

內部控制之自我檢查應用

●許正煌

壹、摘要

與其經常追著火車跑，不如「設法」早點到，避免搭不上車而無法到達目的地窘境，甚至產生不必要的困擾和成本。所以需考量一些時間、路途、工具及障礙等，俾能掌握於胸，從容應對，使每一不同旅程（任務），都能順利達到目標。內部審核的目標，係主（會）計人員透過各項處理程序審核，以協助各單位發揮內部控制之功能。而自我檢查又為內部控制重要之回饋機制，並冀望藉由自我檢查時點將結果忠實回饋，採取必要修正行動，使可遵循既定目標達成任務，防止錯誤與弊端發生。

貳、前言

國軍正逐漸將組織朝向扁平化目標邁進，各管理階層不必事事躬親，而必須適當授權各單位人員分工合作與分層負責。然為確保授權後各單

位活動能合理達成組織目標，並保障現金安全，內部控制日趨重要。故自 90 年 4 月建立自我稽核制度具體作法，杜絕弊端發生。特參照行政院「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」及「內部審核處理準則」訂定國軍各級單位對經管財務行政事項人員實施內部控制之「自我檢查」作業要點，其實施目的在於協助國軍各級單位建立內部控制之監督機制，以確保國軍資產安全，促進國軍組織健全發展，期杜絕弊端發生，進而提昇國防施政成效。

參、文獻探討

一、內部控制之理論發展

1949 年美國會計師公會（AICPA）發表一篇名為「內部控制—整合控制之要素及管理階層與獨立會計師之重要性」之研究報告，為內部控制制度之起源。早期之理論認為，內部控制係指單位之組織規劃及其所採用之各種協調方法與措



施，用以保護資產安全，提高會計資訊之可靠性與完整性，促進經營效率，並促使各部門及人員遵守管理政策，以達到預期目標。1980 年代美國發生許多詐欺性財務報導後，對內部控制之問題更加重視，並於 1985 年成立全國不實調查委員會（National Commission on Fraudulent Financial Reporting）專責調查不實財務報導之問題。在 1987 年的調查結果報告，說明各團體之間基於共同之利益應相互共同合作，俾發展出更合用之內部控制制度。接著 COSO 委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）發布之「內部控制—整合架構」之研究報告，認為內部控制是一種過程，此過程是為合理確認達成可靠之財務報導、相關法令之遵循、有效率及有效果之營運等三大目標而設計，並由五個互有關聯之要素（控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督）組成。一組織或個體，無論是私部門或公部門，均得以藉由內部控制以確保組織目標之達成；我國 74 年所發布審計準則公報第 5 號「內部控制係指所查者之組織規劃及其所採用之各種協調方法與措施，以保護資產安全，提高會計資訊之可靠及完整性、增進經營效率，並促使遵行管理政策，達成預期目標，一般分為內部會計控制與內部管理控制。內部會計控制係為保護資產安全，提高會計資訊之可靠及完整性；內部管理控制則為增進經營效率，並促使遵行管理政策，達成預期目標之控制」。另 87 年發布審計準則公報 32 號亦明確定義內部控制為「一種管理過程，藉以合理確保下列目標之達成：(一)可靠之財務報導，(二)有效率

及有效果之營運，(三)有關法令之遵循。」

二、內部控制之組成要素

內部控制五個互有關聯之要素分別為控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通及監督。

(一)控制環境（Control Environment）：係指與人有關之因素，包括員工的操守、價值觀及能力、管理階層之管理哲學與風格、聘僱、訓練、組織員工及指派權責之方式等，例如在政府組織中各單位應編配分層負責職掌，作為工作執行的依據。

(二)風險評估（Risk Assessment）：係指分析目標不能達成之內、外在因素，並評估其影響的程度及可能性之過程，例如對單位經管現金人員實予嚴格之考核，即在避免財務失事事件發生，降低組織的風險損失。

(三)控制活動（Control Activities）：係指「幫助管理階層確保其指令已被執行之政策與程序」，控制活動涵蓋於各業務部門及各階層，其包括的活動如核准、授權、驗證、調節與稽核等。

(四)資訊與溝通（Information & Communication）：資訊係指「資訊系統辨認、衡量、處理及報導之標的」，是與財務報導或遵循法令等目標有關的財務資訊或非財務資訊；溝通則是「把資訊告知相關人員」，包括組織內外部人員。

(五)監督（monitoring）：係指「評估內部控制品質之過程」，包括評估控制環境是否良好，風險評估是否及時、確實，控制作業是

否適當，資訊及溝通是否良好等。

三、內部控制範圍

內部控制依其範圍區分內部會計控制與內部管理控制兩類。前者是與會計紀錄、財務報表可靠性及正確性有關之控制，偏重會計資訊之可靠性與完整性之控制，和保障財產安全為目的；後者強調維持作業效率及組織中是否遵行標準作業程序之控制，重點在增進作業效率和貫徹管理目標之達成為目的，如表 1。因此會計控制係指各單位為保護資產安全，提高主財資訊之可靠性及

完整性之控制作為，應包括預算編管、會計處理、內部審核、統計分析等作業控制流程與規範（國軍主計人員的主要職責）。現行內部審核機制涉及單位監督及評估作業，其中事前審核屬監督工作，著重收支控制之合法性；事後複核屬評估工作，著重機關績效與資源運用效能之考核與評估。而管理控制則係指各單位為增進工作效率，促使遵行各項規定，以達成預期目標之控制作為，包括情報、作戰、後勤、採購、資訊等作業控制流程與規範（各階層管理者的職責）。

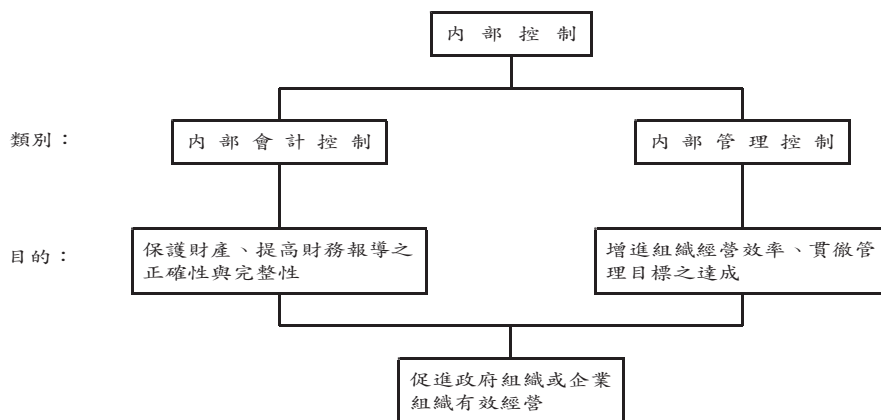


表 1 內部控制之分類

四、內部控制與內部審核

以往許多人認為內部審核就是內部控制，內部控制係在合法中提昇績效，提高資源運用的效能，是興利與防弊兼顧的重要制度，該項制度由組織內部各單位設計、建制，並由全體員工共同遵循。至於內部審核依會計法第 95 條規定，各機關實施內部審核，應由會計人員執行之，並著

重在收支控制，憑證、帳表之複核及工作績效之查核，同法第 96 條亦定義實施範圍包含財務審核、財物審核與工作審核，主要建立在內部會計控制的基礎上，仍在執行與會計、財務有關事項，由此可知內部審核為內部控制重要之一環，內部審核是協助內部控制發揮功能之重要機制，惟兩者在執行者、範圍、性質與控制（評估）對象上仍有所不同，如表 2 之說明。



表 2 內部控制與內部審核之比較

區 分	內 部 控 制	內 部 審 核
目 的	達成組織的三種目標：營運具效能、財務報導可靠性、法令之遵循	協助發揮內部控制之功能
執 行 人	組織所有人員（自我檢查）	主計人員
範 圍	組織營運活動之控制（包括財務報導、法令之遵循）	會計法所規定之內部審核範圍（財務、財物、工作等審核）
性 質	三種內部控制的五個組成要素，含控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通、監督（包含持續性監督與個別評估）	一種內部控制的三個組要素，含持續性監督、控制活動、資訊
控制／評估對象	包含所有組織之營運活動	以財務報導的內部控制為主，涵蓋與財務報導有關法令之遵循、保障資產安全

肆、自我檢查應用

一、自我檢查作業要點

- (一)實施層級：國軍各級單位（含特種基金作業單位）。
- (二)實施對象：經管財務行政事項所有人員；即國軍各級單位辦理業務涉及歲入收入、歲出預算執行、現金收支、會計處理、財產保管及採購等業務及其有關行政事項之人員，非僅限於主（會）計人員。
- (三)各單位對經管財務行政事項人員實施內部控制之「自我檢查」範圍，至少應包括如下：

- 1.預算執行檢查。
- 2.會計處理檢查。
- 3.現金收支檢查。
- 4.財產保管檢查。
- 5.採購及處分財物檢查。
- 6.臨時交辦及其他重要事項檢查。

- (四)為發揮各單位對經管財務行政事項人員實施內部控制之「自我檢查」功能，俾事前發現問題，各單位主官、幕僚長及業務主管應對其所屬經管財務行政事項人員，擬訂「自我檢查」檢查紀錄表實施檢查，單位主官及幕僚長應每兩個月、業務主管則應每月至少檢查一次為原則。財務行政事項屬同一主官（管）督導而分由數人經管者，可採抽查方式辦理檢查，惟應秉持健全財務秩序與強化

內部控制實施方案之「經常應辦理查核」精神切實執行。

- (五)各單位應考量任務特性、業務職掌、作業規定及程序等相關因素，研訂內部控制之「自我檢查」項目及製作檢查紀錄表據以執行。其中「自我檢查」共通性檢查紀錄表如附件，另各單位應依本身業務特性與實際需要，自行增（修）訂之。
- (六)各單位業務部門對經管財務行政事項人員實施內部控制之「自我檢查」檢查紀錄表，應按月彙呈單位副主官（含）以上人員核閱後裝訂成冊，妥慎保管列入交代。檢查紀錄表至少應保存二年，並由各業務單位確實保管，以備上級單位實施內部審核時查核。
- (七)各上級單位主（會）計部門應配合年度內部審核或現金審核時，對所屬單位辦理情形切實查核、驗證，查核情形應納入審核報告作成書面紀錄呈核，如發現問題、應立即通知改善、追蹤管制，以健全內部控制機制。
- (八)為提昇國軍自我稽核效能，各單位應對經管財務行政事項人員加強教育宣導，並確實執行內部控制之「自我檢查」工作，以增進專業知識及經驗，保障國軍資產安全。
- (九)為維持對經管財務行政事項人員有效內控機制，各級單位應將本內部控制之「自我檢查」作業要點列為經常應辦理事項，並對所屬執行情形應採定期、不定期方式實施督導，列為督導檢查重點事項，俾達成「依法行政、公款法用」之目標。

二、檢核表訂定方向

近來年，審計部與本部內部審核迭有發現部分單位未實施自我檢查作業或執行效能不彰，諸如未能依業務實需訂定自我檢查檢核表，而沿用

本部擬訂之共通性檢查紀錄表範例，對不符單位任務特性而做無謂之檢查或每次檢查均登載無缺失，而遇上級單位實施業務督考時，卻又缺失叢生，均顯示各單位對部頒規定執行作業流於形式，無法發揮原訂之內部控制功能，國軍主財人員應協助單位主官（管）戮力持續推動，主動要求各業務部門針對單位特性、作業實需及以往缺失案例，將經管財務行政事項人員作業要項納入自我檢查檢核表，以達有效消弭不實結報及不符採購作業程序等情事。以下提供各單位作為自我檢查檢核表訂定方向：

案例(一)：○單支付「文具事務用品」等 15 案刷卡費用，合計金額 28 萬元，經查承辦人許○○上士領取上述款項後，未即時繳付臺灣土地銀行償還欠款，至許員赴學校受訓辦理業務交接時，該款仍未移交，亦未告知所屬主管，逕自截留逾 2 個月，截至查核日止，發現該單位信用卡消費明細暨繳款通知單仍積欠 4 萬 90 元刷卡費用，許員始赴土銀繳清上項欠款，並將現金餘款 4 萬 9,370 元辦理移交。

◎檢核表訂定如：

- 1.各單位採購部門是否已接受、驗收物品無誤後，經權責長官核定辦理電子支付。
- 2.每月銀行寄送帳單是否逐筆核對與審查並簽請權責長官核閱。
- 3.對未歸墊之前期累計應付帳款，是否查明原因。

案例(二)：○單位所屬許○○少校等 15 員，於參加單位以團體獎金辦理餐敘當天，仍報支加班誤餐及夜點費計 15 餐次，不符規定結報誤餐費 3,000 元，核與「國軍人員誤餐費及夜點費支給



規定」第2條略以：「…誤餐費，係指因趕辦公務留在辦公室內加班或因當日往返之短程出差，不及返回單位駐地用膳者，核發之費用」規定不符，顯示加班誤餐費管制作業待加強。

◎**檢核表訂定如：**團體獎金辦理餐敘當天，是否仍報支加班誤餐及夜點費。

案例(三)：經查○單位主官均未依規定對所屬經管現金收支承辦人員，實施每月至少2次之檢查，僅於現金收支登記簿每月底最終結帳日核閱，核與「國軍基層單位財務管理作業手冊」第0204條略以：「單位主官（管）對於財務人員經管之財務，每月至少檢查兩次，若核對其櫃存現金、國庫帳戶結存數及各項收支憑證與帳面記載相符，於帳簿最後一筆查帳註記欄簽章，並註明檢查日期…」之規定不符。

◎**檢核表訂定如：**主官是否對所屬經管現金收支承辦人員，實施每月至少2次檢查。

三、know-how 的觀念

一對新婚夫妻，先生看到他太太在煮魚時，每次都是把魚尾切掉，再作烹調。幾次以後，他覺得很納悶，終於忍不住問道：「老婆，為什麼妳每次煮魚時都要把魚尾切掉呢？」他老婆想了一下說：「這我也不清楚，因為我小時候看我媽媽煮魚都把魚尾巴切掉，所以我也都切掉魚尾才下去煮。下一次回娘家再問我媽媽！」之後他們回娘家，問起這個問題，她媽媽也是想了一下才說：「這我也不清楚，因為我從小都看妳阿媽這樣煮，我也就這樣煮，待一會兒我去問妳阿媽好

了。」當問到阿媽老人家的時候，阿媽側著頭，說：「這個問題啊，那是因為當時的盤子都比較小，魚整隻放不進去，就看到一條魚尾垂在盤子外面，很難看，切掉魚尾放了剛好。但是我現在有機會煮魚都不必切尾巴了！」

傳統與沿襲的作法要有其價值並經得起考驗，才能在時代的洪流中不褪色，所以為何有know-how的觀念，就是要持續從知悉每一個作業，到改進每一個環節至最適狀態。

伍、結 論

一、落實一級輔導一級

國軍因人員異動頻繁，加上主客觀因素，作業規定時有修訂，使得內控環境呈現不平穩現象，故各種型態的督（輔）導及教育訓練，為部隊所需，如此，才能使其控制環境趨於相對穩定，俾利推動各項國防施政。

二、授權及自我檢查機制

治理強調「自治」，在於協助設計重要工作管理之表單，建立分層負責內控與自我檢查機制，以強化內部控制，健全財務及業務秩序。

三、溝通能力的培養

溝通能力是職掌專業化能力之一，各主計部門之控制活動，經由內部審核將預算、會計、統計及特種基金作業所作之衡量及評估分析資訊，除加強與單位主官及主計主管溝通外，應注重所屬單位、橫向部門及向上的回饋，以綿密作業缺口，增進其工作圈執行效能。

國軍現有各項法令規章，已具備內部控制之

功能，惟部分單位主官（管）及業務部門錯認財務行政內部控制係主財人員之職責而未予重視，肇致國軍財務行政內部控制作為不盡落實，財務違失案件迭有發生。因此，建請各級主官（管）重視與督促所屬執行，以確保國軍資產安全，期杜絕弊端發生，進而提昇國防施政成效。

參考文獻

- 1.鍾道正（1997），「強化內部審核，革新整體風氣」，主計通報，277期。
- 2.馬秀如（1999），內部控制、內部稽核及內部審核範圍之探討，主計月報，521期，26-33。
- 3.林柄滄（2003），內部稽核理論與實務。
- 4.郭國誠（2003），強化內部審核功能以健全內部控制，主計季刊，300期，72-76。
- 5.林開誠（2004），從國內最近財務弊案談內部控制缺失如何防微杜漸，內部稽核季刊，42-45。
- 6.賴森本（2004），風險導向稽核，內部稽核季刊，48期，17-24。
- 7.鄧家駒（2005），風險管理4版，台北市：華泰文化事業股份有限公司。
- 8.郭國誠（2005）運用內部審核，提昇財務管理效能，主計季刊，308期，89-96。
- 9.馬秀如（2005），內部控制之延伸－風險管理，會計研究月刊，238期，30-47。
- 10.吳官傑（2006）強化主財審核精度，發揮會計內控效能，主計季刊，312期，56-64。
- 11.國防大學（2007）風險管理作業指南，周茂林譯。
- 12.李美雀（2007），基層財會人員面臨不實財報之處境與對策－力霸案的延伸，會計研究月刊，259期。
- 13.邱意儒、陳君愷（2008），淺談風險導向之國防經費審計，政府審計季刊，112期，90-107。
- 14.王吉麟（2008），國軍主財政策發展規劃，主計季刊，320期，1-7。
- 15.蕭國強（2008），從精進歲計業務功能談提升國防資源運用成效，主計季刊，320期，8-19。
- 16.林高川（2008），建構國軍內部審核網，強化單位內控機制，主計季刊，320期，33-40。
- 17.毛吉成、蔡幸熾（2008），由部隊循環作息－探討內部控制風險及防範之道，主計季刊，321期，93-99。
- 18.鄭惠之，2002年，2002年會計、審計新世紀，會計研究月刊，第171期。
- 19.林士和，2005年，由風險防制論內部控制與稽核制度.台北市：內部稽核季刊。
- 20.鄧家駒，2005年，風險管理.4版.台北市：華泰文化事業股份有限公司。
- 21.GAO（2000），Determining Performance and Accountability Challenges And High Risks。

作者簡介



許正煌，國防部主計局內部審核處中校會計審核官；國防管理學院83年班會計科，財務正規班82期93年班；曾任地區財務單位預財官等職。