當代社會工作學刊
第七期 2015 年 7 月 頁 97-155
Journal of Contemporary Social Work
No.7, July 2015, pp. 97-155
Reprints and permissions:
https://reurl.cc/kd8EpG

以跨界類比建構非營利組織「內部控制」評估指標

陳政智[1]、楊雯羽[2]

摘　要

「內部控制（internal control）」以控管營運與財務，促使績效成長並防弊興利為目的，是一種有效管理的過程，目前已被政府機關與各大企業廣泛應用。然而，非營利組織的管理策略雖漸採企業化經營模式，但以「內部控制」為管理架構卻仍少見。因此，本研究以十一間評鑑合格全國性或跨縣市服務之非營利組織為研究對象，以跨界類比的方式，使用 COSO「內部控制--整合架構」為研究主軸，個別訪談主要管理者，了解該組織內部控制五大要素的運行概況是否具有內部控制概念。研究結果發現，受訪非營利組織在業務執行過程與管理控制上已呈現結構化且符合內部控制的概念。最後，研究者提出非營利組織可依循之內部控制評估指標內容與設計步驟，以利組織在進行內部控制規劃時有更明確的指標可參考。

關鍵字：內部控制、非營利組織、跨界類比、內部控制評估指標

---

[1]高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系副教授。通訊地址：高雄市三民區十全一路 100 號 CS812。電話：(07)3217997#812。e-mail：chchchen@kmu.edu.tw。

[2]高雄醫學大學醫學社會學與社會工作學系碩士班畢業。奧地利 Johannes Kepler Universität（約翰開普勒林茲大學）進修。

收稿日期：103 年 12 月 8 日；接受刊登日期：104 年 4 月 7 日。

壹、前言

非營利組織雖以「慈善」為立案宗旨，但發生詐欺的現象或不當使用善心捐款的情況仍時有所聞。甚至有些企業利用設立基金會名義進行財富轉移與避稅等，突顯了非營利組織未必都善盡社會責任，並暴露了薄弱的監督與稽核機制。非營利組織發生舞弊的原因可能因為組織小、人數少，帳目無第二人做再次確認與核章；或者常使用現金而非支票，帳務凌亂使財務管理人有較多機會舞弊等，加上非營利組織容易以信任為管理基礎，而容易產生違反道德操守的行為。即使 Bouckaert 以及 Vandenhove 早在 1998 年建議非營利組織須建立適當的監督機制，才能提升內部管理，以確保組織使命與宗旨的達成，但至今仍有層出不窮的舞弊事件發生。可見非營利組織若無法對組織成員進行結構化、標準化的管理控制，管理問題依然會持續發生，並對非營利組織帶來損失與傷害（李德川，2001；陸宛蘋，2005；Myers & Company, 2014）。因此，非營利組織須更強化組織自律及整體管理結構，避免過度強調以「道德」、「情感」為組織營運核心價值，而忽略管理控制的重要（許崇源，2001）。

相較於非營利組織，營利組織對於組織內部因管理不當而帶來損失或傷害的風險早有應變之道。在 1985 年美國發生多次企業假帳事件，導致組織內部發生財務危機，甚至面臨惡性倒閉，促使各界正視「內部控制（internal control）」相關管理議題，因此成立 COSO（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）委員會，試圖藉由整合經營五大要素（控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督）來控管營運與財務，促使績效成長並防弊興利，是一套架構完整且涵蓋組織各層面的管理過程。正因實施成效顯著，許多企業與政府部門已將內部控制設為組織重要管理過程並設立常規，而且出現許多以「內

部控制」為主題的研究文獻，如 General & Bureau（2005）、Gunderson（2008）、Hubbard（2009）等，不但將 COSO 所制訂的內部控制移植至組織管理架構，同時也認為內控能運用於非營利組織當中。由此可見，國外的非營組織已能使用內部控制為管理架構。

內部控制於國內非營利組織的相關研究仍處探索階段，因此，研究者認為可近一步分析探討國內非營利組織是否也適用內部控制進行管理，使非營利組織不僅能降低錯誤的風險，更能以較具結構性、全面性的管理模式促進組織運作效能。因此，本研究使用 COSO 發布之內部控制架構，分析現今國內非營利組織的管理過程是否符合內控之要求與期待，並探討內部控制是否適用於國內非營利組織，最後根據研究結果提出適合非營利組織建制內部控制時可參考之具體建議。期待能藉此將「內部控制」此一架構引進國內的非營利組織，並協助組織能藉由完整的管理架構，提升工作成效及降低組織風險。

綜合上述，本研究的目的為：

1. 檢視國內非營利組織管理現況，以瞭解與 COSO 所主張的架構是否相符，進而瞭解 COSO 內控框架是否能適用於國內的非營利組織。
2. 依 COSO 的基礎，提出一套適合國內非營利組織的性質與使命之「內部控制」評估指標，使非營利組織能依此評估指標建構組織例行性內部控制。

貳、文獻探討

自 1992 年起，美國 COSO 協會正式提出內部控制，並出版實務參考手冊以提供營利組織與政府部門參考使用，澳洲、美國等近幾年也不斷

出現關於內部控制如何運用於非營利組織的實務手冊；而國內則將內部控制列為政府單位與營利組織必須遵守的法規條例。好的內部控制可以促進良好的營運，使組織確認其運作、財務皆達到目標，提出屬實、公開化且有品質的財務報告（COSO, 2009）。所以，政府部門現今已致力於發展內部控制，以求提升施政、營運的效能與效率，將內部控制視為強化績效、達成政策與目標之管理過程。

雖然國內對於非營利組織管理的研究方興未艾，但對於內部控制應用於非營利組織的相關研究則仍處探索的萌芽階段。相較於大型的營利組織，許多小的營利組織或非營利組織等，並未有足夠的專業內部財務管理知識與技能來準備可靠的財務報告，因此，組織的主要領導者便扮演重要角色，將組織的各種業務的執行績效，透過適當的財務系統（無論是標準流程或資訊系統）以建立適當且證確的財務報告（Ratcliffe & Landes, 2009）。再者，透過適當內部控制機制，能降低舞弊因素，改善組織環境、建立標準化作業流程與風險管理機制、強調道德操守等，可增進工作效率與正確性，進而減少風險與錯誤發生率，保障組織避免因人為而帶來的損失（禹金塗，2009；韋伯韜等，2005；陳伯松，2012；Kassem & Higson, 2012 ; The NonProfit Times, 2010）。由此可見，內部控制可確保非營利組織達成使命與目標，同時有效利用資源，並減少舞弊、風險與管理不當而產生的失誤。

一、 內部控制的五大組成要素

內部控制是組織經營過程的一部分，確保組織正確實施組織政策，各部門皆能達成組織的整體目標且避免財務與資源濫用，強化組織內各種業務報表的正確性（韋伯韜等，2005）。GAO（1999）、COSO（1992、1994，馬秀如譯）、AICPA（2004）報告指出，內部控制是一動態的過程，

與組織的整體營運皆有相互關係，和組織業務結合在一起，使業務發揮作用，確保組織董事會、部門管理單位、組織部屬達成「營運的效果與效率」、「財務報導的可靠性」及「相關法令與規章的遵循」三大目標。

根據 GAO、COSO、行政院主計處將內部控制五大組成要素，分別為「控制環境（Control environment）」、「控制活動（Control activities）」、「風險評估（Risk assessment）」、「資訊與溝通（Information and Communication）」、「監督（Monitoring）」。其組成如下圖所示：

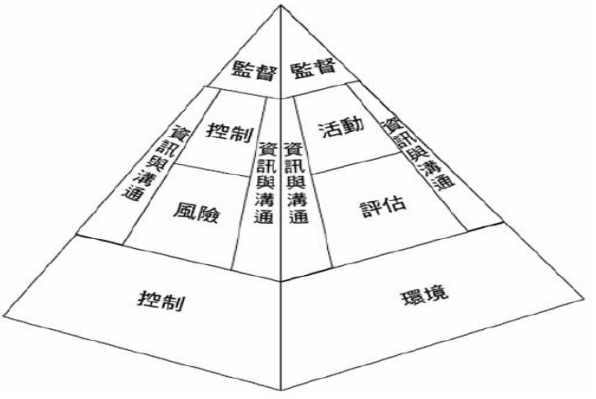

圖 2-1 內部控制組成要素

資料來源：COSO（馬秀如譯，1998)，內部控制-整體架構。

以下為 COSO 委員會所制定的內部控制五大要素：

（一）控制環境

控制環境對組織活動方式、訂定目標與評估風險相當重要，所以管理者與成員須在整個組織環境內建立及維持正向、積極的態度（GAO, 1999）。控制環境是塑造組織文化（如成員操守、價值觀與能力、管理階層哲學與經營風格）及組織成員控制意識之綜合因

素，且是控制作業、資訊與溝通以及監督活動等其他四項內控要素之建立基礎（公開發行公司建立內部控制制度處理準則 ，2011）。而控制環境可分為軟性控制與硬性控制，軟性控制指非正式控制，例如道德操守、誠信原則、經營風格、管理態度等；而硬性控制則為正式控制，包含正式的制度制定、書面的規章或辦法（江美英，2006）。

（二）控制活動

控制活動會出現在內部控制各個層次及職能當中，包括廣泛且多樣的活動，如授權、稽核、績效評價（GAO, 1999）。控制活動可分為預防性控制、偵查性控制、人工控制、電腦控制與管理控制（COSO，1992、1994；馬秀如譯，1998）。而內部控制方法包含組織規劃與控制，如設置管理部門；授權批准各類業務的執行或文件審核；文件記錄控制、實物保全控制，如建立預算制度；執行財務審計，如定期盤點實體設備、資源、現金等；控制成員素質高低，並把責任劃分為不同的工作以預防風險；系統軟體控制、存取安全限制等，皆為控制活動的內容。

控制活動建立完善架構及各層級控制程序，能保證董事會及管理階層的指令確實被執行，包括核准、授權、驗證、調節、覆核、定期盤點、分工、核對記錄、保障資產安全等（行政院金融監督管理委員會，2011；公開發行公司建立內部控制制度處理準則，2011; KMPG, 1999）。例如當組織訂了「本月服務內容將擴增三項」此目標，卻未考慮人力需求而可能使組織目標難以達成，因此管理階層須先評估現有人力與業務內容負擔，此意即控制活動。即使組織目標與結構相同，但由不同管理者領導、組織文化、複雜性、功能性

不同，其控制活動也不同。例如一個組織針對婦女保護服務，而另一個則針對癌症病友，其呈現的控制環境不會相同，控制活動也會不同。

（三）風險評估

風險評估當中，一種控制程序可能會包含許多目標，管理者須確保這些程序能妥善執行。所以要評估風險，必須先確認目標為何。風險評估的四大因素為：組織整體目標之制定、作業風險目標之制定、風險之分析、對改變的管理。風險會影響組織的生存能力、競爭、財務穩固、正面形象與服務品質，因此風險評估能依照組織與社會環境的互動，包括資訊、服務等，來協助組織辨認目標無法達成的內、外在因素，再經由評估結果，發現風險對組織的影響程度與發生的可能性，協助組織設計、修正及執行必要的控制作業（公開發行公司建立內部控制制度處理準則 ，2011）。

風險的發生可分為「外部因素」、「內部因素」、「組織層級」與「作業層級」的風險。外部因素指經濟環境改變、服務對象需求改變、同性質組織競爭、新法規或政策法令等；內部因素則包含資訊系統中斷、人力資源管理、績效獎勵制度、成員可接近組織資源的程度（例如某些資源被特定成員獨霸）等。組織層級可能發生的風險，例如組織目標與宗旨未能達成而產生風險；作業層級可能發生的風險則有服務輸送產生的風險、行銷或營運風險等。無論大小風險都須被辨識，而辨識風險（假想何種情況是風險）時最好跟評估風險（預先想好風險是什麼）分開進行，且辨識的過程並無一定標準。

「設定目標」是風險評估的先決條件，管理者須先訂定目標，

而任何阻礙目標達成的因素就是「風險」，我們因此可以控制風險或避免風險發生，或者在無法達到目標時採取必要行動。目標可再分為「組織整體目標」與「作業層級目標」，組織整體目標的建立須參考組織發展宗旨與相關法令規章，以符合組織發展方向；作業層級目標則為日常業務中各個作業欲達成的目標。因此組織整體目標須與作業層級目標有關連且不衝突，且整體目標可整合各個作業目標。

（四）資訊與溝通

資訊是指資訊系統所辨認、衡量、處理的內容，包括營運、財務報導與遵循法令等有關財務及非財務相關資訊；而溝通是把公司內、外部的資訊告知相關人員，包括縱向及橫向溝通（行政院金管會，2011；公開發行公司建立內部控制制度處理準則，2011）。而根據 COSO，資訊包含外部資訊，如經濟、政府政策等，以及內部資訊，如組織業務報告、組織財務資訊等。溝通則包含資訊處理過程，涵蓋範圍包含組織上下階層的溝通、組織內部與外部的溝通等（，1992、1994；馬秀如譯，1998）。1990 年代開始，資訊系統逐漸科技化、網路化，藉由整合資訊系統，增加組織前瞻性及主動性。而組織須辨識、取得適切的資訊，使組織成員與組織能履行工作與責任，也因系統的科技化而有更多溝通管道。

（五）監督

COSO（2009）認為良好的監督可使組織特有的型態與持續變動的運作狀態獲得良好的控制，並維持運作的效果與效率。監督是指組織自行檢查內部控制品質的評估過程，可確保內部控制有效的持續進行，包括評估控制環境優劣、是否即時辨認風險、是否確實

落實控制作業、資訊與溝通是否良好等（行政院金管會，2011；公開發行公司建立內部控制制度處理準則，2011）。監督可分持續性監督及個別評估，前者是營運過程中之例行監督，後者係由內部稽核人員、監察人或董事會等其他人員進行評估。當持續監督越有效果，組織所需的個別評估次數便可減少。因此監督須考量組織可能涉及的風險、成員的經驗與能力，並對環境改變做出動態的回應。

本研究所使用之內部控制，仍以上述 COSO 於 1992 年所提出之要素與十六項評估要點為研究主軸，用來檢視受訪者是否具備內部控制概念。其架構如下：

1.控制環境七項評估要點

(1)操守及價值觀：組織想達成的目標，通常依組織偏好、管理者風格或者價值判斷而定，這些偏好跟價值會成為組織行為的標準制定依據。而組織的道德操守則影響了組織內部運作、政策與社會大眾福祉。

(2)勝任之能力：特定工作須交給擁有相關能力的組織成員處理，使其能勝任業務目標，也能使成員的個人能力有所發揮。

(3)董事會或監督委員/監察人：董事密切的參與組織的發展過程，若經常與高級主管接觸溝通，能較有效的控制組織的運作及財務狀況（王怡心，2008）。董事會對於管理階層的態度、投入監事活動的程度等等都會影響控制環境。而外部董事也相當重要，但中小型的組織通常較難吸引外部董事的加入。

(4)管理哲學與經營型態：管理階層的哲學與經營風格會影響組織管理方式，可分為非正式與正式的管理。非正式以面對面接觸

為主，而正式的管理則依賴書面政策、績效指標來做為管理依據。

(5)組織結構：組織結構是依其需求而發展，從一個組織的組織結構圖可大致了解該組織的目標與策略，例如某組織最大的部門是募款部，則募款為該組織最重視的業務。組織結構所牽涉到的不只是分工，還包含工作流程，進而影響組織成本效率與工作成效。

(6)權責分配：組織應授權給基層成員，讓成員有權能主動反應與決定業務執行方式。須使其明白本身權力上限、職務及組織政策，藉以達成組織目標。

(7)人力資源之政策與實行：包括人員升遷、調動、懲戒、組織成員背景調查、晉升標準等是否得當。

2.控制活動

依照組織型態與運作內容訂定，因此無特定評估要項，所以整個控制活動即為一項評估要點。

3.風險評估四項評估要點

(1)織整體目標之制訂：組織須建立目標才能使控制達到效果，而組織層級目標通常是概括性的、是整個組織欲達成的目標。

(2)作業層級目標之制訂：作業層及目標是由組織層級目標發展而來，通常有明確的特定目標與完成期限，且須與組織層級目標有關連性。

(3)風險之分析：無論組織層級或作業層級，皆須評估相關風險，包含無法達成目標的外部因素，並分析目標不能達成可能帶來的風險。

(4)風險回應：經濟、產業與法令等外部環境都會改變，相對組織也會改變。因此組織需設立辨認改變、回應改變的機制。

4.資訊與溝通二項評估要點

(1)資訊：包含外部資訊（如經濟、政府政策等）及內部資訊（如組織業務報告、組織財務資訊等）。

(2)溝通：包含資訊處理過程，涵蓋範圍包含組織上下階層的溝通、組織內部與外部的溝通等。

5.監督三大評估要點

(1)持續監督：包括正規管理、監督過程及評估成員在執行職務時採用內部控制執行時的品質。

(2)個別評估：個別評估範圍和次數主要根據持續監督的評估結果來決定其必要性與頻率。

(3)缺失的報導：內部控制的缺失須由下往上呈報並告知高層主管及董事會。但非營組織尚未發展內部控制，故本研究不將「缺失的報導」納入研究要項。

COSO 於 2004 年、2013 年分別發布更新出版，新版內容的五大框架不變，但已增為 17 項原則。然而，值得一提的是，儘管內部控制已有擴增，國內於 2011 年所發布之「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第二章第六條針對公開發行公司的內部控制制度相關規定仍指出內部控制應包括控制環境、控制活動、風險評估、資訊與溝通及監督此五項要素。由此可見，國內尚未依照 COSO 發布之最新內部控制的要素來修訂法規，而仍以 COSO 於 1992 年發布的內部控制五大要素為法規建制基礎。因此，在國內非營利組織尚未開始發展正式的內部控制制度的前題下，本研究將以 COSO 於 1992 年發布之內部控制五大要素做為研究架

構，輔以國內目前發布之相關內部控制法規、國外文獻針對非營利組織所制定的內部控制制定建議與相關研究，採跨界類比後，修訂為適合非營利組織之特質、使命與相關規範使用之內部控制評估指標。

二、 非營利組織的管理議題

內部控制在非營利組織運用的研究仍相當貧乏，其相關研究仍處於探索階段。然而，國外已有許多文獻說明內部控制如何運用於非營利組織並佐證其有效性，例如 Brooks (2006)、General & Bureau (2005)、Gunderson (2008)、Myers & Company (2014)、Petrovits et al. (2011)。由此可見，在非營利的組織事業體，內部控制也能提供風險預防的資訊給未能達到組織目標或社會責任的非營利組織。發展內部控制可以增加社會大眾支持，嚴謹且完整的內部控制制度，也可協助非營利組織在營運的過程中符合組織宗旨與使命，並進一步達到社會大眾對非營利組織能維持社會公平正義的期待。

非營利組織屬於公益服務性組織，較不受市場影響，也因不以獲得利潤為組織目標而難以評定組織績效。除此之外，雖然並非所有非營利組織都有相同管理問題，但這些問題可能會互相影響，進而衍生出更多管理問題，包括(梁偉康，1997；許士軍，2000；Anthony & Herzlinger, 1975)：服務目標的多重複雜、無法建立精確的服務技術測量標準、服務效益難以量化使得經營績效難以評估；難以整合專業人員各自專業價值，在經營組織的過程中，容易以各自專業價值觀為主要判斷標準，容易忽視客觀的管理概念；管理控制薄弱，組織成員可能須同時承擔多項業務責任，使得工作繁瑣、權責劃分不清之外，在無標準作業流程的情況下更影響了組織內部與外部的溝通，進而產生風險；非理性決策勝於理性決策，非營利組織成員的使命感、道德價值、服務熱情與願景常常

多於理性考量(例如組織績效、成本效益)，甚至因害怕衝突、重視和諧的非理性情感因素，使組織較不重視效率、效能、損益平衡或風險預防等理性考量；財政短絀和資源匱乏、財務管理薄弱，多數非營利組織的會計與財務控制較為簡陋，僅記載財產及收支款項以利查考之用，較無法提供管理者經營或管理上所需要之資訊。這些管理問題影響了組織經營管理的成敗，同時也對於非營利組織在建構內部控制所必須著重的重點，也是研究者在研究過程中仔細審視受訪者所面臨的管理問題之參考依據。

參、研究設計

本研究是採樣版式分析法（Template Analysis Style），參考國外成功使用內部控制於非營利組織的理論概念，將 COSO 內部控制五大要素與十六項評估標準跨界類比至非營利組織，其並無固定登錄手冊，是由研究者根據理論，事先準備一份已概念化分類後的樣版來進行訪談資料蒐集、歸類，根據資料蒐集情形對原分類系統進行調整。最後，研究者以詮釋方式說明文字資料的關聯性，再回到文字資料中去加以驗證，最後提出研究結果。

研究者以 COSO（1992；馬秀如譯，1998）「內部控制五大要素與十六項評估要點」做為本研究核心概念，輔以行政院主計處（2011）「內部控制設計原則」及 GAO（2001）「內部控制標準：內部控制管理評估工具」所強調之內部控制評估內容，參考非營利組織與營利組織的差異性，將行政院金管會（2011）「內部控制制度有效性判斷參考項目」，經由映射（意即跨界類比的類比過程），設計出非營利組織適用之內部控制制度判

斷項目表，作為訪談大綱的基礎以進行訪談資料蒐集，共整理為 25 題訪談問題。而資料蒐集完畢後，再依樣本式分析法之分析架構進行資料歸納分析，評估組織現行管理方式是否符合內部控制之要求。最後，再根據研究結果，提出非營利組織適用之內部控制評估指標。

研究者跨界類比的進行方式包括：

1.刪除營利組織法規所規定之評估項目

2.刪除內部控制九大循環評估細項，且不逐一分析

3.刪除為評估已建立之內部控制制度而設定之評估項目

4.修改及轉換語句，將表中「公司」、「企業」之名稱修改為「組織」;「員工」修改為「成員」;「管理者」修改為「管理者」，避免因主詞的差異而導致誤解語意。

5.將重複的評估項目刪除並加以整合

6.專家審核，提升研究工具效度

本研究選擇半結構式訪談法作為資料蒐集方式，研究者以判斷題項表作為本研究訪談大綱制定基礎，將同質性高之判斷題項結合為同一題目以節省訪談時間，共整理為 25 題訪談問題，再依照實際訪談過程，受訪者回答豐富性與完整度來彈性調整問題題項。至於訪談對象的選取，本研究除了立意取樣法之外，也採「典型個案抽樣策略」與「同質性抽樣策略」，排除極端個案，如地方性小型非營利組織（人力物力資源貧乏）、隸屬企業之基金會（有穩定財源及良好企業型管理），再選取同質性較高之非營利組織以作為研究對象，避免研究資料特殊性與差異性過大而偏離研究目的（胡幼慧、姚美華，1996；潘淑滿，2002）。最後，再依據研究者本身取樣便利性，選擇獲得信任之非營利組織作為本次研究對象，以獲得正確率、豐富程度較高之研究資料。研究對象選取的條件如下：

1.服務規模：「跨縣市服務」的社會服務及公益慈善團體且財務規模龐大

2.服務對象：「兒童及少年福利服務」、「老人福利服務」、「身心障礙福利服務」、「癌友服務」此四類非營利組織

3.訪談對象：管理者、第一線員工

截至 2013 年 1 月，登記在台灣公益資訊中心網站的所有性質之非營利組織（包含全國性與地區性）共計 6216 個，研究者依此名錄做為研究對象篩選參考名單，依照本研究之研究對象條件限制進行受訪者篩選。

本次訪談 11 個組織後發現研究資料已達飽和，故結束資料蒐集並開始進行逐字稿分析。11 個受訪者的成立年資平均為 24.4 年，「組織服務範圍」為全國性的組織共計 7 個，分別為組織代號 B、C1、C2、D、E、G、H、K，當中 C1 與 C2 為同一組織但分別隸屬不同地區之分會，故合併計算為同一組織。而跨縣市服務的組織共計 4 個，分別為組織代號 A（屏東、高雄）、F（台北、高雄）、I（台東及週邊鄰近地區）、J（台東、花蓮、南投），「實際受訪」共計 4 個總會，分別為組織代號 A、E、G、I，以及 7 個分會，分別為組織代號 B、C1、C2、D、F、H、J、K。以下為本次研究受訪者的基本資料表（表 3-1）。

受訪對象的部分，研究者在經由受訪者同意接受研究訪談後，依照專家推薦、自行電訪及電子郵件的方式連絡組織的受訪對象進行訪談邀約。本研究共計訪談 12 個組織幹部，分別為 1 位理事長（E1）、4 位主任（A1、G1、I1、J1、K1）、2 位組長（C2、H1）、4 位督導（B1、C1、D1、F1），平均訪談時間約為 47 分鐘。需額外一提，受訪者代號 I1 及 J1 為同一人，因曾任兩個不同單位之主任，且同意針對兩個不同組織進行訪談，故本研究將此兩個訪談組織分開分析，但受訪者為同一人（表 3-2）。

表 3-1 受訪者資料表

組織代號	組織成立年資	組織服務範圍	實際受訪
A	19 年	屏東、高雄	屏東總會
B	25 年	全國性	高雄分會
C1	47 年	全國性	高雄分會
C2			屏東分會
D	20 年	全國性	高雄分會
E	15 年	全國性	台中總會
F	15 年	台北、高雄	高雄分會
G	16 年	全國性	台北總會
H	10 年	全國性	高雄分會
I	38 年	台東及週邊鄰近地區	台東總會
J	10 年	台東、花蓮、南投	台東分會
K	31 年	全國性	嘉義分會

表 3-2 受訪者資料表

受訪者代號	職稱	工作年資	在此職位年資	專業背景	訪談時間
A1	主任	11 年	1 年以下	社工	42 分 52 秒

B1	督導	7 年	7 年	社工	37 分 37 秒
C1	督導	16 年	3 年	社工	58 分 45 秒
C2	組長	15 年	15 年	社工	1 時 36 分 50 秒
D1	督導	5 年	1 年以下	社工	39 分 00 秒
E1	理事長	20 年以上	2 年以上	非社工	57 分 19 秒
F1	督導	9 年	3 年	社工	25 分 16 秒
G1	主任	（未提供）	5 年以上	社工	50 分 00 秒
H1	組長	7 年	5 年	非社工	26 分 34 秒
I1	主任	13 年	5 年	非社工	50 分 38 秒
J1			1 年以下		
K1	主任	10 年	1 年以下	社工	41 分 00 秒

研究者將依照研究對象所提供之個人經驗、口述資料或訪談時所提供之機構佐證資料進行研究資料分析，根據內部控制五大要素明確的概念結構進行有系統的資料化約後，再經由樣版式分析法，以有系統的資料組織方式使化約後的資料能賦予意義，最後依此歸納研究發現。

肆、研究發現

研究者以受訪者目前正運行的業務執行與組織管理方式，對照內部控制相關文獻所闡述的內控概念，分別以內部控制五大要素與十六項評估要點分析組織目前的業務執行與管理方式，並根據訪談內容整理出受訪者目前業務執行的具體方式。

一、控制環境

依照 COSO 針對內部控制的分類，在控制環境的部分，共可分為操守及價值觀、執行之能力、董事會或監督委員/監察人、管理哲學及經營型態、組織結構、權責分派、人力資源之政策與實行此七大項，以下將針對各項逐一進行分析。

（一）操守及價值觀

1.組織的成員行為守則如何制定、內容：

(1)組織重視成員的倫理道德價值與使命，明訂倫理道德規範

受訪者認為，組織的倫理道德相當重要，且組織的助人工作辦法裡會明確的寫下提醒成員在工作中須注意的倫理道德事項，且成員皆須避免違反(D1、J1、K1)。

(2)使命會影響工作熱忱與對組織的認同感

受訪者認為，在非營利組織工作，對組織必須有保有相當程度的認同感，認同組織使命價值、對工作保有熱情，如此才能持續且穩定的在非營利組織工作(A1、B1、G1、H1)。而成員對部門的認同度、價值觀、業務分工方式與受訪者高層對單位的重視程度等會影響成員去留意願。

2.定期宣導工作倫理與工作規則

此外，COSO 強調工作倫理與工作規則須定期修訂以確保倫理守則符合社會變遷，而受訪者表示，每年皆會開會共同修訂工作規則與工作倫理(K1)。

（二）執行之能力

1.每一職務有職務說明書：

(1)依照個職位設計職務說明書

組織依照職位性質的不同，設計該職位的職務說明書，內容

包含工作標準流程、工作守則、工作內容以及組織相關業務介紹等，並發放給所有成員，使成員在工作的過程中更清楚自己的職掌範圍與所需負擔的責任項目(A1、B1、C1、C2、D1、K1)。

(2)依照各部門業務內容個別制訂

並非所有組織皆針對各職務設計專屬職務說明書，某組織則以團隊或部門為單位，撰寫針對該團隊或部門的專用職務說明書(G1)，目的為在進行職務交接或職務主責人替換時，能使團隊中的各個成員皆能知曉自己本身之外的業務承辦人所需承擔的責任與工作內容。

此外，部分受訪者則認為，制式化的職務說明書不夠彈性，無法在工作時進行彈性調整，容易流於形式反而難使成員遵守(A1、J1)，加上組織成員少可直接傳達工作經驗與規範(F1)，無須透過制式化的書面職務說明，因此無特別設計職務說明書。

2.依照實際工作內容與法律規範制定職務說明書

(1)參考政府法規內容設計人事規章辦法

組織參考政府法令規範來制定人事規章，符合勞基法並保障成員工作權益，此外，組織也參考其他有信用且大型的組織人事規章，做為組織工作規範之基礎(G1、K1)。

(2)職務說明書制定方式由上而下，或由下而上

職務說明書的制定方式，大至上分為高層主管制定(由上而下)(C1、C2)，或者成員個人依照各自工作內容自行撰寫(由下而上)，撰寫後再交由主管進行審核(D1)。

(3)將工作經驗與最佳的業務執行方式制定為職務說明書

職務說明書的制定是工作經驗的累積，從工作的過程累積經驗，找尋最適合的業務執行方式，並將其擬定為統一規範，以提

升業務達成率，進一步避免風險的發生(G1)。此外，組織會依照業務需求適時調整職務說明書的內容(E1)。

3.業務分配方式採專業分工制有且有特殊專長人員(財務、資訊等)

(1)組織聘請專業人員進行業務分工

聘請社工、新聞公關、醫療人員、財務人員、資訊人員、法務人員、秘書處等專業人員執行業務，可使業務執行專精化(A1、B1、C1、D1、E1、F1、G1、I1、K1)，降低風險失誤之外，也能使成員專長適得其所加以發揮。

(2)聘請專責財務會計協助組織帳務處理

在財務的部分，大部分組織皆聘請專業財務會計人員進行組織的帳務管理(A1、B1、G1、I1、E1、F1)，降低舞弊或財務損失等風險，且年底時外聘會計師進行查核，確保組織年度財務正確並提供捐款人透明化且清晰的帳務報告(A1、B1、C1、E1、A1、B1、H1、G1、J1)。

（三）董事會或監督委員/監察人

1.定期提供董事會或監督委員相關報告，如定期開會、討論年度預算、重大缺失等，頻率

董事會或組織的監督委員在組織所扮演的重要角色通常為監督者，包含財務審核、預算裁決與設定組織發展方向及年度計畫(B1、D1、E1、G1)。此外，董事會或組織的監督委員定期舉行會議。值得一提的是，董事會與監督委員通常握有最後決策權，幾乎所有新的業務或方案在推行之前皆須經由最高層同意後方可執行(B1、D1)。

2.董事會或監督委員董事會組成多元可協助組織發展

董事會或監督委員在組織內扮演監督角色之外，對於組織運作與發展方向更具有相當大的影響力。在受訪機構當中，董事會或監督委員的專業背景多元，如醫師、律師、政務官員、社工、醫療相關或社會倡議人等等，皆可提供組織在發展的過程中有更多專業上的建議(B1、D1、K1)。

（四）管理哲學及經營型態

1.管理階層重視領導管理以降低風險發生機率

現今非營利組織的經營運作是否能符合社會正義與組織使命，其最大關鍵是領導跟管理(J1)。受訪者認為，進行標準化的控制管理，可更清楚的檢視組織的工作績效，並透過標準化品質管理分析需要再加強的業務項目，如此不但可發現組織的弱點，更能達到風險預防的效果(A1、D1)。

2.領導者專業素質會影響組織工作績效

(1)較佳的領導者專業素質有較佳的管理控制

組織規模大，許多分會皆握有較獨立的自主權，領導者的素質好壞，將可能對管理控制的效果帶來相當程度的影響，故獨立性高的分會便相當重視主管專業素質(D1)。

3.管理者的管理風格影響組織經營型態

(1)不同領導者有不同領導風格

工作方針與組織業務目標，都會跟著領導者風格改變而有所不同(J1)。然而，即便管理者的更迭帶來不一樣的管理風格，受訪者表示，在新管理主義的影響之下，許多非營利組織皆重視組織績效(B1)。

(2)領導者須尊重成員個人特質並適才適性

一個好的領導者必須讓成員發掘個人特質，並根據自己的個人專長適才適性的發揮，才能在未來生涯發展上一展長才(H1)。此外，受訪者也表示，成員在工作過程中若發生錯誤或遭遇困難，須重視外在歸因，可能是工作內容無法使其發揮專長，故只要調整職位或工作內容，便可讓成員專長有所發揮(H1、I1)。

(3)重視組織內部溝通，重視成員意見

受訪者認為，管理的重要方法之一是「溝通」。管理者必須重視組織的縱向(主管與成員之間)與橫向溝通(成員彼此之間)，使其流暢才能正確傳達組織價值觀、工作規則給成員(A1、I1)，並得到成員的回饋與反應。除此之外，領導者在進行決策之前，須重視縱向溝通，並參考、尊重第一線成員的建議(A1)。

（五）組織結構

1.組織結構、分組狀況：配合組織規模及作業之複雜性設計

較大的組織常有較複雜的人事項目、多元的服務內容、複雜的業務執行細項等，加上許多業務的責任歸屬必須詳細劃分使業務權責明確，如人事簽核權僅限高層主管、業務決策權可交由業務主責成員(K1)，因此，許多組織的組織架構皆以科層化為主(B1、C1、C2、D1、E1、F1、K1、I1)。

然而，較小的組織較無明顯的科層化制度，但因組織目標明確，扁平化的組織架構使業務執行彈性較大，可隨時進行調整，且成員與主管之間有較寬裕的討論空間可溝通彼此意見(F1、G1)。

2.組織結構配合組織規模與業務改變進行調整

因應人力的擴編、建立新的管理階層的、擴大服務範圍等，組織結構勢必進行重整與改變，這些皆迫使成員須重新適應新的組織

架構並接受新的管理模式(C1、D1、E1、G1、K1)。加上組織架構發展未完全便開始運作的話，在控制管理與人力編制時將會產生問題(J1)。因此，部分受訪者已意識到須外聘人資專家協助建制組織管理架構，才能使日漸擴增的組織規模獲得適當的管理控制(D1、G1)。

（六）權責分派

1.個人工作權責劃分方式：矩陣式人力分配方式使人力達到最大運用

(1)組織人力充足

部份受訪者表示，目前組織內人力尚可應付組織各項業務且人員編制量固定且流動率低(A1、C1、G1、I1)，尚不至於發生人力分配不均問題。且因成員為相同專業背景，熟悉彼此業務內容故可彈性運用人力(A1)。

(2)矩陣式人力分配使人力發揮最大效用

非營利組織常採取矩陣式人力分配，使人力與其專長能獲得充分利用。意即每個成員不只專責某項業務，而是同時身兼多重身分，如直接服務之外必須承擔行政職等其他工作責任，但矩陣式人力分配方式卻同時讓成員須承擔更多的業務責任(C1、E1、F1、G1、J1、K1)。

2.明確權責劃分以確保適當分派業務責任

(1)職務分類清楚，不同業務設置各自職務權限

部分受訪者因組織結構科層化，依照業務的不同劃分為數個業務專責部門，每個部門皆依照權責等級高低，劃分為科層化的管理結構 (B1、C1、C2、D1、K1)，並且賦予成員高度彈性的業務決定權，使其能在主管支持的情況下獨立執行符合組織整體發

展規劃的作業目標。正因組織職務分類清楚，其權限劃分也必須依照職務分類進行限制，限制各個業務間只能處理、閱讀各自的業務資料，確保重要資料不經手非業務相關人事(A1、B1、C1、C2、D1、G1、H1)。

(2)電腦資訊系統設置閱覽權限避免資料遭受濫用

除了組織最高主管可閱讀所有部門的相關資料外，其餘皆受到權限限制(A1)。大部分受訪者將資料劃分為三大區塊，一個缺塊為成員個人資料，如個人基本資料、出缺勤、業務執行報表等，而另一塊為共享區域，為組織所有人皆可閱讀的資料，如會議資料、方案資料、組織訊息等，而第三個區塊則為各單位自行控管的業務資料，如資訊部門、物流部門、個案服務部門等，僅限於部門內的成員可閱讀，其他無權限可瀏覽(A1、B1、C1、C2、D1、G1)。

(3)會計帳務設有權限避免財務資料遺失或盜用風險

受訪者在財務會計的部分特別設計獨立權限、獨立電腦資訊系統，僅限於財務部門專責人員可閱覽與修改，組織所有成員皆無法經手，確保帳務資料的安全(C1、C2、G1、H1)。

（七）人力資源之政策與實行

1.舉辦共識營，凝聚成員團隊精神提升對組織的向心力

共識營為組織定期舉辦的營隊，部分組織稱為生活營，舉辦方式通常為旅行郊遊，而營隊的內容包含組織價值觀的傳達、專業知能訓練、團隊感情培養等，是組織受訪者用以凝聚成員的向心力的重要方案活動，因此，受訪者藉由定期舉辦共識營提升成員合作默契、向心力與情感凝聚(B1、D1、E1、H1)。

2.重視教育訓練提升專業知能，尊重成員個別化教育需求

(1)定每年須完成的教育時數要求

組織內部每人每年進修時數高，例如組織每年定期自行舉辦且規定成員需參與之教育訓練(G1、D1、B1)、學會要求之特定教育訓練時數與法規規定之教育訓練時數(G1、K1)等，已經使成員每年有足夠的教育訓練增強專業能力 (C2、D1、E1、H1)。

(2)依照成員興趣與喜好自由選擇參加與業務相關之教育訓練

許多組織在符合個人業務性質的條件之下，可讓成員依照個人興趣、喜好與業務需求自由參加教育訓練(A1、B1、E1、F1、G1、H1、K1)，而組織更提供教育訓練獎勵與補助措施，除了提供成員專業進修管道之外，更提供金錢上的支持，最常見的為公費與公假補助(D1、F1、G1、H1)。

(3)教育訓練內容依照成員需求安排

教育訓練的課程內容包含最基本的工作標準流程之外(C2)，更以成員工作過程所遭遇的困難、瓶頸為主要訓練內容(H1、K1)，針對成員的需求提供教育訓練，提升成員的專業知能，也針對工作上的問題進行改善，避免再度犯下同樣的錯誤。受訪者認為，以專長制的方式來分配教育訓練的機會，不但能使成員在業務執行上有更專業的表現，更能讓成員擁有更專精的專業能力，使其在該組織的工作生涯中，不只是貢獻一己之力，更能在未來規劃生涯發展時有更多專業素養提升個人專業價值(I1)。

3.進行定期績效考核，正向維持成員工作績效

組織定期對成員進行績效考核，頻率通常為一年一次(B1、K1、H1)，一年兩次(C1、D1、F1)，透過定期檢視成員的工作狀況，確保組織能達到預定工作目標，期待能藉由績效考核來提升成員工作

目標達成率，並依照績效考核內容做為年終獎金的發放標準(D1)。

4.績效考核評估方式多元

(1)核評估以面談、量化指標及督導為主

組織最常使用的績效考核方式為條列工作清單並將其設計為考核量表，以量表式的評估方式來稽核成員的工作績效(A1、H1、I1)，甚至要求成員需在績效考核過後簽名表示閱讀，期待能藉由績效考核來提升成員工作目標達成率。

此外，組織也使用面談與督導方式進行績效考核，或者在日常工作以觀察評量進行考核(I1)，用以輔助或代替量表化的正式考核。例如組織邀請其他外部專業單位進行外聘督導(E1)，藉由督導考核解決成員工作中所遭遇的問題，並在督導過程提供成員相關專業知能培育(D1、F1、G1、H1、I1、K1)。

(2)織未設計嚴謹績效考核制度

部分組織表示，成員人數少，建置績效考核機制反而耗費成本，因此人數較少的小型組織並未設計較嚴謹的績效考核制度，而是在平常工作時若發現成員工作缺失，便當面以口頭告知並做立即性的改善，無須等到年底才進行績效考核，以增強問題處理的即時性(E1、F1、G1、H1、I1)。

(3)核制度以法規為制定基礎

組織在制定績效考核制度時，除了根據組織業務內容、發展方向與宗旨使命之外，更參考政府機關或其他非營利組織的相關人事規章進行考核制度的設計(G1、K1)。

(4)核機制彈性、人性

儘管組織設計績效考核機制，但受訪者認為國內非營利組織在管理成員上普遍較人性化且彈性，是為「人治而非法治」，因

此在考核的過程當中，組織多以包容的態度面對成員的表現(C1、I1)。

5.制定明確薪酬政策與升遷制度，提升組織內部良性競爭

(1)練時數影響成員考績

教育訓練能確保成員定期提升專業能力，因此，部分組織將成員所受的教育訓練多寡列為成員績效考核的評估項目，用以評定成員在該年度是否達到專業訓練的要求(B1、C2)。

(2)結果作為績效獎金賞罰依據

部分受訪者依照成員年度考績結果，做為該年度的績效獎金發放標準，以鼓勵成員年度的工作表現(B1、D1、E1、G1、H1)。然而，儘管部分組織認為升遷與賞罰制度對成員可帶來正向激勵效果，但仍有較小的組織因人力少、科層較不明顯而無升遷機會，甚至尚未建立薪資制度(E1)。

(3)作表現與年資調薪及升遷

組織依照試用期與成為正式職員做為薪資調整分野，並且在穩定工作半年後再調整一次薪資(A1)。而部份組織依照工作年資加薪，在組織工作年資越長，其薪資等級越高(C1、E1)，或者依照個人在前工作單位的工作經驗或相關執照予以加薪(K1)。此外，在工作的期間，若成員個人對組織有重大貢獻，例如協助評鑑或獲得競賽獎項，則組織會額外提供獎勵(A1)。

在升遷制度的部分，多數組織屬於科層化組織架構而劃分為數個不同層級的幹部職位。因此，組織高層管理者會依照成員的工作表現與在組織內的工作年資，評估其是否符合升遷資格(C1、K1)。值得一提的是，若組織未開立新的幹部職缺，或者該層級的幹部無人升遷，儘管成員已符合組織升遷條件，仍無升遷

機會(C1)。

(4)級依學歷劃分

受訪者依照學歷調整薪資，例如大學學歷與專科學歷的起薪不同，碩士學歷則可再額外加級(C1)。

以下表 4-1 為受訪者在控制環境要素中業務執行的具體方式：

表 4-1 受訪者業務執行具體方式-控制環境

（一）操守及價值觀
1.組織的成員行為守則如何制定、內容 (1)明訂倫理道德規範：組織助人工作辦法明確寫下提醒成員在工作中須注意的倫理道德事項並定期宣導、修訂（D1、J1、K1）。 (2)使命會影響工作熱忱與對組織的認同感：在非營利組織工作須認同組織使命價值且對工作保有熱情（A1、B1、G1、H1）。
2.定期宣導工作倫理與工作規則:每年開會共同修訂工作規則與工作倫理(K1)。
（二）執行之能力
1.每一職務有職務說明書並依照實際工作內容與法律規範制定職務說明書： (1)依照個職位設計職務說明書並依照各部門業務內容個別制訂： a.依各職位性質不同設計專屬職務說明書，包含工作標準流程、工作守則、工作內容以及組織相關業務介紹等（A1、B1、C1、C2、D1、K1）。 b.以團隊或部門為單位，撰寫針對該團隊或部門的專用職務說明書（G1）。 c.參考政府法令規範制定職務說明與規範（G1、K1）。 d.參照有信用且大型的非營利組織之人事規章做為設計工作規範基礎（G1、K1）。 e.從工作的過程累積經驗，找尋最適合的業務執行方式，並將其擬定為統一

規範，並依照實際情況調整職務說明書內容（G1、E1）。
(2)職務說明書制定人員：
a.由高層主管制定（由上而下）（C1、C2）。
b.由成員個人依照各自工作內容自行撰寫（由下而上），撰寫後再交由主管進行審核（D1）。

2.業務分配方式採專業分工制有且有特殊專長人員（財務、資訊等）
(1)聘請業務相關專業人員：聘請社工、新聞公關、醫療人員、財務人員、資訊人員、法務人員、秘書處等專業人員執行業務（A1、B1、C1、D1、E1、F1、G1、I1、K1）。
(2)特聘財務會計專責組織帳務：聘請專業財務會計人員進行組織的帳務管理（A1、B1、G1、I1、E1、F1）。
(3)外聘會計師進行查核（A1、B1、C1、E1、A1、B1、H1、G1、J1）。

（三）董事會或監督委員/監察人

1.定期提供董事會或監督委員相關報告，如定期開會、討論年度預算、重大缺失等，頻率：
(1)監督範圍廣泛：
a.包含財務審核、預算裁決與設定組織發展方向及年度計畫（B1、D1、E1、G1）。
b.握有最後決策權：幾乎所有新的業務或方案在推行之前皆須經由最高層同意後方可執行（A1、B1、D1、E1、I1、K1）。
(2)定期舉行會議（A1、B1、D1、E1、I1、K1）：
a.開會頻率固定：董事會或監督委員開會時間頻率固定，如月會、年會或季會等。
b.定期與組織其他部門的開會：傳達資訊、監督業務執行狀況及目標達成。

2.董事會或監督委員董事會組成多元可協助組織發展：如醫師、律師、政務官員、社工、醫療相關或社會倡議人等（B1、D1、K1）。

（四）管理哲學及經營型態

1.管理階層重視領導管理以降低風險發生機率且領導者專業素質會影響組織工作績效：
(1)標準化的控制管理：
a.檢視工作績效，並分析需要再加強的業務項目（A1、D1）。
b.較佳的領導者專業素質有較佳的管理控制（D1）。

2.管理者的管理風格影響組織經營型態
a.新管理主義的影響而重視組織績效（B1）。
b.領導風格不同：工作方針與組織業務目標會跟著領導者風格改變而不同（J1）。
c.尊重成員個人特質：讓成員發掘個人特質，根據自己的個人專長發揮

（H1、I1）。

d.重視組織溝通：重視成員意見，加強組織的縱向（主管與成員之間）與橫向溝通（成員彼此之間）（A1、I1）。

（五）組織結構

1.配合組織規模及作業之複雜性設計組織結構、分組狀況：

(1)依照業務性質劃分部門：劃分為數個業務專責部門（B1、C1、C2、D1、E1、F1、K1、I1）。

(2)職位科層化：每個部門皆依照權責等級高低，劃分為科層化的管理結構，如部門主任、業務組長等（B1、C1、C2、D1、K1）。

2.配合組織規模與業務改變調整組織結構：因應人力的擴編、建立新的管理階層、擴大服務範圍等調整組織結構，甚至外聘人資專家協助建制組織管理架構（C1、D1、E1、G1、K1）。

（六）權責分派

1.個人工作權責劃分方式為矩陣式人力分配方式使人力達到最大運用：

採取矩陣式人力分配，每個成員不只專責某項業務，而是同時身兼多重身分（C1、E1、F1、G1、J1、K1）。

2.明確權責劃分以確保適當分派業務責任：

(1)劃分業務權限：依照職務分類進行限制，限制各個業務間只能處理、閱讀各自的業務資料（A1、B1、C1、C2、D1、G1、H1）。

(2)電腦資訊系統設置閱覽權限：除了組織最高主管可閱讀所有部門的相關資料外，其餘皆受到權限限制（A1、B1、C1、C2、D1、G1）。

(3)會計帳務設有獨立權限：財務之電腦資訊系統等相關資料，僅限於財務部門專責人員可閱覽與修改（C1、C2、G1、H1）。

（七）人力資源之政策與實行

1.成員訓練方式為舉辦共識營，凝聚成員團隊精神提升對組織的向心力：

(1)定期舉辦組織共識營：內容包含組織價值觀的傳達、專業知能訓練、團隊感情培養（B1、D1、E1、H1）。

(2)教育訓練時數影響成員考績：成員所受的教育訓練多寡列為成員績效考核的評估項目，用以評定成員在該年度是否達到專業訓練的要求（B1、C2）。

2.重視教育訓練提升專業知能，尊重成員個別化教育需求：

(1)無強制規定每年須完成的教育時數要求

a.每年定期自行舉辦且規定成員需參與之教育訓練（B1、C2、D1、E1、G1、H1）。

b.依照政府規定之教育學分要求：學會要求之特定教育訓練時數與法規規定之教育訓練時數（G1、K1）。

(2)彈性分配教育訓練機會：

a.依照成員興趣與喜好自由選擇，使成員自由參加與業務相關教育訓練（A1、B1、E1、F1、G1、H1、K1）。

b.以專長制分配教育訓練機會：成員依照各自專長接受相關的教育訓練。
(3)提供教育訓練獎勵與補助措施：如公費與公假補助（D1、F1、G1、H1）。
(4)教育訓練內容依照成員需求安排：
a.包含基本工作標準流程（C2）。
b.以成員工作過程所遭遇的困難、瓶頸為主要訓練內容（H1、K1）。

3.定期對成員考核績效，正向維持成員工作績效：
(1)定期考核：頻率通常為一年一次或一年兩次（B1、C1、D1、F1、H1、K1）。
(2)確保了解考核內容：要求成員需在績效考核過後簽名表示閱讀。

4.考核方式多元：
(1)績效考核評估以面談、量化指標及督導為主
a.以量化指標考核：條列工作清單並將其設計為考核量表（A1、H1、I1）。
b.以面談、督導、觀察評量考核：用以輔助或代替量表化的正式考核（I1）。
c.外聘督導考核：邀請其他外部專業單位進行外聘督導與考核（E1）。
d.日常即時矯正工作行為：平常工作發現成員工作缺失便當面以口頭告知以做立即性的改善。

(2)以法規為制定基礎：制定績效考核制度時根據組織業務內容、發展方向與宗旨使命、政府機關或其他非營利組織的相關人事規章進行考核制度的設計（G1、K1）。
(3)績效考核機制彈性：非營利組織在管理成員上普遍較人性化且彈性，在考核的過程多以包容的態度面對成員的表現（C1、I1）。
(4)藉由督導考核專業知能培育：解決成員工作所遭遇的問題，並在督導過程提供成員專業知能培育（D1、F1、G1、H1、I1、K1）。

5.制定明確薪酬政策與升遷制度，提升組織內部良性競爭
(1)考核結果影響績效獎金：績效獎金發放標準依照成員年度考績結果（B1、D1、E1、G1、H1）。
(2)依照工作年資加薪：
a.在組織工作年資越長，其薪資等級越高（C1、E1）。
b.依照試用期與成為正式職員做為薪資調整分野，在穩定工作半年後再調整一次薪資（A1）。
(3)依照工作經驗加薪：依照個人在前工作單位的工作經驗或相關執照加薪（K1）。
(4)依照學歷調整薪資：如大學學歷與專科學歷的起薪不同，碩士學歷則可再額外加級（C1）。
(5)依照重大貢獻加薪：成員個人對組織有重大貢獻，如協助評鑑或獲得競賽獎項，額外提供獎勵（A1）。
(6)升遷資格：依照成員的工作表現與在組織內的工作年資，評估其是否符合升遷資格（C1、K1）。

二、控制活動

依照 COSO 針對內部控制的分類，在控制活動的部分，並無分類為幾個特定分類項目，而是依照組織目前控制現況進行分析。以下將依照受訪者所呈現的訪談資料進行討論。

1.目前的控制作業方式為設立工作標準流程(SOP)，以確保業務正確執行

許多組織將工作流程書面化，做為組織統一的標準工作流程(A1、C1、F1、I1、K1、F1)。因此，組織認為，可將已發展成熟的工作標準流程放入工作手冊中，作為成員工作時的參考依據。

將工作流程標準化，可使成員了解如何以最有效率且正確的方式執行業務，讓新接任業務的成員能按照標準流程執行業務，使其提早上手，甚至因標準化的實施，促使成員用同樣的方式執行業務，降低因不同成員工作方法的差異而影響業務執行結果(C2、E1、G1、I1)。

2.設立財務會計標準流程，並強調成員對此制度的熟悉度

財務會計是非營利組織維持運作的重要業務，正確且公開透明的財務內容才能使捐款者有更多信心能參與社會公益，因此，受訪者在財務會計的部分設立標準化流程，並規定組織內所有成員皆必須熟悉並加以遵守，確保財務正確，以掌握所有捐款者及補助金額能正確運用，避免舞弊(B1、D1、H1)。

以下表 4-2 為受訪者在控制活動要素中業務執行的具體方式：

表 4-2 受訪者業務執行具體方式-控制活動

控制活動

表 4-2 受訪者業務執行具體方式-控制活動

設立標準流程（SOP）： (1)建置工作標準流程（A1、C1、C2、E1、F1、G1、I1、K1、F1）： a.將較合適、風險較低且較流暢的業務執行方式書面化，做為組織統一的標準工作流程。 b.包括在職進修辦法、請假辦法、外出辦法、活動課程執行辦法、會計財務辦法、簽訂合約辦法、採購辦法、人事管理手冊等。 (2)建置財務會計標準化流程：在財務會計的部分設立，並規定組織內所有成員皆必須熟悉並加以遵守（B1、D1、H1）。

三、風險評估

依照 COSO 針對內部控制的分類，在風險評估的部分，共可分為組織整體目標之制訂、作業層級目標之制訂、風險分析、風險回應此四大項，以下將針對各項逐一進行分析。

（一）組織整體目標之制訂

在規劃組織的整體年度發展目標時，須確保整體發展目標是在符合組織的使命與宗旨的條件下所制定，因此，組織發展目標常由總會的高層幹部統一制定，組織的各分會再依此整體目標制定符合各分會服務對象需求的作業目標(H1、B1、G1、K1、I1)。

（二）作業層級目標之制訂

1.訂定作業層級目標方式是依地區個別化需求制定作業目標

在符合組織整體發展目標的條件下，總會尊重各分會的區域特性與業務執行重點，如服務對象需求、地域性個別化特色(如各地區的文化或風俗民情等區域差異)等，賦予各分會較大的獨立性跟自主權，使其能發揮創意跟巧思去訂定符合地方性組織的個別需求的作

業目標(A1、B1、C1、C2、D1、E1、F1、G1、H1、K1、F1)，制定完成後再交由最高層主管審核是否符合組織發展宗旨，裁決後便可各自開始執行。

2.依照政府合約內容規範制定作業目標

部份組織因承接政府方案而簽訂相關合約，且合約內容已包含需執行的業務內容、須達成的作業目標等等，因此，組織若與政府簽訂相關合約，其組織作業目標之制定便依照合約內容為主(B1)。

（三）風險分析

1.資料控管不當，經手人員複雜致使資料遺失或遭竄改

組織資料例如財務資訊、個案紀錄、業務報告等皆為組織重要資料須妥善保存，資料控管不嚴謹，在資料傳遞的過程，可能被擅自竄改或遺失導致資料失真，如財務資料若無妥善保管則可能產生資料竄改導致舞弊風險，因此需避免非業務相關的成員經手相關資料(C1、J1)。

2.總會對於地方風土民情或地方性需求不了解

受訪者認為，總會若要對各地區分會進行管理，當務之急是必須對地方分會的區域特色、服務內容或分會在執行業務時所遭遇的困難有所了解，否則總會在不了解地方需求的情形下，兩邊在進行組織發展的期待與規劃的溝通時將產生摩擦與衝突(J1)。

3.雙頭馬車式管理模式，科層界線不清

非營利組織的人力資源規劃常以矩陣式為主，因此，同一個成員可能肩負數個業務責任，導致雙頭馬車式的行政管理時常發生，在科層界線模糊的情況下，成員將不知該遵從哪個主管的領導(D1、J1)。而人力流動率較高的原因通常是為一年一聘的工作契約，

使成員安定感不足，影響對組織的向心力，若加上組織的期待與成員期待不同，便很難達成共識而導致人力流動頻繁。

4.組織人力資源問題，使業務執行困難

(1)成員流動率高

為配合政府方案補助，許多組織的成員招募皆為一年一聘制，因此成員須每年重新簽訂契約，導致安定感不足而影響了成員對組織的向心力，導致人力流動率較高(J1)。此外，若組織總會的期待與地方分會的成員期待不同，導致彼此無法達到共識，進而促使人力流動頻繁(J1)。為此，受訪者表示，在符合法律要求的情況下，為保障勞工權益，組織無法強迫成員繼續留任，因此難以掌握成員的流動率(A1)。

(2)無財務會計專責人力

組織最容易發生風險的部分為財務業務，部分組織受經費限制，無法聘請財務專長的專責人力，須從現有成員中以矩陣式方式分配人力，可能導致無法以專業方式記錄帳務及財務報告，或因辨認財務風險的敏感度較低，促使組織發生財務上的風險(J1)。此外，因成員必須將工作時間一分為二，無法專心於財務業務，導致核銷的時間過長，在核銷前成員皆必須獨自承擔組織財務資料的保管責任(C1)。

5.跨部門溝通不易，無法取得共識

受訪者表示，依照業務性質與工作內容的不同而劃分為不同的部門的分工模式，提升了跨部門間溝通的困難度，專業不同、教育訓練背景不同、處理業務的方法與習慣不同，皆可能成為跨部門間溝通的阻礙(C2、I1、A1)。

6.財務問題，營運出現危機

組織營運經費不足也是非營利組織容易遭遇的風險之一。非營利組織的財務支援通常來自社會大眾捐款、企業支持、董事會捐贈以及政府補助，部分受訪者表示，若失去任何一項財務來源，皆可能影響組織的營運，或使服務品質下降，導致無法達成組織目標，進而影響服務使用者權益(A1、B1、C1、F1、K1)。

7.獨霸性高，業務交接與傳承不易

各項業務設立專責人員可以使業務更正確的執行，但業務專精化的結果可能帶來業務獨霸性高的風險，意即該主責人離職或人事異動，可能因接手的成員對業務不熟悉或執行方式的差異，而導致業務停擺。此外，業務主責人離開的時候，也可能將許多組織機密或業務內容帶離組織，導致組織的重要資料外洩(A1、E1、J1)。

8.未定期整理業務報告

組織的各項業務報表用途為分析業務執行狀況，並能用此掌握業務所遭遇的困難並進行矯正。然而部分受訪者表示，未按時登錄資料至資訊管理系統，僅統整承辦政府方案所規定需繳交的業務報告(D1)，因此，可能發生的風險為，組織無法掌握成員工作狀況或組織績效。

9.主管行政工作量大而無法在員工專業技能提昇上發揮功能

組織的主管職通常需承擔管理責任之外，仍須額外負擔部門許多行政業務，所以部分受訪者表示，龐大的行政業務所耗費的工作時間，會影響主管的角色扮演，無法協助成員提昇所需的專業工作技能(K1、J1)。

10.資訊系統不發達，訊息傳遞緩慢而拖延工作進度

資訊系統對於全國性或跨縣市服務的組織相當重要，能及時的

傳遞組織所發布的最新訊息。然而，即便組織各分會與總會的距離遠，仍有組織目前尚未有完善的資訊系統，導致資訊傳遞緩慢、拖延工作進度(J1)。

（四）風險回應

1.設置危機處理辦法

組織設置危機處理辦法，將危機的依照輕重緩急與影響組織的程度分為數個等級進行因應，在風險發生後，再依照風險等級進行通報及責任歸屬(D1、E1)。除了設置危機處理辦法之外，組織也會條列單位可能遭遇的風險，並定期在會議期間討論其因應之道，強化風險預防的概念。

2.定期備份資料避免資料流失

部分組織除了將資料電子化之外，更印製書面檔，或者存放在個人電腦，將資料備份於不同位置，以異地備份的方式預防資料遺失的風險(B1、C1、D1、K1)。此外，受訪者表示，每個地區分會皆須將分會資料，如業務報告、方案執行成果、人事資料等，須繳回總會備份以利存查(B1、D1、F1)，如此可使總會嚴格控管各分會資料，避免資料流失(B1、F1)。

3.職務定期輪調，加強成員了解組織業務

為避免業務獨佔性，部分組織採取職務輪調、工作擴大、工作豐富等方式，使成員能學習並執行組織內不同業務，使個人能力多元化，避免因人力流失或專業單一化而產生獨佔性及不可取代性，讓組織在未來需進行人力調動、業務異動時能順利進行業務交接(C1、F1、G1)。

4.重要資料不讓所有成員都經手

組織中並非所有資料大家可以接觸到，部分資料如人事資料、個案資料等若遭到外洩，則可能觸及法律，而組織財務資料若無妥善保管則可能產生舞弊風險。因此，部分組織將資料分級處理，採科層化的方式進行管理，避免非該層級或者非業務相關的成員經手相關資料(C1、D1)。

5.委外律師確保組織合法運作

受訪者表示，非營利組織因無營利性質且受到社會大眾的信任與關注，導致某些不肖人士擅自濫用組織的名義發布不實消息，進而損害組織名譽。因此，組織會聘請律師進行法律議題的釐清，保障組織名譽與正當性(G1)。

以下表 4-3 為受訪者在風險評估要素中業務執行的具體方式：

表 4-3 受訪者業務執行具體方式-風險評估

（一）組織整體目標之制訂
由總會決定組織發展方向與年度目標：由總會的高層幹部統一制定（H1、B1、G1、K1、I1）。
（二）作業層級目標之制訂
1.訂定作業層級目標方式：依地區個別化需求制定作業目標： (1)賦予各分會較大獨立性跟自主權（A1、B1、C1、C2、D1、E1、F1、G1、H1、K1、F1）： a.尊重各分會的區域特性與業務執行重點,使其各自訂定符合地方性需求的作業目標。 b.制定完成交由最高層主管審核，裁決後各自執行。 (2)須符合組織宗旨使命：在符合案主最大利益原則，主管賦予成員較高權限。
2.依照政府合約內容規範制定作業目標：若與政府簽訂相關合約，其組織作業目標之制定便依照合約內容為主（B1）。
（三）風險分析
1.資料控管不當，經手人員複雜致使資料遺失或遭竄改：資料控管與監控不夠嚴謹時，在資料傳遞的過程，可能被擅自竄改或遺失，導致資

料失真（C1、J1）。
2.總會對於地方風土民情或地方性需求不了解： (1)總會對於地方性需求不了解：總會對各地區域差異、執行業務時所遭遇的困難的不瞭解，可能導致兩邊在組織發展期待與規劃產生摩擦（J1）。 (2)跨部門溝通不易：業務專精化的分工模式提升跨部門溝通困難度：專業背景、處理業務的方法與習慣不同而阻礙跨部門溝通（C2、I1、A1）。
3.科層界線不清：雙頭馬車式的行政管理，意即成員須接受兩個同等級但不同業務的主管領導，科層界線模糊，成員不知該遵從哪個主管的領導（D1、J1）。
4.組織人力資源問題，使業務執行困難： (1)成員流動率高： a.一年一聘制的契約使成員安定感不足而影響了成員對組織的向心力（I1）。 b.組織的期待與地方成員期待不同，成員無法認同總會工作目標與要求而無法達到共識，人力流動頻繁（J1）。 c.符合法律要求，為保障勞工權益，組織無法強迫成員繼續留任（A1）。 (2)無財務會計專責人力： a.受經費限制而無法聘請財務專長的人力專責財務相關業務，無法以專業的方式記錄帳務及財務報告（J1）。 b.核銷的時間長，成員須獨自承擔財務保管責任，提高舞弊與失誤風險（C1）。
5.財務問題，營運經費不足：失去大眾捐款、企業支持、董事會捐贈及政府補助任何一項財務來源皆可能影響組織的營運（A1、B1、C1、F1、K1）。
6.業務獨霸性高： (1)業務專精化使獨霸性高，若該主責人離職或或人事異動致使業務停擺（A1、E1、J1）。 (2)許多組織機密或業務內容被離職成員帶離組織，導致重要資料外洩（A1、E1、J1）。 (3)工作交接過程，資料撰寫、業務處理方式不同而失去共同目標（E1、J1）。

7.未定期整理業務報告：組織無法掌握成員工作狀況或組織績效（D1）。
8.主管行政工作量大而影響專業技能發揮：龐大的行政業務所耗費的工作時間會影響主管發揮專業知能而無法協助成員（K1、J1）。
9.資訊系統不發達：組織各分會與總會的距離遠，訊息傳遞緩慢，拖延工作進度（J1）。
（四）風險回應
1.設置危機處理辦法（D1、E1）： (1)危機處理辦法： a.將危機的依照輕重緩急與影響組織的程度分為數個等級進行因應。 b.風險發生後，依照風險等及進行通報及責任歸屬。 c.主責成員須在 24 小時內完成危機處理報告。 (2)定期討論可能發生之危機：條列單位可能遭遇的風險，並定期在會議期間討論因應之道。
2.定期備份資料避免資料流失： (1)資料備份於不同位置：將資料電子化並印製書面檔，或存放在個人電腦（B1、C1、D1、K1）。 (2)資料回繳總會存查：每個分會皆須將分會資料，如業務報告、方案執行成果、人事資料等繳回總部（B1、D1、F1）。
3.職務定期輪調：定期輪調職務，如每兩年執行一次，使成員能學習並執行組織內不同業務（C1、F1、G1）。
4.重要資料不經手成員：將資料分級處理，採科層化的方式進行管理，避免非該層級或者非業務相關的成員經手相關資料（C1、D1）。
5.委外律師確保組織合法運作:聘請委外律師進行法律責任的釐清(G1)。

四、資訊和溝通

依照 COSO 針對內部控制的分類，在資訊和溝通的部分，共可分為資訊、溝通此兩大項，以下將針對各項逐一進行分析。

（一）資訊

1.定期整理工作報表，呈現業務執行狀況

(1)以報表呈現業務報告

大部分組織以月報表的方式統整當月的業務執行成果，以利分析組織服務執行狀況，並從中發現待加強的事項(E1、F1、H1、K1)。而部分組織則以質化的方式，如週報表或日誌，呈現日常業務執行狀況(F1、H1、I1)。

2.資訊管理系統的建置與整合性功能，會影響組織訊息與資料傳遞

(1)資訊管理系統整合性功能強

現今組織運作相當仰賴資訊化的資料，因此資訊管理系統通常有獨立的預算，建置專責部門或聘請專責工程師定期維護、更新並擴增系統功能，使其符合組織需求。因此，許多組織資訊管理系統已全面 e 化，甚至可連線直接傳遞資訊，促進資訊的即時性及使用的便利性，能輔助組織以較快速且正確的方式協助服務的進行。此外，許多全國性或跨縣市非營利組織的資訊管理系統整合能力強，能夠進行全國連線，除了可即時傳遞組織最新訊息與資料之外，總會更能掌握所有分會的業務進行狀況，並能以資訊系統管理組織龐大的人事業務 (B1、C1、C2、E1、F1、G1、K1、H1)。

(2)未建置資訊管理系統

部分受訪者表示，現無 e 化系統或向外購買的套裝軟體，資訊設備較老舊或數量較少，因此在資訊傳遞的部分仍須加強(A1、D1、F1、J1)。而未建立 e 化系統的組織，則使用傳統的紙本方式保存各類業務報告（表）；但組織仍備有專門的資訊化會計系統，以確保財務資訊的正確(A1、K1)。

3.機密文件傳送方式重視保密與及時性

(1)以郵寄或親送進行資料傳送

機密文件若為紙本文件，其傳送方式可為掛號郵寄資料

(G1、K1)，或使用便利袋專人收送，甚至可藉由員工出公差時交件，確保資料不經由他人之手傳遞(G1、F1)，而資訊管理系統最常用的則是設定帳號與密碼，避免被盜用(K1)。但人員離職後是否立即終止其使用權，則與系統是否能自行做後台管理有關。

(2)將紙本文件收至特定收納櫃並上鎖保管

若紙本文件須保存在分會辦公室內，則多將重要紙本文件上鎖於特定櫃子內，或交由成員自行保管 (K1、F1、B1)。甚至有組織將機密文件統一交由專責部門進行管理(C1)，若要調閱甚至須提出申請，嚴格控管機密資料的傳送，以避免資料遺失或遭到濫用。

（二）溝通

1.主管重視內部縱向(主管與成員)與橫向(成員之間)溝通

(1)成員互動良好，資訊傳遞流暢

受訪者認為目前溝通流暢，能正確傳達組織價值觀、工作規則給成員，並得到成員的回饋與反應，且主管與成員間的互動密切，能隨時討論業務內容 (G1)。而部分組織的辦公空間規劃使成員能在同一辦公室工作，彼此互動熱絡，並對其他成員的業務較為熟悉，促進不同業務間的交流與協調(A1)。

此外，在跨部門的溝通方面，部分組織跨部門互動密切，共享資源與傳遞資訊，藉由加強跨部門間的交流與互動，使彼此更加認識，便能在需要時有效且即時的調動人力(B1)。

(2)資訊傳遞即時性佳

若主管能與成員密集的討論工作狀況及業務執行進度，且隨時掌握成員遭遇的困難，將有助於在成員遭遇困難時及時提出解

決辦法，可提升組織的工作效率(B1、F1、G1)。

2.「會議」為組織溝通與資訊傳遞的重要管道

(1)定期舉辦會議已提升組織溝通與資訊交流

定期舉辦部門內部會議、跨組會議、跨縣市會議、主管會議以促進業務交流，使分會與總會達成共識，確保每個部門皆能接收總會訊息。因此，組織透過會議來進行經驗交流、傳達行政事項、方案討論、工作分配，或是分享工作所遇到問題，甚至傳達工作要求與績效報告，「會議」是 NPO 的員工接受與表達訊息的重要管道(C2、K1、B1、F1)。此外，部分組織已採視訊會議的方式進行跨縣市會議，降低成員為了參與會議而耗費的交通往返時間與金錢成本(C2、D1、H1)。

(2)定期舉辦主管會議促進組織縱向、橫向溝通協調

主管會議的頻率多為每月或每週進行，內容為報告年度計畫績效、預算及業務報告、成員工作狀況、與總會協調工作目標、工作期待或跨部門間的業務合作，使分會與總會的期待能達成共識，確保每個部門皆能接收總會的訊息(B1、C1、D1、F1、G1、I1、K1)。

3.確保所有成員知曉會議內容，以已達到資訊傳遞正確性

組織資訊傳遞的正確性會影響成員執行業務的方式，進而影響組織服務品質(J1)。因此，部分組織在部門間或各分會間使用公文的方式傳遞訊息，加強訊息傳遞正確性，以確保成員皆能正確接收訊息內容。

此外，組織在會議後規定其會議紀錄需在期限內完成，並將電子檔存放於開放式資訊平台，以供會議缺席的成員閱覽，或者進一步規定成員須以簽名方式確認成員已閱讀會議內容，以提升資料傳

遞的確實性(D1、E1、F1、G1)。

以下表 4-4 為受訪者在資訊與溝通要素中業務執行的具體方式：

表 4-4 受訪者業務執行具體方式-資訊與溝通

（一）資訊
1.定期整理工作報表：以報表呈現業務報告 (1)以月報表的方式統整當月的業務執行成果，例如個案量、方案成果報告、帳務資料等量化數據資料（E1、F1、H1、K1)。 (2)以質化的方式，如週報表或日誌，每日或每週統整工作報告（F1、H1、I1)。
2.建置資訊系統：資訊系統整合性功能強（B1、C1、C2、E1、F1、G1、K1、H1） (1)資訊系統有規劃獨立預算，聘請專責工程師定期維護、更新並擴增系統功能，並在資訊系統當機時進行修復。 (2)進行全國連線，即時傳遞組織最新訊息與資料。 (3)管理龐大人事業務，如成員請假申請、教育訓練紀錄等。
3.機密文件收納與傳送不經手第三者： (1)以郵寄或親送進行資料傳遞： a.掛號郵寄資料（G1、K1)。 b.使用便利袋專人收送，或由成員外出公差時以本人交件（G1、F1)。 c.電腦資訊設定開機密碼（K1)。 (2)將紙本文件收至特定收納處： a.將重要紙本文件上鎖於特定櫃子，或交由成員自行保管各自記錄文件（K1、F1、B1)。 b.將機密文件統一交由專責部門進行管理，調閱須提出申請（C1)。
（二）溝通
1.資訊傳遞、資源交流順暢： (1)溝通直接，成員能隨時與主管討論業務執行內容，主管在決策某項業務決議後可立刻執行（G1)。 (2)辦公空間規劃，使成員在同一辦公室工作（A1)。
2.以「會議」進行溝通與資訊傳遞： (1)定期部門舉辦會議： a.經驗交流、行政事項覆達、方案討論、工作分配，或是分享工作所遇到問題、傳達工作要求與報告績效（C2、K1、B1、F1)。 b.使用網路視訊會議進行跨縣市會議（C2、D1、H1)。 c.定期聚辦月例會，或者每週一次的業務報告會議（A1、B1、C2、D1、

G1、H1、I1、K1）。 d.定期進行跨組別會議，如各組別會議或各縣市同部門會議。 (2)定期舉辦主管會議促進組織縱向、橫向溝通協調（B1、C1、D1、F1、G1、I1、K1）： a.每月或每週進行。 b.內容為報告年度計畫績效、預算及業務報告、成員工作狀況、與總會協調工作目標、工作期待或跨部門間的業務合作。
3.確保所有成員知曉會議內容（D1、E1、F1、G1）： (1)在部門間或各分會間使用公文的方式傳遞訊息。 (2)會議後規定其會議紀錄需在規定時間內將完成，並將電子檔存放於開放式資料夾以供會議缺席的成員閱覽。 (3)規定成員須以簽名方式確認已閱讀會議內容，確保成員了解會議傳達訊息。

五、監督

依照 COSO 針對內部控制的分類，在監督的部分，共可分為持續性的監督與個別評估此兩大項，以下將針對各項逐一進行分析。

（一）持續性的監督

1.監督成員工作方式是以 KPI 指標衡量成員的工作成效

有部分組織已設定關鍵績效指標(Key Performance Indicators，簡稱 KPI)作為衡量組織目標的工具，期待能建立客觀、量化且結構性的績效評估方式來考核組織目標是否達成 (D1、K1、B1)。然而，並非所有業務項目皆可使用 KPI，而是可數據化管理的業務項目較適合以 KPI 作為客觀衡量的績效指標。因此，受訪者認為在物資、募款與個案量等工作目標設定，可要求須達到特定業務量與績效者較適合使用 KPI(B1、D1)。

2.以標準化流程來規範整理財產的頻率或方式

會設計標準盤點財產的流程，使各個分會在盤點時皆能使用相

同的表單與程序，避免盤點方法上的誤差導致難以統整財產清單(D1、H1、K1)。

（二）個別評估

1.年底進行結案評估，審核組織年度績效

部分組織在日常工作便採定期與不定期針對各部門進行個別評估，評估方式多以口頭面談居多。此外，組織在年底時會統一審核組織年度業務報告，檢討每個業務各別的執行狀況，並分析各業務所遭遇的問題及成效(C1、G1)。

2.科層化的組織監督、稽核評估機制

(1)稽核內容包含組織各項業務

稽核可提升組織的服務品質，確保服務目標皆達成且符合法律規範，因此稽核內容常包含人力資源、服務成效、成員專業能力、時間控管、品行、跨部門合作成果、行政業務，皆列為組織監督與稽核的內容(A1、C1、C2、D1、G1、K1)。

(2)稽核過程科層化、嚴謹且公開透明

組織稽核方式普遍由成員自我評量，檢視自己所負責的業務工作成效後，再由第一層主管進行稽核(C1、D1)。尤其是預算等財務稽核，組織常以科層化方式進行，跨層級多次稽核以確保財務資料正確性，並避免舞弊的發生(D1、E1、H1、K1)。

(3)由組織最高層主管進行組織稽核

各個部門的稽核先交由各部門的主管進行稽核(D1)，而組織的所有部門稽核則交由組織的最高主管進行(如董事長、執行長、理監事會) (B1、E1)。有的會成立專責的稽核單位，定期針對國內所有分會進行稽核(K1)。

3.稽核目的與內容廣泛，不僅限於查核績效

(1)稽核可促進縱向與橫向溝通

稽核的目的不只是確認工作目標是否達成，而是依照工作規範、組織的使命宗旨來評估業務是否正確達成、有無失誤，也藉由稽核的過程針對新成立的分會或方案等進行輔導(B1、K1)。並利用稽核過程與組織高層主管進行溝通協調，例如改革組織工作規範、改變作業目標等等，或者尋求組織高層主管的協助，以解決執行業務時所遭遇的困難(B1、K1)。

(2)評估績效的方式難以定奪

非營利組織的服務內容，許多無法使用量化的績效評估標準進行服務品質與工作成效的判定，因此受訪者認為績效評估方式若全以量化評量，可能無法實際衡量成員在質性面向的成效(B1、C2、J1)。

以下表 4-5 為受訪者在監督要素中業務執行的具體方式：

表 4-5 受訪者業務執行具體方式-監督

（一）持續性的監督
1.監督成員工作方式：以 KPI 指標衡量成員工作成效（D1、K1、B1）： (1)設定關鍵績效指標：衡量組織目標是否達成。 (2)定期檢討各類系統是否適當運行：如資訊系統、業務標準化流程或組織結構等是否適當運行。
2.整理財產的頻率或方式：組織財產流程標準化 3.設計年度財產盤點標準盤點流程，各分會盤點時使用同樣的表單與程序，再將最後報告送至總會統整（D1、H1、K1）。
（二）個別評估
1.年底進行結案評估，審核組織年度績效（C1、G1）： (1)採定期與不定期針對各部門進行個別評估。 (2)評估方式多以口頭面談居多。 (3)檢討業務執行狀況、遭遇的問題、服務成效是否成長。

2.科層化的組織監督稽核評估機制： (1)稽核項目包含組織各項業務：如人力資源、服務成效、成員專業能力、時間控管、品行、跨部門合作成果，甚至行政業務（A1、C1、C2、D1、G1、K1）。 (2)稽核過程科層化： a.先由成員自我評量後，再由主管進行稽核（C1、D1）。 b.預算等財務稽核以科層化方式進行（D1、E1、H1、K1）。
3.稽核功能多元（B1、K1）： (1)藉由稽核的過程針對新成立的分會或方案等進行輔導。 (2)與高層幹部溝通協調，如改革組織工作規範、改變作業目標等。

在使用內部控制五大要素對本研究訪談資料進行分析後發現，非營利組織重視組織使命與宗旨的實踐，除了要求組織內成員須遵守組織倫理道德規範，更強調成員需認同組織的價值觀。而在管理策略上，現今非營利組織多已脫離早期一桶水的管理方式，意即從無職權劃分概念且執掌界線模糊的管理方式改為階層化且制度化的管理模式，將管理責任依層級劃分以提升管理效能，使成員能在良好的領導下以發揮其專業能力。

為提升業務執行成效，組織將業務依照其性質與內容的不同劃分為不同的職位與權責，並設計職務說明書明訂工作內容與成員需遵守的規範。此外，組織在各業務間劃分權責限制，意即成員僅需且僅能修改個人業務範圍內的資料並且對該業務負責。由特定成員執行特定業務，不但可確保責任歸屬明確，更能專精化業務的執行過程，提升業務完成率，避免因模糊的權責分派而導致風險發生。值得一提的是，為避免組織因發生危機事件而影響名譽或營運，部分非營利組織設置風險管理機制，如在定期會議中討論組織目前面臨的風險並集思廣益其解決辦法，或者制定風險管理辦法因應危機發生時成員所需負擔的責任等，這些都已符合內部控制風險管理的概念。

綜合上述，研究者認為，受訪非營利組織在業務執行的過程與管理控制上已呈現結構化且符合內部控制的概念，即便仍有少數組織因成員人數少無須科層化架構、業務性質單一不複雜而無特定職務說明書，但幾乎所有組織皆重視業務達成率、風險預防與管理，以及人力資源的專業提升。

伍、結論

受訪的非營利組織已部分移植企業的管理概念與方法，此次研究發現國內非營利組織的管理策略許多皆已包含內部控制的概念，只是不熟悉內部控制的用詞，因此不曉得組織使用的管理模式已使用了內部控制。現今非營利組織的管理概念、稽核標準與營運方式其實與內部控制核心概念相當類似，只是尚未出現正式規章與書面記錄，受訪者目前已有部分業務運行方式符合內部控制，且部分組織也已發展風險評估與績效控制的概念。因此，研究者認為，非營利組織可根據組織目前各自的管理模式，進一步具體發展內部控制架構以提升管理效能。

在移植營利組織的管理方法時，非營利組織也需特別注意其管理模式是否符合非營利組織的工作方式，且符合組織的發展目標。COSO 提出的內部控制有其市場的考量，希望此制度的推動可以帶來龐大的輔導商機。但非營利組織在已有管理機制，而非毫無管理策略的前提下，不一定需要委外辦理內部控制的建立與稽核，而可利用現有的專業人力與管理概念，在尚未發展成熟內部控制的階段，依照內部控制五大要素為基礎，先對組織現況做一探索性的全盤了解，例如目前有哪些待改進的問題或已發展成熟的業務執行模式、部門規模大小及成員多寡等，再開始逐一的發展適合組織使用的內部控制架構。此外，非營利組織發展內部

控制其實並不與已存在的管理策略衝突，反而能相輔相成，強化組織本身正在推行的管理機制，補足尚未顧及到的部分。

最後，研究者參考受訪者目前符合內部控制要求的業務執行方式，以 COSO 內部控制五大要素與十六項評估要點為架構，提出非營利組織在建構組織內部控制制度時可參考的評估指標，發展出評估表格。期待本評估表可協助組織在進行內部控制規劃時有更明確的指標可依循，並可在表格後方「是否達成」一欄加以記錄，可做為組織在評估是否符合內部控制要求時參考之方針，減少對於外來專家的依賴，降低建立新制度的成本。但因本研究對象的選取以兒童及少年福利服務、老人福利服務、身心障礙福利服務、癌友服務等四類型組織為主，研究結果所建構的內部評估指標，在運用於其他類型或不同規模的非營利組織時宜更慎重選擇。

內部控制評估指標項目	是否達成	
	是	否
壹、控制環境		
一、操守及價值觀		
1.使成員明白了解、認同組織使命價值且對工作保有熱情。	□	□
2.根據組織宗旨制訂倫理道德事項，如保密責任、誠信原則、遵循法令、保護並適當使用組織資產等。	□	□
3.明確寫下成員在工作中須注意的倫理道德事項，並定期修訂以符合社會變遷。	□	□
二、執行之能力		
4.聘請業務相關專業人員進行專業分工，使各業務交由專責人員負責。	□	□
5.聘請或委託財務會計等專責人員進行帳務管理。	□	□
6.依各職位性質不同設計專屬職務說明書並定期更新，可參考政府法令規範、相關非營利組織人事規章、最適合的業務執行方式，內容可包含工作標準流程、工作守則、工作內容來制定職務說明書。	□	□
7.職務說明書制定人員可為高層主管或成員個人依照各自工作內容自行撰寫，但無論職務說明書撰寫人員為何，撰寫後皆需交由最高主管審核。	□	□
三、董事會或監督委員/監察人		
8.監督者，確認組織目標(包含組織發展目標、財務決策，如財務報告審核)，皆由高層正式批准後才能執行。	□	□
9.定期與組織各分會主管定期與舉行會議，如月會、年會等，討論年度計畫、傳達資訊、監督業務及確保組織目標達成。	□	□
10.專業能力須與組織宗旨與使命相關，並提供專業建議，做對組織有利的正確決策。	□	□
11.將分支單位管理責任交給分支單位最高領導者(如主任)，避免直接指導基層成員混淆主管權責。	□	□
四、管理哲學及經營型態		
12.尊重成員個人特質，根據個人專長發揮專業知能。	□	□
13.重視溝通及成員意見，加強組織縱向與橫向互動，確保資訊能正確傳達。縱向溝通指主管與成員之間，而橫向互動意指成員與成員之間。	□	□

五、組織結構		
14.明定組織架構圖，依組織性質與規模使用科層化管理結構進行權責劃分，如主任、組長等，確保指令傳達順利。	□	□
15.因應內外在因素調整科層結構，如建立新的管理階層等。外在因素包含法令規定、社會環境、組織策略、地理環境、人力的擴編等。	□	□
六.權責分派		
16.訂定工作執掌範圍，設置各業務的職務權限，除了組織最高主管可閱讀所有部門的相關資料外，限制只有業務相關成員才能修改資料。	□	□
七.人力資源之政策與實行		
17.可依照政府法規、相關專業學會規定之教育訓練學分時數、成員個人興趣或成員專長等定期安排安排教育訓練(如職前訓練、在職訓練)，以及可凝聚組織共識的相關教育訓練。教育訓練內容可包含組織價值觀傳達、專業知能訓練、團隊感情培養。	□	□
18.制定鼓勵參與教育訓練之獎勵措施。可制定公費與公假之相關教育訓練補助辦法。	□	□
19.將教育訓練列為成員績效考核評估項目，評定成員在該年度是否達到專業訓練的要求。	□	□
20.根據組織業務內容、發展方向、宗旨使命、政府機關或相關人事規章設計考核制度，定期考核成員績效，並依照成員考核結果作為績效獎金發放標準。考核方式建議：條列工作清單並將其設計為考核量表，可使用面談、督導、觀察評量考核、外聘督導考核，或日常工作即當面以口頭矯正缺失。	□	□
21.依照組織經營績效設立明確薪酬制度、懲處賞罰制度與升遷制度。可依照工作年資、過去相關工作經驗、學歷等級、重大貢獻加薪。	□	□
貳、控制活動		
22.訂定標準工作流程確保業務執行。標準流程可包含：在職進修辦法、請假辦法、外出辦法、活動課程執行辦法、會計財務辦法、簽訂合約辦法、採購辦法、人事管理手冊等。	□	□
參、風險評估		
一、組織整體目標之制訂		
23.由高層主管以年度營運策略及年度預算做為組織整體目標制定基礎，且建立新的標準工作流程或策略目標時，須定期檢視以確保其與現行整體目標為一致。	□	□

二、作業層級目標之制訂		
24.主管賦予各分支單位權限，使各分支單位以符合地方性須求來制定各自作業層級目標，且作業層級目標需與組織層級目標關連，有明確的特定執行方向，並且需在期限內完成。作業目標制定完成後需交由最高層主管審核後再執行。	□	□
25.定期追蹤各作業層級目標的達成情形，發現缺失即要求提出改善方案。	□	□
三、風險分析　　四、風險回應		
26.建立風險評估機制，辨識可能發生的風險，討論預防辦法以評估內外部因素引起的風險，根據風險危及組織的程度高低與後果決定如何回應。可設置危機處理辦法，依照輕重緩急與影響組織的程度分為數個等級進行因應、條列可能遭遇的風險並定期討論因應之道。	□	□
27.風險發生後須重新分工，降低風險再次發生的機率。	□	□
肆、資訊和溝通		
一、資訊		
28.定期整理業務報表，如月報表或週報表。報表內容可包含個案量、方案、帳務資料等業務執行成果。	□	□
29.機密文件收納與傳送不經手第三者或交由專責部門進行管理。重要資料傳遞可使用掛號郵寄、親送，電腦資料以密碼保護資訊安全，確保資料傳遞隱密性。	□	□
30.將重要資料備份於不同位置以不同方式備份避免遺失。如以紙本檔、電子檔、郵件等不同方式進行備份避免資料流失。	□	□
31.定期維護、更新資訊系統，安排資訊工程師經費預算。	□	□
二、溝通		
32.定期舉辦會議，如主管會議、跨組別會議或全國性會議，管理階層須列席高層主管會議。	□	□
33.會議紀錄須在規定時間完成，並將電子檔存放於開放式資料夾以供會議缺席成員閱覽。規定成員須以簽名方式確認已閱讀會議內容。	□	□
34.制定溝通機制，暢通組織內縱向與橫向溝通，以及組織外重要關係人的互動。依照組織科層結構制訂溝通機制，如定期舉辦會議。	□	□
伍、監督		
一、持續性的監督		

35.持續性監督評估項目包含內部監督(組織環境、辨認風險、確實落實標準作業、暢通資訊與溝通等）及外部監督(個案服務狀況)。	☐	☐
36.主管須審核與監督組織系統與文件(如資訊系統、標準化流程）是否適當運行與紀錄。 可使用如簽章覆核的方式進行審核。	☐	☐
37.標準化組織整理財產流程，使各分支單位使用同樣表單與程序，定期核對、盤點組織資產。現金、硬體設備等動產與不動產皆須每年盤點並重複核對紀錄是否正確。	☐	☐
二、個別評估		
38.定期與不定期進行個別評估並將成果做成書面報告。評估內容可包含：風險評估、檢討業務執行狀況、組織遭遇的問題、服務成效、成員專業能力、跨部門合作成果、行政業務等。	☐	☐
39.評估者可為監察人、董事會、成員個人自我評估或對他人評估。	☐	☐
40.將評估過程層級化或階層化，訂定內部稽核評估標準程序與規範。評估程序可由成員先行自我評量後，再由主管進行再次稽核後與成員討論其評分落差。	☐	☐
41.從稽核評估結果輔導組織、改善問題或與高層幹部溝通協調，如改革組織工作規範、改變作業目標等。	☐	☐

參考文獻

公開發行公司建立內部控制制度處理準則（2011 年發布）。《全國法規資料庫》，取用日期：2012 年 10 月 29 日，來源：http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?PCODE=G0400045

王怡心（2008）。《COSO 財務報導的內部控制：較小型公開發行公司指引》。台北：內部稽核協會。

江秀慧（2006）。《內部控制理論認知對執行績效影響之研究-以某公營事業機構為例》。高雄：國立中山大學企業管理學系碩士論文。

江美英（2006）。《RFID 應用對企業內部控制影響之研究》。台北：國立政治大學資訊管理學系碩士論文。

行政院主計總處（2011）。《重要名詞說明》，取用日期：2013 年 01 月 11 日，來源：http://win.dgbas.gov.tw/dgbas03/ca/society/community-92/PDF%5Cnoun.pdf

行政院主計總處會計室（2011）。《內部控制宣導：100 年 09 月 14 內部控制講習簡報》，取用日期：2012 年 10 月 29 日，來源：www.acc.ncnu.edu.tw/control/內部控制簡報 0902.ppt

行政院金融監督管理委員會證券期貨局會計審計組（2011）。《內部控制制度有效性判斷參考項目》，取用日期：2012 年 10 月 29 日，來源：http://www.otc.org.tw/ch/bulletin/announcement/ann_detail.php?content_file=MDIwMDYyMC5odG0%3D&content_number=OTkwNTg3Mw

%3D%3D

李德川（2001）。《利用非營利組織從事非法行為之研究》。南投：南華大學非營利事業管理學系碩士論文。

沈慶鴻（2005）。《地方性非營利組織內部控制之研究-以婦女福利基金會為例》。台北：國立政治大學經營管理碩士學程非營利組織組碩士論文。

禹金塗（2009）。《內部控制制度、內部稽核人員角色與企業舞弊行為關連性之研究》。台北：淡江大學全球華商經營管理數位學習碩士在職專班碩士論文。

胡幼慧主編（1996）。《質性研究-理論、方法與本土女性研究實例》。台北：巨流。

韋伯韜、吳俊德、吳立德（2005）。《強化政府內部控制機制與內部審核之研究》。台北：行政院主計處。

孫式文（2010）。〈數位傳媒的創意：一個數位行動導向的分析取徑〉。《新聞學研究》，103，頁 175-214。

馬秀如（1999）。〈內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討〉。《主計月報》，87（5），頁 26-33。

馬秀如譯 (1998)。*Internal Control-Integrated Framework*《內部控制-整體架構》。台北：財團法人中華民國會計研究發展基金會。(原著出版年：Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission , 1992、1994）

梁偉康（1997）。《社會服務機構行政管理與實踐》。香港：集賢社。

許士軍（2000）。《管理學》。台北：三民。

許崇源（2001），我國非營利組織責任及透明度提升之研究—德爾菲法之應用。中山管理評論，9（4），頁 540-566。

陳伯松（2012）。〈關於內部舞弊-企業的幾項謬思〉。《會計研究月刊電子報》，取用日期：2012 年 10 月 30 日，來源：http://paper.udn.com/udnpaper/POB0007/224086/web/

陳定國（2012）。〈有效經營的雙重矩陣：企業功能與目標一致—提高產出效益〉。《經理人月刊》，94，頁 40-42。

陸宛蘋（2005）。《台灣非營利組織治理原則之探討-以社會福利基金會為例》。台北：國立政治大學經營管理碩士學程非營利組織組碩士論文。

黃源協（2008）。《社會工作管理》（二版）。台北：雙葉。

潘淑滿（2002）。《質性研究：理論與應用》。台北：心理。

American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) (2004). *Internal Control: A Tool for the Audit Committee*. New York: American Institute of Certified Public Accountant, Inc.

Anthony, R.N., & Herzlinger, R.E. (1975). *Management control in nonprofit organizations*. Homewood, IL: R.D. Irwin.

Brooks, D. F.(2006), Evaluation of Internal Controls(Checks and Balances) Over Accounting and Reporting of a Non-Profit Organization, OPA Report, No. 06-01,pp.1-25.

COSO (2009). *Internal Control—Integrated Framework: Guidance on Monitoring Internal Control Systems Introduction*. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Dunbar, K. N. (2001). The in Vivo/in Vitro approach to cognition: The case of analogy. *TRENDS in Cognitive Science*, 5(8), 334-339.

GAO (1999). *Standards for Internal Control in the Federal Government*. Washington DC: United States General Accounting Office.

GAO (2001). *Internal Control Standards: Internal Control Management*

*Evaluation Too*l. Washington DC: United States General Accounting Office.

General, A., Cuom, A. & Bureau, C.(2005). *Internal Controls and Financial Accountability for Not-for-Profit Boards*. New York: New York State Attorney General Andrew Cuomo Charities Bureau.

Gunderson, C. (2008). Best Practices for Not-For-Profit Internal Controls-Enhancing Your Internal Control Environment. Clifton Gunderson LLP.

Hubbard, L. (2009). *Using the COSO Map*. Retrieved from http://www.lhubbard.com/pubs/Using-the-COSO-Map-2009-08-28-draft-one.pdf

Kassem, R. & Higson, A. (2012). The New Fraud Triangle Model. *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences* (JETEMS), 3(3), 191-195.

KMPG (1999). *The KPMG Review Internal Control: A Practical Guide*. United Kingdom: Institute of Chartered Accountants in England and Wales.

Myers, B. & Company, PA (2014). *Internal Control & Fraud in the NPO Community.* Retrieved from https://charlottecommunityfoundation.org/pdfs/Internal%20Control%20%20Fraud%20in%20the%20NPO%20Community%202012%20FINAL.pdf

Petrovits, C., Shakespeare, C., & Shih, A. (2011). The Causes and Consequences of Internal Control Problems in Nonprofit Organizations. *The Accounting Review (forthcoming)*, 86(1), 325-357.

Ratcliffe, T. A. & Landes, C. E. (2009). *Understanding Internal Control and Internal Control Services*. New York: American Institute of Certified Public Accountant, Inc.

Stone M. M. & Wood M. M. (1997). Governance and the small, religiously affiliated social service provider. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36, 44-61.

The NonProfit Times (2010). Beating the fraud triangle. *The NonProfit Times*, Retrieved November 20, 2012, Retrieved from: http://www.thenonprofittimes.com/newsletters/weekly/nptimesweeklyjan25 2010.htm.

Using Trans-boundary Analogy to Construct Internal Control Assessment Indicators in Non-profit Organizations

Cheng-Chih Chen, Wenyu Sichmann

Abstract

Internal control can improve the growth and performance of organizations, prevent cheating and increase profits by controlling operation and finance of organizations. As such a useful management process, it has already been adopted widely by government authorities and major companies. Although NPOs have gradually started adopting business-like strategies, few of them are based on internal control. Hence, this study took eleven qualified national or county established service non-profit organizations as subjects. With analogy methods, I took COSO (1992) Internal Control-Integrated Framework as research focus; and I processed individual interviews with those main managers. According to my research results, we can see, interviewed organizations had met the five required elements and sixteen points of assessments for interior controls. Finally, the author suggested NGOs of interior control assessments in order to give them more specific

indexes to follow while interior control being planned.

Key Words: Internal control, non-profit organizations, analogy, Internal control Assessment Indicators