



# 我國審計機關導入風險導向 審計實務應用之探討（上）

審計機關職司財務收支監督之角色，一旦被審機關發生貪瀆舞弊情事，審計績效難免會連帶受到譴責與訾議，故審計人員對於審計風險因素及相關法律責任之體認，益形重要。本文就先進國家及標竿組織近年來發布有關風險導向審計之準則及作法，探討我國審計機關現行推動風險導向審計之具體作為，供各界瞭解政府審計部門實務推動及應用之現況；受限於篇幅，本文分上、下期接續刊載。

張漢卿（審計部第三廳副廳長）

## 壹、前言

近年政府職能日益擴張，財政收支鉅幅增加，肇致政府審計負荷日益繁重。又因部分建設計畫之預算未覈實編列，各機關內部控制制度未盡完善或未能有效落實執行，或管理階層踰越控制程序，甚至集體勾結犯案，致發生多起重大財務舞弊案件，如國立大學教授以不實單據詐領研究經費案、新北市國中小學營養午餐 34 校

涉收回扣弊案、署立醫院醫療儀器採購弊案、林務局離島造林計畫集體收賄貪污弊案等，顯見政府體系內部控制與風險管理機制仍未臻完善。審計人員負責監督預算金額逐年遽增，惟員額卻未能相對增加，責任繁重，然而當發生財務舞弊案件，審計機關卻難脫社會之究責與訾議；再則審計機關對政府財務決算負有審定之責，審定如有錯誤或遺漏，除面臨再審查之窘境外，亦有損

專業形象；另審計人員執行職務，其所表達之審計意見如有錯誤或不當，非但無法為被審機關接受，恐將引起爭議，在在均存有高度審計風險<sup>1</sup>。

國際最高審計機關組織（簡稱 INTOSAI）於最高審計機關國際準則（The International Standards of Supreme Audit Institutions，簡稱 ISSAI）3100「績效審計指引 - 關鍵原則」<sup>2</sup>中強調，擇定審計主題時，應考量重大性、可審計性

及回應審計機關之任務，審計人員應促成公共財政及管理之重要利益。另於國際最高審計機關組織良好治理指引（INTOSAI Guidance for Good Governance，簡稱 INTOSAI GOV）9150「最高審計機關與公部門內部稽核人員之協調與合作」<sup>3</sup>指出，內部稽核人員之職能，包括利用連續性及風險基礎方法（risk-based approach），建立政府機關及管理之風險標準，並持續提供評估及建議，確保內部控制架構之效率及效果，以發揮內部稽核人員之重要角色。鑑於審計機關為政府良善治理機構之一環，其價值繫於改善各機關良善治理<sup>4</sup>，為因應政府浪費、無效率及財務舞弊頻傳之困境，以及民衆對政府施政績效提升之期待，政府審計人員如何運用風險導向審計，針對政府施政風險偏高及績效不彰等癥結，發掘缺失並妥適研提前瞻性建議意見，使有限之查核資源聚焦於重要風險項目，以扮演協

助監督（oversight）、洞察（insight）及前瞻（foresight）之治理角色，為當前政府審計機關之重要課題。

本文嘗試簡要分析先進國家或標竿組織近年來發布有關風險導向審計之準則及作法，並檢視我國審計機關現行推動風險導向審計之具體作為，進而探討如何強化運用風險導向審計之範疇與能力，持續精進審計技術，以提升審計績效，增進政府治理效能。

## 貳、先進國家及標竿組織風險導向審計技術之探討

1990年以來，美國、英國及加拿大等先進國家，已陸續採行風險導向審計（稽核），認為審計過程應採「以風險為導向之查核策略」（Risk-based Audit Approach），並將風險觀念貫穿於整體查核工作，提出相關查核報告。鑑於過去傳統查核方式，重點只在財務報表之適正性及內部控制有效

性，強調流程控制與控制測試之「控制導向審計」，除忽略了對受查單位之充分瞭解外，對產出（成果）控制及顧客（民意）導向之風險管理評估，查核資源之投入亦較為有限，致審計風險偏高，且無法滿足最高管理階層績效導向與增加組織價值之管理需求。近期先進國家及標竿組織，推動「風險導向審計（稽核）」之主要具體內容，茲簡要說明如下：

### 一、美國 GAO 高風險領域計畫

美國聯邦政府審計總署（General Accountability Office，簡稱 GAO）自 1990 年代開始，即針對舞弊、浪費等高風險性之聯邦政府運作情形，定期提出高風險領域報告，除獲得國會熱烈支持外，並引導各界關注於資源浪費及施政效能不彰等迫切問題上。GAO 針對聯邦政府施政計畫，先行確認其可稽核目標，並對財政平衡、國家安全、經濟發展、生

## 論述》會計 · 審核



活品質、政府治理等項目進行風險評估，進而確認美國政府是否有效管理風險。GAO 於 1990 年提出高風險報告之項目計有 14 項，經增加、移除、合併後至 2011 年共計有 30 項<sup>5</sup>，包括：

- (一) 強化效率及效益之基礎方面，計有：聯邦石油天然氣資源、金融監理體系、郵政服務、地面交通系統、人力資源及不動產之管理等 6 項。
- (二) 轉化國防部計畫管理方面，計有：國防部之業務轉型方法、業務系統現代化、基礎設施管理、財務管理、供應鏈管理及軍備系統採購等 6 項。
- (三) 確保公眾安全及保全方面，計有：國土及核能安全、反恐機制、政府資訊系統、關鍵技術之保護、食品安全、醫療產品安全及控制有毒化學品等 7 項。

(四) 更有效地管理聯邦契約方面，計有：國防部契約管理、國家核能安全管理局環境安全之共同合約管理、美國太空總署採購契約管理及跨部門契約管理等 4 項。

(五) 評估稅法管理的效率及效益方面，計有：評估強制執行稅法及國稅業務系統現代化等 2 項。

(六) 現代化及保障保險福利計畫方面，計有：聯邦殘疾計畫之改善及現代化、退休金福利擔保保險、醫療保險、醫療補助及國家洪水保險等 5 項。

GAO 鑑於審計為良好公部門治理之關鍵因素，故於每屆新國會就職時，均會提供一份「高風險領域報告」，除有助於國會掌握監督政府施政議題，可協助行政部門增進施政績效及強化課責機制外，亦將影響總統所制定之管理方案 (Presidents' Management

Agenda)，此種作法可將高風險領域之施政項目與績效審計工作連結。另 GAO 為迎接 21 世紀之課責挑戰，提出具體作法為：1. 能在危機發生前，即預先確認問題點；2. 與其他機關合作，確認問題點；3. 提供更詳細之意見；4. 及時提出專業報告，以增加專業價值。

## 二、英國風險基礎方法審計

英國財政部 (Her Majesty's Treasury，簡稱 HM Treasury) 於「以風險基礎方法進行審計任務之最佳實務指引」<sup>6</sup>，提出以風險基礎方法進行審計工作，必須事前詳盡考量，並於工作執行中持續進行審計風險管理，舉例而言，適當之風險管理行動包括品質確認及核准 (quality assurance and approvals)，並確保具體執行於特定審計任務。亦即於審計工作流程中，包括：瞭解受查單位之相關環境、設定審計目標、辨認審計風險、規劃審計範圍、瞭

解風險及控制、評估控制設計、進行控制測試、評估控制有效性及評估審計績效，並持續追蹤，以風險基礎方法，持續進行品質確認、紀錄管理、溝通、風險管理、重新評估方法及目標，並進行知識分享。

### 三、加拿大風險導向內部稽核政策

加拿大國庫委員會（Treasury Board of Canada）於 2010 年 8 月提出「風險管理架構」（Framework for the Management of Risk），取代 2001 年「整合性風險管理架構」（Integrated Risk Management Framework），期藉由運用風險導向資訊（risk-based information），有效推動風險導向治理，使聯邦政府組織能主動回應變遷及不確定性，以增進政府衡量、溝通與管理風險之能力，促成更為有效之決策，並由加拿大審計長公署提出各聯邦部會實施成果查核報告。

又前揭國庫委員會與其秘書處為了實現其風險管理之角色，提供指引、工具與專業知識以協助行政部門推動風險導向之治理，並藉由管理課責架構（Management Accountability Framework）的方法與內外部稽核之檢討，以監測並衡量行政部門之風險管

理績效。另為進一步落實風險導向稽核，訂頒內部稽核政策（Policy on Internal Audit），揭示應依據風險高低及重大性原則，訂定內部稽核計畫，並研擬一套風險導向稽核重點技術（Risk-Based Internal Audit Priorities Toolset），確認稽核重點之觀念，並落實於各部

表 1 稅務審計之風險評估方法彙整表

風險評估方法		主要內容
資料比對 (data matching)		利用交叉比對納稅人在稅務機關、銀行、保險公司與其他獨立單位相關納稅紀錄，勾稽納稅人申報資料之一致性，從中辨認出風險性之查核對象。
統計 資料 方法 探 勘	參數性風險評分 (parametric methods for risk scoring)	建立統計迴歸模型來量化受查者之「納稅不遵循程度」，而模型建置常用之解釋變數包括：產業類型、廠商規模、員工數量、過往納稅紀錄等資料。
	決策樹分析 (decision trees)	利用預設的變數作為節點將納稅人逐層分類，最後藉由決策樹狀的分支結果辨認出標的對象。
	類神經網路分析 (neural networks)	此法與決策樹分析法相似，惟所利用之變數間毋須具備層級關係，且可以多個變數來定義分類節點，應用範圍更加廣泛。
	群集分析 (clustering)	利用若干解釋變數將納稅人資料歸納至不同之群集中，而同一群集內之納稅人具有某程度的同質性，至於不同群集間則變異性較大。

資料來源：作者整理。



(會、署) 內部稽核之規劃，俾使風險導向稽核與治理相連結。風險導向稽核(審計)重點技術包括：專案準備、風險之辨識與分類、執行風險評估、辨識內部稽核重點及詳細計畫內容、提出內部稽核計畫等 5 大步驟。

#### 四、世界銀行風險導向稅務審計

2011 年世界銀行 (World Bank) 指出，多數國家在稅務行政上已發展出針對「納稅不遵循風險」(Non-compliance risks) 之查核策略，而各國經驗亦顯示，有效的「選案查核策略」(Audit Selection Strategy) 須辨認出可能逃漏稅之納稅人。基此，在查核策略規劃上便須利用「風險評分技術」(Risk-scoring Techniques)，結合「資訊科技系統」(IT systems) 進行風險評估，藉以獲得納稅人的基本資料，並辨認出高風險之查核個案<sup>7</sup>。

目前先進國家實行風險導向稅務查核之「風險評估技術」，主要係利用「資料比對」(data matching) 分析，以及統計方法加以蒐集評估資訊，其中在統計方法途徑下，除藉由迴歸模型篩選風險性納稅人外，亦可採用決策樹分析、類神經網路分析與群集分析等資料探勘方法，獲得納稅人基本資料及其報稅遵循程度之影響因素等資訊(上頁表 1)。

另世界銀行亦指出，風險導向稅務審計之策略欲有效執行，須重視下列影響因素：1. 確立明確而詳盡之願景、目標與策略；2. 獲得政治承諾與支持；3. 維繫中央風險管理部門之存續，以利揭露風險、提供評估資訊、彙集隨機性抽樣之結果等相關風險知識、維持學習圈以及持續關注全國性風險領域；4. 透過隨機選案查核、訪談，亦或全國性之納稅人報稅遵循程度調查，加以理解納稅人之行為及動機；5. 聚焦於重大議題與社會現象，例如：實質房

地產交易、建設公司、財產稅、國外資產與新興企業等相關稅務議題。

#### 五、國際內部稽核協會 (IIA) 風險導向稽核

國際內部稽核協會 (The Institute of Internal Audit，簡稱 IIA) 於「2012 年內部稽核」(Internal Audit 2012) 研究報告，明確指出「以控制為中心」之方法，將逐漸被「以風險為中心」之步驟取代，內部稽核主管欲在確信及風險管理領域上維持優勢，則必須要有「以風險為中心」之思維；而在稽核程序方面，應使稽核作業與企業之策略目標相一致，聚焦於高風險領域之稽核計畫，以增加內部稽核價值。

IIA 於 2009 年訂定之實務諮詢 2010-2「風險管理過程應用於內部稽核規劃」指出，內部稽核單位應辨認高固有風險及高剩餘風險的領域，以及該機構最為依賴的關鍵控制制度後，完整地記錄整個風險管理

附圖 資訊科技稽核計畫擬定程序



資料來源：作者整理。

架構，並將稽核計畫聚焦於「最少關鍵控制」、「機構最依賴的控制制度」、「固有風險與剩餘風險差異大的領域」、以及「固有風險非常高的領域」。

另 IIA 發布之全球科技稽核指引 (Global Technology AuditGuide, GTAG) 第 11 號「發展資訊系統稽核計畫」(Developing the IT Audit Plan) 指出，鑑於企業高度依賴資訊科技，稽核主管及稽核人員應瞭解企業之營運及資訊

科技環境後，確認資訊科技可稽核之範圍，執行風險評估，進而擬定年度資訊科技稽核計畫 (附圖)。

### 參考文獻及註釋

1. 梁勳烈，(2000)，〈如何避免審計風險之研究〉，審計部民國 89 年業務研究報告彙編。
2. ISSAI 3100, Performance Audit Guidelines - Key Principles.
3. INTOSAI GOV 9150, Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector.

4. Symposium on the Value and Benefits of Government Audit in a Globalised Environment, Report on the 19th UN/INTOSAI Symposium on Government Audit, Vienna, March 2007.
5. GAO's 2011 High-Risk List.
6. HM Treasury, November 2005, Good Practice Guidance Delivering Audit Assignments: A Risk-based Approach.
7. Khwaja, M.S., A. Rajul, and J. Loeprick, 2011. Risk-Based Tax Audits: Approach and Country Experience. The World Bank. ❖