

調查報告

壹、案由：政府為健全機關內部控制機制，近年來陸續訂頒「強化內部控制實施方案」、「政府內部控制制度設計原則」、「政府內部稽核應行注意事項」等相關規範，其中規定各機關應成立內部稽核專責單位或任務編組，惟迄今仍有部分國立大學未聘任內部稽核人員，年度稽核計畫仍待規劃與執行，而內部稽核機制是內部控制重要一環，必然影響大學校務基金內控機制之運作與成效，究國立大學推動與落實內部控制與內部稽核機制之情形為何？洵有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

一、104年2月4日修正公布施行之國立大學校院校務基金設置條例業明定，為強化各國立大學校院校務基金之內部控制及確保其內部控制制度持續有效運作，要求各學校視校務基金規模大小，依法分別設置專責稽核單位或專（兼）任稽核人員。嗣教育部雖通函各校需於104年底完成前揭設置作業，惟迄106年底全體學校始完成設置，且有1校所設置之稽核人員並未具稽核工作經驗及相關專業背景，該部允宜持續督導改善，以符前揭條例修法目的。

(一)為強化國立大學校院之內部控制及確保其內部控制制度持續有效運作，104年2月4日修正公布施行之國立大學校院校務基金設置條例(下稱校務基金設置條例)時，增訂第7條，要求各國立大學校院校務基金年度總收入在新臺幣(下同)20億元以上者，

應置隸屬於校長之專任稽核人員一人至數人；必要時，得設專責稽核單位，並置稽核主管一人。校務基金年度總收入未達20億元者，得準用前款規定，或置隸屬於校長之兼任稽核人員。並刪除原校務基金設置條例第5條，有關校務基金經費稽核委員會相關規定。復為確保稽核人員之專業能力，於同條文第2項定明專任及兼任稽核人員應具稽核工作經驗及相關專業背景，以達到校務基金稽核人員設置之目的，合先敘明。

(二)教育部104年9月3日臺教高(三)字第1040115757B號令修正國立大學校院校務基金管理及監督辦法(下稱校務基金管監辦法)第7條明定，稽核人員或稽核單位之設置、運作、績效考核及其他應遵行事項之規定，由學校定之，經校務會議通過後實施。嗣教育部再於同年10月6日以臺教高(通)字第1040131656號函督導各校相關注意事項，並請各校最遲於104年12月31日前完成設置專(兼)任稽核人員或稽核單位之相關法制作業，並據以推動後續遴聘專(兼)任稽核人員作業。

(三)惟審計部於審核國立大學校院校務基金104年度附屬單位決算及教育部之監督情形時，發現年度總收入在20億元以上學校計有國立臺灣大學等18校，除國立臺灣大學已設置專責稽核單位(稽核室)、國立臺灣師範大學等6校已設置專任稽核人員、國立成功大學擬委由會計師事務所常駐校辦理外，餘國立交通大學等10校稽核人員待聘中；年度總收入未達20億元學校計有國立高雄應用科技大學等33校，除國立虎尾科技大學已設置專任稽核人員、國立高雄

應用科技大學等27校已設置兼任稽核人員外，餘國立彰化師範大學等5校稽核人員待聘中，顯示近3成學校未於教育部規定時限內，依法完成專（兼）任稽核人員之設置，乃函請教育部督促改善。案經教育部105年6月30日臺教會（一）第1050076075號函聲復審計部稱，將通函或於相關會議中促請各校儘速完成稽核人員之聘任。

（四）然審計部於辦理國立大學校院校務基金105年度決算審核時，仍發現年度總收入20億元以上學校中，國立交通大學及國立臺灣海洋大學等2校專任稽核人員於106年3月始到職，國立中山大學專任稽核人員尚待聘任；年度總收入未達20億元學校中，有國立臺中教育及空中大學等2校稽核人員亦待聘任。

（五）本院查核情形

- 1、有關國立大學校院依法設置校務基金稽核人員情形，教育部以106年11月24日臺教高（三）字第1060156879號函查復本院稱，校務基金年度總收入達20億元以上之學校共計18所，須設置專任稽核人員或稽核單位，105年計有12所已設置，6所尚未設置，惟106年已全數皆設置完畢。年度總收入未達20億元之學校共計32所須設置兼任稽核人員或稽核單位，105年計有27所已設置，5所尚未設置，惟至106年11月底僅國立臺中教育大學尚未設置，該部將續行督導協助該校儘速落實設置等情。
- 2、嗣教育部於本院詢問時再稱，自該部105年1月6日臺教高（三）字第1040162324號函（下稱教育部105年1月6日函）知各校得視本身需求，委由會

計師事務所辦理稽核業務後，國立臺中教育大學雖曾接洽會計師事務所委辦，惟均以酬勞過低遭拒。嗣經該校多方洽談，已於106年12月1日聘任劉○彬會計師擔任該校兼任稽核人員，是各國立大學校院皆已完成稽核人員之聘任。足證校務基金設置條例自104年2月4日修正公布施行後，要求各國立大學校院依法設置稽核人員已逾2年餘，各校始陸續完成設置，顯見教育部確有未盡督促各校依法落實之職責。

- 3、另校務基金設置條例第7條第2項明定，專任及兼任稽核人員應具稽核工作經驗及相關專業背景，是教育部在考評各校內部稽核人員之適任性時，本應就該等人員之教育專長、專業經驗及曾受在職訓練等面向衡量。惟經本院綜整各校校務基金稽核人員資料後，發現國立臺南藝術大學雖於105年8月間設置兼任稽核人員1人，惟該員之專長為「陶瓷造型創作與展演」，並未具稽核工作經驗及相關專業背景。經本院請教育部再予查證，該部始確認該員未具法定膺任條件，已違校務基金設置條例第7條及該校校務基金稽核實施要點規定，亦顯示教育部並未詳為複核各校稽核人員資格。

(六)綜上，104年2月4日修正公布施行之校務基金設置條例業明定，為強化各國立大學校院校務基金之內部控制及確保其內部控制制度持續有效運作，要求各學校視校務基金規模大小，依法分別設置專責稽核單位或專（兼）任稽核人員。嗣教育部雖通函各校需於104年底完成前揭設置作業，惟迄106年底全體

學校始完成設置，且有1校所設置之稽核人員並未具稽核工作經驗及相關專業背景，該部允宜持續督導改善，以符前揭條例修法目的。

二、教育部考量國立大學校院缺乏專業稽核之公務人員，放寬稽核人員之聘任條件，同意學校評估其自身情況後，可委由會計師事務所派員常駐學校並專責辦理校務基金稽核業務，惟有2學校委託學校外部人員辦理稽核業務之方式，除不符教育部函文要旨外，亦與內部稽核人員之設置精神相悖，教育部允應再予督導改善。

(一)按內部控制之良窳攸關組織能否健全運作，良好之內部控制，可合理確保組織達成營運效率、財務報導可靠性及法令遵循等三大目標¹。又內部稽核屬內部控制中之「監督」要素，且內部稽核工作本應由組織內部的人員為之，始能竟其事功，其原因係內部人員為組織運作之成員，易於發掘組織潛藏問題，此係外部人員所難以達成之功能。緣會計師屬學校外部人員，其等固具有辦理內部稽核所需專業，然非屬學校內部人員，倘委由會計師辦理學校內部稽核工作，惟未要求常駐學校及專責辦理稽核工作，其等自難以瞭解全盤校務運作狀況，恐難發揮設置內部稽核人員之預期功能，合先敘明。

(二)依教育部105年1月6日函復國立成功大學詢問²，有關該校擬委由會計師事務所常駐校辦理稽核事務之說明略以：「所提擬委由會計師事務所常駐學校

¹參考資料：陳慶財（2004）「我國行政機關建立內部稽核制度之研究」碩士論文。

²國立成功大學104年11月19日成大秘字第1041000109號函。

專責辦理稽核業務一節……該所派駐之人員應瞭解學校校務基金稽核目的及任務，並依校務基金管監辦法第18條規定秉持獨立超然之精神，且受聘期間應以學校校務基金稽核為主要之專職工作，不得擔任校外專職，並應隸屬於校長，以符合校務基金設置條例及校務基金管監辦法之立法精神。」

(三)經查，迄107年1月聘請會計師辦理校務基金內部稽核工作情形，摘略如下：

1、國立成功大學

- (1) 審計部前辦理國立成功大學106年度財務收支抽查時發現，該校105年度校務基金稽核委外服務案，於105年11月15日由資誠會計師事務所得標，依採購勞務明細表注意事項第1項所列：「依教育部105年1月6日函，須至少指派1位專任人員常駐該校辦理。」據該校說明該會計師事務所辦理方式，係由經理人員輪值駐校辦理稽核業務(每日2小時)，輪值人員皆為事務所專職員工，非以校務基金稽核為主要之專職工作，似與上開函釋相悖等情。
- (2) 案經國立成功大學再聲復稱，該校為強化校務基金內部稽核制度，已於105年10月同時設置校內1位專任稽核人員以及委請資誠會計師事務所團隊共同執行。
- (3) 該專任稽核人員自102年5月起即承辦該校內部控制自行評估及內部稽核作業，自國立成功大學校務基金稽核實施辦法通過後，即參與執行校務基金稽核作業，相關稽核工作經驗已超過4年等情。

2、國立陽明大學

- (1) 國立陽明大學於105年2月設置隸屬於秘書室之專任稽核人員1名，惟因考量專業及稽核品質，故將稽核作業委由會計師事務所協助辦理。
- (2) 該校稽核業務係由該校秘書室統籌負責，因考量人力與專業，該校委由資誠聯合會計師事務所依據專案成員之權責分工，執行該校校務基金之稽核作業。其相關作業項目為每年度10月該校秘書室依據該校前年度內控控制制度及自評之風險評估結果及前年度稽核結論報告，與會計師事務所團隊討論決定年度稽核方向。再於11月由會計師事務所團隊負責稽核前置規畫後，共同討論確定稽核時程，並向校長報告。12月底前召開稽核執行作業會議，再於次年1月至4月間依照期程執行稽核作業、4月至5月完成稽核報告，並於校務會議中報告，6月底前完成結案報告等情。

3、國立高雄餐旅大學

- (1) 該校105年11月設置稽核人員6名，其中龔○吉先生係會計師，餘5名曾任該校經費稽核委員。
- (2) 該校聘請會計師龔○吉先生，以個人身分兼任該校稽核人員，非由其所屬會計師事務所承包該校稽核業務。該校並另派過去曾擔任經費稽核委員之校內人員，擔任協同稽核人員，協助稽核人員執行相關實地稽核事項等情。

4、國立臺中教育大學

該校查復稱，該校自106年12月1日起聘任劉○彬會計師擔任兼任稽核人員，每月支給8,000

元。因該職務為兼任性質，故劉會計師並無常駐校內辦理校務基金稽核業務，僅依該校校務基金管理委員會設置辦法規定，完成校務基金稽核業務、擬定年度稽核計畫及年度稽核報告，並配合出席相關會議報告等情。

5、國立臺北護理健康大學

(1) 該校稱「105年度校務基金財務稽核、財務規劃、績效報告書勞務採購案」之規格書中第(六)點：「得標廠商於所派遣稽核期間之人員應瞭解學校校務基金稽核目的及任務……且以學校校務基金稽核為主要之專職工作，並應對校長負責。」該校依規範於稽核期間³要求會計師等相關稽核人員應駐於校內。

(2) 該校「106年度財務稽核計畫書」第陸點：稽核工作期程自106年11月6日至106年11月10日。每日上午9點至下午5點半，事務所派遣稽核人員(6名)全日進駐於校內並進行各單位稽核作業等情。

(四)經核：

1、依校務基金設置條例第7條第2項：「專任及兼任稽核人員應具稽核工作經驗及相關專業背景，所需人力由各校現有預算員額內調整，稽核主管並得以契約進用。」上開規定之立法理由明示，為確保稽核人員之專業能力，有關專任及兼任稽核人員應具稽核工作經驗及相關專業背景，原則上所需人力應由各校現有預算員額內調整。惟另鑒於目前國立大學校院缺乏專業稽核能力之公務

³105年度上半年稽核期間：105年4月19日至105年4月22日、下半年稽核期間：105年11月14日至105年11月18日。

人員，爰放寬稽核主管之聘任條件，排除大學法限制，得以契約進用之。

- 2、嗣教育部再應擬委由會計師事務所派員常駐學校，專責辦理稽核業務之學校要求，該部105年1月6日函同意國立大學校院，可委由會計師事務所常駐學校專責辦理稽核業務，惟同函要求受託會計師應瞭解學校校務基金稽核目的及任務，且受聘期間應以學校校務基金稽核為主要之專職工作，不得擔任校外專職。惟國立臺中教育大學所聘會計師並未常駐該校，性質上容屬該會計師之兼職工作；另，國立臺北護理健康大學委任之會計師事務所人員，僅於辦理稽核期間進駐於該校，且前揭二校亦無校內稽核人員配合會計師作業，除不符教育部105年1月6日函文意旨外，亦與應由組織所屬人員進行內部稽核工作之精神相悖。

- (五)綜上，教育部考量國立大學校院缺乏專業稽核之公務人員，放寬稽核人員之聘任條件，同意學校評估其自身情況後，可委由會計師事務所派員常駐學校並專責辦理校務基金稽核業務，惟有2學校委託學校外部人員辦理稽核業務之方式，除不符教育部函文要旨外，亦與內部稽核人員之設置精神相悖，教育部允應再予督導改善。

- 三、104年2月4日修正公布施行之校務基金設置條例，增訂學校應設置專（兼）任稽核人員或稽核單位規定，以強化大學校院之內部控制及確保其內部控制制度持續有效運作，然教育部認為校務基金稽核人員工

作，係每年針對學校財務面辦理稽核業務等情，尚嫌率斷，允應就校務基金稽核人員職司業務範圍再予釐清，以符校務基金設置條例律定之內部稽核人員職務範籌。

- (一)為加強國立大學校院稽核制度，促進內部控制機制健全化，104年2月4日修正公布施行之校務基金設置條例增訂第7條，要求國立大學校院應設置隸屬於校長之專（兼）任稽核人員；必要時，並得設專責稽核單位，並刪除原校務基金設置條例第5條，有關校務基金經費稽核委員會之設置規定。
- (二)案經教育部105年6月30日臺教會(一)第1050076075號函聲復審計部稱，稽核人員任務係針對校務基金的運作進行稽核，屬於學校內部控制之一部分，另內部控制小組之稽核任務包含業務面、制度面及財務面，例如教師升等制度或招生業務推動等，稽核範圍及面向較廣，倘需統合其任務，未來仍需與相關單位開會討論等語，惟其後並未見相關結論。
- (三)嗣本院就此疑義再詢據教育部稱，各大專校院依政府內部控制監督要點，辦理之內部稽核，其任務係以多年為一個循環，檢查全校整體內部控制制度建立及執行情形，如資訊安全稽核、工程施工查核、學生安全防護及事務管理工作之檢核等。而校務基金稽核人員係每年針對學校財務面辦理稽核工作，各校於設立校務基金專業稽核人員後，已將財務相關專業稽核工作交校務基金稽核人員辦理，似有將校務基金專業稽核人員侷限於校務基金財務之稽核工作。
- (四)惟依校務基金設置條例第8條所定稽核人員或稽核

單位之任務，除財務、現金出納及壞帳處理之事後查核與流動資產及固定資產等之稽核及盤點外，同條文第1項第1款、第4款及第5款規定，尚包含校務基金之人事及營運之事後查核、各項業務績效目標達成度之定期評估、稽催及彙整報告與校務基金運用效率及各項支出效益之查核評估等項目，是教育部倘將校務基金稽核人員任務，侷限於每年針對學校財務面辦理稽核工作等情，尚嫌率斷。

(五) 綜上，104年2月4日修正公布施行之校務基金設置條例，增訂學校應設置專（兼）任稽核人員或稽核單位規定，以強化大學校院之內部控制及確保其內部控制制度持續有效運作，然教育部認為校務基金稽核人員工作，係每年針對學校財務面辦理稽核業務等情，尚嫌率斷，允應就校務基金稽核人員職司業務範圍再予釐清，以符校務基金設置條例律定之內部稽核人員職務範籌。

四、教育部為檢視大學校院校務基金相關制度及執行情形，雖自104年9月以後抽查24所學校，惟迄107年1月，在105年度校務基金稽核作業部分，尚有2校仍未向校務會議提出稽核報告、有3校未擬訂稽核計畫；在106年度校務基金稽核作業部分，亦有20校尚未完成稽核工作，且有2校迄未擬訂稽核計畫，顯示部分國立大學校院未依法辦理校務基金稽核業務。復以教育部推動國立大學校院辦理校務基金稽核作業雖已歷2年餘，惟未訂定相關作業準則及應有報表格式備供依循，致學校作業時程不一，稽核文書紀錄紊亂，該部亦難進行督導追蹤考核；且該部對於稽核人員應

具資格未作明確規範，亦無辦理該等人員之內部稽核作業教育訓練，以提升稽核作業品質及能力，均應一併改善。

(一)校務基金稽核業務執行概況

1、依校務基金設置條例第8條第3項規定：「國立大學校院應依風險評估結果，擬訂年度稽核計畫，並作成年度稽核報告，向校務會議報告。」有關教育部督導學校辦理校務基金稽核情形，詢據該部稱，每年皆派員抽查8至12間所屬國立大學校院檢視校務基金相關制度及執行情形，自104年9月後，已抽查24間國立大學校院在案。

2、經查，迄107年1月國立大學校院校務基金稽核工作執行情形，略述如下：

(1) 105年度部分

〈1〉稽核計畫執行完竣，並已向校務會議報告者計有46校。

〈2〉尚未依法辦理完成應有作業部分

《1》稽核計畫已執行完竣，待向校務會議報告者：計有國立臺灣戲曲學院及國立澎湖科技大學等2校。

《2》未擬定105年度校務基金稽核計畫者：計有國立高雄師範大學、國立臺中教育大學及國立臺北商業大學等3校。惟據教育部查復稱，該3所學校因該年度未及遴聘稽核人員，爰透過內部控制制度辦理稽核作業。

(2) 106年度⁴部分

⁴國立新竹教育大學於105年11月1日併入國立清華大學，爰106年度之學校總數為50所。

〈1〉稽核計畫執行完竣，並已向校務會議報告者計有20校。

〈2〉尚未依法辦理完成應有作業部分

《1》稽核計畫執行完竣，尚未向校務會議報告者計有8校。

《2》稽核計畫尚未執行完畢：計有國立政治大學、國立臺灣大學、國立中央大學、國立陽明大學、國立東華大學、國立嘉義大學、國立高雄師範大學、國立暨南國際大學、國立臺東大學、國立宜蘭大學、國立臺南藝術大學、國立臺南大學、國立體育大學、國立金門大學、國立虎尾科技大學、國立高雄海洋科技大學、國立高雄應用科技大學、國立臺灣戲曲學院、國立澎湖科技大學及國立臺中科技大學等20校。

《3》迄未擬定106年度校務基金稽核計畫者：計有國立空中大學及國立臺中教育大學等2校。

(二)有關校務基金稽核作業所涉之時程、稽核人員資格(訓練)、文件格式與稽核缺失及結論管考

1、為利行政院及所屬各機關(構)、學校(下稱各機關)落實自我監督機制，以合理確保內部控制持續有效運作，行政院訂頒有政府內部控制監督作業要點，前揭要點對於作業時程、作業重點、文件格式均有明確規範，以為各機關遵循，並要求內部稽核人員應持續參加內部稽核相關教育訓練，以提升稽核品質及能力，相關規定略以：

(1)各機關視業務之風險及重要程度，依分類辦理

當年度自行評估及內部稽核工作，在年度自行評估及年度稽核部分，要求每年應至少各辦理1次年度自行評估及年度稽核。

- (2) 稽核計畫內容可包括下列事項：稽核項目及目的、稽核期間、稽核工作期程、稽核工作分派及經費來源。
- (3) 稽核報告內容可包括稽核項目、稽核方式、稽核發現、稽核結論及改善措施或興革建議等，且定有附屬表單格式以資遵循。
- (4) 在稽核作業發現之內部控制缺失及興革建議追蹤，亦定有表單格式供各機關參用。

2、惟經本院抽閱數所國立大學校院之校務基金稽核作業文件，發現各校作業時程不一，且相關稽核計畫、稽核報告及後續追蹤等資料文件內容格式各異。詢據教育部稱，並未訂定校務基金之作業時程，且上開文件亦未訂有標準格式等情，顯不利於該部就本項業務之督考。另就校務基金稽核人員資格方面，僅於校務基金設置條例第7條第2項規定，專（兼）任稽核人員應具有稽核工作經驗及相關專業背景，惟未見教育部作較具體明確規範，亦未提供專（兼）任稽核人員相關教育訓練，以提升其等之稽核品質及能力。

(三)綜上，教育部為檢視大學校院校務基金相關制度及執行情形，雖自104年9月以後抽查24所學校，惟迄107年1月，在105年度校務基金稽核作業部分，尚有2校仍未向校務會議提出稽核報告、有3校未擬訂稽核計畫；在106年度校務基金稽核作業部分，亦有20校尚未完成稽核工作，且有2校迄未擬訂稽核

計畫，顯示部分國立大學校院未依法辦理校務基金稽核業務。復以教育部推動國立大學校院辦理校務基金稽核作業雖已歷2年餘，惟未訂定相關作業準則及應有報表格式備供依循，致學校作業時程不一，稽核文書紀錄紊亂，該部亦難進行督導追蹤考核；且該部對於稽核人員應具資格未作明確規範，亦無辦理該等人員之內部稽核作業教育訓練，以提升稽核作業品質及能力，均應一併改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請教育部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函請審計部參辦。

調查委員：陳慶財

李月德