

【專題三】

我國會計制度發展史及演變

包幸玉 (證期局稽核)

壹、前言

會計資訊的品質，對財務資訊使用者的決策判斷影響重大，隨著我國資本市場國際化，推動我國會計制度與國際資本市場調和與接軌已勢不可擋。為推動我國會計原則與國際接軌，並提供投資人公開、透明的會計資訊，行政院金融監督管理委員會（以下簡稱金管會）歷年來循序逐步推動改革措施，以提昇會計資訊品質與透明度。

另鑒於會計師扮演外部公正客觀第三者的角色，其所出具之查核意見對於從事經營、投資、授信決策者是一項相當重要的參考資訊。為建構與國際接軌之執業環境及提升會計師專業功能，並強化會計師之管理，金管會證券期貨局之前身財政部證券暨期貨管理委員會自民國 89 年 9 月即著手研擬全盤修正我國會計師法，在歷經 7 年與會計師界及立法委員等各團體之溝通協商與共同努力下，終於在民國 96 年 12 月 26 日經總統修正公布會計師法，以提升會計師之執業水準與查核品質。

今年適逢建國百年，回顧我國財務會計資訊制度及會計師之監理等相關規定之改革，除「證券交易法」外，尚包括「證券發行人財務報告編製準則」，暨「會計師法」及「會計師查核簽證財務報表規則」等，爰本文將就渠等法規之沿革分別介紹。

貳、證券交易法之沿革

證券交易法（以下簡稱證交法）自民國 57 年 4 月 30 日制定公布，歷經 16 次修正，其中與財務資訊公告申報及會計師管理制度有關之修正重點說明如下：

一、民國 91 年 6 月 12 日（第 8 次修正）

於證交法第 37 條第 2 項增訂「會計師查核簽證財務報表規則」之授權依據。

二、民國 95 年 1 月 11 日（第 11 次修正）

（一）明定會計主管之資格條件及專業進修之規定

會計主管之能力及操守攸關財務報告之品質與可靠性，除應具備良好道德及行為操守外，亦應於任職期間持續專業進修以增進其專業能力，爰於證交法第 14 條增訂第 4 項，授權主管機關訂定會計主管之資格條件及持續專業進修等應辦理事項。

（二）明確財務報告簽章者及其簽證會計師之責任

茲因國內外會計弊案頻傳，為扼止不法行為發生，保障投資人權益，經參酌美國沙賓法案第 302 條規定¹，於證交法第 14 條增訂第 3 項，明確規範於財務報告上簽名或蓋章之董事長、經理人及會計主管，應出具財務報告內容無虛偽或隱匿之聲明。另增訂第 20 條之 1，明確規範財務報告及財務業務文件之主要內容有虛偽或隱匿情事者，應負責之人之民事賠償責任。

三、民國 99 年 6 月 2 日（第 11 次修正）

（一）提升財務資訊公開時效，縮短年度財務報告申報公告期限

透過證交法第 36 條之修正，將年度財務報告申報公告期限由會計年度終了後 4 個月內，縮短為 3 個月，藉此避免公司財務資訊之空窗期（第三季財務報告至年度財務報告）過長，增進財務資訊申報之即時性，有助於提升投資判斷之正確性。

（二）增列年度財務報告得延期公告申報之情形

配合證交法第 36 條第 1 項序文之調整，增列授權主管機關得例外核准排除或延長年度財務報告公告及申報期限，如非上市（櫃）之公開發行公司，仍維持於會計年度終了後 4 個月內向主管機關為公告申報；因遭受不可抗力之因素、公開發行

¹ 沙賓法案第 302 條規定，定期申報財務報表之公司的主要執行主管或執行主管（principal executive officers or officers），和主要財務主管或財務主管（principal financial officers or officers），或其他執行性質相近之人員，應於申報之年報財務報告或季報出具其內容無虛偽、隱匿等事項之聲明。

之金融機構發生被依法指派接管或因財務報告簽證會計師經金管會處以停業處分致未及變更繼任簽證會計師，而發生無法如期公告申報之情事，經主管機關核准者，得不受應於會計年度終了後 3 個月內公告申報之規定。

（三）新制實施給予緩衝期

考量依證交法修正後第 36 條之規定，年度財務報告須於會計年度終了後 3 個月內公告申報，恐壓縮公司編製時間，為避免對公司衝擊過大，爰配合給予上市、上櫃公司適當因應之緩衝期間，併予修正證交法第 183 條，明定第 36 條之施行日期，為自民國 101 年公告申報 100 年度財務報告時始予適用，即上市、上櫃公司應於民國 101 年 3 月 31 日前辦理公告申報 100 年度財務報告。

（四）另刪除財務報告應抄送證券商同業公會之規定，修正上櫃公司財務報告應抄送主管機關指定之機構供公眾閱覽。

提升財務報告資訊品質及透明度乃安定金融秩序、健全資本市場之基石，我國歷年來透過修正證交法提昇財務資訊之透明度、公告申報之即時性，以及強化會計主管之素質並明確財務資訊相關人員之責任等規定，對財務資訊品質、透明度之提昇及投資人權益之保障有重大助益，並促使我國發展成為具競爭力的市場。

參、證券發行人財務報告編製準則之沿革

依證交法第 14 條第 2 項規定，發行人財務報告之編製，應依證券發行人財務報告編製準則（以下簡稱編製準則）、有關法令及一般公認會計原則辦理之。其中編製準則自 57 年 6 月 11 日制定公布，歷經 16 次修正，以下將介紹近 10 次重要之修正情形：

一、民國 84 年 11 月 7 日第 7 次修正

係配合發行公司國際化、多角化趨勢，以充實長期投資、合併報表及非財務資訊揭露，並修廢重複或不合時宜之規定，以期提升財務資訊品質及符合實務需求。

二、民國 88 年 3 月 31 日第 8 次修正

係規定有關長期股權投資之會計處理及財務報表附註應揭露事項，以充分表達投資實況。

三、民國 89 年 11 月 1 日第 9 次修正

係因應行政程序法之施行，有關人民權利義務事項，宜由法律或法律授權之命令規範，爰修正編製準則，將與編製財務報告有關之重要行政函令納入編製準則中

規範。

四、民國 91 年 10 月 3 日第 10 次修正

係配合公司法、證交法之修正，爰修正資本公積之定義及其內涵，以及增訂私募發行有價證券應揭露之相關資訊內涵；另考量現行金融控股公司及投資控股公司等均應編製半年度合併報表，未來如有其他特殊型態控股公司，或亦有編製期中合併報表之必要，爰修正發行人免編製期中合併報表之例外排除規定。

五、民國 92 年 1 月 30 日第 11 次修正

係配合財務會計準則公報第一號「財務會計觀念架構及財務報表之編製」之修訂發布，明定資產、負債劃分流動、非流動之分類標準，修訂有關會計科目之定義；增訂重估價固定資產折舊之計提方式及無形資產攤銷年限之規定，俾與財務會計準則公報第一號規定一致，加強與國際會計處理調合一致，並強化財務報表資訊之透明，以保障股東權益。

六、民國 94 年 3 月 29 日第 12 次修正

係配合財務會計準則公報第七號「合併財務報表」之修正及提升會計原則與國際調合，爰增訂企業於首次編製半年度合併財務報表之年度，得採單期方式編製之法令依據。配合財務會計準則公報第三十五號「資產減損之會計處理準則」之發布，增訂固定資產之減項應列累計減損並修正電腦軟體成本之評價方法。另鑒於證交法第 36 條之 1 已授權主管機關訂定「公開發行公司公開財務預測資訊處理準則」，爰刪除編製準則有關財務預測之規範。

七、民國 94 年 9 月 27 日第 13 次修正

係配合財務會計準則公報第一號「財務會計觀念架構及財務報表之編製」、第五號「長期股權投資會計處理準則」、二十三號「期中財務報表之表達與揭露」、第三十四號「金融商品之會計處理準則」及第三十六號「金融商品之表達與揭露」之修正發布，修正相關會計科目、財務報表附註、重要會計科目明細表格式及對具控制力之子公司認列投資損益等相關規定。另整合財務報告與年報、公開說明書重複資訊，刪除其他揭露事項及會計師複核意見。

八、民國 96 年 3 月 9 日第 14 次修正

係配合財務會計準則公報第三十七號「無形資產之會計處理準則」、第三十八號「待出售非流動資產及停業單位之會計處理準則」之發布，增修訂「無形資

產」、「待出售非流動資產」等會計科目之定義，暨因停業部門改為停業單位，修正原停業部門之用語、定義及相關規定。配合商業會計法第 64 條修正後，董事、監察人酬勞及員工紅利非屬盈餘分派項目，爰修訂股東權益變動表格式。另考量財務會計準則公報第三十七號「無形資產之會計處理準則」及第三十八號「待出售非流動資產及停業單位之會計處理準則」自民國 96 年 1 月 1 日起施行及員工分紅費用化自民國 97 年 1 月 1 日起施行，爰於編製準則第 24 條增訂修正條文之適用日期。

九、民國 98 年 1 月 10 日第 15 次修正

係配合財務會計準則公報第十號「存貨之會計處理準則」之修正發布，修正有關存貨之定義等相關規定，並規定會計師依審計準則公報第二十四號規定判斷對財務報表之允當表達影響重大之被投資公司，應經會計師查核簽證。另配合財務會計準則公報第十號「存貨之會計處理準則」自民國 98 年 1 月 1 日起施行，爰於編製準則第 24 條增訂修正條文之適用日期。

十、民國 100 年 7 月 7 日第 15 次修正

茲為配合我國公開發行公司財務報告編製直接採用國際會計準則，且對我國發行人整體性財務報告編製事務作一致規範，並考量國內環境及市場發展情形，對企業財務報告之編製維持適度監理，以增進財務透明度，暨對財務報表之表達與揭露及應列示項目進行規範，爰予以修正，修正要點臚列如下：

- (一) 將財務報告體制調整為以合併財務報告為主，個體財務報告為輔，並新增第四章規範個體財務報告之編製。
- (二) 參考國際會計準則第一號「財務報表之表達」之規定，修正財務報表名稱，並調整本準則中有關資產、負債、權益、收益及費損等相關項目之認列、表達及揭露等原則性規範。
- (三) 參考國際會計準則第三十四號「期中財務報導」相關規範，修訂發行人編製期中財務報告應遵循之規定，暨增訂期中財務報告各報表應包含之期間。
- (四) 修改現行會計政策及會計估計變動申報作法，改採資訊公開方式，不再需報經金管會核准，並取消需前一年底前公告申報，次年度始得變更之規定，另規範企業應履行之程序，以加強公司治理。
- (五) 新增第六章規範首次採用應依國際財務報導準則第一號「首次採用國際報導準則」規定辦理，並針對首次採用認定成本豁免項目之選擇增訂相關規範。
- (六) 配合我國分階段採用國際會計準則，並得自願提早自民國 101 年會計年度開

始適用，爰修訂編製準則施行日期為民國 101 年 1 月 1 日，並訂定過渡條款，規範股票於證券交易所上市或於證券商營業處所買賣之公開發行股票公司，應自民國 102 年會計年度開始日起適用，但得經金管會核准，自民國 101 年會計年度開始日起依編製準則編製各期合併財務報告；至股票未於證券交易所上市或未於證券商營業處所買賣之公開發行股票公司，應自民國 104 年會計年度開始日起適用，但得自民國 102 年會計年度開始日起適用。

追求全球一致性且高品質的會計準則是各國證券主管機關共同努力的目標，目前國際會計準則已然成為全球資本市場會計準則之準繩，會計研究發展基金會依照國際會計準則增修我國會計準則，金管會亦適時修正編製準則，俾與財務會計準則公報及先進國家規定一致，未來我國公開發行公司至國外資本市場募集資金，無須再依國際會計準則調整其財務報表，可降低企業募集資金成本，並增加財務報告之透明度及可比較性。

肆、會計師法之沿革

我國主管會計師之法規—會計師法自民國 34 年 5 月 30 日公布施行以來，歷經 11 次修正，而自民國 66 年 5 月 25 日修正以來，除配合主管機關改隸財政部、加入世界貿易組織及精省有 3 次小幅修正外，30 年來迄未有大幅修正²。惟為因應國內經濟環境之快速發展，會計師之業務及責任日益加重，部分規定已有不合時宜之情形，為改善會計師執業環境，以增進會計師專業功能之發揮，並提升會計師之執業品質，金管會經參酌國際先進國家對會計師之管理制度及國內實務環境之變遷，於民國 96 年 12 月 26 日全面修正會計師法。其修正要點如下：

一、合理規範會計師執業資格取得並強化會計師持續進修，以提升其專業能力

修正對於會計師進入門檻，採用雙軌制，領有會計師證書者完成職前訓練或具會計師事務所查核助理人員二年以上實務經驗，皆得向主管機關申請執業登記。另修正規定會計師辦理執業登記後，應持續進修以精進其專業能力，以提升會計師之執業品質。

二、新增法人會計師事務所

² 會計師法自民國 66 年 5 月 25 日修正公布以來，除於民國 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，分別於民國 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。

配合國際趨勢，為使會計師事務所具有法人人格得以永續經營，增訂法人會計師事務所之組織型態。參考其他先進國家規範及我國會計師之執業環境及需要，定明法人會計師事務所之設立條件，如股東人數及主管機關所定之最低資本額等。

三、明定聯合為聯合會計師事務所為合夥組織

為解決現行聯合事務所組織定位及責任歸屬未明情形，明定其為合夥組織。另鑑於現行實務上，部分聯合會計師事務所假聯合之名執行業務，惟實質上僅係會計師共同辦公處所聯合辦公，仍由個別會計師承接業務且各自承擔責任，本次修正亦配合增列合署會計師事務所之組織型態，以符實況。

四、引進會計師專業責任保險

引進會計師責任保險制度分攤賠償風險，其中個人、合署及聯合會計師事務所得視業務需要投保，法人會計師事務所應強制投保，其投保之最低金額及實施方式則授權主管機關另定，以強化會計師事務所之風險承擔能力，俾益投資人權益之保障。

五、強化會計師獨立性

增訂會計師從事管理諮詢或其他非簽證業務而足以影響獨立性情事者，其不得承接財務報告之查核、核閱工作。另法人會計師事務所本身有不符獨立性規定之情事時，其事務所內執業會計師亦不得承辦簽證工作。

六、強化會計師公會之自律功能

為使自律機能充分發揮，及兼顧會計師公會服務會員之需要，增訂全國聯合會應設置專業責任鑑定委員會，受司法或檢察機關之委託辦理會計師民事或刑事責任鑑定工作，俾供法院或檢察機關審判或偵察起訴之參考。

七、合理規範會計師責任

（一）民事賠償責任

證交法前已於民國 95 年 1 月 11 日修正，會計師辦理公開發行公司簽證業務因其過失對利害關係人所致之損害，依責任比例負擔賠償責任。本次修正對於未辦理公開發行公司簽證業務之會計師就其賠償責任訂定上限規定。至若係出於故意，則依民法應負連帶無限責任，並不受限額之規範。

（二）行政責任之行政處分

本次修正調整會計師管理制度，除將會計師個人外，亦將會計師事務所納入規

範。另配合新增法人會計師事務所，課以其相關義務。

（三）行政責任之懲戒處分

為增進懲戒處分決議之專業性、公正性及客觀性，明定會計師懲戒委員會及會計師懲戒覆審委員會之組成，應涵括會計師公會代表、具法律會計專長之公正人士及相關行政機關代表，其比例各為三分之一。另修正懲戒處分之種類，增列罰鍰之懲戒處分，以利受懲戒會計師之自勵自新。

八、加強會計師及事務所之管理

（一）增訂主管機關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

為維護大眾權益並增進社會公益之需要，本次會計師法修正參考美國及日本等國規定並兼考量差異化管理之精神，增訂主管機關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與業務相關之財務狀況，會計師事務所不得規避、妨礙或拒絕。

（二）簽證公開發行公司會計師之拒絕簽證通報義務

為使主管機關得予適時處理，增訂公開發行公司簽證會計師拒絕簽證時，應即書面通知委託人之董事會及監察人或審計委員會，並副知業務事件主管機關。監察人或審計委員會應於接獲通知次日內以書面通知業務事件主管機關。

（三）加重非法執業者之處罰

對於未取得會計師資格，而親自或僱用會計師執行會計師專屬簽證業務，改逕處以刑罰，最高可處 5 年以下有期徒刑。另對於未取得會計師資格，而以會計師、會計師事務所、會計事務所名義，刊登廣告或招攬會計師業務等行為，經限期停止行為仍未改善者，亦提高行政罰鍰，仍不改正者，再科處刑罰。另一方面，對於會計師出借牌照予他人者，經限期停止行為，仍未改善者，亦處以相稱之刑罰，以提升會計師社會形象。

（四）增訂事務所違反規定之處罰

對會計師事務所未辦理登錄、規避檢查、法人會計師事務所違反相關作為義務等增訂相關罰鍰處分。另規範法人會計師事務所未善盡監督管理之責，致執行業務股東有重大損及公眾利益，或法人會計師事務所本身違失情節嚴重者，主管機關得對其行政處分。

會計師擔負財務報表驗證者的角色，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。我國歷時 7 年於民國 96 年 12

月 26 日全面修正會計師法，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均進行重大改革，有助於強化會計師及事務所之管理及提升會計師之執業品質。

伍、會計師查核簽證財務報表規則之沿革

會計師查核簽證制度為企業財務資訊公信力之基石，為落實會計師查核簽證制度，達到資訊充分公開之目標，金管會持續推動各項提升會計師執業水準及會計資訊品質之工作。會計師查核簽證財務報表規則（以下簡稱查簽規則）自民國 91 年 11 月 8 日發布施行後，歷經 3 次修正，其修正要點如下：

一、民國 94 年 12 月 26 日（第 1 次修正）

為配合編製準則之修正、審計準則公報第四十二號「公平價值衡量與揭露之查核」之發布，增訂會計師查核財務報表中須以公平價值表達或揭露之重要資產、負債及權益項目，應依前揭公報規定辦理。另配合財務會計準則公報第三十四號「金融商品之會計處理準則」、第三十六號「金融商品之表達與揭露」及第三十五號「資產減損之會計處理準則」之發布及針對近來會計師查核簽證財務報表常見之重大缺失，增列各科目相關之查核或分析性複核程序，以提高會計師查核簽證之品質。

二、民國 96 年 7 月 20 日（第 2 次修正）

為配合證交法第 26 條之 3 之修訂及「公開發行公司董事會議事辦法」之訂定，另鑑於邇來集團企業風險日益受外界重視，為使會計師降低查核風險，爰規範會計師應加強對長期股權投資、應收款項及關係人交易等科目之相關查核程序，以提升查核品質。

三、民國 97 年 5 月 16 日（第 3 次修正）

為配合會計師法之修正，增訂前後任會計師受託查核案件業務銜接之相關規範，並明訂會計師應持續進修之相關規定，俾利會計師遵循，以提升查核品質。另審計準則公報第四十五號「查核工作底稿準則」之實施取代審計準則公報第三號，配合修正相關規定。

會計師辦理查核簽證財務報表，除其他業務事件主管機關另有規定者外，應依查簽規則辦理。為提升會計師查核會計資訊品質，金管會多次配合證交法、會計師法、財務會計準則公報、審計準則公報等之修正，增（修）訂查簽規則，以利會計師遵循，進而促進會計師查核品質之提升。

陸、結論

資訊公開是資本市場健全化之基石，財務報表又為資訊公開之核心，為提升財務報表之可信度及可比較性，金管會歷年來推動多項改革措施，如：積極推動企業採用國際會計準則編製財務報告、縮短年度財務報告申報公告期限及採用 XBRL 格式申報財務報告，以達到全球財務報表共通的目標，進而提升我國資本市場之競爭力。

會計師肩負公眾期待為受查企業之財務報表之可靠性把關，為提升會計師之簽證品質，以增進財務資訊之可靠性，金管會多次修正會計師法及查簽規則等相關規定，以全面提升會計師專業功能，建立投資大眾對會計師之信賴，進而保障投資人之權益。

期望未來，由於財務會計資訊透明度的提高，會計師專業功能的強化，建立投資人信心，進而建構臺灣為一個健全、具有國際競爭力及吸引力的資本市場。

參考資料：

1. 陳怡均，2008，塑造嶄新會計師執業環境-會計師法修正案，證券暨期貨月刊，第 26 卷第 6 期，pp.6-15。
2. 高啟仁，2010，提升我國財務資訊公告申報及時性—談新修正證券交易法第 36 條，第 28 卷第 9 期，pp.17-24。

