

# 內部控制制度的建立

本會在確立二〇〇三年四項業務推動策略之首要工作「建立機構制度」後，隨即建立「內部控制制度」，作為實踐此一策略的具體行動。在最高管理階層的全力支持及全會人員共同努力下，同年如期完成內部控制制度的編纂，並透過內部控制自行檢查作業的試行，力求將內部控制的管理觀念，深化成為日常作業慣習。

本專題依序分為三大主題，首先介紹「內部控制」與「內部控制制度」，說明內部控制、內部稽核及內部控制自行檢查等相關之觀念；其次，說明本會推動建立內部控制的背景、導入的過程，以及完成「內部控制制度（作業流程與控制程序）草案」之內容；最後則是提出本會持續推動內部控制的努力方向。

## 內部控制與內部控制制度

本會雖為非營利性質之財團法人，但強化「公司治理」（Corporate Governance）的需求概念，卻無異於一般營利性組織，且公司治理必須有深厚的制度基礎作為其建構的磐石，是故建立健全的內部控制制度更顯重要。一般而言，雖然目前探討組織內部控制的實務或相關規範及法令，多仍以營利性組織為主，惟其概念及方法運用援引至財團法人等非營利組織，應無二致，以下分別就內部控制、內部稽核、內部控制自行檢查三大部分等相關事項，做一概略的說明：

### 一、內部控制定義

依據我國證期會之定義，「內部控制」係公開發行公司管理階層所設計，並由董事會、管理階層及所有員工執行之管理過程，藉以合理確保達：（一）營運之效果及效率；（二）財務報導之可靠性；（三）相關法令之遵循。

依此定義，非營利性之財團法人同樣需要依據捐助章程推動業務，追求適切的績效；而基金之編列



國際合作發展基金會內部控制制度手冊

運用，應透過妥適的預決算流程進行審核，並遵循相關法令規定，完成基金捐助成立的目標與交付任務。

## 二、内部控制整體架構要素

依據證期會規定，公開發行公司於設計及執行，或自行檢查内部控制制度時，應綜合考量内部控制結構要素，惟有各項要素均能有效地運作，控制的目標始可達成。内部控制各項結構要素係自一九九二年 COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Tread Way Commission) 報告提出，包括控制環境 (Control Environment)、管理階層之風險評估 (Management's Risk Assessment)、資訊與溝通 (Information and Communication)、控制作業 (Control Activities)、監督 (Monitoring) 五大要素。各項要素的定義為：

### (一) 控制環境

係指塑造組織文化、影響員工控制意識之綜合因素。影響控制環境之因素，包括員工之操守、價值觀及能力；董事會及經理人之管理哲學、經營風格；聘僱、訓練、組織員工與指派權責之方式；董事會及監察人之關注及指導等。控制環境是其他組成要素的基礎。

### (二) 風險評估

係指組織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。其評估結果，可協助組織及時設計、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指令執行，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、以及計畫、預算或前期績效之比較。

### (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相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，包括組織內、外部溝通。内部控制制度須具備產生規劃、監督等所需資訊、以及提供資訊需求者取得資訊之機制。

### (五) 監督

係指自行檢查内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項目。監督可分持續性監督及個別評估，前者謂營業過程中之例行監督；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。監督有效性的判斷項目為持續性的監督、個別評估和缺失報告。

## 三、內部稽核

內部稽核的目的，在於協助董事會及經理人檢查及覆核内部控制制度缺失，以及衡量營運的效果與效率，並適時提出改進建議，以確保内部控制制度得以持續有效實施，並作為檢討修正内部控制制度之依據。

為維持內部稽核工作的客觀與超然立場，組織內部的稽核單位一般均隸屬於董事會或由總經理直接指揮，獨立行使任務。本會稽核室自設置以來，亦不斷配合組織發展需求，持續提升專業，以求充分發揮查核建議的功能。

## 四、内部控制制度自行檢查

自行檢查内部控制制度之目的，在於落實組織自我監督的機制，及時因應環境的改變，以調整内部控制制度之設計與執行，並提升內部稽核部門的檢查品質及效率，增強組織求生本能並提升動態應變能力。其檢查範圍，涵蓋組織各類内部控制制度之設計與執行，並就内部控制制度訂定自行檢查作業之程序及方法。



實施自行檢查的對象涵蓋全體人員，施行方式乃先由內部各單位定期自行檢查，再由內部稽核單位覆核各單位自行檢查報告，併同稽核單位所發現之內部控制缺失及異常事項改善情形，作為董監事會及秘書長評估本會整體內部控制制度有效性，以及管理政策取決的依據。

## 五、治理機制

公司治理係指一種指導及管理，並落實公司經營者責任的機制與過程，在兼顧其他利害關係人利益之下，加強公司績效，以保障股東權益。有效的內部控制制度是治理機制的基礎，須建構在資訊透明化、道德規範及經營責任的關係上。

## 六、風險管理

所謂風險管理，是運用管理的方法，有系統地發掘風險、評估風險，並找尋經濟合理的方案以降低風險，進而主動能將風險轉化為機會，以創造更多的競爭優勢。前述有效的內部控制制度是治理機制的基礎，即為建構治理機制的理想，經由制定及實施內部控制制度的過程，將風險因素列入考量，利用風險管理調整組織策略。控制要素中的風險評估，乃是有系統的將制度、策略、流程、作業、授權等層面，辨識組織營運過程中所可能危及正常運作的風險，並在不確定的各種結果及所需支付的代價間取得一個平衡點，以降低風險對組織衝擊的大小，並減少非預期結果的發生。

由以上內部控制、內部稽核、內部控制制度自行檢查的說明可知，內部控制及內部稽核為組織營運所需，自行檢查則為內部管理之手法，具自發性，可增加營運效率，降低營運風險。組織經營應建立完備的內部控制制度，有效執行，並且確實辦理自行檢查作業；董事會及最高管理階層尤應重視內部稽核的功能，賦予內部稽核單位充分權限，並督促其確實檢查、評估內部控制制度的缺失，並且

衡量組織營運效率，以確保內部控制制度得以有效實施，有助於董事會及管理階層確實履行責任，進而落實治理機制。內部控制與內部稽核必須落實，才能確保內部經營機制有效的執行。

風險管理與內部控制經妥當規劃運用後，尚可以內部稽核建立控制風險的機制，有效運用資源、增加風險的透明度、強化決策品質，並由評估過程獲得提升績效的機會。

## 內部控制制度推動過程

本會經政府設立執行援外工作，從捐助章程到各項作業、管理層面所訂定的規章辦法項目繁多，各項業務各有屬性不同之作業流程，隨著本會業務範圍日益廣泛複雜，以及社會大眾對於我國援外業務的要求與期許日益殷切，本會有必要以更透明化的制度，將各項內部管理與控制機制以書面的方式表達。

在考量本會運作的主客觀內外部環境需要下，本會乃決定建立內部控制制度，推動過程說明如下：

### 一、成立「內部控制推動小組」

內部控制是一種管理工具，推動與執行除需要最高管理階層的重視，亦需要各單位的積極參與。本會內部控制推動小組由秘書長擔任小組召集人，各部門主管為小組成員，稽核室負責幕僚作業，並由該室主任為推動小組執行秘書。推動小組主要工作為訂定推動目標、時程、定期討論、評估各單位所製作內控文件之周延性與完整性，以及後續自行檢查的綜合評定等。

### 二、觀念宣導

推動初期，各單位對於內部控制的功能及內涵多所疑惑，有人員認為內部控制恐有業務執行上自我限制之虞，亦有將內部控制與ISO之間觀念混淆者，為使本會各單位建立共識，並瞭解建立內部控

制的目標，在內控制度正式建構原則性架構前，本會共安排四場與內控議題有關的系列演講，俾讓全會人員對內部控制有更清楚的認識，各場演講的主講人及演講主題包括：

各講題之主要綱要與內容，簡述如下：

#### (一) 內部控制、內部稽核制度之建構

以內部控制整體要素，闡述建構整體內部控制環境的必要性，由近期安隆（Enron）、霸菱（Baring）公司等財務或金融醜聞，評析內部控制與公司治理關係，認為內部控制制度、自行檢查作業、內部稽核制度三者，同為治理機制的基礎（治理機制＝內部控制制度×自行檢查作業×內部稽核制度），惟有透過資訊透明、道德觀的強化與經營責任，才能使組織百年長青，亦只有強化治理機制才能使組織得以永續發展。

為引導後續制度制定的推動，加強本會人員信心，演講中並強調由內部人員自行設計制度的優點、不同組織結構應採不同的控制方式、設計內部控制制度應遵行的原則、內部控制制度之限制，以及如何將內控整體要素融入制度設計等實務的運用。有關本會建立內部控制的制度架構及作業說明，於本文後續程序說明部分詳述。

#### (二) 公司治理於財團法人之運用

主要說明財團法人應受之監督，強調公司治理原則在於確保股東權益、股東公平待遇、保障公司利害關係人的利益、公司重大訊息揭露與透明

度、董事會的責任強化。公司治理的觀念運用於財團法人，在於基金運用應符合捐助章程相關法令規定、遵循預算決算流程、適度揭露資訊、強化董監事功能、落實專業管理倫理及行為規範。本會建立推動的內部控制制度，正是促進並確保達成此目的的積極作為。

#### (三) 組織經營與風險管理

內容包括：（一）認識當前經營環境；（二）認識風險管理；（三）組織經營之認知與相關可能風險；（四）現代風險管理專業人員之一般共同職責。

#### (四) 淺談內控、ISO 與內稽

強調全面品管是由顧客定義品質，顧客的需求是品質的第一要務。面對競爭，品質的確保是必備的基本條件，也是組織的策略，高階主管必須對品質的提升具有洞察力，而維持品質更是所有員工的職責。ISO 所通過的是「品質系統」，而非「產品」或「服務」本身；是「驗證」通過，而非「認證」合格。而「品質管理系統」的通過，則是組織持續改善的開始，配合內部控制制度與內部稽核的推動，將品質管理系統的精神融入經營體系中，足謂全面品管的內涵。

### 三、制度建構階段

為了內部控制制度建置上的嚴謹，本會邀請內部控制制度專家許詩鐸先生擔任顧問（財團法人中

| 主講人               | 主題             | 時間         | 職稱                             |
|-------------------|----------------|------------|--------------------------------|
| 許詩鐸               | 內部控制、內部稽核制度之建構 | 2002.9.26  | 紡織中心資深顧問                       |
| 徐小波<br>宿文堂<br>曾更瑩 | 公司治理於財團法人之運用   | 2002.9.30  | 本會董事<br>理律律師事務所律師<br>風險管理協會理事長 |
| 徐廷榕               | 組織經營與風險管理      | 2002.10.2  | 本會監事<br>會計師                    |
| 蘇錦夥               | 淺談內控、內稽與ISO    | 2002.10.14 | 中衛發展中心總經理                      |



國紡織工業研究中心資深顧問與總稽核，曾輔導多家公開發行公司建置內控、內稽制度，為傑出專案經理人，亦曾榮獲二〇〇一年全國優秀內部稽核人員)，並由稽核室規劃時程逐步推動。隨著內部控制基本認識的建立，內控小組合力設計符合本會環境與文化的制度，在達成共識後確立目標，逐項依序推進。依據所定時程，本會於二〇〇三年三月完成書面「內部控制制度」草案呈報董事會通過，並於同年下半年開始試行「內部控制制度自行檢查」。

為使內控專案的進行能迅速順暢地內化於日常作業，經本會內部控制小組討論，並評估各單位的作業能量後，決議以組織共同學習與經驗累積的方式，進行推動工作，以期達成三目標：（一）消除疑慮——增加管理強度；（二）分享智慧——增進組織學習；（三）共識形成——植入組織文化。

正當接續推動自行檢查之際，因SARS疫情肆虐，原應於二〇〇三年五、六月間推動自行檢查活動，延至八月，所以完成的進度調整為試習階段。目前各循環已於年度結束前完成一至二項的檢查作業，全面的執行預計排入二〇〇四年工作目標。此次疫情侵襲，影響活動進展，無疑再次印證風險管理對於專案管理的重要性，以及本會建構整體內部控制制度之必要。

茲將內部控制制度的建立步驟，以及內部控制制度自行檢查作業說明如下：

## 內部控制制度的建立步驟

### 一、「建立內部控制制度及推動計畫草案」

二〇〇二年九月，稽核室擬定「建立內部控制制度及推動計畫草案」，分析本會目前內控執行情形與執行上之優缺點、實施內控制度的條件、以及建議推動的時程步驟與推動方式。計畫書認為本會現階段執行內部控制，獲得最高主管的重視支持以及各單位的配合，並具備合理的組織規劃與管理結構、健全的內部稽核功能等條件，正是推動的時機。

### 二、宣導「建立內部控制制度」理念與作法

除適當的推動時機與最高階層的全程支持外，各階層主管為執行核心，負推動成敗之責，仍需全會人員的投入與參與，才能事半功倍。因此秘書長於業務會報宣導內控理念，宣布達成任務的決心，責成內部控制小組推動。內控小組也相繼透過各種方式，傳達內部控制之意義與功能、定位與範圍、組成要素與應用的限制性，以及有關內部管理失控的相關話題，凝聚全會共識與達成目標的決心。

### 三、整理現行管理規章辦法

內控小組亦同時進行針對本會所有之習慣與規範的調查整理工作。包括現行所有成文的規章辦法，以及未成文之習慣與約定，經盤點、整理、分類、編號，總計成文有效施行中的有一百零一項。

### 四、確定各作業循環

在瞭解整體控制環境與作業流程後，依本會業務的特性，將業務循環分為八類，經內控小組決議定案後，共計九十三項控制作業。各業務循環包括的項目有：

- (一) 規劃管理循環：本會策略、組織、核心工作等之規劃，與主管機關之協調等控制作業。
- (二) 投融資循環：本會投融資業務、保證業務與未貸放資金運用之控制作業。
- (三) 業務循環：本會技術合作、教育訓練、委辦計畫、出版作業及一般性業務之控制作業。
- (四) 採購循環：本會採購與修繕等業務之控制作業。
- (五) 薪工循環：本會人力資源、人事管理業務等控制作業。
- (六) 財物（產）循環：本會固定資產、物品、物料、資訊設備、有價證券保管等業務之控制作業。
- (七) 會計出納循環：會計管理、預算管理、資金管理等業務之控制作業。

(八) 服務管理循環：本會資訊系統管理、印信管理、文書管理、庶務管理等業務之控制作業。

## 五、確定各控制作業之流程

劃分各控制作業流程，主要是將每一「作業」自起始至結束之時程進度，皆以書面文字清楚規範，確立責任，使每一「作業」有清楚的權責分工，以為流程管理負責。經確定後的控制程序應予以記錄，以便與流程圖或規章參照核對。

## 六、設計文件結構、表單格式及使用

「工欲善其事，必先利其器」；制定所需書表，是串聯流程的脈絡。本會內部控制制度設計使用的書表有「作業管理控制程序書」與「管理作業流程圖」之格式及填寫說明，循環與作業流程圖之繪製圖例。設計的格式務求合理、適合本會業務特性，欄位須具彈性、彼此關連，並與後續內部稽核、自行檢查相互對應。

## 七、製作「管理作業流程圖」

經確定的流程，按統一的圖例，繪製交易循環流程圖，並與「管理作業控制程序」相互對應參照。

## 八、製作「作業管理控制程序書」

「作業管理控制程序書」的重點，在於提示程序的風險與控制點，不同於一般標準作業程序書著重程序的說明與表達。各作業除精簡敘述作業程序及要領外，須另從作業流程中評估各項業務風險，確立風險之所在，亦即控制之所在；並在「風險與管控要點」欄，分別列示評估所得之「風險」及相應之「管控要點」。

管控要點若未落實，會衍生作業執行的風險，或是成為達成目標的障礙，此為內部控制的要義，尤需確實掌握。各處室在評估及確立作業程序之管

控要點時，應依據實際作業經驗，參考內部控制要素的內涵，同時考量作業彈性與成本效益原則，力求控制重點與作業程序能夠相符參照。

設計製作內部控制作業之「作業管理控制程序書」與「管理作業流程圖」時，須依內部控制整體架構之精神，將其內涵融入其中，以下以本會「融資作業」為例，說明整體架構要素有效之判斷項目。

## 九、確定文件管制、保管與發行之程序

流程圖與作業流程圖，由各處室經辦人員及主管人員複核、評估簽認後，逐一送請推動小組檢審核定。

## 十、「內部控制制度推動小組」審定

「內部控制制度推動小組」在推動之初，決策已舉足輕重，制度設計的過程，更是成敗的關鍵。舉凡推動目標、業務循環、作業流程、規章辦法整理、書表格式，以及進度、製作方式、實施辦法定稿，以及後續董事會提報事項，都須由其在過程中討論、審查。

二〇〇三年各單位將所有的作業流程，以系統化及統一化的方式，撰寫經管業務的內控制度，工作推動期間時值年尾及農曆新年，各單位均感受到極大的時間壓力。在每兩週一次的密集審查討論中，無法完成撰寫進度的單位，均可提出因時間及其它業務擠壓，以致撰寫進度落後之正當理由，但在體認內部控制制度對於本會之重要性，以及高層主管全程參與督促下，各單位終能共體時艱，全力以赴，在短短四個半月內，完成本會內部控制制度的撰寫工作。

## 十一、提報董事會核備

與主管機關外交部先行討論所完成之內部控制內容，並提報董事會核備。



| 整體架構要素<br>有效之判斷項目 | 以本會融資作業（21200）釋例                                   |
|-------------------|--|
| <b>控制環境</b>       |  |
| 品德操守及價值觀          | 本會的援助策略：以全民外交為後盾                                   |
| 能力的承諾             | 依據本會援助策略，訂定貸款及投資處理辦法                               |
| 董事會及監察人的關注及指導     | 計畫之監督與複核，達成主管機關賦予之外交任務                             |
| 管理哲學與經營風格         | 董事長揭櫫「創新、活力、速度、績效」四項原則，以制度化帶動具體作為秘書長建構機構制度為年度願景之首要 |
| 組織結構              | 投融資處執行作業，融資審議委員會處理                                 |
| 授權與任務指派           | 明確界定發掘、計畫、調查、評估、核決等任務與授權                           |
| 人力資源政策與實務         | 制定標準作業書，以為作業遵循的標準                                  |
| <b>風險評估</b>       |  |
| 整體目標的訂定           | 目標是否與本會的援助策略，核心計畫相符                                |
| 作業層級目標的訂定         | 辨識計畫發掘、事實調查、計畫評估、合約協商、修約的風險，以便確定控制點與應採取之控制作業       |
| 風險分析              | 控制作業不良，引發整體及作業層級之風險因素                              |
| 對改變的管理            | 融資地區政治環境變動之因應措施                                    |
| <b>控制作業</b>       |  |
| 資訊與溝通             | 依投融資業務循環各控制作業之程序執行                                 |
| 資訊                | 將提供貸款條件、申請手續確實告知申貸對象，並蒐集執行計畫發掘、事實調查及審查作業之相關情報      |
| 溝通                | 如何將融資的申辦資訊及時告知相關人員，包括與外交部、外館的溝通                    |
| <b>監督</b>         |  |
| 持續性的監督            | 執行主管隨時監督與自行檢查之執行                                   |
| 個別週期性評估           | 內部稽核之檢查、複核與改善追蹤                                    |
| 缺失的報導             | 自行檢查報告、年度內部控制綜合報告                                  |

### 內部控制制度自行檢查

經設計確定之內部控制制度，並非一成不變，必須經常隨著本會組織結構與外在環境的變化，加以調整。內部控制制度亦應具動態應變能力，考量本會整體之營運活動，隨時檢討，以因應組織內外環境之變遷，俾確保該制度之設計及執行持續有效，況且自行檢查是現代的管理趨勢，與內部控制、內部稽核同為公司治理三足鼎力的基礎。

自行檢查作業是針對內部控制制度所做的檢查，理念與方式須與內部控制一致。本會以組織學習引導，藉由有系統的課程，為內部人員介紹內部控制制度自行檢查的觀念與意義、作業步驟與要領、釋例，以及實例演練與發表。

由於業務與行政性質在風險與控制點的差異，

輔導過程分兩系列，各兩次分別進行。由於本會人員於內控制度設計時，已熟稔作業流程與風險的辨識、評估，自行檢查對於內控效益的觀念，亦已充分地體認，因此在演練發表時，都具相當專業的表現。

茲將內控制度自行檢查作業做一說明：

#### 一、目的與範圍

本會執行自行檢查作業的目的，在於落實內部控制的自我監督機制，及時因應環境的變化，調整內部控制制度的設計與執行，並提升內部稽核部門的檢查品質及效率。

其範圍涵蓋本會所有內部控制制度之設計及執行，由內部控制小組及稽核室執行，權責方面亦延續之前方式，內部控制小組負責確定自行檢查之工

作時程表、程序、內容、審定所使用之書表格式、及各作業檢討結果的審定事項；稽核室則負責有關推動之訓練、聯絡與安排、解釋有關自行檢查設計與執行疑義、內控小組審定事項之準備，並於自行檢查過程中執行複核檢查。

## 二、表單設計的原則

一般自行檢查用之評估表，有問卷式與敘述式二種。本會內控小組經決議後，採敘述式設計，雖於初始製作較費時，但可透過已有之實作方式，逐年累積經驗。針對控制要點所選用之評估項目，則考量實務之目標及風險，設定查核程式，力求能與各控制作業設計之控制目標相互參照，以利追蹤，並隨管理作業嫻熟度的提升，逐漸擴大檢查範圍，俾能適時調整補強內部控制制度。

## 三、表單的種類與使用

本會內部控制自行檢查作業所使用的報表有三種：(一)用以評估整體控制層級，以控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通、監督五要素為檢查項目的「內部控制組成要素檢查表」。(二)記錄各作業執行檢查過程與結果的「作業層級自行檢查表」。(三)稽核室複核之跟催改善情形表。

## 四、檢查程序

各部門於年度開始前，考量內控風險，確定當年度之檢查目標及應檢查項目、頻率與進度表。檢查流程分三階段，先由作業部門自行檢查，再由稽核人員執行複核檢查，最後由本會內控小組進行總體性之評估。

自行檢查的結果與改善績效或獎勵制度結合，透過組織學習、程序教育及共同參與的方式，提升人員對於內部控制制度的認同感，加強對自我工作的責任心，以期提高內部審計之效率及彈性。

## 五、檢查範圍與頻率

內部控制制度自行檢查與內部稽核同屬內控的一部分，所以檢查範圍涵蓋其設計面與執行面。有關執行檢查的頻率，原則上整體層級作業每年應綜合檢查一次；作業層級的作業則按作業實際需要而定，以確定內部控制制度設計及執行的有效性。

## 六、評估判定用語之定義

本會內部控制自行檢查作業，係以「妥當 / 不妥當」的表示方式，界定內控設計面的效果，以及是否達成內控的目標與目的；另以「有效 / 無效」評估內控執行面的效果，是否有效達成內控的目的。

## 七、審定

本會內部控制制度推動小組負有審定上列各相關事項之責任。

## 結語

內部控制制度的推動，為本會四大願景的具體作為：(一) 建立機構制度——二〇〇三年「內部控制制度（作業流程與控制程序）」完成，為本會治理機制跨出重要的一大步；(二) 展現永續專業——以持續推動自行檢查與內部稽核的方式，累積經驗，深植內化，以求組織永續經營；(三) 強調管理槓桿——透過執行各項作業循環的管控，發揮管理槓桿，完成董事會及主管機關所交付之任務；(四) 尋求全會人員共識——本會人員在推動內部控制的同時，透過組織學習，建立事有所本、以制度考量、以風險衡量的工作方法和共識。

本會一年來在高層主管的堅持，與全會人員的共同努力下，踏出從無到有最艱鉅的第一步，順利建構出內部控制制度。今後仍需持續執行內部稽核、推動自行檢查，不斷檢討改進，俾使內部控制制度深化各項業務的推動與運作，本會亦以成為非營利性財團法人治理機制的標竿自許而努力。