

政府內部控制制度設計原則 最新規範及作法



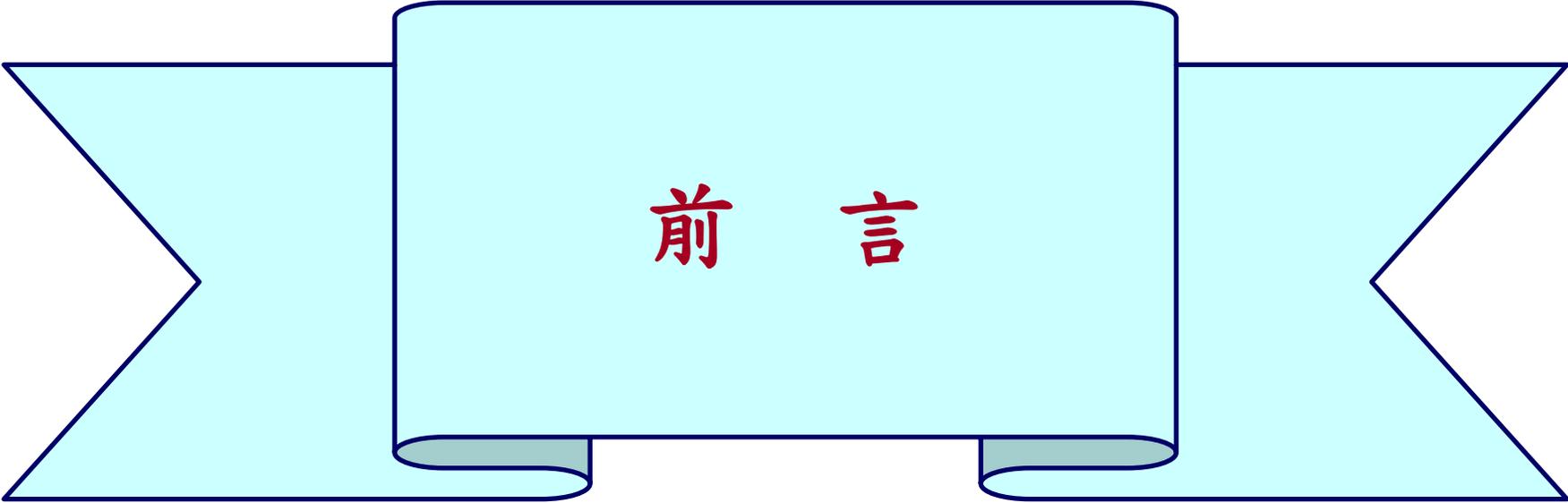
行政院主計總處
104. 8. 24



報告大綱

- 一、前言
- 二、政府內部控制觀念架構
- 三、設計及維持有效內部控制制度
- 四、結語





前言

前 言

- 審計部97、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、投入鉅資興建設施閒置浪費及未依法制執行預算等，致有重大弊案陸續發生，顯示強化政府內部控制機制，以防杜違失，實刻不容緩。
- 行政院於99年底由秘書長組成跨部會之**內部控制推動及督導小組**(簡稱行政院內控小組)，期強化行政部門之縱向協助及橫向聯繫，以簡明有效方式推動內部控制，截至104年7月已召開24次委員會議。

政府內部控制相關規範

行政院內部控制推動及督導小組設置要點

強化內部控制實施方案

行政院推動內部控制之原則性規範

政府內部控制制度設計原則

(含政府內部控制觀念架構)
各機關設計內部控制制度之依據

政府內部控制監督作業要點

各機關辦理自行評估及內部稽核之依據

內部控制制度共通性作業範例製作原則

各權責機關研訂內部控制制度共通性作業範例之依據

內部控制制度共通性作業範例跨職能整合應行注意事項

研訂內部控制制度共通性作業跨職能整合範例之依據

強化內部控制實施方案100至104年度重點工作

各機關辦理內部控制年度工作指引

政府內部控制考評及獎勵要點

考核各機關內部控制之辦理情形



政府內部控制
觀念架構

政府內部控制的定義及觀念

何謂內部控制：

係由機關全體人員參與

→ 人人有責

為合理達成機關內部控制目標

→ 四項目標

共同設計、執行及維持的管理過程

→ 五項要素

■ 高階主管(尤其是首長)對內部控制制度的有效設計、執行及維持，負主要責任

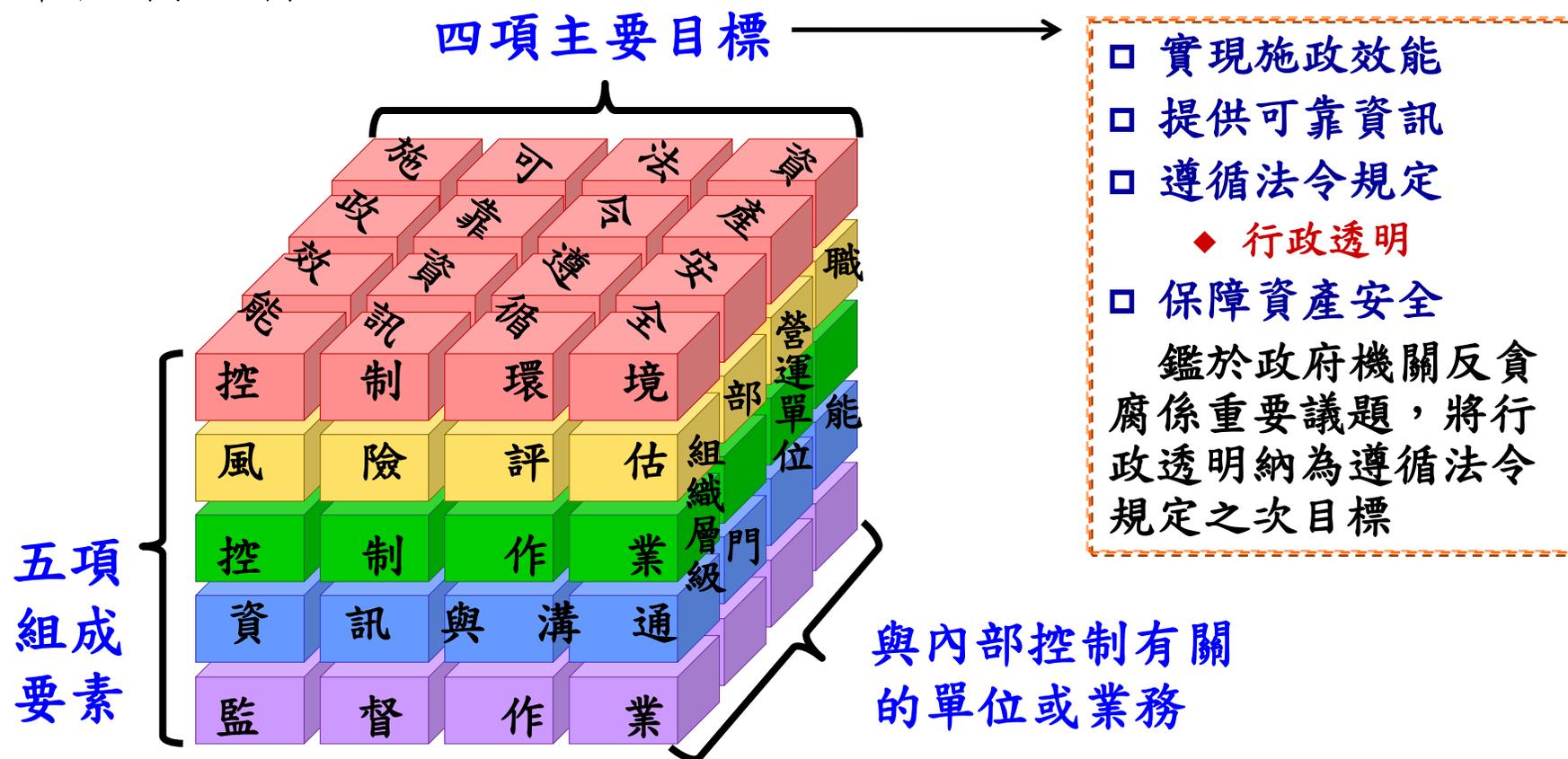
■ 內部控制係一種管理過程，幫助機關達成四項目標

■ 內部控制制度有其先天限制，僅能合理促使而非絕對保證目標的達成

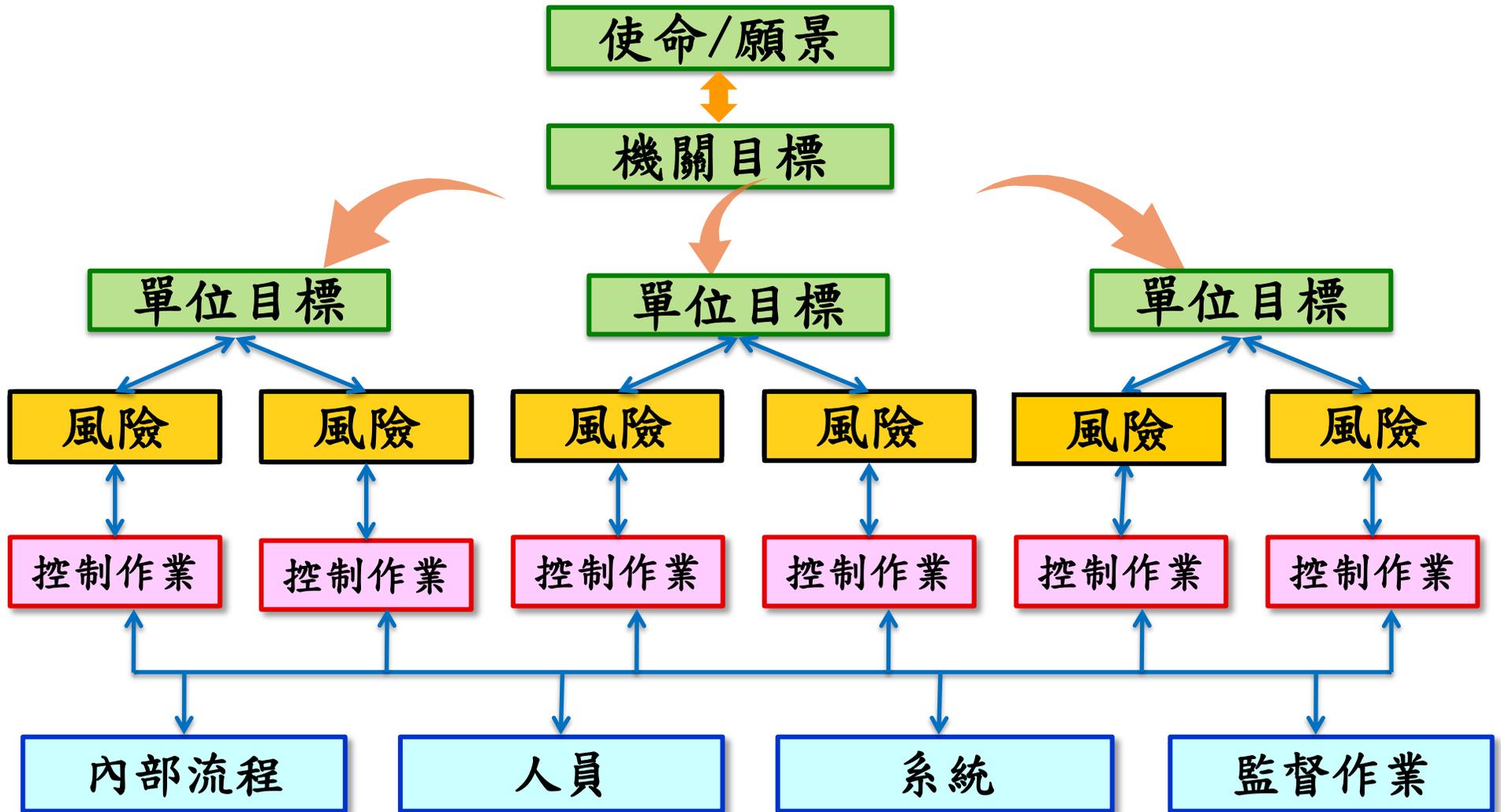
■ 透過五項互有關聯的組成要素，整合機關內部各種控管及評核措施，並逐一檢視、評估內部控制制度的有效性

政府內部控制觀念架構

- 由機關內部全體人員整合五項內部控制組成要素，共同參與設計及執行之管理過程，藉以合理確保達成四項內部控制目標。



目標、風險與內部控制



政府內部控制觀念架構修正重點

- 配合強化內部控制實施方案，增訂**行政透明**作為「**遵循法令規定**」次目標，於內部控制觀念架構五項組成要素中增加**型塑廉政文化**之觀念及**行政流程透明**之規定。
- 將**常見內部控制缺失態樣**納入各組成要素。
- 參考美國**COSO委員會**「**內部控制整合架構**」所列內部控制五項組成要素觀念所衍生之**十七項原則**，修正內部控制五項組成要素之原則及其特性。

政府內部控制五項要素—控制環境

- **塑造機關文化及影響其人員對內部控制認知**，為設計及執行內部控制制度之基礎。包括：
 - 建立及維持公務職業**操守與倫理**價值觀念，**型塑廉政文化**，建立即時處理偏差行為之機制；
 - **首長與高階主管重視及支持**內部控制，督導工作執行；
 - **授權適當明確**，落實**責任分工及制衡機制**；
 - **人力資源之妥適管理**，職務輪調及人才培育之機制；
 - 強化內部控制**課責性**，落實考核獎懲措施。



政府內部控制五項要素—風險評估

- 全面**辨識**影響目標達成之風險、**分析**該等風險之影響程度與發生可能性，及**評量**決定需優先處理之風險項目，據以決定採取控制作業，處理或回應相關風險：
 - **確認整體與作業層級目標、定義適切之風險容忍度**，以辨識相關風險；
 - **辨識貪腐與影響政府公信力之風險**，強化廉政透明；
 - **落實風險分析**，**評量**決定需處理之風險項目；
 - **滾動檢討**風險，以因應對內部控制產生重大影響之改變。



辨識風險

完整辨識影響整體與作業層級目標（含關鍵策略目標）無法達成之風險

施政計畫之先期規劃，就利害關係者意見、成本效益、技術可行性或跨機關業務協調等辨識風險



監察院等外部監督機關所提內部控制缺失，涉及業務推動過程中未能察覺或辨識之風險

涉及人民權利或義務之業務，辨識影響政府公信力之風險

影響政府公信力之風險

可能發生受
賄違背職務
或濫用職權

假借職務上之權力、機會或方法圖本人或其他私人不法利益

消極不作為

未依「行政程序法」第51條規定公告處理期間或於所定期間處理終結

未依「政府資訊公開法」第6條及第7條規定主動公開政府資訊

政府透明度
不足

未依「政府服務創新精進方案」積極簡化服務流程、書表及縮短辦理時限，或建立申辦、申請案件公開查詢機制

政府內部控制五項要素—控制作業

- 依風險評估結果，採適當政策與程序，將風險控制在可承受範圍之內。控制作業具有預防性或偵測性之功能，亦可涵蓋人工化與自動化作業。包括：
 - 選擇業務項目，建立控制作業，以降低達成目標之相關風險至可容忍程度；
 - 建立資訊作業之控制，強化安全管理；
 - 定期檢討控制作業，授予權限落實執行。



政府內部控制五項要素—資訊與溝通

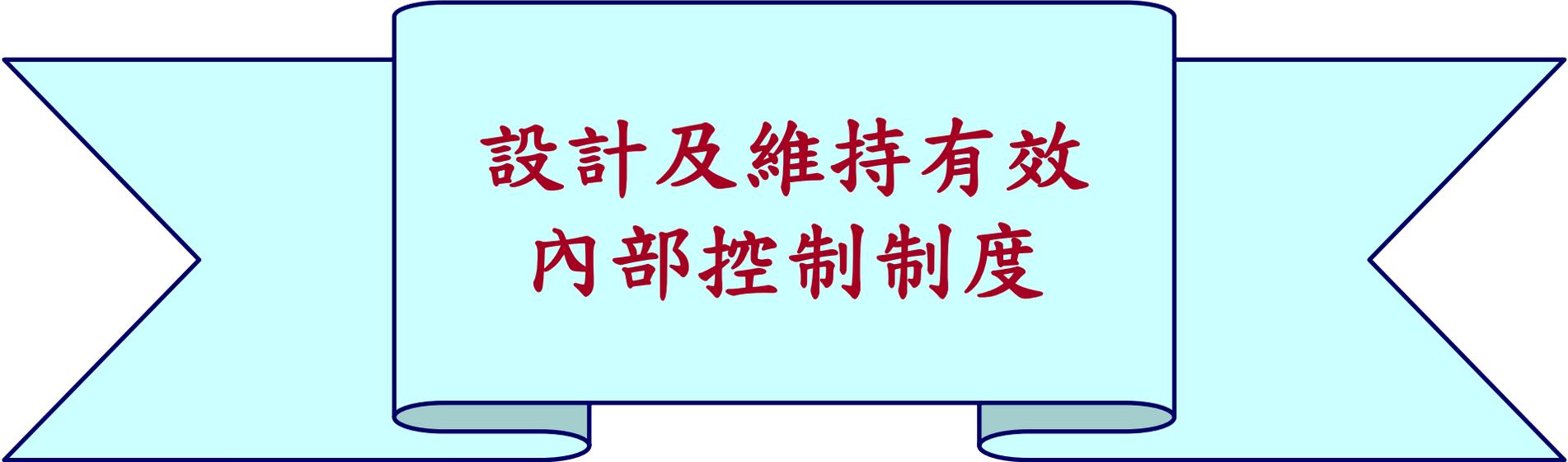
- 蒐集、編製及使用來自內、外部攸關及具品質之資訊，以支持內部控制其他組成要素之持續運作，並**確保資訊於機關內、外部間有效溝通**。包括：
 - **確保資訊品質**，以支持內部控制持續運作；
 - **建立內部溝通**，履行內部控制職責：
 - 落實內部控制制度**遵循法令機制**；
 - 建立**通報異常情事**之管道。
 - 建立**攸關且及時資訊之外部溝通**，促進多方交流：
 - 推動**行政透明**措施，對外界意見及時處理；
 - 落實**跨機關整合及協調**。



政府內部控制五項要素—監督作業

- 採**持續性評估**、**個別評估**或二者併行，以合理確保內部控制持續有效運作：
 - 落實監督作業，提出可能**提升績效**之建議；
 - 定期檢視各項**作業流程之簡化及透明化**程度；
 - 針對**內部控制缺失及具體興革建議**，落實追蹤檢討改善作為。



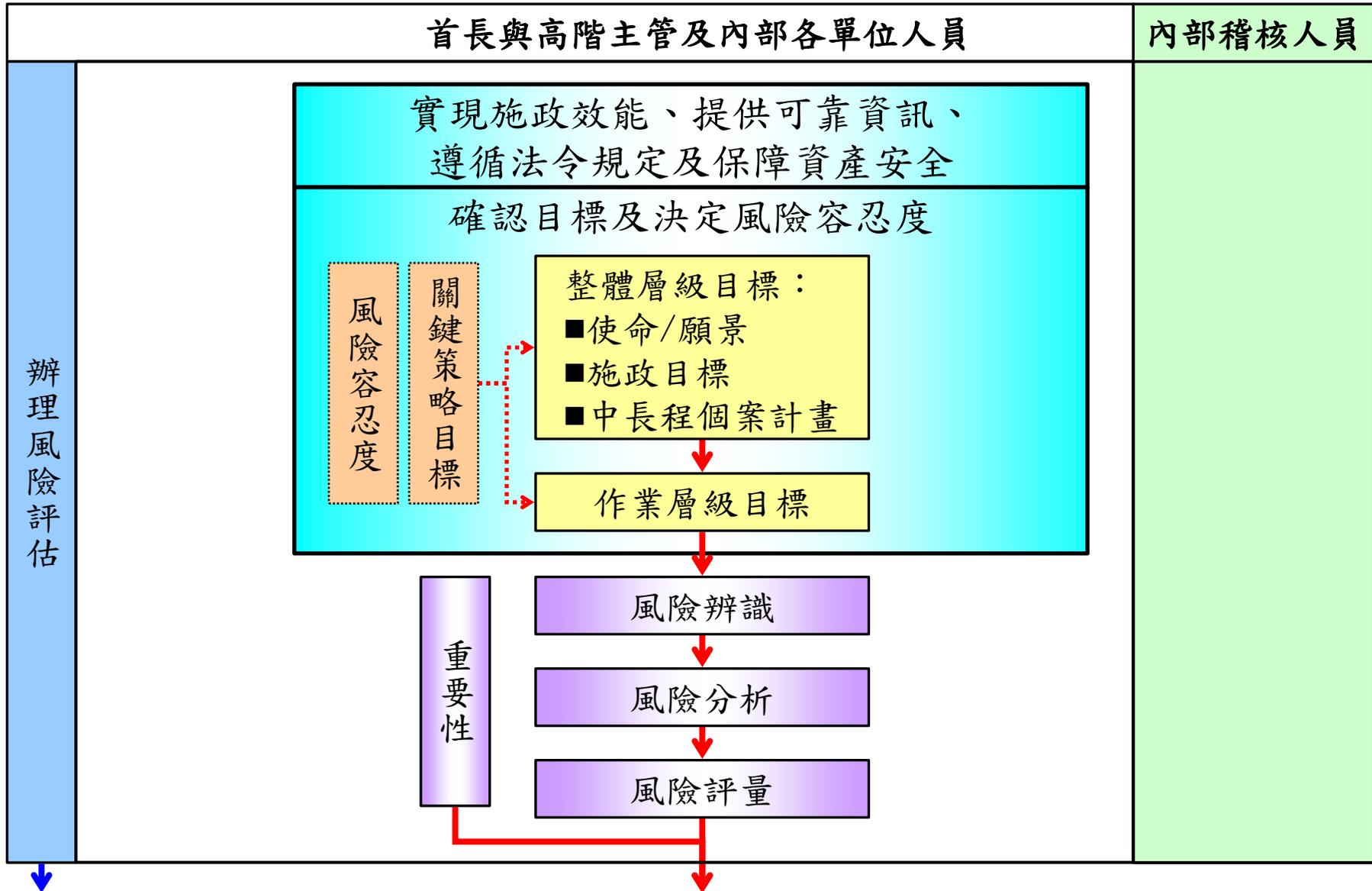


設計及維持有效
內部控制制度

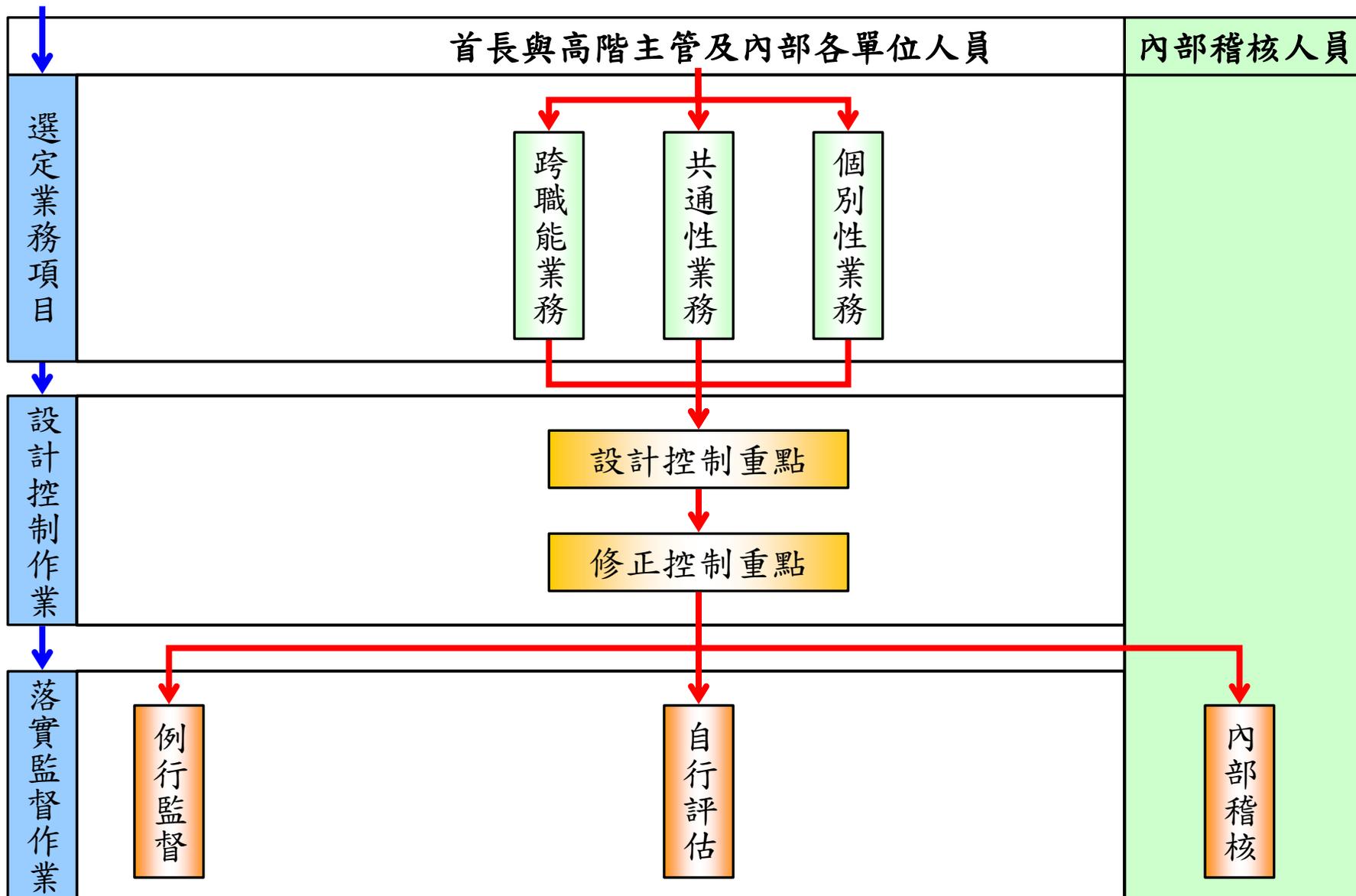
內部控制制度設計原則修正重點

- 增訂將**中長程個案計畫**納入內部控制整體層級目標之依據以及**機關關鍵策略目標**納入整體或作業層級目標等規範，以利各機關控管可能影響內部控制目標達成之重大風險。
- 增訂機關應於**確認目標時**，同時決定**風險容忍度**，並修正設計步驟中有關「**辦理風險評估**」之程序。
- 為協助機關**由上而下確認整體與作業層級目標**，增訂「**整體與作業層級目標及風險項目對應表**」；另修訂「**風險項目彙總表**」，並列示屬**外部監督機關**所提**內部控制**缺失之風險項目。
- 依據業務性質與時俱進檢討不合時宜之**控制作業及作業流程**。

內部控制制度設計流程 (1/2)



內部控制制度設計流程 (2/2)



設計並維持有效內部控制制度(1/19)

- 為引導各機關內部控制制度與機關施政目標連結，以促使合理達成實現施政效能。以財政部國有財產署為例，將施政計畫中所列「積極處理被占用土地」關鍵績效指標，辨識「國有非公用房地被占用處理效率不彰，無法落實實質管理經營」之風險情境列為高風險項目，並據以將「經營國有非公用房地被占用處理作業」設計相關控制點進行控管。

(案例一)

關鍵策略目標	關鍵績效指標	評估方式	衡量標準	年度目標值
健全國有財產管理，加強永續運用效能	積極處理被占用土地	統計數據	處理占用土地	42559筆

※ 資料來源：財政部103年度施政目標與重點

設計並維持有效內部控制制度 (2/19)

□ 辦理風險評估（確認目標、決定風險容忍度及進行風險辨識）

（範例）

整體層級目標	作業層級目標	風險項目代號
一、健全國家資產資料，掌握國家資產資訊。	健全國有財產產籍管理	A1 國有非公用房地眾多，無法於短期內完成勘查，衍生被占用、公共安全問題
二、強化公用財產管理，提升財產運用效能。	一、加強處理被佔用土地。	C1 國有非公用房地被占用處理效率不彰，無法落實實質管理經營
	二、活化及永續經營國家資產。	C2 國有房地長期閒置，增加管理負擔及衍生公安及環境衛生等風險。
		C3 抵稅實物尚未處分，待納庫款無法清理繳庫，影響財政稅收。
...

設計並維持有效內部控制制度 (3/19)

□ 辦理風險評估（風險分析）

（示範案例，非機關實況）

等級	影響程度	形象	民眾抗爭或抗議	輿論反應	減少國庫收入
3	非常嚴重	國際新聞媒體報導負面新聞	民眾大規模遊行抗爭	要求追究行政、財務及刑事責任	嚴重影響國庫收入 ○○億元以上
2	嚴重	全國新聞媒體報導負面新聞	民眾至部會抗爭	要求追究行政及財務責任	影響國庫收入○○億元以上未滿○○億元
1	輕微	地方新聞媒體報導負面新聞	多位民眾電話抱怨	要求追究行政責任	影響國庫收入未滿○○億元

設計並維持有效內部控制制度 (4/19)

□ 辦理風險評估（風險分析）

（範例）

等級	發生機率分類	詳細描述
3	幾乎確定	在大部分的情況下會發生
2	可能	有些情況下會發生
1	幾乎不可能	只會在特殊的情況下發生

設計並維持有效內部控制制度 (5/19)

□ 辦理風險評估（風險評量）

（示範案例，非機關實況）

影響程度	風險分布		
非常嚴重(3)			
嚴重(2)	F1	A1、B1	C1
輕微(1)			
	幾乎不可能(1)	可能(2)	幾乎確定(3)
	發生機率		

設計並維持有效內部控制制度 (6/19)

□ 辦理風險評估 (風險滾推)

(第一期)

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		殘餘 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)			
國有非 公用房 地被占 用處理 效率不 彰，無 法落實 實質管 理經營	未能即時 處理及收 回國有房 地，影響 後續開發 利用， 嚴重影響國庫收入。	3	3	9	成立「 被占用國有非公用土地聯合清理小組 」，協調解決部分政府機關(構)不願或無法協助處理占用問題及執行疑義。	3	2	6	逐年訂定 國有非公用不動產巡查計畫 ，發現占用情事即依法處理。	管理處分組

設計並維持有效內部控制制度 (7/19)

□ 辦理風險評估（風險滾推）

（第二期）

風險項目	風險情境	現有控制機制	現有風險分析		殘餘風險值 (R)= (L)x (I)	新增控制機制	殘餘風險分析		殘餘風險值 (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)		
國有非公用房地被占用處理效率不彰，無法落實管理經營	未能即時處理及收回國有房地，影響後續開發利用，嚴重影響國庫收入。	<ol style="list-style-type: none"> 成立「被占用國有非公用土地聯合清理小組」，協調解決部分政府機關（構）不願或無法協助處理占用問題及執行疑義。 逐年訂定國有非公用不動產巡查計畫，發現占用情事即依法處理。 	3	2	6	與內政部營建署合作運用「 國土利用監測計畫 」，以衛星監測國有非公用土地變異情形，掌握處理佔用先機	2	2	4	管理處分組

設計並維持有效內部控制制度 (8/19)

□ 辦理風險評估（風險項目彙總表）

（示範案例，非機關實況）

序號	風險項目代號	風險項目	殘餘風險值	負責單位	控制作業項目代號	外部監督機關所提內部控制缺失之風險項目
1	C1	國有非公用房地被占用處理效率不彰，無法落實實質管理經管	6	管理處分組	LC01	▼
2	A1	國有非公用房地眾多，無法於短期內完成勘查，衍生被占用、公共安全问题	4	接收保管組	LA01	
	
8	F1	薪資及人事資料為人工繕打比對，並未與金融機構入帳作業及人事管理資訊系統勾稽，易產生誤發或詐領。	2	人事室	ZZ01	

設計並維持有效內部控制制度 (9/19)

- 各機關內部控制制度之設計，應依風險評估結果選定業務項目納入內部控制制度。
- 選定業務項目納入內部控制制度時，應注意下列事項：
 - **跨職能業務**：宜視業務性質增納跨職能整合業務項目，並合宜彈性調整控制作業及作業流程，以強化源頭管理及整合關鍵控制重點。
 - **共通性業務**：共通性作業範例屬需優先處理範圍之作業項目，應即時納入內部控制制度。非屬需優先處理範圍之作業項目得暫不納入內部控制制度，惟仍應監督並定期檢討，一旦列入需優先處理範圍，即應予納入內部控制制度。
 - **個別性業務**：屬需優先處理範圍之作業項目，應即時納入內部控制制度。

設計並維持有效內部控制制度 (10/19)

- 各機關應針對選定之業務項目，由內部各單位對其承辦作業流程，視業務性質需要，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。
- 各機關應針對已發生內部控制設計缺失之業務項目，即時修正應有之控制重點。



設計並維持有效內部控制制度 (11/19)

作業程序說明表

作業程序說明表		(範例)
項目編號	LC01	
項目名稱	經營國有非公用房地被占用處理作業	
承辦單位	管理處分組	
作業程序說明	<p>四、定期檢討相關處理法令規定，解決占用處理問題：</p> <p>(三) 組成「被占用國有非公用土地聯合清理小組」，協調解決部分政府機關不願或無法協助處理被占用問題。</p> <p>五、 建立督導考核機制，管控占用地處理績效</p> <p>(一) 逐年訂定處理被占用國有非公用不動產計畫，以每年處理至少占用總數10%之占用案為目標。</p> <p>.....</p>	
控制重點	<p>.....</p> <p>四、按年舉行國有非公用財產業務檢核作業，抽查各分署實務操作狀況。並按月掌控各分署、辦事處執行進度或概況隨時督導、檢討。</p>	
法令依據	一、國有非公用不動產被占用處理要點.....	
使用表單	三、被占用國有非公用不動產加強處理計畫成果統計表。.....	

設計並維持有效內部控制制度(12/19)

- 針對施政計畫所列之關鍵績效指標，辨識可能影響其無法達成之風險情境，並據以設計相關控制點進行控管。
- 例如設計「**毒品再犯減少比率**」為關鍵績效指標，辨識「**未依程序進行勒戒觀察**」之風險情境列為高風險項目，並據以針對「**受觀察勒戒執行情形**」設計相關控制點進行控管。

(案例二)

關鍵策略目標	關鍵績效指標	評估方式	衡量標準	年度目標值
推動獄政改革	賡續改善矯正機關設施， 提升為民服務滿意程度 。	統計數據	以當年度 收容人家屬問卷調查統計 （指標項目包括：行政效率、服務態度、接見措施、販售物品及廉能形象等五項）作為 矯正機關服務滿意度 調查指標	71%
	提升毒癮戒治成效，降低毒品再犯率 。	統計數據	當年度毒品再犯減少比率	(模擬指標)

設計並維持有效內部控制制度 (13/19)

- 辦理風險評估（確認目標、決定風險容忍度及進行風險辨識）

整體層級目標	作業層級目標	風險項目代號
一、踐行人性化管理， 維護收容人基本人權 。	研擬收容人衛生保健政策， 維護收容人在監醫療處遇人權 。	D2 發生食安問題事件危害收容人身體健康
二、落實「矯正創新、精進教化」， 提升矯正效能 。	一、提升毒癮戒治成效， 降低毒品再犯率 。	E5 受觀察勒戒執行情形成效不佳
	二、提升教化技訓成效， 落實假釋審核制度 。	B1 辦理假釋審查未能篩選出符合不得假釋要件之重罪累犯
...

(修改自矯正署高風險項目彙總表)

設計並維持有效內部控制制度 (14/19)

□ 辦理風險評估（風險分析）

（範例）

等級	影響程度	形象	財物損失	人員傷亡	民眾抱怨
3	非常嚴重	新聞媒體頭版報導負面新聞致法務部形象受損	新台幣1百萬元以上	人員死亡	聚眾抗議
2	嚴重	新聞媒體報導負面新聞致本署形象受損	新台幣10萬元以上，1百萬元未滿	人員重傷	多數人抱怨
1	輕微	地方新聞媒體報導負面新聞致所屬機關形象受損	新台幣10萬元未滿	人員輕傷	少數人抱怨

設計並維持有效內部控制制度 (15/19)

□ 辦理風險評估（風險分析）

（範例）

等級	發生機率分類	詳細描述
3	幾乎確定	在大部分的情況下會發生
2	可能	有些情況下會發生
1	幾乎不可能	只會在特殊的情況下發生

設計並維持有效內部控制制度 (16/19)

□ 辦理風險評估（風險評量）

(範例)

影響程度	風險分布		
非常嚴重(3)		B1	
嚴重(2)		D2 、E2、E5	
輕微(1)			
	幾乎不可能(1)	可能(2)	幾乎確定(3)
	發生機率		

設計並維持有效內部控制制度 (17/19)

□ 辦理風險評估 (風險滾推)

(第一期)

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		殘餘 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)			
受觀察 勒戒執 行情形 成效不 佳	未依程序 進行觀察 勒戒，損 及個人權 益並影響 勒戒成效 ，嚴重損 及司法威 信及法務 部形象。	2	3	9	於獄政系 統建置觀 察勒戒處 遇系統， 透過系統 控管執行 情形。	2	2	4	陳報受觀察 勒戒人資料 予檢(院)方 ，以掌握作 業進度。 。	矯正 醫療 組

(修改自矯正署風險評估及處理表)

設計並維持有效內部控制制度 (18/19)

□ 辦理風險評估 (風險滾推)

(第二期)

風險項目	風險情境	現有控制機制	現有風險分析		殘餘風險值 (R)= (L) _x (I)	新增控制機制	殘餘風險分析		殘餘風險值 (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)		
受觀察勒戒執行情形成效不佳	未依程序進行觀察勒戒，損及個人權益並影響勒戒成效，嚴重損及司法威信及法務部形象	1. 於獄政系統建置觀察勒戒處遇系統，透過系統控管執行情形。 2. 陳報受觀察勒戒人資料予檢(院)方，以掌握作業進度。	2	2	4	加強對所屬機關之督導及考核機制，並即時掌握辦理情形。	1	2	2	矯正醫療組

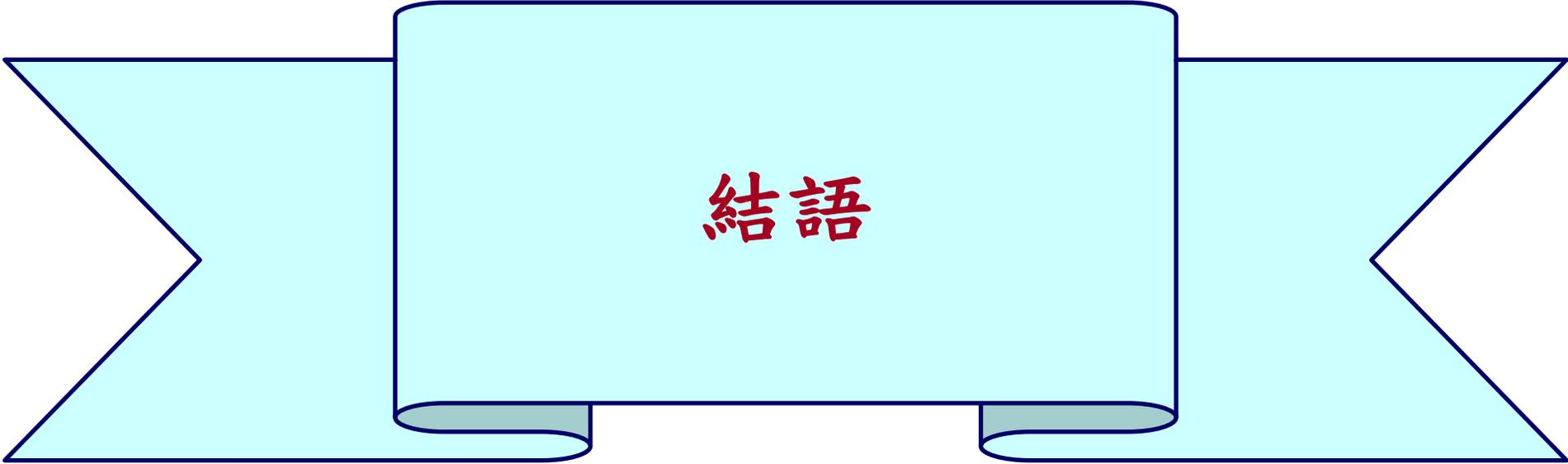
(修改自矯正署風險評估及處理表)

設計並維持有效內部控制制度 (19/19)

□ 辦理風險評估（風險項目彙總表）

序號	風險項目代號	風險項目	殘餘風險值	負責單位	控制作業項目代號	外部監督機關所提內部控制缺失之風險項目
1	B1	辦理假釋審查未能篩選出符合不得假釋要件之重罪累犯	6	教化輔導組	MB02	V
	
5	D2	發生食安問題事件危害收容人身體健康	4	後勤資源組	OD01	
6	E5	受觀察勒戒執行情形成效不佳	4	矯正醫療組	PE02	

(修改自矯正署高風險項目彙總表)



結語

結 語

- 一、有效的內部控制制度仍需各機關積極推動，避免流於文書形式，應真正內化於組織文化中，俾落實自主管理機制。
- 二、政府內部控制有賴各機關首長支持且全體人員共同參與，藉以預防或減輕危害機關的情事發生，協助達成施政目標並提升政府整體形象。

