

# 我國審計機關導入風險導向審計實務應用之探討（下）

續上期（本刊 684 期），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課責與訾議，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。

張漢卿（審計部審計官）

## 參、風險導向審計於我國審計機關之具體推動情形

### 一、設置「審計機關風險管理研究小組」，以因應國際間審計發展潮流及政府治理趨勢，提升審計品質

財團法人中華民國會計研究發展基金會新發布之審計準則公報第 48 號「瞭解受查者及其環境以辨認並評估重大不實表達風險」及第 49 號

「查核人員對所評估風險之因應」，均強調「風險評估」於財務報表查核之重要性，藉由妥適辨認並評估重大不實表達風險，以提出因應此等風險之查核程序。另 COSO 委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）於 2004 年發布「企業風險管理—整合架構」報告以來，世界各國公、私部門均致力推動導入風險管理觀念，惟從金融危機發生及相關研究調查發現，公私部門營私勾結舞弊叢生，顯示風險管理

迄未發揮真正效用。

我國審計機關為使審計焦點能與政府治理趨勢相互呼應，除積極發展風險導向審計技術，重新檢視審計策略及方向，以適應內外部環境變動之衝擊，即時掌握審計重點外，於民國 96 年 11 月 28 日設置「審計機關風險管理研究小組」，陸續譯介 GAO「判定高風險項目之作業指南」、加拿大審計長公署訂定之「加拿大審計長辦公室風險管理政策」及「年度審計手冊」等風險導向審計之作法，並持續研究瞭

# 論述》會計 · 審核

解風險管理之最新發展，及時修正調整適合審計機關實務運用的方向或作法，以促請政府提升施政效能，提升審計品質。

## 二、導入風險管理及評估技術於抽查計畫之規劃，以聚焦於高風險領域之查核項目，降低審計風險

依 GAO 發布之美國政府審計準則 (GAGAS) 6.07 規定：「審計人員於規劃查核工作時，應將審計風險降低至一定程度，俾合理保證取得充分且適切之審計證據，以支持調查結果及結論。」其運用風險評估選案之步驟，包括：1. 定義得稽核之計畫；2. 擬訂選案要素：係指審計機關認為值得進行調查之要素，包括：財務重大性、攸關民生議題或民衆抱怨與不滿事項、已知或宣稱之問題或缺失、可能節省之金額及服務改善、財務狀況、計畫之可見度（政治敏感性或國家重要性）、損失舞弊或貪污之風險、公衆福祉（健康、安全）、暨管理者、立法者及民衆之關注事項等；3. 決定選案

要素之權重；4. 決定評選方法；5. 取得與要素有關之資訊；6. 進行評分或排列序位；7. 排定優先順序。

我國審計機關為使各審計單位之財務收支抽查計畫能結合風險導向審計觀念，並聚焦於高風險領域之項目，審計長於審計部第 405 次部務會報指示，研究納入風險導向技術，即於現行抽查計畫例式中增列「風險辨識及評估」，俾使各審計單位之財務收支抽查計畫

內容，更具有完整一致作法，並於民國 99 年 12 月 8 日修正頒布「抽查計畫格式」，由各審計單位將抽查範圍內所有轄審單位運用「預設風險因子及權重表」（表 2），根據以往查核經驗、對被審核機關及其環境之瞭解，辨識查核所面臨之風險因子，評估風險水準高低，並對迭遭檢舉或媒體關注有重大違失、經費支出違反法令規定，或有未盡職責、效能過低等高風險領域案件進行風

表 2 預設風險因子及權重

項目	風險因子	權數
共同性風險因子	1. 內部控制欠佳之單位。(如：缺乏權責劃分、缺乏稽核軌跡、無效率的監督、缺乏交易之授權、拙劣之會計記錄、缺乏對實體之控制、疏於對犯罪者從事職業倫理訓練、缺乏對接近資料之控制、瓦解的內部程序等。)	5
	2. 迭遭檢舉或媒體關注。	4
	3. 辦理重大新興計畫、國際性活動或業務（制度）上有重大變革之單位。	3
	4. 業務均高度電子化，且極為依賴資訊作業之單位。	3
	5. 書面審核時發現有例外異常事項之單位。	2
	6. 複雜交易，如採購、委辦、補助。	2
	7. 經辦認易生弊端之歲入或歲出。	2
普通基金	1. 未將原始憑證送審。	2
	2. 歲入、歲出金額龐鉅之單位。	2
	3. 施政計畫進度落後者	2
特種基金	1. 短絀（虧損）或績效欠佳。	2
	2. 收入、支出金額龐鉅之單位。	2
	3. 事業、營業計畫進度落後者。	2
	4. 經辦認易生弊端之歲入或歲出。	2

資料來源：審計部民國 99 年 12 月 8 日修正頒布「抽查計畫格式」。



# 論述》會計 · 審核

## 四、運用風險導向審計觀念，查核特殊招決標採購案件，並善用專家諮詢機制，以匡正採購秩序

近年來政府為振興經濟及災後重建，政府採購平均每年件數近 20 萬件，金額約 1 兆 3 千餘萬元<sup>1</sup>，採購經費甚為龐鉅，政府部門、民意代表與廠商三方間互動密切，實屬易發生貪腐行為之重大風險領域；另審計機關考核政府重大公共工程計畫，間有部分工程案件存有可行性評估作業未臻嚴謹、辦理採購效率欠佳、履約管理不當、計畫擬定欠周、預算編列不實、規劃設計不當、進度嚴重落後、工程品質欠佳、完工後使用效能不彰等情事。審計長於民國 98 年度業務擴大檢討會報總講評時，指示各審計單位應「強化機關風險管理及內部控制之評估，妥適規劃審計資源之投入，以提升審計成果及政府施政效能。」財物稽察單位除配合修訂相關查核指引，於專案稽察調查計畫及相關資訊系統中，導入機關風險管理及內部控制之評估外，並針對採購風險較高之最有利標

表 4 民國○○年度第○期財務收支抽查單位選擇原因及主要風險描述分析

項目 組別	單位名稱			選擇原因及主要風險描述
	普通公務	特種公務	財團法人	
第 1 組	○○部			原始憑證未送審；計畫未盡周延及執行進度落後；經費曾有未依規定流用情事。
第 2 組		○○基金		歲入（收入）、歲出（支出）金額龐鉅；施政計畫進度落後；內含新成立及最近 5 年未抽查之單位；未將原始憑證送審。
第 3 組			○○研究院	內部控制欠佳；預算執行進度嚴重落後；監察院交查；迭遭檢舉或媒體關注。

資料來源：整理自審計部民國 99 年 12 月 8 日修正頒布「抽查計畫格式」。

表 5 民國○○年度轄審普通公務機關（送審會計報告及原始憑證）風險評估

風險因子 單位名稱	內部控制 欠佳	歲入、歲 出金額 龐鉅	施政 計畫 進度 落後 者	立法 院監 察院 交查 者	迭遭 檢舉 或媒 體關 注	複雜 交易 如採 購、 委辦 、補 助	最近 3 年 書面 審核 時有 異常 事項	其他	總分及 風險水準	
									總分	風險 水準
○○部	3	3	3	2	3	3	2	2	21	高
○○局	2	3	2	3	1	2	1	1	15	中

資料來源：整理自「審計機關抽核原始憑證作業指引」。  
註：評估時間為 101 年 1 月。

、統包、限制性招標、次低標決標、開口契約、災害復健、緊急採購、選擇性招標等特殊招決標採購案件，適時辦理專案稽察，以匡正採購秩序。另於研擬相關調查計畫，依審計法第 9 條規定，善用專家諮詢

機制，包括民國 98 年查核污水下水道建設計畫、民國 99 年查核機關以統包方式辦理工程採購情形、民國 100 年查核自來水建設計畫、及針對都會區房價飆漲問題所提各方建議意見等，諮詢專家學者等計 17 人次<sup>2</sup>

表 6 民國〇〇年度轄審普通公務機關各月份會計報告及原始憑證之抽核範圍

機關名稱	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
〇〇部						○			○			☆
〇〇局						○						☆

註：1.「☆」為全面詳查月份、「○」為抽查月份。

2. 抽查月份：就轄審機關重要施政計畫執行情形、立、監兩院決議事項辦理情形，及運用以往審核經驗、專業判斷或隨機抽樣技術等，擇選部分原始憑證，詳予審核。

3. 非詳（抽）查月份：主要就轄審機關會計月報各主要表列載數額及其附屬表相關數據，予以勾稽核對，並視實際工作負荷及業務情形，擇選適量之原始憑證審核。

，以有效提升財物稽察品質及效能。

## 五、針對高風險審計項目，積極研擬查核作業指引，以建立適切之選案及查核機制

邇來報章雜誌屢報導部分國立大學教授執行國科會補助專題研究計畫經費，涉及浮報、虛報費用，詐領研究經費之不法情事，審計機關雖已建置例外管理審核檔，逐案分析舞弊原因及內部控制缺失，存放審計機關資訊平台，供審計人員審核運用，並多次函請國科會積極檢討，責成該會對於內部控制欠佳單位，其支出憑證應

檢討送回該會，確實課以審核之責，並加強追蹤該會訂定之查核機制及執行情形。囿於受補助單位及件數眾多，金額高達 258 億餘元，且轄審之審計單位尚乏相關查核及選案機制相關規範，審計長於審計部第 2036 次審計會議指示，應從風險導向審計角度，建立適切之選案查核機制。審計機關已於民國 101 年 4 月 24 日訂定「審計機關查核行政院國家科學技術發展基金補助專題研究計畫作業指引」，供嗣後辦理就地審計選案及查核遵循之準據。茲將上開作業指引導入風險管理技術重點，擇述如次：

（一）導入風險管理技術：鑑

於每年補助金額及件數龐鉅，部分受補助單位內部控制制度未臻嚴謹或運作未盡落實，致弊端層出不窮。故從風險導向審計角度，增列風險評估及分析，以確保內部控制實施之有效程度。

（二）規範遵行測試程序：將我國科技計畫運作之考核或評鑑機制、行政院健全內部控制實施方案等相關制度規章之意旨，融入作業指引中，俾利進行遵行測試。

（三）明訂選案原則：篩選高風險項目，並運用分層篩選技術，將同一主持人同時承接研究計畫超過 3 件者列為優先選案查核對象，期能對於國科會每年萬餘件研究計畫，有關同一主持人承接多項研究計畫或補助計畫金額龐鉅等高風險案件，其實際支出內容及計畫執行效益，建立適切之選案查核機制。

（四）建置查核調整機制：專題研究計畫性質各異，

涉及學術專業領域甚廣，以重大計畫執行效益及合規議題並行模式，進行策略組合，建置查核議題調整或篩選機制。

(五) 臚列應行注意事項供查核實務參考：彙集歷年審計核心技術及方法，暨受查機關可資調閱之相關資料，以經驗傳承方式培養查核巧實力。

## 六、廣續提升審計人員風險意識及精進風險評估技術，並積極導入風險評估觀念研修相關查核作業規定，以發揮前瞻審計之功能

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課責與訾議，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。為因應國際審計潮流及審計環境之變化與降低審計風險，我國審計機關除持續建構以風險為導向之審計環境外，並引進先進國家風險評估之技術與方法，參考國際最高審計機關組

織 (INTOSAI) 發布之國際政府審計準則 (ISSAI) 及美國聯邦政府審計總署 (GAO) 發布之政府審計準則 (GAGAS) 等風險評估相關規範內容，積極修訂相關查核作業規定。另據世界銀行 2011 研究指出，世界各先進國家進行風險導向審計進行風險評估時，均結合「資訊科技系統」(IT systems) 依受查客戶、重大科目及可能錯誤所辨認之風險來設計適合之查核程序，審計機關刻正積極利用相關電腦查核技術進行風險評估與證據之蒐集，並將高風險計畫與績效審計工作連結，俾發揮前瞻審計之功能。

## 肆、結語

近年來金融海嘯及歐債危機風波，致世界各國政府施政環境須承擔眾多型態各異之風險，嚴重影響政府施政效能，世界先進國家為將有限資源投入高風險領域項目，已陸續採行風險導向審計，以增進審計價值。國際最高審計機關組織 (INTOSAI) 於 2010 年 11 月會員代表大會中探討審計機關之價值與意義，認為「審計機關應被視為一個獨立之典範

機關」及「審計機關應被視為對民衆生活產生正面影響之機關」。審計長於民國 96 年 10 月就任後，多次指示各審計單位於研擬施政工作重點項目、規劃就地抽查計畫及執行就地抽查時，應多加關注與社會公義、公共利益及民衆生活攸關之重大議題，積極推動績效性審計及風險導向審計工作，敦促行政機關建立完整內部控制與風險管理機制，並加強對政府機關課責，以創造最大審計價值，達成「促進政府廉能政治」及「提升政府施政績效」等願景，已見成效。展望未來，審計機關為良好公部門治理機構之一環，且在政府風險管理制度中扮演著極為重要角色，對於影響政府施政及營運目標之治理風險，審計人員允宜落實並持續精進風險導向審計之技術與具體作法，研提妥適性建議意見，以改善各機關之良善治理，提升政府治理績效。

## 參考文獻

1. 行政院公共工程委員會公共工程 100 年年刊第 17 頁。
2. 吳義建 (2011)，〈財物審計之回顧與展望〉，《審計季刊》，第 32 卷第 1 期。❖