

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：實習)

參加 2004 年 The South East Asian Central Banks(SEACEN)Research  
and Training Centre 「金融監理課程－風險管理與內部控制」報告

服務機關：行政院金融監督管理委員會銀行局

出國人職稱：專員

姓名：林靜瑜

出國地區：馬來西亞

出國期間：93.6.16~93.6.25

報告日期：93.9.4

## 目次

1、 前言	3
貳、以風險為導向（risk-focused supervision）的 金融監理	5
參、風險管理制度	12
肆、內部控制制度	20
伍、心得與建議	27

## 壹、前 言

職奉 派九十三年六月至馬來西亞吉隆坡參加東南亞中央銀行研究訓練中心（The South East Asian Central Banks Research and Training Centre）與美國聯邦準備銀行（Federal Reserve System）聯合舉辦之第四十二屆之中級銀行監理課程（Course on Banking Supervision – Intermediate Level）「風險管理與內部控制」（Risk Management and Internal Controls），本課程為期八天，主要係提供各國金融監理人員課程研習、問題討論及經驗分享之機會。

本 次 課 程 計 有  
Bhutan、Fiji、Indonesia、Japan、Malaysia、Nepal、Papua New Guinea、Philippines、Singapore、Sri Lanka、Thailand及我國等十一個國家共派三十四名金融監理人員參加，主要講師係聯邦準備銀行二名資深檢查人員（Mr. Rudy Zepeda, Mr. James Wall），此外亦邀請馬來西亞央行（Bank Negara Malaysia）銀行監理處（Bank Supervision II Department）處長Mr. Chung Chee Leong、資誠企管顧問公司吉隆坡分公司（PricewaterhouseCoopers, KL）執行長Mr. Bala Veloosamy以

及 Federal Reserve Board of Governors Mr.Sarkis Yoghourtdjian 分別講授銀行倒閉之偵測與預防 (Detection and Prevention of Bank Failures)、放款會計及其相關資訊揭露要求之評估 (Loan Accounting and Assessment on Disclosure Requirements for Loan Accounting) 以及有效銀行監理之核心原則 (Core Principles for Effective Banking Supervision)，本次課程主要涵蓋：以風險為導向的金融監理方式及金融機構之內部控制制度等。

本報告係將本次研習期間所學心得彙整為四部分，第一部份介紹健全的銀行風險管理，第二部分係以風險為導向 (Risk Focused Approach) 的金融監理方式作為主要之介紹內容，第三部份討論銀行之內部控制制度，第四部分為心得與建議。由於報告撰寫期間十分匆促，若有疏漏謬誤之處，尚祈諸先進不吝賜正。

## **貳、以風險為導向 (risk-focused supervision) 的金融 監理**

以風險為導向的金融監理，已經成為金融主管機關新的監理方向及策略。本章將先介紹現代以風險為導向 (risk-focused supervision) 的金融監理方式與過去監理方法之差別，接著介紹聯邦準備銀行以風險為導向之監理原則及其方式。

### **第1節 以風險為導向的金融監理方式與傳統監理方法之比較**

回顧金融監理發展之脈絡，即可比較出傳統監理思維與以風

險為導向之監理思維不同之處。

以檢查視野而言，三十年前尚著重現金之盤點與交易之驗證（transaction verification），檢查重點在於銀行之融資業務（loan orientation），而就監理原則而言，乃是採由下而上（Bottoms-up approach）與時點法（point-in-time approach）之監理方式；隨著金融環境變遷，前述由下而上之監理原則增加了對內部控制的強調，檢查的重點增加了銀行對流動性能力與對利率的敏感度。是以，總體而論，傳統的檢查模式在於再次驗證（revalidation）銀行財務報表的正確性、確認銀行遵循相關法令或內規、重交易流程的測試（transaction testing），且忽略內部稽核之功能，以致檢查人員重覆扮演金融機構內部稽核與外部稽核的角色。

以風險為導向之金融檢查架構包括：仰賴對銀行內部稽核及風險管理系統進行多數交易之測試、對各項風險均給予評估方法（methodical assessment）、更多的場外之檢查工作規劃（off-site time planning）及依據銀行別量身定作之檢查計畫及報告（customized exam plan/report）；至於以風險為導向之檢查原則（exam principles）則採取由上而下之方式（top-down approach）、避免重複檢查人員或內部稽核已執行之工作

( don' t repeat what has done by examiners or by audit) 、鼓勵銀行採取有完善之風險管理制度、依據銀行風險量身訂定監理計畫 ( tailor supervisory plan to individual bank risks) 、持續監視 ( continuous monitoring) 以及預警制度。

前段所述由上而下之方式係指，檢查人員於實地查核前，先依據場外監控資訊及市場訊息等資料據以評估受檢銀行風險，執行查核時則關注於風險較大之業務上。

## **第2節 以風險為導向的監理原則與程序**

為貫徹以風險為導向之監理方式，聯邦準備銀行陸續發布對風險管理之行政指導原則，如：對小型銀行所採以風險為導向之監理 ( 97-25-Risk-Focused Framework for the Supervision of Community Banks) 、對大型金融機構所採以風險為導向之監理 ( SR 97-24-Risk-Focused Framework for the Supervision of Large Complex Institutions) 、次級市場信用業務所需計提最低資本以及風險管理 ( SR-97-21-Risk management and Capital Adequacy of Exposures Arising from Secondary Market Credit

Activities)、對於大型金融集團以風險為導向之監理 (SR 99-15-Risk-Focused Supervision of Large Complex Banking Organization) 及對於小型銀行控股公司以風險為導向之監理原則 (SR 00-15-Risk-Focused Supervision Policy for Small Shell Bank Holding Company) 等。

至於與以風險為導向之檢查方式相關的公告，則如：1995-Rx-Adapt on-site examinations、SR 96-14-Risk-Focused Examinations 及 SR 96-10-Risk-Focused Fiduciary Examinations (信託業務之查核) 等，如以金融機構別作區分，其採取不同之查核方式，如：對於小型銀行 (community banks, regional banks) 與外國銀行在美之分行或分支機構，每年均有例行性之一般業務檢查，每季則與管理階層會面 (quarterly meetings with management)、對於大型之金融集團 (Large Complex Banking Organizations) 除給予更充分的時間進行查核工作，且輔以持續性的監視與專案檢查 (target examinations)，而對於小型之銀行控股公司，則只著重於分析具領先地位機構 (lead bank) 的報告。

聯邦準備銀行所採取以風險為導向之檢查方式，以下列表格說明：

主要步驟 (key steps)	主要成果 (key products)
瞭解金融機構與資料蒐集	金融機構概況 ( Institutional profile)
以風控系統評估金融機構之風險	風險矩陣 (Risk Matrix) 與風險評估 (Risk Assessment)
決定監理工作 (supervisory work)	監理計畫 (Supervisory Plan) 與檢查方案 (Examination Program)
確定應檢查之業務 ( Examination activities )	檢查範圍備忘函 ( Scope Memorandum)
蒐集與受檢單位相關之特定資訊	檢查通知函 (Entry Letter)
執行檢查工作	檢查標準 (Examination Modules) 之使用與工作底稿計畫
撰寫檢查結果	檢查報告或其他文件大綱 與受檢單位經理階層或董事會之會談
持續場外監控	更新與受檢單位相關之資訊 ( updating risk-focused documents)

	<p>監督與監視 (surveillance and monitoring)</p> <p>與經理階層之會議</p>
--	--

金融機構概況之報告 (Institutional profile)，應隨所集

資訊之更新而做動態調整，該報告內容主要包括其組織架構、業務概況、財務狀況與業務狀況之主要變動等，撰寫前開報告之資料來源為內部資訊及外部資訊 (internal and external sources)，前者包括前次之檢查報告及工作底稿、金融機構對前次檢查結果之回覆及相關備忘錄、監理系統之資料庫、其他場外監理及監視資訊及銀行所提供其主要業務之分析等；後者則包括評等機構之報告、投資機構分析師之報告、媒體及產業期刊、相關之經濟或會計研究報告、甚至網路資訊等。

以年度一般業務檢查為例，為撰寫金融機構概況之報告，主要聯絡人員 (Central Point of Contact，簡稱CPC)<sup>1</sup>與檢查人員於實地檢查時，先與受檢單位之管理階層會談，並進而完成對

---

<sup>1</sup>聯邦準備銀行之主要聯絡人員 (CPC) 係負責整合以風險為導向之檢查程序，其除依各檢查人員之專長協調檢查工作之分派，尚須持續監督金融機構相關財務及管理之發展及趨勢、熟稔任何相關監理措施或議題。

受檢單位之風險矩陣（Risk Matrix）<sup>2</sup>及風險評估（Risk Assessment）<sup>3</sup>報告，前者以矩陣表示各業務之風險類別，後者以文字敘述不同風險的水準；前述會談的內容重心在於受檢單位經營策略之變動、新種產品或業務、當前經營方針、對前次檢查報告所提缺失所此取之改善措施、重要職員異動以及作業方式或系統之變動，會談當時，並取得受檢單位風險管理制度之資料及其相關內部稽核及外部稽核報告（external audit reports）。

風險評估之目的為：確定受檢單位主要業務之隱含風險（inherent risk）、評估現行風險管理制度對於衡量及監視業務風險之適足性、外部風險因子對受檢單位之影響（impact of external risk factors）及對於整體之隱含風險及各業務之風險控制給予評等。

風險評估的步驟為：自受檢單位之風險管理報告及其他重要管理資訊系統（MIS）報告（包括內部稽核報告）獲取相關資訊、依據風險管理報告辨識受檢單位之主要營業活動、衡量隱含風險及風險控制制度（risk control systems）以完成風險矩陣報告

---

<sup>2</sup>矩陣之編製是依據各業務所隱含之風險種類（包括信用風險、市場風險、作業風險、流動性風險、法律風險及聲譽風險）給予評等，矩陣的一方以高、中、低來表示各業務在各風險之暴險程度，另一方則以健全（strong）、可接受（acceptable）、薄弱（weak）表示該金融機構對該風險管理能力之強弱。

<sup>3</sup>評估報告內容主要包括：整體風險之評估、主要風險的種類、程度與趨勢、該金融機構面臨負面事件時可能遭受的潛在衝擊及其風險管理之適足性。

並給予整體風險評等（composite risk rating）及完成風險評估之評述；而對風險評估之評述內容，應涵括對於金融機構風險之敘述性分析、數值統計、業務種類、可能影響其風險概況之事項此外，並評量管理階層對於風險管理的有效性。

至於評估風險控制制度之完善與否，係基於管理階層是否能對日常業務進行有效的監視（effective management oversight）、

風險管理功能與日常業務能相互獨立、資訊系統的即時性與正確性以及有效率的內部稽核制度<sup>4</sup>。

至於檢查範圍備忘錄（Scope Memorandum）應勾勒實地檢查的主要目標與優先性，該備忘錄內容是基於對受檢單位所具風險評估後的結果；該備忘錄尚載明檢查人員之分工、交易測試的方法與與抽樣標準（transaction review levels），然而，該備忘錄僅是種規劃檢查工作之工具，若進行時地檢查時面臨預期外的狀況，則該檢查工作內容勢必應順需要而調整。

檢查通知函（Entry Letter）係正式書面要求受檢單位所應提供資料之清單，該函應於實地檢查前四至八週送達受檢單位，使其有足夠時間準備，同前文所闡述之觀念，該函內容係依受檢

---

<sup>4</sup> 有效率與否在於內部稽核是否能全盤辨識及評估金融機構內主要的風險。

單位之特性提出相關資訊之要求 (should be customized) ，另為消除重複及達到最小之監理負擔，無助檢查程序者之資料自不需索取。

最後，持續的監理工作，不是僅侷限於以檢查為核心之思維，日常應密切注意金融環境與金融機構組織之動態變化，如有特殊需要，佐以專案業務檢查因應必要之監理工作。

## 參、風險管理制度

### 第一節 風險管理之定義

風險管理是辨識、衡量、監視及控制風險之程序，風險管理制度是金融機構藉以管理風險之機制，風險辨識之範圍應涵蓋合併後整個組織（institution-wide）、業務線、產品及所有交易，評估風險之範圍應包含金融機構組織所面臨之各種風險，如：信用風險、國家及移轉風險、市場風險、利率風險、流動性風險、作業風險、法律風險及商譽風險（reputational risk）等。

控制風險的方法有四種，一為消除風險，決定不予承作特定業務係達此種風險控制的結果，二為移轉風險，將風險移轉給第三者，如聯貸之承作，三為降低風險，採取規避風險技術，例如承作避險交易，四為保留風險，如此金融機構必須監視該風險。

風險管理之主要要素為董事會及高階經理人之主動監視（active oversight）、適足之政策、程序與限額與適足之風險衡量、監視與管理資訊系統（MIS）及廣泛之內部控制。

董事會在銀行組織中的角色為何？董事會對銀行所承受風險之程度擔負最終之責任，在日常作業中，董事會應核准整體經營策略及重要政策、督導高階經理階層以確保他們了解銀行所面臨的營運風險、釐清並了解銀行所面臨風險之種類並持續監督風險

概況並定期覆核關於風險概況變化之報告。

至於高階經理階層應對主要業務之策略及風險具備清楚完整之智識、確保內部控制制度之有效運作、發展各種業務之政策與策略、對銀行業務及金融市場有全盤之了解及提升職員之道德價值觀與對法規之遵循程度。

至於何謂適足之政策、程序與風險限額，需視個別銀行之經營型態與業務特性而定，基本上前述各項控管機制均須能辨識、衡量、監視及控制重要業務之風險，且須與經營管理階層之經驗、銀行之既定目標及財務能力一致搭配。

MIS系統主要之功能在於辨識及衡量主要風險之暴險程度，該系統產出之報告應正確且及時表達所有的主要風險，而該等報告尚需分別依據風險的種類產出。

## **第二節 風險之來源與管理方法**

為達有效之風險管理，風險管理制度應依據風險主類之差異而設置，后依風險之種類分述其相關之管理：

### **1、 信用風險**

信用風險係指因交易對手或債務人未盡其應履行之義務而使金融機構面臨不利之財務損失的風險，個別金融機構之責任在於

衡量與監視該等風險的影響；一旦金融機構進入期望交易對手在未來能依約支付債務之交易，則其便承擔信用風險，此等交易包括借款、投資、衍生性交易及透支。

為控制信用風險，金融機構應建立有效之風險評等系統，在其對所承作交易給予評價時，並將信用風險加入考量，金融機構為得知其交易對手之信用狀況，應深入了解其客戶之獲利狀況、其所產業、區域、借貸紀錄及種類、遵守借貸契約之情形等等。

健全之信用風險管理原則應包含健全之信用核准程序、適當之信用管理、衡量及監視，以及發展相關之完善內控制度；由於信用風險存在所有業務中，所以應透過一獨立程序來控管。

在建立信用風險管理制度時，應注意相關系統應納入所有交易對手之交易，並提供適當之方法衡量信用曝險額，該衡量方法最好是一般公認的方式，除此之外，應確立對可能遭受損失之數額提列準備之標準。

然而，尚需注意潛藏於信用風險管理制度之弱點，如：對於特定種類之交易對手（如：避險基金）缺乏信用風險管理政策、信用風險覆核之時程未依個別交易對手風險之特性而有所區隔、對未來之暴險額缺乏注意、在壓力情境下，對於有受擔保保障之風險並未有適切之衡量信用風險的方法。

另外，與信用風險管理制度相關之議題計有：使用符合 Basel II 標準之內部評等法（internal rating system），有助於資本配置之效率、大型金融機構無法一一評估交易對手之單一信用風險，故有需要將商業貸款以界定程度（gradations）的方法來區隔其信用風險。

信用風險監視系統應具備下列幾種要素：對借款人目前之財務狀況之掌握、借款人履約情形、對於借款人支付不足之辨識以及發生問題時應能採取立即補救措施（prompt remediation of problems）。

## 2、市場風險

市場風險係指因市場利率或價格之反向變動，如：利率、匯率或股價等，使金融機構財務狀況面臨之風險，個別金融機構之責任在於辨識出承受市場風險之商品種類及相關市場風險的種類，並且衡量與監視該等風險的影響。

衡量市場風險的方法計有：

### （一）名目本金法（Nominal measures）

將持有部位之交易依契約所訂名目本金加總，以得出之承受風險之部位，惟此方法無法明確表達價格的敏感性。

### （二）風險要素敏感性法（Factor-sensitivity measures）

此法係指衡量特定風險因子（Primary Risk Factor）之變動對資產組合價值變動之敏感度，歸類於此種方法的衡量方式計有：商品之存續期間（Duration）<sup>5</sup>、選擇權風險法（Optionality measures）<sup>6</sup>、模擬（Simulation）<sup>7</sup>、VAR（value-at-risk）<sup>8</sup>與壓力測試（Stress testing）<sup>9</sup>。

為有效管理市場風險，應設定市場風險承擔限額，該等現額有分為淨部位與總部位之限額（limits on net and gross positions）、最大可容忍損失限額（停損點）（stop-loss）、VAR限額、到期缺口限額（maturity gap limit）及承作不具流動性商品之限額等。<sup>10</sup>

而實際進行市場風險衡量之作業時，係由資訊系統分別就利率風險、匯率風險、權益證券風險及商品價格風險來計算市場風險。

### 3、 流動性風險

流動性風險係指金融機構於負債到期時因為無法將其資產變

---

<sup>5</sup>係衡量固定收益型商品的利率敏感性。

<sup>6</sup>係指市場利率變動時，銀行借（存）款戶選擇提前清償放款或提領存款，導致銀行被動更改原先現金流量規劃之風險。

<sup>7</sup>係假設在某些風險因子變動下，資產組合價值變動之情形。

<sup>8</sup>以單一數值表達在某一信賴區間及某一期間中，資產組合可能之最大損失，亦顯示超過此潛在損失之機率。

<sup>9</sup>係預期在極端情況下，金融機構遭遇風險之可能損失。

<sup>10</sup>實務上，先對部門別、產品別、交易對手別及個別交易員設定個別風險承擔限額，一般以風險值（VaR）來規範總暴險限額，實際交易時的部位限額則依利率、匯率、權益證券及商品的類別，分別再設定個別適用之限額等。

現而無清償能力所遭受之風險，金融機構之職責在於評估其資產組合之流動性並判斷可能影響其資產組合流動性之外部因素。

管理流動性風險之最佳方法包括：逐日控管、有效之管理架構以貫徹政策、適足之MIS系統、定期覆核流動性之假設、緊急應變計畫、適足之內部控制與揭露。

流動性風險管理系統的特色有：衡量進行融資與投資需求之能力、衡量銀行簿資產之流動性、計算出售所持部位之影響、計算提前清償之風險（early termination risks）。

#### 4、 作業風險

作業風險係指因為不足或欠佳之內部程序、職員或制度或是外在事件使得金融機構遭受損失之風險<sup>11</sup>，此定義尚包括法律風險但排除策略性風險及商譽風險。

與作業風險相關之諮詢文件大致有兩類，一為巴塞爾監理委員會所發布，另一為業界所發布。前者包括：2003年4月發布之”The New Basel Capital Accord”、2002年7月”Sound practices for the management and Supervision of Operational Risk”、2001年9月”Working paper on Regulatory Treatment of Operational Risk”、2001年1月

---

<sup>11</sup> 一般接受的定義係依據巴塞爾監理委員會於2001年發布之BIS capital paper and working paper。

” Operational Risk” 及 1998 年” Operational Risk” 等文件；後者包括資誠企管顧問公司（PWC）於 1999 年發展出的” Operational Risk-The Next Frontier” ，而與 British Bankers Association、Risk Management Associates 及 International Association of Swap dealers 共同發布。

衡量作業風險可確保金融機構之清償能力及和緩金融機構所面臨之系統性威脅（the systemic threat to the financial system），而風險因子與規模及損失頻率間均有直接關聯。

控管作業風險之最佳方法分述如后：

（1） 在董事會層級對作業風險控制之方式，是確保各作業風險

主管對最高風險主管之陳報機制。

（二）發展作業風險方法論，包括對資本計提之評估。

（三）確立控制作業風險之架構，包括整體之程序、工具及消除作業風險之策略；前述架構之主要組成要素包括各營業單位之自評（self-assessments）、作業流程之訂定、主要風險指標及損失案件資料之留存。

巴塞爾監理委員會在 Basel II 所提關於決定配置予作業風險之應計提資本方式有三：一是基本法（Basic Indicator

Approach) ，應持有之資本係前三年平均總營業收入之某一固定百分比，二是標準法 (Standardized Approach) ，應計提之資本係八種業務線 (business lines) 所應計提資本之合計數，三是進階法 (Advanced Measurement Approach) ，所應計提之資本係依據風險衡量系統計算之結果。

關於分配予作業風險之相關資本數額，係扣除支應信用風險及市場風險後之餘額，至於分配予作業風險之資本數額是否適足，有幾項指標可供參考：與同業之比較、作業風險之基準點、盈餘之變動率 (earnings volatility) 、情境分析 (scenario analysis) 、統計方法及自我評估等等。

巴塞爾監理委員會所規範在進階法 (AMA) 中對作業風險應計提資本之數額，有幾項要求：金融機構必須有獨立之風險管理制度、風險衡量作業應與營業程序整合、定期報導損失及暴險額、內部稽核之覆核、與 Basel 之定義與損失之種類一致 (consistent with Basel definition and loss types) 以及內、外部損失資料之建置、情境分析、控制環境之要素 (如：自評及稽核分數) 經授權消除之風險。

巴塞爾監理委員會規範作業風險之架構，應能辨識出七種損失事件之範圍：內部舞弊、外部詐欺、晉用職員之規定與工作環境

之安全維護不足、實體財產之損傷、系統崩潰或業務失敗等。

## 5、法律風險

法律風險係指訴訟事件、違約事件等對金融機構之營運或財務所造成之不利影響，金融機構之職責在於確認其所銷售之商品均具合法性。

## 六、商譽風險

商譽風險係指金融機構所銷售商品遭受負面之文宣—不論真實與否，致使金融機構流失客戶或付出費用以採取法律途徑解決或獲利減少之風險，金融機構之職責在於確保其業務的經營具有穩健基礎而且職員均知曉維持控制之必要性。

商譽風險與法律風險之管理均欠缺可量化之方法供以使用，惟一旦發生，金融機構便可能遭受鉅額損失，相關的風險因子包括：文件風險、對客戶之了解不足等等，為消除該等風險，金融機構必須注意相關之政策、程序與內控措施。

## 七、其他風險

金融機構應評估其所銷售之商品是否還可能隱藏除上述風險以外之其他風險，例如應再確認其所經營信託業務、投資顧問、共同基金、融券及信用卡業務是否尚涉及其他風險。

## 肆、內部控制制度

### 第一節 內部控制之定義與觀念闡釋

依據 COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission )，內部控制是一個程序，該程序係董事會、高階經理階層及其他相關人員能合理確保其組織之內部控制制度能達到三目標與五要素，三項目標為營運之效益及效率 (effectiveness and efficiency of operations)、財務報告之可靠性 (reliability of financial reporting) 與相關法令之遵循 (compliance with applicable laws and regulations) ，

五要素為控制環境（control environment）、風險評估（risk assessment）、控制作業（control activities）、資訊與溝通（information and communication）及監視（monitoring）。

## 1、 控制環境

控制環境係其他組成要素之基礎（” tone at the top” ），

控制環境之組成要素包括健全之道德價值、依據員工能力委以職責、管理哲學及經營方式、組織架構、權責之劃分、董事會或監察人之參與及人力資源政策。

組織內道德價值之建立是控制環境之基本要素，然而卻是個不容易達到的目標，因為營業目標的要求以及績效獎金的制度常和道德價值觀有所衝突。

管理哲學及經營方式影響了金融機構的風險概況，尤其經營管理階層對於財務報告所應呈現的樣貌的態度是保守還是積極，均影響金融機構所面臨風險的程度與種類。

形成組織之架構前需確認主要業務範圍內相關之權責，並建立適當的溝通管道；所應建立架構的態樣需視營業活動的規模及性質而定，例如跨國性的企業並不適合採用中央集權（centralized）之管理方式。

各階層權責的劃分必須佐以明確的成文規範 (authorization protocols) 以供遵循，該規範尚須包含權限與各種業務之政策。

至於董事會或監察人必須獨立於經營管理階層，而董事會之參與是控制環境適當與否之關鍵，因為董事會對內部控制制度負最終之責任。

人力資源之政策與程序是應傳遞給所有員工的重要資訊，例如在一跨國企業之內，全球一體適用之從業行為規範 (global written code of conduct)，或對交易員額外之從業規範，其他尚如聘僱、訓練、評量、諮詢、晉升或報酬方式等。

## 2、 風險評估

所謂風險評估係辨認其目標未能達成之內、外在因素，並評估其影響程度及可能性之過程，其評估結果可協助設計必要之控制作業，所稱的目標包括業務面的目標、財務目標及法令遵循之目標，而辨識風險的層級從個體別 (entity level) 至業務別 (activity level) 再細分至產品別 (product level)。

從個體別對風險的辨識包含內部與外部的因素，外部者如：技術或客戶需求之變動、競爭壓力、法規環境變化與經濟變動等，內部因素如：制度崩潰的可能性、人員素質良窳與經營階層之變

動等；對業務別風險之辨識，則依據業務量及無需人工處理作業而由自動化設備處理之程度（automation level）來決定，至於對產品別風險之辨識，則包含各產品隱含之風險與控管之適足性。

### 3、 控制作業

控制作業跨足之範圍多樣且廣大，其可包括預防性的與偵測性的控制、人工或資訊系統之控管（manual or computer controls）

如 MIS 系統；政策與程序是控制作業必要的兩項要素，控制作業係幫助管理階層確保其指令已被執行之政策及程序，包括授權或核准、驗證、調節（reconciliation）、分層負責、營業績效之複審、資產實體安全之保障、監督覆核、強迫休假制度、系統之檢核功能、限額之規範及 MIS 系統資料之複核等。

預防性的控制作業係防範預期外事件之發生，偵測性控制作業係揭發已發生之錯誤或非常規事件。

### 4、 資訊與溝通

所謂資訊，係資訊系統辨認、衡量、處理及報告之標的，包括與營運、財務或遵循法令等目標有關之財務或非財務資訊；所謂溝通，係把資訊傳遞予相關人員，包括公司內、外溝通。

資訊的傳遞與溝通必須能在組織內每一階層落實執行，資訊

系統與 MIS 報導是重要環節，本項控制程序須能產生規劃、監督等所需之資訊，促使適當之管理階層及時獲得相關訊息。

## 5、 監視

所謂監視，係評估內部控制作業品質之過程，包括評估控制環境良好與否，風險評估是否及時、確實，控制作業是否適足、確實，資訊及溝通系統良好與否等。

監視可分為持續性的監督活動（ongoing activities）及個別評估（separate evaluations），前者係由經營管理階層對組織內相關數據資料及報導（data and reports）之覆核，與外部稽核人員之討論及訓練員工講座，是屬營業過程中的例行性監督，後者以各功能別區分，計有：內部稽核、外部稽核、諮詢和管理階層在內之其他人員的覆核。

## 第二節 巴塞爾監理委員會所訂內部控制制度評估原則

有效的內部控制為金融管理與金融機構穩健經營之關鍵要素，巴塞爾金融監理委員會於一九九一年研擬內部控制制度評估之架構，並提出十四項原則以說明健全之內部控制制度之基本要素，經彙整各國金融監理機關及業者建議後，於同年發布「金融機構內部控制制度架構」（Framework of Internal Control Systems

in Banking Organizations) ，原發佈架構之十四項原則改為十三項原則。

金融機構內部控制制度之十三項原則為：

(1) 管理階層之監督與控制文化 (Management Oversight)

原則一：董事會應負責核准並定期評估整體營運策略及重要政策 (Approves strategies, policies and risk appetite)

董事會應了解銀行營運風險，據以訂定銀行風險承受限額，並督導高階經理階層採取必要措施，以辨識、衡量、監督及控制風險，董事會並應對銀行內部控制制度之良好與否負最終之責任。

原則二：高階管理階層應負責執行董事會所核准之營運策略及政策 (Implements board strategies and policies)

高階經理階層應負責督導研訂作業程序以辨識、衡量、監督及控制風險，並維持明確之權責劃分制度及溝通系統，以確保授權規定有效執行。

原則三：董事會及高階經理階層應該負責提昇全體員工之高道德水準 (Promote high ethical standards)

董事會及高階經理階層應促使員工認知其在控制程序中應負

且應盡的責任。

## (二) 風險認知與評估 (Risk Recognition Assessment)

原則四：高階管理階層應負責辨識並評估各種主要風險  
(identifies and evaluates risk factors)

有效的內部控制制度應能明確辨識且持續評估各種主要風險，風險評估之範圍應及於各類風險，如有發現任何新的或先前未控制的風險，則應對內部控制制度做必要的修正。

## (三) 控制活動與分層負責 (Control Activities and Segregation of Duties)

原則五：控制活動係屬銀行日常營運不可分割的一個環節 (Control Activities - Integral part of daily activities of institution)

有效的內部控制制度需要建立一個適當的控制架構，且對各業務層級訂定控制管理作業程序，如：覆核層級、業務分工、財產之保全、風險限額之控管、及財務資料之檢驗與調節。

原則六：高階管理階層皆確保組織內有適當的分層負責制度  
(Ensures appropriate segregation of duties)

## (四) 資訊與溝通 (Information and Communications)

原則七：高階管理階層應確保其組織能提供適切且廣泛的資

訊 (Provides adequate and comprehensive data)

有效之內部控制制度能夠充分提供財務、業務及法規遵循等資訊，以及有關決策所需之外部市場資訊，前開資訊應可靠、即時及易於取得。

原則八：高階管理階層應負責建立有效的溝通管道以掌握相關重要業務活動之訊息 (Provides effective channels of communication for relevant information concerning significant activities)

為達有效的內部控制制度，應建立有效的溝通機制，以確保職員遵循與其職務相關之作業政策與程序，並將相關資訊傳遞給適當之管理階層。

原則九：高階管理階層應確保組織內具備能夠涵蓋全行業務之資訊系統 (Provides appropriate information systems for all activities)

(五) 監控作業及缺失改善 (Monitoring Activities and Correcting Deficiencies)

原則十：高階管理階層應監控內部控制制度的整體有效性 (Monitors overall effectiveness of internal controls)

風險之監控應為日常作業，並由內部稽核單位及營業單位定期辦理評估。

原則十一：內部稽核人員確保能提供有效且全面之稽核作業  
(Provides an effective and comprehensive audit)

內部控制制度須佐以健全有效之內部稽核制度，並指派適任且適格之職員執行內部稽核工作，該工作之執行並應具獨立性，執行結果則應直接陳報董事會、監察人等。

原則十二：內部稽核制度確保內控缺失能及時陳報高階管理階層  
(Ensures internal control deficiencies are promptly reported to senior management)

內控缺失應及時陳報並採取相關改善措施，情節重大之缺失，並應陳報董事會。

(六) 監理機關對內部控制制度之評估 (Evaluation of Internal Control and Supervisory Authorities)

原則十三：監理機關應要求所有銀行建立有效的內控制度  
(Require all banks to have effective internal control)

systems)

不論銀行規模大小或其業務屬性，金融監理機關應要求銀行均應依自身業務性質、曝險程度、資產負債項目等特性建立適切之內部控制制度，並隨經營環境及外部情勢變化調整。

## 伍、心得與建議

本次研習除瞭解聯邦準備銀行對於以風險為導向之金融監理與檢查工作之觀念及思維外，研習期間就講師及各國學員所討論各國最近金融監理之發展與問題，及所交換實際金融監理之經驗，真實感受本國之金融監理工作在致力於導向金融市場走向自由化及國際化的進程下，不論在處理問題金融機構之經驗或是開放市場廣度與腳步，均有足以傲視東南亞國家之金融監理能力，惟鑒於金融情勢瞬息萬變，對於各項新種金融業務及可預期未來將發展更趨新奇 (exotic) 之金融商品，如何提昇金融監理效率，吸取國際上有效之金融監理經驗，同時使業者在更自由、開放的環境下經營業務，仍是我國金融主管機關努力的方向。

綜合本次研習心得，謹提出建議如后：

### 一、建立以風險為導向之金融監理機制

我國之金融市場將以大型金融控股集團為主軸之態勢已然形成，金融集團之經營橫跨銀行、證券及保險業，使得個別金融業之藩籬逐漸被打破，加速金融商品的多樣化與複雜化；過去以商品或業務別為主之監理模式，勢難以為繼，而以風險為導向之金融監理，將成為新的監理方向及策略。

### 二、金檢人員持續之教育訓練

近年國內金融市場蓬勃發展之商品，如：資產證券化商品（ABS）、連動式債券、結構型商品等，不論就商品之複雜性或其衍生的各類風險與消費者保護等問題，均應為金融主管機關所關切，另二〇〇六年即將施行的 BASEL II 新資本協定，其中複雜之資本計提方式與金融主管機關監理責任之加重，將增加金融監理工作之難度，因應之道應為對金檢人員相關充實且持續之教育訓練，促使金檢人員之查核能力與市場發展之趨勢接軌。