



有效公共治理與內部控制

全球、資金、原料、技術、市場日趨緊密與複雜之互動關係，直接間接影響到各國政治、經濟與財政的穩定性，和人民內心的安定性，也使公共治理越來越具挑戰性。本文爰依各國際組織，包括 OECD、APEC、World Bank 等對有效公共治理要素的看法，提出我國政府應考量強化之部分。最後從內部控制在企業界與資本市場管理股票上市公司之發展態勢，以及如何運用於公共部門提出看法，並以作者曾經專任服務過的金管會說明有效公共治理之經驗，最後建議小而能的政府與具備公民素養的人民為有效公共治理與內部控制之鑰。

吳琮璠 (臺灣大學管理學院會計系教授兼財經智慧與法規研究中心主任)

壹、前言

由於數位化、全球化、區域化趨勢，使全體人類的命運更加相互倚賴，也更提高政府公共治理的複雜度。1990 年代亞洲金融危機，2007~2008 年美國次級房貸所引發的金融海嘯，與伴隨而來的歐美世界經濟不景氣，皆因全球資金流動、原料、生產技術、市場之互動關係日趨緊密與複雜，直接間接影響到各個國家政治、經濟與財政的穩定性，和人民內心的安定性。

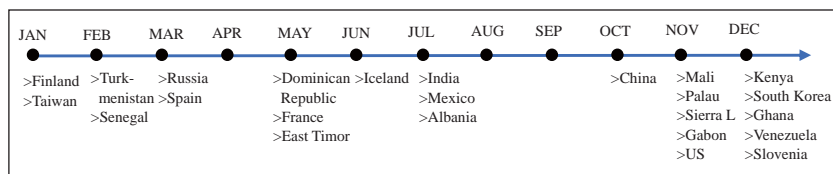
回顧 2012 年國際政經

局勢波動極大，主要因 2012 年係全球之政治大選年（圖 1）。根據羅蘭貝格戰略諮詢公司（Roland Berger Strategy Consultants）的統計，2012 年全球 193 個國家中，24 個國家（包括美、中、俄、法、印度、西班牙、臺灣等）有政治領袖的選舉或世代交替，影響到目前全球 70 億人口中的

53%，這些國家的國內生產總值（Gross Domestic Product，以下簡稱 GDP）占全球 GDP 的 50%，政治議題對於經濟產生顯著的干擾（例如美國兩黨對於如何減少財政赤字莫衷一是，間接造成美國主權信評被調降），各國政治因素影響經濟局勢甚大。

由於受到歐債危機蔓延

圖 1 2012 年有政治大選之國家與時間



資料來源：Roland Berger Strategy Consultants 網站。

及擴大的影響，例如歐債到期金額最大（將近 8,000 億歐元），雖然歐洲金融穩定基金（European Financial Stability Facility，簡稱 EFSF）規模準備擴大至 1 兆歐元，但也相對要求各國需簽署相關減少赤字之同意文件，然而卻也引發各國民眾抗議減赤行動，造成經濟政治之不穩定。

由前述歐洲國家情勢可知，政經環境的不穩定似乎已成爲各國普通面對的問題，因此更應思考如何提高公共治理的有效性，當然包括內部控制與風險管理。公共治理（Public Governance）源自於公司治理（Corporate Governance）的觀念，資本市場監理機關要求自公開市場募集大眾資金需求的公司，應有優質之公司治理，以兼顧股東權益與員工利益，相對於公部門而言，優質之公共治理更是提供人民福祉之關鍵。

貳、有效公共治理

政府部門係代理人民處理公共事務議題。在現代民主政治下，納稅人不可能直接處

理公共事務，乃是由總統派任政務官，委託官員和民意代表爲處理，故存在代理人問題（Agency Problem），當然這也使得公共治理存在的風險（如無法達成人民期待等）日漸提高。因爲代理關係產生的問題包括：

- 一、行政官員和民意代表對於公共預算之處理與偏好及利益未必與各類納稅人一致。
- 二、主理人（Principal）與代理人（Agents）所取得公共資訊不具對稱性，也就是有可能人民很多時候並不完全清楚政府施政成本效益與具體對象等內容。
- 三、若加上有些機關刻意隱藏資訊，則問題更爲嚴重。
- 四、因此納稅人需承擔政府施政之道德風險。
- 五、加上利益團體鑽營逐利，乃是很難避免的現象。
- 六、若加上官僚體制徇私無效率，則公共治理更難以有效。

因此經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development

，簡稱 OECD）的「公共治理與管理」部門分析政府的治理，提出以下幾個原則：一、周全合理與時俱進的法治；二、對政府確實課責；三、資訊透明；四、公共參與；五、公共服務品質；六、政治倫理等原則。強調改變行政、立法與公民間關係，希望藉由政府效能提升，促進優質治理。期望透過政府法治化、提高公共參與、防治貪腐、強化透明與快速回應，適時處理政府所面臨的各項挑戰。

亞洲太平洋經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC）2007 年在「經濟政策報告」中提出優質公共治理包含法治化程度、政府透明度、確實課責、績效管理、倫理與廉潔、政府回應力、政治與官僚結構、好的政策與制度、以及風險管理等九項要素。

世界銀行（World Bank）每年定期發布的「全球政府治理指標」，並強調「言論自由及政府誠信」、「政治穩定及無暴力」、「政府效能」、「法治品質」、「法律規章」及

論述》專論 · 評述



「貪污管制」等六項優質治理原則。茲針對台灣情況說明如下：

一、法律制度與落實

不僅是有法律規定就好，且強調行政部門執法，與司法審判均能確實落實執行，以有效指引人民作出對的行為。

二、政府政策與效能

以態勢分析法（以下簡稱 SWOT 分析），檢討台灣的優勢（Strength）、弱勢（Weakness）、機會（Opportunities）與威脅（Threats），訂出對台灣發展有遠見的優質政策。確保政府投入能達到預期成果，有效連結所定施政計畫與目標，並予以考核評估。

三、政府回應力

隨著公民意識高漲，政府應適時回應公共需求，更應進一步預擬公民對每項政策可能的反應，事先作好溝通與說明。

四、增進政府透明度

以創新的溝通方法，提供

人民正確的資訊，提升部門效率與效能。迄今為止，觀察到各國資訊公開透明以財政資訊透明最為具體。我國依政府資訊公開法等相關法令規定，各機關已主動公開與人民權益攸關之施政及相關措施，以增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督。

五、貪污防制

防止濫用公權力謀取個人私利，增進人民對政府的信任。美國至少已有一半以上的各州以法令規定政府必須設置網頁平台，提供完整詳細的政府預算及補助款資訊，並且讓一般民眾可依關鍵字、支出對象、受益對象、支出目的、支用機關和年度等分類，輕鬆地進行資料分析比較。

六、確實課以責任

要求政府官員有權有責，透過法律制衡、獨立監督，及立法監督等機制，確實課以責任。

七、多元參與公共決策

讓更多參與者加入決策，擴大公民參與，提昇治理品質。在民主社會裡，人民是選民、政府的顧客和服務對象，但是公民素養是需要學習的，應從小培育人民，使其成為能積極提出具理性且建設性意見的公民。

在經濟動盪不安的環境下，不論企業顧客或人民對價格敏感度高、對服務水平的更是要求到位。政府各項政策影響人民幸福水平。治理形象與風險管理能力益形重要，更須重視依賴網路公關與人民對話，使網路成為快速回應民意之重要工具。政府應從公司的治理觀念學習公共治理原則。

參、內部控制

因為 2000~2001 年網路公司泡沫化，以致於 2001 年底美國大型企業安隆（Enron）也因財報不實股價大跌宣告破產，美國政府爰於 2002 年 7 月通過沙賓法案（簡稱 SOX 法案），要求上市公司落實內部控制，並對違法者課以刑責。2008 年雷曼兄弟控股公司（Lehman

Brothers Holdings Inc.) 倒閉引發全球金融海嘯，各國資本市場監理機關紛紛要求股票上市公司落實有效的公司治理，強化董事會功能以保障股東權益、尊重利害關係人權益（包括員工、股東、社區）、提昇資訊透明度。

內部控制的觀念係源自全美反舞弊財務報告委員會所屬發起組織委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，以下簡稱 COSO），於 1992 年發布的內部控制整體架構，提出內部控制之五大要素，包括控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通及監督。COSO 於 2004 年又進一步將內部控制延伸至企業風險管理，主要是因為面對不確定的環境，為了創造與維持企業價值，強調企業（對於政府部門亦是如此）需關注下列事項：

一、企業（政府）設定經營策略與方向應與企業（政府）能夠容忍風險的程度相配合，有較大風險承擔能力的企業（政府），可以選

擇高風險高報酬的業務。

二、風險管理是內部控制的延伸。

三、風險管理擴充了控制之範圍。

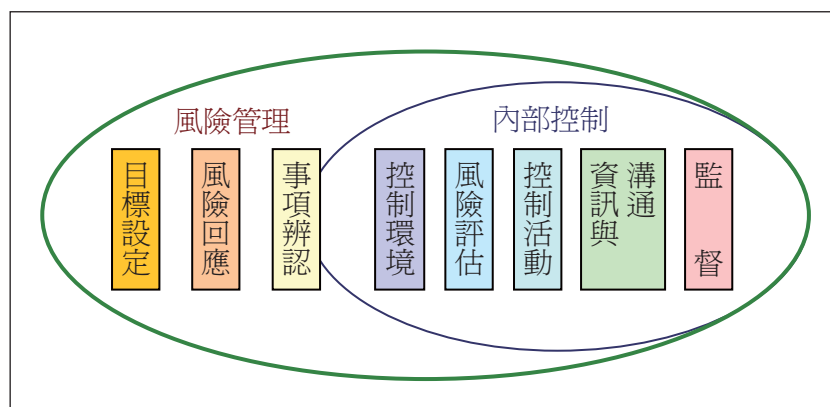
四、風險管理較內部控制提前管理控制的時間。

五、風險管理較以組合的觀點（Portfolio View）看待內部控制。

上述 2004 年 COSO 提出的企業風險管理架構，除了原有內部控制五大要素外，還加入「目標設定」、「事件辨認」、「風險回應」三個要素，構成八項組成要素（圖 2）。至於內部稽核，則由「控制導向稽核」轉為「風險導向稽核」。

管理涵蓋三個層面，包括規劃（Plan）、執行（Do）、控制（Control）。內部控制為管理過程的一部分，包括對「規劃」的控制及對「執行」的控制。不論企業內部控制或政府內部控制，最怕只空有書面制度，各單位人員卻便宜行事，未確實依規定執行。流於形式之內部控制及內部稽核，易造成極大的問題，例如：安隆公司因網路泡沫營運轉型失利與財務操作失當、利用「特殊目的個體（Special Purpose Entity，簡稱 SPE）」掩飾負債及虧損、衍生性金融商品交易資訊揭露不足、發布不實業績資訊、財務報表不實，造成員工、股東巨大的損失與身心創

圖 2 風險管理與內部控制之關係



資料來源：www.coso.org。

論述》專論 · 評述



傷等社會問題。董事會、高階管理階層、內部稽核等對公司快速轉型所從事之一些複雜金融交易，無法能及時充分了解，或僅流於形式上參與會議，造成即使有公司治理機制、內部控制及內部稽核制度，亦無法發揮快速監督修正之功能。因此內部控制的發展方向及目標調整為：

- 一、從消極的防弊轉為積極的興利。
- 二、從財會為主之內部控制，擴大為整體營運之內部控制。
- 三、更為重視控制環境及風險評估。
- 四、更強調專業知識的擴充。

五、更應熟悉整體營運策略及運作。

公共治理、風險管理與內部控制、內部稽核之關係如圖 3。

由上可知有效內部控制之基礎包括：

- 一、高層之基調—管理階層及董事會成員的有效內部控制對企業健全發展之重要性，並透過各種溝通方式讓全體員工了解，這對維持內部控制有效性最具直接影響。管理階層的基調影響員工的行為方式及對監督之反應。同樣地，董事會的基調影響管理階層的行為方式及對監督之反

應。

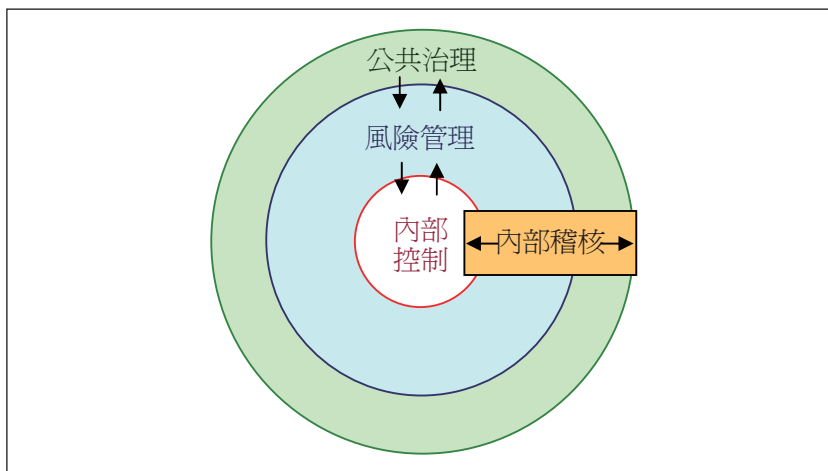
- 二、組織結構—管理階層應就組織內部控制制度有效性負起主要的責任，董事會的角色是治理、指導及監督之一環。董事會之決定應由適當層級人員執行監督程序，以避免發生無法落實執行之情形。
- 三、組織文化與價值觀—強調操守、法制責任及風險觀念，排除或減少管理階層及員工從事非法行為之環境誘因、壓力或機會。
- 四、落實確實勾稽 (Checks and Balances) 之內部控制機制。
- 五、暢通檢舉 (Whistle Blowing) 的管道，保護具名檢舉人隱私與權益。

茲將以上所提公共治理與內部控制淺見歸納如下頁圖 4。

肆、公共治理經驗—以金融監督管理委員會為例

我國民間內部控制之推動是由金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）前證期局時代，

圖 3 公共治理、風險管理與內部控制及內部稽核之關係



資料來源：www.coso.org。

大力推動有成，而我個人服務於金管會四年讓我親身經驗到公共治理的範疇，故以其為例說明。

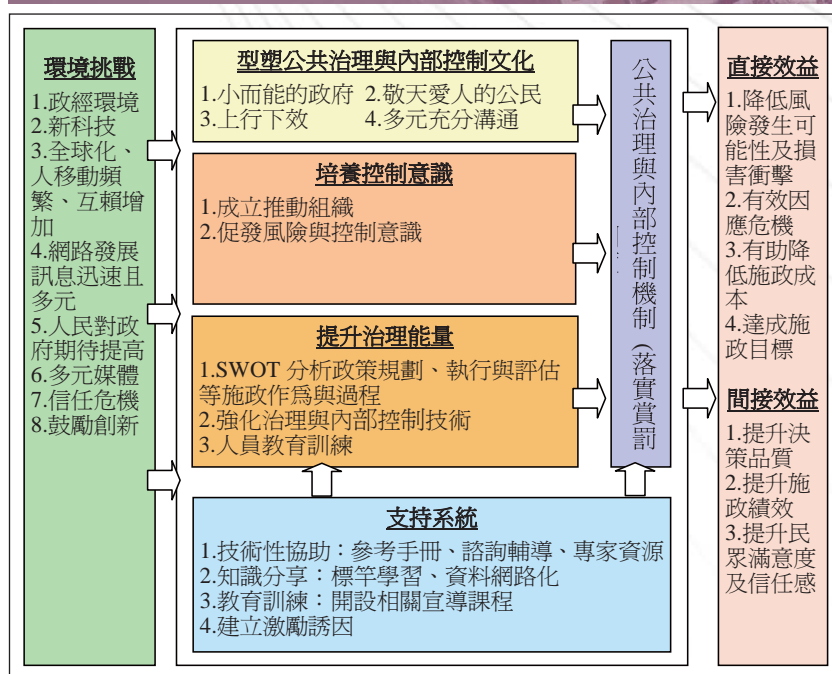
一、法治

金管會「組織法」第1條訂定目標為：「行政院為健全金融機構業務經營，維持金融穩定及促進金融市場發展，特設金融監督管理委員會。」既要給紅蘿蔔，發展金融產業，又要給棍子鞭打，可以想見這種目標是不易兼顧並有效達成，然而我卻看到其許多優點。

二、專業

專業化下之官僚體制，公務員都是具備一定學經歷由高普考試公平進入，並經多年工作歷練培養，與金融業界互動，了解實務與法規；並善於運用會計師與其周邊之金融單位（臺灣證券交易所、臺灣期貨交易所、臺灣集中保管結算所及銀行業等相關金融同業公會等）之協助與意見溝通。內部對各局人員與檢查人員的要求包括例如不受招待、不持有股

圖 4 公共治理與內部控制之影響因素



資料來源：參考研考會網站整理。

票等，在在顯示其專業倫理之要求。

三、透明

透過證券交易法、銀行法、金融控股公司法、保險法等要求上市公司、金融業，年報財報透明，本身則資訊公開所有研究報告、提供各項具體指標等，迄今政府許多部門均因這些公開資訊而能掌握各方之發展狀況。

四、參與

所有法規辦法均經事前溝通與座談公聽與意見徵詢，關心自己利益的投資人及機構等，可主動積極表示意見，因此，多有暢通之管道。

五、課責

力霸集團掏空弊案及中華銀行爆發嚴重擠兌事件，金管會主委及相關業務局局長負責任主動查辦，卻也因此自行辭去職務以示負責。

六、回應力

論述》專論 · 評述



然而面對多變的金融經濟環境，其回應力也仍有待加強之空間。

伍、有效公共治理與內部控制之鑰

政府體制下隱藏的可能風險在於不知道風險是什麼。政府體制設計一向是防弊重於興利，未能察覺風險的原因究竟為制度設計原本就先不良或是已嵌入之控制程序失調，抑或面臨風險渾然不知、警覺度不足？政府部門化（Departmentalization）造成資訊與行動整合（Integration）的困難，問題之解決通常只能作到單一的點或線，事涉多個機關時則很難快速釐清問題，倘平日即能從整合之觀點（包括例如跨部會、中央地方關鍵資訊暢通、人力、財力及物力等資源統籌分配等）檢視及評估、風險，則有助於整體問題快速得到有效且全面性的處理。

有效公共治理與內部控制之鑰是什麼呢？我認為首要在於思考如何建立「小而能」的政府，並引進企業化精神。「小

而能」的政府重在菁英領導，人才從基層逐級歷練培養，維持政務人才穩定、文官穩定性，政府官員並時時以 SWOT 分析省察台灣本身的優勢、弱勢、機會與威脅，訂出對國家發展具遠見及方向的優質政策。在組織管理上著重授權並課以責任，提昇公共服務的品質，回應民衆的需求，建立「顧客導向」的服務體制。

內部控制到底是什麼？對政府部門而言，其實是行政機關自我要求與內部自我管理，但是政府各項施政是由機關內部全體員工共同推動，因此內部控制仍有賴個人自我要求與管理。公共治理的成員難道是只有政府嗎？政府終究還是由個人的組成，除了行政、立法、司法、考試、監察五院的組成外，還有執政者、在野黨、民主制度、法律制度、公民團體的參與、學者專家的建言等，因此每個人都脫離不了關係。

國家的未來繫於積極認真且誠實負責的人民。這需要教育的力量，包括家庭、學校與社會教育，培養國民具備自制

力、是非判斷、關懷弱勢與利他精神等公民素養，並養成積極參與公共事務的能力。有了具素養的公民，搭配各級政府優質有效的公共治理與內部控制，才能讓台灣全民彼此相愛，對國家有信心，對這塊土地有盼望。因此有效的公共治理與內部控制是全民的責任與義務，其目的也在於提高臺灣這塊土地上百姓的幸福指數，增進全民的幸福感。

參考文獻

1. APEC. 2007. Economic Policy Report. APEC Economic Committee.
2. OECD. <http://www.oecd.org/governance>.
3. Sobel, Paul J. Internal Auditing: Adding Value to Organizations.
4. Roland Berger Strategy Consultants. 2011. http://www.rolandberger.com/media/pdf/Roland_Berger_taC_Project2012_E_20110923.pdf
5. World Bank: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
6. 黃叔娟（2012），行政院推動內部控制制度與國內企業作法之異同，主計月刊，673，96-102。
7. 蘇彩足（2012），公共治理之國際趨勢與發展：公私協力治理模式，政府審計季刊，32（2）。❖