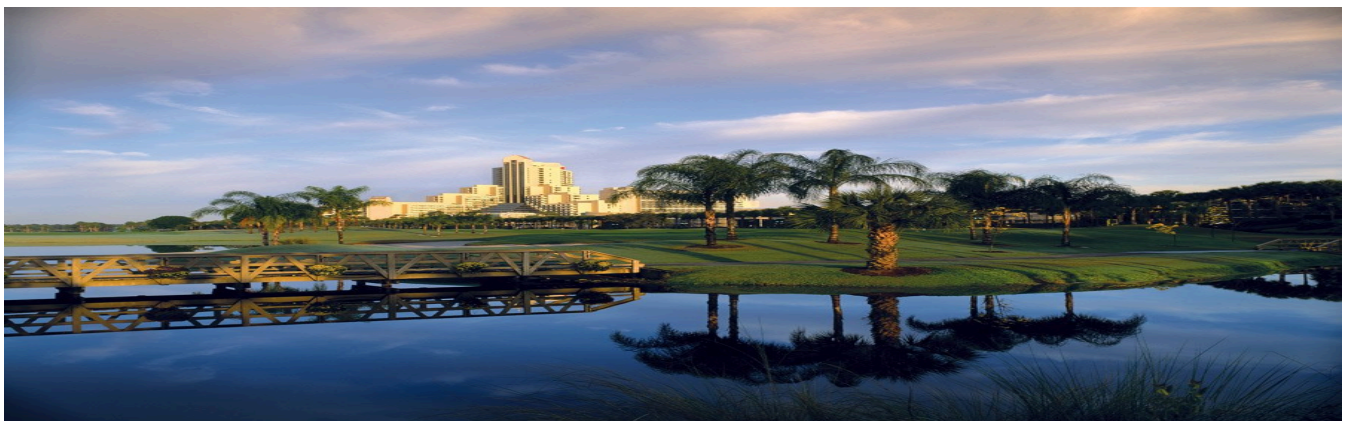




# 2013年國際內部稽核協會 年會出國報告



出國人員：洪禎澧、馮瑞君

報告日期：中華民國 102 年 10 月 2 日



## 2013年國際內部稽核協會年會出國報告

### 摘 要

2013 年國際內部稽核協會年會於 7 月 14 日至 17 日假美國奧蘭多舉行，本屆會議主題為「一個世界、一個專業、一個目的」(One World, One Profession, One Destination)，共有來自全球約 110 個會員國 2,500 人參與此一盛會，我國有 15 人參加。本次年會計有「與國務卿瑪德琳歐布萊特(Madeleine Albright)對話」、「由上至下之觀點探討治理、風險與控制」、「重新想像—在混亂的年代中追求卓越」、「綜合報告架構-對未來象徵何意義」、「從柏尼·馬多夫弊案學到的教訓」及「科技將如何改變人類」等 6 場專題演講，及 7 個時段同步舉行「強化政府監督、洞察及前瞻之責任」、「公共部門內部稽核的劣勢與威脅」、「使用內部稽核專業能力模型(IA-CM)進行內部稽核規劃」、「澳洲昆士蘭州健康局 1,650 萬美元舞弊案的教訓」、「金融危機下內部稽核的角色：一個稽核主管的經驗」、「風險文化—於金融服務重獲信任」等 77 場研討會。本部為拓展審計人員視野，汲取內部稽核專業新知，遴派 2 名審計人員參加本次年會，茲就參加年會經過、專題演講及研討會內容摘要、研討心得及建議意見提出報告。研提建議意見如下：

- 一、加強報告彙撰能力，提升公部門之課責及透明度。
- 二、允宜參酌國際潮流趨勢，聚焦於高風險領域之稽核計畫，加強審計報告的可近性，俾提高報告閱讀者的興趣，進而形成社會輿論，導引媒體關注，彰顯審計成果。
- 三、瞭解控制環境以利防弊於未然，促進公部門廉能政治。
- 四、允宜參考國際最高審計組織(INTOSAI)強化內部稽核功能之指引，加強與政府內部稽核單位之合作，並協助推廣使用電腦審計輔助軟體稽核，以協助降低審計風險，俾發揮政府一體通力合作發揮內部控制成效。
- 五、允宜參酌國際間專業組織之成熟度模式或專業能力模型發展趨勢，作為審計法研修方向之參考，以強化審計職能。
- 六、落實創新核心價值，創造最大審計價值，滿足顧客期待。
- 七、鼓勵同仁提升專業知能，強化環境適應力，厚植審計人力資本。



# 2013 年內部稽核協會國際年會出國報告

## 目 錄

壹、前言.....	1
貳、參加年會經過.....	2
叁、專題演講內容摘要 .....	3
一、重新想像－在混亂的年代中追求卓越 .....	3
二、綜合報告架構－對未來象徵何意義 .....	6
三、從柏尼·馬多夫弊案學到的教訓 .....	10
四、科技將如何改變人類 .....	12
肆、研討會內容摘要 .....	15
一、強化政府監督、洞察及前瞻之責任 .....	15
二、公共部門內部稽核的劣勢與威脅 .....	22
三、使用內部稽核專業能力模型(IA-CM)進行內部稽核規劃 .....	28
四、澳洲昆士蘭州健康局 1,650 萬美元舞弊案的教訓 .....	31
五、金融危機下內部稽核的角色：一個稽核主管的經驗 .....	36
六、風險文化－於金融服務重獲信任 .....	41
伍、研討心得及建議意見.....	47
一、加強報告彙撰能力，提升公部門之課責及透明度 .....	47
二、允宜參酌國際潮流趨勢，聚焦於高風險領域之稽核計畫，加強審計報告的可近性，俾提高報告閱讀者的興趣，進而形成社會輿論，導引媒體關注，彰顯審計成果 .....	50
三、瞭解控制環境以利防弊於未然，促進公部門廉能政治 .....	53
四、允宜參考國際最高審計組織(INTOSAI)強化內部稽核功能之指引，加強與政府內部稽核單位之合作，並協助推廣使用電腦審計輔助軟體稽核，以協助降低審計風險，俾發揮政府一體通力合作發揮內部控制成效.....	55
五、允宜參酌國際間專業組織之成熟度模式或專業能力模型發展趨勢，作為審計法研修方向之參考，以強化審計職能 .....	58
六、落實創新核心價值，創造最大審計價值，滿足顧客期待 .....	59
七、鼓勵同仁提升專業知能，強化環境適應力，厚植審計人力資本 .....	61



## 壹、前言

國際內部稽核協會(IIA)為增進內部稽核人員專業素養，並分享各國內部稽核之發展現況及國際內部稽核專業新知，每年皆舉辦國際性研討會，讓全球內部稽核人員得以藉此一年一度國際性之會議，瞭解國際性內部稽核之新觀念、趨勢及準則等，並提供全世界審計同業人員分享工作心得及實務經驗之機會，以學習新稽核工作方法和策略機會。今(2013)年國際年會係由位於美國奧蘭多內部稽核協會全球總部主辦，於 7 月 14 日至 17 日假奧蘭多瑪莉葉(Marriott)世界會議中心舉行，本次年會主題為「一個世界、一個專業、一個目的」(One World, One Profession, One Destination)，

計有來自全球 110 個會員國，超過 2,500 位代表參與此一盛會，成為有史以來參加會員國最多的一次。我國代表團成員共有 15 人，分別來自於行政院主計總處、臺灣證券交易所、證券



我國與會代表在研討會場合合影

櫃檯買賣中心、台灣積體電路製造(股)公司、宏碁股份有限公司、台灣中油公司、中華電信公司、內部稽協會及本部等公、私部門。本部為掌握公、私部門內部稽核國際最新發展趨勢，並汲取最新的稽核專業知識，歷年來均派員參與相關年會暨各項專業研討會，本次年會經遴派洪審計禎澧及馮審計瑞君等 2 人前往與會。謹就參加本次年會過程、專題演講摘要、重要研討主題、研討心得及建議意見等提出報告。





## 貳、參加年會經過

2013 年 7 月 12 日，北北基(臺北市、新北市及基隆市)因蘇力颱風宣佈下午 2 點起開始停班停課，開始擔心起傍晚約 6 點的飛機是否能順利起飛，還好天公作美終順利成行，經過約 22 小時之長途飛行加轉機(美國西岸洛杉磯)的等待，總算順利抵達位於美國東岸以陽光著名的佛羅里達州-奧蘭多。未及稍作休息，即迫不急待辦理報到手續，見到來自世界各國的與會者時，興奮之情早已將旅途的疲備一掃而空。

會議於 7 月 14 日正式開始，隨即展開為期 3 天半緊湊的議程，包括 6 場專題演講及 7 個時段同步舉行共 77 場研討會，分別邀請來自世界各國公、私部門的內部稽核人士或專家學者擔任主講人，分享多年來發展及從事內部稽核的經驗，會場並安排多家贊助廠商設置攤位，供與會人士瀏覽相關書籍或洽詢相關專業服務，並於會議中場休息時間贊助提供具當地特色的點心，除了讓與會者可以盡情享用外，也提供各國人士相互交流機會。另本次國際年會在主辦單位細心安排下，體驗一些與在我國不同的研討會模式，如：開會前及過程中藉由國際內部稽核協會 2013 Conference App 讓參與者能及時瞭解最新狀況，也讓與會者隨時掌握大會最新訊息，及欲參與研討會之場地及開始時間；透過名牌吊帶顏色將所有





與會者按職業別分類(如公部門即使用深紫色)，方便尋找同類型行業交換內部稽核意見；透過每場會議工作人員協助掃描與會者名牌上的條碼，將學習時數直接上傳；因與會者眾多，可藉由發送簡訊提出問題，主講者可從面前螢幕直接接收等，均為相當特別的經驗，也讓整個會議進行的更加順暢。

2014 年國際內部稽核協會年會，將於 2014 年 7 月 6 日至 7 月 9 日假英國倫敦舉辦，本年會最後由本屆年會舉辦單位授旗予明年主辦單位英國內部稽核協會，並撥放介紹倫敦之影片，邀請與會人員明年英國倫敦見。

### 叁、專題演講內容摘要

本次年會專題演講內容包括「與國務卿瑪德琳·歐布萊特(Madeleine Albright)對話」、「由上至下之觀點探討治理、風險與控制」、「重新想像－在混亂的年代中追求卓越」、「綜合報告架構－對未來象徵何意義」、「從柏尼·馬多夫弊案學到的教訓」及「科技將如何改變人類」等 6 場，茲就其中 4 場專題演講內容，摘述如次：

#### 一、重新想像－在混亂的年代中追求卓越



本專題係由當今赫赫有名的管理大師湯姆·畢德士(Tom Peters)主講，他擁有美國康乃爾大學(Cornell University)土木工程學士與碩士、史丹佛大學(Stanford University)工商管理碩士與博士等學位，曾任職於麥肯錫管理顧問公司(McKinsey & Company)8 年之久，1982 年著有「追求卓越：美國頂尖企業之成功經驗(In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies)」一書，創下全球 900 萬冊之驚人銷售佳績。憑藉著突破傳統與極具創造力之跨時代



管理思維，商業周刊將畢德士封為「企業最好的朋友與最可怕的夢魘」，財富雜誌亦將其評論為「管理領袖中的領袖」。他之後有感於重新想像的重要，於 2003 年著有「重新想像：在混亂的年代中追求卓越(Re-imagine: Business Excellence in a Disruptive Age)」一書。

本專題演講以畢德士一貫充滿熱情、不談理論與教條之企業管理概念為主軸，導入內部稽核人員在組織中扮演之角色，同時引用諸多講者本身著作及其它管理大師與企業家之名言交叉說明與驗證。開場講者即開門見山點出，現今是一個管理已成為一門職業的時代，企業管理者除自身責任外，尚須將視野與胸襟擴及股東與大眾所託付之職責，以重新獲取社會的信任，同時指出內部稽核人員在組織中係扮演著法人組織的良心或文化警察的管理者、策略評估者或公司的策略中心、隱私的鑑定者或保護者、無限時代下全球性議題的解決者、鐵絲網、公共關係之管理者、全面性的制度警察、鑑識會計師、技術大師、高階管理之顧問或託付者、組織內部單位之顧問或諮詢者等 11 項角色。此等內部稽核功能雖屬軟實力，但如同講者另一本著作「追求卓越」裡所強調的觀念：「Hard is soft. Soft is hard.」，軟實力才是組織中最具影響力之力量，具有軟實力之員工常為企業創造出極高價值，而人際關係、價值觀以及人格特質等亦均屬軟實力之範疇。管理大師 Jack Welch 亦曾提出客戶、產品與員工即是企業之選民，係支持企業營運的力量，及決定企業成敗的關鍵。

在混亂年代中欲重新型塑企業價值並建立全新管理思維，不容忽視的是女性在協商與談判方面的能力，這些能力包括全方位、具有充份理解力、詳細且能專心傾聽之溝通模式、可加速建立對方信任之同理心與移情作用、較不具競爭性的態度、強烈的正義感以及

勸服他人的能力、前瞻性的風險管理以及願意共同合作制定決策之特質等。

講者亦提及「人際關係」與「人脈」是個人或企業能否成功之重要因素，即成功並非取決於你認識多少人，而是取決於你認識多少高位階、或低位階之人。以軍隊為例，倘若一個軍團指揮官失去大部分上尉、中尉與少尉，僅僅是個悲劇；但倘若失去大部分中士，那麼將會是一場大災難。因為在戰場上能否獲勝係取決於第一線士兵，而非高階軍官。此一道理在軍隊中被廣為知曉，但企業是否也有相同的認知？是以，Tom Peters 提出數項領導者誓言供聽眾參考，例如：「只有當每位員工都有所成長時，我們(領導者)才算是成長」、「只有當每位員工都成功時，我們(領導者)才算是成功」、「只有當每位員工都積極地追求卓越時，才能說我們(領導者)也積極地追求卓越」等。

引用「與機器競賽 (Race Against the Machine)」一書所言，現今問題的根源並非我們正身處於嚴重衰退或停滯的時代，而是正處於大規模重建的開端。科技快速進步，但企業的技術與組織卻遙遙落後，新的運算技術創造出需要更高階技術工作機會的同時，卻也摧毀了原屬於白領階級的工作。以美國為例，2007 年至 2012 年間，共計增加了 40 萬個製造業之工作機會，同期間卻也相對減少了 2 百萬個白領工作機會，藉由高科技演算技術之運用，法律服務等產業 500 位律師之工作可由 1 位律師取代。以往我們習慣依賴醫生扮演專家角色提供專業諮詢與診療，惟當醫生對每位病患之平均問診時間僅有 8 至 11 分鐘，並且依賴醫學書籍上的知識提供服務時，醫生這項職業已轉變為與工廠裡的勞動者相似，未來可能被人工智慧所取代。以醫療保健服務為例，德勤集團(Deloitte)業已成功協助一家大型保險公司開發一套有關健康風險之預測模型，模型中使





用人們生活習性、常瀏覽的網站、看電視的時間以及收入等數百項生命週期變數，以辨識或預測其罹患高血壓等疾病之風險。高科技演算技術可以如同一位資深律師般熟練地在眾多法律專業詞彙中挑選，也可以較人類醫生做出更為精確之診斷，或者如同經驗豐富之記者撰寫新文章、在高速公路上較人類司機將車輛駕馭得更好，過去我們所認定之各項專業將逐漸由更高科技之運算技術所取代。

最後，講者闡述數項如何在這混亂年代中追求卓越應有之思維，首先引用彭博合夥企業(Bloomberg L.P.)創辦人彭博(Michael R. Bloomberg)於「Bloomberg by Bloomberg」一書中所言：「雖然我們也會犯錯，但我們會藉由反覆的執行來修正錯誤。當競爭者仍吸吮著大姆指嘗試將設計修改得更完美時，我們已經製作了第5版的模型；當競爭者還在準備電線和螺絲釘時，我們已經製作了第10版的模型，此即『計畫』與『行動』的差異！我們從第1天便開始行動，而其它人則是用數月的時間去『計畫該如何計畫』。」

## 二、綜合報告架構一對未來象徵何意義



本專題由國際綜合報告顧問公司執行長 Paul Druckman 主講，他身為國際綜合報告委員會(IIRC)執行長，站在推動全世界接受並建立綜合報告架構的最前線。茲將演講內容摘述如下：

報告會影響行為(behavior)，所以使用綜合報告對組織是有利的。首先瞭解什麼是 IR(綜合報告)及 IIRC(國際綜合報告委員會)：因應近年世界環境劇烈變化，大部分國家爆發財務危機，因此報告也需要革新。在日本京都有一座寺廟(龍安寺)庭園中共計有 15 顆石頭，但這 15 顆石頭，無論從那個方向看，都無法同時看到全部 15 顆石頭，就像內部稽核無法從同一個點就看到事情的全貌。

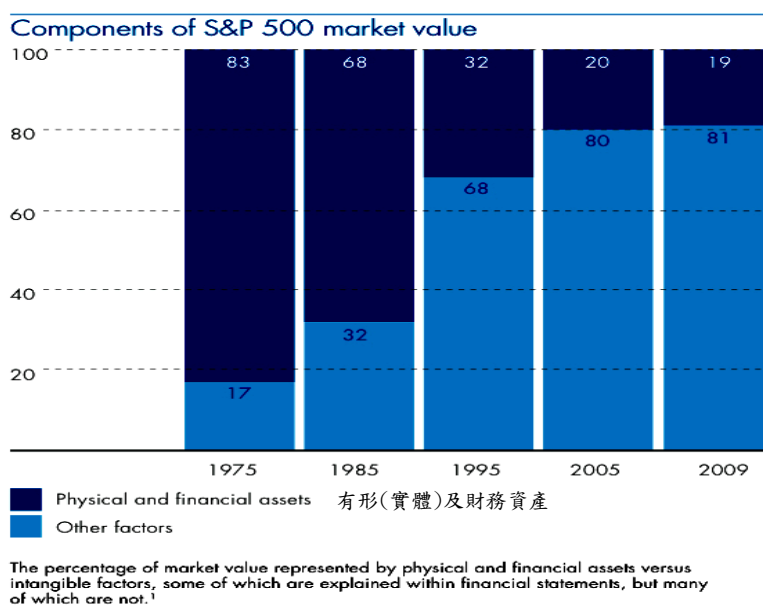
世界知名偉人海倫凱勒曾說過：比看不到更糟的是沒有願景 (The only thing worse than being blind is having sight but no vision)。企業交易日趨複雜，傳統財務報表已無法滿足需求，無法窺視全貌(full picture)，綜合報告應運而生，但綜合報告並不等於合併的報告(integrated report≠combined report)。因此一個由投資者、監管機構、公司、標準制定者、非政府組織及會計等所組成的全球性機構-IIRC 就此成立，目標在進行報告之革新，促使建立一套新的報告架構，使報告能簡明溝通組織之策略、治理、績效及前景，如何在其所處環境下創造短、中、長期價值，以順應 21 世紀需求。綜核報告架構之建立就是為了達成上開目標，並為將來編製綜合報告提供基礎。

現今許多公司都對外宣稱編製有綜合報告，但據 Paul 看來只不過是把許多報告合併在一份文件，但總是個開始，畢竟先求有再求好。綜合報告並不是一個全新的觀點，其實很多公司都已經在執行有關綜合報告的基本部

分，現在只是朝向一個更明確的方向前進。東南亞最大銀行-新加坡星展(DBS)銀行之高階主管尼克賴森曾說過：

「沒有甚麼時間是開始的好時機，現在是最好的時機。讓我們開始行動吧！」(No time is

good time to start, now is the best time. Let' s get going.)



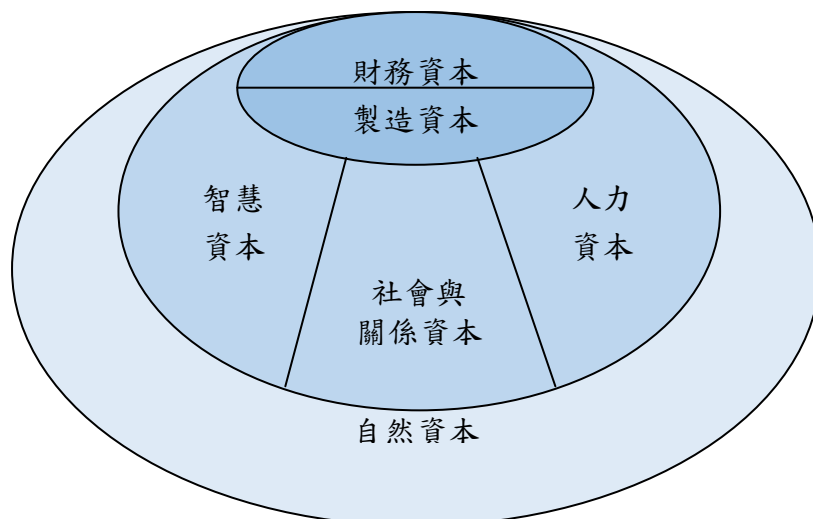
美國 S&P500 股票之市場價值由有形及無形要素組成的比率



據對美國 S&P500 股票之市場價值由有形及無形要素組成的比率看來，自 1975 年財務報表可表達組織約 83% 的績效，銳減到現今財務報表僅表達組織約 19% 的績效及市場價值(有形和財務資產)，其他 81% 的市場價值(未表達之非財務資訊)僅部分揭露於資產負債表之無形資產項下，顯示改革財務報告表達的內容，已成為無法逃避的方向。綜合報告有 3 個支柱，包括財務(Financial)、無形資產(Intangibles 如 brand 商標)及永續性(Sustainability-創造現金流入)資訊，透過上開 3 個支柱，描述組織之策略(strategy)、治理(governance)、績效(performance)及前景(prospect)，以簡潔的傳達組織短、中、長期所創造的價值。

IIRC(國際綜合報告委員會)計畫於 2013 年 12 月發布綜合報告架構(Framework)的最初版本，並隨著綜合報告的演變定期更新，俾利綜合報告根據架構編製。該架構草案包括前言、基本觀念、指導原則、內容要素、報告準備及表達、名詞解釋、附錄等內容。

(一)基本觀念：包括組織使用和影響的 6 個資本(財務資本、製造資本、智慧資本、人力資本、社會與關係資本、自然資本)；組織的商業模式(一個組織為了在短、中、長期創造價值而選定的投入、商業活動、產出和成果方式)；循序漸進地進行價值創造。



(二)指導原則：包括策略重點和前景展望；資訊連結性；利害關係人的回應；重要性及簡潔性；可靠性及完整性；一致性及可比較性。

(三)內容要素：包括組織概述及外部環境；治理；機會和風險；策略和資源分配；商業模式；績效；未來前景。

(四)報告準備及表達：包括報告頻率；重要性確定流程；重大事項揭露；負責治理人員之參與；可信度；報告範圍；對應於短、中、長期的時間表；彙總與分析；技術使用。

綜合報告的功能，就像開車坐在車子中不只要知道前窗(front screen)狀況，也要透過車內車外之後照鏡瞭解全部狀況，才不會出現盲點(blind spot)，俾確保平安駕駛。



為推行綜合報告，IIRC 透過企業及投資者網絡，執行相關之導航計畫(Pilot Programme)。導航計畫企業網絡(Business Network)，係透過組織回報實際運用結果，提供 IIRC 綜合報告架構關鍵基石的回饋資訊，並建立企業執行綜合報告的動力，全球有超過 90 家企業加入此項計畫，如 HSBC、微軟(Microsoft)、SAP 公司都參與該項計畫。導航計畫投資者網絡(Investor Network)，則係透過投資者觀點，點出目前報告的不足之處；促使投資界加入建立綜合報告過程，全球有超過 30 家投資者組織加入此項計畫，如高盛(Goldman Sachs)。



根據 2012 年 IIRC 對導航計畫之企業及組織做的研究顯示，43%企業或組織表示綜合報告提供較佳品質與及時資料；98%企業或組織表示透過綜合報告較能瞭解組織創造之





價值。綜合報告就像一列已開在鐵軌上的火車，現在就看我們是要選擇在哪一站上車或被遺留在原點停滯不前。對內部稽核人員來說，挑戰不在組織是否採納綜合報告的觀念，而是如何在對的位置上協助執行綜合報告並使其完善。

### 三、從柏尼·馬多夫弊案學到的教訓



本專題係由作家黛安娜·亨利克(Diana B. Henriques)女士主講。馬多夫(前美國Nasdaq交易所主席Bernie Madoff)的龐氏騙局<sup>1</sup>(Ponzi scheme)，被認為是美國史上最大的金融舞弊案(金額高達 650 億美元，約新台幣 1 兆 9 千 5 百億元)。黛安娜透過簡要介紹這個史上龐大且牽涉範圍廣泛的計畫，找出什麼地方出了錯，什麼需要改變，以防止日後發生類似舞弊行為，造成其他人受害。從馬多夫弊案爆發的第 1 天起，黛安娜便率領紐約時報團隊報導相關新聞，著有「謊言教父馬多夫」一書，係描述關於馬多夫其人其事最權威的著作，取材來自多元管道，包括參考各種訴訟、調查和法院的相關檔案，及訪問各界人士之採訪紀錄，她以抽絲剝繭手法一一解開圍繞著這個弊案的神秘面紗。為呼應本次內部稽核為主題之研討會，黛安娜將聚焦在本案中稽核人員扮演的角色，並點出遵循產生之關鍵問題。茲將演講內容摘述如下：

馬多夫弊案影響至今仍未消退，馬多夫騙局乃龐氏騙局的演化版，龐氏騙局係由查爾斯·龐齊(Charles Ponzi)所策劃，他於 1920 年在美國波士頓藉由挪用新投資者的錢，支付舊投資者當投資收益的方式欺騙雙方，讓投資者以為查爾斯乃投資高手精通投資策略。此方法早在 1800 年代即出現，稱為彼得與保羅計畫(Peter to Paul

---

<sup>1</sup>龐氏騙局：俗稱老鼠會，是一種古老和最常見的投資詐騙，是由一位名叫查爾斯·龐齊的投機商人“發明”的。該騙術係利用人們的貪念，許以高利厚報，受害者便自投羅網。這個手法的重點是把受騙對象分批，第一批受騙者的重利由第二批受騙者的投資中付出，以此類推，一批一批釣上鉤。



Scheme) 就是搶劫彼得的錢支付給保羅 (Rob Peter to Paul)。2008 年 12 月，因為一個投資者突然要求提回 70 億美元的投資，這是導致馬多夫資金鏈斷裂的第一步。馬多夫弊案爆發，成為史上最大龐氏騙局，受害者橫跨世界多國及各行各業人士，包括木匠、教師，也遠至加拿大及巴西等國家。當弊案爆發時世界新聞紛紛報導，因馬多夫弊案的投資者遍及全球，為一全球性的龐氏騙局，金額高達 650 億美元；揭發這個騙局的是馬多夫的 2 個兒子，但在馬多夫被捕兩週年，他的大兒子卻被發現在他的紐約公寓上吊自殺。

馬多夫弊案結局，不但讓他在 70 高齡時被判處 150 年的刑期，也造成他大兒子自殺、家破人亡。馬多夫成長背景無疑是促使他日後操作龐氏騙局的原因之一，他父親是猶太人，經營體育用品公司，但公司在馬多夫 13 歲時破產(1951 年)，家中負債近 9 萬美元，馬多夫父親開始做起獨立仲介，替新成立的公司招攬投資者，收取費用或投資金額一定比例的佣金，只是方式不太正大光明，這是馬多夫學到的第一堂詐欺相關課程。馬多夫遺傳父親愛當老闆的個性，於 1960 年成立馬多夫投資證券公司，當時他還只是個未滿 22 歲的大四學生。馬多夫在獄中受訪時堅持不承認自己在此龐氏騙局中失敗，畢竟當一個說謊者比當一個失敗者容易。馬多夫不像很多騙徒，他很低調從不招搖，但卻能創造出吸力極強的磁場，吸引別人投向他，甚且於 1990 年榮任那斯達克(NASDAQ)市場董事長。

本演講主題雖是從柏尼·馬多夫弊案學到的教訓，但我想探討此弊案我們還沒學到的 3 項事情。第 1 項，認清事實的能力，我們認為知道的事常常是錯誤的，馬多夫主要是利用人們害怕複雜的交易市場心態而非純粹貪心。第 2 項，求證檢舉內容的能力，早在 1999 年證管會(SEC)就收到檢舉人(whistle blower)對馬多夫騙局可信而具體的指控，但是工作人員卻沒有進行大力挖掘。哈利·馬克波



洛斯(Harry Markopolos)是一名投資經理人，他在分析馬多夫的收益後發現根本不符馬多夫自稱購入的績優股的股價表現。因此判定馬多夫在欺騙投資人，於是向證管會檢舉(whistleblower)，但卻無疾而終。第3項，在日常生活中應付奇才(wizard)的能力，像莫札特、老虎伍茲等人。所有龐氏騙局策劃者都是高手，讓投資者以為他們是市場的魔術師，如安隆弊案。

信任是龐氏騙局存在很重要的要素，沒有信任就沒有龐氏騙局，但沒有人會想活在缺乏信任的世界。人都會犯錯都有弱點，遇到警告(red flag)時會常常忽視它。美國有一個測試影片，影片一開始請觀看影片者找出籃球場中穿白衣服的人共傳球幾次，但影片結束後，問大家是否發現黑猩猩走過，但卻很少人發現有黑猩猩(invisible gorilla)，這段測試影片在說明我們常存有主觀，致忽視一些東西，即使是就在眼前的事。身為內部稽核人員要有能力察覺具任何有異常的情況，信任是2面刃的刀，要有足夠信任以確保市場運作，但也不能造成像馬多夫這樣的弊案發生。

透過此弊案我們學習到市場秩序、企業道德及人們責任同等重要。就像我書中(謊言教父馬多夫)最後一句話：馬多夫醜聞最歷久彌新的教訓就是「在充滿謊言的世界裡，最危險的謊言就是我們對自己撒的謊。」

#### 四、科技將如何改變人類



本專題係由未來觀點技術諮詢公司負責人斯科特·科羅斯基(Scott Klososky)先生主講。

科羅斯基先生是一名廣受歡迎的技術思想領導者和社會技術專家，專精於看到技術如何改變世界。作為一位國際演講者和顧問，他已踏遍全球，與世界前500大企業的高級管理人員、大學和非營利組織分



享他的觀察和見解。此外，他同時也是一位作家，著有「速度宣言：利用技術，迎向組織未來的遠景與文化（The Velocity Manifesto: Harnessing Technology, Vision and Culture to Future-Proof your Organization）」一書。

本場次主要是探討技術是如何影響人類？這些新的數位化工具，對人們究竟是好還是壞？現今我們運用它做了什麼？主講者，希望透過此次的演講，給與會者一個新的思考。

人類為了生活的需求、方便而不斷研究，從傳統的生活模式慢慢演進到現代的高科技社會，隨著科技的發展，我們的生活愈加便利，科技的使用帶給人類實現以前認為不可能的事情，人類的生活也隨著這些高科技產品問世，產生了相當不同的變化。現今科技已經密切融入了我們的生活中，現代的人們已經無法想像沒有使用科技（如手機、電腦、網路）將會是什麼樣的世界，顯示科技對人類的影響十分廣泛，不只影響了人類的生活習慣及思考模式，更影響了商業模式，如透過網路即可輕鬆與來自世界各地之潛在銷售目標客群接軌，將商品銷售到以前未能觸及市場，因此科技的在經濟面的影響是相當重大的。隨著科技日新月異，商業模式也變得更為複雜，而組織能否了解並善用科技，往往也成為決定組織成敗的關鍵因素，企業領導者必然要適應科技的演進。

1980 年起個人電腦運用日益普及，帶給企業科技上的改變，現今企業能否能跟上科技的腳步，也成為企業成敗相當重大的因素，講者並舉伊士曼柯達公司（Eastman Kodak Company，簡稱柯達）為例，該公司係國際知名大型跨國攝影器材公司，曾是世界上最大的膠片供應商之一，但因未能及時肆應科技進步，致營運遭受重大衝擊，該公司並於 2013 年 1 月 24 日宣布，已獲美國破產法院批准。顯示企業必須要正視科技在組織內帶來的衝擊與影響程度，可預見



的，在未來 15 至 20 年，若是個人或組織要獲得成功，就必須了解科技所能帶給的幫助，並有效運用科技以獲取必要的資料、資訊及知識。

在國際競爭下，企業亦必須要懂得運用科技技術，將商品必須變得更加數位化，以提高商品價值並與顧客保持關係，惟有真正了解與使用科技的人才能成為高速思考家(high beam thinker)，想要了解科技對組織與企業，甚至是對小孩帶來的影響，就必須成為高速思考家，相反的則是低速思考家(low beam thinker)，高速是好的，低速則是不好的，講者並利用 Google+ 與電腦品牌進一步說明科技對教育與人類的影響層面是相當廣且劇烈的。

1980 年電腦時代開始，人類可以藉由電腦運算達到生活中想要的正面事務，但有人卻因科技而對個人造成不好的影響，科技帶來的改變因人而異，因組織運用而不同。如透過 Facebook、twitter、youtube、yahoo 奇摩、微博等等社群網站連結千萬人，不管是組織的聲譽、個人的聲譽或是產品的評價等，透過網路即可獲得相關資訊。手機的使用也替人類帶來便利與難以改變的習慣。我們從科技中所能獲得的資料是很巨大的，但科技的負面影響同時也是很嚇人的，這是科技的一體二面。

但最後主講者說明，科技只是工具，它影響著人類生活、人際關係、企業往來、人類學習與娛樂等，也是緊要的議題。在資訊時代中，人們往往透過一台電腦獲得資訊，所有的生活所需都可以透過科技輕鬆獲得滿足，但科技的發達，亦常使得我們生活因過於方便，反而減少了與人之間的互動，在使用科技的同時，我們是不是也正在失去什麼？科技在改變人類上扮演了怎樣的角色？是導向正面？或是使人變得更邪惡？這是個值得思考的問題。

## 肆、研討會內容摘要

本次研討會共有 7 個時段 11 項議題同步舉行之 77 場研討會(其中 11 場係以西班牙語進行)，茲就「強化政府監督、洞察及前瞻之責任」、「公共部門內部稽核的劣勢與威脅」、「使用內部稽核專業能力模型(IA-CM)進行內部稽核規劃」、「澳洲昆士蘭州健康局 1,650 萬美元舞弊案的教訓」、「金融危機下內部稽核的角色：一個稽核主管的經驗」、「風險文化－於金融服務重獲信任」等 6 場研討會內容，摘述如次：

### 一、強化政府監督、洞察及前瞻之責任



王怡心理事長



黃叔娟處長

本專題係由中華民國內部稽核協會王理事長怡心和行政院主計總處綜合規劃處黃處長叔娟，共同擔任主講人。

本場次研討內容以 COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)於 2013 年發布之內部控制整合性架構為論述基礎，聚焦於政府治理相關議題，結合國際內部稽核協會所定義監督、洞察與前瞻三面向之組織責任，闡述政府部門如何藉由內部控制五大要素提升課責暨協助達成施政目標，並以我國施政實例貫穿說明。

#### (一)COSO 內部控制整合性架構之轉變

COSO 委員會於 1992 年發布第一版本之內部控制整合性架構，以五大要素型塑內部控制觀念，2013 年該委員會因應全球商業環境之改變，於廣納各方意見後發布修正版本，其主要修正內容如下：



1. 修正發展與評估內部控制制度有效性之原則。
2. 由原先僅強調財務報導單一目標擴大為同時強調內部及外部、財務及非財務報導之目標。
3. 更加關注於以使用者投入(user input)為基礎之營運、遵循以及非財務報導之目標。

## (二)政府治理之原則

政府治理與建立並達成施政目標之方法息息相關，其 6 項主要原則與內部控制五大要素、監督、洞察及前瞻等三面向責任之關係如下表。

政府治理、內部控制、監督、洞察及前瞻角色之關係

內部控制五大要素	政府治理之 6 項原則	內部稽核角色		
		監督	洞察	前瞻
控制環境	設定目標	●	●	
控制環境	正直	●	●	●
風險評估、控制活動	監督成果	●	●	●
控制環境	課責報告	●	●	
監督	定義問題根源並決定修正方案	●	●	
資訊與溝通	透明度	●	●	●

## (三)監督、洞察及前瞻之定義

依據國際內部稽核協會 2012 年發布有關公部門治理中稽核角色之補充指引，監督、洞察及前瞻之定義如下：

1. 監督:稽核人員藉由評估公部門是否執行應執行之業務、為預定之施政目標支出經費，以及施政過程是否遵循相關法律與規範，以協助決策者負起監督責任。
2. 洞察:稽核人員藉由評估方案或政策執行成效之良窳、分享最佳實務，以及從跨部會或跨層級之面向檢視，以協助決策者負起洞察責任。
3. 前瞻:稽核人員藉由定義趨勢以及關注於新興的挑戰，以協助組織展望未來。



#### (四)我國政府提升監督、洞察及前瞻責任之政策實例

內部控制係一種組織內部之管理過程，我國政府長久以來藉由七項稽核評估職能(施政管考、資訊稽核、政風查核、採購稽核、內部審核、人事考核以及事務管理工作檢核)之分工機制執行公部門組織管理，行政院並於 2010 年底組成跨部會之內部控制推動及督導小組，全面啟動內部控制基礎工程，導入國際相關理論與實務以整合並強化政府機關原有之內部控制機制。本專題介紹我國中央及地方政府在國土安全、便民服務及社會福利等多元面向執行成效優良之 6 案，以 COSO 之內部控制整合性架構為基礎分析其管理措施，分別依監督、洞察及前瞻三面向，各提出 2 案施政實例。

##### 1. 監督

##### (1)高鐵沿線地層下陷具體解決方案暨行動計畫

我國部分沿海地區長久以來飽受地層下陷之苦，約莫 20 年前我國政府即發現地層下陷問題之重要性，並已啟動長期監控及追蹤。台灣高速鐵路(以下簡稱高鐵)興建後，部分沿線地區地層下陷情勢嚴重，引發高鐵行車安全疑慮，行政院爰於 2011 年推動「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」，跨部會協力合作執行預防及改善策略。該計畫針對高鐵沿線地層下陷較為嚴重地區，以延緩地層下陷範圍及速度，並維護高鐵行車安全及永續經營為目標。

茲以 COSO 內部控制整合性架構之五大要素分析該計畫管理機制之各項實務作法如下：

A. 控制環境：相關部會及地方政府組成地層下陷防治推動委員會、工作會報以及工作小組等，全面統籌規劃各項策略與實務。

B. 風險評估：鑑於地層下陷之成因複雜，自然與人為因素交互影響，故就本計畫而言，主要之不可容



忍風險來自於地層下陷情勢較預期更為嚴重，以致危及高鐵乘客安全並迫使高鐵停止營運。

- C. 控制作業：為有效減緩前述風險評估結果之發生機率，控制活動包括減抽地下水、地下水環境復育、加強管理以及安全荷載管理（即國土規劃）等 4 大層面之諸多具體方案。
- D. 資訊與溝通：本計畫透過我國行政院農業委員會、交通部、內政部以及經濟部等 4 個中央政府部會、雲林縣及彰化縣等 2 個地方政府協力合作，跨部會與層級間良好之溝通協調機制有助於計畫依原規劃進度執行。
- E. 監督：地層下陷防治推動委員會、工作會報以及工作小組等定期或不定期召開會議，或至現場實地查核，以確保計畫所訂之各項策略及措施如期並如質執行。

在執行成效方面，雲林及彰化地區持續地層下陷面積已減少約 50%。

## (2)個人綜合所得稅結算申報稅額試算服務

過去每逢報稅季節，個人綜合所得稅多如牛毛之各項收支證明以及繁複的申報書格式，往往使納稅義務人必須耗費許多時間收集相關資料、諮詢、計算稅額、填寫申報書以及申報。為提升稅務服務品質，營造友善、便捷且具效率之租稅環境，自 2011 年起我國推行綜合所得稅結算申報稅額試算服務，主動提供納稅義務人稅額試算資料，納稅義務人僅需核對該試算資料，經確認無誤後逕行辦理繳納(需繳稅案件)或回復確認(退稅案件以及不繳不退案件)，即完成申報。

茲以 COSO 內部控制整合性架構之五大要素分析該計畫管理機制之各項實務作法如下：

- A. 控制環境：成立專案小組負責擬定各工作項目及工作期程，以全面掌握計畫執行進度及情形，並確保試算結果之正確性。
- B. 風險評估：試算服務涉及層面廣泛，有關納稅義務人之各項收支資料來源多元，且均係屬個人資訊。因此，本計畫之主要風險及挑戰係來自於政府是否妥善保管有關納稅義務人之各項個人資訊，並且提供正確之試算結果。
- C. 控制作業：為有效降低潛在風險發生之可能性，本計畫建立檢核及驗證機制等各項控制作業，並將試算資訊系統進行實體隔離以降低納稅義務人個人資訊外流之可能性。
- D. 資訊與溝通：財政部透過扣繳制度向各政府機關及民間團體蒐集納稅義務人個人綜合所得稅扣除資料後，運用試算服務資訊系統進行應納稅額之運算，試算結果則由稽徵機關主動寄送稅額試算書表及繳款書予納稅義務人，各步驟與階段間須建立相當良好之資訊或資料之傳遞與溝通機制。
- E. 監督：財政部肩負主管機關職責，監督本項政策相關措施及程序。

在執行成效方面，透過政府主動提供綜合所得稅結算申報稅額試算服務，政府及納稅義務人於 2012 年共計節省高達 3 千 8 百餘萬美元稅務申報相關之查詢、資料蒐集與整理、諮詢服務等時間成本，以及申報書倉儲及寄送等費用。

## 2. 洞察

### (1) 民權國小災後重建計畫

2009 年 8 月，莫拉克颱風重創台灣，嚴重損毀位於高雄縣那瑪夏鄉之民權國小(現為高雄市那瑪夏區民權國小)，校



舍幾成廢墟。為使重建工作更具效率及效益，經教育部媒合，該校與長期致力於推行環境保護、科技創新與教育推廣，並且深具綠建築相關專案執行經驗之台達電子文教基金會合作，由該基金會全額負擔重建經費。

2012 年 2 月，兼具教育、環保及防災等多功能之民權國小新校舍落成啟用，不僅達成效率及效益之重建目標，新校舍更獲得台灣綠建築評估系統鑽石級認證，該項評估系統包括生態（Ecology）、節能（Energy Saving）、減廢（Waste Reduction）以及健康（Health）等四類範疇，為台灣重要之綠建築評估指標。

## (2)2010 台北國際花卉博覽會

2010 年由台北市政府主辦之臺北國際花卉博覽會(以下簡稱花博)係我國第一次獲得國際授權舉辦之世界級博覽會，籌備期間自 2007 年至 2010 年，展覽期間自 2010 年 11 月 6 日至 2011 年 4 月 25 日。

世界級博覽會場地之選擇不僅須考量足夠之腹地面積、土地使用符合都市計畫、交通便利，並能帶動城鄉之開發與建設等，俾為地區民眾及國家帶來總體經濟效益。為使籌備過程更具效率及效益，以使花博能如期與如質開幕，台北市政府最初即面臨關鍵之選址問題。台北市政府原定之花博場址位於關渡地區，惟該場址之地主多達 2 千餘人，土地徵收費用近 200 億元新台幣，不僅土地徵收將面臨地主抗爭以致徵收時程難以掌握、徵收費用過高，環境評估等相關作業亦耗時費力。案經借鏡 1990 年、2000 年、2004 年及 2006 年，分別於日本大阪、淡路、靜岡縣濱松市以及中國大陸瀋陽舉辦之國際花卉博覽會選址經驗，台北市政府決定展覽場址由關渡移至較近市區之圓山地區，不僅節省土地徵收經費及相關作業時程，圓山地區腹地面積足夠、交通便利、毋須辦理環境評估作業，該區域內之大佳河濱公園等既有公共設施亦



提供博覽會相關建設基礎。花博於既訂期程順利開幕並圓滿閉幕，總參觀人次逾 890 萬人，不僅將台北市改造為「花園城市」，更藉由此世界級博覽會成功行銷台灣。

### 3. 前瞻

#### (1) 「少年 PI 的奇幻漂流」拍攝補助及協助

我國政府長期以來透過提供本國籍導演或電影相關業者拍攝與製作補助或行政協助，在電影產業裡扮演著推廣與支援之角色。2013 年榮獲第 85 屆奧斯卡金像獎最佳導演及最佳視覺效果等多項大獎之「少年 PI 的奇幻漂流」一片，即由台中市政府提供高額拍攝補助及協助。「少年 PI 的奇幻漂流」由全球知名之台灣籍導演李安執導，該片廣泛運用 3D 技術，並由台中市政府協助拍攝團隊於台中市水湳經貿園區興建全球最大之人工造浪池，共架設 12 部造浪機，以協助片中海場景之拍攝工作。本案我國政府藉由把握與重視科技相關挑戰與機會，以展現宏觀視野並提升政府前瞻面向之責任。

#### (2) 全民健康保險節流計畫

我國全民健康保險(以下簡稱健保)計畫開辦後，全體國民藉由自助互助及風險分攤方式，享有門診、住院、居家照護等完整醫療服務，目前國民之納保率已高達 99%。惟隨著人口老化等因素，導致醫療費用成長率增加，健保面臨財務缺口逐年擴大之困境。政府為有效解決此一財務赤字問題，並避免未來可能因財務危機影響健保制度存續，近年來已逐步推動各項節流措施，惟因簡報時間有限，僅概要介紹保費收入面之相關措施。

健保節流計畫包含開源、節流及其它管理措施，其中保費收入來源由原先僅以納保人薪資收入為計算基礎之一般保費，增加以納保人全年累計超過投保金額 4 倍部分的獎金、兼職薪資所得、執行業務收入、股利所得、利息所得及租金收入為計算基礎之補充保費。





## 二、公共部門內部稽核的劣勢與威脅

本場次係由美國金若斯黃金公司(Kinross Gold Corporation)南美區內部稽核師喬治·巴迪洛(Jorge Badillo)先生主講。

巴迪洛先生首先指出在政府環境績效審計需要很多技巧，但沒有比正確了解審計報告的最終使用者想要了解什麼活動或過程被審計的能力更重要的事。儘管管理階層可以使用審計報告來改善他們的行政作業流程，但監管機構或民選官員可能更感興趣的是這個個體或程序與其他類似機關比較起來究竟做的如何。

接下來，巴迪洛先生，並分為三個層次來說明：首先說明公部門及私部門在內部稽核職能本質上的相同及差異之處，接下來針對內部稽核職能進行SWOT分析(SWOT Analysis in the internal Audit Function)，藉由探討公部門內部稽核的弱點與威脅，並提出因應的對策，希能藉此提升內部稽核的功能。

### (一)績效與控制(Performance and Control)

公部門及私部門內部稽核的職能基本上都是相同的，最好的方法就是運用國際專業實務架構(International Professional Practices Framework, IPPF)所提的風險基礎審計。然而，仍需考量到這2個部門設置之主要目的差異(私部門：獲利，公部門：服務)。

績效與控制有時就像是在天秤的兩端，過份強調績效(效率及效果)，忽略控制，將導致增加錯誤及違規風險，反之，過份強調風險和控制，忽略績效，則增加無效率及無效果風險，該如何取捨並維持平衡是一個重要的議題。一些組織(包括公及私部門)通常認為控制是用以「避免不想要什麼」，這樣往往錯過了一半的潛在控制，反過來，不要只是想我們不要什麼，而是要想什麼一定要做到(發生)。



風險、控制不能取得平衡情形，在公私部門有一些差異，私部門通常是只著重在更快、更多的銷售，達成目標，或股價等，而缺乏控制；在公部門則相反，常是重複控制，過多的核准、簽名及複核，最糟的是假的控制，創造出假的安全感，當所有人都核證的東西，事實上往往就是沒人核證，存在過多不必要的控制。而控制與績效權衡，通常也因其扮演的角色而有不同，一般而言，管理者通常較注重績效而忽視控制，而審計人員則較注重控制而忽視績效。

風險與控制平衡	
接受過多風險影響 (較常出現在私部門)	執行過多內控影響 (較常出現在公部門)
<ul style="list-style-type: none"> <li>•可能的資產損失 Potential loss of assets</li> <li>•做了不佳或無效率的營運決策 Poor or ineffective business</li> <li>•可能違反法令或相關規定 Potential non-compliance with laws and regulations</li> <li>•可能產生舞弊 Potential for fraud to occur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•增加官僚主義 Increase bureaucracy</li> <li>•超額成本 Excess cost</li> <li>•非必需的複雜控制 Unnecessary complexity of controls</li> <li>•增加週期時間 Increased cycle time</li> <li>•無附加價值活動 Non-value-added activities</li> </ul>

## (二)內部審計職能 SWOT 分析

	有利因素 Helpful to achieving the objective	不利因素 Harmful to achieving the objective
起因於內部 Internal origin (attributes of organization)	<b>S</b> 優勢 Strengths	<b>W</b> 劣勢 Weaknesses
起因於外部 External origin (attributes of environment)	<b>O</b> 機會 Opportunities	<b>T</b> 威脅 Threats

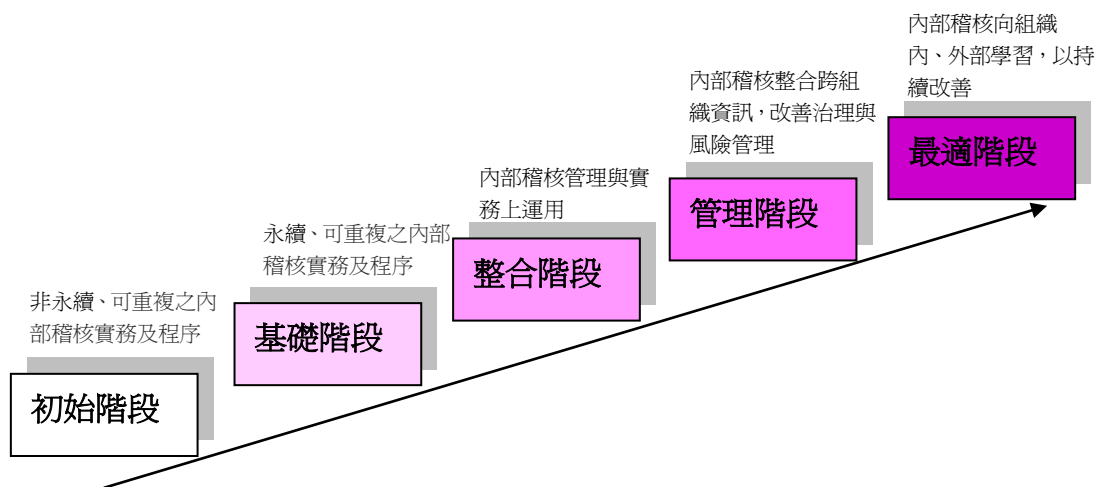
SWOT 分析是一個有用的工具，可以協助辨認內部審計職能將面對主要挑戰與潛在風險，內部稽核的人員 SWOT 分析及通常會採取的行動如下：

SWOTs	內部稽核	通常會採取行動
優勢(Strengths)	內部稽核本身的特性	應加以維持和複製
劣勢(Weaknesses)	內部稽核所處位置	應加以避免或運用風險管理方法予以減輕(可能變成優勢)
機會(Opportunities)	內部稽核可以利用其優勢	運用正外部因素影響力
威脅(Threats)	環境因素可能造成內部稽核困擾	應加以避免或運用風險管理方法予以減輕(可能變成機會)

此外，同樣的也可以運用「內部稽核專業能力模型（IA Capability Model；簡稱 IA-CM）識別改善機會，並利用 PDCA 循環流程圖循序改善，提升內部審計職能的有用工具。

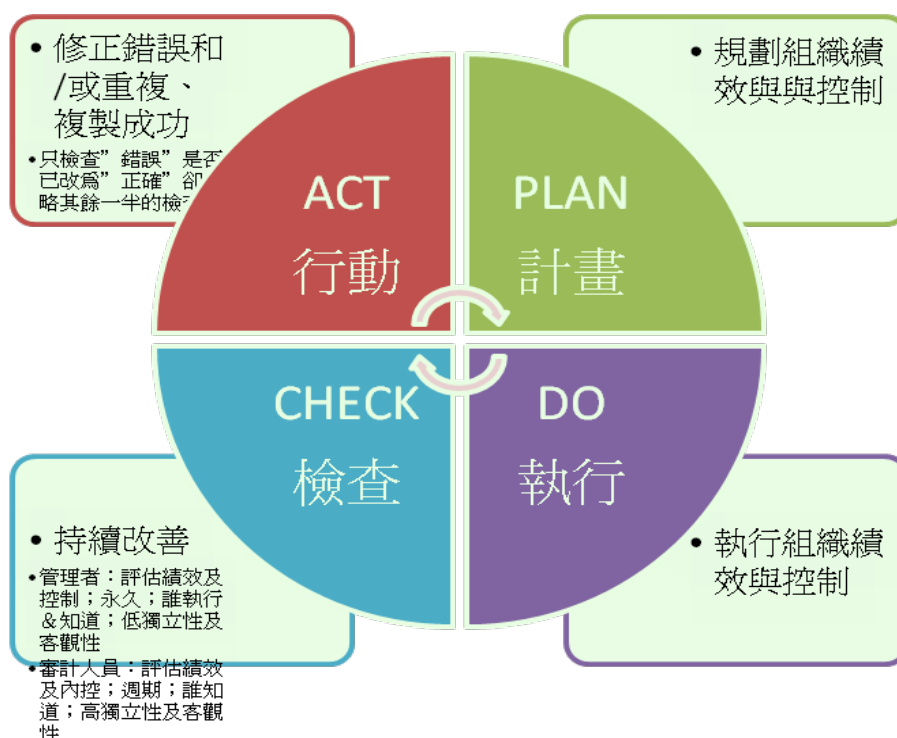
但這些工具仍有其遵循基本原則，即必須要考量到環境、組織及內部稽核活動等變數，並依不同能力要求，同時考量審計必須符合成本效益，明白並沒有一個規模可以一體適用，以選擇最適能力。

圖：內部稽核專業能力模型



註：內部稽核專業能力模型係將內部稽核專業程度分為 5 個層級，與內部稽核活動 6 個要素(內部稽核服務與角色、人員管理、專業實務、績效管理及課責、組織關係與文化、治理架構)，組成內部稽核能力矩陣模型(Internal Audit Capabilit Model Matrix)，以自我評估內部稽核之專業能力及成熟度。

圖：PDCA 循環



註：PDCA 循環(Plan-Do-Check-Act Cycle)是品質管理循環，針對品質工作按 P (Plan，規劃)、D (Do，執行)、C (Check，查核) 與 A (Act，行動) 來進行管理，以確保品質目標之達成，並進而促使品質持續改善。

### (三)公部門內部審計的弱點與威脅

一般來說，公部門包括政府及控制或出資的機構及其他提供公共計畫、財物及勞務的實體，公部門的概念比所謂的政府更廣。雖然每個內部稽核有各自的 SWOT 分析，但仍可根據他們的特性找出潛在一般的 SWOTs，且找出劣勢與威脅，遠比討論優勢與機會來的重要，公部門的劣勢及對策分析如下：

	問題	應採取的對策
劣勢 (內部)	過度強調遵循審計	1. 將稽核活動聚焦在組織的核心業務。 2. 在對的時間做對的事，將會增加真實價值。 3. 應用以風險為基礎的稽核方法。
	因為公部門過於複雜，且需經過層層的複核，致報告未能及時發布	1. 政府審計報告因具公開的性質，品質固然重要，但同時也應重視發布的時機。 2. 報告撰寫人必須相當瞭解產業、策略及關鍵要素，才能產出具意義的報告。 3. 改善報告產生、複核及發布的過程。

	問題	應採取的對策
劣勢 (內部)	過度強調費用面審核，卻忽視收入面審核(稅、許可證、專利、罰款、捐款等)	將收入之查核(及時及正確性)納入內部稽核計畫。
	內部稽核只專注在保證活動，但不提供諮詢服務(害怕成為諮詢者，管理階層不認同內部稽核諮詢價值)	定義內部稽核在諮詢服務的角色，並在不影響獨立性及客觀性的前提下，透過諮詢活動提供組織價值。
	部分機關或單位不遵循內部稽核協會準則	內部稽核協會的準則不論是否具強制性，應被獨立的應用
	計畫專注於短期或最多到中期(如1年度)計畫	1. 採用風險為基礎的審計方法，考量審計範圍及週期等，發展並執行3至5年的策略內部稽核計畫。 2. 運用內部稽核3+9策略計畫(3個月固定加9個月彈性做為一個周期，並定期的檢視/更新)
	在內部稽核活動中容易採取極端的態度：過度低調(有時是為避免對立)或高壓統治(為在組織內獲得權力或尊重)	在內部稽核活動，應用一個平衡的態度，避免刻意的低調或高壓統治方式。
	將懲罰/罰款視為主要的目標和成果	內部稽核團隊應明確表達懲罰/罰款的認定是稽核的結果，但不是主要的目標。
	未能就個別組織的特性及其任務以獲取所需的知識和技能，整合內部稽核多個專業團隊。	依據組織特性及其任務所需的能力，運用能力框架(competency framework)的基礎發展出一套內部稽核員工的僱用及發展的方法
	欠缺對內部稽核功能、目的、價值的溝通及推廣	1. 倡導內部稽核 2. 推廣內部稽核價值及3道防線模型
	因缺乏知識或因預算不足，而僅部分或不使用科技方法稽核	1. 儘可能使用電腦輔助稽核技巧—CAAT's; 審計軟體; 資料分析軟體等。 2. 要求必需的技术資料來源
威脅 (外部)	來自外部的壓力及公開的揭露(即政客、社會、媒體、透明度要求等)	1. 準備好面對這個情況 2. 避免壓力影響到稽核的效率或有效性 3. 確定已運用正確流程傳達稽核結果
	複雜和不當的通報管道，導致內部稽核功能缺乏獨立性(如向高級經理、執行長通報，而非董事會或稽核委員會)	1. 倡導內部稽核 2. 對內部稽核角色與要求的獨立性和客觀性有所體認
	被賦予正式或非正式的調查舞弊責任，卻未提供必要要求的架構或資源	1. 推動並實施一個全面性的舞弊風險管理架構 2. 要求一個可以正式調查舞弊並取得必要資源的角色
	政治家依據關係來指定內部稽核的領導人或稽核員	1. 倡導內部稽核 2. 對內部稽核角色與要求的獨立性和客觀性有所體認 3. 建立嚴格的稽核人員遴選過程 4. 就內部稽核的職業發展，提升技能 5. 加強對遭受不正當的報復的內部稽核領導人提供保護



問題	應採取的對策
法令規定與內部稽核準則及最佳實務不一致	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 倡導內部稽核</li> <li>2. 對內部稽核角色與要求的獨立性和客觀性有所體認</li> <li>3. 促進法規的健全</li> </ol>
對內部稽核進行預算限制和約束(如削減或限制內部稽核的員工成本、訓練)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 記錄達成內部稽核功能所需的資源</li> <li>2. 記錄/強調資源的缺乏</li> </ol>
政客和/或高階政府官員試圖主宰/影響內部稽核活動，傷害到獨立性和客觀性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 準備好面對這個情況並建立一個嚴謹的協議</li> <li>2. 避免壓力影響到稽核的效率或有效性</li> <li>3. 推動內部稽核具備獨立性和客觀性之特許</li> </ol>
難以取得或被限制取得所有資訊(即政客或高層官員的商業費用、選舉期間的費用、高階官員和顧問的薪資表)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 記錄需要的資訊及遇到的困難和限制</li> <li>2. 推動內部稽核取得資訊不受限制的要求之特許</li> </ol>
因內部稽核的建議層次過低，致對內部稽核的價值無感	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每次稽核活動結束後，向管理階層闡釋一個詳細的行動計畫</li> <li>2. 提倡管理階層也要進行追蹤的重要性</li> <li>3. 透過定期和嚴格的追蹤內部稽核報告以記錄和傳達結果</li> </ol>
與最高審計機關活動重疊及/或缺乏協調	提倡一般活動的協調機制協議、角色的定義及機構的責任

我們要瞭解到辨認劣勢和威脅是相當重要的，前面提到的只是一些例子，最重要的是要開始並持續討論劣勢和威脅，將來這些問題勢必會逐一展現出來。為保護公共利益，每個公部門個體皆需要獨立的稽核活動來提供一系列的保證與諮詢服務-從財務認證到績效和營運效率-不論是透過內部或外部稽核服務或二者併用。公部門個體必要建立防護措施以確保稽核活動被授權報告重要的議題給適當的監督權責機構，達成這個防護措施的方法是透過建立一個獨立的稽核委員會，為保持獨立性，公部門稽核人員提供諮詢服務同時不應擔任管理角色，此外，稽核人員對於之前提供諮詢服務的部分進行後續的稽核時，必須維持獨立性和客觀性。



### 三、使用內部稽核專業能力模型(IA-CM)進行內部稽核規劃



Joe Bell



Steve Goodson

本專題由服務於美國俄亥俄州預算及管理部(Ohio Office of Budget and Management)總稽核喬(Joe Bell)及德州公共安全部稽核長史蒂夫(Steve Goodson)所主講。本專題目標包括介紹內部稽核專業能力模型(IA-CM)、解釋內部稽核專業能力模型與公部門的攸關性、使用內部稽核專業能力模型幫助準備外部評估。首先演講者先提到俄亥俄州內部稽核局及德州公共安全部稽核長辦公室使用內部稽核專業能力模型的背景：

#### (一)俄亥俄州內部稽核局(Ohio Office of Internal Audit)

##### 1. 查核團隊

團隊(Team)	人數	持有證照數
財務方面(Financial)	15	會計師-6 人 內部稽核師-4 人 電腦稽核師-1 人 政府稽核師-2 人
資訊及科技方面 (Information、Technology)	9	會計師-3 人 內部稽核師-1 人 電腦稽核師-7 人 政府稽核師-2 人

##### 2. 州立審計委員會組成

包含 5 個獨立個體：會計師事務所合夥人、前任預算及管理局局長、公開發行公司之會計師、債券諮詢律師、製造業前任資訊長(CIO-Chief Information Officer)。

##### 3. 俄亥俄州監督之數據

每年監督預算 434 億美金、資產 627 億美金、員工 42,000 人。

##### 4. 採納內部稽核專業能力模型動機

俄亥俄州內部稽核局想要形成 1 個策略規劃，以達成提供顧客更好服務、增進內部實務運作、建立績效衡量標準等目標。而內部稽核協會制定之內部稽核專業能力模型剛好符合上述需求。

## (二)德州公共安全部稽核長辦公室(Chief Auditors Office, Texas Department of Public Safety)

1. 座右銘：正直、獨立、客觀(Integrity, Independence, Objectivity)。
2. 成員：7 位碩士、1 位高階治安官、34 位取得專業證照、總計 159 年查核經驗。
3. 2012 年稽核長辦公室完成 32 件查核案及 9 件諮詢專案，提供有關舞弊、內部控制、政策及程序制定等訓練課程。
4. 計畫利用公部門能力成熟度模型完成 5 年的策略性規劃，幫助增進服務的能力。

## (三)內部稽核專業能力模型(IA-CM)介紹

依據國際內部稽核協會研究基金會(簡稱 IIARF)定義，內部稽核專業能力模型(IA-CM)提供評估的架構、溝通的媒介及持續改進的路線圖。詳下表：

### 1. 內部稽核專業能力模型矩陣包含關鍵流程領域(KPAs)

內部稽核專業能力模型矩陣						
	內部稽核服務及角色	人力管理	專家實務	績效管理及課責	組織關係及文化	治理結構
層級 5：最佳階段	內部稽核被視為變革之關鍵部門	領導者參與專業團體 人力預測	專家實務之持續改善 策略性內部稽核規劃	內部稽核有效性之公開報導	有效及持續性之關係	內部稽核活動之超然獨立、權力及授權
層級 4：管理階段	治理、風險管理及控制之整體確信	內部稽核促進管理發展 內部稽核活動支持專業團體	稽核策略對組織風險管理之影響力	量化與質化績效衡量之整合	稽核長建議及影響高階層	內部稽核活動之獨立監督
		人力規劃				稽核長向高階管理階層報告

內部稽核專業能力模型矩陣						
	內部稽核服務及角色	人力管理	專家實務	績效管理及課責	組織關係及文化	治理結構
層級 3： 整合階段	諮詢服務	建立團隊及其專業能力	品質管理計畫	績效衡量	與其他覆核單位之協調	內部稽核活動之管理階層監
		專業資格稽核人員		成本資訊		
	績效稽核	人力協調	風險導向稽核計畫	內部稽核管理報告	管理團隊之組成要素	籌資機制
層級 2： 基礎建設階段	遵循稽核	個人專業能力發展	專家實務及流程架構	內部稽核運作預算	管理內部稽核活動	完整接觸組織之資訊、資產及人員
		專業才能人員之辨識及招募	稽核計畫係以管理階層/利害關係人重點為基礎	內部稽核營運計畫		報導現行之治理關係
層級 1： 初始階段	特別的及非結構化的，無特定關鍵流程領域。					

## 2. IA-CM 層級定義

- (1)層級 1 初始階段：非永續、重複專業能力一視個人努力程度而定。
- (2)層級 2 基礎建設階段：永續及重複之內部稽核實務與程序。
- (3)層級 3 整合階段：內部稽核管理階層及專家一致運用之實務。
- (4)層級 4 管理階段：內部稽核整合整體組織資訊。
- (5)層級 5 最佳階段：內部稽核為能持續改進，而從組織內、外部學習。

## 3. IA-CM 組成要素

內部稽核由內部稽核服務及角色、人力管理、專家實務、績效管理及課責、組織關係及文化、治理結構等 6 大要素組成。

### (四)內部稽核專業能力模型(IA-CM)優點-自評(Self-Assessment)

辨認所有關鍵流程領域在各該層級執行作業必須與次層級目標一致；協助瞭解哪些事是應該做的；協助組織準備外部評鑑的方法。



#### (五)使用內部稽核專業能力模型(IA-CM)完成策略性規劃

瞭解 IA-CM 目的及架構、組成執行自評的團隊、熟悉與 IA-CM 相關電腦輔助工程及其他內部稽核專業工具。

#### (六)俄亥俄州內部稽核局(OIA)及德州公共安全部稽核長辦公室(CAO)運用IA-CM完成策略規劃

1. 分析結果：確認 KPAs 已制度化、確定每一個內部稽核要素屬於哪一個專業能力層級、建立策略(行動計畫)以將未來其他 KPAs 予以制度化。
2. OIA 策略規劃：使用 IA-CM 作為 2 年期(2013-2015)策略規劃的工具；將個別行動計畫詳細定義以達成下一專業能力層級之 KPAs 及 OIA 之目標。第 4 及第 5 層級之內部稽核專業能力需要高階管理階層之參與；透過內部稽核協會外部同業覆核將提供管理階層有關內部稽核運作的建議，例如：發展企業風險管理、容許內部稽核人員參與高階團隊之會議、提供內部控制的全面性建議意見等。
3. CAO 策略規劃：使用 IA-CM 作為 5 年期(2012-2017)策略規劃的工具，目標在前 2 年內達到專業能力第 3 層級，後面 3 年達到第 4 層級並邁向第 5 層級。CAO 可能因為外部環境、部門文化、業務流程、組織組成等因素造成改變；藉由持續自我評估以達到全面實施 KPAs 的狀態。

#### 四、澳洲昆士蘭州健康局 1,650 萬美元舞弊案的教訓



本專題由服務於澳洲昆士蘭州健康局 (Queensland Health) 的派特(Pat Culpan) 及鮑伯(Bob McDonald)主講，藉由描述澳洲昆士蘭州史上最大的公共服務欺詐行為之

一，說明公部門舞弊風險與警訊。



### (一) ”他” 做了甚麼？

自稱大溪地王子，過著奢華生活，當時年僅 37 歲的莫爾胡·巴洛（Hohepa Morehu-Barlow），遭控於 2007 年 9 月至 2011 年 11 月 4 年間，因侵占澳洲昆士蘭州健康局 1,600 萬澳元（約 1,650 萬美元、新台幣 4 億 9 千萬元）公款，於 2011 年 12 月 12 日遭到逮捕，並於 2012 年在布里斯班法院坦承犯下嚴重詐欺及偽造文書等 8 項罪名，遭法官判處 14 年徒刑。法官歐布萊恩（Kerry O'Brien）在判決時表示，巴洛的計謀膽大妄為，但不複雜，他假冒主管簽名，利用系統漏洞，使原本應該撥入慈善機構（如皇家飛行醫療服務、昆士蘭癌症協會等）的款項，撥入了他自己的銀行帳戶。他的同事在 2010 年間曾發現交易異常提出警告，但卻因內部調查無法證實而未及時阻止弊案的發生。

巴洛出生於紐西蘭，2005 年來到澳洲，獲聘在澳洲昆士蘭州健康局擔任中階主管。他在紐西蘭時即有過詐騙前科，他到澳洲後活躍於昆士蘭社交圈，自稱是來自大溪地的王子，甚至利用假發票詐領得來的錢用以維持他體面奢華的生活，他擁有一棟水岸豪華公寓、數輛跑車、水上摩托車和 LV 精品等。由於這起重大弊案，昆士蘭州州長布萊女士將該州健康局廢掉，改組成醫療和行政管理兩個部門。

### (二)他如何做到？

1. 把自己假扮成友善、高貴品德的人。
2. 一開始利用朋友開立的假發票，由他個人核准付款。
3. 自行虛設行號名稱及開立假發票，並由他自己核准該付款，偽造供應商主檔。

4. 首先偽造了 2 份模仿一名高級官員簽名的授權文件。
5. 59 張發票約 550 萬美元透過該 2 份文件入帳支付。不實發票付款時混雜於其他取得真正授權付款之發票中。
6. 建立了屬於自己監管的成本中心主檔，並擁有修改及維護權限，即使在輪調工作之後。
7. 其中一筆假簽名即成功的讓公司支付 1,100 萬美元(最後一筆請款)。
8. 90%的發票(invoice)都是影本，透過電子郵件(EMAIL)及原先偽造的該兩份授權文件。
9. 4 年間總共有 64 張發票被請款入帳並支付，其中 56 張發票是在發票日當天即付款，6 張在發票日後 3 天內付款。而公司付款原則是在購買日當月的最後一天付款。

### (三)他如何被抓？

2011 年 11 月 8 日，一名官員在他詐領最後 1 筆 1,100 萬美元之付款日後 23 天，於覆核財務報表時注意到了該筆交易的漏洞，並透過澳洲稅務局的網站，發現其虛設供應商之行號名稱係屬於其同事所有，當要與這名同事連絡時，不但沒有回應，也趁午餐時外出後便消失蹤影，整件舞弊案於是曝光。

### (四)哪裡出錯了？

即使巴洛的伎倆是如此的簡單，但是人為錯誤及系統控管薄弱，讓檢核的機制無法在 4 年間早期發現該詐欺案。授權機制並未被定期檢查；成本中心主檔異動被未被適當監督管理；帳冊未被適當覆核；甚少收到原始憑證，僅由影本即成功入帳；過度依賴硬控制(Hard control) 而較不重視軟控制(soft control)。

### 硬控制與軟控制

硬控制（有形）Hard Controls (tangible)	軟控制（無形）Soft Controls (intangible)
組織結構(Organisational structure)	廉正(Integrity)
授權(Delegations)	道德(Morale)
法律(Legislation)	倫理氣候(Ethical climate)
政策(Policies)	賦權(Empowerment)
職責分離(Segregation of duties)	能力(Competencies)
對帳(Reconciliations)	共同的價值觀(Shared values)
系統存取(System access)	文化(Culture)
預算(Budgets)	領導力(Leadership)
簽名(Signatures)	教育(Education)

硬控制(Hard control)通常是內部控制的第一道防線，用來發現舞弊及錯誤。適用於穩定的環境，但企業的環境卻是不斷的改變。現實中硬控制雖然相當健全，但只要軟控制出現大量瑕疵，將會導致硬控制變成無效。

### (五)如何因應

1. 簡單、原創性、能廣佈組織上下各單位的硬控制。
2. 要求付款人員在付款前驗證供應商銀行帳戶之真實性。並針對特定供應商要求提供相關問題或調查事項的回覆。
3. 每一個付款人員要有主管核准簽名的樣張或印鑑在桌上，逐筆核對簽名。導致健康局每個負責員工困擾，供應商收不到錢，營運停擺。
4. 超過 1,000 美元以上的付款，需再驗證授權的簽名。
5. 舞弊風險政策及架構。
6. 舞弊風險列管。
7. 舞弊風險監督及報告。
8. 教育訓練。



9. 風險防範意識建立。
10. 舉辦有關倫理意識研討會，此乃執行之軟控制。
11. 內部稽核人員與KPMG會計師事務所組成調查小組檢視相關可疑文件。
12. 證據取得過程均戴上手套以減少指紋；限制證據之接近，避免證據被破壞；對已蒐集之證據編目錄並加以索引。
13. 使用相關分析軟體如 ACL、IDEA、EXCEL、ACCESS、SQL、SAS 等。
14. 比對員工和供應商資料，篩選是否有相同的名字、地址、電話號碼或銀行帳戶。
15. 使用智慧軟體比對。(如住址：SE48 54 St Albans Terrace, Newstead and 48/54 Saint Albans Terrace, Newstead，格式雖不同，但也需篩選出來)
16. 利用政府網站查詢企業統一編號及名稱，以比對與組織內部主檔是否一致。(巴洛即利用變更供應商主檔資料舞弊)。
17. 創新變革—澳洲政府部門可利用 ABN 登記資料庫(ABN register)，交叉比對非公開之地址、貿易夥伴、董事等資料。
18. 檢視是否有供應商大部分發票的付款，都在發票日或發票日附近。
19. 找出發票號碼連續編號之供應商(沒有其他客戶)。

#### (六)紅旗警訊(Red Flags)

1. 別忽略第一印象。
2. 履歷說謊，捏造學歷及專業證照。
3. 上班第一天即開綠色保時捷、穿 LV 套裝。
4. 對同事的送禮過於大方。
5. 向同事炫耀他是大溪地王子，常以「殿下」(HRH-His Royal



Highness)名義簽署文件。

6. 請假到倫敦參加皇室婚禮，拍回來的卻只是婚禮場地或附近的照片。
7. 聲稱擁有精品香水事業的經營權(事實上僅是常客)。
8. 外部人士匿名檢舉。

### (七)高風險區域

1. 供應商檔案(虛設的供應商或假的供應商資料)。
2. 應付帳款(有效的付款文件)。
3. 重覆付款。
4. 員工(出席情況、消費習慣、前科紀錄)。

## 五、金融危機下內部稽核的角色：一個稽核主管的經驗

本場次係由美國華盛頓互惠銀行(Washington Mutual)前任高級副總裁暨總稽核長，現任美國銀行高級執行副總裁兼首席風險長蘭迪·梅爾比(Randy Melby)先生主講。

本次的會議主要係在探討當組織太過容易便嚐到成功的味道，很容易因忽略了保護，而將資源過度集中，進而為組織帶來災難。這時候，內部稽核人員可能會感覺自己像小雞在大叫”天塌下來了！”卻沒人會聽。本次演講者將透過自身的經驗，帶領與會者了解金融危機過程，並探討內部稽核人員擔任的角色及如何運用所學的知識避免類似的情況再度發生。

金融危機的源頭，在於政府鼓勵增加持有住宅政策，加上投資銀行以衍生性金融商品(derivatives)將風險轉移給社會大眾，迄2007年中美國房市泡沫的破滅，房價下跌趨勢確立後，且修正幅度已使得房貸戶無力清償，導致違約率持續攀升，法拍的房屋貸款戶比率創下歷史新高，美國房市落入房價下跌及查封激增的惡性循環

中，進而引發連鎖的金融機構倒閉風潮，次級房貸風暴即正式引爆。美國第三大投資銀行貝爾斯登(Bear Stearns)旗下之對沖基金瀕臨瓦解，2008 年 3 月 14 日由美國政府注資並同意摩根大通銀行(JP Morgan Chase)收購該銀行後，美國金融問題正式浮出檯面。2008 年 7 月中，美國聯邦國民抵押貸款協會(Fannie Mae，俗稱房利美)與美國聯邦住宅貸款抵押公司(Freddie Mac，俗稱房地美)，兩大房地產貸款公司爆發財務危機，9 月起雷曼兄弟證券(Lehman Brothers)、美國保險集團(AIG)及美林公司(Merill Lynch)三家公司財務困難，之後，歐美多家銀行亦陸續爆發財務危機。美國聯邦存款保險公司(Federal Deposit Insurance Corporation)原擔保 6,950 家機構，自 2009 年 7 月 24 日以來減少了 1,239 家(包含商業行銀 999 家，儲蓄機構 240 家)，其中包含了設立於 1889 年的華盛頓互惠銀行(Washington Mutual Inc. 簡稱：WaMu)。

華盛頓互惠銀行擁有 3,070 億美元資產和 1,880 億美元存款，原是全美最大儲貸機構，卻由於無法承受其巨大的房貸壞帳，於 25 日晚間被聯邦當局接收，並立刻由摩根大通銀行以 19 億美元收購，華盛頓互惠公司並於 2008 年 9 月 26 日宣佈破產，這是美國歷史上最大的銀行倒閉案。

經事後分析銀行倒閉的原因，在 1934 年至 1999 年間其主要係因管理階層無能、董事會與管理階層不知情或疏忽、過度追求成長與利潤、不適合的政策與程序、內部濫權與舞弊、未能提供適當的監督與控管、外部競爭、流動率與資本適足率不足、監管機構監督不力。至 2000 年以後，其倒閉的原因除了前述原因外，另包含了下列幾點：1. 不能接受企業風險管理行為；2. 從事高風險交易活動(如：次級貸款計畫)；3. 證券信用擴張、提高槓桿比例、緩衝資本不足；4. 評估風險時過度信賴複雜計算式及信用評等；5. 無權責單位或方



法來評估系統風險；6. 原本立意良善的骨牌效用變質了；7. 全體總體經濟影響及不平衡等。

那華盛頓互惠銀行到底是發生了什麼事呢？最主要是因為外部的市場變化，讓該公司在策略、商業及執行上面臨諸多挑戰，且其組織領導及文化皆係由高階管理階層決定，並首重在利潤與產量追求，在系統風險並未被全部瞭解，且風險管理的功能亦不受重視之情形下，內部稽核人員雖已及時辨認風險並提出報告，但卻未被重視及解決，且因監管機構僅著重於流動性之控管等，造成了最後產生金融危機的結果。

但這一切的發生，事先是否有任何的紅旗（Red Flags）呢？有的，當有執行及領導團隊功能不彰、策略願景與目標不合理或未被瞭解、內部稽核及風管理的功能未獲高層的支持、內部及外部的資訊缺乏透明度、無法承擔欠佳的內部控制產生之後果等皆有可能是一種警示訊號。

### 控制環境模型



長期永續的控制模型需以控制為金字塔的最底層，再追求利潤，進而關注於持續的成長，若反金字塔則非永續的控制模型。



層面	紅旗 (Red Flags)	經驗教訓
董事會 或管理 階層	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 執行及領導團隊功能不彰</li> <li>2. 策略願景與目標不合理或未被瞭解</li> <li>3. 內部稽核及風管理的功能未獲高層的支持</li> <li>4. 不知情/疏忽/未參與</li> <li>5. 對事實和真相不感興趣或無心追查/對應負責的事推諉不知情以卸責/視而不見</li> <li>6. 內部及外部的資訊缺乏透明度</li> <li>7. 重複控制弱點</li> <li>8. 不承擔責任</li> <li>9. 董事會未挑戰管理階層</li> <li>10. 董事會和內部稽核人員私下的會話沒有發生實質意義</li> <li>11. 不願承擔欠佳的內部控制產生之後果</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 高層展現出說到做到的態度</li> <li>2. 風險及控制文化</li> <li>3. 執行長(CEO)=風險長(Chief Risk Officer)</li> <li>4. 降低風險的3道防線：(1)管理階層(2)風險管理(3)內部稽核。</li> <li>5. 董事會及管理階層被告知及參與</li> <li>6. 對已辨認的風險議題進行回應</li> <li>7. 強調內部稽核/企業風險管理的重要性。</li> <li>8. 確實/有效執行。</li> <li>9. 永續及可重複的流程</li> <li>10. 為欠佳的控制承擔責任</li> </ol>
內部 稽核	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缺乏頂尖人才及經驗</li> <li>2. 傳統 vs. 策略性稽核方法</li> <li>3. 不面對新的風險</li> <li>4. 接受現狀/自滿</li> <li>5. 你是否對所稽核的產業瞭解?</li> <li>6. 內部稽核準則不存在</li> <li>7. 缺乏誠信/尊重</li> <li>8. 稽核的過程走捷徑</li> <li>9. 缺乏內部品質保證流程</li> <li>10. 缺乏建設性的建議/不夠強硬</li> <li>11. 稽核主導 vs 風險主導</li> <li>12. 無效的稽核委員會報告</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 全都是人的因素-僱用及留住頂尖人才</li> <li>2. 堅若磐石的內部稽核基礎設施/遵循國際專業實務架構</li> <li>3. 完善的基礎</li> <li>4. 稽核的策略層面/催化結果</li> <li>5. 堅持理念/避免自滿</li> <li>6. 以風險為基礎的方法及聚焦</li> <li>7. 律師客戶的特權</li> <li>8. 新出現的風險/有效的董事會報告</li> <li>9. 溝通風險及審計案例</li> <li>10. 信賴其他獨立機構</li> <li>11. 辨識紅旗並報告董事會及管理階層</li> <li>12. 更強硬/更警覺的態度/將會促成改變</li> </ol>

這件事情的發生，讓我所學到了相當寶貴的經驗，也讓我重新思考內部稽核人員在公司內部應擔任什麼樣的角色，面對如此的狀況，內部稽核人員又應該如何因應。在協助組織辨識主要及新出現的風險以減輕部分金融危機產生的經濟影響方面，內部稽核可以做得更好嗎？答案是肯定的。內部稽核人員該如何運用所學的知識避



免類似的情況再度發生。內部稽核最重要的是人(It's all about People)，僱用及留住頂尖人才，是首要之事，此外，必需秉持著深厚的內部稽核基礎，並遵循國際專業實務架構（International Professional Practices Framework，IPPF），運用風險為基礎的方法聚集查核，信賴其他獨立機構的報告，以避免自滿，此外，要有能力辨識新出現的風險，及時向董事會及管理階層報告所發現的紅旗(Red flag)，並充分溝通可能的審計風險，最後要能堅持理念，有時更強硬或更警覺的態度確實能夠改變將發生的事。

此外，內部稽核人員應該也要意識到內部稽核的範圍也正在轉變中：

由 (From)	改變至(To)
Demands of Sox 沙賓法的要求	Operational Risks 營運風險
Financial Controls Compliance 遵循財務控制	Enterprise Risk Management 企業風險管理
Traditional Auditing 傳統稽核	Strategic Auditing / Emerging Risks 策略稽核（註 2）/新出現的風險
Reactive Risk Assessments 被動風險評估	Proactive Risk Assessments 主動風險評估

由於全球化來臨，國際貿易急速增長，世界各地經濟體系的聯繫日益緊密，全球金融市場呈現爆炸性增長，新的金融商品推出速度日增，金融商品設計也更為複雜，內部稽核人員面對快速變動的稽核環境，必須面對全球監管及政治因素的影響，且稽核委員會(Audit committees)、執行長(CEOs)、管理階層(Executive Mgmt)、監管機構(Regulators)及股東(Shareholders)對內部稽核人員的要求也比以往更多，對公司治理必須承擔更多責任，且必須要為公司

部門間創造連結，將風險點予以連接，並提供全面的風險概況。

最終，內部稽核人員如何運用所學的知識避免類似的情況再度發生。內部稽核人員面對日益複雜商業模式及稽核環境，我們正面臨巨變。內部稽核人員的專業要與時俱進，必需從金融危機中記取教訓，很重要的就是要採取行動，當一個改變的人，並落實策略稽核，此外，必需要留住頂尖人才，提升審計水準，並培養未來的領導人。

## 六、風險文化－於金融服務重獲信任

本場次係由美國安永會計師事務所（Ernst & Young LLP）金融服務部門經理傑瑞·古多（Garry Goodall）先生及風險諮詢部門審計經理亞歷山大·吉本斯（Alexandra Gibbons）先生共同主講。

無論是董事會，管理階層，監管機構和工作人員，對內部審計職能的要求日益增長。三年前領先的做法現在則成為一般的做法，現行領先的作法則是持續的改善並提高在組織中的參與及影響力。因而審計職能如何有效的審計組織的文化風險的議題則越來越受到重視。

何謂風險文化？根據國際金融協會（Institute of International Finance, IIF）98年12月「金融服務行業的改革：加強實踐一個更穩定的行業 *“Reform in the Financial Services Industry: Strengthening Practices for a More Stable Industry”*」報告中，將風險文化定義為，一個組織中個體和團體的行為規範與傳統決定了他們在辨認、瞭解、討論風險及面對風險採取行動的方式 “Risk culture can be defined as the **norms and traditions of behavior** of individuals and of groups within an organization that determine the way in which they **identify, understand, discuss, and act on the risks** the organization confronts and the risks it takes”。

一個組織的控制環境好壞取決於該組織執行這些控制的人員行為和文化。若從事例行性工作的人，因為工作及績效壓力，或是傳



統文化等因素，想要逾越控制，則控制流程設計的再好都不足夠。追根究底文化是受行為的影響，因此評估控制環境最好的方法是從檢視行為下手。例如，有設計良好的授權機制，但人們卻故意違規，這個控制則發揮不了作用，必須等到行為改變時控制才會發揮作用。

所以，政府主管機構需更用心評估公司風險治理架構的有效性，尤其是其風險文化，以協助確保該公司在經歷經濟循環時有完善的風險管理。監管機構應將文化視為一個可以合法干預的領域，我相當鼓勵董事會建立一個架構的流程來檢視該公司的文化、辨識其驅動原因、及其所導致的行為及後果。

探究金融危機發生的根本原因，其中之一就是來自於無法被接受的風險文化，如過度擴張風險胃納及風險承擔的風險、不理會社會對於風險的看法、不容許開放式的討論和溝通、忽略警告訊號、角色定位不明，且職責劃分模糊，致無人需承擔制度、績效獎勵制度缺乏全面的風險考量、未經授權的交易及行為，暨缺乏向上陳報機制等，終致最後一發不可收拾金融危機。

如同前面所述，文化是受行為的影響，因此評估控制環境必須從檢視行為下手，其行為形成，可區分為組織因素及個人因素。

#### **組織因素：**

1. 資訊（風險策略與胃納→期望→政策和程序）
2. 資源（組織結構→系統和工具→往上陳報機制→訓練）
3. 誘因（獎勵和認同→承擔責任制度→後果）

#### **個人因素：**

1. 能力（技能、知識、理解力）
2. 應用（遵循、風險資訊、嵌入式學習）
3. 動機（承諾、正直、成就）

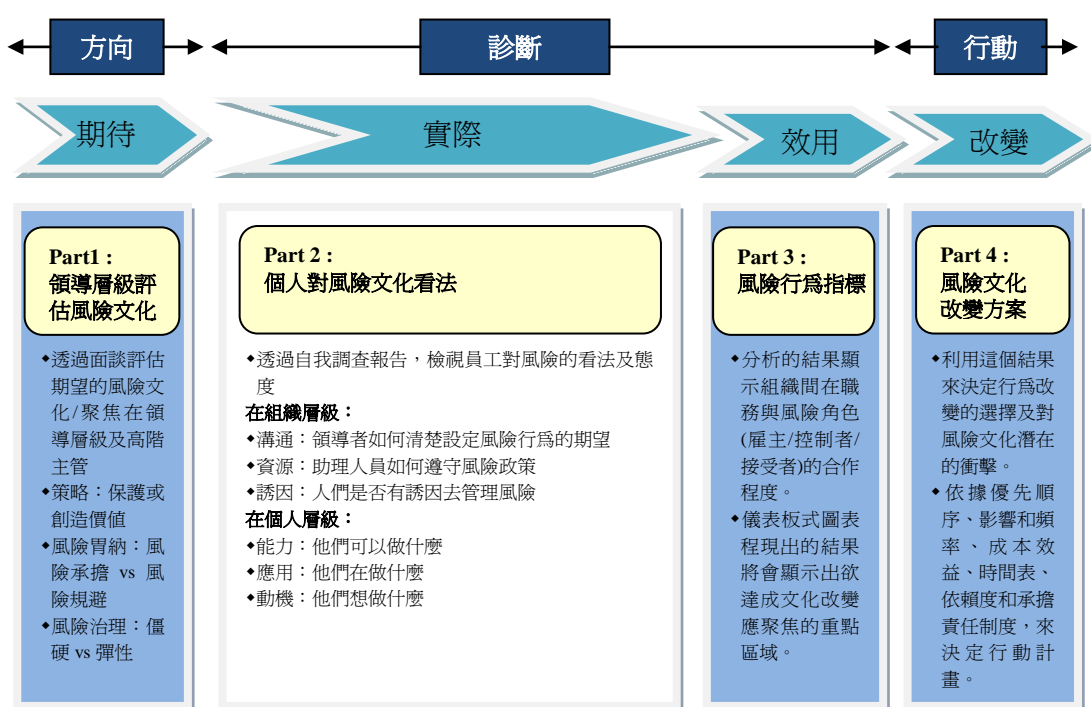
評估組織內行為方法，首先可以從資訊、資源及誘因等組織因素評估組織行為，因為這些因素是組織領導者可控制的面向，因此成為初期努力的最容易聚焦之處。要明白，組織行為的改變，必須



由上而下，只有當高層的態度明確並加上適當的誘因，否則即使其他因素沒有問題，行為仍然不會改變。至於個人因素，如能力、應用和動機等，雖然在評估行為時，很容易就把焦點放在這些因素上，但因這些因素大多由個人控制，組織難以影響，但要注意所有的因素都是緊密相關的，只要把組織的因素控制好，個人因素自然就會正確。

「風險文化診斷流程（詳下圖）」是一個明確流程，可協助組織評估期望的風險文化、實際的風險文化，以辨認聚焦重點及潛在的介入點。藉由與領導階層及高階主管面談，係決定採取保護或創造價值策略，及其係屬風險承擔或風險規避等，了解期望的風險文化；另透過自我調查報告，以檢視員工對風險的看法及態度，瞭解實際的風險文化，之後，再運用組織層級因素，評估如何幫助領導者清楚溝通設定預期的風險承擔行為、如何協助人員遵守風險政策及人員是否有誘因去管理風險，在個人層級因素中，他們可以做什麼、他們在做什麼及他們想做什麼。

## 風險文化診斷流程（The risk culture diagnostic process）





組織及個人層級的各项因素，在領先的實務上還可加以細分為下列次級因素列表如附表，可做為運用這個方法時實際執行之參考。

上述討論風險文化管理的重要性及其評估的方法，但我必須澄清風險文化並非是一個全新的程序，對既有的流程來說，風險文化活動是增量的概念，是整合了風險管理流程的品質與執行風險管理架構的人員態度及行為，即重新衡量公司目前的弱點，並與公司期望的期望目標模型加以比較，俾將既有的人力資源和風險流程加以重新校正，並管理風險文化以提升公司績效，並採取永續的行動方案。

#### 附表

### 組織因素 (Organizational factors)

#### 資訊

風險策略和胃納-明確且具連貫性的風險管理策略

Risk strategy and appetite - Clear and coherent strategy for managing risks

- ▶期望的風險文化價值和組織的風險策略與胃納相一致
- ▶決定風險胃納正確的指標，釐清整個組織的概念
- ▶在整個組織和決策過程，有效地管理風險胃納/容忍度和極限

期望-對風險行為有明確的期望

Expectations - Clear expectations for risk behavior

- ▶價值觀轉化成預期行為、服務層級、內建於績效合約
- ▶風險行為期望，包括在所有組織層級採用的期望價值是明確的且被管理階層經常討論
- ▶風險行為期望與收入和支出目標獲得同樣的關注。

政策與程序-商業政策和程序支持有效的風險管理

Policies and procedures - Business policies and procedures support effective risk management

- ▶商業政策和程序支持有效的風險管理，與期望的文化價值一致
- ▶政策和程序在新進員工訓練時傳達，並可在內部網路取得。
- ▶管理階層定期提醒並表達遵守政策與程序的重要性

## 組織因素 (Organizational factors)

### 資源

#### 組織架構和通報管道支持風險管理

Organizational structure and reporting lines support the management of risk

- ▶ 董事會有獨立的成員具有足夠的風險專業知識
- ▶ 獨立的風險長直接向風險委員會及執行長報告，直接且專責面對董事會
- ▶ 3 道防線由董事會監督；獨立風險職務具適當的地位和專業知識

#### 系統和工具-工具和系統使員工在遵循風險政策時扮演該有的角色

Systems and tools - The tools and systems allow staff to fulfill their role in line with risk policies

- ▶ 易取得的、及時的及正確的風險指標/資訊支持積極的風險管理
- ▶ 提供充足的經費支持一個有效的風險資訊技術基礎設施
- ▶ 經常且及時的報告，包括目前及預期的風險層級、新增與將出現的威脅、控制環境的有效性及風險管理架構。

#### 往上陳報機制：風險報告及往上陳報議題有明確的指引和要求

Escalation mechanisms: Clear guidelines/requirements for risk reporting and escalation of issues

- ▶ 總是有正確的人協助回答問題/提供方向
- ▶ 風險文化支持往上陳報機制，且免受懲罰的恐懼
- ▶ 匿名通報的工具

#### 訓練-風險管理訓練能夠有效的讓管理風險的人具備足夠技能

Training - Risk management training is effective in equipping people to manage risks

- ▶ 新進員工與既有員工例行性的接受風險管理訓練
- ▶ 董事會和高階經理人於新的或複雜的產品或概念接受訓練
- ▶ 訓練的工具在產生效益和促使最大的影響是有效的。

### 誘因

#### 獎勵與表揚：個人因遵守政策和程序而獲得獎勵

Reward and recognition - Individuals are rewarded for complying with policies and procedures

- ▶ 風險管理遵循指標被檢視並納入決定獎勵金的整體考量
- ▶ 對捍衛期望價值的個人給予金錢上的獎勵並在公司電子報或內部網表揚。

#### 承擔責任制度-個人應對遵守政策和程序負責。

Accountability - Individuals held accountable for compliance with risk policies and procedures

- ▶ 依據所有員工在組織的角色和層級，風險的衡量、監督、管理有清楚的承擔責任制度

## 組織因素 (Organizational factors)

- ▶提供適當權力和地位予風險管理專家以有效傳達承擔責任制度

後果-績效評估和獎勵結果是有意義的

Consequences – Meaningful consequences for performance assessments and reward outcomes

- ▶視違反規定的嚴重性，未遵守政策和程序將給予紀律處分，範圍從警告到解僱。
- ▶有意義和有效的風險與治理程序，如若新產業或產品超過了風險胃納/容忍度的門檻，該產業及產品發表在核准過程可被有效的終止發行。

## 個人因素 (Individual factors)

能力

技能-人們有足夠的技能來支持有效的風險管理

Skills – People have the right level of skill to support effective risk management

- ▶董事會的獨立成員有足夠的風險專業知識
- ▶風險委員會及高階管理階層瞭解風險管理原則和慣例
- ▶高階管理階層清楚瞭解有效風險管理所需的技能；依據相關的技能來僱用員工。

知識-記錄並分享過去事件的經驗教訓以避免未來再次發生

Knowledge – Learnings from past events are documented and shared to prevent future risk events

- ▶知識很容易的透過合作的方式來分享與轉達；知識分享是被鼓勵的。
- ▶利害關係人可及時取得新產品/倡議的資訊
- ▶提供工具來評估知識缺口；這些缺口持續透過訓練來補正。

瞭解-完成日常活動所需的技能與能力是清楚的

Understanding – Skills and competencies required to complete daily activities are clear

- ▶風險管理人員除具有風險的專業知識外，對產業亦有充足的瞭解
- ▶櫃檯員工對產業的固有風險有一定的瞭解
- ▶員工對在風險管理、衡量及監督所應扮演的角色有明確的瞭解，及如何應用他們的技能與知識以達成這些要求。

應用

遵循-經理人鼓勵遵循已建立的政策和程序

Compliance- Managers encourage compliance with established policies and procedures

- ▶經理人於日常活動中鼓勵遵循已建立的政策和程序並以身作則
- ▶鼓勵員工依照與組織的期望的風險文化價值觀相一致的方式行事
- ▶當被詢問到有關遵循政策與程序時，管理階層是友善的



## 個人因素 (Individual factors)

- ▶員工視遵循目標與達成收入支出目標一樣重要

**風險資訊-在協助決策時，風險資訊被給予適當的權重和重視**

**Risk information – Risk information is given appropriate weight and value in supporting decisions**

- ▶風險資訊在董事會及高階管理階層發展策略及制定決策時扮演重要的角色
- ▶風險資訊在董事會及高階管理階層發展策略及制定決策時扮演重要的角色
- ▶櫃檯員工補充例行商業決策的風險資訊
- ▶舉辦定期會議分享風險資訊並與團隊成員討論高風險決策

**嵌入學習 Embedding learning**

- ▶鼓勵團隊使用和分享風險流程的訊息，以改善公司營運

## 動機

**承諾 Commitment**

- ▶員工致力於組織長期的永續發展及建立股東價值

**正義-個人認同公司正派經營的重要性**

**Affiliation – Individuals consider it important that the business operates in an ethical way**

- ▶大體來說員工覺得跟公司連結在一起且被授權，特別是在管理風險方面
- ▶員工認為他們的角色有助於實現風險管理目標和組織整體的成功
- ▶團隊工作是高度被鼓勵的，所有員工認同他們是團隊的一部分。
- ▶員工瞭解增強風險管理與組織和社區成功的相關性。

**成就-個人認為運用政策有助於降低組織的風險**

**Achievement – Individuals consider that applying policies helps to reduce risks to the institution**

- ▶強烈相信堅持風險管理政策和程序對組織、員工、社區的成功非常關鍵
- ▶鼓勵員工發展新技能並持續改善風險管理架構
- ▶當員工因降低風險或堅持風險文化價值而被表揚時感到自豪

## 伍、研討心得及建議意見

### 一、加強報告彙撰能力，提升公部門之課責及透明度

「優質政府治理」是當前國際組織評量國家競爭力的重點，其中又以透明度、課責性、公共參與、效能等四大原則最為廣泛應用，另2010年國際最高審計機關組織（INTOSAI）發布政府審計國際準則（ISSAI）第20號「透明化與課責」（Principles of transparency and accountability），揭櫫審計機關公開政府相關作業之查核結



果，乃是強化審計機關課責功能的具體措施，2011年第66屆聯合國大會決議，世界各國應致力強化其審計機關之職能，以促進公共行政之效率、課責、效能及透明度。審計部為踐行良善治理透明及課責功能，除定期編製總決算審核報告、直轄市及縣市地方決算審核結果年報、鄉鎮縣轄市財務審核結果年報、半年結算查核報告、政府審計年報、績效報告<sup>2</sup>等報告，亦不定期出具專案審計報告、共同性專案調查報告、或於審計部全球資訊網建置「重要政府審計資料」專區，定期發布「監督預算執行」、「審計機關陳報監察院案件」、「審計機關建議意見」及「審計機關統計資料」等重要審計資訊。

一份兼具備透明度及課責功能的報告，其功能就像坐在車子內開車，不只能透過前面窗戶知道前方狀況，也能透過車內外之後照鏡瞭解四面八方的情況，避免因死角造成意外事故，確保平安駕駛。一份「好的」報告，除能顯示機關創造的價值(如創造之財務效益)，亦能揭露外部環境影響因素(如媒體關注焦點多在民生議題)、在關鍵市場或企業/組織之角色(如依審計法第10條規定，審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉)、當年度主要成就或創新(如101年度首次彙撰完成審計部100年度績效報告)等訊息。

為配合社會脈動，審計部自97年起，引進顧客<sup>3</sup>導向之審計概念，為提升顧客滿意度，審計機關近年來對彙撰報告逐步要求納入衡平報導、揭露潛藏負債、撰寫以3段式(查核依據、查核事實、查核意見)論述法等希冀提升報告完整性，以善盡審計機關監督、洞察及前瞻治理角色。本部第457次(102年5月31日)部務會報審計長亦指示為落實發揮審計透明課責之功能，凡有能彰顯審計績效，讓民眾有感之審計案件，希積極辦理審計資訊發布或出版專案審計報告，

<sup>2</sup>101年度首次試辦，彙撰完成審計部100年度績效報告，並公布於審計部全球資訊網。

<sup>3</sup>審計機關服務的顧客，包括一般民眾、納稅人、轄審機關、負責編列預算和監督預算執行成效的立法機關、以及監察院。

適時揭露審計成果，展現審計價值。此時審計人員若能強化報告彙撰能力，必能有效提升審計機關課責、透明度，及顧客滿意度。

### **(一)運用SWOT分析，瞭解查核報告之優勢、劣勢、機會及威脅**

1. S (Strengths) 優勢：依審計法第 10 條規定，審計人員依法獨立行使其審計職權，不受干涉；審計人員素質優良，查核意見之論述兼顧衡平，並適時提出前瞻性意見。
2. W (Weaknesses) 劣勢：近年來政府組織改造或部分縣市升格為直轄市，報告一致性及比較性表達屢受考驗；受查單位不配合或刻意隱瞞事實，造成查核風險。
3. O (Opportunities) 機會：引用具權威性刊物或專家之調查或評論意見，以強化報告可信度。
4. T (Threats) 威脅：資訊透明度愈高，遭挑戰機率愈高(民眾對報告加以討論與批評是件好事-INTOSAI)；意見逾越審計權，涉及直接行政指導受查單位有關政策擬定或業務執行作為，造成反彈；報告未及時提出，影響時效性。

### **(二)加強報告撰擬架構及內容，有效提升報告品質**

報告是審計人員彰顯績效最佳途徑，為呈現最優質之報告，撰擬時務必注意：用字遣詞須客觀避免批判性用語；參採INTOSAI、GAO、NAO績效報告，提出衡平性之意見；報告內容力求完整一致；引用法令要注意正確性及爰引時效性；查核事實描述應包含具體人、事、時、地、物；發現缺失，以三段論述法描寫，再綜結列述缺失情形，結論須有強而有力之證據或分析支撐，避免妄下斷言，並點出應負責之機關單位，以發揮課責功能；善用時間序列或同類機關間統計數據比較分析，加強查核意見信服力；研擬建議意見或重要審核意見時，宜先將整體規模(如預算規模、相關數據統計結

果)與以論述，避免產生見樹不見林之窘況；運用統計圖表<sup>4</sup>適切分析，統計圖表應註明資料來源、資料時間，並注意引用數據之正確性及一致性；若能輔以圖片或照片將增加閱讀者興趣，惟應注意相關智慧財產權規定。

### (三)落實報告透明及課責功能，符合民眾對審計機關之期許

依審計法第2條規定，審計職權包括監督預算之執行、核定收支命令、審核財務收支，審定決算、稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為、考核財務效能、核定財務責任及其他依法律應行辦理之審計事項。近年來民眾對公部門要求與期望日漸增加，透過報章媒體及群眾力量對公部門監督，並要求改革之案例愈來愈多(如洪仲丘案因輿論壓力促使軍法改革，軍人審判回歸司法體制)，審計機關若能除善盡監督角色，且與時俱進加強洞察及前瞻之治理角色，於查核規劃及撰擬報告時掌握社會脈動，著重攸關民眾生活暨社會公義之議題，及時提出查核報告，充分揭露審計成果，落實 INTOSAI 所提透明化與課責之宗旨，以符合民眾對審計權之期許，使民眾對於審計機關由「無感」而「有感」，進而產生「好感」。

## 二、允宜參酌國際潮流趨勢，聚焦於高風險領域之稽核計畫，加強審計報告的可近性，俾提高報告閱讀者的興趣，進而形成社會輿論，導引媒體關注，彰顯審計成果

「綜合報告架構-對未來象徵何意義」研討會中主講人國際綜合報告委員會(IIRC)執行長Paul Druckman，指出為因應近年世界環境劇烈變化，大部分國家爆發財務危機，傳統財務報表已無法滿足需求及窺視全貌之情況下，IIRC計畫於2013年12月發布綜合報告架構

<sup>4</sup>本部統計室研擬之統計圖表注意事項、常見錯誤圖樣修正範例說明等資料置於「審計機關內部資訊網/單位服務網/統計室/知識庫/統計圖表製作」項下。



(Framework)的最初版本，以提供較佳品質與及時資料，包括財務、無形資產及永續性資訊等3大支柱，描述組織之策略、治理、績效及前景，並以簡潔的報告傳達組織之短、中、長期所創造的價值。另國際最高審計機關組織(INTOSAI)為使所有利害關係人能瞭解審計之價值及意義，於2010年正式提出「審計機關之價值與意義」(The Value and Benefit of Supreme Audit Institutions)，指出「審計機關藉由提供客觀資訊、簡單清晰訊息及多元化之審計報告及相關資訊取得管道等，使民眾得以對行政部門課責與回應。」嗣後INTOSAI並於2012年9月發布「審計機關之價值與效益－創造與眾不同之公民生活」(草案)，指出審計機關之價值與效益係來自於對民眾生活產生正面之影響，包括：(一)加強政府與公部門之課責、廉正及透明度；(二)對民眾及利害關係人展現持續之攸關性；及(三)透過以身作則成為典範機關等三大目標。其指導原則指出，審計機關在不違反獨立性的情況下，應及時瞭解利害關係人之期望，並予以回應。近年來本部依法完成並提供各界之審核報告，除善盡監督功能外，業已聚焦於提升經濟、效率及效益等績效性審計議題，並提供洞察及前瞻性之審計功能，均頗獲立、監兩院及各界之肯定，惟為持續發揮上述審計機關之最高價值，審計機關仍應持續參酌國際潮流趨勢，運用風險導向審計觀念，聚焦於高風險領域之查核計畫，並提出客觀、簡單、清晰及多元化之報告，以展現審計機關力求對人民生活產生正面影響之策略目標。

(一)允宜參考美國聯邦審計署(GAO)「高風險領域報告」及國際內部稽核協會(IIA)「聚焦於高風險領域之稽核計畫」之作法，有效掌握並聚焦前十大民怨攸關議題，規劃中長期查核計畫，並整合跨域人才，以發揮審計綜效



國際內部稽核協會（IIA）於「2012 年內部稽核」研究報告，明確指出稽核程序方面，應使稽核作業與組織之策略目標相一致、聚焦於高風險領域之稽核計畫，以增加內部稽核價值之原則。另美國聯邦政府審計總署（GAO）鑑於審計為良好公部門治理機構之關鍵因素，每年度均會向國會提供一份「高風險領域報告」，俾將高風險計畫與績效審計工作連結。本部近年來雖已針對攸關民生及社會公義議題加強規劃查核，並略具成效，惟鑑於近來國內民怨高漲，民生攸關議題眾多，為聚焦查核重點及資源，允宜針對政府重要施政計畫引起民怨之重要民生議題（如都會地區房價過高、租稅不公、電話及網路詐騙氾濫、求職不易及失業問題、食品衛生把關不嚴等）等高風險領域優先規劃查核，以確認政府各部門是否有效管理風險，並提出建議改善意見。另鑑於近年來政府公共服務的範疇及型態日趨複雜且多樣化，又上述重大民怨議題成因頗為複雜，且往往涉及多個政府機關單位間之分工及合作，並跨足多項專業領域，為能深入探究問題癥結並提出具建設性之改善意見，有待規劃中長程持續性之查核計畫，並針對議題特性及所需專業等，整合部內具相關領域專業之人才，成立專案查核小組，聚焦查核，以提升查核之深度及廣度，並發揮不同領域間之審計人力合作綜效，提升審計成效。

## （二）允宜參酌國際專業標竿組織倡導之具體作法，加強審計報告的可近性

依據國際最高審計機關組織（INTOSAI）政府審計國際準則（ISSAI）「透明與課責原則」規範：「審計機關之經營管理應具備經濟、效率及效益，遵循相關法規，並向民眾公開」。另「公共部門內部稽核的劣勢與威脅」研討會中主講人美國金若斯黃

金公司南美區內部稽核師喬治巴迪洛(Jorge Badillo)先生，亦指出在政府環境執行績效審計需要很多技巧，但沒有比讓最終使用者了解什麼活動或過程被審計的能力更重要的事。准此，政府審計最終之審計成果，必須向審計報告之最大顧客「民眾」公開，且必須能清楚的傳達審計成果，爰為增加一般民眾對成果之瞭解，允宜參酌國際潮流「國際綜合報告委員會(IIRC)」及「國際最高審計機關組織(INTOSAI)」等專業標竿組織倡導之具體作法，以淺顯易懂文字提供客觀、簡單、清晰及多元化之報告，以增加審計報告可近性，俾提高報告閱讀者的興趣，進而形成社會輿論，導引媒體關注，彰顯審計成果，並實現審計機關力求對人民生活產生正面影響之策略目標。

### 三、瞭解控制環境以利防弊於未然，促進公部門廉能政治

國際透明組織(Transparency International)公布2012年全球清廉印象指數，我國在參與評比的176個國家中總排名第37名，惟仍落後於東亞的新加坡(第5名)、香港(第14名)、日本(第17名)等國。馬英九總統曾說：人民的信賴是政府最大的資產，貪污則是人民信賴最大的腐蝕劑。政府機關之貪瀆及舞弊案件，不僅造成資源浪費，妨礙經濟發展，更損及政府威信，影響政府施政效能，有害國家永續發展。近年來國內政經環境變化快速，人民監督政府施政之意識抬頭，輿論力量之蓬勃發展，及社會媒體之快速傳播，促使政府加強貪瀆弊案之偵查，並要求監察院及審計部發揮監察功能。

若審計機關未能於政府機關爆發舞弊案前，洞察機先及時發現，恐將遭受社會輿論責難，甚至被指責未善盡審計職責，影響審計目標之達成及機關形象，造成民眾反感，由此可見，審計機關乃國家廉正之重要支柱，當秉持廉正核心價值，賡續加強推動各項審計業務，具體實踐「審計機關應對民眾生活產生正面影響」的理念。



## (一)藉由警示機制(red flag)，有效降低審計風險

審計機關背負最終審定職責，對於財務審計不能棄守，若能透過相關警示機制嚴格把關轄審機關重大財務（物）舞弊風險，檢視轄審機關各項風險之預防性措施，判斷舞弊發生之可能性及後果影響程度，妥善規劃查核重點項目，必能降低審計風險，發揮前瞻<sup>5</sup>治理角色。

1. 行政院公共工程委員會於政府電子採購網已建置「警示機制」，該電子採購網定期自動產出警示報表，篩選可能有潛在問題之案件，目前已完成8項警示報表(近1年以底價得標件數達50件以上廠商名單；近1年以底價99%以上但未達100%，得標件數達20件以上廠商名單；近1年同一機關遴聘同一外聘委員10次以上清單；近1年同一外聘委員參與同一得標廠商之採購案評選會7次以上清單；近1年工程採購得標50件以上廠商名單；近1年工程採購廠商得標50件以上且於同一機關得標10件以上之廠商及機關名單近1年工程採購案廠商於同一機關得標20件以上之廠商及機關名單；近1季未經公開決標案件數比率大於或等於30%以上機關名單)，報表產生時，將自動以電子郵件通知法務部廉政署、中央採購稽核小組及該會相關業務單位，作為進行抽查與稽核參考。
2. 財政部為強化債務資訊揭露及落實全民監督，自99年12月7日起於財政部大樓的電子看板和官方網站首頁公布最新的國債數字(國債鐘)；又於101年5月訂定「地方政府公共債務揭露注意事項」規定，各直轄市或縣市於101年7月起於地方政府各網站首頁右上方設置「最新債務訊息」專區，應固定每月10日公告前一個月債務資訊。

<sup>5</sup>前瞻者角色聚焦未來挑戰，並從快速變遷之社會及經濟環境中，確認風險及機會之所在，希冀把握機會及防範於未然。



## (二)善用whistle blower<sup>6</sup>專線或管道，掌握防弊先機

馬多夫騙局及澳洲昆士蘭州健康局舞弊案例中，舞弊案件爆發前其實都有人(whistle blower)發現並通報相關機關上開案件可能存有異常或舞弊情事，卻因為人為疏忽未予重視或未詳細求證造成嚴重後果。轄審單位內員工或掌握特殊消息人員，如發現重大錯誤或舞弊事件，可藉由政風檢舉專線或審計長信箱等向審計機關舉報，而審計機關應提供保護並予以保密，使其安心的具名並將具體事實詳細陳述予審計單位，以確實掌握最及時之消息，加以小心求證消息可靠性及真實性，必能收防弊於未然之效。

## (三)落實審計人員廉正之核心價值，以維個人及審計機關之信譽

審計長於本部第 2076 次審計會議(102 年 6 月 28 日)曾提示，核閱第五廳廳務會報紀錄，其中有關審計機關辦理政府採購稽察業務，難免與廠商有所互動，而存有審計風險，引申廉正是審計機關四大核心價值之一，審計人員執行職務時，有義務與責任，以身作則，帶動廉正示範效果。列舉最近媒體報導公務員涉弊遭起訴案例，以供同仁引以為戒，並期勉審計同仁應依照「公務員廉政倫理規範」及「審計人員服務守則」等規定，本著廉正的審計核心價值，廉潔自持，謹慎公正客觀地執行審計工作，避免與廠商有不當的接觸，以維個人及審計機關之信譽。審計機關肩負我國政府審計之重責大任，務必以身作則，秉持廉正精神，善盡審計職責，奠立民眾信賴基礎。

## 四、允宜參考國際最高審計組織(INTOSAI)強化內部稽核功能之指引，加強與政府內部稽核單位之合作，並協助推廣使用電腦審計輔助軟體稽核，以協助降低審計風險，俾發揮政府一體通力

<sup>6</sup>whistle blower 直譯為吹口哨的人，其實就是指檢舉者。



## 合作發揮內部控制成效

美國金融危機之後，內部稽核所扮演的角色、職能，及企業組織風險文化之稽核等議題，在本次研討會中不斷被提出，顯示內部稽核人員在內部治理及內控、內稽扮演著相當重要的角色。又在全球化浪潮下，政府部門面臨科技創新及來自民意機關、民眾對政府治理之期待及課責日益殷切等外在環境改變，審計機關面臨相當大的挑戰。鑑於政府部門之內部控制已為國際潮流趨勢，各國紛紛致力於政府管理之革新，以提升政府效能與競爭力，而有完整的內部控制架構始能有效管理風險，進而使治理機制發揮功能，達成組織目標。

### **(一)允宜參考國際潮流，加強與政府內部稽核稽核單位之合作，並協助推廣使用電腦審計輔助軟體稽核，以協助降低審計風險，俾發揮政府一體通力合作發揮內部控制成效**

政府為提升整體施政效能與達到興利及防弊功能，促進內部控制制度健全，本部前促請行政院於 2010 年底組成跨部會之內部控制推動及督導小組，全面啟動內部控制基礎工程，導入國際相關理論與實務以整合並強化政府機關原有之內部控制機關，並頒定「健全內部控制實施方案」。另國際最高審計組織(INTOSAI)並於 2010 年提出「公部門內部稽核人員與審計機關之合作與協調((INTOSAI GOV9150))」指引，以強化內部稽核之功能，顯見內部控制成效之提升，實有賴內部及外部審計機關之合作。為因應國際潮流，本部亦應加強與內部稽核人員之合作，鑑於 e 時代的來臨，近年來政府部門亦大量運用資訊技術，本部近年來已積極運用電腦審計稽核軟體輔助查核，在合規性審計業獲致良好審計成效，惟因本部法定職責繁重，且近年亦積極投入績效性審計之查核，囿於抽查人員及期程等查核

限制，難以擴大運用之範圍，本部允宜協助推廣政府內部稽核單位運用電腦審計稽核軟體（computer assisted audit techniques，簡稱 CAAT' s）協助辦理，以發揮內部控制持續監督之功能，並降低審計風險，俾利審計機關結合績效審計職能之發展，政府一體通力合作發揮內部控制成效。

**（二）允宜參考國際間運用科技技術之觀念，持續加強審計同仁有效運用科技等相關查核技術、方法，並熟稔各種電腦軟體操作技術，以提升整體審計效能**

「科技將如何改變人類」研討會中主講人未來觀點技術諮詢公司負責人 Scott Klososky，指出電腦運用日益普及，企業能否能跟上科技的腳步，已成為企業成敗相當重大的因素，在未來 15 至 20 年，若是個人或組織要獲得成功，就必須了解科技所能帶給的幫助，並有效運用科技以獲取必要的資料、資訊及知識。國際競爭下，必須要懂得運用科技技術，將商品必須變得更加數位化，才能提高商品價值。本部為提升審計同仁電腦查核技術，近年積極推展電腦審計之查核，並開設 ACL 等各項電腦軟體課程，以加強審計人員運用各項軟體資源之能力，並獲致具體成效，惟為持續提升整體審計效能，仍應加強電腦科技或輔助軟體之應用，及落實審計查核技術之創新，以發揮審計功能。

另本部為因應科技進步與資訊快速發展，如何將審計業務之電腦化範疇，由目前以財務資料處理為主，延伸至促進審計業務處理之行政效能，進而聚焦於審計核心業務，業由本部於 102 年 6 月自行開發「政府審計管理資訊系統」並已上線操作中，俾供各審計同仁查詢、應用，作為改善及創新審計查核技術之參考，以提昇審計業務行政效能，並確保查核方法與現今

最佳實務相契合。另各審計單位部分同仁，均已秉持「創新」之觀念，利用 YouTube、Google map、衛星空照圖、SWOT 分析法、規劃矩陣、受查單位的資訊系統(如全國消防資訊系統、內政統計查詢網、公共工程案管理資訊系統、經濟部商業司公司登記資料、交通部運輸研究所評鑑資料、觀光局觀光旅遊資訊系統)、SPSS、AutoCAD、AMOS 套裝軟體等新方法或技術，辦理相關議題之查核，成效斐然。為持續有效提升整體審計效能，允宜參考國際間運用科技技術之觀念，加強審計同仁相關查核技術、方法之訓練，熟稔各種電腦軟體操作技術，以發揮審計積極功能。

#### **五、允宜參酌國際間專業組織之成熟度模式或專業能力模型發展趨勢，作為審計法研修方向之參考，以強化審計職能**

依據國際內部稽核協會 2012 年發布有關公部門治理中稽核角色之補充指引，分別說明監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)之定義，另美國聯邦審計署(General Accountability Office, GAO)於 2006 年提出審計機關成熟度模型，亦認為良好公部門治理機構需扮演協助監督、洞察及前瞻之治理功能，顯示審計機關扮演「監督者角色」係其存在之基礎，惟發展愈成熟之審計機關，應朝向「洞察及前瞻角色」為重，以督促各機關提升施政效能，並協助其進行風險管理。

#### **(一)為配合國際潮流，審計法研修方向宜將政府審計之前瞻者角色明文納入規範，以強化審計職能**

現行審計法中對於財務審計及相關財務責任之「監督者角色」，規範頗為詳細，「洞察者角色」，亦訂有「考核財務效能」專章，對績效審計之規定亦頗為具體。然近年來隨著政府公共服務的範疇及型態複雜且多樣化，歲入歲出規模持續擴增，政



府審計雖已聚焦於機關整體風險管理架構，及時提出宏觀的預警性建議意見，以防範各機關投注鉅額經費興建公共設施卻發生閒置或低度利用情形，惟審計法相關規定未明文規範政府審計之「前瞻者角色」，允宜配合國際審計潮流納入規範，俾強化審計職能。

## **(二)為配合國際間審計工作重點之調整及強化績效審計功能，允宜研議修法廢止憑證送審制度，俾降低審計風險**

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，又因現代政府審計潮流，已由傳統消極之「合規性審計」，轉變為積極評核政府財務管理績效之「績效性審計」。審計機關近年來審計重點工作及核心業務，已配合國際潮流將審計工作重點調整為以「績效性審計為主，合規性審計為輔之綜合性審計」之角色，並結合風險導向審計技術適時調整送審憑證抽查範圍，簡化審核作業，惟憑證送審制度仍須投入大量審計人力及時間，獲致審計績效不如預期；復以國際間均積極以「風險導向審計」取代「控制導向審計」之際，審計法第 36 條規定之憑證送審制度已不合時宜，且因未能深入揭發隱匿性弊端及不法行為，迭遭外界及監察院批評審計人員審核工作執行不力之訾議，允宜參酌美國聯邦審計署（GAO）自 1950 年代廢止憑證送審制度之作法，研議修法廢止憑證送審制度，俾降低審計風險，並將資源投入專案調查等高風險之重要領域，以提升審計績效。

## **六、落實創新核心價值，創造最大審計價值，滿足顧客期待**

管理學大師彼得杜拉克（Peter F. Drucke）於 1995 年出版之《巨變時代的管理》（Managing in A Time of Great Change）一書中，曾指出「時代變遷快速，21 世紀之變遷將會讓人瞠目結舌，而



快速變遷本身並非必然存在危機，但是若還想用過去的邏輯、所學或其他舊方法來應對，那才是真正的危機」；傻瓜理論：「當自己什麼都沒改進，而只是一直沿用原來已過時的想法和做法，卻想要得到較好的結果，這種人就叫傻瓜」。公務員最常被民眾詬病的就是缺乏創新，常以「以前都這樣做啊！」來搪塞，多半被動執行命令及模仿，肇致缺乏社會競爭力，無法滿足民眾期待。

創新乃審計機關核心價值之一。審計機關近年來推動中央及地方審計單位運用創新審計方法與技術，利用各種會議、訓練等機會，鼓勵審計人員勇於回應審計環境變革與挑戰，在新思維、具創意之基礎上，善用各種前瞻技術、方法及契機，創造永續成長之新能力。審計人員近年來亦多能秉持創新核心價值，利用YouTube、Google map、衛星空照圖、SWOT分析法、規劃矩陣、受查單位的資訊系統(如全國消防資訊系統、內政統計查詢網、公共工程案管理資訊系統、經濟部商業司公司登記資料、交通部運輸研究所評鑑資料、觀光局觀光旅遊資訊系統)、SPSS、AutoCAD、AMOS<sup>7</sup>套裝軟體等新方法或技術蒐集民情輿論資訊、創新審計辦法，增進查核效率及效果；或開發與民眾攸關之前瞻性審計議題(如辦理事業單位勞工退休準備金提撥督導情形、營養午餐辦理情形、國中小學招生不足情形、農產品藥物及食品衛生檢驗情形、區域排水設施改善及維護情形之查核)。

審計機關若能持續秉持創新的核心價值，加強各項審計技術與方法，必能創造最大審計價值。放眼目前熱門企業，如Google、3M、Apple等，企業特色皆具備創新及附加價值高等元素。因此審計機關當廣續型塑環境氛圍，鼓勵審計人員透過突破性及延續性 2 種創新類型<sup>8</sup>，勇於創新，以創造最大審計價值，贏得顧客好感：

<sup>7</sup>AMOS 稱為結構方程模式，使用者只要操作圖像工具，不必撰寫程式即可執行分析，包含並延伸標準多變量統計或是多元迴歸模型的一種多元的分析技術。

<sup>8</sup>資料來源:創新的兩難，作者克雷頓·克里斯汀生(哈佛商學院知名教授，以其在科技創新與創新管理的傑出研究，享有「創新大師」的封號)。

**(一)突破性創新 (disruptive technology) :**透過打破陳規、改變傳統、大步躍進，如：查核新方法或技術之運用；減少或廢除憑證送審；公文全面線上簽核；會議無紙化並利用App方式及時傳遞訊息〔本次國際內部稽核協會年會藉由App(<http://crwd.cc/theiiaic2013>)使與會者從開會前一直到結束都能及時得到年會相關訊息〕；組織再造。

**(二)延續性創新 (sustaining innovation) :**透過採取下一邏輯步驟，讓價值及競爭力提升，如：積極參加國際性會議、鼓勵同仁進修、投稿，提出創新性意見；參考國際或企業界作法，發展新的審計方法或技術，以提升審計績效；根據機關內外環境變化，隨時檢討修正策略目標；合規性及績效性審計投入審計資源比例改變，報告著重於攸關民生及社會公益議題，以對民眾產生正面影響；透過編報系統減少重複鍵入報表數字產生之錯誤，有效節省編報人力及時間；整合中央及地方審計單位資源，進行跨單位之聯合審計或稽察，發揮審計最大價值；引進國際最高審計組織(INTOSAI)有關審計基本原則、作業指引等新觀念。

## **七、鼓勵同仁提升專業知能，強化環境適應力，厚植審計人力資本**

審計機關使命為善盡審計職責，發揮監察功能。而要落實使命，關鍵成功因素在「人」。伴隨知識經濟 (knowledge-based economy) 時代的來臨，組織所擁有的智慧資本 (intellectual capital) 成為決定競爭優勢的關鍵因素，人力資本 (human capital) 又是智慧資本的關鍵核心<sup>9</sup>。人力資本包括組織成員所擁有的技術、教育程度、技能、專業、創新及與組織成員相處的適應能力等 (Berkowitz, 2001)。審計機關核心價值：獨立、廉正、專業、創新，其中專業及創新都屬於人力資本之範疇。是以，審計機關為完成使命，透過厚植人力資本，提升審計人員專業知能及情緒、逆境等智商，輔以型

<sup>9</sup>Pfeffer, 1994; Lepak and Snell, 1999.





塑工作習慣與文化，增加機關「內聚力」與「內驅力」，落實核心價值，創造審計最大價值。

### (一)鼓勵同仁積極參與各項訓練，提升審計專業知能

現職地方審計同仁已取得會計師、建築師、土木工程技師、國際內部稽核師、國際政府稽核師、國際內控自評師等專業證照考試及格者<sup>10</sup>，或已取得碩博士學位者<sup>11</sup>漸增，整體人員素質頗高。為加強傳承審計經驗，精進審計技術，提升審計工作品質，允宜持續導入多元化有效育才及學習型組織概念，藉由積極培訓新進審計人員，確保審計知識往下紮根；薦送同仁參加部外訓練，觀摩學習各界新知，提升整體審計人員素質；積極參與內部稽核協會等專業團體各項培訓，吸收國際會計、審計新知；加強利用廳、處、室務會報請同仁分享有關查核技巧、案例分享、新訂或修正法令之介紹等議題，落實隨業研習，有效傳遞審計經驗與新知，藉以培養審計人員與時俱進之知識與能力，精進審計技術，提升審計工作品質，建構高績效團隊，發揮最大審計價值。

另為有效蒐集、整合各項政府審計專業知識，本部依據審計機關知識管理實施方案，架構審計機關內部資訊網，建置審計知識庫等知識管理平台，惟為讓同仁均能積極分享、更新、傳承、創新審計知識與經驗，落實好東西要和好朋友分享的理念，應加強行銷審計知識庫，讓同仁知道它的好用，進而想用、多用，俾利知識之累積傳承。

### (二)強化情緒、逆境及道德等智商，增強機關內聚力

凡是能成大事的人，都是情緒管理的專家。本次 2013 年國際內部稽核協會，專題演講主講之一 Tom Peters 所出版之「追

<sup>10</sup>101 年底會計師 99 人、土木工程技師 75 人、結構工程技師 21 人、國際內部稽核師 96 人、國際政府稽核師 133 人、國際內控自評師 10 人、其他 67 人。

<sup>11</sup>101 年底博碩士 352 人、大學院校畢業 370 人、專科學校畢業 84 人、高中職以下 9 人。



求卓越」裡強調軟實力的觀念：「Hard is soft. Soft is hard.」，說明軟實力才是組織中最具影響力之力量，具有軟實力之員工常為企業創造出極高價值，而人際關係、價值觀以及人格特質等均屬軟實力之範疇。態度決定一切<sup>12</sup>，態度攸關人生方向，它可以鼓勵積極行動，也可以變成毒藥，癱瘓能力，使無法發揮潛力；態度決定了，究竟是你在駕馭生命還是生命在駕馭著你，總而言之，態度決定成敗！

審計長於 101 年度第 34 期新進審計人員訓練班結訓典禮致詞，曾提出 3 點與新進同仁勉勵：做事主動積極，培養大將氣度格局；做人謙沖有禮，建立良好人際溝通；踏實經營人生，認真看待每個當下。近年來審計長亦利用各種會議，勉勵同仁除高 IQ 外，需兼具 EQ (Emotional Intelligence，情緒智商)、AQ (Adversity Quotient，逆境智商；挫折忍受力，是在面對逆境時的處理能力)、MQ<sup>13</sup> (Moral Intelligence，道德智商)，期許成為既有高度專業知能，也懂得情緒管理、面對逆境，更有道德修養的人。

### (三)有效留用審計人才，建構優質審計團隊

當每個審計人員都擁有足夠專業知能及軟實力時，審計機關應能有效留用且強化向心力，將有利組織願景之達成。商業周刊有一篇「做人要像咖啡豆：經歷高溫淬鍊，才有幸福滋味」的文章，若大家都能成為「咖啡豆型」的人，即被熱水改變，卻也改變了熱水，讓平淡無味的開水，散發出迷人的濃郁香氣，在身處壓力、煩惱與接連不斷困難的審計環境中，找出適應環境的方式，改變自己的同時，也讓環境變得更好。

<sup>12</sup>Keith Harrell <<態度萬歲>>, 2003.

<sup>13</sup>MQ 包括了體貼、尊重、容忍、寬恕、誠實、合作、負責、勇敢、和平、忠心、禮貌、獨立、幽默等。天下雜誌 1998 年 04 月號公布的「企業晉用員工的首要考量」調查，顯示台灣企業取才的關鍵已經從「能力」轉為「態度」，最重視的是屬於 MQ 的工作態度、敬業精神、團隊合作。



本部各單位主管多次於會議中提出勉勵同仁培養正面思考力量、與受查單位保持獨立且和諧關係落實以服務導向之審計。常言道：「把每一件簡單的事做好就是不簡單，把每一件平凡的事做好就是不平凡。」藉由中高階主管勉勵同仁重視自己工作價值，適時當面鼓勵或輔導情緒，提高員工認同感及認同領導力程度，使同仁具有參與感及歸屬感，將有效提高員工投入度及學習行為之展現，建構優質審計團隊。