

參加第 22 屆拉丁美洲暨加勒比海最高審計機關組織
(OLACEFS) 年會報告



出國人員：林慶隆、李順保、孫艾雯

研撰日期：民國 102 年 1 月 30 日

參加第 22 屆拉丁美洲暨加勒比海最高審計機關組織 (OLACEFS) 年會報告

摘 要

第 22 屆拉丁美洲暨加勒比海最高審計機關組織（簡稱 OLACEFS）年會於民國（以下同）101 年 11 月 5 日至 10 日，在巴西共和國格拉瑪多（Gramado）市舉行，審計部林慶隆審計長應主辦國巴西共和國審計院委員長 Zymler、大會主席厄瓜多共和國審計長 Polit 及 OLACEFS 秘書長-巴拿馬共和國審計長 Torrez 之邀請，率審計官兼主任秘書李順保及審計業務研究委員會秘書孫艾雯等，於 101 年 11 月 1 日經由美國洛杉磯轉機巴西聖保羅（Sao Paulo），11 月 3 日抵達聖保羅，11 月 5 日搭巴西國內航班抵快樂港（Porto Alegre），再轉由陸路接駁至會議地點格拉瑪多市參加年會。在聖保羅停留期間，並順道訪視我國駐聖保羅辦事處及聖保羅華僑文教服務中心。本屆 OLACEFS 年會研討之審計議題包括「依據能力建構策略推動跨國聯合審計—以共同防治口蹄疫計畫為例」、「國際政府審計準則在 OLACEFS 之推廣應用」、「社會福利計畫之監督機制」及「最高審計機關確保審計品質的內部程序」等，我國代表團並就相關議題研提書面報告，與各國代表分享審計工作經驗。茲就本次出國計畫參加會議研討、研析會議相關資料，及與參加年會相關國家最高審計機關首長、官員意見交流所得，撰

具「參考 INTOSAI 準則，完備審計機關品質管理制度」、「加強運用 IDI 之資源，促進雙邊之合作與聯繫」、「儲備優秀審計人才，積極參與 GAO IAFP 計畫」、「駐外館處設置情形，適機研提建議意見」、「華僑文教服務中心購建案爭議，持續關注後續處理情形」、「落實政府審計合作協定內容，持續推動國際交流」及「積極投稿 INTOSAI 期刊，厚植審計專業能力」等綜合心得與結論，以供我國政府審計業務賡續策進之參考。



參加第 22 屆 OLACEFS 年會各國最高審計機關首長合影

目 錄

壹、前言	1
貳、OLACEFS 簡介	3
一、OLACEFS 設立沿革	3
二、OLACEFS 之組織及運作	3
參、第 22 屆 OLACEFS 年會研討議題	6
一、依據能力建構策略推動跨國聯合審計－以共同防治口蹄疫 計畫為例	7
二、國際政府審計準則在 OLACEFS 之推廣應用	14
三、社會福利計畫之監督機制	19
四、最高審計機關確保審計品質的內部程序	23
五、專題研討之綜合研析	27
肆、訪視我國駐聖保羅辦事處及聖保羅華僑文教服務中心	29
伍、國際審計交流	31
一、巴西共和國政府審計制度簡介	31
二、美國審計總署國際審計人員聯誼計畫簡介	38
三、IDI 簡介	41
四、參加會議各國最高審計機關首長之交流	42
陸、綜合心得與結論	44
附錄：第 22 屆 OLACEFS 年會邀請函	51

參加第 22 屆拉丁美洲暨加勒比海最高審計機關組織 (OLACEFS) 年會報告

壹、前言

第 22 屆拉丁美洲暨加勒比海最高審計機關組織（簡稱 OLACEFS）年會於 101 年 11 月 5 日至 10 日，在巴西共和國格拉瑪多（Gramado）市舉行。審計部林慶隆審計長應主辦國巴西共和國審計院委員長 Zymler、大會主席厄瓜多共和國審計長 Polit 及

OLACEFS 秘書長-巴拿馬共和國審計長 Torrez 之邀請，率審計官兼主任秘書李順保及審計業務研究委員會秘書孫艾雯等參加。審計部與拉丁美



巴西共和國副總統 Michel Timer 致詞

洲暨加勒比海地區各

國最高審計機關，長期以來維持良好的關係，本屆年會參加國家，除該組織會員國代表團外，另邀請美國、加拿大、西班牙、葡萄牙、挪威及我國等國代表參加。林審計長一行人經由美國洛杉磯轉機巴西聖保羅（Sao Paulo），再轉搭巴西國內航班抵快樂港（Porto Alegre），經陸路車輛接駁至會議地點格拉瑪多市。林審

計長在聖保羅停留期間，並順道訪視我國駐聖保羅辦事處及聖保羅華僑文教服務中心，除慰勉相關部會駐外人員辛勞，亦一併瞭解駐外館處實際運作情形及當地僑情，以供審計業務參考。茲就本次出國計畫參加會議情形、訪視駐外館處過程、國際審計交流情形及綜合心得與結論等，彙撰如后。



第 22 屆 OLACEFS 年會會場

貳、OLACEFS 簡介

一、OLACEFS 設立沿革

1963 年，拉丁美洲暨加勒比海各國最高審計機關於委內瑞拉，召開第 1 屆拉丁美洲最高審計機關會議(CLADEFES)。1965 年，於智利召開第 2 次會議，並成立審計研究機構。嗣分別於 1972 年(哥倫比亞)、1975 年(秘魯)、1978 年(厄瓜多)、1981 年(瓜地馬拉)、1984 年(巴西)召開會議，1990 年正式改名為拉丁美洲暨加勒比海最高審計機關組織 (Organizacion Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores，簡稱 OLACEFS)。

OLACEFS 改名後第 1 任主席為墨西哥審計長，任期 6 年；第 2 任主席為瓜地馬拉審計長。1998 年召開之 OLACEFS 會議決議，每年 4 月 9 日為該組織紀念日。OLACEFS 係屬於國際最高審計機關組織(INTOSAI)全球 7 個區域性工作組織 (Regional working group) 之一，與 INTOSAI 間有密切之互動與合作關係。

二、OLACEFS 之組織及運作

依據「OLACEFS 組織章程」第二條規定，OLACEFS 係一個獨立、自主且無涉政治因素之永久性國際組織，負責執行各會員國間攸關政府審計之專案調查、研究發展、教育訓練、專業諮詢、技術協助、資訊交流及協調等工作，以促進各會員國之整體發展。

OLACEFS 設立之宗旨，係透過各會員國間密切之合作及意見交流，期能促進拉丁美洲暨加勒比海國家最高審計機關之發展與健全組織結構，同時藉由提昇政府部門施政業務之審計技術，促使公務人員更能具有道德觀及施政更加透明化。

OLACEFS 會員國權利義務之基本原則如次：

- (一)OLACEFS 之各項活動，各會員國均享有平等之權利；
- (二)為尊重各會員國國內法律之規定及遵循國際慣例，在財務監督制度之建制上，各會員國仍享有完全獨立及自主權。
- (三)各會員國可自由加入或退出 OLACEFS 組織。
- (四)OLACEFS 之會務授權各附屬委員會負責執行。
- (五)加強 OLACEFS 與各會員國政府機關密切且長久之合作關係。
- (六)積極參加 OLACEFS 以外之其他專業團體、研究機關或專業職業公會等活動，努力尋求彼此之合作關係。

OLACEFS 目前擁有 23 個會員國，成員包括荷屬安地列斯群島、阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、厄瓜多、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、波多黎各、多明尼加、烏拉圭、委內瑞拉、西班牙及葡萄牙等。

OLACEFS 之組織架構如次：(一)大會；(二)理事會：負責執行大會所通過之各項決議案；(三)主席；(四)秘書處(秘魯)：一般行

政業務及負責該組織專屬刊物《 Revista OLACEFS 》之編輯；

(五)各委員會(法規委員會、研究發展委員會、財政委員會、科技委員會、環保委員會、審計績效委員會、審計人員訓練委員會等)。



參、第 22 屆 OLACEFS 年會研討議題

本屆會議 4 大審計議題為「依據能力建構策略推動跨國聯合審計－以共同防治口蹄疫計畫為例」（Auditorías Coordinadas como Estrategia de Capacitación: Ejemplo de la Evaluación de las acciones nacionales y regionales de combate a la fiebre aftosa）、「國際審計準則在 OLACEFS 之推廣應用」（La aplicación de las Normas Internacionales de Auditoría en la OLACEFS）、「社會福利計畫之監督機制」（La fiscalización de los subsidios sociales como mecanismo de reducción de la pobreza）及「最高審計機關確保審計品質的內部程序」（Aseguramiento de la calidad en los procesos internos de las EFS）。這些議題均是政府審計實務重要的領域，我國代表團

亦就上開議題審計部實際查核或應用情形，研提書面報告。由於 OLACEFS 各會員國之政治體制、國情及審計法令規範等，略有不同，審計機關專業發展情形亦有差



林審計長與巴西審計院委員長 Zymler 及副委員長 Nardes 合影

異，經由此次年會各國代表於會中提出之書面報告及討論發言，可以充分瞭解各國政府審計之發展現況，及 INTOSAI 相關準則及技術指引實務應用情形，有助政府審計經驗之交流。茲就各議題主要發言及探討內容，摘要彙述如次：

一、依據能力發展策略推動跨國聯合審計—以共同防治口蹄疫計畫為例

最高審計機關的角色是監督政府施政及促進政府良善治理。在第 21 屆 INCOSAI 會議結論曾提及，最高審計機關有責任致力於國家治理的建構與永續，在監督政府施政及公共資源使用的考核方面，各界多能認同最高審計機關所扮演角色的重要性。

目前最高審計機關在結構上面臨的主要挑戰，是全球化的影響，使得公共行政的議題日益複雜，且易受國際政經環境影響。因此，如何就共同關切的審計議題，加強各國最高審計機關間的跨國性合作，日益重要。INTOSAI 乃致力整合所屬工作小組、委員會及各地區培訓機構的資源，通力合作，推廣國際政府審計準則（ISSAIs）及執行能力建構策略（Capacity Building Strategy）。

Elmose(2011)¹指出，ISSAIs的運用可提供最高審計機關增進

¹ Ane Elmose : Head of PSC Secretariat - Professional Standards Committee (PSC), INTOSAI Strategy for international relations, NAOD

民眾的信任、提升審計品質與專業的機會。2010 年在哥本哈根召開的專業審計準則委員會指導委員會會議，通過提升對ISSAIs認識的策略及成立專案小組，以確保該策略能落實為具體的行動。2012 年開始推動 3I 計畫，以宣導ISSAIs為目的，根據 2012-2014 年的計畫期程，由IDI進行規劃、執行與監督，並與專業審計準則委員會的小組委員會及INTOSAI所屬的區域組織合作，這項計畫已獲得世界銀行的支持，在經濟方面給予協助。

為了使該計畫及其他與制度發展相關的努力獲得成功，最高審計機關必須轉變成為一個學習型組織，亦即致力於找出真正的需求，並將審計的認知形成具體的行動。

根據 INTOSAI 發布的「學習的影響—最高審計機關實踐指南」中「人員的學習與發展」一節指出，大約 80%的學習係經由實際的工作經驗，且通常最高審計機關的培訓約 80%的努力沒有在實際的查核工作中被實踐。因此，需要同時進行 ISSAIs 的宣導，使審計人員的學習能有效率的執行，並且形塑一種組織文化，來確保審計人員執行審計工作時能落實審計準則所規範的內涵。

基於 OLACEFS 的培訓發展，必須實踐審計合作，尤其審計合作的學習方法，能強化「能力建構」及「ISSAIs 的實踐」等 2 項 INTOSAI 優先策略。建議的策略包含下列工作階段：(一)找出審計主題的優先順序；(二)規劃可能的調查方向；(三)依據審計合作的

需求進行培訓；(四)各國審計機關實際執行審計工作；(五)召開會議討論審計結果及綜合報告的架構；(六)綜合報告的宣傳；(七)建議事項後續改善情形的追蹤列管。

不同形式的審計合作一直由國際組織所運用，通常是為了解決跨國議題，如環境議題，或審計一個複雜的議題，如資訊科技，而在這些情況下，有經驗的最高審計機關應該擴大參與合作。依據 INTOSAI 的「在最高審計機關中的審計合作計畫指南」，審計合作分為整體的、並行的及協調的三個類型。

整體的審計合作係共同分擔關鍵的決策，其審計工作係由一個團隊完成(與不同的最高審計機關成員)及最後製作唯一一份報告，讓各最高審計機關可以向他們的國會或管理機構報告。並行的審計合作係共同分擔關鍵的決策，但每項審計工作則是由各該國家的最高審計機關完成，每個最高審計機關調查同樣的主題，但在他們的法定職權內，分享審計發現，每個最高審計機關獨力完成自己的報告。協調的審計合作係將前兩者合併，它可以是整體的審計，但個別分開的報告，或可以是並行的審計，但只有唯一一份報告。

根據「學習的影響—最高審計機關實踐指南」，有許多學習的方法如：課堂培訓及模擬、專業訓練、審計合作與專案審計。根據 INTOSAI 組織發展提案，審計合作係一項重要的學習方法，因為可以將理論套用在分析實務的問題上。

除了最高審計機關能力建構之外，值得一提的是 INTOSAI 四項策略目標(2011-2016)：(一)課責及專業準則；(二)機關能力建構；(三)分享資訊及顧問諮詢；(四)國際組織的模型。而 OLACEFS 策略計畫(2011-2015)的四大目標為：(一)加強機關的能力；(二)知識管理；(三)國際地位；(四)組織的模型，比較如下表：

策略計畫	策略目標	審計合作能力發展有關的方案
INTOSAI (2011-2016)	1. 課責及專業準則	建立最高審計機關穩定、獨立且有紀律的結構，來實踐 ISSAIs。
	2. 機關能力建構	審計合作協助小組實際且具體的應用所學之理論。
	3. 分享資訊及顧問諮詢	藉由溝通及知識的分享來推動合作及持續改善最高審計機關。
	4. 國際組織的模型	審計合作藉由推動經濟、效率、效益性審計來改善其形象。
OLACEFS (2011-2015)	1. 機關能力發展	協調審計的運用，可做為 INTOSAI 準則的宣傳及應用；其指標的運用，更可做為良好實踐的宣傳。
	2. 國際地位	擴展學習聯網，發展集體學習，有效的回應最高審計機關的要求並將其轉變成有效的學習組織。
	3. 知識管理	協調審計的結果可以可做為一項參數，提供其他最高審計機關查核相關議題參考。
	4. 組織的模型	規劃培訓應指出 ISSAIs 應在哪些工作被實踐，並研究 INTOSAI 與 OLACEFS 協同作用的可能性。

為了評估能力建構策略的有效性，在自由南方共同市場計畫（PAMA）下執行一項有關口蹄疫防治的專案審計。南方共同市場最高審計機關組織（EFSUR）與區域培訓委員會發展專案聯合審計，參與者包括阿根廷、玻利維亞、巴拉圭及巴西的最高審計機關。其目的在培訓小組及評估學習方法、審計程序與工作的方法。

巴西最高審計機關完成一項由南方共同市場共同結構基金（FOCEM）所資助的研究，基於 ISSAI3000 與 ISSAI3100，自由南方共同市場計畫（PAMA）考量關聯性、風險程度與機會，將口蹄疫防治視為最好的審計合作案例。巴西最高審計機關所定的審計主題指出，口蹄疫的疫情可能帶來數千萬美元的損害，由於南方共同市場土地幅員遼闊，估計超過 2.5 億頭牛受到傳染。

在審計規劃的階段，負責協調的最高審計機關寄送查核計畫可行性研究給其他最高審計機關。在查核計畫可行性研究經共同討論通過後，進行審計小組培訓，並分為課堂培訓及模擬。模擬培訓是著重審計的技術及方法論，由巴西審計法院提供，其目的在於規範程序及概念，也就是說，將其審計認知一致化。為了幫助該計畫的規劃與實施，特別強調下列 3 項：分析弱點、機會與威脅、可能結果。聯合審計小組在巴西利亞進行了一場會談，這場會談的主要目的在於：鞏固前述之審計認知，與專家討論主題及開始規劃自由南方共同市場計畫（PAMA）口蹄疫的聯合審計。

在會談之後，每個最高審計機關約有兩週的時間來評估規劃。這項規劃通常包含：審計議題研究、標準、資訊來源及期望的結果，也就是定義出專案審計的時程及範圍。接下來的階段，各國審計的執行則會根據其地方政府的需求，由最高審計機關調整方針，如關鍵文件及資訊的發布。協調之後所產生的報告，將會摘要式地提出正面及負面的可能結果，這些結果可以幫助建立每項審計發現系統化數據、原因、影響及可能的建議。

最後階段，根據各國審計結果每兩年交給執行秘書處一份審計建議，並與 Unidad Técnica Focem 的資料，整合成一份完整的報告。

跨國聯合審計可以用來找出機會並發展專業能力，特別是以下幾點：(一)促進對審計方法的認識及學習，包括審計技術、審計準則及法規，並增進對審計主題的認識；(二)允許分享及比較共同的問題及可能的解決辦法；(三)幫助建立專業網做為學習及維持聯絡，其目的在於進行工作上的交流；(四)外部財務支援及事前的規劃，確保財務方面的永續性；(五)使推廣最高審計機關國際準則的應用，具有具體可行性；(六)創造最高審計機關間的合作文化及共同發展。

另一方面，跨國聯合審計擬議的策略，也面對一些挑戰：

(一)在規劃策略方針時，需要最高審計機關之間的充分合作；(二)

最高審計機關的培訓機構應協助審計人員，在 ISSAIs 及審計技術、方法方面延伸學習；(三)找出優先及經常性的審計議題需求，並在聯合審計之後，各國最高審計機關仍繼續進行追蹤查核；(四)舉辦關鍵審計議題及審計技術、方法的論壇，所有聯合審計的參與者均應積極參與；(五)應定期舉辦研討會，並審慎選擇共同辦理的審計議題；(六)為了確保能力發展策略的永續發展，必須有穩定的財務支援。

結論與建議

能力建構策略代表的不僅只是一個單純跨國聯合審計的應用，該策略包含著為了達成 INTOSAI 及 OLACEFS 兩個目標不同的學習方法運用，並促使 OLACEFS 與



林審計長與 OLACEFS 主席厄瓜多審計長合影

INTOSAI 的委員會及小組委員會進一步整合。擬議的能力發展策略可使 INTOSAI 與其區域組織之間的合作關係更加強化，人員間的交流互動更加密切。然而，各國最高審計機關的積極參與，才是該策略成功的必要要件。

為了確保進行跨國聯合審計能達到預期效果，當 OLACEFS 做決定時，必須完成下列事項：(一)完成跨國聯合審計 2013-2015 年度的操作規劃；(二)OLACEFS 持續提供技術及財務的協助；(三)尋求 IDI 的支援，協助審計人員培訓工作；(四)整合 OLACEFS 及其所屬委員會的專業規範，使其能與 ISSAIs 接軌。

二、國際審計準則在 OLACEFS 之推廣應用

(一)INTOSAI 國際審計準則

國際政府審計準則 (International Standards of Supreme Audit Institutions; ISSAIs) 之內容涵蓋審計機關適當職能的基本條件、對公部門進行審計的基本原則、對合法條件、機關及專業性質的建議及執行審計的建議，也包含實務的案例及描述。該準則圍繞著專業範圍建立，可分為四個階層：第一層政府審計的基本事項；第二層審計機關的適當職責及專業執行的條件；第三層執行審計的基本原則；第四層則係指審計方針；以及良善治理方針。

(二)ISSAIs 對 OLACEFS 成員的適用性與關聯

2010 年 11 月，INTOSAI 通過南非宣言，要求審計機關運用 ISSAIs 做為公部門審計的參考標準。ISSAIs 提供簡單的途徑，作為公部門良好實踐的方針。ISSAIs 建立了一套公部門審計在環境、管理及執行等層面的需求條件，其重要性日益提升。

ISSAIs 的附加價值是提高政府審計的可靠性，因為審計過程

遵循嚴謹、有系統及透明的正當程序，因而能促使審計機關成為穩定、獨立、有紀律，且國際化的組織。

ISSAIs 對 OLACEFS 成員的重要性，說明如下：

1. 第一層：政府審計的基本原則

包含一份文件：利馬宣言，闡明 INTOSAI 的組織概念及核心理念。適用於所有獨立且具有組織並屬於公共管理系統政府審計機關，被視為國際性的規範，如同政府審計的憲章。其重要性在於奠定審計的基礎、監督審計職權的運作及社會資源的運用，並且要求政府審計的獨立性。

ISSAIs 強調：適當及有效的運用社會資源；嚴謹的公共管理過程；施政的合宜性；及對國家及公共權力的客觀資訊。利馬宣言揭櫫審計機關的存在，有助於建立有效率的政府，也說明事前的審核及事後審計之目的及優點（例如內部稽核與外部審計），重要理念如下：(1)審計獨立的重要性，應於憲法或法律明定，來確保在外部影響之前，能維持職能、機關及經濟的獨立；(2)在民意機關、行政機關之間扮演適當的角色；(3)審計機關的基礎能力包含研究調查、監督驗證及專業交流等；(4)審計機關的監督範圍包含公共開支、財政收入、公共工程及合約、資訊科技、國營企業及機關津貼等；(5)建立審計機關的工作方法及整合人力資源；(6)審計人員的基本要求，需具有專業證照及職業道德，才能持續發展；

(7)中央及地方機構之間的合作關聯；(8)基於法定權力及義務，提送客觀的報告至民意機關。

2. 第二層：最高審計機關的職責及專業條件

ISSAIs 所指審計機關的適當職責及專業執行條件，包含了下述內容：ISSAI 10：墨西哥宣言之獨立性；ISSAI 11：INTOSAI 之基本準則及良善實踐與最高審計機關之獨立性的關聯；ISSAI 20：透明原則及課責；ISSAI 21：透明原則及責任—原則及良善實踐；ISSAI 30：道德規範；ISSAI 40：最高審計機關的品質管控。

ISSAI 10 針對審計機關的獨立性，建立了八項基本原則：(1)憲法的規範、適當的法規及效率；(2)機關的獨立性，包含執行職務的安全及履行義務時的豁免；(3)在履行義務時的廣泛授權及自由的職權；(4)資訊取得無限制；(5)告知工作的權利及義務；(6)有決定審計報告的內容及合適性的自由，例如出版及公開；(7)追蹤建議的有效機制；(8)經濟及行政的自治，以及人力資源與適當的經濟來源的支配性。ISSAI 11 則與 ISSAI10 相關，因此常被作為審計機關改善獨立性的方法。

ISSAI 20 係藉由實務的案例、道德規範來協助審計機關；推動其業務及職責；提出可行且與其職責有關的資訊；確保審計過程的透明；維持開放且於公共的環境下的溝通管道；及實施改善其審計品質及可靠度之方法。ISSAI 21 與前述各條文相關，並提供相

關良善實踐之案例。ISSAI 30 則作為每個最高審計機關制定與其文化、法律及社會有關的法規基礎。

ISSAIs 要求每個最高審計機關應制定道德規範，其內容至少須涵蓋關鍵的原則，以確保審計人員對道德的價值以及原則的瞭解，包括：在任何情況下，都應正直且完美；不應傷害審計機關的形象；應符合所期望的工作品質及效率；不應對審計的可靠性及專業性提出質疑。

ISSAI 40 認為審計的高品質有助於機關的聲譽、信賴及執行力。其目的在協助規劃、建立及維持有效的品質管控系統，包含在設定的策略、文化、政治及程序下，所有的審計工作。

3. 第三層：執行審計的基本原則

第三層包含 ISSAI 100：公部門審計的基本原則；ISSAI 200：財務審計的基本原則；ISSAI 300：績效審計的基本原則；ISSAI 400：遵循審計的基本原則。第三層建立基礎的公部門審計參考規範，這是經修正後的結果，修正重點在於：公部門審計的通則、權力及審計行為；公部門審計程序及製作報告的規範等。先前是分散在 ISSAI 100、200、300 及 400，現在則是集中在 ISSAI 100。這是可行的，因 ISSAI 100 在對公部門各種形式上的審計，在下列兩個觀點上建立了共同原則：一部分是針對公部門審計之規劃、發展及報告的製作，提供關鍵原則；另一部分則是處理一般執

行審計的事項，包含道德、獨立、品質管控、行政風險、準則、能力創造、文件及專業行為等。因此 ISSAI 200、300 及 400 如同是基本原則的改版，分別考量其審計對象、方法論及範圍，但適用於財務審計、績效審計及遵循審計的特殊情況。

4. 第四層：審計方針

第四層解釋審計細節、特殊情況及大部分的操作情形，包括通則，適用於財務審計、績效審計及遵循審計；另一部分則針對特殊情況加以規範，如國際機構審計、私有化、公債管理、環境審計、資訊科技及災害援助的審計等。

5. 良善治理方針

ISSAIs 的第五層分類係良善治理方針，主要為內部的控管、會計準則與行政責任。

結論與建議

針對 OLACEFS 成員實施 ISSAIs 的策略建議，如同前述，ISSAIs 確立了政府審計執行原則，該原則規範審計機關的運作、基礎的先決條件、查核方針及如何執行整合等。為確保最高審計機關的績效與高品質的產出，採用 ISSAIs 係必須的。而為了強化透明度、適機、公正、嚴謹的技術及可靠性等政府審計的基本要求，建議 OLACEFS 成員直接採用 ISSAIs 或參考 ISSAIs 修訂本國的審計法規，俾能積極實踐。此外，建議 OLACEFS 必須建立合作、宣傳及

推廣應用的機制，這將有助 ISSAIs 在 OLACEFS 所屬各最高審計機關之間的實施。具體的行動方針如下：

(一)在 OLACEFS 設立特殊技術委員會，作為 ISSAIs 專案的資訊窗口，推動各成員國的最高審計機關實施 ISSAIs，該委員會將被視為與 INTOSAI 專業法規委員會之間的連結，執行需求評估、技術發展及相關諮詢等事項。

(二)在 OLACEFS 推動 ISSAIs 專業認證，由區域培訓委員會執行，俾與南非宣言之要求相契和。

三、社會福利計畫之監督機制

社會福利計畫可減少貧窮及確保拉美地區大部分人民基本權利，但計畫之執行普遍存在一些威脅與危機，例如貪污、利益關係、無效的結果、偏高的行政成本、管理上缺乏公開與透明及未發揮減少貧窮的功能。在全球性的金融危機環境下，伴隨著政府財政赤字的增長，最高審計機關的挑戰不僅是執行社會福利計畫之審計，也包含其他相關計畫，以協助各國政府減少貧窮，並藉由民眾在經濟上減少依賴的過程，積極地縮短社會上的貧富差距。

聯合國千禧年 8 大發展目標第一項，期望於 2015 年消滅貧窮及飢餓。為達成該目標，大部分的拉美政府致力於執行社會福利計畫，發放社會津貼予比較需要的弱勢民眾或團體，以減少貧窮，並

藉由發展及加強最高審計機關的能力，來審計相關計畫，確保計畫執行的有效性及其成果。拉美地區社會福利計畫審計之挑戰，其中一項是減少社會的不平衡，推動更公平的社會結構，使所有國民擁有平等的經濟、社會及政治之權利。

近 20 年來，拉美地區仍然存在著許多政治、經濟及社會問題，在這些問題中最迫切需要解決的是高度的貧窮及社會不平衡。根據拉丁美洲暨加勒比海經濟委員會（CEPAL）於 2011 年社會概況報告中指出，該區域民眾 31.4% 為貧窮，其中 12.3% 為極度貧窮；另指出，約莫 1.77 億人口每日所得僅 2 美元。存在於拉美地區之社會不平衡與貧窮問題，促使各該國家推動社會福利計畫及政策，數據顯示，近年拉美暨加勒比海地區之社會福利支出正逐漸增加，並與國內生產毛額（GDP）有著絕對關係。事實上，拉美區域社會福利支出從 1990-1991 年 11.3% 至 2008-2009 年增長為 17.9%。

近年來，許多對抗貧窮的政策及計畫被實施，其中 2000 年開始推動的情況轉移計畫（PTC），參與的國家快速增加，代表案例為巴西與墨西哥，2010 年分別投入 62 億及 35 億美元；多明尼加的社會津貼，包含電費補助，近 8 年來每年約 8.48 億美元。

這些計畫的實施與管理，出現一些危機與脆弱性，影響計畫執行的有效性及其成果。這些危機與脆弱性一部分來自於政治因素，計畫決策者可能受到政治利益因素影響，也就是選舉因素考量；另

一部分則是因為其他團體的干擾，以及缺乏管理、控制及透明。

傳統上，審計機關對於社會福利計畫的審計，著重監督法律責任層面有否完備，忽略了評估其計畫管理、成果及影響，以致影響審計成效。2006 年 OLACEFS 常務大會中，秘魯審計總署提出的研究報告指出：「OLACEFS 成員國執行社會福利計畫審計，迫切需要建立一套有價值的方法，以評估計畫結果。」政府應明白這些計畫（如衛生福利計畫）必須投入大量經費及人力資源，因為國際上的貸款及經濟援助不穩定，如果想要計畫永續發展，必須納入成為國家預算的一部分，由國家提供經費，並且由公民社會協助整合監督工作，以降低政治利益因素的影響。

拉美地區普遍缺乏社會福利計畫審計的經驗，智利已經實施一套福利社會計畫的行政管理系統，用於監督及評估計畫的成果，並依績效指標、預算執行成果及管理改善計畫等彙整成一份報告；巴西的家庭補助金社會計畫，2010 年投入約 62 億美元，幫助巴西 25% 的人口，相當於 1 千 1 百萬個家庭，該計畫也如同智利一樣，有建立一套評估、管控成果及管理的資訊系統。社會福利計畫的審計，應著重其危機與弱點，如：政治選舉的操弄、管理弱點衍生的危機及公共課責等。

多明尼加至少有 9 項社會福利計畫用以減少貧窮及保護弱勢團體，由該國社會津貼管理會（ADESS）負責管理及執行，並查核與

廠商所簽訂的合約。這些計畫具有下列特色：(一)優先填飽肚子：完成每個貧窮家庭的基本飲食需求，讓孕婦至診所參加檢查並定期帶小孩量身高、體重，以確保健康良好；提供給每個受惠家庭每月 700 披索 (peso)，以獲得基本飲食需求。(二)鼓勵上學：目的在於減少貧窮家庭的孩童於小學階段輟學，讓孩童能定期上學以滿足基本需求。該計畫每月補助 150 披索給受惠家庭，至多 4 年，年齡為 6 至 16 歲。(三)鼓勵高等教育：幫助優秀但經濟弱勢的學童能順利完成大學學業。該計畫每月補助給學子 500 披索，讓社會低收入階層之學子能至聖多明哥自治大學 (UASD) 完成註冊及購買所需書籍。(四)交通補助計畫：經由交通部 (OTTT) 與大眾運輸局 (AMET) 的合作，每月額外補助受惠家庭 3420 披索。(五)補助警察計畫：目的在於補助警察的收入，巡邏時提供 928 披索購買食物。(六)鼓勵海軍徵召計畫：徵召士兵每月補助 928 披索以購買糧食。

結論與建議

以審計的觀點，本議題研討結果所提出的建議，係在強化社會福利計畫執行的控管，並深入考核其執行成效，這些措施應由最高審計機關來執行，目的在於減少計畫執行的偏差、政治的影響及劣質的管理，有效地對抗貧窮。適當且有效的審計，可以協助妥善的分配社會資源，減少貧窮問題，實現社會公義。因此建議 OLACEFS

所屬各國最高審計機關應積極推動立法，來完備法規體系，以深化社會福利計畫審計工作。

四、最高審計機關確保審計品質的內部程序

最高審計機關建立品質保證系統，可使管理程序變得更有效率及效果，以提供高品質的產出及服務。品質保證不是新的議題，類似的議題在 OLACEFS 已處理過許多次，1998 年 OLACEFS 年會曾研討：「品質與培訓計畫」；2008 年第 18 屆年會在哥倫比亞波哥大（Bogotá）舉行，曾研討：「最高審計機關服務品質管理」；2010 年第 13 屆 OLACEFS 年度研究大會，曾研討：「公部門品質管理系統之審計」。

全球化、高度競爭的環境下，為回應公民的期望，使政府機關的品質保證機制日益受重視。公民社會對政府機關所提供服務的品質，要求越趨嚴格，特別是對最高審計機關，因為審計職能即是監督政府資源是否被有效且正確的使用。最高審計機關實施品質管理之目的，係基於自我評估及型塑品質文化的需要，以逐步且持續的提升品質水平，追求卓越確保有效服務及報告品質，協助改善審計機關的內部管理及達到人民所期望之影響。

一個適當的品質保證系統，可確保最高審計機關依相關政策及法規，提供有效服務及高品質的報告，改善審計機關之管理。最高審計機關對其內部品質程序的檢視分析，可確保服務真正有用，並

產生附加價值及發揮公民社會所期望之影響力。

品質保證是一種程序，包括策略性及系統性的行動，以提供完美的服務來滿足顧客。品質保證須建立明確的法規，以作為準則及相關規範，始於程序的設計、服務的規劃與執行、程序的監督及人員的培訓等，包括下列面向：(一)法規與倫理規範：用以提供準則、原則及價值，來規範程序規劃及行動之執行等；(二)人事：最高審計機關的人事業務，包含招考、培訓、停職、福利及其他政策等；(三)技術：關於品質程序及產出的技術；(四)經濟：有關於提供服務之花費。

品質保證之要件，可歸納如下：(一)法規及道德體系：最高審計機關應有完備的法規、作業程序及指引等，目的在確保能準確地運作，尤其要建立品質保證指引；(二)規劃品質保證系統及設立專案小組：品質保證系統包含能達成目標之政策、妥善規劃的程序以建立法規體系、良好實踐之指南、後續追蹤之機制。最高審計機關應持續實踐及改善，來減少品質危機，除此之外，應設置品質保證監督小組，用以監督及追蹤成效；(三)資源：足夠的人力資源是不可或缺的，而專業人員最好有專業的證照。最高審計機關應擁有良好的基礎設施、適當的設備及溝通網路，為了能夠確保其獨立性，俾客觀、公平地完成審計工作，最高審計機關應具備充分的財務資源，使其能發揮職能。(四)監督與後續追蹤：必須監督所有內部程

序之執行，在所有階段提供諮詢服務，檢視過程並建立評估準則。最後，找出缺點及相對應之建議，並追蹤後續執行情形，以糾正缺失。此外，良善的人事管理，係確保組織良好運作及創造組織良好氣氛的基礎，並應定期將檢視品質保證之結果，回報管理階層。

最高審計機關建立品質保證系統，可獲致下列效益：改善及增加生產及競爭力；建立適應先進技術之程序；持續地改善及修正，以獲得期望之結果；帶來附加價值；消除無效或重複作業，減少不必要的開支。

最高審計機關品質保證系統之相關規範，主要是 ISSAI 40：最高審計機關品質管理（Quality Control for SAIs），主要內容包括：

（一）最高審計機關之品質責任：最高審計機關應建立政策與程序，來型塑組織文化，決策人員應瞭解品質是審計職能之基礎及實施品質管理系統之責任。並強調：最高審計機關應承擔全部責任；應努力瞭解及獎勵高品質之工作；應確保溝通所有品質管理政策與程序；應確保有足夠的資源來維持品質管理系統等。

（二）相關道德規範：主要原則如下：最高審計機關應強調道德要求之重要性；所有人員及所有工作，應樹立道德典範；所有道德規範，可以植基於 ISSAI30，或國際會計師聯盟之規範，或自行發展；最高審計機關應設立政策及程序，來強化專業道德基礎原則

(廉正、獨立、專業機密及其他)之遵行。

(三)充足的人力資源：最高審計機關應建立政策及程序，來確保能夠有充足的人力資源，以符合專業準則、法規及相關法規要求；及具備能夠發布適當報告之基礎環境。

(四)審計工作之實踐：最高審計機關應建立政策及程序，來合理保障其審計工作及其他工作，其保障應合乎專業法規與法律要求及相關規範，並應發布適當之報告。其政策及程序應包括：促使工作品質一致之事項；監督的責任；及品質保證系統檢視的責任。

(五)監督與後續追蹤：最高審計機關應建立監督程序，確保其相關政策及程序是攸關、適當及有效運作，包括：積極的評估品質保證系統；指派有豐富審計經驗的人員負責監督程序執行；及需要具有獨立之檢視（例如沒有參與任何審計工作或品質管控檢視工作）。

結論與建議

品質保證系統落實於審計程序，必須追蹤每一個審計階段，從審計規劃階段、查核階段、報告階段、審計結果處理與溝通階段、後續追蹤查核階段等。本議題在 OLACEFS 年會已有多次討論，各會員國多能體認其重要性；在實務作法上，建議回歸 INTOSAI 相關標準，包括 ISSAI20、ISSAI40、ISSAI100、ISSAI200 等之規範，尤其是 ISSAI40 之遵行，並先擇定若干會員國最高審計機關全面導入實施，後續再將相關實務推廣至其他會員國。

五、專題研討之綜合研析

綜觀上述 4 大審計議題的研討內容及結論，在推動跨國聯合審計方面，咸認在推動聯合審計的過程，各國最高審計機關間的協調合作，是能否成功的關鍵因素，OLACEFS 應充分運用 IDI 及各國培訓機構的訓練資源，並且尋求長期且穩定的財務支援，才能確保 IDI 能力發展策略被有效實踐及永續發展。在國際政府審計準則推廣應用方面，為確保最高審計機關的績效與高品質的產出，導入 ISSAIs 是必須的，建議 OLACEFS 成員直接採用 ISSAIs 或參考 ISSAIs 修訂本國的審計法規，另具體的行動方針包括在 OLACEFS 設立特殊技術委員會，作為 ISSAIs 專案的資訊窗口；以及在 OLACEFS 推動 ISSAIs 專業認證，並由區域培訓委員會執行。在社會福利計畫監督機制方面，發言意見普遍認為審計機關應扮演更積極的角色，督促強化計畫的透明度及管理與控制，除了監督計畫執行的合規性事項外，也要注意考核計畫執行效益性；由於拉美地區各國政府普遍財政狀況不佳，社會貧富懸殊，結構失衡，且社會福利計畫之執行易受政治利益影響而發生偏差，為使有限資源有效運用，以改善貧窮問題，建議 OLACEFS 國家積極推動立法，以完備法制。在確保最高審計機關審計品質方面，在 OLACEFS 年會已有多次討論，各會員國多能體認其重要性，建議回歸 INTOSAI 相關標準，包括 ISSAI20、ISSAI40、ISSAI100、ISSAI200 等之規範，尤其是

ISSAI40 之遵行，並先擇定若干會員國最高審計機關全面導入實施，後續再將相關實務推廣至其他會員國。上述議題中，除了**跨國性聯合審計**部分，因我國特殊政經環境，在區域性統合方面，尚未擴及政府審計合作領域，故無相關實務外，其他 3 個議題的研討內容，均與審計部審計實務有關，各國代表的研討意見及結論，可供嗣後辦理相關業務之參考。

肆、訪視我國駐聖保羅辦事處及聖保羅華僑文教服務中心

林審計長於 101 年 11 月 3 日抵達巴西共和國聖保羅市，當日下午在駐聖保羅辦事處陳處長及聖保羅華僑文教服務中心郭主任陪同下，訪視聖保羅華僑文教服務中



林審計長訪視聖保羅華僑文教服務中心

心。聖保羅華僑文教服務中心建築雄偉，空間寬敞，是大聖保羅地區我國僑民重要的文教活動空間，林審計長在參觀相關設施時，特別詢問空間運用及各項展演活動辦理情形，並與在場僑胞志工閒話家常，慰勉其辛勞。

隨後林審計長轉往我國駐聖保羅辦事處訪視，陳處長偕相關同仁進行業務簡報，陳處長特別說明館舍遷址的緣由，及目前館舍空間運用情形。林審計長對於辦事處會計事務處理情形、聖保羅地區僑情及辦事處同仁駐地生活情形等，一一垂詢。由於聖保羅地區治安欠佳，林審計長特別關心館員同仁「住的問題」，並提及審計部曾就部分駐外地區基層館員房租補助費偏低，影響館員住居安全等情，建請外交部研酌改善，已獲正面回應。林審計長並在陳處長的

帶領下，參觀辦事處辦公環境及相關設施，對於駐處同仁運用有限經費，齊心協力營造優雅的辦公環境，及積極拓展外交關係、服務僑民的努力，留下深刻的印象。



林審計長訪視駐聖保羅辦事處

伍、國際審計交流

一、巴西共和國審計制度簡介

(一)審計制度簡史



巴西審計院

巴西於 1680 年在里約熱內盧設立第一個財政審核單位，受葡萄牙政府之指揮監督。1802 年成立財政委員會，以審核有關政府相關單位之財政支出。1822 年巴西獨立後，向皇室參議院提送有關成立審計機關之計畫，直至 1893 年，才成立第一個獨立審計機關（審計院）。依巴西憲法規定，聯邦與直接及間接行政機構之會計、金融、預算、交易及基金之監督，其有關適法性、正當性、經濟性及津貼之補助及稅收之放棄等部分，應由國會從外部加以管制，而由行政、司法各權透過內部管制予以監督。國會行使外部管制權時，應由聯邦審計院輔助之。審計院為國會輔助機關，非司法

權。審計院應於每季及每年，就其監督審核結果，向國會提出報告。

(二)審計院委員長

巴西審計院採委員制，由 9 位委員(Ministros)、1 位主任秘書組成，其中 1 位委員兼委員長 (President)、1 位委員兼副委員長 (Vice-President)。審計院 9 位委員中 3 位由總統提名，經參議院同意後任命；另 6 位由國會遴選之。審計院委員具有與高等法院法官相同之保障及權益。審計院委員長由 9 位委員互選產生，任期 2 年；委員長之地位略低於國會議長。

(三)審計職權

依據巴西審計法第 71 條之規定，審計院之主要職權如下：

1. 審核總統府所送之年度決算報告，並於 60 日內完成其審核，提出審核報告予國會。

2. 評估各政府機關及各使用公款單位之經費使用效率及審核有無損失、濫用及違法情事。



國會報告

3. 審查各機關之用人命令是否依規定辦理及各項人員薪給、退休給付等。
4. 接受眾議院、參議院及國會各委員會之委任，執行各項專案調查。
5. 查核國家投資之公營事業財務；如國家投資僅占該公司之小部分時，是否由審計院查核，則由該公司之章程定之。
6. 對於聯邦各項補助款之使用情形加以查核。
7. 答覆國會各委員會有關各機關之財務、預算、施政工作等之諮詢事項。
8. 核定各機關公款損失時之財務賠償責任。
9. 對於各機關查核結果，若發現有缺失，決定各機關改善之時間。
10. 提供參眾兩院有關各機關施政之績效，以為決策之參考
11. 對於各機關違法失職之案件，移送各相關機關以為適法之處理。

(四)審計機關組織及人力

審計院主要有 3 個部門，分別是審計院委員長辦公室及 2 個委員單位。

巴西審計院為合議委員制，除委員長、副委員長、主任秘書各 1 人外，並設有 7 名委員。依法除有嚴重之廢弛職務或無法勝任

者，並經任命之參議院決議外，不得任意將委員解職。

委員之法定職權包括：

1. 提出年度計畫及預算。
2. 提出審計院組織與法令規章之修正案。
3. 關於審計院辦公室設備之採購分配、專業人員之聘雇、動產不動產之租用等決定事項。
4. 處理院內行政事務。
5. 執行委員會所通過之決議事項。



2009 年巴西審計院主管合影

(五) 審計程序與結果之處理

審計方式包括事前審計、事後審計及重要專案審計，分述如下：

1. 事前審計：查核各受查單位之契約、文件等是否合法且符合預算；認可政府公債之發行。
2. 事後審計：包括績效審計、審核決算報告、查核政府機關管理作業之良窳等。
3. 重要專案審計：監督進行中且須歷經數年之重要專案或建設計畫。

審計工作之內容包括：

1. 對於政府及國營事業之各項財務收支憑證進行查核。
2. 對於政府及國營事業進行不定期之抽查。
3. 抽查中若發現不當支出或不法之情事時，則依法提出建議及懲罰。
4. 接受人民、政黨及其他機關的檢舉。
5. 監督與審查之機關包括中央與地方政府、中央銀行與省屬行庫、國營事業等。
6. 監督總預算之執行情形及審核決算。
7. 監督中央政府機關、國營事業、基金等之預算執行進度，查核其會計報告與財產目錄。

8. 依據個別契約或協定，查核政府直接投資或間接投資之本國或跨國企業之財務報表。
9. 要求受查機關及相關人員提出財產目錄與會計文件。
10. 接受政府官員財產與所得申報。
11. 向司法機關揭發相關犯罪或瀆職行為。

審計院為評核各政府機關年度施政工作計畫之執行績效，依規定各機關應定期將財務性及各項有關工作績效之報告等送審計院審核，除了書面之文件外，亦可提送電子檔案，以利電腦分析。審計院收到各機關之會計及績效報告後，就其合法性、效益性及效率性進行審核，並提出相關之建議及報告。

國會參、眾兩院之常設聯席委員會對於各機關動支款項如有疑問，得通知各該機關長官 5 日內提出說明，若各機關未能於期限內提出說明或國會認為其理由未充分，則可諮詢審計院之意見，審計院應於 30 日內提出報告，若審計院不同意此項經費之支出，則國會相關委員會將會暫時中止該項經費之撥款。

巴西審計院在執行審計工作時，若發現有舞弊、詐偽之情事時，其再審查之追溯時效為 5 年，審計院得作成相關賠償或處分之決定。

(六)審計院與國會及行政部門之關係

依據巴西憲法規定，審計院委員長在決算報告送達 60 日內應完成其審核，並提出審核報告於國會。聯邦政府各部會應依法設立內部稽核單位，當內部稽核單位發現有任何違法失職之情事時，應即通報聯邦審計院。任何巴西國民、政治團體、貿易團體等均有權向聯邦審計院申訴有關公務人員之違法失職之情事。

(七)審計院之績效審計

巴西審計院是 INTOSAI 專業準則委員會下績效審計次委員會的主席，INTOSAI 績效審計次委員會第 4 次會議於 2010 年在巴西審計院召開（第 5 次會議於 2012 年在維也納舉行），討論包括績效審計的永續發展及 2011 年至 2013 年的工作計畫（重點為在各國最高審計機關間推廣績效審計，尤其是推廣 ISSAI 3000 績效審計準則、ISSAI 3100 績效審計作業指引及其附錄）。

依據巴西憲法的授權，巴西審計院協助國會執行外部監督的工作，在績效審計工作方面，審計院建立選擇績效審計標的的方法，其主要的依據為重大性、攸關性及脆弱性，篩選時可能會視情況給予各標準不同的權重，並進一步排列優先順序，在查核規劃階段之活動包括：查核標的分析、查核目的及範圍的定義、決定查核標準、決定資料蒐集方法、擬訂及確認規劃矩陣、資料蒐集工具的發展、先驗測試及專案準備工作等；執行階段則須取得適切及足夠的

證據，以支持查核發現及結論，在執行階段的主要工作包括：外勤工作、分析所取得的資料、詳述並確認查核發現矩陣等；查核工作的最終產物為報告，其內容論述須具邏輯性，整體而言則應有明確的聚焦、具說服力、清楚且具吸引力，因此，撰寫高品質的查核報告是績效審計專業人力的重要能力，另查核報告的陳述應考量讀者的觀點，並以查核發現為基礎，在整個查核過程中，則應考量查核工作的潛在效益、可能的建議與決定，及具說服力的查核發現。在追蹤階段，監督的主要目標係為使查核時所發現的問題獲得解決，透過監督來評估查核工作的品質及辨識改善、學習及量化效益的機會，受查機關管理者則應研謀改善計畫，於審計院所訂期限內送達。

二、美國審計總署國際審計人員聯誼計畫簡介

課責性與透明度是政府良善治理的關鍵，最高審計機關(SAI)在促進政府施政績效扮演關鍵角色。美國政府為協助各國強化審計機關完成任務的能力，藉以提升全球的課責性與良善治理，1979年起由審計總署(GAO)規劃執行國際審計人員研習計畫(International Auditor Fellowship Program, IAFP)，這是一個為期4個月的研習課程，初期主要是為了因應美國政府日漸增加的海外援助支出，加強對受援助國家運用款項課責性的要求。目前，已有來自全球100多個國家的審計機關超過450位的中高階官員，

曾參與此一研習計畫，其中多數學員已成為各該國家之審計長、副審計長或擔任政府部門其他重要職務。

(一)計畫目標及預期成果

IAFP 計畫希望達成下列目標：

1. 提升參與者的技能，以強化審計機關的專業能力。
2. 透過持續學習與知識分享，維持審計人員之專業能力與技巧。
3. 加強審計專業網絡，促進各國審計機關間的關係。



IAFP 計畫期待參與學員皆能將所學之審計知識與技能，轉移至本國審計機關。因此，參加 GAO 的 IAFP 計畫，審計機關可以獲得下列資源或強化下列專業能力：

1. 執行審計工作以及內部控制所需之準則與政策指引。
2. 發展訓練與專業開發的策略。
3. 建立績效審計的單位。
4. 發展或更新策略計畫。
5. 持續對審計專業網絡做出貢獻
6. 採用及執行之查核方法與分析工具。

(二)IAFP 之師資

由 GAO 有經驗的職員擔任講師與指導者，他們都是不同領域的專家，包括：分析師、審計人員、律師、經濟學家、資訊科技的專家及調查員等，可提供學員豐富的專業資源。

(三)參加學員資格標準及課程內容

IAFP 計畫參加的學員必須是審計機關中、高階官員，以 TOEFL 測驗成績認定其英語的流利程度，並須透過審計機關的首長簽署推薦。

IAFP 計畫提供政府審計人員完整又精實的課程，主要內容包括：「專業準則 (Professional standards)」、「績效審計 (Performance auditing)」、「內部控制 (Internal controls)」、「資料分析與可靠性 (Data analysis and reliability)」、「證據及文件的基礎 (Evidence and documentation fundamentals)」、「舞弊的警覺 (Fraud

awareness)」、「批判性思考 (Critical thinking)」、「報告的撰寫 (Report writing)」、「知識移轉 (knowledge transfer)」及「領導發展 (Leadership development)」等。

三、IDI 簡介

國際最高審計機關組織所屬發展基金會 (IDI ; INTOSAI Development Initiative) 是一個非營利組織，成立於 1986 年，最初由加拿大 OAG 負責推動，自 2001 年起改由挪威審計署負責，並由挪威審計長擔任主席。IDI 主要透過與 INTOSAI 區域性組織合作，推動各項專業課程研習及技術訓練等交流活動，旨在協助開發中國家最高審計機關專業能力之建構 (Capacity Building)，該基金會經費 50% 來自挪威政府，另 50% 由 INTOSAI 各贊助國 (Donor Countries) 分攤。



INTOSAI 是由 189 個國家的最高審計機關 (SAIs) 所組成，IDI 則係 INTOSAI 建立專業能力的部門，IDI 透過需求導向、合作及 INTOSAI 在全球各地區的持續發展計畫，提升開發中國家審計機關的組織能力，以協助各國家審計機關了滿足利害關係人的需求。

IDI 認為透過訓練、知識分享等過程，來提升審計機關人員的整體能力，是達到更多透明性與更大課責性基本而必要的要素，也是全球公認促進公部門良善治理的關鍵因素。IDI 相信透過其組織

能力及高水準的審計能力，可以扮演好此一角色。IDI 的核心目標是協助開發中國家審計機關建構組織能力，而目前全球有超過三分之二的 INTOSAI 會員國，是屬於此類的國家。IDI 配合 INTOSAI 在全球 7 個區域性的訓練設施，分別採行不同實施策略，以達到有效的組織能力發展計畫。

四、參加會議各國最高審計機關首長之交流

101 年 11 月 6 日上午，第 22 屆 OLACEFS 年會在 Gramado 市 Serrano Hotel 舉行開幕儀式，主辦國巴西共和國副總統 Michel Timer 蒞臨致詞時表示，歡迎各國審計機關首長及官員參與此次盛會，巴西是金磚四國之一，經濟正快速發展，當然和各國一樣也正面臨一些問題，這些問題有賴政府的良善治理來加以解決，而政府審計在促進政府良善治理方面，可扮演非常關鍵而重要的角色，希望在這幾天的議程中，各國代表共同交換意見，分享實務經驗，集思廣益，相信對於各國政府審計的發展，一定有很大的助益。



林審計長與瓜地馬拉審計長合影

本次年會期間，我國代表團經由各項議題的研討及專題演講，充分瞭解拉丁美洲暨加勒比海地區相關審計實務，及 INTOSAI 政府審計相關準則及指引發展情形，可供我國政府審計業務策進之參考。另林審計長於會議期間，與巴西、厄瓜多、墨西哥、瓜地馬拉、多明尼加、宏都拉斯、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、玻利維亞、智利等國最高審計機關首長，及美國審計署（GAO）、挪威審計署（NAO）出席會議高階官員廣泛交換意見，咸認基於 INTOSAI 及 OLACEFS 的宗旨，未來在電腦審計、績效審計、技術交流及教育訓練等領域，可繼續加強合作，對進一步深化與各相關國家審計合作關係，頗有助益。



林審計長與巴拿馬審計長合影

陸、綜合心得與結論

一、參考 INTOSAI 準則，完備審計機關品質管理制度

近年來「審計品質保證」受到各國際審計組織普遍的重視，國際審計與認證準則委員會(International Auditing and Assurance Standards Board；IAASB)制定「國際品質管制準則」(International Standard on Quality Control；ISQC)第 1 號，規範會計師事務所品質管制制度。INTOSAI 援引該準則訂定 ISSAI 40：審計品質管制 (Quality Control for SAIs)，作為最高審計機關之品質管制制度架構；歐洲最高審計機關組織 (EUROSAI) 執行委員會並訂定「實現審計品質：最高審計機關內部管理的最佳實務」(Achieving audit quality：Good Practices in Managing Within SAIs)，作為 ISSAI40 的實務補充指引。有關 ISSAI 40 與相關準則的遵行及相關實務，在第 22 屆 OLACEFS 年會第 4 專題中被廣泛而充分的討論，咸認最高審計機關宜予重視並落實遵行。本部依據「審計部業務研究發展工作實施要點」及「審計機關業務自評作業實施方案」等相關內規辦理品質管制 (保證) 作業，具有一定的成效，但缺乏系統性、整體性，目前相關單位已在研議改善中，允宜儘速參考 INTOSAI 相關準則或規範，全面檢視、整合本部內規相關規定，以完備審計機關品質管理制度。

二、加強運用 IDI 之資源，促進雙邊之合作與聯繫

INTOSAI 所屬發展基金會（IDI；INTOSAI Development Initiative）是一個非營利組織，成立於 1986 年，自 2001 年起由挪威審計署負責，並由挪威審計長擔任主席。IDI 主要透過與 INTOSAI 區域性組織合作，推動各項專業課程研習及技術訓練等交流活動，旨在協助開發中國家最高審計機關專業能力之建構（Capacity Building）。IDI 認為透過訓練、知識分享等過程，來提升審計機關人員的整體能力，是促進各國政府部門良善治理的關鍵因素。在第 22 屆 OLACEFS 年會期間，曾與 IDI 執行長 Mr. Borge 廣泛交換意見，渠對於我國舉辦國際審計技術交流研習班情形，充分瞭解，並深感敬佩。鑑於 IDI 在推動最高審計機關專業能力建構（Capacity Building）方面，有嚴謹的執行策略，並具備相關實務，其成效倍受相關國家最高審計機關肯定，允宜加強研究運用 IDI 資源，進一步促進雙邊之合作與聯繫。

三、儲備優秀審計人才，積極參與 GAO IAFP 計畫

美國政府為協助各國強化審計機關完成審計任務的能力，藉以提升全球政府的課責性與良善治理，1979 年起由 GAO 規劃執行國際審計人員研習計畫（International Auditor Fellowship Program，IAFP），研習課程為期 4 個月，希望參與學員能將所學之審計知識與技能，轉移至本國審計機關。IAFP 計畫由 GAO 有經驗的官員擔任講師與指導者，主要課程內容包括：「專業準則

(Professional standards) 」 、 「 績 效 審 計 (Performance auditing) 」 、 「 內 部 控 制 (Internal controls) 」 、 「 資 料 分 析 與 可 靠 性 (Data analysis and reliability) 」 、 「 證 據 及 文 件 的 基 礎 (Evidence and documentation fundamentals) 」 、 「 舞 弊 的 警 覺 (Fraud awareness) 」 、 「 批 判 性 思 考 (Critical thinking) 」 、 「 報 告 的 撰 寫 (Report writing) 」 、 「 知 識 移 轉 (knowledge transfer) 」 及 「 領 導 發 展 (Leadership development) 」 等。在 第 22 屆 OLACEFS 年 會 期 間 ， 曾 與 GAO 所 屬 Physical Infrastructure Issues 部 門 主 任 (Managing Director) Mr. Herr 晤 談 ， 據 渠 表 示 ， IAFP 計 畫 歡 迎 各 國 派 代 表 參 加 ， 當 然 也 歡 迎 我 國 推 薦 優 秀 的 審 計 人 員 參 加 ， 每 年 實 際 錄 取 情 形 ， 則 視 各 國 報 名 情 形 而 定 。 鑑 於 IAFP 計 畫 參 加 的 學 員 必 須 是 審 計 機 關 中 、 高 階 官 員 ， 且 以 TOEFL 測 驗 成 績 作 為 語 言 能 力 採 認 標 準 ， 與 一 般 出 國 研 習 計 畫 略 有 不 同 ， 允 宜 長 期 儲 備 合 適 之 審 計 人 才 ， 強 化 英 語 能 力 ， 並 密 切 注 意 IAFP 計 畫 相 關 資 訊 ， 適 機 指 派 人 員 報 名 參 加 甄 選 。

四、駐外館處設置情形，適機研提建議意見

巴西係金砖 4 國之一，人口約 1 億 9 千萬餘人，土地面積約 845 萬平方公里，為世界第 4 大國。依據經濟部國貿局的統計資料，2011 年我國對巴西的出口值約為 35 億餘美元，約成長 13% ，

進口值約 23 億餘美元，約成長 32%；另依僑務委員會的統計，2011 年巴西華人數約 25 萬人，其中台灣僑民約 7 萬人。我國在巴西首都巴西利亞設有代表處，在第一經貿大城聖保羅設有辦事處，原駐里約熱內盧辦事處於 2002 年關閉後，由於巴西經貿地位日益重要，加以當地僑民不斷反映，據悉主管機關已再研議恢復設處的條件及時機。我國目前在全球設有駐外館處 118 個，其中 3 人以下的小館處約占四分之一，對於外館的數量，監察院曾於 100 年出版的調查研究報告指出，當前國際情勢與冷戰時迥然不同，涉外事務自當有所因應，外交資源與人力的有效配置，更應進行通盤檢討與整體評估。另立法院第 8 屆第 2 會期，部分立法委員對於外交部「裁撤及設置外館標準衡量指標」實際運作情形，亦頗為關注。現行增減外館的 5 大評量指標，包括政務發展潛力、經貿關係、服務旅外國人與台商、自然資源多寡、館處距離等。鑑於我國外交政策已有所調整，活路外交講究務實，為使有限外交資源充分運用，有關駐外館處依據上開衡量指標實際設置及運作情形，允宜蒐集相關資料深入瞭解，適機研提建議意見。

五、華僑文教服務中心購建案爭議，持續關注後續處理情形

僑務委員會為服務大聖保羅地區僑民，於 91 年度依政府採購法規定，向興建中之巴西客家活動中心購買 2、3 樓建物及部分停車場設施，作為聖保羅華僑文教服務中心設置地點。該大樓建物於

94 年 1 月竣工，惟截至 101 年 11 月，華僑文教服務中心雖已進駐使用，但與賣方尚有土地合併及產權分割過戶等爭訟事件，致建物雖已完工，仍無法申請使用執照。本購置計畫編列購買土地、建物及建物裝修之相關預算，已於 94 年度全數執行完畢，但因該中心房地產權爭訟，致該項財產迄未列入國有財產帳。鑑於本案延宕已久，為確保公產權益，允宜密切瞭解主管機關辦理情形，督促積極處理，並注意瞭解其帳務處理情形。

六、落實政府審計合作協定內容，持續推動國際交流

審計部為落實推動與中南美洲國家簽署之政府審計合作協定，並增進雙邊實質合作關係，曾分別於 2009 年及 2011 年在國內舉辦 2 期國際審計技術交流研習班，邀請相關國家指派資深審計主管人員參訓，第 1 期計有 7 個國家 12 位審計人員參加；第 2 期 11 個國家 20 位審計人員參加。林審計長率團參加此次 OLACEFS 年會，也一併訪視曾參加上述研習班與會學員，瞭解渠等工作近況，以及在我國研習後返國實務應用情形，據反映參加研習班除增進對我國政經建設及政府審計制度之瞭解外，有關電腦輔助審計技術、政府採購制度等課程，對審計實務甚有助益。審計部目前已與 9 個國家最高審計機關簽訂政府審計合作協定，本次會議期間，相關國家審計首長於意見交流中，亦曾提及落實審計合作協定之議題，咸認可加強審計人員交流互訪、審計技術指導及教育訓練等。審計部已在籌

辦 2013 年國際審計技術交流研習班（第 3 期）事宜，由於本項研習計畫的實施，頗獲相關國家好評，有助國際審計合作交流，允宜整合相關資源，賡續推動辦理。

七、積極投稿 INTOSAI 期刊，厚植審計專業能力

《The International Journal of Government Auditing》是 INTOSAI 的官方出版品，也是國際政府審計界最重要的期刊，每年以阿拉伯文、英文、法文、德文及西文等 5 種語文發行 4 期，目的在促進國際合作、共同研究及持續改善各國最高審計機關與專業機構之專業水準，目前廣泛被最高審計機關當作一種訓練工具（A Teaching Tool）使用。該期刊收錄的文稿以論文（Articles）、特別報導（Special Report）及審計要聞（News Items）為主，其中論文部分必須與政府審計實務有關，包括：最佳實務（Best Practice）、方法論（Methodology）、個案研究（Case Study）、新審計方法（New Audit Methodology）或詳細的審計訓練計畫（Audit Training Program）等。按依據「審計機關策略管理與績效評估推動計畫」，在「人力發展」構面，「審計人員撰文登載國內外專業刊物之篇數」是一項重要的績效指標，長期以來審計部對於有關審計實務與專業領域的研究探討，均相當重視，審計人員並經常在《政府審計季刊》、《主計月刊》及《內部稽核季刊》等國內專業期刊發表專論，允宜在既有基礎下，進一步加強宣導並鼓勵審

計人員踴躍撰文投稿 INTOSAI 期刊，除持續厚植審計專業研究能力，亦可透過該期刊的傳播，使各國讀者（主要為政府審計人員）充分瞭解我國政府審計實務運作及發展情形。

附錄：第 22 屆 OLACEFS 年會邀請函

Scdf
46983

REPÚBLICA DE PANAMÁ



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Panamá, 11 de junio de 2012

Nota No. 042-2012 - D.C.

Su Excelencia
LIN CHING-LONG
Auditor General
Oficina Nacional de Auditoría
República de China, Taiwán
No.1 hang Chou North Rd.
100, Taipei Taiwán R.O.C.

Honorable señor Auditor:

En el marco del Convenio sobre el Intercambio en materia de Contraloría suscrito entre la Contraloría General de la República de Panamá y la Auditoría General de la República de China (Taiwán), nuestra Institución ha tenido la oportunidad de formar a cuatro colaboradoras de las áreas de auditoría y fiscalización, en temas que revisten de vital trascendencia a los proyectos que se impulsan durante nuestra gestión.

En este contexto, me complace extenderle una cordial invitación para que, en la fecha que usted estime conveniente, visite las instalaciones de nuestra Institución, a fin de que pueda conocer todas las iniciativas y avances que esta Entidad Fiscalizadora Superior ha promovido como resultado de la colaboración recibida de la Oficina Nacional de Auditoría, que usted dignamente dirige.

Con la seguridad, que esta oportunidad se convertirá en una ocasión que nos fortalezca técnicamente y consolide el espíritu de colaboración mutua que caracteriza nuestras entidades, le saluda con sentimientos de alta consideración y estima.


GIOCONDA TORRES DE BIANCHINI
Contralora General

"Líder en gestión fiscalizadora, responsable y transparente".

AVISO Nº 735- GP/TCU

Brasilia, June 04, 2012.

Dear Auditor General,

It is my pleasure to inform you that the Brazilian Court of Audit will host the 22nd General Assembly of the Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions (OLACEFS), to be held in Gramado, Brazil, from November 5 to 10, 2012. I hope you will save these dates on your calendar.

The official invitations to the event will be sent by the Comptroller General of Ecuador and President of OLACEFS, Dr. Carlos Pólit Faggioli.

Yours sincerely,



Minister BENJAMIN ZYMLER
President
Brazilian Court of Audit

Mr. CHING LONG LIN
Auditor General
National Audit Office
TAIWAN



Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades
Fiscalizadoras Superiores

Controloría General de la República del Ecuador



Quito, 01 AGO. 2011

Oficio No. OLACEFS-PRES- 098 2011

Señor C.P.A
Ching-Lon-Lin
AUDITOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHINA, TAIWÁN
Taipei, Taiwan

Dear Mr. Auditor General:

I am very pleased to write you to extend a kind invitation to participate as observer in the XXI Ordinary General Assembly of OLACEFS to be held from 17 to 22 of October, 2011 in Caracas, Venezuela, having as host the Comptroller General Office of the Bolivarian Republic of Venezuela.

Your attendance and active participation, will contribute to strengthen and consolidate relations in the context of OLACEFS in the framework of integration and cooperation of INTOSAI and organizations related to the government control.

The Comptroller General Office of the Bolivarian Republic of Venezuela has implemented on its website (www.cgr.gov.ve) a link for the registration of the delegations, as well as to consults on aspects of agenda and organization of this General Assembly, whose technical issues, in the form of commissions, are the following:

- **Theme I:** "Community Participation in Accountability" by the Accountability Commission (CTRC).
- **Theme II:** "Use, Preservation and Management of Water", by the Technical Committee on Environment" (COMTEMA).
- **Theme III:** "Ethics in the Supreme Audit Institutions", by the Special Technical Commission for Public Ethics, Administrative Probity and Transparency (CFPAT).
- **Theme IV:** "Implementation of virtual library services among SAIs members of OLACEFS" by the Comptroller General Office of the Republic of Cuba.

I hope to have the opportunity to welcome you in Caracas under the principles of our organization.

Sincerely,

Dr. Carlos Pólit Faggioni
COMPTROLLER GENERAL OF THE REPUBLIC OF ECUADOR
PRESIDENT OF OLACEFS