



內部控制理念與架構

交通部會計處專門委員
黃金振

100年9月21日

1



大綱

- 前言
- 內部控制理念
- 內部控制架構
- 政府內部控制現況
- 行政院之推動作法
- 結語

2



中華民國 交通部 MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

政府推動內部控制的緣起(1/3)

- 外界要求：

審計部97、98年度中央政府總決算審核報告略以，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。

各機關財務涉有**違失案件**，近3年來平均每年約**300件**，顯示建構**健全內部控制機制**，以防杜違失，實已刻不容緩。

4

政府推動內部控制的緣起 (2/3)

96至98年度財務涉有違失案件表

處理 年度	涉有違失案件處理情形			
	移送檢調 偵辦	報監察院 處理	通知機關 查處定案	小計 (件)
96	11	5	222	238
97	11	7	251	269
98	8	10	211	229
99	10	12	152	174
合計	40	34	836	910

5

內部控制理念

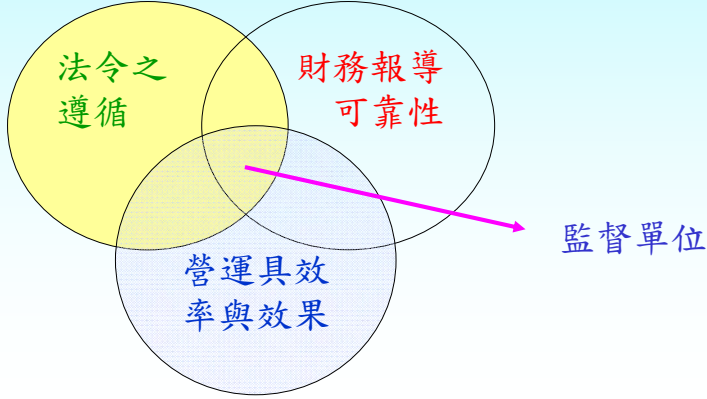
6



中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

內部控制目的 (1/2)

1992年內部控制整體架構之三大目標



法令之遵循

財務報導
可靠性

營運具效
率與效果

監督單位

9

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

內部控制目的 (2/2)

■ 政府部門實施內部控制，旨在促進合理確保達成下列**四項目標**：

- 1、提升施政效能；
- 2、遵循法令規定；
- 3、保障資產安全；
- 4、提供可靠資訊。

- n 政府資產被侵占及閒置，是亟需改進的重點；且政府應公開的資訊，不以財務報導為限，業務績效報告亦屬重要。
- n 我國參採了國際最高審計機關組織(INTOSAI)等普遍公認之政府部門內部控制四項目標。
- n 即以1992年內部控制整體架構之三大目標為基礎，並具體化以四項目標來呈現。

10

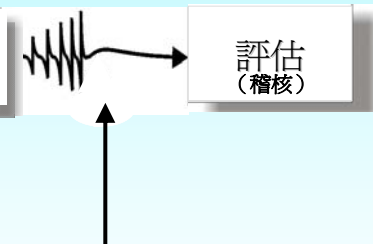
內部控制定義(1/2)

- 內部控制係指一種管理過程，由管理階層設計，並由董事會或相當之決策單位核准，藉以合理確保達成可靠之財務報導，有效率及有效果之營運，相關法令之遵循等目標。

11

內部控制定義(2/2)

管理 = 規劃 + 執行 + 控制



內部控制要旨：
有人做，有人看，
並加以評估有效性

12

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

內部控制為管理過程的一部分

管理，涵蓋三構面

管理 = 規劃 + 執行 + 控制

訂定整體層級、策略目標及作業層級目標
(屬純規劃)

控制環境
(屬內部控制)

風險評估
(含事項辨認)
(屬內部控制)

風險回應
業務活動
(屬純執行)

風險回應
控制作業
(屬內部控制)

資訊與溝通
(屬內部控制)

風險回應
監督
(屬內部控制)

風險回應
改正活動
(屬純執行)

內部控制，包括對規劃的控制及對執行的控制

內部控制 = 管理 - 純規劃 - 純執行

資料來源: 馬秀如教授講義

13

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

內部控制是對業務活動的控制措施(1/2)



看診



注射

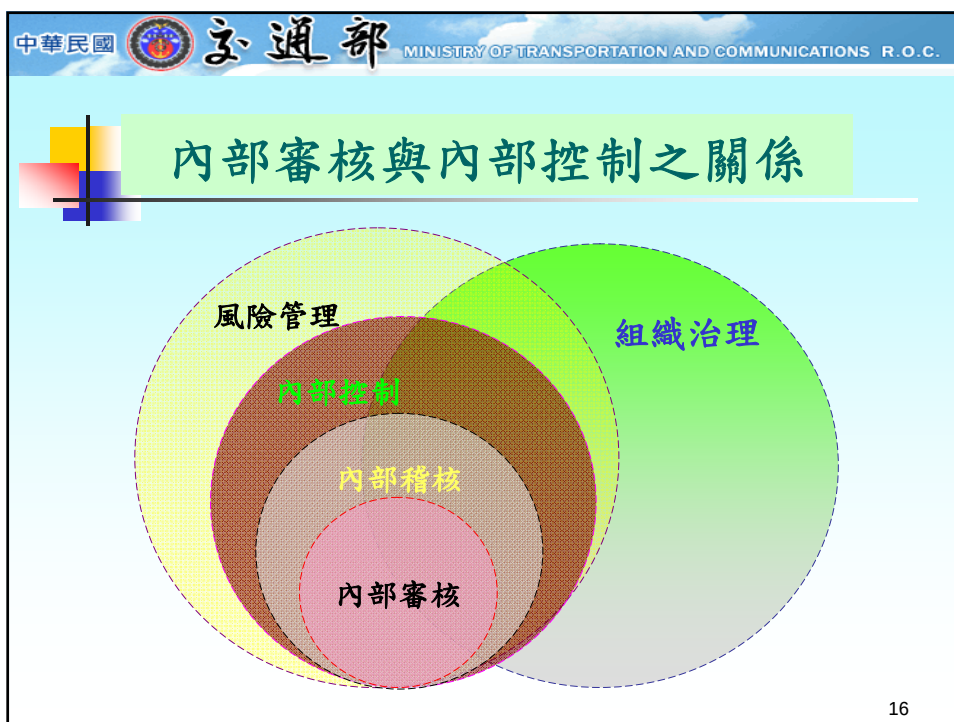
打疫苗，要「五對」
病人對、藥品對、時間對、劑量對、方法對

現行使用各項疫苗

疫苗樣品	中文名稱	品名	疫苗樣品	中文名稱	品名
1			10		
2			11		
3			12		
			13		



14



建立內部控制要件-以會計作業為例

一、管理階層支持與推動

二、合理組織制度

- (一)一筆交易由始至終不可由一人或一部門辦理
- (二)後手驗證前手正誤
- (三)管帳不管資產
- (四)收到現金立即作帳並存入銀行

三、健全會計制度

四、完善人事制度

五、設立內部監督單位

17

內部控制設計方法-以會計作業為例(1/2)

配合業務流程，本著建立內部控制要件加以設計，
如固定資產循環設計要項：

- 一、編製預算
- 二、建立授權制度
- 三、建立採購制度
- 四、分析購價差異
- 五、劃分資本支出及收益支出
- 六、登錄財產卡
- 七、建立報廢制度
- 八、定期及不定期盤點

18

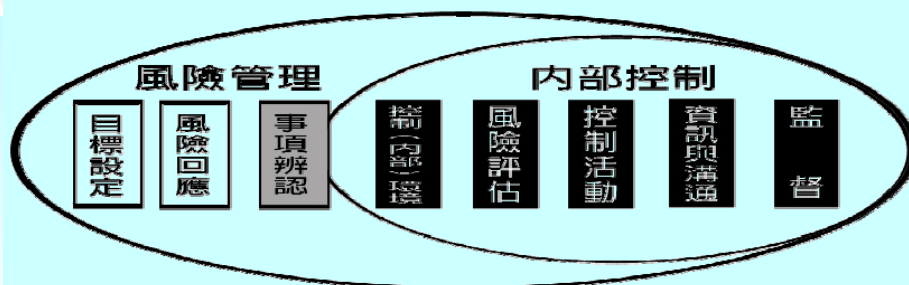
內部控制設計方法-以會計作業為例(2/2)

設計薪資循環要項：

- 一、業務單位：申請用人
- 二、人事單位：管控人員、覆核薪點
- 三、會計單位：覆核薪資冊
- 四、出納單位：代扣稅款、辦理薪資入戶

19

內部控制與風險管理之關係 —2004年COSO「企業風險管理—整合架構」



- 內部控制包含在風險管理之內，係風險管理不可或缺的一部分。
- 風險管理自內部控制延伸，其涵蓋的範圍比內部控制廣泛，且著重風險觀念。

資料來源：馬秀如教授講義

20

中華民國



交通部

MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

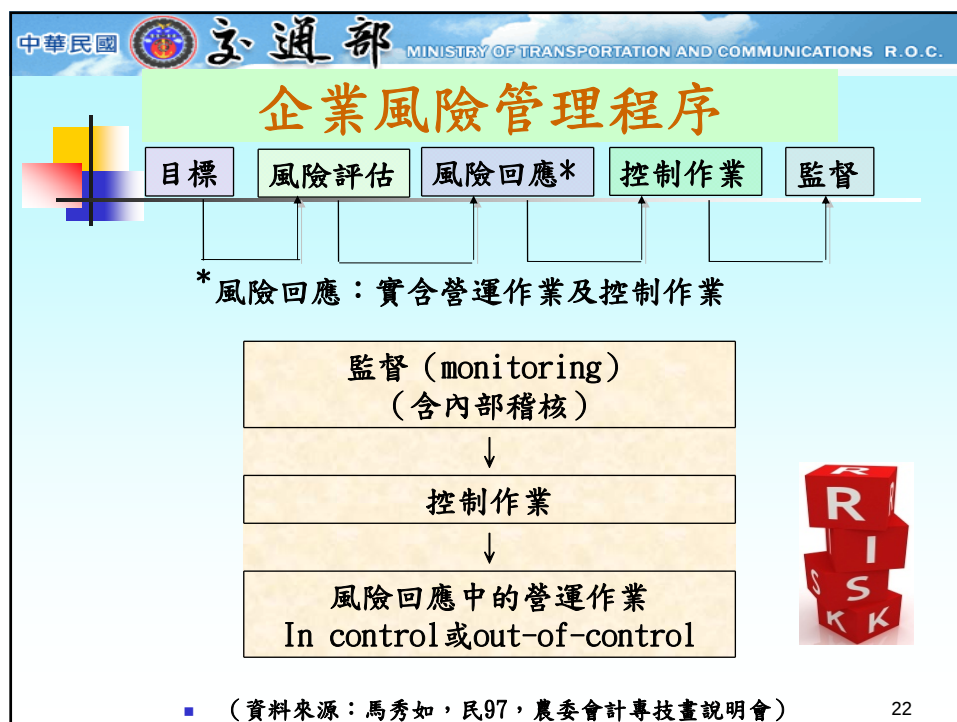
企業風險管理架構

組成要素	要 素 內 容
內部環境	1.風險管理哲學、2.風險胃納、3.操守與倫理價值觀、 4.管理階層權責之指派、5.組織架構劃分、6.人力資源之發展
目標設定	1.策略目標、2.營運目標、3.報導目標、4.遵循目標
事項辨認	1.外部因素：自然環境、政治經濟社會暨科技等 2.內部因素：軟硬體基礎建設、員工及各職能之流程等
風險評估	1.固有風險、2.剩餘風險
風險回應	1.規避、2.抑減、3.分擔、4.承受
控制活動	1.高階主管之覆核、2.中階主管就職能或業務之直接管理、 3.資訊處理核對、4.實體資產盤點、 5.分析績效指標，調查異常情形，並予指正、6.職務適當分工
監 督	1.管理階層或員工之持續性監督、2.內部稽核人員或外部審計人員之間
資訊與溝通	1.財務報告查核應由獨立會計師執行 2.企業應就財務與業務狀況、公司目標、績效、股權結構、公司治理與 風險管理政策等攸關資訊，適時地辨識、蒐集及傳遞予相關人士

(資料來源：許永亮，民95，今日會計第105期，第7頁)

21

21



22



中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

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
共同設計、執行及維持的管理過程
藉以合理促使達成其目標

→ **人人有責**
→ **五項要素**
→ **四項目標**

□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

□透過五項互有關聯的組成要素，整合內部各種控管及評核措施

□按五項要素逐一檢視、評估內部控制制度的有效性

□內部控制制度有其先天限制

□不論設計及執行如何有效，僅能合理促使而非絕對保證目標的達成

25

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

政府內部控制的目標及要素

四項目標：

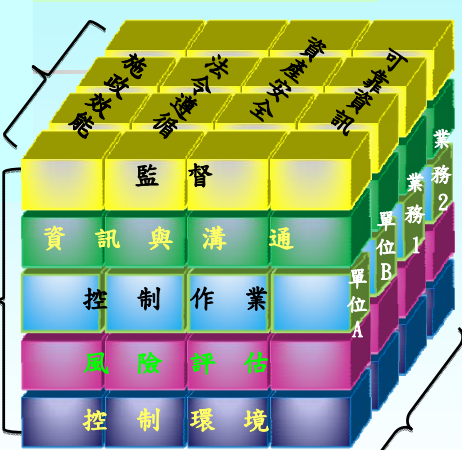
- 提升施政效能
- 遵循法令規定
- 保障資產安全
- 提供可靠資訊

五項要素：

1. **控制環境**：機關文化、內部控制認知
2. **風險評估**：辨識、分析與評量風險
3. **控制作業**：控制規範及程序
4. **資訊與溝通**：資訊編製、蒐集與傳達
5. **監督**：評估內部控制制度有效性

～政府內部控制整體架構～

機關各**單位及業務**，經整合五項組成**要素**，合理促使達成四項**目標**

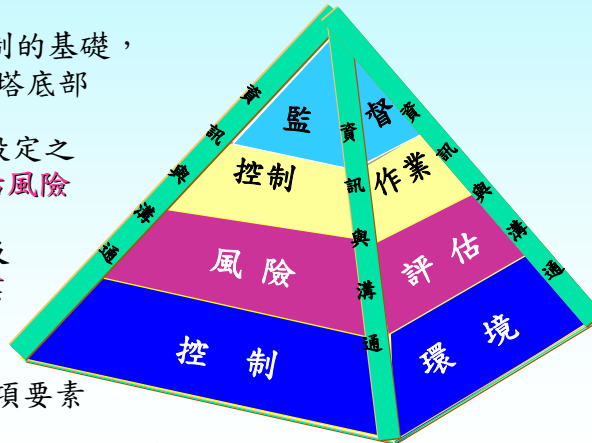


與內部控制有關的單位或業務

26

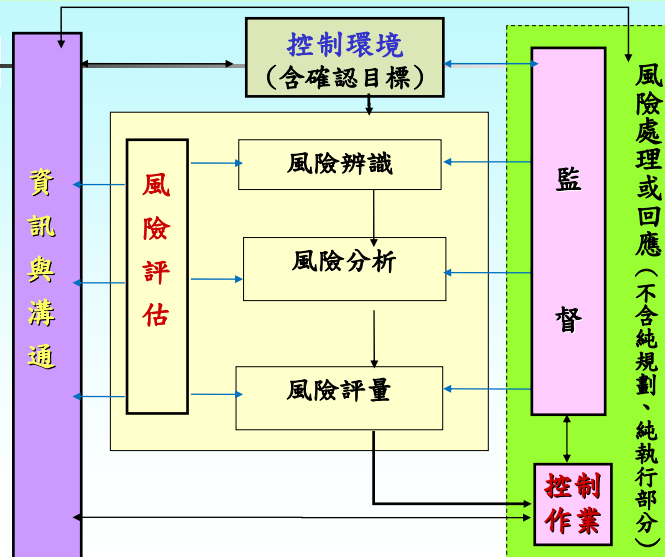
政府內部控制五大要素金字塔

- **控制環境**係內部控制的基礎，位於金字塔底部
- 配合控制環境及已設定之目標，據以**評估風險**
- 針對風險有效設計及執行**控制作業**
- 充分**溝通資訊**，及時連貫與支援各項要素
- **監督**評核各項要素，並追蹤改善情形



27

政府內部控制五大要素架構



28

政府內部控制五大要素—控制環境

- 塑造機關文化及影響其人員對內部控制認知之綜合因素，為其他四項組成要素之基礎。包括：
 - 公務職業**操守與倫理**價值觀念之建立及維持；
 - **首長與高階主管**對內部控制制度之重視及支持，確認**目標**且避免過量**風險**；
 - **組織**架構及**授權**之適當明確；
 - **人力**資源管理(含進用、考核與獎懲)；
 - **專業**能力提升(含宣導訓練)。



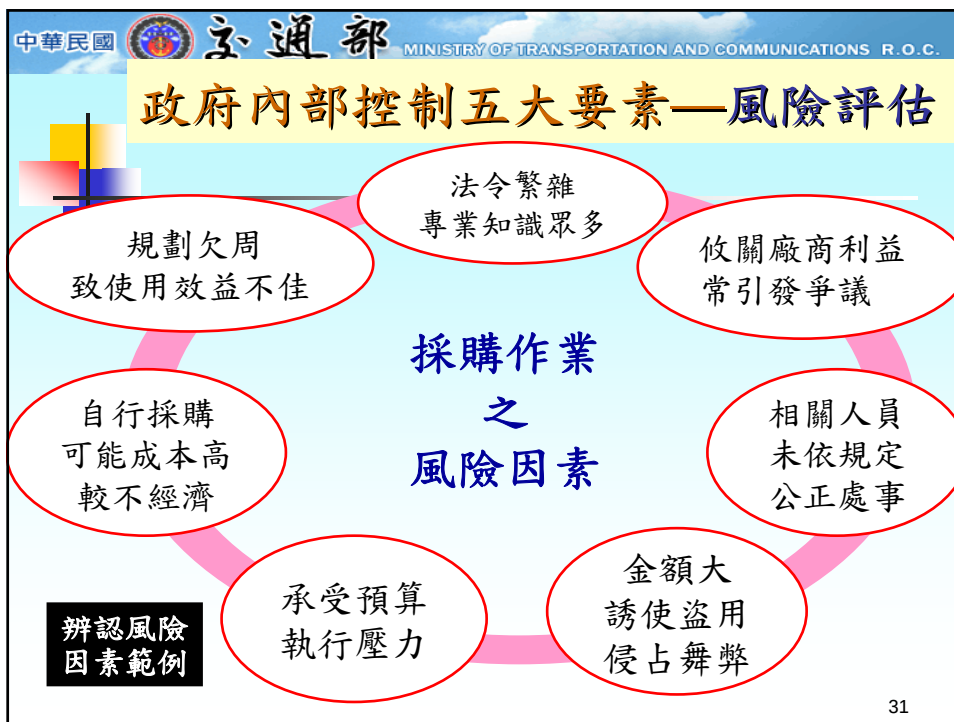
29

政府內部控制五大要素—風險評估

- 辨識攸關之施政風險、分析風險之影響程度與發生可能性，及評量對風險容忍度之過程，據以決定採控制作業或監督等方式，處理或回應相關風險。包括：
 - **風險辨識**：辨識影響目標達成之**風險因素**；
 - **風險分析**：分析風險因素之**影響程度**及**發生可能性**，綜合估計風險等級
 - **風險評量**：評量對風險之**容忍度**並依據風險等級，決定需優先處理之風險因素。



30



中華民國 交通部 MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

政府內部控制五大要素—控制作業

- 為了合理促使機關達成目標、降低風險，且有助於落實機關決策，所訂定之控制規範及程序。包括：
 - **整體層級控制**：對機關各單位**多項業務**有廣泛影響之控管措施或控制規範。
 - **作業層級控制**：機關各單位經依**個別業務之作業層級目標**，所**評估風險**之結果，秉持**化繁為簡**原則，設計**控制重點**；配合業務調整及作業變動，適時檢討修訂。

整體層級
作業層級

32



中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

政府內部控制五大要素—資訊與溝通

- 適時有效編製或蒐集資訊，並傳達予相關人員，使其有效履行職責或瞭解責任履行情形。包括：
 - **資訊**：含財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，供決策及監督之用。
 - **溝通**：
 - **內部溝通**：告知**機關人員**在內部控制所扮演之角色及責任，並建立**通報**異常情事之管道，促使機關**上下或跨單位**資訊充分傳達。
 - **外部溝通**：依法對**外部人士**公開或提供資訊，對外界**意見及時處理及追蹤**。

34

政府內部控制五大要素—監督

- 機關評估內部控制制度設計及執行成效之過程，藉以適時修正改善內部控制制度。包括：
 - **例行監督**：由各項業務承辦單位主管人員，經常執行之督導作業。
 - **自行檢查**：由機關內部各單位評估內部控制制度設計及執行之有效性，並及時補救或改正，且作成紀錄備供主管機關訪查及督導。
 - **稽核評估**：統合或運用相關稽核評估職能，客觀檢視內部控制制度設計及執行是否有效，並就發現之缺失及相關建議，及時改善與追蹤，必要時檢討修正內部控制制度。

35

政府內部 控制現況

36

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

我國政府部門內部控制現況(1/4)

行政院鑒於內部控制重要性，近年陸續頒行相關規定

89年「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」	各機關建立有效內部控制機制
97年「加強財務控管及落實會計審核方案」	各機關檢討改善現存各項缺失，並維持有效之管控機制
98年「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」、「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」及「提升政府財務效能方案」	各機關提升財務效能，減少不經濟支出
98年「國家廉政建設行動方案」	各機關加強內部控制機制，針對風險較高的業務實施稽核
99年「整合服務效能躍升方案」	各機關強化內部管理、表單標準化及行政流程簡化，提升行政效能

37

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

我國政府部門內部控制現況(2/4)

中央行政機關

- 中央行政機關依行政院函頒之前開規定及現行相關法令，建立相關管控作業機制。
- 其中行政管考、人事考核、政風查核、政府採購稽核、事務管理工作檢核及內部審核等6項業務，分由相關權責機關進行重點稽核或評估。

38

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

我國政府部門內部控制現況(3/4)

國營事業

- 屬公開發行公司及金融業者，均已依現有法令規定辦理，其作法與民營企業相同：
 - 訂定內部控制制度及內部稽核實施細則(或辦法)。
 - 設置檢核(或稽核)單位隸屬董事會，辦理內部稽核工作。

39

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

我國政府部門內部控制現況(4/4)

地方政府－臺北市政府部分

 臺北市政府
TAIPEI Taipei City Government

- 91年5月訂頒「為健全臺北市政府各機關財務秩序及內部控制興利與防弊機制強化措施」
- 91年10月訂頒「臺北市政府稽查所屬各機關實施內部控制成效作業原則」
- 95年9月訂頒「臺北市政府各機關研訂內部控制制度一致原則」

地方政府－高雄市政府部分

 KAOHSIUNG

- 98年12月訂頒「內部控制制度設計規範」

40

中央行政機關內部控制之檢討(1/2)

縱向協助及督導

- 各機關並非無內部控制機制，而在如何落實及發揮功能；內部控制非僅財會或研考人員需處理，而係機關內部人人有責，並由首長負最終責任。
- 上級機關對其所屬不應僅是督導，更須積極提供必要協助，從行政院、主管機關到所屬機關，上下一體通力合作，始克全功。

41

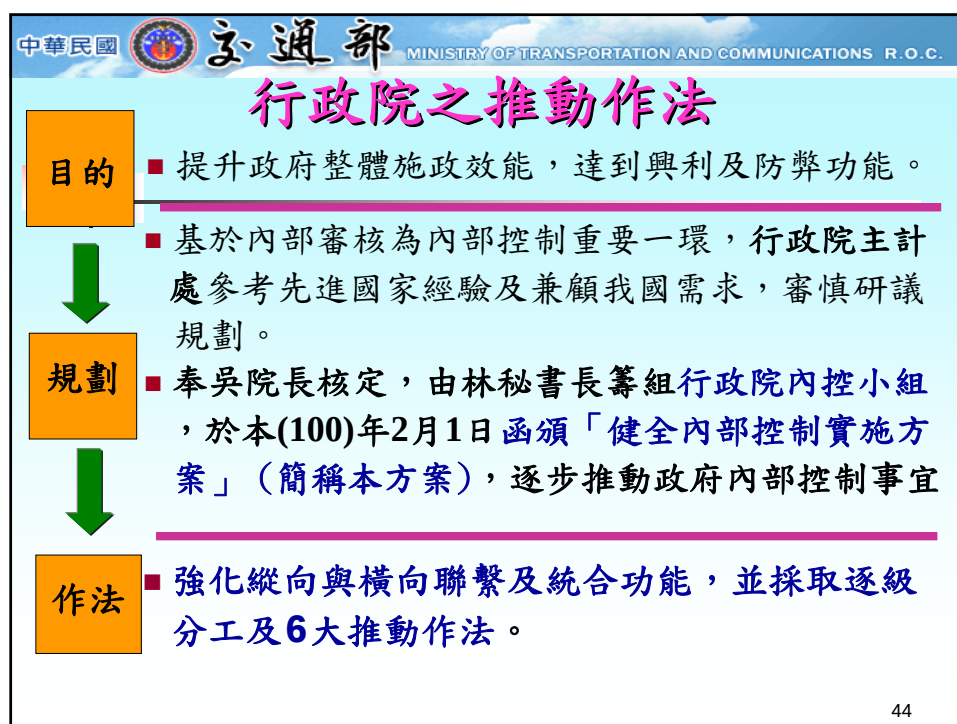
中央行政機關內部控制之檢討(2/2)

橫向聯繫及統合

- 我國政府現有各項稽核評估職能，由各權責機關督導辦理，業務分工明確。
- 目前依各權責分工辦理之情況，若能強化聯繫及統合機制，不但無損原有功能，更可發揮整合綜效。



42



中華民國  交通部 MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

訂定之目的

- **本方案訂定之目的**：行政院為提升政府施政效能、依法行政及展現廉政肅貪之決心。

防弊	達成目標、降低風險	興利
依法行政 廉政肅貪		提升政府 施政效能
落實自律		增進效能

45

中華民國  交通部 MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

實施及準用之對象

- **實施對象**：行政院及所屬各機關(構)、學校(簡稱各機關)。
- **國營事業之準用**：國營事業除已依現有法令規定訂定內部控制制度者，應加強落實辦理外，準用本方案之規定。
(國營事業尚未訂定內部控制制度者，納入準用)

46

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

實施策略及方法

推動作法

- 組成內部控制推動單位
- 辦理內部控制宣導訓練
- 檢討現有內部控制作業
- 設計有效內部控制制度
- 檢查評估制度執行情形
- 逐級督導落實執行方案

逐級分工

- 行政院內控小組
- 權責機關(含財政部、法務部、行政院主計處、人事行政局、經濟建設委員會、研究發展考核委員會、國家科學委員會及公共工程委員會)
- 主管機關
- 各機關

47

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

實施策略及方法

1.組成內部控制推動單位

- **主管機關**：得衡酌所屬機關之規模大小、業務繁簡及人員多寡等因素，連同所屬一併組設。組設情形無需報行政院備查。
- **各機關**：內部控制專案小組除已併入主管機關組設外，均須分別組設，並由副首長以上人員擔任召集人，負責督導推動及執行本方案相關工作。



48

實施策略及方法

2.辦理內部控制宣導訓練

- **主管機關**：對所屬辦理宣導，並督導所屬辦理教育訓練工作；另得衡酌所屬之規模大小、業務繁簡及人員多寡等因素，由本機關或指定所屬集中辦理全體人員之教育訓練。
- **各機關**：定期或不定期對全體人員辦理內部控制之教育訓練。



49

實施策略及方法

3.檢討現有內部控制作業

- **主管機關**：督導所屬檢討現有內部控制作業，自本年四月起選定議題，提報行政院內控小組。
- **各機關**：針對機關重大施政風險、依行政院函頒「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」檢討之主要風險項目、監察院糾正案件、審計機關建議改善及外界關注事項等，檢討強化現有內部控制作業辦理情形。



50

中華民國  **交通部** MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.

實施策略及方法

4.設計有效內部控制制度

- **主管機關**：督導所屬訂定內部控制制度並予備查，所屬性質相同者，得為一致規定或指定所屬統一訂定。
- **各機關**
 - 審視業務重要性、風險性及考量成本效益，就下列事項優先選定業務項目，逐步納入內部控制制度：
 - 重大施政風險及依「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」檢討之主要風險項目。
 - 監察院糾正、審計機關建議改善、外界關注、上級與權責機關督導及自行檢查事項，涉內部控制缺失部分。
 - 參採權責機關所訂之共通性作業範例。

51



實施策略及方法

5.檢查評估制度執行情形^(1/2)

- **主管機關**：督導所屬機關加強自行檢查，並統合或運用現行稽核職能，落實執行。

- **各機關**

- 自行檢查：

- 設計內部控制制度時，可參採「內部控制制度共通性作業範例製作原則」所訂之自行檢查表，敘明檢查重點，以利辦理自評作業。
 - 內部各單位應至少就其控制作業設計及執行之有效性，每年自行檢查一次，遇有特殊情形，得隨時辦理，並作成紀錄建檔。有重大缺失應敘明改善措施，並同時檢視內部控制制度。



53

實施策略及方法

5.檢查評估制度執行情形^(2/2)

- **各機關-稽核機制**：

- **短程作法**：得統合或運用現行稽核評估職能，就發現缺失及改善建議，提內部控制專案小組檢討，並追蹤改善情形。

- **中長程規劃**：

- 設獨立內部稽核單位，因涉機關與業務之調整，將列為未來組織改造議題，由研考會及人事局審慎研議處理。
 - 藉由自動監控系統等「持續性稽核」工具，以監督風險並維持內部控制制度有效性，因涉各機關資訊系統之建構與整合，將由研考會併入第四階段電子化政府或配合組織改造資訊配套相關議題，適時研議處理。

54

6. 逐級督導落實執行方案

- **主管機關**：督導所屬落實執行本方案相關工作，定期或不定期透過相關機制進行訪查，並得指定所屬至本機關內部控制專案小組會議報告辦理情形。
- **各機關**：首長應責成內部控制專案小組督促相關單位確實執行。



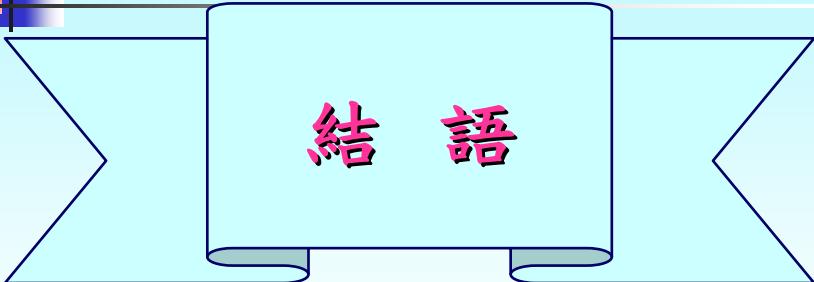
55

- 100年4月21日吳院長於行政院院會提示：「行政院積極推動強化內部控制機制，**各級機關應相互合作、落實執行**，尤其各機關首長務必全力支持，並負起最終責任，以提升政府整體施政效能」。
- 內部控制制度之設計及執行是否有效，亦有賴於：



56

中華民國  交通部 MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.



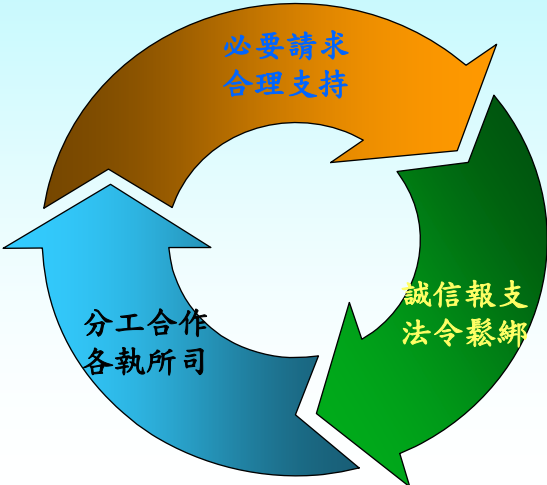
結語

57

中華民國  交通部 MINISTRY OF TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS R.O.C.



內部審核在組織中互動關係



必要請求
合理支持

誠信報支
法令鬆綁

分工合作
各執所司

58

內部審核成功要素

- 一、內部審核人員應熟悉內部審核具體作法。
- 二、良好人際關係與優質之情緒管理。
- 三、業務單位配合，機關首長支持。
- 四、適時提供有效決策資訊。

59

內部控制與審核之宗旨

- 一、內部控制貴在執行。
- 二、內部審核最高目標：
讓報支經費同仁吃得下、
睡得著、笑得開。

60

資料來源參考：

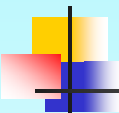
- 行政院主計處 盧惠伶視察
100.07.19「政府內部控制觀念架構」講義
100.06.13「內部控制架構介紹」講義
- 行政院內部控制推動及督導小組 幕僚單位
100.08.23「強化政府內部控制 宣導、設計篇」教材
- 行政院海岸巡防署 黃永傳會計長
100.05.18「內部控制與審核及採購監辦」講義

61

敬請指教



62



補充資料

- 100/9/2交通部內部控制專案小組第1次會議紀錄