

# 深化改革 激发活力 促进注册会计师行业健康发展

## ——《会计改革与发展“十三五”规划纲要》解读之六

财政部会计司 ■

注册会计师行业是现代专业服务业的重要组成部分，是完善我国社会主义市场经济体制、维护市场秩序和社会公众利益的重要力量之一。注册会计师行业管理工作是我国会计管理工作的重要内容。扎实推进注册会计师行业各项改革，充分激发会计服务市场活力，服务经济社会发展大局，是贯彻落实《会计改革与发展“十三五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》）的重要举措，也是推动我国注册会计师行业健康规范可持续发展的必然要求。

### 一、深化改革，激发活力，促进注册会计师行业健康发展的重要意义

《规划纲要》以“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局为统领，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕经济社会发展 and 财政中心工作，将注册会计师行业管理作为会计管理的重要组成部分，对大力发展会计服务市场、推动注册会计师行业健康发展作出了重大的全局性的规划和安排。

（一）推进注册会计师行业健康发

展是完善社会主义市场经济体制，维护经济秩序的有力保障

注册会计师是市场经济的产物。作为我国经济监督体系的重要一环，注册会计师通过审计鉴证等活动能够有效提高国民经济信息特别是会计信息的透明度和可信度，对维护市场秩序和经济金融稳定、优化社会资源配置具有重要的促进和保障作用。市场经济既是信息经济，也是信用经济。市场经济越发展，注册会计师行业越重要，对行业发展与监管的要求也就越高。自1980年我国恢复重建注册会计师制度以来，伴随着《注册会计师法》及系列配套规章制度的颁布实施，特别是经过20世纪90年代末的脱钩改制和2009年《国务院办公厅转发财政部关于加快发展我国注册会计师行业若干意见的通知》（国办发〔2009〕56号）（以下简称国办56号文件）的发布及做大做强战略的实施，我国注册会计师行业基本制度体系、行业管理规范体系和行业发展战略体系不断完善，行业管理不断走向制度化、规范化和科学化，行业综合实力和国际影响力显著提升。注册会计师行业已经成为推动我国经济社会发展的重要专业力量。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，需要注册会计师行业在现有基础上进一步做强做实，激发活力，充分发挥保障服务作用。

（二）推进注册会计师行业健康发展是落实党中央、国务院重大战略部署的现实要求

党的十八大以来，国务院在加强资本市场建设、强化审计工作、发展服务贸易、增强外贸竞争新优势、推进大众创业万众创新、深化国有企业改革、加快自贸区建设等文件中对注册会计师基础服务作用的发挥提出了新的更高要求。例如：2014年12月，李克强总理在接见全国审计机关先进集体和先进工作者代表时发表重要讲话，强调要“引入社会力量参与审计，增强审计的公信力”；《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号）提出，“支持会计师事务所、税务师事务所、律师事务所、资产评估机构等依法对企业财务、纳税情况、资本验资、交易行为等真实性合法性进行鉴证，依法对上市公司信息披露进行核查把关”；《中共中央 国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》提出

“强化对国有和国有控股企业走出去经营活动的监督与管理，加强经营状况审计，完善国有企业境外经营业绩考核和责任追究制度，确保国有资本的安全与效益，防止国有资产流失”；《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》（国发〔2015〕30号）提出“建立行业自律与政府监管相结合的管理体系，完善中介服务执业规则与管理制度，提高中介机构服务质量，强化中介服务机构的责任”；《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》（国发〔2014〕63号）提出，在2020年前建立具有中国特色的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度，建立健全政府财务报告审计和公开机制。为贯彻落实上述政策、精神，注册会计师行业需要进一步转变思想，健全完善相关体制机制，强化市场监管，不断提高执业质量和社会公信力，为各项经济改革保驾护航。

（三）推进注册会计师行业健康发展是提升行业整体实力实现转型升级的有力支撑

“十一五”和“十二五”时期，注册会计师行业管理牢牢把握贯彻落实国办发56号文件的工作主线，在创新行业管理体制机制、服务行业做强做大、提升行业地位影响等方面实现了一系列突破，推动了大中小型会计师事务所的协调发展。截至2015年年底，全国共有会计师事务所8300多家（含分所），执业注册会计师101221人，行业从业人员超过30万人。2015年，全行业实现总收入656亿元，“十二五”时期实现增长75%，年收入超过20亿元的事务所达6家，过10亿元的事务所达12家。在规模实力增强的同时如何做到更强，如何充分调动各方面的积极性和主动性，激发会计服务市场活力，推进事务所在服务全面小康建设和供给侧改革过程中实现转型升级和跨越发展，是“十三五”时期行业

面临的重大课题，需要在现有基础上继续探索、发展，着力解决制约行业转型升级的深层次矛盾和体制机制障碍。

## 二、深化改革，激发活力，促进注册会计师行业健康发展面临的风险挑战

虽然注册会计师行业在“十二五”时期取得巨大进步，实现了加快发展，但是由于起步较晚、基础薄弱、外部环境欠佳等多种原因，我国注册会计师行业创新能力不足、国际竞争力不强等问题仍然突出，一些制约行业发展的风险因素仍然存在，行业发展的潜力活力还没有充分释放，行业发展和管理与经济社会发展需求相比仍有一定差距，需要继续大胆探索，奋发作为。

（一）会计师事务所专业服务领域有待进一步拓展

会计服务属于高端服务业，是现代服务业的重要组成部分。加快服务业发展已成为产业结构优化的重要标志。相对于其他服务行业的发展，会计服务市场的活力尚未全面有效激发，仍存在巨大的拓展提升空间。随着我国改革开放的不断深入和资本市场的发展，注册会计师审计鉴证等传统业务的市场容量不断扩大，同时也衍生出大量新型的经济鉴证、社会监督和咨询服务需求，拓展了注册会计师的业务领域。虽然部分会计师事务所在新业务领域作了一些有益的探索，但总的来看，我国注册会计师行业抓住机遇、主动作为的意识还不强，对新业务的研究和开发力度欠缺，在一定程度上还存在“等靠要”的思想。事务所审计业务、企业业务比重畸高的状况尚未根本改变，不仅制约了业务创新和提质增效，而且抑制了注册会计师服务效能的更大体现和更广认同。如何摆脱低端传统业务的制约，尽快开拓新业务、闯出新天地，是事务所转型升级、跨越发展的关键所在。

（二）会计师事务所布局和内部治理有待进一步优化

会计师事务所作为鉴证和增信机构，采用合伙组织形式是国际惯例。经过“十一五”和“十二五”时期的大力发展，我国会计师事务所已基本形成大中小会计师事务所协调发展的合理布局，合伙所占占比逐年提升，由2010年的37%提高到目前的44%，但离合伙所作为行业主流的预期仍有较大差距。由于历史原因和多方面因素，目前有限责任会计师事务所和普通合伙会计师事务所在规模、业务执行等诸多方面存在重叠，既未充分发挥合伙组织形式的优越性，也造成了因责任承担方式不同而形成的不公平竞争。近年来，随着合伙组织形式和合伙文化的大力推广，部分事务所在内部治理方面进行了有益的探索，内部治理和一体化管理水平有了较大飞跃。但整体来看，与国际事务所以及行业发展需求相比仍有较大差距，制约了事务所的健康发展，需要下大力气予以解决。

（三）注册会计师人才队伍建设有待进一步加强

自财政部实施会计人才培养工程以来，我国注册会计师行业人才综合素质不断提升。但是由于一些历史和现实原因，我国注册会计师人才队伍仍然存在着结构性失衡现象，复合型、创新型、国际型人才仍不能满足行业需求。与此同时，近年来会计师事务所人才流失问题突出。据统计，目前年均净增注册会计师905人，大体相当于每8家事务所年均净增1人，而同期行业人才流失率多在15%~20%，有的事务所高达30%左右。注册会计师是行业发展的最大“资本”和核心“资产”，长此以往，行业发展的人才基础和发展后劲将受到影响。

（四）会计师事务所国际化建设与监管有待进一步强化

在做强做大“走出去”战略的引领推动下,我国注册会计师行业的国际化程度和国际影响力有了显著提升,但仍明显滞后于中国资本“走出去”脚步,海外市场拓展能力明显不足,与“一带一路”战略实施后日益增强的国际商业需求形成明显反差。注册会计师行业整体收入水平虽明显提高,但对品牌建设的投入和关注度不够,本土会计师事务所尚不具备参与国际会计服务市场竞争的绝对实力。随着我国会计服务市场开放的不断深入,将会有越来越多的外籍中国注册会计师加入我国会计师事务所,参与事务所经营管理,为我国事务所国际化发展提供重要人力基础和业务拓展渠道,相应也带来了监管风险。如何在推动国际化的同时有效规避市场开放可能带来的新风险新挑战、维护国家和行业利益是未来一段时期行业管理工作必须面对和解决的重要问题。

### 三、深化改革、激发活力,促进注册会计师行业健康发展的目标任务和措施要求

针对新时期注册会计师行业面临的风险挑战,《规划纲要》提出了“十三五”时期促进行业健康发展的六大主要任务。

(一) 加强注册会计师行业法律法规体系建设

具体任务包括:推动《注册会计师法》修订;加紧完成《会计师事务所审批和监督暂行办法》(财政部令第24号)的修订,制定非注册会计师担任特殊普通合伙会计师事务所合伙人管理办法、事务所组织形式转换暂行规定等配套文件,同时做好现有规范性文件的清理和修订工作;完善注册会计师考试、注册、职业保险等制度,提升行业法规制度建设质量。

《注册会计师法》自1993年颁布实施以来,为整个行业的恢复重建和规范

发展提供了重要保障。随着我国市场经济体制的不断完善和各项改革的不断深入推进,许多新情况、新问题逐渐涌现并积累,制约了行业的进一步发展,迫切要求我们从法律层面予以研究解决。2014年8月,全国人大常委会配合行政审批制度改革对《注册会计师法》进行了修订,取消和下放了部分行政审批项目。但这一有限修订远不能满足行业发展与监管的需要。在前期工作的基础上,结合十八大以来党中央和国务院对注册会计师行业的新要求,我们将继续加大对注册会计师职能、地位、业务执行、管理体制等问题的研究,推动《注册会计师法》的全面修订。《会计师事务所审批和监督暂行办法》(财政部令第24号)的修订目前已近尾声,待提交部务会审议通过后即可发布实施。配合实施工作,我们正在抓紧制定非注册会计师担任特殊普通合伙会计师事务所合伙人管理办法、事务所组织形式转换暂行规定等配套文件。24号令修订通过后,我们还将对现有的行业规范性文件进行清理,保证相关条款清晰一致,便于执行。此外,我们还将适时研究完善注册会计师考试、注册、职业保险、特种业务执行等制度,规范注册会计师行为,提高审计质量,为行业持续健康发展提供法制保障和政策支持。

《规划纲要》各项任务目标的实现离不开政府部门、行业协会、会计师事务所和注册会计师的共同努力。各级财政部门要配合做好修法基础研究,深入了解本地区注册会计师行业发展历史、现状和趋势,梳理制约行业发展的关键因素,探索促进行业发展的有效措施,为修法提供建设性意见建议;要未雨绸缪,加强领导,通过广泛宣传、现场解答、政策解释、跟踪实施效果等多种方式,认真组织好本地区24号令的培训和贯彻落实工作。会计师事务所要

牢固树立法制观念和规则意识,根据24号令及其配套文件的要求,主动排查问题,依法依规执行业务,不断增强执业责任意识和风险控制水平,在守法的基础上实现自身品牌的跨越发展。

(二) 大力拓展注册会计师业务领域

具体任务包括:不断拓展会计师事务所业务领域,支持会计师事务所拓展涉税服务、管理会计咨询、司法会计鉴定等新型业务;研究建立公共部门注册会计师审计制度;研究制定政府购买注册会计师专业服务制度等。

近年来,按照党中央、国务院部署要求,财政部大力推动注册会计师行业开拓新业务、新领域,在企业内控审计与咨询、医院高校基金会审计、管理会计咨询、预算绩效评价等方面取得积极进展,但与经济社会发展要求和行业自身发展需求相比还有较大差距。为此,一要结合国家战略和财政中心工作,抓紧研究建立以政府综合财务报告为主线的公共部门注册会计师审计制度,增强配套制度安排的严肃性和约束力,从法制体系和体制机制上破除注册会计师实施公共部门审计的准入障碍;二要细化落实政府购买注册会计师专业服务管理制度,拓宽服务领域,规范购买程序,夯实经费保障;三要切实加强注册会计师专业胜任能力建设,做好人才队伍储备,鼓励和引导会计师事务所加大研究培训力度,提高技术和专业服务能力。

各级财政部门要加大对注册会计师行业技术创新和产业升级的政策扶持,推动行业拓展高端型、高技术含量、高附加值业务,实现执业范围逐步覆盖经济社会重点领域。同时,根据当地情况制定完善有利于事务所吸引和留住优秀人才的政策措施,提高事务所核心竞争力。会计师事务所要在巩固做好传统审计鉴证业务的基础上开拓新的业务领域,加大新业务研究与开发力度,密切关注经济转型和产业升级对专业服务的

需求,不断优化服务产品结构,提升专业服务供给能力,同时切实履行行业人才培养义务和社会责任,培养招揽高端复合型注册会计师人才,加大人才建设投入,培养高素质专业团队。

### (三) 完善会计师事务所组织形式

具体任务包括:大力推广合伙组织形式,推动大中型会计师事务所广泛采用特殊普通合伙组织形式,鼓励小型会计师事务所优先采用普通合伙组织形式;适当、适度限制有限责任会计师事务所从事关系公众利益的高风险业务,维护市场公平竞争环境,保障社会公众利益。

根据《合伙企业法》和国办56号文件精神,财政部自2010年开始推动大中型会计师事务所采用特殊普通合伙组织形式。截至2013年年底,40家证券资格事务所全部改制为特殊普通合伙组织形式。实践证明,特殊普通合伙组织形式有利于事务所做强做大、优化治理、增强风险意识和提高执业质量,符合大中型事务所持续健康发展的需要,已得到行业和社会普遍认可。为推动大中型事务所广泛采用特殊普通合伙组织形式,正在修订的24号令在原普通合伙和有限责任的基础上正式增加了特殊普通合伙组织形式,明确了申请条件和审批程序,预计将有相当数量的中型事务所采用或改制为特殊普通合伙组织形式。与此同时,根据《注册会计师法》第二十四条有限所设立相关规定,依据风险与责任承担相匹配的原则,拟适当适度限制有限所业务范围,如不能从事证券服务等关系公众利益的高风险业务等。

各级财政部门一是要继续大力宣传合伙制,引导和鼓励新设事务所采用合伙组织形式;二是要根据财政部正在制定的改制细则做好有限责任事务所改制为特殊普通合伙或普通合伙组织形式相关工作,符合改制条件的,要提供便利、加快办理,保证事务所业务和经营的连

续性;三是要加大对合伙所的政策扶持,形成重大业务优先选择合伙所的市场氛围。会计师事务所要根据自身定位和发展需要,从战略高度认真选择组织形式。有限责任制转为合伙的,不仅是形式的转换,更是管理理念和模式的转换,要结合改制契机大力培育人合、事合、心合、志合的合伙文化,不断优化治理,提高执业水平。

### (四) 优化大中小会计师事务所协调发展合理布局

具体任务包括:指导会计师事务所加强内部治理和总分所一体化管理,完善大中小会计师事务所合理布局,进一步推动大型会计师事务所做强做大,促进中小型会计师事务所健康、规范发展。

历经改革开放尤其是近年来的政策引导和加快发展,我国注册会计师行业已经形成大中小事务所服务对象和执业领域各有侧重的协调发展局面。在此基础上,大体形成证券所与非证券所有序发展、齐头并进的竞争格局。在证券所行列,包括“四大”在内的11家H股资格事务所和其他证券所之间又呈现出新型竞争关系。随着行政审批制度改革推进以及合伙制的推广,当前以证券资格为标志的竞争格局将发生一定变化,需要我们及早谋划,做好政策引导。一是继续扶持大型会计师事务所做强做大。要进一步加强对H股资格事务所的后续管理,给予一定政策倾斜,鼓励大型事务所以从事H股审计业务为契机,不断提升综合实力和品牌知名度。二是积极促进中型会计师事务所健康发展。中型事务所是行业稳定与发展的重要基础,要稳步扩大中型所数量和规模,在行业内形成200家左右具有较高专业胜任能力和综合服务水平的第二梯队。三是科学引导小型会计师事务所规范发展。引导和督促小型事务所规范管理运作、严格质

量控制,创新发展模式、服务方式和技术手段,深化专项领域服务,使小型事务所成为面向小规模企事业单位提供优质服务的主体力量。

各地事务所的规模数量与本地经济发展水平密切相关,各级财政部门在做好促进本地区大中小事务所协调发展、公平竞争的同时,要有大局意识,对在本地执行业务的外地事务所或外地事务所在本地设立的分所一视同仁,做好监管与服务。会计师事务所要进一步强化质量控制和内部管理,全面加强总分所一体化管理,切实做到在人事、财务、业务、技术标准和信息管理等方面的实质性统一。

### (五) 加强注册会计师行业行政监管

具体任务包括:落实行政审批制度改革和简政放权要求,简化会计师事务所设立审批和变更备案,健全会计师事务所退出机制;研究探索改进会计师事务所选聘方式和审计费用支付方式,着力增强独立性;改进中央企业审计轮换制度,探索大型企业集团“主审+参审”审计模式;适应金融改革和多层次资本市场发展要求,完善会计师事务所从事证券期货审计业务管理制度;加强政策协调,研究解决对会计师事务所多头检查、重复检查等问题,探索联合监管机制,形成监管合力,提高监管效能。

财政部高度重视注册会计师行业监管工作,多年来财政部门 and 行业协会相互配合,形成了一套较为完备和科学的涵盖事务所设立退出及业务执行全过程的监管制度,有力推动了行业的规范发展。十八大以来,改革开放的不断深入对行业监管提出了更高要求,需要监管部门狠抓落实。一是配合行政审批制度改革,进一步简化事务所审批和备案事项,激发市场活力。2014年以来,财政部已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,下一步拟取消事务所跨省迁移审批、放宽

准入条件、大幅简化审批和备案材料,严格事中事后管理。二是强化独立性要求,提高执业质量和行业社会公信力。研究探索改进事务所选聘方式和审计费用支付方式,确保事务所独立于被审计单位,公平公正发表审计意见。着力研究改进中央企业审计轮换制度,在保证独立性的前提下,适时、适当延长审计轮换期,降低轮换成本,保证执业质量。同时探索对大型企业集团试点“主审+参审”审计模式,鼓励适当充分竞争。三是改进完善事务所从事证券服务业务监管。配合金融改革和多层次资本市场发展要求,全面加强会计师事务所和注册会计师从事证券服务业务的全过程监管,进一步完善证券审计业务监管体制机制,探索建立首席合伙人主体责任和签字合伙人(注册会计师)登记管理制度,持续提升行业诚信度和公信力,维护经济金融稳定。四是协调有关部门解决事务所多头监管、重复检查等问题。理顺事务所监管体制,分清各部门监管责任,探索建立联合监管机制,形成资格管理和业务监督、行政监管与自律管理相互配合、各有分工的监管网络,形成监管合力,提高监管效能。五是升级完善财政会计行业管理信息系统,提高行业管理信息化水平;继续完善系统对内的审批、备案等日常管理业务功能,强化系统对外的查询、业务申办等功能,满足服务对象和信息公开需求。探索利用现有系统建立完善注册会计师、会计师事务所诚信档案,相关记录通过适当方式纳入全国信用信息共享平台。

各级财政部门要根据谁审批谁监管的原则切实发挥监管职责。一是严格市场准入。按照行政许可法和行业法规要求,切实履行合伙人(股东)、会计师事务所及其分支机构资格管理职责,认真做到程序合法、过程公开、结果透明,通过多种方式畅通与当地工商部门的联

系,严格防范未取得事务所执业许可进入市场的情况。二是强化后续监管。切实扭转“重审批,轻监管”现象,转变管理理念,改进监管方式,强化事务所事中事后监管。要充分利用行业信息管理系统,做好对事务所的动态监管,提高日常监督的针对性和有效性。三是严格执法。加大实地检查力度,对事务所执业资格、执业质量、一体化管理等开展日常及专项检查,切实做到有法必依、执法必严、违法必究,加大惩治力度,主动公开检查结果,接受社会监管。

#### (六) 推进会计服务市场开放

具体任务包括:坚持平等互利原则,抓好双边、多边会计服务市场开放谈判和跨境审计监管合作;鼓励会计师事务所开展跨境服务,规范会计师事务所跨境执业行为,发挥会计师事务所在中国企业、中国资本“走出去”过程中的积极作用;指导支持会计师事务所以成员所模式为主流构建国际网络、参与国际竞争,重点扶持大型会计师事务所创建民族品牌国际会计网络或在加盟的国际会计网络中日益发挥重要影响。

多年来,财政部秉持平等互利、合作共赢的原则认真开展会计服务市场对外开放和磋商谈判,不断深化注册会计师行业国际交往与合作,维护行业和国家利益。我国会计服务市场开放较早,且开放水平较高,但进出失衡,国际市场空间拓展不足等问题依然存在。为此,一是在会计服务市场开放谈判磋商中积极争取优惠或保障政策,畅通我国会计师事务所“走出去”途径,不断拓展国际市场;二是协调相关部门继续研究完善支持会计师事务所“走出去”的系列配套政策,在专业人员流动、外汇、税收等方面提供便利,引导国内“走出去”企业优先选择国内事务所;三是按照“准入前国民待遇+负面清单”的原则,允许取得中国注册会计师资格的境外人员来境内执业并担任会计师事

务所合伙人(股东),支持其在中国发展兴业;四是继续支持大型事务所以成员所模式构建国际网络、参与国际竞争,提升民族品牌;五是深入跨境审计服务研究,规范跨境审计服务与监管。经济全球化和会计国际化趋势下,跨境审计业务的数量和形式日益增多,既包括国内事务所跨境执行的审计业务(如为国内企业境外上市提供服务),也包括境外事务所跨境执行的审计业务(如来境内临时执业),需要分类研究,加强监管,保护国家经济信息安全和投资者合法权益。

各级财政部门一是要严格按照《境外会计师事务所在中国内地临时执行审计业务》和《会计师事务所从事中国内地企业境外上市审计业务暂行规定》开展审批、备案和后续监管工作,并做好相应的统计分析和上报工作;二是认真开展外籍中国注册会计师在境内设立事务所或成为事务所合伙人(股东)相关事项的审批和备案工作,强化后续监管,维护有序竞争市场秩序;三是鼓励和支持本地事务所与具有地缘优势的境外事务所依法依规开展业务合作,提升国际化水平。会计师事务所要苦练内功、固本强基,在做强做大国内所的基础上谋划全球网络布局,认真做好战略筹划和人才储备,打造民族品牌,同时要注重与“走出去”企业及其他专业服务机构,如律师、信用评级机构的业务协同,切实为中国企业走出去提供优质服务。

深化改革、激发活力,促进注册会计师行业健康发展,是一项长期而艰巨的任务。各级财政部门和会计师事务所一定要按照《规划纲要》及解读的要求,认真抓好各项目标任务和政策措施的贯彻落实,不断更新管理理念、创新管理方式、提高管理效能,推进我国注册会计师行业全面进步,为继续深化改革、服务国家建设而不懈努力! 