



強化內部控制實施方案 103 年度重點工作之研析

行政院為利各機關持續推動「強化內部控制實施方案」所列各項工作，已於 103 年 1 月 17 日訂頒「強化內部控制實施方案 103 年度重點工作」，本文謹分析其研訂緣起及以前年度重點工作之主要內容，並就 103 年度政府內部控制工作之推動重點詳加介紹，俾供各界參考。

詹瑞華（行政院主計總處綜合規劃處科員）

壹、前言

內部控制為整合各項業務控管及評核措施的動態管理過程，以促使合理確保達成實現施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊等內部控制目標，是以良好的內部控制為優質政府治理之基礎，有助於發揮興利防弊的功能。行政院為利各機關辦理內部控制相關工作時有所依循，

爰自 100 年度起每年訂頒年度重點工作，本文謹就年度重點工作之主要內容等作重點介紹。

貳、研訂緣起

為強化政府內部控制機制，防杜財務弊端發生，行政院自 89 年起陸續訂頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」等規定，要求各機關應積極建立有效內部控制機制及強

化內部管理，惟部分機關未盡落實，致時有缺失案件發生。審計部復於 97 及 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，規避監督或逾越法令規定、或於弊端萌生時欠缺有效機制及時防杜暨偵查發現，致發生貪瀆或不法等情事。

有鑑於此，行政院為整合強化所屬機關既有內部控

制機制，於 99 年底由行政院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），並於 100 年 2 月 1 日函頒「健全內部控制實施方案」作為行政院及所屬機關推動內部控制之上位指引，就實施目的、對象、策略及方法等予以廣泛規定。復為配合行政院組織調整、該方案推動進程及作業環境變遷，分別於 101 年 9 月及 102 年 4 月修正部分條文內容，並修正名稱為「強化內部控制實施方案」。另考量內部控制為一長期且持續

性之工作，爰自 100 年度起逐年訂頒各年度重點工作，循序漸進引導各機關推動「強化內部控制實施方案」所列各項工作。有關政府內部控制之相關規範如圖 1。

參、以前年度重點工作內容

考量以往政府部門推動內部控制工作之主體未臻明確，導致推動成效不佳，行政院於 100 年 3 月 9 日首次函頒「各機關辦理健全內部控制實施方案 100 年度重點工作」時，首要任務即要求各機關應由首長

或指派副首長擔任召集人，指定內部各單位主管組成內部控制小組，以推動及辦理內部控制相關工作；惟主管機關得衡酌所屬之規模大小、業務繁簡及人員多寡等因素，連同所屬成立內部控制小組，並將所屬機關首長等相關人員納為該小組成員。另請各機關就監察院彈劾、糾正（舉）案件與審計部中央政府總決算審核報告重要審核意見等涉及內部控制缺失項目優先檢討，並將辦理內部控制宣導訓練及逐級督導落實執行內部控制相關工作等一併納入規範。

鑑於內部控制制度之設計為強化內部控制機制之重要步驟，亦為後續評估制度有效性之關鍵，行政院復於 101 年 5 月 1 日函頒「辦理健全內部控制實施方案 101 年度重點工作」，將設計有效內部控制制度納入重點工作，規範各機關應於 101 年底前完成第 1 版內部控制制度，但配合行政院組織調整者，得延至組織調整生效後 1 年內完成。另考量行政院前於 100 年 7 月函頒之「內

圖 1 行政院訂頒政府內部控制相關規範



資料來源：行政院主計總處綜合規劃處。



● 行政院內控小組委員會議召開實況

部控制制度設計原則」雖已詳細敘明設計步驟等，但為協助各機關以合宜有效為前提設計內部控制制度，特於 101 年度重點工作增訂附件「內部控制制度設計應行注意事項」，說明機關辦理風險評估及選定控制作業等之應注意事項。

復配合修頒「強化內部控制實施方案」及建置政府內部控制制度自行評估機制之規劃，行政院於 102 年 4 月 19 日函頒之「強化內部控制實施方案 102 年度重點工作」，將辦理內部控制制度自行評估增納為年度重點工作，要求於 101 年度完成組織調整之機關，應於 102 年底前提出評估計畫經

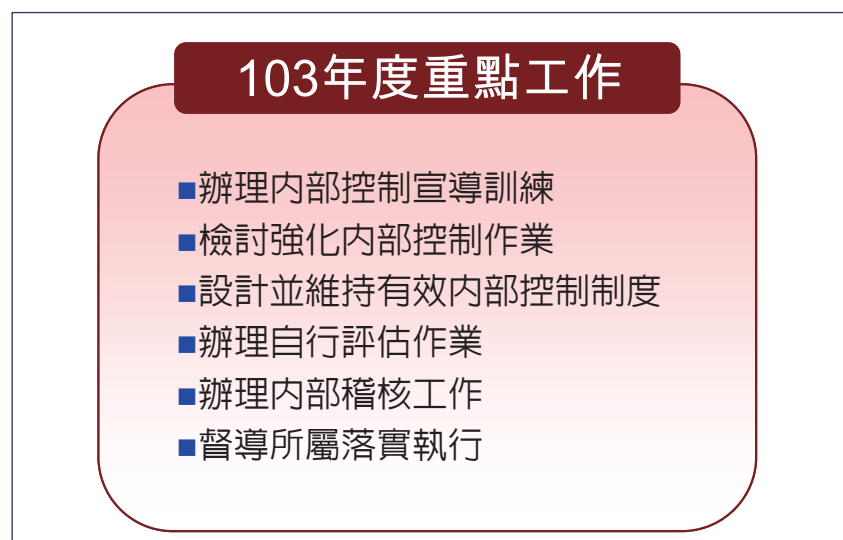
機關首長核定，並據以執行。

肆、103 年度重點工作

為延續以前年度重點工作

內容，行政院於 102 年 10 月著手研擬「強化內部控制實施方案 103 年度重點工作（草案）」時，除配合「內部控制制度設計原則」之修訂，將原列為 101 及 102 年度重點工作之附件「內部控制制度設計應行注意事項」整併納入該原則規範，使其更趨完備外，亦首次將辦理內部稽核納為年度重點工作項目之一，經函請各主管機關表示意見及行政院內控小組充分討論後，由行政院於 103 年 1 月 17 日函頒實施。103 年度重點工作計有六大工作項目（圖 2），茲將其主要內容及

圖 2 強化內部控制實施方案 103 年度重點工作內容



資料來源：行政院主計總處綜合規劃處。

研訂目的分述如下：

一、辦理內部控制宣導訓練

內部控制之推動並非僅仰賴行政院內控小組或各機關之內部控制小組即可獨立完成，機關首長對內部控制之重視與支持及所有同仁均能建立正確觀念且參與執行，均為內部控制相關工作能否順利推展之關鍵因素。因此 103 年度重點工作規範各機關應依「辦理內部控制宣導及教育訓練應行注意事項」持續對全體人員辦理教育訓練，並將內部控制之相關資訊充分傳達至機關內部各單位，使每位同仁皆能了解內部控制之重要性及實務作法，以落實執行強化內部控制實施方案之各項工作。

二、檢討強化內部控制作業

針對現存內部控制缺失深入檢討、就缺失原因提出改善作為、依據檢討結果設計或修正內部控制制度並落實執行，係強化機關內部控制機制之不

二法門，因此，檢討強化現有內部控制作業為年度重點工作項目之一。考量內部控制缺失來源範圍廣泛，103 年度重點工作爰規範各機關應優先就監察院彈劾、糾正（舉）案件與審計部中央政府總決算審核報告重要審核意見尚未完成檢討（改善）者進行檢討，並為提升改善成效，要求各機關應就審計部重要審核意見尚未完成檢討（改善）案件中屬近 3 年內發生類同事項，澈底檢討改善，以避免缺失重複發生。另主管機關可主動向行政院內控小組提報其內部控制缺失之檢討及策進作為，或由行政院內控小組指定並通知主管機關提報。

行政院推動政府內部控制初期，為協助各機關針對涉及內部控制缺失部分進行檢視，爰自 99 年度起請審計部就審核報告重要審核意見協助區分為內部控制缺失及非內部控制缺失，惟考量內部控制機制之良窳為機關之責任，經與審計部研商，自 103 年度起回歸各機關自行認定內部控制缺失，是

以 103 年度重點工作配合就內部控制缺失予以明確定義並規範其認定程序。

內部控制係整合機關內部各項業務之控管及評核措施，以合理確保達成施政目標之管理過程，故機關進行風險評估時，應綜合考量影響機關目標達成之內、外在因素，據以設計強化內部控制機制。但考量外部風險非機關所能掌控，爰明訂肇因於外部風險衍生之相關問題或缺失，不歸屬為內部控制缺失。

鑑於遵循法令規定係政府內部控制四項目標之一，故行政院內控小組責成法務部督導各法令規定訂定之主管機關建立清楚適當之法令傳達、諮詢、協調與溝通系統及建立評估各機關法令遵循執行成果之考核機制，以利各機關掌握法令規定之訂定或修正情形，配合適時檢討修正內部控制制度，確保機關依法行政，以減少違法違失事件發生，爰 103 年度重點工作規範各機關應落實執行該部研訂之內部控制制度遵循法令機制。

論述》管理 · 資訊

三、設計並維持有效內部控制制度

各機關必須確實由上而下確認機關之整體及作業層級目標，進而評估無法達成該等目標之風險因素，並考量各項業務之重要性與風險性，據以擇定應加強控管之業務項目，方能設計有效之內部控制制度。又鑒於現今政治、經濟與社會環境快速變遷，機關可能面臨之內、外在風險亦隨之改變，因此機關須持續檢討強化內部控制制度，以維持其有效性，故 103 年度重點工作規範各機關應依「內部控制制度設計原

則」設計並維持合宜有效之內部控制制度。

至於各機關辦理本項工作之期程，除配合行政院組織調整者，得於組織調整生效後 1 年內完成外，其餘已完成制度設計者，應定期採滾動方式評估風險，除監督可容忍風險是否仍維持可容忍之程度外，並檢討不可容忍風險之主要風險項目是否需採行其他新增控制機制因應，並據以檢討修正內部控制制度。茲以交通部推動高速公路電子收費為例，列舉該業務其中一項風險項目「eTag 系統發生重複扣款情形」，說明執行前述滾動式風

險評估作業之實際作法。交通部辦理第 1 期風險評估時，此項目之風險值原為 6，經採行現有控制機制後雖已降為 4，但仍超過該部訂定之可容忍風險值，因此新增「透過試辦擴大測試並依試辦情形加以檢討改進」之控制機制加以管控；嗣後交通部辦理第 2 期風險評估時，前述於第 1 期新增之控制機制即滾動納入第 2 期之現有控制機制中一併檢討，經評估其風險值仍為 4，故進一步新增「成立 ETC 系統重複扣款稽核委員會，訂定嚴格之重複扣款標準，並提供民眾舉報，加強落實執行監督機制」

表 1 風險評估及處理表（第 1 期）

風險項目	風險情境	風險本質分析		風險值 (R) = (L) x (I)	現有 控制機制	現有風險分析		風險值 (R) = (L) x (I)	新增 控制機制	負責 單位
		可能性 (L)	影響 程度 (I)			可能性 (L)	影響 程度 (I)			
eTag 系統發生重複扣款情形	連續假期大量車潮湧入，系統反應不及，無法正確感應	2	3	6	測試扣款系統準確度（承包廠商委外進行測試後，依測試報告進行抽驗）	2	2	4	透過試辦擴大測試並依試辦情形加以檢討改進	業務組

資料來源：行政院主計總處綜合規劃處。

之控制機制，俾將風險值降低至可容忍之程度（上頁表 1、表 2）。

四、辦理內部控制制度自行評估作業

為確保各機關內部控制制度能持續有效運作，行政院參酌美國 COSO 委員會於 2013 年修訂之「內部控制－整合架構」觀念及其 17 項原則，配合我國政府特性及相關法令規定，於 102 年 5 月 20 日函頒「各機關內部控制制度自行評估原則」，協助機關從整體層級及作業層級自行評估其內部控制制度有效性，以落實自我

監督機制。考量前述評估原則係於 102 年 5 月函頒，部分於 102 年方完成組織調整之機關正值設計內部控制制度階段，故 102 年度重點工作僅要求於 101 年完成組織調整之機關，應於 102 年底前提出評估計畫並據以執行，對後續辦理期程未予詳加規範。

為配合機關組織調整期程，協助其逐步推動自行評估作業，103 年度重點工作爰進一步規範於 103 年 6 月底前設計完成內部控制制度之機關，應於 103 年底前辦理內部控制制度自行評估作業，並於 104 年 2 月前完成評估作業。但參

與試辦簽署內部控制制度聲明書推動計畫之機關，應另依試辦計畫期程辦理。各機關並應就自行評估發現之缺失及提出之改善措施，確實追蹤其改善情形。

五、辦理內部稽核工作

內部稽核為政府內部控制中監督機制之重要防線，行政院於 102 年 5 月 3 日函頒「政府內部稽核應行注意事項」，即要求各機關建立內部稽核機制，未設專責內部稽核單位者應於 102 年 6 月底前成立內部稽核任務編組以辦理內部稽核工作。復為使各機

表 2 風險評估及處理表（第 2 期）

風險項目	風險情境	現有控制機制	現有風險分析		風險值 (R) = (L) x (I)	新增控制機制	殘餘風險分析		風險值 (R) = (L) x (I)	負責單位
			可能性 (L)	影響程度 (I)			可能性 (L)	影響程度 (I)		
eTag 系統發生重複扣款情形	連續假期大量車潮湧入，系統反應不及，無法正確感應	透過試辦擴大測試，並將試辦情形加以檢討改進	2	2	4	成立 ETC 系統重複扣款稽核委員會，訂定嚴格之重複扣款標準，並提供民眾舉報，加強落實執行監督機制	1	2	2	業務組

資料來源：行政院主計總處綜合規劃處。



關均能落實推動，103 年度重點工作將其增納為重要工作項目之一。

政府內部控制之關鍵在於藉由管控機關內之不確定性，以協助機關達成施政目標，因此政府內部稽核應將風險評估概念併同納入考量。故 103 年度重點工作規範各機關應就施政計畫、內部重要會議列管事項、立法院質詢案、監察院彈劾、糾正（舉）或提出其他調查意見之案件、審計部中央政府總決算審核報告重要審核意見、上級與權責機關督導等所列待改善事項及其餘外界關注事項等風險來源進行全面檢視及評估，並於 103 年底前依據風險評估結果及重要性原則擇定內部稽核項目，據以辦理內部稽核工作。另如遇有 101 年度審計部中央政府總決算審核報告重要審核意見屬近 3 年內發生類同內部控制缺失事項，102 年度審核報告仍列為仍待繼續改善事項者，亦應就該等

缺失檢討改善情形辦理內部稽核。

各機關完成內部稽核工作後，原則於 2 個月內應將稽核發現之優點、缺失及建議等作成稽核報告，並針對涉及內部控制部分，持續追蹤其辦理情形，以提升稽核成效。另考量內部稽核之目的，除在於避免缺失及舞弊等情形發生外，亦包含就提升資源使用效率、促使業務或計畫達成預期目標等提出建議之積極功能，以達興利防弊之效，故 103 年度重點工作亦規範機關辦理內部稽核時應注意稽核項目之績效。

六、督導所屬落實執行

各機關內部控制機制之建立與維持，不僅須機關首長及全體同仁共同努力，主管機關亦應對其所屬提供必要協助，俾利上下一體通力合作，發揮整合綜效，爰主管機關應廣續督導所屬檢討強化內部控

制作業、設計及維持內部控制制度，另得定期或不定期進行訪查，針對所發現內部控制缺失已檢討完成但尚未完成全面改善及未完成檢討部分與審計部中央政府總決算審核報告所列屬近 3 年內發生類同及仍待繼續改善事項等，指定所屬限期改善或至其內部控制小組報告。

伍、結語

現今政府職能與政事範疇日益龐雜，內部控制已成為協助達成良善治理目標不可或缺的重要機制。行政院 3 年多來整合推動強化內部控制工作，已逐步建構我國政府內部控制架構體系，冀期各機關全體人員均能共同參與辦理年度重點工作，將內部控制持續落實於日常業務中，主管機關亦本於職責能督導所屬落實執行內部控制各項工作，以有效發揮內部控制功能，協助機關達成施政目標。❖