

【專題二】



「我國內部控制制度規範與國際接軌之最新發展趨勢」

證期局
金旻姍（專員）

壹、前言

內部控制是公司欲達企業目標、提高經營效率及強化企業體質不可或缺之機制，我國公開發行公司，需依證券交易法及「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」建置其內部控制制度，會計師於必要時亦針對公司之內部控制制度進行專案審查、或於查核簽證財務報告時對公司內部控制制度提出致管理階層之內部控制制度建議書，因此，內部控制已是公開發行公司必備的制度之一，然而近來許多公司因內部控制疏漏，甚而發生舞弊等情事，不但使公司商譽蒙受重大損失，也造成投資人權益受損，這些公司不乏是大型且知名的企業，內部控制制度品質理應有相當水準，但為何仍然出現疏漏？企業欲做好內部控制，使其發揮效果，有哪些先決條件必須先具備？企業應如何避免內部控制制度之先天風險，使內部控制制度可以確實發揮效果？

近年來國內陸續發生食品安全、環境安全等重大社會問題，引發社會不安，其中不乏股票上市上櫃之公開發行公司，公司誠信與道德價值之企業文化更顯重要，其不僅提供企業紀律與規範之基礎，也是內部控制制度與公司治理是否良好之基本要件，管理階層之管理哲學與經營風格若有誠信與道德價值作為基礎，將深深影響組織內其他成員之操守、價值觀及判斷標準，而董事會與高階管理階層如何展現對於誠信與道德價值之重視？公司在設計及執行其內部控制制度時，應如何對於所屬產業涉及之相關法規，於

相關營運循環中訂定相關控制作業並確實落實執行？內部稽核又應如何評估風險並納入稽核項目加強查核，促使公司誠信經營及永續發展？

此外，美國 COSO 委員會所制訂的內部控制整體架構，已是全球主管機關與企業參考之依歸，COSO 更新報告及新版架構已於 2013 年 5 月 14 日發布，新版的內部控制整體架構，勢將對我國公司內部控制制度之設計及執行帶來新頁，而更新報告及新版架構的公布，又對於我國主管機關制訂之法規及內部控制監理將產生何種影響？

本文將從美國 COSO 委員會 2013 年發布之更新報告談起，討論我國內部控制制度規範之最新發展及與國際接軌之最新趨勢，針對公司如何在符合法律與契約的規範中，建立機制以促成公司價值的極大化，又內部稽核單位及人員如何協助公司有效設計及執行內部控制制度並提供改進建議，適時讓高階主管瞭解內部控制制度缺失程度及企業可能面臨之風險，以展現及提升內部稽核之價值。

貳、美國 COSO 委員會發布更新報告

美國 COSO 委員會自 1992 年發布「內部控制 - 整體架構」報告至今已逾 20 年，為充實內部控制架構之意涵，以提供更適切之內部控制指引及相關實務運用，該委員會於 2013 年 5 月 14 日正式發布新聞稿周知已完成新版「內部控制 - 整體架構」報告及相關說明文件。

依美國 COSO 委員會 2013 年 5 月 14 日新聞稿載示，因應 20 年來科技大躍進，從大型電腦批次作業方式轉變為高度精密、分散式、行動式之處理技術，將重大影響內部控制組成要素之實行，以及因應競爭環境、全球化進展、企業型態及組織結構改變等因素，本次更新「內部控制 - 整體架構」主要係配合上述因素作調整。另將擴大報導目標範疇至內部與外部、財務與非財務之報導目標，並增加公司治理觀念，包括審計、薪酬等委員會之治理，且更加強反舞弊之重要性。

此次更新報告之性質及主要更新重點，美國 COSO 委員會仍保留原先內部控制制度之五大組成要素（控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督），除強化原始架構外並要求企業應具有效內部控制監督系統之運作，相關說明文件主要在闡釋，1. 釐清內部控制有效性之需求；2. 配合 20 年來全球經營環境之重大變遷，更新內部控制之相關應用；3. 更廣泛運用內部控制以協助企業合理確信可有效率達到目標（除對外財務報導目標外，更延伸至非財務報告及內部報導等）。

在美國上市的企業，以往從未被要求建立類似台灣「內部控制制度處理準則」之法令管控制度，而在爆發安隆（Enron）、世界通訊（WorldCom）等上市公司財報不實及

公司管理失當之醜聞之後，美國主管機關決定制定沙賓法案（此法案係由美國公開發行公司會計監督委員會（PCAOB）所建立的審計、品質控管會計師事務所與會計師的調查與懲戒制度），而在沙賓法案眾多條文中，與內部控制攸關且影響公司最大就是 404 條款；根據 404 條款，公司管理階層須提交「內部控制自評報告」，該報告須經會計師審核；惟要達到 COSO 更新報告對內部控制設計及執行之完整，企業所付出之成本可能相對提高，包括增加控制點、尋找外部顧問、並因應文件化（Documentation）、評估（Evaluation）與矯正（Remediation）之複雜性及重要性所作之調整。在執行內部控制時，審慎達成兩個門檻：1. 內部控制的嚴謹度，2. 定期內部控制的自我評估；除要求每個會計項目之完整性、正確性，均需與內部控制緊密結合，另在自我評估上，必須建立一個有效的抽樣機制，審慎抽樣及評估抽核樣本之攸關性及可靠性。美國上市公司須於過渡期間後（2014 年 12 月 15 日）遵守此更新報告，而我國內部控制制度處理準則亦有相關機制，強制企業遵守相關規範之約束力。

參、調整我國內部控制制度規範俾與國際接軌

一、修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」

與公司內部控制制度設計及執行最為攸關之法令，當屬「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」，該準則自 91 年 11 月 18 日訂定發布，曾歷經 92 年、94 年、96 年、98 年及 100 年共計 5 次修正。金管會前係參酌美國 COSO 委員會 1992 年「內部控制 - 整體架構」報告之精神及國內實務需要，訂定相關內部控制制度處理準則，督促企業建立內部控制制度，強化其經營風險之控管，並達成提昇公司營運效果及效率，俾達成保障公司資產安全及維護股東權益之目的。

嗣美國 COSO 委員會於 2013 年發布更新報告，因應 20 年來科技大躍進，競爭環境、全球化進展、企業型態及組織結構改變等因素更新其報告，金管會爰修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」，除參酌上開 COSO 更新報告外，亦廣納各界意見，加強對產品安全、環境安全、職業安全、智慧財產權、股務作業與個人資料保護之管理，及落實所屬產業法令之遵循等，並酌修文字俾與公司現行實務運作契合。

內部控制制度處理準則修正重點包括：修正內部控制制度三大目標之財務報導目標為報導目標，及五大組成要素之相關內涵；強化公司治理，將審計委員會運作之管理納入公司內部控制制度；並將經理人薪資報酬政策及制度納入公司內部控制制度與對子公司經營管理之監督管理控制作業；配合實務需求，要求落實所屬產業法令遵循事項，並鑑於公司應強化產品安全、環境安全與職業安全等相關控管事項，於銷售、採購、生產、薪工等營運循環增訂相關控制作業；及考量智慧財產權之管理、股務作業之管理、

個人資料保護之管理等之重要性，增列相關控制作業；明定應設置內部稽核人員之職務代理人，有效落實內部控制制度之執行，以維持稽核品質及執行效果；並明定內部稽核人員不得提供或收受不正當利益，以維持內部稽核人員之誠信；將自行「檢查」修正為自行「評估」，更為貼近公司實務運作之評估過程及 COSO 報告原意等。

二、發布令修正「內部控制制度有效性判斷項目」

鑑於現行內部控制有效性判斷項目即係參考 COSO 1992 年報告之架構及內容，金管會現參酌 COSO 更新報告，針對內部控制制度五大組成要素列示之 17 項原則，包括董事會與高階管理階層重視誠信與道德價值、董事會治理監督責任、組織結構及權責分派、延攬人才、績效衡量與獎懲制度、辨識風險、分析風險、考量舞弊情事、外部環境改變之影響、建立可降低風險之控制作業、運用科技建置相關控制作業、透過政策及程序建置相關控制作業、蒐集運用攸關且具品質之資訊、內部溝通資訊、與外部溝通相關事項、持續評估與個別評估、內部控制缺失及改善等項，修正「內部控制制度有效性判斷項目」，俾與國際接軌。

原內部控制制度有效性判斷項目計 18 項，本次參考美國 COSO 更新報告之 17 項原則修正（分別為控制環境 5 項、風險評估 4 項、控制作業 3 項、資訊與溝通 3 項、監督作業 2 項），原部分原則整併，如將原定之管理哲學及經營型態、組織結構、權責之分派等項整併為「管理階層應設定明確目標，建立企業之組織結構、呈報體系，並作適當權責分派」乙項；部分原則新增，如企業運用科技建置控制作業、管理階層評估風險時應考量可能發生之舞弊情事。每一判斷項目下應評估之重點修正內容，包括將財務報導擴大為財務與非財務報導，且納入本次處理準則修正增訂之控制事項，並明定績效衡量及獎懲制度應與員工內部控制責任配合，評估風險應考量可能發生之舞弊，增訂運用科技建置控制作業之評估事項等，金管會本次修正之應評估重點及內容，將可提供公司設計及執行內部控制制度參考。

三、發布令修正內部稽核相關書表格式、資格條件及進修時數規定

金管會配合內部控制制度處理準則修正，修正內部控制制度聲明書及會計師內部控制審查報告相關內容，另鑑於內部稽核單位直接隸屬於董事會，為符合其獨立性，內部稽核之書表應不須經由總經理簽章，金管會爰於相關書表刪除總經理簽章欄位，且增列內部稽核人員之職務代理人資格條件及進修時數之申報表格，並明定內部稽核人員之職務代理人資格條件及進修時數應準用稽核人員之規範，職務代理人嗣後若轉任內部稽核人員，其於代理期間之進修時數得充抵同年度內部稽核人員應進修時數等。

四、修正問答集

配合內部控制制度處理準則，綜合歸納外界對於新修正之處理準則疑義，金管會修正公開發行公司建立內部控制制度處理準則問答集，新增內容包括就加強產品安全、環境安全及職業安全等控管事項，公司應如何訂定相關控制作業，強化公司內部控制制度？公司應如何訂定『股務作業之管理』之控制作業？若公司之處理股務事務委外辦理，是否仍須制訂相關控制作業？年度稽核計畫包含之法令規章遵循事項，其稽核之範圍為何？內部稽核人員之職務代理人，是否為專任？若職務代理人由其他部門人員擔任，其代理執行稽核業務是否有迴避利益衝突之規定？等問題進行說明，並公告於金管會官方網站俾便企業及投資人查詢參考，請公司踴躍上網查閱，網址如下：<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=30&parentpath=0,6>

五、增訂「建立內部控制制度核心原則」作為參考

鑑於 COSO 委員會本次發布之「內部控制 - 整體架構」報告較 1992 年版有諸多更新內容，金管會參酌本次 COSO 更新報告，併同考量公開發行公司、證券暨期貨市場各服務事業、金融控股公司、銀行業及保險業等各業別之需要，研訂『建立內部控制制度核心原則』，作為金管會所轄管四部內部控制處理準則等基本架構及企業設計與執行內部控制之參考。核心原則內容包括總則及內部控制五大組成要素六大部分，總則闡述核心原則之目的及內部控制基本架構，其他依序分為控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通、監督作業等內部控制五大組成要素，並以五大組成要素如何運作以達成內部控制目標作進一步說明。

肆、內部稽核強化產（食）品安全、環境安全及職業安全等控管事項

近年來國內陸續發生食品安全、環境安全等事件對公司營運造成重大影響，顯見內部監督機制對企業永續經營之重要性，公司若能建立更完善內部監督機制，應可降低重大舞弊案件之發生機率，公司在設計及執行其內部控制制度時，除了遵循所屬產業之相關法規，於相關營運循環中訂定相關控制作業且確實落實執行外，並可參考同產業已發生之案件引以為鑑，自產業觀點深入瞭解並重新檢視企業內部可能風險，設計並建立出有效之內部控制制度，進而透過高階管理階層支持態度，建立良好之企業控制環境，提升內部稽核價值並發揮最大效益，進而促使公司誠信經營及永續發展。

社會大眾最重視的莫過於食品（產品）安全事件，近期多家食品產業公司爆發食品安全事件，包括如重組牛肉、假酒、塑化劑、黑心油、食用油參雜地溝油、飼料油、工業用油、化工廠將養豬餒水提煉成食用油等事件，導致公司商譽極大的損害，不但使公司商品退貨、下架、也讓長期支持的消費者信心完全崩盤，受影響的不僅一個公司或企業由營轉虧，往往還牽連到整個產業。內部稽核人員應全面檢視公司之內部控制制度

是否完整遵循產業相關法令，此外應加強檢視產品成分包裝標示，是否符合產業相關法令規定，稽核其檢驗制度，落實領料、投入生產、製成品之檢驗制度，或增加檢驗之頻率；另落實供應商審核/評鑑制度，建立原料供應商、委外代工廠商之控制機制，以確保公司原料之來源及品質無虞。

再以環境安全事件為例，現今社會環保概念崛起，由日月光污染事件、309 反核大遊行、美麗灣停工事件、墾丁悠活違法停止營業等事件觀之，以往內部稽核人員之事後稽核，實務上多就環境安全項目執行內部稽核，易流於表單形式抑或遭企業忽略其重要性，即便遇有環境安全等問題發生，亦只能就已發生災害作彌補程序；如能積極預先思考公司營運策略上之風險，並就預算管理辦法及採購循環，提出事前提醒之預防性稽核功能，如公司決議投資新的技術、廠房及設備時，內部稽核人員可於事前評估是否符合如水污染、空氣污染、土地及地下水污染等相關環保法令，審慎評估計算所需投入之環境保護措施成本，謹慎核對是否已符合相關法令規章進行專案研討，降低因不符法令規定影響公司商譽、停工、鉅額賠償等事後彌補成本，進一步檢視企業內部作業流程及可能之風險，並配合最新法令規章設計出有效之內部控制制度，除可提升內部稽核人員附加價值，亦可避免公司投入資金後，因不符法令規定未能通過環評而遲遲無法營運，積壓資金，更甚導致公司未能如期交貨、客戶轉單效應而影響商譽，致公司財務業務損失。

另有關近期發生之過勞死事件，除重擊企業形象外，勢必相對提高公司招募人員之困難度，公司如能建立完善之員工職業安全衛生管理控管機制，就工時方面確實控管加班時數，避免超時工作，另就心理諮商方面，設立溝通窗口，對勞工壓力提供抒發管道，降低未遵循勞工安全衛生相關規範而遭受之風險。環安及勞安如能於企業確實執行，將可有效避免連鎖效應對企業帶來之負面影響。

此外，對於此次 COSO 更新報告強調重點之一，加強反舞弊之重要性，公司亦可建立相關揭弊機制，例如建立資訊透明交易平台降低員工舞弊可能性，使廠商透過交易平台進入系統公開競價，公司內部則以系統資料做為評選依據，藉由建立完善控制制度點並落實執行，應可減少人為控制產生舞弊之可能。另外，建立完善吹哨者溝通管道，且保障其揭弊後之工作權；另一方面，公司亦需考量揭弊機制為一刀雙面刃、有利也有弊，公司應建立完善應對機制，避免落入有心人士濫用揭弊機制散發黑函，虛耗公司查核人力及成本；而企業文化應與內部控制環境環環相扣，最重要的是仰賴高階管理階層支持態度，樹立廉潔風氣，建立良好之控制環境，才能使內部稽核部門更有效率執行稽核作業俾發揮實質效果。

由於公司經營本身既存各式風險，內部稽核若能積極做預防性稽核，不僅能提升內部稽核之價值，亦可善盡社會責任，原本看似公司投入無效益之環境義務成本，實質上獲得利己之內含價值及提升品牌價值等重大無形效益。內部稽核人員在協助董事會進行評估及監督時，應隨時注意相關法令規章之變革及更新，配合金管會修正之內部控制制度處理準則，強化產（食）品安全、環境安全及職業安全等相關控管事項，增列相關控制作業，以建置適合所屬產業之內部監督機制。

陸、結語

內部控制是達成企業目標的一種管理過程，本身並非是結果，而是達成結果的方法，而員工道德行為及管理階層操守，是決定內部控制之執行與落實最重要之關鍵，企業負責人更是扮演關鍵性角色；不能否認的，員工或管理階層可能因其組織提供強烈的動機或引誘而從事非法或不道德之行為，例如公司過度強調績效目標之壓力、薪資報酬深受績效影響、高度分權致高階管理階層無法察覺較低組織層級員工所採取行動之程度、或內部稽核功能薄弱無法偵知不當行為、董事會未能發揮其職能等。管理階層應將組織價值觀如道德價值之企業文化納入行為準則，並以身作則，才是最能確保這些道德標準被遵循的方法，若員工知道當負責人面臨棘手的營運決策時，會以道德誠信為最優先考量，如此，負責人已將強烈的道德操守訊息傳遞組織內所有員工，營造組織道德氣氛，這已是內部控制可落實執行成功的開始。

以近年來發生之食品安全、環境安全、勞工安全等事件觀之，若在上位者（董事會、經營者或高階管理階層）僅以壓低成本、追求利潤為公司最大考量，輕忽對產品（或原料）來源及品質之把關，不但重大影響全民健康，一旦東窗事發，社會大眾將聯合抵制該公司產品，公司面臨聲譽受損外，還可能造成業務停擺、營運產生鉅額損失，各目的事業主管機關依據相關法規對公司進行裁處等等。是以，最重要的，公司應以誠信經營作為成功之基石，輔以內部控制制度之有效設計，加以內部稽核人員就產品安全、環境安全及勞工安全等項目，運用其專業及敏感度執行稽核，由上而下建立誠信與道德價值之企業文化，對於整體社會及環境賦予關懷，善盡企業社會責任，方為公司永續經營之王道。