

政府內部稽核制度之探討

內部稽核是內部控制的要素之一，將最新的內部稽核觀念及作法導入政府部門，並賦予應有之職權及保障，為政府推動組織再造應加思索的重要課題。

◎陳慶財（行政院主計處第一局局長）

壹、前言

內部稽核的觀念與控制措施起源甚早，在美索布達米亞文化的記載中，就已經看得到這種觀念及作法。內部稽核的驗證工作，最初是採聽取報告的方式，一直到英國工業革命後，才開始有書面的檢查文件。十九世紀稽核觀念引進美國，美國國會在 1933 年制訂證券法，1934 年制訂證券交易法後，此觀念及作法才真正受到重視。

美國內部稽核專業的發展，大致可劃分為三個時代：第一代從 1940 年至 1970 年；第二代從 1970 年至 1980 年；目前正處於第三代。

一、第一代（1940-1970）

在此近三十年中，內部稽核人員主要職責有二：一是對於財務和管理報表的可信度表示意見，重點在財務交易和紀錄。另一是處理調查和追蹤舞弊事件或不尋常之活動。基本上，內部稽核人員的工作範圍是在財務領域。

二、第二代（1970-1980）

這一期間內部稽核的特色是：

- （一）美國內部稽核協會開始頒布內部稽核準則，使內部稽核人員有遵循的依據。
- （二）非會計科系背景的人員開始從事內部稽核工作，內部稽核工作範圍也擴張到財務領域以外之新境界。
- （三）營運稽核（operational auditing）的興起，使稽核人員成為管理的耳目。
- （四）內部稽核人員開始重視內部控制的加強，調查性工作則日漸減少。
- （五）電腦化資訊處理改變了稽核方式。
- （六）隨著電腦新科技的快速發展，造成內部控制更形嚴重的技術和資訊控制問題，使內部稽核人員面臨更困難的挑戰。

三、第三代（1980-目前）

環境較以往更不穩定，而且更加複雜，內部稽核人員的壓力也更大，因此稽核工作較前兩代更加艱鉅。第三代內部稽核的特色，大致可分為下列五個層面：

- (一) 再度重視財務內部稽核的重要性，營運稽核或績效稽核則仍繼續存在。
- (二) 受自動化環境之衝擊，資訊系統往往橫跨許多部門，致使內部稽核工作更多元化。
- (三) 稽核人員的工作環境均已自動化，使電腦稽核人員與非電腦稽核人員之區別逐漸消失。
- (四) 經濟犯罪盛行，不誠實之風氣瀰漫在整個稽核環境，詐欺、舞弊、串通事件層出不窮，處在一個道德低落的時代，內部稽核人員的工作倍受挑戰。
- (五) 內部稽核人員須提供確認及諮詢服務，協助組織改善營運及增加價值。

貳、內部稽核與內部審核的區別

一、國際內部稽核協會對內部稽核的定義

依據國際內部稽核協會的定義：「內部稽核是一種獨立、客觀的確認及諮詢活動，用以增加價值及改善一個組織的營運，它協助一個組織透過一個系統化的方法，評估及改善風險管理、控制及治理過程的效果，以達成組織的目標」。

依此定義，內部稽核包含了下列四個要素：

- (一) 內部執行：稽核工作的執行，是由一個組織內部的職員在組織內部進行。
- (二) 獨立及客觀：稽核人員執行工作應秉持超然獨立及公正客觀，不受任何限制及干擾。
- (三) 確認及諮詢：稽核人員對組織的控制活動、風險管理、或治理過程加以檢查並確認。諮詢則是提供建言協助管理階層達成組織目標。
- (四) 增加價值及改善營運：此為內部稽核的目的，經由系統化的方法，對風險管理過程、控制過程及治理過程加以評估並建議改善，創造附加價值，對組織做出貢獻。

二、我國現行法令對內部審核的規範

(一) 我國現行會計法第九十五條規定：各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。內部審核分下列二種：

- 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。

(二)會計法第九十六條規定：內部審核之範圍如下：

- 1.財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核。
- 2.財物審核：謂現金及其他財物之處理程序之審核。
- 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)內部審核處理準則第二條規定：各機關制定或修訂會計制度時，應參照本準則之規定及各機關之組織職掌，訂入其會計制度。各主管機關對所屬機關實施內部審核應加強監督。

(四)內部審核處理準則第三條規定：本準則所稱內部審核，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績效之查核，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。

(五)內部審核處理準則第四條規定：內部審核之範圍如下：

- 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、收支審核及會計審核。
- 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、採購及處分財物審核。
- 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。

前項第 1 款、第 2 款預算審核、收支審核、會計審核、現金審核、採購及處分財物審核之定義如下：

- 1.預算審核：業務計畫及預算之執行與控制之審核。
- 2.收支審核：有關各項業務收支數字之勾稽與查核。
- 3.會計審核：憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程序之審核。
- 4.現金審核：現金、票據與證券等處理手續及保管情形之查核。
- 5.採購及處分財物審核：工程之定作、財物之買受、定製、承租、勞務之委任或僱傭等程序及處分財物程序之審核。

依上述國際內部稽核協會對內部稽核之定義及我國現行會計法、內部審核處理準則對內部審核之規範，兩者工作雖有部分類似，但內涵顯然有所不同。

參、內部稽核與內部控制的關係

美國企業在 1970 至 1980 年代發生許多詐欺性財務報導，1985 年由五個專業團體組成全國不實財務報導調查委員會，二年後提出報告，但未對內部控制提出結論，爰建議繼續再組成一個委員會專門研究與內部控制有關的問題，乃成立 COSO 委員會（Committee of Sponsoring Organization）。

COSO Report 認為內部控制為下列目標的達成提供合理的保證：

- 一、營運之效果及效率：包括績效、營利與保障資產的安全。
- 二、財務報導之可靠性：編製可靠的財務報表及提供可靠的財務資訊。
- 三、相關法令之遵循：遵循相關法律及行政命令。

並指出內部控制包括五個相互有關聯的組成要素：控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督。其中監督可分為持續性監督及個別監督，持續性監督指營運活動中之管理監督活動，例如會計法中規定的內部審核作業。個別監督之範圍及頻率則視對持續監督程序之有效性及評估風險的大小而定。企業內扮演監督角色者就是內部稽核人員，透過系統化的方法，協助企業評估及改善風險管理，控制及治理過程的效果，故內部稽核是內部控制非常重要的一環。

肆、我國政府內部控制及內部稽核現況

彭火樹博士及馬秀如博士 90 年的研究報告「政府各機關實施內部控制及內部審核之探討」，部分研究結論如下：

- 一、我國政府有關內部控制之現行法規與作法，就控制環境之建構而言，尚待加強；而就風險評估方面而言，此為內部控制新的內涵，尚待額外的投入；且就整體內部控制之架構及其目標與組成要素間之連結，則仍有未盡完備及未見具體之處。
- 二、內部控制之監督可分為持續性監督（ongoing monitoring）與個別評估（separate evaluation），二者不可偏廢。內部審核的性質較偏向日常營運活動及持續性監督，係由會計人員負主要執行之責。個別評估為非例行性監督，係由內部稽核執行之，非由會計人員執行，不屬內部審核之範疇。故中央主計機關在訂定「內部控制制度實施準則」時，對於非例行性監督之實施時機與事項，及負責執行的人員，宜明確訂定，以利整體內部控制之推行。惟內部稽核之推行，重點在於功能之達成，非建議成立獨立之部門及薪資之加給等。
- 三、由誰負責建立內部控制制度，問卷結果顯示，各單位人員（除會計人員外）大多偏好由會

計人員負責建立機關之內部控制制度，這是危險的訊號。事實上，內部控制制度之建立由任何一部門（包括機關首長）單獨負責都是不切實際的觀念。故如部分主辦會計所主張，由機關首長、會計、政風及各業務單位共同負責建立，應為較合宜的作法。各單位人員並不看重機關首長應負內部控制制度建立之主要責任，觀念上應再宣導。開放性問卷各人員則指出，內部控制不應只著重防弊，更應著重施政目標之達成。亦有建議在制度內加入獨立稽核功能者，以強化控制機能。……

四、有關審計人員對內部控制觀念之瞭解，問卷結果顯示，其內部控制觀念甚佳。他們認為應由會計及業務以外人員進行獨立稽核，以避免機關將一筆工程採購案分批辦理，較有「內部稽核」之觀念。至於由誰負責建立內部控制制度，問卷結果顯示，審計人員較主張由機關首長、會計、政風及各業務單位共同負責建立，此做法較有利於日後內部控制之推行。開放性問卷指出，審計人員亦認為內部控制不應只著重防弊，更應著重施政目標之達成。

伍、美國政府內部稽核制度

美國政府行政部門的內控督察系統主要是由白宮預算總局（Office of Budget and Management, OMB）透過聯邦各部門的財務長（Chief Financial Officer, CFO）及督察長（Inspector General, IG）二個系統實施內控及督察的機制運作。

何志欽教授及李顯峰教授 92 年的研究報告「美國政府內控及督察制度之研究」對美國聯邦部門督察長之設置，有很詳細的說明，茲摘錄如下：

美國國會於 1978 年通過督察長制度法案（The Inspectors General Act of 1978, IG Act），此一法案對於內部督察機能的提昇具有劃時代的意義。根據 1978 年的 IG Act，聯邦政府主要部會將設立督察長辦公室，賦予各聯邦部門督察長稽查及調查的責任，並且給予完全獨立的地位，使其不受部門內其他機構人員及預算的影響，以其能夠全力對部門內部運作及方案執行上發生的浪費舞弊、管理失當，進行偵辦調查並展開稽核評估。

在 IG Act 的規定下有 27 個聯邦政府主要部會（Main Federal Departments）設置由總統任命並由國會同意的督察長。這 28 位聯邦部門的督察長（其中財政部增設一位專責稅務行政的督察長）雖然在相關部門就主管業務仍對部長負責，但是只有總統才有權將督察長免除職位。此一免職行動必須由總統通知國會參眾兩院，並須提供書面理由列入國會紀錄。此項規定主要在於確保部會督察長的獨立地位。

國會有鑑於內控督察機制的重要性日漸增加，1988 年的督察長法案修訂條款（IG Act Amendment）除了原有 27 個設有總統任命督察長的主要部門之外，另外在其他 34 個聯邦政府的特定機構（Designated Federal Entities）設立非總統任命的督察長。這 34 個特定機構的督察長是由該機構的行政首長任命，並對部門首長負責。這些特定機構的行政首長在免除該機構督察長時也必須通知國會參眾兩院，並提供書面理由列入國會紀錄，以確保非總統任命之督察長的獨立地位。

1978 年的 IG Act 及 1988 年的 IG Act Amendment 建立了 28 位總統任命及 34 位非總統任命的督察長。這兩個層次的督察長雖然職別及待遇不盡相同，但是其獨立行使督察的地位及賦予主導部門內部稽核、調查評估的權責完全相同。在 1990 年代之後，國會陸續通過多項有關財務管理、績效評估及政府施政績效的法案，也使督察長的職掌權責相對擴充。

美國國會在 1990 年通過的 CFO Act 規定部門督察長必須審核每年由該部門 CFO 提出的財務報表 (Financial Statement)。此一法案也因此擴增 IG 的內控督察職權，使其能夠透過對財務報表有關資料的稽查，有效而及時地確立財務管理系統的弱點及問題所在，並且能夠提出可靠的財務資料，增加其監督查核的職能。

國會在 1993 年通過政府施政績效及成果方案 (The Government Performance and Results Act of 1993, GPR Act)，賦予督察長一項新的任務，此一法案規定各部門在提出策略規劃 (Strategic Planning) 時，必須由督察長認定可以用來衡量績效的因素。此一機會使督察長的內控督察職掌，除了消極性的防止弊端、整飭不法，也增加了積極性的提昇效率及加強業績。

國會在 1996 年通過聯邦財務管理改進法案 (The Federal Financial Management Improvement Act of 1996, FFMI Act)，此一法案規定稽查人員必須要求財務報表符合聯邦會計標準及聯邦財務管理之規定。如果不符合此項標準，部門主管必須提出重整方案 (Remediation Plan)，而部門督察長必須監控該部門在執行此項重整方案的相關措施。督察長在 1996 年 FFMI Act 規定下必須向國會相關委員會報告執行成果。

國會在 1995 年通過紙面作業減除方案 (The Paperwork Reduction Act of 1995, PR Act)，此一法案對於資訊資源 (Information Resource) 的內控管理更賦予督察長職掌上更大的挑戰。在日新月異的資訊技術及日益複雜的資訊安全考量下，督察長必須對其所屬聯邦部門的資訊基本設施之安全及資訊技術現代化的內控作業，與資訊長 (Chief Information Officer, CIO) 做更多的協調互動。

1978 年的 IG Act 及 1988 的 IG Act Amendment 規定督察長的主要職能有下列三項：

- 一、稽核及調查政府施政方案及運作上各項財務報表、績效報告及弊端檢舉。
- 二、領導及協調各項政策方案以增進內控效率及擴大施政績效。
- 三、偵察及防止各項政府施政方案及運作上可能發生的詐欺舞弊、濫權及浪費。

同時根據 1990 年代美國國會通過的有關財務長制度設立的相關三項法案—1990 年的 CFO Act、1994 年的 GMR Act，及 1996 年的 FFMI Act，聯邦部門督察長在其主要任務之外，另外需完成下列七項責任：

- 一、財務報表稽查 (Financial Statement Audit) — 對於財務報表是否有效表達財務狀況、操作成果及現金流程提供合理的保證。
- 二、其他財務相關稽查 (Financial Related Audit) — 對於財務資訊是否正確發表及內部控制結構是否適當設計提供合理的評估。

- 三、調查 (Investigation) — 透過面談、記錄查驗及其他專業調查方法，對於相關事實認定及證據獲得進行有系統的追蹤與調查。
- 四、檢驗 (Inspection) — 不同於稽核及調查，檢驗代表一項對施政項目評估審議及研究分析的過程。檢驗包括提供事實真相及分析性的資訊、監控對管制規定的遵從、衡量政府績效、評估操作的效率與效能。檢驗也包括對於詐欺、浪費或濫權舞弊的檢舉進行查詢以瞭解真相。
- 五、績效稽核 (Performance Audit) — 進行一項客觀而體制化的證據考核，並給予政府部門的表現績效一項獨立及一致的評估考核。
- 六、方案稽核 (Program Audit) — 對於特定施政方案之受惠程度是否達成原先立法的期望、機構功能及該機構對於重要法令及管制規定是否遵從進行稽核。
- 七、方案評估 (Program Evaluation) — 對於特定施政方案是否達到預期的成果及其成本效益進行評估。

陸、結語

內部稽核與內部審核均與內部控制密切相關，但兩者內涵有所不同。內部審核由會計人員執行，我國政府機關並未單獨設置內部稽核人員，會計人員執行內部審核工作，並不能完全取代內部稽核人員的稽核工作。事實上，我國政府機關從事稽察工作的部門，除了會計部門以外，還有人事、政風、秘書、研考等部門，但這些部門對稽察工作缺乏整合，而且不似內部稽核單位般獨立性受保障，因此稽察工作的效果不彰。

良好的內部控制制度不論對營利組織或非營利組織都一樣重要，一個組織要建立一套良好的內部控制制度並落實執行，需要組織的全體員工共同努力，建立共識。然而我國政府機關長久以來由會計人員執行內部審核工作的結果，使得許多公務人員誤以為內部控制是會計人員的事情，由其建立並執行即可，這是一個錯誤的觀念，對內部控制的推動而言，也是一個危險的訊息。內部控制與組織的每一位成員皆有關係，所以由任何一個部門單獨負責建立內部控制制度，都是不切實際的，一定要機關首長、會計、人事、政風、研考及各業務單位共同負責建置，才能達到內部控制的目標。

內部稽核是內部控制的要素之一，如何將最新的內部稽核觀念及作法導入政府部門，參考國外作法，整合內部稽核有關部門及工作，並賦予應有之職權及保障，當為政府目前大力推動組織再造應加思索的重要課題。

參考文獻

何志欽、李顯峰，「美國政府內控及監察制度之研究」，行政院主計處委託研究報告，民 92 年 4 月。

李秀金，國立大學校院經費稽核委員會的角色與功能之研究，國立台灣大學國際企業學研究所碩士論文，民 92 年 5 月。

林炳滄編譯，內部稽核理論與實務。台北市：著者印行。

林慧珠，內部稽核在企業組織內角色定位之研究，國立台灣大學會計學研究所碩士論文，民 84 年 6 月。

馬秀如、彭火樹，「政府各機關實施內部控制及內部審核之探討」，行政院主計處委託研究報告，民 90 年 9 月。