出國報告（出國類別：會議)

2013 年國際內部稽核協會年會

服務機關：行政院主計總處
姓名職稱：黃叔娟處長、羅孟瑜視察
派赴國家：美國
出國期間：中華民國 7 月 11 日至 7 月 22 日
報告日期：102 年 10 月

摘　　要

國際內部稽核協會於本(102)年 7 月 11 日至 14 日，假美國佛羅里達州之奧蘭多舉行國際年會，年會主軸為「世界、專業、目標(One World, One Profession, One Destination)」，計有來自全球 100 多個會員國，逾 2,500 位代表參加。本次赴美參與該場國際年會，主要係由本總處綜合規劃處黃處長叔娟及中華民國內部稽核協會王理事長怡心，於「公部門焦點(A Focus on the Public Sector)」主題之同步研討會中共同發表「強化政府監督、洞察及前瞻之責任(Enhancing Government Responsibility of Oversight, Insight and Foresight)」一文，向各國與會貴賓介紹我國政府內部控制制度推動情形等之實務作法及成效。另利用與會及轉機回國期間，拜訪位於佛羅里達州及加州之政府機關及民間企業，了解美國政府及企業內部控制推動情形，並交流相關寶貴經驗。本次與會及參訪之主要心得及建議如下：

一、厚植個人軟實力，加值內部控制與內部稽核成效。

二、教育訓練為塑造良好控制環境之首要工作。

三、提高資訊透明度以協助強化內部控制機制。

四、獨立性係有效發揮內部稽核功能之關鍵要素。

五、善加運用資訊技術提升內部稽核價值與功能。

目　錄

壹、前言.....3

貳、參加年會目的與過程.....3

參、專題演講摘要

一、重新想像—在混亂的年代中追求卓越.....5

二、綜合報告架構對未來象徵之意義.....8

肆、同步研討主題

一、強化政府監督、洞察及前瞻之責任.....10

二、美國公開發行公司會計監督委員會 2013 年議程及其全球性之影響.....17

三、金融大崩壞中之內部稽核角色：一位內部稽核主管學得之教訓.....20

四、舞弊風險確認性地圖之發展與實施.....22

五、為你的內部稽核未來準備就緒：在挑戰中維持領先.....25

伍、參訪紀要

一、佛羅里達州橘郡主計總處.....28

二、佛羅里達州奧蘭多市政府.....31

三、德勤有限公司.....34

陸、心得與建議

一、厚植個人軟實力，加值內部控制與內部稽核成效.....36

二、教育訓練為塑造良好控制環境之首要工作.....36

三、提高資訊透明度以協助強化內部控制機制.....38

四、獨立性係有效發揮內部稽核功能之關鍵要素.....38

五、善加運用資訊技術提升內部稽核價值與功能.....39

壹、前言

2013 年國際內部稽核協會國際年會於 7 月 14 日至 17 日，假美國佛羅里達州奧蘭多市之 Orlando World Center Marriot 飯店會議中心舉行，年會主軸為「世界、專業、目標(One World, One Profession, One Destination)」，計有來自全球 100 多個會員國，逾 2,500 位代表參加。我國代表團成員有中華民國內部稽核協會王理事長怡心以及審計部、臺灣證券交易所、證券櫃檯買賣中心等政府機關及民間組織代表共計 15 位，本總處係由綜合規劃處黃處長叔娟及羅視察孟瑜前往參加。謹將本次參加年會過程、重要專題演講及研討主題、參訪過程紀要及相關心得與建議等，報告如后。

貳、參加年會目的與過程

奧蘭多是一個夏日氣候與台灣極為相似的城市，7 月盛暑除連日高溫外，午后亦時常下起陣雨，其他國家代表或許極難適應奧蘭多之炎熱與多雨，但台灣代表團成員卻感覺十分親切舒適。本次國際年會全程充分展現國際內部稽核協會身為全球內部稽核領域翹楚之專業與高度，不僅邀請全球知名管理大師或企業家等主講各場專題演講，亦精心規劃共計 7 個時段、11 項主題之同步研討會，演講廳外展示各類內部稽核專業書刊，並於各演講與研討會場次之間安排專題演講者之簽書會活動，年會內容多元豐富。

圖 1 設置於演講廳外之書籍展售區

今年是本總處首次參與國際內部稽核協會舉辦之國際年會，除藉此年會與各國內部稽核領域先進交流以提升專業知能外，更肩負另一項重要任務，即本總處綜合規劃處黃處長叔娟受邀與中華民國內部稽核協會王理事長怡心，於「公部門焦點(A Focus on the Public Sector)」主題之同步研討會中，共同發表政

府內部控制相關簡報，向各國代表介紹我國政府內部控制推動情形與實務作法及成效。該場簡報係安排於所有同步研討會之第 1 場次，開幕儀式結束後隨即登場，因此我們利用開幕儀式時間先赴簡報場地預作準備。為使簡報順利完成，我們不僅自備筆記型電腦以確保短片播放品質，會場提供之儀器與設備更預先反覆測試與確認，並調整麥克風及喇叭音量至聽眾最舒適程度，各項準備工作均達最高品質。簡報過程 2 位講者全力以赴，表現可圈可點，全長 70 分鐘之研討會極為順利，不僅內容充分、理論紮實且案例生動，簡報中亦適時播放三部短片以凝聚聽眾專注力及提高興趣。簡報結束後各國代表反應熱烈，積極與講者交換意見，另有許多與會嘉賓主動索取本場演講之簡報檔案。此場簡報經驗十分難能可貴，能有此機會在國際舞台上行銷台灣政府，實備感榮幸。

圖 2 黃處長與王理事長簡報前之影片播放測試

所謂他山之石可以攻錯，鑑於行政院刻正全力整合所屬機關原有內部控制機制，並戮力推動各項強化內部控制工作，本總處肩負行政院內部控制推動及督導小組幕僚工作，亟需了解並學習各先進國家政府之相關推動經驗。因此，藉由本次赴美參與國際年會之便，分別拜訪位於佛羅里達州與加州之橘郡主計總處、奧蘭多市政府與德勤有限公司，訪談過程獲益良多，同時回顧本總處過去兩年多來協助推動各項強化內部控制工作，亦思考未來應如何協助促使我國中央行政機關內部控制更為精進，訪談相關內容將於參訪紀要一節詳加敘述。

參、專題演講摘要

圖 3 專題演講會場

一、重新想像—在混亂的年代中追求卓越

圖 4 Tom Peters

本場專題演講主講人 Tom Peters 係當今赫赫有名的管理大師，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傲人學位，曾於麥肯錫管理顧問公司(McKinsey & Company)任職長達 8 年，其風靡全球之著作「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，於 1982 年出版以來創下全美 600 萬冊、全球 900 萬冊銷售量之驚人佳績。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 Tom Peters 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」。911 事件後，Tom Peters 有感於僅有「重建」尚不足以面對這個全新的世界，「重新想像」更為重要!因此，自稱為「叛逆王子」、「職業大嘴巴」、「企業的啦啦隊長」等 Tom Peters，在 2003 年出版「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，以創新思惟提出全新之企業管理概念。

本篇專題演講以 Tom Peters 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他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，在現今這個社會管理已成為一項職業，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良心或文化警察、策略評估者或策略中心、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。此等內部稽核角色雖屬軟實力，但如同 Tom Peters 另一本著作「追求卓越」裡所強調之觀念：「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均屬軟實力之範疇。前述 Tom Peters 認為企業應多加重視股東、大眾與員工之觀點，管理大師 Jack Welch 亦曾提出相同論述，Jack Welch 認為股東價值是一項結果而非策略，客戶、產品與員工則相當於企業的選民，係支持企業持續營運之力量及決定企業成敗的關鍵。

在混亂年代中欲重新形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、具有充分理解力、詳細且能專心傾聽之溝通模式、可加速建立對方信任感之同理心與移情作用、較不具競爭性的態度、強烈的正義感及勸服他人的能力、前瞻性的風險管理及願意共同合作制定決策之人格特質等。

值得一提的是，Tom Peters 在演講中特別提出「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[1]，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取決於站在第一線的士兵，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

[1]三者均為軍官。

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，此一員工乃企業最珍貴資產之理念於全篇演講中展露無遺。因此，Tom Peters 認為企業之社會責任應從企業內部開始，將人力資源發展之總產值最大化，方為企業成長與利潤之主要來源，並能進一步使國家生產力與財富極大化。

Tom Peters 亦引用「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 位律師之工作可被 1 位律師所取代；藉由高科技演算技術之運用，幾乎所有醫療保健服務體系都將於 10 至 20 年內建置完成。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，並且只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周期變數，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適當者運用，也可以較醫生做出更為精確之診斷，或者如同經驗豐富之記者撰寫一篇新文章、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。

專題演講結束前，Tom Peters 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，而其他人則是用數月的時間去『計畫該如何計畫』。」最後 Tom Peters 再度回到演講中曾經提及之「人際關係」與「人脈」議題，如同人如其食一般，我們將會與我們平日最常相處的那 5 個人越來越相似，這可能會是幸運，亦可能是一場災難，因此，有關於夥伴關係的每一個決定都會是一項重要策略，無論企業或個人均不可不慎。

二、綜合報告架構對未來象徵之意義

圖 5 Paul Druckman

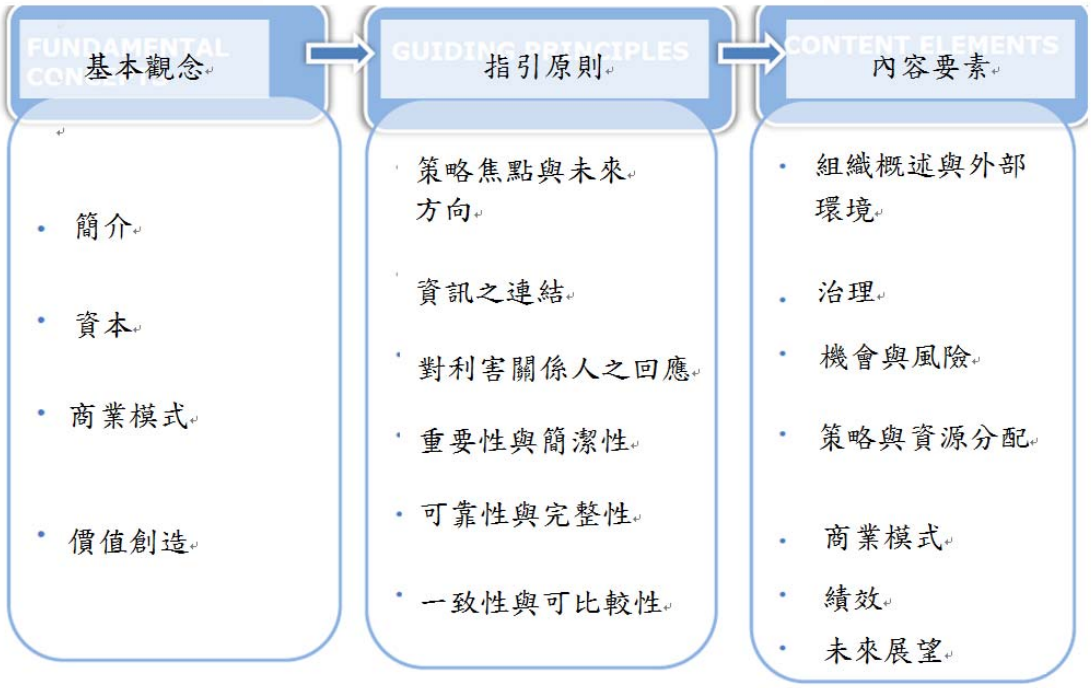
國際綜合報告委員會(the International Integrated Reporting Council,以下簡稱 IIRC)成立於 2010 年，是一個由企業、監管機構、會計師、證券交易所與非營利組織等共同組成之全球性聯盟，致力於發展並推廣全球均可接受之企業綜合報告(Integrating Reporting)，該委員會現任執行長 Paul Druckman 即為本場專題演講之講者。盲人教育家海倫凱勒曾說:「比看不見更糟的是：雖然擁有視覺，但卻失去眼光!」講者引用此一名言隱喻企業報告不應僅呈現過去營運績效，而應能提供更多有關策略與願景之資訊。以往企業之年度報告與財務報表常因未能向投資者警示企業所承擔之風險而遭受批評,因此 IIRC 提出一項市場導向之新型態企業綜合報告，推廣以簡要並可供比較之格式，呈現出企業財務、無形資產及永續經營等三方面當中，有關策略、治理、績效與前景之資訊。該綜合報告可反映出企業決策帶來之廣泛與長期的成果，並使企業以清晰且相互連貫之方式表達如何利用資源及關係，以為組織創造出短、中與長期價值，並協助投資者最有效率地管理風險及分配資源。鑑於內部稽核人員無法僅由單一面向窺得事件全貌，因此綜合報告廣泛且完整之資訊可協助內部稽核人員更有效發揮內部稽核功能，並將對企業、投資者、資本市場及全球經濟帶來深遠且有益之影響。

IIRC 為如期於 2013 年 12 月發布國際綜合報告架構(International Integrated Reporting Framework)，前已公布其建議之諮詢草稿，以 3 個月諮詢期間向各界徵詢修正建議，並提出領航者計畫(Pilot Programme)專案辦理研究與發展，該計畫將進行至

2014 年 9 月，以協助 IIRC 持續評估國際綜合報告架構之實施成果。領航者計畫包括企業網路及投資者網路，企業網路係由全球自跨國企業至公部門共計 90 個組織所組成，包括匯豐銀行(HSBC)、微軟(Microsoft)等均為該網路成員，投資者網路則由超過 30 個投資者組織組成。

IIRC 所提出之企業綜合報告架構包括基本觀念、指引原則、內容要素、報告準備與提陳、名詞解釋與附錄等。其中，基本觀念包含簡介、資本、商業模式及價值創造等 4 項；指引原則包括策略焦點與未來方向、資訊之連結、對利害關係人之回應、重要性與簡潔性、可靠性與完整性、一致性與可比較性等 6 項；內容要素則包括組織概述與外部環境、治理、機會與風險、策略與資源分配、商業模式、績效及未來展望等 7 項；報告準備與提陳則包括報告頻率、重要性之決定程序、重大事項之揭露、負責治理人員之參與、可信度、短中長期之執行時間表、報告範圍、彙總分析及技術運用等。依該綜合報告架構之觀點，企業資本係指財務資本、製造資本、智慧財產、人力資源、社會與關係及天然資本等 6 類；商業模式則係企業考量外在環境及自身之任務與願景後，所擇定自投入、商業活動、產出至成果之模式，企業須於綜合報告中表達其商業模式，社會大眾方能了解企業之策略重點，以及如何憑藉策略目標以創造永續價值。

圖 6 企業綜合報告架構之主要特色



演講過程中，講者表示目前許多企業雖宣稱業已編製綜合報告，惟所謂「綜合報告」實乃一全新觀點，並非僅僅將各類書表或報告合併於一份文件中呈現，因此仍期盼各界攜手合作，共同參與此一跨時代之企業報告改革旅程！

肆、同步研討主題

本次年會計有 7 個時段、11 項主題之同步研討會，除其中一項主題所有場次均以西班牙語進行外，其餘均為英文場次。茲就其中「公部門焦點(A Focus on the Public Sector)」、「舞弊與貪污(Fraud & Corruption : Whose Watch is it?)」及「前瞻與新興議題(Foresight and Emerging Issues)」3 項主題之 5 場研討會，分別摘陳研討重點如次：

一、強化政府監督、洞察及前瞻之責任

本場次由中華民國內部稽核協會王理事長怡心及本總處綜合規劃處黃處長叔娟共同發表，研討內容以 COSO 委員會(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，同時結合國際內部稽核協會對於監督、洞察與前瞻之定義，闡述如何藉由內部控制 5 項要素提升政府課責暨協助實現施政效能，

圖 7 黃處長與王理事長發表簡報之演講廳

並以我國中央及地方政府執行成效優良之 6 個施政實例貫穿說明，復於簡報中播放本總處製作之英文版內部控制宣導短片，全程展現我國政府積極推動內部控制以強化監督、洞察與前瞻責任之行動力，以及與國際接軌之宏觀視野。

(一)COSO 內部控制整合性架構之轉變

發展內部控制理論與實務之國際權威機構--COSO 委員會前於 1992 年首次

發布內部控制整體架構，以 5 項要素型塑內部控制完整觀念。該委員會為因應全球商業環境之巨大轉變，2013 年於廣納各方意見後發布內部控制整體架構修正版本。相較於 1992 年架構，2013 年版本之主要修正如下：

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、財務及非財務之報導目標。

3.更加關注以使用者投入(user input)為基礎之營運、遵循及非財務報導目標。

(二)政府治理原則

政府部門如何設定並達成施政目標攸關其治理成效，而內部控制可協助建立兼具效率與效果之內部管理，為提升監督、洞察與前瞻責任之基礎。政府治理 6 項主要原則、內部控制 5 項要素，以及監督、洞察及前瞻之相關性如下表。

表 1 政府治理、內部控制、監督、洞察及前瞻責任之關係

內部控制 5 項要素	政府治理 6 項原則	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 年發布有關稽核在公部門治理中扮演之角色補充指引，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:稽核人員藉由辨識未來發展趨勢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、洞察及前瞻責任之施政實例

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 7 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)權責分工以共同發揮內部控制功能。為整合並強化所屬各機關前述內部控制機制，行政院於 2010 年底組成跨部會之內部控制推動及督導小組，參考國內、外民間企業及政府機關相關理論與實務，統合規劃並推動各項內部控制工作，以全面啟動內部控制基礎工程。

本次簡報另一項重點為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各方面執行成效優良之施政實例，以 COSO 委員會發布之內部控制整體架構為基礎，分析各案例之內部管理機制。儘管該等案例或未預先就監督、洞察與前瞻功能擇定其一作為目標，惟觀其規劃或執行過程，均輔以相關內部控制機制，並確實發揮該等功能。另各案例自規劃至實施，不同階段之政策任務未盡相同，惟囿於簡報時間有限，故均僅擇單一面向進行討論。

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嚴重性，並已啟動長期監控及追蹤機制。台灣高速鐵路(以下簡稱高鐵)興建後，部分高鐵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。

茲以內部控制 5 項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，潛在之重大風險為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

為有效降低前述風險發生之可能性，規劃並執行之控制作業包括減抽地下水、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 大層面各項具體方案。

D.資訊與溝通

本計畫係由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該計畫依原定進度執行。

E.監督

藉由地層下陷防治推動委員會、防治工作會報及工作小組等定期或不定期召開會議，或至現場實地查核，確保計畫內各項策略及措施如期並如質執行。

透過前述各項內部管理機制，雲林及彰化地區持續地層下陷面積於 2 年間已減少約 50%，我國政府以兼具效率與效果之方式達成正向之施政成果。

(2)綜合所得稅結算申報稅額試算服務

納稅是我國國民應盡之義務，惟過去每逢申報所得稅季節，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費時收集相關資料、諮詢、計算稅額、填寫申報書以及辦理申報。我國政府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。

茲以內部控制 5 項要素分析該服務內部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，並確保試算結果如期並如質提供。

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或扣繳資料來源多元，且均係屬個人資訊。因此，本計畫潛在之重大風險係政府未能妥善保管各項納稅義務人之相關資料，以致資料外流，以及提供之試算資料可能產生重大錯誤。

C.控制作業

為有效降低前述風險發生機率，本計畫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，並建立檢核及驗證機制等各項控制作業。

D.資訊與溝通

財政部藉由宣傳短片及摺頁向民眾廣為宣導，另透過扣繳制度向各政府機關及民間團體蒐集納稅義務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，各階段均須建立相當良好之資訊或資料傳遞及溝通機制。

E.監督

財政部肩負主管機關職責，全程負責督導推動與執行過程。

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 11 億 3,100 餘萬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其他成本，我國政

府以經濟且有效之方式達成正向之施政成果。

2.洞察

洞察面向著重於管理者借重不同部會、不同層級之政府或非政府組織執行成效優良之案例或最佳實務經驗，以協助達成預訂成效，通常運用於偶發或單次性之政策或計畫，而非常態性業務之推動，例如：天然災害之災後重建或舉辦特殊活動等。

(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果，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，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，不僅達成效率及效果之重建目標，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 臺北國際花卉博覽會

2010 年由臺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。

世界級博覽會場址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，臺北市政府於籌備之初即面臨關鍵之選址問題。臺北市政府原擇定關渡地區作為花博場址，惟該場址之地主多達 2 千餘人，土地徵收費用近 200 億元，不僅土地徵收可能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國際花卉博覽會之選址經驗，臺北市政府決定將展覽場址移師至較近市區之圓山地區辦理，不僅可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、毋須費時辦理土地徵收及環境評估作業，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。

臺北市政府借鏡其他國家辦理世界級博覽會成效卓著之實務經驗，提供原訂政策可行性之建議與回饋資訊，以及時調整政策與計畫，促使花博於既訂期程順利開幕並圓滿閉幕，總參觀人次逾 890 萬，超越原訂 700 萬人次之目標，積極提升政府洞察責任。

3.前瞻

前瞻面向係協助組織展望未來，因此著重於政策之推動或執行必須因應未來可能之風險或新興需求。

(1)「少年 PI 的奇幻漂流」拍攝補助及協助

長期以來我國政府透過提供本國籍導演或電影相關業者拍攝、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。鑑於高科技拍攝或製片技術之運用為未來電影業之發展趨勢，我國政府亦積極鼓勵本國籍導演及業者投入相關製作。

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，即由臺中市政府提供高額拍攝補助及行政協助。「少年 PI 的奇幻漂流」由全球知名台灣籍導演李安執導，該片廣泛運用 3D 技術，並由臺中市政府協助拍攝團隊於臺中市水湳經貿園區興建全球最大之人工造浪池，共計架設 12 部造浪機，以拍攝影片中大海場景。本案我國政府藉由把握與重視科技相關挑戰及契機，積極展現宏觀視野並提升政府前瞻責任。

(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，導致醫療費用逐年成長，健保面臨財務缺口漸趨擴大之危機。政府為有效解決健保財務赤字問題，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、節流及相關管理措施，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作為計算基礎之補充保費。

圖 8 黃處長、王理事長及與會嘉賓於簡報後合影

我國政府關注於未來趨勢及新興挑戰，及早提出因應之道，以積極提升政府前瞻責任。

二、美國公開發行公司會計監督委員會 2013 年議程及其全球性之影響

美國公開發行公司會計監督委員會（Public Company Accounting Oversight Board，以下簡稱 PCAOB）係一由美國國會於 2002 年，依據沙賓法案所成立之非營利法人組織，負責監督執行公開發行公司審計工作之會計師與事務所，藉由推動具資訊性、正確性及獨立性之稽核報告，以保障投資者與社會大眾利益。PCAOB 之委員會由 5 位美國證券交易委員會(Securities and Exchange Commission，以下簡稱 SEC)所指派之委員組成，其委員會之章程、規範與預算等亦均受 SEC 所督導。

PCAOB 期許 2013 年將持續發掘肇因於審計人員在重要稽核範圍內，未採取適當

作為而造成之嚴重審計缺失，惟 PCAOB 也面臨一項新的風險因子，即大量之收入與業務係來自於尚無管轄權對會計師事務進行稽核的國家。此等 PCAOB 自身之營運目標及挑戰看似與其他企業無關，惟因企業必須依相關規定替換外部稽核人員，而外部稽核人員負責提出稽核報告並列名於企業年報，同時企業對於沙賓法案之遵循成本已逐年提高，企業極為可能被要求重新提出財務報表等因素，致使 PCAOB 之業務內容與風險實與各企業息息相關。依規劃之 2013 年議程，PCAOB 將致力於透過辨識契約合夥人及其他參與團體以改善審計透明度、暫訂於年中提出新的審計準則以強化審計人員之報告模型、研議發布與有關團體與重大異常交易相關之準則等，其他尚在籌劃之方案則包括推動會計師事務所之輪替機制、研議執行財務工具公平價值衡量審計工作時稽核人員應擔負之責任、未善盡監管責任之情形、會計估計之審計工作等相關議題。

依 PCAOB 於 2012 年 12 月發布有關會計師事務所於稽核公開發行公司財務報表內部控制時常見之缺失調查，在其檢查之 8 家大型會計師事務所中，有 15%(309 件中之 46 件)之審計合約在出具企業財務報表內部控制是否有效之審計意見時，並未獲取足夠之審計證據，另有 85%(46 件中之 39 件)之審計合約除存在前述缺失外，其於執行財務報表稽核工作時亦發生未取得足夠審計證據之缺失。值得一提的是，在會計師事務所執行有關企業內部控制情形之稽核工作時，常發生以下缺失：1.偵測重大誤述之風險時，未執行充分之控制測試；2.對於管理階層用以監督營運成果之檢查控制(如：對每季資產負債表之檢查、每月預算收支與實際收支之比較…等)是否有效設計與運作，並未執行充分之測試；3.自期中至年度終了，並未獲取足夠證據以更新控制測試之結果；4.對於經由系統產生，用以支持重要控制之資料或報告未執行充分之測試；5.在評估所發現之控制缺失，以及考量其對於財務報表稽核及內部控制稽核之影響程度時，並未進行充分評估等。這些常見之審計缺失通常肇因於進行內部控制稽核時不當運用由上而下之稽核方法(top-down approach)、因會計師事務所之工作負荷太重而使得員工日益減少、教育訓練或指導不足、稽核人員與審計團隊中來自企業之資訊系統專家之間未能進行有效溝通等。因此，PCAOB 於本年 5 月召開之會議中，即討論未來應如何改善審計報告、發展審計品質指標、擴展與審計委員會之互

動，並研議重新提出與重大異常交易等相關之準則等。

全篇演講中，講者對於審計報告模型亦多有著墨。自 20 世紀初，審計報告模式之建立即經歷許多困難及挑戰，最初係因美國並無權威性之會計或審計標準可供審計人員遵循，之後雖已逐漸成立相關權威機構並建置規範，惟期待與現實之間仍存有落差。隨著全球企業營運模式與業務內容之複雜度不斷提高，諸如公平價值衡量般之會計假設、判斷與估計被大量運用，透過審計報告可以強化投資人對於企業財務報表之信心，因此實有必要對於如何改善審計報告之內容與品質多加研討。僅管現行之審計工作已對企業財務報表所使用之會計假設、估計與判斷執行測試與驗證，並將結果揭露於所發布之審計報告中，惟報告中所顯示之資訊仍十分有限。討論審計報告模型應如何革新前，須先思考：現行之審計報告格式與內容是否適切，並已提供投資者與財務報表使用者除了審計意見以外之其他資訊？更多的解釋、揭露或透明度提升是否確實對投資者有所助益？是否需要研訂另一套全新之審計準則？是否應擴大審計報告模型使其涵括額外資訊？對於應如何改善現行審計報告模型，PCAOB 提出幾項可能性，包括於審計報告中加入審計人員之討論與分析、強制要求並擴大使用「重點段落」（emphasis paragraphs）、審計人員對於財務報表以外其他資訊須加以確認、在標準的審計報告裡增加文字說明等，而 PCAOB 規劃於近期內提出有關改善審計報告之新準則。

另 PCAOB 對於提升審計透明度部分，提出之建議包括：要求會計師事務所揭露需提出審計報告之每一份審計合約之合夥人姓名，以及在審計報告中揭露參與審計工作之其他人員與公司等。前述建議並非要求該等人員於審計報告上簽署，而僅要求揭露相關人員資訊，以強化課責、增加對投資人之保護以及改善審計工作之透明度。PCAOB 認為，會計師事務所在發布審計報告前，可能並未執行所有的審計程序，而是由其他人員或公司協助或代替執行，亦可能由兩家以上事務所共同完成審計程序，或部分審計程序係在其他國家執行等，因此審計報告中亦應同時揭露參與審計工作之其他人員與公司。未來 PCAOB 可能持續關注之議題包括審計收入、未遵循法律與規範之情形、內部稽核功能、管理階層之代表、審計抽樣、獨立之分析性程序及前任與繼任審計人員之溝通等議題。

三、金融大崩壞中之內部稽核角色:一位內部稽核主管學得之教訓

美國聯邦存款保險公司（Federal Deposit Insurance Corporation，簡稱 FDIC）是一獨立之美國聯邦政府機構，為全美近萬家獨立註冊之銀行及儲蓄信貸機構裡特定存款帳戶提供保險服務。回顧過去銀行倒閉的歷史，FDIC 納保之銀行及儲蓄信貸機構自 2009 年 7 月之 8,189 間，至 2013 年 7 月減少為 6,950 間，短短 4 年內即減少 1,239 間，其中屬商業銀行部份共計減少 999 間。

回首過去5年全球經濟情勢，我們是否可以預防全球性金融危機的發生?倘若可以預防，那麼又應該如何預防?思考這些問題的同時，應先思考究竟金融危機之起源為何？講者認為，美國政府推動人民擁有住宅所有權、次級房貸市場之誕生、房貸抵押擔保證券(Mortgage-Backed Securities，簡稱MBS)及擔保債券憑證(Collateralized Debt Obligation，簡稱CDO)之發行、信用評等機構(Credit Rating Agencies)及依法管理機構(Regulatory Agencies)扮演之角色、美國聯邦政府與財政部所採取之作為等，均與引發全球性金融危機息息相關。

事後分析各銀行倒閉之主要原因，自1934年至1999年之間多係肇因於董事會及管理階層之無知與怠墮、執行長能力不足以致管理不善、銀行對於追求成長與獲利操之過急、不適當之政策或程序、銀行本身之陋習或內部發生舞弊案件、內部控制不當、流動資產或資本不足、依法管理機構未能有效監督…等；而自2000年迄今，則多肇因於次級房貸相關之借貸方案雜亂無章、銀行從事高風險之商業活動、債務證券化之情形增加、大量運用財務槓桿、在對借款人進行風險評估時錯估其信用評等、缺乏管理當局負責評估金融體系中之系統性風險、股東對於銀行獲利之傲慢與貪婪等。

2008年9月，正當美國國會就政府提出之7,000億美元拯救金融市場之計畫而爭吵不休時，FDIC宣布總部位於西雅圖之華盛頓互惠銀行(Washington Mutual Inc.)因無法承受巨額負債而破產，成為美國歷史上最大之銀行破產倒閉案。華盛頓互惠銀行有 119 年歷史，曾經擁有逾3,000 億美元資產及1,880 億美元高額存款，為美國最大之儲蓄銀行，追根究底其破產原因係源自於輕忽風險管理、未能完全了解並掌握系統

性風險、未即時辨識風險因子並提供相關資訊、錯誤之市場配置導致次級房貸之壞帳過高以及流動資產不足等。

從前述不同時期造成銀行倒閉之因素及華盛頓互惠銀行之慘痛教訓，我們應學會如何觀察並發覺自董事會及管理階層所發出的各類警訊，例如：異常之執行與領導團隊、不合常理或難以理解之策略觀點與目標、未獲得內部稽核與風險管理人員支持、內部或外部稽核功能之透明度不足、相同之控制缺失不斷重複、不願意承擔責任、貧乏之內部控制、推諉或煞有其事之自圓其說，並對於尋求事實真相缺乏興趣等。因此，董事會與管理階層應致力於塑造組織內部之風險與內部控制文化，並將執行長(chief executive officer ,CEO)視為風險長(Chief Risk Officer, CRO)，管理階層、風險管理及內部稽核這三道降低風險之防線須確實發揮功能，同時應增加緊急事件之敏感度及應變能力，並提高對於內部控制之課責。

將各類導致銀行倒閉之原因綜合分析，亦可發現諸多有關內部稽核角色之警訊。在一連串金融危機中，內部稽核人員仍使用傳統之稽核方法執行稽核，並未隨全球金融環境改變而發展策略性稽核方法，或者在稽核過程中選擇能較快完成工作之捷徑、提供無效果之稽核報告、缺乏確保稽核品質之內部品質保證程序(Internal Quality Assurance Process)、滿足於現狀不願改變，甚至不了解稽核對象所面臨之風險因子。因此，內部稽核人員應發展以風險為基礎之稽核方法、針對新興風險提出有效之報告、發掘並辨識董事會與管理階層之各種警訊、信任其他獨立團體提供之資訊、取得與律師秘密通訊之特權，並且更為堅韌、多疑與勇於改變等。

正所謂鑑往知來，針對內部稽核人員應如何協助企業降低金融危機帶來之財務衝擊，講者認為內部稽核之專業領域應有所改變。過去內部稽核角色係為了達成沙賓法案之要求，確保組織遵循各項財務面之控制，並且採用傳統之稽核方法以及被動式的風險評估，未來應轉變為考量組織整體風險管理、發展策略性之稽核、關注於各項新興風險，並且執行更為主動積極之風險評估。現今審計委員會、企業執行長、管理階層及股東等對於內部稽核功能之要求已更甚以往，他們期許提升治理之透明度與課責，並更加關注於治理相關議題，因此內部稽核人員必須開始學習如何將各項僅關注於單一事件之風險，加以整合並擴展至能呈現組織之風險全貌。

演講最後，講者再次強調內部稽核功能之重要性，提出高績效內部稽核主管（Chief Audit Executive，CAE）應具備7項基本特質，包括：優秀之商業敏銳度、堅定且正直之倫理觀念、堅定不移的勇氣、豐富的經驗、能充分掌握企業風險、持續發展的才能及動態的溝通技巧，可清楚並簡要地傳達具有深刻見解之訊息。另內部稽核主管亦應發展其他額外的特質，諸如：策略性之思維與靈敏度、業務主管之風度與勇氣、對於人際關係與政治之理解能力、危機管理技巧、領導部屬共同改變的能力、與自滿對抗之勇氣與能力、率直與真誠、建立團隊向心力並成為表率、善於管理人際關係並塑造為顧客服務之文化、善於激勵並鼓舞人心及具有情緒管理的智慧等。在金融危機之衝擊下，內部稽核人員要改善的不僅僅是稽核專業或技術，更重要的是價值觀與態度之同步提升！

四、舞弊風險確認性地圖之發展與實施

依國際內部稽核協會所發布之實務諮詢 2050-2「確認性地圖(Assurance Maps)」，董事會主要職責之一在於確保各項流程運作能達成原先設定之目標。董事會必須確認風險管理流程是否有效運作、辨識主要或具有業務關鍵性的風險，以及管理品質是否維持在可接受之水準。「確認」(Assurance)一詞係指：為獨立評估機構之治理、風險管理及控制過程，而對證據加以客觀檢查。提供確認服務之人員則包括對於內部控制執行自行評估之人員、品質稽核人員、環保稽核人員、其他由管理階層指定之人員、內部及外部稽核人員。

舞弊風險確認性地圖(a Fraud Risk Assurance Map)係針對組織內各項營運風險中，屬於舞弊性質之風險。現今舞弊已成為企業日益嚴重的問題，企業之舞弊風險可能因下列情形而提高，例如：高階管理者涉入舞弊之情形增加；起訴案件之缺失，包括遺失重要證據等；企業害怕對其聲譽產生負面影響，因而不願將舞弊案件向其主管機關報告；企業精簡職務導致業務缺乏分工，並且使得員工必須使用其他方法來補足減少的收入。因此，講者提出舞弊風險確認性地圖之發展策略如圖 9。

發展一份舞弊風險確認性地圖須考量組織內部有關舞弊政策、舞弊風險管理、內部控制之有效性、電腦安全、健全的審計委員會、內部稽核及外部稽核、舞弊報

告制度、健全之企業原則及人事政策之有效性等各項關鍵要素(如圖 10)。其中，為實施舞弊風險管理，企業必須先建立架構性之程序以供執行(如圖 11)。

圖 9　發展舞弊風險確認性地圖之策略

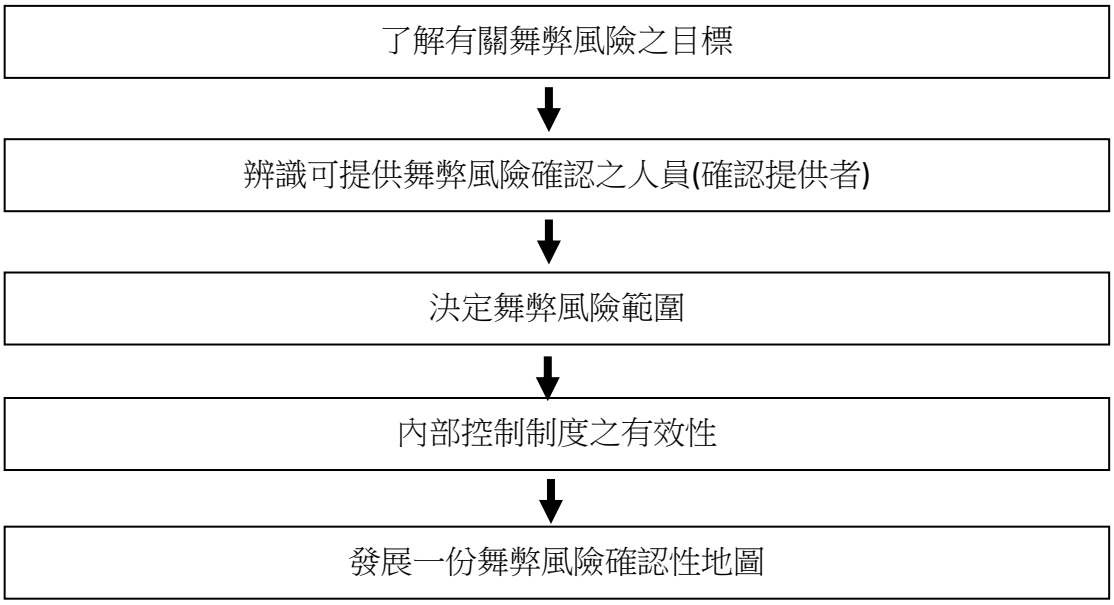
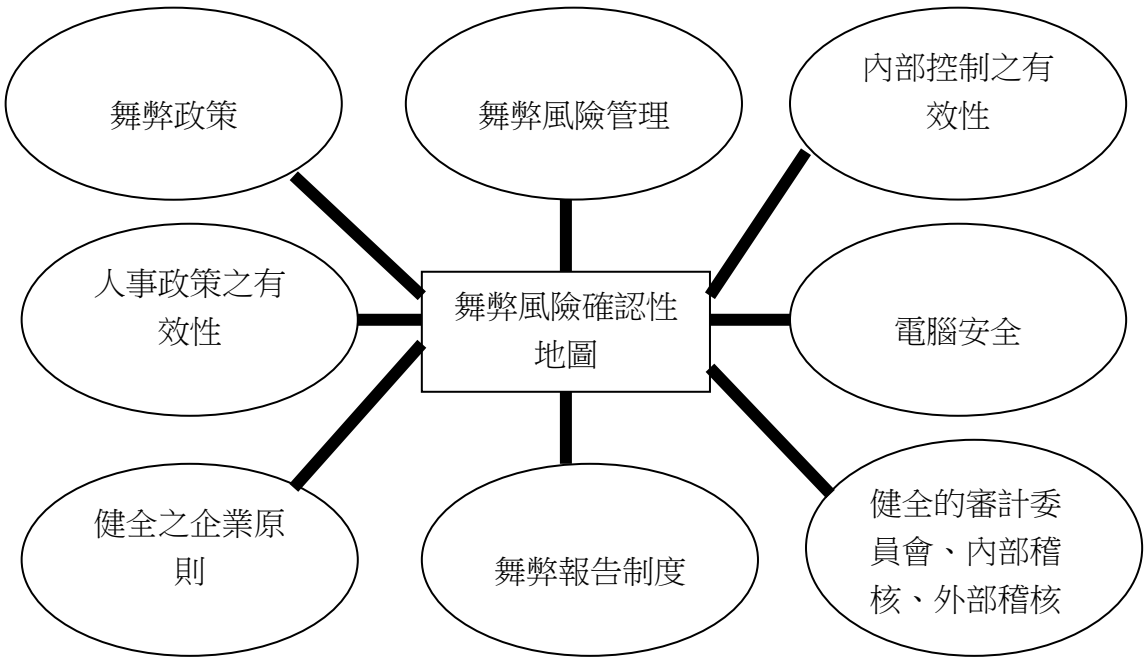


圖 10　發展舞弊風險確認性地圖之關鍵要素



在圖 11 之架構性程序中，講者針對舞弊風險評估一項共提出以下 10 項執行步驟:

(一)風險辨識：1.辨識並描述特定之舞弊風險

(二)風險分析：2.決定特定舞弊風險之根本原因

3.決定舞弊風險之可能性(可能性之頻率為非常不可能、可能、很有可能、幾乎確定)

4.決定舞弊風險之影響(十分輕微、輕微、中等、重要、十分重要)

5.決定舞弊風險等級(低、中、高、極大)

(三)風險評量：6.決定現有哪些主要控制可減少舞弊風險

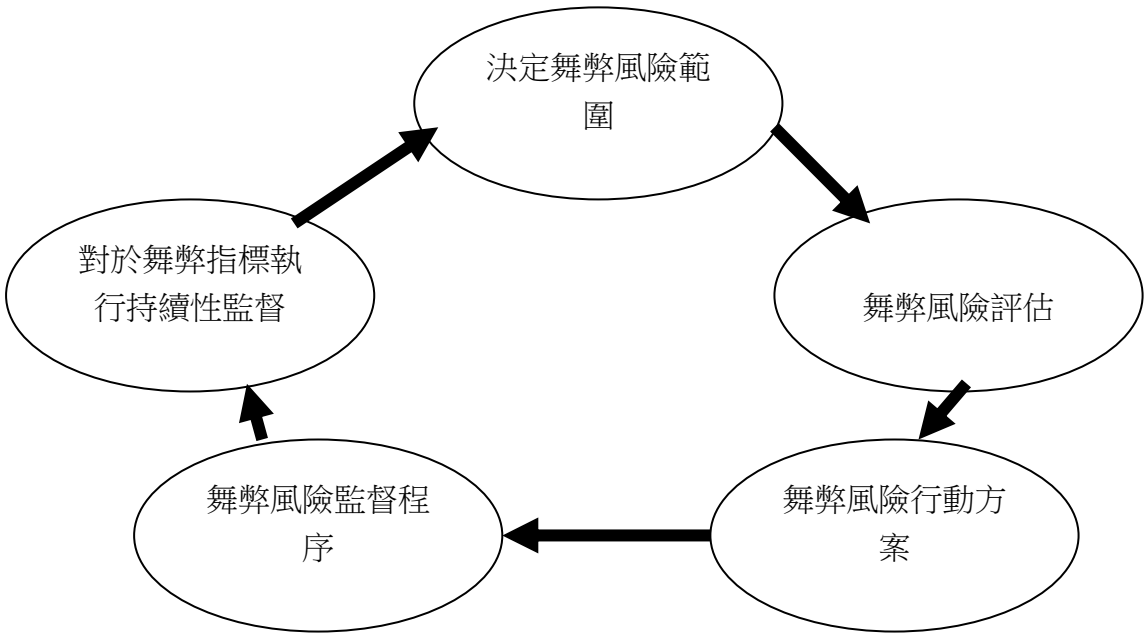
7.決定控制之有效性(不足、有部分缺失、良好的)

8.重新評估舞弊風險等級

9.決定殘存之舞弊風險等級(低、中、高、極大)

10.舞弊風險概述

圖 11　舞弊風險管理之架構性程序



為因應漸趨提高之舞弊風險，講者亦分享如何從企業財務報表不同要素發現隱藏其中的地雷。財務報表各項目常見之舞弊之方式或原因如下：

(一)固定資產:將維持成本、不存在之成本或產品成本資本化、以過高價格購入固定資產、以低於市價之價格處置固定資產、帳面價值僅 1 元之固定資產通常不會被監督。

(二)投資、商譽：不存在之投資、未列出投資項目之估價、投資策略失敗、投資於非屬企業核心之事業、投資或商譽之減損。

(三)存貨：不存在之存貨、因技術改變而陳舊過時之存貨、停售之存貨大量增加、過高之存貨成本、與存貨相關之主要比率不符合該產業常規。

(四)銷貨、銷貨成本、費用：年底過高之銷售數字或低估銷售成本、應收帳款較銷貨數字成長更為快速、各種債務及應付帳款已預先顯示出警訊、在第四季的最後一刻重大調整銷售數字，並在第一季做高額的沖回調整、在分類帳上出現不適當或解釋不佳的差異。

(五)現金流量表：可自由使用之現金流量不足以支付資本支出、現金之流動情形異常、企業具有「現金是事實，利潤是觀點」之想法。

(六)其他可協助發現舞弊之項目: 企業所使用之重要的會計政策與財務工具、部門別資訊、資本承諾與或有負債、重要之關係人交易、重大的訴訟案、財務年度間之重大事件與期後事項等。

五、為你的內部稽核未來準備就緒：在挑戰中維持領先

隨著 21 世紀全球科技與政經情勢的日新月異，企業經營環境與風險已不同以往，內部稽核人員扮演之角色與擔負之責任亦須同步調整。為提供聽眾前瞻性之視野與思考，協助內部稽核人員對於未來趨勢能預作準備以便因應，講者首先點出現今企業營運所面臨的幾項主要轉變，例如：不佳的管理風氣可能為企業帶來重大風險、新興的法案要求企業嚴格遵循、資訊技術的發展相對帶來資安風險以及相關法規之遵循、來自社會媒體與虛擬化及雲端技術運用之新興風險、複雜之供應鏈與傳遞服務之生態系統使得諸多風險彼此盤根錯節…等。為妥為因應前述轉變，講者提出四

項與稽核人員角色有關之主要新興趨勢。

(一)主動出擊(Proactive)而非被動反應(Reactive)

昔日內部稽核人員執行稽核工作之方式為被動反應，執行年度稽核計畫以預算為基礎，關注於企業財務與合法性層面。主動出擊則係指了解更多企業相關風險、執行持續性稽核、了解那些最不可能發生但卻總是發生的所謂「黑天鵝」事件以便及早發現、培養預測能力、在仍能保持獨立性之情形下與企業建立夥伴關係。過去內部稽核人員總是在財務稽核、合規性稽核與遵循稽核三方面分別執行稽核工作，提供企業有關風險之落後指標(lagging indicators)，其功能如同後勤部門一般，而所扮演的更是管理者避之唯恐不及的「警察」角色，惟現今內部稽核人員應對治理、風險管理及內部控制執行整合性之稽核工作，提供企業有關風險之領先指標(leading indicators)，其功能應如同決策人員一般，而所扮演的更是管理者希冀的「專家」角色。

講者提出內部稽核制度應由風險所驅動，以風險為基礎之內部稽核管理才是未來成功的關鍵。因此，內部稽核人員應主動出擊，展現前瞻視野以辨識新興趨勢與風險，亦須了解風險會不斷改變，故稽核計畫亦應隨之調整，同時發展風險地圖，協助稽核組織發展近期之風險策略，並強化與最高層級之間有關風險之溝通，以型塑內部稽核組織重視風險概念之組織文化。

(二)強化資訊管理

21 世紀是資訊爆炸的時代，內部稽核人員對於客戶有關製造、供應鏈、員工、行銷、顧客服務、人力資源及工程等大量資訊，必須有能力更快速地處理與分析，將鬆散之資料轉變為風險評量或更進一步之風險解析，並能將之具體地視覺化、或以地理空間方式呈現稽核報告所需之架構性資訊。講者特別提醒，在內部稽核人員因應前述改變，強化處理大量資訊能力的同時，亟須先建立機密與敏感性資料及資訊交流之相關政策，以在隱私與效率及效果之間取得平衡。

(三)與主要之利害關係人共同合作

為因應各種新興挑戰，內部稽核人員應於報導稽核發現之外，設法再為稽核工作加值，而與管理者及董事會共同合作即為一項極佳方式。內部稽核人員應了

解董事會所關心之議題為何，以隨時掌握企業之經營計畫、重要事件、發展及新興倡議等各項訊息，俾能提供策略性之洞察意見，以及各項可協助改善經營績效之決策資訊，以符合利害關係人之期待，同時與其他提供確認服務之人員共同合作，例如：負責風險、資訊技術、資訊安全、供應鏈及企業倫理等之工作人員。

(四)善加運用科技

在科技策略的發展上，將各項科技策略依技術及風險管理有效性由低至高排列，分別為:分散式地針對單點而非全面之解決方案、集中式的儲存、具備基本解決方案之工作流程、可重複使用之風險及控制資料庫、聯合的風險方案、即時資訊與績效管理，發展方向係由點到面、自單一方案至可供廣泛運用之架構、從雜亂無章或散佈於各處之資訊整合至有組織與系統之資料庫，以及由昔日僅能綜整已執行完畢之各項績效相關資料，發展至可隨時提供即時資訊之動態績效管理。善加運用科技可協助內部稽核人員在現今對風險極為關注之經營環境下，藉由標準化資料蒐集之過程與方法減少錯誤發生的可能性，亦可運用科技產生整合性與即時性之資訊流，以及在制定決策與績效管理上僅以最少量的人工進行分析，並且可將企業治理、相關風險及法規遵循三面向予以緊密整合。

演講過程中，講者數度提及較佳之組織治理模式應為將組織中之 GRC 整合於同一平台，所謂 GRC 係指組織治理 Governance)、企業相關風險(Risk)以及法律或規範之遵循(Compliance)。在此一平台上，企業與內部稽核人員可與外界建立起即時之合作環境、藉由利用企業所擁有之大量資料提供管理階層即時之洞察資訊、將原本只針對特定營運困難之單一解決方法擴展成為一套架構，並能協助企業將所有風險透明化。此一平台不僅協助企業建立較佳之治理模式，更可協助內部稽核人員對於因應未來各項可能的挑戰即早作好準備。

伍、參訪紀要

本次赴美除主要在國際內部稽核協會國際年會中，簡報有關我國政府推動內部控制之實務作法及成效外，為期增加與先進國家政府及全球知名企業經驗交流之機會，另利用與會期間及轉機之便，拜訪位於佛羅里達州之橘郡主計總處、奧蘭多市

政府等 2 個美國政府機關，以及位於加州之德勤有限公司，了解美國政府及民間企業內部控制推動情形，並就目前我國中央政府推動內部控制工作遭遇之困難交換寶貴意見，訪談過程討論熱烈，獲益良多。此行能順利拜訪上述 3 個政府單位及企業，特別感謝外交部駐邁阿密台北經濟文化辦事處、駐舊金山台北經濟文化辦事處科技組、僑務委員會楊顧問亭林博士以及全球玉山科技協會鍾理事長靜嫻之積極聯繫與洽商，謹此致謝。茲將拜訪過程之研討重點彙整摘陳如次。

一、佛羅里達州橘郡主計總處(Office of County Comptroller, Orange County government, Florida State)

橘郡位於佛羅里達州中部，郡政府之主計總處為一獨立機關，總處內設有郡稽核部、財務部(下設財務及會計部門、薪資部門及財產會計部門)、資訊科技部以及行政記錄部，拜訪過程係由郡稽核部部長 J. Carl Smith 以及財務及會計部之副部長 Barry H. Skinner 親自與我們進行研討。為提高訪談效率及品質，行前即先將預擬研討之主題提供給該主計總處，並獲覆簡要說明，訪談過程則針對尚待釐清部分進行深入討論。相關訪談重點摘要如下：

(一)主計總處內各部門之管理階層均了解必須各自對其所轄部門內部控制設計及執行情形之良窳負責，故該總處並未設置專責單位或人員統籌規劃及推動內部控制相關業務、統一制定一致性之內部控制規範或政策、溝通協調或監督各單位內部控制之辦理情形。另該總處各部門內部控制相關程序或規範並未集結彙整成「內部控制制度」，郡政府或主計總處亦未就各部門執行內部控制之成效辦理考核或評比。

(二)主計總處郡稽核部之職責係為郡政府以及該總處內其他部門執行內部稽核工作，在稽核工作執行與稽核報告撰擬及發布過程，可能遭遇內部稽核人員與管理階層對於內部控制之有效性意見相左情形，惟依其內部稽核制度，內部稽核人員與受稽核單位之管理階層間已建立十分良好之溝通機制。內部稽核人員於每件稽核工作執行完竣後，均將稽核發現之所有缺失記錄於內部稽核報告中，並於該報告公開發布前先與管理階層進行溝通討論及確認，針對管理階層所提不同意見，必要

時由內部稽核人員請示內部稽核主管。倘若雙方經前述溝通機制仍無法達成共識，則受稽核單位管理階層之意見將被納入稽核報告中，併同稽核報告公開揭露。惟郡稽核部部長 J. Carl Smith 表示，在其過去 17 年之稽核生涯中，內部稽核人員與受稽核單位管理階層雙方無法達成共識之情形實屬少見。以該主計總處於 2013 年 3 月發布一份有關橘郡奧蘭多「神奇休閒活動中心」教練費收入之內部稽核報告為例，報告中以獨立篇幅揭露管理階層之「行動方案」(如表 2)，即以表格方式簡要且明確陳述管理者是否同意內部稽核人員所提各項改善建議及其改善狀態，顯見該份稽核報告所提缺失及改善建議業經雙方充份溝通。此外，郡稽核部除執行一般稽核外，亦於稽核報告公開發布後，針對報告所提稽核意見辦理後續之追蹤稽核，以確認管理階層對於各項缺失之改善情形。

(三)橘郡政府各項經費支出均須檢附原始單據辦理經費核銷，並由財務及會計部負責審查所有原始單據及詳細核對各項採購明細，諸如員工身分證字號、購買品項與供應商營業項目是否相符等，更於必要時電洽供應商確認是否曾經出售該項商品，以確認原始單據之真實性。此外，郡政府對於採購案件之經費核銷程序亦建立良好之權責分工機制，例如：採購案件之核准、辦理採購、付款及核銷程序係分別由不同員工執行。

表 2 橘郡主計總處於內部稽核報告中揭露受稽核單位是否同意內部稽核所提意見

NO.	RECOMMENDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE			IMPLEMENTATION STATUS	
		CONCUR	PARTIALLY CONCUR	DO NOT CONCUR	UNDERWAY	PLANNED
1.	We Recommend that appropriate steps be taken to ensure all program attendees have a registration card completed prior to participating in program activities.	✓			✓	
2.	We Recommend that in lieu of the percentage commission, the Division considers charging instructors a rental fee for the space needed to conduct classes.	✓				✓

(四)J. Carl Smith 表示，內部控制可區分為偵測性及預防性兩種，該主計總處郡稽核部現所執行之內部稽核工作多為受稽核單位提供預防性之內部控制建議，並於稽核工作執行完竣後，公開揭露所有稽核發現之缺失及建議。在其稽核生涯中，僅見過少數小額或情節不甚嚴重之政府員工貪污或舞弊案件。究其原因，係郡政府使

用採購卡制度控管採購業務發揮極大功效所致!採購卡係郡政府核發給員工用以支付小額採購之記名卡片，財務及會計部會定期審查員工使用該卡辦理採購之所有原始單據以及各項採購相關資訊，倘若經數次審查發現員工不當使用該卡，則該員工之採購卡將被收回，一旦查獲涉及舞弊則處以離職處分，涉案員工之主管有時亦須連帶負責。

(五)鑑於我國某些承辦高風險業務之政府機關曾發生自管理階層至基層員工集體舞弊之案件，故拜會過程中亦請教該總處對於建立防範集體舞弊內部控制機制之相關經驗。J. Carl Smith 與 Barry H. Skinner 表示，員工集體串謀舞弊案件在美國政府裡仍有可能發生，且此類案件通常係由該團體中之某位成員主動揭發，惟在其公務經驗生涯中甚少見到。集體舞弊案件之關鍵在於員工操守及道德，因此較佳之內部控制機制應從落實「控制環境」層面著手，藉由教育訓練培養並建立員工有關內部控制之正確觀念，該主計總處亦為橘郡政府員工開設內部控制相關教育訓練課程。訪談過程中，凡談及有關舞弊議題，該總處均強調教育訓練之重要性，並屢次提及管理階層明瞭自身對於內部控制應負之責、員工正直誠信及資訊透明等係維繫該總處及郡政府內部控制有效之關鍵因素。

(六)有關機關首長簽署內部控制制度聲明書(或管理聲明書)部分，倘若機關首長於年度中調任，繼任首長仍需簽署完整年度之內部控制聲明，惟僅需對接任後期間

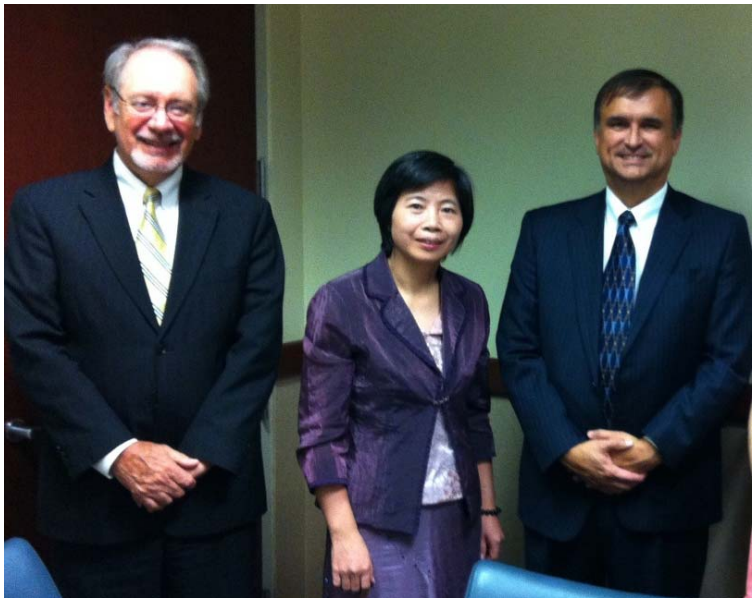


圖 12 黃處長與 J. Carl Smith 及 Barry H. Skinner 於訪談後合影

機關之內部控制情形負責，另該聲明書係併入橘郡之年度財務報告中揭露。

(七)該主計總處郡稽核部之角色及地位具有超然獨立特性，其稽核結果係由部長直接向民選之主計長報告，而非向郡政府之機關首長報告。因此，內部稽核能否充份發揮功效，其關鍵在於稽核結果之報告層級以及內部稽核人員與組織是否具有足夠之獨立性。

二、佛羅里達州奧蘭多市政府(Orlando City Government, Florida State)

奧蘭多市隸屬於美國佛羅里達州橘郡，為該郡之郡治所在，現任市長為 Buddy Dyer。拜訪當日正值該市政府緊鑼密鼓編列與審查預算期間，惟市政府仍由市長辦公室之策略合作主任 Kathy DeVault、商業及財務服務辦公室之會計作業與控制主管 Michelle McCrimmon、預算部主管 Brian C. Battles 以及審計服務與管理支援辦公室主任 George J. McGowan 親自與我們會談。前於拜訪橘郡主計總處時，獲悉郡政府採行採購卡機制為其採購業務建立起相當有效之內部控制機制，惟囿於訪談時間有限未能深入了解，爰於拜會奧蘭多市政府時詳加就教相關制度與實務。相關訪談重點摘要如下：

(一)奧蘭多市政府採購卡相關機制與實務

1.市政府為有效控管採購業務，核予經常需辦理小額採購之市政府員工個人專屬之記名採購卡。採購卡使用方式類似信用卡，員工持採購卡即可直接向供應商刷卡採購，再憑帳單及原始單據辦理經費核銷，惟金額較高之採購案件仍需事先取得授權，無法逕以採購卡辦理。採購卡之核發與採購項目及限額因人而異，並非每位員工均可獲發，部分無需經常辦理採購之員工並不發予記名採購卡，而於有採購需求時方核發臨時採購卡。採購卡之用途亦依員工業務性質有所區分，例如：具經常採購辦公用品需求之員工獲發一般採購卡、經常有出差需求之員工則獲發旅行卡等。

2.員工逕以採購卡辦理之每項採購均需檢附原始單據方能核銷經費，各業務部門主管須逐筆審核部門內採購案件之所有原始單據及相關採購資訊，內部稽核

人員執行內部稽核工作時並不逐一審查每筆交易，而是使用 ACL(Audit Command Language)電腦輔助稽核軟體進行查核。

3.當市政府員工使用採購卡購買商品，透過商品上之 MCC[2]（Merchant Category Code）可將每筆交易之購買品項及金額等相關資訊匯入採購卡之資訊系統，故內部稽核人員可藉由 ACL 比對資訊系統內各項資訊以查核是否有異常交易。異常交易包括：採購與業務無關之商品、過於頻繁採購某項商品、或與異常之供應商進行交易等。此套採購卡與商品條碼及資料庫結合運用之機制十分有利於市政府以電子化方式控管採購業務，同時也增加了政府採購資訊之透明度。

4.市政府核發每一張採購卡時均要求員工簽收卡片，並簽署使用規定之聲明，以確保員工了解所有相關規定及其責任，倘經查獲員工使用採購卡購買未經核准之商品、重覆採購同類或同項商品等異常情事，員工須自行負擔該筆採購金額。

(二)市政府辦理採購業務時，對於部分較常採購之商品項目會由政府預先尋找適合之供應商，員工須採購該項商品時即逕向該供應商購買。倘若許多員工都向同一家供應商採購某項商品，市政府也會考慮及評估將該供應商列入往來名單。

(三)市政府各部門之內部控制相關規範並未彙總成「內部控制制度」，而各部門之內部控制制度係包含政策性規範以及較為詳盡之執行程序等手冊。有關內部控制制度之檢討與修正，鑑於內部控制制度與各部門業務息息相關，故由各部門員工及其主管負責檢修，而各部門均訂有分層負責之相關規範，須視內部控制制度之種類，分別由員工或部門主管負責辦理，同時市政府亦經常對員工舉辦內部控制相關教育訓練課程。

(四)內部稽核人員能否稽核與市政府訂立合約之廠商，必須視合約之規範而定，市政府與廠商之合約必須載明此一項目，內部稽核人員方可對廠商進行查核。

(五)市政府對於市民或合約廠商向政府提供政策建議之處理方式可區分為以下兩種：

[2]商家行業別代號，係一種用於辨識商家所販售商品之代碼。

1.市民可向市政府提供有關節省公帑之政策建議，惟市政府極少正式採納，多數情形下市政府僅向民眾表達謝意，並未提供實質獎勵。如確有需給予獎勵之情形，則市政府可能僅提供停車場免費停車等之優惠。

2.合約廠商向市政府提供節省公帑建議之情形甚少發生，係因市政府禁止員工與合約廠商協商合約以外之交易所致。合約對於市政府及廠商雙方均十分重要，市政府與廠商之間的一切協定都必須於合約中明確規範，因此即使廠商提出以較低成本達成相同品質之方案，也必須先辦理契約變更。倘若廠商所提方案確能協助市政府節省公帑，並且市政府亦需提供廠商實質獎勵（例如：以節省經費之百分之十做為獎勵）時，雙方也必須先行修改合約，將市政府規劃提供予廠商之獎勵內容明訂於合約內方可執行。

(六)市政府下轄之部門及單位眾多，部分單位並非位於市政府辦公大樓內，因此商業及財務服務辦公室無法監督所有單位之內部控制執行情形，各單位或部門必須自行對其內部控制情形負責。惟商業及財務服務辦公室仍可檢視並審查所有部門之每項交易資訊，預算部門則可審查所有部門之預算資訊。

(七)市政府對於各部門負責辦理之業務會設定適當之績效指標以衡量其執行成效，該等績效指標通常是由預算部門成員與各業務部門主管共同研擬。

(八)審計服務與管理支援辦公室主任 George J. McGowan 表示，內部控制無法提供任何保證，也難以全然避免員工集體舞弊情事，在其過去公務生涯中只見過少數幾次政府員工舞弊案件，而牽涉舞弊案件之員工在被查獲後均處以離職處分。

圖 13 拜會奧蘭多市政府會談實況

三、德勤有限公司(Deloitte LLP)

德勤有限公司由遍及全球 150 餘國家之會員所或公司組成，旗下約有 20 萬名專業人士，為各行各業上市及非上市客戶提供審計、稅務、企業管理諮詢及財務諮詢等服務，台灣地區眾所周知之勤業眾信聯合會計師事務所即為該公司之會員所之一。本次拜訪係由負責 Google 等全球知名大企業稽核業務之德勤有限公司合夥人 Clay D. Young 與我們會談，從稽核人員角度研討企業內部控制相關議題。相關訪談重點摘要如下：

(一)企業裡每位員工各自負責之業務項目不同，因此推行內部控制必須先讓員工了解遵循內部控制相關規範之必要性，以及遵循內部控制與其業務之關聯性，方能使員工將內部控制視為個人之責任。因此，企業常以工作坊形式舉辦內部控制相關之員工教育訓練課程，藉由案例研討讓員工討論為何內部控制對於企業整體及員工個人而言均十分重要，並且了解如何執行內部控制以及哪些業務項目需要強化內部控制等，企業必須將內部控制觀念及作法與員工日常業務結合，方能降低推行內部控制對員工造成額外負擔及誤解。

(二)有關內部控制制度之檢討及修正，在企業內通常由業務單位(business unit)就其業務相關部分各自負責。而企業之內部控制制度除政策、詳細之程序外，尚包括依 COSO 內部控制整體架構建立之企業整體層面內部控制制度。

(三)企業常使用 GRC[3]等工具來協助組織達成有效之內部控制，惟該工具為企業界所使用，受訪者 Clay D. Young 並不清楚美國政府部門使用何種內部控制工具。

(四)將內部控制觀念內化至員工日常業務之過程是屬於企業文化的轉變，應係一種非常自然的現象，屬於內部控制 5 項要素之「控制環境」層面。內部控制與日常業務之間並非各自獨立，內部控制之推動亦非於員工完成原有業務後，額外辦理內

[3] GRC 係指公司治理(Governance)、風險管理(Risk Management)以及法規遵循(Compliance)，市面上現有許多 GRC 之相關產品。一項 GRC 產品可被設計為只關注任何單一領域或綜合各項領域，最常見之領域包括：財務 GRC、資訊科技 GRC 以及法規 GRC。一套自動 GRC 之評估工具可評估從現有資訊系統獲得之訊息，例如:防火牆日誌、安全漏洞掃描、包含客戶訊息之資料庫等，並利用這些自動化工具找出可能缺點後交由審計人員或法律顧問，以協助訂定更加符合相關法律之內部規範，並降低公司之營運風險。

部控制相關工作，惟此種觀念及風氣之轉變仍須透過教育訓練逐步達成。

(五)企業會視實際營運環境及情形檢討辦理風險評估，以適時修正風險評估結果，惟並非每年度均定期檢修。倘若經評估後風險因子或潛在重大風險改變，企業亦會隨之調整相關營運策略作為因應。

(六)對於內部控制制度設計或執行成效受內部稽核或外部稽核人員評定為較優異之部門，企業通常並未建立任何獎勵機制。

陸、心得與建議

回顧我國中央行政機關內部控制發展與推動過程，過去係由施政管考、資訊安全稽核、政風查核、政府採購稽核、人事考核、內部審核及事務管理工作檢核等 7 項稽核評估職能各司其職，分別發揮內部控制功能，行政院並函頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」及「國家廉政建設行動方案」等規定，要求各機關建立內部控制機制、檢討改善現有缺失、減少不經濟支出、提升財務效能、強化內部管理等。自 2010 年底起，行政院成立跨部會之內部控制推動及督導小組，全面啟動整合並強化所屬各機關內部控制基礎工程。近 3 年來，本總處擔任前開跨部會統合小組之幕僚工作，戮力參考國內、外政府及民間企業有關理論與實務，以規劃並推動各項內部控制工作。

依 COSO 內部控制整體架構，內部稽核係屬內部控制 5 項要素中監督要素之一環，對於內部控制能否持續有效運作扮演極為關鍵之角色，本次年會各場演講與研討會由不同面向探討各類內部稽核相關議題，不僅檢討過去，更立足當下與放眼未來，研討內容兼備深度與廣度，提供我們許多有關內部控制推動工作之省思與回饋。另拜會佛羅里達州橘郡主計總處、奧蘭多市政府與德勤有限公司等三個組織更是難能可貴的經驗，儘管美國國情、政府之組織架構與文化等與我國不同，許多實務作法不宜全然運用於我國行政機關，然訪談中可深深感受其對於政府與民間企業內部控制建置或執行擁有豐富經驗，交流與研討過程彼此相互激盪，實獲益良多。茲將本次參與國際年會及參訪前開 3 個組織之心得與建議擇要摘陳如下。

一、厚植個人軟實力，加值內部控制與內部稽核成效

本次國際年會各場專題演講與同步研討會雖多以提升與增進內部稽核專業知能為主題，惟許多講者均不約而同於研討過程強調軟實力在這瞬息萬變時代的重要性。軟實力（soft power）一詞係由哈佛大學教授約瑟夫·奈伊(Joseph S. Nye)在 1980 年代末期首先提出，係指一種具有愛心、包容、尊重與認真之態度，以及平等、博愛、守法與人文關懷之精神，也是一種開放、創新、積極與好學的行動力，更包括人際關係、價值觀以及人格特質等元素在內，無法被模仿與複製。不論對於個人、組織、企業或國家，軟實力帶來的影響力往往非硬實力所能望其項背。正如專題演講者 Tom Peters 所說，軟實力是組織中最具影響力之力量，具有軟實力之員工可為組織創造出極高價值，而人際關係與人脈則為個人或企業能否成功之關鍵因素；「金融大崩壞中之內部稽核角色:一位內部稽核主管學得之教訓」研討會之講者亦提出，高績效內部稽核主管應具備堅定不移的勇氣及動態的溝通技巧等 7 項基本人格特質；「為你的內部稽核未來準備就緒：在挑戰中維持領先」研討會之講者則指出，為因應企業營運環境之劇烈改變，內部稽核人員應從過去之被動反應轉變為主動出擊，顯見培養專業能力的同時，亦須衡平發展軟實力。

無論內部控制或內部稽核工作，均無法僅由一人獨力完成，內部控制之運作有賴組織內每位成員各司其職，謹守本份地扮演好各自的角色，如同一部機器，必須栓緊每根螺絲釘方能順利並安全地運轉；內部稽核亦同，稽核工作往往須以小組方式進行，由領組帶領稽核人員分工合作以協力完成，團隊執行之重要性更甚於獨立作業。因此，無論內部稽核主管、領組、或其他業務部門主管均須具備勇於任事之特質、溝通協調及善於凝聚團隊向心力之領導能力，主管以外每位成員亦須培養獨立思考能力、積極進取之態度、願意與他人分享及承擔之人格特質等，藉由機關內每位成員均培養並厚植個人軟實力，俾為未來各種可能之工作挑戰作好準備，並為內部控制及稽核工作加值。

二、教育訓練為塑造良好控制環境之首要工作

本次拜會橘郡主計總處、奧蘭多市政府及德勤有限公司，不論訪談對象係任職

於會計、預算、內部或外稽核部門，訪談過程均一致且多次提及教育訓練對於推動內部控制工作之重要性，並為塑造組織內部良好控制環境之首要任務，而員工守法與誠正之價值觀及內部控制人人有責之觀念等，必須藉由舉辦各類教育訓練逐步建立。在內部控制工作推動之初，不免有許多員工誤以為必須在原有業務之外，額外辦理內部控制工作，惟當員工將既有業務與內部控制視為兩項不同作業時，不難預見其內部控制機制將流於紙上談兵，難以有效落實。因此，在美國政府為員工舉辦之內部控制相關教育訓練課程中，常以案例研討方式讓學員設身處地思考：倘若內部控制缺失或舞弊案件發生在自身的組織或部門，可能對每位員工產生何種影響，如擔任部門主管或不同職務時又應如何處理與預防。透過案例研討，學員可學習如何善用內部控制，俾以具效率及效果之方式執行各項業務，並達興利與防弊功效；同時藉由角色扮演，嘗試不同職務所需承擔之業務與責任，可有效協助學員體認內部控制並非只是主管或內部稽核人員的工作，以深化內部控制人人有責之觀念。因此，本此參訪兩個美國政府機關之人員均一致表示，在其工作經歷中甚少見到機關內嚴重之舞弊案件發生，係因教育訓練發揮重要功效所致。

回顧我國中央行政機關辦理內部控制教育訓練情形，行政院於 2011 年函頒「辦理內部控制宣導及教育訓練應行注意事項」，要求行政院內部控制推動及督導小組、各主管機關及各機關各依其職辦理各項宣導與訓練。截至本(2013)年 9 月底，共計舉辦 11 期種子教師研習班、3 期內部控制專案小組幕僚單位主管研習班及 6 期內部控制制度自行評估研習班，另製作「內部控制基本觀念」、「行政院推動內部控制作業辦理情形」、「內部控制制度自行評估」等數位學習課程及中、英文宣導短片等，供各機關人員學習運用，並已超過 8 萬 2,000 人選修前開內部控制數位學習課程且取得學習時數認證。顯見自本總處擔任行政院內部控制推動及督導小組幕僚工作迄今，在推動各項強化內部控制工作同時，亦不遺餘力加強辦理各類教育訓練，惟對於如何將內部控制觀念深化於公務人員心中，使每個人均能視內部控制為個人責任，並於辦理日常業務時自然運用，則仍需持續努力。

三、提高資訊透明度以協助強化內部控制機制

有關政府小額採購之內部控制機制，美國政府建立完整之商品及商家資料庫，並在商品上標註 MCC 碼，俾結合核發予公務人員之採購卡，以建構自商品產製、經銷、政府採購，至後續驗證與核銷等一連串程序之完整網絡，每一筆政府採購之品項、內容、金額及商家資訊等採購內容均能完整且透明呈現。透過前述機制，無論政府內部審核人員、內部稽核或外部稽核人員皆可輕易藉由 MCC 碼驗證並稽核採購內容是否符合相關規定，倘若發現違反規定情形將立刻處理，違反規定之公務人員可能被處以註銷採購卡使用權限或離職等不同程度之處分。由於公務人員明瞭每筆採購之相關資訊將完全透明，各稽核職能亦可藉由資訊系統快速且輕易掌握採購內容，因此大幅降低承辦採購人員便宜行事或舞弊之動機，當此一制度行之有年，將逐漸轉化為一種組織文化，組織成員間亦會相互提醒切勿知法犯法。由美國政府採購業務之內部控制機制觀之，提升資訊透明度可協助內部控制有效發揮功能，並促使深化組織成員守法與正直觀念，型塑良善之控制環境。

相較於美國政府作法，我國政府採購法已行之有年，各項監督、管理與追蹤考核等機制均已建立，相關資訊亦公開刊登於政府電子採購網及採購公報，惟並未如同美國政府建立完整之商品資料庫以協助完善採購業務內部控制機制，諸多採購資訊亦未能完全公開透明。因此，如何藉由提升資訊透明度以強化政府內部控制機制，可納入未來推動內部控制工作重點之一。

四、獨立性係有效發揮內部稽核功能之關鍵要素

內部控制係由控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督等 5 項要素所組成，而內部稽核係屬監督要素之一環，主要係以客觀公正之觀點，協助機關檢查及覆核內部控制制度之實施狀況，並適時提供改善建議，以合理確保內部控制制度得以持續有效運作，促使各機關實現施政目標，因此內部稽核對於內部控制有效性扮演著極為關鍵之角色。佛羅里達州橘郡主計總處之郡稽核部為郡政府及該總處之其他部門執行內部稽核工作，為有效發揮內部稽核功能，郡稽核部具有相當程度之獨立性，內部稽核結果係由郡稽核部部長直接向該總處之主計長報告，而非向郡

政府之首長報告，同時該主計長係由民選產生，其任免並不受郡政府影響。簡而言之，稽核組織之獨立性為內部稽核功能得否有效發揮之首要條件，而稽核結果之報告層級又為維持獨立性之關鍵要素，此亦為我們與橘郡主計總處訪談過程中，每每提及內部稽核功能議題時，該總處即再三強調之觀點。

我國中央行政機關於本年度啟動內部稽核工作，惟由於本次行政院組織改造未能規劃設置專責內部稽核單位，囿於相關法規限制，內部稽核僅能藉由任務編組方式辦理。依行政院於本年 5 月函頒之「政府內部稽核應行注意事項」，各機關應成立內部稽核專責單位或任務編組覆核內部控制制度評估作業及辦理內部稽核工作。為彌補未能設立專責單位對內部稽核獨立性有所影響，前開應行注意事項第 5 點特別規定，各機關內部稽核工作得視業務需要，調度現有稽核評估職能單位人員及主要核心或高風險業務單位人員辦理，該等人員並應避免針對目前服務單位或承辦業務執行稽核。儘管行政院已藉由前述規定盡可能提高各機關內部稽核之獨立性，惟為使內部稽核有效發揮功能，未來仍應朝設立專責內部稽核單位目標努力，促使政府治理架構更趨完善。

五、善加運用資訊技術提升內部稽核價值與功能

在「在混亂的年代中追求卓越」專題演講及「為你的內部稽核未來準備就緒：在挑戰中維持領先」同步研討會中，講者均提及資訊技術對於現今管理者與內部稽核人員帶來之衝擊。隨著科技快速進步及全球經濟模式改變，企業面臨之經營環境與挑戰與過去已不可同日而語，面對各式大量資訊，倘若管理者與內部稽核人員未能有效運用並妥為因應，將無法即時掌握組織營運風險轉變之先機，透過風險導向之內部稽核提供管理者改善治理效率與效果之有效建議，更甚者未能預防或稽核發現運用資訊技術進行舞弊之案件，進而嚴重削弱內部稽核之價值與功能。因此，現階段內部稽核人員之重要課題為如何提高資訊運用與分析技術，學習匯集並整理鬆散且雜亂之大量資料，並以有系統之架構呈現及分析，使其成為足以協助管理者制定決策之有用資訊。

除前述資料分析外，在稽核技術運用方面，相關電腦輔助稽核軟體可協助提高

稽核成效，為內部稽核價值加分。以我國政府審計機關為例，近年來大力推廣應用電腦輔助審計技術辦理稽核，依「審計部民國 100 年度績效報告」，民國 100 年各級審計單位共計應用電腦輔助審計軟體辦理 414 件查核案件，在查核工具方面，約有 60%之案件使用 ACL 軟體、33%之案件使用 Excel 軟體、7%之案件使用其他軟體；在查核成效方面，總計剔除、修正、減列、繳還、賠償、追繳或繳庫金額達 2 億 2,600 萬餘元，成效相當卓著。現今我國中央行政機關內部稽核工作雖尚在起步階段，各機關執行內部稽核之人員多數亦缺乏稽核經驗，相關稽核技術與方法之運用尚須藉由稽核工作之執行逐步累積與發展，不易於一朝一夕達成，惟鑑於資料分析與電腦稽核技術為內部稽核發展趨勢，內部稽核人員仍應及早培養相關專業，以因應未來稽核工作所需，並提升稽核價值與功能。