

導入內部控制新思維

國立臺北大學會計學系教授
中華民國內部稽核協會理事長

王怡心 博士



1. 問題與面對



1980年代，五分之四的知名企業從世界500強企業名錄中消失。



原因： 【誠信、專業】

- 高官敗德
- 出現企業倫理問題
- 拋棄誠信經營理念
- 經營策略不當
- 無能力因應金融危機

20世紀90年代以來，全球先後出現**四次**
單位治理危機浪潮：

- 1992年 英國《卡特伯裡報告》
- 1997年 亞洲金融危機
- 2002年 美國的財務單位醜聞
- 2007年 美國的次貸危機

**2012年是不是
第五個五年？**

組織營運失敗

誰應負責任？

如何改善？



強化內部控制要能對症下藥



看診



注射

“藥到病除”要「五對」
醫師對、方法對、時間對、
藥品對、劑量對

現行使用各項疫苗

疫苗樣品	中文名稱 接種時程	品名	疫苗樣品	中文名稱 接種時程
1		B.C.G	10	
2		麻疹疫苗 D.T.P	11	
3		Avantis Pasteur H.B.Vax II	12	
		黑卡黃花廠 Varivax	13	

否則，“要剷命除”？

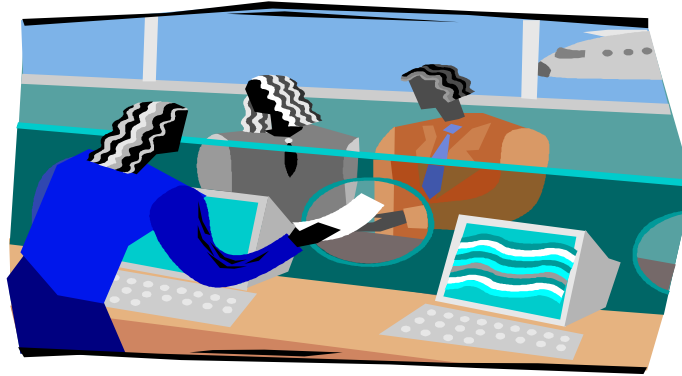


您選擇那一隻”貓”？



選擇標準： Work ？

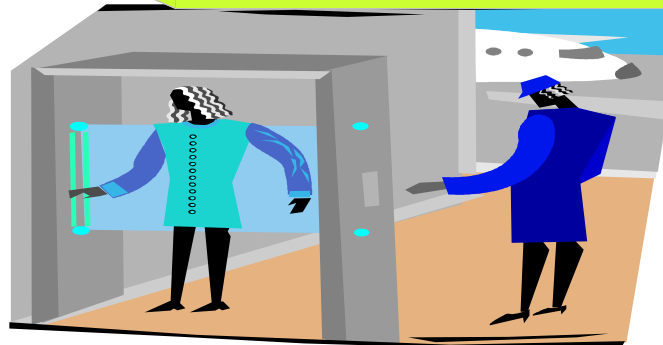
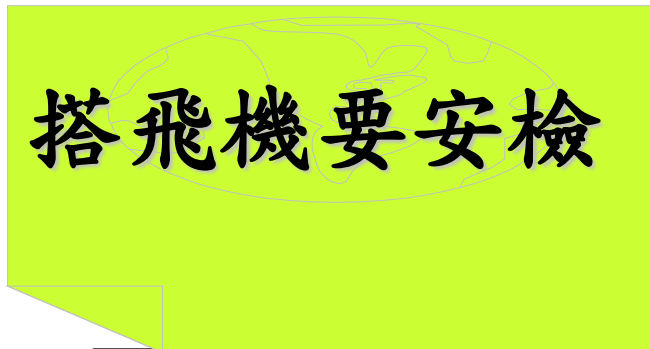
強化內部控制要明確、可行



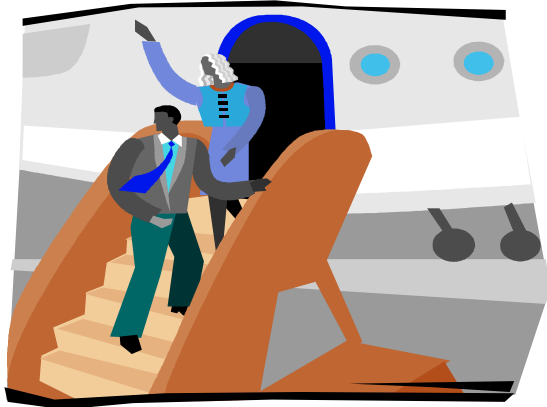
1.身分核驗



2.行李檢查



3.通關檢查



4.放行登機

人、事、時、地、物 要作 整體考量

塑化劑事件的啟發

產、官、學 合作

降低“風險”與強化“控制和預防”

中華民國100年5月27日 / 星期五 農曆辛卯年四月廿五日

A1 要聞 **19739825** 特別獎1000萬

統一發票100年3、4月中獎號碼

特獎 **78112735** 獎金1000萬元
頭獎 **96856009** 獎金500萬元
二獎 **15914353** 獎金200萬元
三獎 **26824072** 獎金100萬元
四獎 **912、058** 獎金10萬元
五獎 **205、218** 獎金1萬元

中國時報 CHINA TIMES

塑化劑風波最衝 台糖 味全 白蘭氏 黑松 全淪陷

波及68家 回收近30公噸 毒飲流入美中

▲塑化劑風暴再擴大，距此20日發出通告，要求全台灣下架下架塑化劑產品，一週高中生學後，在國父紀念館神農廟前，仍有人手一箱飲料和解毒（右圖）。

▲進口低價糯米 混充台米遭翻：A 10

▲吳家西門墜湖 GPS誤引：A 12

▲嬰兒兒童餐品也被檢 父母驚：A 2

▲勾結殯葬業坑害民 榮家六幹部收押：A 5

▲塑化劑風暴再擴大，距此20日發出通告，要求全台灣下架下架塑化劑產品，一週高中生學後，在國父紀念館神農廟前，仍有人手一箱飲料和解毒（右圖）。

責任編輯：張景惠 / 攝影：張景惠 / 攝影：張景惠

衛生署規定應檢驗五大類食物分辨表



應檢驗項目		不需檢驗項目
1.運動飲料	運動飲料	孩童發燒電解液
2.茶飲料	紅茶、奶茶、綠茶、調味茶飲等	罐裝咖啡、可樂、沙士、橘子汽水、蘋果西打
3.果汁飲料	柳橙汁、百香果汁、蘋果汁、椰子汁等	調味乳、果汁調味乳
4.果醬、果漿或果凍	草莓果醬、葡萄果醬	番茄醬、花生醬、羊羹、椰果、粉圓、巧克力醬、布丁、優格、愛玉、仙草凍、龜苓膏、燒仙草
5.膠囊錠狀粉狀之型態	乳酸菌粉、酵素粉、蜆精粉、蜆錠、紅麴膠囊、羊乳片(錠)、維生素錠、魚油軟膠囊、月見草油膠囊	奶粉、三合一咖啡、麥片、口香糖、果凍粉、布丁粉、奶精粉、穀粉、濃湯粉、運動飲料沖泡粉末

製表/黃玉芳
資料來源/衛生署食品藥物管理局

2 理論與指引



內部稽核是GRC的基石

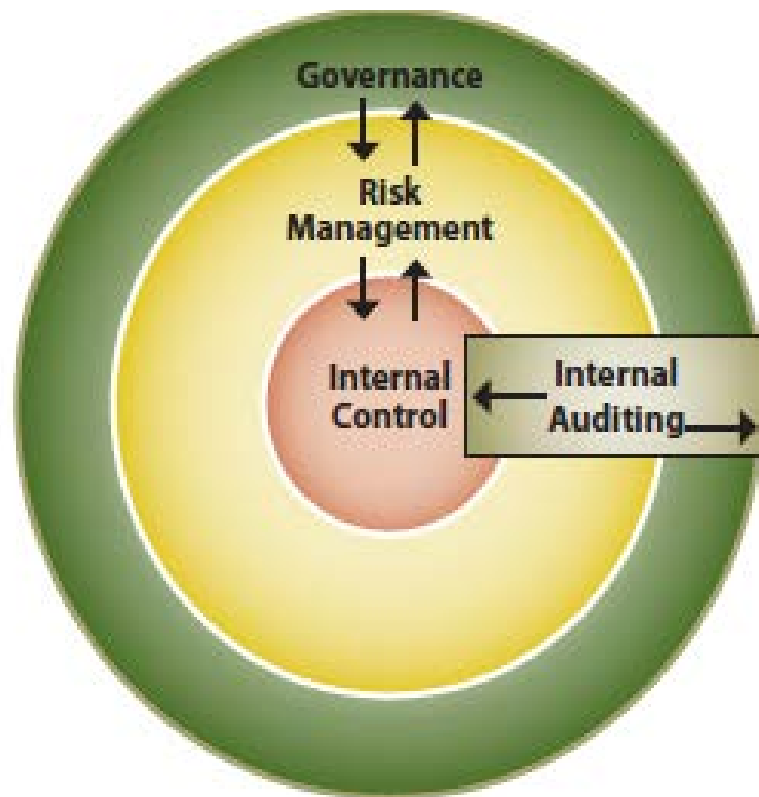
- IIA之內部稽核定義

- 內部稽核為獨立、客觀之確認性服務及諮詢服務，用以增加價值及改善機構營運。
- 內部稽核協助機構透過系統及有紀律之方法，評估及改善治理、風險管理、控制過程之效果，以達成機構目標。

內部稽核重要性

內部稽核與內部控制的關聯性—

協助機關發揮內部控制之功能



良好治理的效益

得到
利害關係人的支持



健全機構
治理制度

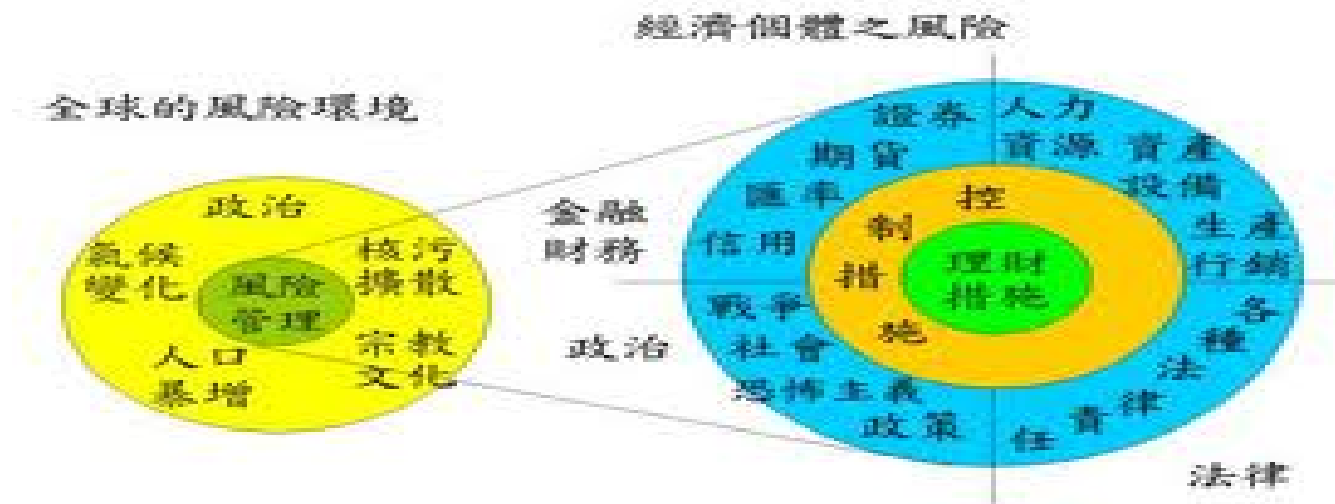
受到評鑑機構好評
提升形象

促進資訊透明

風險管理重要性

風險評估是衡量達不到目標的可能性

風險管理是採取措施來降低各類風險



內部控制：

COSO強調係以“原則為基礎”

- COSO強調本指引係以“原則為基礎”，
管理階層可以做成多種選擇，以達到
有效的財務報導內部控制。
- 上述原則及屬性，協助管理階層進行
選擇。管理階層應選擇協助其以合理
成本，達成最有效內部控制之選項。

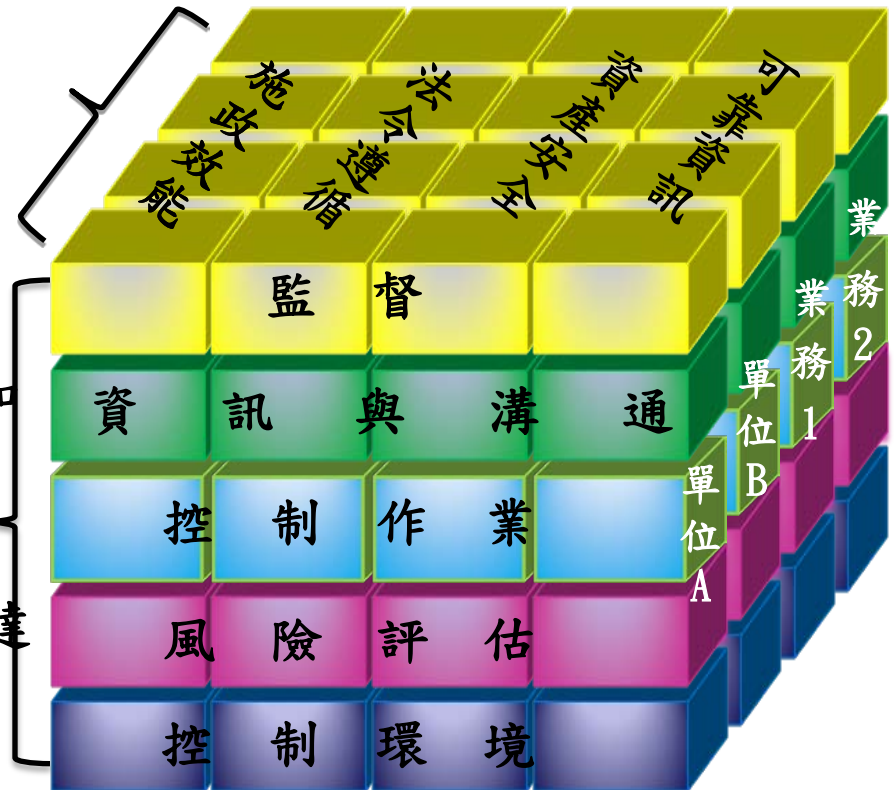
內部控制的目標及要素

四項目標：

- 提升營運效率
- 遵循法令規定
- 資產安全
- 可靠財務資訊

五項要素：

1. **控制環境**：機關文化、內部控制認知
2. **風險評估**：辨識、分析與評量風險
3. **控制作業**：控制規範及程序
4. **資訊與溝通**：資訊編製、蒐集與傳達
5. **監督**：評估內部控制制度有效性

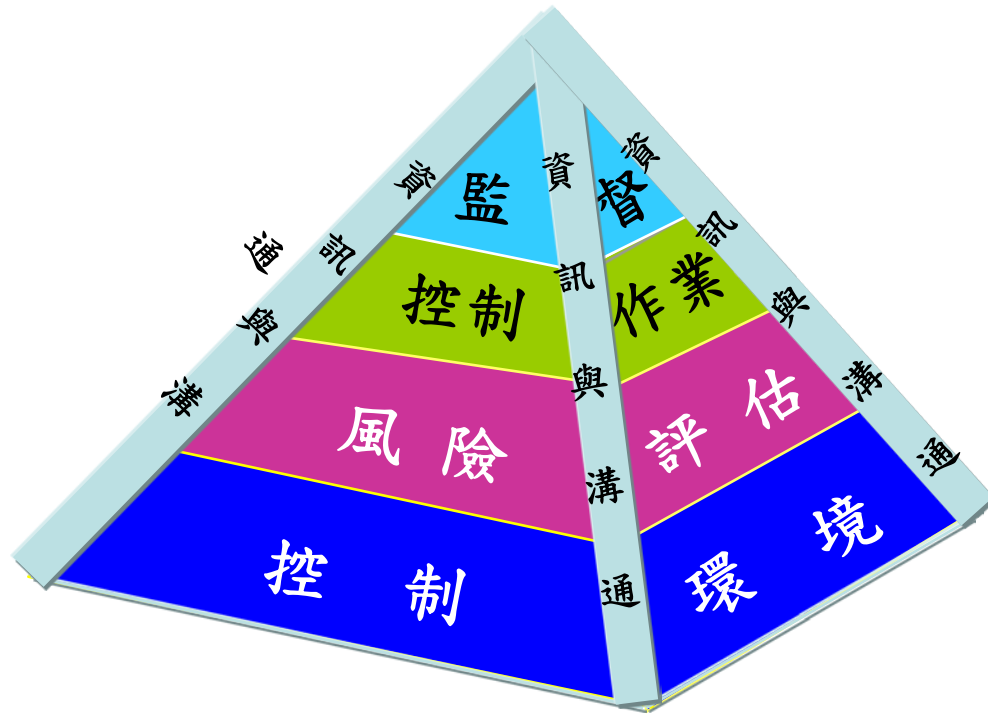


～內部控制整體架構～

組織內各**單位及業務**，經整合五項組成**要素**，合理促使達成
四項目標

內部控制五大要素金字塔

- **控制環境** 係內部控制之基礎，位於金字塔底部
- 配合控制環境及已設定之目標，據以 **評估風險**
- 針對風險有效設計及執行 **控制作業**



- 充分 **溝通資訊**，及時連貫與支援各項要素
- **監督** 評估各項要素，並追蹤改善情形

內部控制五大要素—控制環境

- 塑造組織文化及影響其人員對內部控制認知之綜合因素，為其他四項組成要素之基礎。包括：
 - 職業**操守與倫理**價值觀念之建立及維持；
 - **高階主管**對內部控制制度之重視及支持，確認**目標**且避免過量**風險**；
 - **組織**架構及**授權**之適當明確；
 - **人力**資源管理(含進用、考核與獎懲)；
 - **專業**能力提升(含宣導訓練)。



內部控制五大要素—風險評估

- 辨識攸關之營運風險、分析風險之影響程度與發生可能性，及評量對風險容忍度之過程，據以決定採取控制作業或監督等方式，處理或回應相關風險。包括：
 - **風險辨識**：辨識影響目標達成之**風險因素**；
 - **風險分析**：分析風險因素之**影響程度**及**發生可能性**，綜合估計風險等級；
 - **風險評量**：評量對風險之**容忍度**並依據風險等級，決定需優先處理之風險因素。



內部控制五大要素——控制作業

- 為了合理促使組織達成目標、降低風險，且有助於落實決策，所訂定之控制規範及程序。包括：
 - **整體層級控制**：對各單位多項業務有廣泛影響之控管措施或控制規範。
 - **作業層級控制**：各單位經依個別業務之作業層級目標，所評估風險之結果，秉持化繁為簡原則，設計控制重點；配合業務調整及作業變動，適時檢討修訂。

整體層級

作業層級

內部控制五大要素—資訊與溝通

- 適時有效編製或蒐集資訊，並傳達予相關人員，使其有效履行職責或瞭解責任履行情形。包括：
 - **資訊**：含財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，供決策及監督之用。
 - 溝通：
 - **內部溝通**：告知**組織人員**在內部控制所扮演之角色及責任，並建立**通報**異常情事之管道，促使機關**上下或跨單位**資訊充分傳達。
 - **外部溝通**：依法對**外部人士**公開或提供資訊，對外界**意見及時處理及追蹤**。



內部控制五大要素—資訊與溝通

- 將內部控制制度以紙本、電子等方式儲存、管理及傳達，有利連貫及支援四項組成要素。包括：
 - 對組織全體人員宣達組織職掌及已設定之目標等，以營造**控制環境**。
 - 進行**風險評估**時，得將內部控制制度之品質納入考量因素之一。
 - 各項業務之**控制作業**，得以書面文件訂定，使全體人員可瞭解、易遵循，並掌握控制重點。
 - **監督**時，依各項文件檢視內部控制制度是否有效設計及執行，相關建議及改善紀錄，
 - 可供追蹤辦理情形。



內部控制五大要素—監督

- 組織評估內部控制制度設計及執行成效之過程，藉以適時修正改善內部控制制度。包括：
 - 例行監督：由各項業務承辦單位主管人員，經常執行之督導作業。
 - 專案評估：統合或運用相關稽核評估職能，客觀檢視內部控制制度設計及執行是否有效，並就發現之缺失及相關建議，及時改善與追蹤，必要時檢討修正內部控制制度。



內部控制制度之限制

—合理促使而非「絕對保證」達成目標

- 成本效益之考量

- 要求絕對保證達成目標，其成本可能超過所能產生的效益

- 情況變遷複雜性

- 正常環境或一般事項之控制，難因應環境變遷或特殊事項

- 人性面先天限制

- 人為疏忽或誤解規定
- 串通舞弊或蓄意偽造
- 高階主管逾越制度
- 遵循制度日久鬆懈



3. 內部控制的落實





行政院之 推動作法

政府推動內部控制的緣起^(1/2)

行政院鑒於內部控制重要性，近年陸續頒行相關規定

89年「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」

請各機關建立有效內部控制機制

97年「加強財務控管及落實會計審核方案」

請各機關檢討改善現存各項缺失，並維持有效之管控機制

98年「強化中程計畫預算作業促進資源有效運用方案」、「強化特種基金預算管理提升營運效能方案」及「提升政府財務效能方案」

請各機關提升財務效能及有效運用資源

98年
「國家廉政建設行動方案」

請各機關加強內部控制機制，針對風險較高的業務實施稽核

99年
「整合服務效能躍升方案」

請各機關強化內部管理、表單標準化及行政流程簡化，提升行政效能

政府推動內部控制的緣起(2/2)

- 外界要求強化內部控制機制：
 - 審計部97、98年度中央政府總決算審核報告指出，部分機關因**內部控制機制未臻健全**，間有施政效能不彰、投入鉅資興建設施閒置浪費及未依法制執行預算等，致有重大弊案陸續發生。
 - 顯示**強化政府內部控制機制**，以防杜違失，實刻不容緩。



強化內部控制機制的重要性

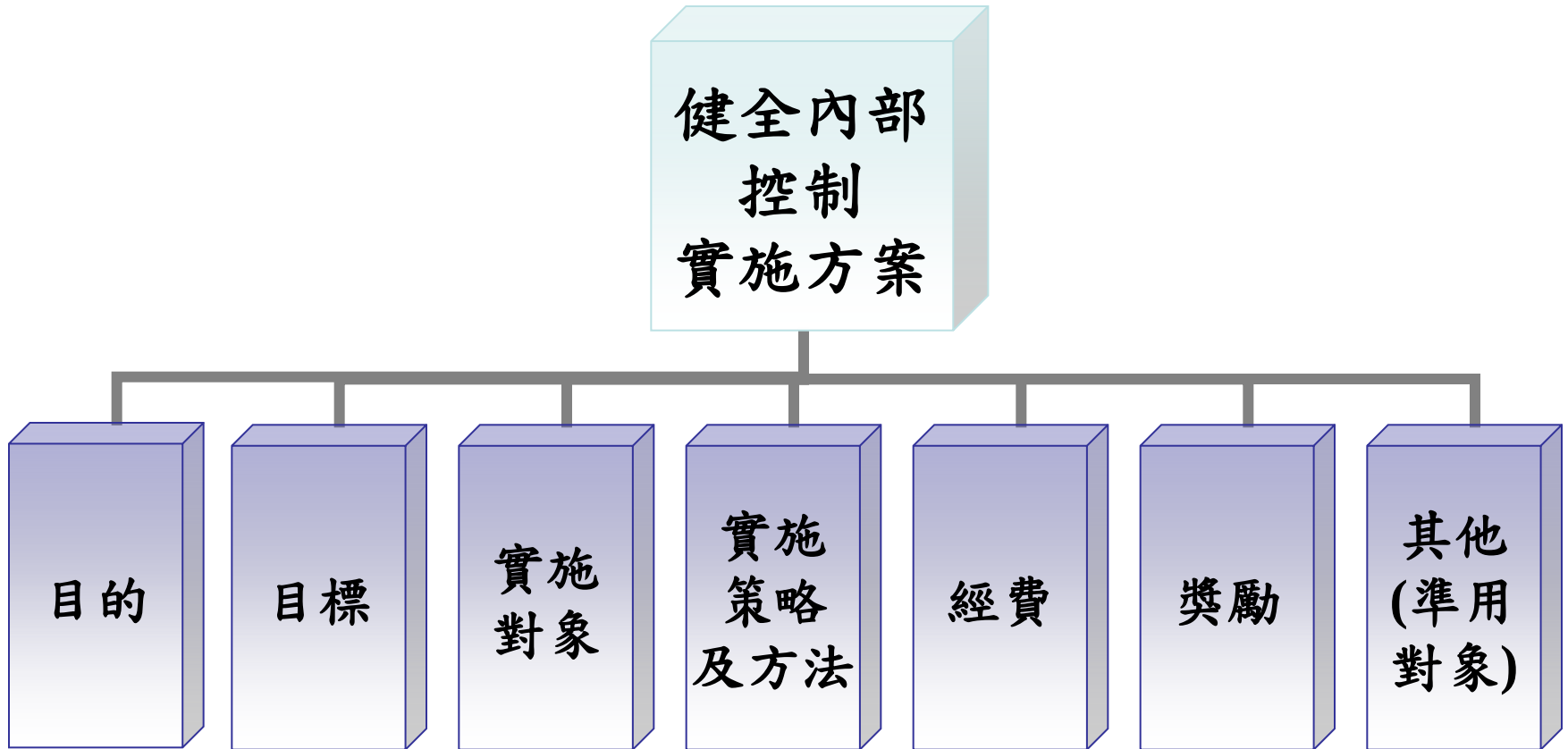
閒置設施，全面活化

- 工程會於99年11月陳報「公共設施閒置空間之活化及防範策略方案」奉行行政院吳院長裁示：

對低度使用及閒置設施，**管控於1年內完成活化**。並嚴謹檢視主管計畫，落實效益評估，避免公共建設閒置造成浪費，**絕不容許再製造出任何的閒置設施**。



健全內部控制實施方案之架構



目的

- 本方案訂定之目的：行政院為提升政府施政效能、依法行政及展現廉政肅貪之決心，特訂定健全內部控制實施方案(簡稱本方案)。

防弊

依法行政
廉政肅貪

落實自律

興利

提升政府
施政效能

增進效能

達成
目標、
降低
風險

檢討現有內部控制作業

- **主管機關(主計總處)**：督導所屬檢討現有內部控制作業，自**100年4月起**選定議題(含主動、被通知自行選定或經指定外界關注事項)，提報行政院內控小組。
- **各機關**：針對機關重大施政風險，依行政院函頒「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」檢討之主要風險項目、監察院糾正案件、審計機關建議改善及外界關注事項等，檢討強化現有內部控制作業辦理情形。



設計有效內部控制制度

- 行政院內控小組

- 完成審議「內部控制制度設計原則」：行政院內控小組審議通過後於100年7月由院函頒，完整規範內部控制觀念架構及設計步驟等，供各機關研訂內部控制制度。
- 完成審議「內部控制制度共通性作業範例製作原則」：行政院內控小組審議通過後於100年4月由院函頒，供權責機關據以研訂內部控制制度共通性作業範例。



設計有效內部控制制度

• 權責機關

- 依「**內部控制制度共通性作業範例製作原則**」及下表所定分工，就「主管機關」及「機關」之作業層級，考量**業務重要性**、**風險性**及**內部控制缺失**等，檢討訂定共通性作業範例，並製作
- **內部控制制度自行檢查表**，供各機關辦理自評作業。
- **共通性作業範例及內部控制制度自行檢查表**，應於**100年11月底前**研訂完成送工作分組，俟提報行政院內控小組同意備查後，分行各機關參採，以減輕各機關各自規劃設計之負擔。



內部控制制度共通性作業範例分工表

作業流程及控制重點	權責機關
出納、財產管理業務	財政部
政風業務	法務部
主計業務	行政院主計處
人事業務	行政院人事行政局
公共建設計畫之編審	行政院經濟建設委員會
行政管考業務	行政院研究發展考核委員會
社會發展計畫之編審	行政院研究發展考核委員會
科技發展計畫之編審	行政院國家科學委員會
採購業務	行政院公共工程委員會

設計有效內部控制制度(3/3)

- **主管機關**：督導所屬訂定內部控制制度並予備查，所屬性質相同者，得為一致規定或指定所屬統一訂定；本機關內部控制制度免送行政院備查。
- **各機關**：審視**業務重要性**、**風險性**及考量**成本效益**，就下列事項優先選定業務項目，逐步納入內部控制制度：
 - 重大施政風險及依「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」檢討之**主要風險項目**。
 - 監察院糾正、審計機關建議改善、外界關注、上級與權責機關督導及自行檢查等事項，涉內部控制缺失部分。
 - 參採權責機關所訂之共通性作業範例。



(台中市政府)

審計處99年度缺失報告-1

- **案名：**經管公款未確實依規定透列會計帳表，核未臻允當。
- **主要缺失重點說明：**臺中市政府及所屬機關學校經管使用之金融機構帳戶截至民國98年12月底止，**原列有655個**，金額計127億5,203萬餘元。為瞭解公款未透列會計帳表情形及其檢討處理方式，經全面函證轄內**各金融機構並予勾稽比對差異**結果，截至民國99年10月底止，核有公款未透列會計帳表帳戶數**530個**、金額計1億14萬餘元，分別占上揭合計總數之**80.92%**、**0.79%**，公款帳戶之管理，顯欠健全。

(台中市政府)

審計處99年度缺失報告-2

- **案名**：亟待落實「加強財務控管及落實會計審核方案」，強化財務管控機制，發揮內部控制功能，以提升財務效能及杜絕各種浪費。
- **主要缺失重點說明**：臺中市、縣政府暨所屬機關本年度財務收支及決算暨送審憑證，因內部控制及審核作業未臻嚴謹，核有：參加訓練講習、檢討說明會，未按膳雜費二分之一報支差旅費、**溢發**鐘點費、出席費、超勤加班費、兒少生活津貼、房屋稅及地價稅督徵費、場地出租**未依規定收繳租金**及水電費、村里建設基金結餘款未收回繳庫、收入款項未依規定繳庫等情事，顯示**內部審核及內部控制**機制仍有待加強。

(台中市政府)

審計處99年度缺失報告-3

- **案名：**現金福利津貼核發作業之內部控管機制未盡周延妥適，致溢發情形頻仍，且歷年**溢發款項**清理績效欠佳。
- **主要缺失重點說明：**臺中市政府為照顧弱勢民眾，每年均核發各類現金福利津貼。有關辦理現金福利津貼發放作業之控管情形，於民國91年、93年及97年間分別派員抽查結果，均發現有溢發情事。本年度中低收入戶兒童及少年生活扶助仍有42人重複發放，顯示該府津貼發放之審核作業洵欠周全，**橫向聯繫不足**，**內部控管**機制未盡周妥，致**溢發情形頻仍**。

(台中市政府)

審計處99年度缺失報告-4

- 案名：管線工程統一挖補作業內控管理機制欠佳，營運績效尚待提升。
- 主要缺失重點說明：臺中市管線工程統一挖補作業基金挖補作業執行情形，核有：
 - 1.管理系統建置未臻完備，系統功能尚欠周延，未能有效管控案件；
 - 2.緊急性挖掘案件列管疏漏，內控管理機制欠佳；
 - 3.緊急性挖掘案件未經查證即均予認定未施工而予以註銷，作業程序有欠嚴謹；

(台中市政府)

審計處99年度缺失報告-4

- 主要缺失重點說明(續)：
 - 4.已完工工程遲未辦理驗收，竣工案件未能適時辦理結算；
 - 5.招標案未於年度開始前即妥為規劃，影響代辦工程之執行；
 - 6.未依管線單位需求適時派工，影響用戶使用權益；
 - 7.工程完工案件未適時辦理結算退款，影響管線申請人之權益；
 - 8.預收款項懸列多年迄未清理，未適時辦理結算等缺失。

**內部控制
觀念落實**

政府內部控制制度建置過程

4. 維持：
全體人員 /
檢討、追蹤成效
及修正

3. 執行：
全體人員

1. 設計：
各單位 /
控制規範及程序
得以文字或流程圖等方式敘明

2. 核定：
機關首長 /
三級以下機關另報上級機關備查

要內部控制制度有效，設計及執行等方面都須產生效果，
缺一不可。

政府內部控制的定義及觀念

何謂內部控制：

係由機關全體人員參與

→ 人人有責

共同設計、執行及維持的管理過程 → 五項要素

藉以合理促使達成其目標

→ 四項目標

□ 高階主管(尤其是首長)對內部控制制度的有效設計、執行及維持，負主要責任

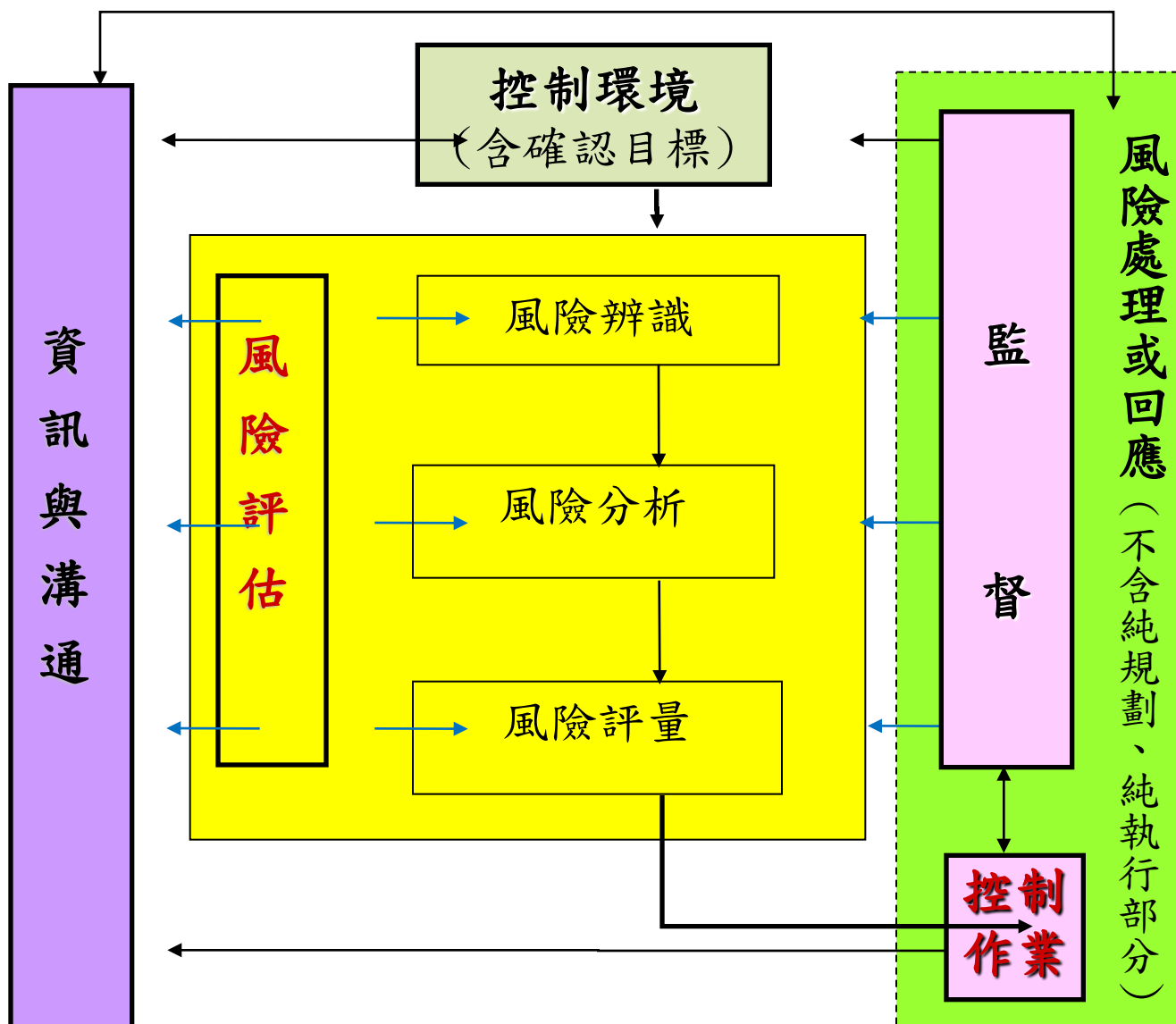
□ 透過五項互有關聯的組成要素，整合內部各種控管及評核措施

□ 按五項要素逐一檢視、評估內部控制制度的有效性

□ 內部控制制度有其先天限制

□ 不論設計及執行如何有效，僅能合理促使而非絕對保證目標的達成

政府內部控制五大要素架構



內部控制組成5大要素與20個評估原則

項目	組成要素	評估原則
一	控制環境	1、誠正與道德價值 2、董事會之監督責任 3、管理哲學與經營風格 4、組織架構 5、財務報導能力 6、權責與責任 7、人力資源
二	風險評估	1、財務報導目標 2、財務報導風險 3、舞弊風險
三	控制活動	1、控制活動與風險評估整合 2、控制活動之選擇及發展 3、政策與程序 4、資訊科技
四	資訊與溝通	1、財務報導資訊 2、內部控制資訊 3、內部溝通 4、外部溝通
五	監督	1、持續性及個別評估 2、缺失報導

COSO要素與原則企業應用項目

COSO五大要素

控制環境是機構必須具備良好控制之主要原則，及對於遵循良好控制之承諾，以確保一套健全互動的控制架構。

風險評估係用以決定哪些地方需要內部控制。有效的風險評估可使機構聚焦於與達成**營運目標**有關之重要風險控制。

控制活動確保對整個機構及時**回應****缺失**和**預防措施**的各項議題能力。

資訊與溝通可使管理者和相關人員知道**發生的缺乏**和**潛在的問題**。

監督可以設計為一套例行性評估，或需要特定時點評估之**專案監督**。

青島啤酒內部控制應用

1. 目標與風險

2. 組織與人才



3. 制度與措施

4. 信息與溝通



5. 監控與改進

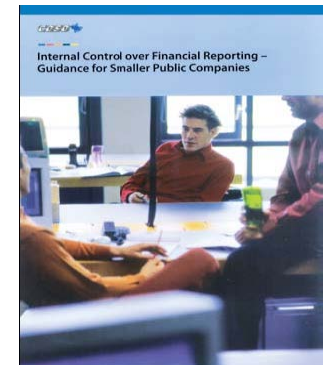
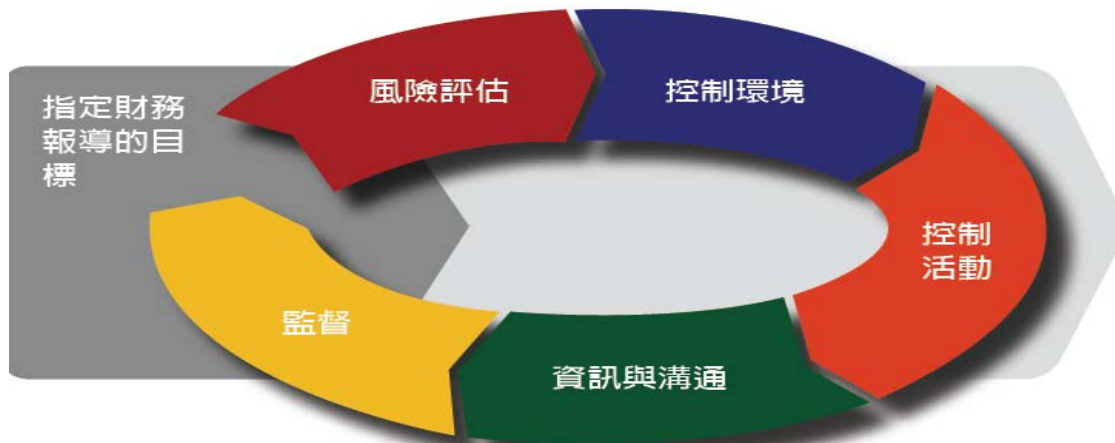
COSO提供” 內控自行評估” 工具 (可用於業務檢查): 偵測和預防舞弊與缺失

- COSO小型企業指引（第三冊）包含各種工具，其舉例說明可用於評估某項控制的方法。
- 這些例子做為執行內部控制之指引，且應配合機構獨特的內部控制架構及管理階層對於應執行控制之判斷。
- 本指引並非一份內部控制評估之”食譜”或規範性的方法，COSO相信在進行一項評估而決定各種測試的性質及程度時，管理階層行使其判斷非常重要。
- 此外，本指引並不針對宣稱內部控制有效所需之證據程度，劃出任何明確的界線，因為該事項也屬於管理階層的判斷。

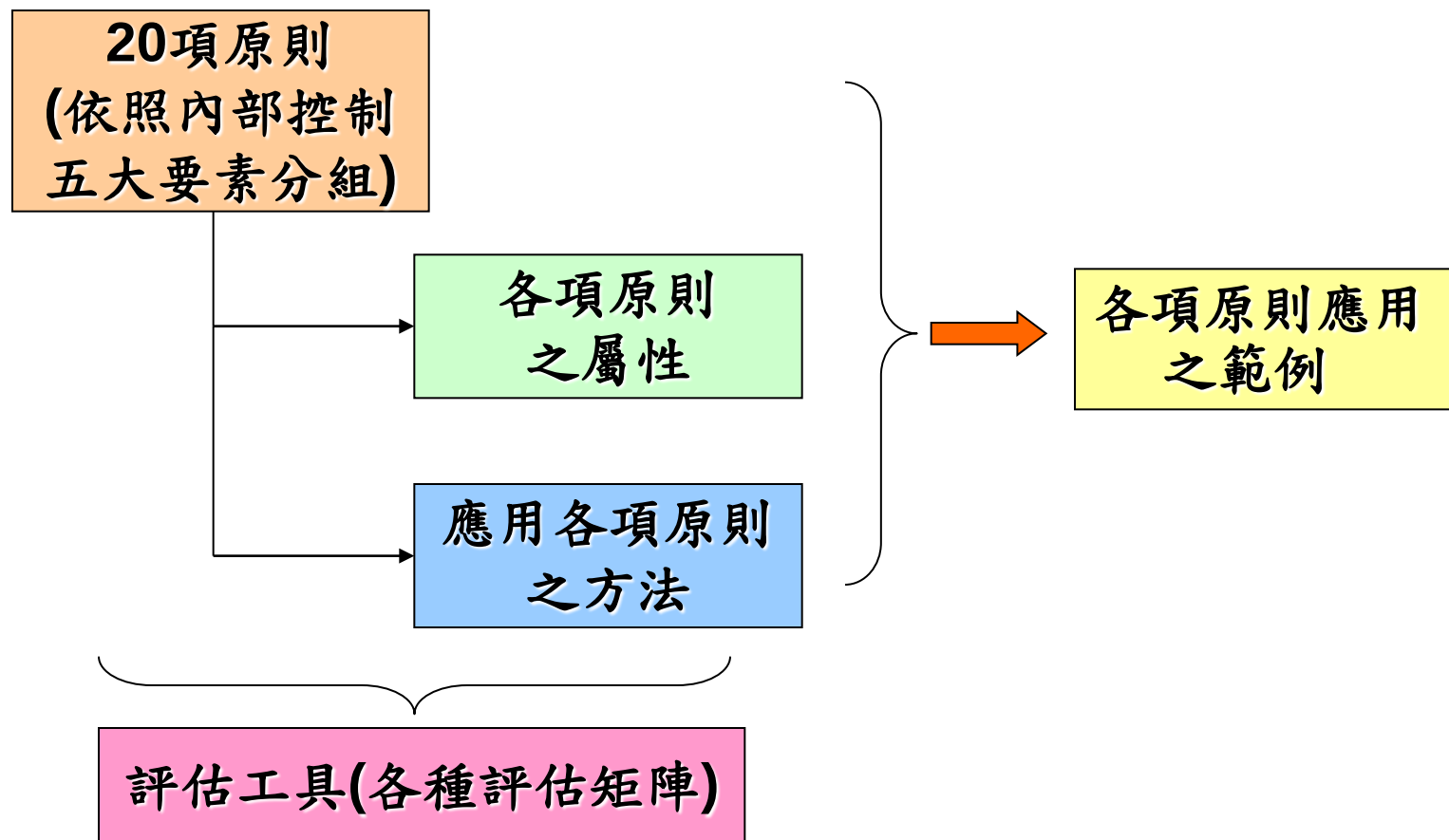
內部控制自行評估的問卷設計

自行評估(過去、現在、未來) VS. 自行檢查(過去)

- 參考COSO內部控制五大要素20個原則
與我國相關法令規定來設計自行評估的問卷問題



COSO 指引之各項原則、屬性、方法、範例及評估工具之關係



內部控制制度判斷參考項目案例

現行判斷項目 (道德行為)	參考項目(法令、規定、範例)	評估結果			
		是/否	評估者	工作底稿 索引	佐證 資料
2.經理人在與員工、供應商、投資人、債權人、競爭對手及會計師等往來時，其行為是否基於單位要求之 道德標準 ？	2.1單位是否訂定董事、監察人及經理人(包括總經理及相當層級者、副總經理及相當層級者、協理及相當層級者、財務部門主管、會計部門主管、以及其他有為單位管理事務及有權簽名之人)等管理階層之道德行為準則或類似規範？(參考法規：上市上櫃單位訂定道德行為準則參考範例) 2.2.1管理階層之道德行為準則制定及修正時，是否經過董事會通過送各監察人及提報股東會後施行，並公布在適當地方，以便讓組織成員獲悉？(參考法規：上市上櫃單位訂定道德行為準則參考範例) 2.2.2 前開行為準則或類似規範，是否在年報、公開說明書及公開資訊觀測站揭露？ 2.3管理階層之道德行為準則是否符合「上市上櫃單位訂定道德行為準則參考範例」之內容？ 2.4單位所訂定之道德行為準則是否有明文規定可豁免董事、監察人或經理人遵循單位之道德行為準則？(參考法規：上市上櫃單位訂定道德行為準則參考範例)				

內部控制制度有效性判斷參考項目草案的法規依據

參考項目題號	參考法規	法規內容
2.1	上市上櫃單位訂定 道德行為準則 參考範例	一、訂定目的及依據 為導引我國上市上櫃單位董事、監察人及經理人（包括總經理及相當等級者、副總經理及相當等級者、協理及相當等級者、財務部門主管、會計部門主管、以及其他有為單位管理事務及簽名權利之人）之行為符合道德標準，並使單位之利害關係人更加瞭解單位道德標準，各單位確有訂定道德行為準則之必要，爰訂定本準則，以資遵循。
2.2	上市上櫃單位訂定 道德行為準則 參考範例	五、施行 單位之道德行為準則經董事會通過後施行，並送各監察人及提報股東會，修正時亦同。

內部控制的導入重點：
治理、風險與控制(構思面)

興利與防弊

- (1) 預防錯誤與舞弊的發生
- (2) 偵測錯誤與舞弊的發生

內部控制的導入重點：
治理、風險與控制(實作面)

防弊與興利

- (1)偵測錯誤與舞弊的發生
- (2)預防錯誤與舞弊的發生

結語

- 100年4月21日吳院長於行政院院會提示：「行政院積極推動強化內部控制機制，各級機關應相互合作、落實執行，尤其各機關首長務必全力支持，並負起最終責任，以提升政府整體施政效能」。
- 內部控制制度之設計及執行是否有效，亦有賴於：

控管風險即時修正

化繁為簡精進流程

全員參與凝聚共識





感謝您的聆聽

敬請指教

王怡心電子信箱：
trenddw@gmail.com