

压力大等客观困难,更好地发挥主观能动性,和会计师事务所、行业全体从业人员应齐心协力,结合会计改革与发展“十二五”规划要求,继续以贯彻落实国办56号文件为中心,进一步认真研究注册会计师行业发展面临的新形势,

积极推动法律法规体系建设、大力拓展行业发展空间,引导事务所以各种形式强强联合,完善行业管理信息化基础,推动注册会计师事业不断取得新进展。

(财政部会计司供稿)

关于上海市会计师事务所 职业责任保险集中投保的调研报告

职业责任保险是会计师事务所降低执业风险,提升执业信誉,保护事务所利益和公共利益的有效手段。近年来,全国各地省市财政部门和地方协会在发展会计师事务所职业责任保险方面进行了积极的努力,取得了良好的效果。其中,上海自2011年开始实行的集中投保制度效果最显著,对整个行业职业保险制度的建设产生了积极的示范意义。2013年11月~12月期间,财政部会计司成立调研小组,多次赴上海进行调研,与财政部门、行业协会、多家会计师事务所和参与集中投保的保险公司召开座谈会,深入了解上海集中投保的发展现状、内在机理和运作模式。

一、会计师事务所购买职业责任保险的重要意义

注册会计师职业责任保险是保险公司为注册会计师的执业提供的一种专业保险服务,是指在保险合同成立之后,注册会计师或会计师事务所在执业时,若因过失行为给委托人或其他利害关系人造成损失应承担的民事赔偿责任,在受到赔偿请求时,由保险人按约定进行赔偿。《中华人民共和国注册会计师法》第二十八条明确规定:“会计师事务所按照国务院财政部门的规定建立职业风险基金,办理职业责任保险”。2009年9月,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的若干意见》(下称国办56号文件)提出要不断完善会计师事务所职业责任保险制度。注册会计师职业责任保险对会计师事务所、委托人及利害关系人均有重大的意义。

(一)分散执业风险,促进健康发展。注册会计师行业作为具有公信力的鉴证行业,面临的赔偿责任也是巨大的,但会计师事务所本身具有的赔偿能力和这种潜在的赔偿责任是远不相称的。实施职业责任保险可以有效地转嫁注册会计师的执业风险,提高会计师事务所抵御风险的能力,为注册会计师行业健康、持续发展提供重要的风险保障。

(二)增强公众信心,提高社会信誉。职业责任保险为注册会计师行业拓展高风险的重大业务提供了资信保障。通过保险不仅可以使被保险会计师事务所得到合理补偿,而且可以提高事故处理的效率,减少事务所与其他利害关系人可能出现的纠纷,增强社会公众对行业的信心。将商业保险融入社会关系的管理,逐步改变社会主体的行为模式,减少社会摩擦,大大提高社会运行效率。

(三)提升行业信用,发挥管理效能。商业保险作为最为有效的风险管理工具,通过风险识别、风险分析和风险

控制,建立风险评估模型和费率精算办法,建立起风险预警系统,关注会计师事务所的风险状况及其变动,从承保环节甄别客户,对信誉好、管理规范的事务所积极承保,并给予一定的费率优惠;对管理水平、执业行为欠佳的事务所不予承保,从而有效地实现注册会计师行业的优胜劣汰,提升行业信用,实现对风险的控制,提高管理效能。

(四)借鉴国际管理,提升竞争能力。职业责任保险是发达市场经济国家会计师事务所接受委托和行业准入的前提条件,是国际通行的做法。在一些经济发达的国家,会计师事务所普遍购买注册会计师责任险。在我国注册会计师行业大力发展职业责任保险,有助于与国际惯例接轨,有助于中国会计师事务所“走出去”参与国际市场的竞争。

二、上海市在会计师事务所职业责任保险工作中的主要做法

2010年,在上海的280家会计师事务所中,仅有80多家内资会计师事务所参加了职业责任保险,承接保险公司发展7家左右。就当时上海的会计师事务所承保情况来看,会计师事务所职业责任保险的总体需求还不高,主要原因:一是保险意识落后,缺乏行业引导,保险覆盖面不广;二是保险合同版本不一,运作方式参差不齐,单个事务所缺乏话语权;三是保险条文晦涩难懂,未考虑行业特性,免责条款苛刻,事务所理赔率低。此外,追溯期概念模糊、保险费率偏高、投保成本较大、保险责任界定较难等,也是制约会计师事务所职业责任保险推广的主要因素。

2010年,上海市人民政府办公厅转发市财政局《关于进一步促进本市注册会计师行业加快发展的实施意见》文件,提出为增强本市会计师事务所职业责任风险意识,提高抵御职业责任风险的能力,提高社会公信力,鼓励会计师事务所参加职业责任保险。这为上海市注册会计师协会组织全市会计师事务所进一步完善职业责任保险投保工作创造了条件。自2010年起,上海注协在上海财政局的支持下,主要通过以下几个方面的工作,推进会计师事务所职业责任保险集中投保制度:

(一)研究制定集中投保实施办法。上海是第一个推行注册会计师行业职业责任保险集中投保的城市。为确保集中投保程序规范、切实保障会计师事务所权益,上海注协组建课题组,研究制定实施办法与起草说明,在行业内组织大中小型会计师事务所座谈会,广泛听取行业会员意

见。同时，与上海市政府采购中心、市金融办和市保险同业公会保持沟通交流，规范和明确集中方式，起草制定了《上海市会计师事务所职业责任保险集中投保实施办法（试行）》（以下简称《办法》），主要内容包括以下5个方面：

1. 明确界定集中投保范围。《办法》规定，依法在上海市注册设立并承办注册会计师业务的有限责任公司或合伙制（含特殊普通合伙制）会计师事务所（含分所）应当参加职业责任保险集中投保，并接受协会集中管理。考虑到上海会计师事务所在外省市设立的分所虽然不在上海市注册，但应当执行财政部关于与总所统一购买保险的规定。因此，《办法》规定其可以参照执行本办法，接受集中投保管理，以与相关政策衔接。

2. 注重规范协会与事务所的职能定位。《办法》规定，会计师事务所购买职业责任保险是企业法人行为，应独立与保险公司签订职业责任保险合同，独立行使法律权力、承担法律责任和执行法律程序。协会对此组织进行集中投保是行业自律行为，主要职能定位为组织、协调、服务和管理。协会具体职能主要包括入围保险公司的选择、集中投保框架协议的签订、合同签订过程的组织、投保期间的报备、履约过程中的法务咨询、法律援助和理赔中的专业服务等工作。

3. 有效发挥保险执业责任委员会功能。为切实保障会计师事务所和注册会计师的合法权益，《办法》规定，协会组建由协会专业技术委员会、专业法务工作者及相关政府部门等人员组成的上海市注册会计师协会保险职业责任专业委员会（以下简称保险职业责任委员会）。保险职业责任委员会的主要职责是：接受事务所的申请，对涉案注册会计师遵循有关法律法规和注册会计师执业准则、规则的情况进行鉴定，发表专业意见，作为司法、行政机关认定注册会计师执业责任的参考。

4. 妥善处理其他相关事项。《办法》规定，实施集中投保前，已经投保的事务所，待合同到期后，应当纳入协会职业责任保险集中投保。对存在四种特殊情形的，实施备案备查制度，可暂缓参加协会组织的集中投保。即：①在实施集中投保前已经与其他保险公司签订合同，且无法解决退保事项的；②中外合作事务所，且暂不具备投保决策权的；③已经进入清算，即将注销的；④其他可能影响投保的情形。

5. 适当考虑对事务所补贴。为支持、鼓励和推动会计师事务所参加职业责任保险，协会在推进本市会计师事务所职业责任保险集中投保过程中对事务所的保费支出进行适当补贴。

（二）公平公开规范选择保险人。

1. 竞争性谈判选取供应商。对照相关招投标的方式，为保证保险公司甄选过程的公开、公平、公正和成本效益原则，上海注协确定通过竞争性谈判产生本市会计师事务所职业责任保险集中投保的供应商。协会制作了《上海市会计师事务所职业责任保险竞争性谈判文件》，就竞争性谈判的资格条件、谈判须知、框架协议及合同、商务及经济事项和谈判文件格式等要求进行了明确。通过行业资深会员、保险业专家、资深经纪人及律师等组建竞争性谈判小组，与

符合招标条件的保险公司，就保险合同条款及其补充条款进行谈判，从中选择合同条款最佳、相关费率最低的保险公司作为本次会计师事务所集中保险的供应商。

2. 框架协议运作模式管理投保工作。考虑到保险合同的主体是会计师事务所和保险公司，上海注协承担组织协调等职能，为加强协会与参加集中管理的保险公司之间的工作实效，规范双方权利义务，同时借鉴其他行业相关保险管理模式，拟通过签订框架协议的运作模式与入围保险公司开展后续工作，提高集中管理的实效。

3. 不断优化合同条款和框架协议。考虑到协会在会计师事务所职业责任保险集中投保中的组织实施工作没有以往经验可循，2011年首次谈判后的有效期为一年，在与原中标供应商的合作框架协议到期后，协会于2012年11月再次公开组织本市会计师事务所职业责任保险竞争性谈判。在上海市财政局的监督下，经谈判小组认真评审，按照公平、公正、公开的谈判原则，产生了4家中标供应商，并在原有框架协议和保险条款的基础上作了进一步完善。

（三）积极开展组织落实工作。为切实保障集中投保工作有序落实，上海注协开展了以下相关工作。一是召开专题会议。对集中投保的办法实施和谈判结果进行了解读，通过竞争性谈判中标的保险机构代表分别也对自身保险条款和服务方案的内容作了介绍。二是组织事务所与保险人对口洽谈。协会根据事务所的投保意向，组织中标保险公司分别在协会设立对口洽谈专场，方便事务所咨询投保事宜，办理投保手续。三是实时跟踪全市场集中投保情况动态。利用保险公司为协会建立的数据库，实时查看汇总全市会计师事务所的投保数据，对保险公司履行框架协议、会计师事务所规范投保等实施行业自律管理，通过实施过程中反映的问题，进一步完善上海的集中投保工作。

三、上海实施集中投保的主要成效

通过2011年~2013年的会计师事务所职业责任保险集中投保实践，上海市积累了丰富经验，取得了积极成果，受到业内业外高度评价，主要有：

一是优化合同条款，维护合法权益。通过竞争性谈判，在困扰投保会计师事务所多年的追溯期条款、免责条款、人员流动条款、费率条款等方面取得了重大突破，明确了会计师事务所职业责任保险系期内发生制的保险理念，除却了定义不明的重大过失责任除外条款，避免了事务所因调整保险公司和人员流动等造成的保险保障断截的情况，显著降低了保费支出（按照谈判结果对原投保事务所的新老保费进行测算，人均保费下降约45%）。

二是明确专业地位，发挥行业作用。针对诉讼和理赔过程中缺乏对注册会计师行业执业行为的专业认识所造成的不良影响，本次谈判中明确了上海市注册会计师协会保险职业责任专业委员会在执业责任鉴定方面的地位，以更好维护会计师事务所和注册会计师的权益。

三是建立信息系统，加强后续管理。为更好地服务上海市会计师事务所职业责任保险集中投保，上海在实施集中投保过程中明确了保险公司应建立本市会计师事务所职

业责任保险数据库的要求。数据库将具备上报登记、查询、统计、分析、汇总计算的功能，并向协会提供查询服务。

根据《实施办法》和《补贴办法》，截至2013年12月，在上海320家会计师事务所中，共有217家会计师事务所参加了上海注协组织实施的会计师事务所职业责任保险集中投保，集中投保率达70%，大中型会计师事务所全部参加集中投保。2013年10月1日至31日，上海注协集中受理了上海市229家会计师事务所（分所）的2013年度职业责任保险集中投保补贴申请，共223家事务所符合补贴条件，共计发放补贴约368.5万元，实施集中投保以来的补贴额共计764.5万元。

四、对下一步工作的启示

发展会计师事务所职业责任保险是降低事务所风险，保障事务所利益和公众利益，促进注册会计师行业健康发展的有效手段。随着证券资格会计师事务所全部改制为特殊普通合伙制，发展与特殊普通合伙制事务所相适应的、符合行业整体发展水平的职业责任保险制度具有重大的现实意义。上海市会计师事务所集中投保的成功经验为下一步工作提供了有益的参考和借鉴。从财政部门履行行政管理职责的角度，应重点抓好以下工作：

一是研究推进会计师事务所职业责任保险制度建设。鼓励支持其他省市由省注协牵头进行集中投保的探索，同时抓紧与保监会联合研究国际惯例和经验，进一步深入

了解事务所需求和情况。在广泛调研、论证的基础上，加快建立适合我国注册会计师行业发展的职业责任保险制度，适时出台相关的职业责任保险管理办法。

二是修订完善会计师事务所职业风险基金管理办法。根据职业责任保险制度研究进度，同步修订现行《会计师事务所职业风险基金管理办法》，做好职业责任保险与职业风险基金的衔接和互补，规范会计师事务所职业风险基金的管理，科学引导会计师事务所计提职业风险金和投保职业保险的行为。

三是推动注册会计师法相关条款修订。现行《中华人民共和国注册会计师法》第二十八条规定：“会计师事务所按照国务院财政部门的规定建立职业风险基金，办理职业责任保险”。该条款对于会计师事务所是否可以自主选择建立风险基金还是购买职业责任保险尚需解释。下一步注师法修订中，将进一步完善相关条款，在法律层面明确职业保险制度建设方向。

四是加强对改制后的证券资格事务所的指导。证券资格事务所特殊普通合伙改制已于2013年底全部完成。将继续加强对改制后证券所的指导，及时了解和掌握其改制后内部整合和综合运营情况，全面评估特殊普通合伙所的风险水平，研究在证券所层面试点推行全国性职业责任保险制度的可行性，确保改制后的证券所平稳有序健康发展。

（财政部会计司供稿）

赴英国史密斯&威廉姆森会计师事务所 调研的报告

2013年12月，财政部会计司利用赴英国参加会计咨询论坛的机会，走访了史密斯&威廉姆森会计师事务所（Smith & Williamson），就英国会计师事务所的组织形式、多元化发展、职业责任保险、行业管理体制等问题开展实地调研，获取了英国会计行业发展的第一手资料和信息，为我国注册会计师行业加快发展提供有益参考和积极启示。有关情况报告如下：

一、调研情况

（一）关于事务所组织形式。史密斯&威廉姆森会计师事务所在英国排名第八，是尼克夏国际的英国成员所。根据英国的法律法规，会计师事务所可以采取5种组织形式，分别为有限责任合伙、合伙、私人公司、公众公司和个人独资。在英国排名前50的会计师事务所中，采取有限责任合伙制的有30家，采取合伙制的有10家，其余10家为其他组织形式。据介绍，在英国影响会计师事务所组织形式的因素主要包括资本需求、税收规定、监管要求以及风险管理等。由于这些因素的综合作用，使得很多会计师事务所的组织架构非常复杂。以史密斯&威廉姆森为例（详见下图），

其控股公司为有限责任制的私人公司，下设2家有限责任合伙，旗下按照业务性质和监管要求分别设立了会计、税务、企业融资等需要不同执业资质的有限责任合伙或有限公司（其部分合伙人或股东也是控股公司的股东，同时控股公司有35%的股份由外部机构投资者持有。如有需要，该控股公司可以上市）。此外，按照法规要求，提供审计服务的尼克夏史密斯与威廉姆森有限公司独立于史密斯&威廉姆森集团（包括控股公司及其附属机构），其合伙人与集团的股东或合伙人可以交叉，但必须是具有执业资格的个人。虽然尼克夏史密斯与威廉姆森与控股公司无股权关系，但它们享有同一品牌，而且通过一系列服务合同其可以有偿使用集团的法律、人员、技术等资源。正是通过这种合同关系，尼克夏史密斯与威廉姆森的大部分收入都转移到了史密斯&威廉姆森集团。

（二）英国有限责任合伙的特点。与我国《合伙企业法》中的特殊普通合伙和美国《统一合伙法》中的有限责任合伙不同（两者均可视为普通合伙的一种变型），英国《有限责任合伙法》将其视为在合伙、公司之外的一种全新的组织形式。根据英国《有限责任合伙法》以及相关配套规则，有限