

【專題一】

塑造嶄新會計師執業環境 ——會計師法修正案



陳怡均 (證期局 稽核)

壹、前言

金融市場向為國家經濟發展之命脈，而會計師對金融市場之安定扮演不可或缺的角色，透過會計師之專業查核服務，有助於促使企業所提供財務資訊更合理允當之表達，無論是企業經營者、投資大眾、債權人、授信機構乃至於監管機關，均對會計師賦予高度的信賴與期待，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，並影響金融市場資金之效率配置。此外，會計師扮演外部公正客觀第三者的角色，提供其辦理簽證業務所獲得之資訊予各利害關係人以發揮其外部監察之功能，為落實公司治理重要之一環，並協助主管機關發揮監理效能。

90 年 10 月美國爆發安隆事件以來，國內外一連串企業會計弊案之發生，使會計師專業之公信力與獨立性飽受質疑，美國旋即於 91 年 7 月公佈沙氏法案 (Sarbanes-Oxley Act of 2002)，期藉由成立專責機構 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，重塑投資人對資本市場之信心。國際先進國家英國、日本、澳大利亞等均紛起效尤，積極調整對會計師之管理制度，增強對會計師業的監管力度。反觀我國主管會計師之法規-會計師法自 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外有三次小幅修正外，30 年來迄未有大幅修正。為建構與國際接軌之執業環境及提升會計師專業功能，行政院金融監督管理委員會證券期貨局之前身財政部證券暨期貨管理委員會自 89 年 9 月即著手研擬全盤修正我國會計師法。在歷經 8 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 97 年 12 月 26 日經總統修正公布。這段期間我國歷經博達、力霸集團等財務弊案，益發凸顯本次全面修正會計師法有其必要性及迫切性。

貳、會計師法修正重點之介紹

本次修正會計師法在建構一個公平、合理、可長久發展之執業環境，使事務所得以健全經營、提升簽證品質以因應國際競爭；本次修正含括會計師養成、會計師事務所、會計師責任、會計師公會、主管機關監理等五大面向，期從會計師執業環境改善、會計師自律及主管機關監理等三個構面，全面提升會計師專業功能，重建投資大眾對會計師之信賴。謹就本次會計師法之修正重點分述如下：

一、會計師養成及執業品質

- (一) 合理規範會計師執業資格之取得：會計師專業有賴於公眾信任方能立足，而公眾信賴源於會計師入行門檻、專業能力、簽證獨立性。有關進入會計師業之資格條件，除了前端由考試院透過考試程序篩選具有執行會計師專業應有基本條件外，後端係由會計師主管機關透過核照程序加以規範其進入門檻。本次修正對於會計師進入門檻，參酌美、英等先進國家對會計師執業資格之條件，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。
- (二) 會計師應持續專業進修：因應企業經營環境日趨複雜，國際財務會計準則發展漸採原則基礎發布，準則運用賦與公司會計人員之專業判斷空間加大，會計師如何精進其專業技能，以勝任須具備判斷力的專業服務工作，亦臻重要。本次修正規定會計師辦理執業登記後，應持續專業進修。

二、會計師事務所組織型態

(一) 新增法人會計師事務所：

一直以來我國會計師事務所組織型態僅有個人或聯合會計師事務所兩種。據金管會 95 年度會計師事務所服務業調查報告顯示，個人會計師事務所 573 家、聯合會計師事務所 234 家，個人會計師事務所雖高達 71%，惟查國內前四大聯合會計師事務所簽證公開發行公司家數即高達八成左右，足見事務所大型化發展之趨勢。隨著會計師事務所組織大型化，要求大型事務所所有會計師間相互制約監督於實務上有所困難，另要求其彼此負合夥連帶責任，亦未盡合理。為俾事務所永續經營，另因應世界貿易組織新回合談判多有國家要我國開放事務所型態，本次修正新增「法人會計師事務所」之組織型態，使其在法律上具有法人地位，能成為權利義務的主體，未來法人型態事務所將能擁有屬於事務所名下之資產，並依其信用舉借債務，其經營將更具便利性與競爭力。有關法人會計師事務所之賠償責任，主要係參考美國有

限責任合夥組織之責任設計，當會計師有不當行為或違反或廢弛業務上應盡之義務，致造成利害關係人等受有損害時，由違失股東與法人會計師事務負連帶賠償責任，即違失股東須付連帶無限賠償責任，至於其他股東則依會計師法第 38 條第 2 項準用公司法第 99 條規定，僅以出資額為限負擔有限責任，由於事務所仍以其財產對利害關係人負賠償責任，應可促使法人事務所對其股東確實發揮內部品質控管及監督機能。

為適度平衡有限責任可能產生之風險，保障公眾權益，本次修正亦參考其他國家之規範及衡酌我國會計師執業環境，規定法人會計師事務所應有最低資本額、投保業務責任險、提列法定盈餘公積、申報財務報告及設立與變更登記等相關配套機制，以強化法人會計師事務所之管理，以提升其風險承擔能力。

(二) 明定聯合為合夥組織：以往聯合會計師事務所究屬合夥組織，會計師業界及法律界迄有不同見解與爭議。為解決現行聯合事務所組織定位及責任歸屬未明情形，本次修正明定其為合夥組織。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。對於合署會計師事務所，會計師法第 80 條給予 2 年之過渡期間，進行組織調整為聯合或法人會計師事務所，屆時未調整者，視為合署會計師事務所，依法不得辦理公開發行公司財務報告查核簽證業務。有關各類型會計師事務所之比較，整理如表一。

表一：新修正會計師法各類型會計師事務所之比較

組織型態	法人	聯合	合署	個人
會計師人數	至少 3 位會計師	至少 2 位	至少 2 位	1 位
設立最低資本額	授權主管機關另訂之。	無	無	無
責任	法人會計師事務所與該執業違失股東負擔連帶賠償責任,至於其他股東僅以出資額為限負擔有限責任。	負合夥連帶無限責任	個別就其所承接業務負無限責任	無限責任
強制投保	應強制投保（最低保額由主管機關定之）。	無	無	無

- (三) 開放分事務所設置：以往個人事務所之分事務所家數以一家為限，聯合事務所則以二家分事務所為限。本次修正會計師法，考量會計師事務所就近對客戶提供服務之需要，兼顧分事務所應由執業會計師親自主持避免造成借牌，爰放寬分事務所之家數為每直轄市或縣（市）以一家為限，且分事務所應由會計師親自主持，設立家數不得超過該事務所執業會計師人數，另考量事務所大型化之趨勢，如因事務所人員過於眾多，在同一直轄市或縣（市）難覓到共同之辦公處所，爰規定報經主管機關之核准者，同一直轄市或縣（市）不以一處為限。

三、會計師責任

- (一) 民事賠償責任：迭有會計師業界表示我國會計師業競爭激烈，公費水準相對偏低，惟要求會計師須與公司連帶賠償責任，會計師責任與公費水準顯不平衡，證交法前已於 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。本次修正在與會計師公會幾經溝通協商下，在不重大影響公眾權益之基礎下，爰參酌德國、澳大利及澳大利亞等國規定，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，該等會計師因過失所負民事賠償責任係以當年度對該客戶所取得公費總額 10 倍為限。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) 有關行政責任部分：
1. 行政處分：以往我國會計師法對會計師管理係針對會計師個人，除針對未具會計師資格執行會計師業務或刊登廣告招攬業務處分罰鍰外，就違反本法規定之會計師僅得依循懲戒制度處分會計師個人。本次修正調整會計師管理制度，除會計師個人外，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，本次修正針對會計師事務所違反本法規定者，主管機關得依會計師法對會計師事務所裁處罰鍰。對於法人會計師事務所違反規定者，除依法裁罰外，並得視情節輕重對法人會計師事務所為警告、限制六個月以下全部或一部業務之承接、對業務之全部或一部予以六個月以下之停業或撤銷廢止其登記之核准。
 2. 懲戒處分：為增進懲戒處分決議之專業性、公正性及客觀性，本次修正除配合實務上會計師常見之缺失，修正本法第 48 條會計師承辦財務報告簽證不得有之各項情事外，亦明定會計師懲戒委員會及懲戒覆審委員會委員之組成，其中會計師公會代表、具法律會計等專長之學者或公正人士及相關政府機關代表各占 1/3，有關所稱具法律會計等專掌之學者或公正人士委員之遴聘辦法，則授權主管機關另定之。另考量會計師如因執行業務上

之輕微過失，即受警告、申誡等懲戒處分，而對其嗣後執業恐造成無法回復之傷害，似未盡衡平，爰於現行警告處分前增列罰鍰處分，以利受懲戒會計師之自勵自新。

- (三) 引進會計師專業責任保險：配合本次修正明定各類型會計師事務所應負之責任及新增有限責任之法人會計師事務所，本次修正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。
- (四) 強化會計師獨立性：簽證業務是會計師業存在之核心價值，會計師對企業之財務報表進行驗證提高財報可靠性，降低財務報告使用者與受查企業間資訊不對稱之風險，負有公益性的責任，但隨著審計服務市場日趨飽和，各事務所為求發展，紛紛運用其專業知識經驗能力之優勢擴展新的業務領域，諸如管理諮詢及法律服務等。而維持形式上與實質上超然獨立立場，是公眾信賴會計師專業之基礎，當非簽證業務如與簽證業務有利益衝突的情形，應予以適度規範。本次修正參採美國沙氏法案之精神，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，即不得承接財務報告之查核、核閱工作。另考量各業務事件主管機關對於會計師輪調、代他人處理會計事務等可能影響會計師獨立性之情形，依個別管理需求有不同規定，故授權由各業務事件主管機關斟酌情況彈性訂定相關規範。此外，鑒於會計師事務所之執業會計師間彼此具有互惠關係，增訂獨立性規範範圍除查核會計師本身外，亦及於事務所其他會計師。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。

四、會計師公會

- (一) 整合現行地區公會與全國聯合會內部之功能性委員會：現行會計師公會組織型態係在省（市）成立地區性公會，再由台北市、高雄市及台灣省會計師公會等地區性公會以團體會員方式共同組織全聯會，各公會內部所設立功能性委員會組織有重覆設置，資源分散之情形；本次修正原擬參採美、日等先進國家作法，建構個人會員為主體之全國性會計師公會。在與會計師公會幾經溝通協商下，雖未調整公會組織架構，惟為強化自律功能之發揮，未來有關業務評鑑、職業道德、紀律、專業教育等業務統一由全國會計師公會辦理。藉由全國及地區公會職能分工及相互支援，將使公會之運作更具彈性且更有效率。
- (二) 會計師專業責任鑑定委員會：會計師及責任之釐清，雖有相關法令及審計準則公報可資依循，但牽涉之事實及論理均與一般法律事務不同，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，本次修正增訂全國聯合會

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，至其組織及規則由全國聯合會以章程定之。

- (三) 賦予其更多職能與權責：修正後會計師法授權會計師公會擬訂會計師持續進修辦法、會計師事務所及分事務所應登錄事項、事務所廣告內容及範圍、收取酬金應整體考量之事項等。另全國聯合會應配合辦理會計師持續進修之控管與通報、事務所登錄、助理人員異動備查等業務，並受金管會委託辦理會計師執業登記業務。

五、主管機關對會計師及事務所管理：

- (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，規定主管機關得檢查經核准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，透過主管機關事前對會計師事務所進行適當管理，以防範不當行為之發生。
- (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，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：為健全會計師執業環境，本次修正加重未具會計師資格擅自執行會計師業務者之罰則，以示警惕。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，亦處以相當之刑罰，以提升會計師社會形象。
- (四) 增訂事務所違反規定之處罰：配合本次修正將會計師事務所納入管理之範圍，並課以法人會計師事務所相關義務，本次修正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。

參、後續子法研訂情形及配套措施

因應會計師法修正公布，為使法規架構完善，以落實法律規範意旨，金管會配合研訂或修正之相關子法多達 10 個（詳表二），謹分別說明如下：

一、有關會計師執業資格取得及持續進修部分：

- (一) 金管會已於 97 年 3 月 10 日訂定發布「請領會計師證書及申請執業登記規則」，規定重點包括：請領會計師證書及申請執業登記應備具文件、登記事項之變更登記、執業登記應予公開事項及會計師法修正施行前已符合登錄資格而未曾辦理登錄之會計師於過渡期間 1 年內之緩衝規定等。至於本法修正前已向省（市）會計師地方主管機關辦理登錄之會計師，視同已辦理完成執業登記，得免再重行申請執業登記。另金管會業於 97 年 3 月 31 日公告自 97 年 4 月 1 日起委託全國聯合會辦理會計師執業登記事項。
- (二) 考量職前訓練及持續專業進修攸關執業品質，且涉及專業組織之自律，金管會前已函請全國聯合會擬訂會計師職前訓練及持續專業進修辦法草案，未來該辦法之訂定，將就職前訓練與兩年查核助理人員實務工作經驗，乃至於嗣後之持續進修如何取得相稱之衡平審慎考量。

二、有關法人會計師事務所部分：

- (一) 配合新型態會計師事務所組織之創設，金管會已於 97 年 5 月 5 日公告「法人會計師事務所最低資本額」及訂定「法人會計師事務所投保業務責任保險實施辦法」。有關外界較關切之最低資本額及保額部分，考量會計師承辦公開發行公司與非公開發行公司簽證業務應負擔民事責任不同，及法人會計師事務所營業務之性質與規模有所差異等因素，採差異化管理之精神分為三級（詳表三）。法人會計師事務所設立後，日後所營業務之規模或性質發生變動，致不符不同級距法定最低實收資本額或保險金額之規範，應先增加資本額或保額，始得辦理相關業務。

表二：金管會配合會計師法修正公布研訂（修）之法規

發布時間	法源依據	法規名稱
97.2.21	第 67 條第 1 項	修正「會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會組織及審議規則」部分條文。
97.2.21	第 67 條第 3 項	訂定「會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會學者及公正人士委員遴聘辦法」。
97.3.10	第 7 條及第 12 條第 2 項	訂定「請領會計師證書與申請執業登記規則」，並廢止「請領會計師證書及申請登錄規則」。
97.5.5	第 24 條第 4 項	公告「法人會計師事務所之最低資本額」

發布時間	法源依據	法規名稱
97.5.5	第 31 條第 2 項	訂定「法人會計師事務所投保業務責任保險實施辦法」
97.5.16	第 26 條第 1 項及第 2 項	訂定「法人會計師事務所設立與變更登記事項要點」
97.5.16	第 11 條第 2 項	修正「會計師查核簽證財務報表規則」部分條文
97.5.16	第 33 條第 2 項	訂定「法人會計師事務所財務報告編製準則」
97.5.16	證交法第 37 條第 1 項	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」
97.5(未定)	第 12 條第 2 項及第 13 條第 1 項	訂定「會計師職前訓練及持續專業進修辦法」

表三：法人會計師事務所之最低資本額及投保金額

法人會計師事務所	資本額	保險金額
簽證上市、上櫃公司、興櫃股票公司或四家以上公開發行公司	實收資本額應達 2000 萬元；股東人數超過 3 人者，每增加 1 人，最低實收資本額應再增加 100 萬元。	不得低於下列 3 款之最高者： 一、3000 萬元。 二、每位股東 300 萬元。 三、法人會計師事務所最近一年度收入總額。但收入總額超過 3 億元者，得以 3 億元計算。
簽證公開發行公司三家以下	實收資本額應達 1000 萬元；股東人數超過 3 人者，每增加 1 人，最低實收資本額應再增加 100 萬元。	不得低於下列 3 款之最高者： 一、1500 萬元。 二、每位股東 250 萬元。 三、法人會計師事務所最近一年度收入總額。但收入總額超過 1.5 億元者，得以 1.5 億元計算。
未簽證公開發行公司	實收資本額應達 500 萬；股東人數超過 3 人者，每增加 1 人，最低實收資本額應再	不得低於下列 3 款之最高者： 一、800 萬元。 二、每位股東 150 萬元。

法人會計師事務所	資本額	保險金額
	增加 100 萬元。	三、法人會計師事務所最近一年度收入總額。

有關投保辦法部分，現行責任保險承保責任之啟動有兩種基礎，一為「事故發生基礎」，即事故發生之時點在保險期間內；另一則為「索賠基礎」，即指凡被保險人或保險人第一次受到賠償請求之時間在保險期間者，保險人即須負賠償之責。考量國內及世界各國產險之理賠皆係採索賠基礎制，會計師責任保險亦採索賠基礎，且僅就過失行為負擔保險賠償責任。另由於會計師過失行為與受有損害之第三人提出賠償請求之時點多有落後，為適切保障公眾權益，規定法人會計師事務所應於保險契約訂定合理之追溯期間，至少應追溯至保險期間前始日前五年或設立登記日期二者孰後者。

(二) 金管會訂定「法人會計師事務所設立與變更登記事項要點」（以下簡稱登記要點）及「法人會計師事務所財務報告編製準則」（以下簡稱編製準則）草案，並修正「會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則」（以下簡稱核准準則）及「會計師查核簽證財務報表規則」（以下簡稱查簽規則）。登記要點主係規範法人會計師事務所設立登記、應辦理登記之事項、時限及書件、登記事項之公開等。編製準則規範法人會計師事務所財務報告之編製、內容及其他應遵行事項，惟該等財務報告係供主管機關監理使用，並不對外公開。而核准準則修正主係增列法人會計師事務所申請辦理公開發行公司簽證業務及其資格條件、修正聯合會計師事務所之申請書由代表人簽章、修正得撤銷或廢止經核准辦理公開發行公司簽證業務之情事等。至查簽規則係配合會計師法修正及審計準則第 45 號公報實施，酌予修正。

三、有關會計師懲戒部分：金管會已修正「會計師懲戒與懲戒覆審委員會組織及審議規則」部分條文，並訂定「會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會學者及公正人士委員遴聘辦法」。會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會中會計師代表由原先 3 席提高為 5 席，並修改決議方法，將使懲戒委員會之組織及決議更具專業性及公正性。

肆、結語與建議

會計師擔負財務報表驗證者的角色，肩負公眾期待為受查企業之財務報表之可靠性把關，消弭資金供給者與受查企業資訊不對稱之情形，乃是會計師業存在之價值與責任。本次全面修正會計師法，旨在完善法律架構，建構更富彈性且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。而要真正達成修法目的，除了法律規範外，仍有賴於行政機關監理機制之落實及會計師同業之自律管理機制之發揮（如下圖），未來金管會將在會計師法法制架構下加強會計師及事務所之監理，參酌國外規定研議對經核准且辦理公開發行公司財務報告簽證業務之會計師事務所之檢查機制，以強化會計師專業功能。而會計師同業應落實同業評鑑、持續進修等自律機制，共同形塑嶄新的會計師執業環境。

