



法務部矯正署推行內部控制制度之過程與成效

本文係介紹法務部矯正署二年多來推行內部控制制度之過程，並針對過程中曾遭遇之困境及因應對策，以及落實執行內部控制制度之助益與成效等層面加以分析說明，俾作為各機關推動強化內部控制制度工作之參考。



●作者於日本淺草寺前留影

鄒啓勳（法務部矯正署編審）

壹、前言

政府部門係落實國家政策之執行機關，為合理確保各機關依法行政，透過各種稽核機制檢視各機關之業務推動執行情形與績效、內部管理以及經費運用合規性等，其規定多散見於各個單行法規或行政命令中，未見彙集完整之內部控制

機制或管理規範，致時常發生施政效能不彰或人員涉及違法失職等情事，除對政府形象造成負面影響外，亦導致民眾對政府之不信任。

為有效管控各機關業務推動之成效與實現內部控制目標，減少不法情事發生，實有必要整合相關法令規範，從風險評估角度檢視各業務標準作

業流程，並運用內部稽核機制，發揮機關自我監督功能，以期各項施政順利推展，有效達成為民服務之施政目標。

爰此，行政院遂於 100 年 2 月 1 日訂頒「健全內部控制實施方案」，嗣於本（102）年 4 月修正部分內容，名稱並修正為「強化內部控制實施方案」，明確規範實現施政效能、

遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊四大目標，並提供內部控制制度設計原則與各權責機關製作之範例，期使行政院及所屬各機關能將各項管理作為書面化、制度化，成為追求現代化管理、提升組織運作效率及效果的重要工具。

貳、矯正署推行內部控制制度之過程

行政院訂頒之「強化內部控制實施方案」經法務部函轉相關規定及機關實作範例等至所屬機關，由於本人擔任法務部矯正署（以下簡稱本署）之內部控制聯絡窗口人員，閱讀隨函檢附之相關資料後，僅了解實施方案之目的及目標，而對於其實施策略及方法，在大腦中浮現出無數個問號，什麼是內部控制？後來上網查閱後了解，原來內部控制其實在國外先進國家已推行多年，以美國為例，美國會計師協會（American Institute of Certified Public Accountants，簡稱 AICPA）於 1949 年首先提出「內部控制」名詞，並定

義內部控制係企業為達成保障資產安全、確保會計資訊的正確性及可靠性、促進營運效率及確保員工遵循既定的管理政策等四個目標所訂定之管理措施。隨著企業的規模變化，其組織運作亦隨之複雜，管理單位必須仰賴各種管理措施與機制，才能有效地管控企業各項業務工作。而內部控制機制中自行評估與內部稽核之功能，可確保企業免於人為疏失之害，並減少可能發生錯誤或舞弊事件之可能性，因此，推動內部控制在國際間已成為潮流趨勢，透過內部控制有效運作，有助於機關逐步達成施政目標。

隨後，參與多次訓練研習課程，慢慢清楚行政院目前推動內部控制之主要動機及目的，亦了解什麼是內部控制的五項組成要素（包括：控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通、監督）以及機關內部如何透過組成要素達成四項內部控制目標；但接下來的難題是，如何讓本署各組室主管、同仁及所屬機

關能充分了解？經詳閱行政院 100 年 3 月 9 日訂頒之「各機關辦理健全內部控制實施方案 100 年度重點工作」中，請各機關應由首長或指派副首長擔任召集人、指定各單位主管組成內部控制專案小組，據以推動及執行強化健全內部控制之相關工作等規範，因此本署隨即組設內部控制專案小組，透過各項會議場合宣導單位主管對內部控制觀念，逐步往下拓展至各層級同仁，經過數個月的努力，本署同仁已慢慢了解完整之內部控制架構，以內部控制五項組成要素檢視機關內部控制機制，以發揮有效之管理功能；同時，運用全美反舞弊性財務報告委員會所屬發起組織委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，以下簡稱 COSO）所提「企業風險管理－整合架構圖」，讓同仁辨識「風險管理」與「內部控制」之間的關係。最後，各單位依其權責及業務屬性，從可能潛在風險角度，檢視具高風險性或重要性業務項目、或監



察院糾正（舉）、彈劾案件、或審計機關年度審核報告重要審核意見或其他外界關注事項等，設計有效之控制作業及其控制重點，經過內部各科室同仁不斷討論及溝通，逐步凝聚共識，並在本署署長大力支持與重視之下，於在 100 年 9 月完成本署第 1 版內部控制制度，於 101 年 8 月配合機關實際情況修訂為第 2 版。

本署內部控制制度所列控制作業項目，除參考各權責機關所訂共通性作業範例外，亦秉持本署之施政核心價值「提升矯正專業效能，展現人權公

義新象」，轉化為「專業熱忱、公義關懷、追求卓越、創新價值」等整體層級目標，並對應各單位作業層級目標。為確保各項業務能有效運作，設計關鍵之控制重點（包括：核准、驗證、調節、覆核、定期盤點、記錄核對、職能分工、實體控制與計畫、預算或前期績效之分析比較等）併入作業流程中。本署內部控制制度所列共通性業務項目部分，計有出納業務 9 項、財產管理業務 5 項、政風業務 3 項、主計業務 2 項、人事業務 4 項、行政管考業務 2 項及採購業務 3 項等；至於個別性業務部分，計有綜合規劃業務 1 項、教化輔導業務 2 項、安全督導業務 3 項、後勤資源業務 2 項、矯正醫療業務 2 項及秘書室業務 1 項等，各單位將據以落實執行，並推動辦理自行評估與內部稽核等工作。本署推動內部控制制度迄今，對於具不可容忍風險之業務項目皆列入內部控制制度加以控管，爾後並廣續檢討內部控制制度實施成效，確保各項管理持續有效發揮功能。

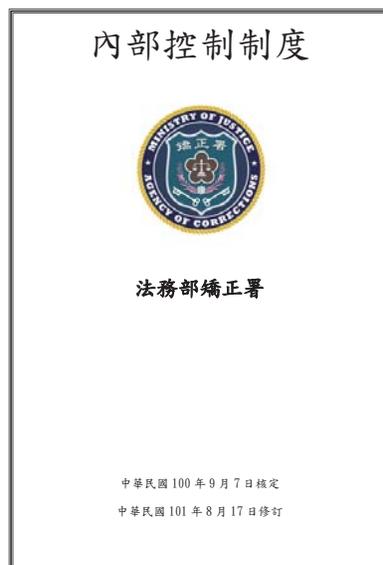
參、推行內部控制制度遭遇之問題與採取之因應對策

本署推動內部控制制度之初期，除造成同仁業務工作量增加外，並對內部控制的功能與成效有所質疑，因而出現排斥心理，茲就推動內部控制制度之過程中所遭遇之瓶頸與採取之因應對策，分述如次：

一、遭遇之問題

（一）同仁對內部控制之誤解

人員觀念與遵守決定制度成敗之主要關鍵，本署推動內部控制制度過程中常發生許多觀念上誤解，如：「認為內部控制是財會人員的工作」、「認為內部控制與施政績效之間無太大關係」、「認為內部控制只是另一種文書作業，易增加同仁工作業務量之困擾」等，近年來行政院雖積極推動整合強化內部控制機制，惟多數同仁仍維持傳統行政業務運作模式，內部控制觀念及認知尚未深植於同仁心中。



● 101 年 8 月修訂之「法務部矯正署內部控制制度 2.0 版」（圖片來源：作者提供）

(二) 缺乏具備內部控制之專業人才

本署在推動內部控制之初期，多數同仁對於推動內部控制之目的並不十分了解，且缺乏設計內部控制制度及其控制作業之經驗，對於內部控制之整體架構與觀念，僅是粗淺認知，因此實際執行與推動上，較缺乏具備內部控制之專業人才。

(三) 對內部控制機制明顯應變能力不足

機關在執行內部控制機制方面，除有例行性監督持續稽核外，各單位對於執行業務之內部檢查上仍顯不足，倘若發生突發狀況或意外，常難以及時應變處理。

(四) 跨單位（職能）業務之整合管控不易

各業務單位常抱持著本位主義心態，也是各機關內部常有現象，本署在推行內部控制制度時，各單位僅關注建立本身之內部控制規章，對於涉及不同單位或職能之業務，缺乏整合性管控措施。

(五) 業務工作量增加產生排斥心理

由於本署部分業務尚未訂定相關作業流程，在訂定內部控制制度過程中，造成各科室在原有繁重業務上，額外增加同仁工作量，產生排斥心理。

(六) 質疑內部控制制度成效

本署推動建立內部控制制度之成效，無法短時間產生立竿見影之效果，以致同仁對於推行內部控制制度有所質疑。

二、採取之因應對策

(一) 為建立全體同仁正確之內部控制制度觀念，本署定期或不定期舉辦有關內部控制宣導研習或教育訓練（附表），除持續強化本署同仁對內部控制之整體架構、相關作業規範與流程外，同時由本署署長及副署長帶頭參與，加強各科室主管對其重視程度。

附表 法務部矯正署暨所屬機關 100-101 年辦理內部控制教育宣導統計一覽表

	100 年度				101 年度			
	內控宣導		教育訓練		內控宣導		教育訓練	
	次數	人數	次數	人數	次數	人數	次數	人數
矯正署	2	207	2	103	4	302	5	550
監獄	24	2,354	24	2,967	45	2,549	24	2,789
看守所	12	1,130	12	1,364	32	1,360	12	1,437
技能訓練所	3	607	3	499	3	537	3	469
戒治所	4	421	4	412	6	432	4	392
少年觀護所	2	136	2	75	2	168	2	95
少年輔育院	2	157	2	97	2	176	2	89
矯正學校	2	132	2	96	2	129	2	97
合計	51	5,144	51	5,613	96	5,653	54	5,918

資料來源：作者整理。

論述》管理 · 資訊

(二) 因應本署各單位同仁或主管之職務異動或業務調整可能產生內部控管疏漏之情形，透過各項集會場合或會議持續進行各項內部控制觀念或

規定之宣導，逐步促使全體同仁共同遵循，以發揮達成機關施政成效。

(三) 從剛開始訂定內部控制制度時，於控制作業方

面多偏重於設計消極面之防弊控制與法令遵循機制。隨著本署逐步落實執行內部控制制度之同時，未來將融入興利面之思維，積極運用內部控制機制協助本署達成機關施政目標。



● 法務部矯正署召開 101 年度內部控制小組會議情形 (照片來源：作者提供)



● 法務部矯正署辦理 101 年度內部控制制度教育訓練 (照片來源：作者提供)

肆、落實執行內部控制制度之助益與成效

檢視本署設計及執行內部控制制度之過程，整體而言，推行內部控制制度對於本署有極大效益，說明如次：

一、提高各級主管及同仁對業務謹慎態度

實施內部控制制度後，顯而易見增加各級主管及同仁對業務謹慎態度，常從內部控制觀念角度，各單位自我檢視執行業務與流程是否有所依據，並從業務潛在風險，掌握業務關鍵之控制重點。

二、有助於同仁了解機關施政目標，並努力協助機關達成目標

本署透過訂定內部控制制度過程中，逐步確認機關整體層級目標與作業層級目標，同仁可藉此了解本身業務與機關目標間之關聯性，進而辨識無法達成目標之風險等，機關也可進一步檢視目前機關現行政策目標，以符合機關與民眾需要。

三、減少內部錯誤發生

本署訂定內部控制制度過程中，要求所有同仁確依內部控制制度所訂各項控制作業及其流程，據以執行各項業務，並運用作業層級自行評估表件協助單位主管檢視各項業務是否均依規定與流程辦理，並針對各項控制重點確實把關控管，同時檢修不合理或不合時宜之法令規定或作業程序，有助於提醒同仁關注本身業務，降低錯誤發生機率。

四、研謀改善內部控制缺失

透過本署每年度定期檢修內部控制制度、或辦理自行評估作業、或即將實施之內部稽核等方式，藉此檢討機關內部控制運作情形，發現機關內部控制缺失，並經本署內部控制小組會議討論中，思考如何改正或研擬策進作為，以精進本署內部控制機制。

五、增加機關行政效能

本署藉助內部控制制度，除落實重要業務之關鍵控制環節之管控外，並可促使執行業務上更具制度化與透明化，逐步提高行政效率與機關服務品質。

六、強化機關內部橫向溝通

本署訂定內部控制制度過程中，納入跨職能整合業務之控制作業項目，藉以加強跨職能單位之橫向聯繫與溝通，建

立起完整橫向傳遞資訊之控制機制，防範內部控制缺失發生。

伍、結語

行政院吳前院長曾於 100 年 4 月 21 日院會中提示：「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。至於內部控制制度之設計及執行是否有效，則有賴全員參與、凝聚共識、化繁為簡、精進流程、控管風險、即時修正。同時在作為上，要經常檢視自我業務上的弱化因子及潛在的風險，如此方能防止或降低事故的發生，並展現最佳的成效。」

古云：「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，一套好的制度，若無法落實執行亦是枉然。因此，於內部控制制度規劃、設計時，以各該業務標準作業流程為基礎，設計各項控制機制，並將其融入各作業流程中，讓全體同仁能於日常業

論述》管理 · 資訊



務運作中，依照各規定流程辦理，即可符合相關控制要求，以降低及避免引起同仁之反感及抗拒。因此如能於業務執行前、執行過程中及執行完畢時，有效評估、考核各業務執行情形，即可及早發現違失，有效防止問題發生。

回想本署推行內部控制制度之初，難免增加相關業務承辦人之工作負擔，但是在行政院主計總處提供設計內部控制制度的參考範例、持續辦理相關研習及訓練課程以及本署吳署長憲璋的大力支持，各組室長官及承辦同仁配合推動下，本署「內部控制制度」也由建立之初的雛型，不斷檢討精進而更臻完善。『失敗，是成功的墊腳石』，相信共同推動、辦理內部控制業務的承辦同仁，更是點滴在心頭；無論是在就業務職掌設計擇定作業層級目標、針對跨組室業務整合建立檢核機制等，都讓大家費盡心力，並在錯誤中不斷的學習、再學習，修正再補強，以期許能將本署內部控制制度建

立得更加齊備與完善。

本署在推行內部控制制度時，本人常以「內部控制做得好，業務推動少煩惱」這句話與本署業務同仁共同勉勵。經過這兩年耕耘，內部控制觀念已深深刻印在每位同仁的腦海之中，並在辦理業務過程中，遵循相關規定與作業流程，對機關業務推展有正向積極效果。未來亦會隨同機關業務與環境變遷持續檢討精進，並適時增減調整其內容，使其符合機關實用之內部控制制度。本署亦將持續將內部控制制度融入全體矯正同仁之日常業務運作，確實履行其職責，俾以提升行政效率與卓越施政品質。

參考文獻

1. 王威智（2004），內部稽核、內部控制與採購作業之關聯性研一以我國公務機關為例，國防大學資源管理研究所碩士論文。
2. 李靜芬（2006），內部控制制度落實及其影響，中山大學財務管理學系碩士在職專班碩士論文。
3. 林柄滄（2008），內部稽核理論與實務，翰中有有限公司出版。
4. 施炳煌（2003），行政機關實施內部控制之研究，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
5. 韋伯韜（2005），強化政府內部控制機制與內部審核之研究，行政院主計處委託研究報告。
6. 馬秀如（1997），談內部控制的設計與執行，會計研究月刊，134，6-8。
7. 馬秀如（1998），內部控制—整體架構 COSO，臺北：財團法人中華民國會計研究發展基金會。
8. 馬秀如（1999），內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討，主計月報，87(5)，26-33。
9. 馬秀如、彭火樹（2001），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報告。
10. 馬嘉應、張先治、張力（2006），內部控制制度應用與執行之研究，會計研究月刊，243，110-117。
11. 陳碧秀（2007），內部控制制度之實證研究，管理實務與理論研究，1(1)，40-60。
12. 賴森本（2002），強化內部控制功能提振政府治理績效，主計月刊，562，28-40。❖