

從預防、偵測、吹哨到共處， 我們如何與舞弊共存

陳有序*

書 名：*Extraordinary Circumstances: The Journey of a Corporate Whistleblower*

作 者：Cynthia Cooper

出版者：Wiley

出版年：2009

頁 數：416

ISBN：9780470443316

書 名：*The Cheating Culture: Why More Americans Are Doing Wrong to Get Ahead*

《作弊的文化：為什麼越來越多的美國人會為了成功而做錯事》

作 者：David Callahan

出版者：HarperCollins

出版年：2004

頁 數：384

ISBN：9780156030052

非送審類文章。

* 陳有序為審計部審計員，email: yuxchen@mail.audit.gov.tw

壹、前言

個案、市場、社會、國家，作弊跟舞弊的本質

舞弊風險三因子：¹ 誘因及壓力、機會、態度行為合理化。

審計學教導過關於內部控制是防範組織的產生舞弊的機制，也知道 2000 年代美國「安隆」(Enron)、「世界通訊」(Worldcom)、雷曼兄弟等大型公司舞弊都是教科書級別的舞弊案例，也很幸運世界通訊稽核「副總」(Vice President) Cynthia Cooper (下稱 Cynthia) 身為該案的揭弊者(也被稱為吹哨者 Whistleblower)在事後將當時稽核與揭弊過程的心路歷程、稽核軌跡跟時下世界通訊公司氛圍以第一手寫下他的回憶錄，至今 Cynthia 依然活躍於舞弊防治跟稽核領域。在一次 2023 年專訪 Cynthia 多次引用跟提及另一本著作——《作弊的文化：為什麼越來越多的美國人會為了成功而做錯事》(*The Cheating Culture: Why More Americans Are Doing Wrong to Get Ahead*, 以下簡稱《作弊的文化》)來呼應自己的專業判斷及揭弊思維，剛好搭配我國延宕多年，終於在 113 年底三讀通過、114 年 1 月公告的《公益揭弊者保護法》。一本個案第一手實錄、一本宏觀視角的作弊文化探討、到準備施行的《公益揭弊者保護法》，彼此呼應能讓我們更加認識作弊與舞弊，進而防範與補救，甚至給予將來修法新的方向。

¹ 國際審計準則公報 ISA_240 (審計準則公報第 74 號「查核財務報表對舞弊之責任」)第 48 條，舞弊之特性有以下 3 種舞弊風險因子：

誘因或壓力 (incentive or pressure)：

財務報導舞弊之誘因或壓力，可能來自企業內部或外部對管理階層達成預計(及可能不合理)之盈餘目標或財務結果之壓力，尤其是在管理階層無法達成財務目標對其有重大影響之情況。

個人挪用資產之誘因，可能為其經濟能力無法滿足生活所需。

機會 (opportunity)：當某人受到信任或知悉內部控制所存在之缺失等，而相信其可逾越控制時，即可能發生財務報導舞弊或挪用資產。

態度或行為合理化 (attitudes or rationalizations)：個人偏差之態度、人格特質或道德觀可能使其做出舞弊之行為，並將其行為合理化。即使誠實之人於壓力過大情況下，亦可能從事舞弊行為。

貳、各書概述

一、Extraordinary circumstances: the journey of a corporate whistleblower 一個吹哨者的奇幻旅程

這本書還沒有中文譯本，如果讀者是好奇電信業的發展史、舞弊稽核跟電腦審計如何進行、及吹哨者（揭弊者）的心路歷程，作者 Cynthia 作為「世界通訊」弊案的回憶錄跟揭弊實錄，也見證美國 1980 到 2000 年代初的電信業第一手記錄，筆者會非常推薦這本書。

（一）沒有天生想舞弊的壞人，只有鋌而走險的人

1996 年美國通過讓電信法鬆綁、聯準會降息讓低利率的熱錢傾巢而出、尋找適合的投資標的，這給予當時美國電信業大規模擴張的沃土。然而 2000 年以後電信市場飽和，公司停止成長，股價下跌，隨之而來是很多抵押貸款者的斷頭壓力…公司高層（機會）過去幾年用自己的持股做抵押過上奢侈生活，不斷下跌的股價讓他們再也笑不出來（壓力開始出現）。既然股價表現源於財報表現，就不能讓財報表現變差，我這麼做不只是為我，也是為了所有公司同仁（態度行為合理化），那就試試看！

隨著銷售額的直線下降，Worldcom 高層以「預付使用量」（prepaid capacity）做為美化財報的手段——會計部門將大額支出（例如網路線路租賃）作為資本支出而非營運費用，透過資本支出將原屬於損益表的費用轉為資產，以折舊分年攤銷掉好降低費用，又能讓外界誤認為：公司持續在擴張產能，一舉多得。當 Cynthia 和她的稽核團隊發現「預付使用量」的資本支出超過 14 億美元。Cynthia 從未聽說過這個詞、也未能得到財報審計的會計師事務所 Arthur Andersen 的解釋。再來，「預付使用量」缺少發票、收據或任何類型的憑證，更加深 Cynthia 的困惑。之後稽核團隊發現 39 億美元的營業費用已轉入資本支出帳戶。

（二）不受歡迎的稽核工作者們

Cynthia 帶著稽核團隊不畏公司高層威脅，且正經歷過 Enron 醜聞的 Arthur Andersen 在審計獨立性大打折扣，讓 Cynthia 堅信必須由稽核部門再執行一次財務

報表查核。我們外人往往只看到成功者豐功偉業的外表，未見後面的酸楚：從 Cynthia 來到稽核部門、成為稽核副總，Worldcom 從未因為公司成長而相對應增加稽核人力及預算，甚至在大肆併購的那幾年，新併購公司的稽核人力是縮減後再併入 Cynthia 的部門，人力、資源縮水的同時，稽核人員的平均業務量只增不減，各高層對於稽核部門的不信任、鄙視、不諒解也充斥在 Cynthia 的字裡行間。稽核部門的受制這在人性的驅使下這很合理——公司執行長、財務長等高層往往偏愛好大喜功的光鮮亮麗（我收購哪家公司、營收成長多少、財經媒體把我評為甚麼寵兒、年度人物等），因為法規要求才設置稽核部門，厭惡稽核部門總是忠言逆耳（毛利率不斷下降、新業務收入不足以支付資本利息、營業成本成長率高於營業收入等）。看到這些文字跟困境，筆者也心有戚戚——政府預算與組織持續膨脹，政府審計及主計的資源與人力卻未相應提高、人均工作量持續緊繃、也不受業務單位的待見，這些都是每個稽核、查核工作者共同的辛酸吧？

（三）我不想當英雄

Cynthia 起初不認為自己在吹哨，「吹哨者」的頭銜是媒體給她封上，這讓她錯愕不已。

故事走到這跟筆者想的有落差，起初筆者一直以為 Cynthia 在查弊後會跟 Worldcom 高層不歡而散，憤而向主管機關吹哨，不過卻很平和——Worldcom 高層在討論後決定發布重大訊息、宣告真實營運表現，緊接著是：股價崩跌、公司決定要重整還是清算，很多 Cynthia 身邊的人不堪生活及頓失金源的負荷、甚至輕生了。司法部、「聯邦調查局」（Federal Bureau of Investigation, 以下簡稱 FBI）、「證券交易委員會」（Securities and Exchange Commission, 以下簡稱 SEC）介入調查，Cynthia 因為一手主導揭弊稽核也頻繁被傳訊、到國會說明，但即使只是到案說明、而且 Cynthia 也未像很多吹哨者一樣被開除、受到人身威脅，在冗長的司法程序下，她也心力交瘁（我想到台大刑法教授王皇玉所言：刑法的懲罰不只是最後的判刑，而是用司法流程讓每個當事人感到痛苦），也充滿罪惡感——親手葬送曾經密西西比最風光的公司、6 萬人因此失業。媒體雖然是帶著善意想採訪她，但也對她跟身邊的人帶來很多困擾，最後 Cynthia 是接受 Time Magazine 的專訪，也遇到同樣境遇的兩位女前輩，體會到原來自己不孤單——前 Enron 副總的 Sherron Watkins；前 FBI 探員 Coleen Rowley，她揭露 FBI 在 911 事件調查不當；三人並列為 2002 年 Time Magazine 的年度人物。

二、作弊的文化（The Cheating Culture）

假如沒學過會計、聽不懂內部控制跟舞弊三角，純粹只想看故事、多看看各行各業都怎麼作弊，認識甚麼環境造就這樣的作弊文化，筆者會非常推薦這本書。

當 ATM 故障，拚命的吐鈔，你會去撿嗎？我是個醫生，但我看到很多同行透過看診同時推銷成藥賺取豐厚收入，我要不要也加一？身為律師，只要一小時多一分鐘，我就能多收一小時鐘點費、多賺幾千美元，要多算時數嗎？我是個多明尼加、身無分文的移民，還好我棒球打很好，吃幾顆禁藥讓賽事好一些，我就能多賺幾萬美元，但我也可能幾年後暴斃而死，要嘗試嗎？以上都是本書開場時對讀者的反問，以及真實案例，人不為己天誅地滅，選擇作弊必然有不得不為，更多的是有恃無恐，當罰則威嚇力不足、或是作弊後的效益遠大於成本——不會社會性死亡、透過冗長的官司爭取不坐牢。本書「第五章、誘惑之邦」就通篇無奈地討論以上在美國現行政壇，得利的商人們利用選舉經費要求參眾兩院擋下不利他們的法案，甚至議員們也會要脅「國稅局」（Internal Revenue Service, 以下簡稱 IRS）、FBI、SEC 這些執法單位，包括刪減預算及壓縮員額，從根本上癱瘓政府體制，即使沒辦法從國會跟法律癱瘓，假如罰則遠低於收益，精打細算後繼續作弊依然很划算。

「第六章、滴滲式舞弊」（trickle-down fraud）則是從普羅民眾的角度切入：我辛苦工作不過年薪 3 萬元，某某親友因為取得內線消息賣掉股票就賺的比我多，那我要不要也走偏門賺大錢？在環境跟同儕互相攀比下，很難不會為了「更好的生活」而試著多做些「嘗試」、努力晉升上層階級，甚至整個體制有意無意以「贏者全拿」加深這樣的剝奪感，例如環法車手阿姆斯壯即使因為禁藥風波後身敗名裂，他早已賺飽了——美國郵政署與他簽約的代言只需出場 30 分鐘就能賺取高達 400 萬美元，而郵政署基層員工平均年薪不過 3 萬美元。整本書非常具體且從內而外、理性感性的描述美國的作弊文化：外在因為右派及小政府的政商氛圍、很多人渴望翻轉階級的內心掙扎、妥協、作弊、走偏門，舞弊風險因子兩大要素的誘因與壓力、態度與行為的合理化給予詳細描述，再加上美國資本主義掛帥，還欠缺「機會」的出現嗎？

參、分析與比較

一、兩種筆法下的舞弊案例分享

(一) 小說筆法的第一手查核報告

與其說是個案例分享，更像本回憶錄，一本上世紀末的美國電信業發展史。29章、400頁真的很多，最後10章、160頁才開始進到揭弊過程、與高層的角度、公司發布重大訊息、司法調查、Cynthia 吹哨後的心路歷程。好幾次想直接跳章節都無法——看小說是不可能抄捷徑的，而且作者 Cynthia 文筆流暢、用字很精準，所以單字也很多、鉅細靡遺，像拍電影的描述：第一章直接開門見山訴說 Worldcom 已難達預計營收。接著到第十章是她從小長大、求學求職、考證照、事務所工作，第十一到二十章是回到密西西比老家在世界通訊任職、隨著 Cynthia 在公司內的職位上升，她也見證美國電信業最蓬勃發展的 1990 年代、迎接第二段婚姻跟第二個女兒、看著公司做大做強卻也外強中乾、隱隱感受到公司財務壓力的暗流湧動，最後 9 章親自參與送下神壇的奇幻經歷。Cynthia 的揭弊實錄是本硬書，一來全英文閱讀著實有些挑戰，二來非常考驗財務與稽核的實務經驗，筆者學生時期應該很難對裡頭的文字有共鳴，但經歷幾年政府審計的實務磨練，呼應工作經驗讀後真的獲益良多，有第一手的電信業實錄、稽核軌跡跟技術的應用、公司治理的角度，最重要的是吹哨者的天人交戰、如何抉擇與自處，說是奇幻旅程並不為過，即使只是隔著文字都能感受到 Cynthia 的情溢於表。

(二) 案例豐富但美中不足的後續——如何舞弊的預防、偵測、體制建立

《作弊的文化》是很好的通俗讀物，跟單純看一件個案不一樣，整本書鉅細靡遺詳述各行各業、產官學的作弊情形，雖然背後有因為產業有所不同，但不外乎就是：2000 年代的當下，美國的各產官學新人想要發展必須面對越來越嚴苛、飽和及高度不穩定的競爭環境，完全是誘因與壓力的最佳溫床。但很可惜，作者列舉出眾多案例，對於已知作弊卻不深入，很像是在看財經雜誌或專業媒體的報導，是很好的敲門磚，但若要深入瞭解後續追蹤跟底層原因，還得搭配讀者的專業知識去找尋專業期刊等級的評論才可能瞭解背後原因的深度。必須承認作者 David 不藏私的如數家珍著實讓筆者大開眼界，但只能知其然、未能知其所以然——為自己的利

益、想多賺一些錢、少繳一些稅所以選擇作弊，然後呢？該怎麼預防、偵測、建立有效的體制嚇阻舞弊者，David 就未能在書中好好討論，即使在「第九章、跳脫巴西化的命運」，David 從教育確實是根本上遏止作弊文化，但這實在太慢、也缺少從制度上根本性的解決作弊的困境。再者，或許基於專業的侷限，David 敘述作弊原因時也不夠深入，例如同樣在說 Worldcom 弊案，David 描述公司高層為保住自己持有的公司股價不下跌而虛增營收、造假財報，但沒有細說：當時高層們已經將自身持有的 Worldcom 股票抵押借款，若股價持續下跌將有斷頭的還款壓力，這層面的財務專業底層原因描述不如 Cynthia 般細膩。或是書中帶到安隆案爆發，書中表述是因為會計師事務所 Arthur Andersen 收太多非審計的諮詢費因此財報審計也跟著難以保持專業的獨立性，文字只到這就不再詳述就到下一個案例分享。後面的原因事實上還有：當時的審計準則並未嚴格要求審計服務及非審計公費的比例不宜失衡，所以安隆事件爆發雖有 Arthur Andersen 獨立性因為非審計公費太高導致失去財報審計的獨立性，但在當時的審計規範下那並未違法。而在安隆事件後，美國聯邦政府與參眾兩院引以為戒，三讀通過《沙賓法》（Sarbanes-Oxley Act of 2002），並且以此法為據成立「公開公司會計監督委員會」（Public Company Accounting Oversight Board, 以下簡稱 PCAOB），對非審計服務之禁止提供、會計師定期輪調及轉任職審計客戶等訂定明確性以確保財報審計的獨立性規範。整本書 David 是非常悲觀，描述最豐富的在於保守派要求小政府、放任式的資本主義，讓所謂「成功人士」高調炫富、開好車、住豪宅，即使很多取自於遊走法規邊緣的不義之財，甚至是如同 Worldcom 這樣高層為自己優渥生活搞出的大型舞弊，事後的刑責卻不成比例。這些社會歪風是不是有熟悉感——現在的社群軟體跟我們的社會不也是瀰漫著相似的氛圍？即使《作弊的文化》成書已過 20 多年，大洋之隔的臺灣也能嗅到作弊跟滿滿的詐騙氛圍，讓整個因為信任崩壞的體制必須不斷提高成本來防範這些旁門左道之徒，舞弊風險因子的誘因與壓力依然以「力爭上游」之名誘惑著每個人。

那我們該如何防弊與減少舞弊發生的可能性呢？或許國際舞弊稽核協會及等待上路的《公益揭弊者保護法》能給我們一些想法。

二、如何接住及保護好揭弊者

國際舞弊稽核協會（Association of Certified Fraud Examiners, 以下簡稱 ACFE）

是舞弊分析、研究及實務稽核的機構，根據該協會 2024 年報所示，² 比起建立良好的吹哨制度，「定期輪調」（job rotations）、「強制休假」（mandatory vacation）讓承辦者必須離開原職位，是避免舞弊產生最簡單的防範措施。但有趣的是，定期輪調卻也是最少被執行的解方，僅占 23%。此外，我們所處的亞太區域，政府及企業界非常不傾向職務輪調，也最不喜歡「獎勵吹哨者」（rewards for whistleblowers），為 18 項舞弊防治機制中的最後倒數 2 名，採用比例為 25% 跟 15%，皆為墊底。

實務上，大公司、小企業面對舞弊的態度多半息事寧人（家醜不外揚），吹哨者往往得不到相應的感謝，甚至因此成為業界裡的瘟神。再者，任何組織都不喜歡人員輪調，如果為防弊而頻繁輪調，在缺少完整交接制度下容易導致承接者始終無法孰悉業務而影響組織運作，即使現行政府的主辦會計也有輪調制度外加交接程序（《主計機構編制訂定及人員任免遷調辦法》第 21 條），依然有明顯的業務熟悉的過渡期跟斷層。防弊、揭弊、營運，如何取得平衡？這都是待解的疑問。等待上路的《公益揭弊者保護法》內容保留既有揭弊制度與各法律的連結、對揭弊者人身及生計的保護，但揭弊者並不會因為吹哨後得到好處，伴隨而來反而是冗長的司法程序出席、毀掉組織跟身邊上萬名同事頓失經濟來源的罪惡感，這難道是我們對吹哨者的獎勵？雖然於該法第 19 條提到：「為保障揭弊者之權益，…四、提供揭弊者緊急之生理、心理醫療與生活重建之協助。…」實務上成效如何，仍有待觀察。

輪調很好用、嚴密的內部控制可以防弊但也拖慢組織的營運效率，既要防弊、給予吹哨保護及事後搭配輔導機制內外保護好吹哨者，同時也小心別讓舉報制度成為有心人抹黑異己的管道等等，這真的很難。我們想要怎樣的產官學氛圍，這都是現在進行式的問答題，並非要否定揭弊者保護，而是提醒現行規定還有很多面向需考量周全。畢竟有 43% 的舞弊揭露來自內部人吹哨，所以如何給予願意讓人信任的揭弊環境、防止亂喊狼來了、不讓有心人濫用、享減刑又行報復之實，是將來我國產官學有心培養良好揭弊環境必須面對的課題。

² ACFE (2024). Occupational fraud 2024: A report to the Nations. <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2024/>

肆、結語：我們如何與舞弊共處？

建立良好的內部控制跟防弊機制是最好的防弊手段，讓人想到雍正皇帝——雍正皇帝不只是個嚴格的皇帝，也是查帳高手，透過建立有系統的審計、廉政制度，在位 13 年把官場翻一遍，一度有政治清明跡象，但也因此得罪所有官僚，因此必須凡事事必躬親，最後活活累死自己。

回歸到現行政府體制，已經沒有因為事必躬親到被累死的總統，更多的是科層化、分權化的官僚體制，以及素質參差不齊的民意代表跟民眾信箱。以筆者最熟悉的政府預算執行、決算審計來說——每個擁有獨立預算的機關，一定有人事（不能任用私人）、會計（預算執行必須合法）、政風（負責機關內公職人員利益衝突迴避）三個幕僚單位。為保持獨立性，會計的考績制度直屬上級主計單位而不受機關長官左右（所謂主計一條鞭），一條鞭制度還有政府審計單位。因為公部門有預算供政策實行，少有所謂「出售商品」來取得資金，所以於花錢源頭的控管極為重要（即政府採購），因此在預算撥款以前，主計需要參與每個環節進行監辦——從採購案件用牛皮紙袋寫著「密件」送進會計室開始，到開決標的現場監辦，再至到貨、完工驗收的親臨監驗與事後請款，不若商業會計只有憑證到就付款，一切坐在辦公室蓋章完事這麼容易。另外，每一個主計人員的考核與人事調動權，直屬中央的行政院主計總處，因此主計才能無畏機關首長，做到真正的獨立性與專業判斷。例如某首長想再發放更多獎金於特定的某人，但主辦會計認為這項措施不是法定預算裡的內容，也於法無據，此時主計人員可以說「不」！若機關首長堅持一意孤行，那主辦會計只要於簽文上留下反對的書面意見，以示免責的證明，爾後政風與檢調偵查時將不會有主計的違法責任（會計法第 2、99、102 條）。

筆者人生第一份工作是地方特考四等的主計，之後高考來到審計部。比起純粹的會計只要做好預算守門人、定時進行內部審核，一樣的稽核工作審計則會基於每次不同的查核議題進行更有系統的查核，基於審計法的授權，審計能看到更多主計未曾接觸之業務主題（審計法第 12 至 14 條），同樣的審計也因為必須作成查核報告，較有 KPI 及業績壓力。查核過程中，比起會計，審計發現違法過失時有更多向上級及對外呈報的機制：請受查單位的長官處分或報請監察院（審計法第 17 條）、不當支出剔除追繳（審計法第 21 條）等。筆者不敢說自己在會計跟審計工作都得心應手，公職生涯這幾年不斷摸索如何在工作上精益求精，與受查單位、會

計互動要保持良好，同時也勿忘網路上的公職討論區是如何嫌棄審計是一群「四處巡迴、找麻煩的傢伙」、嘲笑會計是「主計治國萬歲」等。即使依然有政府舞弊傳出，在一次次各方努力：檢舉後檢調搜索、審計發現制度缺失後改進體制、會計與機關愈趨嚴格的審核下，舞弊難度越高、不法獲利也更困難。身為第一線會計審計人員看著前輩、同期、後進們殷勤在財務專業、施政效率、機關和諧、政黨輪替、民意壓力下取得平衡，舞弊逐漸減少但也認清舞弊必然無所不在早已是政府部門的現在進行式。

不是每個人都像 Cynthia 有傳奇的揭弊人生，我們也看到吹哨者的不容易，或許也該嘗試有一本屬於臺灣的「作弊的文化」，在這詐騙氾濫的時代絕對不乏題材，而身為公部門一員的自己，筆者常反思如何在行政速度加快及防弊拖慢效率中取得平衡？每次發出審核通知，有因為績效達標而鬆一口氣，但很快又是與受查單位討論如何讓查核案件好好辦結、雙方都能接受的結果，若是牽扯到可能的弊端這過程對所有人都是折磨，而下次到機關查核還能如此良性互動嗎？已漸漸體會到 Cynthia 的難處，這也是每個稽核工作者到吹哨者都會面臨的煎熬。舞弊、詐騙、作弊是不可能消失的，提高犯罪成本、接納肯說真話、保護揭弊者將是我們砥礪前進的目標。