

【專題二】

從美國 PCAOB 及我國會計師法 修正談會計師之監理改革



陳銘賢 (證期局 科長)

壹、前言

2007 年 12 月 7 日，經過政府部門、會計師界多年的努力，立法院終於三讀通過研議長達 8 年的會計師法修正案。這套三十年未重大修正¹的法案，儘管會計師界、學者、投資人及主管機關均有不同之立場，但修法過程已充分考量了各界意見²，相較三十年會計師執業及法規環境的演變，本次修正會計師法可說是會計師專業發展的一新里程碑。修正後的會計師法達 81 條，在眾多的改革中，其中對於會計師事務所組織型態的調整、責任的明確規範，及賦與主管機關檢查會計師事務所的權限，將在恢復社會大眾對會計師專業的信心中，扮演重要的角色。本文介紹美國「公開發行公司會計監督管理委員會」(PCAOB)對會計師事務所之監理程序，包括檢查、調查、懲處等，並比較我國會計師法中有關會計師事務所監理的條文，及提出未來可能調整監理方向之建議。

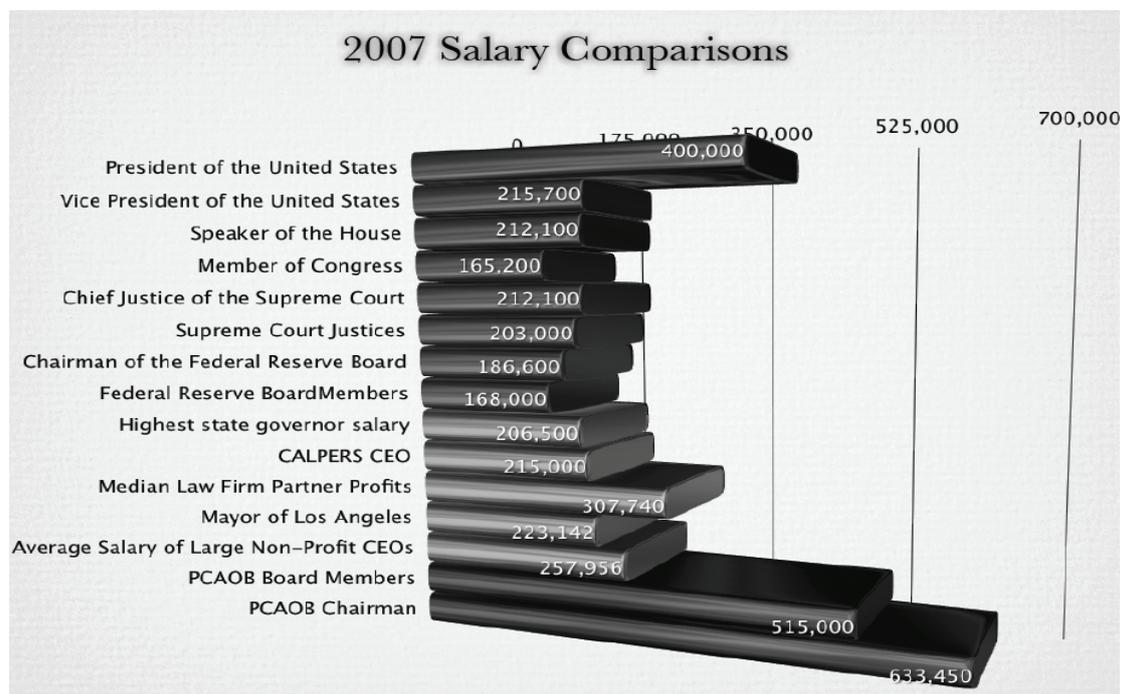
貳、沙氏法及 PCAOB

¹ 會計師法自民國 66 年 5 月 25 日修正公布以來，除於 72 年修正會計師法之主管機關由「經濟部」改為「財政部」，及配合加入世界貿易組織、臺灣省政府功能業務與組織之調整及行政程序法之施行，分別於 86 年、90 年及 91 年有三次小幅修正外，30 餘年來並無重大修正。

² 會計師法研修過程長達 8 年，已充分納入各界意見，包括 89 年至 90 年間財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會成立專案研修委員會於 90 年 10 月提出會計師法全盤研修報告、經濟發展諮詢委員會財金組於 90 年 8 月 25 日達成之共識、及由財政部邀集學者專家、業界代表及相關單位組成之「健全企業會計制度推動改革小組」之共識等，修法期間主管機關並與會計師界、各會計師公會溝通多達 70 餘次。

一、2008 年 PCAOB 之預算

就在我國立法院於 2007 年 12 月通過會計師法修正案的同時，美國證管會投票通過了公開發行公司會計監督管理委員會（Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB）2008 年度預算。PCAOB 是一個依據沙氏法於 2003 年成立，專門監理辦理公開發行公司簽證業務之會計師及會計師事務所的監理單位。依據 PCAOB 公布的預算資料，PCAOB 2008 年之年度預算為 1 億 4 千多萬美元，預算員額為 507 人（我國金融監督管理委員會 2008 年之預算約為 16 億 5 千萬元（台幣）），監理範圍涵蓋證券、金融、保險；PCAOB 僅專注監理會計師事務所）。上開預算中，最引人注目的是 PCAOB 主任委員 Mark W. Olson 的年薪超過 65 萬美元，其他尚有四位委員的年薪也高達 53 萬 2 千美元，這些委員的年薪比美國總統及任何一位行政機關首長的年薪都還要高（2007 年美國總統年薪為 40 萬美元，聯準會主席 18 萬多，證管會主委年薪 15 萬多）。儘管這個預算遭到美國證管會委員 Paul S. Atkins 的強烈批評，甚至做了下列表格來比較 PCAOB 委員的薪資及其他政府官員的薪資，但最後美國 SEC 考量為了執行沙氏法所賦與的任務，及留住具豐富經驗的專業人士，還是批准了 PCAOB 的預算，甚至還允許為 PCAOB 的委員加薪 3%。



資料來源：Statement at Open Meeting to Consider PCAOB's Proposed 2008 Budget
<http://www.sec.gov/news/speech/2007/spch121807psa.htm>

究竟是什麼原因讓美國人民願意花費比總統還高的年薪、以及鉅額的預算來成立一個全新的監理單位-PCAOB，而且只專為監理會計師一個專門職業？讓我們再來回顧一下 5 年前 PCAOB 的催生者-沙氏法的主要內容及 PCAOB 之角色及運作。

二、2002 年沙氏法 (Sarbanes-Oxley Act of 2002)

美國在 2001 年 Enron 案發生後，接連發生了 Tyco, Worldcom 等公司弊案，每一件弊案都與會計舞弊相關。投資人普遍對資本市場中財務資訊的可靠性、會計師能否善盡其「守門員」(gatekeeper) 職責的信心消失殆盡。美國國會充分瞭解這種信心危機很可能對美國資本市場運作及經濟造成重大威脅，於是在 2002 年 7 月幾乎無異議地通過沙氏法(Sarbanes-Oxley Act of 2002)。

沙氏法在美國國會的正式名稱是「公開發行公司會計改革及投資保護法」(Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act of 2002)，惟一般均以該法案的二位提案者 Sarbanes & Oxley 稱呼該法案。事實上，從其正式名稱中，更能瞭解其改革重點是在於資本市場中「會計資訊」之產生及監理制度之改革。

沙氏法共有十一章 (title)，其中第一章即是成立 PCAOB；第二章則在加強會計師的獨立性，禁止會計師提供利益衝突的服務，包括同時提供審計與顧問服務等。其中 Section 201 列舉了會計師不能同時對審計客戶提供的服務，包括簿記、鑑價、人力資源管理、及法律服務。Section 203 則規範會計師的輪調，要求會計師不得查核同一家公司超過 5 年，以免會計師與公司管理當局發展太緊密的關係。第三章旨在加強公司管理當局的責任，包括 Section 301 要求公司董事會必須成立由獨立董事組成的審計委員會 (audit committee)。Section 302 則要求公司的執行長 (CEO) 與財務長 (CFO) 必須在公司所公布的年度財務報告及季報中出具無虛偽隱匿的聲明；第四章要求加強公司財務資訊的揭露，其中影響最重大的在於 Section 404 規範公司應出具內部控制評估報告，造成公司極大的負擔，這也是沙氏法遭致最多批評的地方；第五章在規範防止證券分析師的利益衝突；第六章及第七章分別授權增加美國證管會的預算及員額，及要求美國審計總署 (GAO) 應進行關於會計師事務所合併之研究與報告等；第八章增加公司舞弊的刑責，最高刑期為二十年。第九章加強對白領階級犯罪之懲罰，第十章規範公司之執行長須對稅務申報背書；第 11 章規範公司詐欺之責任，提到如果對市場吹哨者 (whistleblowers) 報復，將視為重犯罪，刑期可達十年。

上開第三、四章中有關加強公司管理當局的責任部分，我國證券交易法於 95 年修正時多已納入考量，例如證交法第 14 條新增公司之管理當局對於所編製及公告申報之財務報告須出具無虛偽隱匿的聲明、第 14 條之 5 引進審計委員會制度等。至於沙氏法為了確保財務資訊的可靠性、強調會計師專業核心價值所做之最重要工作，則包括第一章會計師事務所之監理及第二章會計師獨立性規範，我國主管機關亦參酌納入我國會計師法修正案中。

三、PCAOB 簡介

沙氏法 Section 102 規定，會計師事務所未向 PCAOB 辦理註冊登記者，不得編製、提出或參與編製、提出公開發行公司之查核報告，亦即所有打算對美國公開發行公司提供簽證服務的會計師事務所，都要向 PCAOB 登記，接受 PCAOB 的監理。以下簡介 PCAOB 的運作及功能：

PCAOB 的組織

沙氏法 section 101(b)規定 PCAOB 是一個私部門非營利法人（private, non-profit corporation），而非一個政府部門。PCAOB 有 5 名委員，其委員和職員都不屬於政府雇員。PCAOB 的經費主要來源是向發行證券的公司收取會計資助費(Accounting Support Fee)及向會計師事務所收取註冊費（Registration Fee）。

雖然沙氏法明定 PCAOB 是非政府組織，但從 PCAOB 的權力來源及其職權來看，它的定位並不是那麼清楚。它是由聯邦政府依據沙氏法成立的組織、它必須向美國證管會報告，委員會的成員也是由證管會指派（雖然必須徵詢其他政府部門的意見），故 PCAOB 實質上可說是被美國證管會所控制的另一個準政府單位。

PCAOB 的職權

PCAOB 的主要職權包括：

- 1.負責從事公開發行公司審計業務的會計師事務所的登記。
- 2.發布審計準則及相關品質控制準則、職業道德準則。
- 3.執法（Enforcement）。

其中沙氏法賦與 PCAOB 三項重要的執法工具：「檢查」（inspection）、「調查」（investigation）及「懲處」（disciplinary）。沙氏法 Section104(a)授權 PCAOB 定訂檢查會計師事務所的相關規範，並必須執行持續性的檢查計畫；Section105 則授權 PCAOB 建立調查（investigation）相關規章，於必要時可要求 SEC 發出傳票，對會計師事務所進行調查。另外，沙氏法 Section 105(c)4 則授權 PCAOB 於必要時對會計師進行懲處，包括停止或註銷登記之核准等。

PCAOB 所謂的「檢查」，通常是指在問題還沒有發生時的例行性檢查。但如果在檢查的過程中發現了違法行為（irregularities），這時就會啟動「調查」機制。調查通常是針對已發現的問題點，而且可能會採行調閱文件或傳訊（subpoena）證人的手段。而如果調查的結果確定會計師事務所違反規定，而沒有進行改正或採行改善計畫，則進行下一個機制－「懲處」。懲處的方式包括停止或註銷事務所的登記，亦即取消了簽證公開發行公司的資格。

PCAOB 的角色-代表美國會計師監理政策由自律改為他律

眾所周知，美國會計師專業向來是一個自律的專業，它有著一套獨立的自律機

制，例如美國會計師公會（AICPA）下原來有一個公共監督委員會（Public Oversight Board, POB）負責監督會計師的業務，另外 AICPA 也有一套同業評鑑（peer review）制度，以同業自律的力量維持會計師專業之水準。沙氏法立法後，設立了由官方主導的 PCAOB，負責監理會計師這一專門職業，主管機關不再倚賴美國會計師公會長久以來自律的傳統。而事實上 AICPA 下的 POB 也認為其並不具備足夠的職權去執行監理同業的任務，而於 2002 年投票一致通過把自己解散。PCAOB 的成立，等同是宣告了美國會計師同業自律時代的結束。

參、PCAOB 的檢查機制

沙氏法賦與 PCAOB 「保障投資人權益及增進會計師對公開發行公司查核報告的攸關、正確性及獨立性」之職責，以重建投資人信心，恢復資本市場有效率運作。而 PCAOB 落實其政策目標的最主要手段就在於對會計師事務所的檢查。

PCAOB 的委員之一 Charles Niemeier 在 2006 年的一場演講³當中指出：「PCAOB 的檢查計畫是 PCAOB 監理會計師事務所的核心」。另一位委員 Daniel Goelzer 也指出：「PCAOB 本質上是一個檢查單位」⁴。事實上，PCAOB 的檢查單位「登記及檢查處」（Division of Registration and Inspection）也是 PCAOB 裏人數最多的單位，故檢查可說是 PCAOB 職權中最重要的一環，其運作方式及特點說明如下：

一、PCAOB 的檢查哲學

軟性督導的監理模式（Supervisory Approach）

PCAOB 在 2006 年 3 月 21 日的新聞稿⁵中，宣示其採行「督導」（supervisory）的方式，並尋求以建設性的對話來鼓勵會計師事務所去提昇他們的專業水準。另外，PCAOB 的委員 Daniel Goelzer 於 2005 年 12 月的一場演說⁶當中，也提到「PCAOB 的執法哲學是依照我們所謂的「督導」（Supervisory Approach）方式，去進行法規監理，只要我們相信會計師事務所有誠意，也有能力，且願意去依照 PCAOB 的準則去執行審計，PCAOB 將依據權責以非公開的方式提出建議，而不是馬上進入懲處程序」。

這些政策宣示顯示 PCAOB 在進行執法時，強調採用「軟性」的方式，儘可能採用指導及協助的方式去導引會計師事務所符合法規的要求，而不是採用較具攻擊性的態度，或揮舞手中對會計師懲處的工具。這是 PCAOB 相當重要的一個基本監理政策，其主要考量包括：

³ http://www.pcaob.org/News_and_Events/Events/2006/Speech/05-19_Niemeier.aspx

⁴ http://www.pcaob.org/News_and_Events/Events/2006/Speech/04-27_Goelzer.aspx

⁵ http://www.pcaob.org/inspections/2006-03-21_release_104-2006-077.pdf

⁶ http://www.pcaob.org/News_and_Events/Events/2005/Speech/12-15_Goelzer.aspx

1. PCAOB 監理的對象－會計師，是一群在社會及經濟中扮演著關鍵角色的專業人士，在過去是令人尊敬的一個專業。
2. 會計師業傳統以來都是以專業自律為主，沙氏法第一次授權聯邦政府直接管理一個專門職業。這個巨大的變革，難免會造成會計師界的反彈。而 PCAOB 也知道，其所設計的制度要能成功運作，會計師界的合作是不可或缺的。
3. 在安隆案後，讓外界知道會計師業與 PCAOB 及 SEC 是處於一個合夥或合作的狀態，也有助於重拾社會大眾對會計師專業的信心。

自 2003 年開始對會計師事務所進行檢查以來，PCAOB 認為整體而言要求會計師事務所採行較具建設性的改善措施，而不是採用敵對性懲處的政策，使得 PCAOB 監理的效率及效果都有顯著提昇。

以風險為基礎的檢查 (Risk-Based Approach)

PCAOB 的檢查程序通常由瞭解會計師事務所管理階層的管理風格 (tone at the top) 著手。這裏所指的管理風格包括管理階層對於法規遵循及職業道德的態度及習慣。如果 PCAOB 認為事務所的管理階層的管理風格是正面的，PCAOB 就可以減少或降低對個別審計案件的查核深度。另外，PCAOB 也採用了風險基礎的檢查方式，檢查人員會著重在風險最可能發生的地方去加強檢查，並不會平均地檢查事務所的所有案件。PCAOB 在 2005 年的年報中就記載：「PCAOB 採用風險基礎的監理方式，檢查小組會先辨認可能造成財務報表誤述或隱匿的可能風險，然後選擇最可能產生審計風險的案件進行檢查」例如針對過去於遵循 SEC 法令屢次有不良紀錄的案件、或其他會計師事務所也不願承接的案子進行檢查。

二、檢查程序及範圍

法規架構

沙氏法對於 PCAOB 檢查的授權規範在 Section 104，該條文也同時規範了檢查的主要程序。PCAOB 據此也訂定了更為明確的規則 Rules 4000-4012，以實際執行 Section 104 所賦與 PCAOB 的檢查職權。

PCAOB 的檢查種類

PCAOB 的檢查又分為二種：「經常性檢查」(regular inspection) 及「特殊檢查」(special inspections)，其規範於沙氏法 Section 104(a)及 104(b)，以及 PCAOB Rules 4000-4004。所謂的經常性檢查 (Rule 4001)：包括針對所有在 PCAOB 登記的會計師事務所的例行性檢查。對於事務所規模大小也有不同的檢查頻率：

- 大型事務所 (指查核超過 100 家公開發行公司的事務所)：每年必須檢查一次。
- 小型事務所 (指查核少於 100 家公開發行公司的事務所)：至少每三年必須檢查一次。

而所謂的「特殊檢查」(沙氏法 104(b)2 及 PCAOB Rule 4002)，則規範 PCAOB 可因 SEC 的要求或由 PCAOB 委員會自行於必要時授權發動檢查。雖然上開規則並沒有明確指出什麼情況會進行「特殊檢查」，但是 PCAOB 強調只要認為有必要就會發動特殊檢查。PCAOB 甚至設置了檢舉專線，允許檢舉人以匿名的方式提出檢舉。

檢查程序

在沙氏法的 104(c)及 104(d)及 PCAOB Rule 4004 則規範了 PCAOB 的檢查程序。檢查業務是由 PCAOB 的「登記及檢查處」(Division of Registration and Inspection)所執行，PCAOB 給予檢查人員極大的空間去發現事務所任何可能違反沙氏法、PCAOB 或 SEC 的規範、甚至是事務所自己所訂的內部品質管制制度的行為或業務。

值得一提的是，PCAOB 認為只要事務所的會計師違反了所屬事務所的政策，就會視為缺失事項，即使這政策不是一般公認會計原則(GAAP)或一般公認審計原則(GAAS)所要求的。另外，PCAOB 也常會要求會計師事務所及其會計師必須達到「專業水準」(professional standards)。這種「專業水準」通常在一般公認會計原則或一般公認審計原則中也沒有明文規範，在法律人看來是一種不確定的法律概念，但 PCAOB 還是會用來作為評估會計師事務所的標準。

儘管 PCAOB 要求事務所符合極高的水準，PCAOB 還是強調其是採用軟性、督導性的監理模式，而不是任意使用法律授與的懲處權。

檢查報告

沙氏法的 104(f)及 104(g)及 PCAOB Rule 4007-4009 則規範了檢查報告的撰寫及公開，包括：

檢查報告初稿(draft inspection report)

通常 PCAOB 的檢查小組完成檢查後，會先撰擬一個「檢查報告初稿」(draft inspection report)，然後提供給會計師事務所知悉。會計師事務所可以有 30 天的時間(必要時可以延長)以書面報告針對「檢查報告初稿」予以回應或提出不同意見。如果 PCAOB 同意事務所的回應意見，它可以修正「檢查報告初稿」，但也可能僅是把事務所的回應意見當作附件附在檢查報告之後。

最終檢查報告(final inspection report)

PCAOB Rule 4008-4009 則規範了「最終檢查報告」(final inspection report)。PCAOB 會覆核檢查小組所提出的「檢查報告初稿」，必要時會加以修正。如果尚有不清楚的地方，PCAOB 甚至會再度指派檢查人員去蒐集更多資訊。然後 PCAOB 會完成「最終檢查報告」。這個「最終檢查報告」也會告知會計師事務所，事務所也可以針對「最終檢查報告」提出事務所自己的意見(letter or comment)。如果

PCAOB 覺得有必要的話，也會再度附上檢查人員的後續看法。這個「最終檢查報告」，連同事務所或檢查人員的意見，將送交美國證管會。

檢查報告的公開

PCAOB 會把「最終檢查報告」予以公開。但是在大部分的情況下，PCAOB 對於檢查所發現會計師事務所品質管制制度的缺失事項會暫時不予公開 12 個月。在這 12 個月的期間，會計師事務所可以提出事務所已針對缺失事項予以注意（addressed）的證據。PCAOB Rule 4009 規定，只要會計師事務所能夠「注意」（而非改正）其品質管制制度的缺失事項，這些檢查報告中所發現的缺失事項就可以維持不予公開。然後 PCAOB 會通知 SEC 或其他收受「最終檢查報告」的主管機關「該事務所已經對於品質管制制度缺失事項，給予另人滿意的注意」。PCAOB Rule 4009 認為如果會計師事務所收到一個負面的檢查報告，但是有誠意去改進它的缺失事項，則不會再進一步執行懲處。但如果這些缺失事項不被會計師事務所重視及改善，PCAOB 就會在 12 個月後公開缺失事項。這將會對會計師事務所的信譽產生重大影響，通常會計師事務所也都會儘可能避免發生這種窘境。

三、調查 Investigation

沙氏法的 105(a)及 105(b)及 PCAOB Rules 5000-5113 規範了 PCAOB 具有調查的職權。如前所述，PCAOB 最主要的工作就是檢查，大部分的檢查案件到了 PCAOB 公開「最終檢查報告」就算結束了。但是如果在檢查的過程當中，發現了有重大的違規事項，或者經過有人密告，PCAOB 就會啟動它執法動作的另一階段－調查（investigation）。在這個階段，案件是由另外一個部門－「執法及調查處」（Division of Enforcement and Investigation）負責，這個部門與負責檢查的「登記及檢查處」最大的不同是「執法及調查處」的人員通常採取較屬指控性質的態度處理案件。

在進行調查程序之前，執法及調查處的處長必須從委員會取得「正式調查令」（Order of Formal Investigation），而委員會只有在會計師事務所（或會計師）的行為或所執行業務、或未予執行的程序很可能違反沙氏法時，才會發出「正式調查令」。也就是說，只有在執法及調查處的處長已經掌握相當的證據時，才會啟動調查機制。

沙氏法的 Section105(b)2 及 PCAOB Rules 5102-5109、5111 規範了 PCAOB 委員會有蒐集及要求會計師事務所或會計師提供文件、證據的權利。只要委員會認為對於所調查的案件相關或具有重要性，就可能要求會計師事務所或相關會計師提供證詞⁷。

⁷ 提供證詞之前必須宣誓，通常是不予公開。

另外，沙氏法 Section105(b)5 及 PCAOB Rules 5108 則規範 PCAOB 所有調查的文件及資訊必須保密，而且僅能作為證據之用，不可以用於其他民事訴訟案件。

四、懲處 (Disciplinary Proceedings)

沙氏法 Section105(b)4 授權 PCAOB 對違規的會計師事務所或個別會計師採取「懲處及糾正措施」(disciplinary or remedial sanctions)，這些處分措施包括⁸：

1. 暫時的停業

2. 永久的撤銷登記

會計師事務所撤銷登記後，即不能對公開發行公司進行簽證。

3. 處以罰鍰

對於會計師個人過失案件，PCAOB 可以處以美金 10 萬元以下之罰鍰，如果是事務所則可以處以美金 2 百萬元以下之罰鍰。

如果違失事項涉及故意，對於個人的罰鍰上限則增至美金 75 萬元，對於事務所則增加至美金 1 仟 5 百萬元。這裏指的「故意」(intentional or knowing conduct)包括一些接近故意的重大過失(reckless conduct,或譯為「未必故意」)或是「重覆的過失行為」(repeated instances of negligent conduct)。

4. 要求額外的專業教育或訓練

對於一些輕微的違失案件，Section105(b)4(F)則授權 PCAOB 可以要求會計師事務所應增加專業教育或訓練即可，事實上這也是督導式監理模式的表現。

五、訴願

受處分者也可以向 PCAOB 提出異議，PCAOB 會進行適當的聽證程序決定有無修正原處分的必要。如果受處分的會計師或事務所仍然不服，則可以向 SEC 提出訴願。如果對 SEC 的決定仍然不服，則要向聯邦法院提出行政訴訟。

肆、PCAOB 與外國會計師監理機構之合作

一、對於外國會計師事務所的監理政策

沙氏法 Section 106 要求 PCAOB 必須要監理所有對美國公開發行公司提供審計服務的會計師事務所-包括外國的會計師事務所，但是也授權 PCAOB 可以決定是否豁免外國會計師事務所的登記義務，但是必須經過 SEC 的同意。由於美國公司有許多國外分支機構或子公司，另亦有為數眾多之外國發行人在美國上市或發行證券

⁸ 在沙氏法其他條文則對於未能保持必要紀錄或蓄意湮滅紀錄訂有刑責。

，這些都涉及由外國會計師事務所簽證問題。PCAOB 在 2003 年及 2004 年陸續與其他國家的主管機關討論有關非美國會計師事務所的監理問題，經過考量，PCAOB 做了二項重要政策決定：

1. 不予豁免外國會計師事務所的登記義務

PCAOB 考量如果豁免外國會計師事務所的登記義務，等於是豁免外國會計師事務所必須遵循 PCAOB 所訂的審計及其他專業準則，也就不受 PCAOB 的檢查及懲處的約束，這將造成 PCAOB 無法監管同樣對美國發行人提供審計服務的外國會計師事務所。另外，也考量在 PCAOB 成立之前，外國會計師事務所如果要對美國發行人提供審計服務，也必須要遵循美國的法令要求，包括美國的審計準則、會計原則、獨立性要求及 SEC 的相關規範等；而美國投資人對高品質審計的要求也不會因為會計師事務所的地主國不同而有所差異，所以 PCAOB 決定不予豁免外國會計師事務所的登記義務。目前已有來自 86 國家、800 多家外國會計師事務所向 PCAOB 登記。在我國，目前已有 12 家會計師事務所已向 PCAOB 登記。

2. 不採行交互承認的模式

PCAOB 認為如果採行交互承認的模式，等於是完全尊重及接受地主國會計師監理機關的檢查、調查及懲處機制。但 PCAOB 認為如果不考量各國對會計師事務所的監理環境，而全面尊重及接受各國的監理，這將不符合美國投資人的利益。

二、對外國會計師監理機構之依賴 (Rule 4012)

然而，跨國的監理事涉複雜，因此 PCAOB 訂定了 Rule 4012「對外國會計師事務所之檢查」(Inspections of Foreign Registered Public Accounting Firms)，針對如何檢查外國會計師事務所予以規範。Rule 4012 允許 PCAOB 可以依賴 (reliance) 外國會計師事務所地主國之獨立監理機關的檢查結果，並且列出了五項基本原則，作為是否依賴地主國檢查的考量依據。2005 年到 2007 年，PCAOB 已經開始依賴數個國家對會計師的監理。2007 年 12 月，PCAOB 認為跨國的合作有其必要性，於是針對 Rule 4012 所述的五項原則，訂出了更為詳細的判斷指標。PCAOB 將依據這些指標評估地主國會計師監理制度的健全性。如果地主國對會計師事務所的檢查機制愈健全，PCAOB 就可以增加其倚賴地主國的檢查機制的程度，而減少 PCAOB 對該國會計師事務所的檢查，或採用「聯合檢查」(joint inspection) 的方式與地主國合作檢查。如果地主國的監理機制達到 PCAOB 的水準，甚至可以達到完全依賴 (full reliance)，亦即 PCAOB 不用派員檢查而完全信賴地主國的檢查。以下是 PCAOB 所列出考量是否要依賴地主國監理機構的考量標準⁹：

原則一：監理機構之適當性 (adequacy) 及正直性 (integrity)

⁹ 詳見 2007 年 12 月 5 日 PCAOB 發布徵詢各界意見之政策聲明 (Policy Statement)。

1. 監理機構之宗旨必須是藉由查核品質之增進，以維護公眾利益及保障投資人。
2. 監理機構之管理單位必須由熟悉金融市場、財務報表表達及查核之人員組成。
3. 監理機構必須針對會計師事務所之品質管制制度訂有檢查計畫，並且必須有法源可要求管轄範圍內的會計師事務所對所違反法令或專業準則負責。
4. 監理機構及其檢查單位，必須有足夠的資金及人員，以因應其資本市場的規模及踐行監理機構的宗旨。
5. 監理機構的檢查人員必須具備足夠的審計專業知識、技術及經驗，以因應會計師事務所的規模及複雜度。另外也必須對於美國法令及專業準則有足夠之專業知識。
6. 監理機構之檢查程序必須包括對美國公開發行公司審計案件之選案查核及檢查會計師事務所內部品質管制制度。這些檢查必須包括對於事務所是否符合美國法令及專業準則的評估。而監理機構也必須願意就美國公開發行公司審計案件的選案徵詢 PCAOB 的意見。
7. 監理機構在檢查時，必須有能力取得會計事務所的文件及資訊。
8. 監理機構及受檢查的會計師事務所必須允許 PCAOB 取得檢查之相關文件及資訊。
9. 監理機構必須確保境內在 PCAOB 登記的會計師事務所必須遵照沙氏法所要求的時限接受檢查。
10. 監理機構必須允許 PCAOB 取得檢查的書面報告，包括對於審計案件之選案檢查及事務所的內部品質控制制度的檢查發現。給事務所的檢查報告必須敘述選案查核所發現的重要事項，例如明顯違反相關審計準則、簽證規則、職業道德公報、獨立性規範，以及違反事務所本身之品質管制政策及程序。另外，報告也必敘述事務所品質管制制度的可能缺陷。
11. 監理機構必須評估事務所是否對於檢查報告所發現事務所品質管制制度的缺失事項已採行改進措施：
 - A. 監理機構必須同意在最終檢查報告發出 12 個月內，評估事務所是否已證明對於其品質控制有顯著的改善，若有改善，其缺失事項可以不予公開。此項評估並應該提供給 PCAOB。
 - B. 如果事務所對於其品質控制缺失事項沒有顯著的改善，監理機關不可反對 PCAOB 將該事務所的缺失事項公布出來。

原則二：監理機構之獨立性

PCAOB 委員會在評估監理機構的獨立性時，必須考量是否不受執業會計師或會計師事務所的不當影響：

1. 監理機構最高決策機關（governing body）的大部分成員，不能是現任執業會計師、或曾任執業會計師、或與會計師事務所、會計師業關係密切者。
2. 監理機構的管理階層（Management）不能是現任執業會計師或與會計師事務所關

係密切者。

3. 監理機構最高決策機關及管理階層成員的指派或解任，不可以由執業會計師、或與會計師事務所、會計師業關係密切者控制、指導或不當影響。
4. 監理機構的職員（staff）不能是現任會計師或與會計師事務所關係密切，而且當他們執行檢查職務時，必須直接向監理機構最高決策機關及管理階層報告。
5. 監理機構必須對於最高決策機關、管理階層或職員訂有禁止利益衝突規範。
6. 監理機構的日常營運，應不須徵詢執業會計師、或與會計師事務所關係密切者的意見，或甚至經過其核可。

原則三：監理機構之資金來源

PCAOB 委員會在評估監理機構的資金來源時，必須考量其取得資金或分配資金是否不受執業會計師或會計師事務所的不當影響：

1. 監理機構的預算來源及分配，必須不受執業會計師、會計師事務所或會計師業的不當影響。
2. 如果預算來源是由會計師業提供，則其必須具有法律強制性，且必須按期繳付。

原則四：監理機構之透明度

在評估監理機構的透明度時，PCAOB 會評估該監理機構是否具有一個透明的運作架構，包括必須公開其組織架構、治理、政策及運作資訊等：

1. 監理機構必須依照公開揭示的宗旨確實運作。其目標及職權必須在法規或其他可公開取得的資料當中明確規範。
2. 監理機構必須有一個公開揭露的機制，對外揭露其所作之決策及運作，例如定期提出年報。
3. 監理機構必須公開揭露檢查報告，或不反對 PCAOB 揭露該監理機構取得的資訊。
 - A. 監理機構必須對外發布對個別會計師事務所的檢查報告。檢查報告至少必須包括受檢事務所名稱、並且對於有缺失事項（例如未取得充分適切證據支持其查核（核閱）意見）的審計案件提出摘要報告。
 - B. 如果監理機構不擬對外發布對個別會計師事務所的檢查報告，監理機構必須同意不反對 PCAOB 將該報告公布出來。PCAOB 也會跟監理機構諮商其報告內容。
4. 如果事務所經檢查發現缺失後，沒有採行改正措施，監理機構必須同意不反對 PCAOB 公開揭露該事務所品質管制制度的缺失事項。

原則五：監理機構之歷史績效

1. 較成熟之監理機構必須對於會計師不正當行為有調查、提出控訴或進行執法、懲處之歷史紀錄。
2. 當完成執法程序後，監理機構必須實施適當之制裁。

PCAOB 雖然強調其於評估各國對會計師之監理機制時，不會採用檢查表（check-the-box approach）的方式依照前開評估標準逐項評估，而會考量地主國的不同環境，但其致力於制定一套國際通行之「監理標準」的意圖已不言可喻。

伍、我國會計師監理方向之調整

參酌前開 PCAOB 對會計師事務所的檢查程序，及其對各國會計師監理機構評估是否予以依賴的評估標準，有三項特點可供我國參考：

1. 其檢查對象主要為會計師事務所；
2. 其於平時即定期進行檢查，希望能早期發現問題，並以軟性督導方式，允許會計師事務所有改善缺失之機會；遇有重大缺失才會進入調查及懲處程序；
3. PCAOB 認為各國應有適當之會計師監理機構，且必須具有獨立於會計師業之外、公開之監理機制，並對於會計師事務所具有制裁權限。

為使我國對會計師事務所之監理機制符合國際標準，未來可能之調整方向如下：

一、由會計師個人之監理調整為以事務所為主之監理

修正前之會計師法，對於「會計師事務所」一詞僅見於第 10 條：「會計師得單獨開業，設立會計師事務所，執行業務，或由兩個以上開業會計師組織聯合會計師事務所，共同執行業務」、「如在其他省（市）執行業務時，應設立分事務所」、「會計師設分事務所者，應親自主持」及第 11 條會計師應登錄所屬會計師事務所資訊等處，前開條文並未對會計師事務所之組織、責任及義務等有具體之規範；業務事件主管機關有疑問時，也僅能依修正前會計師法第 19 條¹⁰向「會計師」查詢或取閱工作底稿。故修正前會計師法的架構下係以會計師個人為監理對象，而非會計師事務所。這種針對會計師個人予以監理的模式，部分是因為三、四十年前的會計師人數尚不多，且多是單獨執業。即使有聯合事務所，也僅是由數個志同道合的會計師一起聯合執業，各別承接業務，其是否具有合夥關係，仍有疑義¹¹。

隨著證券市場的起步，民國七十二年七月七日前證券管理委員會發布「會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則」，建立了「聯合簽證」制度，規定公開發行公司之財務報告，應由具備一定規模及要件的聯合會計師事務所之開業會計師二人以上共同查核簽證。自此開始強調會計師事務所會計師間應共同監督、共同負擔責任，以提高會計師的責任意識，增進財務報表的可信度。

¹⁰ 修正前會計師法第十九條規定：「會計師執行業務所為之簽證，業務事件主管機關有疑問時，得向會計師查詢，或取閱有關簽證事實之文件及審核工作底稿，會計師不得拒絕或規避。」

¹¹ 聯合執業會計師間究竟是否屬於合夥關係，一直未有定論；部分會計師界認為聯合僅是數個會計師在一起辦公，分攤水電費等管理成本，其責任各自負擔；學界則認為即使聯合執業會計師未訂定合夥契約，其已具有合夥之實質；司法界直至近年才有對於會計師民事責任的判例，惟於裁判中對於聯合會計師責任亦有不同認定。

惟隨著我國經濟持續發展，公司及證券市場規模亦日益擴大，會計師事務所規模亦急遽成長，並與國際性會計師事務所建立合作關係，由專精不同領域的會計師提供公司全面及跨國之服務。直至今日，我國規模最大會計師事務所之會計師已達 140 餘人。此時若仍期待 1 百多位會計師以合夥關係相互監督，確實不符實際，而必須倚賴適當的內部控制制度來維持會計師事務所的整體品質及控制風險。例如，甫發布的審計準則公報第 44 號「查核歷史性財務資訊之品質管制」就強調會計師事務所應建立品質管制制度，以合理確信事務所及其人員已遵循專業準則及法令。

本次修正會計師法則新增一專章規範會計師事務所之組織型態、責任，及其管理與監督。其中會計師法第 15 條明確規範會計師事務所之型態分為個人、合署、聯合及法人等四種型態之會計師事務所，另對於各類型會計師事務所的權利義務亦作了明確規規範，包括第 20 條則明確規範合署會計師事務所是合署辦公、個別承接業務，且個別承擔責任之經營型態，而對於聯合會計師事務所，則明確規範其為合夥組織。至於法人會計師事務所，則因會計師法第 38 條準用公司法第 99 條，各股東為有限責任，但有最低資本額、投保業務責任保險、申報財務報告、提撥法定盈餘公積等義務。另外在罰則部分，對於會計師事務所違反規定者，亦就情節輕重訂有不同罰則（第 73 至第 75 條）。

在修正後會計師法的架構下，已大幅增加會計師事務所權利義務的規範，未來主管機關對於會計師專業之監理也應配合會計師事務所組織型態的調整，進行會計師事務所整體之監理。

二、對辦理公開發行公司簽證業務之會計師事務所定期檢查

如前所述，在修正前之會計師法架構下，主管機關缺乏對會計師事務所進行檢查之法源依據。但修正後會計師法已增訂第 19 條：「主管機關為維護大眾權益並增進社會公益之需要，得派員檢查經核准且辦理公開發行公司簽證業務之會計師事務所之業務及業務相關之財務狀況，會計師事務所不得規避、妨礙或拒絕。」。故主管機關已具備法源可於平時或定期檢查會計師事務所之財務業務情況，並進行輔導，以提昇會計師事務所之整體品質。

另外，主管機關並配合修正「會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則」第 10 條，其中對於經檢查發現重大缺失或違規事項之會計師事務所，可以予以廢止該事務所簽證公開發行公司之核准，故主管機關已具備及時監理會計師事務所所必須具備的檢查及懲處權。另該條文亦強調「經限期改善，逾期未改善」者方予處分，故實質上已融入了 PCAOB「軟性督導」之監理精神。

惟相較於美國 PCAOB 投入大量資源雇用具備豐富經驗之專業人士對於會計師事務所進行定期檢查，我國如何充足檢查的人力及品質，並即時對會計師進行軟性督導，將是主管機關的一大挑戰。

陸、結語

資本市場有效率運作的基本前提是所有對理性投資者之投資決策具有重要性的資訊能夠正確地、及時地傳遞給潛在投資者。但是一般的投資人並沒辦法像公司的管理階層或董事會成員擁有相同的資訊，必須依靠獨立的會計師的工作，才能夠信賴公司的營運結果並作成投資決策。因此，會計師是否能夠盡責地扮演好「守門員」的角色，攸關著整個資本市場的永續發展。另一方面，隨著資本市場的全球化，整個金融體系變得更為複雜，卻也更容易接近。各國法規的解除管制，再加上科技的進步，使得投資者及公司都更容易參與國際市場。資金的全球移動，更使得提昇市場透明度、提供足供信賴的會計資訊環境變得更為重要。

近年來各國對於會計資訊及會計師專業的監理均進行重大改革，包括歐盟發布了新公司法第八號指令（Eighth Company Law Directive），要求歐盟國家在 2008 年以前建立其會計師之公共監督機制（public oversight，非專業自律）；加拿大的證券主管機關也建立了公共監督委員會（Canadian Public Oversight Board, CPAB）；澳洲的證券及投資委員會（Australian Securities and Investments Commission）也擴大了它的權責至會計師的監理；而日本也成立了會計師及審計監理委員會（CPAAOB），負責直接檢查會計師事務所；新加坡也成立了會計及公司管理局（Accounting and Corporate Regulatory Authority）監管會計專業等。我們慶幸會計師法能夠在此時修正通過，使得我國會計師專業的改革及監理能夠跟上國際趨勢。相信在會計師業界及主管機關的共同努力下，必定可以建立會計師令人信賴的專業形象，贏得投資人之信心，並進入國際舞台。