實行，是建立和維持高績效組織的關鍵。而「內部控制」則是這每一項管理功能（發揮作用）的關鍵點。

表 2：高績效組織之主要關鍵管理功能

<ul style="list-style-type: none">- 策略規劃 (Strategic planning)- 預算編制和執行 (Budget formulation and execution)- 組織調整和控制 (Organizational alignment and control)- 績效衡量 (Performance measurement)- 人力資源策略 (Human capital strategies)- 財務管理 (Financial management)- 資訊科技 (Information technology)- 採購 (Acquisition)	} 內部控制支撐著每一個管理功能
---	------------------

GAO 將評估機關的主要施政計畫和機關任務領域實現的結果，以及機關之高績效主要關鍵管理功能如何的被執行。當缺失 (weaknesses) 在一個或多個管理功能中被發現，它並不一定表示整個主要施政計畫和機關任務領域是未有適當管理。

對於那些可以顯著改善其績效的施政計畫和機關任務領域，GAO 將確認當前績效狀況的根本原因，並精確地協助確認改進的機會。並且 GAO 的評估結果係有助於確定“良好管理係有助於提高機關績效” (better management makes to high performance) 的最佳實務。

此外，GAO 透過多種資源管道，以獲得資訊評估機關的主要計畫和任務領域暨管理功能，並作出高風險的決定。GAO 主要依賴近期其策略計畫、立法授權的工作，或國會要求所完成之審計報告與研究。GAO 評估主要計畫與任務領域暨管理功能之資訊來源列示於表 3 中。

表 3：GAO 評估主要計畫與任務領域暨管理功能之資訊來源

- GAO 查核報告、國會聽證會證詞、研究、調查，及正在進行的工作
- 部會機關經查核的年度財務報表
- 稽核長報告
- 機關之(1)課責性報告 (accountability reports)。
 - (2)策略方案及年度績效方案與報告。
 - (3)計畫績效覆核。
 - (4)計畫評估與其它內部報告。
 - (5)內部控制評估，包含依據“聯邦財務管理正直法案”所作的評估。
- 總統年度預算顯示政府整體的績效計畫和管理目標
- 外界研究小組和委員會之相關報告
- 國會委員會之報告

(七) 辨認個別績效與課責挑戰是否屬高風險領域之準則

當一項個別績效與課責挑戰符合本節之條件，GAO 則將其指定為高風險領域。

首先，GAO 辨認其績效及課責挑戰是否涉及以下情事：

- ◆ 計畫或任務領域具有國家重要性 (national significance)，或
- ◆ 管理功能是績效與課責性的關鍵因素

其次，GAO 辨認其風險是否因下列因素而造成：

- ◆ 屬於“固有風險 (inherent risk)”，指一項計畫的本質容易產生舞弊、浪費及濫用。一項計畫若涉及第三方提供服務而產生支付請求，可能意味著涉及固有風險。例如：因大量支付請求金額驗證的需求與困難。
- ◆ 屬於“系統性問題 (systemic problem)”。當機關為執行計畫所建立之綱領 (programmatic)、管理支持 (management support)，或是財務制度 (financial systems)、政策，及程序等係為無效果的、創造出一個重大缺失，將會產生系統性問題。

緊接著，GAO 將考慮一些質和量的因素。此外，在指定屬於高風險項目之前，GAO 亦考量機關規劃中或在進行中，有關計畫的改善措施或解決重大控制缺失行動之狀況與效果。這些需要考量的因素，以及辨認政府整體高風險的準則，將在下面的章節中進一步討論。在所有情況下，高風險名單的最終決

定，將基於 GAO 專業人士獨立且客觀的判斷而作出。

(八) 質、量因素的考量

GAO 考量於表 4 中列出之質性因素 (qualitative factors)。本表之質性因素係為例示，而非已全數列舉，風險中其他重要的質性因素亦可能適用於某些特定情況。

表 4：用以辨認高風險之“質性因素”

<ul style="list-style-type: none">- 風險已嚴重危害<ul style="list-style-type: none">(1) 健康或安全 (Health or safety)(2) (政府)服務的提供 (Service delivery)(3) 國家安全 (National security)(4) 國家防禦 (National defense)(5) 經濟成長 (Economic growth)(6) 隱私權或公民人權 (Privacy or citizen's rights) - 風險可能導致<ul style="list-style-type: none">(1) 嚴重損害公共服務(的提供) (Significantly impaired service)(2) 計畫失敗 (Program failure)(3) 嚴重降低效果 (Significant reduced effectiveness)(4) 嚴重降低效率 (Significant reduced efficiency)(5) 造成生命傷亡 (Injury or loss of life)(6) 不可靠的決策資訊 (Unreliable decision-making data)(7) 降低對政府的信心 (Reduced confidence in government)(8) 敏感資訊遭未經授權的揭露、操縱或濫用，例如：個人基本資料、財務管理、保存在電腦系統中的程式資料 (Unauthorized disclosure, manipulation, or misuse of sensitive information)。

除了質性因素，GAO 亦考量損失風險之貨幣價值或其他定量額度 (quantitative terms) 其認定標準最低門檻為 10 億美元，即會被認定具有風險，例如：

- ◆ 主要資產之價值 (例如：借款可回收性) 受減損。
- ◆ 收入來源 (例如：屆期應收之稅款) 無法實現。

- ◆ 主要機關之資產（例如：存貨或財產）遭遺失、被竊、損害、浪費或未充分利用。
- ◆ 或有或潛藏負債（例如：環境清潔成本）。

在作出高風險名單的決定前，GAO 從質、量的觀點上分析其風險。一項計畫或功能可能因質性因素風險（如生命損失）而非常容易產生弱點，但不一定符合量性因素最低金額的門檻。相反的，它可能風險暴露達顯著定量，也就是約有 10 億美元或更多的風險，但不涉及質性因素。在某些情況下，個別質性和量性因素也不會導致高風險，惟若組合一起，它們可能符合高風險的情況。因此，GAO 在決定高風險名單時，係綜合考量質性和定量因素的總影響。

（九）考量改善措施

在指定高風險名單前，GAO 會對機關計畫的效果，或對於解決重大缺失所進行的改善措施，進行辨認與評估。在這方面，GAO 所考量之因素，列示如表：

依據 GAO 的高風險計畫內容，「近期（near term）」係指 2 年內，並涵蓋新國會就職之任期起，至高風險績效更新報告完成的期間。GAO 在考量改善行動是否能在近期內有效完成，必須達高度可確定性，行政機關則必須能夠提出（迄今）具體成果以及能解決剩餘問題的詳細規劃途徑。最終高風險名單的決定結果，將係依據 GAO 的專業判斷。

表 5：評估解決重大缺失之改善措施是否有效之考慮因素

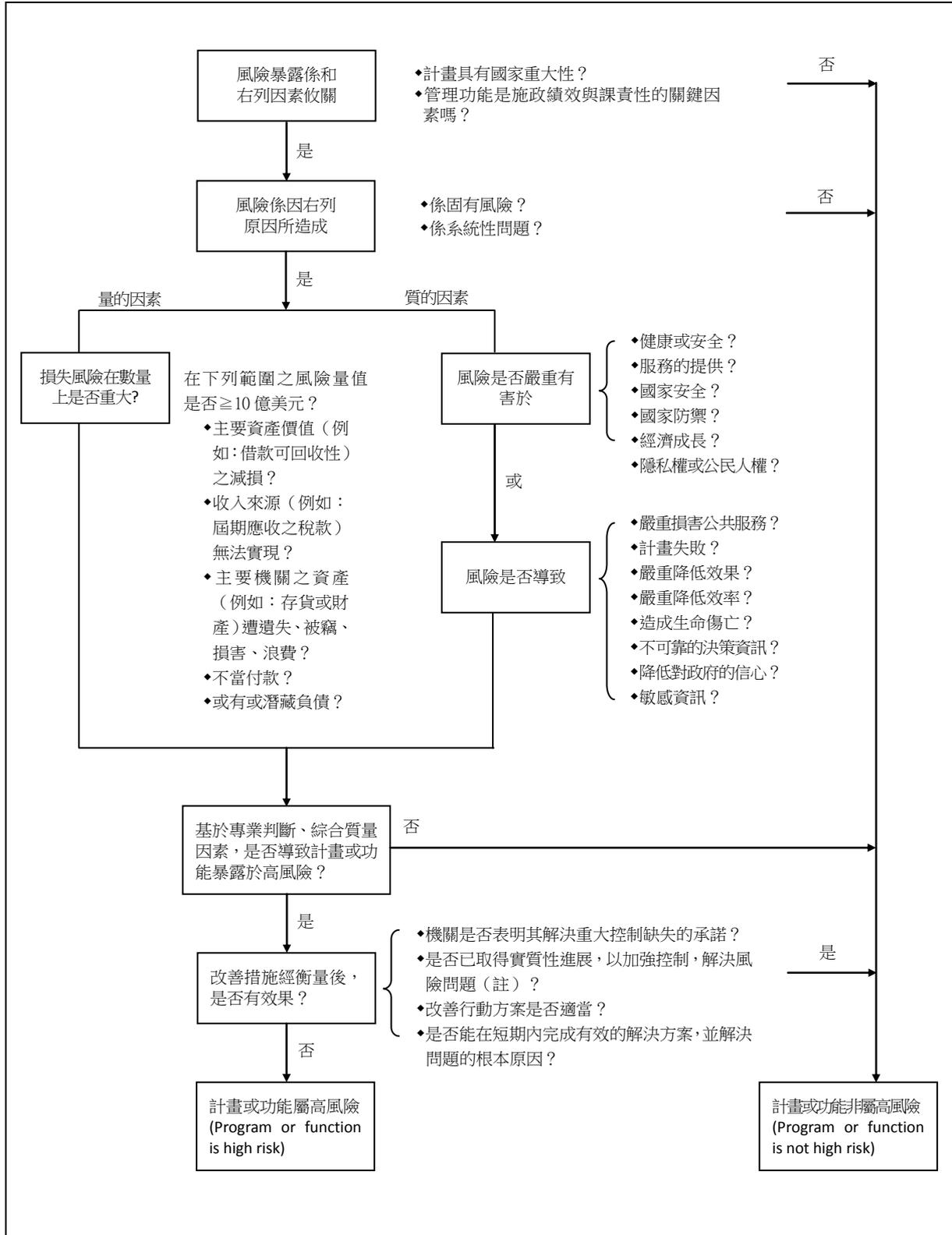
- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ◆ 機關是否表明其解決問題的承諾 ◆ 機關加強控制以解決問題的進展程度 ◆ 其餘改善行動方案是否適當 ◆ 是否能在短期內實質完成有效的解決方案 ◆ 其解決方案是否能解決問題的根本原因 |
|---|

（十）高風險名單確定準則彙總

GAO 用以認定高風險計畫及功能的準則，包含有質、量因素及改善行動因

素，彙總概述如圖 1。

圖 1：高風險計畫及功能的認定



註：依據聯邦政府內控準則（Standards for Internal Control in the Federal Government，即俗稱之綠皮書）。

資料來源：GAO, *Determining performance and accountability challenges and high risks*, GAO-01-159SP, Nov. 2000。

(十一) 辨認政府整體高風險之準則

在某些情況，數個機關可能均面臨相同問題，並導致高風險之狀況，當這種情形發生，GAO 依據表 6 的準則，以決定何項係政府整體高風險的項目。

表 6：辨認政府整體高風險之準則

- ◆ 很明顯影響多個機關
- ◆ 影響大部分之政府總預算或其他資源
- ◆ 起源於一項缺失，應透過個別機關的行動、白宮行政管理與預算局之主動權、立法機關的行動，和/或國會的監督，進行監控與解決。

如果符合這些條件，GAO 則會標出該問題為一項政府整體高風險領域。例如，在 1997 年，鑑於其廣泛的影響及電腦時序錯亂所造成潛在嚴重問題，GAO 認定 2000 年 (Y2K) 電子計算挑戰為一項政府整體高風險。隨後，Y2K 問題經由高層級國會和行政部門的領導、了解解決問題的重要性、提供標準作業指引、採用建設性的參與方式、促進發展和監控績效，以及執行根本改善，獲得成功解決。

另一個例子是電腦安全 (computer security)，這是世界各國的公共和私人組織廣泛承認為一項高風險問題。1996 年 9 月，GAO 報告指出 15 個最大的聯邦機構中，有 10 個機構被確認電腦安全存有嚴重漏洞。1997 年 2 月，GAO 將「資訊安全」列為政府整體高風險領域，因為有越來越多的證據指出電腦作業控制是無效的，並且令人信服的資訊指出風險正在增加。

情況有可能是數個聯邦機構具有相同的重大缺失，並且導致對其中一些或所有機構產生高度風險，但根據 GAO 的作業準則，尚不符合被列為政府整體高風險。在這種情況下，每一個受到該缺失 (weakness) 影響之機構，將被視為績效和課責挑戰，或是一項高風險領域。

(十二) 解除高風險指定之準則

當立法單位和機構的行動，包含那些回應 GAO 提出之建議，使得在解決

高風險問題上有顯著的進步，GAO 則會將其移出高風險領域指定名單中，惟 GAO 仍會繼續密切監察該領域，如果再次出現顯著的問題，GAO 亦會考慮重新指定列管為高風險。

表 7：自高風險名單解除列管之條件，暨國會、行政部門與機構之進展行動案例

1. 最高領導階層承諾的展現

- 國會的監督，如有必要，進行立法
 - 白宮行政管理與預算局
 - 個別機構的最高領導階層
-

2. 能力

- 人力與其他資源以降低風險
 - 報告和課責之程序
-

3. 改善行動計畫

- 分析找出問題的根本原因
 - 目標性計畫以解決根本問題
 - 實施解決根本問題的辦法
-

4. 監督

- 建立績效衡量措施
 - 資料蒐集與分析
-

5. 進展的展現

- 實施改善行動的證據
 - 依據資料適當調整行動方案
-

資料來源：GAO

由於 GAO 的高風險計畫起始於 1990 年，迄今 GAO 已移除數項領域之高風險指定。例如，1991 年 GAO 將「銀行保險基金²⁰ (Bank Insurance Fund)」列

²⁰ 當多家金融機構發生連串倒閉或瀕臨倒閉，而金融體系又無能力自救，也無法以一般監理措施或存保機制予以處理解決，各國政府為了避免這種系統性金融危機的爆發或防止其擴大，不得不採取過渡性措施，撥款成立基金，迅速處理已有問題的金融機構，以達到穩定金融秩序目的。如美國的 RTC（清理信託公司 Resolution Trust Corporation）、日本的 RCC（整理回收機構 The Resolution and Collection Corporation）基金、韓國的 NPA 基金（不良資產管理基金 Non-Performing Assets Fund）及 DIF 基金（存款保險基金 Deposit Insurance Fund）等，同屬類似的基金，以預防或解決系統性金融危機的發生。

為高風險，因為在 80 年代末和 90 年代初，前所未有的銀行倒閉和保險損失已經耗盡該基金的儲備金。在 1995 年，GAO 不再將其列為高風險，因為該基金因立法行動已重建存款保險基金，並要求有效的治理、監管和會計改革，致風險已降低。

GAO 過去 23 年查核高風險系列名單的經驗顯示，需要在高風險領域獲得進展的關鍵因素在於國會的行動、高階管理單位主動的行動，及各機構的努力，並符合 5 個 GAO 所訂定的條件（參閱表 7），俾自高風險表列中解除列管。

這五個條件亦構成一個努力改善並最終解決高風險問題的指示說明；滿足部分條件可促使問題改善（進步），當同時滿足所有的條件，則可降低風險並解決問題。

（十三）呼籲關注績效和課責挑戰與高風險問題

上述 GAO 提出的準則，目標係是為協助 GAO 本身、國會和行政部門重視確認和解決績效和課責的挑戰和高風險的問題。而 GAO 公布之績效與課責系列（Performance and Accountability Series）和高風險更新（High-Risk Updates）等報告，則是衡量達成這目標的進展狀況之一項重要方法。透過這些努力，GAO 致力於協助國會改善聯邦政府運作之經濟性、效率性和效果。如此的做法應亦同時加強公眾對聯邦政府之尊重和信任。

整體而言，GAO 的高風險計畫有助於辨識並協助解決涉及大量公共資源並為公眾提供關鍵服務之領域中，所存在的嚴重缺點（serious weaknesses）。自從高風險計畫的展開，美國聯邦政府已高度重視該計畫所提出的名單，並長期持續採行必要的改善措施。在許多情況下，美國聯邦政府所做的改善與進展，已足以使 GAO 解除很多高風險項目的列管。在過去 23 年 GAO 提出並列管之高風險名單的變化概要如下表所示（表 8）。

表 8：1990-2013 年 GAO 高風險名單變化概況

說明	列管領域數目
1990 年首次提出高風險名單	14
1990 年起高風險名單增加之領域	41
1990 年起高風險名單移除之領域	23

1990 年起高風險名單合併之領域	2
2013 年高風險名單	30

資料來源：GAO

(十五) 2013 年高風險名單增減案例

依據 GAO 於 2013 年 2 月公布之高風險系列報告，GAO 依據其專業判斷確信下列 2 項原列為高風險領域，因已有足夠之改善進展，爰自名單中移除，另亦增列 2 項高風險項目：

1. 解除風險列管之領域：

(1) 採購契約轉包管理 (Management of Interagency Contracting)

其改善的成果包含：

- A. 在解決已發現之缺失上，機關持續獲得進展。
- B. 建立額外的管理控制。
- C. 建立新的跨機構合約 (interagency contracts)，並採行措施以解決自這些合約獲取更好的資料數據之需求，並創立一個政策架構 (policy framework)。

(2) 美國稅務局商業系統現代化 (Internal Revenue Service Business Systems Modernization)

美國稅務局 (IRS) 在解決資訊科技和財務管理能力之重大缺失上，獲得了進展。美國稅務局履行 (承諾) 該局基礎稅務處理計畫 (cornerstone tax processing project) 的初始階段，並在 2012 年 1 月起，開始了個別納稅人帳戶之日常處理和郵寄。此種藉由使更多的納稅人更快的收到退款，讓更多的帳戶及時更新，和更快的發出納稅人通知書，以加強稅收管理和服務改善。此外，稅務局已達到接近 80% 實務所需有效的投資管理做法，包括所有程序需要有效的監督。

2. 新增風險列管領域

(1) 藉由加強管控氣候變遷危機以抑制聯邦政府財政風險

其理由係因：氣候變遷對擁有龐大的基礎設施如國防設施、透過國家洪水保險計劃 (National Flood Insurance Program) 承保的財產，及提供

緊急援助以應變自然災害之聯邦政府，產生重大之財務風險。而聯邦政府沒有很好地應對氣候變遷帶來的財政風險，並且需要一個政府整體策略方針與優秀的領導，以管理相關風險。

(2) 縮短氣象衛星資料缺口

其理由係因：環境衛星數據資料的潛在差距，如自 2014 年開始，只要持續 53 個月，即會引起未來天氣預報和警報之擔憂，包括極端事件如颶風、暴風雨大浪及洪水，將會是不準確的與及時的，需要一些決定以確保意外事件和連續性計畫能夠有效實施。

三、聯邦政府課責審計署評估計畫重複、重疊、分散之績效審計方法

依據 GAO 之定義，「計畫分散 (Fragmentation)」係指一個以上的聯邦機關（或者在一個機關內，有一個以上的組織單位）其事務涉及相同範圍的國家議題，在某些計畫分散情況下，會有重疊的情況發生，像是計畫有類似目標，制訂類似策略計畫或活動來達成這些相似目標，或對象相同，以及存在改善服務的機會。「計畫重疊 (Overlap)」係指當數個機關或計畫，擁有相似之目標，從事相似之事務，或擁有相似之計畫策略，或針對相似之計畫受益者。「計畫重複 (Duplication)」則係指當二個或以上的機關或計畫，對於相同的受益者從事提供相同的服務（圖 2）。多數情況由於對計畫或活動缺乏足夠數據，這些不必要的重疊、重複和分散的情形，很難精確評估。

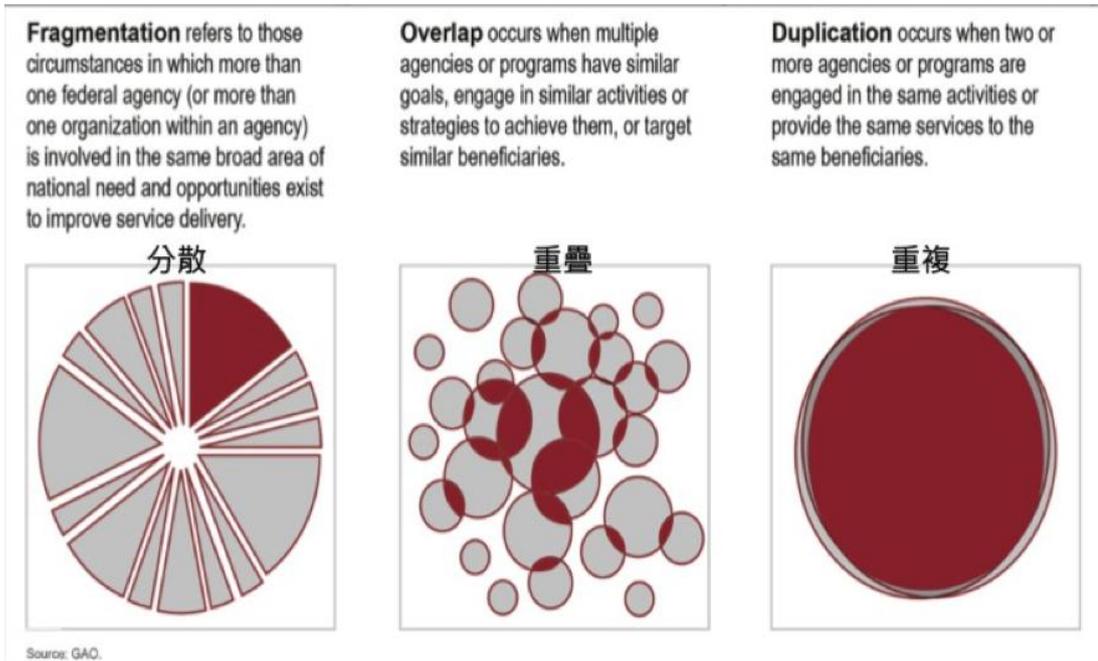
GAO 在 2011 年 3 月首次提出「具有減少政府計畫可能重複、節省支出及強化歲入機會」報告²¹，該報告指出政府計畫或活動中之可能潛藏不必要的重複、重疊、分散。並於 2012 年及 2013 年逐年檢視並更新報告內容²²。透過這三個年度的報告，GAO 已經完成了一次有系統的檢查，以確認整體聯邦政府（計畫）分散、重疊或重複的情況。鑑於當今財政困難的環境，GAO 尚發現了額外藉由

²¹ GAO, *Opportunities to Reduce Potential Duplication in Government Programs, Save Tax Dollars, and Enhance Revenue*, GAO-11-318SP, Mar. 1, 2011。

²² GAO, *2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, Achieve Saving, and Enhance Revenue*, GAO-12-342SP, Feb. 28, 2012 ; GAO, *Government Efficiency and Effectiveness: Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*, GAO-13-496T, Apr. 9, 2013。

節約成本或加強稅收稽徵的方法，以達到更佳의效率和效果的機會。

圖 2:計畫分散、重疊、重複示意圖



資料來源：GAO

(一) 2013 年 GAO 查核計畫分散、重疊與重複之案例

2013 年 GAO 所提出政府（施政）效率與效果報告中，新增列舉 31 項聯邦政府計畫中，存有分散、重疊、重複的證據，而其中 17 項領域應可加強改善以達到更佳の效率或效果（效益），略述如表 9，另 14 項領域有成本節省與增加收入的機會，略述如表 10，這些計畫或活動涵蓋了廣泛的聯邦政府職能和任務。

表 9：2013 年度報告中新增列舉存有分散、重疊、重複的聯邦政府計畫領域

使命 (mission)	已辨認領域 (identified areas)
農業	1. 鯰魚檢驗 (Catfish Inspection): 廢除 2008 年農業法案 (2008 Farm Bill) 並指派美國農業部食品安全及檢驗局 (U.S. Department of Agriculture's Food Safety and Inspection Service) 負責審查和檢驗鯰魚，和建立一項鯰魚檢驗計畫，應可避免和已存在之聯邦計畫產生重複情況，並可一年節省納稅義務人所繳納數百萬美元之稅金，而不影響供人類食用鯰魚的安全性。

國防	2. 作戰制服 (Combat Uniforms)：國防部的片面做法，以開發和採購制服應可更有效果，更好地保護服務國家的人員，並在開發和採購方面，透過各軍種之間加強合作，至少可節省 8,200 萬美元之成本。
	3. 國防部外語支援合約 (Defense Foreign Language Support Contracts)：國防部應藉由探究可行性以獲得更多效率，解決預估一年耗資超過 10 億美元的外語支援合約，採分散的部門之採購方式。
能源	4. 再生能源倡議 (Renewable Energy Initiatives)：聯邦政府對風能和太陽能、生質燃料和其他可再生能源的支持 (計畫)，估計每年耗費數十億美元，是分散各自為政的，因為在 2010 政府年度中，23 個聯邦機關中共執行數以百計的可再生能源倡議 (GAO 所建立的最近期年度資料)。此外，能源和農業部應可以採取額外的行動 - 在其法定權限範圍內 - 以幫助確保有效地利用財政支援，其中 GAO 發現有重複支援於無此需求的案件。
健康	5. 聯合退伍軍人和國防保健服務 (Joint Veterans and Defense Health Care Services)：退伍軍人事務部和國防部應於國家兩大健康保健系統間，加強合作對於提供近 16 萬退伍軍人、現役人員、退休軍人和其他受益人等之保健服務，以降低成本、重疊，以及潛在的重複。
	6. 低收入醫療補助保險計畫之健全性 (Medicaid Program Integrity)：衛生及公共服務部所屬之醫療保險與醫療補助服務中心 (The Centers for Medicare & Medicaid Services) 需要採取措施，以消除重複並提高兩項低收入醫療補助完善計畫活動之效率，即 (家庭的) 供養人查核和國家計畫完整數據的收集。
國土安全 / 執法	7. 國土安全部之研究與發展 (Department of Homeland Security Research and Development)：對於定義、監督、協調研究和開發投資與活動，有更好的政策和指導意見，將有助於國土安全部解決 (計畫) 分散、重疊，以及潛在不必要的重複。
	8. 基地現場之資訊分享 (Field-Based Information sharing)：為協助減少因分析和調查支援活動的重疊所導致的無效率，司法部、國土安全部和白宮國家毒品管制政策局 (Office of

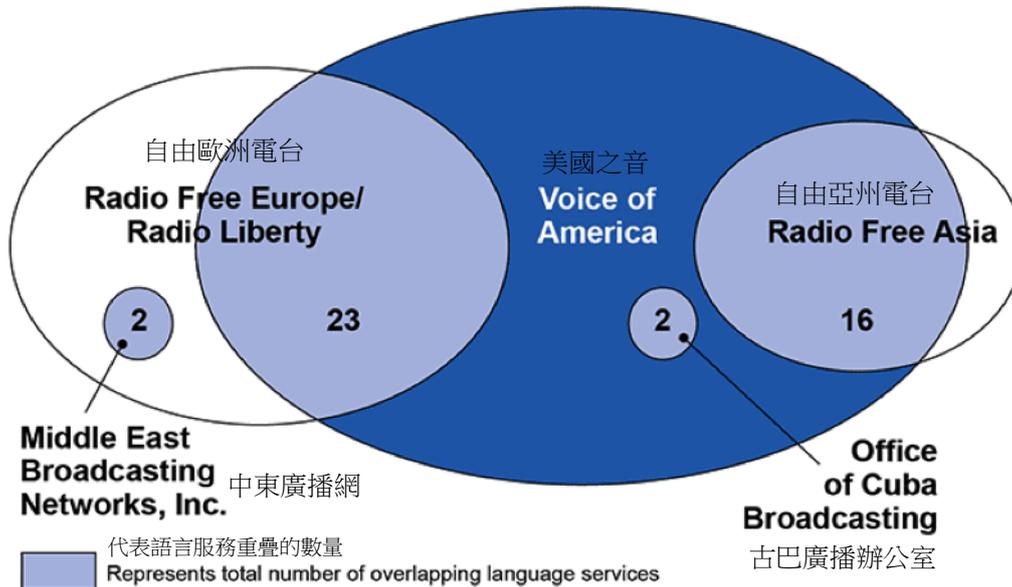
	<p>National Drug Control Policy) 等部會可改善五個基地現場資訊分享單位間,就收集、處理、分析,或資訊傳播進行協調,以支持執法和反恐相關單位(聯合反恐工作隊,現場情報組,區域信息共享系統中心,國家和主要城市區域融合中心,以及高強度販毒領域調查支持中心)。</p>
	<p>9. 司法與財政資產沒收 (Justice and Treasury Asset Forfeiture): 展開研究以評估合併司法部與財政部數以百萬的沒收資產行動的可行性,可有助於部會確認在何種程度上潛在重複活動的合併,係有助於提高計畫的效率和效益,並達成成本的節省。</p>
資訊科技	<p>10. 科技研究報告之傳播 (Dissemination of Technical Research Reports): 美國國會不妨考慮商務部國家科學技術情報中心 (National Technical Information Service) 目前傳播科技資訊的運營是否仍可實行的或適當的,而採收費的模式,因其報告與其他組織或來源所提供類似之免費資訊,係有重疊之情況。</p>
	<p>11. 地理空間投資 (Geospatial Investments): 妥適的協調各收集、維護和使用地理空間資訊之聯邦機關 (的營運),可協助減少地理空間(設備)重複投資,並有節省數百萬美元之潛在機會。</p>
國際事務	<p>12. 促進出口 (Export Promotion): 加強小型企業管理局和其他兩個機關之間的合作,有助抑制對小型企業出口相關服務的重疊。</p>
	<p>13. 國際廣播 (International Broadcasting): 廣播理事會 (The Broadcasting Board of Governors, BBG)²³ (在 2012 政府會計年度之預算為 7.52 億美元在 2012 財年預算) 已經承認需要減少 (計畫)重疊和重新分配有限的資源至能產生影響最大化的廣播 (節目),但該機關可以再進一步行動以實現這一目標,例如在年度語言服務審查時,系統地考慮語言服務的重疊情形。</p>
科學與環境	<p>14. 農村水利基礎設施 (Rural Water Infrastructure): 藉由環境保護局 (Environmental Protection Agency) 和農業部進一步的協調,可以協助三項供水與廢水基礎設施總計約 43 億美元計畫之結合,以避免潛在重複的應用需求、相關成本和時間開發工程報告與環境分析。</p>

²³ 柯林頓總統於 1994 年 4 月 30 日簽署「國際廣播法案」,根據該法案在美國資訊局 (USIA) 下,設立了國際廣播局 (IBB) 及廣播理事會 (BBG),負責監督所有非軍事目的的美國政府海外國際廣播服務。

社會福利	15. 藥物濫用預防和治療計畫 (Drug Abuse Prevention and Treatment Programs)：更充分評估整體 76 個聯邦藥物濫用預防和治療計畫之重疊和潛在重複的程度，並確認進一步協調提升資源利用效率與效果的機會。
培訓、就業，與教育	16. 高等教育資助 (Higher Education Assistance)：聯邦機構對高等教育提供的援助，應更妥為協調，以提高計畫的管理並協助減少計畫分散。
	17. 退伍軍人之就業與培訓 (Veterans' Employment and Training)：勞工部、退伍軍人事務部和國防部需要更妥適地協調各自提供予退伍軍人和勞工之就業服務，以及勞工部需要更妥適聚焦於傷殘退伍軍人關懷計畫 (Disabled Veterans' Outreach Program) 以避免與其他計畫重疊。

資料來源：GAO

圖 3：國際廣播計畫重複與重疊之情形



Source: GAO analysis of Broadcasting Board of Governors information.

資料來源：GAO

表 10：2013 年度報告中新增確定成本節省與增加收入機會的聯邦政府計畫領域

使命 (mission)	已辨認領域 (identified areas)
農業	18. 農產品檢疫檢驗費 (Agricultural Quarantine Inspection Fee)：農業部動植物衛生檢驗局可藉由更充分地依照計畫費用調整飼料，達成高達 3.25 億美元的節省 (GAO 依據 2011 政府會計年度資料之計算)。節省的金額可能會變動，該金額係取決於某一年度估算資料取得之差距。
	19. 農作物保險 (Crop Insurance)：每年可節省高達 12 億聯邦農作物保險計畫成本，國會可考慮限制每個農民每年可領取的額外補貼，對參與計畫之所有或高收入的農民降低補貼金額，或結合限制與減少補貼。
國防	20. 聯合基地 (Joint Basing)：國防部需要一項實施計畫，以指導聯合基地達成數百萬美元的成本節省和效率，考慮從結合 26 個彼此臨近基地的支援服務開始進行。
能源	21. 能源部的同位素計畫 (Department of Energy's Isotope program)：評估同位素 ²⁴ 對客戶的價值，以及其他因素，例如替代品的價格，可能顯示美國能源部可能得以提高對商業客戶之同位素售價，並藉由獲取額外收益以創造成本節省。
一般行政 ²⁵	22. 改善國家稅務局執行稅法的額外機會 (Additional Opportunities to Improve Internal Revenue Service Enforcement of Tax Laws)：國家稅務局 (Internal Revenue Service) 可以藉由，例如更嚴密的分析，以更好地分配執行和其他資源，可實現高達數十億美元的成本節省與提高稅收稽徵。
	23. 各機構對策略委外的利用 (Agencies' use of strategic sourcing)：選定的機構可以更妥適利用他們的購買力，並透過引導更多的採購支出至現有的策略性委外合約，及進一步擴大策略委外做法至其最高金額採購種類，達成額外的 (成本) 節省，單從選定機關的採購支出的百分之一，可節省至少約 40 億美元。

²⁴ 在化學週期表中，具有相同的原子序，而有不同質量數之原子，互稱為同位素(Isotope)，意即同位素就是具有不同質量數的同種元素的原子。

²⁵ General government。

	24. 協助減少政府衛星計畫費用之機會 (Opportunities to help reduce government satellite program costs)：政府機關可以透過利用商業航空設備，例如有效收費載重承載安排與分攤運載工具起飛成本，在某些任務 (mission) 上，可達成可觀的成本節省。選定的機關已報告稱，透過這些方法已節省上億美元。
健康	25. 老人醫療保險預付控制 (Medicare Prepayment Controls)：更廣泛地使用預付保費機制，可為老人醫療保險計畫減少不當支付，並達成其他成本節省，以及提供全國更一致的保險給付範圍。
	26. 低收入醫療補助保險補充性支付 (Medicaid Supplemental Payments)：為了提高某些高風險之低收入醫療補助保險支付的透明度與課責性 (年支付金額總計約數百億美元)，國會應該考慮要求衛生及公共服務部所屬之醫療保險與醫療補助服務中心 (The Centers for Medicare & Medicaid Services) 採取可幫助機關監督這些保險支付的能力之措施，包含確認非用於醫療補助目的之支付，或與醫療補助原則不一致之支付，這可獲致成本的節省。GAO 對可取得的保險公司數據進行分析之結果，顯示成本節省金額可能達數億美元，甚至是數十億美元。
	27. 老人醫療保險優質紅利給付示範 (Medicare Advantage Quality Bonus Payment Demonstration)：並非實施經由法律明確訂定之醫療保險優質紅利給付計畫，醫療保險與醫療補助服務中心 (The Centers for Medicare & Medicaid Services) 正在測試一項經授權的另案紅利支付架構 (bonus payment structure)，係透過一項存有設計缺陷、引發法律疑慮，並估計將花費超過 80 億美元的 3 年示範計畫。如果於計畫最後一年 (2014 年) 即中止執行，其中 20 億美元可獲節省。
國土安全/ 執法	28. 托運行李的安檢掃描 (Checked Baggage Screening)：藉由覆核運輸安全管理局 (Transportation Security Administration) 依據機場設施改造計畫融資協議中有關托運行李安檢掃描系統安裝，所做成的聯邦成本分攤之適當性，該局如果降低成本分攤被視為是合適的，則可獲致成本效益和於適當的位置安裝比目前預期更多數量的最佳行李安檢掃描系統。
資訊科技	29. 雲端運算 (Cloud Computing)：最佳的雲端運算解決方案提供

	了潛在（成本）節省數百萬美元的機會。
	30. 資訊科技操作和維護（Information Technology Operations and Maintenance）：對主要聯邦機關在營運方面的重要資訊科技投資和維護之加強監督，提供了在資訊科技投資上，節省數十億美元的機會。
國際事務	31. 煙草稅（Tobacco Taxes）：2009 年 4 月至 2011 年之間，聯邦稅收損失高達約 6.15 億至 11 億美元，係因製造商和消費者以具有類似低稅率的產品取代了高稅率吸食煙草製品。為因應未來的稅收損失，國會應考慮修改煙草稅稅率，以消除同類產品之間的顯著差別稅率。

（二）GAO 以前年度查核計畫分散、重疊與重複之建議意見後續追蹤情形

GAO 前於 2011 年提出的報告指出，有 34 項領域中的計畫被認定為重疊或重複，可歸類如下：

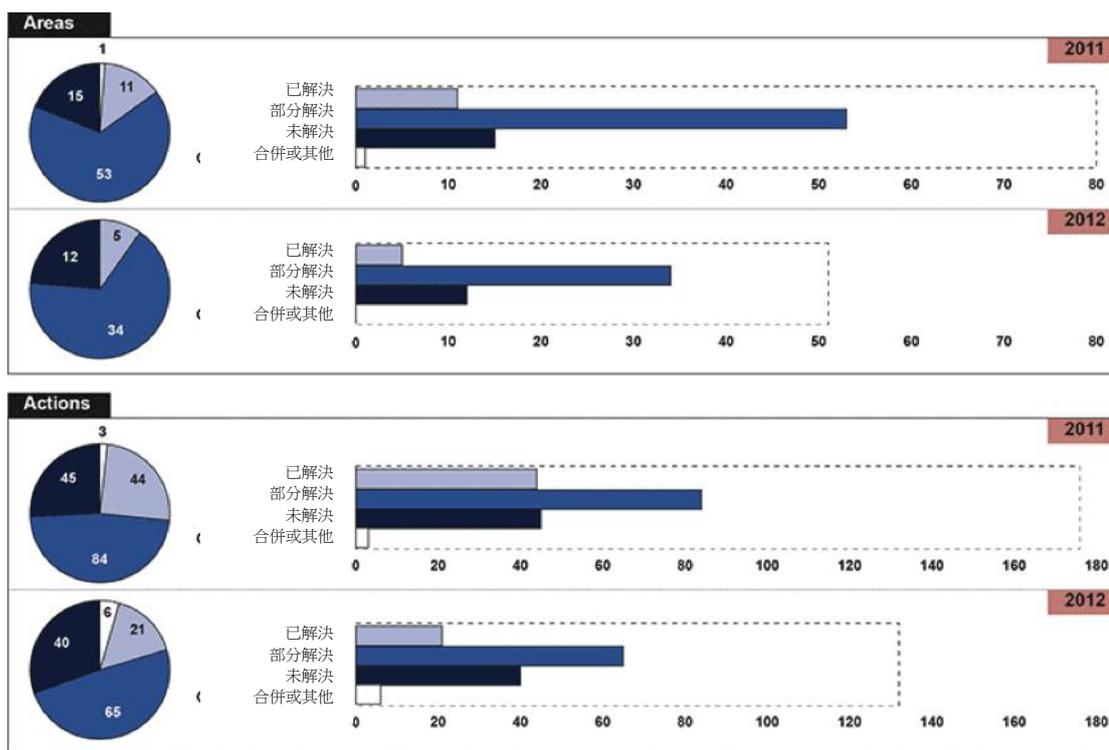
1. 確認由 10 個聯邦機關所執行的 82 項教學品質計畫。
2. 由 4 個聯邦機關所執行的 80 項經濟發展計畫。
3. 由超過 20 個聯邦機關所執行的 56 項金融智慧計畫（financial literacy program）。
4. 由 3 個聯邦機關所執行的 47 項就業及培訓計畫。

2012 年年度報告中則新增 32 個領域存有可能的計畫重複、重疊，以及分散。

1. 由國防部執行的 15 項無人駕駛飛機計畫。
2. 6 個不同的個案管理和審判系統對於背景安全檢查的處理。
3. 由 4 個不同的聯邦機關所執行的 53 項企業家支持計畫。
4. 在 209 項科學、科技、工程和數學支持計畫中，其中 173 項計畫，由 14 個聯邦機關所執行，在一定程度上存有重疊情形。

依據 GAO 於 2013 年年度報告提出之意見，行政單位和國會已著手解決 GAO 在 2011 年和 2012 年年度報告中提出的重疊、重複、分散等問題。該署藉由對每個計畫領域（area）與每項改善行動（action）進行全面評估，以評定改善情形係屬已解決、部分解決、未解決、合併或其他（見圖 4）。

圖 4：截至 2013 年 6 月之計畫領域與行動之改善情形

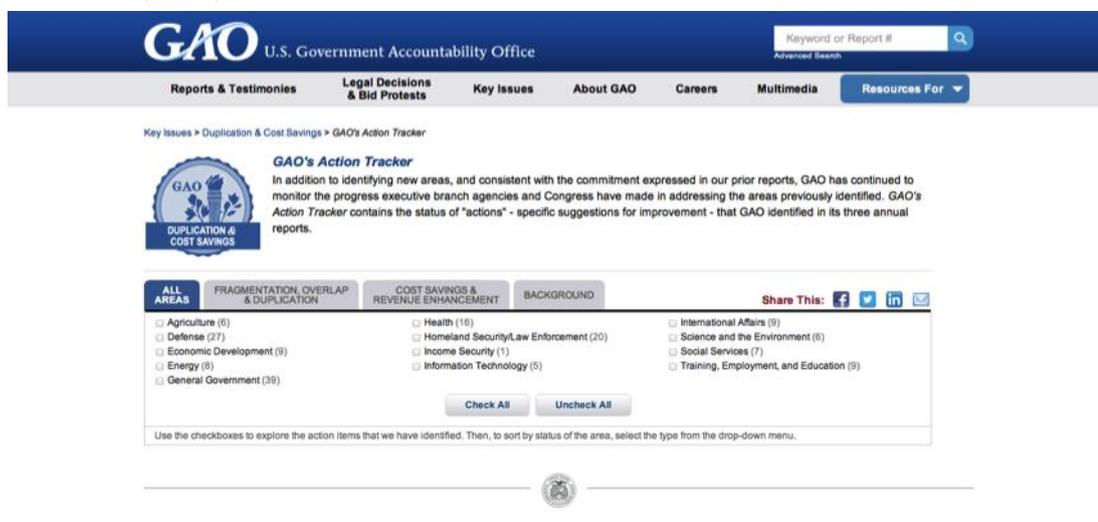


資料來源：GAO

Source: GAO.

為了持續聚焦在這些問題上，GAO 同時於該署官方網站上公布 GAO 的改善行動追蹤工具（GAO's Action Tracker），是一個對外公開的網站，內容係依據該署自 2011 年至 2013 年提出之年度報告，總共 162 項（施政）領域以及大約 380 項建議改善行動（圖 5）。

圖 5：GAO 於官網公布 2011 年至 2013 年之查核結果、具體改善建議，及追蹤改善情形



資料來源：GAO 官網

GAO 的改善行動追蹤工具包含改善情形更新，和評估立法與行政部門所需的行動，GAO 未來仍會持續將報告中所新增應改善領域和建議行動，公布於 GAO 的改善行動追蹤工具中，並定期更新其改善之狀況。

(三) 計畫分散、重疊與重複之查核方法

依據聯邦課責審計署 2013 年之報告，該署用三年完成系統性的檢查整個聯邦政府，並採多階段的審計方式 (multi-phased approach)，來找出計畫主要可能發生分散、重疊或重複的情況。

1. 審核聯邦政府預算分配情形：

首先，GAO 在 2010 年檢視了聯邦政府預算功能 (Federal budget functions)，其幾乎代表整體聯邦政府資金在 2010 政府會計年度之責任作為。聯邦預算功能依據國家需求 (如國防、能源，或農業) 進行預算資源的分類，在這樣的情況下，當一項預算功能中，有多個聯邦機關同時具有義務使用其資金，可能顯示有潛在的計畫重複或節約成本的可能性。

雖然這種類型的分析無法回答計畫的重疊或重複是否存在的問題，然而它有助於挑選需進一步調查的領域。透過利用這些資訊，GAO 辨認出 18 個預算功能裡，行政部門或獨立機關預算分配超過 1,000 萬美元之每個個案，需進一步調查與考量。

2. 檢視主要機關重要文件

第二，GAO 檢視主要機關的文件，例如，策略規劃、績效和課責報告、預算書等，因為 GAO 發現，當多個行政機關也有類似的任務、目標，或計畫，則存有潛在的計畫分散、重複或重疊的可能性。

3. 參考其他外部資訊

第三，GAO 檢視重要的外部公布資訊來源。特別是，GAO 參考美國國會預算辦公室 (Congressional Budget Office)、稽核長 (Inspectors General)，以及國會研究服務中心 (Congressional Research Service)，以及總統預算 (President's budgets) 等公布的報告，以確認機構的任務、目標和計畫之間可能的重疊和重複。

GAO 並依靠先前的工作結果和專業判斷，經綜合考量各種因素，包含潛在

的成本節省程度、提高計畫的效率或效益的機會、多項計畫可能有重疊、重複或分散的程度、問題是否業經 GAO 或外部來源確認、各機關計畫協調的程度等等，以聚焦於需進一步深入查核的領域。

辨認、預防和解決聯邦政府內計畫的分散、重疊和重複是具有挑戰性的，這些都是難以解決的棘手問題，因為它們可能需要機關和國會重新審視內部和跨任務領域的基本結構、運作、資金，和數項於根深蒂固的選區（選民）長期執行的聯邦計畫或活動之績效。而如果缺少一份完整列表的聯邦計畫名單、可靠的資金訊息、定期的績效資訊，將使這些挑戰更加的困難。缺乏整體聯邦計畫所牽涉之執行成本，衡量聯邦政府承諾特定領域的活動，或相關聯邦計畫之重複程度，亦是困難的。

有幸的是，GAO 認為若聯邦政府有效的實施政府績效成果法案（GPRA）和 GPRA 現代化法案將可以協助解決這些挑戰，以及提高聯邦機構間，資訊的交流和協調，這兩者均將有助於解決計畫分散、重疊與重複的問題。

四、聯邦政府課責審計署查核聯邦政府績效管理之情形

美國聯邦政府績效管理之主政單位為白宮辦公室所屬之行政管理與預算局（OMB），隸屬於國會的聯邦政府課責審計署（GAO）則對政府施政情形進行查核，並提出相關的研究報告及政策分析，在行政機關績效管理上亦具相當之影響力。

（一）GAO 的查核依據

GAO 隸屬於美國國會，主要任務包括審計與評估政府施政計畫、對聯邦機關提出財務相關政策建議、制定評估與審核施政標準、應國會與所屬各委員會等要求，就聯邦政府計畫與施政等法案提供意見、完整詳實提出對其他機關之研究或評估報告，以及具體建議措施。1993 年美國政府績效成果法（The Government Performance and Results Act, GPRA）施行後，GAO 積極研究及提出各聯邦機關依該法執行策略計畫與年度績效計畫之成效報告。雖然 GAO 在聯邦政府績效管理上，並無實質上的權責，惟依據 2011 年施行之政府績效成果現代化法案（The GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA），其第 15 段

內容則明訂了 GAO 於立法監督上的應有作為²⁶。

GPRAMA 明文要求聯邦課責審計署審計長於 2013 年 6 月 30 日前，就試行計畫與報告²⁷，提出評估分析送交國會，其內容並需要有足以改善績效的具體建議，此外除整體執行分析，也必須對機關落實情形提出分析報告，評估績效管理是否在各機關確實達到效能提升及計畫效益；其次於 2015 年和 2017 年及此後每四年 9 月前，必須就聯邦政府的優先目標和績效計畫的執行情形，提出評估分析報告，由審計長送交國會參考運用。

(二) GAO 查核評估聯邦政府試行政府績效成果現代化法案情形之報告內容

美國聯邦政府是世界上最大和最複雜的實體之一，在其 2012 會計年度，支出總計達 3.5 兆美元，支應龐大配置的計畫與運作。對於回應多樣化和日益複雜的問題，它面臨著一系列顯著的財政、管理和績效挑戰，並尋求解決之道。解決這些挑戰需要多方面的行動，例如，過時的、零散的、重疊的或重複的計畫結構，不符合時代的挑戰，必須改革或重組。自 2011 年以來，GAO 一系列的年度報告已經確認了 162 個潛在的計畫重複、重疊，或分散，以及節約成本和增加收入的機會²⁸。此外，無論是政府整體和個別機關，二者管理能力的弱點，均削弱了政府的效率與效果，GAO 亦在其高風險列表中確認了許多降低成本，提高政府效能的機會²⁹。展望未來，聯邦政府將需要確定優先事項，以及改革計畫和管理方法，以更好的連接資源和施政結果。

在這方面，1993 年的政府績效成果法案 (GPRA) 最初於法案中要求績效規劃和報告架構，並到了 2010 年的政府績效成果現代化法案 (GPRAMA) 則顯著的強化要求提供可以幫助國會和行政部門決策，以解決聯邦政府所面對的挑戰之重要工具。例如，GAO 的報告公布了幾項阻礙聯邦政府解決其計畫存有分散、重疊，和重覆的能力之有關問題，包含改善和定期績效資訊的需求、缺少聯邦計畫的完整列表，以及缺乏相關經費資訊³⁰。如果 GPRAMA 能有效實施，應

²⁶ SEC. 15. Congressional Oversight and Legislation。

²⁷ 該法案自 2011 年至 2014 年為其試行期間。

²⁸ GAO, *Opportunities to Reduce Potential Duplication in Government Program, Save Tax Dollars, and Enhance Revenue*, GAO-11-318SP, Mar. 1, 2011。亦可參閱 <http://www.gao.gov/duplication>。

²⁹ 參閱 <http://www.gao.gov/highrisk>。

³⁰ GAO-13-279SP。

可協助解決這些問題，以及提高聯邦政府各機關之間的資訊共享與協調，而這兩者都需要進一步解決有關計畫分散、重疊，和重複之治理難題³¹。GPRAMA 在試行期間勾畫出逐步實施其規定的時間表，即從 2011 年 1 月頒布法案至 2014 年 2 月，聯邦機關一個新的規劃和報告週期的開始。

GPRAMA 另明文規定要求 GAO 覆核該法案在幾個關鍵點的實施情形，並提供建議以改善其執行。GAO 於 2013 年 6 月將近期依據該法案的綜合查核發現、定期研究聯邦政府管理情形之結果，以及近期有關聯邦政府治理，績效和協調問題等工作結果，彙整提出一份報告³²，做為一系列評估聯邦政府初步實施 GPRAMA 法案之最終報告。GAO 對這份報告的特殊目的是評估行政部門之下列情形：

- 實施政府績效成果現代化法案（GPRAMA）關鍵條款之進展。
- 使用由該法案所列示的工具，以解決聯邦政府所面臨的關鍵治理挑戰，是否具有效果。

為了達成這些目標，GAO 覆核檢視有關 GPRAMA 法案之國會相關文件、白宮行政管理與預算局的指導規定（OMB guidance），及 GAO 的過去和近期有關該法案與成果管理（managing for results）攸關之查核工作。GAO 並面談了白宮行政管理與預算局的職員。為了要確認哪些機關正利用績效資訊和一些 GPRAMA 法案的要求，以提高機關的計畫執行成果，GAO 採用分層隨機抽樣方法³³，自 24 個聯邦行政機關³⁴之中階和高階文人經理和主管，約 148,300 人數之母體中，抽樣選出 4,391 人進行調查。該項係以網路進行問卷調查，期間自 2012

³¹ 更多關於政府績效成果現代化法案之規範與 GAO 相關查核工作之資訊，參閱 GAO 網站 http://www.gao.gov/key_issues/managing_for_results_in_government。

³² GAO, *Managing For Results : Executive Branch Should More Fully Implement the GPRA Modernization Act to Address Pressing Governance Challenges*, GAO-13-518, June 2013。

³³ stratified random sample。

³⁴ 依據 1990 年財務總監法案（the Chief Financial Officers (CFO) Act of 1990），該 24 個機關係聯邦政府中編制最大的幾個部會，即「Department of Agriculture 農業部」、「Commerce 商務部」、「Defense 國防部」、「Education 教育部」、「Energy 能源部」、「Health and Human Services 衛生及公共服務部」、「Homeland Security 國土安全部」、「Housing and Urban Development 住房及城市發展部」、「Interior 內政部」、「Justice 司法部」、「Labor 勞工部」、「State 國務院」、「Transportation 運輸部」、「Treasury 財政部」、「Veterans Affairs 退伍軍人事務部」，以及「Agency for International Development 國際研發局」、「Environmental Protection Agency 國家環境保護局」、「General Services Administration 總務署」、「National Aeronautics and Space Administration 國家航空暨太空總署」、「National Science Foundation 國家科學基金會」、「Nuclear Regulatory Commission 核能管理委員會」、「Office of Personnel Management 人事管理處」、「Small Business Administration 小型企業總署」、「Social Security Administration 社福保障總署」。

年 11 月和 2013 年 2 月之間，與 GAO 過去曾於 1997 年、2000 年、2003 年和 2007 年所進行之調查，係具有可比較性的。對於該份報告中，GAO 的重點係比較 2013 年的調查結果，與 1997 年的首次調查結果及與 2007 年的調查結果（這是 2011 年頒布施行 GPRAMA 前的最近期調查結果）。

GAO 發現，其他兩項年度 – 2000 年和 2003 年 – 的調查結果與 2013 年度調查結果相較，其結果具有統計學上顯著³⁵的趨勢 (statistically significant trends)。對於 2013 年的調查中，GAO 自調查樣本中共回收約 69% 的有效問卷；在整體 24 個機關中，回應率 (response rate) 介於 57% 至 88% 之間。整體調查結果用以推論如上所述 24 個各別機關部門及整體政府的情形。為了協助確定用以繪製 2013 年調查聯邦管理樣本情形之資料庫要素的可靠性和準確性，GAO 檢查數據的合理性，以及任何在準確性和完整性上之明顯或潛在錯誤的存在，並複核 GAO 過去分析這個資料庫可靠性的結果。GAO 認為報告中所使用之調查樣本數據是具有足夠的可靠度。GAO 根據其審計目標，依一般公認政府審計準則要求，計劃和實施審計工作，以獲取充分、適當的證據，為查核發現和結論提供合理基礎，查核期間為 2012 年 8 月至 2013 年 6 月。

1. GAO 的查核發現

GAO 查核的特殊目的，係評估行政部門之 (1) 實施政府績效成果現代化法案 (GPRAMA) 之進展；(2) 利用該法案所列示的工具以解決聯邦政府所面臨挑戰的成果。聯邦課責審計署於 2013 年 6 月，GPRAMA 所定期限，針對聯邦政府於政府績效成果現代化法 (試行期間) 之施行情形，提出國會聽證報告，據該報告內容，聯邦政府行政部門已採取了一些步驟來施行 GPRA 現代化法案 (GPRAMA) 的關鍵條款。白宮行政管理與預算局 (OMB) 已建立了試行期間「跨機關優先目標」(cross-agency priority goals, CAP)，各機關亦已建立了「機關優先目標」(agency priority goals, APG)。各機關官員報導指稱，其機關已經就廣泛參與績效管理活動之官員，分配績效管理的領導角色和責任，包含按季複核機關優先目標之績效 (quarterly performance reviews, QPR)。白

³⁵ 統計學裡的顯著並非指絕對值的大小，而是指發生機率的大小。當數據之間具有了顯著性差異，就說明參與比對的數據不是來自於同一母體 (Population)，而是來自於具有差異的兩個不同母體。

宮行政管理與預算局更進一步建置績效網站「Performance.gov」，按季提供跨機關優先目標與機關優先目標更新資訊的一個整體政府網站。然而，行政部門需要更多的努力以全面實施該法案，並利用該法的規定，以解決治理難題。

圖 6：聯邦政府績效資訊網首頁



資料來源：<http://www.performance.gov>

(1) 白宮行政管理與預算局和各聯邦機關依法案所要求的，已確認出許多有助於目標的計畫和活動，但對於解決跨領域性問題（crosscutting issues），錯失一些額外的機會。

例如，一些已經核定的稅式支出（tax expenditure）³⁶，約相當於 2012 政府會計年度 1 兆美元的放棄收入（forgone revenue），由於缺乏 OMB 的指導和監督。因此，透過稅式支出對於廣大的聯邦結果所作出的貢獻，是未知的。

³⁶ 「稅式支出」係指稅法或其他法令針對特定個人、團體或事項給予之租稅減免，一經立法通過，則造成稅基之侵蝕與稅收之損失（資料來源：財政部）。在租稅體系中，制定某些條例或法規，透過減稅的方式，達成政府的特定政策目標，稱為稅式支出、稅式讓與（tax concession），或租稅補貼。換言之，稅式支出乃稅的減免，美國著名教授沙瑞（S. S. Surrey）指出，其形式上雖是對納稅義務人的優惠，實質上則是政府的支出，所引起的政府稅收損失，可視同政府對民間的支出，因此，又稱為「看不見的預算」或「隱藏性支出」。有關美國政府稅式支出的關鍵問題，參閱 http://www.gao.gov/key_issues/tax_expenditures。

(2) 確保績效資訊是有用的且被聯邦管理人員用於改善績效，仍然是一個弱點（缺失）。

GAO 發現管理人員報告的使用績效資訊或做法，沒有明顯的改善。管理人員同意其機關的最高領導階層展現其對達成這項結果之強而有力的承諾，其百分比呈現下降之情形。然而，機關優先目標季績效複核(quarterly performance reviews, QPRs) 顯示改善機關績效資訊的使用，已承諾列為領導策略。

(3) 各機關已採取措施，依據其成果以調整機關的日常營運，但仍然持續面臨著績效衡量的困難。

各機關已建立績效管理制度，結合個別績效情形與機關的成果。然而，各機關仍持續面臨著長期存在的跨計畫與活動之績效衡量的問題。而績效改進委員會(The Performance Improvement Council, PIC) 可以更投入於研究和解決這些問題，因為該委員會的責任即在於解決跨領域性的績效問題與分享最佳實務。如果沒有對這些問題和解決方法，進行全面調查，各機關可能將繼續處於衡量計畫績效的困難中。

(4) 績效資訊的傳達交流能更佳地滿足使用者的需求。

聯邦管理人員和績效網(Performance.gov) 的潛在使用者，報告了關於易於使用性、可用性、可理解性，以及公開績效資訊的攸關性等疑慮。進一步擴大服務範圍到關鍵利益相關者，可以協助改善這些資訊的傳達。

(5) 機關績效資訊並不總是對國會決策有幫助。

與國會協商的目的，在某種程度上，是確保這些資訊係有助於國會的決策。然而，GAO 發現幾乎沒有證據顯示，有召開與機關策略方案及機關優先目標有關且具意義的協商會議。GAO 還發現績效網 Performance.gov 上所提供之績效資訊，可能無法完全符合國會的需求。

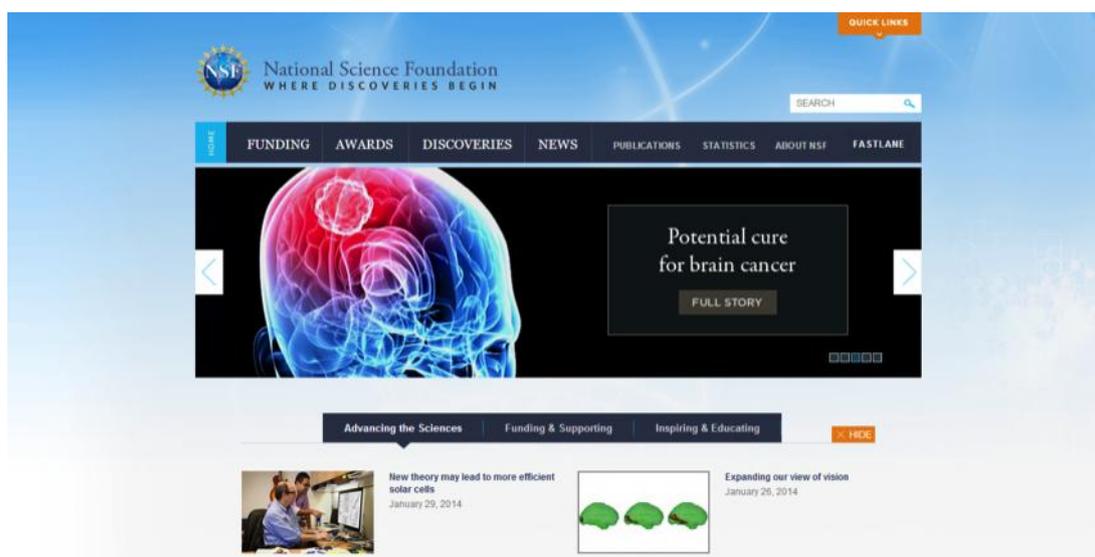
五、美國國家科學基金會簡介與內部審計實務

(一) 機關簡介

美國國家科學基金會 (National Science Foundation, NSF) 是一個獨立的聯邦機關 (independent federal agency)，係為促進科學進步；提升國民健康、繁榮和福利；確保國防安全等由，依據國會在 1950 年所通過之國家科學基金會法案 (The National Science Foundation Act of 1950) 所設立。美國各大學院校執行聯邦支持基礎研究 (federally supported basic research) 所需之經費，約 20% 係來自 NSF。在諸多研究領域，例如數學，電腦科學和社會科學等，美國國家科學基金會是主要的聯邦支持來源。

美國國家科學基金會的領導階層主要有兩個部分：NSF 的執行長 (Director) 和由 25 位成員組成的國家科學理事會 (National Science Board, NSB)。執行長與理事會成員均由美國總統任命，並經美國參議院批准。執行長職司管理、計畫、預算和基金會的日常運作；理事會有兩項重要的角色任務，一為依據總統與國會所設定之國家政策，設立 NSF 的政策方針；另一項則係作為總統和國會在科學、工程，以及有關科學工程教育等方面政策事務上的一個獨立顧問機關。2013 政府會計年度預算金額約 73.73 億美元。

圖 7：美國國家科學基金會官網



資料來源：www.nsf.gov

(二) 機關使命與目標

1. 使命 (Mission)

1950 年國家科學基金會法案明列了該基金會的使命：

“促進科學的進步；促進全民健康、繁榮和福祉；以及確保國防安全”

NSF 主要經由提供限期補助款 (limited-term grants)，透過嚴謹而客觀的擇優審查制度 (merit-review system)，資助特定之研究提案 (research proposal)，來達成 NSF 的使命，目前每年約有 11,000 個新獎項，平均補助期間為 3 年。主要獎補助對象為個人 (individuals) 或小型研究團體 (small groups of investigators)，其他部分則係提供資金予研究中心、儀器和設施，讓科學家、工程師和學生，得以進行最新領域知識的探索。

2. 願景 (vision)

國家科學基金會引用該會 2011 年至 2016 年之策略計畫³⁷ “透過探索和創新強化國家力量”，對該會的願景下了定義 “利用科學和工程的新觀念，以促進研究和教育居於全球領導地位的一個國家。”

3. 目標 (Goals)

NSF 的目標，係提升最新領域知識、培養世界一流與廣泛包含的科學和工程人力、擴大所有公民的科學素養、透過投資先進的檢測儀器和設施以建立國家的研究能力、透過具有能力和願意響應的組織以支持卓越的科學與工程研究和教育等，並提供整合「發現、學習、研究基礎設施和管理」之策略。

在 2012 政府會計年度，NSF 為追蹤其策略目標 (Strategic Goals) 的進展，訂定了 15 項績效指標 (Performance Targets)，以及 3 項機關優先目標 (Priority Goals)。該機關內所有的計畫活動，均含蓋於 15 項績效指標之衡量中，用以監督策略目標的達成與否。2012 年，包含 3 項機關優先目標在內總共 18 項目標 (Goals)，總共達成了 15 項，未達成者有 3 項。

³⁷ The National Science Foundation Strategic Plan for FY 2011 – 2016。

表 11：國家科學基金會 2012 年度策略與績效目標

策略目標	績效目標	結果	
新領域的改革	目標 1	整併 NSF 支持跨學科研究和教育 ^{註 1}	未達成
	目標 2	優先目標：大學學科計畫	達成 ^{註 4}
	目標 3	事業與生活的平衡	達成
	目標 4	國際影響力	未達成
	目標 5	建立方案監督	未達成
	目標 6	優先目標：使用數位產品	達成 ^{註 4}
為社會創新	目標 7	優先目標：創新成果	達成 ^{註 4}
	目標 8	工業與創新合作	達成
	目標 9	公眾的理解和溝通	達成
	目標 10	K-12 規模化發展 ^{註 2}	達成
	目標 11	創新學習系統	達成
成為模範機關	目標 12	成為平等就業機會之模範機關	達成
	目標 13	IPA 績效方案 ^{註 3}	達成
	目標 14	績效管理系統	達成
	目標 15	評估發展需求	達成
	目標 16	財務系統現代化	達成
	目標 17	決策時間	達成
	目標 18	實質審查小組	達成

註 1：Integrated NSF Support Promoting Interdisciplinary Research and Education

註 2：K - 12 是將小學和中學教育合在一起的統稱，這個名詞多用於美國、加拿大及澳大利亞的部分地區。

註 3：政府人事法案（Intergovernmental Personnel Act）

註 4：該目標具有階段性，係指已達成 2012 年之階段性目標，最終結果需待 2013 年綜合判斷。

資料來源：2012 NSF 績效與財務報告，2013 年 2 月。

（三）NSF 的任務

依據 NSF 2012 年營運與財務績效報告³⁸，該基金會的具體任務如下：

1. 致力於提升非生物醫學研究（non-biomedical），以及各範圍和各級學校中之科學及工程之教育。

2. NSF 支持（support）協助未來經濟成長、全球競爭力，並為美國就業人口創造高工資的工作之研究及人力發展計畫（workforce development program）。

³⁸ NSF, *FY2012 Performance and Financial Highlights*, Feb. 15, 2013.

3. NSF 尋找能產生開創性發現和新技术之具有高风险、潜在变革之方案。
4. NSF 结合研究和教育,以支持世界级科学和工程人力(workforce)的发展。
5. NSF 资助(funds)先进的检测仪器和设施,使得最先进的研究、南北极研究、科学运转(science operations),以及其他美国极地研究计划相关行动等,得以进行。
6. NSF 支持美国参与国际科研工作,以及大学和业界之间的合作研究。

(四) 機關運作與預算概況

1. 預算來源

NSF 歲入預算主要來自國會 6 個撥款法案(congressional appropriations),以 2012 年為例,歲入金額約有 70 億美元,其中研究相關活動(Research and Related Activities, R&RA)、教育與人力資源(Education and Human Resources, HER)、主要研究設備與設施建造(Major Research Equipment and Facilities Construction, MREFC)等撥款,係用以支應 NSF 之計畫行動,占 NSF 總歲入來源之 95%;其餘如機關活動與獎助管理(Agency Operations and Award Management, AOAM)、稽核長辦公室(Office of Inspector General, OIG)、國家科學理事會(National Science Board, NSB)等撥款,則用以支應計畫行動管理、稽核長辦公室與國家科學理事會之營運活動。

2. 預算用途

以 2012 年度為例,NSF 89%之科研經費係基於(計畫)競爭擇優審查結果,進行分配;近 38,000 名在科學和工程領域的成員,於獎補助計畫核定過程中,擔任審查人員。共計有 1,895 個遍布美國 50 州、哥倫比亞特區(District of Columbia)及另外 3 個屬地³⁹39個機構獲獎,這些機構聘請美國著名的科學家、工程師、教育人員,並訓練培養尖端科學技術之研發人才。

大多數 NSF 獎項(約 94%)係透過補助款(grants)或合作協議(cooperative agreements)之方式進行獎補助。補助款可再區分為二類:標準獎補助(standard awards)或連續獎補助(continuing awards)。標準獎補助係補助 1 年期計畫,

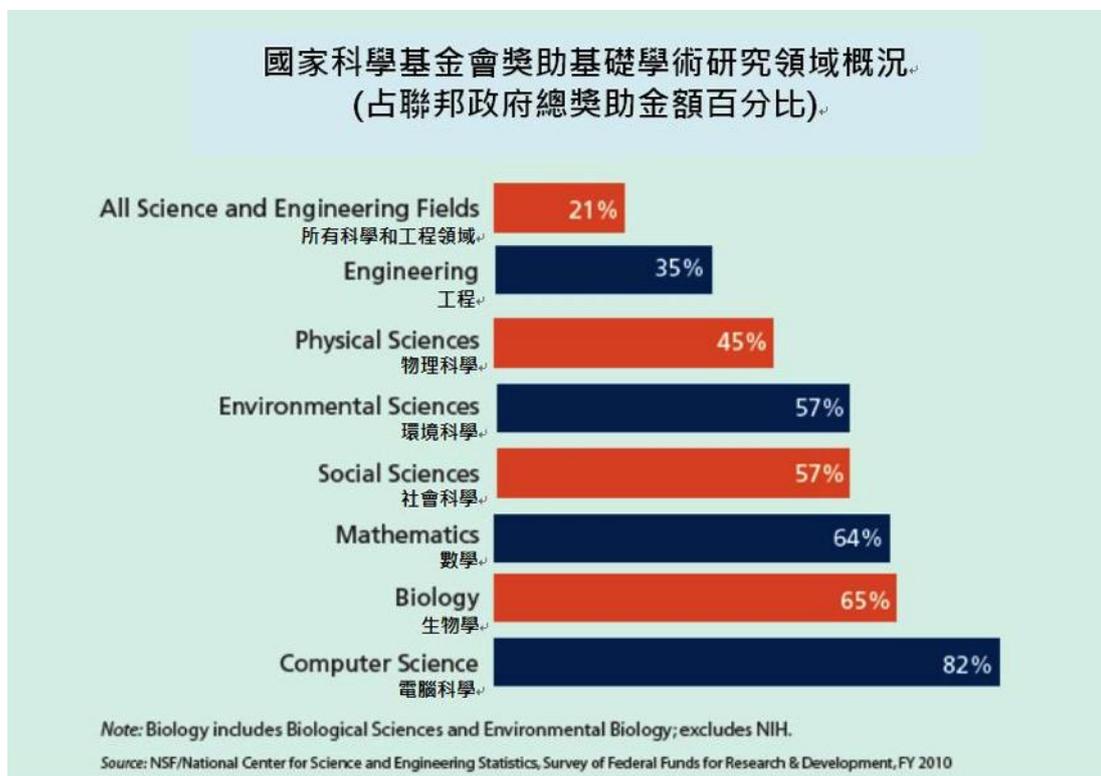
³⁹ 美屬薩摩亞(American Samoa)、關島(Guam)、美屬維爾京群島(U.S. Virgin Islands)。

而連續獎補助則對多年期之計畫，持續獎勵。合作協議係該計畫牽涉到需要大量機構的參與（例如，研究中心，多用途設施）。合約（contracts）則用於收購主要為 NSF 或其他政府使用所需的產品，服務和研究（如，計畫評估）。

NSF 80%之獎補助由學術機構獲得，包括學院、大學和學術聯盟；獲獎對象亦包含聯邦政府資助的研發中心、私人企業、聯邦，州和地方政府、非營利組織（nonprofit organizations）以及國際組織（international organizations）；少數獎項是由跨國合作研究案（research in collaboration with other countries）所獲得，此部分 NSF 認為可增加美國科學事業之價值。

以 2012 年度為例，研究提案通過 NSF 競爭性審查（competitively reviewed）之案件量，計有 48,623 件；新獲獎之件數，則有 11,534 件；估計在 2012 年度，約有 319,000 人直接投入 NSF 之計畫與活動、獲取薪資或助學金，或參與支持。並且 NSF 計畫透過包含研討會（workshop）、非正式科學活動（如：博物館、電視節目、影片、期刊雜誌）、關懷行動（outreach efforts）、宣導改進的課程和教學方法等活動間接影響如學生、老師、一般民眾及研究人員等，達百萬人。

圖 8：NSF 獎助學術研究領域概況（FY 2012）



資料來源：2012 NSF 績效與財務報告，2013 年 2 月。

(四) 國家科學基金會稽核長辦公室 (Office Of Inspector General)

1. 稽核長權責

根據 1988 年修訂的稽核長法 (Inspector General Act)，每個聯邦機關均設有稽核長辦公室 (Office of Inspector General, OIG)，對該機關的計畫和業務提供獨立監督。NSF 稽核長辦公室係獨立於該機關，稽核長 (Inspector General, IG) 直接向國家科學理事會 (NSB) 和國會報告。依據法規，稽核長辦公室指揮及監督有關機關之計畫和業務，以及就其計畫業務提出促進效益及效率並防止或偵測舞弊和濫用等政策建議之獨立審計、檢查、評估與調查。

2. 稽核長辦公室之職掌

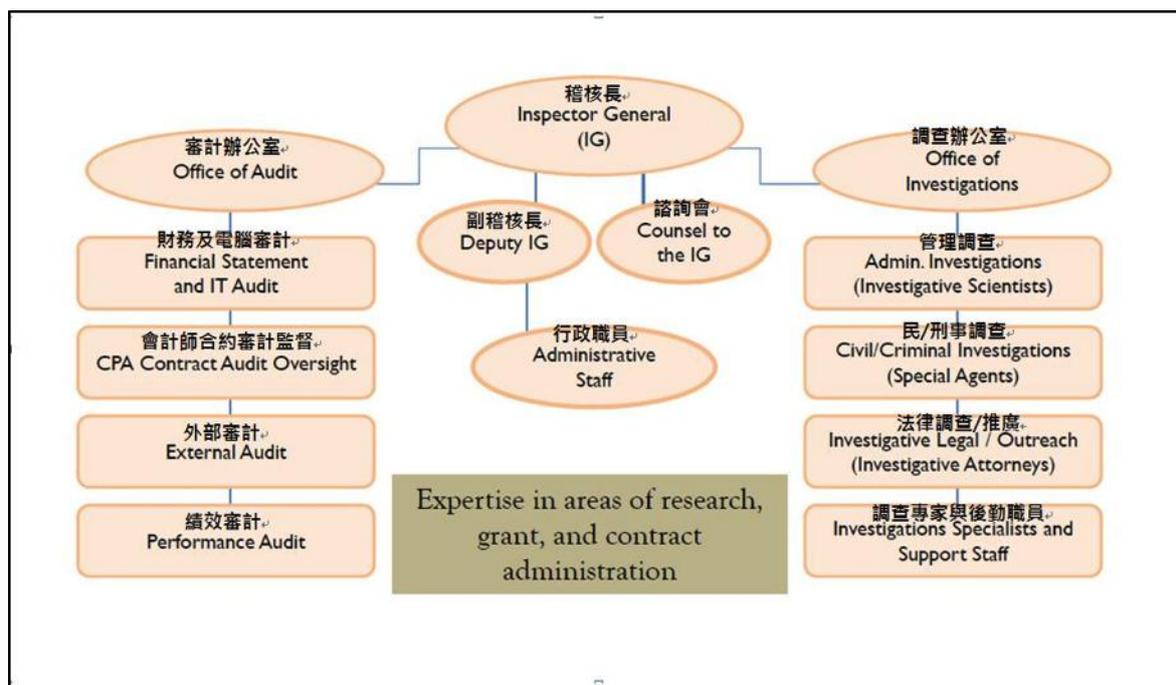
依據其法定任務和使命，稽核長辦公室肩負監督角色，除對所獎助之學校及研究機構進行查核外，對 NSF 機關本身之財政及廉能亦負有察查之責任，惟不涉入機關管理活動或計畫操作。其工作可區分為三項功能領域：

- (1) 審計 (audits)。評估業務系統和流程的適當性，確定是否符合聯辦法規要求，並確認改善運作效益和效率的方法。
- (2) 調查 (investigations)。係針對嚴重不當行為的指控，例如擅自使用或竊取聯邦資金和財產。
- (3) 法務、立法和推廣 (legal, legislative, and outreach)。係提供法律意見，負責稽核長辦公室與外界利害關係人之溝通，及針對特定的國家科學基金會和理事會之問題進行報告。

稽核長辦公室之組織編制中，主要包含下列二個辦公室：

- (1) 審計辦公室 (Office of Audit)。行使內部及外部稽核，包含財政及績效稽核。
- (2) 調查辦公室 (Office of Investigations)。進行申訴調查，包含：經費詐欺、浪費及濫用；違反學術研究倫理；違反相關法律、準則及政策等行為。

圖 9：國家科學基金會稽核長辦公室組織架構



資料來源：NSF

3. 審計辦公室之工作內容

審計辦公室（Office of Audit, OA）負責查核 NSF 的年度財務報表，其中包含覆核與財務報表相關的內部控制及資訊系統安全。OA 亦對機關內之業務、計畫、財務、遵循（compliance），以及由 NSF 獎補助之案件、合約、合作協議等，進行內部績效審計（internal performance audits）。多數這些審計工作係由 OA 內部審計人員進行查核，但 OA 亦與其他獨立的會計師事務所、統計人員及其他專家簽署合約，以增補其查核資源，並提供了必要的額外專業知識來完成辦公室的多樣和複雜的審計計畫。

OIG 審計，無論是由機關內部人員、獨立的會計師事務所，或與 OIG 簽約之政府審計人員，所執行之審計工作，均係依照一般公認政府審計準則辦理。依據該標準旨在確保完整性，審計過程的能力和審計報告的質量。

OA 亦依照美國稽核長廉正及效率聯席會議（Council of Inspectors General for Integrity and Efficiency）之檢查準則（Quality Standards for Inspections）進行檢查，該檢查並不要求充分測試後，始能對內部控制或法規遵循表示意見。另外 OA 亦執行與審計工作不相關的非審計服務，或與進行中或已完

成的審計有關之例行性業務，惟這些工作並不保證 OA 依照政府審計準則進行查核的獨立性。

4. 審計辦公室之查核方法

OA 的查核過程從潛在的範圍和主題開始，OIG 依照法令規定及國會的要求，必須執行某些審計。其餘自主決定的審計項目，OA 採用了以風險為基礎的方法來選擇要執行的工作，每年 OA 向國家科學基金會和國家科學理事會徵求關於風險領域的審計想法。OA 亦從國會、白宮預算管理局、復甦法案透明化與責任委員會 (the Recovery Accountability and Transparency Board, RATB)，與 OA 的職員中，收取有關風險領域的資訊。事先審核是對風險領域資訊的另一個重要來源。OA 參考由政府課責審計署、國家科學基金會稽核長辦公室、其他機關的稽核長辦公室所執行的審計工作，並要求受補助機關依據白宮預算管理局所訂頒之規定 Circular A-133 進行年度個案審計 (Annual Single Audits, A-133 audits)。且 OA 評估 OIG 提供給國會之該基金會的年度管理挑戰，此外，OA 估計 NSF 獲獎補助者發生風險的機率，並在基金會內部使用「數據分析 (Data Analytics)」。

數據分析是指通過建立審計分析模型，對數據進行核對、檢查、復算、判斷等操作，將被審計單位數據的現實狀態與理想狀態進行比較，從而發現審計線索，蒐集審計證據的過程。

(1) 數據分析：查核國家科學基金會獲獎者

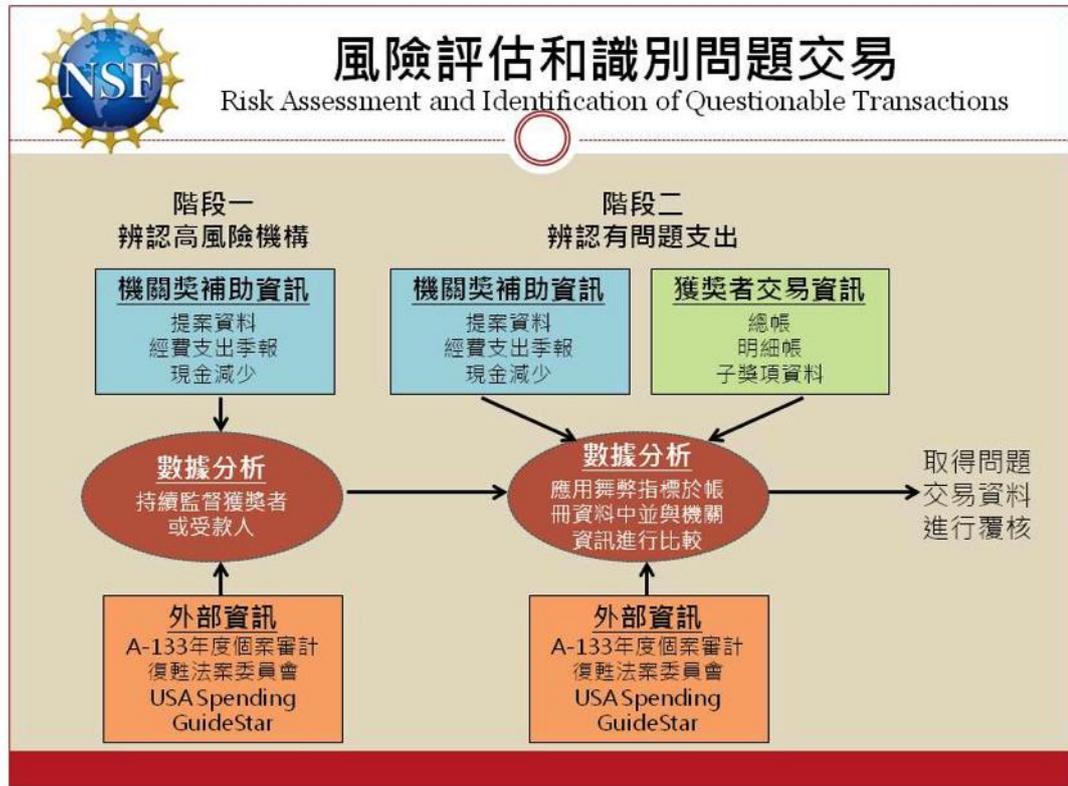
OA 利用數據分析來辨認受補助機構可能存在的未妥適支用補助經費情形，這種方法得以對所有可用數據進行審查，並揭示異常情況，如異常支出率，而作進一步的調查。如圖 10 所示，用以辨識高風險的獎補助案和機構之資訊來源，包含內部數據（如該獲獎案件當初之提案資料、經費支出季報，以及現金之減少）、外部數據（如依據 OMB Circular A-133 規定所進行的年度個案審計），以及復甦法案透明化與責任委員會、聯邦支出網站 (USA Spending)⁴⁰、非營利組織 GuideStar⁴¹ 等所收集和發布有關非營利組織的資訊，或機構之財務系統 (如

⁴⁰ 2006 年聯邦資金課責與透明法案 (Federal Funding Accountability and Transparency Act, FFATA) 要求 OMB 建立一個單一的搜尋網站，向公眾開放，其中包含每個聯邦獎補助項目之獲獎者、獎項金額...等資訊，該網站於 2007 年 12 月公開上線。參閱網址 <http://www.usaspending.gov/>。

⁴¹ GuideStar 是一個非營利組織，該組織收集和傳播每一個於美國國稅局註冊的非營利組織的資訊，旨在協助大眾獲悉非營利組織的使命、合法性、影響、聲譽、財務、計畫、透明度、治理等，以協助捐款

總帳與明細帳，或子獎項（subaward）明細資料）。

圖 10：NSF 審計辦公室風險評估和識別問題交易之審計方法



資料來源：NSF

OA 認為數據分析在辨認獎補助各階段的風險問題上，是非常有用的。例如，在評估獎補助申請階段，風險將包含膨脹的預算和提案評審之間的利益衝突；在獎補助計畫執行階段，風險將包括不尋常的資金消耗速率（burn rates）（例如，在獎補助屆期前的一項設備支出）、手上多餘的現金，以及未交付或延遲交付或不充份的計畫報告；在獎補助計畫的最後期間之示警紅旗（Red flags），則包含多個結案後期財務調整。利用數據分析以識別獎補助週期各個階段的風險，如圖 11 之例示。

一旦 NSF 的特定獎補助個案被辨認出存有審計風險，OA 將向獲獎補助者取得與 NSF 相關之會計記錄。使用額外的數據分析以及更傳統的審計方法，OA 辨認需要進一步分析獲獎補助者之執行資料，以確定是否有證據顯示聯邦基金遭到濫用。這種分析的目的是為辨認在審計開始時，最有可能是與獎補助案件不允許的、無關的，或不合理的交易。

圖 11：NSF 獎補助款監督流程



資料來源：NSF

(2) 數據分析：查核和覆核 NSF 之營運與計畫

OA 藉由分析多個 NSF 資料庫 (database)，以辨識 NSF 內部的營運與計畫的風險。這些分析辨認異常情況，例如獲獎的首席研究員 (Principal Investigators) 未依規定提交獲獎計畫之報告。這種異常情況需要進一步分析，因為它們可能顯示有程序濫用情形 (abuse of process)。一旦 OA 評估 NSF 的營運或計畫的固有風險，OA 將確定 NSF 是否制定了足夠的控制以減輕這些風險，如果沒有，將考慮進行營運或計畫之內部績效審計。OA 認為數據分析在判定 NSF 的營運和計畫的風險評估特別有用，因為其資料庫提供了深入瞭解 NSF 行動和經費支出的資訊，並辨認其內部控制未如預期運作之處。同樣地，在規劃這些審計上，OA 再次檢驗所有的可用數據，以查明基金濫用、支出不符聯邦法令規定，以及無效果或低效率的程序。

(3) 審計工作的選擇 (Selection of Audit Work)

一旦 OA 選定了潛在的審計案件，它決定了在資源有限的情況下，一個年

度內可以執行的審計案件量。其主要的限制因素係審計人力的數量，或由外部審計人員執行的監督審計 (monitor audit)，以及經費等方面，無論是額外的審計人力或審計服務合約。OA 在這些限制範圍內選擇最有審計價值的案件進行查核。

(4) 查核規畫、績效和報告 (Audit Planning, Performance, and Reporting)

OA 已經發展出一套查核規畫、執行，及審計報告的政策和程序。具體而言，OA 在各關鍵點召開會議，例如於查核規畫時、覆核外勤工作時，及報告撰寫時。審計小組的所有成員、合約審計人員（如果適用），以及 OA 管理階層的代表人員，如果可能的話包含負責審計業務的副稽核長 (Assistant Inspector General for Audit)，將參加這些重要的會議，以維持審計工作走在正軌上，並確保在 OA 的每一個工作均獲得足夠適當的溝通。當擬定的審計報告已可供進行公布時，將依稽核長法案之規定，於三日內登載於 OIG 的網站內。所有的審計報告，無論是受查對象是 NSF 本身或其受獎補助者，均提交予國家科學基金會管理階層。

(5) 審計解決與結案：內部績效審計 (Audit Resolution and Closeout: Internal Performance Audits)

為處理 OA 查核 NSF 計畫和營運所提出的審計建議事項，NSF 制定了一項改善行動計畫 (corrective action plan)，並提供予 OA。一旦 OA 和 NSF 同意該項改善行動計畫適當地處理了審計建議事項，該建議事項則被認定為已解決。OA 亦廣續追蹤以確定 NSF 是否已實施該改善行動計畫，而經判斷後，OA 將該建議事項予以結案。

(6) 審計解決與結案：外部審計 (Audit Resolution and Closeout: External Audits)

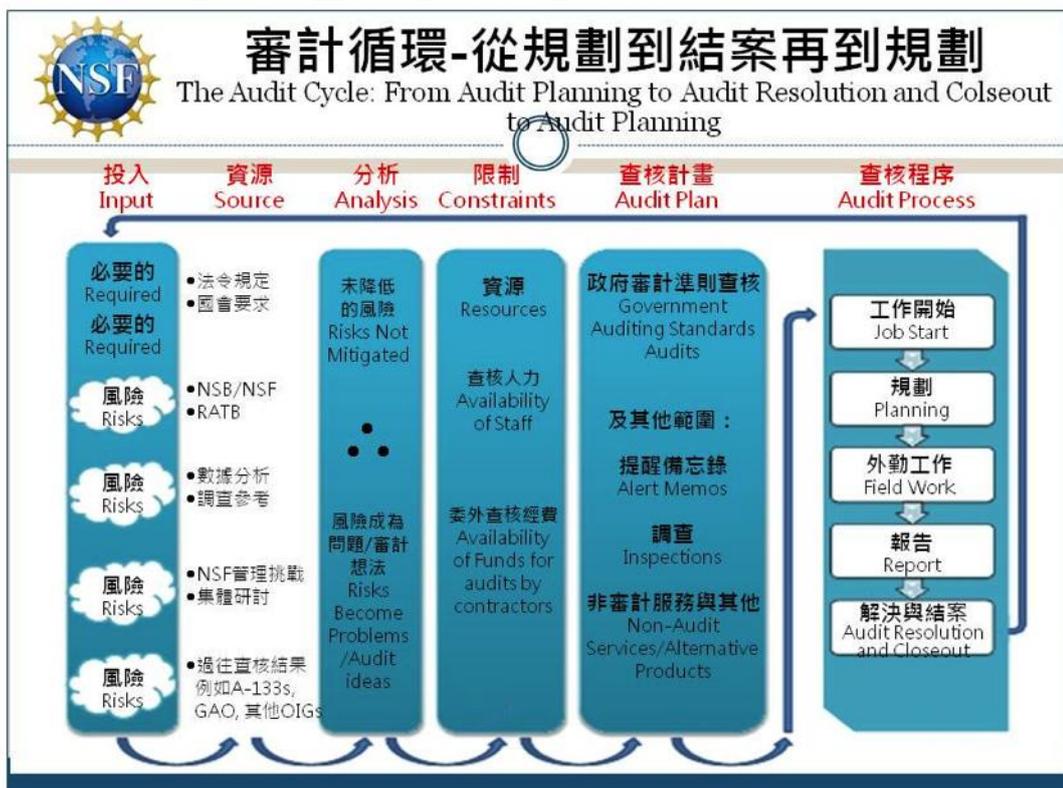
對於針對 NSF 獲獎者的外部審計，NSF 提供審計報告予被審單位，並直接從他們獲得改善行動計畫。一旦 OIG 和 NSF 雙方一致認為，獲獎者之改善行動計畫適當解決審計報告中提出的建議事項，該建議事項則被認定為已解決。如果 OIG 和 NSF 無法解決的問題，它將被轉送至 OIG 和 NSF 中更高階之管理人員，最終如果有必要，則送至 NSF 副執行長 (NSF Deputy Director)，經指定擔任 NSF 的審計後續行動官員 (Audit Follow-up Official)。在審計建議事項獲得

解決之後，NSF 賡續決定該獲獎者的改善行動計畫是否已付諸實施。一旦經 NSF 確定改善計畫已落實，該建議事項將予以結案。如果 OA 不同意 NSF 將某些建議事項將予以結案之決定，OA 將考量該意見不一致之處是否為新的風險，並將成為下期審計計畫考量之因素。

(7) 循環過程 (Circular Process)

因此，其審計過程是循環不斷的，始於各種風險的投入 (input) 以及這些風險是否降低至可接受範圍，如果答案是“否”，則確定了審計的問題，可能存在。循環的下一階段則係依據可用資源所進行之判斷，將符合最高風險的審計議題納入查核計畫中。接下來的部分，包括指定需要完成的工作類型，是審計、檢查，或是正在進行的審計或非審計服務期間所提出的敏感備忘錄。下一階段則係透過工作開始、規劃、外勤工作、報告等階段，完成整件工作，並最終為審計建議的解決與結案。在結案之後，循環回到審計過程的一開始。這個循環週期如下圖 12 所示，顯示了從投入、資源和限制，到審計計畫和查核過程與未適當解決和結案之審計建議事項，進入下一個審計週期的各步驟。

圖 12：NSF 審計辦公室執行審計業務之作業循環



資料來源：NSF

參、心得與建議

一、持續關注國際審計機關績效審計查核方向，審慎規劃查核議題，以因應日益複雜的環境

鑑於全球各國政府所面臨之治理爭議、風險和問題，日益複雜且跨界交錯，肇致國家施政計畫隱藏高風險、或計畫存有重複、重疊或分散等情事，驅動績效審計必須不斷擴大其議題之角度與面向。經參考美國績效審計經驗得知，績效審計規劃之初，首要關鍵環節係確立審計議題與目的，因好的績效審計項目，幾乎等於績效審計工作成功了一半，亦如同尋找審計切入點，期使審計目標具象化，審計方向明確化的一個過程。近年本部及各審計處室在審計長帶領下，積極與國際審計接軌，除建立使命、願景、策略目標與核心價值，並引進顧客導向之審計概念，加強民生議題查核，落實良善治理與透明課責，並由高階主管共同研商中長期查核計畫等，已累積相當豐碩之審計成果。目前由於我國審計資源有限，因此在績效審計之查核規劃上，擬建議掌握下列原則，俾將審計功能與價值發揮極大化，並力求對人民生活產生正面影響。

（一）重要性原則：發展績效審計應注意重點項目，聚焦於經濟社會發展中的焦點問題、民眾關注的重點議題、公共治理的問題。並針對重點部門、經費支出和重要問題進行查核，如對國家整體或經濟社會發展與環境保護有較大影響者、與民眾攸關之利益事項、國家重點建設計畫、重大公共設施等。除針對重點範圍切入外，並區別輕重緩急，及時反映改革發展中的新情況與新問題，同時連結政府的策略方針，密切關注民眾當前的呼籲和要求來綜合考量，及時提出查核意見，充分展現以民為本的審計特點。

（二）結果導向原則：依據美國政府課責審計署辦理績效審計之經驗，其審計技術方面大量採用以結果導向的審計方法，因績效審計的目的之一在於督促政府（或受查單位）改善管理與提高效益和效果。因此，在選擇績效審計議題時，允宜事先考量查核項目是否具有一定的改進空間，能否透過績效審計得出明確結論與提供管理建議，並促進政府部門改進工作，從而獲得效益提升且能獲得正面的社會經濟影響力。

(三) 整體性原則：一項具有重大影響之政策通常需有數個機關共同的投入與合作，彼此執行之計畫成果相互影響，或跨機關間有著相同的政策目標。因此其規劃或查核的方式，允宜更具整體性，例如增加評估其合作機制，努力確保機構有效地與各層級政府及其所屬單位協調其努力成果；或檢驗公共政策工具相互影響的幅度，是否可有效達到結果目的，且有相輔相成的相互作用。另其查核範圍可能因跨機關領域及受限於查核時間與人力，允宜列入長期性查核計畫中，將長期目標與年度計畫結合，妥適分年完成整體查察，如聯邦政府課責審計署以 3 年時間完成整體聯邦政府計畫是否有重疊、重複和分散情形之查核，涵蓋了幾乎所有主要的聯邦機構和計畫，俾提出更具宏觀之建議意見，展現審計績效。

二、持續關注行政院內部控制制度推行成果，適時就實施情形研擬建議意見，俾促進良善治理及提升政府施政績效

在全球化浪潮下，國內外政治經濟環境快速變遷，政府組織規模與業務範圍日益龐雜，除於實施績效管理面臨多項挑戰外，施政風險亦隨之增加，若未能有效控管風險，輕者影響施政品質，重者有礙取信於民，爰各國政府亦致力於管理革新，落實各項優質公共治理原則，以提升政府效能與競爭力。而公共治理與廉能政府之基礎，仰賴完善之內部控制與內部稽核制度，以有效監督、因應與風險管理，持續檢討並改善作業流程。強化政府之內部控制機制，除可協助各機關防止錯誤舞弊，更可協助合理確保政府使命與施政目標之達成。

美國聯邦政府各部會及所屬機關，均有建立其內部控制架構，稽核長 (Inspector General, IG) 並負責其內部稽核工作，美國政府課責審計署 (GAO) 則負責國家整體監督工作，可視為外部審計工作，而該政府為增進機關作業效能，透過立法，如財務主管法案⁴²、政府績效與成果法案⁴³、政府管理改革法案⁴⁴、聯邦財務管理改進法案⁴⁵等，顯示美國政府機構對內部控制之重視。依美國聯邦政府推動內部控制成功的經驗，GAO 扮演重要的角色，不但對行政部門持續進行

⁴² The Chief Financial Officers Act, CFOA, 1990.

⁴³ Government Performance and Result Act, 1993.

⁴⁴ The Government Management Reform Act, 1994.

⁴⁵ The Federal Financial Management Improvement Act, 1996.

監督，並參考 COSO 委員會⁴⁶，於 1999 年 11 月修正其聯邦政府內部控制準則（Standards for Internal Control in the Federal Government，亦稱為綠皮書），建立整體架構供各機關整合評估內部控制制度。

本部近年在中央政府總決算報告曾指出，我國部分機關因內部控制機制未臻健全、間有施政效能不彰、投入鉅資興建設施閒置浪費及未依法規執行預算等，致有重大弊案陸續發生。其中各機關財務涉有違失案件，近 3 年來平均每年約 300 件，顯示建構健全內部控制機制，以防杜違失，實刻不容緩⁴⁷。行政院為能回應本部等所提意見，且經衡酌建立有效政府內部控制機制，可提升政府整體施政效能與達到興利及防弊功能，經行政院院長核定由行政院秘書長於 99 年 12 月底成立跨部會之內部控制推動及督導小組（簡稱行政院內控小組），幕僚作業由行政院主計總處辦理。

我國行政院多年來雖陸續頒行內部控制相關規定，如 89 年之「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」、97 年之「加強財務控管及落實會計審核方案」、98 年之「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」、「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」、「提升政府財務效能方案」、「國家廉政建設行動方案」、99 年之「整合服務效能躍升方案」，惟僅停留在行政命令階段，未落實於各機關內部，尤其我國未有負責機關內部稽核與調查職能之稽核長（IG）設置，職司經費核銷與憑證審核之主計人員，亦與內部稽核人員有別，行政機關內部控制推行仍有相當之檢討空間。99 年行政院成立內控小組，並於 99 年 12 月 30 日召開第 1 次委員會議，原則通過「健全內部控制實施方案」，並於 100 年 2 月 1 日以行政院函分行各主管機關，要求各機關組設內部控制專案小組，負責推動及執行相關工作，本（103）年度 1 月並已公布強化內部控制實施方案 103 年度工作重點在案。鑑於完善之內部控制制度對於改善與提升機關之營運效能實有莫大之助益，並有助於廉能政府與促進公共治理，建議持續關注行政院內部控制制度推行成果，適時就制度實施情形研擬建議意見，以提升施政績效與

⁴⁶ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO.

⁴⁷ 民國 97、98 年度中央政府總預算審核報告。

促進政府良善治理。又 COSO 內部控制整合架構 (Internal Control-Integrated Framework) 為因應全球企業與營運環境之變遷、先進科技之使用及依賴、舞弊預防與偵測之期望等因素，業已調整更新(2013 年版)，未來可參酌該規範，適時研修本部「審計機關評核各機關內部控制指引-基本觀念與共同指引」，以加強評核相關內控機制之良窳。

三、參考聯邦政府課責審計署建立政府高風險領域名單與查核方式，規劃短中長期查核計畫，以提供前瞻性之意見並建立審計預警機制

參考聯邦政府課責審計署 (GAO) 於發展績效審計所建立的三項大規模查核行動中之「高風險計畫 (High Risk program)」，係將注意力集中於政府的運作中，有較大的浪費、舞弊、濫用和管理不善等缺失之處。該審計署認為高風險計畫之執行，藉由績效審計和財務及合規性審計等工具，能夠提供前瞻性的建議，以解決高風險領域問題，並有助於辨識和協助解決政府重大施政計畫中，所存在的重大缺失，該署並認為解決這些高風險領域的問題，其財務效益估計可達數十億美元，對於現今財政困難的政府而言，可為行政單位及民眾創造雙贏的結果。復可參酌該署所建立之高風險報告架構、列管與解除高風險名單之考量因素、辨認與評估高風險計畫及功能的準則，包含有質、量因素及改善行動因素等，規劃以中長期查核計畫方式，對政府作總體檢。該審計署提出並列管高風險名單，目標係為協助該署本身、國會和行政部門重視確認和解決績效和課責的挑戰和高風險的問題，可以幫助機關和國會聚焦於高風險項目，並採取必要措施。自從聯邦政府課責審計署高風險計畫的展開，美國聯邦政府已高度重視該計畫所提出的名單，並長期持續採行必要的改善措施，有助於國家施政績效之提升。

本部近年已針對攸關民生及社會公義等議題加強查核規劃，並於全球資訊網建置重要政府審計資料，以及歷年績效審計案件已有相當成效，惟為了更加深入、發揮國家審計的前瞻性與預警性功能，增強審計主動性的價值，降低審計工作中馬後砲之批評，改變重查處，輕預防，重事後介入，輕事前監督之做法，建議可參酌美國聯邦政府課責審計署之做法，聚焦於政府高風險項目，提供前瞻性之意見並建立審計預警機制，促使機關提高注意力及採取必要行動，

惟須審慎注意其監督權（意見與監督預警機制）與行政權之界限，以避免行政機關採納審計意見後，結果不如預期，使得課責主體複雜化；復考量審計資源之不足，政府施政目的與策略日趨複雜，重大議題往往涉及跨領域與跨部會之分工合作，可規劃短中長期查核計畫，逐步執行國家風險之總體檢。

四、參考聯邦政府課責審計署針對政府計畫是否存有重複、重疊、分散之作法進行審計議題規劃與查核，以增進行政效率、效果及減少不經濟支出，並強化審計機關之洞察力

美國聯邦政府是一龐大複雜的政府組織，聯邦政府課責審計署在面臨其工作挑戰時，雖大部分查核議題係來自國會之要求，惟該署藉由三大主題的大規模查核行動：高風險計畫、計畫重疊、重複和分散，以及政府績效成果現代化法案執行情況之覆核，為其績效審計工作的主軸，並涵蓋了聯邦政府絕大部分的核心施政工作。

該審計署對於聯邦計畫是否重疊、重複和分散之調查工作，提供了決策者所面臨的治理挑戰，一些額外的資訊。自 2011 年起迄今，聯邦政府課責審計署已就整體聯邦政府計畫是否有重疊、重複和分散之情形，公布了 3 份年度報告，提出了針對 162 個問題領域（issue areas）的綜合看法，並確認了超過 380 個行政部門和國會可能採行減少重疊、重複和分散的行動，以及其他成本節省和增加收入的機會，涵蓋了幾乎所有主要的聯邦機構和計畫，包括有農業、國防、經濟發展、教育、能源、一般行政、衛生、國土安全、國際事務、科學與環境，以及社會服務等。其中除對行政部門之評估意見外，亦對國會提出立（修）法以協助改善問題之建議意見。

依據聯邦課責審計署 2013 年之報告，該署用 3 年時間完成系統性的檢查整個聯邦政府，並採多階段的審計方式（multi-phased approach），來找出計畫主要可能發生分散、重疊或重複之處，除可減少各機關對於相同對象提供類似服務，造成政府施政資源重疊不公，並有助於部會確認在何種程度上潛在重複活動的合併，係有助於提高計畫的效率和效益，並達成數百億美元經費的節省。建議可參考該署審計方向與作為，審核政府預算分配情形、檢視主要機關重要政策文件、外部機關或研究單位公布之報告等，以確認機關的任務、目標和計

畫之間可能的重疊和重複，並深入研析，以研提增進行政效率、效果及減少不經濟支出之審計意見，強化審計機關之洞察力。

五、增加科學方法以提高審計方法之質量，俾增強審計結論之說服力，提升查核與報告之品質

觀察美國聯邦政府課責審計署辦理績效審計的經驗，其審計方法上均適時採用科學的方法，如系統評估架構、規劃矩陣、抽樣調查、網路調查、數據分析、成本效益分析，以及選用統計分析方法等多種技術分析方法，以提高其審計工作質量。另在利用指標以評估計畫績效方面，因績效審計的主要目的是對被審計事項之經濟性、效率性和效果性的評量(即所謂的 3E)，並提出改善管理、增強績效的建議，而由於 3E 的涵蓋範圍和內容的複雜和廣泛等特點，無法用單一標準或僅侷限於量化指標來評估一個績效審計項目，往往需要將質、量等因素結合併同考量。此外，審計評估意見亦應注意短期利益與長期利益、國家利益與個人利益等之競合問題，在特定條件下各影響績效之重要事項與方面，進行科學評估，如參考學術論證之意見等。

本部對於研擬建議意見或重要審核意見之提出，於查核規劃階段積極推行落實規劃矩陣，查核證據搜集階段近年亦有績效審計個案調查採用網路問卷之方式，而審計意見提出時均已要求加強相關數據統計圖表之佐證，已逐步提升審計品質，惟其整個審計過程中所運用的各種方式、方法、策略、技術等審計方法的範疇，尚有加強之空間，以增強審計結論的說服力。隨著社會經濟的發展，民主政治制度的推行，社會對審計的需求增加，人們對審計的要求提高，促使著持續尋求科學的方法以提高審計方法之質量，提升查核與報告之品質以滿足社會的需要。

六、持續派員赴國外參加績效審計相關專業課程，俾加強學習與交流審計新知及拓展國際視野

本部為持續加強與國際審計技術與新知接軌，並培訓審計同仁精進國際審計專業知識，以實踐優質審計服務、創造最大審計價值，達成審計機關使命與願景，常年持續選派同仁赴英美等先進國家進行績效審計理論與實務之相關研究，獲致相當豐富之成果，包含美國績效審計制度、聯邦課責審計署品質保證

架構、美國政府績效評估制度等等。

美國聯邦政府課責審計署（GAO）身為國際最高審計機關組織（INTOSAI）的成員之一，為提高學員的技能以強化其最高審計機關（SAI）的機關能力（institutional capacity）；透過持續不斷的學習和知識分享，以維持專業能力；並加強專業網絡以促進各國最高審計機關、捐助者，和課責體系中其他夥伴間之關係，爰自 1979 年起贊助並啟動「GAO 國際夥伴計畫」（GAO International Auditor Fellowship Program），迄今已進入第 35 年，已有超過 450 名來自超過 100 個國家的最高審計機關中階至高階主管自該計畫課程畢業。GAO 的年度國際審計人員夥伴計畫，是一個期間為 4 個月的密集全面培訓課程，該計畫旨在加強各國最高審計機關履行其使命及強化全球的課責和治理的能力，包含課堂教學、觀察關鍵管理會議、美國政府與政府間各自的最高審計機關在實施變革的審計經驗和策略發展等等，該計畫側重於執行績效審計和領導發展能力的方法和技巧。該計畫期待參訓學員將透過參與該計畫所獲得的知識和技能，包含：實施審計和內部控制準則和政策指導原則；發展培訓和專業發展策略；建立績效審計小組；制定或更新策略計畫；向專業網絡持續貢獻；調整和實施審計方法與分析工具，帶回並轉授予其各自國家的最高審計機關。課程大綱則包含有專業準則、績效審計、內部控制、數據分析和可靠性、證據和文件基本原則、詐欺察覺、思辨能力、報告寫作、知識移轉、領導力發展等。

該計畫通常於課程開始前 2 年的第四季公布課程計畫與申請資訊，並於前 1 年的第三季截止收件以進行審核（以 2015 年度之課程計畫為例，GAO 於 2013 年 10 月 1 日公布計畫申請資訊與手冊，2014 年 8 月 7 日為報名截止收件日，並訂於 2015 年 3 月 25 日至 7 月 17 日為研習期間）。而 GAO 錄取原則以申請人為該國最高審計機關之中階至高階官員並負責學習訓練課程者優先，並需俱備合格英語能力（根據托福考試成績證明）及需獲得最高審計機關首長之推薦（提名 1 名，最多不超過 2 名）。鑑於上述課程內容相當完整與專業，受訓時間並長達 4 個月，得以深入學習美國績效審計實務之精華，且無須繳納學費，僅需由學員之最高審計機關保證其交通和生活所需經費，又學員均來自各國，為一難得之機會可與世界各國審計人員進行交流與技術外交。建議可預先規劃申請及派員赴美國聯邦課責審計署參加該課程，俾加強與國際審計接軌及拓展審計人員國際視野。

肆、參考資料

1. 陳建仲，「美國績效審計理論與實務之研究」出國報告，101年2月。
2. 謝居宏，「政府審計工作中之績效評估與相關實務之研究」出國報告，102年2月。
3. 莊副處長麗蘭等人，「美國政府績效管理及評估制度」出國報告，101年11月。
4. 石素梅，行政院健全內部控制推動方向，研考雙月刊第283期，100年6月。
5. 鄭丁旺、許崇源、陳錦烽、林宛瑩等教授，推動強化政府內部控制發展策略之研究，行政院主計總處委託研究，101年12月。
6. GAO, *Performance Auditing_the Experiences of the United States Government Accountability Office*, GAO-13-868T, September 2013.
7. GAO, *High-Risk Series_An Update*, GAO-13-283, February 2013.
8. GAO, *Performance and Accountability Challenges and High Risks*, GAO-01-159SP, November 2000.
9. GAO, *Overlap, Duplication, and Fragmentation*, GAO-13-496T, April 2013.
10. GAO, *2013 Annual Report: Actions Needed to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits*, GAO-13-279SP, April 2013.
11. NSF, *2012 Performance and financial highlights*, February 2013.
12. NSF, *FY2014 NSF Budget Request to Congress*, 2013.
13. NSF Office of Inspector General, *Annual Office of Audit Work Plan FY 2013*, Nov. 16, 2012.
14. <http://www.gao.gov>
15. <http://www.nsf.gov>