其他論著

我國政府內部稽核之推動與展望

■ 羅友聰

（行政院主計總處專門委員）

壹、前言

內部稽核之職能，主要係以客觀公正之觀點，協助機關檢查內部控制之實施狀況，並適時提供改善建議，以合理確保內部控制得以持續有效運作，促使機關達成施政目標。鑑於各機關內部承辦稽核評估職能之任一單位，其稽核專業及工作範圍有所侷限，尚缺乏針對機關主要業務計畫，客觀執行績效稽核之機制，且監察院及審計部近年多提出施政績效不彰等意見，亟需強化各機關績效管考、風險管理、內部稽核等利器，並追蹤缺失改善及診治施政目標達成結果，俾隨時供首長掌握內部運作情形。爰此，各機關內部稽核專責單位或任務編組便是扮演協助機關檢查內部控制實施狀況之監督角色，對機關內部控制及風險管理整體推動成效具有舉足輕重之影響。

本文將就內部稽核在內部控制三道監督防線之角色、內部稽核與內部審核及內部控制間之差異、部分機關實施內部稽核成果，以及未來展望等擇要說明，逐步深化機關內部稽核功能，以提升內部稽核價值。

貳、內部稽核在內部控制三道監督防線之角色

一、國際專業實務架構

國際內部稽核協會（Institute of Internal Auditors, IIA）於 2013 年發布「有效風險管理與控制的三道防線立場聲明書」及 2020 年發布「國際內部稽核協會三道模型」（The IIA'S Three

Lines Model），提出運用 COSO[1] 觀念架構，建立以下組織風險管理與控制三道防線角色（圖 1）：

（一）第一道防線角色：營運或業務單位等管理層，負責承擔及管理日常作業之風險與控制。

（二）第二道防線角色：幕僚單位（包括：財務控制、安全管理、風險管理、品質管理、檢查、法令遵循等），負責監督第一道防線角色，協助確保風險與控制被有效管理。

（三）第三道防線角色：內部稽核，確認第一道與第二道防線角色的努力，向董事會或高階主管等治理層就風險與控制的管理有效性提供獨立的確認。

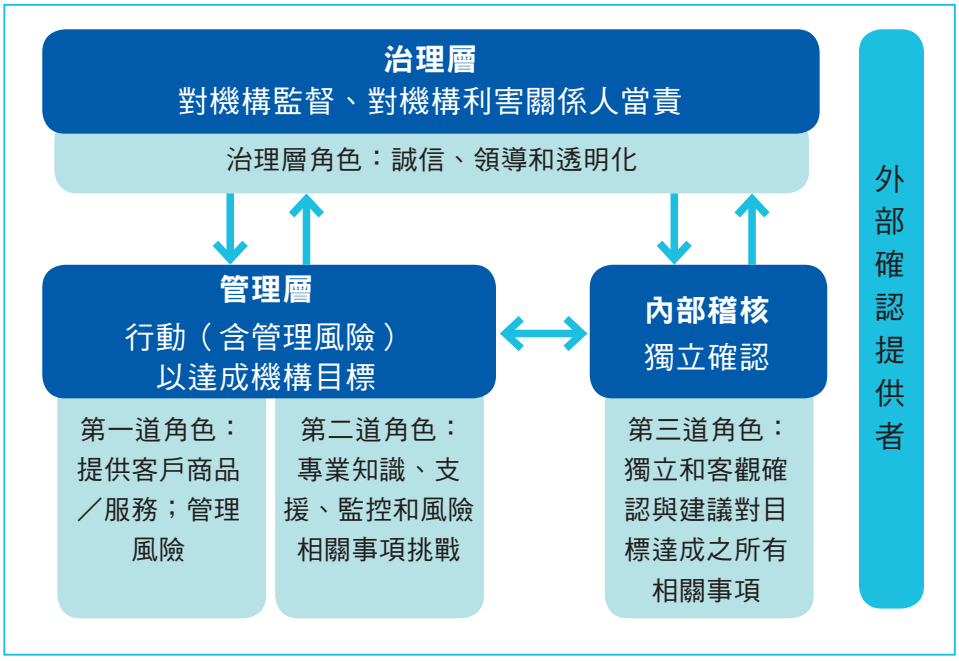
二、我國政府現況

我國政府內部控制之推動，參照前開國外三道防線角色的觀念架構，界定三道防線說明如下（圖 2）：

（一）第一道防線：由機關各單位負責例行監督及自行評估，其與國際實務架構第一道防線機制相同。

（二）第二道防線：由機關負責施政管考、資訊安全稽核、政風查核、政

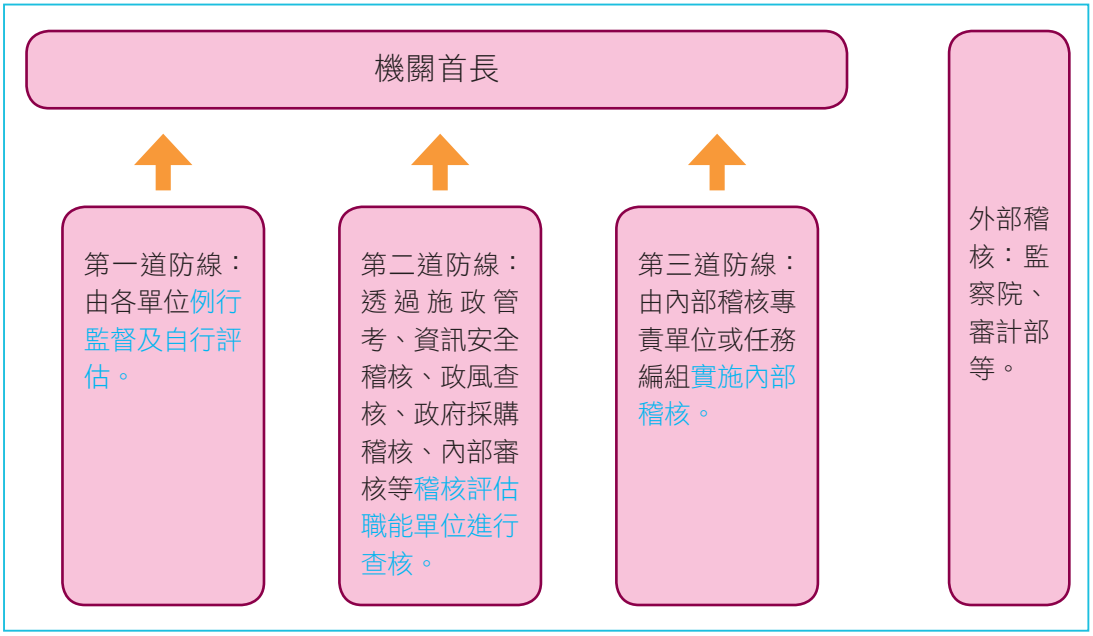
圖 1　組織風險管理與控制三道防線角色



資料來源：國際內部稽核協會（2020），「國際內部稽核協會三道模型 The IIA'S Three Lines Model」（引用自中華民國內部稽核協會）。

1. 係指美國反舞弊性財務報告委員會所屬發起組織委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission），簡稱 COSO。

圖 2　我國政府內部控制三道防線



資料來源：作者自行整理。

府採購稽核、工程施工查核、人事考核、內部審核及事務管理工作檢核等 8 項稽核評估職能單位，負責監督第一道防線日常業務之風險與控制，其與國際實務架構第二道防線機制相同，惟我國政府政風、人事及會計等單位人員係由中央相關主管機關統一管理及分派，屬一條鞭體系，組織獨立性較高。

（三）第三道防線：依行政院訂頒之「政府內部控制監督作業要點」規定，各機關應成立內部稽核單位，採專責或任務編組方式設置。惟囿於組織與員額限制，各機關內部稽核工作得視業務需要，調度上開稽核評估職能單位人員及主要核心或高風險業務等單位人員辦理。此外，為符合內部稽核之客觀性，機關內部稽核人員不得針對過去一年內、目前或即將負責之承辦業務執行稽核。

綜上，我國政府稽核評估職能單位依法令規定實施相關稽核或評估工作，係為負責監督第一道防線運作之職責，惟渠等單位有其各自權責，且侷限於特定查核範圍，難以檢查機關整體內部控制實施情形，故無法將渠等單位依法令規定實施相關稽核或評估工作之報告作為機關實施內部稽核之報告。

為利各機關落實自我監督機制，

合理確保內部控制持續有效運作，內部稽核扮演機關內部最後一道防線，以客觀公正立場，協助機關檢查內部控制建立及執行情形，適時提供改善建議，並得針對機關資源使用之經濟、效率及效果，以及未來有關管理及績效重大挑戰事項提出建議或預警性意見。此外，內部稽核人員依風險評估結果（包括評估檢視稽核評估職能工作執行情形），決定稽核項目，執行內部稽核，其每年出具稽核報告將作為機關首長簽署內部控制聲明書參據文件之一，增加內部稽核對機關內部控制貢獻之價值。

參、內部稽核與內部審核及內部控制之差異

內部稽核與內部審核在政府推動內部控制工作上扮演不可或缺的監督角色，由於內部控制係機關就可能存有既定風險業務，制定規範或標準作業程序，而內部稽核係專責人員就前開業務定期或不定期查核是否遵照所定規範或程序運作。至於內部審核係由會計人員執行財務（物）審核等事務，以協助機關發揮內部控制之功能[2]（詳下表）。

再者，內部稽核及內部審核都源於

內部控制、內部稽核與內部審核之差異

比較項目	內部控制	內部稽核	內部審核
定義	機關就可能存有既定風險業務，制定規範或標準作業程序。	由專責人員定期或不定期查核機關業務是否遵照所定規範或程序運作，並提出改進建議。	透過收支之控制、財務（物）審核等，協助機關發揮內部控制功能。
目的	達成機關使命及目標（含4大目標：實現施政效能、提供可靠資訊、遵循法令規定、保障資產安全）。	協助檢查內部控制建立及執行之有效性。	幫助內部控制達成提供可靠財務資訊之目標。
執行人員	機關全體人員	機關稽核人員	機關會計人員
範圍	涉及機關所有業務活動之控制。	涉及機關所有業務活動之稽核。	內部控制之一環，處理會計法所規定內部審核之工作項目。

資料來源：作者自行整理。

2. 許一娟，探討內部審核更名之芻議，主計月刊，第683期，2012年11月，23-33頁。

國外 Internal Audit，其中內部審核係指透過收支之控制、財務（物）審核等，協助機關發揮內部控制功能，達成提供可靠財務資訊之目標，其範圍屬於內部控制之一環，處理會計法所規定內部審核之工作項目。因早期內部控制著重財務面向，爰二者無明顯差異，嗣後內部稽核配合治理（Governance）需要，其範圍已逐漸擴充到組織所有業務之稽核，至我國政府內部審核仍維持財務（物）審核，其餘業務稽核則由政風、人事等職能或內部稽核人員辦理。

肆、機關實施內部稽核成果

我國政府自 2013 年起推動內部稽核，除訂頒「政府內部控制監督作業要點」供機關遵循外，並參照國際專業實務指引方式，製作內部稽核相關範例，作為協助機關規劃及執行內部稽核工作之參據，目前各機關已逐步發揮內部稽核監督功能，茲列舉部分機關實施內部稽核成果說明如下：

一、運用問題樹方法執行內部稽核[3]

財政部北區國稅局由於轄管範圍遼闊，兼具離島鄉村與都市型態，業務屬性繁雜，內部稽核單位參採歐盟執行委員會內部稽核服務總署運用問題樹方法，搭配運用績效稽核矩陣，針對「債權人查調債務人課稅資料作業」進行專案稽核，引導稽核人員從不同面向逐層設計預擬問題，逐一檢視問題，設定稽核方式（包括判斷標準及測試程序），並列出預擬稽核結果（包括稽核發現與結論及稽核建議）。經蒐集並彙整佐證資料，測試預擬之稽核結果是否符合實際情況，測試結果如與預擬稽核結果不符合或部分符合，則依據測試結果修改稽核發現與結論及意見。

經稽核結果在預擬稽核發現與結論部分，發現有 70% 以上單位符合預擬狀態，並未全然吻合預擬結果。問題樹方法引導稽核人員思考稽核方式，避免稽核人員過於發散稽核範圍或抱持過高之企圖心，並減少非必要之稽核工作或時間，以提升稽核效率與效果。

二、運用「評估效果的 12 項屬性」（12 Attributes for Evaluate Effectiveness）執行內部稽核[4]

某市政府警察局有鑑於審計機關抽查交通及毒品裁罰案件，發現有收繳

3. 黃慧英，運用問題樹方法執行內部稽核之經驗分享，主計月刊，第 727 期，2016 年 7 月，82-88 頁。
4. 何佳芳，行政罰緩管理作業之內部稽核經驗分享，主計月刊，第 763 期，2019 年 7 月，80-86 頁。

清理情形欠佳、未積極移送強制執行等缺失，因此內部稽核單位將「行政罰鍰管理作業」列為高風險業務執行稽核，並參採「物有所值方法」（Value-for-Money Approach）的「評估效果的12項屬性」，透過屬性分析、規劃稽核範圍及衡量各面向屬性之執行成效，經評估挑選「管理方向」、「攸關」、「適當」、「達到預期成果」、「接受度」、「間接影響」、「回應」、「工作環境」、「資產保護」及「監督及報告」等10項屬性，衡量其是否「物有所值」。

經稽核結果，發現行政罰鍰遭惡意積欠以致清理績效仍待改善之情形，提出除依規定程序移送行政執行機關，取得債權憑證，每年持續發函稅捐稽徵機關清查債務人財產資料外，若仍無法清查到財產，則可研議就員警當場查獲沒入之財物，抵繳轉為行政罰鍰，以增加收繳率等建議。評估效果的12項屬性有助於促使機關衡量是否具備經濟（Economy）、效率（Efficiency）及效果（Effectiveness），以作為檢討業務或計畫之績效，研謀改善或調整資源配置之參考。

三、運用風險導向執行內部稽核

為加強機關風險管理意識，引導機關以風險導向執行內部稽核，「政府內部控制監督作業要點」第13點明訂，內部稽核單位應檢視機關風險評估或績效達成程度等情形，就高風險或主要核心業務優先擇定稽核項目。以法務部調查局發生毒品遺失案件為例，該局內部稽核單位檢視其風險評估或績效達成程度等情形，就高風險或主要核心業務優先擇定「獲案毒品保管作業」執行稽核，發現原有風險評估及控制作業範疇，僅及於該局扣案毒品保管專庫，顯有不足等缺失，提出檢討改善意見。透過強化內部稽核人員對風險意識與觀念，促使機關內部稽核單位，將有限資源集中於查核較高風險或可能影響機關績效達成之重要核心業務，俾利有效控管稽核工作之時間及範圍，以提升內部稽核效能。

此外，行政院主計總處為使內部稽核單位運用有系統的方法檢討擇定納入年度稽核項目，經參考經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）所發布政府機關內部稽核手冊及國際內部稽核協會（IIA）所出版內部稽核人員風險評估指引，製作「擇定稽核項目」範例，提供內部稽核單位可從策略、營運、報導及遵循等4個風險構面，辨識可能影響機關使命、願景、施政目標及相關重要計畫（含方案或措施）等目標達成之內、外在風險因素，據以決定機

關規劃擇定稽核項目時，須考量之風險因素及其權數分級標準，逐步落實風險導向內部稽核。

四、運用電腦技術輔助執行稽核[5]

稅捐機關鑒於違章漏稅案件層出不窮，且查核人力有限，為有效遏止不法案件，除採取宣導及輔導措施鼓勵營利事業誠實申報外，近年逐步精進查核技術，運用電腦勾稽比對顯有異常案件，列為深入查核標的，並每年滾動檢討風險值。財政部臺北市國稅局稽核單位依據相關租稅公平重點工作計畫選定作業項目，針對營業稅資料庫運用電腦輔助查核營利事業所得稅作業，2016 至 2018 年 3 年查獲補徵稅額分別為 4 億餘元、5 億餘元及 3 億餘元，年度目標達成率分別為 733%、793% 及 546%，成效良好。機關稽核人員透過電腦勾稽比對資料方式，有效依據不實發票補徵稅額並處以罰鍰，確實防堵不當規避稅賦情形，發揮稽徵效益。

五、運用德菲法（Delphi Method）與層級分析法（Analytic Hierarchy Process, AHP）執行內部稽核[6]

交通部公路總局為發展全年任何時間都可執行風險滾動檢討的團體決策運作方法，內部稽核單位採用德菲法與層級分析法執行稽核，建立分階段團體成員異地決策整合機制，據以評估組織重要風險項目、研擬個別與專案業務的風險因應策略、規劃內部稽核範圍與面向等，以引導參與成員形成共同決策。

以該局稽核隧道安全（機電、交控）檢查管理為例，依德菲法觀念確定「確認管理機制建立情形」、「評估系統設備（機電、交控）維護作業執行情形」、「評估機電設備系統檢查及系統運作方式、維管重點及養護作業執行情形」及「評估交控系統所蒐集資料彙整、應用及發布作業」等 4 項稽核目標，再以層級分析法觀念依重要性原則選定稽核重點，藉由分階段評估的決策方式，有助於帶動組織精進風險管理及內部稽核的執行成效。

伍、未來展望

為深化內部稽核監督功能，未來期能透過下列精進方向，協助機關內部控制持續有效運作，展現內部稽核價值：

5. 周明政、黃馨慧，機關運用電腦輔助查核稅捐作業，主計月刊，第 781 期，2021 年 1 月，114-118 頁。
6. 李念龍，德菲法與層級分析法觀念應用在風險管理及內部稽核，主計月刊，第 789 期，2021 年 9 月，90-95 頁。

一、運用多元資訊科技系統，強化稽核品質

因應資訊科技的進步，稽核人員運用相關電腦軟體輔助執行稽核已成趨勢，例如地理資訊系統（Geographic Information System, GIS）係一套利用電腦科技輔助空間資訊進行產生、擷取、查詢、處理、應用、分析及展示等功能之資訊系統。為協助稽核人員運用 GIS 分析供給、需求之地理空間資訊，以檢視其地理分布情形是否符合相關規定或評估政策目標達成情形與資源空間可近性，提出相關稽核發現及興革建議，俾協助機關有效配置政府有限資源。行政院主計總處將運用 GIS 及結合「兩階段流動搜尋法」（Two-Step Floating Catchment Area Method），評估長期照顧或老人福利機構跨不同行政區提供服務資源配置之情形，製作「長期照顧與老人福利作業」內部稽核範例供機關規劃稽核之參考，俾協助健全政府整體長照服務效能。

二、分享稽核人員溝通技巧，提升稽核成效

內部稽核人員除須具備專業查核技能外，亦必須有良好的人際關係，善用溝通技巧及思考能力等，才能使稽核工作進行順利，並在組織內產生附加價值。隨著政府組織與業務愈來愈複雜，稽核工作範圍亦擴展至整個組織營運活動，受查者如何看待稽核人員，與內部稽核是否能有效發揮功能，存在密切關係。

透過機關稽核人員之實務經驗分享，學習如何讓受查者感受到彼此存在組織內團隊關係，徵詢受查者的立場與看法，願意試圖就稽核發現共同研商解決方法，降低受查者對於稽核恐懼與不信任感。此外，引導稽核人員採用參與式稽核，藉由與受查者有效溝通，將使得稽核工作的執行過程，遭遇最小的阻力，想要收到預期般好的稽核結果或回饋資訊，就必須學習清楚地與受查者有效溝通。

三、因應外在環境變異，研議新稽核方法

2020 年全球遭遇嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19）疫情的衝擊，迫使國際間組織專注於風險與危機管理，以及如何有效利用最新科技來維持組織業務營運，適應外部環境快速變化，促使內部稽核單位的工作環境產生重大改變，許多需要現場稽核事項，因受到疫情影響，開始重視遠端稽核。

現今機關稽核人員必須學習因應外

在環境變異，以前瞻思維快速掌握組織風險及問題，並研議敏捷稽核（Agile Internal Audit）的可行性，整合介接機關內部重要資訊系統，進行資料分析及風險評估，以強化持續性稽核與監督功能。

陸、結語

根據勤業眾信通訊報導指出，內部稽核發展過程中，從 1941 年國際內部稽核協會開啟「內部稽核 1.0」，因應沙賓（Sarbanes-Oxley）法案及其對會計專業影響而衍生「內部稽核 2.0」，發展出 COSO 內部控制整合架構，逐漸提升內部稽核專業能力，包括資訊科技稽核、數據分析，以及最新發布的稽核專業補充指引等。新世代的「內部稽核 3.0」，隨著組織營運的轉型與資訊科技的快速發展，導入電腦科技輔助稽核，及時因應新興風險、科技、創新與破壞的挑戰及組織型態。直至今日，已發展出「內部稽核 4.0[7]」，隨著疫情持續發展的衝擊，迫使組織接受營運型態的實質變化，內部稽核亦依靠科技完成遠端工作，確保達成稽核任務，滿足利害關係人的期待。

內部稽核的未來，必須學習懂得跟上這波新常態的環境轉變，學習擁抱創新科技，才能快速掌握新興風險，採用新的稽核方法或資訊技術，更精準地發現問題據以提出稽核意見，促使內部稽核對組織更具影響力及助益，展現內部稽核價值。



7. 黃秀鳳，2020/7/22，〈透過敏捷審計與資料分析 (Agile and Data Analytics) 協助內部稽核發揮專業價值〉，《稽核自動化知識網》，https://www.acl.com.tw/specialinfo/expert_paper.php?p_id=3880。（2022/1/28 瀏覽）