



# 內部控制關鍵要點解析

透過內部控制，可以強化各式組織的有效運作；而對於影響公眾利益最大的上市櫃公司，證交法令更要求須建立與實施適當的與財務報導有關之內部控制。本文說明 COSO 所提出的內部控制整體架構（含內部控制的 3 大目標、5 項組成要素）何以成為各國要求上市公司建立內部控制時最廣為接受的版本，並就有效性評估的具體內容與風險胃納及控制環境對於內部控制的重要性進行說明。

蘇裕惠（東吳大學會計學系教授）

## 壹、前言

每逢重大財務報表舞弊案件，全世界各大資本市場事後亡羊補牢的做法，一定包括強化內部控制制度這個解方，特別是美國資本市場主管機關與會計人堅信，健全的內部控制制度是防止財報舞弊的根本方法。美國於 1929 年發生經濟大恐慌造成股市大崩盤事件後，首先關閉資本市場讓所有上市公司下市，其後於 1933 年及 1934 年分別頒布與施行證券法

及證券交易法，重新整頓美國上市公司的管理。1934 年的證券交易法首度要求美國上市公司必須建立與運作適當的內部會計控制，直到 2002 年安隆案發生後，所通過的沙賓法又再度要求上市公司除了建立與運作適當的與財務報導有關之內部控制外，還須每年評估此制度之有效性聲明書，並聘任會計師查核內部控制有效性聲明書之適當性。

為何內部控制對於財務報導體系如此重要？內部控制不

是有其先天限制嗎？健全的內部控制制度真的可以降低財報不實弊案發生的機率嗎？更重要的是，到底要如何建置與運作適當內部控制？

## 貳、內部控制的範本

雖然任何組織的運作，不論是營利或非營利組織，必然會有管錢不管帳、職能分工造成互相牽制、透過表單文件留下交易軌跡、甚或倉庫上鎖等基本內部控制觀念的落實措施。不過，組織各種功能與作

業程序，例如採購功能通常劃分成先由使用者提出請購需求，再經過適當核准後才能進行採購，後續的驗收與保管又與採購單位劃分清楚權責等，這些實務上相當普遍的內部控制做法，即為促進營運效率與效果目標之達成的內部控制常見實務。到底內部控制的範圍為何？是否有範本呢？

實務上常見的國際標準組織（International Organization for Standardization, ISO）所提出的各式標準，乃為國際經貿活動的重要規則，也是一種內部控制制度的範本。不過，組織中各種確保營運效率與效果目標之達成的內部控制做法，乃為組織因應其實務需求的結果，實無所有組織均要遵行標準化範本的必要。但若經貿活動交易雙方可以透過遵循一致的內部控制制度，將可節省許多交易成本，因而 ISO 的各式作業流程標準範本應運而生。

美國證券法規雖早於 1934

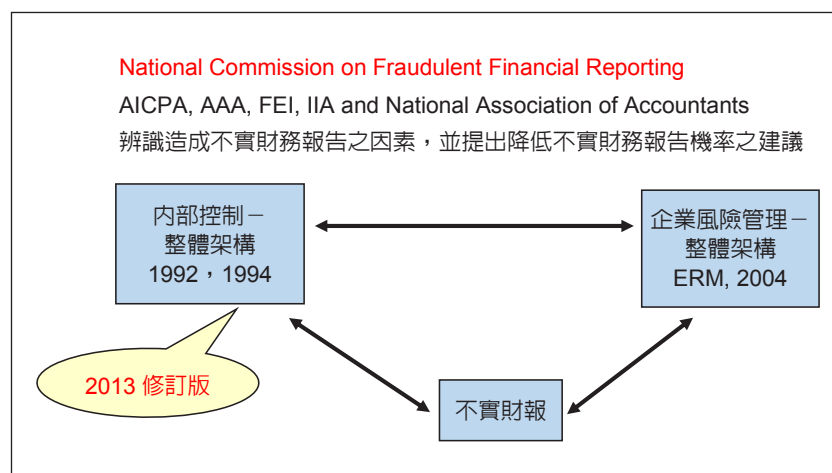
年即要求在美國資本市場上市之公司必須建立適當運作的與財務報導有關之內部控制，但卻未有明確的施行細則。為了符合美國證券法規的要求，公司必然會尋求哪些內部控制制度是符合證交法令規定的適當版本。以美國市場而言，目前最廣為接受的版本乃由美國非營利組織 COSO（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）（附圖）所提出之內部控制整體架構。以下將簡述 COSO 組織所提出的內部

控制整體架構之演進，並剖析實務運作上常見的疑問與具體做法。

### 參、COSO 版本內部控制整體架構

一個好的制度，必須有目標、組成要素以及有效性評估等完整配套。美國 1934 年證券交易法僅規範內部會計控制須為 4 項目標提供合理確保達成目標之機制，而此 4 目標包括：1. 公司所有交易須有管理當局的授權，不論是一般或特殊授權後才能執行。2. 公司對

附圖 美國非營利組織 COSO 成立目的與出版物



資料來源：Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission。



於所有交易的紀錄必須滿足會計準則公報的規定，而足以編製財務報表，並達到保護資產安全之責任。3. 任何員工接觸公司資產時，須有管理階層的授權。4. 應定期比對帳上所記錄的資產與實體資產，若有差異須進行調節並採行適當的補救措施。美國 1934 年證券交易法並未有其他組成要素或有效性評估等配套規定。COSO 於 1992 年所提出的內部控制整體架構，包括內部控制之定義與有效性評估，乃為當時首見有完整配套的內部控制版本。這套影響各國資本市場重大的內部控制版本另於 20 年後的 2013 年提出改版內容，亦受到全球資本市場的高度關注。

COSO 於 1992 年提出，所謂內部控制是一個流程（process），受到董事會、管理階層及其他員工之影響，設計用以合理確保達成營運之效果及效率、財務報導之可靠性與相關法令之遵循等 3 項目

標，在當時引發各界許多討論。對於一個內部控制範本而言，內部控制目標的涵蓋範圍，可謂是最基礎的定錨。由於美國 1934 年證券交易法要求 4 個目標，但 COSO 僅提出 3 個目標，因此 COSO 當年花了許多功夫說服其將保護資產安全目標融入於營運目標與財報目標中，而使得各界最後接受其提出的內部控制版本乃符合美國證券交易法的要求。不過，隨著時代的演進與環境的變化，上述第 2 個財務報導目標之可靠性，於 2013 年被擴大成報導目標的可靠性、及時性、透明性及符合相關規範，且報導目標包括公司內部與外部財務報導與非財務報導，而非 1992 年時單純的對外財務報導目標而已。

當初 COSO 提出內部控制 3 大目標時，為何著重於對外財務報導目標呢？原因可由 COSO 的發起與贊助人說起。COSO 的前身美國全國不實財務報導委員會（National Commission on

Fraudulent Financial Reporting）之發起組織包括美國會計師公會（AICPA）、美國會計教授學會（AAA）、財務主管協會（FEI）、內部稽核協會（IIA）以及全國會計人協會（National Association of Accountants），期望透過這個委員會設置與運作的 2 年期間，辨識造成美國上市公司不實財務報告之因素，並提出降低不實財務報告機率之具體建議。在這個背景下，可以想見，COSO 所提出的內部控制目標一定會特別重視對外財務報導可靠性。只不過在當前環境下，上市公司的利害關係人對於公司的期待，已不僅止於對外財務報導的可靠性而已，更希望上市公司加強在非財務績效的投入與報導，特別是企業社會責任或永續經營等非財務績效方面，因而 COSO 擴大了內部控制的第 2 項目標範圍，由對外財務報導目標擴大成報導目標。這也意味著，各界對於內部控制應處理的範

圍又更加擴大了。

## 肆、五個組成要素

內部控制必須有控制環境、風險評估、控制活動、資訊與溝通、監督等5個環環相扣的組成要素，且這5個組成要素必須整體運作。在COSO提出這5個組成要素前，大家對於內部控制的看法，大多是管錢不管帳等職能分工或是實體資產保全等控制作業，但COSO第1次具體提出內部控制乃根據風險評估的結果（風險評估組成要素），據以設計目的在於降低不能達成目標的機率或不利影響後果的控制作業（控制活動組成要素），並透過控制作業運作狀況與剩餘風險等資訊的蒐集，管理者對內與對外溝通最新調整控制作業的方式（資訊與溝通組成要素），確保既定目標不能達成的風險仍在可接受範圍內，而在上述風險評估、控制作業、資訊與溝通不斷循環過程中，

還要配合治理單位形塑的控制環境（控制環境組成要素）以及內部稽核單位的有效監督（監督組成要素），才能有效確保內部控制的有效性。當COSO提出這5個組成要素後，內部控制的觀念被立體地呈現，也成功突破過去多認為內部控制乃僅為核准蓋章、職能分工等靜態的控制作業而已，這也是為何COSO將他們所提出的內部控制制度稱為「內部控制整體架構」的理由，亦為各界普遍接受COSO版本內部控制制度的重要原因之一。

## 伍、有效性衡量

前已述及，一個好的制度必須有目標、組成要素，更重要的是要能衡量其有效性。COSO對內部控制有效性有2個定義。第1個屬於正面表達，當內部控制可讓治理單位（包括董事會及管理團隊）可合理確保達成組織3大目標時，內部控制可謂有效。3大目標包

括達成組織營運所定義之有效及有效率的目標（或瞭解組織之營運被有效及有效率的管理之程度）、所編製之各式報告乃遵循相關規定或組織所定義之特定報導目標以及遵循相關法律與規定之遵循目標。第2個屬於負面表達，有效的內部控制可以將無法達成組織3大目標的風險，降低至可接受水準。

實務上，以第2個目標較具操作可行性，所以整個內部控制的焦點，基本上是由風險評估開始。當大家開始列出對於達成目標可能有不利影響的事件與因素時，進一步就會開始評估這些事件或因素發生的機率及其對不能達成目標的不利影響程度，並根據上述2個構面的評估結果，針對發生機率高且影響程度大的事件或因素，設計降低發生機率或影響程度的控制作業。不過，控制作業的設計並非僅止於此，更重要的是還必須審慎考量經過



新設或調整過後之控制作業，是否已可合理確保不會發生對達成目標有不利影響的事件與因素。易言之，在已設計的控制作業下，剩餘風險是否為可接受範圍？若剩餘風險尚高，則應進一步設計更多有效的控制作業，直到剩餘風險達可接受範圍。所以，內部控制制度在設計層面的有效性，前提就是風險評估組成要素是否有效運作。

### 陸、內部控制有效性與風險評估息息相關

既然風險評估如此重要，到底公司可以接受的風險水準為何？此就牽涉到風險胃納的觀念。所謂風險胃納（Risk Appetite）是指一個組織在追求其價值時，在廣義的基礎下，所願意接受風險的程度。在某特定信賴水準下，企業願意把多少資本或盈餘拿去冒險？例如，管理階層是否願意接受損失公司資本 50% 的風險之重大

投資案件？又如，公司是否拒絕接受某些特定風險，例如未遵循個人資料保護法的風險？如果公司無法接受上述風險，就必須採取控制作業，將發生上述風險的機率降低，或是降低不利影響。所以，組織的治理單位與經營團隊首先必須先明確宣示其風險胃納，接下來才有風險評估與設計控制作業的環節。

一旦設計好控制作業後，接下來若能有效遵循，理論上未能達成內部控制 3 大目標的風險就會被「控制」於可接受的水準內。但是，除了資訊科技可以確保控制作業的一致遵循外，對於人工控制而言，組織成員常於時間一久後開始出現輕忽或鬆懈之可能而未能有效一致的遵循，及組織成員是否清楚瞭解每項控制作業設計的目的，亦為控制作業能否有效遵循的關鍵。此時，透過內部稽核定期或不定期的監督與查核，理論上應可降低控制作

業未被有效遵循的機率。

然而，外在環境與各式風險一直在變化，原先所辨識的風險因素是否仍然對組織目標之達成有不利影響因素？此時，又回到控制作業設計層面是否有效的問題了，因此需要作業流程中各單位不斷地自我評估以及內部稽核持續的監督，才能確保內部控制的有效運作。

### 柒、內部控制的先天限制

內部控制有其先天限制，包括組織是否能正確辨識風險因素據以設計適當的控制作業外，內部控制於設計與執行時也必須考慮成本效益，致使內部控制通常僅能合理確保目標之達成，而無法保證目標一定達成。再者，內部控制通常透過分工以及核准來降低員工於正常工作職掌範圍內犯下錯誤或舞弊而可掩蓋不被發現的機率。但是一旦發生串通舞弊時，

所有精心設計的控制作業就難以發揮功能。

舞弊事件的發生通常必須同時具備誘因或動機、機會以及行爲合理化等 3 要素。如何降低員工以及經營階層的舞弊誘因，除了要有適當的績效考核與獎懲制度外，最重要的還是控制環境是否形塑組織誠正運作的風氣，而吹哨者機制鼓勵與保障利害關係人勇於檢舉舞弊行爲，亦可有效抑制進行舞弊的機會。

2013 年 COSO 對於內部控制整體架構進行大改版，改版目的包括強化治理功能、改善風險評估之品質、舞弊防制之增強、調整控制以因應商業需求的變化等。有關舞弊防制的增強，具體說明於其第 8 項有效性原則範圍內，建議讀者可以深入探討 2013 年 COSO 所提出的 17 項有效性原則。

內部控制爲何可強化財務報導可靠性？當交易的起始經過適當的核准，後續的處理經

過適當的分工，有適當的表單資料來佐證交易的進行，則後續交易的會計處理必然就井然有序，相對較無法發生帳目不清的機會。例如，若因爲業績壓力而虛增營收時，因爲銷貨交易有適當的分工與各個階段的核准，必然提高虛增營收的困難度。若董事會積極任事，對於降低經營階層逾越控制的可能性有莫大助益。這就是爲何美國資本市場永遠認爲，有效運作的內部控制是降低不實財務報表不可或缺的必要工具。

## 捌、結論

不論是營利或非營利組織，透過內部控制健全組織的運作，已爲共識。基於內部控制僅能合理確保目標之達成，所以對於已經預料到不利因素雖可透過控制作業加以降低影響，然一旦涉及舞弊或經營階層逾越控制，仍然會讓內部控制所能發揮的功能失靈。即

使各國資本市場認爲有效運作的內部控制可以降低不實財務報導的機率，但最重要的還是董事會能否形塑適當的控制環境，透過董事會與經營團隊展現對於誠信與道德價值之承諾、配合 3 大目標而展現延攬、培育及留用適任人才之承諾，以及要求各級人員在達成各項目標的過程中，應擔負其內部控制之責任等，方爲內部控制發揮功能的重要關鍵。❖