



機關如何運用內部控制達成行政透明

透明是良善治理的基礎，透過公開行政作業常規及准駁過程或結果，不僅具有便民及防弊的效果，也因促成公民監督的可及性，而有助於維持民衆對政府的信賴。行政作業流程透明，從某個層面來看，意味著流程再造，也是強化政府內部控制有效性的工具之一，故在政府內部控制的框架下來推動，當是最便利可行的作法。

劉廣基（法務部廉政署防貪組組長）

壹、前言

行政院內部控制推動及督導小組第 23 次委員會議決議，請法務部廉政署研訂行政流程透明之標準或原則，以供各機關遵循，要求結合內部控制推動機關行政透明措施。究竟是行政作業流程透明的作法可作為強化政府內部控制管理工具選項之一？抑或強化政府內部控制有助於行政透明措施的推

動？其實，二者的答案都是肯定的。

貳、透明是良善治理的基礎

經濟合作暨發展組織、世界經濟論壇等許多國際組織都指出，透明是良善治理的重要指標¹，然而透明指的是什麼？人言言殊。台灣透明組織理事、臺灣大學政治系蘇彩足教授，在「政府透明化之分析架

構及評估」委託研究報告內容中，歸納不同學者與組織的看法，建構公共治理有關「透明面向」之指標系統，並據以評量政府部門表現，該指標將政府透明化範疇，區分為「財政透明」、「政治透明」及「資訊透明」三大面向，分別代表官僚體系內部的透明、官僚體系外部的透明、以及實踐政府透明的手段。近來實務界則開始關注「服務流程公開」，

認為此項作法對於政府效能之提升，具有莫大的助益。

「服務流程公開」(procedural transparency)，指的是政府決策與執行過程的透明公開，可再細分為決策過程的公開和政策執行的公開，前者如政府機關策略目標與政策框架的公開，和重要決策會議的會議紀錄公開，後者則包括行政機關核發執照、許可、註冊和其他行政手續規定的公開，服務流程公開可提升政府施政對於民衆的可預測程度，透過流程的透明，也可以減少貪污的機會²。這就是本文所指的行政作業流程透明。

參、政府內部控制制度與行政透明

我國中央政府自民國 99 年起推動強化政府內部控制，依現行「政府內部控制制度設計原則」及「政府內部控制觀念架構」所示，內部控制係由經機關首長核定後，由機關全體人員共同遵循執行，並透過

控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督作業等五項互有關聯之組成要素，整合機關內部各種控管及評核措施，並融入至管理過程後端，為業務規劃與執行提供後援，藉以合理確保達成下列四項主要目標：實現施政效能、提供可靠資訊、遵循法令規定、保障資產安全。

上開政府內部控制規制引進了美國反舞弊性財務報告委員會所屬發起組織委員會(The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，以下簡稱 COSO 委員會)於西元 1992 年提出的《內部控制 - 整合架構 Internal Control-Integrated Framework》作為政府內部管理的整合性工具。西元 2013 年 COSO 委員會發表了該架構的更新版本，新的架構比以往更強調舞弊的防制，於風險評估要素新增了「舞弊風險」，考量更細節的舞弊可能性³。而我國的政府

內部控制相關規範也在民國 104 年 7 月作了一些重要的變革，將行政透明納為內部控制「遵循法令規定」之次目標。與本文有關者主要呈現在「政府內部控制觀念架構」的修訂⁴，包括：

一、控制環境

增列型塑廉政文化，並應建立及時處理偏差行為之機制。

二、風險評估

增列辨識風險時，應同時考慮人員違法或處置錯誤而產生之風險，包含可能發生受賄、違背職務、濫用職權、消極不作為、行政效率不彰及未適當公開資訊等影響政府公信力之風險；並考量該等風險之誘因、壓力及機會。

三、控制作業

增列配合既定政策、目標及計畫之調整及改變，適時檢討作業流程之透明度及各項控



制重點之有效性及合理性，並建立明確授權及指派適任人員落實執行。

四、資訊與溝通

增列機關應依法令規定公開或提供相關資訊，以推動行政透明措施，並對外界提出之意見及時處理與追蹤。

五、監督作業

增列定期檢視各項作業流程之簡化及透明化程度。

此外，依據行政院訂頒「政府內部控制考評及獎勵要點」規定，各機關推動行政透明作為的情形，已列為政府內部控制考評項目之一⁵。

肆、國內外作業流程透明化的事例

在推動行政透明措施的事例中，韓國首爾市的「OPEN 系統」堪稱最早的經典之作。

首爾市政府於西元 1999 年 4 月完成「線上民事申

請審批程式系統」(Online Procedures Enhancement for Civil Applications，以下簡稱 OPEN 系統)，業務範圍包括民衆最為詬病的 26 個部門之證照申請，民衆於網路線上申請後，完整的處理過程細節，都透過網路呈現在申請人眼前，任何民衆都可以上網查詢案件處理情形。OPEN 系統不僅可清楚向申請人呈現各承辦及審核人員，如股長、科長及局長等人，確切的審核時間(年、月、日、時、分)，電腦還會自動檢查批核是否逾期，或是有無其他違反規定的情況，並立即通知相關公務員。

由於該系統同時具備便民及防弊的功能，且足以消除市民對市政府的偏頗疑慮，故在韓國國內外獲得了高度的評價。韓國首爾市市長更於西元 1999 年第 9 屆國際反貪腐會議上發表了這項作為，引起與會者的極大興趣，成功地爭取到西元 2003 年國際反貪腐會議

在首爾市舉行，一些國際組織如國際透明組織、世界銀行、經濟合作與發展組織等都將 OPEN 系統列為政府資訊化、反腐敗的優良事例。聯合國也表示將在成員國裡推廣該系統，並以 6 國文字發表手冊來介紹 OPEN 系統。

目前我國多數地方政府的建築執照申辦，也具有與首爾市 OPEN 系統相類似的作為，這項措施最早源起於臺北市政府，其後在內政部營建署、法務部廉政署及各縣市政府的努力下，多數縣市政府建管機關均已逐步推動實施。建管業務最為民衆詬病的是效率不彰及資訊不透明，由於建管法令多如牛毛，民衆對審查過程毫無所知，可能因資金積壓或貸款利息之壓力，從而行賄建管機關，以換取加速審照作業；又或中間跑照業者偽以行賄建管機關，加速申請案件之名義，向民衆詐騙款項。為此，臺北市政府於民國 97 年起開始採行透明化措施，以加

速建照核發為目標，藉由「行政透明」措施加以改善，其作法可分為：

一、標準作業流程及審查基準的釋出

標準作業流程的公開，可以讓民衆對於申請案件，可依時程掌握案件審查進度；審查基準的釋出，可以讓民衆自行審視申請案件，並對申請案件是否會受許可有所預見。臺北市政府的作法是，在該市建築管理工程處網頁建置「建管業務綜合查詢」專區，將作業流程及審查標準，以圖示及表格化等方式公開於網路。

二、審核流程、進度及退件理由的即時公開

臺北市政府的作法是，申請人可於「建管業務綜合查詢」專區之「執照申請案件查詢」中，依申請案件之掛號號碼、掛號年度月份及逾期清單查詢等三個選項，查詢自己所提出案件，瞭解案件相關承辦人員、

審核人員及辦理時間，如有遭受退件，亦可得知退件原因。

伍、結合內部控制推動行政透明措施之建議作法

行政作業流程透明最重要的關鍵，在於建立公民監督的可及性。依據政府內部控制相關規範，各機關在完成風險評估後，對於高風險業務應即著手設計控制作業，並落實監督，以確保內部控制有效性。其於控制作業之設計，多視業務性質需要，律定標準作業並設計控制重點，包括核准、驗證、調節、覆核、定期盤點、記錄核對、職能分工、實體控制及計畫、預算或前期績效之分析比較等程序⁶。這些強化內部管制的作法，或許都是很好的選項，但從另一個角度言，在業務屬性適當的條件下，能在標準作業流程內，增列行政作業常規及審批過程的公開程序，或許更容易達成防杜違規舞弊的效果。特別是對於重大性、

專案性之預算執行、接受外界捐贈款項與具有申辦、補助性質之作業流程，以及欠缺監督而曾發生弊案之業務，宜優先列入考量。在實務面之操作方式建議如后：

一、控制環境

透過教育訓練，說明行政作業流程透明的定義、標準、原則，以及行政作業流程透明對降低機關員工從事違法失職行為，有助於建構廉潔之控制環境。

二、風險評估

透過風險評估作業，瞭解機關因作業流程欠缺透明，易滋弊端之業務項目，或針對曾發生弊案之業務，檢討該項業務作業流程，依據風險等級選定優先推動行政透明措施之項目。

三、控制作業

針對高風險業務，考量將該項業務之法規命令、標準



作業流程、申辦案件之審查進度、流程及審核結果、如遭退件，其核退原因等相關資訊於網路公開並隨時更新，提供民衆查詢、檢視及監督之管道，消弭政府與民衆的資訊不對稱。

四、資訊與溝通

將行政流程透明列爲年度工作計畫項目，由機關各單位共同辦理，經機關首長核定後，據以執行，並將推動狀況及執行進度等定期提報相關會議，落實追蹤管考；相關透明機制之建置應適時對外公布。

五、監督

配合機關每年度自主檢核機制，將推動行政透明措施情形列入內部稽核項目，確保公開資訊之正確性、完整性、即時性及有效性。

陸、結語

行政作業流程透明未必能

夠完全防杜違失案件之發生，但不失爲強化政府內部控制有效性的工具之一。事實上，建立公民監督的可及性，不僅具有便民、防弊之效益，更有助於維持民衆對政府各項舉措及決策的信賴，而結合政府內部控制相關規範來執行，當是最便利可行的作法。

註釋

1. 其他如國際透明組織 (TI)、聯合國公共行政與發展計畫 (DPADM)、亞太經濟合作會議 (APEC)、國際管理發展研究中心 (IMD)、經濟學人情資中心 (EIU) 等均將透明列爲政府良善治理的要件之一。
2. 詳蘇彩足 (2009) 《政府透明化之分析架構及評估》行政院研究發展考核委員會委託研究 (RDEC-TPG-098-005)。
3. 詳林淑芸、金旻姍 (2015)，美國 COSO 內部控制相關報告之介紹，證券暨期貨月刊，33 (6)，5-12。
4. 詳中華民國 104 年 7 月 13 日行政院院授主綜規字第 1040600380 號函修正「政府內部控制制度設計原則」及其附件「政府內部控

制觀念架構」。

5. 詳中華民國 104 年 10 月 19 日行政院院授主綜規字第 1040600555A 號函修正「政府內部控制考評及獎勵要點」。
6. 同註 4。

參考文獻

1. 蘇彩足 (2009)，政府透明化之分析架構及評估，行政院研究發展考核委員會委託研究報告 (RDEC-TPG-098-005)。
2. 林淑芸、金旻姍 (2015)，美國 COSO 內部控制相關報告之介紹，證券暨期貨月刊，33 (6)，5-12。
3. 周志榮 (2013)，實踐行政透明措施 打造乾淨廉能政府，公共治理季刊，1 (1)，121-129。
4. COSO (1992)，Internal Control-Integrated Framework, <http://www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf>。❖