



# 研修（訂）政府內部控制監督作業與簽署聲明書要點情形

內部控制以實質有效最為重要，為引導機關強化自我監督功能並落實自主管理，行政院甫訂（修）定「政府內部控制監督作業要點」及「政府內部控制聲明書簽署作業要點」，本文將介紹上開規定修（訂）定之緣由及內容重點等，以供各機關參考。

羅友聰（行政院主計總處綜合規劃處科長）

## 壹、前言

鑒於政府內部控制各項規範已趨完備，且機關簽署內部控制聲明書機制，經過階段性試辦已趨於成熟，為利行政院及所屬各級機關（構）、學校（以下簡稱各機關）落實自主管理，105年9月22日行政院內部控制推動及督導小組第28次委員會議決議通過行政院強化內部控制未來推動方向，除行政院主計總處刻與國家發展委員會共同研議「行政院所屬

各機關風險管理（含內部控制）及危機處理作業原則」，加強各機關控管施政風險外，亦修正「政府內部控制監督作業要點」，賦予各機關執行內部控制監督作業之彈性作法，並簡化監督作業流程及表件；另為擴大推動103年3月底前已完成組織調整之644個機關簽署105年度內部控制聲明書，並自106年度起各機關全面簽署年度內部控制聲明書，爰研訂「政府內部控制聲明書簽署作業要點」，以利各機關據以辦理。

## 貳、「政府內部控制監督作業要點」修正重點

監督作業為內部控制5項組成要素之一環，為協助各機關發揮內部控制自我監督功能，除明訂各機關於整體內部控制有效之前提下，可彈性調整自行評估及內部稽核之作法外，另本次修正重點尚包括簡化內部控制監督作業流程及表件（下頁圖1），強化內部稽核透過績效稽核改善組織營運

效率及效果，以增進機關整體價值，以及引進國際內部稽核方法，提升內部稽核專業能力等，茲分項說明如次：

## 一、自行評估

鑒於內部控制自行評估之目的係機關各單位由下而上逐級反映其內部控制現況，進而發現問題核心進行檢討並提出改善措施，以強化機關內部控制，考量原整體層級自行評估明細表所列判斷項目，均施政績效管考、資訊安全稽核、政風查核、政府採購稽核、人事考核、內部審核及事務管理工作檢核等稽核評估職能單位與負責內部控制或內部稽核業務幕僚單位依其相關法令規定

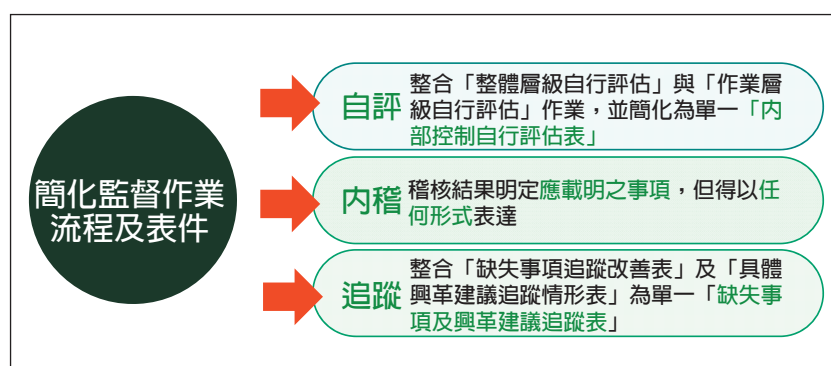
應辦理之工作事項。為促使機關內部各單位有效發揮自行評估功能，並簡化相關行政作業，爰整併整體層級與作業層級自行評估作業，刪除整體層級自行評估總表與明細表，簡化為單一「內部控制自行評估表」，另考量為符合美國舞弊性財務報告委員會（簡稱 COSO 委員會）於西元 2013 年修訂「內部控制－整體架構」所列 17 項原則精神，將原整體層級自行評估明細表所列判斷項目摘整於「內部控制自行評估表」中增（修）訂相關評估重點，以維持評估內部控制 5 項組成要素整體架構。此外，刪除作業層級自行評估統計表與部分落實或未落實項

目一覽表等表件，以及賦予各機關指派負責辦理自行評估作業主政單位之彈性，以符合機關實務需求。

## 二、內部稽核

為利各機關有效發揮內部稽核實質功能，避免因作業流程及表件格式之限制造成行政作業負擔，針對內部稽核結果明定應載明之事項，但得以任何形式表達，簡化相關行政作業，並明確賦予機關依風險評估或績效達成程度等情形，就高風險或主要核心業務優先擇定內部稽核項目，不再區分必要項目及自行擇定項目，另為利各機關擇定內部稽核項目，列舉內部稽核項目來源，包括進度嚴重落後或停工六個月以上或因故解除契約等公共工程案件等，供各機關參考。又考量近年來內部稽核的國際發展趨勢，更著重於協助組織達成營運目標及創造價值等興利功能，透過績效稽核改善組織經營效率及效果，並涵括對組織風險管理及治理的監督，甚至對組織未來管理及績效重大挑

圖 1 簡化內部控制監督作業流程及表件



資料來源：行政院主計總處整理。

# 論述》管理 · 資訊



戰事項提出預警性意見，以避免潛在風險對組織造成實質負面影響，爰明訂內部稽核單位可針對機關資源使用之經濟、效率及效果，以及未來有關管理及績效重大挑戰事項提出建議或預警性意見，以增加機關整體價值。

為提升各機關內部稽核人員客觀公正性及專業能力，參考審計準則公報及引進國際內部稽核方法，明訂各機關內部稽核人員不得針對過去一年內、目前或即將負責承辦業務辦理稽核之規定，以及執行內部稽核工作可運用「實際情況」「判斷標準」、「影響結果」、「造成原因」及「建議意見」

等 5 個面向進行分析（表 1），有助於提出完整稽核建議與受查單位充分溝通。

### 三、追蹤缺失改善及興革建議辦理情形

為簡化各機關對於內部控制缺失事項與興革建議意見追蹤改善及辦理情形，減少區分內部控制缺失事項及興革建議意見相關行政作業，爰整併「內部控制缺失事項追蹤改善表」與「內部控制具體興革建議追蹤情形表」，簡化為單一「內部控制缺失及興革建議追蹤表」。

### 四、機關推動內部控制激勵作法

鑒於內部控制為各機關自主管理事項，應由機關對其有效程度自我負責，為促使各機關落實自主管理與課責，並激勵內部單位積極推動內部控制工作，經參考內政部移民署及原子能委員會核能研究所將強化內部控制機制辦理情形，納為內部單位間團體績效評比之衡量標準，運用成果評量取代監督，提高各機關內部單位對內部控制之重視程度並落實執行，爰明確規範各機關可將內部控制推動情形，納為辦理機關內部單位間團體績效評比之衡量標準。

### 參、「政府內部控制聲明書簽署作業要點」訂定重點

鑒於機關首長應對機關內部控制之良窳負最終責任，推動機關簽署內部控制聲明書有助於提升機關首長對內部控制之重視並強化自主管理，藉由機關內部控制監督機制，反映其內部控制實施情形，並針對所發現之內部控制缺失及時檢討改善，以強化機關內部控制。

表 1 執行內部稽核工作運用 5 個面向分析

面 向	說 明
實際情況	陳述實際發現之現況或問題。
判斷標準	依據法令規定或選擇適當之判斷基準，用以作為評估或驗證之參據。
影響結果	掌握實際情況已經（可能）存在之衝擊及其影響層面與嚴重程度。
造成原因	深入探究實際情況發生之根本原因，以免忽略關鍵核心問題。
建議意見	綜合分析並與受查單位共同研擬改進建議，以解決根本原因或核心問題。

資料來源：行政院主計總處整理。

換言之，簽署內部控制聲明書就如同定期進行身體健康檢查一樣，針對診斷結果可能發現之問題，進行治療及預防保健，形成免疫系統，以維持政府體制順遂運作，並發揮興利防弊功能。

行政院自 102 年起推動機關簽署內部控制聲明書作業，順利輔導 6 個、16 個及 118 個機關簽署 102、103 及 104 年度內部控制聲明書，少數簽署 103 年度「部分有效」類型內部控制聲明書之機關均檢討修正相關控制作業，並於 104 年度提出改善措施且改善完成，俾簽署 104 年度「有效」類型內部控制聲明書，顯見機關透過簽署內部控制聲明書，有助於落實推動強化內部控制工作。經深度訪談行政院海岸巡防署及內政部移民署等部分試辦機關，均認為透過公開宣示簽署內部控制聲明書方式，有助於強化機關首長、主管及全體同仁從上到下針對內部控制缺失癥結澈底檢討改善，並檢討不合時宜之作業流程及落實執行各項內部控制工作，進

而提升機關整體內部控制有效性。另為合理確保所屬機關內部控制有效運作，主管機關亦加強督導所屬機關內部控制推動情形，善盡主管機關督導之責。

為利各機關將每年簽署內部控制聲明書納入常態業務運作，經參酌美國、英國及澳洲等先進國家政府機關內部控制或治理聲明書，以及我國公開發行公司內部控制制度聲明書等作法，並依據試辦簽署作業結果，研訂「政府內部控制聲明書簽署作業要點」，其訂定重點如下：

### 一、簽署內部控制聲明書之參據文件及時程

為利各機關判斷當年度整體內部控制有效程度，據以簽署內部控制聲明書，爰依照機關自行評估結果、內部稽核報告、稽核評估職能單位及上級與權責機關督導等所發現之內部控制缺失，並參考監察院與審計機關等外部意見涉及內部控制缺失事項，評估截至當年度內部控制聲明書聲明日（即

年度終了日）迄未完成改善部分對整體內部控制目標達成之影響，並由機關首長與督導內部控制及內部稽核業務之召集人於翌年 4 月底前共同簽署，公開於各該機關網站政府資訊公開專區（詳細作業流程如下頁圖 2）。另考量國立大學校院依「國立大學校院校務基金管理及監督辦法」辦理校務基金稽核之運作期程，適度賦予國立大學校院簽署時程之彈性，爰明確規範該等學校應於年度校務基金績效報告書提送校務會議通過前簽署內部控制聲明書。

### 二、辦理年度自行評估及內部稽核工作之完成時點

為促使各機關及時發現內部控制缺失並採行改善措施，爰明確規範各機關原則於聲明日前完成當年度自行評估及內部稽核工作之時點。但當年度下半年部分期間若未能及時辦理自行評估及內部稽核，可參酌前一年度同期間之評估及稽核結果，綜合判斷當年度該期間之內部控制情形。

# 論述》管理 · 資訊

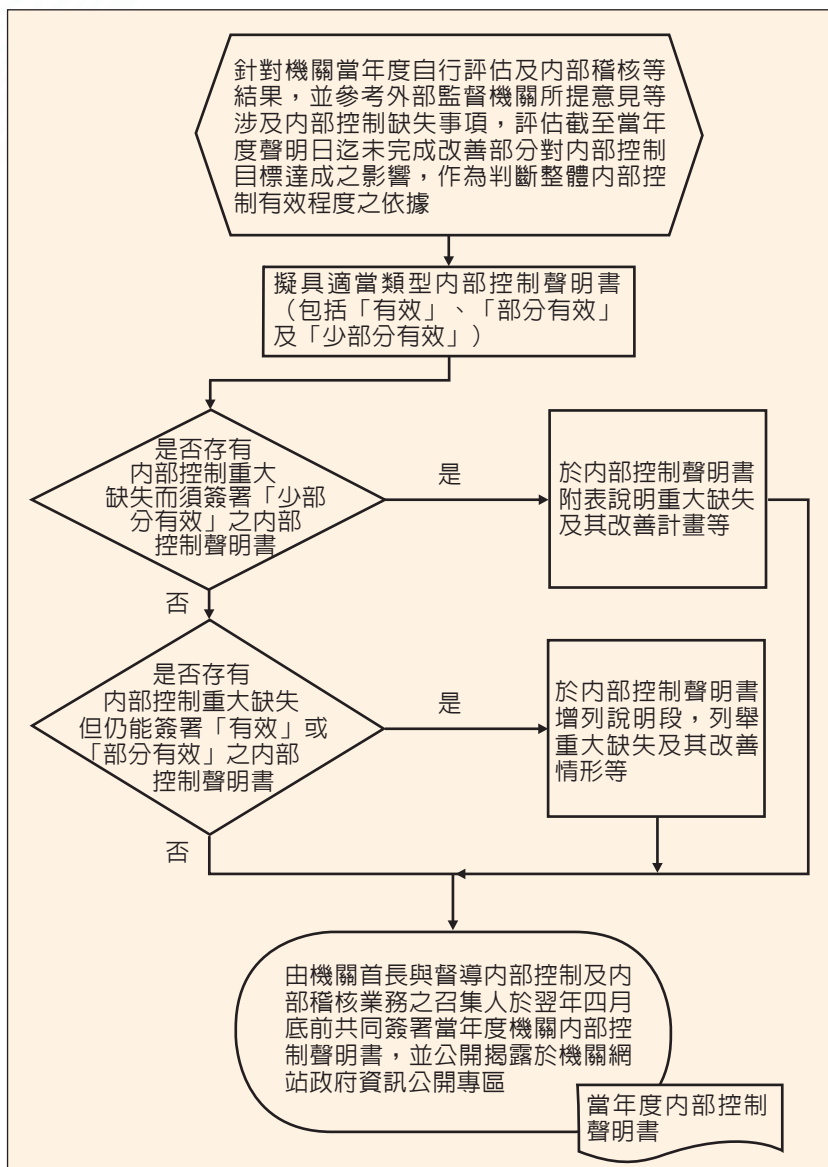
## 三、政府內部控制聲明書之簽署類型

為免各機關簽署內部控

制聲明書之標準不一，經參考美國政府對於確認內部控制聲明書區分為「無保留確認聲明書」、「保留確認聲明書」及

「無法提供確認聲明書」3 種類型，以及我國公開發行公司對於內部控制制度聲明書區分為「有效之內部控制制度聲明書」及「有重大缺失之內部控制制度聲明書」2 種類型等情形，並配合我國實務運作之需，爰我國政府內部控制聲明書按機關整體內部控制有效程度，區分為「有效」、「部分有效」及「少部分有效」3 種類型內部控制聲明書（下頁表 2），另各機關可視其整體內部控制有效程度，自行調整其聲明內容。

圖 2 內部控制聲明書簽署作業流程圖



資料來源：行政院主計總處整理。

## 四、內部控制重大缺失之資訊揭露

為促使各機關充分揭露內部控制重大缺失相關資訊，供外界瞭解其內部控制重大缺失改善情形，明確規範各機關如有內部控制重大缺失事項，但當年度採行改善措施後，其整體內部控制情形符合簽署「有效」或「部分有效」類型之內部控制聲明書時，應於聲明書增列說明段，列舉該等重大缺失、所採行之改善措施與改善

情形及其對達成內部控制目標之影響等；簽署「少部分有效」類型之內部控制聲明書時，則應於聲明書之附表，揭露內部控制重大缺失情形及其改善計畫。此外，考量機關首長可能於年度中異動，致繼任首長於簽署內部控制聲明書時可能發生所聲明之年度未在任或僅部分期間在任之情形，可於內部控制聲明書之末段增加說明段，釐清前後任首長之責任，以符合機關實務需求。

至於部分機關對簽署「有效」類型聲明書後可能發生外界質疑存有內部控制重大缺失之疑慮，考量內部控制存有先

天限制，其內部控制有效程度聲明僅提供合理確認，且不包括機關內部控制無法掌握之外部風險，並已於該聲明書中敘明其聲明範圍限制，一旦事後發現內部控制重大缺失，應就其缺失癥結立即澈底檢討，並確實改善完成，以避免缺失重複發生。

#### 肆、結語

內部稽核為維持內部控制有效運作之重要防線，為協助各機關強化內部稽核專業能力，行政院主計總處將持續辦理教育訓練及製作內部稽核範例，並引進國際內部稽核方法

與技巧，例如運用問題樹、績效稽核矩陣及物有所值法等，以利各機關內部稽核發揮增進組織治理效能之興利功能。另透過各機關每年簽署內部控制聲明書方式，公開聲明其內部控制實況，發揮內外部監督之效，以合理確保機關內部控制有效運作。

#### 參考文獻

1. 行政院主計總處（2016），「政府內部控制作業簡化方向」簡報。
2. 李正心（2016），「行政院推動政府內部控制未來方向」，主計月刊，第731期，第28至32頁。



表 2 政府內部控制聲明書之類型

類型	說明
有效	無內部控制缺失，或存有內部控制缺失並已於聲明日前採行改善措施，其整體內部控制之設計及執行能合理確保內部控制目標之達成。
部分有效	存有內部控制重大缺失並已於聲明日前採行改善措施，或存有非屬重大之內部控制缺失，其整體內部控制之設計及執行僅能合理確保部分內部控制目標之達成。
少部分有效	存有內部控制重大缺失，於聲明日前尚未採行改善措施，或採行改善措施，惟其整體內部控制之設計及執行難以合理確保內部控制目標之達成。

資料來源：行政院主計總處整理。