

企業内部控制評估

四版

65	\$ 118	
63	103	\$ 169
73	97	142
63	125	132
65	85	180
62	101	129
	93	139
58		126
59	81	
	85	106
	96	112
45		79
		67
		119
		130
		176
		189
		219



公司治理系列叢書 ③

企業內部控制評估

(四版)

陳文彬 編著



中華民國九十六年八月

企業內部控制評估

著 者 / 陳文彬

發行人 / 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會

地 址 / 台北市 100 南海路 3 號 9 樓（仰德大樓）

電 話 / (02)2397-1222（代表）

經銷處 / 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會

1.本會網路書店：www.sfi.org.tw/books

（讀者可使用 ATM、便利商店及線上信用卡付款）

服務電話：(02)2397-1222 轉 350、359

2.郵政劃撥、銀行電匯訂購：

郵政劃撥帳號：11876357

銀行電匯帳號：0150221178870 復華銀行景美分行

戶 名：財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會

服務電話：(02) 2397-1222 轉 320

傳 真：(02) 2397-1249

3.現場訂購：

地 址：台北市 100 南海路 3 號 5 樓

服務電話：(02) 2397-1222 轉 388

4.全省特約書店：www.sfi.org.tw/books/buy_store.asp

封面設計 / 捷訊文化傳播事業有限公司

印 刷 者 / 真硯印刷有限公司

定 價 / 360 元

ISBN：978-986-7737-94-6

中華民國九十六年八月 四版

版權所有 翻印必究



四版序

自安隆、世界通訊、力霸等企業弊案爆發以來，各界對於公司治理之關注日益提高，如何健全內部控制制度並積極協助公司治理的落實，是當今企業經營重要課題。企業建立內部控制制度的目的，在於促進公司之健全經營，並合理確保企業目標的達成包括：營運之效果及效率、報導之可靠性、相關法令之遵循。內部控制制度的落實，不僅能防患問題於未然，更能協助企業達成經營任務及績效目標；反之，如果內部控制發生缺失，可能導致企業危機。因此內部控制攸關企業經營成敗，惟有企業真正體認到內部控制的重要並落實執行，才能發揮其功能。

依據上市上櫃公司治理實務守則，上市上櫃公司應依公開發行公司建立內部控制制度處理準則之規定，考量公司整體之營運活動，建立有效之內部控制制度，並應隨時檢討，以因應公司內外環境之變動，確保內部控制制度之設計及執行持續有效。

本會一直致力推動企業落實內部控制制度，對於內部稽核及公司治理相關之教育及推動不遺餘力，為行政院金管會指定之專業訓練機構；為提昇企業資訊揭露透明度，本會接受臺灣證券交易所及櫃檯買賣中心委託，於九十二年每年辦理「資訊揭露評鑑」；自九十三年起規劃辦理「企業內部控制基本能力測驗」，希冀由員工自發性的瞭解企業內部控制的精義，將內部控制落實在目標管理；另外，為協助企業釐清內部控制觀念，於八十九年特別邀請作者出版本書，期間於九十二年及九十四年配合相關制度規範修訂再

版。作者曾任職財政部證期會（現為行政院金管會證期局）稽核室主任多年，赴國外實地考察，並受邀擔任本會講座，對於我國內部控制制度的建立與推動貢獻良多。本書集結作者多年來實務與研究之菁華，自出版以來，一直是實務人士不可或缺的寶典，全書闡述精闡，並附相關案例，使讀者更能深入瞭解內部控制的精髓。特別感謝作者在工作繁忙之餘修訂本書，使本書得以順利出版，並期各界不吝惠予指正，使內容更臻完善。

董事長

丁克華

中華民國九十六年八月

作者四版序

為協助企業建立完備的內部控制以達成企業的目標，本書在財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會策劃下，於 2000 年初付梓，至今 7 年，經 3 次改版，惟外在環境變化實在太快，乃於今年初著手改版，除了重新潤飾內部控制相關之觀念並調整說明之案例外，此次改版的重點如下：

- 一、因應 2000 年初公布之證券交易法修正條文，正式引進「獨立董事」與「審計委員會」制度，使我國公司統理制度產生重大變革，乃將其相關修法內容納入。
- 二、無庸置疑，我們正在過渡到知識經濟時代，微電子、生物科技、新原料、電訊科技、機器人及電腦等高科技日新月異，原有的傳統產業、銀行業、零售業等也脫胎換骨，已徹底改變創造財富的遊戲規則。此時，公司由誰統理？誰是所謂管理階層？他們在做什麼？各企業應如何建立一套有效的公司治理制度，使之在知識經濟的環境內打勝仗，又能兼顧企業全體利害關係人之權益，本次改版亦一併將其納入探討。
- 三、企業內部控制的建立，通常會擁有非常多、非常詳細的作業手冊，但觀念上常被誤認係一些瑣碎的作業控制。實際上內部控制是管理循環的一部分，它從策略制定透過風險辨識後，即一路跟隨並貫穿於企業所有作業之中，且所謂風險管理即風險控制，以使其侷限在企業的風險胃納之內。因此，COSO 內部控制整合性架構的另一個

延伸－即 2004 年 9 月為因應沙班法案而發布之企業風險管理整合性架構，明確指出內部控制係企業風險管理不可分割的一部分。為使讀者瞭解這兩份報告的關聯性，乃一併納入說明。

四、一個企業的發展，取決於目標是否正確。只有對目標作出精心選擇後，企業才能生存、發展和繁榮。但如何設定好目標、以做為衡量經營績效的標準，是我們在評估企業內部控制時非常重要的一環。因此，本次改版乃將其相關探討納入供參。

五、2007 年 1 月中國力霸關係企業受王又曾家族掏空之影響出現財務危機，簽證會計師針對相關公司能否繼續經營亦未進行妥適的評估，不禁令人警覺到，我國自 1997 年起要求上市上櫃公司須出具內部控制聲明書，對於董事會或總經理加重其證券交易法之責任，似並未真正落實。如今，美國上市公司自 2004 年起亦須開始適用該國之沙班法案 404 條款－針對與財務報導之可靠性有關的內部控制進行自行評估，顯見內部控制自行檢查有其必要性，乃將其相關規範納入供參。

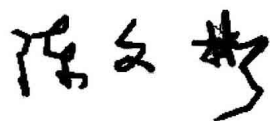
其次，從歷年來企業弊案甚多是因為轉投資公司管理不善，雖與企業之經營者濫權自肥並違背忠實義務有關，但大多數經營者均希望能確保其忠實履行義務以增進股東權益，復因近年來因應企業發展，國內外轉投資及併購之案件增多，如何在進行轉投資及併購前審慎評估就顯得格外重要。因此，本次改版亦特別增加明基公司併購德國西門子手機部門失敗之案例作說明。

由於企業之投資者及其利害關係人最在意其資金是否受到合理的運用及安全的保障。因此，如何建立完備的內部控制並有效執行，為現代企業經營的重要課題。其中所謂完備的內部控制，是指在某一時點企業為應付影響

其目標不能達成的風險所做的風險控制是足夠的、設計有效的、且符合成本效益的；至於「某一時點」即清楚表明企業風險是隨時變動的。風險控制足夠否？設計有效否？以及符合成本效益否？亦必須隨著風險的變動而隨時檢查、評估與調整。

但對企業而言，不論我國之規定或美國沙班法案 404 條款之規定，透過自行檢查作業，或內部稽核作業，或委託會計師專案審查內部控制制度，其目的均係用來評估內部控制是否有效，改善內部控制制度，以使風險維持在企業的風險胃納之內。本次改版亦特別針對內部控制自行檢查作業之進行及相關法律責任做檢視與修正，於內部稽核部分並增附相關內部控制缺失之稽核案例，俾方便讀者更清楚理解。

以上，野人獻曝，希望對讀者及我國之公開發行公司有所幫助，並感謝證基會丁董事長克華及相關同仁對本書再版多所協助，茲再表達感謝之意。



2007 年 7 月於考試院

作者簡介

學歷：東吳大學會計研究所畢業、政治大學會計學系畢業

現職：考試院銓敘部參事、東吳大學會計系（商業會計法、企業併購法規）兼任講師

主要經歷：考試院銓敘部公務人員退休撫卹基金管理委員會副主任委員、考試院公務人員退休撫卹基金監理委員會副執行秘書、財政部證券暨期貨管理委員會稽核室主任

其他社會服務經歷：法務部司法官訓練所講師、財團法人中華民國證券暨期貨發展基金會講師、財團法人中華民國會計研究發展基金會會計制度委員會委員、社團法人中華民國內部稽核協會理事

目 錄

四版序

作者四版序

第一章 緒 論	1
1-1 企業內部控制之演進	3
1-2 內部控制之定義	8
1-3 內部控制之分類	15
1-4 內部控制組成要素	21
1-5 公司治理與內部控制之關係	22
1-6 誰來設計內部控制	25
1-7 內部控制有效與有重大缺失	27
1-8 未來期間未必有效	29
1-9 本書適用之對象	30
第二章 控制環境	31
2-1 控制環境之定義	33
2-2 控制環境中各個因素之作用	34
2-3 企業文化與控制意識	60
第三章 公司統理結構與控制環境	69
3-1 管理階層	71
3-2 代理問題	80

3-3	公司統理機制之現狀探討	85
3-4	公司統理結構之改造	89
3-5	統理結構改造對控制環境之影響	94

第四章 目標設定 103

4-1	在不確定下從事規劃	105
4-2	目標之設定	107
4-3	目標之分類	114
4-4	目標與計畫之關係	117
4-5	目標之檢討	118
4-6	目標管理	120

第五章 風險評估與回應 139

5-1	認識風險	141
5-2	風險管理之發展	147
5-3	風險管理之程序	152
5-4	蒐集資訊	155
5-5	風險評估	157
5-6	風險回應	168

第六章 控制之設計 175

6-1	控制理論	177
6-2	控制步驟	180
6-3	控制種類	182
6-4	控制作業之架構	184
6-5	控制政策之解析	190
6-6	控制程序之解析	199
6-7	轉投資之控制	210

6-8 對環境改變之管理.....	214
第七章 資訊與溝通	217
7-1 資訊與溝通.....	219
7-2 資訊與資訊系統.....	219
7-3 溝通與溝通系統.....	233
第八章 溝 通	245
8-1 監督之種類.....	247
8-2 內部稽核.....	253
8-3 稽核案例.....	279
第九章 內部控制評估	285
9-1 發展之趨勢.....	287
9-2 我國之發展.....	298
9-3 作業之運作.....	304
9-4 會計師專案審查.....	325
9-5 沙班法案之影響.....	329
附 錄	351
【附錄一】COSO 報告與沙班法案 404 條款相關簡介.....	352
【附錄二】預算編製釋例	365
註解.....	384
參考文獻	397

第一章

緒 論

- 1-1** 企業內部控制之演進
- 1-2** 內部控制之定義
- 1-3** 內部控制之分類
- 1-4** 內部控制組成要素
- 1-5** 公司治理與內部控制之關係
- 1-6** 誰來設計內部控制
- 1-7** 內部控制有效與有重大缺失
- 1-8** 未來期間未必有效
- 1-9** 本書適用之對象

內部控制 (Internal Control) 的事實究竟始於何時，難以查考。理論上，人類自從有了群體活動，即有了一定意義的內部控制。惟在企業活動中，內部控制一詞首先在 1949 年由美國會計師公會 (American Institute of Certified Public Accountants, 以下簡稱 AICPA) 提出；但是，會計師所關注者，係從其對企業財務報告審計的影響及重要作用方面去發展。後來之所以得到企業管理階層 (the management, 或稱經營階層) 的重視，實源於內部牽制 (Inter-Diversionary Check) 的觀念，而發展至今，內部控制的探討，於 2004 年正式融入企業風險管理 (Enterprise Risk Management) 的領域，成為企業風險管理整合性架構中不可分割的一部分。



1-1

企業內部控制之演進

由於企業內部控制係於 20 世紀 40 年代以後才開始被廣泛的討論與運用，對於內部控制的「有效性」進行評估也只有短短 30~40 年的歷史，一般人對企業內部控制的觀念，難免新舊雜陳。因此，本書首先須將內部控制發展至今的幾個主要演進過程加以介紹，俾供研讀時不致於產生混淆：

1. 18 世紀末，美國鐵路公司管理階層為了對遍及各方的客貨運業務進行控制與考核，採用內部稽核（Internal Auditing）制度。由於效果顯著，各大企業紛紛仿效。
2. 20 世紀初，一些企業的規模有了擴大，管理階層為了防範和揭發錯誤、舞弊及其他未經授權的活動，逐步摸索出一些組織、調節、制約和檢查企業活動的辦法，並建立了由兩個或兩個以上的人或部門相互牽制去完成交易的制度，即內部牽制制度。
3. 20 世紀 30 年代，世界經濟大恐慌，為免於企業破產，很多企業管理階層全面加強其內部的牽制與監督，導致企業內部牽制的範圍超越了會計及財務的範疇，而深入到企業所有部門及整體業務活動。例如，預算技術、生產標準、品質管理、統計分析及職員培訓等，包羅了各種提高企業經營效率的方法與步驟。
4. 40 年代初期，美國成立了內部稽核協會（Institute of Internal Auditors），並促進了內部控制理論的發展。
5. 1949 年 AICPA 首先定義內部控制係企業為達成下列目標所採取的所有方法和措施，分別是：
 - a. 保障資產安全。
 - b. 確保會計資訊的正確性及可靠性。
 - c. 促進營運效率。
 - d. 確保員工遵循既定的管理政策。
6. 1950 年美國國會在其制定的預算及會計程序法案中，明定各機關應負責對各種款項、財產及其他資產的有效控制，會計記載等應經由適

當的内部稽核。這是世界上第一次將内部控制的要求載入政府的法案。

7. 1958 年 AICPA 第 29 號審計程序公報，把企業内部控制區分為會計控制和管理控制二類。會計控制包括保障資產安全和財務紀錄可靠性直接有關的控制，包括：

- a. 授權制度。
- b. 記錄、營運及資產保管的分工。
- c. 對資產的實體控制。
- d. 内部稽核等。

管理控制則著重於促進營運效率及遵循管理政策的控制。

8. 1972 年 AICPA 第 54 號審計程序公報，延續第 29 號公報的觀念，更清楚地區分會計控制和管理控制，並闡明會計控制的四項目標，分別是：

- a. 交易的執行需依據管理階層的一般授權或個別授權。
- b. 依一般公認會計原則或其他適用的準則記錄交易及編製財務報表。
- c. 資產的存取與使用均需依據管理階層的授權。
- d. 資產的會計紀錄須定期與實體資產比較，若有差異經採適當處理措施。

另闡明外部審計人員執行財務報表審計，其主要重點為會計控制，至於内部稽核人員則對會計控制及管理控制均應同等重視。

9. 1972 年共和黨籍的 Nixon 總統競選團隊竊聽民主黨總部電話的特別會議，而釀成舉世震驚的 Watergate 事件，不僅導致 Nixon 黯然離職，組織内部控制的重要性再度引起關切。

10. 1977 年美國頒布「懲治外國行賄法案」(Foreign Corrupt Practices Act)

¹，其為免於企業高階管理者對爭取業務而行賄外國官員的行為辯稱不知情，希望藉由有效的内部控制遏止不合法的行賄行為，而規定凡受 1934 年證券交易法規範的公司必須具備一套有效的内部控制。若有違反者，將被處高額的罰金，管理者亦會被判刑。

11. 1981 年美國財務經理人協會 (Financial Executive Institute) 鑑於 1980

年以前由 AICPA 發布的有關內部控制之公報，均出自會計師的觀點，希望從企業觀點提出內部控制的定義。他們區分內部控制為內部會計控制和內部管理控制，並認為內部管理控制應具備下列三項基本特性：

- a. 內部管理控制是管理階層的責任。
- b. 內部管理控制較內部會計控制範圍為廣，包括用以降低錯誤與舞弊的方法，以及導引達成組織目標的所有積極活動。
- c. 內部管理控制的目的，乃在促成組織員工在組織政策及約束下達成組織目標。

12.1988 年 AICPA 審計準則公報第 55 號，進一步澄清及擴大內部控制的觀念，認為從財務報表審計考慮，內部控制結構（Internal Control Structure）包括下列三項組成要素：

- a. 控制環境。
- b. 會計制度。
- c. 控制程序。

13.80 年代英國不少著名企業相繼倒閉，為改善企業內部控制環境（control environment），以減少因企業所有與經營分離導致的代理問題²（agency problem），引發英國各界對公司治理（Corporate Governance）的討論。世界上第一個公司治理原則（principles）就是由英國財政報告委員會與倫敦證券交易所聯合成立的公司治理原則委員會於 1992 年 12 月所發表的。

14.1992 年美國 COSO 委員會（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，以下簡稱 COSO）³也提出「內部控制：整合性架構」（Internal Control – Integrated Framework）的研究報告；1994 年又提出補充報告。此二份報告（以下簡稱 COSO 報告），認為內部控制係為合理確保（reasonable assurance）達成企業下列目標的一種管理過程（process）：

- a. 營運的效果及效率。

b. 可靠的財務報導。

c. 遵循相關法令。

同時，該報告也定義了內部控制的組成要素（components）分別為控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督等五項。

15. 1996 年 AICPA 審計準則公報第 78 號，對第 55 號公報進一步修訂，確認內部控制整體架構由控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督等五項要素組成。

16. 1999 及 2004 年由經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）發表之關於公司治理原則，其訴求的六項原則如下：

a. 確保有效率的公司治理架構。

b. 保護股東的權利。

c. 公平對待小股東及外國股東。

d. 在公司治理結構中應當確認利害關係人（stakeholders）的合法權利，並且鼓勵公司和利害關係人在創造財富和工作機會，以及為保持公司財務健全而積極地進行合作。

e. 資訊揭露和透明度，應當保證及時準確地揭露與公司有關的任何重大問題，包括財務狀況、經營狀況、所有權狀況和公司治理狀況的資訊。

f. 董事會⁴應確保對公司經營的策略指導和對管理階層的有效監督，並對公司和股東負責。

17. 2004 年 9 月 COSO 為因應沙班法案⁵（Sarbanes-Oxley Act of 2002）

302 條款「公司對財務報告責任」和 404 條款「管理階層對內部控制的自行評估」之要求，發布了組成要素為內部環境、目標設定、事件辨識、風險評估、風險回應、控制活動、資訊與溝通、監督等八項的「企業風險管理：整合性架構」研究報告（Enterprise Risk Management – Integrated Framework，以下簡稱 COSO ERM 報告）。其關注之焦點，比 1992 年之 COSO 報告更廣泛及深入。但 COSO 報告之架構業經長