

公務出國報告

(出國類別：考察)

# 澳洲政府績效管理及 風險管理考察報告

服務機關：行政院研究發展考核委員會

姓名職稱：古處長步鋼

曾專員慶昌、簡專員徐芬

派赴國家：澳洲

出國期間：2011年10月18日至25日

報告日期：2012年1月5日

# 摘要

本報告主要呈現考察澳洲政府績效管理與風險管理制度的結果及內容，前者分別就澳洲政府公共生產力委員會所推動的「政府服務報告途徑」(Report on Government Services)、財務及解除管制部所推動的「成果與計畫報告架構」(Outcomes and Programs Reporting Framework)，及澳洲公共服務委員會在績效管理上的相關作法進行介紹，並對照我國現有之機關績效管理及評估機制，提出心得與建議，以期供我國未來推動政府績效管理制度改進之參考；至於風險管理部分，則介紹澳洲政府可保險自我經營基金(Comcover Fund)，推動政府風險管理之作法與經驗，並就可供我國行政機關風險管理制度借鏡之處提出建議，以期能逐步提升我國行政機關風險管理品質及效率。

# 目次

壹、前言 .....	1
貳、考察行程及參訪議題 .....	2
一、考察行程 .....	2
二、參訪議題 .....	3
參、主要發現 .....	6
一、促使澳洲政府服務績效不斷改善的政府服務報告 .....	7
二、促進預算充分發揮效益的成果與計畫報告架構 .....	14
三、強化人力資源管理，建構高績效組織文化的作法 .....	22
四、結合保險的風險管理，Comcover Fund 實務運作與特色 .....	26
肆、考察心得與建議 .....	45
參考資料 .....	49
參訪照片 .....	51

## 表目次

表一 政府服務報告所涵括之服務範圍及項目 .....	8
表二 政府服務報告產出作業時程表 .....	12
表三 計畫分類矩陣表 .....	19
表四 澳洲政府主要預算程序及作業時程一覽表 .....	21
表五 Comcover Fund 服務項目一覽表 .....	30
表六 Comcover Fund 保險項目 .....	31
表七 Comcover Fund 執行評估表 .....	38

## 圖目次

圖一 計畫邏輯途徑（Program Logic Approach）架構 .....	9
圖二 政府服務報告之指標架構 .....	10
圖三 政府服務報告有關學校教育績效指標一覽表 .....	11
圖四 報告架構調整前後範例說明 .....	14
圖五 成果與計畫報告架構圖 .....	15
圖六 紐澳風險管理架構 .....	27
圖七 AS/NZS/ISO31000：2009 風險管理原則、架構及流程 .....	28
圖八 風險管理成熟度 .....	35
圖九 閘門檢核及專案計畫生命週期 .....	41
圖十 現場檢核活動時間表 .....	43

## 壹、前言

「新政府運動」(Reinventing Government)一書揭櫫的企業型政府理念，在 1990 年代掀起了公共管理的狂潮，各國政府部門紛紛引進企管技術與觀念，力行績效管理，以提升行政效率、增進服務品質。這股公共管理的熱潮，主要是呼應民眾對政府服務品質日益高漲的期待，這樣的期待，也使得政府部門行政革新的步伐只能前進、不容稍歇。

為提升行政效率及服務效能，強化各機關之策略規劃能力及執行力，行政院自民國 90 年起全面實施中程施政計畫制度，並於 91 年納入施政考評，建立施政績效管理制度，作為衡量政府施政績效之重要管理工具。同時為引導政府機關從決策制定到服務提供過程，皆能重視影響績效之重要風險因素，行政院亦自 94 年 8 月起推動「行政機關風險管理推動方案」，將風險管理及危機處理融入日常作業與決策運作，並經由逐步落實推動方式，減少風險損害。

另為進一步提升政府整體施政效能與達到興利防弊功能，行政院於 100 年 2 月 1 日核定「健全內部控制實施方案」，將我國現行內部控制機制包括內部審核及施政績效評核等事項予以整合，藉以維持妥適之控制環境，評估影響目標達成之各項風險，並研擬採取各種控制措施，稽核整體流程與評估執行成效。

政府績效管理機制及風險管理能力，是驅使政府施政績效不斷前進、卓越的動力，素為各國政府所重視。考量施政績效管理推動多年，相關規定及推動策略仍有進步空間，為精進我國績效管理制度及相關推動作法，以精準衡量各機關績效；並值此政府推動內部控制評估起步之際，可參考國外處理風險之技術與建立管理程序之經驗，以強化風險管理機制，考量本會肩負推動我國行政

機關績效管理及風險管理之重要職責，實有必要參酌國外經驗，百尺竿頭，更進一步。

澳洲政府對績效管理及風險管理之重視與執行，已有實際執行案例可供參考，對於我國推動政府部門相關制度有值得參考借鏡之處。為建構我國完善之績效管理及風險管理制度，本會於 100 年 10 月 18 日至 25 日派員至澳洲考察，期藉由汲取澳洲之經驗與長處，作為未來推動此二項管理制度修正之參考，進而提升決策品質與施政績效。

## 貳、考察行程及參訪議題

### 一、考察行程

本次行程主要考察澳洲聯邦政府單位，包括生產力委員會（Productivity Commission）、財務及解除管制部（Department of Finance and Deregulation，以下簡稱財務部）之保險與風險管理處（Insurance and Risk Management Branch, Comcover）、保險評量處（Assurance Reviews Branch）及策略評量處（Strategic Review Branch）、澳洲公共服務委員會（Australia Public Service Commission, ASPC）等四個政府單位及西雪梨大學（Western Sydney University），相關行程及考察對象說明如下：

#### （一）10 月 20 日（星期四）

- 1、上午拜會生產力委員會，澳方由副主席 Mr. Michael Woods 及處長 Mr. Alan Johnston 等 2 人與會。生產力委員會是澳洲政府有關個體經濟所有面向改革的主要諮詢單位。該委員會的法定職能是：針對與產業及生產力有關事項進行公開調查及報告；針對澳洲政府委員會（COAG）等政府機關提供幕僚及研究服務；針對公營企業不當競

爭的投訴，進行調查及報告；依財務部的請求，針對產業與生產力有關事項提供諮詢；進行產業與生產力相關議題的研究；促進對產業與生產力有關事項的瞭解。

- 2、下午拜會財務部，與談人包括保險評量處的處長 Mr. Neil Robertson 與保險及風險管理處負責 Comcover Fund 基金的科長 Ms. Tracie-Ann Maher 等 4 位人員。財務部在風險管理主要任務包括 Comcover Fund 保險基金的管理及對澳洲政府各部會提供風險管理的服務。

## (二) 10 月 21 日 (星期五)

- 1、上午拜會財務部，由策略評量處之處長 Mr. Steve O'Loughlin 簡報及與談。財務部在績效管理主要任務係協助政府在不同的政策領域均能達成預期目標，尤其著重在預算管理、法規鬆綁作業及提供策略建議等。
- 2、下午拜會澳洲公共服務委員會 ( Australian Public Service Commission)。參與會談之官員為司長 Mr. Damian West 及科長 Mrs. Bridget Lawson。公共服務委員會的主要職掌在於透過妥善管理、促進領導職能、提供學習及發展的機會，並促進澳洲公務體系的永續發展及未來能力。

## (三) 10 月 24 日 (星期一)

上午拜會西雪梨大學，由 Dr. Meg Smith 及 Dr. Colin Sheringham 兩位教授以學術界的觀點簡報澳洲公務體系之績效管理作法。

## 二、參訪議題

考察時主要就以下議題與澳方人員進行經驗分享與意見交換：

### (一) 績效管理制度

- 1、澳洲政府推動政府服務報告（Report on Government Services, 簡稱 RoGS）的介紹與分析。
- 2、澳洲政府推動成果與計畫報告架構（Outcomes and Programs Reporting Framework）之績效管理機制的介紹與分析。
- 3、澳洲政府如何將績效管理與評估制度推行到各部會，有無搭配的獎懲措施或相關作業。
- 4、推動績效管理與評估制度發生的實務困難及解決方式。
- 5、推動績效管理與評估制度所支付的成本及產生的效益。
- 6、績效管理與評估的結果，是否會影響計畫經費，兩者間聯結作法為何。
- 7、績效管理與評估制度的檢討作為與精進措施。
- 8、如何落實績效管理措施，全面提升政府施政效能。

## （二）風險管理制度

- 1、澳洲財務部主管之業務包含那些？其業務監督與管理架構為何？在風險管理中所扮演的角色為何？
- 2、澳洲政府部門的首長、員工在推動風險管理過程所扮演的角色與參與程度為何？
- 3、目前風險管理推動實務之現況為何？遭遇哪些問題及困難？有何具體成效？
- 4、澳洲政府可保險的風險項目，係由財務部下資產管理和議會事務群（Asset Management and Parliamentary Services Group）的保險與風險管理處負責，該部自 1998 年成立 Comcover Fund（政府可保風險自

我經營基金，the Commonwealth's self-managed fund for insurable risks)，目前是否所有政府部門機關均已加入？

- 5、Comcover Fund 其基金來源及運作方式為何？其成效為何？有何改進措施？
- 6、對於其他不可保險的政府風險項目如何進行風險管理？
- 7、為何將 Comcover Fund 保險帳戶管理和索賠處理的工作外包給民間公司 (Gallagher Bassett Services Pty Ltd,)，其立意為何？實際運作的結果，委由民間公司來管理是否更有效率？是否有相關的佐證資料？外包後，政府部門是否建立稽核機制確保各項基金管理工作都上軌道？
- 8、Comcover Fund 的風險管理培訓課程講座以及教材來源為何？目前有哪些熱門的課程？
- 9、2006 年 1 月推出 Comcover Fund 的可保風險分析服務，以協助會員瞭解 Comcover Fund 風險基金作為，其內容及運作方式為何？
- 10、從 2003 年開始辦理的 Comcover Fund's Awards 是由何單位主辦？遴選的標準及程序為何？2010 年獲獎機關的特色為何？獲獎機關除了獲得下一年保費折扣優惠外，有何實質上的效益？目前已有多少機關獲獎？未來有何精進作為？
- 11、澳洲政府自 2005 年以來採用 Gateway Review Process 協助機關做好計畫風險管理，以提升計畫執行績效，其適用對象及運作過程為何？發揮效益如何？

## 參、主要發現

澳洲政府對於績效管理十分重視，並非常強調績效資訊的公開透明，以促進對政府的課責。澳洲政府績效管理制度的沿革，大致可分為三個時期( Mackay, 2011)：第一個時期為 1987 年至 1996 年，這時期由工黨執政，對於績效管理係採「評估策略」( Evaluation Strategy)，每一個部門都必須擬具年度部門績效評估計畫，並提交財務部，進行嚴格的績效評估作業，但相對的整個作業程序繁複且費力，也引起一些質疑。第二個時期為 1996 年至 2007 年，這時期由保守黨組成聯合政府執政，對於績效管理偏好分權方式，僅訂定原則性的指標架構，由各機關自主管理。

至 2007 年由工黨重新贏得政權後，開始第三個時期，又重新開始強調績效管理及評估作業的重要性，在避免重蹈之前作業過於繁複、成本投入過多的前提下，針對政府績效管理機制由數個不同的單位在負責推動，首先是生產力委員會，其透過績效報告的方式，年度出版以說明聯邦及州政府在幾個主要服務領域上的表現，透過一致性的指標架構，產生比較性的績效資訊，除此之外，該委員會亦進行其他績效報告的撰擬。其次是財務部，其主要結合預算程序，於每年度之預算書說明其政策方案、績效指標及目標值，並於年度報告檢視達成情形。此外，澳洲國家審計署 ( Australian National Auditing Office ) 亦會挑選個案進行績效稽核，惟本次考察，該署因同時間另須接待一大型訪問團，不克接受參訪。最後，澳洲公共服務委員會則是從領導及管理的角度，規劃績效管理的相關措施包括：建立高績效的組織文化、提升高階主管的領導能力及改善績效不彰的現象等。

另外，澳洲政府導入風險管理已行之有年，1998 年澳洲政府更成功地將風險管理與可保風險 ( insurable risk ) 結合，成立政府可保險自我經營基金 Comcover Fund，推動政府風險管理，這是全世界僅有的一項創新作法。從 2005 年起，澳洲政府針對計畫在研擬階段推出了閘門檢核程序，以加強管理重大計

畫風險，確保計畫能落實執行。

以下針對本次參訪主要發現分述如下：

## 一、促使澳洲政府服務績效不斷改善的政府服務報告

政府服務報告途徑是澳洲政府績效管理上一項特色鮮明的機制，其係針對政府所提供的 6 大領域 15 項服務項目建構嚴謹的績效指標來說明聯邦及州級政府在各個服務領域的表現良窳，並透過公平、效率及效能等績效資料的持續比較，促使澳洲政府改善其服務提供之內容及方法。以 2011 年的報告為例，共計 1,755 頁包括超過 900 項績效指標，內容十分周詳。

政府服務報告途徑基本特色包括：著重在服務提供之範疇、以同一途徑運用在不同的服務範圍、含括效率的績效衡量架構、提供資料而未進行分析。其推行主要係期望達成下列目標：

- 協助釐清政府的施政目標及責任；
- 分析機關間與計畫間的彼此關係，使政府能進行機關內與機關間的政策協調；
- 透過評估計畫目標達成度，以促進績效資訊公開透明，並提升課責性；
- 提供政府有關政策指標及計畫績效之歷年資料；
- 讓社會大眾更能瞭解政府服務成效；
- 透過強調改善及創新，鼓勵在服務效能上進行持續的績效改善；
- 說明政府績效。

整個政府服務報告途徑的運作係由 1993 年成立的評量指導委員會（Steering Committee）來主導，其成員包含聯邦、州及特別行政區政府之高階代表，由生產力委員會之主席所主持，整個生產力委員會並作為該指導委員會的幕僚單位。

### （一）報告範圍

為強化政府施政績效，生產力委員會自 1993 年開始針對下列政府 6 大服務範圍 15 個服務項目（如下表），開始進行年度績效報告，透過績效資訊的透明化，以強化各級政府的課責性，並促進政府整體施政效能的提升。

表一 政府服務報告所涵括之服務範圍及項目

服務範圍	服務項目
1. 幼兒、教育及訓練 (Early childhood, education & training)	— 幼兒服務 — 學校教育 — 職業教育與訓練
2. 司法 (Justice)	— 警政服務 — 法庭行政 — 獄政服務
3. 緊急事故管理 (Emergency management)	— 火災、救護車及其他道路事故救援服務
4. 衛生 (Health)	— 公立醫院 — 基層及社區醫療 — 乳癌防治及專業心理衛生服務
5. 社區服務 (Community services)	— 老人照顧服務 — 身心障礙服務 — 保護及支持服務
6. 住宅及遊民 (Housing and homelessness)	— 公共住宅、社會住宅、州立原住民住宅、原住民社群住宅及聯邦租屋輔助 — 遊民服務

資料來源：SCRGSP 2011. Report on Government Services 2011, p.1.7. Productivity Commission, Canberra.

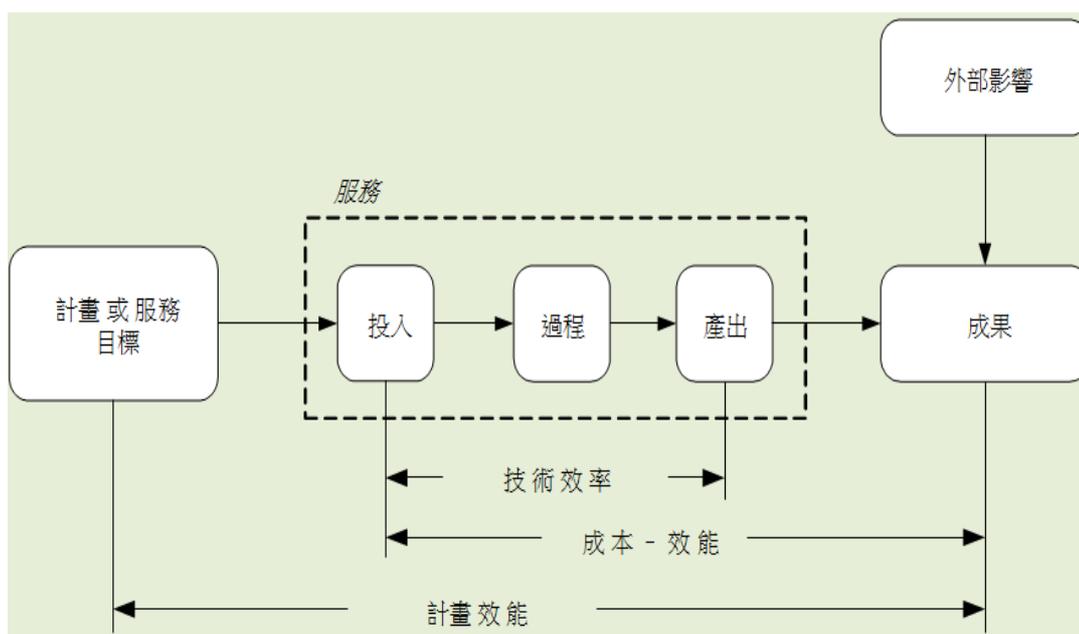
澳洲政府之所以挑選這 6 大服務項目作為績效報告的範圍，主要有 3 個理由：首先，這些項目在社會與經濟層面都具備相當重要性，澳洲政府在這些項目的支出約 1,500 億澳幣，占澳洲國內生產毛額 (GDP) 之 12%。其次，這些項目由於缺乏市場競爭的機制，在運作上容易產生缺乏效率的現象，必須透過有效的監督手段以促進效能。最後，這些項目基本上均有明確具體的

目標，在績效評量的技術層面也較有一相對客觀且較易執行的優勢。

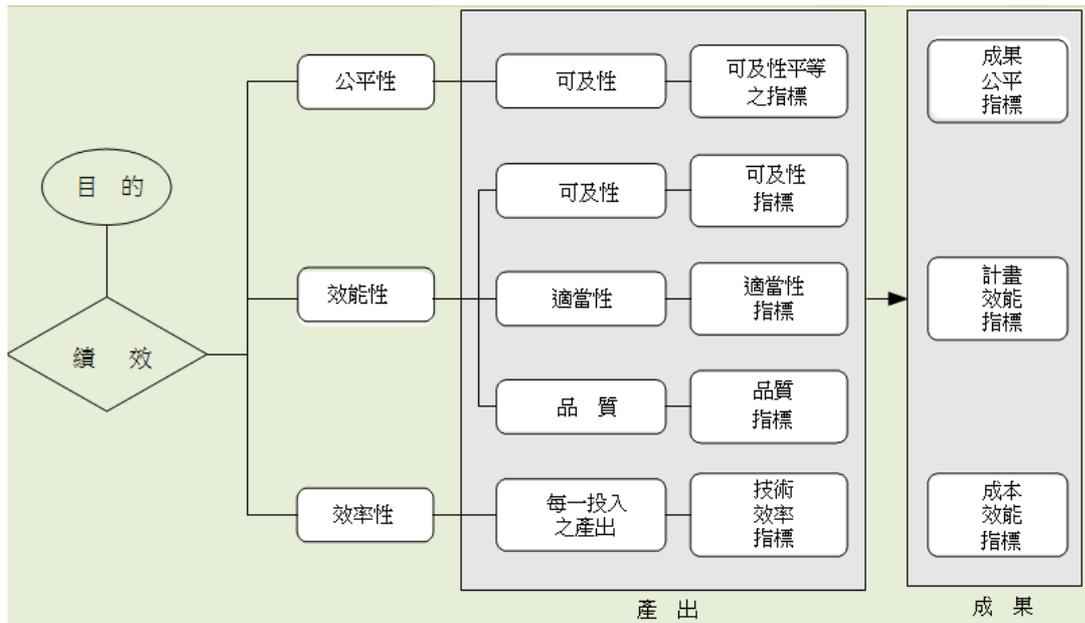
## (二) 評估架構

主管這些業務的相關機關常主張其機關有特殊使命及性質，其績效不能以一般之經濟效率之觀點來評量，故要正確且有效地評量其推動成效，是一大挑戰。

為解決此一難題，生產力委員會提出了計畫邏輯途徑（Program Logic Approach），以單一邏輯架構建構政府服務報告之指標架構，並據以評估政府相關部門的績效，要求相關部門提出具體的目標、投入及產出等資料，再針對政府服務的公平性、效率性及效能性進行年度評量並發行報告。



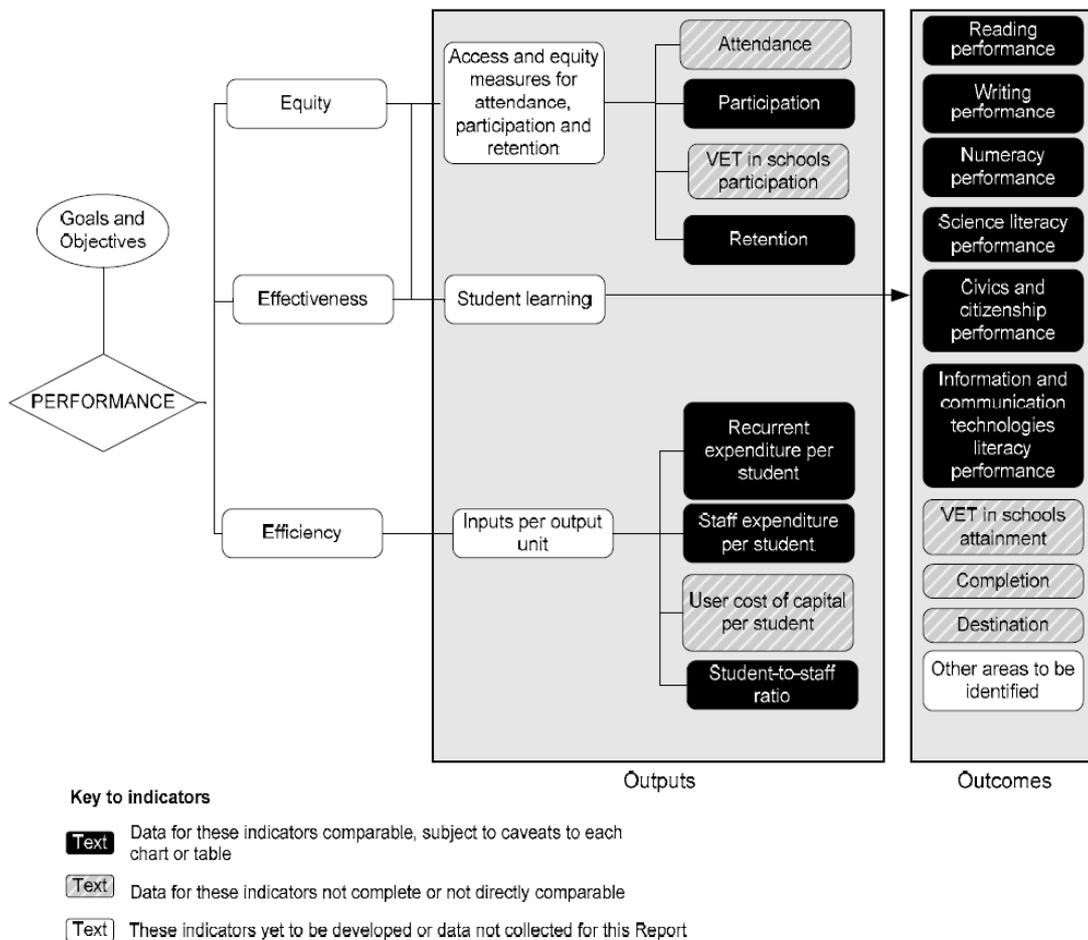
圖一 計畫邏輯途徑（Program Logic Approach）架構



圖二 政府服務報告之指標架構

以「學校教育」為例，其運用計畫邏輯途徑，針對公平性、效能性及效率性，分別就產出面及成果面提出相關績效衡量指標，其中在公平指標包括：出席率、就學率、接受職業教育訓練率及升學率等；在效率指標包括：每一位學生分配到的教育經費、每一位學生分配到的教職員經費、每一位學生的資本使用成本及師生比率等；在效能指標包括：閱讀能力、寫作能力、算術能力、科學能力及公民素養等。在報告內針對每一項指標均有明確定義，並會視實際情況依性別、年級或原住民族等類別分別呈現相關資訊。

另外在下圖中，績效指標如以黑色圖框呈現，代表該項指標已建置完成，其績效資料可以比較；如以灰色圖框呈現，代表該項指標仍有精進空間，其績效資料無法比較或無法直接比較；如以白色圖框呈現，代表該項指標仍待建立或資料尚待蒐集。



圖三 政府服務報告有關學校教育績效指標一覽表

### (三) 作業時程

有關政府服務報告的作業時程，係從本年度 3 月開始針對上年度的績效成果報告進行作業規劃，並於 11 月由工作小組完成初稿審閱，12 月初由指導委員會完成二稿審閱，於次年度 1 月完成報告撰寫並公開出版，詳細作業時程請參閱表二。因此，生產力委員會所贈閱的 2011 年政府服務報告，所呈現的資料數據僅到 2009 年。

針對 3 月才開始著手前一年的績效報告，且報告產出作業耗時近 1 年，報告完成時績效數據已是 1 年多前的資料，該會副主席 Mr. Michael Woods 表示，一方面是該報告主要目的在提供持續比較的績效資料，而非強調單一

年度的表現，另一方面也是因資料繁多，故需要較多時間梳理、彙整，以維持資料的正確性及嚴謹性。

表二 政府服務報告產出作業時程表

時 程	作 業
3 月	工作小組同意策略計畫
4 月	指導委員會批准策略計畫
6 月／7 月	工作小組同意方案內容
7 月底	幕僚單位完成作業手冊並要求提供資料
9 月底	資料截止日期（部分會同意展期）
10 月底	幕僚單位分送初稿
11 月	工作小組審閱初稿
11 月底	幕僚單位分送二稿
12 月初	指導委員會審閱二稿
12 月中旬	幕僚單位分送尚未簽核的二稿
次年 1 月	幕僚單位完成報告
次年 1 月底	出版報告

#### （四）報告運用

依據政府服務報告的說明，該報告主要用於：1、預算及政策的策略性規劃、政策評估及政府課責的說明；2、評估政府機關對資源的需求及運用成效；3、界定可共享服務資訊的業務範圍。除此之外，政府服務報告的相關資料亦可用作改進政府服務績效的誘因，諸如透過強化與績效相關面向的衡量途徑與技術，如單位成本及服務品質；協助各服務範圍釐清有無改進的空間；促進績效資訊的公開透明及資訊公開下的政府施政表現之討論。

該會副主席表示，在年度報告於 1 月出版後，會受到反對黨及媒體的廣

泛注目，某些服務領域表現不佳的政府單位也會感到壓力，透過比較性績效資訊的公開揭露，會產生良性競爭，驅策聯邦及州級政府在服務提供上持續精進。

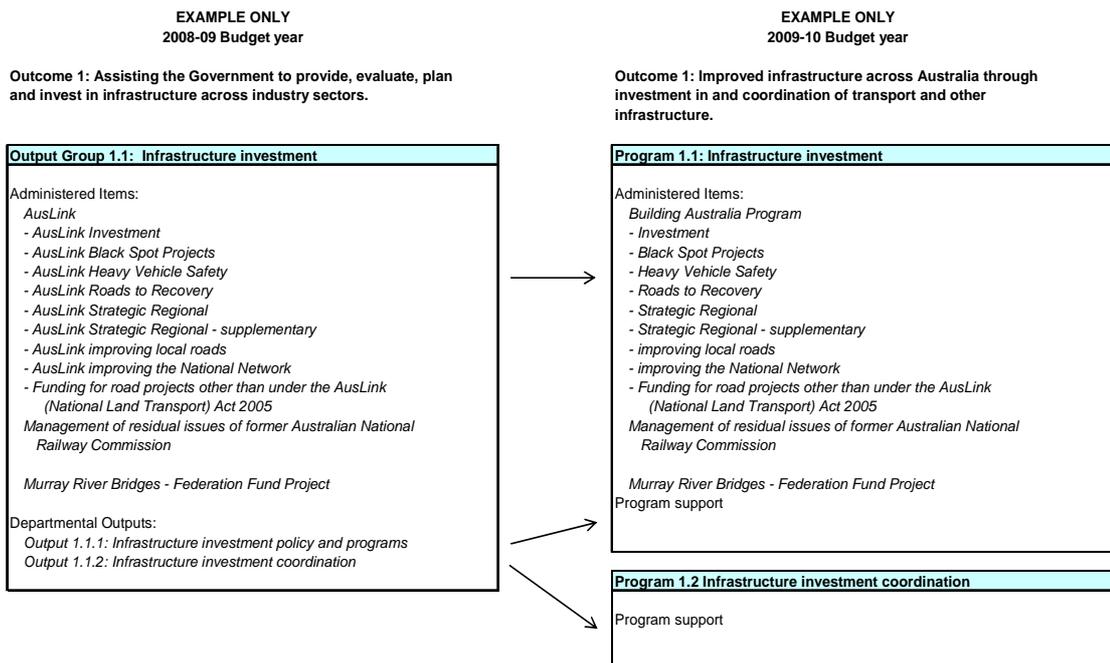
## （五）檢討與精進

該會副主席在簡報中亦提到根據三年一度的調查結果，78%的閱讀者對報告感到滿意或非常滿意，未來也將針對資料的可比較性、品質及時間持續加強改進。而為確保此一績效報告途徑的有效性，澳洲政府也開始組成獨立的參考小組（Independent reference group, IRG），檢視政府服務報告的整體實施架構及績效指標，並提出以下的發現及改進建議（SCRGSP 2010）：

- 1、IRG 建議指導委員會應在報告中強調效率（如投入產出比）及成本效能（如投入成果比）的重要性，並鼓勵成本效能指標的加強建立。
- 2、IRG 建議指導委員會考量是否強化政府服務報告一般績效指標架構現行的呈現方式，以釐清架構各元素間的關係。
- 3、IRG 建議指導委員會鼓勵建立滿意度、體驗值及其他回應性的指標，儘管這些主觀性的資料有其限制，但對客觀產出指標而言，仍可作為有用的補充說明。
- 4、IRG 建議指導委員會將單一評估架構適用到具體業務部門時，應檢視其是否在一致性與差異性中取得平衡。
- 5、IRG 建議指導委員會檢視並適當地修正政府服務報告的聯結說明，以釐清指標及相對應之目標間的邏輯關係。

## 二、促進預算充分發揮效益的成果與計畫報告架構

為強化政府部門施政績效，讓每一分預算都能發揮最大效益，澳洲政府財務部在 2008 年 12 月開始推動的「陽光措施」<sup>1</sup> (Operation Sunlight)，以改善公部門預算及財務管理之公開性與透明度，並促進政府良善治理的改革議程，其中包含成果與產出報告架構，該架構是以績效報告為主軸的績效管理機制，其在 2010 年被修正為成果與計畫報告架構，兩者之主要差異在於：「成果與計畫報告架構」聚焦在政府對績效與結果的報告，在此一架構下，機關必須依計畫向國會報告，詳述各項施政措施及每個計畫的關鍵績效指標。而「成果與產出報告架構」聚焦在產出（即機關為達成預期成果所推出的實際各項措施），並報告在成果層次目標的成效。



圖四 報告架構調整前後範例說明

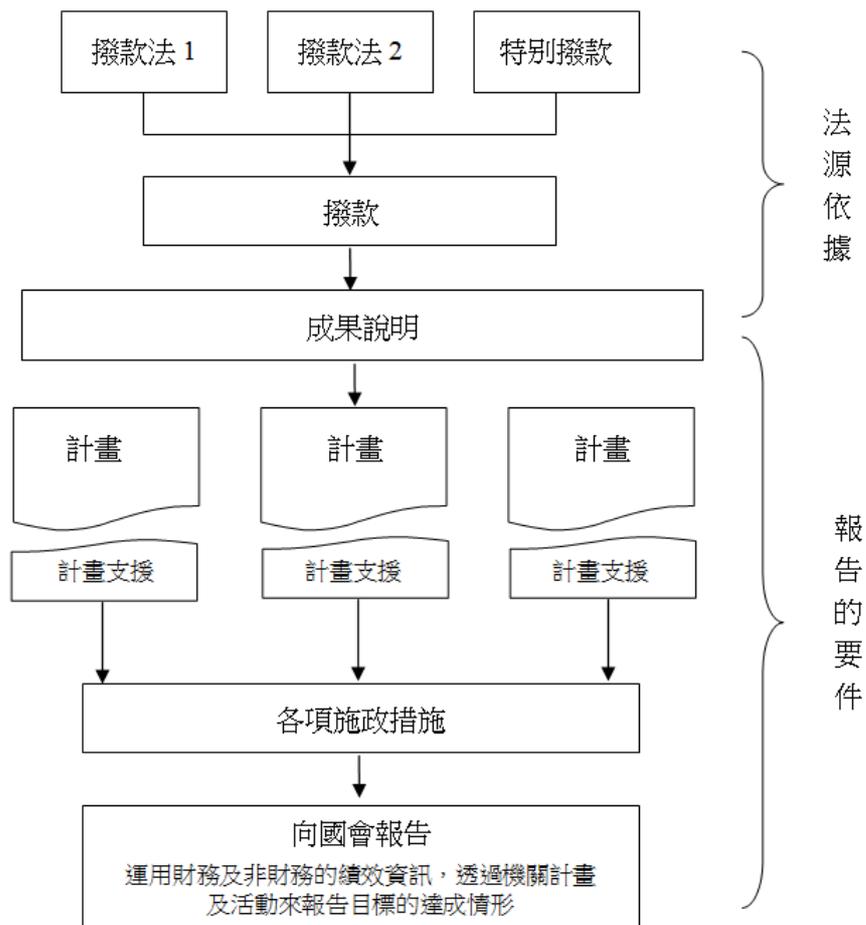
根據財務部策略評量處處長 Mr. O'Loughlin 的說明，成果與計畫報告架構的優點在於：1、更重視成果與結果面，包括更長期的影響；2、藉由改善

<sup>1</sup>「陽光措施」最早在 2005 年提出，在 2007 年底被甫當選的工黨政府視為選舉承諾，並在 2008 年 12 月 9 日修正發布，正式實施。

目標界定、績效衡量及成果評估，促進資源分配決策的效率；3、透過計畫目標達成度的報告，更能彰顯計畫成效；4、產出更聚焦在具體目標及更有意義的彙整資訊。

### (一) 成果與計畫績效報告架構概述

成果與計畫績效報告架構強調政府有關績效與成果方面的報告，在此一架構下，各機關必須依計畫向國會報告，並詳述每一個計畫所提供的服務措施及關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPIs）。各部門的預算說明書（Portfolio Budget Statements）必須敘明機關的年度成果、計畫、措施及關鍵績效指標，並於該財務年度結束後出版年度報告，俾利檢視關鍵績效指標及成果達成情形。



圖五 成果與計畫報告架構

## （二）以成果為核心

報告既是以成果為核心，成果的定義就必須先予釐清。所謂成果是指政府相關作為所造成的結果、後果或影響。成果說明（**outcome statement**）的目的即是透過釐清下列三項問題，來陳述政府施政預期達到成果，以清楚指引政府施政方向：

- 1、政府要達成何種目標？（成果）
- 2、政府要採取何種活動來達成此一目標？（計畫和活動）
- 3、政府要如何監督目標達成的過程？（績效報告）

成果說明必須夠具體、有重點，且易於理解，並且遵循下列原則來撰擬：

- 1、明確界定機關的預期成果，並針對可具體量化的成果敘明達成度。
- 2、具體指出標的對象（**target group**），標的對象必須以澳洲或澳洲國民為範圍。
- 3、具體指出機關為達成預期成果所進行的活動。

為期成果說明能一致化、明確化，財務部明訂成果說明須包含期望的結果（**intended result**）、標的團體（**target group**）及政策行動（**actions**）3個要件，並明定撰擬格式為：

[Intended result] for [target group] through [actions] 或

[Intended result] through [actions] for [target group]

另財政部亦舉出常見的錯誤範例，以避免各機關所撰擬之成果說明不符要求。這些錯誤型態可概分為兩類，一類是敘述用語指涉之意涵不夠明確，例如在成果說明中陳述「符合社會的期待」，社會一詞即不夠明確。另一類是陳述方式過於原則性或會引起不同詮釋，例如在成果說明中夾帶宣示性的字眼（如促進民眾福祉及經濟優勢等），或帶有主觀意味的字眼（較高品質，提升等）。

成果說明須經財務部長的批准，機關如要變更現行之成果說明或引入新的成果說明，應遵循下列步驟完成批准程序：首先，機關向財務部提出成果說明之草案；其次，財務部係依提案機關之法定職掌及業務範圍，審閱成果說明草案；第三，財務部及提案機關共同完成可適當反映機關職能及符合既定政策原則之成果說明；最後，財務部及提案機關達成共識後，管轄該機關且負責該成果說明的部長向財務部長正式提案。

### （三）以計畫為單元

澳洲政府自 2009-10 年度預算書開始以計畫為單元向國會報告。所謂計畫是政府機關達成其成果說明之預期成果的主要工具，其提供保險金、服務及轉移性支付（政府不以取得商品或勞務作補償的一種支出，如社會保險福利等支出）給個人、企業或整個社會。

澳洲政府預算經費依功能可概分為行政經費（Administered expenses）及部門經費（departmental expenses）兩類。大部分聯邦計畫的經費來源係來自行政經費，這是指政府可掌控的歲出、歲入、資產及債務，各機關僅代表政府進行預算管理，這些項目需要在預算、會計及報告的過程中詳細敘述及估算成本。

除了計畫之外，聯邦政府另有一類稱為計畫支持（Program support）的活動，這是指政府用以促進各項計畫遂行的相關部會活動及資源，包括了推動計畫所須的管理成本及維持組織日常運作所須的開銷。計畫支持活動所須費用則來自機關的部門經費。

為順應環境時勢的變遷，聯邦政府的計畫在某些情況下必須新增或作適當調整，諸如：當成立新機關、機關產生新職掌、聯邦政府要求創立新計畫、新增之經費與活動造成原計畫有重大改變，聯邦政府的計畫都必須依循下列原則來完成正式的調整程序：

- 1、計畫結構的調整是由財務部核准，不須經財務部長簽署。
- 2、各機關推出新計畫或調整新計畫必須先與財務部達成基本共識。
- 3、財務部在此一過程中有機會審閱計畫的調整，並與提案機關達成共識。
- 4、各機關正式向財務部提案改變其計畫結構。

在以計畫為單元的報告架構中，除了相關財務資源，報告亦必須提供非財務面的績效資訊詳情，包括每一個計畫及施政措施的關鍵績效指標。如有需要，除計畫層次的績效報告，機關亦須就其政策活動的重要面向提供詳盡資訊。

#### **(四) 關鍵績效指標的訂定**

績效報告最終目的是要針對政府各項施政作為的成果，對外說明政策目標是否達成，並為施政得失成敗負責，對內則是提供機關組織學習及持續改善的依據。因此，如何提供「正確」且「簡要」的績效資訊，便成為各國政府努力不懈的目標。澳洲政府在成果與計畫的績效報告架構下，係以「計畫」作為展現績效的單位，因此要展現計畫之執行成效，就必須建構關鍵績效指標。

關鍵績效指標的設計，必須能向政府、國會及社會大眾充分展現計畫執行結果是否達到預期，並說明政府經費是否發揮效益。這部分財務部依計畫分類矩陣（如表三）將政府計畫分為下列 6 類（完整資料請參閱財務部 2010 年 10 月所發行的「績效資訊及指標」）：

- 1、支持型（Supporting）計畫：透過提供福利、移轉性支出、補貼、減免債務，退稅和津貼，以支持個人生計。
- 2、協助型（Assisting）計畫：直接或間接提供相關財物及服務來協助個別民眾。
- 3、教育型（Educating）計畫：透過正式或非正式的程序，直接或間接提供相關服務措施，來落實教育訓練及增加技能與知識。

- 4、勸導/資訊型（Advising/Informing）計畫：針對某項議題勸導民眾，以改變其行為或行動；或提供民眾某一特定議題的相關資訊，以改變其決定和選擇。
- 5、管制型（Regulating）計畫：規劃和執行各項法律及管制措施，俾規範標的團體的行為與行動，並透過仲裁手段以確保法令遂行。
- 6、保護型（Protecting）計畫：係指藉由維持能力、指揮行動及強制執法，以維護治安、保障社會大眾安全、及法令遂行的計畫。

表三 計畫分類矩陣表

A 重點 (受益對象 為個人或整 體大眾)	B 機制 (提供現金 或服務)	C 種類	D 遞送方式	績效報告
個人	現金	1.支持型	轉移支付	績效報告將依據這些分類來建立績效指標。
	服務	2.協助型	直接服務	
			由第3者服務	
整體	服務	3.教育型	直接服務	
			由第3者服務	
		4.勸導型/ 資訊型	直接服務	
			由第3者服務	
5.管制型	直接服務			
	6.保護型	直接服務		

資料來源： DoF. October 2010. Performance Information and Indicators, p.4.

每一類計畫均有相關指標設計之原則性提示，以作為各機關在準備部門預算說明書（Portfolio Budget Statement, PBS）及年度績效報告之前，訂定關鍵績效指標之參考指南。以支持型計畫為例，係指透過轉移支付方式提供現金給個人，例如老人年金、水電津貼、裝設太陽能電板的補貼及研究和發展

的補助計畫等。該類計畫的績效資訊應該顯示這類支持性給付、貼現、補貼及津貼的可及性及實際申請情形，指南中並例舉一些具體可行的指標範例，包括申請比率的高低、對特定補助或補貼的知悉度、申請至實際撥款的時間、接受其他額外補助的比率及在可接受的時間內完成撥款的比率等，可供各機關在建立相關績效指標之參考。

然而要注意的是這些計畫分類方式，其概念與邏輯可能和我國一般對政策計畫的分類與邏輯並不完全一致，舉例而言，洽詢得知「基礎設施」及「公共工程」被歸類為協助型的計畫，其理由是這些建設最終是讓個人受益。

### **(五) 運作流程**

澳洲政府對於各部會機關的績效管理作業是和整套預算制度連結，是以其運作流程基本是依循預算程序來進行。各部門的預算說明書約在每年 5 月發布，另各部門如有其他概算說明書，亦會在每年 2 月提出。以下謹附上 Mr. O'Loughlin 所提供的主要預算程序及預定時程（如表四）。

在該表格中和績效資訊較相關者，為各部門的預算說明書及年度報告，至於月報則僅單純顯示財務資訊（月報格式及內容可參見 [http://www.finance.gov.au/publications/commonwealth-monthly-financial-statements/2011/mr\\_2272011.html](http://www.finance.gov.au/publications/commonwealth-monthly-financial-statements/2011/mr_2272011.html)），並未載明執行情形及階段性成果等績效資訊。

至於機關成效的良窳和相關執行人員的責任，根據 Mr. O'Loughlin 的說明，則非由財務部來統一定，而係由各部會自行依工作合約來要求，各部會的文官長在任用時即受績效管理協議的規範。各部會及機關的高階主管亦受到其機關績效管理協議的規範。而這些協議均受到公共服務就業法制架構（Public Service Employment Legislative Framework）的規範。

表四 澳洲政府主要預算程序及作業時程一覽表

PROCESS	ACTION	INDICATIVE TIMING
Priority setting	Budget Process Operational Rules and timetable	September
	Portfolio Ministers write to the Prime Minister in the lead up to the Strategic Priorities and Budget Committee (SPBC)	October
	SPBC meets to determine which proposals from Portfolio Ministers may be further developed into full new policy proposals (NPPs)	Late November
Decision making	Portfolio Budget Submissions prepared and submitted to Finance for agreement of costings	Mid-January
	Pre-Expenditure Review Committee (Pre-ERC) budget estimates update	Early February
	Expenditure Review Committee (ERC) of Cabinet	February to April
	Budget estimates update	April
	Budget Cabinet considers proposals from ERC	Early-mid April
	Budget documents are prepared, including appropriations and Portfolio Budget Statements	April-May
	The Budget is introduced in Parliament. The Appropriation Bills are debated, passed and granted Royal Assent	May-June
	Senate Legislation Committee hearings	May-June
Ongoing Budget management and reporting	Monthly reporting	July-ongoing
	Final Budget Outcome (the previous financial year's Budget)	September
	Agency annual reports (including audited financial statements for previous financial year)	October
	Consolidated financial statements (for previous financial year)	November
	Mid-Year Economic and Fiscal Outlook provides a mid-year update of the current Budget	November-February
	Additional Estimates. The revised budget estimates are reflected in the additional Appropriation Bills and Portfolio Additional Estimates Statements	February

### 三、強化人力資源管理，建構高績效組織文化的作法

為建構高績效的公務體系，澳洲政府在 2010 年 3 月推出一項改革方案「Ahead of the game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration」，分別就 4 項主題提出 9 類改革措施，其中在「強化工作人力資源」這部分，第 7.4 項是由公共服務委員會所主導進行，主要工作包括：引介可以促進高績效文化的績效架構、提供高階主管人員（SES）績效管理訓練及建立解決績效低落的共同指導綱領。

根據 Mrs. Bridget Lawson 的說明，目前澳洲公共服務委員會正在與學術界進行合作，共同研究全球績效管理的最佳實務運作範例，並分析當前理論與實務的文獻，透過界定最佳實務個案並從中學習相關機制與措施，再逐步推展到整個公務體系，預計於 2014 年在澳洲公務體系形塑高績效的組織文化，對於績效不彰（underperformance）的現象也能妥善管理尋求改善，並完善管理階層的訓練。

#### （一）建構高績效的組織文化

儘管公共服務委員會過去數十年在改善績效管理上已有良好成效，但在建立各機關績效管理的文化上仍有改進空間。這部分公共服務委員會採作的作法，包括在管理層面建構一個開放透明的組織環境，鼓勵員工就考評之過程與結果進行對話討論及意見回饋，某些機關已然在績效管理過程中建立員工參與機制。

為建立有效的績效管理系統，必須要讓員工清楚知曉機關的業務目標，以及其個人在達成機關目標時所須負擔的任務與責任。在績效協議（performance agreement）時，要讓員工有表示意見的機會，透過充分的溝通，可讓員工對績效目標及工作期望更加認同，並對組織產生歸屬感。另為強化績效管理，各機關亦將相關獎懲制度在工作合約中有明確規範，這部分也包括績效獎金的規定，期透過制度面的設計，讓強調績效表現的文化成為

主流。

此外，隨著澳洲公務體系績效管理制度的持續演化，對機關而言也要開始留意到員工本身在人口結構上顯著的變化及這些變化如何影響績效管理措施。隨著兼職及約聘人員、臨時雇員、外包人員及在家接案人員的日益增加，未來主要的挑戰還包括去思索發展各種績效管理制度，以便在這些兼職、臨時性任用員工及全職常任員工之間的需求取得平衡。

而根據 Mrs. Bridget Lawson 的說明，澳洲政府對於公務人員的績效管理並無訂定統一的考評規範，而係由各部會機關自行設計符合其機關特性與需求之績效考評程序，機關首長有最終決定權，公共服務委員會在實務上亦不會介入機關如何進行績效考評。

## **(二) 完善管理階層的訓練**

績效管理機制要能成功，個別員工、其直屬主管及高階首長的努力均不可或缺。特別是中間管理階層因居於承上啟下之關鍵位置，其管理能力就對整體組織之績效管理成果有相當之影響。一般而論，主管在績效管理上應發揮下列職能：1、將管理員工視為其工作重點；2、鼓勵員工發揮高績效；3、界定評估工作績效的具體標準，且讓員工能瞭解並達成共識；4、適當訓練以培養員工進行績效對話的能力，並提供定期、非正式的回饋幫助員工瞭解他們的優勢及發展需求；5、重視個別員工的發展計畫。特別是強化管理階層的領導職能，為提升機關績效的關鍵。

## **(三) 有效改善績效低落現象**

澳洲政府各機關每年 6 月及 12 月會針對公務人員之工作表現進行考核，考核的依據係根據員工與機關簽訂的績效協議，一旦員工無法達成工作期望，就必須進行溝通、教育及再訓練。針對表現不佳的員工會有機關主管與其會談，找出問題癥結、協助改善，在年底時如仍未能改善，則可能會降

級，情節重大者甚至解僱。

另外，為協助員工職場之生涯發展，並避免無法勝任上一個層級之工作，員工績效管理系統必須強調員工的未來發展，而非只是檢視過去一年的工作表現。儘管許多機關將員工個人的發展計畫列入年度的績效協議，但如未予以足夠的重視或缺乏討論，也容易形同具文。

而 Mrs. Bridget Lawson 也特別強調，在績效管理中「選才」(Recruitment) 是最重要的事，在人員招募階段如果能嚴格把關，杜絕不適任人員，進用優秀人員，可發揮事半功倍之效果。此外，她也提到機關不須投入過多心力在績效考評上，尤其業務屬性不同，有人負責政策規劃、有人負責政策研究，也有人負責政策執行，很難建立周全一體適用的考評指標，相對的應把重心放在宏觀人力資源的分配及預期成果的擬訂上。

職是之故，員工績效管理必須整合組織規劃、整體業務目標並當作機關管理策略不可或缺的一環，並應和其他策略管理途徑相搭配（例如：人力資源的規劃、招募、遷調、學習及發展等）。

此外，根據西雪梨大學 Dr. Meg Smith 提供學術界的觀點，個人層次的績效衡量主要的討論重點包括下列項目，可供實務上制度設計之思考：

- 1、衡量的標的為何？是行為、結果或是兩者並容？
- 2、衡量的對象為何？個人還是工作小組？
- 3、衡量的時間範圍為何？
- 4、權變型獎勵<sup>2</sup>（contingent reward）可採取何種形式？
- 5、權變型與非權變型獎勵之關係？

上述問題並無標準答案，機關可根據這些論點在制度設計或修正時進行思辯，而澳洲政府在績效衡量方面，機關已愈來愈能同時兼顧目標的達成度

---

<sup>2</sup> 權變型獎勵係指主管給予部屬特定獎勵以換取部屬完成特定工作或目標的過程。

及行為上的產出。這類行為上的指標通常會與一個機關的能力架構（capability framework）或價值一致，如此一來，不只對立即的工作表現有實質助益，而且會對未來機關的持續發展有正面影響。另外在獎勵制度方面，以團隊為基礎的獎勵措施可以鼓勵員工協力合作，達成目標、共享資訊，當然這種獎勵方式也會有團隊中每個人貢獻度大小不等，或是團隊成果在某些面向難以比較的問題。然而，如何建立能兼顧個人努力及團隊成就的獎勵機制，是值得去探究的課題。

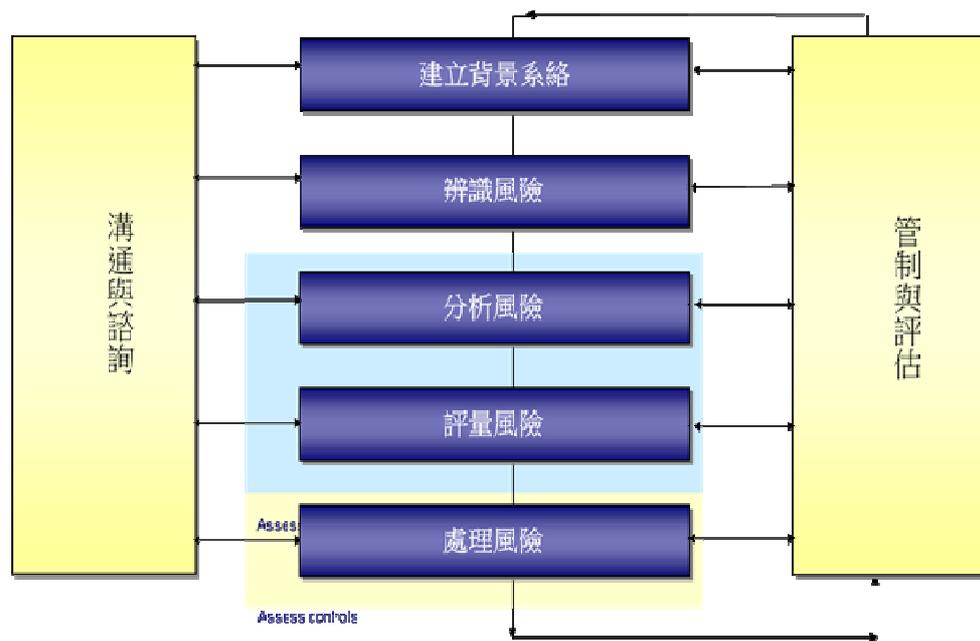
## 四、結合保險的風險管理，Comcover Fund 實務運作與特色

### (一) 風險管理標準

自 20 世紀 70 年代起，風險管理的理念從美國傳至加拿大、英國、澳洲、歐洲和日本等國家和地區。從澳洲/紐西蘭風險管理標準（AS/NZS 4360）的產生開始，先進國家紛紛效仿制定全國性的風險管理標準、指引與推展風險管理的流程和發展。影響較大且被國際標準組織（International Standards Organization, ISO）認可的國家性標準有紐澳風險管理標準（AS/NZS 4360:1995）、加拿大風險管理標準（CAN/CSA—Q850-97）及日本風險管理標準（JISQ 2001:2001）等（劉維義，民 97：頁 3）。

事實上，澳洲政府導入風險管理已行之有年，依據紐澳風險管理標準 AS/NZS 4360:2004，完整的風險管理架構包括（Comcover Fund: 2008, p.42）：

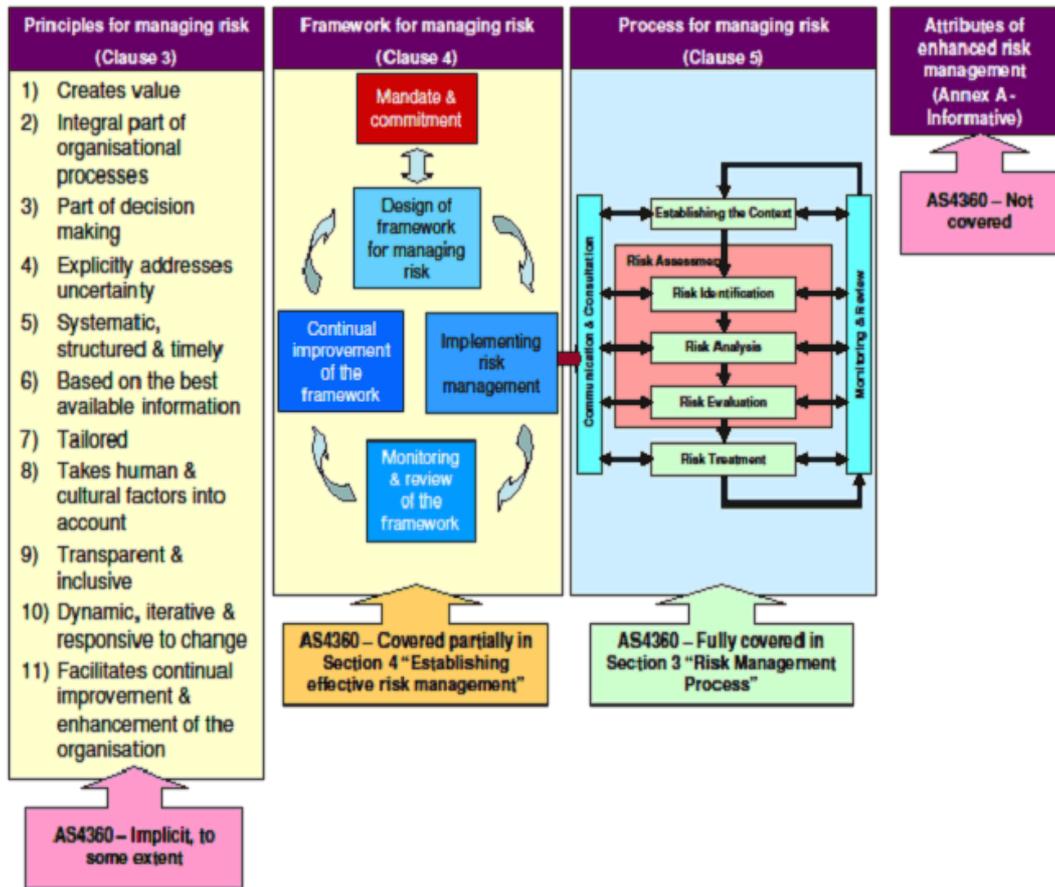
- 1、建立背景系絡（Establish the context）：確認組織目標及界定內、外環境因素。
- 2、辨識風險（Identify the risks）：辨識影響組織目標達成的風險與機會。
- 3、分析風險（Analyse the risks）：分析風險辨識後產生的可能性與結果，以及現有控制方法的有效性。
- 4、評量風險（Evaluate the risks）：參採機關內部整體風險政策及愛好。
- 5、處理風險（treat the risks）：發展合宜的風險策略。
- 6、溝通與諮詢（Communicate and consults）：與風險管理人員及利害關係人進行溝通與諮詢。
- 7、管制與評估（Monitor and review）：審視風險管理每個過程進行狀況，並不斷檢討改進。



圖六 紐澳風險管理架構

2007 年起，國際標準組織以紐澳風險管理標準 AS/NZS 4360:2004 為基礎，發展出全球一致性的標準，於 2009 年 ISO 會員投票通過將 AS/NZS/ISO 31000:2009 取代原有的 AS/NZS 4360:2004，成為風險管理國際標準，新標準主要有以下改變（InConsult: 2009, P.1）：

- 1、與 ISO 9000 一樣被視為具國際性。
- 2、重要名詞定義的改變，如新標準界定風險為不確定性對組織目標的影響（the effect of uncertainty on objectives）。
- 3、風險管理原則、架構與流程更容易被解釋與說明。
- 4、組織風險管理應遵守如創造價值、風險管理為組織運作過程不可缺少之部分、應依影響的優先順序來進行決策等 11 項原則。
- 5、幫助組織釐清風險管理的承諾、授權與流程架構之關係。



圖七 AS/NZS ISO31000：2009 風險管理原則、架構及流程

澳洲政府推動風險管理採用 ISO31000 國際標準，並就可保風險（insurable risk）及不可保風險（non-insurable risk）分別推動。1998 年澳洲政府成立政府可保險自我經營基金 Comcover Fund，成功地將風險管理與政府可保風險（insurable risk）結合，成為政府風險管理一項創新作法；另外，也針對不可保風險部分，就重要計畫各實施階段採用閘門檢核程序（Gateway Review Process），降低計畫無法達成目標的風險。本次考察主要聚焦於澳洲政府如何運用 Comcover Fund，以推動政府機關風險管理，以及計畫採取閘門檢核程序，希望訪查所得，能作為我國政府推動風險管理之參考。

## (二) 政府可保險自我經營基金 (Comcover Fund)

### 1、成立目的

Comcover Fund 成立於 1998 年 7 月 1 日，由財務部的保險與風險管理處 (Insurance and Risk Management Branch) 管理。除提供可保險風險項目保險外，並藉由提供各機關會員風險管理服務，以促進風險管理納入政府運作，維護政府財務及信譽。

成立 Comcover Fund 的主要目的在於：

- (1) 提供廣泛適用的一般保險基金，以保護政府機關免受可保風險損失的影響。
- (2) 推動政府機關採行最好的風險管理實務，並透過教育訓練及評估服務，以改善政策形成、計畫執行及服務提供，俾獲取澳洲政府長遠利益。
- (3) 促進公共服務課責性與透明度：使國會及民眾能更進一步瞭解政府風險管理情形。

### 2、會員成員

幾乎所有的澳洲政府機關都參加 Comcover Fund 保險，目前已有 170 個會員，這些會員包括適用 1997 年「財務管理及課責法」(Financial Management and Accountability Act 1997, FMA Act agencies) 及 1997 年「聯邦機構及公司法」(Commonwealth Authorities and Companies Act 1997, CAC Act agencies) 成立的一般政府機關(GGS)，極少數機關因特殊因素獲得部長同意未加入，屬例外。這種採取強制性的作法，主要是考量以 Comcover Fund 管理風險的方式比採用其他替代方案更具成本效益。

### 3、運作方式

有關 Comcover Fund 運作方式，主要依基金來源及提供服務二大部分說明如下：

## (1) 基金來源

Comcover Fund 主要來自於各機關會員所購買可保風險繳交之保險費，根據本次參訪 Comcover Fund 風險管理服務科 MS. Tracie-Ann Maher 表示，Comcover Fund 在 1998 年成立初期，是由政府提撥一筆基金，其中有部分政府機關因沒有得到充分資訊，未能及時編列預算，而由財務部編列預算來支應外，之後都是依會員所繳的保險費來維持營運，過去這幾年來，基金對這些保費也沒有轉投資。

## (2) 提供服務

Comcover Fund 的功能主要在於協助會員對風險事件索賠，以及提供 Comcover Fund 保險資訊、培訓和諮詢等服務，服務項目如下表：

表五 Comcover Fund 服務項目一覽表

服務項目	內容
保險服務 (Insurance Services)	①保險的風險分析和報告。 ②通知和收取的保費。 ③事件和索賠記錄。 ④支付索賠管理和報告。 ⑤維護理賠管理系統，以便監測。 ⑥一般保險諮詢服務的範圍。
風險管理服務 (Risk Management Services)	①專業的風險管理知識。 ②專業建議。 ③工具和方法 (Tools and methodologies)。 ④標竿學習方案 (Benchmarking program)。 ⑤卓越獎方案 (Awards for Excellence in Risk Management program)。 ⑥風險管理培訓方案 (education program)。
顧客服務 (Customer Service)	①協助會員對保險及風險管理的需求。 ②隨時接受專業的風險管理與保險資訊、培訓和支援的諮詢。 ③及時回應保險和風險管理服務。 ④提供最新和準確的索賠資訊。 ⑤建立網站，提供 Comcover Fund 資訊。

服務項目	內容
	⑥取得個別保險費計算方式和索賠決定的資訊。 ⑦提供英語介紹，包括 Comcover Fund 保險政策、公報、索賠及表單，使會員容易瞭解 Comcover Fund 相關資訊。

## A、保險服務

保險服務內容如上表。基本上，Comcover Fund 由全體會員以自助互助及風險分攤之自我管理方式來經營，係一財務自給自足、自負盈虧的保險。另就支出面來看，Comcover Fund 主要提供保險項目出險的理賠，目前保險項目包括 9 類：

表六 Comcover Fund 保險項目

項目名稱	損賠內容
1.一般法律責任和業務執行過失補償 (General Liability and Professional Indemnity)	業務執行期間對民眾造成的損失，負有法律責任支付補償，包括： (1) 身體傷害、死亡、疾病、殘疾、休克、受驚、精神創傷、精神損害或情緒困擾。 (2) 不實逮捕或監禁、不法拘留、惡意控訴和羞辱。 (3) 不法入境或驅逐毆打。 (4) 誹謗、污蔑和誹謗侵犯版權、標題或口號、假冒或違反智慧財產權或洩密行為、侵犯個人私隱。
2.主管及官員的法律責任 (Directors' and Officers' Liability)	主管及官員發生錯誤的行為。
3.財產 (Property)	政府機關財產損失、破壞或損壞。
4.業務中斷 (Business Interruptions)	因下列因素造成業務中斷： (1) 電力或水資源中斷。 (2) 蟲害造成的傳染病。 (3) 立即性的暴力傷害人身與財產安全。
5.車輛 (Motor Vehicles)	遺失擁有或租用車輛，或依 Comcover Fund 裁量權決定修復或更換零件。
6.個人意外 (Personal)	人身傷害或死亡，包括往返執行公務期間發生的意

項目名稱	損賠內容
Accident)	外。
7. 海外出差 (Travel Outside Home Country)	(1) 行李和個人物品遺失或損壞，以及急診醫療費用。 (2) 海外醫療及旅行援助。
8. 僑居國外者 (Expatriate)	公務員及眷屬有下列情形： (1) 天然災害發生的緊急撤離產生的醫療費用。 (2) 死亡發生殮葬或遣返其遺體相關費用。
9. 個人財產及國內出差 (Personal Effects and Travel inside Country)	公務員於工作地點及國內出差過程中發生個人財產損失。

澳洲財務部負責管理 Comcover Fund 的保險與風險管理處，目前僅有二十餘名工作人員，限於人力，因此，將保險帳戶管理及會員服務委託給加拉格爾巴塞特 (Gallagher Bassett Services Pty Ltd) 以及旗下的會員服務公司 (Comcover Fund Member Services, CMS) 經營，另外，為確保當政府機關提出索賠時，能採取協調一致的作法，在 CMS 組成專業團隊，將多項如法律服務、汽車維修等業務外包民間公司處理。

CMS 做為 Comcover Fund 和會員間保險及風險管理諮詢和服務主要聯繫點，除提供會員包括事件和索賠記錄、索賠管理和支付、通知外，並負責收集會員資料以計算保險費，也提供保險和風險管理諮詢和培訓、保險風險分析服務及進行 Comcover Fund 的索賠訪談等。

作為 Comcover Fund 的會員，也有下列責任與義務：

- (A) 瞭解會員所負之責任，提供及時與完整資訊給 Comcover Fund 和它的服務合作夥伴 CMS 工作人員。
- (B) 基於一般保險所需要之揭露義務 (duty of disclosure)，提供正確資訊，並迅速回應，以利計算保險費。
- (C) 提供可能或實際索賠相關的資訊。

(D) 符合政府相關法律要求和義務。

當會員提出索賠需求時，Comcover Fund 和 CMS 應在 1 個工作日內完成確認，如會員提出服務要求時，也須安排會面時間，進行訪談。同時，CMS 須確認會員是否收到索賠書面通知，除提供詳細聯繫方式外，在會員確認後 14 個工作日內開具發票，並隨時與會員保持聯繫，確保會員能瞭解索賠的進度，且在索賠批准後 3 個工作日內支付索賠。

此外，Comcover Fund 列出了解決索賠和保費爭端之程序，如果 Comcover Fund 會員服務出現爭議，該會員必須告知 Comcover Fund，爭端如果持續超過 30 天，就必須提報到雙方商定的調解人調解，如果仍持續爭議，應聯繫 Comcover Fund 經理，但 60 天內仍無法解決問題，就必須將問題交由財務部長官，或最終由部長來決定。

## B、風險管理服務

風險管理服務包括提供專業的風險管理知識、專業建議、工具和方法、標竿學習方案、卓越獎方案及風險管理培訓方案。事實上，每年 Comcover Fund 會辦理一些獎勵措施，鼓勵會員針對可保險及不可保風險項目用最高標準來完成風險管理，例如參加標竿學習方案（Benchmarking program）及卓越獎方案（Awards for Excellence in Risk Management program），得獎會員即享有保險費的折扣，另風險管理培訓方案（education program）也具有參考價值，分別說明如下：

### (A) 標竿學習方案

Comcover Fund 標竿學習方案主要提供會員檢視及評估，是否已採組織整體風險管理（enterprise-wide perspective）的觀點實現目標，同時也展現風險管理的能力。

本次參訪，Mr. Steve Moutafis 提到從 2011 年的標竿學習方案的調查中，可以瞭解各政府部門已充分發展風險管理政策及架構，形塑風險管理文化。

此外，在實際運作上，均已將風險管理架構予以執行與深化。

Comcover Fund 標竿學習方案，主要是鼓勵會員利用線上自我評量（online self-assessment）方式進行，會員透過網路傳送評量調查結果報告。在這個方案中，會員風險管理能力的績效衡量標準（Key Performance Elements）共計 10 項，包括政策與目標、責任與義務、整合、檢視與評估、風險文化、對策、溝通與訓練、風險評估、風險分析與報告及組織永續管理，說明如下：

a、政策與目標（policy and objectives）

政府機關風險管理策略須包含風險管理理念、態度、風險管理責任等，以及指導風險管理活動之明確目標與衡量指標。

b、責任與義務（Accountability and responsibility）

組織風險管理計畫需要明確界定高階長官的角色及責任。

c、整合（Integration）

整合程度包含兩個面向：一是機關之風險管理機制是否能與組織整體的管理架構相結合；二是針對個別具專業性的風險管理計畫是否能與組織整體的風險管理機制相結合。

d、檢視與評估（Review and evaluation）

檢視與評估須定期辦理，以檢視各階層是否依照風險管理架構執行，並衡量執行風險管理的有效性與品質。

e、風險文化（Positive risk culture）

高階長官對風險管理的承諾，須反應在組織文化和風險管理過程中，積極的風險管理文化須強調風險管理實現組織目的的好處。

f、資源配置（Resourcing）

為確保成功地管理風險，須有足夠的資源去執行風險策略。

g、溝通與訓練（Communication and training）

為發展風險管理技能，須透過內部溝通和教育訓練，建立風險管理意

識和相關知識。

h、風險評估（Risk assessment）

運用風險分析工具，評量風險管理執行成果。

i、風險分析與報告（Risk profiling and Reporting）

提供高階主管瞭解組織風險的優先順序，好的風險報告須清楚界定風險、評估和監測風險，以達成組織目標，確保風險管理的執行。

j、組織永續管理（Business Continuity Management）

發展組織永續管理架構，以達成組織目標。

依據上開 10 項績效衡量標準評量風險管理，將風險管理成熟度（target maturity）分成五個層次，如下圖：

由左而右依序顯示成熟程度，第一層次是機關風險管理策略尚未正式建立，第二層次是少數專家參與的階段，機關雖有風險策略，但未能與機關整體策略連結，第三層次為機關上下人員對風險管理策略已有共識階段，且風險管理策略清楚地與目標結合，第四層次為風險管理結構化階段，風險管理策略為全員所採行，且納入所有風險層級，第五層次為風險管理內化階段，風險管理策略已完整地嵌入深化於各階層人員。

Example – Agency ‘Current’ vs ‘Target’ Maturity



圖八 風險管理成熟度

2011 年 Comcover Fund 標竿學習方案的調查方法更具功能性及彈性，包括允許政府機關自行認定風險管理的完善程度及提供下載更廣泛的調查資料，且能自行設計報表等（Comcover Fund, 2011b）。Comcover Fund 要求所有會員參與標竿學習方案，一方面可以先衡量會員組織風險管理的成功與否，另一方面參加方案也能有機會與其他機關比較風險管理能力，有資格獲得至多 10% 的保費折扣，至於保險費折扣的計算則會依會員參與方案的情形及每項評量要素完成的情形而定。

### （B）卓越獎方案

Comcover Fund 卓越獎是針對會員進行風險管理有特殊表現及具激勵作用所頒發的獎項，獎項著重在表揚會員管理風險之優良事蹟。參加卓越獎的選拔有下列好處：

- 有機會展現風險管理的方法。
- 領導能力及管理風險能力獲得認同。
- 獲得來自風險管理評審團的具有價值的意見回饋。
- 有資格獲得下年度的保險費折扣（例如獲得優勝者得到 5% 折扣、獲得高度肯定者得到 3% 折扣等）。

根據本次 Ms. Tracie-Ann Maher 表示，卓越獎目前未有贊助廠商協助，完全由 Comcover Fund 自行辦理。卓越獎的標準及選拔分為兩個類型：

#### a、組織整體風險管理類（enterprise-wide risk management category）

參加這類的會員必須通過三個標準檢驗，包括：

- (a) 風險管理架構：建立有效風險管理基礎，包含風險管理政策及目標，義務與責任、風險整合及風險文化的檢視與評估。
- (b) 風險管理計畫：完整風險管理架構，包含對策、溝通與訓練、風險評量、風險報告與永續管理。
- (c) 成果展現：執行風險管理架構所獲得的效益。

## b、專案風險類 (risk initiative category)

參加這類的會員必須通過四個標準檢驗，包括：

- (a)方法：會員如何決定風險管理策略、過程、對策，以達成組織目標。
- (b)執行：證明方案的成功，須包含內外利害關係人的證明、溝通策略及風險報告。
- (c)短期效益：展示方案執行成果的效益，包括短期目標的達成。
- (d)長期效果：證明方案執行後對會員及政府有何效益。

卓越獎開辦以來，已有 15 個會員獲得優勝、21 個會員獲得高度肯定，以及 27 個會員獲得提名表揚，獲獎機關另能得到下列好處，包括：

- 獲得公共認同。
- 提名資料會公布於 Comcover Fund 網站。
- 將推廣風險管理經驗刊登於 Comcover Fund 刊物。

## (C) 風險管理培訓方案

Comcover Fund 為提升會員風險管理能力，已開設多項訓練課程，免費提供會員參加，每個參加人員可以擁有完整課程內容手冊及期刊。這些課程人數的多寡及內容的安排會因應參加人員而定，例如新進人員需要風險管理介紹，資深的人員則需要系統性的資訊及技術面的協助，以及較深入的討論議題。

目前有關風險管理熱門的課程除一些入門課程外，有關 AS/NS/ISO 31000：2009 標準的介紹，及風險管理實務運作課程都受歡迎，另外風險管理架構的介紹，以及風險管理方法的發展或策略管理，也相當熱門。

此外，Comcover Fund 針對卓越獎也會開設一系列教育課程及座談會，邀請資深領導人座談，網路也提供風險管理運作良好的範例供參考。

## C、顧客服務

顧客服務包括協助會員對保險及風險管理的需求；隨時接受專業的風險管理與保險資訊、培訓和支援的諮詢；及時回應保險和風險管理服務，並提供最新和準確的索賠資訊及建立網站；取得個別保險費計算方式和索賠決定的資訊；提供英語介紹，包括 Comcover Fund 保險政策、公報、索賠及表單，使會員容易瞭解 Comcover Fund 相關資訊等。

### 4、對 Comcover Fund 的評估

針對 Comcover Fund 的運作的評估機制，財務部已成立諮詢委員會（Comcover Fund Advisory Council），並由財務部部長任命諮詢委員，定期召開諮詢會議檢視 Comcover Fund 財務運作及管理情形，並且提供年度報告給總理作為內部管理參考。

另外，澳洲審計署在風險管理的角色上也具相當影響力，例如每年審計委員會將風險管理標準予以檢視，並要求所有政府機關提報嚴重的風險事件，如列為「高度」風險，則須嚴格監控，依據 2010 年審計署報告指出，2010 年沒有嚴重的風險事件，所有的風險均被列為「中度」。另財務部年度報告對 Comcover Fund 提出評估如下：

表七 Comcover Fund 執行評估表

關鍵績效指標	評估結果
財產淨值維持在 1 億 2,500 萬澳幣至 1 億 8,000 萬澳幣。	1.未符合。 2.截至 2011 年 6 月底，財產淨值為 9,720 萬澳幣，此乃因 2011 年初天氣因素所造成較多的風險理賠。
會員整體滿意度超過 80%。	1.符合。 2.根據 2010 年會員滿意度調查發現，92%會員對 Comcover Fund 提供的諮詢和服務感到滿意。
60%以上會員參與標竿學習，並已達成第 4 層次風險	1.未符合。 2.在 3 年的計畫中，僅 34%會員在前 2 年達成，最後 1 年仍有 51%會員須努力。

關鍵績效指標	評估結果
管理結構化階段。	
超過 80%會員參與一項或多項服務（如培訓、座談會以及風險管理等服務）。	符合。
2010 至 2011 年申請理賠費用比率少於 33%。	1.符合。 2.截至 2011 年 6 月底，理賠費用比率為 30.1%。

### (三) 閘門檢核程序 (Gateway Review Process)

#### 1、推動範圍

2005 年澳洲政府推出了閘門檢核程序，以加強管理和監督政府重大計畫項目，並協助屬於 1997 年「財政管理和責任法案」(FMA 法)之相關機關，能按照既定目標執行計畫。

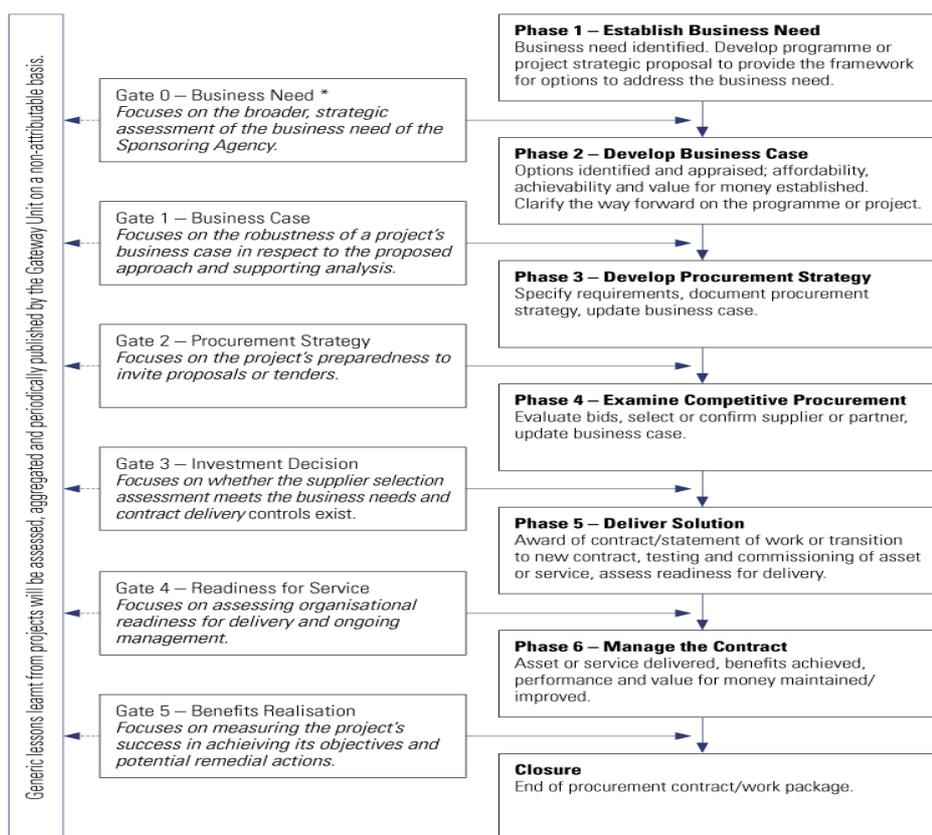
通常符合一定金額的計畫或專案，政府會要求採取適當的閘門檢核程序，包括：

- (1) 專案：總成本估計須超過為 3 千萬澳元、採購或基礎設施總成本估計須超過 3 千萬元以上及資訊技術總成本估計須超過 1 千萬澳元。
- (2) 計畫：總成本估計須超過 5 千萬澳元。

#### 2、運作方式

閘門檢核透過計畫生命週期 (lifecycle) 的六個關鍵性階段，短期而深入地檢視計畫內容，這些檢視是由具有專業背景且未與計畫相關的專家進行，在六個不同關鍵性階段中，有不同型態的檢視重點如下 (圖九)：

- (1) 第一階段：評估專案或計畫是否符合組織需求。
- (2) 第二階段：評估專案或計畫採行的可行性、目標達成度及所須成本。
- (3) 第三階段：評估專案或計畫策略及需求是否準備妥適。
- (4) 第四階段：評估專案或計畫委外廠商評選規範是否符合專案需求及合約履行。
- (5) 第五階段：評估專案或計畫執行與管理整備度。
- (6) 第六階段：評估專案或計畫目標達成度及潛在可能的修正活動。



\* A Gate 0 Review may occur prior to the start-up stage of a programme or project if required, or during later stages of the project if required. The majority of projects subject to Gateway are not expected to undertake Gate 0 Reviews.

圖九 閘門檢核及專案計畫生命週期

一般而言，參與閘門檢核程序有以下人員：

- (1) 計畫或方案主辦單位（包括高階主管、計畫負責人及工作團隊）  
（sponsoring Agency）：高階主管須對計畫或方案負起全責，並確保經檢視後工作團隊採取正確的措施，以及在評估會議中提供技術或協助檢核小組取得利害關係人文件或報告；計畫負責人須管理計畫，並負責將績效與組織需求連結；當檢核小組需要瞭解計畫各項業務時，計畫主辦單位須提供計畫摘要或所有資訊。
- (2) 閘門檢核單位（Gateway Unit）：財務部成立閘門檢核單位，提供檢核小組行政支援和資訊，除聯繫或協助計畫主辦單位外，並協助檢核小

組召開會議。

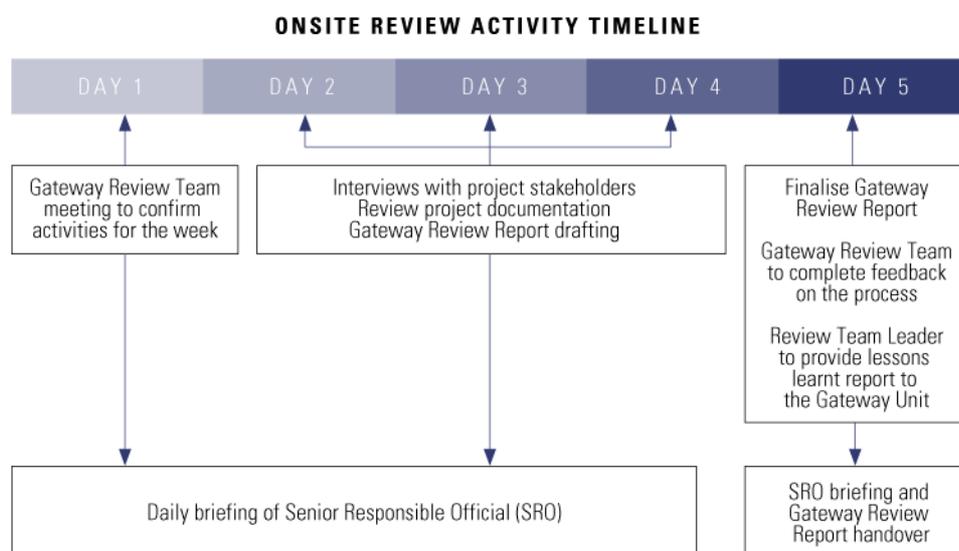
- (3) 閘門檢核小組 (Gateway Review Team)：檢核小組成員須具備業務或專業知識及技能，並接受訓練課程及遵守相關規範。小組有五項主要任務，包括確保計畫或方案主辦單位與閘門檢核單位間的充分溝通、擔任規劃會議主席並帶領主題或鼓勵討論、成為專案或計畫主辦單位高階主管與閘門檢核單位共同主要聯繫人、確認報告最後交由計畫主辦單位高階主管，以及提供閘門檢核承辦單位相關檢核報告。
- (4) 其他利害相關者 (Other project stakeholders)：影響專案或計畫的利害關係人包括其他機關代表、利益團體或其他民間組織等，利害相關者可經由計畫負責人安排與閘門檢核小組見面等。

前述六個不同關鍵性階段，各階段閘門檢核均包括四個程序：

- (1) 評估會議：閘門檢核單位和計畫主辦單位高階長官溝通，由計畫主辦單位說明計畫項目的特色，共同討論檢核時間和決定具有何種專業背景的檢核小組成員來參與檢核。
- (2) 規劃會議：檢核小組和計畫主辦單位共同決定需討論的計畫項目，並商定要求的審查資料，包括文件、人員接受訪查和作業程序等，會議時間不超過半天。
- (3) 現場檢核活動：檢核小組審查重要文件，並訪查計畫承辦人和其他利害相關者。檢核活動需要四到五天才能完成（如圖十）。
- (4) 閘門檢核報告：現場檢核活動完成後，由檢核小組提供報告和建議給計畫主辦單位高階長官。

檢核程序使用閘門評估工具 (Gateway Assessment Tool, GAT)，GAT 提供檢核標準，一旦選定列入閘門檢核，將由閘門檢核小組負責，檢核時間約為四到五天，閘門檢核小組最後會提供一份機密報告給計畫的高階主管，並

提出改善建議。



圖十 現場檢核活動時間表

2009 年 7 月起，澳洲政府將閘門檢核重點項目成果及評估重新定義如下：

- (1) 紅色：屬於有時效性和需及時交付項目成果，對於成果顯有疑問者，需要採取緊急行動，以確保問題得到解決。
- (2) 琥珀色：提出的問題雖然屬於有時效性和需及時交付項目成果，但是這些問題看起來是可以及時處理。
- (3) 綠色：該計畫項目僅有些許需留意管理的問題。

另外，也強化檢核通知程序，包括某一個計畫項目若出現問題，提醒及早補救預防可能發生的問題產生。檢核通知適用於整個計畫項目生命週期，並將連續發生機率以紅色或其他色系等級排序。

在參訪過程後，可以歸納出該國在推動閘門檢核程序上在有 3 個重要觀念：

- (1) 閘門檢核由檢核小組獨立評審，檢核小組成員來自公私部門，並依專

業領域及經驗參與審查。

- (2) 檢核報告是保密的、高層次，具建設性的策略方向，閘門檢核小組找出問題和建議，僅提供改進參考。
- (3) 閘門檢核旨在協助審查機關計畫目標及工作項目的時間和預算範圍是否合理可行。

## 肆、考察心得與建議

參考前開考察澳洲政府績效管理及風險管理制度之結果，對照我國現有績效管理及風險管理相關實施機制，提出以下心得與建議事項：

### 一、建構政府整體施政重要服務面向一致性的績效評估指標架構

我國當前之施政績效評估作業主要係針對行政院所屬各部會、省政府及省諮議會進行評估，透過燈號管理來顯示各機關在各關鍵指標之表現，但對於政府整體施政績效卻未有一套架構來展現政府在重大施政面向的表現良窳。而在這方面，澳洲生產力委員會在政府服務報告上所作的努力，恰可作為我國未來持續精進評估制度之參考，透過一致性的評估架構與指標，針對民眾有感之服務範圍，可提供跨年度的比較基礎，瞭解政府在各重大施政領域是否有長足進步抑或不進反退；另亦可就各施政領域進行民意調查瞭解民眾主觀感受，和客觀指標數據相互參照，以掌握整體施政效能。

此外，澳洲政府服務報告透過聯邦政府及州級政府的績效評比，提供被評估機關標竿學習與良性競爭的機制，也可作為未來強化地方治理之機制，透過中央與地方或地方與地方間的對話與共識，共同建立重要服務面向（如治安、教育、環保、醫療等）的績效指標，並透過公開展現各地方政府在這些領域的成果與表現，喚醒改革與進步的契機，以促進各地方政府服務效能向上提升。

### 二、導入以國家整體預期施政成果為核心，以計畫為落實單元，結合預算管理與績效管理的機制

澳洲政府針對各部門的績效管理係以「成果」為核心，並據以研擬可達成預期成果的計畫，再以「計畫」為單元，依據計畫各項措施來訂定相關績效指標，整個績效管理的程序基本上是和預算管理流程相結合，讓資源安排、計畫擬訂及績效資訊能透過預算流程串連在一起，透過預算控制程序遂

行績效管理，再藉由績效資訊的回饋讓資源的分配與安排更合理且更有效率。

而在我國施政績效管理機制中，雖然主計處均有配合參與，績效評估指標亦將財務管理納入，但基本上績效管理和預算管理各有其作業規定及流程，績效資訊作為決策支援及預算分配優先順序之參考的效益尚未充分發揮。未來，建議可參考澳洲成果與計畫報告架構，所有施政計畫都要以國家整體施政方向及目標為依據來研擬規劃，並以計畫為單元來進行相關的績效管理，而預算管理亦能在相同的計畫基礎上作最有效的分配與運用，以促進政府預期施政成果之達成。

### 三、兼顧績效資訊的即時性與嚴謹性

美國 2009 年所推出的「聯邦 IT 儀表板」(Federal IT Dashboard)，以視覺化的方式呈現即時績效資訊，讓各界眼睛為之一亮，也成為公共管理理論界及實務界學習的對象。惟即時性資訊固然可讓民眾立即直接瞭解政府施政績效，以強化各部會及其首長之績效課責，但所提供的即時性資訊往往必須遷就資料取得的便利性，因此資料的深度上難免有所欠缺。再加上有些政策方案的推動，其成效並非立竿見影，後續的成果及效益可能需要數年的時間才會慢慢呈現。而澳洲政府無論是政府服務報告途徑或是成果與計畫報告架構，在績效評估上似乎更重視績效指標的嚴謹性及強調可作為政策性決策的依據。

我國現行施政績效評估作業，其相關制度設計大多參考美國的規範內容，然而我們如欲師法美國採用即時績效資訊以彰顯各會部之施政成效，就不可不瞭解其侷限性，而一味追求短期的績效表現，以致忽略了中長期的計畫效益。這部分澳洲政府在績效評估作業上所投入的時間心力與重視程度，值得我國推動相關作業之參考。

### 四、精進績效指標之設計

我國目前施政考評係針對關鍵績效目標及共同性目標加以衡量。前者採平衡計分卡精神，分別就「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」等 4 大面向，提出關鍵策略目標，每一面向至少訂定 1 項，其總數以 4 至 8 項為原則，而每一項關鍵策略目標以訂定 1 至 2 項關鍵績效指標為原則，至於指標的訂定則分成果型與投入型兩類。

後者則包括由行政院統籌訂定「提升研發量能」、「提升資產效益，妥適配置政府資源」及「提升人力資源素質與管理效能」之 3 項共同性目標，並訂有共同指標及衡量標準。惟這些共同性目標與上述的財務管理、組織學習面向之關鍵性目標指涉概念相近，部分機關在訂定此二面向之關鍵指標時容易與共同指標類似。

針對此部分，為精進各部會績效指標設計，讓績效評估確實發揮效益，建議可參考澳洲政府財務部所頒訂的「績效資訊與指標」，或生產力委員會的政府服務報告之指標架構，訂定原則性的指標態樣或指標架構，讓各部會在訂定相關績效指標時，有一可遵循的依據。

## 五、結合風險管理與保險

健全的公私部門治理架構，需具有良好的整合性風險管理策略，澳洲政府成立 Comcover Fund，採取保險與風險管理結合的實施策略，不僅就可保險的事務推動風險管理，在不可保險部分也採取標竿學習及卓越獎等激勵措施來鼓勵政府機關精進風險管理。

我國自 94 年行政院訂頒「行政機關風險管理推動方案」以來，各部會除已完成組織風險圖像之建立外，並陸續建構機關之整合性風險管理機制，目前各機關對風險管理採自主管理，深化程度依審計部調查發現尚有不足。澳洲政府運用 Comcover Fund 強制各機關參加保險，並接受風險管理諮詢與教育服務之方式，可為我國未來推動之參考，對於督促各機關強化其風險處理對策之有效性、完備性，定有所助益。

## 六、推動計畫風險管理

政府推動各項施政，常以計畫型態來推動與落實，計畫能否落實執行，決定於計畫之擬訂，能否充分掌握可能之風險，並作有效的預防與處理。對於澳洲政府在計畫訂定過程中採用閘門檢核程序，聘請具專業背景人員組成檢核小組，共同檢視具風險性且影響大的重要計畫，將預防的觀念融入各項決策中，提出必要的預防措施，以助計畫的順利執行，可作為我國計畫審定之參考。

## 參考資料

- 1、公共生產力委員會簡報資料。
- 2、財務部策略評量處簡報資料 ( The Budget Framework and Performance Reporting in the Australian Government )。
- 3、財務部風險評量處簡報資料( Comcover Fund: Insurance and Risk Management for the Australian Government )。
- 4、劉維義，「ISO31000 風險管理概論」，永續經營雙月刊，第 40 期，頁 3-10，民國 97 年 8 月 15 日。
- 5、Comcover. 2000. Funding for Comcover Fund Premiums, 2000-1. Comcover Fund Information Bulletin, Issue 2.
- 6、Comcover. 2008. Better Practice Guide - Risk Management. Department of Finance and Deregulation, Canberra.
- 7、Comcover. 2009. The Introduction of AS/NZS ISO 31000:2009 - Risk management Principles and Guidelines Overview, Comcover Fund Information Bulletin, Issue 32.
- 8、Comcover. 2011a. Change to Comcover Fund's insurance policy terms and conditions 2011/2012, Comcover Information Bulletin, Issue 37.
- 9、Comcover. 2011b. Benchmarking Program 2011. From the World Wide Web:  
<http://www.finance.gov.au/comcover/benchmarking-program.html>
- 10、DoF. October 2010. Performance Information and Indicators. From the World Wide Web:  
<http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/docs/KPI-guidance.rtf>

- 11 · Mackay, Keith. 2011. The Australian Government's Performance Framework. Evaluation Capacity Development Working Paper, No. 25, World Bank, Washington, DC.
- 12 · Management Advisory Committee. 2001. Performance management in the Australian Public service: A Strategic Framework.
- 13 · InConsult 2009. Risk Management Update: ISO 31000 overview and implications for Managers.
- 14 · SCRGSP (Steering Committee for the Review of Government Service Provision) 2011. Report on Government Services 2011, Productivity Commission, Canberra.
- 15 · SCRGSP 2010. Review of the Report on Government Services' performance indicator framework, Productivity Commission, Canberra.

## 參訪照片



照片一 參訪團員與生產力委員會副主席 Mr. Michael Woods 合影



照片二 參訪團員與財務及解除管制部確保評量處處長 Mr. Neil Robertson 及 Comcover Fund 科長 Ms. Tracie-Ann Maher 等人員討論情形



照片三 參訪團員和財務及解除管制部策略評量處處長 Mr. Steve O' Loughlin 合影



照片四 參訪團員和公共服務委員會科長 Mrs. Bridget Lawson 合影



照片五 參訪團員和西學梨大學合影 Dr. Meg Smith 及 Dr. Colin Sheringham 合影