

## 《行銷與促進良治》

作者：梁煥庚、黎綺德

電郵：charlesn@ca.gov.mo

melaniel@ca.gov.mo



## **【摘要】**

「行銷」一詞通常只有私營企業才會運用，而最高審計機關如何通過行銷達到其工作目標，當中離不開溝通對象－利害關係人。故此，本文嘗試透過行銷角度，並參考 INTOSAI 所發表的原則性文件，探討最高審計機關的溝通對象，並分析溝通對象在促進良治中所發揮的作用以及所面臨的挑戰，從而訂定有效的行銷策略，以達致最高審計機關的工作目標－促進良治。

## **【關鍵詞】**

最高審計機關；審計工作；行銷；溝通；促進良治；

# 行銷與促進良治

梁煥庚、黎綺德

## 1. 引言

「行銷」一詞通常出現在私營企業的管理策略當中，是為了達到「賺取最大的盈利」為目標的一種手段，以爭取市場上的目標客群。然而，對於公共行政的角度，其目標當然與私營企業有所不同，並按照其組織職能設定其工作目標。而作為最高審計機關，其職能是以審計為主是毋庸置疑的，但如何透過「行銷」的方式推動審計工作以有效達到審計目的，作出簡單探討。

## 2. 行銷的概念

### 2.1 「行銷」的定義

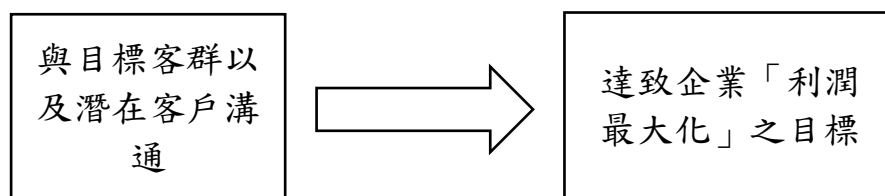
「行銷」為 marketing 的中譯詞，行銷概念起源於市場學，是從私營企業的經營環境中孕育和發展出來的，因此，早期只有私營企業才會運用行銷。行銷的定義可以歸納出行銷是一個管理過程，以「顧客導向」並且滿足顧客需求，是一種價值的交換及傳遞價值的過程。

毫無疑問，私營機構的最終目的始終是賺取最大的盈利。由於沒有任何一個組織或公司能夠滿足市場中每一種需要，因此行銷者需要全力爭取目標客群，並針對目標市場的情況來發展特定

行銷方案，以有效達成公司的目標。而「顧客導向」是一種手段，要從顧客的角度去界定顧客的需要，站在顧客的立場去思考和解決顧客的問題，才會有效達成「利潤最大化」之最終目標。

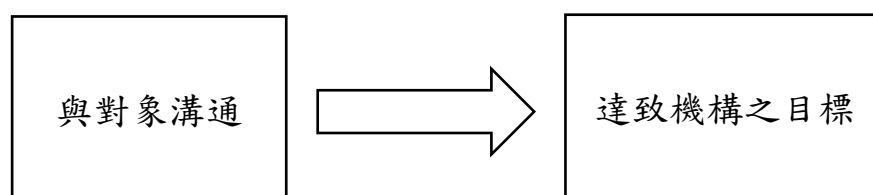
簡單來說，「行銷」是透過溝通的手段向客戶或是潛在的客戶傳達資訊以達成利潤最大化的目的。

圖 1：市場學上的行銷



自 80 年代以來，有學者進一步把行銷的原理和工具廣大應用到政府部門及公共服務領域。行銷大師科特勒所說：「對於那些想要滿足民眾需求以及傳遞真正的價值的政府機構來說，行銷是最佳的計畫平臺。」而「政府行銷」的目的就是要運用已在私營企業和非營利組織之有效的行銷理念和技巧來規劃和推動政府施政方案，提高政府效能和效率，滿足民眾或顧客需要，達成政府的施政目標。

圖 2：一般意義上的行銷



換言之，對政府來講，民眾就是顧客，是以「民眾導向」的施政。而按照上述「行銷」的定義套用在公共部門，政府的行銷透過溝通平台以達到機構的目標。

## 2.2 最高審計機關的促銷

正如上文曾指出，在一般意義上，公共部門的行銷是透過與對象溝通以達致機構的目標。那麼，將有關「行銷」概念套用在最高審計機關的層面上，最高審計機關的溝通對象有哪些？以及審計的目是什麼？因此，通過下文作出是探討。

### 2.2.1 最高審計機關的溝通對象及審計目的

- 主要的溝通對象 - 利害關係人

INTOSAI 2013 年發布之 ISSAI 第 12 號，揭示「審計機關對人民生活產生正面影響之價值與效益」之 12 項原則，其中於「與利害關係人作有效溝通」原則中進一步提出「審計機關之溝通方式應能提高利害關係人對審計機關身為公部門獨立審計功能與責任之認知及瞭解」等 6 項執行指引，溝通之方式不再侷限於傳統審計機關對利害關係人提出建議意見或說明之單向溝通模式，而應包含利害關係人對審計機

關認同與期望等回饋資訊。

對於最高審計機關國際準則(ISSAIs)第 12 號原則 6 顯示出最高審計機關應與利害關係人有效地溝通，包括：

- 應以增加利害關係人對於最高審計機關所扮演角色與責任之知識及瞭解的方式進行溝通；
  - 應促使利害關係人意識到公部門透明與課責的重要性；
  - 確保利害關係人對於最高審計機關的審計工作及成果有足夠的瞭解。
  - 應與媒體有適當互動，以促進最高審計機關與人民的溝通。
  - 應與利害關係人互動，到他們的不同角色，並考慮他們的觀點，而不會損害 SAI 的獨立性。
  - 應定期評估利害關係人與最高審計機關是否認為 SAI 在有效溝通。
- 利害關係人包括什麼？

在 SAI 文件中沒有明確列舉出利害關係人的定義，但 INTOSAI 曾經發表一套最高審計機關績效衡

量架構(SAI Performance Measurement Framework，簡稱 SAI PMF)，當中曾提及最高審計機關與機關性質利益相關者 (institutional stakeholders) 即立法、行政以及司法機關建立溝通平台，強調訂定溝通策略的重要性以及與立法、行政及司法機構溝通之具體落實措施。而一個溝通策略的目的可以包括最高審計機關向決策者、傳媒、群眾爭取支持或是就最高審計機關角色中容易引起相關機構混淆的地方作出澄清。為了達致最高審計機關的目標或目的，溝通的策略必須明確訂定最高審計機關需要爭取哪些溝通的利益關係者或是聽眾。

除了上述提及的機關利益相關者外，還有其他的利害關係人，包括行政當局、立法機關、群眾及媒體。而有關利害關係人可以小至個人，大至一個社會甚至是一個整體 (政黨及利益團體)。

### 2.2.2 最高審計機關的審計目的

於 2013 年 10 月在北京舉辦的世界審計組織第二十一屆大會通過的《北京宣言——最高審計機關促進良治》<sup>1</sup>，明確促

---

<sup>1</sup> 國家審計署網頁，《北京宣言——最高審計機關促進良治》，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992530/3634724.html>。



進國家良治是各國最高審計機關的重要任務和目標。

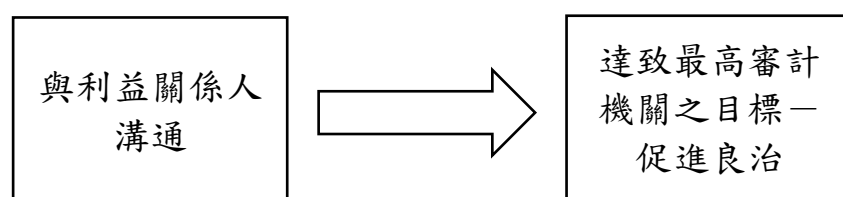
《北京宣言》核心內容主要是：

- 強調了最高審計機關在提高公共行政的效率、增強透明度和強化問責制方面的作用；
- 明確了國家審計是國家治理的重要組成部分；
- 肯定了最高審計機關在維護國家財政安全、促進國家良治方面的重要作用；
- 就如何使世界審計組織成為全球典範機構進行了展望。

套用《北京宣言》的話，促進國家良治是國家審計/政府審計當前的重要的目標/最終目的。由此可見，在北京宣言之後，INTOSAI 為最高審計機關的工作目標訂定了全新的層次，在具備明確目標方向的前提下，由以往只著重公共服務的執行結果，擴展到公共行政的整個過程裡。

簡單來說，在得悉最高審計機關的溝通對象以及審計目的後，將「行銷」的概念套用在最高審計機關的層面上，即最高審計機關透過與利害關係人溝通以達致最高審計機關之目標。

圖 3：最高審計機關的行銷



### 3. 訂定溝通策略

#### 3.1 促進良治的挑戰

良好的溝通策略對組織能否成功達致組織的目標起了關鍵作用，而最高審計機關為了有效落實促進良治的工作目標，需要各方的利害關係人進行溝通。然而不同種類的利害關係人帶來不同的挑戰，需要因應各種挑戰制定適當的策略。

簡單來說，機關性質利益相關者分別有立法機關及行政當局，至於非機關性質利益相關者有群眾以及媒體。對於不同利害關係人有不同的作用，縱然良治是行政當局首要目標，但利害關係人構成不同的行為，故逐一分析利害關係人在良治中所發揮的作用，以及潛在的挑戰。為此，下文也將以此進行討論。

##### (1) 行政當局

###### ■ 促進良治的參與

###### ○ 作出改善

當最高審計機關在審計過程中發現問題時，會向行政當局提出改善建議。若行政當局認為有關建議是合理的，行政當局應積極制定有效的措施改善問題。

此外，行政當局應分析有關建議是否合理，

自行決定應否作出改善。但若行政機關在進行分析後認為有關問題不需要作出整改，而實在情況卻非如此的話，或行政當局同意作出改善，但措施並未能解決問題，行政當局需要負上政治責任。

## ■ 潛在的挑戰

### ○ 資訊太多

審計報告內容往往包含不少資訊，未能掌握重點。

### ○ 涉及被審計單位的本身專業

在專業範疇的行業(如工程)相關的事項中，行政當局因先入為主認為最高審機關是外行人審內行人，因此就算提出的問題及建議切合實際，行政當局仍然不會認同有關審計結果。

此外，由慣性思維對自己的專業範疇熟悉，若從管理角度引入新思維範疇，部門亦較難接受。

### ○ 心理抗拒

部門即使明白或是理性上認同審計報告，基於落實新措施有一定困難的事，一般情況下，領導層在日常業務上需要處理繁重的工作，容易產

生心理抗拒，更何況要提出改善措施。

此外，本身規模較大的組織均有既定的分工以及工作流程，不願改變熟悉的工作流程，對於官僚體系的組織更加明顯，所以對改變產生抗拒，因改善涉及員工離開安全區域(comfort zone)或需要學習新事物，未必容易接受。

- 個人利益

這部份涉及多方面的因素，甚至包括違法的情況。一般而言，撇除違法的情況，可能從執行某些項目中，不平均分配財政及人力資源或者在落實某項措施時得失利益團體或其他人，以致影響自己的民望等。

## (2) 立法機關

- 促進良治的參與

- 直接參與

在自己的角色層面向行政當局進行監督，促進改善問題，並在新推出的政策中配套立法，給予預算撥款。

- 間接配合

雖然只是一個間接配合，但反而作用最大，立法機關的主要功能是對行政當局進行監督及問責。

## ■ 潛在的挑戰

### ○ 資訊太多

審計報告往往包含不少資訊，未能掌握重點。

### ○ 專業知識，不易理解

雖然立法機關有技術支援，或是聘請專業人士/專業團隊，但因涉及專業知識，立法機關內的專業團隊未能即時回應有關審計報告內容，減低了報告的關注程度。而且，在未有對審計報告內容有充分了解的情況下，立法會議員發表評論，容易帶給大眾錯誤的認知，未能把報告內容的核心正確傳遞給大眾。

### ○ 個人利益

立法機關內出現個人利益情況不多，但主要有政治上的考量，如：有關議題欠缺新聞價值或吸引選票的價值，或是因支持某個議題導致選票的流失。此外，也包括個人或政黨利益存在衝突。

### (3) 群眾

#### ■ 促進良治的參與

##### ○ 直接參與

支持並配合措施落實。

##### ○ 間接配合

通過民意對行政當局及立法機關進行監督。

#### ■ 潛在的挑戰

##### ○ 資訊太多

審計報告往往包含不少資訊，未能掌握重點。

##### ○ 專業知識，不易理解

基於有關議題複雜或涉及到專業性知識，而群眾的教育或專業範疇水平參差不齊，使群眾不太容易明白技術問題，例如法律概念、工程項目管理等，使群眾不明白審計報告的內容。

##### ○ 個人利益

這部份涉及多方面，但常見涉及利益分配，例如：稅項、基建項目優先次序等等。除了個人之外，還有政黨、社團、專業團體等其他利益團體。各方均有自身的利益，以及所關注的立場。

#### (4) 媒體

與上述的 3 個的利害關係人本質有所不同，媒體並不是一個直接的利害關係人，是間接參與關係。而媒體可通過輿論，不論行政機關、立法機關、群眾以及利害關係人在面對群眾的壓力，致使克服自身利益以及困難，以配合落實整改措施。因此，最高審計機關希望媒體方面可做到以下兩點：

##### ■ 間接配合

##### ○ 溝通

大部份群眾未具備充足的時間以及精神完整看完審計報告的所有內容，或是審計報告資訊太多，群眾沒有耐性閱讀整份審計報告，甚至有部份的群眾更不知道審計報告的存在，因此審計報告內容再好也沒有作用。

所以最高審計機關希望媒體能發揮其功效，讓大眾知悉審計報告的存在，而大眾包括群眾、立法機關成員、議員、議員團隊、行政當局內其他部門、被審計機關、以及沒有閱讀審計報告的人。另外，媒體可通過撮要點出重點，突出問題的本質及嚴重性，避免出現失焦的情況。

- 監督

透過社會上的第四種權力對行政、立法機關

等進行監督。

- 潛在的挑戰

- 個人利益

由於有些議題欠缺吸引力，媒體未必產生興趣，因此不會就有關議題作大篇幅的報導，更勿論花更多心機跟進報導。此外，媒體本身亦有固有的立場以及政治價值偏向。

### 3.2 如何通過溝通克服潛在的挑戰

縱觀以上，我們可以掌握到行銷溝通達致目的，亦了解到利害關係人在良治中所發揮的作用，以及潛在的挑戰。然而，我們不難發現不同利害關係人會面臨相近的挑戰，亦會因應個別利害關係人性質遇到不同的困難。因此最高審計機關在克服潛在的挑戰，應考慮以下幾個溝通策略方向：

- 便利掌握問題本質及關鍵

由於審計報告內容太多，大部分公眾未必具備充足的時間完整看完審計報告的所有內容，或具備相關專業範疇準確地把握審計結果所要傳達的問題本質。一方面報告需要展示具體的理據及分析論述，突出問題的本質及嚴重性，



亦需要讓讀者能夠相對簡易明白報告內的多元資訊。

因此，可以從報告結構以及內容著手表達方式，具體資訊應有組織地使讀者一目了然，亦可從報告以外建立其他溝通方式或工具以達到理想的成效。

- 做得更加專業

由於被審計單位是一個執行專業性工作的單位，最高審計機關在提出審計意見及建議時，應從對方專業範疇上去說服對方，專業要求應要比他們更加專業，由其是行政當局，讓行政當局容易接受有關審計結果以及意見。此外，對於其他非技術性的利害關係人，應利用簡單易明的言語說服對方，有助提高審計結果及意見的認受性。

為此，對於最高審計機關提出的審計意見，應具備專業理論支持，以及按照有關業務範疇提出適當、可行以及合理的建議。

- 善用溝通與監督

在監督其他利害關係人的同時，亦要監督自己。針對行政當局的心理抗拒以及個人利益、立法會個人利益需要透過立法機關、群體及媒體進行相互監督。每一個利害關係人在社會上有其功能，應適當運用各利害關係人的存在

價值。既然立法會議員、群眾及媒體有各自的不同利益如何相互監督？事實在網普上立法會議員、群眾及媒體有不同政治立場或利益，需要不同的實體相互監督。就如透過媒體報導審計報告的重點突顯行政當局存在的問題，增加群眾或立法會對問題的關注，構成審計對象一定程度的壓力，促進機構改善問題。

此外，針對立法會議員、群眾及媒體的個人利益，我們希望利用媒體發揮溝通的功能，帶出正確的審計觀點，使大眾明白相關理據，透過有效的溝通傳達功能讓利害關係人自己權衡各方的利害關係，縱然我們人類均是自私的。

#### 4. 澳門的情況

按照以上溝通策略的方向，澳門審計署的具體實施如下：

- 便利掌握問題本質及關鍵
  - 審計報告內容

通過撮要及綜合評論，在點出相關問題重點之餘，亦可以讓沒有時間完整閱讀審計報告的人士，可以快速對審計報告所要表達的核心內容有一個簡單而整體的印象。

其次，報告行文應透過適當整合及升華，聚焦在最高審計機關所希望傳達的核心思想上，突出問題的本質及

嚴重性，避免出現行文鬆散，失焦的情況。

其三應具體內容符合邏輯結構，多運用圖表及圖片，環環相扣，減少用文字去展述有關情況，更勝一段文字解說。另一方面，根據相關結構賦予適當標題。通過清晰的文章結構及相關標題，讓讀者可以快速了解具體內容所要表達的重點。

○ 審計報告以外的溝通

準備向主要的媒體進行簡介，尤其是對於審計報告中那些較為艱辛複雜的問題而言，這樣的溝通方式更具裨益。另一方面，媒體亦可以就他們自身的疑慮作出提問並獲得官方答覆，以便其可以作出清晰深入的報導，協助各利益相關者對審計報告的內容作出了解。

其次，我們會向所有的媒體發新聞稿，讓媒體知道有關審計報告內容以及可以確保其報導不會出錯或引起公眾混淆。

● 做得更加專業

針對特定業務範疇，當出現問題時，我們會盡量審計工作會參考該行業的相關法例、指引及專業守則，亦會參照國際專業準則及技術指引。對於國際上準則以及指引，基於本

地法例或指引相對落後欠缺完善，國際準則或是指引這時尤其有用。例如：在審查工程項目中，我們引用國際諮詢工程師聯合會 FIDIC (Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils) 的指引。另審查公共圖書館管理工作中，我們引用《公共圖書館服務綱領：國際圖書館協會聯合會/聯合國教科文組織發展指南》(《 The Public Library Service: the IFLA/UNESCO Guidelines for Development 》)。

雖然我們會參考有關法例以及指引，但有關法例或是指引屬原則性內容，未必實際理解當中的原意或是在實際操作上是否可行，甚至有些國際準則或是指引未必適用於本地情況，因此我們會聘請有執業、專家講解專業指引具體的內容以及相關範疇的實際做法。

- 善用溝通與監督

善用與立法、媒體及群眾之溝通與監督。只要我們好好完成有關審計工作，加上向媒體講述報告內容，而媒體亦了解到審計報告所要表達的核心，群眾自然了解到具體內容的重點。雖然現時的實際情況，每個媒體均有側重點，未必完全按照我們關注的事項但總體而言效果是都不錯的。

與此同時，溝通除可透過文字及圖像外，行為亦是溝通

的一種，遠比文字及圖像更為有力。此外，澳門審計署特別過往的審計報告提出的審計發現，組織一個跟進審計工作，跟進核實部門是否有落實改善有關事項，以使部門清楚認知有關問題，難以逃避落實整改。

參考文獻：

1. 世界審計組織大會 (2013). 北京宣言——最高審計機關促進良治. 取自 <http://www.audit.gov.cn/n4/n24/c12134/content.html>
2. INTOSAI (2010). SAI Performance Measurement Framework.
3. INTOSAI (2013). ISSAI 12 — The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions — making a difference to the lives of citizens.
4. 鄭淑玲 (2015). 從利害關係人參與觀點分析政府審計機關行銷. 取自 <https://hdl.handle.net/11296/2yjr97>
5. 黃俊英 (2009). 政府行銷的理念質實踐. 取自 <https://www.exam.gov.tw/public/Data/012911263571.pdf>
6. 梁煥庚 (2015). 淺談審計結果的傳達與展現. 取自 <http://www.ca.gov.mo/cn/miscellaneous/201508a.pdf>