



如何協助地方政府推動有效之內部控制

目前地方政府內部控制推動情形不一，且推動進程多屬起步階段，因此如何協助地方政府推動有效之內部控制至為重要。本文係就地方政府可能面臨的困境及未來努力方向提出說明，冀期引導地方政府逐步強化內部控制。

顏登育（行政院主計總處綜合規劃處專員）

壹、前言

鑒於審計法第 41 條規定甫於 104 年 12 月 9 日頒布修正，明確規範審計機關應評估受查機關內部控制之有效性，各級審計機關將加強監督各級政府適時檢視並強化其內部控制機制，且審計部已於 105 年 5 月 20 日函送 104 年度專案調查地方政府內部控制制度推行情形，核有部分縣市機關尚未組設內部控制小組督導推動及執行內部控制等共同性缺失事項。

為強化地方政府內部控

制，除目前內政部依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）第 26 次委員會議決議，於修正「地方制度法」時研議於適當條文增納強化內部控制相關規定外，本文就如何協助地方政府推動有效之內部控制提出未來努力的方向。

貳、地方政府推動內部控制現況及面臨的困境

一、審計部專案調查審核意見

依審計部自 102 年起連續 3 年專案調查地方政府內部控制推動情形，截至 104 年底止，各市縣 104 年度單位預算機關建置內部控制制度比率為 71.5%，辦理自行評估作業比率為 52.9%，核有待加強辦理，建議本總處賡續積極輔導地方政府逐步建立內部控制制度。

二、行政院主計總處調查現況

為了解各地方政府內部控制推動情形，行政院主計總處調查地方政府內部控制推動情

形結果，截至 104 年 9 月底仍有 11 個市縣政府尚未訂定內部控制制度，占市縣政府總數之 50%。

三、目前地方政府運作現況

綜合審計部意見及主計總處調查結果，可發現地方政府內部控制推動情形不一，多數未完成制度設計及負責單位之組設，即便完成制度及幕僚單位設置，多數仍未落實進行自行評估及內部稽核，顯見推動進度落後中央政府甚多。

四、地方政府面臨的困境

地方政府內部控制推動之成效未彰，不應武斷歸責於未投入心力或資源，而更應探究其背後結構性因素。本段將分四點探討地方政府推動內部控制面臨之困境。

（一）控制環境不佳

地方政府各層級人員對於「如何推動內部控制」缺乏明確的想法或方針，因而難以建立整體之認知及共識。首先即須面對組織設計及權責劃分之疑義，例如主導推動單位之擇定、制度設

計之模式等皆無一定作法，使得各地方政府對於如何推動內部控制感到無所適從。

（二）欠缺風險評估能力

各地方政府多未具備全面評估風險能力，難以在初步衡量整體風險後擇選出適當的制度設計模式。其次，在未確立進行風險評估據以設計內部控制制度之模式前，各地方政府未能完整辨識整體與作業層級目標（含關鍵策略目標）無法達成之風險，遺漏機關潛存之施政風險。

（三）缺乏整合性規範

由於現行政府內部控制尚未完成法制化，中央政府內部控制相關規範以行政院及所屬為適用範圍，設計亦已適用於中央政府各機關（構）為主要考量，未必適用於各地方政府之實際狀況。

（四）缺乏種子教師推動教育訓練工作

地方政府人員流動率高，不利長期培育教育訓練人員，加上目前多數地方政府內部控制推動進程多屬起步階段，尚在學習觀望中，

且中央政府目前並未針對地方政府開辦種子教師訓練，以致缺乏種子教師推動教育訓練工作。

參、現階段中央協助地方政府推動內部控制之具體作法

鑑於政府內部控制之實施，可促使機關有效達成施政目標，亦為國際化潮流趨勢，故行政院於函頒政府內部控制相關規範時，均已副知地方政府，以利其瞭解行政院推動作法。現階段協助地方政府推動內部控制之具體作法如下：

一、提高風險評估能力

考量各地方政府業務類型相似，行政院主計總處已請各地方政府提供可能影響施政目標達成之常見高風險項目，透過蒐整將該等風險歸納分析後，提供各地方政府據以強化辨識評估風險，以提高風險評估能力。

二、籌辦內部控制講習或教育訓練

行政院主計總處已於 104



年 7 月 29 日辦理政府內部控制種子教師回訓研習班，安排地方政府參與研習，包括邀請新北市及基隆市政府擔任內部控制推動示範機關，並於 104 年 5 月及 6 月辦理地方政府內部控制研習班，由新北市及基隆市政府向其他政府分享其推動經驗及作法等。

三、年終考評納入強化內部控制機制評核項目

行政院主計總處自 102 年度起對地方一級主計機構年終考評作業即納入強化內部控制機制評核項目，復依該等項目評核結果於該處各單位考評總分外再予最多加 2 分方式辦理，持續利用對中央及地方一級主計機構年終考評作業納入強化內部控制評核加分項目，以激勵主計人員協助機關推動內部控制。

四、製作內部控制便利包

為協助各縣市政府逐步強化內部控制，行政院主計總處已製作縣市政府實施內部控制便利包，並於 105 年 9 月 21 日以行政院秘書長函分行，除將研議內部控制機制之程序予以

步驟化，並納入後續監督作業應注意事項。

肆、未來努力方向

為因應地方政府推動內部控制之困境，本文建議地方政府內部控制之推動，應以「整合」與「簡化」為方針，並將「控制環境之改善」列為重點。針對地方政府由上而下缺乏對內部控制正確的認知與共識，以及人力不足現況下，可採行下列之具體作法：

一、地方政府作為方面

(一) 建立地方政府整合性規範

地方政府內部控制之強化，可參考中央政府之推動經驗，由地方政府層級主導，積極檢討以往內部控制違失癥結，並確實評估業務規模、人員編制、組織架構及文化等要素後，由地方政府各自頒行整合性內部控制規範，因地制宜制定合適之內部控制推動模式及推動方針，並整合強化既有內部控制機制。

(二) 整合施政目標統一辦理風險評估

由於地方政府組織架構不同於中央部會，普遍而言編制較中央部會精簡，各局處恐缺乏足夠人力個別進行風險評估，且分由各局處進行風險評估亦可能以業務為本位考量，未能有效配合地方首長之施政方針。因此宜由縣府層級之研考單位主導，根據整體之施政目標與重點進行風險評估，並依風險評估結果，考量該地方政府之業務規模及複雜度後，自下列三種方式中擇選最適方案建立內部控制：

1. 直轄市或較具規模之縣市：其業務分工較為精細，各所屬局處間業務屬性差異較大且較具獨立性，應由各局處依風險評估結果研議內部控制機制以符合其特性。
2. 規模較小之縣市：人員編制較少，且人力不足，宜由縣市政府層級統一研議一套涵括轄下各局處之內部控制機制一體適用。
3. 規模最小各鄉鎮市公所：考量同一縣市之各鄉鎮市公所間業務同質性較高，

建議可由縣市政府統一研議一套共通性之內部控制機制供各鄉鎮市公所通用。

(三) 地方政府層級統一設置內部稽核任務編組

考量地方政府稽核人力有限，短期內可先由地方政府層級統一設置內部稽核任務編組，結合稽核評估職能辦理聯合訪查。長期而言，仍需積極培養地方政府之內部稽核職能，透過教育訓練充實稽核人員之專業能力，逐步要求各機關各自組成內部稽核任務編組。

二、中央政府協助方面

(一) 適時推動內部控制法制化

行政院主計總處於 103 年度委請國立政治大學辦理政府內部控制法制化之可行性及相關配套措施之研究。該研究期末報告結論略以，鑑於行政規則僅對行政院所屬機關有影響力與拘束力，若欲使各級政府機關及地方自治團體全面推行內部控制制度，避免因首長理念或政策變動之影響，致落實辦理情形不一，長期而言應朝立

法方式推動。

(二) 結合對地方政府補助機制提供誘因

將各地方政府強化內部控制機制執行情形納入政府內部控制考評及獎勵辦法，並修正「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」第 7 條規定有關附表一中央對直轄市與縣（市）政府補助事項及最高補助比率，把最高補助比率結合前開考評及獎勵辦法，視補助單位辦理內部控制之考評名次增減補助比率，利用結合對地方補助機制提供誘因，提高地方首長重視。

(三) 持續輔導地方政府改善控制環境

考量地方自治之精神，中央之協助應以「輔導」取代「干預」，以協助改善控制環境為方針。具體作法上，可邀集相關部會或專業人士，與地方之推動團隊合作進行訪視，一者可現地瞭解地方政府實況及推動之困境，二者可透過與地方首長或管理高層面談，溝通合作方針並增進其對內部控制之瞭解，期獲取對內部控制推

動之支持。

伍、結語

為避免地方政府推動內部控制流於文書形式，當務之急應加強對地方首長及相關人員教育訓練，考量目前多數地方政府內部控制推動進程多在起步階段，建議地方政府應參採縣市政府實施內部控制便利包，並因地制宜研議合適之內部控制機制，以解決人力不足之困境，同時將各地方政府強化內部控制機制執行情形納入政府內部控制考評及獎勵辦法，結合中央對地方補助機制提供誘因等，提高首長重視，引導地方政府逐步強化內部控制。

參考文獻

1. 黃叔娟（民 105），〈〈政府內部控制研討〉〉，行政院主計總處主計人員幹部培育班第 5 期課程講義。
2. 黃叔娟（民 105），〈邁向政府內部控制新時代〉，〈〈主計月刊〉〉，第 724 期，頁 26-32。

網路資料

行政院主計總處網站：<http://www.dgbas.gov.tw/>。❖