

簡介美國 PCAOB 對於公開公司會計師之監理

陳怡均 (證期局
稽核)

一、前言

2001 年 10 月美國安隆事件及其後一系列財務弊案之發生，引起各界對於公開公司財務報告可靠性之信心危機，連帶使得一向由會計師公會所主導的自律能否確實保障公眾權益，飽受各界質疑，為重拾投資者對資本市場的信心，2002 年 7 月 25 日參眾兩院幾乎以無異議之決議通過沙賓法，該法案之通過無疑是近年來會計師監理制度調整的一大轉捩點，其後歐盟、日本、新加坡及英國等國紛起效尤，加強對會計師之監理強度，期以他律補足自律之不足。依據沙賓法所成立之公開公司會計監督委員會 (Public Company Accounting Oversight Board，以下簡稱 PCAOB)，在法律授權之下制訂審計準則、品質控制、倫理、獨立性及其他相關審計報告準則，所有查核美國公開公司的會計師事務所必須向 PCAOB 註冊並接受監督，即使國外的會計師事務所亦不例外。

鑑於資本市場全球化發展，目前計有來自於 86 個國家之 863 家會計師事務所向 PCAOB 辦理註冊登記，PCAOB 為加強各國會計師監督機關之共同合作及了解各國會計師監理體系，自 2007 年起定期舉辦國際會計監理官年會，今年於 5 月 21 日至 23 日假華府舉辦第 2 屆年會，此次年會計有 45 個國家之會計監理機構或政府機關代表計 112 人參加。本次年會內容涵蓋美國 PCAOB 之組織架構及運作方式等項目，包括會計師事務所之註冊登記、檢查、執法與調查、審計準則訂定等四大核心業務，亦邀集先進會計師監理單位就監理模式及跨國合作等議題進行探討。以下謹摘述本屆年會之重要內容，期能有助於讀者瞭解美國對公開公司之監理方式，並就我國會計師管理體系提出若干建議。

二、PCAOB 組織架構

PCAOB 為依沙賓法授權成立之非官方、非營利組織，而非一個政府部門。PCAOB 有 5 名委員，其中 1 人為主席，2 人須有執業會計師之經驗。其委員和職員都不屬於政府雇員。PCAOB 的經費主要來源是向公開公司收取會計資助費及向會計師事務所收取註冊費。委員會之下成立 3 個主要業務處包括：

- (一) 註冊及檢查處 (Division of Registration and Inspections)：負責會計師事務所註冊、審查及定期、不定期檢查。
- (二) 首席會計師及專業準則辦公室 (Office of the Chief Auditor and Professional Standards)：負責制定適用於查核公開公司之審計、品質控制、道德及獨立性等專業準則。
- (三) 執法及調查處 (Division of Enforcement and Investigations)：負責調查會計師或事務所是否違反法令及相關規定。

此外，尚有國際業務室 (Office of International Affairs)、法律顧問室 (Office of General Counsel)、研究及分析室 (Office of Research and Analysis)、內部監督及績效確保辦公室 (Office of Internal Oversight and Performance Assurance)、外部關係室 (Office of External Relations) 及管理辦公室 (Office of Administration) 負責支援 PCAOB 之正常運作。

三、會計師事務所之註冊登記

- (一) 登記業務在 PCAOB 使命所扮演之角色：登記為嗣後 PCAOB 執行檢查、調查及懲處行動之基礎。沙賓法禁止未經登記之會計師事務所對美國公開公司簽發查核報告或於過程中擔任重要角色。截至 2008 年 5 月底，約有 1,853 家會計師事務所向 PCAOB 註冊登記，其中約 990 家為美國本地事務所，863 家為外國會計師事務所，分別來自於 86 國，我國計有 12 家會計師事務所向 PCAOB 註冊。
- (二) 註冊登記程序
 1. 應透過網路提出註冊申請書 (Form 1)
 2. 申請書內容規範於沙賓法第 102 條，主要包括：(1) 會計師事務所於申報前 1 年度，編製或出具查核報告及本年度預期編製或出具查核報告之所有證券發行公司之名稱；(2) 會計師事務所向每一證券發行公司收取之審計、會計及非審計服務之公費；(3) 會計師事務所對於審計及會計服務之品質控制聲明書；(4) 會計師事務所內所有參與編製查核報告之會計師名單；(5) 關於事務所或其相關人員，未決之民、刑事及行政訴訟及懲戒案件之資訊。
 3. 委員會審查並作成最後決定：委員會在核閱相關申請資料後，應於受理申

請之日起 45 天內做出決定。

（三）撤銷登記程序：

1. 會計師事務所若要退出委員會之已登記會計師事務所之名單，應透過網路提出申請書（Form 1-WD）。
2. 申請書內容：應填列事務所基本資料、事務所或其相關人員之未決民、刑事及行政訴訟、調查或懲戒案件之資訊、自申請撤銷之日前不再從事公開公司簽證業務之聲明書、代表會計師事務所之會計師簽名等。
3. 委員會審查之可能結果：於受理撤銷登記之日起 60 天內，如委員會認為撤銷與委員會依法被賦予之責任不符時，有權將撤銷登記處理之程序延至長達 18 個月之久，在此期間內執行相關之檢查、調查或懲處作業。

（四）註冊登記事務所之後續公告申報義務：每一註冊會計師事務所應每年檢送年報予 PCAOB，PCAOB 或證管會亦得要求事務所增加檢送報告之頻率。

（五）登記資訊之公開：會計師事務所申請註冊登記之資訊及其後續向 PCAOB 申報之定期或不定期報告，除事務所合理確認為私有之資訊或依有關私有、個人機密相關之適用法律規定不得對外揭露，而於申請時要求不予公開者外，應於委員會核准或否准其登記後公開於 PCAOB 網站。至有關申請撤銷登記之資訊，則不對外公開。

四、會計師事務所之檢查

（一）依據沙賓法規定，PCAOB 必須持續對註冊之會計師事務所進行查核，查核重點主要為會計師事務所對於沙賓法、證管會、PCAOB 所訂規則及其他專業準則之遵循情形及其品質控制（quality control）情形等。檢查過程中獲得之資訊應予保密，不對外揭露。

（二）檢查計畫之原則

1. 採督導模式監理（Supervisory model of regulation）
2. 原則基礎（Principles based）
3. 風險基礎（Risk based）
4. 事實基礎（Fact based）
5. 過程而非結果導向（Process not event driven）
6. 公正與衡平（Fair and balanced）
7. 檢查重點及方式多變（Variability in focus and approach）
8. 持續學習環境（Continuous learning environment）
9. 彈性與靈活（Flexibility and agility）

10. 持續改善 (Continuous improvement embraced)
11. 檢查團隊、PCAOB 其他部門及其他外部機構間之合作

(三) 檢查種類及範圍

1. 檢查程序包括審查經 PCAOB 選案之查核或核閱案件、評估會計師事務所內品質控制制度之適足性及事務所執行該系統之相關文件。
2. PCAOB 的檢查又分為二種：「經常性檢查」(regular inspection) 及「特殊檢查」(special inspections)。經常性檢查頻率：
 - 大型事務所 (指查核超過 100 家公開公司的事務所)：每年必須檢查一次。
 - 小型事務所 (指查核少於 100 家公開公司的事務所)：至少每三年必須檢查一次。

(四) PCAOB 對於事務所之檢查程序包括下列兩階段：

1. 全國辦公室檢查程序 (National Office Procedures)
 - (1) 查核方法：係屬對會計師事務所總部之查核，採用由上而下之查核方法 (Top-down approach)，著重於事務所政策與程序 (policies and procedures) 之檢查，大量使用訪談並重視實質甚於形式。
 - (2) 檢查重點包括：
 - 領導階層之理念
 - 合夥人報酬
 - 獨立性及非審計業務
 - 受查公司之承接及繼續
 - 事務所內部檢查制度
 - 審計政策及方法
 - 採用其他國外聯盟所查核美國公司之國外子公司
 - 不同意見時，事務所內部之諮商程序
2. 實務辦公室程序 (Practice Office Procedures)

係屬對事務所各地區辦公室之檢查，檢查程序包含以下兩部份：

 - (1) 延伸全國辦公室查核程序

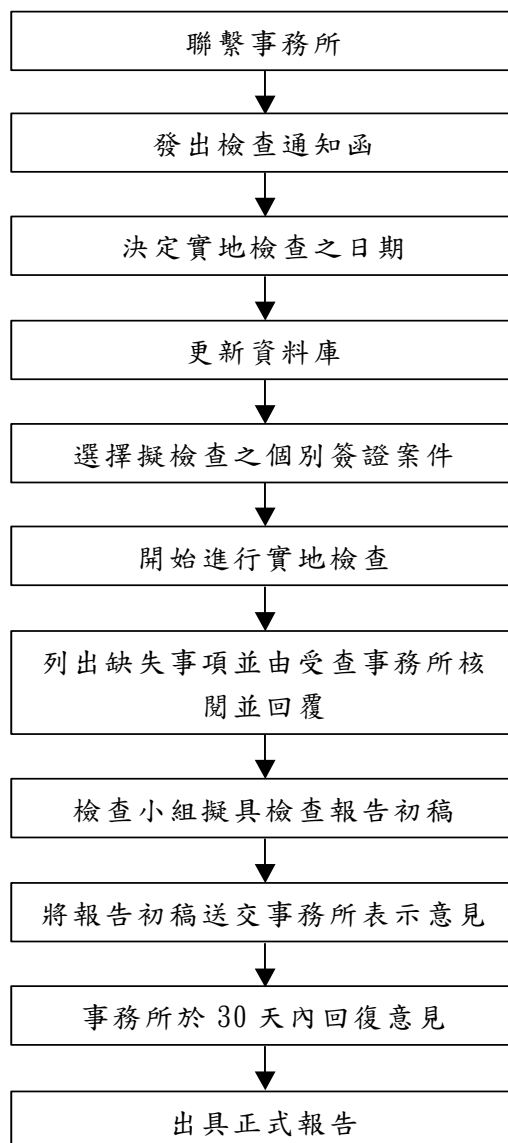
採取自下而上之查核方法 (bottom-up approach)，持續與事務所地區辦公室之經理人員及執行簽證查核服務之查核人員訪談，訪談重點亦包括上述有關對於全國辦公室之檢查重點，以確保事務所品質控制程序貫徹於各地區辦公室。
 - (2) 個別案件之檢查 (engagement inspections)

考量會計師事務所簽證公開公司家數、合夥人人數、委託客戶及所處

產業等因素，並參考 PCAOB 研究分析部門之研究報告、以往年度檢查發現、事務所風險管理程序、事務所內部檢查程序及同業評估結果等資訊，以風險導向選定擬檢查之簽證案件。檢查重點包括：

- 會計師事務所查核工作之品質及相關文件
- 查核團隊之專業知識及技能
- 查核工作是否即時執行及覆核
- 新準則之實施等。

(五) 檢查流程：



(六) PCAOB 對於事務所之檢查人力：PCAOB 於全美主要城市設置 8 個地區辦公室，平均每個檢查小組約 20-30 人，各小組領隊平均有 25 年相關經驗，組員平均有超過 14 年之經驗。

(七) 檢查報告之出具與公開：

1. 書面檢查報告應敘明個別案件審查及評估品質控制所發現之重要事項，初稿應提交予事務所，事務所有 30 天期限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，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於檢查報告之後。
2. 最終報告除完整地提供予被檢查之會計師事務所檢閱外，並會附隨 PCAOB 之其他意見及會計師事務所之書面回應等資料提供予證管會及適當之州主管機關。此外，最終檢查報告之可公開部分置於網站供予大眾檢視。檢查報告中所提及之會計師事務所品質管制制度之缺失事項會暫時不予公開 12 個月，會計師事務所應於這 12 個月的期間提出已作改善之證據，PCAOB 如對事務所品質控制制度之改善結果滿意，該部分檢查報告將不予公開。PCAOB 若認為不盡滿意，則會將該部分檢查報告公開。
3. 於檢查時若發現會計師事務所或個別會計師之可能違法情形時，PCAOB 得將相關資料陳報予 SEC 及州監理機關、對該可能違法事項進行調查，必要時，可將該等資料移送其他執法機關調查。
4. 對於事務所內部品質控制制度之疏失或可能疏失，PCAOB 會做出決議要求事務所即時改進，倘事務所不服其決議，得向 SEC 申請復查。

(八) 跨國檢查

1. 依 PCAOB 規則 4011 及 4012 規定，當 PCAOB 擬對某註冊之外國會計師事務所執行經常性查核時，可仰賴地主國會計師監理機關對該事務所之檢查。惟 PCAOB 必須評估地主國會計師監理制度，以決定擬仰賴程度，若經評估該國監理系統無法依賴，則 PCAOB 將獨自對外國會計師事務所進行查核；若經評估地主國監理系統係可依賴的，則將依評估情形及與地主國監理機關討論結果，由 PCAOB 董事會決定可依賴之程度，並可與該地主國監理機關進行聯合查核。對地主國監理系統評估之五大原則如下：
 - (1) 監理機構之適當性及正直性
 - (2) 監理機構之獨立性
 - (3) 監理機構之資金來源
 - (4) 監理機構之透明度
 - (5) 監理機構之處分紀錄

PCAOB 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。各監理機關並無須複製成立 PCAOB 之組織架構以獲得較高程度之依賴。PCAOB 會就各國監理體系之架構與運作做整體考量，前述原則僅係列舉性質。

2. 評估程序：

- (1) 由國際業務室連絡地主國。
- (2) 國際業務室與地主國監理機構就監理體系及相關法律交換意見。
- (3) 可能簽署合作意向書。
- (4) PCAOB 之國際業務室、檢查處與地主國監理機構討論合作及檢查等細節。
- (5) PCAOB 之國際業務室、檢查處依據規則 4012 向委員會建議依賴程度，由委員會作成最後決議。
- (6) 定期重新評估依賴程度。

3. 截至目前為止，已與加拿大、澳洲、韓國、新加坡及英國等 5 個國家實施聯合檢查。

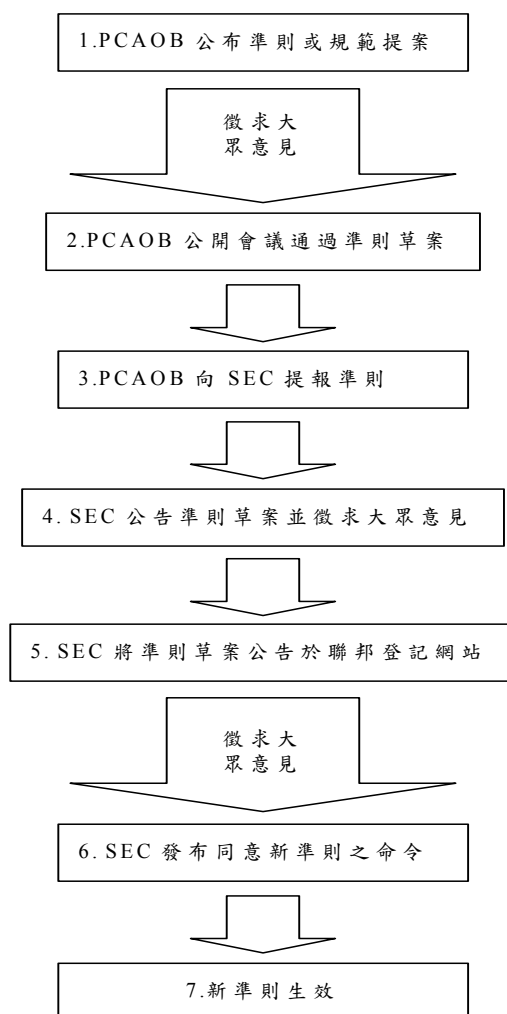
五、執法與調查 (Enforcement and investigations)

- (一) 執法及調查處之成員含括律師、會計師、支援幕僚等，計超過 30 人，負責調查會計師事務所及其所屬人員違反沙賓法、SEC 及 PCAOB 所制定之規則、證券交易法及專業準則之情事。委員會可能會就其違反相關規定之行為，予以適當之懲處。
- (二) 調查資訊來源包括：
 1. 發行人公開揭露事項（如更換會計師、重編財報）
 2. 媒體報導
 3. 檢舉
 4. 其他監理機關
 5. PCAOB 其他部門（研究分析室或註冊與檢查處等）
- (三) 當委員會啟動正式調查時，委員會會要求事務所或其相關人員提供證詞（testimony）或資料，亦有可能要求其他人員（包括事務所之客戶）提供證詞或資料。
- (四) 調查所獲得之資訊不對外公開，然 PCAOB 可提供予證管會、司法部及沙賓法列舉之其他機關。懲處之結果則須對外公開。
- (五) 懲戒措施：
 1. 對註冊登記之會計師事務所暫時停止或永久撤銷其登記之資格。
 2. 將會計師自會計師事務所暫時或永久除名。
 3. 暫時或永久限制會計師事務所或會計師之活動、功能或運作範圍。

4. 指派獨立之監管者。
5. 罰鍰：針對過失案件，可對事務所人員處以 10 萬美元以下之罰鍰，對事務所可處 200 萬元以下之罰鍰。若為故意，則對個人之罰鍰上限提高為 75 萬美元，對事務所增加至 1 千 5 百萬元。
6. 譴責。
7. 要求額外之專業教育或訓練。
8. 其他會計監督委員會認為合適之處罰方式。

六、審計準則訂定

- (一) 訂定範圍：沙賓法授權 PCAOB 制定審計及相關簽證準則、品質控制準則、職業道德準則及獨立性準則。
- (二) 審計準則制定流程：



七、結論與建議

我國自 89 年 9 月即著手研擬全盤修正會計師法。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 96 年 12 月 26 日經總統公布修正案，為配合會計師法之全盤修正，金管會於 97 年上半年度陸續訂定「請領會計師證書及申請執業登記規則」等 10 項子法，有關我國會計師管理之法規架構已建制完成，然要真正達成本次修法目的，除了法律規範外，仍有賴於行政機關監理機制之落實。本次出席第 2 屆國際會計監理官年會，瞭解美國 PCAOB 各部門實際運作方式與作法，應有值得借鏡之處。謹就如何落實強化我國會計師管理體系提出下列建議：

（一）擴增專屬人力及提升監管人員素質：

美國設置獨立監管機關加強對會計師管理與查處，該等監管機關、經費來源與運作皆係獨立於受監管之會計師專業，以維持監管機構本身之公正、獨立及客觀性。我國雖未若美國設置獨立監管機關，惟金管會下證期局及會計師懲戒委員會已具備獨立監管機關應有部分職能（負責會計師之執業登記、檢查、調查及懲處），現階段在無法律授權的情況下，成立獨立監管機構尚非屬可行。惟會計師監管機關或單位是否確能發揮其功能，除法律賦予其管理職能外，實有賴於監管人力及素質之齊備且確實運作，經查 PCAOB 負責會計師事務所平時檢查之人力約一百多人，且平均每位檢查人員擁有 14 年會計師事務所經驗，故擁有充分最高素質之人力，以確保檢查品質，反觀我國監管人力與資源明顯不足，惟囿於政府預算及組織法對員額編制之限制，短期內金管會擴編專屬會計師監管人力資源，誠屬不易，刻正值金管會推動證券期貨周邊單位四合一，整合後所設置監理中心，如能於上市櫃服務部外，設置會計師監理部，並增聘高素質之人力，協助金管會對會計師之監理業務，應屬較為可行。

（二）實施以風險為導向之會計師事務所檢查制度

以往我國對會計師之查核僅調閱工作底稿，包括不定期針對發生財務弊案等特殊個案或定期每年兩次調閱會計師查核工作底稿，管理機制上較難達到預先防範嚇阻之效果，本次修正會計師法，為強化事務所之管理，業於第 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，會計師事務所不得規避、妨礙或拒絕」。因應未來我國實施會計師事務所之檢查，除應培訓專業檢查人才外，檢查頻率應可仿效美國 PCAOB 之做法，考量事務所規模大小訂定不同之檢查頻率，至於檢查內容除針對個別案件之檢查外，亦應將事務所整體品質管制制度、獨立性及其遵循情形納入檢查範圍，並發展以風險為導向之檢查制度。檢查計畫實施初期，建議以督導立場對簽證公開發行公司之會計師事務所進行檢查，輔導有違

失之事務所改正其品質管理缺失事項。

（三）強化會計師獨立性

美國沙賓法對非審計服務之禁止提供、會計師定期輪調及轉任職審計客戶等訂定明確性獨立性規範，本次修正會計師法亦已參採前揭法案之精神，於第 47 條增訂會計師有「執行管理諮詢或其他非簽證業務足以影響獨立性者」或「不符業務事件主管機關對會計師輪調、代他人處理會計事務或其他足以影響獨立性之規範」之情事者，不得承辦財務報告之簽證工作，未來可依前揭法律發布行政函釋，對會計師定期輪調、執行非簽證業務之限制及查核人員轉任職審計客戶之限制予以明確規範。

（四）參酌國際規定訂定發布會計師事務所品質控制準則，健全事務所內部治理

完善的會計師管理體系除了仰賴監理機關之他律措施外，尚應包括會計師同業公會之自律、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。本次修正會計師法，業賦予會計師公會更多職能，強化其同業公會應有自律機能。而有關執業準則之訂定，目前財團法人中華民國會計研究發展基金會（以下簡稱會計基金會）因應審計準則與國際接軌之趨勢，已積極參酌國際審計準則公報增訂或修正我國審計準則公報。又為健全我國會計師事務所內部治理機制，亦建議會計基金會應儘速參酌國際會計師聯合會相關規定訂定相關品質控制準則，以健全事務所之品質管制制度。據悉會計基金會刻研訂審計準則公報第 46 號草案「會計師事務所之品質管制」，該公報之發布實施，應有助於健全事務所內部治理體系，並可作為日後金管會檢查會計師事務，評估事務所品質控制制度是否完備及提出改進建議之基礎。

（五）加強與他國會計師監理機關之合作

隨著企業營運及資金脈絡全球化發展，各國會計師主管機關咸體認到彼此加強合作有其必要性與迫切性。縱如美國 PCAOB 資金及人力資源充沛，在執行外國會計師事務所之檢查時，亦會審慎評估對地主國監理制度之依賴程度，在可信賴之基礎上與外國監理機構加強合作，實施共同檢查制度。未來我國應爭取與 PCAOB 實施共同檢查之機會，藉此學習其檢查實務經驗與知識。另外我國已於今年向審計監理機關之國際論壇（International Forum of Independent Audit Regulators, IFIAR）提出申請，未來如能加入 IFIAR 成為其會員，應可進一步強化與他國會計師監理機關之合作與經驗分享。