

【專題二】

# 淺談金管會所轄金融服務事業內部控制規範原則一致性—修正證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則

林淑芸 (證期局 科長)

## 壹、前言

我國內部控制規範，早在民國 75 年就訂定「上市公司建立內部控制制度實施要點」，其後歷經幾次修正適用對象、範圍及法規名稱，至民國 87 年發展為實施以美國 COSO 委員會<sup>1</sup>頒布的「內部控制—整體架構」<sup>2</sup>為基礎的「公開發行公司建立內部控制實施要點」；嗣於民國 91 年，配合行政程序法，於證券交易法增訂授權法源依據，並據以發布「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」。

前開內部控制規範發展至今，其適用對象主要是公開發行公司，已排除金融、保險、證券及期貨等事業之適用，而渠等金融服務事業內部控制制度相關規範係分別由行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）銀行局、保險局及證券期貨局主政，並由檢查局擔任相關總稽核及稽核人員之監督業務。鑑於金管會為金融監理機關，主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務，其所轄金融服務事業內部控制制度是否應採一致性規範？爰請金管會二位委員召集各業務局開會

<sup>1</sup> 美國 COSO 委員會 (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) 係由美國會計師公會、美國會計學會、內部稽核協會、管理會計人員協會及財務主管協會贊助成立。

<sup>2</sup> 1992 年 COSO 委員會頒訂「內部控制—整合架構」，嗣於 1994 年發布「補篇」，COSO 報告始告完成 (稱 1994 年版本)，該報告定義內部控制是由三大目標 (營運之效果及效率、財務報導之可靠性、相關法令之遵循)、五個要素 (控制環境、風險評估、控制作業、資訊及溝通、監督) 組成的觀念性架構，這個架構也是用來評估內部控制有效或有重大缺失的工具。

討論相關議題。

本專題將說明金管會所轄金融服務事業內部控制制度採一致性之原則，再以新修正之「證券暨期貨各服務事業建立內部控制制度處理準則」（簡稱：證券期貨服務事業內控準則或本準則）為例，說明本次修正重點及相關函令配套措施。

## 貳、研議歷程

內部控制是公司治理一環，它也是所有權與經營權分離下代理關係的一種管理機制，最終目的是確保代理關係的有效運作，以謀求股東最大利益，因此良好的公司治理有賴於有效的內部控制。內部控制係將企業所有作業流程標準化，將各工作點遇到之問題及其解決模式標準化，藉由標準化方式處理，減少重新學習成本，亦可降低風險，另因每個流程都有控制點，不易發生舞弊，且依組織量身訂作，以符企業特性，故各金融服務事業內部控制制度規範是否應一致，似非絕對性之必要。

金管會自民國 98 年 5 月起邀集各業務局召開會議就所轄金融服務事業內部控制制度是否應採一致性規範進行討論，經彙整分析所轄金融業、保險業及證券期貨業之內部控制制度相關規範之項目，因行業特性、業務範圍、事業規模及監理需求有明顯差異，故其內控制度規範均有不盡相同之處，如內部控制組成要素，金融業及證券期貨業係參考美國 COSO 委員會頒訂有關內部控制之規定，而保險業係參照 IAIS（國際保險監督官協會：International Association of Insurance Supervisors）之規定；又如內部稽核頻率、自行檢查頻率及遵循法令制度等章節，各業別內部控制規範內容亦有所差異，經實施多年，尚符合實際監理之需要。

嗣經參酌美國沙賓法第 404 條款就產業內部控制一致性要求之精神，以及考量行業特性、業務範圍、事業規模及監理需求下，將修正前銀行、金融控股公司、信用合作社、票券商及信託業等五部內部控制及稽核制度實施辦法（簡稱：內控辦法）彙整成一部，證券期貨業及投信投顧業等二部建立內部控制制度處理準則（簡稱：內控準則）彙成一部，保險業內部控制及稽核制度實施辦法檢討其內容，並參考證券期貨服務事業內控準則規範之架構進行研修，以維持金管會所轄金融服務事業內部控制架構一致性。

經比較各業別內部控制制度規範條文，除因行業特性、業務範圍、事業規模及監理的不同而有所差異，容其依業務特性需求制定相關規範外，原則上金管會所轄金融服務事業內部控制制度規範之精神及原則具有一致性。

金管會召開多次會議研議由各業務局整合所轄金融服務事業之內控辦法或內控準則，其中銀行局已整合銀行、金融控股公司、信用合作社、票券商及信託業之內控辦法，於 99 年 3 月 29 日發布「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」，證券期貨局亦整合證券期貨業及投信投顧業之內控準則，於 99 年 3 月 24 日修正發布「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」，保險局則於 99 年 3 月 17 日修正發布「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」。

綜上，金管會所轄金融業、證券期貨業及保險業之三部內部控制制度規範，係考量行業特性、業務範圍、事業規模及監理需求所訂定，已衡平各行業特性修正，原則上各業別所規範內部控制制度之精神一致，尚符合監理上之需要。

### 參、證券期貨服務事業內控準則修正重點

證券期貨服務事業內控準則自民國 92 年 1 月 20 日發布施行後，曾於 95 年及 96 年修正部分條文，本次修正主要係配合金管會所轄各金融服務事業內部控制制度規範原則一致性考量，並參酌美國 COSO 委員會於 2004 年針對企業風險管理、2006 年針對財務報導的內部控制出具報告，以及國際內部稽核執業準則等內容修正本準則。本準則原條文 35 條，本次修正 17 條，新增 4 條，共修正 21 條，於 99 年 3 月 24 日以金管證審字第 0990011062 號令發布。全案修正重點說明如下：

- 一、修正條文第 1 條及第 3 條關於法源依據及適用範圍部分，考量證券投資信託及顧問法第 93 條授權訂定之「證券投資信託事業及經營接受客戶全權委託投資業務之證券投資顧問事業建立內部控制制度處理準則」（簡稱投信投顧內控準則）納入證券期貨服務事業內控準則規範<sup>3</sup>，爰增訂該事業適用本準則之法源依據，並將該事業納入適用範圍；另為用語一致及條次變更，酌修部分文字，修正第 2 條、第 6 條、第 31 條及第 36 條。
- 二、修正條文第 7 條關於內部控制之五大組成要素部分，參酌 COSO 委員會 2004 年及 2006 年報告，予以增修訂如下：
  - (一) 控制環境：係指塑造組織文化、影響組織成員控制意識之綜合因素。影響控制環境之因素，包括組織成員之操守、價值觀及能力；董事會及監察人之監督管理及指導；董事會及經理人之管理哲學、經營風格；組織結構、權責分派及人力資源之政策與實行等。控制環境係其他組成要素之基礎。
  - (二) 風險評估及回應：風險評估係指公司辨認其目標不能達成之內、外在因素，並評估其影響程度及可能性之過程。公司在評估相關風險後，應決定風險要如何回應，在選擇回應方式時，應綜合考量風險評估結果、風險偏好及風險承擔能力，以協助事業及時設計、修正及執行必要之控制作業。
  - (三) 控制作業：係指設立完善之控制架構及訂定各層級之控制程序，以幫助董事會及經理人確保其風險回應得以被執行，包括核准、授權、驗證、調節、覆核、定期盤點、記錄核對、職能分工、保障資產實體安全、與計畫、預算或前期績效之比較及對子公司之監督與管理等之政策及程序。
  - (四) 資訊及溝通：所稱資訊，係指資訊系統所辨認、衡量、處理及報導之標的，包括與營運、財務報導或遵循法令等目標有關之財務或非財務資訊。所稱溝通，係指把資訊告知相關人員，包括公司內、外部溝通。內部控制制度須具

<sup>3</sup> 金管會於 99 年 3 月 24 日以金管證審字第 09900110629 號令廢止投信投顧內控準則。

備產生規劃、執行、監督等所需資訊及提供資訊需求者適時取得資訊之機制。

- (五) 監督：係指自行檢查內部控制制度品質之過程，包括評估控制環境是否良好，風險評估及回應是否及時、確實，控制作業是否適當、確實，資訊及溝通系統是否良好等。監督可分持續性監督及個別評估，前者謂營運過程中之例行監督，後者係由內部稽核人員、監察人或董事會等其他人員進行評估。
- 三、修正條文第 8 條及第 14 條關於內部控制作業及稽核項目部分，為落實金融檢查制度及加強股票上市或在證券商營業處所買賣之事業防範內線交易，爰增訂應建立「金融檢查報告之管理」及「防範內線交易之管理」之控制作業；另鑑於無論是否已公開發行之投信投顧業者均應訂定董事會議事運作之管理控制作業及稽核項目，故增列主管機關指定之各服務事業亦應依規定辦理。
- 四、修正條文第 9 條關於風險管理部分，為落實事業營運風險之控管，爰增訂各事業應建立適當之風險管理機制。
- 五、修正條文第 12 條關於內部稽核單位部分，為強化內部稽核單位功能，考量內部稽核主管係綜理稽核業務，應具備領導及有效督導稽核工作之能力，其職務應為專任；並增訂內部稽核單位非稽核主管人員人事任用、免職、升遷、獎懲、輪調及考核等，應由稽核主管簽報，報經董事長核定後辦理，惟涉及其他管理、營業單位人事者，應事先洽商人事單位轉報總經理同意後，再行簽報董事長核定等規範。
- 六、修正條文第 15 條、第 16 條關於內部稽核人員製作追蹤報告及所提建議事項部分，為強化內部稽核人員職責，明定內部稽核人員至少「按季」完成內控缺失追蹤報告並提報董事會，以及增訂如內部稽核人員對重大內控缺失事項所提建議不為管理階層採納，致服務事業重大損失者，應作成報告陳核及通知監察人，並通報主管機關等之處理程序。
- 七、修正條文第 17 條關於內部稽核人員執行業務之禁止行為部分，參酌公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 14 條規定，增訂內部稽核人員執業時，除應注意利益迴避、避免背信外，並應迴避對以前曾服務之部門，於一年內進行稽核作業等相關規範。
- 八、修正條文第 19 條、第 20 條、第 24 條及第 27 條關於內部稽核申報事項及法令遵循制度部分，為明確規範證券期貨各服務事業辦理首次股票公開發行內部控制制度聲明書之公開，及規範證券投資信託事業及經營接受客戶全權委託投資業務之證券投資顧問事業之申報各項內部稽核作業、內控控制制度聲明書及建立法令遵循制度，爰將該事業納入相關條文規範，另修正法令遵循單位之隸屬層級為總經理。
- 九、修正條文第 32 條及第 35 條關於內部稽核主管違法及事業隱匿重大弊端部分，為強化內部稽核人員之責任，增訂內部稽核主管違法時，主管機關得視情節輕

重，對事業予以糾正、命其限期改善或命服務事業解除其內部稽核主管職務等之處罰規定及對於重大內控缺失隱匿未予揭露，而肇致重大弊端時，事業應科予相關人員之失職責任加以規範。

十、修正條文第 34 條關於金融檢查報告之保密部分，為強化各服務事業確保金管會檢查報告之機密性，要求其負責人或職員除依法令或經主管機關同意者外，不得閱覽或對執行職務無關之人員洩漏、交付或公開與金融檢查報告全部或部分內容。

## 肆、本次修正發布相關函令及配套措施

### 一、專屬於投信投顧內部控制規範

為配合金管會所轄各金融服務事業內部控制制度規範採原則一致性之考量，金管會將證券期貨局所管之證券期貨服務事業及投信投顧事業等二部內控準則彙整成一部，修正證券期貨服務事業內控準則，廢止投信投顧內控準則；鑑於證券期貨服務事業內控準則之規範係適用證券期貨市場各服務事業，屬原則性規範，有關專屬於投信投顧事業內部控制細節未納入本準則規範部分，金管會於 99 年 3 月 26 日以金管證投字第 0990010779 號令依據證券期貨服務事業內控準則規定發布投信投顧事業應遵守之相關規範包括其內部控制制度除本準則規範外尚應訂定之控制作業、必要之稽核項目、申報事項、設置法令遵循單位條件及訂定內部稽核人員對於以前曾服務之部門於一年內進行稽核之防範利益衝突措施等。

### 二、內部控制制度有效性判斷項目

證券期貨服務事業內控準則第 7 條第 2 項規定，各服務事業於設計及執行，或自行檢查，或會計師受託專案審查服務事業內部控制制度時，應綜合考量內控制度各組成要素，其判斷項目於 99 年 4 月 14 日以金管證審字第 0990016434 號令修正發布。

### 三、內部稽核相關申報表格式

因本次修正條文達原條文 1/2 以上，全案修正並作條次變更，原屬於各服務事業共同適用之申報相關表格，應配合條次變更酌作修正，金管會於 99 年 4 月 14 日以金管證審字第 09900164341 號令依據證券期貨服務事業內控準則第 19 條、第 20 條及第 37 條規定，修正內部稽核人員名冊、年度稽核計畫（或實際執行情形）申報表、年度內部控制制度缺失及異常事項缺失改善情形申報表之相關格式。

### 四、內部控制制度聲明書及會計師審查報告書相關格式

出具內部控制制度聲明書有效或重大缺失之判斷日改為資產負債表日（即會計

年度終了日），金管會於 99 年 4 月 14 日以金管證審字第 09900164342 號令依據證券期貨服務事業內控準則第 24 條第 1 項、第 26 條及第 37 條規定，修正內部控制制度聲明書及會計師專案審查內部控制制度審查報告之相關格式，並自 100 年申報 99 年度內部控制制度聲明書起開始適用。

## 五、內部稽核人員進修時數規定

考量業務發展多元化，內部稽核人員不僅需對事業業務熟悉，對於風險管理、資訊安全、法令遵循及查核技巧等知能，亦有必要多加汲取，其所涉獵的專業知識較廣泛，爰參酌現行公開發行公司內部稽核人員受訓時數之規範，將證券金融事業、信用評等事業、臺灣證券交易所股份有限公司、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心、臺灣期貨交易所股份有限公司、臺灣集中保管結算所股份有限公司之內部稽核人員職前訓練及在職訓練由現行受訓時數由 12 小時及 6 小時提高至 18 小時及 12 小時，金管會於 99 年 4 月 14 日以金管證審字第 09900164343 號令修正發布實施。至於證券商、期貨業及投信投顧事業內部稽核人員進修時數部分，將通盤檢討現行規範適時修正。

## 六、董事會議事運作之管理之稽核項目

因依據條文條次變更，並配合 97 年 1 月 11 日修正「公開發行公司董事會議事辦法」第 19 條第 2 項，放寬常務董事會得於二日前通知各常務董事之規定，金管會於 99 年 4 月 14 日以金管證審字第 09900164344 號令修正股票公開發行之各服務事業內部稽核人員於依證券服務事業內控準則第 14 條執行年度稽核計畫時，對董事會議事運作之管理之稽核項目應涵括之事項。

## 七、法令遵循單位之設置

為配合證券期貨服務事業內控準則第 27 條之修正，將法令遵循單位之隸屬層級改為總經理，金管會於 99 年 4 月 19 日、5 月 17 日以金管證券字第 0990016418 號、金管證投字第 0990016165 號、金管證期字第 09900169831 號及第 09900169832 號令修正已上市、上櫃證券商、金融控股公司之證券子公司、證券金融事業、已上市、上櫃之專營期貨商及證券商兼營期貨業務者、金融控股公司之期貨子公司與孫公司及證券子公司兼營期貨業務者、專、兼營期貨信託事業應依上開規定，設置隸屬於總經理之單位，負責法令遵循制度之規劃、管理及執行。

另關於證券投資信託事業及經營接受客戶全權委託投資契約金額達新臺幣六億元（含）以上之證券投資顧問事業部分，金管會亦已於 99 年 3 月 26 日以金管證投字第 0990010779 號令發布依據上開規定設置法令遵循單位。

## 八、應配合調整組織架構及修正內部控制制度之期限

鑑於證券期貨服務事業內控準則修正條文業於 99 年 3 月 24 日發布施行，有關證券暨期貨市場各服務事業應配合調整組織架構及修正內部控制制度等相關作業，金管會於 99 年 3 月 24 日以金管證審字第 09900110621 號令規定應於本準則發布後六個月內完成。

## 伍、結語

金管會所轄金融服務事業內部控制制度規範，因考量行業特性、業務範圍、事業規模及監理需求等差異，在彙整相關法規時，採各業務局就主管特許事業統合一套內控規範之作法，容其依業務特性需求制定相關規範，再衡酌設計內控制度應考量之因素或共通性作業，基本上金管會所轄金融業、證券期貨業及保險業之三套內部控制規範之精神及原則具有一致性。

按證券期貨服務事業內控準則之規範，係適用於證券期貨市場各服務事業，其規定屬原則性規範，適用對象包括證券交易所、證券櫃臺買賣中心、期貨交易所、證券集中保管事業、證券商、期貨業、證券金融事業、證券投資信託事業、證券投資顧問事業、信用評等事業等，其內部控制制度，除涵括本準則規定之共通性控制作業外，尚視事業性質訂定各種交易循環類型之控制作業，如證券商及期貨商部分，已分由臺灣證券交易所及臺灣期貨交易所等證券期貨相關單位制訂專屬其特許業務之內部控制制度標準規範，而該標準規範僅係最低要求標準，各事業仍應視其規模、業務範圍等訂定有效之內控制度。

內控內稽是公司治理的重要防線及守護者，綜觀當下金融風暴或舞弊個案均顯示內控制度被不當逾越。內部控制是否成功，要視管理當局誠信與否，固然內控之執行縱有不可避免之疏忽、判斷錯誤或誤解規定等人為錯誤，尚無法完全排除串通舞弊之可能，尤其管理階層不當逾越內控規範，視內控為無物，即使再完善之內控制度亦會失靈。故為確保內部控制制度之設計及執行持續有效，除應隨時檢討內控制度，以因應事業內外環境變遷外，最重要是「人」與「落實」，有賴公司管理階層、內部稽核人員及所有內部控制制度參與者共同努力，以達事業健全經營之發展。