

臺北市政府員工平時自行研究報告

公務機關內部控制實施檢核之研究 —以臺北市區公所為例

姓 名：陳淑妙

服務機關：臺北市萬華區公所

臺北市政府員工平時自行研究報告電子檔上網授權書

本授權書所授權之研究報告為授權人 97 年度任職於

(臺北市萬華區公所) 所著之自行研究報告。

研究題目：公務機關內部控制實施檢核之研究 — 以臺北市區公所為例

茲同意將授權人擁有著作權之上列研究報告全文(含摘要)，非專屬、無償授權臺北市政府，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列研究報告重製，並得將數位化之上列研究報告及電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載及列印。

◎讀者基於非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列研究報告，應依著作權法相關規定辦理

授權人：陳淑妙

簽名：

中 華 民 國 97 年 1 2 月 3 1 日

臺北市政府97年度計畫研究報告提要表

填表人：陳淑妙

電話：23064468#283

填表日期：97.12.31

研究項目	公務機關內部控制實施檢核之研究 — 以臺北市區公所為例		
研究單位及人員	臺北市萬華區公所 陳淑妙	研究期間	97.02.01— 97.12.31
報告內容摘要	建議事項	建議參採機關	
<p>本文以臺北市 12 區公所為個案研究對象，以政府公務機關推動內部控制實施檢核之概況及其效益與相關影響進行分析，期能提出可行改進之意見，俾供政府機關決策之參考，藉以提昇政府施政效能。</p>	<p>一、對各區公所之建： 1、內控制度全上網 2、增加內控自我檢查項目 3、確實檢核討論內控制度 4、首長應塑造良好的內部控制環境 5、增加風險評估及實質審查 6、增加法治教育及內控宣導</p> <p>二、對主管機關之建議： 1、由市府各主管機關統一訂定內部控制制度 2、整併「標準作業流程手冊」與「內部控制制度」 3、規範各所屬機關擴增內部控制自行檢查項目 4、建立並落實內部控制獎懲制度 5、強化風險評估 6、強化政風專案稽核職能</p>	<p>臺北市區公所 臺北市政府</p>	

目錄

第一章 緒論

- 第一節 研究動機
- 第二節 研究範圍與目的

第二章 文獻探討

- 第一節 內部控制觀念之沿革
- 第二節 內部控制之意義與目的
- 第三節 內部控制之組成要素與作業循環
- 第四節 內部審核之定義、目的及與內部控制之相關性
- 第五節 內部稽核之定義及目的

第三章 個案介紹與資料蒐集分析

- 第一節 臺北市政府查核各區公所內部控制實施概況
- 第二節 資料蒐集與分析方式

第四章 個案研究與分析

- 第一節 臺北市各區公所樣本問卷資料分析
- 第二節 各區公所內部控制實施概況與效益分析

第五章 結論與建議

- 第一節 結論
- 第二節 建議

附錄：

- 附錄一 問卷
- 附錄二 臺北市各區公所發放問卷統計表
- 附錄三 臺北市各區公所 95 年度內控小組召開會議統計表
- 附錄四 臺北市各區公所 95 年度內部控制制度重要業務項目統計表
- 附錄五 臺北市各區公所開放性意見及訪談內容摘要彙整表
- 附錄六 臺北市各區公所問卷第二部份資料彙整表

第一章 緒 論

第一節 研究動機

當許多國家正沉浸在全球化、自由化及資訊化的榮景時，卻需同時苦嚐層出不窮的金融弊案、內線交易、惡意倒帳、掏空公司資產等惡果，各國犯罪層級越來越高，舞弊金額越來越龐大，是一般市井小民難以想像的天文數字。依據美國舞弊稽核師協會（ACFE）於 2003 年底至 2004 年初，曾對 508 個受舞弊影響的個案進行研究調查。調查報告指出不分國界、不論企業類別或組織規模大小，皆會受舞弊波及。而因為高階主管或企業負責人所造成的舞弊損失金額，更是一般主管舞弊金額的六倍、一般職員的十四倍。從美國安隆及世界通訊假帳案，以及我國的博達、雅新、力霸集團等弊案的陸續爆發，也驗證了該報告的研究結果。而 Otto Lerbinger (2001) 曾在「危機管理」書中指出，管理不當所造成的危機是所有管理危機中最嚴重的一種，因為其中包括了企業犯罪行為。其肇因從個人倫理缺失到企業甚至產業的道德敗壞都有，而社會的貪婪價值觀也脫離不了關係。（引自于鳳娟譯，Otto Lerbinger 2001，p244）

近年我國也連續爆發的重大舞弊案，歸納原因，除了上述因素外，公司人謀不臧、內部控制制度及外部稽核出了重大漏洞與缺失，國內法制不健全，政府高層未重視風險管理，主管機關的監督機制未發揮實質功能，致造成財產及信譽損失，不但衝擊國內金融秩序，甚至嚴重影響國家整體發展。政府治理對國家競爭力具有重大的影響，而政府治理指標值，其中之政府效率、政策品質與國家清廉度的提升都與內部控制有關，因此，政府建立並落實防弊又興利的內部控制制度，乃迫切之事。而內控之積極目的，是興利，即策略的有效性與營運績效之達成；消極目的是防弊，亦即財務報表之可靠性及相關法令之遵循；不管營利組織或非營利組織若要達到組織目標，必須符合策略的有效性、營運之效果與效率、財務報表之可靠性、相關法令之遵循，因此防弊與興利，二者猶如刀之雙刃相輔相成，缺一不可。

臺北市政府配合國家政策，為了強化各機關內控機制，於民國 91 年起推動內部控制實施檢核，至今已 6 年多，該項措施對於臺北市政府各機關之施政與管理績效之影響值得深入研究與探討。

第二節 研究範圍與目的

本研究以臺北市區公所為研究對象，針對政府公務機關推動內部控制實施檢核措施，分為三個主要研究問題：

- 一、 由內部稽核、內部審核與內部控制之文獻探討，驗證內部稽核與內部審核是否有助於內部控制之實施，及其相互關係。
- 二、 藉由個案研究暨現場經驗，期能發現內部控制實施檢核的效益。
- 三、 期能藉由問卷及部分實地訪談，而有新的研究發現，提出可行改進之意見，俾供政府機關決策之參考，藉以提昇政府施政效能。

第二章 文獻探討

許士軍教授(民79年)曾於「管理學」書中表示，管理功能應分為規劃、組織、領導、控制。他認為控制代表一種偵察、比較和改正的程序，即建立某種反饋系統。控制並非事後檢討，乃希望再採取行動之前或當時，就能發生引導或框正的作用。

綜此，可知管理功能中所指的控制，與內部控制之意涵相同，是企業、組織管理功能中的回饋系統。企業若要提升公司治理績效、增加獲利能力；國家若要提升政府治理效能、以運用有限的資源創造最大的效益，則非仰賴內控機制不可，而內部控制之良窳則需藉內部稽核功能之運作了。本章將從文獻、期刊、法規等所收集到資料加以整理、歸納，以探討內部控制、內部稽核及內部審核之定義、目的、範圍、有效性及其相關性。

第一節 內部控制觀念之沿革

(賴森本，民93年)1949年美國會計師公會(AICPA)發表一篇名為「內部控制~整合控制之要素及管理階層與獨立會計師之重要性」之研究報告，因而開啟了內部控制的大門；繼之，美國因1970年及1980年代發生許多詐欺性財務報導，COSO委員會(Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission)乃於1992年，發表了一份標題為「內部控制~整合架構」的報告，通稱COSO Rreport 該報告認為內部控制是一個過程，此過程是為合理保證達成

財務報告可信度、遵行法律及規範、營運有效果及效率等三大目標而設計；並由五個關聯之要素（控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督）組成，其內部控制之觀念，不再特別強調會計控制，且範圍、組成要素等，均較以往廣泛。（陳錦烽、蘇淑美，民 94 年）2002 年受到安隆假帳案及世界通訊的醜聞，美國通過沙氏法案（Sarbanes-Oxley Act）最受矚目，其中 302 條款規定要求上市公司執行長（CEO）及財務長（CFO）應評估並提報與季報、年報有關之控制事項及程序之有效性及良善之管理，並於財報上簽字表示，財務報表已經充分揭露內部控制的評估結果及其可能之影響。404 條款則規定管理階層應設計、評估並報告內部控制之有效性，並應簽署內控聲明書。COSO 委員會發行於 2004 年「企業風險管理－整合架構」（Enterprise Risk Management – Integrated Framework），其關注的焦點，已由單純的內部控制延伸到企業倫理、公司治理及風險管理等；也就是將傳統之內部控制轉變成整合性之企業風險管理，並認為企業現在所關心的議題就是風險管理、公司治理、內部控制與合理保證。

世界最高審計機關組織（INTOSAI）於「INTOSAI 內部控制準則」前言中指出，參與 INTOSAI 內部控制準則制定之會員國包括：澳洲審計院、智利審計長公署、埃及國家審計署、法國審計院、牙買加審計長公署、西班牙審計院、坦尚尼亞財稅審計局、美國審計總署以及南斯拉夫會計服務局等會員國組成，於 1974 年之會員大會中，討論內部稽核之需要與內部控制系統之重要性起，自此內部控制便隨著政府管理階層之日益複雜而益受注目。INTOSAI 內部控制準則委員會（Committee on Internal Control Standards）之成立，即為加強財務管理並使公共部門負起應有之財務責任，而其目標則為制定一套如何建立並維持有效內部控制制度之準則。該委員會於制定準則之過程中，體認到這些準則其實可適用於所有管理者，而不僅止於財務方面，因此將其涵蓋之範圍擴展至政府機關所有之業務。（引自 洪春熹 譯，INTOSAI 內部控制準則 1999）

綜上可知，美國政府於 1974 年才注意到內部控制系統之重要性，而且美國內部控制是由民間組織所發起與推動，進而促使政府部門重視內部控制之施行；而我國則由政府規範企業界實施內部控制制度，再擴展至規範政府部門建立內控機制；行政院主計處於民國 89 年訂頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案案」，並修正內部審核處理準則第 3 條「本準則所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程序之審核、及工作績效之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能」。民國 90 年提出會計法修正草案送立法院，修正第四章「內部審核」為「內部控制與審核」，會計法修正案第 50 條：「各機關為提昇施政效能及提供可靠完整財務資訊，應建立並維持有效之內部控制制度。前項內部控制制度之實施準則，由中央主計機關定之。」

第二節 內部控制之意義與目的

表一 內部控制之意義與目的

文獻或法規來源	意義與目的
我國審計準則公報第 32 號	內部控制係指一種管理過程，由管理階層設計，並由董事會或相當之決策單位核准，藉以合理確保達成可靠之財務報導，有效率及有效果之營運，相關法令之遵循等目標。
郭永清先生「內部控制實務」對內部控制之定義	內部控制是單位管理者為了確保法律、法規以及經營方針、政策的貫徹落實，保護財產、物資的安全和完整，保證財務會計資訊和其他相關資訊的真實性、準確性、及時性和可靠性，避免或降低各種風險，促進單位經營管理水準的不斷提高，實現既定的目標，對所屬單位和人員的行為進行制約和規範，對所擁有的資金和財產進行維護和有效利用而實施一系列方法、流程和制度的總稱。它形成一種自我檢查、自我調整和自我制約的系統。
美國會計師協會 (AICPA) 審計程序公報第 29 號 (1958 年)	內部控制區分為會計控制及管理控制。 會計控制包括保障資產安全和財務紀錄可靠性直接有關的控制，通常包括：(1) 授權制度。(2) 紀錄、營運及資產管理之分工。(3) 對資產實體控制。(4) 內部稽核。 管理控制則著重促進營運效率及遵循管理政策的控制。
美國會計師協會 (AICPA) 審計程序公報第 54 號 (1972 年)	延續第 29 號公報觀念，更清楚地區分會計控制與管理控制，外部審計人員執行財務報表審計時，主要重點為會計控制，至於內部稽核人員則對會計控制及管理控制均應重視。
COSO Rreport (1992)	內部控制是一個過程 (process) 此過程由企業之董事會、管理當局和其他員工共同實踐，而目的在於提供合理保證已達成下列三個使命： (1) 營運活動的有效性和效率性 (包含績效、獲利及資產安全)。 (2) 財務報導的可靠性。 (3) 遵行相關的法令規章。

資料來源：本研究整理

從以上的定義得知，內部控制是由上而下，從管理階層至各階層員工都應遵循內部控制制度，遵循相關法與程序作業，方能產生可靠的財務管理及財務報導，並提昇營運績效，因此企業組織按職能分工，各司其職，每一作業流程環環相扣，相輔相成，因此內部控制制度實施是每個人的責任 (見表二)。

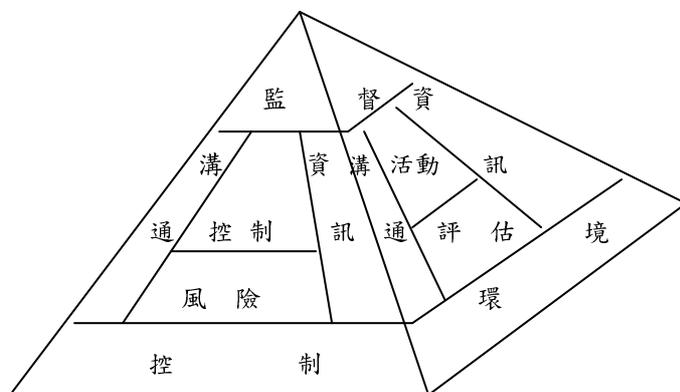
表二 企業人員與內控責任之關係

層 級	內 控 責 任
(1) 管理階層	設計、執行、維護
(2) 董事會	監督
(3) 內部查核人員	監督、維護
(4) 員工	執行、維護
(5) 外部人士	監督

資料來源：鄭桂蕙，「內部控制真諦之剖析」，會計研究月刊，138 期，64-72 頁

第三節 內部控制之組成要素與作業循環

一、內部控制之組成要素



圖一：內部控制之組成要素

資料來源：COSO Report. 1992, p13

1992 年 COSO 委員會出版「內部控制—整體架構」中，認為內部控制是一個過程，此過程確立五個互相關聯的內部控制要素，即控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通及監督，任何一個要素都包含數個控制政策及程序，以協助達成營運有效果和效率、財務報導的可靠性及遵行相關法令規章三大目標，而控制環境是其他四個要素之基礎。美國 COSO 報告內部控制之包括下列五大要素，分述如下：

- (1) 控制環境：係指塑造組織文化、影響員工控制意識之綜合因素。影響控制環境之因素，包括員工之操守及價值觀，執行之承諾，管理階層之管理哲學與經營風格，組織結構，權責之分派，人力資源政策及執行，董事會及監察人之關注及指導等。
- (2) 風險評估：係指公司辨認其目標不能達成之內、外在因素，並評估其影響程度及可能性之過程。其評估結果，可協助公司及時設計、修正及執行必要之控制作業。

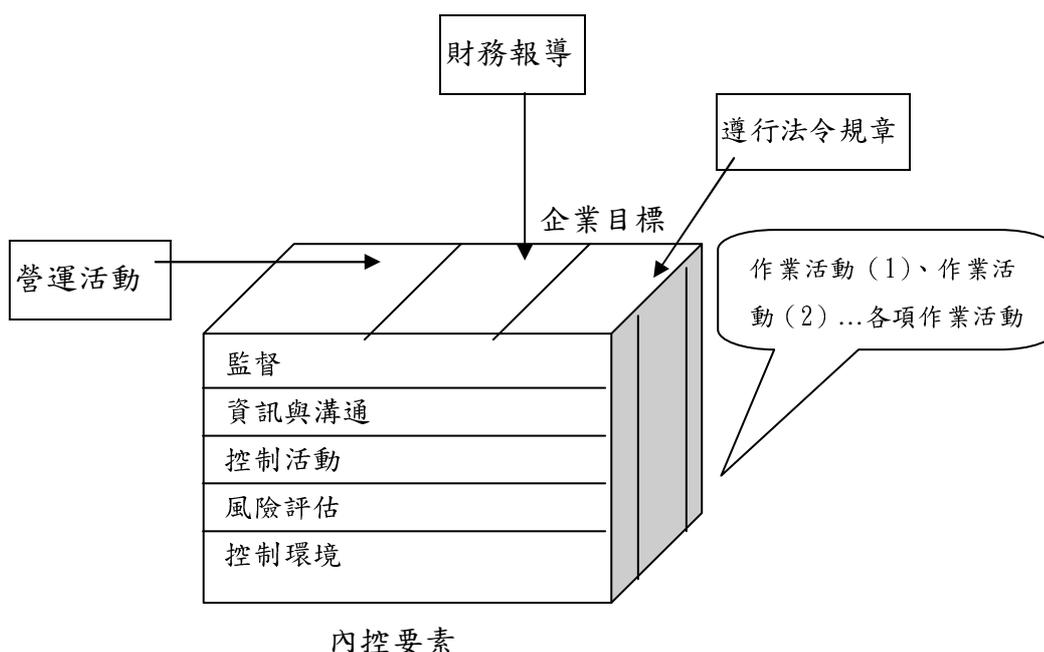
- (3) 控制活動：係指設立完善之控制架構及訂定各層級之控制程序，以幫助管理階層確保其指令已被執行，並對風險之控制採取必要之行動，以合理保證風險被成功地控制。
- (4) 資訊及溝通：指建立有效之資訊系統，包括與營運、財務報導或遵循法令等目標有關之財務或非財務資訊系統。所稱溝通，係指迅速把資訊告知相關人員，包括公司內、外部溝通。
- (5) 監督：係指對控制過程之監控，包括持續性監督、個別評估及缺失的報導，持續性監督指營業過程中之例行監督，個別評估係由內部稽核人員、監察人或董事會等其他人員進行之個別評估，一般指就是內部稽核。

二、內部控制之作業循環

我國「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」規定，公開發行公司之內部控制制度應涵蓋所有營運活動，並以交易循環類型區分為下列之控制作業：銷貨及收款循環、採購及付款循環、生產循環、薪工循環、融資循環、固定資產循環、投資循環、研發循環，公司得視產業之性質，依實際營業活動自行調整必要之控制作業；尚應包括對印鑑使用管理、票據領用管理、預算管理、財產管理、背書保證、負債承諾及或有事項管理、職務授權及代理人制度、資金貸與他人、財務及非財務資訊管理及對子公司等之控制作業。

世界最高審計機關組織（**International Organization of Supreme Audit Institutions**）於「INTOSAI 內部控制準則」第二章中明白表示，以組織結構所扮演之角色來描述內部控制時，可概略區分為管理、行政及會計控制。管理控制通常涵蓋所有控制。他們是組織控制之主要架構，包括所有計畫、政策、程序以及需要員工達成整體目標之作業實務。行政控制係指決策過程中，引導員工在授權範圍內，為達成組織目標，執行各項活動之程序與記錄。會計控制則涵蓋能有效保護及促進財務記錄可靠性之程序與書面文件等。（引自洪春熹譯，INTOSAI 內部控制準則 1999）。

（鄭桂蕙，民 86 年）依據 COSO Rreport（1992），內控要素之認列包含五項，分別為：(1) 控制環境，(2) 風險評估，(3) 控制活動，(4) 資訊與溝通，(5) 監督；每一個要素都是達成內部控制目標所必須具備的，且都是隨企業經營管理方式衍生而來的。企業的目標有賴各作業活動在內控五要素之下運作，方能達成，三者是一體成型，彼此相互關聯（見圖二）。



◎ 圖二：企業目標、作業活動與內控要素之關係

資料來源：本研究繪製，參考 COSO Report (1992, p15)、暨鄭桂蕙，「內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討」主計月報，第138期，民國86年，P.66

三、內部控制之限制

內部控制僅提供目標達成的「合理保證」，無法提供「絕對保證」。內部控制有其局限性，包括：

- 1、判斷錯誤、無心之疏忽、誤解規定或資訊傳達有誤。
- 2、員工二人以上之串謀舞弊。
- 3、管理階層的法律、政治意識及業務素質。
- 4、管理階層因濫權而踰越內控程序。
- 5、成本效益考量。
- 6、原設計之內控程序無法因應突發事件或情況變遷。
- 7、內控非出於自願，只流於形式或遵行日久鬆懈。
- 8、行使控制人員的素質。

歸納以上論述可知，組織內的每位員工每天所做的每一作業活動或項目，都是內控的範圍，而且內控的行動都融入於各種業務活動的實際作業過程中，而各作業活動間、各部門間或個人間都具關聯性與制衡效果，以防止錯誤、確保安全並遵行政策法令規定。

第四節 內部審核之定義、目的及與內部控制之相關性

一、內部審核之定義與目的

- 1、法令依據：會計法第四章及內部審核處理準則。
- 2、定義：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。
- 3、實施目的：偏重財務報導之可靠性，以防弊為主要目的。

二、內部審核之實施方式與範圍

1、實施方式：

(1) 內部審核分下列二種：

事前審核：謂事項入帳前之審核，著重收支之控制。

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。

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

(3) 內部審核兼採書面審核與定期或不定期實地抽查方式，並按分層負責，劃分辦理範圍。

2、實施範圍：審核要項規範明確，凡審核施政（工作）計畫，業務計畫及預算之執行與控制，審核各項業務收支，審核原始憑證，審核傳票，審核帳簿，審核會計報告，審核期終結帳整理，審核現金，票據及證券之處理手續及保管情形，採購案件或款項之預付，審核採購及處分財物，採購案件之招標、比價、議價、決標及驗收之監辦，審核各類業務之成果等，都明確規範應注意事項及審核重點。

從以上論述可知，內部審核是屬於每日的、持續性的監督、權限明確訂定，雖然只要擔任內部審核任務的會計人員遵循相關法令規定，運用資訊，擅用溝通，財務報導之可靠性及法令之遵循，就能有一定水準的保證，健全完善的內部審核可協助內部控制功能之發揮，但是，組織文化、管理者經營、管理哲學及經營風格；組織員工與指派權責之方式；高階管理階層之關注及指導等控制環境要素，及組織能否達成之內、外在因素等風險評估，亦即屬內部管理控制之範圍並未包括在內，因此內部審核所涵蓋的控制範圍，只是內部控制之重要部份，具防弊功能，但較欠缺內部控制之興利功能。因此需實施內部稽核，來偵測組織內部控制制度實施之效率與效能，同時檢測內部控制制度是否合宜，才能達到興利的積極目的。

第五節 內部稽核 (Internal Auditing) 之定義及目的

一、內部稽核之定義

(林柄滄，民 86 年) 根據美國內部稽核協會 (The Institute of Internal Auditors, 簡稱 IIA), 於 1988 年所下的定義, 「內部稽核是組織內部的一種獨立超然的功能, 檢查及評估組織的活動, 對組織提供服務」。根據「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」之規定「內部稽核, 其目的在於協助董事會及經理人檢查及覆核內部控制制度之缺失及衡量營運之效果及效率, 並適時提供改進建議, 以確保內部控制制度得以持續有效實施及作為檢討修正內部控制制度之依據。」Otto Lerbinger (2001) 在「危機管理」對於管理失當的策略之一「認為建立監督系統, 對警訊做出即時反應」中, 指出管理者的監督可以從內部與外部同時進行, 內部的財務審核系統可以使任何不當行為無所遁形; 外部監督的方法則是對外面的傳言與通報系統保持敏感性, 注意媒體與公共利益、立法與執法機構的動向 (引自于鳳娟譯, Otto Lerbinger 2001, p 241)。

綜合上述專家學者論點, 以及美國會計師協會 (AICPA) 審計程序公報第 54 號對會計控制與管理控制之定義, 認為外部審計人員執行財務報表審計時, 主要重點為會計控制, 偏向防弊功能, 至於內部稽核人員則對會計控制及管理控制均應重視。基此, 本研究認為, 強化內部稽核的功能與範圍比外部審計更加重要, 因為持續性的監督總比個別評估有效, 唯有持續性的監督, 才能產生持續性的缺失改進與持續性的創新, 這樣的企業或非營利組織才能產生永續營運的動能與熱情; 所以政府機關內部控制實施檢核效益之良窳, 將影響機關之計畫執行績效及施政目標。

二、內部稽核之目的

(馬秀如、彭火樹, 民 90 年) 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 (民 88 年) 指出評估屬非例行監督, 則由另外一批不負責日常營運的人來進行評估, 其目的, 是要評估者能從全新觀點加以觀察、探討。這種評估既是由

不負責日常營運活動的員工進行，而這些員工又不可能天天都評估同樣一種營運活動，所以對同一種營運活動，只能間隔一段時間評估一次，因此個別評估又稱間歇性評估。監督中的個別評估，是評估者每隔一段時間從全新的觀點去評估別人的做法是否恰當。擔負這種責任的人，常是內部稽核人員，不過並不以擁有內部稽核權限的人為限。政府機關，擔負個別評估責任的人，有審計部、政風室、研考會等。

三、內部稽核與外部稽核之分野

公開發行公司建立內部控制制度處理準則規定，「公開發行公司應設置隸屬於董事會或由總經理直接指揮之內部稽核單位，並依公司規模、業務情況、管理需要及其他有關法令之規定，配置適任及適當人數之專任內部稽核人員。」此乃為保持內部稽核超然獨立之立場；而會計師專案審查公開發行公司內部控制制度，係屬外部稽核，其目的係使公司之利害關係人，瞭解該公司之內部控制制度設計及執行是否有效。

馬秀如（民 88 年）認為當個體（entity）是指政府，而「政府」一詞又被廣義定義，包含憲法所規定的行政、立法、司法、監察及考試院五個政府單位時，監察院之下的審計部，就是這個個體內部的單位，於是，由其執行的監督，即屬內部稽核；反之，當政府是狹義地指行政院時，則審計部所進行的稽核，即屬外部稽核。（彭火樹等，民 90）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。

綜合以上論述，可知內部稽核於私人企業或政府國營事業組織，大都隸屬於董事會的獨立超然單位，屬常設專責部門，稽核範圍較大且深入。但政府公務組織的內部稽核，係屬臨時任務編組之兼任職務，分別由研考、人事、政風、會計、事務等部門組成稽核小組，其稽核頻率、稽核深度及廣度和專設稽核部門之企業相比較，則差距頗大。

第六節 內部稽核、內部審核與內部控制之關係

一、內部控制、內部稽核、內部審核之比較

本研究所指的政府係採狹義的政府定義，以表列方式比較「內部控制」、「內

部稽核」、「內部審核」之差異。

表三 內部控制、內部稽核、內部審核之比較

	內 部 控 制	內 部 稽 核	內 部 審 核
法規依據	企業：公開發行公司建立內部控制制度處理準則 政府： (a) 行政院主計處「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」 (b) 各作業循環之相關法規	企業：公開發行公司建立內部控制制度處理準則 政府： (a) 行政院主計處「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」 (b) 各級政府稽查所屬各機關實施內部控制成效作業原則等 (c) 各作業循環之相關法規	政府：會計法、內部審核處理準則
目的	企業、政府： 達成個體的三種目標：營運具效能、財務報導可靠性、法令之遵循	企業、政府： 幫助達成三種目標的內部控制為有效	政府： 幫助達成財務報導目標的內部控制為有效（為主）
執行人	企業：企業所有員工 政府：所有公務員	企業：企業稽核部門之稽核人員 政府：各機關查核小組成員	政府：主計體系的會計人員
範圍	企業、政府： 對個體所營運活動（含財務報導與遵循法令活動）之控制	企業：公開發行公司建立內部控制制度處理準則所規定之內部稽核範圍 政府：各級政府為了稽查所屬機關實施內部控制成效，所規定的內部稽核細則、稽核範圍及建議諮詢服務	政府： 會計法所規定的內部審核工作性質
性質	企業、政府： 三種內部控制的五個組成要素，含：控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通及監督 ● 監督包含持續性監督與個別評估 ● 達成個體目標之手段	企業、政府： ● 三種內部控制的一個組成要素，係監督 ● 監督只包括其中的一個個別評估	政府： ● 一種內部控制（為主）的三個組成要素，含： 1、持續性監督 2、控制活動 3、資訊與溝通

資料來源：本研究整理 參考自馬秀如（民國 88 年），「內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討」主計月報，第 521 期，P. 33

王義雲（民 88 年）曾指出，內部稽核工作，在核對資料正確，激勵遵行政策、規定，保障財產安全，評估作業效率，和完成經營目標等方向，與內部控制目標相同；同時內部控制是否完善，亦是內部稽核人員評核項目之一，兩者關係密切，內部稽核完善、內部控制必然健全，內部稽核沒有做好、內部控制缺乏評核，就很難有績效。

綜上論述，可知「內部審核」係政府機關財務管理的主要方法，是「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；而「內部稽核」則為使內部控制制度有效運作之個別監督，或稱間歇性評估（馬秀如，民 88）；內部控制之有效性有賴內部審核程序以外之內部控制程序之兼顧，及內部稽核之落實執行，三者相輔相成，如此才能發揮整體內部控制制度之功能，發揮防弊及興利之作用。

二、內部稽核有效性之評估

林炳滄（84 年）指出，內部稽核作業已由傳統的財務稽核延伸擴大為營運稽核。營運稽核的範圍甚為廣泛，包括評估管理階層的工作績效、管理階層的規劃及品質控制系統、及特定的部門與作業等。

林炳滄（84 年）認為，要確保內部稽核功能有效發揮，至少需具備下列要件：超然獨立、專業技能、人際關係及溝通、管理階層之重視與支持。陳錦烽、蘇淑美（民 94 年）曾表示，內部稽核傳統之工作步驟如下：風險評估、選擇受查者、稽核準備工作、初步調查、評估內部控制情況、必要時之擴大測驗、稽核發現與建議、稽核結束會議、追蹤、稽核工作評量。

綜合專家學者論述，本研究認為，政府公務機關內部稽核有效性之評估，應當涵蓋財務稽核與非財務稽核之範圍、機關重要業務循環、內部稽核之重要工作步驟，以及內部稽核功能有效發揮之具備要件等。

三、內部控制自行評估（Internal Control Self-Assessment, CSA）

陳錦烽、蘇淑美（民 94 年）於「內部稽核新紀元」中陳述，國際內部稽核協會對內控自行評估之定義為：內部控制自行評估係用來檢視、評估內部控制有效性的過程，目的在對於達成所有營運目標提供合理的確保。目標：內部控制自行評估是一項為內部稽核這項專業增加價值的技術，它可以增加營運單位對於設計、維持控制及風險系統的參與，並辨識風險暴露部位，決定修正行動。

第三章 個案介紹與資料蒐集分析

第一節 臺北市政府查核各區公所內部控制實施概況

行政院鑑於各機關內部控制偶有失控現象，導致財務弊端案時有所聞，為防杜財務弊端之發生，使內控制度興利與防弊功能充分發揮，實有針對上述問題深入探討，研擬解決方案之必要，俾強化各機關內控機制，健全財務秩序，因此，於民國 89 年 2 月 9 日特訂定「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」知照各主管機關切實強化內控機制。臺北市政府為強化內控機制，由秘書長召集財政局、工務局、研考會、人事處、政風處及主計處組成內控督導小組，督導各機關內部控制制度之實施，並由主計處擔任幕僚作業，積極推動各機關內部控制制度之建立及相關教育訓練。並於民國 91 年 5 月 7 日函頒「為健全本府機關財務秩序及內部控制興利與防弊機制強化措施」規定，本府各機關應積極依各機關業務特性設計內部控制制度作業流程及書面說明、控制重點等；同時由各機關首長或副首長召集業務及會計單位組成專案小組，針對業務特性逐項檢討每一作業流程有無疏漏，每年應至少自行檢查一次，由會計室擔任幕僚工作，協助機關首長推動每年至少一次實施內部控制制度檢核作業。內控檢查機制分為：（一）機關內部自我檢查（二）主管機關查核（三）市府聯合訪查。

臺北市政府因應聯合訪查各機關內部控制制度實施情況計畫之需要，每年依據部分法令規定變更並參酌以前年度實地訪查情形，予以修正「臺北市政府稽查所屬各機關實施內部控制查核規範」，其內容係採問卷方式，查核項目每年由臺北市政府各業務主管局處彙整關鍵內控要項，統一格式化為各項業務內部控制實施情形表，各所屬機關應每年至少自行檢查一次。市府每年由研考會、財政局、工務局、人事處、主計處、政風室及業務相關之主管局處組成內控聯合訪查小組抽查各機關內控實施情況，除了問卷方式並配合每年稽查重點作實地查核。

我國公務機關未設置獨立之稽核部門，因此，臺北市政府無專任稽核人員，限於人力因素，每年約抽查 20 個所屬機關學校進行查核；各主管機關採相同方式查核所屬機關，而臺北市政府民政局以主管機關之身份，每年抽二所進行內控訪查，以期促進各區公所內部控制制度之設計及執行更加完備，內控實施更加週延，並就所發現之相關缺失提出具體建議供其參採修正。

臺北市政府對各區公所內部控制查核規範項目，區分為由財政局、工務局、主計處、人事處、政風處及研考會所制訂之共通性項目，以及由民政局制訂之區政業務項目；內部控制查核主要係採問卷方式，另依機關業務特性增加檢查項目及範圍。

第二節 資料蒐集與分析方式

本報告採用個案研究及質化研究為主，以組織型態及業務性質相同之臺北市各區公所為研究範圍，並運用本人 96 學年度於元智大學管理研究所撰寫論文時，所蒐集相似主題之樣本問卷，作為本研究報告分析參考之依據；因為本研究報告偏重實務效益分析，因此捨棄第一部分的量化資料，僅採用問卷之第二部份、第三部份及第四部份職務別之資料，作為本研究報告之參考依據，茲略述如下：

一、資料蒐集

本研究的資料，主要係各區公所問卷資料之蒐集。資料蒐集係採問卷及部份實地或電話訪談方式進行，問卷調查之對象為各區公所之內控專案小組召集人、業務課室主管、會計人員、業務課室及幕僚課室承辦人員，問卷或訪談內容主要係針對各區公所內部控制實施概況，以及對內部控制實施檢核效益與意見之蒐集，並鼓勵受訪者對於內控、內稽實施之措施提供建言或批評，以作為本研究資料歸納、分析比較之參考依據。

二、問卷設計

問卷設計係針對臺北市各區公所之內部控制實施檢核之現況與效益，及該措施對內部審核與內部控制之影響；其形成係經蒐集相關文獻及參考其內容分析結果，並融合現場經驗，形成預試問卷，經實施預試、修改預試等階段最後形成正式問卷。問卷目的主要在獲取各區公所 95 年內部控制制度之修編與內部控制實施檢核之概況與其效益，以及內部控制實施檢核對於內部審核及內部控制之影響。第二部份主要屬選擇題型態及部分開放式問題，係冀望能從受訪者獲得不同的思考內容與建言，以彙整分析各職務人員對於內部控制實施檢核之效益認知及執行概況；第三部分則屬完全開放式問題，目的在獲得各區相關人員對推動內部控制及對內控實施檢核之建設性意見或批評；第四部份為個人基本資料，如性別、年齡、職稱、年資等，此部份係供統計分析參考之用。

三、資料分析方式

本研究的資料分析方式，主要係收集受訪人員所填答的問卷後，分別依四種職務別彙整統計，比較分析其差異，並參考開放性意見及訪談內容，最後，彙總及分析問卷資料，以企圖找出其背後隱藏之因素或新的研究發現，經歸納獲得結

論與建議，俾供機關決策之參考，藉以提昇機關的施政效能。

第四章 個案研究與分析

第一節 臺北市各區公所樣本問卷資料分析

本研究針對各區公所參與內部控制實施檢核工作相關之人員，包括內控專案小組召集人、課室主管、會計人員及課室主要業務承辦人員，共計發放問卷 110 份，回收 103 份，有效問卷 90 份，無效問卷 13 份，有效問卷回收率約 82%。問卷基本資料共有「性別」、「職務」、「年齡」、「任現職年資」四個變項，但只作職務別之差異分析，表五是四個類別的敘述性統計資料。

表五 各區公所樣本人口統計變項分析表

個人變項	分類變項	人數	百分比	累計百分比
性別	男性	38	42.22	42.22
	女性	52	57.78	100.00
	總計	90	100.00	100.00
職務	內控專案小組召集人	7	7.78	7.78
	課室主管	26	28.89	36.67
	會計人員	20	22.22	58.89
	課室承辦人員	37	41.11	100.00
	總計	90	100.00	100.00
年齡	<30 歲	5	5.56	5.56
	31-40 歲	29	32.22	37.78
	41-50 歲	41	45.56	83.33
	51-60 歲	15	16.67	100.00
	>61 歲	0	0.00	100.00
	總計	90	100.00	100.00
任現職年資	未滿 1 年	13	14.44	14.44
	1-3 年	28	31.11	45.55
	4-6 年	23	25.56	71.11
	7-9 年	5	5.56	76.67
	10 年以上	21	23.33	100.00
	總計	90	100.00	100.00

資料來源：本研究整理

第二節 各區公所內部控制實施概況與效益分析

綜合附錄中各區公所樣本問卷統計資料比較結果，各區公所內部控制實施概況與效益分析，彙整敘述如下：

1、各區公所 95 年度自行訂定內部控制制度之概況

- (1) 自行修編內部控制制度，內控小組召集人 100%認為，修編內部控制制度主要係由課室承辦人員負責草擬所轄業務作業流程圖、作業說明等資料，與課室主管（73%）、課室承辦人員（73%）的實際作業面認知有差異，尤其會計人員（35%）超過三分之一係由會計主管負責修編。
- (2) 內控小組召集人（100%）之遵法性最高且完全支持並配合上級機關之政策與命令完成修編，但幾乎不使用自行修編之內部控制制度手冊。
- (3) 課室主管對於主管機關或上級機關頒訂各項業務之標準作業程序手冊及區公所自行修編之內部控制制度手冊使用頻率最高，而且修編內控手冊時，課室主管遵法性高於課室承辦人員。
- (4) 超過半數的課室主管（54%）同意「自行檢討修編之內部控制制度手冊」，但會計人員及課室承辦人員較不認同這項工作。
- (5) 「臺北市政府內部控制制度共通性項目」，內控小組召集人（71%）同意自行修編，但卻反對自行修編「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」，經實地訪談 A 區公所內控小組召集人，主要理由係因為：
 - A、「臺北市政府內部控制制度共通性項目」係各主管機關以其立場所編訂，因此主張由區公所於法規範圍內，自行配合機關之組織編制、員額編制及分工模式，並參酌市府每年修訂之項目，選擇適用之作業流程，適度修改納入各所「內部控制制度」手冊，較切合各所作業需求。
 - B、臺北市各區公所辦理之區政業務，係由民政局統一督導，因此主張由民政局參酌相關法規統一制定及修編「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」，供各區承辦人員遵行，較能提升各區公所之服務效益，並讓市民在每一個區公所都可享有一樣高品質的服務。
- (6) 於執行某項業務遇到難題或疑問時，最常用之方法，第 1 序位，皆為向資深同事請教或相互討論，第 2 序位係查閱主管機關或上級機關頒訂各項業務之標準作業程序手冊。

2、各區公所 95 年度內部控制自行評估之概況

- (1) 各區公所 95 年度實施內部控制自我檢查之範圍，分別為市府當年修訂之「各項業務內部控制實施情形表」之項目自評、自行檢核並修編內部控制制度及「臺北市政府採購內控查核表」，以降低採購作業循環風險。但各區公所實

施內部控制自我檢查，範圍涵蓋不同，有些自評範圍較廣，項目較多。

- (2) 各區公所內控小組召集人與課室主管看法一致，認為市府規範各所屬機關實施內控自評之措施，能提高內部控制效能，又能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色。課室承辦人員與會計人員都認為會增加人力負擔，但課室承辦人員肯定該措施具有「能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色」，可是會計人員卻持較為負面的意見，認為「是上級機關督導所屬機關實施內部控制之管理工具」。
- (3) 內控小組召集人與課室主管看法都認為市府規範各所屬機關實施內控自評之措施，能提高內部控制效能，又能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色。課室承辦人員與會計人員都認為會增加人力負擔，但課室承辦人員肯定它具有「能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色」，但會計人員卻持較為負面的意見，認為它是上級機關督導所屬機關實施內部控制之管理工具。

3、各區公所內部控制實施檢核之概況

- (1) 課室主管（27%）認為課室主管最瞭解業務法規與實務，因此認為課室主管稽核採購流程及其他業務之作業規範的遵行性，最能發揮稽核效益。而內控小組召集人（43%）、會計人員（40%）及課室承辦人員（27%）則認為，市府內控訪查小組屬上級機關較具權威性，且對於所主管業務之法規與標準作業流程較能掌握重點稽核，較能發揮稽核效益。
- (2) 市府內控訪查小組屬上級機關較具權威性，且對於財務法規及作業流程較瞭解，所以內控小組召集人（57%）認為市府內控訪查小組稽核各課室財務規範的遵行性，最能提升內控機制。
- (3) 課室主管（54%）及課室承辦人員（27%），認為會計室稽核各課室財務規範的遵行性，較能提升內控機制；但會計人員（30%）卻認為政風室稽核財務規範的遵行性，最能提升內控機制。
- (4) 內控小組召集人（43%）與會計人員（50%）都認為獲得區長支持與配合，而課室主管（58%）及課室承辦人員（51%），則認為獲得機關內每位員工支持與配合，內部控制之實施成效較佳。
- (5) 各職務人員對於提高區公所內部控制之有效性措施，必須「加強員工法治觀念及內控宣導」之看法一致；內控小組召集人、課室承辦人員及會計人員都認為屬外部力量之「上級機關經常派員查核各所內部控制實施概況」，有助於提高內部控制之有效性。課室主管對於「每年自行檢討修編內部控制制度手冊」，而且與內控小組召集人也都認為「內部控制自行評估」有助於提高內部控制之有效性。

- (6) 強化目前的內部審核及內部控制檢核功能，是各職務人員一致的看法；另外，課室主管認為「建立並落實政府機關內控、內稽獎懲制度」能提高政府機關內控效能，而會計人員及課室承辦人員認為「成立專責的稽核部門或稽核人員執行內控查核」，內控小組召集人主張「參考先進國家將政府公務機關內部控制制度、內部稽核法制化」及「建立並落實政府機關內控、內稽獎懲制度」能提高政府機關內控效能。
- (7) 大多數人認為「機關首長的重視與支持」、「個人價值觀、操守及文化」「各課室主管與員工的配合」是區公所實施內部控制的成功關鍵因素。
- (8) 大多數人認為，區公所實施內部控制的最大障礙因素依序為「機關首長不重視」、「人力不足或人員異動頻繁」、「各課室主管或承辦人員不配合」「未立法規範政府機關建立內部控制制度」。

4、市府派員抽查區公所內部控制實施概況

- (1) 因政府未立法設置公務機關稽核部門及人員，受限於人力，市府內控聯合訪查小組每年能抽檢之機關數有限，大多責成主管機關每年負責查核所屬機關。由於區公所之定位特殊，因此民政局代表主管機關之身份，每年以抽查方式，訪查 2 所區公所內控實施情形，每次耗時大多為半天或 1 天。
- (2) 抽查項目及範圍大致為：抽查現金及票據等收支款項 8 所、檢核內部控制制度 7 所、依照市府修訂之「各項業務內部控制實施情形表」查核 8 所、抽核財產或物品盤點 6 所、檢核貴所內部控制自評資料 6、抽查市府委託或代辦計畫 3 所、抽查各里辦公處或區民活動中心公用財產及其使用情況 3 所。
- (3) 對於缺失之處理方式，大都採「行文追蹤改善情況」，少數採「當場告知並提供改善建議」或「針對發現之缺失再實地覆核」。
- (4) 審計機關 4 年抽查 1 次相比較，每次派 3 人，約耗時 6 至 10 個工作天，所以市府內控查核之查核時間與審計機關相比較，似乎仍有強化的空間。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

本研究經由文獻探討及參與觀察，並參考個案研究之樣本問卷資料與所蒐集之訪談意見彙整(如附錄五)，經過詳實嚴謹統計及彙總分析結果，結論歸納說明如下：

一、95 年度各區公所自行修訂內部控制制度之概況與效益

- (一) 主要係由承辦員，少數由課室主管負責修訂作業流程圖、作業說明等，其餘則逕行抄用他機關或沿用主管機關的內部控制制度資料。
- (二) 修編大多參考他機關或主管機關的內部控制制度及相關法規。
- (三) 約三分之二區公所，依規定召開內控專案小組會議充分討論，並經市府核備後參照辦理。
- (四) 內控小組召集人、會計人員及課室承辦人員對「自行檢討修編之內部控制制度手冊」之使用依賴度都不高，且區公所業務承辦之傳承偏屬師徒制，對於內部控制實施是一大阻力；綜上資料及彙整開放式問卷之意見顯示，區公所大多將自行修編內部控制制度手冊視為完成上級機關命令之形式意義而已，缺乏實際效益。
- (五) 從附錄「臺北市各區公所 95 年度內部控制制度重要業務項目統計表」中，顯示 12 區公所之內部控制制度之重要業務項目數量差異頗大，有些區公所仍有課室未將所轄重要業務作業流程圖及作業說明納入該所之內控制度手冊中。

二、各區公所內部控制自行評估之概況

- (一) 內部控制自我檢查之範圍涵蓋不同，部份區公所只自行檢核並修編內部控制制度，亦或只依照市府當年修訂之「各項業務內部控制實施情形表」自評，但有些區公所自評範圍較廣，項目較多。
- (二) 大多數區公所人員認為要提高區公所內控效益，除了需加強員工法治觀念及內控宣導外，應該加強實質審查。

三、市府聯合訪查小組執行內部控制檢核之概況與效益

- (一) 檢視內部控制檢核之抽查項目及範圍，偏重財務稽核範圍，較少非財務稽核範疇，而其他重要業務循環等非財務稽核則分散於各項年度業務檢查。
- (二) 其超然獨立與專業技能則較審計機關之外部稽核遜色。稽核作業及資訊溝通，因查核人力及時間受限，因此，難以與管理階層作充分溝通，而風險評估也較難周全。
- (三) 對於缺失報導之處理方式，大多數採「行文追蹤改善情況」，且缺乏實質的獎懲機制，又無審計機關之經費剔除權力，較難有約束效力。所以市府對各區公所實施內部控制檢核，應是督導規勸之效益大於內部稽核之效益。
- (四) 督促市府各所屬機關首長重視內部控制制度之建立與實施，並促使內部員

工了解內部控制自我檢查之效益。

四、各區公所內部控制的成功關鍵因素依序為「機關首長的支持與配合」、「各課室主管與員工的配合」及「個人價值觀、操守及文化」。

五、各區公所內部控制的障礙因素依序為「人力不足或人員異動頻繁」、「機關首長不重視」及「未立法規範政府機關建立內部控制制度」。

第二節 研究建議

一、對各區公所之建議

(一) 內控制度全上網

將市府修編頒訂之共同性項目內部控制制度，及本機關自行修編完成之內部控制制度公佈於機關內部網頁，並鼓勵員工上網參閱，以提升內部控制制度手冊使用效益。

(二) 增加內控自我檢查之項目

各區公所對於較重要或風險性高之採購案或計劃，可自行列入實施內部控制自我檢查之範圍，如同時由各承辦人員依規定填寫「各項業務內部控制實施情形表」自評，以及自行檢核內部控制制度各作業流程之遵行性，並由採購人員及需求單位填寫「臺北市政府採購內控查核表」自評，以強化區公所內部控制自我檢查之功能。

(三) 確實檢核及討論內控制度

確實將內控制度及內部控制自我檢查之資料納入內部控制專案小組會議討論，並邀集相關承辦人員與會說明，才能達到「協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色」的效能，並提高內部控制效能。

(四) 首長應塑造良好的內部控制環境

美國 COSO 委員會強調內部控制五大要素中，控制環境是其他四個要素之基礎。因為任何組織營運績效之良窳，端賴組織的運作核心「人」及其所處之環境，而環境之組織文化塑造，則仰賴高階管理階層之管理風格及道德行為之示範。然而，樣本問卷統計資料也顯示，機關首長、機關內部員工，以及個人價值觀、操守及文化，是影響內部控制實施之成功關鍵因素。因此，機關首長若想提升內部控制實施效能，首先應塑造正直清廉之組織文化，才能發揮風行草偃之效應。

(五) 增加風險評估及實質審查

機關應辨認其目標不能達成之內、外在因素，並評估其影響程度，以採取必要之控制作業。因此各區公所可以依成本考量原則，針對易於發生作業或

財務弊端之重點項目，採取嚴謹之審核，可由政風人員加強專案稽核及實質審查，以提高內控效能。

(六) 增加法治教育及內控宣導

業務傳承除了保留師徒制優點，最好鼓勵或規範各員工多研讀相關法規，亦或參加法制類研習，以提高主管及承辦人員法規熟稔度；同時，利用各種會議作機會教育，如宣導相關法規或善用媒體報導作法規剖析與研討，以強化各員工及各里鄰長法規與內部控制觀念。

二、對主管機關之建議

政府機關內部控制制度及內部稽核尚未法制化、未設置內部稽核部門前，建議可參考下列方法，強化所屬機關之內部控制制度及內控實施檢核之效益：

(一) 由市府各主管機關統一訂定內部控制制度

綜觀實務界，如銀行及許多私人企業均由總管理處統一制定內部控制制度，另外，INTOSAI 內部控制準則委員會訂定之內部控制準則，也強調每一政府機構主管均必須建置適當之內部控制制度。(引自洪春熹譯，INTOSAI 部控制準則 1999)。因此，建議市府由各業務主管機關統一訂定所主管業務內部控制制度共同性項目，供所屬機關遵行辦理，既可避免因許多人重複同樣的工作而浪費人力，又能提升各相同業務屬性機關服務品質的一致性。亦或者，由市府規範各機關內部控制制度修編，採用一致之規格、型式及相容之電腦作業軟體，同時，規範各業務主管機關統一訂定「各主管業務之內部控制制度共通性項目」，公佈於市府內部網頁供各所屬機關自行修編內部控制制度時，逕予參照及運用主管機關之電子檔，只作機關名稱及承辦單位之修改，即可編入各所屬機關之內部控制制度。這樣亦可達到法令依據一致及節省人力之目的，並發揮知識管理與資訊管理之綜效。

(二) 整併「標準作業流程手冊」與「內部控制制度」

由於「各項重要業務之標準作業流程手冊」與「內部控制制度」之編訂目的與用途相同，皆欲協助各所屬機關承辦人員於辦理業務時，有一致遵循之標準作業流程，並符合全面品質管理(TQM)之精神，以提高各所屬機關服務品質之一致水準。因此，由具有決策權的市府將二者之格式與訂定規範整併合一，既可避免人力浪費，又能提升行政效率。

(三) 規範各所屬機關擴增內部控制自行檢查項目

依據樣本問卷統計資料顯示，各區公所 95 年度實施內部控制自我檢查之範圍涵蓋不同，而內部控制自行檢查具有提高內部控制效能，以及能協助

承辦人了解其在內控有效性所扮演角色之功夫。因此，運用行政規範各機關增加或擴大內部控制自行檢查之重要項目，不但有助於提高各機關之內部控制效能，而且可以降低主管機關內部稽核之人力負荷。同時增加重要之非財務內控查核項目，如印鑑管理、資訊管理、公共設施安全維護管理等。

(四) 建立並落實內部控制獎懲制度

各區公所樣本問卷統計資料顯示，實施內部控制的成功關鍵因素，首先需機關首長的重視與支持，其次是每一位員工的支持與配合；但是政府公務機關內部控制制度係由主計處擔任幕僚工作，且凡是與內部控制相關業務之推動或訓練宣導都由主計處主政，讓各機關誤以為內控是內部審核的延伸，另一方面，市府對於各機關辦理受託計畫或代辦活動，都會依各機關之表現予以獎勵，反之，對於內部控制制度之建立與實施，卻從未建立或落實獎懲制度。因此，易使各機關首長及員工誤解主管機關不重視內部控制制度，甚至誤以為那是會計人員的職責，因此建議市府高層建立並落實內部控制獎懲制度，以提高機關首長的重視與支持程度。

(五) 強化風險評估

市府對各所屬機關及其業務內涵，針對風險評估結果，調整查核深度與廣度，才能提升內控檢核之內部稽核效益。

(六) 強化政風專案稽核職能

政府公務機關無專責稽核部門或人員，而且主管機關人力有限，基於成本效益及風險評估考量，目前由各業務主管單部門、採購部門、人事部門、政風部門及會計部門等，分別負責相關業務之稽核職能，但是因稽核專業技能訓練不足，或缺乏獨立性，以致無法發揮內部稽核效益。因此，建議依據超然獨立理論及權責分工機制，擴大或強化政風專案稽核查處之職能，轉化政風人員的角色功能，並整合其他行政監督體系，成立專責內控稽核人員，增加事中之實質查核，才能強化內部稽核功能。

第三節 研究限制

本研究擬採質化研究為主，並輔以重點問卷之分析，故無法經確地描述群體現象，研究過程雖盡量力求周延完整，但因問卷屬半開放式，故研究設計在信度，效度及推論方面仍有未殆之處，本研究以個案研究方式之結論有下列限制：

一、 研究方法之限制

由於採用質性文字敘述及所收集資料之分析，且個案研究雖對臺北市 12

區公所發放問卷，但受制於協助問卷發放者之意願與回收技巧，致各職務人員問卷樣本之比例無法平均，以致較難獲致完整之結論。

二、 樣本之代表性

本研究採個案方式，所選用個案之業務及定位有其特殊性，因此，僅以臺北市 12 區公所為研究範圍，恐難以完全代表政府公務機關內部控制實施概況及內控檢核之效益。所以，如果針對其他相似屬性之公務機關群組，研究相同議題，其研究結果是否與本研究結果相似，則有待更深入之研究。

三、 問卷回答者之偏差

問卷係以參與內部控制制度相關之人員為對象，包括內控小組召集人、課室主管、會計人員及重要業務之課室承辦人員為主。然而問卷回答者可能對內部審核、內部稽核、內控檢核及內部控制實施情形未深入瞭解，亦或經驗不足，對於問題回答可能產生偏差而影響研究結果。

第四節 後續研究建議

基於研究的限制及實證的發現，仍有許多議題待研究與探討，因此，提供下列建議，做為與本主題相同之後續研究者參考：

- 一、建議擴大研究範圍，朝中央機關及其所屬機關，或其他地方政府之二級機關，或同屬性之各類機關群組等，以個案方式進行研究分析，以重複驗證本研究之結果。
- 二、未來之研究者若以相同之主題及研究對象，則建議增加研究對象，採用量化研究方法，以取得更大量且客觀之數據，以驗證本研究之結果並比較其差異。

參 考 文 獻

中文部分：

- 于鳳娟（民 90 年）危機管理，譯自 *The crisis manager : facing risk and responsibility*，五南圖書出版有限公司，初版。
- 王義雲（民 88 年），內部控制原則及方法，五南圖書出版有限公司，初版。
- 行政院（民 89 年）「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」，89.2.9 台八九會字第 02512 號函。
- 行政院（民 89 年）「內部審核處理準則」，台 89 處會三字第 16924 號函。
- 社團法人中華民國內部稽核協會（民 84 年）內部稽核職業準則公報第 1 號，「內部控制之觀念與責任」。
- 社團法人中華民國會計研究發展協會（民 87 年）「審計準則公報第 32 號」。
- 林炳滄（民 84 年）內部稽核理論與實務，自行出版，再版。
- 林炳滄（民 86 年）「經營風險之評估與內部控制之檢核」，會計研究月刊，第 143 期，75-81 頁。
- 洪春熹 譯（民國 88 年）「INTOSAI 內部控制準則」，審計季刊，第 17 卷，第 3 期。
- 馬秀如（民 88 年）「內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討」，主計月報，第 87 卷 5 期，26-33 頁。
- 馬秀如、彭火樹（民 90 年）「政府各機關實施內部控制及內部審核之探討」，行政院主計處委託研究報告。
- 財政部證卷暨期貨管理委員會（民 96 年），「公開發行公司建立內部控制處理準則」。
- 許士軍（民 79 年）管理學，臺灣東華書局出版，第十版。
- 賴森本，（民 93 年）內部控制之迷思與真相，主計月報，第 583 期，65-73 頁
- 臺北市政府（民 96 年）「臺北市政府稽查所屬各機關內部控制實施查核規範」，96.5.23 府授主五字第 09630551400 號函。
- 臺北市政府（民 96 年）「臺北市政府各機關內部控制共通性項目」，96.6.7 府授主五字第 0963062700 號函。
- 鄭桂蕙（民 86 年）「內部控制真諦之剖析」，會計研究月刊，第 138 期，64-72 頁。
- 陳錦烽、蘇淑美（民 94 年），內部稽核新紀元：風險、控制及治理，自行出版。
- 郭永清（民 95 年），內部控制實務，麥可國際出版有限公司（新加坡），初版。

中華民國內部稽核協會網站：<http://www.iaa.org.tw/>

全國法規資料庫網站：<http://law.moj.gov.tw/fl.asp>

行政院主計處網站：<http://www.dgbas.gov.tw/>

財政部證卷暨期貨管理委員會網站：<http://www.selaw.com.tw/new.asp>

臺北市政府主計處網站：<http://www.dbas.taipei.gov.tw/cgi-bin/>

英文部分：

American Institute of Certified Public Accountants. Committee on Auditing Procedure.

“Internal control : elements of a coordinated system and its importance to management and the independent public accountant. Special report” , (1949) , New York : American institute of accountants

Committee of sponsoring organization of the Treadway commission (COSO) 網站。

Committee of sponsoring organization of the Treadway commission(COSO).(1992) , Internal control-intergrate , New York : AICPA

Committee of sponsoring organization of the Treadway commission(COSO).(2004) , Enterprise risk management framework , New York : AICPA

Jenne, Standley Earl CPA, Ph.D., “Microcomputer Present A New Internal Control Challenge”, National Public Accountant, Aug. 2000, pp34-37

Kell, Boynton & Egleger(1988), “Modern Auditing”

Noordin, Shiraz, “Importance of Internal Control Systems”, International journal of Government Auditing, Otc. 1997, pp10-11

附錄一

問卷

敬愛的區政先進及會計先進，您好：

本問卷目的係為了瞭解臺北市區公所內部控制實施檢核之現況與效益，以及收集相關人員對內控檢核措施之意見，希望能借重您的專長及經驗，協助填寫本問卷；問卷內的問題並無「對」與「錯」，任何答案都代表您的專業主觀認定，懇請您撥冗填寫並提供寶貴意見，所受恩澤，永遠感恩於心；本問卷僅供學術研究之用，採不記名，絕不對外個別揭露，您所填資料絕對保密，敬請安心作答，衷心感謝您！相信您的幫忙對我們有相當的助益。

敬祝 平安喜樂

元智大學管理研究所

指導教授：李弘暉 博士

研究生：陳淑妙 敬上

第一部份：請依您的主觀認知與實際瞭解在適當的□內打”v”，謝謝您！

	非	大	常	常	不	不	同	同	普	同	同	意	意	通	意	意
												5	4	3	2	1
1、貴所於 95 年度依內部控制自行評估行政及財務作業風險後，再根據風險評估結果修訂內部控制制度手冊。	<input type="checkbox"/>															
2、貴所 95 年度修訂內部控制制度，係各課室根據相關法令規定自訂重要業務之作業流程圖及說明，提報內控小組會議決議後，再報府核備。	<input type="checkbox"/>															
1、貴所各課室依據內部控制制度自訂之作業流程與作業說明執行業務，有助提升業務效能。	<input type="checkbox"/>															
4、貴所內部控制制度手冊有助於新進人員快速瞭解業務及正確的作業流程。	<input type="checkbox"/>															
5、各課室相關人員依內部控制提供財務憑證應自負法律責任。	<input type="checkbox"/>															
6、各課室應依內部控制自行遵行財務案件相關法規，才能提升內控效益。	<input type="checkbox"/>															
7、各課室應依內部控制自行遵行各業務作業流程規範，才能提升內控效益。	<input type="checkbox"/>															
8、會計人員執行內部審核僅負責程序要件審核或書面審核，無需對支出憑證之支付事實與其真實性負責，會影響內控機制。	<input type="checkbox"/>															
9、會計人員執行內部審核越嚴謹，越能提高機關內部控制制度的效能。	<input type="checkbox"/>															

非
大
常
致
不
同
同
普
通
意
5
4
3
2
1

- 10、會計人員執行內部審核可以控制或降低員工個人操守的道德風險問題。
- 11、會計人員執行內部審核，應同時查核實質績效，方能提昇財務管理效能，如購置財產是否閒置、使用率是否過低等。
- 12、會計人員執行內部審核應熟悉各相關業務之法規，才能發揮內部審核功能暨提升內控效能。
- 13、臺北市政府規範各所屬機關內部控制實施檢核，能提昇貴所財務管理效能。
- 14、臺北市政府規範各所屬機關內部控制實施檢核，能提昇貴所各課室之法令遵循程度。
- 15、臺北市政府規範各所屬機關內部控制實施檢核，能提昇貴所之施政效果及效率。
- 16、貴所執行內部控制實施檢核可以控制或降低員工個人操守的道德風險問題。
- 17、市府或主管機關派員赴各所實施內部控制檢核，有助強化各機關內部審核、內部控制功能並提高區政績效。
- 18、貴所區長、內控專案小組召集人或會計主任曾經於內部集會場所宣導內部控制制度，如「同仁與區長有約」、「里幹事工作會報」等集會。

第二部份：請依您的主觀認知或實際瞭解在適當的□內打”v”，並請盡量

於”_____”處填寫簡要說明或數字，謝謝您！

- 1、95 年度，貴所內部控制專案小組是否進行內控作業檢核，並開會檢討？
是，共開會（ ）次，請問小組召集人為區長 副區長 主任秘書
其他，職稱（_____）
否，（請註明原因）_____
- 2、貴所修編內部控制制度時，發現業務之實際執行程序或期限與法規不符時，最常用下列那一方法？
立即遵照法規之規範修正，且業務執行方式亦立即改進。
只要不影響業務執行即配合實務修編，較切合實際作業需求。
立即遵照法規之規範修正，但業務執行則依照實際作業需求調整。

- 3、貴所修編內部控制制度時，最常用下列那一方法？
- 由承辦員參考他機關或主管機關的內部控制制度，並依據業務特性及相關法規修訂作業流程圖、作業說明等，再提報內控專案小組會議充分討論決議，並經市府核備後參照辦理。
- 由課室主管參考他機關或主管機關的內部控制制度，並依據業務特性及相關法規修訂作業流程圖、作業說明等，再提報內控專案小組會議充分討論決議，並經市府核備後參照辦理。
- 逕行抄用他機關或沿用主管機關的內部控制制度資料，並象徵性召開內控專案小組會議。
- 4、您認為貴所獲得何人支持與配合，內部控制制度之實施成效較佳？請選擇一項最好的。
- 區長 內部控制專案小組召集人 各課室主管 會計室 機關內每位員工
- 5、您認為下列哪一單位稽核採購流程及其他業務之作業規範的遵行性，最能發揮稽核效益。
- 本所內控專案小組 政風室 會計室 課室主管 市府內控訪查小組
- 其他：_____
- 6、您認為下列哪一單位應稽核各課室財務規範的遵行性，最能提升內控機制。
- 本所內控專案小組 政風室 會計室 課室主管 市府內控訪查小組
- 其他：_____
- 7、請選擇一項最佳或較具效益之方案（備註：臺北市政府內部控制制度共通性項目，內含採購、研考、人事、會計及政風業務均需遵守相同之法規）。
- 「臺北市政府內部控制制度共通性項目」，每年由市府各主管機關參酌相關法規統一制定、增刪及修訂，並公佈於市府內部網頁或函頒各機關一致遵循，可提升各機關行政品質並節省人力。
- 由各區公所參酌市府各主管機關每年修訂之「臺北市政府內部控制制度共通性項目」，選擇適用之作業流程並適度修改納入各所「內部控制制度」手冊，較切合各所作業需求。
- 8、請選擇下列一項認為最佳或較具效益之方案。
- 每年由民政局參酌相關法規統一制定、增刪及修訂「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」函頒各所或公佈於「臺北市政府民政業務知識管理系統」供各區承辦人員遵行，較能提升各區公所之服務效益，並讓市民在每一個區公所都可享有一樣高品質的服務。
- 每年由各區公所參酌相關法規及依據主要業務自行訂定作業流程與相關說明，再各自彙編「內部控制制度」手冊，較切合各區公所作業需求。
- 其他（請註明）_____
- 9、您認為提高區公所內部控制之有效性，必須推動何種措施。（可複選）
- 上級機關經常派員查核各所內部控制實施概況 內部控制自行評估

- 每年自行檢討修編內部控制制度手冊 加強員工法治觀念及內控宣導
 塑造廉潔守法的組織文化 其他 (請註明) _____
- 10、市府規範各所屬機關實施內控自評，您同意下列各項敘述。(可複選)
- 會增加人力負擔 能提高行政效能
 是上級機關督導所屬機關實施內部控制之管理工具
 能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色 能提高內部控制效能
 能促進員工與管理階層對內部控制之了解及參與意願
- 11、政府以不增加預算及人員的前提下，您認為下列哪些措施，最能提高政府機關內控效能？(可複選)
- 參考先進國家將政府公務機關內部控制制度、內部稽核法制化
 成立專責的稽核部門或稽核人員執行內控查核
 建立並落實政府機關內控、內稽獎懲制度
 強化目前的內部審核及內部控制檢核功能 其他 (請註明) _____
- 12、如果政府以不增加預算及人員的前提下，預定立法成立專責的稽核部門或稽核人員執行內控查核，您認為下列何者最能提高內控效益，並請勾選您認為最妥適之原由。
- 人員 (單選): 政風人員 會計人員 研考人員 其他 (請註明) _____
- 原由 (可複選): 具專案稽核查處之職能與經驗 具有財務審核職權
 職位具獨立性 具計畫執行績效管考職權
 其他 (請註明) _____
- 13、您執行某項業務遇到難題或疑問時，最常用下列那些方法？請依自己慣用的方式排序，將最常用排第1位，依此類推，填入右方欄位(> > > > >)。
- A、查閱貴所自行修編之內部控制制度手冊
B、上網或書面查閱相關法規及行政命令
C、向資深同事請教或相互討論
D、向上級機關請示
E、主管機關或上級機關頒訂各項業務之標準作業程序手冊
- 14、如果區公所實施內部控制的成功關鍵因素為下列敘述，請您依重要性排序，最重要者排第一，依此類推，填入右方欄位 (> > > > >)。
- A、個人價值觀、操守及文化 B、上級機關之查核與督導
C、各課室主管與員工的配合 D、實施內部控制自評
E、建立風險管理機制 F、機關首長的重視與支持
- 15、如果區公所實施內部控制的最大障礙因素為下列敘述，請您依障礙大小排序，最大者排第一，依此類推，填入右方欄位 (> > > > >)。
- A、人力不足或人員異動頻繁 B、機關首長不重視
C、各課室主管或承辦人員不配合 D、無專責之內部稽核單位或人員
E、本所負責內控檢核人員專業能力不足
F、未立法規範政府機關建立內部控制制度

※【16-22 題請由會計人員填寫，謝謝！】

- 16、貴所 95 年度內部控制制度手冊中作業流程圖及作業說明共有幾項？請填入下列欄位：
- 民政課____項 社會課____項 經建課____項 兵役課____項 健保課____項
秘書室____項 人事室____項 會計室____項 政風室____項 調解會____項
- 17、貴所 95 年度依規定檢討修編內部控制制度手冊報府核備後，編印之內控手冊如何分配？
- 各課室主管 1 本，供同仁查閱 各課室主要承辦同仁 1 本
本所內控專案小組成員各 1 本 逕公佈於本所內部網站，供同仁查閱
其他（請註明）_____
- 18、貴所 95 年度實施內部控制自我檢查時，範圍涵蓋下列哪些項目。（可複選）
- 依照市府當年修訂之「各項業務內部控制實施情形表」之項目自評。
自行檢核並修編內部控制制度。
請相關人員填寫「臺北市政府採購內控查核表」，以降低採購作業循環風險。
- 19、自民國 91 年起至目前為止，下列那一機關曾派員查核貴所內部控制實施概況？
- 市府內控聯合訪查小組 主管機關
- 尚未抽核（勾選本項者，免填 20-22 題）
- 20、承上題，主管機關或市府內控聯合訪查小組派員查核貴所內部控制實施概況所耗費的時間為何？
- 半天 1 天 2 天 其他（請註明）_____天
- 21、承上題，主管機關或市府內控聯合訪查小組派員查核貴所內部控制實施概況，查核範圍涵蓋下列哪些項目。（可複選）
- 檢核貴所內部控制制度
依照市府每年修訂之「各項業務內部控制實施情形表」查核
抽核貴所財產或物品盤點 抽核貴所現金、票據等收支款項
抽查各類回饋金執行情況 抽查市府委託、代辦計畫
檢核貴所內部控制自評資料
抽查各里辦公處、區民活動中心公用財產及其使用情況
其他（請註明）_____
- 22、承上題，主管機關或市府內控聯合訪查小組派員查核貴所內部控制實施概況時，針對發現之缺失，其最常用之處理方式為何？（可複選）
- 當場告知並提供改善建議 行文追蹤改善情況 針對發現之缺失再實地覆核

第三部份：本部分係開放式問題，敬請您就督導或參與貴所內部控制制度修編、內部控制實施檢核之經驗，或遇到之困難與阻力，提出您對該措施之建議或批評，感謝您的協助！

第四部份：為了統計方便，麻煩您填寫下列資料，謝謝您！

- 1、性別：男性 女性
- 2、年齡： <30 歲 31-40 歲 41 歲-50 歲 51-60 歲 >61 歲
- 3、職務：內控專案小組召集人 課室主管
會計室主管或承辦人員 課室承辦人員
- 4、任現職年資：未滿1年 1-3年 4-6年 7年-9年 10年以上

*******問卷到此結束，感謝您的協助*******

附錄二

臺北市各區公所發放問卷統計表

項目	合計
發出問卷	110
回收問卷	103
有效問卷	90
無效問卷	13
問卷回收率	94.64
有效問卷回收率	81.82

資料來源：本研究整理

附錄三

臺北市各區公所 95 年度內控小組召開會議統計表

機關代號	已召開內控小組會議召集人-副區長	已召開內控小組會議召集人-主任秘書	未召開內控小組會議	已召開內控小組會議	未召開內控小組會議	未召開內控小組會議之原因
	3	5	4	66.67	33.33	
A	1	0	0			
B	0	0	1			依規定抽查但未開會
C	0	1	0			
D	0	1	0			
E	0	1	0			
F	0	1	0			
G	0	1	0			
H	1	0	0			
I	0	0	1			佐理員異動
J	1	0	0			
K	0	0	1			各課室自行檢討後陳核
L	0	0	1			會計主任異動

資料來源：本研究整理 機關代號係依問卷回收順序，依序編列為 A 至 L。

附錄四

臺北市各區公所 95 年度內部控制制度重要業務項目統計表

機關別	民政課	社會課	經建課	兵役課	健保課	秘書室	人事室	會計室	政風室	調解會
A	10	7	3	2	3	10	5	12	1	1
B	3	6	4	6	3	11	4	8	0	1
C	3	5	3	1	2	9	5	4	0	0
D	7	12	6	1	1	18	13	30	8	1
E	14	12	6	4	1	15	13	7	1	0
F	13	7	5	2	6	8	5	7	1	1
G	4	6	10	6	3	9	5	7	3	1
H	6	5	7	1	0	6	2	7	1	0
I	3	5	6	1	0	9	5	7	0	0
J	14	12	3	1	1	17	6	9	8	2
K	2	6	4	2	2	8	5	4	2	2
L	38	7	7	7	12	8	8	13	0	3

資料來源：本研究整理 機關代號係依問卷回收順序，依序編列為 A 至 L。

附錄五

問卷第三部份屬開放性意見，係各區公所受訪者對於臺北市各區公所實施內部控制檢核之意見、建議或批評，本研究彙整開放性意見及訪談內容摘要如下：

臺北市各區公所開放性意見及訪談內容摘要彙整表

<p>【內控專案小組召集人】： F11：首長重視及課室主管落實執行是最大助力。</p> <p>【課室主管】： A21：內部控制手冊編制需將細部作為敘述，以利新進人員按表抄課。 A22：部份同仁在流程圖與文字敘述之實際流程部份未修正一致或漏修正，經多次檢討及修正，才達正確內容。 A23：由主管民政業務的民政局依循市府政策及目標之主軸，制訂臺北市區政業務內部控制制度共通性項目，再由區公所彙編入各所的內部控制制度。 G21：政府法規應制訂相當完善，依法行政之效果就看<人>之執行程度而定。 H24：政務官專業不足，不重實務，政策傾向政治掛帥，過度媚於群眾，忽略公權力之展示。</p> <p>【會計人員】： F31：內部控制在秘書室方面發揮較大功能。 J31：臺北市政府建立內部控制機制之立意雖良好，惟由主計處主政會讓各機關誤以為內控是內部審核的延伸，是會計人員的職責，僅需配合辦理就好。殊不</p>

知內部審核僅係內控之一環，內控是機關各個部門每一個人的職責；雖然經過宣導，但是除了會計人員之外，大部份人員仍舊認為內控制度是配合主計處的要求而設立之形式文書，實際作業並不會去參照。因之，內控之相關作業，只是為了配合上級要求，所制作出的一本備檢規範而已。

K31：內部控制制度由各課室針對其內部業務自行檢討，由承辦員繪製流程圖及作業說明，經主管審核後，陳首長核可後報府核備。

K31：內控係針對每項業務之流程控管，但流程雖均符合並未實質審查，弊端仍在，所以流程僅是將原有各項法令規章圖表化，並無實質成效虛有其表。

K31：應強化實質審查，才能提高政府機關內控效能。

【課室承辦人員】：

B42：內控作業手冊因承辦人異動頻繁，難以真切合法規修訂，稽核人員每年認知有差異，建議比照工程會及市府採購小組建立 sop 範本及訓練。

H43：新進人員對業務之瞭解尚未深入，即參與內控制度之修編，難以掌握重點，而且行政單位人員異動頻繁，建議成立專責機構，執行內部控制並加強宣導及建立法制觀念。

【實地訪談】：

受訪對象：臺北市 A 區公所內控專案小組召集人

時間：96 年 11 月 28 日下午 14:35

訪談內容摘要：

本研究：請問您對於問卷第二部份第 7 題及第 8 題之主張與看法的差異原因？

受訪者：因為：

1. 「臺北市政府內部控制制度共通性項目」係各主管機關以其立場所編訂，因此主張由區公所於法規範圍內，自行配合機關之組織編制、員額編制及分工模式，並參酌市府每年修訂之項目，選擇適用之作業流程，適度修改納入各所「內部控制制度」手冊，較切合各所作業需求。
2. 臺北市各區公所辦理之區政業務，係由民政局統一督導，因此主張由民政局參酌相關法規統一制定及修編「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」，供各區承辦人員遵行，較能提升各區公所之服務效益，並讓市民在每一個區公所都可享有一樣高品質的服務。

【電話訪談】：

受訪對象：臺北市 F 區公所會計主任

時間：96 年 12 月 03 日晚上 21:35

訪談內容摘要：

本研究：請問民政局代表主管機關查核貴所內部控制實施情形共派出多少人力？耗費多久？主要查核方式為何？

受訪者：民政局派出數人分別負責本所各課室相關業務之查核，如區政業務、政風業務、秘書室之財務收支及會計室之內部審核、內部控制實施等書面記錄，共耗費 1 天，以書面審查為主。

資料來源：本研究整理 引自本研究回收之有效樣本問卷資料

附錄六

本研究依據各區公所問卷第二部份資料，分別以內控專案小組召集人、課室主管、會計人員及課室主要業務承辦人員等四種職務別，作比較分析，單選題以百分比顯示強弱程度，並依強至弱之順序敘述；複選題則依序位大小排列，排序題目採第一序位敘述分析，每題皆採前二序位，作敘述分析並比較四種職務對於各題項之差異，以推論其隱含之因素，彙整資料如下：

臺北市各區公所問卷第二部份資料彙整表

題 目	內 容 彙 整
修編內部控制制度時，發現業務之實際執行程序或期限與法規不符時，最常用之方法。	內控小組召集人 100%、但課室主管有 81%、會計人員 45%、課室承辦人員 46%會立即依法修正，且業務執行立即改進。 其餘則採取「只要不影響業務執行即配合實務修編，較切合實際作業需求」或「立即遵照法規之規範修正，但業務執行則依照實際作業需求調整」。
修編內部控制制度時，最常用下列之方法。	內控小組召集人 100%、課室主管 73%、會計人員 60%、課室承辦人員 73%，採由承辦員參考他機關或主管機關的內部控制制度，並依據業務特性及相關法規修訂作業流程圖、作業說明等，再提報內控專案小組會議充分討論決議，並經市府核備後參照辦理。 但課室主管 19%、會計人員 35%、課室承辦人員 16%，採由課室主管參考他機關或主管機關的內部控制制度，並依據業務特性及相關法規修訂作業流程圖、作業說明等，再提報內控專案小組會議討論，並經市府核備後參照辦理。 其餘則逕行抄用他機關或沿用主管機關的內部控制制度資料，或由課室自行檢討後，未召開內控小組會議，逕由會計室彙整簽奉首長核可後，報府核備。
您認為貴所獲得何人支持與配合，內部控制制度之實施成效較佳？請選擇一項最好的。	內控小組召集人 43%、會計人員 50%，認為獲得區長支持與配合，內部控制之實施成效較佳。 課室主管 58%、課室承辦人員 51%，則認為獲得機關內每位員工支持與配合，內部控制之實施成效較佳。
您認為下列哪一單位稽核採購流程及其他業務之作業規範的遵行性，最能發揮稽核效益。	內控小組召集人 43%，會計人員 40%，課室承辦人員 27%，認為市府內控訪查小組稽核採購流程及其他業務之作業規範的遵行性，最能發揮稽核效益。 課室主管 27%認為課室主管稽核採購流程及其他業務之作業規範的遵行性，最能發揮稽核效益。
您認為下列哪一單位應稽核各課室財務規範的遵行性，最	內控小組召集人 57%認為市府內控訪查小組稽核各課室財務規範的遵行性，最能提升內控機制。

能提升內控機制。	課室主管 54%，課室承辦人員 38%，選擇會計室，但 30% 的會計人員卻認為政風室稽核各課室財務規範的遵行性，最能提升內控機制。
請選擇一項最佳或較具效益之方案（備註：臺北市政府內部控制制度共通性項目，內含採購、研考、人事、會計及政風業務均需遵守相同之法規）。	<p>71%內控小組召集人、77%課室主管認為，由各區公所參酌市府各主管機關每年修訂之「臺北市政府內部控制制度共通性項目」，選擇適用之作業流程並適度修改納入各所「內部控制制度」手冊，較切合各所作業需求。</p> <p>但 59%課室承辦人員及 60%會計人員認為，「臺北市政府內部控制制度共通性項目」，每年由市府各主管機關參酌相關法規統一制定、增刪及修訂，並公佈於市府內部網頁或函頒各機關一致遵循，可提升各機關行政品質並節省人力。</p>
「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」內部控制制度之訂定及修編認為最佳或較具效益之方案。	<p>54%課室主管認為，每年由各區公所參酌相關法規及依據主要業務自行訂定「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」作業流程與相關說明，再各自彙編「內部控制制度」手冊，較切合各區公所作業需求。</p> <p>但 71%內控小組召集人、65%課室承辦人員及 65%會計人員認為，每年由民政局參酌相關法規統一制定、增刪及修訂「臺北市區政業務內部控制制度共通性項目」函頒各所或公佈網頁供各區承辦人員遵行，較能提升各區公所之服務效益，並讓市民在每一個區公所都可享有一樣高品質的服務。</p> <p>另有課室主管建議：由主管民政業務的民政局依循市府政策及目標之主軸，制訂臺北市區政業務內部控制制度共通性項目，再由區公所彙編入各所的內部控制制度。</p>
您認為提高區公所內部控制之有效性，必須推動何種措施。（可複選）	<p>【內控小組召集人】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 加強員工法治觀念及內控宣導。 2. 上級機關經常派員查核各所內部控制實施概況及內部控制自行評估，並列第 2。 <p>【課室主管】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 加強員工法治觀念及內控宣導及每年自行檢討修編內部控制制度手冊，並列第 1。 2. 內部控制自行評估。 <p>【會計人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 上級機關經常派員查核各所內部控制實施概況。 2. 加強員工法治觀念及內控宣導。 <p>【課室承辦人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 加強員工法治觀念及內控宣導。 2. 上級機關經常派員查核各所內部控制實施概況。
市府規範各所屬機關實施內控自評，您同意下列各項敘述。（可複選）	<p>【內控小組召集人】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 能提高內部控制效能。 2. 能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色。

	<p>【課室主管】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 能提高內部控制效能。 2. 能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色。 <p>【會計人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 是上級機關督導所屬機關實施內部控制之管理工具。 2. 會增加人力負擔。 <p>【課室承辦人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 能協助承辦人了解其在內控有效性所扮演之角色。 2. 會增加人力負擔。
<p>政府以不增加預算及人員的前提下，您認為下列哪些措施，最能提高政府機關內控效能？（可複選）</p>	<p>【內控小組召集人】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 強化目前的內部審核及內部控制檢核功能 2. 「建立並落實政府機關內控、內稽獎懲制度」，與「參考先進國家將政府公務機關內部控制制度、內部稽核法制化」，並列第 2。 <p>【課室主管】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 強化目前的內部審核及內部控制檢核功能。 2. 建立並落實政府機關內控、內稽獎懲制度。 <p>【會計人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 成立專責的稽核部門或稽核人員執行內控查核。 2. 強化目前的內部審核及內部控制檢核功能。 <p>【課室承辦人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 強化目前的內部審核及內部控制檢核功能。 2. 成立專責的稽核部門或稽核人員執行內控查核。
<p>如果政府以不增加預算及人員的前提下，預定立法成立專責的稽核部門或稽核人員執行內控查核，您認為下列何者最能提高內控效益。您認為最妥適之原由。（可複選）</p>	<p>100%內控小組召集人、62%課室主管、57%課室承辦人員認為會計室負責內控查核，最能提高內控效益；但 55%會計人員卻認為政風室擔任內控查核，最能提高內控效益。</p> <p>最妥適之原由：</p> <p>【內控小組召集人】：1. 具有財務審核職權 2. 具專案稽核查處之職能與經驗。</p> <p>【課室主管】：1. 具有財務審核職權 2. 具計畫執行績效管考職權。</p> <p>【會計人員】：1. 職位具獨立性 2. 具專案稽核查處之職能與經驗。</p> <p>【課室承辦人員】：1. 具專案稽核查處之職能與經驗 2. 具有財務審核職權。</p>
<p>您執行某項業務遇到難題或疑問時，最常用下列那些方法？請依自己慣用的方式排序，將最常用排第 1 位，依此類推，填入右方欄位（>>>>）。</p>	<p>【內控小組召集人】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 上網或書面查閱相關法規及政命令。 2. 向資深同事請教或相互討論。 <p>【課室主管】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「查閱機關自行修編之內部控制制度手冊」，及「查閱主管機關或上級機關頒訂各項業務之標準作業程序手冊」，並列第一。 2. 向資深同事請教或相互討論。

	<p>【會計人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 向資深同事請教或相互討論 2. 「上網或書面查閱相關法規及行政命令」，及「向上級機關請示」，並列第二。 <p>【課室承辦人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 向資深同事請教或相互討論。 2. 查閱主管機關或上級機關頒訂各項業務之標準作業程序。
<p>如果區公所實施內部控制的成功關鍵因素為下列敘述，請您依重要性排序，最重要者排第一，依此類推，填入右方欄位（>>>>>）。</p>	<p>【內控小組召集人】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 機關首長的重視與支持。 2. 個人價值觀、操守及文化。 <p>【課室主管】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各課室主管與員工的配合。 2. 機關首長的重視與支持。 <p>【會計人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 機關首長的重視與支持。 2. 各課室主管與員工的配合與個人價值觀、操守及文化，並列第二。 <p>【課室承辦人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 個人價值觀、操守及文化。 2. 機關首長的重視與支持。
<p>如果區公所實施內部控制的最大障礙因素為下列敘述，請您依障礙大小排序，最大者排第一，依此類推，填入右方欄位（>>>>）。</p>	<p>【內控小組召集人】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 機關首長不重視，各課室主管或承辦人員不配合，並列第一。 <p>【課室主管】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 人力不足或人員異動頻繁。 2. 機關首長不重視。 <p>【會計人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 人力不足或人員異動頻繁與機關首長不重視，並列第一。 <p>【課室承辦人員】：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 人力不足或人員異動頻繁。 2. 未立法規範政府機關建立內部控制制度。
<p>貴所 95 年度依規定檢討修編內部控制制度手冊報府核備後，編印之內控手冊如何分配？</p>	<p>內控手冊分配方式：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 各課室主管 1 本，供同仁查閱，共 6 所 2. 逕公佈於本所內部網站供同仁查閱，且各課室主管 1 本，共 2 所。 3. 本所內控專案小組成員各 1 本，1 所。 4. 大課室 2 本，小課室 1 本，1 所。 5. 只印 2 本放會計室，1 所。
<p>貴所 95 年度實施內部控制自我檢查時，範圍涵蓋下列哪些項目。（可複選）</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自行檢核並修編內部控制制度，8 所。 2. 依照市府當年修訂之「各項業務內部控制實施情形表」之項目自評，8 所。 3. 請相關人員填寫「臺北市政府採購內控查核表」，2 所。

95 年度，貴所內部控制專案小組是否進行內控作業檢核，並開會檢討？	<p>1、已由召集人（副區長）召開內控小組會議 3 所；已由召集人（主任秘書）召開內控小組會議 5 所；佔 67%。</p> <p>2、未召開內控小組會議，4 所，佔 33%。</p> <p>3、未召開內控小組會議之原因：</p> <p>(1) 2 所分別因會計主任或會計佐理員異動而延誤。</p> <p>(2) 2 所由各課室自行檢討或抽查後，未召開內控會議，逕陳首長核可後送府核備。</p>
自民國 91 年起至目前為止，下列那一機關曾派員查核貴所內部控制實施概況？	<p>1. 市府內控聯合訪查小組，2 所。</p> <p>2. 主管機關(民政局代表)，6 所。</p> <p>3. 尚未抽核，4 所。</p>
主管機關或市府內控聯合訪查小組派員查核貴所內部控制實施概況所耗費的時間為何？	<p>1. 半天，4 所。</p> <p>2. 1 天，4 所。</p>
，主管機關或市府內控聯合訪查小組派員查核貴所內部控制實施概況，查核範圍涵蓋下列哪些項目。(可複選)	<p>1. 抽核貴所現金、票據等收支款項，8 所。</p> <p>2. 檢核貴所內部控制制度，7 所。</p> <p>3. 依照市府每年修訂之「各項業務內部控制實施情形表」查核，8 所。</p> <p>4. 抽核貴所財產或物品盤點，6 所。</p> <p>5. 檢核貴所內部控制自評資料，6 所。</p> <p>6. 抽查市府委託、代辦計畫，3 所。</p> <p>7. 抽查各里辦公處、區民活動中心公用財產及其使用情況，3 所。</p>
主管機關或市府內控聯合訪查小組派員查核貴所內部控制實施概況時，針對發現之缺失，其最常用之處理方式為何？(可複選)	<p>1. 行文追蹤改善情況，8 所。</p> <p>2. 當場告知並提供改善建議，3 所。</p> <p>3. 針對發現之缺失再實地覆核，1 所。</p>

資料來源：本研究整理 引自本研究回收之有效樣本問卷資料