行政院內部控制推動及督導小組第 13 次委員會議

會議紀錄

一、時間：101 年 12 月 20 日（星期四）下午 2 時 30 分

二、開會地點：行政院第三會議室

三、主　　席：陳秘書長士魁　　記錄：徐菁鴻

四、出列席機關單位及人員

出席人員：

石副召集人素梅	石素梅
張委員盛和	張佩智代
曾委員勇夫	蔡清祥代
黃委員富源	張秋元代
尹委員啟銘	邱阿枣代
宋委員餘俠	趙錦蓮代
朱委員敬一	李吉祥代
陳委員振川	張月女代
陳委員裕璋	林棟樑代
陳委員德新	沈淑妃代
王廳長麗珍	王麗珍
鄭講座教授丁旺	鄭丁旺
吳講座教授壽山	吳壽山
蘇教授瓜藤	蘇瓜藤
陳教授敦源	陳敦源
葉副教授一璋	葉一璋

列席人員：

許教授崇源	許崇源
陳副教授錦烽	陳錦烽
林副教授宛瑩	林宛瑩
財政部(財政部秘書室專門委員)	李宜芬
（關稅總局副總局長、編審）	曾瑞育、林正隆

內政部(會計處專門委員)	邱蓉萍
國防部(主計局代處長)	賴瑞興
行政院衛生署(醫管會執行長)	李懋華
國立故宮博物院(會計主任)	許庭禎
行政院研究發展考核委員會(科長)	陳嬿如、陳怡君 蘇愛娟

五、主席致詞（略）

六、確定上次會議紀錄

決　定：會議紀錄確定。

七、報告事項

第 1 案：本院推動內部控制作業辦理情形，報請　公鑒。

決　定：

(一)同意備查。

(二)請財政部將修正之出納業務內部控制制度共通性作業範例分行各主管機關轉知所屬參採。

(三)本院於 100 年 2 月 1 日函頒「健全內部控制實施方案」以來，各主管機關均積極推動並督導所屬落實執行內部控制各項工作，其中內政部、財政部、本院國家科學委員會(以下簡稱國科會)、勞工委員會及衛生署並已展現具體成效，請各主管機關賡續檢討強化內部控制作業，並定期檢視改善成果。

第 2 案：本小組歷次會議決定及決議事項後續辦理情形，報請公鑒。

決　定：

(一)同意備查(專家學者意見如附件 1)。

(二)本院衛生署前於本小組第 3 次委員會議提報「行政院衛生署所屬醫院醫療採購弊案檢討與策進作為」後，即積極督促所屬醫院檢討強化採購作業等內部控制機制並建立內部控制制度，值得嘉許，對於同仁的努力，必要時適時予以敘獎鼓勵，並請賡續督促所屬醫院落實執行，以提升政府廉能形象。

(三)請法務部依本小組第 5 次及第 7 次委員會議決議及決定，儘速將遵循法令之具體可行作法及督導機制提報本小組。

(四)請國防部依本小組第 7 次委員會議決定，儘速將「國軍採購作業檢討及策進作為」之改善結果提報本小組。

第 3 案：檢陳「通關作業內部控制之檢討與策進作為」，報請公鑒。

決　定：

(一)同意備查。

(二)請財政部責成關稅總局將與會專家學者所提意見(如附件 2)納入檢討與策進作為，並配合組織及制度面、控管面與稽核面等逐一深入檢討後，逐步納入內部控制制度落實執行；另就本案撰寫違失案例分析，請法務部及本院主計總處(以下簡稱主計總處)協助審閱後登載於主計總處網站內部控制專區，供各機關借鏡及宣導訓練參用。

(三)鑑於通關作業為建構我國優質經貿運籌環境之重要環節，請財政部督導關稅總局樹立廉潔組織文化，重塑海關「控制環境」，並辨識各項風險(尤其是系統性或結構性舞弊之風險)，據以設計有效之內部控制制度；另應確實督導關務人員落實執行工作職掌，遵循作業流程與規範，以防杜類此事件再度發生。

第 4 案：檢陳「自行收納收款作業」及「物品管理作業」內部控制制度跨職能整合範例，報請　公鑒。

決　定：

(一)同意備查。

(二)請本院主計總處將「物品管理作業」跨職能整合範例函請各主管機關轉知所屬參採；「自行收納收款作業」跨職能整合範例有關財政部國有財產局之「租金收入作業」，請財政部將該範例分行中央主管機關及地方政府參採。至國立故宮博物院之「票務管理作業」及內政部入出國及移民署之「證照費收入作業」跨職能整合範例，則請主計總處以電子郵件通知各主管機關轉知所屬參考。

(三)自行收納收款之證照費收入作業與租金收入作業，以及物品管理作業之中長期精進作法，請內政部、財政部及主計總處持續策進以達目標，並由主計總處將物品管理作業之短期精進作法函請本院所屬各機關配合辦理，並請立法院、司法院、考試院及監察院等四院參照檢討強化管控機制。

(四)政府財產之管理除以公款購置之有形資產外，針對受贈資產及無形資產(例如著作權、智慧財產權等）亦應訂定適當之管理措施，請財政部協同教育部及國科會檢討研議加強受贈資產及無形資產之管理機制，提報本小組委員會(專家學者及與會委員代表意見如附件3)。

八、討論事項

案　由：關於各機關內部稽核職能之設置及內部控制小組後續運作方式，提請　討論。

決　議：

(一)針對各機關內部稽核職能之設置及內部控制小組後續運作方式，請主計總處參酌專家學者及與會委員代表所提意見(如附件 4)，在國立政治大學相關研究結論之基礎上繼續探討，並據以研訂內部稽核相關規範。

(二)至於中長期宜組設內部稽核常設性任務編組，以及將內部控制制度聲明書納入年度施政績效報告等，請本院研究發展考核委員會、人事行政總處研議其可行性，並請主計總處納入未來規劃政府內部控制相關機制之參考。

九、散會：下午 5 時 50 分

附件 1

「本小組歷次會議決定及決議事項後續辦理情形」

（持續性稽核）

行政院內部控制推動及督導小組第 13 次會議－專家學者意見表

專家學者	意 見 內 容
政治大學 會計學系 蘇教授瓜藤	政府透過資訊系統向民眾蒐集所需資料，建議可運用雲端技術配合建立相應之資料庫系統，使各部會均能利用資料庫系統達到資源共享，以提升資料之使用價值，並有利部會間資料之相互勾稽，除能有效落實機關內部控制制度，亦能合理確保政府施政效能。

附件 2

「通關作業內部控制之檢討與策進作為」

行政院內部控制推動及督導小組第13次會議－專家學者意見表

專家學者	意 見 內 容
政治大學 會計學系 鄭講座教授丁旺	通關作業攸關人民權利義務，如進口貨物適用不同稅目則稅負即產生差異、臨船查驗等查緝作業亦與進口業者利害相關，故通關業務先天具有高風險特性，應先教育同仁建立風險意識，並提高拒絕外界誘惑的警覺性，機關本身也要設計有效防範外界誘惑之作法，俾降低系統性的舞弊風險。
臺灣師範大學 全球經營與策略研究所 吳講座教授壽山	對於不當關說及走私可透過內部控制來管控，利用相關的流程改(再)造，予以漸進改善；此外資訊的揭露與透明化亦很重要，因為陽光是最佳的防腐劑，例如妥適利用財產申報制度，有助於達到嚇阻貪腐之目標。
政治大學 會計學系 蘇教授瓜藤	建議仿照其他國家作法建立中間人登記制度，並對從事高風險業務的人員落實財產申報及財產不明課責機制，以嚇阻貪瀆情事之發生。
政治大學 公共行政學系 陳教授敦源	報告所提有關外界不良業者污染關風，且有不當關說干擾業務一節，建議財政部關稅總局除應落實廉政倫理及「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」等規範外，宜進一步了解有無退休人員介入扮演中間人角色，並對此情形研擬因應措施。另建議將本案製作案例，供作內部控制宣導訓練教材。

世新大學 行政管理學系副教授兼企管系主任 葉副教授一璋	幾年前廉政相關檢討會議已出現過類似本案策進作為之內容，可見其落實執行確有困難，因本案策進作為與內部控制機制有關，因此建議將其納入各項稽核評估職能運作，強化防貪機制，俾利於策進作為之落實執行；另為應通關作業需要，法規已賦予海關相關裁量權，應注意避免因內部控制相關管控而限縮其裁量空間，而是要將裁量權攤在陽光下，以避免貪腐的發生。
審計部 王廳長麗珍	為了確保各項內部控制措施及改革方案能有效的落實與遵循，宜建立一個有效的內部稽核機制，以適時稽核其實際執行情形，並回饋給受評單位採取必要的修正措施。另為加強全民共同參與打擊貪腐，應結合社會大眾的力量以有效監督政府，並要落實對檢舉者的保護與獎勵機制，才能鼓勵民眾勇於檢舉貪瀆不法。

附件 3

「自行收納收款作業」及「物品管理作業」內部控制制度跨職能整合範例

行政院內部控制推動及督導小組第 13 次會議－專家學者及與會委員代表意見表

專家學者及與會委員代表	意 見 內 容
張委員盛和 (財政部張次長佩智代表出席)	鑑於國有財產局就該局業務所訂之自行收納收款作業-租金收入跨職能整合範例，於中央政府各公用財產管理機關，甚至地方政府管理之公用財產中亦有此性質業務，爰建議由本部將前揭範例提供予中央各主管機關及地方政府參採。
政治大學 會計學系 蘇教授瓜藤	一、自行收納收款作業中，有關收納部分，除「收款」外，宜再含括其他有關「納」的部分，以國立故宮博物院作業程序說明表之「票券圖樣徵選」為例，針對未被該院採用圖檔之相關處理程序(保管、退回、銷毀等)，以及保護他人智慧財產權之配套措施宜一併考量。 二、物品管理作業中，物品除包含有形，是否也包含無形的物品（如智慧財產權）？美國聯邦政府已要求盤點各部會的無形資產，台灣似乎也有推動，但目前未看見進一步的發展。建議針對政府之無形資產及智慧財產權等權益宜訂定適當的管理措施。
政治大學 公共行政學系 陳教授敦源	基層單位為加強服務民眾會有創新的作法，如某長期照顧管理中心人員基於當地民眾買不起輔具，故發起募集輔具活動，將獲贈之輔具以收取押金的方式出借給較清貧的民眾，卻因以其他名義開立帳戶存管押金，衍生帳外帳，而遭受調查甚至差點收押。因此在物品管理上建議將贈與（或受贈）及押金處理作業納入規範，俾基層單位在為民眾提供創新服務時有所遵循。

附件 4

「各機關內部稽核職能之設置及內部控制小組後續運作方式」

行政院內部控制推動及督導小組第13次會議－專家學者及與會委員代表意見表

專家學者及與會委員代表	意 見 內 容
政治大學 會計學系 蘇教授瓜藤	一、 由綜合規劃單位擔任內部稽核之幕僚，負責擬訂年度稽核計畫，並協調稽核工作之分派及彙整稽核報告等作業，可能衍生規劃、推動及執行均由綜合規劃單位辦理之問題。因為綜合規劃單位是由首長管理，而目前政府機關無法如一般公開發行公司設置隸屬於董事會之獨立內部稽核單位，藉以監督董事長。因此，由綜合規劃單位來執行內部稽核工作，實務上可能會遭遇難以監督機關首長之困難。 二、 簽署內部控制制度聲明書(以下簡稱內控聲明書)為推動內部控制工作之長期目標，但重點在於能否落實執行，惟有落實，機關首長才能安心簽署內控聲明書。內部控制制度有效之關鍵在於如何落實執行，除了機關自行評估外，還需仰賴外部單位(包括上級機關)或內部獨立單位之稽核，才能確認其執行成效。 三、 建議政府應提升資訊透明度，除內控聲明書以外，更應將政府具體績效展現出來。如能將各機關內部控制制度自行評估結果彙整到研考會或其他單位之報告，並向人民公開揭露，將有助於增進人民對於政府之信任及提升國家廉能形象。 四、 以國家整體之立場，宜做到各機關間績效之評比以及上級機關對下級機關之績效考核，並思考建立不同機關間內部控制績效評估之相關機制。 五、 現行我國政府內部控制之推動僅在各部會或各機關內進行，不僅缺乏橫向聯繫，亦難就國家整體利益通盤考量，尤其涉外事務攸關國家整體形象，惟尚乏跨部會或跨院之內部控制機制，亟需逐步研議及規劃建置。

政治大學 公共行政學系 陳教授敦源	一、私部門的風險主要來自財務層面之問題，惟政府部門與私部門不同，財務相對穩定，最大的風險來源是外在環境的變動及政策之制定與推展，而非財務面之問題。因此政府機關如僅著重財務層面之內部控制將難以妥善處理風險及達成施政目標。 二、研考人員並非採一條鞭管理體制，可由研考單位負責協調及統合各機關現有之內部控制機制，惟不宜僅由其執行內部稽核工作。建議建立協調平台來整合跨單位之內部稽核機制，而非成立一個新的單位辦理內部稽核。
政治大學 會計學系 鄭講座教授 丁旺	一、 政府機關在無法單獨設立內部稽核專責單位及增加員額之現況下，只能於現行之組織架構中，選擇一個單位來擔任內部稽核幕僚作業，整合及協調現有各項稽核評估職能，以協助機關首長簽署內控聲明書。綜合規劃單位原本即負責綜理機關內部統合協調之工作，故宜由其擔任內部稽核幕僚。 二、 內部控制之先天限制包括高階管理人員的不當干預或踰越制度等，故內部控制原本即無法監督或約束機關首長；對於機關首長之監督應由其上級機關或外部單位來執行，而非由機關內部之人員負責。 三、 目前政府有 7 項稽核評估職能，且內部控制的範疇遠超出財務層面，另從政府治理的角度，財務並非主要的部分，真正重大的風險及弊端多發生在業務面，例如台大醫院愛滋病患器官移植事件，問題根源來自於業務面而非財務面。研考單位對於機關整體施政目標、策略及風險等較能全面瞭解，會計單位則職司財務控管。因政府機關與營利事業不同，除財務控管外，尚須考量便民、施政效能等非財務層面，而現行政府各項稽核評估職能中，最能瞭解機關業務運作全貌者為研考單位，倘由政風、會計或其他職能擔任內部稽核幕僚，則僅能考慮到單一層面。研究結論建議由綜合規劃單位擔任內部控制

	及內部稽核幕僚，係由其協調各項稽核評估職能共同合作完成內部稽核工作，而非僅由該單位單獨執行。
臺灣師範大學 全球經營與策略研究所 吳講座教授 壽山	一、 內部控制之推動須循序漸進，其重點在於實際執行業務的人員均能建立良好的內部控制觀念，並將諸多原則轉變為可供操作之指標，方能落實執行。 二、 政府部門面臨之風險與私部門不同且較為複雜，公司治理中有許多項目尚難以貨幣衡量，而政府部門較私部門更需平衡貨幣與非貨幣之各個層面，包括業務層面及人事、會計等，清楚切割各部門之可課責性，即可找出發生問題的部門。 三、 內部控制之功能並非超越或提升政府施政效能，而是協助政府管控各項業務合理達成施政目標之工具。政府治理相對於企業之治理更為複雜，鑑於內部控制之關鍵在於管控機關內之不確定性，亦即管理風險，因此在探討內部控制或內部稽核之設置、運作方式及適任之幕僚單位時，應將風險管理之概念納入考量。
審計部 王廳長麗珍	一、 本討論案提及內部控制入法係屬長期性工作，並提出可考慮採取另立新法或在現有法律中增加授權條文方式作為實施內部控制之法源依據。鑒於過去經驗，如另立新法，立法作業程序繁複，可能耗費相當時日，且較缺乏彈性，未來增修不易。爰建議可考慮於現有法律中增加授權條文，經檢視目前較適合之法律似為決算法，因為決算是一個機關年度預算執行及計畫實施有關成果及績效之呈現，也需各機關對報告所列示之財務資訊及施政成果予以負責。另立法院於 101 年 3 月 8 日主計長及審計長列席做業務報告時，希望本部對於各機關所提審核意見，後續行政機關實質之懲處或改善情形，能夠落實對機關課責效果，並要求本部與主計總處研議提出決算法相關條文修正意見，作為立法院財政委員會未來修法參考。綜上，為配合內部控制推動時

	效，建議初步可考慮先於決算法增加授權條文，俾利進行後續作業。 二、 有關內控聲明書出具方式，該委託案研究結果建議納入年度施政績效報告，在此提出不同看法，建議仍宜附入年度決算報告，理由有下列幾點： 1. 各機關年度決算報告係年度預算執行及計畫實施有關成果及績效之整體呈現，並非僅側重於財務報導，尚包含施政計畫實施狀況及績效之詳細說明，當然也包括非常重要之財務報導，正因如此才需要相關人員對其財務資訊及施政績效作出負責之聲明，始符合課責之目的。 2. 經瞭解世界其他國家之內控聲明書部分係附入財務年報，部分則係附入績效報告，惟無論係何種報告，均有送交國會。鑒於目前我國績效報告並未送交立法院，爰如將內控聲明書納入年度施政績效報告，恐不符立法院強調對機關課責與透明之要求。 3. 目前各機關年度施政績效報告，行政院複評結果提出時點多為每年 5、6 月，時效上難與本部審定決算時程配合，且若所簽署之聲明書敘及各機關對其內部控制判斷為無效或部分無效時，因距離本部審定決算時日已近，若無法及時提出具體改善措施，將影響本部決算審定。又依目前規劃方向，係從三級機關開始試辦，惟目前該等機關無須提出施政績效報告，如欲附入內控聲明書，勢需有另外配套措施，或修改現行績效評估作業模式；相較於目前各級機關依規定均須提出年度決算報告，將內控聲明書附入決算報告，實務上較為可行也較具實質意義。
宋委員餘俠 (研考會趙主任秘書錦蓮代表出席)	目前中央各部會約有 6 成機關由會計擔任內部控制幕僚工作，另 4 成係由研考單位擔任。鑑於行政院組織改造尚在進行中，建議內部稽核之運作在現階段仍採任務編組方式，避免另成立新單位，造成疊床架屋之情形。至於中長期，是否於中央一、二級機關設置常設性

	任務編組以及由哪個單位來擔任內部稽核幕僚，建議俟組織改造完成且運作一段時間後，再視機關屬性及業務性質，由機關首長本權責核處。
黃委員富源 （人事總處張處長秋元代表出席）	本總處意見與研考會一致，建議在組織改造未完成之前，仍由機關首長決定內部稽核單位，同時基於成本效益考量，現階段仍維持目前運作方式。