

報告大綱

- 前言
- 內部控制基本觀念
- 行政院之推動作法
- 內部控制之規劃
- 政府部門內控現況檢討
- 結語

前言

壹、緣起

- 行政院為應外界要求健全內部控制機制，將強化內部控制機制列為當前重要政策。
- 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。
- 各機關財務涉有違失案件，近3年來平均每年約300件，顯示建構健全內部控制機制，以防杜違失，實已刻不容緩。

□ 大學自治：除司法、行政等「他律」的機制外，透過內部控制制度實施「自律」的機制

- 國立校務基金管監辦法第6條：各校應訂定內部控制相關規章，據以建立及維持有效之內部控制制度，並由校長督促內部各單位執行。（93.8.13.訂定）
- 私立學校法第59條：各級政府...應參酌學校健全發展之需要，審酌私立學校內部控制制度之健全、辦學之特色等實際情形，明定獎勵、補助原則予以獎勵、補助。（97.1.16.修訂）
- 學校財團法人及所設私立學校內部控制制度實施辦法：教育部98.12.9.發布，並於99年3、4月間召開多場說明會，100年5月又召開稽核人員研討會

貳、健全內部控制機制的重要性(1/4)



看診



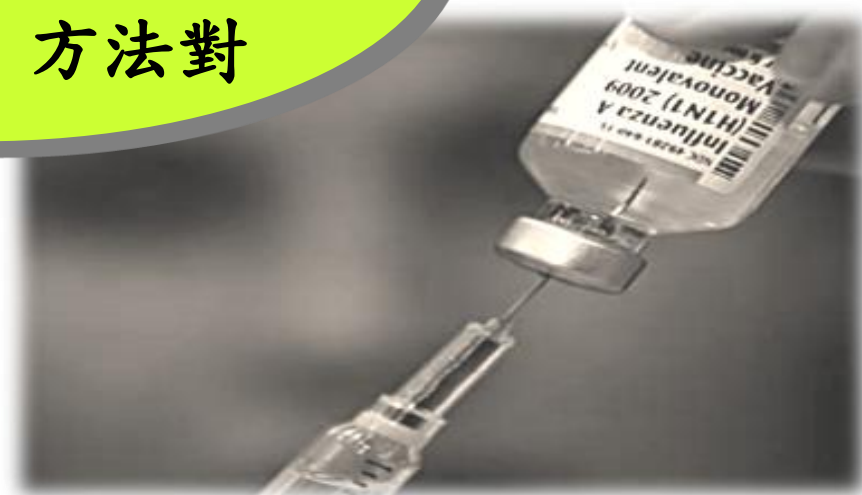
打疫苗，要「五對」
病人對、藥品對、時間對、
劑量對、方法對



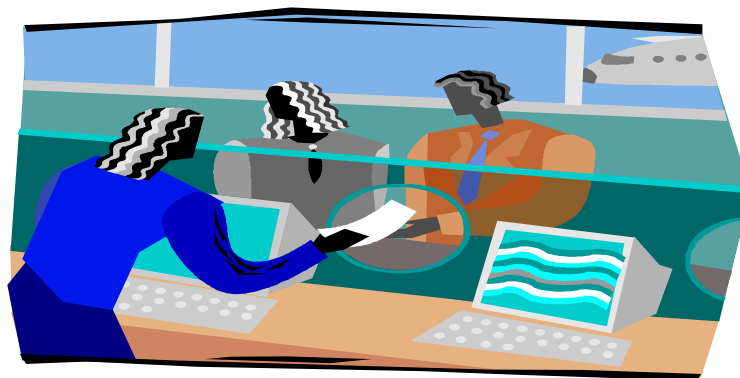
注射

現行使用各項疫苗

疫苗樣品	中文名稱 接種時程	品名 B.C.G	疫苗樣品	中文名稱 接種時程
1		麻腮風混合 D.T.P	10	
2		Avantes Pasteur H-B-Vax II	11	
3		默克疫苗 Varivax	12	
			13	



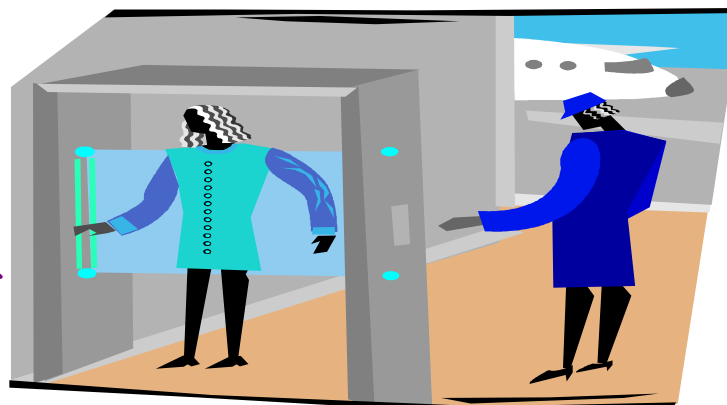
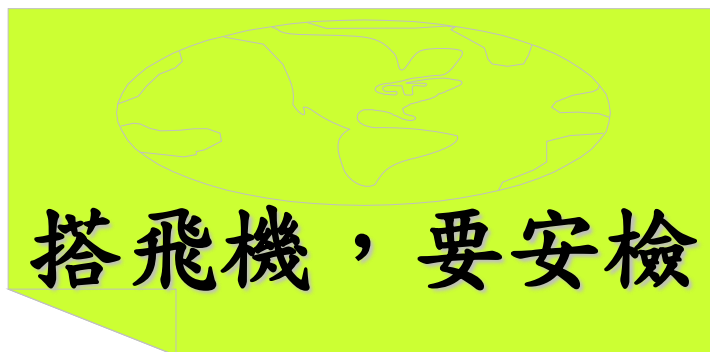
貳、健全內部控制機制的重要性(2/4)



身分核驗



行李檢查



全身檢查



放行登機

貳、健全內部控制機制的重要性(3/4)

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**。



貳、健全內部控制機制的重要性(4/4)

報載學校及醫院諸多弊端

- ❑成大某教授以製作不實的臨時人員兼職酬勞印領清冊、出勤紀錄等之方式，涉嫌詐領教育部及國科會補助計畫研究費
- ❑學校教授用學校經費購置研究用的儀器，請廠商將價金分成4張採購零件的不實發票，規避採購程序並將儀器占為己有
- ❑學校教授以購買發票、索取空白收據、假單據、虛報出差費等方式詐領公款

- ❑ 台大人事室退休組員以虛擬人頭等方式詐領公款2千多萬元
- ❑ 某私校學生已辦理就學貸款或符合減免學雜費，惟承辦職員仍通知學生繳費並占為己有
- ❑ 署醫弊案，第一波起訴55人；楊志良：知弊不辦 笨蛋+混蛋；政風室：感覺有人在護航
- ❑ 500名醫「假捐贈，真逃稅」，以捐款名義捐贈基金會後，基金會又以獎助研究計畫為名，回流9成捐贈金額給捐款醫師

內部控制 基本觀念

內部控制的定義及觀念

何謂內部控制：

係由機關內部全體人員參與

共同設計、執行及維持的管理過程

藉以合理確保達成其目標

→ 人人有責

→ 五項要素

→ 四項目標

□ 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

□ 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

□ 按五項要素逐一檢查、判斷內部控制制度的有效性

□ 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「合理確保」而非絕對保證目標的達成

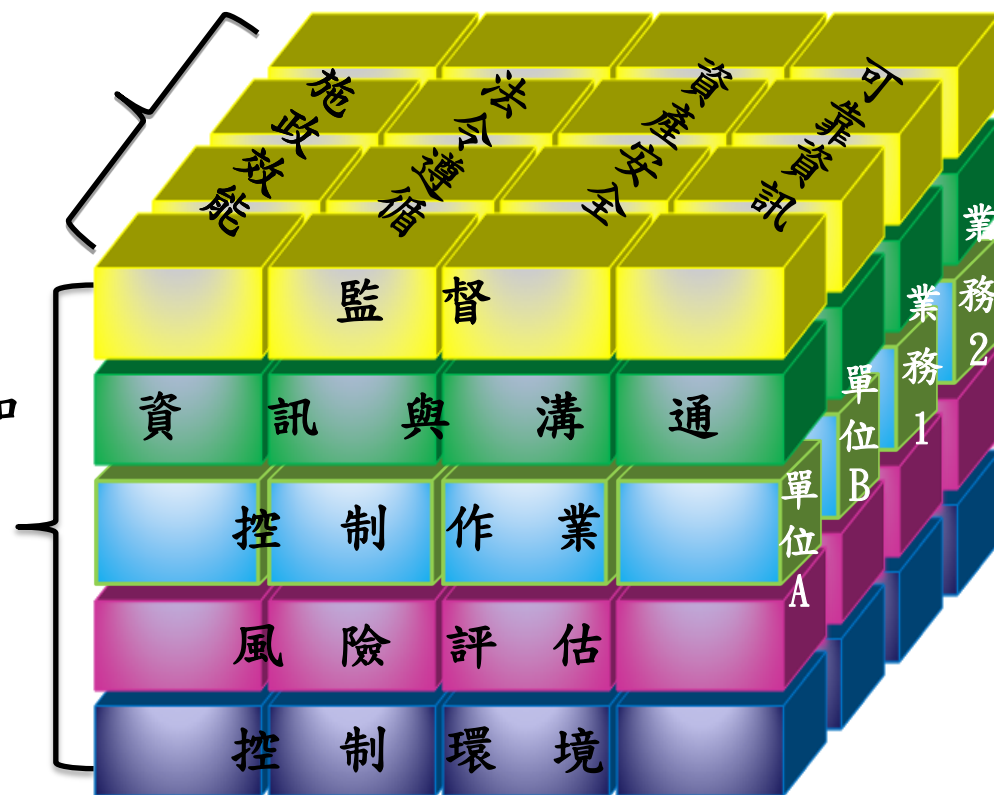
內部控制的目標及要素

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**：資訊處理及傳達
5. **監督**：評估內部控制制度執行有效性

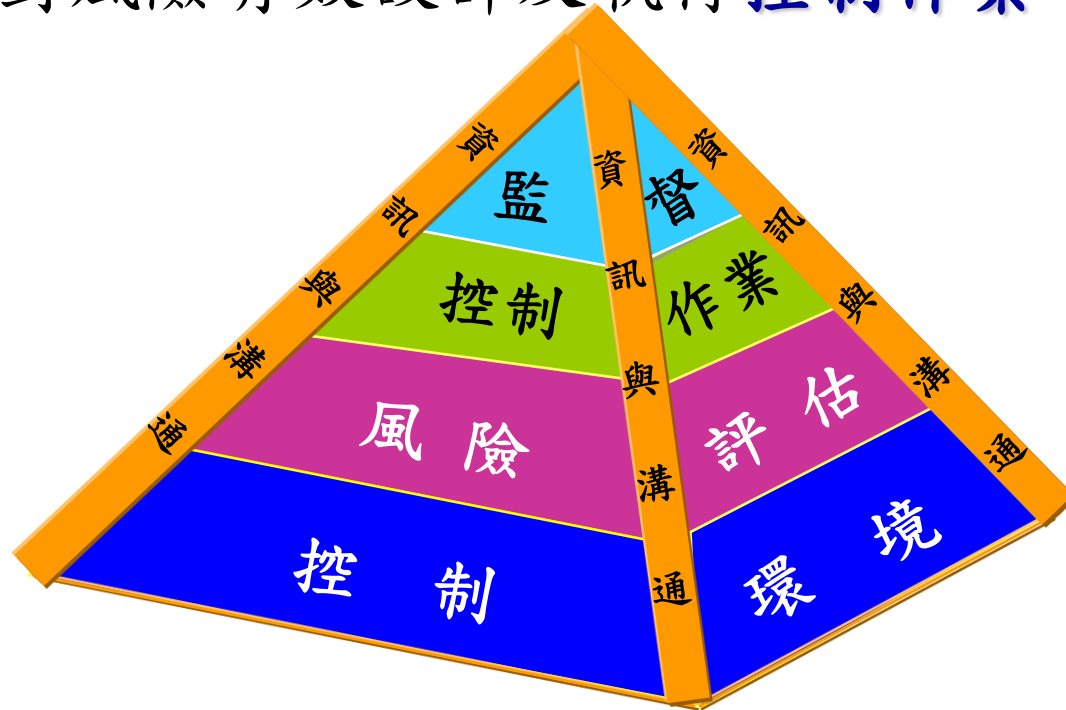


政府內部控制整體架構~

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

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

內部控制五大要素—控制環境

- 塑造機關文化及影響其人員對內部控制認知的綜合因素，為其他四項組成要素的基礎。
- 包括：
 - 公務職業**操守及倫理**價值觀念之建立與維持；
 - **高階主管**對推動及落實內部控制制度之重視與支持、為機關設定明確化的**目標**且避免承受過量**風險**；
 - 機關**組織**架構及**授權**之適當明確；
 - **人力**資源之健全管理(含員工聘僱、考核與獎懲)；
 - **專業**能力之提升(含辦理宣導訓練)；
 - **內外部**督導單位之**聯繫**。

內部控制五大要素——風險評估(1/4)

□ 辨識攸關之施政風險、分析該等風險之影響程度與發生可能性，以及評量對風險容忍度的過程。

□ 重要觀念：

1. 風險管理並不是在追求「零風險」，而是強調在可接受的風險下，追求最大的利益。
2. 事件發生的機率是可以降低的，或其不利的影響是可以減少的

內部控制五大要素——風險評估(2/4)

□ 風險評估包括：

- **風險辨識**：辨識影響目標達成的**風險因素**(事項)。
- **風險分析**：分析風險因素的**影響程度**(衝擊)及其**發生可能性**(機率)，綜合估計風險等級。
- **風險評量**：評量對風險的**容忍度**並依據風險等級，決定需優先處理的風險因素。
- **風險處理(回應)**：對於無法接受之風險因素，選擇可行方式**處理**(如減輕影響程度或降低發生機率)，逐步設計必要之控制作業，以**減低**風險。

內部控制五大要素——風險評估(3/4)

- **風險類型**：組織營運均會面臨下列各種風險：
 - 策略風險：此類風險與組織作錯事情（決策）有關
 - 營運風險：此類風險關係到以錯誤的方法去執行正確的決策
 - 財務風險：此類風險與損失財務資源或發生無法接受的負債有關
 - 資訊風險：此類風險關係到不正確或不相關資訊、不可靠的系統、及不正確或誤導的報告

內部控制五大要素—風險評估(4/4)



內部控制五大要素——控制作業

- 為了合理確保機關達成目標、降低風險，且有助於落實機關決策，所訂定的控制規範及程序。
- 包括：
 - **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。
 - **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。

設計控制作業之方法

- 適當的職能分工:ex權責分工表
- 交易及活動的授權核可
- 適當的憑證和紀錄
- 資訊處理的控制
- 資產和紀錄的實體控制
- 執行結果的複核

內部控制五大要素——資訊與溝通(1/2)

- 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**：與機關**目標有關**的財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，供決策及監督之用。
 - **溝通**：
 - **內部溝通**：告知**機關人員**其在內部控制所扮演的角色及責任、確保機關**上下或跨單位**資訊充分傳達、建立**通報**異常情事的管道。
 - **外部溝通**：告知**外部人士**(如社會大眾)機關依法須公開或提供的資訊、對外界**意見及時處理與追蹤**，以供各界瞭解政府相關責任履行情形。

內部控制五大要素—資訊與溝通^(2/2)

內部控制制度的文件化品質，為其能否落實的基礎

- 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：
 - 宣達職掌及目標，以營造機關**控制環境**。
 - 進行**風險評估**時，得將文件化的品質納入考量。
 - 將各項業務的**控制作業**，整合形諸於文件，使機關可瞭解與易遵循，並供掌握控制重點。
 - **監督**時，依此檢視內部控制制度是否落實執行，相關評估結果、建議及後續改善之書面紀錄，可供回饋或追蹤辦理情形。

內部控制五大要素—監督

□機關評估內部控制制度執行成效的過程。

□監督方式包括：

- **例行管理**：由各項業務承辦人及其主管，經常執行的一般控管及督導作業。
- **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加以評估，並及時補救或改正，且作成書面紀錄建檔備供主管機關訪查及督導。
- **稽核機制**：統合或運用相關稽核職能，複核內部各單位的自行檢查結果，據以客觀評估機關整體內部控制制度是否有效運作，就稽核所發現之缺失及改善建議，提報機關內部控制專案小組，並追蹤其改善情形。

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

- 若要求絕對確保達成目標，其成本可能超過所能產生的效益

□ 人性面先天限制

- 人為疏忽或誤解規定
- 串通舞弊或蓄意偽造
- 高階主管逾越制度
- 遵循制度日久鬆懈

□ 情況變遷複雜性

- 正常環境或一般事項之控制，難以因應環境變遷或特殊事項

內部控制之威脅

1. 管理階層漠視內部控制與稽核報告
2. 接近資產：包括有形資產（現金、有價證券等）及無形資產（重要資訊、空白表單、請購單及支票等）
3. 流於形式
4. 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

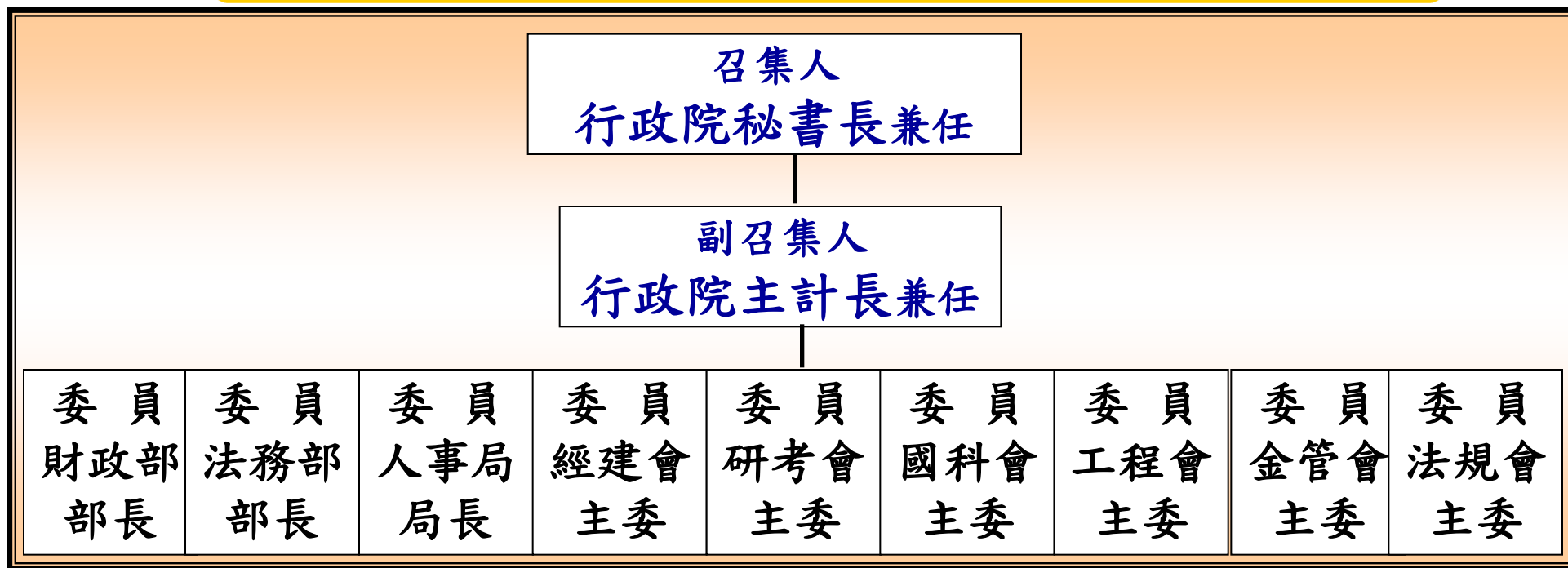
- 我國政府現有各項稽核評估職能，由各權責機關督導辦理，業務分工明確。
- 目前依各權責分工辦理之情況，若能強化聯繫及統合機制，不但無損原有功能，更可發揮整合綜效。



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

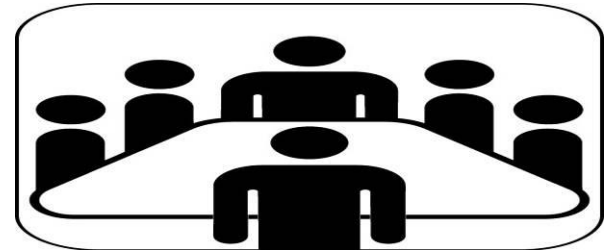
- 督導各主管機關落實執行本方案相關工作，由權責機關按照現行個別督導各項稽核評估職能之運作方式提報訪查結果。



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。



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，優先選定業務項目，逐步納入內部控制制度。



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(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**：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

■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。
 - 自動監控系統等「持續性稽核」工具，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

(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

(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

（三）建立健全的會計制度

- 1.適當的文件
- 2.會計科目表
- 3.會計政策及程序手冊
- 4.財務預測
- 5.成本會計制度

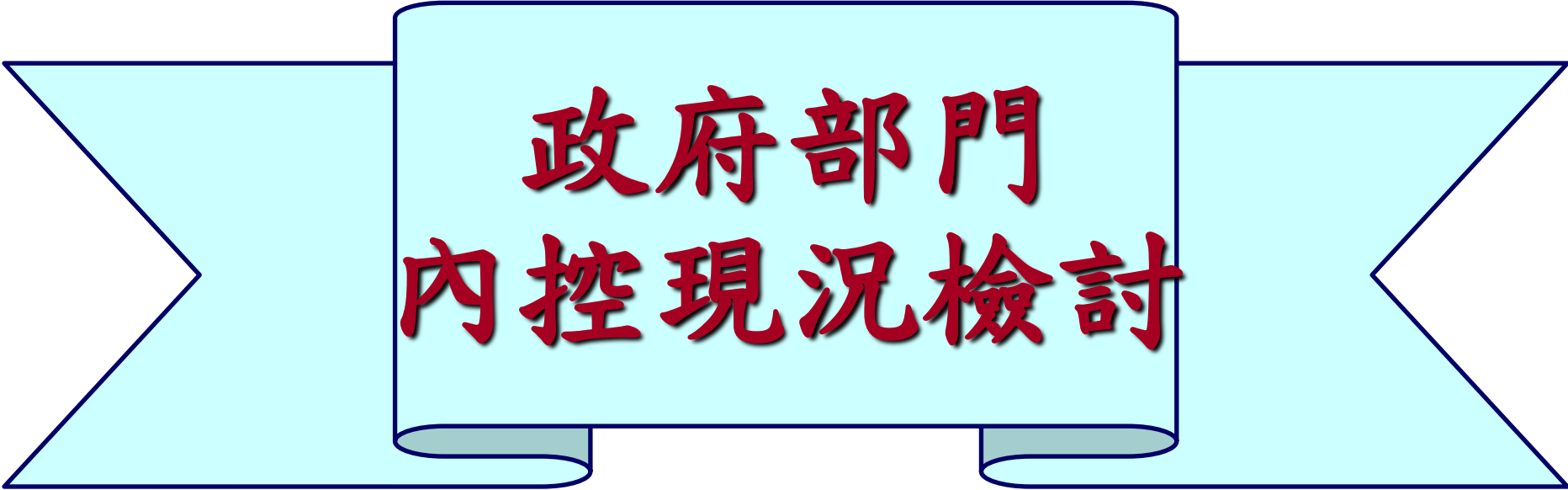
（四）重視人事管理制度：

面談、調查、訓練、考核、保證、工作輪調、休假等

(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

(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.聘請外界會計師及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

一、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
- 內控自評報告尚未於決算表達，有違治理透明化原則

二、審計處對臺中市政府99年度決算所提建議意見

一、財政負擔仍為沉重，亟待積極落實各項開源節流措施。

(一)公共債務餘額龐鉅，允應迅謀對策，本財政自我負責精神，積極研謀各項財政改革措施，並研擬開源節流措施暨獎懲實施要點，以強化課責機制。

(二)允應賡續加強欠稅清理及賦稅捐費稽徵，以增裕庫收

(三)應收未收罰鍰收繳績效欠佳，仍待強化催收機制，俾利庫收

(四)房地長期遭不法占用或閒置，未能積極有效排除或未有效規劃利用，允宜積極排除非法占用及活化運用閒置房地，以提升公產使用效能及增裕庫收

(五)允應衡酌財政狀況，從嚴核定因公出國案件，審慎遴派與業務相關人員，減輕財政負擔，提升出國考察效益

(六)允宜持續落實行政革新，檢討人事進用政策，善用電子化與網路行政作業以提高行政效率，以減輕用人費用負擔

二、資本門預算編列與執行未臻覈實，致保留比率偏高且金額龐鉅，亟待研謀改善，以提升施政效能。

三、亟待落實「加強財務控管及落實會計審核方案」，強化財務管控機制，發揮內部控制功能，以提升財務效能及杜絕各種浪費。

(一)內部審核及內部控制機制仍有待加強

(二)暫付及墊付款亟待積極清理

(三)允應加強代收款、保管款及代辦經費之清理

四、臺中市縣合併升格直轄市，相關移轉作業核欠周延，及制度規章整合訂頒情形仍欠理想，允應積極研謀改善，以利市政順利推動。

(一)人員移轉核有違法任用清潔隊員及人力配置不均等情事：

1. 代理區長違法任用清潔隊員；
2. 允宜全面評估臨時人員需求及僱用之合理妥適性；
3. 警力核有配置不均情事，允應妥適合理配置。

(二)財產移轉核有編列鉅額購車經費、財物未統籌調度使用、移交作業進度落後及未盡周延情事：

1. 公務車輛移撥及調度，核有：
 - (1)為充分發揮車輛使用效益，允宜設置公務車輛集用場，辦理車輛集中調度，達資源共享之利，並依各機關業務性質，訂定合理車輛配置額度；
 - (2)縣市改制直轄市之際，即全面編列一級機關首長副首長購車預算，未能就現有車輛整合調度，核欠妥適。

2. 財產移交作業，核有：

- (1) 改制前臺中市區公所及臺中縣鄉(鎮、市)公所附屬圖書館全數未完成移交接管作業；
- (2) 財產移交接管登記作業執行進度落後；
- (3) 財產移交前後帳列不符，未確實列管勾稽相關機關財產變動情形；
- (4) 部分公所財產核有閒置情事，未統籌調撥或建置財物流用資訊平台。

(三) 財務移轉核有報載四光及鄉鎮市庫資金未統籌調度使用情事：

1. 部分鄉(鎮、市)公所核有報載四光情事；
2. 鄉鎮市庫存款戶賸餘款未解繳市庫總存款戶，損及政府權益及增加不經濟利息支出。

(四)辦公廳舍移轉核有未審慎規劃配置辦公廳舍情事：

1. 未及早溝通確定搬遷期程或妥適配置辦公廳舍空間，增加辦公廳舍租金支出；
2. 原有辦公廳舍未善加規劃運用，復再編列經費興建辦公廳舍，核欠妥適，仍待審慎檢討評估其興建之必要性；
3. 陽明大樓部分空間規劃尚欠妥適，允應重新檢討配置；
4. 未及早瞭解原鄉(鎮、市)民代表會廳舍及閒置建物之閒置空間，俾利合理規劃配置辦公廳舍。

(五)業務委託區公所辦理核有因橫向聯繫不足，產生經費編列及撥付問題：

1. 允應儘速完成研(修)訂業務權限委任或委託區公所授權辦法及相關自治條例，俾利市政順利推動；
2. 允應加強主管機關及區公所橫向聯繫功能，協助解決委託區公所管(辦)理業務經費編列及撥付問題。

(六)制度規章亟待加速整合訂頒：

1. 自治法規依法繼續適用，惟市、縣自治法規兩套併行，核欠妥適，允應加速整合訂頒；
2. 行政規則宜儘速研訂，俾為業務執行之準據；
3. 部分機關未訂定對民間團體補(捐)助之相關作業規範及管考規定，允應納入列管，並督促儘速研訂。

五、寬頻管道佈纜率偏低，允應督促各寬頻管道建置單位積極辦理，減少纜線違規附掛情形，以有效提升佈纜率。

六、允應加強執行重要公共建設計畫案件，積極排除各項落後因素，從嚴列管各單位執行進度，以有效提升預算執行率。

七、重大建設執行期程延宕且未經驗收合格即啟用，允應研謀改善。

八、臺中市精密機械科技創新園區開發案之開發、租售及管理情形，核有未盡周延情事，影響政府權益及計畫執行成效，亟待積極研謀改進。

九、近年來全球氣候變遷導致強風、豪雨、土石流等天災為禍之情況頻仍，加上火災、污染、毒物、疫疾等人為災害接連不斷發生，嚴重影響人民生命財產安全，允宜妥謀善策，強化防災救援能力，以維護公共安全。

(一)消防人力配置暨裝備配賦均未達配置標準，有待研謀改進

(二)輔助火災預警暨救災即時影像系統使用成效未達預期，管理維護作業亦有欠周妥，亟待檢討研謀善策

(三)消防安全設備檢查作業成效仍有待加強

(四)防疫物資管理作業未盡周延，調撥汰換機制亟待建立

(五)災害搶險及搶修應檢討履約規定，以確保人民生命財產安全

(六)雨水下水道建設資訊有待更新，且易淹水地區改善工程完成率偏低，允應研謀改善

十、採購案件辦理缺失仍多，允應督促改善。

- (一)採購招決標方面，核有參與前階段作業之廠商，未經機關同意即參與後階段之招標。
- (二)預算執行方面，核有賸餘款未依規定繳回補助單位。
- (三)設計監造方面，核有監造計畫內容欠妥適；逾期提報或未招標即先行提報；規劃設計僅辦理部分項目，致未能依原整體規劃推動，造成原設計成果浪費。
- (四)工程履約方面，核有採購契約規定未臻周延；履約逾期未依規處理；未依契約規定期限投保營造綜合保險。
- (五)驗收結算方面，核有現場實作與竣工圖示不符；結算數量計算錯誤；未依規定期限辦理驗收。
- (六)營運管理方面，核有設施完成後未列帳；設施完成後使用效益不佳；設施維護管理有欠妥適。

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