

# 英國公部門現代化治理轉型 及我國策進方向

周靜幸

## 摘 要

本文從梳理英國公部門現代化治理報告、英國中央政府良善治理模式、政府內部稽核署之改革及其成效等實例，提出回應變動環境及提升政府效能為基礎之策進建議，即以全世界公部門所面臨治理、風險管理及控制（遵循）新常态為焦點，期我國從建構良善治理架構等上位思考，到優化風險管理作為，迄永續推動內部稽核機制等執行手段，讓政府未來施政能更加滿足人民需求及增進人民福祉。本文所提建構政府良善治理架構或守則以作為各機關內部流程及責任之有效指導、各機關有效風險管理需要國家風險評估報告相挺、以成果導向思維重新布建政府內部稽核服務職能、前瞻規劃試行集中式內部稽核服務以收資源共享之效等項策進建議，亦與國際內部稽核協會（IIA）三道線模型所描述課責機制、行動及確認（accountability, actions, and assurance）治理核心要素相吻合，雖然我國公部門治理設計及運作與世界各國容有許多不同之處，但為人民及公共資源使用竭盡所有努力，則是身為公共領導者及公務員之當務之急。

**關鍵字：**治理、良善治理、風險管理、風險評估、內部稽核、課責機制、內包、外包、合包

## 壹、前言

在整個公部門推動良善治理一直是全球公私部門、各專業領域所關注的熱門議題，特別是 2019 年底起 COVID-19 大流行對全球公部門組織、個人及社群帶來巨大的挑戰，而且加速許多專業領域的轉型，但也凸顯不同層級治理活動無法單獨且有效解決當前的複雜問題。值此復甦階段，公部門組織同時面臨各種機會及挑戰，特別是關於如何重新設定長期策略、擬訂一致性及協調性治理方法。英國政府自 1980 年代柴契爾（Margaret Thatcher）首相採取民營化、市場化及分權化等改革策略後，即將「大有為政府」（big government）轉型為「最低限度國家」（minimal state）之治理模式，儼然成為英美語系國家之學者專家、政府官員研究政府及行政體系改革之標竿。近幾年，英國政府在公部門現代化治理方面之改革及發展，再次引起各國的關注及追隨，本文試圖從梳理英國公部門現代化治理報告、英國中央政府良善治理模式、政府內部稽核署之改革及其成效等實例，透過他山之石及鑑往知來之雙重力道，提出回應變動環境及提升政府效能為基礎之策進建議，即以全世界公部門所面臨治理、風險管理及控制（遵循）新

常態為焦點，期我國從建構良善治理架構等上位思考，到優化風險管理作為，迄永續推動內部稽核機制等執行手段，讓政府未來施政能更加滿足人民需求及增進人民福祉。

## 貳、英國現代化公部門治理報告

英國國家委員會（National Commission）是一個獨立的團體，由英國非營利組織善治協會（Good Governance Institute, GGI）所成立，專注於探究公部門治理之未來<sup>1</sup>，包括：未來十年，善治（good governance）應該為英國公部門的發展及永續性做出哪些貢獻？確保到 2030 年，哪些實務方法可以充分支持及實現這些貢獻？

國家委員會於 2019 年 11 月發布「公部門現代化治理」（Modern Governance in the Public Sector）首份報告，要求那些對英國公部門良善治理的未來感興趣的所有人，仔細研究決策是如何做成的，以確保治理的提供方式能符合人民所想要的。另外，該報告概述的調查架構（framework of enquiry）旨在促使人民能公開且認真地參與公部門現在及未來十年所面臨的重要挑戰<sup>2</sup>。

在過去的二十年裡，南非的公司治

《註 1》英國善治協會網站，<https://www.good-governance.org.uk/about-us/national-commission>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 31 日。

《註 2》英國國家委員會網站，<https://nationalcommission.co.uk/evidence/reports/>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 31 日。

理國王委員會（King Committee on Corporate Governance）透過四份報告（公司治理國王報告），在引領公部門良善治理之國際思想方面發揮重要角色。2016年第4版公司治理國王報告將善治之有意義結果定義為下列四項：1. 道德文化（ethical culture）；2. 良好績效（good performance）；3. 有效控制（effective control）；4. 合法性（legitimacy）。該報告開宗明義指出，良好的、現代化的治理是公部門未來的核心。這是一個不爭的事實；但治理意涵為何及它如何為世界增加正面價值，有時會被誤解的。

治理是具有多種定義，甚至更多含義、關聯的一個用詞，過去十年中，善治協會一直在探究「治理」一詞的最初目的及意義。這個詞源自希臘語動詞（kubernaein [kubernáo]），意思是「引導」（to steer）。這意味著治理是一項涉及長期計畫、目的及影響之較高層級活動。在一些歐洲語言中，特別是東歐的斯拉夫語，治理與「政府」（government）這個詞是可以互換使用的。

公共服務之利害關係人，包括政府、納稅義務人、監管機構、公務員、人民、企業與公部門合作夥伴、銀行、債權人及競爭對手。因此，治理被有用地定義為「治理許可權」（permission to govern）。善治不是與所有權（ownership）相關，而是關於管理權（stewardship）。從某種意義上說，治理就是治理單位所做的事情，GGI已經確定六個構面及產生善治四個有

意義結果（即前述公司治理國王報告所描述者）。GGI認為治理提供明確而恰當的效益，這些效益應該來自善治活動，並為組織負起責任者提供一個高水平及實用的治理架構。有關描述四個構面因果模型如圖1。

治理有時被視為枯燥乏味，是因為它涉及正式流程及課責機制。背後需要考量的審計的精神，並回顧、限制個人及組織可以做的事，因此治理被視為有靜態價值，並且與監管及法規有關——也許有點必要之惡。現代化治理的一項考驗是，它如何幫助公部門在未來有更好的運作。這不僅僅是組織結構、課責機制及一致性而已，它是關於利用更廣泛的精神，動員組織及人民的共同意圖，以每個人都能看到的一種方式，更頻繁、更有效地做正確的事情。這是關於達成變革及轉型，以確保公共服務達到世界一流水準。

因此，國家委員會想要探討的一個大問題，就是公部門組織——及它們作為合作夥伴所依賴組織——如何在充滿挑戰的世界中變得更為強大及成功，在這個世界中，治理被理解為追求道德文化、良好績效、有效控制及合法性等。

報告提出「調查架構」之設計，除盡可能清晰、不過度簡化或避免複雜性，如此對公部門良好、現代化治理感興趣的每個人都可以參與國家委員會之第二階段工作。調查架構三大要素，包括：1. 三大挑戰性問題；2. 與所關注具體問題有關之八個支持性主題；3. 推動思考及討論之刺激表

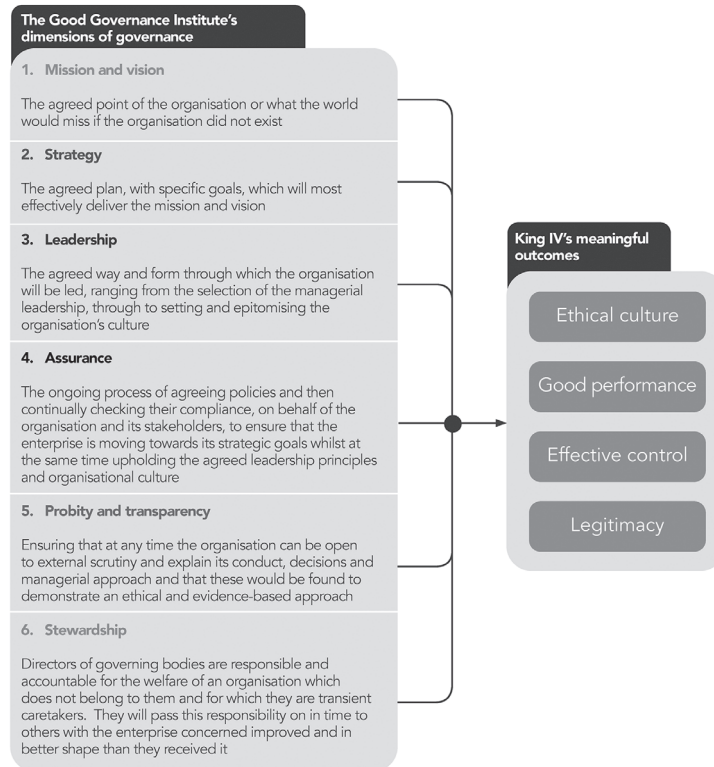


圖 1 治理架構因果模型

針對圖 1 GGI 之六個治理構面，摘譯如下列文字方塊 1。

文字方塊 1 GGI 的六個治理構面	
1. 使命及願景 (Mission and vision)	組織的共識，或如果組織不存在，世界會錯過什麼。
2. 策略 (Strategy)	具有具體目標之商定計畫，此計畫將最有效地實現使命及願景。
3. 領導 (Leadership)	領導組織之商定方式及形式，範圍從管理領導層之選擇到組織文化之設定及展現。
4. 確認 (Assurance)	代表組織及其利害關係人商定政策，並不斷地檢查其遵循性之持續過程，以確保企業朝著其策略目標邁進，同時堅持商定的領導原則及組織文化。
5. 廉潔及透明 (Probity and transparency)	確保組織在任何時候都可以接受外部監督，並解釋其行為、決策及管理方法，同時確保這些作為能證明符合道德及證據導向的一種方法。
6. 管理權 (Stewardship)	治理單位各理(董)事們對不屬於他們之組織福利負起責任並課責，且他們是組織福利的臨時管理員。他們會及時將這一項責任轉嫁給與進行組織福利改善相關他人，且比他們所收到的福利更好。

資料來源：本研究摘譯。

## Framework of enquiry

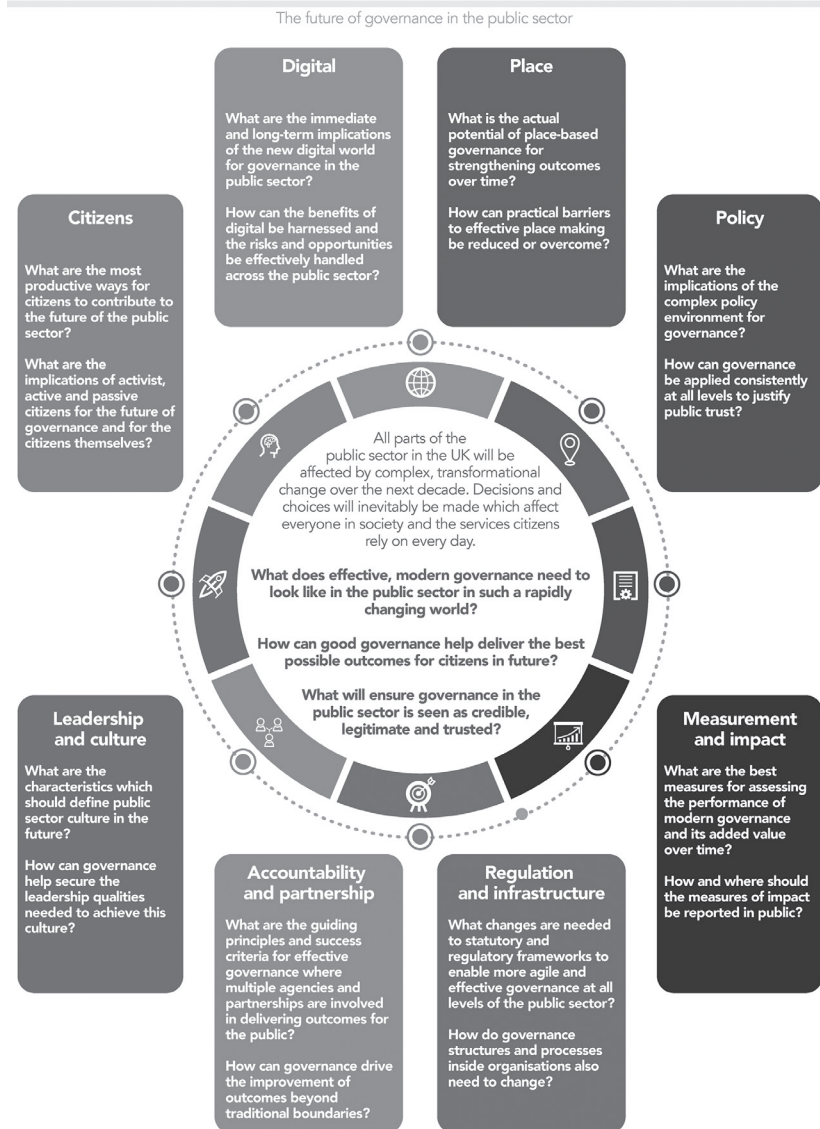


圖 2 國家委員會之調查架構

(stimulus sheets) ——該表包含提示及問題、想法及刺激、對困境及選擇之聲音及意見、連結到相關的且有趣的工作等。

有關國家委員會之調查架構如圖 2。

茲將圖 2 調查架構之八個支持性主題，摘譯如下列文字方塊 2。

文字方塊 2 調查架構之八個支持性主題

<p>人民 (Citizens)</p> <p>人民為公部門未來做出貢獻的最有效方式是什麼？ 活動家、主動及被動人民對治理的未來及人民本身有什麼影響？</p>	<p>數位化 (Digital)</p> <p>新數位化世界對公部門治理的直接及長期影響是什麼？ 如何利用數位化的效益及如何在公部門有效地處理風險及機會？</p>
<p>地方 (Place)</p> <p>地方本位治理 (place-based governance) 在強化長期結果之實際潛力是什麼？ 如何減少或克服有效地方營造 (place making) 之實務障礙？</p>	<p>政策 (Policy)</p> <p>複雜的政策環境對治理有何影響？ 如何在所有層級始終如一地應用治理，以證明公眾信任的合理性？</p>
<p>領導及文化 (Leadership and culture)</p> <p>未來公部門文化的特徵是什麼？ 治理如何幫助確保達成這種文化所需之領導素質？</p>	<p>課責機制及夥伴關係 (Accountability and partnership)</p> <p>在多個機構及夥伴關係參與公共服務結果的情況下，有效治理之指導原則及成功標準是什麼？ 治理如何推動超越傳統界限的結果之改善？</p>
<p>監管及基礎設施 (Regulation and infrastructure)</p> <p>需要對法令及監管架構進行哪些變更，以利在公部門各個層級實現更敏捷及有效的治理？ 組織內部的治理結構及流程需要如何進行改變？</p>	<p>衡量及影響 (Measurement and impact)</p> <p>評估現代化治理績效及其長期附加值之最佳衡量標準是什麼？ 如何及在何處公開報導影響之衡量結果？</p>

資料來源：本研究摘譯。

## 參、英國中央政府良善治理

英國財政部體認公司治理 (Corporate governance) 是指導及控制組織關鍵方式之一，它的重大作用包括：1. 定義組織中不同利害關係人及參與者之間的權利及責任分配；2. 確定對公司事務作出決策之規則及程序，包括組織目標設定之過程；3. 為達成這些目標及監督績效提供各種方法。另外，針對公司治理各個面向已經訂定大量的指引，例如政府會計、部長守則 (Ministerial code)、公務員守則 (Civil service code) 及內閣辦公室理事會工具箱 (Cabinet office toolkit for boards) 等，但

是，缺少各部會內部流程及責任之一種概觀。財政部為填補這項缺口，遂於 2005 年訂定「中央政府運用公司治理模式：良善實務守則」(Corporate governance in central government departments: Code of good practice) 讓在中央政府工作或與中央政府合作的人可以熟悉守則的大部分內容。比較特別的是，守則中的任何內容不會干預部長既有的角色及責任。部長 (Ministers) 領導各個部會，並對各個部會之行動及政策負起責任及向議會報告。理事會 (Boards) 則係支持部長領導及管理各個部會。其中理事會運作及執行特定任務理事會成員 (Non-executive members) 角色大部

分是新的，反映出近年來已經快速且將繼續的發展議程<sup>3</sup>。

該守則旨在指引中央政府各部會聚焦在部會管理理事會（Departmental management boards）的角色及他們如何支持部長與部會首長。守則並未詳細說明各部會應如何處理其治理的各個面向，因為各部會更適合根據原則架構做出務實的決定，以適應它們自己的責任及情況。特別是，該守則之目的不是在影響各部會的任何法律義務或憲法要求，也不是在影響地方分權政府的特殊地位。對非內閣部會（Non-ministerial departments），有些規定是有所不同的。

該守則於 2011 年 7 月由英國財政部及內閣辦公室共同更新發布，主要係推動部長擴大參與部會業務，包括要求國務卿（Secretary of state）主持部會理事會，及加強執行特定任務理事成員之角色。2017 年 4 月再次更新發布，主要係反映自 2011 年以來，中央政府各部會為納稅人盡可能提高效率及效果所採取的各項步驟。國務卿現在主持部會理事會，持續高度關注諸如績效、風險管理、人才及重大專案挑戰與監督等議題。以下針對 2017 年新發布守則，摘述重點如下<sup>4</sup>。

## 一、國會課責機制

### （一）原則

各部會的部長，就行使該部會行政管理所依賴的權力向國會負責並接受國會課責，他或她有義務對國會報告，並被要求對該部會，包括其獨立機關（Arm's length bodies, ALBs）的所有政策、決策及行動負起責任。部會主計長（Accounting officer）對該部會的組織及管理品質負起個人的責任，並向國會報告，包括部會對公共資金的使用及資產管理。

### （二）配套條款

1. 部會的首席部長可能將一系列部會工作的責任下放給他或她的下級部長，包括國會業務。
2. 在非內閣部會中，應針對部長們應在國會中報告部會哪些事務達成協議。
3. 一般而言，為部會部長工作的公務員可能會行使部長的部會權力，此時，部長們仍應就其權力範圍內所做出的決定向國會負責。
4. 部會首長通常被任命為部會的主計長，其職責規範於「管理公共資金」（Managing public money）準則中。

---

《註 3》英國財政部，Corporate governance in central government departments: Code of good practice, July 2005, p.3-4。

《註 4》英國政府網站，<https://www.gov.uk/government/publications/corporate-governance-code-for-central-government-departments-2017>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 10 日。

- 國會基於特定目的向各部會撥付各種資源。英國財政部代表國會管理這些資源，並任命負責確保這些資源之使用係按國會決議用途之主計長。中央政府各部會主計長可能會尋求內閣秘書長（Cabinet secretary）及文官長（Head of the civil service）的支持。
- 主計長應擬訂並記錄部會官員之間的明確責任分配，但他或她針對下列各項之整體個人責任及課責性仍應負責向國會報告：
  - 合規性及適當性。
  - 審慎且經濟的行政管理。
  - 避免浪費及奢侈。
  - 確保物有所值，以整個國庫觀點作為判斷，而非僅針對個別部會觀點。
  - 有效率及效果的使用可用資源。
  - 部會的組織、人力配置及管理。
- 主計長應定期檢查重大政策建議或計畫以啟動或更改重大專案，然後評估它們是否符合管理公共資金規範的準則，進而辨識任何差異。主計長應將任何此類問題向負責部長報告，以尋求是否獲得解決。如果部長決定繼續執行主計長所提存有差異之情事，主計長應要求一份正式的書面指示以利後續進行。主計長不得依賴部會理事會會議紀錄作為正式書面指示的替代品。
- 主計長應在下次理事會會議上向理事會揭露所有部長的指示，並安排在不晚於下一次年度報告及財務報表的治理聲明中發布任何指示，除非該事項必須保

密。部長指示不應向理事會保密。

- 首席主計長可自行決定任命所屬部會中的其他高階官員擔任為某些帳戶、資源請求，或概算不同部分之額外主計長，且通常任命執行機構及其他獨立機關（ALBs）的常任負責人擔任這些機構的主計長。首席主計長仍應向國會負起整體的責任，以確保整個部及所屬部會家族之高標準財務管理。

## 二、理事會之角色

### （一）原則

每個部會應成立一個有效的理事會，以利為部會業務提供領導並協助其以類似商業化方式運作。理事會應集體運作，聚焦於那些會影響部會績效之策略及營運問題提供建議，並審查及挑戰部會政策及績效，以期部會維持長期健康及成功之觀點。

### （二）政府政策

- 理事會做成部會的集體策略及營運領導，集結其部會與公務員領導及來自政府外部的高階非執行人員，幫助部會以類似商業化方式運作。理事會的角色包括適當監督 ALBs。
- 理事會不決定政策或行使部長的權力。部會的政策僅由部長根據官員的建議單獨決定。理事會就政策提案之營運影響及效果性提出建議。理事會將依據下列公認良好公司治理原則運作：
  - 領導力——闡明部會的清晰願景及確

定政策活動如何致力於達成這項願景，包括設定風險胃納及管理風險。

- 有效性——帶來廣泛的相關經驗，包括透過提供嚴密的挑戰及審查績效。
  - 課責機制——透過清晰及公平的報導而增進透明度。
  - 永續性——從長遠角度看待部會正在努力達成的目標及正在採取哪些措施以達成目標。
3. 理事會應至少每季度舉行一次會議；然而，最佳實務是理事會應更頻繁地開會。理事會在五個主要領域提供建議：
- 策略明確——設定願景及 / 或使命，並確保所有活動，無論直接或間接，皆有助於達成願景或使命；長期能力及趨勢掃描，以確保策略決策係基於對政策問題之集體瞭解；運用外部觀點確保部會各項結果經得起挑戰。
  - 商業意識——核准責任分配；就大型營運專案或計畫之簽署提供諮詢；確保健全的財務管理；審查與計畫達成有關財務及人力資源之分配；確保組織設計可支持實現策略目標；設定部會的風險胃納及確保與風險管理有關各種控制是到位的；理事會及其成員之評估及繼任規劃。
  - 人才——確保部會具備提供服務及籌劃滿足當前及未來需求之能力。
  - 成果焦點——擬訂單一部會計畫，包括策略目的及目標；根據計畫監督及指導績效；審查 ALBs 之績效；設定部會的標準及價值觀。

- 管理資訊——確保清晰的、一致的、可比較之績效資訊，其可運用於推動改善。

4. 理事會各委員會可能執行一些活動，至少，這些委員會將包括負責審計及風險確認，以及提名。理事會另應確保治理安排已獲得充分審查；這項責任之履行可能由理事會本身或理事會所屬次委員會（諸如審計及風險確認委員會或提名委員會）完成。

### （三）配套條款

1. 理事會以有效果及有效率方式，在指導部會業務方面盡可能支持部長及高階官員，以期部會的長期健康及成功。
2. 另外，理事會支持主計長履行「管理公共資金」中所規範的義務，以正確執行業務及維護道德標準。
3. 理事會及其成員應：
- 集體地確認及記錄其對部會宗旨之理解，並在理事會運作架構中記錄理事會的角色及責任。理事會運作架構應包括理事會討論所保留的正式事項時間表，亦即這些討論事項不應委託給委員會。理事會運作架構應隨時覆核及更新，至少每兩年一次。
  - 在履行其責任時以企業及客觀方式行事。
  - 為公共利益行事，遵循「公職生涯諾蘭原則」(Nolan principles of public life)：無私、廉潔、客觀、課責、公開、誠實、領導。理事會成員應遵

循「公共機構理事會成員行為守則」(Code of conduct for board members for public bodies) 行事。

- 支持行動以確保官員遵循「公務員守則」。
  - 確保部會向財政部、內閣辦公室及國會之報告義務獲得有效履行。
4. 理事會活動應被記錄及在部會內適當地溝通。理事會可能允許部會的某些成員列席他們的全部或部分會議。
  5. 理事會各委員會僅應履行治理職能，不得混入部會官員角色之執行管理。提名委員會、審計及風險確認委員會應各由一名執行特定任務理事成員擔任主席，並具有經理事會同意之明確職權範圍。理事會應確保其收到有關這些委員會工作充分和及時之回饋，並能正式納入其決策考量。理事會之各委員會同意的授權時間表、回饋及確認機制，應記錄在理事會營運架構中。
  6. 常務秘書長負責部會的行政管理。常任秘書長每年應為理事會擬訂履行這項責任之架構。
  7. 如果理事會成員對部會的運作或提議行動存有無法解決的疑慮，他們應確保其所關注者已記載於會議紀錄中。

### 三、理事會之結構

#### (一) 原則

理事會應具有平衡的技能及經驗，足以履行其責任。理事會成員應是平衡的、

多樣性的及規模可控的。部會的理事會運作架構中應明確地定義所有理事會成員之角色及責任。

#### (二) 政府政策

1. 理事會成員應是平衡的，部長、高階官員及執行特定任務理事成員之人數大致相等。理事會應包括：
  - 部會的首席部長，其應擔任理事會主席。
  - 其他部會部長。
  - 常任秘書長。
  - 財務長，其應具備專業資格。
  - 其他高階官員。
  - 至少四名執行特定任務理事成員，大多數執行特定任務理事應是商業私部門的資深人士，具有管理複雜組織之經驗。執行特定任務理事成員之任命應根據指引之相關條文。
2. 理事會主席，通常是首席部長，將維持高標準的討論及辯論，並協助指導部會，透過促進集體工作及確保制度已到位，進而為理事會成員提供所需的支持以有效地發揮他們的角色。
3. 執行特定任務理事成員將行使他們的角色，透過影響力及建議，支持及挑戰執行，並涵蓋下列議題：
  - 支持、指引及挑戰單一部會計畫之進展及實施。
  - 績效、營運問題、遵循相關準則，及部會的有效管理。
  - 在文官事務委員會 (Civil service

commission) 所擬訂各原則範圍內，酌情招聘、評估及高階文官之適當繼任規劃。

4. 另外，執行特定任務理事成員將在下列方面發揮積極作用：
  - 成立審計及風險確認委員會。
  - 成立提名委員會。
  - 隨時與政府各部會其他執行特定任務理事及政府執行特定任務理事主管 (Government lead non-executive) 召開會議，以利分享最佳實務，並確保各部會從類似組織的成敗中吸取經驗。
  - 在部會年度報告之執行特定任務理事段落中報導他們的觀點。
  - 透過執行特定任務理事成員主管網路，將他們的觀點回饋給總理 (首相) 及政府執行特定任務理事主管。
5. 每個部會應指定執行特定任務理事成員中之一人擔任執行特定任務理事成員主管。
6. 如果執行特定任務理事成員認為常任秘書長是有效提供服務之障礙，在極少數情況下，他們可以建議總理、首席部長及內閣秘書長及文官長將其免職。
7. 由總理 (首相) 任命的政府執行特定任務理事成員主管應：
  - 定期與部會的執行特定任務理事成員主管單獨或集體會面。
  - 透過向「公共行政及憲法事務委員會」(Public Administration and Constitutional Affairs Committee) 提交年度報告而對國會進行報告，報告將包

括執行特定任務理事成員社群的關鍵關注點，並提供有關政策實行的回饋；另外，它彙集理事會及執行特定任務理事成員工作中的最佳實務示例。該報告另將提交給總理、國務卿、內閣秘書長及文官長、文官執行長 (Chief executive of the civil service)。

- 擔任內閣辦公室理事會的執行特定任務理事成員。

### (三) 配套條款

理事會應：

1. 為全體部會提供集體策略及營運領導，進而幫助其以類似商業方式運作。
2. 應包括具有組合且平衡技能及理解力的成員，以利匹配及補充各部會業務及其策略目標，這些技能及理解力通常包括：
  - 領導。
  - 在複雜組織中進行變革管理。
  - 流程及營運提供。
  - 部會業務及政策領域之瞭解。
  - 公司職能，諸如財務、人力資源、數位化、商業及專案提供。
3. 應定期覆核技能及理解力的組合及平衡，至少每年一次，以作為該會效果性評估之一部分，進而確保它們仍然適合擔任部會的理事會成員。
4. 在物色理事會候選人及任命時，應考量成員多元化的好處，包括性別，政府希望公共機構所有新任命成員中有一半是女性，這包括部會理事會之執行特定任

務理事成員任命。然而，這不僅僅與性別有關，多元化是爲了鼓勵那些具有最廣泛背景的候選人能提出申請。

5. 在考量該會的意見後，首席部長應決定在其缺席的情況下，究竟是由代理人最高階部長 (Next most senior minister) 或是執行特定任務理事成員主管擔任該會主席。
6. 應同意並在其運作架構中記錄一個最低限度的門檻及機制，以利該會就政策建議之運作及提供做出建議。
7. 應瞭解整個政府範圍之政策及行動計畫，並就部會遵循性向官員提出質詢。
8. 執行特定任務理事成員應向部會的常任秘書長及其他文官理事會成員提供建議、支持及非正式的持續回饋。
9. 在與該會主席及部會執行特定任務理事成員主管協商後，執行特定任務理事成員可能領導該會的某些活動。這些應在該會運作架構中載明之。
10. 在與常任秘書長及執行特定任務理事成員主管協商後，該會主席可能任命部會高階官員或來自任何 ALBs 的其他理事會成員擔任該會成員。此類任命將成爲該會結構的一部分，並遵循適用於官員或執行特定任務理事成員等其他理事成員之相同選擇標準。

## 四、理事會之效果

### (一) 原則

理事會應確保下列各項安排已經到

位，進而使其能有效地履行職責，包括：

- 任命新成員、成員及高階官員之任期及繼任規劃之正式程序。
- 有足夠時間以利有效地履行其集體責任。
- 新成員入職訓練，並輔以定期更新，以使成員之技能及知識保持最新。
- 及時提供資訊，其形式及品質在使理事會能有效地履行其職責。
- 從全體部會及相關外部組織中學習過去成功及失敗經驗之一種機制。
- 對理事會及其委員會與個別成員之績效進行正式及嚴格的年度評估。
- 具有適當技能及經驗之專責秘書處。

### (二) 配套條款

1. 一個有效的理事會需要有效履行主席之職責。執行特定任務理事成員主管將支援主席，以協助他或她有效地履行職責，特別是考量有關主席時間之競爭性需求 (competing demands)。
2. 所有理事會均應設立提名委員會，並要求各該委員會就有效性之關鍵要素向其提供意見，包括確保有令人滿意的制度以辨識及發展領導階層及高潛力人才、審議部會理事會及高階領導階層之激勵結構及繼任規劃。
3. 提名委員會將提供諮詢；它將針對部會之各種制度是否有效幫助部會達成其目標而提出建議。它不會參與個別案件之決定，這些職能將繼續由行政單位執行；但須在提名委員會的審議下。

4. 提名委員會的職權範圍將至少包括下列三個核心要素：
  - 用於辨識及發展領導階層及高潛力人才之各種審議制度。
  - 理事會及高階管理階層有序繼任計畫之審議，以保持技能及經驗之適當平衡。
  - 對執行理事成員及高階官員激勵及獎勵之審議，並就這些安排在有效改善績效之程度提出建議。
5. 個別成員之出席紀錄應被揭露在治理聲明中，並包含資源帳戶相關期間內所舉行的理事會及其委員會之各項會議。
6. 常任次長（Permanent secretary）應支持主席，以確保理事會成員具備履行其在該會及其委員會職責所需的技能、知識及對部會熟悉程度。透過該會秘書處，部會應提供必要的資源以發展及更新成員之知識及能力，包括接近其營運及員工。
7. 成員的時間是一種有限資源。常務次長應透過理事會秘書處支援主席，以確保成員獲得準確、及時及清晰的資訊。該會資訊應簡明扼要且符合目的，列出全面且相關之證據，並避免資料蒐集工作之重複。它應涵蓋該會活動的主要領域，連同部會政策組合之背景
8. 在可能的情況下，提交給理事會的資訊應能與其他部會或相關組織進行比較。
9. 如有需要，成員應透過理事會秘書處就該會問題或文件尋求澄清或詳細說明。該會秘書處將考量官員如何最好地支持成員的工作；這可能包括在適當情況下讓成員直接接觸官員。
10. 一個有效理事會秘書處對於有效理事會至關重要的。在常務次長的指導下，該會秘書處的責任應包括：
  - 與主席及執行特定任務理事成員主管擬訂及商定該會會議議程，確保所有相關事項都向該會報告。
  - 確保該會及其委員會內部、與高階管理層級執行特定任務理事成員之間的良好資訊流動，包括：質疑及確保該會文件及資訊之品質；確保成員在該會商定時程表內收到文件；就治理事項提供建議及支援，並幫助實施治理結構及安排之改善事宜。
  - 確保該會遵循正當流程。
  - 向該會保證該部會：遵循法規中所規定之政府政策；在遵循或解釋的基礎上遵守法規的原則及輔助性條款；根據要求或必要時，作為執行特定任務理事成員與部會之間互動的協調中心；準確地記錄該會決定並確保追蹤行動要點；安排成員（包括部長）之就職訓練及專業發展。
11. 執行特定任務理事成員主管應支援主席，以確保每年進行一次理事會有效性評估，並且至少每三年進行一次獨立評估。
12. 執行特定任務理事成員主管應確保主席根據績效評估結果而採取行動，透過認可該會的優勢並解決其弱點，必要時，建議為該會尋找新成員或要求

成員辭職。

13. 個別成員績效評估應顯示每個成員是否繼續有效地、團結地做出貢獻，並表現出對該角色的承諾。
14. 執行特定任務理事成員之所有潛在利益衝突應逐案加以考量，必要時，應採取適當措施以管理或解決潛在衝突。理事會應同意並文件化一個適當制度，用以記錄及管理成員之衝突及潛在利益衝突。理事會應在其治理聲明中公布個別成員之所有相關利益，及如何管理成員利益之任何已辨識衝突及潛在衝突。

## 五、風險管理

### (一) 原則

1. 理事會應確保為全體部會的治理、風險管理及內部控制做出有效安排。關於關鍵風險的建議及審議是理事會的職責，而不是委員會的職責。理事會應獲得下列各方的支援：
  - 審計及風險確認委員會 (Audit and risk assurance committee) 由經驗豐富的執行特定任務理事擔任主席。
  - 按照公部門內部稽核標準運作之內部審計單位。
  - 部會的關鍵 ALBs 之贊助團隊。
2. 理事會應帶頭並監督部會治理聲明書之編製工作，以利與其每年資源帳戶一起發布。

### (二) 政府政策

理事會的例行議程應包括風險管理審議及建議。執行特定任務理事成員的主要責任包括成立審計及風險確認委員會。

### (三) 配套條款

1. 應定期邀請內部稽核主管出席理事會會議，討論與整個部會及其 ALBs 的治理、風險管理流程或控制有關的關鍵問題。
2. 理事會應確保部會風險管理制度與程序及其內部控制之有效性。該會應明確指導部會預期的風險胃納 (偏好)，並確保：
  - 存有審慎且有效控制之一個適當架構，以利風險可被評估、管理及謹慎地採取。
  - 存有明確的風險管理課責機制。
  - 部會官員具備相關技能及指引，以利效果地及效率地履行其被指派角色。
3. 理事會還應確保部會的 ALBs 透過部會的贊助者團隊具有適當及有效的風險管理流程。
4. 理事會應確保每一個 ALB 為內部稽核做出有效安排。與小組合作或分享內部稽核規定是一種很好的做法，例如涵蓋一個部會及其 ALBs。在任何情況下，該會應確保內部稽核有權接近其 ALBs。
5. 理事會及主計長應獲得審計及風險確認委員會支援，該委員會至少由三名成員所組成。委員會主席應由具有相關經驗

之執行特定任務理事成員擔任。委員會中應至少有一名成員來自理事會之其他執行特定任務理事成員；委員會也可能選擇向非理事成員尋求進一步的執行特定任務成員資格，以確保適當的技能及經驗水準。這些委員會成員中至少有一名，但最好是更多，應具有最新的且相關的財務經驗。

6. 針對關鍵風險提供建議是理事會的一項角色。審計及風險確認委員會應支持理事會擔任這項角色。
7. 審計及風險確認委員會不應承擔任何管理責任，也不應負責擬訂或認可任何決定，它應該注意保持其獨立性。審計及風險確認委員會之成立及運作應按照審計及風險確認委員會手冊所規定者。
8. 理事會應確保審計及風險確認委員會獲得充分的支援，包括一個秘書處職能。
9. 每年，年度治理聲明書（其中包括以前內部控制聲明書所涵蓋的領域）與資源帳戶係一起發布的。在編製過程中，理事會應評估部會所面臨的風險，並確保部會風險管理及內部控制制度是有效的。審計及風險確認委員會通常應為理事會領導這項評估。
10. 審計及風險確認委員會之職權範圍應予公開，包括其角色及理事會所授予的職權。部會應每年報告委員會在履行這些責任方面的工作。
11. 所有理事會應確保其對治理安排之審議，無論在理事會或在其次委員會（諸如審計及風險確認委員會或提名委員

會）之一，這將包括建議及審議部會實施公司治理政策。

## 六、獨立機關

### （一）原則

如果部會的部分業務是由獨立機關所進行的，部會的理事會應確保每個 ALBs 理事會都有良好的治理安排。這些安排應根據「部會及獨立機關之間的夥伴關係：良善實務守則」(Partnerships between departments and arm's length bodies: code of good practice) 中所規定的原則及標準，訂定雙方之間的關係條款，並解釋如何實行這些安排以設定明確的目標及促進高績效。另外，應做出適當的安排，以保障合規性及適當性。

### （二）政府政策

部會理事會的經常性議程應包括部會 ALBs 績效之監督，並作為單一部會計畫一般績效管理之一部分。

### （三）配套條款

1. ALBs 應對公眾負責，無論其資金是否直接來自國會、中央政府部會，或是透過政府贊助的商業結構提供資金，使該 ALBs 能夠產生自己的收入。因此，ALBs 在架構文件所規定的既定獨立關係範圍內，就績效及資源使用向其主管部會負責。
2. 每個中央政府部會都透過對部會負責的

- 部長向國會負責。這種責任包括部會的 ALBs 績效。
3. 理事會應確保該部會與其每個 ALBs 簽訂書面協議，其中明確定義夥伴關係應該如何運作。
  4. 與 ALBs 所簽訂的每一份部會協議草案應載明：
    - ALBs 的宗旨及責任。
    - ALBs 的法律架構。
    - ALBs 的營運所處環境。
    - ALBs 與部會之間所採用的夥伴關係模型。
  5. 書面協議應定期覆核及更新。某些事件可能會觸發此類覆核，諸如任命 ALBs 的新主席或執行長、主管部會發起人團隊之高階人事變動，或與 ALBs 業務相關的政府政策發生重大變化。書面協議應每三到五年進行一次正式覆核。
  6. 書面協議應包括下列各款之明確資訊：
    - 共同的目標及相互的責任，包括管理架構及達成績效目標之商定容忍度，以及在未達成這些目標時應採取的行動。
    - 報告及諮詢的安排，以確保部會理事會收到能讓其行使特定領域監督之資訊。
    - ALBs 就其績效資訊向部會提供確認之機制。
    - 部會及 ALBs 的角色及責任，連同來自其他方支持之期望。
    - ALBs 任命理事會及高階管理階層之流程。
  7. 除了部會主計長及 ALBs 主計長之間的關係外，各部會可能希望透過協議指定專業體制之報告關係；尤其要明確部會財務總監與 ALBs 財務總監之間的夥伴關係，以支持主計長之間的夥伴關係。
  8. 部會與 ALBs 之間架構文件指引納入「管理公共資金」第 7 章。
  9. 部會應確保其與 ALBs 的夥伴關係已遵循「部會及獨立機關之間的夥伴關係：良好實務守則」中所規定各原則。在適當的情況下，部會也可能選擇採用各種補充安排以管理這些關係。例如，ALBs 的高階成員可能以利害關係人身分成為部會理事會的成員或觀察員；同樣地，部會理事會成員可能是 ALBs 理事會的成員。
  10. 部會與 ALBs 的關係應反映理事會對每一個 ALB 管理其風險之能力進行評估，包括與業務提供及財務管理相關的風險及其績效。目的應是為確保部會的監督及支援是與其 ALBs 的規模及類型相當的，並聚焦在部會的最大風險上。
  11. 部會應每年報告其為促進與其 ALBs 建立良好工作夥伴關係而做出妥適的安排，其中應包括依據各部會與 ALBs 之間夥伴關係各項原則及準則之一項評估：良好實務守則。另應定期對部會與其 ALBs 之間的治理安排進行外部覆核，這些覆核可能納入部會或政府中心所委託之其他外部覆核中。
  12. 部會應定期覆核其 ALBs 組合的有效

性，及它們是否是：

- 依照部會的單一部會計畫提供服務。
- 有效且物有所值。
- 實施政策目標之最適當機制。
- 良好治理且對自己的工作負責。

## 肆、英國內部稽核署（集中制）

英國財政部（Her Majesty's Treasury, HM Treasury/HMT）是政府的經濟及財政部，負責對公共支出進行控制、訂定英國經濟政策之方針，以及努力達成堅實且永續的經濟增長。HMT 是一個部會級的部門，並由 15 個執行機關及公共機構提供政策之執行等輔助。英國財政部負責整個中央政府的內部稽核，並將這項職能委託給政府內部稽核署（Government Internal Audit Agency, GIAA），且由 GIAA 輔助英國財政部履行支出控制、提供有效率及有效果的公共服務、財政赤字控制，以及經濟增長等更廣泛目標。

GIAA 成立於 2015 年 4 月，是英國財政部的執行機構（Executive agency），主要任務是改善中央政府內部稽核服務之品質。在政府中工作，GIAA 透過獨一無二的接近（存取）任何人事物、專業知識及所建立的關係，為 GIAA 的客戶、政府機關的客戶及英國公眾帶來深入的洞察及更好的結果。作為政府內部稽核服務之主要提供者，GIAA 領導政府內部稽核專業及

內部稽核職能。

GIAA 之內部稽核職能目前涵蓋 75% 的中央政府，包括 13 個部門及 120 多個獨立機關（ALBs），最新的內部稽核客戶清單可參閱下列網址 <https://www.gov.uk/government/publications/giaa-customer-list-2020-21>。GIAA 的稽核人員為中央政府提供客觀、獨立的洞察及確認，使政府各組織能夠利用公共資金獲得更好的結果。透過嚴格的評核及評估，GIAA 協助訂定更良好的治理、風險管理及內部控制。GIAA 另提供屢獲殊榮的反舞弊及調查服務，並輔助政府金融專業人士擔任公共資金的管理者。

每年，英國財政部及 GIAA 執行長皆會商定涵蓋 GIAA 來年任務優先要素之一系列細項目標（targets），這些細項目標會公開於 GIAA 的年度公司計畫中（annual corporate plan）。總之，GIAA 的內部稽核及反舞弊角色相關活動，皆應客戶組織要求或經雙方協議。謹就 GIAA 的治理與課責機制、管理與財務責任等，介紹如下<sup>5</sup>。

### 一、治理與課責

#### （一）財政部及所屬部會首長

財政部首席主計長（Principal accounting officer, PAO）已指定執行長擔任

---

《註 5》英國政府網站，<https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 1 日。

GIAA 的主計長。PAO 就提供給 GIAA 任何資金的問題向議會負責，並負責向相關部長提供建議：1. 根據財政部更廣泛的策略目標及優先事項，為 GIAA 擬訂適當的目標及細項目標架構；2. 考量財政部整體公共支出優先事項，為 GIAA 擬訂適當的預算；3. GIAA 達成其策略目標的情況如何，及其是否以物有所值方式提供服務；4. 關於 GIAA 履行其責任之任何風險，或可能影響其細項目標實現程度之任何變化，並確定處理這類變化所需的步驟。

PAO 另負責確保各項任務安排是到位的，以利：1. 監督 GIAA 的活動；2. 解決 GIAA 的嚴重問題，並依判斷採取必要干預措施；3. 針對財政部及 GIAA 的目標及活動有關風險進行定期評估；4. 及時向 GIAA 通報相關的政府政策；5. 向監督委員會（Oversight board）報告 GIAA 活動之關注事項，必要時亦可向財政部委員會報告，並要求解釋及確認業已採取適當行動。

財政部的 GIAA 發起人團隊是 GIAA 的主要聯繫人，他們是相關部長在履行他或她對 GIAA 各項責任方面之主要建議來源，並支持 PAO 履行其對 GIAA 的責任。GIAA 受「議會行政監察委員」（Parliamentary commissioner for administration）之管轄，準此，財政部 PAO 仍然是 GIAA 的主計長，但授權執行長負責為答覆監察委員 GIAA 營運有關任何事項預做準備，並在大多數情況下負責答覆。GIAA 向英國財政部提供內部稽核服務，除了維持所提供服務的獨立性，更不會破壞英國財政

部所任命內部稽核主管（Head of internal audit）履行其職責，該等職責係根據「公部門內部稽核準則」（Public Sector Internal Audit Standards, PSIAS）之規範。

## （二）GIAA 執行長

GIAA 的日常管理係委託給財政部任命的執行長。執行長就 GIAA 的績效向相關部長及 PAO 負責，特別是關於下列各款：1. 保護他或她負責的公共資金安全；2. 在處理這些公共資金時確保適當性、合規性、物有所值及可行性；3. GIAA 日常營運及管理；4. 確保 GIAA 運作係根據「管理公共資金」所規定治理、決策及財務管理之各項準則。

## （三）向議會報告的責任

作為 GIAA 的主計長，執行長向議會報告的責任包括：1. 簽署財務報表及確保財務報表適當紀錄已經保存，同時確保財務報表已按照財政部所發布任何指示正確地編製及表達；2. 編製及簽署一份涵蓋公司治理、風險管理及任何地方責任監督之治理聲明（governance statement），該聲明應納入年度報告及財務報表；3. 確保在 GIAA 內建立處理有關 GIAA 投訴的有效程序並公告周知；4. 依據「管理公共資金」、財政部及內閣辦公室隨時發布的其他指示及指引的條款行事；5. 在 PAO 就 GIAA 公共資金管理問題被議會傳喚時，通常係由 GIAA 主計長（即執行長）會同 PAO 一起提供證據。

#### (四) 向財政部報告的責任

執行長應向財政部報告，尤其是：1. 確保向財政部提供績效及財務方面之及時性預測及監控資訊；2. 確保在支出過多或不足時及時通知財政部並利其採取糾正行動；3. 確保及時向財政部通報任何重大問題，無論是財務問題或是其他問題，且無論是透過內部稽核或是透過其他方式所發現的。

#### (五) 年度報告及財務報表

GIAA 必須在會計年度結束後公布其各項活動的年度報告及其已審計財務報表。GIAA 應在財政部及所屬部會財務處 (Group Finance) 通知截止日期之前向財政部提交其最終 (已審計) 財務報表。為支持集團財務資訊之合併以利進行報告，GIAA 必須依照財政部報導時間表完成年度的財政部及所屬部會財務合併包 (consolidation pack, C-Pack)。年度報告必須：1. 遵循財政部的財務報導手冊 (Treasury's Financial Reporting Manual, FReM)；2. 概述上年度之主要活動及績效，並以摘要形式列出未來計畫。

針對關鍵財務細項目標之績效資訊屬於稽核範圍，且應包含在財務報表附註中。年度報告初稿應在預計公布日期前兩週提交給財政部。財務報表之編製應根據財政部所發布相關法規及具體指示及 FReM。根據 FReM 的指引，年度報告及財務報表應提交議會並公開於 GIAA

網站。

#### (六) GIAA 之內部稽核

GIAA 應：1. 根據財政部的「公部門內部稽核準則」建立及維護內部稽核工作；2. 盡快將稽核策略、定期稽核計畫及年度稽核報告，包括 GIAA 內部稽核長關於風險管理、控制及治理的意見，向財政部報告；3. 成立執行理事會之審計委員會，根據 HMT/ 內閣辦公室之「中央政府運用公司治理模式：良善實務守則」及「審計與風險確認委員會手冊」(Audit and Risk Assurance Committee Handbook)；4. 記錄並準備並向財政部提交關於 GIAA 遭受舞弊及盜竊的年度報告，並盡快將任何異常或重大事件通知財政部。內部稽核服務有權接近 (存取) 所有文件，包括外包服務提供者。

#### (七) 外部審計

國家審計署 (National Audit Office, NAO) 審計長：1. 將諮詢財政部及 GIAA——由 NAO 審計人員或民間會計師——代表審計長執行審計工作，但最終決定權仍在審計長；2. 擁有接近 (存取) 相關文件的法定權利，包括根據 2000 年《政府資源及帳戶法》(Government Resources and Accounts Act 2000) 第 25 (8) 條規定，另一方在收到 GIAA 付款或補助款時所持有者；3. 將與財政部共享審計過程中所發現資訊及審計結束時之審計報告 (連同任何其他產出)，特別是關於影

響部門在 GIAA 內財務制度方面的責任問題；4. 如有要求，將向各部門及其他相關機構提供「監管遵循報告」(Regulatory Compliance Reports) 及其他類似報告，各部門可能會在審計開始時要求這些報告，且這些報告是與獨立審計人員的角色相容的。

GIAA 將把已審計財務報表提交給財政部，財政部復將已審計財務報表連同審計長的審計報告一起提交給議會。審計長可能對 GIAA 已使用其資源履行其職能之經濟性、效率性及效果性進行檢查。對於這些檢查，審計長有權根據 1983 年《國家審計法》(National Audit Act 1983) 第 8 條規定接近 (存取) 相關文件。此外，GIAA 應在補助款及契約條件中規定，審計長有權接近 (存取) 由補助款接受者、廠商及分包廠商所持有的相關文件，這些文件可能需要進行檢查；並應盡最大努力確保審計長能夠接近 (存取) 其他機構所持有的審計長要求的任何文件。

### (八) 接近 (存取) 權利

財政部有權接近 (存取) GIAA 所有紀錄及人員，以向財政部部長就其履行 GIAA 相關責任方面提供確認。這些紀錄包括與財政部贊助職能及營運調查相關者，但不包括為履行 GIAA 責任而提供確認及諮詢服務相關資訊。

### (九) 查核 GIAA 的工作安排

財政部將確保至少每五年查核一次

GIAA 的績效及其核心目標及責任之履行情形，同時查核其職能的必要性、其服務交付形式、其效率、其治理，以及其與部門的關係，俾遵循內閣辦公室的指引。GIAA 已被設立為一個常設機構。如果 GIAA 結束，財政部應做出適當安排以確保該流程能被有秩序地進行。準此，財政部應：1. 確保 GIAA 建立適當程序，以利就關鍵交易、財務承諾、現金流及有效處理結束所需的其他資訊等獲得獨立確認，並保持任何存續機構所繼承的工作動能；2. 確保適當的安排，以利編製結束財務報表並提交給審計長進行外部審計，同時確保非官方機構資金足以支付此類審計費用，審計長應將決算連同其審計報告一起提交給議會；3. 安排最合適的人負責簽署結束財務報表。如果另一個獨立機關承擔這個角色、責任、資產及負債，那麼繼任的 GIAA 會計長應該簽署結束財務報表。如果由部門繼承角色、責任、資產及負債，則發起部門首長應負責簽署。

### (十) 與其他部門首長的關係

GIAA 為政府各客戶首長提供服務，並透過其為每個客戶所擬訂的「個別瞭解備忘錄」(Memoranda of Understanding, MoU) 而對他們負責，包括安排向客戶收取這些服務費用。GIAA 有一套以客戶為主導 (client-led) 的原則，而這些原則係作為 GIAA 與客戶首長合作 / 提供服務之架構：1. 內部稽核長 (Heads of Internal Audit, HIAs) 向相關首長報告其工作成果

及意見。他們的直線管理報告體系（包括績效評核）是向 GIAA 的相關高階公務人員報告的；2. 首長及審計委員會主席為其 HIA 的績效評核提供意見；3. 首長對誰擔任其 HIA 擁有最終決定權；4. 內部稽核人員對其客戶業務、文化及維護關係之認知被認為對於維持高品質內部稽核服務是至關重要的；5. 未經相關首長授權，內部稽核報告不得向第三方揭露；6. 首長，在其審計及風險確認委員會、HIA 的建議下，確定所進行的內部稽核活動數量及活動的方向；7. 在可能的情況下，HIA 的角色應由公務人員擔任，以確保最高標準的獨立性及客觀性，並避免實質或形式上的利益衝突；8. 必要時，GIAA 得酌情取得私部門支持以獲得技能及資源的靈活性。

GIAA 負責跨政府工作，以回應整個政府及跨組織之風險。作為發起人，英國財政部認同 GIAA 可在向個別首長報告架構內運作，任何此類跨領域確認活動只能在這些首長同意的情況下進行。

## （十一）品質管理

GIAA 需要建立一個品質管理架構，以確保其工作符合公部門內部稽核準則、相關專業機構，及其他公部門良好實務所要求的準則。此過程的詳細資訊將分享給財政部發起人團隊。根據 PSIAS，GIAA 將確保其服務至少每五年接受一次由獨立機關所執行的外部品質評估（external quality assessment）。如果客戶首長對 GIAA 所提供的服務有疑問，其應首先與

執行長進行討論。

## （十二）理事會任命

GIAA 不受「公共任命委員辦公室」（Office for the Commissioner of Public Appointments, OCPA）的監管，且 GIAA 理事會執行特定任務理事成員之任命不需要部長核准。但是，任命之進行應依照「內閣辦公室公共任命治理守則」（Cabinet Office Governance Code on Public Appointments）之規定。任命流程必須在開始招聘活動之前徵得財政部發起人的核准。HMT 發起人應參與招聘並核准最終任命。HMT 發起人團隊將確保相關負責部長已經瞭解流程及最終任命。理事會的高階人員任命將由執行長及 HMT 發起人同意。每年將根據 HMT/內閣辦公室之「中央政府運用公司治理模式：良善實務守則」及支持性指引，對 GIAA 理事會、小組委員會，及執行特定任務理事成員的有效性進行查核，只要它適用於執行機構。

## 二、管理與財務責任

### （一）管理公共資金與其他整體政府公司指引及指示

除非已獲財政部同意，否則 GIAA 應遵循「管理公共資金」的原則、規則、指引及建議，將任何困難或潛在的例外投標提交給財政部的 GIAA 發起人團隊。GIAA 應遵循 1958 年《公共紀錄法》（Public Records Act 1958）、2000 年《資訊

公開法》(Freedom of Information Act 2000) 及 1998 年《資料保護法》(Data Protection Act 1998) 之條款規定，並將依據法律及相關指引進行遵循性管理。

## (二) 公司及業務計畫

GIAA 將擬訂一份涵蓋未來三年的公司及業務計畫，且每年都會進行更新。GIAA 應與財政部就計畫中待解決問題及其編製時間表獲得共識，並應至少在公布前一個月將計畫草案提交給財政部。該計畫應反映本架構文件中所規定 GIAA 的目標、職權範圍及責任。第一年的公司計畫，得視需要加以擴編，應做成業務計畫。業務計畫應更新以包括來年的關鍵細項目標及里程碑，並應連結預算資訊以利財政部可以輕易確定為達成特定目標所需分配的資源。依據商業考量，公司及業務計畫應由 GIAA 在其網站上公布，並個別提供給員工。

各計畫應包括下列關鍵事項：1. 未來幾年的關鍵目標及相關關鍵績效（財務及非財務）細項目標，及達成這些目標之策略；2. 檢討上一年度的績效，連同過去二至五年的可比較結果（視情況而定），及本年度績效估計；3. 替代方案及哪些可能重大影響計畫執行但無法準確預測風險因素之評估。

## (三) GIAA 預算

財政部將發布 GIAA 的年度預算。在決定來年 GIAA 可用資金時，財政部將考

量整個部門的競爭性優先事項。每年 3 月 31 日之前，財政部將向 GIAA 發送：1. 一份正式聲明，確認財政部所分配的年度預算撥款；2. 對影響 GIAA 政策的任何預計變更之一份聲明。經核准的年度業務計畫將考量已核准資金供應及任何預測收入，並將包括一年中估計收支預算，連同預期支出及任何部門資金及 / 或其他收入逐步減少概況。這些要素構成上述所提年度已核准業務計畫的一部分。

預算一旦經財政部核准後，在下列條件下，GIAA 有權在預算內核准支出，無須進一步諮詢財政部：1. GIAA 應遵循財政部的授權，未徵得財政部事先同意之前，不得更改這些授權；2. GIAA 應遵循「管理公共資金」有關新穎的、爭議性的或有影響力的提案；3. 納入預算內之任何預計的及已核准的支出，如果預算支出超出授權範圍或用於先前未商定的新計畫，仍應尋求正式部門核准；4. GIAA 應向財政部提供財政部可能合理要求有關 GIAA 營運、績效或支出的資訊。

GIAA 不得設立或收購任何子公司，或進入任何合資企業。

## (四) 財務及管理報導

GIAA 應運轉各種管理、資訊及會計系統，以利其能根據公司及業務計畫中所訂預算及細項目標，採及時且有效方式檢視其財務及非財務績效。GIAA 應向財政部報告有關目標達成主要困難之任何變化。GIAA 每月應向 GIAA 發起人團隊及

其他相關財務部團隊（視情況而定）提供財務及非財務資訊，包括預算支出及超出門檻的支出、員工人數、公司及業務計畫之執行情況。財政部將接受 GIAA 基於內部目的所編製的資訊。作為最低要求，GIAA 應提供資訊以利財政部進行令人滿意的監督：1. GIAA 的現金管理；2. GIAA 供應資金之逐步減少；3. 按資源分類預測結果；4. 中央會計及報導線上系統（Online System for Central Accounting and Reporting, OSCAR）所需之其他資料。

發起人團隊將做出適當安排，以利根據公司及業務計畫中所設定目標對 GIAA 年度財務及管理績效進行評估。

### （五）風險管理

GIAA 應根據財政部指引「風險之管理：原則及概念」確保其所面臨風險業經適當處理、遵循公司治理最佳實務之相關面向，並擬訂風險管理策略，（Management of Risk: Principles and Concepts）。GIAA 應根據財政部關於反舞弊之指引，採取及執行各項政策及實務，以保護自己免遭舞弊及盜竊。它還應採取一切合理措施，以評估擬與之簽訂契約的任何公司或其他機構之財務狀況。

### （六）組織結構及人力配置

執行長負責 GIAA 的組織結構及人員配置。GIAA 負責遵循財政部任何支出及招聘控制。GIAA 將採用與財政部相一致的各项政策，並在必要時調整相關政策，

以反映 GIAA 的業務及勞動力。同時，這些政策應與「公務員管理守則」（Civil Service Management Code）相一致。

高階公務員（Senior Civil Servants, SCS）的薪酬取決於「高階薪酬審查委員會」（Senior Salaries Review Board）的建議。全體 SCS 可能會受到英國財政部及 / 或內閣辦公室所定的額外治理，財政部將確保 GIAA 瞭解任何此類要求或限制。

在財政部核准的安排內，GIAA 將對其員工招聘、留任及激勵等事宜負責。有關對其員工的廣泛責任是為確保：1. 員工招聘及管理規定創造一種包容性文化，這種文化就是充分重視多元性；依據績效進行任用及晉升；不存在基於性別、婚姻狀況、性取向、種族、膚色、種族或民族血統、宗教、殘疾、社群背景或年齡等歧視；2. 其人力配置的水準及組織結構，包括職等及人員數量，適合其職能及經濟、效率及效果的要求；3. 其各層級員工之績效獲得令人滿意的評價，且隨時查核 GIAA 績效衡量制度；4. 要求其員工獲得 GIAA 目標達成所需的適當專業、管理及其他專業知識；5. 就影響他們的關鍵問題與員工進行適當的協商；6. 已建立適當的申訴及紀律處分程序；7. 已建立符合《公共利益揭露法》（Public Interest Disclosure Act）之舉報程序；8. 已建立所有員工之行為守則（code of conduct）。

GIAA 將遵循薪酬及薪酬相關資訊揭露之任何要求。所有員工在接受外部任命及使用官方資訊方面，將遵循公務人員

專有的要求。GIAA 在履行其職能時，將遵循與「公部門平等義務」(Public Sector Equality Duty) 相關之所有要求，包括公布其平等目標及資訊以證明其遵循程度。

### 三、政府職能準則 (Government Functional Standard, GovS)

英國內閣辦公室發布一系列管理準則及相關文件，目的為指引那些在英國政府工作及與英國政府合作的人員。職能準則之目的係為政府組織內及跨組織界線建立一種連貫的、有效的及相互理解的運作方式，且為確認、風險管理及能力改善等提供堅固的基礎。這些準則在整個中央政府中被要求強制使用，也可能被其他公部門組織所採用。

GovS 001 政府職能設定對整個政府職能（及職能準則）之一致性管理期望。其餘準則，即 Govs 002 及其後各號準則，則係對特定類型的職能工作設定期望，諸如專案提供或人力資源等等。這些文件共同構成一套管理準則，用以支持一致及連貫性的工作方式，並可在適當時候，新增進一步的準則及相關指引。截至 2022 年 3 月 30 日止已公布的政府職能準則，彙整如下表：

茲以「GovS 09 內部稽核」為例，摘述重點如下

#### (一) GovS 09 之目的

GovS 09 政府職能準則之目的是為內部稽核活動設定各種期望，用以提高政府

準則編號及名稱
GovS 001 政府職能
GovS 002 專案提供
GovS 003 人力資源
GovS 004 財產
GovS 005 數位、資料及科技
GovS 006 財務
GovS 007 安全
GovS 008 商業的及商業持續改善評估架構
GovS 009 內部稽核
GovS 010 分析
GovS 011 溝通
GovS 012
GovS 013 反舞弊
GovS 014 債務
GovS 015 補助款

作者註：據英國內閣辦公室說明，GovS 012 是一個預留準則編號，專供未來擬訂法律準則之用。

資料來源：整理自英國政府網站 <https://www.gov.uk/government/collections/functional-standards>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 10 日

各機關治理、風險管理及控制之效果性及效率性。本準則為下列各方提供方向及指引：1. 獨立機關之常務次長 (permanent secretaries)、處 (局) 長及執行長，用以確保存在促進這項職能準則的環境；2. 為主計長、高階領導團隊、組織的委員會成員們提供一個環境，使內部稽核人員有權獨立於執行領導層而在整個組織中運作；3. 負責擬訂內部稽核服務條款者；4. 提供內部稽核專案者；5. 組織中內部稽核服務

之發起人及官員；6. 負責依據內部稽核發現採取行動者；7. 對政府內部稽核提供者進行外部品質評估者。

## (二) GovS 09 之範圍

本準則適用於內部稽核活動之規劃、提供及管理：1. 政府各部會及其獨立機關；2. 由公務員、合包（co-sourced）及 / 或第三方提供者，或上述這些的組合；3. 無論

提供服務所使用工具為何；4. 包括所有內部稽核服務，例如確認、評估、遵循、建議及諮詢、預檢查（pre-inspection）查核。內部稽核活動之範圍不受限制，包括所有風險領域（包括舞弊風險），但反舞弊及調查服務除外，這些服務係屬 GovS 013 反舞弊的涵蓋範圍。

在政府職能準則的脈絡下，組織是通用名詞，用於描述政府部門、獨立機關，

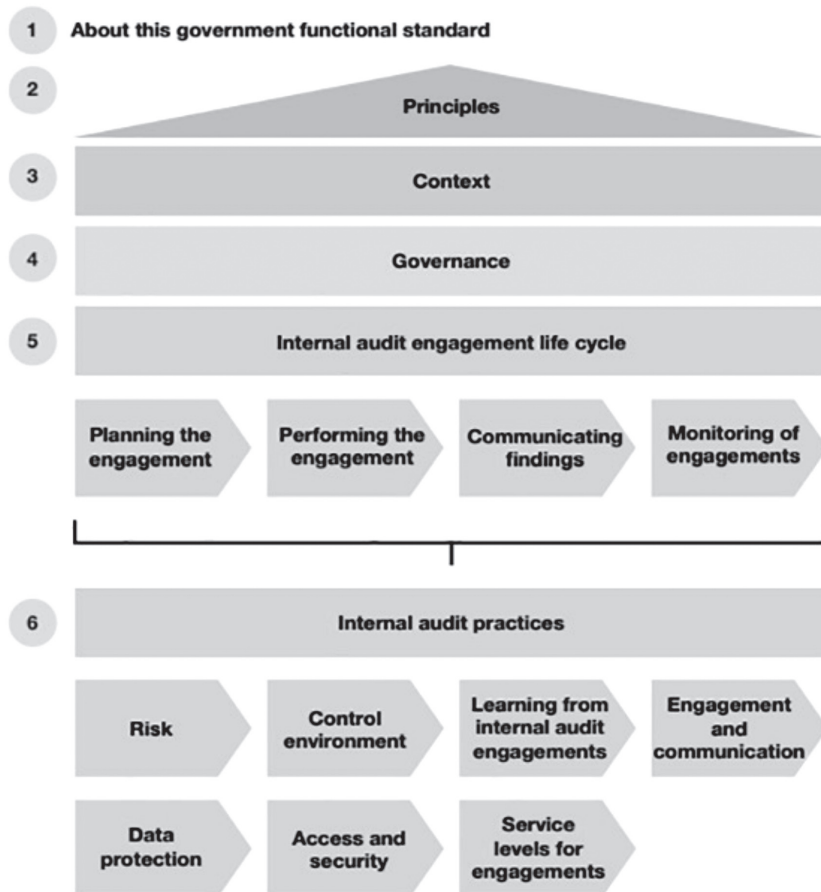


圖 3 GovS 09 的結構及範圍

或被確定為在職能準則範圍內之任何其他個體。其他公部門機構可能使用本準則作為標竿及持續改善之參據，在這種情況下且當以這種方式使用準則時，本準則中的強制性要素可能被視為建議性質。

### 1. 關於政府職能準則

職能準則係組織戮力達成各項結果之輔助工具，主要包括需要被完成的各種期望、這些期望為什麼與職能工作相關，以及其是為達成哪些組織結果。

### 2. 原則

那些發起或執行內部稽核業務的人員應確保下列各款事項：(1) 稽核目標係與政府政策、組織目標及風險保持一致的；(2) 內部稽核人員有適當的機會履行其職責，包括有能力暢通無阻地溝通查核發現；(3) 將工作分配給具有必要的專業能力、資格、熟練程度及盡專業應有注意之人；(4) 內部稽核發現可被蒐集、共享及使用，以促進組織效率與效果之改善及物有所值；(5) 維護公共服務行為及道德規範，以及那些相關專業規範。

### 3. 脈絡

主要係提供使用本職能準則之基本背景資訊，包括：(1) 確認：2020 年美國 IIA 新發布的三道線模型。(2) 內部稽核服務：係透過採用系統化、紀律的方法以評估及改善治理、風險管理及控制的有效性，為組織提供獨立及客觀的確認及諮詢性服務。內部稽核服務之提供方式包括 GIAA、嵌入式內部稽核單位，或其他內部稽核服務提供者。政府部門負責確保其

所贊助的獨立機關在治理、風險管理及內部控制方面已做出有效的安排。(3) 獨立外部審計：審計長領導國家審計署，是下議院的官員。審計長審定 (certifies) 所有政府部門及許多其他公部門機構的決算，並進行物有所值的檢查，該項檢查旨在評估選定的公共事務領域已配置公共資金之經濟性、效率性及效果性。雖然國家審計署的工作主要是為了議會而進行的，但它通常為組織帶來重大的益處。(4) GIAA：政府內部稽核署成立於 2015 年，是英國財政部的獨立機關，為英國政府提供共享的內部稽核服務。邁向單一整合內部稽核服務提供者之轉型，旨在提高效率，並使各組織能夠從 GIAA 在政府之間共享專業稽核技能及資源之能力而從中獲益。共享服務還支持更強大的跨政府風險及確認辨識及管理。

### 4. 治理

主要包括治理與管理架構、策略及規劃、內部稽核確認、決策做成、角色及課責機制、其他要求等。

### 5. 內部稽核專案生命週期

主要包括規劃專案、執行專案、溝通查核發現、專案之監督。

### 6. 內部稽核實務

主要係補充前述內部稽核專案生命週期之各種實務，包括風險管理、控制環境、從內部稽核專案所獲得啟示、參與及溝通、資料保護、接近 (存取) 及安全、專案服務水準等。

## 伍、我國現況及策進建議

### 一、現況

有關我國公部門治理、風險管理、內部控制及內部稽核等工作，自 2021 年起主管機關之分工如下：

#### (一) 國家發展委員會

國家發展委員會為公部門治理、風險管理、內部控制之主管機關——依據中華民國 111 年 1 月 19 日總統華總一義字第 11100003401 號令修正公布《國家發展委員會組織法》<sup>6</sup> 第 1 條規定「行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國家發展委員會」；第 2 條規定，舉凡國家發展政策；國家發展計畫；經濟發展政策；社會發展政策；產業發展政策；人力資源發展政策；國土、區域及離島發展與永續發展政策；文化與族群發展政策；管制考核政策；行政與法制革新政策；其他國家發展政策等之綜合性規劃、協調、審議及資源分配，係由國家發展委員會（以下簡稱國發會）專責辦理。在重大政策方面，國發會目前已規劃推動包括臺灣 2050 淨零排放路徑、六大核心戰略產業推動方案、推動地方創生政策、精進新創發展環境、前瞻基礎建設計畫、亞洲·矽谷 2.0 推動方案、外國專業人才延攬及僱用法、開放政府、健全房地

產市場方案、政治檔案條例、成立新創法規調適平台窗口、產業創新轉型基金、啓動法規鬆綁排除投資障礙、公共建設計畫審議預警及退場機制、服務型智慧政府 2.0 推動計畫等。在績效管考方面，國發會目前負責包括計畫管考、績效評估、行政機關風險管理及危機處理等，特別是為落實行政機關管考作業簡化政策，強化機關自主管理精神，並為推動行政院及所屬各機關（構）、公立學校（以下簡稱各機關）將風險管理融入日常作業及決策運作，考量可能影響施政目標達成之風險，訂定機關之施政目標及策略，並透過辨識及評估風險，採取內部控制或其他處理機制，以合理確保達成施政目標；並於危機事件發生時，採取危機處理，降低對機關損害之影響程度，行政院於中華民國 109 年 9 月 11 日函頒「行政院及所屬各機關風險管理及危機處理作業原則」。

#### (二) 行政院主計總處

行政院主計總處為公部門內部稽核及內部控制聲明書之主管機關——行政院及所屬各機關辦理年度自行評估、年度稽核、專案稽核及內部控制聲明書等作業，目前係依據中華民國 105 年 12 月 30 日行政院院授主綜規字第 1050600776A 號函修正政府內部控制監督作業要點及中華民國 110 年 1 月 5 日行

《註 6》全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010106>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 8 日。

政院院授主綜字第 1090600938 號函修正政府內部控制聲明書簽署作業要點兩則規定。

經盤點我國公部門治理、風險管理、內部控制及內部稽核現況，特別是針對 COVID-19 新興風險之管理作為上，初步歸納存有下列幾項關鍵問題：1. COVID-19 已大幅地破壞政府及各機關策略性決策，引發重大的營運意外，並帶來許多新的且潛在的長期風險，需要整體政府觀點之現代化治理架構；2. 政府及各機關風險管理實務可能無法跟上當今全球環境之風險事實，特別是個別機關關鍵風險無法緊密扣合全球及國家級關鍵風險脈動；3. 風險管理與內部控制形式整合——重危機處理而輕風險回應及內部控制（行政院及所屬各機關風險管理及危機處理作業手冊）；4. 風險管理及內部控制缺乏系統性方法——催眠式說服及相信內部控制已經自動地融入日常決策中；5. 長期誤解及不良溝通——視內部控制為一種遵循行為，組織上下及水平之間不良溝通；6. 放棄責任——公務員個人對內部控制缺乏興趣或缺乏意識，原因包括職務說明書不周妥及內部控制流程薄弱或缺乏；7. 政府及各機關整體文化可能會限制朝更具附加價值的風險管理邁進；8. 內部稽核職能缺乏明確組織定位、資源人力，難以發揮其應有價值；9. 內部控制聲明書之重要性及有用性被低估。本文爰借鑑前述英國政府近年來持續推動良善治理、風險管理、內部稽核等革新發展經驗，針對我國公部門邁向現代化治理須

再持續改善之處，研擬策進建議如下節。

## 二、策進建議

### （一）建構政府良善治理架構或守則以作為各機關內部流程及責任之有效指導

國發會為提升我國在國際社會的競爭力，並深化我國民主化的發展，曾於 2008 年初委辦成立「臺灣公共治理研究中心」，透過執行臺灣公共治理議題研究、進行臺灣公共治理議題調查、出版臺灣公共治理年報、派員出席國際會議或邀請外賓來訪交流等面向，致力於關注臺灣公共治理相關領域全面性發展，就迫切性公共政策議題進行研究與調查，以提升政府治理能力，並將我國近年來公共治理經驗推展至國際社會。該中心自舉辦 2016 年「臺灣公共治理研究中心」年度研討會後，近五年幾未有任何具體活動或研究。

反觀英國，體認公司治理是指導及控制組織關鍵方式之一，除針對公司治理各個面向訂定大量的指引，並針對缺少各部會內部流程及責任之一種概觀，於 2005 年訂定「中央政府運用公司治理模式：良善實務守則」，讓在中央政府工作或與中央政府合作的人可以熟悉守則的大部分內容，且不會干預部長既有的角色及責任。該守則於 2011 年 7 月由英國財政部及內閣辦公室共同更新發布，主要係推動部長擴大參與部會業務，及加強執行特定任務理事成員之角色。2017 年 4 月再次更新發

布，主要係反映自 2011 年以來，中央政府各部會為納稅人盡可能提高效率及效果所採取的各項步驟，包括持續高度關注諸如績效、風險管理、人才及重大專案挑戰與監督等議題。

國發會近十餘年來針對公共治理重大政策之規劃推動，除前述成立「臺灣公共治理研究中心」進行政策研究及調查，及分散式倡導各種不同型態的治理，諸如跨域治理、網絡治理、數位治理、資料治理等等，卻遲遲未對缺乏各部會內部流程及責任概觀給予及時關注或前瞻規劃。為建構公部門現代化善治之基、坐實公部門現代化善治之績，爰建議行政院及國發會宜有更積極具體作為，借鑑英國 2005 年訂定實施迄今「中央政府運用公司治理模式：良善實務守則」之精神及經驗，儘速訂定我國政府良善治理架構或守則，及其相關指引或手冊等，函頒政府及各機關落實遵循，並配合環境變動適時滾動調整之。

## （二）各機關有效風險管理需要國家風險評估報告相挺

誠如前述，針對各部會風險管理，英國「中央政府運用公司治理模式：良善實務守則」已提出兩項原則、兩項政策及十一項配套條款，包括規範理事會應確保整個部會治理、風險管理及內部控制有效性；理事會應帶頭並監督部會治理聲明之編製；理事會例行議程應包括風險管理審議及建議；成立審計及風險確認委員會；應定期邀請內部稽核主管出席理事會

會議；理事會應確保部會風險管理制度與程序及其內部控制之有效性；理事會及主計長應獲得審計及風險確認委員會支援；理事會應確保審計及風險確認委員會獲得充分的支援；年度治理聲明書（其中包括以前內部控制聲明書所涵蓋的領域）發布等等。

自 2005 年開始，英國內閣辦公室國民緊急應變秘書處（Civil Contingencies Secretariat of the Cabinet Office）根據 2004 年《國民緊急應變法》（Civil Contingencies Act of 2004），針對英國所面臨的風險進行分類評估——即國家風險評估（national risk assessment, NRA），且是「國家風險登記冊」（National Risk Register）的基礎。NRA 是年度的一項大型多機關廣泛合作過程，旨在辨識及比較那些可能在五年內對英國造成重大影響之所有具有國家意義的重大危害及威脅，根據「合理的最糟情境」（reasonable worst-case scenario）的可能性及影響而對風險進行排名。NRA 經內閣辦公室認可後，透過責任分配而讓風險所有者負責管理一個政府部會之每個已辨識風險（已評估風險涵蓋三大類：自然事件、重大事故及惡意攻擊）。隨著提高公眾社會之風險意識認知的重要性日益增加，英國政府承認需要進行一種公共風險評估，遂於 2008 年出版國家風險登記冊（National Risk Register）。這個國家風險登記冊是針對如何更好地為國民緊急情況做好準備，首次為個人及企業提供相關建議。

英國國家風險評估 (National Risk Assessment, NRA) 之目的, 包括: 1. 就可能對英國全部或重要地區所產生重大影響之一系列緊急情況, 建立一個整體政府共同觀點, 從而建立風險所有權; 2. 提供常見後果列表, 該後果係涵蓋最大規模、持續時間及影響; 及因緊急情況而預期發生, 並據此通知「國家復原力規劃假設」(National Resilience Planning Assumptions, NRPAs); 3. 透過在國家風險登記冊 (National Risk Register) 中分享 NRA 的結果, 以強化公民、企業及當地社群之風險意識<sup>7</sup>。

我國中央政府各機關之風險管理作業, 目前係依據前述國發會中華民國 109 年 9 月 11 日訂頒「行政院及所屬各機關風險管理及危機處理作業原則」規定辦理, 實務上, 各機關日常風險深受全球性、國家級、跨公私部門、跨政府或跨機關、跨領域等多元、複雜事件之影響, 缺乏整體政府觀點風險管理, 將因無法確定政府各機關風險所有權之亂象, 從而導致風險回應失序、無效等嚴重後果, 最後只好疲於奔命進行各種亡羊補牢作為。爰建議行政院及國發會宜借鑑英國國家風險評估之做法, 規劃籌編國家風險評估報告 (可以三年或五年為週期, 但每年可以視需要滾動更新), 提供政府各機關作為規劃辦理個別機關風險管理作業之主要參據, 期藉

緊密扣合全球、國家及個別機關之關鍵風險, 有效提升各機關風險管理之成效。

### (三) 以成果導向思維重新布建政府內部稽核服務職能

以國際內部稽核領先實務觀之, 公部門各組織提供內部稽核服務之主要模型計有下列三種: 1. 內包 (insourcing) —— 即在組織內部成立一個內部稽核單位及配置專責人力。此時, 內部稽核單位為組織的一部分, 更能深入地瞭解重要的業務營運, 包括策略、營運及文化, 因而有利於執行傳統確認工作及進行諮詢性服務。但是, 內包可能會面臨預算或資源方面的限制, 從而限制內部稽核單位之人力編制及專業能力。2. 外包 (outsourcing) —— 與合格的公司簽訂內部稽核服務契約, 惟外包公司仍必須向組織的高階管理階層成員負責, 且具備內部稽核及公部門業務之足夠知識及能力。此外, 內部稽核單位之其他治理面向仍必須建立及維護, 包括建立定期性開會的審計委員會, 及建立品質保證及改善計畫 (quality assurance and improvement program, QAIP), 以評估外包公司是否遵循職業道德規範及準則。3. 合包 (cosourcing) —— 建立一個內部的內部稽核單位, 並在發生特定或額外資源需要時, 簽訂一個合格內部稽核服務契約補足之。例如, 如果在風險評估中出現一

《註 7》經濟合作暨發展組織網站, <https://www.oecd.org/governance/toolkit-on-risk-governance/goodpractices/page/theuksnationalriskassessmentnra.htm>, 最後瀏覽日期: 2022 年 4 月 10 日。

個高度技術性主題，而現有稽核人員不具備所需的能力，內部稽核主管及審計委員會可能會確定，與訓練現有工作人員相較，簽訂特定稽核工作契約是更具成本效果的。

在組織內部建立及維護內部稽核單位通常是優於外包或合包，因後兩者的潛在問題是外部稽核人員可能不容易充分參與並瞭解組織的微妙之處，包括其營運文化。另外，嚴謹地完成一個年度稽核計畫，額外費用及低預算也會導致各種問題。但內部稽核單位規模較小的組織可能會從外包或合包中獲益，以利用特定的專業知識或處理可能需要特定能力之特定任務，例如網路安全或環境稽核，特別是在緊縮的時間範圍內。內部稽核單位的主要責任是對其組織負責。在任何一種情況下，重要的是要充分評估任何外包或合包的資源，以確保獲得能滿足確認目標之適當技能組合。另外，外包或合包內部稽核服務之任何契約都必須包括充分的保障措施，以確保稽核人員遵循必要的準則及道德與行為規範，並保持他們所處理資訊的機密性。

依據中華民國 105 年 12 月 30 日行政院院授主綜規字第 1050600776A 號函修正「政府內部控制監督作業要點」（以下簡稱監督要點）第 11 點第 1 項「各機關應成立內部稽核單位辦理內部稽核工作，並由副首長以上人員擔任召集人。但業務屬性單純或規模較小者，得併由上級機關統籌辦理，並得統籌調派所屬人力交互檢查」

規定，中央政府各機關內部稽核服務提供較接近「內包」模型，惟實務上因各機關幾多未成立內部稽核單位，亦未配置專責稽核人力，致「內包」模型之預期稽核成果及具體效益難以展現。爰建議行政院及主計總處審度各機關不同規模及需求，以成果導向思維，鬆綁修正現行監督要點規定，適時納入前述內部稽核服務三種模型，由各機關管理階層及治理單位自主評估最適合其組織文化及最具成本效果及方式，擇定一種內部稽核服務模型或最佳模型組合，俾各機關內部稽核職能能夠充分發揮其積極目的及附加價值。

#### （四）前瞻規劃試行集中式內部稽核服務以收資源共享之效

同樣地，國際內部稽核領先實務及前述英國成立 GIAA 之做法，兩種最常見的稽核職能報導模型是：

1. 集中式（centralization）——個別組織、部門或單位會以某種方式組合，影響所及是為個別組織服務之內部稽核單位被合併到一個集中式單位之中。這種模型在一個組織或司法管轄區可能是最有效的，因為該組織或司法管轄區在其各個單位之間擁有健全的行政流程、成熟的管理及良好的控制，以及尋求其組合範圍內之標準化及一致性。惟其中可能衍生一項風險，就是內部稽核單位深入瞭解組織的業務、流程及文化之能力不足（類似外包模型提供內部稽核服務一般）。

2. 分散式 (decentralization) —— 組織負責維護每個部門、單位或組織的個別稽核單位，以促進更好的課責制、對被稽核組織之瞭解及透明度。這種模型可能較適合這種組織型態，即組織滿足不同獨特的客戶需求，專注於特定稽核，以及相信其稽核資源整體行政及管理可能以分散方式得到最佳的管理。一般而言，集中式之關鍵益處是經濟及效率，而效果則是分散式之關鍵益處。需要考量的其他因素還包括地理上的接近性，以及時間及溝通等成本。另外在實施以後，組織可以滾動決定改變方向。例如，一個快速擴張的組織可能會發現它無法使用集中式模型以維持足夠的稽核服務水準；或者，一個不斷拓展的組織可採集中式以獲得控制權並實施統一的文化。

誠如前述，現行監督要點第 11 點第 1 項規定較接近「內包」模型，在此前提下，每一個機關有權就其稽核發展階段、成本效果等獨特情況，以決定集中式或分散式內部稽核單位哪種結構是最好的。爰建議行政院及主計總處參考英國 GIAA 經驗，規劃成立一個集中式中央政府專責稽核單位，針對二級機關篩選若干個機關逐步試行提供集中式內部稽核服務，以收資源共享之效，並可解決目前多數機關稽核資源人力不足、專業知能缺乏、稽核成果不彰

等窘境。

## 陸、結語

公眾有權期待公部門領導者及公務人員善盡職責及管理、誠信及負起責任，惟當其在做決策及配置資源時，經常面臨來自人為、資源、制度及流程等所衍生的各種潛在不可預測性及不可靠性，倘對這些不可預測性及不可靠性認識及控制不足時，往往會導致非永續的施政、無能力、管理不善、舞弊、貪腐、賄賂、失信、經濟管理不善等。良善治理所帶來的透明度，能強化公眾對政府的信任及信心，並使領導者能對施政活動進行更高密度的監督、應用理性資訊及期望做規劃及決策、行使更好的控制。英國的政府良善治理模式、政府內部稽核署之改革等，直接效益是提升政府施政透明度、強化公眾對英國政府的信任及信心，間接影響是這一波現代化治理將再次成為各國改革者研究及追隨標竿。我國中央政府在導入國際或先進國家有關治理、風險管理及內控內稽等優良實務或管理舉措上，一向的立場是主動且及時的，甚至是超前部署的；更值得稱許的是，能洞燭先機，順應國情民意而滾動調整。依據國際內部稽核協會 (Institute of Internal Auditors, IIA) 2020 年出版三道線模型<sup>8</sup> 描述治理之核心要素，包括課責

《註 8》The Institute of Internal Auditors, The Three Lines Model, 2020, <https://www.theiia.org/en/content/position-papers/2020/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense/>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 8 日。

機制、行動及確認 (accountability, actions, and assurance)，其中課責機制——這項要求公共領導者以誠信行動擔任公共資源管理者；透過誠信、領導力及透明度對活動維持有效監督；並以公開及誠實方式向公眾報告。行動及資源應用——這項需要採取適當的行動及應用公共（有時是私人的）的資源以實現公共政策及目標，包括指導、規劃、做決策、管理風險、維持制度及流程、監督及報導。確認及建議——獨立及客觀的確認及建議對於透明度而言是至關重要的，它驗證資訊的可靠性、強化監督、為公眾及公共領導者提供寶貴的洞察及清晰度、鼓勵持續改善，並增強對

管理風險良好控制之適當性及有效性之信心。本文所提建構政府良善治理架構或守則以作為各機關內部流程及責任之有效指導、各機關有效風險管理需要國家風險評估報告相挺、以成果導向思維重新布建政府內部稽核服務職能、前瞻規劃試行集中式內部稽核服務以收資源共享之效等項策進建議，亦與 IIA 三道線模型所描述治理核心要素相吻合，雖然我國公部門治理設計及運作與世界各國容有許多不同之處，但為人民及公共資源使用竭盡所有努力，則是身為公共領導者及公務員之當務之急。

(作者周靜幸為國立臺北大學會計學研究所碩士；審計部法規會簡任審計)

## 參考文獻

- 英國善治協會網站，<https://www.good-governance.org.uk/about-us/national-commission>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 31 日。
- Mark Butler, Andrew Corbett-Nolan, Modern Governance in the Public Sector: The first report from the National Commission on the future of governance in the public sector: A framework of enquiry, Good Governance Institute, 20 November 2019，英國國家委員會網站，<https://nationalcommission.co.uk/evidence/reports/>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 31 日。
- 英國財政部，Corporate governance in central government departments: Code of good practice, July 2005, p.3-4。
- 英國政府網站，<https://www.gov.uk/government/publications/corporate-governance-code-for-central-government-departments-2017>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 10 日。

英國政府網站，<https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 1 日。

英國政府網站，<https://www.gov.uk/government/collections/functional-standards>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 10 日。

全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0010106>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 8 日。

經濟合作暨發展組織網站，<https://www.oecd.org/governance/toolkit-on-risk-governance/goodpractices/page/theuksnationalriskassessmentnra.htm>，最後瀏覽日期：2022 年 4 月 10 日。

行政院主計總處網站，<https://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=43688&ctNode=6697&mp=1>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 8 日。

The Institute of Internal Auditors, The Three Lines Model, 2020, <https://www.theiia.org/en/content/position-papers/2020/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense/>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 8 日。