

國立政治大學法學院碩士在職專班
碩士論文

論我國公開發行公司內部控制法制之研究
A Study of the Regulation of Internal Control
in the Public Company



指導教授：劉連煜 博士

研究生：林士和

中華民國一〇四年六月五日

謝 辭

法律乃社會科學之基礎，也是一門入世之學科。珍惜能在大學畢業多年，累積些社會歷練後，重返校園，修習法學。感謝師長教誨、同學砥礪、家人支持，終能完成學業。



摘要

每逢企業舞弊違法事件發生時，強化內部控制制度及改善公司治理常被認為是有效解方。現今，舉凡美國、日本及我國等國家，內部控制制度均已以不同程度之要求納入資本市場之監理法制中。

我國自 1986 年起即逐步推動企業建立內部控制制度，並於 2002 年予以法制化，使其具有行政、刑事、民事法律效果，且應用於上市（櫃）審查、增資案審核，並納入金管會「強化公司治理藍圖」進行推廣。在實施成果上，主管機關透過法令制訂、行政檢查、會計師審查、常見缺失宣導、行政裁罰等手段，成就出企業建立內部控制制度之形式完備率非常高。然而在實質成效上，因為政府之強力推動多過企業的自發性認同，使得企業多抱持應付心態，而吝於配置資源於此。另法制設計對主動自行揭露內控缺失者，又有後續追蹤查核或影響增資審查之不利益，從而降低企業認真執行及自願揭露內控缺失之意願。故內部控制制度聲明書揭露之內控缺失存有黑數，法院亦罕見相關判決來維護市場秩序。

我國內部控制法制係全盤繼受美國 COSO Report，其適當性容有探討空間；現行證券交易法中對於內部控制制度之部分罰則法條的適切性，得再檢討；對於法條競合，亦有待更多法院判決來統一見解。關於內控重大缺失之揭露，採用重大訊息之即時公告，應比內部控制制度聲明書之年度揭露，更有助於資訊透明度。另為抑止弊端或為政府新政策增添配套管理措施，主管機關不斷地增訂內部控制制度規範或擴張其範疇，此雖有相當功效，但部分事項也產生逾越法律授權範圍或行政裁量是否恰當之爭議。內部控制制度除硬性法規命令之強制推動外，軟性輔導企業內化至其日常作業中，應更能輔佐立法意旨之達成。

關鍵詞：內部控制、內部稽核、內部控制制度聲明書、審計委員會、法令遵循、COSO。

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機及目的.....	1
第二節 研究範圍.....	2
第三節 研究方法及架構.....	3
第二章 內部控制制度概論及美國內部控制法制	4
第一節 內部控制制度概論.....	4
第一項 內部控制法制之源由	4
第二項 內部控制制度之目標	5
第三項 內部控制制度之架構	7
第四項 內部控制制度之範疇	8
第二節 美國內部控制法制.....	9
第一項 美國內部控制法制沿革	9
第二項 美國內部控制法制之重要里程碑	13
第一款 法令遵循制度	13
第二款 COSO 研究報告 (COSO Report)	13
第三款 法院判決	14
第四款 沙賓法案 (Sarbanes - Oxley Act of 2002)	15
第五款 COSO ERM 報告	16
第三項 美國內部控制法制之成效	17
第三章 我國內部控制法制.....	18

第一節	我國內部控制法制之範圍.....	18
第一項	一般規定—公開發行公司建立內部控制制度處理準則.....	19
第一款	法制沿革.....	19
第二款	架構及內容.....	25
第三款	法律效果.....	27
第一目	行政責任.....	27
第二目	刑事責任.....	27
第三目	民事責任.....	28
第四款	與美國內部控制法制之比較.....	28
第二項	特別規定—公開發行公司取得或處分資產處理準則.....	29
第一款	法制沿革.....	29
第二款	架構及內容.....	32
第三款	法律效果.....	33
第一目	行政責任.....	34
第二目	刑事責任.....	34
第三目	民事責任.....	34
第三項	特別規定—公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則.....	35
第一款	法制沿革.....	35
第二款	架構及內容.....	38
第三款	法律效果.....	40
第一目	行政責任.....	40
第二目	刑事責任.....	40
第三目	民事責任.....	41

第四項	特別規定—公開發行公司董事會議事辦法	41
第一款	法制沿革	41
第二款	架構及內容	43
第三款	法律效果	43
第一目	行政責任	43
第二目	刑事責任	44
第三目	民事責任	44
第五項	特別規定—股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬 委員會設置及行使職權辦法	45
第一款	法制沿革	45
第二款	架構及內容	45
第三款	法律效果	45
第一目	行政責任	46
第二目	刑事責任	46
第三目	民事責任	46
第二節	我國內部控制法制之應用	46
第一項	影響上市（櫃）審查結果	47
第二項	影響申報募集與發行有價證券	48
第三節	我國內部控制法制之監理	48
第一項	自律及他律之監理	48
第二項	市場監督機制	54
第一款	公司治理	54
第二款	公司治理評鑑	58
第三款	資訊揭露評鑑	59

第四節	我國內部控制法制之實施現況.....	60
第一項	常見缺失.....	60
第一款	一般性的內部控制制度.....	60
第二款	取得或處分資產之常見缺失.....	62
第三款	資金貸與及背書保證之常見缺失.....	64
第四款	董事會議事運作之常見缺失.....	66
第二項	行政裁罰.....	68
第三項	實施情形.....	69
第四章	法制評析及建議.....	71
第一節	內部控制制度聲明書.....	71
第一項	聲明要達成的目標.....	73
第一款	營運之效果及效率.....	73
第二款	報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範.....	74
第三款	相關法令規章之遵循.....	76
第二項	聲明範圍.....	77
第三項	內部控制制度有效之聲明.....	78
第四項	聲明日期.....	79
第五項	內控缺失之揭露.....	79
第一款	內控缺失之揭露情形.....	80
第二款	內控缺失之自行揭露.....	81
第二節	內部控制制度聲明書之法律責任.....	81
第一項	行政責任.....	82
第二項	民事責任.....	84

第三項	刑事責任	85
第一款	大騰電子企業股份有限公司內部控制制度聲明書虛偽記載案	85
第一目	臺灣板橋地方法院 96 年度金重訴字第 1 號判決	85
第二目	評析	86
第二款	千興不銹鋼股份有限公司內部控制制度聲明書虛偽記載案	86
第一目	臺灣桃園地方法院 95 年度訴字第 2352 號判決	86
第二目	臺灣高等法院 98 年度上訴字第 465 號判決	87
第三目	重大性評析	88
第四目	書面制度評析	89
第五目	虛偽記載評析	89
第六目	法條競合評析	89
第四項	內部控制制度聲明書之法律效用評析	90
第一款	資訊揭露價值	90
第二款	資訊揭露時效	90
第三節	內部控制法制設計面評析	91
第一項	取得或處分資產、資金貸與、背書保證處理程序之核決	91
第二項	關係人交易之核決	92
第三項	董事會及其功能性委員會之議事運作	92
第四項	子公司之定義	94
第四節	內部控制法制執行面評析	95
第一項	獨立董事及審計委員會立法趨勢之影響	95
第二項	行政裁量權的影響力	96

第五章 結論及建議 98

參考文獻 101



圖表目錄

圖表 一：管理功能.....	6
圖表 二：內部控制制度之架構.....	7
圖表 三：內部控制制度之範疇.....	8
圖表 四：美國內部控制制度之發展歷程及法制沿革.....	9
圖表 五：我國內部控制規範發展歷程.....	19
圖表 六：內部控制制度規範之發展歷程及法制沿革.....	20
圖表 七：公開發行公司建立內部控制制度處理準則之架構及內容.....	25
圖表 八：我國與美國內部控制法制之比較.....	29
圖表 九：取得或處分資產規範之發展歷程及法制沿革.....	30
圖表 十：公開發行公司取得或處分資產處理準則之架構及內容.....	32
圖表 十一：資金貸與及背書保證規範之發展歷程及法制沿革.....	36
圖表 十二：公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則之架構及內容.....	39
圖表 十三：董事會議事規範之發展歷程及法制沿革.....	42
圖表 十四：對內部控制制度之監理機制.....	48
圖表 十五：台灣公司治理的重要推動歷程.....	55
圖表 十六：公司治理參考守則對內部控制制度之規範.....	56
圖表 十七：內部控制制度之常見缺失.....	60
圖表 十八：取得或處分資產之常見缺失.....	62
圖表 十九：資金貸與及背書保證之常見缺失.....	64
圖表 二十：董事會議事運作之常見缺失.....	66
圖表 二十一：金管會證期局行政處分案件統計表.....	68

第一章 緒論

魏文王問名醫扁鵲說：「你們家兄弟三人，都精於醫術，到底哪一位最好呢？」扁鵲答說：「長兄最好，中兄次之，我最差。」文王再問：「那麼為什麼你最出名呢？」扁鵲答說：「我長兄治病，是治病於病情發作之前。由於一般人不知道他事先能剷除病因，所以他的名氣無法傳出去，只有我們家的人才知道。我中兄治病，是治病於病情初起之時。一般人以為他只能治輕微的小病，所以他的名氣只及於本鄉里。而我扁鵲治病，是治病於病情嚴重之時。一般人都看到我在經脈上穿針放血、在皮膚上敷藥等大手術，所以以為我的醫術高明，名氣因此響遍全國。」文王說：「你說得好極了。」

由以上故事得知『預防勝於治療』，企業與其在遭逢重大危機時，期盼救世主般之經營高手出現來扭轉乾坤，或是在重大事故或舞弊案件發生時，再尋找肇因深切檢討；倒不如於日常營運中，即有規劃有紀律地穩健經營。所以企業面對內在與外部環境之衝擊及挑戰，為求公司治理、風險管理、統御管理，從而發展出各種控管機制，就是為了防制營運不當或錯誤舞弊而造成之損失，此尤其適用於管理幅度大、又因經營權所有權分離而有代理問題之公開發行公司。故由各種控管機制組成之內部控制制度即是以『制度』取代『人治』的防禦機制，使企業能夠防微杜漸，以求永續穩健經營，並已成為優質企業常見之管理機能，且是法規範中要求必設之機制。

第一節 研究動機及目的

基於證券交易法中保障投資之立法目的，及國際間推動公司治理之趨勢，我國主管機關自 1986 年起就開始陸續推廣內部控制制度，並於 2002 年增訂證券交易法第 14 條之 1，授權主管機關（行政院金融監督管理委員會，以下簡稱「金管會」）得訂定建立內部控制制度之準則，規定公開發行公司應建立內部控制制度，並應於每會計年度終了後三個月內，向主管機關申報內部控制制度聲明書。正式將公開發行公司建立內部控制制度予以法制化，使得內部控制制度對於公開發行公司不僅是一項管理機制，亦成為法規範之強制規定。本研究即擬以內部控制制度為研究對象，研究其法制。

近十餘年來，由於我國 1990 年代後期之本土金融風暴，到 21 世紀初期美國安隆（ERRON）案及我國太電案、博達案、力霸事件等，均嚴重破壞國民經濟。在歷次企業弊案中，監理機關學習到為保障投資，在財務報導之正確性；關係人交易、資產取得與處分、衍生性商品交易、資金貸與、背書保證之合理性；董事會運作之合規性等方面，應有法律之強制規範，以導正弊端。故於美國推出沙賓法案（Sarbanes-Oxley Act of 2002）後，我國亦於證券交易法中增修多項條文，

將具有輔佐公司治理及風險管理功能之內部控制制度予以法制化，成為公開發行公司必須奉行之法規範。

本研究之目的即在探討我國現有納入法規範之內部控制制度的沿革及內容、外國內部控制制度之法規範、我國現行內部控制法制之實施情形及司法實務狀況、並提出評析意見及改善建議。

第二節 研究範圍

金管會依據證券交易法第 14 條之 1 之授權而制定的「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」業已勾勒出納入法規範之內部控制制度的範圍。故本研究所探討之主要法律包括：

- 證券交易法第 14 條之 1
- 證券交易法第 14 條之 3
- 證券交易法第 14 條之 5
- 證券交易法第 14 條之 6
- 證券交易法第 26 條之 3 第 8 項
- 證券交易法第 36 條之 1

本研究所探討之主要法規命令包括：

- 公開發行公司建立內部控制制度處理準則
- 公開發行公司取得或處分資產處理準則
- 公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則
- 公開發行公司董事會議事辦法
- 股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法

由於內部控制制度之法規範，係訂定在證券交易法中，而證券交易法之規範對象為公開發行公司，故本文研究範圍為我國公開發行公司之內部控制法制。

惟公開發行公司中包含銀行、保險、證券、期貨等金融產業，因金融業具有公共性及公益性¹的特性，其內部控制法制，另依金融控股公司法、銀行法、信用合作社法、票券金融管理法、信託業法、保險法、期貨交易法、證券投資信託及顧問法之授權，有「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」²、

¹ 參閱銀行內部控制制度編撰委員會，銀行內部控制制度，財團法人台灣金融研訓院，頁 2，2001 年 12 月初版。

² 「金融控股公司及銀行業內部控制及稽核制度實施辦法」係依金融控股公司法第五十一條、銀行法第四十五條之一第一項、信用合作社法第二十一條第一項、票券金融管理法第四十三條及信託業法第四十二條第三項規定而訂定。

「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」³、「保險代理人公司保險經紀人公司內部控制稽核制度及招攬處理制度實施辦法」⁴、「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」⁵之特別法規⁶，故擬排除於本研究範圍之外，而僅就非金融業之一般產業的公開發行公司進行研究。

第三節 研究方法及架構

本研究之研究方法包括：既有文獻之回顧；法制沿革之法制史研究；與外國內部控制法制比較之比較法研究；現行法制之評析；法學及探討內部控制制度之審計學的科際整合研究；既有內部控制法制實施情形及立法成效之法社會學探討；主管機關行政處分及司法判決之評釋，最終並提出改善建議。

本研究之架構為先探討內部控制制度之本質；進而研究外國及我國內部控制法制，且予以評析及比較；並論述我國內部控制法制之實施情形；最終則提出結論及建議。



³ 「保險業內部控制及稽核制度實施辦法」係依保險法第一百四十八條之三第一項規定而訂定。

⁴ 「保險代理人公司保險經紀人公司內部控制稽核制度及招攬處理制度實施辦法」係依保險法第一百六十五條第三項規定而訂定。

⁵ 「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度處理準則」係依證券交易法第十四條之一第二項、期貨交易法第九十七條之一第二項及證券投資信託及顧問法第九十三條規定而訂定。

⁶ 「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第2條亦載明證券、期貨、金融及保險等事業，依其另有之相關法律建立內部控制制度。

第二章 內部控制制度概論及美國內部控制法制

第一節 內部控制制度概論

第一項 內部控制法制之源由

18 世紀興起之工業革命，促使技術、資本、勞力集中，產生組織日益膨脹及業務趨向複雜之企業。而企業經營階層為管理之需求，及防範舞弊、揭發錯誤、阻止未經授權之活動，發展出組織分工、權責劃分、相互檢查之內部牽制（Inter-Diversionary Check）制度，成為企業內部控制之基礎。且為尋求業務之控制與考核，企業內亦開始出現專門之稽查人員，形成內部稽核（Internal Auditing）制度。而為追求此項功能之專業化，美國於 1941 年成立內部稽核協會（Institute of Internal Auditors）⁷，促進內部控制於理論及實務上的專業發展。

1940 年代後期，內部控制制度已開始被廣泛討論及運用。美國會計師協會以對財務報表審計之角度出發，開始關注企業之內部控制制度⁸，早期是把內部控制分為會計控制及管理控制二類⁹，爾後，揚棄此種區分，僅以審計財務報表之立場，來定義內部控制之組成要素¹⁰。1980 年代美國一連串財報不實案件，促使反詐欺財務報導委員會（National Commission on Fraudulent Financial Reporting）之成立，其所贊助成立之 COSO 委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）¹¹於 1992 年公布「內部控制—整體架構」（Internal Control – Integrated Framework）及 1994 年發布補充報告（此二份報告稱為「COSO Report」），其除在美國被推薦採用外，我國亦予以繼受，並成為法規範之強制事項。

我國自 1998 年訂定「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」及「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」即以 COSO Report 為訂定架構，並於 2002 年正式以法規命令將其法制化，發布「公開發行公司建立內部控

⁷ 參閱美國內部稽核協會網站(The Institute of Internal Auditors)，Mission & History，<https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx>。（瀏覽日期：2015 年 1 月 9 日）

⁸ 美國會計師協會審計程序委員會於 1949 年對內部控制提出定義。

⁹ 參閱美國會計師協會審計程序委員會之第 29 號審計程序公報(1958)。

¹⁰ 參閱美國會計師協會審計程序委員會之第 55 號審計程序公報(1988)。

¹¹ 參閱美國 COSO 網站(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)，About Us，<http://www.coso.org/aboutus.htm>。（瀏覽日期：2015 年 1 月 9 日）

制制度處理準則」¹²。2013 年 COSO 委員會提出「內部控制—整體架構」之更新報告¹³，我國亦於 2014 年 9 月 22 日跟進修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」¹⁴，該準則第 3 條對「內部控制」之定義為「內部控制制度係由經理人所設計，董事會通過，並由董事會、經理人及其他員工執行之管理過程，其目的在於促進公司之健全經營，以合理確保下列目標之達成：一、營運之效果及效率（包括獲利、績效及保障資產安全等目標）；二、報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範（包括公司內部與外部財務報導及非財務報導。其中外部財務報導之目標，包括確保對外之財務報表係依照證券發行人財務報告編製準則及一般公認會計原則編製，交易經適當核准等目標）；三、相關法令規章之遵循。」此與 COSO 委員會對「內部控制」之定義：Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management, and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting, and compliance. **Operations Objectives** – related to the effectiveness and efficiency of the entity's operations, including operational and financial performance goals, and safeguarding assets against loss. **Reporting Objectives** – related to internal and external financial and non-financial reporting to stakeholders, which would encompass reliability, timeliness, transparency, or other terms as established by regulators, standard setters, or the entity's policies. **Compliance Objectives** – related to adhering to laws and regulations that the entity must follow. 近乎完全相同。

第二項 內部控制制度之目標

由內部控制制度之源起可知，內部控制最早係由公司內部之經理人為滿足日常管理之需要，而自發性的設置，並衍生成一種企業營運功能及專業：內部稽核。後來，公司外部之會計師認為此制度可以提升公司財務報表品質，有助於其審計工作之達成，故而參與推廣。而隨著資本市場之蓬勃發展，為維護市場秩序，立法者也想利用此制度之業者自律效果，來促成法令遵循。此等歷史之自然演進，塑造出下列內部控制制度所欲達成之三大目標。

¹² 參閱林淑芸，公開發行公司建立內部控制制度處理準則最新修正介紹，內部稽核季刊，88 期，頁 31，2015 年 1 月。

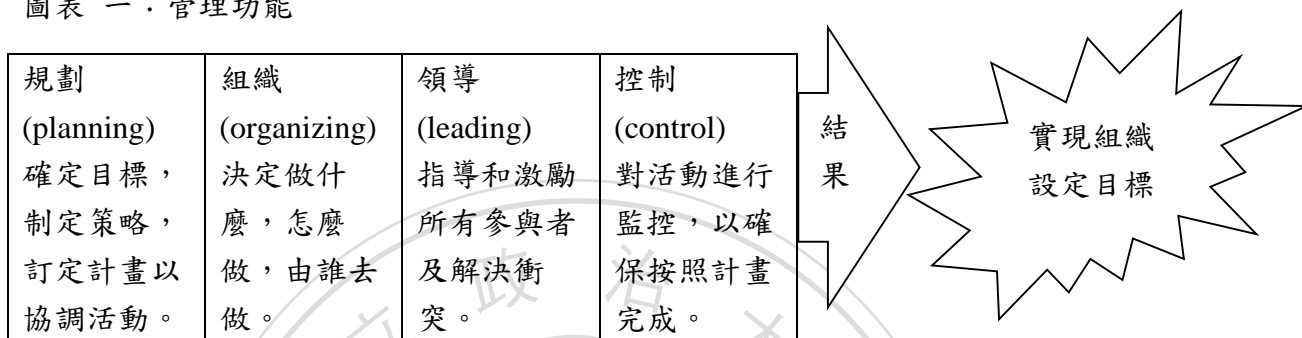
¹³ COSO 於 2013 年對「內部控制」發布新版本之定義為：內部控制是一套過程，受到組織之董事會、管理階層及其他人員的影響，被設計來提供合理的確認關於達成下列各類的目標：一、有效果和有效率的營運；二、可靠的報導；三、遵循相關法令。其與 1992 年發布之定義，差異不大。參閱王怡心，COSO 2013 的「內部控制」定義，內部稽核季刊 81 期，頁 17，2013 年 1 月。

¹⁴ 金管證審字第 1030036318 號令，於公開發行公司建立內部控制制度處理準則修正總說明中，即述明「本次係參考美國 COSO 委員會 2013 年提出之「內部控制-整體架構」更新報告，修正內部控制制度三大目標及五大組成要素之相關內涵，並配合該報告強調公司治理觀念及考量國內實務需加強事項，增訂相關控制作業，另參酌各界意見，酌作文字修正，以更符合實務運作，爰修正本準則。」。

- 營運之效果及效率

管理學中對管理功能 (Management Function) 之闡述如下。其中之控制功能就是對企業營業活動進行監控，以確保一切按照計畫進行，來實現組織所設定的目標。所以企業內部控制是企業管理之一項子功能，而有效之管理就是追求效率與效果。效率是指輸入與輸出之關係，對管理而言就是成本極小化；效果是指實現預定的目標¹⁵。據此可知，內部控制係伴隨著企業管理之需求而產生。

圖表 一：管理功能



資料來源：Stephen P. Robbins, MANAGEMENT, Prentice Hall, (1994).

- 報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範

1936 年美國會計師協會首次提出會計師於查核財務報表時，應查核企業之內部牽制和控制。爾後，隨著漸增之審計訴訟所帶來的風險，國際性大型會計師事務所也借鑒 COSO Report，期待藉由內部控制來降低審計成本，同時保證審計品質。美國證券交易委員會（以下簡稱「SEC」）也在法律授權下提出財務報導的內部控制 (Internal Control over Financial Reporting)，促使企業提高財務報告的可靠性¹⁶。

- 相關法令規章之遵循

企業經營有遵守法令之義務。而發行人申報募集與發行有價證券時，於一定情況下要委請主辦證券承銷商評估、律師審核相關法律事項，並依規定分別提出評估報告及法律意見書¹⁷。而公司平時就需仰賴內部控制來確保法令規章被確切遵循，以通過法律事項檢查表之逐項檢查。此外，我國近年陸續發生食安事件、高雄氣爆事故，更突顯出公司遵循所屬產業法令之重要性，故法規將法令遵循事項納入相關營運循環之控制作業及內部控制制度自行評估之考量，並列為年度稽核計畫之稽核項目¹⁸。

¹⁵ 參閱張宜霞，企業內部控制論，頁 75，2008 年 12 月。

¹⁶ 參閱前揭註 15，頁 17-38。

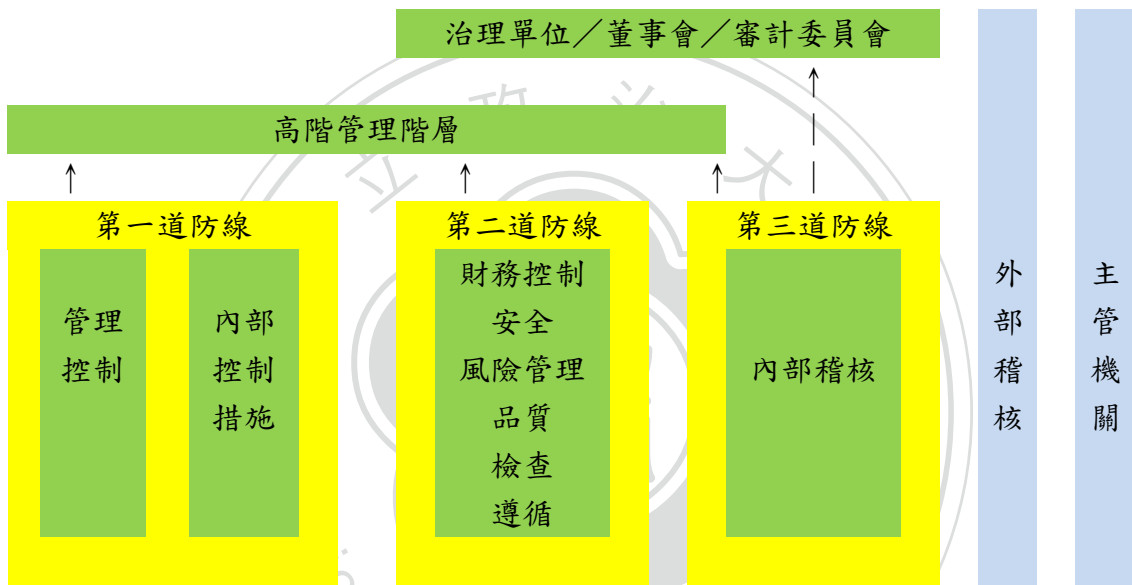
¹⁷ 參閱發行人募集與發行有價證券處理準則第 6 條。

¹⁸ 參閱金管證審字第 1030036318 號函。

第三項 內部控制制度之架構

論及內部控制制度時，常會連結到董事及經理人之監督義務、內部稽核制度¹⁹、風險管理²⁰等議題。由下表可知，董事及經理人之監督義務即在督促風險管理的三道防線係有效運作。其中，內部控制措施是第一道防線，經理人之持續性監督是第二道防線，獨立內部稽核人員之稽查是第三道防線，透過此三道防線協助董事會及經理人確保內部控制制度持續有效運作。且當整體內部控制制度架構起來，並有效運作時，即可發揮風險管理之功效，促成前述內部控制制度目標之達成，並有助於公司治理。

圖表 二：內部控制制度之架構



	第一道防線	第二道防線	第三道防線
基本角色特性	風險承擔／管理者 ● 營運管理	風險控制與遵循 ● 有限的獨立性 ● 主要向管理階層報告	風險確認 ● 內部稽核 ● 較高的獨立性 ● 向治理單位報告

資料來源：陳錦烽，國際內部稽核協會（IIA）立場聲明書：「有效風險管理與控制的三道防線」簡介，內部稽核季刊，82期，頁44-46，2013年4月。

¹⁹ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第4條第1項前段規定「公開發行公司應以書面訂定內部控制制度，含內部稽核實施細則，並經董事會通過。」第10條規定「公開發行公司應實施內部稽核，其目的在於協助董事會及經理人檢查及覆核內部控制制度之缺失及衡量營運之效果及效率，並適時提供改進建議，以確保內部控制制度得以持續有效實施及作為檢討修正內部控制制度之依據。」

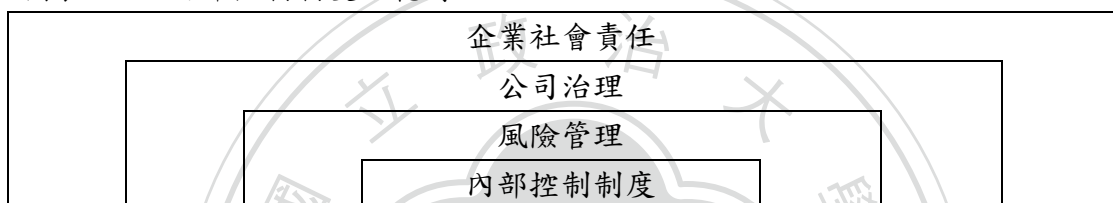
²⁰ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第44條規定「公開發行公司宜訂定適當之風險管理政策與程序，建立有效風險管理機制，以評估及監督其風險承擔能力、已承受風險現況、決定風險因應策略及風險管理程序遵循情形。」

第四項 內部控制制度之範疇

自 1992 年 COSO Report 公布後，來自企業、會計師、政府等各界對內部控制制度之定義及看法已趨於一致，將內部控制制度視為風險管理之一環，並把建立內部控制制度訂定在上市上櫃公司治理實務守則第一章總則之第 3 條，視其為公司治理之基石，是建置有效的公司治理架構之必要事項。而公司治理架構之是否完善，亦影響內部控制制度發生缺失之可能性²¹。

此外，上市上櫃公司企業社會責任實務守則第 4 條對公司實踐企業社會責任之四項原則中之第一項，即為「落實公司治理」，將公司治理包含在企業社會責任底下。據此，可以歸納出內部控制制度所隸屬之範疇如下圖。

圖表 三：內部控制制度之範疇



資料來源：本研究整理。

近年來，天候異常、土地過度開發，貿易自由化與全球化、企業交互投資、公司經營權與所有權間之利益衝突、舞弊事件、貪腐賄賂等問題，使得企業被賦予的期待已不再只是績效的提升與獲利能力的追求，更應對社會及環境等承擔責任。而對於跨國企業的管理與規範，傳統遵循單一政府之各別法規已有不足，超越法規範以外之企業社會責任的國際規範與準則，被許多成功的跨國企業納入營運活動中，並結合成核心策略，成為永續經營的基石²²。

現代企業面對股東（投資人）、客戶（消費者）、供應商、員工、債權人、社區、政府等利害關係人，無可迴避的必須承擔企業社會責任。而由上圖可知，談到企業社會責任，必定涵蓋公司治理；討論公司治理，就需論述風險管理；而風險管理則奠基於內部控制制度。此即點出內部控制制度所涉之範疇，及日益加重之重要性。

²¹ 實證研究成果顯示，「董事會二親等成員占董事席次比例過高」、「財務及會計主管重疊」、「獨立董事及監察人之辭職情況偏高」、「符合財務重點專區揭示指標較多」、「重要人員異動次數偏高」、「列為異常公司監理」者，對內部控制制度之執行情形具負面影響；而「獨立董事占董事席位比率較高」、「監察人規模較大」、「經證基會資訊揭露評鑑得分較高」者，對內部控制制度之執行情形具正面影響。參閱張思國、陳脩文、鄭益成、黃曉惠，公司治理因素與上市公司內部控制制度關聯性之研究，證交資料，567期，頁6-7，2009年7月。

²² 參閱企業社會責任簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/aboutResponsibility>。（瀏覽日期：2015年2月18日）。

第二節 美國內部控制法制

由於我國內部控制法制主要學習對象為美國，故以美國內部控制法制作比較法研究。

第一項 美國內部控制法制沿革

美國內部控制制度之概念源自於審計人員查核公司財務資訊時，有時必須評估公司之會計控制制度，此制度淵源於 19 世紀末自英國傳至美國²³。其歷年來之發展及法制沿革整理如下：

圖表 四：美國內部控制制度之發展歷程及法制沿革

時間	發展歷程及法制沿革	說明
19 世紀末	內部稽核制度(Internal Auditing)之出現。	鐵路公司為業務稽查及考核，發展出內部稽核制度。因效果顯著，引發各大企業仿倣。
20 世紀初	內部牽制制度之出現。	一些企業規模擴大，為防範錯誤或舞弊，發展出二人以上相互牽制去完成交易的制度。
20 世紀 30 年代	內部控制範圍之擴大。	因應經濟大恐慌，企業為加強監督，將內部牽制機制由會計和財務範疇，拓展至企業內所有部門及整體營運活動。
1934 年	美國證券交易法提出內部會計控制。(Internal Accounting Control)	為避免會計資訊虛假，公司必須設置並運作內部會計控制，以合理確保： <ul style="list-style-type: none">● 公司所有交易須有管理當局授權才能執行。● 交易紀錄必須符合會計準則公報，足供編製財務報表，並保護資產安全。● 員工接觸公司資產時，須有管理階層的授權。● 定期比對帳上紀錄與實體資產，若有差異須調節並補救。

²³ 參閱范瑞華，外部審計人員對企業內部控制之責任——以審計學觀點出發，萬國法律，122 期，頁 78，2002 年 4 月。

時間	發展歷程及法制沿革	說明
1941 年	內部稽核師協會(Institute of Internal Auditors)成立。	將內部控制視為一種專業，促進內部控制之發展。
1949 年	美國會計師協會審計程序委員會(CPA - Committee on Auditing Procedure)於 1949 年對內部控制提出定義。	<p>定義內部控制係企業為達成下列目標所採取之所有方法與措施。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保障資產安全。 ● 確保會計資訊之正確性與可靠性。 ● 促進營運效率。 ● 確保員工遵循既定的管理政策。
1958 年	美國會計師協會審計程序委員會之第 29 號審計程序公報。(Committee on Auditing Procedure, AICPA, Statement on Auditing Procedure No. 29, Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control (1958).)	<p>將內部控制分為「內部會計控制」及「內部管理控制」二類。</p> <p>會計控制包括保障資產安全和財務紀錄可靠性直接相關的控制。包含：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 授權制度。 ● 記錄、營運及資產保管的分工。 ● 對資產的實體控制。 ● 內部稽核等。 <p>管理控制則著重於促進營運效率、遵循管理政策、及和財務紀錄間接相關的控制。</p>
1963 年	美國會計師協會審計程序委員會發布審計公報 33 號。	<p>延續第 29 號公報，認為「會計控制」與財務報表可靠性有「直接且重要」關係，會計師於財務報表審計時，應研究此內部控制。「管理控制」與財務報表可靠性有「間接關係」，會計師審計時，不一定需研究。</p>
1972 年	美國會計師協會審計程序委員會發布審計公報 54 號。(Committee on Auditing Procedure, AICPA, Statement on Auditing Procedure No. 54, Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control (1972).)	<p>提出「內部會計控制」包括企業組織之規劃及保護資產安全、確保財務紀錄可靠性之程序與紀錄。「內部管理控制」包括組織的規劃、管理當局行使交易授權之程序與紀錄，授權同時負有達成組織目標之責任，亦為交易事項之會計控制的起點。</p>
1977 年	懲治外國行賄法案：反賄賂條款。(Foreign Corrupt Practices	採用第 54 號公報，要求植入 1934 年證券交易法第十三條第 b 項第 2

時間	發展歷程及法制沿革	說明
	Act Anti-bribery Provisions)	款 (Securities and Exchange Act of 1934, §13(b)(2)) 強調會計控制制度，以遏止不合法之行賄行為。
1981 年	財務經理人協會(Financial Executive Institute)強調內部管理控制是管理階層的責任，且其範圍較內部會計控制廣，目的在於促成組織目標之達成。	鑑於 1980 年前由 AICPA 發布的有關內部控制之公報，均出自會計師觀點，故從企業觀點提出內部控制之定義，區分內部控制為內部會計控制及內部管理控制，並強調內部管理控制。
1985 年	美國會計學會、美國會計師協會、國際內部稽核師協會、財務主管協會、管理會計人員學會共同贊助組成「反詐欺財務報導委員會」，由美國前證管會主委 James Treadway 主持，簡稱「Treadway 委員會」。	因應八〇年代中期一連串財務報表舞弊事件，五個單位共同贊助組成「反詐欺財務報導委員會」，探討如何解決日益嚴重之不實財務報表問題。
1987 年	Treadway 委員會建議贊助機構成立「內部控制研究委員會」，簡稱「COSO 委員會」。	由於相關案例顯示財務報表舞弊之原因，多涉及內部控制之問題，故由五個贊助單位成立「內部控制研究委員會」。
1988 年	美國審計準則公報第 55 號。(SAS - Statement on Auditing Standards)	澄清及擴大內部控制的觀念，認為內部控制是指企業為合理保證組織目標可達成而設立之一切政策與程序。不再區分會計控制及管理控制。僅以審計財務報表之立場，定義內部控制包括下列組成要素： <ul style="list-style-type: none"> ● 控制環境。 ● 會計制度。 ● 控制政策與程序。
1992 年	制定聯邦存款保險公司改進法。(Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA)	要求銀行必須提出內部控制報告書，聲明已建立及維護良好內部控制，及遵守相關法令是管理階層責任。聲明不實者有罰則。
1992 年	美國國會成立判決委員會。(U.S. Sentencing Commission)	發佈聯邦判決準則(Federal Sentencing Guideline)，規定企業高層涉及或容忍犯罪活動的重大行為，就加重刑罰。但如果維持一個

時間	發展歷程及法制沿革	說明
		有效防制及偵測機制，可減輕罰責。
1992 年	COSO 委員會提出「內部控制—整體架構(Internal Control: Integrated Framework)」。	定義內部控制。
1994 年	COSO 委員會提出「補充報告(Addendum)」。	如上。
1996 年	美國審計準則公報第 78 號。	採納 COSO Report，修訂第 55 號公報，確認內部控制整體架構由控制環境、風險評估、控制作業、資訊及溝通、監督等五項要素組成。
2002 年	制定沙賓法案(Sarbanes-Oxley Act of 2002)，並成立公開發行公司會計監督委員會。(Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)	第 404 條要求公司申報年報時，必須包括內部控制報告，並由財務報表的簽證會計師出具評估報告。
2004 年 6 月	美國證券交易委員會(SEC)批准 PCAOB 公布之第 2 號審計準則。	要求管理階層出具財務報表的內部控制有效性評估意見。
2004 年 9 月	COSO 委員會提出「企業風險管理：整合架構」。(Enterprise Risk Management – Integrated Framework)	將內部控制整合至企業風險管理之內，並提出企業風險管理組成要素包括：內部環境、目標設定、事件辨識、風險評估、風險回應、控制作業、資訊及溝通、監督。
2007 年	PCAOB 公布第 5 號審計準則，取代第 2 號審計準則。	有鑑於執行第 2 號審計準則之成本過高，故調整成得以風險評估方式選擇審計重點，以提升審計效率。
2013 年	COSO 委員會發布 2013 年新版內部控制整合架構。	把原架構的內部控制概念明確地編纂到其原則及屬性。

資料來源：林仁光，論經營者誠信、內部控制、內部稽核制度與公司治理，月旦法學雜誌，106 期，頁 41-43，2004 年 3 月；銀行內部控制制度編撰委員會，銀行內部控制制度，財團法人台灣金融研訓院，初版，頁 5-8，2001 年 12 月；陳文彬，企業內部控制評估，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，第 5 版，頁 2-6，2009 年 9 月；陳天意、兩岸上市公司內部控制法制之比較研究，中正大學會計資訊與法律數位學習碩士在職專班碩士論文，頁 33-57，2012 年 6 月；陳曉珮，公開發行公司內部控制相關問題之研究，中華民國證券暨期貨市場發展基金會，頁 7-8，1998 年 11 月；及本研究整理。

第二項 美國內部控制法制之重要里程碑

在美國內部控制法制度沿革中，產生數個重要里程碑如下。

第一款 法令遵循制度

於 1992 年聯邦存款保險公司改進法 (Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, FDICIA) 要求公司出具內部控制報告書，聲明已對財務報表可靠性及法令遵循之內部控制，進行自我評估，並對聲明不實者訂有罰則。另聯邦判決準則 (Chapter 8 Organizational Sentencing Guidelines of the Federal Sentencing Guidelines) 給予組織相當程度之誘因，凡已施行有效法令遵循計畫之組織，即可在違法案發發生時，由法院大幅減輕罰金額度，免除公司監控措施，甚至放棄對公司董事、主管及受僱人之刑事追訴。而所謂法令遵循計畫，係以檢測、預防組織內之董事、主管、員工或代理人違反法律為目的，而以內部控制為手段所設計之系統²⁴。此促成美國各大銀行發展出一套法令遵循主管 (Compliance Officer) 制度來進行內控自評，以強化內部控制的執行，並減輕管理階層的法律責任。爾後擴大到其他行業，為加強公司內部控制與風險管理，自發性推動法令遵循主管制度²⁵。

第二款 COSO 研究報告 (COSO Report)

上世紀之八〇年代中期，美國出現一連串上市公司財務報表舞弊事件，為了挽救企業及避免審計失敗 (audit failure)，故而於 1985 年間由美國會計學會 (American Accounting Association, AAA)、美國會計師協會 (American Institute of Certified Public Accountants, AICPA)、國際內部稽核師協會 (Institute of Internal Auditors, IIA)、財務主管協會 (Financial Executive Institute, FEI)、管理會計人員學會 (Institute of Management Accountants, IMA) 等五個單位共同贊助組成「反詐欺財務報導委員會 (Nation Commission on Fraudulent Financial Reporting，由美國前證管會主委 James Treadway 主持，即 Treadway Commission，簡稱「Treadway 委員會」)」，探討如何解決日益嚴重之不實財務報表問題。由於相關案例顯示原因多涉及內部控制之問題，故 1987 年由 Treadway 委員會建議贊助機構再成立「內部控制研究委員會 (The Committee of Sponsoring Organization of The Treadway Commission，簡稱「COSO 委員會」)」，於 1992 年提出「內部控制—整體架構

²⁴ 參閱劉立恩、羅震國，從「內部控制聲明書」論公司「法令遵循計畫」之法與罰，會計研究月刊，158 期，頁 61，1999 年 1 月。

²⁵ 參閱陳曉珮，公開發行公司內部控制相關問題之研究，中華民國證券暨期貨市場發展基金會，頁 7-8 及 26-32，1998 年 11 月。

(Internal Control — Integrated Framework)」，定義內部控制係一種過程，受企業董事會、管理階層及其他員工影響，旨在確保營運之效果及效率、財務報導之可靠性、相關法令之遵循的目標達成；及內部控制組成要素包括：控制環境、風險評估、控制作業、資訊及溝通、監督。並因美國會計總署 (Government Accountability Office) 等有些不同看法，故於 1994 年提出「補充報告(Addendum)」，此二份報告稱為 COSO Report²⁶。

第三款 法院判決

1996 年之 Caremark 案起因於該公司員工違反「反醫療推介費用法」(Anti-Referral Payment Law) 等規範，受到行政機關裁罰，而董事應否就疏於監督下屬，負賠償之責。法院認為董事「監督」責任，係董事應本於善意建立並有效維持內控監督系統，始已盡到注意義務之基本要求。此即董事違背監督義務之成立，係基於董事會持續性或系統性怠於監督，且該持續性行為欠缺善意。

德拉瓦州衡平法院採取「警示紅旗」(red flag test) 見解，認為董事注意義務包含建立並有效維持內部控制制度，若公司因員工之違法行為而受到行政機關裁罰，或因此對第三人負有賠償責任者，於股東訴訟要求董事賠償公司因此所受損失時，董事必須舉證證明公司已建立並有效維持內部監控通報系統。若公司已建立該系統者，則舉證責任轉移至原告，原告須證明董事違反注意義務。若原告未能證明，則董事已盡注意義務，對公司損害無須負責；若董事未能證明該內控系統存在，或該存在之系統並無實質功能，則董事違反注意義務，應對公司負損害賠償之責²⁷。由此得知，公司負責人於受到對下屬信賴利益之保護時，是否要求設置並努力維持內部控制制度之有效性，得為判斷是否盡到注意義務之準據。

2009 年 Citigroup 案中，法院認為董事未能適當評估公司商業風險，乃未能監督企業風險管理，非屬 Caremark 案所生之監督義務的原始範疇，故不可以此追究董事個人責任。因若對於未能監督適當風險的董事課予責任，將監督範圍予以擴張，則法院可能因而以事後之明介入評價公司的商業決策，此舉造成法院進行事後猜測，有違商業判斷法則²⁸。

²⁶ 參閱陳文彬，企業內部控制評估，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，第 5 版，頁 348-351，2009 年 9 月。

²⁷ 參閱蔡昌憲、陳乃瑜，內部控制制度、董事監督義務及薪資報酬委員會，月旦法學雜誌，203 期，頁 214-216，2012 年 4 月。

²⁸ 參閱蔡昌憲，從內部控制制度及風險管理之國際規範趨勢論我國的公司治理法制，臺大法學論叢，第 41 卷第 4 期，頁 1847-1849，2012 年 12 月。

其他先進國家如日本，亦認為內部控制係為防範企業不法行為，是公司董事、監察人善盡注意義務之一環²⁹。此乃起源於 2000 年大和銀行代表訴訟事件，該判決要旨中，法院首度明白揭示「董事會中董事等成員，為代表公司執行業務之機關，其本身應負有建立風險控管之機制，且負有監督該風險控管機制是否發揮功能之義務。」此開啟日本企業如何建構內部監控機制及內部監控機制如何運作之議題³⁰，而有後續修法改革，將內部控制納入法制³¹。

第四款 沙賓法案 (Sarbanes - Oxley Act of 2002)

2001 年安隆 (Enron)、世界通訊 (WorldCom)、愛德爾菲 (Adelphia) 等事件，再次衝擊投資大眾對上市公司財務報表之信心，故美國國會於 2002 年制定沙賓法案 (Sarbanes - Oxley Act of 2002)³²。該法第 302 條要求公司高階主管於申報財務報表時，出具聲明書切結證明已閱讀相關財務報表，並保證公司財務資訊在重大性方面已允當表達。第 404 條要求公司依 1934 年證券交易法第 13(a) 或第 15(d) 條申報之年度報告 (annual report)，必須包括內部控制報告 (internal control report)，公司財務報表的簽證會計師須對其提出評估報告。第 906 條規定公司之執行長 (chief executive officer, CEO) 及財務長 (chief financial officer, CFO) 必須對財務報表之公正允當表達出具聲明書，聲明不實者，處美元 100 萬元以下罰金或處或併處 10 年以下有期徒刑；嚴重者，處美元 500 萬元以下罰金或處或併處 20 年以下有期徒刑。對於沙賓法案要求公司建立和維護一套適當的內部控制架構及程序，美國證管會建議各上市公司可參考 COSO 委員會的「內部控制—整體架構」³³。

沙賓法案中對內部控制之要求是側重於財務報導的內部控制，故依沙賓法案成立之公開發行公司會計監督委員會 (Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB) 發布審計準則第 2 號，訂定會計師執行財務報表審計並查核公司對財務報表內部控制有效性聲明時應遵循之規定。於 2007 年，因沙賓法案第 404 條遵循成本過高之調查結果，美國證管會採用審計準則第 5 號取代審計準則

²⁹ 參閱廖大穎，企業內部控制與實踐公司社會責任之努力，萬國法律，164 期，頁 14，2009 年 4 月。

³⁰ 參閱杜怡靜，台灣與日本關於公司內部治理機制改革之比較，月旦法學雜誌，184 期，頁 33，2010 年 9 月。

³¹ 日本金融廳受 2004 年西武鐵道不實財報、2005 年佳麗寶窗飾財報等事件的壓力，除 2005 年修訂證券交易法，對發布不實財報公司課徵罰鍰外，2006 年 6 月 7 日更發布金融商品交易法 (Financial Instruments and Exchange Law) 強制要求所有上市公司必須強化與財務報導有關之內部控制，及需提出經會計師查核過的內控聲明書。參閱蘇裕惠、林寶珠，因應 J-SOX 在台日商之適用與遵循，會計研究月刊，264 期，頁 98，2007 年 11 月。

³² 沙賓法案 (Sarbanes - Oxley Act of 2002) 之正式名稱為「公開發行公司會計改革及投資人保護法案」(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002)。

³³ 參閱夏峪泉，我國企業採行沙賓法內部控制條文之適用性研究 (上)，今日會計，111 期，頁 8-13，2008 年 6 月。

第 2 號，著重對內部控制最重要之事務進行查核；刪除會計師對管理程序進行評估之要求；允許將先前審計所得之知識，納入內部控制查核之考量；將查核聚焦在風險方面；鼓勵對較小、較不複雜公司縮小審計範圍等³⁴。

沙賓法案第 404 條所要求之內部控制報告，僅為財務報導的內部控制 (Internal Control over Financial Reporting, 以下簡稱「ICOFR」)。SEC 對 ICOFR 設定之目標為：(1)會計紀錄的適當保存，即會計紀錄詳盡適當，能準確公允地反應公司資產的交易和處置情況；(2)交易紀錄遵循一般公認會計原則；(3)收入和支出要獲得必要的授權；(4)保護資產，防止或及時發現未經授權取得、使用和處置資產³⁵。

第五款 COSO ERM 報告

COSO 於 2004 年 9 月為因應沙賓法案之新形勢而發佈「企業風險管理：整合架構」(Enterprise Risk Management – Integrated Framework) 及「應用技術」(Application Techniques)。認為企業就是要為利害關係人創造最大價值，但面對潛在事件 (events) 之不確定性，可能是創造價值之機會或減損價值之風險，管理階層應以其策略決定之風險胃納 (risk appetite)，力求報酬及風險之平衡，有效調配資源，使價值最大化。

由此，定義企業風險管理係一種過程，受企業董事會、管理階層及其他員工影響，應用於策略制定並貫穿於企業之中，旨在辨識可能會影響企業的潛在事件，管理風險以使其在企業的風險胃納之內，以合理確保企業目標之達成。企業風險管理架構將企業目標分為策略 (strategic)、經營 (operations)、財報 (reporting)、遵法 (compliance) 四種目標，其中財務報導可靠性及遵循相關法令係在企業控制範圍內，可以期望企業風險管理為達成這些目標提供合理保證，但策略和經營目標之達成會受到非企業控制範圍之外部事件影響，故企業風險管理僅能合理保證管理階層及時瞭解企業達成目標之程度。而在組成要素上，COSO ERM 將 COSO 五個組成要素中之控制環境分為內部環境、目標設定、事件辨識；於風險評估中，增加風險回應；控制作業、資訊及溝通、監督則保持不變，合計八個組成要素³⁶。

³⁴ 參閱王怡心，原則性的內部控制處理準則，證券暨期貨月刊，第二十八卷第十期，頁 8，2010 年 10 月。

³⁵ 參閱前揭註 15，頁 132。

³⁶ 參閱前揭註 26，頁 353-358。

第三項 美國內部控制法制之成效

依據 COSO 研究，執行內部控制制度最顯著的效益之一，就在增加進入資本市場的能力，以取得企業成長所需資金；其他效益則為可靠和即時性資訊、支援管理階層決策所需訊息、提供處理跨組織交易的機制、提高與利害關係人和客戶的溝通效率等。而美國證管會對沙賓法案之調查發現，受訪者普遍認為遵循第 404 條所增加之直接效益（例如：較好的財務報表內部控制、較高的財務報表品質等）較為顯著，而相關的間接效益（例如：提高投資人信心、降低資金成本等）則不明顯³⁷。



³⁷ 參閱侯崇文、王怡心，上市櫃公司內部控制資訊允當揭露之相關研究：以電子業和金融業為例，臺灣證券交易所及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心委託研究計畫結案報告，頁 15，研究期間 2009 年 8 月 26 日至 2010 年 2 月 15 日。

第三章 我國內部控制法制

第一節 我國內部控制法制之範圍

我國內部控制制度之法制化起源於 2002 年 5 月時，為配合行政程序法之施行，基於將原屬行政命令之「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」提昇至法律位階之立法理由³⁸，新增訂證券交易法第 14 條之 1，授權主管機關行政院金融監督管理委員會得訂定建立內部控制制度之準則，規定公開發行公司應建立內部控制制度，並應於每會計年度終了後三個月內，向主管機關申報內部控制制度聲明書。金管會於同年 11 月訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」，並發布「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」補充規定³⁹，包含依第 6 條訂定「內部控制有效性之判斷項目」⁴⁰、依第 24 條訂定「公開發行公司內部控制制度聲明書」規定格式、及依第 32 至 36 條訂定會計師「內部控制制度審查報告」規定格式等。

而除「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」就內部控制制度的一般性規定外，由過往企業弊案常見態樣，使得主管機關對於取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證、董事會議事規範、審計委員會規範、薪資報酬委員會運作等，屬於內部控制制度中的重要控制作業⁴¹，於證券交易法第 36 條之 1、第 26 條之 3、第 14 條之 4、第 14 條之 6 中採單獨立法，授權主管機關訂定「公開發行公司取得或處分資產處理準則」、「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」、「公開發行公司董事會議事辦法」、「公開發行公司審計委員會行使職權辦法」、「股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法」等內部控制制度的特別規定。

其中，關於董事會內部之功能性委員會，於證券交易法中，已就薪資報酬委員會及審計委員會進行規範。然而於目前實務界中，審計委員會之設置尚在逐步

³⁸ 立法院公告之立法理由為：配合行政程序法之施行，將現行「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」、「證券暨期貨市場各服務事業建立內部控制制度實施要點」之規定，提昇至法律位階。前開要點規定內容涉及人民權利義務，依行政程序法之規定，其訂定應有法律之依據，爰增列訂定上開要點等之授權依據。

³⁹ 參閱民國 91 年 11 月 18 日台財證稽字第 0910005805 號函。

⁴⁰ 「內部控制有效性之判斷項目」係使用於公司設計及執行、或自行檢查、或會計師受託專案審查公司內部控制制度時，得依其所列示之各個問項，編制成檢查表，逐項客觀判斷，獲得內部控制有效性是「無缺失」或「有缺失」之結論，以作為公司出具「內部控制制度聲明書」、或會計師出具「內部控制制度審查報告」之依據。參閱王怡心，「內部控制聲明書」是企業高層的切結書，內部稽核季刊 65 期，2008 年 12 月，頁 23~24。

⁴¹ 依「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 7 條，取得或處分資產、從事衍生性商品交易，係屬內部控制制度所涵蓋之不動產、廠房及設備循環及投資循環之控制作業。依「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 8 條，資金貸與他人、為他人背書或提供保證、關係人交易、董事會議事運作、審計委員會議事運作、薪資報酬委員會運作，亦屬內部控制制度所涵蓋之控制作業。

推廣中⁴²，未達應設置標準者，審計委員會及監察人係屬公司得擇一設置。而公開發行公司建立內部控制制度處理準則雖已於 2014 年將審計委員會運作之管理，定義為已設置者應遵循的內部控制制度之一環，但因普及度未達上市（櫃）公司之二成⁴³，故不納入本研究範圍。

第一項 一般規定—公開發行公司建立內部控制制度 處理準則

第一款 法制沿革

為督促公開發行公司建立內部控制制度，俾透明化營運及財務資訊，以強化經營風險之控管，並藉此達成提昇公司營運效果及效率、保障公司資產安全及維護股東權益之目的，金管會於 1992 年發布「公開發行公司建立內部控制與內部稽核制度實施要點」，俾供公開發行公司於建立內部控制制度有所遵循，其後並歷經多次條文內容之修正。另為使會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查有所遵循，金管會於 1998 年 4 月 15 日訂定「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」。爾後，為符合行政程序法第 150 條關於行政機關之法規命令，應基於法律授權規範之意旨，於 2002 年依證券交易法第 14 條之 1 第 2 項規定為法令授權依據，合併前述二份要點，訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」⁴⁴，此為我國內部控制制度法制化之發端。而主管機關就內部控制規範之發展歷程，分階段列示如下：

圖表 五：我國內部控制規範發展歷程

草創期	推廣期	法制化	創新期
-----	-----	-----	-----

⁴² 2013 年 12 月 31 日金融監督管理委員會金管證發字第 10200531121 號令：依據證券交易法第十四條之四規定，已依本法發行股票之金融控股公司、銀行、票券公司、保險公司、證券投資信託事業、綜合證券商及上市（櫃）期貨商，及實收資本額達新臺幣一百億元以上非屬金融業之上市（櫃）公司，應自本令發布日起設置審計委員會替代監察人；實收資本額新臺幣二十億元以上未滿新臺幣一百億元之非屬金融業之上市（櫃）公司，應自中華民國一百零六年一月一日起設置審計委員會替代監察人。

⁴³ 截至 2014 年 12 月，已設置審計委員會之上市公司計 170 家，佔全部 854 家之 19.91%；已設置審計委員會之上櫃公司計 106 家，佔全部 684 家之 15.5%。參閱審計委員會設置家數統計數據，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/auditCommittee/chPage>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 18 日）。

⁴⁴ 參閱台財證稽字第 0910005800 號。

1986年 8月	1992年 3月	1996年 8月	1997年 3月	1998年 4月	2002年 6月	2002年 11月	2005年 12月	2007年 7月	2009年 3月	2011年 12月	2014年 9月
上市公 司建立 內部控 制制度 實施要 點	公開發 行公司 建立內 部控制 及與內 部稽 核實 施要 點	會計師 查核內 部控制 及出 具專 案審 查報 告	申請上 市(櫃) 公司自 行評 估及 會計 師審 查 內 部 控 制 制 度 專 案 審 查 作 業 要 點	公開發 行公司 建立內 部控制 及實 施要 點 會 計 師 審 查 內 部 控 制 制 度 專 案 審 查 作 業 要 點	修正證 明文 件規 範 實 施 要 點	公開發 行公司 建立內 部控 制 制 度 處 理 準 則	內部稽 核隸 屬董 事會 應包 括董 事會 運 作 之 管 理	內部控 制及 年 度稽 核 應包 括董 事會 運 作 之 管 理	內控增 列防 範及 線交 易之 管 理 修 正 董 事會 運 作 之 管 理	導入 IFRSs 及落 實 薪 資 報 酬委 員會 運 作 之 管 理	調整內 控三 大目 標及 五 大要 素內 容， 強 調 公 司 治 理 概 念 及 產 業 法 令 遵 循 之 重 要

資料來源：林淑芸，主管機關修訂發布「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」最新動態解析，頁4，2014年11月，會計研究發展基金會訓練課程。

我國對於內部控制制度之法制沿革，歷年來之發展整理如下：

圖表 六：內部控制制度規範之發展歷程及法制沿革

時間	發展歷程及法制沿革	說明
1985年12月26日	(74)台財證(一)字第01412號：公布實施「股票上市審查作業手冊」。	要求主辦承銷商對申請上市公司，應輔導申請公司建立健全內部控制制度(含內部會計制度、內部管理制度及內部稽核制度)。
1986年5月17日	發布「財政部證券管理委員會推動上市公司建立內部控制制度實施要點」。	證管會為使公開發行公司訂定內部控制制度，設置內部稽核，據以釐定內部稽核實施細則，確實執行內部稽核作業，從而建立證券市場監理體系，促進證券市場健全發展，以保障投資，於1986年發布要點，規定上市公司須訂定內部控制制度，設置內部稽核。
1992年3月18日	(81)台財證(稽)字第00533號：發布「公開發行	將建立內部控制制度適用範圍擴大至公開發行公司。使公開發行公司訂定

時間	發展歷程及法制沿革	說明
	公司建立內部控制與內部稽核制度實施要點」。	內部控制制度，設置內部稽核單位，據以釐定內部稽核實施細則，確實執行內部稽核作業，從而建立證券市場稽核體系，促進證券市場健全發展，以保障投資。
1995年1月9日	(84)台財證(稽)字第00026號：修正「公開發行公司建立內部控制與內部稽核制度實施要點」。	修正部分條文。
1996年8月17日	(85)台財證(稽)字第02666號：修正「公開發行公司建立內部控制與內部稽核制度實施要點」。	增列會計師於特定情形下出具專案審查報告之規定。
1997年3月31日	發布「申請上市(櫃)公司自行評估及會計師審查內部控制制度作業要點」。	由臺灣證券交易所及櫃檯買賣中心共同委託馬秀如教授研究美國 COSO Report 內控自評制度，據以規定申請上市(櫃)公司內控自行評估作業。
1998年4月15日	(87)台財證(稽)字第00967號：修正名稱為「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」。 增訂「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」。	參酌美國聯邦存款保險公司改進法(FDICIA)之規範，納入自行評估內部控制作業，及公開內部控制聲明書。
1998年12月28日	(87)台財證(稽)字第03742號：修正內部控制聲明書之內容。	內部控制聲明書為公司年報及公開說明書之主要內容，並對外公開。
2002年6月12日	總統華總一義字第09100116790號：增訂證券交易法第14條之1。	配合行政程序法之施行，基於將原屬行政命令之「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」提昇至法律位階，授權主管機關得訂定建立內部控制制度之準則，規定公開發行公司應建立內部控制制度，並應於每會計年度終了後四個月內，向主管機關申報內部控制制度聲明書。
2002年11月18日	台財證稽字第0910005800號：發布「公開發行公司建	因應行政程序法之發布實施，並符合行政程序法第150條關於行政機關之

時間	發展歷程及法制沿革	說明
	立「內部控制制度處理準則」全文 45 條；並自發布日施行。	法規命令，應基於法律授權規範之意旨，爰將「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」及「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」，依證券交易法第 14 條之 1 第 2 項規定為法令授權依據，合併訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」。
2002 年 11 月 18 日	台財證稽字第 0910005801 號：廢止「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」及「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」。	配合「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」之施行，廢止「公開發行公司建立內部控制制度實施要點」及「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查作業要點」。
2003 年 4 月 30 日	台財證稽字第 0920001833 號：修正「內部控制制度聲明書」第五點。	公開發行公司所出具之內部控制制度聲明書，其中對營運的效果及效率之目標部分，主要在於合理確保知悉營運之效果及效率目標達成之程度。
2003 年 12 月 18 日	台財證稽字第 0920005169 號：修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 23、24 條條文。	為貫徹公開發行公司資訊充分揭露之原則，爰修正本準則第 24 條規定，公開發行公司之內部控制制度聲明書嗣後應於「公開資訊觀測站」公告申報。為配合 2003 年 4 月 30 日修正內部控制制度聲明書之內容，本準則第 23 條爰酌作文字調整。
2004 年 3 月 11 日	台財證稽字第 0930000939 號：對子公司之監督管理。	依照「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 40 條之授權，制定對子公司之監管事項
2005 年 3 月 10 日	金管證稽字第 0940001110 號：修正「內部控制制度聲明書」第三點。	配合證券期貨局組織之調整，刪除聲明書第三點「財政部證券暨期貨管理委員會訂頒」之文字。
2005 年 12 月 19 日	金管證稽字第 0940005920 號：修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 2、3、5~8、11、13~17、21、22、24、31、32、37、39~42 條條文及第四	為配合行政院金融監督管理委員會成立，復為落實公開發行公司年度稽核計畫機制，參考美國沙賓法 (Sarbanes-Oxley Act of 2002) 及公開公司會計監督委員會 (PCAOB) 發布之審計準則第二號公報規定，強化公開發行公司內

時間	發展歷程及法制沿革	說明
	章章名。	部控制制度及內部稽核制度，另有關「對子公司之監督與管理」等之相關行政規則，應納入本準則規範，爰以修正。
2007年7月17日	金管證稽字第0960036652號：修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第8、13、22條條文。	鑑於董事會運作係公司治理重要環節，及配合證券交易法第26條之3授權訂定「公開發行公司董事會議事辦法」，爰以修正。
2009年3月16日	金管證稽字第0980009090號：修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第6、8、14、16、40條條文。	參酌美國COSO委員會於2004年頒訂「企業風險管理—整體架構」及2006年日本J-SOX，將內部控制拓展到領域更廣的企業風險管理，以及2006年美國COSO頒訂「財務報導的內部控制—較小型公開發行公司指引」，指引較小型公司以成本效益原則設計與財務報導有關之內部控制，及國際內部稽核執業準則內容予以增修訂。
2009年3月18日	金管證稽字第09800097671號：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。	關於內部控制五大組成要素中之「風險評估」，參酌COSO委員會2004年「企業風險管理—整體架構」及日本J-SOX修正為「風險評估與回應」。另將聲明之日期由「會計年度」改為「會計年度終了日」。
2011年12月21日	金管證審字第1000062131號：修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」部分條文。	因風險回應係風險管理組成要素，尚非內部控制組成要素，故將「風險評估及回應」修正為「風險評估」。增訂公司應建立薪資報酬委員會運作管理之控制作業；另明定適用國際會計準則之企業，應將其納入之控制作業項目。考量風險管理之重要性，規範各公開發行公司宜建立有效之風險管理機制，以強化公司營運之控管。
2012年1月16日	金管證審字第1010001390號：訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第六條第二項規定之內部	依「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第6條第2項規定，訂定公開發行公司於設計及執行，或自行檢查，或會計師受託專案審查公司內

時間	發展歷程及法制沿革	說明
	控制制度有效性判斷項目。	部控制制度時，應綜合考量之判斷項目。
2012年1月16日	金管證審字第10100013901號：修訂格式。	依據「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」規定，訂定內部稽核人員名冊、次一年度稽核計畫、上一年度之年度稽核計畫執行情形及上一年度內部稽核所見內部控制制度缺失及異常事項改善情形、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等相關格式。
2013年5月21日	修正證券交易法第14條之1第3項，將內部控制聲明書的申報日期，調整為會計年度終了後三個月內。	2010年證券交易法修正第36條，將年度財務報告的申報日期從每會計年度終了後四個月內改為會計年度終了後三個月內。為使內部控制聲明書與財務報告的申報日期同步，因此修正本條。
2013年6月26日	金管證審字第1020021398號：規範未上市、未上櫃公開發行公司（含興櫃公司）內部控制聲明書之公告申報案。	未上市、未上櫃之公開發行公司（含興櫃公司）若因作業時間確有不及，致無法於每會計年度終了後三個月內公告申報內部控制制度聲明書，得延長至每會計年度終了後四個月內公告申報。
2014年9月22日	金管證審字第1030036318號：修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」部分條文。	參考美國COSO委員會2013年提出之「內部控制-整體架構」更新報告，修正內部控制制度三大目標及五大組成要素之相關內涵，並配合該報告強調公司治理觀念及考量國內實務需加強事項，增訂相關控制作業。該準則原條文四十六條，本次修正二十六條，新增一條，共修正二十七條。
2014年10月1日	金管證審字第1030039132號：發布內部控制制度有效性判斷項目。	更新公開發行公司於設計及執行，或自行評估，或會計師受託專案審查公司內部控制制度時，應綜合考量之判斷項目。
2014年10月1日	金管證審字第10300391321號：修訂格式。	發布內部控制制度聲明書、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

時間	發展歷程及法制沿革	說明
		缺失及異常事項缺失改善情形申報表、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等相關格式。

資料來源：陳天意、兩岸上市公司內部控制法制之比較研究，中正大學會計資訊與法律數位學習碩士在職專班碩士論文，頁 60-73，2012 年 6 月；銀行內部控制制度編撰委員會，銀行內部控制制度，財團法人台灣金融研訓院，初版，頁 5-8，2001 年 12 月；及本研究整理。

由上述法制沿革得歸納出下列要點及趨勢：

- 先行政推廣，後立法推動
我國為引進內部控制制度，係由主管機關先以行政指導方式推廣，在行政程序法立法後，再以法律強制力推動。
- 適用對象之逐步擴大
應建立內部控制制度之對象，由申請上市(櫃)公司開始，再推動至上市(櫃)公司，再擴大到公開發行公司。
- 繼受美國 COSO Report 之規範，以審計學出發，擬訂法規範
我國內部控制制度，係引入查核財務報表之審計學理論，繼受美國 COSO Report 之規範，委託審計學教授研究及提出報告後，由主管機關訂定成法規命令。
- 隨企業舞弊案件之教訓及經濟或社會趨勢，逐步增列重要控制作業
由早期資產掏空、關係人不當交易、過度財務槓桿操作等企業舞弊案件之教訓，陸續就處分取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證等制定規範。
近十年來，力霸事件突顯董事會運作不彰、公司經營不善而董監事依然坐領高薪之社會反肥貓情緒，促使董事會議事、薪資報酬委員會運作規範之出現；企業多角化經營趨勢而更須關注子公司管理；配合世界潮流採用國際會計準則；食安事件、高雄氣爆事故，突顯出公司遵循所屬產業法令之重要性，此等均逐步增列為重要控制作業。

第二款 架構及內容

現行最新版之公開發行公司建立內部控制制度處理準則，係 2014 年 9 月 22 日之修正版，該辦法共 47 個條文，其架構及內容如下表。

圖表 七：公開發行公司建立內部控制制度處理準則之架構及內容

章	節	主要內容
總則		法令授權、適用範圍、內控目的及制定程序
內控設計及執行		應包含之組成要素及控制作業、獨立董事意見之考量
內控檢查	內部稽核	內稽目的及程序、內部稽核實施細則、年度稽核計畫之執行、稽核報告及追蹤報告、稽核單位隸屬層級、稽核主管任免程序、稽核人員適任條件
	自行評估及內控聲明書	自評目的及程序、適用對象及時點
	會計師專案審查	專審目的及範圍、審查準則及程序、審查報告種類及審查涵蓋期間規定
對子公司監理		經營管理、財務業務管理、稽核管理等事項之監理
附則		內部懲處規定、不適任稽核人員之處置、金管會命令委託會計師執行專審情事之規定、發布日

資料來源：林淑芸，主管機關修訂發布「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」最新動態解析，頁 12，2014 年 11 月，會計研究發展基金會訓練課程。

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第二章已對內部控制制度之設計及執行，進行完整規範。但由該處理準則第 13 條第 2 項年度稽核計畫應包含項目，可得知下列項目為法令及主管機關認定之重要控制作業⁴⁵。

- 一、法令規章遵循事項。
- 二、取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證之管理及關係人交易之管理等重大財務業務行為之控制作業。
- 三、對子公司之監督與管理。
- 四、董事會議事運作之管理。
- 五、財務報表編製流程之管理，包括適用國際財務報導準則之管理、會計專業判斷程序、會計政策與估計變動之流程等。
- 六、資通安全檢查。
- 七、銷售及收款循環、採購及付款循環等重要營運循環。
- 八、公開發行公司設置審計委員會者，包括審計委員會議事運作之管理。
- 九、股票已上市或在證券商營業處所買賣之公司，包括薪資報酬委員會運作之管理。

⁴⁵ 臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司內部控制制度查核作業程序第 5 條，及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對上櫃公司內部控制制度查核作業程序第 5 條亦條列：取得或處分資產；從事衍生性商品交易；資金貸予他人；為他人背書保證；董事會運作情形等為必要查核項目。

而為協助董事會及經理人檢查及覆核內部控制制度之缺失及衡量營運之效果及效率，並適時提供改進建議，以確保內部控制制度得以持續有效實施⁴⁶，法規要求公開發行公司應設置隸屬於董事會之內部稽核單位，並依公司規模、業務情況、管理需要及其他有關法令之規定，配置適任及適當人數之專任內部稽核人員⁴⁷，其適任條件及受訓時數應符合規定⁴⁸。

另鑑於企業全球化經營為時代潮流所趨，公開發行公司紛紛轉投資設立國內、海外子公司，無論從經營者或證券管理之角度，均不能忽略整體經營之風險管理及內部控制制度，故法規要求公開發行公司應於內部控制制度中，訂定對子公司必要之控制作業，並考量子公司所在地政府法令之規定及實際營運之性質，督促子公司建立內部控制制度。此外，亦應視各子公司之業務性質、營運規模及員工人數，指導其設置內部稽核單位及訂定內部控制制度自行評估作業之程序及方法，並監督其執行。

第三款 法律效果

主管機關頒布之內部控制制度聲明書格式第六項載明「本聲明書將成為本公司年報及公開說明書之主要內容，並對外公開。上述公開之內容如有虛偽、隱匿等不法情事，將涉及證券交易法第二十條、第三十二條、第一百七十一條及第一百七十四條等之法律責任。」故對於建立內部控制制度可能涉及之行政責任、刑事責任、民事責任，列示如下：

第一目 行政責任

未建立內部控制制度、未遵期申報內部控制制度聲明書，依證券交易法第178條第1項第2款之規定，主管機關得科處新臺幣二十四萬元以上二百四十萬元以下罰鍰，並令其限期辦理；屆期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次各處新臺幣四十八萬元以上四百八十萬元以下罰鍰，至辦理為止。而依同法第179條規定，法人違反本法之規定者，處罰其為行為之負責人。

第二目 刑事責任

對於公告申報之內部控制制度若有虛偽記載，得依證券交易法第174條第1項第5款之規定，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰

⁴⁶ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第10條。

⁴⁷ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第11條第1項。

⁴⁸ 依據公開發行公司建立內部控制制度處理準則第11條第6項，內部稽核人員應符合一定之消極及積極資格，並完成一定時數之訓練，詳情參閱金管證審字第10300391322號。

金。另由於內部控制制度聲明書應刊載於公司年報或公開說明書，尚涉及證券交易法第 171 條第 1 項第 1 款之罪責。但二者刑度不同，實務上，有法院以第 174 條處罰⁴⁹。

第三目 民事責任

因為內部控制制度聲明書屬於證券交易法第 20 條第 2 項的公司業務文件，如其內容有虛偽隱匿之情形時，應依第 20 條之 1 定其民事責任。另內部控制制度聲明書應刊載於公司年報⁵⁰或公開說明書⁵¹，如有虛偽隱匿，則應依第 32 條處理民事賠償責任。兩者規定不同，何者優先適用？現行規定尚欠明確⁵²。

依公司法第 8 條之規定，股份有限公司之董事為公司負責人，其若怠惰督導內部控制制度之有效性，恐涉及公司法第 23 條第 1 項之未盡善良管理人之注意義務，依該法條後段之規定，其致公司受有損害者，應負損害賠償責任。

此外，上市公司與臺灣證券交易所所有上市契約之民事關係。依臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 15 條，發生屬第 4 條第 1 項第 19、29 款規定，違反內部控制之應辦公告申報者，臺灣證券交易所對上市公司處以新台幣參萬元之違約金，但其於最近一年內累計課處次數達二次以上（含本次）、個案情節出於故意或重大缺失、或對股東權益或證券價格具重大影響者，得處以伍萬元至伍佰萬元之違約金。須補辦公開者，上市公司應於文到後二營業日內辦理，如再未依限辦理者，得按日處以壹萬元之違約金，至辦理之日為止。於按日處以違約金後，仍未依限辦理且個案情節重大者，得依臺灣證券交易所股份有限公司營業細則第 49、50、50-1 條之規定，對其上市有價證券變更原有交易方法、停止其買賣或終止其上市。

另財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序，對上櫃公司亦有相同之規範。

第四款 與美國內部控制法制之比較

由於我國內部控制法制主要係繼受自美國法制及 COSO Report，再制定成法規命令，故比較二者間之差異如下：

⁴⁹ 參閱賴英照，最新證券交易法解析，頁 228，2014 年 2 月，第三版。

⁵⁰ 參閱公開發行公司年報應行記載事項準則第 10 條第 1 項第 1 款。

⁵¹ 參閱公司募集發行有價證券公開說明書應行記載事項準則第 31 條第 1 項第 1 款；臺灣證券交易所股份有限公司初次申請有價證券上市用之公開說明書應行記載事項準則第 11 條第 1 項第 1 款；財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心申請有價證券於證券商營業處所買賣之公開說明書應記載事項準則第 20 條第 1 項第 4 款第 9 目。

⁵² 參閱前揭註 49，頁 229。

圖表 八：我國與美國內部控制法制之比較

項目	我國	美國
內部控制制度聲明書聲明之目標	包括：營運之效果及效率(含獲利、績效及保障資產安全等)；報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範；相關法令規章之遵循等目標的達成情形。	僅為財務資訊在重大性方面已允當表達。
內部控制制度聲明書之具結者	董事會審查通過後，由董事長及總經理聯名具結。	執行長（CEO）及財務長（CFO）聯名具結。
內部控制制度聲明書之格式	金管會已制定規定格式。	由公司經營者自行表述。
內部控制制度有效性之判斷	金管會已訂定內部控制制度有效性判斷項目，並責成證交所與櫃買中心發布內部控制制度有效性判斷參考項目範例。	SEC 批准 PCAOB 公布之審計準則，並建議參考 COSO Report。
內部控制制度之外部審查	僅於首次辦理股票公開發行，或依證券交易法第 38 條之 1 在主管機關認為必要時，才需要委託會計師對內部控制制度進行審查。	每年均需委託會計師辦理內部控制制度評估。

資料來源：本研究整理。

第二項 特別規定—公開發行公司取得或處分資產處理準則

第一款 法制沿革

為強化公司取得或處分資產之內部控制程序及辦理資訊公開，以確保公司能以合理價格進行資產交易，並保障投資人知悉權利⁵³。也為防止資產掏空、關係人之非常規交易、公司涉入財務槓桿過度冒險或交易條件複雜難懂的衍生性商品交易、企業併購之重大交易的濫權或背信等，主管機關整合「公開發行公司取得或處分資產處理要點」、「公開發行公司向關係人購買不動產處理要點」、「公開發行公司從事大陸地區投資處理要點」、「公開發行公司從事衍生性商品交易處理要

⁵³ 馬佳琪，談新修正公開發行公司取得或處分資產處理準則，證券暨期貨月刊，第三十卷第六期，頁 53，2012 年 6 月。

點」、「上市上櫃公司及興櫃股票公司合併或分割應注意事項」、及「公開發行公司發行新股受讓其他公司股份應注意事項」等規定、依據 2002 年 6 月 12 日修正之證券交易法第 36 之 1 之授權，於 2002 年 12 月 10 日訂定「公開發行公司取得或處分資產處理準則」⁵⁴，茲將法制沿革列示如下。

圖表 九：取得或處分資產規範之發展歷程及法制沿革

時間	發展歷程及法制沿革	說明
1989 年 4 月 12 日	證期會發布 (78) 台財證 (一) 字第 00797 號。	訂定發布「公開發行公司取得或處分資產處理要點」。
1991 年 8 月 8 日	證期會發布 (80) 台財證 (一) 字第 02217 號。	修正發布「公開發行公司取得或處分資產處理要點」。
1994 年 2 月 15 日	證期會發布 (83) 台財證 (一) 字第 49275 號。	頒訂「公開發行公司向關係人購買不動產處理要點」。
1994 年 8 月 25 日	證期會發布 (83) 台財證 (一) 字第 49275 號。	修正發布「公開發行公司向關係人購買不動產處理要點」。
1995 年 4 月 29 日	證期會發布 (83) 台財證 (一) 字第 01667 號。	修正發布「公開發行公司取得或處分資產處理要點」。
1996 年 4 月 20 日	證期會發布 (85) 台財證 (一) 字第 01165 號。	頒訂「公開發行公司從事衍生性商品交易處理要點」。
1997 年 1 月 27 日	證期會發布 (86) 台財證 (一) 字第 00526 號。	修正發布「公開發行公司向關係人購買不動產處理要點」。
1998 年 2 月 18 日	證期會發布 (87) 台財證 (一) 字第 00496 號。	頒訂「公開發行公司從事大陸地區投資處理要點」。
1999 年 10 月 20 日	證期會發布 (88) 台財證 (一) 字第 81769 號。	公告修正「公開發行公司取得或處分資產處理要點」全文 9 點。
2000 年 2 月 16 日	證期會發布 (89) 台財證 (一) 字第 00482 號。	頒訂「上市上櫃公司及興櫃股票公司合併或分割應注意事項」。
2000 年 3 月 28 日	證期會發布 (89) 台財證 (一) 字第 28185 號。	說明公開發行公司及其子公司均應各自訂定「取得或處分資產處理程序」，並於提報各該公司之董事會通過後執行，該程序之效力與是否已提報公司股東會無涉；另公開發行公司之子公司所訂定之「取得或處分資產處理程序」，經子公司之董事會通過後，並應提報雙方股東會，尚無需報

⁵⁴ 參閱前揭註 53，頁 40。

時間	發展歷程及法制沿革	說明
		本會備查。
2001年11月16日	證期會發布(90)台財證(一)字第006130號。	公告修正「公開發行公司從事大陸地區投資處理要點」全文5點。
2001年12月20日	證期會發布(90)台財證(一)字第006628號。	公告修正「上市上櫃公司及興櫃股票公司合併或分割應注意事項」全文6點。
2002年1月22日	證期會發布(91)台財證(一)字第000543號。	頒訂「公開發行公司發行新股受讓他公司股份應注意事項」。
2002年6月12日	立法增訂證券交易法第36條之1。	立法理由「配合行政程序法之施行，將「公開發行公司取得或處分資產處理要點」提昇至法律位階。」
2002年12月10日	證期會發布台財證一字第0910006105號。	頒訂「公開發行公司取得或處分資產處理準則」。
2002年12月10日	證期會發布台財證一字第0910006109號。	規定取得或處分資產相關公告格式及估價報告應記載事項。
2002年12月10日	證期會發布台財證一字第0910006110號。	廢止「公開發行公司從事大陸地區投資處理要點」、「上市上櫃公司及興櫃股票公司合併或分割應注意事項」、「公開發行公司發行新股受讓他公司股份應注意事項」。
2002年12月10日	證期會發布台財證一字第0910006113號。	「公開發行公司取得或處分資產處理要點」、「公開發行公司向關係人購買不動產處理要點」及「公開發行公司從事衍生性商品交易處理要點」自2002年12月12日起停止適用。
2003年3月21日	證期會發布台財證一字第0920001151號。	補充「公開發行公司取得或處分資產處理準則」、「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」及「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」之相關規定。
2012年2月13日	金管會以金管證發字第1010004588號修正「公開發行公司取得或處分資產處理準則」部分條文。	修正重點包含：強化關係人交易之管理、取得或處分資產交易之內部控制及對子公司取得或處分資產交易之督導、重大資產交易取得專家意見時點及計算方式、強化公告資訊之正確

時間	發展歷程及法制沿革	說明
		性等。
2012年4月24日	金管會發布金管證發字第1010016743號。	修正「公開發行公司取得或處分資產處理準則」公告格式。
2013年12月30日	金管會以金管證發字第1020053073號修正「公開發行公司取得或處分資產處理準則」部分條文。	修正重點包含：配合國際財務報導準則及實務需求等。

資料來源：本研究整理。

由上述法制沿革得歸納出下列要點及趨勢：

- 資產之取得或處分係屬公司之重大交易，許多企業弊案常是出自於交易價格或對象之不合理或不透明，故法規強調公司內部審核程序、外部之專業估價及會計師複核意見，與資訊公開。
- 破壞市場秩序之舞弊案件或影響股東權益的重大事件，會跟隨時代變遷，以不同交易型態出現，故始於資產之取得或處分，又陸續對關係人交易、從事衍生性商品交易、企業合併、分割、收購及股份受讓等，擬定對應之法規範。且隨著法規漏洞之出現或企業蓄意之規避行為，則又不斷地更新法規範來防堵。
- 發生影響公司或股東權益之重大事件時，該資產之取得或處分交易係屬決策者之惡意舞弊或未盡善良管理人義務，亦或環境變遷使風險成真之原本善意的商業判斷，需要冗長法律程序去辨識。為讓投資人在交易發生時得自行判斷作成買進或賣出之投資決策，及發揮市場機制來監督企業營運決策，故法規設計有即時性之資訊公開。

第二款 架構及內容

現行最新版之公開發行公司取得或處分資產處理準則，係2013年12月30日之修正版，該辦法共34個條文，其架構及內容如下表。

圖表 十：公開發行公司取得或處分資產處理準則之架構及內容

章	節	主要內容
總則		法令授權、適用範圍、名詞定義、專家獨立性
處理程序	處理程序之訂定	制定程序、應記載事項、獨立董事意見之考量
	資產之取得或處分	應取具估價報告、財務報表、會計師意見、或其他證明文件等情況之規定

章	節	主要內容
	關係人交易	應提董事會通過及監察人承認之資料、評估交易成本合理性之方法、評估結果較交易價格低時應辦理之事項
	從事衍生性商品交易	應注意之風險管理及稽核事項、應採行之風險管理措施、董事會或授權高階主管監督管理交易之原則、應記錄及稽核之事項
	企業合併、分割、收購及股份受讓	委請專家表示意見之內容、提交股東會之資料、召開股東會應注意事項、保密義務、得變更換股比例或收購價格之情事、契約應載明事項、參與家數增加之規定、參與公司非屬公開發行公司之規定、參與人員及重要日期等相關資料之保存及申報
資訊公開		應辦理公開之事項、時限及方式、應再公開之變動事項

附則

公營事業及子公司之其他規範、發布日

資料來源：許耕維，企業內部稽核常見缺失及違規案例解析，頁 31，2010 年 4 月，會計研究發展基金會訓練課程。

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 7 條第 1 項第 6、7 款；第 8 條第 1 項第 4、10 款定義不動產、廠房及設備、有價證券、投資性不動產、衍生性商品及其他投資、關係人交易之政策及程序，係屬公開發行公司內部控制制度之一環，並於第 13 條第 2 項第 2 款中要求，取得或處分資產、從事衍生性商品交易、關係人交易之管理應列為每年年度稽核計畫之稽核項目。而公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 21 條第 2 項更規範從事衍生性商品交易處理程序之遵循情形的稽核頻率為每月執行。若有重大違規，應書面通知各監察人。足見此些項目之管理為法令及主管機關認定之重要控制作業。

另為避免藉由子公司名義辦理資產之取得或處分來規避法規範，及考量子公司之盈虧最終仍會反應至母公司之股東權益，故公開發行公司取得或處分資產處理準則第 7 條第 3 項要求公開發行公司應督促子公司依該處理準則訂定並執行取得或處分資產處理程序；第 33 條規定公開發行公司應為非屬國內公開發行之子公司公司公告申報相關重大事項或交易。

第三款 法律效果

除企業合併、分割、收購及股份受讓於企業併購法有專法規定外，對於公開發行公司及其負責人違法從事取得或處分資產者，其所涉及之行政責任、刑事責任、民事責任，列示如下：

第一目 行政責任

違反取得或處分資產之適用範圍、作業程序、應公告及申報之規定，依證券交易法第 178 條第 1 項第 7 款之規定，主管機關得科處新臺幣二十四萬元以上二百四十萬元以下罰鍰，並令其限期辦理；屆期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次各處新臺幣四十八萬元以上四百八十萬元以下罰鍰，至辦理為止。而依同法第 179 條規定，法人違反本法之規定者，處罰其為行為之負責人。

主管機關得依證券交易法第 38 條之授權，要求公司提供取得或處分資產之資料。屆期不提出，或拒絕、妨礙或規避主管機關檢查者，涉及依證券交易法第 178 條第 1 項第 3 款之罰鍰。

公司向關係人取得不動產經評估交易價格未合理，未依公開發行公司取得或處分資產處理準則第 17 條提列特別盈餘公積，而違反證券交易法第 41 條時，涉及依證券交易法第 178 條第 1 項第 2 款之罰鍰。

第二目 刑事責任

董事與公司之間存有委任關係，自屬刑法第 342 條之「為他人（公司）處理事務」，故董事若圖謀不法利益或損害公司利益，而為違背其任務之行為，造成公司損害，即可能構成背信罪，得處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。

依證券交易法第 171 條第 1 項第 2 款之規定「公司之董事、監察人、經理人或受僱人，以直接或間接方式，使公司為不利益之交易，且不合營業常規，致公司遭受重大損害。」；或犯罪主體排除受僱人，規範在同法條第 3 款「公司之董事、監察人或經理人，意圖為自己或第三人之利益，而為違背其職務之行為或侵占公司資產，致公司遭受損害達新臺幣五百萬元。」處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。

公司負責人對於取得或處分資產若有虛偽記載，則該當於證券交易法第 174 條第 1 項第 4、5 款之罪責，可處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰金。

第三目 民事責任

取得或處分資產之不當交易，應負擔公司法第 23 條公司負責人未忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務、公司法第 193 條董事違法決議等之損害賠償責任。若對取得或處分資產之虛偽記載或不實公告，則有證券交易法第 20 條第 3 項、第 32 條第 1 項之損害賠償責任。

對於關係人交易，公司法第 369-4 條規定控制公司直接或間接使從屬公司為不合營業常規或其他不利益之經營，而未於會計年度終了時為適當補償，致從屬公司受有損害者，應負賠償責任。控制公司負責人使從屬公司為前述行為，應與控制公司就前述損害負連帶賠償責任。另公司法第 369-5 條規定控制公司使從屬公司為公司法第 369-4 條之行為，致他從屬公司受有利益，受有利益之該他從屬公司於其所受利益限度內，就控制公司依公司法第 369-4 條規定應負之賠償，負連帶責任。

此外，上市公司與臺灣證券交易所所有上市契約之民事關係。依臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 15 條，發生屬第 4 條第 1 項第 20 款規定，違反取得或處分資產之應辦理公告申報者，臺灣證券交易所對上市公司處以新台幣參萬元之違約金，但其於最近一年內累計課處次數達二次以上（含本次）、個案情節出於故意或重大缺失、或對股東權益或證券價格具重大影響者，得處以伍萬元至伍佰萬元之違約金。須補辦公開者，上市公司應於文到後二營業日內辦理，如再未依限辦理者，得按日處以壹萬元之違約金，至辦理之日為止。於按日處以違約金後，仍未依限辦理且個案情節重大者，得依臺灣證券交易所股份有限公司營業細則第 49、50、50-1 條之規定，對其上市有價證券變更原有交易方法、停止其買賣或終止其上市。

另財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序，對上櫃公司亦有相同之規範。

第三項 特別規定—公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則

第一款 法制沿革

我國自 1966 年起，即於公司法第 15 條及第 16 條中，規範公司資金貸與及保證之行為。因上市（櫃）公司具社會公共性，主管機關為降低上市公司經營風險，確保投資安全，在 1980 及 1990 年代以「應注意事項」或「處理要點」方式，對資金貸與及背書保證作更細膩之規範。爾後配合行政程序法之施行，於 2002 年將「處理要點」提昇至法律位階，而立法增訂證券交易法第 36 條之 1，由主管機關依據該法條之授權而訂定「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」，茲將法制沿革列示如下。

惟須先補充說明，工商實務上常有利用票據法上之背書行為，實質達到保證效力，以圖迴避公司法第 16 條之保證限制。此種不於票據上記明保證字樣，而

依背書方式達到保證目的之「隱存保證之背書」行為⁵⁵，於主管機關之公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則中，則併入保證行為一同規範⁵⁶。

圖表 十一：資金貸與及背書保證規範之發展歷程及法制沿革

時間	發展歷程及法制沿革	說明
1966年7月5日	立法全文修正公司法第15條第2項。	公司之資金，不得借貸與其股東或其他個人。
1966年7月5日	立法全文修正公司法第16條第1項。	公司除依其他法律或公司章程規定以保證為業務者外，不得為任何保證人。
1985年9月6日	證期會發布(74)台財證(一)字第01063號。	為減低上市發行公司經營風險，確保投資安全，規定「上市發行公司背書保證應注意事項」。
1985年12月6日	證期會發布(74)台財證(一)字第01348號。	補充規定「上市發行公司背書保證應注意事項」及「上市公司資金貸與他人應注意事項」。
1987年10月13日	證期會發布台財證(一)字第15356號。	公司若不擬將金貸與他人，得免予訂定「公司資金貸與他人作業程序」，惟應提報董事會，並將董事會議事錄報會。
1990年10月24日	立法修正公司法第15條第2項為「公司之資金，除因公司間業務交易行為有融通資金之必要者外，不得貸於股東或任何他人。」	立法理由『現行法雖規定公司資金不得貸與股東及其他個人(自然人)，卻得貸與非股東之法人，爰修正除因業務交易行為有融通資金之必要得貸與他公司外，不得貸與股東或任何他人。』
1994年3月14日	證期會發布(83)台財證(一)字第00481號。	應將子公司貸放資金或背書保證之相關作業程序併納入「資金貸與他人作業程序」或「對外背書保證辦法」中。
1997年2月12日	證期會發布(86)台財證(六)字第00669號。	修正「上市上櫃公司背書保證處理要點」。
1999年12月17日	證期會發布(88)台財證(六)字第04747號。	上市(櫃)公司及其子公司辦理資金貸與他人及背書保證情事，應確實遵循公司法、本會相關法令及公司所訂作

⁵⁵ 參閱劉連煜，現代公司法，頁108-109，2014年9月，增訂十版。

⁵⁶ 參閱公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第4條對背書保證之定義，包括融資背書保證、關稅背書保證、其他背書保證。

時間	發展歷程及法制沿革	說明
		業規範之規定。
2001年 10月25 日	立法修正公司法第15條。	立法理由『開放中小企業資金融通之管道，使企業在資金的運用上有多重選擇，惟需受限於貸與企業淨值百分之四十之內。』並刪除刑責規定。
2001年 10月25 日	立法修正公司法第16條。	立法理由『公司負責人違反法律或章程之行為，自應自負保證責任，而不必由公司負連帶賠償責任。』並刪除罰金規定。
2002年2 月4日	證期會發布(91)台財證(六)字第101404號。	補充規定上市(櫃)公司資金貸與他人應注意事項。
2002年5 月14日	立法增訂證券交易法第36條之1。	立法理由『配合行政程序法之施行，將「上市上櫃公司背書保證處理要點」提昇至法律位階。』
2002年 12月18 日	證期會以台財證六字第0910161919號令訂定「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」。	為健全公司資金貸與他人及為他人背書或提供保證之管理，減低經營風險，茲依法訂定本準則。
2003年3 月21日	證期會發布台財證一字第0920001151號。	補充「公開發行公司取得或處分資產處理準則」、「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」及「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」之相關規定。
2004年4 月28日	證期會發布台財證六字第0930114130號。	證券交易法第36條之1及「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」，非屬公司法第十六條所稱得為保證之「其他法律」。
2005年 12月29 日	金管會以金管證六字第0940006026號令修正「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」。	背書保證對象限於具持股控制關係之母子公司。
2006年 12月19 日	金管會發布金管證一字第0950005718號。	定義證券交易法所稱重大之資金貸與、背書或提供保證。
2009年1 月15日	金管會以金管證六字第0980000271號令修正「公開發行公司資金貸與及背	考量經濟環境變動及公司實務運作需求，放寬資金貸與之限制；放寬得為背書保證對象；子公司應依本準則

時間	發展歷程及法制沿革	說明
	書保證處理準則」。	執行相關作業程序；簡化資訊公開標準。
2010年3月19日	金管會以金管證審字第0990011375號令修正「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」。	考量經濟環境變動及公司實務運作需求，放寬得為背書保證對象，同時強化公司及其子公司從事背書保證風險管控程序；放寬公司及其子公司資金貸與執行程序。
2012年7月6日	金管會以金管證審字第1010029874號令修正及增訂「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」。	配合證券交易法增訂外國公司準用證券交易法第36條之1，及因應公司適用國際財務報導準則（IFRSs）與配合實務運作等需求，而進行修正。

資料來源：本研究整理。

由上述法制沿革得歸納出下列要點及趨勢：

- 為維持公司資本之充實，以保護股東及債權人利益，因而立法限制公司資金貸與他人，或為他人提供背書保證。惟因工商實務之需求，法律規範是原則禁止，例外開放。
- 有鑑於過度之財務槓桿操作，易增加經營風險，損及投資安全。且蓄意不當之非常規交易，則有利益輸送、挪用或掏空公司資產之嫌。故主管機關由上市上櫃公司開始，訂定資金貸與及背書保證之細部作業規範，並逐步推展至公開發行公司，及其子公司均應遵循。
- 公司法放寬規定後，主管機關體會到「企業自律」的重要性已凌駕「法令管制」，而強化「公司治理」可降低資金貸與及背書保證所造成之經營風險⁵⁷，故以規範更臻嚴格及周全之「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」來取代「應注意事項」、「處理要點」。
- 捏緊了怕限制工商發展，放鬆了怕弊端叢生。主管機關對於資金貸與及背書保證之對象、風險管控程序、子公司應執行之作業程序、資訊公開標準等之法規要求上，會因應弊案發生或工商業界呼籲，時而收緊，時而放鬆。

第二款 架構及內容

現行最新版之公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則，係2012年7月6日之修正版，該辦法共27個條文，其架構及內容如下表。

⁵⁷ 參閱朱應舞、林俊宏，躲在財務報表背後的致命黑數—結合會計及法律觀點探討資金貸與及背書保證交易，主計月刊，575期，頁67，2003年11月。

圖表 十二：公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則之架構及內容

章	節	主要內容
總則		法源依據、適用範圍、得資金貸與及背書保證之情形、名詞定義
處理程序之訂定	資金貸與	制定程序、應記載事項、獨立董事意見之考量、擬從事之子公司亦應督促其制定之
	背書保證	制定程序、應記載事項、獨立董事意見之考量、擬從事之子公司亦應督促其制定之
個案評估	資金貸與	評估程序、獨立董事意見之考量、貸與餘額因情事變更而超限之處理、應記錄及稽核之事項
	背書保證	評估程序、獨立董事意見之考量、專用印鑑章之規定、應記錄及稽核之事項、擬超限背書保證應辦理事項、背書保證對象不符規定或金額因情事變更而超限之處理
資訊公開	資金貸與	定期資訊公開之時限及內容、不定期資訊公開之標準、相關內容應予適當評價並揭露
	背書保證	定期資訊公開之時限及內容、不定期資訊公開之標準、相關內容應予適當評價並揭露
附則		發布日

資料來源：許耕維，企業內部稽核常見缺失及違規案例解析，頁 31，2010 年 4 月，會計研究發展基金會訓練課程。

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 8 條第 1 項第 5 款及第 8 款定義背書保證之管理及資金貸與他人之管理，係屬公開發行公司內部控制制度之一環，並於第 13 條第 2 項第 2 款中要求，該二項之管理應列為每年年度稽核計畫之稽核項目。而公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 15 條第 2 項及第 18 條第 2 項更規範其稽核頻率為每季執行。若有重大違規，應書面通知各監察人。足見此二項之管理為法令及主管機關認定之重要控制作業。

另為降低財務風險，避免藉由子公司名義辦理背書保證或資金貸與他人來規避法規，及考量子公司之盈虧最終仍會反應至母公司之股東權益，故公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 10 條及第 13 條要求公開發行公司應命令擬辦理資金貸與他人、為他人背書或提供保證之子公司，亦應依該處理準則來訂定作業程序，並遵循之；第 4 章規定公開發行公司應為非屬國內公開發行之子公司公告申報相關重大事項或交易。

第三款 法律效果

對於公開發行公司及其負責人違法從事資金貸與及背書保證行為者，其所涉及之行政責任、刑事責任、民事責任⁵⁸，列示如下：

第一目 行政責任

違反資金貸與他人、為他人背書或提供保證之適用範圍、作業程序、應公告及申報之規定，依證券交易法第 178 條第 1 項第 7 款之規定，主管機關得科處新臺幣二十四萬元以上二百四十萬元以下罰鍰，並令其限期辦理；屆期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次各處新臺幣四十八萬元以上四百八十萬元以下罰鍰，至辦理為止。而依同法第 179 條規定，法人違反本法之規定者，處罰其為行為之負責人。

第二目 刑事責任

董事與公司之間存有委任關係，自屬刑法第 342 條之「為他人（公司）處理事務」，故董事若圖謀不法利益或損害公司利益，而為違背其任務之行為，造成公司損害，即可能構成背信罪，得處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科五十萬元以下罰金。

依證券交易法第 174 條第 1 項第 8 款之規定，公司之董事、經理人或受僱人違反法令、章程或逾越董事會授權之範圍，將公司資金貸與他人、或為他人以公司資產提供擔保、保證或為票據之背書，致公司遭受重大損害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰金。

而刑期更重，並將犯罪主體除董事、經理人或受僱人外，擴大至監察人，則規範在證券交易法第 171 條第 1 項第 2 款「公司之董事、監察人、經理人或受僱人，以直接或間接方式，使公司為不利益之交易，且不合營業常規，致公司遭受重大損害。」；或犯罪主體排除受僱人，則規範在同法條第 3 款「公司之董事、監察人或經理人，意圖為自己或第三人之利益，而為違背其職務之行為或侵占公司資產，致公司遭受損害達新臺幣五百萬元。」處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。

公司負責人對於資金貸與及背書保證若有虛偽記載，則該當於證券交易法第 174 條第 1 項第 4、5 款之罪責，可處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰金。

⁵⁸ 參閱前揭註 57，頁 68-69。

第三目 民事責任

對於公司之民事責任，除公司法第 15 條第 2 項公司負責人違反資金貸與規定時，應與借用人連帶負返還責任；如公司受有損害者，亦應負損害賠償責任；及公司法第 16 條第 2 項對公司負責人違反背書保證規定時，應自負保證責任，如公司受有損害時，亦應負賠償責任之直接規定外，亦可參酌民法中委任之規定，及公司法第 23 條公司負責人未忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務、公司法第 193 條董事違法決議等之損害賠償責任。

對於股東之民事責任，若為違法之資金貸與或背書保證，有公司法第 23 條未盡職之損害賠償責任。若為資金貸與或背書保證之虛偽記載或不實公告，則有證券交易法第 20 條第 3 項、第 32 條第 1 項之損害賠償責任。

此外，上市公司與臺灣證券交易所所有上市契約之民事關係。依臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 15 條，發生屬第 4 條第 1 項第 22、23 款規定，違反資金貸與或背書保證之應辦公告申報者，臺灣證券交易所對上市公司處以新台幣參萬元之違約金，但其於最近一年內累計課處次數達二次以上（含本次）、個案情節出於故意或重大缺失、或對股東權益或證券價格具重大影響者，得處以伍萬元至伍佰萬元之違約金。須補辦公開者，上市公司應於文到後二營業日內辦理，如再未依限辦理者，得按日處以壹萬元之違約金，至辦理之日為止。於按日處以違約金後，仍未依限辦理且個案情節重大者，得依臺灣證券交易所股份有限公司營業細則第 49、50、50-1 條之規定，對其上市有價證券變更原有交易方法、停止其買賣或終止其上市。

另財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序，對上櫃公司亦有相同之規範。

第四項 特別規定—公開發行公司董事會議事辦法

第一款 法制沿革

經濟合作暨開發組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 之公司治理原則中涵蓋「強化董事會職能」之項目，期盼董事會能發揮集思廣益之功效⁵⁹。我國於 2005 年 12 月 20 日立法增訂證券交易法第 26 條之 3，明定公司應訂定董事會議事規範，並授權主管機關訂定法規命令。

⁵⁹ 參閱李秀玲、李佩陵，淺談「公開發行公司董事會議事辦法」強化董事會功能及相關配套機制推動情形，證券暨期貨月刊，第 26 卷第 3 期，頁 5，2008 年 3 月。

故金管會依據證券交易法第 26 條之 3 第 8 項之授權而訂定「公開發行公司董事會議事辦法」，茲將法制沿革列示如下：

圖表 十三：董事會議事規範之發展歷程及法制沿革

時間	發展歷程及法制沿革	說明
2005 年 12 月 20 日	立法增訂證券交易法第 26 條之 3。	立法理由『明定公司應訂定董事會議事規範。』
2006 年 3 月 28 日	金管會以金管證一字第 0950001615 號令訂定「公開發行公司董事會議事辦法」。	為推行公司治理制度，強化董事會職權，經參酌公司法、證券交易法、上市上櫃公司治理實務守則及董事會議事規則參考範例等相關法令之規定，擬具本辦法，俾落實並發揮董事會之職能以提高公司治理之績效。
2007 年 7 月 17 日	金管會以金管證稽字第 09600366521 號令訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」補充規定。	2007 年 7 月 17 日金管證稽字第 0960036652 號令修正「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第八條、第十三條及第二十二條。公司董事會所指定之議事單位應確實依第二十二條第一項規定執行「董事會議事運作之管理」自行檢查。並規範稽核人員於依第十三條執行年度稽核計畫時，應至少包括「董事會議事運作之管理」之稽核項目。
2008 年 1 月 11 日	金管會以金管證一字第 0960074345 號令修正「公開發行公司董事會議事辦法」。	為強化董事會職能及兼顧董事會議事有效運作，並便利公開發行公司遵循，爰參酌外界意見修正本辦法。
2012 年 8 月 22 日	金管會以金管證發字第 1010034136 號令修正「公開發行公司董事會議事辦法」。	配合證券交易法及公司法修正、強化公司重大捐贈事項之決議程序、避免列席人員影響董事會之討論及表決，及強化揭露董事利益迴避，爰修正本辦法相關規定。

資料來源：本研究整理。

由於我國許多企業存在家族事業之弊端，經營權與所有權未有效分離，導致董事會受大股東及經營階層控制，董事會組織不健全，法規遵循度低，股東又漠視權利，致使整體公司治理效果不佳。故主管機關除推動董事會議事規則之法制化，亦配套督導臺灣證券交易所及證券櫃檯買賣中心發布「上市上櫃公司治理實

務守則」、「○○股份有限公司董事會議事規範」參考範例等，期盼使董事會議事運作更加規範，以強化公司治理⁶⁰。

第二款 架構及內容

現行最新版之公開發行公司董事會議事辦法，係2012年8月22日之修正版。該辦法共20個條文，規範董事會議事之書面規範、召集程序、開會程序、議事內容、決議程序、議事錄製作及保存、公告申報等。

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第8條第1項第13款定義董事會議事運作之管理，係屬公開發行公司內部控制制度之一環，並於第13條第2項中要求，董事會議事運作之管理應列為每年年度稽核計畫之稽核項目。此外，金管會於2007年7月17日以金管證稽字第09600366521號函，要求除每年稽核董事會議事運作之管理外，董事會指定之議事單位應依公開發行公司建立內部控制制度處理準則第22條第1項規定，辦理自行檢查。

另公開發行公司建立內部控制制度處理準則第16條第1項後段規定「稽核主管應列席董事會報告。」此與公開發行公司董事會議事辦法第6條第1項第3款「董事會議事內容至少包括：內部稽核業務報告。」相互對應，並將檢查內部控制制度的稽核作業，與董事會議事運作進行適當連結。

第三款 法律效果

對於公開發行公司及其負責人於董事會議事之運作上有違法行為，其可能涉及之行政責任、刑事責任、民事責任，列示如下：

第一目 行政責任

未訂定議事規範，或違反公開發行公司董事會議事辦法有關主要議事內容、作業程序、議事錄應載明事項及公告之規定，依證券交易法第178條第1項第7款之規定，主管機關得科處新臺幣二十四萬元以上二百四十萬元以下罰鍰，並令其限期辦理；屆期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次各處新臺幣四十八萬元以上四百八十萬元以下罰鍰，至辦理為止。而依同法第179條規定，法人違反本法之規定者，處罰其為行為之負責人。

⁶⁰ 參閱前揭註59，頁9-10及18-27。

第二目 刑事責任

偽造、變造董事會議事錄，可能觸犯刑法第 210 條之偽造私文書罪，依法得處以五年以下有期徒刑。另於證券交易法第 174 條第 1 項第 9 款有意圖妨礙主管機關檢查或司法機關調查，偽造、變造、湮滅、隱匿、掩飾工作底稿或有關紀錄、文件之特別規定，依法得處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰金。

而若以不實之董事會議事錄辦理工商登記，則可能涉及刑法第 214 條之使公務員登載不實罪，依法可處三年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。

公司負責人對於董事會決議若有虛偽記載，則該當於證券交易法第 174 條第 1 項第 4、5 款之罪責，可處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣二千萬元以下罰金。

第三目 民事責任

依公司法第 8 條之規定，股份有限公司之董事為公司負責人，其若嚴重怠惰參與董事會之議事，恐涉及公司法第 23 條第 1 項之未盡善良管理人之注意義務，依該法條後段之規定，其致公司受有損害者，應負損害賠償責任。

若董事會之決議違反法令章程或股東會決議，則有公司法第 193 條之損害賠償責任。若董事會決議於對外公告或摘錄刊登於年報等財務業務文件時，有虛偽記載或不實公告，則有證券交易法第 20 條第 2 項之損害賠償責任。

此外，上市公司與臺灣證券交易所所有上市契約之民事關係。依臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 15 條，發生屬第 4 條第 1 項第 6、44 款之相關規定，違反董事會議事之應辦理公告申報者，臺灣證券交易所對上市公司處以新台幣參萬元之違約金，但其於最近一年內累計課處次數達二次以上（含本次）、個案情節出於故意或重大缺失、或對股東權益或證券價格具重大影響者，得處以伍萬元至伍佰萬元之違約金。須補辦公開者，上市公司應於文到後二營業日內辦理，如再未依限辦理者，得按日處以壹萬元之違約金，至辦理之日為止。於按日處以違約金後，仍未依限辦理且個案情節重大者，得依臺灣證券交易所股份有限公司營業細則第 49、50、50-1 條之規定，對其上市有價證券變更原有交易方法、停止其買賣或終止其上市。

另財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序，對上櫃公司亦有相同之規範。

第五項 特別規定—股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法

第一款 法制沿革

於 2008 年金融風暴後，諸多發生經營危機或嚴重虧損之公司，其公司董監事及高階經理人依舊領取豐厚之報酬或離職金，引發社會出現『打肥貓』之呼聲。故基於『我國雖已於公開資訊觀測站公布公司連續二年度稅後虧損，但董事、監察人酬金總額或平均每位董事、監察人酬金卻增加的資訊。不過，相關公布仍無法阻止當公司連續虧損時，董事、監察人酬金總額仍大幅度地增加之弊端。因此，應強制董事會設置薪資報酬委員會，方得更有效地消除此類弊端。』之立法理由，我國於 2010 年 11 月 5 日立法增訂證券交易法第 14 條之 6，明定股票已在證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之公司應設置薪資報酬委員會。故金管會依據證券交易法第 14 條之 6 第 1 項之授權，於 2011 年 3 月 18 日以金管證發字第 1000009747 號訂定「股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法」，以期強化公司治理，並健全公司董事、監察人及經理人薪資報酬制度。

第二款 架構及內容

現行之股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法，係 2011 年 3 月 18 日發布之首版。該辦法共 14 個條文，規範薪資報酬委員會之組織規程、成員資格、職權範圍、召集程序、開會程序、決議程序、議事錄製作及保存、公告申報等。

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 8 條第 2 項第 1 款定義薪資報酬委員會運作之管理，係屬公開發行公司內部控制制度之一環，並於第 13 條第 3 項中要求，薪資報酬委員會運作之管理應列為每年年度稽核計畫之稽核項目。

第三款 法律效果

對於公開發行公司及薪資報酬委員會成員於薪資報酬委員會運作之管理上有違法行為，其可能涉及之行政責任、刑事責任、民事責任，列示如下：

第一目 行政責任

因立法疏漏，違反股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法者，並未設有罰則規定。惟主管機關仍可透過相關法令，對不配合的公司採取其他管制措施，例如不同意申請募資案等，達到強制效果⁶¹。

第二目 刑事責任

若以刑法第 210 條之偽造私文書罪而論，薪資報酬委員會之議事錄雖然是私文書，但薪資報酬委員會之議決事項只是對董事會的建議案⁶²，尚需由董事會決議⁶³才會發生法律效力，理應由董事會負法律責任。故縱使薪資報酬委員會議事錄發生偽造、變造情形，其是否該當「足以生損害於公眾或他人者」之構成要件，則不無疑問。

第三目 民事責任

雖然股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第 7 條第 1 項規定「薪資報酬委員會應以善良管理人之注意，忠實履行職權」，但因證券交易法及本辦法皆未明定薪資報酬委員會履行職權時違反善良管理人注意義務與忠實義務之法律效果，且以授權命令課予人民法律並未明定之義務容有疑義，故無法以公司法第 23 條課予損害賠償責任⁶⁴。

此外，經理人之報酬於公司法第 29 條第 1 項；董事之報酬於公司法第 196 條第 1 項；監察人依公司法第 227 條準用第 196 條，已規定核決程序。倘若公司無薪資報酬委員會之討論及提案，則股東會（董事會）就董監事、及董事會就經理人之報酬逕自決議，恐涉及決議程序違法，而致使其效力得被撤銷⁶⁵。

第二節 我國內部控制法制之應用

我國內部控制法制除第一節所述之行政、刑事、民事等法律效果外，為促使內部控制制度更加普及與落實，以發揮興利除弊之效果，主管機關尚採取其他措

⁶¹ 參閱林國全，從強制設置薪酬委員會談起，月旦法學雜誌，202 期，頁 25，2012 年 3 月。

⁶² 劉連煜，肥貓與薪酬委員會，台灣法學雜誌，185 期，頁 141，2011 年 10 月。

⁶³ 參閱股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第 7 條之規定。

⁶⁴ 參閱前揭註 61，頁 30。

⁶⁵ 有學者認為股東會（董事會）於欠缺薪資報酬委員會之討論及提案下，逕自決議薪酬議案，是否為決議程序違法，甚至決議內容違法，而致使其效力得撤銷或無效，尚有爭議。參閱陳一銘，我國薪資報酬委員會之法制介紹，萬國法律，180 期，頁 70，2011 年 12 月。

施，來鼓勵企業施行。且應用內部控制制度此項管理工具，來監理企業穩健經營，遵守法令。

第一項 影響上市（櫃）審查結果

許多企業會重視內部控制制度，多數是在決定申辦上市（櫃）時，於承銷商之輔導⁶⁶下，才開始認真規劃內部控制制度之書面規範，並落實於日常營運活動中，以利通過臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則第9條第1項第6款不宜上市條款「有迄未有效執行書面會計制度、內部控制制度、內部稽核制度，或不依有關法令及一般公認會計原則編製財務報告等情事，情節重大者。」之審查。

臺灣證券交易所股份有限公司審查有價證券上市作業程序第6條第1項第4款載明內部控制制度及其聲明書與會計師專案審查報告之審查要點包括：了解內部控制制度之訂定及實施情形；公司是否依據「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」，自行檢查內部控制制度設計及執行之有效性作成內部控制制度聲明書、並取具會計師無保留意見之專案審查報告；自行檢查內部控制制度及會計師執行專案審查所應涵蓋之期間，會計師專案審查報告應由聯合會計師事務所之執業會計師二人以上共同審查出具。此外，第5款要求承辦人員在審查過程中，應注意公司是否依「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」及其他有關法令辦理。

若為外國發行人所發行之有價證券上市申請案件，臺灣證券交易所股份有限公司審查外國有價證券上市作業程序第4-1條第1項第2款第2目規定之審查要點，為檢視會計師出具之最近三年內部控制制度建議書，並洽請外國發行人委託會計師出具內部控制專案審查報告。

而會計師對內部控制制度應檢查項目，於臺灣證券交易所股份有限公司「審閱會計師所出具之內部控制審查報告作業程序」第二點，已規範「會計師就申請股票上市公司內部控制制度審查複核表」，會計師必須遵照公開發行公司建立內部控制制度處理準則第三章第三節會計師專案審查之相關規定辦理。

於準備上市公開說明書時，依臺灣證券交易所股份有限公司初次申請有價證券上市用之公開說明書應行記載事項準則第1條第1項第1款，應記載自行評估內部控制制度作成之內部控制聲明書及委託會計師進行專業審查取具之報告書。

⁶⁶ 依據臺灣證券交易所股票上市審查作業手冊第三點，主辦承銷商對申請上市公司之輔導及評估事項包括：輔導申請公司建立健全內部控制制度（含內部會計制度、內部管理制度及內部稽核制度）。

另於財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價證券審查準則第 10 條第 1 項第 6 款，亦有雷同之不宜櫃檯買賣條款，及其相關配套規定。

第二項 影響申報募集與發行有價證券

金管會審核有價證券之募集與發行、公開招募、補辦公開發行、無償配發新股與減少資本採申報生效制。依發行人募集與發行有價證券處理準則第 8 條第 1 項第 12 款之規定，內部控制制度之設計或執行有重大缺失者，金管會得退回募集與發行有價證券之申報案件。另公司申報募集與發行海外公司債、海外股票、參與發行海外存託憑證及申報其已發行之股票於國外證券市場交易，依發行人募集與發行海外有價證券處理準則第 9 條第 1 項第 15 款之規定，內部控制制度之設計或執行有重大缺失者，金管會得退回其募集與發行海外有價證券之申報案件。

此外，對於首次辦理股票公開發行者，依發行人募集與發行有價證券處理準則第 67 條第 1 項第 4 款之規定，未依公開發行公司建立內部控制制度處理準則規定，訂定內部控制制度，含內部稽核實施細則，並經董事會通過者；或依同條文第 5 款，會計師就內部控制制度設計或執行之有效性進行專案審查時，未取具公司針對內部控制制度設計或執行有效性之聲明書；或會計師審查報告顯示公司內部控制制度設計或執行有重大缺失尚未改善，或無法表示意見，則金管會得退回補辦公開發行申報案件。

第三節 我國內部控制法制之監理

第一項 自律及他律之監理

為確保內部控制制度能落實在企業日常營運活動中，由公司自律、外部專家、主管機關、資訊揭露等，共同結合成之監理機制如下。

圖表 十四：對內部控制制度之監理機制

主辦單位	說明	規定
公司自律		
董事會	依證券交易法第 14 條之 1 訂定或修正內部控制制度；依證券交易法第 36 條之 1 訂定或修正取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證之重大財務業務行為之處理程序；財務、會計或內部稽核主管之任免；證券交易法第 14 條之 3 之重大事項等，應提董事會討	證券交易法第 14 條之 1、第 14 條之 3、第 36 條之 1 公開發行公司董事會議事辦

主辦單位	說明	規定
	<p>論。</p> <p>定期性董事會之議事內容必須包含內部稽核業務報告，稽核主管應列席董事會報告。</p> <p>首次辦理股票公開發行及公開發行公司，應每年自行評估內部控制制度設計及執行的有效性，並依規定格式作成內部控制制度聲明書，於每會計年度終了後三個月內於金管會指定網站辦理公告申報。內部控制制度聲明書應經董事會通過，並應依規定刊登於年報、股票公開發行說明書及公開說明書。</p>	<p>法第 6、7 條</p> <p>公開發行公司</p> <p>建立內部控制制度處理準則第 16 條第 1 項、第 24 條</p>
公司經理人	<p>公開發行公司之內部控制制度係由經理人所設計，董事會通過，並由董事會、經理人及其他員工執行之管理過程。</p> <p>公開發行公司應以書面訂定內部控制制度，含內部稽核實施細則，並經董事會通過。</p> <p>公開發行公司設置審計委員會者，訂定或修正內部控制制度，應經審計委員會同意，並提董事會決議。</p>	<p>公開發行公司</p> <p>建立內部控制制度處理準則第 3、4 條</p>
內部稽核單位	<p>內部稽核單位協助董事會及經理人檢查及覆核內部控制制度之缺失及衡量營運之效果及效率，並適時提供改進建議，以確保內部控制制度得以持續有效實施及作為檢討修正內部控制制度之依據。</p>	<p>公開發行公司</p> <p>建立內部控制制度處理準則第 10 條</p>
公司內各單位及子公司	<p>為落實公司自我監督的機制、及時因應環境的改變，以調整內部控制制度之設計及執行，並提昇內部稽核部門的稽核品質及效率，公司應督促公司內各單位及子公司辦理內部控制制度自行評估作業。</p>	<p>公開發行公司</p> <p>建立內部控制制度處理準則第 21、22 條</p>
外部專家		
會計師	<p>會計師查核公開發行公司時，應評估受查者是否依公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 7 條至第 9 條規定之控制作業有效執行，據以決定證實程序之性質、時間與範圍。</p>	<p>會計師查核簽證財務報表規則第 12 條</p>
會計師	<p>會計師受公開發行公司委託或金管會依據證券交易法第 38 條之 1 指定專案審查公司內部控制制度。對於會計師所出具之內部控制審查報告，證交所及櫃買中心制定有：臺灣證券交易所股份有限公司「審閱會計師所出具之內部控制審查報告作業程序」，及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心審閱會計師所出具之內部控制審查報告作業程序</p>	<p>公開發行公司</p> <p>建立內部控制制度處理準則第 25 條</p>

主辦單位	說明	規定
承銷商	公司初次申請上市時，承銷商應取得發行公司及其各子公司（包括母子公司間交易事項）之最近期及最近三個會計年度背書保證、重大承諾、資金貸與他人、衍生性商品交易及重大資產交易之資料，以評估對發行公司財務狀況之影響。	臺灣證券交易所股份有限公司證券承銷商辦理股票初次申請上市案之評估查核程序第六點
主管機關		
金管會證期局	證券發行組掌理公開發行公司取得或處分資產處理準則之訂修、廢止、疑義解釋之研擬。 會計審計組掌理公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則、公開發行公司建立內部控制制度處理準則之訂修、廢止、疑義解釋之研擬。	金融監督管理委員會證券期貨局處務規程第5、9條
金管會證期局	公開發行公司有下列情事之一者，金管會得令其限期改善，必要時並得命令公司委託會計師專案審查公司之內部控制制度，並取具審查報告報金管會備查： 一、未訂書面內部控制制度。 二、未配置適任或適當人數之專任內部稽核人員。 三、未依期限申報或未確實執行年度稽核計畫。 四、未依期限申報年度稽核計畫實際執行情形。 五、未依期限申報稽核所見內部控制缺失及異常事項之改善情形。 六、未依規定自行評估內部控制制度，或未作成內部控制制度聲明書。 七、未依會計師出具之內部控制建議書改善內部控制缺失事項而情節重大。 八、外部財務報導不實或違反法令規章情節重大。 九、發生重大舞弊或有舞弊之嫌。 十、其他經本會認為有應專案審查之必要。	公開發行公司建立內部控制制度處理準則第43條
證交所	以每季查核百分之四之公司為原則，全年選定不得低於百分之十六之公司，查核稽核計畫執行情形。必要時，進行實地查核並採遵循測試，實地查核家數應不低於受查公司家數之四分之一。	臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司內部控制制度查核作業程序第3條
證交所	公司發生「內部控制制度經查核後，發現有重大異	臺灣證券交易

主辦單位	說明	規定
	<p>常情事者」之重大事件時，證交所需辦理查證與公開，並進行瞭解分析。必要時填製分析報告，甚至赴公司進行實地查核，並於實地查核完竣後撰寫專案報告。</p> <p>必要時，得洽公司委請會計師專案審查公司內部控制制度，並出具審查報告。</p>	<p>所股份有限公司對上市公司財務業務平時及例外管理處理程序第 8 條第 1 項第 3 款第 13 目、第 10、11 條</p>
證交所	<p>形式審閱財務報告時，對於內部控制制度有重大缺失者，應將具體處理方式或處理建議，彙總陳報主管機關。</p>	<p>臺灣證券交易所股份有限公司審閱上市公司財務報告作業程序第 7 條</p>
證交所	<p>第一上市公司應於上市年度及其後二個會計年度內，於檢送書面年報時，一併於證交所指定之網際網路資訊申報系統公開及以書面申報前一年度會計師為內部控制制度專案審查報告。</p> <p>於形式審閱財務報告時，如發現內部控制制度有重大缺失者，即予擬具具體處理方式或處理建議，彙總陳報主管機關。</p>	<p>臺灣證券交易所股份有限公司外國發行人第一上市後管理作業辦法第 4、12 條</p>
櫃買中心	<p>全年選定不得低於百分之十六之公司，查核稽核計畫執行情形。必要時，進行實地查核並採遵循測試，實地查核家數應不低於受查公司家數之四分之一。</p>	<p>財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對上櫃公司內部控制制度查核作業程序第 3 條</p>
櫃買中心	<p>公司發生「內部控制制度經查核後，發現有重大異常情事者」之重大事件時，櫃買中心需辦理查證與公開，並進行瞭解分析。必要時填製分析報告，甚至赴公司進行實地查核，並撰寫重大事件專案查核報告。</p> <p>必要時，並得請公司提供會計師專案審查內部控制制度之審查報告。</p>	<p>財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心就上櫃公司財務業務平時及例外管理處理程序第 7 條第 1 項第 3 款第 16 目、第 8、9 條</p>
櫃買中心	<p>形式審閱財務報告時，對於內部控制制度有重大缺失者，應將具體處理方式或處理建議，彙總陳報主</p>	<p>財團法人中華民國證券櫃檯</p>

主辦單位	說明	規定
	管機關。	買賣中心審閱上櫃公司財務報告作業程序第7條
櫃買中心	對興櫃公司財務報告形式審閱後發現內部控制制度有重大缺失者，應於檢送財務報告期限日後三個工作日內彙報金管會，並列為必要受查公司。	財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對興櫃公司財務業務管理處理程序第5條
櫃買中心	對興櫃公司內部控制制度查核作業，係為瞭解其內部稽核人員是否確實執行稽核作業，各項查核項目之查核重點包括：是否依證券相關法規及其目的事業有關法令訂定內部控制制度；內部控制作業是否依內部控制制度確實執行；內部稽核作業是否依年度稽核計畫確實執行。	財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對興櫃公司內部控制制度查核作業程序第6條
櫃買中心	第一上櫃公司之內部控制制度、重大訊息查證、財務業務管理、財務報告與財務預測審閱、年報審閱與內部控制制度之查核，依「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」、「對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序」、「就上櫃公司財務業務平時及例外管理處理程序」、「審閱上櫃公司財務報告作業程序」、「審查上櫃公司年報作業程序」暨「對上櫃公司內部控制制度查核作業程序」之規定辦理。	財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心第一上櫃公司管理作業要點第8、15條
資訊揭露		
公司年報	年報應揭露：內部控制聲明書；委託會計師專案審查內部控制制度者，應揭露會計師審查報告；最近年度及截至年報刊印日止公司及其內部人員依法被處罰、公司對其內部人員違反內部控制制度規定之處罰、主要缺失與改善情形；有更換會計師情形者，應揭露前任會計師如曾通知公司缺乏健全之內部控制制度，致其財務報告無法信賴。	公開發行公司年報應行記載事項準則第10條第1項第4款第9、10目、第10條第1項第6款第1目
公司公開說明書	公開說明書應列明最近三年度會計師提出之內部控制改進建議及內部稽核發現重大缺失之改善情形，並應揭露內部控制聲明書。委託會計師專案審查內部控制者，應列明其原因、會計師審查意見、	公司募集發行有價證券公開說明書應行記載事項準則第

主辦單位	說明	規定
	公司改善措施及缺失事項改善情形。	31 條第 1 項第 1 款
公司 公開資訊 觀測站	公開資訊觀測站之「財務重點專區」應揭露：最近月份資金貸與他人餘額占最近期財務報告淨值比率達百分之三十以上者（金融保險業除外）；最近月份背書保證餘額占最近期財務報告淨值比率達百分之一百五十以上者（金融保險業除外）；內部控制制度設計及執行有重大缺失。	臺灣證券交易所公開資訊觀測站「財務重點專區」資訊揭露處理原則第 4 點第 1 項第 1 款
公司 公開資訊	年度例行申報之內部控制制度聲明書內容變更重新辦理申報公告，或取得會計師執行內部控制專案查核之「內部控制專案審查報告」者，屬重大訊息。公司應依申報期限，將其輸入指定之網際網路資訊申報系統。	臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 4 條第 1 項第 29 款、第 6 條財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 4 條第 1 項第 29 款、第 6 條
公司 公開資訊	上市公司應向證交所申報之定期公開資訊及其申報之時限： 上市公司及其股票未於國內公開發行之子公司從事衍生性商品交易資訊：每月十日前申報上月份資料。 上市公司及其子公司之資金貸與及背書保證明細表資料：每月十日前申報上月份資料。 與關係人間重要交易資訊：次月底前申報沖銷母子間交易後與關係人間取得或處分資產、進貨、銷貨、應收款項、應付款項等截至上月份之相關資訊，各季申報累計金額與會計師查核（核閱）數差異達百分之十且金額逾伍仟萬元者，應於當季財務	臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司及境外指數股票型基金上市之境外基金機構資訊申報作業辦法第 3 條

主辦單位	說明	規定
	報告公告期限後十五日內申報差異原因。 內部控制制度聲明書應於會計年度終了後三個月內申報。	
公司 公開資訊	上櫃公司應向櫃買中心申報之定期公開資訊及其申報之時限： 上櫃公司及其子公司之資金貸與及背書保證限額及明細表：每月十日前申報上月份資料。 上櫃公司及其股票未於國內公開發行之子公司從事衍生性商品交易資訊：每月十日前申報上月資訊。 上櫃公司與關係人間重要交易資訊：次月底前申報沖銷母子公司間交易後與關係人間取得或處分資產、進貨、銷貨、應收款項、應付款項等截至上月份之相關資訊，各季申報累計金額與會計師查核（核閱）數差異達百分之二十且金額逾一仟萬元者，應於當季財務報告公告期限後十五日內申報差異原因。 內部控制制度聲明書應於營業年度終了後三個月內申報。	財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司資訊申報作業辦法第3條

資料來源：本研究整理。

第二項 市場監督機制

將企業實施內部控制制度之良窳，變成為投資人決策之參考指標，可發揮市場監督機制，有助於公司更加重視內部控制制度，故主管機關強力推動公司治理、公司治理評鑑及資訊揭露評鑑。

第一款 公司治理

公司治理之議題源起於公司經營權與所有權分離⁶⁷所產生之代理現象⁶⁸，為解決代理問題、提升公司績效、謀求利害關係人之最大利益，推動公司治理已是

⁶⁷ 經營權與所有權分離現象，並非指公司股東對公司之所有權與對公司之經營權完全分離之現象。公司公開發行後由於股東人數眾多，實際上無法由全體股東投入公司經營，股東也非均有能力或意願經營公司，因此，必須將經營權交由董事及其選任之經營團隊負責經營。掌握經營權之經營者通常亦持有公司股份，即兼具經營者與股東之身分，而且經營者通常亦為公司之大股東或大股東所支持。因此，所謂經營權與所有權分離，實際上係指經營權與大多數股東分離，大多數股東不參與公司經營之現象。參閱林仁光，論經營者誠信、內部控制、內部稽核制度與公司治理，

當今顯學，並為國際上對金融與資本市場管理極為重要的基礎建設。1997 年亞洲金融危機發生後，「強化公司治理機制」被認為是企業對抗危機的良方。1998 年經濟合作暨開發組織（OECD）⁶⁹部長級會議更明白揭示，亞洲企業無法提昇國際競爭力之關鍵因素之一，即是公司治理運作不上軌道。我國於 1998 年爆發一連串企業掏空舞弊案件，其後更因金融機構不良債權問題嚴重，金融風暴一觸即發，故主管機關於 1998 年起即開始向國內公開發行公司宣導公司治理之重要性，並在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、財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會及中華公司治理協會等單位共同努力之下，陸續推動各項公司治理措施。2006 年公司法、證券交易法及其相關法規的修訂，將公司治理原則法制化，使其具有法律之約束力。而 2008 年金融風暴後，金管會除提出強化公司治理、關於企業誠信與保護投資人等方案外，更提出多項措施，督促企業及金融機構強化公司治理，建立新金融秩序，並針對公司法及證券交易法迭有修正⁷⁰。

圖表 十五：台灣公司治理的重要推動歷程

年度	事項
1998	推動公司治理開始宣導
2002	IPO 設置獨立董事 公開資訊觀測站(MOPS)上線 公布公司治理原則
2003	行政院專案小組「強化公司治理政策綱領暨行動方案」
2005 至	法規修訂 ● 公司法修訂（2005）

月旦法學雜誌，106 期，頁 39-40，2004 年 3 月；劉連煜，企業所有與企業經營的分合，實用稅務，324 期，頁 59-62，2001 年 12 月。

⁶⁸ 代理理論乃借用代理法(Law of Agency)之理論，將股東比擬成本人(Principal)負責出資，而將經營者比擬成代理人(Agent)負責經營公司。See generally, Michael C. Jensen, A THEORY OF THE FIRM—GOVERNANCE, RESIDUAL CLAIMS, AND ORGANIZATIONAL FORMS, Harvard University Press, (2000).

⁶⁹ 國際經濟合作暨發展組織（OECD）於 2004 年提出六項公司治理原則，包括 1. 公司治理架構應與法令規章一致，並明確規範不同監督單位、立法單位及執行單位之權責，以促使市場更透明更有效率。2. 公司治理架構應保障股東權益並有利於股東權益之行使。3. 公司治理架構應確保能公平對待所有股東，包括小股東及外國股東。所有股東於其權益受侵害時應能獲得有效救濟方式。4. 公司治理架構應藉由法律或透過共同協議以確立利害關係人的權利，並鼓勵公司和利害關係人間在在創造財富、工作及健全財務等方面積極合作。5. 公司治理架構應確保即時且正確地揭露任何攸關公司的重大資訊，包括財務狀況、經營績效、股權概況及公司治理等。6. 公司治理架構應確保公司董事會的策略性指導、董事會對管理階層有效的監督以及董事會對公司及股東應負的責任。

⁷⁰ 參閱臺灣公司治理，2014 年 11 月。證券暨期貨市場發展基金會網站，<http://www.sfi.org.tw/E/Plate.aspx?ID=332>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 18 日）。

年度	事項
2010	<ul style="list-style-type: none"> ● 證券交易法修訂 (2006、2010) ● 公布企業社會責任守則、誠信經營守則
2013	強化公司治理藍圖 證交所成立公司治理中心 擴大採行電子投票、設置獨立董事、審計委員會之範圍

資料來源：公司治理簡介，臺灣證券交易所網站，

<http://cgc.twse.com.tw/front/aboutCorpGov>。(瀏覽日期：2015年2月18日)

金管會於2013年12月26日發布5年期之「強化公司治理藍圖」，擬透過完備法制、企業自律及市場監督三者共同力量，於未來積極推動五大計畫項目，包含形塑公司治理文化、促進股東行動主義、提升董事會職能、揭露重要公司治理資訊及強化法制作業，作為推動公司治理政策指引。其中「強化法制作業」項下即包含「建立公司內部控制之核心原則」，以作為金管會所轄管銀行、保險、證券商、一般公開發行公司內部控制處理準則之參考原則。

此外，證交所及櫃買中心所發布之相關參考守則中，亦強調內部控制制度之重要性如下：

圖表 十六：公司治理參考守則對內部控制制度之規範

公司治理參考守則	對內部控制制度之規範
上市上櫃公司治理實務守則第3條	<p>上市上櫃公司應依公開發行公司建立內部控制制度處理準則之規定，考量本公司及其子公司整體之營運活動，設計並確實執行其內部控制制度，且應隨時檢討，以因應公司內外環境之變遷，俾確保該制度之設計及執行持續有效。</p> <p>已選任獨立董事之公司，除經主管機關核准者外，內部控制制度之訂定或修正應提董事會決議通過；獨立董事如有反對意見或保留意見，應於董事會議事錄載明；但已依證券交易法設置審計委員會者，應經審計委員會全體成員二分之一以上同意，並提董事會決議。</p> <p>上市上櫃公司除應確實辦理內部控制制度之自行評估作業外，董事會及管理階層應至少每年檢討各部門自行評估結果及按季檢核稽核單位之稽核報告，審計委員會或監察人並應關注及監督之。上市上櫃公司宜建立獨立董事、審計委員會或監察人與內部稽核主管間之溝通管道與機制。董事及監察人就內部控制制度缺失檢討應定期與內部稽核人員座談，並應作成紀錄，追蹤及落實改善，並提董事會報告。已依證券交易法設置審計委員會者，內部控制制度有效性之考核應經審計委員會全體成員二</p>

公司治理參考守則	對內部控制制度之規範
	<p>分之一以上同意，並提董事會決議。</p> <p>上市上櫃公司管理階層應重視內部稽核單位與人員，賦予充分權限，促其確實檢查、評估內部控制制度之缺失及衡量營運之效率，以確保該制度得以持續有效實施，並協助董事會及管理階層確實履行其責任，進而落實公司治理制度。</p> <p>為落實內部控制制度，強化內部稽核人員代理人專業能力，以提昇及維持稽核品質及執行效果，上市上櫃公司應設置內部稽核人員之職務代理人。</p> <p>公開發行公司建立內部控制制度處理準則第十一條第六項有關內部稽核人員應具備條件、第十六條、第十七條及第十八條之規定，於前項職務代理人準用之。</p>
上市上櫃公司治理實務守則第 25、28 條	<p>上市上櫃公司應依證券交易法之規定，將依證券交易法第 14 條之 1 規定訂定或修正內部控制制度；依證券交易法第 36 條之 1 規定訂定或修正取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證之重大財務業務行為之處理程序；重大之資產或衍生性商品交易；重大之資金貸與、背書或提供保證，提董事會決議通過；獨立董事如有反對意見或保留意見，應於董事會議事錄載明。</p> <p>上市上櫃公司設置審計委員會者，以上事項及內部控制制度有效性和之考核，應經審計委員會全體成員二分之一以上同意，並提董事會決議。</p>
上市上櫃公司治理實務守則第 28-2 條	<p>上市上櫃公司宜設置匿名之內部吹哨管道，並建立吹哨者保護制度；其受理單位應具有獨立性，對吹哨者提供之檔案予以加密保護，妥適限制存取權限，並訂定內部作業程序及納入內部控制制度控管。</p>
上市上櫃公司治理實務守則第 29 條第 4 項	<p>上市上櫃公司應選擇專業、負責且具獨立性之簽證會計師，定期對公司之財務狀況及內部控制實施查核。公司針對會計師於查核過程中適時發現及揭露之異常或缺失事項，及所提具體改善或防弊意見，應確實檢討改進，並宜建立獨立董事、監察人或審計委員會與簽證會計師之溝通管道或機制，並訂定內部作業程序及納入內部控制制度控管。</p>
上市上櫃公司治理實務守則第 35 條第 1 項第 3、4 款	<p>上市上櫃公司依證券交易法第 14 條之 1 規定訂定或修正內部控制制度；依證券交易法第 36 條之 1 規定訂定或修正取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他</p>

公司治理參考守則	對內部控制制度之規範
	人、為他人背書或提供保證之重大財務業務行為之處理程序，應提董事會討論。
上市上櫃公司治理實務守則第 37 條第 4、5 項	上市上櫃公司對董事會（功能性委員會）、董事成員（自我或同儕）績效之評估內容宜包含下列構面：…內部控制。
上市上櫃公司治理實務守則第 45 條第 1 項	監察人應監督公司業務之執行及董事、經理人之盡職情況，並關注公司內部控制制度之執行情形，俾降低公司財務危機及經營風險。
上市上櫃公司誠信經營守則第 20 條	上市上櫃公司應就具較高不誠信行為風險之營業活動，建立有效之會計制度及內部控制制度，不得有外帳或保留秘密帳戶，並應隨時檢討，俾確保該制度之設計及執行持續有效。 上市上櫃公司內部稽核單位應定期查核前項制度遵循情形，並作成稽核報告提報董事會，且得委任會計師執行查核，必要時，得委請專業人士協助。

資料來源：本研究整理。

第二款 公司治理評鑑

行政院自 2003 年 1 月 7 日成立「改革公司治理專案小組」並提出「強化公司治理政策綱領暨行動方案」以來，自政府至民間皆積極推動增進公司治理之各項政策。為因應鄰近區域國家對公司治理改革之快速發展，加速推動我國上市櫃企業公司治理，協助企業健全發展及增進市場信心，金管會 2013 年「強化我國公司治理藍圖」中，將辦理公司治理評鑑列為 2014 年的重點工作項目。該評鑑指標之架構主要係採行國際經濟合作暨發展組織(OECD) 於 2004 年所發布之公司治理六大原則，參酌調整為五大構面「維護股東權益」、「平等對待股東」、「強化董事會結構與運作」、「提升資訊透明度」及「落實企業社會責任」。此外，亦參考國內、外重要公司治理相關評鑑及法令規章，設計研議共 98 項指標⁷¹。其中「強化董事會結構與運作」項下有 9 個評鑑指標⁷²係屬內部控制制度領域，足見內部控制制度於公司治理中之重要性⁷³。

⁷¹ 參閱公司治理評鑑簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/evaluationOverview>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日）。

⁷² 包含「3.21 公司董事會通過之內部控制制度是否包含五大要素/原則，且涵蓋所有營運活動，遵循所屬產業法令，並依所屬產業特性，訂定營運循環之控制作業？」、「3.22 公司是否於公開資訊觀測站揭露董事會通過之內部控制制度聲明書，且其聲明書聲明於遵循法令係採全部法令？」、「3.23 公司每年自行評估內部控制制度設計及執行的有效性，董事會是否未出具內部控制制度有重大缺失之聲明書？」、「3.24 公司內部稽核主管/總稽核之任免是否經董事會通過，並於規定時

而此評鑑結果擬應用在編製公司治理指數，俾利投資人參考；及提供給證交所及櫃買中心研議「公司治理評鑑結果與差異化管理機制連結」之措施。以期達成形塑公司治理文化、導引企業穩定發展；獎勵優良公司、發揮標竿功能；與國際接軌，提升國際形象；資訊公開、擴大參與，提升資本市場品質之預期目標⁷⁴。

第三款 資訊揭露評鑑

行政院於 2002 年 7 月成立「金融改革專案小組」，並因應國際間對公司治理的重視及對企業資訊透明度的要求，將建置「資訊揭露評鑑制度」列為當時重要工作項目之一，自 2003 年開始，由證交所及櫃買中心共同委託證券暨期貨市場發展基金會，執行資訊揭露評鑑系統相關作業，至 2014 年已是第 12 屆資訊揭露評鑑。金管會 2013 年「強化我國公司治理藍圖」中，「揭露重要公司治理資訊」列為五大計劃項目之一，未來將以提升非財務資訊揭露之品質為目標。而資訊揭露評鑑指標內容包括五類：資訊揭露相關法規遵循情形、資訊揭露時效性、預測性財務資訊之揭露、年報之資訊揭露（包括：財務及營運資訊透明度、董事會及股權結構）、網站之資訊揭露，共 109 項指標⁷⁵。其中 6 個評鑑指標⁷⁶係屬內部控制制度領域，足見內部控制制度於資訊揭露中之份量。

限內向主管機關申報備查/核准？」、「3.25 公司之稽核主管/總稽核是否列席董事會並提出內部稽核業務報告，且將稽核報告（含追蹤報告）依規交付或通知各監察人（或審計委員會）及獨立董事？」、「3.26 公司之內部稽核人員對於評估所發現之內部控制制度缺失及異常事項，是否據實揭露於稽核報告，並加以追蹤？」、「3.27 公司內部稽核人員及其職務代理人是否符合主管機關所訂之適任條件並依規定持續進修？」、「3.28 公司是否依風險評估結果並將主要稽核項目列為年度稽核計畫？」、「3.29 公司執行內部控制制度相關控制作業是否未經主管機關處分或未經證交所或櫃買中心發現有缺失函請派員參加主管機關指定單位舉辦之宣導課程？」共 9 項評鑑指標。參閱 2015 年第二屆公司治理評鑑指標，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/evaluationCorp/listCh>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日）。

⁷³ 除主管機關之公司治理評鑑外，財團法人中華公司治理協會為服務非上市櫃公司，亦有提供公司治理制度評鑑服務。其六個評量構面中之「管理階級之紀律與溝通」，亦包含「完備的內部控制制度」，足見內部控制制度於公司治理中之重要性。參閱公司治理評量介紹，中華公司治理協會網站，http://www.cga.org.tw/f_3_01_evaluation_1application_assessment.aspx。（瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日）。

⁷⁴ 參閱公司治理評鑑簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/evaluationOverview>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日）。

⁷⁵ 參閱資訊揭露評鑑簡介，臺灣證券交易所網站，

<http://cgc.twse.com.tw/front/evaluationInfoOverview>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日）。

⁷⁶ 包含「5 公司所公告公司及子公司資金貸與他人及背書保證資料是否未受主管機關處分？」、「6 公司所公告公司及子公司取得或處分資產資料是否未受主管機關處分？」、「8 公司是否及時申報內部控制聲明書（於會計年度終了後 3 個月內）及內部稽核相關作業而未受主管機關處分？」、「16 公司是否及時公告公司及子公司每月背書保證及資金貸放資訊？」、「17 公司是否及時公告公司及子公司每月從事衍生性商品交易之金額？」、「106 公司網站是否揭露內部稽核之組織及運作？」共 6 項評鑑指標。參閱財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，第十二屆資訊揭露評鑑系統作業要點暨說明手冊，2014 年 2 月，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/evaluationInfo/listCh>。（瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日）。

由於資訊揭露為公司治理重要的一環，此評鑑系統除設計基本之「法令遵循」類別，更規劃有優於法令規範之「自願性揭露」類別，期望藉由不同類別指標之設置，鼓勵企業持續加強資訊透明度及資訊之便利性，期能提升我國資本市場整體資訊揭露品質，進而增加企業的價值，降低企業籌資成本，使投資人權益獲得保障，促進市場健全發展，並達成「資訊公開、擴大參與」之目標⁷⁷。

第四節 我國內部控制法制之實施現況

第一項 常見缺失

我國自 2002 年將內部控制制度法制化後，公司內部控制制度是否遵守法規，經由金管會、臺灣證券交易所、櫃檯買賣中心、或委託會計師之檢查後，於實務上之常見缺失及態樣，主管機關已彙集公開如下：

第一款 一般性的內部控制制度

圖表 十七：內部控制制度之常見缺失

	缺失事項	違反法規
1. 內部控制制度之訂定及執行：	(1) 公司修正內部控制制度時未提報董事會通過。 (2) 內部控制制度未依新修正法令或公司實際交易流程及時更新。 (3) 職能未適當分工，如網路銀行金鑰及密碼未分別保管，亦未有補償性控管作業。 (4) 未依所訂之內部控制制度落實執行，如相關交易未確實依核決權限之規定辦理。	1. 「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」 (1) 第 4 條第 1 項。 (2) 第 5 條第 2 項。 (3) 第 5 條第 2 項。 (4) 第 5 條第 2 項。
2. 稽核計畫之訂定及執行：	(1) 年度稽核計畫及內控聲明書未提報董事會通過即申報主管機關。 (2) 稽核計畫未包括「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 13 條第 2 項規定之必要稽核項目或未依規定「按月」列示預計稽核項	2. 「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」 (1) 第 13 條第 4 項、第 24 條第 2 項。 (2) 第 13 條第 2 項。 (3) 第 13 條、第 14 條。

⁷⁷ 參閱資訊揭露評鑑簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/evaluationInfoOverview>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日)。

	缺失事項	違反法規
	<p>目。</p> <p>(3) 未依稽核計畫落實執行(落後或未執行)、稽核頻率不符規定、稽核發現內部控制缺失未據實揭露於稽核報告,或未加以追蹤並至少按季作成追蹤報告至改善為止。</p> <p>(4) 稽核報告或追蹤報告未於稽核項目完成之次月底前,交付各監察人或各獨立董事查閱。</p> <p>(5) 內部稽核主管未列席董事會報告稽核業務。</p>	<p>(4) 第 15 條第 1 項。</p> <p>(5) 第 16 條第 1 項。</p>
<p>3. 內部控制相關作業之公告申報:</p>	<p>(1) 未依規定期限辦理「年度稽核計畫」、「內部稽核人員名冊及所受訓練」、「上一年度內部稽核計畫之執行情形」、「內部控制制度聲明書」、「上一年度內部稽核所見內部控制缺失及異常事項改善情形」等申報作業。</p> <p>(2) 內部稽核主管之異動未於事實發生日起次一營業日交易時間開始前公告;或未於董事會通過之次月 10 日前申報。</p>	<p>3. 「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」</p> <p>(1) 第 18 條、第 19 條及第 20 條。</p> <p>(2) 證交所「對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序」第 3 條第 1 項、「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」第 11 條第 2 項。</p>
<p>4. 稽核人員資格及訓練:</p>	<p>(1) 未設專任稽核人員,係由其他部門人員兼任。</p> <p>(2) 稽核主管之任免未經董事會或延遲提報董事會通過。稽核人員或主管出缺時,未及時聘任或由其他部門以協助辦理方式為之,致公司出現無稽核人員或主管之空窗期情況。初任或在職之內部稽核人員,參加訓練課程之時數、內容未符規定,或參訓機構非屬本會認可之專業訓練機構。</p>	<p>4. 「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」</p> <p>(1) 第 11 條第 1 項。</p> <p>(2) 第 11 條第 2 項、第 3 項。</p>
<p>5. 對子公司</p>	<p>(1) 子公司未建立內部控制制度,</p>	<p>5. 「公開發行公司建立內部控</p>

	缺失事項	違反法規
之監督及管理：	亦未執行稽核作業或每年至少辦理一次自行檢查。 (2) 未對子公司執行稽核作業、未覆核子公司之稽核報告及自行檢查報告，或未追蹤其內部控制制度缺失及異常事項之改善情形。 (3) 未至少按季取得各子公司及按月取得重要子公司之相關月結管理報告，並進行檢討分析，如發現有未依規定辦理者，未確實改進或更正。	制制度處理準則」 (1) 第 22 條、第 38 條。 (2) 第 22 條。 (3) 前財政部證券暨期貨管理委員會 93 年 3 月 11 日台財證稽字第 0930000939 號令、第 40 條第 1 項。

資料來源：上市櫃公司內部控制常見缺失，金管會證期局網站，
<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=659&parentpath=0,8>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 14 日)

我國歷年舞弊事件所涉內部控制問題包括：家族企業、董監功能不彰；管理階層缺乏良好監督；資訊揭露不透明；逾越內部控制；職責劃分不清；缺乏適當風險控管機制；管理階層漠視；企業道德政策薄弱等⁷⁸。但由上述彙總表可知，主管機關所能揭發之常見缺失，主要仍為違反程序規定、法定期限、或資格條件等形式要件，僅少數項目涉及實質經營面之管理缺失，例如：職能未適當分工。

由此可見，於法規操作上，對於內部控制制度設計面的應具備之條件、應遵循之時限等，較易辨識公司是否有缺失，而予以處分或糾正。但內部控制制度執行面是否能達到防弊興利之效果，則因涉及公司內部管理方式之選擇、資源之配置等經營判斷事項，且主管機關於人力及能力上亦不宜干預公司日常營運，故較難以法規來評斷或導正。

第二款 取得或處分資產之常見缺失

圖表 十八：取得或處分資產之常見缺失

常見缺失或態樣	法規依據
一、未於事實發生之日起算 2 日內公告申報或更正原公告申報內容。例如： (一) 公司已於 3 月 20 日經董事會決議向某公司（交易對象已確認）以不高於 5 億元（交易金額已確認）購買不動產，卻未於事實發生即日起算 2 日內（3 月 21 日前）公告申報。	公開發行公司取得或處分資產處理準則（以下簡稱取處準則）第 30

⁷⁸ 參閱李啟賢，公司治理與內部控制，內部稽核季刊，84 期，頁 32-33，2014 年 1 月。

常見缺失或態樣	法規依據
<p>(二) 公司於 5 月 14 日經董事會決議從事大陸地區投資(交易金額及對象已確認), 卻以投審會核准日期 (10 月 30 日) 作為事實發生日, 致延遲公告。</p> <p>(三) 公司分別於 5 月 15 日、7 月 20 日出售土地予某甲, 交易金額分別為 1.5 億及 2 億元, 依取處準則第 30 條第 2 項規定, 交易金額之計算應依一年內累積與同一相對人取得或處分同一性質標的交易之金額為據。該公司累積交易金額 (3.5 億元) 已達公告申報標準, 公司卻未於事實發生之即日起 2 日內 (7 月 21 日前) 公告申報。</p> <p>(四) 公司所從事之衍生性商品交易已實現損失 (1 億元) 及未實現損失 (2 億元) 合計數 (3 億元) 業達自訂之全部或個別契約損失上限 (2.5 億元) 金額, 公司僅以已實現損失計算未達損失上限金額而未公告; 或公司未於每月 10 日前公告上月份衍生性商品交易情形。</p> <p>(五) 公司原於 12 月 15 日公告董事會決議擬取得資產 7 億元, 嗣於 12 月 27 日簽約, 實際簽約之交易金額為 6.5 億元, 公司未於事實發生之即日起算 2 日內 (12 月 28 日前) 辦理更正公告。</p> <p>(六) 子公司於 11 月 7 日處分不動產 4 億元, 已達公告申報標準, 公司卻未於事實發生之即日起 2 日內 (11 月 8 日前) 代子公司公告申報。</p>	條
<p>二、未於事實發生日前取具專家意見。例如：</p> <p>(一) 公司向他公司取得固定資產 5 億元, 未依取處準則第 9 條規定於事實發生日前取得估價報告; 或公司取得不動產達 12 億元 (已超過 10 億元), 卻未依取處準則第 9 條規定, 洽 2 位以上專業估價者估價。</p> <p>(二) 公司取得或處分有價證券 4 億元, 未依取處準則第 10 條規定, 於事實發生日前取具標的公司最近期經會計師查核簽證或核閱之財務報表作為評估交易價格之參考, 或未於事實發生日前洽請會計師就交易價格合理性表示意見。</p> <p>(三) 公司向關係人取得無形資產 3.5 億元, 未依取處準則第 11 條及第 13 條規定, 於事實發生日前洽請會計師就交易價格合理性表示意見。</p>	取處準則第 9、10、11 及 13 條
<p>三、公司與關係人取得不動產, 未依取處準則第 14 條規定, 於簽約前先提董事會通過及監察人承認; 或未依取處準則第 15~17 條規定, 評估交易成本合理性或提列特別盈餘公積。</p>	取處準則第 14 條第 1 項、第 15~17 條
<p>四、公司僅每月評估一次衍生性商品交易持有部位、每月評估一次避險性交易, 未依取處準則第 19 條規定, 至少每周評估一</p>	取處準則第 19 條

常見缺失或態樣	法規依據
次衍生性商品交易所持有之部位、至少每月評估兩次避險性交易；或公司未依取處準則第 19 條規定將衍生性商品交易評估報告呈送董事會授權之高階主管人員（如：總經理）。	
五、未依公司所定處理程序辦理。例如： （一）公司取得或處分資產處理程序規定，取得資產超過 5 億元應提經董事會通過，今公司取得資產達 7 億元，卻僅呈請董事長核准，而未依處理程序所訂核決權限辦理。 （二）公司僅取具被投資公司自結資產負債表即進行投資，而未依公司訂定之取得或處分資產處理程序之評估程序規定，於取得有價證券前先擬具投資分析報告。	取處準則第 7 條第 1 項
六、子公司未訂定或執行取得或處分資產處理程序，而母公司卻未依取處準則第 7 條第 3 項督促子公司辦理。	取處準則第 7 條第 3 項

資料來源：公司取得或處分資產違反「公開發行公司取得或處分資產處理準則」常見缺失，金管會證期局網站，

<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=659&parentpath=0,8>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 14 日)

由上述彙總表可知，主管機關所揭示之常見缺失，主要為違反處理程序、法定時限、或公告申報等作業項目，對於取得或處分資產交易之利弊得失，係屬公司之商業判斷，尚非法規所需介入。

第三款 資金貸與及背書保證之常見缺失

圖表 十九：資金貸與及背書保證之常見缺失

缺失事項	違反法規
公司（及其子公司）訂定之資金貸與及背書保證作業辦法，未符「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」（以下簡稱處理準則）規定	「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」 1. 第 10 及 13 條 2. 第 3 條第 2 項。 3. 第 9 條第 2 款。 4. 第 9 條第 3 款。 5. 第 3 條第 4 項及第 9 條第 3 款。 6. 第 12 條第 3 款。 7. 第 12 條第 11 款。
1. 子公司從事資金貸與及背書保證者，未訂定其資金貸與及背書保證作業辦法。	
2. 屬短期融通之資金貸與，允許貸與期限得依實際需要延長展期，超過一年或一個營業週期。	
3. 未訂定因業務往來關係從事資金貸與，貸與金額與業務往來金額是否相當之評估標準。	
4. 未分別就業務往來、短期融通資金訂定資金貸與總額及個別對象之限額。	
5. 直接及間接持有表決權股份百分	

	缺失事項	違反法規
<p>公司（及其子公司）從事資金貸與及背書保證之對象、程序及金額未符處理準則及公司自訂作業辦法之規定</p>	<p>之百之國外子公司間從事資金貸與，雖不受前揭處理準則第3條第1項第2款之限制，惟未依前揭處理準則第3條第4項及第9條規定，訂定其資金貸與總額、個別對象之限額及貸與期限。</p> <p>6. 未訂定公司及子公司整體得為背書保證之總額及對單一企業背書保證之限額。</p> <p>7. 未訂定背書保證對象若為淨值低於實收資本額二分之一之子公司，其續後相關管控措施。</p> <p>1. 因短期融通資金之必要將資金貸與他人，於一年期限屆滿時未進行實際收款，僅經董事會通過展期續借。</p> <p>2. 資金貸與他人及為他人背書保證，因公司營運虧損淨值下降或因與其業務往來金額下降，導致資金貸與他人及為他人背書保證金額超過個別對象限額或總限額。</p> <p>3. 超過正常授信期限一定期間之應收帳款轉列其他應收款視為資金貸與者，未提報最近一次董事會決議通過，並記入備查簿中。</p> <p>4. 子公司資金貸與他人總額及個別對象之限額，以母公司淨值為計算，未以子公司淨值計算。</p> <p>5. 公司與其母公司或子公司間，或其子公司間之資金貸與，雖經董事會決議，授權董事長對同一貸與對象於董事會決議之一定額度及不超過一年之期間內分次撥貸或循環動用，惟除直（間）接持有100%股份之子公司間外其對</p>	<p>違反法規</p> <p>「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」</p> <p>1. 第3條第2項。</p> <p>2. 第3條第1項、第9條第3款及第12條第3款。</p> <p>3. 第8條第1項。</p> <p>4. 第3條第1項。</p> <p>5. 第14條第3項。</p> <p>6. 第5條第1項。</p>

	缺失事項	違反法規
未依處理準則規定公告申報	<p>單一企業之資金貸與授權額度超過該公司最近期財務報表淨值百分之十。</p> <p>6. 公司為無業務往來亦無持股控制關係之他人從事背書保證。</p> <p>1. 未於每月 10 日前公告申報公司及子公司上月份資金貸與餘額。</p> <p>2. 資金貸與已達處理準則第 22 條規定應辦理公告標準，惟未依規定辦理公告。</p> <p>3. 未於每月 10 日前公告申報公司及子公司上月份背書保證餘額。</p> <p>4. 背書保證已達處理準則第 25 條規定應辦理公告標準，惟未依規定辦理公告。貸與已達處理準則第 22 條規定應辦理公告標準，惟未依規定辦理公告。</p>	<p>1. 「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」第 21 條。</p> <p>2. 「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」第 22 條。</p> <p>3. 「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」第 24 條。</p> <p>4. 「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」第 25 條。</p>

資料來源：資金貸與及背書保證作業程序訂定面及執行面常見缺失，金管會證期局網站，<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=659&parentpath=0,8>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 14 日)

由上述彙總表可知，主管機關所揭示之常見缺失，主要為違反處理程序、法定時限、或公告申報等作業項目，對於從事資金貸與或背書保證之必要性及財務風險等，係屬公司之商業判斷，尚非法規所能評判。

第四款 董事會議事運作之常見缺失

圖表 二十：董事會議事運作之常見缺失

常見缺失或態樣	法規依據
一、公司董事會雖每年召開四次，惟未至少每季召開一次，例如：公司 102 年第 2 季未召開董事會。	公開發行公司董事會議事辦法(下稱董事會議事辦法)第 3 條第 1 項
二、董事會之召集通知： (一)未於 7 日前(依經濟部函釋，應自通知翌日起至開會前 1 日算滿 7 日)將召集通知或足夠之會議資料寄送各董事、監察人。例如：公司預計於 102 年 6 月 30 日召集董事會，未於 102 年 6 月 22 日前通知	董事會議事辦法第 3 條第 2 項、第 5 條第 2 項

常見缺失或態樣	法規依據
<p>各董事及監察人。</p> <p>(二)董事會召集通知未載明召集事由或未提供充分之會議資料一併寄送。</p>	
<p>三、公司因緊急情事召集董事會，惟討論議案包括定期性議事內容等未具緊急性議案。</p>	<p>董事會議事辦法第 3 條第 2 項</p>
<p>四、董事會議事辦法第 7 條第 1 項各款所列事項，除有突發緊急情事或正當理由外，應在召集事由中列舉，不得以臨時動議提出。其中第 8 款規定之依證券交易法第 14 條之 3、其他依法令或章程規定應由股東會決議或董事會決議事項，公司董事會未注意規定而以臨時動議提出，例如：</p> <p>(一)依公司法第 29 條規定，股份有限公司經理人委任、解任及報酬，應由董事會決議。</p> <p>(二)依股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第 7 條規定，薪資報酬委員會所提董事及監察人之薪酬建議，應提交董事會討論。</p> <p>(三)依公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則規定，將公司資金貸與他人或為他人背書保證，應經董事會通過。</p>	<p>董事會議事辦法第 3 條第 4 項、第 7 條第 1 項</p>
<p>五、公司獨立董事對於證券交易法第 14 條之 3 應經董事會決議事項，未親自出席且未委由其他獨立董事代理出席。</p>	<p>董事會議事辦法第 7 條第 5 項</p>
<p>六、董事委託其他董事代理出席董事會，出具之委託書，未逐項列舉召集事由之授權範圍，例如僅聲明該次董事會委託由某甲代理。</p>	<p>董事會議事辦法第 9 條第 3 項</p>
<p>七、董事會議事錄：</p> <p>(一)公司獨立董事於董事會中對於議案表示反對或保留意見，惟公司未詳實將該意見載明於議事錄，或未於董事會之日起 2 日內於公開資訊觀測站公告。</p> <p>(二)未記載董事出席狀況，包括出席(含委託代理出席)、請假及缺席者之姓名與人數。</p> <p>(三)公司未於董事會後 20 日內將議事錄分送各董事及監察人。</p>	<p>董事會議事辦法第 17 條第 1 項、第 2 項及第 4 項</p>
<p>八、董事會錄音或錄影：</p> <p>(一)公司以視訊會議召開董事會，僅以錄音或錄影</p>	<p>董事會議事辦法第 18 條</p>

常見缺失或態樣	法規依據
其中一方式保存，未全程同時錄音及錄影。 (二)公司雖將開會過程錄音或錄影，惟內容不完整或斷斷續續，未全程錄音或錄影。 (三)公司相關錄音或錄影存證資料未予以妥善保存。	

資料來源：違反「公開發行公司董事會議事辦法」常見缺失態樣，金管會證期局網站，<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=659&parentpath=0,8>。(瀏覽日期：2015年2月14日)

由上述彙總表可知，主管機關所揭示之常見缺失，主要為違反議事程序、法定時限等作業項目，對於議事內容則屬公司之商業判斷，尚非法規管轄範圍。

第二項 行政裁罰

公開發行公司之內部控制制度的主管機關為金管會證期局，其近年來之行政處分案件統計情形如下：

圖表 二十一：金管會證期局行政處分案件統計表

單位：件

違規類型	違反條文	2012年	2013年	2014年上半年
A1	證券交易法第36條之1	18	10	5
A2	證券交易法第36條第3項第2款	4	7	1
A3	證券交易法第26條之3第8項	3	9	5
B1	證券交易法第66條第1款	3	3	2
B2	電腦處理個人資料保護法第23條	1	0	0
B3	證券交易法第56條	12	24	4
C1	證券交易法第22條之2、第25條	45	62	21
C2	證券交易法第43條之1第1項	19	26	12
C3	證券交易法第43條之1第4項	0	2	0
C4	證券交易法第28條之2	16	6	1
C5	證券交易法第25條之1	2	5	0
D1	證券投資信託及顧問法第93條	0	0	0
D2	證券投資信託及顧問法第17條	13	14	2
D3	證券投資信託及顧問法第70條	12	7	9
D4	證券投資信託及顧問法第69條	19	11	11

違規類型	違反條文	2012年	2013年	2014年上半年
E1	證券交易法第36條之1	17	12	4
E2	證券交易法第36條第1項第1、2款及第2項	11	7	4
E3	證券交易法第14條第3項	7	3	1
E4	會計師法第70條	0	1	0
E5	證券交易法第36條第1項第3款	2	2	1
E6	證券交易法第14條之1第2、3項	1	2	0
F1	期貨交易法第56條、第80條	12	3	3
F2	期貨交易法第82條、第85條	15	7	0
F3	期貨交易法第61條、第81條、第88條	14	15	3
-	其他	5	3	0
合計		251	241	89

違規類型： A1.取得處分資產 A2.重大訊息 A3.董事會議事辦法
 B1.證券商內控 B2.證券經紀業務 B3.證券商人員
 C1.內部人股權申報 C2.大量股權取得 C3.公開收購 C4.買回庫藏股 C5.股東會委託書
 D1.投信投顧內控 D2.投信業務 D3.投顧業務 D4.投信投顧人員
 E1.資貸背保 E2.財報 E3.會計主管 E4.會計師 E5.營運情形申報 E6.內部控制制度
 F1.期貨商及槓桿交易商 F2.期貨服務業 F3.期貨業人員

資料來源：證期局行政處分案件統計表，金管會證期局網站，
<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=102&parentpath=0,2>。(瀏覽日期：2015年2月14日)

經檢視 A1.取得處分資產、A3.董事會議事辦法、E1.資貸背保、E6.內部控制制度等違規類型之裁罰案件，多數為違背處理程序或法定期限之案件，而依證券交易法第178條及第179條第1項規定，處罰公司負責人罰鍰新臺幣24萬元。該等違規案件之樣態，主管機關已於第一項之常見缺失中揭示公告，以提醒各公司應留意遵守法規。

第三項 實施情形

由圖表二十一：金管會證期局行政處分案件統計表，可看到裁罰案件有逐年下降趨勢，代表法規命令之強制力，確實對公司董事長、總經理、內部稽核單位等產生正面影響，願意訂定書面規劃，支持內部控制制度之自行評估作業，以提升整體組織內控意識、及早發現和改正內控缺失。但也由於此為基於法令之要

求而執行，非出於自發性，故公司內各單位往往參與程度低，抱持肯定態度者少⁷⁹，甚至認為此等只是書面形式，無法產生具體效益⁸⁰。



⁷⁹ 公司若無管理階層由上而下強力要求內部控制制度自行評估的準確性，各部門往往因本身業務繁忙，且無內部稽核概念，常會將其視為浪費時間而虛應輕忽，使之流於形式。參閱夏峪泉，我國企業採行沙賓法內部控制條文之適用性研究(下)，今日會計，112期，頁64，2008年9月。

⁸⁰ 參閱吳清在，陳錦烽，台灣公開發行公司內部控制制度自行檢查實施成效之調查與分析，內部稽核季刊，60期，頁22-24，2007年9月。

第四章 法制評析及建議

第一節 內部控制制度聲明書

依據證券交易法第 14 條之 1 第 3 項之規定，公開發行公司應於每會計年度終了後三個月內，向主管機關申報內部控制聲明書。而依據公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 24 條規定，公司應每年自行評估內部控制制度設計及執行的有效性，並依規定格式作成內部控制制度聲明書，於經董事會通過後，刊登於年報、股票公開發行說明書及公開說明書。

內部控制制度聲明書之規定格式得以申報之主體分為二類：第一類為一般已公開發行公司；第二類為首次辦理股票公開發行，或經金管會指定應委託會計師執行內部控制制度專案審查者。再者，得就遵循法令規章之申報內容，分為全部法令規章均聲明、或主要法令規章列舉聲明；及就內部控制制度設計及執行之聲明，分為均有效、或有重大缺失。其標準版（即為：一般已公開發行公司；採全部法令規章均聲明；內部控制制度設計及執行聲明均有效）樣式如下：

<p>○○股份有限公司 內部控制制度聲明書</p> <p style="text-align: right;">日期： 年 月 日</p> <p>本公司民國○○年度之內部控制制度，依據自行評估的結果，謹聲明如下：</p> <p>一、本公司確知建立、實施和維護內部控制制度係本公司董事會及經理人之責任，本公司業已建立此一制度。其目的係在對營運之效果及效率(含獲利、績效及保障資產安全等)、報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範暨相關法令規章之遵循等目標的達成，提供合理的確保。</p> <p>二、內部控制制度有其先天限制，不論設計如何完善，有效之內部控制制度亦僅能對上述三項目標之達成提供合理的確保；而且，由於環境、情況之改變，內部控制制度之有效性可能隨之改變。惟本公司之內部控制制度設有自我監督之機制，缺失一經辨認，本公司即採取更正之行動。</p> <p>三、本公司係依據「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」(以下簡稱「處理準則」)規定之內部控制制度有效性之判斷項目，判斷內部控制制度之設計及執行是否有效。該「處理準則」所採用之內部控制制度判斷項目，係為依管理控制之過程，將內部控制制度劃分為五個組成要素：1.控制環境，2.風險評估，3.控制作業，4.資訊與溝通，及 5.監督作業。每個組成要素又包括若干項目。前述項目請參見「處理準則」之規定。</p> <p>四、本公司業已採用上述內部控制制度判斷項目，評估內部控制制度之設計及執行的有效性。</p> <p>五、本公司基於前項評估結果，認為本公司於民國○○年○○月○○日^{註2}的內部控制制度(含對子公司之監督與管理)，包括瞭解營運之效果及效率目標達成之</p>

程度、報導係屬可靠、及時、透明及符合相關規範暨相關法令規章之遵循註 3 有關的內部控制制度等之設計及執行係屬有效，其能合理確保上述目標之達成。

六、本聲明書將成為本公司年報及公開說明書之主要內容，並對外公開。上述公開之內容如有虛偽、隱匿等不法情事，將涉及證券交易法第二十條、第三十二條、第一百七十一條及第一百七十四條等之法律責任。

七、本聲明書業經本公司民國○○年○○月○○日董事會通過，出席董事○人中，有○人持反對意見，餘均同意本聲明書之內容，併此聲明。

○○股份有限公司

董事長： 簽章

總經理： 簽章

註 1：公開發行公司內部控制制度之設計與執行，如於年度中存有重大缺失，應於內部控制制度聲明書中第四項後增列說明段，「本公司之評估發現下列重大缺失：(列舉各項重大缺失及其對達成上述目標之影響)」，列舉並說明自行評估所發現之重大缺失，以及公司於資產負債日前所採取之改善行動與改善情形。

註 2：聲明之日期為「會計年度終了日」。

註 3：若為採主要法令規章列舉聲明者，第五項中段文字由「相關法令規章之遵循」，修改為「主要法令規章(如後附表)之遵循」。並增列第六項文字「本公司應遵行之法令規章不以後頁附表所聲明者為限。」。原第六、七項，修改為第七、八項。

註 4：若為適用首次辦理股票公開發行，或金管會指定應委託會計師執行內部控制制度專案審查，於委託會計師執行內部控制制度專案審查時：

(一) 聲明內部控制制度設計及執行均有效者，應增列第六項文字「為○○○○之需要，本公司依據「處理準則」第○○條之規定，委託會計師專案審查上開期間與外部財務報導之可靠性及與保障資產安全(使資產不致在未經授權之情況下取得、使用或處分)有關的內部控制制度，如前項所述，其設計及執行係屬有效，並無影響財務資訊之記錄、處理、彙總及報告可靠性之重大缺失，亦無影響保障資產安全，使資產在未經授權之情況下逕行取得、使用或處分之重大缺失。」

(二) 聲明內部控制制度設計或執行有重大缺失者，應比照註 1 辦理，列舉「與外部財務報導之可靠性及與保障資產安全(使資產不致在未經授權之情況下取得、使用或處分)」有關之重大缺失。

資料來源：金管證審字第 10300391321 號。

對於內部控制制度之設計及執行是否有效，金管會除參照美國 COSO 委員會 2013 年 5 月發布之新版「內部控制—整體架構」報告訂定「建立內部控制制

度核心原則」供各公開發行公司設計及執行內部控制制度參考⁸¹外，並依公開發行公司建立內部控制制度處理準則第6條第2項之授權，依同條文第1項之各組成要素⁸²發布內部控制制度有效性判斷項目，供公開發行公司於設計及執行，或自行評估，或會計師受託專案審查公司內部控制制度時，綜合考量使用⁸³。並責成臺灣證券交易所股份有限公司與財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心共同委託專家，以金管會現行判斷項目為基本架構，參考我國相關法令規定、美國沙賓法案第302、404條款、新版COSO內部控制整合架構、國際內部稽核協會(IIA)內部稽核執業準則及國際財務報導準則(IFRS)等，研修「內部控制制度有效性判斷參考項目」範例，供各公開發行公司參卓⁸⁴。

公司於督促內部各單位及子公司每年至少辦理內部控制制度自行評估一次後，由內部稽核單位覆核各單位及子公司之自行評估報告，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，作為董事會及總經理評估整體內部控制制度有效性之主要依據⁸⁵，提報董事會通過內部控制制度聲明書，爾後刊登於年報、股票公開發行說明書及公開說明書⁸⁶。

第一項 聲明要達成的目標

內部控制制度聲明書第五項為結論段落，內容為「…內部控制制度…，包括瞭解營運之效果及效率目標達成之程度、報導係屬可靠、及時、透明及符合相關規範暨相關法令規章之遵循有關的內部控制制度等之設計及執行係屬有效，其能合理確保上述目標之達成。」聲明內部控制制度能合理確保下列三大目標之達成。

第一款 營運之效果及效率

公司內部控制制度之目的，在於促進公司之健全經營，以合理確保營運之效果及效率等目標之達成，而所謂營運之效果及效率目標，包括獲利、績效及保障資產安全等目標⁸⁷。此即內部控制制度期許透過優質作業，提升效率，獲得高績效之效果。

⁸¹ 參閱金管證審字第10300363187號及臺證上一字第1030019626號。

⁸² 包括：1.控制環境，2.風險評估，3.控制作業，4.資訊與溝通，及5.監督作業。參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第6條第1項。

⁸³ 參閱金管證審字第1030039132號。

⁸⁴ 參閱臺證上一字第1021804989號。

⁸⁵ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第22條第1項。

⁸⁶ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第22條第3、4項。

⁸⁷ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第3條第2項。

如第二章第一節第一項所述，內部控制最早之起源，是企業經營階層為管理之需求，自發性地發展出來的管理作業，其有助於增進企業經營績效，增強獲利能力，屬公司經營能力之一環。但企業最終是否獲利，除自身經營能力外，亦受總體經濟情勢、競爭環境等影響，況且企業經營能力並非只有管理控制作業一項，尚有策略規劃、人員素質等，是故內部控制制度之設計及執行縱屬有效，並不能保證企業必定獲利、績效高。如同第二章第二節第二項第五款 COSO ERM 報告所述，經營目標之達成會受到非企業控制範圍之外部事件影響，故內部控制聲明書將聲明結論，由「合理確保營運之效果及效率目標之達成」⁸⁸，調整成「董事會及總經理瞭解營運之效果及效率目標達成程度」⁸⁹。

此雖然使得聲明事項，避開對獲利、績效的宣告，然而瞭解營運目標達成程度，本就是公司董事及經理人之例行管理工作，屬於經營判斷事項，尚無法律需要介入之必要。縱有需要，其亦已涵蓋在公司法第 23 條之注意義務中。故未見內部控制制度聲明書此種法律文件特別列出此項聲明之必要性。

況且不實之內部控制聲明書涉有法律責任，瞭解營運目標達成程度之高低如何判定？什麼程度的不夠瞭解必須以法律懲罰？係執法時不得不面對之問題。故對於納入聲明範圍者，除非有法規範介入之正當性，及執法上之可操作性，否則就不宜列為法律規定事項。

第二款 報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範

2002 年首次發布公開發行公司建立內部控制制度處理準則時，內部控制制度聲明書即已訂定「財務報導之可靠性」之目標。而 2005 年以「為明確規範虛偽隱匿財務報告內容之相關人員責任範圍，除公司之董事長、經理人及會計主管應於財務報告上簽名或蓋章外，並參酌美國沙賓法案之規定⁹⁰，規範前揭人員應出具財務報告內容無虛偽或隱匿之聲明。」之立法理由，增訂證券交易法第 14 條第 3 項「財務報告應經董事長、經理人及會計主管簽名或蓋章，並出具財務報告內容無虛偽或隱匿之聲明。」據此，金管會提出聲明書範本⁹¹如下，要求所列人員聲明財務報告，係依證券發行人財務報告編製準則、有關法令及一般公認會計原則編製。該聲明內容與內部控制制度聲明書中「財務報導之可靠性」之意旨有重疊現象⁹²，且簽章之聲明人同樣均有董事長、總經理，有重複情形。

⁸⁸ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 3 條第 1 項。

⁸⁹ 參閱台財證稽字第 0920001833 號及公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 23 條。

⁹⁰ 沙賓法案第 302 條要求公司高階主管於申報財務報表時，出具聲明書切結證明已閱讀相關財務報表，並保證公司財務資訊在重大性方面已允當表達。

⁹¹ 參閱金管證六字第 0950001436 號。

⁹² 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 3 條第 3 項後段指出，內部控制制度聲明書「外部財務報導之目標，包括確保對外之財務報表係依照證券發行人財務報告編製準則及一般公認會計

聲明書(範本)

依據證券交易法第 14 條第 3 項規定，本人聲明○○公司○○年度／○○上半年度／○○季(自○○年○○月○○日至○○年○○月○○日止)之財務報告，係依「證券發行人財務報告編製準則」、「公司制證券交易所財務報告編製準則」、「公開發行票券金融公司財務報告編製準則」、「公開發行銀行財務報告編製準則」、「金融控股公司財務報告編製準則」、「證券商財務報告編製準則」)、有關法令及一般公認會計原則編製，足以允當表達○○公司之財務狀況，暨經營成果與現金流量，並無虛偽或隱匿之情事。

特此聲明

立聲明書人

○○公司

董事長

(簽名或蓋章)

總經理(或與其職責相當之人)

(簽名或蓋章)

會計主管

(簽名或蓋章)

中華民國

年

月

日

資料來源：金管證六字第 0950001436 號。

比較此二份聲明書之簽章人員，財務報告聲明書包含董事長、總經理及會計主管，已涵蓋與財務報表編製所有相關之人員，且與美國法制由執行長及財務長出具聲明書相當，亦比內部控制制度聲明書多了會計主管，更增完整性。且聲明事項除共通之證券發行人財務報告編製準則及一般公認會計原則外，財務報告聲明書增加了有關法令，將聲明範圍更擴大到商業會計法、相關稅法之會計作業要求等，完整性更高。因此，在二份聲明書重複情形下，財務報告聲明書應已可取代內部控制制度聲明書。此外，證券交易法第 20 條之 1 已規定董事長、總經理對財務報告負無過失責任，故內部控制制度聲明書並無加強連結董事長、總經理對財務報告之法律責任的功效。綜合上述，未見於內部控制制度聲明書聲明本項目標之必要性。

2014 年 9 月 22 日修正公開發行公司建立內部控制制度處理準則，將原第 3 條規定之「財務報導之可靠性」目標，基於「參考美國 COSO 委員會 2013 年提出之「內部控制—整體架構」更新報告，將財務報導之目標擴大為報導目標，且報導除應具可靠性外，尚須具及時性、透明性及符合相關規範之要求。」之修正理

原則編製，交易經適當核准等目標。」與財務報告聲明書所述之「財務報告，係依證券發行人財務報告編製準則、有關法令及一般公認會計原則編製。」幾乎雷同。

由⁹³，修訂目標為「報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範」，並且定義「所稱之報導，包括公司內部與外部財務報導及非財務報導⁹⁴。」

修訂後之目標，除對外之財務報表外，增加公司內部之財務報導，及非財務報導，亦需具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範。然而，既然是限於公司內部使用之財務報導、及非財務報表之報導，是否會因為不可靠、不及時、不透明而有誤導投資人、破壞經濟秩序之重大疑慮，必須由法規介入並懲處之必要性，不無疑義⁹⁵。況且其欠缺類似證券發行人財務報告編製準則及一般公認會計原則之明確規範，亦使得何謂不可靠、不及時、不透明等不確定法律概念於執法上難以操作。故配合 COSO 更新報告，將內部控制制度聲明書中財務報導目標擴大，徒使此項目標之聲明更加偏離必須立法規範之必要性。

第三款 相關法令規章之遵循

刑法第 16 條規定不得因不知法律而免除刑事責任、行政罰法第 8 條規定不得因不知法規而免除行政處罰責任。「相關法令之遵循」是公司及其董事、經理人之義務，無論是否聲明，違反者均須面對法律制裁，此點無需藉由內部控制制度聲明書進行法律聲明。

以法學觀點而言，內部控制制度之目的應側重於藉由制度之建立及運作，有效監督企業活動，防止違法行為之發生。如同第二章第二節第二項第一款所述，美國因為聯邦判決準則之制定，而發展出「法令遵循計畫」(compliance program) 設定為內部控制之一環，且其在符合相關要件，達到「相當程度之注意」而被認定為有效之計畫時，可減輕罰責⁹⁶。此種法制設計使得法令遵循之內部控制，具有法律上之意義及誘因。然而我國刑法第 57 條雖訂有科刑審酌事項，但並未發展出做到什麼程度的「相關法令之遵循」內部控制，得滿足董事及經理人應盡之注意義務，而且金管會發布之「建立內部控制制度核心原則」，亦只是參照 COSO Report 的五大要素進行原則性規範，並未將此目標之聲明，導引成「法令遵循計畫」之建構及達成，徒使此項目標淪為宣示式聲明。

⁹³ 參閱金管證審字第 1030036318 號。

⁹⁴ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 3 條第 3 項。

⁹⁵ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 43 條係列舉金管會得令限期改善，或得命令公司委託會計師專案審查之情事。2014 年 9 月修訂時，將第 8 款修正為「外部」財務報導不實，此意涵僅有外部財務報導不實才是重大缺失，而無須追究內部財務報導。

⁹⁶ 美國聯邦判決準則對法令遵循計畫達到「相當程度之注意」設有七項要件：一、訂定法令遵守之基準與程序。二、董事會或公司高階管理人員須負責監督法令遵循計畫。三、過去曾有違反法令之人，不得給予實質之裁量權。四、公司法令遵守之基準與手續，須經過訓練課程等方法，使公司全體成員均知悉。五、設置合理之監督，監察或內部報告制度為法令遵守之基準。六、以適當之獎勵或懲罰措施，促進並強制遵循法令遵循計畫。七、發現違反法令之行為時，必須為適當之處置並修正計劃。參閱徐美麗，由法律學面向淺談內部控制制度，律師雜誌，344 期，頁 113-114，2008 年 5 月。

於 2014 年 9 月 22 日公開發行公司建立內部控制制度處理準則修正前，原第 3 條規定之目標是「相關法令之遵循」，而基於「公司除應遵循相關法令外，對於證券周邊單位訂定之管理規範及公司訂定之內部章程規定等相關規章亦應納入遵循之目標。」之修正理由⁹⁷，修訂目標為「相關法令規章之遵循」。

目標修正後，將應遵循事項擴大至證券周邊單位訂定之管理規範，然而上市（櫃）公司與證交所及櫃買中心之間，本就存有上市（櫃）契約關係，違約時有違約金、變更交易方式、終止上市（櫃）等處罰，故有遵循證券周邊單位訂定之管理規範的壓力及義務。另擴大至應遵循公司訂定之內部章程規定，只是把公司法第 33、193 條⁹⁸等之規定重複聲明。綜合上述，未見特別把「相關法令規章之遵循」納入內部控制制度聲明書變成法律聲明之必要性。

第二項 聲明範圍

社會秩序之維護，必須仰賴各項規範。以維護資本市場之秩序而言，業者自律、市場機制等，均是重要及有效之規範，而法規僅是其中之一項。由於法規對應帶來之法律效果影響強大，憲法第 23 條即規定，法律之制定必須是為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者。故證券交易法之規定，必須吻合發展國民經濟，保障投資之立法宗旨。

如第二章第二節第二項第四款所述，美國法制中僅就財務報導的內部控制（ICOFR）出具聲明書，此係因為財務報表是投資人作成投資決策之重要參考依據，其若有虛偽或隱匿，確實會破壞經濟秩序。且財報不實常是企業舞弊案件中共同出現之徵兆，為直接連結公司負責人之管理及監督之責任，故以聲明書之法律效力，要求公司董事長及總經理聯名具結，尚有法律規範必要性。但我國如第三章第一節第一項第一款所述，主管機關在審計學教授之研究建議下，全面繼受美國 COSO Report 之規範，將審計學領域之 COSO Report 內容直接制定成法規命令，把三大目標全數納入聲明範圍，此種作法透過前項分析得知尚有疑義。

雖然 COSO Report 於審計學有其地位，企業管理上亦有可以學習引用之處，但放眼世界，英國有 Turnbull 報告⁹⁹、加拿大有 COCO 內部控制框架¹⁰⁰等，亦

⁹⁷ 參閱金管證審字第 1030036318 號。

⁹⁸ 公司法第 33 條規定經理人不得變更董事或執行業務股東之決定，或股東會或董事會之決議，或逾越其規定之權限。第 193 條第 1 項規定董事會執行業務，應依照法令章程及股東會之決議。

⁹⁹ 倫敦證交所委託英國特許會計師協會（Institute of Chartered Accountants in England and Wales, ICAEW）成立以 Turnbull 為主席的委員會，就如何幫助在英國上市公司貫徹執行「上市規則」和「聯合準則」中的建立健全內部控制的要求進行研究。該《內部控制—董事關於「聯合準則」指南》，稱為 Turnbull 報告。

¹⁰⁰ 1992 年加拿大特許會計師協會（CICA）成立了控制基準委員會（The Canadian Criteria of Control Board，簡稱 COCO 委員會），該委員會的使命是發佈有關內部控制系統設計、評估和報告的指導性意見。經過兩年的研究，COCO 委員會於 1995 年 10 月正式發佈了關於內部控制的框架性意

可供參考。即使在美國，COSO Report 也只是被推薦採用，而非應絕對遵守的法律。故我國身為法制繼受國應著重法律移植之在地調整，而非盲目地全盤抄襲移植。

第三項 內部控制制度有效之聲明

內部控制聲明書第五項之結論段落，聲明與三大目標有關的內部控制制度於設計及執行上係屬有效，能合理確保目標達成。但第二項之說明段落，又提出「內部控制制度有其先天限制，不論設計如何完善，有效之內部控制制度亦僅能對上述三項目標之達成提供合理的確保；而且，由於環境、情況之改變，內部控制制度之有效性可能隨之改變。」之前提條件，形同聲明縱使內部控制制度有效，目標仍可能未達成。此易造成若欲以內部控制聲明書追究法律責任時，是否存有阻卻違法事由之爭議¹⁰¹。

此外，內部控制制度之限制包括：(一)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之效益，反而違背「營運之效果及效率」之目標；(二)情況變遷複雜性：正常環境或一般事項之控制，很難因應環境變遷或特殊事項；(三)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，此等均會影響內部控制制度之有效性。而實務上，公司高階主管之重視程度、企業之價值觀、員工之道德行為、及管理階層之操守，更是影響內部控制制度是否有效之關鍵¹⁰²。

故主管機關雖已發布建立內部控制制度核心原則、內部控制制度有效性判斷項目等，供公司判斷內部控制制度是否有效，但內部控制制度有效，並不保證弊端絕不發生；發生舞弊事件，也不盡然全是肇因於內部控制制度無效。那立法強制內部控制制度必須有效，及以法律來懲罰內部控制制度無效，是否吻合刑法為最後手段之謙抑原則，容有討論空間。必竟透過行政指導、優質範例之宣導、成

見—《控制指南》(Guidance on Control)。在隨後的幾年中，COCO 委員會又陸續發佈了一系列指導性意見，為 COCO 內部控制框架的應用提供了具體詳盡的操作規範。

¹⁰¹ 有研究認為內部控制制度聲明書第二項「內部控制制度有其先天限制，不論設計如何完善，有效之內部控制制度亦僅能對上述三項目標之達成提供合理的確保；而且，由於環境、情況之改變，內部控制制度之有效性可能隨之改變。」敘述，性質上屬於制度說明，並不會發生敘述內容是否與公開發行公司實際狀況背離的問題。但該研究卻同時主張應刪除會計師內部控制制度審查報告第三段「任何內部控制制度均有其先天上之限制，故○○股份有限公司上述內部控制制度仍可能未能預防或偵測出業已發生之錯誤或舞弊。此外，未來之環境可能變遷，遵循內部控制制度之程度亦可能降低，故在本期有效之內部控制制度，並不表示在未來亦必有效。」敘述，理由為容易成為會計師卸責之藉口。本文採用後說，認為此等文字存有是否為阻卻違法事由之爭議。參閱柯芳枝、王文宇、林國全、陳錦旋，公司內部控制報告書、聲明書及會計師內部控制審查報告法律責任之專題研究，頁 4-13、5-28、附-18、附-19，1997 年 9 月 30 日。

¹⁰² 參閱莊蕎安，金融監督管理委員會證券期貨局局長黃天牧談內部控制相關監理方向，會計研究月刊，332 期，頁 77，2013 年 7 月。

功案例之表揚等手段，亦能鼓吹內部控制制度之推廣和落實，又不至於過度干涉內部控制制度屬於公司內部自治事項，及為經理人管理工具之本質。

第四項 聲明日期

由第三章第一節第一項第一款修法沿革可知，金管證稽字第 09800097671 號將內部控制制度聲明書之聲明日期由「會計年度」修正為「會計年度終了日」，故現行內部控制制度聲明書之規定格式，要求在第五項結論段落所列的聲明日期為「會計年度終了日」。

此項修正之源由為美國法制僅就財務報導的內部控制(ICOFR)提出聲明書，故聲明日期自然是會計年度終了之資產負債表日，使得財務報告與內部控制聲明書彼此連結，同時表達財務報表本身及編製財務報表之內部控制程序均屬正確有效。而我國因為將三大目標全部納入內部控制制度聲明書，故主管機關原本期待內部控制制度天天有效，時時刻刻均在確保三大目標之達成，而要求聲明日期為全年度的每一天。但在學者及業者之反應下，修正成與美國法制一致，僅聲明會計年度終了日那一天內部控制制度是否有效。此係因為在會計學中，縱使於年度中間，日常會計紀錄曾發生過錯誤、遺漏等，在會計期間終了結帳編製財務報表時，能發現並更正，即符合內部控制提出聲明書第二項所述「本公司之內部控制制度設有自我監督之機制，缺失一經辨認，本公司即採取更正之行動。」，並且讓結帳出來之財務報表，因為在結帳過程中已更正，而無虛偽或隱匿情形。

此項聲明日期之修訂，雖然與主管機關最在意之「財務報導之可靠性」內部控制目標¹⁰³作適當連結，但也造成「營運之效果及效率」、「相關法令規章之遵循」二項內部控制目標是必須天天達成、或只需於資產負債表日當天達成即可產生疑慮。其根本肇因，就在我國法規命令於制定時定位不清楚、既想全盤繼受美國 COSO Report 之規範，又想學習美國沙賓法案之法制，反而造成自相矛盾之情形。

第五項 內控缺失之揭露

倘若公司自行評估內部控制制度之結果，發現有重大缺失，應於內部控制制度聲明書中增列說明段，列舉重大缺失及其對達成三大目標之影響，以及公司於資產負債日前所採取之改善行動與改善情形。

¹⁰³ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 28 條規定「會計師執行公開發行公司內部控制制度專案審查時，以受查公司與外部財務報導及保障資產安全有關之內部控制制度為其審查之範圍。」，由此可以看出主管機關對內部控制制度真正在意項目為外部財務報導及保障資產安全有關之內部控制制度。

第一款 內控缺失之揭露情形

有學者研究，上市公司宣布內部控制制度有效之比率近 99.6%，但若持續追蹤，會發現事後出現被主管機關糾正、重編內部控制制度聲明書、或舞弊等內控缺失者，比率竟超過 7%¹⁰⁴。此也可由圖表二十一：金管會證期局行政處分案件統計表之裁罰案，追溯至被裁罰公司的公開資訊，多數仍是申明內部控制制度有效之聲明書，得以驗證。

依據研究，一般行業之內部控制制度聲明書，大多是與主管機關發布之內部控制制度有效的聲明書格式相同，而金融業因為屬於特許行業，受到較多管制，故才會在年報及公開說明書中揭露「最近二年度違法受處分及主要缺失與改善情形」¹⁰⁵，及在內部控制制度聲明書中，條列內部控制制度自行評估所提出之「應加強事項及改善計畫」，而其中不乏只是將已資訊公開之遭受金管會懲處事項列示出來¹⁰⁶。

然而以一般行業之公司而言，依法於年報及公開說明書中必須揭露「公司及其內部人員依法被處罰、公司對其內部人員違反內部控制制度規定之處罰、主要缺失與改善情形。」¹⁰⁷、及「公司因污染環境所受損失（包括賠償），處分之總額」¹⁰⁸。但實務上罕有公司願意自曝其短，揭露內部懲處情形；而對於外部依法被懲處事件，金額重大者，依重大訊息之揭露規定¹⁰⁹應即時公告，未見次年三月底前申報內部控制制度聲明書時，再次聲明之必要性。況且，若以「相關法令規章之遵循」之內部控制制度目標而言，有依法被處罰者，應可視為內控存有缺失。然而在年報及公開說明書中，縱使揭露有罰鍰之公司，多數依然出具內部控制制度有效的聲明書，亦未見主管機關之糾正。

公開發行公司自行評估內部控制制度之結果，可分為有效之內部控制制度或有重大缺失之內部控制制度¹¹⁰，但主管機關未明確規定何謂重大缺失，及何時必須重編內部控制制度聲明書，故上市公司於 2003 年至 2009 年間揭露內部控制

¹⁰⁴ 參閱黃士銘、陳譽民，內控自評報告重編與裁罰現象的分析，內部稽核季刊，73 期，頁 19，2011 年 1 月。

¹⁰⁵ 參閱金融控股公司年報應行記載事項準則第 10 條第 1 項第 3 款第 11 目、票券金融公司年報應行記載事項準則第 10 條第 1 項第 3 款第 11 目、銀行年報應行記載事項準則第 10 條第 1 項第 3 款第 11 目、金融業募集發行有價證券公開說明書應行記載事項準則第 32 條第 1 項第 8 款。

¹⁰⁶ 參閱前揭註 37，頁 17-34。

¹⁰⁷ 參閱公開發行公司年報應行記載事項準則第 10 條第 1 項第 4 款第 10 目、公司募集發行有價證券公開說明書應行記載事項準則第 31 條第 1 項第 10 款。

¹⁰⁸ 參閱公開發行公司年報應行記載事項準則第 18 條第 1 項第 4 款、公司募集發行有價證券公開說明書應行記載事項準則第 19 條第 1 項第 4 款第 4 目。

¹⁰⁹ 參閱臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 4 條第 1 項第 26 款、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對有價證券上櫃公司重大訊息之查證暨公開處理程序第 4 條第 1 項第 26 款。

¹¹⁰ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 23 條。

制度有重大缺失之公司共 24 家，其中 8 家是原宣告內部控制制度有效，但之後更正重編為有重大缺失的聲明書。然而以公開資訊觀測站發布的資訊，約可篩選出 68 家公司有重大缺失¹¹¹。由以上論述，足見內控缺失之揭露存有黑數，使得屬於公開資訊的內部控制制度聲明書，對投資人之參考價值降低。

第二款 內控缺失之自行揭露

由第二章第二節第二項第三款所述 Caremark 案可知，於美國法中，若公司經營者願意努力建立及維護內部控制制度，則為盡力履行注意義務之明證，在刑事量刑時，得以減輕刑責；在民事上，得以抗辯來減輕或免除賠償責任。此種法制設計較為鼓勵公司願意自行揭露內控缺失。除公司對於已辨識之缺失因揭露公示後，更有積極改善之動力，而有助於經營改進外，投資人也獲得更多資訊，有利於投資決策之判斷，此可創造雙贏局面。且缺失揭露後，由市場機制監督內控缺失改善之效率，可能更勝於主管機關之抽查或監管。

然而我國內部控制法制之設計上，公司自行揭露內控缺失，出具內部控制制度有重大缺失之內部控制制度聲明書，除可能損及公司形象和股價表現外，往往會引來主管機關之檢查¹¹²、審查¹¹³，甚至遭受裁罰¹¹⁴，或如第三章第二節第二項所述影響增資案之申報生效等，反而是對自行揭露行為之懲罰。故如同前款之陳述，諸多內控缺失變成被掩蓋之黑數，公司每年行禮如儀地出具內部控制制度有效的聲明書，直到被主管機關查獲後，內控缺失才會公諸於市。此既不利於投資人及時取得完整資訊來作成投資決策，公司面對內控缺失的態度也會趨向掩飾，而非改進，造成雙輸局面，並有損內部控制制度聲明書之投資參考價值。

第二節 內部控制制度聲明書之法律責任

於內部控制制度聲明書規定格式之第六項中，公司需聲明「內部控制制度聲明書內容如有虛偽、隱匿等不法情事，將涉及證券交易法第二十條、第三十二條、第一百七十一條及第一百七十四條等之法律責任」。此外，金管會公告之問答

¹¹¹ 參閱前揭註 104，頁 19-20。

¹¹² 臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司內部控制制度查核作業程序第 4 條規定，選定受查公司標準包括：出具內部控制制度無重大缺失以外之內部控制制度聲明書者；最近三年度曾出具重大缺失之內部控制制度聲明書者。財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心對上櫃公司內部控制制度查核作業程序第 4 條，亦有相同規定。

¹¹³ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 43 條第 1 項第 9 款規定，公開發行公司發生重大舞弊或有舞弊之嫌者，金管會得令其限期改善，必要時並得命令公司委託會計師專案審查公司之內部控制制度，並取具審查報告報金管會備查。

¹¹⁴ 2007 年，一家銀行業及二家金控業，於內部控制制度聲明書中主動揭露「應加強事項及改善計畫」後，被金管會據以懲處。2008 年，一家金控業，於主動揭露二項「應加強事項及改善計畫」後，二件皆被金管會據以懲處。參閱前揭註 37，頁 31-34。

集¹¹⁵中，對於公開發行公司建立內部控制制度處理準則之法律效果，認為違反處理準則規定或未依公司所訂內部控制制度辦理相關事項者，金管會得依證交法第178條第1項第2款規定，處分公司。

公司依規定已建立內部控制制度，但公告申報之內容為虛偽記載者（含公司之內部控制制度之設計或執行有重大缺失，惟公司出具不實之內部控制制度係有效之聲明書），金管會得依證交法第174條第1項第4款規定移送司法檢調機關偵辦。另內部控制制度聲明書應刊載於公司年報或公開說明書，故尚得依證交法第171條第1項第1款及第174條第1項第1款規定移送司法檢調機關偵辦¹¹⁶。

第一項 行政責任

證券交易法第178條第1項第2款規範著內部控制制度聲明書之行政責任，但或許是既然已出具內部控制制度聲明書，自然無未建立內部控制制度、或未遵期申報內部控制制度聲明書之情事，故標準版之聲明書，竟未聲明證券交易法第178條之法律責任。

於立法技術上，關於行政責任，證券交易法第7章之罰則中，可以看到三種方式：（一）設計面、執行面、行為態樣均規範明確：對於公開發行公司董事會議事辦法，證券交易法第178條第1項第7款規定處罰「違反第二十六條之三第八項規定未訂定議事規範或違反主管機關依同條項所定辦法有關主要議事內容、作業程序、議事錄應載明事項及公告之規定」者。法條中明確指出若公司在設計上未訂定議事規範；或在執行上違反公開發行公司董事會議事辦法所規定事項；甚至敘明所謂規定事項，就是指主要議事內容、作業程序、議事錄載明事項及公告不容違法，否則就會處以行政裁罰。此種立法技術之透明度最高，最符合法律保留原則及法律明確性原則。

（二）設計面、執行面、行為態樣規範未臻明確者：關於公開發行公司取得或處分資產處理準則及公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則，證券交易法第178條第1項第7款規定處罰「違反主管機關依第三十六條之一所定準則有關取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證等重大財務業務行為之適用範圍、作業程序、應公告及申報之規定」者。法條中並未敘明若公司於設計上未訂定相關處理程序，是否違法？倒是在執行上，若在適用範圍、作業程序、公告及申報等方面與相關處理準則不符，即有行政責任。

¹¹⁵ 參閱金管會「公開發行公司建立內部控制制度處理準則問答集」(2014年11月18日版)第二題，金管會證期局網站，<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=30&parentpath=0,6>。(瀏覽日期：2015年3月4日)

¹¹⁶ 參閱前揭註115。另臺灣板橋地方法院96年度金重訴字第1號判決，對於內部控制制度聲明書之虛偽記載，係以證交法第174條第1項第5款起訴，與金管會問答集所述之同法第174條第1項第4款不同。

惟此種立法技術之瑕疵尚小，因為公開發行公司取得或處分資產處理準則第 6 條第 1 項¹¹⁷，及公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 8 條第 1 項¹¹⁸與第 11 條第 1 項¹¹⁹，均已規定公司於設計上應訂定相關處理程序。故若未訂定，則仍得以相關處理準則之作業程序未執行，予以行政裁罰。

(三) 設計面、執行面、行為態樣規範疏漏者：對於公開發行公司建立內部控制制度處理準則，證券交易法第 178 條第 1 項第 2 款規定處罰「違反第十四條之一第一項、第三項規定。」者。而第 14 條之 1 第 1 項及第 3 項之規定分別為「公開發行公司應建立財務、業務之內部控制制度。」及「公司應於每會計年度終了後三個月內，向主管機關申報內部控制聲明書。」

以證券交易法第 14 條之 1 第 3 項而言，其構成要件明確，公司若未於會計年度終了後三個月內向主管機關申報內部控制聲明書，即應裁罰，尚無疑義。但證券交易法第 14 條之 1 第 1 項僅是法律強制公開發行公司有建立內部控制制度之義務，以文義解釋觀之，違反該法條，應當只是指公司在設計面上未建立內部控制制度，才須受罰。若已建立內部控制制度，但執行面上公司不遵守公開發行公司建立內部控制制度處理準則所規範事項，尚非文義射程內之應懲處行為。然而主管機關卻認定證券交易法第 178 條第 1 項第 2 款即為違反公開發行公司建立內部控制制度處理準則，或未依公司所訂內部控制制度辦理相關事項之處罰依據¹²⁰，此點容有爭議。

因以法律保留原則¹²¹觀之，證券交易法第 178 條第 1 項第 2 款之處罰範圍，只論及違反第 14 條之 1 第 1 項及第 3 項，若公司違反依據證券交易法第 14 條之 1 第 2 項之法律授權所發布之法規命令—公開發行公司建立內部控制制度處理準則之內容所規範事項，尚無直接相關之法條得供行政裁罰。

¹¹⁷ 公開發行公司取得或處分資產處理準則第 6 條第 1 項規定「公開發行公司應依本準則規定訂定取得或處分資產處理程序，經董事會通過後，送各監察人並提報股東會同意，修正時亦同。」

¹¹⁸ 公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 8 條第 1 項規定「公開發行公司擬將公司資金貸與他人者，應依本準則規定訂定資金貸與他人作業程序，經董事會通過後，送各監察人並提報股東會同意。」

¹¹⁹ 公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 11 條第 1 項規定「公開發行公司擬為他人背書或提供保證者，應依本準則規定訂定背書保證作業程序，經董事會通過後，送各監察人並提報股東會同意。」

¹²⁰ 金管會證期局 2014 年 11 月 18 日製作之公開發行公司建立內部控制制度處理準則問答集第二題。問：處理準則之法律效果為何？答：違反處理準則規定或未依公司所訂內部控制制度辦理相關事項者，本會得依證交法第 178 條第 1 項第 2 款規定，處分公司。參閱前揭註 112。

¹²¹ 大法官釋字第 638 號揭示「對於人民違反行政法上義務之裁罰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件、法律效果，應以法律定之；以命令為之者，應有法律明確授權，始符合憲法第二十三條法律保留原則之意。」

另以法律明確性原則¹²²而言，倘若將證券交易法第 178 條第 1 項第 2 款中違反第 14 條之 1 第 1 項之「未建立內部控制制度」行為，擴大解釋為包括不遵守公開發行公司建立內部控制制度處理準則內容所規範事項，則第 178 條第 1 項第 2 款亦未像同法條第 7 款具體列出「適用範圍、作業程序、應公告及申報之規定。」之構成要件，其將使得何種行為態樣應予處罰，落入不確定狀況，而違反法律明確性原則。

由圖表 二十一：金管會證期局行政處分案件統計表之違規類型 E6 得知，近三年來僅有一件違反證券交易法第 14 條之 1 第 2 項之裁罰案，另二件為違反證券交易法第 14 條之 1 第 3 項未遵期申報內部控制制度聲明書。於金管證審罰字第 1010032712 號裁罰案¹²³中，該公司未於年度終了後五個月內將上一年度內部稽核所見內部控制制度缺失及異常事項改善情形，依規定格式以網際網路資訊系統申報備查，遲至 6 月 1 日始申報前開事項，核有違反公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 20 條規定，故主管機關依證券交易法第 14 條之 1 第 2 項、第 178 條 1 項第 4 款及第 179 條規定處以罰鍰。

該案中，公司雖是違反公開發行公司建立內部控制制度處理準則內容所規範事項，卻非使用證券交易法第 178 條第 1 項第 2 款，而是引用第 178 條 1 項第 4 款之「發行人於依本法或主管機關基於本法所發布之命令規定之帳簿、表冊、傳票、財務報告或其他有關業務之文件，不依規定製作、申報、公告、備置或保存。」來懲處。足見第 178 條第 1 項第 2 款並非如金管會證期局問答集所述，是懲處違反公開發行公司建立內部控制制度處理準則內容所規範事項之法源依據。

因此，為落實推動公開發行公司建立內部控制制度處理準則，使其法律效果吻合法律保留原則及法律明確性原則，本文建議參酌證券交易法第 178 條 1 項第 7 款，修正第 178 條第 1 項第 2 款，以法律明定設計面上未訂定內部控制制度¹²⁴，及執行面上之那些行為態樣，得科以行政裁罰。

第二項 民事責任

如同內部控制聲明書第六項之聲明「本聲明書將成為本公司年報及公開說明書之主要內容，並對外公開。」因為內部控制制度聲明書成為證券交易法第 20

¹²² 大法官釋字第 522 號揭示「刑罰之構成要件，應由法律定之；若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。」

¹²³ 金管會證期期貨局，裁罰案，

http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=104&parentpath=0,2,102&mcustomize=multimessages_view.jsp&dataserno=201208030002&aplistdn=ou=data,ou=penalty,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fs,c,c=tw&toolsflag=Y。(瀏覽日期：2012 年 8 月 21 日)

¹²⁴ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 4 條第 1 項規定「公開發行公司應以書面訂定內部控制制度，含內部稽核實施細則，並經董事會通過。」

條 2 項年報及第 30 條 1 項公開說明書之內容，故內容若有虛偽隱匿時，應依證券交易法第 20 條之 1 及第 32 條負擔損害賠償責任，而二者間有請求權規範競合之情形，有賴法律明確規定，俾杜爭議¹²⁵。

然而，我國法院實務上，資訊不實之損害賠償案件，多是訴求財務報表不實，罕見訴求內部控制制度聲明書不實。而如第二章第二節第二項第三款所述，設計及執行內部控制制度為董事及經理人盡到注意義務之明證，其反面解釋，即若未建立及維護內部控制制度，恐有未盡到注意義務之嫌。最高法院 100 年度台上字第 420 號民事判決中，法院認為該案證券公司經理人對於內部職務分配、人員僱用與訓練、有價證券之受託買賣、保管等，應遵守相關法令及公司內部控制程序辦理。故其疏於管理，任由不具營業員資格之員工執行業務，致其有機會盜賣客戶股票，應依公司法第 23 條第 2 項，由該位經理人與公司負連帶賠償之責。所以內部控制制度之缺失無需依據內部控制制度聲明書之申報不實，而可直接以缺失本身即是未盡注意義務之失職，而成立民事責任。

第三項 刑事責任

茲以二件內部控制制度聲明書虛偽記載案，來論述內部控制制度聲明書之刑事責任。

第一款 大騰電子企業股份有限公司內部控制制度聲明書虛偽記載案

第一目 臺灣板橋地方法院 96 年度金重訴字第 1 號判決

事實：2004 年間，大騰電子企業股份有限公司（以下簡稱「大騰公司」）操作衍生性金融商品未遵循「取得或處分資產處理程序」規定，操作衍生性金融商品金額已大幅超出限額，個別衍生性商品契約所產生之未實現損失亦超過規定，卻未做停損處理，致使大騰公司平倉後遭受重大財務損失，竟仍簽署內部控制制度之設計及執行係屬有效的內部控制制度聲明書，虛偽隱匿其內部控制缺失。大騰公司董事長及總經理對上揭犯罪事實於法院審理時均坦承不諱。

判決：法院說明董事長及總經理為共同「實行」犯罪，成立共同正犯。檢察官以證券交易法第 174 條第 1 項第 5 款之罪起訴，法院補充證券交易法第 179 條（該法條係處罰為行為之負責人，尚非代罰之性質，最高法院 90 年度台上字第 7884 號、95 年度台上字第 3299 號裁判意旨可資參照）。另法院說明本罪為刑

¹²⁵ 參閱劉連煜，新證券交易法實例研習，頁 327，2014 年 9 月，增訂十二版。

法第 216 條、第 215 條之行使業務上登載不實文書罪之特別規定，自應優先適用。判決結果為董事長及總經理成立共同正犯，犯證券交易法第 179 條、第 174 條第 1 項第 5 款之罪，均被判刑及宣告緩刑。

第二目 評析

本案被告因被宣告緩刑，而未見上訴。以不當操作衍生性金融商品交易而言，於行政責任上，違反公開發行公司取得或處分資產處理準則，得依證券交易法第 178 條第 1 項第 7 款之規定，處以罰鍰，並限期改善。於民事責任上，「取得或處分資產處理程序」係由董事會核定¹²⁶，逾越董事會決議所造成之損失，得依公司法第 33、34 條求償。

對於未中飽私囊，僅為過度涉險之逾權交易，是否仍在商業判斷法則之保護內，而無需動用到上述行政處罰及民事賠償外之刑事懲罰，容有商榷空間。縱使需要，亦可在行為發生時，直接以刑法第 342 條背信罪起訴。反倒是若以內部控制制度聲明書虛偽記載來論處，既與該行為欠缺直接關係，且於次年三月底提出內部控制制度聲明書後才啟動偵查，時效上亦不及時。

本案中要懲罰的不是逾權交易，而是內部控制制度聲明書未揭露逾權交易之重大缺失。但該逾權交易及其損失在 2004 年第 4 季已於媒體報導，且公告之財務報表已認列相關損失的情形下，並不存在資訊未公開而會誤導投資人之問題，則在次年才需出具之內部控制制度聲明書中，強制再次揭露之意義何在？甚至，倘若公司依法於內部控制制度聲明書揭示該缺失及其改善情形，可能既無法提供額外資訊，反倒使公司可以無需像財務報表應經會計師簽證後再公開，而是董事會通過即可公開地自我解釋或辯護，不盡然對資訊透明度更為有利。

第二款 千興不銹鋼股份有限公司內部控制制度聲明書虛偽記載案

第一目 臺灣桃園地方法院 95 年度訴字第 2352 號判決

事實：2005 年，檢察官對千興不銹鋼股份有限公司（以下簡稱「千興公司」）之負責人明知內部控制制度有多項缺失，竟仍於內部控制制度聲明書為內部控制制度之設計及執行係屬有效（即無缺失）之虛偽記載，並於金管會指定之「公開資訊觀測站」公告申報，而認被告涉犯證券交易法第 20 條第 2 項之虛偽記載財務業務文件罪嫌，故予以起訴。

¹²⁶ 參閱公開發行公司取得或處分資產處理準則第 6 條第 1 項。

檢察官認為會計師之內部控制制度專案審查報告書列出 15 項內部控制缺失，並指出其中第 15 項之千興公司經由關係人對大陸客戶銷售之收款作業未訂有書面控管程序與相關保全措施為重大缺失。但千興公司未揭露該等缺失，卻仍出具有效之內部控制制度聲明書。

判決：法院認為依法規，若無「重大」缺失，即可出具有效之內部控制制度聲明書。會計師既然對第 1 至 14 項之缺失，僅認定是缺失，故出具有效之內部控制制度聲明書，顯為法所容許。而會計師雖認定第 15 項為「重大」缺失，然法院認為內部控制制度之缺失是否重大，應以該缺失是否已影響到公開發行公司之財產而損及投資大眾之權益為判斷標準。會計師既未發現千興公司因未對關係人建立及執行「書面」內部控制制度而造成財產損失，而原簽證會計師及專案審查會計師亦均未質疑財務報表之正確性。另實質上已採行「收款後放貨」之保全措施，故無財產損失，不影響投資大眾之權益，自不得僅因千興公司形式上未將相關控管程序與保全措施製作成「書面」，即遽指此項缺失屬重大缺失。因此，千興公司內部控制制度聲明書縱未揭露此項缺失，亦無違法之處，自不得認定有虛偽記載財務業務文件之犯行。

第二目 臺灣高等法院 98 年度上訴字第 465 號判決

事實：檢察官不服一審判決而提起上訴。

檢察官提出二項主張：（一）千興公司於公開資訊觀測站網站自行提到有前述判決第 15 項之內部控制問題，且證期局亦發函指出，千興公司既然明知，卻仍在內部控制制度聲明書上為不實記載，並在公開資訊觀測站為不實之公告申報，實有違反證券交易法之犯行。（二）本內部控制問題短期內雖無嚴重影響，惟若長期如此，將造成投資者很大損失，對於公司資產安全亦將產生風險。法律要求公開發行公司出具詳實內部控制聲明之目的，既然在預防不實資訊造成公司財產損失，致影響投資大眾權益，而非待實害發生後，始回頭處罰公司為不實聲明，故此重大缺失既然涉及財務報導可靠性及資產安全保障，當屬影響投資人決策判斷之事項，即應在相關業務文件上記載，而非以未造成財產損失之事後結果，即認原本應依法記載之缺失而未記載並無違法之處。

判決：法院認為證期局發函僅記載有缺失，未載明有「重大缺失」，檢察官執此認為被告確有虛偽記載之犯意，容有誤會。且千興公司於收到證期局函文後，即委託會計師專案審查，並配合審查結果，出具第 2 份內控聲明書，載明對該問題之說明，且已不再透過關係人與大陸客戶交易，不會再有任何收款作業，又如何去補正「書面」控管程序與保全措施？故千興公司認定此一情事並非屬重大缺失。何況在上揭有缺失之內控聲明書公告後，簽證會計師對公司之財務報表仍未有任何更改意見或保留意見提出，顯然上揭未載於書面之缺失並無影響財務報表

可靠性及公司資產安全。故檢察官上訴理由並無所據。應認檢察官上訴無理由，予以駁回。

第三目 重大性評析

違反證券交易法資訊不實之法律責任，應以有關資訊之重大事項之虛偽或隱匿，足以生損害於投資人為限¹²⁷。美國聯邦最高法院認為「重大性」係指一項遺漏之事實，對一位合理的投資人於決策時有重要影響¹²⁸。我國證券交易法第14條之3及第14條之5，將內部控制制度特別關注之重大交易，列為獨立董事及審計委員會之職權，而金管證一字第0950005718號解釋該等「重大之資產或衍生性商品交易」及「重大之資金貸與、背書或提供保證」，係指依公司作業程序或其他法令規定應經董事會通過者。因此，是否為董事會通過事項，係主管機關判斷「重大」的標準。

但依法令規定，不論金額大小，資金貸與他人及為他人背書或提供保證交易，均應提報董事會決議¹²⁹，從事衍生性商品交易後，應提報最近期董事會¹³⁰。故若採用主管機關之見解，不論性質及影響金額之大小，將所有與資金貸與、背書保證、衍生性商品交易有關之缺失，均依函釋視為是重大缺失，應揭露於內部控制制度聲明書，恐又矯枉過正。故對於「重大性」此一不確定法律概念，宜在個案中依價值判斷。

美國證管會（SEC）批准公開發行公司會計監督委員會（PCAOB）之第2號審計準則，將內控缺失（Deficiency），以發生可能性（Likelihood）及嚴重程度（Potential magnitude）區分為重大缺失（Material Weakness）、顯著缺失（Significant Weakness）、不重大缺失（Control Deficiency），其中最嚴重之重大缺失，才會使簽證會計師對受查公司與財務報導有關內控的有效性，不能出具無保留意見¹³¹。本案得以此標準來判斷，檢察官所述長期可能有風險，即代表當下發生可能性不高；而財務報表未受影響及無資產流失，也表示嚴重程度低，既然發生可能性及嚴重程度均不高，故法院判斷該缺失不具「重大性」，值得肯認。其未在內部控制制度聲明書揭露，並不構成犯罪。

¹²⁷ 參閱劉連煜，證交法第二十條第二項資訊不實規範功能之檢討—資訊內容具重大性是責任成立要件，台灣法學雜誌，131期，頁201，2009年7月。

¹²⁸ 參閱前揭註127，頁197。

¹²⁹ 參閱公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第14條第1項及第17條第1項。

¹³⁰ 參閱公開發行公司取得或處分資產處理準則第20條第3項。

¹³¹ 參閱蘇裕惠、林寶珠，內控聲明書的效力與責任，會計研究月刊，239期，頁61，2005年10月。

第四目 書面制度評析

受到先天限制及成本效益考量，內部控制制度對於三大目標之達成，僅能合理確保，無法絕對保證，此已於內部控制制度聲明書明白揭示。而且管理風險之方法許多，包括：規避、抑減、移轉、保有等。面對放帳交易之信用風險，不一定只能依靠嚴密的信用管理作業來抑減，本案中，規避放帳而採現金交易，或實務上常有公司購買信用保險來移轉風險，亦均為有效方式，故建立「書面制度」並非是唯一有效的選項。相對地，欠缺收款作業「書面制度」不代表毫無管理，必有重大缺失，所以不應構成犯罪。

第五目 虛偽記載評析

有研究認為是否構成「虛偽」之判斷基準，在據以判斷具體客觀事實並無虛偽或隱匿情形下，應以公開發行公司在作成其主觀判斷時有無違反誠信原則來判定¹³²。運用在本案上，千興公司第 15 項「經由關係人對大陸客戶銷售之收款作業未訂有書面控管程序與相關保全措施」缺失，係具體客觀事實。此時，必須出具內部控制制度有效或有重大缺失之內部控制制度聲明書，係千興公司董事會之主觀判斷，故應以該公司董事會作成判斷時有無違反誠信原則來判定。

本文中，法院並未探究千興公司董事會之主觀判斷有無違反誠信原則，而是直接就該缺失是否具「重大性」，來決定是否應在內部控制制度聲明書載明。事實上，刑事責任以處罰故意為原則，過失為例外，故探究主觀上是否有故意之犯意，應有其必要性。

第六目 法條競合評析

比較上述兩件內部控制制度聲明書虛偽記載案，板橋地方法院以證券交易法第 174 條第 1 項第 5 款之罪起訴大騰公司，桃園地方法院以證券交易法第 20 條第 2 項之罪嫌起訴千興公司，所涉刑責為證券交易法第 171 條第 1 項第 1 款，二者刑度不同，有競合問題，學界亦無一致見解¹³³。

¹³² 參閱前揭註 101，頁 4-17。

¹³³ 參閱前揭註 125，頁 407-408。

第四項 內部控制制度聲明書之法律效用評析

內部控制制度聲明書是否虛偽記載或隱匿重大缺失，係是否涉及法律責任之判斷基準，但內部控制制度聲明書存在下列問題，使其效用不彰，故法院實務上罕見相關刑事、民事案件。

第一款 資訊揭露價值

內部控制制度聲明書之第二項聲明「…本公司之內部控制制度設有自我監督之機制，缺失一經辨認，本公司即採取更正之行動。」金管會之規定格式要求揭露缺失時，必須同步敘明改善行動與改善情形。事實上，內部控制制度是一項管理工具，係持續不斷的PDCA（Plan 規劃、Do 執行、Check 查核、Action 修正）管理循環，協助企業於營運中出現偏離目標現象時，予以導正，以達成目標。這也是股東選出董事，及董事任命經理人，期許董事及經理人做好日常監督工作之目的。因此，尚未造成實際損害之缺失，僅為風險，在經營階層正在進行或已經完成改善情形下，僅是執行日常管理工作，難謂有必須揭露給投資人，影響投資決策之資訊價值。

對於已經造成實際損害之缺失，於現行制度中，透過重大訊息之即時公告、裁罰案件之公示、每季公告之財務報表數字及其附註、甚至是媒體報導等，均得以讓資訊曝光，投資人可獲得相關資訊，故要求內部控制制度聲明書再度記載已公開的缺失，並無法增加額外資訊價值。

若欲強制揭露的是尚未曝光，財務報表並未認列之損害，則居於人性考量，難以想像公司會自曝不法行為，將內部控制制度聲明書當成犯罪自白書來揭露缺失。況且，不法行為於被揭穿時，得以相對應之罰則處分，無需等待其因為未揭露再來懲處。另若該損失並非不法行為所產生，公司只是想隱匿虧損，則財務報表不實已有完整規範得以處罰，無需仰賴禁止內部控制制度聲明書不實申報之防範機制。

第二款 資訊揭露時效

現行法制要求每年出具一次內部控制制度聲明書，因為是年度聲明書，提出時間乃次年第一季¹³⁴。故在資訊揭露上，於次年第一季再度揭露過去一個年度中曾經發生，並可能已於重大訊息或財務報表公告過、或媒體報導過之缺失，對於投資決策並無幫助。若是未曾揭露之缺失，法制設計上，也應加強重大訊息之

¹³⁴ 證券交易法第14條之1第3項規定：公司應每會計年度終了後三個月內，向主管機關申報內部控制聲明書。

即時公告，於時效上，方有助於投資決策。而非等待一年一次，次年第一季才公告之內部控制制度聲明書來揭露該等缺失。

尤其是 2009 年後，內部控制制度聲明書所聲明之日期由「會計年度」改為「會計年度終了日」，在缺失會隨著改善而不再是缺失的情況下，易產生「會計年度」中發生，但已於「會計年度終了日」前完成改善之缺失，是否仍需在內部控制制度聲明書揭露之爭議。

第三節 內部控制法制設計面評析

第一項 取得或處分資產、資金貸與、背書保證處理程序之核決

公開發行公司取得或處分資產處理準則第 6 條第 1 項規定「公開發行公司應依本準則規定訂定取得或處分資產處理程序，經董事會通過後，送各監察人並提報股東會同意。」；公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 8 條第 1 項規定「公開發行公司擬將公司資金貸與他人者，應依本準則規定訂定資金貸與他人作業程序，經董事會通過後，送各監察人並提報股東會同意。」第 11 條第 1 項規定「公開發行公司擬為他人背書或提供保證者，應依本準則規定訂定背書保證作業程序，經董事會通過後，送各監察人並提報股東會同意。」此表示公司內部依據相關處理準則的規範而擬訂之處理程序，應經董事會通過及股東會同意。

關於董事會通過部分，已設置獨立董事公司或已設置審計委員會之公司，於證券交易法第 14 條之 3 第 2 款及第 14 條之 5 第 1 項第 3 款，可對應找到處理程序應提董事會決議通過之法律規定。而其他公司，可引用公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 4 條第 1 項規定「公開發行公司應以書面訂定內部控制制度，並經董事會通過。」及第 7 條和第 8 條第 1 項第 5、8、10 款等，將取得或處分資產、資金貸與、背書保證之控制作業，定義為屬於內部控制制度，作為該等處理程序應提董事會通過之法源依據。

而股東會同意部分，目前通說認為公司法第 202 條之規定，係指公司事務除法律或章程規定應由股東會決議之事項外，均應由董事會決議。故主管機關於法規命令中額外要求『提報股東會同意』，係逾越法律授權範圍，且未見其必要性。

此外，證券交易法第 14 條之 3 及第 14 條之 5 要求應由董事會決議者，除該等處理程序外，亦包括其重大交易；公司法第 15、16 條亦要求公司負責人（董事）對資金貸與及背書保證的違法行為負擔民事責任。在權力及責任均集中在董

事會情況下，法規命令增列該等處理程序應經股東會同意，甚至要求特定情況¹³⁵應至股東會報告，或許旨在多一層監理。但又屈於實務需求，於法規命令中竟出現允許董事會得先逾越股東會決議，再尋求追認之規範¹³⁶。此顯現出增列股東會監理之勉強，且又破壞公司法第 193 條之董事會應依照股東會決議之法制。

第二項 關係人交易之核決

公開發行公司取得或處分資產處理準則第 14 條第 1 項規定「公開發行公司向關係人取得或處分不動產，或與關係人取得或處分不動產外之其他資產且交易金額達公司實收資本額百分之二十、總資產百分之十或新臺幣三億元以上者，除買賣公債、附買回、賣回條件之債券、申購或贖回國內貨幣市場基金外，應將下列資料提交董事會通過及監察人承認後，始得簽訂交易契約及支付款項。」此表示公司重大之關係人交易，應經董事會通過及監察人承認。

關於董事會通過部分，已設置獨立董事公司已設置審計委員會之公司，於證券交易法第 14 條之 3 第 2、3、4 款及第 14 條之 5 第 1 項第 3、4、5 款，可對應找到重大關係人交易應提董事會決議通過之法律規定。而其他公司，可直接引用公開發行公司取得或處分資產處理準則第 14 條第 1 項自身之規定，作為法源依據，其並與公司法第 202 條意旨相符。

關於監察人承認部分，公司法第 223 條雖有董事迴避，由監察人代表公司之規定，但關係人交易不盡然涉及董事，可能只是母子公司間之交易，公司法第 6 章之 1，並未要求特別之核決程序，故主管機關於法規命令中額外要求『監察人承認』，係逾越法律授權範圍。

第三項 董事會及其功能性委員會之議事運作

近年來為強化公司治理，證券交易法歷次修訂時，增加董事會、審計委員會、薪資報酬委員會之議事規範，主管機關隨之配套在公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 8 條列示董事會議事運作之管理、審計委員會議事運作之管理、薪資報酬委員會運作之管理屬於內部控制制度之範疇，應書面訂定作業規範¹³⁷、

¹³⁵ 公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 12 條第 1 項第 3 款規定：公開發行公司及其子公司訂定整體得為背書保證之總額達該公開發行公司淨值百分之五十以上者，應於股東會說明其必要性及合理性。

¹³⁶ 公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 19 條規定：公開發行公司辦理背書保證因業務需要，而有超過背書保證作業程序所訂額度之必要且符合公司背書保證作業程序所訂條件者，應經董事會同意並由半數以上之董事對公司超限可能產生之損失具名聯保，並修正背書保證作業程序，報經股東會追認之；股東會不同意時，應訂定計畫於一定期限內銷除超限部分。

¹³⁷ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 4 條。

每年自行評估設計及執行情形¹³⁸、並納入年度稽核計畫中，由內部稽核單位執行查核¹³⁹。

董事會之議事運作，應依法訂定議事規範¹⁴⁰，經董事會決議通過¹⁴¹。而董事會轄下功能性委員會（審計委員會、薪資報酬委員會）之組織規程¹⁴²及所提建議¹⁴³須經董事會決議，薪資報酬委員會成員亦為董事會委任¹⁴⁴，此等均屬董事會自治事項，與內部控制制度定義之「由經理人所設計，董事會通過，並由董事會、經理人及其他員工執行之管理過程」並不相符。

且如圖表三：內部控制制度之範疇及第三章第三節第二項第一款所述，董事會職能為公司治理¹⁴⁵之一環，其議事運作是否違反法令，應由監察人及股東進行監督¹⁴⁶；董事會轄下功能性委員會（審計委員會、薪資報酬委員會），應由董事會監督。其均非應依靠經理人設計之內部控制制度來控管，更遑論將其納入年度稽核計畫，由董事會任免之內部稽核主管¹⁴⁷帶領隸屬於董事會之內部稽核單位¹⁴⁸，有失獨立性地查核董事會及其功能性委員會¹⁴⁹之運作管理。主管機關不宜略過既有法制，以行政裁量方式，將董事會及其功能性委員會之議事運作逕自於法規命令中認定屬於內部控制制度，並強制要求排入年度稽核計畫中。

只是目前主管機關推動之立法方向，是以審計委員會取代監察人。依證券交易法第14條之4第4項「公司法第218條之2第2項對審計委員會之獨立董事成員準用之」的規定，將形成身為董事會、審計委員會¹⁵⁰、薪資報酬委員會¹⁵¹成員

¹³⁸ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第21、22條。

¹³⁹ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第13條。

¹⁴⁰ 參閱公開發行公司董事會議事辦法第2條。

¹⁴¹ 董事會議事規範之訂定應經董事會同意，並提股東會報告。未來如有修正得授權董事會決議之。參閱「○○股份有限公司董事會議事規範」參考範例第19條。

¹⁴² 參閱公開發行公司審計委員會行使職權辦法第3條；股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第3條。

¹⁴³ 參閱公開發行公司審計委員會行使職權辦法第6條；股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第7條。

¹⁴⁴ 參閱股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第4條。

¹⁴⁵ 參閱金管證稽字第0960036652號，對內部控制制度應包括董事會議事運作之管理的說明：「鑑於董事會運作係公司治理重要環節及配合證券交易法第二十六條之三第八項授權訂定「公開發行公司董事會議事辦法」，爰增列第十三款，明定公司內部控制制度應包括董事會議事運作之管理，以督促公司董事會議事運作依規定辦理，俾利發揮董事會職能。」

¹⁴⁶ 倘若董事會不遵循法令，依公司法第218條之2第2項，監察人應通知董事會停止其行為事項；此外，公司法第194條亦賦予股東制止董事會違法行為之權利。

¹⁴⁷ 參閱證券交易法第14條之3第1項第8款及第14條之5第1項第9款、公開發行公司建立內部控制制度處理準則第11條第2項。

¹⁴⁸ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第11條第1項。

¹⁴⁹ 設置審計委員會之公司，依照證券交易法第14條之5第1項第9款，審計委員會對內部稽核主管之任免擁有建議權。

¹⁵⁰ 審計委員會應由全體獨立董事組成。參閱公開發行公司審計委員會行使職權辦法第4條。

¹⁵¹ 參閱股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法第6條第1項第2款。

的獨立董事，自我審查議事運作之管理，恐有違監督應有之獨立性。對此情形，主管機關已於 2014 年底發布「○○股份有限公司董事會自我評鑑或同儕評鑑」參考範例，惟其成效尚待觀察。

第四項 子公司之定義

現今許多企業採集團化或跨國經營，公司經營結果之好壞，除本身營運表現外，更取決於子公司盈虧之影響。且以防弊角度切入，過往實例亦不乏看到公開發行公司為規避自身受法規之限制，而利用非公開發行或海外子公司從事不當交易。因此，內部控制相關處理準則就要求公開發行公司必須對子公司執行監督與管理¹⁵²，並應督促子公司依相關處理準則，對重大財務業務作業訂定並執行相關處理程序¹⁵³，及對子公司之重大交易，有代為公告申報之義務¹⁵⁴。

公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 5 條第 3 項規定「所稱子公司，應依證券發行人財務報告編製準則之規定認定之。」公開發行公司取得或處分資產處理準則第 4 條第 1 項第 3 款規定「關係人、子公司：應依證券發行人財務報告編製準則規定認定之。」公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 6 條第 1 項規定「本準則所稱子公司及母公司，應依證券發行人財務報告編製準則之規定認定之。」此表示子公司之定義，係依證券發行人財務報告編製準則規定認定之。

而證券發行人財務報告編製準則第 8 條第 1 項規定「本準則所稱母公司、子公司、關聯企業及聯合協議，應依國際財務報導準則第十號、第十一號及國際會計準則第二十八號之規定認定之。」而國際財務報導準則第十號第 7 段係以(a)對被投資者之權力；(b)來自對被投資者之參與之變動報酬之暴險或權利；(c)使用其對被投資者之權力以影響投資者報酬金額之能力，來判斷投資者是否控制被投資者（子公司）。其雖與公司法第 369 條之 2 的定義大致相同，但由於一般公認會計原則判斷是否為子公司之目的，是為了決定應計入合併財務報表之個體，故重視經濟實質，而非法律實體，不盡然與法律意旨一致。

法規範因為有法律效果之強制力，對於法律主體及客體之定義與判定，必須與立法意旨緊密連結。在法律體系中，公司法第 6 章之 1 已對「關係企業」進行規

¹⁵² 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 8 條第 1 項第 12 款及第 38 條；公開發行公司取得或處分資產處理準則第 7 條第 1 項第 6 款；公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 9 條第 1 項第 10 款及第 12 條第 1 項第 6 款。

¹⁵³ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 38 至 41 條；公開發行公司取得或處分資產處理準則第 7 條第 3 項；公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 10、13 條。

¹⁵⁴ 參閱公開發行公司取得或處分資產處理準則第 30 條第 4 項；公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 21、22、24、25 條。

範，主管機關於定義子公司時，應省思是採用公司法，亦或是國際財務報導準則之規定，何者更能吻合監理目的及法理之正當性。

此外，於「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」、「公開發行公司取得或處分資產處理準則」、「公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則」中，均要求公開發行公司應督促子公司亦應遵循該等處理準則¹⁵⁵。然而公開發行公司之子公司不盡然是公開發行公司，甚至是依據外國法律而非我國法律在外國登記成立之公司。故依我國證券交易法授權制定之各項處理準則，其約束力如何延伸至非公開發行公司或外國公司，容有討論空間。且若其真有必要性，應以法律保留或國際條約方式推動，而非採行政保留由法規命令來規範。

第四節 內部控制法制執行面評析

第一項 獨立董事及審計委員會立法趨勢之影響

依照公司法三權分立之概念，監察人擁有監察權，故公開發行公司建立內部控制制度處理準則中，監察人對內部控制制度之監督權包含：知悉內部控制制度及其訂定時之異議意見¹⁵⁶、查閱稽核報告及追蹤報告¹⁵⁷、定期獲取內部稽核人員稽核業務之報告¹⁵⁸等。近年來，主管機關以政策指導及命令強制方式，促使公開發行公司廣設獨立董事¹⁵⁹及設置審計委員會替代監察人¹⁶⁰，證券交易法第

¹⁵⁵ 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 38 條規定「公開發行公司應於內部控制制度中，訂定對子公司必要之控制作業，並考量該子公司所在地政府法令之規定及實際營運之性質，督促其子公司建立內部控制制度。」；公開發行公司取得或處分資產處理準則第 7 條第 3 項規定「公開發行公司應督促子公司依本準則規定訂定並執行取得或處分資產處理程序。」；公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 10 條規定「公開發行公司之子公司擬將資金貸與他人者，公開發行公司應命該子公司依本準則規定訂定資金貸與他人作業程序，並應依所定作業程序辦理。」；公開發行公司資金貸與及背書保證處理準則第 13 條規定「公開發行公司之子公司擬為他人背書或提供保證者，公開發行公司應命該子公司依本準則規定訂定背書保證作業程序，並應依所定作業程序辦理。」

¹⁵⁶ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 4 條第 1 項。

¹⁵⁷ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 15 條第 1 項。

¹⁵⁸ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 16 條第 1 項。

¹⁵⁹ 依據證券交易法第十四條之二規定，已依本法發行股票之金融控股公司、銀行、票券公司、保險公司、證券投資信託事業、綜合證券商及上市（櫃）期貨商，及非屬金融業之所有上市（櫃）公司，應於章程規定設置獨立董事，其人數不得少二人，且不得少於董事席次五分之一。依據證券交易法第一百八十一條之二規定，依規定須設置獨立董事之實收資本額新臺幣一百億元以下之非屬金融業上市（櫃）公司，得自現任董事或監察人任期屆滿時始適用；現任董事、監察人任期如係於中華民國一百零三年屆滿，得自一百零三年選任之董事、監察人任期屆滿當年始適用之。參閱金管證發字第 1020053112 號。

¹⁶⁰ 依據證券交易法第十四條之四規定，已依本法發行股票之金融控股公司、銀行、票券公司、保險公司、證券投資信託事業、綜合證券商及上市（櫃）期貨商，及實收資本額達新臺幣一百億元以上非屬金融業之上市（櫃）公司，應自本令發布日起設置審計委員會替代監察人；實收資本額新臺幣二十億元以上未滿新臺幣一百億元之非屬金融業之上市（櫃）公司，應自中華民國一百零六年一月一日起設置審計委員會替代監察人。參閱金管證發字第 10200531121 號。

14 條之 3 及第 14 條之 5 更將內部控制制度訂定為獨立董事及審計委員會之職權，規定由審計委員會考核內部控制制度之有效性。故已設置由全體獨立董事組成審計委員會的公司，審計委員會將取代監察人取得內部控制制度之監督權¹⁶¹。

然而獨立董事身為負責經營決策董事會之成員，如何劃分其經營或監督之角色，仍待釐清；且獨立董事因選舉制度，比監察人更依附大股東；另審計委員會職能多準用監察人之規定，無異新瓶裝舊酒¹⁶²，故以審計委員會替代監察人，難謂更能強化內部控制制度。況且董事會是參與內部控制制度之執行者¹⁶³，而審計委員會於考核內部控制制度有效性後，仍必須提董事會決議¹⁶⁴；並且當審計委員會對內部控制制度相關事項發生爭議，未有成員二分之一以上同意時，更可由全體董事三分之二以上同意取代之，此無異於將對內部控制制度之監察權交回經營決策者（董事會），形同無監察權¹⁶⁵。

因此，考量內部控制制度相關事項及其聲明書之最終決議權仍是董事會，採用公司法，以監察人來監督董事會設計及執行內部控制制度之情形，仍是比獨立董事及審計委員會更具獨立性。至於監察人制度中之固有缺陷，得參酌公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法之相關規定進行改善。

第二項 行政裁量權的影響力

我國企業對於內部控制制度之重視程度，得以監督內部控制制度的內部稽核單位之人數為參考指標來衡量。依據 2010 年之統計，設置 2 名以下內部稽核人員之上市公司佔 71.7%，上櫃公司更高達 91.4%¹⁶⁶。如此稀少之資源配置，顯現許多公司對於內部控制及內部稽核制度只是配合法令辦理，聊備一格，並未認同或相信法令賦予內部控制功能之諸多期望，係有利於公司之營運發展。

因此，雖然主管機關相信提高行政罰鍰可強化公司的內部控制¹⁶⁷，但有學者闡釋「罰款是企業經營的額外成本，對罰款之理性反應，係審度預期獲利是否超過罰款金額乘以被查獲之機率，因此，某種行為縱遭禁止，亦難阻絕。綜觀罰款之平均水準，大多數案例均不具嚇阻效果。」而認為主管機關不應擔任警察角

¹⁶¹ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 45 條。

¹⁶² 參閱前揭註 49，頁 172-204。

¹⁶³ 參閱公開發行公司建立內部控制制度處理準則第 3 條第 1 項。

¹⁶⁴ 參閱證券交易法第 14 條之 5 第 1 項。

¹⁶⁵ 參閱前揭註 125，頁 76。

¹⁶⁶ 參閱吳裕群，透過內部控制落實公司治理，內部稽核季刊，71 期，頁 18，2010 年 7 月。

¹⁶⁷ 參閱前揭註 33，頁 17。另以證券交易法第 178 條為例，歷年來修法，法定罰鍰金額呈現上升趨勢。

色，以檢查與懲罰為職志，而是提供諮詢，詮釋法令並輔導業者循序漸進遵循法令，取締與制裁則是最終手段¹⁶⁸。

由我國上市（櫃）公司薪資報酬委員會之守法比率近乎百分之百¹⁶⁹之例子可知，一項欠缺法律效果之法條，竟然可以幾乎完全落實，其所仰賴地並不是法律之強制力，而是行政機關之裁量權，包括駁回增資案、啟動檢查等，即可震懾企業奉行不悖。以法治角度而言，此或許不足取，但其也點出政策推動不盡然要靠立法或修法，主管機關之行政指導、守則或參考範例之宣導、評鑑制度之表揚、證券交易所內規之要求等輔導方式，其實效可能更大。

故為使企業健全內部控制制度，輔助法令遵循之落實，與其全盤繼受 COSO Report 成為法規命令，而又因法律設計或執行上之滯礙，使得形式上雖已完備，但實質成效不彰。不如以輔導方式推廣企業採用 COSO Report 之原則，內化至其日常控制作業中，或許更能達成立法意旨「督促公開發行公司建立內部控制制度，俾透明化其營運及財務資訊，以強化其經營風險之控管，並藉此達成提昇公司營運效果及效率、保障公司資產安全及維護股東權益之目的」¹⁷⁰。



¹⁶⁸ 參閱陳錦隆，企業內控上軌道輔導守法重於裁罰，工商時報 A12 版，2007 年 1 月 10 日。

¹⁶⁹ 依據證交所及櫃買中心之委外調查，薪酬委員會之組成與議事運作現況，僅 1.4% 在董事擔任薪酬委員會召集人及主席，與 0.8% 未在七天前發出會議通知，有不符辦法規範之處。參閱臺灣證券交易所暨財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心，「薪資報酬委員會運作效益之衡量與評估」調查報告，頁 68，2013 年 5 月。公開資訊觀測站。<http://mops.twse.com.tw/mops/web/t119sb05>。（瀏覽日期：2015 年 4 月 20 日）。

¹⁷⁰ 參閱台財證稽字第 0910005800 號，訂定「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」總說明之立法意旨。

第五章 結論及建議

由第一章扁鵲的故事可知，優良的內部控制制度不僅希望於弊端發生之事後檢討時，找出並匡正控制作業之漏洞；更期待在事中即時偵測到缺失，並隨即改正；而最理想狀況，則是事前即預測到風險，並適當防範，使錯誤無從發生，此為內部控制制度在企業經營管理上之意涵。

每逢企業舞弊違法事件發生時，強化內部控制制度及改善公司治理常被認為是有效解方。現今，舉凡美國、日本及我國等國家，內部控制制度均已以不同程度之要求納入資本市場之監理法制中。本研究之結論及建議如下：

一、結論

由於內部控制制度具有管理功效，得襄佐公司經營階層督導業務以利目標達成，故於企業管理發展史中自然出現，來協助營運之效果及效率。而公司也可利用內部控制制度來規範財務報表編製流程，以提升財務報導品質。另法學上，亦可藉由內部控制制度之建立及運作，有效監督企業活動，促成法令遵循，輔佐董事及經理人盡到監督義務。

我國自 1986 年起即開始推動企業建立內部控制制度，由申請上市之公司發端、逐步擴大至上市公司、最終全面推廣到公開發行公司。並於 2002 年予以法制化，使其具有行政、刑事、民事法律效果，且應用於上市（櫃）審查、增資案審核，並納入金管會「強化公司治理藍圖」，設有評鑑制度進行推廣，且透過公司自律（董事會、經理人、內部稽核單位、公司各單位及子公司）、外部專家（會計師、承銷商）、主管機關（金管會、證交所、櫃買中心）、資訊揭露（年報、公開說明書、公開資訊觀測站、資訊公開）予以監督。

在實施成果上，主管機關透過法令制訂、行政檢查、會計師審查、常見缺失宣導、行政裁罰等手段，成就出企業建立內部控制制度之形式完備率非常高。然而在實質成效上，因為政府之強力推動多過企業是自發性認同，使得企業多抱持應付心態，而吝於配置資源於此。另法制設計對主動自行揭露內控缺失者，又有後續追蹤查核或影響增資審查之不利益，從而降低企業認真執行及自願揭露內控缺失之意願。故內部控制制度常淪為聊備一格，致使投資人透過內部控制制度聲明書獲悉之內控缺失存有黑數，法院亦罕見內部控制之刑事或民事判決來維護市場秩序。

此外，由於我國內部控制法制係全盤繼受美國 COSO Report，將審計學理論直接法律化，內控三大目標全數納入法令之必要性，及內部控制制度聲明書於法律上應如何定位，容有探討空間。現行證券交易法中對於內部控制制度之部分罰則法條的適切性，得再檢討；對於法條競合，亦有待更多法院判決來統一見解。

關於內控重大缺失之揭露，採用重大訊息之即時公告，應比內部控制制度聲明書之年度揭露，更有助於資訊透明度。另為抑止弊端或為政府新政策增添配套管理措施，主管機關不斷地增訂內部控制制度規範或擴張其範疇，此雖有相當功效，但部分事項也產生逾越法律授權範圍或行政裁量是否恰當之爭議。內部控制制度除硬性法規命令之強制推動外，軟性輔導企業內化至其日常作業中，應更能輔佐立法意旨之達成。

二、建議

由於內部控制制度是由人所制定及執行，故人之誠信道德及對制度之重視，更是影響其成效之關鍵因素。茲依據本研究之結果，就能否立時改善，提出下列改善建議。

(一) 短期改善建議

1. 現行法規命令中，要求取得或處分資產處理程序、資金貸與他人作業程序、背書保證作業程序，除董事會通過外，額外附加法律所未要求之應提報股東會同意。重大關係人交易，除董事會通過外，額外附加法律所未要求之應經監察人承認。此等均逾越法律授權範圍，應予修正。
2. 金管會以行政裁量方式，將應屬於公司治理，由股東、監察人監督，及董事會自治的董事會及其功能性委員會之議事運作，逕自定義為內部控制制度之一環。另忽略公司法第6章之1關係企業之既有規定，而採用國際財務報導準則來定義法規命令所述之子公司。此等行政裁量恐有失當，應予檢討。

(二) 中期改善建議

1. 內部控制法制中，行政責任之證券交易法第178條第1項第2款文義射程有限，未將「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」規範之違背，明確列示於罰則條文中，應予補正。
2. 內部控制制度聲明書倘有虛偽記載，因內部控制制度聲明書本身屬於依法製作之財務業務文件，亦是公開說明書內容之一部分，故追究刑事責任時引用證券交易法第174條第1項第5款或第171條第1項第1款，及民事求償時採用證券交易法第20條之1或第32條，有法條競合問題，需待更多法院判決予以明確化。
3. 薪資報酬委員會法制存有立法疏漏，對於未設置薪資報酬委員會，及未遵循股票上市或於證券商營業處所買賣公司薪資報酬委員會設置及行使職權辦法者，欠缺法律效果之規範，目前僅依靠行政裁量權之影響力推行，應予檢討。
4. 內部控制制度聲明書係於次年三月底前配合年度財務報表才出具，其揭露內控缺失之資訊價值與時效，應與重大訊息之即時及定期公告制度予以調和。

5. 我國對於內控缺失之自行揭露，無美國法制中減輕責任之誘因，反而會引來檢查、審查，甚至裁罰，此種不利於認真執行者之法制設計，應加以改善。另主管機關應就公開資訊、媒體報導等已揭示之內控缺失，定義應揭露之重大性標準，以降低內部控制制度聲明書對內控缺失之揭露黑數。

(三) 長期改善建議

1. 美國法制只要求對財務報導的內部控制出具聲明書，對此，我國證券交易法第 14 條第 3 項亦有規定應就財務報告內容無虛偽或隱匿提出聲明。然而，內控法制則又規定公開發行公司應對營運之效果及效率；報導具可靠性、及時性、透明性及符合相關規範；相關法令規章之遵循的內部控制三大目標出具聲明書。須知，法規僅是諸多社會規範之一，內部控制制度予以法制化時，應清楚區隔出何者是法律必須以強制力介入，何者僅須以行政指導或建立鼓勵機制即可。因此，內部控制制度聲明書之內容及法律定位應檢討，在內部控制法制繼受美國 COSO Report 時，應有在地化及適法性之調整。
2. 當今，許多公開發行公司係集團化及跨國經營，我國內部控制相關處理準則之法規命令的強制規定，如何有效適用至非公開發行或外國子公司，值得深思。
3. 目前金管會大力推動獨立董事組成審計委員會取代監察人，而審計委員會依證券交易法第 14 條之 5 第 1 項第 2 款擁有內部控制制度有效性之考核權，但依同法條之規定，審計委員會之考核結果仍須提董事會決議。而董事會本身就是參與內部控制制度之執行者，將形成董事會執行並自行監督內部控制制度之情形。這種審計委員會取代監察人之公司治理制度改變，對於內部控制制度有效性之影響，值得持續觀察。

參考文獻

中文文獻

(一) 書籍

1. 陳文彬，企業內部控制評估，財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，第5版，2009年9月。
2. 張宜霞，企業內部控制論，2008年12月。
3. 銀行內部控制制度編撰委員會，銀行內部控制制度，初版，2001年12月。
4. 劉連煜，現代公司法，增訂十版，2014年9月。
5. 劉連煜，新證券交易法實例研習，增訂十二版，2014年9月。
6. 賴英照，最新證券交易法解析，第三版，2014年2月。

(二) 期刊

1. 王怡心，「內部控制聲明書」是企業高層的切結書，內部稽核季刊，65期，頁22-25，2008年12月。
2. 王怡心，COSO 2013的「內部控制」定義，內部稽核季刊，81期，頁16-20，2013年1月。
3. 王怡心，原則性的內部控制處理準則，證券暨期貨月刊，第二十八卷第十期，頁5-15，2010年10月。
4. 朱應舞、林俊宏，躲在財務報表背後的致命黑數——結合會計及法律觀點探討資金貸與及背書保證交易，主計月刊，575期，頁64-69，2003年11月。
5. 李秀玲、李佩陵，淺談「公開發行公司董事會議事辦法」強化董事會功能及相關配套機制推動情形，證券暨期貨月刊，第26卷第3期，頁5-27，2008年3月。
6. 李啟賢，公司治理與內部控制，內部稽核季刊，84期，頁30-35，2014年1月。
7. 杜怡靜，台灣與日本關於公司內部治理機制改革之比較，月旦法學雜誌，184期，頁22-40，2010年9月。
8. 林仁光，論經營者誠信、內部控制、內部稽核制度與公司治理，月旦法學雜誌，106期，頁39-55，2004年3月。

9. 林國全，從強制設置薪酬委員會談起，月旦法學雜誌，202期，頁22-37，2012年3月。
10. 林淑芸，公開發行公司建立內部控制制度處理準則最新修正介紹，內部稽核季刊，88期，頁31-38，2015年1月。
11. 吳裕群，透過內部控制落實公司治理，內部稽核季刊，71期，頁16~21，2010年7月。
12. 吳清在，陳錦烽，台灣公開發行公司內部控制制度自行檢查實施成效之調查與分析，內部稽核季刊，60期，頁22~24，2007年9月。
13. 范瑞華，外部審計人員對企業內部控制之責任——以審計學觀點出發，萬國法律，122期，頁76-88，2002年4月。
14. 馬佳琪，談新修正公開發行公司取得或處分資產處理準則，證券暨期貨月刊，第三十卷第六期，頁40-54，2012年6月。
15. 徐美麗，由法律學面向淺談內部控制制度，律師雜誌，344期，頁111-120，2008年5月。
16. 夏峪泉，我國企業採行沙賓法內部控制條文之適用性研究(上)，今日會計，111期，頁8-18，2008年6月。
17. 夏峪泉，我國企業採行沙賓法內部控制條文之適用性研究(下)，今日會計，112期，頁62-72，2008年9月。
18. 莊蕎安，金融監督管理委員會證券期貨局局長黃天牧談內部控制相關監理方向，會計研究月刊，332期，頁74-77，2013年7月。
19. 張思國、陳脩文、鄭益成、黃曉惠，公司治理因素與上市公司內部控制制度關聯性之研究，證交資料，567期，頁6-25，2009年7月。
20. 陳一銘，我國薪資報酬委員會之法制介紹，萬國法律，180期，頁64-71，2011年12月。
21. 陳錦烽，國際內部稽核協會(IIA)立場聲明書：「有效風險管理與控制的三道防線」簡介，內部稽核季刊，82期，頁43-46，2013年4月。
22. 黃士銘、陳譽民，內控自評報告重編與裁罰現象的分析，內部稽核季刊，73期，頁19-23，2011年1月。
23. 廖大穎，企業內部控制與實踐公司社會責任之努力，萬國法律，164期，頁12-25，2009年4月。

24. 劉連煜，肥貓與薪酬委員會，台灣法學雜誌，185期，頁137-141，2011年10月。
25. 劉連煜，企業所有與企業經營的分合，實用稅務，324期，頁59-62，2001年12月。
26. 劉連煜，證交法第二十條第二項資訊不實規範功能之檢討—資訊內容具重大性是責任成立要件，台灣法學雜誌，131期，頁194-201，2009年7月。
27. 劉立恩、羅震國，從「內部控制聲明書」論公司「法令遵循計畫」之法與罰，會計研究月刊，158期，頁57-64，1999年1月。
28. 蔡昌憲、陳乃瑜，內部控制制度、董事監督義務及薪資報酬委員會，月旦法學雜誌，203期，頁200-228，2012年4月。
29. 蔡昌憲，從內部控制制度及風險管理之國際規範趨勢論我國的公司治理法制，臺大法學論叢，第41卷第4期，頁1819-1896，2012年12月。
30. 蘇裕惠、林寶珠，內控聲明書的效力與責任，會計研究月刊，239期，頁57-65，2005年10月。
31. 蘇裕惠、林寶珠，因應J-SOX在台日商之適用與遵循，會計研究月刊，264期，頁98-107，2007年11月。

(三) 學位論文

1. 陳天意、兩岸上市公司內部控制法制之比較研究，中正大學會計資訊與法律數位學習碩士在職專班碩士論文，2012年6月。

(四) 研究報告

1. 柯芳枝、王文宇、林國全、陳錦旋，公司內部控制報告書、聲明書及會計師內部控制審查報告法律責任之專題研究，1997年9月30日。
2. 侯崇文、王怡心，上市櫃公司內部控制資訊允當揭露之相關研究：以電子業和金融業為例，臺灣證券交易所及財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心委託研究計畫結案報告，研究期間2009年8月26日至2010年2月15日。
3. 陳曉珮，公開發行公司內部控制相關問題之研究，中華民國證券暨期貨市場發展基金會之專題報告，1998年11月。

(五) 研討會論文

1. 林淑芸，主管機關修訂發布「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」最新動態解析，頁 1-137，2014 年 11 月，會計研究發展基金會訓練課程。
2. 許耕維，企業內部稽核常見缺失及違規案例解析，頁 1-57，2010 年 4 月，會計研究發展基金會訓練課程。

(六) 報紙

1. 陳錦隆，企業內控上軌道輔導守法重於裁罰，工商時報 A12 版，2007 年 1 月 10 日。

(七) 網頁文獻

1. 公開發行公司建立內部控制制度處理準則問答集，金管會證期局網站，<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=30&parentpath=0,6>。(瀏覽日期：2015 年 3 月 4 日)
2. 公司治理評鑑簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/evaluationOverview>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日)
3. 公司治理評量介紹，中華公司治理協會網站，http://www.cga.org.tw/f_3_01_evaluation_1application_assessment.aspx。(瀏覽日期：2015 年 2 月 17 日)。
4. 公司治理簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/aboutCorpGov>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 18 日)。
5. 行政處分案件統計表，金管會證期局網站，<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=102&parentpath=0,2>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 14 日)
6. 企業社會責任簡介，臺灣證券交易所網站，<http://cgc.twse.com.tw/front/aboutResponsibility>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 18 日)。
7. 常見缺失，金管會證期局網站，<http://www.sfb.gov.tw/ch/home.jsp?id=659&parentpath=0,8>。(瀏覽日期：2015 年 2 月 14 日)

8. 資訊揭露評鑑簡介，臺灣證券交易所網站，
<http://cgc.twse.com.tw/front/evaluationInfoOverview>。(瀏覽日期：2015年2月17日)。
9. 臺灣公司治理，2014年11月。證券暨期貨市場發展基金會網站，
<http://www.sfi.org.tw/E/Plate.aspx?ID=332>。(瀏覽日期：2015年2月18日)。
10. 「薪資報酬委員會運作效益之衡量與評估」調查報告，臺灣證券交易所暨財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心，2013年5月。公開資訊觀測站。
<http://mops.twse.com.tw/mops/web/t119sb05>。(瀏覽日期：2015年4月20日)。

英文文獻

(一) 書籍

1. Jensen, Michael C., A THEORY OF THE FIRM—GOVERNANCE, RESIDUAL CLAIMS, AND ORGANIZATIONAL FORMS, Harvard University Press, (2000).
2. Robbins, Stephen P., MANAGEMENT, Prentice Hall, (1994).

(二) 網頁文獻

1. About Us, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, <http://www.coso.org/aboutus.htm>。(瀏覽日期：2015年1月9日)
2. Mission & History, The Institute of Internal Auditors, <https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx>。(瀏覽日期：2015年1月9日)