

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

做好內控，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、達成目標。政府機關現在已存在某種型式或程度的內部控制，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「政府再造」工程。

時下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。

現代的內部控制應包括五個組成要素：1.控制環境，2.風險評估，3.控制活動，4.資訊與溝通，及 5.監督。

持以上看法的有美國 COSO 委員會(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 1992 and 1994)，我國證期會民國 87 年修正之「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」，及我國審計準則委員會第三十二號公報「內部控制之考量」(民 87)等。此內部控制的新觀念自 1992 年開始推展，在民間企業饒有成效。政府單位可否借他山之石以攻錯，值得進一步探討。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，進一步也探討現行與內部控制有關作法的改進方向。

第二節 研究範圍與方法

一、研究範圍

本研究擬探討的問題包括：

1. 瞭解政府現行法令(包括預算法、會計法、決算法及審計法)規範下，內部控制之現況及其存在之問題。
2. 探討內部控制新觀念與做法應用到我國政府機關的可行性。
3. 釐清政府機關內部審核與外部審核之職能與分工。
4. 探討政府內部控制與內部審核有關法令之改進方向。

二、研究方法

本計畫採用之研究方法包括：1. 法規整理與研判，2. 國內外有關文獻之探討，3. 實地訪談，4. 專家座談，及 5. 問卷調查。茲先列示研究流程圖(如圖 1-1 所示)，再逐項說明其研究設計。

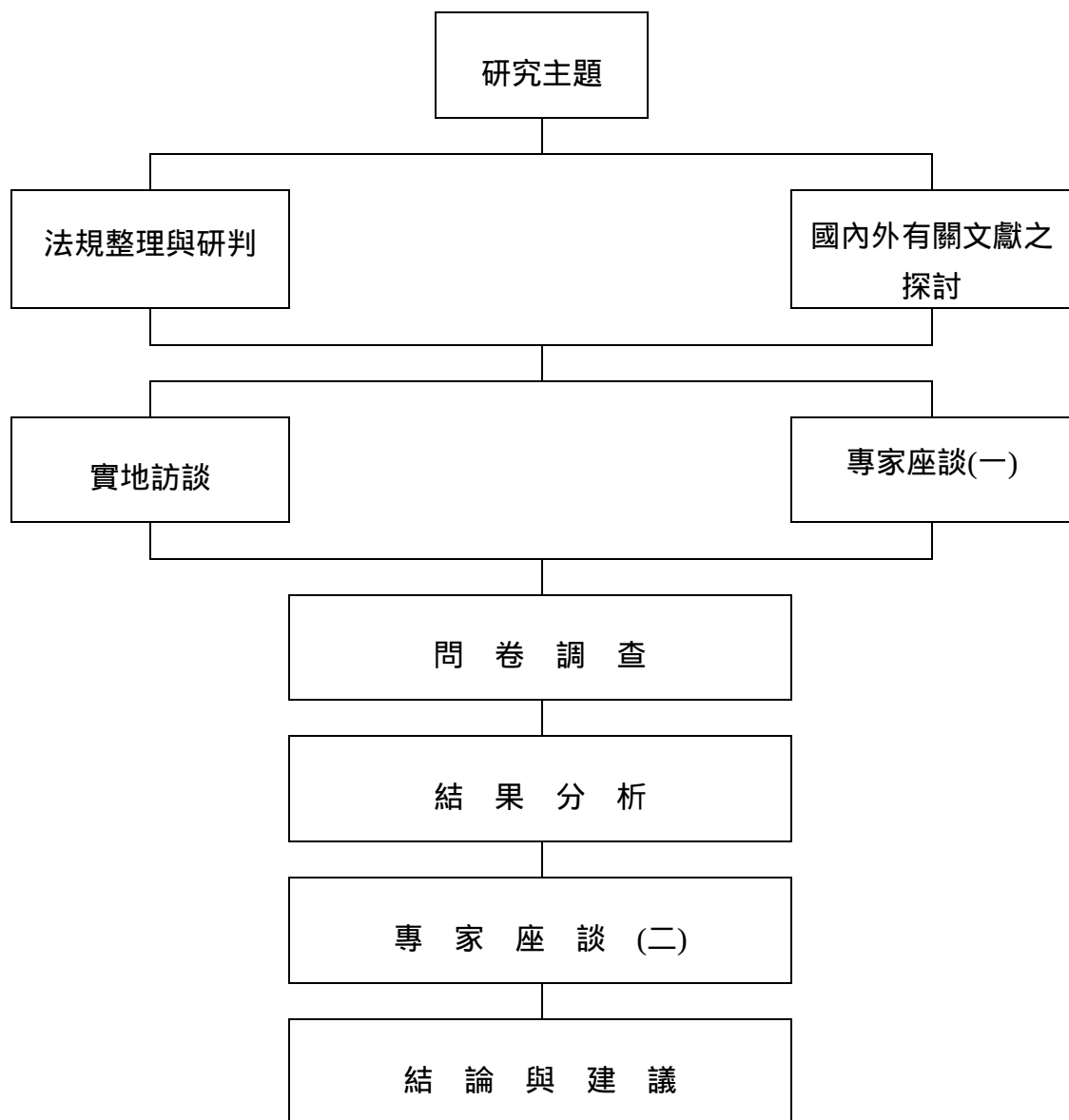


圖 1.1 研究流程圖

本研究之設計，依進行之順序分述如下：

1. 法規整理與研判

對政府現行法令，包括預算法、會計法、決算法、審計法、及其他有關政府內部控制及內部審核之法令規章，皆予整理研判，試圖釐清現行政府內部控制及內部審核之定位及其潛藏的問題。詳第二章所述。

2. 國內外有關文獻之探討

藉以瞭解國內外有關政府內部控制與內部審核之最新發展，並作切合潮流之延伸。詳第二章所述。

3. 實地訪談

藉以深入瞭解實務的問題，有助於學術與實務的結合。

4. 專家座談(一)

進行普遍的問卷調查前，先就法規整理、文獻探討及實地訪談的心得，與專家座談研商，以廣納意見，並可使問卷調查更具效度。參閱附錄二。

5. 問卷調查

綜合前述意見，針對政府內部控制與內部審核之問題及未來改進方向發展問卷，以利統計分析。詳第三章所述，並參閱附錄三。

6. 結果分析

就回收之問卷進行信度、效度及其他統計之檢測。

7. 專家座談(二)

就問卷分析之結果，再與專家座談，作深入之研判，以利結論之作成。參閱附錄四。

8. 結論與建議

著重現行政府內部控制及內部審核問題之探討及其未來改進方向之研議，包括法令規章修訂方向之建議。

第二章 內部控制文獻及相關法令探討

第一節 內部控制的意義

一、COSO 報告

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，係在為達成下列目標提供合理的保證：

- 營運之效果及效率
- 財務報導之可靠性
- 相關法令之遵循

內部控制包括五個相互關連的組成要素，即：

- 控制環境

- 風險評估
- 控制活動
- 資訊與溝通
- 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。

目標是一個單位所欲奮力達成者；而內部控制的組成要素則是達成該目標所必備的。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。

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舍的問題，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。

二、我國權威機構對內部控制之定義

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布「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（§3）。」

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」。

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、程序、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。」（§5）

我國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(以下稱會計法修正草案)，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。

我國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。

第二節 內部控制、內部審核與內部稽核的關係

一、內部控制與內部審核的關係

現行會計法(六十一年四月十五日修正公布)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。」而其第九十六條則界定：「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序之審核。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。」足見「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序以外之內部控制程序之兼顧，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。

二、內部審核與內部稽核的關係

COSO 報告五大要素中之監督，為一種隨著時間的經過而評估執行制度品質的過程。監督可分為持續性監督 (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 (民 88) 指出，內部審核的性質，可能是內部控制中的 1. 控制活動、2. 資訊，或 3. 持續性監督。究屬何者，則視特定機關賦予內部審核執行者(會計人員) 的角色而定，以上三者均有可能。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。

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，宜明確訂定，以利整體內部控制之推行。惟內部稽核之推行，重點在於功能之達成，非建議成立獨立之部門及薪資之加給等。

三、內部稽核與審計單位的關係

內部控制制度的建立，需先確定單位對象 (entity)。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。

第三節 我國有關政府內部控制及內部審核之法令規定

有關我國政府內部控制及內部審核之作法，茲就預算法、會計法、決算法、審計法、政府採購法、內部審核處理準則，及其相關法令，分別依內部控制之三大目標及五大要素予以彙整，如表 1 所示。

表 2.1 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： 一、違法失職或不當情事之有無。 二、預算數之超過或剩餘。 三、施政計畫、事業計畫或營業計畫已成與未成之程度。 四、經濟與不經濟之程度。 五、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： 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。」 ● 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： 一、業務、財務、會計事務之處理程序及其有關法令。 二、各項計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效。 三、財產運用有效程度及現金、財物之盤查。 四、應收、應付帳款及其他資產、負債之查證核對。 五、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： 一、資產、負債及損益計算之翔實。 二、資金之來源及運用。 三、重大建設事業之興建效能。 四、各項成本、費用及營業收支增減之原因。 五、營業盛衰之趨勢。 六、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： 一、違法失職或不當情事之有無。 二、預算數之超過或賸餘。 三、施政計畫、事業計畫或營業計畫已成或未成之程序。 四、經濟與不經濟之程度。 五、施政效能或營效能之程度，及與同類機關或基金之比較。 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： ○ ○ ○ 三、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： 一、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。 二、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： 一、損益之計算。 二、現金流量之情形。 三、資產、負債之狀況。 四、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。」

表 2.1 我國有關政府內部控制及內部審核之法令規定彙整 (續)

內部控制之要素	法令規定
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。」 一、機關長官或其授權代簽人。 二、業務主管或主辦人員。 三、主辦會計人員或其授權代簽人。 四、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。 五、關係財務增減、保管、移轉之事項時，主辦經理事務人員。 六、製票及覆核員。 七、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： 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： 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序辦理者。 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。」 ● 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： 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，有否依照規定程序辦理。 十三、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。 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，是否查究其原因。」 ● 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： 一、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。 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。 六、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。
--	--

	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。」 ● 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： 一、會計年度終了。 二、有每月、每季或每半年結算一次之必要者，其每次結算時。 三、非常事件，除前二款情形外，其事作終了時。 四、機關裁撤或基金結束時。 五、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。 一、未註明用途或案據。 二、依照法律或習慣應有之主要書據缺少或形式不具備。 三、未依政府採購法或財物處分相關法令規定程序辦理。 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。 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。 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。 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。 八、書據上表示金額或數量之文字、號碼不符。 九、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： 一、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。 二、應懲處之事件，依法移送該機關懲處之。 三、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： 一、監督預算之執行。 二、核定收支命令。 三、審核財務收支，審定決算。 四、稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為。 五、考核財務效能。 六、核定財務責任。 七、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： 一、採購是否依照預算程序辦理。 二、採購有無依照法定程序及契約、章則規定辦理。 三、採購之執行績效。 四、採購制度、法令及相關內部審核規章之建立情形。 五、內部控制實施之有效程度。 六、政府採購主管機關及相關機關之監督考核情形。 七、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： 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序之審核，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序之審核。 四、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： 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序辦妥申請核准手續。
--	--

	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序辦理。 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。 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。」 ● 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： 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。 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，廠商之投標文件是否仍屬密封。 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。」 ● 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： 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。」
--	--

由以上有關我國政府內部控制及內部審核法令規定之彙整得知，有關控制環境及風險評估之規定較少，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，且較不具體。

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。故整體內部控制架構之建構，缺它不可。

風險評估為內部控制組成要素中較新的觀念，而美國審計總署 (GAO) 現已定期發布美國政府績效、會計責任，及高風險項目 (GAO's Performance and Accountability Series and High Risk Update 2001)，最近一次修正為 2001 年 1 月 17 日。其中羅列美國政府作業之高風險項目，並且定期評估，某些項目被移除，而某些項目則被加入，足見其對政府作業風險評估之重視，值得我們學習。

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。

第四節 美國政府有關內部控制之作法

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。」

另外，GAO 還特別提出保障資產安全之子目標，以合理確保資產免於被未授權的取得使用，或處分。

GAO 對內部控制之定義，與 COSO 報告之內容雷同，且其界定之內部控制之組成要素，亦與 COSO 報告類似，即：

．控制環境（Control Environment）

強調影響控制環境之因素，包括管理階層和幕僚人員的操守，道德規範與價值觀，適才適任的工作能力，管理者之管理哲學與作業型態，清晰的組織結構，明確的權責區分，良好之人力訓練與和實務經驗，及國會間關係之建立等。

．風險評估（Risk Assessment）

首先要建立明確、一致性的目標，才能做風險評估。如在美國政府績效與成果法案（Government Performance and Result Act, 1993）之下，每年有明確的策略與績效發展計劃，可作為風險管理評估之基礎。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。

．控制活動（Control Activities）

強調管理階層所指示之政策、處理程序及技術等應被確實地執行。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文件保管等皆是。它是整合政府整體規劃、執行及檢討之主要活動。

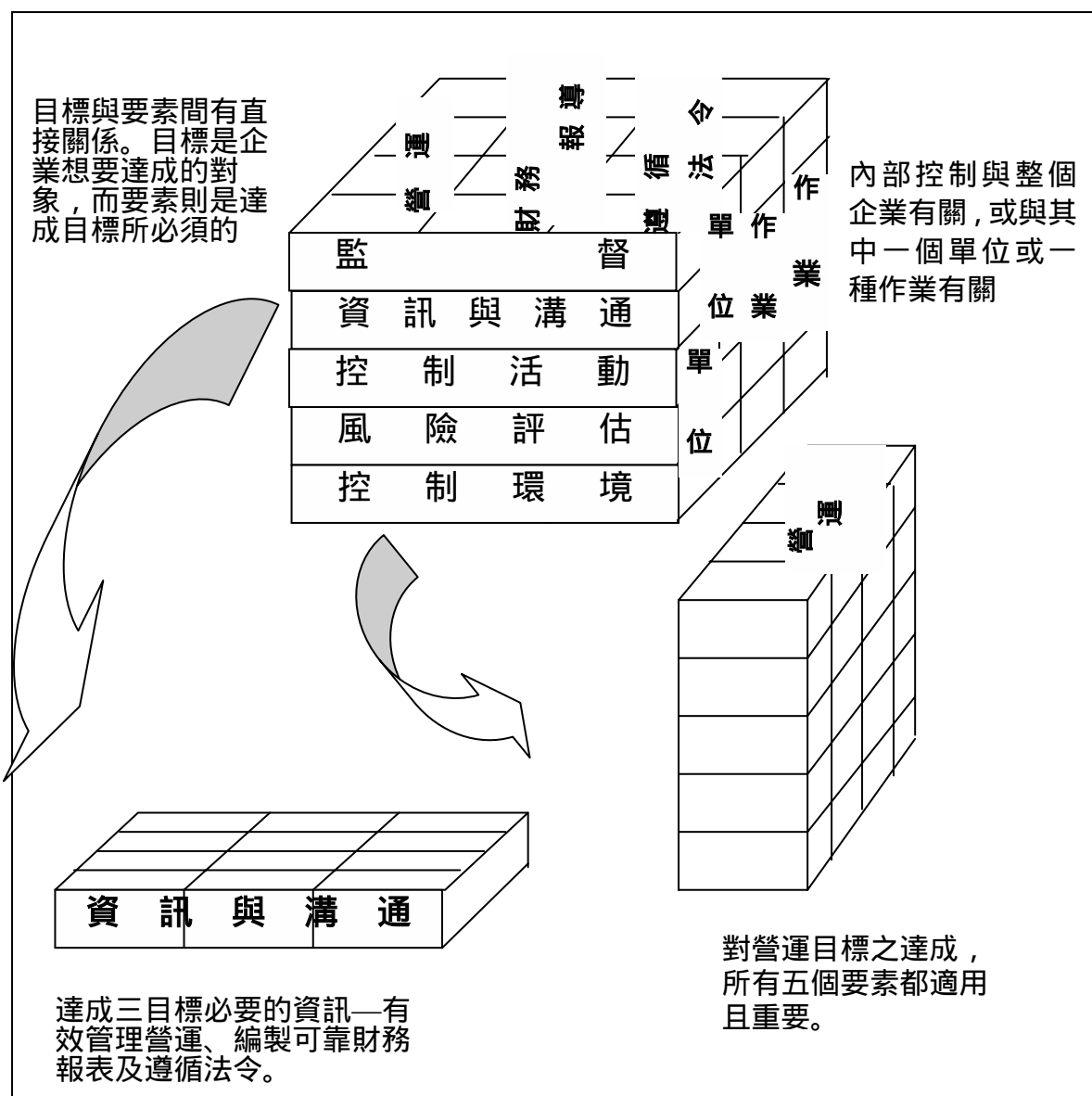
. 資訊與溝通 (Information and Communications)

一單位之作業及控制，必須透過攸關、可靠和及時性地溝通，才能將最新資訊傳遞到整個組織成員中，俾使有效履行其責任，達成其目標。

. 監督 (Monitoring)

內部控制靠監督來維持正常運作，它包含括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。

COSO 報告之內控架構，雖是從企業經營角度發展而來，但其三大目標及五大要素之架構亦可採援用於政府部門。其運作及關聯性如圖 2.1 所示。



資料來源：COSO. 1992. *Internal Control - Integrated Framework*. P. 15.

圖 2.1、內部控制目標與組成要素間之關係圖

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。

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，重有責任督促部會首長改善管理制度。由於國會的重視，聯邦政府於 1982 年訂定管理人員財務廉潔法(Federal Manager's Financial Integrity Act)，規定較大之

單位每年必須向總統及國會提出內部控制報告。

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)，主要要求每一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)。惟我國現行有關法令，較偏重於內部審核，未能兼顧內部控制整體架構之三大目標及五大要素，這點是未來中央主計機關制定「內部控制制度實施準則」之一大挑戰。

第三章 問卷之發展及問卷對象

第一節 問卷之發展

有關問卷之發展，經依八十九年十二月六日行政院主計處政府會計委託研究計畫研究報告內容確認會議所指方向 (詳附錄一)，及九十年七月三日本研究所舉辦之第一次專家座談會所討論之結論 (詳附錄二)，履經修改，並經國防大學國防管理學院資源管理研究所及國防財務資源管理研究所研究生預試，最後修正完成。問卷計分四部份，第一部份為基本資料，藉以瞭解填答人之任職機關及所任

職位(類別)之資訊；第二及第三兩部份，分別瞭解填答人對如何控制員工給與及工程採購的觀點；第四部份則徵詢填答人對整體內部控制建構之意見。其中機關首長、主辦會計、出納主管，及審計人員填答全部；而總務主管及採購人員僅填答第一、第三，及第四部份；人事及業務主管僅填答第一、第二，及第四部份，以符合其專業性。另有開放性問卷以廣收各方意見。

有關員工給與內部控制程序之問卷，主要係參酌行政院主計處所蒐編，截至八十八年底之「財務弊端案例」發展完成。主要詢問：1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作？ 2.員工給與印領清冊之正確性，應如何確保？ 3.應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶？及 4.應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致？及以上問題搭配之理由。

有關員工給與內部控制程序之問卷，主要亦參酌行政院主計處所蒐編，截至八十八年底之「財務弊端案例」發展完成。主要詢問：1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？ 2.工程採購招標公告之項目何者最為合宜？ 3.上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜？及 4.避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜？及以上問題搭配之理由。

有關各機關人員對內部控制制度建構之意見，其問卷係參酌美國 COSO 報告及聯邦政府內部控制準則發展而成，另強調有關政府績效評估之內容。主要徵詢欲建立政府機關單位之內部控制制度時，其對某些做法的贊同程度。問卷採李克特 (Likert) 七尺度法衡量，7 代表贊同程度極高；1 代表贊同程度極低，餘類推。整份問卷請參閱附錄三。

第二節 問卷對象

經依八十九年十二月六日行政院主計處政府會計委託研究計畫研究報告內容確認會議之指示，問卷之對象有所擴大，計包括機關首長、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，及審計人員等。有關問卷之寄發及回收情形，詳表 3.1 所示。

表 3.1 政府各機關內部控制問卷統計表

發放人員 發放單位		1 機關 首長	2 主辦 會計	3 總務單 位主管	4 出納 主管	5 採購 人員	6 人事單 位主管	7 業務單 位主管	9 審計 人員	總計
10 普通公務 基金	寄出問 卷數	370	370	370	370	370	370	370		2590

	回收問卷數	132	171	132	158	165	188	161		1107
	問卷回收率	35.7%	46.2%	35.7%	42.7%	44.6%	50.8%	43.5%		42.7%
	有效問卷數*	124	169	117	144	147	184	155		1040
21 營業基金 (金融業)	寄出問卷數	10	10	10	10	10	10	10		70
	回收問卷數	3	7	3	3	2	5	6		29
	問卷回收率	30.0%	70.0%	30.0%	30.0%	20.0%	50.0%	60.0%		41.4%
	有效問卷數*	2	5	3	3	2	5	6		26
22 營業基金 (製造業)	寄出問卷數	25	25	25	25	25	25	25		175
	回收問卷數	18	22	24	21	20	25	25		155
	問卷回收率	72.0%	88.0%	96.0%	84.0%	80.0%	100.0%	100.0%		88.6%
	有效問卷數*	16	18	17	19	20	20	25		135
31 作業基金 (校務)	寄出問卷數	45	45	45	45	45	45			270
	回收問卷數	12	20	11	17	15	20			95
	問卷回收率	26.7%	44.4%	24.4%	37.8%	33.3%	44.4%			35.2%
	有效問卷數*	11	20	11	17	15	20			94

表 3.1 政府各機關內部控制問卷統計表（續）

發放人員 發放單位		1 機關 首長	2 主辦 會計	3 總務單 位主管	4 出納 主管	5 採購 人員	6 人事單 位主管	7 業務單 位主管	9 審計 人員	總計
32 作業基金 (醫療)	寄出問 卷數	53	53	53	53	53	53			318

	回收問卷數	11	20	11	12	15	13			82
	問卷回收率	20.8%	37.7%	20.8%	22.6%	28.3%	24.5%			25.8%
	有效問卷數*	10	18	10	10	11	10			69
33 作業基金 (其他)	寄出問卷數	25	25	25	25	25	25	25		175
	回收問卷數	2	10	3	2	2	4	2		25
	問卷回收率	8.0%	40.0%	12.0%	8.0%	8.0%	16.0%	8.0%		14.3%
	有效問卷數*	2	10	3	2	2	4	2		25
40 審計單位	寄出問卷數								300	300
	回收問卷數								138	138
	問卷回收率								46.0%	46.0%
	有效問卷數*								138	138
合計	寄出問卷數	528	528	528	528	528	528	430	300	3898
合計	回收問卷數	178	250	184	213	219	255	194	138	1631
合計	問卷回收率	33.7%	47.3%	34.8%	40.3%	41.5%	48.3%	45.1%	46.0%	41.8%
合計	有效問卷數*	165	240	161	195	197	243	188	138	1527

*有效問卷為人口統計變項填答完整，資料可供進一步分析之問卷總數。

第四章 普通公務機關人員之內部控制觀念及其 對內部控制制度建構之意見探討

第一節 普通公務機關人員內部控制觀念之探討

有關普通公務機關人員內部控制觀念之探討，主要分兩部份進行，即探討各人員對員工給與及工程採購處理程序之控制觀念。茲分述如下：

一、普通公務機關人員對員工給與處理程序之控制觀念分析

有關普通公務機關人員對員工給與處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(一) 員工給與處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述員工給與處理程序之個別問項，其統計結果如表 4.1 所示。

表 4.1 普通公務機關人員對員工給與處理程序個別問項之統計結果分析表

人員 問 項	機關 首長	主辦 會計	出納 主管	人事 主管	業務 單位	平均
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作?						
(1).由會計部門負責製作	12.90	0	2.88	3.83	12.77	5.97
(2).由出納部門負責製作	55.65	65.87	56.12	91.26	43.97	64.46
(3).由人事部門負責製作	30.65	33.53	38.13	4.37	42.55	28.51
(4).由前列以外之其他人員負責製作	0.81	0.60	2.88	0.55	0.71	1.06
百分比 (N = 樣本數)	100 (124)	100 (167)	100 (139)	100 (183)	100 (141)	100 (754)
2.員工給與印領清冊之正確性應如何確保?						
(1).編製完成後由會計部門負責核對	46.79	18.18	43.81	36.11	43.41	36.67
(2).編製完成後由人事部門負責核對	33.03	58.04	40.00	35.42	34.88	40.79
(3).編製完成後由會計、出納及人事以外人員不定期稽核	12.84	12.59	9.52	11.81	17.05	12.86
(4).其他	7.34	11.19	6.67	16.67	4.65	9.68
百分比 (N = 樣本數)	100 (109)	100 (143)	100 (105)	100 (144)	100 (129)	100 (630)
3.應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶?						
(1).會計部門	11.38	3.57	6.52	3.30	11.27	6.77
(2).出納部門	87.80	95.27	87.68	95.05	83.80	90.44
(3).人事部門	0	1.19	5.07	1.65	4.23	2.39
(4).其他	0.81	0	0.72	0	0.70	0.40
百分比 (N = 樣本數)	100 (123)	100 (168)	100 (138)	100 (182)	100 (142)	100 (753)
4.應由誰負責核對郵局(或						

銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?						
(1).會計部門	52.17	25.32	53.08	53.08	54.07	48.22
(2).人事部門	12.82	16.88	11.54	1.80	20.00	12.23
(3).會計、出納及人事部門以外之人員	12.82	17.53	13.08	13.77	14.07	14.37
(4).不需核對	11.11	15.58	16.15	13.77	6.67	12.80
(5).其他	11.11	24.68	6.15	12.57	5.19	12.38
百分比 (N = 樣本數)	100 (117)	100 (154)	100 (130)	100 (167)	100 (135)	100 (703)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表可知，就「員工給與印領清冊最應由誰負責製作」之問項來看，所有人員大多贊成由出納人員編製(平均佔 64.46%)，尤其人事部門贊成率更高達 91.26 %。就「員工給與印領清冊之正確性應如何確保」之問項來看，平均而言，贊成由人事部門核對者佔 40.79%，而贊成由會計部門核對者佔 36.67%，二者極為接近，故僅就二者之平均數是否有顯著差異予以測試，結果 p 值為 0.036。顯示平均而言仍偏好由人事部門核對。然此結果主要係會計人員強烈贊成由人事部門核對所導致，贊成如此作法的有 58.04%。而除會計人員外，其餘人員大多偏好由會計人員負責印領清冊之核對工作。就「應由誰負責通知撥戶」之問項來看，所有人員大多贊同應由出納人員負責此項業務，「管錢的事」是出納的專屬執掌，「管帳的」及業務單位人員不應插手。就「應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致」之問項來看，所有人員(包括會計人員本身)，大多同意由會計人員負責此項業務，這可能是因為現行會計法內有「內部審核」章，另外行政院主計處還頒布「內部審核處理準則」，大家潛意識會認為這些工作應由會計人員負責，另外，就此問項來看，會計人員的填答頗令人玩味，贊成由本人親自核對的比率高達 24.68 %，可能係認為核對工作事關個人權益重大，應由本人親自為之較為妥當。

(二) 員工給與處理程序選擇組合之分析

員工給與處理程序之選擇組合，即指由誰負責印領清冊之編製、核對、通知撥帳入戶，及核對入戶清單與印領清冊是否相符等之搭配組合。問項 1、2、3 各有 4 種選擇，而問項 4 有 5 種選擇，故計有 $4 \times 4 \times 4 \times 5 = 320$ 種可能搭配組合。針對各人員，僅列出其主要搭配組合出現頻率最高的兩個，如表 4.2 所示。

表 4.2 普通公務機關人員對員工給與處理程序選擇組合之統計分析表

人 員	機關	主辦	出納	人事	業務
-----	----	----	----	----	----

員工給與處理程序選擇組合	首長	會計	主管	主管	單位
員工給與處理程序組合 I	9.67			16.84	
(1).員工給與印領清冊最應由會計部門負責製作					
(2).員工給與印領清冊之正確性確保 - 其他項 (由會計與人事部門共同覆核)					
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶					
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊					
員工給與處理程序組合	9.67			13.58	7.09
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作					
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計人員負責核對					
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶					
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊					
員工給與處理程序組合		10.65	8.33		
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作					
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對					
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶					
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊					
員工給與處理程序組合		6.50			
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作					
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對					
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶					
(4).負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊 - 其他項					
員工給與處理程序組合			10.29		7.09
(1).員工給與印領清冊最應由人事部門負責製作					
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計					

人員負責核對					
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶					
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊					
員工給與處理程序組合					7.09
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作					
(2).員工給與印領清冊之正確性確保 - 其他項 (由會計與人事部門共同覆核)					
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶					
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊					
(N = 樣本數)	(124)	(169)	(144)	(184)	(155)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 4.2 知，各人員對員工給與處理程序的選擇組合意見甚為紛歧，各種組合出現之頻率未有超過 17 % 者，而較常出現者有 6 種。經統計結果，組合 、 較為機關首長及人事主管所支持。組合 、 較為主辦會計所接受。組合 、 較為出納主管所主張。而業務單位對此則呈現較分歧的看法，如組合 、 及 皆有所支持。以各種組合被選比例較高者（如機關首長、人事及業務主管皆有所選的組合 ），即以“出納部門負責印領清冊之編製、由會計部門核對、出納部門通知撥帳入戶，及會計部門核對入戶清單與印領清冊”等程序處理。顯見各人員已有“職能分工”及“一個部門做，而由另一個部門來覆核”的初步內部控制觀念，已具控制意識。

惟就健全內部控制觀點，本研究認為應以人事部門負責印領清冊之編製，因為其對員工所掌握的資料較為詳盡，如員工的差勤狀況及給與標準等；而由會計部門核對，符合其內部審核功能的要求；再由出納部門通知撥帳入戶，正與其業務職掌相符；另由會計、出納及人事以外人員進行不定期獨立稽核來核對入戶清單與印領清冊，這種組合最能發揮內部控制之功能。

探討各人員並未能勾選出此組合的原因，可能因為現行實務大多由出納負責編製印領清冊，及機關內尚未建立獨立稽核功能之故。現行會計法內僅只有內部審核之章節，而對內部控制的觀念與架構仍未有所著墨，此為未來建構法令及準則時努力之方向。

(三) 員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之分析

員工給與印領清冊應由誰負責製作、其正確性應如何確保、及應由誰負責通知郵局（或銀行）請其把錢撥入員工的帳戶，均有 4 個選項，而由誰負責核對入戶明細與員工給與印領清冊是否一致，則有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 6 個選項，前三個選項各計有 24 個搭配組合，最後一個選項則有 30 個搭配組合。針對此四個選項，僅選擇各類別人員，其主要搭配理由出現頻率最高的兩個列報，因某些人員僅作問題選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 4.3 所示。

表 4.3 普通公務機關人員對員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

人 員 問項及搭配理由	機關 首長	主辦 會計	出納 主管	人事 主管	業務 單位
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作？					
(1).印領清冊由出納部門編。其理由： 人員精實避免人力浪費。	24.29			36.56	
(2).印領清冊由人事部門編製。其理由： 誰的資料多就由誰做。	20.00	23.16	38.46		19.67
(3).印領清冊由出納部門編製。其理由： 職能分工。		18.95	17.95	18.28	
(4).印領清冊由出納部門編製。其理由： 管錢不管帳。				18.28	16.39
(N = 樣本數)	(70)	(95)	(78)	(93)	(61)
2.員工給與印領清冊之正確性應如何確保？					
(1).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：職能分工。	29.23		21.88	12.20	30.16
(2).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：尊重獨立稽核功能。				12.20	
(3).印領清冊之核對由人事部門執行。 其理由：誰的資料多就由誰做。		19.77			
(4).印領清冊之核對由人事部門執行。 其理由：職能分工。	23.08	24.42	20.31	25.61	17.46
(N = 樣本數)	(65)	(86)	(64)	(82)	(63)
3.應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶？					
(1).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。其理由：人員精實使用	37.31	26.74	30.56	43.01	38.33
(2).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。其理由：管錢不管帳	25.37	36.05	31.94	20.43	23.33

(N = 樣本數)	(67)	(86)	(72)	(93)	(60)
4. 應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?					
(1).由會計部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：職能分工	18.03	13.33	25.97	20.69	24.19
(2).由會計部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：尊重獨立稽核功能	13.11		18.18		
(3).由會計部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：管帳不管錢				16.09	12.90
(4).由人事部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：職能分工		12.00			
(N = 樣本數)	(61)	(75)	(77)	(87)	(62)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，主張印領清冊由出納負責編製者，其搭配的理由主要考慮到人員精實、職能分工，及管錢不管帳等。而主張由人事部門負責編製之主要搭配理由為「誰的資料多就由誰做」。從內部控制觀點言之，誰能「又快、又準確」地編製印領清冊為主要考量，人事部門因握有較多資料，由其編製印領清冊，應屬簡易可行。

員工給與印領清冊的正確性由誰核對，主張由會計部門核對者，其搭配理由主要考量職能分工及對獨立稽核功能之尊重。而主張由人事部門核對之主要搭配理由為「職能分工」及「誰的資料多就由誰做」。「正確性之核對」責在其效果，故如印領清冊由人事部門負責編製，則其「正確性之核對」即應由會計部門為之，此即所謂職能分工及獨立稽核功能之發揮。

對於員工給與應由誰負責通知郵局（或銀行）撥入員工帳戶，大家都認為應由出納為之，其搭配理由為人員精實避免人力浪費及管錢不管帳等，顯見各部門人員對出納的職責仍停留在傳統的會計觀念—「跑銀行」的事，當然由出納做。

另於員工給與入戶明細與印領清冊是否一致之核對上，大多認為由會計部門為之。其搭配理由為職能分工或尊重獨立稽核功能，這與前述為確保印領清冊核對的正確性，以兩獨立部門相互勾稽資料的概念是相一致的。

綜而言之，有關員工給與之處理程序，大部份人員都瞭解職能分工、不同部門覆核牽制、或獨立稽核功能在內部控制程序上的重要性，已具控制的觀念。

或謂訂定交通規則應徵詢計程車司機或一般駕駛人的意見，但終究不能以其意見為最後的依歸。政府訂定內部控制準則時，內部控制原則的把握還是最重要的。故本研究先前所建議：「由人事部門負責印領清冊之編製；而由會計部門核對；再由出納部門通知撥帳入戶；另由會計、出納及人事以外人員進行不定期獨立稽核來核對入戶清單與印領清冊」，這種組合最能發揮內部控制之功能，且能符合政府人員精實使用之原則。

二、普通公務機關人員對工程採購處理程序之控制觀念分析

有關普通公務機關人員對工程採購處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(一) 工程採購處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述工程採購處理程序之個別問項，其統計結果如表 4.4 所示。

表 4.4 普通公務機關人員對工程採購處理程序個別問項之統計結果分析表

人員 問 項	機關 首長	主辦 會計	總務 主管	出納 主管	採購 人員	平均
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？						
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監辦	13.33	8.02	8.93	26.09	15.60	14.00
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	16.67	14.20	13.39	17.39	14.18	15.08
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦	38.33	46.91	47.32	33.04	45.39	42.62
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	15.00	20.37	20.54	16.52	15.60	17.69
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行辦理	13.33	8.64	8.04	4.35	7.09	8.32
(6).其他	3.33	1.85	1.79	2.61	2.13	2.31
百分比 (N = 樣本數)	100 (120)	100 (162)	100 (112)	100 (115)	100 (141)	100 (650)
2.工程採購招標公告之項目何者最為合宜？						
(1).預算及底價均公開	21.14	23.81	17.54	24.79	20.98	21.80
(2).僅公開預算	42.28	43.45	55.26	36.75	56.64	46.92
(3).僅公開底價	4.07	7.14	3.51	7.69	6.99	6.02

(4).預算及底價均不公開	32.52	23.81	19.30	29.06	14.69	23.61
(5).其他	0	1.79	4.39	1.71	0.70	1.65
百分比 (N = 樣本數)	100 (123)	100 (168)	100 (114)	100 (117)	100 (143)	100 (665)
3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜?						
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監督驗收	12.71	8.02	7.08	24.78	17.39	13.66
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	15.25	16.05	15.93	17.70	17.39	16.46
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收	38.98	43.21	42.48	33.63	37.68	39.44
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	18.64	22.22	23.89	18.58	20.29	20.81
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行驗收	11.86	8.64	7.96	3.54	7.25	7.92
(6).其他	2.54	1.85	2.65	1.77	0	1.71
百分比 (N = 樣本數)	100 (118)	100 (162)	100 (113)	100 (113)	100 (138)	100 (644)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜?						
(1).由負責該項業務之人員審核	5.88	20.00	5.36	3.48	4.35	8.54
(2).由負責該項業務人員之上級機關督導	26.05	16.25	16.07	31.30	18.84	21.27
(3).由會計人員依預算（計畫）審核	42.02	30.00	55.36	41.74	60.14	45.19
(4).由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核	23.53	31.25	21.43	20.87	12.32	22.20
(5).其他	2.52	2.50	1.79	2.61	4.35	2.80
百分比 (N = 樣本數)	100 (119)	100 (160)	100 (112)	100 (115)	100 (138)	100 (644)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 4.4 知，就「上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜」之問項來看，所有人員大多認為五千萬元以上之採購案，均應由上級機關派員監辦較為適宜，此種結果可能基於政府採購法第十二條第一款之規定：「機關辦理查核金額（五千萬）以上採購……，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。」，但就現行多數公務機關辦理實際採購業務人員之經驗，上級機關多半直接授權單位自

行辦理，此條文幾乎形同具文，但就內控觀點，實有待補強。而問卷結果直指「查核金額（五千萬）以上之採購案，均應由上級機關派員監辦」，顯見各人員內控觀念極佳。

就「工程採購招標公告之項目何者最為合宜」之問項中，所有人員大多認為僅公開預算數即可。政府採購法第二十七條第三項規定：「機關辦理採購時，應估計採購案件之件數及每件之預計金額。預算及預計金額，得於招標公告中一併公開」。實務上是否會形成公開預算及預計金額，基於廠商之對策，即形同公開底價，值得進一步探討。至於底價應否公開？政府採購法第三十四條第三項規定：「底價於開標後至決標前，仍應保密，決標後除有特殊情形外，應予公開。但機關依實際需要，經上級機關同意，得於招標文件中公告底價」。事實上，招標文件中公告底價需有配套措施，即「最有利標」之評選。如無此配套措施，機關將處於不利的地位。各人員之勾選是否透露出最低價決標之問題所在。當最低標顯不合理，而機關又未能落實由廠商提出擔保，或承擔由次低標廠商得標之可能責任（政府採購法第五十八條），則可能任最低標廠商搶標成功，又因政府採購不得指定廠牌，導致政府常買不到好東西，甚或最低標廠商因無利可圖而半途宣布倒閉，迫使再次招標，而使預計金額水漲船高，徒然浪費公帑。故從內部控制觀點言，公告預算或底價再配合「最有利標」之評選是值得推介的一種做法，惟實務上大多以最低價決標方式處理，是值得深思的一個問題。

就「上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜」之問項中，所有人員大都認為五千萬以上之採購案，均應由上級機關派員監督驗收，此部份在政府採購法中並無由上級機關派員監督驗收之規定，僅明定由機關首長或其授權人員指派適當人員主驗（第七十一條第二款）。在本選項中多數人員在無法令強制規定下仍然認為五千萬以上之採購案，均應由上級機關派員監督驗收，可見大多數單位仍想借重上級單位權威客觀之監督，以收內控之效果。

就「避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜」之問項，除了會計人員外，其餘大多贊同由會計人員依預算（計畫）審核，其原因可能受會計法中「內部審核章」及行政院主計處訂頒之「內部審核處理準則」所造成之刻板印象所影響。而會計人員則認為應該由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核，此就內控觀點言為甚佳之觀念，故主管機關制定「內部控制制度之實施準則」時，可列入考量。

（二）工程採購處理程序選擇組合之分析

工程採購處理程序之選擇組合，即指上級機關監辦工程採購過程中之開標

程序、招標公告之項目、驗收程序之最合宜者為何，及避免將一筆工程採購分批辦理情事發生之最合宜作法等搭配。問項 1、3 各有 6 種選擇，而問項 2、4 各有 5 種選擇，故計有 $6 \times 5 \times 6 \times 5 = 900$ 種可能搭配組合。針對各人員，僅列出其主要搭配組合出現頻率最高的兩個，詳如表 4.5 所示。

表 4.5 普通公務機關人員對工程採購處理程序選擇組合之統計分析表

人 員 工程採購處理程序選擇組合	機關 首長	主辦 會計	總務 主管	出納 主管	採購 人員
工程採購處理程序組合 I	4.86			4.16	10.20
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦					
(2).僅公開預算					
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收					
(4).由會計人員依預算（計畫）審核					
工程採購處理程序組合	4.16	4.73			
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦					
(2).預算及底價均不公開					
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收					
(4).由會計人員依預算（計畫）審核					
工程採購處理程序組合			11.96	4.16	
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦					
(2).預算及底價均公開					
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收					
(4).由會計人員依預算（計畫）審核					
工程採購處理程序組合			8.54		4.76
(1).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦					
(2).僅公開預算					
(3).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收					
(4).由會計人員依預算（計畫）審核					

工程採購處理程序組合		5.91			
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦					
(2).僅公開預算					
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收					
(4).由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核					
工程採購處理程序組合					4.76
(1).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦					
(2).僅公開預算					
(3).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收					
(4).由會計人員依預算（計畫）審核					
（N = 樣本數）	（124）	（169）	（117）	（144）	（147）

* 格內未括弧的數字為填答工程採購處理程序選擇組合之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 4.5 得知，各人員對工程採購處理程序之選擇組合意見甚為紛歧，各種組合出現之頻率未有超過 12 % 者，而較常出現者有 6 種與表 5 之結果類似，「五千萬元以上之採購案均由上級機關派員監辦開標與驗收，而開標公告僅公開預算，及由會計人員依預算（計畫）審核是否有將工程化整為零以規避監督」之做法，仍較普遍被接受。其他的組合與此做法之差異，主要有三：

其一有關招標公告之內容。如組合 II 則建議預算及底價均不公開，此可能因為目前實務普遍皆如此處理有關。而組合 III 則建議預算及底價均公開，此應有「最有利標」評選之配套措施，方可收控制之效。

其二有關上級機關派員監辦開標與驗收之金額與方式。如組合 IV 建議五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦開標與驗收；及組合 V 建議一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦開標與驗收，此兩種做法皆引用「抽樣」的觀念，可事半功倍的做好監督的工作。

其三有關避免將工程化整為零之監督作法。如組合 V 則建議「由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核」，此「獨立稽核功能」之建立，就內部控制觀點言，是值得肯定的作法。

(三) 工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之分析

上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等）何者最為合宜、及其驗收程序何者最為合宜，均有 6 個選項，而工程採購招標公告之項目何者最為合宜，及避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜，各有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 7 個選項，前二個選項各計有 42 個搭配組合，後二個選項則各有 35 個搭配組合。針對此四個選項，僅選擇各類別人員其主要搭配理由出現頻率最高的兩個列報，因某些人員僅作選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 4.6 所示。

表 4.6 普通公務機關人員對工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

人員 問項及搭配理由	機關 首長	主辦 會計	總務 主管	出納 主管	採購 人員
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？					
(1).五千萬元以上購案均由上級機關派員監辦。其理由：屬重點作業，控制本應加強。	30.16	42.27	39.44	26.03	28.09
(2).五千萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。					
(3).五千萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦。其理由：屬重點作業，控制本應加強。		9.28			
(4).一百萬元以上購案由上級機關派員監辦。其理由：屬重點作業，控制本應加強。	12.70			13.70	
(5).一百萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。			8.45		
(6).不論採購案金額多寡，均由機關自行辦理，不勞上級機關監辦。其理由：控制過多，勞民傷財。					7.87
(N = 樣本數)	(63)	(97)	(71)	(73)	(89)
2.工程採購招標公告之項目何者最為合宜？					
(1).預算(及預計金額)及底價均公開。其理由：資料公開好處多多	28.57	37.04	18.46	32.31	25.61
(2).預算公開，底價不公開。其理由：資料公開好處多多	39.68	33.33	40.00	24.62	47.56
(N = 樣本數)	(63)	(81)	(65)	(65)	(82)

3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜？					
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收。 其理由：屬重點作業，控制本應加強	32.81	39.36	30.14	31.43	17.24
(2).五千萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監督驗收。其理由： 屬重點作業，控制本應加強		8.51			
(3).五千萬元以上採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收。 其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。	15.63		12.33		
(4).一百萬元以上購案由上級機關派員監督驗收。其理由： 屬重點作業，控制本應加強。		8.51		10.00	10.34
(N = 樣本數)	(64)	(94)	(73)	(70)	(87)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜？					
(1).由會計人員依預算（計畫）審核。其理由：一個部門做，需由另一部門覆核。	19.40		25.97	18.06	23.08
(2).由會計人員依預算（計畫）審核。其理由：獨立稽核功能。	17.91	14.29	25.97	15.28	26.37
(3).由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核。其理由：獨立稽核功能。		20.88		15.28	
(N = 樣本數)	(67)	(91)	(77)	(72)	(91)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等），大多主張五千萬元（查核金額）以上採購案均由上級機關派員監辦。其搭配理由為屬重點作業，控制本應加強。亦有部分機關首長及出納主管提出對於一百萬元（公告金額）以上購案由上級機關派員監辦之主張，其所持之理由與前同。這反應出自政府採購法實行後，「查核金額」與「公告金額」之開標作業已成為各機關注重的焦點。

在工程採購招標公告項目何者最為合宜之問項，機關首長、總務主管及採購人員大多主張預算公開，底價不公開，其搭配理由為「資料公開好處多多」；而部份主辦會計和出納主管則認為預算(及預計金額)及底價均公開，搭配理由與前同。這顯示出政府機關人員在工程採購招標上，「透明化」與「公開化」的努力與期許。然如前所述，「最有利標」之配套措施亦應確實做到，方可收整體控制效果。

另於上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜之問項，大多主張五千萬元（查核金額）以上購案均由上級機關派員監督驗收，其搭配理由亦為屬重點作業，控制本應加強。同樣地，部分主辦會計、出納主管及採購人員提出對於一百萬元（公告金額）以上購案由上級機關派員監辦之主張，其所持之理由與前同。這與前述之開標作業程序想法是一致的。但有些機關首長和總務主管則認為五千萬元（查核金額）以上購案，由上級機關隨機選樣，就所選案派員監督驗收，其搭配理由為防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。如抽樣監督即能達到「震撼效果」，此不失為有效率的控制程序。

對於避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法，大部份人員認為應由會計人員依預算（計畫）審核最為合宜，其搭配理由為一個部門做，需由另一部門覆核，或應尊重獨立稽核功能。另部份主辦會計及出納主管也主張由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核，其搭配的理由亦為獨立稽核功能之運用。以兩部門相互勾稽的監督作法，是良好內部控制的原則，值得貫徹執行。

總之，工程採購之處理程序，首重公開、公平及透明化，而適當的監督機制也是重要的，政府採購法的頒行正是邁向此目標。重點採購加強控制及獨立稽核功能之融入運作，是未來值得努力的方向。

第二節 普通公務機關人員對內部控制制度建構之意見探討

有關普通公務機關人員對內部控制制度建構之意見，其問卷結果及其項目分析如表 4.7 所示。

表 4.7 普通公務機關人員對內部控制制度建構之意見問卷結果

敘述統計及項目分析表

題號	機 關 首 長				主 辦 會 計			
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值
1	124	5.6302	1.3458	0.9973	169	5.6585	1.3418	0.9934
2	124	5.7227	1.2414	0.9971	169	5.7480	1.2320	0.9931
3	124	5.6134	1.4850	0.9971	169	5.5738	1.5098	0.9930
4	124	5.2353	1.6657	0.9974	169	5.2195	1.6769	0.9936
5	124	5.7899	1.1708	0.9970	169	5.7805	1.1842	0.9925
6	124	5.4454	1.1839	0.9968	169	5.4634	1.1755	0.9930
7	124	5.4370	1.1618	0.9969	169	5.4553	1.1470	0.9930
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.9975					整體之 Cronbach's Alpha 值：0.9941			
題號	總 務 主 管				出 納 主 管			
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值
1	117	5.7321	1.1854	0.8116	144	5.6535	1.3823	0.9291
2	117	5.4732	1.2731	0.8263	144	5.5511	1.4126	0.9213
3	117	5.4643	1.5592	0.7868	144	5.6142	1.4367	0.9139
4	117	4.9196	1.8215	0.7974	144	4.8898	1.8866	0.9254
5	117	5.2321	1.6051	0.7813	144	5.2520	1.5480	0.9133
6	117	5.0089	1.3787	0.7964	144	4.9133	1.6185	0.9211
7	117	5.2321	1.3219	0.7622	144	5.1339	1.4820	0.9168
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.8195					整體之 Cronbach's Alpha 值：0.9308			
題號	採 購 人 員				人 事 主 管			
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值
1	147	5.6992	1.3539	0.8643	184	5.5828	1.3948	0.8153
2	147	5.3308	1.3856	0.8548	184	5.3485	1.5307	0.8183
3	147	5.5414	1.5201	0.8438	184	5.3257	1.5691	0.8015
4	147	5.1805	1.6041	0.8438	184	4.6457	1.9417	0.8160
5	147	5.1353	1.4237	0.8304	184	5.2285	1.5808	0.7963
6	147	5.0226	1.432	0.8369	184	4.9485	1.7229	0.8088
7	147	5.1729	1.3457	0.8403	184	5.2222	1.4588	0.7867
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.8644					整體之 Cronbach's Alpha 值：0.8293			
題號	業 務 單 位 主 管							
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值				
1	155	5.7181	1.2578	0.8726				
2	155	5.6510	1.1964	0.8801				
3	155	5.7181	1.3104	0.8790				
4	155	5.3557	1.6442	0.8834				
5	155	5.4765	1.3929	0.8719				
6	155	5.0939	1.5826	0.8825				
7	155	5.2751	1.4278	0.8708				
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.8928								

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，除總務主管之第 2 題之項目刪除 α 值大於其整體問項之 Cronbach's α 值，應予刪除外，其餘問項之項目刪除 α 皆小於其整體問項之 Cronbach's α 值，得以保留。

本研究評估一組資料是否適合進行因素分析，除利用前述之項目分析外，再利用 Kaiser (1970) 所提出的 MSA(Measure of Sampling Adequacy)判斷準則，即當某問項之 $MSA < 0.5$ 時，表示該問項不適合做進一步分析。本研究經項目分析後之各問項其最小值的 MSA 值皆大於 0.7 以上，表示資料適合進行因素分析。故將經項目分析後之問項資料，以主成份分析法(principal components factoring) 抽取共同因素，選取特徵值(Eigenvalue)大於 1.0 以上的因素，再以變異最大轉軸法(VARIMAX rotational approach)進行共同因素正交轉軸處理，使因素負荷量的變異總和達到最大。繼則，保留因素負荷量(factor loading)大於特定值以上¹及共同性(communality)大於 0.5 以上²的問項，然後將所保留的問項重新進行因素分析，再依照以上之條件進行篩選，如此重複進行，直到最後所保留的問項其因素負荷量皆大於特定值及共同性亦皆大於 0.5 以上，至無須再篩選為止。機關首長共進行 2 次因素分析；主辦會計 3 次；總務主管 3 次；出納主管 2 次；採購人員 1 次；人事主管 3 次；業務單位主管 3 次。各人員之因素分析結果如表 4.8 所示。

表 4.8 普通公務機關人員對內部控制制度建構之因素分析結果

題 號	機關首長		主辦會計		總務主管		出納主管	
	單位自編內控手冊並配套定期績效評估		單位定期內控自評並績效評估		單位自編內控手冊並配套定期自評及作平衡計分卡評估		單位自編內控手冊並配套建立獨立稽核及作平衡計分卡評估	
	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性
1								
2								

¹ 因素負荷量應同時考量樣本規模大小，依據 Computations made with SOLO Power Analysis, BMDP Statistical Software, Inc., 1993. Cited in Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. pp. 111-112. 在顯著水準為 0.05(α 值)，當樣本大小為 100, 120, 150 時，因素負荷量分別取 0.55, 0.50, 0.45 以上為較適切的判斷值。

² 參閱 Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. p. 113.

3	0.8186	0.6702			0.7689	0.5913	0.7457	0.5561
4							0.7704	0.5935
5	0.7935	0.6297	0.7942	0.6307	0.8182	0.6695	0.8413	0.7078
6	0.8095	0.6553	0.8361	0.6990				
7	0.8058	0.6493	0.8521	0.7262	0.8593	0.7384	0.8043	0.6469
解釋變異百分比	0.6512		0.6854		0.6664		0.6261	
累積解釋變異量百分比	0.6512		0.6854		0.6664		0.6261	

表 4.8 普通公務機關人員對內部控制制度建構之因素分析結果(續)

題 號	採購人員				人事主管		業務單位主管	
	配套建立獨立稽核及內控自評並作績效評估		上級建立內控規範包括風險評估觀念再由單位自行建立內控手冊		配套建立單位內控自評並作績效評估		建立包括風險評估之內控制度並定期自評及作平衡計分卡評估	
	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性
1			0.7916	0.6272			0.7752	0.6009
2			0.6984	0.5611				
3			0.6601	0.5558				
4	0.7029	0.5684						
5	0.8240	0.7088			0.8588	0.7376	0.7802	0.6087
6	0.7955	0.6589			0.8479	0.7189		
7	0.8213	0.7065			0.8776	0.7703	0.8379	0.7021
解釋變異百分比	0.4777		0.1490		0.7423		0.6373	
累積解釋變異量百分比	0.4777		0.6267		0.7423		0.6373	

由上表知，機關首長對內部控制制度之建構，較偏好由機關自行編製書面手冊，並且定期由機關自評，進一步還有追求績效之設計，包括「標竿制度」及「平

衡計分卡制度」之實施。主辦會計除未有機關自行編製書面手冊之主張外，其餘主張與機關首長類似。總務主管除未有採行「標竿制度」之主張外，其餘主張亦與機關首長類似。出納主管除主張增加「獨立稽核職能」外，其餘主張與機關首長類似，但未有採行「標竿制度」之主張。採購人員經分析出兩個因素，統加起來所有的七個問項皆為其可接受的方法。人事主管的主張與主辦會計類似。業務單位主管則有風險評估、內控自評及採行平衡計分卡制度之意見。

綜合言之，普通公務機關各人員普遍皆強調內控定期自評及績效評估之重要性，符合內部控制之發展方向。由機關自行編製內部控制書面手冊亦有機關首長、總務主管、出納主管，及採購人員等共同主張，此有利於機關因時因地制宜制定其合用之內部控制制度。惟風險評估僅採購人員及業務單位主管有此主張，顯見此內部控制的新觀念有待加強宣導推介。

第三節 普通公務機關內部控制制度之建立應由誰負責

普通公務機關內部控制制度之建立，應由誰負責？這應考量各部門人員之職責、專業性，及內部控制整體架構之需求。之所以詢問部門人員之意見，主要想瞭解其意見有無差別，及有無受本位主義之影響。其問卷結果如表 4.9 所示。

表 4.9 普通公務機關人員對機關內部控制制度之建立應由誰負責之問項統計分析表

人 員 人員組合	機關首長	主辦會計	總務主管	出納主管	採購人員	人事主管	業務單位
機關首長	6.67	18.79	13.64	8.59	10.22	14.94	9.52
會計單位	11.67	5.45	20.91	15.63	13.14	20.11	16.33
政風單位	3.33	4.24	3.64	6.25	3.65	1.15	4.08
各業務單位	18.33	16.36	10.00	10.94	16.06	18.97	14.97
機關首長 & 會計單位	8.33	1.82	3.64	2.34	4.38	2.87	1.36
機關首長 & 政風單位	0.83	0.61	1.82	0.78	0.73	1.72	0
機關首長 & 各業務單位	12.51	9.09	8.18	4.69	5.11	7.47	8.16
會計單位 & 政風單位	8.33	4.24	7.27	7.81	10.22	4.02	10.88
會計單位 & 各業務單位	8.33	7.27	9.09	14.09	9.49	8.62	4.08
政風單位 & 各業務單位	0.83	0.61	0	2.34	2.19	0	1.36
機關首長 & 會計單位 & 政風單位	2.50	1.82	4.55	0.78	4.38	1.72	6.80
機關首長 & 會計單位 & 各業務單位	4.17	2.42	8.18	6.25	5.11	6.32	6.80
機關首長 & 政風單位 & 各業務單位	0.83	2.42	0.91	0.78	0	0	0.68
會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	4.17	7.88	2.73	5.47	5.84	5.17	4.76
機關首長 & 會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	9.17	16.97	5.45	13.28	9.49	6.90	10.20

百分比 (樣本數 N)	100 (120)	100 (165)	100 (110)	100 (128)	100 (137)	100 (174)	100 (147)
----------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

* 格內未括弧的數字為填答內控制度建立應負責人員之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，各單位人員（除會計人員外）大多偏好由會計人員負責建立機關之內部控制制度，這可能是會計人員傳統負責「內部審核」之刻板印象所造成。事實上，內部控制制度之建立由任何一單位（包括機關首長）單獨負責都是不切實際的觀念。故如部份主辦會計所主張，由機關首長、會計、政風及各業務單位共同負責建立，將有利於單位控制意識之養成及日後制度之推行，惟應有內部控制準則及手冊予以規範，各部門人員之職責方可明確，行事有所依據，不致演變成「三個和尚沒水喝」之窘境。

機關首長負單位成敗之責，理應是內部控制制度建立的催生者與支持者。因為該制度之建構，消極的能防範弊端之發生，積極的更能使行政效能提昇及趨避所面臨的風險。惟各部門人員，如出納主管、採購人員、人事主管，及業務單位等，並未能普遍的看重這一點，此有待日後觀念之宣導與落實。

第四節 普通公務機關人員對內部控制制度建構之開放性問題討論

前述之問卷設計，經擺入開放性問題，詢問填答人有關建立良好內部控制的看法。其結果彙整於表 4.10。

表 4.10 普通公務機關人員對內部控制制度建構之開放性問題彙總表

人 員	開放性意見：對建立良好內部控制的看法
機 關 首 長	興利防弊。 遵循法規，勿玩弄文字見解，加強稽核功能及新進人手之在職訓練。 會計部門建立稽核，政風部門建立監督，以複核採購部門之作業是否符合法令規定。 加強在職訓練，充實內部控制人員之專業智能與操作技巧。 首長宣示決心，並在職訓練相關知識最為重要。 建立制度化內部控制機制，定期檢討實施情形。 確實更新工作手冊，建立標準作業程序，並指定專責單位不定期實施考核，使視、寫、做一致，才能達到真正良好內部控制目標，單位已通過 ISO-9002 國際品質認證，即因有良好內部控制始能達成。 各司其職，相互支援，目標一致。 機關有良好之內部控制，可防弊，減少浪費，可興利，達成計劃目標，各機關應速建立良好內部控制。 透明化、制度化即可，不拘泥於全國一套。

	贊同統一建立內部控制制度，不宜由各機關再分別訂定。 首長應先行示範，控制才能有效。 落實行政效率、監考制度，並避免官官相護心態。 授與機構首長居彈性之控管權力，以配合各種不同情形案件。建立監督各首長操守的機制，以淘汰操守不良之首長。 (1)建立制度 (2)依法執行 (3)重視實質及程序之正義 (4)資訊儘量透明化。 可落實預算制度。 應建立制度，並切實監督控管。 一套良好的制度及獨立稽核。
主辦會計	須機關首長之高度支持，並考核績效。 為有效執行內部控制，應檢視會計單位之人力，否則對於「內部審核處理準則」是無法完全達到要求的。 非常有必要，若沒良好之內部控制，則無法防弊與績效不佳。 全部成員應具備內控之本職學能素養，並具備正確之觀念，才足以建立良好內部控制機制。 除由會計單位推動內部控制之執行外，應設立廉政單位，並加強公務人員法治觀念。 建立良好內部控制制度，以制度推動政務，可避免人為之干擾及因人而誤事之憾。 建立制度後，要確實施行，並加以檢討、修正。 除可達到興利除弊外，最主要是可協助機關內部員工執行業務有明確的依據。 制度之建立貴在確實執行，執行及後續改善須重視。 全體員工都需具有共識。 須有具體措施，並加員工教育訓練以加強其內部控制及觀念，尤其須有機關首長的重視及支持。 充分授權各業務單位，減少不必要之內控，以積極之管理取代消極之防弊。 有關單位應遵照內部控制制度、規範確實執行，並由會計單位不定期實施抽查。 內部控制如涉及技術性質之事項，需具專業知識部分，應由主辦部門負責辦理，並備具書面報告。 要做好內控最重要的是機關首長真心且自願或被迫去支持內控，內控才可能做好。故同性質的機關應由上級訂定一制度(不應由機關自訂，否則必失敗)，強制同性質的機關一體適用。(全國各鄉鎮一套、警政機關一套、戶政機關一套、地政機關一套，千萬不可以全國各普通公務機關共用一套單一制度，否則必定效果差。) 樂見其成，但應避免流於形式，應嚴格落實方有績效。 應視各機關之規模而定，對於小機關則應由上級訂定制度，以免各機關自行訂定，限於人力而無法適全及落實。 內部控制是多方面，希望上級不要一肩挑，應由各單位依業務性質自行建立，而不是應某一單位建立、別人執行。另外目前中央與地

	方內部控制制度應一致。 (1)須機關首長及各單位重視內部控制之共識 (2)共同制定並參酌專家、其他機關或上級機關意見 (3)確實執行。 各機關內部控制若由會計單位負責，則各個機關的內部控制將因各業務單位的推拖而失敗，只有專職機關首長指揮秘書單位動員各業務單位，始能建立良好內部控制。尤其是對各公務人員實施講習，由個人做起，整體有共識才有展望。 機關首長要有管理之觀念，再加上獨立的稽核組織才能發揮效能。
總 務 主 管	對“內部控制規範”能定期提出檢討並舉辦講習，以提昇主辦人員之素質。 由各業務單位主管來控制，對業務的熟悉度高，容易掌握內容，才有控制的可能。 內部控制不僅於防弊功能，更重要於機關對預算的有效執行的改進和檢討機制。 可以貫徹機關政策 機構訂立各業務單位之控管計畫，按月或不定期稽核運作情形，定期提出檢討報告，以鞭策嚴格執行。 應視不同機關其業務性質、人員編制等主客觀條件因素，成立專責機制，研議控制制度。 上級確定原則，勿控制太多。 依據機關業務特性、員額編制及組織架構，並參酌他機關內部控制作法，建制適合機關本身之內部控管機制。 獨立的單位，做稽核的功能。 由會計及業務單位不定期稽核。 由主管機關訂定範例，各機關視機關特性依該範例加以修訂使用，且其條文宜精簡而不繁瑣，否則徒增繁瑣。 內部控制參與人員需廣泛，以訂定客觀評鑑標準，評鑑時應有業務單位以外的人參與。 台諺云：嚴官府、出多賊。最好的內控是最少的內控、自我的內控。建立良好之內部控制手冊，並應定期追蹤評估成效，並不斷修正。 各級主管依法督導，不宜另主監控單位，以免發生不必要干擾行政運作。 內部控制制度之建立甚為重要，欲建立良好內部控制必須慎重任用首長。 會計部門不應以內部控制為由，處處與業務單位掣肘。 內部控制單位應具超然獨立之地位，並受機關首長之重視與支持。 應採 ISO9000 之精神，依據機關特性自行訂定制度(書面)由業務單位據以執行，稽核單位據以查核。
出 納 主 管	業務權責要相當，職責分工要明確，賞罰要確定快速，申訴管道暢通、公正迅速。 在制度面應加強政風稽查功能以及審計機關之角色，惟內部控制之良窳，端視管理者之意志與能力。

	建立良好內部控制制度，可提升員工士氣，員工士氣高昂，自然能全力以赴，執成機關既定之工作目標；反之，如員工士氣低落，任何方法都只能達到事倍功半之效果。 公務機關建立良好的內部控制制度，比較能夠建立廉能政府，給民眾最大最好的服務。 請機關首長負起政治責任，會計單位做好審核之內部控制。 稽核的獨立功能應予尊重 個人以為機關首長足以帶動機關文化，而使組織成員具有公正或取巧之行為模式，只要上樑令人信服，必有井然有序的工作程序。 (1)落實執行已訂定的各相關規定 (2)重視個人操守、能力、品行 (3)加強業務稽核。 遵照規範嚴格確實執行、透過內部稽查，發現缺失，檢討缺失原因，有利績效提昇。 統一規範，避免各自為政，標準不一，賞罰不同。 贊成，但上級機關亦須隨時監督。 由會計會同出納、業務單位共同成立內部控制機制委員會。 加強誠信篤實，以行致知，知行合一。 人性化的管理比嚴格的內部控制應更有敦果。 業務部門以及各級主管最了解內部業務，因此，只要課以其責任，控制管理自能不用大費周張，另立一套控管方法。 內部控制愈嚴謹，愈可保障承辦人及服務單位的聲譽。 良好內部控制植基於人員優良品格及基層教育上，並健全完善務典制度規章，落實執行，以克境事功。
採購人員	會計單位執行內部控制工作，除可事前防範外，亦可免除發生弊端後，再去懲處承辦人員，有時已無法補救。 內部控制應建立由計畫預算、執行全面之程序控管評定績效、效率，方可興利防弊。 獨立的稽核功能應加以尊重，防範重於治療。 內部控制固然立意甚佳，惟應避免形成本位主義現象，造成行政效率不彰，影響組織和諧。 應由上級機關訂定範本，供下級參考。 應依各級政府業務訂頒採購制度及評鑑方式，始能推動效能政府。 內部控制之實施，可預防採購弊案之發生，但極可能造成各單位人員互相推卸責任。 會計及稽核制度應採獨立管控，配合業務單位之需求、詳分等級、評比，制訂優先次序準則。 內部控制制度恐流於形式或跟實際尚有差距，須時常修正，才能建立良好內部控制。 內部控制本來就是各機關在實施的管理制度，在人事編組上就已編組完成，只需加強概念與資料宣導即可。 贊成，但上級機關亦須隨時監督。 良好的內部控制是機關精進或腐化的相徵，沒有良好的控管，無法保障工作同仁的清廉與表現。

	制度控制是治標，個人榮譽的提昇是治本，雙管齊下方為有效。應由首長召集各單位主管開會共同研商，達成共識，徹底執行。建立良好制度，總比個人控制執行績效高。 內部重點控制，提高執行績效，尊重稽核功能，避免發生弊端。一切制度化，建立良好的作業準則，凡有爭議一律交公議表決。預防勝於治療，應在內部加強稽核。 由業務單位自行控制後，並由稽察單位再予稽察即可。 有良好的控制制度在，尤如制定良法，使人行事有法依據，就容易端風正俗一般，機關內部自然較易純淨，防止弊端出現。 人性化管理，獎勵重於懲戒，違法犯紀者重罰。
人事單位主管	依現有控管機制，確實執行即可 提昇整體人員對各業務的了解程度，既可落實一精多專之目標，又可相互監督，實無必要浪費人力於獨立之稽核業務。 目前機關內部控制一般由研考單位(如研考會、計畫室)作業，機關內的業務是多元的、多面向的績效評估，不應是制式單一的，由研考單位規劃較適宜。 建立明確的規範制度，交由人事、主計、政風公關把守，各業務單位遵循制度辦事。 在能提高行政效率和工作簡化、節省人力下實施最好。 各單位自行控制，稽核單位不定期抽查。 內部控制制度建立須明確、嚴密監控，採購虛報大有人在，主計、廉務官官相護，了無心意，稽核功能不彰。 指定一單位統籌管理，並由機關首長控管。 財務、主計合併為一單位，各自分工、各司其職，其單位主管則一致性、一貫性的掌控支出，收入的平衡，除增進工作效能外，亦達精簡人力、節約人力之要求。 Balanced scorecard system 係國內少數了解之制度，是否引用？如何引用？似宜推廣。 建立各項評估指標據以執行，再慢慢修正。 機關首長的重視，會計單位切實的執行是相當必要的，並且不能有感情因素。 應發揮稽核職能，以利各項之管控。 理論面與實務面往往不能確實配合，造成政策與執行有所偏差。以往如此，現今亦如此。 訂定完善之作業準則，並由長負責內部控制稽核之責，機關首長就會認真選擇優秀人員為稽核人員，以發覺內部所存在之各種問題。 推動 ISO 9002 品保制度，建立標準作業程序，定期內部稽核，改正缺點。 機關內部控管機制，往往因機關之特性不同而異，惟基本的原則不可偏離，只有兩者兼容並顧，才足以有效推動。 請建立 ISO 國際認證標準。 控制成本，顧客為導向，人力資源充分利用，科技替代人力。 對已通過 ISO 認證單位毋需費時架屋。

	良好的內部控制須簡單有效的推動且不會增加人員的負擔，如此才得到預期的效果。 (1)防範人為因素阻礙業務推動 (2)簡化控管程序不要小題大作。 (1)建立良好內部控制可以防範錯誤及弊端發生 (2)欲建立良好內部控制首重制度化，其次應落實執行。 正常的浪費甚至大於偶發性的弊端，內部控制應由點滴做起，勿以小事而不為。 民選機關首長行政裁量權過份膨脹，上級監督機關亦未發揮行政監督職能，機關內部僅賴少數人員苦撐，如不能對民選首長有所約束或改為官派，再好的制度也枉然。 先由教育著手(革心)，再來一定之遵循規範(相關規範手冊)，最後之自我評估及績效評比，多可建立良好之內部控制。 首先要建立共識，並制訂規則再據予實施。 地方機關由於地方制度法及選舉考量，建議上級機關加強考核或制定法令規章予以規範或行政指導，效果將更好。 藉由公正評比制度，惟公務機關服務性質高於產能性質，以加強訓練或加重業務主管權責督導。 各單位定期評估、檢討、改進，並建立制度機制。 會計單位負不負責任是關係重大，首長支持則成效佳，政風認真監督則不容易差錯。 (1)制度面採因地制宜為必要考量 (2)會計審計法規應隨時勢及客觀環境適度鬆綁或修正。 有助行政機關企業化，提升效率，減少冗員及浪費預算。
業務單位主管	基於貪瀆成因之複雜，適度的控制與稽核仍屬必要。 應建立良好內部控制策略，若策略做得不確實，必然成效不佳，應委由專家設計較佳。 達成人力平衡，以免勞運不均，達成績效管考目標，權能一致，淘汰冗員。 徒法不足以自行，貴在首長的支持與承辦人之心態。 內部控制制度之建立，除機關內部訂定制度規範外，由外部(如行政院或審計部)成立檢查督導之單位，定期督檢。 公務機關屬服務業性質，而非生產性單位，欲建立良好內部控制固屬用意良好，惟其應先克服業務性質不同之評估不易之事實著手，否則易流於「表面式」或「形式」之稽核職能。 有助提高行政機關業務推展效率、效能。 簡化流程，分層負責，善用資源，稽核防弊，激勵力氣，適才適所。 (1)人員有所遵循、依據 (2)避免有心人士從中惡意壞事 (3)事前掌握流程，達到預防、興利、服務目標。 權限的控制性要均衡，目前政府機能，有擴大機關首長權限之趨勢，惟相對責任之配套，並未同時建立，形成有權無責，有責無權之異常現象，直接影響內部控制。 制定完善之內部控制制度，以利機關政策之執行，並評估各項業務執行績效。

	應建立內部良好之控制架構，事權統一，分工合作，除弊興利。 內部控制需正視機構單位的策略定位功能，再作理、法、情的中庸決擇，不致重內控生惡性循環，重目標無節制成本。 內部控制應由會計單位負責並由政風單位不定期抽核。 應針對易滋弊端業務，採取相關防弊措施，以建立良好的內部控制功能。 建立各項業務制度規則，落實執行，並檢討追蹤，進一步策進修正，使合於經濟效能之運作。 興利除弊。 (1)獨立的稽核功能應加尊重 (2)預防重於治療 (3)陽光是最好的防腐劑，資料公開，好處多多。 (1)有制度(機制) (2)有標準 (3)結合專家診斷。 宜視機關組織規模大小，業務性質及其行政裁量是否關係人民權益至鉅為衡量是否有建立內部控制必要。 先行建立清楚的目標共識，再輔以績效考核及標竿制度等方法。 可增進興利與防弊功效。 目前政府推行零基預算，預算歸零績效優良是錯誤之控管，對於預算之執行應以當省則省的原則為宜。 落實法規之執行，凡事依法處理，不能因人而異。 基於貫徹政策，達成任務，防止弊端的發生，避免同仁誤蹈法網，應建立內部控管。 應定期召集各業務單位檢討業務控制情形，以免執行進度落後。 健全制度之建立，與上級機關之考核及督導。 建立書面內部控制制度(依業務性質)落實執行，定期及不定期派員(公正客觀)檢查，追蹤改進情形。 減少浪費、弊端發生。 以避免預算的濫用及提昇行政效能。 建立定期稽核制定，俾改進缺失。 各級主管依法督導，不宜另立監控單位，以免依法無據或控制單位干擾行政單位運作，減低行政效率。 應由機關首長全權負責，建立行政公開制度，統一定期公眾閱覽。 制定完善之內部控制制度，確實執行。 權責與業務劃分清楚，灰色地帶業務應指定一單位辦理。 需有詳細內控規定，且由超然職位審核。 外部稽核制度的建立。
--	---

由表 4.10 知，各人員對建立良好內部控制的看法可歸納為以下幾點：

一、施政目標達成與防弊

內部控制除可防弊外，不可忽略其協助施政目標達成的功能。

二、機關首長之決心與行動

機關首長之投入，可帶動機關之文化，強化控制機能。

三、上級機關訂定準則規範

冀能定期提出檢討並舉辦講習，以提昇主辦人員素質。

四、各機關依業務性質自行建立內部控制手冊，並定期檢討、修正

如此則可因時、因地制宜制訂機關合用之制度。然亦有持不同看法者，認為由上級機關統一訂定制度較妥。

五、上級確定原則，勿控制太多

在授權及明確績效考核制度下，控制自可無需太多。

六、建立獨立稽核職能

有利各項控管，然亦有認為如此會造成人力浪費者。

七、建立各項績效評估指標

如此方可落實內部控制各項目標之達成。

八、勿玩弄文字見解，避免流於形式

內部控制是動態的管理過程，不可僅製作手冊束之高閣，或作陽奉陰違的表面文章。

好的內部控制不僅可以防弊，更可以施政目標之達成。要達到如此功效，全賴機關首長的宣示與投入，並且組織全員參與，一起塑造優良的控制環境，強化控制意識，進一步可提昇組織文化。

第五章 公營事業機構人員之內部控制觀念及其對內部控制制度建構之意見探討

第一節 公營事業機構人員內部控制觀念之探討

有關公營事業機構（即營業基金範圍）人員內部控制觀念之探討，主要分兩部份進行，即探討金融及製造業對員工給與及工程採購處理程序之控制觀念。茲分述如下：

一、公營事業機構人員對員工給與處理程序之控制觀念分析

有關公營事業機構人員對員工給與處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

（一）員工給與處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述員工給與處理程序之個別問項，其統計結果如表 5.1 所示。

表 5.1 公營事業機構人員對員工給與處理程序個別問項之統計結果分析表

公營事業機構別 問 項	金 融 業	製 造 業
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作?		
(1).由會計部門負責製作	4.35	7.77
(2).由出納部門負責製作	56.52	37.86
(3).由人事部門負責製作	34.78	52.43
(4).由前列以外之其他人員負責製作	4.35	1.94
百分比 (N = 樣本數)	100 (23)	100 (103)
2.員工給與印領清冊之正確性應如何確保?		
(1).編制完成後由會計部門負責核對	52.38	57.83
(2).編制完成後由人事部門負責核對	28.57	25.30
(3).編制完成後由會計、出納、及人事以外人員 不定期稽核	14.29	12.05
(4).其他	4.76	4.82
百分比 (N = 樣本數)	100 (21)	100 (83)
3.應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶?		
(1).會計部門	0	3.81
(2).出納部門	86.96	92.38
(3).人事部門	13.04	2.86
(4).其他	0	0.95
百分比 (N = 樣本數)	100 (23)	100 (105)
4.應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?		
(1).會計部門	52.38	38.54
(2).人事部門	14.29	9.38
(3).會計、出納及人事部門以外之人員	14.29	11.46
(4).不需核對	14.29	25.00
(5).其他	4.76	15.63
百分比 (N = 樣本數)	100 (21)	100 (96)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表可知，就「員工給與印領清冊最應由誰負責製作」之問項來看，金融業傾向由出納人員編製，而製造業則以人事部門負責編製。以「員工給與印領

清冊之正確性應如何確保」之問項來看，兩者皆同意由會計人員負責印領清冊之核對工作。再以「應由誰負責通知撥戶」之問項來看，金融與製造業也以很高的比例贊同由出納人員負責此項業務，顯示「跑銀行與處理錢的事」是出納的專屬業務。就「應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致」之問項來看，不論金融與製造業，均較同意由會計人員負責此項業務，這可能是因為現行會計法內有「內部審核」章，另有行政院主計處頒布的「內部審核處理準則」，因此咸認為這工作應由會計人員負責較妥當。

(二) 員工給與處理程序選擇組合之分析

員工給與處理程序之選擇組合，即指由誰負責印領清冊之編製、核對、通知撥帳入戶，及核對入戶清單與印領清冊是否相符等之搭配組合。問項 1、2、3 各有 4 種選擇，而問項 4 有 5 種選擇，故計有 $4 \times 4 \times 4 \times 5 = 320$ 種可能搭配組合。針對各人員，僅列出其主要搭配組合出現頻率最高的兩個，如表 5.2 所示。

表 5.2 公營事業機構人員對員工給與處理程序選擇組合之統計分析表

公營事業機構別 員工給與處理程序選擇組合	金 融 業 製 造 業	
	金 融 業	製 造 業
員工給與處理程序組合 I	7.14	
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作		
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計人員負責核對		
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶		
(4).根本不需核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊		
員工給與處理程序組合	17.85	5.36
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作		
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計人員負責核對		

(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶		
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊		
員工給與處理程序組合		5.36
(1).員工給與印領清冊最應由人事部門負責製作		
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計人員負責核對		
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶		
(4).根本不需核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊 - 其他項		
員工給與處理程序組合		8.72
(1).員工給與印領清冊最應由人事部門負責製作		
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計人員負責核對		
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶		
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊		
(N = 樣本數)	(28)	(149)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 5.2 知，金融及製造業對員工給與處理程序的選擇組合較常出現者有 4 種。經統計結果，組合 、 較為金融業所支持。組合 、 、 則較為製造業所接受。初步以金融業及製造業所較偏好的組合 與 進行比較，即以“出納或人事部門負責印領清冊之編製、由會計部門核對、出納部門通知撥帳入戶，及會計部門核對入戶清單與印領清冊”等程序處理。顯然已有“職能分工”及“一個部門做，而由另一個部門來覆核”的初步內部控制觀念，而具有控制意識。另外針對負責印領清冊的編製部份，也恰與金融業較傾向以出納部門負責，而製造業則偏向人事部門編製的個別問項 1 結果吻合。推想如此差異的產生，可能是金融業之出納部門與製造業之人事部門都算是較為健全或強勢的部門，因此由其負責可能較為妥當。

惟就健全內部控制觀點，本研究認為應以人事部門負責印領清冊之編製，因為其對員工所掌握的資料較為詳盡，如員工的差勤狀況及給與標準等；而由會計部門核對，符合其內部審核功能的要求；再由出納部門通知撥帳入戶，正與其業務職掌相符；另由會計、出納及人事以外人員進行不定期獨立稽核來核對入戶

清單與印領清冊，而這種組合正為最能發揮內部控制之功能。

探討各人員並未勾選出此組合的原因，可能因為機關內尚未建立獨立稽核功能之故。現行會計法內僅只有內部審核之章節，而對內部控制的觀念與架構仍未有所著墨，此為未來建構法令及準則時，應值得注意的方向。

(三) 員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之分析

員工給與印領清冊應由誰負責製作、其正確性應如何確保、及應由誰負責通知郵局（或銀行）請其把錢撥入員工的帳戶，均有 4 個選項，而由誰負責核對入戶明細與員工給與印領清冊是否一致，則有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 6 個選項，前三個選項各計有 24 個搭配組合，最後一個選項則有 30 個搭配組合。針對此四個選項，考量金融業因樣本較小，故僅列出其主要搭配組合出現頻率最高者，製造業則列出出現頻率最高的兩個列報，因某些有效問卷僅作問題選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 5.3 所示。

表 5.3 公營事業機構人員對員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

公營事業機構別 問項及搭配理由	金 融 業	
	金 融 業	製 造 業
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作？		
(1).印領清冊由人事部門編製。 其理由：誰的資料多就由誰做		40.00
(2).印領清冊由出納部門編製。其理由：職能分工	30.00	
(3).印領清冊由出納部門編製。其理由：管錢不管帳	30.00	18.00
(N = 樣本數)	(10)	(50)
2. 員工給與印領清冊之正確性應如何確保？		
(1).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：職能分工		32.65
(2).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：尊重獨立稽核功能		14.29

(3).印領清冊之核對由人事部門執行。 其理由：誰的資料多就由誰做	27.27	
(4).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：管帳不管錢	27.27	
(N = 樣本數)	(11)	(49)
3. 應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶?		
(1).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。 其理由：誰的資料多就由誰做		27.66
(2).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。 其理由：職能分工	37.50	
(3).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。 其理由：管錢不管帳	37.50	44.68
(N = 樣本數)	(8)	(47)
4. 應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?		
(2).由會計部門核對郵局(或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：職能分工	11.11	
(3).由會計部門核對郵局(或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：管帳不管錢	44.44	18.75
(4).根本不需核對郵局(或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：此項控制並無實益		25.00
(N = 樣本數)	(9)	(48)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，印領清冊由人事或出納負責編製，其搭配的理由有管錢不管帳、握有資料多寡，及職能分工等。顯見此業務的推行有其實際上的考量在，如人事部門組織較健全即由其推行。

在員工給與印領清冊的正確性核對上，大多主張由會計或人事部門核對，其搭配理由，主要是考量職能分工、獨立稽核功能之尊重、誰的資料多就由誰做，及管帳不管錢等。故在確保印領清冊核對的正確性上，仍應以兩獨立部門相互勾稽資料較為適宜。

對於員工給與應由誰負責通知郵局（或銀行）撥入員工帳戶，皆認為應由出納為之，其搭配理由為職能分工、誰的資料多就由誰做，及管錢不管帳等，顯見不論金融與製造業都對於出納的職掌很清楚。

至於員工給與入戶明細與印領清冊是否一致之核對上，大多認為由會計部門為之。其理由主要考量為職能分工或管帳不管錢，這與前述為確保印領清冊核

對的正確性，以兩獨立部門相互勾稽資料為適宜的概念是相一致的。另對於根本不需核對入戶明細與員工給與印領清冊者，則較不符合內部控制，也容易出錯。

簡言之，有關員工給與之處理程序上，金融與製造業都瞭解職能分工、即由不同的部門覆核牽制、或獨立稽核功能在內部控制程序上的重要性；然如何發展與建構最符合內部控制機制的運作，則是特別應行注意的主題。

二、公營事業機構人員對工程採購處理程序之控制觀念分析

有關公營事業機構人員對工程採購處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(二) 工程採購處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述工程採購處理程序之個別問項，其統計結果如表 5.4 所示。

表 5.4 公營事業機構人員對工程採購處理程序個別問項之統計結果分析表

問 項	公營事業機構別	
	金 融 業	製 造 業
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜?		
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監辦	0	6.32
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	13.33	7.37
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦	46.67	29.47
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	33.33	38.95
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行辦理	6.67	13.68
(6).其他	0	4.21
百分比 (N = 樣本數)	100 (15)	100 (95)

2. 工程採購招標公告之項目何者最為合宜?		
(1).預算及底價均公開	13.33	21.88
(2).僅公開預算	40.00	36.46
(3).僅公開底價	26.67	6.25
(4).預算及底價均不公開	20.00	29.17
(5).其他	0	6.25
百分比 (N = 樣本數)	100 (15)	100 (96)
3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜?		
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監督驗收	0	6.38
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	6.67	7.45
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收	53.33	30.85
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	33.33	38.30
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行驗收	6.67	14.89
(6).其他	0	2.13
百分比 (N = 樣本數)	100 (15)	100 (94)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜?		
(1).由負責該項業務之人員審核	6.67	12.63
(2).由負責該項業務人員之上級機關督導	26.67	8.42
(3).由會計人員依預算（計畫）審核	33.33	45.26
(4).由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核	33.33	31.58
(5).其他	0	2.11
百分比 (N = 樣本數)	100 (15)	100 (95)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 5.4 知，就「上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜」之問項來看，金融業較認為五千萬元以上之採購案，均應由上級機關派員監辦較為適宜，而製造業則傾向以五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦。顯示均認為上級機關應就五千萬元以上隨案或以抽樣派員監辦，但就監督的效果卻相同。

現行政府採購法第十二條第一款之規定：「機關辦理查核金額（五千萬）

以上採購……，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。」，但就多數機構辦理實際採購業務人員之經驗，上級機關多半直接授權單位自行辦理，此條文幾乎形同具文，惟就內控觀點，實有待補強。

就「工程採購招標公告之項目何者最為合宜」之問項中，金融及製造業皆認為僅公開預算數即可。至於底價應否公開？政府採購法第三十四條第三款規定：「底價於開標後至決標前，仍應保密，……，但機關依實際需要，經上級機關同意，得於招標文件中公告底價。」條文中雖無明確強制底價之公開，但其欲藉由底價之公開以遏阻相關人員洩漏底價圖利特定廠商之用意甚明，另外亦可能藉由預算數或底價之公開，以擴大供應商來源，使政府能獲得又便宜又好的採購。故預算數或底價之公開程度，值得另從學理及實務面深入探究。

就「上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜」之問項中，金融業較認為五千萬元以上之採購案，均應由上級機關派員監驗較為適宜，而製造業則傾向以五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監驗，此部份在採購法中並無由上級機關派員監督驗收之規定，僅明定由機關首長或其授權人員指派適當人員主驗（第七十一條第二款）。就內部控制之觀點言，驗收程序實為整套採購過程中最為重要且最能確保工程採購質量之程序，但政府採購法在此方面之規定卻明顯不足。在本選項中在無法令強制規範下仍然認為五千萬元以上之採購案，應由上級機關派員監督驗收或抽樣監驗，可見大多數單位仍想借重上級單位權威客觀之監督，以收內控之效果。

就「避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜」之問項，兩者大多贊同由會計人員依預算(計畫)審核，其原因推想較能接受會計法中「內部審核章」及行政院主計處訂頒之「內部審核處理準則」之相關法令執行。此依內控觀點言，應由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核為較好之內部控制機制，故主管機關制定「內部控制制度之實施準則」時，可列入考量。

(二) 工程採購處理程序選擇組合之分析

工程採購處理程序之選擇組合，即指上級機關監辦工程採購過程中之開標程序、招標公告之項目、驗收程序之最合宜者為何，及避免將一筆工程採購分批辦理情事發生之最合宜作法等搭配。問項 1、3 各有 6 種選擇，而問項 2、4 各有 5 種選擇，故計有 $6 \times 5 \times 6 \times 5 = 900$ 種可能搭配組合。考慮金融業因樣本較小，故僅列出其主要搭配組合出現頻率最高者，製造業則列出出現頻率最高的兩個，詳如表 5.5 所示。

表 5.5 公營事業機構人員對工程採購處理程序選擇組合之統計分析表

公營事業機構別 工程採購處理程序選擇組合	金 融 業	製 造 業
工程採購處理程序組合 I	7.14	16.55
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦		
(2).僅公開預算		
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收		
(4).由會計人員依預算（計畫）審核		
工程採購處理程序組合		3.35
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦		
(2).預算及底價均不公開		
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收		
(4).由會計人員依預算（計畫）審核		
工程採購處理程序組合		3.35
(1).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦		
(2).僅公開預算		
(3).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收		
(4).由會計人員依預算（計畫）審核		
（ N = 樣本數 ）	（ 28 ）	（ 149 ）

* 格內未括弧的數字為填答工程採購處理程序選擇組合之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 5.5 得知，金融及製造業對工程採購處理程序之選擇組合較常出現者有 3 種。經統計結果，組合 較為兩者所支持，顯示對五千萬元以上之工程採購均希望上級機關能直接參與監辦及監驗程序，而多一層監督的機制，以收控制之效，立意甚佳。

(三) 工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之分析

上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等）何者最為合宜、及其驗收程序何者最為合宜，均有 6 個選項，而工程採購招標公告之項目何者最為合宜 及避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合

宜，各有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 7 個選項，前二個選項各計有 42 個搭配組合，後二個選項則各有 35 個搭配組合。針對此四個選項，考量金融業因樣本較小，故僅列出其主要搭配組合出現頻率最高者，製造業則列出出現頻率最高的兩個，又因某些有效問卷僅作選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 5.6 所示。

表 5.6 公營事業機構人員對工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

公營事業機構別 問項及搭配理由	金 融 業	製 造 業
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？		
(1).五千萬元以上購案均由上級機關派員監辦。 其理由：屬重點作業，控制本應加強	25.00	20.00
(2).五千萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百	25.00	27.27
(N = 樣本數)	(8)	(55)
2.工程採購招標公告之項目何者最為合宜？		
(1).預算(及預計金額)及底價均公開。 其理由：資料公開好處多多	33.33	31.91
(2).底價公開，預算不公開。 其理由：資料公開好處多多	33.33	
(2).預算公開，底價不公開。 其理由：資料公開好處多多		31.91
(N = 樣本數)	(6)	(47)
3.上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜？		
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收。其理由：屬重點作業，控制本應加強	25.00	18.52
(2).五千萬元以上採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百	25.00	27.78
(N = 樣本數)	(8)	(54)
4.避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜？		
(1).由會計人員依預算（計畫）審核。其理由：屬重點作業，控制本應加強	25.00	

(2).由會計人員依預算(計畫)審核。 其理由：獨立稽核功能		19.30
(3).由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核。其理由：獨立稽核功能		7.02
(N = 樣本數)	(8)	(57)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等），金融與製造業均主張五千萬元（查核金額）以上採購案均由上級機關派員監辦或隨機選樣監辦。其搭配理由為屬重點作業，控制本應加強，及防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。顯然均認同對五千萬元以上之案件，由上級機關隨案或抽樣派員參與，而多一層控制機制，防範舞弊的發生。

在工程採購招標公告項目何者最為合宜之問項，金融與製造業同時認同應將預算(及預計金額)及底價均公開，搭配理由為資料公開好處多多。顯示在工程採購招標上，「透明化」、「公開化」的運作是最好的防腐劑。

對於上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜之問項，金融與製造業多主張五千萬元(查核金額)以上購案均由上級機關派員監督驗收或或隨機選樣監驗，其搭配理由亦為屬重點作業，控制本應加強，及防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。如抽樣監督即能達到「震撼效果」，則不失為有效的控制程序。

對於避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法，金融與製造業認為以會計人員依預算(計畫)審核最為合宜，其搭配理由為屬重點作業，控制本應加強，或應尊重獨立稽核功能。值得注意的是另有部份主張由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核，其搭配的理由為獨立稽核功能之運用。藉由獨立部門來行使稽核的監督作法，就內部控制言是很好的學習。

簡言之，工程採購之處理程序，便是朝向公開、公平及透明化而努力。如能適當強化一般的監督機制、設計重大採購案件的內控，及獨立稽核功能之融入運作，是未來值得推行的方向。

第二節 公營事業機構人員對內部控制制度建構之意見探討

有關公營事業機構人員對內部控制制度建構之意見，其問卷結果及其項目分析如表 5.7 所示。

表 5.7 公營事業機構人員對內部控制制度建構之意見問卷結果
敘述統計及項目分析表

題號	金 融 業				製 造 業			
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值
1	26	5.5000	1.3341	0.791563	135	5.7259	1.4217	0.837874
2	26	5.6153	1.5251	0.712821	135	5.4296	1.5718	0.807599
3	26	6.1153	0.8638	0.743618	135	5.7629	1.4822	0.795903
4	26	5.4615	1.6304	0.742311	135	5.6222	1.5828	0.778618
5	26	5.0384	2.0490	0.664216	135	5.5259	1.6060	0.784766
6	26	4.5769	1.9426	0.673386	135	4.9259	1.6689	0.784841
7	26	5.0000	1.6970	0.715921	135	5.4296	1.4275	0.765718
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.755793					整體之 Cronbach's Alpha 值：0.818979			

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，金融與製造業的題號 1 之項目刪除 α 值均大於其整體問項之 Cronbach's α 值，應予刪除外，其餘問項之項目刪除 α 皆小於其整體問項之 Cronbach's α 值，得以保留。

本研究評估一組資料是否適合進行因素分析，除利用前述之項目分析外，再利用 Kaiser (1970) 所提出的 MSA(Measure of Sampling Adequacy)判斷準則，即當某問項之 $MSA < 0.5$ 時，表示該問項不適合做進一步分析。本研究經項目分析後之各問項其最小值的 MSA 值皆大於 0.5 以上，表示資料適合進行因素分析。再將經項目分析後之問項資料，以主成份分析法(principal components factoring)抽取共同因素，選取特徵值(Eigenvalue)大於 1.0 以上的因素，再以變異最大轉軸法(VARIMAX rotational approach)進行共同因素正交轉軸處理，使因素負荷量(factor loading)的變異總和達到最大。繼則，保留因素負荷量大於特定值以上³及共同性(communality)大於 0.5 以上⁴的問項，然後將所保留的問項重新進行因素分析，再依照以上之條件進行篩選，如此重複進行，直到最後所保留的問項其因素負荷量皆大於特定值及共同性亦皆大於 0.5 以上，至無須再篩選為止。金融業共進行 4 次因素分析；製造業則進行 2 次。公營事業機構之因素分析結果如表 5.8 所示。

表 5.8 公營事業機構人員對內部控制制度建構之因素分析結果

³ 因素負荷量應同時考量樣本規模大小，依據 Computations made with SOLO Power Analysis, BMDP Statistical Software, Inc., 1993. Cited in Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. pp. 111-112. 在顯著水準為 0.05(α 值)，當樣本大小為 100, 120, 150 時，因素負荷量分別取 0.55, 0.50, 0.45 以上為較適切的判斷值。

⁴ 參閱 Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. p. 113.

題 號	金 融 業		製 造 業			
	內控規範 及內控手冊		內控規範、 內控手冊 及獨立稽核		績效追求及 平衡計分卡評估	
	因素負 荷量	共同性	因素負 荷量	共同性	因素負 荷量	共同性
1						
2	0.8632	0.7452	0.7803	0.6602		
3	0.8632	0.7452	0.7799	0.6513		
4			0.8131	0.6646		
5						
6					0.9014	0.9098
7					0.9441	0.8914
解釋變異百分 比	0.7452		0.4919		0.2636	
累積解釋變異 量百分比	0.7452		0.4919		0.7555	

由上表知，製造業經分析出兩個因素，以內控規範、內控手冊及獨立稽核為因素一，另以績效追求與平衡計分卡評估為因素二，顯示製造業對內部控制制度之建構較會朝此兩方向同時進行。金融業則較支持以內控規範及內控手冊的編製為內部控制建構所處環境。

簡言之，金融與製造業普遍皆強調自行編製內部控制書面手冊與規範，此有利於機關因時因地制宜制定其合用之內部控制制度。惟風險評估則為兩者所忽略，顯見此內部控制的新觀念仍有待加強宣導推介。

第三節 公營事業機構內部控制制度之建立應由誰負責

公營事業機構內部控制制度之建立，應由誰負責？這應考量各部門人員之職責、專業性，及內部控制整體架構之需求。檢視被詢問意見，主要想瞭解其意見有無差別，及有無受本位主義之影響。其問卷結果如表 5.9 所示。

表 5.9 公營事業機構人員對機構內部控制制度之建立應由誰來負責之問項統計分析表

人員組合 \ 公營事業機構別	金 融 業	製 造 業
機關首長	19.23	15.75
會計單位	30.77	15.75
政風單位	3.85	
各業務單位	15.38	21.23
機關首長 & 會計單位		1.37
機關首長 & 政風單位		0.68
機關首長 & 各業務單位	7.69	10.27
會計單位 & 政風單位		4.11
會計單位 & 各業務單位	7.69	12.33
政風單位 & 各業務單位		1.37
機關首長 & 會計單位 & 政風單位		1.37
機關首長 & 會計單位 & 各業務單位	11.54	7.53
機關首長 & 政風單位 & 各業務單位		
會計單位 & 政風單位 & 各業務單位		0.68
機關首長 & 會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	3.85	7.53
百分比 (樣本數 N)	100 (26)	100 (146)

* 格內未括弧的數字為填答內控制度建立應負責人員之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，製造業較傾向由各業務單位負責建立機關之內部控制制度，而金融業大多偏好由會計人員負責建構，這可能是會計人員傳統負責「內部審核」之刻板印象所造成。事實上，內部控制制度之建立由任何一單位(包括機關首長)單獨負責都是不切實際的觀念。故如部份主辦會計所主張，由機關首長、會計、政風及各業務單位共同負責建立，將有利於單位控制意識之養成及日後制度之推行。

機關首長負單位成敗之責，理應是內部控制制度建立的催生者與支持者。因為該制度之建構，消極的能防範弊端之發生，積極的更能使行政效能提昇及趨避所面臨的風險。惟金融與製造業仍未能普遍的看重這一點，此有待日後觀念之宣導與落實。

第四節 公營事業機構人員對內部控制制度建構之開發性問題討論

前述之問卷設計，經擺入開放性問題，詢問填答人有關建立良好內部控制的看法。其結果彙整於表 5.10。

表 5.10 公營事業機構人員對內部控制制度建構之開放性問題彙總表

機構別	開放性意見：對建立良好內部控制的看法
-----	--------------------

金融業	防弊重要，興利更重要，不能因過度注意內控，而妨礙業務推展。興利應重於除弊，否則將導致消極處事態度，無法有效提昇績效。經過雙重控管（double check）並由獨立稽核抽查。 促進機構健全經營，維護資產安全，確保會計資訊可靠性與完整性以達成營運目標。 加強工作人員訓練；建立任期制；訂立輪調制度；專責稽核人員；完善的工作手冊。 可避免浪費，防止弊端發生。 內部控制除了防弊外，應包括風險管理。 機關首長之重視；執行者應熟悉相關法規；適時宣導內控觀念，以免執行時遭反彈。 有助於業務的推動，效率的提昇。 管理首要建立內控控制制度，要以制度來管理，非以人來管理。極為重要應即建立制度實施。
製造業	建立良好之防範制度。 應有一套完整制度，依規定模式，推動執行。 首長支持，全體員工務必全力配合。制度完善。 依經營計畫，內部控制良好有助目標達成。 內部控制可加強防弊達到防範於未然效果。 內部控制制度應受到重視，且要持續有效實施內控。 良好的內部控制可提升績效、控制成本、保全資產，以可靠資訊，作最佳決策、提供競爭力，遵循法令，達成營運目標。 內部控制的有效運作，受「人」的影響，徒法不足以自取，影響內部控制系統的妥當性及有效性，除一般員工外，董事會及高級管理階層之重視與支持最具關鍵地位。內部控制所能期望的只是合理的保證，乃因任何控制的設計與執行有其成本及效益的考量，且執事者亦非聖賢，錯誤與舞弊永遠存在。 員工要有共識，首長用心去做，才能建立良好內部控制。 極有必要，也是企業能成功的要件。
機構別	開放性意見：對建立良好內部控制的看法
製造業	建立一套適合本機關採用的內部控制制度。 內部控制係每一機關必須之管理工具，但必須有例外的發生與檢討的彈性。 建立機關短、中、長期目標，釐定策略，規畫嚴密作業流程，予以標準化；進行內部自行評估或委外評估，切實督促改進。 內部控制制度之建立有賴機關首長強力推動，業務單位才能配合，僅靠會計單位單方面要求，難以建立有效的內部控制制度。 由各業務單位本於權責訂定內控，並由稽核部門不定期檢查，提出改進意見。 應有機關首長的大力支持，始有事半功倍之效果 貴在機關首長重視與稽核單位之落實，並不定期實施企業健檢，找問題不找麻煩，唯有如此，才能改善體質，進而達到興利除弊之目的。 確屬需要，但建立制度要不忘培養尊重制度的心。

	端視機關首長之作風，若在上位者清廉，則在下位者不會作怪。反之，若首長有不合理要求，為求升官，在下位者仍會用各種方法採購，徒增作業困難，且有與監督單位比賽誰較高杆之虞。 內部控制建立與執行的好壞，最重要為機關首長支持的程度如何。訂定周延的內部規章。 控制點之設計最為重要，過多的或是重複性的管制，對工作效率有影響，但必要之控制點應設計在作業流程中。 業務單位依照「工作手冊」辦理，稽核人員依「工作手冊」予以稽查，即可建立良好的內控制度。 可確保公司營運朝計畫目標前進，提早發現異常現象，並適時調整修正偏差之作為。 適當的控制可興利除弊，惟不可干預太多。 充分授權，賞罰分明。 除外在總體經濟環境變化外，其餘均可借內部控制制度達成企業經營績效，使企業獲致穩定成長。 應全面積極推動。 高階主管支持及以身作則。 應整合各相同業務之機構，統一編製一致性範本，以利工作推展，提昇行政效能。 極為贊成，因為可減少作業的爭議。 非常重要。 獨立的稽核功能應加尊重。 內部控制立意良善，且如建立完善制度與規範，使有所遵循，方可提振職能與績效。 事在人為，首長有決心、魄力、公正，沒有不水到渠成，事半功倍的。 這是一種很好的制度，但仍然易受「人」的因素左右。 良好的內部控制，將影響經營績效，促進各單位間的牽制及聯繫。 不要因為內控而增加太多手續。
機構別	開放性意見：對建立良好內部控制的看法
製造業	由獨立部門實施監督。 充分授權，自我負責方為良好的控制。官樣文章大費周章訂立內部控制辦法大可不必。 可提高績效。 興利與防弊應兼顧。 很贊成。 會計內部控制應獨立行使，不受機關首長牽制，否則難以建立稽核制度之落實。 建立制度，責任分工，主管負責，職責分明，規劃執行，達成目標。 自我控管最為重要。 由各業務單位內部做起，並由獨立之檢核部門協助辦理。 非常認同。 內部控制自始即存在於機關中，建立內部控制為一目標單元，僅凸顯其重要性而已，會隨政策目標更動，而全然改觀。

	內部控制可協助各事業機構節省成本，提高經營績效，達成營運目標，亦可防避免同仁誤蹈法網。 同意。 先要機關首長親自與員工溝通形成共識，再著手建立制度，才能成功。 良好內部控制應務求制度能夠落實，且確實做到定期稽核。 內部控制好壞與否，在於其執行是否落實，達成公司既定之目標。應列為單位年度之工作計畫項目。 制度就是律令，不論職位高低都需遵循，如能建立此等內部控制制度，頒行全國，將可大幅提昇過力，否則。 良好的內部控制制度，可保障資產安全，落實管理政策，提高經營效率，是事業體經營成功的重要因素。
	除「標竿制度」外其餘極為贊成。因各環境背景不一，偏遠地區的小郵局如何能以大都會郵局比業績？ 防弊於未然，提昇效能。 成立獨立之稽核職能，以評估本機關各部門之績效，較易落實內部控制。 周詳計畫並輔以資訊科技。 重興利。 一個人完成的工作應由另一個覆核，以提高其準確度。

金融與製造業對建立良好內部控制所提建言良多皆極為寶貴，顯示多數機構與人員對內部控制制度的建立都給與極高評價及支持。而對建構良好制度皆認為首重觀念的溝通與首長的肯定，先藉由中央機關所訂定之一般內部控制手冊與規範，再依產業的特性，自行設計更詳實適用的內部控制細則等。此外對行使獨立稽核與風險管理等都仍需專業推介與規劃而加以落實，才是一完整的內控制度所需要。

第六章 作業基金單位人員之內部控制觀念及其對內部控制制度建構之意見探討

第一節 作業基金單位人員內部控制觀念之探討

有關作業基金單位人員內部控制觀念之探討，主要分兩部份進行，即探討各機關人員對員工給與及工程採購處理程序之控制觀念。茲分述如下：

一、作業基金單位人員對員工給與處理程序之控制觀念分析

有關作業基金單位人員對員工給與處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(一) 員工給與處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述員工給與處理程序之個別問項，其統計結果如表 6.1 所示。

表 6.1 作業基金單位人員對員工給與處理程序個別問項之統計結果分析表

單位基金別 問 項	校務基金 機關	醫療基金 機關	其他基金 機關
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作?			
(1).由會計部門負責製作	1.54	4.26	4.76
(2).由出納部門負責製作	76.92	61.7	71.43
(3).由人事部門負責製作	18.46	34.04	19.05
(4).由前列以外之其他人員負責製作	3.08	0	4.76
百分比 (N = 樣本數)	100 (65)	100 (47)	100 (21)
2.員工給與印領清冊之正確性應如何確保?			
(1).編制完成後由會計部門負責核對	18.52	17.14	27.27
(2).編制完成後由人事部門負責核對	46.30	48.57	54.55
(3).編制完成後由會計、出納、及人事以外人員不定期稽核	11.11	17.14	0
(4).其他	24.07	17.14	18.18
百分比 (N = 樣本數)	100 (54)	100 (35)	100 (11)
3.應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶?			
(1).會計部門	0	2.13	9.52
(2).出納部門	98.51	97.87	85.71
(3).人事部門	1.49	0	0
(4).其他	0	0	4.76
百分比 (N = 樣本數)	100 (67)	100 (47)	100 (21)
4.應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?			
(1).會計部門	41.27	35	33.33
(2).人事部門	7.94	7.5	27.78
(3).會計、出納及人事部門以外之人員	22.22	25	11.11
(4).不需核對	17.46	17.5	16.67
(5).其他	11.11	15	11.11
百分比 (N = 樣本數)	100 (63)	100 (40)	100 (18)

- * 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。
- * 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表可知，就「員工給與印領清冊最應由誰負責製作」之問項來看，所有人員大多贊成由出納人員編製，但就內控觀點，人事部門掌握全般人事異動資料，如由其編製應最具正確性且最有效率。

就「員工給與印領清冊之正確性應如何確保」之問項來看，大多數人員同意由人事部門負責印領清冊之核對工作，就內控觀點，此則應屬獨立稽核人員之職能範圍。

就「應由誰負責通知撥戶」之問項來看，幾乎所有人員皆贊同應由出納人員負責此項業務，「管錢的事」是出納的專屬執掌，「管帳的」及業務單位人員不應插手。

就「應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致」之問項來看，大多數人員同意由會計人員負責此項業務，這可能是因為現行會計法內有「內部審核」章，另外行政院主計處還頒布「內部審核處理準則」，大家潛意識會認為這些工作應由會計人員負責。

(二) 員工給與處理程序選擇組合之分析

員工給與處理程序之選擇組合，即指由誰負責印領清冊之編製、核對、通知撥帳入戶，及核對入戶清單與印領清冊是否相符等之搭配。問項 1 有 4 種選擇，問項 2、3 依序也有 4 種選擇，而問項 4 有 5 種選擇，故計有 $4 \times 4 \times 4 \times 5 = 320$ 種可能搭配組合。針對各基金單位，僅列出其主要搭配組合出現頻率最高的兩個，如表 6.2 所示。

表 6.2 作業基金單位人員對員工給與處理程序選擇組合之統計分析表

基金別 員工給與處理程序選擇組合	校務基金 機關	醫療基金 機關	其他基金 機關
員工給與處理程序組合 I			8.00
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作			
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對			
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶			
(4).入戶明細與員工給與印領清冊不需再經核對			
員工給與處理程序組合			8.00

(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作			
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對			
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶			
(4).人事部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊			
員工給與處理程序組合	11.6	4.25	
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作			
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對			
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶			
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊			
員工給與處理程序組合	7.2	3.19	
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作			
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對			
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶			
(4).由獨立稽核人員負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊			
(N = 樣本數)	(69)	(94)	(25)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 6.2 知，各人員對員工給與處理程序的選擇組合較常出現者有 4 種。經統計結果，組合 、 較為其他基金單位人員所支持。組合 、 較為校務基金及醫療基金單位人員所接受。其中又以組合 被選擇之比率最高，即以“出納部門負責印領清冊之編製、由人事部門核對、出納部門通知撥帳入戶，及會計部門核對入戶清單與印領清冊”等程序處理。顯見各人員已有“職能分工”及“一個部門做，而由另一個部門來覆核”的初步內部控制觀念，已具控制意識。

惟就健全內部控制觀點，本研究認為應以人事部門負責印領清冊之編製，因為其對員工所掌握的資料較為詳盡，如員工的差勤狀況及給與標準等；而由會計部門核對，符合其內部審核功能的要求；再由出納部門通知撥帳入戶，正與其業務職掌相符；另由會計、出納及人事以外人員進行不定期獨立稽核來核對入戶

清單與印領清冊，而這種組合正為最能發揮內部控制之功能。

探討各人員並未勾選出此組合的原因，可能因為機關內尚未建立獨立稽核功能之故。現行會計法內僅只有內部審核之章節，而對內部控制的觀念與架構仍未有所著墨，此為未來建構法令及準則時努力之方向。

(三) 員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之分析

員工給與印領清冊應由誰負責製作、其正確性應如何確保、及應由誰負責通知郵局（或銀行）請其把錢撥入員工的帳戶，均有 4 個選項，而由誰負責核對入戶明細與員工給與印領清冊是否一致，則有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 6 個選項，前三個選項各計有 24 個搭配組合，最後一個選項則有 30 個搭配組合。針對此四個選項，僅選擇校務及醫療基金單位主要搭配理由出現頻率最高的兩個列報，另外，其他基金單位之有效樣本數較少，因而僅選取一個出現頻率最高者列報。某些人員僅作問題選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 6.3 所示。

表 6.3 作業基金單位人員對員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

單位 問項及搭配理由	校務基金 機關	醫療基金 機關	其他基金 機關
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作？			
(1).印領清冊由出納部門編。其理由： 人員精實避免人力浪費。	25.71		
(2).印領清冊由人事部門編製。其理由： 誰的資料多就由誰做。	17.14	35.00	28.57
(3).印領清冊由出納部門編製。其理由： 職能分工。	17.14	25.00	
(N = 樣本數)	(35)	(20)	(7)
2. 員工給與印領清冊之正確性應如何確保？			
(1).印領清冊之核對由會計及人事部門共同執行。其理由：職能分工。	22.58	22.73	
(2).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：職能分工。		22.73	40
(3).印領清冊之核對由人事部門執行。 其理由：職能分工。	35.48		
(N = 樣本數)	(31)	(22)	(5)
3. 應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢			

撥入員工的帳戶?			
(1).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。其理由：人員精實使用	46.88	34.78	
(2).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。其理由：管錢不管帳	25.00	43.48	66.67
(N = 樣本數)	(32)	(23)	(6)
4. 應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?			
(1).由會計部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。其理由：尊重獨立稽核功能	20.00	19.05	
(2).由會計、出納及人事以外人員核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。其理由：尊重獨立稽核功能	22.86		
(3).由會計部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。其理由：職能分工		14.29	
(4).由會計、出納及人事以外人員核對郵局(或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。其理由：職能分工		14.29	
(5).不需核對。其理由：勞民傷財			33.33
(N = 樣本數)	(35)	(21)	(6)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，印領清冊由人事或出納負責編製，其搭配的理由考慮到人員精實、握有資料多寡，及職能分工等。其中又以由人事部門編，為多數人所選擇，理由則有關掌握資料的多寡，就內控觀點，此為較具效率之作法。

有關印領清冊正確性核對之選項中，值得注意的是，多數人選擇未列於選項中的其他項，他們認為此項工作應由會計及人事部門共同負責，主要是考量職能分工。就內控觀點，兩獨立部門相互勾稽資料能增加其正確性，但也不可因此忽略效率的要求。

對於員工給與應由誰負責通知郵局（或銀行）撥入員工帳戶，幾乎一致的認為應由出納為之，理由為避免人力浪費及管錢不管帳等，顯見出納的角色一直以來都未曾有過大變動。

另於員工給與入戶明細與印領清冊是否一致之核對上，大多認為由會計部門為之。其理由主要考量為職能分工或尊重稽核獨立功能，這與前述為確保印領清冊核對的正確性，以兩獨立部門相互勾稽資料為適宜的概念是相一致的。

綜而言之，有關員工給與之處理程序上，大部份人員都瞭解職能分工、不同部門覆核牽制、或獨立稽核功能在內部控制程序上的重要性；然而在各單位人事精簡下，似乎以人員精實使用為優先，而把重要的控制程序列為次之，如何使二者權衡相宜實為有效實施內部控制的重要課題。

二、作業基金單位人員對工程採購處理程序之控制觀念分析

有關作業基金單位人員對工程採購處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(三) 工程採購處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述工程採購處理程序之個別問項，其統計結果如表 6.4 所示。

表 6.4 作業基金單位人員對工程採購處理程序個別問項之統計結果分析表

單位基金別 問 項	校務基金 機關	醫療基金 機關	其他基金 機關
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？			
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監辦	2.99	7.27	0
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	10.45	10.91	7.14
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦	47.76	58.18	50.00
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	29.85	16.36	28.57
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行辦理	7.46	7.27	14.29
(6).其他	1.49	0	0
百分比 (N = 樣本數)	100 (67)	100 (55)	100 (14)
2.工程採購招標公告之項目何者最為合宜？			
(1).預算及底價均公開	20.00	17.54	15.79
(2).僅公開預算	41.43	57.89	57.89

(3).僅公開底價	10.00	10.53	10.53
(4).預算及底價均不公開	28.57	14.04	15.79
(5).其他	0	0	0
百分比 (N = 樣本數)	100 (70)	100 (57)	100 (19)
3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜?			
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監督驗收	3.03	8.93	0
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	12.12	10.71	7.14
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收	39.39	51.79	57.14
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	37.88	21.43	21.43
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行驗收	6.06	7.14	14.29
(6).其他	1.52	0	0
百分比 (N = 樣本數)	100 (66)	100 (56)	100 (14)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜?			
(1).由負責該項業務之人員審核	11.76	12.24	5.88
(2).由負責該項業務人員之上級機關督導	20.59	10.20	0
(3).由會計人員依預算（計畫）審核	41.18	46.94	58.82
(4).由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核	25.00	30.61	35.29
(5).其他	1.47	0	0
百分比 (N = 樣本數)	100 (68)	100 (49)	100 (17)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 6.4 可知，就「上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜」、「工程採購招標公告之項目何者最為合宜」、「上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜」三個問項來看，幾乎與普通公務機關之問卷結果如出一轍，顯見作業基金單位人員之內控觀念與普通公務機關人員應相去不遠。

(二) 工程採購處理程序選擇組合之分析

工程採購處理程序之選擇組合，即指上級機關監辦工程採購過程中之開標程序、招標公告之項目、驗收程序之最合宜者為何，及避免將一筆工程採購分批辦理情事發生之最合宜作法等搭配。問項 1、3 各有 6 種選擇，而問項 2、4 也各有 5 種選擇，故計有 $6 \times 5 \times 6 \times 5 = 900$ 種可能搭配組合。針對校務及醫療基金單位，僅列出其主要搭配組合出現頻率最高的兩個，另其他基金單位由於樣本數限制，僅列示出現率最高之組合，如表 6.5 所示。

表 6.5 作業基金單位人員對工程採購處理程序選擇組合之統計分析表

單位基金別 工程採購處理程序選擇組合	校務基金 機關	醫療基金 機關	其他基金 機關
工程採購處理程序選擇組合 I	7.24	7.45	
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦			
(2).僅公開預算			
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收			
(4).由會計人員依預算（計畫）審核			
工程採購處理程序選擇組合	7.24		
(1).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦			
(2).僅公開預算			
(3).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收			
(4).由會計人員依預算（計畫）審核			
工程採購處理程序選擇組合		5.32	16
(1).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦			
(2).僅公開預算			
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收			
(4).由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核			
(N = 樣本數)	(69)	(94)	(25)

* 格內未括弧的數字為填答工程採購處理程序選擇組合之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 6.5 得知，各機關人員對工程採購處理程序的選擇組合出現頻率較高

者，計有 3 種，分別為組合、及。經分析統計結果，發現各機關人員較傾向由上級機關派員監辦及監驗超過五千萬之工程採購案且公開預算數，差異之處則在於稽核人員的角色，究竟該由會計人員負責抑或獨立稽核人員負責，才能有效防範分割購案情事發生？就內控觀點，若能充分授權專業之獨立稽核人員且藉上級機關之權威及客觀之監督，當能收控制之效。

(三) 工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之分析

上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等）何者最為合宜、及其驗收程序何者最為合宜，均有 6 個選項，而工程採購招標公告之項目何者最為合宜及避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜，各有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 7 個選項，前二個選項各計有 42 個搭配組合，後二個選項則各有 35 個搭配組合。針對此四個選項，僅選擇各機關人員，其主要搭配理由出現頻率最高的兩個列報，因某些人員僅作選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 6.6 所示。

表 6.6 作業基金單位人員對工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

問項及搭配理由 單位基金別	校務基金 機關	醫療基金 機關	其他基金 機關
1. 上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？			
(1). 五千萬以上購案均由上級機關派員監辦。其理由：屬重點作業，控制本應加強。	40.48	20.51	33.33
(2). 五千萬以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。	14.29		
(3). 五千萬以上購案均由上級機關派員監辦。其理由：尊重獨立稽核功能。		25.64	22.22
(N = 樣本數)	(42)	(39)	(9)
2. 工程採購招標公告之項目何者最為合宜？			
(1). 預算(及預計金額)及底價均公開。其理由：資料公開好處多多	20.59		
(2). 預算公開，底價不公開。其理由：資料公開好處多多	26.47	45.16	75.00
(3). 預算公開，底價不公開。其理由：屬重點作業，控制本應加強		16.13	

(N = 樣本數)	(34)	(31)	(8)
3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜?			
(1).五千萬以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收。 其理由：屬重點作業，控制本應加強	30.00	23.68	33.33
(2).五千萬以上採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。	17.50	10.53	
(3).一百萬以上購案由上級機關隨機選樣，派員監督驗收。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。		10.53	
(N = 樣本數)	(40)	(38)	(9)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜?			
(1).由會計人員依預算（計畫）審核。其理由：一個部門做，需由另一部門覆核。	17.50	21.21	
(2).由會計人員依預算（計畫）審核。其理由：獨立稽核功能。		18.18	28.57
(3).由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核。其理由：獨立稽核功能。	22.50	18.18	42.86
(N = 樣本數)	(40)	(33)	(7)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，多數作業基金機關人員認為工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等），超過五千萬元以上購案均應由上級機關派員監辦，其搭配理由為屬重點作業，控制本應加強。顯示各機關仍希望藉助上級機關之客觀與權威性以收控制之效。

在工程採購招標公告項目何者最為合宜之問項，大多主張預算公開，底價不公開，其搭配理由為資料公開好處多多。這顯示大多數的人都相信陽光是最好的防腐劑，只有透過預算數的公開，才能防杜不法圖利之情事發生。

另於上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜之問項，大多主張五千萬元（查核金額）以上購案均由上級機關派員監督驗收，其搭配理由亦為屬重點作業，控制本應加強。

對於避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法，大部份人員都認為由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核最為合宜，其搭配理由為尊重獨立稽

核功能之運作。另部份人員亦主張由會計人員負責審核，其搭配的理由為一個部門做，需由另一個部門覆核。

總之，工程採購之處理程序，首重公開、公平及透明化，而適當的監督機制也是重要的，政府採購法的頒行正是邁向此目標。尤其是，規範查核金額（五千萬元）及公告金額（一百萬元）的作法，讓各層政府機關人員的權責有所適從。惟獨立稽核功能之融入運作，是未來值得努力的方向。

第二節 作業基金單位人員對內部控制制度建構之意見探討

有關作業基金單位人員對內部控制制度建構之意見，其問卷結果及其項目分析如表 6.7 所示。

表 6.7 作業基金單位人員對內部控制制度建構之意見問卷結果敘述統計及項目分析表

題號	校務基金				醫療基金			
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值
1	94	5.5679	1.3411	0.877164	69	5.8333	1.2475	0.883216
2	94	5.4568	1.2947	0.865861	69	6.0909	1.0630	0.880418
3	94	5.6049	1.4635	0.841373	69	5.6969	1.4461	0.865614
4	94	5.3827	1.5856	0.841851	69	5.5000	1.6100	0.891555
5	94	5.5802	1.4130	0.844183	69	5.7575	1.1643	0.858981
6	94	5.1234	1.3452	0.860906	69	5.7878	1.1026	0.860297
7	94	5.4074	1.2224	0.861563	69	5.8484	1.3271	0.880076
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.874656					整體之 Cronbach's Alpha 值：0.890494			
題號	其他基金							
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值				
1	25	5.3636	1.4324	0.473561				
2	25	5.8636	1.2457	0.381854				
3	25	5.0000	1.5118	0.468972				
4	25	5.7727	1.3777	0.260595				
5	25	5.5454	0.6709	0.325093				
6	25	5.1818	1.5003	0.344904				
7	25	5.1818	1.2960	0.297382				
整體之 Cronbach's Alpha 值：0.407967								

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，除校務基金機關之第一題、醫療基金機關之第四題及其他基金機關之第一、三題之項目刪除 α 值大於其整體問項之 Cronbach's α 值，

應予刪除外，其餘問項之項目刪除 α 皆小於其整體問項之 Cronbach's α 值，得以保留。

本研究評估一組資料是否適合進行因素分析，除利用前述之項目分析外，再利用 Kaiser (1970) 所提出的 MSA(Measure of Sampling Adequacy)判斷準則，即當某問項之 MSA < 0.5 時，表示該問項不適合做進一步分析。本研究經項目分析後之各問項其最小值的 MSA 值皆大於 0.5 以上，表示資料適合進行因素分析。故將經項目分析後之問項資料，以主成份分析法(principal components factoring)抽取共同因素，選取特徵值(Eigenvalue)大於 1.0 以上的因素，再以變異最大轉軸法(VARIMAX rotational approach)進行共同因素正交轉軸處理，使因素負荷量的變異總和達到最大。繼則，保留因素負荷量(factor loading)大於特定值以上⁵及共同性(communality)大於 0.5 以上⁶的問項，然後將所保留的問項重新進行因素分析，再依照以上之條件進行篩選，如此重複進行，直到最後所保留的問項其因素負荷量皆大於特定值及共同性亦皆大於 0.5 以上，至無須再篩選為止。校務基金機關、醫療基金機關及其他基金機關皆各進行 2 次因素分析。分析結果如表 6.8 所示。

表 6.8 作業基金單位人員對內部控制制度建構之因素分析結果

題 號	校務基金機關		醫療基金機關				其他基金機關	
	內控手冊、自評、獨立稽核及績效追求		內控自評及績效追求		內控措施及內控手冊		內控自評及績效追求	
	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性	因素負荷量	共同性
1					0.92423	0.855048		
2								
3	0.75814	0.574779			0.67060	0.679545		

⁵ 因素負荷量應同時考量樣本規模大小，依據 Computations made with SOLO Power Analysis, BMDP Statistical Software, Inc., 1993. Cited in Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. pp. 111-112. 在顯著水準為 0.05(α 值)，當樣本大小為 100, 120, 150 時，因素負荷量分別取 0.55, 0.50, 0.45 以上為較適切的判斷值。

⁶ 參閱 Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. p. 113.

4	0.81762	0.668497						
5	0.82116	0.674308	0.87043	0.791210			0.78355	0.613953
6	0.78106	0.610055	0.81489	0.700323			0.78355	0.613953
7	0.82734	0.684498	0.87871	0.772152				
解釋變異百分比	0.6424		0.5401		0.2196		0.6140	
累積解釋變異量百分比	0.6424		0.5401		0.7597		0.6140	

由上表知，校務基金機關對內部控制制度之建構，較偏好由機關自行編製書面手冊、成立獨立稽核職能，並且定期由機關自評，進一步還有追求績效之設計，包括「標竿制度」及「平衡計分卡制度」之實施。醫療基金機關則重視內控措施的選擇必須能切合目標、由機關自行編製書面手冊、定期由機關自評及藉由「標竿制度」及「平衡計分卡制度」之實施來追求內控績效。其他基金機關重視的則是內控績效的追求必須透過「標竿制度」及「平衡計分卡制度」等專業的制度幫助達成。

綜合言之，作業基金單位各人員普遍皆重視有效及專業的績效衡量制度來改善內控之執行情形。由機關自行定期提出自我評估報告亦為各機關人員所主張，此有利於機關定期的檢討及提昇內控之執行績效。惟各機關明顯不支持遵循主計處訂頒之「內部控制制度規範」，多數人還是認為良好的內控制度應能因時、因地制宜，規範準則僅為方向之指導。

第三節 作業基金單位內部控制制度之建立應由誰負責

作業基金機關內部控制制度之建立，應由誰負責？這應考量各機關人員之職責、專業性，及內部控制整體架構之需求。之所以有此問項，主要想瞭解各機關之意見有無差別。其問卷結果如表 6.9 所示。

表 6.9 作業基金單位人員對內部控制制度之建立應由誰來負責之問項統計分析表

機關 人員組合	校務基金	醫療基金	其他基金
機關首長	10.11	18.18	29.17
會計單位	8.99	9.09	8.33

政風單位	4.49	1.52	4.17
各業務單位	14.61	9.09	12.50
機關首長 & 會計單位	5.62	7.58	0
機關首長 & 政風單位	4.49	0	0
機關首長 & 各業務單位	11.24	12.12	4.17
會計單位 & 政風單位	2.25	4.55	0
會計單位 & 各業務單位	8.99	12.12	12.50
政風單位 & 各業務單位	2.25	1.52	4.17
機關首長 & 會計單位 & 政風單位	2.25	3.03	0
機關首長 & 會計單位 & 各業務單位	5.62	1.52	12.50
機關首長 & 政風單位 & 各業務單位	0	0	0
會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	8.99	6.06	12.50
機關首長 & 會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	10.11	13.64	0
百分比 (樣本數 N)	100 (89)	100 (66)	100 (24)

* 格內未括弧的數字為填答內控制度建立應負責人員之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，校務基金機關人員較偏好由機關首長及各業務單位負責建立機關之內部控制制度；醫療基金機關人員大多選擇由所有單位共同負責；而其他基金機關人員則屬意由機關首長擔負全責。事實上，內部控制制度之建立由任何一單位（包括機關首長）單獨負責都是不切實際的觀念。故如醫療基金機關人員所主張，由所有人員共同負責建立，將有利於內控觀念之建立及制度之推行。

第四節 作業基金單位人員對內部控制制度建構之開放性問題討論

前述之問卷設計，經擺入開放性問題，詢問填答人有關建立良好內部控制的看法。其結果彙整於表 6.10。

表 6.10 作業基金單位人員對內部控制制度建構之開放性問題彙總表

校務基金	開放性意見：對建立良好內部控制的看法
主辦會	- 先檢討本機關內部控制之缺失，在積極改進。 - 應由機關首長負責推動各業務單位，在其權責範圍內建立內部控制，則機關之內部控制才能達成。 - 職務輪調、強迫休假之代理制度建立、誠實信用保險之辦理。

計	- 因績效難評估，也無人有此閒暇做，能把教育部、主計處、審計部規定報表完成即不錯，真正效能評估難上加難，專家何在？專家有何動機在校內做吃力不討好的工作，確保任務達成基本上沒問題，守法尚可，但在效能上很困難，當一位學者當上行政職位，很可能盡量奪取人員財物資源，謀取自己成就，不顧整體單位平衡。 - 內部控制觀念的宣導及養成 明確責任區 落實稽核研考工作。 - 縝密的勾稽制度能使內部控制制度更臻完善，適當的績效考核及獎賞能激勵業務的推展，並使內部控制制度更健全。 - 機關內部各單位擬定內控計畫並建立標準作業程序、機關成立考核單位，上級單位定期或不定期考核。
總務主管	應由第三單位，如秘書或考核單位控管。
出納主管	- 建立標準程序，並採因地制宜方式。 - 工程採購承辦人員應選擇品德操守優秀人員擔任，機關首長及單位主管隨時督促但不同流合污。 - 有其必要性，因為健全的內部控制有助於機關提昇績效。 - 內部控制重防弊及興利，而政府會計單位保守心態側重防弊，致業務單位綁手綁腳，影響業務推展。 - 有良好的內控，才可相互牽制，不致發生貪污舞弊的情事。 - 落實分工負責制。
採購人員	- 內部控制當然必要，為大可不必疊床架屋，最好的控管之一即是精簡。 - 加強職能訓練即授能之建立。 - 除以獨立單位專責內部各項績效之評比控制外，應由各業務單位建立機制來勾稽控制。 - 加強稽核。 - 良好的內部控管當然很好，但通常會計單位對工程實務、採購需求不甚了解，墨守成規者又居多，效率不彰。
人事主管	- 上級多查基層、主辦人員多輪調。 - 以簡單易行的方式，不必繁瑣的規章與程序，以收實效。 - 不了解內部控制之內涵與精神，為學校之各業務主管均由教師兼任，行政制度要貫徹則事前之理念認同與實際運作方式之訓練非常重要。 - 內控不是靠會計一個單位建立即可，必須大家一起負擔才行。 - 值得建立並應結合行政院人事行政局擬議中之績效評制度，俾資落實。 - 立意很好，很難落實。 - 制度再好也是人為，而人為之基本關鍵在於觀念的改變。 - 漸進式量化目標管理。
醫療基金	

機關首長	· 院內同仁要能依規定處理事務並大家都能互相配合之團隊精神。 · 內部控制可確保營運目標，但需電腦化及有效評估工具才能強化興利與防弊之內控。 · 良好的內部控制可為各項行政的推手，亦為首長決策的參考。 · 部門業務執掌明確，作業流程標準化、資訊化。
主辦會計	· 各部門的績效稽核標準很難訂定，此為最大困難點，經營成效之評估難以客觀，應由專業人員協助辦理。 · 首長應全力支持，督導各業務單位徹底執行。 · 依據制度程序嚴格執行，如十萬元以下採購案由承辦單位自行辦理，對內控制度言似有欠妥之處。 · 時代的變遷，政風單位原有的職能已不存在，未免使其成為機關內最空閒單位，應賦予建立機關內控稽核職能之任務。 · 內控應在制度設計上有周詳之考量，並有獨立之監督考評單位督考成效。 · 妥定作業規範，全體重視嚴格遵守，定期或不定期稽核，核實獎懲。 · 很需要一個良好的內控制度，在防弊的同時也可以達到興利的目的，且可讓同仁感覺到組織結構嚴謹，不敢有怠慢之想，可讓整個組織有活力。 · 良好的內部控制需由各部門的配合協調，其成效在於內控機制之實行。 · 是必須的，更是各部門共同的責任。
總務主管	· 防範事件於未然，平常建立良好的內部控制制度可以讓業務單位有所依循及警惕，不至於誤蹈法網。 · 發揮功能才能減少流弊。 · 良好的內控制度就是要落實，不能虛應。 · 加強機關內會計部門之督核功能。
出納主管	· 管帳與管錢應分立牽制並由其他人員抽查。 · 各部門執掌明確，首長及一級主官目標有前瞻性，充分運用管理職能，另全體員工有目標性、一致性。
採購人員	· 可明確的評估機關之目標達成情形。 · 能依法行政，機關目標才易達成。 · 制度應依機關型態及性質設計。 · 由機關首長或指定專責部門來推動，但為避免與主計、會計執掌重疊，應將主會計納入成員或執行秘書。 · 由業管單位建立內部控制，會計、政風單位隨時稽核。
人事主管	· 首長要支持，各業務單位要全力配合。
其他基金	
主	· 各機關應強化內控機制，健全財務秩序，防杜財務弊端之發生。

辦 會 計	· 建立執行手冊、機關首長支持及單位主管充分配合、員工之再教育。 · 良好的內部控制僅憑某些部門的控管是不夠的，必須大家一起做才能發揮最大的成效。 · 內部控制須由首長及業務部門共同建立，再由不同單位定期及不定期稽核使其落實。
總 務 主 管	· 減少表格化作業，以免制度執行徒具形式。
出 納 主 管	· 平時考核個人品格操守、不定期稽查業務，莫為繁文縟節浪費人力物力，也不必增加會計及政風之權限，以免影響效率降低服務品質。 · 由公務員自身養成全面品質管理做起。
採 購 人 員	· 計畫確立後再編列預算執行，並依採購法招標即可。

經綜整上列各機關之意見彙總表，可歸納出各類人員對內部控制建構意見之主要看法如下：

1. 機關首長：著重單位之硬體設施及人員均應能配合內控制度的實施。
2. 主辦會計：認為良好的內控制度應該首重機關首長的支持及各單位的落實貫徹，其次在於有效客觀的績效衡量及獎懲制度，另外建立機關稽核職能亦為重要部分。
3. 總務主管：認為機關之稽核職能為建立內控制度最重要因素。
4. 出納主管：認為機關首長及單位主管必須起帶頭作用，內控制度之設計必須由專業且品德無虞之人擔任，另外各單位宜有能配合單位特性的內控制度。
5. 採購人員：重視獨立稽核職能的建立與因地因時制宜的內控制度。
6. 人事主管：有效的內控是由所有單位共同完成，並且要能獲得機關首長的支持，再配合上級機關的督導考核及適當的輪調制度以達興利除弊之目的。

除此之外，尚有部分人員提出實務上所遇見窒礙難行之處及落實內控制度的困難點，大體皆為各單位人員應摒棄本位主義，以機關之目標為重，而在建立內控制度時也應去繁馭簡，避免不必要的程序影響整體內控之效率性。

綜而言之，有效的內部控制制度須由單位內所有人員共同建構，而由機關首長負成敗之全責，另外良好的績效衡量及獎懲制度則為內部控制制度之前驅，若能將此兩者結合運用，則單位內控目標之達成即指日可待。

第七章 審計人員之內部控制觀念及其對內部控制制度建構之意見探討

第一節 審計人員內部控制觀念之探討

有關審計人員內部控制觀念之探討，主要分兩部份進行，即探討各人員對員工給與及工程採購處理程序之控制觀念。茲分述如下：

一、審計人員對員工給與處理程序之控制觀念分析

有關審計人員對員工給與處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(一) 員工給與處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述員工給與處理程序之個別問項，其統計結果如表 7.1 所示。

表 7.1 審計人員對員工給與處理程序個別問項之統計結果分析表

人員 問 項	審計單位
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作？	
(1).由會計部門負責製作	6.82
(2).由出納部門負責製作	55.30
(3).由人事部門負責製作	37.12
(4).由前列以外之其他人員負責製作	0.76
百分比 (N = 樣本數)	100 (132)
2. 員工給與印領清冊之正確性應如何確保？	
(1).編制完成後由會計部門負責核對	45.37
(2).編制完成後由人事部門負責核對	32.41
(3).編制完成後由會計、出納、及人事以外人員不定期稽核	18.52
(4).其他	3.70
百分比 (N = 樣本數)	100 (108)
3. 應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶？	
(1).會計部門	16.18
(2).出納部門	81.62
(3).人事部門	1.47
(4).其他	0.74

百分比 (N = 樣本數)	100 (136)
4. 應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致?	
(1).會計部門	62.31
(2).人事部門	7.69
(3).會計、出納及人事部門以外之人員	24.62
(4).不需核對	3.08
(5).其他	2.31
百分比 (N = 樣本數)	100 (130)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表可知，就「員工給與印領清冊最應由誰負責製作」之問項來看，有超出半數的審計人員大多贊成由出納人員編製，其次由人事部門。就「員工給與印領清冊之正確性應如何確保」之問項來看，大多同意由會計人員負責印領清冊之核對工作，其次為人事部門。就「應由誰負責通知撥戶」之問項來看，絕大多數的人員都贊同應由出納人員負責此項業務，由此可知「管錢的事」是出納專屬執掌的觀念，是深植於審計人員的潛意識中。就「應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致」之問項來看，大多同意由會計人員負責此項業務，這可能是受現行會計法「內部審核」章，及行政院主計處頒布「內部審核處理準則」之影響，大家潛意識會認為這些工作應由會計人員負責。

(二) 審計人員對員工給與處理程序選擇組合之分析

員工給與處理程序之選擇組合，即指由誰負責印領清冊之編製、核對、通知撥帳入戶，及核對入戶清單與印領清冊是否相符等之搭配。問項 1、2、3 依序各有 4 種選擇，而問項 4 有 5 種選擇，故計有 $4 \times 4 \times 4 \times 5 = 320$ 種可能搭配組合。針對其主要搭配組合出現頻率最高的兩個列報，如表 7.2 所示。

表 7.2 審計人員對員工給與處理程序選擇組合之統計分析表

人 員	審計單位
員工給與處理程序選擇組合	
員工給與處理程序組合 I	21.36
(1).員工給與印領清冊最應由人事部門負責製作	
(2).員工給與印領清冊編製完成後由會計人員負責核對	

(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶	
(4).負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊 - 其他項	
員工給與處理程序組合	12.62
(1).員工給與印領清冊最應由出納部門負責製作	
(2).員工給與印領清冊編製完成後由人事部門負責核對	
(3).出納部門負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶	
(4).會計部門負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊	
(N = 樣本數)	(103)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表上知，組合 1：以人事部門負責印領清冊之編製，而由會計部門核對，再由出納部門通知撥帳入戶，最後由會計、出納及人事以外人員進行不定期獨立稽核來核對入戶清單與印領清冊，這種組合為多數審計人員所支持。這可能與“職能分工”及“一個部門做，而由另一個部門來覆核”的內部控制觀念，已深植審計人員意識有關。

而組合 2：印領清冊由出納負責編製，而由人事部門核對，再由出納部門通知撥帳入戶，最後由會計人員來核對入戶清單與印領清冊，這種組合雖具有“一個部門做，而由另一個部門來覆核”的內部控制觀念，但在職能分工的層面上稍嫌不足。

就健全內部控制觀點而言，本研究認為因人事部門對其員工所掌握的資料較為詳盡，如員工的差勤狀況及給與標準等，故以人事部門負責印領清冊之編製；而由會計部門核對，較符合其內部審核功能的要求；再由出納部門通知撥帳入戶，正與其業務職掌相符；另由會計、出納及人事以外人員進行不定期獨立稽核來核對入戶清單與印領清冊，而這種組合正為最能發揮內部控制之功能。

(三) 審計人員對員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之分析

員工給與印領清冊應由誰負責製作、其正確性應如何確保、及應由誰負責通知郵局（或銀行）請其把錢撥入員工的帳戶，均有 4 個選項，而由誰負責核對入戶明細與員工給與印領清冊是否一致，則有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 6 個選項，前三個選項各計有 24 個搭配組合，最後一個選項則有 30 個搭配組合。針對此四個選項，選擇其主要搭配理由出現頻率最高的兩個列報，因某些人員僅

作問題選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 7.3 所示。

表 7.3 審計人員對員工給與處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

人 員 問項及搭配理由	審計單位
1.員工給與印領清冊最應由誰負責製作？	
(1).印領清冊由人事部門編製。其理由： 誰的資料多就由誰做。	25.64
(2).印領清冊由出納部門編製。其理由： 職能分工，以提高其準確度。	20.51
(N = 樣本數)	(78)
2.員工給與印領清冊之正確性應如何確保？	
(1).印領清冊之核對由會計人員執行。 其理由：職能分工，以提高其準確度。	38.81
(4).印領清冊之核對由人事部門執行。 其理由：職能分工，以提高其準確度。	16.42
(N = 樣本數)	(67)
3.應由誰負責通知郵局(或銀行)請其把錢撥入員工的帳戶？	
(1).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。其理由：人員精實使用	26.39
(2).由出納部門通知郵局(或銀行)把錢撥入員工帳戶。其理由：管錢不管帳	41.67
(N = 樣本數)	(72)
4.應由誰負責核對郵局(或銀行)之入戶明細與員工給與印領清冊是否一致？	
(1).由會計部門核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：職能分工，以提高其準確度	30.77
(2).由會計、出納及人事以外之人員核對郵局 (或銀行)入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。 其理由：尊重獨立稽核功能	20.51
(N = 樣本數)	(78)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，印領清冊由人事或出納負責編製，其搭配的理由考慮到人員精實、握有資料多寡，及職能分工等。在員工給與印領清冊的正確性核對上，大多主張由會計或人事部門核對，其搭配理由，主要是考量職能分工，以提高其準

確度。故在確保印領清冊核對的正確性上，仍然是以兩獨立部門相互勾稽資料，以提高其準確度較為適宜。

對於員工給與應由誰負責通知郵局（或銀行）撥入員工帳戶，大家都認為應由出納為之，其搭配理由為人員精實避免人力浪費及管錢不管帳等，顯見審計人員認為現金收支是出納人員職責。

另於員工給與入戶明細與印領清冊是否一致之核對上，大多認為由會計部門為之。其理由主要考量為職能分工，以提高其準確度；其次由會計、出納及人事以外之人員核對郵局（或銀行）入戶明細與員工給與印領清冊是否一致。其搭配理由為尊重稽核獨立功能，這與前述為確保印領清冊核對的正確性，以兩獨立部門相互勾稽資料為適宜的概念是相一致的。

綜而言之，有關員工給與之處理程序上，審計人員都認為職能分工、不同部門覆核牽制、或獨立稽核功能在內部控制程序上是重要的，也是良好內控程序必備的條件。

二、審計人員對工程採購處理程序之控制觀念分析

有關普通公務機關人員對工程採購處理程序之控制觀念分析，其問卷結果詳如下述。

(四) 工程採購處理程序個別問項之問卷結果分析

針對前述工程採購處理程序之個別問項，其統計結果如表 7.4 所示。

表 7.4 審計人員對工程採購處理程序個別問項之統計結果分析表

人員 問 項	審計單位
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？	
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監辦	5.65
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	34.68
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監辦	27.42
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	23.39
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行辦理	7.26

(6).其他	1.60
百分比 (N = 樣本數)	100 (124)
2. 工程採購招標公告之項目何者最為合宜?	
(1).預算及底價均公開	36.30
(2).僅公開預算	32.59
(3).僅公開底價	5.93
(4).預算及底價均不公開	23.70
(5).其他	1.48
百分比 (N = 樣本數)	100 (135)
3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜?	
(1).一百萬元以上之採購案，上級機關均派員監督驗收	6.45
(2).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	31.45
(3).五千萬元以上之採購案，均由上級機關派員監督驗收	26.61
(4).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	26.61
(5).不論採購案金額多寡，均由機關自行驗收	7.26
(6).其他	1.62
百分比 (N = 樣本數)	100 (124)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜?	
(1).由負責該項業務之人員審核	3.08
(2).由負責該項業務人員之上級機關督導	20.00
(3).由會計人員依預算（計畫）審核	33.85
(4).由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核	37.69
(5).其他	5.38
百分比 (N = 樣本數)	100 (130)

* 格內未括弧的數字為百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，就「上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜」之問項來看，大部分審計人員認為一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦；其次為五千萬元以上之採購案，均應由上級機關派員監辦較為適宜。前者結果可能基於政府採購法第四條之規定：「法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額佔採購金額半數以上，且補助金額在公告金額（一百萬）以上者，適用本法之規定，並應接受該機關之督導」；其法施行細則第三條：「．．．．．補助總金額達本法第四條規定者，受補者應通知各補助機關，並由各補助機關共同或指定代表機關辦理監督」。後者則為該法第十二條第一款之規定：「機關辦理查核金額（五千萬）以上採購．．．，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。」，但就實務而言，在公告金額以上，查核金額以下之工程採購招標程序上，上級機關多半直接授權單位自行辦理或隨機選樣派員監辦。

就「工程採購招標公告之項目何者最為合宜」之問項中，主張預算及底價均公開或僅公開預算數的人相差不多。在政府採購法第三十四條第三款所提及之相關規定：「底價於開標後至決標前，仍應保密，．．．，但機關依實際需要，經上級機關同意，得於招標文件中公告底價。」，條文中雖無明確強制公開底價，但審計人員著眼於預算精實編的精神，認為預算數即為底價，所以贊成在工程採購招標公告之項目公開預算數或預算數與底價，唯有如此才能使工程採購招標作業具有公平、公開及透明化的流程。亦可幫助廠商在一定範圍內決定其合理成本，有助於擴大供應商來源，不虞家數不足而流標。

就「上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜」之問項中，大部分人員都認為一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收；其次為五千萬元以上之採購案，均應由上級機關派員監督驗收或隨機選樣派員監督驗收為適宜。此與問項 1 的看法不謀而合，即審計人員注重工程購案全程「事前審核，事後查核」監督權責。就內控之觀點，驗收程序實為整套採購過程中最為重要且最能確保工程採購質量之步驟，在本選項中審計人員仍然一致認為一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收，其目的是希望借重上級單位權威客觀之監督，以收內控之效果。

就「避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜」之問項，大多贊同由會計及業務以外人員進行不定期之獨立稽核，及由會計人員依預算（計畫）審核，其原因可能受到「一個部門做的工作，須由另一個部門覆核」才能發揮相互監督的內控功能，及會計法中「內部審核章」、行政院主計處訂頒之「內部審核處理準則」所造成之印象所影響。

(二) 工程採購處理程序選擇組合之分析

工程採購處理程序之選擇組合，即指上級機關監辦工程採購過程中之開標程序、招標公告之項目、驗收程序之最合宜者為何，及避免將一筆工程採購分批辦理情事發生之最合宜作法等搭配。問項 1、3 各有 6 種選擇，而問項 2、4 各有 5 種選擇，故計有 $6 \times 5 \times 6 \times 5 = 900$ 種可能搭配組合。針對出其主要搭配組合出現頻率最高的兩個列報，詳如表 7.5 所示。

表 7.5 審計人員對工程採購處理程序選擇組合之統計分析表

人 員 工程採購處理程序選擇組合	審計單位
工程採購處理程序組合 I	4.16
(1).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	
(2).預算公開，底價不公開	
(3).五千萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	
(4).由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核	
工程採購處理程序組合	4.16
(1).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	
(2).預算（及預計金額）及底價均公開	
(3).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	
(4).由會計人員依預算（計畫）審核	
工程採購處理程序組合	4.16
(1).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦	
(2).預算（及預計金額）及底價均公開	
(3).一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監督驗收	
(4).由負責該項業務人員之上級機關督導	
(N = 樣本數)	(120)

* 格內未括弧的數字為填答工程採購處理程序選擇組合之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由表 7.5 得知，審計人員對工程採購處理程序的選擇組合出現頻率較高者，計有 3 種。但其所佔的比例均不高，這顯現出審計人員在工程採購程序選擇組合的差異性是很大的。但就其組合順序與前述個別問項統計結果分析是一致的。審計人員皆傾向對一百萬元以上之採購案，由上級機關隨機選樣，就所選案件派員監辦監驗，其差異則是對“避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法”上；其次為五千萬元以上之採購案，均應由上級機關派員監辦監驗較為適宜。

綜合言之，有關工程採購處理程序無論為何種組合，審計人員均主張須具有完整的“獨立稽核功能”，如此才能有權威性之客觀監督，以收控制之效。

(三) 工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之分析

上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等）何者最為合宜、及其驗收程序何者最為合宜，均有 6 個選項，而工程採購招標公告之項目何者最為合宜及避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法何者最為合宜，各有 5 個選項，其可能搭配之理由均為 7 個選項，前二個選項各計有 42 個搭配組合，後二個選項則各有 35 個搭配組合。針對此四個選項，僅選擇其主要搭配理由出現頻率最高的兩個列報，因某些人員僅作選項，而未填答搭配理由，故樣本數會變少。其結果如表 7.6 所示。

表 7.6 審計人員對工程採購處理程序個別選項及其搭配理由之統計分析表

人員 問項及搭配理由	審計人員
1.上級機關監辦工程採購過程中之開標程序何者最為合宜？	
(1).一百萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦。其理由：防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。	26.03
(2).五千萬元以上購案均由上級機關派員監辦。其理由：屬重點作業，控制本應加強。	24.66
(N = 樣本數)	(73)
2.工程採購招標公告之項目何者最為合宜？	

(1).預算(及預計金額)及底價均公開。 其理由：資料公開好處多多	48.68
(2).預算公開，底價不公開。其理由： 資料公開好處多多	25.00
(N = 樣本數)	(76)
3. 上級機關監督工程採購之驗收程序何者 最為合宜？	
(1). 一百萬元以上採購案，由上級機關隨 機選樣，就所選案件派員監督驗收。 其理由：防範重於治療，值百抽一， 效力及於一百。	24.00
(2).五千萬元以上之採購案，均由上級機 關派員監督驗收。 其理由：屬重點作業，控制本應加強	16.00
(N = 樣本數)	(75)
4. 避免機關將一筆工程採購案分批辦理之 作法何者最為合宜？	
(1).由會計人員依預算（計畫）審核。其 理由：一個部門做，需由另一部門覆核。	17.33
(2).由會計及業務以外之人員進行不定期 之獨立稽核。其理由：獨立稽核功能。	28.00
(N = 樣本數)	(75)

* 格內未括弧的數字為填答配合理由之百分比，括弧內數字為樣本數。

由上表得知，上級機關監辦工程採購過程中之開標程序（包括審標、開標及決標等），主張一百萬元（公告金額）以上購案由上級機關隨機選樣，派員監辦，及五千萬元（查核金額）以上購案均由上級機關派員監辦的人員差異不大。其搭配理由前者為防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。後者則為屬重點作業，控制本應加強。這反應出自政府採購法實行後，審計人員認為「公告金額」與「查核金額」之劃分，已決定上級機關對開標作業注重焦點的差異。

在工程採購招標公告項目何者最為合宜之問項，審計人員大多主張預算及底價均公開，其次為預算公開，底價不公開，其搭配理由均為資料公開好處多多。這顯示出審計人員對政府機關在工程採購招標上，「透明化」、「公開化」的期許。

另於上級機關監督工程採購之驗收程序何者最為合宜之問項，大多主張一百萬元以上購案由上級機關隨機選樣，派員監督驗收，其次為五千萬元以上購案均由上級機關派員監督驗收；其搭配理由前者為防範重於治療，值百抽一，效力及於一百。後者則為屬重點作業，控制本應加強。這與前述之開標作業程序想法是一致的，即「事前審核，事後查核」。

對於避免機關將一筆工程採購案分批辦理之作法，大部份人員都認為由會計及業務以外之人員進行不定期之獨立稽核，其搭配的理由亦為尊重獨立稽核功能之運作，其次為由會計人員依預算（計畫）審核最為合宜，其搭配理由為一個部門做，需由另一部門覆核。審計人員主張以兩部門相互勾稽監督之作法，是良好內部控制的原則。

總之，審計人員認為工程採購之處理程序，首重公平、公開及透明化，而建立適當的監督機制也是重要的。尤其是，政府採購法規範查核金額（五千萬元）及公告金額（一百萬元）之作法，讓各層政府機關人員的權責有所適從。惟獨立稽核功能之融入運作，是未來值得努力的方向。

第二節 審計人員對內部控制制度建構之意見探討

有關普通公務機關人員對內部控制制度建構之意見，其問卷結果及其項目分析如表 7.7 所示。

表 7.7 審計人員對內部控制制度建構之意見問卷結果
敘述統計及項目分析表

題號	審 計 人 員			
	樣本數	平均數	標準差	項目刪除 Alpha 值
1	132	5.5303	1.4591	0.7991
2	132	5.7424	1.2208	0.7542
3	132	5.7803	1.2559	0.7566
4	132	5.4091	1.6297	0.7377
5	132	5.8864	1.2760	0.7466
6	132	5.3410	1.4241	0.7362
7	132	5.4091	1.4354	0.7417
	整體之 Cronbach Alpha 值：0.7815			

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，除第 1 題之項目刪除 α 值大於其整體問項之 Cronbach α 值，應予刪除外，其餘問項之項目刪除 α 皆小於其整體問項之 Cronbach α 值，得以保留。

本研究評估一組資料是否適合進行因素分析，除利用前述之項目分析外，再利用 Kaiser (1970) 所提出的 MSA(Measure of Sampling Adequacy)判斷準則，即當某問項之 $MSA < 0.5$ 時，表示該問項不適合做進一步分析。本研究經項目分析後之各問項其最小值的 MSA 值皆大於 0.7 以上，表示資料適合進行因素分析。故將經項目分析後之問項資料，以主成份分析法(principal components factoring) 抽取共同因素，選取特徵值(Eigenvalue)大於 1.0 以上的因素，再以變異最大轉軸法(VARIMAX rotational approach)進行共同因素正交轉軸處理，使因素負荷量的變異總和達到最大。繼則，保留因素負荷量(factor loading)大於特定值以上⁷及共同性(communality)大於 0.5 以上⁸的問項，然後將所保留的問項重新進行因素分析，再依照以上之條件進行篩選，如此重複進行，直到最後所保留的問項其因素負荷量皆大於特定值及共同性亦皆大於 0.5 以上，至無須再篩選為止。因素分析結果如表 7.8 所示。

表 7.8 審計人員對內部控制制度建構之因素分析結果

題 號	審 計 人 員	
	內控規範、自評、績效追求及 平衡計分卡評估	
	因素負荷量	共同性
1		
2	0.73236	0.536348
3		
4		
5	0.78825	0.621332
6	0.82607	0.682384
7	0.76194	0.5805489
解釋變異百分比	0.6052	0.6052
累積解釋變異量百分比	0.6052	0.6052

⁷ 因素負荷量應同時考量樣本規模大小，依據 Computations made with SOLO Power Analysis, BMDP Statistical Software, Inc., 1993. Cited in Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. pp. 111-112. 在顯著水準為 0.05 (α 值)，當樣本大小為 100, 120, 150 時，因素負荷量分別取 0.55, 0.50, 0.45 以上為較適切的判斷值。

⁸ 參閱 Hair, et al. 1998. *Multivariate Data Analysis*. Prentice-Hall International, Inc. p. 113.

由上表知，審計人員對內部控制制度之建構，比較希望各機關遵循行政院主計處所頒布的「內部控制制度規範」自行建立機關內的內部控制制度，並且定期由機關自評，進一步還有追求績效之設計，包括「標竿制度」及「平衡計分卡制度」之實施。審計人員有如此的內部控制之建構想法，可能與其經常實施各機關的遵行審計有關，但如能在遵行審計中加入審計風險評估之新概念，將會更符合內部控制之發展方向。

第三節 審計人員認為內部控制制度之建立應由誰負責

普通公務機關內部控制制度之建立，應由誰負責？這應考量各部門人員之職責、專業性，及內部控制整體架構之需求。之所以詢問部門人員之意見，主要想瞭解其客觀意見。其問卷結果如表 7.9 所示。

表 7.9 審計人員對內部控制制度之建立應由誰來負責之
問項統計分析表

人員組合	審計人員
機關首長	14.71
會計單位	8.09
政風單位	0.74
各業務單位	12.50
機關首長 & 會計單位	8.09
機關首長 & 政風單位	0.74
機關首長 & 各業務單位	10.29
會計單位 & 政風單位	2.94
會計單位 & 各業務單位	8.09
政風單位 & 各業務單位	0.74
機關首長 & 會計單位 & 政風單位	2.21
機關首長 & 會計單位 & 各業務單位	8.09
機關首長 & 政風單位 & 各業務單位	0.74
會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	2.21
機關首長 & 會計單位 & 政風單位 & 各業務單位	19.85
百分比 (樣本數 N)	100 (136)

* 格內未括弧的數字為填答內控制度建立應負責人員之百分比，括弧內數字為樣本數。

* 樣本數與有效問卷數有差異，其原因為部分人員漏填部份題目所致。

由上表得知，審計人員大多認為內部控制制度的建立，應是機關首長、會

計、政風單位及各業務單位共同負責，其次為機關首長負責建立。這顯示在內部控制制度的建立上，審計人員是尊重各業務單位不同性質的內控機能，同時也認為建立嚴謹的內部控制制度是需要機關全體同仁之支持與遵行。至於選擇由機關首長負責之原因，可能是基於機關首長對單位負成敗之責，理應是內部控制制度建立之催生者與支持者，並冀望其對建立良好的內控制度負督導之責。

第四節 審計人員對內部控制制度建構之開發性問題討論

前述之問卷設計，經擺入開放性問題，詢問填答人有關建立良好內部控制的看法。其結果彙整於表 7.10。

表 7.10 審計人員對內部控制制度建構之開放性問題彙總表

人 員	開放性意見：對建立良好內部控制的看法
審 計 人 員	要有健全之內部控制制度並確實執行考核。 首先要有良好的制度，其次是執行單位要確實執行，因此監督考核工作非常重要。 編造內部控制作業流程圖（說明），俾利各單位人員據以執行，並定期或不定期稽核。 必須在控制與人員精簡間求取平衡，即機關大，業務複雜宜建立較完備之控制，反之則宜從簡。 針對各機關業務性質，建立妥適之內部控制制度，以資遵行，並定期實施評估情形，檢討改善。 有效率、有效果的內部控制，即為良好的內控。 良法貴在落實執行，目前國內公務機關之內部控制與規章均稱完備，惜未落實執行，故迭有弊端發生，改善之道，宜從守法、崇法教育著手。 良好的內部控制應視機關規模，業務性質來建制，並應設立上級督導或外部稽核單位，以確保機制能有效運行。 依會計法之規定，落實辦理內部控制。 內控制度必須因機關組織、職掌、業務之不同，因地制宜，並朝降低交易成本，資訊公開化方向設計，才能達成興利與除弊的功能。 除專業外，多充實人文之修養。 提高個人文修養（涵養）標準。 良好內部控制制度最重要在制度的落實推動，亦即人的因素，因此，好的人事管理制度是一切內控的基礎。 會計人員獨立超然執行職務，使其不必受本機關人員干擾（包括機關首長：如鄉鎮長），則可建立良好內部控制。 工作分公平，機關冗員充斥，平日喝茶看報，論人長短，主管又不敢交待工作，考績給乙，乾脆不做事，主管又奈何？機關充斥這般

	人員內控怎會好。 1. 建立客觀之評估指標（依性質、環境類別等）。2. 機關首長負主要責任。 好的傳統與首長的認同才能建立良好內部控制。 防弊興利，遵循規範，去除人情與爭議，提昇行政效率。 內部控制之成敗機關首長實應負最大責任，為確保內控在正常運作範圍，宜訂定針對機關首長之獎懲辦法，以促其重視內控。 應遵循 1. 內部控制制度規範，2. 標竿制度，3. 「內部審核處理準則」辦理。 廢除政風、人事、主計獨立之系統，建立由機關首長負責之內部，輔以有效之獨立稽核功能。 有關內部控制規範已經很多，惟落實執行不足，建請統合並簡化內控相關規範，重制度落實執行。 先找出缺失，再謀求合理解決之道。 制度要嚴謹可行，職務要權責分明，考核要具體。 依單位特性，循有關法規，擬訂有效管制機制。 良好內部控制是機關自行「體檢」、自行「醫療」的機制，亦是別人（或醫師）評量你的「體檢表」。 機關決策者須重視並瞭解內控的執行，內部稽核制度執行之有效性等。 良好內部控制確可有效興利防弊，以此構建一套完善的內控制有其重要性，但如何落實施行，卻為內控制能否發揮其效益之關鍵。 良好的內控得以保護資產安全，提高會計資訊之可靠性與完整性，提高經營效率，達成組織目標。內控之良窳與機關首長之態度，員工之教育程度，人員持有組織文化息息相關，不僅要有良好之規範制度，人員素質亦扮演重要的角色重視及支持。 內部控制之建立宜注意考量其可行性，且又可增進效益，唯避免增加經費負擔。 政府機關一項管理或一個制度，應能兼顧兩個層面：一是必須防範錯誤或弊端的發生，二是要能落實管理與制度的執行。 內部控制如涉及技術性質之事項，需具專業知識部分，應由主辦部門負責辦理，並備具書面報告。 切實遵行制度規範，不因關鍵人員暫行離職或工作負荷有所輕忽。以有限人力及極小成本，在不降低業務推動的效率下，達成內控目標。 作業流程運作順暢，人員之訓練應加強。 每一個人都同意配合執行時，那就是最好內部控制，如果不願意，再好的制度亦是枉然。 建立良好有效率之內部控制制度是內部控制之基石，各機關均應訂之，俾有所遵循。 設計出良好的內部控制規範，並且要貫徹執行。 務實可行，實務重於理論，才能發揮內部控制的功能。 超然的機制及主管的態度，回饋分析效果，屬員榮譽心及歸屬感均為關鍵。
--	--

	可防弊，惟需確實遵行。 因應情境靈活權衡，勿僵化，應首重各人員之內部控制觀念之建立。 首長要支持，方易推動執行。 各單位善盡職責，分層負責。 為機關健全之重點項目。 內部妥善分工，機關首長支持。 建立良好內部控制機制，強化機關人員認識瞭解。 允宜依業務性質、重要性及是否屬公共利率，審慎研酌，依輕重緩急及考量經濟性、效益性研訂。 可防弊並促進機關執行績效。 良好的內部控制可預防重大錯誤、不法情事的發生，避免機關重大損失。惟控制必須適度，以免發生無效率情況，反而使機關遭致損失。 加強人員的法治觀念，建立簡明的制度規章，專責機關確實考核。 依機關組織特性、依職能別設計，應備之工作流程，設計合宜之內部控制。 事在人為，建立制度確實執行。 機關首長應守法，希望本機關健全發展之觀念，並且支持內部控制之不同單位提出「惠大於費」之建議意見。 應不影響工作效率為原則。 各機關應積極落實推行。 可促進各項活動之順利推行。 訂定內部控制審核規章應會商地位超然獨立第三者後，始得核定施行，其另行訂定業務檢核或績效考核辦法者亦同。 政府務機關之企業化管理，要在內部控制制度，包括會計控制與管理控制之有效實施。即惟有良好的內部控制制度，始能在經濟的原則下達成政府施政目標。 1. 行政機關有關財務或營業相關內控制度大多未編制成冊 2. 內控制度負責單位各機關大多未予明定，為內控機制無法落實之主因。 有助於機關事務的推動。 應有機關首長之重視及各業務單位之配合。 建立切合實際之相互制衡功能之制度，並建立稽核及獎懲制度不定期稽核遵行程度予以適度之賞罰。 預防重於治療，制度化是發揮行政績效的一種方法。 領導者對制度之尊重並力行。 機關首長重視與否是建立良好內部控制關鍵。
--	---

由上表得知，審計人員對建立良好內部控制的看法，本研究可歸納三方面加以說明：

1. 在制度建立方面：大多認為良好的內部控制制度應視機關規模、職掌及業務性質之不同，因地制宜來建制。並編造內部控制作業流程圖（說明），確立各單位的內控職責與扮演角色，俾利各單位人員據以執行；同時建立客觀之評

估指標，由專責機構定期或不定期稽核遵行程度，以建立切合實際之相互制衡功能，及稽核、獎懲制度。

2. 在執行方面：目前國內公務機關之內部控制與規章均稱完備，可惜未能落實執行。審計人員認為「人為因素」是良好內控成敗的關鍵，故各單位人員善盡職責，分層負責，強化對內控機制的認識與瞭解，是內控制度執行成功的必備條件。另超然的機制、主管的態度，回饋分析效果，個人的榮譽心及歸屬感均為執行面的關鍵。
3. 在教育方面：審計人員普遍認為內控之良窳與機關首長之態度，員工之教育程度，人員持有組織文化是息息相關。故除專業外，應多充實人文之修養，以提高道德標準，並從守法、崇法教育著手，如此才能防弊興利，遵循規範，去除人情與爭議，提昇行政效率。

綜合言之，除前述看法外，審計人員亦瞭解良好的內部控制確可有效興利防弊，以此構建一套完善的內控制是有其重要性，對保護資產安全，提高會計資訊之可靠性與完整性亦有幫助，同時兼顧兩個層面：一是防範錯誤或弊端的發生，二是要能落實管理與制度的執行。總之，惟有機關首長對制度的尊重與力行、及各業務單位之配合，內部控制制度的機能才能發揮。

第八章 結論與建議

美國 COSO 報告一般被認為適用於企業之內部控制，然美國審計總署（GAO）參酌 COSO 報告發布「聯邦政府內部控制準則」，定義政府內部控制之三大目標，即：（1）營運之效果及效率，（2）財務報導之可靠，及（3）相關法令之遵循。」；及五大要素，即：（1）控制環境，（2）風險評估，（3）控制活動，（4）資訊與溝通，及（5）監督。此內部控制之三大目標及五大要素藉由其協力作用及相互之連結，構成組織作業之動態管理過程。

以上美國 COSO 報告及「聯邦政府內部控制準則」值得我國政府推行內部控制之參考。本研究即探討如何將內部控制的新觀念運用於政府各機關之運作，進一步也探討政府現行與內部控制有關法規與作法的改進方向。

本研究之結論如下：

1. 我國政府有關內部控制之現行法規與作法，就控制環境之建構而言，尚待加強；而就風險評估方面而言，此為內部控制新的內涵，尚待額外的投入；且

就整體內部控制之架構及其目標與組成要素間之連結，則仍有未儘完備及未見具體之處。

2. 內部控制之監督可分為持續性監督 (ongoing monitoring) 與個別評估 (separate evaluation)，二者不可偏廢。內部審核的性質較偏向日常營運活動及持續性監督，係由會計人員負主要執行之責。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，宜明確訂定，以利整體內部控制之推行。惟內部稽核之推行，重點在於功能之達成，非建議成立獨立之部門及薪資之加給等。
3. 有關普通公務機關人員及作業基金人員內部控制觀念之瞭解，問卷結果顯示，其內部控制觀念尚佳，已有職能分工，及一個部門完成的工作應由另一部門覆核牽制的觀念。對於內部控制制度建構之意見，「內部控制制度」書面手冊之編纂、各單位定期自評其業務及內部控制執行情形，及績效評估之實施被接受程度甚高。而有關風險評估及獨立稽核功能之建立，則有待宣導推行。至於由誰負責建立內部控制制度，問卷結果顯示，各單位人員（除會計人員外）大多偏好由會計人員負責建立機關之內部控制制度，這是危險的訊號。事實上，內部控制制度之建立由任何一部門（包括機關首長）單獨負責都是不切實際的觀念。故如部份主辦會計所主張，由機關首長、會計、政風及各業務單位共同負責建立，應為較合宜的作法。各單位人員並不看重機關首長應負內部控制制度建立之主要責任，觀念上應再宣導。開放性問卷各人員則指出，內部控制不應只著重防弊，更應著重施政目標之達成。至於內部控制制度之建立，則可由上級機關訂定準則規範，下級機關遵行制定內部控制制度手冊，並定期檢討、修正。亦有建議在制度內加入獨立稽核功能者，以強化控制機能。至於公開發行之國營事業，目前依「公開發行公司建立內部控制實施要點」規定建立內部控制制度，其內控之建構與推行已參酌 COSO 之精神建立。
4. 有關審計人員對內部控制觀念之瞭解，問卷結果顯示，其內部控制觀念甚佳。相較於其他人員，審計人員較贊同一百萬元以上之採購案由上級機關隨機選樣，就所案件派員監辦招標與驗收，此較有抽樣稽核之觀念，可達事半功倍之效。且他們認為應由會計及業務以外人員進行獨立稽核，以避免機關將一筆工程採購案分批辦理，較有「內部稽核」之觀念。對於內部控制制度建構之意見，審計人員認為由上級機關制定「內部控制制度規範」，各單位定期自

評其業務及內部控制執行情形，及績效評估之實施較可被接受。至於由誰負責建立內部控制制度，問卷結果顯示，審計人員較主張由機關首長、會計、政風及各業務單位共同負責建立，此做法較有利於日後內部控制之推行。開放性問卷指出，審計人員亦認為內部控制不應只著重防弊，更應著重施政目標之達成。至於內部控制制度之建立，審計人員認為自上級機關之訂定準則規範，以至下級機關之遵行，其規劃、執行與考核皆應注重，不應有所偏廢。

綜合以上之結論，本研究之建議如下：

1. 我國政府有關內部控制之法令，應本內部控制之原則與架構，予以檢討修訂。
2. 內部控制制度之建立，應由中央主計機關訂定「內部控制實施準則」，其內容應包括內部控制之三大目標及五大要素，特別應強調控制環境、風險評估，及獨立稽核功能之建立，以作為全國各機關實施內部控制之準繩。另本研究建議此準則應由行政院頒布，以提高內部控制推行權責之位階，以免各部門推諉責任，落得主計單位單獨推行不動之窘境。
3. 各機關應遵循中央主計機關所訂定之「內部控制實施準則」，自行編纂「內部控制制度」書面手冊，界定各部門人員之職責，以避免推諉搪塞之情事發生。
4. 各機關應定期自評其業務及內部控制執行情形，並因時因地制宜檢討、修正其「內部控制制度」書面手冊，以符合內部控制為動態管理過程之精神。
5. 公正與具體之績效評估為落實內部控制之必要機制，如能與獎懲切實配合，將可收內部控制興利之效。其可行的方法很多，如「標竿制度(Benchmarking)」及「平衡計分卡制度(Balanced Scorecard System)」皆為可考慮的選擇。而標竿制度與平衡計分卡制度為較新的制度，其簡介詳附錄六及附錄七。
6. 至於各單位具體實施內部控制的步驟，建議如下：
 - (1) 訂定目標
 - (2) 風險評估
 - (3) 風險管理
 - (4) 控制活動
 - (5) 監督

以上發現與建議可做為政府訂定內部控制相關法規與作法之參考。