

探討內部審核作業 —以績效審核觀點

陳浚明

國防大學財務管理學系兼任助理教授

壹、前言

近年來，國軍為肆應敵情威脅及區域情勢，依聯合防衛作戰需求、建軍規劃及兵力整建計畫指導，在兼顧國家安全、財政負擔及整體經濟發展前提下，國防預算從108年3,815億元成長至112年5,803億元，GDP占比亦大幅成長至2.5%，呈現逐年穩定成長趨勢。

國防部為確保每一筆預算都能有效推動各項國防施政，國防部主計局持恆推動各項財務內控作為，並透由精進系統遠距查核，拓展電腦稽核項目，以強化監督管控機制；惟針對各項國防施政項目實施成效或軍事投資專案執行績效之內部審核，仍有策進之探討空間。

國際最高審計機關發展組織（The INTOSAI Development Initiative, IDI）是一個非營利、自主運作之機構，藉由其長期發展經驗之基礎上，支援及協助發展中國家的最高審計機關（SAI）可持續地提高其績效和能力。IDI於2021年8月頒布績效審核ISSAI實施手冊（IDI Performance Audit ISSAI Implementation Handbook version 1），該手冊係由專業審核人員角度來開發，提供實施績效審核方式，包含

審核流程及工作上之應用。對於國防部未來內部審核作業之策進，應有相當參考價值。

貳、現況

國防部各級單位為發揮內部控制功能，提升財務效能及避免浪費或不經濟支出，並防杜違法情事發生，爰依據相關法規實施內部審核：

一、會計法

（一）第95條

各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。但涉及非會計專業規定、實質或技術性事項，應由業務主辦單位負責辦理。內部審核分下列二種：

1. 事前審核：謂事項入帳前之審核，著重收支之控制。
2. 事後複核：謂事項入帳後之審核，著重憑證、帳表之複核與工作績效之查核。

（二）第96條

內部審核之範圍如左：

1. 財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核。

2. 財物審核：謂現金及其他財物之處理程序之審核。
3. 工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。

二、內部審核處理準則

(一)第2條

本準則所稱內部審核，指經由收支之控制、現金及其他財物處理程序之審核、會計事務之處理及工作成果之查核，以協助各機關發揮內部控制之功能。

各機關實施內部審核，應由會計人員執行之。但涉及非會計專業規定、實質或技術事項，應由主辦單位負責辦理。

(二)第3條

內部審核之範圍如下：

1. 財務審核：謂計畫、預算之執行與控制之審核，包括預算審核、收支審核及會計審核。
2. 財物審核：謂現金及其他財物處理程序之審核，包括現金審核、採購及財物審核。
3. 工作審核：謂計算工作負荷或工作成果每單位所費成本之審核。

前項第一款、第二款預算審核、收支審核、會計審核、現金審核、採購及財物審核之定義如下：

1. 預算審核：各項計畫與預算之執行及控制之審核。
2. 收支審核：各項業務收支處理作業之查核。
3. 會計審核：會計憑證、報表、簿籍及有關會計事務處理程序之審核。
4. 現金審核：現金、票據、證券等出納事務處理及保管情形之查核。

5. 採購及財物審核：工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等採購事務及財物處理程序之審核。

除上列法規外，行政院亦於「中央政府普通公務單位會計制度之一致規定」訂有專章要求（第九章內部審核之處理），國防部亦訂有國防部內部審核作業規定，要求各司令部以綜合性審核（對單位全般業務）及國防部專案審核（對特定事項…效能之查核）；惟受限於近年審核人力有限及經驗傳承不易之情形，審核重點仍置於遵循審核（Compliance audit）及財務審核（Financial audit），對於查核工作績效、效益或效能之績效審核（Performance audit），則相對少見。

參、績效審核

一、依據

目前相關法規雖未明確規範主計單位應實施績效審核，惟檢視下列規定條文實與績效審核並無相異，可提供國軍主計單位執行之法制基礎，並朝可發揚主計人員財務管理功能之績效審核來發展，對執行成效、內部管理及風險管控等面向，提前發掘潛藏缺失及風險，提出全面性具體可行意見，協助機關提升施政效能。

(一)中央政府普通公務單位會計制度之一致規定

各機關會計人員審核各類業務之成果，應衡量各類施政或工作計畫收支與成本負擔情形；注意有無按月、按季或按期作績效評估、效益評量或成本效益分析，如發現問題或效能過低，有無及時採取必要之改善措施。（#127）

(二)內部審核處理準則

1. 資本支出實際進度與預算是否經常注意
按下列各目分別比較：計畫已完成部分，其實際效益是否與預期效益相符。如有不合，計畫主管單位有否分析檢討其原因，並謀改進辦法。（#12）
2. 各機關應依業務收支，計算個別業務成果，以供經營管理參考。（#26）
3. 各機關會計人員審核各類業務之成果，應衡量各類施政或工作計畫收支與成本負擔情形；注意有無按月、按季或按期作績效評估、效益評量或成本效益分析，如發現問題或效能過低，有無及時採取必要之改善措施。（#27）

二、定義

(一)最高審計機構國際標準3000（The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI）定義，認為績效審核是以獨立、客觀及可靠的方式，以檢查政府事業、系統、營運、計畫或活動是否具經濟性（economy）、效率性（efficiency）及效益性（effectiveness）等原則（簡稱3Es），並找出精進空間（如圖1）。

1. 經濟性（economy）：保持低成本（Keeping costs low）。
2. 效率性（efficiency）：充分利用可用資源（Making the most of available resources）。
3. 效益性（effectiveness）：實現目標並達成預期成效（Meeting objectives and achieving intended results）。

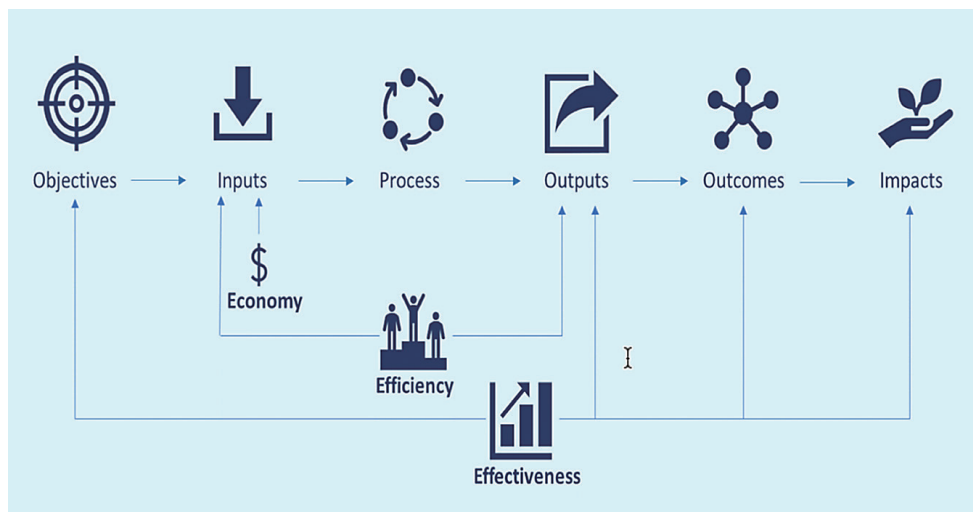


圖1 3Es關係圖

（資料來源：IDI Performance Audit ISSAI Implementation Handbook, 2021）

(二)IDI認為績效審核係以合適的標準來檢查機關各項政策的執行，是否善用資源以有效實現政策目標及預期成效，範圍涵蓋包括組織、財務和管理等所有政府活動，著重於政策、個案、預算、成效或系統。例如機關採購策略、節能政策（包含減少碳排

作為）、服務品質及國營事業產能。

(三)四大國際會計師事務所之一的「安侯建業聯合會計師事務所」（以下簡稱KPMG），則認為績效審核是評估組織營運的經濟性、效率性及效益性的一種技術，以便向管理階層保證其施政目標正在

實施，以及是否可以改進。審核範圍除財務控制或法規遵守外，還包含領導力、員工授權、團隊合作、風險評估、管理資訊、溝通、資源分配、生產力衡量等管理作為。此外，KPMG除了3Es外，更提出環境（Environment）、公平（Equity）、道德（Ethics）等另外的3Es，並認為當政府都按照上述6Es標準得到良好執行時，人民的經濟福利（Economic Welfare）將得到改善，帶來幸福感和滿足感，達到7Es（6Es + Economic Welfare = 7Es）。

四維基百科則認為績效審核是指對政府或非營利性組織的計畫、職能、運作或管理系統和程序進行的獨立檢查，以評估該組織在利用可用資源方面是否實現經濟性、效率性及效益性。

五綜上，績效審核是以獨立、客觀及可靠的

方式，檢查機關各項政策執行是否具經濟性（economy）、效率性（efficiency）及效益性（effectiveness），以有效實現政策目標及預期成效，並提出改善意見。因此，績效審核需要靈活性、想像力和分析能力，才能為組織提供創新的解決方案和新的想法。

三、流程

IDI將績效審核作業流程區分為「審核主題選擇（Selecting an audit topic）」、「審核設計（Designing the audit）」、「審核執行（Conducting the audit）」、「審核結果確認、結論和建議（Developing findings, conclusions and recommendations）」、「Writing the report 審核報告撰擬」、「Following up on audit results 審核結果追蹤」等六個步驟（如圖2）。



圖2 績效審核流程圖

（資料來源：IDI Performance Audit ISSAI Implementation Handbook, 2021）

（一）審核主題選擇

1. 瞭解政府機關、立法機構或其他利害關係人（如民間社會組織或公眾）的關心和重視的事項。
2. 使用選擇標準來識別審核主題具重要性及可審計性，並與單位賦予之任務相符。

3. 透過風險、財務和政令等面向分析審核環境後，制定涵蓋一年或數年的業務審核計畫，確認說未來幾年內將處理哪些審核事項。
4. 排定審核主題優先順序，依團隊專業能力選擇適切審核主題。

(二)審核設計

1. 進行先期研究及學習，以更好地瞭解審計主題。
2. 確定審核方法。
 - (1)結果導向方法：是否達成預期成效？
 - (2)問題導向方法：問題的肇因為何？
 - (3)系統導向方法：管理及組織功能是否正常運作？
3. 確認審核原因，以選定目標。
4. 訂定審核問題，並確認審核範疇。
5. 定義適當的審計標準來衡量執行績效。
6. 研發審核資訊蒐集及分析方法。
7. 設計審核表格及文件，並訂定審核專案節點。

(三)審核執行

1. 充分瞭解蒐集充分和適當證據的重要性。
2. 遵照律定的方法來蒐整資訊和數據。
3. 運用量化研究和質化研究方法分析蒐集的資訊和數據。

四審核結果確認、結論和建議

1. 依條件、標準、肇因及影響等審認查核結果。
2. 平衡報導審核結果。
3. 形成初步結論和建議。

(五)審核報告撰擬

1. 建立能有效表達審計結果之報告架構。
2. 瞭解及掌握受審核單位對審核結果的意見。
3. 審核結果核定後，發布報告並傳達相關單位。

(六)審核結果追蹤

1. 確定審計結果和建議的後續情況。

2. 評估發現的問題是否得到解決。
3. 確定財務和非財務面向之審核成效。
4. 決定未來審核方向。

上列這些作業步驟是IDI依據最新的績效審核標準ISSAI 3000，並整合績效審核指導GUID 3910（核心概念）和GUID 3920（審核過程），作為實施績效審核作業之依據，其中很多作業的概念，例如審核主題之策略性規劃等，殊值內部審核策進之參考。

肆、建 議

參酌IDI等國際機構推動績效審核之作業指引及筆者作業經驗，研提內部審核精進建議，分述如後：

一、整合年度違失情形、周延審核計畫訂定

(一)目前國防部於年度開始前二個月訂頒年度內部審核工作計畫後，各單位則於年度開始前一個月，參照上級單位內部審核工作計畫及年度施政計畫，策訂該單位內部審核工作計畫，呈報核定後實施。

(二)各單位每年除應綜合分析年度各項財務違失情形（可參考財務中心及帳務中心定期發布之經費結報缺失），找出單位內作業疏失之概況，推敲未來可能產生財務風險，結合各級主官施政重要事項、審計部近年抽查重點、立法院關切事項等，妥慎訂定查核要點，列入年度內部審核項目。

(三)囿於單位審核人力、能量及審核難度項目等諸般因素，IDI設有審核要項矩陣表（如圖3），亦可參考調整運用。

Audit topic selection matrix

The SAI identified four possible audit topics via its strategic planning process:

1. Solid waste management
2. Climate change adaptation
3. Sustainable fisheries
4. Maternity services in public hospitals

The following table illustrates an example of how scoring is assigned, and audit topics prioritised based on selected criteria. (The topic selection criteria and their weights will be chosen in accordance with the ISSAI and based on their relevance and importance to the SAI).

CRITERIA	WEIGHTS	Identified alternative audit topics							
		Topic 1		Topic 2		Topic 3		Topic 4	
		Score	Weighted score	Score	Weighted score	Score	Weighted score	Score	Weighted score
1. Materiality	15	3	45	3	45	2	30	2	30
2. Auditability	15	3	45	1	15	2	30	2	30
3. Possible impact	15	3	45	2	30	2	30	2	30
4. Risks to the SAI	10	3	30	1	10	3	30	3	30
5. Legislative or public interest	10	3	30	3	30	0	0	3	30
6. Relevance	10	3	30	3	30	2	20	3	30
7. Timeliness	5	3	15	3	15	1	5	2	10
8. Previous audit work	5	2	10	3	15	2	10	2	10
9. Other works planned or in progress	5	2	10	1	5	1	5	1	5
10. Request for performance audit	10	3	30	0	0	3	30	2	20
Aggregate weighted score	100		290		195		190		225
Rank			1		3		4		2

Note: Not applicable = 0, Low = 1, Medium = 2, High = 3

Comments:

1. Materiality:.....(state here the reasons/justifications for specific score for each topic)

2. Possible impact:.....

3. Relevance:.....

4.

The above assessment indicates Topic 1 (Solid waste management) as the first priority, Topic 4 (Maternity services in public hospitals) as the second priority, Topic 2 (Climate change adaptation) as the third priority and Topic 3 (Sustainable fisheries) as the fourth priority.

圖3 審核要項矩陣表

(資料來源：IDI Performance Audit ISSAI Implementation Handbook, 2021)

二、落實查核前置準備、精準動前作業提示

(一)每個受審核單位其任務特性、預算額度、工程購案數量及複雜程度…等均不同，故審核方式及重點亦不同；故針對內部審核項目，應先期準備相關作業法規，如實施財物審核，應先從國軍財產管理作業規定、軍品及軍用器材作業規定、物品管理手冊、車輛管理手冊…等規定，瞭解正確作業規範及應有之管理作為，預先推演查核作業並制定作業指引後，實施查核前教育訓練。

(二)為建立主財團隊合作之精神，各單位應於內審前一天，召集歲計、財會及計畫統計等相關單位，針對受審核單位作業狀況實

施行前作業提示，使查核人員精準審核財務風險事項。如會計月報承辦人員，應提示受審核單位近期會計月報提列之缺失項目或應實地查核驗證事項；又如預算執行承辦人員，應提示受審核單位年度重大預算執行工程購案、落後及缺失個案等。

三、精實審核作業檢討、有效提升查核技巧

每次執行內部審核或接受審計部及上級單位審核後，審核人員應以學習型組織模式，藉由個人審核經驗及技巧及接受其他單位審核之分享，相互學習成長外，並針對相關查核作業詳實檢討，研擬各項可行精進作為，以提升審核人員查核技巧。

四、單位持恆內審教育、提升整體審核能量

內部審核相關教育訓練目前大部仰賴主計局年度內部審核教育訓練時機，相對各軍種較少內部審核承辦人員實施講習或訓練，訓練成效有限；惟教育訓練實為單位之根本，故各單位應將每位主財人員視為內部審核人員，定期利用各項集會及講習時機，以實際案例實施訓練，若能結合影片拍攝形成教案，置於網頁專區供參，更有助於單位審核能量之提升。

五、制定內審作業指引、形塑正確查核觀念

現行內部審核作業未訂有標準作業規範及參考，且審核作業參用法規繁多，惟整體環境欠佳，審核人力逐漸年輕化，加上多年來從未有系統化地將審核作業文件及底稿留存供參，審核經驗亦未能有效傳承，審核能量維持實為不易。建議應針對單位經常性之查核作業訂定詳細作業手冊，使審核人員藉由框架式之作業指引，順利達成審核任務，並能形塑其正確查核觀念。

六、持恆汲取審核新知，發展多元查核技術

近年資訊科技日益更新，也為各項作業帶來改變，相對於內部審核作業也須不斷隨之精進，故應汲取鑑識會計、大數據、人工智慧…等知識，將歲計、會計及統計所蒐整之數位資料，以機器學習和深度學習的技術整合至內部審核，發展多元查核技術，以有效提供財務管理之服務及財務風險預警。

參考文獻

1. The INTOSAI Development Initiative (2021) Performance Audit ISSAI Implementation Handbook version1.
2. <https://sirc.idi.no/about/what-are-sais>.
3. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/Performance-Auditing.pdf>.
4. 會計法.
5. 內部審核處理準則.
6. 中央政府普通公務單位會計制度之一致規定.
7. 國防部內部審核作業規定.
8. 國防部(2023)中華民國112年國防報告書.