

會員委展發作合濟經際國

一十二之刊叢濟經

美 國 審 計 制 度

版再月九年四十五國民華中

美國審計制度



著者

趙既昌

中華民國五十年一月初版
中華民國五十四年九月再版

定價：新臺幣伍元

著者 趙 旣 昌

發行者 國際經濟合作發展委員會

臺北市懷寧街一一八號

印刷所 永茂印刷廠

臺北市涼州街一三四巷四三號
電話：四〇二〇七號

美國審計制度

目錄

一、前言·····	一
二、美國審計機構的組織與工作情形·····	三
三、美國審計制度的特點·····	七
四、綜合審計制度概述·····	八
五、綜合審計制度之目的·····	一〇
六、綜合審計與其他審計之異同·····	一二
七、如何進行綜合審計·····	一四
八、各地審計工作實況·····	三二
九、對我國審計制度之改進意見·····	三六

(一) 事前與事後審計職掌之劃分·····	三六
(二) 改善營繕工程與採購財物之審計方式·····	三六
(三) 採用綜合審計制度·····	三七
(四) 改善公營事業審計辦法·····	三八
(五) 加強各機關內部稽核工作·····	三八
(六) 開辦審計稽核人員訓練班·····	三九
(七) 整理及修改現行審計法規·····	四〇

美國審計制度

一、前言

最近十年來，美國聯邦政府在財務行政方面有一連串的重要改革。這些改革都是經過無數專家們殫精竭慮再三研究而得。促使此種改革的重要因素不外乎下列幾點：

- (一) 行政機關的業務日益龐大複雜，非有以簡馭繁提綱挈領的辦法不足以達到有效管理的目的。
- (二) 民主政治精神充分發揮的結果，使行政機關逐漸提高警覺注重業務效果，並使其組織與管理趨向企業化。

- (三) 會計機械與電子計算機器的推廣應用，使機關日常事務的處理迅速正確，從而節省大量人力，進一步研究發展，使機關辦事發揮更高度的效率。

美國第一個胡佛委員會專家們研究的結果，於一九四九年提出了所謂績效預算制度（Performance Budget），一九五〇年國會便通過了預算會計程序法（The Budget & Accounting Procedure Act），此項立法將美國政府一向奉為財務會計的基本大法，即一九二一年所頒訂的預算會計法，大為補充修正，而且容納了各中央財務機關自一九四七年起即已實施的聯邦政府改革會計聯合方案的重要精神。在聯合方案之下，預算局（直屬總統）、財政部（屬內閣）、及審計處（屬國會）共同致力於長期性的聯邦政府財務制度改進措施。第二個胡佛委員會採取了聯合方案的工作成果繼續研究檢討，提出了二十五項建議，其

中比較重要的如主張政府機關應以成本基礎編製預算及採用權責發生制處理政府會計，白宮於一九五六年四月正式表示接受此項建議，並向國會要求立法支持，事實上國會對此早已表示贊許，同年七、八月間第八十四屆國會遂通過了兩個法案：第七九八號公法，目的在簡化會計便利應付款項之動支，第八六三號公法，則在改進政府預算與會計之方法與手續，將成本基礎預算與權責發生會計，正式納入國家法制。

政府審計制度的改革，也幾乎在同時開始，一九四九年十月美國審計長宣佈實施一項新的審計制度，儘量減少採用會計憑證集中送審核銷的辦法，而將審計工作重點置於就地考察機關內部管理制度是否健全，業務處理程序是否合法及工作成果是否經濟有效上面，此種審計即為美國政府目前正在實施的綜合審計（Comprehensive Audit）。自從二次世界大戰以來，美國若干規模較大的政府機構，業已採用電子計算機器，自憑證的填製、帳目的記錄、報表的編造、甚至支票的簽發封寄，全部由機器操縱完成，財務收支非經機關內部稽核人員審查正確不能進入電腦系統，縱有錯誤亦易發覺，因此過去以會計憑證事後送請審計之辦法顯失意義。

預算、會計與審計三者，雖係分列，但互有連帶關係。美國政府上述各種改革，其中最重大的意義，端在配合其現代政府組織之功能。今日國家行政單位不論中央地方，亦不論其業務性質，其主要目標，乃在求全體人民之福利與安全，欲求發揮高度效率以滿足人民之慾望，必須講求企業精神，不但要有效地處理事務，同時也要用適當的方法來管理它自己，最後還要有機會讓人民或人民的代表機構來考核它的工作效能與存在價值，一個無效能的政府單位，在多方競爭和考核之下，不是被淘汰就須改組。綜合審計的目的，已非純粹的財務會計稽核，而是遵循現代企業管理原則所產生的一種效能考核制度。

二、美國審計機構的組織與工作情形

美國審計處直屬於美國國會，如果按字面直譯起來，應該叫做總會計處 (General Accounting Office)，但以其任務在代表國會監督政府荷包，是一個十足審計機構，不如以審計處稱之比較恰當，準此其主管會計長 (Comptroller General) 亦不妨稱為審計長，審計長與副審計長均由總統提請參議院同意後任命，任期十五年，美國審計處係依一九二一年預算會計法而成立，該法第三條規定，審計處之任務在調查一切有關政府收入支出及公款運用之事項。

目前審計處設有五處五室 (詳見後附組織系統圖)，並在全國各地設有十九個地區辦事處，在海外設有歐洲及遠東兩辦事處，重要之單位有：

(一) 國防經費審計處及行政機關審計處 (以上兩單位即有工作人員八百餘人，分別擔任軍事費用及一般政府機關收支的審計工作)。

(二) 外勤工作處 (連同十九個地區辦事處擔任派員出外就地查帳的工作，共有工作人員一千二百餘人)。

(三) 交通運輸經費審計處 (專門負責審核各機關之交通運輸經費，包括軍事及行政機關之人員財物交通旅運各費)。

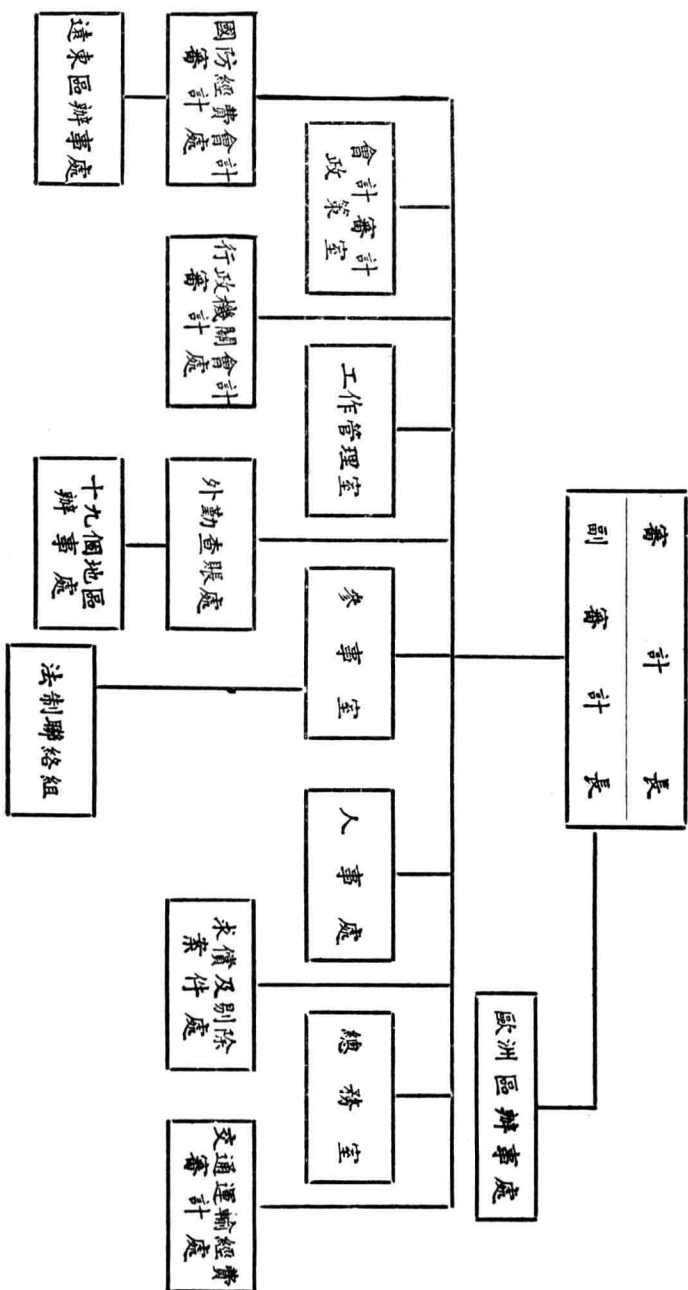
(四) 會計審計政策室 (負責擬訂政策及研究會計審計制度、標準、原則及手續等事宜)。

(五) 工作管理室 (負責羅致招攷及訓練審計人才)。

(六) 遠東及歐洲兩個辦事處 (負責各該地區之美國海外經費審計事宜，主要為軍事經費)。

整個審計處現有工作人員達三千餘人之多，可見其業務龐大之一班。

美國國會審計處組織系統圖



由於綜合審計制度之實施，審計處與各機關內部稽核人員之工作關係日趨密切，審計處之主要責任在對國會提出報告，而內部稽核人員之設置目的在加強機關內部管理。審計人員在進行綜合審計工作時必須參攷內部稽核人員之報告，而內部稽核人員之工作亦須秉承審計處之指導方針，兩者相輔相成，互為應用。

近年來美國國防經費日益擴張，政府向民間之採購，為數動輒千萬。合約審計（Contract Audit）遂成為審計處重要工作之一，特別是議價性質之合約支出（Negotiated Contracts）在國防經費內佔極大成分，因此政府特別規定凡以議價訂約者，其合約條款內必須規定，審計處有權查核訂約廠商之帳目，審計人員將對該項合約（工程或訂貨）之實際成本與向政府議價報領金額之差數，管理費用是否適當，利潤率（亦稱補償費 Fee Compensation）是否合理，切實加以調查。必要時並對該訂約廠商之內部成本管制，成本分攤，轉包費用等逐一查核，凡此種種，目的在攷查該項合約向政府支領之公款是否公允合理，攷查之結果，不僅可以明瞭本項合約之得失，有無不當事實，以便提出審計報告，並可作為下次同類事項發包訂約之參攷。

行政機關審計處之工作：行政機關審計處擔任對聯邦政府各級機構之審計，其審計方式大體可分為下列六類：

第一類：綜合審計 即為本報告以後所擬詳細敘述者，此類審計一切審計工作均在被查機關就地辦理，凡對規模較大具有事業性質之機構，均採用之。例如財政部、農業部、衛生教育福利部、郵政部、內政部、勞工部、總務署（General Service Administration）、農貸署、及商務部中之大部份機構，此類審計目前已佔行政機關審計處所採工作方式之極大多數。

第二類：財務事項就地審計 僅將該機關所發生之財務收支事項在機關所在地從事審計，採用此類審計方

式之單位為數甚少，例如總統府中的國家安全委員會、分散各地的各種紀念委員會、研究設計委員會等。

第三類：集中審計 即原有送請審計之辦法，一切審計工作均在國會審計處集中辦理，採用此類審計者，佔最少數，僅有美總統酬勞金及參議員薪津費等兩項，通常每半年送審一次。

第四類：薪津就地審計其餘賬目集中審計 採用此類審計者包括總統府所屬大部份單位、商務部及司法部之部份單位及其他獨立性質之單位，此類機構事業經費較少，而用人經費較多，故僅將薪津一項就地審計。

第五類：薪津在特定機構審核，其他賬目集中審計 例如各級法院之薪津在華府美國法院行政處之薪津小組內審核，而其他經費則集中在審計處審核。

第六類：國務院駐在審計 此類審計專為審核國務院之一切開支而設，由審計處派員在國務院內辦理財務審計工作，以該院業務具有高度政策性，情形特殊，不適宜採用綜合審計。但該院兩個執行對外經濟援助計劃之特殊單位，即國際合作總署及開發貸款基金則屬例外，其審計工作方式採用第一類綜合審計。

國防經費審計處之工作：審計處對於龐大之國防經費專設國防經費審計處辦理審核工作，該處工作方式分為下列五類：

第一類：就地審計 一切審計工作均在機關所在地辦理，例如國防經費項下所設立之工業基金(Industrial Funds)，包括各種兵工廠、試驗所、印刷廠、被服廠等均採就地審計。

第二類：選擇若干地區及業務就地辦理綜合性之致查 此類致查預先排定進度依次推動，以期在二年至三

年之時間內完成全部計劃及業務之審核工作，但各地支付官經營之賬目憑證則由審計人員集中於各軍事地區之審計辦事處從事審查。

第三類：一切審計工作包括審查及攷核訂約廠商之業務，成本與利潤，各機關發包訂約程序與內部控制制度等均在機關業務所在地舉行，例如前述之三軍議價合約審計，即屬此類。

第四類：一切審計工作均在審計處各地辦事處集中辦理，例如陸軍經費在印第安諾坡里斯辦事處、空軍經費在登佛辦事處、海軍在克里佛蘭辦事處、海軍陸戰隊在華盛頓辦事處分別集中審核，此類審計專對軍職人員薪餉及有關費用為之。

第五類：國內軍事文職人員薪餉一律就地審計，陸空軍海外文職人員薪餉在華府集中審核，海軍海外文職人員薪餉在克里佛蘭辦事處集中審核。

三、美國審計制度的特點

從前面所述美國審計機構的工作情形，可將美國審計制度歸納為下列幾個特點：

(一)美國審計機構只辦事後審計，並且注重就地審核，至於事前審計工作多為內部稽核人員 (Internal Auditor) 所擔任，成為各機關行政管理工作的一部份，但各機關有關財務處理的程序與規章，多事先經過審計機構的磋商研究，作為內部控制的重要工具。

(二)美國審計人員對於所發現之重要事項遇有疑問必與被查機關或有關單位多方交換意見，甚至正式以書面洽詢，盡量使審計報告之見解公允正確。

(三)美國審計機構的工作注重各機關業務成果及行政管理的效率，並不逐筆審核收支憑證及帳目，縱須審核

，亦僅為抽查性質。

(四)美國審計機構，重視採購合約與工程契約的審核，但並不在訂約以前監視開標決標（此類手續均定有嚴密的處理程序，其執行由各機關自行負責。）而採用在製造或工程所在地核計實際成本的辦法。

(五)美國審計機構的工作與預算撥款案的成立關係密切，國會在審核通過某一機關或某一計劃之預算案時，必須參考以往年度的審計報告，甚或請審計長列席作證。

四、綜合審計制度概述

實施綜合審計制度之基本觀點，在於承認政府機構之會計與內部稽核為有效控制財務收支之基礎。依據此一前提，美國審計處建立一項政策，將本身處於較高層之地位，儘量在各機關執行業務之現實情況下，考核其會計制度與有關內部稽核程序是否健全，此一觀念之改變，使過去由各機關將單據憑證及會計報表向審計處集中送審之辦法成為次要，甚或不再適當，綜合審計係採用一般工商事業之通常審核原則與程序對機關公款之收支、資產負債、財物保管、以及業務成果作全盤綜合性之考查與檢討，僅在認為情形必要時，始對個別收付事項加以抽查，藉以測驗該機關辦事人員之忠誠及守法與否。此項制度雖係審計長宣佈實施，但並非其個人或少數審計處人員之創見，歷年美國政府所制定之若干法令中，均多少含有此種精神。例如：

(一)一九二一年之預算會計法 (The Budget & Accounting Act)：該法第三一二條規定，審計處須對各政府機關之公款收支及其運用，就其所在地或其他任何地點實施調查，並將調查結果，連同建議改進事項向美總統及國會提出書面報告，此項調查報告之建議事項特別着重於公款運用之效果及是否遵循一般經

濟原則，任何政府機構均有向審計處提供其權責、任務、組織、財務處理及辦事程序等各種資料之義務，審計處之授權代表及其職員有權進入各機關從事調查。

(二) 一九四五年之政府公營事業管理法 (Government Corporation Control Act)：該法第一〇五條規定，所有政府公營事業之財務事項，須經審計處依照一般商業機構之審計原則與程序辦理審核。

(三) 一九四六年之立法改組法 (Legislative Reorganization Act)：該法第二〇六條規定，審計處須對每一政府機構（包括公營事業）作財務分析，並提供意見，以便國會得根據該項報告，考核該機關之公款管理與運用是否經濟有效。

(四) 一九四九年之聯邦事務管理法 (Federal Property and Administrative Service Act)：該法第二〇六條 C 款規定，審計處於適當時間內審核政府機關之財產帳目，此種審核必須於財產存放地點實地進行，並同時考查該機關內部管理制度。

(五) 一九五〇年郵政財務管理法 (Post Office Department Financial Control Act)：該法第五條規定，郵務部之收支帳目，須經審計處依照其所規定之原則與方法加以審核，審核時須注意該部及所屬單位之會計制度是否適當及內部稽核制度是否健全。

(六) 一九五四年度之會計審計法 (Accounting & Auditing Act)：該法第三條敘述國會對於政府審計之政策，在於使代表國會之審計處能自各該機關日常會計事務之處理及所編送之會計報表中，考查該一機關是否業已善盡其財務職責。該機關之會計與內部管理，必須盡量公開，充分表現真實業務狀況，俾使各有關機關獲得有用資料。

五、綜合審計制度之目的

簡言之，綜合審計制度之主要目的，在使審計處明瞭被調查機關如何善盡其財務責任，所謂政府機關之財務責任，可解釋為一種規範，此種規範為所有公款收支與財物人力之運用均在該機關授權之計劃與活動範圍以內，而該機關確已盡其最大努力，採用切實、有效與經濟之方式，進行該項計劃與活動。凡能符合此種規範者，審計結果當屬良好，否則即須糾正或改進。麻省參議員魯斯 (Mr. Luce) 早於一九二一年預算會計法案成立之前，對於審計處執行政府審計之任務，作過如下之解釋：

(一) 該被查機關是否切實有效地執行國會所付予之任務或交辦之計劃，以及是否照原設立該機關之目的繼續實施；

(二) 各項支出是否均係用於被授權之工作，並依照政府法令辦理；

(三) 該機關在其職掌範圍內之各項稅課、規費，均按適當之方法收取，並已入帳歸庫；

(四) 所有政府機構之財物，均經妥慎保管，並予有效使用；

(五) 該機關向國會及其他中央管理機構如預算局、財政部及總務署等所編送之報表，均能充分表露其工作之性質與範圍，並能用為各該中央機構考核其業務之基礎。

魯斯參議員曾強調謂審計長不僅要從會計立場審核款項收支是否合法，並須從經濟立場考查款項之運用是否有效。當時通過此一預算會計法之小組委員會主席阿渥華州參議員 Mr. Good 更作如下補充，以說明政府審計之目的：

「本委員會之意願，在使審計長不再拘泥於成為一個國家之簿記員或會計員，彼須真正從事考核與檢

討各機關之工作得失，不論國會或政府內之政治黨派如何，彼須經常列席國會，陳述意見，指出政府機構之缺點所在，以及公款運用不當之處。」

根據上述綜合審計之目的，吾人可將綜合審計之主要工作分析為以下各點：

(一)機關任務之研究 欲考核一個機關之存在價值，必須先研究其設立時之法律依據與歷史背景，以明瞭該機關所從事各項活動之目的、範圍與辦事方法、以及其所授權責之限度。

(二)機關所持政策之檢討 不論該項政策為其上級機關所擬定或為該機關本身所建立，審計人員必須加以檢討，藉以明瞭該項政策是否符合人民大眾之要求（或國會之意願），以及此項政策執行之效果與反應等。

(三)內部管理制度之觀察 審計人員對於各機關之組織，內部處理事務之程序與手續，以及報告、檢查、觀察之方法與其他管理制度，均須一一觀察，以便瞭解：①該機關財務收支與財產管理是否已上軌道；②其所提供之財務憑證與有關資料是否正確可靠，而合乎實用；③業務是否健全並隨時求取進步；④執行政策、決議及法令規章之情形。

(四)收入支出與財產使用情形之分析 以此項分析研究為基礎，藉以考核該機關對於公款與公有財物之使用是否經濟有效，此類分析包括預算與實際績效之比較，本年度與以往年度成米之比較以及成果與所費成本之比較等。

(五)會計事項之審查 綜合審計對於個別會計事項之審查，收付結存之核對，以及公有財物之實地盤點，以能達到下列各項需要為度：①收付事項之發生均有法令規章或決議為依據；②款項來源與支出項目均已正確入帳；③內部管理具有有效之功能。

(六)重要不當事件之發現與建議糾正 在調查過程中，如發現各該機關有重要不當事項包括行政措施之違法

、政府官員非法收取公款或從事不當支出等。自應詳實調查，盡量揭發，提出報告，並作成適當建議，以供國會及其他主管機關採擇執行。

「審計」一詞，通常雖係指審查會計帳目憑證而言，但「綜合審計」則並不僅限於會計事項或會計帳目，其所包括之範圍極為廣泛，就以上六種特質中已可見其大概。總之，綜合審計為對一個機關及其業務所作之綜合分析與考核，其目的在明瞭該機關如何完成其財務責任，而其範圍則擴展至該機關一切業務與活動，因此一個機關縱有良好之會計記錄，一切程序手續均合乎規定，在綜合審計之立場，有時仍不能認為完全滿意。良以會計職能為機關本身管理之一環，而如何善盡財務責任，問題尚多，為審計者，不能不從整個業務與活動作多方考核也。

綜合審計之觀點，認為防止弊端較發現弊端尤為重要，通常舞弊之可能性係隱藏於脆弱之行政管理與制度手續所發生隙縫之中，因此綜合審計須從此點下功夫，正本清源。審計人員之立場，對於查弊一事雖須認真將事，但其重點仍在於被查機關本身之行政管理與內部控制，是以從事綜合審計工作時，必須切實考查機關之組織結構、辦事程序、及分層負責等各種關係，目的在研究減少弊端發生之可能性。

六、綜合審計與其他審計之異同

甲、綜合審計與獨立會計師查帳工作之異同

綜合審計本質上類似商業性之審計，講求業務成績與財務狀況，但與一般營利事業聘請會計師按年查帳之性質有所不同。第一、美國審計處只對國會員負責，享有超然地位，而會計師則對所聘請之主顧負責；第二、一般營利事業每年查帳一次，其目的在使其會計報表經會計師證明確能代表該一事業之財務狀況與