

# 行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：其他(國際會議))

## 出席「審計監理機關國際論壇」 (IFIAR) 2019 年執法工作小組會議

服務機關：金融監督管理委員會證券期貨局

姓名職稱：陳專員英閔

派赴國家：瑞士蘇黎士

出國期間：108 年 6 月 15 日至 6 月 20 日

報告日期：108 年 9 月 19 日



內容	
壹、前言	2
貳、IFIAR 執法工作小組簡介	4
參、IFIAR 2019 年執法工作小組執法會議討論議題	6
一、討論議題一—「2018 年執法問卷調查結果」(Result of the 2018 Enforcement Survey)	6
二、討論議題二—「會計師執法程序」(Enforcement—Procedural Aspects)	8
三、討論議題三—「運用科技協助案件調查」(Use of Technology in Investigations)	16
四、討論議題四—「新興風險、趨勢及挑戰」(Emerging Risks Trends and Challenges)	20
五、討論議題五—「建立審計執法機制」(Establishing an Enforcement Regime)	24
六、專題演講六—「監理機關之執法-圈外人的觀點」(Enforcement by Audit Regulators—An Outsider View)	27
肆、結論及建議	30



## 壹、前言

「審計監理機關國際論壇」(International Forum of Independent Audit Regulators, 以下簡稱 IFIAR) 成立於 2006 年, 係全球最具影響力之審計監理機關組織, 成立宗旨係為分享審計監理經驗暨提升全球審計品質。IFIAR 目前有 55 個會員國, 成員遍及全球, 包括英、美、日等國審計監理機關均為其會員, 其常設秘書處位於日本東京。IFIAR 設有理事會, 理事任期 4 年, 理事成員 16 名, 理事會負責規劃 IFIAR 發展策略及進行重要決策。此外, IFIAR 尚有包括金融穩定委員會 (FSB)、世界銀行 (WB)、巴賽爾銀行監理委員會 (BCBS)、國際證券管理機構組織 (IOSCO)、國際保險監理官協會 (IAIS)、公眾利益監督委員會 (PIOB) 及歐盟執委會 (EC) 等 7 大國際組織擔任觀察員, 顯示 IFIAR 對國際審計監理之重要性及影響力。

為因應實務需求, 以推動各項重要審計監理業務, IFIAR 成立不同目的之工作小組, 包括全球審計品質工作小組 (Global Audit Quality Working Group<sup>1</sup>)、檢查工作小組 (Inspection Working Group) 跨國合作工作小組 (International Cooperation Working Group)、投資者及相關利害關係人工作小組 (Investor and Other Stakeholders WG, IOSWG)、準則協調工作小組 (Standard Coordination Working Group)、及執法工作小組 (Enforcement Working Group) 等 6 大工作小組。

本會自 97 年起即加入 IFIAR, 係初始會員國之一, 歷年積極參與 IFIAR 各項活動, 包括年會、檢查工作小組會議、加入 IFIAR 執法工作小組, 以掌握國際重要審計監理趨勢暨深化國際監理交流。歷經一年多準備暨爭取國際支持, 本會於今(2019)年 4 月 30 日順利當

---

<sup>1</sup> 原名全球六大會計師事務所組成之公共政策委員會工作小組 (Global Public Policy Committee Working Group), 2016 年改名為現有名稱。

選 IFIAR 理事，此係本會首度參與重要國際組織之管理及營運決策。自當選理事後，本會持續參與理事會及會務，發揮影響力，並積極掌握國際審計監理動態，以為國內施政之參考。

## 貳、IFIAR 執法工作小組簡介

- 一、**緣起：**IFIAR 會員除對會計師事務所進行例行檢查外，多數 IFIAR 會員之核心職掌亦包括對會計師不當執業行為之調查（Investigation）及執法（Enforcement<sup>2</sup>）。鑑於調查及執法對於投資者保護及審計品質提升亦扮演關鍵，IFIAR 於 2012 年倫敦年會討論新成立一工作小組，以蒐集 IFIAR 各會員之執法制度之資訊並與會員分享，並討論執法相關議題與發展，其運作方式與檢查工作小組（Inspection Workshop Working Group）類似，經 2013 年 4 月 IFIAR 年會正式決議設立執法工作小組（Enforcement Working Group，EWG）。
- 二、**小組成員：**IFIAR 執法工作小組（EWG）成員包括瑞士、日本、澳洲、芬蘭、法國、德國、英國、美國、南非及我國。此外，尚有一觀察員國—喬治亞。EWG 主席為瑞士審計監理總署（FAOA）代表 Reto Sanwald，副主席為日本金融監理局（FSA）代表 Takashi Nagaoka（長岡隆）。
- 三、**運作情形：**依前開設置目的，EWG 主要業務為：（1）對 IFIAR 會員進行會計師執法制度情形問卷調查；（2）定期召開執法研討會（Enforcement Workshop）；自今（108）年起新增一重要業務—撰擬重大審計執法案例，與成員分享執法經驗。EWG 工作小組成員定期以電話會議方式討論前開專案，並分享近期調查及執法事宜之最新發展；另為使小組相關工作討論更順暢，EWG 每年舉辦 1 次實體會議（Face to Face Meeting），由小組成員面對面討論執法相關議題。
- 四、**運作成果：**EWG 成立迄今，已完成兩次執法問卷調查<sup>3</sup>，並於

---

<sup>2</sup> 以下原文涉及 Enforcement 部分，將視內容所需，譯為執法或處分。

<sup>3</sup> 2014 年會 EWG 先提就 EWG 成員進行「會計師執法制度」問卷調查(pilot survey)。

IFIAR 年會發布，內容包括會員執法權力、執法運作架構、調查及處分之相關實務、執法結果之公布等；至 EWG 執法研討會部分，本會積極派員參與，並擔任與談人。本次係第 4 屆 EWG 執法研討會，過往 EWG 執法研討會係接續年會後舉辦，本次係首度單獨舉辦。本會歷次參與情形列表如次：

執法研討會	時間	地點	參與與談主題
第 1 次	2015 年 4 月 24 日~25 日	台北	公布執法結果
第 2 次	2016 年 4 月 22 日~23 日	倫敦	確認潛在執法案 件
第 3 次	2017 年 4 月 7 日~8 日	東京	會計師處分公告 政策及其影響
第 4 次 (本次)	2019 年 6 月 17 日~18 日	蘇黎士	1. 正式及非正式 執法程序 2. 審計準則公報 之執法運用

## 參、IFIAR 2019 年執法工作小組執法會議討論議題

### 一、討論議題——「2018 年執法問卷調查結果」(Result of the 2018 Enforcement Survey)

報告人：瑞士 FAOA 代表 Reto Sanwald

(一) 背景說明：IFIAR 自 2014 年華府年會通過由 EWG 對 IFIAR 會員進行「會計師執法制度情形問卷調查」，問卷內容涵蓋各國之審計執法及調查等議題，問卷調查每 4 年進行一次，2018 年係第 2 次調查，本次問卷內容進行部分調整，問卷回復比例為 79% (=回復 42 國/發放 53 國)，回復情形尚稱良好，爰結果應具代表性。EWG 彙整調查結果後，並發布「會計師執法制度情形問卷調查 (2018 Enforcement Survey Report)」與會員分享，以促進各 IFIAR 會員對他國會計師執法制度之瞭解，並從中汲取他國經驗。

(二) 2018 年執法問卷調查結果略以：

1、調查權 (Investigative Powers) 【註：百分比 (%) 係占回復問卷會員之比例】：

(1) 會員擁有調查權型態主要為：要求就詢問事項答覆 (95%)、提供相關文件 (93%)、提供口頭證詞 (81%) 及赴據點/住所調查 (74%) 等。

(2) 調查權適用對象主要為：事務所 (98%)、會計師 (95%)、涉案相關人士 (64%) 及審計個案公司 (60%)。

2、啟動調查權之考量因素包括：重大性 (88%)、投資人損害 (81%)、會計或審計缺失性質 (86%)、造成投資人損害以外之公眾利益因素 (93%)、(監理機關之) 資源限制 (38%)。

3、執法權適用對象：事務所 (98%)、個別會計師 (95%)、其他涉案人士 (40%)。

4、對事務所採行執法措施條件：事務所存在重大治理或品質管制缺失（93%）、事務所有多起審計個案缺失（67%）。

5、處分之原因：

原因	事務所	會計師
審計個案缺失	93%	95%
品質管制缺失	95%	67%
不配合調查 （包括拒絕提供資料等）	98%	93%
與查核無關，惟涉及誠信或適格性 （Integrity/Fitness）之缺失	52%	60%
未登錄	76%	74%
未繳納規費	57%	52%
未依規定申報書件	79%	71%

6、與會計師查核意見相關之執法權力：要求會計師執行額外查核程序，或要求其重新執行查核程序（29%）、要求會計師撤銷（Withdraw）查核意見（17%）、公告會計師查核意見未符相關法規（45%）、公告會計師查核意見無效（17%）、移請證券主管機關處理（60%）。

7、裁量處分措施之考量因素：缺失重大性（100%）、過往缺失情形（97%）、缺失涵蓋期間（90%）、會計師應承擔責任之程度（Degree of Responsibility）（87%）、是否配合調查（77%）、缺失/犯罪意圖（73%）、缺失發生日期是否久遠（57%）、會計師或事務所財務狀況（77%）、不當得利或避免損失金額（83%）。

8、執法案件來源：事務所檢查發現（100%）、來自其他機關之轉介（100%）、檢舉或吹哨者（98%）、媒體報導（88%）、依據監理機關自行調查或風險分析（81%）、分析受監理者

之公開資訊 (74%)、第三方求償資訊，例如民事訴訟判決 (43%)。

9、處份型態：警告 (69%)、譴責 (Reprimand /Censure)(74%)、罰鍰 (83%)、撤銷核准或撤照 (88%)、解散事務所 (21%)、暫時或永久性禁止執業 (88%)、限制業務 (81%)、提改善計畫 (86%)、委請第三方監督 (26%)、徒刑 (0%)、其他刑罰 (5%)、其他 (21%)。

10、執法常見缺失類型：

(1) 事務所品質管制缺失：獨立性 (57%)、案件品質控管 (50%)、風險評估、客戶承接與續任 (33%)。

(2) 審計個案缺失：工作底稿記載 (62%)、公允價值衡量/估計 (55%)、專業懷疑/注意義務 (55%)、查核風險評估 (48%)、繼續經營假設 (41%)、採用專家報告 (36%)、內控測試 (33%)、舞弊測試 (31%)、函證程序 (31%)、案件複核 (29%)、集團查核 (31%)、分析性證實程序 (29%)、新式查核報告 (7%)。

11、會員認為執法不易之審計準則公報依序為：ISA540—會計估計 (14%)、ISA315—風險評估 (12%)、ISA600—集團查核 (10%)、ISA530—審計抽樣 (10%)、ISQC1—品質管制 (10%)、ISA230—底稿歸檔 (7%)。

## 二、討論議題二—「會計師執法程序」(Enforcement—Procedural Aspects)

主題涵蓋正式及非正式執法程序、與事務所檢查部門合作、執法案件結果公告等，以下分就各子議題報告重點摘要如次：

### (一)「正式及非正式執法程序」(The Procedures of Formal and Informal Enforcement)

## 報告人：本會代表陳專員英閔

- 1、本會代表首先介紹我國會計師執法程序，本會於接獲有關財務報告編製或會計師查核缺失訊息時，相關訊息可能來自財務報告審閱、事務所檢查結果、吹哨者或媒體報導等。本會將啟動調查程序，如涉及上市櫃公司，將先洽請證交所或櫃買中心進行初步調查，嗣其回報調查結果後，再由本會深入調查，如發現會計師有違反「會計師查核簽證財務報表規則」（下稱查簽規則）或審計準則公報，且情節非屬重大時，則可能採行非正式執法措施；倘情節重大，則將採行正式執法措施。
- 2、有關正式執法措施部分，針對會計師違反查簽規則或審計準則公報，且情節重大時，本會將依會計法，將涉案會計師移付「會計師懲戒委員會」決議懲戒處分程度；倘會計師不服懲戒委員會之處分決議，得向「會計師懲戒覆審委員會」提出申請覆審，倘會計師仍不服覆審決議，得依法提起行政訴訟。
- 3、正式及非正式執法措施：
  - (1) 正式執法措施：決策機構為「會計師懲戒委員會」，根據會計師法，會計師懲戒處分措施包括：罰鍰、警告、申誡、停止執行業務或除名；正式執法措施之處分對象為會計師。
  - (2) 非正式執法措施：決策機構為會計師主管機關—金融監督管理委員會，非正式執法措施較多元，包括：要求事務所提出改善措施、口頭警告、與事務所執行長或審計營運長開會溝通，或其他監理措施包括：提高對事務所之檢查頻率、增加會計師審計案件之財報實審抽核頻

率、加強對會計師 IPO 申請案件之審查、將會計師查核缺失告知公司審計委員會等；非正式執法措施之處分對象可為會計師或會計師事務所。

#### 4、正式及非正式執法措施比較：

- (1) 正式執法措施：處分目的以懲罰或嚇阻為主；裁處措施限於會計師法所規範者；採行正式執法措施所需之時間較長且執法成本較高。
- (2) 非正式執法措施：處分目的以警告或缺失改善為主；非正式執法措施較具彈性，可搭配監理措施執行，以達改善審計品質之效；非正式執法措施所需之時間較短，且一般而言，執法成本較低。
- (3) 決定採行正式或非正式措施時，監理官首先應評估擬達成之目的或成效為何？此外，視個案或監理目的，正式或非正式執法措施應可同時互補使用（Both/And Approach），無須視為單一旦互斥之選項（Either/Or Approach），以免限縮成效。

## **（二）與事務所檢查部門合作（Working With Inspections Departments and Staff）**

**報告人：美國 PCAOB 代表 Mark Adler 及 John Abell**

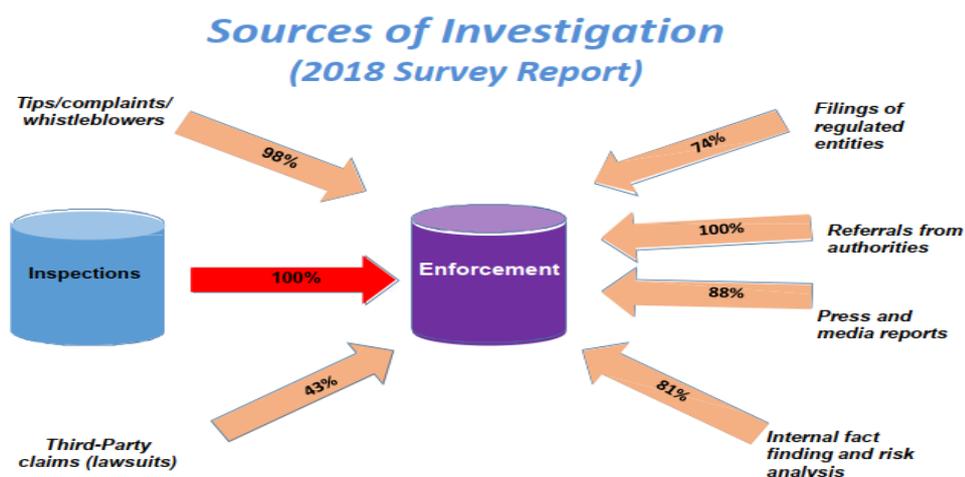
### 1、事務所檢查與執法差異：

- (1) 事務所檢查主要目的係為發現事務所審計品質管控缺失，並予以改善。
- (2) 執法主要目的則為處理違反審計準則或法規，通常伴隨罰鍰、處分、限制業務或其他處分措施。

### 2、檢查結果移付執法之理由：執法係審計監理重要一環，將事務所檢查結果移付執法，得強化事務所檢查成效，確保檢查

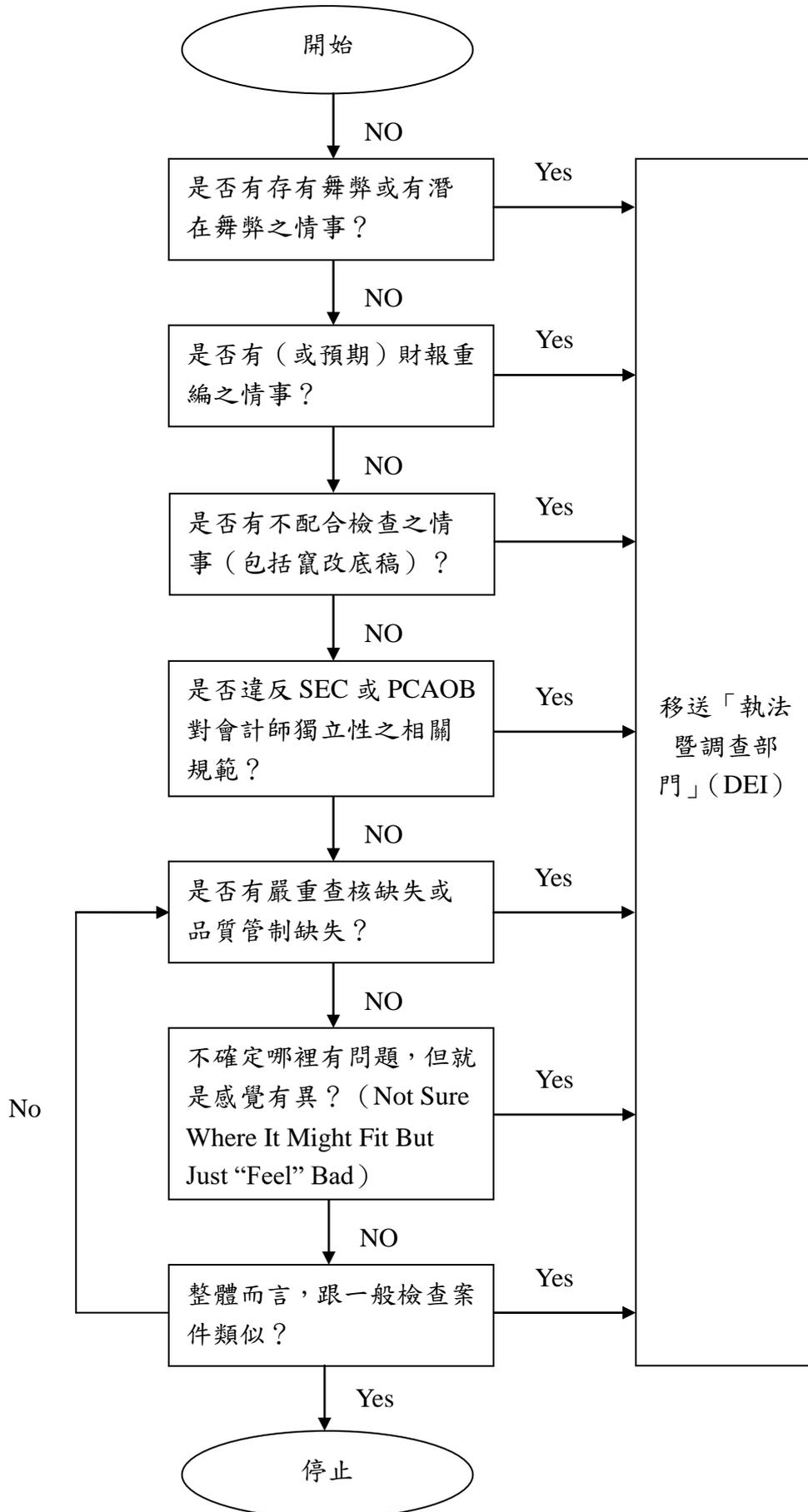
結果所見重大缺失，得以正式及公開執法程序予以處分，達成嚇阻效果，以維護外界對於審計及財務報告之信心。

- 3、移付調查案件之來源：根據 2018 年 IFIAR 檢查報告彙整會員國移付調查案件來源，所有 IFIAR 會員均得將事務所檢查案件以及其他機關移來案件移送調查、另有 98% 之會員國得將民眾檢舉或吹哨者舉發之案件移付調查。



- 4、PCAOB 移付執法決策：根據下列流程圖可知，PCAOB 決定是否移付懲戒時主要考量因素包括，是否有舞弊、對財務報導之影響程度、事務所是否配合檢查、是否違反獨立性、是否有審計缺失或品質管制制度缺失等。

圖：美國 PCAOB 移付執法決策流程



5、各國移付懲戒考量因素（資料來源：2018 年執法問卷結果）：

依據	2018 年	2014 年	變動
重大性	37 (88%)	84%	+4%
投資人損害	34 (81%)	78%	+3%
涉及會計及審計之議題	36 (86%)	75%	+11%
投資人損害以外之公共 利益考量	39 (93%)	72%	+21%
資源限制	16 (38%)	34%	+4%
其他	10 (24%)	25%	-1%

6、結論：雖事務所檢查與執法目的不同，但檢查與執法應相互合作，以收互補之效。檢查人員應瞭解何時移付懲戒、執法部門辦案之標準、以及調查及執法如何進行；另執法部門人員應善用檢查人員，以協助辨認值得著手調查之案件。

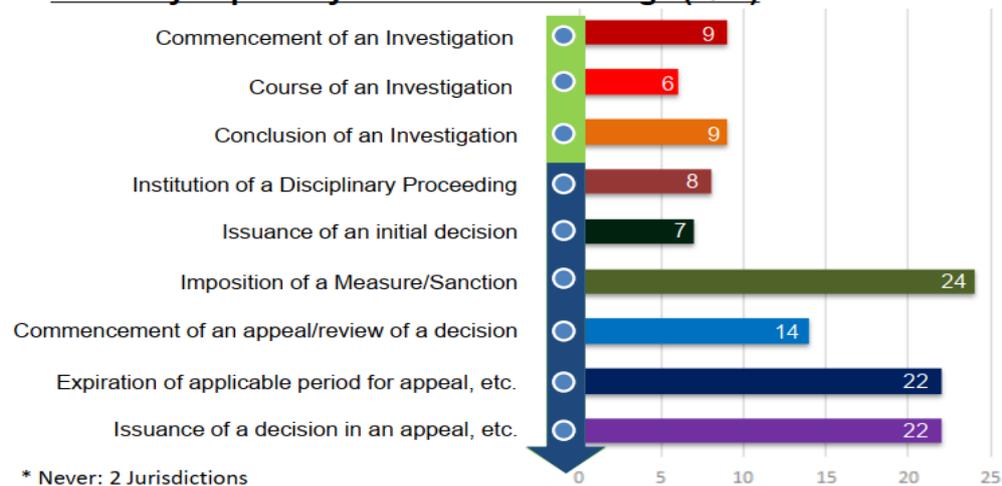
(三) 執法案件結果公告 (Publication of Enforcement Cases)

報告人：日本 JFSA 代表 Takashi Nagaoka

1、2018 年執法問卷中，與公告執法結果有關部分略以：

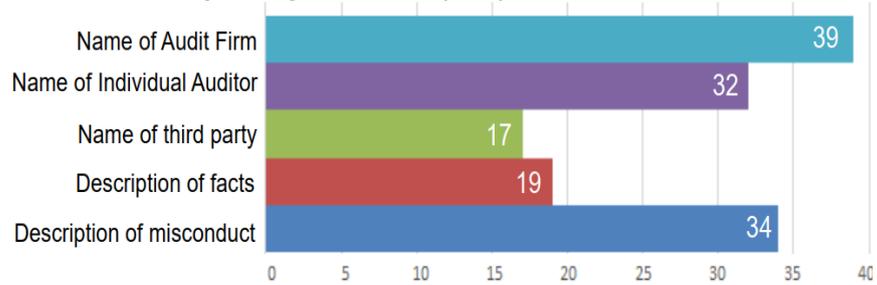
(1) 公告時機：多數國家於處分確定時對對外公告，其次為上訴期間終止時，或決議上訴時。

□ Authority to publicly disclose in each stage (Q46)



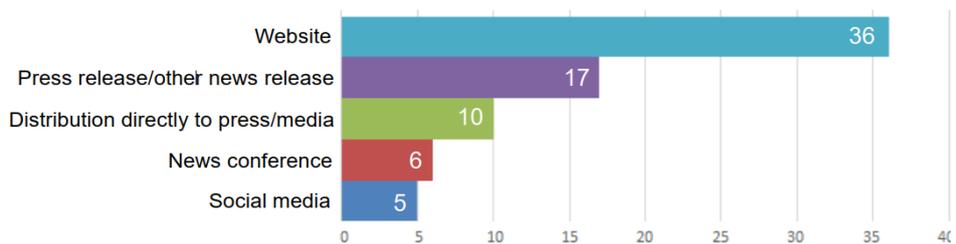
- (2) 執法結果公告內容：公告執法結果時，多數國家公告內容包括：事務所名稱、會計師名稱，以及缺失說明；另部分國家會公布第三者（例如審計個案公司）名稱，以及提供相關事實說明。

□ **Information to be publicly disclosed (Q47)**



- (3) 公告管道：各國主要管道為官方網站，其次依序為發布新聞稿、透過媒體發布、召開記者會及透過社群媒體等。

□ **Medium for Public Disclosure (Q48)**



2、執法案件結果公告之考量

- (1) 公告內容撰擬原則：公告內容應以簡潔為原則，儘量避免運用過多術語，應說明會計師缺失及處分原因、公司不當會計處理與會計師缺失關係、缺失本質及嚴重程度等。
- (2) 公告時機：應思考公告執法結果可能產生之影響，例如對事務所聘任會計師、對股票市場衝擊、以及對於受處分會計師其他簽證案件之影響等。

(3) 公告管道：決定公告管道時，應思考主要溝通對象，除傳統公告方式外，亦可考慮其他傳播管道，例如召開記者會或運用社群媒體等。

### 3、日本公告處分案件結果之作法

(1) 公告內容：包括事務所名稱、會計師姓名、相關人員/機關姓名 (Name of Third Party)、交易性質、處分理由、案件摘要及缺失摘要。

(2) 公告時機：所有案件公告時點為處分時，惟針對簽證不實之案件，應於執法程序開始時先行公告，於處分時，再行公告。

(3) 公告管道：公告管道通常為政府公報、日本證管會之官方網站；倘該處分案件，係由日本會計師審計監理委員會 (CPAAOB) 建議者，則應於 CPAAOB 官方網站公告，另如有必要，得召開記者會對外說明。

(4) 涉及個人資料之處理方式：

A. T 監理官提醒各國應思考，處分公告後，涉及會計師個人資料之處理方式。以日本為例，於處分後「一定期間」，即將處分公告內容中提及受處分會計師名稱及相關個資，如地址或會計師註冊號碼等，予以去識別化，改以空白或 A、B 等符號取代，惟前開個資處理方式，不適用於會計師事務所。

B. 所稱「一定期間」，依處分類型不同，例如，處分為申誡 (Reprimand) 者為 1 個月、處分為暫停業務 (Suspension) 者，為暫停業務期間。

### 4、案例分享－Toshiba 及簽證會計師安永案例

(1) 公告內容：為符合簡潔原則，該公告之執法報告內容將

原本長達 300 頁之內部報告彙整至較為精簡之 5 頁，針對會計師缺失摘要部分，內容將著重於最嚴重之審計缺失。

- (2) 公告時機：為降低對股市之影響，本案係於股市收盤後公告。
- (3) 公告管道：由於 Toshiba 係日本知名企業，該案件自開始偵辦時，即為全國及國際矚目案件，且由於本案涉及財務報告不實之金額龐大，爰本案設定之主要溝通對象為一般民眾，JFSC 特別召開記者會對外說明，另本案並未使用社群媒體對外公告，惟 T 監理官表示，未來不排除使用此類工具，以提升溝通成效。

### 三、討論議題三—「運用科技協助案件調查」(Use of Technology in Investigations)

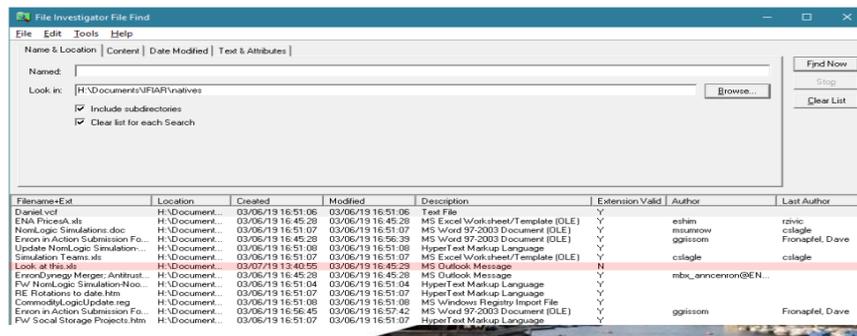
報告人：美國 PCAOB 代表 Mark Adler 及英國 FRC 代表 Elizabeth Barrett

- (一) 運用科技協助案件調查之優點包括：節省時間及人力成本、透過資料分析技術，以及視覺化方式呈現資訊，能協助調查人員快速把握重點。
- (二) 元資料 (Metadata，以下以原文表示) 分析：
  - 1、目前會計師事務所之資料多以電子檔形式保存，電子檔已逐漸取代實體文件，檢查人員得透過檢視 Metadata 評估事務所提供資料之真偽，或藉分析 Metadata 挖掘相關偵辦線索。所稱「Metadata」係對於每一 (電子) 檔案之說明及特性描述，例如：檔案名稱、檔案產生 (Created) 及修改日期、檔案之說明描述、檔案類型 (例如為.DOC 或.PDF)、頁數、檔案大小、加密情形等。透過檢視檔案之 Metadata，可協助

釐清案情。舉例而言，檢視檔案修改日期及檔案大小，可以判斷事務所提供給檢查人員之資料之真實性，包括是否經修改或變造。

2、PCAOB 之 A 代表表示，目前坊間已有諸多商用軟體可協助檢查人員辦案且價格十分合理，以 FiD3 公司之 File Investigator Tool 軟體為例，該產品係 PCAOB 使用之電腦鑑識工具 (Computer forensic tools)，每年僅需約 300 元美金，A 代表現場展示，運用該工具萃取檔案之 Metadata。

### FI Tools retrieves many metadata fields from a targeted location



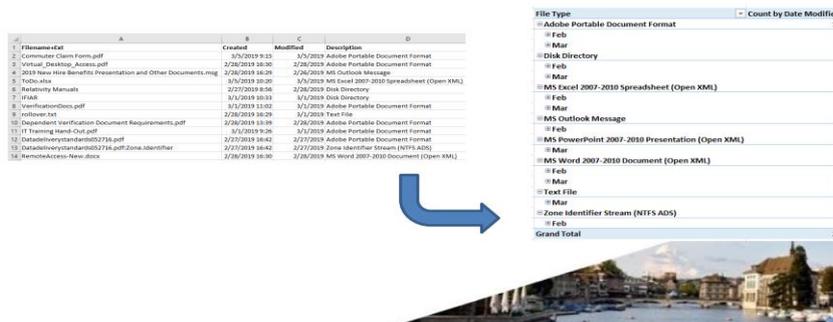
Session 3:  
Use of Technology in Investigations

CONFIDENTIAL—Not for distribution outside IFLAR

並透過 Excel 軟體分析所萃取所出之 Metadata。

## Microsoft Excel

Metadata can be exported from FI Tools for further analysis in Excel. Pivot tables and charts can be used to analyze the document set

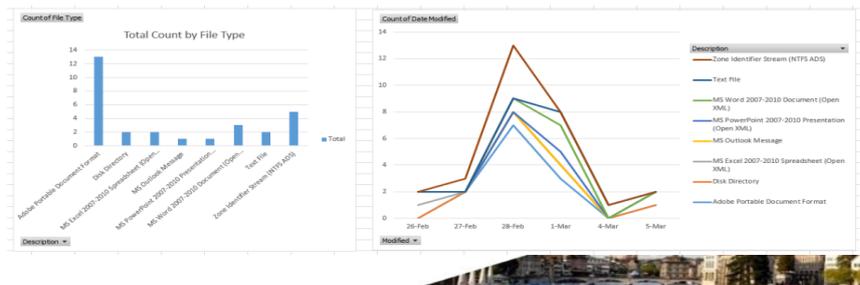


Session 3:  
Use of Technology in Investigations

CONFIDENTIAL—Not for distribution outside IFLAR

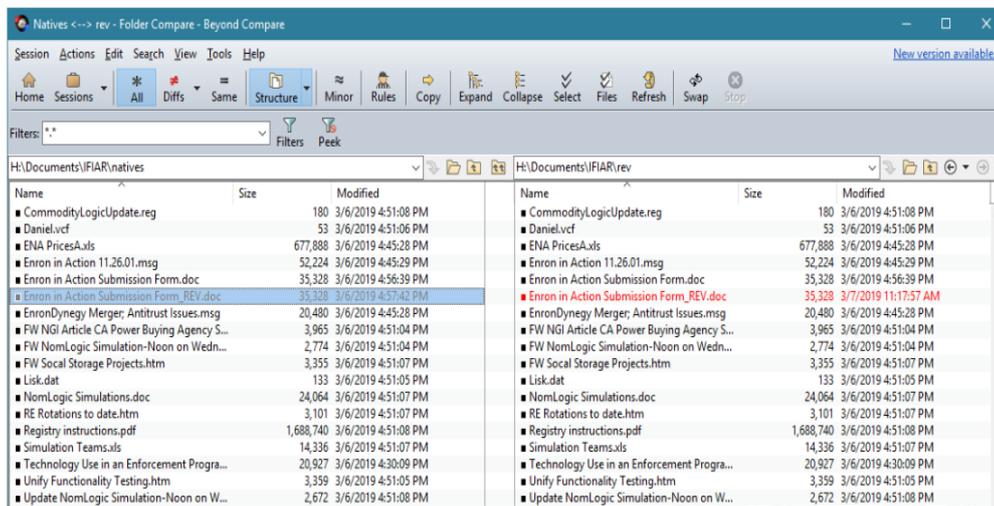
# Microsoft Excel

Metadata can be exported from FI Tools for further analysis in Excel. Pivot tables and charts can be used to analyze the document set



3、最後 A 代表展示，運用軟體比對兩檔案之 Metadata，從中檢視其差異，並評估是否存在異常。

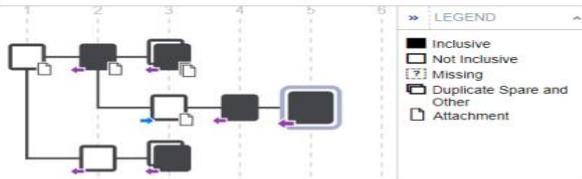
## Select two folder paths and see differences in metadata



(三) 電子郵件分析 (Email Threading)：透過軟體協助，可將相關 email 包含附件、後續 email 往返，依據時間序列以邏輯方式，並以視覺化呈現。

# Email Threading

1	Kitchen Please book med	12/27/2001 4:43 PM	Kitchen	Schoppe, Tammie <tstags@enron.com>	Please book medicals
2	Schoppe Tammie RE: Please book	12/27/2001 2:13 PM	Schoppe Tammie <Tammie.Schoppe@ENR	Kitchen Louise <Louise.Kitchen@ENRO	RE: Please book medicals
1	Steffes James D Description of UB	01/28/2002 3:59 PM	Steffes James D. <James.D.Steffes@ENR	Forster David <David.Forster@ENRON Kitchen Louise <Louise.Kitchen@ENRO	Description of UBS Deal
3	Steffes James D RE: Description o	01/29/2002 10:25 AM	Steffes James D. <James.D.Steffes@ENR	Kitchen Louise <Louise.Kitchen@ENRO Forster David <David.Forster@ENRON	RE: Description of UBS Deal
4	Forster David <t RE: Description o	01/29/2002 10:35 AM	Forster David <David.Forster@ENRON	Kitchen Louise <Louise.Kitchen@ENRO	RE: Description of UBS Deal
5	Steffes James D Description of UB	02/01/2002 7:05 PM	Steffes James D. <James.D.Steffes@ENR	Kitchen Louise <Louise.Kitchen@ENRO	Description of UBS Deal
7	Koehler Anne C. RE: Description o	02/04/2002 11:31 AM	Koehler Anne C. <Anne.C.Koehler@ENRC	Steffes James D. <James.D.Steffes@ENR	RE: Description of UBS Deal



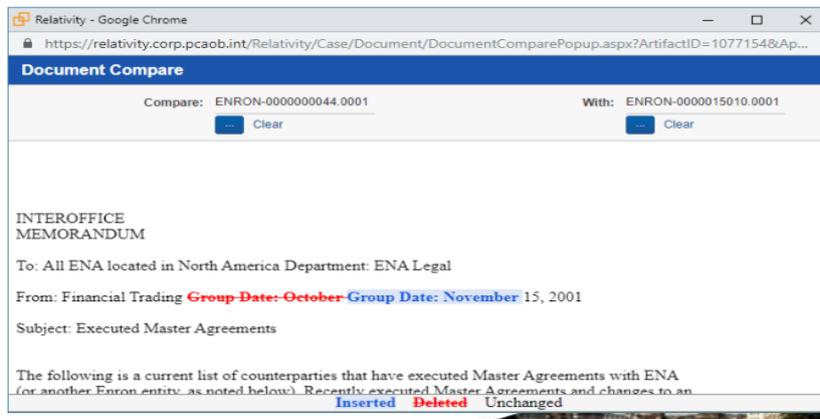
Session 3:  
Use of Technology in Investigations

CONFIDENTIAL—Not for distribution outside IFI

(四) 其他：另其他用以協助偵辦案件之軟體尚包括，得比對兩文件差異之軟體，以及可以顯現檔案中被刻意隱藏之內容。

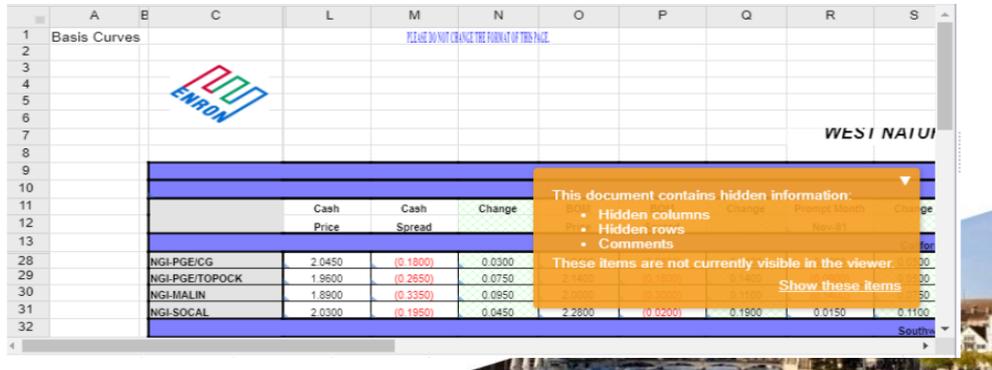
# Document Compare

Document Compare can be used to view the differences between the text in two documents



# Document Intelligence

Shows hidden content and work product in Microsoft Office documents



## 四、討論議題四－「新興風險、趨勢及挑戰」(Emerging Risks Trends and Challenges)

主題涵蓋「審計準則公報之執法運用」、「監理官執法之期望落差」等，以下分就各子議題報告重點摘要如次：

### (一)「審計準則公報之執法運用」(Application of Auditing Standards in Enforcement)

報告人：本會代表陳專員英閔

- 1、本會代表首先簡介我國審計法制環境。我國審計準則公報主要依據國際審計準則公報 (ISA) 內容訂定，並進行部分調整；另本會訂有查簽規則，按我國查簽規則對於會計師執行查核程序訂有額外規範。舉例而言，查簽規則要求會計師將本期新增銷貨客戶屬關係人且交易金額重大者，或本期新增為前十名銷貨客戶者納入查核樣本，並瞭解本期新增為前十名銷貨客戶之交易性質及合理性…等。由於此類型（當年度新增即成為重大客戶）交易之查核風險較高，爰本會要求會計師須額外執行相關查核程序，以取具充分及適當之查核證

據。

2、監理官於執法過程適用審計準則時，經常遇到之挑戰包括：

- (1) 專業懷疑界線模糊：會計師執行查核程序時，應秉持專業懷疑態度，倘發現相關查核證據彼此存在衝突時（Contrary Evidences），會計師應有警覺並應執行額外查核程序，惟會計師是否具備專業懷疑並無明確界線，是以，實務上，監理官欲辨認會計師是否具備專業懷疑並非易事且可能流於後見之明（Hindsight Bias）。
- (2) 原則性規範：判決一致性有助於維持法規環境之穩定及可預測性，對於監理機關而言，維持法規環境是很重要的，惟國際審計準則公報（ISA）及國際財務報導準則（IFRSs）係採原則性規範，爰監理官認定會計師是否有缺失時，亦需要進行專業判斷，專業判斷易涉及主觀判斷，爰裁處時不易維持判決一致性。
- (3) 審計準則公報詮釋落差：會計師與監理官對於審計準則公報之詮釋可能存在落差，詮釋落差也會造成執法之困難。
- (4) 查核證據之充分及適當性：會計師執行審計業務時，應取得充分及適當之查核證據，以出具查核報告，惟會計師及監理官對於取得查核證據之充分及適當性可能存有不同見解。

3、結論及建議

- (1) 從個案學習：監理官可詳加研習過往會計師懲戒案例，熟悉對相關公報或準則之缺失認定標準，以維持判決之一致性。
- (2) 提供指引：對於審計準則公報之原則性規範，監理機關

可藉發布相關指引，以利業者遵循。

- (3) 證據評估：認定會計師缺失時，監理官對於證據之解讀，應充分考量會計師查核時的情境及脈絡（Evaluate Evidence in Context），以提高證據解讀之正確性。
- (4) 諮詢會計師或學術界：倘準則詮釋或適用存有重大爭議時，宜諮詢業界或學術界之見解，以提升決策品質及處分之公正性。
- (5) 與資本市場組織或機構保持密切合作：監理機關應與相關資本市場組織如證交所，保持密切合作關係，妥適運用其資源(Leverage)，以協助調查或執法工作之進行。以我國為例，證交所及櫃買中心於第一線協助本會進行初步調查工作，對於我國審計監理有莫大助益。
- (6) 與會計師密切溝通：監理機關宜與業者維持密切溝通，確保業者了解監理機關之監理期待，以及監理機關對於相關公報之遵循及要求。

## (二)「監理官執法之期望落差」(Expectation Gap in Perceptions of Regulators' Enforcement Jurisdiction)

報告人：荷蘭 AFM 代表 Dr. Melissa van den Broek

- 1、「期望落差」係指投資人，以及媒體、政治人物及一般民眾等利害關係人，對於審計監理之期待與監理機關實際作為之差異。由於近期重大審計失敗案件頻傳，導致「期望落差」日益擴大，外界對於審計監理機關之監理效能開始產生疑慮及不滿。
- 2、審計監理機關之執法決定主要與會計師查核品質，或品質管制/事務所治理有關，因此執法案件未必表示會計師出具意見型態有誤，或財務報告編製有不實表達。

3、M 監理官認為，造成「期望落差」因素之一為監理機關執法權限制，M 監理官藉機分享，荷蘭最高行政法院近期判決—AFM 不得僅依財報查核缺失，逕認定事務所違反注意義務而對其處分：

- (1) 案緣於 AFM 於 2012 及 2013 年間檢查四大會計師事務所，並抽核 40 件審計個案，發現其中 18 家審計案件存在簽證會計師未能取具足夠查核證據，有重大查核缺失之情形。AFM 認定四大事務所違反「注意義務 (Duty of Care)」，爰於 2016 年 3 月 16 日對四家會計師事務所進行裁罰。其中安永及資誠兩家事務所因不服裁處，爰提出上訴。
- (2) 荷蘭行政法院於 2017 年 12 月 20 日判決，AFM 不得僅依多起財報查核缺失，逕行認定事務所違反「注意義務」，進而對事務所進行處分。AFM 不服判決，於 2018 年 1 月 31 日提出上訴，嗣荷蘭最高行政法院作出最終決議，維持原判決，並撤銷對渠等事務所之處分。對此，AFM 於今 (108) 年 6 月 18 日發布新聞稿表示，將促請財政部進行修法。
- (3) 依據荷蘭法規，唯有證明事務所違反其「注意義務」，始得認定事務所存有缺失，而予以裁處，所稱「注意義務」係指，事務所應營造簽證會計師遵循相關法規或準則之環境。本案 AFM 主張為，基於多起重大財報查核缺失，審計品質不佳，足資認定該事務所違反「注意義務」之情事，惟荷蘭最高法院判決，財報查核缺失雖顯示事務所可能違反「注意義務」，惟僅憑藉此情，尚不足以認定事務所疏失，AFM 仍須提出事務所違反

「注意義務」之直接證據。

4、最後，M 監理官以荷蘭為例進行說明，該國會計師懲戒係由會計師懲戒法庭（Disciplinary Court for Auditors）進行判決，懲戒法庭不隸屬於 AFM。AFM 於開啟調查程序向懲戒法庭提起訴訟後，即無法影響判決，是以，AFM 無法完全掌握審計執法結果。由於外界不瞭解會計師處分之行政程序，對於重大審計失敗案件，倘未能及時給予會計師重大處分，外界容易認為監理機關對於會計師監理不力，此亦為期望落差產生之原因。

#### **五、討論議題五—「建立審計執法機制」(Establishing an Enforcement Regime)**

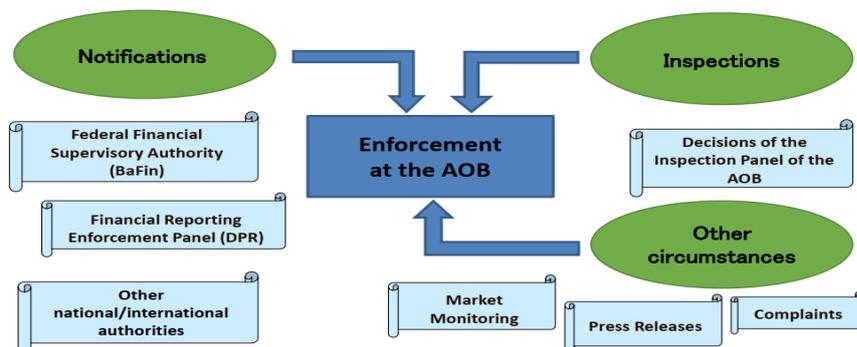
主題涵蓋「執法法治環境要素」及「實務經驗分享：來自 IFIAR 新興市場監理小組之建議」等，以下分就各子議題報告重點摘要如次：

##### **(一)「執法法治環境要素」(Key Elements of an Enforcement Regime)**

**報告人：德國 AOB 代表 Marcus Berger 及 Daniela Oeltze**

- 1、執法法治環境需要有效率的調查及懲戒機制，以發現、矯正或預防不恰當之審計案件。
- 2、懲戒案件來源：以德國為例，會計師執法案件來源包括德國金融監理總署（BaFin）或來自其他單位之通報或轉介、事務所檢查、及其他，包括內部市場監控資訊、媒體報導或檢舉投訴等資訊。

## Initial Selection Policy / Sources



2、AOB 調查權 (Investigatory Powers)：AOB 調查權限包括，約談會計師或事務所、要求提供資料，以及赴事務所實地調查 (On-Site Investigations)。其調查權限主要及於三類對象，包括 (1) 會計師；(2) 會計師事務所；以及 (3) 其他，包括事務所之董事、管理階層及股東，以及審計案件相關查核人員等。

3、懲處及上訴機制：

(1) 調查結果出具後， AOB 內部人員組成之「執法評議小組」(Enforcement Panel within the AOB) 將以多數決方式決議是否對會計師或事務所進行處分。「執法評議小組」成員共 5 名，主席由 AOB 之「執法及市場監控部門」(the Directorate Enforcement and Market Monitoring) 主管擔任。

(2) 倘受處分人對處分結果不服，得提起上訴，由「聯合評議小組」(Joint Committee of the Panels) (類似我國會計師懲戒覆審委員會) 進行裁決，該「聯合評議小組」將由 3 名 AOB 之部門主管，以及 AOB 內 2 名最資深之律師組成。

#### 4、懲處類型：

- (1) 譴責
- (2) 罰鍰，最高 50 萬歐元
- (3) 禁止執行特定業務，1~5 年
- (4) 禁止執行 PIE 相關業務，1~3 年
- (5) 永久禁止執行特定業務
- (6) 宣布會計師出具之查核報告，未符會計師法規要求。

#### 5、懲處公告：

- (1)任何 AOB 所為之行政懲處措施，於可執行時(Reasonably Practicable)，應即時於 AOB 官網公告。
- (2)懲處公告內容包括缺失種類等，惟倘受處分對象為自然人，不得揭露可能洩漏個人身分之資料。
- (3)網上公告資料為期 5 年。

### (二)「實務經驗分享：來自 IFIAR 新興市場監理小組之建議」 ( Practical Experiment: Feedback from IFIAR' s Emerging Regulators Group )

報告人：喬治亞 SARAS 代表 Yuri Dolidze

1、喬治亞審計監理機關 (SARAS) 於 2017 年 6 月成立，監理官 Yuri 表示，SARAS 成立初期，資源不足，於籌備過程獲得 IFIAR 新興市場監理小組諸多寶貴建議及協助，爰藉此機會分享其經驗，俾與其他會員參考。

#### 2、相關建議：

- (1) 為維持監理機關之獨立性，在安排審計監理機關組織層級時，應置於較高的層級 (Superior State Bodies)，以利其獨立行使職權。
- (2) 為達成較佳之執法品質，監理機關於成立之初應多方汲

取他家經驗，例如 IFIAR 即是極佳的學習平台。對於規模較小的監理機關，成立之初，尤需尋求其他國家監理機關之支持及協助。

- (3) 應訂定相關規範及指標，以確保機關之營運效率。
- (4) 應加強宣導，確保受監理的會計師及事務所瞭解自身對於資本市場所肩負之責任。Yuri 表示，此節對於脫離蘇聯管轄許久之喬治亞，依然是項重大挑戰。
- (5) 相關執法決策及對外溝通，應有訂有明確程序且應秉持公開透明原則。
- (6) 為利業者遵循，應盡量避免「法規迷宮」(Legal labyrinths)，對於法規適用有疑義之處，經實質討論後，即應對外說明監理機關對於法規之見解。
- (9) 執法規範不應過於僵固，宜保留適度彈性，以因應特殊個案有不同處理方式。

## 六、專題演講六一「監理機關之執法-圈外人的觀點」(Enforcement by Audit Regulators – An Outsider View)

演講人：瑞士日內瓦大學教授 Urs Zulauf

- 1、Z 教授首先播放前 Arthur Andersen 會計師事務所（已倒閉）會計師 David Duncan 於美國國會列席影片。D 會計師係安隆公司（已倒閉）之簽證會計師，涉嫌於安隆公司出事後銷毀相關文件，惟 D 會計師於出席國會時，引用美國憲法修正案第 5 條，於聽證會上拒絕發言作證<sup>4</sup>。
- 2、Z 教授續分享對全球金融監理之執法趨勢：
  - (1) 跨國監理機構合作偵辦：金融犯罪有跨國化之趨勢，因

---

<sup>4</sup> 美國憲法修正案第五條規定：任何人不得在任何刑事案件中被迫自證其罪。根據該條款，不管是在警察局、法庭或國會聽證會上，任何人皆有權保持沉默，拒絕提供可能被用來控告自己的證據。

此偵辦時愈益需要跨國監理或司法機關之通力合作。以馬來西亞發展公司（1Malaysia Development Berhad，1MDB）弊案為例，該案係由馬來西亞、美國、新加坡、瑞士及杜拜等多國監理機關及司法單位合作始得偵破；另有關 JP Morgan、Citi、BoA、RBS、HSBC、Barclays 及 UBS 等多家跨國金融機構涉及匯率操縱案，參與執法之金融機構亦包括美國、瑞士及英國等金融監理機關。

- (2) 涉及更多刑事判決（Criminal Charges）：以 Credit Suisse 等多家金融機構因涉及協助美國公民逃稅，遭美國司法部以刑事犯罪起訴。
- (3) 更多吹哨者及涉案者自首：以 UBS 及 Citigroup 為例，該兩銀行涉及多起案件，惟經自行發現並透過自首方式，獲得赦免或減輕其刑之待遇。

### 3、最後，Z 教授分享關於審計監理之觀察：

- (1) 儘管審計監理跨國合作之法規架構實已充分，相較其他金融監理之跨國合作趨勢，似未聽聞太多審計監理機關合作之執法案例。
- (2) 審計監理機關應善用吹哨者，以加強不法犯罪之揭露，例如瑞士及英國均公開鼓勵吹哨者揭發不法，且均有成功案例。他認為善用吹哨者之情報，也是重要之金融監理趨勢。
- (3) 時間落差及認知落差：U 教授表示，缺失發生日期到處分日之時間落差，主要來自審判調查等行政程序耗時過長，以英國對 KPMG 之執法案例說明（如下表），短則數年，長則十數年，時間落差容易讓外界對審計監理機

關感到不信任，並產生認知落差。

處分日	受查者	查核財報/缺失期間	對事務所裁罰金額(英鎊)	是否處分會計師
持續調查中	BNY Mellon London Branch	2011	—	—
持續調查中	Conviviality	2017	—	—
持續調查中	Silentnight	2011	—	—
持續調查中	Carillion	2017	—	—
持續調查中	Rolls Royce	2013	—	—
2019/5/8	Co-op Bank	2009	4 百萬	是
2019/5/14	Equity Syndicate Management	2009	6 百萬	是
2018/8/20	Ted Baker	2013	2.1 百萬	是
2018/6/11	Quindell	2013	3.2 百萬	是

(4) 最後 U 教授指出，對於事務所之處分，儘管多數國家均訂有事務所發生嚴重缺失時，監理機關得撤銷對會計師事務所核准之懲戒措施，惟實務上，監理官面臨的問題為，審計業務之市占率已過度集中於四大會計師事務所，似也面臨如銀行業「太大不能倒」(Too big to fail) 的困境，此時，撤銷會計師事務所核准是否真的可行？

## 肆、結論及建議

### 一、參考國外經驗，評估將處分對象擴大至會計師事務所之可行性

根據 2018 年 IFIAR 執法調查報告結果顯示，有 98% 之會員得處分會計師事務所，例如日本 CPAAOB 就安永查核電子巨擘 Toshiba 財報之疏失，處事務所停止承接新業務 3 個月之處分。惟依據我國會計師法規定，對於會計師查核缺失之處分對象，僅限於會計師及法人事務所，由於我國事務所以聯合事務所為主，爰無法就會計師之查核缺失，處分所屬事務所，考量對會計師事務所裁處效果與處分會計師不盡相同，且事務所對於審計品質控管制度亦負有重大責任，爰未來應可適時研議是否將處分對象作進一步擴大。

### 二、適時汲取國外經驗，評估運用科技協助案件調查之可行性

鑒於多數事務所已將其查核工作底稿電子化，且事務所提供監理機關之資料多以電子檔為之，爰執法過程中，案件查核人員如何從龐大的電子檔案中梳理訊息，並從中發現可能之查核線索，顯得十分重要。偵辦人員除仰賴其專業知識及經驗外，尚可善用科技協助查核。本次會議中會員展示如何運用電腦鑑識軟體，分析 Metadata、電子郵件及相關電子檔，以協助檢查檔案之真實性、比對檔案差異，甚或協助分析電子郵件，以釐清案情。建議本會得密切注意國外監理機關運用科技之經驗，並評估運用鑑識軟體，以協助案件調查之可行性，以提升我國審計監理之效率及水平。

### 三、持續掌握國際審計執法趨勢，作為我國未來監理工作之參考

本次會議重點包括執法程序、公告執法結果、及國際審計監

理趨勢。會中諸多會員分享許多寶貴經驗，例如美國 PCAOB 分享移付執法之考量因素、日本 JFSA 分享公告懲戒結果之作法，均可作為本會未來施政或監理之參考。此外，荷蘭代表分享其高等法院之判決結果，其背後之判決依據亦值得省思。本將得持續派員出席 IFIAR 相關會議，藉以掌握國際審計執法趨勢及作法，以作為我國未來監理工作之參考。