

內部控制實務探討

衛生福利部會計處
副處長張鳳圓
108.10.04

簡報大綱

- 一、前言
 - 二、內部控制制度原理及原則
 - 三、政府內部控制制度
 - 四、內部控制運作流程
 - 五、結語
- 

前言

強化內部控制機制的重要性 (1/3)



打疫苗，要「五對」

病人對、藥品對、時間對、劑量對、方法對

看診

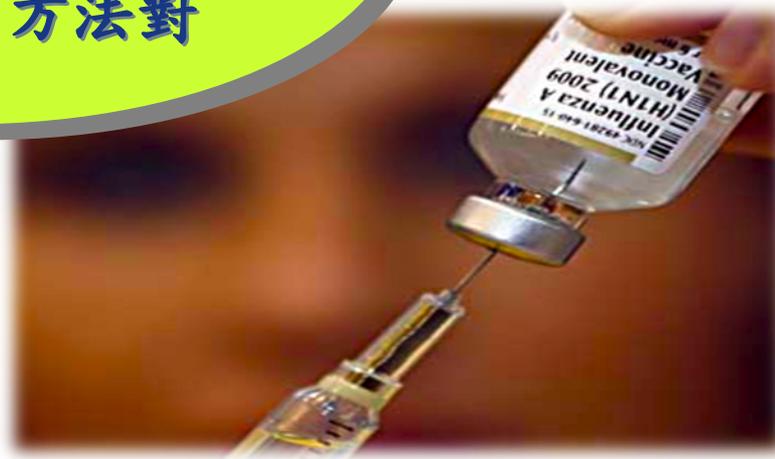


注射



現行使用各項疫苗

疫苗樣品	中文名稱 接種時程	品名	疫苗樣品	中文名稱 接種時程
1		B.C.G	10	
		麻腮風混合 D.T.P		
2		Avantis Pasteur	11	
		H.B.Vax II		
3		單打黃苗	12	
		Varivax		
			13	



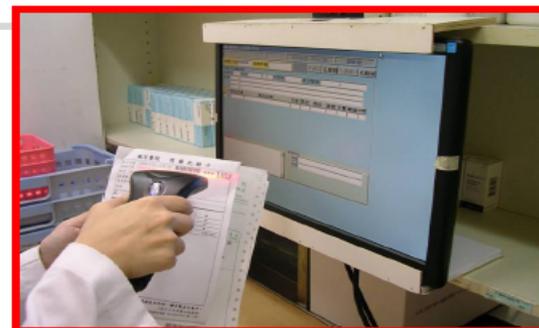
強化內部控制機制的重要性 (2/3)

給藥流程內控機制

掃描藥袋條碼增加處方判讀適當性

處方箋與藥袋條碼系統

- 提前取得病人相關資訊
- 重覆用藥、交互作用、過敏等
- 協助內核藥師審核處方



總機 方藥控制部 bar-code 電話: 970327

97/05/01 14:17:35 何添君

就醫日期 97/04/30 批發序號 O7041B365 S.確認 C.取消 A.第幾次 M.用藥 X.結車

病者首次進藥清單
領藥號 0363 姓名 王慶勳 男 88 病歷號 00048439 處方醫師 李婉君 O7041B365
診斷 6829 接觸性皮炎及其後遺症, 未明原因因素
2773 類固醇膏

序	藥品代碼	藥品名稱	劑量	單位	用法	途徑	天數	總量	劑量
1	ELC001	LOCASALEN OINT 15GM/TUBE	1	qt	BID	EXT	7	3	N
2	OSR001	SINEQUAN 10MG/CAP	1	Cap	HS	PO	7	7	N
3	OPIL	PILIAN 4MG/TAB	1	Tab	TD PC	PO	7	21	N

交互作用

重複用藥

1	med1	PILIAN 4MG/TAB
2	med2	ALLEGRA 60MG/TAB
3	med1	PILIAN 4MG/TAB
4	med2	ALLEGRA 60MG/TAB

97/05/01 14:24:31 何添君

就醫日期 97/05/01 批發序號 [REDACTED] S.確認 C.取消 A.第幾次 M.用藥 X.結車

病者首次進藥清單
領藥號 0814 姓名 郭偉丹 性別 男 病歷號 02041556 處方醫師 何添君 O7050002F

診斷 439 腦內出血
3351 躁鬱性伴憂鬱症
3351 躁鬱性伴憂鬱症及躁狂症

序	藥品代碼	藥品名稱	劑量	單位	用法	途徑	天數	總量	劑量
1	EPND	FINOXVIL 100MG/TAB	1	Tab	QD	PO	28	28	N
2	DMED1	MERICAL 10MG/TAB	1	Tab	TD PC	PO	28	84	N
3	DMED1	AMINOPIPTILINE 100MG/TAB	1	Tab	TD	PO	28	84	N
4	PAUS	AUX 30mg/TAB	1	Tab	TD	PO	28	84	N
4	DEER01	SENADEX 10MG/TAB	3	Tab	HS	PO	28	84	N
7	EPND1	FRANVIL 50MG/TAB	1	Tab	TD	PO	28	84	N
7	EPND1	FRANVIL SOLN REBUILDING	1	Soln	BD	PO	28	96	N
8	OPAM	PR-MESZ 10MG/TAB	1	Tab	BD PC	PO	28	96	N

交互作用

重複用藥

ASMINOPHYLLINE (喘康) 100MG/TAB 含有 (Aminophylline) 和 MERICAL 10MG/TAB 含有 (Propranolol) 會產生交互作用 嚴重度: Possible 439 文獻證據性: Moderate 2/3 交互作用: 注意支氣管痙攣和 theophylline 的毒性, 如: 心悸、心搏不整

1	藥品代碼	藥品名稱	交互作用	N	N	N	N	N	N
1	藥品代碼	藥品名稱	交互作用	N	N	N	N	N	N
1	藥品代碼	藥品名稱	交互作用	N	N	N	N	N	N

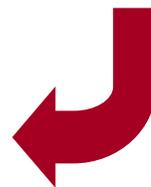
強化內部控制機制的重要性 (3/3)



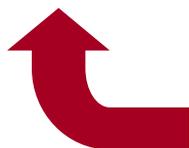
1. 身分核驗



2. 行李檢查



3. 通關檢查



4. 放行登機

內部控制制度原理及原則

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

訂定整體層級目標、策略及作業層級目標
(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)

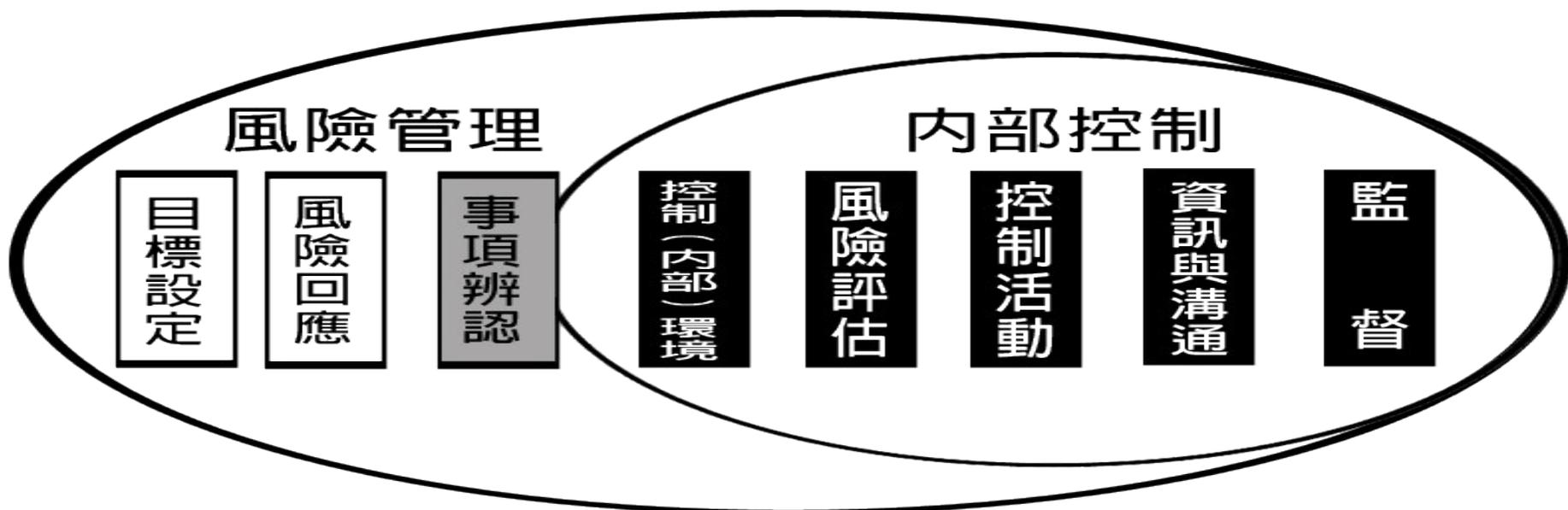
內部控制，包括對規劃的控制及對執行的控制

內部控制 = 管理 - 純規劃 - 純執行

資料來源：
馬秀如教授講義

內部控制與風險管理之關係

— 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。

內部控制的概念

- 一個組織為達成設定之目標，必須透過**管理程序**來完成。
- 內部控制是一種**管理過程**【**運用 SOP**】，旨在合理確保組織目標的達成。

內部控制的概念

內控制度是否”恆久不變”？

- 當初設計內部控制制度時所處的環境，隨著時間的經過，可能發生改變，例如：
 - 有效程序變得無效，或根本不該執行該程序
 - 控制所採用的方法可能進化
 - 機關目標改變

內部控制之目的

藉由內部控制辨識機關存在的內、外部風險以預防及降低機關可能產生的危機，來達到機關治理的完善。

防弊

依法行政
廉政肅貪

落實自律

興利

提升政府
施政效能

增進效能

達成
目標
、
降低
風險

完備的內部控制

在某一時點機關為應付影響其目標不能達成的風險所做的風險控制是足夠的、設計是有效的、且符合成本效益

某一時點：清楚表明機關風險是隨時變動的

內部控制必須有「自我監督之機能」，隨時透過監督的過程，由適當的人在適當、及時的基礎下，評估內部控制的設計及執行的有效性。

沒有監督功能，內部控制很有可能～
淪為「寫在紙上、貼在牆上、掛在嘴上」之情境



監督～落實內部控制的最後一哩

政府内部控制制度

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



政府內部控制之推動現況

- ◆ 行政院自99年起透過訂定內部控制規範、輔導機關建立有效內部控制機制、辦理自行評估及內部稽核等監督作業，以及全面簽署內部控制聲明書等作法，使各機關逐步將內部控制融入日常業務運作，協助機關合理確保達成施政目標，發揮興利防弊功能。
- ◆ **審計法第41條**於104年12月9日修正，要求審計機關應評估受查機關內部控制之有效性，爰各級政府依上開規定應適時檢視並強化其內部控制機制。
- ◆ 「行政院內部控制推動及督導小組」已於105年底完成階段性任務，**內部控制回歸各機關納入常態業務運作，簽署年度內部控制聲明書。**
- ◆ 為協助各機關落實深化內部稽核工作，本總處引進國際最新內部控制觀念及作法，針對機關重要業務篩選適當項目，製作內部稽核重點或範例，提供機關參考運用，以提升內部稽核作業之品質及效率。

政府推動內部控制之源起

行政院重視

—近年陸續頒行相關規定

審計部要求

—總決算審核報告指出缺失

行政院 100.2.1 函頒
「健全內部控制實施方案」

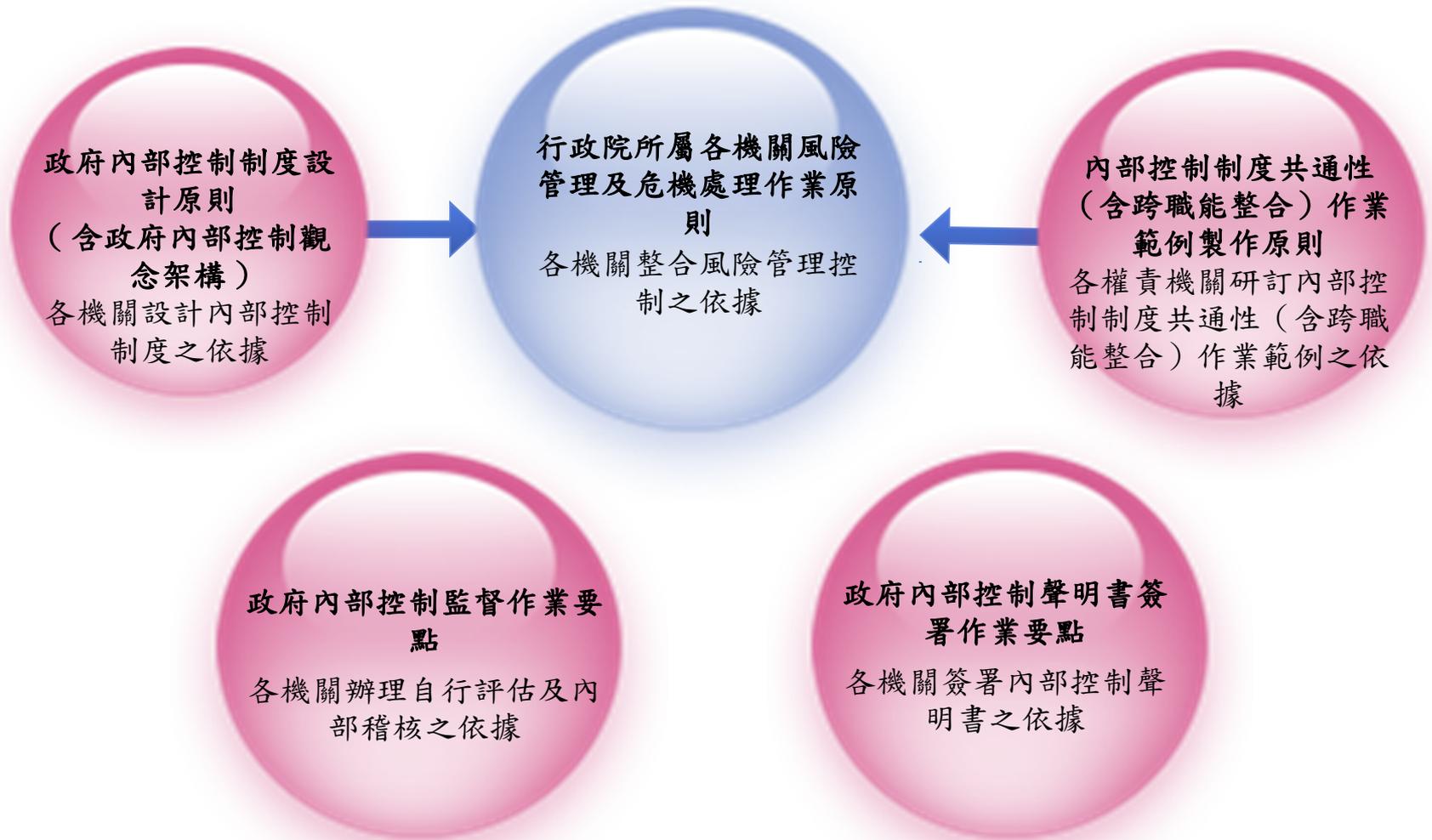
行政院 102.4.29 修頒
「強化內部控制實施方案」

行政院 103.7.9 修頒
「內部控制相關規範」

行政院 104.7.7 修頒
「強化內部控制實施方案」

行政院 104.7.19 修頒
「政府內部控制監督作業要點」
105.12.30 修正

政府內部控制相關規範



政府內部控制觀念架構

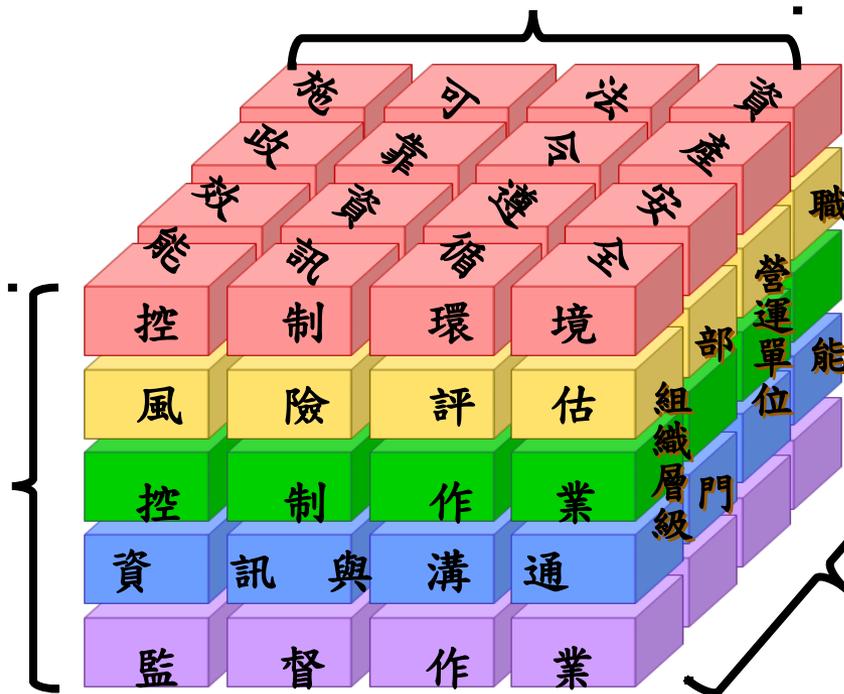
➤ 由機關內部全體人員整合五項內部控制組成要素，共同參與設計及執行之管理過程，藉以合理確保達成四項內部控制目標。

四項主要目標

- 實現施政效能
- 提供可靠資訊
- 遵循法令規定
- ◆ 行政透明
- 保障資產安全

鑑於政府機關反貪腐係重要議題，將行政透明納為遵循法令規定之次目標

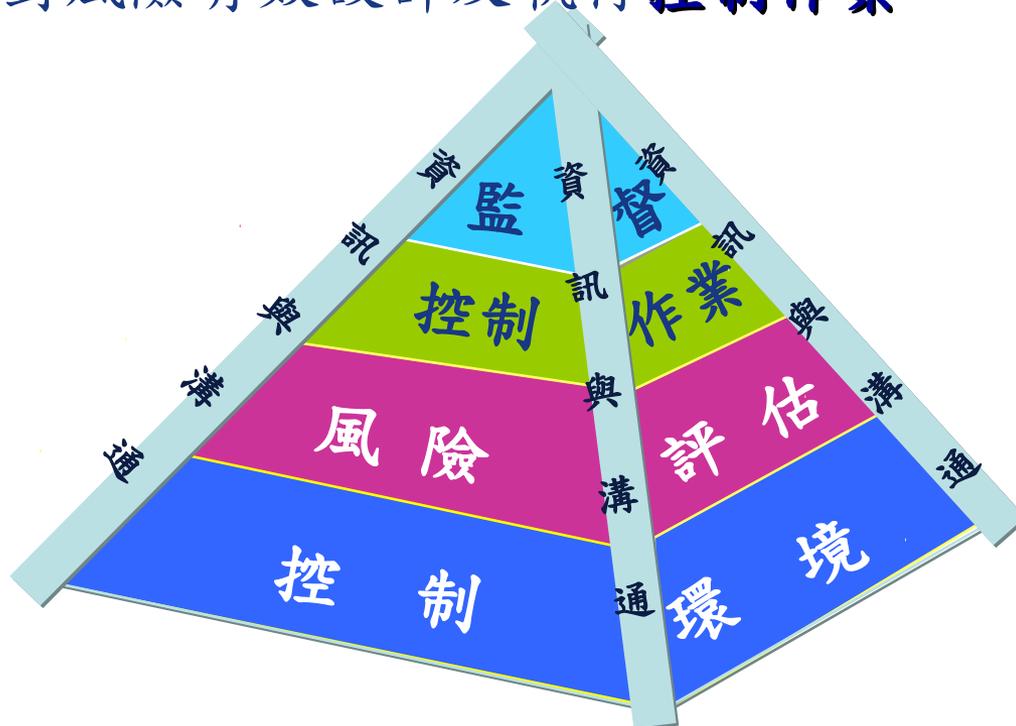
五項組成要素



與內部控制有關的單位或業務

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
- 配合控制環境及已確認之目標，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

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

行政效率
不彰

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

政府內部控制五大要素—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。

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



強化政府內部控制五大要素作法範例 (1/2)

控制環境

- 減少主管及員工從事非法行為之誘因、壓力或機會
- 機關首長全力支持且對內部控制制度之有效運作負責
- 授權明確（如核定各單位採購限額），使權責相稱
- 建置適才適所之人員進用、升遷及獎懲、培訓措施

風險評估

- 施政計畫之擬訂，應切合機關整體層級目標及組織職掌，進而依作業層級目標及單位特性辨識潛在風險
- 周延分析、評量該等風險，並為適度有效之控管

控制作業

- 就各業務項目檢討改進過時、過多之控制作業，使相關控制重點（如績效考核、職能分工、實體控制及驗證核對）更臻有效，以減少發生弊端或隱藏績效不佳之機會。

強化政府內部控制五大要素作法範例 (2/2)

資訊與 溝通

- 資訊本身對訂定決策或對外報導有所助益
- 適時適切向下、向上、橫向及對外溝通

監督

- 各級主管透過考核及會議等，有效做好例行監督
- 對自行檢查反映之異常現象查明原因，注意檢討內部控制制度並要求改進。
- 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稽核評估職能所發現內部控制缺失，適時往上呈報並考核改進情形

政府內部控制制度之限制

—合理促使而非「絕對保證」達成目標

- 成本效益之考量
 - 要求絕對保證達成目標，其成本可能超過所能產生的效益
- 情況變遷複雜性
 - 正常環境或一般事項之控制，難因應環境變遷或特殊事項
- 人性面先天限制
 - 人為疏忽或誤解規定
 - 串通舞弊或蓄意偽造
 - 高階主管逾越制度
 - 遵循制度日久鬆懈



運用觀念架構檢討內部控制缺失 (1/8)

案例：

違失案情敘述：集團廠商疑涉勾結行賄相關人員，以圍綁標方式，承攬經營合作案件。

○○ 主管機關專案清查所屬單位辦理○○業務經營合作及委外案件，經統計發現外包廠商有集團性，所接觸之單位則有集中性，顯示相關廠商相互間有重大異常關聯，故將相關資料移送檢調機關參考。

據檢方綜合研析，有三個集團疑涉勾結行賄所屬單位相關人員，透過圍綁標方式，承攬採購及業務之經營合作案件；前開涉案人員疑涉利用職務上之權力、機會、方法為各該廠商關說護航，並且收受賄賂、不正利益、接受不當招待等情事。

運用觀念架構檢討內部控制缺失 (2/8)

案例：

違失案情分析：

弊端發生原因

所屬單位主管、副主管輪調制度潛藏漏洞。

廠商重利引誘。

業務外包合作經營缺乏監督管理機制。

現行稽核機制無法發現弊端原因

- 主管機關採購稽核小組辦理稽核，係依受稽核機關所提送之採購文件，盡力找出相關可疑之處，要求機關改正或提醒其注意，至是否有人謀不臧之情形，從採購作業檔案及公文書卷資料尚難以查覺，而各所屬單位之會計及政風單位依政府採購法執行監辦，亦難以發現。

運用觀念架構檢討內部控制缺失 (3/8)

檢討策進作為：

控制環境：立即撤換相關涉案人員；檢討所屬單位主管與副主管任期、考評、輪調與遴選之相關規定；進行○○管理委員會之改組，遴聘專家學者及社會賢達等 25 人擔任○○管理委員會委員，有效發揮該會功能；加強所屬採購人員專業訓練，提升採購人員專業能力。

運用觀念架構檢討內部控制缺失 (4/8)

檢討策進作為：

風險評估：本案之主要風險來源為所屬單位與廠商之關係，而所屬單位主管可自行決定運作業務外包採購事務，致使廠商有機會對相關人員進行利益輸送，嚴重影響服務品質，並損及機關形象。因此將**廠商重利引誘**及**業務外包**列為本案主要風險項目。

運用觀念架構檢討內部控制缺失 (5/8)

檢討策進作為：

控制作業：檢討所屬單位採購之權限與程序，訂頒「行政院○○主管機關所屬單位辦理重大採購案件應行注意事項」，明確規定所屬單位辦理**500萬元以上**之儀器採購，以及**1,000萬元以上**之財物、勞務、工程、業務外包、儀器租賃或合作經營採購案件，於採購規劃階段均需函報○○主管機關，送請主管機關外專家評估審查，並提交○○管理委員會審議通過，始得據以辦理。另針對採購各階段（如採購決策、招標作業及履約管理）之關鍵作業事項，均訂有嚴格而明確之規範，期以嚴謹之作業程序，防杜流弊再度發生。

運用觀念架構檢討內部控制缺失 (6/8)

檢討策進作為：

控制作業：禁止核心業務外包，並責由各所屬單位成立委外業務管理小組，定期召開會議，執行履約管理、品質監測，以及協調處理履約中之各項疑義，並於每年辦理執行效益評估，作為契約期滿之後，檢討是否繼續委外或收回自營之決策依據；強化內部控制作業，加強底價建議分析，嚴謹底價核定程序。

運用觀念架構檢討內部控制缺失 (7/8)

檢討策進作為：

資訊和溝通：加強資訊透明公開，主動公開業務外包情形，並且提供民眾意見反映管道；蒐集公私立所屬單位之相關案件決標價格，建立儀器設備價格採購之資料庫，充分掌握價格資訊，避免少數不當之人為操控；提供揭弊檢舉管道，揭發弊端行為。

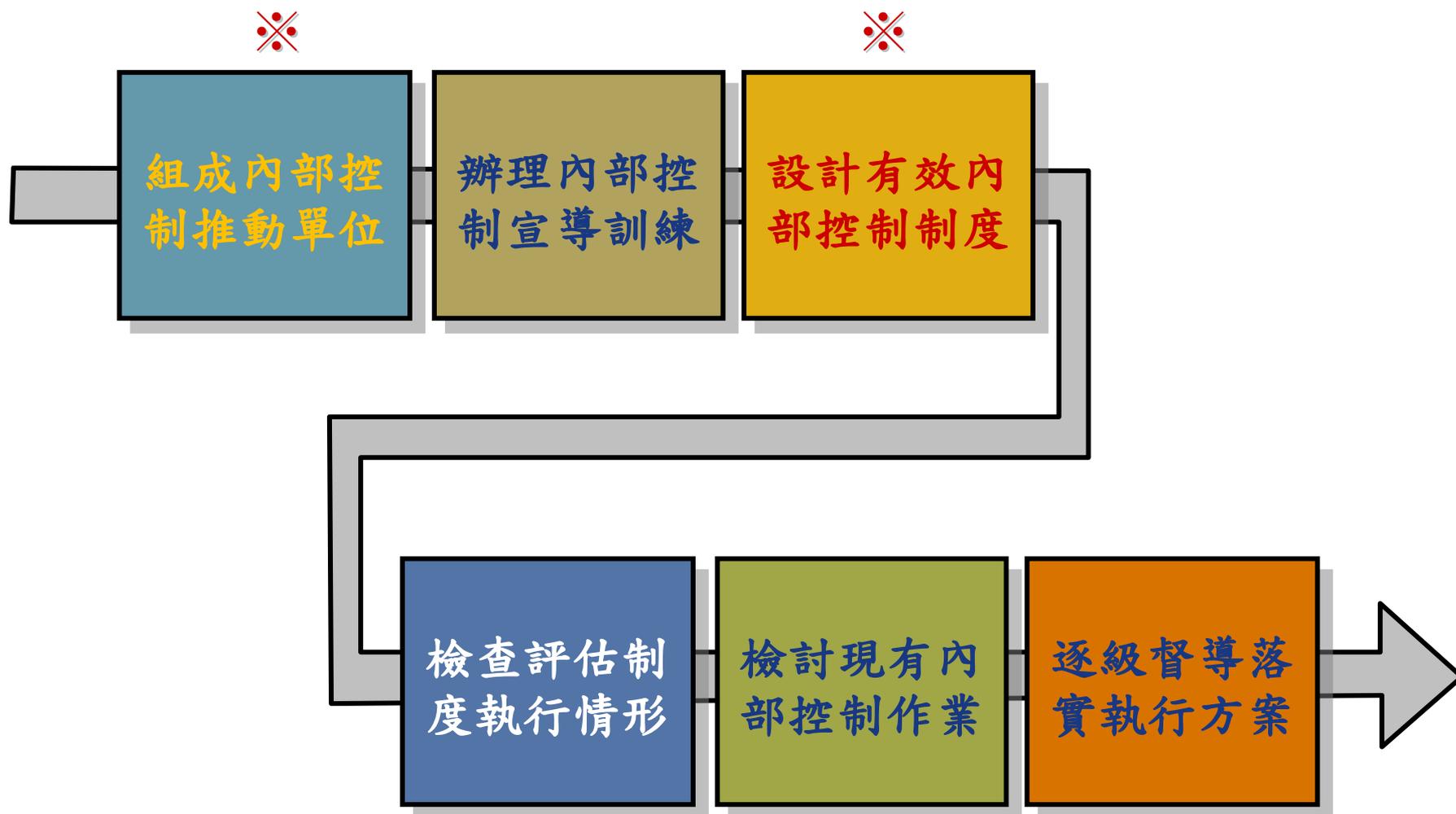
運用觀念架構檢討內部控制缺失 (8/8)

檢討策進作為：

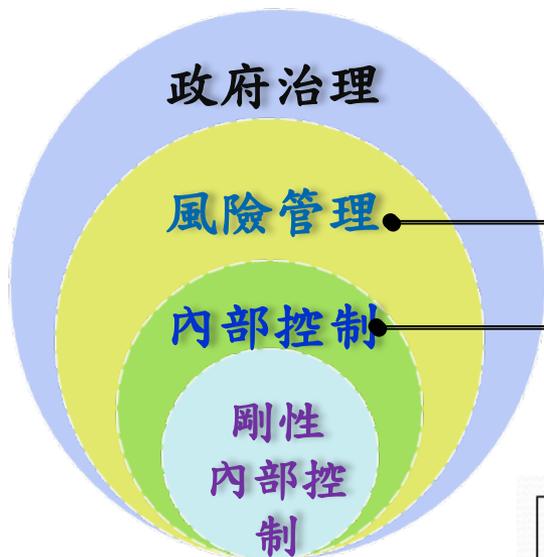
監督：成立所屬單位體檢小組，進行全面性輔導及改造；強化內部控制監督工作，加強監辦單位之審核，針對辦理重大採購案件，所屬單位之會計及政風監辦單位應派員實地監辦，如有發現違反相關法令之情事時，主動通知政風單位瞭解查察；針對檢舉或篩選之異常案件加強稽核作為；主動強化行政監督及稽查作為，涉及犯罪者皆將積極配合檢調單位，展開各項偵查作業；督導所屬單位之政風單位辦理儀器設備採購（合作）案件專案清查。

內部控制運作流程

辦理內部控制流程



內部控制制度組成要素與流程

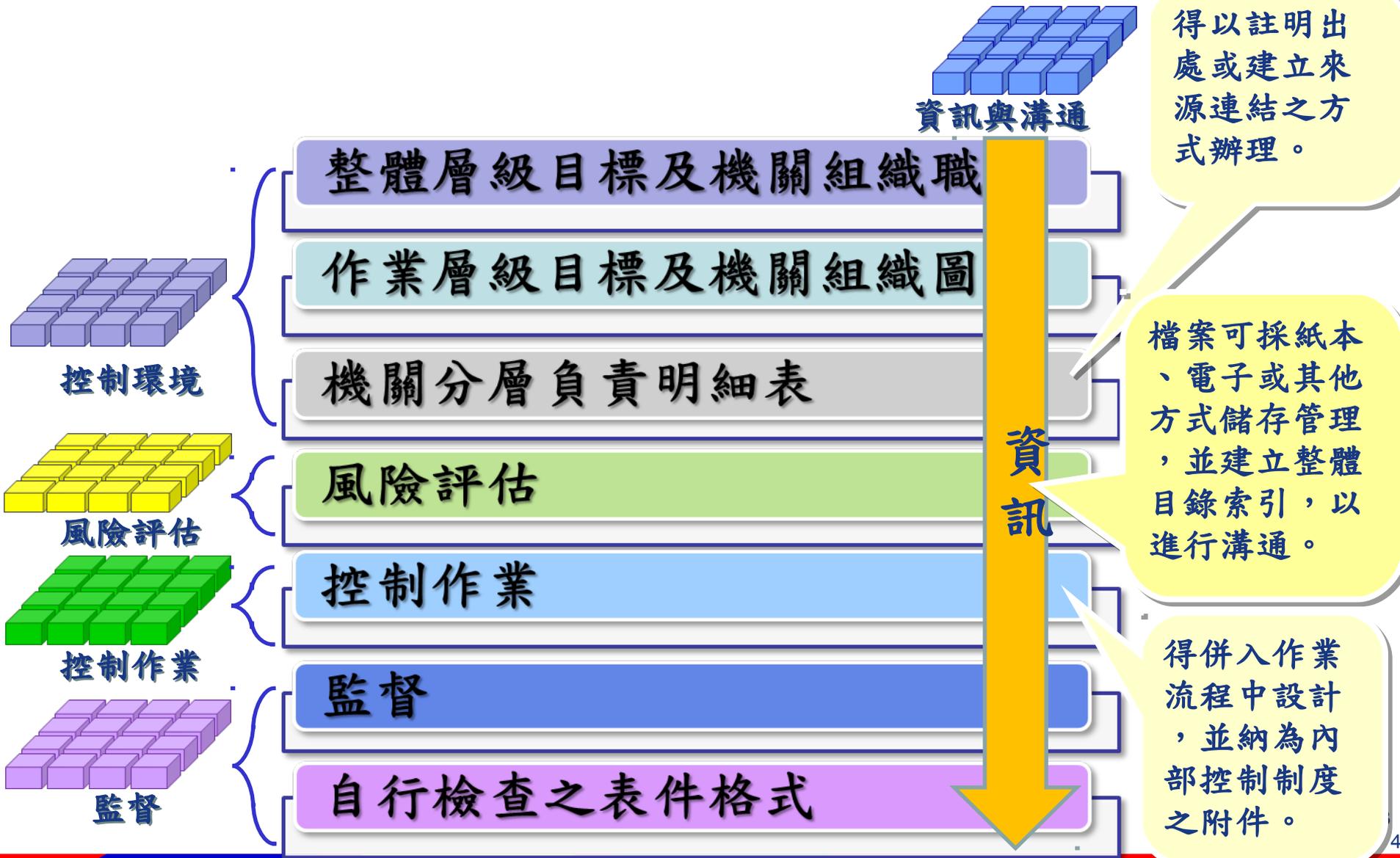


內部控制能形諸文字，並作成書面文件的部分。

人/process	組成要素		備註
	內部控制	風險管理	
做的人	控制環境	內部環境	
訂定目標		目標設定	-
辨認風險事項		事項辨認	獨立出來
評估風險事項發生之可能性與嚴重程度(一旦發生)	風險評估	風險評估	
進行營運活動		風險回應	-
對營運活動進行控制	控制活動	控制活動	
監督控制及營運活動	監督	監督	
取得(產生)資訊並加使用	資訊與溝通	資訊與溝通	

資料來源：馬秀如教授講義

內部控制制度組成要素與流程



內部控制制度組成要素與流程

範例

整體與作業層級目標及風險項目對應表

整體層級目標	作業層級目標	風險項目及代號
妥適分配整體公共資源，促進資源運用效益	強化年度預算審核功能，有效控制歲出規模，提升支出效率，杜絕支出浪費，健全政府財政	LA01 總預算案籌劃編製作業
		LA02 歲出概算審查作業
		LA03 追加減預算案彙編作業
落實特種基金預算管理，提升特種基金經營效能	覈實審編特種基金預算	LB03 創業預算案之編審作業
提升政府統計品質，發揮支援決策功能	督辦各機關檢討及完備公務統計方案	LD01 物價統計編布作業
		LD02 家庭收支統計資料編布作業
健全經濟統計調查資訊，提升調查統計效能	加強稽核統計資料之正確度 作業
	統一管理市府各機關向民間辦理統計調查，避免調查重複或遺漏 作業
	積極規劃辦理民意調查，充分掌握民意需求 作業 作業
辦理會計作業管理及決算製作、強化收支執行之會計審核效能及預算執行分析與管控，提升會計輔助政務目標	核定各特種基金會計制度，以健全會計業務 作業
	 作業
	 作業
	 作業

內部控制制度組成要素與流程

風險評估

風險辨識

- 參考風險管理及危機處理作業手冊所列之風險來源，**辨識主要風險項目**。

風險分析

- 依機關業務特性擇用衡量風險影響程度及發生可能性之標準，以**分析風險等級**。

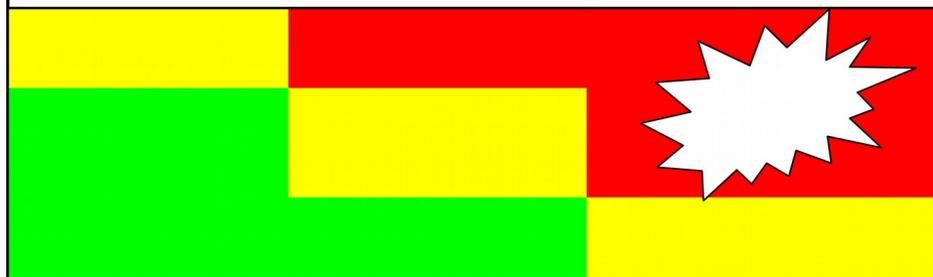
風險評量

- **評量**主要風險項目之風險等級如超出**可容忍風險**範圍，則優先處理或回應該風險。

影響程

非常嚴重

四



內部控制制度組成要素與流程

控制制度規劃



控制重點釋例

- 比較實際績效與預算及前期績效。
- 比較財務與非財務資訊
- 考核職能或作業績效

績效
考核

- 交易之授權核准、記錄及資產保管，分由不同人員負責。

職能
分工

- 維護資產實體安全。
- 授權存取資料檔案。
- 定期盤點並與紀錄比較。

實體
控制

- 一般控制，如控管資訊系統修改權限、網路安全。
- 應用控制，如驗證、調節、覆核及核對。

驗證
核對

內部控制制度組成要素與流程

控制制度規劃



控制作業：

(併入人事作業流程中設計，並納為內部控制制度附件)

項目編號	EK03
項目名稱	加班申請作業
承辦單位	各業務單位、人事單位
作業程序說明	1、依實際業務需要，填加班請示單。 2、加班請示單經單位主管簽核。 3、人事室審核。(… 餘略)
控制重點	1、加強員工守法觀念。 2、是否因實際業務需要並事先核准。 3、申請時數是否與實際加班工作時數相符。
法令依據	1、(略)
使用表單	1、加班請示單。

內部控制制度組成要素與流程

監督

加班作業之監督實施方式有：

- 例行檢查：由內部各單位主管例行檢查實際加班情形。
- 自行檢查：每年由人事單位自行檢查一次加班申請作業內部控制制度設計及執行之有效性。
- 稽核評估：由人事單位定期或不定期考核各單位實際加班作業情形。

結語

- ◆ 現在或過去之內部控制雖屬有效，惟隨內外環境改變，其有效性可能隨之改變。
- ◆ 現在經評估為有效的內部控制並不表示在未來之期間亦必有效。
- ◆ 有效的內部控制制度仍需機關積極推動，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。
- ◆ 內部控制與內部稽核工作，為機關所有同仁的責任，並非專屬於內控或稽核幕僚人員之工作。
- ◆ 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。

藉由不同層次人員及監督機制，使機關持續確認內部控制運作之有效性

