

強化政府內部控制作法之我見

有效的內部控制為組織管理之必要機制，亦為政府應持續努力之方向，具備正確之觀念及採行合宜之作法，應是發揮其功效，解決政府治理問題之關鍵成功因素。

◎ 張信一（經濟部會計長）

壹、前言

鑒於審計部針對97及98年度中央政府總決算，連續兩年向行政院提出「因部分機關仍發生施政效能不彰及重大弊端情事等，請比照國外作法，以COSO報告¹完整架構建立公部門內部控制整體架構及機制，以利各機關遵循有效實施；研處整合現行內部稽核職能，以期發揮監督機制之綜效，以及目前尚未有專法促使機關建置內部控制之規範，並請積極完成會計法修正案立法工作，以為內部控制建置之法

源依據等」審核意見，嗣經行政院院長核定由行政院主計處主導推動，同時要求應思考在如何省時省力下整合並建置中央內部控制制度。顯見政府內部控制制度之推動已是箭在弦上不得不發之管理作為，然而政府內部及外部人員對內部控制之認知是否一致合理，以及相關作法是否確能兼顧省時省力，並發揮其效果，應是推動時必須審慎規劃之重點，爰本文作者以從事主計工作近三十年，以及參與我國內部稽核執業準則制訂工作十餘年之經驗，先就內部控制之正確觀

念，包括目的、內涵與限制等加以闡述，次就一般人士對政府內部控制作為之誤解與政府部分內部控制缺失成因進行探討，最後則提供作者個人之見解，試擬可行之改進作為，期能發揮拋磚引玉之宗旨，為推動我國政府內部控制貢獻一份心力。

貳、內部控制之觀念與內涵

依據COSO之定義，內部控制（internal control）亦稱內部控制制度（internal

control system)，就公司組織而言，係由公司管理階層²所設計，董事會核准及由董事會、管理階層及其他員工所執行的過程。這些過程是管理過程³的一部分，其目的是為：

(1) 營運之效果及效率（營運），(2) 財務報導之可靠性（財務報導），及（或）(3) 相關法令之遵循（守法）等三類目標之達成，提供合理之確保。其中營運目標又可細分包括績效、獲利、保障資產安全等子目標，管理階層對於評估內部控制營運是否有效之標準，具有較高之自由裁量權；而財務報導及相關法令之評估標準，則因係來自外部因素所要求，較不具有裁量權。簡單來說，內部控制可視為公司因應內外環境需要所設計的正常運行軌道，當控制有效時，通常表示公司無重大缺失存在，而管理階層逾越制度規範時，常是使制度有效性降低之主要原因。

至其組成要素（components），包括下列五項：

一、控制環境（control environment），係指塑造組織文化，影響員工控制意識，並受下列因素影響：如員工操守（integrity）、價值觀（ethical value）及能力（competence），管理階層之管理哲學（management philosophy）及經營風格（operation style），管理階層聘僱、訓練（develop）、組織（organize）員工及指派其權責之方式（way），以及董事會所給予的關注（attention）及指導（direction）。

二、風險評估（risk assessment），係指辨認目標因內部或外部因素不能達成之風險（可能性），並予以評估之過程，通常包括估計其影響程度（significance）、發生之可能性

（或頻率），及評估須採取之行動（如何管理風險之步驟）等。

三、控制活動（control activities），亦稱控制作業，係指幫助管理階層確保其指令（directives），包括政策（policies，即目標）及程序（procedures，即實行政策之方法）均已被執行，一般而言，控制活動包括：核准（approval）或授權（authorization）、驗證（verification）、調節（reconciliation）、主管複核員工執行營業成果（reviews of operation performance）、採用績效指標與計畫、預算或前期績效比較、保障資產之實體安全（security of assets）、定期盤點加上與紀錄相核對，以及分工（segregation）等。

四、資訊與溝通（information and communications），

前者係資訊系統辨認、衡量、處理及報導之標的，這些資訊包括與營運、財務報導或遵循法令等目標相關之財務或非財務資訊；而後者係將該等資訊傳遞與公司內部或外部之相關人員，使其也能獲得資訊之過程。

五、監督（monitoring），亦稱監控，係指評估內部控制執行品質之過程，其目的包括決定內部控制是否能夠辨認風險，以及是否會把所發現之內部控制缺失向上報告，使內部控制之設計及執行均持續有效。監督之方式，一般而言可分為持續性監督及個別評估（又稱間歇性評估）兩者，當前者做的愈多且愈有效時，後者之需要性就愈少。

以上五者並以控制環境為其他組成要素之基礎，若基礎不穩，其他要素即名存實亡，不可能確實有效。另外內部控

制受有先天限制，包括人類判斷的限制、資源的限制、成本效益之考量、以及內部控制事實上會發生管理階層逾越與員工串謀等失序現象，致不可能達到百分之百。故不論內部控制之設計與執行多麼完善，都無法完全保證（guarantee）企業之目標必能達成，而僅能提出「有內部控制，可幫助企業提高其達成目標之可能性」的合理確保。

而以上述COSO報告為架構所制定之相關準則，計包括有我國審計準則公報第32號「內部控制之考量」（已被第48號「瞭解受查者及其環境以辨認並評估重大不實表達風險」所取代）、我國內部稽核執業準則公報第1號「內部控制之觀念」（已被國際內部稽核執業準則所取代）、我國公開發行公司建立內部控制制度處理準則、美國審計準則公報第55號「內部控制之考量」、國際最高審計機關組織內部控制準則（INTOSAI）及美國聯邦

政府內部控制準則等，其中美國聯邦政府內部控制準則係由其課責總署⁴所定，對內部控制賦予之定義為：「組織管理階層為確保達成下列目標所建構之整合性架構：（1）營運之效果及效率，（2）財務報導之可靠，及（3）相關法令之遵循。並特別提出保障資產安全之子目標，以合理確保資產免於被未授權的取得使用、或處分」。又INTOSAI則稱內部控制是「公共部門管理階層和員工為合理保證組織履行使命、實現總體目標而因應風險的過程。以合理達成以下總體目標：（1）正常有序及經濟的運作，提高運作效率並有效的完成業務。（2）履行責任之說明（課責性accountability）：公共服務不違背使命。（3）相關法令之遵循。（4）保障資產安全，以避免因浪費、舞弊、管理不當、錯誤、詐欺及其他違法事件而遭致損失。

另為強化風險管理，雖上述內部控制組成要素已包括風

險評估，COSO另於2004年發表「企業風險管理——整合架構」亦屬建構健全內部控制理論之發展重點，使從「控制導向稽核」轉為「風險導向稽核」，即重視企業目標之達成而非僅控制活動之遵行，其中目標之設定分為四類⁵，並列有八個⁶組成要素。

參、我國政府部門內部控制之檢討

鑒於我國政府各機關之財務管理，財務弊端時有所聞，為防杜發生，行政院主計處早於89年2月間，擬具「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，由行政院核定頒行各機關，要求應建立有效內部控制機制（如收支儘量透過金融機構辦理等規範），並由主管機關及該處伺機實施財務查核，此為政府部門以書面文件關注內部控制之濫觴。復因馬總統提出「檢討現行主計與審計制度，以杜絕政府支出的各種浪

費」之競選政見，於97年9月間，行政院主計處再從興利與防弊角度研議，並經行政院核定頒行「加強財務控管及落實會計審核方案」，請各機關加強宣導執行預算之財務責任，並促使建立檢討改善現存各項缺失之機制，由會計人員協助機關妥適運用經費，納入各機關內部經常應辦之事項，惟該兩方案之實施重點，僅限於財務部分作業之精進。

依據賴森本（審計部前審計官）於94年所提我國政府部門內部控制現況存有必須先以導正之迷思，以及實務上之缺失，因作者深表同感，故予以重點揭露如表1。

而具體執行內部控制之實務缺失則包括：

- 一、強調防弊，忽略興利，導致政府競爭力未能有效提升，如強調預算執行率，卻忽略執行成果，又為方便衡量，相關績效指標常以投入面考量而非成果面。
- 二、過多與過時之控制，導致行政效率低落，如新增控制程序時，卻未適時檢討舊有控制程序，造成重複監督或漏未監督之情形，也使得溝通變得困難，無法使相關資訊作為輔助政府決策管理之有效工具。
- 三、內部控制觀念認知不清，

表1 我國政府部門內部控制之檢討

| 迷思 | 真相 |
|--------------------|--------------------|
| 1. 控制政策及程序重要 | 1. 控制環境重要 |
| 2. 法規要求才需要稽核人員 | 2. 內部控制係管理階層職掌工作 |
| 3. 主要對財務事項之控管 | 3. 內部控制係組織營運活動之一部分 |
| 4. 內部控制係負面的戒律 | 4. 內部控制係正面地去做正確的事 |
| 5. 內部控制為必要之惡，屬外加程序 | 5. 內部控制應整合入營運活動中 |
| 6. 因組織精簡，故需不同類別之控制 | 6. 組織精簡且可刪除部分控制 |
| 7. 確保正確且不會舞弊 | 7. 提供合理而非絕對保證 |
| 8. 內部控制是會計人員之責 | 8. 內部控制是人人有責 |

難以發揮應有之功能，如

- (1) 將內部控制範圍侷限於會計或財務之控制面向。
- (2) 內部控制之設計，常為達目的而不考慮成本效益。
- (3) 誤認為內部控制建立後，弊端絕不會再發生，或內部控制措施完備嚴密，不會產生弊端，以及過分自信機關員工之操守，絕不會產生內部控制問題。
- (4) 誤以為內部控制是技術層面之問題，與首長關係不深。
- (5) 忽略風險管理觀念，使面對瞬息萬變之情勢，透過內部控制改善施政之成效不大。

四、部分控制之分工，違反職能分工原則，難以防杜弊端發生。如員工薪俸表及國庫存款差額解釋表等習慣由出納代編。

另內部控制制度與內部審核、內部稽核等之關係，依據馬秀如教授等之研析，當內部審核著重現行會計法下之財務

審核與財物審核時，其性質傾向於內部控制組成要素之控制活動；當著重工作審核時，則傾向於資訊與溝通要素中之資訊。又考量監督要素，則指持續性監督（或營運過程中之例行監督），可以由營運人員自己、他的長官或更上級長官等負責，也可部分交由會計人員執行，而由會計人員執行部分，即屬會計法所稱之內部審核；至非例行監督（個別評估），則應由內部稽核執行。

肆、強化我國政府部門 內部控制作法之建議

一、設定適合政府部門 之內部控制目標

因應公司財務報導不實及治理問題等而發表之COSO相關報告，雖然政府治理亦可加以援用，但因政府之性質與企業迥異，對政府內部控制制度目標之設定，亦需有所調整方足以因應，經行政院主計處副

主計長陳瑞敏邀集該處視察室主任黃叔娟、第二局局長楊明祥、會計管理中心簡任編審許一娟、公平交易委員會會計主任廖訓銓、財政部會計長黃永傳、教育部會計長陳慧娟及作者共同研議結果，認為當前政府資產被佔用以及被質疑為「蚊子館」等情形嚴重，為內部控制所欲改進之重點，故將「保障資產安全」此一通常被視為子目標之項目予以提升，以正視聽；另基於課責性及透明化等要求，認為應揭示之政府資訊，其涵蓋面並不以財務及會計資訊為限，甚至其他非財務資訊之績效表達更為重要，為避免誤導內部控制僅限於財務面向，故將一般設定之「提供可靠財務資訊」酌予修正為「提供可靠資訊」。至其順序，因涉及追尋重點之取捨，容有不同觀點，作者個人基於興利考量重於防弊之觀點，認為應將「提升施政效能」列為第一目標；另原屬其子目標之「保障資產安全」則接續

提升為第二目標，以彰顯應對國家龐大財產有效管理與運用之職責；而設定第三目標為「提供可靠資訊」，以彰顯透明化所涉及之政府績效說明責任；至列為第四目標之「遵循法令規定」，或有認為依法行政屬政府施政之根本，故應排列在前，或認為係屬天職，無重複宣示之必要，惟個人認為將其納入更能凸顯其重要性，但為避免將其當成較優先之目標，導引公務人員趨向過度保守之負面效果，故而建議列為最後。

二、強力宣導並建構合宜之內部控制觀念

大家都知道「法律是社會規範的最後手段，唯有倫理道德，才是最基本原則」。就促使內部控制有效之關鍵成功因素也係植基於良好之控制環境，包括組織內所有成員的正確認知以及自然形成具約束力之組織文化，而非硬性的條文規範。如面對政府內部控制不

佳之指責即思以訂定更加嚴謹之規範予以因應，恐將治絲而棼，其癥結即係前述相關錯誤觀念之迷思所致，如將預算支用不當之原因全歸責於經費核銷面向之失控問題，而僅責成會計人員負責為提升內部控制成效努力的話，將只是找到替罪羔羊，並無助於政府施政效果或效率之提升。而中國有句古話「風行草偃」，正符合管理之基本精髓，所有事務之推動若無行政部門之管理階層，尤其是最高管理階層，甚至立法、監察與司法部門之共同合作、積極介入，以正確的觀念及作為加以促成，將是徒勞無功。因此，對上位之管理者積極宣導並評估其是否確實接納正確觀念，實為引領內部控制真正落實成效之首要作為。

三、優先評估既有內部控制作為之有效性

欲認定一個組織內部控制是否有效，必須是在對其五項組成要素之「是否存在」（設

計面）和「有效運行」（執行面）進行評估的基礎上作成判斷。惟就評估順序而言，個人以為應先從執行面之評估，即對已存在控制規範之遵循測試著手。法令多如牛毛是政府治理之常態，是否合宜，若非經檢視確定已照章行事，恐難驟下結論，故在評估時，不宜任意否定原有設計或認定設計不足，而經檢視確已遵循後，方可進一步評估其設計之良窳，其規範是否增刪，恐應確實檢討控制失靈之原因，避免與「法規鬆綁」之興利目標有違，更浪費了許多人力、物力與財力。

四、加強落實監督機制，明確劃分內部審核與內部稽核之職責

「徒法不足以自行」，一項未能落實管考之作為是不容易維持其成效之長久，其結果已充分彰顯於前述不同方案之推動，更常遭致「疊床架屋」之

批評。由於政府內部控制之目標係及於所有施政範疇，監督機制之落實自是人人有責，除於日常工作中，每個人應各盡本分就其職掌之各項事務追求完美外，透過整體施政成效落實於預算執行之結果，至於會計法明定之內部審核⁷工作，雖有人認為就是內部稽核，應由會計人員負責，惟個人以會計角色之扮演，在現有人力規模及並未全然獨立於組織內之地位，確實無法有效承擔內部稽核任務，似宜於會計法中明定內部審核僅係由會計人員負責之一種組織控制活動，至於如何落實獨立監督之內部稽核，以促使內部控制之有效？個人以為由各級政府之最高主計機構擔綱，最為妥適。因為可在最高決策當局指揮下，以獨立之角色，統合相關專業領域人員，發揮事後查核之功能，若因人力不足，亦可從制度設計面著手，推動不同部門先期進行相互評核（peer review）之作法或徵調各部門

之相關人力，在利益迴避之原則下（即不查核自己所辦的業務），達成內部稽核之使命。

伍、結語

彼得·杜拉克曾說：要獲得什麼樣的成果，就必須要有什麼樣的考核。一項控制與管考規範之設計，就必須確實瞭解所要解決之問題及其成因，方能對症下藥，不致徒勞無功。特以本文與所有管理階層之人員共勉之。另為增進讀者對相關內部控制實務有效推動作法之理解，礙於投稿文章篇幅之限制，擬以續篇方式，就預算作業面為例，探討政府相關內部控制制度之既有成效以及未來應持續改進之方向。

參考文獻

1. 馬秀如譯，《內部控制——整體架構》，財團法人中華民國會計研究發展基金會，87年6月。
2. 馬秀如譯，《企業風險管理——整體架構》，財團法人中華民國會計研究發展基金會，94年7月。
3. 陳文彬，《企業內部控制評估》，

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，96年8月。

4. 陳錦烽、蘇淑美編著，《內部稽核新紀元——風險管理、控制及治理》，95年9月。
5. 彭火樹、馬秀如，《政府各機關實施內部控制及內部審核之探討》，行政院主計處委託研究，90年8月。
6. 馬秀如、彭火樹、俞洪昭、蔡博賢，《研訂實施校務基金之學校內部控制制度》，教育部委託研究，88年6月。
7. 黃永傳，〈內部控制實務運作及個案研討〉。行政院主計處主計人員訓練中心「內部控制與審核研習班第46期」講義，97年3月。
8. 賴森本，〈內部控制知多少〉，「行政院國軍退役官兵輔導委員會94年度會計人員普通公務研習班」講義，94年3月。
9. 林柄滄編著，《內部稽核理論與實務》，86年9月。
10. 何志欽，《美國政府內控及督察制度之研究》，行政院主計處委託研究，92年3月。
11. 社團法人中華民國內部稽核協會93年7月13日修訂發布，內部稽核執業準則第1號「內部控制之觀念」（已因全盤採用國際內部稽核執業準則而予以廢止）。
12. 財團法人中華民國會計研究發展基金會99年11月15日發布，

審計準則公報第48號「瞭解受查者及其環境以辨認並評估重大不實表達風險」。

註釋

¹ COSO委員會，Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission，係由美國會計師協會（AICPA）、美國會計學會（AAA）、內部稽核協會（IIA）、管理會計人員協會（IMA）及財務負責人協會（FEI）贊助於1987年成立，專門研究內部控制之定義及判斷標準。其於1992年及1994年提出「內部控制——整體架構」的報告及補篇，即本文所謂的COSO報告。

² 管理階層泛指機構內負責訂定及達成機構或部門目標之所有人員。

³ 管理過程係指規劃、執行與控制之過程。而控制係由內部管理階層來執行，故又稱為內部控制。

⁴ 美國聯邦政府課責總署，Government Accountability Office，簡稱GAO，成立於1921年，原名為審計總署General Accounting Office。

⁵ 企業風險管理之目標包括：（1）策略性：與高層次之目的有關，其追隨企業之使命，並支援其達成。（2）營運：與資源之使用的有效果及有效率有關。（3）報導：與企業報導之可靠性有關。

（4）遵循：與企業相關法令之遵循有關。

⁶ 企業風險管理之組成要素包括：（1）內部環境（internal environment：為形塑組織之基調，並建立企業之人員如何看待與如何處理風險之基礎，包括風險管理哲學與風險胃納、操守與倫理價值觀、以及營運所處之環境）、（2）目標設定（objective setting：係要求管理階層在辨認影響其目標能否達成之潛在事項前，目標必須已經擇定。即保證管理階層訂有制訂目標之過程，以及所選中之目標能支持企業之使命、追隨該使命，並與企業之風險胃納一致）、（3）事項辨認（event identification：係企業辨認會影響目標能否達成之內部事項及外部事項，這些事項可區分為風險與機會兩類。管理階層應把機會導回設定策略或目標之流程中）、（4）風險評估（risk assessment：係企業分析固有風險與剩餘風險、考量其發生之可能性及後果，並藉以決定風險應如何加以管理）、（5）風險回應（risk response：係管理階層選擇規避、承受、抑制、及分擔等風險回應方式，並進行一連串行動使風險能與企業之風險容忍度及風險胃納配合）、（6）控制活動（control activities：係用來協助保證風險回應能有效執行之政策與程序）、（7）資訊與溝通（

information and communication：係辨認、擷取及溝通攸關資訊，其形式與時限，應讓相關人員能夠履行其責任，達成有效之溝通）、（8）監督（monitoring：係就企業風險管理之整體予以監督，並於必要時發揮修正之效果）。其設計之重點係在內部控制五個要素之架構下予以擴充，其中將原「控制環境」之名稱改為更一般性措詞之「內部環境」，並強調風險胃納；將原「風險評估」擴增為四項，包括獨立出「事項辨認」，並新增「目標設定」及「風險回應」，並強調控管之時間提前。

⁷ 內部審核與內部稽核之英文均為internal audit，而現行會計法及內部審核處理準則將內部審核之工作範圍劃分為財務審核（含預算審核、收支審核及會計審核）、財物審核（含現金審核、採購及處分財物審核）、工作審核等三類，並由會計人員負責執行；至內部稽核則是一種獨立、客觀的確認及諮詢活動，用以增加價值及改善機構的營運，即協助機構透過一個系統化及紀律化的方法、評估及改善風險管理、控制及治理過程的效果，以達成機構的目標，其稽核類型通常包括財務稽核及非財務稽核（含營運稽核、遵循稽核、資訊科技稽核、績效或經濟與效率稽核、專案稽核）。❖