



新巴塞爾資本協定 下內部稽核之角色

華南金控董事會稽核處 劉淑茹

壹、前言

為因應金融環境及經營風險日益複雜化，改進現行資本協定缺點，及鼓勵銀行加強風險管理，巴塞爾銀行監理委員會於1999年6月發布「新巴塞爾資本協定」第一版草案，歷經數次修訂，已於2004年6月底正式定案，各國實施新巴塞爾資本協定規劃時程皆不相同，我國規定自2007年起實施信用風險標準法與基礎內部評等法，以及作業風險基本指標法與標準法；2008年起實施信用風險進階內部評等法與作業風險進階衡量法。新協定修訂幅度頗大，對各國銀行業及金融監理機關均產生重大影響，各國銀行對於內部稽核之角色予以重新定位，加強提升內部稽核人員專業能力，並改變稽核範圍及其方法。

貳、風險管理架構之演進

過去銀行之風險管理架構僅包括經理單位及內部稽核兩個層級。經理單位負責執行董（理）事會核定之經

營策略與政策，發展足以辨識、衡量、監督及控制銀行風險之程序，訂定適當之內部控制政策及監督其有效性與適切性。內部稽核則對內部控制整體之有效性持續監督，對於內部控制所發現之缺失均即時向適當層級報告，若屬重大之內部控制缺失則向高階管理階層及董（理）事會報告，經理部門應立即採取改正措施。總而言之，第一層級為經理單位對其日常負責之業務執行經營管理職能，而第二層級為內部稽核定期檢視銀行內部控制整體之有效性。

新巴塞爾資本協定導入風險管理之規範，引發各國銀行對風險管理單位的重視，國內銀行監理機關順應國際潮流於2005年6月14日修訂「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」，要求所有銀行應建立獨立之專責風險控管單位，對銀行風險管理架構產生之影響有下列三點：

- 一、銀行應訂定適當之風險管理政策與程序，並須經董（理）事會通過。修正條文第11條規範銀行應訂定適當之風險管理政策與程



序，建立獨立有效之風險管理機制，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。風險管理政策與程序應適時檢討修訂。

二、銀行應設置獨立專責之風險控管單位，並定期向董（理）事會提出風險控管報告。修正條文第12條規範銀行應設置獨立之專責風險控管單位，並定期向董（理）事會提出風險控管報告，若有發現重大暴險，危及財務、業務狀況或法令遵循者，應立即採取適當措施並向董（理）事會報告。

三、銀行風險控管機制應包括五項原則。修正條文第13條規範銀行之風險控管機制應包括下列五項原則：

1. 應依銀行業務規模、信用風險、市場風險與作業風險狀況及未來營運趨勢，監控資本適足性。
2. 應建立衡量及監控流動性部位之管理機制，以衡量、監督、控管流動性風險。
3. 應考量整體暴險、自有資本及負債特性進行各項資產配置，建立各項業務風險之管理。
4. 應建立銀行資產品質及分類之

評估方法，計算及控管大額暴險，並定期檢視，覈實提列備抵損失。

5. 應對銀行業務或交易、資訊交互運用等建立資訊安全防護機制及緊急應變計畫。

國內銀行風險控管過去主要仰賴內部控制及內部稽核之傳統管理方式，與國際性銀行目前已將風險量化且整合入全行風險管理之做法有相當大之差距。在新的「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」規範下，銀行風險管理機制形成新的三道防線，茲將三道防線組成之成員及其責任範圍詳細說明如下：

第一道防線：營運單位(風險承受單位)

營運單位應將董事會或風險管理委員會之風險管理願景，責成相關單位轉化成完整的風險政策、處理程序、及其陳報流程，建立員工對風險的認知及技能；並應就相關作業進行覆核以確認其正確性。營運單位進行的是日常的風險管理活動，包含作業控制與自我評估，即將原有的控制活動融入風險管理的概念。〔可參考一個專門研究內部控制問題的委員會，簡稱COSO委員會



(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) 所提出的內部控制架構，從塑造風險概念的組織文化開始，評估每一項營運作業可能造成的風險影響程度與可能性，並設計控制風險的方式與程序，暢通風險控管的資訊傳遞，使管理者適時取得決策所需的資訊。

第二道防線：獨立的風險管理小組(風險控管單位)

獨立的風險管理小組應定期向董(理)事會提出風險控管報告，若發現有重大暴險，危及財務或業務狀況或法令遵循者，應立即採取適當之措施並向董(理)事會報告。

三道防線是銀行風險的管理基礎，三道防線定義了風險承受單位(第一道防線)、風險控管單位(第二道防線)及內部稽核單位(第三道防線)之執掌：

小組任務在於協助董事會有效管理銀行在營運過程中所可能產生的不確定性。

第三道防線：獨立的風險監督(內部稽核單位)

風險監督機制須由訓練有素之適當人員以超然獨立的立場，獨立運作於營運單位及風險管理小組之外，俾能獨立超然檢視第一道防線及第二道防線執行之效率及效果，而獨立的風險監督係由銀行的審計委員會或內部稽核所負責。在COSO委員會架構下風險管理的監督機制，在於評估銀行內部各項控制作業是否按照既定的方式運作、風險控制的品質是否良好、及其是否發揮功能。





三道防線觀念已成為目前國際大型銀行通用之風險管理架構，現在銀行的風險來源已經從單純的財務方面，擴大到包括市場、信用、流動性、作業、策略、信譽等風險因素，銀行需要建立由營運單位、獨立風險管理小組與內部稽核組成的三道防線合力運作，執行營運目標並將風險降至最低。

參、內部稽核角色及職責

我國目前對內部稽核的基本職務，為評估受檢單位對於內控之各項規定和業務流程是否遵循？執行的效果如何？並揭露其經營績效、資產品質的良窳、法令規章遵循程度、自行查核的辦理情形...等等。稽核人員應協助營運單位之經理人，瞭解本身之營運效益，確認行員均遵循法令規定，善盡職責；同時協助評估內控運作是否已足敷營運單位的業務需求？檢討缺失事項予以輔導改正，並持續追蹤考核。在進行業務查核時，須以輔助重於懲處之態度，適時提供改進建議，增進營運單位業務經營之健全；除以獨立超然之立場，定期向董(理)監事會報告，查核營運單位經營狀況及內部管理情形之外，其積極功能應參與各項業務管理制度，以及經營方針的規劃設計，並隨時檢討各種營運措施及管理規定，提供修訂意

見；對各部門業務經營績效進行考評，並督導落實自行查核工作。

巴塞爾銀行監理委員會公佈之 *Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors: A survey* 一文，調查研究發現各國銀行對於內部稽核職責的定位，約略可區分為下列幾點：

1. 檢查及評估內部控制制度之適當性及其有效性。
2. 檢視風險管理程序及風險評估方法之運作及有效性。
3. 檢視管理及財務資訊系統，包括：電子資訊系統及電子金融服務。
4. 檢視會計記錄及財務報告之正確性及可靠性。
5. 檢視資產保全措施。
6. 檢視風險評估與資本計提系統，並且檢視建置之系統確能遵循法規之需求、行為規範及政策與程序。
7. 評估營運的經濟性及效率性。
8. 驗證交易與個別內部控制程序運作。
9. 驗證法定報告之可信賴性及時效性。
10. 辦理專案調查。

以上顯示實際上內部稽核範圍是十分廣泛的。

巴塞爾銀行監理委員會對於評估銀行內部控制制度訂定十三項指導準



則，其中關於內部稽核之準則如下所述：

監理及糾正

原則11：

銀行內部控制制度應具備有效且全面性的內部稽核，由受過適當訓練且稱職的人員超然獨立執行稽核工作。內部稽核功能作為監視內部控制制度的一部份，其稽核結果應直接向董事會或其審計委員會及高階經營階層報告。

內部稽核功能係持續不斷地監督內部控制制度中重要的一環，因為其對暨訂政策及程序的適當性及其遵循情形提供超然獨立的評估。內部控制功能應獨立於銀行日常運作，且功能及於銀行及其分行與分支機構內所有活動攸關重要。

由於因為內部稽核必需對於營運活動直接向董事會或其審計委員會及高階經營階層，提供公正不偏的檢查報告，由於此項功能的重要性，所以內部稽核必須擁有稱職及受過適當訓練的人員，清楚瞭解本身擔任的角色及職責。內部稽核檢視及驗證銀行內部控制的頻率及範圍，必須與銀行營運活動的性質、複雜度、及其風險保持一致。

內部稽核直接向銀行的董事會或審計委員會暨高階經營階層報告是非常重要的。藉由內部稽核提供董事會公正的報告，使公司治理得以適當地

運作，報告不致被相關經營層級所誤導，董事會並應藉由董事會或最高階經營階層決定內部稽核的報酬及預算資源以強化內部稽核的獨立超然功能，不可讓內部稽核業務影響所及的經理階層做決定。

巴塞爾銀行監理委員會相關之文件可知，新資本協定下對稽核單位的期許，除了增加稽核單位應對風險管理流程之設計與施行提供獨立評估，包括檢視風險模型建立之流程、風險管理系統之適宜性與可靠性，也提高內部稽核於組織內的地位及報告層級。而我國法令規範也增加要求內部稽核單位檢視整體的風險管理流程。這代表稽核單位必須獨立檢視銀行風險管理是否有足夠的書面資料、有效的流程、完備的風險管理系統，及風險衡量與每日的風險管理功能有無加以整合等。為因應內部稽核增加之職能應持續加強稽核人員之訓練，提高專業素養，以增加查核範圍之廣度與深度；由於稽查工作的性質，得以瞭解企業整體經營全貌，如果將內部稽核部門，規劃為未來管理人員之訓練所，將可為企業培養更多優秀管理人才。

肆、內部稽核重要性日益增加

近來國內外金融機構相繼發生重大舞弊案件，如：XX證券錯帳事件-該



證券公司XX分公司的某交易員因在九十四年六月二十七日按錯指令，造成77億元的錯帳事件，經檢討下單系統後，辨認出系統設計及內部控制發生問題導致重大損失；XX期貨事件-爆發於任職期間違法從事地下代操，發生帳目不實的重大弊端，理財業務部業務經理，涉嫌違法代客操作，以虛擬帳戶，假帳單抽換真帳等手法，詐騙數十名客戶，金額約二十餘億元，經檢討發現該公司開戶及受託買賣、帳單寄送、提領保證金及代理人變更等作業未依期貨管理法令及期貨商內部控制制度標準規範執行；霸菱銀行李森事件-李森進行未經授權的套利交易而產生了霸菱銀行無法承擔之風險，使霸菱銀行轉眼間產生了十億英鎊的呆帳，不得不宣告倒閉。事件後的妥善處理及補救措施，雖然能使投資人及利害關係人的損失有所降低，然而治本之道則必須從健全組織內部控制制度及提升內部稽核品質做起。

鑑於稽核角色之重要性，我國金融主管機關訂定各金融業內部控制及稽核制度實施辦法，藉由立法強化金融業自律精神，提升稽核單位位階、獨立性、稽核人員素質等，使得稽核工作的重要性逐漸被認同。

伍、提升專業能力

內部稽核單位需要瞭解銀行經營

面臨之市場、信用、作業、流動性、策略、信譽等風險，以利進行全面且有效的內部稽核。市場風險(market risk)係指因市場情況的改變造成銀行所持有的部位發生損失的風險；信用風險(credit risk)係指交易的一方無法或不願意履約所產生損失的風險；作業風險(operational risk)起因於系統不良、管理疏失、控制不當、詐欺及人員失誤所產生的損失(包括法律風險)；流動性風險(liquidity risk)就金融商品而言係指持有金融商品無法在合理的價格內迅速賣出或移轉而產生損失的風險；策略風險(strategic risk)因高階經營階層經營決策錯誤使銀行遭受損失的風險；信譽風險(reputational risk)係指由於媒體(公眾)負面的評價，導致銀行與客戶關係終止及中斷而產生損失的風險。上述各種風險評估技術、風險管理程序及資本計提作業皆不相同，內部稽核人員必需主動積極提升專業能力，才可勝任內部稽核工作。

內部稽核單位係扮演第三道防線之角色，獨立於營運單位及風險管理小組之外，於事後檢視風險管理機制。因此稽核人員必須熟悉各種風險評估技術，具備模型運算的專業知識，始能查核銀行風險管理程序及資本計提作業是否健全，進而提出改善意見。

稽核人員的綜合素質和專業素養



對於保證稽核工作品質具有決定性因素。各銀行稽核單位需檢討目前是否有足夠的人力資源勝任其職責，如有不足，現有人才是否足以培訓，是否需要主動對外招募欠缺之人才。為培訓人才以因應稽核工作越來越高的要求，應鼓勵和支持稽核人員參加各項專業訓練及資格考試，如會計師（CPA）、國際內部稽核師（CIA）、國際特許財務分析師（CFA）及國際電腦稽核師（CISA）等考試。招募人力宜採取精兵制，從銀行內部或外部以公開招募方式辦理，以提升稽核品質及效率。

陸、稽核範圍及方法之改變

風險管理已屬銀行日常營運的一部分，內部稽核在發展監督程序時，應與銀行風險管理程序結合，始能建立有效的內部控制制度。過去稽核方向多以業務分類為導向，且多集中於作業風險有關事項，未能完整評估全行風險管理及資本計提配置作業，因此應轉變為以風險為導向的稽核制度，預先瞭解銀行真實風險全貌，將查核重心放在銀行經營風險最大部分，以提升效率。

許多銀行的內部稽核目前仍以傳統的方式進行，侷限於觀察與檢查內部控制機制的運作及其結果，以覆核內部控制制度之有效性。然而以風險為導向的內部稽核，應將稽核進行的

過程與銀行的策略作連結，使稽核的結果更能針對策略目標相關的議題，並將稽核資源配置在風險較高的領域，才能協助銀行運用稽核創造更高的價值。

柒、結論

風險管理實務隨著管理思潮、新金融商品發展、量化衡量方式與管理資訊技術等因素持續演進，銀行業宜注意相關因素發展情形，持續提升風險管理實務，以配合實際經營狀況。而風險管理實務需要透過銀行內部營運單位、獨立的風險管理小組與內部稽核所組成的三道防線不斷地自我檢視，逐步依據經營環境改變，調整各項實務工作，以完成銀行自身風險管理技術之動態演進。

參考資料

1. Internal audit in banks and the supervisor's relationship with auditors: A survey/Basel Committee on Banking Supervision
2. Framework for internal control systems in banking organizations/ Basel Committee on Banking Supervision
3. 銀行內部控制及稽核制度實施辦法 96/09/06 金管銀(二)字第 09620006295 號令修正