

【專題一】

淺談我國對會計師事務所之監理 及檢查

彭淑菁 (證期局)
(稽核)

壹、前言

會計師專門職業之社會職能，係對企業所編製財務報告，秉持會計師之專業知識技能與相關專業準則及法令規定，執行查核、核閱及報告該財務會計資訊可合理確信之程度，提供該財務報告使用者進行各種不同經濟決策參考。90年10月美國陸續爆發安隆案等財務醜聞後，各界紛紛質疑會計師專業功能未能發揮，使會計師專業之公信力與獨立性飽受質疑，美國即於91年7月頒佈沙氏法案（Sarbanes-Oxley Act），成立專責機構 Public Company Accounting Oversight Board（PCAOB）對會計師事務所加強監理、強化會計師獨立性及加重會計師懲處等，期望重拾投資人對資本市場之信心，國際上其他國家亦陸續紛紛效法，積極調整對會計師之管理制度，加強他律規範，以強化對會計師業之監管力度。我國亦歷經多年與會計師界及立法委員等各團體溝通協商，終於在96年12月26日完成會計師法全面修正，於這段期間我國亦歷經博達、力霸集團等財務弊案，更突顯全面修正會計師法之重要性。

我國全面修正會計師法目的在建構完善法律架構，建立與國際接軌之會計師執業環境，並強化專業應有自律功能，提升會計師專業功能，進而增進財務資訊之可靠性。然而要真正達成修法目的，除了法律規範外，仍有賴於主管機關監理機制之落實及會計師同業自律管理機制之發揮，三者交互影響缺一不可，其中法律之基本規範，賦予主管機關監管之手段、工具，藉由會計師法律責任之明確，促使會計師業審慎執行業務。而主管機關基於維護公眾權益，從他律層面對會計師業進行適當

監管，其主要監管手段包括進入該行業者之資格條件、對會計師違失案件進行相關調查及懲處，並參酌國外規定建立對經核准且辦理公開發行公司財務報告簽證業務會計師事務所之檢查機制，以強化會計師專業功能。另會計師業之自律管理，則包括(1)個別會計師遵守執業準則、道德規範及持續進修等；(2)會計師事務所內部建置良善品質管制制度；(3)會計師公會落實同業評鑑自律機制，在行政監管及行業自律管理相互配合，才能實現監管效力最大化，共同塑造嶄新的會計師執業環境。

為健全我國會計師事務所內部治理機制，並提供會計師事務所在建立品質管制制度上參考及依循準據，財團法人中華民國會計研究發展基金會爰參考國際品質管制準則第 1 號（International Standard on Quality Control No. 1，簡稱 ISQC 1）之規範，訂定審計準則公報第 46 號「會計師事務所之品質管制」（以下稱第 46 號公報），並於 98 年 7 月 1 日起實施，期望提升我國會計師執行專業服務的國際水準，使會計師所提供企業財務會計資訊品質確信服務能受到國際信賴，將有利於我國企業全球化佈局發展並使企業易於國際上籌措募集資金。

若會計師執行業務品質管制不佳，對使用者權益及公眾利益將有重大影響，故品質控制是會計師事務所生存和發展的基本條件，是會計師行業贏得社會信任的重要保障，為維護會計師專業核心價值及公信力，會計師需為符合使用者之期待及信賴而努力，會計師事務所應遵循第 46 號公報規範，建立完善品質管制制度，以提昇其審計品質。依據會計師法第 19 條規定，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。金管會爰於民國 98 年下半年首次至 3 家聯合會計師事務所實地檢查，期望透過事前對會計師事務所進行適當監理，發揮公共監督之功能，以防範不當行為之發生並促進會計師事務所提升查核品質、健全會計師事務所品質管制制度。

貳、國內會計師及事務所概況：

- 一、截至民國 99 年 5 月底，國內會計師事務所家數 1,420 家，其中個人會計師事務所約 1,078 家，約占 76%，聯合會計師事務所約 342 家（含核准辦理簽證公開發行公司之事務所 84 家），約占 24%。
- 二、截至民國 99 年 5 月底，國內請領會計師證書計有 5,569 人，已於會計師公會登錄之會計師計 2,591 人。其中為前四大經核准簽證公開發行公司財務報告之會計師計 298 人，而於非前四大經核准簽證公開發行公司財務報告之會計師計 409 人，其他非簽證公開發行公司財務報告之會計師計 1,884 人。

參、強化會計師事務所品質管制之必要性：會計師事務所從事的業務日益多元化且複雜，審計工作領域不斷擴大，所面臨的業務風險不斷增加，責任也越來越重，爰建立健全品質管制制度之控制體系，形成必然發展趨勢。

- 一、**品質管制是確保審計品質主要手段**：會計師事務所全面品質管制制度是以提高審計品質目標而建置，從組織上、制度上、思想上、人員素質上要求以確保審計品質，並隨時檢討改善相關程序及措施，以使全面審計品質控制體系能相互協調且有效運作。
- 二、**可規避可能審計失敗之潛在風險**：若審計品質達不到要求，部分審計業務可能為事務所帶來審計風險，因而破壞會計師事務所形象，並為帶來會計師事務所經濟損失，強化品質管制可以預防此種現象發生。
- 三、**有利於會計師行業未來發展**：會計師缺乏誠信是阻礙該行業健全發展之絆腳石，審計品質直接影響會計師及會計師事務所的信譽，於全體會計師事務所形成注重高品質服務之趨勢下，強化會計師事務所品質管制制度，將有利於行業未來發展。
- 四、**提高公眾對會計師查核意見及財務報導之信心**：誠信是維持社會秩序的基石，在市場經濟體制下，由於各利益團體關係錯綜複雜，不可避免出現虛假財務報告，而品質低劣的審計服務即是助紂為虐，嚴重損害了社會誠信，強化品質管制制度，提供高品質審計服務以維護社會公信和秩序。

肆、各家會計師事務所品質管制制度形成差異化：第 46 號公報係針對會計師事務所的全面品質控制予以規範，即會計師事務所提供審計及相關服務(包括專案審查、財務報表之核閱、協議程序之執行及財務資訊之代編等)，均應依第 46 號公報之規定建立品質管制制度政策及程序。政策訂定係為合理確信會計師事務所及人員已遵循專業準則及法令以及會計師事務所或主辦會計師能於當時情況下出具適當之報告，而程序訂定則是會計師事務所為了貫徹執行品質管制政策所採取之具體措施及方法，然而各家會計師事務所所處環境不同，以及品質管制制度所具有之下列特性，使每家會計師事務所所訂定品質管制之政策程序及運作方式形成差異化：

- 一、**具系統性**：由於會計師事務所的全面品質控制是針對事務所提供審計及相關服務，包括各個方面、各個要素及審計工作執行全部過程之控制，系統內各要素相互依存、相互影響，若有一關鍵因素出錯，即會破壞品質，其他因素再好也無濟於事，因此將因不同系統設計有不同控管方式。
- 二、**具不確定性**：由於審計業務的複雜性導致不同人對某一審計業務品質高低判斷能力、理解力或要求形成差異，即可能產生對審計品質不同的評斷，即使嚴格遵守獨立性審計準則，相對於不同客戶其滿意度亦不同。
- 三、**具多樣性**：不同審計類別間審計品質要求的標準不同，因此全面品質管制方法、手段也不同，具有多樣性特點。
- 四、**具限制性**：受成本效益原則影響，品質管制制度在一定程度上受限於成本預算，部分有利提升品質之政策或程序，往往由於成本的制約而放棄執行，故令人

滿意的品質管制制度是在一定成本水準下的效益最大化。

綜上，第 46 號公報是為了指導會計師事務所建立品質管制制度而訂定，僅作為會計師事務所制度設計之基本依據，會計師事務所應吸收該準則之精髓，並結合自身實際情況，構建適當的品質管制制度。由於各家會計師事務所所處經營環境不同，受其規模、特性、客戶型態、風險管理策略等因素影響下，對於如何遵循法令及履行專業責任，運作方式將形成差異化。會計師事務所應依其本身之特性，制定有效品質管制制度之政策及程序，惟仍應包括 46 號公報所規範之六大要素(1)事務所領導階層對品質管制之責任、(2)職業道德規範、(3)案件之承接與續任、(4)人力資源、(5)案件之執行、(6)追蹤考核。且事務所應將每項品質管制要素運作之證據作成書面紀錄，並規定書面紀錄之保管期限，該期限應足令執行追蹤考核之人員能評估事務所品質管制制度遵循情形。

伍、金管會執行會計師事務所之檢查概況

- 一、**檢查原則**：對會計師事務所之檢查採用督導模式（Supervisory model of regulation）及風險基礎之檢查方式（Risk-based approach）。檢查時儘可能採用指導及協助的方式，引導事務所建置符合法規及審計準則公報之內部品質管制制度，就檢查過程中所發現之品質管制缺失，要求事務所採行必要措施改進，進而改善查核品質。檢查過程將著重在風險最可能發生之處，予以加強檢查，並不會檢查會計師事務所所有案件。
- 二、**檢查重點**：考量事務所規模大小訂定不同之檢查頻率，檢查內容除針對個別案件之檢查外，亦就會計師事務所整體品質管制制度遵循情形予以檢查。
 - （一）**品質管制制度**：品質管制制度之檢查內容主要係依據第 46 號公報規定之內容，瞭解及評估事務所品質管制制度，檢查重點包括：
 1. **事務所領導階層對品質管制之責任（Tone at the top）**：包括事務所應對品質管制之重視與落實執行，及其最終責任之承擔規定。會計師事務所管理階層應以提升審計品質作為會計師事務所公司治理之最根本基礎，如會計師事務所之管理階層重視審計品質，並時時以任何不同形式傳達及督促所屬審計人員注重審計品質，而薪酬及升遷或內部政策文件，亦與有效提升審計品質相互連結，會計師事務所審計品質才能全面提升並達到具體成效。
 2. **職業道德規範**：事務所如何確信事務所及其人員（包含聯盟事務所人員）已遵循會計師職業道德規範事項，尤以應維持會計師獨立性立場之政策及程序（傳達獨立性規範、辨認及評估影響獨立性之情形、採取適當措施消弭該等影響或降低至可接受程度、確保違反時會被儘速告知並採取適當因應措施、取得人員已遵循獨立性之聲明及相關執行輪調情形）。
 3. **案件之承接與續任**：訂定風險管理機制及相關政策及程序，提供合理確信已考量客戶之誠信、能勝任案件之執行，具備足夠之能力時間及人力之評估、應注意之

信賴基礎。

4. **人力資源**：包括人員招募、績效評估、獎酬與升遷、案件服務團隊之指派、持續之專業發展等，對於案件執行指派之團隊及人員，具有得以擔綱案件服務的專業知識技能，以及有足夠時間履行職責。
 5. **案件執行**：提供合理確信所有案件均依照專業準則及法令執行，且能於當時情況出具適當之報告。政策及程序應涵蓋案件之執程序、監督責任及複核責任，與執行案件有關之案件品質管制複核、諮詢、歧見及工作底稿管理等規定。
 6. **追蹤考核**：包括事務所之內部檢查程式、缺失之溝通、處理與追蹤、抱怨與指控等，為合理確信事務所之品質管制制度之相關政策及程序具攸關性及適當性且有效地運作與執行，事務所必須定期選取已完成之案件進行檢查，事務所應指派會計師或具備足夠且適切經驗及權限人員擔任追蹤考核工作，並要求執行案件或案件品質管制複核人員，不可參與同一案件之檢查。
- (二) **個案抽查**：對簽證個案之檢查重點則視當時情形，以風險導向為基礎每年擬具檢查重點與選案標的。

三、檢查方式：

- (一) **品質管制制度**：採用由上而下之查核方法(Top-down approach)，著重於會計師事務所政策與程序之檢查，透過訪談方式瞭解運作情形，並重視實質執行情形甚於形式上規範。
1. 透過訪談及相關書面資料，瞭解事務所品質管制之政策及程序。
 2. 評估受查事務所內部品質管制制度之設計。
 3. 執行適當遵行測試，以評估品質管制制度是否有效執行。
- (二) 個案抽查
1. 訪談案件查核團隊之會計師及主辦查核經理，瞭解該個案之風險評估、查核重點及其查核方法。
 2. 審查工作底稿，審查其查核是否符合會計師查核簽證財務報表規則及審計準則公報之規定。
 3. 藉由個案之檢查來驗證事務所品質管制制度的落實情形。

- 四、檢查流程**：事前聯繫會計師事務所洽請事務所準備相關資料，請受查事務所指派至少一位對本次檢查工作流程熟悉者全程協助檢查進行，並安排事務所負責品質管制制度人員之簡報及預計訪談時程，於進行實地檢查後，將於檢查結束日就事務所品質管制制度及審計個案之重大缺失及違規事項，與事務所高層討論，事務所可提出不同意見，經雙方充分溝通說明後，檢查小組擬具書面檢查報告。檢查發現之事務所品質管制制度缺失，將追蹤受檢事務所提出之改善計畫，將審慎評估受檢事務所所提出改善計畫之可行性，並追蹤考核受檢事務所之改善情形。

五、檢查報告公開：金管會經參酌國際上大部分國家會計師事務所檢查報告之資訊公開模式（如澳洲、日本、新加坡及法國等 22 國），爰於 98 年度檢查工作執行完畢後，98 年度檢查報告係以彙總整體檢查結果（不提及對個別事務所檢查結果）之公開模式，公告於金管會證券期貨局網站之業務主題專區項下（http://www.sfb.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=662&guid=1b91d994-814e-4ec4-8c24-2b42dd7374c5&lang=zh-tw）。本檢查報告係彙整揭露 98 年度檢查所發現之主要缺失，目標係協助會計師事務所建置符合法規及審計準則公報之內部品質管制制度，期望每一家會計師事務所亦能自我檢測內部審計品質管制制度，並自發性地隨時致力於改善內部的審計品質管制制度，以提升會計師辦理查核業務品質，增進投資大眾對審計品質信心及資本市場透明度。

陸、98 年度金管會執行會計師事務所檢查發現：

一、審計個案之複核：

- （一）所選取之個案係依據金管會既定的選取方法，事務所無法影響或限制金管會選取個案的範圍。檢查報告不應被視為是對事務所簽證情形提供任何保證，也不應被視為是對報告中未提及之個案缺失就表示該個案之財務報表沒有任何缺失等情形提供任何保證。
- （二）金管會檢查團隊經過複核發現部分事務所有較大之審計缺失事項如下：
 1. 對外銷客戶之函證均係取具傳真回函，有關查核人員係如何依審計準則公報第 38 號「函證」確認回函可靠性，並未於工作底稿中記載相關核對記錄。
 2. 採權益法評價之長期股權投資係採用其他會計師之財務報表認列損益，會計師於查核工作底稿，並未記載其依「證券發行人財務報告編製準則」第 7 條第 3 項第 2 款第 3 目規定查明被投資公司所採用之會計原則與我國之差異之原因，並依規定執行相關分析判斷評估該事項對公司財務報告之影響。

二、品質管制制度之複核：經瞭解及評估事務所整體審計工作執行的品質，檢查團隊發現部分事務所有下列品質管制制度要素待改善事項：

（一）職業道德規範方面

1. 事務所獨立性政策中有關獨立性受自我利益之影響、獨立性受自我評估之影響、獨立性受辯護之影響以及熟悉度及脅迫對獨立性之影響等，未有完整規範。
2. 未確實落實審計準則第 46 號公報第 68 條之輪調精神。
3. 事務所對獨立性聲明書之評估事項及相關控管機制未具完整性。

（二）人力資源方面

1. 事務所雖已規定每位會計師及專業人員每年應修習專業知識技能訓練之時數，惟未見執行相關遵循情形之管控程序。
2. 事務所績效考核未與有效提升審計品質相互連結，未見訂明其未遵循相關品質政策時，可能遭受之懲處。

（三）案件之執行方面

1. 事務所對非上市櫃公司提供之審計及相關服務是否執行複核程序，所設定之標準，未以涉及公眾利益程度及所辨認之異常情況或風險等因素為考量標準，將無法針對高風險查核案件進行複核。
2. 對案件品質管制複核人員資格標準及如何維持客觀性等未具體規範，若客觀執行複核之能力有受損時，應予改派之相關政策及管控程序亦未規範。
3. 複核人員檢查表內容缺漏審計準則第 46 號公報第 36 條及第 92 條所規定應複核之事項。
4. 事務所對複核人員應執行複核之性質、時間及範圍等，尚未具體訂定相關政策程序，宜於適當階段及時執行複核，俾使重大事項於報告日前及時解決，並依案件複雜度及風險決定複核範圍。
5. 事務所規範案件服務團隊應於查核報告日後 60 天內完成工作底稿之檔案彙整及歸檔，惟尚無相關事前管控政策及程序，無法確保所內同仁是否及時完成工作底稿之彙整及歸檔。
6. 事務所對如何防止紙本工作底稿未經授權而被變更或遺失，未有完善設計並執行相關政策程序，以維持工作底稿保密、保管、完整、存取及調閱之完善控制。

（四）追蹤考核方面

1. 未訂明亦未落實要求執行案件或案件品質複核之人員，不可參與同一案件之檢查。
2. 未訂明亦未落實執行於一定年限之檢查週期內，至少就每一位主辦會計師選取一個案件進行檢查。
3. 未訂定相關抱怨與指控之處理政策及程序。
4. 事務所追蹤考核檢查表之檢查項目與所訂之各項品質管制要素之政策及程序未盡相符。

柒、結論

因應國內外經濟環境快速變遷，跨國界的營運及資金網路，日趨複雜之交易型

態，會計師能否配合環境確實發揮其專業功能相形重要。金管會透過深入會計師事務所現場，檢查相關資料，發現會計師事務所在執業品質、內部品質控制等方面存在的問題和缺陷，並與會計師事務所溝通、交流、提出改進的意見及建議，以實現協助教育督促的目的，寓監管於服務中。完善的會計師管理體系除了仰賴政府機關監理之他律措施外，尚應包括會計師同業公會自律、會計師事務所內部治理、個別會計師遵守執業準則及道德規範。不管政府法律規範、檢查機制實施及會計師公會評鑑等監督，最終必需會計師事務所本身自律才得以實現，或許有些會計師事務所認為層層品質管制措施，將增加會計師事務所之經營管理成本，以及某些目標於短期內尚無法達成，而躊躇不前，然而依會計師法第 2 條規定「會計師以發揚執業品質、增進專業技能、促進經濟發展為使命。」會計師職業道德規範公報第 4 號第 8 條規定「會計師事務所應有品質管制之政策及程序，以維持其專業服務之品質。」，會計師之所以存在理由就是對企業之財務報表進行驗證，提高財報可靠性，降低資訊不對稱之風險，如果公眾不再信任會計師，會計師行業必將岌岌可危，故會計師事務所之經營發展，專業、品質、公信力是事務所競爭力所在，會計師事務所需建立必要之品質管制制度以維持其公信力，使會計師之各項專業服務的提供受到社會各界的信賴與倚重，進而鞏固會計師專業核心價值。