

# 《當前風險審計於政府審計之應用》

(2014 海峽兩岸暨港澳地區審計理論與實務研討會)

冼尚輝、蘇王婷 2014 年 5 月

## 【摘要】

從審計歷史的發展，經歷了帳項基礎審計、制度基礎審計及初期風險基礎審計模式的階段後，演變至當前風險基礎審計的模式。當前風險基礎審計為國際大型會計師事務所因應全球經濟環境轉變，及企業業務日趨複雜，而對主要應用於財務審計範疇方面的審計模式進行改造。本文就着當前風險基礎審計模式的發展背景及被審計業界的廣泛採用而對該模式作肯定，從而對當前風險基礎審計模式於政府財務審計工作中的運用作敘述，反映當前風險基礎審計能有效降低審計風險。另外，經吸收當前風險基礎審計模式於財務審計中運用的經驗，亦嘗試把風險基礎審計概念，引用於其他政府審計範疇當中。

【關鍵詞】 風險基礎審計；審計模式；審計風險

## 一、 風險基礎審計產生的背景及現況

### (一)風險基礎審計產生的原因

審計模式於過去的世紀經歷了重大的進化及演變，隨著經濟不斷發展、企業的業務日趨複雜，交易數量隨之增加，及社會大眾對財務報表的依靠性提高等因素，傳統單靠實施查帳或依靠內部控制的審計模式已不能應付整體環境的轉變。在高風險的社會環境下，國外審計業界首先建立風險基礎審計模式，使風險導向審計得以產生。

從社會因素探討，審計的目的在於滿足社會的需求，如提高企業的管理水平及核實財務報表的公允性，但隨著社會進步及社會公眾對審計的期望提高，傳統的審計模式未能滿足社會的需求。審計當中實施的查帳、主要依靠內部控制測試的審計模式，可能引致錯誤確定重點審計項目，難以從複雜的企業業務中降低審計風險，且影響審計質量及結果。於二千年代初期，世界最大的能源公司安然涉及的財務造假事件，令其最終倒閉，企業的財務欺詐案件偶有發生，不禁令社會大眾對審計專業的信心存在動搖。當重大財務欺詐案件披露於社會大眾前，亦令審計行業受創，促使行業間對審計思想及審計模式的改革。因此，風險導向審計的發展可彌補社會對審計期望的差距，屬因應環境的轉變而創新的審計模式。

### (二)審計模式的發展過程

從審計歷史的發展，審計模式大致上經歷了四個階段，從早期的帳項基礎審計、二十世紀中期的制度基礎審計、二十世紀後期的風險基礎審計演變至當前的風險基礎審計模式。

## 1. 帳項基礎審計

在審計歷史初期，即十九世紀中至二十世紀四十年代間，企業組織結構簡單，業務性質較單一，審計人員所獲得的帳目及交易的審計證據相對較簡單，主要以檢查審計證據錯誤的出發點進行審計。因此會投入時間及資源於大量的會計憑證和帳簿的詳細檢查，所涉及的檢查範圍較全面而沒有設定對某範疇進行重點檢查，最終會以檢查審計證據的基礎形成審計意見。

## 2. 制度基礎審計

制度基礎審計即主要對企業的內部控制制度進行審核。從二十世紀四十年代以後，隨著企業規模逐漸擴大，經濟活動及交易項目日趨複雜，審計人員較難對大量的會計帳簿及會計憑證作詳細檢查。為了適應企業環境變化，審計模式亦出現改變。會計師發現內部控制制度與會計數據有着明顯的聯繫，因此把審計焦點前移，由審核會計數據結果轉向關注產生會計數據的過程，認為若企業的內部控制制度有效，財務報表發生錯報的可能性較小。採用制度基礎審計可免除檢查大量審計證據，審計人員需評估企業的內部控制的有效性，以抽取樣本方式進行審計，並規劃實質性程序的性質、時間及範圍。對於內部控制評定為無效的範疇，則執行實質性程序工作，相反對有效的控制點減少詳細的審計證據檢查工作。

## 3. 風險基礎審計

### 初期風險基礎審計

從二十世紀七十年代以後，世界經濟急速發展、科學技術

的發達、企業的經營風險增加，同時國外企業的舞弊案件不斷地發生，令社會對企業的財務狀況的披露要求提升，從而對審計成果的期望增多。認為單靠制度基礎審計中提倡對內部控制進行抽樣測試的方式進行審計不健全，而且抽取的樣本數量大小亦難以說服社會大眾。於是引入審計風險概念，對制度基礎審計規範化，以風險評定為審計的起點，要求會計師進行合理的審計工作，把審計風險降至可接受水平。

審計業界一直研究構成審計風險的因素，於1983年由美國註冊會計師協會(AICPA)提出審計風險模型(審計風險 = 固有風險 x 控制風險 x 檢查風險)，認為審計風險受企業的固有風險，如於內部因素的影響下，對會計項目及交易等發生錯誤的可能性，又受控制風險，如企業發生的舞弊或會計處理錯誤而未有被內部控制防止，及檢查風險，即通過審計程序亦未能被發現帳目中存在重大錯報的地方的因素影響。因此，審計業界開始引用風險基礎審計模式，加入對固有風險及控制風險的評估，再由審計人員設定可接受的檢查風險，推算出整體的審計風險。通過對項目的固有風險及控制風險的評估，從而確定實質性程序的性質、時間及範圍。

### 當前風險基礎審計

於二十世紀八十年代後期，對初期風險基礎審計模式主要針對個別會計項目結餘或交易項目評定固有風險，而忽略了外部環境因素的影響，普遍認為存在缺陷。由於固有風險及控制風險都受到企業的內部與外部環境因素影響，兩者較難分開，而且於進行控制制度評估時又不易發現因管理層駕馭內部控制(management override)而發生的財務報表錯誤和管理層舞弊的

情況，審計人員只須通過對各個帳目的核實便能提取適當的審計證據，沒有關注外在環境及內部間之聯繫對企業之影響，發現財務報表重大錯報的機會不高。初期之風險基礎審計模式當中的固有風險較難評估，因此審計人員通常會以內部控制為起點，忽略了從宏觀層面上了解企業及其經營環境，而直接把固有風險設定為高風險。於是審計業界於二十世紀九十年代間繼續對風險基礎審計模式進行優化，加入企業經營戰略理念建造審計模式，更關注企業所面臨的經營風險對審計的影響。經進化的風險基礎審計模式(審計風險 = 重大錯報風險 x 檢查風險)則以企業的經營戰略及業務流程為起點，以經營環境、戰略風險、流程風險、固有風險、控制風險及其他剩餘風險作分析，有關風險與企業的戰略目標、經營環境、公司治理結構及內部控制等環環相扣，同時包括刻意粉飾財務報表的舞弊風險，及因交易本身的性質及複雜程度而可能發生對整體財務報表錯報之風險。此外，還包括於執行控制測試及實質性測試程序亦未能發現錯報所承擔的檢查風險。

於實際執行風險基礎審計中，審計人員將對企業的經營計劃進行分析，以宏觀層面了解企業面對的風險，利用分析程序識別存在高風險的審計項目，綜合外在風險、固有風險及控制風險的因素，設定審計範圍。最終除了依靠內部控制及實質性程序所獲取的審計證據外，還包括了解企業及其環境而獲取的審計證據而作出審計結論。經優化的風險基礎審計模式克服了初期模式的不足，令審計人員較全面掌握可能存在的重大風險，藉此降低審計風險。

### (三)風險基礎審計當前於審計業界的應用

#### 1. 國際審計準則對風險基礎審計的規範

就審計環境的轉變，為提高審計質量，國際會計師聯合會(IFAC)的國際審計與鑒證準則理事會(IAASB)於 2003 年發佈了四項審計風險準則，包括國際審計準則第 200 號“財務報表審計的目標和一般原則”、國際審計準則第 315 號“了解被審計單位及其環境並評估重大錯報風險”、國際審計準則第 330 號“針對評估的重大錯報風險實施的程序”及國際審計準則第 500 號“審計證據”。當中國際審計準則第 200 號修改審計風險模型為重大錯報風險 x 檢查風險，強調評估重大錯報風險分為兩個層次：第一財務報表整體的層次，第二為比較具體，即交易類別、帳戶餘額、披露和相關陳述的認定層次，其中認定層次的重大錯報風險由固有風險及控制風險組成。上述的審計準則規範審計人員必須採用風險基礎審計模式進行審計，即透過了解審計對象及其環境，對審計對象的財務報表及各類交易、帳戶餘額和披露認定層次的重大錯報風險進行識別及評估，及期後基於有關重大錯報風險而制定適當的審計程序以收集足夠的審計證據。由此可見，風險審計準則的出台為審計業界奠定採用風險基礎審計的趨勢，為目前審計業界必須採用之審計模式。

#### 2. 會計師事務所採用的審計模式

圍繞以風險基礎審計為主導的方向，經過不斷探索新的審計方法，國際“四大”會計師事務所採用的審計模式雖則名稱及具體做法不同，但同樣以風險主導為審計方法的核心內容。會

計師事務所基本上會把審計工作分為四個階段，包括計劃審計工作階段、內部控制測試階段、實質性測試階段及審計完結階段。於計劃審計工作階段，審計人員會了解審計對象的背景及經營環境，識別及評估經營風險，識別對帳目構成重大影響的會計項目，目的為確定財務報表的重大錯報風險以制定審計策略。於內部控制測試階段，對審計對象的重點業務流程進行了解，評估控制措施的執行及核實其有效性，以確定控制風險，從而決定於實質性測試階段所需進行審核的範圍及程度。最後，於審計完結階段，會對整個審計工作進行檢查，核實各類風險的評估是否合理，如控制風險的結論是否恰當、重大錯報風險是否適當，目的為維持審計風險於可接受水平，建立正確的審計意見。

### 3. 外地政府審計機關採用的審計模式

商業企業倒閉及出現舞弊的情況導致各地的政府公共部門對加強內部和外部的控制和監督的意識提升。雖然不能一概而論，但隨着公共部門的治理環境不斷變化，社會大眾對政府和公共服務的需求和期望隨之提高，作為審計部門亦需適時按操作環境的變化制定監管措施。外地審計機關如加拿大審計總長公署及英國國家審計署目前主要引用部份適用於商業企業的審計準則進行對公共部門的審計，重點分析公共部門運作當中較易產生風險的因素，包括了解審計對象及其經營環境，對各項特定風險作識別及評估，從而制定恰當的審計策略，對整體財務報表提供一定的審計保證。

## 二、 澳門審計署當前採用的風險基礎審計

### (一)政府公共部門與企業的營運風險

政府公共部門與一般商業企業的性質存在差異，首先，企業一般以業積及賺取利潤為經營目標，但公共部門主力協助政府推行政策及因社會需要而必須存在，其營運目標除部份以利潤為前題外，更偏重以服務社會大眾出發，因此，在營運目標不盡相同的情況下，公共部門與商業企業的營運壓力不能相提並論。公共部門人員普遍受定額薪金支付，排除因依靠業績作計算薪酬或獎金的標準，對財務報表篡改的動機較企業為低。另外，公共部門可執行的工作受法規規管，而且以為社會謀求福利為首要目標，因此與企業間注重的經營戰略一般於公共部門並不明顯，可以說營運風險並非主力沖擊公共部門的風險。然而，一些公共部門於運作中交易項目性質較複雜、或內部控制不健全等影響下，財報報表亦可能發生錯報，因此，審計署也參考審計業界採用的風險基礎審計模式，分析審計對象存在的高風險領域，着力加強該方面的審計工作。於編制審計計劃時，進行風險分析及因應分析結果設定重點審計領域及審計方法。

### (二)審計計劃的制定

審計計劃貫穿整個審計工作，為審計人員提供明確的審計方向。審計署整體年度帳目審計工作安排，於財務審計工作開展前，需針對審計對象編制審計計劃，作具體的審計籌劃及安排。公共部門的設立由法規訂定，查閱組織章程可了解部門成立的目的及所賦予之營運範圍，然而公共部門的規模及營運複雜程度對風險評定有一定的影響。其次通過與管理層溝通、觀察及文件採集，可初步了解審計對象目前的營運狀況、運作模式、內部控制，以至管理層的專業及誠信水平，



從而分析推斷重大錯報風險較高的領域及識別重點審計項目，投放較多資源於有關項目，避免資源不合理分配。此外，在擬定審計計劃時，同時會考慮下列各項因素，如審計對象之會計政策及其變更、財務會計單位及其運作情況、財務信息系統提供的資訊、帳目內風險較高及異常項目、審計年度內營運環境、內部管理的變化等。

為了達到審計目的，可根據財務報表會計科目，找出顯著的交易項目或事項，包括金額高及風險高的項目，以對不同的審計事項制定適當之具實施步驟和方法。可採用預先設定的金額水平辨識金額高項目，至於風險高項目，則要求負責編製審計計劃的負責人運用對審計對象的認識及專業判斷，查察異常項目。最後，於審計計劃內基本須包括具體審計目的、審計重點、內容及方法、審計重要性水平及審計風險評估的設定、審計範圍、時間及人員安排。

### (三)實例分享

於審計署制定總體的年度帳目審計工作計劃時，會對所有部門及其所處理的項目進行了解，如部門的規模、資產金額、業務的複雜程度、是否存在新項目開展等因素分析需執行重點審計工作的部門。於澳門特別行政區政府部門當中，澳門金融管理局(下稱“金管局”)主要工作範疇是對貨幣、金融、外匯、保險市場進行監管，及為管理外匯儲備進行財務投資，以維持澳門元的對外償還能力。截止 2012 年 12 月 31 日，“金管局”持有的外匯儲備總額高於 1,000 億澳門幣，佔整體特區政府的資產比重為高。此外，於致力維持特區政府的外匯儲備水平、穩定金融市場作營運目標下，“金管局”需進行大量的投資交易活動，當中投資所涉及的風險較一般傳統銷售業務高，交易相對繁複，且可動用於投資的金額龐大，因此，從背景、營運業務、持有的財務資產金額重大的因素影響下，認為其財務報表整體錯報的風險較高，

對特區政府總帳目的影響不能忽視。為控制整體的審計風險，審計署必須為“金管局”開展重點審計。

於編制審計計劃的前期，透過查閱“金管局”現行的組職章程，核實組職章程已規範“金管局”於管理外匯儲備時，可透過存放及買賣外匯、黃金、證券及其他在國際貨幣與資本市場上的衍生工具，為外匯儲備增值，而且，從“金管局”的財務報表顯示財務資產佔總資產的絕大部份，亦可判斷財務投資為其最顯著之業務。因此，根據“金管局”的主要營運業務及從財務報表確認有關業務反映的金額重大，分析財務投資業務為“金管局”關鍵的審計範疇。另外，透過與“金管局”的管理層了解年度間的業務營運情況，投放資金的取向、查詢有否存在新投資項目的拓展，以至未來的計劃動態等，綜合外界的環球經濟市場信息，形成審計人員對“金管局”的財務投資價值有一定的預期。對財務報表作初步分析時，結合預期結果與實際結果的差異，可從中抽出與預期偏差較大的項目作進一步分析，就項目的狀況定立審計方向。

審計署參考目前業界所使用之風險基礎審計模式，分析對“金管局”的審計風險。基於“金管局”財務報表的重大錯報風險為審計署最為關注的，撇除因屬公共部門性質，所存在的營運壓力比企業為低，營運風險及舞弊風險並不明顯，可理解財務報表整體風險主要為財務投資交易引伸之計價等風險，而且還需評估重點項目的固有風險及控制風險的水平，以決定是否存在重大錯報風險。以投資交易為例，受外在經濟環境因素影響、投資交易過程複雜，及本身投資項目計價較容易產生錯誤，而把財務投資交易設定為高固有風險。考慮財務投資項目的固有風險較高，及“金管局”本身已於財務投資交易方面建立內部控制，因此會以控制性測式方式對財務投資項目進行審計，評定內部控制的有效性，加上部份實質性測試方法作審核，免除以全面實質性測試方式對龐大數量的投資交易進行審計。

實際執行審計工作時，認為於投資交易整個流程當中，由交易人員與第三方落實的投資交易到後來於會計帳目反映的投資交易均完整、存在、準確及估值正確最為審計人員關注。因此，通過核實投資交易於投資系統記錄的內部控制的有效性，從而利用投資系統的記錄及報表資料進行實質審查工作或測試投資系統與會計系統的自動化記帳機制健全及有效。通過上述的審計工作，可核實財務投資從交易起始至於帳目記錄均完整、存在、準確及估值正確。另外，利用環球的市場經濟訊息資料，以分析程序核實財務投資項目的趨勢符合預期，綜合各類審計證據以確定帳目不存在重大錯報情況。

### 三、 風險審計概念於其他審計工作的應用

雖然風險基礎審計普遍於財務審計方面運用，但於進行對政府的其他審計工作，如績效審計及合規性審計亦會運用風險評估的概念，預先對項目或不依法而發生風險的可能性、風險嚴重程度、關鍵風險點作分析，目的為識別因風險發生而造成的各類損失及影響，為控制風險所引致之不利結果從而作選題立項及執行相關審計工作。從風險角度來看，審計署比較會挑選新設立項目、項目難度較大、以新技術進行的項目及對社會有廣泛影響的項目作前期研究工作，以抓住項目的潛在性問題並進行立項及深入探討。另外，亦考慮項目的複雜程度，對於較難達標、沒有明確界定執行情況的項目，理解其營運當中發生不可預視狀況的風險較高，因此會傾向對有關項目進行研究。對於一些時間較長的大型建設項目，其涉及資金和資源較多，為核實建設項目實施過程的合法性，及盡可能防範不合理地運用有限的資金和資源的風險，會進行跟蹤審計，降低因建設項目發生問題時對社會造成的反面牽連。雖然以風險的角度來挑選項目進行研究，最終經前期研究後發現未必有審計價值或結果，但預先的介入可避免項目出現狀況後

才進行審計，發揮審計的防禦功能。

於立項後執行審計工作時，無論績效審計或合規性審計，均會引用風險基礎審計概念，包括分析項目背景、項目運作情況、內部控制、法理環境、社會環境對項目的影響，從而認明項目運作中的關鍵風險點，及風險發生可引致的後果。雖然公共部門與企業中以賺取盈利為目標不同，但公共部門亦有本身的營運目標及服務承諾，透過完善自身的業務運作流程以履行其職責及實現目標。通過了解公共部門有否於運作流程中建立有效的內部控制系統以降低風險程度，及於實際運作時有否依法貫徹及有效地執行工作，找出導致項目不完善的依據，使資源更有效及合理地運用。

以澳門進行的項目為例，近年新落實的大型運輸基建、津貼資助項目等所存在的風險較高，因此會對其開展重點審計。大型運輸基建為澳門首次進行之建設，所運用之技術嶄新，且動用之資源及資金龐大，未能按時完成建設可對社會造成負面效果，項目潛在的不確定性因素使建設上較易出現財務、資源運用、技術應用、社會大眾爭議等問題；新推行的津貼資助項目涉及的金額顯著，負責審批的公共部門須對申請人的背景及需求作核實，再決定是否發放津貼，當中涉及的審批過程及評核標準較易產生不妥善情況。因此，審計署就評估後為有關項目立項進行審計。透過對評估為風險較高的項目運作流程所設立的內部控制作評估及核實其有效性，對於流程當中出現運作瑕疵或不依法情況，量化其影響並促使公共部門作跟進，避免因運作流程中存在的不完善引致嚴重的資源流失。綜合上述，可見風險基礎審計概念於績效審計及合規性審計方面間之應用，亦預期對項目風險評估的意識提升可更有效針對正確審計範圍進行跟進。

#### 四、 總結

雖然政府與企業的設立目的不同，政府主要為推動政策發展，制定良好的社會環境，以服務市民為大前題，與企業以創造盈利為首要目標不一致。但是，政府審計發展亦需與時並進，除參考審計專業發佈的準則以尋求適用於政府審計的規範外，亦可參考審計業界當前採用的審計模式及方法，檢視政府審計沿用審計模式的不足之處，分析從外面收集的更新資訊的可取性並於政府審計中融合運用。目前審計業界運用的風險基礎審計模式，可較完整地套用於政府的財務審計中，同時有關風險概念亦延伸至績效審計及合規性審計所採用。審計署展望於日後不斷採用創新的審計技術，更有效地進行審計工作。

## 參考文獻

1. 付勝、王炳華:《審計模式的新境界:現代風險導向審計》,東北財經大學會計學院,2005。
2. 汪壽成:《現代風險導向審計》,大連出版社,2009。
3. 審計科研所:《IAASB 出台新國際審計準則對審計風險模型作出重大改動》,中國審計網([www.iaudit.cn](http://www.iaudit.cn)),2006-2-22。
4. 謝榮、吳建友:《現代風險導向審計理論研究與實務發展》,會計研究,2004。
5. National Audit Office: *Audit approach*, <http://www.nao.org.uk>.
6. Office of the Auditor General of Canada: *How to use the Special Examination Manual*, <http://www.oag-bvg.gc.ca>, 2011-11.