



# 強化內部控制機制

教育部會計處  
陳會計長慧娟

100年12月9日

# 報告大綱

前 言

內部控制觀念架構

行政院之推動作法

內部控制之規劃

政府部門內控現況之檢討

結 語

# 前言

# 政府推動內部控制的緣起(1/3)

## □ 外界要求強化內部控制機制：

■ 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**強化政府內部控制機制**，以防杜違失，實刻不容緩。



## 政府推動內部控制的緣起(2/3)

推動強化內部控制機制為行政院當前重要政策。

89年行政院訂頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」。

校務基金管監辦法第6條規定：  
各校應訂定內部控制相關規章，  
建立及維持有效之內部控制制度。

## 政府推動內部控制的緣起(3/3)

一種加強自我監督之管理機制。

從消極的防弊轉化為積極的興利。

以財會為主之內控擴大為整體營運之內控。

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。

## 二、強化內部控制機制的重要性(1/3)

### 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。



## 二、強化內部控制機制的重要性(2/3)

### 美國哥倫比亞亞號太空梭爆炸(2003.1.26)

- 事故調查取證及殘骸搜救等，約花費130億美元。
- 美國太空總署內部控制問題：
  - 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。



## 二、強化內部控制機制的重要性<sup>(3/3)</sup>

### 質空借實，詐取公款

- 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。





**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：整合機關學校內部各種控管及評核措施之管理過程

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

# 政府內部控制五項要素

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、蒐集與傳達
5. 監督：評估內部控制制度有效性

# 五項要素之1—控制環境

為其他四項組成要素之基礎，包括：

➤ 職業操守與倫理價值觀念之建立及維持：

強調操守重要性、法制責任觀念及風險意識，排除或減少員工從事非法行為之環境誘因、壓力或機會。

➤ 首長與高階主管之重視及支持

➤ 機關組織架構及授權之適當明確：授予員工之權力與其擔負之責任應相稱。

➤ 人力資源之妥適管理：含人員進用、考核與獎懲

➤ 專業能力之提升：含辦理宣導訓練



# 五項要素之2—風險評估

辨識攸關之風險、分析該等風險之影響程度與發生可能性，及評量對風險容忍度之過程，包括：

- 風險辨識：辨識影響目標達成之風險因素。
- 風險分析：分析風險因素一旦發生之影響程度(衝擊)及其發生之可能性(機率)，綜合估計風險等級。
- 風險評量：評量對風險之容忍度並依據風險等級，決定需優先處理之風險因素。
- 風險處理：不可容忍之風險，研議及採取適當回應措施；可容忍之風險，應監督並定期檢討，以確定該等風險仍維持可容忍之程度。



# 辨認風險因素範例

規劃欠周，  
致使用效益  
不佳

法令繁雜、  
專業知識  
眾多

攸關廠商  
利益，常  
引發爭議

## 採購作業之 風險因素

自行採購  
成本高，可能  
較無效率

相關人員  
未依規定  
公正處事

承受預算  
執行壓力

金額大  
誘使盜用  
侵占舞弊

# 五項要素之3—控制作業

為合理達成目標、降低風險，且有助於落實機關決策，所訂定的控制規範及作業程序。包括：

- 整體層級控制：就機關各單位多項業務有廣泛影響的控管措施，設計機關整體層級之控制規範。
- 作業層級控制：按機關各單位個別業務的作業層級目標與風險，秉持化繁為簡原則，逐項設計重要作業程序（如SOP）與關鍵控制重點。配合業務調整及作業變動，適時檢討修訂。



# 五項要素之4－資訊與溝通

適時有效編製或管理資訊，並傳達予相關人員，使其有效履行責任。

➤ 資訊：包括財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，供決策及監督之用。

➤ 溝通：包括內部溝通與外部溝通。

➤ 將內部控制制度設計及執行相關資訊，透過紙本、電子或其他文件化方式儲存、管理及傳達，有利連貫與支援其他四項組成要素。



# 五項要素之5—監督

機關評估內部控制制度設計及執行成效的過程

。包括：

- 例行監督：由各項業務承辦單位主管人員執行(例行業務督導作業)。
- 自行檢查：由機關內部各單位，就其內部控制制度設計及執行的有效性，進行自行檢查，且作成書面紀錄建檔。
- 稽核機制：統合或運用相關稽核評估職能，檢視內部控制制度設計及執行是否有效，並就所發現之缺失及建議，及時改善與追蹤，必要時檢討修正內部控制制度。



# 政府內部控制四項目標

提升施政效能

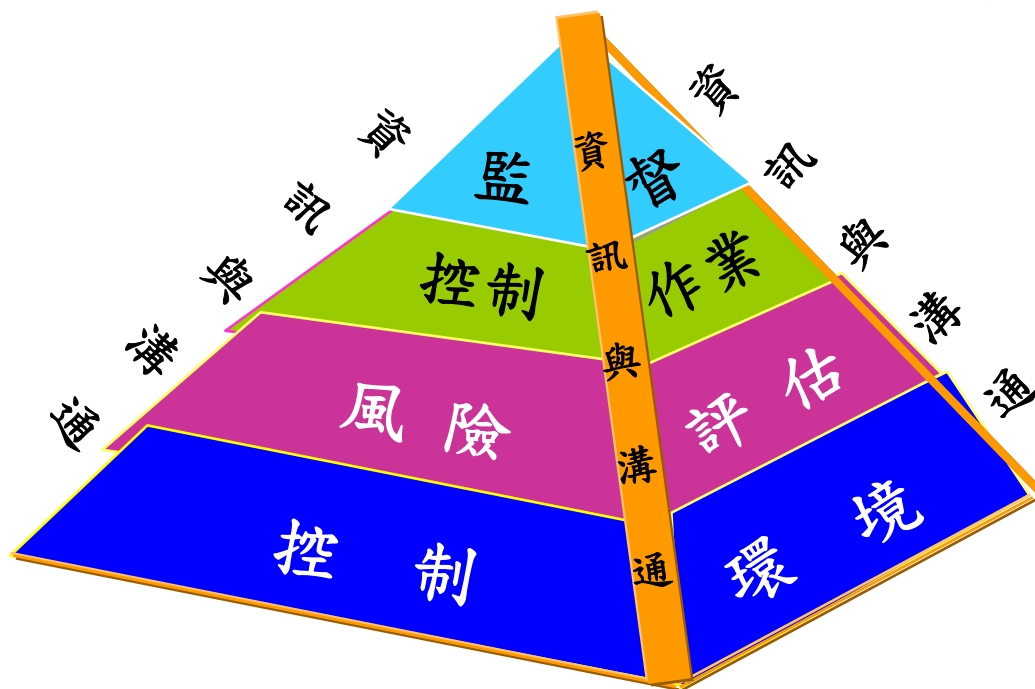
遵循法令規定

保障資產安全

提供可靠資訊

# 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
- 配合控制環境及已設定之目標，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

# 政府內部控制制度建置過程

**維持：**  
全體人員/  
檢討、追蹤成效  
及修正

**設計：**  
各單位/  
控制規範及程序  
得以文字或流程圖等方式敘明

**執行：**  
全體人員

**核定：**  
機關首長/  
三級以下機關另報上級機關備查

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。

# 內部控制制度之限制

—「合理確保」而非絕對保證「達成目標」

- 成本效益之考量
- 針對正常環境或一般事項之控制，難以考慮因應環境變遷或特殊事項，如921地震
- 情況變遷致原設計制度無法因應，如少子化
- 無法避免疏忽、判斷錯誤或誤解規定等人為錯誤
- 無法完全排除串通舞弊之可能
- 管理階層踰越控制制度之可能
- 內部控制之遵行有日久鬆懈之可能

# 內部控制之威脅

- 管理階層漠視內部控制與稽核報告
- 接近資產：包括有形資產（如現金、有價證券等）及無形資產（如重要資訊、空白表單及支票等）
- 流於形式
- 利益衝突



**行政院之  
推動作法**

# 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。



# 中央行政機關內部控制之檢討(2/2)

## □ 橫向聯繫及統合

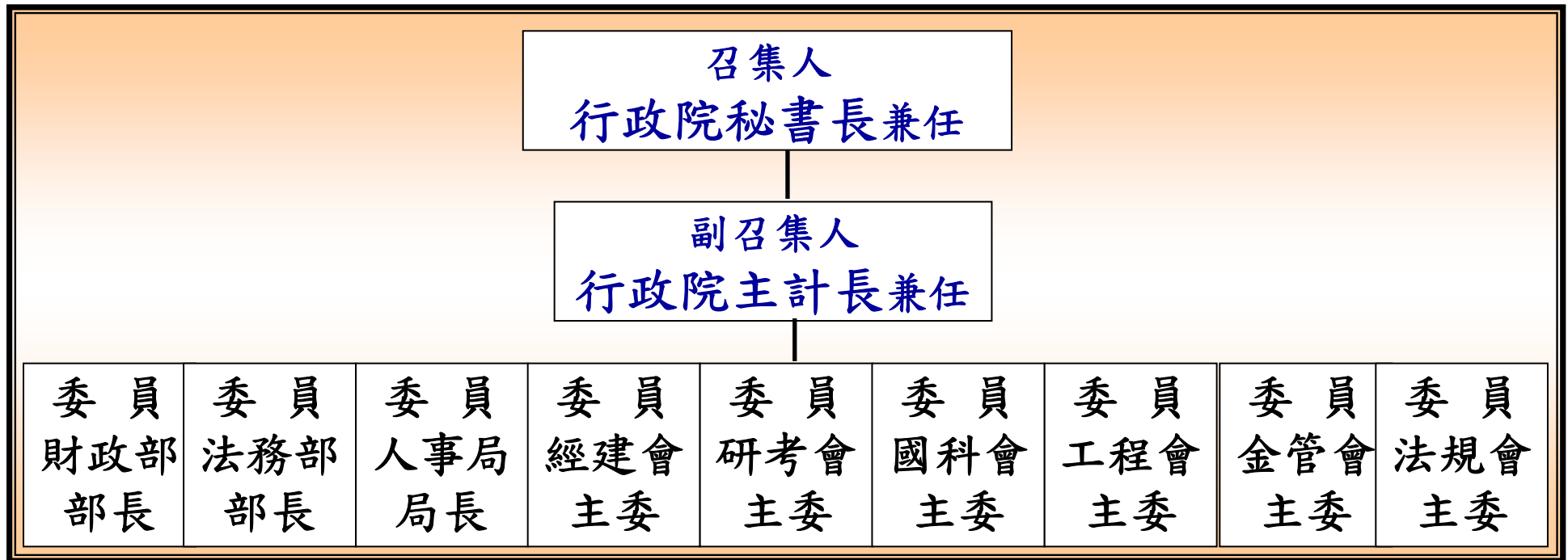
- 我國政府現有各項稽核評估職能，由各權責機關督導辦理，業務分工明確。
- 目前依各權責分工辦理之情況，若能強化聯繫及統合機制，不但無損原有功能，更可發揮整合綜效。



# 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

### 行政院內控小組之組織圖

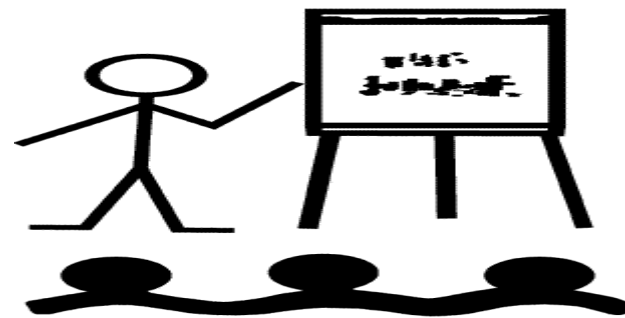


- 由行政院秘書長召集相關機關(單位)首長組成。

# 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

- 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，以利落實執行本方案相關工作。



# 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

- 100年度重點工作包括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**。
- 主管機關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**。



# 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，以供各機關參採研訂內部控制制度。
- 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。



# 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
社會發展計畫之編審	行政院研究發展考核委員會
科技發展計畫之編審	行政院國家科學委員會
採購業務	行政院公共工程委員會

# 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，以及本方案執行進度。

## 6. 逐級督導落實執行方案

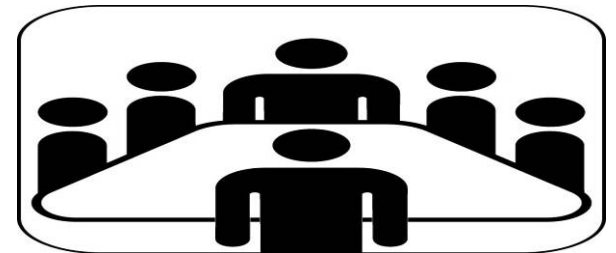
- 督導各主管機關落實執行本方案相關工作，由權責機關按照現行個別督導各項稽核評估職能之運作方式提報訪查結果。



# 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本方案相關工作。



# 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。



# 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**100年4月起**選定議題(含主動、被通知自行選定或經指定外界關注事項)，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。



# 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；本機關內部控制制度免送行政院備查。
- **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等事項，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。



# 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職能，落實執行。
- **各機關**：
  1. **例行監督**：單位主管於例行業務督導時，及時檢查評估。
  2. **自行檢查**：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。



# 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

#### 3. 稽核機制：

- 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，將由研考會適時研議處理。



# 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**：督導所屬落實執行本方案相關工作，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。





# 內部控制 之規劃

# 內部控制之規劃(1/4)

## (一) 建立健全的組織結構與職掌劃分

1. 組織系統圖
2. 職掌劃分表
3. 工作說明書
4. 授權規定
5. 獨立責任

# 內部控制之規劃(2/4)

## (二)設計合理與適切的標準

1. 標準要合理化
2. 標準必須明確
3. 標準必須具有激勵作用
4. 標準必須公正

# 內部控制之規劃(3/4)

## (三)重視人事管理制度

包括面談、調查、訓練、考核、保證、工作輪調、休假等

## (四)建立健全的會計制度

包括適當的文件、會計政策及程序手冊、財務預測、成本會計制度等

## (五)設計有效的制度及管理辦法，並隨時注意或定期檢討修正

# 內部控制之規劃(4/4)

## (六)其他

1. 加強資產安全及保險措施
2. 建立內部稽核制度
3. 利用電腦協助處理資料，防止人為錯誤與弊端
4. 聘請外界專家檢討改進各種管理辦法
5. 獲取高階主管之重視與支持



**政府部門  
內控現況檢討**

# 通案問題

- ❑ 強調防弊，忽略興利，導致競爭力未能有效提升
- ❑ 過多與過時之控制，導致行政效率低落
- ❑ 內控觀念認知不清，難以發揮應有之功能
- ❑ 部分控制之分工，違反職能分工原則，難以防杜弊端之發生
- ❑ 內部監督系統未能整合，難以有效發揮監督功能

# 結語

# 結語

本年4月21日吳院長於行政院院會提示：「行政院積極推動強化內部控制機制，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」。



# 結語

- 健全內部控制制度之實施，雖不盡然保證各項事務之成功，但透過機關內部各種管理措施日趨健全，可合理促使——
  - 提升政府整體施政效能
  - 達到興利及除弊之功能
  
- 內部控制制度之設計及執行是否有效，關鍵在於——
  - 機關首長全力支持
  - 全員參與凝聚共識
  - 化繁為簡精進流程
  - 控管風險即時修正





感謝您的  
聆聽

敬請指教