

## 强化财政监管

# 提高注册会计师行业执业质量

○ 张明 王艳

为加强注册会计师行业的行政监管，提高注册会计师的执业质量，促进和保障注册会计师行业健康发展，2002年底，财政部党组决定，收回原委托中注协行使的注册会计师行业行政监管职能，将注册会计师行业行政监督检查和处罚职能交由财政部监督检查局行使。财政部文件下发后，得到了各地财政部门的积极响应，注册会计师行业行政监管职能划转工作顺利进行，目前已基本形成了财政部门对注册会计师行业的行政监管体系。即财政部负责监督指导全国注册会计师行业监督工作，制定总体规划和规章制度，并直接查处或组织查处全国范围内的重点案件；各省财政厅(局)负责辖区内注册会计师行业的行政监督检查和处罚工作；财政部驻各地专员办根据财政部的授权，开展具有全国性、重要性和典型性案件的监督检查工作，提出处罚意见后报财政部实施处罚。财政部收回注册会计师行业行政监管职能以来，加强了注册会计师行业的政府监管，极大地恢复了社会公众对注册会计师行业的信心，促进了注册会计师行业的健康发展。但是，在开展行政监管的过程中，还存在着以下几方面的问题亟待解决：

一是各监管部门之间缺乏协

调，职责不清。主要表现在对会计师事务所的业务检查和处罚上。目前我国政府监督部门很多，重复检查现象相当严重。如财政部门、审计部门、证监会都可以对会计师事务所进行执业质量检查及行政处罚，但三者之间、三者与注册会计师协会之间缺乏一定的协调，导致对事务所的多头检查。事务所普遍存在“半年时间查别人、半年时间被人查”的局面，导致事务所没有精力去培训员工、提升执业质量等，长此以往，对注册会计师行业的发展是极为不利的。此外，由于各部门检查、处罚的标准不一，与《独立审计准则》存在差异，导致对注册会计师的不公允处罚。

二是行政监管方式方法尚不完善。行政监管与行业协会的同业检查有着本质区别。采用同业检查所惯用的排查法进行行政监管，既缺乏效率，又使真正正常运作的被检查单位疲于应付。因此，政府的行政监管应实施重点检查，例外监管。其范围就是那些客户出现重大问题、有重要线索、有重大前科的事务所。对事务所的例行检查可以交给行业协会来完成，政府部门可以拟定规则，规范行业协会的检查。

三是行政监管力量相对不足。在对各会计师事务所进行执业质量

检查时，各政府部门均表现出监管力量相对不足的状况，往往需要从注册会计师行业内调集人员，在工作中经常会出现以注册会计师检查注册会计师的情形。

四是相关的法律法规不完备。目前财政部门还没有出台对注册会计师行业进行监督检查的规章制度，其检查的目的、程序、内容、结果的处理等问题都不能用法律条文加以明确，严重制约着行政监管的效果。此外，现有行政监管依据的一些规定与《注册会计师法》等有关规定相悖，不符合依法行政的原则。

上述问题的存在，影响着行政监管工作的顺利开展，对注册会计师行业的健康发展也十分不利。为此，财政部门在对注册会计师行业实施行政监管的过程中，要做好以下几个方面的工作：

一是建立健全对会计师事务所和注册会计师日常监管机制。行政监管重在监控和预防，其着重点应在事务所质量控制体制上，重点检查事务所有没有完善的质量控制体系，该体系是否能有效发挥作用。而不应以处罚为目的。只有把事务所质量控制体系的监管作为行政监管的主要对象，通过检查提出改进措施，才能做到杜绝必然，防止偶然。各地要研究建立对当地会计师事务所

所审计质量的监控分析机制，重点跟踪会计师事务所为上市公司和国有大企业出具的审计报告，实现对会计师事务所的及时监控。对明知故犯、出具虚假报告甚至与单位通同作弊、社会影响极坏的会计师事务所和注册会计师，要依法严肃处理。为此，各省财政部门要收集整理辖区内会计师事务所的日常监控信息，设立举报电话和举报信箱，扩大日常监控和社会监督的信息渠道；要逐步建立和完善日常监控的信息分析制度，将发现的异常情况和疑点问题纳入重点关注、调查和检查的范围；要结合财政部的“金财工程”，研究建立注册会计师行业财政监督网络体系，实现对注册会计师行业执业质量的实时监控和跟踪分析。此外，要加强注册会计师行业的诚信建设，加快执业机构和执业人员诚信档案的建设，建立执业者失信和处罚的记录、披露制度，建立信用档案制度。

二是重点抓好大案要案，树立行政监管权威。根据日常监控和分析的结果，结合投诉举报、会计信息检查、相关部门移送等掌握的情况，有重点地查处严重违法执法执业、整体质量低劣的会计师事务所及相关的注册会计师，严厉打击出具虚假审计报告的行为。在履行注册会计师行政处罚职责时，要严格做到事实清楚、证据确凿、定性准确、处罚恰当。要考虑注册会计师行业的特点，注意倾听被查事务所和注册会计师的意见，建立专家论证制度，合理界定会计责任和审计责任，科学认定处罚标准，确保依法行政。

三是明确职责，协调与各相关监管部门的关系，以形成监督合力。强化注册会计师行业行政监管，建立顺畅高效的政府监管体制，要求相关监管部门通力合作，形成监督合力，提高监管效率，避免多

头监管和重复检查。为此，各级财政部门一定要协调好与证券监管、审计等相关部门的关系。要明确界定各部门的检查权限，确定各部门的检查重点：财政部门负责注册会计师行业的总体、经常性的监督；审计部门负责抽查经会计师审计的国有企业，若发现问题，在对企业进行相应的处理、处罚前，应将有关问题移交财政部门，由财政部门对涉及的会计师事务所进行进一步核查，确定其违规的性质及程度，并提出处理、处罚建议，与审计部门协调一致后公布处罚决定；证监会如发现执行证券、期货等相关业务的注册会计师、会计师事务所存在执业质量问题，应将有关问题移交财政部门或与财政部门进行联合核查，协商一致后联合下发处罚决定。各部门之间要建立经常性的多层次沟通机制，协调确定检查计划、检查名单，避免重复检查，建立部门间案件移送机制，相互通报检查情况和结果，必要时联手对有关案件进行调查处理。此外，财政部门内部监督检查、会计管理和法规机构之间也要密切配合，协同做好监管工作。

四是要加强注册会计师行业行

政监管制度建设，构建行政监管法律体系。要尽快研究下发财政部加强注册会计师行业行政监管的规章制度，进一步明确财政部门对注册会计师行业行政监管的职责，规范财政部门对事务所检查的程序、方式及处理办法等。各地财政部门要结合工作实际制定具体的工作制度。使行政监管工作有章可循，不断提高监管的能力与水平，促进注册会计师行业的健康发展。

五是加强队伍建设。加强行政监督队伍的建设，提高行政监督队伍的专业素质，是做好行政监督工作的关键。各级财政部门都要选拔政治素质高、熟悉注册会计师业务的专业人才充实到行政监督队伍中，切实加强会计、审计、法律等专业培训，不断提高专业素质和业务水平。此外，要在财政系统内选拔一批专业素质好的人才，建立注册会计师行业行政监督专业人才库，有重点地对进入人才库的人员进行培养和锻炼，尽快培养出一批业务骨干，以适应注册会计师行政监督工作的需要。

(作者单位：国家开发银行)

