

# 內部控制與內部審核之探討

內部控制係由機關全體人員參與（人人有責），共同設計、執行及維持的管理過程，高階主管（尤其是首長）對內部控制制度的有效設計、執行及維持，負主要責任，透過五項互有關聯的組成要素，整合內部各種控管及評核措施，按五項要素逐一檢視評估內部控制制度的有效性。內部審核係指經由收支之控制，現金及其他財物處理程序之審核，會計事務之處理及工作成果之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。本文試就兩者之內涵及關聯性加以探討。

陳俊章（福建省政府主計室主任）

## 壹、前言

自民國 100 年開始，行政院如火如荼推動強化中央行政機關之內部控制作為，除與原有內部控制機制予以整合外，並參照美國反舞弊性財務報告委員會所屬發起組織委員會（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO）所訂內部控制規範，訂頒一連串有關執行內部控制規定，啟動了整

合強化政府內部控制的基礎工程。本文是以政府機關為主體，蒐集有關內部控制及內部審核文獻與規範，並就兩者之內涵及關聯性予以探討剖析。

## 貳、內部控制基本觀念

### 一、政府機關內部控制之定義

內部控制（Internal Control）係由機關全體人員參與（人人有責），共同設計、執行及維

持的管理過程，藉以合理促使達成實現施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊四項目標。

高階主管（尤其是首長）對內部控制制度（Internal Control System）的有效設計、執行及維持負主要責任，透過控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督五項互有關聯的組成要素，整合內部各種控管及評核措施，按五項要素逐一檢視、評估內部控制

# 論述》管理 · 資訊

制度的有效性。因內部控制制度有其先天限制，不論設計及執行如何有效，僅能合理促使而非絕對保證目標的達成。其理由有三：

### (一) 成本效益之考量

要求絕對保證達成目標，其成本可能超過所能產生的效益。

### (二) 情況變遷複雜性

因正常環境或一般事項之控制下，難因應環境變遷或特殊事項。

### (三) 人性面先天限制

人為疏忽或誤解規定、串通舞弊或蓄意偽造、高階主管逾越制度及遵循制度日久鬆懈等。

## 二、內部控制為管理過程的一部分

因為「管理 = 規劃 + 執行 + 控制」，所以「內部控制 = 管理 - 純規劃（如訂定整體層級目標、策略及作業層級目標） - 純執行（如業務活動、改正活動）」，換言之，內部控制包括對規劃的控制及對執行的控制。

## 三、政府機關內部控制目標及要素

### (一) 四項目標

1. 實現施政效能。
2. 遵循法令規定。
3. 保障資產安全。
4. 提供可靠資訊。

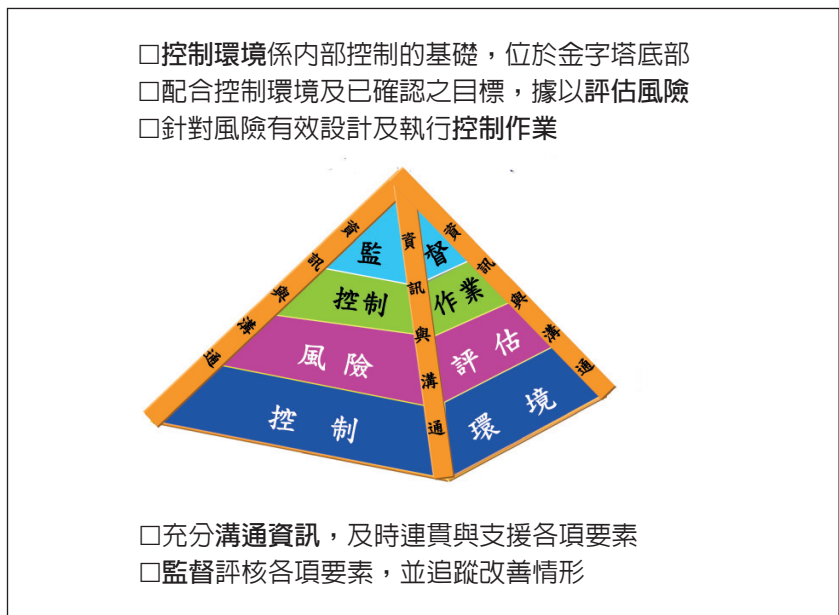
### (二) 五項要素（圖 1）

1. 控制環境：塑造機關文化及影響其人員對內部控制認知的綜合因素，為其他四項組成要素的基礎；包括：
  - (1) 公務職業操守及倫理價值觀念之建立與維持。
  - (2) 首長與高階主管對推動及落實內部控制制度之重視與支持，確認目標

- 且避免承受過量風險。
- (3) 組織架構及授權之適當明確。
  - (4) 人力資源妥適管理（含進用、考核與獎懲）；專業能力提升（含宣導訓練）。

2. 風險評估：配合控制環境及已設定之目標，加以辨識、分析與評量風險。辨識攸關之施政風險、分析風險之影響程度與發生可能性，及評量對風險容忍度的過程，據以決定採控制作業或監督等方式，處理或回應相關風險；包

圖 1 政府內部控制五項要素與關係



資料來源：行政院內部控制推動及督導小組幕僚單位製作，「強化政府內部控制」（教材範例），民國 101 年 2 月 22 日，第 21 頁。

括：

- (1) 風險辨識：辨識影響目標達成的風險因素。
  - (2) 風險分析：分析風險因素的影響程度及發生可能性，綜合估計風險等級。
  - (3) 風險評量：評量對風險的容忍度並依據風險等級，決定需優先處理的風險因素。
3. 控制作業：針對風險有效設計及執行，控制規範及程序。爲了合理促使機關達成目標、降低風險，且有助於落實機關決策，所訂定的控制規範及程序；包括：
- (1) 整體層級控制：對機關各單位多項業務有廣泛影響的控管措施或控制規範。
  - (2) 作業層級控制：機關各單位經依個別業務的作業層級目標，所評估風險之結果，秉持化繁爲簡原則，設計控制重點；配合業務調整及作業變動，適時檢討修訂。
4. 資訊與溝通：適時有效編製或蒐集資訊，並傳達予

相關人員，使其有效履行職責或了解責任履行情形。在資訊上含財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，供決策及監督之用；在溝通上亦含內部溝通（告知機關人員在內部控制所扮演的角色及責任，並建立通報異常情事的管道，促使機關上下或跨單位資訊充分傳達。）及外部溝通（依法對外部人士公開或提供資訊，對外界意見及時處理與追蹤。），又將內部控制制度以紙本、電子等方式儲存、管理及傳達，有利連貫與支援四項組成要素；包括：

- (1) 對機關全體人員宣達組織職掌及已設定之目標等，以營造控制環境。
- (2) 進行風險評估時，得將內部控制制度的品質納入考量因素之一。
- (3) 各項業務的控制作業，得以書面文件訂定，使機關全體人員可了解、易遵循，並掌握控制重點。
- (4) 監督時，依各項文件檢視內部控制制度是否有

效設計及執行，相關建議及改善紀錄，可供追蹤辦理情形。

5. 監督：評估內部控制制度有效性，並追蹤改善情形。機關評估內部控制制度設計及執行成效的過程，藉以適時修正改善內部控制制度；包括：

- (1) 例行監督：由各項業務承辦單位主管人員，經常執行的督導作業。
- (2) 自行評估：由各單位就其內部控制制度設計及執行之有效性加以評估，並及時補救或改正。
- (3) 內部稽核：成立專責單位或任務編組統合或運用相關稽核評估職能，客觀檢視內部控制制度設計及執行是否有效，並就發現之缺失與相關建議，及時追蹤改善，必要時檢討修正內部控制制度。

#### 四、政府機關內部控制制度設計之步驟

##### (一) 確認目標

機關組織職掌及整體層級目標；機關組織圖及作業



層級目標；機關分層負責明細表。

(二) 風險評估

風險辨識、風險分析、風險評量。

(三) 選定作業項目

就超過機關風險容忍度的主要風險項目，找出對應之相關業務項目。

(四) 設計控制作業

應針對選定業務項目之重要環節，設計相關之控制重點。

(五) 建立檢查機制

設計自行檢查之表件進行自評，為落實內部控制的第一步，又需配合例行監督與內部稽核，構成爲一周全之步驟。

## 五、內部控制制度共通性作業範例導引

進入行政院主計總處網址：「<http://www.dgbas.gov.tw/>」，於網頁之左邊點選政府內部控制後，再點選內部控制制度共同性作業範例，即可選出適合所需之範例。

## 參、內部審核簡要探討

### 一、內部審核之意義

(一) 內部審核 (Internal Audit)

內部審核係指經由收支之控制，現金及其他財物處理程序之審核，會計事務之處理及工作成果之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。但涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦部門負責辦理。

(二) 分類

1. 按執行審核之時間分

- (1) 事前審核：謂事項入帳前之審核，著重收支之控制。
- (2) 事後複核：謂事項入帳後之審核，著重憑證、帳表之複核與工作績效之查核。

2. 按審核之範圍分

- (1) 財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核；包括預算審核（各項計畫及預算之執行與控制之審核）、收支審核（各項業務收支處理作業之查核）及會計審核（會計憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程序之審核）。
- (2) 財物審核：謂現金及其

他財物之處理程序之審核；包括現金審核（現金、票據、證券等出納事務處理及保管情形之查核）、採購及財物審核（工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等採購事務及財物處理程序之審核）。

(3) 工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。

(三) 內部審核之實施方式，係兼採書面審核與實地抽查方式，並應規定分層負責，劃分辦理之範圍。

## 二、內部審核與監辦在採購案件過程之分工

(一) 採購案依序之過程

依慣例及政府採購法，其過程順序爲：1. 簽案；2. 招標；3. 開標（比價、議價）；4. 決標；5. 履約；6. 驗收；7. 付款。

(二) 內部審核工作於 1. 簽案；2. 招標；7. 付款，執行之。

(三) 監辦工作於 3. 開標（比價、議價）；4. 決標；6. 驗

收，執行之。至於 5. 履約部分，由承辦契約單位負責。惟因採購案契約變更或加減價時，是否要監辦須依原行政院公共工程委員會所訂「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」中之監辦規定監辦之。

### 三、內部審核防範舞弊之認知

為使執行內部審核之會計人員落實防弊作為，實須對舞弊風險模型與典型之舞弊行為有所認知：

#### (一) 舞弊風險模型 (The Fraud Risk Model)

本模型是由美國舞弊查核師協會 ACFE (Association of Certified Fraud Examiner) 所研發的。其特色有三：

1. 壓力 (Pressure)：如個人債務高築、好賭、高醫療費、超生活水準、雇主盈餘減少等。
2. 機會 (Opportunity)：缺乏權責劃分、無效率監督、缺乏交易授權、拙劣之會計紀錄、瓦解的內部程序等。

3. 行為合理化 (Rationalization)：如感覺薪酬太少 (超時加班無加班費可支領)、一種「其他每個人都在做」的感覺 (依規定出差時如住宿費未檢據者可支領半數，但遇有免費提供住宿時，仍報支住宿費)、一種階級有其特權、低自尊或道德等 (圖 2)。

#### (二) 四項典型之舞弊行為

1. 提供不實的財務資訊：大多不實的財務資訊係藉由不當的收入認列、虛增資產或低估負債來達成盈餘操控目的。
2. 濫用或侵占機關資產：諸如盜用公款、薪資舞弊及

偷竊等內、外不法行為。

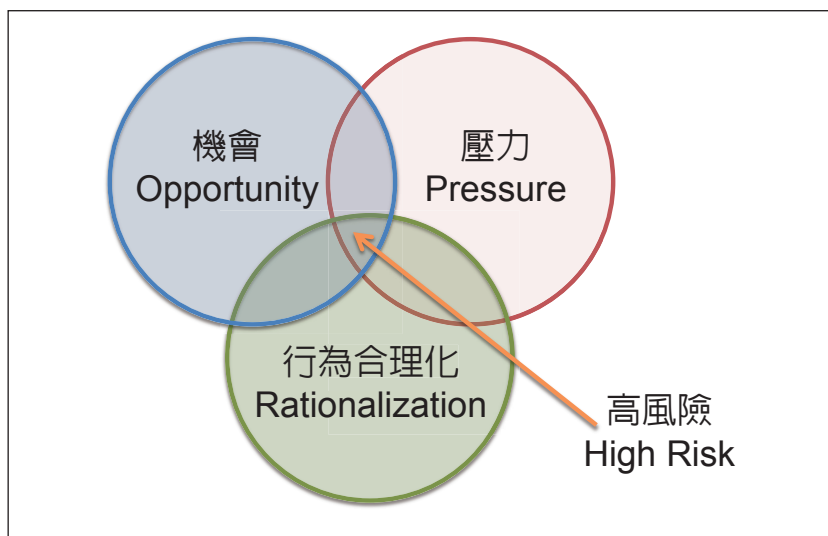
3. 不當支出或舉債：係指政府機關或商業性的賄賂及其他不當支付行為。
4. 不當取得資產或收入或不當規避成本及費用：機關以有損員工或其他第三者利益的行為取得資產或收入，或利用不當手法規避費用，例如逃稅等。

### 四、審計法及會計法所定財務責任規定

#### (一) 各機關執行預算人員之財務責任

1. 各機關人員對於財務上行為應負之責任，非經審計機關審查決定，不得解除

圖 2 舞弊風險模型



資料來源：許妙靜撰，「舞弊防制之計畫與控制要點」，會計研究月刊 no.221 (臺北：會計研究發展基金會會計研究月刊出版，民國 93 年 4 月)，第 122 頁。



(審計法第 71 條，以下各類人員同)。

2. 審計機關決定應剔除或繳還之款項，應依限悉數追還。如未能悉數追還，經查明該機關長官或其授權代簽人及主辦會計人員，對於簽證該項支出有故意或過失者，應連帶負損害賠償責任（審計法第 74 條）。

(二) 各機關經管財物人員之財務責任

1. 各機關經管現金、票據、證券、財物或其他資產，如有遺失、毀損，或因其他意外事故而致損失者，經審計機關查明未盡善良管理人應有之注意時，該機關長官及主管人員應負損害賠償之責（審計法第 72 條）。
2. 由數人共同經管之遺失、毀損或損失案件，不能確定其中孰為未盡善良管理人應有之注意或故意或重大過失時，各該經管人員應連帶負損害賠償責任；造意人視為共同行為人（審計法第 73 條）。

(三) 各機關出納人員之財務

責任

1. 各機關主辦及經辦出納人員簽發支票或給付現金，如查明有超過核准人員核准數額，或誤付債權人者，應負損害賠償責任（審計法第 75 條）。
2. 支票之經主辦會計人員及主管長官或其授權代簽人核簽者，如前項人員未能依限悉數賠償時，應連帶負損害賠償責任（審計法第 75 條）。

(四) 各機關會計人員之財務責任

1. 會計報告、帳簿及重要備查簿或憑證內之記載，因繕寫錯誤或所載事項與原始憑證不符，致使公款遭受損害者，該主辦及經辦會計人員應負損害賠償責任（審計法第 76 條、會計法第 67 條）。
2. 會計人員執行內部審核事項，應依照有關法令辦理；非因違法失職或重大過失，不負損害賠償責任（會計法第 103 條）。

(五) 上開人員經管業務遭審計機關決定剔除、繳還或賠償之財務責任

1. 審計機關決定剔除、繳還或賠償之案件，應通知該負責機關之長官限期追繳，並通知公庫、公有營業或公有事業主管機關；逾期，該負責機關長官應即移送法院強制執行；追繳後，應報告審計機關查核（審計法第 78 條）。
2. 前項負責機關之長官，違反前項規定，延誤追繳，致公款遭受損失者，應負損害賠償之責，由公庫、公有營業或公有事業主管機關，依法訴追，並報告審計機關查核（審計法第 78 條）。

## 肆、內部控制與內部審核之關聯性

經由上述獲悉內部控制是一種管理過程，透過控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督等五項要素，由全體同仁共同設計，經機關首長或相當之決策單位核准，藉以合理確保達成實現施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊四項目標；而內部審核係指經由收支之控制，現金及其他財物處理程序

之審核，會計事務之處理及工作成果之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。因此可從目的、性質、範圍、執行人員、控制（評估）對象說明其關聯性如下：

### 一、目的

內部控制可合理促使達成實現施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊四項目標；內部審核是幫助達成財務之內部控制為主，並提供可靠財務報導資訊，間接影響施政效能、遵行法令規定、保障資產安全等目的之達成。

### 二、性質

內部控制是由控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督等五項要素所組成，藉以合理確保達成實現施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊四項目標；內部審核則包含例行監督、控制作業及資訊與溝通三個要素，並以提供可靠財務資訊為主要目標。換言之，內部審核是內部控制之一環。

### 三、範圍

內部控制是對機關所有業務活動（含財務報導與遵循法令規定活動）之控制，內部審核範圍係會計法明定的財務、財物及工作審核。兩者交集部分主要在於內部審核的現金、採購及財物處理程序與工作審核。

### 四、執行人員

內部控制由政府機關內全體員工（含會計人員）共同執行；內部審核則為政府主計體系之會計人員所職掌事項。

### 五、控制（評估）對象

內部控制包括機關所有營運活動（含財務報導與用以遵循法令之活動）；內部審核則以對財務報導之內部控制為主，亦可能含與財務報導有關之法令遵行、保障資產安全，不包括與營運有關的內部控制、與財務報導無關之法令遵循。

簡言之，內部控制如車之輪，那內部審核就是軸，相輔相成才可平穩運行。

### 伍、結語

綜上所述，本文所介紹

的內容希望可讓讀者迅速認知何謂「內部控制」與「內部審核」，並提出清晰之執行步驟作為依循，深信機關全體成員如均有正確的內部控制觀念，主計人員亦能運用內部審核強化內部控制，再加上機關落實依法行政，並型塑清廉為民服務之風氣，當可協助機關達成施政目標。

### 參考文獻

1. 行政院內部控制推動及督導小組（100.08.31），健全政府內部控制（教材範例）。
2. 馬秀如（100.05.27），內部控制基本觀念及案例。
3. 黃慶裕（100.06.13），內部控制制度設計實務－內部控制制度設計範例簡介。
4. 黃永傳（100.08.18），內部控制與審核講義。
5. 陳紫雲譯（99.06），內部稽核防止舞弊之措施，會計研究月刊，295，115-117。
6. 許妙靜（93.04），舞弊防制之計畫與控制要點，會計研究月刊，221，122。
7. 行政院主計處民國97年9月25日院授主字第0970005183號函頒「加強財務控管及落實會計審核方案」之附件「審計法及會計法財務責任規定」。❖