

內部控制制度設計原則

中華民國 100 年 7 月 4 日
行政院院授主信字第 1000004094 號函訂定
中華民國 101 年 6 月 7 日
行政院院授主綜規字第 1010600246 號函修正
中華民國 102 年 12 月 6 日
行政院院授主綜規字第 1020600581 號函修正

一、目的

為利行政院及所屬各機關(構)、學校(以下簡稱各機關)設計內部控制制度，特訂定本原則。

二、基本概念

各機關應衡酌業務繁簡、規模大小及人員多寡等因素，並考量成本效益、重要性及風險性原則，參考「政府內部控制觀念架構」(如附件 1)，據以設計簡明有效且具彈性，並涵蓋各項業務之內部控制制度，經機關首長核定後，由機關全體人員共同遵循執行。

三、主要內容

各機關內部控制制度之設計，應包括下列文件，並得視管理需要自行增列：

- (一)整體層級目標及機關組織職掌。
- (二)作業層級目標及機關組織圖。
- (三)機關分層負責明細表。
- (四)風險評估。
- (五)控制作業。
- (六)監督。
- (七)自行評估之表件格式。

前項第三款文件，得以註明出處或建立來源連結之方式辦理；第五款文件得併入作業流程中設計，並納為內部控制制度之附件。

各機關內部控制制度原則以 A4 直式橫書方式表達，其核定日期應適當揭露，倘有更新，另加註最新修訂日期，其檔案可採

紙本、電子或其他方式儲存管理。另為便於查閱，應就其內容建立整體目錄索引。

四、設計步驟

各機關設計內部控制制度時，應先由上而下確認整體及作業層級目標，進而評估無法達成目標之風險因素，以避免遺漏機關潛在之施政風險，參考「內部控制制度設計作業規範」(如附件2)，就不可容忍之風險找出業務項目，設計其控制作業，並據以設計合宜有效之內部控制制度，其步驟如下：

(一)確認目標

- 1、各機關依設立目的、願景、策略及施政目標等既有整體層級目標，透過內部各單位業務職掌，確認以作業類別或作業項目為基礎之作業層級目標。
- 2、各機關應每年定期或不定期檢視既有整體層級目標與作業層級目標之一致性。

(二)風險評估

- 1、各機關得參考行政院所屬各機關風險管理與危機處理作業基準及作業手冊之觀念、方法，辨識整體層級與作業層級目標不能達成之內、外在因素，分析其影響程度及發生之可能性，並進行風險評量。
- 2、各機關進行風險評估時，得參考以往經驗或現行作業缺失，透過量化或非量化方式，分析風險因素之影響及機率，以決定風險等級。
- 3、各機關應綜合考量風險評估結果及風險容忍度，就不可容忍之風險彙整主要風險項目，研議及採取適當新增控制機制，如決定採設計控制作業方式回應，應及時設計且落實執行之，以降低該風險等級。
- 4、各機關應採滾動方式定期辦理風險評估作業，監督可容忍之風險是否仍維持可容忍之程度，並就不可容忍之風險檢討是否需採行其他新增控制機制因應風險。

(三)選定業務項目

各機關設計內部控制制度時，應涵蓋內部各單位之業務，並審視各該業務之重要性及風險性，決定納入內部控制制度之業務項目，其中有關出納與財產管理、政風、主計、人事、公共建設計畫編審、行政管考、資訊安全與社會發展計畫編審、科技發展計畫編審及政府採購等共通性業務項目，得參採財政部、法務部、行政院主計總處、行政院人事行政總處、行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院國家科學委員會及行政院公共工程委員會所訂共通性作業範例辦理。

(四)設計控制作業

- 1、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。
- 2、各機關應針對已發生內部控制設計缺失之業務項目，立即修正應有之控制重點。

(五)落實監督機制

- 1、例行監督：各機關內部各單位主管應督導各項業務執行，以落實管控機制。
- 2、自行評估：各機關應落實整體層級與作業層級自行評估，並依「各機關內部控制制度自行評估原則」評估內部控制制度設計及執行之有效程度。
- 3、內部稽核：各機關應依「政府內部稽核應行注意事項」辦理內部稽核工作，以合理確保內部控制制度有效運作。

五、設計限制

各機關內部控制制度之設計，因考量成本效益，僅能合理促

使內部控制目標之達成，無法提供絕對保證。

六、彈性措施

各機關如已建置有效之內部控制程序文件，例如經國內外驗證通過之標準制度文件等，得納為內部控制制度之一部分。

七、附則

各機關內部控制制度及其附件之控制重點增刪或修訂時，應由機關首長核可後逕行修正，其餘附件內容為因應業務上實際需要有所變更部分，不視為內部控制制度之修正。各機關得將歷次修訂過程列入內部控制制度首頁修訂紀錄，以供查考。



政府內部控制觀念架構

一、內部控制，係由機關全體人員共同參與，透過控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督等五項互有關聯之組成要素，整合機關內部各種控管及評核措施，並融入至管理過程之後端，為各項業務之規劃與執行提供後援，藉以合理促使達成下列四項目標：

- (一)實現施政效能。
- (二)遵循法令規定。
- (三)保障資產安全。
- (四)提供可靠資訊。

二、內部控制制度應考量下列五項組成要素，並由機關各單位有關人員負責設計、執行及維持：

(一)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：

- 1、公務職業操守與倫理價值觀念之建立及維持：強調操守重要性、法制責任觀念及風險意識，落實執行廉政倫理規範，排除或減少高階主管及員工從事非法行為之環境誘因、壓力或機會。
- 2、首長與高階主管對推動及落實內部控制制度之重視以及支持：機關首長全力支持且對內部控制制度之有效運作負責，各單位主管以上人員以身示範將施政理念及行動風格導入正向，確認目標且避免承受過量風險。
- 3、機關組織架構及授權之適當明確：各單位責任明確分工，授給員工之權力與其擔負之責任相稱。
- 4、人力資源之妥適管理：建置適才適所之人員進用、升遷及獎懲措施，定期考核員工及維持擔任重要職務所需之能力。
- 5、專業能力之提升：辦理宣導及教育訓練、提升員工瞭解與落實執行工作之專業知識、經驗及服務觀念。

(二)風險評估：機關辨識攸關之施政風險、分析該等風險之影響程度與發生可能性，及評量出主要風險項目之過程，據以決定採取控制作業或監督等控制機制，處理或回應相關風險。包括：

- 1、風險辨識：全面發掘可能影響整體層級目標（如使命、願景及機關目標等）與作業層級目標（如按內部各單位業務職掌，以作業項目為基礎之單位目標）達成之風險事項，避免遺漏重大風險。
- 2、風險分析：分析風險項目一旦發生對機關之影響程度（如財物損失、政務停擺或形象受損等衝擊之嚴重性），及其發生之可能性（機率），綜合兩者據以估計風險等級。
- 3、風險評量：評量對風險之容忍度並依據風險等級，決定需優先處理之主要風險項目。

（三）控制作業：為了合理促使機關達成目標、降低風險，且有助於落實執行機關決策，機關應選定業務訂定控制規範及程序，且融入於各單位作業流程中，並得運用資訊系統輔助辦理。包括：

- 1、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。
- 2、作業層級控制：
 - （1）機關各單位對於經評估可能影響作業層級目標達成之主要風險項目或重要性業務，或外界曾指正或機關自行發現之內部控制缺失，應優先訂（修）定控制作業。
 - （2）控制作業之設計，須秉持化繁為簡原則，包括訂定資訊安全控制措施，且運用資訊系統之應用控制等有效降低風險，並須配合機關業務調整及作業變動等需求，適時檢討修訂。

（四）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，以支持機關達成目標。

- 1、所稱資訊，包括與機關目標有關之財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，以供決策及監督之用。
- 2、所稱溝通，包括：
 - （1）內部溝通：告知機關全體人員在內部控制所扮演之角色及責任，落實內部控制制度遵循法令機制，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。
 - （2）外部溝通：依法對外部人士（如監督機關、主管機關及社會大眾）公開或提供資訊，並對外界提出之意見及時處理

與追蹤。

3、將內部控制(含內部稽核)相關資訊以紙本、電子或其他方式儲存、管理與傳達，有利連貫及支援四項組成要素。包括：

- (1)對機關全體人員宣達組織職掌及已確認之目標等，以營造控制環境。
- (2)進行風險評估時，得將內部控制制度之品質納入考量。
- (3)各項業務之控制作業，得以書面文件訂定，使機關全體人員可瞭解、易遵循，並掌握控制重點。
- (4)監督時，依各項文件檢視內部控制制度是否有效設計及執行，而相關評估結果、建議及後續改善之紀錄，可供回饋或追蹤辦理情形。

(五)監督：機關檢查及覆核內部控制制度設計及執行成效之過程，藉以適時檢討修正內部控制制度或落實執行改善作為。包括：

1、例行監督：由機關內部各項業務承辦單位主管人員，執行督導作業。

2、自行評估：由機關內部各單位，就其內部控制制度設計及執行之有效性加以評估，並及時補救或改正，且作成紀錄備供內部稽核專責單位或任務編組複評、主管機關訪查及督導。自行評估分為下列二類：

- (1)整體層級自行評估：按內部控制五項組成要素，逐一評估內部控制制度之有效性。
- (2)作業層級自行評估：就各項業務之作業類別(項目)，逐一評估控制作業之有效性。

3、內部稽核：由各機關內部稽核專責單位或任務編組，以客觀公正之觀點檢查及覆核內部控制制度實施狀況，並就發現之缺失與相關建議，追蹤其改善情形。

內部控制制度設計作業規範

- 一、各機關應採滾動方式定期辦理風險評估作業，參考「風險評估及處理表」(如附表 1)，監督可容忍之風險是否仍維持可容忍之程度，並將前期就不可容忍之主要風險項目所採行之新增控制機制，滾動納入本期現有控制機制一併檢討及評量其風險等級，以決定是否需採行其他新增控制機制因應該等風險。
- 二、各機關依據風險評估結果，選定業務項目並據以設計控制作業時，應注意下列事項：
 - (一) 共通性業務
 - 1、共通性作業範例所列作業項目以往曾發生缺失者，應將該作業項目納入內部控制制度；惟在有效性前提考量下，得視各機關業務性質，合宜彈性調整。
 - 2、共通性作業範例所列作業項目以往未曾發生缺失者，經風險評估後，屬不可容忍風險範圍之作業項目，應依前目規定辦理；屬可容忍風險範圍之作業項目，得暫不納入內部控制制度，惟仍應監督並定期檢討，一旦超出可容忍風險範圍，即應依前目規定辦理。
 - (二) 個別性業務：以前年度已發生內部控制缺失並檢討完成改善之作業項目，除執行面之缺失，應落實執行外，應即時納入內部控制制度。其餘作業項目，依業務重要性及風險性，並考量成本效益，逐步納入內部控制制度。
- 三、鑑於跨職能業務項目因涉及機關內部不同單位（或業務）之作業，為強化源頭管理及整合關鍵控制重點，各機關宜視業務性質增納跨職能整合業務項目以應實需。
- 四、各機關應力求內部控制制度之有效運作，已設計完成第 1 版內部控制制度者並應適時檢討強化其內容，倘控制作業、作業流程過於繁多或已不適用者，宜適度精簡、修正或刪除，使其更臻具體、明確及可用。





附表 1

風險評估及處理表(第 1 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		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)			
...	...	...	...	...	00000	...	...	...	XXXXX	...

風險評估及處理表(第 2 期)

風險項目	風險情境	現有控制機制 (註)	現有風險分析		風險值 (R)= (L)x(I)	新增控制機制	殘餘風險分析		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)		
...	...	00000 XXXXX	...	...	...	...	...	...	...	...

註: 第 2 期之現有控制機制包含第 1 期之現有控制機制及新增控制機制

