

金融監理系列 4

銀行內控 與風險管理

何朝乾 編著



台灣金融研訓院

Taiwan Academy of Banking and Finance

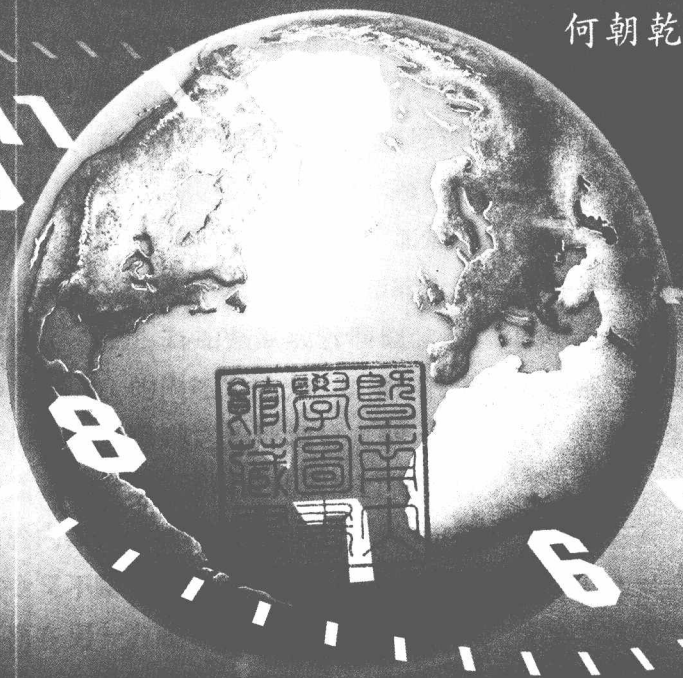
FB30.2
200617

港台書

金融監理系列 4

銀行內控 與風險管理

何朝乾 編著



台灣金融研訓院

Taiwan Academy of Banking and Finance

國家圖書館出版品預行編目資料

銀行內控與風險管理／何朝乾編著.

-- 初版.-- 臺北市：臺灣金融研訓院，民 93
面； 公分.-- (金融監理系列；4)

ISBN 986-7506-24-3 (平裝)

1. 銀行經營 2. 風險管理

562.19

93017370

銀行內控與風險管理

著 者：何朝乾

發 行：財團法人台灣金融研訓院

地 址：111 台北市中山北路 7 段 81 巷 51 號

電 話：(02)28741616(222~225)

印 刷：優彩股份有限公司

初 版：民國九十三年十月

郵撥帳號：0532300-1 財團法人台灣金融研訓院

版權所有，翻印必究

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

ISBN 986-7506-24-3

自序

近幾年來，政府金融法令增修速度非常快，特別是有關內部控制制度方面，這可能是由於下列因素促成：一、為符合行政程序法第一百五條關於行政機關之法規命令，應基於法律授權規範之旨意，須取得法令授權之依據，因此財政部金融局或證期會（按自九十三年七月一日起原金融局與證期會已併入金融監督管理委員會，並改制為銀行局與證期局）紛紛將原先的「實施要點」改名為法令授權之名稱，如「實施辦法」或「處理準則」；二、為求事權統一，將原由中央銀行發布的「改進金融機構業務管理要點」、「金融機構營業單位自行查核要點」及「加強金融機構業務稽核辦理要點」予以廢止，改適用財政部所發布的「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」；三、為加強風險管理概念，採用美國「可薩報告」（Coso Report）的內控架構及巴塞爾銀行監理委員會的內控評估原則，以提升稽核管理之重要地位；四、為因應公司治理原則之施行，加強並落實獨立董事責任及自行檢查制度。

由於內部控制制度之設計及執行的重要性愈來愈迫切，而新辦法或函令又不斷發布，作者深感有必要先將有關之規定予以整合、解析；而在另一方面，銀行兼營證券商者比比皆是，其適用之內部控制準則也應融入銀行內控整體架構中，因此，作者決定將適用新

辦法的銀行業務及兼營證券業務有關規定，加以整合成一個完整的體系。因此，本書除討論銀行內部控制制度外，對於公開發行內部控制制度以及兼營證券商內部控制制度亦加以介紹。同時，對於銀行內部控制制度，又分別專章討論其附屬之內部稽核制度、自行查核制度及遵守法令主管制度。

至於討論或分析方式，除作全盤架構介紹外，對於其中有關原理、原則及重點，都儘可能引用相關不同論點，而強調其風險管理概念。此外，作者亦將現行銀行相關內控實務的執行或操作程序加以介紹，並以表格說明。

本書原有許多不足或謬誤之處，承蒙台新銀行吳弘仁副總經理細心斧正，無限感激，若還有錯誤，應由作者負責。最後，作者感謝恩師台灣大學經濟系陳正澄教授近三十年來的提攜與鼓勵，使我獲益無窮，恩師之學者典範，令人景仰讚佩與學習。

何朝乾 謹識

民國九十三年九月

目錄

第 1 章 概論

第一節	本書撰寫目的	3
第二節	銀行經營與內部控制	6
第三節	內部控制制度的發展	15

第 2 章 銀行業內部控制制度整體架構及其運作

第一節	銀行內部控制制度	31
第二節	公開發行公司內部控制制度	50
第三節	兼營證券商內部控制制度	73

第 3 章 自行查核制度

第一節	自行查核的意義與功能	85
第二節	自行查核的方式	89
第三節	自行查核相關法令規定	96

第四節	自行查核主管與自行查核人員的工作內容.....	99
第五節	年度自行查核計畫之擬定與執行.....	103

第4章 遵守法令主管制度

第一節	建制的意義及目的.....	114
第二節	制度的特色與性質.....	117
第三節	遵循法令事項的自評程序.....	122

第5章 內部稽核制度

第一節	內部稽核運作架構.....	132
第二節	稽核工作與流程.....	138
第三節	電腦稽核.....	153
第四節	接受考核.....	157

第6章 內部稽核人員的角色與職權

第一節	應有的觀念與貢獻.....	160
第二節	超然獨立的工作態度.....	164
第三節	任用資格與訓練.....	170
第四節	稽核人員的職權.....	176

第 7 章 公司治理

第一節	公司治理的定義與概念.....	182
第二節	實施原則與架構.....	187
第三節	我國實施公司治理概況.....	193
第四節	金融業實施公司治理之措施.....	199

第 8 章 風險管理

第一節	內部控制與風險管理.....	207
第二節	風險管理的相關問題.....	211
第三節	新巴塞爾協定與風險管理.....	228
第四節	風險管理的指導方針.....	238
第五節	我國因應新巴塞爾協定之處理.....	243

附錄

附錄一	銀行內部控制及稽核制度實施辦法.....	247
附錄二	金融控股公司內部控制及稽核制度實施辦法.....	260
附錄三	公開發行公司建立內部控制制度處理準則.....	270
附錄四	證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度 處理準則.....	307

附錄五	中央存款保險公司檢查金融機構業務辦法.....	319
附錄六	財政部證券暨期貨管理委員會令.....	323
附錄七	巴塞爾銀行監理委員會發布有效銀行監理之二 十五項核心原則.....	325
附錄八	巴塞爾銀行監理委員會所訂內部控制制度評估 原則.....	330
附錄九	銀行業公司治理實務守則.....	335
附錄十	上市上櫃公司治理實務守則.....	354
附錄十一	上市(櫃)公司治理運作情形及其改善計畫 或因應措施.....	375

概論

一九九七年七月二日亞洲金融危機從泰國爆發後¹，相繼引起東南亞國家與東北亞的日、韓等國匯率大幅波動、國際資金大量撤出、企業倒風以及銀行債信動搖，而其實台灣、香港及新加坡因為較早實施民主政治與經濟開放政策，所受傷害較小，金融業所受影響較小；中國大陸屬共產集權國家，採經濟隔離政策及強勢人民匯率自主原則，其經濟和金融情勢相當平穩。

然而，就在台灣慶幸已渡過亞洲金融風暴之時，卻於次年十一、十二月間，發生了至今仍然餘波盪漾的「本土型金融風暴」。當時，有十多家以房地產為背景的上市公司，在歷經近十年房地產不景氣衝擊下，營運原本艱困，勉強依靠銀行的股票融資下支撐，卻又在股市不斷盤跌下，一意味地護盤，到最後終被「斷頭」而被

¹ 見葉秋南著，《國際金融危機解剖》，財團法人金融聯合徵信中心出版，民國八十八年十二月，頁二〇九，我的老師葉教授說：「一九九七年七月二日，泰國宣布匯率的防衛戰失敗，棄守泰銖，引發東南亞各國一連串的金融危機。所以，大家就把這一天定為亞洲金融風暴的開端。」

銀行追繳本息，一時企業倒風四起，銀行連帶受累，而所謂的「問題銀行」及其擠兌風潮也隨之發生，所幸政府大力挽救，一方面宣示挽救股市，一方面降低銀行營業稅，並開始進行銀行業務整頓工作。因此，民國八十七年十二月可以說是台灣銀行業由盛轉衰的重整期，良劣分離的分水嶺，也是銀行業從所謂的人人羨慕的「金飯碗」變成人人自危的「陶飯碗」時代了。

銀行的授信政策及其管理開始受到嚴格檢驗，而有關法令是否合乎時宜也受到懷疑。政府有鑑於此，除全力推動金融改革外，也進行全面性修改金融法規，尤其是強調風險管理與內部控制制度之設計與執行。

除此之外，民國九十、九十一年以來，美國爆發大企業作假帳醜聞，如安隆、世界通訊、全錄、默克藥廠等公司，由於內控未落實，導致高階管理階層（如執行長）以「不當之交易或誤用會計原則，意圖達到美化財務報告之目的」²，虛增公司盈餘，此種舞弊行為竟發生在法制健全的美國，令人震驚。此一事件已引起包括台灣在內的世界各國對於「公司治理制度」(Corporate Governance)的重視。民國九十一年，台灣證券交易所和中華民國證券櫃檯買賣中心已訂定「上市上櫃公司治理實務守則」，並於九十二年推行，以進一步落實公司治理觀念所強調的內部稽核和風險管理的執行。關

² 見蔡紹禧、施景彬兩位會計師所撰，「從美國企業財報弊案探討上市、櫃公司內控內稽相關問題」專論，民國九十一年十二月十一日於台北市國際會議中心演講講義。

於公司治理與風險管理將分別在第七章、第八章討論。

第一節 本書撰寫目的

我國銀行法於八十九年十一月一日增訂條文公布實施，根據其中第四十五條之一規定：「銀行應建立內部控制及稽核制度；其辦法，由主管機關定之。」隨後財政部於九十年十月三十一發布，「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」³正式建立我國銀行業的內部控制制度，其後中央銀行於九十年十一月三十日函文⁴停止適用其所經管的內控內稽法令包括：「改進金融機構業務管理要點」、「金融機構營業單位自行查核要點」、「加強金融機構業務稽核辦理要點」。

證券業主管機關財政部證券暨期貨管理委員會（以下簡稱：證期會）並於民國九十一年十一月十八日發布實施「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」⁵，並同時廢止原「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」及「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」。另外，證期會亦於九十二年一月二十日以

³ 見民國90年10月31日，財政部台財融(六)字第0090719948號令。

⁴ 見民國90年11月30日，中央銀行(90)台央檢伍字第060063333號函。

⁵ 見民國91年11月18日，財政部證券暨期貨管理委員會台財證稽字第0910005805號函。

台財證稽字第○九二○○○○二七九號令訂定「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」並於同日廢止原「實施要點」。

再者，台灣證券交易所除前述已訂定「上市上櫃公司治理實務守則」外，也於民國九十一年十二月二十日發函證券商，宣布自民國九十一年十二月二十五日起實施，「證券商之年度稽核計畫及其執行情形與所見異常事項改善情形等事項，均以網路申報方式辦理」⁶。

此外，關於遵守法令主管制度方面，財政部於民國九十年十二月十八日發函中華民國商業同業公會全國聯合會、台北市信託投資商業同業公會、台北市票券金融商業同業公會，對公會研訂之遵守法令主管制度相關自評事項工作底稿准予備查，並停止適用財政部原函頒之「金融機構建立遵守法令主管制度應注意事項」⁷。

總之，在最近一、二年內，我國內部控制制度架構大體上已經完成，且已開始付諸實施，但坊間有關內控制度之參考書，似未將其全貌涵蓋，而且其內容也較少觸及到實務運作核心，這是作者撰寫本書原因之一，希望能補充其缺憾之部分。

⁶ 見民國 91 年 12 月 20 日，台灣證券交易所台證(91)稽字第 032226 號函。又該函乃依據「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度實施要點」第十九條規定，並奉證券暨期貨管理委員會 91 年 12 月 19 日台財證二字第 09100166183 號函准予辦理。此一「實施要點」，自 92 年 1 月 20 日改為「處理準則」名稱公布後而廢止。

⁷ 見民國 90 年 12 月 18 日，財政部台財融(六)字第 0906000137 號函。

更具體的說，本書具有下列幾個特色：

一、包含完整的內部控制制度架構

我國內部控制制度架構包括內部稽核制度、自行查核制度、遵守法令主管制度以及屬外部查核的會計師查核制度。目前有關銀行內部查核之書籍，大都屬於內部稽核制度，而較少同時又分別的深入探討三個查核制度。雖然台灣金融研訓院所出版的「銀行內部控制制度」一書試圖討論整個內部控制制度，但事實上該書絕大部分是在討論自行查核制度的實務，不過其實務方面的內容還是屬原則性表示方法，並非以銀行真正的自行查核表報格式說明。本書在討論四個內控制度時，將儘量以銀行所使用的表報格式介紹。

二、包括銀行兼營證券商角色時之內控制度運作

我國銀行可以兼營經紀商，或同時兼營自營商與承銷商，其主管單位為證期會（按現為金管會證期局），它的管理系統為申報方式，與財政部管轄系統有些差異，適用法令也不同，因此有必要補充說明。

同時，上市上櫃之銀行也受台灣證券交易所與證券櫃檯買賣中心之內控規定管制，而有關這一方面的討論也較少，因此有必要納入說明。

三、兼具理論與實務的討論

有關內部控制觀念的源起及其重要文獻，如可薩報告（Coso Report）、巴塞爾委員會的評估原則，以至於公司治理與風險管理觀念及其運用，本書都將作有系統討論。在實務方面，將儘量以銀行申報或使用中的格式來說明，而非只是一種純粹原則性之敘述而已。

第二節 銀行經營與內部控制

銀行的經營固然在維護股東的利益，但保障存款人的權益更為重要，因此，當銀行經營不善或內控不良，政府不會坐視不管，因為存款人是無辜的第三者。我國銀行法第二條規定：「為健全銀行業務經營，保障存款人權益，適應產業發展，並使銀行配合國家金融政策，特制定本法。」在條文內容中，保障存款人權益受到特別重視，顯見立法者之旨意，銀行致力於營利固然重要，但存款人的權益要優先保障，而此處所謂的「銀行業務健全經營」則與銀行內部控制制度的設計、執行之良窳，有莫大關係。因此，政府對內部控制制度必須制定完善法規，並要求銀行定期評估並呈報執行情形，以作為監理銀行之依據。其次，銀行因經營不善而導致營運損失，並損及股東權益之情形，可能由於風險管理不當所致，或者因

內部控制或公司治理疏漏所致，因此風險管理是銀行經營的一大挑戰，以下就風險管理與內部控制問題再作說明。

一、風險管理與損失

在銀行經營有關的策略、交易或作業中，風險都可能存在的，而這裡所謂的風險是指，潛在可能阻礙銀行達成其目標的任何不確定性因素，而一旦無法加以排除這些阻礙因素，其結果可能導致銀行營運的損失。因此，銀行需要對風險作管理。

在經濟學中，我們通常假設，人們知道他們的利益所在，並且會努力設法達成或增進這些利益，但在事後卻有可能造成損失。我們知道，人們的行為雖是理性的，但由於諸多不確定性因素存在，諸如政策、策略、經濟環境及人的關係等條件的改變，而使得追求利益的目標無法實現。以銀行不同經營階層來說，高階層的決策、中階層的管理以及低階層的執行本來都受一種健全性的程序來引導。銀行朝向有利方向或目標前進，或者說，銀行營運有關的決策、管理及執行業務均依「內部控制制度」來引導全行人員朝利潤目標運作，但由於不確定性阻礙因素未被及時排除，而使銀行發生營運損失。

一般而言，銀行經營面臨主要的風險，如新巴塞爾協定所強調的信用風險、市場風險與新增的作業風險等三種風險。信用風險，是指交易相對人不履行契約條款而發生損失的可能性；市場風險，是指未來市場價格不利變動所可能產生的損失；作業風險，是指因

內部不當或錯誤之內部程序作業、人員及系統或外部事件所引起的直接或間接損失⁸。除此三種風險外，銀行所面臨的風險尚有諸如流動性、法律、策略及名譽等。為了管理這些風險，使其能被規避、移轉、降低或接受，而所謂的接受風險則是表示風險已被控制而降至可能接受的水準，這需要一種因應銀行業務性質不同、規模大小不一，而被設計的適當的內部控制制度。

阻礙銀行達成其營運目標之主要風險隨時存在於日常營運中，有效的內部控制固然可以排除大部分的重大阻礙因素，但如前述所謂的接受風險或風險管理，固然使風險降至可接受的水準，這表示仍可能存在有「可接受的殘餘風險」（Acceptable Residual Risk），因此所謂的內部控制只能「合理保證」銀行達成其目標，而無法「絕對保證」零風險，或保證完全達成目標。因此，銀行可能會有因不當或錯誤行為而導致損失，而萬一內部控制無效或未落實執行，甚或設計不當，或欠缺內控制度，其後果很有可能是銀行的重大損失。

我國原審計準則第五號公報⁹第十九條即指出，控制程序之不當行為有「錯誤」，係指無意之過失且影響財務報表表達者，例如

⁸ 這裏所說的，信用風險及市場風險定義，引用自「公開發行公司從事衍生性商品交易財務報告應行揭露事項注意要點」，民國 85 年 1 月 29 日證券管理委員會台財證(六)字第 00263 號函。作業風險定義則引用自，趙國卿所撰論文：「新巴塞爾資本協定作業風險評估方法」，《信用資訊》，金融聯合徵信中心出版，民國 91 年 11 月號，頁一。

⁹ 我國審計準則第五號公報已於民國 87 年 12 月 22 日為審計準則第 32 號公報所取代。