

推動內部控制制度，有效管理 風險

政府機關政事龐雜，施政環境存在態樣各異之風險。有效的政府治理，應於施政過程中，意識內、外部風險的存在並建立正確風險觀念，經由辨認、分析、評估風險系統化程序，具前瞻性的設計以風險導向的內部控制制度，積極實施，有效監督，俾控制風險，以合理確保目標之達成。

◎ 呂麗美 (高雄市政府主計處處長)

壹、前言

最佳的政府治理模式，為建立有效之管理制度，以施政成果及民意為導向，確保施政公開、公正、透明，並遵行法令規定，同時考量各種可能風險，設計完善的內部控制制度，加以防患，藉由內部控制進行各項管制活動，以合理確

保目標之達成。

目前各級政府所屬各機關推動施政計畫、執行預算，依業務屬性，訂定相關遵行法規，惟各項作業未有系統化、制度化之整合控管，仍有應可事前防患之疏漏缺失持續發生，也欠缺風險管理的認知，致影響施政品質之情形，亟待積極檢討改進。

貳、風險定義、來源及管理策略

隨著國際化、網路化及社會、經濟、政治、環境的快速變遷，人民期待政府能提供更優質的服務，各國政府面臨更多挑戰，應辦政事愈形錯綜複雜，為滿足人民各種需求，分設不同職能的組織架構，各組

組織間相互協調、監督，各司其職，為評估業務成效，各組織皆須訂定目標，作為績效衡量的指標。然而，每個組織在達成目標的過程中，皆面臨來自內、外部不同程度的風險。

一、風險定義

潛在影響組織目標之事項，其後果可能為正、負面或兩者兼具，正面事項代表機會，可創造價值，負面事項即為風險，將阻礙價值的創造或侵蝕現有價值，對組織產生負面影響，如組織形象、行政效率、競爭力、服務品質及財務穩定性等，故有評估及管理風險的必要。

二、風險來源

歸納產生風險的內、外部因素如下：

- (一) 內部因素：資訊處理系統故障或中斷、員工職務異動不熟悉業務或訓練不足

- 、業務疏失、未遵行法令規定、編製不實財務報表蓄意舞弊、政策錯誤等。
- (二) 外部因素：如天然災害、新的法令規定或契約、政治因素、經濟情況改變、科技發展等。

三、風險管理策略

風險管理係指一遍及組織各層面之過程，深受管理階層及其他人士影響，此過程包括制定策略，辨認可能影響組織之潛在事項，並管理風險，使其不超過組織之風險胃納¹，以合理擔保其目標之達成。

為降低風險，各組織應依設定的目標與業務特性，辨識風險類型及衝擊程度，考量成本、效益，據以排列優先順序，優先處理引發最大損失及發生機率較高的事件，其次再處理風險較低的事件。理想的風險管理，將可為組織減少損失或創造價值。至風險管理策

略有下列三種：

- (一) 控制風險：建立有效內部控制制度以管理風險，期能預防或發現異常情形，即早處理，防範未然。
- (二) 分擔或轉嫁風險：以立法、合約、保險或其他方式分擔、轉嫁風險，分散未預期之損失。
- (三) 規避風險：以轉讓、出售資產方式，退出風險處境或改變風險。

參、內部控制與風險管理之關係

美國COSO²委員會於西元1992年發表「內部控制——整體架構」(Internal Control—Integrated Framework)，建議內部控制之組成要素包括控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通及監督等五項要素。

該委員會體認風險管理之

重要性，復於西元2004年發表「企業風險管理——整合架構」(Enterprise Risk Management—Integrated Framework)，以整合觀點、闡釋風險管理之組成要素包括內部環境、目標設定、事項辨認、風險評估、風險回應、控制活動、資訊與溝通、監督等八項要素，較西元1992年之「內部控制——整體架構」內容擴大，增加目標設定、事項辨認、風險回應三項，其真正意涵應在風險管理的概念始自擬定組織願景、目標時，即應納入，且於考量個別項目風險時，並應注意就組織整體層級觀點，衡量風險胃納問題，期透過全面的風險管理作法，為組織創造價值。

茲摘錄COSO委員會發表風險管理要素如下：

一、內部環境：指最高管理階層形塑之組織文化、管理哲學、操守及價值觀與處理業務的方式等。

二、目標設定：目標為組織理念及所追求之價值，組織須訂定整體目標及作業層級目標，目標設定後方能有效辨認影響目標之潛在事項，且所訂目標已考量可承受的風險胃納。

三、事項辨認：組織管理階層應辨認可能影響目標達成之內、外部潛在事項，可分風險與機會兩類。

四、風險評估：組織管理階層應就已辨認之風險，依風險類別逐一審慎分析其影響程度及發生之可能性，俾決定如何管理風險，風險評估時應同時考量固有風險³及剩餘風險⁴。

五、風險回應：組織管理階層應考量成本、效益，選擇風險回應的方式(規避、承受、抑減與分擔)，採行相關措施，使所生風險未逾越可承受之風險胃納。

六、控制活動：組織管理階層

為確保風險回應措施能有效執行所訂定之政策與程序，使作業過程有適當控制程序。

七、資訊與溝通：組織應就攸關之資訊，以適時有效方式加以辨識、蒐集、傳遞予相關同仁，並要求履行。管理階層應提供上下及橫向溝通管道，使同仁了解其於風險管理中所扮演角色與應承擔的責任。

八、監督：組織應持續性監督或間斷性評估整體風險管理機制之適當性及運作有效性，必要時，加以修正。

風險管理與內部控制之間多有重合與聯繫之處，兩者密不可分。政府機關應先確定施政目標，找尋施政過程中面臨的各種風險，有效辨認影響目標的潛在事項，評估該風險發生的機率及影響程度，再針對風險，設計並執行應有的控制作業，做為判斷風險管理是否

有效及改善之依據，期能透過風險管理，設計完善的內部控制制度並落實推動，掌控各項風險在容許範圍。

肆、規劃管理方向與作為

順應風險管理已成管理學中顯學的趨勢，歐美先進國家如美國、加拿大、英國及澳洲等國家為提升政府施政績效，於行政機關決策訂定過程導入風險管理機制，訂定相關規範，我國行政院研考會有鑑於此，爰於97年4月函頒「行政院所屬各機關風險管理作業基準」，又於97年12月納入「危機處理」專章，前開名稱修正為「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」，將風險管理融入行政作業與決策運作，以掌握創新機會、改善組織治理、減少資源浪費，達成施政目標、提升組織績效。惟

目前多數組織仍偏重事件發生後之危機處理，風險管理觀念薄弱。

長期以來，政府機關同仁常倚賴各項管理法規與主計單位執行內部審核協助推動各項施政，由於缺少建構一個以風險管理導向的內部控制制度，致無法預先規範相關業務作業循環，有效控制風險。

高雄市政府主計處（以下簡稱本處）有鑑於前述建立風險管理機制的重要，以內部審核工作的經驗，漸次引導市屬各機關重視風險觀念及內部控制，率先於97年8月訂定「高雄市政府主計處內部控制制度」，依本處施政計畫目標，按施政計畫選定預算編審與督導執行、會計與決算、公務統計、調查統計、行政管理等5項業務作業循環，評估各作業控制點可能發生之風險，充分辨認並找出解決模式，訂定標準作業程序與流程圖。同時，

為落實考核監督，各科室每年應辦理自我檢視。97年度檢視結果計179項作業中3項未臻完備應予改善、19項作業因程序異動或法令修改建議修正、2項作業實務上無必要建議刪除。本處組設查核小組針對檢視結果辦理複核，就電腦及網路使用與管理規範作業、文書處理及公文稽核作業，分別提供5點、1點改進意見，限期改善並追蹤複核，完備行政程序，實施以來初步達成預期目標。

近期進而審酌市府各機關內部管理需要，研訂「內部控制制度設計規範」乙種，期各機關了解內部控制之重要性，建立正確風險觀念，協助建構良好的內部控制環境，提供設計步驟與操作實例，供各機關衡酌組織編制及業務特性等，依下列步驟程序逐步研訂適用本機關之內部控制制度：

一、設定目標：配合政府整體

施政願景，訂定機關整體目標、策略目標及計畫目標，作為績效衡量重要指標。

二、擬訂內部控制制度架構：內部控制制度架構包含前言、總則、各作業循環之業務職掌、業務項目及其作業流程圖與作業程序說明、組織系統圖、機關分層負責明細表（甲、乙表）、內部控制制度自行檢查表等。

三、內部控制制度範圍及選定作業流程：組織所有業務計畫為內部控制制度範圍，惟應考量時間、成本、人力及重要性，就主管業務擇要選訂工作項目，再伺機擴充。

四、各項作業相關人員討論作業實況，將風險管理思維與風險回應導入，實地檢視各項作業流程有無疏漏及是否符合職能分工原

則。

五、依作業程序繪製流程圖：流程圖繪製方式可利用標準符號、連線及註解，並劃分各作業步驟之執行單位，除可得知作業流程脈絡，亦可區分權責的適切性，評估現行制度良窳，再針對管理需要設計或修正。

六、詳述控制作業循環之作業程序，辨識可能風險並據以擬定控制重點，列明參考法令與使用表單。

上述設計規範，市府已於98年12月3日函知各機關應組設內部控制制度推動小組，研訂內部控制制度，如有困難，可從財務面部分著手進行，於半年內完成，至各級學校部分，則請教育局統一訂定。

伍、結語

政府機關政事龐雜，施政環境存在眾多且態樣各異的風

險，除天然災害外，尚有來自政治、經濟與社會環境，及伴隨全球化與城市競爭的衝擊。政府治理應採取積極管理作為，而非於面臨危機發生時再做善後處理，致付出昂貴社會成本，各組織須正視風險管理的重要性，具前瞻性的導入風險管理觀念，完整辨認施政潛在風險，建構以風險管理導向的內部控制制度，並建立學習型的組織，透過經驗累積，觀摩交流，適時檢討修正改進，以有效降低風險，實現組織目標。

註釋

¹ 風險胃納：係組織於追求其整體使命或願景時，所願意接受風險的數量，即風險偏好。

² COSO委員會：Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission。

³ 固有風險：係指在管理階層未採取任何改變風險發生之可能性或其後果的行動前，組織所面臨的風險。

⁴ 剩餘風險：係指在管理階層做出風險回應後，仍存在的風險。❖