



各國內部控制制度研析

本文以美國 COSO 委員會之內部控制整體架構為基礎，分別以美國、中國大陸、日本、法國、英國、澳洲及紐西蘭為研究對象，對各國國情、內部控制目標與架構及側重重點做分析介紹。

馬嘉應、鄭凱云、藍文修、牙璽鈞（私立東吳大學會計學系教授、會計學研究所研究生）

壹、前言

由於近幾年國際間許多公司陸續爆發企業失敗、舞弊等問題，以美國為首的各國不論在理論界或實務界，都開始關心企業之內部控制及風險管理等議題，希望能夠從公司的內部找出企業失敗及舞弊的原因，藉著強化公司的內部控制制度，期能管理企業所面對的不確定性及存在的風險，也可以藉此保障各國資本市場中的投資人。

美國自 1985 年開始注意到公司內部控制相關議題，1987 年全美反舞弊性財務報

告委員會所屬發起組織委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，以下簡稱 COSO）專門研究內部控制相關議題，而其所提出的內部控制目標及內部控制要素，也已經在全球大部分的國家獲得認同，並且各國依據各自的國情

背景不同，發展屬於各國的內部控制制度。

貳、美國 COSO 內部控制制度

1987 年美國註冊會計師協會（AICPA）、美國會計學會（AAA）、財務經理人協會（FEI）等，協助成立 COSO，



● COSO 標誌（圖片來源：www.coso.org 網頁）



● AICPA 標誌（圖片來源：www.aicpa.org 網頁）

專門研究內部控制問題。1992年 COSO 發布「內部控制整體架構」。由於該報告所提出的內部控制理論和內容係集內部控制理論和實務之大成，因此成為現代內部控制最具權威性的架構。

根據 COSO 所訂定的內部控制目標如下：

- 一、營運效率及效果
- 二、遵循法令規定
- 三、保障資產安全
- 四、提供可靠財務報告

2004年 COSO 再提出企業風險管理整合架構，該架構要素由原本5項：（一）控制環境；（二）風險評估；（三）控制作業；（四）資訊與溝通；（五）監督的基礎上，增加到8項：（一）內部環境；（二）目標設定；（三）事項辨認；（四）風險評估；（五）風險回應；（六）控制作業；（七）資訊與溝通；（八）監督。增加的部分幾乎都跟風險評估有關，也就是 COSO 認為企業的內部控制與風險管理密切相關，因此增設與風險相關的要素，而且此8項要素相互關聯，貫穿

於企業的管理過程中。

參、各國內部控制制度

由美國 COSO 所制訂出來的內部控制目標及要素，各國考量國情背景不同，儘管大架構仍然不脫離 COSO 內部控制架構，但著重的重點與規定的細項仍有差異。

一、亞洲

（一）日本

美國由於2001年至2002年發生之安隆（Enron）及世

界通訊（Worldcom）兩大舞弊案件，於2002年公布沙賓法案（以下簡稱SOX法案）。最重要的內容是要求所有在美國上市的企業，除定期提供財務報告及相關資料外，並要求企業的管理者對財務報告資訊的真偽以及內部控制執行的有效性進行評估和報告，註冊會計師要對管理者評估及報導的財務報告和內部控制制度，分別進行審計並發表查核意見。

日本企業效仿美國的作法，也對當時採用的會計、



● COSO 內部控制整體架構（圖片來源：作者整理）

論述》專論 · 評述



審計制度進行了修訂，制定相關的準則，然而仍在 2004 年 10 月發生西武鐵道虛偽記載財務報告及 2005 年 4 月佳麗寶虛增盈餘窗飾財務報表，政府為了強化對於企業的監督，於 2005 年初成立了內部控制專業委員會，並於 2006 年通過金融商品交易法，其中部分條文即所謂的 J-SOX。

日本的內部控制稱為「內部統制」，架構是以美國 COSO 之內部控制架構為基礎，並結合日本本身的特點訂定，主要目的在於防弊，另注重於經濟性、效率性、有效性等觀點，並強調「課責性 (Accountability)」及防止「不正當的財務報告」。由於在日本，資產的取得、使用及處分的手續繁複，因此內部控制目標特別重視資產的保全，內部控制要素則特別強調資訊科技的控管。其目標與要素如下：

1. 內部控制的目標

- (1) 經營的效率性
- (2) 財務報告的可靠性

- (3) 經營活動的守法性
 - (4) 資產的保全
- ### 2. 內部控制的六大要素
- (1) 控制環境
 - (2) 風險評估與回應
 - (3) 控制作業
 - (4) 資訊與溝通
 - (5) 監控
 - (6) 資訊技術的應對

(二) 中國大陸

中國大陸針對其國內企業實施的情形，制訂了內部控制規章，其內容如下：

1. 內部控制的目標

內部控制，是指由企業董事會、管理階層和全體員工所共同實施，目的在合理確保達成企業目標。具體的目標為：

- (1) 企業策略
- (2) 經營的效率和效果
- (3) 財務會計報告及管理資訊的真實可靠
- (4) 資產的安全完整
- (5) 遵循國家法律法規和有關監管要求

2. 內部控制的基本要素

- (1) 內部環境：是實施內部控制的基礎。

(2) 風險評估：辨識、分析影響企業實現策略和經營管理目標的各種不確定因素，並採取應對策略的過程。

(3) 控制措施：根據風險評估結果、結合風險應對策略，確保企業內部控制目標得以實現的方法和手段。

(4) 資訊與溝通：主要包括資訊的蒐集機制及在企業內部和與企業外部有關方面的溝通機制等。

(5) 監督檢查：對內部控制制度的健全性、合理性和有效性進行監督檢查與評估，形成書面報告並作出相應處理的過程。

從中國大陸的內部控制制度，可以知道其內部控制的特色如下：

1. 國際接軌：以美國 COSO 內部控制整合架構、企業風險管理 (Enterprise Risk Management，以下簡稱 ERM) 以及 SOX 法案的一些內部控制相關條文為基礎

訂定的。

2. 中國大陸特色：中國的內部控制係由官方公布內部控制基本規範，有較強的制約性。在內部控制參與者方面，多了監事會的要求。
3. 內容豐富：中國大陸內部控制涵蓋層面較廣，並不限於與財務報導有關之內部控制。
4. 任重道遠：規範內容完整，但真正落實起來有很長的路要走。

二、大洋洲

(一) 澳洲

2001年澳洲頒布「證券和投資委員會法」，並成立澳洲證券及投資委員會(ASIC)，依法獨立對公司、投資行為、金融產品和服務行使監管職能；同年，「公司法」規定，上市公司應設立審計委員會，對公司進行管理及控制風險；受美國通過SOX法案之影響，2003年澳洲證券交易所及其公司治理委員會採納「良好公司治理原則和最佳實務操作建議」；2004年發布「澳

洲公司報告和資訊揭露法」(CLERP 9)，並修訂「公司法」，其改革主要為：

1. 提高會計師之獨立性
2. 強化上市公司會計師註冊登記制度
3. 強調會計師之責任及義務
4. 提高審計工作之監管力度
5. 發揮審計準則之法律強制性

澳洲之內部控制架構主要依據COSO所發布之內容，再依該國之特性加以調整，其內部控制之主要目標為：

1. 營運之效率及效果
2. 財務報告之可靠性
3. 風險之管理與控制
4. 相關法令之遵循

受到早期一連串公共機構、國有企業醜聞及破產之影響，澳洲政府為使風險管理有一套標準可供參考，1995年與紐西蘭聯合發布「澳洲—紐西蘭風險管理標準(AS/NZ 4360)」建立風險辨識、分析、評量、處理及監控之基本架構，為國際上最早之風險管理標準。

澳洲之企業及政府將風險管理視為內部控制中重要之一環，認為對風險的控制將重大影響對目標設定之達成，故無論是政府或企業，不斷改革其對風險控制之政策，為了在突發事件下降低該等事件對目標所造成之影響；以澳洲南威爾斯省為例，該省所採用之風險管理程序有別於一般風險控制程序，增加計畫檢視一步驟，當處於籌備階段時，即詳細檢視計畫或活動的內容，並確認關鍵因素及假設，便成為風險管理程序首要工作，此步驟包含定義目標、認定標準及辨認關鍵等三大要素；此外，由於澳洲當地電腦化水平較高，因此在內部控制上，亦較注重電腦資訊相關之內部控制。

(二) 紐西蘭

紐西蘭早期受英國統治，1947年獨立後仍為大英國協會會員國之一，因此在國體、政體、語言、宗教信仰及生活習慣等方面，均受英國影響至深。

論述》專論 · 評述

紐西蘭之內部控制制度基本上以 COSO 所發布之內部控制架構為主。紐西蘭政府之清廉度於國際間表現排名優異，其相關之內部控制除控制環境良好外，另要求政府資訊公開透明化，使各公職人員各司其職，民衆可要求政府公開揭露資訊，若政府拒絕，民衆可至監察使申訴；另紐西蘭有不隸屬於任何政府機構之首席審計官（稽核官），直接向國會報告，以確保預算是否依分配有效運用，減少貪污舞弊之情況發生。

三、歐洲

（一）法國

在法國企業中，內部控制的角色不若通常人們所理解「警察與小偷」的關係，反而是企業的價值創造者，主要的目標係幫助企業發現風險存在之處並給予適當改進的建議，因此其內部控制部門擁有良好的獨立性及權威性。

鑒於義大利公司帕馬拉

特等歐洲企業發生弊案，法國政府於 2003 年首次發布「金融安全法」（屬於商法的一部分），但由於規定內容偏重原則，無細項規定，因此於 2007 年發布「內部控制指引架構」，其主要內容如下：

1. 簡介

本架構非為強制執行的法律或規定，主要是提出內部控制的一般原則。

2. 內部控制制度

法國將公司的內部控制制度分成下列 5 個部分：

- (1) 權責分明的組織架構
- (2) 內部資訊發布系統及管道
- (3) 風險確認及分析
- (4) 控制作業
- (5) 持續監督控制

3. 內部控制的目標

- (1) 財務資訊符合準則規定
- (2) 管理階層的指導
- (3) 資產安全保護
- (4) 洞察詐欺及財務報告問題
- (5) 可靠的內部控制資訊
- (6) 提供市場可靠的財務訊

息

4. 內部控制的要素

- (1) 控制環境
- (2) 風險評估
- (3) 控制作業
- (4) 資訊溝通
- (5) 監督

法國內部控制的重點如下：

1. 董事會主席為內部控制的主導人，應於企業每年年度報告中對公司治理情況及內部控制程序等負責。
2. 上市公司應在每年年度報告中附上簽證會計師對財務報表的查核或核閱報告，再加上內部控制程序的觀察報告。
3. 金融主管機關應針對公司所揭露前兩項的資訊，給予企業內部控制報告建議書。

從「內部控制指引架構」可以知道法國內部控制所側重的方向在於控制程序的部分，而董事長係內部控制的負責人，因此董事長給予內部控制部門具獨立且權威性的權限，並提供公司內部控制的建議。

（二）英國

20 世紀 80 至 90 年代，英國的公司接連發生不可靠的會計資訊、企業失敗、弊案、董監事薪水不合理增加等問題，因此倫敦股票交易所委託英國會計師協會制訂「內部控制架構報告」，除了要求所有英國上市公司必須遵守：1. 公司董事會應建立企業的內部控制制度，以保護投資人的投資及企業資產安全；2. 董事會應負責維持企業內部控制制度的有效，定期評估及檢查，並且向股東會報告；3. 若公司沒有設立內部控制制度，則應隨時評估可能的需求外；另該架構報告規範主要重點內容如下：

1. 原則

內部控制係結合企業的文化與經營管理後產生，為了促使企業達成目標與策略，要注重實際施行的狀況，並能與外在環境相配合以達成控制風險的目的。

2. 內部控制的目標

(1) 發現並控制風險

附表 各國企業的內部控制目標及內部控制要素之比較

	內部控制目標	內部控制要素
美國	1. 營運效率及效果 2. 遵循法令規定 3. 保障資產安全 4. 提供可靠財務報告	1. 控制環境 2. 風險評估 3. 控制作業 4. 資訊與溝通 5. 監督。
日本	1. 經營的效率性 2. 財務報告的可靠性 3. 經營活動的守法性 4. 資產的保全	1. 控制環境 2. 風險評估與回應 3. 控制作業 4. 資訊與溝通 5. 監控 6. 資訊技術的應對
中國大陸	1. 企業策略 2. 經營的效率和效果 3. 財務會計報告及管理資訊的真實可靠 4. 資產的安全完整 5. 遵循國家法律法規和有關監管要求	1. 內部環境 2. 風險評估 3. 控制措施 4. 資訊與溝通 5. 監督檢查
澳洲	1. 營運之效率及效果 2. 財務報告之可靠性 3. 風險之管理與控制 4. 相關法令之遵循	1. 內部環境 2. 目標設定 3. 事項辨認 4. 風險評估 5. 風險回應 6. 控制作業 7. 資訊與溝通 8. 監督
紐西蘭	1. 營運效率及效果 2. 遵循法令規定 3. 保障資產安全 4. 提供可靠財務報告	1. 內部環境 2. 目標設定 3. 事項辨認 4. 風險評估 5. 風險回應 6. 控制作業 7. 資訊與溝通 8. 監督
法國	1. 財務資訊符合準則規定 2. 管理階層的指導 3. 資產安全保護 4. 洞察詐欺及財務報告問題 5. 可靠的內部控制資訊 6. 提供市場可靠的財務訊息	1. 控制環境 2. 風險評估 3. 控制作業 4. 資訊溝通 5. 監督
英國	1. 發現並控制風險 2. 提升會計資訊可靠性 3. 遵循相關法令規定	1. 控制環境 2. 控制作業 3. 資訊溝通 4. 監督

資料來源：作者整理。



- (2) 提升會計資訊可靠性
- (3) 遵循相關法令規定

3. 內部控制的範圍

包括經營管理、法令遵循、風險評估、人力資源等，財務控管僅是經營管理裡的一小部分。

4. 內部控制的要素

包含控制環境、控制作業、資訊溝通及監督，少了美國 COSO 裡的風險評估要素，但事實上卻將風險管理納入內部控制的範圍內。

雖然在內部控制架構報告中，指出架構本身並無法律的效力，但在英國的法令規定裡面，卻賦予董事會及董事長重責，由於董事會及董事長是內部控制最高的決策者及控制者，因此，可以知道英國最強調的是控制環境，董事長及董事會須對公司的內部控制負責，並確保其有效性，若公司沒有達成主管機關的要求，董事長及管理階層都有可能受到處罰。

肆、結語

茲就上述國家企業的內部控制目標及內部控制要素，彙整比較如上頁附表。

從附表得知，在美國 COSO 的架構下，日本重視資訊溝通；中國偏重企業策略的執行；澳洲及紐西蘭除 COSO 外，尚重視 ERM；而法國、英國則是重視董事會及管理階層所需負擔的責任，要求董事會對內部控制的建立及有效性負責。各國均依當地國情調整對內部控制的需求，使其在有限的資源內能充分發揮最大效用。

參考文獻

1. 中國註冊會計師協會（2005），〈澳大利亞 2004 年審計改革和公司信息披露法案對公共公司審計工作的影響〉。
2. 王怡心（2008），〈大陸內部控制基本規範與 COSO 之比較〉，《內部稽核》。
3. 邱立凡（2009），〈中國大陸內控（C-SOX）規範及臺企因應策略解析〉，《創新研發學刊》。
4. 李玉懷、黃亦平、胡興國、高

大平、夏燁、朱琳（2007），〈英國和法國企業內部控制考察報告〉，中國學術期刊電子雜誌出版社。

5. 李岑岩（2009），〈澳大利亞 - 新西蘭風險管理標準簡介〉，中國：盈科律師事務所。
6. 柯瓊鳳（2004），〈日本政府內部控制現況〉，《主計月刊》。
7. 張玉、蘇運法、王錕、徐衛建（2004），〈赴英、法內部審計考察報告〉，《中國內部審計》。
8. 梁秀菊、繆永珍、黃國華、陳敏芬、劉美宏（2005），〈考察英國、法國地方政府預算制度運作暨內控與檢查制度發展現況〉，臺北市政府研究發展成果網。
9. 廖為勅、劉廣基、胡佳吟、顏輝德、陳培志、陳秋蘭（2007），〈紐西蘭廉政制度出國考察報告〉，臺北市政府研究發展成果網。
10. 劉啓東（2009），〈美國沙賓法案之遵循對我國上市企業之內部控制制度與企業治理之影響〉，臺灣大學商學研究所。
11. 澳大利亞證券及投資事務監察委員會（2004），Corporate reporting and disclosure laws。❖