

# 行政院健全內部控制 推動方向

石素梅《行政院主計處主計長》

## 壹、前言

近年來在全球化的衝擊下，國內外政治經濟環境快速變遷，政府組織規模與業務範圍日益龐雜，除於實施績效管理面臨著多項挑戰外，施政風險亦隨之增加，若未能有效控管風險，輕者影響施政品質，重者有礙取信於民。行政院多年來隨著時代脈動，已由相關主管機關就其權責部分陸續訂頒內部控制相關規定，而在各界對於增進政府效能、降低施政風險且達到興利及防弊功能等有所共識下，應更致力於強化施政績效管考與風險評估，以促使發揮政府內部控制的功能。

由於政府內部控制涉及層面極廣，包括各機關及各項業務，非一蹴可幾，經奉行政院吳院長核定，由林秘書長籌組成立跨部會之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）；另基於主計人員長期

肩負政府財務收支審核工作，且提供可靠財務資訊供機關決策之用，為協助機關發揮內部控制功能的重要一環，爰由行政院主計處（以下簡稱主計處）擔任幕僚作業，藉以整合規劃健全內部控制機制相關事宜。

主計處經依吳院長指示「事半功倍及簡明有效」之原則，在兼顧與國際接軌及符合我國實務運作需求下縝密研議，陸續建置配套規範，逐步穩健推動各項作業。茲就推動健全內部控制機制的意涵與重要性、現況檢討及行政院健全內部控制作業辦理情形，臚列其要，供各界參考。

## 貳、健全內部控制機制的意涵與重要性

政府內部控制，係為了合理確保機關達成施政目標，由機關內部全體人員共同參與，

經整合各項業務的控管及評核措施，所設計、執行及維持的管理過程。為能發揮內部控制功能並妥適運行，有賴統合機關內部每一成員的力量，營造廉能之控制環境及設定明確化的目標，並確實評估影響目標達成之各項風險因素；而為了降低風險及增進效能等，再進一步經由機關各單位協力檢討現有過多、過時之管制或程序，於合乎相關法令規定前提下秉持化繁為簡原則，針對各項業務採取控制作業且加以文件化，使機關人員可瞭解、易遵循並掌握控制重點。另藉由適時提供可靠資訊以支援內部控制各項環節，同時透過自行檢查與現有稽核職能，監督整體流程是否依規定落實執行且管考其執行成效，並適時提供改進建議及追蹤改善情形，以確保機關內部控制制度持續有效運作，俾精進機關管理之體質。

基於內部控制的重要，行政院已積極推動健全內部控制機制，經由有效整合作業、積極創新，以精進及突破政府之管理，促使國家整體運作更有效能，同時也能創造落實政策能力，防範政府資產濫用與活化閒置公共設施；透過公開財務及業務績效等資訊，供各界瞭解政府相關責任履行情形，藉以合理確保提升施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊等四項目標之達成。

## 參、行政院推動內部控制現況與檢討

### 一、行政院已陸續頒行相關規定

行政院為展現廉政肅貪等決心，以提升政府行政效率及國家競爭力，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，經彙整如表 1，並說明如下：

鑑於各機關於執行各項施政計畫預算，因內部控制相關機制未臻周延，導致財務弊端時有所聞，引發外界對政府施政效能提出諸多質疑。為強化各機關內部控制機制，主計處於 89 年 2 月以行政院函頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，除要求各機關加強財務控管作為及建立有效內部控制機制，另為確保落實執行，主管機關應實施查核。

又為增進機關人員對財務責任之瞭解、檢討改進財務控管缺失，主計處依馬總統政見「檢討現行主計與審計制度，以杜絕政府支出的各種浪費」，於 97 年 9 月以行政院函頒「加強財務控管及落實會計審核方案」，98 年 1 月再以行政院函頒「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」及「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」。而財政部為協助各機關增加財政收入與有效運用財源，另以行政院函頒「提升政府財務效能方案」。

此外，法務部於 97 年 6 月設置「中央廉政委員會」統籌規劃及督考廉政措施之辦理情形，嗣於 98 年 7 月以行政院函頒「國家廉政建設行動方案」，要求各機關加強內部控制機制，針對風險較高的業務實施稽核。行政院研究發展考核委員會則於 99 年 7 月以行政院函頒「整合服務效能躍升方案」，請各機關強化內部管理、行政流程簡化及表單標準化（均屬內部控制重要一環），俾提升行政效能。

表 1 行政院近年陸續頒行相關規定

方案名稱	目的
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，並維持有效之管控制度。
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、外界要求健全內部控制機制

行政院多年來雖陸續頒行內部控制相關規定，在防止弊端及杜絕浪費上亦獲致一定成效，但難謂已弊絕風清。審計部在 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規執行預算等，致有重大弊案陸續發生。其中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，實刻不容緩。

## 三、現行內部控制仍有檢討空間

目前中央行政機關係按相關法令規定辦理主管業務，並透過行政管考、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稽核職能之發揮，再由各主管機關與權責機關加以督導，構成現行內部控制的運作機制。上開運作機制經檢討可再強化如下：

### （一）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，更重要的是積極提供必要協助。因此，從行政院、主管機關到所屬機關，現階段原則都應採任務編組方式組設內部控制推動單位，上下一體通力合作，始克全功。

### （二）橫向聯繫及統合

我國政府現有各項稽核職能，業務分工明確，若能透過各機關組設之內部控制推動單位統合現行機制，不但無損原有功能，更可發揮整合綜效。

## 肆、行政院健全內部控制作業辦理情形

為進一步健全政府內部控制機制，且強化縱向與橫向之聯繫及統合功能，主計處爰簽奉吳院長核定，由林秘書長籌組成立行政院內控小組，隨即於 99 年 12 月 30 日召開第 1 次委員會議，原則通過「健全內部控制實施方案」，並於本（100）年 2 月 1 日以行政院函分行各主管機關，要求各機關組設內部控制專案小組，負責推動及執行相關工作；主管機關並應確實督導所屬落實執行。該方案之實施策略（如圖 1），係採取逐級分工方式推動各項具體作法。

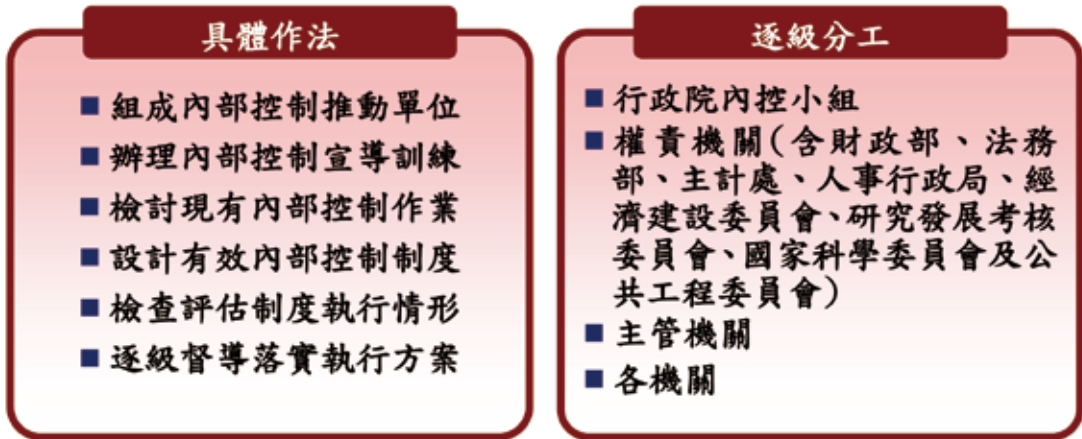


圖 1 行政院健全內部控制實施策略

在逐級分工方面，分為行政院內控小組、權責機關、主管機關及各機關等四層級之推動單位。所稱權責機關，為主政共通性作業（包括各機關均會涉及的出納與財產管理、政風、主計、人事、公共建設計畫編審、行政管考與社會發展計畫編審、科技發展計畫編審及政府採購等業務）之機關；所稱各機關，則涵蓋行政院及所屬各機關（構）、學校，國營事業尚未依現有法令規定訂定內部控制制度者（如交通部所屬各港務局等），亦納入準用。

至於具體推動作法，包括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與逐級督導落實執行方案等六項重點。茲分項並依逐級分工層級，敘明所應辦理事項如下：

## 一、組成內部控制推動單位

### （一）行政院內控小組

#### 1、組織架構

該小組依行政院函頒「行政院內部控制

推動及督導小組設置要點」成立，由行政院秘書長擔任召集人，主計處主計長擔任副召集人，並由財政部、法務部、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、公共工程委員會、金融監督管理委員會及法規委員會等機關（單位）首長擔任委員（如圖 2）；負責整體性統合、協調、規劃及推動內部控制相關事宜，並督導落實執行。

#### 2、運作機制

該小組以每 3 個月召開 1 次會議為原則，必要時得召開臨時會，並得視需要邀請相關機關或學者專家列席；運作初期奉行政院林秘書長指示密集召開。此外，該小組下設工作分組，幕僚作業由主計處擔任，負責研擬內部控制規劃、推動作業及綜理小組各項行政業務。

#### 3、審議各項規定

截至本年 4 月底止該小組已召開 3 次委員會議，審議通過「健全內部控制實施方案」等多項配套規範，陸續以行政院函分行相關機關配合辦理在案。

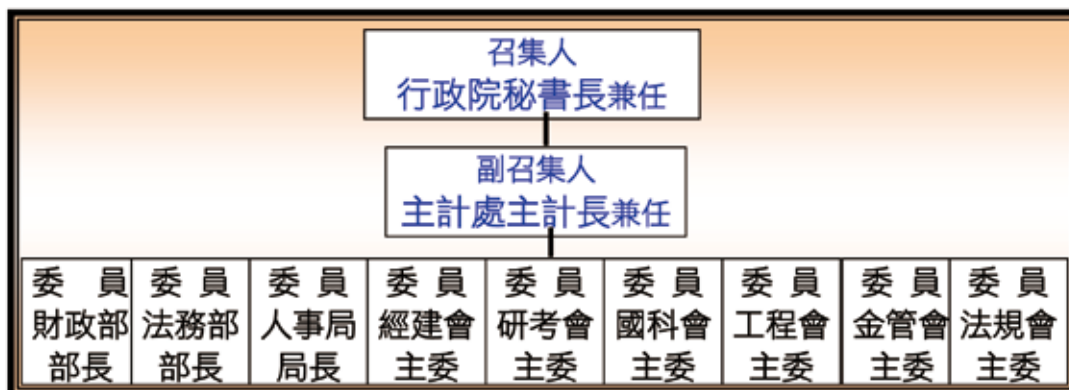


圖 2 行政院內控小組組織圖

## (二) 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，連同所屬一併組設內部控制專案小組。組設情形無需報請行政院備查。

## (三) 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。

## 二、辦理內部控制宣導訓練

### (一) 行政院內控小組

1、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，以落實各項宣導及訓練工作。

2、培訓內部控制種子教師

本年 3 月舉辦「政府內部控制種子教師研習班」第一期，由各主管機關指派人員參訓，供參訓學員瞭解內部控制基本觀念及推動作法，並演練宣導與講授技巧，以充實師資陣容，俾利內部控制業務之推展。

3、宣導內部控制作業辦理情形

本年 4 月於行政院院會提報推動內部控制作業辦理情形，以利各主管機關首長瞭解內部控制之重要性，獲取共識及支持。

4、建置內部控制網站專區

將內部控制違失案例、宣導教材範例，以及種子教師、主計處工作圈成員與專案會議諮詢委員名單等資訊，刊載於主計處網站內部控制專區（如圖 3），供主管機關及各機關參用。



圖 3 行政院主計處網站專區之畫面

## (二) 主管機關

對所屬首長、副首長宣導內部控制重要性及實施作法，並督導所屬定期或不定期辦理教育訓練工作；亦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。

## (三) 各機關

定期或不定期對全體人員辦理內部控制教育訓練。

## 三、檢討現有內部控制作業

### (一) 行政院內控小組

為逐步推動「健全內部控制實施方案」，主計處於本年3月以行政院函頒「各機關辦理健全內部控制實施方案100年度重點工作」，請各機關適時檢討每年度監察院糾正案件、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部建議改善事項。

另針對主管機關應彙整提報，本機關及所屬檢討現有內部控制作業所發現之重大缺失及督導改善情形，行政院內控小組完成審議「100年度擇定主管機關提報內部控制作業落實執行情形原則」，並由行政院於本年4月函頒在案，以落實檢討強化現有內部控制作業。

### (二) 主管機關

督導所屬檢討現有內部控制作業，彙整所涉重大缺失及督導改善情形，適時提報行政院內控小組。自本年4月起，主動選定議題提報、或於被指定提報外界關注事項及被指定自行選定議題提報時，應按規定期限將提報議題填送主計處彙整。

### (三) 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、審計部建議改善事項，以及外界關注事項等，檢討強化現有內部控制作業辦理情形。

## 四、設計有效內部控制制度

### (一) 行政院內控小組

依據「健全內部控制實施方案」規定，行政院內控小組應就「內部控制制度設計原則」進行審議；主計處刻正研訂該設計原則以完整規範內部控制觀念架構、設計步驟及範例等，將於審議通過後由行政院函頒，供各機關參採研訂內部控制制度。

此外，各權責機關應研訂內部控制制

度共通性作業範例，供各機關參採。為使各權責機關之研訂作業明確及一致，業經完成審議「內部控制制度共通性作業範例製作原則」，並由行政院於本年 4 月函頒在案。

### (二) 權責機關

依照「內部控制制度共通性作業範例製作原則」及表 2 所定分工，各權責機關應就「主管機關」及「機關」作業層級（視業務性質得彈性調整），考量業務之重要性、風險性以及內部控制缺失等，檢討訂定共通性作業範例，並且製作「內部控制制度自行檢查表」，供各機關辦理自評作業。上開共通性作業範例及內部控制制度自行檢查表，應於本年 11 月底前研訂完成送主計處，俟提報行政院內控小組同意備查後，由各權責機關分行各機關參採，以減輕機關各自規劃設計共通性作業之負擔。

表 2 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	主計處
人事業務	人事行政局
公共建設計畫之編審	經濟建設委員會
行政管考業務	研究發展考核委員會
社會發展計畫之編審	研究發展考核委員會
科技發展計畫之編審	國家科學委員會
採購業務	公共工程委員會

### (三) 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，內部控制制度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。

### (四) 各機關

設計內部控制制度時，應涵蓋內部各單位業務，審視其重要性與風險性，及考量時間、成本及人力等，就下列事項優先選定作業流程，逐步納入內部控制制度；並配合業務之調整及作業之變動，適時檢討修訂。

- 1、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。
- 2、各年度監察院糾正案件、審計機關建議改善事項、外界關注事項、上級與權責機關督導及各機關自行檢查等事項，涉及內部控制缺失部分。
- 3、參採權責機關所訂之共通性作業範例。

茲將行政院內控小組幕僚單位主計處、權責機關、主管機關及各機關，在設計有效內部控制制度過程之逐級分工作業流程，繪製如圖 4。

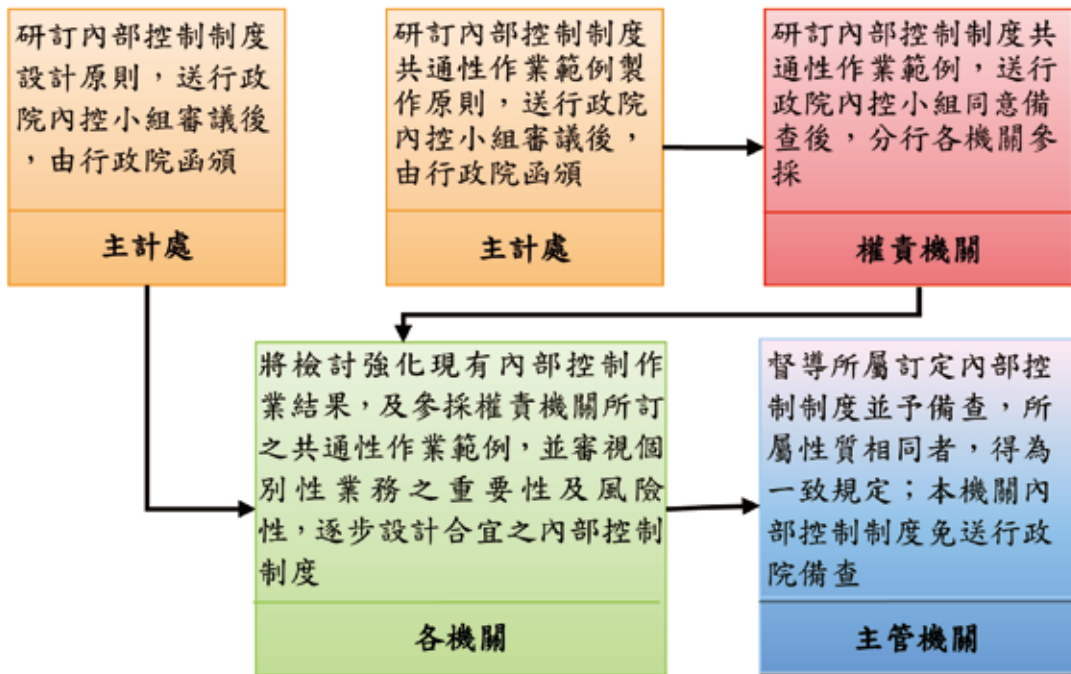


圖 4 各推動單位逐級分工流程圖

## 五、檢查評估制度執行情形

### (一) 行政院內控小組

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。

### (二) 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執行。

### (三) 各機關

- 1、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。同時督促內部各單位，就其承辦作業之內部控制制度設計及執行的有效性，每年至少自行檢查 1 次（遇有特殊情形，得隨時辦理），並作成紀錄建檔；倘有重大缺失除應敘明改善措施外，必要時則檢討修正內部控制制度。

## 2、稽核機制

- (1) 短程作法：本次行政院組織改造，內部稽核工作並未規劃設置獨立單位辦理。現階段得統合或運用現行稽核職能，就稽核發現之缺失及改善建議，提報內部控制專案小組檢討，並追蹤改善情形。
- (2) 中長程規劃：設置獨立內部稽核單位，因涉及機關與業務之調整，將列為未來組織改造議題，由研究發展考核委員會及人事行政局審慎研議處理。另藉由善用自動監控系統等「持續性稽核」工具，以監督風險並維持內部控制有效性，則因涉及各機關資訊系統之建構與整合，將由研究發展考核委員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。

## 六、逐級督導落實執行方案

### （一）行政院內控小組

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，由各權責機關按照現行個別督導各項稽核職能之運作方式提報訪查結果，並安排主管機關報告內部控制作業辦理情形。

### （二）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。

### （三）各機關

首長應責成機關內部控制專案小組督促相關單位確實執行，並對執行「健全內部控制實施方案」著有績效人員，從優獎勵。

## 伍、結語

今年適逢中華民國建國 100 年及主計制度建制 80 週年，在歡慶之餘，時代的巨輪仍不斷前進，此刻國家正準備再次展翅起飛，本年 4 月吳院長於院會提示，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。為此主計處已積極進行相關規劃，邀集研究發展考核委員會等相關部會人員及學者專家共同參與研討，期集思廣益、彙聚共識，俾利各項推動作法更臻周延可行，並使各機關內部控制制度之運作更為有效。

為期完善政府內部控制機制，在統合各機關全員參與、共同耕耘下，能日趨精實茁壯、順利達成。主計人員將持續本諸「熱誠、公正、效率、精確」的主計精神擔任強力後盾，以創新思維增進服務價值，且協助機關施政之遂行。並冀盼全體公職人員扮演國家競爭力提升的重要推手，齊為國家發展凝聚一股向上提升的力量，戮力打造未來的黃金 10 年。