

審計機關導入前瞻生態系架構

精進審計核心功能之研究

期末報告

委託單位：審計部

執行單位：中華政府與公共事務學會

中華民國 113 年 10 月

# 審計機關導入前瞻生態系架構

## 精進審計核心功能之研究

### 期末報告

委託單位：審計部

研究主持人：蘇彩足教授

（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

協同主持人：郭乃菱副教授

（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

執行單位：中華政府與公共事務學會

研究期程：中華民國 113 年 2 月至 113 年 10 月

審計部委託研究

中華民國 113 年 10 月

# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與研究目的.....	1
第二節 策略前瞻之意涵與相關概念.....	5
第三節 研究方法.....	14
第二章 前瞻生態系之內涵與前瞻工具.....	18
第一節 前瞻生態系之內涵.....	18
第二節 策略前瞻工具和技術.....	27
第三章 先進國家建構前瞻生態系之經驗.....	38
第一節 美國.....	38
第二節 歐盟.....	46
第三節 荷蘭.....	50
第四節 芬蘭.....	58
第五節 新加坡.....	63
第六節 加拿大.....	69
第七節 紐西蘭.....	73
第八節 綜合比較.....	76
第四章 我國審計機關前瞻生態系之進展.....	81
第一節 策略前瞻與審計機關之核心功能.....	81
第二節 我國審計機關推動策略前瞻之作為.....	85
第五章 結論.....	96
第一節 重要研究發現.....	96
第二節 政策建議.....	105
參考文獻.....	111
附錄 1：深度訪談重點摘要.....	116
附錄 2：專家座談重點摘要.....	145

## 表目錄

表 1：策略前瞻之過程.....	9
表 2：深度訪談執行情形.....	16
表 3：專家座談執行情形.....	17
表 4：前瞻生態系 4 大面向之內容與特徵 .....	25
表 5：以 CLA 分析醫療疏失之架構 .....	36
表 6：策略前瞻訓練課程大綱.....	43
表 7：新加坡前瞻策略體系沿革.....	64
表 8：發展「長期洞察報告」（LTIBs）的步驟.....	74
表 9：先進國家建構前瞻生態系之做法 .....	100

## 圖目錄

圖 1：未來三角法.....	29
圖 2：CLA 的 4 個層次.....	34
圖 3：荷蘭審計院之組織架構.....	50
圖 4：前瞻性思維之實踐與制度化 – 新加坡之作法 .....	66

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與研究目的

國際最高審計機關組織（INTOSAI）於 2013 年第 21 屆會員代表大會「北京宣言」中指出，政府審計乃國家治理不可或缺之一環，故審計機關應致力於發展監督、洞察和前瞻功能，以創造更大的審計價值，成為值得人民信賴的典範機關。為了達成此一目標，近年來，許多先進國家之審計機關試圖建構審計機關的前瞻生態系（foresight ecosystem），以期能積極應用前瞻性治理（foresight governance）相關理念於審計工作中，有效地協助政府機關因應跨領域的公共治理挑戰。

例如，美國聯邦審計署（Government Accountability Office；GAO）<sup>1</sup>於 2018 年成立「策略前瞻中心」（Center for Strategic Foresight）。該中心隸屬於 GAO 的「戰略規劃暨對外聯絡辦公室」（Office of Strategic Planning and External Liaison），由來自政府機關、民間企業、非政府組織和學術機構的專家所組成；這些專家在前瞻治理、策略規劃和未來思考等領域學有專精，負責分析可能影響美國聯邦機關和政策計畫的未來趨勢<sup>2</sup>。2018 年，GAO 與「策略前瞻中心」的專家合作，出版了《GAO

---

<sup>1</sup> U. S. Government Accountability Office（美國政府課責署）原為 U. S. General Accounting Office（美國會計總署），為美國最高審計機關，掌理審計業務。2004 年，GAO 更名為 Government Accountability Office，但我國審計界仍習慣以「聯邦審計署」稱之，本文從其譯名。

<sup>2</sup> 參見「策略前瞻中心」之官方網站：<https://www.gao.gov/about/what-gao-does/audit-role/csf>，檢索日期 2024/01/18。

2018-2023 策略計畫：影響政府與社會之趨勢》<sup>3</sup>，在該計畫中明確指出 8 項國家與社會變動的未來趨勢，包括可能影響聯邦政府長期財政穩健的預警、科技發展對國家勞動力之影響...等等。這些前瞻性的趨勢資訊可以協助美國聯邦政府更妥善地制定治理策略，決定政策規劃和政策執行的優先順序。接著於 2022 年 GAO 再度在「策略前瞻中心」專家的協助下發布了《GAO 2023-2027 策略計畫》，此策略計畫中的《影響政府與社會之趨勢》<sup>4</sup>一章彙列了影響政府和社會的 12 項趨勢，這些趨勢除了為 GAO 審計工作的規劃提供了策略背景之外，也警示國會和聯邦政府未來 5 至 15 年內可能影響政府和美國社會的重要問題走向。

除了美國 GAO 之外，歐盟審計院（European Court of Auditors；ECA）在建構前瞻生態系的努力上亦不遑多讓。ECA 於 2017 年成立「前瞻任務小組」（Foresight Task Force），負責文獻研究和建立與各歐盟會員國前瞻專家連結的國際網絡。「前瞻任務小組」在 ECA 塑造前瞻生態系的努力上，發揮了關鍵作用，包括積極參與前瞻諮詢專家小組、ECA 院長辦公室的戰略與前瞻團隊、以及參與各審計廳的前瞻性治理

---

<sup>3</sup> GAO 2018-2023 Strategic Plan: Trends Affecting Government and Society，GAO-18-396SP，Published: Feb 22, 2018. Publicly Released: Feb 22, 2018.

<https://www.gao.gov/products/gao-18-396sp>，檢索日期 2024/06/05。

<sup>4</sup> Trends Affecting Government and Society，GAO-22-3SP，Published: Mar 15, 2022. Publicly Released: Mar 15, 2022. <https://www.gao.gov/products/gao-22-3sp>，檢索日期 2024/01/18。

工作等。「前瞻任務小組」的工作強調審計組織策略和審計議題的選擇、以及培養審計組織前瞻性思維的能力（Meijers, 2019）。

在上述強化監督、洞察及前瞻審計功能的國際潮流影響下，我國審計機關亦積極因應，亟思有所作為。例如，自 2017 年 7 月起，審計機關所發布的中央、直轄市與縣市政府之總決算審核報告內容含括與 OECD 定義一致之監督、洞察和前瞻內容；並且，在參考先進國家作法之後（如 GAO 之策略前瞻中心發布的高風險施政領域報告、長期趨勢報告），審計部於 2021 年 12 月訂定「審計機關發展關鍵審計議題實施要點」，導入關鍵審計議題發展機制，以期由更宏觀的角度，為政府當前重要議題及重大挑戰研析因應策略和精進作為；此外，審計部於 2023 年 2 月設置了「關鍵審計議題發展委員會」，負責統籌辦理攸關國家永續及政府重要施政等關鍵審計議題發展事務。

然而，儘管審計部已導入上述作為，然其僅為前瞻生態系架構之一環；而且，新冠疫情後的世界局勢增加了許多不確定性和複雜度，更強化了前瞻性思維和系統性架構在公共治理中的重要性。因此，如何將前瞻生態系或前瞻性治理的概念進一步落實於審計機關中，以激勵審計人員運用系統性思維和中長期的策略觀點來辨識未來重要趨勢，發揮更大的審計影響力，是審計機關應予以重視的課題。

有鑒於此，本研究擬針對以下 3 項研究重點蒐集相關資料，進行探討與剖析。謹說明如下：

第一，蒐集文獻資料，歸納及介紹前瞻性治理、前瞻生態系等概念之核心意涵與發展趨勢。

第二，蒐集並研析美國聯邦審計署、歐盟審計院、芬蘭...等先進國家審計機關建構前瞻生態系或強化前瞻思維之具體策略和作法。

第三，以前述研究發現為基礎，研擬我國審計機關建構前瞻生態系架構及精進前瞻性治理工作之建議，以作為強化政府審計核心職能之參考。

## 第二節 策略前瞻之意涵與相關概念

無論是前瞻性治理或前瞻生態系之建構，其核心概念都與「策略前瞻」(strategic foresight)脫不了關係。「前瞻」(foresight)一詞始於管理學文獻(Habegger, 2010)，私部門也比公部門更早應用前瞻工具在組織的運作上，例如Choo(2002)將前瞻概念應用於智慧型組織的資訊管理、以及Brown(2007)探討前瞻對公司組織中風險管理的影響等。

但慢慢地有學者開始探討政府在制定公共政策時如何導入前瞻思維的相關議題(Leigh, 2003; Schultz, 2006)。一開始前瞻概念在政策領域上的適用，多半集中在科技政策和創新政策上，直到近年才有先進國家將前瞻概念擴展到健康保險、國家安全和環境等不同政策的範疇(Habegger, 2010: 50)。此一發展顯示，先進國家已意識到在今日變化莫測的年代裡，政府不能再以單一面向思考該領域的政策規劃和發展，而須打破固有的政策疆界，以跨領域視角來開拓對新興問題的察覺，以做出較為妥適的因應，此即為策略前瞻在公部門應用的開端(Major et al., 2001)。

以下本節針對「策略前瞻」相關名詞之定義與內涵，進行界定和討論。

## 壹、策略前瞻之定義

依據 OECD 之定義，策略前瞻是「...對多種未來情景進行結構化和明確的探索，以作為決策之參考」<sup>5</sup>。具言之，策略前瞻涉及掃描(scan)和尋找新興變化(emerging change)的跡象，它必須開發與探索多種可能的未來情景，並識別當前正在發展的策略和政策所可能產生的影響(OECD, 2022: 4)。

理論上，策略前瞻是一種具有組織性和系統性的方法，在思考策略時，不受以計量模式預估的趨勢(trends)所侷限，因此更能處理環境的不確定性和複雜性。它能幫助決策者做出更具韌性的決策，也能協助組織識別重要訊號(signals)，以在問題或危機出現前擬定可能的應對方式。因此，策略前瞻可說是預期性創新(anticipatory innovation)或預期治理(anticipatory governance)的核心(Bowers & Glenday, 2021)。

簡言之，策略前瞻的方法和思維模式能協助決策者制定未來導向(future-oriented)的政策(Habegger, 2010)，而且當未來的不確性和複雜性越高時，策略前瞻的適用性或效用就越強。

---

<sup>5</sup> 原文為“Strategic foresight is defined as the structured and explicit exploration of multiple futures in order to inform decision-making” (OECD, 2022: 4)。

## 貳、預期治理之定義

前文指出，策略前瞻是「預期治理」的核心，而「...系統性地將策略前瞻嵌入和應用於整個治理架構中，包括政策分析、參與和決策」即為預期治理<sup>6</sup>。因此，預期治理的關鍵內涵是策略前瞻的制度化（institutionalization of strategic foresight），此一制度化的方向包括建立特定的前瞻制度和組織架構（如單位、委員會、網絡、立法和實踐），以及在現有制度架構中建立前瞻文化等（OECD, 2022：4-5）。

預期治理對於公部門的行政革新具有重大意義。首先，依據 Quay（2010）及 Weber et al.（2022）的研究，預期治理能協助公部門在面對複雜多變的環境時，保持決策的前瞻性和適應性。因為政府組織經由系統性地運用策略前瞻，能及時掌握新興趨勢和潛在挑戰，制定更具前瞻性的政策和計畫，來確保公共服務的持續性和適切性。

其次，預期治理可增強公部門的創新能力，特別是當公部門面臨比較複雜的問題時，藉由鼓勵跨部門間的協作、整合不同利害關係人的觀點，預期治理將有助於啟發創新的思維，促進新的解決方案的產生（Tönurist & Hanson, 2020; Dufva & Ahlqvist, 2015）。

---

<sup>6</sup>Anticipatory governance is the“ ... systematic embedding and application of strategic foresight throughout the entire governance architecture, including policy analysis, engagement, and decision-making.”（OECD, 2022: 4）

再者，預期治理也會提升公部門決策的透明度和參與度。因為它要求決策過程中必須納入前瞻性分析，並與公眾進行廣泛的溝通，因此可增強決策的開放性和課責性（OECD, 2022; Hadorn et al., 2008）。

### 參、策略前瞻之途徑與過程

策略前瞻整合了「未來研究」（future study）與「趨勢研究」（trend research）兩種研究途徑（Müller, 2008）。這兩種研究途徑有其差異，「未來研究」試圖捕捉和預測潛在的未來發展，並以價值中立的方式，預測人們所居住的世界的未來面貌，以及探索要建構一個理想居住環境所需的先決條件。而「趨勢研究」則深入檢視既有或新興趨勢，以評估這些趨勢變化對社會的影響，因此，只有當趨勢已經存在並對此進行調查時，趨勢研究才會被啟動（Gondlach, 2023; Habegger, 2010）。

惟不論是採用「未來研究」或「趨勢研究」的途徑，策略前瞻的過程大致可分為三個階段（Habegger, 2010; Horton, 1999; Major et al., 2001; Müller, 2008; Voros, 2003）。第一個階段為早期偵測與資訊分析，第二階段為生成前瞻性的知識，最後一個階段則是發展出未來可供選擇的政策選項（參見表 1）。基本上，第一階段的偵測掃描和分析訊息只是策略前瞻過程的起點，整個過程具有長期性、跨學科、強調參與和重視溝通的特性。它必須建立起跨專業領域的網絡，鼓勵組織成員終身學習、

探索情境式知識（scenario-based knowledge），最後才能建立政策願景和產生務實可行的政策選項。

表 1：策略前瞻之過程

階段	資訊的早期偵測與分析 (early detection of information)	建構前瞻資訊 (generating foresight information)	發展政策選項 (developing policy options)
描述	辨識與監督議題、趨勢、發展及改變 (identification and monitoring issues, trends, developments, and changes)	評估並瞭解政策挑戰 (assessment and understanding of policy challenges)	描繪所欲的未來及政策行動 (envisioning desired futures and policy action)
價值鏈	資訊 (information)	知識 (knowledge)	洞察 (insights)
政策工具	前瞻掃描 (horizon scans)	未來預測 (futures projects)	情境模擬 (scenarios)

資料來源：Habegger (2010: 51)。

綜上所述，策略前瞻的思維適用於現今複雜多變、高度不確定性的政策環境，加以現今資訊科技日新月異，公部門不可避免地需要借重數位元技術和策略前瞻工具，在制定政策的過程中納入長期和未來視野，以擷取預期治理的效益。因此，如何設計和發展出適合本土環境和組織文化的前瞻生態系統，乃是現今公部門的一大挑戰。同樣地，職司前瞻

審計功能的審計機關，其工作思維與工作流程也應有相對應的調整，才能提升策略前瞻之量能。

#### 肆、策略前瞻之風險與挑戰

雖然策略前瞻和預期治理有許多好處，但它同時也帶來民主治理的風險和限制。當代文獻中尤其關注其對透明、公民參與等重要民主價值所帶來的威脅。Mafei et al. (2020) 即指出，預期治理需要大量導入資料數據的分析和應用，但資料導向的預期治理由設計到執行面臨諸多不易克服的難關，包括議程設定和政策形成階段都須顧及資料的透明度、清晰度及課責程度，以確保利害關係人都能瞭解並應用資料；然而，處理和理解資料本身就存在技術門檻，這使得廣泛的公民參與難以實現。而 Kallo & Välimaa (2024) 認為，上述所指即為民主赤字 (democratic deficit) 現象，它最極端的結果可能導致奠基於想像和臆測的獨斷式的政治決策。此外，亦有學者認為策略前瞻和預期治理的決策過程經常仰賴焦點團體、共識會議、網路調查、互動媒體...等有別於傳統代議民主的機制，這可能導致決策過程缺乏正當性 (Fuller, 2010)。

總之，策略前瞻和預期治理的過程隱含著議程設定和資源獲取等問題，誰的觀點被接納、誰的資料被採用，就決定了誰主導趨勢設定和政策制定的結果，這是在推動策略前瞻和預期治理時不得不正視的風險和限制 (Mazé, 2019)。

策略前瞻除了面臨對透明、公民參與等民主價值的威脅的風險之外，許多文獻（Monteiro & Dal Borgo, 2023; Hamel et al., 2022; Myllyoja et al., 2022; Iden et al., 2017; Cook et al, 2014; Rasmussen et al, 2010; Manu et al., 2007）都指出，不論是公部門或私部門，在實際推動策略前瞻時，不可避免地會碰到一些障礙和挑戰。本文扼要歸納如下：

一、複雜性和不確定性：策略前瞻涉及對複雜的社會、經濟、全球環境和政策發展等變數的掌握，這些變數有高度的複雜度和不確定性，此乃策略前瞻無法迴避的困難挑戰。

二、資料不完整或品質不佳：策略前瞻需要大量的數據和資訊來進行分析和預測。然而，組織可能碰到資料不齊全或資料品質低落的情形，因而影響到現況掃瞄和未來估測的準確度。

三、方法和工具之限制：執行策略前瞻工作時，必須視情況選擇適當的策略前瞻方法和技術，並嚴謹應用之。然文獻指出，政府的行政部門普遍缺乏策略前瞻所需的專業技能，如果相關人員缺乏應有的專業和知識，則策略前瞻成果恐不易為組織治理加分。

四、時間與資源之限制：前瞻生態系之建構並非一蹴可幾，需要長時間、充分人力和經費的投入，否則即可能限縮前瞻分析的廣度與深度，或是無法真正落實所制定的策略。

五、組織文化與組織抗拒：前瞻工作涉及跨部門的合作，也涉及新觀念和新技術的引進。這些會擾動既有組織文化的新變化和新挑戰，可能讓相對保守的公務組織有所抗拒。特別是政府部門在政策制定時，常呈現根深蒂固的本位主義、短視近利和風險規避等公務文化特徵，形成政策制定者與前瞻專家二者之間的視野差距與文化鴻溝，也造成推動策略前瞻的巨大障礙。

六、不易取得組織領導人之支持：由於策略前瞻工作不易在短期間內獲得明確的量化績效，因此未必容易取得首長的真誠承諾和實質支持。缺乏領導者的全力支持，前瞻工作易流於形式，難以持續。

七、利益衝突與政治考量：公部門的策略前瞻並非在政治真空環境中進行，推動時必須考量不同利害關係人的觀點，也經常受到政治現實的左右。特別是不同利害關係人對現況解讀和未來發展常持有不同看法，可能導致利益衝突和協調困難，較難形成前瞻觀點。

八、難以評估與檢視：策略前瞻所預見的是未來風險，這些風險並不一定會發生，這與一般政策能在短期內評估其結果與效果不同。換言之，策略前瞻所帶來的影響難以有效的評估，這使得策略前瞻無法適用於完整的政策循環過程，最終難以建立學習的迴圈，也導致政策制定規劃與策略前瞻之間存有落差，策略前瞻猶如紙上談兵，無法將挑戰與機會轉化為實質的策略計畫和真正的行動力。

綜合上述，可知建構前瞻生態系時，需要事先檢視組織可能面對的限制和挑戰，並採取適當的策略來克服障礙，才能順利推動策略前瞻的工作。

### 第三節 研究方法

如前所述，本研究旨在深入探討前瞻性治理與前瞻生態系的核心概念及其在政府審計領域的應用。故研究團隊首先藉由文獻資料的蒐集和歸納，有系統地討論前瞻性治理和前瞻生態系的基本意涵、發展趨勢和應用工具。其次，介紹與評估美國聯邦審計署、歐盟審計院、芬蘭和新加坡等先進國家應用前瞻性概念的實務作法，亦即探討這些抽象的理論概念，如何轉化成強化審計核心職能或公共治理品質的具體策略和實踐方法。最後，本研究以主要研究發現為基礎，在我國審計機關既有的前瞻治理作法下，提出進一步推進前瞻性治理和完善前瞻生態系架構的政策意見，以供審計機關參考。

為達成上述研究目的，本研究以文獻分析、深度訪談和學者專家座談等三種研究方法來蒐集研究所需資料，以作為提出務實可行的政策建議之依據。以下扼要說明這三項研究方法之運用方向。

#### 壹、文獻分析

首先，本研究爬梳最新學術文獻，以瞭解有關前瞻治理、前瞻生態系的理論內容與其在實務界上的應用，包括應用時應注意事項和可能面臨的挑戰。其次，文獻分析的重點範圍包括先進國家的官方文獻和出版品，它們除了可協助研究者掌握該國發展最新狀態之外，也能協助彙整

前瞻治理的發展脈絡。此外，先進國家政府網站是不能忽略的關鍵資料管道，譬如美國 GAO、歐盟審計院、芬蘭未來委員會（Committee for the Future）的網站都有最新的資料，可供瞭解該國前瞻生態系內容或相關制度的情形及變化，包括是否設置特定的策略前瞻委員會、其組織架構設計和任務目標為何等。

總之，文獻分析是研究的基本功，完整嚴謹的文獻分析才能協助掌握前瞻治理的深刻意涵、以及各國發展前瞻生態架構的歷史脈絡與實際做法。

## 貳、深度訪談

欲將抽象的學術理論轉化成具體可行的制度設計，或企圖將國外成功的標竿案例移植到國內環境時，社會科學學者最常使用的研究方法之一即為深度訪談。亦即藉由深度訪談的管道，深入蒐集並參考對本土環境、組織文化有深刻體驗的利害關係人的意見，以免在規劃導入理論或借鏡國外模式時，產生橘逾淮而為枳的情形。

而審計機關在導入或強化其前瞻生態系架構時，勢必直接或間接影響到審計機關成員和/或受查機關人員。因此，本研究訪談的利害關係人包括審計機關成員和受查機關人員。藉由訪談，研究團隊可與利害關係人一起由實務角度，發掘制度調整時可能產生的機遇和可能遭遇的挑

戰，如此方能避免產出不食人間煙火、象牙塔式的研究成果，形塑具有高度可行性的政策建議。

研究團隊共完成 12 場深度訪談。各場次受訪人員和執行情形如下表所示，訪談內容之重點摘要請參見附錄 1。

表 2：深度訪談執行情形

一、深度訪談		
場次	訪談日期	訪談對象
第 1 場	2024 年 4 月 09 日	不具名受訪（前審計人員）
第 2 場	2024 年 4 月 11 日	陳慶財先生（前監察委員）
第 3 場	2024 年 4 月 26 日	喻璿組長（審計部關鍵審計議題發展委員會）
第 4 場	2024 年 4 月 26 日	劉亭均科長（審計部第一廳）
第 5 場	2024 年 5 月 14 日	不具名受訪（審計人員）
第 6 場	2024 年 5 月 14 日	不具名受訪（審計人員）
第 7 場	2024 年 8 月 8 日	不具名受訪（審計人員）
第 8 場	2024 年 8 月 24 日	不具名受訪（主計人員）
第 9 場	2024 年 8 月 24 日	不具名受訪（主計人員）
第 10 場	2024 年 8 月 24 日	不具名受訪（審計人員）
第 11 場	2024 年 8 月 24 日	不具名受訪（審計人員）
第 12 場	2024 年 9 月 2 日	不具名受訪（審計人員）

## 參、專家座談

藉由邀請相關領域和跨領域的專家學者來進行座談和腦力激盪，不僅可補足文獻回顧中遺漏的資訊，更可擴大研究分析之視角，避免團隊盲思。因此，本計畫在完成所有的文獻回顧與深度訪談之後，即依據各國經驗和深度訪談所得，草擬了初步政策建議，並邀請 5 位在公私部門及學術界對策略前瞻或審計運作有深入瞭解的學者專家（名單參見表 3），舉行了一場專家座談，就本研究草擬的政策建議的合理性與可行性進行客觀的討論。其後研究團隊再參考座談中所獲得的回饋意見，形成本報告之政策建議。專家座談之重點摘錄請參見附錄 2。

表 3：專家座談執行情形

一、座談時間：113/09/26（週四）14：00—16：30	
二、座談地點：國立臺灣大學社會科學院東側 713 會議室	
三、出席人員：（依姓氏筆劃排序）	
姓名	職稱
朱斌妤	國立政治大學公共行政學系特聘教授
張四明	國立臺北大學行政暨政策學系教授
陳慶財	前監察委員
蔡天俊	亨昌會計師事務所所長暨會計師
鄧建邦	淡江大學未來學研究所所長

## 第二章 前瞻生態系之內涵與前瞻工具

### 第一節 前瞻生態系之內涵

如前所述，策略前瞻已成為政府和組織應對未來複雜性和不確定性的重要途徑。透過運用環境掃描、大趨勢預測和情境規劃等方法，策略前瞻協助決策者預見潛在的機會和威脅，從而促進更宏觀和積極主動的政策制定。

而所謂的「前瞻生態系」，即是將指涉的範圍由個別的前瞻活動，擴展到更全面和整合性的前瞻實踐和實體網絡。具體而言，一國政府的前瞻生態系裡有多樣化的利害關係人<sup>7</sup>，政府部門、私部門和學術機構的共同合作，創建一個具有韌性和適應性的未來規劃框架。政府藉由前瞻生態系統的建立，可以創建一個相互連結的動態平臺，不僅能預測未來的重大變化，還能促進跨部門的創新與合作。故理論上，前瞻生態系是一個複雜的、動態的，不斷適應與變遷的系統，它需要生成知識，吸引利害關係人的參與，並持續地重新評估目標以適應不斷演變的社會環境（Russell & Smorodinskaya, 2018）。

為了瞭解如何建立起一個可永續發展的前瞻生態系，「國際未來學院」（School of International Futures；SOIF）<sup>7</sup>從數個國家的實務經驗中，

---

<sup>7</sup> School of International Futures 是個國際教育機構，成立於 2012 年，總部設置在英國。主要業務包括協助公部門、非營利組織和企業進行前瞻策略相關的教育訓練。

歸納出前瞻生態系的組織架構、過程與工具、組織人員、以及組織文化等 4 面向的主要實行重點及特色 (SOIF, 2021)。

本文認為，SOIF (2021) 所歸納的前瞻生態系的 4 大面向及其內容特徵，可作為其他國家政府在發展前瞻生態系時的參照架構，但此並不意味著每個國家皆須同時滿足這 4 大面向的內容和特徵。一則是任何組織都很難從無到有，在短期內一步到位的完成 4 大面向的全部特徵，更重要的是生態系必然富含濃厚的本土性和調適性，因為所處的政治與社經環境的差異，不同政府在這四大面向內容的設計和實踐上，自然也會有所不同。

以下本節扼要介紹 SOIF (2021) 所歸納的政府前瞻生態系之 4 大面向的主要特徵。惟須先提醒的是，SOIF (2021) 是觀察不同國家的中央政府 (或聯邦政府) 建構前瞻生態系的情形，而本研究則專注於審計機關之前瞻生態系。因此，在借用 SOIF 的 4 大面向架構時，本文所提之「組織」通常是指審計機關，而在 SOIF 的分析脈絡裡，其「組織」為整個中央政府。不過雖然「組織」之涵蓋範圍不同，但生態系運作的原則和概念相似。

## 壹、組織架構

首先，SOIF（2021）在分析了數個國家的政府前瞻生態系的實務經驗之後，發現它們都設置了一個位於組織核心或靠近組織核心的前瞻單位，該單位負責協調和引導整個組織的前瞻活動，以確保前瞻思維能夠影響決策的各個層面，這個前瞻單位是整個前瞻生態系的運作樞紐。例如，新加坡政府的總理辦公室內即設有「策略未來中心」（Centre for Strategic Futures），在該國政府的前瞻生態系中具有核心地位。

其次，不只是整個組織中設有專責引導前瞻活動的單位，組織內各部門和所屬機構也須各自發展應有的前瞻能力。若以審計機關之前瞻生態系統為例，不只在審計部中應設有前瞻活動之專責單位，審計部內各廳處、以及各地方審計處室也須各自培育策略前瞻能量。這種分散式的前瞻結構的設計，可確保前瞻思維的紮根不侷限於組織中央和前瞻單位，也能深入到審計組織的各個角落。

再者，前瞻系統還應努力擴展到審計體系之外，積極納入行政、立法、和司法等其他政府機關，建立起跨部門的協調和資源共用機制。此一協調共用機制，可促進跨域交流和合作，並提高政府整體前瞻工作的一致性和效率。

最後，因為前瞻策略的實踐需要投注大量的人力與技術，成功的前瞻生態系統應配置足夠的經費資源，以支援前瞻能力的紮根和持續發展。

## 貳、過程與工具

有效的前瞻生態系統必然包含一系列多元的前瞻活動，而且為了增加前瞻活動的能見度和持續創造向前邁進的動力，前瞻單位通常會將其中一小部分核心活動設計為定期的固定活動；例如，定期發布趨勢報告即為各國政府前瞻單位最常見的做法。

前瞻生態系運作的過程中，位於樞紐位置的前瞻單位除了被動回應政策制定者的要求，而提供產出或策略前瞻作為之外，更須主動創造前瞻活動的需求和提供前瞻成果，其做法包括可邀請政策制定者參與策略前瞻的過程，以取得其支持和承諾。

此外，有些國家已意識到現今民主選舉所帶來的政策短視，因此希望藉由前瞻活動所強調的未來思考和長期規劃框架，突破選舉週期加在政策制定者身上的視野藩籬，減少政策短視的缺失。譬如，芬蘭國會的「未來委員會」（Committee for the Future）在每次大選時，會評估文官體系所發布的政府未來報告，並將重點置於國家長期發展策略的優先順序上，以提供給各政黨作為設計競選政綱之參考<sup>8</sup>。

再者，不斷引入新的想法和採納多元的工具，是前瞻生態系中不可或缺的元素。它可以讓前瞻工作者更有系統和更完整地掃描、偵測環境，對於未來的預測和思考不侷限於單一領域。因此，在前瞻過程中不只會

---

<sup>8</sup> 詳細說明參見本報告第3章第3節內容。

借助於許多既有的前瞻工具和方法，也要不斷鼓勵創新，有時小小創新或新想法可以帶來很好的效果。例如，荷蘭政府曾在某個會議中，刻意在桌上擺了一把小椅子，代表無法出席的「未來世代」，以提醒大家在討論時展現長期思維，為未來世代著想（SOIF, 2021: 35）。

除了鼓勵在前瞻過程中運用創新的想法和使用多元工具之外，不同單位成員、不同學科領域專家的參與是重要的，此能確保觀察與思考的多樣性和廣泛性。而且，多元的參與除了不同領域專業意見之外，不可忽視普羅大眾的意見，因此前瞻過程中會思考如何藉由公共參與、輿情分析來納入民眾意見。在以民為本的民主社會裡，前瞻工作若能以客觀專業方式納入民眾觀點，不僅能提高前瞻工作的效果和影響力，也能提供政府各層級政策制定者重視長期思維和策略規劃的誘因。

### **參、組織人員**

要建立一個有效的前瞻生態系，一定要確保組織內有足夠的人才和能量，這包括多元化的專業知識和前瞻技能。換言之，這意味著需要建立一個跨學科的前瞻團隊，包括自然科學、社會科學、藝術和倫理學等不同領域的專家，這些專家不只擁有個別專長領域的知識，亦能引介該領域內最新的前瞻工具和方法。

除了擁有多元化的人力組成之外，更要確保組織成員在前瞻知識和技巧能上能應付所需。因此，全面性的人才培養是必要的，特別是以在職培訓來發展擁有長期思維能力的人才。而且，前瞻生態系需要進行跨域合作，因此組織成員也須具備跨域合作的策略和能力，包括發展出訊息收集和資源分享的運作方式，以及建立在前瞻生態系內各方參與者的網絡連結等。而在培訓組織成員時，為了提供最完整的前瞻知識和技能，宜經常引入外部人力資源（如本地或國際前瞻專家），讓組織成員有更多的學習機會。SOIF（2021）並建議將長期思考和跨越合作等前瞻技能納入晉升和職業發展的考量因素，以激勵組織成員持續發展這些前瞻關鍵能力。

SOIF（2021）的研究還發現，組織內若能出現一、兩個「顯著一致的標竿性人物」（visible consistent champions），他們在推動前瞻工作上特別積極和有想法，特別有成效，則可發揮指標性的意義和領導的效果。這些領導人物在推動策略前瞻過程中，會在不同單位間創造協調和連結的網絡，並設法讓大家願意對推動前瞻有所承諾。例如，本報告下一章介紹到的新加坡政府的「制度創業家」（institutional entrepreneur）何學淵（Peter Ho）即屬於這樣的標竿性人物，他持續倡導策略前瞻，不遺餘力，也在關鍵位置上發揮了關鍵影響力。只是，組織內這類標竿

人物的出現，不是設計出來的架構，他們更像是建立前瞻生態系的驅動者。

最後，組織領導者的影響力絕對是至關重要的。以審計機關為例，審計長和廳、處長等高層領導者必須是前瞻生態系中的主要推動者和支持者。特別是在一個前瞻文化尚不成熟的組織裡，若業務單位、政策制定單位皆不重視前瞻活動，以致於前瞻活動供需連接困難時，領導者須適時提供必要的支援和動力，才能確保前瞻活動的持續開展。

#### 肆、組織文化

要建立一個有效的前瞻生態系統，各單位不能過於封閉、本位，須儘可能地與利害關係人建立如「盟友」般的關係。以前瞻單位和組織內的政策制定單位或業務單位的互動為例，前瞻單位負責提供前瞻資訊，並解釋所預期的未來風險和機會變化，政策制定單位則提供實務現況的資訊。如此一來，不僅能在討論議題的互動過程中，引導政策制定者對政策規劃和發展持有較長期的視野，也因為彼此的盟友關係，前瞻單位在提出預期的風險和機會評估時，較容易獲得政策制定者的支持。因此，不少國家中專責策略前瞻的組織皆很積極地與政策制定單位保持良好的互動關係，確保這個盟友網絡能有效地運作。

有鑑於此，SOIF (2021) 認為前瞻生態系應形塑具有以下特色的組織文化，以利於建立和鞏固聯盟關係：

一、聚焦於創造承諾，亦即應使組織前瞻單位之成員對於前瞻工作懷抱強烈的使命感；

二、設法將政策制定者納入前瞻活動過程，俾使政策制定者對前瞻建議產生認同以形成盟友關係；

三、從政策制定者的角度出發執行前瞻工作，才能凝聚共識和共同使命感；

四、生態系內非屬前瞻單位的部門普遍專注於較為短期的計畫或政策，因此要以長期視角來支持短期工作，才能獲得其他部門的合作；

五、藉由多次的討論和良好的互動，贏取聯盟中各成員對於前瞻工作和前瞻建議的認同。

表 4 綜合本小節的討論重點，將其彙整成前瞻生態系 4 層面之重要特徵。

表 4：前瞻生態系 4 大面向之內容與特徵

面向	內容/特徵
組織架構	<ul style="list-style-type: none"><li>• 在組織內設置一個位於組織核心或接近核心的前瞻單位</li><li>• 除了位於核心的前瞻單位之外，組織內各部門和所屬機構亦應培養各自的前瞻能力</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 前瞻生態系的架構應努力擴展到組織之外，納入包括行政、立法和司法等政府機關，以建立和外部協作與資源共用的群組</li> <li>• 應配置足夠的經費資源，以支援前瞻能力的紮根和發展</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>過程與 工具</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 將一小部分的前瞻核心活動設計為定期活動</li> <li>• 前瞻單位須設法創造自己的需求和開發工作</li> <li>• 引入新想法和運用多元工具</li> <li>• 藉由不同單位成員、不同學科領域專家的參與和討論，擴展長期思維的視角</li> <li>• 藉由公共參與、輿情分析來納入社會大眾意見</li> <li>• 投資前瞻策略的持續研究和創新</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>組織人員</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建立一個跨學科的前瞻團隊</li> <li>• 培訓擁有長期思維和跨域合作能力的內部人才</li> <li>• 建立本地和國際前瞻專家網絡，引入外部人力資源</li> <li>• 鼓勵組織內具有能見度的前瞻標竿人物發揮其倡導力</li> <li>• 爭取組織領導者的影響和支持</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>組織文化</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 聚焦於創造前瞻單位成員對於策略前瞻工作的承諾和使命感</li> <li>• 將政策制定者納入前瞻過程，以形成聯盟關係和聯盟文化</li> <li>• 以前瞻的長期視野支持政策制定者的短期工作 (support short-term work with long-term perspective)</li> <li>• 讓聯盟成員對前瞻工作和前瞻性建議產生認同</li> </ul>

資料來源：參考 SOIF (2021: 22~37) 修改而成。

## 第二節 策略前瞻工具和技術

依據 OECD (2019:2) 之歸納，策略前瞻有 4 種實務作法或工具，包括前瞻掃描 (horizontal scanning)、大趨勢分析 (megatrend analysis)、情境模擬規劃 (scenario planning)、以及遠景與回溯分析 (visioning and back-casting)。以下扼要說明這 4 種策略前瞻技術的內容。

一、前瞻掃描：前瞻掃描是策略前瞻過程的基礎，其重點在於尋找當前變化的信號，並研析其對未來的可能影響。

二、大趨勢分析：其目的在探索和評估當前在多個政策領域交接處正在形成的重大變化，並瞭解這些重大變化（即所謂的大趨勢）對未來將產生那些複雜和多面向的影響。

三、情境規劃：設計多個關於未來的可能面貌的故事或圖像，藉以探索和學習這些故事、圖像對現狀的可能意涵。

四、遠景與回溯分析：設計一個理想的或不理想的未來狀態，再以回溯方式辨識出需要採取或避免的步驟。

基本上，策略前瞻的工具仍在陸續發展之中，不限於上述所介紹的 4 類作法或工具。以下本文有系統地介紹兩項公部門較不熟悉的策略前瞻工具：未來三角法 (futures triangle method) 和多層次因果分析 (causal layered analysis ; CLA)。

## 壹、未來三角法

### 一、背景與內容

未來學（future studies or futurology）是對技術進步、社會變化、以及其他環境趨勢的系統性和跨學科的研究，旨在探索未來社會的可能樣貌，以及瞭解人們在未來社會中將如何生活與工作。因此，未來學家的核心工作在於推測各式各樣的未來狀態（即所謂的未來情境或未來意象），並找出影響實現未來情境的重要因素。未來學者 Inayatullah(2008)也因而發展出「未來三角法」，它可用來辨識影響實現某一特定未來情境的因素。

基本上，未來三角法是一種環境掃描（environment scan）的工具，其核心概念在於由「現在」展望「未來」。依據 Inayatullah（2008）的介紹，未來三角由4大部分組成，位於三角形中央的是人們想要前往的「可行的未來」（plausible future）或未來情境，而分據其他3角的則是3股拉力，包括：現今推力（push of the present）、歷史重力（weight of history）和未來拉力（pull of the future）（參見圖1），這3股拉力是決定未來情境是否實現的重要因素。

所謂的「現今推力」，是指當前的社會制度和趨勢會形塑人們做決策和創造未來的情境，這些推力（或稱影響因素）決定人們優先考慮那些問題和契機，也影響人們認為可接受或有效的因應策略為何。

「未來拉力」是影響人們的視野與期待的力量，通常是經由「正常化」或「規範化」（normalizing）特定的價值觀和特定目標來達成；此外，也可藉由讓人們相信其他替代方案是不可欲或不切實際的方式來強化未來拉力。簡言之，未來拉力是吸引人們前往「可行的未來」的拉力，包括值得前進至未來情境的價值、理由和誘因。

「歷史重力」或稱歷史阻力，它是深植於歷史且深刻影響人們想法、行為的社會規範與意識形態，這些歷史包袱往往成為人們邁向未來願景的阻力。

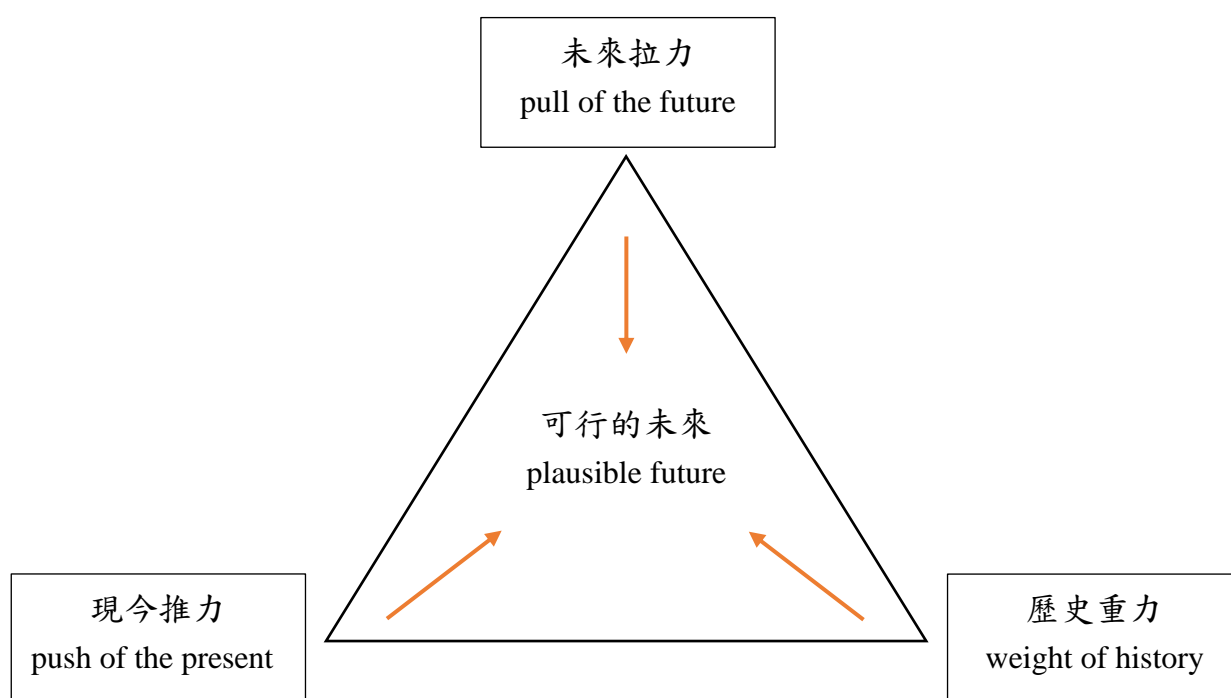


圖 1：未來三角法

資料來源：修改自 Inayatullah (2008: 8)。

當設計或選定某一特定的未來情境之後，即可運用未來三角法有系統地辨識影響實現未來情境的3類因素。其中「現今推力」和「歷史重力」的評估以既有資訊為主要依據，而「未來拉力」的探索則涉及更高的洞察力，包括對未來情境的不同想像力。

## 二、實務操作

在應用未來三角法時，首先須選擇一個未來情境，即先確定想要探索的未來的主題，即是三角形的中心。其次，逐一評估未來三角的三股影響力，而在評估時通常會檢視下列各項問題。

在評估「歷史重力」時應該思考的重點問題包括：過去的歷史包袱有那些，亦即那些因素阻礙了我們的前進？它們導致那些限制和障礙？這些歷史包袱和阻力包括過去的承諾，以及流傳已久的的信念、價值觀與思維方式。

與「現今推力」有關的問題則包括：我們的社會和世界正在走向何方，有那些正在進行中的重要變化？推動我們改變自己或改變周遭事物的是那些因素？現在有什麼現象和趨勢能成為我們達成「可行的未來」的助力？

最後，在檢視「未來拉力」時，核心問題乃是：「未來可以如何美好？」。因此需要省思的相關問題包括：我們對未來的想像是什麼？未來可能發生的最好的事情是什麼？

例如，在討論「安樂死合法化」的議題時，如果人們認為安樂死的合法化是未來社會想要達成的狀態，則在評估「歷史重力」時，必須考量推動此一政策時可能的遭遇的阻礙和歷史包袱，包括儒家社會講求孝道的傳統、某些宗教對於自殺的反對或不認同等因素。而在分析「現今推力」時，應設法找出那些現有趨勢或社會現象可以成為推動安樂死合法化的助力，如醫療科技的進步、超高齡社會下的子女負擔、政府財政困窘的壓力等。最後，評估安樂死合法化的「未來拉力」時，涉及探索人們可以自由選擇安樂死的社會對我們有甚麼吸引力，包括可以維護個人生命的尊嚴、生命的自主性，乃至於父母減少子女負擔的心意等。

未來三角法可以是個人單獨使用的前瞻思維模式，但它更常藉由小團體工作坊的集思廣益，來避免落入個人盲思的陷阱。彭啓東（2022）強調，若一個組織想要有效率地完成願景思考工程，則在應用未來三角法於願景形塑及三股作用力之評估時，決策者應與各方利害關係人進行實質溝通和深入討論，才能達成組織的共識，避免陷入個人思考的盲點。此外，他也建議以工作坊形式來運用未來三角法，主張團體討論和共同思考對於未來情境之釐清、以及三股作用力影響因素之彙整，能發揮集思廣益、事半功倍之效果。

## 貳、多層次因果分析

1980 年代末期，未來學領域出現了「多層次因果分析」(CLA)，它被視為是一項理論，也是一項研究方法 (Inayatullah, 2017)。它整合了實證、解釋、批判和行動研究等多項研究模式，成為未來學者經常使用的研究方法。

基本上，多層次因果分析可說是一項試圖解決未來、並且深化未來的研究方法。其分析過程包括 4 個面向 (Inayatullah, 2017)，由淺入深，類似冰山的結構，若單看露出水面的冰山一角，很難猜出水下的冰山形狀。如圖 2 所示，多層次因果分析的第一層為「表像層」(litany)，即是冰山露出水面的部分。在運用 CLA 時，表像層通常是指看到一個量化數值、一個問題，或是令人恐慌的事物，例如某些惟恐天下不亂的新聞媒體即常呈現表像層的問題或事物。表像層的分析不會質疑或挑戰形成問題的真正原因，其解決方法通常也屬於比較短期、治標不治本的方案。

CLA 的第二層為「系統層」(systemic causes)，其分析比表像層來得深入。系統層分析關注影響問題的社會、經濟與政治等面向的因素，例如智庫、媒體社論或略具學術性的雜誌所刊載和討論的議題即常為系統層的現象或問題。雖然系統層的分析有時會利用數據來解釋事件或尋

求現象背後的原因，但它只在既有的體系內尋求答案，不會推翻既定的框架。

CLA 第三個層次的分析為所謂的「世界觀層」或「論述層」(worldview/discourse)的分析。此一層次的分析關注宏觀的世界局勢，會利用更深層的結構來理解人們的認知如何形塑其世界觀。換言之，「論述層」的分析強調重新理解人們對於問題的認識，重新檢視與重新定義問題，其分析具有濃厚的批判性思考的色彩。

CLA 的第四個層次是最深沉的層次，稱為「迷思層」或「隱喻層」(myth/ metaphor)，它觸及人們深層的潛意識，屬於最不容易被察覺的問題面向。此一層次所要觀察的是直觀和情感層次的內涵，其分析通常訴諸感性與提出大膽觀點，重視感性和心靈思維的面向。

一般而言，CLA 越往冰山下層的分析，所面對的概念和操作定義越抽象。因此，冰山上面第一層與第二層的問題和原因較容易被察覺，第三層與第四層的圖像則因沉入水中，較難被辨識和發覺。圖 2 歸納 CLA 各層次的特色和分析重點。

Inayatullah (2008: 12) 以醫療領域為例，說明在面對高比率的醫療疏失所引起的病患傷亡時，如何以 CLA 模型進行分析，以找出背後的原因和解決方法。首先，在 CLA 最上面的表像層裡，可以觀察到因為

醫療疏失所造成的高比例傷亡的資料數據，其解決方式可能就是單純的要求增加醫師的醫療訓練時數。

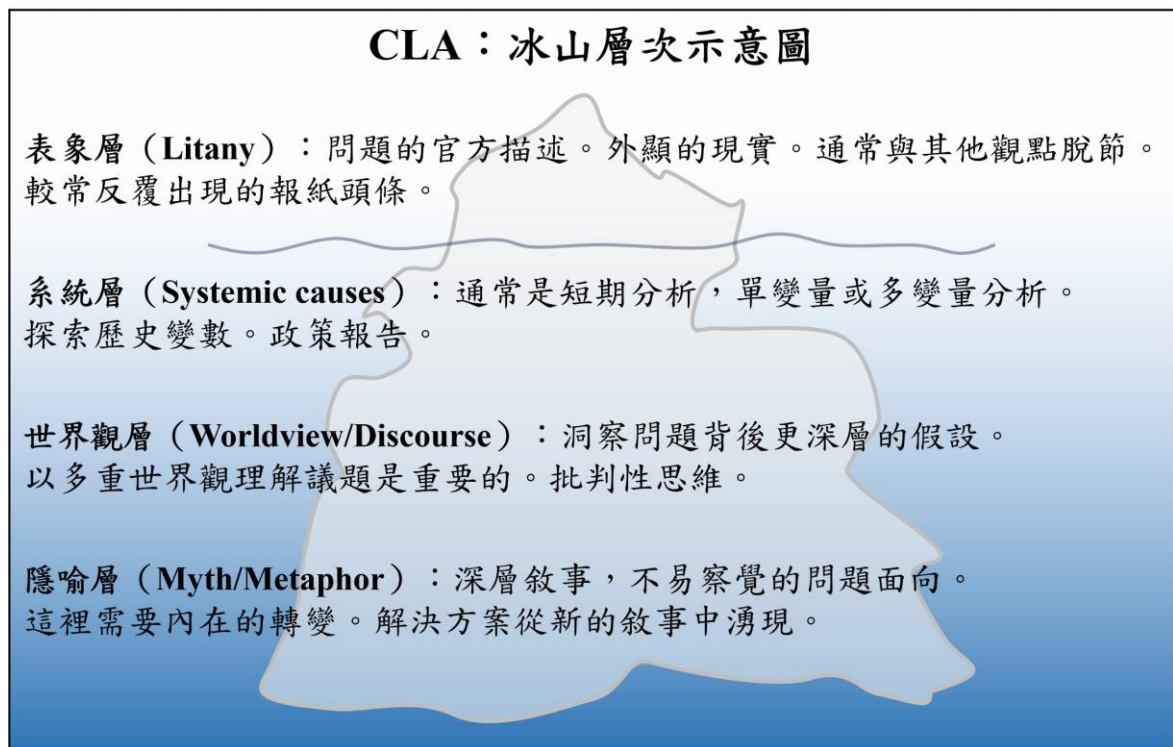


圖 2：CLA 的 4 個層次

資料來源：Inayatullah, S. (2017: 5)

其次，第二層的系統層分析則進一步思考造成醫療缺失的真正原因為何，或許不是醫師的醫術不高明，而是因為醫護人員間的溝通不當所導致？或他們對新引入的醫療科技的不熟悉？或是用藥上的執行疏失？還是醫院整體管理狀況都出了問題？上述所指出的各種肇事原因，無法單純地藉由醫師醫術的培訓強化來解決問題。因此，CLA 系統層分析

的結果，可能會建議醫院要進行流程再造或組織改革，以建立起一個各部門緊密連結、更聰明、更有效率的醫護系統。

若更深入地進入世界觀層次的第三層分析，可能會認為醫療疏失的問題根源在於西醫典範（the paradigm of western medicine）本身。西醫典範除了採信「化約論」（reductionism）<sup>9</sup>、專注科技而忽略軟性與全觀性的潛能（softer and holistic potentials）之外，醫師高高在上、護理師位於其下，而病患更屈居底層的階級權力關係，也是此一典範的特徵。倘若第三層的 CLA 分析認定西醫典範才是問題癥結所在，則醫師培訓或更有效率的醫療系統都未能有效回應世界觀層次所看到醫療疏失的根源。因此，世界觀層次所建議的解決方案就可能包括賦予護理師和病患較多的權力和聲音，或以不同的醫療體系（如中醫）來彌補西醫典範的困境，以產出更好的醫療結果。

最後，當 CLA 的分析進入冰山最底層的迷思層時，或許會發現醫療疏失偏高的最深沉原因在於社會上普遍存在的「醫生懂的最多」的迷思。因為病人與家屬一進入醫院，就不得不乖乖遵從醫生的專業權威，而醫院官僚體系也只專注在狹隘的行政效率上，才導致醫療錯誤持續地發生。要化解醫生懂的最多的迷思，CLA 第四層分析所獲得的解決之

---

<sup>9</sup> 化約論（reductionism）認為可將複雜的事務、現象或系統拆解為不同的部分或組合，來加以理解和描述，解剖學即為一例。相對地，整體論（holism）則持相反的看法，整體論認為系統是一個有機體，而非簡單的物理組合。

道在於病患必須主動掌控自己的健康，才能突破盲目遵從醫師意見的瓶頸與困境。表 5 扼要彙整上述以 CLA 途徑尋找醫療疏失原因和解方的重點內容。

表 5：以 CLA 分析醫療疏失之架構

層次	問題/現象	解決方法
表像層	高比例的醫療疏失	以更多的醫療訓練以提升醫師之專業能力
系統層	溝通、新科技、行政層面的各種疏失	建立更聰明、更有效率的醫療流程和系統
世界觀層/ 論述層	化約論下的西方醫療典範所造成的階層化現象	增加病人的權力、改採不同的醫療典範或醫療體系
迷思層/ 隱喻層	「醫生懂的最多」的迷思	建立由自己來掌控自己的健康的信念

資料來源：改寫自 Inayatullah (2008: 12)。

多層次因果分析的目標在於整合這四個層次的探索。必須注意的是分析時不能省略任何層次，必須依次找出每個層次的問題和解決方法。表像層的解決方法通常不難理解，此一層次的政府幹預屬於短期性的解決辦法。系統層分析所找到的答案則常涉及必須提升系統效率的專業問題，故可邀請學者專家，以公私協力模式來提出和執行解決方案。而世界觀層次的解決方案不僅需要跳脫原本的架構去思考，更需要耐心以對，尋求長期的改變。最後，迷思層的分析涉及潛意識的觀點，政府若要以

政策改變既有的迷思，必然會面對極大的挑戰，因此需要更大的耐心和時間，藉由新的故事和宣導來解構人們原本的思維或信念，以建立新的觀念與認同。

## 第三章 先進國家建構前瞻生態系之經驗

雖然各國政府都意識到策略前瞻的價值和效益，然而在實務上，公部門前瞻治理的進展相當緩慢。文獻上的確有許多的相關討論、想法和企圖，但是能確實地、全面性地推動策略前瞻，展現成果，並持之以恆的具體證據極為少見。較常看到的是某個特定計畫或某單位採用策略前瞻的作法的片斷經驗，很少看到政府機關整體性地推動前瞻治理、建構前瞻生態系的完整資訊（Bowers & Glenday, 2021）。

因此，要完整地蒐集並分析先進國家審計機關建構前瞻生態系或推動前瞻治理的資訊並非易事。然而前瞻生態系的建構，不論是在審計機關或一般行政機關，均有其共通處，可以彼此學習，以漸進方式來推動。故本研究除了介紹美國 GAO、歐盟審計院和荷蘭審計院這 3 個推動策略前瞻較為積極的審計機關的作法之外，也在本報告中分享芬蘭、新加坡、加拿大與紐西蘭的行政部門或國會推動前瞻治理的經驗。

### 第一節 美國

#### 壹、國家情報委員會

二次世界大戰後，美國軍方對策略前瞻工作開始展露興趣，如當時為美國軍方提供調查研究和情報分析服務的 RAND 智庫開發了情境規劃等相關技術。此外，自 1997 年開始，美國「國家情報委員會」(National

Intelligence Council ; NIC) 每 4 年公開發布一份趨勢報告，估測未來 20 年影響美國策略環境的主要趨勢和發展，為美國政府的策略前瞻工作奠定部分基礎。

2021 年，國家情報委員會出版《Global Trends 2040：A More Contested World》，指出未來 20 年影響世界最重要的 5 大趨勢，包括：

- 一、地緣政治競爭加劇。
- 二、氣候變遷、資源短缺和生態系統破壞等環境威脅加劇。
- 三、人工智慧、生物技術、量子計算和 5G 等科技變革塑造新世界。
- 四、人口結構變化、城市化、不平等問題等社會變革引發動盪。
- 五、國際秩序面臨重新調整和重塑的挑戰。

## 貳、GAO 之前瞻作為

### 一、策略前瞻中心之設置

與國家情報委員會相比，GAO 於 2018 年設置的「策略前瞻中心」(Center for Strategic Foresight) 在策略前瞻工作上，受到美國國會和國際社會更多的關注。策略前瞻中心隸屬於 GAO 的「策略規劃暨對外聯絡辦公室」(Strategic Planning and External Liaison)，為美國最高審計機關推動前瞻治理的重要機制之一。

策略前瞻中心共有 8 位非常駐研究員，他們來自公私部門、非政府組織和學術界。成員的多元性讓該中心可更好地接收到各界不同的觀點和資訊，以確保策略前瞻的品質。策略前瞻中心每 4 年發表一次評估報告，評析未來 5 年的重大趨勢。該中心最近一次發布報告是在 2022 年 3 月，該報告涵蓋 2022~2027 財政年度的趨勢分析。

策略前瞻中心的每一份趨勢報告書都提出最上層的大目標，並將和大目標連結的績效目標依序分成三本報告書，分別為：

- (一) 《影響政府與社會的趨勢》(Trends Affecting Government and Society)：此報告書先指出各項關鍵趨勢後，再詳細針對每項關鍵趨勢分成四個方向予以說明，包含：現在趨勢 (current trend)、關鍵現況 (key facts)、不確定的驅動因素 (driver of uncertainty) 和意涵啟示 (implication)，以期完整說明關鍵議題之狀態。
- (二) 第二本報告書為《策略計畫：服務國會與國家的目標和目的》(Strategic Plan：Goals and Objectives for Serving Congress and the Nation)：此報告進一步針對關鍵趨勢設定策略目標。
- (三) 《策略計畫：關鍵努力》(Strategic Plan：Key Efforts)：即依據策略目標進一步設下績效目標。

2018 年，《影響政府與社會的趨勢》提出 8 項關鍵趨勢，針對每項趨勢先設定次標題，再討論其現今情況與可能的影響和啟示。8 項關鍵趨勢臚列如下：一、國內與全球安全；二、財政前景與債務；三、經濟與貿易；四、就業與教育；五、人口統計與社會；六、科技發展；七、政府與治理；八、環境與永續。

在 2022 年《影響政府與社會的趨勢》報告書中，則擬定了 12 項關鍵趨勢，分別是：一、國家安全：全球和國內威脅；二、財政永續與債務；三、為災難性生物事件（catastrophic biological incidents）進行準備；四、種族與民族差異（racial and ethnic disparities）；五、科技與創新經濟；六、日益數位化世界的安全影響；七、工作方式與地點的改變；八、全球供應鏈的未來；九、線上學習與科技教育；十、健康科技的演進；十一、永續發展；十二、太空環境的演變。

對比 2018 年和 2022 年 GAO 在《影響政府與社會的趨勢》報告中所指認的關鍵審計議題的差異，可以發現 2022 年的關鍵審計議題變動幅度不小。除了國家安全、財政永續性、科技發展與環境永續仍舊是相同的議題之外，其他的關鍵趨勢都有所更動或調整。有的從原本的關鍵趨勢轉變為新的討論方向，例如：「就業與教育」議題區分為「線上學習與科技教育」和「工作方式與地點的改變」；「經濟與貿易」則有部分移至「科技與創新經濟」之下，部分改列「全球供應鏈的改變」。此

外，由於新冠疫情的發生，2022 年新增了「為災難性生物事件進行準備」的關鍵議題（GAO, 2018; GAO, 2022）。

## 二、GAO 之前瞻培訓課程<sup>10</sup>

雖然 GAO 於 2018 年才設置「策略前瞻中心」，以強化其策略前瞻作為，但依據 2006 年 GAO 前審計長 David Walker 的公開演講可知，GAO 當時已將策略前瞻正式納入工作範疇，他們會邀請外部未來學專家與其內部人員透過環境掃描、情境規劃和建構長期模型等方法，擬定組織策略，並使審計工作更專注在長期的政策問題。

同時，GAO 也藉由培訓，將前瞻知識和工具散播到組織之中。在 2000 年中期即開始舉辦年度前瞻訓練營，委託外部培訓機構（如 LBL Strategies 公司<sup>11</sup>）為其高階管理人員講授策略前瞻相關課程，以深耕 GAO 的前瞻組織文化。表 6 為 LBL Strategies 公司為 GAO 所規劃的策略前瞻訓練課程的主要內容。課程為期兩天，參訓者除了在模擬情境中進行演練以精進策略規劃與執行的能力之外，參訓者亦須認知到策略管理中溝通與變革管理的重要性，因其有助於組織策略與目標的推行，故也是前瞻課程中的不可或缺的內容。

---

<sup>10</sup> 本小節之資料來源由審計部提供。審計部於 2024 年 10 月初赴美辦理「美國政府前瞻與地方審計實務之研究」，此為其當時所蒐集的部分資料。

<sup>11</sup> LBL Strategies（LBL）是一家為政府、企業和非營利組織提供策略前瞻培訓的教育機構，建立於 1985 年，總部位於美國芝加哥。

表 6：策略前瞻訓練課程大綱

<b>第一天課程</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1.課程介紹：學員自我介紹、課程期望設定</li> <li>2.策略前瞻基本知識：探討信號和趨勢的意義，學習情境規劃的概念</li> <li>3.訊號與趨勢識別工作坊：小組討論如何辨別未來訊號，並分析其對組織之影響</li> <li>4.模擬情境撰寫：使用範本進行情境描述，並展示情境在策略規劃中之作用</li> </ol>
<b>第二天課程</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1.策略思考工具：使用情境規劃進行策略分析。</li> <li>2.模擬情境工作坊：引導如何在實際情境中主持策略工作坊。</li> <li>3.策略規劃與實施：提供實作範本並指導學員如何將策略計畫轉化為具體行動</li> <li>4.情境規劃與策略思考整合：討論如何將所學運用於組織策略管理中</li> </ol>

資料來源：審計部內部資料。

### 參、聯邦預算管理局第 A-11 通告（OMB Circular No.A-11）<sup>12</sup>

由於美國國會 GAO 對於前瞻作為的日益重視，聯邦預算管理局在

<sup>12</sup> OMB Circular No.A-11 是美國聯邦政府預算管理局發布的指南，通常每年會更新內容，為行政機關預算的規劃、提交和執行提供詳細的指引和要求。

2021年3月發布該年度的 Circular No.A-11 時，要求聯邦政府機關在編製與執行政府預算時，須納入策略前瞻的考量。

本小節將 2024 年度 OMB Circular No.A-11 當中有關策略前瞻的重要內容摘錄於下，以供參考。

一、前瞻的定義。前瞻通常被視為對於未來可能如何、以及為何與現在不同的洞察。前瞻的實踐方法包括：環境掃描（environmental scanning）、趨勢分析（trend analysis）、情境規劃（scenario-based planning）等。

二、什麼是「機關策略計畫」（Agency Strategic Plan）？由於策略規劃著重長期目標，因此機關在制定計畫時，考量風險及其隨時間的變化非常重要。在策略規劃早期階段，即須考慮組織的風險管理，確保機關的風險管理與組織整體的使命、目標和優先事項保持一致。此外，策略前瞻納入策略的規劃與檢討過程，是分辨和管理長期風險的方法之一，同時也有助於落實長期策略目標。策略前瞻是系統性的思考更長期和更廣泛議題的途徑，與其他形式的規劃相比，它具有更深遠的視角。策略前瞻的系統方法還鼓勵機關內部的溝通，避免「穀倉效應」的發生。若前瞻能與有效的策略發展結合，機關可以理解 and 塑造未來環境，而非僅僅做出回應。前瞻方法會因機關的使命和環境而不同，除了應使用適當的策略前瞻方法之外，OMB 也鼓勵在適當情況下，尋求跨機關的前

瞻合作。

三、策略評估 (strategic review) 的目的為何？策略評估的目的在於傳遞長期策略，即為機關高層和主要利害關係人(包括 OMB 和國會)的長期決策提供資訊，並在每屆新政府上任初期提供策略規劃以供其參考。例如，策略前瞻是以系統性方式思考未來的能力，它可以為策略發展提供資訊，是支持長期決策的重要方法，也可作為因應改革的規劃工具。因此，須鼓勵各機關在預算審查過程中，思考並應用策略前瞻的核心要素，包含：框架設定 (framing)、環境掃描 (environmental scanning)、預測潛力 (forecasting potential)、識別可能性 (identifying probable) 和推測未來情境 (plausible future scenarios) 等。

## 第二節 歐盟

在 2017 年歐盟審計院（European Court of Auditors；ECA）的年度研討會上，ECA 認知到其策略規劃機制之不足，遂於該年年底成立一個臨時性的任務編組－「未來前瞻工作小組」（Future Foresight Task Force），負責建構更好的策略思維架構和流程，以使 ECA 能更有準備地迎接充滿不確定的未來。

「未來前瞻工作小組」由 5 位審計人員和一些支援人力組成。雖然歐盟審計院本來就會定期發布中期策略計畫（如當時已發布的 2018~2020 策略規劃書），但「未來前瞻工作小組」的任務是要指認更長期的重要趨勢，並深入評估這些長期趨勢將如何影響 ECA 的審計工作和審計量能，以協助 ECA 完成「不懼未來」（future proof）的充分準備（European Court of Auditors, 2018）。

具言之，「未來前瞻工作小組」負責指認未來 5 至 10 年 ECA 需要處理的重要審計議題，以確保 ECA 將有限的人力和時間專注在重要的審計議題上。工作小組所指認的議題和提供的見解成為 ECA 各個工作領域的投入，包括起草下一個策略和新的年度工作計畫。此外，藉由指認未來日益重要的審計領域，ECA 也須隨之調整和加強其所需要的知識和技能管理。

要做好審計工作，就必須設定正確的願景。當時的「未來前瞻工作小組」主任 Juhan Parts<sup>13</sup>曾在接受訪談時表示，前瞻是審計機關發展願景的重要工具，它能協助審計機關找到如何在數位化領域和公共審計維持領先的解答。Juhan Parts 還指出審計和前瞻二者是「天生一對」(natural partners)，因為審計重視事實(facts)，而前瞻工作也是以事實為依據，並非憑空揣測而來；如果 ECA 能具備前瞻性審計的技術和能量，並將前瞻能力和知識整合入 ECA 的策略形成過程和審計工作中，則 ECA 即能做好面對未來的充分準備 (European Court of Auditors, 2018: 4-6)，這也是「未來前瞻工作小組」需要協助 ECA 達成的任務。

由於「未來前瞻工作小組」的工作卓有成效，一年後，ECA 決定設置正式的「策略與前瞻諮詢小組 (Strategy and Foresight Advisory Panel；SFAP) 來取代臨時性質的「未來前瞻工作小組」 (European Court of Auditors, 2021a: 65)，並更積極地推動前瞻生態系的建構。

因此，現今 ECA 的前瞻生態系主要是由「策略與前瞻諮詢小組」(SFAP)、所有審計單位的前瞻工作、以及 ECA 院長室的策略前瞻支援團隊所組成。其中 SFAP 包括部分 ECA 成員和部分外部專家，其任務在於延續並加強昔日「未來前瞻工作小組」的功能，提供 ECA 同仁及院長有關特定政策議題與前瞻問題的建議。例如，當 ECA 在進行

---

<sup>13</sup> Juhan Parts 為愛沙尼亞政治人物，曾任愛沙尼亞的審計長、經濟與傳播部部長、總理等職。

2021-2025 年的策略規劃時，SFAP 即發揮了關鍵作用。除此之外，SFAP 的存在，更代表著 ECA 領導高層對於策略前瞻的重視和影響（Meijers, 2019: 2-3）。

Derek Meijers 在擔任 ECA 院長辦公室主任時曾為文指出，前瞻不僅要成為 ECA 的基本中心思想，亦需要資深主管的支援，並且所有職員皆應參與在前瞻活動中，以確保全面廣泛的參與。他也指出，前瞻還需要外部資源和外部人員來協助識別外部訊息，才能緊密追蹤現今與未來的快速發展（Meijers, 2019: 4）。

2021 年，ECA 發布《2021-25 歐盟審計院策略書》（The 2021-25 Strategy of the European Court of Auditors），書中明確指出 ECA 未來 5 年的 3 項策略目標如下（European Court of Auditors, 2021b）：

第一，提升所有歐盟行動的課責性、透明化和審計安排（audit arrangements）。由於歐盟組織的審計機制出現支離破碎和不一致情形，導致審計作為產生權責不清和重疊的缺失。因此 ECA 需要：1. 評估歐盟治理情形、以及其課責和透明化的安排；2. 辨識歐盟現今架構中審計和課責的不足之處，包括審計業務重疊和權責不清的情形；3. 檢視 ECA 在執行審計時所使用的資訊和數據的品質及可信度。

ECA 認為最好的解決方案是授權讓 ECA 負責審計所有依法成立的歐盟機關和機構，包括涉及歐盟運作的重要跨政府的機制，俾使審計目

標和課責性一致。因此 ECA 支持所有賦予 ECA 明確且更廣泛審計權的倡議。

第二，將審計工作集中在可以增加最大價值的領域和主題上。ECA 在進行趨勢和利害相關分析後，將其未來 5 年的績效審計議題目標放在下列 4 個可以增加最大價值的領域上，即：1. 歐盟的經濟競爭力；2. 抗拒歐盟安全威脅的韌性、尊敬民主自由和法治等歐洲價值；3. 氣候變遷、環境自然資源；4. 歐盟的財政政策及公共財政。

第三，在具有挑戰且瞬息萬變的環境中，提供強而有力的審計保證（assurance）。由於「2021-2027 年多年期金融框架」（Multiannual Financial Framework）和「下一代歐盟」（Next Generation EU）倡議將為 ECA 帶來重要的變化和挑戰，包括涉及績效審計需求的擴大、審計保證聲明和審計年度報告的品質提升的挑戰，因此，ECA 的重點策略目標是檢視和精進審計途徑，並積極強化其數位技術在審計領域的應用。

### 第三節 荷蘭

荷蘭審計院（Netherlands Court of Audit；NCA）為荷蘭最高審計機關，不僅依據法律賦予之權力，獨立稽核政府預算執行的合規性與績效性，同時亦關注政策的長期發展和永續<sup>14</sup>。下圖呈現荷蘭審計院的內部組織架構，包括 6 個審計部門（以審計部門 A~E 示之）和治理輔助部門。

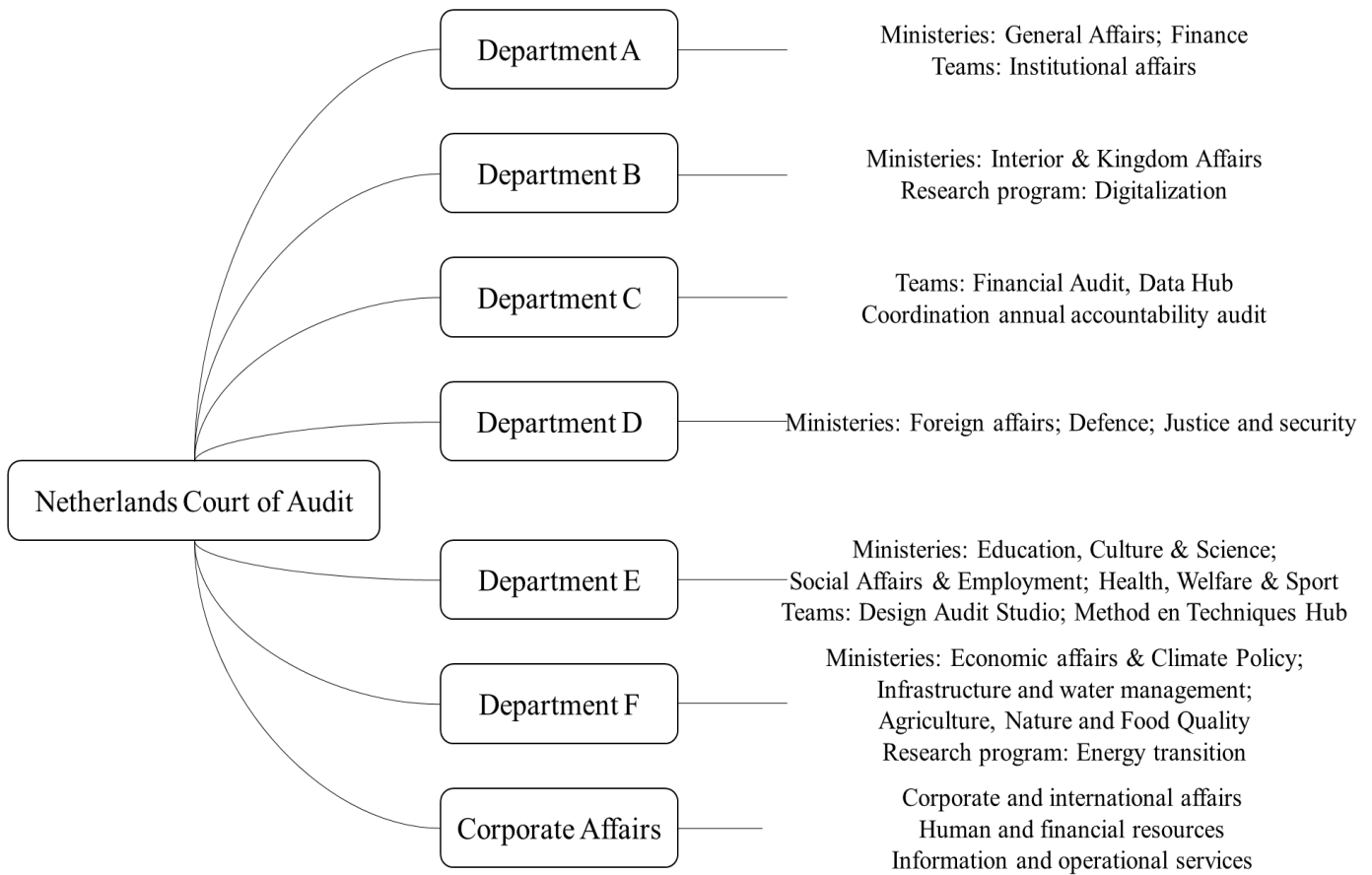


圖 3：荷蘭審計院之組織架構

資料來源：審計部（2023：42）

<sup>14</sup> 荷蘭為內閣制國家。在其政治體系中，有 5 個組織合稱為國家最高委員會（Hoge Colleges van Staat），均為憲法明定的獨立運作機關，荷蘭審計院即為其中之一。其他 4 個組織是國會一院、國會二院、國務委員會、以及國家監察使。

近年來，荷蘭審計院推動策略前瞻的審計創新頗受重視，此或可歸功於 2018 年新成立之「審計設計工作室」(Design Audit Studio; DAS)，以及其專業的數位審計能力，二者之重點分述於壹、貳兩小節。

## 壹、審計設計工作室

審計設計工作室 (DAS) 隸屬於 E 部門 (Department E)，其主要任務在於透過創新方法來精進審計工作，使複雜的資訊更易於處理。因此，當審計同仁面臨工具和技術不足的挑戰時，可請求協助，由工作室的設計師提供不同的工具方法。

Meijer-Wassenaar & Bakker-Joose (2023) 以身為 DAS 成員的視角，撰寫荷蘭審計院過去 5 年來如何藉由 DAS 的設計思考 (design thinking) 方法，不斷突破既有框架以落實審計創新的經驗。文中並提及，追求創新與變革的設計思維，似乎與審計人員既有的保守、誠信與獨立價值有所衝突，但 INTOSAI 於 2019 年發布如何透過審計以改善公民生活的 12 項原則時<sup>15</sup>，即表示為了讓民眾、議會和其他利害關係人看到審計成果對其生活的持續影響，審計機關應遵循的原則中包括了「對不斷變化的環境和新出現的風險做出回應」，故審計機關應勇敢地走向創新變革與接納風險挑戰；若能透過創新設計思維與客觀洞察，接

---

<sup>15</sup> INTOSAI (2019)。The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens。檢自：  
[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_11\\_to\\_P\\_99/INTOSAI\\_P\\_12/INTOSAI\\_P\\_12\\_en\\_2019.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf)。

納所面對的風險和不確定性，則可提升審計成果品質與誠信，此與 INTOSAI 倡議的原則不謀而合。

Meijer-Wassenaar & Bakker-Joose (2023) 在文中指出，荷蘭審計院透過「審計設計工作室」邁向創新思維，落實改善公民生活的宗旨。他們開始學著不依賴政策計畫書與預決算書的文字觀點來監督政府的運作，取而代之的是以「人」為本的設計思考模式，嘗試瞭解問題產生的根源、以及各個利害關係人的真實生活經驗。不同於以往過於僵化與官僚作風的審計獨立風格，審計人員試圖以不同的視覺化與映射 (mapping) 方法重現其所查核個案的真實脈絡。

荷蘭審計院主要是透過以下 3 項設計思考思維來輔助審計工作 (Meijer-Wassenaar & Bakker-Joose, 2023)。

第一項設計思維是「將傳統行政視角予以人性化」(humanise the traditional administrative perspective)。以往荷蘭審計院在挑選查核主題時，常以是否為重大政策、是否編列大型預算為挑選之依據，而在查核時，其蒐集資料和麵談對象的範圍也多侷限在行政體系之內。換言之，幾乎都是以行政視角為基礎來進行審計工作，鮮少由受到政策影響的人民、以及推動業務單位人員的實際經歷角度著手。因此，為了將這些視角納入審計過程，DAS 設計了不同的映射方法。例如，為了瞭解教育部推動的「減少教育機會不均等」計畫是否奏效，審計人員和 DAS 設

計師將蒐集資料的重點從行政層面延伸到老師和學生的實際經歷上。但因為學生認為「教育機會不均等」的概念過於抽象模糊，難以理解和清楚闡述，DAS 就設計了映射活動協助學生以自己的現實生活為起點，分享受到教育部計畫影響的真實經歷。這使審計團隊得以更深入地理解到教育機會不均等的多樣性和複雜度，以及該計畫如何影響到學生的教育機會。

第二項設計思維為「找到提升審計影響力的替代途徑（alternative ways）」。對於審計機關而言，最主要的溝通方式和發揮影響力的方法即是發布書面的審計報告。但荷蘭審計院在 DAS 的協助下，以不同形式來與利害關係人溝通和發揮影響力。

案例之一被稱為是「透過行動中的知識，賦權給政治家」（empowering politicians by knowledge-in-action）。起因是許多部會的未來 4 年財政估測常根基於錯誤或過時的假設，導致國會審查預算的負擔加重。荷蘭審計院和 DAS 遂發展出「預測急救箱（First aid for forecasts）」，讓國會議員和預算幕僚人員使用，協助議會對預算進行更專業的監督。「預測急救箱」其實是一個互動式的 PDF 工具，它有步驟地引導使用者評估多年預測，並針對預測的技術性議題提供重要資訊。而且，急救箱中還依據特定財政預測的特徵，列出一系列可能在審查到該項預測或政治辯論時會被提出來的問題與質疑。由此可知，「預

測急救箱」其實是以不同於以往的查核報告的方式，來呈現其查核財政估測資訊的審計成果，而這些審計成果的呈現和溝通方式，讓審計資訊更具可操作性和可用性，可以產生更好的溝通效果和實質影響力。

另一個案例是「挑戰我們自己的思維(challenging our own thinking)」案例。因為荷蘭審計院在多次查核中央部會的內控稽核業務時，發現了一些共同性的缺失，原本想比照慣例出具書面查核報告，在報告中指出缺失並提供改善建議。然而，在 DAS 的建議下，荷蘭審計院決定改變自己的思維，以開放心態邀請行政部門的稽核官 (inspectors)，雙方以工作坊形式討論這些共同性缺失的存在和改善途徑。工作坊的互動形式對審計人員而言是一項挑戰，因為在工作坊中可能直接面對稽核官不服氣的反駁，極易暴露審計成果的脆弱不足，因此審計人員必須保持謙虛，深入思考審計過程是否嚴謹、審計時是否錯過重要證據？而此次工作坊活動獲得正面的回應，不僅稽核官予以肯定和感謝，審計人員也發現自己能以更寬廣與同理的角度來深入查核主題。

DAS 提供給審計人員的第三項設計思維是「在一個安全的空間中發展設計策略」。DAS 共有 4 位設計師，他們屬於荷蘭審計院 E 部門的一部分，刻意將 DAS 設置在審計部門內的目的是讓它容易接近審計人員，如此設計師可以更瞭解審計環境，審計人員也才願意開放心胸來接受創新的設計方法。而當審計人員要求 DAS 的協助時，其合作關係

為平等的同事關係，且設計師只接受那些可以接受創新新實驗的查核項目。換言之，其創新是在沙箱環境中進行，設計師和審計人員可藉由「可控的方式」（a manageable way）來進行各種突破界限的審計創新，可以安全無虞地調整現有的審計方法以適應不同的需求。

例如，在規劃能源轉型政策的查核計畫時，審計團隊與 DAS 設計師決定嘗試使用設計衝刺（design sprint）<sup>16</sup>方法來尋找靈感。團隊在嚴格的時間限制下，從人民角度來探討此一主題。設計衝刺最終產生了幾個新的審計主題，並使團隊在查核過程中再次確認「查核需要納入人民觀點」的共識。

## 貳、數位審計

荷蘭審計院內負責落實數位審計的組織主要為 B 部門（Department B）的數位化計畫團隊，以及設置在 C 部門（Department C）內的「資料中心」（Data Hub）（審計部，2023）。數位化計畫團隊和資料中心共有 30 多人的編制，其中亦可見跨科際人才的特色。他們肩負提升整體審計院數位化和精進審計資訊能力的責任，因此不論是數位環境的建置，或是演算法開發、雲端網路安全等相關技術支援，各審計部門均可向他們尋求協助。

---

<sup>16</sup> 設計衝刺是 Google 創投（Google Ventures）發展出的一套流程，讓設計師能在很短的特定時間內，以用戶為中心，透過設計、原型及與真實用戶進行驗證，以回應幾個關鍵的企業問題。

荷蘭審計院藉由良好的數位審計技術，持續與跨部會溝通介接數據分析，同時近年來亦開始使用「國家預算儀表板」來提升預算資訊的透明度和可近性。此外，它也開發審計院內部專用的搜尋引擎「Elastic」，協助取得政府公開與非公開的報告書內容，以提升審計效率（審計部，2023）。

### 參、行政部門之「政策科學委員會」

除了荷蘭審計院的前瞻相關作為之外，在荷蘭的行政體系當中也設置了發展策略前瞻的機構「政策科學委員會」（Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid；WRR）。WRR 是根據政府法案設立的獨立諮詢機構，其主要任務是針對具有政治或社會重要性的長期策略和跨部門議題，向行政與立法部門提供建議。

WRR 隸屬於由首相領導的荷蘭總務部（Ministerie van Algemene Zaken）。它在制定新計畫之前，會與首相討論，但其運作具有高度的獨立性，此一獨立性使它能在不受政治壓力的情況下，進行研究和提出建議，並且無需經過上級同意即可發布報告，這相當程度確保了 WRR 所提出的建議的客觀性和可信度。此外，依據法令規定，相關部門對於 WRR 所做出的報告，必須在 3 個月內作出回應，此一設計也提高了這些報告在政策制定中的影響力。

WRR 由 5-11 名委員和約 30 名工作人員組成，委員是來自公共行政、經濟學等不同領域的學者，多為大學教授。工作人員中有一部分為不同學科的研究員，一部分為支援行政的行政人員。WRR 與各部會的聯繫無須經由上級單位，政府部會也須為 WRR 提供與政策相關的分析 and 預測資訊。

WRR 專注的議題分為 9 個領域，包括人工智慧、商業與社會、氣候政策、專業政府、媒體與民主、老年化、健康永續發展、國際情勢，以及不確定性與社會不滿。WRR 會利用前瞻工具分析上述議題在未來可能發展的情況和可能面臨的挑戰，並將其研究發現以報告形式發布。

## 第四節 芬蘭

芬蘭擁有相對完善的策略前瞻系統。1990 年代初，芬蘭經歷經濟危機之後，政府開始重視前瞻系統的建構，其公部門、私部門、民間社會和學術界共同構成一個複雜的前瞻生態系統，它同時結合了由下而上和由上而下兩種途徑，具有高度的包容性。

具體而言，芬蘭的「國家前瞻網路」（National Foresight Network）由總理辦公室領導，並與芬蘭創新基金（Finnish Innovation Fund，亦稱 Sitra<sup>17</sup>）合作。Sitra 是個直接向芬蘭國會負責的基金，但其管理和運作均保有極大的獨立性。Sitra 的使命是「確保芬蘭未來的福祉」並「支持和挑戰」政府，因此它持續與不同領域的合作夥伴協力，共同研究、試驗和實施塑造未來的大膽新想法，通常它所提出的問題未必是當權者會優先考慮的問題。

除了「國家前瞻網路」之外，芬蘭政府各部會均具備內部前瞻能力。自 2003 年以來，它們定期進行未來評估（future reviews），並努力在各部會提升策略前瞻的能量。芬蘭主要的策略前瞻產出是政府未來報告，自 1990 年代開始，該報告每四年在新政府任期開始時發布。由總理和一個部際小組共同決定該報告的研究主題。報告製作過程涉及所有利害

---

<sup>17</sup> Sitra 是芬蘭文 Suomen Itsenäisyyspäiva Juhla Rahasto 的縮寫，直譯應為「芬蘭獨立紀念基金」，但一般均強調其創新特質而譯為創新基金。有關 Sitra 之資訊，參見官方網頁 <https://www.sitra.fi/en/topics/facts-about-sitra/>，檢索日期 2024/06/01。

關係人，有專屬預算和人員，大約歷時兩年。國會也參與起草報告，其重點置於國家長期策略的優先順序，該報告希望提供作為各政黨在設計競選綱領時之參考。

以下進一步介紹芬蘭創新基金和國會的「未來委員會」(Committee for the Future)，其為芬蘭政府前瞻生態系中的兩個重要的組織。

### 壹、芬蘭創新基金 (Sitra)

1967 年時，芬蘭為了紀念國家獨立 50 週年，國會成立名為 Sitra 的基金組織，作為送給芬蘭人民的禮物，其使命為將國家建設為「明日成功的芬蘭」(SOIF, 2021: 51)。

Sitra 是個以未來為導向、獨立運作，並直接向國會負責的基金，它不為任何單一政黨或政府服務，只有在制定決策和舉行財務聽證會時，會依循議會體系程式來運作。Sitra 的組織任務在於「致力於跨部門產業的協力研究、試驗，實行大膽的想法以形塑未來」。Sitra 不只維持本身的資本利得，發揮專案投資的功能，也可根據不同的專案議題，開發或建構工具、舉行創意競賽和研討會、出版研究刊物等。其專案議題範圍包括：自然與日常生活 (nature and daily life)、透過數據實現健康 (health through data)、數位權力和民主 (digital power and democracy) 等<sup>18</sup>，範圍廣泛。

---

<sup>18</sup> 參見 Sitra 官網，<https://www.sitra.fi/en/>，檢索日期 2024/06/01。

Sitra 設有監事會、董事會和執行長。監事會成員由芬蘭國會任命，負責監督 Sitra 的管理，並制定基金運作的原則，它目前有 14 名成員，均為國會議員。董事會則有 7 名董事，任期兩年，成員來自政界、學界和私部門。基金的整個營運和投資由執行長負責，執行長領導一個大約 10 人的管理團隊，這些高階管理者分別掌理組織營運、投資、民主和參與、人民與文化（people and Culture）、公平數據經濟（fair data economy）、永續發展解決方案（sustainability solutions）、前瞻與學習（foresight and learning）、傳播和公共事務、財務與行政等部門。

## 貳、未來委員會<sup>19</sup>

除了 Sitra 基金之外，芬蘭國會還設置了「未來委員會」來落實策略前瞻的理念。1993 年，芬蘭國會成立臨時的未來委員會，但它在 2000 年時轉型為常設委員會。此一倡議係由當時的國會議員所發起，因為在 90 年代初芬蘭經濟衰退的背景下，國會認為有必要加強發展國家前瞻生態系。由於起步較早，芬蘭在未來前瞻的思維、研究和工具應用上，比其他國家來得紮實。

「未來委員會」的成員是 17 名國會議員，其任務是扮演國會中「未來、科學和技術政策」的智庫（a think tank for futures, science and

---

<sup>19</sup> 本節有關未來委員會之介紹，資料來源以其官網為主：

<https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>，檢索日期 2024/06/01。

technology policy)。它每週召開兩次委員會議，企圖在政治決策中加入未來導向的思維。會議以閉門會議方式進行，故議員可自由地表達意見，分享和探討有關未來發展和科技政策的想法，並批判性地檢視和預測當前決策的長期影響。此外，未來委員會亦擁有國會公務預算的財務支持，得以進行必要的探索與研究，例如它長期聘用「芬蘭未來研究中心」（Finland Futures Research Centre；FFRC）的學者專家的諮詢服務。FFRC隸屬於芬蘭 Turku 大學，該項學術合作使「未來委員會」可以持續獲得最新的未來研究相關資訊。

「未來委員會」作為國會的智庫，使命之一是與芬蘭政府就未來重大趨勢和契機進行對話。通常芬蘭政府在任期內至少發布一次《政府未來報告》（Government's Future Report），說明國家長期展望和記載總理提交給國會的目標。此時，「未來委員會」即相對應的出版一份《國會未來報告》（Parliament's Future Report），對《政府未來報告》內容做出討論與回應。藉由此一溝通對話平臺，政府和國會可以聚焦討論重要的政治主題和社會趨勢，並可在政府尚未研擬正式的解決方案之前，即交換意見和形成共識。此外，自 2017 年起，每次大選時，政府也會將其執行「2030 年永續發展議程」（2030 Agenda for Sustainable Development）的進度報告提交給未來委員會。

「未來委員會」除了主動開會討論與未來趨勢有關的議題之外，亦可應國會其他委員會之請求，提出不同的說明報告，或就政府的年度預算和官方報告發表聲明。惟不論其說明報告或聲明之主題或內容為何，基本上都具備長期視野和跨領域治理的色彩。而且在分析議題和研究發展的過程中，未來委員會努力與其他國會議員、政府和公民社會中的利害關係人維持必要的溝通及互動。大體而言，「未來委員會」作為國會策略前瞻智庫的地位獲得社會大眾之認同。

## 第五節 新加坡

新加坡政府前瞻性思維的導入，可追溯至 1980 年代後期。當時國防部開始進行未來規劃（future planning）的試驗和努力，包括何學淵（Peter Ho）<sup>20</sup>在負責採購軍事設備時，也開始使用情境規劃工具（Choo & Fergnani, 2022: 24）。接著於 1995 年時，政府在總理辦公室下成立「情境規劃辦公室」（Scenario Planning Office；SPO），試圖從整個政府的角度探析各種可能的政策情境，該辦公室於 2003 年更名為「策略政策辦公室」（Strategic Policy Office；SPO）。2004 年，因應國安需求，政府開啟了「風險評估與情境掃描計畫」（Risk Assessment and Horizon Scanning；RAHS），並開發了「整體政府整合風險管理系統」（Whole-of-Government Integrated Risk Management；WOG-IRM）。2010 年，再於「策略政策辦公室」（SPO）下增設「未來政策研究中心」（Centre for Strategic Futures；CSF），以強化偵測未來的研究量能，但數年後，新加坡政府將「未來政策研究中心」移至總理辦公室下的策略小組（Strategy Group）。表 7 簡要彙整新加坡前瞻策略體系之起源和發展。

---

<sup>20</sup> 在新加坡政府推動策略前瞻的長期過程中，何學淵被認為是一個發揮了重要影響力的關鍵性人物。他先後在不同的政府部門、私部門和非營利組織中擔任要職，在組織中始終堅持和倡導長期視角和前瞻思維的重要性，並且發表許多相關著作（SOIF, 2021: 35）。

表 7：新加坡前瞻策略體系沿革

時間	事件
1995	總理辦公室設立「情境規劃辦公室」(Scenario Planning Office ; SPO)
2003	「情境規劃辦公室」於 2003 年更名為「策略政策辦公室」(Strategic Policy Office ; SPO)
2004	啟動「風險評估與情境掃描計畫」(Risk Assessment and Horizon Scanning ; RAHS)
2004	開發整體政府整合風險管理系統 ( Whole-of-Government Integrated Risk Management ; WOG-IRM)
2010	SPO 下設「未來政策研究中心」(Centre for Strategic Futures ; CSF)
2015	CSF 移至總理辦公室下的策略小組 (Strategy Group)

資料來源：整理自鄞義林 (2019)、Choo & Fergnani (2022)。

發展至今，新加坡政府許多部會都已設置專責推動前瞻治理的內部單位 (Choo & Fergnani, 2022: 24)，包括：

- 一、總理辦公室：策略未來中心 (Centre for Strategic Futures)。
- 二、公務人員學院：學習未來小組 (Learning Futures Group)。
- 三、總理辦公室國家氣候變遷秘書處：政策創新與未來辦公室 (Policy Innovation and Futures)。
- 四、教育部：新加坡技能未來辦公室 (SkillsFuture Singapore)。
- 五、人力部：策略與未來辦公室 (Strategy and Futures)。

六、國家發展部、住房與發展委員會：策略未來辦公室（Strategic Futures Office）。

七、貿易和工業部：未來、策略和計畫司（Futures, Strategy and Plans Division）。

八、永續發展與環境部：研究、未來與規劃司（Research, Futures & Planning Division）。

九、永續發展與環境部、新加坡食品局：未來部門（Futures Department）。

十、交通運輸部：未來與轉型司（Futures and Transformation Division）。

十一、民航局：未來和資訊組（Futures & Information Division）、未來與策略發展科（Futures & Strategy Development Section）。

基本上，新加坡政府將前瞻思維作為軍事治理和國家治理的重要工具，公務員籌劃新政策時，必須縝密考慮各種可能性與假設，並思考可能因此需要做好那些因應準備，以降低不確定的風險。

Habegger（2010）認為，新加坡現有的風險治理與前瞻掃描系統主要應用在國安相關議題，特別是「風險評估與情境掃描計畫」（RAHS）已成為政府策略規劃之重要方針，國安策略領域最受重視。是以新加坡前瞻系統的特點是高度集中化，總理辦公室內的「策略未來中心」（CSF）在前瞻生態系中具有核心地位，它也常藉由舉辦「未來工作坊（Future Craft）來培訓公務員。

Choo & Fergnani (2022) 梳理新加坡政府如何實踐策略前瞻、並將前瞻性思維制度化之方法，歸納出專業背景、菁英網絡、制度企業家精神、脆弱性建構、技術官僚的共鳴等 5 項要素，各要素彼此間的關係如圖 4 所示，以下扼要說明這 5 大要素的內涵。

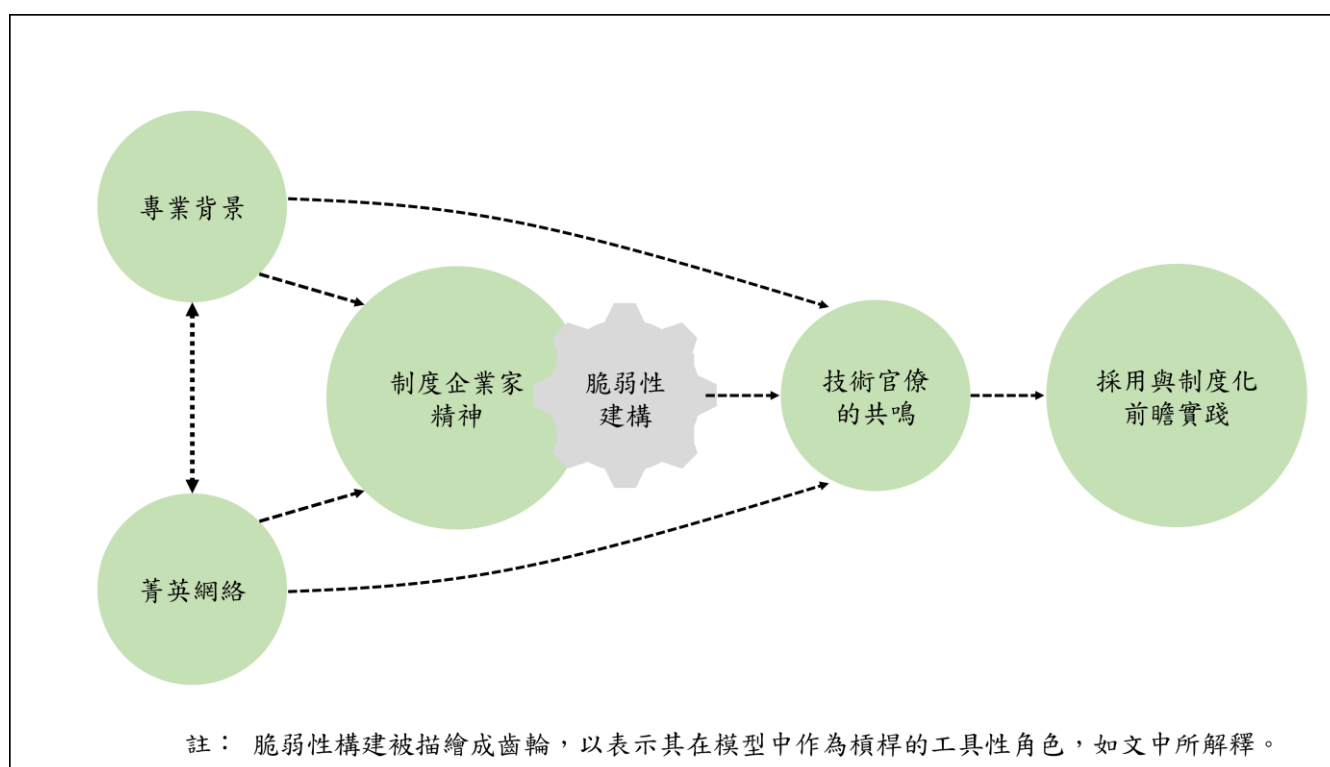


圖 4：前瞻性思維之實踐與制度化 – 新加坡之作法

資料來源：Choo & Fergnani (2022: 25)

第一，制度企業家精神（institutional entrepreneurship）。三位新加坡公務體系的官員林祥源（Lim Siong Guan）、何學淵（Peter Ho）和王文輝（Peter Ong）先後發揮了所謂的制度企業家精神，將策略前瞻的概念予以落實和制度化。他們推動徹底且長期的改革，並以環境掃描、情境規劃、趨勢分析等前瞻工具，讓公務員充分理解不確定性的影響；同

時，他們也很有技巧地藉由溝通和宣導，讓公務員和民眾理解前瞻工作對於國家長期競爭力的意義。而且，他們所導入的前瞻實踐制度，並非是原有的政策制定機制的延伸，而為新增機制，此一設計讓創新作為與既有措施同時並存，得以減少組織成員對於變革的抗拒。

第二，精英網絡（elite networks）。新加坡的官僚部門中有幾個人數不多但互動緊密、且彼此間有一定信任的精英網絡，這些小群體經常在政策制定過程中發揮重要作用。前述的幾位制度企業家原本即在這些菁英網絡中處於有利位置，因而能利用這些網絡更有效地推動前瞻作為。

第三，專業背景（professional background）。國防軍事和經濟發展是新加坡前瞻變革的主要背景，前述 3 位制度企業家均具有國防軍事和經濟政策制定的豐富經驗和人脈連結，此為其能順利推動前瞻作為的另一項有利條件。

第四，脆弱性建構（construct of vulnerability）。由於新加坡本身缺乏自然資源，又被潛在的敵對鄰國包圍，國防外交、經濟發展等政策制定面臨地緣政治的嚴酷挑戰，因而公共治理普遍存在著脆弱感氛圍，政府認為人力是其少數能掌控且最重要的資源之一。推動策略前瞻的制度企業家即很聰明地利用此一脆弱性認知，說服政府高層和公務員認同前瞻生態系之建構，以因應複雜地緣政治的變化與挑戰。正如同制度企業家王文輝（Peter Ong）所主張的：新加坡從未享受過不規劃未來的奢侈，

由於其脆弱性，規劃必須是新加坡國家基因的一部分（Public Service Division, 2011: 2-3）。簡言之，脆弱性論述為新加坡政府的前瞻性實踐提供了正當性。

第五，技術官僚的支持與共鳴（resonance of foresight practices with technocrats）。儘管大趨勢分析、情境規劃等長期導向的前瞻作為，在短期內會增加公務體系的行政負擔，但制度企業家以策略前瞻最終必能減輕國家的脆弱性，有利於新加坡未來的競爭優勢為由，獲得技術官僚管理者的認同。他們願意放棄短期狹隘的行政效率觀，改而支持前瞻活動，以期待長期的、更全觀的國家競爭力的提升。此外，由於引進前瞻措施不會取代既有的政策或計畫，而是作為引導該政策的上位思維，此舉亦使技術官僚不會因其地位或組織資源受到威脅而抗拒改革。

## 第六節 加拿大

加拿大在前瞻策略的發展上，以「加拿大政策視野」(Policy Horizons Canada, 以下簡稱 Horizons) 的設置最受矚目。Horizons 隸屬於加拿大「就業和社會發展部」，其前身為「政策研究倡議」(Policy Research Initiative; PRI)，原本為一個傳統的政策智庫，但在 2010 年時，PRI 轉型為聯邦政府的策略前瞻組織，並更名為「加拿大政策視野」<sup>21</sup>。

Horizons 主責前瞻性研究和分析，幫助加拿大政府識別和理解未來可能影響政策和決策的長期趨勢和挑戰。Horizons 由「就業和社會發展部」副部長召集，內閣副秘書長擔任共同召集人，其他委員包括各部會指派的代表。因為有高階官員及各部會的共同參與，Horizons 能夠將前瞻性研究的結果和方法融入到政策制定過程中。

Horizons 擁有超過 40 名的全職員工，是全球最大型的專職從事前瞻事務的公部門單位之一。其規模讓 Horizons 能在各種公共議題上持續且深入的進行前瞻議題的分析，並且使其有強大的對外溝通能力，以協助行政機關在組織內建立前瞻能量。目前 Horizons 已建立了一個涵蓋加拿大政府各單位的前瞻網絡，網絡範圍包括聯邦政府的 50 多個部會與機構，共計超過 200 名官員代表參與其中。這樣的網絡架構是加拿大政府得以將前瞻能力融入公共服務的重要因素。

---

<sup>21</sup> <https://horizons.service.canada.ca/en/about-us/index.shtml?locale>，檢索日期 2024/10/01。

Horizons 的前瞻研究涵蓋三大領域：經濟未來（economic futures）、社會未來（social futures）和治理未來（governance futures），並且會在每年五月間舉辦「未來週」（Futures Week），探討新興議題、潛在機會與挑戰，以及思索如何利用前瞻性思維推動國家社會的轉型。從 2016 年到 2017 年，Horizons 推出了「加拿大 2030」系列專題報告<sup>22</sup>，透過報告、掃描和洞察三種形式，探討加拿大的未來發展。這些專題集中於再生能源轉型和高科技對工作的影響，並與聯合國的「可持續發展目標」（SDGs）相呼應。而 2024 年的「未來週」則探討人工智慧對公部門的全面性革新<sup>23</sup>，同年 6 月的報告探討美國若發生內戰，對加拿大可能產生的影響<sup>24</sup>。

作為一個策略前瞻組織，Horizons 也與多個政府部門及外部機構保持合作關係。例如，它曾於 2018 年與「社會科學與人文研究委員會」（SSHRC）合作進行全面的前瞻掃描活動，並產出了一份名為《下個世代出現的全球挑戰》的報告書，預示未來 10 年內可能對加拿大產生重

---

<sup>22</sup> <https://horizons.service.canada.ca/en/category/projects/canada-2030/>，檢索日期 2024/10/01。

<sup>23</sup> <https://horizons.service.canada.ca/en/futures-week-event/future-week-2024/index.shtml#s>，檢索日期 2024/10/01。

<sup>24</sup> <https://www.politico.com/news/magazine/2024/06/11/canada-us-civil-war-00162521?locale>，檢索日期 2024/10/01。

大影響的 16 個全球挑戰，這些挑戰分屬經濟、社會、科技、環境、治理和藝術/文化領域<sup>25</sup>。

Horizons 設定了一套名為「Horizons 前瞻方法」(Horizons Foresight Method) 的研究模式，目的在於除了過往的商業領域的前瞻方法之外，也能有更適合公共政策分析的前瞻研究方法。該研究方法有 7 個步驟，依序為：建立問題 (frame the problems)、假設現況 (surface current assumptions)、掃描弱訊號 (scan for weak signals)、描繪系統圖 (map the system)、選擇改變驅動因數 (select change drivers)、制定情境 (develop scenarios)、測驗假設與辨識挑戰 (test assumptions and identify challenges)。該方法強調進行視覺化與模擬情況，對於前瞻政策與規劃有所助益 (Policy Horizons Canada, 2016; Padbury, 2020)。

這一套前瞻方法也從 Horizons 傳到了加拿大其他的行政部門，部分部會也開始建立前瞻團隊，進行前瞻研究<sup>26</sup>。不過，這些團隊並不像 Horizons 是一個擁有數十人規模的單位，而多是以 2~3 人的人力，建立一個由下而上的前瞻研究團隊，其任務在於為加拿大未來發展提供更好的政策資訊，以展望未來 10 年的發展。這些部會的小型前瞻團隊在運

---

<sup>25</sup> [https://www.sshrc-crsh.gc.ca/society-societe/community-communite/Imagining\\_Canadas\\_Future-Imaginer\\_l\\_avenir\\_du\\_Canada-eng.aspx?locale=zh\\_TW](https://www.sshrc-crsh.gc.ca/society-societe/community-communite/Imagining_Canadas_Future-Imaginer_l_avenir_du_Canada-eng.aspx?locale=zh_TW)，檢索日期 2024/10/01。

<sup>26</sup> 這些部會包括：國際事務部 (Global Affairs Canada, GAC)、自然資源部 (Natural Resources Canada, NRCan)、加拿大森林服務局 (CFS)、就業與社會發展部 (ESDC)、移民難民與公共事務部 (IRCC)、文化部、國防部、加拿大銀行、加拿大標準協會 (SCC)、加拿大稅務局 (CRA) 等部門。

用前瞻方法和工具時，都盡可能地與 Horizons 保持一致。只是因為他們都隸屬於特定部會，接受管理階層的委託而進行前瞻研究，其研究成果常須直接轉成該部會的年度、短期與中長期的政策計畫，或成為提供給新政府的政策建議。因此，與 Horizons 相比，這些部會的前瞻單位元需要做出更具體的政策建議，或提供更多的分析資訊來支援行政機關的決策（Wilner & Roy, 2020）。

## 第七節 紐西蘭

紐西蘭政府的策略前瞻工作發展較晚。和許多先進國家一樣，紐西蘭最早的策略前瞻發展侷限在國防軍事領域，「國家評估局」（National Assessments Bureau；NAB）是紐西蘭國家層級的重要前瞻組織。國家評估局隸屬於「總理和內閣部」，是國家安全體系的重要組成份子，負責進行戰略評估和前瞻性分析。NAB 以前瞻掃描方法來協助訂定國家安全的長期策略，這些方法涉及有系統地檢查和分析潛在的威脅、機遇和可能的未來發展。NAB 也建立了 3 個模型作為國家安全預測的基礎，顯示出政府在提升長期戰略規劃能力方面的前瞻作為。

至於紐西蘭其他行政部門的策略前瞻活動則在 2010 中期之後才有比較顯著的進展，其時政府開始將未來思考（future thinking）的概念和工具介紹給各行政機關，希望協助他們在政策制定中加入前瞻思維。例如，2017 年時，紐西蘭交通部舉行了為期兩天的跨部門未來工具培訓研討會，向政府官員介紹未來思維的概念，並提供在政策發展中可以應用的工具和方法。

接著在 2020 年，紐西蘭政府通過「公共服務法」（Public Service Act），將未來思考列為政策制定過程中的常設工具，明文規定行政機關首長至少每 3 年須提交一份「長期洞察報告」（Long-term Insights Briefings; LTIBs）給主管部會的部長，然後再由部長將報告交付給國會。

而此報告為公開發布，社會大眾均可檢視。「總理及內閣部」在它所制定的「長期洞察報告」編製指引中，要求該報告的編製必須符合以下 3 項原則：呈現長期展望（至少 10 年）、完成公眾諮詢、以及在呈現政策方案時恪守中立性。除此之外，報告的編製過程必須遵循 8 個步驟，如表 8 所示。

表 8：發展「長期洞察報告」（LTIBs）的步驟

1	2	3	4	5	6	7	8
收集未來情報	選擇重要主題，及思考聯合提出報告之可能性	就擬議重要主題向公眾諮詢	制定簡報草稿	就草擬簡報進行公眾諮詢	向相關部會首長提供最終簡報	選擇委員會審查	進行審查活動

資料來源：修改自 <https://anzsog.edu.au/news/taking-care-of-tomorrow-today-new-zealands-long-term-insights-briefings/>，檢索日期 2024/09/29。

「長期洞察報告」的目的是要促進公部門進行長期思考和規劃，幫助識別和分析未來可能影響紐西蘭的長期趨勢、風險和機會。也因為此一規定，政府各部門都需要發展內部的前瞻能力，以支持具有長期視野的政策制定和決策。同時，在「總理及內閣部」網站上，羅列了各種常見的情境掃描、模擬等共計 19 種協助未來思考的工具，足見「總理及內閣部」有將策略前瞻納入行政部門的政策制定過程的強烈企圖。

2020 年「公共服務法」的規定，確實產生了部分效果。例如，運輸部利用前瞻方法來制定長期運輸計畫；財政部設有小型經濟預測團隊，

負責長期的財政預測；統計局在準備 2026 年的長期洞察報告時，邀請公眾就報告主題和範圍提出意見。不過，由於以法規制度正式導入策略前瞻的時間尚不足 4 年，行政體系的策略前瞻能力無法立即突飛猛進，故紐西蘭政府的政策制定目前仍為短期思維所主導，尤其在主流政策領域和議會決策過程中，長期視野的視角仍屬少見。

## 第八節 綜合比較

在介紹了美國、歐盟、荷蘭、芬蘭、新加坡、加拿大、以及紐西蘭政府在建構前瞻生態系的努力與經驗後，本文自組織架構、過程與工具、組織人員、組織文化等 4 面向，綜合比較這些國際經驗和具體做法。

### 壹、組織架構

文獻顯示，在前瞻生態發展較為先進的國家，大致上都在政府核心組織內或鄰近核心的範圍內，設立一個策略前瞻中央單位。例如美國在 GAO 下設立了策略前瞻中心，歐盟 ECA 中設有「策略與前瞻諮詢小組」（SFAP），芬蘭的前瞻策略規劃是由總理辦公室主導的「國家前瞻網路」負責，新加坡的「策略前瞻辦公室」也設在總理公署的策略規劃處之下。相較於這些做法，其他先進國家如加拿大與荷蘭，前瞻策略組織則處於政府核心的外圍，作用類似於提供諮詢的智庫。至於紐西蘭，迄今尚未在中央成立一個前瞻規劃的統籌中心，國家層級的「國家評估局」（NAB）主要提供的是與國家安全相關的長期風險分析。

至於前瞻生態系中「各部會應培養各自的前瞻能力」特徵的發展上，目前僅知新加坡在各部會都設有策略前瞻單位；紐西蘭在 2020 年才通過的「公共服務法」中，要求行政機關首長每 3 年提交一份 10 年展望的長期洞察報告給主管部會的部長，此一明文規定，對於紐西蘭各部會

前瞻能力之培養業已產生部分效果。至於其他國家培養部會前瞻能力的具體做法並不清楚，缺乏文獻記載，需要進一步持續予以關注。

此外，在前瞻生態系中「應努力擴展到組織之外的政府機關，以建立外部協作和資源共用群組」的指引，目前較少先進國家有完整而具體的規劃，文獻上有著墨的是芬蘭的「國家前瞻網路」，以及加拿大的「加拿大政策視野」（Policy Horizons Canada；Horizons），其中 Horizons 的前瞻網絡組成囊括各部會代表約 200 人，展現明確的跨部門協作模式。惟總體而言，跨政府機關的協作和資源共用可能是在前瞻生態系的過程面向中，世界各國都還需要持續加強的部分。

## 貳、過程與工具

先進國家在「運用多元化的方法與學科知識」和「投資前瞻策略的持續研究和創新」上，已投入許多努力。如 GAO 的「策略前瞻中心」進行趨勢分析和情境規劃，產出如《全球趨勢對美國的影響》的報告；歐盟 ECA 的 SFAP 識別未來重要審計議題，確保資源集中在關鍵領域；芬蘭的 Sitra 進行跨領域研究和實驗，「未來教育和工作」的研究計畫即屬之；新加坡政府所開發的「風險評估與地平線掃描」（RAHS）系統是一個具體的技術工具應用。另外，加拿大前瞻組織 Horizons 持續地發表包括經濟未來、社會未來與治理未來的前瞻研究報告，目前也在

每年五月間舉辦「未來週」活動，探討新興議題、潛在機會與挑戰，以及如何利用前瞻性思維推動轉型。

另一方面，荷蘭的策略前瞻的機構「政策科學委員會」（WRR）雖然是一個具有獨立性質的諮詢單位，但並未定期發布前瞻策略建議。而紐西蘭各部會依法至少 3 年發布一次「長期洞察報告」，但此報告屬於部會內部的前瞻報告，並非中央政府跨部門的整體策略洞察報告。

### 參、組織人員

先進國家在「建立跨學科的前瞻團隊」、「培訓擁有長期思維和跨域合作能力的內部人才」和「建立本地專家與國際專家網絡」上，也都投入不少心力。例如，美國的「策略前瞻中心」匯集各界專家，建立穩定的前瞻專家網絡；歐盟 ECA 則透過 SFAP 識別未來重要領域，再根據領域的需求調整相應人才技能；芬蘭的「未來委員會」與「芬蘭未來研究中心」（FFRC）合作，體現了與學術界的合作關係。

在「建立前瞻標竿人物」的生態系特徵上，國際文獻上的報導鳳毛麟角，比較知名的標竿人物案例為新加坡的 3 位官員林祥源（Lim Siong Guan）、何學淵（Peter Ho）和王文輝（Peter Ong），他們發揮制度企業家精神，將策略前瞻的概念予以落實和制度化。此一生態系特徵屬於可遇不可求、較難刻意追求或經營的特色。

## 肆、組織文化

組織文化在建構前瞻生態系時，是非常重要的環。因為組織內的成員能在內部文化的薰陶下，自然地產生長期策略思維。但因為這些內部做法較難具體呈現，而且也可能是因為文化變革是個長期的過程，難以用具體的短期行動來衡量，故文獻中能發掘的有關前瞻生態系營造組織文化的具體資訊不多。

在各項組織文化的特徵指引中，「與利害關係人建立如盟友般的關係」是較受重視的一環。因為要建立一個有效的前瞻生態系統，各單位不能過於封閉本位，須倚賴盟友（特別是政策制定者）的協助，因此和政策制定者形成聯盟關係和推動聯盟文化是重要的。例如，芬蘭國會的「未來委員會」作為國會的前瞻智庫，使命之一是與芬蘭政府就未來重大趨勢和契機進行對話。當芬蘭政府依規定發布《政府未來報告》時，「未來委員會」即相對應的出版《國會未來報告》，對《政府未來報告》的內容做出討論與回應。藉由這個對話平臺，芬蘭政府的行政部門和國會發展出盟友關係，他們可理性討論重要的政治主題和社會趨勢，且在政府尚未研擬正式的解決方案之前，政策制定者即可交換意見和形成共識。這個案例即是生態系中聯盟關係和聯盟文化的良好體現。

另外，新加坡的制度企業家在說服公務員支持前瞻活動時，積極的應用「將政策制定者納入前瞻過程」、「以前瞻的長期視野支持政策制定者的短期工作」的策略，此亦符合前瞻生態系的組織文化特徵。

## 第四章 我國審計機關前瞻生態系之進展

### 第一節 策略前瞻與審計機關之核心功能

本文首章明白指出，INTOSAI 主張各國審計機關應致力於發展監督、洞察與前瞻功能，以協助政府機關提升治理品質，創造更大的審計價值。我國審計機關為因應此一國際趨勢，於民國 104 年修改審計法第 69 條，在第 69 條原有條文上新增第 2 項和第 3 項，亦即由原本偏重事後審計性質的監督功能，調整為兼顧監督、洞察和前瞻等 3 項審計核心功能（賴正國、王麗淑，2020a；賴正國、王麗淑，2020b）。

修正後審計法第 69 條之條文如下列所述。其中第 1 項涉及審計機關的「監督」功能，第 2 項條文則描述「洞察」功能，第 3 項條文內容屬於「前瞻」功能。

「1. 審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院；其由於制度規章缺失或設施不良者，應提出建議改善意見於各該機關。

2. 前項考核，如認為有可提升效能或增進公共利益者，應提出建議意見於各該機關或有關機關。

3. 審計機關發現有影響各機關施政或營（事）業效能之潛在風險事項，得提出預警性意見於各該機關或有關機關，妥為因應」。

由此可知，除了監督和洞察性的審計意見之外，審計機關得對受審核機關出具前瞻性的審計意見，也已取得明確的法源依據。不過，須注意的是學理上所討論的前瞻概念以及先進國家（特別是行政部門）企圖實踐的前瞻作為，與我國審計法第 69 條第 3 項所提及的「審計機關發現有影響各機關施政或營（事）業效能之潛在風險事項，得提出預警性意見於各該機關或有關機關，妥為因應」的意涵並不完全相同。

學理上的前瞻概念和先進國家行政體系倡導的前瞻分析過程包括三個階段：（一）環境、資訊的早期偵測與分析，以辨識重大趨勢和改變；（二）評估和瞭解未來政策的挑戰，亦即產出前瞻知識；（三）在描繪所欲達成的未來情境後，發展出具有可行性的政策選項，以因應重大趨勢的影響。而審計法第 69 條第 3 項並未要求審計機關主動去發展具有可行性的政策選項以因應未來的重大變化，而僅要求審計機關站在專業獨立的角度，預警式的提醒行政部門必須做好因應未來的政策規劃，以避免或降低潛在的風險。換言之，必須落實策略前瞻，辨識趨勢，評估未來挑戰，並找出可行的因應政策的是行政部門，而非扮演督促者、提醒者角色的審計機關。只是，審計機關仍須具備良好的環境掃描分析和建構前瞻資訊的能力，才有辦法覺察行政機關是否存在潛在風險事項，也才有能力提出令行政部門信服的預警意見。

然而知易行難，審計機關要由傳統偏重監督的審計功能，擴展到兼顧洞察和前瞻功能的發展，單純修法尚有不足，仍需其他配套措施、以及審計組織文化之調整。例如，前瞻生態系鼓勵內部組織成員的互動討論，也強調和外部利害關係人的積極溝通，但我國審計機關雖持續往這兩個方向前進，但保守內斂的組織文化撼動不易，因而討論風氣和溝通模式仍有待精進。

組織在推動變革時，經常出現不支持或反對的聲音。本研究經由文獻檢視和深度訪談，發現對於建立審計前瞻生態系以積極推動前瞻性審計的變革持保留意見者，主要有以下 3 點疑慮：

第一，若審計機關發現有影響受查機關施政效能之潛在風險事項，因而提出預警式意見時，可能有「審計凌越或幹預行政權」之疑慮。即便找到預防或減低潛在風險之可行方案，也很難強制要求行政機關遵照執行。

第二，必須考量審計人員之數量與素質是否已達到執行前瞻審計之水準？特別是審計人力有限，既有之監督和洞察審計業務即已相當繁重，審計人員很難有意願或心力再去學習策略前瞻的相關知識和技能。

第三，由政治現實與公共課責角度觀之，立監兩院、媒體和社會大眾對於監督和洞察之審計成果較為有感，對未來未必會發生之預期風險可能較為無感而不予重視。

上述第一點疑慮實屬多餘。如前文所述，審計法第 69 條第 3 項只要求審計機關辨識風險、提出預警，並未要求審計機關進一步代替被審核機關發展出可減低風險之可行方案。況且，若審計人員有能力提出降低未來風險之政策方案，應為純屬建議性質之審計意見，應由被審核機關在綜合考量各種因素後，再行決定是否採納，審計機關不應強制行政機關遵照執行，故在履行前瞻審計時，不會發生踰越行政權之情事。

至於上述第二點和第三點的疑慮意見有其見地，將在下一節再行討論，並提出改善之建議。

總之，雖然審計前瞻生態系之建構面臨諸多挑戰，但本研究的多數受訪者均同意，未來世界充滿變化和不確定性，審計機關若要發揮更大的影響力，不能固步自封，必須逐步在審計機關內建立起前瞻生態系統，厚植審計人員的前瞻技能和培養組織的前瞻文化，如此才能有效地協助行政部門以策略前瞻的角度來提升公共治理的品質。

## 第二節 我國審計機關推動策略前瞻之作為

審計部除了在民國 104 年修正增列審計法第 69 條第 3 項，將審計之前瞻功能予以法制化之外，近年來還採行了不少策略前瞻的相關措施與作為。本節參考 SOIF（2021）所歸納的前瞻生態系的內涵，自組織架構、流程與工具、組織人員和組織文化等 4 層面切入，檢視幾項我國審計機關的前瞻做法，並在結論章中以此項檢視為基礎，提出精進我國審計機關前瞻生態系之建議。

### 壹、組織架構

本文第二章指出，先進國家常在前瞻生態系中設置一個位於組織核心或接近組織核心的前瞻單位，以利前瞻活動之統籌協調。我國審計部的「關鍵審計議題發展委員會（以下簡稱關鍵會）」即屬於此一性質的前瞻單位。

關鍵會於民國 112 年 2 月成立，負責統籌國家永續及政府重要施政等關鍵審計議題發展事務。在關鍵會設立之前，審計機關之查核規劃多由各審計單位自轄審機關核心業務的角度出發，比較欠缺系統性的議題識別和引導。關鍵會成立之後，它所推動的關鍵審計議題發展機制加入了由上而下的宏觀觀點，先由關鍵會訂定關鍵審計領域，再由中央審

計單位對應各領域提報相關的關鍵審計議題。此一作法可藉由雙向交流來共同形塑審計議題，並可提升查核資源配置的效率和合理性。

關鍵會成立迄今一年多，實際成效為何，尚有待觀察。惟本研究之受訪者皆肯定其發展方向，並認為漸進式的推動腳步尚屬溫和務實。此外，受訪者表示，關鍵審計議題之選取至為重要，其原則應是「在精而不在多」，應重質而不重量。特別是目前審計人員工作負擔沈重，若關鍵審計議題數量太多，就無法確保每個關鍵議題皆能滿足深入查核的期待。故他們主張要慎選重要關鍵議題，聚焦查核資源，給查核團隊適足時間做好事前的規劃研究，以確保每份關鍵議題查核報告之品質。

除了設置前瞻單位之外，在建構前瞻生態系時，還須注意到生態系的架構應努力擴展到組織之外，納入包括行政、立法和司法等其他政府機關，以建立協作與資源共用的群組。過去幾年來，審計部持續的在往此一方向邁進；例如，審計部和行政院主計總處、法務部廉政署經常召開聯繫協調會，並提供審計專業諮詢<sup>27</sup>。早期審計機關為維持其獨立性，鮮少主動與其他行政部門聯繫互動，故近年來主動增加和外部組織互動的發展方向值得肯定，未來可考慮再增加更多的協力合作與資源共用管

---

<sup>27</sup> 審計部與行政院主計總處除定期召開「行政院主計總處與審計部業務聯繫協調會」外，並由地方審計單位與各地方政府主計單位建立業務交流管道。此外，112 年度由臺南市、新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等 5 個審計處室參與法務部廉政署「機關採購廉政平臺」、「偏遠地區採購業務聯繫平臺」活動，並提供審計專業諮詢。同時也在 112 年 9 月舉辦「審計機關政風業務聯合會議暨審計、廉政交流聯繫會議」，增進雙方之溝通與交流（審計部，2024：50）。

道。

## 貳、過程與工具

我國審計機關在運用多元工具、導入外部觀點以提高審計品質或協助辨識未來趨勢的層面，有很多的嘗試與努力。常見的查核工具如深度訪談、問卷調查、利害關係人分析、方案評估、大數據分析、地理資訊系統(GIS)...等，均已成為審計人員習於使用的研究工具或研究途徑，其中尤以數位工具的導入最為積極。從數位審計規章的修訂開始，到數位軟硬體環境的精進，再到聯合數位審計的推動，審計機關各單位人員均可感受到數位審計所帶來的變化與衝擊。加以民國 111 年 1 月新設審計部第六廳，專責掌理數位審計事項，更協助審計機關得以在短時間內，在監督與洞察功能上取得令人矚目的成果和表現。

而在運用數位工具時，值得討論的一個議題是這些工具如何結合前瞻掃描、趨勢分析、情境規劃、以及遠景和回溯分析等策略前瞻方法，以協助審計人員更精準地辨識受查機關的營運風險，並提出受重視的預警性意見？這方面的知識和培訓計畫都有待進一步的蒐集彙整和規劃。

其次，SOIF(2021)希望破解一定要依賴量化分析或運用數位工具才能做出好的前瞻分析的錯誤迷思。經驗顯示，很多質化研究工具對策略前瞻的環境掃描和情境規劃都有極大的助益，運用適合的工具才能獲

得所需的資料和有意義的分析結果。此點可能是部分審計人員較為疏忽的地方。

除了運用多元工具以外，前瞻過程中的另一項重要特徵為「導入外部觀點」。審計部自 110 年起，擴大遴聘學者專家 40 餘人，擔任關鍵審計議題發展委員會、審計人員訓練委員會、法規委員會、審計部數位審計發展委員...等委員會之外部委員，其目的即是希望在審計業務之策略規劃和核心專業發展面向上，帶入外部觀點和未來思維。

除了外部不同領域專家意見之引入，審計部也注意到不可偏廢一般社會大眾之意見。除了維持「公共政策網路參與平臺」參與審計之運作以外<sup>28</sup>，關鍵審計議題發展委員會也負責有系統地蒐集和歸納分析每日輿情，俾能早期察覺輿情變化的警訊和發展趨勢。

不少國家在其前瞻過程中規劃幾項定期舉辦的前瞻活動，以維持前瞻活動的能量和能見度。我國審計機關每年舉辦的「審計機關監督、洞察及前瞻審計成果競賽」也能發揮這樣的效果。藉由這項競賽和獎勵機制，提供審計人員同時注重監督、洞察和前瞻功能的誘因，而且獲獎案例皆會上傳審計部全球資訊網、刊登在政府審計季刊上，並在訓練課程上分享，讓良好的前瞻審計案例複製擴散。不過，在訪談過程中發現，

---

<sup>28</sup> 為了使審計工作更貼近民眾關心的政府施政重點，審計機關在「公共政策網路參與平臺」（<https://cy.join.gov.tw/policies/index>）上推動「公民參與審計」，邀請民眾對於某些審計議題發表看法。

部分審計人員對於參加此項競賽時，如何精確地分辨監督、洞察或前瞻審計成果感到疑惑，因為不只是洞察和前瞻成果二者不易區分，許多案例同時兼具兩種或兩種性質以上的審計功能，因此在選擇應報名監督、洞察、前瞻或綜合（指同時具備兩項以上功能）類別的競賽時，常有所猶疑，最後的組別選擇可能流於武斷，或是刻意選擇參賽者相對較少的組別。不過，客觀來看，此一競賽在擴散良好審計案例上確實有其成效，因此競賽分類不夠精確之事瑕不掩瑜，影響不大。

### 參、組織人員

我國審計機關前瞻生態系中「組織人員」層面的特徵，進一步由工作負擔、在職培訓和領導者 3 小項予以說明。

#### 一、工作負擔

姑且不論我國審計機關是否擁有具長期思維或前瞻技能的充足人力，本研究受訪者普遍更在意的是審計人員工作負擔沉重、審計人力不足的問題。審計機關曾於民國 111 年獲行政院核增員額，稍減工作負荷，但大部分審計人員仍然面臨龐大的工作壓力。例如，112 年度審計機關審核中央及地方政府預算金額 25.34 兆元，以審計人力 760 人計算，則平均每人仍然需要負責監督約 333 億元的預算執行成果（審計部，2024：29）。

在前瞻生態系中建立「關鍵審計議題發展機制」的目的之一，是希望合理配置審計資源，將較多查核資源投入關鍵議題。然而，審計人員例行的財務查核工作十分繁重，又常因立法院、議會的壓力或輿情變化，出現臨時新增查核事項，必須優先處理和回應。這些例行性的財務查核或臨時交辦事項，必然排擠到關鍵議題的審計查核，故很難將關鍵議題的查核工作做到理想。而且，目前發揮監督、洞察功能的工作量能已然不足，自然難有餘裕再去額外學習策略前瞻的工具和技能，故許多審計人員對於前瞻審計功能之發揮，也就更為意興闌珊或缺乏自信。因此，如何舒緩工作負荷，使審計人員有餘力學習前瞻智識和技能，以及有時間可以深入規劃和執行關鍵審計議題之查核，是在建立前瞻生態系時不可迴避的重要議題。

受訪者指出，有不少審計人力耗費在組織內部的管考作為上。據瞭解，審計部及所屬審計處室現行年度施政計畫計有 7 項關鍵績效指標 (KPI)<sup>29</sup>，但實際上內部所使用的管考指標不只對外公佈的這 7 項 KPI，尚包括「審計部暨所屬機關 15 項其他管制指標清單」<sup>30</sup>、以及審計成果統計資料平臺中的數十項統計數據。比較困擾審計人員的是幾乎大多數

---

<sup>29</sup> 該 7 項關鍵績效指標為：（一）審編年度總決算及特別決算審核報告件數；（二）陳報監察院案件數；（三）財務收支及決算抽查、專案調查及財物稽察查核報告份數；（四）年度總決算及特別決算審核報告重要審核意見項數；（五）被審核機關接受審計機關建議訂修廢止法令規章數；（六）量化財務效益；（七）應用資訊科技輔助審計查核項數。

<sup>30</sup> 15 項管制指標清單包括審計機關依據審計法第 69 條第 1 項、第 2 項和第 3 項規定研擬之意見項數、重要審計資訊發布則數、諮詢專家學者、審計建言及全民監督服務信箱處理件數...等等。

指標的目標值均被期待不得低於上一期/季的實現值，亦即產出數量只能增加不能減少，而且幾乎每季均在進行檢討和比較，以致於不僅執行業務的審計人員幾無喘息空間，也造成部分審計人員淪於產出數量之無謂競逐，甚而提出空泛不深入的審計意見，削弱了審計意見之影響力。因此，如何將審計機關內部的管考作為導向更正面的方向，以降低目標錯置的管考成本，是值得審計機關思考之議題。

在討論如何紓解業務負擔時，值得附帶一提的是審計機關為了確保審計查核品質，以往有同仁請假不安排職務代理人之慣例，故同仁在請育嬰假或家庭照顧假時，必須承擔將查核案件分派給同事而加重同事業務負擔的壓力。現在不安排職務代理人之慣例雖已鬆綁，但似乎仍未普遍落實。故除了須落實職務代理人制度之外，亦可考慮修改相關法規，允許聘請退休的審計/主計（或其他合適領域）人員以兼職或短期全職方式協助審計業務。此一變革建議，符合政府積極推動銀髮族退休後再就業之政策方向，惟制度應如何設計才能真正協助紓解審計人力青黃不接的窘境，以及提供退休人員足夠的再任職誘因，尚待有系統的分析與研究。

## 二、在職培訓

在建構前瞻生態系時，以全面的在職培訓來達成提升人員素質的目標，是各國政府常見的作法，我國審計部亦不例外。審計人員訓練委員

會陸續開設許多前瞻相關課程，包括一系列的未來學講座及數位審計人才培育班等。而在眾多的培訓課程中，操作型的數位課程廣受歡迎，只是有時會因為名額的限制，而有向隅之憾。但審計部會尋求外部培訓資源，以彌補內部培訓資源之不足，包括薦送同仁參加資安稽核國際證照訓練課程、薦送同仁出國參訪歐美審計機關以學習數位轉型審計等。

在檢視審計人力是否具備前瞻審計量能時，有兩項我國審計人力的特色是在歐美先進國家較少看到的。第一，我國審計人員來源多為通過公務人員高等考試後即進入審計機關的資淺公務人員，其中許多缺乏足夠的公務經驗或社會歷練，因而在審計監督和洞察上的表現可能有所不足，遑論前瞻功能之實踐。除了新進人員的培訓課程之外，目前審計機關係以師徒制方式來協助新進人員，傳承審計實務經驗；惟面對求新求變的年輕世代，在師徒制的框架下，如何兼顧重要經驗和良好組織文化的傳承，並避免複製不合時宜的舊思維與傳統，需要一番省思和努力。許多大學院校每學期舉辦導師營或導師研習工作坊，進行導生輔導之經驗交流，此或可提供作為精進審計機關師徒制之參考。

我國審計人力的另一項特色是我國審計機關雖實質上為一條鞭之設計，但地方審計人員調動較少，故地方審計人員比中央審計人員更容易因久待一地而思考僵化，以致於永遠提出類似的審計意見，較難邁向洞察與前瞻。加強輪調或可解決部分問題，但地方人員之家庭因素和個

人意願仍然不能完全忽視而強制輪調，因而如何有系統地加強培訓地方審計人員之前瞻知識和技能，鼓勵其藉由終身學習獲得趨勢辨識、探索情境式知識，也就更顯重要。

### 三、領導者

在公務機關中推動任何變革，都需要機關領導者的支持，才能達到事半功倍的效果，前瞻生態系的建構亦不例外。風行草偃，上行下效，領導者的支持和實際作為就是變革的最佳催化劑。因此，前瞻觀念的改變和前瞻性審計的認同，必須由領導者做起，故培訓課程不能只以資淺審計人員和中階主管為範圍，更須納入以高層人員為培訓目標的規劃和設計。

### 肆、組織文化

欲形塑具備前瞻文化的組織，必須讓組織中前瞻單位的成員對於前瞻工作有所承諾和具備強烈的使命感。因此，若將我國審計機關視為一個前瞻生態系，則目前其最重要的前瞻單位應為「關鍵審計議題發展委員會」和「審計業務研究委員會」，這兩個委員會的內部成員對於前瞻工作應懷抱使命感，才能順利推動前瞻工作，贏取組織內其他單位成員的認同。

其次，應設法將決策者和政策制定者納入前瞻過程，以形成前瞻工

作的聯盟關係和聯盟文化。就審計生態系而言，此處所謂的決策者和政策制定者包括兩部分，一部分是審計機關內部各業務廳處的領導者，另一部分是審計體系以外的政府部門（如行政院各部會、立法院）的決策者與政策制定人員。

同時，一個運作良好的前瞻生態系必須設法做到的是以前瞻的長期視野，支持決策者和政策制定者的短期工作。亦即前瞻單位的工作成果應能讓審計部各廳處的審計業務、以及受查核機關看到長期視野的意義和潛在效益。因為審計部各廳處日常所處理的查核業務可能以短期視野居多，偏重在監督和洞察功能的發揮。因此，前瞻單位要努力讓聯盟成員看到未來思維對於其政策制定和現有工作規劃所能產生的具體效益，如此前瞻工作和前瞻意見才會獲得聯盟成員的認同。

但是，理論與實務有巨大的鴻溝。要以上述原則來培育審計機關的前瞻文化，面臨許多不易跨越的障礙。若能有耐心的以漸進方式推動，可能較不易遭遇太大的抗拒和反彈。而在推動時，為了將審計體系外的政策制定者也納入前瞻過程以形成聯盟，勢必要強化與被審核機關之溝通。值得樂觀期待的是近幾年來，審計機關非常注重和被審核機關的雙向溝通，已訂頒「審計機關辦理就地抽（調）查工作溝通作業指引」，建立了抽（調）查作業期間的正式溝通機制。以 112 年度中央及地方審計單位辦理就地抽（調）查工作為例，依據該溝通作業指引與被審核機

關召開啟始會議和結束會議之件數分別為 882 件和 369 件（審計部，2024：50）

除了確立抽（調）查作業期間的正式溝通機制外，生態系應保有多元的溝通管道。例如，受訪者建議的另一項交流管道為規劃跨機關的培訓活動，因為審計和主計人員均須接受一些同樣科目的訓練課程，如政府會計、預決算算法、政府採購等，則可以考慮合併上課，以增加彼此互動機會，促進對彼此機關不同運作邏輯和作業方式的理解與包容，為形成前瞻聯盟關係奠定基礎。

最後，民國 112 年起，審計成果的呈現和表達方式也有創新的改變，此為審計機關重視對外溝通的另一項證明。以往審核報告採用主管機關別逐一系列查核發現，新的報導做法則依據主題（如少子女化、毒品防制、都市更新、交通安全等）將跨機關的政策執行結果有系統地彙整在一起。這種新的書面報導方式不僅更符合現今公共治理的跨域脈絡，有助於聚焦在重要的關鍵審計議題上，也讓社會大眾更容易掌握整體政策推動成效之全貌，展現了審計機關在書面溝通層面的進步，值得肯定。

總之，在審計前瞻生態系中，不只要建立起前瞻單位成員對於策略前瞻的承諾和使命感，更須建立跨專業領域的聯盟關係和良好的溝通文化，才能讓前瞻文化在生態系中紮根茁壯。

## 第五章 結論

### 第一節 重要研究發現

#### 壹、前瞻和前瞻生態系之概念與內涵

一、前瞻是對多種未來情景進行結構化和明確的探索，它已成為政府和組織應對未來複雜性和不確定性的重要途徑。透過運用環境掃描、大趨勢分析、情境模擬規劃、以及遠景和回溯分析等方法，前瞻活動可協助決策者預見潛在的機會和威脅，從而促進更宏觀和積極主動的政策制定。

二、前瞻活動過程可分為三個階段：（一）偵測掃描與資訊分析；（二）評估並瞭解政策挑戰，以生成前瞻性知識；（三）發展未來的政策選項。整個前瞻活動過程具有長期性、跨學科、強調參與和重視溝通的特性。

三、前瞻工具仍在陸續發展中，其中「未來三角法」為環境掃描工具。它由4大部分組成，位於三角形中央的是未來情境，分據其他3角的是現今推力、歷史重力和未來拉力；這3股拉力是決定未來情境是否實現的重要因素。選定特定的未來情境之後，即可運用未來三角法有系統地辨識影響實現未來情境的3類因素。其中現今推力、歷史重力的評估以既有資訊為主要依據，而未來拉力的探索則涉及更高的洞察力及對未來情境的不同想像力。

四、「多層次因果分析」的分析過程包括 4 個面向，由淺入深，類似冰山的結構，依序為表像層、系統層、世界觀層（論述層）和迷思層（隱喻層）。越往底層的分析，概念和操作定義越抽象，第 3 和第 4 層的圖像比第 1、2 層難辨識。分析時不能省略任何層次，必須依次找出每個層次的問題和解決方法。

五、推動前瞻活動時，常見的障礙和挑戰包括：（一）未來趨勢的發展具有高度不確定性，不易掌握其關鍵影響變數；（二）現況掃描和趨勢辨識所需的資料不完整或品質不佳；（三）政府部門普遍缺乏策略前瞻所需的專業技能；（四）前瞻活動無法一蹴可幾，時間和人力資源常有欠缺；（五）前瞻文化和既有組織文化扞格不入，易遭受組織成員之抗拒；（六）前瞻活動很難在短期間內獲得明確的量化績效，故不易取得組織領導者之支持；（七）不同利害關係人對現況解讀和未來發展想法各異，不易對前瞻觀點形成共識；（八）前瞻成果的實質影響評估不易。

六、前瞻生態系係將指涉的範圍由個別的前瞻活動，擴展到更全面和整合性的前瞻實踐和實體網絡。此生態系是一個不斷適應與變遷的複雜動態系統，它需要生成前瞻性知識，吸引利害關係人的參與，並持續重新評估目標，以適應不斷演變的生態環境。

## 貳、我國審計機關推動策略前瞻相關作為

一、INTOSAI 主張各國審計機關應致力於發展監督、洞察與前瞻等 3 項核心功能。我國審計機關為因應此一國際倡議和趨勢，於民國 104 年修改審計法第 69 條，在原有條文上新增第 2 項和第 3 項，由原本偏重監督功能的審計模式，調整為兼顧監督、洞察和前瞻等審計功能。

二、學理上的前瞻概念與審計法第 69 條第 3 項所提及的前瞻功能，二者意涵不完全相同。前者的實踐包含環境偵測與分析、產出前瞻知識、以及發展具有可行性的政策選項等 3 階段，而審計法第 69 條並未要求審計機關主動發展具有可行性的政策選項以因應未來的不確定性，故審計機關的角色在於提出專業獨立的預警意見即可，不涉及因應方案之規劃和制定。惟審計機關須具備良好的環境掃描分析和建構前瞻資訊的能力，才能覺察行政機關是否存在潛在風險事項以提出預警。

三、我國審計機關除了修正增列審計法第 69 條第 3 項，將前瞻功能法制化之外，近年來亦採行了許多策略前瞻相關作為，包括：設置「關鍵審計議題發展委員會」、擴大遴聘學者專家以導入外部觀點、確立抽（調）查作業期間與受查核機關的正式溝通機制、以專章方式來呈現跨機關的查核成果、精進數位審計環境、以及定期舉辦「監督、洞察及前瞻審計成果競賽」等作為。

## 參、先進國家建構前瞻生態系之經驗與進展

一、儘管各國都意識到前瞻的價值和效益，但實務上公部門前瞻治理的進展相當緩慢，審計機關建構前瞻生態系或推動前瞻治理的資訊尤其少見。然而前瞻生態系的建構，不論是在審計機關或一般行政機關均有共通之處，可以彼此學習，以漸進方式推動。

二、前瞻生態系為一開放組織，必然具有濃厚的本土性和調適性，故由組織架構、過程與工具、組織人員、以及組織文化等前瞻生態系的各個面向來看，先進國家推動前瞻之實務做法有同有異，並無最佳架構或單一標準做法。

表 9 歸納前瞻生態系的部分特徵，並臚列先進國家在推動策略前瞻時所採行的一些做法，以供參考。

表 9：先進國家建構前瞻生態系之做法

面向	內容/特徵	各國實例
組織架構	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 在組織內設置一個位於組織核心或接近核心的前瞻單位</li> <li>● 除了位於核心的前瞻單位之外，組織內各部門和所屬機構亦應培養各自的前瞻能力</li> <li>● 前瞻生態系的架構應努力擴展到組織之外，納入包括行政、立法和司法等政府機關，以建立和外部協作與資源共用的群組</li> <li>● 應配置足夠的資源，以支援前瞻能力的紮根和發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國的策略前瞻中心隸屬於 GAO 的「策略規劃暨對外聯絡辦公室」(Strategic Planning and External Liaison)，為美國最高審計機關推動前瞻治理的重要機制之一。</li> <li>● 歐盟審計院(ECA)之前瞻生態系由策略與前瞻諮詢小組、審計人員，以及 ECA 院長室的策略前瞻支援團隊所組成。</li> <li>● 荷蘭中央政府總務部內設有「政策科學委員會」(WRR)，為獨立諮詢機構，主要任務是針對具有政治或社會重要性的長期策略和跨部門議題，向行政與立法部門提供建言。</li> <li>● 芬蘭的前瞻生態系統較為明確，其國家前瞻網路由總理辦公室領導，並與芬蘭創新基金(Sitra)合作。Sitra 獨立運作，並直接向國會負責，它致力於跨部門產業的協力研究、試驗，實行大膽的想法以形塑未來。未來委員會則是芬蘭國會內的常設委員會，由 17 名國會議員組成，其任務是扮演國會中「未來、科學和技術政策」的智庫。</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新加坡的「策略未來研究中心」隸屬於總理辦公室下的策略小組。新加坡各部會下均設有策略未來部門或辦公室，例如永續發展與環境部之研究、未來與規劃司等。</li> <li>● 「加拿大政策視野」(Horizons)隸屬於加拿大「就業和社會發展部」，主責前瞻性研究和分析，幫助加拿大政府識別長期趨勢和挑戰。它有 40 餘名全職員工，是全球人數最多公部門前瞻單位之一。它建立了一個涵蓋聯邦政府 50 多個部會與機構的網絡，此為加拿大政府得以將前瞻能力融入公共服務的重要因素。</li> <li>● 紐西蘭政府迄今尚未在中央成立一個前瞻規劃的統籌中心，其國家層級的「國家評估局」(NAB)主要提供的與國家安全相關的長期風險分析。</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>過程與工具</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 將一小部分的前瞻核心活動設計為定期的固定活動</li> <li>● 前瞻單位須設法創造自己的需求和開發工作</li> <li>● 引入新想法和運用多元工具</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 定期發布趨勢報告是各國前瞻生態系最常見的固定核心活動，如美國 GAO 的「策略前瞻中心」的《全球趨勢對美國的影響》報告，芬蘭政府亦須在任期內至少發布一次《政府未來報告》。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 藉由不同單位成員、不同學科領域專家的參與和討論，以擴展長期思維的視角</li> <li>● 藉由公共參與、輿情分析來納入社會大眾意見</li> <li>● 投資前瞻策略的持續研究和創新</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 歐盟審計院的 SFAP 指認未來 5 至 10 年 ECA 需要處理的重要審計議題，以確保 ECA 將有限的人力和時間專注在重要的審計議題上。</li> <li>● 芬蘭的 Sitra 持續與不同領域的合作夥伴協力，共同研究、試驗和實施塑造未來的大膽新想法。</li> <li>● 荷蘭審計院的「審計設計工作室」遵循「將傳統行政視角人性化」、「找到提升審計影響力的替代途徑」以及「在一個安全的空間中發展設計策略」的設計思維，透過創新設計來協助審計人員運用不同技巧來精進審計工作。</li> <li>● 加拿大前瞻組織 Horizons 每年五月舉辦「未來週」，探討新興議題、潛在機會與挑戰，以及如何利用前瞻性思維推動轉型，亦為固定之前瞻活動。</li> </ul>
<p style="text-align: center;">組 織 人 員</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立一個跨學科的前瞻團隊</li> <li>● 培訓擁有長期思維和跨域合作能力的內部人才</li> <li>● 建立本地和國際前瞻專家網絡，引入外部人力資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國的策略前瞻中心的組成，由來自公私部門及學術界的專家共同組成，成員的多元性可讓該中心更好地接收到各界不同的觀點和資訊，以確保策略前瞻的品質。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鼓勵組織內具有能見度的前瞻標竿人物發揮其倡導力</li> <li>● 領導者的影響和支持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 歐盟 ECA 之策略與前瞻諮詢小組包括部分 ECA 成員和外部專家，其任務在於延續並增強先前未來前瞻工作小組之職能，並提供 ECA 特定政策與前瞻議題的建議。</li> <li>● 歐盟審計院 SFAP 指認未來日益重要的審計領域，以供審計院調整審計人力配置和加強他們所需的知識和技能。</li> <li>● 芬蘭的「未來委員會」擁有國會公務預算的財務支持，得以進行必要的探索與研究，例如它長期聘用「芬蘭未來研究中心」的學者專家的諮詢服務，該中心隸屬於芬蘭 Turku 大學，該項學術合作使「未來委員會」可以持續獲得最新的未來研究相關資訊。</li> <li>● 新加坡政府透過彼此緊密相連的人際網絡，自專業選才而建立起由上而下具有前瞻策略視野的科層文化。新加坡政府亦經常舉辦「未來工作坊」來培訓公務員。</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>組織文化</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 聚焦於創造前瞻單位成員對於前瞻工作的承諾和使命感</li> <li>● 將政策制定者納入前瞻過程，以形成聯盟關係和聯盟文化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國策略前瞻中心提出的趨勢報告中，包括對現在趨勢、關鍵現況、不確定的驅動因素及意涵啟示的分析與評估，將短期政策目標納入長期視野之中。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 以前瞻的長期視野支持政策制定者的短期工作（support short-term work with long-term perspective）</li> <li>● 讓聯盟成員對前瞻工作和出具前瞻審計意見產生認同</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 芬蘭的「未來委員會」作為國會的前瞻智庫，使命之一是與芬蘭政府就未來重大趨勢和契機進行對話。當芬蘭政府發布《政府未來報告》時，「未來委員會」即相對應的出版《國會未來報告》，對《政府未來報告》內容做出討論與回應。藉由此一溝通對話平臺，政府和國會可以聚焦討論重要的政治主題和社會趨勢，並可在政府尚未研擬正式的解決方案之前，即交換意見和形成共識。此為聯盟文化的良好體現。</li> <li>● 新加坡的制度企業家在說服公務員支持前瞻活動時，積極的應用「將政策制定者納入前瞻過程」、「以前瞻的長期視野支持政策制定者的短期工作」策略，此皆符合前瞻生態系的組織文化特徵。</li> </ul>
--	---	--

資料來源：本研究參考 SOIF（2021: 22）架構整理而成。

## 第二節 政策建議

我國審計機關企圖建立一個有效的、可持續運作的前瞻生態系，以協助精進審計的監督、洞察和前瞻等 3 項核心功能。而在建立「關鍵審計議題發展機制」和設置「關鍵審計議題發展委員會」之後，審計部業已具備前瞻生態系之基礎架構，並且陸續推動多項符合前瞻生態系特徵之措施和作為，緩慢但穩健地向策略前瞻的目標邁進。

以下本文依據研究所得，提出 7 個方向的政策建議。其中第 1~6 項為直接強化前瞻生態系特徵或前瞻作為之建議，第 7 項則聚焦於審計人員工作負擔之減輕，旨在移除審計人員學習前瞻新知和落實前瞻審計之障礙，屬於間接改善前瞻生態系環境之建議。

### 壹、前瞻審計功能之強化，須以監督和洞察審計功能之落實為前提。

政治現實顯示，民眾和民意機關對於監督、洞察的審計成果較為有感，對於未來未必會發生的風險警示較不重視。此外，前瞻生態系相關理論也指出，必須讓生態系的聯盟成員先看到審計單位帶來的立即具體的審計成果之後，才會對審計單位產生信心，願意繼續支持其長期的策略前瞻作為。因此，審計機關在追求強化前瞻功能之際，更要先做好監督和洞察的審計角色，此為本研究的首要建議。

## **貳、慎選關鍵審計議題，宜精不宜多。**

既稱為「關鍵」審計議題，議題選擇即應在精而不在多，查核報告內容之撰寫亦應重質而不重量，如此才能將稀少有限的查核資源聚焦在關鍵議題的查核上，才能提供審計人員適足的時間來做好事前的規劃和完成深入的查核，以確保關鍵議題查核報告之品質達成民眾之期待。

## **參、結合前瞻分析和數位工具，以更有效率地推動前瞻活動。**

我國審計人員已普遍意識到數位工具的重要性，但對於如何將數位工具有效的運用在環境掃描、大趨勢分析、情境規劃、以及遠景和回溯分析等策略前瞻的方法或理論模型上，所知極為有限。建議審計機關積極蒐集結合數位工具和策略前瞻的方法與資訊，並早日將數位工具導入前瞻分析之中，以更有效率地推動前瞻活動。

## **肆、破除唯有量化分析、數位工具才能做出好的前瞻分析的迷思。**

一個運作良好的前瞻生態系，不但引入多元的研究思維和分析工具，也必然依其研究問題的性質和研究設計的需要，選擇適合的分析工具，以獲取完整的資料和有意義的分析結果。前瞻工具未必是艱深的量化分析或最先進的人工智慧技術，事實上，許多質化研究工具或簡單的敘述統計對於策略前瞻的環境掃描和情境規劃，都有極大的助益。「簡單即是美」(Simplicity is beauty.)是社會科學研究方法論的

重要原則，如果為了執著於採用某一類的研究方法或工具，徒然增加人力負擔而無助於前瞻意見品質的提升，此即是目標錯置、削足適履的研究行為，亦是應予避免的錯誤迷思。

#### **伍、推動全面性的培訓活動。**

培訓目的不只在傳遞前瞻知識和技能，也在強化組織各階層的前瞻觀念與思維，因此不應侷限於組織某類人員或某階層人員，而應為不同的群體設計不同的培訓計畫。此外，由於策略前瞻的理論和工具在我國公部門和審計機關的發展仍屬萌芽階段，培訓課程和活動的規劃、以及合適師資的延攬相對困難，故培訓的主辦單位必須特別用心，以免因規劃不當，造成事倍功半的培訓效果。其他培訓相關建議包括以下各項：

一、持續開設各種數據分析和數位工具課程，以協助審計人員做好進行前瞻分析和辨識風險之基礎準備。

二、改變前瞻觀念，要由領導者做起。前瞻觀念的改變和前瞻性審計的認同，必須由領導者做起才能見效。故培訓課程不能只以資淺和中階審計人員為範圍，更須納入以高層人員為培訓對象的規劃和設計。

三、舉辦業師工作坊，討論師徒制之精進方向。審計機關之師徒制對於新進人員的養成，有不可抹滅的重要貢獻。惟在既有師徒制的框架下，面對求新求變的年輕世代，是否能夠兼顧重要經驗和組織文化的傳

承，並避免複製不合時宜的舊思維與傳統？建議以工作坊形式邀請導師（業師）進行反思和尋求精進之道。

四、宜加強培訓地方審計人員之前瞻知識和技能。地方審計人員特別容易因久待一地而思考僵化，因而如何有系統地培訓地方審計人員，鼓勵其藉由終身學習獲得趨勢辨識、探索情境式知識，實屬重要。

**陸、挑戰自己的思維，以多元形式和前瞻聯盟成員溝通。**

目前審計機關和被審核機關的正式溝通管道包括聯繫會報、業務聯繫協調會、抽（調）查作業期間的正式溝通機制、以及書面查核報告等。建議在這些制式的溝通平臺之外，以更開放的心態，建立更多元的交流溝通機制。例如，審計和主計人員皆須接受某些主題的訓練課程（如政府會計、預決演算法、政府採購等主題），或可考慮二者合併上課，以增加互動機會，促進對彼此機關不同運作邏輯和作業方式的理解與包容。又如，荷蘭審計院在查核中央部會內控稽核業務時，發現許多共同性缺失，乃邀請稽核官以工作坊形式，雙方共同確認缺失根源和改善途徑，此亦為一項主動與受審核機關溝通的標竿案例。

**柒、減輕審計人員工作負荷，以提升其學習前瞻知能和推動前瞻之意願。**

由於例行財務查核業務和臨時交辦工作繁多，嚴重排擠關鍵審計議題之規劃和查核，也影響審計人員學習前瞻知能和參與前瞻活動之意願，

因此，必須適度減輕審計人員之工作負荷，才能建立良好的前瞻生態系環境。有鑑於此，建議審計部考量以下減輕同仁業務負擔的兩項策略。

第一，簡化審計機關內部管考機制。審計機關各類管考指標偏多，檢討次數頻繁，且長官普遍期待各指標之目標值不低於上一期（季）的實際值。因而有不少審計人力耗費在滿足管考的需求上，也造成部分審計人員陷入重量不重質的無謂競逐上。故建議審計機關評估各項管考指標之合宜性，並設定合理的目標值和評估期程，以避免產生目標錯置的管考成本。

第二，評估聘任退休審計/主計人員（或其他領域適當人員）以兼職或短期全職方式協助審計業務之可行性。此一建議符合政府所推動的退休人員再就業的政策方向，惟制度應如何設計才能真正有助於紓解審計人力不足的窘境，以及提供退休人員足夠的再任職誘因，有待深入的分析和研究。

上述 7 個建議方向皆非可立竿見影之措施，畢竟要將策略前瞻的文化深植於原本相對保守的審計機關中，以內化成類似新加坡公務組織所擁有的前瞻 DNA，勢必要投入更多的承諾、經營心力和等待發芽茁壯的時間。

而且，這 7 項建議並無近程、中程和長期之區分，而宜同時以漸進方式向前務實推進。惟其中「前瞻培訓課程內容之規劃」可能是目前審

計機關可以優先著手的工作，它是一項充滿挑戰性的教育工程，需要許多投入和外部專家的協助，才能策劃出適合並吸引我國審計人員的前瞻課程。

最後，持之以恆，才是審計機關能否成功建構前瞻生態系以精進核心功能的最重要關鍵。

## 參考文獻

- Bowers, A. P., & Glenday, P. (2021) . Effective foresight by governments : an international view. OPSI. Retrieved 15th January from [https : //oecd-opsi.org/blog/effective-foresight-by-governments-an-international-view/](https://oecd-opsi.org/blog/effective-foresight-by-governments-an-international-view/)
- Brown, D. (2007) . Horizon scanning and the business environment—the implications for risk management. *BT Technology Journal*, 25 (1) , 208-214.
- Choo, C. W. (2002) . Information management for the intelligent organization : The art of scanning the environment. Information Today, Inc.
- Choo, E., & Fergnani, A. (2022) . The adoption and institutionalization of governmental foresight practices in Singapore. *Foresight*, 24 (1) , 19-36.
- Cook, C. N., Inayatullah, S., Burgman, M. A., Sutherland, W. J., & Wintle, B. A. (2014) . Strategic foresight : how planning for the unpredictable can improve environmental decision-making. *Trends in Ecology & Evolution*, 29 (9) , 531-541.
- Dufva, M., & Ahlqvist, T. (2015) . Knowledge creation dynamics in foresight : A knowledge typology and exploratory method to analyze foresight workshops. *Technological Forecasting and Social Change*, 94, 251-268.
- European Court of Auditors (2018) . Engaging in foresight : a must for the ECA to be a global leader in public auditing, medium. [https : //euauditors.medium.com/engaging-in-foresight-a-must-for-the-eca-to-be-a-global-leader-in-public-auditing-5017fd6ed8ee](https://euauditors.medium.com/engaging-in-foresight-a-must-for-the-eca-to-be-a-global-leader-in-public-auditing-5017fd6ed8ee).
- European Court of Auditors (2021a) . Strategy development in a rapidly changing world. [http: //www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/journal21\\_01/journal21\\_01.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/journal21_01/journal21_01.pdf).
- European Court of Auditors (2021b) . The 2021-25 strategy of the European Court of Auditors. [https : //www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/strategy2021-2025/strategy2021-2025\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/strategy2021-2025/strategy2021-2025_en.pdf).

- Fuller, S. (2010) The new behemoth (Review of ‘Acting in an Uncertain World’). *Contemporary Sociology* 39 (5) : 533–536.
- Gondlach, K. (2023) Futurology, trend research and foresight – what is it and what can it do? Introduction and applications of a young discipline. <https://morethandigital.info/en/futurology-trend-research-and-foresight-what-is-it-and-what-can-it-do/>.
- Government Accountability Office (2018) . GAO 2018-2023 Strategic Plan : Trends Affecting Government and Society (Feb 22, 2018) .
- Government Accountability Office (2022) . Trends Affecting Government and Society (Mar 15, 2022) .
- Habegger, B. (2010) . Strategic foresight in public policy : Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands. *Futures*, 42 (1) , 49-58.
- Hadorn, G. H., Hoffmann-Riem, H., Biber-Klemm, S., Grossenbacher-Mansuy, W., Joye, D., Pohl, C., Wiesmann, U., & Zemp, E. (2008) . *Handbook of Transdisciplinary Research* (Vol. 10) . Springer.
- Hamel, S., Ims, R. A., & Yoccoz, N. G. (2022) . Challenges and opportunities when implementing strategic foresight : lessons learned when engaging stakeholders in climate-ecological research. *Climate Research*, 86, 29-35. <https://doi.org/10.3354/cr01653>.
- Horton, A. (1999) . A simple guide to successful foresight. *Foresight*, 1 (1) , 5-9.
- Iden, J., Methlie, L. B., & Christensen, G. E. (2017) . The nature of strategic foresight research : A systematic literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, 116, 87-97. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2016.11.002>.
- Inayatullah, S. (2008) . Six pillars : futures thinking for transforming. *Foresight*, 10 (1) , 4-21.
- Inayatullah, S. (2017) . Causal layered analysis : A four-level approach to alternative futures. *Prospective and Strategic Foresight Toolbox*, 1-21.
- INTOSAI (2019) . The value and benefits of supreme audit institutions : Making a difference to the lives of citizens .

[//www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_11\\_to\\_P\\_99/INTOSAI\\_P\\_12/INTOSAI\\_P\\_12\\_en\\_2019.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdf).

- Kallo, J., Välimaa, J. (2024) . Anticipatory governance in government : the case of Finnish higher education. *High Education*. [https : //doi.org/10.1007/s10734-024-01211-3](https://doi.org/10.1007/s10734-024-01211-3).
- Leigh, A. (2003) . Thinking ahead : strategic foresight and government. *Australian Journal of Public Administration*, 62 ( 2 ) , 3-10.
- Mafei, S., Leoni, F., & Villari, B. (2020) . Data-driven anticipatory governance. *Emerging scenarios in data for policy practices. Policy Design and Practice*, 3 ( 2 ) , 122–134. [https : //doi.org/10.1080/25741292.2020.1763896](https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1763896).
- Major, E., Asch, D., & Cordey-Hayes, M. (2001) . Foresight as a core competence. *Futures*, 33 ( 2 ) , 91-107.
- Manu, A., Dunne, D., & Matthews , C. (2007) . *The Imagination Challenge : Strategic Foresight and Innovation in the Global Economy* ( 1st ed. ) . Peachpit.
- Mazé, R. (2019) . Politics of Designing Visions of the Future. *Journal of Futures Studies* 23 ( 3 ) , 23–38.
- Meijers, D. (2019) . European Court of Auditors : Foresight at the ECA. *EUROSAI Innovations Newsletter*, December, 2-4.
- Meijer-Wassenaar, L., & Bakker-Josse, M. (2023) . In-house designers to break out public sector auditing in a manageable way.
- Monteiro, B. & R. Dal Borgo (2023) . Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments., *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 63, OECD Publishing, Paris
- Müller, A. W. (2008) . *Strategic Foresight : Prozesse strategischer Trend-und Zukunftsforschung in Unternehmen* Verlag nicht ermittelbar.
- Myllyoja, J., Rilla, N., & Lima-Toivanen, M. (2022) . Strengthening Futures-oriented Agenda for Building Innovation Ecosystems. *European Journal of Futures Research*, 10 ( 1 ) , 24. [https : //doi.org/10.1186/s40309-022-00211-9](https://doi.org/10.1186/s40309-022-00211-9).

- OECD. (2019) . Strategic foresight for better policies : Building effective governance in the face of uncertain futures.
- OECD. (2022) . Foresight and anticipatory governance in practice : lessons in effective foresight institutionalization.
- Padbury, P. (2020) . An overview of the horizons foresight method: Using the “inner game” of foresight to build system-based scenarios. *World Futures Review*, 12 (2) , 249-258.  
<https://doi.org/10.1177/1946756719896007>.
- Policy Horizons Canada (2016) , “An overview of the horizons foresight method”, Module 1.
- Public Service Division (2011) . Conversations for the future : Singapore’s experiences with strategic planning (1988-2011) .  
[https : //www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/conversations-for-the-future.pdf](https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/conversations-for-the-future.pdf).
- Quay, R. (2010) . Anticipatory governance : A tool for climate change adaptation. *Journal of the American Planning Association*, 76 (4) , 496-511.
- Rasmussen, B., Andersen, P. D., & Borch, K. (2010) . Managing transdisciplinarity in strategic foresight. *Creativity and Innovation Management*, 19 (1) , 37-46. [https : //doi.org/10.1111/j.1467-8691.2009.00534.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8691.2009.00534.x).
- Russell, M., & Smorodinskaya, N. (2018) . Leveraging complexity for ecosystemic innovation. *Technological Forecasting and Social Change*. [https : //doi.org/10.1016/J.TECHFORE.2017.11.024](https://doi.org/10.1016/J.TECHFORE.2017.11.024).
- School of International Futures (SOIF) (2021) . Features of effective systemic foresight in governments around the world. commissioned by U.K. Government Office for Science.
- Schultz, W. L. (2006) . The cultural contradictions of managing change : Using horizon scanning in an evidence-based policy context. *Foresight*, 8 (4) , 3-12.
- Tõnurist, P. & Hanson, A. (2020) . Anticipatory innovation governance : Shaping the future through proactive policy making. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 44, OECD Publishing, Paris, [https : //doi.org/10.1787/cce14d80-en](https://doi.org/10.1787/cce14d80-en).

- Voros, J. (2003) . A generic foresight process framework. *Foresight*, 5 (3) , 10-21.
- Weber, C. M., Pierer, J., Pietzner, K., & Schweizer-Ries, P. (2022) . Anticipatory governance for sustainable transformation : The relevance of diverse perspectives. *Sustainability Science*, 17 (1) , 93-107.
- Wilner, A., & Roy, M. (2020) . Canada's emerging foresight landscape : Observations and lessons. *Foresight*, 22 (5/6) , 551-562.
- 彭啓東 (2022) 。 「未來三角法」設計與分析未來願景。未來敘事工場。 <https://www.scinarrative.com/post/「未來三角法」設計與分析未來願景>。
- 鄞義林 (2019) 。許諾與失諾：新加坡前瞻規劃怎麼了？國立臺灣大學風險社會與政策研究中心。 <https://rsprc.ntu.edu.tw/zh-tw/m01-3/1144>。
- 審計部 (2023) 。歐洲相關審計機關永續發展審計及數位轉型審計之研究。出國訪問報告。
- 審計部 (2024) 。中華民國 112 年政府審計年報。
- 賴正國、王麗淑 (2020a) 。政府審計之監督、洞察及前瞻 (上) 。主計月刊, 770, 56-65。
- 賴正國、王麗淑 (2020b) 。政府審計之監督、洞察及前瞻 (下) 。主計月刊, 771, 58-64。

## 附錄 1：深度訪談重點摘要

### 附錄 1-1：深度訪談第 1 場 訪談重點摘要

時 間：2024/04/09，14：00—15：00

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：不具名受訪（前審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

#### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）進行前瞻或者洞察相關工作時，因為可能會干涉或者涉及到行政權，因此受訪者持反對意見。主要係因審計單位執行前瞻審計，會有凌越行政部門的風險，即便找到可行方案，也很難強制要求執行。
- （二）在審計三元素的最底端的監督還是整個審計制度最穩健與最大的基礎，有許多事情需要執行，若要執行洞察與前瞻，需要考量人力的素質與人力的量能是否有達到應當水準。
- （三）洞察與前瞻要有一定成效，需要廣納各方面人力，目前審計機關的人力以會計人員與工程人員為主，尚難達到洞察與前瞻的最佳成效。此外，現行審計人員的來源多為高考進來審計部，並沒有其他的工作經驗，在監督上的表現可能就不足，更難以去落實前瞻與洞察。
- （四）針對地方審計人員把監督做好更為重要，洞察與前瞻的進程不見得要並行，監督才能有好表現。
- （五）要落實前瞻與洞察工作，人力跟法規可能必須先完備與擴充，讓人力足夠與多元化。
- （六）針對受查機關抗拒前瞻之建議時，還是在於內容是否具備品質，若是意見具有意義，受查機關反對的可能性低。

- (七) 針對審計人員的抗拒可能在於考選制度是以會計考進來為主，會認為沒有學過前瞻與洞察相關知能，自身素質不足夠下，可能就會排斥前瞻行為，尤其目前監督工作的量能已經不足下，很難有足夠時間再去額外學習。
- (八) 審計人員可能需要有學習心態，不管是新科技或者新工具都要不斷的學習，才有機會跟上前瞻與洞察的能力，做出具有品質的前瞻建議。
- (九) 建議可以考量未來政府施政方向，決定進用哪些審計人員，將審計人力多元化。

## 二、審計業務精進：

- (一) 針對審定權：原則上認同可以廢止，但法規設計環環相扣，包含：審計法、決演算法規都需要修正，是一項大工程。尤其在憑證不送審後，決算審定權的象徵意義大於實質意義，其存在與否並不影響審計單位運作，但對於可能受影響的主計單位，他們則是持反對意見。
- (二) 針對地方與中央協作審計：認為地方協作中央之專案應該也要計算至地方審計單位的專案中。主要因為地方審計人員並非草草了事，對於交代事務依舊是盡力完成。但現實上地方審計人力的不足，也造就審計人員可能沒辦法交出好的報告。

## 附錄 1-2：深度訪談第 2 場 訪談重點摘要

時 間：2024/04/11，10：00—11：30

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：陳慶財（前監察委員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

- 
- （一）審計工作的存在及持續發展時日已久，從監督審計、洞察審計發展到前瞻審計，工作量必然越來越多，但是人力量沒有隨著工作量增加而等比例增加。所以必須思考如何重新配置有限的人力，並善用新的科技提升審計效率，全面檢討傳統審計工作的範圍及流程，將節省下來的人力及時間用於新發展的審計工作。
  - （二）關鍵審計的議題，都是與國家社會發展、人民日常生活密切相關的重大議題，這些議題常常是跨中央、地方政府的，跨部會的，審計起來自然耗費大量的人力及時間，而且會延續多年。所以關鍵議題的選取很重要，原則上宜在於精而不在於量。列入關鍵審計的議題必然為大家所關注，如果能透過廣泛而深入的審計而發現一般看不到的問題所在，就會突顯關鍵審計的成果而益發引人重視。
  - （三）關鍵審計議題既然是重大議題，自然容易引起社會關注，如何將審計的成果妥善表達，讓社會大眾除了關注以外，更能讓行政部門或民意代表推動必要的改革，值得作為深入探討的課題。
  - （四）依審計法第 69 條規定，「...審計機關發現有影響各機關施政或營業效能之潛在風險事項，得提出預警性意見於各該機關或有關機關，妥為因應。」這是審計工作的新趨勢，讓審計的功能更能提升。但一般人的認知，審計工作是事後審計，是對已經發生的事項作查核。前瞻審計卻是對潛在風險事項提出預警性的意見，雖然法有明定，但多數受查機關的人並不瞭解，難免出現抗拒的情形，對此不同以往的前瞻審計職能，宜加強與受查機關人員溝通。

- (五) 存在已久的組織自有其既存的文化及習性。隨著時代的演進變遷，須適度地調整組織文化以因應新環境的需要，尤其是工作量增加或推動新工作的時候。組織文化的調整變革，是一項不容易的工程，牽涉人的觀念、認知、習性、行為等，能否順利完成，關鍵在領導人和重要主管們。如何規劃一套周延的作法，由領導人和主管們推動並起上行下效的作用，值得深入思考。
- (六) 審計機關必須維持超然獨立，審計工作才能有效率、有效果。目前我國五權分立的憲政制度，監察院對審計功能的發揮有很大的助益。一方面監察院能充分尊重審計部的專業和獨立性，另一方面，當審計人員執行審計工作，碰到被查核機關不配合的情況時，依審計法相關規定，審計部可向監察院報告，由監察委員立案查辦。因為只有監察委員具糾正、彈劾之權，各機關的配合度就會改善許多，從而審計工作得以順利進行。
- (七) 審計工作必須由具備專業和經驗的審計人員執行，所以審計人員的教育和訓練非常重要，如何強化現有的教育和訓練機制，更進一步提升審計工作的效率和效果，是必須深入探討的課題。

### 附錄 1-3：深度訪談第 3 場 訪談重點摘要

時 間：2024/04/26，09：40—10：30

地 點：審計部

受訪者：喻璿（審計部關鍵會組長）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

- 
- （一）本來是由各廳各自規劃查核業務，但這兩年開始，希望能有統籌性及整體性的作法，關鍵會的存在即可協助統整議題。亦即以前各單位各自規劃查核，現在關鍵會會彙整相關表件，所以一看就很清楚各廳查核議題，有些相關的議題可能就可以併案查核。
  - （二）關鍵會也會評估政府在那些面向投入比較多資源，審計部是否相關資源的分佈也要配合做調整。
  - （三）關鍵審計議題制度剛成立，所以是先以在中央推動為主。覆審室因為負責地方審計處室，他們會提出一些綜整性的議題。
  - （四）近年審計部開始強調融入外部委員意見，我們會給外部委員看關鍵審計議題，讓外部委員知道本部規劃要查那些議題，聽取他們的觀點，再適時進行調整。
  - （五）今年開始，關鍵會會嘗試控管最後關鍵審計議題產出多少的意見，去看去年提的關鍵審計議題，到底產出多少意見、大概面向是什麼。
  - （六）因為今年要把去年的關鍵審計議題產出重要審核意見做整合，這塊跟資訊處討論要建系統。系統建立之後，未來希望回到源頭提案時，也是用相同的系統點選，不要讓大家填人工表件，關鍵審計議題的填表上系統可能是個比較好的作業方式。
  - （七）審計部為了要瞭解民眾關心什麼問題，所以也需要時常掌握輿情，今年開始輿情這塊移到關鍵會來運作，剛好也可以把關鍵審計議題和輿情結合。我們也有嘗試運用一些軟體分析輿情。

- (八) 最近關鍵會有一個新機制，就是希望各單位以後辦理資訊發布時，先看一下最近輿情關注的議題，資訊發布要篩選一下順序。
- (九) 有時查核議題會有時間上的落差。比如正在討論下一年度的議題，可能像是最近食安議題很重要，覺得需要加進去，但可能下一年度真的在查的時候，又有其他新興議題受到關注，這時食安可能就不是那麼重要了。所以預先規劃的議題和半年、一年後實際查核時，的確會有一些時間上的落差。
- (十) 有時候因為立法院的壓力或輿情，可能會有臨時需要去查核的議題，或是立刻辦理專調的情形，那這部分是關鍵審計議題機制控管不到的。代表即使我們預為規劃好下半年或明年度的查核議題，但還是會有一些臨時新增查核事項，需要大家及時去因應。
- (十一) 關鍵審計議題即使比較關鍵、很重要，但各查核人員同時要處理很多議題，所以變成大家都知道重要，但查核運作上面難免還是會優先處理眼前急迫的事情。所以，關鍵審計議題制度的美意是希望大家把比較多人力和資源投入重要的事情，其他事情可以稍微放開，不過實務運作上或許還是沒有辦法完全達到這個目標。
- (十二) 因為審核意見還是要維持一定的數量，所以各審計人員原本就有既定的查核案件，儘管知道關鍵審計議題很重要，但這個議題也只占審核意見中的一兩題，還有其他許多議題要查，因此，還是只能花部分時間在關鍵審計議題上。
- (十三) 機關在推出新事物時，需要有機制讓大家瞭解為什麼要做這件事情，瞭解之後，配合度會變高。
- (十四) 要推動前瞻性審計，可能可以從特定議題開始嘗試。也可以比較看看臺灣的政策和國外政策的落差，看看我們的查核議題有沒有那些國外關注的部分我們還沒有 cover 到。
- (十五) 審計人員要給一個真的很有用的建議要花很多時間，需要深入瞭解案子。可是往往現實不允許，有時候覺得這個案子可以發展，但時間關係只能收尾，沒有辦法太深入。因此，要提出好的前瞻或洞察意見，其實非常不容易。

#### 附錄 1-4：深度訪談第 4 場 訪談重點摘要

時 間：2024/04/26， 10：30—11：30

地 點：審計部

受訪者：劉亭均（審計部科長）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

#### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）本部 111 年間試辦關鍵審計議題時，實際操作因為各中央、地方審計單位提報議題太多，導致一些問題。
- （二）試辦過後檢討結論是，或許我們應該參考美國策略前瞻中心，成立一個幕僚團隊來更系統化地處理這些事宜。這樣不僅可以制度化這個過程，還希望能夠吸引更多學者專家進入我們的策略組織，提供更多的觀點和專業知識，幫助我們克服內部思維的局限性。這就是後來我們決定成立關鍵會的背景。
- （三）我們試圖辨識出對國家來說重要的事項，即是所謂關鍵審計領域，但不急於將這些事項狹窄地定義為具體的審計查核個案。這是因為我們認為應該讓審計單位在這些領域內有一定選案及調度配置審計資源的彈性與自主性。所以發展出一個由關鍵會訂定關鍵審計領域，由各審計單位提報關鍵審計議題，並透過關鍵會外部委員提供專業建議與多元觀點來充實議題查核範圍與深度的作法。
- （四）本部訂定關鍵審計領域，主要係參考國家發展計畫所列之國家發展策略，另除了國家發展計畫外，我們進一步審視了一些國際機構發布的風險或趨勢報告，以確認這些全球發展方向或風險是否已被國家發展計畫所涵蓋。如果確認國家發展計畫已有效捕捉這些風險趨勢，那麼政府部門對這些識別出的風險趨勢所提出的施政策略就顯得尤為重要。

- (五) 建置發展關鍵審計領域及關鍵審計議題，並不是專門為了發展審計的監督、洞察或前瞻單一功能，畢竟一個領域內，甚至一個議題，可能同時涉及三種審計功能的發揮。
- (六) 在國家發展計畫的基礎下，無論將來我們如何辨識這些領域，實際上它們很可能具體地指涉到某個行政部門目前所推動的政策、計畫及預算。對於審計業務單位來說，這才是一個具審計可行性的作法，他們可以在關鍵審計領域內訂定明確審計查核標的，據以執行審計工作。
- (七) 建構關鍵審計領域及關鍵審計議題的重要性，主要是以一個中長期的觀點，盤點影響國家長期發展的重大施政，並檢視本部查核及覆蓋的情況，以及透過提報關鍵審計議題（很可能在次年度審編審核報告審編「重要施政議題之查核」專章，因為實務上結合行政獎勵，各單位配合意願普遍很高），以一個「議題」的視角，請各審計單位去檢視轄審範圍內與之有關的施政，在同一個時間點，大家一起來查。因為過去如果沒有提前告知有一個重要的議題在明年度，甚至未來幾個年度需要跨審計單位元元協作，可能會面臨各審計單位彼此查核的步調無法配合（譬如某個審計單位表示轄審機關相關的業務我去年才剛查完，今年要查別的重點等），而較難把一個議題在同一個時間點完整呈現政府各方面的施政及審計機關查核情形
- (八) 發展關鍵審計議題在與審計業務單位進行溝通時，我們盡量表達關鍵審計議題不是新的東西，大家不要害怕，其實就是大家原本你在做的年度查核規劃稍微提前幾個月，偕同有關審計單位一起向上校準 1 個議題，那我們一起拉齊 1 個時間點一起往前走。
- (九) 早在審計法 104 年修正增列第 69 條第 3 項前，本部就有在發展提出「預警性」建議的前瞻功能，不過剛開始推動的時候，大家的心態比較保守，而且有訂定一個相對嚴格的審核機制，所以統計年度重要審核意見屬前瞻功能則數時，量看起來都非常的少，可能一個年度一兩則，跟我們可能總數幾百則重要審核意見相比會覺得這個功能沒有被彰顯，所以後來這個檢核的制度被取消了，相對是回歸到授權各個審計單位主管的判斷，並為此負責。這個時候可能就很看單位主管他怎麼去解讀這件事情。有一些主管比較謹慎，他可能會擔心說某些意見歸類為前瞻會被挑戰。但是有的單位主管，他可能會覺得說審計部要發展前瞻功能，那我就盡量提出前瞻審核意見項數，同仁的意見只要稍有關聯，就盡量歸作前瞻，這也是有可能。

(十) 對審計監督洞察前瞻的想法，是 1 個金字塔，我覺得監督的工作是基底，不能偏廢。否則在跟行政部門溝通的時候，如果你的每個審計意見，永遠跟他在談未來的東西，他其實大可不參採，而且說實在的，他不參採以後，我們也不能怎麼樣，因為風險可能真的還沒有發生或不會發生，所以太過偏重前瞻的功能，我覺得反而會沒有效果，審計機關的功能，以監督為基礎，再進一步發展洞察與前瞻，成效會最好，跟本部目前的步調也算一致；另外我覺得行政部門倘若也已經捕捉到某個風險，而且他願意去做，只是可能缺乏充分的授權、跨部會的合作或是資源的挹注，這個時候審計機關提出的建議意見會最有效果。

## 二、審計業務精進：

(一) 我認為理想發展創新的環境是，每個人時間與心態上都要有些餘裕，而且要有相當容錯的空間，就算失敗了，沒有成果也沒關係，不過當前基層的狀態就是我們的能量幾乎是滿載運作，案件量要求很高，而且會期望立即有績效，相對來說，比較缺乏容錯的空間，加以公部門能給出的獎勵制度與手段畢竟很有限，這樣就比較難塑造一個勇於創新，不怕失敗的環境。

(二) 本部年度單位元績效評比的部分項目，評核標的可能是有重疊的，或是太細了，譬如說同時評比年度審核報告重要審核意見項數、提出查核報告份數、電腦審計件數、協辦專案調查件數，對業務單位來說，這些都是彼此牽動關聯，而且成果萬流歸宗，但在管考端各列有對應的評核基準，或許可以看看有沒有精簡的空間，刪除非必要的評核指標，應該可以減輕各單位還有研考單位管考的成本。

## 附錄 1-5：深度訪談第 5 場 訪談重點摘要

時 間：2024/05/14， 14：00—15：00

地 點：審計部

受訪者：不具名受訪（審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）在本部發展關鍵審計議題機制之前，各審計單位年度施政工作重點項目的訂定方式，主要採取由下而上的方式，由各審計單位參酌其轄審機關之核心業務及輿論關注焦點等，自行衡酌規劃，經本部高階主管集會研討後定案；在發展關鍵審計機制之後，較能以整體政府觀點，跨域全觀分析政府施政所涉及之重要議題後訂定，所涉面向較以往更全面且具整體性。
- （二）立法院在 108 年審查審計長被提名人同意案時，陳審計長提出將以「落實監督」、「強化洞察」及「邁向前瞻」等三大主軸努力，創造最大審計價值。審計長上任後，便持續引領審計機關朝向洞察與前瞻審計功能發展，推動一系列審計業務革新作為，促進審計策略轉型，並參考美國聯邦審計署成立策略前瞻中心等作法，規劃導入前瞻生態系架構，促進前瞻審計功能之專業發展。
- （三）審計人員多為會計或土木工程專業背景，其專業知識領域有其侷限性。近年來，審計機關為經由外部專業觀點提供審計業務發展之知識與養分，透由各委員會或小組擴大遴聘不同領域之外部專家學者擔任委員，協助提供專業意見，經統計各委員會或小組約增聘四十餘名外部委員。上開本部各委員會增聘外部委員之理念，與 GAO 前瞻生態系之審計長諮詢委員會概念相符。
- （四）專家諮詢並非本部近期新增工作項目，自林審計長時期開始，審計機關為擴大公民參與，於部分重要審計案件之規劃作業階段，便將查核重點諮詢外部專家學者，平均各審計單位每年約有 4 至 5 件專家諮詢案件；近年來專家諮詢則不僅侷限於規劃作業階段，其範疇已擴及至查核或報告階段。

- (五) 陳審計長上任後大力推動審計標竿案例之複製與擴散，藉由監督、洞察、前瞻及創新案例評選，擴大發掘審計標竿案例，並透由系統化機制進行知識傳承與複製學習，擴大發揮審計綜效。
- (六) 為打破審計區域藩籬，審計長著手推動數位聯合審計及聯合稽察制度，透過籌組跨單位之審計團隊，促進各審計單位之交流學習與討論。其中，第六廳作為本部數位審計之領頭羊，由該廳人員與各審計單位組成聯合數位審計團隊，以分享數位審計之實務經驗與知識。
- (七) 本部推動簡任非主管（簡任審計）制度的目的，主要係由簡任非主管帶領跨科或跨單位同仁，赴第一線執行查核工作，將查核經驗傳承給基層的審計同仁，並且增加簡任審計綜理協調及跨域溝通的職務歷練，逐步培養其宏觀視野。
- (八) 本部經參考 GAO 舉辦前瞻系列專題演講方式，規劃安排新興知識領域課程，以培育審計同仁前瞻審計之概念。
- (九) 本部將所評選出之創新案例、監督、洞察與前瞻案例內容登載於審計機關內部資訊網之知識分享專區與標竿案例專區平臺，透由系統化機制，分享標竿案例之發想過程、審計技術方法與成果，促進知識分享與經驗傳承。

## 二、審計業務精進：

- (一) 本部訂定監督、洞察、前瞻審計成果案例之評審與獎勵機制，並未規範各領域均須提案參與評審，惟部分審計單位元為爭取佳績，要求所屬同仁須提案參與各領域評審，或視前一年度各領域之提案件數之多寡，來決定各領域之提案件數，間接導致部分同仁反映因提案作業導致工作量增加。
- (二) 我覺得目前審計同仁執行審計工作的最大障礙，是每個審計案件所分配的時間不足，各科每年都有分配應完成之審計案件數，平均每一個審計案件從開始規劃到完成報告繕發審核通知的期間，大概只有 3 至 4 個月的時間，時間不足便影響到個案之查核深度與廣度。
- (三) 本部統計室在部務會報中定期報告各項統計指標與以前年度之增減比較情形，各項統計指標包含過程型指標及結果型指標，惟部分單位元主管要求各項統計指標均不得低於以前年度，導致同仁反映有工作量增加的感覺。

- (四) 因審計長大力爭取，本部得以增加預算員額，並考量審計業務發展情形，將所增加之員額分配至資訊處、第六廳或關鍵會等單位，各審計業務單位員額未因此增加，惟審計長已酌予調增各業務廳之稽察/審計人員占比，以利審計業務推動。
- (五) 審計人員加班情形嚴重，這對審計機關長遠的發展不是很健康，因為壓力太大就會想商調，商調後又要培訓新人，而且審計人員的養成需要很長一段時間，若基層審計人員之流動性過大，將影響整體審計團隊素質。
- (六) 在審計培訓課程方面，數位審計類課程多有報名人數高於受訓名額情形，相較之下，其他類型課程的報名情形則較不踴躍，其原因並非審計同仁不喜歡受訓，而是工作繁重影響其參訓之意願。
- (七) 部分單位元主管曾反映，過多的獎勵反而會削弱獎勵制度的誘因，最終成效不如預期。這些主管認為，當獎勵過於頻繁或容易獲得時，員工可能會逐漸失去對獎勵的珍惜和期待，甚至將其視為理所當然。這樣一來，獎勵制度原本所具備的激勵效果將大打折扣，無法達到提升工作表現和士氣的目的。
- (八) 在審計案件之規劃方面，若能將較多的時間分配給高風險案件，進行深入查核，來提升審計案件品質，或許更能夠發揮審計成效。
- (九) 近年來審計機關持續導入多種數位審計技術方法，審計同仁亦不斷與時俱進持續學習數位審計新知，並實際應用於各類審計案件，惟或許受到各類案件評比機制的影響，導致各單位或同仁間存有競爭或比較心態，於案例中爭相使用不同之審計技術方法，亦間接導致基層同仁承受較大之工作壓力。
- (十) 審計部暨所屬機關之中程施政計畫係由秘書室負責研擬，關鍵績效指標之訂定及前瞻策進事項係由業研會負責，關鍵審計領域則由關鍵會掌理，分屬不同單位之業務職掌。

## 附錄 1-6：深度訪談第 6 場 訪談重點摘要

時間：2024/05/14， 15：00—16：00

受訪者：不具名受訪（審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

- 
- （一）為發展審計前瞻功能，近年來本部推展相當多的革新作為，像是非常重視審計知識擴散，包括訂定審計機關業務精進評審獎勵要點，透由實質獎勵鼓勵同仁勇於創新，積極展現審計成果，並藉由優化標竿案例平臺、開辦審計電子報，以及部務會報案例分享、建置數位學習平臺等等多元途徑，將這些績效良好的標竿案例傳遞給同仁，供同仁加以反思，進一步複製擴散或延伸應用。
  - （二）剛剛提到針對監督、洞察、前瞻等審計成果的獎勵措施，其實對同仁來講，起了不少的激勵作用。當同仁長時間辛苦付出所提出的審計成果獲獎，不僅可獲得行政獎勵，前幾名亦可獲頒優渥獎金，並在部務會報予以公開表揚；除此之外，當同仁累積行政獎勵到一定額度，可進一步獲頒專業獎章，這對審計人員來說，是審計職涯中的光榮印記。當然過程中同仁難免會因榮譽感重覺得有些許壓力，然而有適度壓力方足以轉化成進步的動力，從許多獲獎者回饋意見，這段過程雖然辛苦，卻不可否認獲獎的那刻，真的會有一股成就感油然而生，也獲得自我價值的肯定。
  - （三）最近，本部也著手統籌地方具有高風險的共同性審計議題，將查核流程予以模組化，或組成跨單位（處室）的聯合審計團隊，或由資深簡任審計跨科課帶領同仁查核，如此可打破本位主義藩籬，讓審計同仁都可共用審計的關鍵 KnowHow，並藉跨領域專業人員混合編組，有助以跨域觀點形塑審計意見，增進整體審計績效，另外藉由資深同仁帶領年輕同仁查核，亦可發揮母雞帶小雞的功能，有助審計經驗傳承。
  - （四）近幾年本部也仿效美國 GAO 作法，推動關鍵審計議題機制，對於國家發展影響深遠的重大議題，舉如少子女化等議題，由跨審計單位同仁共同協作查核，加深加廣建議意見，並在審核報告以

專章方式進行主題式報導，與過去單純採主管別分別報導的方式相較，更有助於民眾聚焦議題，瞭解整體政策推動成效全貌。

- (五) 在深化前瞻審計視野方面，近年來審計機關相當重視專家諮詢。過去我們雖也會辦理專家諮詢，然而每年只會針對當年列管的審計工作重點辦理，且通常多在規劃的階段來做。不過考量審計同仁雖然大多長年在其關注的查核領域上有所鑽研，然而專業上仍不如各領域專業人士的專精，且從過去審計實務來看，專家諮詢確實有助於審計同仁跳脫既有格局，拓展審計視野，瞭解各領域專家及不同利害關係人的看法，對擴展查核面向、意見深度及建議的可行性都是非常有助的。所以近幾年審計機關運用專家諮詢益發普遍，不再侷限於規劃階段，更廣泛的延伸到查核、報告階段；關鍵會也選了幾項各界關注的專案，延請專家學者來指導同仁。整體而言，在審計實務工作上，專家諮詢的確有助於審計同仁取得前瞻性的觀點，未來也值得持續導入。當然審計工作多做專家諮詢，勢必會增加審計工作負荷，這部分目前實務上審計單位元可以不拘形式的方式辦理諮詢，可減輕籌備正式會議的時間作業壓力。
- (六) 本部許多委員會也都延攬外部專家擔任委員，針對審計策略及制度規劃、審計法制、數位審計發展、關鍵審計議題、資通安全……等等，透由同仁研提的研析心得、案例分享等方式，汲取各領域專家的寶貴專業意見，有助於啟發全新觀點或審計視角，對於審計業務的策進發展相當有幫助。
- (七) 此外，本部也在部務會報等重大會議場合，邀請學有專精、具權威性的學者或實務界專家，舉辦專題演講，我覺得對審計視角的拓展，具有相當程度的助益，建議未來可以針對涉及國家發展或社會各界關注的議題，或是本部列管的重大關鍵審計議題，舉辦前瞻專題講座，給同仁汲取新知擴展視野的學習機會。
- (八) 我認為審計工作，若能完善事前的準備工作，針對議題進行深度的研究，對研提具前瞻思維的建議意見是有幫助的。做法上就像是方案評估的技術，包括廣泛的蒐集國內外文獻資料，採行焦點團體深度訪談，從不同利害關係人角度，蒐集專家學者、民團看法、第一線政策執行者實務遭遇問題、政策受眾的觀點等，以多方探求政策推動面臨的挑戰，可能面臨的風險，必要時輔以數據分析等查核方法，加強資料佐證，對於審計方向的掌握，查核廣度、深度，都會有相當的助益。然而目前審計實務上，面臨比較大的挑戰是，審計人力少且工作繁重，並非每個議題都能做到如

此深入的查核，建議每年慎選重要關鍵議題，聚焦資源查核，並針對規劃的議題，給予適足的時間做好事前的規劃研究。

## 附錄 1-7：深度訪談第 7 場 訪談重點摘要

時 間：2024/08/08， 10：00—12：00

地 點：地方審計室

受訪者：不具名受訪（地方審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）現行合規性審計之監督亦包括洞察與前瞻意涵，然而，有關洞察與前瞻類意見雖已事前擬定查核方向或目標，惟仍待就地查核確認其實際辦理情形，有時還是會與事前規劃有所出入，審計人員必須以所蒐集之證據撰擬意見，論述需有所本，另外較資深之審計人員可透過經驗累積，依據查核階端專業判斷蒐集相關證據，提出洞察與前瞻建議，另外部分事項事前並未考慮到，而係就地查核藉由訪談或觀察始發現，因此就地查核係研提審計意見非常重要過程，此外，地方政府因為計畫預算金額較小，縱使發覺洞察與前瞻議題，惟審核意見呈現之影響性或重要性，似乎難以與中央政府相提並論。
- （二）在抽查規劃時，不論是專案調查或財務收支抽查，事先都難以完全確認所查議題是否一定具有洞察與前瞻類型，主要係於查核過程及撰擬意見階段，在既有證據中延伸對於機關未察覺可能潛在風險或是跨機關橫向比較等面向，持續蒐整相關數據予以研提，而同仁除合規性審計外，均努力在延伸議題上發揮，且需視審計人員專業能力，且和其過往職務歷練，及個人對於業務投入及積極度有關。
- （三）地方審計同仁職務異動對於單位內審計工作或地區性特殊議題等相關經驗傳承有相當影響，對於研提洞察與前瞻更是如此，因為洞察或前瞻類型意見，需要對轄審業務有相當程度瞭解後，予以規劃發想，並非透過資料瀏覽就能發掘產生，更多需仰賴審計人員自身之經驗與特質。

- (四) 審計機關所提審核意見均是基於受查機關訂定之法令規章，且審計機關並不直接面對民眾，再加上獨立與事後審計之精神，對於行政機關函請出席相關會議，多採書面方式提供意見，習慣依據長官指示進行，未來可鼓動同仁多表達看法，或藉由參與研討會或相關訓練培養，多與外界互動，提升審計人員視野，並訓練臨場反應度。
- (五) 相較於中央各部會的全國性政策，地方政府推動事項較為片面或局部性，且受限於自有財源不足，側重配合中央政策予以執行，目前本部作法係由中央廳處或覆審室研提通案性質關鍵審計議題，由地方審計處室配合辦理查核，並與現有業務或議題相互連結；又關鍵審計議題通常非單一領域，即使已列入重點查核項目，仍需視該項業務金額多寡或審計人力，以決定查核深度及廣度，原則上能依中央各廳處或覆審室規劃主題辦理，並研提相關審計意見。

## 二、審計業務精進：

- (一) 外界對於審計機關期待日益加深，各審計單位為提供多元查核議題，審計人力需採彈性調整運用，方得以因應，地方審計室亦有相同情形，並且審計業務會因為所在縣市不同，如相較於直轄市審計處，審計室各課配置人數較少，每人分配負責之主管別業務相對較多，同仁需額外瞭解之跨領域法規亦較多，相較於中央廳處雖轄審機關預算金額較為龐鉅、業務亦較複雜而言，地方審計人員因人數相對較少，分攤後每人承擔之業務類型可能更為多元與繁雜，並非完全以審核金額或單位數相互比較得以觀之。
- (二) 審計機關具有最終審定權，每年均有特定期間需審編總決算審核報告，該期間審核會計月報及其他業務亦不可偏廢，因此審編期間多數同仁必須加班處理相關業務，然而最終審定權具有核定財務責任的法律意義以及審計價值，現階段仍有保留之必要。
- (三) 各審計單位因經費有限，為求查核報告版面一致，對格式體例均有要求，近年雖已導入相關系統協助編報，惟仍須仰賴人力與時間調整，若能再精進數位科技輔助排版校訂，應該能節省許多時間，以往審編地方政府總決算部分數據或表件並未公開，審編112年度時已改善此情形，均公開於本部網頁，且近年已持續精進建置資料庫，相關介面有利外界閱讀使用，未來可持續瞭解各界或學術單位研究需求，持續提升資料數據使用便利性。

- (四) 審計部暨所屬機關中程施政計畫(111至114年度)有關關鍵績效指標已進行整併,然除關鍵績效指標外,尚有其他內部列管指標,因每年業務重點不盡相同,如均與上年度比較,對業務推動可能受限,似可採年度列管或第三季綜整及預估第四季辦理情形,確保整年數據或項數均可達上年度。在年度當中,則維持各審計單位彈性規劃,以減少控制成本。
- (五) 除了從內部建立與改變審計文化之外,面對外界感受以及如何理解之文化價值也應該要努力,也可以多與專家學者交流,讓協力廠商來給予審計客觀中立與正面的評價。目前審計機關所提意見多係針對受查機關待檢討改進事項,限於篇幅,雖已盡可能表達正面論述,惟閱讀者或報導者可能僅擷取較為負面部分,用語和內容常被解讀為挑毛病,這些部分可能需要長期與外界溝通或說明。

## 附錄 1-8：深度訪談第 8 場 訪談重點摘要

時 間：2024/08/24， 10：00—12：30

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：不具名受訪（主計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）要對受查單位提出前瞻性意見，審計機關必須比受查機關更瞭解其業務，但審計機關並非對所有的受查機關每年進行查核，或者執行查核的審計人員並非長期審查受查單位。在這樣的情況下，審計機關不易比受查機關更瞭解其業務，即不易對受查機關提出前瞻的意見，若是將前瞻意見當作審計機關的 KPI，則審計單位為達成 KPI，則會為提出前瞻意見而提出，更不可行。但對以執行的政策提出洞察是可行的，比如說目前推動的制度的問題哪裡有做不好，是可以提出來討論的。
- （二）審計機關的外部力量監督，可以協助組織。比如內部成員可能認為長官提出的方案或政策窒礙難行，以及可能會遇到的問題，就可以在受查時反映給審計人員，作為審計人員查核時的參考。
- （三）審計機關可以廣為晉用在不同機關歷練過的主計人員，因為他們可能更有跨域思想，才能夠跳脫各種本位主義，也可以從不同機關看到的地方互相借鏡。同時這些人也瞭解原服務單位內部可能發生的問題，若是他們願意幫助原機關變得更好，則能提供讓國家施政變得更好的審計意見。
- （四）審計人員最終服務的是人民，去做對於讓人民認為有價值、有意義的事，而不是在課責或提出前瞻，那只是滿足審計人員自己提出的目標及績效，應該思考回歸到如何讓人民更有感、更有貢獻。
- （五）可以建立跨單位的課程，而且時間可以大概訂在 2-3 天，避免時間過短，也避免時間過長影響原本業務，讓主計、行政與審計機

關人員一起上課，增加他們的互動機會，使機關間可以瞭解彼此的運作方式，帶領各單位跳脫本位去思考。

## 二、審計業務精進：

- (一) 可以跟政風單位或相關的獨立單位合作，瞭解該單位對於機關當前再績效與政策方面之見解，可以讓審計機關在查核前，就能夠更加理解受查機關。
- (二) 修正以審核意見的件數為審計人員 KPI 之作法，避免提出空泛且不具體建議審核意見。
- (三) 地方審計人員的教育很重要，需要讓地方審計人員有新的外部刺激進去，而不是受到師徒制或是原有機關文化的影響。

## 附錄 1-9：深度訪談第 9 場 訪談重點摘要

時 間：2024/08/24， 10：00—12：30

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：不具名受訪（主計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）審計機關作成的審計意見要有足夠的審計證據，審計機關書寫意見沒有註明出處，會無法去判斷說是這個期刊論文、專家學者的意見，還是審計機關基於你的查核發現所做成的結果。前瞻或許可以當作目標，但不要很糾結一定要提出，導致意見本身不具有充分的審計證據。
- （二）審計人員負責很多受查機關，可能無法透徹瞭解每個單位。過去審計站在財務監督立場，因為財務的準則作法是各機關都適用，所以不用太瞭解機關的政策屬性，都能夠做好財務監督。可是當要進一步往洞察，甚至前瞻，就不得不站在機關的立場思考可行方案。
- （三）做專案調查勢必要打破審計機關現行的單位分工，需有主導者清楚知道目的，並協調審計機關的人力資源分配去串接各單位。
- （四）部分審計機關人員對於政府部門的運作沒有足夠理解，給出的審核意見並非受查機關得以解決之意見。
- （五）審計機關人員的養成過程太過單純，沒有足夠的社會歷練，常見以師徒制的方式訓練人員。
- （六）審計人員具有獨立性，若能夠讓對該議題感興趣之人員負責進行該議題的查核，由於平常就會關注，同時又能站在審計機關角色查核，可能可以做成更有意義與可行之建議。

- (七) 地方審計人員容易因為在一個地方待久了思考僵化，沒有足夠的外部刺激，總是提出類似的審計意見，難以往洞察與前瞻的審計目標靠近。
- (八) 建議可以先著重在洞察的意見，然後從小的亮點去嘗試前瞻，不要要求前瞻意見涵蓋政府所有的政策，可以鎖定幾個政策慢慢醞釀，也默默培養人才，未來的前瞻意見就可以更符合機關需求。

## 二、審計業務精進：

- (一) 起始會議的目的是希望能夠與受查機關溝通，在查核前就先瞭解查核重點，聽起來很好，表示高層有重視審計機關要去受查機關查核的時候，要做好「溝通」這件事情。但實際執行卻淪為形式，並無給出具體的內容。
- (二) 不免覺得審計機關還是會以審核通知的數量來去充實他們的報告內容，就會變成審計人員很難從根本站在受查機關的立場思考，並且給出可行的審計意見。
- (三) 在人力配置上，建議先詢問審計人員意願排序感興趣的業務，讓審計人員可以優先選擇感興趣的業務。
- (四) 建立工作坊或種子教師制度，帶領審計人員用主題式或個案式學習如何思考，從有經驗且熟悉個案的資深人員中，學習思考與蒐集資料之方式。

## 附錄 1-10：深度訪談第 10 場 訪談重點摘要

時 間：2024/08/24， 14：00—16：30

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：不具名受訪（審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）現行比賽制度的規定，參加比賽的審核意見很難真的會單純只有監督、洞察或前瞻。由於通常是大型的專案調查，題目就會比較大，比賽規定可以書寫的內容有限，其實沒有辦法真的很明確的判斷完整的意見，業研會可能也很難去判斷說你這個是哪一類。
- （二）內部對於前瞻的標準還是稍微嚴格。可是洞察的意見基本上一定會有的，但很難會有純洞察的意見。因為長官要求合規，即使今天寫績效審計，即便今天沒有這個規定，長官還是會要求。所以，很難說真的就只有純監督或洞察，以目前的生態來講是很困難的。
- （三）寫前瞻意見時，時常擔心機關聲復會不同意。因為事情還沒有發生的話，對於機關來說他們是不能夠認同說他們有這樣的風險。為了不要讓機關聲復的時候嚴重打臉，還是會想辦法把前瞻寫的稍微偏洞察，其實洞察跟前瞻真的常常一線之隔，很難真的說劃分。
- （四）審查委員對審計部內部相對瞭解時，能比較能夠老實寫真實的意見，我們得到的評分會是趨近於實際應得的。可是如果今天委員對審計業務完全不熟，很容易被包裝過的文字迷惑，會覺得好像看起來很有道理，可是仔細看就覺得成果與當初的意見沒有因果關係。

- (五) 前瞻意見的建議很難拿捏，如果只是提一些很不實際的東西，然後沒有一些比較具體的東西就會很像在行政指導，在干涉行政機關政策走向。
- (六) 跟受查機關討論有時候也是一種學習，對這個業務不熟可以藉由討論對業務可以更熟悉業務，下一次去該機關可能就會有新的想法，前瞻的思維都是這樣子慢慢練習出來的。
- (七) 審計機關跟受機關混在一起討論是一個可行的方向，但要受查機關願意參加，且審計機關的長官能夠承受受查機關的真實聲音。
- (八) 有些議題承辦人會認為不值得寫，可能沒有太大的缺失。可是因為主管針對某些議題需要表達意見，廳長、秘書室或審查委員有提到時就要寫，很多時候很多議題都被逼著寫意見，在審核報告又不能寫別人好的只好生出問題。

## 二、審計業務精進：

- (一) 目前制度規範下，重要議題審計每一件每一題都是績效審計，就變成有 KPI 的壓力，每一年的意見都需要持續的增加。於是就變成好像沒有人在過濾意見是否真的屬於洞察或前瞻，反而變成每個廳自己說了算，只要數字不要比去年少，都是應付對外界公佈而已。
- (二) 勞役不均最有感的人是承辦人，因為廳長也是交辦給科長，科長再交辦給承辦人，都是承辦人在做。當所有的績效或只要有缺 KPI 的時候，全部都壓在某幾個人身上的時候，久而久之那個其實就會累積一些不滿。有時科長可以跳出來協助工作分配，勞役不均有時候是因為分工沒有分好，有時候只要講一聲沒有人會反對分工。
- (三) 審計人員應該適時把跟新人分享的時間撥出來，應該要把東西分出去讓他們有機會可以去磨練，同時審計人員也降低了自身工作負擔，自己也比較有那個時間跟餘裕去照顧新人。
- (四) 簡任審計制度造成承辦人多一層管考，但承辦人卻變少，造成大家的工作量增加。
- (五) 跨廳的合作模式因為有專章的關係，合作越來越好。而且因為有敘獎的可能，所以其他廳才願意配合，我覺得這是專章目前少數的優點之一，會讓很多廳處願意配合，所以跨廳合作查核部會的頻率才會越來越頻繁。

- (六) 自從單位績效評比弄進來之後，弄了很多的行政事務，可能要花七到八成的時間來做這些，能夠花在審核業務上的時間變少了。因為 KPI 關係審核意見的量又不能夠減少，意見的品質必然會下降，同時承辦人還減少。
- (七) 現在走向績效審計的前提是會拿著最終審定權去制衡機關，所以大家會比較尊重審計機關，一旦這個拿掉，績效審計很多時候可能就不會有人理你了。
- (八) 我國審計部本身在監察院中就是有點監督意味，但其他國家現在報告是他們允許機關不正面回覆，審計機關與受查機關有不同看法時，意見就變成公告讓輿論來評判。但我們不認同機關與審計部意見不同，發生時反而是直接把意見拿掉。
- (九) 查核面上，在寫意見時應該更有彈性。有些長官控制太嚴重，要求每個人寫出來的東西都要跟他一模一樣。東西寫的沒有問題長官也看得懂，可是一定要求整個改寫到長官自己的寫法，就會很多時間浪費在這上面。承辦人也有自己的想法，有時候只要寫出來的東西是有具體事證沒有偏離，讀起來也通順時，長官應該予以尊重。
- (十) 新增的員額應該要到地方，地方才是最缺人的。非六都的審計單位都是三個科，一科就是看縣市政府，二科就是看鄉鎮市區公所，那三科就是稽察科。有時候鄉鎮市區公所那二十幾個鄉鎮市區只有 1 個科長 1 個承辦人，人力相當不足。

## 附錄 1-11：深度訪談第 11 場 訪談重點摘要

時 間：2024/08/30， 13：00—15：00

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：不具名受訪（審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）相較於前瞻，監督、洞察皆擁有較具體與明確之指引，因此在執行業務時，對於落實前瞻文化或提出預警性意見在實務上仍有困難。
- （二）前瞻文化較難有具體實施步驟及系統性思維，前瞻本身具有彈性與靈活思考之意義，倘若明確給予說明，似乎有違前瞻本身之創新價值。

### 二、審計業務精進：

- （一）建立討論與互動文化具有難度，由於各廳負責單位之業務差異，影響各科之間討論文化。或因業務量差異，使得必須與同仁保持良好互動，共用資訊以提高效率，例如科別彼此不相關之同仁，很難期望他們對於工作內容有所交集與討論。
- （二）建議效仿荷蘭審計部擁有事前幕僚組，於業務單位設定查核議題前，提供策略思維相關工具，進而輔助業務單位分析案件及方向。
- （三）查核主題為了能報名監督洞察前瞻競賽，並且考量報告意見則數，時常有一魚多吃的情形，而影響思考方向，並且因為專章與專調之敘獎成效差異，使得審計同仁偏好延伸至地方，請地方審計單位配合專調，因此得充實專章內容並可獲得更多績效。
- （四）不得請職務代理人之文化使得同仁若有家因變故或生育計畫而不敢請假，並且需要承擔請假時將案件分給同仁的壓力。若能商議退休人員協助行政業務亦能分擔壓力。

- (五) 調整競賽參採項目與任何績效評比與考核指標，例如比較同年月辦文數、研究報告，避免達成 KPI 而本末倒置。
- (六) 參採各部會綜規司擁有國會相關業務編制，以專責備詢資料蒐整。
- (七) 由於地方審計同仁人力相對不足，若在既有業務中又須配合中央業務專調與填表，將使得地方審計單位難以應對，宜加強與改善聯合審計，並設定案件上限數。

## 附錄 1-12：深度訪談第 12 場 訪談重點摘要

時 間：2024/09/02， 10：00—12：00

地 點：國立臺灣大學社會科學院 631 室

受訪者：不具名受訪（審計人員）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

### 一、落實關鍵審計議題：

- （一）地方審計處室大多數同仁在同一期的抽查期間，就要配合中央查很多議題，審核意見可能會比較偏合規性（監督）。中央的話，因為中央廳處比較需要寫全國整體政策評論，所以洞察的比例會高過地方，但也是洞察未必是前瞻，曾經見過部分前瞻建議意見是直接參照受查機關業務的研究報告。我個人覺得審計人員有沒有能力做到提出前瞻建議，還是要看是否具備論證政策的能力，而且對於受查機關業務熟不熟。
- （二）前瞻建議對受查機關比較沒有拘束力，或者是屬於未來發展的長期性建議，所以通常受查單位只要說我們納入未來的規劃研議，這個案子就結了，但審計機關對於受查機關後續真正的採納情形，要真的有進行長遠的追蹤，才能進一步確認前瞻建議的實質成效。
- （三）新進來的人可以帶來新的思維，可是新進來的想法，但有時候會被長官阻止，無法有效改變組織現行的師徒制文化。
- （四）前瞻建議意見有時無法拿平時的东西去考核，例如受查機關是依據機關業務屬性、風險評估和相關管理機制所做的部署，除非假設的特殊情況來臨或事件發生時，才能確認部署是否真的可以有效達到預期目標，因此在審計機關未發現確切的問題點或事件尚未發生而無從驗證實際成效的情況下，受查機關不見得能接受審計機關的前瞻建議。

### 二、審計業務精進：

- (一) 創新共識營一開始大家都是為了業務不足之處，提出對於組織好的東西，但因為每年舉辦而且都有很多組別參加，後來為了業務評比分數，我個人覺得難免開始出現為了創新而創新了。不過鼓勵大家積極創新是件好事。
- (二) 數位能力和審計人員的自學能力或是接觸案件的頻率有關，不是說他們平常在業務單位不願意認真學，或是不願意在審計案件中實際操作，但是有些同仁就是利用上班時間學了，還是無法進入狀況，或是受限於接觸的業務屬性和範圍，較少能實際運用，所以常見會去發表的人就是那些。
- (三) 目前不同獎勵事由的標準有出現寬嚴程度的不一致的情況，已經有點不符合比例原則，造成原本的激勵效果已經不明顯。

## 附錄 2：專家座談重點摘要

### 附錄 2-1：專家座談重點摘要

時 間：2024/09/26， 14：00—16：30

地 點：國立臺灣大學社會科學院東側 713 會議室

受訪者：朱斌妤（國立政治大學公共行政學系特聘教授）

張四明（國立臺北大學行政暨政策學系教授）

陳慶財（前監察委員）

蔡天俊（亨昌會計師事務所所長暨會計師）

鄧建邦（淡江大學未來學研究所所長）

與談人：蘇彩足（國立臺灣大學政治學系兼任教授暨名譽教授）

郭乃菱（國立臺灣大學公共事務研究所/政治學系合聘副教授）

尤翰祥（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

陳彥宇（國立臺灣大學公共事務研究所碩士生助理）

---

#### ● 朱斌妤教授：

##### 一、組織架構

- (一) 關鍵議題委員會是否能夠做到 foresight，就會涉及到不同價值判斷，還有包括對於未來可能發生事情的預測，以及未來時間長短的判別。今天審計部要先跳進來，是不是會涉及到政策影響評估？因為現在事前評估是行政院自己在做，可是很多政策也沒有做政策影響評估事前，我們一般在看，審計都是事後評估。另外，這樣的前瞻審計，如何在審計單位有一套管理運行，都應該有自己的一套方法學。
- (二) 在說 foresight 的分析的時候，很多強調的事情是利用現在的 trend 去看未來的發展。未來發展需要用到的工具很多是資訊工具，這會需要大量的 data。團隊提出的 design audit studio 是很好的意見，但我覺得審計部目前做不到，即便是第六廳他們也還要完成其他的監察工作，並不是單純的科技單位。現行鼓勵同仁開發東西的模組很不錯，可以照顧到其他單位的需求，只需要放到平臺上，目前有類似像這樣的機制，讓其他同仁都可以學習這個工具。

## 二、過程與工具

- (一) 針對 KPI 的部分，在學術界是用計分、分級制與點數，就是審計的發現這個案子，能不能去評估出來的影響就像 paper 裡面的 impact factor，這個其實可以從以前的 data 拿來做歸類，由過去的經驗可以把不同程度的案件分類，哪些屬於洞察，哪些屬於前瞻，可以設定如果你是達到某種程度，做到這種程度的 impact，那可能就分數比較高。
- (二) 另外建議拿掉每年審計案件要比前一年多的 KPI，著重在案件的質以及影響。
- (三) 審計案件在內部裡頭，目前並沒有判斷表，即便是你的長官認可這個是 1 個高風險，都會變成 case by case。所以建議說是不是他們自己內部應該要先去建立風險評估得標準，他們就可以有行政上你的依據，去進行高風險案件的判斷。

## 三、組織人員

- (一) 審計部可以再開更多缺給不同領域的人，但這些人進來怎麼樣能夠讓他們對於這個審計基本法規與原則，這些他們要再思考清楚。另外，數位審計是我覺得未來很重要的部分，目前裡頭有很多案例就是同仁用舊方法做到快累死都還沒有辦法做完，結果後來他想到求助說數位廳，讓辦事的效率有所提升。因此，這個過程就是要鼓勵同仁自己願意創新，數位廳也可以給予相對的 support。或許可以透過在職訓練，尤其是在數位工具的應用的，真的會讓他們的工作節省很多。
- (二) 他們可以引進 RPA 或者 CAATA，鼓勵同仁能夠朝向這個方向走，建立更多類似的審計模組，讓很多人都可以用。甚至這種東西是可以做認證的，國際上面像這些東西是有一些認證的，但我想建議不一定要朝向說同仁一定要有認證，我只是說像這種東西，他們如果有的話，他們到外面其實未來也不一定要待在公部門還是可以很有幫助。

## 四、組織文化

- (一) 如果想要再往上晉升，應該要讓這些想要晉升的審計同仁，都有中央與地方歷練的經驗，如果能夠把這個模式變成制度我覺得也不錯。另外 1 個事情，我其實真的有跟審計長建議，就是透過不同媒體，讓民眾知道審計的貢獻。去年我就請了第六廳的廳長到

大學課堂來演講，那一場演講同學的反應非常好，所以我覺得跟社會做互動，其實有很多方法。

● 張四明教授：

一、組織架構

- (一) 審計部數位審計廳和關鍵會都是近幾年新設立的單位，建議在組織架構的討論優先考慮這兩個組織，以及數位審計廳所對應的數位審計發展委員會。關於委員會增聘外部委員，建議特別關注數位審計廳（第六廳）和關鍵會外聘委員的組成情形。此外，我不贊成採用荷蘭 Design Audit Studio 模式，或許這是未來可考慮的方向，但目前的討論暫時不必納入。
- (二) 關鍵議題發展委員會（關鍵會）所選定的關鍵議題，以及其在審核報告專章的審計意見，究竟是偏向監督、洞察，還是前瞻？建議可以分析關鍵會的運作實務，看看哪個面向相對比較多。由於關鍵會成立的重要目的之一，就是遵循風險評估、風險管理的概念，以及對未來趨勢的前瞻分析等；因此，希望關鍵會在選案考量上，能夠依據前瞻趨勢分析等來選擇查核項目。我的想法是，討論關鍵會成立後的運作情形，應該關注其重點是否放在監督、洞察或前瞻；它是否一直停留在監督、洞察的面向，還是已經朝向前瞻的方向轉變？未來的討論可以朝這個方向進行分析和處理。

二、過程與工具

- (一) 關於監督、洞察和前瞻的推動順序，我同意慶財委員的建議，無需按固定的順序進行，而是根據審計議題和問題的需求來處理。審計查核意見若能預防問題發生，就是一種前瞻功能的發揮。雖然這可能較為困難，但建議審計人員在安排監督、洞察和前瞻時，應根據審計問題的需求決定是以監督、洞察或前瞻為主；特別是預防政府施政問題的發生，可視為風險管理應用的一種前瞻意見。
- (二) 我同意對於高風險案件應分配更多時間，這意味在審計查核案件的規劃，無論是高風險業務或工作負荷較大的案件，都應給予較長的處理時間，目前的審計實務似乎都已納入考量了。此外，應該刪除以審計意見則數為衡量的 KPI，這種 KPI 偏向於以量取勝，容易產生副作用。有了這樣的 KPI，大家可能只追求數量成長，忽略了審計意見的品質和影響。因此，建議取消以意見則數

為基礎的 KPI，這種統計意義不大，反而可能帶來不利影響。最後，關於審計意見的呈現方式，除了審核報告專章之外，之前也討論過透過媒體專訪或媒體曝光的方式，我認為這是一個值得鼓勵的方向。

### 三、組織人員

- (三) 審計人員的工作負荷本來就很沉重，因為財務審計仍然是他們重要的法定職責。而且根據《審計法》規定，只有審計官才能執行審計權限。因此，若要用契約人力或外聘人力來執行這些工作，雖然立意良好，但可能涉及修法問題。目前審計人員經常喊人力不足，其實是因為他們的職責主要集中在財務審計上，投入了最多的心力。我一直主張應推動審計人員減壓工程，減輕他們部分工作的負擔。如果法定職責要求他們完成如此多的財務審計事項，而我們又希望他們增加洞察和前瞻的工作，並學習數位審計和策略前瞻分析等新型工具，他們自然會反應人力不足的問題。這也解釋了為什麼監督工作量已經讓他們不堪負荷，難有餘力再去額外學習前瞻工具或數位化的技能。因此，我的建議是調整審計人員的法定職責，減輕他們部分工作的負擔，這一點應該儘快大力推動。

### 四、組織文化

- (一) 現任審計長是從主計系統被拔擢為審計長，這是改變審計文化的重要一步，也呼應了蔡會計師等人的觀點，領導者和管理階層的教育與思維轉變、職務輪調等作為，都是推動組織文化變革的關鍵。審計機關應促進內部輪調，例如六個廳和其他廳處之間的主管和同仁，不要讓審計人員從年輕到老都只專注於某一或少數領域。由於審計業務涵蓋政府所有職能，儘量鼓勵內部跨廳處輪調，以及審計部與地方審計機關之間的工作輪調，未來應該更積極推動。此外，鼓勵審計同仁積極從事跨領域學習以及培養終身學習的習慣，改變長期下來在同一領域或職場工作數十年的安穩狀態，組織文化容易趨向於保守。因此，我強調輪調、跨領域學習及終身學習的重要性。
- (二) 對於跨機關的活動，我同意加強教育訓練，透過跨機關合作辦理，提供更深入的交流和學習機會。雖然跨部門和跨機關職務輪調相對不易，但在教育訓練上可鼓勵主計、審計等系統之間的合作，是一個積極努力的方向。

- (三) 審計人員積極培養媒體識讀和媒體溝通的能力，包括社會媒體和自媒體的運用，這有助於審計機關加強對外部的溝通，改變審計組織文化過於保守的形象。雖然維持審計獨立性很重要，但在台灣民主社會中，審計機關應更積極地與媒體互動和溝通。媒體識讀與溝通能力非常重要，建議審計人員朝此方向發展。

● 陳慶財委員：

一、組織架構

- (一) 審計部的審計工作，對於各部會來說是外部審計，但就整個政府而言，則是內部稽核，所以審計部的審計工作兼具了企業會計師外部審計和企業內部稽核的性質。以往大家都認為審計工作應屬事後審計，但是近年來隨著內部控制思維的演進，內部稽核的功能增加了防患未然，審計法也增加了前瞻審計的職能，規定審計機關發現有影響各機關施政或營（事）業效能之潛在風險事項，得提出預警性意見於各該機關或有關機關，妥為因應。
- (二) 同意專家座談參考資料所提「關鍵審計議題」之選取應在精而不在量。關鍵審計議題在審核報告列專章，確實吸引外界的關注，經由媒體的報導，加強了行政部門改進的動力，因為受到社會矚目，審計權廣泛而深入，但審計人力、資源畢竟有限，故議題的選取不能太多。
- (三) 專家座談參考資料所提可否在審計部內成立一個擁有技術能力的輔助單位，類似荷蘭審計院的「設計審計工作室」，以協助和教導審計同仁運用查核技術？個人認為如採任務編組方式，在現有既有人力調派人力支援，意義不大。如以增加高級專業技術人才方式辦理，實務上不太可能。建議以委外或尋求外部專家學者協助之方式辦理。

二、過程與工具

- (一) 專家座談參考資料所提，建議先著重監督與洞察意見之提出，再自小亮點去發揮前瞻的功能一節，個人認為不宜。審計法明文規定，監督、洞察、前瞻都是審計的職責，審計人員須就其查核發現的問題做處置，無分監督、洞察或前瞻。前瞻審計因為牽涉潛在風險及預警性意見，不若監督、洞察審計的明確，易生爭議，審計人員宜更審慎。關於審計部不宜要求以前瞻角度檢視所有公共政策和施政計畫一節，審計部不宜對政府重大政策進行評估，

但公共政策形成施政計畫後，審計部自得就計畫執行情形審計，並就審計結果評估其妥適性，進而評論政策之合宜性。

- (二) 規劃案件的審計工作時，高風險案件自應給予更多人力、時間，方能確保審計工作的品質。訂定合宜的審計工作績效指標，也必須深入地加以衡量，審計意見的數量應僅作為眾多衡量指標之一。
- (三) 關鍵審計議題都是重大議題，以專章方式說明，是非常好的改進，已經明顯看到成果。如何進一步運用媒體的力量或舉辦研討會，吸引大眾的關注，以促使行政主管機關加強改善，是值得進一步思考的課題。

### 三、組織人員

- (一) 目前審計人員進用的對象已比以前更為多元，稅務人員、資訊人員、公共行政人員、會計或統計人員等都可以吸收，因為專業背景各有不同，宜施予強化訓練，讓各種不同背景的人都能具備審計工作應有的思慮及專業，俾能充分有效運用人力。
- (二) 以目前政府的組織員額而言，若非新設機關或單位，要再增加人員並不容易。原本就有的監督、洞察審計工作就已夠忙的了，如今再加上前瞻審計及其他改進作為，自然更感覺繁忙。如何在監督、洞察、前瞻之間調配人力及工作內涵，即為當務之急。另目前處於數位化時代，如何利用高科技協助處理業務，以節省作業人力，亦必須深思並落實。
- (三) 關於建議聘請退休審計人員以兼職方式協助審計業務一節，只要能在審計部現有人員之外能找到適用的協助人力，都可以思考，但如何加以落實須有一套完整的規範及作法。

### 四、組織文化

- (一) 組織文化的改變，主要來自領導者的風格。審計系統以往較偏保守，現任審計長就任迄今，已帶來不少改變。廳、處主管的作風也很重要，必須各級領導願意一起參與，組織文化才能有新氣象。
- (二) 關於建議審計人員多和主計、行政機關人員互動一節，須先處理前面所提增員不易，但工作量增加的問題，如果同仁覺得工作忙到做不完，怎麼會有心思想和他機關人員互動？在適度處理工作量的問題後，可以思考讓審計人員參加他機關所辦的訓練課程，例如主計人員訓練中心的專業課程等，一方面讓審計人員有機會

吸收和審計工作相關的專業知識，另一方面又可以和其他機關人員有互動的機會。

● 蔡天俊所長：

一、過程與工具

- (一) 觀念應該要改變，要找外面找新的人，而不是從裡頭拔擢人才去學習。我覺得在這個專業變化的社會，由內部拔擢都無法快速地與時俱進，要找快速找新的專業的人協助。在內部組織上，必須對內部人才可以進行分層，因為真正優秀的人可以處理複雜、困難的事，另外一群可能能力沒有那麼好，就不應該去強求這些人配合快速的新變化，他們就是擺在 staff 級的就好。可以藉由編制專案型的組織，讓真正能力好的人可以願意跳出來加入這個專案型組織，如果專業人員不夠，再找外面專業來 support。
- (二) 應該讓審計長與高階主管去上課，因為他們去上課以後才知道未來的長相，才會跟下面的人講去上這個課程，自己部門想要配合未來所需 drive 的因素是什麼。不應該讓下面的人去成長越優秀，人性上這些優秀的人下一步就是想要超越科長上去。今天應該是讓那個科長今天上來了，讓他去成長，當上面的人成長的時候，他才去帶領自己的組織向前進，可能還是適合 top-down approach 比較沒辦法 bottom-up, bottom-up 越優秀的越有想法的人，在一個比較僵固性的組織他待不住的。

二、組織文化

- (一) 審計部應該好好發揮其先天能夠整合跨部會意見的優勢，對於做前瞻議題是非常有幫助的，他們有機會看到很多，因為他有這個權力，這是其他部會沒有。但就是必須建立討論的文化，你必須有東西給別人，別人也給你回應，我的意思是審計部他應該思考多多去跟別人討論，有時候對於議題的意見與想法就在之中摩擦出火花而衍生出新想法。審計組織能不能透過有這麼多部門接觸經驗下，分享其他部會更好的做法，而不是都只有講缺點，只為了讓自己的業績好，這個這樣是走不久的。

● 鄧建邦教授：

一、組織架構

- (一) 我們其實去處理 foresight 本身的重點之一，在於如何確定未來關鍵的議題是什麼。未來關鍵議題不會是憑空出現，他首先會出現 weak signal 的徵兆。
- (二) 先前我們進行 2050 年的未來趨勢分析時，就曾經利用未來研究裡面的工具從社會、政治、經濟、環境、科技 STEEP 這五個面向去做掃描，利用掃描情境的分析工具，找到未來 10 年、20 年的關鍵議題的驅動力為何。雖然沒辦法去準確預測接下來會發生什麼事，但可以藉由價值與願景的建立，朝向想要的驅動方向前進，避免驅動前往不要的方向。所以當有很清楚的未來願景後，就可以回過頭來去確認我們的 desirable future 以及它的方向，然後根據此，採取具體的行動，去邁向我們嚮往的未來--The future we want。這就是在未來研究裡面談到的對未來可以有什麼貢獻。

## 二、組織人員

- (一) 建議在徵才的管道，除了審計的專業，在人才培育上面，是不是能有跨科領域人才的加入。因為要做前瞻生態系需要不同的學科背景，應該要讓跨學科的人，不只是在審計或是數位的專業，他們也可能是在政治、經濟、社會、科技不同領域的一部分人，讓他們可以進來到體系裡，可以去參與做跨學科前瞻議題的投射。
- (二) 在既有的組織內部，可以透過嘗試建立一個機制，讓不同部門可以相互對話，合作，定期性地，可以去投射一些未來關鍵的議題，可以跨部門的去運作。如果不是審計部門專門去做政策分析的話，那至少可以跟關鍵單位合作。

## 三、組織文化

- (一) 這邊一直提到的是審計部比較強調的師徒制，因為有經驗的傳承，可是有沒有可能針對前瞻性議題引進團隊文化。事實上是可以用組團隊的工作組織，在這個議題上面是可以一起併進的。在一些前瞻議題的部分可以透過團隊文化跨越師徒制，就可以大家共同找到解決問題的方式。我覺得內部要去對這個前瞻議題有持續性的關照，才有辦法永續運作。從審計工作的角度，如果從「事後審計」要轉向走向「前瞻審計」，關鍵的是，在於長期的組織文化的塑造。因此，透過更開放式的平臺，邀集審計同仁，針對未來關鍵議題，組織社群，以團隊的方式去設定議題，進行工作坊，就能逐步往前逐步推進「前瞻審計」。