

塑造嶄新的會計師執業環境 - 從會計師法修正談起

吳當傑*

壹、前言

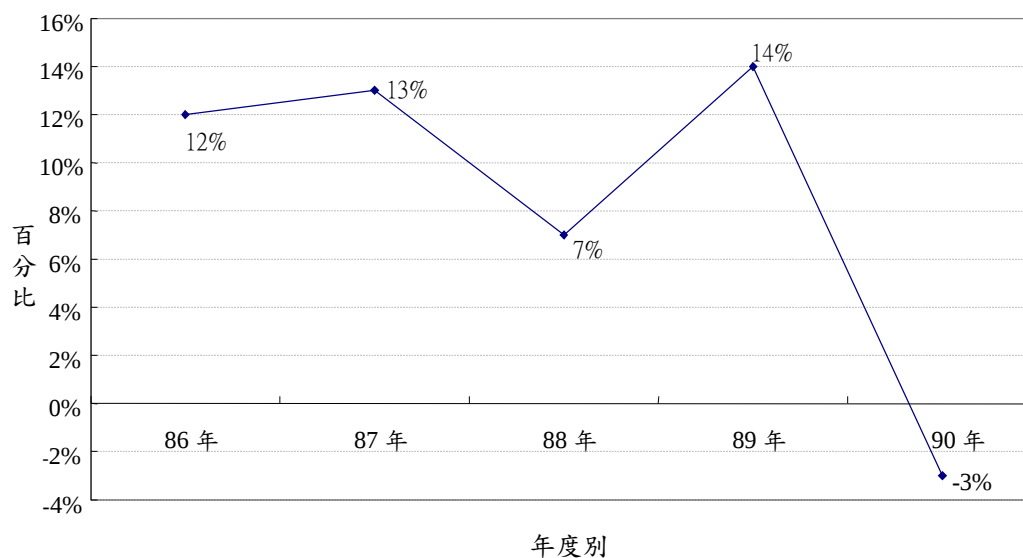
金融市場係國家經濟發展之命脈，而會計師之專業查核，不但攸關公司所提供財務會計資訊的公信力，進而影響金融市場之健全發展，且與眾多投資人、存款人、債權人、被保險人及其他利害關係人之權益保障亦密切相關，在二〇〇一年十月美國爆發安隆事件以來，更突顯此一問題之重要性；據財政部統計處九十年會計師事務所服務業調查報告顯示，截至九十年底止，會計師事務所從業人員約一萬五千七百餘人（含執業會計師約一千六百人），全年執行業務收入高達約一百五十四億元，其中查核簽證業務收入約佔百分之七十五。由於會計師查核報告為廣大不特定大眾所使用，透過投資人、債權人及其他閱表人之決策，最後亦影響整體經濟資源之配置，故隨著金融市場規模與功能之擴大，繼續提升會計師獨立性與專業服務品質，以維護公眾權益，益趨重要。此外，自六十六年五月二十五日修正公布會計師法以來，國內社會、經濟環境已有大幅改變，且世界貿易組織九十年十一月展開新回合談判後，陸續有歐盟、日本及紐西蘭對我提出開放會計師法人組織之要求，為改善會計師執業環境，以增進會計師專業功能之發揮、提升會計師之執業品質，並因應國內會計師執業環境之變遷配合與國際接軌之世界趨勢，財政部爰檢討修正會計師法。

本文擬先就我國會計師執業環境作一扼要介紹，繼則就會計師法案之修法過程、修法重點及會計師界與財政部修法立場較具分歧之項目詳細說明，續就該法案對整體會計師環境之影響及所產生正面提升之效應進行分析，最後，以外界對會計師界之期許及建議作為本文之結論。

* 財政部證券暨期貨管理委員會副主任委員

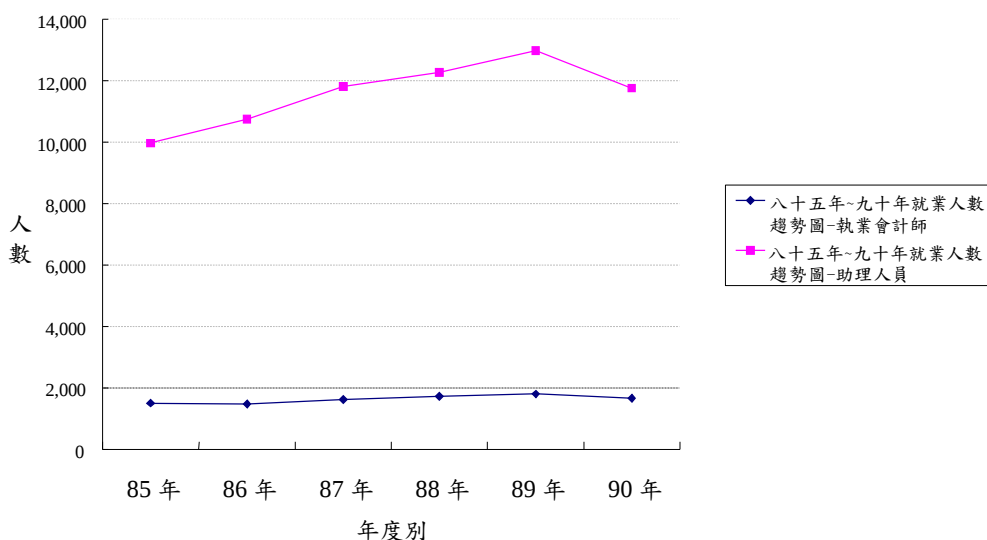
貳、我國會計師執業概況

會計師業在七十九年至八十二年間，其執行業務收入之成長率均呈19%-42%大幅成長，惟由圖一有關近幾年會計師業之執行業務收入之成長比率觀之，八十六年至八十九年會計師業之成長漸趨和緩，甚至在九十年度時已呈現負成長，其主要係因企業投資銳減、關廠歇業增加及產業外移之影響所致，從圖二會計師及助理人員就業人數演變，亦可發現九十年度會計師及助理員之就業人數有減少之趨勢。



資料來源：財政部統計處九十二年四月編印會計師事務所九十年一月至十二月調查報告

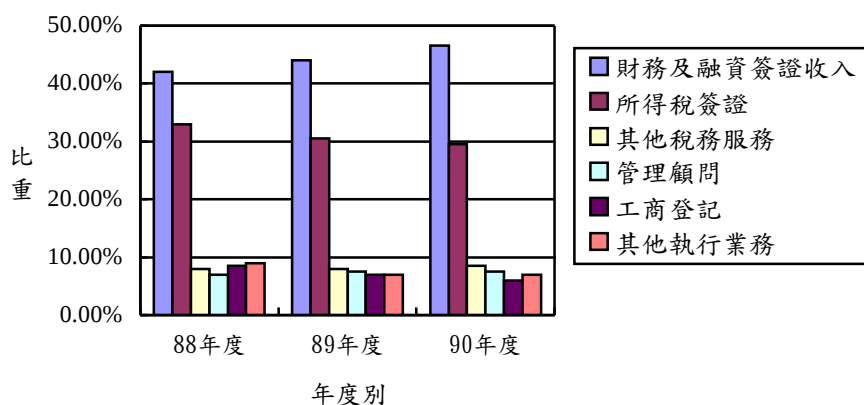
圖 1 八十六年~九十年執行業務收入成長趨勢圖



資料來源：財政部統計處九十二年四月編印會計師事務所九十年一月至十二月調查報告

圖 2 八十五~九十年就業人數趨勢圖

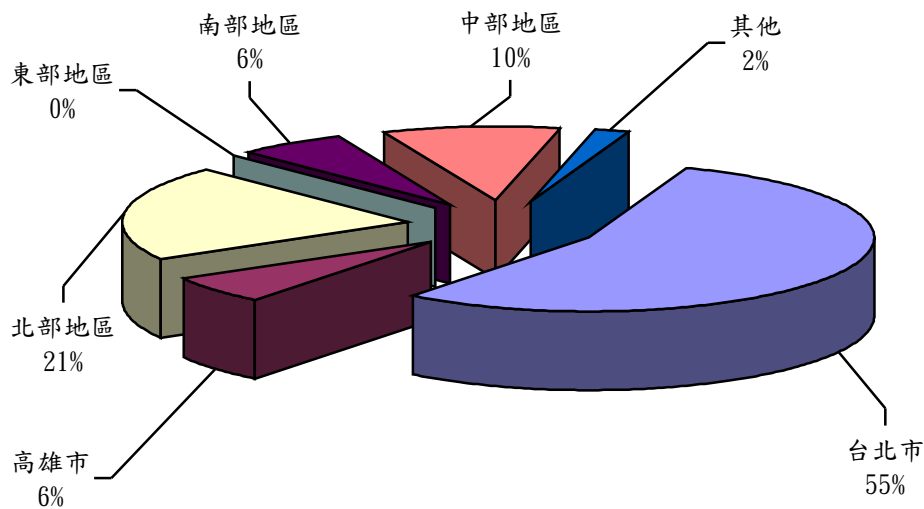
另從圖 3 會計師事務所全年各項收入比重來看，九十年會計師事務所全年各項收入總額約一百五十六億元，其中絕大多數為執行業務收入，而在執行業務收入中，又以辦理財務報表簽證業務比重佔最大宗，其次為所得稅簽證申報收入，九十年二者合計金額約一百一十六億元，佔該年度收入比重達百分之七十四·六。另管理顧問收入及工商登記收入佔各年度執行業務收入之比重均維持在百分之六至七，變動幅度不大。



資料來源：財政部統計處九十二年四月編印會計師事務所九十年一月至十二月調查報告

圖 3 八十八至九十年度事務所各項收入佔執行業務收入之比重

再以圖 4 會計師事務所全年執行業務收入分配比—按地區別來看，會計師執行業務收入比重最高者主要集中在台北市及北部地區，其九十年度收入金額約一百一十七億元，佔整體收入之比重達百分之七十六，顯示會計師之執業範圍仍以集中在北部為主。



資料來源：財政部統計處九十二年四月編印會計師事務所九十年一月至十二月調查報告

圖 4 會計師事務所全年執行業務收入分配比 - 按地區別

由上開分析資料可知，會計師業務發展及人力資源在近年來呈現逐漸萎縮之趨勢，未來會計師業應如何拓展業務、提升服務品質，均為財政部本次修法之主要目標之一。

參、會計師法之修訂過程

會計師法自六十六年五月二十五日修正公布以來，曾於八十六年五月七日、九十年十一月二十一日及九十一年五月二十九日針對組織改隸單位、加入世界貿易組織及精省等因素，有三次小幅修正。為全面提升國內之會計水準，財政部證券暨期貨管理委員會（以下簡稱證期會）於八十九年間乃委請

財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會（以下簡稱證基會）延聘會計、法律學者、專家及會計師公會代表，就會計師法進行全盤研討提出研究報告。

證期會除參考上開研究報告外，並考量國內會計師界實務環境配合國際發展趨勢，提出會計師法修正草案。當時正值全國經濟發展諮詢委員會議召開期間，該會議於九十年八月二十五日達成共識，由財政部邀集學者、專家、業界代表及相關單位組成「健全企業會計制度推動改革小組」，將會計師法修正案列入該小組重要改革計畫，並將會計師法重要修正議題，包括：會計師獨立性之規範、會計師事務所組織型態及責任、會計師公會組織及運作、會計師職前訓練及懲戒等，列入改革小組討論，並將與會共議意見納入修法之參考。

證期會為廣納會計師界之意見，並於九十一年十二月上、中旬參訪中華民國會計師公會全國聯合會（以下簡稱全聯會）、省（市）三會計師公會及十二家會計師事務所聽取會計師業界之意見再修正條文內容後，於九十二年一月二十日舉辦會計師法研修草案公聽會。

基於會計師界於公聽會後仍陸續表達諸多分歧之意見，為求立法周延，證期會復於九十二年五月二日及五月五日舉辦二次座談會，期與會計師公會進一步凝具共識；此外，證期會亦再次赴台北市及台灣省會計師公會，就會計師法案較具爭議性之議題進行溝通後，於九十二年五月二十二日將會計師法草案送請財政部審議。

基於會計師法案攸關整體金融市場之健全與否，財政部於九十二年六月九日、七月三日、七月十四日及七月二十二日四度召開研商會議，積極邀請會計師公會及學者專家等進一步就會計師界之意見考量參採之可行性，以期化減雙方意見落差，財政部於九十二年八月八日將法案送請行政院審議。

經由多次與會計師界之溝通過程，證期會均充分依照會議結論修正會計師法案之相關條文，且並不以該法案已送請財政部或行政院而停止溝通、協商，為保持溝通管道之暢通，證期會除積極主動親赴會計師事務所說明修法立場外，並就會計師界對草案所反映可能有窒礙難行之處向有關單位尋求解決；自證期會提出會計師法草案起，總計再參採修正之條文或說明達三十三條；本次會計師法修正草案共七十七條，其中新增條文計三十六條，刪除條文計十條，修正條文計三十八條。茲將會計師法案之修法發展彙總如表 1：

表 1 會計師法之研修歷程

時 間	事 件 發 展	與會人員
89 年 9 月至 90 年間	證期會成立專案研修委員會，歷經十個月舉行高達二十次之研究會議。	學者專家 會計師代表 行政機關代表
90 至 91 年間	證期會陸續將重要議題提至經發會「健全會計制度改革推動小組」--「強化會計師獨立性與功能」分組會議討論。	學者專家 會計師代表 行政機關代表
91 年 11 月至 12 月	證期會陸續參訪十二家中大型事務所、三家會計師公會及全聯會，聽取會計師界之意見。	會計師代表
92 年 1 月 20 日	證期會舉辦會計師法草案公聽會。	學者專家 會計師代表 行政機關代表
92 年 5 月 2 日及 5 日	證期會舉辦會計師法草案座談會。	學者專家 會計師代表 行政機關代表
92 年 5 月 22 日	證期會將會計師法案送請財政部審議。	
92 年 6 月 2 日	證期會代表再與台北市及台灣省會計師公會溝通會計師法修正草案。	會計師代表
92 年 6 月 9 日、7 月 3 日、7 月 14 日及 7 月 22 日	財政部舉辦會計師法草案座談會。	學者專家 會計師代表 行政機關代表
92 年 8 月 8 日	財政部將會計師法案送請立法院審議。	
92 年 8 月 26 日及 9 月 1 日	證期會代表持續就會計師法草案與會計師事務所溝通。	國內前四大會計師事務所代表
92 年 9 月 16 日	證期會代表就會計師專業責任險之施行細節與保險司等相關單位研商。	行政機關代表 保險業者 其他保險周邊單位代表

肆、會計師法修正重點

以下分別就會計師法修正重點及會計師界主要爭議之焦點說明如下：

一、修正重點：

[一]、建立良好之執業環境方面：

1. 明確聯合會計師事務所之責任並增訂法人組織之會計師事務所：

(1) 目前會計師事務所型態有個人事務所及聯合事務所兩種，而聯合事務所之組織定位及責任歸屬未明，若干權利義務未明確訂定，常導致聯合執業會計師間發生糾紛情事，故本次研修會計師法將聯合會計師事務所之組織明確界定為合夥組織，除本法有特別規定者外，應適用民法合夥之規定。

(2) 因應我國資本市場發展、企業國際化環境及會計師事務所大型化之趨勢，為利於事務所永續經營並避免所內會計師因少數會計師之違失而波及其他善良執業者，配合國際趨勢增訂法人會計師事務所之組織型態。所規劃之法人會計師事務所為具有法人人格之權利義務主體，制度設計上除基於會計師專業特殊性而於本法明定規範外，其餘準用公司法有限公司之有關規定。有關會計師法所設計事務所之組織型態及責任彙總如表 2。

表 2 會計師事務所之組織型態及責任彙總

組織／責任	法人事務所	聯合事務所	個人事務所
責任	■ 事務所及其他執業會計師負有限責任 ■ 該執業會計師負無限責任	無限責任	無限責任
設立最低人數	至少五人	至少二人	一人
設立最低資本額	■ 最低二千五百萬元 ■ 股東超過五人，每增加一人增加二百萬	無規定	無規定
投保業務責任險	■ 訂定最低投保金額 ■ 得視經濟情況彈性調整	無規定	無規定

2. 強化會計師公會之功能：

(1) 鑒於目前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，各公會在組織分工上有疊床架屋之情形；經「健全企業會計制度改革推動小組」決議參採美、日等先進國家作法，建立一有效率之全國性會計師公會。至地區性公會則可視會員需要於全國會計師公會章程彈性訂定有關職能分工及財務與資源之劃分及相互支援等規範，以使公會之運作更有彈性且更為有效。

(2) 未來全國性會計師公會之職能將授權擬訂會計師及助理人員持續進修辦法、事務所廣告內容及範圍、辦理會計師事務所及分事務所之設立及變更登記業務，並開放非執業會員加入全國會計師公會，以強化公會之紀律及業務評鑑委員會決議之公正及客觀性。茲將未來與現行會計師公會之組織架構及其優劣比較如表 3。

表 3 未來與現行會計師公會之組織架構及其優劣比較

差異分析	未 來	目 前
組織型態	■ 以全國性公會為主 ■ 可視會員需要彈性設置地區性公會	■ 於省（市）成立地區性公會 ■ 由地區性公會以團體會員方式組織全聯會
會員執業	加入全國性公會即可在全國執業	會計師必須分別加入各地區性公會並在該區執業
會員屬性	含執業與非執業會員	僅有執業會員
專務委員會之設置	至少應設置業務評鑑、紀律、專業進修及會員紛爭調解等功能性之委員會	未明訂其設置種類
優劣比較	優點： ■ 展現會員自律精神 ■ 強化公會服務功能 ■ 提升組織運作效率 ■ 公會架構較具彈性	劣點： ■ 會員意見難以整合 ■ 組織運作欠缺效率 ■ 公會架構較為僵化

[二]、提升會計師之執業品質方面：

1. 強化會計師之獨立性：

(1)美國自發生安隆事件後，美國總統布希並於二〇〇二年七月三十日在白宮簽署「Sarbanes-Oxley Act of 2002」（以下簡稱企業革新法案），其中為強化會計師之獨立性，明定會計師事務所及所內相關人員不得同時為審計客戶提供審計及非審計服務，非審計服務範疇包括代客戶處理帳務、財務資訊系統的設計與實行、估價服務、公平性意見或相關報告、外包之內部稽核服務等，且簽證會計師受託簽證同一客戶不得逾五年，及公司之審計人員禁止於離職後一年內在先前審計客戶擔任資深主管等規定。

(2)會計師法修法草案參採美國企業革新法案之精神，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，其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，故對該等情形由各業務事件主管機關斟酌情況彈性認定。

(3)除於會計師法增訂獨立性之規範外，證期會亦於九十一年十月三日發布之「證券發行人財務報告編製準則」修正案中，要求公開發行公司所支付非審計公費佔審計公費達一定金額或比例者，應揭露審計公費及非審計公費之金額及內容；於公開發行公司擔任重要職務者（如董事長、監察人、總經理、財務會計主管），最近一年度如有任職於查核簽證會計師所屬事務所或關係企業者，亦應揭露相關資訊。

2.增訂會計師職前訓練及持續進修之規定：為維持會計師執業品質，美、英等先進國家對會計師職前訓練及持續進修均有嚴謹之規定，本次修法依據經發會「健全企業會計制度推動改革小組」討論共識並參考律師法規，明定會計師應完成職前訓練，方得登錄，且取得登錄資格後，會計師亦應持續專業進修，有關會計師職前訓練及持續進修之有關規定整理如表4。

表4 會計師職前訓練及持續進修相關規定比較表

項 目	職前訓練	持續進修
內 容	■ 基礎課程及實務訓練 ■ 具備實務經驗者，如何充抵實務訓練之規定 ■ 訓練不合格或未達標準者之重訓及重修規定	■ 最低進修時數、科目 ■ 收費標準 ■ 辦理機構 ■ 違反規定之處理程序及其他相關事項
訂定機關	■ 會計師法之主管機關 ■ 但將徵詢會計師公會等外界意見	全國性會計師公會
優 點	■ 兼顧理論與實務經驗 ■ 提升會計師執業水平 ■ 折抵制度較具備彈性	■ 持續增進專業技能 ■ 提升專業品質及簽證功能

[三]、管理機制及配套措施方面：

1.會計師事務所之檢查：會計師法修正草案新增有限責任之法人會計師事務所之組織，為維護大眾權益並增進社會公益之需要，本次修法增訂主管機關得檢查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。

2.會計師之懲戒：鑒於目前各業務事件主管機關移請財政部交付懲戒之案件有增加之趨勢，會計師懲戒制度及會計師懲戒及覆審委員會之組織及功能亦因此日顯重要。為提升會計師懲戒效率及效能，針對會計師懲戒制度之組織及運作事項檢討修正會計師法及「會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會組織及審議規則」¹；有關會計師法中之懲戒規定修正重點如下：

(1)為使懲戒處分種類更具彈性及差異性，將現行懲戒處分種類由警告、申誡、停業、除名，修正為警告、罰鍰、停業、除名。

(2)為使會計師審慎執行其業務，並使處分具警惕效果，增訂於二十年內受停業處分累計達四年者，應予除名。

(3)配合「健全企業會計制度改革推動小組」--「強化會計師獨立性與功

¹ 「會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會組織及審議規則」之修訂業經行政院核定，並於九十二年七月三十日經財政部發布施行。

能」分組會議共識意見，規定執業與非執業會計師代表占會懲會及覆審會委員之人數比例不得少於三分之一，行政機關代表不得超過二分之一，以衡平各界代表比例並增進懲戒及覆審委員之專業性及客觀公正性²。

(4)為符合行政程序法行政處分之公開原則，增訂會懲會及覆審會應將懲戒決議結果公開。

3.對非法執業者之處置：本會計師法修正案除對未取得會計師資格而刊登廣告或招攬會計師業務等行為，提高行政罰鍰外，對於未取得會計師資格擅自執行會計師業務、設立會計師事務所、或雇用會計師執行需具備會計師資格方可執行之業務等，分別處以較重之刑罰，以為警惕。

二、爭議重點：

財政部與證期會在與會計師之協調過程中，會計師界對於本法案之修正重點及內容多能予以認同，惟部分項目雙方仍有期望差距尚需與會計師持續溝通，謹就以下幾項主要爭議項目，分別就會計師、會計學者與法律學者之立場分別說明如下：

[一]、主管機關對會計師事務所之檢查範圍是否以業務為限。

1.會計師主張理由：主管機關檢查事務所之業務狀況係無可厚非，惟若進行財務檢查，則應侷限於有限責任之事務所（即法人會計師事務所），否則以個人會計師事務所而言，實難以區別個人與事務所之財產狀況，主管機關若逕予檢查，將侵犯個人隱私權且實務上亦不可行。

2.法律專家說明：在法理上主管機關應可對事務所進行檢查；另基於專業人員應受到較嚴格之監督，且由於會計師所簽證之財務報告係對不確定大

² 「會計師懲戒委員會與懲戒覆審委員會組織及審議規則」第二條及第四條有關會懲會及覆審會之組織成員規定如下：

會懲會置委員十三人至十五人，分別由財政部就下列各款人員派兼或聘兼之，並指定一人為主任委員：

一、財政部代表四人，包括金融局局長、賦稅署署長、法規委員會執行秘書及證券暨期貨管理委員會主任委員。

二、經濟部商業司司長。

三、會計師代表三人。

四、法律及會計學者或專家五人至七人。

覆審會置委員十三人至十五人，分別由財政部就下列各款人員派兼或聘兼之，並指定一人為主任委員：

一、財政部代表二人。

二、最高法院檢察署指派檢察官一人。

三、行政院主計處副主計長一人。

四、審計部副審計長一人。

五、會計師代表二人至三人。

六、法律及會計學者或專家六人至八人。但財政部依前款聘兼會計師代表三人者，本款人數不得逾七人。

眾負責，故應設計主管機關有檢查事務所之機制；主管機關於執行檢查時，監察院、立法院及社會均會予以監督，若有濫權亦須依法負責。

1.會計專家說明：

(1)依據企業個體慣例，個人財產理應與事務所財產分離，公會可制定個人、合夥及法人會計師事務所各種型態之財務報表範例以供會員參循，且將檢查財務之範圍限縮在業務相關之財務方面。

(2)主管機關若執行檢查事務所財務及業務狀況之權力，其情況應十分特殊，否則不會隨便逕予檢查。

[二]、會計師負擔民事賠償責任是否以公費之十倍為限。

1.會計師主張理由：社會大眾對會計師常有錯誤認知，致將公司與會計師之責任混為一談，不應以公司財務報告發生弊端而課予會計師過高之責任；假設某一會計弊案，應賠償金額為十億元，會計師依比例責任所應負擔之賠償責任為一·五億元，以會計師承接該案之公費約五百萬元、利潤約一百萬而言，若不設定賠償責任上限，會計師應負擔之賠償金額將嚴重超過該案之利潤（1.5 億元-1 百萬元=1.49 億元）。

2.法律專家說明：

(1)基於會計師對財務報告之簽證除對委託人負有契約責任外，亦對利害關係人負有侵權責任，不應以個案公費之多寡作為侵權責任之計算基準；以醫師為例，其所負擔之賠償責任不以收取醫療費用之一定倍數為限，其應負無過失責任；若有過失者，其賠償責任提高為損害金額之二倍；若屬故意者，賠償責任則提高為三倍；因此不應率然訂定賠償責任之上限。

(2)若堅持增訂會計師賠償責任之限額以該案取得公費之數倍為限，一定要增列故意或重大過失不在此限之規定，以維護會計師最基本之尊嚴；惟如此一來，未來實際案例時，法官可能基於社會公益而傾向以故意或過失認定，而使會計師須負刑事責任，對會計師反更加不利。

[三]、會計師是否應通知業務事件主管機關拒絕簽證之事由。

1.會計師主張理由：

(1)委任關係是日常生活中普遍存在之法律關係，其係建立在信任之基礎上，若要求會計師應通知業務事件主管機關拒絕簽證之事由，會使會計師與委託人雙方之信任基礎破滅，亦將對會計師之生命、財產造成威脅，且對社會秩序之維持造成很大之影響，並可能使會計師違反職業道德公報應就委託人相關業務事項予以保密之規定。

(2)由於會計師並無調查權，實無法掌握委託人可能有意圖使會計師為不實不當簽證之證據。

(3)現行非公開發行公司委託會計師查帳之比例過低，若要求會計師於辦

理非公開發行公司財務報告查核簽證業務時，亦需向業務事件主管機關報告拒絕簽證之情事，可能會降低中小企業委託會計師查帳之意願，恐將對健全企業會計制度之目標更有悖離。

2.會計專家說明：

(1)會計師業與律師行業不同，其負有公益角色，應較其他專門職業人員負擔更高之社會責任；增訂會計師應向業務主管機關通知拒絕簽證之事由，係以委託人或受查人有意圖使會計師作不法或不當簽證為前提，並使會計師於知悉委託人或受查人可能有第一項不法意圖時得為必要之處置，而非要求會計師當告密者。

(2)美國證管會規定當會計師拒絕簽證時，受查公司應向主管機關申報其事由並副知會計師，若受查公司未依規定申報者，會計師應主動提出；因此，國外亦有類似我國會計師法規定會計師應向業務事件主管機關報告拒絕簽證事由之管理機制。

(3)要求會計師應向業務事件主管機關通知拒絕簽證事由，可銜接會計師發生拒絕簽證與公司申報更換會計師時點之落差，並達到保障會計師之效果。以最近發生某公司財務弊案為例，其導致投資人損失慘重，會計師雖表示早已拒絕簽證，惟業務事件主管機關並未知悉此一情事而為適時處理，反而使社會大眾亦對會計師有所質疑。

[四]、會計師之執業以加入全國性公會即可在全國執業為宜，或應分別加入各地區性公會而於該區執業為宜。

1.會計師主張理由：

(1)未來全國性公會應扮演登錄機關之角色，地區性公會則係扮演執業登記之角色；有關全國一致之事項由全國性會計師公會處理，有關因地制宜之事項則由地區性公會處理。經考量現行實務運作缺失而採上開結構調整後，未來將不會有現行功能重疊之情形，有助於提升公會之自律功能。

(2)台灣會計師界有太多非法業者及許多對口單位，會計師必須組成地區性公會以與之抗爭、溝通，方有成效。

(3)目前地區性公會在協助會計師辦理非公開發行公司業務層面扮演重要角色，如會計師與各地區國稅局間就稅政有關事項之溝通多涉及行政裁量權，需仰賴該地區公會與國稅局協調、溝通。

2.法律專家說明：律師法在九十一年修正時，已將會員必須加入當地公會始得於該地區執業之規定刪除，目前律師會員僅需加入任一公會即可在全國執業，理由係曾有會員質疑原規定會員必須加入當地公會始得於當地執業之規定有違憲之虞及造成會員不便等爭議，故修法取消應加入地區公會始能執業之規定。若會計師法仍要求會計師會員應加入地區性公會方能於該區執業，未來亦可能面臨違憲問題。

3.會計專家說明：

(1)依據先進國家會計師公會之發展趨勢，公會組織多朝成立一強有力之全國性會計師公會組織調整，而本次會計師法草案亦參酌先進國家之發展趨勢並考量國內實際環境需要，由會計師決定有無成立地區性公會以便服務地區會員之需要，規劃設計會計師加入全國性公會即可在全國執業，至地區性公會之運作可依據會計師業務及會員之分布等因素彈性設置，會計師可藉此對會員提供更優質或差異化之服務以吸引會員之加入並展現其自律精神。

(2)若規定會計師應於省（市）設置地區性公會，未來其他縣（市）升格改制為直轄市時亦應設置公會組織，恐無實益且使公會設置更為僵化。

伍、塑造嶄新的會計師執業環境

財政部本次修正會計師法，主係期望建構一個公平、合理之執業環境，以促使事務所永續經營、提升國際間之競爭力；在此同時，賦與會計師公會一定權責，透過會計師會員之充分自律，以使會計師專業品質及簽證功能更臻完善，必要時，由主管機關行使公權力，將能使整體監理機制更為健全，對於外界廣泛使用會計師所簽證財務報表之投資人而言，亦可重建對會計師之信心。有關會計師法草案所建構之會計師執業環境如圖 5。

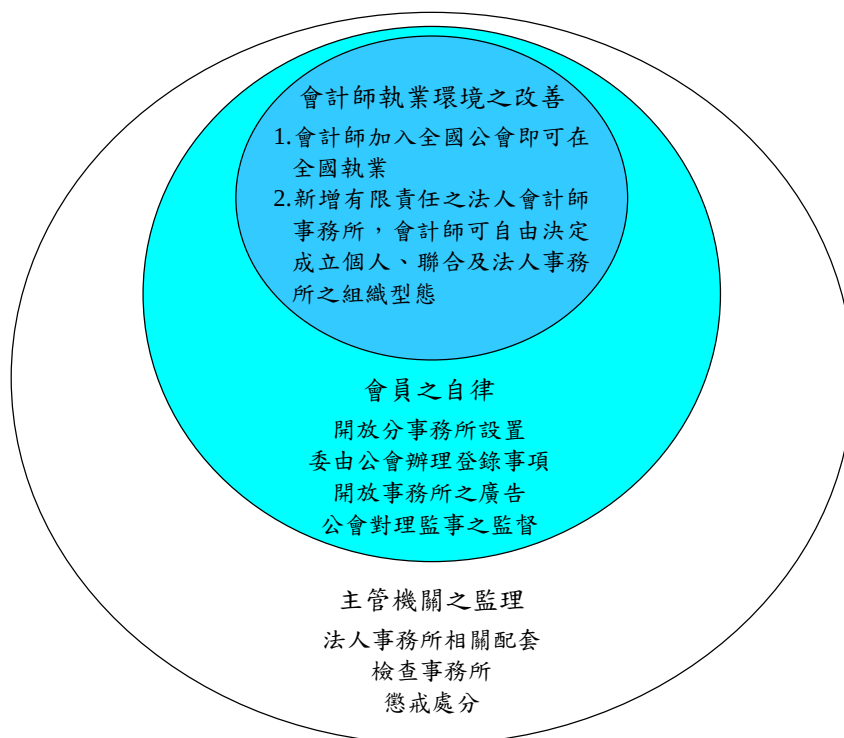


圖 5 會計師法草案所建構之會計師環境

一、會計師執業環境之改善

[一]、建構全國性會計師公會：

目前會計師欲在省（市）執業需分別加入省（市）會計師公會為會員，且除經本部許可得兼在其他一省（市）執業者，會計師執行業務之區域以一省（市）為限，準此，現行會計師最多僅能加入二個地區性公會且僅能在該區執業，對會計師業務之拓展及執業便利性均有一定之限制；為促使資源有效配置並達到經濟效益，本次修法即應因會計師界之需求，規劃一具效率之全國會計師公會，會員於加入全國會計師公會後即可於全國執業，至地區性公會之設置在會計師法修正案中亦未加以限制，全國會計師公會可視服務地區會員之需要，彈性考量有無設置之必要。

[二]、新增有限責任之法人會計師事務所：

因應會計師事務所大型化、國際化之趨勢，本次修法增訂有限責任之法人會計師事務所組織型態，除執行該業務之會計師外，其他會計師及事務所原則上係負擔有限責任，未來對於將加入或成立事務所之會計師而言，無異提供了另一選擇管道，且對於成立法人事務所之會計師而言，亦對其未來生存空間有正面助益。

二、充分賦與會員自律機制

[一]、開放分事務所之設置：

現行分事務所之設置規定，若屬個人會計師事務所者，其分所家數以一家為限，屬聯合會計師事務所者，其分所家數則以二家為限。邇來常有會計師反映上開限制無法使會計師事務所即時、就近對客戶提供服務，且易造成借牌弊端，本次修法爰將分事務所家數設置之限制，放寬為除報經主管機關核准者外，每直轄市或縣（市）以一家為限，且分事務家數不得超過該事務所執業會計師人數，未來分事務所之設置將可視事務所之需要彈性設置。

[二]、委由公會辦理會計師登錄事項：

目前會計師開業需先向省（市）主管機關³申請登錄再加入公會始得開業，為簡政便民並簡化行政流程，未來將委託會計師公會辦理會計師登錄相關事宜，會計師可同時向公會辦理登錄並加入公會後即可執業，可充分簡化並縮短登錄之流程及時間。

此外，為落實會計師公會之自律，查核助理人員受僱或解僱之申報，亦將由現行向省（市）主管機關申報並向會計師公會備案，調整為向全國會計

³ 按現行會計師法第三條規定，會計師法主管機關，在中央為財政部，在省為財政部指定之機關，在直轄市為直轄市政府；目前高雄市政府之會計師登錄作業係由該府辦理，台北市政府則指定財政局辦理，至台灣省之會計師登錄則由財政部台灣省中區國稅局辦理。

師公會申報即可，且申報時限亦由現行隨時申報修正為每月十日以前彙總申報上個月之資料，以達簡政便民之目的。

[三]、開放事務所之廣告：

我國加入世界貿易組織後，會計師業面臨競爭益重，經參酌美、英、日等諸多先進國家對會計師行業已開放允許適度之廣告，基於國內會計師業建議會計師之服務資訊應予公開，使客戶、投資人易於獲取會計師相關資訊，爰修正會計師法開放會計師得為事務所介紹之廣告，至廣告之內容及範圍則授權由全國會計師公會訂定後報請主管機關核定。

[四]、公會應發揮自律精神，對其理監事適當之監督：

會計師公會之理監事係由會員選任，當有違反法令、怠忽職責、濫用職權或違背誠實信用原則等行為者，應由公會發揮其自律機制主動為一定之制裁，若公會有應為不為之行為者，方由主管機關介入限期公會為改善處置，屆期未改善者，主管機關得予以糾正或命令公會停止其一年以下其監事之職務或予以解任。是以，會計師法在設計對公會理監事之管理制度時，主係秉持會員自律精神，由公會對其理監事為一定之處置。

三、主管機關監理等配套措施

[一]、訂定法人會計師事務所之配套措施：

會計師所簽證財務報表之使用者係廣泛不確定之大眾，一旦外界因信賴會計師所簽發之財務報表受有損害且會計師與有過失者，應負擔一定之賠償責任；由於會計師法草案規劃之法人會計師事務所係採朝有限責任設計，如何在會計師責任有限與維護社會公益之間取得衡平，在會計師法中必須設計必要之規範機制，使新制得予順利運作並使其效益得以充分展現。

有關會計師法對於法人會計師事務所之配套機制彙總如表 5。

表 5 法人會計師事務所之配套機制

配套措施	規 定
設立門檻	法人會計師事務所之設立條件如下：(§25) ■ 已具備登錄會計師資格之股東五人以上。 ■ 最低實收資本額新臺幣二千五百萬元；股東人數超過五人者，每增加一人，資本額應增加新臺幣二百萬元。 上開最低實收資本額規定，主管機關得視經濟情況調整之。
投保下限	法人會計師事務所應投保業務責任險之保險金額不得低於下列最高者：(§31) ■ 新臺幣二千五百萬元。 ■ 每位股東新臺幣三百萬元。 ■ 法人會計師事務所最近一年度收入總額。但收入總額超過新臺幣十億元者，得以十億元計算。 上開應投保業務責任險之金額，主管機關得視經濟情況調整之。

資訊公開	法人會計師事務所應於每會計年度終了後三個月內申報年度財務報表。(§33)
提列公積	法人會計師事務所於分派盈餘時，應提列百分之十之法定盈餘公積。但法定盈餘公積提列金額已達資本總額之二倍者，不在此限。(§34)

上開設立門檻、投保下限及提列公積等規定，其目的在透過三項措施以對外界達到一定程度之保障；以規模約八十人、年營業額十億元以上（利潤率約百分之二十）之聯合會計師事務所為例，若未來轉型為法人事務所後，其股東最低出資額約一億七千五百萬元，最低保額為十億元，應提列之法定公積約二千萬元，若因簽證導致利害關係人受有損害，至少可提供約十一億九千五百萬元之保障，在制度設計上，可與有限責任產生一定之衡平效果。

另考量法人事務所之責任有限，為瞭解法人事務所是否依規定投保或提列法定公積等，爰規定法人會計師事務所應定期申報財務報表，強化其資訊之透明度。

〔二〕、事務所之檢查：

基於會計師簽證影響之層面及提供服務之對象為不確定之投資大眾，在放寬會計師管理及開放其業務範圍之前提下，亦應訂定相關配套機制，方能使會計師之簽證品質有所提升；經參考先進國家有關規定，當有維護大眾權益並增進社會公益之前提下，適度授予主管機關檢查會計師事務所之業務及業務相關財務狀況之權力，一方面可提振投資人對會計師之信心外，另方面透過事前監理可即時防止不當行為之發生。

〔三〕、會計師及事務所之懲戒：

行政處分通常係行政機關對於重大影響社會秩序或公共利益之案件最終所採取手段之一，在會計師法之設計架構內亦採取相同之概念。自行政程序法施行後，人民對於行政處分之公平性、正當性、合法性，要求更為嚴格。基於會計師之懲戒處分在性質上亦屬行政處分，因此，在修訂會計師法時，亦適度融入行政程序法之觀念，在審查過程中，給予會計師充分陳述意見之機會，在決議時，亦將會計師佔懲戒委員會及覆審委員會之比重提高，以強化會計師懲戒決議之公信力及專業性。

本次財政部修正會計師法，除了營造一個嶄新的會計師執業環境外，對於不法業者邇有濫用會計師名義破壞市場生態部分，亦有較為明確之管制措施，如除了對未取得會計師資格而刊登廣告或招攬會計師業務之行為，提高行政罰鍰外，對於未取得會計師資格擅自執行會計師業務、設立會計師事務所、或雇用會計師執行需具備會計師資格方可執行之業務等，分別處以較重之刑罰，以達到扼阻功效。

陸、結論與建議

會計師法草案第一條明定，本法立法宗旨係為提升會計師專業服務品質及維護公眾權益，而會計師界亦自我期許以發揮執業品質、增進專業技能、促進經濟發展為使命，顯見，無論以會計師界或主管機關立場皆係希望我國會計師之執業環境或品質能更臻良善。惟在財政部修法過程中，有會計師認為行政機關本次修法目的違反會計師之五大原則：適合時宜原則、自律自主原則、公平合理原則、責任相當原則、權益保障原則，其說法恐過於偏頗，蓋由前揭說明，修法後之會計師環境已將現行許多主管機關之權責交由會計師界自律，包括會計師之登錄事宜、廣告及分事務所之開放、對公會理監事之懲處等，而在主管機關執行公權力之範圍及程度方面亦有放寬，如增加懲戒委員會會計師代表名額之比重；而在會計師簽證品質提升方面，主管機關雖對會計師提出較多之要求，如會計師應維持形式及實質之獨立性、檢查事務所等，然此亦係順應國際趨勢及公眾之期待而增訂，會計師不應一方面期望與國際接軌、提高競爭力，一方面相關作為又自排於國際潮流之外。因此，在衡平各界期望之考量下，財政部所提出之會計師法案已盡可能地滿足各界之需求。目前會計師法尚在行政院審查中，未來立法過程中，主管機關、會計師界及學術界等宜朝以下方向再繼續努力：

- 一、主管機關應積極研議相關子法及相關配套措施，包括會計師職前訓練規則、會計師專業責任險實施規則、法人會計師事務所設立核准相關規定等；此外，主管機關亦應持續保持與會計師間之協調、溝通機制，以化解障礙、尋求共識。
- 二、會計師法修正案總計七十餘條，每一修正條文雖恐無法滿足所有會計師之需求，然會計師法修正通過後，受益最大者仍為會計師同業，期望會計師界能放下我執及偏見，以正面、宏觀及精益求精地角度看待會計師法，從異中求同，使國內會計師執業環境及簽證水平達到國際水準。
- 三、學術界在會計師法修正過程中一直扮演重要角色，從證基會研擬草案迄今，舉凡公聽會、座談會等，學者專家均積極參與，無論從會計、審計或法律觀點，均對會計師法修正提供許多寶貴意見。未來，亦期盼學術界仍能持續關心本法案修正狀況，並就會計師之功能、角色及責任等提出有關建言，以提升國內會計及審計水準。

參考文獻

- 林嬋娟、蔡彥卿，1995，會計師事務所組織型態及其法律責任之比較研究，中華民國證券商業同業公會委託研究。
- 林國全譯，日本會計師法。
律師法。
建築師法。
- 財政部九十二年六月九日、七月三日、七月十四日及七月二十二日召開會計師法修正草案座談會會議紀錄資料。
- 財政部健全企業會計制度推動改革小組執行成果報告，頁 138-152。
- 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，2001，會計師法全盤研討修正草案研究報告。
- 財政部統計處編印，會計師事務所服務業調查報告。
- 張福淙，2003，財政部座談會發言摘錄－從佛法看會計師法，稅務旬刊，第一八六六期，頁 30-32。
- 臺灣證券交易所股份有限公司，2002，「Sarbanes-Oxley Act of 2002」中譯本，頁 37-39。
- 賴春田，2000，會計師的業務、責任及會計師事務所組織之演變，國立台灣大學管理學院會計學研究所碩士論文，頁 46-47。
- 醫師法。