

# 從內部控制至風險管理－桃園市政府推動內部控制之歷程

桃園市政府（以下簡稱本府）為提升治理成效，發揮興利防弊之功能，自 104 年改制直轄市後循序漸進推動內部控制工作，包括啟動風險評估、建置內部控制制度及辦理內部控制監督作業。110 年本府亦參酌行政院做法推動行政簡化，整併風險管理及內部控制機制，融合施政績效管理作業，導入風險管理（含內部控制）整合新制，本文謹就本府相關推動作為作簡要說明，供各界參考。

黃靖婷、周王慧、呂學仁（桃園市政府主計處專門委員、科長、專員）

## 壹、前言

### 一、行政院推動政府內部控制歷程

為強化政府治理效能，提升國家競爭力，行政院於 99 年底擘劃政府內部控制工作，整備內部控制各項規範，以協助機關落實推動內部控制。隨著時間推移，各機關業依循相關作業規定，完備內部控制制度及其監督機制，內部控制已悉

數內化於機關日常業務作為。行政院於常川滾動檢討作業效益後，遂朝簡化管考作業方向推進，於 110 年整併政府風險管理及內部控制機制，機關經由盤點辨認影響施政目標達成之風險項目後，即可擬定相應之內部控制策略或其他處理機制，無形中巧妙的將風險管理意識融入施政績效管理作業及決策運作中，在達到行政簡化的同時，又可強化機關自主管理及應變能力，以合理確保有

效率的達成施政目標。

### 二、本府內部控制與風險管理之開展

本府有感於改制直轄市後，組織及職掌更趨龐雜，為強化內部控制機制，提升整體施政效能，自 104 年起參照行政院「強化內部控制實施方案」規定，啟動內部控制工作，包括設計內部控制制度，辦理自行評估及內部稽核等業務，建立及維持有效內部控制，循序

漸進完成階段性目標。近年更順勢配合行政簡化作業，持續參照中央政府做法，在既有內部控制基礎上，推動「行政機關風險管理（含內部控制）整合新制」，進一步強化機關自主管理意識，提升各項施政效能（圖 1）。

## 貳、本府推動整合性風險管理情形

### 一、風險管理架構

（一）建立風險管理架構並啓動檢討管理模式  
本府輔導所屬機關依國

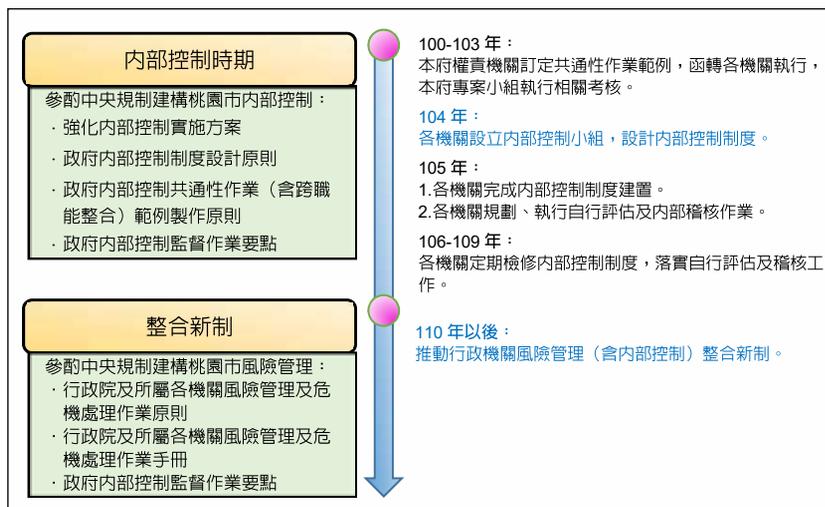
家發展委員會 109 年訂定「行政院及所屬各機關風險管理及危機處理作業手冊」（以下簡稱風險管理及危機處理作業手冊）規定，建立風險管理架構，持續精進施政績效策略管理，期促成機關更有效率使用資源、減少浪費，並以更佳之計畫管理模式，提供更好服務。經統計，110 年推行之初，本府共轄管 360 個機關，計有 13 個機關建立並維持有效之風險管理架構。

本府風險管理架構可區分為府及機關二層級，其

中府層級部分，建立數項跨機關或共通性管考機制，包括重大建設三級管制措施、重大建設列管案件獎懲計畫及訂定委託技術服務履約績效管理作業要點等（下頁圖 2）。

有關重大建設三級管制措施，係依計畫性質及金額分為 A、B、C 三級，由本府及各機關分級列管，定期召開管制會議，滾動檢討及追蹤業務推動情形，以即時協助機關解決執行窒礙；在頒行重大建設列管案件獎懲計畫方面，訂定對工程潛在風險預警及事後危機處理有功人員之獎勵機制，110 年由各機關推舉並經本府評選後，擇取 3 位工程風險預警有功人員及 10 位績優工程人員，並由市長於市政會議公開表揚，以鼓勵人員積極任事，建立廉能形象，提升工程品質；至訂定委託技術服務履約績效管理作業要點部分，則詳實建立並記錄委託技術服務廠商履約績效之增扣分記點資料，各機關辦理

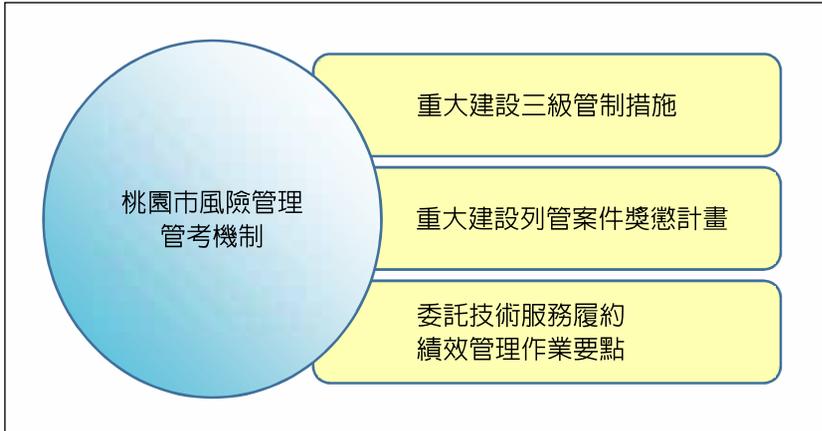
圖 1 桃園市政府推動內部控制與風險管理整合新制歷程



資料來源：作者自行繪製。

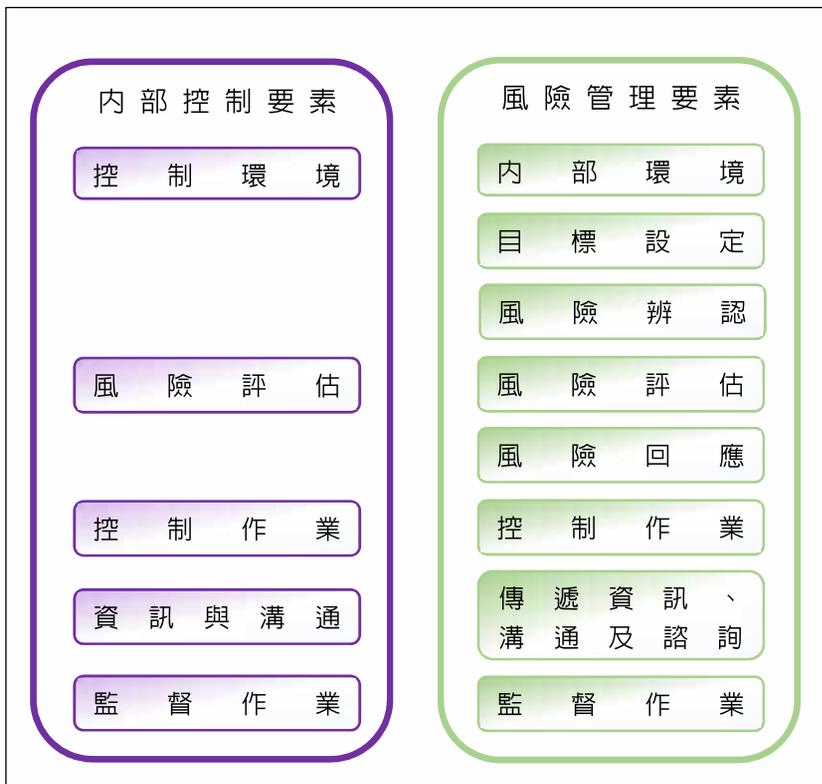
# 專題

圖 2 桃園市政府風險管理管考機制



資料來源：作者自行繪製。

圖 3 内部控制與風險管理要素



資料來源：作者自行繪製。

委託技術服務採購評選時，均可於「履約績效管理系統」查詢相關歷程紀錄，以為參考。

機關層級則由各機關依府級管制賦予之權責及其自身業務特性，定期或不定期召開風險管理及危機處理專案會議，或每年訂（修）定自行評估計畫等策略，有計畫地逐步建構機關風險管理機制。

(二) 主計機構以内部控制為助力，協助機關進行有效風險管理

依據風險管理及危機處理作業手冊，風險管理由內部環境、目標設定、風險辨認、風險評估、風險回應、控制作業、傳遞資訊溝通與諮詢及監督作業等 8 項互有關聯之要素組成，係指為有效管理可能發生事件並降低其不利影響所執行之步驟及過程，以合理確保達成施政目標。

内部控制則透過控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督作業 5 項

組成要素，事先整合機關內部各種控管及評核措施，期合理提升施政效能。由此可知，風險管理建構須考量之要素範圍大於內部控制，即內部控制之建立及執行包含於風險管理之內，且為風險管理不可或缺的部分（上頁圖3）。因此本府善用機關已然成熟的內部控制制度，趁勢推動風險管理整合新制，無痛達成管考作業簡化目標。

由於風險管理奠基於內部控制，推動新制當時即先行盤點本府內部控制推動情形，得知截至109年底計有358個機關、學校（87個機關及271所學校），也就是本府轄管機關、學校已全數完成內部控制制度之訂定，其中更有349個機關、學校之內部控制幕僚由主計機構擔任，占比逾9成7（表1）。在此內部控制制度建置完備的基礎下，本府各機關主計機構（以下簡稱主計機構）同仁可藉幕僚角色，善用前已協助機關推動內部控制之

經驗，傳遞完整風險管理觀念，利於機關持續推動風險辨認及評估作業，無痛接軌風險管理整合新制。

舉例來說，本府蘆竹區公所自111年起定期召開風險管理及危機處理專案會議，藉由持續性風險評估作業，辨識可容忍風險，將高風險作業納入年度內部控制制度之核心控制項目，而在風險管理及危機

處理任務編組中，公所主計機構亦派員擔任專案小組成員，積極參與專案會議，以適時提供會計及財務責任風險等專業意見。

## 二、監督及檢討機制

### （一）機關落實自主管理

風險經由辨識、評估後，即進入機關常川監控的範疇（圖4），透過監督機

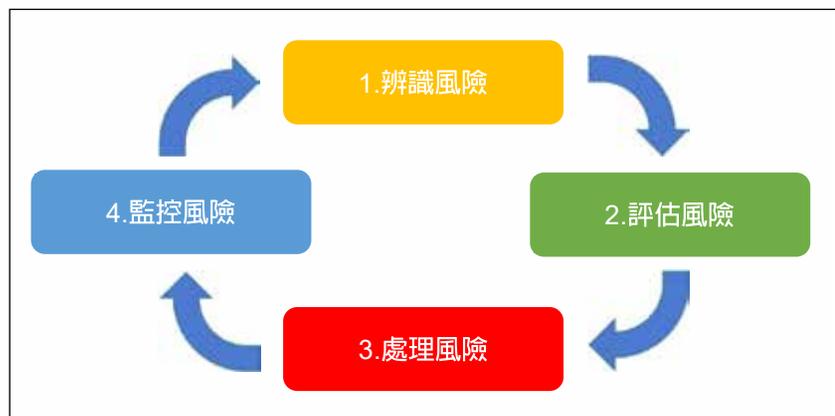
表1 109年桃園市政府各機關、學校訂定內部控制制度及主計機構參與情形統計

單位：個、%

機關、學校數	已訂定內部控制制度		主計機構擔任內部控制幕僚	
	個數	比率	個數	比率
358	358	100	349	97.49

資料來源：作者自行整理。

圖4 風險管理基本架構



資料來源：行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業手冊。

# 專題

制，掌握每個風險的現況及應變作為，方得不斷檢討改進。監督機制可分為持續性評估、個別評估或二者併行等 3 種方式（圖 5）。持續性評估為例行監督，係指各單位主管人員於日常管理業務過程中，執行例行即時等監督工作；個別評估包括自行評估及內部稽核，係指定期執行自行評估及內部稽核等監督程序，用以蒐集客觀之回饋資訊，以合理確保風險管理持續有效運作。

本府對於風險管理之監督作業，係採持續性評估與個別評估兩者並行方式，於機關日常作業中即時督

導，並結合施政績效管理，以達質效並俱及行政簡化之綜效。本府採行之監督機制包括實施重大建設三級管制方案、局處首長或其指定之代理人定期召開內部檢討會議、職能性監督、上級機關對所屬機關之督導訪查、管考機關辦理工程施工查核、內部稽核等多元監督措施，其中職能性監督含括如機關辦理事務管理檢核、財產與消耗性物品之盤點等。綜上，本府常川透過機關例行自我監督及外部機關重要控制點監督，控管各項施政風險，合理確保施政目標達成。

（二）主計機構於督導作業中

扮演的角色

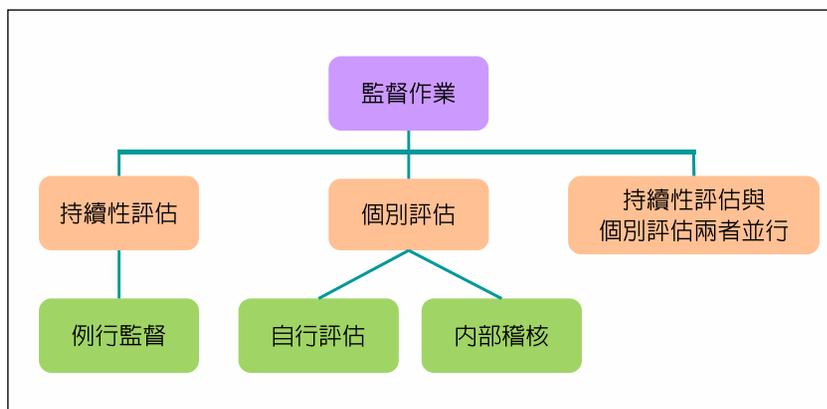
## 1. 本府主計處（以下簡稱本處）查核業務推動情形

本處為瞭解主計機構推動業務情形，每年審視機關重點業務及其業務特性，並參酌審計機關提出之審核意見，訂定相關查核計畫，辦理實地查核，並撰寫查核報告，提出建議改善意見，督促機關檢討不經濟作為或缺失。具體成效摘列如下：

### （1）為檢核機關付款時效

分布情形，利用地方政府歲計會計資訊管理系統檢核功能，篩選發票日期與付款憑單編製日期相距超過 15 日之金額及件數，以匡定抽查範圍與比率，對於前開案件提出改善意見，均獲受查機關採納辦理，以精進本府付款流程及時效。以本府消防局為例，本處於 111 年實地抽查該局付款時效並提出建議改善

圖 5 風險管理監督機制



資料來源：作者自行繪製。

意見，經追蹤該局次（112）年同期付款超過 15 日之件數，較 111 年減少 43 件，減少 68.25%，改善成效顯著。

(2) 近年審計部桃園市審計處審核報告列有本府以前年度歲入轉入數久懸未結之意見，經本處與主計機構共同加強查核歲入轉入數之清理作業，111 年度決算結果，95 至 99 年度之歲入轉入數已全數結清，共清理 5 個年度應收款項 1,050 萬 1,637 元。

2. 主計機構內部審核（稽核）作業辦理情形

本府主計機構內部審核（稽核）作業可分為兩大面向，一為就業務職掌範圍所為稽核評估職能之內部審核，二為參與機關風險管理（含內部控制）之內部稽核（以下簡稱內部稽核）監督作業，執行機關賦予之稽核項目

及任務。主計業務之內部審核（稽核）作為，包括統計工作稽核、補助案件查核、查核所屬機關會計業務及懸帳清理情形等；另有關參與機關內部稽核作業，則視機關賦予主計機構之角色及權責，傾力協助機關落實監督查核機制。

110 年適逢內部控制轉型至風險管理的重要轉捩點，因而特別檢視該年主計機構參與機關內部稽核情形，統計結果 110 年主計機構參與比率達 100%，又主計機構同時擔任內部稽核幕僚單位計 308 個，參與比率達 8 成 5 以上（表 2）。顯見無論是內部控制抑或風險管理整合新制，主計機構角色多樣且不曾缺席。以本府地政

局會計室為例，該室持續參與該局對所屬地政事務所進行之業務查核，經逐項評估地政事務所日常業務，因規費收繳涉及現金保管，故擇取為高風險應列管項目，並將現金收入流程及繳庫情形列入重點查核事項，例如抽查機關收取現金其收據開立日期與繳庫日期相距日數是否小於 2 日，以檢核自行收納保管現金依市庫管理規定於收入當日或次日彙繳市庫或存入各機關保管款專戶之遵循情形。

參、未來策進方向

一、強化風險意識

為落實管考作業簡化政策，本府參考行政院做法，整併行政機關風險管理及內部控

表 2 110 年桃園市政府各機關、學校主計機構參與機關內部稽核情形統計

單位：個、%

機關、學校數	主計機構派員參與內部稽核		主計機構擔任內部稽核幕僚	
	個數	比率	個數	比率
360	360	100	308	85.56

資料來源：作者自行整理。

## 專題

制機制，期風險管理觀念無痕融入機關日常業務運作及施政績效管理作業中，未來將持續計畫性培養轄屬機關同仁對風險之敏感度，於規劃、執行各項政策納入風險意識，強化對風險之辨識及評估，以採取適當控管及應變措施。

### 二、落實內外部監督作業

督促所屬機關內部單位應動態監督風險環境變化，留意新風險徵兆，適時檢討風險對策有效性。對於內部稽核人員及審計機關提出風險管理改進意見，亦應列入檢討範圍，追蹤改善情形，補強相應之風險對策。

### 三、稽核工作導入資訊科技

內部稽核人員應持續參加稽核相關教育訓練，提升稽核品質及能力。另在資訊科技時代，應設法於作業流程建立檢核點，優化自動檢核功能，以利及時偵錯。運用數位化資料，加強資料萃取分析，例如本處會計系統介接支付系統資料，藉由篩選特定欄位（例如：墊

付案核定日期等），以進行墊付款轉正是否遺漏之檢核，精準縮小稽核範圍，增進稽核效率，俾將稽核人力聚焦於高風險事項，以巧力善用電腦稽核，提升稽核效率。

### 肆、結語

風險管理之目的，係為發現潛在威脅，找出對應策略，以收防患未然之效，並藉由常川風險監控機制，與時俱進檢討風險管理計畫之有效性，以因應內部及外部環境之改變，故良好的風險管理是確保施政品質質量兼佳的重要手段。

本府將持續在內部控制的堅實基礎上，培訓人員風險辨認知能，滾動檢討管理模式，精進風險管理架構，強化自主管理精神，深度內化於機關各項管理活動中。在監督及檢討架構下，藉由自行評估及內部稽核以落實監督作業，並善用資訊科技提升稽核效能。主計機構並可借力於內部控制之基礎，積極協助機關辦理各面向風險評估及監督作業，以達防弊興利之綜效，提升政府整體

施政效能。

### 參考文獻

1. 國家發展委員會網站－行政機關風險管理及危機處理，網址 [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=89AFCE0C97B9A164](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=89AFCE0C97B9A164)
2. 張惠雯（2021），近年實地查核機關內部控制辦理情形，主計月刊，791期，20-24頁。
3. 國家發展委員會（2020），行政院及所屬各機關風險管理及危機處理作業手冊。
4. 張惟明（2019），政府內部控制之檢討與策進，主計月刊，760期，34-38頁。
5. 行政院主計總處綜合規劃處（2017），政府內部控制新思維，主計月刊，735期，6-11頁。
6. 黃世銘、黃劭彥、吳東憲（2016），利用電腦輔助稽核技術提高稽核成效，主計月刊，731期，34-40頁。
7. 李正心（2016），行政院推動政府內部控制未來方向，主計月刊，731期，28-32頁。❖