

內部控制是什麼？小公司也要做內控嗎？(中)——內部控制的制定與考量

文:蘇璇（認證法律人）· 公司·企業·法人· 2025-06-27

案例

甲公司資本額為新臺幣（下同）50萬，是雜貨買賣的批發商，經營者A為人正直。甲公司評估來批貨的多為個人經營的零售商，每人每次交易金額不高，但倒帳風險偏高。考量現金流後，設定個人零售商若賒銷^[1]，每次交易不超過5千、每人累積不超過1萬，須2週內付清貨款。世事難料，因他國戰爭導致原物料暴漲，甲公司的供應商臨時通知商品價格調漲2倍且無法賒銷，由於情況緊急難以找尋替代供應商，導致甲公司現金流出問題。A不願為難零售商，動用銀行貸款額度，向零售商通知商品售價即刻調整、賒銷政策於2週後縮短為1週內付清，零售商略有怨言仍同意配合。同時，A開始尋找其他供應商，並制定供應商管理。

上述過程中，甲公司的內部控制受哪些因素的影響呢？

註腳

[1] 根據教育部重編國語辭典修訂本（n.d.）在2025年6月19日查詢，[賒銷](#)的釋義為：「為商業信用的一種形式。賣方先交貨，買方後付款或分期付款的交易方式。通常賣方會先評估買方的信用狀況，決定是否進行此種交易以及決定交易條件。」

本文

系列文章的（上）篇提到內部控制（以下稱「內控」）是一個由人設計並執行的過程，也提到內控的目標是合理確保組織營運、報導及遵循目標達成。接著來討論如何量身打造適合各該公司的內控環境。

一、內控要怎麼制定？要制定哪些項目？

（一）以書面規定，由董事會通過

依公開發行公司建立內部控制制度處理準則（以下稱「處理準則」）第4條^[1]第1項規定，公開發行公司（以下稱「公發公司」）的內控須用書面規定，包含內部稽核實施細則^[2]，應由董事會通過，董事若覺得其中某項目有所不妥，可以表示異議並要求列入會議紀錄或提出書面聲明。因此，若有董事以沒看過內控等來主張自己沒有違反監督義務，而無須負損害賠償^[3]責任，怕是說不過去了。

（二）要有明確的組織體系、權限及責任

依處理準則第5條第1項^[4]規定，內控應該制定明確的組織結構、呈報體系、適當的權限及責任，還有經理人^[5]職位的設置、職稱、委任與解任、職權範圍及薪資報酬政策與制度等事項，也必須明確訂定。

尤其公發公司通常部門及／或分、子公司^[6]眾多，事務繁雜，若每件事情都須董事會決議，將緩不濟急。為讓公司各部門協力完成工作，達成董事會設定的目標，透過內控劃分部門業務及分工、各類事務的核決權限等，同時也確認了各個層級員工的職掌及責任。

二、制定時須考量哪些因素？——內控的五大要素

依處理準則第6條第1項規定^[7]，內控應考慮以下五大組成要素，分別是控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通、監督作業。

白話來說，公司先設定目標，評估可能的風險後，規劃具體措施來因應風險，並由公司全體執行，在事前及過程中會有來自內、外部狀況及變化，需蒐集資訊並與相關部門或外部人、股東等溝通，公司也要監督以確保具體措施有在運作且有助目標的達成。

1. 控制環境

控制環境著重於形塑公司的誠信文化，主要是「人」的因素，可以體現在公司的人力資源政策、績效衡量與獎懲，以及行為準則等^[8]。尤其公司董監事及經理人等關鍵人物，更是直接影響內控的設計及執行。畢竟管理階層對公司有多重要，從公司法相關^[9]規定可得知：若曾犯組織犯罪、詐欺、背信、侵占、貪污等罪確定者，一定期間內不能擔任公司的董監事及經理人；而公發公司的獨立董事，除了專業資格，對於獨立性的要求更加嚴格^[10]。

2. 資訊與溝通

除了人以外，資訊與溝通也同樣貫穿在整個內控過程中。例如評估風險時需要留意內、外部資訊^[11]，但也要留意資訊的品質，例如董事長相信小道消息超前部署，若獲利則皆大歡喜，倘造成公司損失，則容易引起經營糾紛。在取得可靠資訊後，還要可以及時傳遞，因此建立有效暢通的溝通管道相當重要，以便將資訊傳遞給相關的內部部門或外部人士，進而執行決策。

3. 風險評估

風險是評估若想達成設定目標會有哪些不確定性，發生的機率及影響程度，包含公司內部風險及外部因素，例如公司的資產特性是否容易發生員工舞弊，或外部政策或法規的變更等。這些風險恐使組織目標無法達成，所以管理階層要能辨識和分析可能的風險。

4. 控制作業

在辨識出可能的風險後，希望將風險「控制」在可接受的範圍內，接著開始思考有什麼具體的行動可以控制風險，就是控制作業。對於風險的接受程度不同，可能就會設計出不同的控制作業。

5. 監督作業

經過上述各種考量所設計的內控，還須透過持續性的「監督」與個別評估執行的成效，了解原有內控的缺失，不斷進行改正。

三、案例解析

回到文章一開始的例子，前段是甲公司評估風險（客戶多是個人零售商、倒帳風險高）以建立控制作業（賒銷條件）；後段則是控制環境（經營者A性格）對內控調整及執行的影響（賒銷期間縮短、執行時間配合原本的賒銷期間），且對於當初沒有預期的風險（戰爭）導致的後果（供應商調高售價及付款條件），採取應對措施（找新的供應商、供應商管理），持續將風險控制在可接受的範圍。

四、一般公司的控制作業把握「分工」原則

處理準則第7條到第9條^[12]，列出銷售及收款循環、採購及付款循環、印鑑使用或票據領用管理等許多項目，要求公發公司必須依照其產業特性來訂定公司的控制作業。

小公司的大老闆們也別擔心，非公發公司並不是法規要求必須建立內控的組織，況且一般公司規模本來就不比公發公司，若全部項目都要設計並執行，未免太不切實際、也不符成本效益。建議可以利用處理準則所列的項目，依照自己的產業特性、員工數量、工作內容等實際需求，評估哪幾個項目最容易有風險、結果影響較大，就針對那幾個項目好好處理即可^[13]。

若想再簡化一點，首先把握「分工」的原則，俗話說的好，管帳不管錢、管錢不管帳。適當的分工與輪調，雖可能增加營運成本，但除降低舞弊風險外，也能避免將工作集中在特定員工身上，增加經營應變的彈性。

註腳

[1] 公開發行公司建立內部控制制度處理準則第4條：「

I 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，如有董事表示異議且有紀錄或書面聲明者，公司應將異議意見連同經董事會通過之內部控制制度送各監察人；修正時，亦同。

II 公開發行公司設置獨立董事者，依前項規定將內部控制制度提報董事會討論時，應充分考量各獨立董事之意見，並將其同意或反對之明確意見及反對之理由列入董事會紀錄。

III 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

。

IV 前項如未經審計委員會同意者，得由全體董事三分之二以上同意行之，並應於董事會議事錄載明審計委員會之決議。」

這裡有個小提醒，根據[證券交易法第14條之4](#)第1項規定：「已依本法發行股票之公司，應擇一設置審計委員會或監察人。但符合主管機關依公司規模、業務性質及其他必要情況所定條件者，應設置審計委員會替代監察人。」隨著金融監督管理委員會（[107](#)）[金管證發字第1070345233號令](#)（2018/12/19）及（[107](#)）[金管證發字第10703452331號令](#)（2018/12/19）的發布，2022年上市櫃公司已全面設置審計委員會取代監察人。亦得參金融監督管理委員會（2022），《[新聞稿 預告「證券交易法」第14條之4、第14條之5、第178條修正草案](#)》。

[2] [公開發行公司建立內部控制制度處理準則第12條](#)：「公開發行公司之內部稽核實施細則至少應包括下列項目：

- 一、內部稽核單位之目的、職權及責任。
- 二、對內部控制制度進行評估，以衡量現行政策、程序之有效性及遵循程度與其對各項營運活動之影響。
- 三、釐定稽核項目、時間、程序及方法。」

[3] [公司法第23條](#)第1項：「公司負責人應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，如有違反致公司受有損害者，負損害賠償責任。」

參與決議的董事除非有依[公司法第193條](#)表示異議並留有記錄或書面聲明，否則造成公司損害應對公司負損害賠償責任。

[4] [公開發行公司建立內部控制制度處理準則第5條](#)第1項：「公開發行公司之內部控制制度，應訂定明確之內部組織結構、呈報體系，及適當權限與責任，並載明經理人之設置、職稱、委任與解任、職權範圍及薪資報酬政策與制度等事項。」

[5] 關於經理人的認定，得參[公司法第31條](#)規定：「

I 經理人之職權，除章程規定外，並得依契約之訂定。

II 經理人在公司章程或契約規定授權範圍內，有為公司管理事務及簽名之權。」

亦得參金融監督管理委員會（[112](#)）[金管證交字第1120384295號令](#)（2023/10/4）：「一、證券交易法第二十二條之二、第二十五條、第二十八條之二、第一百五十七條及第一百五十七條之一規定之經理人，其適用範圍訂定如下

- （一）總經理及相當等級者
- （二）副總經理及相當等級者
- （三）協理及相當等級者
- （四）財務部門主管
- （五）會計部門主管
- （六）其他有為公司管理事務及簽名權利之人」。

[6] [公開發行公司建立內部控制制度處理準則第38條](#)：「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。」

[7] [公開發行公司建立內部控制制度處理準則第6條](#)：「

I 公開發行公司之內部控制制度應包括下列組成要素：

一、控制環境：係公司設計及執行內部控制制度之基礎。控制環境包括公司之誠信與道德價值、董事會及監察人治理監督責任、組織結構、權責分派、人力資源政策、績效衡量及獎懲等。董事會與經理人應建立內部行為準則，包括訂定董事行為準則、員工行為準則等事項。

二、風險評估：風險評估之先決條件為確立各項目標，並與公司不同層級單位相連結，同時需考慮公司目標之適合性。管理階層應考量公司外部環境與商業模式改變之影響，以及可能發生之舞弊情事。其評估結果，可協助公司及時設計、修正及執行必要之控制作業。

三、控制作業：係指公司依據風險評估結果，採用適當政策與程序之行動，將風險控制在可承受範圍之內。控制作業之執行應包括公司所有層級、業務流程內之各個階段、所有科技環境等範圍及對子公司之監督與管理。

四、資訊與溝通：係指公司蒐集、產生及使用來自內部與外部之攸關、具品質之資訊，以支持內部控制其他組成要素之持續運作，並確保資訊在公司內部，及公司與外部之間皆能進行有效溝通。內部控制制度須具備產生規劃、執行、監督等所需資訊及提供資訊需求者適時取得資訊之機制。

五、監督作業：係指公司進行持續性評估、個別評估或兩者併行，以確定內部控制制度之各組成要素是否已經存在及持續運作。持續性評估係指不同層級營運過程中之例行評估；個別評估係由內部稽核人員、監察人或董事會等其他人員進行評估。對於所發現之內部控制制度缺失，應向適當層級之管理階層、董事會及監察人溝通，並及時改善。

II 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，應綜合考量前項所列各組成要素，其判斷項目除金融監督管理委員會（以下簡稱本會）所定者外，依實際需要得自行增列必要之項目。」

關於金管會所訂定的「判斷項目」，可進一步參見[金融監督管理委員會金管證審字第11303819624號令](#)（2024/4/22）所附的[公開發行公司內部控制制度有效性判斷項目](#)。

[8] 臺北高等行政法院高等庭110年度訴字第1122號判決：「就上述內部控制五大組成要素而言，其中『控制環境』乃是企業內部控制制度之『基石』，即內部控制制度確實運作及有效，端賴良好控制環境予以撐持迴護；反之，控制環境若遭負責人等管理當局刻意破壞，則無論內部控制制度之形式設計如何精美，亦淪虛設，企業內部控制之自律功能即屬空談，此乃可謂內部控制之重大缺失。從而，證券期貨服務事業內控準則第7條第1項第1款就控制環境及其次級要素乃明文規定：『一、控制環境：係各服務事業設計及執行內部控制制度之基礎。控制環境包括事業之誠信與道德價值、董事會及監察人治理監督責任、組織結構、權責分派、人力資源政策、績效衡量及獎懲等。董事會與經理人應建立內部行為準則，包括訂定董事行為準則、員工行為準則等事項。』揆其意旨乃係課以董事與經理人等公司管理當局，自身必須恪守誠信與道德價值、治理監督責任、正當行為準則等，使金融服務事業之公司治理及社會責任等使命，果有實現之基礎及可能。」

簡而言之，控制環境注重管理者的基調（tone at the top），比如企業的董監事們都將「誠信經營」奉為金科玉律，近朱者赤下，員工發生弊案的機會可能就比较低；反之，當管理階層都不擇手段為自己或第三人謀取利益時，就難以期待員工能依法執行職務。控制環境的優劣，會直接影響到其他內控活動，所以實務見解才會強調控制環境是內控的基礎。

[9] 公司法第30條：「有下列情事之一者，不得充經理人，其已充任者，當然解任：

一、曾犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定，尚未執行、尚未執行完畢，或執行完畢、緩刑期滿或赦免後未逾五年。

二、曾犯詐欺、背信、侵占罪經宣告有期徒刑一年以上之刑確定，尚未執行、尚未執行完畢，或執行完畢、緩刑期滿或赦免後未逾二年。

三、曾犯貪污治罪條例之罪，經判決有罪確定，尚未執行、尚未執行完畢，或執行完畢、緩刑期滿或赦免後未逾二年。

四、受破產之宣告或經法院裁定開始清算程序，尚未復權。

五、使用票據經拒絕往來尚未期滿。

六、無行為能力或限制行為能力。

七、受輔助宣告尚未撤銷。」

[公司法第192條](#)第6項：「第三十條之規定，對董事準用之。」

[公司法第216條](#)第4項：「第三十條之規定及第一百九十二條第一項、第四項關於行為能力之規定，對監察人準用之。」

[10]有關公發公司獨立董事之資格與限制，請參見[公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法](#)。

[11]資訊來源可以是公司之外或是公司內部：前者比如政府新聞稿、政府內部未公開的消息等；後者如公司的財務報表。

[12]公開發行公司建立內部控制制度處理準則[第7條](#)、[第8條](#)、[第9條](#)。

[13][臺灣證券交易所股份有限公司](#)及[財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心](#)就「內部控制制度有效性判斷參考項目」，也有訂定相關範例供參。公司可依各自規模大小、產業性質、風險程度及複雜性等自行判斷及規劃。

延伸閱讀

喬正一（2023），《公司企業也需要健檢！財務報表什麼時候需要經過會計師簽證？》。

劉承慶（2023），《公司裡的董事長、董事、監察人、總經理、執行長是誰？他們的任務是什麼呢？》。

于恩庭（2023），《什麼是獨立董事？和外部董事哪裡不一樣？》。

林詩梅（2022），《淺談公司董事之忠實義務與善良管理人注意義務》。

馬秀如、陳百齡（2021），《看新聞學內控與風管》。

標籤

📌 內部控制，證券交易法，公開發行公司建立內部控制制度處理準則，公司治理，內部稽核