

全面增值的内部稽核制度

蔡 篤 材

一、前言

自 1995 年產生一連串的財務金融事件，造成全球財經界及政壇的震撼。首先是 1995 年 2 月霸菱銀行爆發的嚴重虧損事件，當時霸菱新加坡辦公室交易員李森（Nicholas W. Leeson），因操作授權額度外的衍生性商品交易失利，造成 14 億美元的重大損失，並導致霸菱銀行破產。接著是 1995 年 6 月台灣國際票券公司楊瑞仁利用人頭戶與公司交易，再盜賣不實本票，自台灣銀行將票款洗入人頭戶手中，該人頭戶再以國票開出的「台支」即期支票至股市辦理交割，供楊瑞仁炒作股票，造成國票重大損失。1997 年下半年亞洲金融風暴，連帶引起台灣爆發數十件「地雷股」公司事件，使得投資者、公司員工、供應商、客戶及債權銀行遭受相當大的損失。2001 年底擁有 680 億美元資產的美國安隆公司（ENRON）宣布倒閉，並牽扯出美國政商勾結的疑雲，安隆倒閉案，是美國證券史上到目前為止最大宗的弊案，對全球的資本市場投資人的思考模式、會計師查帳方式以及會計原則、企業經營模式等都將起革命性的變化。緊接著愛爾蘭最大銀行聯合愛爾蘭銀行（AIB）在 2002 年 2 月 6 日驚傳外匯交易大幅虧損與隱匿不報的醜聞。聯合愛爾蘭銀行發現，該銀行一位外匯交易員因違規操作匯率衍生性商品失利，並隱藏其損

失，直到近期才被發現，總損失金額高達 7 億 5 千萬美元，整個情節宛如 1995 年霸菱銀行李森事件的翻版。

在美國能源巨擘安隆公司爆發作假帳掏空公司的詐欺風波後，美國企業又陸續爆發會計作假的詐欺醜聞。包括全錄，世界通訊，默克藥廠等亦頻傳作假帳醜聞。

辦公設備大廠全錄公司是將未來維護合約列為當期收入，在過去五年虛增 19 億美元營業收入及 14 億美元的獲利，違反會計原則，被要求重編過去五年財報。美國第二大長途電話及資訊服務公司世界通訊則是將費用支出列為資本支出，虛增帳面盈餘，金額高達 38 億美元。而美國第二大藥廠默克藥廠，旗下的子公司 Medco 則是把消費者直接付給藥房作為醫療自付額的金額計入營業收入，過去三年的會計帳目虛增營收金額高達 124 億美元，默克強調該公司作法符合一般會計準則，且已提列同額的成本相抵，因此對默克的淨利沒有影響，但卻可能使投資者誤信默克公司的營收而錯估股價。2004 年，台灣又相繼爆發博達、皇統、陸技等十幾家股票上市公司涉入財報不實及掏空公司的醜聞，其中以博達事件最為台灣政府當局、企業界及學者專家所關注。前博達董事長葉素菲為了讓博達股票能夠在證券交易市場公開上市，上市之後股票能夠持續上揚，因此，和公司人員共謀在英屬維京群島等地虛設

捌、行政管理專欄





公司，然後再和這些虛設公司無中生有製造假業績，虛增博達公司應收帳款高達 141 億元，用以美化公司的財務報表，葉素菲還利用假交易虛增應付帳款，掏空博達公司 70 多億元。

以上事件的爆發，均被視為與內部控制及公司治理有關。例如安隆公司在 2001 年 10 月宣布遭受鉅額虧損，11 月並坦承自 1997 年起高估公司獲利近 6 億美元，高估股東股本權益近 12 億美元，後於 12 月 2 日聲請破產保護，成為美國史上規模最大的企業破產案。美國聯邦檢查官、聯邦調查局、證券交易委員會和十一個國會委員會及小組委員會，隨後開始調查安隆的破產疑雲與會計業務。安隆案的調查重點在於該公司宣布破產前，是否向投資人隱瞞公司財務資訊而涉及詐欺。安隆高層在公司宣布破產前曾出售十億美元股票，卻禁止員工出售退休金帳戶中的大量公司股票，導致數千名員工痛失畢生積蓄。因而，金融界對公司治理的重視程度已經愈來愈高。香港甚至將公司治理的評分報告作為上市的條件之一。台灣財政部也在 2002 年頒佈「上市上櫃公司治理實務守則」。

Jacqueline K. Wagner, (CIA, General Auditor of The General Motors Corporation and 2000-2001 IIA Chairman) 提出三項強化企業治理的不二法門：（一）在組織中從上到下僱用有道德的人員（二）健全內部控制制度，包括有能力的內部稽核功能，正式定期評核以確保風險在控制下既經舒緩（三）由獨立董事所組成的審計委員會持續的監督。而美國布希總統在 2002 年 7 月 30 日所簽署發佈的沙氏法案（Sarbanes - Oxley Act of 2002）及台灣財政部所訂頒的「上市上櫃公司治理實務守則」均要求公開發行股票公司應設置審計委員會，用以包括強化內部稽核業務。

競爭壓力使得今日企業必須竭力榨取資

源。很明顯地，內部稽核作業是重要因素之一。內部稽核作業的任務，除了評估及建議內部控制外，內部稽核人員風險管理的技能以及他們在企業中獨特的地位，使他們成為健全公司治理一項有價值的資源。

因而，關心企業的資源經理人及董事會依賴內部稽核人員提醒及建議營運分析與風險評估的每一件事以建議改進公司治理。尤有進者，內部稽核工作者正被賦于更多的挑戰，以應用他們的專長來提供比以前更廣的服務。諸如，評估能源技術，偵測及防範舞弊，分析政策與程序的有效性，以及辨識節省企業與股東金錢的機會。當談及全面增加價值（Adding value），沒有比內部稽核更佳資源。

筆者在西屋、福特等外商跨國公司擔任財務主管及在宏碁集團擔任總稽核多年，並一直從事內部控制、內部稽核之教學與研究，謹依個人淺見，匯報內部稽核制度全面增加機構價值，興利、防弊之角色演變及實務作法於后。

二、內部稽核角色與功能的典範移轉

在過去的五十年內，產生了新的稽核觀念及新的稽核職能，除了為維護企業的正常運轉，更重視企業經營的改善。何謂現代內部稽核？內部稽核即是以超然獨立之立場評估及衡量企業組織內部經營活動。內部稽核本身就是一種管理控制，管理者經常運用此一管理控制來衡量企業其他控制的效能。

傳統的內部稽核總是著重歷史資料的查核以便對已發生的事項提出建議，並就未來的記錄及活動再查核以對事後改善情形表示意見。此種稽核觀念，對企業經營確實有所助益，但通常稽核部門的建議提出太遲企業無法及時採取改善對策。事實上，內部稽核員除了要檢查目前發生的事項，更應著重將來可能發生的影

響，以避免不必要的費用及損失。此種觀念的改變在過去五十年中更形加速，隨著企業組織不斷的擴展，管理者已無法親身掌理企業所有的活動，而必須依賴制度，控制程序及其他人員來使他了解企業的經營情形。然而經由各管理階層所提供的資料，常滲有個人的立場及意見，並且有時發現這些資料被嚴重的歪曲或誤解。

再者，管理者為維護企業經營效能所建立的制度及控制往往是無效率或根本不為企業之從業人員所遵行。因此管理者須要藉重一超然獨立的組織來確保企業的制度、控制、程序、政策是有效率的並且為企業各部門所遵行。同時，確定各部門所提供的報表、資料是客觀正確的，這些資料並不具有個人政治因素或對管理者的政策及要求有所誤解。內部稽核人員也就是在此需求下產生而具有以下的職能及責任：

- 一、評估及衡量企業內部財務控制制度。
- 二、確定企業政策、制度、程序等是否有效，是否為企業人員所遵行。
- 三、確定企業內部所產生之報表資料的正確性及可靠性。
- 四、評估企業組織各部門的績效。
- 五、確保企業資源財產的安全性。

現代內部稽核的一項爭議是內部稽核應著重財務稽核？業務稽核？管理稽核？績效稽核？甚或管理者顧問？其實，要解決這個爭議須先了解內部稽核的目的。

沒有明確的目的，就像哥倫布當年離開西班牙：

- 他不知正要去那兒？
- 當他到了一個地方，他不知是何處？
- 當他回到西班牙，他不知曾到過那些地方？
- 而他卻花費了他人的金錢來從事此次航海？

那麼，內部稽核的目的是什麼？從前段所

列的內部稽核功能與責任，可歸納為下述幾點：

- 提供企業管理者管理服務。
- 建議企業經營改善方案。
- 評估內部控制。
- 檢查及平衡。
- 資產的防護。
- 為管理階層的耳目。
- 節省成本。

內部稽核人員有其獨特且令人羨慕的機會來達成上述的目的。然而，唯一的目的即是「利潤」。

內部稽核部門為一企業內部組織，網羅有經驗、有職業素養之稽核人員以達成企業的利潤目標。

1999 年 6 月，IIA 理事會正式重新訂定內部稽核的定義：

「內部稽核是一項獨立、客觀的認證及諮詢活動，其目的在增加價值及改善組織的營運。內部稽核以系統化及紀律化的方法評估與改善風險管理、控制與治理程序的效果，以協助企業達成目的。」

新的定義不僅顯示內部稽核專業已產生改變，它更引導內部稽核人員朝向一個更大、更具影響力的角色。據此，內部稽核的角色與功能，漸由傳統的控制導向轉移到風險導向。（如下頁，表 1）

內部稽核功能是企業界在未來有效、全企業風險管理架構的重要一環。甚少有功能可像內部稽核般了解企業的核心經營目的與方式。當與各界不同的利害關係人（Stakeholders）的需求調整時，內部稽核是有效管理控制，專業積極風險管理，實質公司治理，以及持續營運過程改善的主要驅動力。



表 1 內部稽核典範移轉

性 質	舊 典 範	新 典 範
內部稽核焦點	內部控制。	營業風險。
內部稽核回應	被動、事後、策略規劃不連續的觀察者。	同步、及時、參與策略規劃的持續性監控。
風險評核	風險因素。	情節規劃。
內部稽核測試	重要控制。	重要風險。
內部稽核方法	強調細節的完整性及控制測試。	強調涵蓋廣泛營業風險的重要性。
內部稽核建議	內部控制： 1. 強化。 2. 成本-效益。 3. 效率/效果。	風險管理： 1. 規避 / 分散風險。 2. 分擔 / 轉嫁風險。 3. 控制 / 接受風險。
內部稽核報告	著重功能性控制。	著重風險過程。
內部稽核在機構中的角色	獨立評估的功能。	風險管理與公司治理的成員。

資料來源：IIA, Tone at the Top

然而，內部稽核功能卻經常不能達成或維持與利害關係人的目的及預期相調適。在此情況下，內部稽核被視為不能完成預期的結果，因而減輕利害關係人對內部稽核價值的認知。

具有附加價值的內部稽核（Value-Added Internal Auditing）並不是新的概念，對多數的內部稽核部門而言，滿足利害關係人的需求也不是新奇的理念。

真正改變的是對內部稽核預期價值的性質與多元性，以及利害關係人預期可多快回應營運狀況。由於企業組織的全面變遷，使得利害關係人對內部稽核的預期，變的模糊不清。

在過去幾個世紀，內部稽核的作業模式，由於下列的因素已經從傳統的遵行稽核及財務報導，演進至更廣泛的工作範圍，以服務更具有廣大需求的多元客戶。

● 合併（Consolidation）

- 集中（Convergence）
- 國際化（Globalization）
- 新科技（New Technologies）
- 電子商務（E-Business）

這些因素只是少數造成內部稽核以及組織改變的驅動力。其結果使得多元化的客戶祈求更機動性的內部稽核作業模式以滿足快速的改變及復元的預期。

三、內部稽核人員的時代調適

內部稽核人員如何能具有足夠的知識，以衡量企業專業功能的績效？答案非常簡單，內部稽核人員無法兼具有與企業各專業功能人員相等的專門知識與技能。不過，此等專業知識與技能對稽核工作之執行並不重要。當然稽核人員對受查單位的功能越熟悉，稽核工作就越容易。然而最重要的是稽核員應具有執行任務之獨特的權利與能力，他必須是內部控制評估及成本效益分析的專家。

內部稽核人員與企業各部門應經常聯繫，並要瞭解各部門的關係，同時要具有與經營者相同的想法。許多稽核人員會自我提示說「當然我具有經營者的想法」，但是，經常會聽到一些對稽核人員的評語「稽核人員都是一丘之貉，他們的建議都不切實際且太費成本。假設他們處在我們的職務上，他們才不會做這樣的建議。稽核員只建議如何節省一分錢而我們卻正忙著賺上千元。許多稽核人員給人的印象都不好，因此一般企業的經理、課長等都對稽核人員敬而遠之，而不願與稽核人員合作，甚至有些人認為稽核人員是工作上令人討厭，專找麻煩的人」。

要改變受查者的態度，保持自己良好的形象，稽核人員必須懂得推銷自己。各部門的經理、課長等當然不喜歡缺點被報告到上級。但

是，如果稽核人員能處理得當並提供足夠的事實及資料來支持自己的建議以改善經營效率，那麼，他將會獲得必要的合作。

在評估企業內部控制時，困難點在於成本是有形的，可衡量的，且是立即的。但是，利益卻往往是無形的，非可有效衡量的，同時與企業將來的變數息息相關。因此，必須搜集完整的事實以做合理的判斷，此為稽核人員從事稽核工作所不可或缺的技能。

內部稽核人員應熟知協助判斷的技巧，但是，正確的判斷卻依賴足夠的經驗、常識及不重複犯錯的能力。稽核人員有時認為只提出建議而不做判斷比較容易且安全。然而稽核人員如果希望自己的建議被接受，他必須做必要的判斷，並且有擔負責任的意願。

具有先進領導地位的內部稽核部門，必須是客戶導向，他們必須能夠辨認主要客戶的目的，將其價值驅動力排出優先次序，並受這些客戶的目的所指引。

內部稽核人員必須體認一流的內部稽核功能，唯有透過將他們的稽核過程與利害關係人的需求、預期與風險管理的優先性相調和，並且要把經常更新對這些價值驅動力的了解，視為一項挑戰。

內部稽核人員的主要利害關係人包括董事會、監察人、高階管理者、各階層管理人員、主管機關與其它人士。內部稽核人員同樣地必須體認，這些利害關係人可能並未預期自稽核功能獲致任何價值，因此必須將這些存在於各個不同利害關係人的預期放置一旁。內部稽核人員的優先性應依據企業營運需求的改變。不論你對這些利害關係人有多熟悉，不要假設你知道他們的預期。反之，內部稽核人員應持續調適內部稽核的技術、方法與工具。

持續的調適有助於縮短內部稽核人員與其它客戶優先性的差異，以及減少利害關係人預期

的訝異。諮詢、教育訓練課程，控制自行評估（CSA），網路意見調查與其它技術，可提供客戶的回饋以調適內部稽核的現況與其利害關係人的預期。

內部稽核人員所使用的技術，與其頻率及結果相比，較不重要。比較目前的內部稽核作業方式與欲求的狀況，找出改善稽核能力與績效的機會，從這一點著手，可找出一項特定計劃，將稽核部門改變成未來所欲求的狀況。

持續的調適，可協助內部稽核人員確保內部稽核任務，策略重點，技術與核心程序會與利害關係人的預期及風險管理的優先性同步。

在參加國際性的內部稽核活動時，經常會提到“Adding Value”。下列因素可以有效地調適內部稽核人員的作業模式，以因應多元客戶改變的預期，增加企業價值：

- 內部稽核是企業文化與公司治理整體的一部份，應強調營運風險分析與內部控制的品質。
- 應建立核心能耐（Core competence）。有些企業要求內部稽核人員必須具有 MBA 學歷、CIA 資格，有些公司將內部稽核人員與其它部門人員互調，財政部要求信託業襄理級以上主管應優先遴選自內部稽核人員或具內部稽核知識與能力人員。
- 不要只是在辨識問題，反之，應著重在防止問題及提出問題的解答。稽核人員應參與問題解決小組，是控制自行評估（CSA）的領導者，並使用電腦科技以搜集及分析資料，以便作成重要決策。同時，不要過於偏離傳統的稽核界線，更不要執行管理者的功能，越俎代庖。
- 廣義看待內部控制，採用 COSO 的概念，以強化營運效率與效果。
- 學習行銷內部稽核服務，有些內部稽核部門甚至編制內部稽核業務的精美說明書，有些



則以建立與受查單位及最高管理者良好關係，作為行銷方式。

- 願意改變並且不懼怕改變。
- 發展衡量績效的量度 (Metric) 並建立標準。
- 以客觀與適任為成功的關鍵因素 (KSF)。
- 從不忘記內部稽核的根本。換句話說，要注意舞弊與控制。內部稽核人員願意協助管理階層，但是不要執行管理者的工作。
- 要了解管理階層要的是預防 (Anticipation) 而不只是回應 (Reaction)，稽核功能不要只是一片後視鏡。

對一位有效率的內部稽核人員更重要的因素是策略性的思考，內部稽核人員應考慮企業對未來內部稽核的期待以及採取什麼樣的行動以為將來作準備。下列因素提供內部稽核人員為明天作改變。

- 內部稽核人員應適用科技以遙控全盤營運及控制環境，內部稽核作業應投資必要的科技與人員以增加此項價值。
- 內部稽核應維持彈性資源。編製固定預算，以使內部稽核人員每年執行若干稽核項目的老方法已經過時。假設內部稽核是名符其實的附加價值服務，內部稽核部門必須能在極短時間內回應需求，而且必要在那個時間內妥善達成任務。
- 正式稽核報告將逐漸消失。當內部稽核人員在協助管理階層及受查者解決問題，提供相關資料，參加行動小組委員會時，正式化變的不太重要。拘泥形式有礙團隊工作。
- 內部稽核架構應改變。較少層級及跨功能的組織形態將取代現行的組織架構。管理階層人員可能參與稽核小組，而有些內部稽核人員可能臨時離開行動小組以協助管理階層執行解決方案。

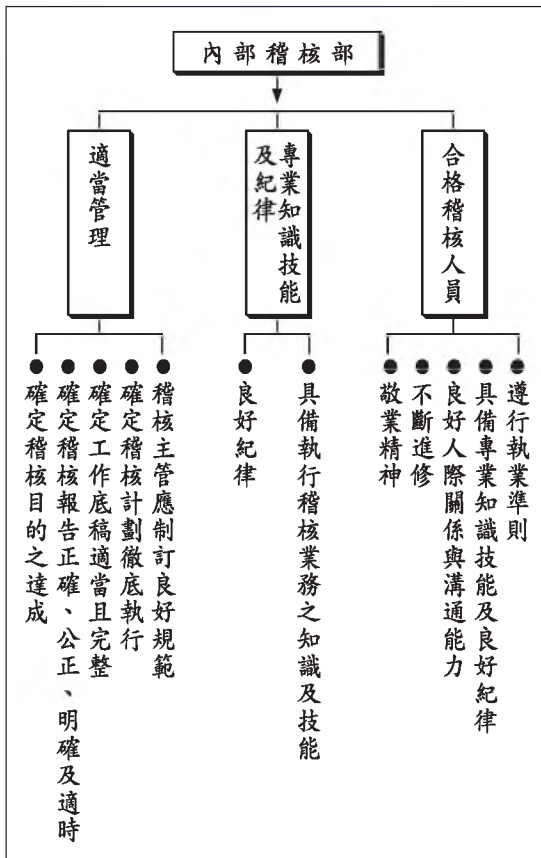
- 診斷審查與例外分析將成為競爭優勢。內部稽核人員已建立獨特的競爭優勢以搜集與辨識資料，他們的稽核工具可促進一次完成 (One-time) 分析，而在公司其它處所則不可能存在此項優勢。內部稽核人員應妥善應用這些工具。
- 內部稽核應與管理人員互動。內部稽核部門主要向管理階層與受查者提出報告，其次再向董事會報告。有人認為若董事會是內部稽核功能的主要使用者，可能造成內部稽核功能委外。
- 內部稽核不能又要經驗層級的成長，又要造成稽核人數的增加。一項通常的錯誤是假設所有具智慧的稽核人員都應晉升為主管。內部稽核部門應平衡部門人員，包括與其它部門人員轉調。
- 內部稽核部門應更具歷練。內部稽核部門應持續自其它領域雇用人員，並定期與其它部門人員互調。

四、建立內部稽核制度

一個機構 (營利、非營利、國營或民營) 要實施內部稽核作業，及確保內部稽核業務能使機構增加價值，首先必須建立內部稽核制度，網羅有經驗、有職業素養的內部稽核人員，成立內部稽核部門，以推動內部稽核業務，內部稽核主管並應有效管理內部稽核業務，以期：

1. 內部稽核業務達成資深經理人及董事會所核准的一般性目的與責任。
2. 內部稽核部門之資源經濟有效運用。
3. 內部稽核業務遵循內部稽核執業準則之規範。

表 2 內部稽核部門架構



(一) 訂定內部稽核規程 (Internal Audit Charter)

內部稽核部門之目的、職權及職責應於內部規程 (Charter) 加以界定。內部稽核主管應訂定書面的內部稽核規程，取得資深經理人的核准及董事會，或適當的治理單位的接受。此一規程應：(1) 確定內部稽核單位在機構內之組織地位，(2) 授權稽核人員得取得執行稽核有關的記錄、人員與實體財產，及 (3) 界定內部稽核業務的範圍。

將目的、職權及職責加以界定並書面化，得以確立內部稽核活動之角色，並提供經理人及董事會據以評估稽核功能之績效。如遇有爭議，規程亦可提供經理人及董事會對內部稽核的角色與責任，獲致正式的書面合意。

內部稽核主管應定期評估規程所界定之目的、職權及職責是否持續適當，足以使內部稽核活動達成其目的，並向資深經理人及董事會報告定期評估結果。

(二) 內部稽核部門的管理

如前所述，內部稽核主管應有效管理內部稽核部門，以確定內部稽核業務能增加機構價值。內部稽核部門的管理至少包括下列事項。

1. **規劃：**內部稽核主管應建立以風險為基礎的稽核計畫，以決定內部稽核業務的優先順序，並與機構的目的之一致。
2. **報告及核准：**內部稽核主管每年應將稽核工作排程，用人計畫及財務預算等陳請資深經理人核准及董事會核備。
3. **資源管理：**內部稽核主管應確保內部稽核資源適當，充分及有效運用，以達成經核准的稽核計畫。
4. **政策及程序：**內部稽核主管應視內部稽核部門的大小與結構，及稽核工作的複雜度，訂定政策及程序，以作為內部稽核作業的日常指引。
5. **協調：**內部稽核主管應與其他執行確認性與諮詢性服務之單位或人士相互協調，共用資訊，以確保稽核工作範圍之適當性，並避免工作重複或遺漏。
6. **品質確保：**內部稽核主管應妥善督導內部稽核人員，並採行內部自我評核及外部人士的定期評鑑，以合理保證內部稽核作業符合內部稽核準則、職業道德規範、內部稽核規程、法令及其他相關標準。

(三) 內部稽核委外

過去內部稽核著重在評估機構政策與程序遵行的情形。今日，內部稽核必須執行更多的任務，從辨識風險到建立風險管理程序，以及分析內部流程以提昇效率。這些增加的需求導





因於由書面作業轉換為數位稽核，不斷增加的法令與企業營運的快速轉變。更甚於從前，機構必須確定他們的內部流程能適當有效的面對這些挑戰及減少風險。機構已著手強化他們的內部稽核功能。居於下列考量，愈來愈多的機構將他們的內部稽核業務委外（out-sourcing）或內外合作（co-sourcing）。

- 風險管理的成本效果模式。
- 專業能力與經驗的獲取。
- 獨立性與客觀性的維持。
- 效率的提升。

五、內部稽核與風險管理

安隆事件暴發後，美國內部稽核協會（The Institute of Internal Auditors）及美國公司董事協會（National Association of Corporate Directors）問卷調查發現，僅百分之三十七的董事回覆公司建立正式企業風險管理（Enterprise Risk Management, ERM）機制，或使用其他辨識風險的正式方法。而值得注意的是百分之十七的董事表示不知他們的公司是否有正式的風險辨識方法。

雖然多數董事表示公司未設置風險管理機制或不知公司是否設置風險管理機制，但是在安隆事件後這樣的比率將快速改變。百分之五十的董事回應他們的公司已將風險管理列入稽核委員會的議程。一半以上的董事表示他們已詢問內部稽核人員有關安隆事件的類似風險。這些公司約有百分之四十已特別質疑內部稽核人員有關風險管理。

問卷調查顯示多數董事會主要依賴公司管理當局向其報告風險事項。百分之七十五的回覆者稱他們整個年度依賴經營團隊的定期風險報告。約百分之三十七稱他們審核內部稽核的摘要報告，百分之二十八通常是稽核委員會成員稱他們審核內部稽核報告。安隆事件強調應

從多個不同來源取得風險管理資訊的需求。公司需要建置內部控制以提供管理當局與董事會間的牽制與制衡（checks and balances）功能。安隆的破產也指出加強風險管理研究的需求。

（一）內部稽核在風險管理程序的角色與責任

風險管理是經理人的重要責任。為達成經營目的，經理人應確保完善的風險管理程序的存在與運作。董事會與審計委員會負有督導的責任以決定適當的風險管理程序存在而且適切有效。內部稽核人員應檢查評估，報告及建議改善風險管理的適切性與有效性以協助經理人及審計委員會。經理人與董事會對其機構的風險管理及控制負有責任。然而，內部稽核人員扮演諮詢的角色可協助機構辨識、評估及執行風險管理的方法以及針對這些風險的控制。

建立機構風險管理程序的評核與報告通常具有高的稽核優先性。評估風險管理程序與內部稽核人員使用風險分析以規劃稽核工作的需求不同。但是，來自於完善的風險管理程序的資訊，包括體認經理人與董事會的關注，卻有助於內部稽核人員規劃稽核作業活動。

內部稽核主管應瞭解經理人與董事會在機構風險管理程序中對內部稽核業務的期望，這樣的瞭解應列入內部稽核業務及審計委員會的規章。

在機構風險管理程序中負有責任的群組與個人，其責任與作業活動應互相協調，這些責任與作業活動應在機構的策略規劃，董事會政策、經理人指令、作業程序以及其他治理機制中予以適當的書面化。應書面化的責任與作業活動的例子包括：

- 設定策略方向可能是董事會或一個委員會。
- 風險的職責可能指定給高階經理人。
- 殘餘風險的接受度可能是決策經理人。
- 持續辨識、評核、化解與監控可能指定給業

務層級的經理人。

- 定期評估及向其他人確認應屬內部稽核業務。

內部稽核人員被要求在執行例常任務過程中辨識及評估風險暴險的重大性。不過，內部稽核業務在機構風險管理程序的角色經常改變，有時發現分布在下列連續區間：

- 不具責任。
- 稽核風險管理程序作為內部稽核計畫的一部份。
- 積極、持續支持與參與風險管理程序，例如參加督導委員會，監控作業活動，及狀況報告。
- 管理及協調風險管理程序。

總之，這是決策經理人與董事會的責任以決定內部稽核在風險管理程序的角色。管理階層對內部稽核角色的觀點視機構文化，內部稽核人員的能力，其他情況，以及本國習慣等因素而定。

(二) 檢定風險管理程序適當性的技巧

每一機構可能選取特定方法以執行風險管理程序。內部稽核人員應確定所使用的方法為主要成員或個人，包括董事會及審計委員會，所瞭解。內部稽核人員應確認機構的風險管理程序係針對五個主要的目的，以便對風險管理程序整體適當性表示意見。風險管理程序的五個主要目的為：

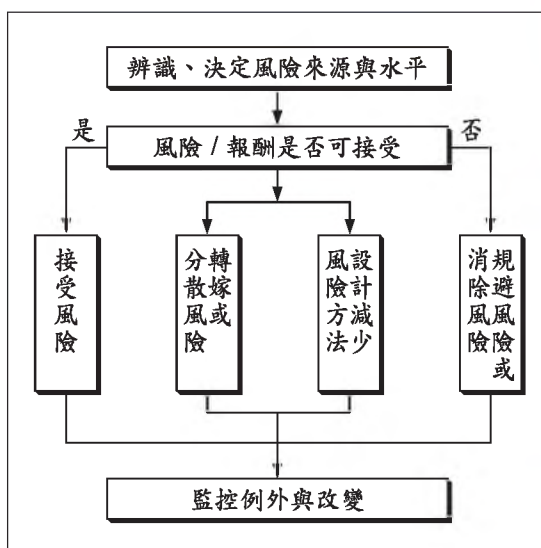
- 由經營策略與作業活動所產生的風險經辨識並排定優先次序。
- 經理人與董事會已決定機構可接受的風險水平，包括為達成機構策略計畫而可接受的風險。
- 設計及執行風險紓解作業活動以將風險減輕或管理至經理人及董事會認為可接受的水平。

- 採行持續監控作業活動以定期檢定風險及管理風險的控制效果。
- 董事會與經理人收到風險管理程序結果的定期報告，機構的公司治理程序應定期向利害關係人報導風險，風險策略及控制。

內部稽核人員應體認不同機構所使用的風險管理實務，其技術可能有重大差異。風險管理程序應依機構作業活動的性質設計，根據機構經營活動的大小與複雜度，風險管理程序可能是：

- 正式或非正式
- 量化或主觀
- 附屬於營業單位或集中在總公司。

表 3 風險評估與控制程序



機構所使用的特定程序必須適合機構的文化，管理風險及經營目的。例如，機構從事衍生性商品或複雜資本市場產品則應運用計量風險管理工具。小型或不複雜的機構可能使用非正式的風險委員會以討論機構的風險組合及採取定期行動。稽核人員應確定所選用的方法兼具完整與適切以適合機構作業活動的性質。

內部稽核人員應取得足夠的資訊以確定風險管理的五個主要目的可達成以便對風險管理



程序的適當性表示意見。在蒐集這些資訊時，內部稽核人員應考量下列任務程序：

- 研究及審視風險管理方法的相關資料與背景資訊，以作為檢定機構所使用的程序是否適切，是否代表產業最佳實務。
- 研究及審視與機構行業相關的現行發展，趨勢與產業資訊，以及其他適當的資訊來源，以確定可能影響機構的風險與暴險，及用來因應，監控與再檢定這些風險的相關控制程序。
- 審閱公司政策，董事會與審計委員會記錄以確定機構的經營策略風險管理理念與方法，風險偏好及可接受的風險。
- 審閱經理人，內部稽核人員，會計師，以及其他來源以前所發佈的風險評估報告。
- 與業務及策略經理人員面談，以確定營業單位的目的，相關風險，及經理人的風險紓解，控制監控作業活動。
- 理解資訊以獨立評估風險紓解，監控，風險報導及其相關控制作業活動的效果。
- 檢定風險監控作業活動報告內容的適當性。
- 核閱風險管理結果報告的適當性與時效性。
- 核閱經理人風險分析，採取風險管理程序所提出紓解行動，以及改善建議的適當性。
- 經由觀察，控制與監控程序的直接測試，監控作業活動所使用資訊正確性的檢測，以及其他適當的技術，以確定經理人自行檢查程序的效果。
- 審閱風險相關問題，此可能顯示風險管理實務的缺失，如果適當並與經理人，審計委員會及董事會討論。若內部稽核人員認為經理人所接受的風險水平與機構的風險管理策略，政策不一致，或根本不為機構所接受，稽核人員向審計委員會或董事匯報告。。

六、內部稽核與控制

COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) 1992 年 9 月所發佈的內部控制－整合架構 (Internal Control - Integrated Framework) 定義內部控制制度如下：

內部控制廣泛的定義為機構的董事會、經理人及其他人員所執行的一種過程，用以合理保證達成下列三類目的：

1. 營運的效率與效果。
2. 財務報導的可靠性。
3. 遵循相關法令。

(一) 內部稽核在控制程序的角色與責任

董事會的任務之一是建立與保持機構治理程序，並取得有關風險管理與控制程序效果的確認。高階經理人的角色是監督風險管理制度與控制程序的建立，管理與評估。多面性的控制制度的目的是在支持機構人員管理風險及達成已建立及已傳達的企業目的，尤有進者，這些控制程序預期格外用來確保下列情況存在：

- 財務及業務資訊可靠且完整。
- 營運有效率執行且達成效果。
- 資產安全防護。
- 機構的行為與決策遵行法令與契約。

機構經理人員的責任之一是評估其職權範圍內的控制程序。內部稽核與外部稽核人員提供選取的機構作業與功能風險管理及控制程序效果狀況不同程度的確認。內部稽核業務應以評估控制的效果與效率及促進控制的持續改善，協助機構維持有效控制。

高階經理人與審計委員會通常期望稽核長在年度中執行足夠的任務工

作及搜集其他資訊以判斷控制程序的適切與效果。稽核長應將有關機構控制制度的一般判斷向高階經理人及審計委員會報告。許多機構將內部控制制度的經理人報告包括在給外部

利害關係人的年報或定期報告。

(二) 內部稽核評估控制程序的要領

依據風險評估結果，內部稽核業務應評估包含機構治理、營運及資訊系統的控制的適切與效果。內部稽核在評估控制程序時，可採取下列的程序與方法：

1. 內部稽核主管應編製下一年度任務計畫草案以確保將取得足夠的資訊以評估控制程序的效果。此計畫應要求任務或程序須搜集所有主要營運單位與業務功能的相關資訊。任務計畫也應考慮最受新近或預期改變影響的作業。這些改變情況可能來自市場、投資條件、購併、重組或新創投，計劃方案應有彈性以因應年度中管理策略，外部情況，或達成機構目的預期修正等改變所需的調整。
2. 在決定任務計畫草案時，內部稽核主管應考慮他人所執行的相關工作。為減少重複及不效率，在決定下年度稽核計畫的涵蓋面時應考慮工作計畫或經理人新近所完成的控制評估或品質改進程序，以及外部稽核的工作計畫。
3. 最後，內部稽核主管應從兩個觀點評估計畫草案的涵蓋面：橫跨機構單位及包含各種交易與業務程序型態的適切性。若任務計畫草案範圍不足以對機構控制程序的確認表示意見，內部稽核主管應將其預期缺失成因與可能後果向高階經理人與審計委員會報告。
4. 內部稽核業務的挑戰性是依據許多個別評估的集合以評估機構控制制度的效果。這些評估大部份來自內部稽核任務，管理階層自行檢查，及外部稽核人員的工作。隨著任務進展，內部稽核人員應將其發現及時報告給適當層級的經理人，以便採取立即行動改正或化解所發現控制缺失的後果。
5. 在做成機構控制程序一般性效果的評估時，

三項主要考量是：

- 所執行的稽核工作或其他搜集到的檢查資訊是否發現重大的缺失？
- 若是，是否在發現後進行改正或改善？
- 這些發現及其後果是否可做成擴散情況存在而使企業風險達不可接受程度的結論？

重大控制缺失短期存在並不須做成擴散性及具有不可接受剩餘風險的判斷。發現的型態，干擾的程度，後果與暴險的層次為應考量的因素以決定整體控制制度的效果是否受到破壞且不可接受的風險存在。內部稽核主管有關機構控制程序狀況的報告應呈報，通常每年一次，給高階經理人及審計委員會。

6. 此報告應強調控制程序在為求達成機構目的所扮演的重要角色，以及為做成一般性確認判斷內部稽核所執行的主要工作與其他重要資訊來源。報告的意見段通常以負面確認的形式表示；亦即，此期間所執行的任務工作及所搜集到的其他資訊並未顯示任何控制程序的重大缺失而具有擴散效應。假若控制缺失重大且具擴散性，報告的確認段可能保留意見或否定意見，端視剩餘風險預期增加程度及其對機構目的影響。
7. 年度報告的目標閱讀者是高階決策者及審計委員會成員。因為這些讀者對稽核與營業有不同的瞭解，內部稽核主管的年度報告應清楚，明確及具信息性。報告應經編審已使他們能夠瞭解並符合他們的資訊需求。對這些讀者的價值可用包括改善建議，現行控制問題與趨勢的資訊，諸如技術與資訊安全的暴露，橫跨企業單位控制缺失的型態，遵行法令的可能困難，予以強化。

七、內部稽核與舞弊風險

在本文前言所提及的英國霸菱集團李森事





件(1995)、台灣國際票券楊瑞仁事件(1995)、台灣地雷股公司事件(1997)、美國安隆事件(2001)、英國聯合愛爾蘭銀行羅斯納事件(2002)、美國世界通訊會計醜聞事件(2002)及台灣博達事件(2004)，這些舞弊風險均足以阻礙機構既定目的、目標的達成，甚且影響機構的生存。內部稽核在降低機構的舞弊風險扮演重要的角色。

中國內部審計協會在2006年1月12日發布信息表示，2000年至2004年，全國內部審計機構共完成審計項目198萬多個，查出損失浪費金額420.9億元人民幣。中國內部審計正在由過去傳統的財務收支審計向以企業增值為目的的管理審計、效益審計發展。中國內部審計協會的統計顯示2004年內部審計共為有關單位增收節支257.9億元比2000年至2004年五年的平均數多出127.32億元。

(一) 內部稽核在舞弊風險管理的角色與責任

機構設置內部稽核的主要目的，雖然並非完全期待內部稽核能舉發所有的舞弊或使舞弊不發生，但是機構的經理人都會指望內部稽核透過內部控制的檢查與評估能夠協助機構減少舞弊的風險。近來，一些相關的法令具體要求內部稽核應注意舞弊事件：

- 美國證管會(SEC)針對沙氏法案404(Sarbanes-Oxley 404)的規定：經理人申報有關財務報導及證交法定期報表簽證的內部控制：

“檢定有關財務報導的公司內部控制應依據足夠的的程序以評估其設計及測試其執行的有效性。控制經此等檢定包括……防範、辨識及偵測舞弊的相關控制”。

- PCAOB(Public Company Accounting Oversight Board, 公司會計監督委員會)審計準則第二號：

“稽核人員應評估所有的控制，特別是針對那些對財務報表可能有重大影響的舞弊風險……與防範及偵測舞弊相關的控制通常對舞弊風險有擴散性的影響”。

- 美國國際內部稽核協會(IIA)執業準則1210-A2：

“內部稽核人員應具備辨識舞弊徵候的充分知識，但無須具備與以從事舞弊偵測及調查為主的人士同樣的專業”。

(二) 內部稽核應協助機構防範舞弊

防範舞弊的最主要工具是控制。設置及維持控制的主要責任在於經理人。內部稽核人員考量機構內各營運單位之潛在風險程度，負責檢查及評估內部控制制度之有效性，以協助防杜舞弊之發生。為克盡此一職責，內部稽核人員應評估下列事項以確定：

- 機構之環境注重控制意識。
- 制訂切合實際的機構目的與目標。
- 備有書面政策(例如行為規範)列舉所禁止之活動及對違反規定時之處置。
- 制訂政策、實務、程序、報告及其他方法以監控活動及保護資產，尤其是針對高風險之區域。
- 溝通管道能提供經理人充分及可靠的資訊。
- 建議設置或強化有效之控制措施以利防止舞弊。

(三) 內部稽核應協助機構偵測舞弊

經理人及內部稽核對於舞弊偵測扮演不同的角色。內部稽核之正常工作方法是對機構的活動，提供獨立的檢查及評估。內部稽核舞弊偵測的目的是，透過被稽核活動的分析、評估、建議、諮商及資訊，以協助機構成員有效達成機構所賦予的任務。

經理人有責任以合理的成本，設置及維持

有效的控制制度。完善設計的內部控制制度應該可以防杜舞弊。稽核人員對控制的測試，加上經理人所建立的合理的控制，可以提高任何存在的舞弊徵候被偵出的可能性。內部稽核人員應對舞弊具備充分的知識以辨識舞弊可能已經發生的徵候，對可能導致舞弊的機會提高警覺，評估進一步調查的必要性，及通知機構內適當的經理人。

舞弊之偵測 (Detection) 包括辨識認出足以建議進行調查之各種舞弊徵候。這些徵候之發現可能來自於經理人所設計的控制制度、稽核人員執行測試的結果、或機構內外的其他來源。

在執行稽核工作時，內部稽核人員對偵察舞弊之責任包括：

- 對舞弊有充分之知識，能辨認出可能發生舞弊之各種徵候，包括知道舞弊之特徵、從事舞弊之技巧、以及舞弊之型態。
- 對於可能導致舞弊之機會，例如重大的控制缺失，應保持機警。如偵測出重大控制缺失，內部稽核人員應進一步測試，以辨認其他舞弊徵候。徵候的例子包括未經授權之交易、踰越控制、未解釋之價格異常及不尋常之鉅額產品損失。內部稽核人員應注意，在任何時候如果存有一項以上的徵候，舞弊已經發生的或然率隨之增加。
- 對可能已經發生舞弊之各種徵候加以評估，並決定是否應採取更進一步的行動或建議進行專案調查。
- 如果認為有充分之徵候顯示有舞弊的存在而建議進行專案調查時，應即報告機構內適當經理人。

內部稽核人員不可能具有與專門負責偵測及調查舞弊之人員同樣的知識。而且僅憑稽核程序，縱使已盡專業上應有之注意，亦難保證

舞弊必將被偵出。

(四) 內部稽核應參與舞弊調查

舞弊調查 (Investigation) 包括執行延伸的稽核程序，以確定徵候所顯示之舞弊確已發生。包括針對已被發現的特定舞弊蒐集足夠之證據。內部稽核人員、律師、調查員、治安人員以及機構內外之其他專家，通常執行或參與舞弊之調查工作。

從事舞弊調查時，內部稽核人員應注意下列事項：

- 評估舞弊之可能程度及共犯。
- 決定為有效執行調查工作所需之知識、技能及其他能力。評估參與調查之內部稽核人員及專業人士之資格及技能，以確保調查者具備適當之專業，包括專業證書、執照及信譽以及與被調查者或機構內之員工及經理人未具有利害衝突之關係。
- 設計適當程序以期偵出舞弊者、舞弊之程度、舞弊之技巧及舞弊之肇因。
- 在整個調查過程，與經理人、法律顧問及其他專業人士之工作保持適當協調。
- 注意舞弊涉嫌者及調查範圍內之關係人的權利以及機構本身的信譽。
- 調查階段結束時，內部稽核主管應提出書面報告。報告內容應包括所有的發現、結論、建議以及已經採取之改正措施。

舞弊調查工作結束後，內部稽核人員應評估已知的事實，以便：

- 決定控制是否需要執行或強化，以減少未來遭受舞弊的可能性。
- 設計稽核測試程序以便未來揭發類似舞弊。
- 協助內部稽核人員具備舞弊充分知識，使能辨認舞弊徵候，以克盡內部稽核人員責任。

八、結論





隨著美國及全球各地企業的財務危機與會計醜聞，內部稽核近年來已受到政府部門、企業及學術界的注目。的確全世界的內部稽核人員工作已深獲認同，更多的利害關係人視內部稽核專業為公司治理過程的關鍵台柱。此時此刻成為一位內部稽核人員可以說是適逢其時。但是，比往常更重要的是內部稽核人員應提供機構增加價值的服務，也藉此提升內部稽核近來的崇高位階。

多項標準用來衡量內部稽核從業人員的效果－認證、技術知識、遵循準則以及公司與產業知識等只是其中一些共同使用的標準。但是更重要的，內部稽核人員應具備更多的條件以

符合客觀的標準與其他相關的指引。這些條件－包括個人的心態、文化的認知與其他軟式技能（Softskills）-可使內部稽核服務增加價值，並使內部稽核人員成為真正高效能的專業人士。

企業在競爭激烈、瞬息萬變、風險處處的环境中，為求達成既定的目的與目標－獲利、成長及永續經營，應建立內部稽核制度，妥善運用內部稽核專業，評估風險管理，控制與治理程序的適當性及有效性，興利防弊，逢凶化吉，免遭時代洪流所吞噬。*

（本文作者現為興業家企管顧問公司總經理、國際內部稽核師）



比爾蓋茲：（1955－）

創意必須植基於簡單，且能撼動人心，但思考過程必須深思熟慮、眼光放遠，決不要怕改變你的產品線，甚或經營模式。