

# 如何從內部控制防範高階主管舞弊

近年來國內外公、私部門管理階層舞弊事件頻傳，值得探討如何強化內部控制，以防範舞弊之再度發生，本文爰就國內外相關資料加以整理分析，提出對政府機關高階主管舞弊防範之未來精進方向，供各界參考。

李正心（行政院主計總處綜合規劃處科員）



● 本文作者照片

## 壹、前言

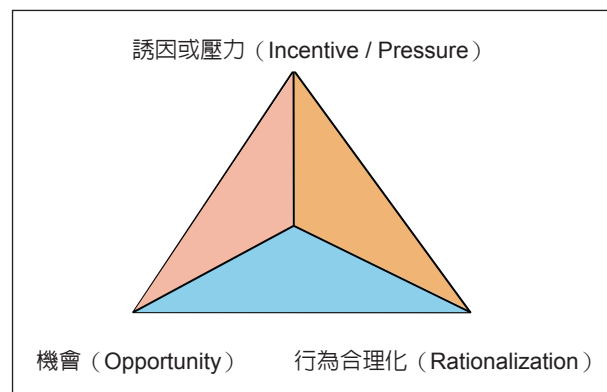
自 100 年間發生財政部關稅總局副局長等海關官員集體貪污舞弊案以來，邇來尚有台灣鐵路管理局副局長、新竹縣五峰鄉鄉長、前內政部消防署署長、前行政院秘書長等高層主管涉及貪污事件，顯見高階主管舞弊亦為當前政府內部控制面臨的挑戰之一，爰本文試從內部控制之角度研析防範高階主管舞弊之可能作法。

## 貳、舞弊之成因

美國 Donald R. Cressey 所提出的「舞弊三角理論」(Fraud Triangle Theory)，指出組織內部產生舞弊的三項基本因素為誘因或壓力、機會及行為合理化，舞弊之發生通常需具備這三項要素，因

此在舞弊的防制工作上也多針對這三項要素來設計，茲分別說明如下：

### 一、誘因或壓力



● 舞弊鐵三角圖示 (資料來源：作者自繪)

根據犯罪學的研究，從事舞弊者多是因為受到誘惑或壓力，才會鋌而走險並辜負別人的信任；而誘因係指為了要取得依經營成果、財務目標或現金流量達到某特定目標，而發放之獎金、紅利或股票選擇權等，而針對財務報表或業績進行相關之舞弊行為；壓力則通常來自於本身有難以告人的問題，這些問題包括對所賦予之責任難以達成、個人經濟情況的惡化、對地位提升的慾望及不平等待遇等情況，因而會想將此問題透過舞弊的手段來解決。

## 二、機會

由於受到誘因的趨使，或為了要解決上述的壓力，人們通常會在自己熟知的業務範圍內尋求好的解決方法，或從過去精通的業務經驗中探索，而當某人受到信任或知悉內部控制所存在之缺失等，進而相信其可踰越控制時，或有效內部控制機制未建置或不足時，即可能增加發生舞弊之機會。

## 三、行為合理化（舞弊者說服了自己）

舞弊者在事前必須先說服自己：「舞弊為合理行為」，個人偏差之態度、人格特質或道德觀可能使其做出舞弊行為，並將該行為合理化。不過，進入 21 世紀後，晚近研究者之發現與普世價值觀的改變，舞弊者最能說服自己的，其實是：「這樣做，別人不會發現」，行為合理化之要素已形同舞弊者「找藉口」或「事後辯解」之最佳理由，因此有人提出舞弊之要素可修正為供給面與需求面要素，供給面要素即前述的機會，讓舞弊者認為舞弊行為可以得逞，甚至於不會被發現；需求面要素即舞弊者個人的需求，即前述的誘因或壓力。因此，若能有效消除供給，建構一套讓員工認識到：「舞弊必然會被發現」的內部控制環境，儘可能地減少舞弊者可趁之機，內部舞弊即可降至最低。

## 貳、民間企業及外國政府之作法

經查國際內部稽核協會（IIA）、經濟合作與發展組織（OECD）與聯合國等相關文獻，皆認為強化組織內部與

外部的監督機制，有助於防範或偵測出高階主管貪污舞弊情事。目前民間企業及外國政府之相關監督作法如下：

### 一、民間企業部分

IIA 認為透過內部及外部稽核直接對董事會報告的監督機制，係預防或偵測出管理階層舞弊的重要方法，以防範高階主管利用職權來逾越內部控制，並維持良善的治理環境。目前公開發行公司除於董事會設置獨立董事外，尚設有隸屬董事會之內部稽核單位，定期向董事會及監察人報告稽核業務，且獨立董事及內部稽核主管依規定須具備一定專業資格條件，並應以超然獨立之精神執行職務。

### 二、外國政府部分

（一）OECD 建議政府機關之內部稽核主管要直接對所在機關的最高層級報告（通常指首長或相同層級人員），而報告除了給機關首長外，也應一併送給該機關上級的部會首長。另外 OECD



● OECD 標示 (資料來源: OECD 網站)



● 聯合國徽章 (資料來源: 聯合國網站)

也強調內部稽核與職司反貪腐的單位之間要互相支持與合作，或適度加以整合，在某些情況下是由相同的主管人員管理或隸屬於同一個部會或機關下。

(二) 聯合國反貪腐公約也建議對違反公職人員行為守則者，採取紀律或其他措施，並設置一個防貪、反貪及肅貪的專責

執法機關，使其具備必要的獨立性。例如香港與新加坡是亞洲地區推動廉政肅貪工作最為成功的國家，關鍵就在設有「獨立肅貪機構」有效偵查貪污情事，以削弱行政首長之擴權或干預，是將貪腐根源連根拔起的有效方法。

### 參、我國政府目前作法及未來可能之精進方向

為整合強化政府內部控制機制，行政院已訂頒「健全內部控制實施方案」等規範，除由行政院秘書長籌組成立跨部會之行政院內部控制推動及督導小組外，復要求行政院所屬各機關應組設內部控制小組，由副首長以上層級擔任召集人，並由機關自行統合或運用行政管考、資訊安全稽核、人事考核、政風查核、政府採購稽核、事務管理工作檢核及內部審核等稽核評估職能，以協助審視內部控制設計及執行之有效性。惟基於內部控制之設

計與執行，須考量成本及效益，爰無法完全排除高階主管逾越內部控制等先天限制，尚有賴外部控管機制來防制高階主管本身之貪污舞弊案件。

為全面性統整防貪、反貪及肅貪工作，法務部廉政署於 100 年 7 月成立，結合了政風、檢察及相關司法機構之資源，以有效強化政風查核之稽核評估職能，行政院亦於 101 年 7 月邀集政務首長等舉辦「廉政倫理與反貪腐」座談會，馬總統於會後做出多項裁示，包括各機關首長應親自主持廉政會報；機關內部應建立「廉政品管圈」，由政風單位擔任監督者及預報台之角色；一旦發生重大風紀事件，由機關首長與政風單位負共同責任；另將請託關說制度化等。法務部廉政署業於 101 年 9 月間以院函訂頒「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」，刻正研議相關懲處機制。

綜上所述，經參考國際間新進趨勢，從內部控制層面，提出未來可強化防範高階主管舞弊之作法如下：

## 一、首長以身作則塑造良善治理環境

為落實執行公務員廉政倫理規範，加強請託關說、受贈財物、飲宴應酬及其他廉政倫理事件登錄，應責由首長以身作則建立榜樣，並對違反相關規定的公職人員加以處分。另外，高階主管的舞弊多屬於由上而下串謀之結構性舞弊案件，而非偶發的舞弊案件，因此建議於進用新進人員、人員調任敏感職務及晉升主管等時點，進行人員背景調查，以強化單位主管之遴選機制。

## 二、落實各機關政風通報之獨立管道

具名檢舉之舉報機制可能會影響組織成員的舉報意願，故宜接受並重視匿名的檢舉情資，適時地展開秘密調查以偵測出可能的舞弊情事，且各機關政風人員對貪腐情事之報告，除應陳報機關首長與上級機關首長以外，應併送法務部廉政署彙辦；倘若事涉機關首長時，應即逕送該署查處；法

務部並可透過對政風機構之考核機制以落實通報職能。

## 三、成立內部稽核組織整合強化現有政府稽核評估職能

考量目前政府稽核評估職能係個別運作，其專業與職權難免受限，行政院研究發展考核委員會正依行政院內部控制推動及督導小組之決議，研議適合我國政府運作之內部稽核可行方案及相關配套措施，未來可考量整合廉政肅貪體系，針對高風險單位或事項之內部控制運作進行查核，以收綜效。

## 肆、結語

要有效防範舞弊，必須先設計完善的內部控制，並加以落實執行，方能發揮功能；但制度再完善仍難免發生疏漏或被人為逾越之可能。因此，尚有賴機關首長等高階主管以身作則，提倡公務倫理行為守則與道德文化，並且加強宣導訓練，使全體同仁體認到「舞弊是對政府及全體公務員的傷害」，以形塑重視廉能的控制

環境；此外，加強政風通報等防貪機制及整合強化內部稽核職能，亦是政府機關防弊成敗的關鍵。

## 參考文獻

1. IIA (2012), 〈Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance〉。
2. IIA (2009), 〈Internal Auditing and Fraud〉。
3. OECD (2011), 〈Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability〉。
4. 聯合國(2003), 〈聯合國反腐敗公約〉。
5. 森谷博之原著, 李斌翻譯(2012), 〈偵測管理階層舞弊〉, 《企業風險管理服務季刊》。
6. 陳伯松(2012), 〈關於內部舞弊, 企業的幾項謬思〉, 《會計研究月刊》。
7. 陳伯松(2012), 〈企業如何防患舞弊〉, 《會計研究月刊》。
8. 陳怡均(2009), 〈出席2009年APEC金融監理官訓練倡議-財務分析及鑑識會計研討會報告〉, 行政院金融監督管理委員會證券期貨局出國報告。❖