

规范秩序 优化服务

促进注册会计师行业持续健康发展

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之四

2022年1月21日 来源：会计司

注册会计师审计是提高会计信息质量、维护市场秩序的重要制度安排。党中央、国务院高度重视注册会计师行业发展。习近平总书记多次对行业改革发展作出重要批示指示，并亲临行业视察。习近平总书记关于加强会计审计机构和专业化队伍建设、发挥财会监督作用等系列重要论述，为行业改革发展提供了根本遵循。扎实推进注册会计师行业各项改革，强化行业监管，优化行业服务，有效发挥注册会计师审计鉴证作用，是贯彻党中央、国务院有关部署的重要任务，是落实《会计改革与发展“十四五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》）的重要内容，是维护市场经济秩序和公众利益的必然要求。

一、“十三五”时期注册会计师行业发展成果丰硕

在党中央、国务院领导亲切关怀下，在财政部党组正确领导下，在有关方面的共同支持下，经过40多年持续发展，我国注册会计师行业坚持服务国家建设，从无到有、由弱变强，从国内走向国际，体制机制不断优化，服务领域不断拓展，做强做大战略取得成效，行业发展总体呈向好态势，成为促进经济社会健康发展的重要力量。

（一）注册会计师行业管理制度体系日趋完善。

经国序民，正其制度。财政部始终将注册会计师行业管理制度体系建设摆在重要位置，紧紧围绕《中华人民共和国会计法》和《中华

《中华人民共和国注册会计师法》，不断加强行业管理制度体系建设。一是相继出台《会计师事务所执业许可和监督管理办法》、《注册会计师注册办法》等部门规章和《关于加强注册会计师行业监管有关事项的通知》、《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》等文件，为规范会计师事务所和注册会计师执业，加强行业监管提供制度保障。二是相继出台或修订《对财务报表形成审计意见和出具审计报告》等 28 项审计准则和 30 项审计应用指南，制定或修订 8 项审计准则问题解答和 5 项专项业务指引，并根据资本市场改革发展和国际准则全面趋同要求全面修订职业道德守则，为规范和指导注册会计师开展实务工作，提升审计工作质量夯实执业基础。三是相继出台《会计师事务所审计档案管理办法》、《关于大力支持香港澳门特别行政区会计专业人士担任内地会计师事务所合伙人有关问题的通知》、《其他专业资格人员担任特殊普通合伙会计师事务所合伙人暂行办法》、《关于推动有限责任会计师事务所转制为合伙制会计师事务所的暂行规定》、《关于落实“证照分离”改革事项 优化会计行业准入服务的通知》、《境外会计师事务所从事全国银行间债券市场境外机构债券发行相关财务报告审计业务报备暂行办法》、《关于认可英国会计师事务所从事沪伦通中国存托凭证相关审计业务有关事项的通知》、《会计师事务所从事证券服务业务备案管理办法》、《关于进一步规范银行函证及回函工作的通知》、《关于推进会计师事务所函证数字化相关工作的指导意见》等文件，持续优化执业环境，

深化注册会计师行业“放管服”改革，为会计师事务所做强做优营造良好的制度环境和氛围。

（二）注册会计师行业管理效能不断提升。

经过多年努力，形成了一套涉及会计师事务所设立及注册会计师注册备案、执业、退出及日常管理全过程的监管安排，有力推动了行业的规范发展，会计服务市场活力和竞争力日益增强。一是行业简政放权力度不断加大。配合行政审批制度改革，压缩会计师事务所及分支机构设立审批时限、精简审批材料，放宽准入条件、取消或下放部分审批事项，不断释放会计市场活力。2014年以来，财政部已先后取消境外事务所设立代表处审批，下放境外事务所临时执业审批，取消事务所跨省迁移审批，将会计师事务所从事证券服务业务由审批管理改为备案管理。二是行业日常管理不断强化。开展事务所持续符合执业资格、执业质量等日常及专项检查，依法整治会计师事务所无证经营、注册会计师挂名执业、网络售卖审计报告、超出胜任能力执业等各类违法违规行为，净化行业发展土壤，营造风清气正的执业环境。三是行业监管机制日益优化。切实发挥监管合力，形成财政行政监管与注协自律管理相互配合，各有侧重的监管体系，不断提升行业监管效能。四是行业信息化管理水平不断提升。财政会计行业管理系统升级优化，会计师事务所设立审批、年度报备、会计师事务所从事证券服务业务备案等事项全程网上办理，实现“让数据多跑路，让群众少跑腿”，便利群众办理行政业务，提升行业管理效率。

（三）注册会计师行业服务国家建设能力不断增强。

随着我国改革开放的不断深入和资本市场的持续发展，注册会计师审计鉴证、经济鉴证、社会监督和咨询服务等业务的市场需求不断扩大。我国注册会计师行业在改革开放大潮中乘势而起，围绕服务国家建设主题和诚信建设主线，会计师事务所做强做优、做专做精成效明显，行业业务收入结构不断优化，行业业务收入规模实现较快增长，行业服务领域不断拓展。截至 2020 年底，全国共有会计师事务所 8600 余家（不含分所），行业年度业务收入超过 1000 亿元，为 4000 多家上市公司、1 万多家新三板企业和 420 多万家企事业单位提供审计鉴证和其他专业服务，并深度参与国家“一带一路”建设、为 1.1 万家中国企业在全球 200 多个国家和地区设点布局提供强有力的专业支持。

（四）注册会计师行业人才队伍不断发展壮大。

随着经济社会的快速发展，对注册会计师审计的需求不断增大，财政部加强注册会计师行业人才建设，注册会计师人才队伍持续发展壮大，人才资源总量稳步增长，人才素质持续提高，年龄结构不断优化，形成了一支素质优良、梯次合理、作用突出的行业人才队伍。截至 2020 年底，全国注册会计师行业共有人大代表政协委员 829 人、全国行业高端人才 555 人、从业人员超 40 万人，为提升会计信息质量和经济效率、维护资本市场秩序和社会公众利益方面发挥了不可或缺的重要作用，日益成为党和国家信赖和倚重的一支专业力量。

二、“十四五”时期注册会计师行业面临的形势和挑战

习近平总书记在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上提出，要对标国际一流水平，大力发展会计等现代服务业，提升服务业发展能级和竞争力。社会主义市场经济的不断深化、“一带一路”等国际化战略的纵深推进、多层次资本市场的健全完善和社会事业的改革创新，为注册会计师行业“十四五”时期国内国际发展创造了更为广阔的市场空间，提供了新的发展机遇，也提出了更高要求。看到行业取得显著成绩和面临机遇的同时，我们也要清醒地认识到，由于起步较晚、基础薄弱等多种原因，注册会计师行业发展同党中央的要求相比、同全面建成社会主义现代化国家的需要相比、同社会公众的期待相比还存在一定差距，行业发展仍存在一些突出难题，影响着注册会计师审计鉴证作用的发挥，制约着行业长远健康发展，需要高度重视，并通过持续深化改革加以解决。

（一）满足市场对高质量审计服务的期望，需要进一步强化会计师事务所内部治理，整治行业“潜规则”。

当前，少数会计师事务所一味追求规模扩张，疏于内部治理，质量控制不严，收入分配、合伙人晋升等更多与业务承接挂钩，执业质量因素考虑不足，影响审计质量，为事务所持续健康发展埋下隐患，对行业整体品牌形象带来不利影响，需要加强政策引导，促进会计师事务所提升一体化管理水平，加强质量管理，保障整体审计质量。无证经营、挂名执业、网售审计报告、超出胜任能力执业等违法违规行为屡禁不止，严重扰乱审计秩序、败坏行业风气，需要形成长效机制，持续整治规管。

（二）解决行业发展机制性难题，需要进一步完善行业法律和基础制度体系。

1993年颁布、2014年局部修正的《注册会计师法》为注册会计师行业的恢复重建和规范发展提供了基本依据，对强化行业管理，发挥注册会计师在社会经济活动中的基础服务作用，作出了重要贡献。随着经济活动日趋复杂，注册会计师审计的重要性愈发凸显，关注度日益上升，财务造假中企业会计责任和会计师事务所审计责任区分、特定实体审计监管、行政处罚上限较低等问题日益成为行业和社会关注焦点，需要通过修订《注册会计师法》及配套规章制度予以解决。

（三）深化“放管服”改革，需要进一步强化行业日常监管。

经过多年的探索，财政部门已形成了一套行业日常监管体制机制，有力推动了行业的规范健康发展。但随着行业的快速发展和放宽行业前端准入的同时，也对创新监管机制，加强事中事后监管提出了更高要求。随着行业规模的不断扩大，业务种类的不断增多，需要进一步统筹监管资源，协调各级财政部门监管职责，完善监管协同机制，加大日常执法检查频次，加强从严执法力度。

（四）促进行业可持续发展，需要进一步优化执业环境。

函证工作是注册会计师审计的重要程序，近年来曝光的一些财务造假和审计失败案例反映出函证不实问题，特别是供应商、金融机构参与造假问题突出，引发市场和公众广泛关注，需要明确相关责任，加大相关责任追究力度，保障审计证据的可靠性。同时，注册会计师行业内存在低价恶性竞争，导致审计资源投入不足，审计质量低下，

并长远影响行业的人才吸引力和持续健康发展，急需建立以质量为导向会计师事务所选聘机制，对违规企业和会计师事务所依法依规严肃处理。

三、“十四五”时期注册会计师行业管理工作重点及具体措施

2021年8月23日，国务院办公厅公布《关于进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的意见》（国办发〔2021〕30号，以下称国办发30号文），明确提出了规范财务审计秩序，促进注册会计师行业健康发展的总体要求、工作原则、具体措施。这是改革开放以来经国务院同意、由国务院办公厅直接印发的指导我国注册会计师行业发展的第一个文件，充分体现了党中央、国务院对新阶段注册会计师行业健康发展的关心和重视，为“十四五”和今后一段时期注册会计师行业发展指明了方向。《规划纲要》对“十四五”时期贯彻落实国办发30号文有关内容进行了进一步强调，紧抓质量提升主线，守住诚信操守底线，筑牢法律法规红线。坚持监管与服务并重、治标与治本结合，“十四五”时期注册会计师行业管理将重点做好以下工作。

（一）依法整治行业秩序。

1. 依法加强从事证券业务的会计师事务所监管。加强会计师事务所从事证券服务业务备案管理，充实财会监督检查力量，推动形成专业化执法检查机制，对从事证券服务业务的会计师事务所开展有效日常监管。出台会计师事务所监督检查办法，建立分级分类监管机制、突出检查重点、提高检查频次、严格处理处罚。出台会计师事务所自查自

纠报告管理办法，压实会计师事务所责任，建立自查自纠报告机制，引导会计师事务所防微杜渐，抓早抓小，持续规范健康发展。完善相关部门对从事证券业务的会计师事务所监管的协作机制，加强统筹协调，形成监管合力，对会计师事务所和上市公司从严监管，依法追究财务造假的审计责任、会计责任。

2. 严肃查处违法违规行为并曝光典型案例。加强对会计师事务所与企业串通违规造假行为的惩戒，对弄虚作假、配合企业蒙骗监管部门和投资者的会计师事务所和注册会计师严惩重罚。上下联动，持续加强会计师事务所无证经营、网络售卖审计报告、注册会计师挂名执业、注册会计师超出胜任能力执业等行业内较为突出违法违规行为的整治。聚焦注册会计师行业违法违规典型案例，依法依规严肃处理，坚决做到“零容忍”，对影响恶劣的重大案件从严从重处罚，对违法违规者形成有效震慑。加大典型案例曝光力度，对全社会、全行业形成警示。

3. 加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设。制定并完善注册会计师行业基础性制度清单，及时跟进健全相关制度规定，建立健全制度化、常态化的长效机制。推动加快修订注册会计师法，进一步完善行政强制措施、丰富监管工具、细化处罚标准、加大处罚力度。合理区分财务造假的企业会计责任和会计师事务所审计责任，明确其他单位向注册会计师出具不实证明的法律责任。完善会计师事务所组织形式相关规定，明确公众利益实体审计要求。完善维护信息安全要求，明确境外机构和人员入境执业等相关监管规定。科学合理确定会

会计师事务所从事上市公司等特定实体审计业务的具体要求，统一公开相关标准。结合实际优化会计师事务所和注册会计师审计轮换机制。做好注册会计师法配套规章制度建设。推动完善会计师事务所和注册会计师法律责任相关司法解释。

4. 建立健全监管合作机制。建立注册会计师行业年度工作会议和日常联席会议机制，整合力量、凝聚共识，切实形成监管合力，及时研究解决制约行业发展的突出问题，不断提升行业监管水平。依法依规开展跨境会计审计监管合作，维护国家经济信息安全和企业合法权益，增强国际公信力和影响力。

（二）强化行业日常管理。

1. 全面深化注册会计师行业“放管服”改革。落实行政审批制度改革和简政放权要求，积极推进会计师事务所及其分所执业许可行政审批制度改革，贯彻《国务院关于深化“证照分离”改革 进一步激发市场活力的通知》（国发〔2021〕7号），切实做好注册会计师行业自贸区“证照分离”改革试点工作，同时，进一步简化会计师事务所、注册会计师审批业务流程、便利申请手续。

2. 加强注册会计师行业信息化建设。构建注册会计师行业统一监管平台，坚持有利于统一监管、服务行业为目标导向，坚持有利于会计师事务所、注册会计师管理、方便信息上报为需求导向，系统地重塑业务需求。建立健全行业数据库，加强数据分析利用，打造“互联网+注册会计师行业”监管服务模式，加强信息化监管，提供更便捷、高效的行业服务。

3. 探索建立审计报告数据单一来源制度, 推动实现全国范围“一码通”。对财政部系统已有业务报备功能进行优化, 逐步实现审计报告在财政部系统报备上传、防伪贴码、加密存储、查询验证, 从源头治理虚假审计报告问题, 打击“无证经营”行为, 遏制企业向不同部门和机构报送不同财务报告行为, 规范财务审计秩序。

4. 加强行业信用管理。出台注册会计师行业严重失信主体名单管理办法, 依法依规共享和公开相关信息并实施联合惩戒。畅通投诉举报渠道, 完善投诉举报办理机制, 建立行业举报受理平台, 做到“接诉必应、限时核查, 查实必处、处则从严”。

5. 不断完善和有效实施注册会计师职业准则体系。立足我国注册会计师执业实践, 结合准则国际趋同等需要, 与时俱进完善注册会计师职业准则体系, 充分发挥其对注册会计师专业服务的规范和引领作用。推动职业准则体系落地实施, 指导会计师事务所完善审计程序, 增强审计独立性, 提高应对财务舞弊的执业能力。

(三) 优化行业执业环境和能力。

1. 引导会计师事务所强化内部管理。加强会计师事务所一体化管理, 出台一体化管理办法, 建立可衡量、可比较的指标体系, 引导会计师事务所在人员管理、财务管理、业务管理、技术标准和质量管理、信息化建设等方面实行统一管理, 建立健全公开、透明、规范的一体化管理检查评估程序。

2. 推进以质量为导向的会计师事务所选聘机制建设。完善国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定, 压实企业审计委员会责任,

科学设置选聘会计师事务所指标权重，提高质量因素权重，降低价格因素权重，完善报价因素评价方式，引导形成以质量为导向的选聘机制，从源头有效遏制注册会计师行业低价恶性竞争问题。

3. 提升会计师事务所审计风险承担能力。完善会计师事务所风险保障机制，采取建立风险保障基金和注册会计师执业责任保险等方式，督促会计师事务所提升风险防御能力。修订《会计师事务所职业责任保险暂行办法》，根据资本市场发展和证券业务现状，充分考虑会计师事务所客户群体、风险状况等客观差异，完善保险金额等相关要求。

4. 进一步规范银行函证业务。加强银行函证数字化平台建设，加快推进函证规范化、集约化、数字化进程，利用信息技术解决函证不实、效率低下、收费过高等问题，支持提升审计效率和质量。开展银行函证第三方平台试点工作，总结试点经验，形成工作指引，推动银行函证数字化平台规范、有序、安全运行。逐步在上市公司年报审计中推广银行函证数字化应用。

5. 推广行业先进经验。结合大、中、小型会计师事务所特点，从一体化管理、信息化管理、“专精特”发展等方面树立典型示范，推广先进经验，引导会计师事务所比学赶超，共同发展。

四、加强组织实施，确保“十四五”时期注册会计师行业管理措施落地见效

（一）认真学习贯彻，全面推进行业管理工作。

财政部门要认真学习贯彻国办发 30 号文和《规划纲要》，充分认识推动注册会计师行业健康发展的重要性，牢牢把握行业发展难得机遇，将相关工作摆到重要议事日程。要突出监管重点、强化监管力度，对行业违法违规行为 and “潜规则”依法整治规管，有效整顿审计秩序、整肃行业风气。要加强法治建设、制度建设和标准建设，从体制机制上解决行业发展存在的深层次问题。注册会计师协会要发挥作用，实施好《规划纲要》与《注册会计师行业发展规划（2021—2025 年）》和《注册会计师行业信息化建设规划（2021—2025 年）》有关工作任务。

（二）加强协同配合，确保各项措施落地见效。

财政部门作为行业主管部门，要持续加强与有关部门的协同配合，不断优化完善沟通协调工作机制，强化信息共享，形成监管合力，提升监管效能。注册会计师协会作为行业组织，要建立健全政策协调和工作协同机制，推动各项政策措施的落实。会计师事务所要全力支持配合行业管理工作，规范内部治理，树立质量优先导向，充分发挥审计鉴证作用，持续规范财务审计秩序，维护行业健康发展生态。广大从业人员要发挥主体意识和进取精神，发挥主体作用，献智献志，形成促进行业发展的最大合力。

（三）加强宣传引导，营造行业健康发展良好氛围。

注册会计师行业的持续健康发展，离不开良好的舆论环境和社会环境，财政部门要建立行业舆情日常监测、会商研判以及中央和地方、政府部门和行业协会的分级分类响应机制，不断增强舆论引导能力和

舆情应对水平。要加强对注册会计师行业法律法规、监管制度和日常监管行为的宣传，推动底线红线入脑入心入行；要加强对注册会计师行业正反两方面典型案例的宣传，推动形成认知认同；要加强对注册会计师行业价值和诚信文化的宣传，积极引导社会舆论和市场预期。要引导社会各界积极参与行业相关法律法规、制度研究，集思广益，共同推动行业发展。