



運用內部控制發揮政府監督、 洞察及前瞻功能

自行政院成立跨部會之內部控制推動及督導小組，統合規劃並推動各項內部控制工作迄今，行政院所屬各機關之內部控制觀念已逐步提升。相較於內部控制，監督、洞察及前瞻為近年來新興之公共治理議題，本文援引實際案例，分析如何運用內部控制，以協助各機關有效達成既定目標，並積極發揮政府監督、洞察及前瞻功能，供各界參考。

黃叔娟、羅孟瑜（行政院主計總處綜合規劃處處長、視察）

壹、前言

監督、洞察及前瞻一向被視為政府審計機關應積極扮演之角色，隨著我國政府審計機關對此議題之日益重視，以及政府施政業務複雜程度與日俱增，行政機關亦應積極發揮監督、洞察及前瞻功能。自民國 99 年底，行政院成立跨部會之內部控制推動及督導小組，由行政院主計總處擔任幕



●黃處長叔娟於 2013 國際內部稽核協會年會發表「Enhancing Government Responsibility of Oversight, Insight and Foresight」一文

僚工作迄今，除戮力規劃並推動各項內部控制工作外，亦積極關注相關理論與實務之國際發展趨勢，並於 2013 年 7 月獲邀於國際內部稽核年會發表「強化政府監督、洞察及前瞻責任 (Enhancing Government Responsibility of Oversight, Insight and Foresight)」一文，展現與國際接軌的宏觀視野。

貳、內部控制為發揮政府監督、洞察及前瞻功能之基礎

一、內部控制之定義

依美國反舞弊性財務報告委員會所屬發起組織委員會 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，簡稱 COSO 委員會) 於 1992 年首次發布之內部控制整體架構，內部控制係由控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督五項要素所組成。該委員會復於 2013

年發布修正版本，強調將非財務層面納入內部控制範圍，並將內部控制重新定義為一種由組織內部每位成員共同負責執行，以合理確保營運效率與效果、報導可靠度及法規遵循之過程。

二、監督、洞察及前瞻之定義

監督、洞察及前瞻之概念係由美國前審計長 David M. Walker，於 2006 年舉辦之亞洲區國際最高審計機關組織 (Asian Organization of Supreme Audit Institutions) 大會上首度提出，經美國政府課責總署 (United States Government

Accountability Office) 闡述其涵義如下：

- (一) 監督：提升機關課責，促使以經濟、效率、效益、倫理及公平之方式實現積極正向之施政成果。
- (二) 洞察：辨識實施得宜之計畫、政策或實務作法，以及可供改善不同機關、層級之間或政府與非政府團體間聯繫合作的機會，以達成積極正向之國家目標。
- (三) 前瞻：聚焦於廣泛新興需求，以及辨識並強調那些用以回應 21 世紀全方位挑戰與機會之治

附表 監督、洞察及前瞻與內部控制五項要素之相關性

內部控制要素	監督	洞察	前瞻
控制環境	√	√	√
風險評估	√	√	√
控制作業	√	√	√
資訊與溝通	√	√	√
監督	√	√	

資料來源：整理自王教授怡心所撰「強化政府之監督、洞察、前瞻責任」一文，刊載於內部稽核季刊第 83 期第 33 頁。



理議題。

三、內部控制與監督、洞察及前瞻之關係

內部控制係一動態管理過程，包含對於「規劃」與「執行」之控制，可協助政府機關建立兼具效率與效果之內部管理，為發揮監督、洞察與前瞻功能之基礎。依王教授怡心於 2013 年提出之觀點，監督與洞察係針對政府既有計畫或業務，因此內部控制五項要素均須應用，而前瞻則係關注於未來可能之機會與挑戰，具有相當程度之不確定性，爰僅有控制環境、風險評估、控制作業及資訊與溝通 4 項要素適合運用（上頁附表）。

參、案例研討

鑑於監督、洞察與前瞻概念對於多數行政機關而言尚屬陌生，爰參考前述定義，各擇一我國政府施政實例，以內部控制五項要素簡要分析。儘管本文所擇案例或未預先就監

督、洞察與前瞻功能擇定其一作為目標，惟觀其規劃或執行過程，均輔以相關內部控制機制，並確實發揮該等功能。另各案例自規劃至實施，不同階段之政策任務未盡相同，惟囿於篇幅，故均僅擇單一向進行討論。

一、監督—以綜合所得稅結算申報稅額試算服務為例

納稅是我國國民應盡之義務，惟過去每逢申報綜合所得稅季節，多如牛毛之各項收支證明以及繁複的計算公式，往往使納稅義務人必須費時蒐集相關資料、諮詢、計算稅額及辦理申報。財政部爰自 2011 年起，推行綜合所得稅結算申報稅額試算服務，透過扣繳制度向各政府機關及民間團體蒐集納稅義務人稅額扣除資料，運用試算服務資訊系統進行應納稅額運算，並將試算結果主動提供給納稅義務人，納稅義務人僅需核對試算資料，經確認

無誤後逕行辦理繳納（需繳稅案件）或回復確認（退稅案件及不繳不退案件），即完成綜合所得稅結算申報。

就本案內部控制運用情形分析，控制環境部分，財政部成立專案小組掌握計畫進度及執行情形，並就推動困難與外界意見進行檢討改進；潛在之重大風險為提供之試算資料可能產生重大錯誤，以及未能妥善保管所蒐集之納稅義務人相關資料，以致資料外流；為有效降低前述風險發生之可能性，財政部建立檢核及驗證機制，並執行資訊系統實體隔離等控制作業；資訊與溝通部分，財政部藉由宣傳短片及摺頁向民衆廣為宣導，另自蒐集納稅義務人稅額扣除相關資料，至主動提供試算結果予納稅義務人，各階段均建立資訊傳遞機制；此外，財政部全程負責督導推動與執行過程，以發揮監督功效。

透過財政部主動提供綜合所得稅結算申報稅額試算服

務，政府及納稅義務人於民國 101 年，共計節省高達 11 億 3 千 1 百餘萬元有關查詢、資料蒐集與整理、諮詢服務等時間成本，以及申報書倉儲及寄送等其他成本。財政部以經濟且有效之方式達成正向之施政成果，積極發揮政府監督功能。

二、洞察－以臺北市政府籌辦 2010 年國際花卉博覽會場址選擇為例

臺北市政府於 2010 年主辦臺北國際花卉博覽會（以下簡稱花博），籌備期間自 2007 年至 2010 年，展覽期間自 2010 年 11 月至 2011 年 4 月，籌辦初期即面臨關鍵之場址選擇問題。世界級博覽會場址之選擇須考量足夠之腹地面積、交通便利，並能帶動城鄉開發與建設等，俾為地區民衆及國家帶來總體經濟效益。臺北市政府原擇定關渡地區作為花博場址，經借鏡 1990 年、2000 年、2004 年及 2006 年，分別



● 花博圓山公園花海（照片來源：臺北市政府花博網站，網址：<http://flora-c.taipei.gov.tw>）

於日本大阪、淡路、靜岡縣濱松市以及中國大陸瀋陽舉辦國際花卉博覽會之選址經驗後，決定移師至圓山地區辦理。相較於關渡地區，圓山地區不僅腹地面積足夠、交通便利、毋須費時辦理土地徵收，更可節省高額土地徵收經費。

就本案內部控制運用情形分析，就控制環境而言，臺北市政府成立指導委員會，由市長擔任主任委員，並下設專責推動小組負責籌辦花博；潛在之重大風險為無法完成籌備工

作，以致未能如期且如質開幕，嚴重損及我國聲譽與形象；控制作業部分，市政府運用專案管理概念，定期或不定期檢視並追蹤各項工作進度，確保各籌備階段均於規劃期限完成；資訊與溝通部分則運用各類傳播媒體、拓展企業參與、國際邀展及紀念品開發等方式積極推廣與行銷，並透過各類會議強化市政府各局處之協調與合作；市政府藉由召開指導委員會及專案會議等控管執行進度，以發揮監督功效。

論述》管理 · 資訊



透過前述各項內部控制機制，花博於既訂期程順利開幕並圓滿閉幕，總參觀人次逾 890 萬，達成原訂 700 萬人次之目標。臺北市政府借鏡其他國家辦理世界級博覽會成效卓著之實務經驗，提供原訂政策可行性之建議與回饋資訊，以及時調整政策與計畫，積極發揮政府洞察功能。

三、前瞻－以全民健康保險節流計畫為例

我國全民健康保險（以下簡稱健保）計畫開辦迄今，國民納保率已高達 99%，惟因人口老化等因素，醫療費用逐年成長，財務缺口漸趨擴大。行政院衛生署中央健康保險局（現為衛生福利部中央健康保險署）已洞悉健保財務危機逐漸浮現隱憂，為及早有效因應，並避免未來可能因此影響健保制度存續，近年來已陸續推動各項開源、節流及相關管理措施。

就本案內部控制運用情

形分析，衛生署（現為衛生福利部）及中央健康保險局（現為中央健康保險署）各階層均高度重視健保財務短絀問題，積極投入參與，以型塑控制環境；本項計畫潛在之重大風險為未能有效減緩財務赤字，迫使健保停辦；為降低健保財務危機發生之風險，爰加強醫療服務審查、推動電子病歷、訂定品質確保方案及增收補充保費等控制作業；資訊與溝通部分則透過公開重要健保會議之議程、會議實錄及相關醫療品質資訊等，以提高資訊透明度。中央健康保險署關注於未來趨勢及新興挑戰，及早提出因應之道，積極發揮政府前瞻功能。

肆、結語

內部控制可協助政府機關建立實現施政效能之內部管理，並成為政策或計畫推動之助力。近 3 年來，行政院內部控制推動及督導小組已陸續推動各項強化內部控制工作，未來仍期盼行政院所屬各機關共

同努力落實執行，俾能進一步有效運用內部控制，積極發揮監督、洞察及前瞻功能，以達成良善政府治理之目標。

參考文獻

1. United States Government Accountability Office (2007), "Supporting the Congress through Oversight, Insight and Foresight", 網址: <http://www.gao.gov>.
2. 王怡心 (2013), 強化政府之監督、洞察、前瞻責任, 內部稽核, 83, 30-33。
3. 李雪雯 (2012), 透視臺北花博的專案管理手法, 專案經理電子雜誌, 網址: <http://pmsuccess.dyndns.org/joomla/>。
4. 吳琮璠 (2013), 有效公共治理與內部控制, 主計月刊, 687, 22-28。
5. 林慶隆 (2013), 政府審計在公共治理之角色與功能, 公共治理季刊, 1 (3), 58-73。
6. 財政部賦稅署 (2013), 稅額試算個人化申報服務, 第五屆政府服務品質獎參獎申請書。❖