

【專題一】



美國 COSO 內部控制 相關報告之介紹

證期局
林淑芸（科長）

證期局
金旻姍（專員）

壹、前言

談到內部控制，我們不得不觀察美國內部控制之發展，內部控制一詞最早可能出現在審計領域，而後美國爆發水門事件，引發政府及社會各界對內部控制制度重要性的認同，後續美國國會陸續通過懲治外國行賄法案，要求公司管理階層設計並維持能完成某些目標之適當內部控制制度，嗣後在 Treadway 委員會贊助下成立 COSO 委員會專門研究與內部控制相關問題，提出報告並整合不同的內部控制觀念，又後來因為許多重大弊案，美國政府通過 Sarbanes-Oxley Act of 2002（沙賓法案），要求公司須出具內部控制聲明書，會計師也須提供查核報告等有關內部控制規範演進過程。

美國 COSO 委員會於 1992 年提出之「內部控制 - 整體架構」報告，該報告定義內部控制是由三大目標（營運之效果及效率、財務報導之可靠性、相關法令之遵循）、五大組成要素（控制環境、風險評估、控制作業、資訊及溝通、監督）之觀念性架構，這個架構也是用來評估內部控制有效或有重大缺失的工具。COSO 內部控制架構發布迄今不僅得到美國企業廣泛應用，亦獲得美國會計師、證管會和美國公開發行公司會計監督委員會的認可，在國際上，亦有許多國家參採此架構規範公司之內部控制制度；美國

COSO 委員會後續因沙賓法案，發布「企業風險管理 - 整體架構」研究報告，又為協助小型企業採用「內部控制 - 整體架構」報告中的概念，發布「財務報導的內部控制 - 較小型公開發行公司指引」之報告。

自 1992 年「內部控制 - 整體架構」報告發布迄今已逾 20 年，由於競爭環境、全球化進展、企業型態及組織結構改變等因素，美國 COSO 委員會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，於 2013 年 5 月發布新版「內部控制 - 整體架構」報告及相關說明文件，預期此次更新報告將使公司更有效率設計及執行其內部控制制度。

貳、簡介美國內部控制發展歷程

在 1970 至 80 年代，美國發生許多不實財務報表事件，導致投資人對財務報表資訊喪失信心。為找回投資人的信心與恢復市場秩序，美國在美國會計師協會、會計學會、財務主管協會、管理會計人員協會、內部稽核協會等機構贊助下，於 1985 年成立「不實財務報導全國委員會」(National Commission on Fraudulent Financial Reporting)，此委員會又被稱為 Treadway 委員會，並由 Treadway 委員贊助成立之 COSO 委員會 (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)，研究內部控制相關議題。

COSO 委員會於 1992 年發布內部控制報告書「內部控制 - 整合架構」(Internal Control-Integrated Framework)，說明內部控制三大目標(營運效率及效果、財務報導、法令遵循)與五大組成要素(控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督)。

自 2001 年起，美國陸續發生安隆案(Enron)、世界通訊(WorldCom)等重大弊案，使得投資人對企業揭露資訊產生憂慮，並衝擊其對證券市場之信心。為重拾資本市場秩序與投資人對企業之信賴，美國國會於 2002 年 7 月公布了沙賓法案(Sarbanes-Oxley Act of 2002, SOX)，對企業公司治理機制作了劃時代之變革，其中，第 302 條款中要求公司 CEO 與 CFO 須每季評估企業內部控制的設計與效能，並於年報或季報對內部控制良窳提供整體評估與報告；第 404 條款則進一步要求公司管理當局提供相關聲明，及上市公司須由外部審計證實管理階層評估報告之準確性，亦即會計師須對企業內部控制的有效性提出簽證意見。

嗣後 COSO 委員會於 2004 年提出「企業風險管理 - 整合架構」(Enterprise Risk Management-Integrated Framework)，其以 COSO 1992 年版報告為基礎，擴充為四個目標(策略、營運、報導、遵循)與八項構成要素(控制環境、目標設定、事件辨認、風險評估、風險因應、控制活動、資訊與溝通、監督)。COSO 在 2006 年提出「財務報導的內部控制 - 較小型公開發行公司指引」(Internal Control over Financial Reporting-

Guidance for Smaller Public Companies），2009 年提出「內部控制監督指引」（Guidance on Monitoring Internal Control Systems）。

參、2013 年更新報告與 COSO 過去發布相關指引與報告之關連

鑑於過去幾十年重大改變，美國 COSO 委員會認為內部控制亦應隨之調整，包括對公司治理監督之期望、全球化市場和公司營運方式、更複雜之公司經營業務變化、法律及規章之要求和複雜性、對管理階層之能力和責任之期望、如何繼續更新、使用和依賴不斷發展的技術、有關預防和偵查舞弊之控制。

為因應上開變革，美國 COSO 委員會審慎評估更新報告之必要，除委託美國資誠會計師事務所（PwC）研究外，並成立監督工作小組，由美國審計總署（GAO）、會計師事務所和不同規模企業的代表、美國證管會（SEC）和美國公開發行公司會計監督委員會（PCAOB）參與，合力完成本次更新報告。此外，國際會計師協會（IFAC）亦受邀擔任諮詢委員會之顧問，另包括來自各國之代表及其他國家監督及訂定法規之機關代表。更新報告主要就 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，這些技術上將重大影響內部控制組成要素之實行，COSO 委員會並強調內部控制應因應競爭環境、全球化進展、企業型態及組織結構隨之調整。

有關更新報告之整體架構（包含相關說明文件）性質，除整體架構之報告外，該委員會同時致力於發展內部控制制度有效性之評估工作及應用方法，及在對外財務報告運用上提供各組成要素及原則之應用方法及範例，建立指標概要（Internal Control over External Financial Reporting: A Compendium of Approaches and Examples ICEFR Compendium，下稱 ICEFR 彙編）；並使整體架構可適用於各種類型之公司企業組織、政府部門及非營利組織等。另「ICEFR 彙編」將取代 2006 年「財務報導之內部控制 - 較小型公開發行公司指引」報告，提供額外參考資料並將範圍擴大至四種報導目標類別（包括財務、非財務、外部及內部報告等），並提供相關方法及釋例說明，以期更明確提供內部控制之實務操作指引。

另各界亦提出疑問，更新報告是否對沙賓法案第 404 條「管理階層對內部控制的自行評估」造成影響？COSO 委員會表示基本上不會，因 2013 年「內部控制 - 整體架構」報告係以原則性基礎（principle-based approach）要求企業設計、落實及執行內部控制制度，該委員會建議管理階層檢視現有之內部控制五大組成要素及相關被執行運用之原則是否足以支持內部控制之目標。並建立因應內部控制及相關文件改變之必要程序。管理階層必須與董事會溝通討論有關導入新版之更新報告（adopt the Framework）相關原則之調整改變，董事會亦須監督管理階層進行相關評估工作。

COSO 委員會表示，新版之更新報告架構健全，應廣泛被所有公司企業一致性之運用，惟考量外界反應涉及各類公司型態或規模不同，及其內部控制制度之複雜性，可能尚須緩衝期間修改其內部控制系統及相關文件，故將過渡期間延長至 2014 年 12 月 15 日。至如何應用新版架構協助建立有效內部控制之設計、執行及落實？由於內部控制系統存在部分先天限制，如成本效益考量、人員能力及資源等，此更新報告可有效幫助企業建立其他替代性方法及判斷最終需要之行動方案，例如管理階層應瞭解特定目標之重要性，並應加強具重要性之風險及相關控制，以及著重風險已超過可接受水準之領域，將可有效減少較不重要或較低風險領域之時間及精力。

至於此更新報告與 COSO 委員會 2004 年發布「企業風險管理 - 整體架構」之關聯，委員會認為企業風險管理範圍較廣，內部控制僅為企業風險管理之一部分，此更新報告仍維持上開觀念；另該委員會亦認為監管機關與投資人對於企業風險管理與內部控制之期望可能會有很大不同，例如相關法令可能並未強制要求企業訂定企業風險之管理，但管理階層可能仍會作相關風險管理以增加或維持企業價值；相反的，法令或規範卻會要求企業發展並維持有效之內部控制。另該委員會已將 2009 年之「內部控制監督指引」涵括入本次更新報告內，作為管理階層之相關參考文件。

肆、2013 年 COSO「內部控制 - 整體架構」報告重點摘要

COSO 2013 新版對於內部控制之全新定義，內部控制為一個持續的任務及行動，以達到營運有效率、報導可靠性及法令遵循等多個目標，組織內每一階層的人員及其行動都影響了內部控制的成敗，由管理階層及董事會提供合理之保證（非絕對之確信）；有效的內部控制將幫助企業達成重要目標及維持並改善相關公司運作，COSO 更新報告期望將內部控制廣泛運用到各行業及法律個體；原則性基礎 (principle-based approach) 使企業於設計、執行及導入內部控制時之運用更有彈性；另有效的內部控制需要五大組成要素及對應之 17 項原則同時考量及運作，並加強反舞弊之風險管理；此外，將內部控制應用擴大至內部及外部、財務及非財務報導目標，且達到降低企業風險目標，減低無效率或無效果之控制。另對於股東或其他公司利害關係人而言，將透過更新報告達到對董事會內部控制系統之監督更有信心、更確信企業可有效達成目標、更有能力應付大環境改變之挑戰所做之風險回應及分析、透過專業判斷更瞭解有效內部控制制度之需求。

COSO 更新報告對於內部控制目標之定義：

營運目標：組織營運必須有效率及有效果，包括營運及財務達成目標，及避免資產損失之安全措施。

報導目標：內部及外部、財務及非財務之報導均需具備可靠性、即時性、及透明性。

遵循目標：企業必須確實遵循主管機關訂定之法規或準則，企業之政策也需符合相關法令規範。

茲簡述 COSO 更新報告內部控制制度五大組成要素與 17 項原則如下：

控制環境 Control Environment	<ol style="list-style-type: none"> 1. 展現對正直及道德價值之承諾。(Demonstrates commitment to integrity and ethical values) 2. 董事會有責任監督內部控制制度之設計及執行(Exercises oversight responsibility) 3. 管理階層需建立組織架構、指揮系統、適當授權及責任(Establishes structure, authority and responsibility) 4. 為達到內部控制目標組織需致力於培育充分適任之人才(Demonstrates commitment to competence) 5. 要求承擔內部控制制度之責任與結果(Enforces accountability)。
風險評估 Risk Assessment	<ol style="list-style-type: none"> 6. 設定與風險相關之目標並評估(Specifies suitable objectives) 7. 辨識及分析風險(Identifies and analyzes risk) 8. 考量舞弊之潛在風險(Assesses fraud risk) 9. 辨識及評估因環境重大改變所導致之內部控制風險(Identifies and analyzes significant change)
控制活動 Control Activities	<ol style="list-style-type: none"> 10. 選擇及發展不同之控制活動以達到內部控制目標(Selects and develops control activities) 11. 選擇及發展一般控制活動並透過科技完成(Selects and develops general controls over technology) 12. 透過內部控制政策及程序之實施執行不同之控制活動(Deploys through policies and procedures)
資訊與溝通 Information & Communication	<ol style="list-style-type: none"> 13. 取得攸關且高品質之資訊(Uses relevant information) 14. 有效之內部溝通資訊(Communicates internally) 15. 有效與外界溝通內部控制各元素之資訊(Communicates externally)
監督 Monitoring Activities	<ol style="list-style-type: none"> 16. 持續評估內部控制制度及個別績效(Conducts ongoing and/or separate evaluations) 17. 評估及溝通檢討內部控制制度各項缺失(Evaluates and communicates deficiencies)

資料來源：COSO 更新報告

COSO 委員會認為，有效內部控制制度提供企業達成目標之合理保證，並減少企業未能達成三大目標之可能性。有效內部控制之基本要求：五大組成要素及 17 項相關原則被提出及執行，以設計及完備內部控制制度系統，且持續存在並進行，以達到特定目標。另五大組成要素以一個完整的方式同時被考量，以降低未能達成目標之風險；五大組成要素之間以整合完整之系統使彼此間有強烈之關連，不宜分別獨立觀之；當內部控制制度被評定為有效時，管理階層及董事會可以適當判斷當外部事件發生時，可有效降低外部事件影響層面之性質及範圍，甚而預期該外部事件將對企業造成何種程度之影響，並審酌是否影響相關法規命令之遵循。

至於內部控制之先天限制在於，內部控制無法避免錯誤判斷或決策，易言之，有效之內部控制因先天限制的關係亦有可能造成最後結果是錯誤的，其限制包括管理階層決策判斷之偏頗導致錯誤、人為之錯誤及疏漏、管理階層對內部控制有過多的干預、管理階層或第三者因串謀勾結使內部控制無效、非組織可控制之外部事件。因為上開限制，導致內部控制永遠不可以被稱之為『絕對保證』，僅『合理保證』相關目標可有效被達成，管理階層在選擇及發展其內部控制時也需審酌這些先天限制並降低這些限制帶來的負面影響。

COSO 更新報告將被更廣泛使用，包括董事會應與管理階層充分溝通討論內部控制制度監督系統，董事會需隨時檢視管理階層之執行狀況並提出問題，加以內部稽核人員、外部獨立會計師等輔佐，董事會下之工作小組通常可幫助董事會執行這些監督活動；另管理階層必須評估企業內部控制系統是否與 COSO 委員會制訂之「內部控制 - 整體架構」相符，並著重在企業如何將 17 項原則與五大組成要素相連結並落實執行；而公司經理人及員工需檢視此版更新報告，適當審查及評估對目前控制活動之影響及該進行之變動，最重要的，更需考量現有之控制點是否可完全落實 5 大組成要素及 17 項原則；至於內部稽核人員，需審慎考量此更新版本之變動對稽核計畫、相關評估、及內部與外部報告之影響；查核簽證之會計師必須審視此版更新報告對公司之影響，包括選擇、建立、執行內部控制及 17 項原則五大組成要素之影響，會計師也可運用 COSO 發布之工具書作為評估依據以適當評估客戶之內部控制制度系統是否有效運作；至於制訂法令規則之機關（政府機關）則需檢視目前之內部控制法規是否合時合宜，使法規制度隨 COSO 「內部控制 - 整體架構」報告而更新調整。

伍、我國內部控制制度規範配合 COSO 更新報告修正

前證期會於 91 年 11 月將我國內部控制制度之相關規範明文訂於法規「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」中，有強制企業遵守相關規範之約束力，準則條文參考 1992 年 COSO 報告內容訂定，要求公開發行公司之內部控制制度應考量營業活動與

COSO 五大組成要素整體運作；民國 92 年，前證期會要求公開發行公司應將內部控制聲明書公告於「公開資訊觀測站」，以貫徹資訊充分揭露原則；嗣後金管會於 94 年，參考美國 SOX 法案與其審計準則，進行修訂相關準則，強調內部稽核之執行效果與獨立性，並規定內部稽核單位應直接隸屬於董事會；並於 96 年，要求公司內部控制制度及年度稽核計畫應包括董事會議事運作之管理；嗣後金管會於 98 年參考 COSO 委員會之「企業風險管理 - 整合架構」與「財務報導的內部控制 - 較小型公開發行公司指引」，修訂內部控制制度有效性判斷項目，以作為公司內部控制設計、執行、檢查或會計師審查之基準。

美國 COSO 委員會 2013 年之更新報告「內部控制 - 整體架構」，除強化原始架構外並要求企業應具有有效內部控制監督系統之運作，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，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，美國上市公司須於過渡期間後（2014 年 12 月 15 日）強制遵守 COSO 更新報告。

考量 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，金管會亦已參酌該報告作為所轄之內部控制制度相關法規修法之參考，於 103 年 9 月 22 日發布修正內部控制制度處理準則，並明定修正條文於 104 年 1 月 1 日正式實施俾與國際接軌。

陸、結語

內部控制是企業風險管理的一部分，更是公司治理重要的一環，有效的內部控制制度有助於公司治理之推動，2013 年美國 COSO 委員會發布之「內部控制 - 整體架構」更新報告，闡述公司治理概念之重要，為達企業之使命，實踐企業價值，訂定企業目標，董事會對管理階層提供建議並指引方向、給予管理階層建設性的挑戰、監督管理階層的活動，在內部控制制度中均扮演重要的角色。因為眾所週知，即使內部控制設計得天衣無縫，亦可能會失效，當管理當局欲進行舞弊行為時，其實是非常難以防範的，因而造成內部控制喪失效果。一個制度或法令的遵循最重要的是「人」的因素，「人」能誠實遵循規定，才不會作出違法之事；「人」有充分的職業道德，才能為公司及社會大眾盡心盡力，而非僅為自身的利益汲汲營營。因此即使祭出再多的法令規範，也僅能有限度地降低發生舞弊的機率。

所以，內部控制是否有效還是源自最高管理階層的道德觀，企業是人的組合，由人用誠信、用心、用道德價值去經營。因此，這些企業之在上位者，包括董事會、經營者或高階管理階層擁有良好正直的道德及價值觀，才是防範舞弊案件之王道，也才能可達到最佳之公司治理。

美國 COSO 委員會於 2013 年 5 月正式發布新版報告及相關說明文件，提供更適切之內部控制指引及相關實務運用。金管參酌 COSO 更新報告並衡酌國內實務需要，研訂適合本國國情之準則規範，要求公司訂定適合所屬產業特性之內部控制制度，雖然，COSO 報告及金管會發布之內部控制制度處理準則為企業之管理階層或董事會訂定了一套整體框架，惟將型塑控制環境的『自由度』留給企業，公司應視整體環境、產業特性及營運活動，建立有效之內部控制制度，並隨時檢討，更期望企業經營者用正直的智慧，健全內部控制及公司治理，則善盡社會責任成為自然之舉、必然之勢。

參考文獻：

- 1.COSO Internal Control- Integrated Framework May, 2013
- 2.COSO” Internal Control- Integrated Framework” September, 1992 & May,1994
- 3.COSO “Enterprise Risk Management-Integrated Framework” September,2004
- 4.COSO “Internal Control over Financial Reporting – Guidance for Smaller Public Companies” June, 2006
- 5.COSO “ Guidance on Monitoring Internal Control Systems” March,2009
- 6.COSO 內部控制 - 整合架構 中華民國內部稽核協會 王怡心編審 ,102 年 10 月

～～ 證券交易提醒 ～～

提醒買賣有價證券投資人不要隨便聽信網路論壇或通訊軟體（如 Line）傳布之流言，如有疑慮，可逕至臺灣證券交易所／公開資訊觀測站（<http://mops.twse.com.tw/mops/web/index>）查詢上市櫃或興櫃公司最新財務業務訊息。