

第一節 前言

維持金融體系健全發展，是金融監理機關與金融機構共同的責任。由於金融機構經營日趨多角化及多樣化，組織亦趨龐雜，因此金融機構的股東及主管機關評估其經營績效時，相當程度地倚賴會計報表的準確性和可靠性。然而即使會計報表數值準確可靠，但會計報表間隔較長，仍難以即時掌握其經營狀況，所以必須有一定的內部控制措施，以利提高其經營效率及貫徹既定的經營方針，一旦會計師或金融主管機關認定其內部控制有效，即可意謂會計報表的資料是可靠的。同樣的，金融機構高階主管的時間與精力有限，亦不可能瞭解和掌握機構內每位員工或每項交易，爰亦需以建構健全的內部控制及內部稽核制度，由金融機構之董（理）事會、管理階層及其從業人員共同實踐，方足以確保達成營運（營運活動之有效性和效率性，包括績效、獲利及資產安全）、報告（財務管理資訊之可靠性、完整性與即時性）及遵循（遵循相關之法令規章）之目標。

為促進金融控股公司及銀行健全經營，財政部於 90 年 10 月 31 日依銀行法第四十五條之一第一項規定：「銀行應建立內部控制及稽核制度；其辦法，由主管機關定之。」之授權，發布「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」及「金融控股公司內部控制及稽核制度實施辦法」，作為金融控股公司及銀行建立內部控制及稽核制度之依據。該二辦法經實施三年餘，繼由行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）參酌巴塞爾銀行監理委員會（The Basel Committee on Banking Supervision）發布之「銀行內部稽核準則暨監理機關與稽核人員關係」原則及「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」規定，按條文屬性，重新歸類並立章節，使該二本辦法結構性更加明確。

由於金融控股公司、銀行、信用合作社、票券商，及信託業之內部控制及稽核制度實施辦法所規範內容大致相同，基於監理一致性、法律

安定性及修法成本考量，金管會爰彙整前揭五大金融業之內部控制及內部稽核制度實施辦法內容，並參照「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」之架構，於 99 年 3 月 29 日以金管銀國字第 09900039290 號令訂定「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」，並同時廢止上開各業別之內部控制及內部稽核制度實施辦法。

另中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（以下簡稱銀行公會）為建立銀行業良好之公司治理制度，亦於 92 年 12 月 31 日訂定「銀行業公司治理實務守則」，規範會員銀行之董事會、高階管理階層之權責，以期內部控制制度得以持續有效實施。且於 94 年 1 月、96 年 5 月及 98 年 10 月修正部分條文，加強規範風險控管及董監事權責等。

我國金融安全管理架構，概分為內、外部防護網二個層次。外部防護網是金融監理的架構，包括：金融監理、外部查核簽證、同業規範、公開資訊揭露、存款保險及市場制約等六個面向，其中金融監理包含制定規範 (Regulation)、監督營運 (Supervision)、金融檢查 (Examination)、導正措施 (Enforcement) 等四個部分。內部防護網即是廣義的內部控制制度，包含自律及內部控制二個面向，自律方面主要為公司治理，內部控制則包含管理控制、會計控制及稽核制度。其中管理控制是執行業務的重心所在，其內容至少包含業務操作管理、風險控管機制、法令遵循制度等項目。基於法令規定或契約行為，派員至金融機構執行稽核任務。整段架構中金融檢查及會計師外部查核等，屬於外部稽核。金融機構內部防護網中屬於以查核方式執行者，由內部稽核、自行查核及法令遵循主管等三個制度所構成。自行查核制度是彌補內部稽核制度查核頻率及次數不足而設的，查核範圍與內部稽核雷同。而法令遵循主管制度辦理「法令遵循自行評估」，則針對法令遵循的範圍查核。金融機構之內、外部稽核，其查核目的、頻率及技術層次，各有其職責及功能，交互構成緊密之金融安全管理架構。

本書之出版，期藉發揮事前有效管理及事後危機處理，以確認內部

控制目標之達成，進而協助金融機構穩健成長及永續經營。

第二節 內部控制的演進

有關內部控制的原理原則之發展，自 1949 年至 2005 年約 50 年的演進史，概以 1992 年美國國會「崔德威委員會」(Treadway Commission) 發布 COSO 報告－「內部控制－整合架構」為分水嶺，以下謹依時間順序，先說明國外的發展演進後，再說明我國現行相關規定：

一、國外內部控制相關原理原則之演進

(一) 1949 年美國審計程序委員會 (CAP－Committee on Auditing Procedure)

內部控制 (Internal Control) 一詞，最早出現在 1936 年美國會計師協會發布的「會計師對財務報表的審查」(Examination of Financial Statements by Independent Public Accountants)，將內部控制定義為：企業內部為保護資產的安全及帳簿紀錄的正確，所採用的各種手段和方法。

1949 年美國審計程序委員會提出內部控制，乃由企業內部的組織計畫及所有協調性之措施所組成，其目的在保護企業的資產、核對會計資料之可靠性、促進營運效率，並鼓勵遵行既定的管理政策。

該時期為內部控制理論發展的初期階段，強調內部控制之目的在偵錯防弊，以職務分工牽制和帳簿核對為手段，以現金、帳簿、實物等會計事項為主要控制標的。

(二) 1958 年美國審計準則公報 (SAP－Statement on Auditing Procedure) 第 29 號

該時期為內部控制的發展階段，將內部控制依其特性分為「會計控

制」與「管理控制」。「會計控制」由企業組織之計畫、維護資產安全、會計紀錄正確、可靠攸關之方法與程序所構成，包括授權與核准制度，簿記、編製財務報表、實物保管及財務紀錄的職務分工牽制等。

「管理控制」由所有為提高經營效率、保證管理部門所制定的各項政策被貫徹執行，及與此直接有關的方法所構成。管理控制的方法和程序，通常只與財務紀錄發生間接的關係，包括統計分析、經營報告、員工訓練計畫和質量控制等。

（三）1963 年美國審計準則公報第 33 號

延續第 29 號公報，依然把內部控制劃分為會計控制與管理控制二種。惟該公報重在釐清會計師於財務報表審計時，須評估之內部控制範圍。

「會計控制」與財務報表之可靠性之間有「直接而重要」的關係，故會計師必須要加以研究評估；而「管理控制」與財務報表可靠性之間有「間接的關係」，如會計師認為部分管理控制對於財務紀錄之可靠性有「重要」之關係時，應予以一併評估。

（四）1972 年美國審計準則公報第 54 號

「會計控制」包括「資產之保護」和「財務紀錄之可靠性」，「管理控制」包括組織的規劃，及與管理當局行使交易授權決策有關之程序與紀錄，於授權同時負有達成組織目標之責任，亦為建立交易事項之會計控制之起點。

（五）1988 年美國審計準則公報第 55 號

此號公報首次以「內部控制結構」一詞取代原有的「內部控制」，擴大了會計師對內部控制的責任範圍，不再區分會計控制及管理控制。該公報將內部控制定義為：「為合理達成組織目標而設立之一切政策與程序。」所稱之「政策」係指管理當局為達成組織目標所建立的方針，

而「程序」係指遵循政策時所採行之步驟。因此，內部控制結構包括廣泛的企業目標及其相關的政策與程序。

該公報有關內部控制的條理較過去更為清晰，可視為內部控制理論的突破性成果。該公報並以財務報表審計的立場，提出內部控制結構的構成要素為控制環境、會計制度及控制政策。

1. 控制環境：指對建立、加強或減低特定政策和效率的各種因素。具體包括：管理者的思想和經營作風；企業組織結構；董事會及其所屬委員會的職能；確定職權和責任的方法；管理者監控和考核所用的控制方法，包括經營計畫、預算及利潤計畫、責任會計和內部審計；人事工作方針及其執行；影響企業業務的各種外部關係。
2. 會計系統：健全的會計系統應達成對各項業務按時並適當分類，以作為編製財務報表的依據；將各項業務按適當的貨幣價值計價，以忠實列入財務報表；確定業務發生的日期，以便按照會計期間進行紀錄及揭露。
3. 控制政策及程序：指管理階層為達到一定目的，所制定的方針和程序。包括業務和活動的審核權；明確各員工的職責分工，以防止隱匿舞弊；指派不同人員分別擔任審核、紀錄和保管財產的職責；憑證和帳單的設置和使用，應保證業務和活動得到正確的記載；對財產及其紀錄的保護措施等。

(六) 1992 年美國國會「崔德威委員會」COSO 報告 (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) — 「內部控制—整合架構」

1980 年代，美國發生多次詐欺性財務報導事件，國會爰於 1985 年成立「崔德威委員會」，其工作小組係由美國會計師公會、美國會計學會、管理會計師協會等專業機構贊助組成，專事研究內部控制之定義及判斷標準，簡稱為「贊助組織委員會」(The Committee of Sponsoring