

《審計機關如何從監督邁向洞察與前瞻》

梁煥庚、郭佩珊

【摘要】

如何從傳統被動型的監督功能，逐步推向較主動領域的洞察與前瞻功能，一直是各國審計機關致力研究的方向。從審計學的角度來說，「監督」與「洞察」與「前瞻」環環相扣。故此，本文嘗試透過審計功能的視角，並參考美國審計署 (GAO)、內部稽核協會 (IIA)、經濟合作暨發展組織 (OECD) 發表的有關監督、洞察與前瞻的分析報告，嘗試就探討有關洞察與前瞻在實務應用上對審計機關所帶來的挑戰。

【關鍵詞】

審計機關；挑戰；人才；監督；洞察；前瞻；

審計機關如何從監督邁向洞察與前瞻

梁煥庚、郭佩珊

序言

監管政府的財務收支活動、合規性審查的工作，一直以來都是絕大部份審計機關主要從事的傳統性監督工作。不過，自 2006 年起至今，世界各國的專家學者以及國際專業組織相繼就審計的各方面問題撰寫多篇文獻，其主要是探討審計機關如何透過「監督、洞察與前瞻」的手段，協助政府提升施政績效及風險預警，以促進良好管治。由此可見，審計機關由過往較被動的監督角色，逐步向較為主動的洞察與前瞻的角色邁進，已是當今審計工作的主流趨勢。

為此，本文將環繞審計機關在發揮監督、洞察與前瞻職能的實踐應用方面作為視角，初步探討審計機關在洞察與前瞻的應用層面上所面對的挑戰。

1. 「監督、洞察與前瞻」的定義與來源

最早提出「監督、洞察與前瞻」的相關議題的是美國審計署 (United States Government Accountability Office, GAO)，根據美國審計署 2007 年 3 月份發表的一份報告¹中，對監督、洞察及前瞻作了如下的定義：

- **監督 (Oversight)**

是指確保政府實體所運用的資金，是按照國會既定的方針執行，並且在執行上遵守現行適用的法律和法規，以預防或防範欺詐、浪費、濫用和管理不善的情況。

¹ United States Government Accountability Office: Supporting the Congress through Oversight, Insight, and Foresight, March, 2007 (<https://www.gao.gov/products/GAO-07-644T>)

- **洞察 (Insight)**

是指確認實施良好的計劃、政策及實務操作方法；分享最佳的實踐方法及基準；提供可優化不同層級的機關之間或政府與其非政府夥伴之間的合作或聯繫，以達成國家的重要目標。

- **前瞻 (Foresight)**

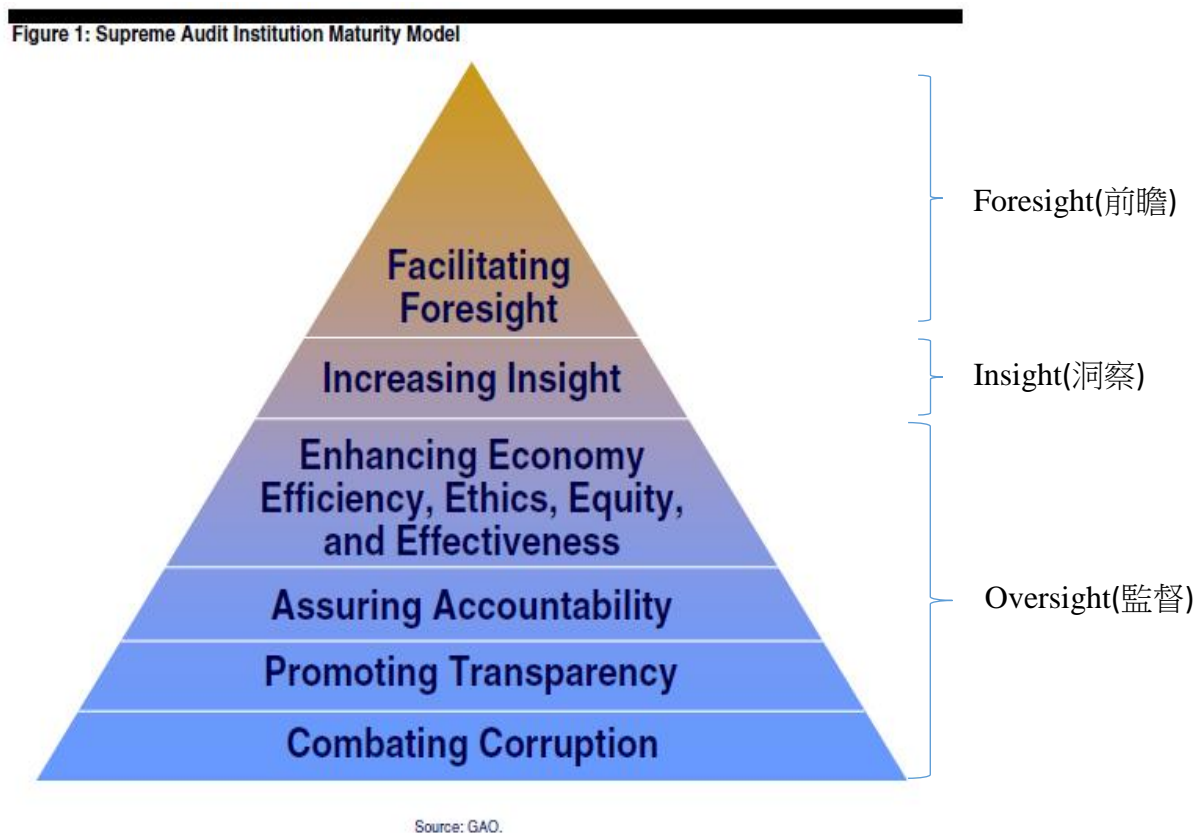
是指聚焦於當今決策潛在的風險或危機，確認重要趨勢及國家可能面臨或浮現的挑戰，以在危機達到嚴重程度之前，向國會提供有關預測的資訊。

美國審計署於 2006 至 2007 年間，共發表了多份有關美國對於洞察與前瞻發展狀況的會議文稿，其內容皆是一再強調由監督邁向洞察與前瞻的觀念。主張審計機關應由以往多集中從事傳統上的監督業務，逐步過渡為以洞察的角度出發，目的是為了更明確所策劃的計劃和政策的有效性及可行性，以及分析其前進方向，最終達至向前瞻性工作的範圍推進，明確指出成熟和具豐富經驗的審計機關應該多推動前瞻性的工作，為政策制定者提供有關未來公共政策的趨勢導向和指引。

下表一為美國審計署提倡的 **Supreme Audit Institution Maturity Model**² (最高審計機關成熟度模型)，用於成熟和具豐富經驗的審計機關之職能分級，模型共分六層，由下而上，第一至四層為**監督**職能，第五層為**洞察**職能，第六層 (最後一層) 為**前瞻**職能。

² United States Government Accountability Office: Enhancing Government Performance, Accountability and Foresight, August, 2007 (<https://www.gao.gov/products/GAO-07-1227CG>)

表一、最高審計機關成熟度模型 (SAI Maturity Model)



表一的第一至六層的實際職能：第一層（最底層）為打擊貪腐 (Combating Corruption)，是每個審計機關希望實現的最基本任務；第二層為提高透明度 (Promoting Transparency)，有助於促進政府各領域的前進發展；第三層為確保問責制 (Assuring Accountability)，包括合規性審查等工作；第四層為提高政府的經濟、效益、道德、公平及有效性 (Enhancing Economy, Efficiency, Ethics, Equity, and Effectiveness)；第五層為增加洞察力 (Increasing Insight)，通過改進計劃、整合多餘的工作或採用最佳的實務方法，向政策制度者提供改善政府政策、計劃的意見；第六層（最後一層）為促進前瞻 (Facilitating Foresight)，是一個具成熟和豐富經驗的審計機關應該積極推進的職能，為政策制定者提供聚焦將來潛在危機的關注點。

此外，內部稽核協會 (The Institute of Internal Auditors, IIA) 及經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 分別於 2012 年及 2016 年發表的文獻中，亦同樣指出了類似的問題，內部稽核協會指導審計機關如何充份發揮監督、洞察與前瞻的角色，為促進政府的良好管治奠定了基礎；經濟合作與發展組織表示監督工作仍然是審計機關的核心工作，不過，越來越多的審計機關已邁向洞察與前瞻方面的工作，以協助政策制定者預測未來短期、中期和長期的潛在高風險事項。

對於監督、洞察及前瞻的定義，內部稽核協會及經濟合作與發展組織於上述文獻中，亦作了相關的解釋，內容與美國審計署相近，只是用詞及表述上有所不同。

以下為內部稽核協會³對於監督、洞察及前瞻的定義：

- **監督 (Oversight)**

是指通過評估公共部門實體是否按照既定的目的運用資金，以及是否遵從適用的法律和法規執行，以協助決策者執行資金運用的監督；並透過審核公共部門的財務報告及計劃的執行情況，以驗證公共部門的相關執行情況已符合政府整體的規定及目標。

- **洞察 (Insight)**

是指通過評估計劃和政策本身的可行性，以分享最佳的實踐方法和基準信息；並透過分析整體政府架構層級的橫向及縱向的層面，以重新整合實務管理的方法。

³ The Institute of Internal Auditors - Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance Jan, 2012
(https://global.theiia.org/standardsguidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance_1_1_.pdf)

- **前瞻 (Foresight)**

是指識別將來的**新趨勢**和可能浮現的挑戰，例如**人口變化趨勢**，經濟條件或不斷變化的安全威脅；並透過風險導向的審計方法，有效識別及預防不可接受的風險範疇。

經濟合作與發展組織⁴認為監督、洞察及前瞻的定義如下：

- **監督 (Oversight)**

是指辨識影響治理和問責制的當前風險，並確定行政部門內的良好做法。

- **洞察 (Insight)**

是指預測和準備可預見的政府政策、機構和管理事項的變化。

- **前瞻 (Foresight)**

是指預測和準備對影響政府和國家地位的可預見和破壞性趨勢。

2. 對於「監督、洞察與前瞻」的應用層面

2.1 目的

通過充份發揮「監督、洞察與前瞻」這三個不同層次的審計工作，以「促進良治」為目標。這個目標亦是 INTOSAI 通過《北京宣言 – 最高審計機關促進良治》明確各審計機關的使命及目標。

⁴ OECD Public Governance Reviews: Supreme Audit Institutions and Good Governance – Oversight, Insight and Foresight 2016 (<https://read.oecd-ilibrary.org/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance>)

2.2 三者¹在應用層面上的異同

對於「監督、洞察與前瞻」的應用實踐情況，嘗試從「本質」、「審計時點」、「審計標準」及「技術需求」的應用層面特質，分別對監督、洞察與前瞻在應用層面的異同進行探討。

(1) 監督

監督是針對在落實政策的實際執行上出現的問題及不妥當的地方。監督工作是大多數審計機關最主要的業務，由常規性的財務審計、合規性審計、績效審計等等，基本上都是傳統上較為側重的工作，這些工作亦是與美國審計署發表的審計機關成熟度模型（表一，SAI Maturity Model）中，第一至四層所述的業務相同。

(i) 本質

監督的審計工作是一個保證（Assurance）的服務，基本上是按照審計準則、法例的規定執行有關審計工作，以取得一切認為必需的資料及解釋，使之能獲得充分和適當的審計證據，作合理的確定，為發表審計意見提供了合理的依據，所以其本質上是一個保證，但所需要的審計時間比較長。

(ii) 審計時點

正如以上所述，監督工作為傳統性的工作，經多年發展已相對成熟，基本上是以事後審計為主。

然而一些以審計法院系統運作的審計機關，會同時進行事前審計的工作，例如法例規定的人員聘請、大型項目等，需要審計法院就依法方面進行把關。

(iii) 審計標準

監督的審計工作，相對於洞察及前瞻的工作，監督方面所涉及的審計標準相對簡單直接及較為清晰確定。

財務審計工作，可直接依循財務報告準則及相關法例，而當中已有相對明確的規範。

合規性審計工作，已有可依循的法例規範、指引，甚至是一些具體及具步驟性的法規指示。

績效審計工作，審計標準需要因應每項審計個案進行獨立剪裁、度身訂造，相對於財務審計及合規性審計的工作，主要並不是依循法例，除非法例及配套規範已包含內部控制或技術性規範或指引，否則，法例並非績效審計的關鍵點。反而可以以當地或國際性技術準則或指引作為參考，甚或效率、效益和節省程度（即 3E）的原則。

(iv) 技術需求

從技術層面來說，對於財務審計工作，首要是熟悉財務報告準則及相關法例，而審計取證的技術方面，當中在核實帳目的完整、存在、準確及擁有權方面，可簡單直接地依循財務準則及相關規則，至於估值及列報方面，則需要更多的專業判斷。

合規性審計工作，基本上已有明確的法例或指引可依循。唯一可能面對的挑戰是，若然法例出現不明確及不清晰的地方，致使有關個案處於灰色地帶時，審計工作將會面對較大的挑戰。

績效審計工作，相對於財務審計及合規性審計的工作，要求的技術應用層面較高，例如對相關行業及業務範疇的特質及營運的操作管理有一定的認識才可作出專業判斷。

此外，在監督工作來說，由於以上三個範疇的審計工作，其本質上都是保證 (Assurance)，審計人員需要熟悉審計準則及其他相關規範的理論與實務應用。

(2) 洞察

洞察是針對政策制定本身出現的問題。這些工作亦是與美國審計署發表的審計機關成熟度模型 (表一，SAI Maturity Model) 中，第五層所述的業務相同。

(i) 本質

- *政策落實後*

若政策有執行結果才進行相關分析工作，本質上是比較接近監督審計的工作。

- *政策落實前*

若政策未有執行結果前已進行相關分析工作，可提供的保證水平 (Assurance Level) 肯定並不是監督審計工作的保證水平。

在執行上段的分析工作中，若然只是針對政策某方面的角度，只是達到相當於執行商定程序 (Agreed-upon Procedures) 的審查，這是非常有限度的保證。若然從全

方位分析已制定的政策，基本上是難以作出保證，只能達到相當於執行管理諮詢的工作，甚至本質上只是個提示。

總括而言，由於本質上並非一個保證／全面的，無需提供審計意見，理論上所需執行的工作時間不太冗長，因此，較能及時發現及指出問題所在。

(ii) 審計時點

審計工作的時點可以是當有關政策落實後，對政策的執行結果進行審計工作時，發現有關問題源自政策本身存在的缺陷，這是從傳統的監督工作而衍生出來的洞察功能。

另一個審計時點，可以是當政策未落實前，審視政策是否存在明顯的缺陷。

因此，從技術上來看，以上兩個審計時點可以作為審計工作的切入時點。然而，在發展的過程中，從監督層面的審計轉至洞察層面的審計，會是比較容易的發展方向，這是由於政策已經落實及有了執行結果，會較易發現政策本身是否存在不足。不過，長遠而言，及早發現政策本身有何缺陷，結合目前的實際情況，預視可能出現的執行結果，不要待問題出現後才進行「亡羊補牢」的補救處理，這才是長期、最終的發展方向。

值得小心關注的是，不是所有政策的落實與執行結果都會出現問題，問題未必是源自政策本身，可能是政策在執行上出現問題。相反地，即使政策落實沒有或尚未產生問題，

亦不代表政策本身沒有問題，而是政策上的缺陷所產生的相關情境沒有發生或出現，甚至政策的缺陷會導致未能發揮政策本身應有的更高效益。

(iii) 審計標準

制訂的審計標準，需視乎每個個案的特定情況，逐一制定特定的審計標準，但原則上離不開若有關政策得以貫徹落實是否能達到既定的戰略目標及效益這個命題。

(iv) 技術需求

除美國審計署外，大部份審計機關過往多集中於審核政策的落實執行有否問題，較少關注政策本身有否出現問題，這方面的技術應用仍在發展中，大部份審計機關較少涉及這方面的工作，迄今尚未有一個既完整又嚴謹的技術應用架構。因此，這方面值得將來進一步再作探討。

此外，若然審計工作是在政策落實後，由於本質上是比較接近監督審計的工作，故需要的技術要求相對地不會太高。但若然審計工作是在政策落實前，由於需要具備可預視／預測政策本身的缺陷可能出現的執行結果的能力，以找出政策本身未被覆蓋的重要風險，故對以上能力方面的要求會較技術要求高。

(3) 前瞻

前瞻是針對尚未有對策的顯著風險。這些工作亦是與美國審計署發表的審計機關成熟度模型（表一，SAI Maturity Model）中，第六層所述的業務相同。對於已制定的對策，如對策本身有缺陷，存在未解決的問題及潛在相關的風險，按理論架構，應歸屬於洞察的問題。

(i) 本質

基本上不是針對政策本身進行分析，而是聚焦於未有制定的對策，難以透過任何形式的保證服務提供審計意見，只可以執行近似管理諮詢（Management Consultancy）的工作，但所面對的風險及不確定性較大，因此，本質上甚至比洞察更像一個有善的提示。

由於本質上只是提示方式，不一定花費較長的時間完成有關的工作。即使所發現潛在的顯著風險在爆發的時點上比較迫切，正可配合時間性的需求，適時向相關單位提出，以提示有關單位責任人制定相關改善措施。

(ii) 審計時點

嚴格來說，前瞻的工作沒有審計時點，因為它與監督及洞察在本質上有較大的不同。

監督是對執行的主體所進行的事前、事後審計工作，當中大部份為事後審計、小部份為事前審計。

洞察必先有政策，政策為審計的主體，並對完成政策落

實之前、完成政策落實之後所進行的事前、事後審計工作。

前瞻與以上兩者不同，監督及洞察必先有主體，才會執行相關主體的審計工作，而前瞻針對未有政策的問題。從哲學角度來看，監督及洞察針對「有」，前瞻針對「無」，所以前瞻沒有針對所謂事前、事後審計。

不過，雖然前瞻的審計時點沒有事前、事後，但其重點是在於時間性的掌握，希望能夠在問題發生前，且有足夠時間應對及處理有關問題，否則，前瞻所執行的工作會變得沒有意義。

(iii) 審計標準

嚴格來說，前瞻是沒有具體的審計標準，這是由於有關工作實在沒有一個限定的標準。亦可以說，基本上是沒有傳統意義上的審計標準。但從另一角度來說，前瞻的審計標準亦是它的自身定義，即確保所有重大風險已有政策應對。

(iv) 技術需求

前瞻所涉及的並不是技術層面的工作，沒有單一或一套理論足以解決、涵蓋及滿足這方面的需求。最關鍵的是，前瞻不是在於關注某些問題後，再去做技術性的工作，而是聚焦於應該關注甚麼問題，涉及審計人員的觸覺、對大局的掌握、知識及資訊層面，以及高於技術和理論的層面。嚴格來說，這不是技術、理論的問題，亦不是單一理論可涵蓋的，重點是如何找出關注點才是關鍵，而不是找出關注點後，再使用技術工具找出風險點。從哲學角度來看，有就有限，無

就無限，由於前瞻針對「無」，所以有無限的事項都可以是關注點，如何找出這些關注點正是關鍵所在。因此，所需求的更多是觸覺、全局觀、多維思考等能力，當然，具有多方面的知識固然會更好，但只是錦上添花。

若然沒有敏銳的觸覺，花費再多的功夫，都不會找到關注點；若然有敏銳的觸覺，配合對大局的掌握、知識、資訊層面，可找出不同等級的顯著風險所衍生的問題。當然，若然要硬套技術性的話，需透過時光機器的技術才可探視將來已預先解決未發生的問題。

2.3 人才方面的挑戰

(1) 監督

可以肯定的是，具備執行監督業務資格的審計人員，其要求的標準是相當高的，需要透過修讀專業培訓、實務和實習，以掌握不同技術層面的知識，例如財務報告準則、審計方面的相關準則及法例，以及被審計範疇的相關法例，涉及不同行業及營運範疇的知識，以及效率、效益和節省程度（即 3E）的應用等。

(2) 洞察

對於洞察的人員需求，已經不是單純的技術性要求，審計人員一方面既要求對相關政策涉及的業務範疇有較透徹的了解及深入掌握；另一方面更要求具備管理方面的觸覺及經驗，並對政策及措施落實執行有認知能力。

(3) 前瞻

由於審計人員需要以整體性的視野，剖析未來可能潛在的重大風險、危機及問題，因此，不太需要技術方向的要求，更加需要的是通才的本質，而並非純粹的專才。即是說，對概念及事物的本質具備快速理解及掌握的能力，有大局觀，也具備願景 (Vision) 的能力。

從另一角度來說，若審計人員具備以上的能力，有關人員已具備作為一個頂級策略顧問的特質。再進一步來說，若同時兼備統籌大局、組織協調落實執行的能力及魄力，可以說是已具備作為優秀的行政總裁 (CEO)、行政首長或一把手的潛質。

綜觀以上三項對於人才方面的挑戰來說，監督是以從事傳統業務的人員為基礎，基本上固然需要與時並進，不斷更新及增進知識水平，但一般問題不太。審計機關所面對的真正挑戰，是以後能發揮洞察及前瞻的人員需求。若然審計機關能找到一名人員可獨立具備洞察的能力，已是很難做到。若然找到一人能夠獨立具備前瞻的能力更難，這個人可以說是「鳳毛麟角」。因此，可考慮的方向是，吸納具備不同資歷及特質的人才，以建立／組成具備洞察及前瞻特質的團隊，會是比較現實的做法。

3. 澳門的應用情況

3.1 監督

對於監督方面的審計工作，主要分兩方面：

(1) 常規性的審計工作

例如每個財政年度執行的帳目審計，並同時為預算、非預算執行合規性審計工作。

即使是相對簡單且不太受公眾注目的財務審計工作，亦會特別制定了對策，主要分兩個方法：

- **送達審計**

每年度以全覆蓋的審計範圍，對所有公共部門每年度提交的財務報表，及相關明細數據資料，執行帳目審計的工作。

- **實地審計**

視乎公共部門帳目的風險程度，設定公共部門執行實地審計的循環年期，有些會每年度進行一次實地審計工作；有些會每隔 2 至 3 年執行一次實地審計工作；有些會每隔 6 至 8 年才會進行一次實地審計工作；以使所有公共部門都會被納入實地審計的工作範圍內。

透過以上帳目審計的工作，使所有公共部門能實在感受到被澳門特別行政區審計署監督的健康壓力。

(2) 績效審計

一般是針對涉及公共資源的運用金額、是否涉及民生議題、是否屬政策的落實等，以進行研究是否需要立項，並執行相關的審計工作。

對於績效審計的工作，是將所發現的問題透過向公開報告向公眾公佈，目的是透過公眾給予的輿論壓力，敦促涉事的公共部門正視及加快改善相關問題，以促進良好管治。此外，對於監督長期的公共工程項目，主要是經向內地學習跟蹤審計的方法和經驗，分段進行審計工作，以發揮具時效性的監督。

以上兩個方面是澳門特別行政區審計署大部份的工作項目，亦都可以說，雖然並非絕大部份是從帳目審計及合規性審計中發現問題，但有關審計工作為整體監督工作提供良好的基礎。

至於以上兩個方面的審計外，發現的其他重大問題，不會發表審計報告，將透過公函告知相關的公共部門，或透過非審計報告形式的簡報上呈行政長官。

3.2 洞察與前瞻

雖然目前澳門特別行政區審計署未有專題對洞察及前瞻的工作進行立項，但這並不代表現行的審計工作未有發揮到相關功能。

在實際執行上，甚至是績效審計立項前所進行的前期工作時，會衍生或發現屬於洞察及前瞻層面的問題。例如：

- 《輕軌系列的跟蹤審計報告》，除審計意見部份針對執行的問題外，還審視輕軌政策應該考慮的問題和顧及的事項，包括輕

軌本身並不是簡單地以興建線路的多少，就能按線路數量發揮同等效應。輕軌要真正發揮協同效應，及軌道交通核心成本高的規模效益的效用，才能夠吸引一向習慣以其他公共或私人交通工具出行的乘客，改乘輕軌，並降低平均的建設及營運成本。

- 在執行某項大型基建項目時，若發現接駁交通潛在擠塞，而現行交通政策未能有效對應的問題，因此，會將此項需要注意的潛在風險，通過獨立的簡報上呈行政長官。

參考文獻：

1. United States Government Accountability Office: Focusing on Foresight, July 28, 2006. Retrieved from, <https://www.gao.gov/products/GAO-06-1041CG>
2. United States Government Accountability Office: Enhancing Performance, Accountability, and Foresight, September 13, 2006. Retrieved from, <https://www.gao.gov/products/GAO-06-1118CG>
3. United States Government Accountability Office: Supporting the Congress through Oversight, Insight, and Foresight, March 21, 2007. Retrieved from, <https://www.gao.gov/products/GAO-07-644T>
4. United States Government Accountability Office: Enhancing Government Performance, Accountability and Foresight, August, 2007. Retrieved from, <https://www.gao.gov/products/GAO-07-1227CG>
5. The Institute of Internal Auditors - Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance Jan, 2012. Retrieved from, https://global.theiia.org/standardsguidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf
6. 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>
7. OECD Public Governance Reviews: Supreme Audit Institutions and Good Governance – Oversight, Insight and Foresight 2016. Retrieved from, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/supreme-audit-institutions-and-good-governance>
8. 林慶隆 (2016), 政府績效審計發展現況與展望, 公共治理季刊第四卷第三期
取自 https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=C39D08DAE0ADDA30