

導入風險管理觀念，精進基層財務作業—以創建「國庫代管」及「出納代行」為例

陳浚明

壹、緒 論

社會環境日益變遷，基層官兵易受聲色場所多元誘惑及誤信投資理財宣傳，導致金錢使用不當，進而鋌而走險，利用職務之便挪用公款，致近年發生重大財務違失案件，如財務士私開國庫支票支付帳款、私刻主官印鑑及盜領伙食費等，嚴重斲傷軍譽，敗壞國軍形象。國防經費是為加強國防建設，建立現代的國防力量，維護國家獨立，保障領土完整、安全和主權不受侵犯，各級主財人員均應充分發揮善加利用，本文希望將筆者導入風險管理觀念，創建「出納代行」及「國庫代管」之作業理念及經驗，提供相關單位作為未來精進基層財務作業之參考。

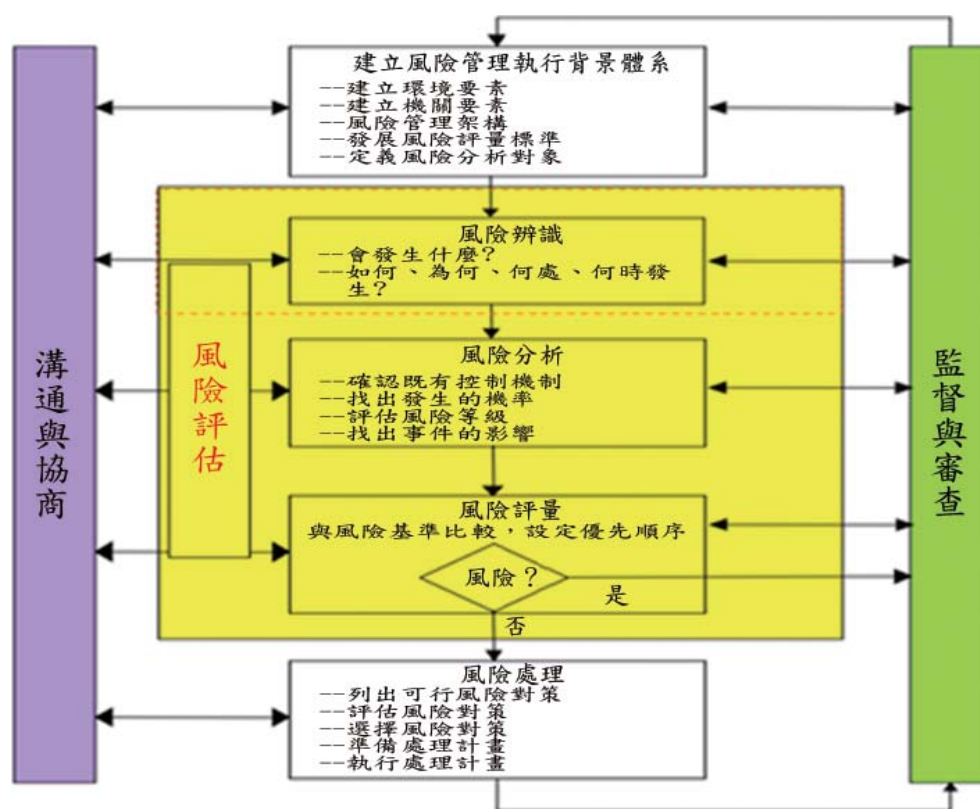
貳、風險管理架構

一、我國

隨著全球氣候變遷、科技發展日新月異、全球交流頻繁及數位媒體發達等自然與人文環境變遷，導致政府各項施政面臨之挑戰日漸驟增。為確保民眾權益，降低風險發生之可能性與衝擊，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會，現已改制為國家發展委員會）遂訂頒之風險管理及危機處理作業手冊，定義風險管理（Risk Management）為有效管理可能發生事件並降低其不利影響，所執行之步驟與過程。

風險管理是一個「持續改善」的反覆過程或循環過程，其風險管理的架構係協助機關之管理階層與執行人員，可參考制訂機關內部風險管理架構模式（如圖一）。

風險管理的推動可以改善單位績效並可促成行政部門更好服務的提供、更有效的使用資源、更佳的計畫管理、避免貪瀆與浪費公帑，且鼓勵創新；反之，則將因服務不當與沒有效率的服務而浪費時間與金錢，單位因無法符合社會大眾的期望而導致聲望受損。所以，風險管理的核心價值不僅在於降低威脅，更是追求機關的創新機會與公眾價值。



圖一 風險管理架構圖

資料來源：行政院研考會風險管理及危機處理手冊（2009）

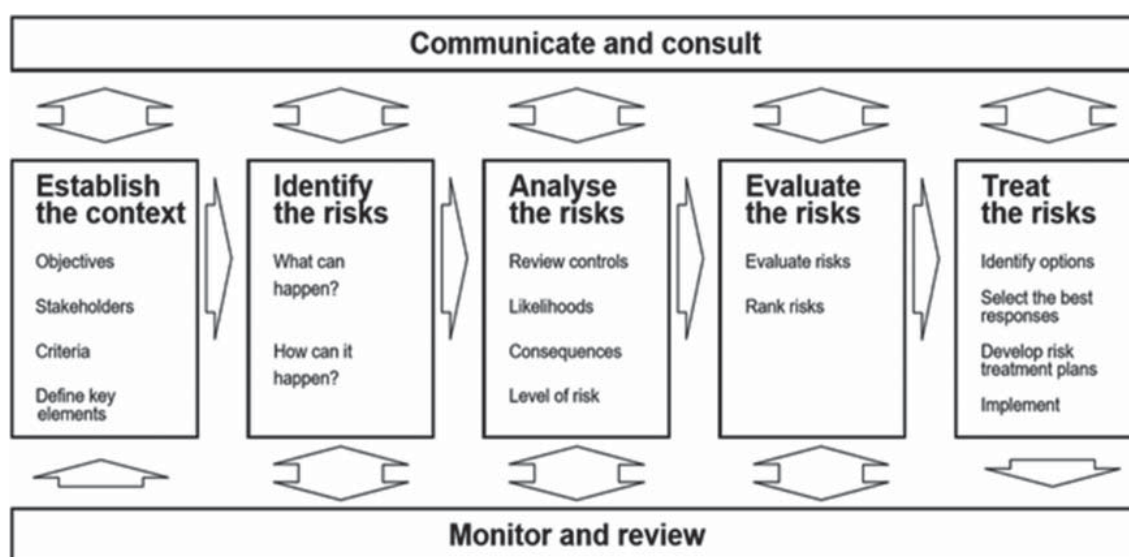
二、外國

（一）AS/NZS 4360

澳洲及紐西蘭的標準協會於1995年聯合發布風險管理標準AS/NZS 4360：1995（Risk Management），係為建立風險背景、識別、分析、評估、處理、監測和溝通等通用架構（如圖二）；這是世界上最早制訂風險管理標準的國家，分於1999年、2002年與2004年進行了3次修訂。

該標準結合相關的風險管理手冊

（Risk Management Guidelines, 2004），廣泛應用於政府公共部門與區域部門，同時提供政府機關作為風險管理的指引（NSW Public Works Department, 1993），並建立標準方法，現已為澳洲政府採用（MAB/MIAC Report 22, AGPS, Canberra、AGPS, Canberra. ISBN 064436295 2, AGPS, Canberra. ISBN 0642268037）；而澳洲名校阿德雷德大學（University of Adelaide）更參考此標準制定該校之風險管理手冊（Risk Management Handbook）。



圖二 Risk management overview

資料來源：AS/NZS 4360: 2004 Risk Management (2004)

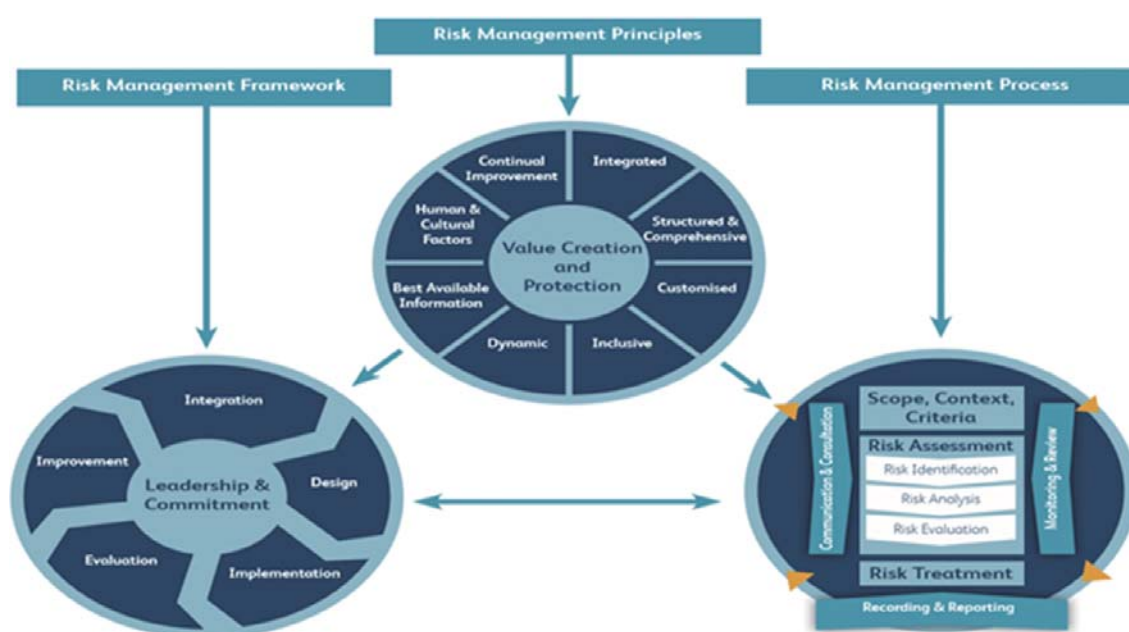
(二)ISO 31000

ISO (International Organization for Standardization) 在2009年發布全球性的第一個風險管理標準ISO 31000，正式全名為風險管理原理及指導綱要 (Risk management — principles and guidelines)，其目的在於提供風險管理的原則及指導綱要，以提供各類型、不同規模的組織管理其組織整體或是個別專案之風險；這也是全球第一個國家層級的風險管理標準，而ISO於2018年2月15日完成第1次修訂版本並公布，亦為全球目前最新的風險管理架構，如圖三所示。

ISO 31000的結構包含「風險管理 (risk management)」及「管理風險 (managing

risk)」二個循環，交互為用；「風險管理」是指有效管理風險的架構（原則、架構和流程），而「管理風險」是指將架構應用於特定風險。

此國際標準並不期望組織所有部門或活動都適用單一種風險管理的方法，而是依照組織的需要、特定的目標、範圍、組織結構、產品、服務專案、業務流程和具體操作等來設計和實施，而且可以與其它的風險管理進行協調整合 (harmonize)；此外，它也建議組織對於風險管理架構之制定、實施，應不斷改進滾推改進，目的是將風險管理流程整合到組織的整體治理、策略規劃、營運管理、報告流程、政策制定、價值觀及文化。



圖三 Principles, framework and risk management process from ISO 31000

資料來源：A Risk Practitioners Guide to ISO 31000: 2018 (2018)

三、金融業風險管理

(一)被英國最具代表性的獨立金融研究公司 Defaqto 所評定為最高5星級的NFU Mutual 公司，它認為在評估現金處理風險時，應考慮各種因素，包括營業場所的建設、位置、保留現金使用價值及安全保護等；而針對現金進行預防措施的風險和充分性的風險評估，需要考慮以下因素：

1. 可以減少或避免處理現金嗎？（Can cash handling be reduced or avoided）？
2. 處理現金的時間和地點？（When and where cash is handled）？
3. 誰可以處理或取得現金？（Who handles or has access to cash）？
4. 員工培訓是否足夠？（Is staff training adequate）？
5. 潛在風險的可能性和性質是什麼？（What is likelihood and nature of potential risk）？

(二)美國著名的麥肯錫管理顧問公司（McKinsey & Company）對於與國軍主財業務最具關聯的金融業，在一份研究報告「The future of bank risk management」中指出，到2025年，銀行風險管理將成為營運管理及戰略規劃的核心部分，大多數營運流程將更自動化（從近年網路銀行及無人銀行的崛起可得知一二），而資訊和數據將會更加複雜，需藉由大數據、AI學習技術和交互式風險報告等技術計算。因此，風險部門應在降低營運成本的同時，做出更好的風險決策，同時培養具專業技能的人才預應。

四、小結

從國內外發展的總體趨勢來看，組織在訂定施政目標與計畫時，應同時整合風險管理工作，促使各部門清楚瞭解與管理施政之主要風險，以形塑風險管理文化，提升風險管理能力，有效降低風險發生之可能性與衝擊，能如期如質達成組織目標。

參、空軍精進基層財務作業

一、第一次精進—國庫集中整併

空軍有感於基層財務人力及作業能量不足情況下，為使主財業務順利推動，由時任主計處處長陳國勝（現任主計局局長）精心擘劃下，自98年11月起至102年11月止，針對各基地內同駐營區且為直接隸屬單位的財務士，以國庫集中整併為目標，分四階段實施財務士集中編設及帳務簡併：

- (一)編裝規劃：配合精粹案推動，以員額換取階額，妥適規劃財務士官編制。
- (二)編制集中：財務士集中編設於主計部門。
- (三)帳務集中：試行國庫專戶集中，帳務整併。
- (四)策頒執行：令頒空軍財務士集中編設基層主財業務執行要點，據以執行。

二、第二次精進—主財責任區財務輔導

囿於部分基層單位駐地分散臺澎金馬及高山濱海等偏遠地區，無法集中編設，故未列入第一次精進作業範疇；惟為強化財務內控、提升收支管控及落實各項主財政策推動，時任主計處處長趙業遠於104年推動並訂頒主計部門「主財責任區」財務輔導實施計畫，責由各級預算支用單位，採協同合作、就近輔導方式，對代管之基層財務人員實施「財務講習」及「財務輔檢」等作為，先期發掘風險因子，發揮預防功能，以降低財務違失風險。

三、第三次精進—國庫代管及出納代行

為全面強化基層單位財務收支管控，並遵「國庫基層單位財務業務精進指導綱要計畫」，除針對第一次精進未辦理集中編設之勤務隊中隊、憲兵中隊等單位實施帳務集中整併外，並在時任處長鍾永淙全力支持下，於105年創新規劃「國庫代管」及「出納代行」作業，再造會計及出納流程；自106年1月起由全軍各級預算支用單位整併各基層單位國庫專戶並代行出納事務，自此，空軍已消弭基層單位財務人員經手國庫支票開立及現金存管機會，有效提升財務管理效能及降低潛存財務違失風險。

肆、創建「國庫代管」及「出納代行」

一、風險辨識

- (一)從歷年基層財務人員發生的財務違失個案，均與現金（含支票）使用與管理息息相關，而NFU Mutual公司的報告也指出現金對潛在犯罪者具有相當吸引力，所以需要採取適當的預防措施來保護現金和避免遭搶劫、盜竊或劫持，現金持有越少，作為犯罪者目標的吸引力就越小。所以，若能詳實分析基層財務作業流程及步驟，藉由流程再造來減少持有現金或轉移到其他機構存管，減少犯罪的風險及保護程度，並通過實施適當的安全預防措施來管理剩餘的風險，是為一具體可行作法。
- (二)目前基層財務人員須經常至銀行辦理經費收入及支出，交通往返所需之人力及物力，應可參酌國庫銀行收支管理作業及網路銀行運作等方式辦理。
- (三)檢視其他政府機關及大專院校，會計及出納均設置於不同單位，分工設職，對其會

計及稅務責任條理分明，應可參考辦理流程再造。

二、風險評估及分析

(一)分析基層單位經費收支情形，其收支以定額經費（行政事務費、部隊特別補助費及政戰工作費等）、主副食費（含其他單位人員搭伙費）、上級撥發之團體獎金、加菜金、慰問金及勞軍款等經費為主，大部分收支作業落於定額經費及主副食費；而財務人員辦理經費收支作業流程，會產生人員安全風險、作業風險及現金風險等，說明如下：（如圖四）

1.人員安全風險：基層財務人員平均每週約2至4次前往代理國庫銀行辦理經費收支作業，考量單位任務特性，派遣行政

專車前往具困難度，大都自行駕車前往，其交通往返若發生交通事故，將影響人員安全，以「定性影響的敘述分類表」對單位產生衝擊或後果，視事故輕重屬輕微至嚴重。

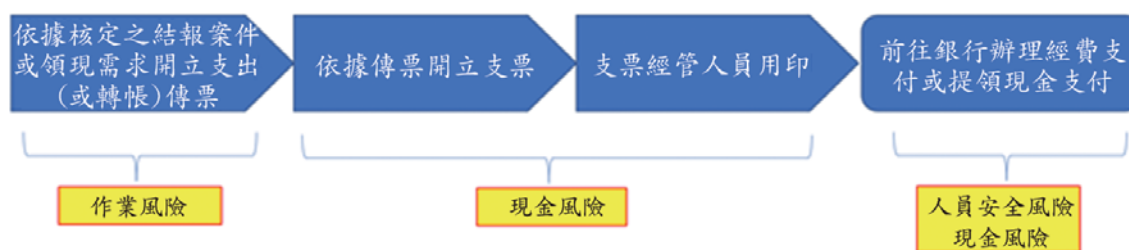
2.作業風險：財務人員辦理經費收支作業，可能因個人本職學能不足、作業未臻熟稔或輕忽大意等情，致產生傳票錯漏或經費支付對象錯置等違反作業規定情事，產生作業風險，對單位產生衝擊或後果屬輕微。

3.現金風險：財務人員經手支票開立或現金支付，可能因個人因素盜刻印鑑，侵占或挪用公款，除個人涉及相關罰責外，亦減損單位資產，產生現金風險，對單位產生衝擊或後果屬嚴重。

一、經費收入



二、經費支出(轉帳)



圖四 基層財務人員經費收支作業流程圖

資料來源：本研究整理

(二)綜上研判，除作業風險屬作業規範之遵循，後果輕微且可採取教育訓練及定期與不定期督（輔）檢來監督與改進外，人員安全及現金等風險均會對單位產生嚴重後

果或影響，應研謀精進方案或流程改造，以消弭或降低其產生風險機率。

三、風險處置—國庫代管及出納代行

(一)作業定義

- 1.國庫代管：國庫代管作業係指將基層單位之國庫專戶，整併至指定主計部門（設有主計主管）代為管理，管理方式由主計部門擔任基層單位之代理國庫（共用國庫帳戶），並在主計部門之明細分類帳（科目為代管經費）以代管單位全銜為分別設帳，收入時依其實際情形記帳，支出時則依該單位請求事項辦理經費支出及記帳。
- 2.出納代行：基層單位依其經費支出之實需，完成出納代行申請表用印後（等同銀行之匯款單與支票之結合），透過網路向其轄管主計部門申請經費匯撥。

(二)作業構想

- 1.變動幅度最小：就筆者推動作業流程變革經驗，作業人員對於流程變動的接受意願較低，對於推動之時程較為冗長，且易生執行窒礙；故在規劃流程再造時，首重變動幅度最小化，成功機率較高。
- 2.消除現金風險：現金風險產生原因為二，基層財務人員辦理現金支付及不當使用支票所致，故在維持基層單位運作前提下，免除支票使用及停止現金支付作業，藉由網路以出納代行申請表（等同銀行之匯款單）申請國庫出帳作業（比照網路銀行作業），將經費直撥個人帳戶，除可消除往返國庫之人員安全及現金風險外，亦因出納代行申請表係以職官章用印，可減少刻印之經費支出及消弭盜刻印鑑情事。
- 3.降低現金流動：國庫代管後，除經費確需直撥支付個人或廠商外，若屬同一國庫內之現金移動，僅需開立轉帳傳票，

無須辦理現金撥付；如某基層單位撥付搭伙費於所轄管主計部門國庫專戶，或某聯隊部核發團體獎金於某基層單位（屬同一國庫專戶）等情事，均僅需開立轉帳傳票，可減少原基層單位之匯費支出及主計部門出納作業之負荷。

- 4.權責維持不變：「國庫集中整併」與「國庫代管及出納代行」兩者最大的差異在於責任負荷，「國庫集中整併」後，基層單位所有會計審核、憑證存管及稅務責任全部移轉之主計主管；而「國庫代管及出納代行」，因主計部門僅代行具現金風險之作業，且代行單位因駐地未集中，審核作業難度較高，故基層財務人員之會計及稅務責任不變，並未移轉。以空軍為例，主計部門平均約代行10個單位，最高則代行至19個單位，若再將會計及稅務責任移轉，將會增加其作業負荷及配合意願。

(三)配套措施

- 1.網路銀行匯款：依「出納管理手冊」第21點規範，國庫機關專戶申辦「網路銀行」服務，採金融憑證透過網際網路銀行或專屬網路轉帳支付債權人（受款人），可提升各項費款支付時效；國庫代管及出納代行推行後，要有效推動及降低主計部門作業負荷，須結合網路銀行匯款，始可收事半功倍之效；若再結合QR-code簡化匯款資料轉換等作業，可使出納人員之作業負荷降至最低。
- 2.擴大墊借款運用時機：推動國庫代管及出納代行後，經費均直撥個人或廠商帳戶，基層財務人員作業流程簡化且作業負荷較低，故應積極發揮主財人員功效，推動單位墊借款作業流程簡化，增

加業管人員借款意願，同時加強管制週轉金運用情形，定期稽催支結，增加款項運用頻次，以降低個人墊款情事。

- 3.強化公款風險管控：原有現金風險在流程再造後，已移轉至墊借款及週轉金業管人員，故應依國軍各級單位現金會計作業規定落實各項公款安全檢查作業，轉變對業管人員進行查察並紀錄備查，有效發揮財務內控。

四、小結

空軍能成功推動「國庫代管」及「出納代行」，仰賴相關作業人員平時深入瞭解基層財務人員作業全貌，全面掌握各項作業流程及執行窒礙，方能順利導入風險管理觀念，規劃作業藍圖。

此外，主計局協助修訂相關法規及系統流程、各級長官的全力支持，主財幹部上下一心戮力推動，始能達成預期目標及成果。

伍、結語

各級主財幹部除應發揮專業、落實財務內控機制及發揮內部審核功能外，亦應不斷汲取新知，導入風險管理觀念，逐步檢視各項主財作業，提早發現危安罅隙，先期預應並規劃精進作法。此外，須利用各項集會時機對各級幹部宣教，並灌輸所屬官兵建立廉能、崇法、守紀的法紀觀念，以使國軍基層財務作業推動順遂，有效防範貪瀆情事肇生。

參考文獻

- 1.行政院研究發展考核委員會，風險管理及危機處理作業手冊，2009。

- 2.監察院，監察院公報第2999期，2016。
- 3.國防部，國軍各級單位現金會計作業規定，2017。
- 4.國防部主計局，國防部歷年內部審核所見缺失案例彙編，2016。
- 5.彭金玉、趙家民，企業風險管理的指引-ISO 31000(風險管理系統)，環境與管理研究第十卷第一期，2009。
- 6.丘昌泰，建立政府風險管理機制，T&D飛訊第192期，臺北：國家文官學院，2014。
- 7.王博正，結合風險基檢測與可靠度之風險評估方法，國立臺灣大學機械工程學研究所碩士論文，2003。
- 8.Institute of Risk Management, A Risk Practitioners Guide to ISO 31000: 2018, 2018。
- 9.ISO, ISO 31000-Risk management-Principles and guidelines, 2009。
- 10.McKinsey & Company, The future of bank risk management, 2015。
- 11.NFU Mutual Risk Management Services Limited, "RISK MANAGEMENT PROGRAMME FORCASH HANDLING", [https:// nfumutual.co.uk](https://nfumutual.co.uk), 2019/2/20。
- 12.Standards Association of Australia, AS/NZS 4360: 2004 Risk Management, 2004。
- 13.The University of Adelaide, Risk Management Handbook, 2018。



陳浚明

☞現職：

國防部電訊發展室主計處上校處長

☞學歷：

國防管理學院專科85年班

國防管理學院財務正規班91年班

輔仁大學應用統計研究所碩士

☞經歷：

副處長、副組長、組長、主參官