

編碼：RES-94-02

行政院主計處九十四年度委託研究

強化政府內部控制機制與內部審核之研究

期末報告

計畫主持人：韋伯韜	淡江大學財務金融系教授 國立中山大學決策科學研究中心主任
研究員：吳俊德	國立中山大學企業管理系博士生
研究員：吳立德	淡江大學財務金融系博士生
研究助理：蔡淑微	國家政策研究基金會財金組組員

行政院主計處 編印

中華民國九十四年十二月

目錄

摘要.....	III
圖目錄.....	IV
表目錄.....	V
第一章 緒論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 研究目的.....	2
第三節 研究方法與進度.....	2
第二章 文獻探討.....	5
第一節 內部控制、內部審核與內部稽核的關係.....	5
第二節 平衡計分卡.....	15
第三節 模糊理論.....	23
第三章 世界主要國家內部控制制度之探討	30
第一節 美國 COSO Report 之內部控制制度.....	30
第二節 其他國家之內部控制.....	36
第三節 台灣政府內部控制制度發展與實施情形.....	44
第四節 內部控制之限制與威脅.....	45
第五節 內部控制演進新趨勢.....	47
第四章 以平衡計分卡提升政府內部控制機制與內部審核	54
第一節 研究架構.....	54

第二節 本研究採行平衡計分卡建構政府內部審核架構.....	57
第三節 檢核表設計與發放.....	62
第四節 模糊隸屬函數之轉碼設計.....	66
第五節 績效評估.....	69
第六節 改善及強化.....	74
第五章 結論與建議.....	76
第一節 結論.....	76
第二節 建議.....	77
參考文獻.....	80
參考網站.....	82
附錄 1 內部審核處理準則.....	83
附錄 2 我國有關政府內部控制及內部審核之法令規定彙整.....	90
附錄 3 「以平衡計分卡衡量政府行政單位內部控制」之檢核表.....	104

摘要

近年來，行政院為推動政府再造，成立了政府再造推動委員會及政府再造諮詢委員會，訂定政府再造綱領，因此，強化政府內部控制機制與內部審核，則可改進原有制度的缺失，做好「政府再造」工程。

政府機關內部控制，利用現代化之科學管理，以保障機關免於因人為缺失所造成之損失；並降低錯誤與舞弊之可能性，增進工作效率，維護財物安全，以達到最高目標之管理控制。就其意義而言，內部控制不僅限於防止錯誤與舞弊，亦是動態管理過程。

本研究即在探討如何將內部控制的觀念運用於政府及其所屬機關的運作，藉由平衡計分卡技術，歸納四個重要內部審核構面：(1)財務營收構面；(2)顧客滿意構面；(3)學習成長構面；(4)內部流程構面，從經營績效的觀點檢視內部控制，問卷量表採五等級模糊語意尺度（Fuzzy Linguistic Scale），並透過模糊隸屬函數轉換得到評量結果，其結果乃就四大構面，評估出各機關單位績效排序，可以看出績效值最佳者與績效不佳者。針對績效不佳之單位，再進一步觀察其評估準則之得分偏低項目，單位主管應深入探討，並就此項評估準則，提出具體且可行的改進要求，限期完成。此項準則的改進就是「強化」政府內部控制機制與內部審核的具體行動。

上述研究方法乃提供政府單位進行內部審核與強化內部控制一個全面性的控管機制，達成「政府再造」之理想目標。

關鍵字：內部控制、內部審核、平衡計分卡、模糊語意尺度、模糊隸屬函數

圖目錄

圖 1.1 研究流程圖.....	3
圖 2.1 內部控制組成要素、目標及作業活動之關係圖.....	32
圖 4.1 平衡計分卡四個基本構面圖.....	56
圖 4.2 內部控制與平衡計分卡之連結關係圖.....	62
圖 4.3 績效等級模糊語意模式.....	65
圖 4.4 重要性權重模糊語意模式.....	67

表目錄

表 1.1 研究進度表.....	4
表 2.1 企業平衡計分卡結合商業智慧架構表.....	21
表 4.1 問卷發放對象單位.....	65
表 4.2 各部門對評估準則之權重值.....	70
表 4.3 各部門對評估準則明確之績效值.....	71
表 4.4 平衡計分卡各構面之分數.....	72
表 4.5 各構面之績效等級.....	72

第一章 緒論

第一節 前言

目前政府再造已成趨勢，勢在必行，而變革必須從組織內部做起。我國政府已警覺到內部控制及內部審核之重要性，對其具體效率評估及有關規定也有一些研究與進展。政府為因應國內外經濟環境的快速變遷、營運規模與範圍的日益擴大、複雜化，除致力於各項法令、規章及制度等改革與檢討外，於審計法、審計法施行細則、各種會計制度設計應行注意事項、會計法修正草案等規定，均強調機關建立、推動與持續有效執行內部控制之重要性。另外，為強化各機關內控機制，健全財務秩序，行政院主計處亦訂頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」會請各機關切實依照其組織內部各單位設計建制，並由所有員工共同遵循。上述目標能否達成，繫於內部控制設計之良窳及管理階層與員工之有效監督與執行，實際上，仍有檢討與強化之空間。

政府各機關現行之內部控制及內部審核作業、預算執行等事項，均訂有相關法令、制度等規範。然而，從 93 年度審計部審核報告所列對各公務機關之財務弊案及重大財務違失事項，提出建議處理或通知改善事項，各機關因內部控制與內部審核未臻健全，且未完全落實執行，肇致支出不當、財務處理有違失、效能低落及規章制度缺漏等缺失，其中部分係屬會計人員內部審核有責任者，部分則屬會計部門以外人員之責任。因此提出多項建議或改善事項，責成各機關積極研謀改善。

內部控制係指一種管理過程，由管理階層設計，並由決策單位核准，藉以合理確保達成可靠之財務報導，有效率及有效果之營運，相關法令之遵循等目標。依現行會計法第 95 條及內部審核處理準則第 3 條規定，各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。復依上述法規中有關內部審核相關規定，內部審核包含事前審核及事後複核，著重在收支之控制，憑證、帳表之複核及工作績效之查核，範圍則及於計畫、預算之執行與控制、現金與其他財物處理程式及成本之審核等，其目的與內部控制部分目標雷同，故內部審核誠屬協助內部控制發揮功能之重要機制。

本研究將蒐集與比較先進國家及企業界執行內部控制最新規範、現行制度及其實施成效優劣；檢討與分析我國現行內部控制之缺失，引入適合之查核技術，提出

強化我國政府內部控制機制與內部審核之作法。

第二節 研究目的

本研究目的之一為探討其他國家內部控制制度發展及最新規範、現行制度及其實施成效優劣；同時檢討與分析我國現行內部控制之缺失，引入適合之查核技術，提出強化我國政府內部控制機制與內部審核之作法。倘若不能以類比方式改革我國政府內部控制制度，則尋求合宜的計量數學模式，做為政府執行內部控制機制與內部審核時，可依此研究方法，達到強化我國政府內部控制機制與內部審核之作法。

1. 蒐集及分析依美國 COSO Report 之內部控制架構及其他國家審計機構之內部控制實施情形。
2. 分析我國內部控制制度發展與實施情形。
3. 採用平衡計分卡，有效評估政府內部控制與內部審核之實際施行。
4. 內部控制制度之建立，有其整體架構，不可偏廢，且要注意各目標與組成要素間之協力作用及關連性，如此才可以最有效的方法，達到控制的效果。

第三節 研究方法與進度

一、研究方法

本計畫針對評估內部控制執行績效，以平衡計分卡理論為研究基礎，研究流程共有下列步驟，其詳細流程如圖 1 所示：

1. 文獻整理。
2. 以平衡計分卡為基礎設計政府內部控制與績效評量表。
3. 發放、回收問卷與 Coding 問項資料。
4. Fuzzy 隸屬函數研究。
5. 計算評量構面權重與計算內部評量得點。

6. 計算政府部門四大構面得點

7. 各單位比較與檢討績效準則。

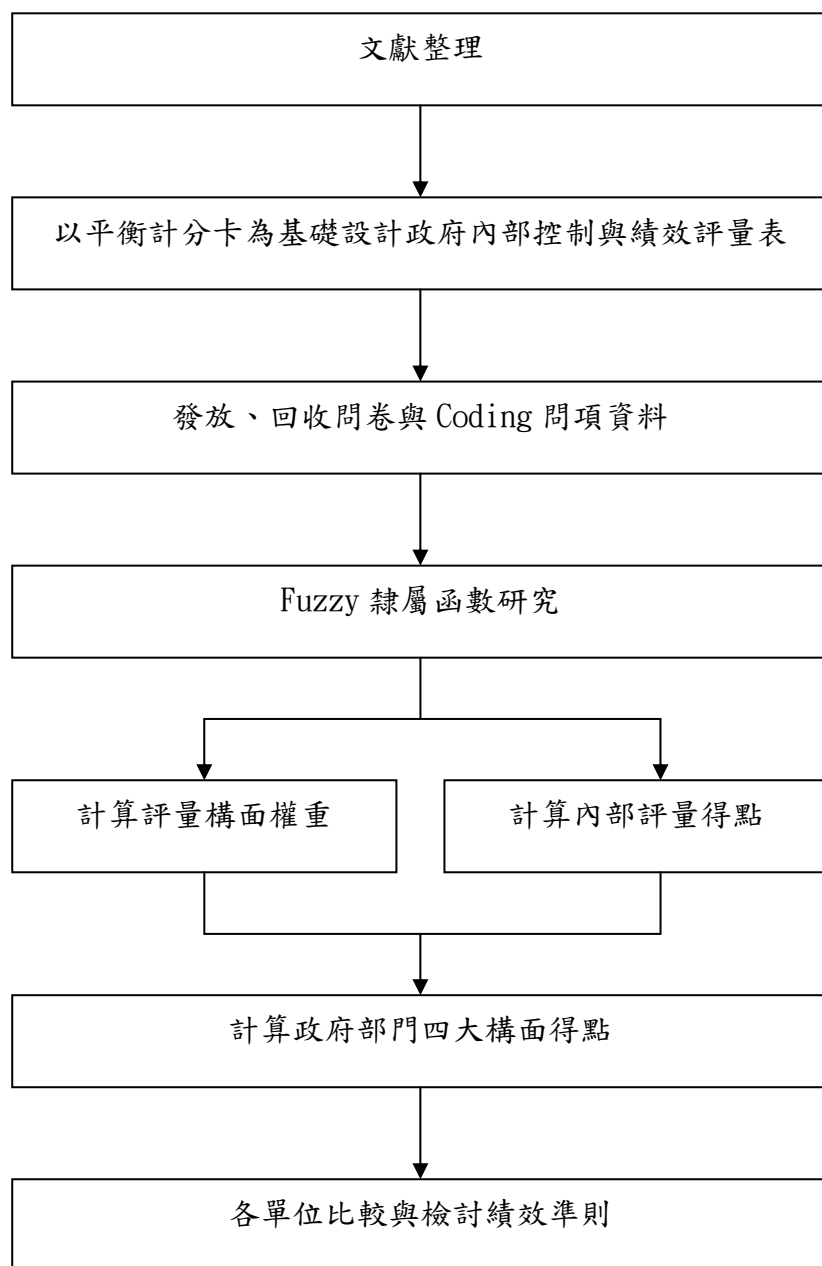


圖 1.1 研究流程圖

二、研究進度

本計畫研究期間預定自簽約起共計六個月。其各項工作項目實際實施進度表及查核點，如表 1.1 所示：

表 1.1 研究進度表

區分 工作項目	比重 (%)	民國九十四年					
		7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
1.蒐集彙整相關文獻資料	10						
2.研析歸納研究內容背景	5						
3.釐清研究問題核心所在	5						
4.蒐集先進國家相關資料	10						
5.進行統計分析及歸納相關結論	20						
6.訪談政府人員及撰寫研究報告	25						
7.期末報告初稿完成	5						
8.發放、回收、彙整評量表	10						
9.提交期末報告	3						
10.舉行期末報告審查	4						●
11.完成研究報告修正及付印	3						●
累計工作進度(%)	100	20	40	55	70	85	100

查核點 ●（民國 94 年 12 月完成期末報告審查後修正及付印）

第二章 文獻探討

第一節 內部控制、內部審核與內部稽核的關係

一、內部控制

控制是作用者對被作用者的一種能動作用，被作用者按照作用者的這種作用而行動，並達到系統的預定目標。因此，可以從以下幾個方面來理解內部控制。

- (一) 內部控制具有一定的目的性，為達成某種或某些目標而實施。
- (二) 內部控制是為了達到某個或某些目的而進行的過程，且是一種動態的過程，是使組織經營依循既定的目標前進的過程。它本身是一種手段而非一種目的。
- (三) 內部控制不是某個事件或某種狀況，而是散佈在組織作業中的一連串活動，是組織經營過程的一部分，與經營過程結合在一起，使經營過程發揮其應有的功能，並監督著企業經營過程的持續進行。換言之，內部控制與組織經營活動相互交織，為組織基本的經營活動而存在。
- (四) 內部控制深受內部和外部環境的影響，環境影響組織控制目標的制定與實施。
- (五) 組織中的每一個員工既是控制的主體又是控制的客體，既對其所負責的作業實施控制，又受到他人的控制和監督。
- (六) 所有的內部控制都是針對“人”而設立和實施的，組織內部會因此形成一種控制精神和控制觀念，直接影響到控制效率和效果。

「內部控制」為一種管理過程，由管理階層規劃設計，經機關首長核准，據以遵循。係在合法中提昇績效，提高資源運用效能，透過興利、制度管理，消彌弊端於無形的綜合管理制度。就政府機關部門而言，內部控制之範圍為，凡與施政活動攸關事項均屬之。內部控制大致可以區分為內部牽制、內部控制制度、內部控制結

構與內部控制整體框架等幾個不同的階段。內部牽制觀念，以賬目間的相互核對為主並實施單位分離，早期被認為是確保所有賬目正確無誤的一種理想控制方法。內部控制制度，認為內部控制應分為內部會計控制（用以保護資產、檢查會計資料的準確性和可靠性），和內部管理控制或內部業務控制（在於提高經營效率、促使有關人員遵守既定的管理方針）。近代西方學界認為內部會計控制和管理控制，兩者應是相互聯繫而不可分割的，因此提出了內部控制結構的概念，認為「內部控制結構包括為合理保證特定目標的實現而建立的各種政策和程序」，並且明確了內部控制結構的內容為控制環境、會計制度和控制程式三個方面。

做好內部控制，從消極的一面看，它可以避免讓人誤蹈法網；從積極的一面看，它可以協助單位貫徹政策、達成預期績效目標。一般政府機關現在均已存在某些型式或累積相當程度的內部控制，但如能引進新的觀念，或改進原有制度的缺失，則可在「繼往開來」的前提下，做好「強化」績效。內部控制的新觀念皆認為其為動態的管理過程，以合理確保下列目標之達成：

1. 營運之效果及效率（包括獲利、績效及保障資產安全等目標）。
2. 財務報導之可靠性。
3. 相關法令之遵循。

二、內部控制理論的進展

20 世紀 70 年代，與內部控制有關的實際活動大多集中在其制度的設計和審計方面，注重改進內部控制制度的方法和提高審計的品質、效率與效果。1973 年至 1976 年間，對水門（Watergate）事件的調查使得美國立法機關與行政機關開始注意到內部控制問題。水門事件案專案檢查官辦公室及美國證券交易委員會（SEC）所進行的調查顯示，過去不少美國大企業進行了違法的國內政治獻金、可疑或違法的國外支付（包括賄賂外國政府官員）。針對這些調查的結果，美國國會於 1997 年通過了

《反國外賄賂法》(Foreign Corrupt Practices Act, 簡稱 FCPA)。FCPA 除了具有反賄賂的條款外,還規定了與會計及內部控制有關的條款。因此,FCPA 通過立法之後,企業都陸續開始設立內部控制。很多職業團體及主管機關也就內部控制的不同層面進行研究,發佈指南。如,美國會計師協會(CPA)所屬審計人員責任委員會發佈了《報告、結論與建議》(Repon, Conclusions and Recommendations),並頒佈了審計準則公告第 30 號(1980)、第 43 號(1982)、第 48 號(1984);財務經理人員協會(FEI)發佈《美國公司之內部控制:現狀》(Intemal Control in U.S.Corporations: The Statement of The Art);SEC 擬訂強制公司對其內部會計控制提出報告書,即《管理階層對內部會計控制的報告書》(Statement of Management on Internal Accounting Control);內部審計人員協會發佈內部審計準則公告第 1 號《控制:觀念及責任》(Contml: Concepts and Responsibilities)等。

1985 年,由 AICPA、美國審計總署(AAA)、FEI-I 及管理會計師協會(1MA)共同贊助成立了全國舞弊性財務報告委員會(National Commission On Fraudulent Financial Reporting),即 Treadway 委員會,該委員會所探討的問題之一就是舞弊性財務報告產生的原因,其中包括內部控制不健全問題。兩年之後,Treadway 委員會提出報告,並提出了很多有價值的建議。雖然 Tradway 委員會未對內部控制提出結論,但它的報告立刻引起了很多組織的回應。基於 Treadway 委員會的建議,其贊助機構又組成了一個專門研究內部控制問題的委員會,COSO 委員會(Committee of Sponsoring Organizations of The Treadway Commission)。1992 年,COSO 委員會提出報告《內部控制—整體框架》。1996 年美國會計師協會發佈 SAS 78(審計準則公告第 78 號),全面接受 COSO 報告的內容,並從 1997 年 1 月起取代 1988 年發佈的 SAS 55(審計準則公告第 55 號)。新準則將內部控制的定義為:「內部控制是由企業董事會、經理階層和其他員工實施的,為營運的效率效果、財務報告的可靠性、相關法令的遵循性等目標的達成而提供合理保證的過程。」該準則將內部控制分為五項構成要素,其來源於管理階層經營企業的方式,並與管理的過程相結合。具體包括:

- 1、控制環境 (Control environment)，任何企業的核心是企業中的人及其活動。人的活動在環境中進行，人的品性包括操守、價值觀和能力等，它們既是構成環境的重要要素之一，又與環境相互影響、相互作用。環境要素是推動企業發展的引擎，也是其他一切要素的核心。控制環境不僅包括非正式，經常是無形的軟控制，例如道德價值觀、誠信原則、管理哲學，勝任能力等，同時還包括組織結構和職責劃分等更為正式的控制。控制的其他要素發揮作用都依賴於這一基礎的可靠性。
- 2、風險評估 (Risk appraisal)，首先要建立明確、一致性的目標，才能做風險評估，該目標必須和銷售、生產、行銷、財務等作業相結合。其次為風險之認定，包括作業範圍的質與量，管理上之協商，預測和策略規劃，及審核或其他評估的發現等；最後作風險評估，如重要性評估、發生可能性之評估、風險管理之決擇及應採取之行動方案等。美國審計總署 (General Accounting Office, GAO) 現已定期發布美國政府績效、會計責任，及高風險項目，並且定期評估，其對政府作業風險評估相當重視。
- 3、控制活動 (Control activity)，企業必須制定控制的政策及程序，並予以執行，以幫助管理階層保證「為保證其控制目標的實現，其用以辨認並用以處理風險所必須採取的行動業已有效落實。」控制作業的範圍是廣泛的，如核准、授權、驗證、調節、績效覆核、資產安全維護及適當之檔保管等皆是。它是整合政府整體規劃、執行及檢討之主要活動。COSO 控制框架提出風險控制矩陣作為建立控制活動的一種方法，分析企業經營目標、風險和控制。其他建立控制活動的方法還有流程圖；分析業務輸入、處理、輸出的完整性、準確性、授權、及時性以及維護狀況；SWOT 分析。甚至還存在完整的框架或模型可以適用於該要素。COSO 框架並不是要代替這些控制活動，它所做的是要指出需要控制的活動，然後由管理層決定選取一種最好的方法來完成這一指令。
- 4、資訊和溝通 (Information and communication)，圍繞在控制活動周圍的是資訊與

溝通系統。這些系統使企業內部的員工能取得他們在執行、管理和控制企業經營過程中所需的資訊，並交換這些資訊。資訊是指員工能夠獲得其工作中所需要的資訊，溝通是指資訊向上的、向下的、橫向的、在組織內外自由的流動。同控制環境相同，審計人員如果不事先訪問員工是不能對這一要素做出評價的。因而，自我評價過程常常用來收集審計證據。

5、監督（Monitoring），整個內部控制的過程必須施以恰當的監督，通過監督活動在必要時對其加以修正。COSO 委員會同時提出，企業所設定的目標是一個企業努力的方向，而內部控制組成要素則是為實現或達成該目標所必需的條件，兩者存在直接的關係。每一個組成要素適用於所有的目標類別，每一個組成要素也與每一個目標相關。對於任何企業或企業中的任何部門，內部控制都極為重要。內部控制靠監督來維持正常運作，它包含持續監督與個別監督或二者並用。因此管理者必須有下列作為：(1)迅速評估及檢討，包括由審計人員和其他評估人員所提出之缺點與建議報告，(2)決定適當的行動以回應審核結果和其他檢討建議，(3)在期限內更正和解決管理階層所注重的事務。

三、內部審核

「內部審核」之意義，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程式之審核、會計事務之處理及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。各政府機關內部審核實施權責，應由會計人員執行；其涉及非會計專業規定、實質或技術性事項，應由主辦部門確認無訛後，送由會計人員執行之。內部審核之實施方式，兼採書面審核及實地抽查方式，並應規定分層負責，劃分辦理之範圍。按我國「內部審核處理準則」第四條訂出內部審核的範圍，包含：(1)財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核，包括預算審核、收支審核及會計審核。(2)財物審核：謂現金及其他財物之處理程式之審核，包括現金審核、採購及處分財物審核。(3)工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。(4)預算審核：業務計

畫及預算之執行與控制之審核。(5) 收支審核：有關各項業務收支數字之勾稽與查核。(6) 會計審核：憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程式之審核。(7) 採購及處分財物審核：工程之定作、財物之買受、定製、承租、勞務之委任或僱傭等。

現行會計法（九十一年五月十五日修正公佈）第四章之章名為「內部審核」。其中第九十五條規定：「內部審核分下列二種：一、事前審核：謂事項入帳前之審核，著重收支之控制。二、事後複核：謂事項入帳後之審核，著重憑證、帳表之複核與工作績效之查核。」

第九十六條則界定：「內部審核之範圍如下：一、財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核。二、財物審核：謂現金及其他財物之處理程式之審核。三、工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。」

會計法修正草案第五十一條第二項則規定：「所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程式之審核、會計事務之處理及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。」

由此可見「內部審核」為廣義「內部控制」架構中之一環，為使內部控制發揮功能之重要程序。惟所應注意者為所稱內部審核程式以外之內部控制程式之兼顧，如此才能發揮整體內部控制之功能。

會計法修正草案第五十條第二項則規定：「內部控制制度之實施準則，由中央主計機關定之。」又其第五十一條第四項規定：「各機關實施內部審核之處理準則，由中央主計機關定之。」故中央主計機關在訂定「內部審核處理準則」之外，需另訂定「內部控制制度實施準則」。就此，COSO 報告之內部控制三大目標及五大要素之架構可供參考。

行政院主計處於八十九年十二月修正之「內部審核處理準則」(附錄1)，已詳細規範內部審核之範圍與職權，並明定政府公務機關之預算、收支、會計、現金、採購及處分財物及工作各項審核之注意事項。

四、「內部控制」與「內部審核」的關係

所謂舞弊，係使用詐欺手段達到損人利己之目的，諸如不當事件、背信、侵佔、盜用、侵吞（蔡信夫、馮拙人，2000）。若員工工作有壓力，員工品德操守不佳，再加上「有機可乘」，經常就是發生舞弊之導因。讓欲舞弊者有機可乘，就是因為內部控制不健全。弊端發生之原因，來自制度實施失控與人員管理失衡（Whittington & Pany, 2001）。而「內部控制」與「內部審核」的關係如下列各點，就是在於健全財務秩序，偵測與預防舞弊。

1. 內部審核為內部控制之一環，與各項管理制度具有橫向交叉管控之關係，可促使內部控制更為健全。
2. 健全內控制度之實施，不保證組織各項事務之成功，但具有使組織各項制度日趨健全，提昇施政或營運績效之功能，透過內控所具制度管理、興利之特性，可消彌弊端於無形。
3. 機關屬性不同，應有不同之內部審核作為，以協助內部控制機制功能之發揮。
4. 內部共識之有效形成，為內部審核成功協助推動內控之前提。

內部審計單位應進行內部控制評審，瞭解被審單位的內部控制環境，據以評價被審單位主管的管理意識和管理水準。進行內部控制應把握以下重要的控制點：

1. 現金的安全性監控。首先，通過對被審單位的銷貨收款、記賬、現金保管、現金清查、盤點等制度的審查，評價被審單位是否設置關鍵控制點，有沒有應該設置關鍵控制點而未設置；其次，對現金收款環節和現金保管進行實地考察和測試，評價其工作人員在實際操作過程中是否按制度規定進行；最後，進行現

金盤點，評價現金賬實是否相符。

2. 銀行存款的控制。首先，要求被審單位提供該單位的銀行帳號，並進行函證；其次索取銀行對帳單，由審計人員編制銀行存款調節表。評價銀行存款是否賬實相符，是否只設立一個基本帳戶，有無多頭開戶。
3. 存貨的內部控制。通過對存貨的授權購買、進庫、倉庫保管、領料、成本結算等的內部控制評審，考察被審單位是否設置授權、購買、倉庫保管等不相容職務，並進行實地測試，評價其工作人員是否堅持按制度進行。最後，進行存貨盤點抽查，檢查存貨是否賬實相符。
4. 固定資產的內部控制。一是檢查被審單位是否編制固定資產投資年度計畫，並取得管理部門的批准，評價其是否有超計畫投資的現象。二是固定資產購置是否有授權批准控制，購置過程是否有設置不相容職務，以保證固定資產品質及成本的真實性。三是檢查該單位的固定資產是否都貼標籤，以保證固定資產的安全性。四是抽查固定資產盤點表，瞭解盤點制度是否有效執行。五是檢查固定資產報廢程式是否符合有關規定，賬務處理是否正確。
5. 合約的內部控制。首先，檢查被審單位對外簽訂合約是否進行可行性研究；其次，審查合約的簽訂程式及決策過程的控制；最後是對合約條款逐項審查，據以評價主管的經營能力和控制風險的能力。

由於社會經濟環境變化，無論政府機關或企業，為能永續發展，追求與設計全面性管理機制，已成為必然趨勢，是以各式各樣之管理機制配合企業經營之需要因運而生，如內部控制、知識管理、資源管理、績效平衡計分卡...等，其中內部控制因具有興利、制度管理及消彌弊端於無形之功效，我國先後於審計準則第五號及第三十二號公報頒布相關規範，並成為我國政府再造、行政改革強調之重點。

內部控制是經通過納入管理過程的大量制度及活動而實現的。因此，要確保內

部控制制度被切實地執行且執行的效果良好、內部控制能夠隨時適應新情況等，內部控制就必須被檢視與監督。監督是一種隨著時間的推移而評估制度執行品質的過程。監督可通過日常的、持續的監督活動來完成，也可以通過進行個別的、單獨的評估來實現，或兩者結合。

在內部控制的監督過程中，仰賴內部審計的作用，在企業各個層級的人員中，內部審計人員具有極其重要而又特殊的地位。內部審計既是企業內部控制的一個部分，也是監督內部控制其他環節的主要力量。在現代企業管理過程中，內部審計人員被賦予了新的職責和使命。美國著名內部控制專家 Michael Hammer 曾說過：「內審機構應將自己視為公司的一種資源。在幫助管理當局更有效地達至預期控制目標的過程中發揮作用。內部審計師的使命將從簡單的實施審計朝向協助建立程序，以期達到組織成功所需要的內部控制水準的方向發展。」因此，審計部門的作用不僅在於監督企業的內部控制是否被執行，還應該幫助組織進行「軟控制」環境的營造，成為內部控制過程設計的顧問，建議管理當局建立一種健康積極的組織文化，使成員能自覺把辦事準確和職業道德放在首位。

五、政府部門內部控制相關法規部分

(一) 中央法規列有「內部控制」者，計有審計法、審計法施行細則、政府各種會計制度設計應行注意事項、會計法修正草案等（附錄 2），但多僅止於名稱，有關內部控制之定義、目標及內涵等較實質之規範，尚未完全具體化。

(二) 方案部分，如健全財務秩序強化內部控制實施方案，為政府首度將內部審核定位為協助內部控制充分發揮功能之角色，並充分說明內部控制之重要性，及要求加強出納、財產等管理人員應定期工作或職務輪換等財務內控之作為。

上述各項法規有關內部控制之整體作業及實施規範，仍有待加強。依據審計部研究，目前我國政府機關內部控制有如下值得檢討之處：

1. 強調防弊，忽略興利，導致政府競爭力未能有效提昇。
2. 過多過時之控制，導致行政效率低落。
3. 內部控制觀念不清，難以發揮應有之功能。
4. 部分控制之分工，違反職能分工原則，難以防杜弊端之發生。
5. 內部之監督統未能整合，難以有效發揮監督功能。
6. 對內部控制自行評估之報告尚未於決算表達，有違治理透明化原則。

COSO 報告五大要素中之監督，是為一種隨著時間的經過而評估執行制度品質的過程，其監督分為持續性監督（ongoing monitoring）與個別評估（separate evaluation）二種。持續性監督係在營運過程中發生，包括例行的管理與監督活動，以及其他員工為履行其職務所採取的行動。個別評估的範圍及頻率，主要則繫於評估所得之風險及持續性監督之有效性。馬秀如等（1999）指出，內部審核的性質，視特定機關賦予內部審核執行者（會計人員）的角色而定，可以是內部控制中的控制活動、資訊或持續性監督，或上述三者均可能。故內部審核的性質較偏向日常營運活動及持續性監督。會計法修正草案第五十條第一項規定：「各機關實施內部審核，應由會計人員執行；其涉及非會計專業規定、實質或技術性事項，應由主辦部門確認無訛後，送由會計人員執行之。」故內部審核由會計人員負主要執行之責，當無疑義。若個別評估為非例行性監督，係由內部稽核執行之，非由會計人員執行，不屬內部審核之範疇。故中央主計機關在訂定「內部控制制度實施準則」時，對於非例行性監督之實施時機與事項及負責執行的人員，重點在於功能之達成，宜明確訂定，以利整體內部控制之推行。

六、內部稽核與審計單位的關係

內部控制制度的建立，有其整體架構，不可偏廢，需先確定單位對象，且要注意各目標與組成要素間之協力作用及關連性。如欲建立內部控制制度的單位為一縣

政府，則其內部稽核功能的建立，應由縣政府內的人員為之，審計單位人員即變成外部獨立稽核。如欲建立內部控制制度的單位對象為政府整體，則審計單位此時即為內部稽核人員。

第二節 平衡計分卡

平衡計分卡（Balanced Scorecard, BSC）的概念是美國學者 Robert S. Kaplan 與 David Norton 於 1992 年共同發展出來針對企業評核的方法，推廣至今，平衡計分卡已經從單純的績效評估工具，發展成為一套協助組織落實策略的管理工具。平衡計分卡並非僅是績效衡量的工具，而是一個策略管理工具，柯承恩（台大，2000）亦提到，「平衡計分卡是幫助企業在策略制定後，如何執行的一個明燈，透過可以衡量的指標來引導策略的執行」。而此將策略化為行動，並將策略指標化的工具，提供了一個平衡管理概念，不僅不會隨時代變遷而沒落，反而因為涵蓋了財務與非財務面之指標，把策略具體化而使員工更能了解企業願景，並深知自己工作對企業願景之貢獻，而能讓管理者更容易追蹤策略之執行成果，值此知識經濟時代，無形資產所佔比率日重，平衡計分卡之觀念更能為未來企業提供更大助益。平衡計分卡之策略管理系統，包含三個重要意涵：

1. 策略（Strategy）：讓策略成為核心議題，使組織內的成員能透過工作之進行 來溝通與討論策略。
2. 聚焦（Focus）：形成前所未有的聚焦和整合作用，策略經由平衡計分卡之導引，整合所有行動與資源，朝向策略之執行與實現
3. 組織（Organization）：動員組織所有員工，採用與以往截然不同的創新方式來執行策略，以策略的執行貫穿各組織層次，建立起各單位間新的策略連結關係。

透過平衡計分卡，組織可將其策略轉換成日常營運的語言，促進員工對策略的瞭解，透過管理會議增進部門間策略對話的機會，提昇決策的品質。更可引導預算

和績效獎酬之分配，使組織資源和員工行動落實聚焦到策略上。該策略願景的管理系統與方法不但完全改變了企業績效評價思想，還推動企業自覺去建立實現戰略的目標體系，在產品、流程、顧客和市場開發等關鍵領域使企業獲得突破性進展。這一套管理系統的好處是有助於企業釐清願景與策略，更可透過策略藍圖與由此而延伸出來的關鍵績效指標（Key Performance Index, KPI）的概念有效連結，以促成組織策略行動的一致性，再經由不斷的系統反饋與學習，打造出高績效的組織團隊。KPI 的觀念是淺顯易懂，在組織尚未推行平衡計分卡制度時，也很容易用來檢查公司體質、工作流程、員工貢獻...，甚至於 KPI 的觀念，也可以運用到衡量績效之指標值，藉以判斷導入前後的差距。

組織實施一作業流程改善或導入新方法時，用以其實在平衡計分卡出現之前，績效指標（Performance Index, PI）的概念早就存在，像所有的財務指標，都可以運用來評量績效；也有許多非財務指標，如員工離職率、客戶抱怨次數、客戶等待時間...等，也都可以評量績效。只是平衡計分卡更強調平衡，不只在財務構面，還要加上流程，企業的學習與成長等構面，當然也強調要先用宏觀的策略面思考，來選擇評量指標，才能導引企業到正確的方向。用 KPI 有以下幾種做法：

（一）衡量企業或部門體質：任何組織部門，都可以找出幾項 KPI 做為衡量經營體質的參考。這些 KPI 通常不僅是財務數字，還包括其他營運數據，而這些非財務數字，往往更能反應組織部門實際的營運狀況，與是否具備核心競爭力，也能忠實反應部門的戰力。最近幾年政府強調政府再造，各種非財務的 KPI 往往也是重要參考依據。這些數字通常像的血壓一樣，反應組織的健康狀況。

（二）調整組織部門的工作重點或經營目標：當組織用 KPI 調整營運重點時，通常都是來自策略面的思考，有時強調品質、有時強調流程、有時強調員工的學習和成長，只要變動 KPI，整個組織的重心必隨之轉向。

（三）管理工作者，追蹤員工績效：每一個主管可按部門工作實況，為每一類

型的員工訂定不同的 KPI，以做為評量工作成果，以及提升能力的指標。

(四)選擇與晉用員工，如果工作職務需長期培訓，則可以強調員工的穩定性。

而平衡計分卡就是以策略和遠景為核心，將財務、客戶、內部流程、創新與學習這四個方面結合在一起，使管理者明確其中的相互關係，幫助他們超越職能分工的傳統觀念，從而更好地做出決策和解決問題。如今，平衡計分卡已被成許多企業用於加強內部的策略執行能力。它也在 2003 年被哈佛商學院評選為過去 80 年裏最具影響力的十大管理思想之一。

一、平衡計分卡四大構面

平衡計分卡乃是以「平衡」為主要訴求點，追求的是財務指標與非財務指標之間的平衡；領先指標與落後指標之間的平衡；長期指標與短期指標之間的平衡；外部指標與內部指標之間的平衡。根據 Kaplan 和 Norton 的解釋，平衡計分卡包含下列四個重要的構面：(1)財務營收構面；(2)顧客滿意構面；(3)學習成長構面；(4)內部流程構面，也就是四種評量角度：

第一、從財務角度，以如何滿足股東為考量，就企業主營的直接結果是使股東獲得財務價值的回報，確定企業的財務目標，仍然是績效測評的內容。

第二、從顧客角度，以如何向顧客提供產品和服務，滿足顧客需要，企業才能生存。在顧客關心時間、品質、性能和服務、成本上下功夫，企業就能夠保證使它的工作有成效。

第三、從創新學習角度，以能否持續提升並創造價值。企業必須不斷的成長，這包括人力資源、產品線、技術、能力等方面的進步，還必須有自我成長的能力即學習的能力。

第四、從內部業務角度，以內容具備的業務專長為主。一個企業不是樣樣都最好，但是必須在某些方面滿足產出的機能，擁有競爭優勢，才能立足。

如能對以上四個問題的回簽，確定主要目標及表現目標達到程度的測評指標，制定考核指標，即能夠較全面性定位和評價各個層次的企業經營工作。

企業的長遠發展，需要各個方面的支援，這些支持因素從不同的側面支援或透過其他因素支持企業持續經營。如果企業在一個時間中斷點停止經營，企業主即投資人可能只需要這個切面上特定的結果。但一般企業均是持續經營的，從經營過程的時間切面上看，就包括了這個特定結果，和對產生它構成直接間接支持的其他因素的結果。因此以這個特定結果為中心，找出那些因素，把它們的支援作用按時間和順序分解出來，即形成了邏輯關聯。審視這些因素的結果是否在恰當地支持這個特定結果。這些因素是我們稱的指標，因素的結果就是指標值。

從定位上看，它通過指標，指示企業應該有的發展方向；明確指標值，定出各個方向的具體目標。企業可以用它來提醒自己，是否按預定的方向在經營和發展，如果經營或發展的不平衡，應趕快補救，否則企業繼續發展就會出問題。

從評價上看，它是考核企業發展的指標框架。企業應用它來評價其在發展過程中各領域模組的發展狀況，達到了什麼程度，是否支援企業長期發展等等。因此它可以用來評價企業的年度經營結果，考評經營者的業績。用平衡計分卡考評企業，可以避免偏重短期利潤而損害長遠利益的經營行為，因為若是這樣，那些支援企業發展的超前指標就會評價很低，經營者就不會得到較好的考評。

平衡計分卡的實質是將企業的戰略發展落實到具有支援關係的工作績效上，從而約束每一項具體工作相互促進，按企業戰略發展的方向產生績效，使企業整合起來的績效最大，最符合企業發展的需要。

二、平衡計分卡的分析框架

平衡計分卡的四個角度存在內部邏輯關係，其根本是投資者需要的財務角度，但投資收益是有一個價值產生過程的，它先有一個員工的創新學習，企業內部管理

才有優化的可能和基礎，內部管理優化後即能更好地為顧客服務，顧客認可企業的產品和服務，才進行有效消費，企業的價值才能實現，也就有了投資收益。企業發展了一步，有了新情況，又需要員工創新學習，開始了下一個迴圈。平衡計分卡揭示的是一個持續的、有一定週期的過程，所以在這個週期中前一步驟可預測後一步驟，是後一步驟的超前指標；後一步驟是前一步驟的結果，是前一步驟的滯後指標。

平衡計分卡將組織的發展，以通過評價角度和指標，作有系統地聯繫起來了。創新學習角度，既是為現在的結果作支撐，又是為未來的發展做準備；內部管理優化也是將時間概念納入其中，其優化乃是為未來的持續經營打基礎；客戶滿意後，才能實現本期經營效益，進而作持續未來效益的保證；財務角度即體現投資者的願望，也是促使組織能持續運轉的表現。

近年來，平衡計分卡如火如荼般蔓延台灣企業界，經常可以看到此一相關議題的研討會，不知道平衡計分卡者，似乎落伍了，但是過度迷信平衡計分卡的人也不足取，因為平衡計分卡並非萬靈丹，必須有效地結合其他管理工具，才能充分地發揮其效用。

三、平衡計分卡補足策略規劃的缺失

陳漢鍾（眾信聯合管理顧問公司）指出：「許多企業將平衡計分卡視為績效管理工具是不妥當的，平衡計分卡不是績效管理系統，指標訂定後只是一個計畫開始，真正難的是調整行動方案的階段，否則平衡計分卡就會淪為只是目標管理的工具，而目標管理只是片面的東西，很多銀行於導入平衡計分卡的時候，只有計算 KPI 值，卻沒有進行不斷的改善，沒有繼續往下走。」組織在推動平衡計分卡的過程，執行上忽略了部門關鍵績效指標與整體企業策略間之間的連動性，只將平衡計分卡當作績效評估的工具，直接設定各部門的關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），導致部門的目標確實達成，但是整體營運績效並沒有相對獲得提升及改善。也就是忽略關鍵績效指標的重要意義在於「策略的衡量」，沒有有依據因果關係訂

定出目標與績效指標，以致於當各層級指標的目標都達成時，整體的策略目標出現落差的窘境。因此，將企業策略運用從平衡計分卡四個構面所選出的目標、項目間的因果關係清楚描述，稱之為「策略地圖」。

平衡計分卡提出了一個完整的架構，對於化策略為行動有相當大的助益，這個架構就像是一棟大樓的建築藍圖，高層擺的是策略願景，中層樓擺的是經營管理，底層擺的則是日常作業。平衡計分卡和其他管理工具最大的不同是擁有策略藍圖的概念，策略地圖使得平衡計分卡和其他績效管理工具產生極大的差異，不像目標管理、流程再造（Business Process Reengineering, BPR）只有局部性的考量，一般策略規劃通常只做大環境的分析，或從整個產業做五力分析，只是從產業競爭的角度來思考，完全未從顧客的「價值主張」來考慮，所得出的結果只有策略計畫，沒有說出如何執行，沒有策略地圖的模樣。策略地圖則有效地將高層和中層連結在一起。完善的策略地圖結合平衡計分卡，可以使績效評量工具轉化為策略執行工具，讓組織經營策略成為具體的指標與行動，並且將策略目標延伸變成部門目標，每部門的目標再仔細延伸下去變成個人目標，也因而組織內的所有目標、計畫與員工的績效、獎酬都能與策略緊密結合。況且策略地圖的功能是動態的，必須能追蹤、執行、說明、陳述策略，且能進行因果分析及修改檢討。

平衡計分卡雖是一般通用的發展績效測評，不同組織平衡計分卡的各個角度是不同的，每個組織都有它的平衡計分卡，以測量企業的策略發展績效，不一定是財務角度、顧客角度、內部角度和創新學習角度，而考察角度也不限定四個。平衡計分卡測量企業綜合績效，也揭示組織運營的過程、現在的結果、未來可能的結果，因此較適合應用於相對比較長的週期。

平衡計分卡是處理發展績效的有益工具。也就是說一個績效主體，如果要持續發展，它一定存在著一個平衡計分卡。無論這個主體是企業集團、子公司、部門、政府或非盈利組織、還是個人，無論企業的經營狀況怎樣、管理水準高低、資訊化

程度如何，它們都有自己的平衡計分卡。因此，上述所有關於平衡計分卡的論述，從原理上講，適用於企業的部門、政府或非盈利組織及個人。

商業智慧（Business Intelligence，BI）是平衡計分卡的決策資源資訊系統，就像是企業績效衡量的數位儀表板，有效地輔助企業以資訊倉儲（Data Warehouse）工具，加上資料採礦（Data Mining）技術，將企業營運的各種資料，轉換成有用的資訊，作為企業決策或營運的參考，在企業決策的過程中，扮演企業戰情分析的利器。其對企業主要的貢獻，可做企業營運分析、決策支援、決策效應推估，也可快速反應企業內的營運關鍵性指標，加強企業決策的速度與品質。

企業整體規劃平衡計分卡與商業智慧結合方式，主要是從企業願景開始，綜合顧客、財務、內部流程、學習與成長等四個構面，擬定企業平衡計分卡之策略目標、行動計劃、關鍵績效衡量。接著根據關鍵衡量指標規劃商業智慧的資訊系統功能，再依據資訊系統功能設計符合企業需要的邏輯資料模型與實體資料模型，整合之後的資料存入資料倉儲的資料庫，以提供線上分析處理分析及資料採礦。企業平衡計分卡結合商業智慧架構如表 2.1 所示：

表 2.1 企業平衡計分卡結合商業智慧架構表

	顧客構面	財務構面	內部流程構面	學習與成長構面
策略目標	顧客策略目標	企業財務策略目標	企業內部流程策略目標	學習成長策略目標
行動計劃	顧客行動計劃	財務行動計劃	內部流程行動計劃	學習成長行動計劃
關鍵衡量指標	顧客評量指標	財務評量指標	內部流程評量指標	學習成長評量指標
績效衡量	顧客系統功能	財務系統功能	內部流程系統功能	學習成長系統功能

四、運用平衡計分卡，建立策略型組織之五大原則

原則 1、將策略轉換成營運的術語：Kaplan & Norton（2001）認為建立平衡計分卡並不是在找尋最好的衡量指標或，其他公司正在使用的指標，而是應遵照下列步驟，循序漸進為之：

1. 評估競爭環境；
2. 瞭解顧客之偏好和區隔；
3. 發展策略，俾產生突破性的財務績效；
4. 連結成長和生產力間的平衡；
5. 選擇目標顧客群；
6. 決定目標顧客的價值主張；
7. 辨識出能傳遞價主張給顧客，及對財務性成本和生產力目標有幫助的關鍵性內部程序；
8. 發展對內部程序之執行和顧客價值之傳遞有幫助的技巧、能力、激勵、資料庫和技術。

原則 2、將組織連結至策略：在現代的企業中，經常包含了許多事業單位和其他支援性的單位。在設計和實施平衡計分卡時，或許可以分階段去選定實施單位，但此制度若欲見到顯著的成效，必須是整個公司的方向和行動皆與公司策略及目標相結合才行，唯有整個公司透過策略相連結，綜效才得以產生。事業單位和支援性單位的計分卡必須依照公司的「策略主題」和「主題的優先次序」加以設計，方能與公司的策略相連結。

原則 3、使策略成為每個人每天的工作：為了使平衡計分卡的制度能落實到公司內個人思想和行動上，必須適當地使用各種方式傳遞訊息，俾塑造出策略性共識，有了共識，每個人自然而然地會朝大略相同的方向前進，公司目標就比較容易被達成。除了利用各種機會創造出策略性共識外，將平衡計分卡內的目標訂到「個人」的層級，並佐以績效制度相結合，則能產生更大的激勵效果，使策略真正落實在每個人

的工作內容中。

原則 4、使策略成為持續性的過程：策略的擬定和執行並非是一次努力就結束，策略是否成功還有賴後續的持續執行和回饋修正，因此實施平衡計分卡制度，需與公司的整規劃程序相結合，方能將策略性方向和目標落實於行動，此外，和預算制度相結合，依照整個平衡計分卡內的策略思考將預算撥給最有效益的專案計劃或行動案，也是確保策略能夠被妥善執行的方法。Kaplan & Norton（2001）提到 Mobil 的 NAM&R 部門每年會複核計分卡一次，並視機會和競爭情形加以更新，而複核會議之重點在未來性，其目的在探索如何使策略更為有效地執行，及策略應進行哪些改變，俾反映過去所學到的經驗。

原則 5、透過高階主管之領導，驅動組織之變革：平衡計分卡的實施對企業而言，牽涉到企業的組織變革，因此，平衡計分卡是否可成功，需要高階主管的領導統御能力。

第三節 模糊理論

Lilybert（2000）及（Lin and Chen, 2004）等人之研究提出利用模糊邏輯進行決策評估過程時，不必假設評估準則之間是獨立或是互斥，他們更進一步指出模糊邏輯主要的目的即將難以評估的質性因素整合到決策評估過程中。

對人類而言，憑藉模糊模式的呈現方式要比直接指定單一物體的特定值，較合適於評估物體間的相關特性，事實上，很多情況下我們所搜集到的訊息，以自然語言表示遠比以數學語言表示來的多，數學邏輯中，常常只有「對」「錯」二分法，沒有「有點對也有點不對」的模糊地帶，例如：很可能、向右邊一些、天氣好熱、我有一點點愛她、有點高等等。我們可以理解日常生活中這些模糊概念，為了建構所謂人類智慧分析人類語言所表達的意思，如果我們希望以數學表示出模糊概念中的語意訊息，問題將變得很有趣，分析起來也較能貼近事實。

一、模糊集合概述

Zadeh (1965) 提出「模糊集合理論」(fuzzy set theory)，將傳統集合論的特徵函數從非 0 即 1 的二值選擇，改變為從 0 到 1 的區間特徵函數，稱為隸屬函數。隸屬函數是模糊集合理論應用於實際問題的基礎。在模糊邏輯控制中，當模糊規則確定後，模糊控制系統的性能在很大程度上取決於模糊變數的各個子集的隸屬函數。所謂模糊集合是指該集合的元素屬於該集合的程度，用介於 0 至 1 間的數值來表示其隸屬程度。日常用語之中，充滿了模糊的概念(語詞)。例如：高、矮、寬、窄...。這些語詞雖不精準，但在許多場合下，卻是有效的(足以解決問題，無須過於精準)。一般人較易以模糊概念陳述其問題。例如：「溫度多少？」(物理量)較不易回答；而「熱不熱？」(心理量)則較容易回答。Zadeh 認為，利用電腦處理也可以處理模糊的概念，將使用者心理量轉換成物理量，經過運算處理後，再轉換回心理量，告知使用者。

二、模糊集合的定義

傳統數學的集合的基本定義，為屬於或不屬於此集合，即「非此即彼」「A 或非 A」，明確的判斷對象物所屬之集合。欲適當的描述模糊事物，必須放棄傳統數學的集合的基本定義，將對象物所屬之集合的概念模糊化，即「亦此亦彼」「A 且非 A」，無明確的判斷對象物所屬之集合，承認論域上存在既非完全屬於集合 A 又非完全不屬於集合 A 的元素，使傳統集合的絕對屬於的概念變更為相對屬於的概念。傳統的一般集合： $S = \{a, b, c, d, \dots\}$ 或 $S = \{x \mid x \text{ 是正整數}\}$ 。

模糊集合(Fuzzy Set)主要是由隸屬度函數來描述，其定義如下：

μ_A 稱為 A 的隸屬函數， $\mu_A(x)$ 表示元素 $x \in U$ ， x 隸屬於 A 之程度， $\mu_A(x)$ 的值愈接近於 1，則表示 x 在 A 中的隸屬度愈強。

$$\mu_x = \{(v, u) \mid u \text{ 是 } v \text{ 對 } X \text{ 的隸屬度, } u \text{ 的值域為 } [0,1]\}$$

1. 三角形模糊數 (Triangular Fuzzy Number)

定義於實數系R上的三角形模糊數，以 $A=(c,a,b)$ 表之，其隸屬度函數定義如下：

$$u_A(x) = \begin{cases} (x-a)/(a-c), & c \leq x \leq a \\ (x-b)/(a-b), & a \leq x \leq b \\ 0, & \text{otherwise} \end{cases} \quad (1)$$

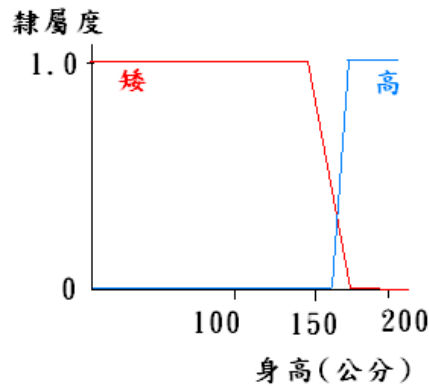
上式中 $c < a < b$ ，三角形模糊數 A 在參數 a 時有最大的隸屬度，即 $u_A(a) = 1$ ， b 與 c 分別表示評估資料之上界(upper bound)與下界(lower bound)，其主要目的為反映資料之模糊性，區間 $[c,b]$ 愈小，則表示資料的模糊性低，反之則表模糊性愈高。

「高」是一個模糊概念（主觀的心理量）。「身高」是一個可以度量的客觀物理量。二者之間有一個「隸屬度」(degree of membership)。例如：

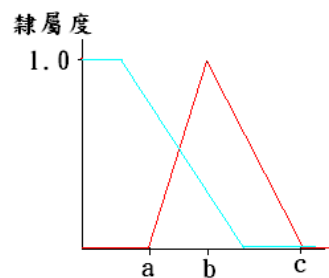
$$\mu_{\text{高}} = \{ (150,0.0), (160,0.0), (165, 0.25), (170, 0.5), (180,1.0), (200,1.0) \}$$

表示 150 公分和 160 公分的人均不能稱之為「高」(隸屬度為 0.0)；180 公分和 200 公分絕對可以稱之為「高」(隸屬度為 1.0)；而身高 165 公分和 170 公分的人屬於「高」的程度，分別為 0.25 和 0.5。此一概念可進一步用下圖表述。橫軸為身高（物理量），縱軸是各身高高度對此一模糊概念的「隸屬度」，其值由 0 到 1。準此，吾人可以定義出「高」的「隸屬函數」(membership function)

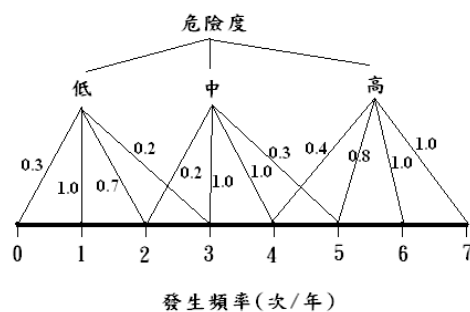
$$\begin{aligned} f(h) &= 0, & \text{當 } h \leq 160 \\ &= (h-160)/20, & \text{當 } 160 \leq h \leq 180 \\ &= 1, & \text{當 } h \geq 180 \end{aligned}$$



同樣的，吾人可以繪出「矮」的隸屬函數。隸屬函數可以看成是物理量和心理量之間的一種轉換關係。如何決定隸屬函數是一個重要的基本課題。但是，實務上，為了簡便，經常予以簡化成三角形、梯形。



「語言（模糊）變數」(Linguistic variables) 有數個「模糊值」，分別以隸屬度對應到絕對量。例如下圖，模糊變數「危險度」有高、中、低三個模糊值。每一模糊值復與（火災）發生頻率值有不同的隸屬度。



三、運算

1. 聯集 Union (logical OR)：

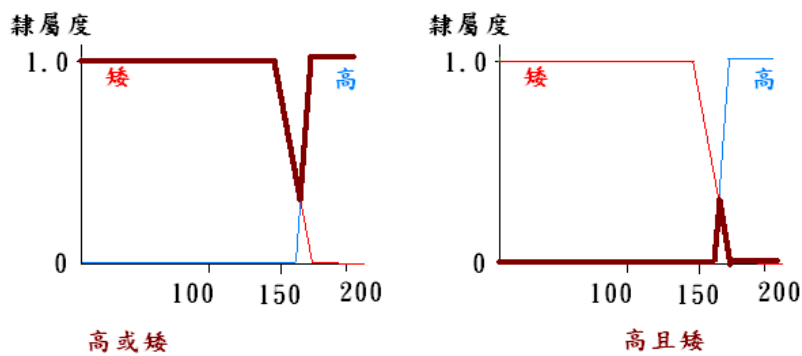
$$(A \text{ OR } B) = \max(f(A), f(B))$$

e.g., (tall OR small) = $\max(f(\text{tall}), f(\text{small}))$

2. 交集 Intersection (logical AND) :

$$(A \text{ AND } B) = \min(f(A), f(B))$$

e.g., (tall AND small) = $\min(f(\text{tall}), f(\text{small}))$

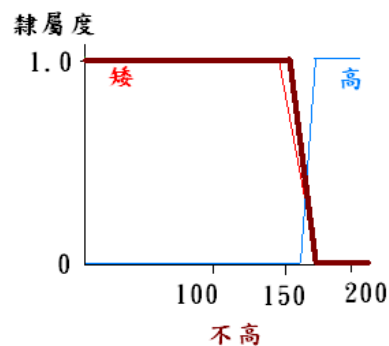


3. 差集 Complement (logical NOT) -

$$(\text{NOT } A) = 1 - f(A)$$

e.g., (NOT tall) = $(1 - f(\text{tall}))$

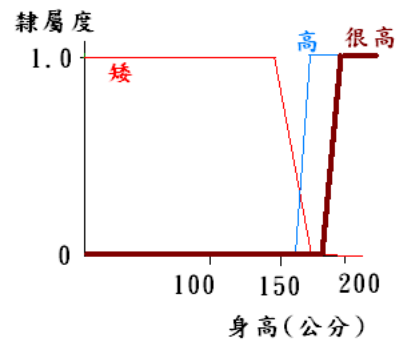
注意：「不高」不等於「矮」。「不高不矮」是一句有意義的話，因為存在隸屬函數。



4. 修飾詞運算 (fuzzy modifiers or hedges)

語言之中的形容詞(修飾詞)可以視為一種運算。例如：很、十分、極、非常、多多少少、差不多、...。例如：「很」高的隸屬函數 $g(h)$ 可以定義成

$$g(h) = f(h-20)$$



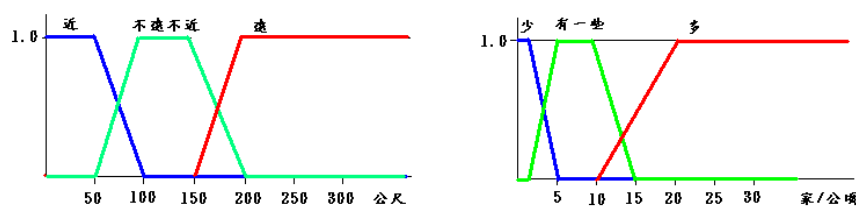
四、模糊邏輯

傳統邏輯僅有 T(1)和 F(0)二值。模糊邏輯將之擴充為[0,1]。吾人日常的推理充滿了「模糊」的詞彙。例如：

(R1) IF 距聚集點近 THEN 商店數多

(R2) IF 距聚集點不遠不近 THEN 會有一些商店

(R3) IF 距聚集點遠 THEN 商店數少



【問】今某地距車站 75 公尺，主要商業中心 90 公尺，商店數多少？

	距離	距車站	距商業中心	LHS	RHS	家數/公頃
R1	近	0.5	0.1	0.1	多	11
R2	中	0.5	0.9	0.5	中	3, 3
R3	遠	0.0	0.0	0.0	少	-

答： $\text{MAX}\{11, 3, 13\} = 13$ 。該地點會有一些商店，密度約每公頃 13 家。

五、模糊權重

傳統統計分析方法是將各個具決定影響性的因素視為同等重要，換言之，即各因素具有相同的權重。但是實際上應該賦予各因素不同的權重，即各因素間相異的重要性程度將決定論域因素的權重。比如說，消費者在購買家電時，可能因為自己的特殊需要、個人喜好或經濟能力，來衡量商品的價格、售後服務、品牌形象、商品的附加功能、商品的保證期限、折扣的多寡或附送贈品等等不同因素。又如籃球教練的專業背景、對記錄的定義、所帶球隊的特性、或對攻防的認同度等等因素，都會影響到其對記錄項目的給分狀況。由此可知，不同的因素會有相異影響決策的重要程度，而對於各因素的重視程度又將會隨著個人的喜惡與主觀意識有所改變。假若忽視因素權重的存在，或給予各因素相同的權重，或依分析者個人的主觀意識給予權重值，則錯誤的分析過程將誤導事實。故依照因素的重要性給予適當的權重，是本論文致力要點之一。

然而權重值又會因個人特質的差異性而有所改變，也就是不一樣的個人賦予因素的權值不盡相同。社會調查的問卷設計，往往會針對所欲瞭解的件狀態與現實情況，設定論域面，探究受訪者的內心感受與想法。由於每個人內心感受到的介面不同，對事件評判的角度不見得一致，也就是說受訪者考量論域面的重要程度將因人而異，在多元的社會組織下，與日累積的知識、變遷的環境、瞬息萬變的資訊等，使得人類的思維並非直線單一化，導致人類的行為複雜、多元、模糊，潛在著不確定性。本文應用模糊統計方法，決定論域各因數的權數比重，即所謂的模糊權重。

第三章 世界主要國家內部控制制度之探討

自 1980 年代以來，全球性的政府再造是一股無法抗拒的潮流，因為在競爭激烈環境下，惟有厲行改革才能面對新世紀的挑戰，政府內部控制與內部審核成為必須落實的重要課題。本研究蒐集世界主要國家政府內部控制與內部審核資料，瞭解各國之規範與作法，以期從中找出各國制度特殊之處，作為我國政府內部控制與內部審核之參考，期達到理想績效目標。

第一節 美國 COSO Report 之內部控制制度

1985 年，美國全國不實財務報導委員會（National Commission on Fraudulent Financial Reporting）成立，專門探討蓄意不實財務報導有關的問題。因其主席為前證管會（SEC）主委 Mr. Treadway，故又稱為 Treadway Commission。此委員會的贊助機構為美國會計師公會（American Institute of Certified Public Accountants, AICPA）、美國會計協會（American Accounting Association）、內部稽核協會（The Institute of Internal Auditors）、管理會計人員協會（Institute of Management Accountants），及財務主管協會（Financial Executive Institute）。這五個機構雖無公權力，但已具權威性及代表性。Treadway 委員會於 1987 年提出報告，針對許多問題均做成建議，但對造成不實財務報導的原因之一「內部控制不良」則未提出結論，只建議由其贊助機構再組成一個委員會，即 COSO 委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission），專門研究與內部控制有關的問題。

COSO 委員會於 1992 年提出報告：內部控制—整體架構（Internal Control—Integrated Framework），內容共分四冊，即經營負責人要覽（Executive Summary）、架構（Framework）、對外報告（Reporting to External Parties），及評估工具（Evaluation Tools）。本以為已大功告成，然美國審計總署（General Accounting Office, GAO）認為 COSO 報告中之「對外報告」冊並未納入保障資產安全之內部控制，比一般人認知的範圍還少，故拒絕接受該報告。COSO 委員會另於 1994 年提出「對外報告」

的補篇，納入部分與保障資產安全有關之內部控制。至此，美國審計總署才肯接受 COSO 報告，而內部控制之整體架構方告定案。

依 COSO 報告之定義，內部控制為一過程（process），這個過程受企業的董事會、管理階層，及其他人影響。設計這個過程，係在為達成三大目標提供合理的保證。三大目標即：

1. 營運之效果及效率（或行政效能）
2. 財務報導之可靠性
3. 相關法令之遵循

同時內部控制包括五個相互關連的組成要素，即：

1. 控制環境
2. 風險評估
3. 控制活動
4. 資訊與溝通
5. 監督

這些組成要素之間因具有協力的作用及關連性，於是形成一個整合的系統，這個系統可對改變中的環境作出動態的反應。內部控制的組成要素是組織中各單位所欲奮力達成目標所必備的。每一個組成要素皆適用於所有的目標類別，例如，資訊與溝通要素即為達成單位營運、可靠財務報導，及遵循相關法令所必需。而每一個目標之達成，也需適用所有的組成要素，例如，營運之效果及效率目標之達成，即需借助五大要素之協力運作，方可竟其功。內部控制三大目標及五大要素之「縱橫」整合，即構成一完整的「立方體」，足以應付動態環境的變化。

其運作及關聯性如圖 2.1 所示。

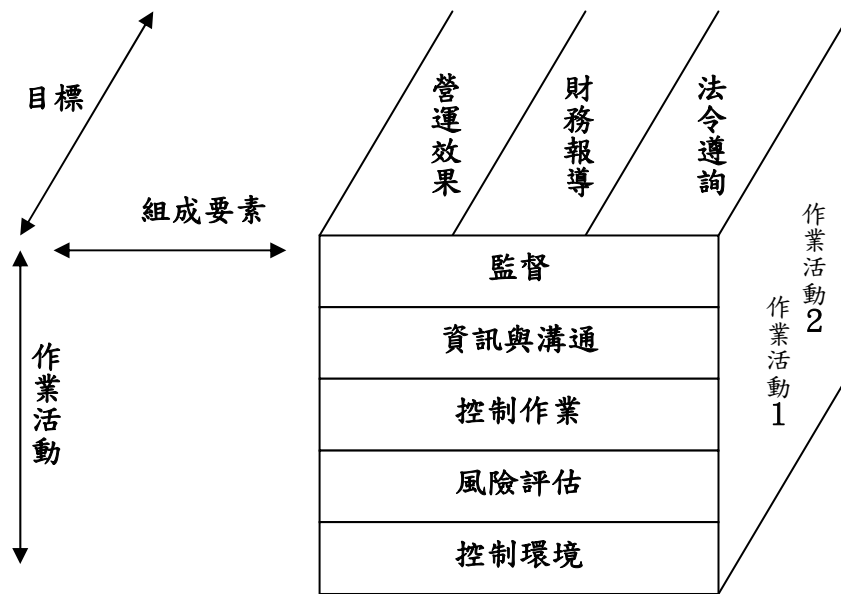


圖 2.1 內部控制組成要素、目標及作業活動之關係圖（資料來源：本研究整理）

由上圖顯示，任一單位欲達成內部控制的三大目標，需透過五大要素之運作，而每一要素也要兼顧三大目標之達成。

值得注意的是，內部控制僅提供目標達成的「合理保證」，無法提供「絕對保證」。所有內部控制皆有其先天的限制。這些限制包括：人在決策過程中可能發生的判斷錯誤、控制設計之成本與效益間有取捨的問題，以及人的無心疏忽而使內部控制制度失效等。此外，內部控制還可能因為二人或二人以上之串謀而被避過，管理階層亦可能有心踰越而讓內部控制制度束之高閣。

美國審計總署(GAO)於 1999 年 11 月修正其聯邦政府內部控制準則(Standards for Internal Control in the Federal Government)，主要參考 COSO 報告，並考量資訊科技進步之事實及政府績效提升之迫切性。其對內部控制之定義為：「組織管理階層為合理確保達成下列目標所建構之整合性架構：營運之效果及效率，財務報導之可靠，及相關法令之遵循。」COSO 委員會解釋內部控制，認為內部控制知識是內

部審計中最基本的。然而，內部控制不是由審計人員負責，而是由管理層負責。審計人員負責為管理層提供有關內部控制如何運行的資訊。

美國政府在內控制度上較重視撥款之監督，1939 年羅斯福總統考量為藉由對預算的控制，來直接監督行政機關之效能，將由原隸屬財政部之預算局改隸總統辦公室，於 1970 年更名為預算管理局（Office of Management and Budget, OMB），負責各機關預算分配、財務報告，以及財政分析工作；但對國家財務活動則設置獨立之審計總署（GAO）以執行監督功能。1978 年所訂之檢核長法（Inspector General Act），規定檢核長為內部稽核與政風調查單位，負有責任督促部會首長改善管理制度。

美國政府為增進其機關之作業效能，在 1990 年代通過四項立法，如 1990 年的財務主管法案（The Chief Financial Officers Act, CFOA），要求提出已審核的財務報表。1993 年的政府績效與成果法案（Government Performance and Result Act），規定各機關均需設定長程目標及訂定年度施政目標，並就實際執行績效與預計目標作比較報告。1994 年的政府管理改革法案（The Government Management Reform Act, GMRA），要求各機關編製及呈送給 OMB 已核審的財務報表，此報表應包括機關所牽涉的所有帳戶及活動。1996 年的聯邦財務管理改進法案（The Federal Financial Management Improvement Act, FMIA），則要求政府發展出一套統一的聯邦會計制度。在美國聯邦會計準則諮詢委員會（Federal Accounting Standard Advisory Board, FASAB）的準則指導下運作。自 1996 年 10 月 1 日起，機關首長應依 FMIA 建立適當的財務管理制度。透過以上這些立法，美國政府各機關更加重視其內部控制、績效考核及功能目標之達成，此項進步值得我國借鏡。

美國聯邦政府各部會及所屬機關，有其內部控制架構，會計部門職司紀錄交易與報告，檢核長（Inspector General）負責各部會及所屬機關內部稽核工作，GAO 則負國家財務活動之整體監督工作，層次分明，事權統一，顯示美國政府機構內部控制建構之努力，這點值得我國政府機構建構內部控制制度時之參考（林源慶，民

87 年)。COSO 報告中許多新的、有價值的觀點被提出。其要點如下：

- 1、 明確對內部控制的「責任」；在世界內部控制發展史上，COSO 報告第一次明確地闡述了內部控制的制定與實施的責任問題。該報告認為，不僅僅是管理人員、內部審計或董事會，組織中的每一個人對內部控制負有責任。確立這種組織思想有利於將企業的所有員工團結一致，使其主動地維護及改善企業的內部控制，而不是與管理階層相互對立，被動地執行內部控制。
- 2、 強調內部控制應該與企業的經營管理過程相結合；COSO 報告認為，經營過程是指通過規劃、執行及監督等基本的管理過程對企業加以管理。這個過程由組織的某一個單位或部門進行，或由若干個單位或（及）部門共同進行。內部控制是企業經營過程的一部分，與經營過程結合在一起，而不是凌駕於企業的基本活動之上，它使經營達到預期的效果，並監督企業經營過程的持續進行。不過，內部控制只是管理的一種工具，並不能取代管理。
- 3、 強調內部控制是一個「動態過程」；內部控制是對企業的整個經營管理活動進行監督與控制的過程，企業的經營活動是永不停止的，企業的內部控制過程也因此不會停止。企業內部控制不是一項制度或一個機械的規定，企業經營管理環境的變化必然要求企業內部控制越來越趨於完善，內部控制是一個發現問題、解決問題、發現新問題、解決新問題的循環往復的過程。
- 4、 強調「人」的重要性；COSO 報告特別強調，內部控制受企業的董事會、管理階層及其他員工影響，透過企業之內的人所做的行為及所說的話而完成。只有人才可能制定企業的目標，並設置控制的機制。反過來，內部控制影響著人的行動。
- 5、 強調「軟控制」的作用；相對於以前的內部控制研究成果而言，COSO 報告更加強調軟控制的作用。軟控制主要是指那些屬於精神層面的事物，如高級管理階層的管理風格、管理哲學、企業文化、內部控制意識等。

- 6、 強調風險意識；現代社會是一個充滿劇烈競爭的社會，每一個企業都面臨著成功的挑戰和失敗的風險，對風險的管理是現代企業的主旋律之一。風險影響著每個企業生存和發展的能力，也影響其在產業中的競爭力及在市場上的聲譽和形象。COSO 報告指出，所有的企業，不論其規模、結構、性質或產業是什麼，其組織的不同層級都會遭遇風險，管理階層須密切注意各層級的風險，並採取必要的管理措施。
- 7、 融合管理與控制的界限；在 COSO 報告中，控制已不再是管理的一部分，管理和控制的職能與界限已經模糊。
- 8、 強調內部控制的分類及目標；COSO 報告單獨對內部控制的目標進行了解析和闡釋。目標的設定是管理過程的一個重要部分，雖然它不是內部控制的組成要素，但卻是內部控制的先決條件，也是促成內部控制的要件。制定目標的過程不是控制活動，但其對內部控制的意義重大，直接影響到內部控制是否有存在的必要。COSO 報告將內部控制目標分為三類：與營運有關的目標、與財務報告有關的目標以及與法令的遵循性有關的目標等。這樣的分類高度概括了企業控制目標，有利於不同的人從不同的視角關注企業內部控制的不同方面。
- 9、 明確指出內部控制只能做到「合理」保證。COSO 報告認為，不論設計及執行有多麼完善，內部控制都只能為管理階層及董事會提供達成企業目標的合理保證。而目標達成的可能性，尚受內部控制之先天條件所限制。
- 10、 成本與效益原則。COSO 報告明確指出，內部控制要建立在成本與效益原則的基礎上。內部控制並不是要消除任何濫用職權的可能性，而是要創造一種為防範濫用職權而投入的成本與濫用職權的累計數額之比呈合理狀態(即經濟原則)的機制。因此，沒有不花錢的內部控制，也不存在完美無缺的內部控制。

第二節 其他國家之內部控制

內部控制在各國的發展、規範、執行與法令規章訂定內容均有不同，且各國家之國情不一，較難以類比。本研究僅就一些國家內部控制發展情形敘述如下：

一、德國的內部控制

由於德國內部控制系統比較嚴格和健全，審計部門從過去審個別案例發展為審系統，在控制系統中選擇審計專案，尋找問題，目前德國企業內部開展環保審計一般屬於事前審計，主要是建立一種「評估」預警機制，而政府環保審計一般則屬於事中、事後監督。

德國政府審計的工作記錄可追溯到 280 多年以前，普魯士國王 Frederick William I 在 1714 年建立普魯士總會計院，發展出德國獨立的政府審計特色。如今，德國最高審計機關享有最高聯邦職權地位，其級別相當於聯邦政府部門。它是一個僅服從於法律的獨立的政府審計機構，它不是聯邦政府的一部分，也不接受行政部門或立法機構的任何指示。德國內部審計機構採用的準則和操作指南有：內部控制過程指南、內部控制準則、組織手冊、內部審計與內部控制核對清單模型、德國特許會計師協會準則、德國和國際公認的會計準則。德國內部審計的發展，除了得益於企業經營活動和組織結構日益複雜化所引發的加強內部管理和控制的內在需求外，還與內部審計自身目標定位、工作理念的轉變及其對提升企業價值的貢獻密不可分。在德國內部審計的發展中，既體現了國際內部審計發展的一般趨勢，也明顯受到具有德國特色的企業內外環境因素的影響，因而具有一定的研究意義。

德國內部審計的任務是根據國際內部審計師協會的任務而定。根據各公司的不同情況，內部審計機構確定以下目標：(1)支持行政管理部門履行其管理職責；(2)支持監督委員會/審計委員會的工作；(3)保證內部控制準則的有效性；(4)保證遵守法律和外部法規；(5)保證遵守公司的各項政策；(6)保證風險管理的效率性；(7)支持

改革管理；(8)保證經營過程的有效性；(9)保護資產。此外，一些內部審計機構還提供諮詢服務、管理審計、舞弊預防與偵查。

二、英國的內部控制

歷史上，英國內部控制的發展離不開公司治理研究的推動。20 世紀 80~90 年代，英國的公司治理面臨著巨大的信任危機，公司經營失敗、醜聞、董事薪酬激增以及企業短期行為主義猖獗等一系列公司治理問題，社會公眾、監管機構的不滿情緒日益升溫。這一階段成為英國公司治理問題研究的一個高峰期，各種專門委員會紛紛成立，並發佈各自的研究報告，1998 年形成公司治理委員會綜合準則(Combined Code of the committee on Corporate Governance)。綜合準則很快就成為倫敦證券交易所上市規則的補充，要求所有英國上市公司強制性遵守。這些研究成果從理論和實踐兩個方面，推動了英國公司治理和內部控制的發展，下列研究報告，堪稱英國公司治理和內部控制研究歷史上的三大里程碑。尤其是卡德伯利報告、哈姆佩爾報告，以及作為綜合準則指南的特恩布林報告，

(一) 卡德伯利報告 (Cadbury Report, 1992)

卡德伯利報告從財務角度研究公司治理，同時將內部控制置於公司治理的框架之下。其認為，有效的內部控制是公司有效管理的一個重要方面。因此建議董事們應發表一個聲明，對公司內部控制的有效性進行詳細描述，外部審計師對其聲明進行復核 (Review) 和報告，同時規定在董事會認可聲明之前，審計委員會應對公司的內部控制聲明進行復核。該報告還認為，內部審計有助於確保內部控制的有效性，內部審計的日常監督是內部控制的整體組成部分，會計師職業應在以下方面起到領導作用：(1)開發用以評估有效性的一整套標準；(2)開發董事會報告形式的具體指南；(3)開發審計師用以相關審計程式和報告格式的具體指南。卡德伯利報告在許多方面開創英國公司治理歷史的先河，它明確要求建立審計委員會、實行獨立董事制度，同時將內部控制作為公司治理的組成部分。

（二）哈姆佩爾報告（Hampel Report，1998）

哈姆佩爾報告將內部控制的目的定位於保護資產的安全、保持正確的財務會計記錄、保證公司內部使用和向外部提供的財務資訊的可靠性，同時鼓勵董事對內部控制的各個方面進行復核，包括確保高效經營、遵守法律法規方面的控制。哈姆佩爾報告認為，很難將財務控制與其他控制區分開來，並堅信董事及管理人員對控制的各個方面進行復核具有重要意義，內部控制不應僅局限於公司治理的財務方面。該報告全面贊同卡德伯利報告將內部控制視為有效管理的重要方面的觀點，並認為董事會應該對內部控制進行復核以強調相關控制目標，這些目標包括對企業風險評估和反映、財務管理、遵守法律法規、保護資產安全以及使舞弊風險最小化等方面。

（三）特恩布林報告（Turnbull Report，1999）

卡德伯利報告和哈姆佩爾報告都對公司內部控制提出不同程度的要求，但並未就如何構建「健全的內部控制」提供詳細指南。因此，英格蘭和威爾斯會計師協會（ICAEW）與倫敦證券交易所達成一致，為上市公司執行準則與內部控制相關的要求提供具體指南。1999年ICAEW組成以Nigel Turnbull為主席的工作小組公佈《內部控制：綜合準則董事指南》，即特恩布林報告。其意義在於，它為公司及董事會提供了具體的、頗具可行性的內部控制指引。主要內容是：董事會對公司的內部控制負責，應制定正確的內部控制政策，並尋求日常的保證，使內部控制系統有效發揮作用，還應進一步確認內部控制在風險管理方面是有效的。在決定內部控制政策，並在此基礎上評估特定環境下內部控制的構成時，董事會應對以下問題進行深入思考：(1)公司面臨風險的性質和程度；(2)公司可承受風險的程度和類型；(3)風險發生的可能性；(4)公司減少事故的能力及對已發生風險的影響；(5)實施特殊風險控制的成本，以及從相關風險管理中獲取的利益。

執行風險控制政策是管理層的職責，在履行其職責的過程中，管理層應確認、評價公司所面臨的風險，並執行董事會所設計、運行的內部控制政策。公司員工有

義務將內部控制作為實現其責任目標的組成部分，他們應集體具備必要的知識、技能、資訊和授權，以建立、運行和監督公司內部控制系統。這要求對公司及其目標，所處的產業和市場以及面臨的風險有深入的理解。合理的內部控制要素包括政策、程序、任務、行為以及公司的其他方面，這些要素結合在一起，對影響公司目標實現的重大的商業性、業務性、財務性和遵循性風險做出正確反應，以提高公司經營的效率和效果。其中包括避免資產的不當使用、損失或舞弊，並保證已對負債進行了確認和管理。

特恩布林報告指出健全的內部控制所應具備的基本特徵：(1)它根植於公司的經營之中，形成公司文化的一部分。換言之，它不僅僅是為了取悅監管者而進行的年度例行檢查；(2)針對公司面臨的不斷變化的風險，具有快速反應的能力；(3)具有對管理中存在的缺陷或失敗進行快速報告的能力，並且能及時地採取糾正措施。對內部控制有效性進行復核是董事會職責的必備部分。董事會應在謹慎、仔細地瞭解資訊的基礎上形成對內部控制是否有效的正確判斷。董事會應限定對內部控制復核的過程，包括一年中復核的範圍、收到報告的頻率以及年度評估的程序等，為公司年報和記錄中的內部控制聲明提供適當的支援。

從上述情況，對內部控制發展的研究，有下列明顯地趨勢：(一)對內部控制有效性進行報告的要求日趨減弱；(二)內部控制與風險管理的融合日趨緊密；(三)內部審計的角色由監督者逐步轉變為控制者；(四)內部控制自我評估日益受到重視。

三、加拿大的內部控制

加拿大的最高審計機關是聯邦審計長公署，機構屬議會系列。審計長是審計機關的最高行政首長，是議會成員，每屆任十年。任期期間，除了參、眾兩院有充分理由並經法定程式有權解除職務外，其他任何人無權罷免。審計長對議會負責，直接向議會報告工作。由此可見，加拿大的聯邦審計公署是獨立於政府之外的，這為其獨立行使審計監督提供了良好的客觀環境，可以做到不受任何行政干預。

加拿大的內部審計、民間審計也是相當獨立的。政府部門、公共機構和企業為了自身需要，普遍設立內審機構。在單位最高首長和單位審計委員會領導下開展工作，不受其他部門干預。擔負社會審計的私人會計師獨立聯繫客戶，獨立開展工作，獨立承擔法律責任，也不受其他任何人的干涉。無論是審計機關、內部審計還是民間審計，都依據《審計法》和統一會計準則開展工作，清楚明確。審計機關的審計結果向議會報告後就等於向社會公開，公眾對於審計結果和社會熱點問題，很快會通過報紙、電視等新聞媒介公佈於眾。因此，被審計單位審計出來問題是不能馬虎的，必須予以改正並見到成效，否則就會受到議會追究和公眾輿論的譴責，使加拿大的審計有了較高的權威性。

加拿大的審計機關、內部審計和民間審計，具備執行統一的審計準則、審計標準。這個準則、標準是加拿大註冊審計師協會制定的，得到了政府、審計部門和公眾的公認。加拿大的審計法對審計分工、審計要求都規定得很明確，對政府部門、公用事業部門、企業的財務報告和效益審計已形成制度，審計程式、審計文書、審計檔案非常規範，審計工作已經成為社會監督不可缺少的一部分。

加拿大以美國為鑑，利用先進的工具和方法，在吸取沉痛教訓的基礎上，通過立法而發展電腦審計，目前已具有高水準。許多單位的電腦系統相互連成網路，政府審計機構和較大的會計師事務所可以把自己的終端與這些大型電腦聯網，審計人員在自己的終端上就可以調取被審計單位的有關資料，審計效率很高。加拿大也普遍使用電子電腦作為審計工具，平時可以收集大量的有用資訊，用於幫助研究分析問題，使審計結論更為可靠。加拿大的審計人員為了準確地捕捉審計目標，提高工作效率，降低審計成本，減少工作失誤，依據重要原則，選定實施審計的具體項目，即所謂的「問題表」，來指導實際工作，以保證審計結果達到預定審計風險的要求。

加拿大十分重視對內部控制系統的評估，把它作為對各個單位實施審計的入門或先導。他們認為，一個好的內控系統應該具備五個條件：有可靠的、能力強的內

控人員；各個崗位職責分明；各個環節作業有檔紀錄；對資財消耗有分項登記；對系統有檢查制度。如果經過評估這個單位的內控系統是可靠、有效的，審計風險一般較小；反之，審計風險就大，就該作為審計重點實施審計。

加拿大更致力於提高審計隊伍素質，無論是民間審計機構，還是政府審計部門都很重視審計人員的選調和培訓。參考美國會計總署聘用審計人員須考察各方面的能力。他們除聘用會計師外，還聘用電腦、工程技術、企業管理和法律等方面的專家。目前，在美國會計總署，會計師只占 15%，有 85% 是其他方面的專門人才。採取這些措施，有力地促進了審計人員素質的提高。加拿大錄用審計人員也要求有較高的學歷並經過嚴格的考核。上崗之後，堅持經常性的培訓制度。在職人員參加培訓的時間，通常每年 2—4 周，包括特許會計師協會組織的培訓和各單位自行安排的業務學習。他們把經常性的培訓作為一項必須堅持的制度，在經費上、時間上給予保證。

四、中國的內部控制

受西方國家成功經驗刺激下，中國在會計及管理領域對內部控制制度的需求日益強烈。中國共產黨和中國政府機關、企業及其他各類營利或非營利組織越來越傾向於將內部控制制度當作治本的手段，用來遏制領導幹部貪污腐敗、堵塞國有企業資產流失的漏洞、規避企業及其他營利或非營利組織的經營風險和制止虛假企業會計資訊流入證券市場以至整個社會等等。國家有關部門、營利組織已經制訂並實施與內控制度相關的法規或政策：

在正式法規中，首先有實際意義的使用，為 1986 年中國財政部頒發的《會計基礎工作規範》。該規範只提到內部會計控制，並定義為「單位為了提高會計資訊品質，保護資產的安全、完整，確保有關法律法規和規章制度的貫徹執行等而制定和實施的一系列控制方法、措施和程式。」

1997 年中國註冊會計師協會實施《獨立審計具體準則第 9 號——內部控制與審

計風險》，以便於會計師事務所評估審計風險，提高審計效率，保證執業品質。

1997 年國家審計署實施《中華人民共和國國家審計基本準則》，其中將對內部控制制度的測試當作「作業準則」予以規定。

1999 年中國全國人民代表大會通過新《會計法》，將內部控制制度當作保障會計資訊「真實和完整」的基本手段之一。

2001 年中國財政部發佈《內部會計控制—基本規範-試行版》和《內部會計控制規範—貨幣資金-試行版》。

2000 年 11 月證監會發佈《公開發行證券公司資訊披露編報規則》，要求公開發行證券的商業銀行、保險公司、證券公司應建立健全內部控制制度，在招股說明書正文中專設一部分，用來說明其內部控制制度的完整性、合理性和有效性。

2000 年國務院發佈施行《違反行政事業性收費和罰沒收入「收支兩條線」管理規定行政處分暫行規定》，對行政事業性收費和罰沒收入實行「收支兩條線」管理，是黨中央、國務院著眼於從源頭上預防和治理腐敗作出的一項重要舉措，是公正執法、依法行政的重要保證，乃為增強政府財力、加強宏觀調控的重要手段。因此，加強「收支兩條線」管理，對於財政支出改革以及遏制濫收亂支、隨收隨支等不正之風具有重要意義。但是，由於一些部門和單位對「收支兩條線」政策缺乏正確的認識，加之「收支兩條線」政策在各部門、各單位以及各項收費專案和罰沒款等方面有執行先後現象，因此，「收支兩條線」管理仍然存在一些問題。

中國內部控制制度建設雖具規模，但顯然存在許多缺陷，其原因就是尚未注意如何界定概念和理清設計思路的問題，包括，一、黨和國家有關部門以及各類組織的相關檔中所謂的內部控制制度在概念上並不一致；二、中國還沒有形成內部控制的整體框架（結構、內容和聯繫）；三、中國現存內部控制制度只注重制度的文字編寫環節，嚴重忽略了如何執行制度、判斷和報告制度執行的狀況、矯正制度執行的

偏差等方面；四，在內控制度設計上明顯存在著各自為政、就事論事的傾向；五，與西方國家相比還有很大的差距。

根據中國審計機關內部控制測評準則，第二條所稱內部控制，是指被審計單位為了維護資產的安全、完整，確保會計資訊的真實、可靠，保證其管理或者經營活動的經濟性、效率性和效果性並遵守有關法規，而制定和實施相關政策、程式和措施的過程。內部控制由控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通和監督五個要素組成。因此，可看出中國政府乃是以 COSO 內部控制框架為依歸。

五、日本的內部控制

在日本，所謂的內部控制，日文稱為「內部統制」，強調統制的觀念，也就是說內部統制主要目的在於防弊，強調防止「不正當的財務報告」。目前則注重於經濟性、效率性、有效性等觀點，並強調「課責性（Accountability）」。日本政府內控及檢查制度，研究範圍涵蓋中央及地方行政機關。

日本政府會計監查體系主要由：(1)會計檢查院的檢查、(2)總務省的監察、(3)財務省的監查、(4)國家行政機關的監查、(5)政府出資法人的監查、以及(6)地方公共團體的監查，六種監查架構組成。「監查」為常用詞，範圍包括會計、行政和業務之檢查、督導。

日本政府的行政監察體系，主要分為內部監查與外部監查二大部分。會計檢查院為中央外部監查機關，會計監查人和外部監查則分別為政府出資法人和地方公共團體之外部監查單位。總務省、財務省、政府出資法人之監事監查、監查役監查，和地方公共團體之監查委員為準外部監查單位；而各省廳行政機關、政府出資法人和地方公共團體亦各自於組織中設置內部監查單位。

總務省以外部者立場，針對府省各項業務調查結果進行調查或評價，總務省得勸導受查機關改善業務內容。總務省行政評價局業務主要分為政策評價業務和行政

評價、監視業務二部分，其監察範圍廣泛，凡是和政府主要施政方針有關的行政業務，都屬於監察範圍。

會計檢查院的工作乃由憲法賦予，在政府組織上屬內閣之外的獨立機構。有關日本政府的收入、支出之決算，是由會計檢查院執行檢查任務。而內閣則將決算內容連同會計檢查院的檢查報告提交國會。

會計檢查院也針對國有財產、國有債權、政府部分出資法人、政府資金輔助之地方公共團體(相當於地方機關)等進行會計檢查。近年來，比較強調行政、財政之執行效率，注重「經濟性(Economy)」、「效率性(Efficiency)」、「有效性(Effectiveness)」之 3E 檢查。

地方監查委員職務內容主要有財務監查和行政監查二項。然因原始角色設計定位不清，使得監查委員制度混在著內部監查與外部監查，存在著種種阻礙監查的信賴性、透明性、理解性等因素，並妨礙發現監查效果之處。這些成因廣泛地涉及監查環境、委員素質、監查實施體制上的問題。(參閱：行政院主計處研究計畫－編碼：RES-91-01－日本政府內控及檢查制度之研究)

第三節 台灣政府內部控制制度發展與實施情形

政府對內部控制及內部審核之現行法令及定位，明定於包括預算法、會計法、決算法、審計法、政府採購法、內部審核處理準則、及其他有關政府內部控制及內部審核之法令規章。對有關控制環境及風險評估之規定較少，然而控制環境之營造，包括操守及價值觀、勝任之承諾、管理哲學與經營風格、組織結構，及權責之分派等之重視與提昇，為整個組織之「控制意識」之所由生，是內部控制架構「立方體」之「基石」，其重要性自不在話下。而對於營運效果及效率評估之有關規定亦只偏重於持續性監督，對於個別評估則較少。

中華民國內部稽核協會於八十四年十二月二十日發布之內部稽核執業準則公報

第一號「內部控制觀念與責任」，定義內部控制為「一種管理過程，用以合理保證達成下列五項目的：(1)資訊之可靠性與完整性、(2)政策、計畫、程式、法令及規章之遵循、(3)資產之保全、(4)資源之經濟及有效使用，以及(5)營運或專案計畫目標之達成。」

我國財政部證券暨期貨管理委員會於八十七年四月十五日修正公佈「公開發行公司建立內部控制實施要點」，將內部控制定義為「係公開發行公司的管理階層用來合理確保達成其營運（效果及效率）、財務報導（可靠）及遵循相關法令三個目標之管理過程。」

中華民國會計研究發展基金會審計準則委員會於八十七年十二月二十二日發布審計準則公報第 32 號「內部控制之考量」，其中定義內部控制為：「一種管理過程，藉以合理確保下列目標之達成：(1)可靠之財務報導，(2)有效率及有效果之營運，(3)有關法令之遵循」。

行政院主計處於九十年三月十四日所擬之會計法修正草案，其第五十條第一項規定：「各機關為提昇施政效能及提供可靠完整財務資訊，應建立並維持有效之內部控制制度」。此次修正會計法將原先之第三章「內部審核」，修正為第四章「內部控制及審核」，有強調內部控制之意。復為使內部控制之處理有所準據，特明定內部控制之實施準則，由中央主計機關定之。會計法修正案並未將「法令之遵循」明文列為內部控制之目標，然「依法行政」為公務機關之天職，故是否明文列示，並不減損其在內部控制整體架構中之重要性。

第四節 內部控制之限制與威脅

內部控制之執行並非萬靈丹，其無法對保證政府機關或企業組織之資產保管對安全，亦無法保證由於執行內部控制，管理階層所提之財務報表對是可靠及完整的，因為內部控制有受到一些先天因素之限制，造成對管理目標之達成只能提供合理之

保證，換言之，在什麼情況下，內部控制不能發揮效用，於財團法人中華民國會計研究發展基金會審計準則委員會公布之審計準則公報第五號第十五條（民 87 年）提供了下列有關實施內部控制之限制因素（賴森本、許哲源，民 87 年）：

1. 設計內部控制時，通常考量其成本與效益。
2. 內部控制設計，通常僅針對預定或一般交易事項，並未考慮特殊交易事項。
3. 由於情況變遷致原設計之控制程式無法因應。
4. 不能完全避免疏忽、判斷錯誤或誤解規定等人為之錯誤。
5. 無法完全排除串通舞弊之可能。
6. 管理階層踰越控制程式之可能。
7. 內部控制之遵行有日久鬆懈之可能。

威脅內部控制制度的事項頗多，僅列舉下列重要事項闡述之（林柄滄，民 89 年）

（一）管理階層漠視內部控制與稽核報告：設計精良的內部控制，如果遭受管理者輕視不用，對組織而言，其和無內部控制所造成的風險是相同的。1995 年英國霸菱銀行新加坡分行營業交易員李森，操作衍生性金融商品不當，而虧損金額近台幣三百億元，導致創立二百多年之霸菱銀行不得不以極微之價格轉手他人。其實據「金融時報」報導，霸菱銀行內部稽核員於案發前曾在內部稽核報告中提及：「李森可能越權，在期貨交易中之虧損也匿不報。」但是最高管理階層人員鑑於李森初期操盤時曾獲利頗多，以利益為考量，忽略了內部稽核報告。

（二）接近資產：許多舞弊的案例，都因舞弊者經常接近該資產（包括，有形資產如現金、存貨、有價証券、及無形資產如重要資訊、表單...等）。例如，組織經收款項人員在當有急用之時，初期以嘗試性手法，暫時挪用，累積愈多，

致胃口來愈來愈大，及至案發時，挪用之金額已相當龐大。又若干對空白表單、空白訂購單或空白支票的不良控制，間接造成未經授權而取得資產的可乘之機。

（三）流於形式：設計精良的控制系統若流於形式，致內部控制作用未能有效被遵行，導致內部控制作用瓦解，進而造成組織損失。例如對採購要求的競標控制不嚴謹，則此控制程序的目的即已被破壞。

（四）利益衝突：員工和組織的利益有時是相互衝突的，當員工之忠誠度較為薄弱時，衝突將對組織構成威脅，尤其員工會採取個人利益為先，而不顧組織福祉的行為。例如採購人員和廠商之間有利益時，可能從廠商之處獲取額外之財務利益，面臨選擇廠商的抉擇時，此潛在的利益衝突便會使他忽略組織對廠商選擇的標準，轉而選擇對他有財務利益的供應商。利益衝突可能以多種形式發生，只要當員工在工作責任方面有雙重忠誠的選擇時即會產生。

內部控制成功之要素，則包括：1. 最高主管之重視與支持。2. 合理之組織規劃與管理結構。3. 健全可行之會計制度。4. 健全之內部稽核功能。5. 高度熱誠與訓練成熟之員工。

第五節 內部控制演進新趨勢

一、SOX 404 專案

2001 年底美國安隆案，其利用與子公司之間的交易來灌水帳面利潤，爆發後其股價由 80 美元跌剩 70 美分，市值損失 180 億元以上。連帶打翻 Arthur Andersen 會計師事務所的信譽，挑戰布希總統的政商關係，導致美國股市低迷，經濟不振，美元大跌。學者甚至質疑，認為這是美國國力轉衰的徵兆。更不幸的，連續發生假帳風波。例如：全錄 64 億美元的營收須重新認列、世界通訊虛報 38 億美元獲利、默克藥廠過去三年 124 億美元的帳面收益根本沒有入帳、必治妥藥廠涉嫌浮報 10 億美

元營收。一連串的會計醜聞，使美國企業誠信掃地，投資人信心動搖，股市風雲變色。事態之嚴重，迫使布希總統，不得不出面譴責，並提出遏止辦法。其具體方案，主要為成立企業詐欺專案調查小組、企業主管犯法刑期加倍至十年，以及強化美國證期會（SEC）組織功能等，希望能有效匡正不法，驅散市場企業會計醜聞陰霾。

為重建投資大眾信心，美國沙賓法案（Sarbanes-Oxley Act of 2002）因應而生，其中攸關企業內部控制的相關規定中，以法案中第 404 條（SOX 404）之影響為最。整體而言，實施 SOX 404 專案可分為兩大階段：計劃（Planning）與執行（Execution）。其中執行階段又涵蓋文件化（Documentation）、評估（Evaluation）與矯正

（Remediation）等程序。目前絕大部分公司仍在進行文件化程序，只有少部份公司進入最後的評估與矯正程序。在今日對於財務專家及企業流程專家的需求日益增加的趨勢下，企業已漸漸意識到 SOX 404 專案之專業需求，許多成功的 SOX 404 專案，其成員係由企業內部稽核及外部具有相關經驗之專家顧問所組成，並獲得企業高階主管的認同與支持，進而選擇與外部專業顧問團隊合作，試圖將財務控制、電腦化作業、稅務及其他相關資訊導入專案整體規劃中。其中，具主導地位之電腦化作業在實施 SOX 404 專案時，必須要與現有之其他系統作結合，在適當的責任授權下，於短時間內針對關鍵問題提出電腦制式化報告，提供高階主管使用，作為即時處理及控管功能。

以往對於企業的整體層面評估方式，是依據企業文化及其內部控制文件而定，對於關鍵控制點的稽核，係以會議的方式達成控管效果，例如，以預算會議相關記錄作為查核證據。但現今大多數企業擁有多樣化及高複雜度之作業系統，企業現有之控管方式已不足以應付實際環境的複雜度，在此情況下，需要結合外部專業顧問團隊不同的稽核技巧與經驗，才能有效提昇整體控制制度品質。

二、公司治理

幾年前亞洲金融風暴末期，台灣國內地雷股湧現，東隆五金、國產汽車、台鳳

等之股價均大幅滑落，連帶拖累整個股市，政府被迫提出振興經濟方案，以 638 億元預算挹注於公共建設及促進需求。同時配合國際貨幣基金（IMF）對金融風暴之檢討措施，要求企業及金融機構之資訊透明化，加強管理、監理及執法，逐步落實公司治理的理念。在亞洲金融風暴及安隆事件後，公司治理（Corporate Governance）逐漸受到各界重視。在這幾波財報醜聞之後，更突顯出須儘速落實公司治理的必要性。所謂公司治理，是透過內部及外部的監督管理方法，以法律及經濟的手段，創造股東的最佳財富。在內部機制上，以現行的公司內部控制及稽核制度，再加上簽證會計師與監察人的設計加以規範。外部機制則有設立外部董監事、揭露公司資訊、利害關係人之制衡、外部會計師監督以及市場機制等方式。內外機制並行，將可有效防止公司經營層（如董事長、執行決策的各階層經理人）出現道德危機、背信等行為，保障投資大眾的權益。

公司治理是一個多角度多層次的概念，是通過一套包括正式或非正式的、內部的或外部的制度或機制來協調公司與所有利害相關者之間的利益關係，以保證公司決策的科學化，從而最終維護公司各方面的利益。

狹義的公司治理，主要是股東對經營者的一種監督與制衡機制。即通過一種制度安排，來合理地配置所有者與經營者之間的權利與責任關係。目標是保證股東利益的最大化，防止經營者對所有者利益的背離。其主要特點是通過股東大會、董事會、監事會及管理層所構成的公司治理結構的內部治理。

廣義的公司治理，則不局限于股東對經營者的制衡，而是涉及到廣泛的利害相關者，包括股東、債權人、供應商、雇員、政府和社區等與公司有利害關係的集團。因為，公司已不僅僅是股東的公司，而是一個利益共同體，公司的治理機制也不僅限於以治理結構為基礎的內部治理，而是利益相關者通過一系列的內部、外部機制來實施共同治理，治理的目標不僅是股東利益的最大化，而是要保證公司決策的科學性，從而對保證公司各方面的利益相關者的利益最大化。因此，要理解公司治理的概念，需要轉變以下兩個方面的觀念：

第一，從權利制衡到決策科學：公司治理所要解決的主要問題是所有權和經營權分離條件下的代理問題。通過建立一套既分權又能相互制衡的制度來降低代理成本和代理風險，防止經營者對所有者的利益的背離，從而達到保護所有者的目的。此一制度稱為公司治理結構，它主要由公司股東大會、董事會、監事會等公司機關

所構成。其建立的基礎是公司的權力配置。即無論是所有者還是經營者都以其法律賦予的權力承擔相應的責任。股東以其投入公司的財產對公司擁有終極所有權並承擔有限責任，因此，在法律意義上公司是股東的，對公司擁有無可爭議的剩餘索取權。經營者則作為代理人擁有公司的法人財產權而非所有權，但他直接控制著公司，控制著公司的剩餘。由於法人財產權和終極所有權的不一致性，從而導致經營者和所有者在公司的利益不一致。因此以權力配置為基礎的公司治理制度對於維護各方權力的存在和實施是十分必要的。但是，公司治理並不是為制衡而制衡，制衡並不是保證各方利益最大化的最有效途徑。本研究認為，衡量一個治理制度或治理結構的標準應該是如何使公司最有效的運行，如何保證各方面的公司參與人的利益得到維護和滿足。因此，科學的公司決策不僅是公司的核心同時也是公司治理的核心。因為，公司各方的利益都體現在公司實體之中，只有理順各方面的權責關係，才能保證公司的有效運行，而公司有效運行的前提是決策科學化。因此，公司治理的目的不是相互制衡，至少，最終目的不是制衡，只是保證公司科學決策的方式和途徑。

第二，從治理結構到治理機制：公司治理大多基於分權與制衡而停留在公司治理結構的層面上，較注重對公司股東大會、董事會、監事會和高層經營者之間的制衡關係的研究。因此，公司治理是側重於公司的內部治理結構方面。但從科學決策的角度來看，治理結構遠不能解決公司治理的所有問題，建立在決策科學觀念上的公司治理不僅需要一套完備有效的公司治理結構，更需要若干具體的超越結構的治理機制。公司的有效運行和決策科學不僅需要通過股東大會、董事會和監事會發揮作用的內部監控機制；而且需要一系列通過證券市場、產品市場和經理市場來發揮作用的外部治理機制，如公司法、證券法、資訊揭露、會計準則、社會審計和輿論等。在最近經濟合作暨發展組織（OECD）制定的公司治理原則中，已不單純強調公司治理結構的概念和內容，而涉及到許多具體的治理機制。該原則主要包括以下五個方面：（1）股東的權力；（2）對股東的平等待遇；（3）利害相關者的作用；（4）資訊披露和透明度；（5）董事會責任。顯然，治理機制是比治理結構更為廣泛、更深層次的公司治理觀念。

三、ERP 系統之內部控制

最近多數企業面臨為配合解決公元 2000 問題或使企業整體資源達最佳化之需求，而邁向時下最新資訊潮流 ERP（企業資源規劃）系統路程。但當導入 ERP 系統

後，系統應規劃何種適當之重要內部控制程序，及如何確保系統所產出資訊之正確、完整及機密性，以供高階主管進行決策分析之用。以下區分為四部份提出 ERP 系統應注意之內部控制程序重點：

1. 處理程序之整合性（Process Integrity），每種 ERP 系統提供之交易控制（Transaction Control）功能均不相同，於導入 ERP 系統時，高階管理當局最好先明瞭所選用 ERP 系統之交易控制功能，並於導入同時於各相關作業程序中，規劃運用該功能，以便協助達到預防或偵測控制之目的。
2. 應用系統存取安全（Application Security），ERP 系統之使用者過於廣泛，可包括業務、採購、人力資源、生產及財務會計部門，內部控制重點之一為強調職能分工，若未依據各使用者之實際工作職掌設定其 ERP 系統之使用權限，恐讓重要資訊輕易洩漏予不應取得之人，而又無法察覺。另 ERP 系統功能過多，如何設計一套程序讓負責 ERP 系統安全管理者便於維護變成極為重要；且應定期稽核系統所給予之權限是否與原先規劃一致亦同等重要，否則恐不易及早預防舞弊或未經授權存取資料情況之產生。
3. 資訊基礎架構存取安全（Infrastructure Security），資訊基礎架構於 ERP 系統中扮演重要角色，因為若無此資訊架構恐無法讓企業資源達最佳化運用。
4. 資料轉換（Data Conversion），導入 ERP 系統初期，需要將部份或全部舊資訊系統轉入新 ERP 系統，於此資料轉換期間應規劃轉換控制程序，避免因轉換資料錯誤或不完整，造成日後系統運作有誤。

四、控制自我評估

在國外，企業內部控制的一個新趨勢是實行「控制自我評估」（CSA—Control Self Appraisal），意指每個企業不定期或定期地對自己的內部控制系統進行評估，評估內部控制的有效性及其實施的效率效果，以期能更好地達成內部控制的目標。CSA 的基本特徵是：關注業務的過程和控制的成效；由管理部門和職員共同進行；用結構化的方法開展評估活動。CSA 是為提高組織內部控制的自我意識所作的努力，這種活動經常以研討會的形式進行。設計 CSA 的目的是使人們瞭解那裡存有缺陷以及可能引至的後果，然後讓他們自己採取行動改進這種狀況，而不是坐等內部審計人

員來察。實施 CSA 的方法對於強化企業管理、提高勞動生產率、改進內部審計和業務經營程式以及控制風險等都有著積極的作用。因此，政府可比照企業，試行定期或不定期進行 CSA，以便經常發現和解決內部控制過程中出現的問題。

許多企業由於缺乏良好的內部控制制度，以致主管人員未能落實日常作業的審查，而容易流於蓋章文化。內控制度的主要內涵在於要求主管人員切實根據職掌範圍、作業流程、核決權限及遊戲規則等構面，作自我審查，以期促進企業組織的有效營運。

五、企業風險管理

企業所謂「風險」，是指出現了我們不期望發生的事件。許多本業運作正常的企業，由於缺乏危機意識，對風險管理的認知不足，一旦風險產生，輕者，名利受損，重者，面臨倒閉厄運。因此，風險管理絕對是企業經營的重要課題。James Lam (1998) 定義企業風險管理 (Enterprise Risk Management, ERM) 為「綜合管理業務風險、財務風險、經營風險和風險轉移，力求公司股東價值的最大化。」也就是說，企業風險管理概念整合分析公司內外的所有風險，制訂行政級管理策略來處理這些風險，從而來提高公司的盈利能力。其基本原理在於從不同角度分析風險，包括從綜合角度、從全公司角度、從利潤角度、從風險辦公室角度以及從縱觀角度分析風險。

COSO 委員會從 2001 年起開始進行企業風險管理框架的研究，於 2003 年完成草案。經公開向業界徵求意見後，於 2004 年底正式頒佈，其關注焦點，已由內部控制延伸到企業倫理、公司治理及風險管理，把 COSO 的內部控制架構應用於中小企業。COSO 的 ERM 框架有三個面向，第一面向是企業的目標，即戰略、經營、報導和規範；第二面向是全面風險管理要素，即內部環境、目標設定、事件識別、風險評估、風險對策、控制活動、資訊與溝通、及監督 8 個要素；第三面向是企業各個層級，包括整個企業、各職能部門、各業務系統及下屬各子公司。三個面向的關係是，全面風險管理的 8 個要素都是為企業的 4 個目標服務的；企業各個層級都要堅持同樣的 4 個目標；每個層次都必須從 8 個要素方面進行風險管理。該框架適合各種類型的企業或機構的風險管理。

企業風險管理逐漸風行，且越來越多的證據表示它確實可行。現代企業正面臨一個國際化的舞臺，內部控制、風險管理框架的設計應吸收國際上的成熟理論和作

法，但由於不同的企業，文化和經營環境等方面都存著差異，因此，企業應根據自身的特點和實際的工作需要，構建適合企業自身的風險管理模式。

六、啟示與借鑒

除了 COSO 報告對我國內部控制制度具有一定的啟發和借鑒意義之外。本研究認為，在構建及強化政府內部控制機制與內部審核綜合框架時，應該以企業為鑒，從以加強和改善組織風險管理為目標的風險導向控制機制方面著手。藉著管理階層對內部控制制度的重視，是企業永續發展的重要因素，政府部門更是藉完善的內部控制制度，使整體經營績效不斷提昇。

第四章 以平衡計分卡提升政府內部控制機制與內部審核

台灣政府機關實施內部控制已有一些具體方案作為：(一)行政院 89 年，台八十九會字第 02512 號函訂頒之『健全財務秩序與強化內部控制實施方案』。(二)會計法修正草案第五十條。各機關為提昇施政效能及提供可靠完整財務資訊應建立並維持有效之內部控制制度。

本研究將以管理成效與績效衡量的角度看強化政府內部控制，因為政府組織各機構執行業務，如同企業經營與管理，必須以績效為要務。也必須是以經營出更好成績為目的。政府各機構執行業務，如同企業經營與管理，必須以績效為要務。

第一節 研究架構

績效的衡量與組織競爭力評估間有密切的關係，其衡量結果對組織而言，能提供有效的激勵以增進員工積極地朝向達成組織目標之方向發展。因此，欲成為一個全面管理之組織，便需設計一套整體的策略管理工具，亦即須建立一套健全之整體績效衡量模式。本研究從平衡計分卡（Balanced Scorecard；BSC）的觀點，建立政府整體績效衡量系統模式。經由平衡計分卡之四個構面：財務、顧客、學習與成長、內部流程等四個管理流程構面之運作，發展出各構面之目標與策略，進一步地產生各行動計劃，進而衍生出各自之量度，透過量化之量度間因果關係與回饋機制等環環相扣的整體思考與運作模式，來建構一個整體績效衡量模式，進而產生週延且合理的衡量指標，對於達成辦學成果之高品質教學規劃、低成本有效率之支援服務、以及創新之策略管理之機制等行動計劃與衡量指標相互呼應，進一步地達到目標並策勵未來。財團法人

一、平衡計分卡之基本架構

台大教授杜榮瑞（1999）曾指出，「平衡計分卡」顧名思義，係指績效衡量的層面不能有所偏廢，傳統的績效衡量聚焦於財務面，特別是基於財務報表的數字，早在 1980 年代即被詬病，因為這些訊息來得太遲太籠統，不當使用常會造成短視心態。美國會計師協會（AICPA）。在 1994 年甚至建議財務之揭露應包括前瞻性的非

財務資訊，這些資訊揭露的多少反應智慧資本及社會責任的重要性。平衡計分卡用驅動未來績效的量度，來彌補表彰過去績效的財務量度之不足，計分卡所設定的目標（objectives）與量度（measures）是從組織的策略及願景衍生出來的，並透過四個構面，來考核一個組織的績效，即提供轉化策略為營運之架構。

績效評估需要一個明確、完整的衡量指標，藉由這些指標建立一套完善的績效評估系統。因此，衡量指標的訂定攸關整個績效評估成敗關於績效評估指標的選擇。傳統績效評估之缺點包含：(1)扭曲成本的管理資訊。(2)過份依賴財務性評估指標。(3)無法聯結策略性目標。(4)缺乏合適的績效衡量指標。(5)過度強調短期績效而忽視公司的長期效益。因此一套良好的績效評估系統，應該具有下列性質：(1)績效並不是一個單一準則，而是由許多不同的準則所構成。(2)績效分析之層次從個別的員工到客戶及組織與社會的關係。(3)績效的著眼點主要在於維護、改善與發展組織之目標。(4)績效之時間架構，應包含了短、中、長期，以便訂定企業的發展目標。(5)績效之衡量應考量『客觀/屬量』以及『主觀/屬性』等因素。

本研究認為Norton & Kaplan（1990）平衡計分卡的觀念，乃是為建立一套績效評估指標，可以適用於企業以外的其他組織，如非營利機構及政府。組織內高階主管可藉平衡計分卡的績效評估指標，對組織的作業運作狀況，快速且深入的觀察與績效水準。平衡計分卡包含反應過去營運結果的財務性指標，同時再以顧客滿意度、內部流程、組織創新及改善行動等營運性指標，彌補財務性指標之不足，這些營運性指標可提升未來的財務績效。平衡計分卡讓管理者從四種觀點來觀察企業之營運績效，平衡計分卡提供了四個基本問題之省思：(1) 顧客的觀點：顧客如何看待我們的？(2) 內部的觀點：我們必須在什麼領域中有傑出的專長？(3) 創新及學習的觀點：我們能夠不斷改善及創造價值嗎？(4) 財務觀點：我們在股東眼中表現如何？平衡計分卡四個基本構面如（圖4.1）所示：財團法人財團法人財團法人財團法人

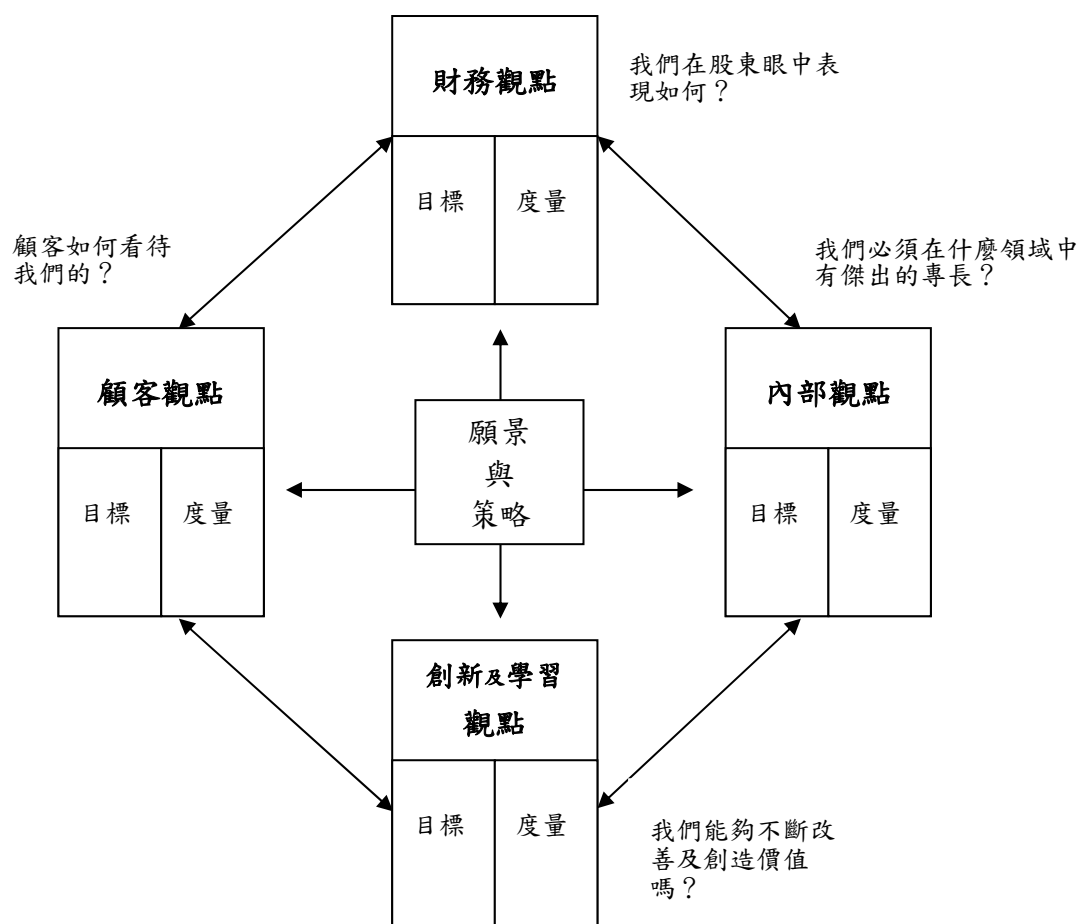


圖 4.1 平衡計分卡四個基本構面圖（資料來源：Kaplan and Norton , 1992）

傳統之績效評估過於重視財務指標，而平衡計分卡則是希望能將組織策略具體化，並強調績效衡量的項目必須由企業之策略所導出，組織必須以指標來衡量其關鍵的活動，同時指標之選取也必須在財務面以及非財務面取得平衡。Kaplan 與 Norton 認為組織在澄清願景與策略之後應遵循因果關係、成果與績效驅動因素與財務連結等三個原則，才能設計出與策略相連結的績效衡量指標，其設計原則如下：

二、平衡計分卡之因果關係

Kaplan & Norton (1996) 強調策略乃是一套因和果的假設，所以衡量系統必須將各構面的目標與量度之間的關係與假設闡述清楚，才能加以管理與核定，故因果關係鏈應涵蓋平衡計分卡的四個構面。平衡計分卡應該混合一組成果量度和績效驅動因素，若只有成果量度而沒有績效驅動因素，則無法顯示獲得成果的過程，也無

法提前得知策略是否有效；反之，若只有績效驅動因素而沒有成果量度，雖然可能使短期營運獲得改進，卻無法顯示營運改進是否能帶來長期財務改善。一個好的平衡計分卡必須適當混合成果量度（落後指標）及績效驅動因素（領先指標）。組織為追求顧客滿意度、內部程序效率及創新的最終目的，還是為了追求部門能達到預定的財務目標，故平衡計分卡之因果關係最終皆應連結至財務目標。

針對目前平衡計分卡並無一套客觀之關鍵績效指標篩選模式與權重決定機制，本研究構想將平衡計分卡為內部控制管理模式為起始架構，配合過去學者提出之客觀的相關指標篩選與決定，並整合各評估構面之資訊，作為內部控制績效評估之營運策略決策與調整之參考依據。

第二節 本研究採行平衡計分卡建構政府內部審核架構

政府的存在與運行處於一定的受託責任關係，社會大眾賦予各級政府、政府官員以及公務人員執行、設計公共政策和運用公共資金方面的重要決策權。政府的公共受託責任在於保證政府運作的效率。各級政府和政府公職人員作為受託人，所承擔的公共受託責任具體包括三個方面，一是負責以最大善意遵照法律的規定，執行國家的任務，杜絕一切以權謀私的行為；二是負責以最經濟、最有效的辦法管理和運用公共資源；三是負責使公共資源的配置和運用最大限度地達到預定目的。上述責任逐層遞進，缺一不可。

納稅人即是公共資金的提供者，當然關心資金的使用效果，各級政府及其公職人員也必須對公共資金使用的效果進行解釋、說明，以解除其承擔的公共受託責任。當這種公共受託責任機制失效，政府破壞了與社會公眾之間的契約時，就會導致許多問題：公共資金被濫用或偷竊、政府官員公開受賄、公共服務提供不當等等。因此，社會大眾與政府之間的受託責任關係是國家治理的關鍵，也是健全民主制度的重要因素，政府改革的根本就在於塑造更向人民負責、更為有效地履行公共受託責任的政府體系。

隨著民主進程的不斷推進，不管是作為委託人的社會大眾，還是作為受託人的各級政府和政府公職人員，都越來越關心政府的績效。委託人和受託人對公共資金使用績效的關注，使政府績效評價成為公共受託責任的核心，因此，正確的績效導向是強化政府公共受託責任的必然要求，確定績效評價標準是對政府績效進行評價的基礎。Herry (1978)認為績效概念運用於行政機關其意義為「效率」及「效果」。效率是指以最小可能的資源達成既定的產出，效果則是為民服務的最終產出，兩者均隱含品質的概念。在績效評價標準中引入協調和均衡的理念，借鑒管理科學中的平衡計分卡原理，從顧客、內部業務流程、財務以及學習和成長等四個層面，綜合評價政府及公職人員的績效。這四類標準可以激勵和約束政府官員的行為，使各級政府的運行達到實現短期與長期目標、內部與外部、投入與產出、經濟與社會效益等四方面的平衡。具體地說，政府績效評量標準應包括以下方面的內容：

(一) 顧客方面。應明確社會公眾是各級政府的最終顧客，是否最大限度地實現公眾的願望、滿足公眾的需要、維護公眾的利益就是顧客層面所需評價的主要內容，這些集中體現為社會公眾的滿意程度，所以「整體滿意度」可作為重要的績效評價標準。整體滿意度可通過評價服務的質量性和顧客參與度加以考量：在質量性方面，各級政府應關注對顧客最為重要的服務質量問題，包括產出和結果的質量，評價的側重點是政府提供各種服務的及時性、適當性、可靠性、便利性以及等待時間和反饋機制等；在顧客參與度方面，不能把社會公眾看作政府服務的被動消費者，應考慮服務提供過程中公眾的參與，保證公眾參與服務的設計和提供，增強政府的回應性，從而使整個社會受益。事實上，政府單位積極致力於政策執行與提供為民服務，就是善盡社會承諾與社會責任。

(二) 業務流程方面。各級政府和部門在有限資源的預算約束下，應優化內部工作流程，以有效完成本職工作。主要包括確立本部門的使命和戰略，確定為完成任務和實現目標所使用的計劃、方法、程式和作業等。內部業務流程方面的評價應以政府內部控制和風險管理為重點，評價各級政府和部門內部控制和風險管

理設計的充分性，以及實際執行的有效性，具體從控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通以及監督等要素入手，看其是否能夠為政府資產的安全性、政府運行的效率性和效果性、財務報告的可靠性和法律法規的遵循性提供合理保證。

(三) 財務方面。各級政府應管好、用好社會公眾賦予的公共資源，落實到經濟及社會發展和城鄉建設的各項任務中去，實現全面、協調和可持續發展。經濟性、效率性、效果性是衡量和評價財務方面的主要標準，其中經濟性是指在適當考慮質量的前提下盡量減少投入；效率性是指投入和產出的對比關係，即一定的投入所能得到的最大產出，或一定的產出所需要的最少投入；效果性是指項目、計劃或其他作業的預期結果與實際結果之間的對比關係，所關注的是組織產出和目標之間的關係。

(四) 學習和成長方面。科學發展觀強調以人為本，「人」是指社會公眾，「本」是社會公眾的根本利益，「以人為本」就是做任何事情都要以滿足社會大眾的需要為出發點和歸宿。因此，堅持以人為本，樹立全面、協調、可持續的發展觀，促進經濟社會和人的全面發展，就需要特別關注學習和成長方面的績效。

在內部控制管理的研究中，Brewer 與 Speth（2000）應用平衡計分卡的理論來評估供應鏈的執行績效，其將內部控制的架構與平衡計分卡的四個構面相連結，建立了內部控制平衡計分卡的基本架構。他們亦認為，過去對於內部控制的績效評估方法並沒有所謂的標準架構或系統，平衡計分卡的應用正好彌補了這方面的不足，且進一步說明了內部控制平衡計分卡的優點：

1. 內部控制本身就是跨部門甚至跨組織的集合，其執行績效必須由組織內外各功能成員的合作才能達成。平衡計分卡四個構面的因果關係清楚描述了跨組織性的成員應該如何一起有效的合作，而跨功能性的作業又應該如何協調整合才能達到共同的目標。

2. 平衡計分卡管理概念與內部控制績效評估時必須同時考量組織內外所有夥伴的方法是一致的。
3. 平衡計分卡架構下的目標和指標可以根據不同內部控制績效指標而設計專屬的衡量指標，可與組織策略相連結的最終目的是一致的，因此，平衡計分卡適用於內部控制績效評估。
4. 平衡計分卡使各階層的執行成員，如主管或作業人員都能清楚地從績效指標的衡量中了解其作業所應達到的目標為何，而不是將績效指標視為裁定獎勵或懲罰的評量工具。

四大構面之評量準則有下列文獻提供參考。

在顧客觀點有：

- 服務公平分配 Chow & Haddad (1997)、Jones & Sasser (1995)
- 服務回應性 Chan, et al. (2002)、Kaplan & Norton(1996)
- 服務對象參與程度 Jones & Sasser (1995)
- 服務對象滿意度 Chan, et al. (2002)、Kaplan & Norton(1996)
- 服務態度 Jones & Sasser (1995)
- 與其他公務機關比較 Jones & Sasser(1995)、李興楨(2003)
- 服務及時性 Curtright & Edell (2000)、Pink, et al. (2001)
- 服務品質 Chan, et al. (2002)、Curtright & Edell (2000)

在財務觀點有：

- 年度獲得經費 Eccles & Pyburn (1992)、Jones & Sasser (1995)
- 預算支用率 Curtright & Edell (2000)、Stewart & Bestor (2001)
- 依限撥款速度 Chow & Haddad (1997)、Eccles(1991)、李興楨(2003)
- 預算成本適當控制 Kaplan & Norton (1996)、Pinero(2002)
- 資源有效利用程度 Kaplan & Norton(1996)、Eccless(1991)

- 專案計畫之額度爭取 Chow & Haddad (1997)、Eccles(1991)、李興楨(2003)
- 研發成本計畫之效益 Kaplan & Norton (1996)
- 平均人事費用 Kaplan & Norton (1996)

在內部流程觀點有：

- 單位間的協調 Pinero (2002)、Eccless (1991)
- 工作流程順暢 Curtright & Edell (2000)、Eccles (1991)、Pinero (2002)
- 管理監督之合理性 Eccles & Pyburn (1992)、Eccless (1991)
- 目標暨成果管理適切 Chow & Haddad (1997)、Eccless (1991)
- 管制考核妥適 Eccles & Pyburn (1992)、李興楨 (2003)
- 機關對外協調 Eccles & Pyburn (1992)、李興楨 (2003)
- 符合計畫進度 Eccles & Pyburn (1992)
- 資訊採用能力 Eccless (1991)、Pinero (2002)

在學習與成長觀點有：

- 員工教育訓練之機會 Chow & Haddad (1997)、Eccles & Pyburn (1992)
- 員工滿足感 Curtright & Edell (2000)、Stewart & Bestor (2001)
- 員工建言之採納程度 Eccless(1991)、Eccles & Pyburn (1992)
- 員工學習與獎賞之連結度 Chow & Haddad (1997)、Eccless (1991)
- 員工能力 Chan et al. (2002)、Curtright & Edell (2000)
- 員工離職率 Eccless (1991)、Eccles & Pyburn (1992)
- 員工生產力 Curtright & Edell (2000)、Kaplan & Norton (1996)
- 員工目標與組織目標配合程度 Eccless (1991)、Kaplan & Norton (1996)

本研究參考上述文獻提供之評量準則，將內部控制與平衡計分卡之連結關係，展開形成層級式平衡計分卡可直接是適用於內部控制績效之評估，如(圖4.2)所示：

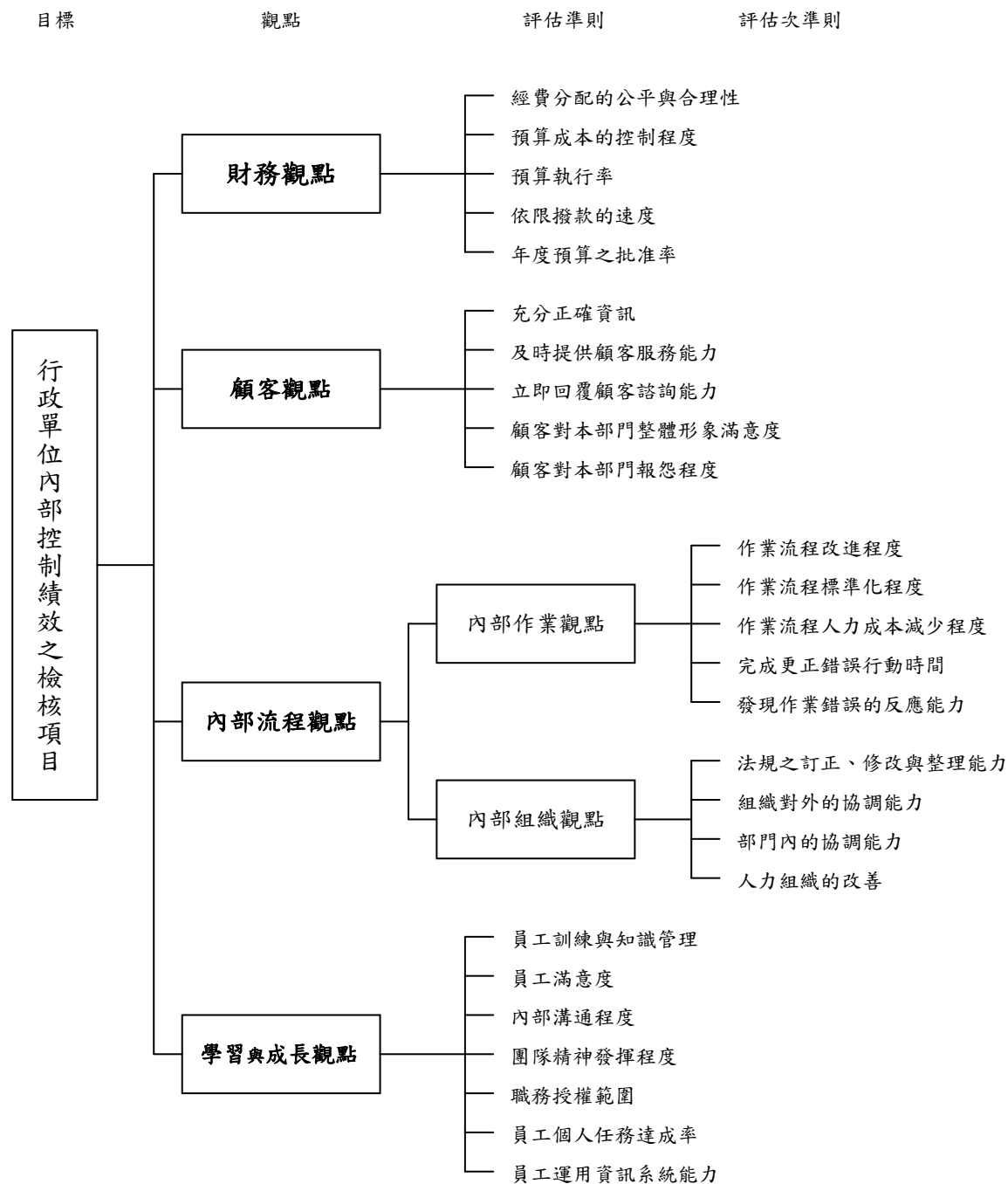


圖 4.2 內部控制與平衡計分卡之連結關係圖（資料來源：本研究整理）

第三節 檢核表設計與發放

一、檢核表問項設計

本研究是在探討如何將內部控制的觀念運用於政府及其所屬機關的運作，而平衡計分卡既是管理議題，故就其四大觀點衍生的評估準則，本研究認為所謂的問卷

調查對象均是部門組織高階管理人（主管），且熟稔內部控制知識，故將此「問卷」稱之為「檢核表」（附錄-2），填答人將知識視為自我評估的觀點，其問項分『此指標對於貴部門重要性』與『貴部門在此指標之績效等級』兩部份，前者作為各準則之權重值之計算依據，後者則是績效參考值。

二、評估準則

Gorge L. Morrissey（1976）認為行政機關所有業務中，確實有些屬於「重要少數」（critical few）的業務，也是「主要成果範圍」（key results areas），是值得員工投入時間、精力、智慧與資源，深入執行並作為上下平行溝通協調的重要工具。他指出衡量行政機關整體績效常用的指標可分成六個面向：

- (1) 生產力：每工作小時產出、個人產出、符合進度、克服的困難、節省的時間。
- (2) 作業規劃：目標與成果管理應用、工作流程、成員負荷、資源分配、管制考核。
- (3) 組織形象：媒體有利報導、資訊開放、機關協調。
- (4) 民意機關關係：民意代表詢問處理績效、預算批准、法案批准、提供立法資訊。
- (5) 成員發展：受訓次數、多元專長計畫、指定培育成員數。
- (6) 成員士氣：缺勤率、申訴成員數、新觀念次數、自動服務數。

Cordiner（1958）認為績效衡量項目及標準如同一種共同的觀念及共同語言，用以作為溝通之工具。因此，績效衡量必須具客觀性，並可使各部門主管發現執行偏差，作為適時導正之基礎，最後，據以作為衡量各部門主管績效與計劃，及員工評估、升遷與獎懲之基礎。

Szilagyi（1984）提出「管理績效的架構」，分別從五個構面分析組織績效，由構面的內容可知：1.評估績效的標準是多重的，而非單一準則足以構成。2.績效分析的層次，小至以個人為分析單位，次為群體或組織，大至甚可包含整個社會。3.衡量績效所涵蓋的時間幅度，可以短期、中期或長期性為架構。4.依績效準則的特性

可分為主觀、客觀、計量或計質的分析方法。5.績效評估的重點依評估目的不同，可著眼於維持性、改善性或發展性之目標上。

Brian Vsilaner and Ecwin Soniate（1980）認為行政機關服務績效是由效率、效能、品質三大面向所構成，其測量指標為：(1) 效率：產出與投入之比。(2) 效能：結果和影響。(3) 品質：即時性、可靠性、回應性、服務層次及服務對象的參與性與滿意度。

高孔廉（1985）提出行政計畫的考核因素，包括：(1) 計算因素：達成目標程度、計畫進度、經費預算等。(2) 衡量因素：計畫作為、與其他機關之協調配合、與其他行政計畫之配合、計畫對未來之影響、努力程度、困難情形。

陳海鳴（2005）認為績效評估是管理制度的機制，管理控制的主要程序，包括：建立績效標準，依據標準衡量實際結果以測度績效，以及推算偏差並作改進措施三個步驟。並經由績效評估建立有效的回饋系統。回饋，是控制過程中極為重要的一環，其主要目的在改進績效，因此，進行績效評估必須建立在管理控制的基礎上。

柯三吉（1989）認為行政生產力的衡量在技術上可以克服，應涵蓋效率、效能、標的對象滿意程度、員工滿足感。

王國明（1989）認為行政機關生產力可以用以下的屬性指標來衡量：

- (1) 進度控制之適當性。
- (2) 預算控制之適當性。
- (3) 員工滿意度與組織績效。
- (4) 社會及標的群體滿意度。
- (5) 人民對政府機關服務態度滿意度。
- (6) 產出數量達成率。
- (7) 產出品質水準。
- (8) 資源有效利用率。

(9) 社會回應程度。

(10) 施政普及率。

本研究斟酌 Kaplan and Norton (1990)平衡計分卡四大構面的評估指標，及參考上述文獻彙整，設計對政府行政單位內部控制評估準則之架構，如圖 4.2，並做成檢核表之問項。

三、檢核表發放與回收

檢核表之對象包括機關首長、主辦會計、出納主管、總務主管、採購人員、人事主管、業務單位主管，及審計人員。本檢核表共發放 30 個單位（表 3.1），於三週內回收 12 份，1 份無效問卷。

表4.1 問卷發放對象單位

政府部門單位	
行政院主計處	法務部會計處
行政院主計處	法務部統計處
行政院主計處	經濟部會計處
行政院主計處第一局	經濟部統計處
行政院主計處第二局	交通部會計處
行政院主計處第三局	交通部統計處
行政院主計處第四局	行政院國軍退除役官兵輔導委員會會計處
總統府會計處	行政院國軍退除役官兵輔導委員會統計處
內政部會計室	行政院勞工委員會統計處
內政部統計處	行政院海岸巡防署會計處
外交部會計處	立法院會計處
財政部會計處	司法院會計處
財政部統計處	司法院統計處
教育部會計處	臺北市政府主計處
教育部統計處	高雄市政府主計處

第四節 模糊隸屬函數之轉碼設計

一、方案績效值的取得—模糊理論之應用

模糊語意尺度 (Fuzzy Linguistic Scale)：根據 Zadeh (1975) 所述，傳統的量化方式很難合理地表達複雜且難以定義的狀況，因此模糊語意尺度的觀念便成為可行的解決方法。傳統的量化方式，一方面以明確的度量代替模糊的語意性措詞，將模糊的狀態與觀念以明確的數值表達，另一方面，在假設區間尺度等距的前提之下，忽略掉人類語意表達的差異性與模糊性，如此的作法很容易導致語意轉換的誤差 (Bradley *et al.*, 1962)。而模糊語意尺度的應用，即是要解決上述複雜、主觀、不明確的狀況。本研究，用來評選方案的準則皆可被視為是一種語意變數 (Linguistic variable)。因此，評估者對於方案在各準則上的評分，將應用模糊語意尺度的方法來給定，以使得其中所包含之模糊語意得以被完整地保留。(圖4.3) 所示，即是五等級語意變數的隸屬函數圖，其中所定義的『重要』水準，其範圍是介於 65~85 分之間，若精確地定義，則為 75 分。

方案的評選：Bellman & Zadeh (1970) 曾經提出模糊多準則決策(Fuzzy MCDM)的方法。在本研究中，我們將應用此一方法以評選不同的方案，並排出其優劣順序。關於模糊多準則決策理論與其使用程序，本研究將說明如下：

二、衡量準則 (Measuring Criteria)

首先，透過對語意變數的度量，評估準則的績效值可以被表現出來。評估者須利用五個等級之模糊語意尺度 (非常重要、不重要、普通、重要、非常重要)，對每一個評估準則進行評估。每個等級皆可用三角模糊數來表示如 (圖4.4) 所示，介於 0-10的區間)，同時，評估者也根據五個等級之模糊語意尺度(非常不重要、很不重要、普通、很重要、非常重要)給予評估準則不同的權重。

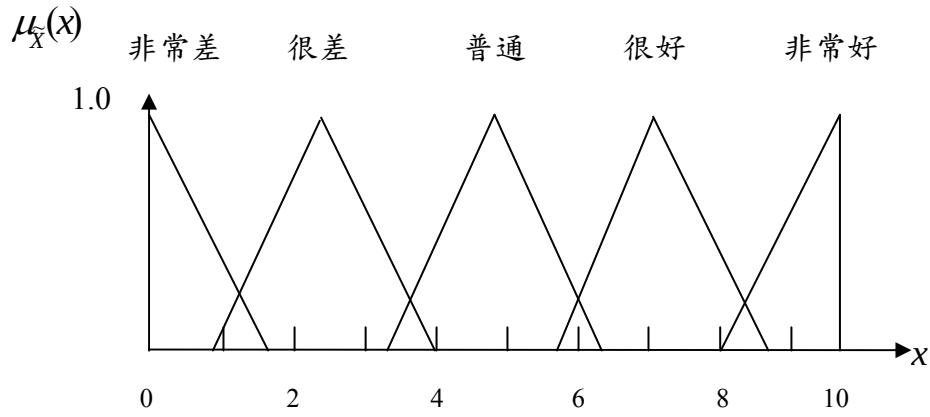


圖 4.3 績效等級模糊語意模式

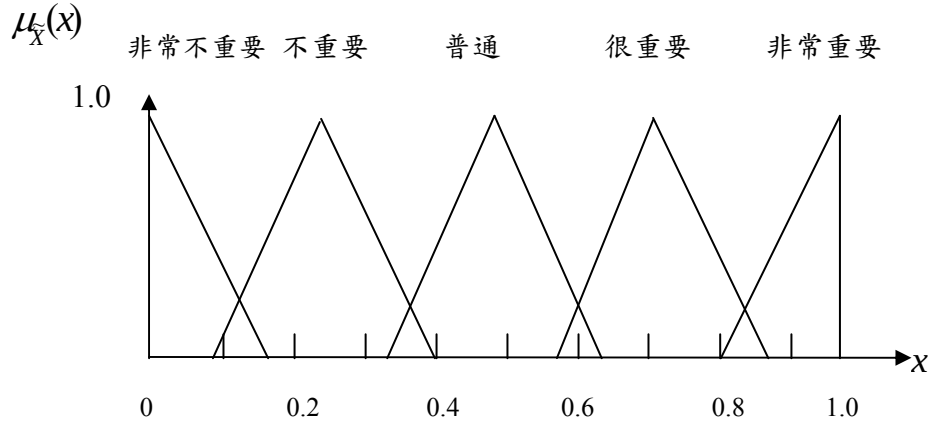


圖 4.4 重要性權重模糊語意模式

令 W_{ij}^k 代表評估者 k 對於方案 i 在準則 j 上的重要性權重值， P_{ij}^k 代表評估者 k 對於方案 i 在準則 j 上的績效值，且令準則的績效值以集合 T 來代表，重要性權重值以集合 S 來代表，則

$$W_{ij}^k = (LW_{ij}^k, MW_{ij}^k, UW_{ij}^k), \quad j \in S \quad (2)$$

$$P_{ij}^k = (LP_{ij}^k, MP_{ij}^k, UP_{ij}^k), \quad j \in T \quad (3)$$

由於每位評估者的經驗、知識背景與工作經驗之不同，因此他們在認知上均有差異，這同時也造成他們對於語意變數的定義會有所不同，因此本研究將使用平均值

的概念以整合 m 個評估者的模糊判斷值，因此

$$W_{ij} = \frac{1}{m}(W_{ij}^1 \oplus W_{ij}^2 \oplus W_{ij}^3 \oplus \dots \oplus W_{ij}^m) \quad (4)$$

$$P_{ij} = \frac{1}{m}(P_{ij}^1 \oplus P_{ij}^2 \oplus P_{ij}^3 \oplus \dots \oplus P_{ij}^m) \quad (5)$$

其中，其中符號 $\oplus$ 代表模糊數的加法； E_{ij} 為評估者主觀判斷的平均模糊數，而且可以用下列的三角模糊數來表示：

$$W_{ij} = (LW_{ij}, MW_{ij}, UW_{ij}) \quad (6)$$

$$P_{ij} = (LP_{ij}, MP_{ij}, UP_{ij}) \quad (7)$$

在第6與第7式中，模糊三角函數之三個端點分別為：

$$LW_{ij} = \frac{1}{m}(\sum_{k=1}^m LW_{ij}^k), \quad MW_{ij} = \frac{1}{m}(\sum_{k=1}^m MW_{ij}^k), \quad UW_{ij} = \frac{1}{m}(\sum_{k=1}^m IW_{ij}^k), \quad (8)$$

上述每個受評估之準則無論是模糊績效值與模糊權重值結果均為一模糊數，而在比較各方案之優劣順序時，必須使用非模糊（明確值Crisp numbers）的度量方法來處理模糊數，換句話說，解模糊化（Defuzzification）的目的即是要求得「最佳非模糊績效值（Best Nonfuzzy Performance Value, BNP Value）」。然而，卻去許多學者提出解模糊化的方法包括：最大平均值法（Mean of Maximal, MOM）、中間區域法（Center of Area, COA）及 α -cut 法 [Zhao & Govind, 1991; Teng & Tzeng, 1996]。由於COA 法為較簡單、實用的方法，且不須要考量到評估者的偏好，因此本研究將使用 COA 法。透過 COA 法的使用，模糊權重值 W_{ij} 與模糊績效值 P_{ij} 之 BNP 值可以經由以下等式來求算：

$$BNP_i^w = [(UW_i - LW_i) + (MW_i - LW_i)] / 3 + LW_i, \forall i \quad (9)$$

$$BNP_i^p = [(UP_i - LP_i) + (MP_i - LP_i)] / 3 + LP_i, \forall i \quad (10)$$

經由上述(9)與(10)式，解模糊權重值 BNP_i^w 與解模糊績效值 BNP_i^p 必須加以整合，以求出各評估構面之綜合績效評估值。最後各評估構面之綜合績效值（Overall Performance Score, OPS）為：

$$OPS = \sum BNP_i^w * BNP_i^p \quad (11)$$

第五節 績效評估

表 4-5 中各準則之權重值，即是利用公式(2)、(4)、(6)、(9)求出。本研究利用層級式平衡計分卡之各準則，進一步發展出非營利組織單位之績效評估。在平衡計分卡四個構面之下。為達到準則之一致性，本研究先利用過去相關文獻之研究為基礎，設計出評估準則，再對專家學者進行深度訪談決定出最後評估準則，使每個評估準則均能符合政府主計單位之績效評估要求，合計共 26 個次評估準則。接著利用本研究發展出之層級式平衡計分卡再進一步利用發展出來之評估準則設計成績效檢核表（checklist）。將發展出簡核表以郵寄方式寄送到政府各單位之主計及會計單位，由各單位主管利用績效檢核表，進行各單位之整體績效評估。

本研究依據發展出來之檢核表，透過郵寄方式將檢核表送至各單位之主管，因各單位主管之專業知識及工作經驗較能提供該單位內、外部運作環境之整體性與通盤性之瞭解。因此，以平衡計分卡進行政府各主計/會計單位之績效評估時，由各單位主管評估更能符合績效評估之意義。利用發展出之績效檢核表，透過郵寄方式寄到各政府部門主計/會計單位，共發出檢核表 30 份（如附件所示），於三週內回收 11 份。利用 11 份進行分析實證分析。

各政府部門之主計/會計單位主管，利用發展出之績效檢核表對各評估準則進行各單位實際營運狀況進行整體績效評估。利用公式利用公式(2)、(4)、(6)、(9)進行評估獲得各單位之明確權重值如表 4-2 所示。同樣地，利用公式(3)、(5)、(7)、(10)進行評估求解之後，得到如表 4-3 中各準則之明確之績效值。再利用公式（11）將各準則之權重值與其績效值相乘後加總，以獲得各構面之績效總分表，如表 4-4 所示。

表 4.2 各部門對評估準則之權重值

準則	單位	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
經費分配的公平與合理性		0.75	0.75	0.95	0.50	0.75	0.75	0.50	0.50	0.95	0.95	0.95
預算成本的控制程度		0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75	0.75	0.50	0.95	0.75	0.95
預算執行率		0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.50	0.75
依限撥款的程度		0.75	0.75	0.75	0.50	0.50	0.75	0.50	0.50	0.75	0.50	0.75
年度預算之批准率		0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.50	0.75
充分正確資訊		0.75	0.95	0.75	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95	0.95
及時提供顧客服務能力		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.95	0.95	0.75	0.75
立即回覆顧客諮詢能力		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.95	0.95	0.75	0.75
顧客對本部門整體形象之滿意度		0.75	0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.95	0.75	0.75	0.50	0.75
顧客對本部門報怨程度		0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.50	0.75
作業流程改進程度		0.75	0.75	0.75	0.95	0.75	0.95	0.95	0.75	0.50	0.75	0.75
作業流程標準化程度		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.75	0.75	0.95	0.75
作業流程人力成本減少程度		0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75	0.25	0.50	0.50	0.95	0.75
完成更正錯誤行動的時間		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.75	0.75	0.75	0.95
發現作業錯誤的反應能力		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.75	0.95	0.75
法規之訂正修改與整理能力		0.75	0.50	0.75	0.75	0.50	0.75	0.50	0.50	0.50	0.75	0.95
組織對外的協調能力		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.50	0.75	0.75	0.75
部門內的協調能力		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.75	0.75	0.95	0.75
人力組織的改善		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.75
員工訓練與知識管理		0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.75	0.50	0.75	0.95
員工滿意度		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75
內部溝通程度		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.50	0.75	0.75
團隊精神發揮程度		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
職務授權範圍		0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95
員工個人任務達成率		0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.95
員工運用資訊系統能力		0.75	0.95	0.75	0.75	0.75	0.95	0.95	0.75	0.75	0.75	0.75

表 4.3 各部門對評估準則明確之績效值

準則	單位	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
經費分配的公平與合理性		7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00	9.50	7.50
預算成本的控制程度		7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	9.50	7.50	7.50
預算執行率		7.50	9.50	9.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	9.50	5.00	5.00
依限撥款的程度		7.50	9.50	9.50	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50
年度預算之批准率		7.50	9.50	7.50	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	5.00	5.00	7.50
充分正確資訊		7.50	9.50	7.50	7.50	9.50	7.50	7.50	9.50	9.50	9.50	7.50
及時提供顧客服務能力		7.50	9.50	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	9.50	7.50	5.00
立即回覆顧客諮詢能力		7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	9.50	7.50	7.50
顧客對本部門整體形象之滿意度		7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00
顧客對本部門報怨程度		7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00	5.00	7.50	7.50
作業流程改進程度		5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	5.00	5.00	7.50	7.50	5.00
作業流程標準化程度		7.50	7.50	9.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	9.50	9.50	5.00
作業流程人力成本減少程度		5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	9.50	5.00
完成更正錯誤行動的時間		7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	7.50
發現作業錯誤的反應能力		5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	9.50	5.00
法規之訂正修改與整理能力		7.50	7.50	9.50	7.50	7.50	7.50	5.00	5.00	5.00	9.50	7.50
組織對外的協調能力		7.50	5.00	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50
部門內的協調能力		7.50	5.00	9.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	9.50	7.50
人力組織的改善		5.00	2.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	5.00
員工訓練與知識管理		7.50	5.00	9.50	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	9.50	7.50
員工滿意度		7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	9.50	7.50
內部溝通程度		7.50	5.00	5.00	5.00	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	7.50
團隊精神發揮程度		7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	5.00
職務授權範圍		7.50	9.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	9.50	7.50
員工個人任務達成率		7.50	9.50	7.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	9.50
員工運用資訊系統能力		7.50	9.50	9.50	7.50	7.50	7.50	5.00	7.50	7.50	7.50	7.50

表 4.4 平衡計分卡各構面之分數

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
財務構面之總分	28.125	32.625	32.625	13.750	26.250	29.625	17.500	20.625	30.275	22.150	29.250
顧客構面之總分	28.125	33.025	29.625	27.750	31.525	32.625	31.750	32.650	36.450	27.775	25.875
內部流程之總分	43.125	41.250	55.125	41.000	48.750	55.125	42.375	39.000	45.250	65.725	44.250
學習與成長構面之總分	39.375	44.925	40.500	33.750	39.375	43.875	33.000	37.500	33.750	45.775	43.900

經過排序整理後各構面之績效等級如表 4.5

表 4.5 各構面之績效等級

財務構面之總分	B=C φ I φ F φ K φ A φ E φ J φ H φ G φ D
顧客構面之總分	I φ B φ H φ F φ G φ E φ C φ A φ J φ D φ K
內部流程之總分	J φ F=C φ E φ I φ K φ A φ G φ B φ D φ H
學習與成長構面之總分	J φ B φ K φ F φ C φ A=E φ H φ D=I φ G

(符號 φ 表示優於，例如 X φ Y 表示 X 優於 Y)

由於發出的評量表未全部回收，又考量受測單位立場，研究僅以代號表示，不擬明示機關單位全銜。本研究主要在以平衡計分卡觀點呈現之績效優劣排序，提供在此一時間之評量績效中，各構面較需加強之項目，是單位主管應該參酌實際預算、考核、制度及政治面之相關主題進行強化與改革。

就財務構面而言，(B)及(C)兩單位之績效值最佳，均為 32.625 分，其次是(I)為

30.275 分，然而，在財務構面分析之下，(D)為 13.75 分而(G)為 17.50 分。此兩單位之績效表現在財務觀點之下最差，因此，此兩單位主管必須進一步探討並偵測財務觀點之下個評估準則之績效值，經由表 4.5 各準則之績效值發現，(D)單位在「經費分配的公平與合理性」、「預算成本的控制程度」、「依限撥款的時間」及「年度預算之批准率」等項目；而 (G) 單位在「預算成本的控制程度」、「預算執行率」、「依限撥款的時間」及「年度預算之批准率」等項目必須要求相關人員進行改善。財務構面欠缺或不妥之處，其中就「經費分配的公平與合理性」、「年度預算之批准率」及「依限撥款的時間」之績效值較差，必需再加強。然而年度預算因受限於立法院審議，本研究建議各機關單位應積極與相關立法委員協商，明白陳述機關之施政重點與預算經費需求，爭取機關預算之通過。又，一般公務單位考量成本，如「預算成本的控制程度」而言，都只是決算數與預算數之比較，忽略資源是否有效利用，宜由主管自訂有效率的作業方式。

在顧客構面而言，(I)為 36.45 分與(B)為 33.025 分為最佳，反觀最差之單位為(K)為 25.875 分，該單位必須追蹤並偵測在顧客面所提供之服務績效表現不足的地方，並進一步令他們加以改善。探討其顧客構面各項準則成績，發現該單位在「及時提供顧客服務能力」及「顧客對本部門整體形象之滿意度」等項目需加以改善。顧客構面欠缺或不妥之處，就「及時提供顧客服務能力」及「顧客對本部門整體形象之滿意度」，建議深入探討民眾申辦案件的滿意度及民代質詢案件依限辦理結案率等方面加強。

在內部流程構面而言，(J)為 65.725 分，(F)與(C)均為 55.125 分，此三個單位在內部流程之績效表現最佳。另一方面，內部流程之績效表現最差單位為(H) 39.00 分與(D)為 41.00 分，此兩單位必須追蹤與檢討該單位之內部流程，並加以改善。(H)單位在「作業流程改進程度」、「作業流程人力成本減少程度」、「法規之訂正修改與整理能力」、「組織對外的協調能力」及「人力組織的改善」等項目；而 (D) 單位在「作業流程改進程度」、「作業流程人力成本減少程度」、「發現作業錯誤的反應能力」、「組織對外的協調能力」及「人力組織的改善」等項目需加以改善。內部流程構面欠缺或不妥之處，如「作業流程改進程度」項目，應檢討公文依限期辦結率；就「法規之訂正修改與整理能力」，應衡量或調整施政目標達成率與工作實施現況之差異；就「人力組織的改善」、「作業流程人力成本減少程度」及「發

現作業錯誤的反應能力」均是反應行政效率與效能的能力，主管應蒐集正確及時有效的資訊，改善工作流程，提升管理水準；就「組織對外的協調能力」，應注意以人為主的人際溝通，強調多元化與資訊化的互動，對內與對外關係都能協調與合作。

在學習與成長構面而言，績效表現最佳的兩個單位分別是(J)與(B)，分別為45.775 與 44.925 分。而學習與成長觀點績效表現最差的單位為(G)33.00 分。追蹤與檢討該單位之學習與成長，探討其各項準則成績，發現該單位在「員工訓練與知識管理」、「內部溝通程度」、「團隊精神發揮程度」、「員工個人任務達成率」及「員工運用資訊系統能力」等項目需加以改善。學習與成長構面欠缺或不妥之處，就「內部溝通程度」與「團隊精神發揮程度」而言，建議單位要強調員工滿足感，設計員工獎賞制度以提高個人與組織配合度，重視員工建言與建言的採納；就「員工個人任務達成率」，主管應分析員工能力、員工生產力；而就「員工訓練與知識管理」及「員工運用資訊系統能力」，規畫員工教育計畫、多元專長計畫、組織創新與學習員工等指標。

第六節 改善及強化

行政院已於 2000 年訂頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，作為各機關建立內部控制之指導規範，其中各機關應建立並維持有效之內控機制，由機關首長督促內部各單位設計及執行。審計人員評估內部控制之目的，主要為確認內部控制實施之有效性，決定查核程序範圍；如各機關單位內部控制有缺失，導致績效不彰時，得依審計法第六十九條提出建議改善意見。審計人員對於內部控制機制之評核，必須掌握重點，依照「目標、風險、控制」觀念，考量制度合理可達成，把握最重要之控制體系，注意可能的風險。部門各主管均能充分瞭解內部控制之本質、目的及掌握評核重點，積極訂定內部控制評核指引。具體作法包括：

- (1) 檢討授信作業。與預算相關之案件，都必須經過審核，核准後才能進行。經核准的案件，應透過嚴謹的管理制度，進行後續追蹤，確保業務風險降到最低。
- (2) 設立獨立之內部稽核單位。主管可透過多個稽核單位共同運作，依查核結果報告中的建議進行內部控制之改善；定期追蹤單位的改進成效，並作整

體性檢視，及早發現潛在的營運風險，以期將內部稽核功能發揮到最大。

(3) 檢討作業流程，規章辦法之覆核，確保內部控制的要求與法令規章辦法具一致性。

(4) 定期對高階職級員工實施內部稽核訓練，以落實內部控制。

平衡計分卡在企業界已實施有年，在企業界能，相信在政府機關單位也能。而行政院為有效推動政府組織改造，其中有一創新的制度，即是「行政法人」的設立，是我國公共服務部門的創新制度，舉凡組織型態、營運及監督方式，乃至人事管理、會計及財務制度等，都將不同於過去政府行政機關的體制和運作方式。2003 年行政院會通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，將公司治理界定擴大定義為，包括相關之市場機制、企業併購、特定組織（如管制機關、公營事業、財團法人、行政公法人等）之治理。可以體會出政府政策方向，朝向循序推動特定組織之治理，而行政法人即是特定組織。政府也是要用心經營才能創造績效。

第五章 結論與建議

第一節 結論

研究「內部控制機制與內部審核」可以從法令規章與制度或從個案探討等方面討論。本研究藉由平衡計分卡的技術，從四個重要構面：(1)財務營收構面；(2)顧客滿意構面；(3)學習成長構面；(4)內部流程構面，探討將內部控制的觀念運用於政府及其所屬機關的運作，從經營績效的觀點，由政府單位主管評量檢視其本身所屬單位的內部控制，評量問卷量表採五等級模糊語意尺度（Fuzzy Linguistic Scale），並透過模糊隸屬函數轉換得到評量結果。本研究即在探討如何將內部控制的觀念運用於政府及其所屬機關的運作，藉由平衡計分卡技術，歸納四個重要內部審核構面：(1) 財務營收構面；(2) 顧客滿意構面；(3) 學習成長構面；(4) 內部流程構面，從經營績效的觀點檢視內部控制，問卷量表採五等級模糊語意尺度（Fuzzy Linguistic Scale），並透過模糊隸屬函數轉換得到評量結果，其結果乃就四大構面，評估出各機關單位績效排序，可以看出績效值最佳者與績效不佳者。針對績效不佳之單位，再進一步觀察其評估準則之得分偏低項目，單位主管應深入探討，並就此項評估準則，提出具體且可行的改進要求，限期完成。

財務構面欠缺或不妥之處，其中就「經費分配的公平與合理性」、「年度預算之批准率」及「依限撥款的速度」之績效值較差，必需再加強。然而年度預算因受限於立法院審議，建議各機關單位應積極與相關立法委員協商，明白陳述機關之施政重點與預算經費需求，爭取機關預算之通過。另外，就一般公務單位考量成本，如「預算成本的控制程度」而言，都只是決算數與預算數之比較，忽略資源是否有效利用，宜由主管自訂有效率的作業方式。

顧客構面欠缺或不妥之處，就「及時提供顧客服務能力」及「顧客對本部門整體形象之滿意度」，建議深入探討民眾申辦案件的滿意度及民代質詢案件依限辦理結案率等方面加強。

內部流程構面欠缺或不妥之處，如「作業流程改進程度」項目，應檢討公文依限期辦結率；就「法規之訂正修改與整理能力」，應衡量或調整施政目標達成率與工作實施現況之差異；就「人力組織的改善」、「作業流程人力成本減少程度」及

「發現作業錯誤的反應能力」均是反應行政效率與效能的能力，主管應蒐集正確及時有效的資訊，改善工作流程，提升管理水準；就「組織對外的協調能力」，應注意以人為主的人際溝通，強調多元化與資訊化的互動，對內與對外關係都能協調與合作。

學習與成長構面欠缺或不妥之處，就「內部溝通程度」與「團隊精神發揮程度」而言，建議單位要強調員工滿足感，設計員工獎賞制度以提高個人與組織配合度，重視員工建言與建言的採納；就「員工個人任務達成率」，主管應分析員工能力、員工生產力；而就「員工訓練與知識管理」及「員工運用資訊系統能力」，規畫員工教育計畫、多元專長計畫、組織創新與學習員工等指標。

上述研究提供政府單位進行內部審核與強化內部控制一個全面性的控管機制，針對準則的改進就是行動，也就是「強化」政府內部控制機制與內部審核的具體行動，由於績效衡量可以引起部門內的每個人的注意，為了要將效果極大化，績效衡量系統就必須要聚焦在策略上，也就是該部門對未來永續的價值的期望。也因此，在各單位在設計平衡計分卡的時候，必須要衡量幾個重要的指標，而這些指標就是代表了長期創造價值的策略，達成「政府再造」之理想目標。

但由於使組織價值提升的方法有了改變，策略當然也必須跟著改變，如 Kaplan 所說：「現階段的問題不在於環境的迴變，而在於未隨著變動的時代發展新的策略，也沒有將管理流程與衡量員工績效的方法隨著新策略的改變而改變。」

本研究最大的限制是，政府雖是視為一整體，但是其機構分級眾多，部會各司其職，職權區分繁雜，業務性質迥異，有些單位極重視財務觀點的內部控制，有些單位與民溝通甚為頻繁，中央政府機關與地方政府機關更由其行政特色。因此很難以相同的立場研究之，實務上應該以機關單位分別深入討論。

第二節 建議

政府許多部門管理上多已制度化，但組織內部還是以「人」為主體的管理，靠「人」而治的組織，管理者更難衡量控管的嚴謹程度，可能百密一疏，讓欲舞弊者有機可圖。本研究乃是比較不同的機關單位評量，未進一步做單位內部門別之比較，實際上，應以在同一機關單位內之所有部門做為評量對象，評估準則較一致性，績

效衡量應較有效果。本研究謹提出可行方法，建議各行政單位，設計一套具有法制化之政策與程序，制定內部控制制度，讓全體員工遵循，不因人情而脫軌。

平衡計分卡是管理、釐清與溝通策略的工具，要「轉化策略為行動」，藉平衡計分卡可以檢視內部控制是否適當，資源配置是否適當，高階管理者可以清楚組織是否在做對的事情與重要的事情，執行部門要有願景，更要有執行力，要讓員工有執行策略方向。藉由平衡計分卡的實施，政府單位平日可以持續監督內部控制是否有效執行，主管階層可以很容易的經常檢核內部控制的執行成效，若有不適合之程序則儘早重新規劃。適當的預防性或偵測性控制程序，將可偵測異常情況發生或及時阻止舞弊之發生，避免重大損失產生。

經由平衡計分卡評量結果，除了從排序比較各單位等級之外，重點應按原定策略目標，進一步針對評估準則不佳的項目改善及強化之行動計劃。因此，按照原先設計的關鍵衡量指標評估準則的原則與方向，尋求其內部控制改善。各機關單位依其不同的體制、評估方式與標準，但都要設定可達成的年度績效衡量目標值。

就財務構面而言，行政機關在擁有財務自主性時，有必要藉由更為完備的會計制度、內控制度及內部稽核制度，以健全公司治理功能和落實法人課責。為強化行政單位因應新會計制度的能力，建議行政院主計處及相關單位，儘速完備行政法人的會計準則及相關作業規範，以利及早適應或因應新制（目前主計處雖已提出「行政法人會計制度設置準則」草案，但仍屬基本規範。）

就顧客構面而言，政府行政與一般行政工作不同，不僅具有公共特質，且必須滿足公眾需求更須接受監督。行政機關必須主動配合各種內外環境的變動，而行政人員有必要調整其與環境間的互動關係，建立「顧客導向」的觀念。透過內部員工滿意度調查，有助於主管了解員工想法與滿意度，能有滿意的員工，才會有滿意的顧客，改善員工的職涯規劃，並與機關目標結合，有效運用於行政流程，提升服務品質。更進一步，應推動機關法人化服務團隊的功能，強化行政之變革管理能力。

就內部流程構面而言，讓內部員工藉由參與決策過程，使組織充滿變革所需的創意，因而能針對環境需求，及時反應與調整的能力，因作業流程實施得當，而能提高效率、降低成本及避免錯誤。有時候外部環境的快速變遷，超過部門組織的反應能力，則管理者可藉由流程再造，來幫助組織獲得執行變革任務所需的能力。流

程再造是要讓員工重新思考及徹底重新設計組織流程，以達成所衡量標準的績效目標（如成本、品質、服務及速度）的顯著改善，具體作法為，規劃現有工作的作業流程，依實際情況與法規找出最佳流程，訂定部門中、長期目標以吸引每個人注意力。

就學習與成長構面而言，規劃辦理員工之訓練方案，以強化各管理階層及專業員工處理組織變革的相關知能。利用現有內部學習活動、資源及組織團隊，加入組織學習基本概念—自我超越、建立共同願景、改善心智模式、團隊學習與系統思考等五項修練；或整合外部資源，與業務相近之機關，共同推動相關組織學習活動。具體作法為標竿管理，其概念就是在各部門之間提供競爭與學習，藉相互師法或仿效，引起自我評估及學習改善的方法，因而員工能確認績效指標，選擇學習對象，精確測量績效的落差，專注於大眾所重視的改革方案。

隨著 e 時代的來臨，企業競爭環境不斷改變，e 化企業更重視電腦審核，政府組織與企業一樣，也必須在競爭環境中提升施政績效，具備在競爭環境中快速學習，並且將此學習轉化為行動成果的能力。因此，政府組織也要以策略為核心驅動，積極延展營運成長目標，並以策略執行、學習、回饋為常態活動。平衡計分卡的實施，創造了組織在「策略執行」上的共同語言。藉由在財務、顧客、內部流程、及學習與成長四大構面的策略目標與策略地圖之展開，將其策略依序轉化為執行面的衡量與指標，並逐層落實到每一位員工的日常工作與績效目標。

參考文獻

1. 張鴻春，「美國聯邦政府會計」，審計季刊，第 12 卷第 1 期，1991。
2. 林志忠（1995），內部控制的新觀念，主計月報，第 79 卷，第 4 期，7-11 頁。
3. 蔡信夫、馮拙人，審計學概念和應用，1996。
4. 林嬋娟，管夢欣，財務報表查核之舞弊考量，今日會計，1997/9。
5. 林柄滄，改善稽核生產力，中華民國內部稽核協會，2002。
6. 林柄滄，內部稽核理論與實務，中華民國內部稽核協會，2003。
7. 何志欽，美國政府內控督察體系之整合機制，內部稽核季刊，第 46 期。
8. 賴森本，政府部門之風險管理及內部稽核，內部稽核季刊，第 44 期。
9. 賴森本，我國政府現行內部稽核體系的檢視，內部稽核季刊，第 41 期。
10. 林克武、楊聰權，內部控制制度設計實務，會計研究月刊，第 120 期，p119-124，1995。
11. 周薰惠，外[緊]內[鬆]的預算改革，主計月報，第 587 期，2002/11。
12. 馬秀如，政府審計制度之設計，會計研究月刊，第 135 期，49-59 頁，1997。
13. 馬秀如，內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討，主計月報，第 521 期，p. 26-33 頁，1999。
14. 馬秀如、李美雀，內部控制與員工舞弊—理律案的省思，會計研究月刊，218 期。
15. 薛明玲（資誠會計師事務所），企業文化及制度是杜絕財務詐騙的根本之道，經濟日報，2004 年 2 月 3 日。
16. 嚴文筆，從內部控制觀點建構舞弊訴訟預警模型，國立中正大學論文，2003 年度
17. 吳清在，專題：政府施政績效評估與內部稽核機制（九十三年國內主計學術專題研討會），主計月報，第 582 期，2002/06。
18. 陳海鳴、郭東昇，績效評估策略、績效模糊性與評估方法的應用，商管科技季刊，6 卷 4 期，2005（本期刊被中華民國期刊論文索引收錄）NSC 92-2416-H-032-016
19. 高孔廉，行政計畫之評估，政策評估的理論與實務，台北：行政院研究發展考核委員會，1985。
20. 柯三吉，行政生產力之評估研究，行政生產力研討會論文，行政院研究發展考核委員會舉辦，1989/02。

21. 何志欽，美國政府內控督察機制之最新發展，主計月報，第 582 期，2002/06。
22. 許哲源，政府政府審計制度，主計月報，第 575 期，2001/11。
23. 郭大榮、蔡秀采譯，「美國政府審計準則，上、下」，審計季刊，第 16 卷第 3、第 4 期，1996。
24. 柯承恩、羅澤鈺（1998），「跨世紀管理控制新方法——平衡計分卡規劃與設計之本土經驗」，會計研究月刊，155 期，pp. 28-38。
25. 吳安妮，「績效評估新趨勢」，會計研究月刊，133 期，pp. 11-16。
26. 吳安妮，蔡淑貞，公務機關實施「平衡計分卡」及「績效評估及管理」制度之探討：以主計處會計作業小組為研究對象，主計處 90 年度委託研究計劃
27. 周齊武、吳安妮、Kamal Haddad、施能錠，探索實施平衡計分卡可能遭遇之問題，會計研究月刊，第 183 期，第 63-74 頁，2001。
28. 蘇裕惠，實施平衡計分卡的七大迷思與三大要點，會計研究月刊，179 期，pp. 29-34，2000。
29. 黃永傳，由內部控管理理念剖析薪資舞弊案例，今日會計，第 80 期，第 30-35 頁。
30. Kaplan, Robert S. & Norton, David P., 1992, "The Balance Scorecard Measures That Drive Performance", Harvard Business Review, pp. 71-79.
31. Kaplan, Robert S. & Norton, David P., 1999, 平衡計分卡：資訊時代的策略管理工具（朱道凱譯），台北，城邦文化發行。（原文於 1996 年出版）
32. Kaplan, Robert S., 1986, "The Role for Empirical Research in Management Accounting", Organizations and Society, Volume 11, p.4-5
33. Kurt J Pany. O Ray Whittington. Dec., 2001, Research Implication of the Auditing Standard Board' s Current Agenda. Volume 15 : 401~411
34. Lilybert, L., 2000, "A fuzzy-Logic-Based Approach to Project Selection", IEEE Transactions on Engineering Management, Vol. 47, No. 1, pp.65-73.
35. Lin, C. T. and Chen, C. T., 2004, "New Product Go/No-Go Evaluation at the Front End: A Fuzzy Linguistics Approach", IEEE Transactions on Engineering Management, Vol. 51, No. 2, pp.197-207.
36. OECD, 1997, "In Search of Results : Performance Management Practices. "Paris: OECD
37. COSO Internal control—Integrated Framework : Executive Summary

參考網站：

1. 中華民國行政院主計處：<http://www.dgbas.gov.tw>
2. 中華民國審計部：<http://www.audit.gov.tw>
3. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission：
<http://www.coso.org/index.htm>
4. 聯邦會計準則諮詢委員會（FASAB）：
<http://www.financenet.gov/financenet/fed/fasab/fasab.htm>
5. 政府會計準則委員會（GASB）：<http://www.rutgers.edu/Accounting/raw/gasb>
6. 會計及審計政策委員會（AAPC）：
<http://www.financenet.gov/financenet/fed/aapc/aapc.htm>
7. 中華財會網：www.e521.com
8. 財團法人國家政策研究基金：<http://www.npf.org.tw/main.htm>
9. 資誠會計師事務所：<http://www.pwc.com/tw>
10. 財團法人會計研究發展基金會：<http://www.ardf.org.tw>

附錄 1：內部審核處理準則

內部審核處理準則

中華民國八十九年十二月二十日
台八十九處會三字第一六九二四號令

第一章 總則

第一條 政府及其所屬機關（以下簡稱各機關）內部審核之實施，除法令另有規定外，依本準則之規定。

第二條 各機關制定或修訂會計制度時，應參照本準則之規定及各機關之組織職掌，訂入其會計制度。各主管機關對所屬機關實施內部審核應加強監督。

第三條 本準則所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程式之審核、會計事務之處理及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。

各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。但涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦部門負責辦理。

第四條 內部審核之範圍如下：

一、財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核，包括預算審核、收支審核及會計審核。

二、財物審核：謂現金及其他財物之處理程式之審核，包括現金審核、採購及處分財物審核。

三、工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。

前項第一款、第二款預算審核、收支審核、會計審核、現金審核、採購及處分財物審核之定義如下：

一、預算審核：業務計畫及預算之執行與控制之審核。

二、收支審核：有關各項業務收支數字之勾稽與查核。

三、會計審核：憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程式之審核。

四、現金審核：現金、票據與證券等處理手續及保管情形之查核。

五、採購及處分財物審核：工程之定作、財物之買受、定製、承租、勞務之委任或僱傭等(以下簡稱採購)程式及處分財物程式之審核。

第五條 各機關內部審核之實施，兼採書面審核與定期或不定期實地抽查方式，並按下列原則分層負責，劃分辦理之範圍：

一、各機關本身之報表、憑證及簿籍，由各機關會計單位指定審核人員負責審核，並接受上級主管機關派員抽查。

二、各機關內部單位憑證帳表之複核及現金、票據、證券與其他財物之查核，由各機關會計單位或指定辦理會計人員負責。

三、各機關所轄各分支機關經管現金、票據、證券及其他財物之查核，由各機關會計單位負責。

第六條 各機關會計人員為行使內部審核職權，向本機關所屬各單位查閱簿籍、憑證暨其他文件或檢查現金、財物時，各該負責人不得隱匿或拒絕，遇有疑問，並應為詳實之答復。

會計人員行使前項職權，遇有必要時，得報經該機關長官之核准，封鎖各有關簿籍、憑證或其他檔，並得提取其一部或全部。

第七條 各機關會計人員執行內部審核事項，應依照有關法令辦理，非因違法失職或重大過失，不負損害賠償責任。

第八條 各機關執行內部審核人員，對於執行任務之有關法令、規章、制度、程式及其他資料，應事先詳細研閱。

各機關執行內部審核人員，得依業務需要，擬定內部審核計畫，報請機關長官核定後，據以執行。

第九條 各機關會計單位為供內部審核之參考，應蒐集下列各項有關資料：

- 一、組織與職掌。
- 二、人力配備。
- 三、計畫目標。
- 四、程式與方法。
- 五、其他重要事項。

第十條 執行內部審核人員對於完成審核程式之帳表、憑證，均應賦予日期戳記並予簽名或蓋章證明。檢查現金、票據、證券應將檢查日期、檢查項目、檢查結果及負責檢查人員姓名等項逐項登記，並簽名或蓋章證明。

第十一條 執行內部審核人員，如發現特殊情況或提出重要改進建議，均應以書面報告行之，送經主辦會計人員報請機關長官核定後辦理。

第十二條 內部審核之有關資料及報告等應建立檔案分類編號妥善管理，留備上級機關或審計機關查核之參考。

第二章 預算審核

第十三條 各機關會計人員審核施政（工作）計畫、業務計畫及預算之執行與控制，應注意下列各項：

- 一、施政（工作）計畫、業務計畫之實施進度與費用之動支是否保持適當之配合。
- 二、各項收入及支出，有否按期與預算收支相比較，差異在百分之十以上者，計畫主管單位有否分析其原因並採適當措施。
- 三、資本支出實際進度與預算是否經常注意按下列各項分別比較：
 - 採購進度是否與預定計畫及預算進度相符。
 - 採購款項之支付是否與採購契約所訂相符。
 - 計畫之已完成部分其實際效益是否與預期效益相符。如有不合，計畫主管單位有否分析檢討其原因，並謀改進辦法。
 - 資本支出預算之保留及流用是否依照規定程式辦理。
- 四、補助預算之撥款有無查明計畫實際執行進度及經費支用情形，補助款有無確依計畫用途運用，補助經費執行賸餘有無確依規定繳回公庫。

第三章 收支審核

第十四條 各機關會計人員審核各項業務收支，應注意下列事項：

- 一、業務單位每日收受之現金，票據及證券，有否於每日終了時，連同填製現金及票券日報表繳送出納單位簽收入帳，並通知會計單位。
- 二、業務單位編製各項業務之收支日報表，所列現金收付金額是否與當日現金日報或銀行結單核對調節相符。
- 三、業務單位編製各項業務收支月報表有否經會計單位審核，其收支是否符合有關規定或有無積欠未清情事。

第四章 會計審核

第十五條 各機關主辦會計人員，對於不合法之會計程式或會計文書，應使之更正，不更正者，應拒絕之，並報告該機關長官。

前項不合法之行為，由於該機關長官之命令者，應以書面聲明異議；如不接受時，應報告該機關之主管上級機關長官與其主辦會計人員或主計機關。

不為前二項之異議及報告時，關於不合法行為之責任，各機關主辦會計人員應連帶負之。

第十六條 各機關之會計憑證，關係現金、票據、證券之出納者，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章，不得為出納之執行。

對外之收款收據，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章者，不生效力。但有特殊情形另定處理辦法報經該管主計機關核准有案者，不在此限。

第十七條 各機關會計人員審核原始憑證發現有下列情形之一者，應使之更正或拒絕簽署：

- 一、未註明用途或案據者。
- 二、依照法律或習慣應有之主要書據缺少或形式不具備者。
- 三、未依政府採購或財物處分相關法令規定程式辦理者。
- 四、應經機關長官或事項之主管或主辦人員之簽名或蓋章，而未經其簽名或蓋章者。
- 五、應經經手人、品質驗收人、數量驗收人及保管人簽名或蓋章而未經其簽名或蓋章者；或應附送品質或數量驗收之證明文件而未附送者。
- 六、關係財物增減、保管、移轉之事項時，應經主辦經理事務人員簽名或蓋章，而未經其簽名或蓋章者。
- 七、書據之數字或文字有塗改痕跡，而塗改處未經負責人員簽名或蓋章證明者。
- 八、書據上表示金額或數量之文字、號碼不符者。
- 九、其他與法令不符者。

前項第四款規定之人員，按照各機關組織規模授權辦法及零星費用限額，分別由各機關長官或其他授權人依訂定之分層負責辦法辦理。

第十八條 各機關會計人員審核傳票，應注意下列各項：

- 一、是否根據合法之原始憑證編製。但整理結算及結算後轉入帳目等事項，無原始憑證者，不在此限。
- 二、是否於規定付款期內填製，逾期者應查明其原因。
- 三、應歸屬之會計科目、子目是否適當。
- 四、摘要欄是否簡明扼要，並與相關原始憑證之內容相符。整理及結算之改正，沖回分錄，無原始憑證者，有無敘明原因及相關之傳票。
- 五、金額是否與相關原始憑證所載金額相符。
- 六、原始憑證之類別、張數、號碼、日期有否載明。其不附入傳票保管者，傳票上是否已由經管人員簽名或蓋章註明，憑證上是否標明傳票日期及號碼。
- 七、傳票上及附件上有關人員之簽名或蓋章是否齊全，但機關長官及事項主管已於原始憑證上簽名或蓋章者，不在此限。
- 八、不以本位幣計數者，有否記明貨幣之種類、數目及折合率。
- 九、傳票編號，有無重號或缺號情形。
- 十、傳票是否按時裝訂，妥適保管。
- 十一、傳票之調閱及拆訂有否按照規定手續辦理。

十二、傳票及原始憑證之保存年限是否符合規定。憑證之銷毀，有否依照規定程式辦理。

十三、支出傳票之受款人是否與原始憑證之受款人相符，其不符者，應查究其原因。

十四、支出傳票及原始憑證是否加註已開支票戳記或管制記號。

十五、送出納單位執行之傳票及所附單據是否已執行完畢，執行期間過長者，是否查究原因。

第十九條 各機關會計人員審核帳簿，應注意下列各項：

一、各類帳簿之設置，是否與所訂會計制度及有關法令之規定相符。

二、各種帳簿之記載是否與傳票相符，各項帳目應依規定按期記載完畢。

三、各機關現金出納登記簿是否每日記載及結總，其內容是否與相關原始憑證相符。

四、各機關現金出納登記簿，每日收付總額及結餘，是否與總分類帳及明細分類帳現金科目當日收付及結餘金額相符，並應按月與出納單位現金出納備查簿核對是否符合。

五、各種明細帳是否均能按時登記，並與總分類帳有關統制科目核對是否相符。

六、各種帳簿之首頁，有否標明機關名稱、帳簿名稱、冊次、頁數、啟用日期、有否由機關長官及主辦會計人員簽名或蓋章。

七、各種帳簿之末頁，有否列明經管人員一覽表，填明主辦會計人員及記帳、覆核等關係人員之姓名、職務與經管日期，有否由各本人簽名或蓋章。

八、各種帳簿之帳頁，有否順序編號，有無重號或缺號情形。

九、帳簿之過頁、結轉、劃線、註銷、錯誤更正及更換新帳簿等是否依照規定辦理。

十、帳簿裝訂、保管及存放地點是否安全妥善。

十一、帳簿之保存年限是否符合規定，帳簿之銷毀，有否依照規定程式辦理。

第二十條 各機關會計人員審核會計報告，應注意下列各項：

一、會計報告之種類及格式，是否與所訂會計制度及有關法令之規定相符。

二、各種會計報告，是否根據會計紀錄編造，是否便於核對。

三、會計報告之編送期限，是否符合規定。

四、會計報告所列數字之計算是否正確。

五、會計報告所列數字或文字之更正，是否依照規定手續辦理。

六、使用完畢之會計報告，有否分年編號收藏，有否編製目錄備查。

七、各項對外會計報告，有否由機關長官及主辦會計人員簽名或蓋章；其有關各類主管或主辦人員之事務者，有否由該事務之主管或主辦人員會同簽名或蓋章。

八、各機關編製之日報及月報有否順序編號，其號數是否每年度重編一次。

九、報告之保存年限是否符合規定，報告之銷毀，有否依照規定程式辦理。

十、各種會計報告內容，如因會計方法、會計科目，或其他原因而引起之重大變更，有否將變更情形及其對財務分析之影響作適當之說明。

第二十一條 各機關會計人員審核期終結帳整理，應注意下列各項：

一、預收及預付款項與遞延費用時效到達或消失者，有否按期結轉，預收及預付款項有無列帳案據。

二、應收及應付款項有否根據相關憑證計算列帳，有無漏列情形。

三、其他資產及負債各科目懸帳，已否作適當整理，所列金額是否正確，相關憑

證是否齊全。

四、各種收入及費用帳目，至期終結帳時應行調整者，有否調整，金額是否正確。

五、各種懸帳之沖銷，處理是否適當，金額是否正確。

六、懸宕之帳款有否積極稽催處理。

第五章 現金審核

第二十二條 各機關會計人員審核現金、票據及證券之處理手續及保管情形，應注意下列各項：

一、現金、票據及證券之收受，是否依照規定程式處理，是否限期繳庫並即時通知主（會）計單位編製傳票入帳。

二、現金、票據及證券之支付，是否根據傳票執行，現金出納登記簿登記科目金額是否正確。

三、出納單位自行收納之各項收入，除法令另有規定外，是否使用收據，是否設置收據紀錄機制。註銷收據是否併同存根聯保存，作廢未使用之收據是否截角作廢，並妥慎保管備查，已開立收據之款項是否均已收納並編製傳票入帳及銷號。

四、保管品是否登記保管品備查簿，並按月編製報表送會計單位。

五、各機關實際庫存現金有否超過限額，其收付程式是否符合規定，保管是否妥善，是否派員作不定期檢查，並作成紀錄。

六、辦公或營業時間外收付款項，處理手續是否週密完備，保管是否安全。

七、各機關保管及暫收、代收之現金、票據及證券實際結存金額，是否與帳面結存相符。銀行存款結存是否與帳面結存符合，如不相符，出納單位有否編製調節表，其調節事項是否已根據向公庫或銀行取得之對帳單正本加以複核。

八、出納單位保管之現金、票據、證券及收據等，保管是否良好，有否按規定作定期或不定期之盤點，會計單位有無定期或不定期監督盤點及抽查，並作成紀錄，陳報機關長官。

九、各機關收入款項，以委託金融機構代收為原則，其彙解公庫日期是否依規定時間辦理。

十、各機關零用金管理及各項支付款項，其處理程式及付款時限是否依照公款支付時限規定處理。零用金以外之支付方式以直接匯入收款人金融機構存款帳戶為原則。

第六章 採購及處分財物審核

第二十三條 各機關會計人員對於採購案件或款項之預付，經查核與預算所定用途及計畫進度相合者，應予登記並為預算之保留。關係費用負擔或收入之一切契約，及大宗動產、不動產之買賣契約，非經會計人員事前審核簽名或蓋章，不生效力。

各項契約草案經會計人員事前審核同意者，正式合約不再經會計人員審核。

各機關有下列情形之一者，契約得免經會計人員事前審核，但事後仍應將契約副本，送會計單位備核：

一、各項契約第一次業經會計人員事前審核，以後依例辦理內容不變者。

二、為配合實際需要必須委託國外機構在國外洽辦者。

三、為應付意外事故或緊急需要而臨時決定之契約，由主辦單位負完全責任，惟事後仍應補送會計人員會辦。

各公營事業國內國外之產品報價，應由業務部門依照各公營事業規定程式辦

理，其事後訂約者，契約仍應送會計人員會核辦理。

第二十四條 各機關會計人員審核採購及處分財物時，應注意下列事項：

- 一、採購案件有無預算及是否與所定用途符合，金額是否在預算範圍內，有否事前依照規定程式辦妥申請核准手續。
- 二、經常使用之大宗材料與用品是否由主管單位視耗用情形統籌申請採購，核實配發使用。
- 三、辦理採購案件是否依照政府採購法規定程式辦理。
- 四、承辦採購單位是否根據陳經核准之申請辦理採購。在招標前，有否將招標須知、契約草案，先送會計單位審核。
- 五、會計單位審核前款文件時，應注意契約草案所載之事項是否依採購契約要項規定辦理。
- 六、各種財物之登記與管理是否依照有關規定辦理，保管是否妥善，是否按期盤點，盤點之數量是否與帳冊相符。珍貴動產不動產之管理有無依規定辦理。購置之財物，有無閒置及呆廢情形。
- 七、財物報廢之處理程式是否符合規定，廢品是否及時處理。財物已屆滿使用年限，其外形、品質均甚完好，且具使用價值者，不得任意廢棄，仍應設帳管制。
- 八、處分財物是否事先辦妥陳准手續，經辦處分財物人員不得主持驗交工作。

第二十五條 各機關主（會）計單位指派之監辦人員會同監辦公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，依機關主（會）計單位會同監辦採購辦法之規定辦理。監辦人員辦理未達公告金額採購之監辦，依未達公告金額採購監辦辦法之規定辦理。

第二十六條 採購案件之開標、比價、議價，主（會）計單位實地監辦人員，應監視下列事項是否符合政府採購法規定之程式：

- 一、採購案件之公告方式及等標期是否符合規定；其開標是否依招標檔公告之時間及地點依規定公開為之，並製作紀錄及會同簽認。
- 二、公告金額以上採選擇性招標或限制性招標，是否報經上級機關核准。
- 三、查核金額以上採購之招標，是否請上級機關派員監辦。
- 四、訂有底價而未予公告之採購案件，其底價於開標前應注意是否仍屬密封。
- 五、開標時，廠商之投標檔是否仍屬密封。
- 六、開標時，主持採購人員或採購單位之人員，有無依規定審查廠商投標文件，並敘明審查結果及簽名或蓋章。

第二十七條 採購案件之決標，主（會）計單位實地監辦人員，應注意下列事項是否符合政府採購法規定之程式：

- 一、查核金額以上採購之決標，是否報請上級機關派員監辦。
- 二、訂有底價之採購案件，底價是否依規定核定。
- 三、訂有底價，以合於招標檔規定且在底價以內最低標決標之採購案件，投標廠商之最低標價超過底價，而得比減價格時，其比減價程式是否符合規定。
- 四、未訂底價，以合於招標文件規定且在預算數額以內決標之採購案件，投標廠商之最低標價逾評審委員會建議金額，而得比減價格時，其比減價程式是否符合規定。
- 五、最低合格標廠商標價，如其總標價或部分標價偏低有不合理之情事，其處理

程式是否符合規定。

六、決標是否依規定製作紀錄，並會同簽認。

第二十八條 採購案件之驗收，主（會）計單位實地監辦人員，應注意下列事項是否符合政府採購法規定之程式：

一、查核金額以上採購之驗收，是否報請上級機關派員監辦。

二、辦理驗收或部分驗收時，是否依規定製作紀錄，並會同簽認。

三、驗收結果與規定不符採減價收受者，其在查核金額以上之採購，是否報經上級機關核准。

四、主驗人員是否經機關長官指派，有無通知接管單位或使用單位會驗。

五、驗收完畢後，所製作之結算驗收證明書與驗收紀錄是否相符；主驗、會驗人員是否分別簽認。確認相符後，監驗人員應於結算驗收證明書適當位置簽名或蓋章。

第二十九條 主（會）計單位監辦採購，屬書面審核監辦或依規定得不派員監辦者，其監視事項，得準用實地監辦之規定。

前項採書面審核監辦者，監辦人員得斟酌採購金額、地區或其他特殊情形，經機關長官核准後為之。

第七章 工作審核

第三十條 各機關應依業務收支，計算個別業務成果，以供經營管理參考。

第三十一條 公營事業機關會計人員審核各類業務之成果，應注意下列各項：

一、為抽樣測定各類業務收入及成本之分配狀況，所選收入及成本調查代表單位是否足以代表全體各不同類型之收入及成本之分配狀況。

二、為抽樣測定各類業務收入及成本之分配狀況，所選抽樣調查日期是否足以代表全年各月份收入及成本分配之正常狀況。

三、為分攤各項聯合收入及聯合成本，所採分攤基礎是否適當合理。

四、各項聯合收入及聯合成本之分攤，計算是否正確。

五、根據收入及成本計算結果所求得各類業務之成果概況，有否作適當之表達並提供必要之分析與說明。

六、主要營運項目實際營運量值與預算所定營運量值相比較，其差異在百分之十以上者，應分析其增減原因。

七、業務單位主管對於成本分析結果是否重視，有否及時採取必要之措施。

公營事業機關以外之特種基金得準用前項之規定。

第三十二條 公務機關會計人員審核各類業務之成果，應衡量各類施政或工作計畫收支與成本負擔情形。注意有無按月、按季或按期作績效評估、效益評量或成本效益分析，如發現問題或效能過低，有無及時採取必要之改善措施。

第八章 附則

第三十三條 本準則自發布日施行。

附錄 2：我國有關政府內部控制及內部審核之法令規定彙整

內部控制之目標	法令規定
(一) 營運之效果與效率	預算法§34：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」 預算法§37：「各機關單位預算，歲入應按來源別科目編製之，歲出應按政事別、計畫或業務別與用途別科目編製之，各項計畫，除工作量無法計算者外，應分別選定工作衡量單位，計算工務成本編列。」 預算法§69：「中央主計機關審核各機關報告，或依第六十六條規定實地調查結果，發現該機關未按季或按期之進度完成預定工作，或原定歲出預算有節減之必要時，得協商其主管機關呈報行政院核定，將其已定分配數或全部，列為準備俟有實際需要，專案核准動支或列入賸餘辦理。」 九十年度中央政府各級機關單位預算執行要點§9：「為使各機關切實按計畫實施進度分配，避免年度中預算執行比率偏低，影響政府施政形象，各機關應訂定預算執行考核要點。」 九十年度中央政府各級機關單位預算執行要點§41：「為提升計畫預算執行績效，各機關應依下列規定對各項計畫情形詳加檢討改善： 各機關應按月就工作計畫實際執行進度，作切實之內部檢討；每季應對重大計畫（含上級機關及本機關首長要求列管之工作計畫）由計畫承辦單位會同研考單位作專案評估，若發現問題應即擬具妥善措施，簽會主（會）計單位後，陳報機關首長積極督促改善。 各機關主（會）計單位應就前款重大計畫至少每季辦理計畫預算執行之預定進度與實際進度之差異分析，其累積差異達百分之二十以上者應會同計畫承辦單位及研考單位分析其原因，並將結果陳機關首長。 各主管機關對所屬各機關執行計畫及預算之效率，應適時派員查核與督導，並就所屬各機關之工作計畫實際執行進度，詳予審核，進度落後達百分之二十以上者，應即督促改善；經常支出執行成果已達成目標，而原列預算有節餘者，主管機關應予獎勵。 有關年度資本支出計畫之管考事項依「行政院暨所屬各機關計畫預算執行進度考核獎懲作業要點」規定辦理。」 中央政府特種基金管理準則§23：「各特種基金於每月終了應按預算執行情形編製會計月報；每半年終了並就計畫執行進度，收支情形及成本計算等編製績效報告。 前項月報及績效報告，應於規定期限內分送審計部，財政部及中央主計機關。」

中央政府特種基金管理準則§25：「各特種基金之主管機關對所管各特種基金之運用情形應切實督導考核，其辦理法得由各主管機關定之。」

中央政府特種基金管理準則§26：「各特種基金有關收支之執行成效，得由審計部、財政部或中央主計機關依法隨時隨地調查。」

中央政府特種基金管理準則§27：「特種基金決算之編製應注意左列規定：

1. 編製單位決算之特種基金，應以全盤運用計畫執行狀況及當年度繳庫數及庫撥數為編列之基礎。
2. 編製附屬單位決算之特種基金應依營業或作業情形與預算訂定之計算標準加以比較辦理之。」

會計法修正案§3：「政府會計之目標如下：

四、表達財力狀況及資源運用之績效。」

會計法修正案§4：「政府及其所屬機關，對於下列事項，應應為詳確之會計：

六、政事費用、作業成本及歲計餘絀之計算。

七、營業成本與損益之計算及盈虧撥補之處理。」

決算法§23：「審計機關審核各基金決算，應注意左列效能：

1. 違法失職或不當情事之有無。
2. 預算數之超過或剩餘。
3. 施政計畫、事業計畫或營業計畫已成與未成之程度。
4. 經濟與不經濟之程度。
5. 施政效能或營業效能之程度，及與同類機關或基金之比較。」

決算法§24：(審核總決算時應注意事項)「審計機關審核政府總決算，應注意左列效能：

1. 歲入、歲出是否與預算相符，如不相符，其不符之原因。
2. 歲入、歲出是否平衡，如不平衡，其不平衡之因。
3. 歲入、歲出是否與國民經濟能力及其發展相適應。
4. 歲入、歲出是否與國家施政方針相適應。
5. 各方所擬關於歲入、歲出應行改善之意見。」

審計法§62：「各主管機關應將逐級考核各機關按月或分期實施計畫之完成進度、收入，與經費之實際收支狀況，隨時通知審計機關。」

審計法§63：「公務機關編送會計報告及年度決算時，應就計畫及預算執行情形，附送績效報告於審計機關；其有工作衡量單位者，應附送成本分析之報告，並說明之。」

審計法§64：「各公有營業及事業機關編送決算表及年度決算表時，應附業務報告；

其適用成本會計者，應附成本分析報告，並說明之。」

審計法§65：「審計機關辦理公務機關審計事務，應注意左列事項：

- 1.業務、財務、會計事務之處理程序及其有關法令。
- 2.各項計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效。
- 3.財產運用有效程度及現金、財物之盤查。
- 4.應收、應付帳款及其他資產、負債之查證核對。
- 5.以上各款應行改進事項。」

審計法§66：「審計機關辦理公有營業及事業機關審計事務，除依前條有關規定辦理外，並應注意左列事項：

- 1.資產、負債及損益計算之翔實。
- 2.資金之來源及運用。
- 3.重大建設事業之興建效能。
- 4.各項成本、費用及營業收支增減之原因。
- 5.營業盛衰之趨勢。
- 6.財務狀況及經營效能。」

審計法§67：「審計機關審核各機關或各基金決算，應注意左列事項：

- 1.違法失職或不當情事之有無。
- 2.預算數之超過或賸餘。
- 3.施政計畫、事業計畫或營業計畫已成或未成之程序。
- 4.經濟與不經濟之程度。
- 5.施政效能或營效能之程度，及與同類機關或基金之比較。
- 6.其他與決算有關事項。」

審計法§68：「審計機關審核中央政府總決算，應注意左列效能：

- 一、歲入、歲出是否與預算相符，如不相符，其不符之原因。
- 二、歲入、歲出是否平衡，如不平衡，其不平衡之因。
- 三、歲入、歲出是否與國民經濟能力及其發展相適應。
- 四、歲入、歲出是否與國家施政方針相適應。
- 五、各方所擬關於歲入、歲出應行改善之意見。

前項所列應行注意事項，於審核地方政府總決算準用之。」

審計法§69：「審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院；其由於制度規章缺失或設施不良者，應提出建議改善意見於各該機關。」

審計法施行細則§71：「本法第六十三條規定公務機關所應附送之績效報告，或成本分析報告，係指該機關對於各項計畫實施完成進度，預算配合執行經過，及其工作所具成果之績效，或在預算內所列已具衡量單位,工作計畫之成本分析報告。」

	審計法施行細則§72：「本法第六十四條規定公有營業及事業機關所應附送業務報告，或成本分析報告，係指營業或事業各項計畫實施成果，預算執行情形及財務狀況分析，盈虧餘絀原因之報告，其適用成本會計者，應就各種產品單位之盈虧，分別分析列表附送。」 審計法施行細則§73：「審計機關為辦理公務機關，公有營業及事業機關審計事務，除應注意本法第六十五條、第六十六條、第六十七條規定事項外，並應定期派員考查各機關按照會計法實施之內部審核情形及各項實際工作紀錄。」 審計法處理準則§13：「各機關會計人員審核施政(工作)計畫，業務計畫及預算之執行與控制，應注意下列各項： 一、施政(工作)計畫，業務計畫之實施進度與費用之動支是否保持適當之配合。 二、各項收入及支出，有否按期與預算收支相比較，差異在百分之十以上者，計畫主管單位有否分析其原因並採適當措施。 三、資本支出實際進度與預算是否經常注意按下列各項分別比較： 1. 採購進度是否與預定計畫及預算進度相符。 2. 採購款項之支付是否與採購契約所訂相符。 3. 計畫之已完成部分其實際效益是否與預期效益相符。如有不合，計畫主管單位有否分析檢討其原因，並謀改進辦法。 4. 資本支出預算之保留及流用是否依照規定程序辦理。 四、補助預算之撥款有無查明計畫實際執行進度及經費支用情形，補助款有無確依計畫用途運用，補助經費執行賸餘有無確依規定繳回公庫。」 審計法處理準則§32：「公務機關會計人員審核各類業務之成果，應衡量各類施政或工作計畫收支與成本負擔情形。注意有無按月、按季或按作績效評估、效益評量或成本效益分析，如發現問題或效能過低，有無及時採用必要之改善措施。」
(二) 財務報導之可靠性	會計法修正案§3：「政府會計之目標如下： 六、提供完整可靠之財務資訊。」 會計法修正案§4：「政府及其所屬機關，對於下列事項，應為詳確之會計： 五、不動產、物品及其他財產之增減、保管及移轉。 六、政事費用、作業成本及歲計餘絀之計算。 七、營業成本與損益之計算及盈虧撥補之處理。」 會計法修正案§24：「各種會計報告應依充分表達原則及會計事務性質，按下列需要，定期與不定期編製各種報告，並得兼用統計與數理方法，為適當之分析解釋或預測： 1. 對外報告，應按行政、監察、立法之需要及人民所須明瞭之會計事實編製之。 2. 對內報告，應按預算執行情形、業務進度與管理控制及決策之需要編製之。」

	決算法§15：「附屬單位決算中關於營業基金決算之主要內容如左： 1. 損益之計算。 2. 現金流量之情形。 3. 資產、負債之狀況。 4. 盈虧撥補之擬義。 前項第一款營業收支之決算，應各依其業務情形與預算訂定之計算標準加以比較；其適用成本計算者，並應附具其成本之計算方式，單位成本、耗用人工與材料數量，及有關資料，並將變動成本與固定成本分析之。 第一項第三款關於固定資產、長期債務、資金轉投資各科目之增減，應將其詳細內容與預算數額分別比較。」 審計法§56：「各機關對於所經營之不動產、物品或其他財物之增減、保管、移轉、處理等事務，應按會計法及其他有關法令之規定，編製有關財物會計報告，依限送審計機關審核；審計機關並得派員查核。」
(三) 控制 活動	九十年中央政府各機關單位預算執行要點§24 第二項第五款：「各機關自行收納彙解國庫之收入，應掣發收據。…」第三款：「前款收據格式由各機關視業務需要自行訂定，其印製、保管、使用依各機關內部控管作業程序確實辦理，並設「自行收納款項收據紀錄卡」(格式十五之一)，按印製編號順序使用、銷號，逐一核計結存款，以強化內部控制，並利查核。」 會計法修正案§22：「政府各種會計制度之設計、應明定下列各事項： 九、內部審核之處理。」 會計法修正案§33：「各種傳票，非經下列各款人員簽名或蓋章不生效力，但無該款人員者，不在此限。」 1. 機關長官或其授權代簽人。 2. 業務主管或主辦人員。 3. 主辦會計人員或其授權代簽人。 4. 關係現金、票據、證券出納保管移轉之事項時，主辦出納事務人員。 5. 關係財務增減、保管、移轉之事項時，主辦經理事務人員。 6. 製票及覆核員。 7. 登記員。 前項第一款、第二款、第五款人員，已於原始憑證上為負責之表示者，傳票上得不簽名或蓋章。 第一項各款人員之簽名或蓋章，得以電子簽章方式辦理；其辦法，由中央主計機關會商審計機關及相關機關定之。」 會計法修正案§34：「會計人員非根據合法之原始憑證，不得造具記帳憑證，非根

據合法之記帳憑證，不得記帳。」

會計法修正案§54：「會計憑證關係現金、票據、證券之出納者，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章，不得為出納之執行。」

會計法修正案§66：「第六條至第九條所列各種會計事務，在事務簡單之機關得合併辦理或委託其他機關辦理。但會計事務設有專人辦理者，不得兼辦出納或經理財物之事務。」

審計法§38：「公庫支撥經費款項之書據、憑單、及各機關簽發之公庫支票，非送經審計機關或駐審人員核簽，公庫不得付款或轉帳；其未設審計機關或未派駐審人員者，不在此限。」

審計法§75：「各機關主辦及經辦出納人員簽證支票或給付現金，如查明有超過核准人員核准數額，或誤付債權人者，應付損害賠償責任。」

支票之經主辦會計人員及主管長官或其授權代簽人核簽者，如前項人員未能依限悉數賠償時，應連帶負損害賠償責任。

公庫地區支付機構簽發公庫支票，準用前二項規定。」

內部審核處理準則§14：「各機關會計人員審核各項業務收支，應注意下列事項：

1. 業務單位每日收受之現金、票據及證券，有否於每日終了時，連同填製現金及票券日報表送出納單位簽收入帳，並通知會計單位。
2. 業務單位編製各項業務之收支日報表，所列現金收付金額是否與當日現金日報或銀行結單核對調節相符。
3. 業務單位編製各項業務收支月報表有否經會計單位審核，其收支是否符合有關規定或有無積欠未清之情事。」

內部審核處理準則§16：「各機關之會計憑證，關係現金、票據、證券之出納者，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章，不得為出納之執行。」

對外之收款收據，非經主辦會計人員或其授權人之簽名或蓋章者，不生效力。但有特殊情形另定處理辦法報經該管主計機關核准有案者，不在此限。」

內部審核處理準則§17：「各機關會計人員審核原始憑證發現有下列情形之一者，應使之更正或拒絕簽署：

1. 未註明用途或案據者。
2. 依照法律或習慣應有之主要書據缺少或形式不具備者。
3. 未依政府採購或財物處分相關法令規定程序辦理者。
4. 應經機關長官或事項之主管或主辦人員之簽名或蓋章，而未經其簽名或蓋章者。
5. 應經經手人、品質驗收人、數量驗收人及保管人簽名或蓋章而未經其簽名或蓋章者；或應附送品質或數量驗收之證明文件而未附送者。
6. 關係財物增減、保管、移轉之事項時，應經主辦經理事務人員簽名或蓋章，而未經其簽名或蓋章者。

7. 書據之數字有塗改痕跡，而塗改處未經負責人員簽名或蓋章證明者。
8. 書據上表示金額或數量之文字、號碼不符者。
9. 其他與法令不符者。

前項第四款規定之人員，按照各機關組織規模授權辦法及零星費用限額，分別由各機關長官或其他授權人依訂定之分層負責辦法辦理。」

內部審核處理準則§18:「各機關會計人員審核傳票，應注意下列各項：

1. 是否根據合法之原始憑證編製。但整理結算及結算後轉入帳目等事項，無原始憑證者，不在此限。
2. 是否於規定付款期內填製，逾期者應查明其原因。
3. 應歸屬之會計科目、子目是否適當。
4. 摘要欄是否簡明扼要，並與相關原始憑證之內容相符。整理及結算之改正，沖回分錄，無原始憑證者，有無敘明原因及相關之傳票。
5. 金額是否與相關原始憑證所載金額相符。
6. 原始憑證之類別、張數、號碼、日期有否載明。其不附入傳票保管者，傳票上是否已由經管人員簽名或蓋章註明，憑證上是否標明傳票日期及號碼。
7. 傳票上及附件上有關人員之簽名或蓋章是否齊全，但機關長官及事項主管已於原始憑證上簽名或蓋章者，不在此限。
8. 不以本位幣計數者，有否記明貨幣之種類、數目及折合率。
9. 傳票編號，有無重號或缺號情形。
10. 傳票是否按時裝訂，妥適保管。
11. 傳票之調閱及拆訂有否按照規定手續辦理。
12. 傳票及原始憑證之保存年限是否符合規定。憑證之銷毀，有否依照規定程序辦理。
13. 支出傳票之受款人是否與始憑證之受款人相符，其不符者，應查究其原因。
14. 支出傳票及原始憑證是否加註已開支票戳記或管制記號。
15. 送出納單位執行之傳票及所附單據是否已執行完畢，執行期間過長者，是否查究原因。」

內部審核處理準則§22:「各機關會計人員審核現金、票據及證券之處理手續及保管情形，應注意下列各項：

1. 現金、票據及證券之收受，是否依照規定程序處理，是否限期繳庫並即時通知主(會)計單位編製傳票入帳。
2. 現金、票據及證券之支付，是否根據傳票執行，現金出納登記簿登記科目金額是否正確。
3. 出納單位自行收納之各項收入，除法令另有規定外，是否使用收據，是否設置收據紀錄機制。註銷收據是否併同存根聯保存，作廢未使用之收據是否截角作廢，並妥慎保管備查，已開立收據之款項是否均已收納並編製傳票入帳及銷號。
4. 保管品是否登記保管品備查簿，並按月編製報表送會計單位。
5. 各機關實際庫存現金有否超過限額，其收付程序程序是否符合規定，保管是

	否妥善，是否派員作不定期檢查，並作成紀錄。 6. 辦公室或營業時間外收付款項，處理手續是否週密完備，保管是否安全。 7. 各機關保管及暫收、代收之現金、票據及證券實際結存金額，是否與帳面結存相符。銀行存款結存是否與帳面結存符合，如不相符，出納單位有否編製調節表，其調節事項是否已根據向公庫或銀行取得之對帳單正本加以複核。 8. 出納單位保管之現金、票據、證券及收據等，保管是否良好，有否按規定作定期或不定期之盤點，會計單位有無定期或不定期監督盤點及抽查，並作成紀錄，陳報機關長官。 9. 各機關收入款項，以委託金融機構代收為原則，其彙解公庫日期是否依規定時間辦理。 10. 各機關零用金管理及各項支付款項，其處理程序及付款時限是否依照公款支付時限規定處理。零用金以外之支付方式以直接匯入收款人金融機構存款帳戶為原則。」
(四) 資訊與溝通	會計法修正案§20：「會計制度之設計，應考量會計事務之性質、業務實際情形，將來之發展與內部控制及管理需求定之。」 1. 會計法修正案§37：「各機關或基金有下列情形之一時，應辦理結帳或結算： 2. 會計年度終了。 3. 有每月、每季或每半年結算一次之必要者，其每次結算時。 4. 非常事件，除前二款情形外，其事件終了時。 5. 機關裁撤或基金結束時。 6. 機關長官或主辦會計人員辦理移交時。」 會計法修正案§40：「各項會計報告除內部使用者外，應由機關長官、主辦會計人員及各有關事務之主管或主辦人員簽名或蓋章。 前項會計報告經彙訂成冊者，機關長官及主辦會計人員得僅在封面簽名或蓋章。」
(五) 監督	會計法修正案§43：「各級政府主計機關之總會計告，與其政府之公庫、財產經理、徵課、公債、特種基金等主管機關之報告生差額時，應編表解釋之。」 會計法修正案§44：「總會計年度報告之公告，依決算法之規定。 各機關會計月報表，除應守秘密之部分外，應由會計人員按月向該機關公告之。」 會計法修正案§48：「各種會計事務，得以電腦處理之；其辦法，由中央主計機關會商審計機關及相關機關定之。」 會計法修正案§51：「各機關實施內部審核，應由會計人員執行；其涉及非會計專業規定、實質或技術性事項，應由主辦部門確認無訛後，送由會計人員執行之。 前項所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程序之審核，會計事務之處理及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。

內部審核之實施，兼採書面審核及實地抽查方式，並應規定分層負責，劃分辦理之範圍。」

各機關實施內部審核之處理準則，由中央主計機關定之。」

會計法修正案§52：「會計人員為行使內部審核職權，向各單位查閱簿籍，憑證及其它文件，或檢查現金、財物時，各該負責人不得規避、妨礙或拒絕；遇有疑問，並應為詳細之答覆。

會計人員行使前項職權，遇有必要時，得報經該機關長官之核准，封鎖各項有關簿籍、憑證或其他文件，並得提取其一部或全部。」

會計法修正案§53：「各機關會計人員對已核定之經費負擔或款項之預付，經查核與預算所定用途及計畫進度相符，應為預算之保留。關係經費負擔或收入一切契約，及動產、不動產之買賣契約，除特殊情形外，應經會計人員事前審核。

前項特殊情形，於內埔審核處理準則定之。」

會計法修正案§55：「各機關會計人員審核原始憑證，發現有下列情形之一者，應使之更正或拒絕簽署。

1. 未註明用途或案據。
2. 依照法律或習慣應有之主要書據缺少或形式不具備。
3. 未依政府採購法或財物處分相關法令規定程序辦理。
4. 應經機關長官或事項之主管或主辦人員之簽名或蓋章，而未經其簽名或蓋章。
5. 應經經手人、品質驗收人、數量驗收人及保管人簽名或蓋章而未經其簽名或蓋章者；或應附送品質或數量驗收之證明文件而未附送。
6. 關係財物增減、保管、移轉之事項時，應經主辦經理事務人員簽名或蓋章，而未經其簽名或蓋章。
7. 書據之數字或文字有塗改痕跡，而塗改處未經負責人員簽名或蓋章證明。
8. 書據上表示金額或數量之文字、號碼不符。
9. 其他與法令不符之情形。

前項第四款規定之人員，得由各機關長官或其授權人依機關規模訂定分層負責規定辦理之。」

會計法修正案§60：「各機關主辦會計人員，對於不合法之會計程序或會計文書，應使之更正；如不獲更正者，應以書面敘明不合法事由，陳報該機關長官依法處理。

前項不合法之行為，由於該機關主管長官之命令者，主辦會計人員應以書面聲明異議。

機關長官對於第一項之陳報未依法處理者，其不合法行為之責任，應由機關長官連帶負之。

機關長官對於第二項之異議未依法處理者，其不合法行為之責任，應由機關長官負之。」

主辦會計人員不為第一項或第二項異議時。應依法懲處。」

決算法§29：「監察院對總決算及附屬單位決算綜計表審核報告所列應行處分之事項為左列之處理：

1. 應賠償之收支尚未執行者，移送國庫主管機關或附屬單位決算之主管機關執行之。
2. 應懲處之事件，依法移送該機關懲處之。
3. 未盡職責或效能過低應予告誡者，通知其上級機關之長官。」

審計法§2：「審計職權如左：

1. 監督預算之執行。
2. 核定收支命令。
3. 審核財務收支，審定決算。
4. 稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為。
5. 考核財務效能。
6. 核定財務責任。
7. 其他依法律應行辦理之審計事項。」

審計法§17：「審計人員發覺各機關人員有財務上不法或不忠於職務上之行為，應報告該管審計機關，通知各該機關長官處分之，並得由審計機關報請監察院依法處理；其涉及刑事者，應移送法院辦理，並報告於監察院。」

審計法§41：「審計機關派員赴各機關就地辦理審計事務，得審度其內部控制實施之有效程度，決定其審核之詳簡範圍。」

審計法§60：「各機關營繕工程及定製財物，其價格之議訂，係根據特定條件，按所需實際成本加利潤計算者，應於合約內訂明；審計機關得派員就承攬廠商實際成本之有關帳目，加以查核，並將結果通知主辦機關。」

審計法施行細則§42之1：「審計機關依本法第五十九條第一項規定，對於各機關採購之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業之隨時稽察，得就採購全案或各該階段作業之全部或一部稽察之。」

審計機關辦理隨時稽察時，應注意左列事項：

1. 採購是否依照預算程序辦理。
2. 採購有無依照法定程序及契約、章則規定辦理。
3. 採購之執行績效。
4. 採購制度、法令及相關內部審核規章之建立情形。
5. 內部控制實施之有效程度。
6. 政府採購主管機關及相關機關之監督考核情形。

7.其他與採購有關事項。」

內部審核處理準則§3：「本準則所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程序之審核、會計事務之處理及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。

各機關實施內部審核，應由會計人員執之。但涉及非會計專業規定、實施或技術事項，應由主辦部門負責辦理。」

內部審核處理準則§4：「內部審核之範圍如下：

- 1.財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核，包括預算審核、收支審核及會計審核。
- 2.財物審核：謂現金及其他財物之處理程序之審核，包括現金審核、採購及處分財物審核
- 3.工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。

前項第一款、第二款預算審核、收支審核、會計審核、現金審核、採購及處分財物審核之定義如下：

- 1.預算審核：業務計畫及預算之執行與控制審核。
- 2.收支審核：有關各項業務收支數字之勾稽與查核。
- 3.會計審核：憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程序之審核。
- 4.現金審核：現金票與證券等處理手續及保管情形之查核。

五、採購及處分財物審核：工程之定作、財物之買受、定製、承租、勞務之委任或僱傭(以下簡稱採購)程序及處分財物程序之審核。」

內部審核處理準則§5：「各機關內部審核之實施，兼採書面審核與定期或不定期實地抽查方式，並按下列原則分層負責，劃分辦理之範圍：

- 一、各機關本身之報表、憑證及簿籍，由各機關會計單位指定審核人員負責審核，並接受上級主管機關派員抽查。
- 二、各機關內部單位憑證帳表之複核及現金、票據、證券及其他財物之查核，由各機關會計單位或指定辦理會計人員負責。
- 三、各機關所轄各分支機關經管現金、票據、證券及其他財物之查核，由各機關會計單位負責。」

內部審核處理準則§15：「各機關主辦會計人員，對於不合法之會計程序或會計文書，應使之更正，不更正者，應拒絕之，並報告該機關長官。

前項不合法之行為，由於該機關長官之命令，應以書面聲明異議；如不接受時，應報告該機關之主管上級機關長官與其主辦會計人員或主計機關。

不為前二項之異議及報告時，關於不合法行為之責任，各機關主辦會計人員應連帶負之。」

內部審核處理準則§24：「各機關會計人員審核採購及處分財物時，應注意下列事項：

1. 採購案件有無預算及是否與所定用途符合，金額是否在預算範圍內，有否事前依照規定程序辦妥申請核准手續。
2. 經常使用之大宗材料與用品是否由主管單位視耗用情形統籌申請採購，核實配發使用。
3. 辦理採購案件是否依照政府採購法規定程序辦理。
4. 承辦採購單位是否根據陳經核准之申請辦理採購。在招標前，有否將招標須知、契約草案，先送會計單位審核。
5. 會計單位審核前款文件時，應注意契約草案所載之事項是否依採購契約要項規定辦理。
6. 各種財物之登記與管理是否依照有關規定辦理，保管是否妥善，是否按期盤點，盤點之數量是否與帳冊相符。珍貴動產不動產之管理有無依規定辦理。購置之財物，有無閒置及呆廢情形。
7. 財物報廢之處理程序是否符合規定，廢品是否即時處理。財物已屆滿使用年限，其外形、品質均甚完好，且具使用價值者，不得任意廢棄，仍應設帳管制。
8. 處分財物是否事先辦妥陳准手續，經辦處分財物人員不得主持驗交工作。」

內部審核處理準則§25：「各機關主（會）計單位指派之監辦人員會同監辦公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，依機關主（會）計單位會同監辦採購辦法之規定辦理。監辦人員辦理未達公告金額採購之監辦，依未達公告金額採購監辦辦法之規定辦理。」

內部審核處理準則§26：「採購案件之開標、比價、議價，主（會）計單位實地監辦人員，應監視下列事項是否符合政府採購法規定之程序：

1. 採購案件之公告方式及等標期是否符合規定；其開標是否依招標文件公告之時間及地點依規定公開為之，並製作紀錄及會同簽認。
2. 公告金額以上採選擇性招標或限制性招標，是否報經上級機關核准。
3. 查核金額以上採購之招標，是否請上級機關派員監辦。
4. 訂有底價而未予公告之採購案件，其底價於開標前應注意是否仍屬密封。
5. 開標時，廠商之投標文件是否仍屬密封。
6. 開標時，主持採購人員或採購單位之人員，有無依規定審查廠商投標文件，並敘明審查結果及簽名或蓋章。」

內部審核處理準則§27：「採購案件之決標，主（會）計單位實地監辦人員，應注意下列事項是否符合政府採購法規定之程序：

- 一、查核金額以上採購之決標，是否報請上級機關派員監辦。
- 二、訂有底價之採購案件，底價是否依規定核定。
- 三、訂有底價，以合於招標文件規定且在底價以內最低標決標之採購案件，投標廠商之最低標價超過底價，而得比減價格時，其比減價程序是否符合規定。
- 四、未訂底價，以合於招標文件規定且在預算數額以內決標之採購案件，投標廠商之最低標價逾評審委員會建議金額，而得比減價格時，其比減價程序是否符合規定。
- 五、最低合格標廠商標價，如其總標價或部分標價偏低有不合理之情事，其處

理程序是否符合規定。

六、決標是否依規定製作紀錄，並會同簽認。」

內部審核處理準則§28：「採購案件之驗收，主（會）計單位實地監辦人員，應注意下列事項是否符合政府採購法規定之程序：

1. 查核金額以上採購之驗收，是否報請上級機關派員監辦。
2. 辦理驗收或部分驗收時，是否依規定製作紀錄，並會同簽認。
3. 驗收結果與規定不符採減價收受者，其在查核金額以上之採購，是否報經上級機關核准。
4. 主驗人員是否經機關長官指派，有無通知接管單位或使用單位會驗。
5. 驗收完畢後，所製作之結算驗收證明書與驗收紀錄是否相符；主驗、會驗人員是分別簽認。確認相符後，監驗人員應於結算驗收證明書適當位置簽名或蓋章。」

內部審核處理準則§29：「主（會）計單位監辦採購，屬書面審核監辦或依規定得不派員監辦者，其監視事項，得準用實地監辦之規定。

前項採書面審核監辦者，監辦人員得酌斟採購金額、地區或其他特殊情形，經機關長官核准後為之。」

政府採購法§12：「主管機關得設採購人員訓練所，統一培訓專業採購人員。

機關辦理查核金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收時，應於規定期限內，檢送相關文件報請上級機關派員監辦；上級機關得視事實需要訂定授權條件，由機關自行辦理。

機關辦理未達查核金額之採購，其決標金額達查核金額者，或契約變更後其金額達查核金額者，機關應補具相關文件送上級機關備查。

查核金額由主管機關定之。」

政府採購法§13：「機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。

未達公告金額採購之監辦，依其屬中央或地方，由主管機關、直轄市或縣（市）政府定之。未另定者，比照前項規定辦理。公告金額應低於查核金額，由主管機關參酌國際標準定之。」

政府採購法§14：「機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。其有分批辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分別按公告金額或查核金額以上之規定辦理。」

政府採購法§71：「機關辦理工程、財物採購，應限期辦理驗收，並得辦理部分驗收。

驗收時應由機關首長或其授權人員指派適當人員主驗，通知接管單位或使用單位會驗。

機關承辦採購單位之人員不得為所辦採購之主驗人或樣品及材料之檢驗人。

前三項之規定，於勞務採購準用之。」

政府採購法§72：「機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗數結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。其驗收結果不符部分非屬重要，而其他部分能先行使用，並經機關檢討認為確有先行使用之必要者，得經機關首長或其授權人員核准，就其他部分辦理驗收並支付部分價金。

驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討不必拆換或拆換確有困難者，得於必要時減價收受。其在查核金額以上之採購，應先報經上級機關核准；未達查核金額之採購，應經機關首長或其授權人員核准。

驗收人對工程、財物隱蔽部分，於必要時得拆驗或化驗。」

政府採購法§73：「工程、財物採購經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分別簽認。

前項規定，於勞務驗收準用之。」

附錄 3：「以平衡計分卡衡量政府行政單位內部控制」之檢核表

「以平衡計分卡衡量政府行政單位內部控制」之檢核表

各位先進、專家 您好：

我們正在進行以「平衡計分卡之觀點對政府行政單位內部控制之研究」，祈望透過您個人對檢核表內容之一些問題看法與認知，來協助對政府行政單位內部控制之衡量與評估。您是此領域之專家，您的大力協助及寶貴意見，對本研究之探討相當重要。

本檢核表僅做為研究資料，將嚴格保密，絕不會做其他用途，敬請安心填答。
非常感謝您百忙之中能撥冗填答。

敬祝

萬事如意！鴻圖大展

國立中山大學決策科學研究中心 韋伯韜 敬上

聯絡人：博士班研究生 吳俊德

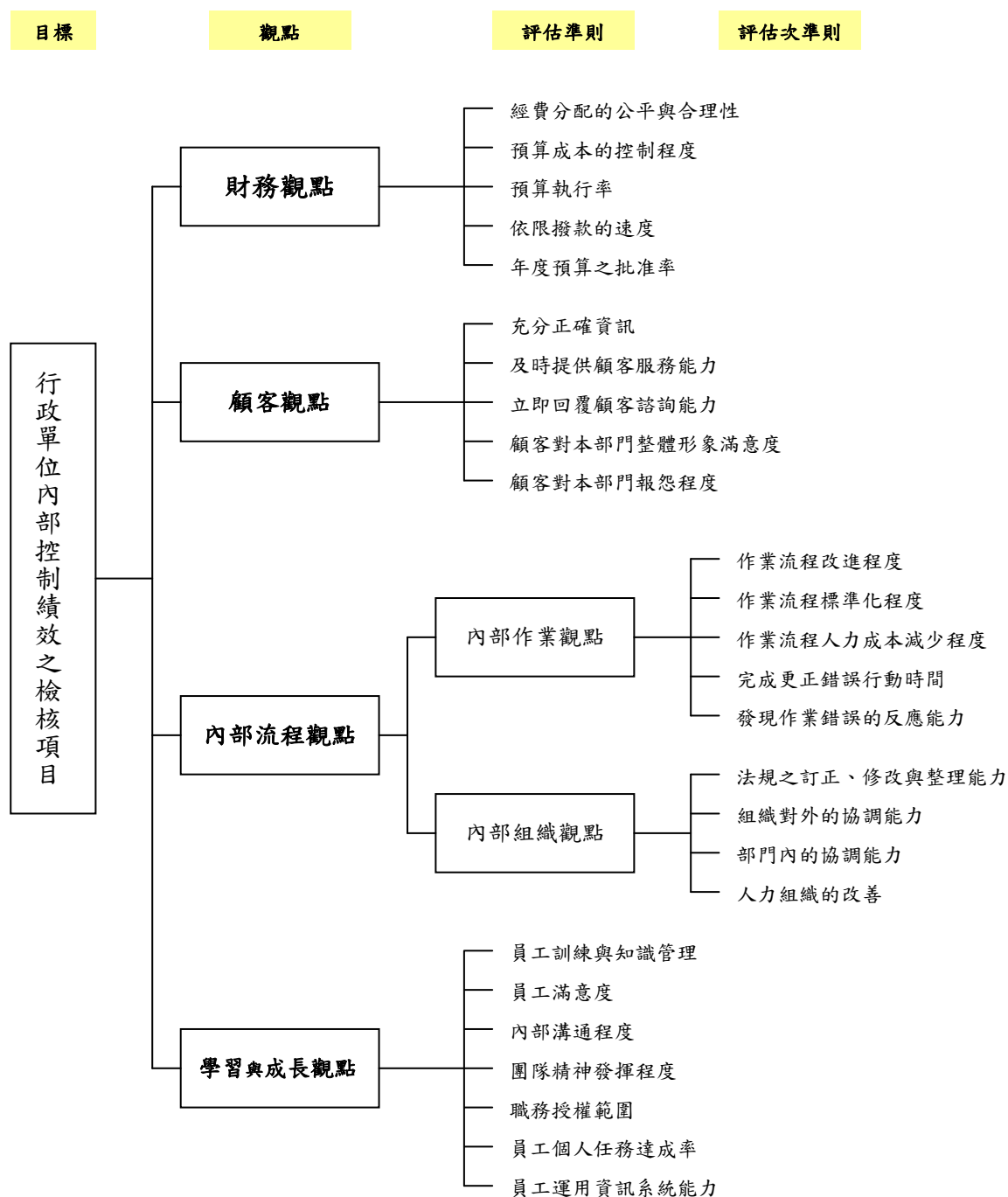
聯絡電話：0935-418751

聯絡地址：814 高雄市左營區自由三路 202 巷 95 號

E-Mail：p924010014@student.nsysu.edu.tw

中 華 民 國 94 年 11 月

政府行政單位內部控制評估之架構（您填寫時可隨時參考）



一、個人基本資料：

● 單位名稱：_____

● 個人職稱：_____

● 若您需要本研究之最後成果，請留下您的 e-mail：_____

二、問項填寫說明

請針對貴部門在下列評估指標中重要性與績效等級之實際經營績效進行評估，

● 『經費分配的公平與合理性』對於貴部門的重要性為『非常重要』，而績效等級為『很好』。

● 『預算成本的控制程度』對於貴部門的重要性為『很重要』，而績效等級為『非常好』。

上述兩種評估指標之問卷填寫方式如下：

評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常不重要	很不重要	普通	很重要	非常重要	非常差	很差	普通	很好	非常好
經費分配的公平與合理性	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☒	☐
預算成本的控制程度	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☒

三、問項正式開始

- 針對貴部門在平衡計分卡四大構面之下『整體經營績效』，請依貴部門之實際執行績效給予適當評比：

平衡計分卡 之整體績效	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常不重要	很不重要	普通	很重要	非常重要	非常差	很差	普通	很好	非常好
財務觀點	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
顧客觀點	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
內部企業流程觀點	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
學習與成長觀點	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

2. 針對『財務構面』之評估指標共有下列五項，請依貴部門之實際執行績效給予適當評比：

財務構面 之評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常 不重要	很 不重要	普 通	很 重 要	非常 重要	非 常 差	很 差	普 通	很 好	非 常 好
經費分配的公平與合理性	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
預算成本的控制程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
預算支用率	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
依限撥款的速度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
年度預算之批准率	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. 針對『顧客構面』之評估指標共有下列五項，請依貴部門之實際執行績效給予適當評比：

顧客構面 之評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常 不重要	很 不重要	普 通	很 重 要	非常 重要	非 常 差	很 差	普 通	很 好	非 常 好
充分正確資訊	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
及時提供顧客服務能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
立即回覆顧客諮詢能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
顧客對本部門整體形象之滿意度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
顧客對本部門報怨程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4. 針對『內部流程構面』之評估指標分為『內部作業流程』與『內部組織流程』兩部分，請依貴部門在此兩部分之實際執行績效給予適當評比：

內部流程構面 之評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常 不重要	很 不重要	普 通	很 重 要	非常 重要	非 常 差	很 差	普 通	很 好	非 常 好
內部作業流程	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
內部組織流程	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

- 4.1. 針對『內部流程構面』之次評估指標『內部作業流程』，共有五項，請依貴部門之實際執行績效給予適當評比：

內部作業流程 之評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常 不重要	很 不重要	普 通	很 重 要	非常 重 要	非 常 差	很 差	普 通	很 好	非 常 好
作業流程改進程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
作業流程標準化程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
作業流程人力成本減少程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
完成更正錯誤行動的時間	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
發現作業錯誤的反應能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4.2. 針對『內部流程構面』之次評估指標『內部組織流程』，共有四項，請依貴部門之實際執行績效給予適當評比：

內部組織流程 之評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常 不重要	很 不重要	普 通	很 重 要	非常 重 要	非 常 差	很 差	普 通	很 好	非 常 好
法規之訂正、修改與整理能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
組織對外的協調能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
部門內的協調能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
人力組織的改善	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

5. 針對『學習與成長構面』之評估指標共有下列五項，請依貴部門之實際執行績效給予適當評比：

學習與成長構面 之評估指標	此指標對於貴部門重要性					貴部門在此指標之績效等級				
	非常 不重要	很 不重要	普 通	很 重 要	非常 重 要	非 常 差	很 差	普 通	很 好	非 常 好
人員訓練與知識管理	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
員工滿意度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
內部溝通程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
團隊精神發揮程度	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
職務授權範圍	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
員工個人任務達成率	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
員工運用資訊系統能力	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

本檢核表至此告一段落，請以回郵信封寄回本表。

再次感謝您的協助。

敬祝

萬事如意！鴻圖大展