



私立學校 內部控制與稽核概述

教育部 技職司 劉火欽

99年09月06日

報告大綱

- 壹、前言
- 貳、內部控制基本概念
- 參、法人內部控制事項
- 肆、學校內部控制事項
- 伍、內部稽核事項
- 陸、其他議題
- 柒、結語

壹、前言

一、思考！

- ◆ 醫院藥師配錯藥、護士打錯針、醫師開錯刀
- ◆ 高鐵洩漏旅客個人資料
- ◆ 學校單獨招生考試前後年度使用同一份題庫
- ◆ 購物網站標錯商品價格損失慘重
- ◆ 飛機技師遺漏安檢項目造成重大空難
- ◆ 私校購置土地未依據私校法所定程序辦理
- ◆ 導師未依據學校規定訪視校外住宿生
- ◆ 解聘教師未經教師評審委員會審議

.....

二、OO大學內控缺失個案

【前情提要】

1. OO大學前校長A，涉嫌在任內安排親友不當領取高薪，並利用辦理教育部電腦專案機會，圖利胞弟B。士林地檢署依貪污、背信罪起訴A，對他求刑18年。
2. OO大學電算中心前主任C、A校長之胞弟B，也被檢方依貪污、背信罪起訴，B被求刑15年。

【缺失內容與環節】

1. **人事任用內控缺失**：A校長自72年2月1日起，陸續安排24名不具職務上專業能力的親友，在00大學擔任教職員工，其中包括A校長的女兒及管家。
2. **人事退撫內控缺失**：A校長已於95年1月向私立學校退撫會辦理退休，因而領得退休金新台幣400餘萬元，但A校長向董事會隱瞞退休事實，繼續違法(已退休)擔任校長到97年7月，不當領取982萬餘元薪資及352萬餘元的特支費。

【缺失內容與環節】

3. **採購內控缺失**：A校長與C主任自88年至98年間負責監督或主管教育部所依法委託的獎補助款，為依法從事公共事務的**公務員**，兩人以不法方式(圍標)讓A校長胞弟B君所實際掌控的X公司(X公司為主體、Y公司及Z公司為配角—陪榜，實際為同一個老闆)，獲得00大學電腦採購的標案，讓B君獲取3億餘元的不法利益。

【缺失內容與環節】

4. **採購、驗收、付款內控缺失**：A校長浮編濫報電腦維修經費（假維修、真掏空），當時1,000多位師生連署聯名抗議揭發，經檢方偵查，90至95年間以平均每年近5,000萬元的天價，發包給開電腦維修公司的胞弟B君（00大學98年的電腦維修費只有200萬元）。
5. **驗收、付款內控缺失**：一套要價4,088萬元的資訊安全系統軟體，實際沒有建置、驗收，照樣過關，這個軟體的每年維修費980萬元也進了X公司的戶頭。

【缺失內容與環節】

6. **校產管理內控缺失**：A校長卸任後，還住在校園的小白宮內，水、電、租金都由學生買單。

【其他事項】

1. **注意內控 保存證據 保護自己**：A校長矢口否認犯行，說「我只是橡皮圖章，按照相關科室來文核章，細節毫無所悉。」
2. **注意員工生活**：B君為回報C主任的鼎力配合，曾兩度匯款250萬元到C的帳戶，並多次免費招待00大學I單位教職人員出國旅遊。

三、〇〇醫院開錯刀之內控缺失個案

【前情提要】

受傷的明明是右腳，居然會開錯變成左腳，怎麼會這麼離譜？一位陳姓病患，因為打球造成右腳踝受傷，住進〇〇醫院開刀，第一次實習醫師做記號，就差點劃錯腳，病患還特別提醒，但萬萬沒想到從手術房出來，居然是沒受傷的左腳包著紗布，白挨一刀。

○○大學內控缺失個案

【作業疏失】

0醫院表示關鍵在於醫師在手術電腦排程誤輸入為左腳。麻醉後也沒有再次確認。

【內控問題】

1. 電腦輸入資料與病歷紀錄為何無雙重檢核確認？
2. 麻醉後也沒有再次確認—只能檢核電腦輸入資料與手術區位標記二者不符情況，無法核對病歷紀錄與手術區位二者不同之錯誤。
3. 內控概念模糊，各關節均無重複檢核：
病歷→電腦排程輸入→標記 →醫師動刀。

四、教育品質管制機制

- 1.全面品質管理TQM—行政與學術
- 2.標準作業程序—偏向行政
- 3.內部控制制度—偏向行政
- 4.內部稽核制度—偏向行政
- 5.監察人制度—偏向行政中的財務
- 6.內部評鑑—行政與學術兼具
- 7.外部評鑑—行政與學術兼具

內部控制

教務、學務、總務、研發、人事、會計等行政程序---程序、定期與經常性

院系所教學研究領域 之行政程序

課程、教學、研究專業內容

--- 實體、程序與定期

教育評鑑

績效評估

1. 依據績效評估指標評估學校各處、室、系、所、科之辦學或營運績效。
2. 績效評估由**行政主管**評核。

內部稽核

1. **稽核人員**查核**行政主管**是否依據績效評估指標評估學校各處、室、系、所、科之辦學或營運績效。
2. 內部稽核由**稽核人員**執行。

五、私立學校法97年修正意旨

原則：政府監督 ↓ → 學校自治 ↑

1. 董事會自主權增加

2. 設置監察人

3. 建立內部控制實施自我監督

4. 自我評鑑

貳、內部控制基本概念

一、內部控制之意義

(一)控制意義：使實際與目標相符。

(二)內部控制意義：就組織(學校)所訂定之規章制度研擬所應採取之各種控制措施，以保護資產安全，提高會計資訊之可靠性及完整性，增進經營效率，並促使遵行規章制度與組織政策，以合理保證達成預期目標，故內部控制為管理過程(規畫、執行與控制)之一。

二、內部控制之目的

(一)合理保障其營運效能之提升

(二)資產之安全

(三)財務報導之可靠性

◆基本原則：遵循法令規章與書面程序

(私校內控辦法§2)

三、內部控制組成要素

COSO (Committee of Sponsoring Organization)
指出內部控制包括五個相互有關聯的組成要素：

- (一) **控制環境**：組織文化、內控認知(內部控制為所有人員責任並非稽核人員專屬工作)
- (二) **風險評估**：辨認、分析與管理風險
- (三) **控制活動**：政策、規章制度、SOP
- (四) **資訊與溝通**：業務、財務資訊揭露與傳達
- (五) **監督**：相關承辦人、主管或稽核人員之內部稽核

(一) 控制環境

影響控制環境之因素：

1. 所有員工之操守(含價值觀)及能力
2. 行政主管之管理哲學與經營風格
3. 組織部門劃分與分工
4. 聘僱與訓練員工，和指派權責之方式
5. 校長及監察人之關注及指導

(二) 風險評估

1. 風險評估，係指組織辨認影響其目標達不成之因素(即風險因子)、評估風險因子之嚴重程度(magnitude)及發生可能性(likelihood)之過程(項目、金額、機率)。
2. 如學校採購作業，有哪些因素影響學校採購之效率與效果，如採購法規、採購人員專業知識與操守、公告系統之廣度與深度、驗收作業之妥適性……等，這些因素的發生機率及發生後之損失金額或嚴重程度。

(三) 控制活動

1. 控制活動亦稱控制作業、控制政策及程序，是幫助校長確保其政策規章制度已被執行的活動。
2. 員工執行學校所定政策規章制度，就是在進行營運活動(operating activities)，因此，控制作業本身不是營運活動，而是確保營運活動會被落實執行的活動。

(三)控制活動

3. 典型的控制作業，則有：事前的核准或授權、事後的驗證或覆核、調節、在定期盤點後再與記錄相核對、職能分工、接觸控制(亦稱存取控制)、拿實際的結果與計畫、預算或前期績效相比較等。
4. 控制作業的目標，可以是保障資產實體的安全、保證資訊之正確，或提昇績效，因此，控制作業亦可按這些目標再加分類。

(四) 資訊與溝通

1. 資訊指資訊的產生，溝通指資訊的傳遞。資訊因學校辨認、衡量、處理及報導而產生；惟與學校攸關，作決策時須用之資訊，亦包括與他校(如本校競爭對手)之資訊。這些資訊，可與學校的營運、財務報導或遵循法令等目標有關，可為財務資訊或非財務資訊，可供規劃、監督等所需。
2. 溝通，則指把前者資訊適時告知資訊需求者，或讓其適時取得資訊。至於資訊需求者，包括學校內部的教職員工，以及外部的各種利害關係人(stakeholder)。

(五) 監督

1. 所謂監督，係指自行檢查內部控制制度品質之過程。因屬檢查品質，故本要素的本質，是在評估。
2. 評估的對象，包括：
 - (1) 控制環境是否良好、
 - (2) 風險評估是否正確、及時與確實、
 - (3) 控制作業的設計是否適當、執行是否確實
 - (4) 資訊及溝通系統是否良好。

(五) 監督

3. **持續性監督**：係指營運過程中之例行監督，非由負責營運活動的人自己進行不可(承辦人、主管)，因此強調其持續不斷監督。
4. **個別評估**：後者的評估係由內部稽核人員、監察人等人士進行，由於這些人不是被評估業務的主要負責人，他(她)們評估完即離開，不可能持續不斷，故強調其中斷(separate)而稱為個別或間斷評估。

四、私立學校內控制度矩陣結構

業務 程序		人事			財務			學校營運									
		聘用	敘薪	...	投資	融資	...	教務		學務		總務		研發		.....
								招生	...	諮商	...	採購	...	技合	...	...	...
作業程序	組別1	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...
	組別2	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...
	組別..	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...
控制重點	組別1	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...
	組別2	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...
	組別..	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...
稽核	稽核組	◇	◆	▽	◎	☆	★	⊕	⊙	...	...	...	...	...	...	...	...

內部控制實例-----招生作業

(一)作業程序---規劃

- 1.教務處招生組依教育部核定之所、系、班級數加入各種招生入學管道。
- 2.本校辦理各學制招生，特組成招生委員會擬定招生簡章辦理招生事宜。屬聯合登記分發(聯招)入學則依聯合招生總會規定辦理。
- 3.各系訂定各項招生名額及入學條件，由招生組彙整，再提報至本校或各招生委員會。
- 4.本校加入聯合登記分發時，由聯合登記分發總會以電腦分發並公告榜單或以現場登記分發方式分發學生至本校。
- 5.本校加入聯合甄選入學招生時，由總會受理學生報名，並將報名資料轉交各招生委員學校辦理甄選；本校依總會轉交之報名學生資料進行甄選及成績計算、排序，並召開招生委員會議定最低登記分發標準，報名學生依本校寄發之通知單至本校辦理現場之登記分發。
- 6.分發或放榜後，依榜單資料通知學生報到、註冊事宜。
- 7.考生如對招生事宜有任何疑義或糾紛，應於分發或放榜後，依招生委員會規定的時間內，向招生委員會提出書面申覆，逾時不受理。招生委員會受理後應於規定的時間內正式答覆，必要時應組成專案小組公正調查處理，並告知申覆人行政救濟程序。

內部控制實例-----招生作業

(二)控制重點---控制

- 1.學生招考入學是否符合各管道規定辦理。
- 2.分發或放榜後，是否依榜單資料通知學生報到、註冊事宜。
- 3.遇招生糾紛是否依招生委員會規定的時間辦理。

內部控制實例-----現金及票據收入

1.作業程序---規劃

- (1)出納組應將當天收到的現金或票據於當天銀行下班或次日十點前存入銀行為原則。
- (2)出納組於代收票據入帳後，在代收票據簿填上兌現日期，如有逾期未兌票據，應瞭解原因；退票亦應記明。
- (3)校外寄來款項(支票)，由學校收發室登錄後送出納組簽收，未解存銀行前，應有妥善保管並分工控制。

2.控制重點---控制

- (1)每月底會計室整理之「應收票據明細表」應與票據保管人之票據記錄是否相符。
- (2)票據兌現日是否與預估兌現日一致，若差異太大應查明原因。

五、私校內部控制選擇控制點應注意之原則

就標準作業程序中挑選

1. **錯誤機率**：依據以往經驗，容易出現錯誤之處。
2. **嚴重程度**：依據風險評估結果，該項錯誤容易造成學校嚴重損失，如造成學校聲譽受損、獎補助款扣減、招生名額扣減、財產(含銀行存款、有價證券或現金)損失。
3. **焦點管理**：涉及數量、金額、日期、人名、地點部分應列為控制點。
4. **決策點控制**：標準作業程序中出現決策點(是、否部分)，應特別注意有無符合判斷準則。
5. **三一原則**：挑選控制點項目之數量，原則不要超過標準作業程序項目之三分之一，超過者易失去控制重心。

六、私校內控制度立法程序與更新原則

- (一)私校內控制度應由學校**法人**及**學校**分別**自行訂定**，經學校**法人董事會**議通過後實施。一本於私校自主原則及考量學校內控制度調整之時效性，無須報送教育主管機關核定。(私校內控辦法§2)
- (二)學校法人、學校、學校之附屬機構及相關事業，應**定期檢討及修正內部控制**制度。(私校內控辦法§19)

七、建立內部組織架構以明權責

學校法人及學校，應依人事規章，建立內部組織架構，並載明各級主管之設置、職稱、職權範圍、聘(兼)任、解聘及解任等事項。

(私校內控辦法§3)

參、法人內部控制事項

一、法人人事業務之內控事項

- (一)專任董事、專任監察人之選聘及解聘。
 - (二)校長選聘及解聘。
 - (三)學校法人行政人員之聘僱、敘薪、出勤、差假、訓練進修、考核獎懲、待遇、福利、保險、退休、資遣及撫卹。
- (私校內控辦法§4)

二、法人財務業務之內控事項

- (一) 董事、監察人之報酬、出席費及交通費之支給。
- (二) 公債及短期票券之購買、動產購置及其他投資事項。
- (三) 不動產之處分、設定負擔、購置或出租。
- (四) 募款、收受捐贈、借款、資本租賃之決策、執行及記錄。
- (五) 負債承諾與或有事項之管理及記錄。

(私校內控辦法§5)

三、法人營運業務之內控事項(1/2)

- (一) 董事長、董事候選人之提名、資格審查、改選與補選、會議通知、會議召開、開票及決議。
- (二) 監察人候選人之提名、資格審查、改選及補選。
- (三) 行使捐助章程所列董事會職權事項。
- (四) 學校法人變更登記。
- (五) 學校投資有價證券、購置動產、設立附屬機構、辦理相關事業及其他投資事項之審議。

三、法人營運業務之內控事項(2/2)

- (六) 學校不動產之處分、設定負擔、購置或出租之審議。
- (七) 學校借款、資本租賃及累積盈餘流用事項之審議。
- (八) 學校法人及學校預算、決算之審議。
- (九) 其他經董事會會議決議應訂定之董事會及監察人運作事項。

(私校內控辦法§6)

肆、學校內部控制事項

一、學校人事業務之內控事項

(一)聘僱、敘薪、待遇、福利、保險、退休、資遣及撫卹。

(二)出勤、差假、訓練、進修、研究、考核及獎懲。

(私校內控辦法§7)

二、學校財務業務之內控事項

- (一)投資有價證券與其他投資之決策、買賣、保管及記錄。
- (二)不動產之處分、設定負擔、購置或出租。動產之購置及附屬機構之設立、相關事業之辦理。
- (三)募款、收受捐贈、借款、資本租賃之決策、執行及記錄。
- (四)負債承諾與或有事項之管理及記錄。
- (五)獎補助款之收支、管理、執行及記錄。
- (六)代收款項與其他收支之審核、收支、管理及記錄。
- (七)預算與決算之編製，財務與非財務資訊之揭露。

(私校內控辦法§8)

三、學校業務之內控事項

- (一)教學事項
- (二)學生事項。
- (三)總務事項。
- (四)研究發展事項。
- (五)產學合作事項。
- (六)國際交流及合作事項。
- (七)資訊處理事項。
- (八)其他學校營運事項。

前項第四款至第七款所列事項，學校若無相關事項者，免定之。
(私校內控辦法§9)

四、學校關係人交易之內控事項

- (一) 學校應就，訂定作業程序、內部控制點及稽核作業規範。
- (二) 關係人交易指學校法人或學校與下列自然人或法人間之買賣、租賃、資金借入行為：
1. 董事、監察人或校長。
 2. 董事、監察人或校長之配偶。
 3. 董事、監察人或校長之二親等以內親屬。
 4. 由學校法人董事、監察人所擔任董（理）事長之法人。
 5. 其董（理）事、監察人（監事）與學校法人董事有二分之一以上相同之法人。 (私校內控辦法§10)

一、內部稽核定義

- (一) 組織內獨立查核評估內部控制、財務及其他營運活動的執行效率及效果的活動，亦即組織內設置之單位，負責檢查業務與財務部門各項作業活動有無遵循法令規章、有無浪費資源、有無達成營運目標。
- (二) 執行內部稽核工作之人員為內部稽核人員，有如組織機構之之糾察隊、啄木鳥，找出異常與脫軌之處，扮演重要但不討好之角色。

二、內部稽核與內部審核之差異

- (一) **內部稽核**：由內部稽核人員執行之，主要是針對內部控制要素中的監督項目加以個別檢核與評估，由評估者每隔一段時間從全新的觀點去評估別人的作法是否恰當。
- (二) **內部審核**：由會計人員執行之，內部審核包含事前審核及事後複核，著重在財務收支之控管，原始與會計憑證、帳簿報表之複核及財務面工作績效之查核，範圍則及於計畫、預算之執行與控制、現金及其他財物處理程序及成本之審核等。

三、內部稽核之隸屬與目的

學校法人及學校應實施內部稽核，協助董事會、校長

1. 檢核內部控制制度之有效程度
2. 衡量學校法人及學校營運之效果及效率
3. 適時提供改進建議，確保內部控制制度得以持續有效實施為目的。

(私校內控辦法§11)

四、法人稽核人員之設置

1. 學校法人應置專職或兼職稽核人員，
2. 或指派學校稽核人員兼任，
3. 或委任非辦理學校法人或學校該年度財務簽證之會計師，辦理學校法人稽核業務。

(私校內控辦法§12)

五、學校稽核人員之設置

1. 學校年度總收入在新臺幣二十億元以上，且學生人數在二萬人以上者，應依學校規模、校務情況及管理需要，配置隸屬於校長之專任稽核人員一人至數人，執行內部稽核業務；必要時，得設專責稽核單位，並置稽核主管一人。
2. 學校年度總收入未達新臺幣二十億元或學生人數未達二萬人者，得準用前項規定，
3. 或置隸屬於校長之兼任稽核人員，
4. 或委任非辦理學校法人或學校該年度財務簽證之會計師，執行內部稽核業務。

(私校內控辦法§12)

六、稽核人員之職責

學校法人及學校之稽核人員或委任之會計師，應依規定對學校法人及學校內部控制進行稽核，以衡量學校法人及學校對現行人事、財務與營運所定政策、作業程序之有效性及遵循程度，並不得牴觸會計職掌；其職權如下：

1. 學校法人及學校之人事活動、財務活動、業務活動、教學事務活動、學生事務活動、總務活動、研究發展活動及資訊處理活動之事後查核。
2. 現金出納處理之事後查核。
3. 學校現金、銀行存款及有價證券之盤點。
4. 財務上增進效率與減少不經濟支出之查核及建議。
5. 學校法人及學校之專案稽核事項。(私校內控辦法§13)

七、稽核計畫

學校法人及學校稽核人員應依風險評估結果，擬訂稽核計畫，據以稽核學校法人及學校之內部控制。學校法人稽核計畫應經董事會議通過，學校稽核計畫應經校長核定；修正時，亦同。

(私校內控辦法§14)

八、法人稽核報告之陳核及處理程序

1. 法人稽核人員或委任之會計師應將學校法人稽核報告及追蹤報告送董事會會議，並將副本交付各監察人查閱。
2. 但如發現重大違規情事，或學校法人或學校有受重大損害之虞時，應立即作成稽核報告，提請董事會改善，並通知各監察人。

(私校內控辦法§16)

九、學校稽核報告之陳核及處理程序

1. 學校稽核人員或委任之會計師應將學校稽核報告及追蹤報告送校長核閱；並將副本交付各監察人查閱。
2. 但如發現重大違規情事，對學校法人或學校有受重大損害之虞時，應立即作成稽核報告陳送校長核閱，校長接獲報告後，應立即送董事會，並將副本交付各監察人查閱。

(私校內控辦法§16)

十、監察人對稽核報告異常之處理程序

監察人接獲學校法人或學校稽核報告，對學校法人或學校重大違規情事，或對學校法人或學校有受重大損害之虞時，應於接獲報告後十日內函報學校法人及學校主管機關。

(私校內控辦法§16)

十一、稽核人員文件調閱權

學校法人及學校之稽核人員或委任會計師稽核時，得請學校法人行政人員或學校各單位，提供相關帳冊、憑證、文件及其他稽核所需之資料。

(私校內控辦法§16)

陸、其他事項

一、實施內部控制之要件

內部控制制度為整合公司內各項管理活動而成，其實施之成敗，胥視下列各因素之配合：

- (一)合理之組織規劃與管理結構。
- (二)最高主管之重視與支持。
- (三)健全可行之會計制度。
- (四)高度熱誠敬業與訓練成熟之員工與主管。
- (五)健全之內部稽核功能(稽核人員)。

二、建置內部控制制度權責單位

- (一)營利社團法人：由經理人設計，董事會通過。
- (二)一般財團法人：法人執行機關之董事長及董事會。
- (三)學校財團法人：法人及學校設計，董事會議通過。
- (四)國立學校：校長(秘書室)設計，校務會議通過。
- (五)政府機關：研究發展處或秘書室。

三、內部控制之訂定與實施程序

- (一)訂定各部門業務之標準作業程序。
- (二)成立內部控制制度設計作業小組。
- (三)選定各項作業中應把握的控制重點。
- (四)設計內部控制應用之表單、報告格式。
- (五)頒布內部控制制度(書面)並定期舉辦研討會與修正。
- (六)對制度內容及執行績效按期追蹤檢討。根據檢討結果，對於交易與作業循環之程序作必要之補充修正。

四、內部稽核十大步驟

- (一) 稽核對象會議，指派稽核人員處理專案
- (二) 通知受稽核單位與稽核事項
- (三) 稽核人員針對專案研擬稽核計畫
- (四) 專案調查，除合法性外也需注意效率與浪費
- (五) 上承校長授權，請承辦人員提供必要資料
- (六) 蒐集資料與報告初稿送各行政主管及校長
- (七) 疑問請受核單位答覆，並要求出席結案會議
- (八) 結案會議(行政會議)
- (九) 正式報告送各單位
- (十) 改善狀況追蹤

五、稽核人員行使職權可能的限制與顧慮

- (一) 校長是否支持稽核人員
- (二) 管理當局舞弊不易於稽核中察覺
- (三) 業務稽核易有外行領導內行之質疑
- (四) 稽核人員人際關係與升遷壓力

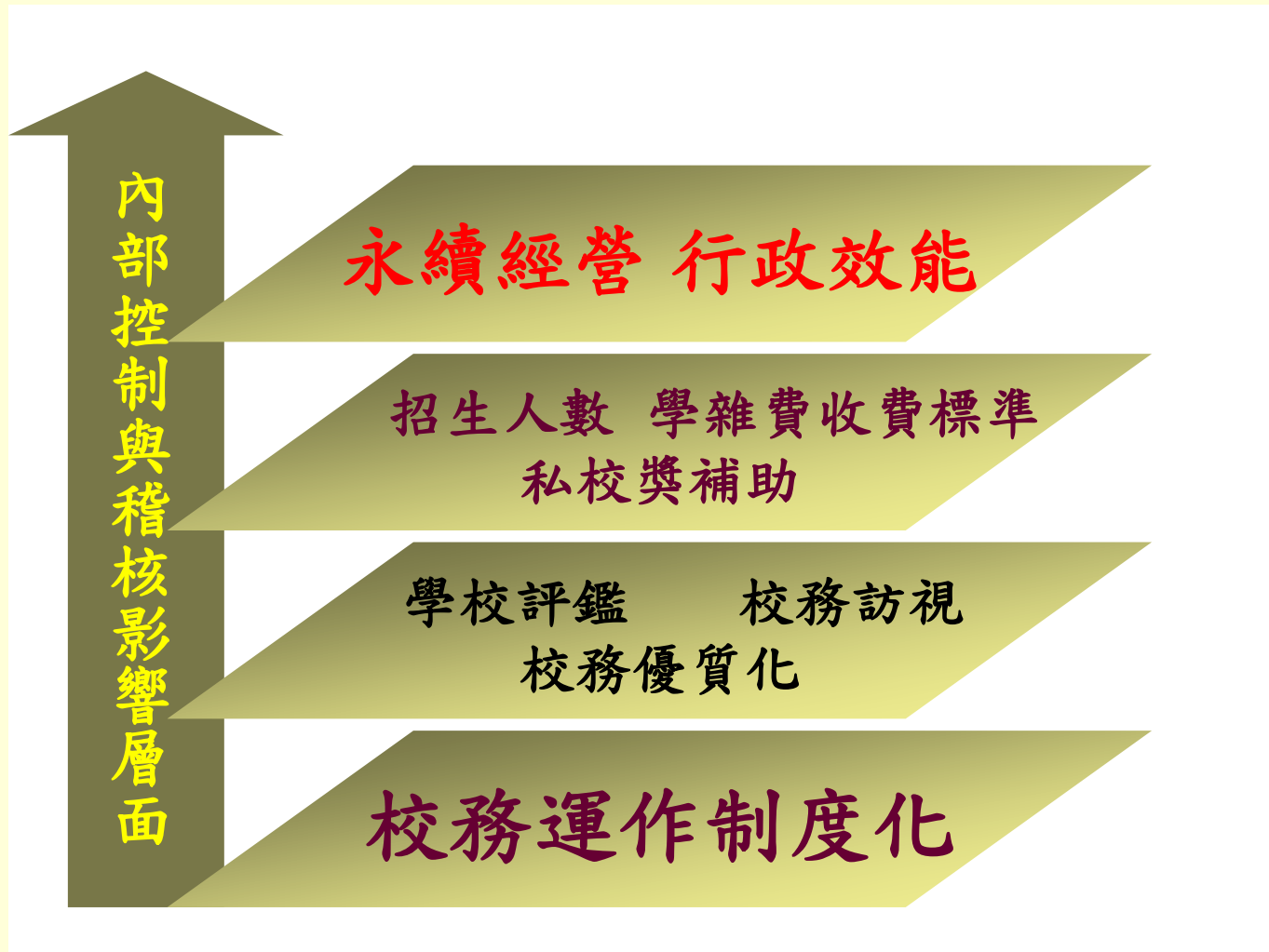
六、現有經費稽核委員會之存廢

學校正式設置專任、兼任稽核人員或委任會計師進行內部稽核業務時，可廢止原有稽核委員會之設置(屆時教育部會以正式公文通知)。

柒、結語

1. 私立學校為公益法人，並非個人財產，其資源之使用應符合學校創設目的，營運與財務運作之制度化與否關係著學校之未來競爭與發展，學校的每位董事、行政主管與教職員均應有此認知，
2. 並認清內部稽核是警鈴而非特定派系之暗樁，各級主管及承辦人應積極協助，方能在未來競爭激烈之教育環境中延續發展。

柒、結語



柒、結語

A

一流大學必須要有一流的內部控制與稽核制度。

B

內部控制內部控制為未來推動學校法人治理之基礎工程。

簡報結束 敬請指教



教育部 技職司 劉火欽