

行政院推動 內部控制作業辦理情形

講師：黃叔娟



前言

緣起

- 推動強化內部控制機制為行政院當前重要政策，謹依本(100)年3月30日「**行政院內部控制推動及督導小組**」(以下簡稱行政院內控小組)**第2次委員會議**決定，辦理對在座**各主管機關內部控制專案小組召集人及幕僚單位主管**之宣導工作。
- 另由於強化內部控制機制推動成功與否，關鍵在於機關首長是否全力支持，本處除於本年4月21日行政院第3243次會議對主管機關首長宣導外，為擴大宣導成效，今天亦一併請行政院所屬**主要三級機關首長**參與，讓各位瞭解內部控制的重要性，並全力支持。

前言

📍 強化內部控制機制的重要性(1/5)

車諾比核電廠爆炸(1986.4.26)

- 📍 170萬人受直接影響，事故清理、遷居及補償費用約2千億美元。
- 📍 內部控制問題：
 - 機組設計有缺陷，但員工**未被告知此風險**。
 - 員工**未經上級許可**，無視安全管制規範，**違規操作**。
 - 蘇聯政府災後**反應遲緩**，且未即時**對外發布新聞**。



前言

📌 強化內部控制機制的重要性(2/5)

美國哥倫比亞號太空梭爆炸(2003.1.26)

- 📌 事故調查取證及殘骸搜救等，約花費130億美元。
- 📌 內部控制問題：
 - 對太空梭安全控管存有**僥倖心態**。
 - 過度依賴以往經驗，**忽視可能潛在的風險**。
 - 事前即發現機翼破洞，但**下情無法上達**。



前言

● 強化內部控制機制的重要性(3/5)

閒置設施，全面活化

工程會於99年11月陳報「**公共設施閒置空間之活化及防範策略方案**」，奉吳院長裁示：

對低度使用及閒置設施，**管控於1年內完成活化**。並嚴謹檢視主管計畫，落實效益評估，避免公共建設閒置造成浪費，**絕不容許再製造出任何的閒置設施**。



前言

● 強化內部控制機制的重要性(4/5)

質空借實，詐取公款(1/2)

- 某公營當舖出納人員夥同倉管人員，自金庫中取出客戶質借物，冒用親友身分重複質借，以「質空借實」方式，前後詐取公款新臺幣2千餘萬元。
- 內部控制問題：
 - 濫用職權、串通舞弊。
 - 估價員未依規定查對客戶身分證件及經客戶本人捺指印，即予質借。
 - 稽核人員未依規定確實稽查倉庫、抽點質物。

前言

● 強化內部控制機制的重要性(5/5)

質空借實，詐取公款(2/2)

● 改進作為：

- 落實**休假代理**，建置增修**質借系統**，透過**線上即時控管**，減少人為疏失。
- 全面**檢修業務手冊及作業規定**，落實執行。
- 建置**監視系統**及金庫大門**密碼鎖**，確實定期**盤點**。
- 各單位建立**自行檢查**機制，並採定期及不預警方式辦理**稽核**。

一、內部控制觀念架構



一、內部控制觀念架構

📌 政府內部控制的定義及觀念

何謂**內部控制**：

係由機關全體人員參與 → 人人有責

高階主管(尤其是首長)對內部控制制度的有效設計、執行及維持，負主要責任



一、內部控制觀念架構

📌 政府內部控制的定義及觀念

何謂**內部控制**：

係由機關全體人員參與 → 人人有責

共同設計、執行及維持的管理過程 → 五項要素

- 透過五項互有關聯的組成要素，整合內部各種控管及評核措施
- 按五項要素逐一檢視、評估內部控制制度的有效性

一、內部控制觀念架構

📌 政府內部控制的定義及觀念

何謂**內部控制**：

係由機關全體人員參與 → 人人有責

共同設計、執行及維持的管理過程 → 五項要素

藉以合理促使達成其目標 → 四項目標

- 內部控制制度有其先天限制
- 不論設計及執行如何有效，僅能「合理促使」而非絕對保證目標的達成

一、內部控制觀念架構

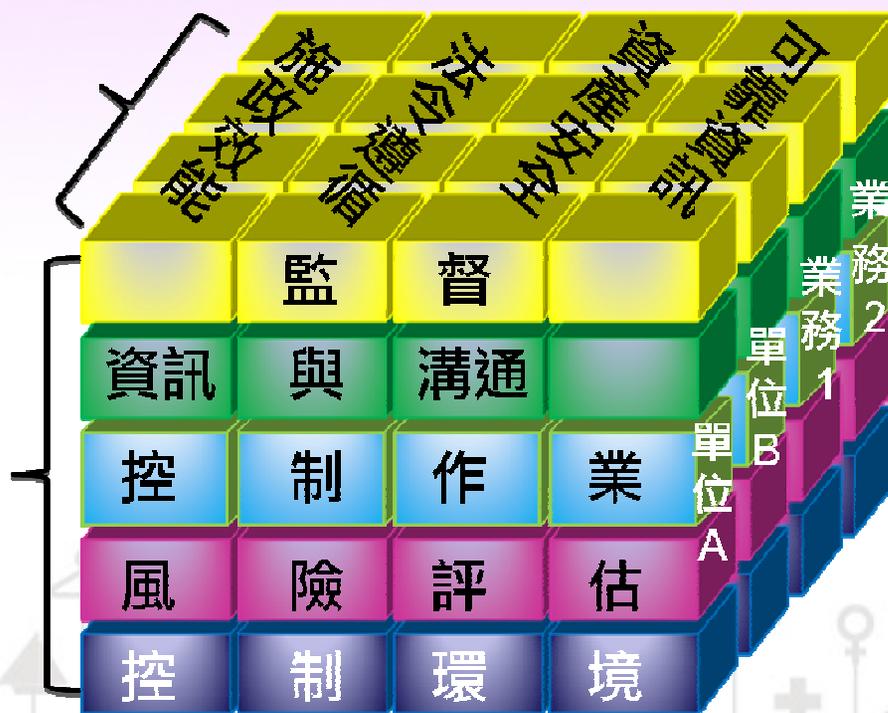
政府內部控制的目標及要素

四項目標：

- 提升施政效能
- 遵循法令規定
- 保障資產安全
- 提供可靠資訊

五項要素：

1. **控制環境**：機關文化、內部控制認知
2. **風險評估**：辨識、分析與評量風險
3. **控制作業**：控制規範及程序
4. **資訊與溝通**：資訊編製、管理及傳達
5. **監督**：評估內部控制制度有效性



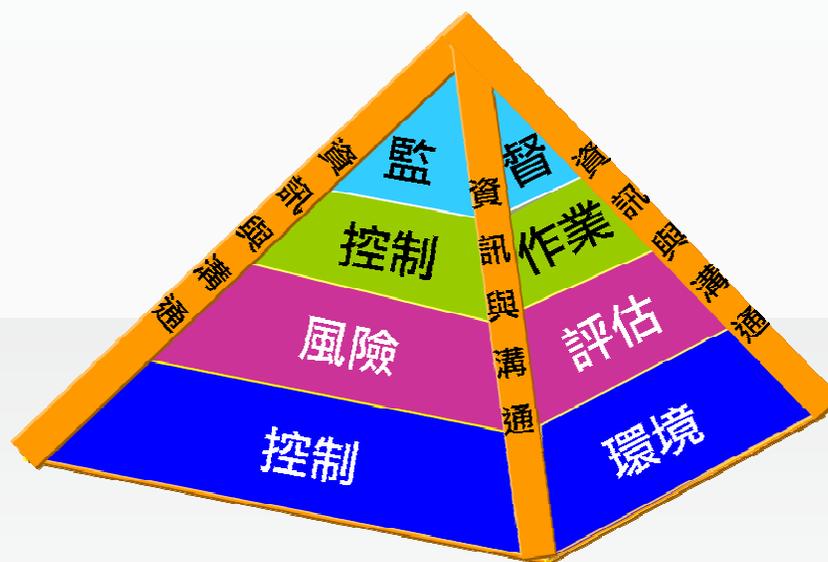
～政府內部控制整體架構～

機關各單位及業務，經整合五項組成要素，合理促使達成四項目標

一、內部控制觀念架構

政府內部控制五大要素金字塔

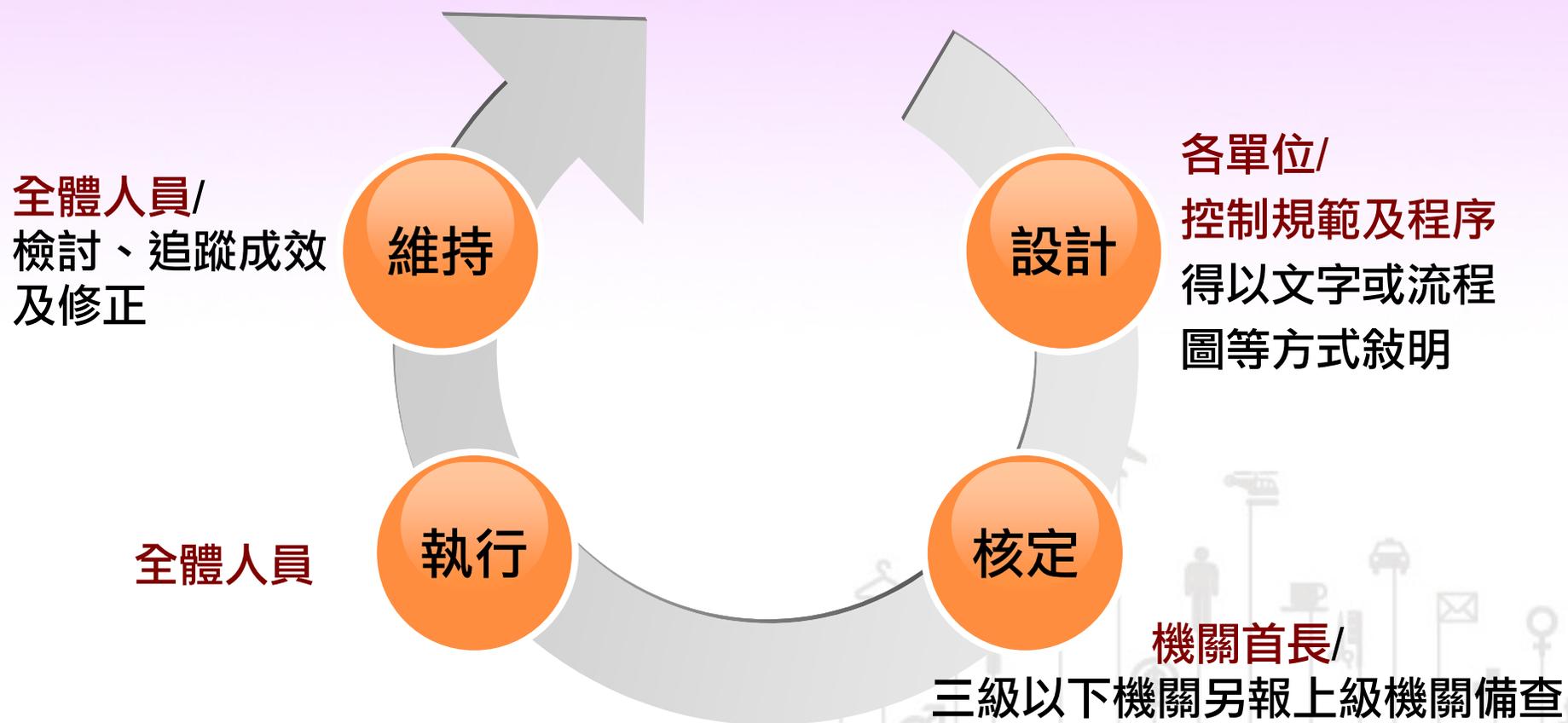
- ✓ **控制環境**係內部控制的基礎，位於金字塔底部
- ✓ 配合控制環境及已確認之目標，據以**評估風險**
- ✓ 針對風險有效設計及執行**控制作業**



- ✓ 充分**溝通資訊**，及時連貫與支援各項要素
- ✓ **監督**評核各項要素，並追蹤改善情形

一、內部控制觀念架構

● 政府內部控制制度建置過程



☑ 要內部控制制度有效，設計及執行等方面都須產生效果，缺一不可。

二、政府內部控制現況



二、政府內部控制現況

● 我國政府部門內部控制現況(1/7)

行政院鑒於內部控制重要性，近年陸續頒行相關規定

89年「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」

請各機關建立有效內部控制機制

97年「加強財務控管及落實會計審核方案」

請各機關檢討改善現存各項缺失，並維持有效之管控機制

98年「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」、「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」及「提升政府財務效能方案」

請各機關提升財務效能及有效運用資源

98年「國家廉政建設行動方案」

請各機關加強內部控制機制，針對風險較高的業務實施稽核

99年「整合服務效能躍升方案」

請各機關強化內部管理、表單標準化及行政流程簡化，提升行政效能

二、政府內部控制現況

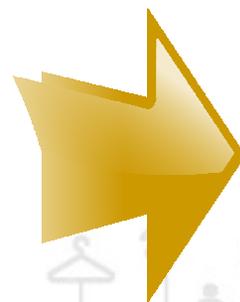
📍 我國政府部門內部控制現況(2/7)

有鑑於內部控制之重要，政府相關部門已陸續推動辦理。

中央行政機關

國營事業

地方政府



近10年推動內部
控制情形...



二、政府內部控制現況

● 我國政府部門內部控制現況(3/7)

中央行政機關

- 行政院近年相繼頒行內部控制相關規定，責由各主管機關積極建立相關管控作業機制。
- 中央行政機關按現行相關法令規定辦理業務，**主管機關並依權責督導**。
- 各機關之**行政管考、人事考核、政風查核、政府採購稽核、事務管理工作檢核及內部審核**等6項業務，**分由相關權責機關進行重點稽核或評估**。

二、政府內部控制現況

● 我國政府部門內部控制現況(4/7)

國營事業

- 屬公開發行公司及金融業者，均已依現有法令規定辦理，其作法與民營企業相同：
 - 訂定內部控制制度及內部稽核實施細則(或辦法)。
 - 設置檢核(或稽核)單位隸屬董事會，辦理內部稽核工作。

二、政府內部控制現況

● 我國政府部門內部控制現況(5/7)

地方政府－臺北市政府部分(1)

- 91年5月訂頒「為健全臺北市政府各機關財務秩序及內部控制興利與防弊機制強化措施」

各機關由首長或副首長召集相關單位組成專案小組，針對業務特性建立內部控制制度。

- 91年10月訂頒「臺北市政府稽查所屬各機關實施內部控制成效作業原則」

- 各機關每年應至少自行檢查一次內部控制制度有效性。

- 各主管機關每年查核所屬內部控制運作情形。

- 該府成立督導會報，由權責機關個別或聯合訪查各機關實施情形。

二、政府內部控制現況

● 我國政府部門內部控制現況(6/7)

地方政府－臺北市府部分(2)

● 95年9月訂頒「臺北市府各機關研訂內部控制制度一致原則」

統一規範各機關內部控制制度格式，並分由權責機關 (含主計處、人事處、政風處、工務局、財政局、研考會等)訂定共通性作業規範。

● 辦理內部控制研習

初期邀集一級機關首長與副首長、二級機關首長、各機關主管人員，並廣續對基層業務及幕僚人員施予訓練。

二、政府內部控制現況

● 我國政府部門內部控制現況(7/7)

地方政府－高雄市政府部分

● 98年12月訂頒「內部控制制度設計規範」

- 各機關應組成內部控制制度推動小組。
- 各機關依該府主計處提供設計規範，評估各作業風險，訂定風險管理導向之內部控制制度，可先由財務面進行；其中學校及警察機關，由教育局及警察局統一訂定。

● 檢查評估內部控制制度執行情形

- 該府主計處設查核小組，依該處各科室每年自行檢查紀錄，辦理實地抽核；其餘機關則每年填寫自行檢查表，經研考人員複核後簽陳首長核閱。
- 該府主計處訪視所屬各機關時，就財務面抽核內部控制制度執行情形，並提出改善建議。

二、政府內部控制現況

外界要求強化政府內部控制機制

- 審計部97、98年度中央政府總決算審核報告指出，部分機關因**內部控制機制未臻健全**，間有施政效能不彰、投入鉅資興建設施閒置浪費及未依法制執行預算等，致有重大弊案陸續發生。
- 顯示**強化內部控制機制**，以防杜違失，實已刻不容緩。



二、政府內部控制現況

中央行政機關內部控制之檢討(1/2)

● 縱向協助及督導

- 各機關並非無內部控制機制，而在如何**落實及發揮功能**；內部控制非僅財會或研考人員需處理，而係機關內部**人人有責，並由首長負最終責任**。
- **上級機關**對其所屬不應僅是督導，更須**積極提供必要協助**，從行政院、主管機關到所屬機關，**上下一體通力合作**，始克全功。

二、政府內部控制現況

中央行政機關內部控制之檢討(2/2)

橫向聯繫及統合

- 我國政府現有**各項稽核評估職能**，由各權責機關督導辦理，業務**分工明確**。
- 目前依各權責分工辦理之情況，若能**強化聯繫及統合**機制，不但無損原有功能，更可發揮整合綜效。

三、行政院之推動作法



三、行政院之推動作法

目的

提升政府整體施政效能，達到興利及防弊功能。



規劃

- 基於內部審核為內部控制重要一環，**行政院主計處**參考先進國家經驗及兼顧我國需求，審慎研議規劃。
- 奉吳院長核定，由林秘書長籌組**行政院內控小組**，於本年2月1日**函頒「健全內部控制實施方案」**，逐步推動政府內部控制事宜。



作法

強化縱向及橫向聯繫及統合功能，並採取逐級分工及6大推動作法。

三、行政院之推動作法

目的

健全內部控制實施方案訂定之目的：行政院為提升政府施政效能、依法行政及展現廉政肅貪之決心。

防弊

依法行政
廉政肅貪

落實自律

達成
目標
、
降低
風險

興利

提升政府
施政效能

增進效能

三、行政院之推動作法

實施及準用之對象

- **實施對象**：行政院及所屬各機關(構)、學校（簡稱各機關）。
- **國營事業之準用**：國營事業除已依現有法令規定訂定內部控制制度者，應加強落實辦理外，準用健全內部控制實施方案之規定。
(國營事業**尚未訂定內部控制制度者**，納入準用)



三、行政院之推動作法

實施策略及方法

推動作法

- 組成內部控制推動單位
- 辦理內部控制宣導訓練
- 檢討現有內部控制作業
- 設計有效內部控制制度
- 檢查評估制度執行情形
- 逐級督導落實執行方案

逐級分工

- 行政院內控小組
- 權責機關(含財政部、法務部、行政院主計處、人事行政局、經濟建設委員會、研究發展考核委員會、國家科學委員會及公共工程委員會)
- 主管機關
- 各機關

三、行政院之推動作法

實施策略及方法—行政院內控小組

1 組成內部控制推動單位(1/2)

行政院內控小組之組織圖

召集人
行政院秘書長兼任

副召集人
行政院主計處主計長兼任

委員 財政部 部長	委員 法務部 部長	委員 人事局 局長	委員 經建會 主委	委員 研考會 主委	委員 國科會 主委	委員 工程會 主委	委員 金管會 主委	委員 法規會 主委
-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------

由行政院秘書長召集相關機關(單位)首長組成

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—行政院內控小組

① 組成內部控制推動單位(2/2)

行政院內控小組工作職責

負責整體性統合、協調、規劃及推動內部控制相關事宜，主要職責有：

- 審議「健全內部控制**實施方案**」
- 審議「內部控制制度**設計原則**」
- 審議「內部稽核作業**應行注意事項**」
- 審議內部控制及內部稽核作業**落實執行情形**
- **備查**內部控制制度**共通性作業範例**
- 審議或**備查**內部控制**其他**相關事項

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—行政院內控小組

② 辦理內部控制宣導訓練(1/2)

- 完成審議「辦理內部控制宣導及教育訓練應行注意事項」，具體規範行政院內控小組、主管機關與各機關辦理內部控制宣導及教育訓練分工事宜。
- 對主管機關首長、內部控制專案小組召集人及幕僚單位主管，宣導內部控制重要性及實施作法；培訓政府內部控制種子教師，以利落實執行健全內部控制實施方案相關工作。

三、行政院之推動作法

實施策略及方法—行政院內控小組

② 辦理內部控制宣導訓練(2/2)

將宣導教材範例，及種子教師、行政院主計處工作圈成員與專案會議諮詢委員名單等，登載於行政院主計處網站內部控制專區，供各機關參用。

The screenshot shows the website of the Directorate General of Budget, Accounting and Statistics (DGBAS). The header includes the organization's name in Chinese and English, the 80th anniversary logo, and the slogan "熱誠・公正・效率・精確". A navigation bar contains links for "主計長信箱", "答客問", "網站導覽", and "雙語詞彙". The left sidebar lists various menu items, with "政府內部控制" highlighted. A sub-menu for "政府內部控制" is expanded, showing "行政院內部控制推動及督導小組", "內部控制相關規定", "遺失案例", and "教育訓練". A large orange banner in the center displays the URL <http://www.dgbas.gov.tw>. The main content area features a "主計焦點" section with news items, including one about consumer price index increases in 2011 and another about economic growth rate estimates.

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—行政院內控小組

③ 檢討現有內部控制作業

- 行政院於本年3月函頒「各機關辦理健全內部控制實施方案100年度重點工作」，請各機關檢討監察院糾正案件、審計機關建議改善事項、上級與權責機關督導及自行檢查等，涉及內部控制缺失部分；並應優先檢討98年度監察院糾正案件及審計機關建議改善事項。
- 完成審議「一百年度擇定主管機關提報內部控制作業落實執行情形原則」，供主管機關據以就本機關及所屬本年度檢討強化現有內部控制作業辦理情形，提委員會議報告。

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—行政院內控小組

4 設計有效內部控制制度

- 審議「內部控制制度設計原則」，完整規範內部控制觀念架構及設計步驟等，以供各機關研訂內部控制制度。
- 完成審議「內部控制制度共通性作業範例製作原則」，供權責機關據以研訂內部控制制度共通性作業範例。

三、行政院之推動作法

內部控制制度共通性作業範例分工表

作業流程及控制重點	權責機關
出納、財產管理業務	財政部
政風業務	法務部
主計業務	行政院主計處
人事業務	行政院人事行政局
公共建設計畫之編審	行政院經濟建設委員會
行政管考業務	行政院研究發展考核委員會
社會發展計劃之編審	行政院研究發展考核委員會
科技發展計劃之編審	行政院國家科學委員會
採購業務	行政院公共工程委員會

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—行政院內控小組

⑤ 檢查評估制度執行情形

審議或備查各主管機關所提報，檢討現有內部控制作業發現之重大缺失及督導改善情形，以及健全內部控制實施方案執行進度。

⑥ 逐級督導落實執行方案

督導各主管機關落實執行健全內部控制實施方案相關工作，由權責機關按照現行個別督導各項稽核評估職能之運作方式提報訪查結果。

三、行政院之推動作法

📌 實施策略及方法—主管機關及各機關

① 組成內部控制推動單位

- **主管機關**：得衡酌所屬機關之規模大小、業務繁簡及人員多寡等因素，連同所屬一併組設。組設情形無需報行政院備查。
- **各機關**：內部控制專案小組除已併入主管機關組設外，均須分別組設，並由副首長以上人員擔任召集人，負責督導推動及執行健全內部控制實施方案相關工作。

三、行政院之推動作法

📌 實施策略及方法—主管機關及各機關

② 辦理內部控制宣導訓練

- **主管機關**：對所屬辦理宣導，並督導所屬辦理教育訓練工作；另得衡酌所屬之規模大小、業務繁簡及人員多寡等因素，由本機關或指定所屬集中辦理全體人員之教育訓練。
- **各機關**：定期或不定期對全體人員辦理內部控制之教育訓練。

三、行政院之推動作法

📌 實施策略及方法—主管機關及各機關

③ 檢討現有內部控制作業

- **主管機關**：督導所屬檢討現有內部控制作業，**自本年4月起**選定議題，提報行政院內控小組。
- **各機關**：針對機關重大施政風險、依行政院函頒「**行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準**」檢討之主要風險項目、監察院糾正案件、審計機關建議改善及外界關注事項等，檢討強化現有內部控制作業辦理情形。

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—主管機關及各機關

④ 設計有效內部控制制度

● **主管機關**：督導所屬訂定內部控制制度並予備查，所屬性質相同者，得為一致規定或指定所屬統一訂定。

● **各機關**：

審視業務重要性、風險性及考量成本效益，就下列事項優先選定業務項目，逐步納入內部控制制度：

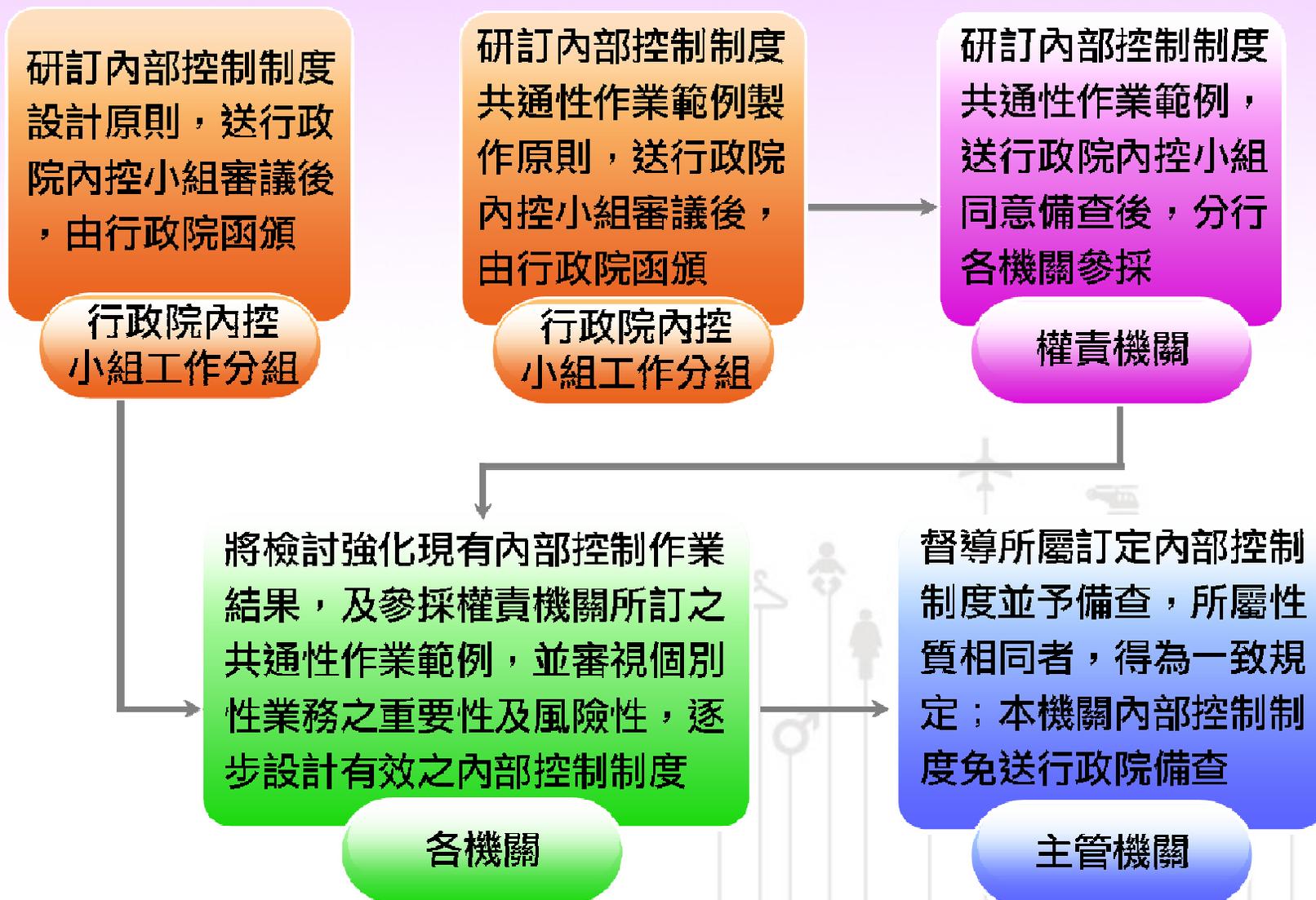
● 重大施政風險及依「**行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準**」檢討之主要風險項目。

● 監察院糾正、審計機關建議改善、外界關注、上級與權責機關督導及自行檢查事項，涉內部控制缺失部分。

● 參採權責機關所訂之共通性作業範例。

三、行政院之推動作法

各推動單位逐級分工流程圖



三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—主管機關及各機關

5 檢查評估制度執行情形(1/2)

- **主管機關**：督導所屬機關加強自行檢查，並統合或運用現行稽核評估職能，落實執行。
- **各機關**：
 - **自行檢查**：
 - 設計內部控制制度時，可參採「**內部控制制度共通性作業範例製作原則**」所訂之自行檢查表，敘明檢查重點，以利辦理自評作業。
 - 內部各單位應至少就其控制作業設計及執行之有效性，每年自行檢查一次，遇有特殊情形，得隨時辦理，並作成紀錄建檔。有重大缺失應敘明改善措施，並同時檢視內部控制制度。

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—主管機關及各機關

5 檢查評估制度執行情形(2/2)

● 各機關：

● 稽核評估機制：

- 短程作法：得統合或運用現行稽核評估職能，就發現缺失及改善建議，提內部控制專案小組檢討，並追蹤改善情形。
- 中長程規劃：
 - 設獨立內部稽核單位，因涉機關與業務之調整，將列為未來組織改造議題，由研考會及人事局審慎研議處理。
 - 藉由自動監控系統等「持續性稽核」工具，以監督風險並維持內部控制制度有效性，因涉各機關資訊系統之建構與整合，將由研考會併入第四階段電子化政府或配合組織改造資訊配套相關議題，適時研議處理。

三、行政院之推動作法

● 實施策略及方法—主管機關及各機關

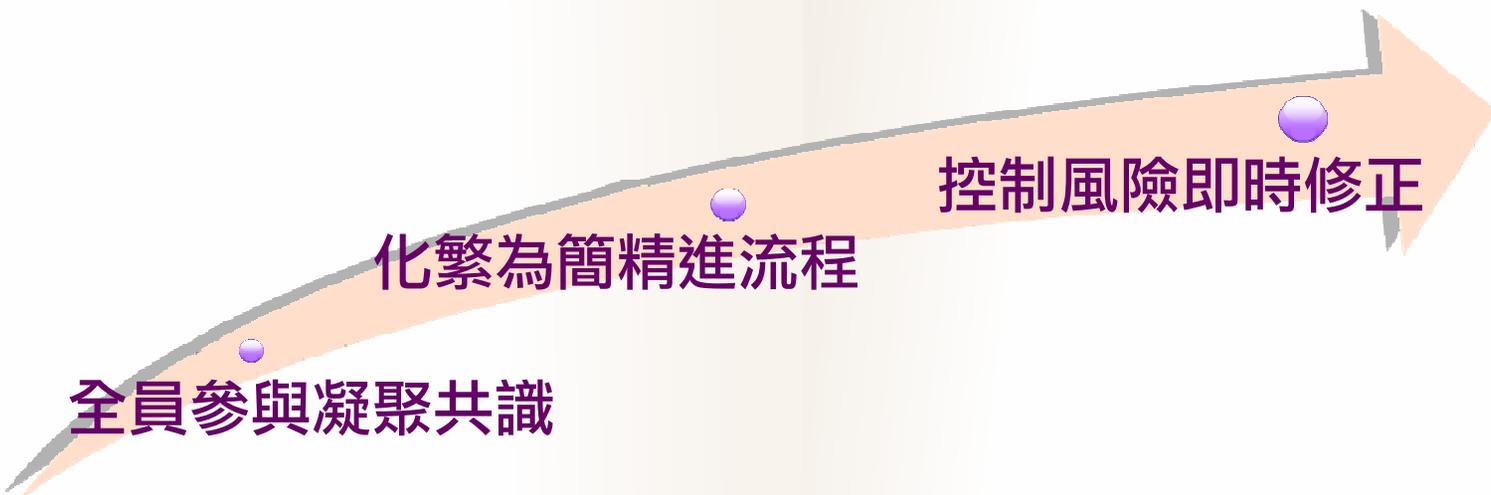
⑥ 逐級督導落實執行方案

- **主管機關**：督導所屬落實執行健全內部控制實施方案相關工作，定期或不定期透過相關機制進行訪查，並得指定所屬至本機關內部控制專案小組會議報告辦理情形。
- **各機關**：首長應責成內部控制專案小組督促相關單位確實執行。



四、結語

- 本年4月21日吳院長於行政院院會提示：「行政院積極推動健全內部控制機制，各級機關應相互合作、落實執行，尤其各機關首長務必全力支持，並負起最終責任，以提升政府整體施政效能」。
- 內部控制制度之設計及執行是否有效，亦有賴於：



全員參與凝聚共識

化繁為簡精進流程

控制風險即時修正