

【實務新知】

# 2010 年美國公開發行公司會計監督委員會 (PCAOB) 國際審計監理年會—Dodd-Frank Act 對會計師管理規範之最新動態

邱茗園 ( 證期局 科 員 )

## 壹、前言

於 2000 年至 2002 年間，會計弊案之發生，讓外界對會計師及財務報表產生信心危機，為提昇投資人對會計師及財務報表之信心，美國於 2002 年發布沙賓法案 ( Sarbanes-Oxley Act of 2002 ) 授權下，成立對會計師事務所監督之獨立性機構—美國公開發行公司會計監督委員會 ( PCAOB: Public Company Accounting Oversight Board )，該機構定期對會計師事務進行檢查，確保會計師之查核品質，增進投資者對財務報表之信賴，以保護投資人權益。美國成立 PCAOB 對會計師之管理制度後，引起國際間之重新檢討其對監理系統，各國因而成立對會計師監管之機構或調整對會計師監督之體制，並研議對會計師事務所進行檢查之機制。

鑒於健全會計師管理對維護資本市場秩序及保障投資人權益之重要影響，國際間之審計機理機構均積極進行相關檢查及監督之管理措施。美國 PCAOB 於 2010 年 11 月 9 日至 11 日於美國華府舉行之國際審計監理年會 ( Annual International Auditor Regulatory Institute )，針對會計師管理體制進行介紹並討論美國最新通過之 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ( 陶德-法蘭克華爾街

改革及消費者保護法案，下稱 Dodd-Frank Act ) 對 PCAOB 跨國檢查之影響。PCAOB 自 2007 年起，每年均舉辦國際審計監理年會，邀集國外監理機構派員與會，其主要目的係提供 PCAOB 監督會計師之體制、最新審計準則知識與檢查經驗，並與各國會計師監理單位交流意見，以利相互瞭解，加強未來可能合作檢查效能。本次 2010 年舉辦之年會，會議出席人員包括全球 42 國之 75 名監理官代表與會，筆者亦代表中華民國行政院金融監督管理委員會出席該次會議，本文將就此次會議中，闡述及說明 PCAOB 對會計師監理之規畫、Dodd-Frank Act 對其影響及審計相關資訊之最新動態，以與讀者分享，並提出個人心得供外界參考。

## 貳、PCAOB 對會計師之監理制度

PCAOB 職責在於監督會計師事務所提供詳實、公允及獨立之查核報告，以保障投資人和公眾利益，基此職責下，PCAOB 要求公開發行公司簽證之會計師事務所應向 PCAOB 註冊 ( Registration )、執行註冊會計師事務所檢查業務 ( Inspections )、制定審計、品質控制、獨立性及其他與查核公開發行公司財務報表相關之準則公報 ( Standards-Setting ) 及實施調查和紀律懲戒 ( Enforcement ) 等四大項目。

### 一、簽證公開公司會計師事務所之註冊

PCAOB 強制要求對美國公開公司簽發查核報告或於過程中擔任重要角色之會計師事務所必須向 PCAOB 登記註冊 ( registration )，未依前開規定執行註冊登記者，美國證管會有權予以處罰，而登記註冊之程序為於 PCAOB 網站上以電子檔形式提出申請，並繳交註冊費用 ( registration fee )，於受理申請之日起 45 天內，PCAOB 委員會應完成審查決議，如獲確認通過註冊，註冊後之會計師事務所每年應更新及提供事務所報告及其內容，除部分應保密資訊外，相關資訊應公開於 PCAOB 網站供外界參閱。截至 2010 年 11 月止，在 PCAOB 登記註冊之會計師事務所已約有 2,440 家，其中約 1,520 家為美國境內之會計師事務所，另約 920 家為分布在約 85 國之國外會計師事務所。

### 二、會計師事務所檢查

PCAOB 對註冊會計師事務所之品質控制評估等進行檢查，其檢查內容主要包括對事務所進行品質控制檢查及個別簽證案件之檢查。PCAOB 對事務所簽證個案檢查，係採用風險基礎選案，由研究及分析室 ( Office of Research and Analysis ) 運用商業智慧系統，包括使用監督程式 ( PCAOB Surveillance Programs )、內部風險 ( IRA )、動態應用技術、量化模式 ( quant model )、同業評鑑研究 ( Peer-Reviewed research ) 等進行研究及分析，協助辨認高查核風險及重要檢查考量項目，以進行選案。對會計師事務所之檢查，依事務所之規模有不同檢查小組之規

畫，為確保檢查之效果及品質，各小組領隊及成員必須有足夠之查帳經驗，並延攬具各業別查核經驗及專業、具國外語言能力或國外工作經驗等之檢查人員，此外，更加强員工專業知識等之在職訓練課程，其檢查人員合計具超過 25 種語言解讀之能力，有助於其跨國檢查業務。PCAOB 於 2009 年已執行 10 家大型會計師事務所之年度檢查，審閱其約 350 家發行公司之簽證案件，對 277 家小型會計師事務所進行檢查，審閱其 646 家發行公司之簽證案件（其中 502 家為美國企業，144 家為國外企業），至跨國檢查成果，截至 2010 年 9 月 30 日之統計，PCAOB 已對分布於 16 國之 251 家外國會計師事務所執行檢查，並與其中 7 個地主國監理機關共同執行檢查（Joint Inspection）。

### 三、準則制定

在沙賓法案授權下，PCAOB 可制定審計及相關簽證準則、品質控制準則、道德準則、獨立性準則、非審計業務之限制等，以供註冊會計師事務所提供發行人查核報告之遵循指引。於 2003 年，PCAOB 使用美國會計師協會制定之審計、簽證等部分準則，作為 PCAOB 過度期間適用之準則。PCAOB 後續訂定新的準則，其準則制定通常會徵求 PCAOB 常設諮詢團隊（SAG）之建議，並與美國證管會、FASB（美國財務會計準則委員會）、國際會計師聯合會（International Federation of Accountants）、美國會計師協會等共同合作，以研擬相關準則。現行經 PCAOB 制定並由美國證管會核准之審計準則（Audition Standards）計有 8 號公報，另最新成之審計準則公報第 8 至第 15 號，主要係規範查核人員之風險評估與對風險之回應，嗣經美國 SEC 核准，將於 2010 年 12 月 15 日起生效。

### 四、執行處分

於進行調查註冊會計師事務所或其所屬人員涉有違背沙賓法案、PCAOB 所定規則、證券交易法中與編製或發布查核報告之會計師責任相關規定、以及專業準則之規範情事時，PCAOB 委員會可以就其發現之違法情事實施適當之處分（Sanctions）。沙賓法案 Section 105 規定，PCAOB 於紀律處分類型項目中，可對註冊登記會計師事務所或相關人員執行之處分，包括除名、撤銷會計師事務所之登記註冊、限制會計師或事務執業、處以罰鍰（civil monetary penalty）、處以譴責（censure）、增加專業教育或訓練之要求、或其他依 PCAOB 規則之裁罰。另其處分報告，PCAOB 應於最終處分確認後，應將處分報告立即通知美國 SEC、相關之會計師事務所或會計師、州之監督機關等，SEC 可對 PCAOB 所作最終紀律處分進行覆審（review of sanctions）。

### 參、PCAOB 執行跨國檢查

截至 2010 年 11 月止，在 PCAOB 登記註冊之國外會計師事務所約為分布在 85

國之 920 家，幾乎有 40% 向 PCAOB 註冊之會計師事務所在美國境外，約 30% 向 PCAOB 登記註冊之國外會計師事務所中至少有一家發行人客戶者，必須至少每 3 年被 PCAOB 檢查一次。PCAOB 對在美註冊之國外會計師事務所檢查，涉及跨國檢查，因此，增加 PCAOB 與國外監理機構合作之可能性。

截至 2010 年 11 月止，在 PCAOB 註冊之國外會計師事務所排名如下：香港（66 家）、英國（63 家）、印度（58 家）、中國（56 家）、加拿大（54 家）、澳洲（44 家）、德國（39 家）、法國（26 家）、新加坡（25 家）、義大利（19 家）、巴西、以色列、俄國及土耳其（18 家）、墨西哥及西班牙（17 家）、阿根廷、智利及荷蘭（16 家）、比利時、愛爾蘭及日本（15 家）。

我國向 PCAOB 登記之會計師事務所，計有 12 家，分別為：Deloitte & Touche（勤業眾信）、First Horwath & Company（第一）、Grant Thornton Losoon（正大）、TiaoHo & Co.（調和）、HORWATH & COMPANY（敬業）、BDO（立本台灣）、Candor（德昌）、Ernst & Young（安永）、Evershine（永輝啟佳）、KPMG（安侯建業）、Moores Rowland（眾智）、PricewaterhouseCoopers（資誠）等。

## 一、PCAOB 對國外事務所採用之方法

PCAOB 給予國外會計師事務所額外之時間向其登記註冊，依 PCAOB 所訂之規則 Rule 2105，會計師事務所登記資訊與當地國存有法令上衝突時，允許保留其資訊得不對外公開，Rule 4011 與 Rule 4012 則規範信賴當地國監督機關之查核工作，Rule 6001 與 Rule 6002 則為提供國外監督機關相關協助，並於 2010 年 Dodd-Frank Act 法案中，允許與合作之國外監理機構分享保密資訊。

## 二、PCAOB 執行跨國檢查之考量因素

### （一）當地國有相當之獨立監理機構

PCAOB 進行跨國檢查前，會與當地政府機構聯繫，如證管會、或財政部等機構；若當地無類似監督機構，將由 PCAOB 檢查當地事務所，並向事務所及當地政府討論是否有適法性之衝突；若當地有類似監督機構，則 PCAOB 可信賴當地國監理機關之查核作業。截止目前為止，共有 7 國與 PCAOB 曾共同檢查事務所，包括澳洲、加拿大、韓國、挪威、新加坡、南非及英國。

### （二）信賴程度

PCAOB 將依以下五原則評估當地國檢查工作可信賴之程度，包括：監理機構監督會計師事務所系統之適當性及完整性、與會計專業相互獨立性、資金來源之獨立性、透明度、及過去執行紀錄。PCAOB 委員會在評估當地國監督會計師事務所系統時，並不會直採勾選檢查表之制式方法，將會審酌各國監督系統之整體運作及組織架構情形以判斷該國監督系統執行會計師事務所檢查之可信賴度。

### 三、PCAOB 評估當地國检查工作可信度之流程

如上所述，當地國有相當於 PCAOB 之監督機構時，PCAOB 將考量是否可信賴當地監理機構之检查工作，其評估流程簡述如下：

- (一) PCAOB 國際業務室將與地主國聯繫。
- (二) PCAOB 國際業務室與地主國之監理機構交換監理體制及適用法律之相關資訊。
- (三) PCAOB 國際業務室及檢查處與地主國研商合作、检查工作之細節、可能產生之衝突等議題。
- (四) PCAOB 通常可能與當地國簽署合作意向書 ( intention to cooperate in statement of protocol ) 或換文 ( exchange of letters ) 。
- (五) PCAOB 國際業務室及檢查處將依 Rule 4012，提出對當地國检查工作之信賴度，並由 PCAOB 委員會作最後之決定。
- (六) PCAOB 嗣後將每年重新評量對當地國检查工作之信賴度，通常其可信賴度將會逐年提升。

### 四、PCAOB 與當地國聯合檢查 ( Join Inspections ) 之程序

聯合檢查係由當地國之監理機構通知受查事務所其被選為檢查標的，PCAOB 依前述評估原則，若信賴當地國監理機構對會計師事務所整體品質控制之檢查，PCAOB 會觀察或參與當地國監理機構與會計師事務所之面談，並會依美國法令之特定要求而作補充之其他檢查措施，至選案檢查部分，PCAOB 與當地國之監理機構，適當地根據發行人、檢查小組之專業度及適用之準則等區分各自選取檢查之個案 ( engagement review )，PCAOB 僅會審查美國發行人之個案，同樣地，選案工作係由當地國之監理機構通知受查事務所其選取之檢查個案公司，而會計師事務所則宜透過當地國之監督機關將相關文件提供予 PCAOB。當檢查小組至事務所實地檢查，於外勤工作結束時，PCAOB 將列出查核發現之評論予受查之會計師事務所，該事務所可提出回應說明，PCAOB 將檢查報告草稿發出予該事務所，並給予事務所 30 天時間回應，嗣 PCAOB 將公布最終檢查報告。

## 肆、Dodd-Frank Act

### 一、Dodd-Frank Act 背景說明

導因於馬多夫 ( Bernard Madoff ) 弊案、其他金融醜聞及近年來景氣蕭條情形，美國眾議院議員巴尼·法蘭克 ( Barney Frank ) 及銀行委員會主席兼眾議院議員克里斯多夫·陶德 ( Christopher Dodd ) 於 2009 年 12 月提出相關金融監督改革法案，著重於改革華爾街弊案及保護投資人，爰該法案名為 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ( 陶德-法蘭克華爾街改革及消費者保護法案；

以下簡稱 Dodd-Frank Act )，該法案於 2010 年 7 月 21 日由美國總統歐巴馬正式公布通過，該法案代表美國金融監督環境模式之轉換，強化政府監督職權，取代過去美國對金融業自由放任的監理模式，預計將對聯邦金融監督機構及全國金融服務業產生影響。

## 二、Dodd-Frank Act 涉及會計師監理制度之內容簡介

2010 年 7 月 21 日甫通過的 Dodd-Frank Act，其內容超過 2,300 頁，影響美國金融服務產業，其主要目的係恢復民眾對金融系統的信心，預防下一個金融危機，並在可能之金融風暴接踵產生前，能使未來資產可能泡沫化之情形及早發現，藉由給予美國政府機構更多資金、資訊運用及權力，以強化對金融產業之監督，並賦予相關監理機構根據此法案制定相關實行規則，Dodd-Frank Act 合計有 16 章 (Titles) 1601 段 (Sections)，Dodd-Frank Act 中之涉及會計師監理制度之內容，主要係授予 PCAOB 檢查簽證證券商事務所之權力，使 PCAOB 得於海外對註冊海外註冊會計師事務所進行檢查及與國外監理單位分享資訊，以及授予 PCAOB 得檢查為證券商 (brokers and dealers) 提供審計服務之會計師事務所，並選取證券商個案進行調查等。

## 三、Dodd-Frank Act 對 PCAOB 業務之影響

### (一) PCAOB 可檢查經紀及交易商(brokers and dealers)之查核報告

2010 年 7 月 21 日公布 Dodd-Frank Act，該法案 Section 982 修改 2002 年沙賓法案 Section 104(a)，以授權 PCAOB 得以制定規定，並對已註冊會計師事務所簽發之經紀及交易商查核報告進行檢查。PCAOB 應考量是否應制定新的規則、相關準則或調查及紀律懲處等規畫，另經紀及交易商將需繳交會計資助費 (accounting support fee)。相關內容，說明如下：

1. 授權 PCAOB 檢查經紀及交易商查核報告之法源:此項新增規定主要係因馬多夫 (Bernard Madoff) 證券投資業對其客戶詐欺等弊案，促使此法案增加對證券經紀、交易商之控管，並擴大 PCAOB 得檢查經紀及交易商查核報告之權力，以保護投資人及消費者權益。按本法對經紀及交易商 (brokers and dealers) 定義，係指個人或企業經營自行交易或居間他人之證券交易，查現行大部分美國經紀及交易商並非公開發行公司，依相關規定，經紀及交易商必須向 SEC 註冊，但因經紀及交易商非公開發行公司，檢查此類公司之查核報告並非 PCAOB 監督範圍，因此，藉此法案之修改，使得 PCAOB 被授權得檢查此類公司。至如何對經紀及交易商查核報告進行檢查，本法授權 PCAOB 得研議對經紀及交易商查核報告之檢查規則，並經 SEC 核准後，始可實行。
2. PCAOB 之初步計畫：截至 2010 年 11 月統計，於美國 SEC 註冊之經紀及交易商

( broker-dealers ) 約有 5,500 家，大部分查核前開企業之會計師事務所已向 PCAOB 註冊，但因之前未有 Dodd-Frank Act 之授權，故 PCAOB 尚無職權可對經紀及交易商財報個案進行查核（因前開企業大多為非發行人），PCAOB 針對其新擔負之職責有以下執行計畫：

- (1) 資金來源 ( Funding )：經紀及交易商 ( broker-dealers ) 依其淨資本 ( net capital ) 比例繳交會計支助費，以支應 PCAOB 對其之檢查費用。
- (2) 檢查 ( Inspections )：PCAOB 委員會將必須研議檢查經紀及交易商查核報告個案之頻率及該業應被檢查之類型，委員會很可能會於 2011 年先適用暫時性之檢查規則，待蒐集相關資料及實務經驗後，再研訂永久性適用之檢查規則。
- (3) 經紀及交易商審計及認證準則：PCAOB 將制定適用經紀及交易商財務報告查核及認證之相關準則，並預計最快於 2011 年底完成，另 SEC 最近發布公告建議會計師在 PCAOB 準則未制定前，繼續適用 AICPA 之相關準則。

## (二) Dodd-Frank Act 對 PCAOB 跨國檢查之影響

Dodd-Frank Act，修改 2002 年沙賓法案，允許 PCAOB 將資訊分享予國外監理單位，此項對資訊分享限制之鬆綁，將有助於 PCAOB 國際合作及跨國檢查。相關內容，說明如下：

1. 跨國合作困境：2002 年沙賓法案，授權 PCAOB 對會計師事務所進行檢查之權力，並允許 PCAOB 對檢查和調查程序予以保密，不對外揭露，僅在某些特殊情況允許下，可將其資訊分享予聯邦或州相關監理機構。又當沙賓法案通過時，很少其他國家有類似監督會計師事務所之監督機構，因此，2002 年沙賓法案並未有任何條款授權 PCAOB 與國外監理機構分享資訊，惟自沙賓法案通過後，全球各國開始設置監督會計師事務所之相關機構，且 PCAOB 於檢查註冊外國會計師事務所時，遭遇國外監理機構之婉拒（如：歐盟），主要係因國外監理機構認為美國法令不允許 PCAOB 將檢查資訊與其分享。
2. Dodd-Frank Act 允許與國外監理機構進行資訊分享：Dodd-Frank Act 修改沙賓法案 Section 105(b)(5)，允許 PCAOB 可與國外政府單位或監理機構，分享其資訊。Dodd-Frank Act 通過後，歐盟通過對 PCAOB 之三年適足性決議 ( three-year adequacy determination )，允許歐盟個別國家，在特定情況下，得與 PCAOB 簽訂雙邊合作安排 ( bilateral inspection arrangement )，目前 PCAOB 已著手與歐盟中許多審計監理機構協商，但仍未完成協議之簽訂，主要係 PCAOB 仍與歐盟各國討論聯合檢查、資訊保護等重要議題，另 PCAOB 與瑞士審計監理單位已積極進行討論，亦與中國大陸審計監理單位（中國財政部監督檢查局）交換文件。
3. 分享資訊之相關要求：按 Dodd-Frank Act 新增下列項目於沙賓法案 Section 105(b)(5)，PCAOB 應考量下列項目，以確認可將相關保密資訊與國外監理機構

分享：

- (1) 國外監理機構應有對會計師事務所檢查之職權。
- (2) PCAOB 應判斷分享資訊，為達成沙賓法案立法目的或保護投資人所必要者。
  - A. 國外監理機構應提供下列項目：
    - (a) 對資訊保密之保證 ( assurance of confidentiality )。
    - (b) 對獲取資訊相關法令之說明 ( Description of its laws relating to information access )。
    - (c) 應用資訊系統／控制之說明 ( Description of applicable information systems/controls )。
  - B. PCAOB 委員會必須作最後之決議，以決定與國外監理機構分享資訊是否合適。

依 PCAOB 國際事務室表示，若 PCAOB 委員通過決議，則 PCAOB 與國外監理單位，兩造間應簽署協議 ( written agreement )。

4. 對無法檢查國外事務所申請註冊案之准駁：若國外事務所之監理機構不允許 PCAOB 執行檢查，即 PCAOB 委員會無法進行檢查作業時，則 PCAOB 考慮未來可能對於向其申請註冊之該國外會計師事務所，予以否准其註冊。

## 伍、結論與建議

Dodd-Frank Act 對會計師管理之影響，主要二大項：

- 一、係擴大 PCAOB 查核權，賦予 PCAOB 對經紀及交易商個案檢查之職權，增加對證券商之監督，以提昇對投資人及消費者之保護。
- 二、授權 PCAOB 得將檢查國外會計師事務所之資訊，與聯合檢查之國外監理機構分享。PCAOB 與英國在 2005 年至 2008 年曾進行合作檢查，惟因美國法令對資訊分享之限制，已中斷彼此之合作，嗣 Dodd-Frank Act 通過後，2011 年 1 月英國審計監理機構 ( Professional Oversight Board ) 與 PCAOB 簽訂合作協議 ( cooperative agreement )，此為該法案通過後的第一個跨國合作協議，PCAOB 近期其已與部分歐盟國家展開研商合作檢查事宜，Dodd-Frank Act 通過後，預期將可提高 PCAOB 與其他各國之合作。另鑑於 PCAOB 對於已註冊之國外會計師事務所無法進行檢查恐影響其監理實益，其公開表示可能考慮未來取消該等國家地區會計師事務所於 PCAOB 之註冊登記亦或召開聽證會方式評估對該等事務所無法執行檢查業務之影響性。

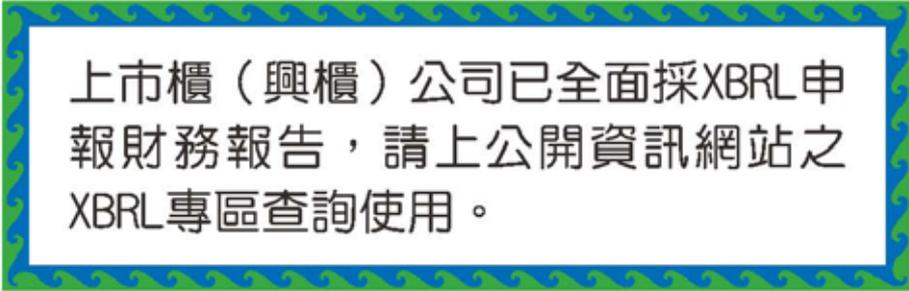
各國進行會計師事務之檢查，係為確保會計師事務所之品質管制制度及會計師辦理查核業務之品質，透過增進外界對審計品質信心，提昇資本市場透明度。各國監理機構透過合作檢查，將可交換彼此對會計師管理之監理措施及檢查規畫，今 Dodd-Frank Act 允許 PCAOB 得將其跨國檢查之資訊與當地國監理機構分享，隨著國際化企業之增加，跨國營運之成長，國外公司在美上市數量之攀升，PCAOB 與

國外監理機關合作之必要性亦逐漸提高，此法案將可增加國際之合作，推動會計師事務所更注重查帳品質，進而提昇財務報告可信度，此項修正的確值得肯定。

另 PCAOB 於本次審計監理年會分享其在檢查會計師事務所之規畫方向及重點，以及其檢查常見缺失，均可作為我國執行相關檢查之借鏡，而美國最近通過 Dodd-Frank Act 法案對跨國檢查影響、分享跨國合作相關議題、強化與美方及他國監理機構溝通，亦值得我國汲取其跨國合作之經驗，研議未來可能合作之機會，俾利落實我國會計師監督管理機制。

### 陸、資料來源

1. Krugman P.(2008), 'The Madoff Economy', Published December 19, 2008, The New York Times, Viewed November 19 2010, <http://www.nytimes.com>
2. PCAOB, Viewed November 19 2010, <http://pcaobus.org/>
3. United States Government Printing Office, 'Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act', Viewed November 19 2010, <http://www.gpo.gov/>
4. United States Senate Committee On Banking ,Housing and Urban Affairs, 'Brief Summary of the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act', Viewed November 19 2010, <http://banking.senate.gov/public/>



上市櫃（興櫃）公司已全面採XBRL申報財務報告，請上公開資訊網站之XBRL專區查詢使用。