

利好,特别是转制方案要求“四大”根据国际惯例逐步提高具备中国注册会计师执业资格的合伙人比例,使得“四大”在提拔合伙人时优先考虑同等优秀的本土人才,本土人才的上升通道更加顺畅。

十、面向未来,再创辉煌

合作经营20年间,“四大”会计师事务所借助中国改革开放和经济快速发展的东风在中国取得了令人瞩目的发展

成就。以“四大”中外合作所20年合作期满为契机,“四大”中外合作所本土化转制取得令全球会计职业界刮目相看的改革成就。“四大”本土化转制并非一蹴而就,组织形式的转变仅是第一步,要真正实现人才本土化、业务市场化、标准国际化、客户全球化的目标,还需要全国注册会计师行业30万从业人员和包括“四大”国际中国成员所在在内的约8000家中国会计师事务所共同努力。

(财政部会计司供稿 杨敏 刘光忠 王宏 王晶执笔)

关于注册会计师行业法规制度修订起草工作的调研报告

为深入贯彻党的十八届三中全会精神,稳妥应对新形势下注册会计师行业改革发展面临的新情况新问题,进一步推进注册会计师行业法制化、规范化、现代化建设,促进注册会计师行业持续健康发展,会计司会同有关单位分别于4月和5月赴我国东、中、西部有关省份组织开展注册会计师行业法规制度修订起草调研工作。有关情况如下:

一、调研工作的基本情况

注册会计师行业法规制度修订起草调研工作由会计司牵头组织,国家档案局馆案司、保监会财产险监管部、中注协有关同志参与调研。调研工作分为两个阶段:第一阶段由会计司副司长刘光忠带队,于4月14~18日赴江苏省南京市和浙江省杭州市开展调研工作;第二阶段由会计司注册会计师处处长王宏带队,于5月12~16日赴湖南省长沙市和重庆市开展调研工作。调研期间,调研组共组织召开了4次座谈研讨会,每次座谈会由地方财政厅会计处、财政部驻地方专员办、地方注协、地方保监局和保险公司、地方档案局有关同志,以及10~15家不同规模会计师事务所主要负责人参加。调研工作得到各地财政部门领导的高度重视和大力支持,江苏省财政厅副厅长徐宁、浙江省财政厅副厅长薛小杭、湖南省财政厅总会计师刘克邦、重庆市财政局总会计师吴辉、重庆市专员办专员聂愿兵和副巡视员詹小怀分别出席座谈会。此外,调研组还陆续实地走访了天衡会计师事务所(江苏)、中汇会计师事务所(浙江)、天职国际会计师事务所(长沙分所)和重庆康华会计师事务所。

此次调研的主要目的是听取有关方面对修订完善《会计师事务所审批和监督暂行规定》(财政部第24号令)和财政部会计司正在研究起草的境外人员担任会计师事务所合伙人、会计师事务所跨境执行审计业务、会计师事务所档案管理办法、会计师事务所职业责任保险办法等4项管理制度的意见,同时了解行业的发展现状、存在问题及有关方面对当前行业改革重点、难点、热点问题的相关建议。

调研过程中,有关单位和会计师事务所对会计司修订完善财政部第24号令和起草制定4项管理制度的总体思路和基本内容给予了充分肯定和较高评价,认为注册会计师

行业法规制度的修订起草工作符合党的十八大和十八届三中全会关于全面深化改革、扩大开放的精神要求,体现了我国注册会计师行业做强做优“走出去”的战略意图,有利于进一步健全行业法制体系和优化行业发展环境,促进行业持续健康发展,建议对修订起草的各项法规制度作进一步修改完善后尽早印发。同时,各单位特别是会计师事务所也对未来一段时期行业改革发展面临的一些突出问题提出中肯的意见建议。

二、调研工作反映的主要问题

通过召开座谈会和实地走访会计师事务所,调研组听取了各方对于上述各项行业法规制度的意见和建议,了解到行业发展一些情况和问题,具体如下:

(一)关于修订财政部第24号令。《会计师事务所审批和监督暂行办法》(财政部第24号令)是规范会计师事务所设立、运行和退出等全过程的部门性规章。在《注册会计师法》无法于短期内完成全面修订的现实情况下,加紧修订完善财政部第24号令对于进一步健全行业法规制度体系、解决行业管理和行业发展中面临的一系列难题具有迫切的现实意义。调研过程中,各单位和各会计师事务所对修订完善财政部第24号提出了许多中肯的意见建议。一是建议大力推广普通合伙和特殊普通合伙组织形式,相应提高普通合伙制事务所的设立条件(如:将合伙人人数由2人增加至5人),降低特殊普通合伙制事务所的设立条件(如:将合伙人人数由25人下降至15人,注师人数由50人下降至30人)。部分单位提出,对于新设的会计师事务所,财政部第24号令应当明确要求其采用普通合伙或特殊普通合伙组织形式;对于已经存在的有限责任制事务所,财政部第24号令应当限定其业务范围。二是建议对有限责任公司制事务所的业务范围进行限定,规定有限责任公司制事务所不得从事上市公司、金融企业和其他涉及国计民生或重大公众利益的企事业单位的审计业务。三是建议将总分所一体化管理作为事务所设立分所的前置条件,并适当提高分所特别是跨省设立的分所的准入门槛。四是建议规范事务所合伙人的资格条件,包括增加合伙人的年龄限制(如限制在65周岁甚

至60周岁之内)、放宽拟任合伙人的执业经验要求、允许一定比例(如20%以内)的其他执业资格人员担任事务所合伙人等。五是建议强化对事务所的日常管理,包括明确合伙制事务所首席合伙人的法律地位、禁止或规范注册会计师跨所执业或专职执业(如:可以允许注册会计师在同一控制下的其他专业机构执业)、规范合伙人变更备案和事务所跨省迁移备案、严格对事务所跨省执业行为的监管和处理处罚、简化事务所日常报备程序、规范事务所“带病合并”行为等。六是建议健全事务所及其合伙人的退出机制,明确不能持续符合设立条件的事务所和不能持续满足资格条件的合伙人的退出要求,并增加相应的处理处罚条款。部分会计师事务所建议对合伙人退伙后可能出现的“业务跟着合伙人走”现象进行规范。

(二)关于境外人员担任事务所合伙人管理办法。根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于“放开会计审计等服务业领域投资准入限制”的要求,允许取得中国注册会计师资格的境外人员担任中国内地会计师事务所合伙人将成为大势所趋。财政部会计司于近期着手起草《取得中国注册会计师资格的境外人员担任中国内地会计师事务所合伙人管理办法》,并利用此次调研机会就一些重大问题听取了各有关方面的意见。一是关于境外人员的国民待遇问题。建议担任事务所合伙人的境外人员必须具备中国注册会计师执业资格并在事务所专职执业,其享有与其他中国内地合伙人同等的权利,可以承接境内业务、签署业务报告。二是关于境外人员的比例限制问题。建议境外人员担任事务所合伙人的比例应当控制在一定范围之内(如:不得超过合伙人总数的20%),同时对境外合伙人的出资比例予以控制。三是关于境外人员的责任追溯问题。建议行业主管部门应当建立境外合伙人财产登记制度,强制要求境外人员在担任合伙人期间购买职业责任保险,并对境外合伙人的职业责任追溯期作出规定。四是关于境外人员的日常管理问题。建议境外合伙人每年应当在中国内地具有稳定的常驻时间(如半年以上),且应定期向主管部门报备相关信息。五是关于境外人员的保密责任问题。担任事务所合伙人的境外人员应当严格遵守国内法律法规和保密规定;与此同时,从保护国家经济信息安全和客户商业机密的角度考虑,建议境外合伙人不得担任事务所的首席合伙人。

(三)关于事务所跨境执行审计业务暂行规定。为规范中国内地及境外会计师事务所从事中国内地企业境外上市审计业务的行为,财政部会计司起草了《会计师事务所跨境执行审计业务暂行规定(征求意见稿)》,并于5月初正式对外公开征求意见。利用此次调研,调研组听取了有关方面对征求意见稿的意见建议。各单位认为该暂行规定填补了事务所跨境执行审计业务的制度空白,有利于促进境内外事务所依法开展跨境业务合作,对未来一段时期政府监管部门开展跨境监管合作具有积极影响,同时也提出了一些建议。一是建议扩大本暂行规定的实施范围,将内地企业境外发行债券的审计业务行为一并纳入规范的范畴,同时建议中国内地企业在境外投资控股企业参照本暂行规定执行。二是认同境内外会计师事务所开展业务合作的审计模式,但

为提高境内会计师事务所的执业质量,避免个别境外会计师事务所出于降低审计成本的目的选择一些较小规模境内事务所开展业务合作,建议对可以开展业务合作的境内事务所的范围作出限定。征求意见稿规定,境外事务所可以选择境内的证券资格事务所或上一年度综合排名前100名事务所开展业务合作,但是考虑到修订中的《证券法》可能取消事务所的证券资格,而综合排名具有滞后性和不稳定性,建议可以要求境外事务所选择特殊普通合伙制的境内事务所(该组织形式下的事务所具有较大的规模和较强的风险意识)开展业务合作。三是建议对事务所跨境执行审计业务的工作底稿等业务档案的归属、管理及查阅作出明确规定。

(四)关于事务所职业责任保险办法。调研过程中,有关保险公司和会计师事务所对财政部会计司起草的《会计师事务所职业责任保险暂行办法》(讨论稿)作了充分研讨,认为该办法有助于增强事务所的执业风险意识和职业责任赔偿能力,有助于促进事务所持续健康发展和提高事务所社会信誉。关于投保主体,绝大多数单位建议将有限责任制事务所和合伙制事务所(包括普通合伙和特殊普通合伙)及其签字注册会计师均作为强制投保主体;关于投保金额,各单位建议根据事务所各类业务的风险级别计算确定最低保险金额,并建议通过建立行业协会集中投保制度切实降低事务所的投保费率;关于投保品种,各单位建议由中注协和中国保险协会联合制定职业责任保险产品的示范性条款,明确保险责任、投保人范围、保险事项、地域范围、保险期间、赔付处理等内容,供保险机构参照;关于责任鉴定,各单位建议建立由专业人士组成的职业责任保险鉴定机构,对可能出现的保险赔付事项进行专家鉴定。各单位建议对该办法作进一步修改完善并公开征求意见后,由财政部和保监会联合印发。

(五)关于事务所业务档案管理办法。调研过程中,档案管理机构 and 会计师事务所对《会计师事务所业务档案管理暂行规定》(讨论稿)提出了一些意见建议。一是关于审计业务档案和非审计业务档案,建议暂行规定仅规范对审计业务档案的管理,非审计业务档案可以参照执行。二是关于电子档案和纸质档案,建议暂行规定明确电子档案的管理要求及其与纸质档案的衔接对照。三是关于境内业务档案和境外业务档案,建议暂行规定根据境外业务档案的特殊性和保密性,对境外业务档案作出额外的管理要求。四是关于永久性档案和当期档案,建议暂行规定结合法律追溯期和诉讼期的要求,对永久性档案和当期档案的保存期间作出调整。五是关于档案管理人员和档案管理考核,基本认同暂行规定对档案管理人员的资格要求(取得档案管理机构颁发的岗位资格证),同时建议暂行规定对档案管理人员的岗前培训和继续教育作出规定,对档案管理的效率效果进行评价考核。部分会计师事务所建议可以由各地行业协会牵头对事务所业务档案进行集中的有偿代管,从而降低事务所的档案管理成本。

(六)关于行业改革发展的其他重大问题。调研过程中,各单位和各会计师事务所还就其他一些涉及行业改革发展的的问题提出意见建议,主要包括:一是建议根据党的十八

届三中全会关于“发挥市场决定性作用”的决定，取消事务所从事证券期货业务的资格审批；二是建议借鉴司法部对律师行业的行政管理做法，取消会计师事务所设立和变更的工商登记，由财政部门对事务所设立和变更进行统一审批和管理；三是建议推广事务所集团化经营试点，鼓励事务所多元化发展；四是建议进一步优化事务所执业环境，切实消除事务所跨省跨区执业过程中可能存在的地方保护和行政壁垒；五是建议完善事务所人才培养和人才发展机制，研究解决行业人才流失问题。

三、下一步工作安排

根据此次调研情况，财政部会计司拟加快财政部第24号令的修订步伐，切实解决行业改革发展中面临的组织形式、业务范围、准入审批和退出机制等重大问题。与此同时，拟结合各方面反馈意见，抓紧修改完善境外人员担任会计师事务所合伙人、会计师事务所跨境执行审计业务、会计师事务所档案管理办法、会计师事务所职业责任保险办法等4

项政策文件，并提交将于6月下旬在西安召开的注册会计师行业行政管理暨财政会计管理系统培训班讨论。

对于调研过程中反映的有关行业改革发展的其他重大问题，会计司将密切跟踪《证券法》和《期货法》的修订进展，研究取消事务所从事证券期货业务资格，并做好取消证券期货资格后的衔接工作和后续管理工作，特别是研究建立会计师事务所分级分类管理制度；配合工商登记制度改革，研究会计师事务所“先照后证”或“先证后照”的模式选择，探索取消事务所工商登记的可行性和有关制度安排；贯彻落实市场化改革要求，鼓励事务所根据市场竞争要求，自主开展集团化经营和实现多元化发展。对于行业执业环境和人才流失问题，2014年人大和政协提案中均有涉及，财政部会计司将结合提案办理情况，会同行业协会加紧研究对策，行政管理和行业自律“双管齐下”，确保行业健康有序发展。

(财政部会计司供稿 王宏 韩冰 王晶 冯翠平
邱颖执笔)

CEPA10年内地惠港会计政策措施的实施情况与未来展望

财政部认真贯彻“一国两制”方针和党中央、国务院关于《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)工作的决策部署，积极配合商务部做好CEPA各轮磋商谈判工作，推动内地会计服务市场对香港特区形成全方位、多层次、有深度、高质量的开放格局，为尽快基本实现内地与香港服务贸易自由化、促进香港长期保持繁荣稳定作出贡献。

一、CEPA框架下内地惠港会计政策措施概要

CEPA磋商10年来，财政部在会计服务领域给予香港一系列优惠，惠港措施累计达20项，主要涉及以下7个方面内容。

一是允许符合条件的香港专业人士担任内地会计师事务所合伙人。2012年CEPA补充协议九允许取得中国注册会计师资格的香港人士在深圳前海试点担任合伙人。2013年12月，该政策试点范围扩大到福建平潭综合实验区，2014年6月，进一步扩大到上海自贸区。

二是实现注册会计师考试部分科目互免。通过互免协议安排，符合条件的香港专业人士可豁免内地注册会计师考试中的“会计”、“审计”、“财务成本管理”和“公司战略与风险管理”4门考试科目。

三是注册时认可香港审计经验。允许香港人士在申请内地注册会计师执业资格时，香港审计工作经验等同于相等时间的内地审计工作经验。

四是对内地工作时间要求实行国民待遇。允许已持有内地注册会计师资格并在内地执业的香港会计师每年在内地的的工作时间要求比照内地注册会计师实行。

五是延长来内地临时执业许可有效期，简化申报材料。通过CEPA磋商，香港会计师事务所来内地临时执行审计业务许可证的有效期从半年延长到5年；自2012年9月起，进一步简化了香港事务所临时执业的材料申报要求。

六是开放会计资格相关考试并提供考试便利化措施。允许符合条件的香港人士参加内地会计专业技术资格统一考试；在香港设立内地会计专业技术资格考试考点；在广东省深圳市和东莞市办理香港居民报考内地会计从业资格考试各项事宜并设置专门考场。

七是开放代理记账业务。允许香港会计师在内地依法设立的咨询公司从事代理记账业务；允许符合条件的香港会计师担任代理记账机构负责人。

二、香港会计行业成为内地经济发展的显著受益者

香港事务所承担了绝大部分内地在港上市公司审计业务。截至2014年4月30日，在香港上市的内地企业共818家(含红筹股企业129家，H股及A+H股企业187家，其他内地民营企业502家)，市值占香港总市值的55.8%，成交金额占香港整体股份成交金额的70.2%。2013年度，上述818家在港上市的内地企业中，由香港事务所直接提供审计服务的约占95%；其中187家H股及A+H股企业，由香港事务所提供审计服务的有147家(占比79%)，由内地事务所审计的仅有40家(占比21%)；在内地事务所承接的40家H股企业审计业务中，由内地“四大”审计的客户为21家，由其他内地事务所审计的客户仅有19家。数据表明，香港事务所承担了绝大部分内地在港上市公司的审计业务，香