

封面格式

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：研究)

## 參加第六期金融檢查與稽核研修班心得報告

服務機關：合作金庫銀行(股)公司

出國人職稱：辦事員

姓名：柯思明

出國地區：美國

出國期間：Oct. 20-24；2003

報告日期：Dec 29；2003

D1/  
09204525

附件二

行政院及所屬各機關出國報告提要

系統識別號 C09204525

出國報告名稱：參加第六期金融檢查與稽核研修班心得報告 頁數 36 含附件：是  否

出國計畫主辦機關/聯絡人/電話

台灣金融研訓院/陳佳雯/02-33435364

出國人員姓名/服務機關/單位/職稱/電話

柯思明/合作金庫銀行(股)公司/稽核室/辦事員/02-23317531~528

出國類別：1 考察 2 進修 3 研究 4 實習 5 其他

出國期間：出國地區： 美國

報告日期： 92.12.29

分類號/目

關鍵詞：參加第六期金融檢查與稽核研修班

內容摘要：(二百至三百字)

October 20-24; 2003 奉上級指派前往美國舊金山參加由財團法人台灣金融研訓院所舉辦之第六期金融檢查與稽核研修班 (THE 2003 BANK EXAMINERS AND AUDITOR PROGRAM, BEAP), 研習期間共計五日。該班係研訓院配合財政部 86.7.17 台財融第 86624186 號函和「金融中心分工協調會」第 32 次會議通過之「建立亞太區域金融中心—跨世紀人才培訓計畫」以及美國聯邦準備銀行之 Supervision of Foreign Banking Organizations program 所開設之課程, 目的在配合國內外金融監理機關要求加強海外分行內部控管及培訓海外分行之經營管理與監理查核人才培訓。課程內容有系統的介紹美國金融監理機關最新規定、新版巴塞爾資本協定 (Basle II)、內部控制 (COSO Internal Control-Integrated Framework) 架構及發展以及公司治理 (Corporate Governance) 架構及發展等。經整理研習資料以及參考相關研究報導及文章, 彙整本份心得報告。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

# 目 錄

壹. 目的與過程.....	2
貳. 美國金融監理機關最新規定：Sarbanes Oxley Act、USA bank Secrecy Act(BSA) 及 Patriot Act 之介紹.....	3
參. 新版巴塞爾資本協定 (Basle II) 介紹及對銀行金融檢查之影響.....	17
肆. COSO 內部控制整體架構 (COSO Internal Control-Integrated Framework) .....	24
伍. 公司治理 (Corporate Governance) 架構及發展.....	34
陸. 建議事項.....	36

## 壹、目的與過程

本次奉派前往美國舊金山參加由財團法人台灣金融研訓院所舉辦之第六期金融檢查與稽核研修班 (THE 2003 BANK EXAMINERS AND AUDITOR PROGRAM, BEAP), 期間 October 20-24; 2003, 地點 The Park Hyatt San Francisco, San Francisco, USA, 共計研習五日課程。

該班係依據：

- 一、財政部 86.7.17 台財融第 86624186 號函
- 二、「金融中心分工協調會」第 32 次會議通過之「建立亞太區域金融中心—跨世紀人才培訓計畫」。

- 三、美國聯邦準備銀行 Supervision of Foreign Banking Organizations program

其舉辦目的主要為配合國內外金融監理機關要求加強海外分行內部控管及培訓海外分行之經營管理與監理查核人才而辦。而其課程內容係由研訓院與本國及美國金融監理機關共同規劃設計。有系統的介紹：

- 一、美國金融監理機關最新規定及應注意事項。如：Sarbanes Oxley Act、USA bank Secrecy Act(BSA) 及 Patriot Act 等
- 二、新版巴塞爾資本協定 (Basle II) 介紹及對銀行金融檢查之影響。
- 三、介紹內部控制 (COSO Internal Control-Integrated Framework) 架構及發展。
- 四、公司治理 (Corporate Governance) 架構及發展。

五、台灣目前經濟情勢及發展。

六、個案研討及報告課程

課程中透過學員與老師及學員與學員間之知識與經驗交流，使本次研習課程更加具有成效。僅彙整本次研習資料及參考相關研究報導及文章，彙整心得報告詳如下述：

## 貳、美國金融監理機關最新規定：**Sarbanes Oxley Act**、**USA bank Secrecy Act(BSA)** 及 **Patriot Act** 之介紹

一、美國金融監理機關之金檢架構

(一). 金融機構之管理

目前美國金檢單位對美國商業銀行之金檢評等係採用 CAMELS (Capital, Assets, Management, Earnings, Liquidity, Sensitivity) ，對外商銀行則採用 ROCA Rating (Risk, Operation, Compliance, Asset Quality) 。聯邦儲備局 (FRB) 並根據商銀每季填報之 Call Reports 做為場外監控分析，以強化金融預警制度，對信用狀況或資本已受損而列為觀察名單之商銀，並要求主要金檢單位立即採取實地檢查。

(二). 聯邦四大金融檢查機構

1. The Federal Reserve Board (FRB), 聯邦儲備局
2. Office of Thrift Supervision (OTS), 儲貸銀行管理局
3. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) 聯邦存款保險公司
4. The National Credit Union Administration (NCUA), 美國信用合作社管理局

主要功能係制定相關金融法規，解釋令，內部控制以及稽核準則，金融檢查人員手冊..等。並定期於網站上公布個別商銀及儲貸銀行之資產負債及損益表、同時公告對個別金融機構之訴訟、罰金、停業命令..等處分以及績效比率評比..等資訊，藉以健全金融機構之管理，朝充份揭露及透明化金融機構訊息，促使社會投資大眾知悉，並收市場紀律（Market Discipline）之功效。

(三). 金融監理單位之分工權責：

基本上採行聯邦以及州主管單位同時有權核准執照及擁有監理權之雙軌制度（Dual Supervisory System）。以商業銀行而言，視其成立之執照究由聯邦或州核准，而決定日後之監理主管。如為聯邦核准銀行，則由貨幣監理局（office of Comptroller of Currency）監管，如為州註冊銀行，則由州金融單位掌理，如加入 FRB 會員，因享有 FRB 之貼現窗口以及其聯

邦支付系統（Federal Wire）之當日透支額度權利，因此受 FRB 之監管。  
如又為 FDIC 會員，又必需接受 FDIC 之監理。

#### (四). 金融安全網（Safety Net）及金融安定機制

1991 年 FDIC Improvement Act 通過。該法案賦予金檢單位針對個別金融機構之資本適足率不足以及綜合評等不佳者，採取不同程度之強制性或選擇性糾正措施，期減低日後接管或清算不良資產之損失，一般金融機構安全網包括之措施以及政策如下：

1. 存款保險制度
2. 聯邦儲備局（FRB）之貼現窗口
3. 降低危及金融安全網之道德風險

(1). 提高債權人及存款人之市場監控角色：此即 Basel Committee on Banking Supervision 所規範 Pillar 3 市場紀律原則。

(2). 加重股東之監控角色：一般股東較關心的是每股盈餘及股價多寡，往往忽略金融機構是否從事高風險、高利潤之貸款以及投資，在市場上以較高利率吸收存款，提高舉債比率，因此加重主要股東（董事）對管理階層克盡監控責任。維持銀行自有資本符合 Pillar 1 最低自有資本比率原則。

(3).加強監理機構之自律功能：透過場外監控機制、金融預警分析、實地金檢查核行動、以及依據個別金融機構之資本適足率和金檢綜合評等結果訂定不同程度之獎勵或糾正措施行動，同時賦予金檢人員必需採取之糾正權力。此即 Pillar 2 監理程序原則。

美國金檢單位最近以來，已將對外國銀行在美分行風險管理之檢查重點，轉移至銀行管理單位對於風險交易的評估及管理，例如：評估管理單位如何架構有效的組織體系，以確認、評估、控管銀行經營的風險活動，而這些架構皆應於風險管理的政策上詳加記載。而金檢單位對於風險管理的檢查重點有三大要項：

1. 總行是否負起監督之責
2. 分行是否遵照手冊辦理
3. 分行是否有具備有效的管理監督系統。

金檢單位皆課予金融機構相當嚴格之監控措施。包括如金融預警制度、場外監控、實地查核、金檢評等、財務狀況以及管理資訊透明化與公開揭露，並規定金檢人員採取立即性必需之糾正行動，期使金融機構之營運能達到穩健且安全。

## 二、美國沙氏法案 (Sarbanes-Oxley Act of 2002)



### (一). 原因

美國安隆能源公司前財務長安德魯·法斯托涉嫌從 1997 年初開始，利用其財務長的身份編製不實的財務報表，蒙騙投資人，吸引華爾街分析師提高該公司的評等，東窗事發後造成美國史上最大的公司破產案件，拖累股市和美國整體經濟復甦的腳步。在安隆案調查過程中，其他的會計醜聞案，如世界通訊及默克藥廠等又相繼爆發，每一件案子都暴露出美國自證交法制定以來公司治理架構之缺失，必須另制定企業改革法予以改善。美國國會終於痛下決心，立法制衡來解決瀕臨崩潰的市場誠信危機。美國眾議院議員 Michael G. Oxley 及參議院議員 Paul S. Sarbanes 於是提出了 The Sarbanes-Oxley Act(美國沙氏法案)，由布希總統在 2002 年 7 月 26 日簽署。該法案為美國自從證交法制定後最重要之企業改革法案，立法透過該企業改革法案加重美國證管會之職能，積極強化公司治理、會計師獨立性、公司董事及主管責任之發揮，並保護舉發不法情事者..等，藉以穩定金融市場，恢復投資大眾的信心。

### (二). 適用對象

雖只限於在美國公開交易的企業（銀行組織），以及美國企業赴海外設立的分支機構及子公司（外國銀行），但事實上，包括歐盟等主要國家，亦有類似之規定。台灣雖然還沒有與該法案一致性的規定，但從亞洲金融危機發生後，公司治理已是全球矚目與努力的課題；台灣自應順應此趨勢。財政部未

來亦朝類似沙賓法案的方向去制定相關規範，如推動之獨立董事、獨立監察人..等制度，便是落實公司治理機制所作的努力。

### (三). 美國沙氏法案內容及架構

共分十一章，規範內容簡介如下。

第一章：Public Company Accounting Oversight Board（公開發行公司會計監督委員會之設置）：該委員會主要功能在於監督提供發行公司審計服務之會計師事務所。

第二章：Auditor Independence（審計人員之獨立性）：主要內容在於要求審計人員應以正直、公正客觀之立場，保持超然獨立精神。

第三章：Corporate Responsibility（法人組織責任）：主要內容在於強制公開發行公司設置審計委員會以及加重管理階層對於財務報告之責任。

第四章：Enhanced Financial Disclosure（增加財務資訊之揭露）：主要內容在於加強資產負債表之表外交易、特殊目的用途資產、財務預測等資訊之揭露，並禁止公司貸款予董事及管理階層。

第五章：Analyst Conflict of Interest（分析師利益衝突）：主要內容在於避免證券分析師與投資銀行承銷業務間可能產生之利益衝突。

第六章：Commission Resources and Authority（證管會資源及職權）：主要內容在於增加證管會之人力經費以強化其職權。

第七章：Studies and Reports（研究與報告）：主要內容在於責成主管單位

及證管會應就特定議題進行研究，並向美國國會提出報告。

第八章：Corporate and Criminal Fraud Accountability（公司之刑事詐欺

責任）：主要內容在於禁止任何人擅自竄改審計相關文件、並賦予會

計師保存審計紀錄之義務，以及制定舉發違法者之保護條款。

第九章：White-Collar Crime Penalty Enhancements（提高白領階級犯罪

之刑罰）：主要內容在於加重白領階級犯罪之處罰。

第十章：Corporate Tax Returns（公司所得稅申報）：規定公司聯邦所得申報

書應由公司執行長簽名，以負其責。

第十一章：Corporate Fraud and Accountability（公司詐欺及責任）：主要

內容在禁止竄改文件及妨礙公務行為，並賦予證管會暫時凍結司資產

及禁止擔任經理人與董事之權限。

(四). 美國沙氏法案基本精神：

#### 1. 審計人員之獨立性

從 2001 年底開始，陸續爆發的安隆、世界通訊、全錄及默克等會計弊案，突顯出會計師內在顯著的缺失，審計人員與公司之間須有的獨立性規範受到質疑。會計簽證制度本來就建立在會計師的職業道德和良心來維持財務簽證的品質，然而長期以來會計師事務所受到內部積習及外部環境

的影響，加上目前市場同業競爭的壓力，這些原本就為人垢病的問題，更加嚴重。激烈的競爭下，簽證費率成為爭取審計市場的重要武器，過度競爭降低簽證費收入，會計師事務所不得不降低查帳之成本，嚴重影響查核品質。在這個市場裡，會計師逐漸屈於弱勢，淪為替客戶作不實之簽證或為其作不實之財務報告的幫兇。沙氏法案為扭轉此一不正常之現象，要求審計人員應以正直、公正客觀之立場，保持超然獨立精神，服務社會。其中「正直」係指應以正直嚴謹的態度，執行專業的服務；「公正客觀」係指於執行專業服務時，應維持公正客觀態度，避免利益衝突而影響獨立性；「超然獨立精神」係指於執行財務報表之查核或核閱時，應於形式上及實質上維持超然獨立之立場，公正表示其意見。沙氏法案規定會計師應依據以下三原則決定提供之服務項目是否違反獨立性：

- (1)不得擔任客戶具管理職能之職位。
- (2)不得審計自己的工作。
- (3)不得提供代表客戶立場之服務

## 2. 不得同時提供公開發行公司審計及非審計服務

依據該法案任何已註冊之公開會計師事務所不得同時提供公開發行公司審計及非審計服務。而以負面表列項目方式列出非審計服務包含以下九大項目：

- (1). 簿記業務。

- (2). 財務資訊系統之設計與執行。
- (3). 估價、評價服務或提供公正意見書。
- (4). 精算服務。
- (5). 內部稽核之委外服務。
- (6). 管理功能及人力資源服務。
- (7). 經紀、仲介、投資顧問或投資銀行服務。
- (8). 與審計無關之法律服務及專家服務。
- (9). 其他會計監督委員會認為不得從事之業務

### 3. 會計師事務所仍得從事之非審計業務

美國沙氏法案制定後仍得從事之非審計業務為

- (1). 稅務服務：稅務服務並非負面表列項目，從而，對於美國公開發行公司提供審計服務之會計師仍得執行稅務服務，然必須事先獲得該公司審計委員會之同意。
- (2). 法律服務：惟僅止與審計有關之法律服務。如果會計師對於公開發行公司之審計客戶提供有關僅能由合格律師方能提供之法律服務，將會損及會計師之獨立性，因此仍予以禁止。

### (五). 法案之影響

1. 限制承攬審計以外的業務：查核簽證會計師不能對其審計之客戶提供有損其獨立超然立場之審計業務以外的服務項目。雖然其負面表列之項目，較主張激進改革人士所期望的範圍來得要小，但是一般而言，此項新的規定已比目前的規定嚴格很多。
2. 服務項目須經董事會中之審計委員會事先核准：查核簽證會計師所擬提供之審計及審計以外之服務項目，須經董事會中由獨立董事組成之審計委員會的事先核准，以防止查核簽證會計師因提供太多審計以外之服務，而影響其獨立超然的立場，進而損害其審計的品質。
3. 查核簽證會計師須定期輪替：查核簽證會計師及與他共同會簽會計師對同一客戶不能連續五年(主要會計師)或七年(會簽會計師)提供查核簽證的服務，時間一到，必須輪替，可由其同一事務所之合夥會計師接辦，以排除日久生玩的弊端。
4. 嚴訂旋轉門條款以防不當期約：負責查核簽證會計師及共同負責查核簽證同一家客戶的小組成員，在一年內，不能到其所查核簽證的客戶成為管理團隊成員，以避免不當之期約，而影響審計品質。
5. 查核簽證會計師須與客戶董事會審計委員會進行必要之溝通：查核簽證會計師應定期向企業董事會中的獨立董事組成之審計委員會，報告查核簽證工作進行情形及其結論，包含客戶重要會計政策的制訂及執行情形。

6. 決議聘用查核簽證會計師之議決過程須揭露：董事會中之審計委員會必須揭露聘用查核簽證會計師所提供的審計服務及審計以外的各項服務之議決過程，以示董事會對遴聘會計師時，對該會計師及其事務所是否保持獨立超然的立場以及是否適任已作最適當的考量。
7. 會計師事務所的合夥會計師計薪分紅方式是否妥當須經檢驗：若會計師事務所對其合夥會計師之計薪分紅方式，端視該會計師提供多少審計以外之服務給該審計客戶時，就會嚴重損害該會計師之獨立超然立場，因為該會計師可能為了出售更多的審計以外的服務給該審計客戶，因而對該審計客戶多方討好，因而損害審計品質。
8. 積極強化公司治理：所謂「公司治理; corporate governance」，是一種對公司進行管理和控制的體系，它不僅規定了公司的各個參與者(例如董事會、經理層、股東和其他利害關係人)的責任和權利分配，而且明確了決策公司事務時所應遵循的規則和程序」，強化公司治理以落實公司經營者責任為目的，在兼顧其他利害關係人利益下，加強公司績效，保障股東權益。
9. 公司及主管責任之發揮：該法案鎖定了 CEO 和首席財政官(以下簡稱 CFO)個人責任，要求他們對公司定期報告(年報和季報)進行個人書面認證。如 CEO 和 CFO 在明知定期報告資訊不實的情況下仍作出書面認證，將承擔刑事責任。透過這種強制性的法律規定，將上市公司的資訊披露責任與 CEO 和 CFO 的法律責任與個人責任綁在一起。

10. 保護舉發不法情事者：公司人員如因違反證管會細則或聯邦法律中  
有關詐騙之相關規定，而遭調查或起訴時，對該案件提供資料或協助  
之公司僱員，公司不得施以任何報復行為。公司如有任何意圖向前開  
之僱員或其上司施以報復之行為，該行為均屬刑事犯罪行為。

### 三、銀行保密法 (USA bank Secrecy Act;BSA)

- (一). 在遭受九一一恐怖分子攻擊之後，美國聯邦政府立即加強打擊為恐怖活動組織提供資金或洗錢等金融活動。事實上依據聯邦銀行保密法 (Bank Secrecy Act, 簡稱 BSA)。自 1970 年起美國政府對洗錢和其他金融犯罪便加強管理，而除了 BSA 外，90 年代中期，國會開始把注意力放在金融服務機構(Money Services Business, 簡稱 MSBs)，要求 MSBs 向財政部報告可疑活動。所有美國金融服務機構(含國外分行)必須確認所有開設新帳戶或更改現有帳戶的個人/公司/組織的身份。根據規定，核對身份時不僅是查詢帳戶之客戶的資料，亦必須索取及查核其提供的資料，
- (二). 所謂可疑活動是「金融服務機構業知道、懷疑或有理由懷疑、交易涉及來源於非法活動的資金、或企圖隱藏非法所得資金；有企圖迴避銀行保密法要求的跡象」，而必須報告的可疑活動包括交易或企圖交易數額超過 USD2000 元或以上，或匯票或旅行支票發行人透過複查結算記錄或其他類似已出售或已處理的交易記錄，發現交易數額達



USD5000 元或以上。

- (三). 根據銀行保密法，美國金融服務機構包括任何提供資金轉移的企業；或任何提供匯票、旅行支票、支票兌換、貨幣交易或兌換、存放價值 (Stored Value) 以及為任何個人一天內提供以上某種或多種服務，價值超過一定金額以上的企業等。而就銀行業若提供上述等之金融服務便應向財政部申報，否則即違反反洗錢法規的條例。
- (四). 根據法規，金融服務機構違反銀行保密法有關報告和保存記錄要求的資金服務企業，將可受到最低 500 元的民事處罰和最高可達 50 萬元或監禁 10 年、或兩者兼有的刑事懲罰。

#### 四、愛國者法案 (Patriot Act)

- (一). 美國「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, PATRIOT Act, 簡稱「愛國者法案」)，其立法之目的在能透過斷絕恐怖主義資金通過之方式，達到制止恐怖主義之目的。必須加強相關法令以偵查並遏止為恐怖主義目的而進行的金融和資金流動；還必須防止恐怖分子利用跨國有組織犯罪、洗錢等其他犯罪活動；並密切合作執行對恐怖分子之制裁，採取緊急行動制止其獲得行動所需資金。

(二). 該法案將恐怖行動明確規定為嚴重犯罪，並採取諸多積極反恐作為，

目的在將恐怖分子繩之以法，其中亦有若干反恐怖分子洗錢之條文。

例如：

1. 蓄意藏匿恐怖分子違法。
2. 允許聯邦調查局使用“漫遊監聽電話”系統。他們可以對嫌疑人的任何電話實行監聽，不局限於某一部電話。
3. 允許聯邦調查局和中央情報局共享信息。這一條款的簽署，排除聯邦調查局和中央情報局之間 24 年之久的障礙。
4. 賦予財政部調查涉嫌洗錢的銀行和其它國家的新權力。
5. 如果移民和公民批准部門認為某名非美國公民對國家安全有威脅，可以在沒有逮捕令的情況下，將他拘留 7 天或更久。

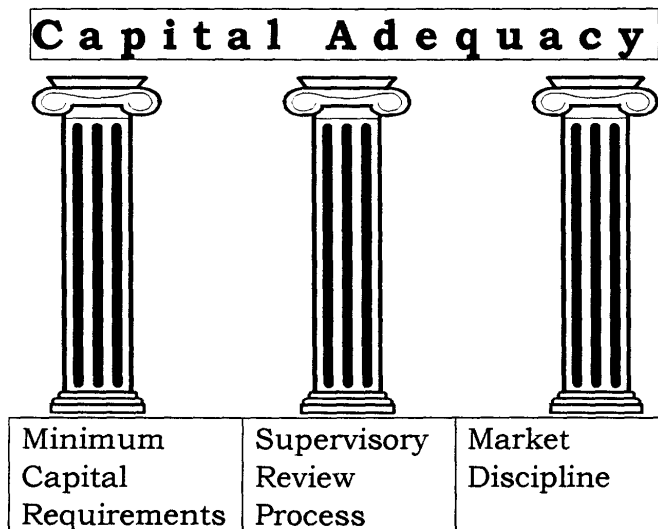
(三). 愛國者法案給予執法者許多的權力，包括可以竊聽、秘密搜查寓所以及收集民眾的個人資料..等。雖有人權組織批評這項法例違反美國立國理想-追求民主自由。然而美國國仍迅速通過了這項法案，而未來可能進一步給予執法機關更多權力，包括監視宗教及政治組織、秘密調查信用卡及圖書館借書紀錄等。

## 參、新版巴塞爾資本協定 (Basle II) 介紹及對銀行金融 檢查之影響

### 一、巴塞爾資本協定的演進：

1988 年國際清算銀行 (The Bank for International Settlements ; BIS) 轄下的巴塞爾銀行監理委員會 (The Basel Committee on Banking Supervision) 首次公布以信用風險規範為主的巴塞爾資本適足公約 (International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards) 要求各銀行自有資本與風險性加權資產之比率應維持至少 8%。此一公約開啟世界各國對風險管理基本認知的基礎，同時為世界各國銀行所應遵行且達成之資本標準。1999 年 6 月又公佈了新的資本適足比率架構徵求意見書 (A New Capital Adequacy Framework)，於廣徵各界之意見後，對舊協定做大幅的修改。該委員會預計 2003 年第四季定稿及開始實施，同時希望大多數國家能於 2006 年底前採用新架構。

### 二、新版協定的三大支柱



「新版巴塞爾資本協定」有三大支柱，分別是「Minimum Capital Requirements；最低的資本適足要求」、「Supervisory Review Process；監察審理程序」和「Market Discipline；市場約制」，而此三大支柱缺一不可且彼此交互影響，相輔相成，以達到保障金融體系安全及穩健運作為目標。

### 三、「最低的資本適足要求」(Minimum Capital Requirements)

定義：自有資本適足率 = 自有資本 / 信用風險 + 市場風險 + 作業風險  $\geq 8\%$

(一). 新版協定仍維持原自有資本定義，其自有資本與風險性加權資產之比率仍應維持至少 8%，惟為確保銀行集團整體之風險皆被考量，修訂後之協定將以合併基礎計算方式；延伸考量至銀行集團轄下之控股公司資本與風險估算。新版協定強調風險衡量方式的改進(即該比率之分母部分)，信用風險估算方式較原有協定複雜，並且首次將作業風險 (operational risk) 納入整體資本適足率計算。

#### (二). 信用風險

能否正確衡量風險，貴為對風險性資本計提成功與否的關鍵，就信用風險而言，不論是採用標準法或內部評等法，用以衡量借款人償還能力、財務狀況..等 5P 原則的借款人評等分析系統是風險衡量的核心問題。金融機構除根據內部貸放資料自行訂立評分要項外，也可採用外部評等機構的評等數據，以驗證或達成信用評分的正確性。

巴塞爾委員會建議，良好債權評分應至少分為六個等級，不良債權則至少分為兩個等級，金融機構需針對每個等級估計其一年的違約機率。而其方式可分為：

#### 1. 信用風險標準法：

在量化的信用風險資產上，標準法的風險權數乃採用外部信用評等機構的評等，新舊制之不同再於更加細分其分組之組距，以企業貸款為例，舊版本均賦予 100% 的權數，新版本則依外部評等機構評等的不同賦予 20%、50%、100% 或 150% 的權數。值得注意的是，新版協定中，規定採用外部評等機構評等的金融機構，其未受外部評等機構評等的債權風險權數訂為 100%，低於評等較差者（一般企業在 B- 以下權數為 150%），此一點有利於我國，因為我國的企業結構以中小企業居多，這些絕大多數未取得信用評等的中小企業，在新版協定中的風險權數均為 100%，對持有這些中小企業債權的金融機構所需計提之資本低於持有較差評等債權之金融機構。

而對於採用外部評等機構評等的金融機構，委員會則要求需揭露其評等資訊，如：評估方法、評等轉換方式..等資訊，並由主管機關評估其適當性。

#### 2. 信用風險內部評等法（基礎及進階）：

金融機構可依交易對手、風險資產自行建立適合自己的內部評等法以計提信用風險法定資本，而對各暴險成分之分析，係以風險成分、風險函

數以及設立最低入門檻標準（須符合規定方可使用內部評等法）之規定為主。依估計的風險權數的可變數之不同（如：違約機率、違約損失率及到期日錯置..等），可再細分為基礎法及進階法。基礎法中，違約機率由金融機構自行估算，無擔保借款的違約損失率則設定為 50%。進階法中，違約機率及違約損失率均可由金融機構自行估算。

在內部評等法下，相關風險數據非一成不變，一旦金融機構面對的風險改變，原先決定的內部評等數據便須進行機動性調整。除了重大事件發生或重要資訊揭露時，須重新評估借款戶的違約機率外，每年至少需要重新檢視所訂風險相關數據一次。

### 3. 信用風險抵減（credit risk mitigation techniques）：

隨著新金融商品使用日益頻繁，新版協定本加入考量了相關的風險抵減技術。主要分為兩部分：一為徵提擔保品、保證、資產負債表互沖協定及運用信用衍生性商品等四種減輕信用風險的技術，其二為可將信用風險移轉於投資人的資產證券化減輕信用風險技術。

### (三). 市場風險

狹義的市場風險是指因市場價格或利率的變動，導致資產負債表內或表外科目出現虧損的風險，廣義的市場風險除上述風險外，則包括交易對手信用風險、流動資金風險、操作風險、聲譽風險，法律風險、策略風險等。

巴塞爾委員會於 1996 年 1 月公布資本協定之修訂版(Amendment to the

capital accord to incorporate market risks), 其中對於銀行外匯交易、債權證券交易、權益、商品以及選擇權等部位所引發之市場風險，納入資本協定規範中。該次修訂最重要之部分，為各銀行在兼顧質化與量化嚴謹標準之先決條件下，得以選擇使用資本計提標準化法；另外，銀行亦可使用內部風險值模型(value-at-risk model)作為衡量市場風險資本需求之基礎。此資本協定架構將可應用於非銀行之金融機構。

1. 標準法：市場風險之評估以選擇使用資本計提標準化之方法。
2. 內部風險值模型法

係以風險值為管理市場風險之指標。此外，巴塞爾委員會建議以『壓力測試』及『回顧測試』，與風險值之應用相輔相成，金融機構應頻繁地使用『壓力測試』以探知當模擬事件發生時可能的最大損失，以最新之數據取代已逐漸失去預測損失的準確度歷史數據，以『回顧測試』來檢視模型建置已對壓力測試中使用的風險因子，審慎重新評估，『回顧測試』即比較長期以來模型計算之風險值與該投資組合每日實際損失之差異度，以探究模型之預測能力以及是否需修正。壓力測試與回顧測試是一種更加積極的風險管理方法。而根據新協定，監管當局也應該把該兩項測試當作評估銀行應該持有多少超額資本的一項因素

#### (四). 作業風險

作業風險之考量為衡量金融機構因內部作業、人員、系統或外部事件(例如詐騙或電腦當機等)所造成的損失，新版協定首次對作業風險提出三種

計算資本計提的方法：

1. 基本指標法(Basic Indicator Approach)：

基本指標法係就單一指標作為整體銀行作業風險估算之指標。

2. 標準法(Standardized Approach)：

標準法則為基本指標法之延伸，係以各種指標作為各項作業之風險指標

3. 內部衡量法(Internal Measurement Approach)

內部模型法則同意銀行使用自己建立的內部模型，決定操作風險需要的資本計提額，但須報監管當局批准。銀行應當利用自己作業操作的所發生的內部損失資料、外部損失資料、情境分析和定性指標來開發這個模型，因此，未來蒐集足夠的損失資料與正確區分各種作業風險類別對銀行言，可為十分重要。

在新版協定架構下，巴塞爾委員會仍希望作業風險最低限額平均能達到資本之 20%；

四、 監察審理程序 (Supervisory Review Process)：

除了規範資量化資本計提的第一支柱外，新版協定中增加了第二支柱『監理機關覆核程序』，要求監理主管機關對各金融機構之資本適足率內部評估程序是否完善，負起監督之責。

此外，監理機關必要時，得要求金融機構計提高於最低資本要求的資本。

五、 市場約制 (Market Discipline)：



新版協定第三支柱為市場規範，主要是指透過銀行資訊公開化，讓市場參與者更瞭解銀行風險的全貌、評估控制風險的方法等，進而鼓勵銀行採安全穩健的經營方式。然雖然大部分銀行支持『市場規範』之基本精神，但仍建議須在提供資料的成本及增加市場透明度兩者間取一平衡點。尤其是內部評等法所建議披露之資訊繁多且複雜，反易造成市場之混淆。

## 六、我國因應之道

財政部金融局與銀行公會會組之新巴塞爾資本協定共同研究小組，已於本(九十二)年六月三十日止完成第一階段之研究。財政部金融局表示，本階段之主要研究內容為國際清算銀行 2001 年 1 月發布之新巴塞爾資本協定第二次諮詢文件，就 1.新巴塞爾資本協定與現行適用協定之差異分析，2.我國銀行採行新巴塞爾協定之影響研究報告，3.配合我國之金融環境可採納之新協定內容，4.配合擬採行之新巴塞爾協定之內容及我國應配合修正之相關法令等四項議題提出研究報告。

金融局並將於十二月底前與銀行公會及財團法人台灣金融研訓院共同合作舉辦說明會，推展新巴塞爾資本協定之觀念。財政部金融局亦將與銀行公會持續推展新巴塞爾資本協定之研究，同時據以研議修正我國銀行資本適足性等相關法規，以強化銀行業之風險管理並提升其競爭力。

## 七、結論

金融業的存在就是為了承擔風險自然應該做好風險管理，監管的目標不是防範乃至降低風險，而是幫助金融業進行風險管理。巴塞爾新資本協

議主要是改進風險管理，即促使金融業更加精確地計量風險，而把這些計量化結果向管理階層、監管機關和有關大眾揭露。風險管理機制的建立不僅為資本適足率的計算。依照新版協定的精神，包含了風險管理的策略，有效的風險管理組織，風險管理的政策與程序，對映的管理工具，資訊傳遞與決策流程，技術工具以及監督與改進的能力..等。唯有將策略與流程，技術與工具，人員與認知強化方能架構出完善的金融風險管理體系。根據WTO規定會員須在2004年前將金融監管達到一定標準。身為WTO會員國，台灣同樣地亦須及早因應此一重大變革，財政部亦要求公開發行金融機構及公營行庫自民國九十年起定期將重要財務、業務資訊自行於其電腦網站上揭露，揭露項目包括資產負債表、損益表、資本適足性、資產品質、管理資訊、獲利能力、流動性及市場風險敏感性等。並於銀行法規定，銀行的資本適足比率必須達到8%。而財政部亦推動「業務監理從寬，財務監理從嚴」之政策，以金融監理者之角度，將以往業務規範導向之監理，轉為以風險導向之監理，以有效落實金融監理工作，。

#### **肆、COSO 內部控制整體架構 (COSO Internal Control-Integrated Framework)**

##### 一、COSO 報告的制定：

在實際的金融檢查工作中，對受檢單位的內部控制是否確實執行，必須有一套客觀可行的基本參考架構。這套標準不僅可為受檢單位自行

查核和改進其內部控管以及查核會計師發表評價意見提供依據，還可以為每一位檢查報告使用者提供統一溝通與理解的基礎。

美國 COSO 委員會於 1992 年提出的內部控制綜合架構公告。該份 COSO 報告受到了各界廣泛的認可，很多國家及專業團體均採納該最新內控理念並仿效 COSO 對內部控制進行了重新研究。近來，在原有的內部控制框架的基礎上，COSO 委員會又提出了企業風險管理框架（ERM）。

## 二、COSO 報告內部控制定義：

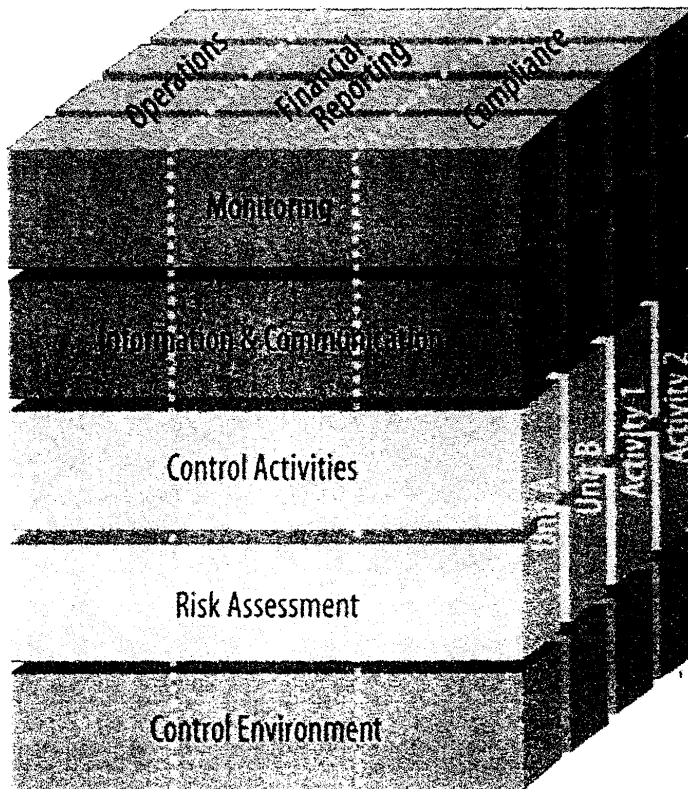
COSO 報告中把內部控制定義為「內部控制是由企業董事會、管理當局和其員工實施的為確保經營的效率效果、財務報告的可靠性以及現行法規的遵循等目標的達成而提供合理保證的過程。而其構成要素來源於管理階層經營企業的方式，並與管理的過程相結合。其整體架構主要由 1.控制環境、2.風險評估、3.控制活動、4.資訊與溝通、5.監督等五項要素構成。與其相對應的內部控制可以分為經營效率效果控制、財務報告可靠性控制和現行法規遵循控制。為保證這幾種控制的有效落實，相應的規範制定成為必要」。透過上述定義說明：

1. 內控是企業所提供合理的過程，且須持續不斷的執行。
2. 內控的目標是用來協助企業確保經營的效率及效果、提供大眾可靠性的其業財報以及保證企業對現行法規的遵循..等。
3. 內控須加入人（企業董事會、管理當局和其員工）的因素，而不只

是僅限於政策、規定或表報稽核。

4. 內控只是為企業管理階層提供合理的保證，而不是絕對的零風險。

跳出了傳統的平面式的簡單思維方式，COSO 把內部控制視為一立體的架構，促使人們能夠全面性深入地了解控制的方向和控制的物件，以分析解決並管理內部控制中存在的複雜問題。詳如下圖：



### 三、COSO 五項要素

1. Control Environment (控制環境)：

建立控制環境是推動內部控制的首要工作。控制環境的建立須包括加強或削弱特定政策、企業營運流程及其產生影響企業效率的各種因素，具體的實現包括企業董監事會、企業經營層人員及員工的素質與能力（如品德、操守、價值觀..等），管理階層的管理哲學與經營理念，企業文化，企業各項規章制度、上下層溝通體系..等的建立。企業的控制環境是決定其他控制要素能否有效發揮功用，是內部控制其他要素發揮作用的基石，直接影響到企業內部控制的貫徹和執行以及企業內部控制目標的實現，亦是企業內部控制的核心。

COSO 報告認為「企業內部控制環境的一個重要要素是董事會，並認為企業應該建立一個強有力的董事會，董事會要能對企業的經營管理決策起監督引導的作用。管理當局和其員工是企業最重要的資源，亦是重要的內部控制環境因素。」

## 2. Risk Assessment (企業風險評估):

風險的分析評估構成風險管理決策的基礎。風險評估中的要素包括對風險的識別（內部和外部）、對影響營運目標達成與否變動的了解和各項政策與作業流程分析評估。有關風險的識別與評估原則，再強調有效的內控系統需要透過對各種風險的識別和不斷地評估有可能發生之種種潛在風險。就銀行而言其所面對的有信用風險、國家風險、市場風險、

利率風險、流動性風險、作業風險、法律風險和信譽風險..等均需要經常地調整內控程序，以處理任何新的或過去未曾控管的風險。

COSO 報告認為「環境控制和風險評估，是提高企業內部控制效率和效果的關鍵。」

### 3. Control Activities (控制活動):

當控制環境建立及風險評估結果後，企業必須制定合法、合理、合情之各種企業規章、要點、辦法、作業細則供控制環境，據以遵循及執行。而為了合理地保證經營管理目標的實現，指導員工遵行管理指令，所採取之管理和化解風險而採取的控管和程序，則須建立包括外部檢查、內部檢查、自行查核等相關辦法。而更重要的是企業控制活動的有效性、控制活動的適當性、其實施的正確性、及對執行政策和管理指令的貫徹性等等。與風險評估過程的相關性。

COSO 報告認為「控制活動是確管理層的指令得以實現的政策和程式，旨在幫助企業保證其針對"使企業目標不能達成的風險"採取必要行動。」

### 4. Information and Communication (資訊與溝通)

由於企業是由各個不同單位所組成，單位與單位間的本位主義或與人立場的不同常導致觀念上溝通不良，甚至溝通關係僵硬化，因此稽

核人員面對金融環境的變化，想法上、做法上都必須適當的重新定位與調整。在企業面對的經營環境中，每一員工均應廣泛搜集和交換為拓展經營、從事管理和進行控制等活動所需要的資訊，包括管理者對員工的工作業績的經常性評價。在資訊方面要注意內部資訊和外部資訊的搜集和整理；在交流方面也要注意內部和外部資訊的交流渠道與方式；在資訊技術的發展中應妥善運用控制資訊系統，以處理日益增加的大量資訊，迅速取得結果以驗證並修改企業內控模式。

COSO 報告認為「一個良好的資訊與溝通系統有助於提高內部控制的效率和效果。企業須按某種形式在某個時間之內，辨別、取得適當的資訊，並加以溝通，使員工順利且行其職責。」

## 5. Monitoring 監督

企業必須建立「人人均可為稽核」的觀念，依公司治理的理念，凡是與公司利弊有關之人對公司之事務均有監督的權利（甚至是義務），包括股東、員工、客戶，因為這些人會因公司經營不善而遭受損失及傷害，所以只要與公司有利害牽連的人都有監督公司的權利（義務）。因此經營管理部門對內部控制的管理監督及稽核監察部門亦得予以再監督或再評價，惟應注意的是監督評審程式的合理性、對內控缺陷的報告和對政策程式的調整..等等，其主要目的均是要使企業能夠更健全穩定的成長。

COSO 報告認為「企業內部控制是一個過程，這個過程係透過管理過程的大量制度及活動實現的。要確保內控制度切實執行且執行的效果良好及內部控制能夠隨時適應新情況等，內部控制必須被監督」。

#### 四、三類控制

針對企業經營控管、財報控管、遵循控管等方面；COSO 報告認為，企業內部控制應能達成三項目標，即：

- (一). Operations (營運控管)：須合理保證企業營運的效率和效果
- (二). Financial reporting (財報控管)：須合理保證企業公佈之財務報告的可靠性
- (三). Compliance (遵循控管)：須合理保證企業對法律、法規的遵循性。

三大目標和五大要項構造了現代內部控制系統的整體框架，而現代內控理論對內控日臻完善的描述，幫助人們更全面和更深入地理解內控方式及其控制要項，提供企業一種更有效率更全面性的內控制度。

#### 五、應用於金融業的十三條原則

COSO 是為各行各業提出這一思路。相對的巴塞爾委員會的內控原則主要是針對金融業。巴塞爾委員會在 1997 年發佈《銀行組織中內控制度的框架》的報告，將 COSO 報告提出的內控制度的整體框架成功地應用於金融業的十三條原則。巴塞爾委員會制定的銀行內部控制的十三項原則



反映內部控制的國際發展趨勢，如下述：

- (一). 強調企業高層的控制責任 (Tune at the top)。首先，董事會應充分理解公司面臨的主要風險，正確設定風險的可接受範圍；並監督企業管理階層認識，估計，監管和控制風險；確保內控系統的有效性；並建立獨立的審計單位制定有效的內控政策，監督評估內控的充分性和有效性。以協助董事會行使控制責任的職責。
- (二). 積極推廣和建立“控制文化”。對企業董事會和管理階層在道德和完整性方面採較高標準，並在企業中建立稽核文化，向各級人員強調和說明內控的重要性。另一方面企業中的所有員工亦需要了解他們在內控制度中的功用，並在過程中發揮他們的功用。總之一套有效的內控制度其實質性內容就是建立企業擁有強又有力的內部控制文化。
- (三). 企業要對全部風險充分的評估。銀行本身就是承擔風險的機構，因此對所面臨的風險也需要不時調整及回饋，以處理任何新的或過去尚未控管的風險，並對企業無法控制的風險採取正確的防範或避險措施。
- (四). 控制活動應當作企業日常工作不可分割的一部分，而不僅是對經營管理的額外補充。內控系統應能夠迅速採取應變措施，避免不必要的損失。建立適當的控制架構，明定各經營層級的控制活動，並遵從謹慎的和獨立的監督評審。

- (五). 強調企業的資訊與交流。首先是保證資訊的完整性、可靠性和可得性，且資訊應能縱向連貫並一致，其次企業應充分運用電子資訊系統和資訊技術的使用來處理所蒐集到的資訊。對資訊系統應有安全防護機制和獨立的監督評審制度，以防止電腦犯罪事件。另外，應建立有效的交流管道，確保相關資訊的正確傳達。
- (六). 企業應加強監督評審活動，並強調缺失的糾正。企業經營人員應不斷地而不是間斷性地在工作中監督評審企業內控的整體效果和主要風險；對內控制度定期進行獨立、有效和全面的內部自行檢查，並將結果向高層直接提出查核報告；並果斷處理所發現的內控缺失。
- (七). 對內控制度的評價已成為企業內部稽核部門的日常監管和實地查核監督的一部分。內部稽核部門和外部審計機構應要求企業提出有效的內控制度，承擔或化解企業的風險的措施及能力；外部審計機構應檢查企業高層的對內控的態度、內部審計部門的相關作業和外部審計機構檢查意見的改善情形等，同時對不合要求的企業採取懲處措施。

## 六、一般內控概念與 COSO 內控概念的差異

目前我們大家所理解的內部控制概念與 COSO 的內控概念仍存在部分差異。例如：

- (一).現行的內部控制是階段性的，而 COSO 的內部控制是全面整體性的。
- (二).現行的內部控制是針對部分員工，而 COSO 的內部控制是包括全體員工。
- (三).現行的內部控制僅繫於每月一次自行查核、每年至少一次一般查核及專案查核) 的，COSO 的內部控制是日常性的發揮稽核功能。
- (四).現行的內部控制是非連續性的，COSO 的內部控制是連續性的；
- (五).現行的內部控制希望內部控制人員提供的是一種絕對保證，COSO 的內部內部控制只要求提供一種合理的保證。

#### 七、內部控制的限制

內部控制也不是萬能的，也有其施行得局限性。例如：

- (一).內控應能合理地確保企業基本經營目標的實現；而無法改變經營者的本質。經營者面對的是競爭且殘酷的市場，其經營考量點是如何獲取最大的利益，內控是在企業獲利的過程中提出適當的建議，使其合規合法的達成企業基本經營目標，無法也不需強制企業經營者全盤的改變其經營目標。
- (二).內控應能公允的確保財務報告的可靠性和合法性，而無法絕對保證。因為這些目標的實現受到內控制度內在的限制，內控是需要成本的，包括人力、財力、物力等資源的約束，在成本及效益的

考量下，無法也不必要提供絕對的保證。此外管理層也有能力踐踏內控制度，故意的隱瞞或欺騙均會破壞內控制度的執行。

## 八、結論

COSO 報轉變觀念，從內控的三大目標出發，衡量企業上述五大組成要項，為內部稽核人員在進行風險管理時提供了另一種思考模式，而以風險為導向的審核方法將成為未來審計方法發展的必然趨勢。稽核人員則應該適應形勢，適時加入新觀念，建立健全的內控制度，而且，這些制度是否得以認真貫徹實施。稽核檢查的方法和評價的標準也應當沿著這條思路，按照這個有機結合的整體去設計。

## 伍、 公司治理（**Corporate Governance**）架構及發展

### 一、 公司治理（corporate governance）概念

一般泛指公司管理與監控的方法。約在 1970 年代公司治理的概念即已出現，然未獲得重視，直到 1997 年亞洲金融危機發生後，公司治理才又被廣泛討論。理由是金融危機發生之後，各界所提出防範金融危機再次發生的方法中，如何強化公司治理機制已被公認為對抗企業危機的良方。在 1998 年 OECD（經濟合作以及開發組織）召開之會議中，更明白揭示公司治理運作無法上軌道，是亞洲企業無法提昇國際競爭力之關鍵因素之一。2001 年美國恩龍案（Enron）發生後陸續引發的美國金融危機，更突顯公司治理的重要性。是以，美國金融監理機構便將強化企業公司治理列為為重建金融秩序重要之工作。此一波行動亦帶動以美國為首的世界各經濟組織下的會員國對公司治理的重視。

## 二、 公司治理的定義

所謂公司治理，依照 OECD（經濟合作以及開發組織）將其定義為是一種對公司進行管理和控制的體系，它不僅規範公司的每一位參與者（例如董事會、經理層、股東和其他利害關係人）的權利及責任的分配，而且明確決定公司從事業務時所應遵循的規則和程序。一般而言，公司治理是一種以落實公司經營者責任為目的，指導與管理公司的管理機制，藉以加強公司經營績效，保障股東權益及其他利害關係人利益。

## 三、 公司治理的範圍

應賦予公司治理權力者之範圍有狹義及廣義之區別。狹義者主張其範圍僅限於股東與經營管理階層間之關係，亦即將重點放在董監事會之機制及功能設計。廣義者則認為在公司治理中應納入公司之利害關係人（stakeholder）。此處所指之利害關係人，指不包括股東在內之其他與公司利益相關之人，如員工、客戶、供應商、債權人等。均應負有公司治理的權利和責任。

## 四、 公司治理重要性

公司治理的重要性，不僅因其為國際間各經濟組織重視的議題，更重要的是良好的公司治理對企業本身助益。任何企業都不希望企業本身因不善的公司治理，腐蝕企業利益甚至使企業瀕臨倒閉危機。良好的公司治理之主要目標在健全公司營運及追求最大利益。公司治理健全的公司，能妥善規劃經營策略、有效監督策略執行、維持並保障股東權益、適時公開公司資訊，妥善處理企業危機，此對公司在資金市場的表現必有所助益，藉以爭取投資者信心，而在世界各國均紛紛加入加入 WTO（世界貿易組織），公司採行優

良的公司治理機制，強化自身能力，以面對國際市場之競爭與挑戰。相對地，缺乏妥適的公司治理機制，公司容易被少數人把持而產生流弊或舞弊，很可能會為企業帶來經營危機、經營利益被侵蝕、商譽受損甚至倒閉的風險..等負面影響。

## 陸、 建議事項：

島國經濟的台灣，人口目前約兩千三百萬，先天的地理及人口條件的限制，促使台灣需向世界市場發展，才能維持其經濟發展成長率，金融市場亦須朝此一方向規劃未來，目前台灣已加入 WTO 組織，國內金融市場亦需逐步對外開放。面對內在市場的激烈競爭，外在市場的無法拓展，傳統得經營理念已無法充分掌握目前變化快速且競爭的金融市場，如何培訓熟悉國際金融的人員以及吸收國際金融知識，應是金融業者未來預突破經營困境的一項致勝武器。