

会计师事务所执业质量检查制度改革方案

(会协[2011]39号)

为了实现行业跨越式发展,深入推进行业创先争优“制度建设年”活动,贯彻落实建立新型行业管理和制度体系的要求,做好会计师事务所执业质量检查制度(以下简称执业质量检查制度)改革工作,夯实行业科学发展的基础,制定本方案。

一、执业质量检查制度改革的必要性和紧迫性

(一)执业质量检查制度改革是适应经济社会发展的必然要求。从国际会计师行业监管发展趋势看,为了应对经济全球化对我国注册会计师行业的挑战,必须将准则的国际趋同成果转换为注册会计师执业水平和执业质量的提升,根据准则的变化不断完善监管制度和监管手段,为在新的层面上实现与境外监管机构的相互协作与认同奠定基础。从国内经济社会发展看,围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线实施“十二五”规划,注册会计师行业越来越成为关系市场经济秩序、影响资本市场发展和推动社会管理创新的重要方面,对注册会计师行业诚信执业的要求越来越高,必须在加快发展的同时,通过推进执业质量检查制度改革,加强行业监管,进一步提高行业整体执业质量和社会公信力,提升服务经济社会的水平和能力。

(二)执业质量检查制度改革是实现行业跨越式发展的有力保障。国际国内经验反复证明,行业发展必须建立健全行业质量保证体系。对会计师事务所(以下简称事务所)执业质量实施监督检查,是行业质量保证体系的重要一环,是法律赋予注册会计师协会的重要职能,是财政部党组对注册会计师协会工作的明确要求,是行业诚信建设的有力抓手,是行业发展质量的系统检验。2004年以来,中注协积极推进执业质量检查制度建设,对事务所实行周期性的全面检查。总体上,行业执业质量明显提高,执业质量检查制度体系发挥了重要作用。服务国家建设,实现行业跨越式发展,对执业质量检查提出了更新更高的要求。目前,事务所和注册会计师执业质量还参差不齐,执业质量检查工作也存在一些薄弱环节,迫切需要通过深化改革、健全机制、完善制度加以解决,使执业质量检查工作作为行业跨越式发展保驾护航。

(三)执业质量检查制度改革是促进事务所提高综合实力的迫切需要。健全的质量控制体系、完善的内部治理、有效的制度体系和高素质的人才队伍是事务所综合实力的集中体现。近年来,在行业推进事务所做强做大战略中,通过合并重组产生了一批大规模事务所,内部治理和制度建设任务很重。正在积极推进的事务所组织形式向特殊普通合伙制转化,将带来事务所治理结构和管理模式的重大调整,需要重新设计、整合,避免系统风险;新业务领域拓展使事务所更加全面、深入地服务于经济社会发展,要求事务所进一步提高执业质量和服务水平;信息化战略启动,也必须建立在动态、完备、有效的执业质量信息系统基础上。可以

说,行业执业质量检查工作面临着新形势和新任务,迫切需要通过改革,促进事务所健全内部治理和质量控制体系,提高综合实力。

二、执业质量检查制度改革的指导思想、总体要求和目标

(四)执业质量检查制度改革的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入学习实践科学发展观,贯彻落实中注协“五代会”精神和行业创先争优“制度建设年”活动的要求,认真总结和遵循行业发展规律,充分借鉴国际有益实践,针对行业执业质量检查工作的薄弱环节,着力从制度和机制上改革、创新,进一步深化行业诚信建设,提升行业整体执业质量和服务经济社会发展的能力,切实维护公众利益,促进行业又好又快发展。

(五)执业质量检查制度改革的总体要求是:(1)质量控制体系检查与业务项目检查并重;(2)技术程序检查与职业道德检查并重;(3)完善检查技术与建立检查质量保证机制并重;(4)检查制度改革与检查专家队伍建设并重;(5)落实审计责任与落实注协监管责任并重。

(六)执业质量检查制度改革的目标是:围绕建立健全行业质量保证体系,贯彻落实风险导向的检查理念,转换监管模式,强化事务所系统风险检查;提高监管效能,对事务所实施分类分级监管;加强专兼职检查队伍建设;强化事前事中监管,加强现场检查指导;充分利用信息化手段,提升检查工作效率和效果,完善检查信息披露制度,大力提升行业执业质量水平和社会公信力,巩固监管制度国际趋同成果。

三、强化事务所系统风险检查

(七)各国执业实践充分证明,事务所的系统风险不仅关系事务所的生死存亡,也关乎行业的兴旺发达,更影响经济信息质量和社会诚信建设。在巩固已有执业质量检查成果的基础上,持续跟进职业道德守则和审计准则国际趋同成果,进一步突出事务所系统风险检查。系统风险检查旨在将事务所工作重心引导到质量控制体系建设上来,切实实现执业质量检查对事务所帮助、教育、督促、提高的目的。

(八)系统风险检查的内容包括质量控制体系检查和业务项目检查。质量控制体系检查涉及事务所的职业道德规范,质量控制环境,合伙人机制,客户关系和具体业务的接受与保持,人力资源,业务规范,业务执行,监控,总分所管理和信息系统等要素。系统风险检查应当坚持质量控制体系检查与业务项目检查并重,以质量控制体系检查结果指导业务项目检查,以业务项目检查结果支持质量控制体系检查结论;严格系统风险检查程序,在检查方案的设计、检查人员的选拔和分派以及检查时间的安排等方面,重点保证事务所质量控制体系的检查,切实将系统风险检查落到实处。

四、积极探索实施事务所分类分级监管

(九) 优化监管资源, 提高监管效能。要在证券资格事务所和非证券资格事务所分类的基础上, 根据事务所的规模、业务构成、业务数量、执业风险、社会影响力、分所数量和监管资源等因素, 科学划分事务所类别, 合理确定检查周期和监管主体; 在保证周期性检查的基础上, 开展必要的专项检查, 充分利用有限的监管资源, 建立高效的行业质量保证体系。在对事务所分类的基础上, 根据事务所执业质量整体评价水平, 对同一类别事务所合理分级, 有效确定检查方式、频率、内容、重点、时间安排等, 实行差别化监管, 变“平均用力”为“集中用力”, 既保持检查的周期性、系统性, 又提高检查的针对性、有效性。

(十) 各司其职, 贯彻落实监管责任。中注协负责对证券资格事务所(包括分所)实施分类分级监管。对证券资格事务所, 由于社会责任和影响重大, 实行相对较短的检查周期, 由中注协直接组织检查。考虑到H股企业审计的特殊性和重要性, 中注协每年对获准从事H股企业审计业务的事务所实行抽查, 重点检查新承接的H股企业审计业务。各地方注协负责对本行政区域内事务所实施分类分级监管。各地方注协要从本地实际出发, 积极探索事务所分类分级监管办法, 突出重点, 严格规范, 特别是在对小型事务所加强监管的同时, 加大帮扶力度, 以提高全行业的整体执业质量。

(十一) 根据事务所执业质量整体评价级次采取不同的监管模式。对执业质量整体评价级次较低的事务所, 要加大对整改措施落实的跟踪和督导; 对受到惩戒的事务所, 提高检查频率, 加大复查和帮扶力度。

五、进一步加强专兼职结合的检查队伍建设

(十二) 切实加强检查队伍建设。检查队伍是行业执业质量检查的关键因素, 建立一支高水平、稳定的检查队伍, 是提高执业质量检查水平的必要条件和根本保障。在充分利用现有人力、物力和财力的基础上, 按照“兼职化→兼职与专职相结合→专职化”的发展路径加强检查队伍建设, 培养和建立一支业务精湛、职业道德良好、人员相对稳定的高水平专职检查队伍。现阶段的主要任务是, 从检查人员条件、来源、素质提升, 强化激励约束措施和增强稳定性等方面着手, 打造一支专职与兼职相结合的优秀检查队伍。

(十三) 多措并举, 使检查人员聘得到、稳得住、干得好。各级协会可采取考试、考核及公开招聘的方式, 建立专职检查队伍, 并吸引优秀的注册会计师加入兼职检查队伍, 分层次、有针对性地充实和稳定检查队伍。要加大对各地方注协专门从事执业质量检查的工作人员的充实和培养, 增加从事事务所聘用的专门从事质量控制工作的高水平检查人员, 聘请熟悉事务所内部治理与经营管理、负责质量控制与风险管理的合伙人参与检查; 对检查人员进行专项和系统的培训, 提高检查人员的业务素质和检查能力。加大对检查人员工作质量的考核, 通过公开表彰、物质奖励和重点培养等手段, 提高检查人员的待遇。

六、全程发挥专家技术支持作用

(十四) 建立和实施专家咨询制度。为进一步发挥行业专家的作用, 提升行业监管的质量和水平, 设立执业质量检查专家咨询组。专家咨询组主要由事务所负责技术或质量控制的合伙人和注册会计师协会负责监管工作的人员组成, 在执业质量现场检查、检查结果论证、惩戒过程中提供技术指导和援助。在现场检查期间, 对检查组遇到的重大疑难问题进行技术咨询, 为检查组开展检查工作提供技术支持; 检查结束后, 参与检查结果论证工作, 复核检查结论、检查工作底稿、检查报告和整改建议书等。

(十五) 围绕加强年报审计监管, 组建年报审计专家咨询组。继续抓住上市公司变更事务所这一关键环节, 强化年报审计事前事中监管, 通过事前约谈事务所、现场查阅审计工作底稿等方式提醒事务所严控风险, 谨慎执业, 确保质量。充分利用年报审计监管结果, 确定执业质量检查名单和检查重点。

七、提高执业质量检查信息化管理水平

(十六) 建立事务所执业质量检查公告制度。各级协会应向社会公告每年开展事务所执业质量检查的事务所数量、检查对象、检查内容、检查重点、检查处理结果等总体情况, 提高行业检查的透明度、公信力和威慑力, 打造行业监管品牌, 树立行业监管权威, 进一步赢得社会公众对行业检查工作和诚信建设的认可与信赖。

(十七) 以中注协行业诚信信息监控体系为支撑, 加强相关监管信息的搜集、存储、分析和运用, 完善事务所执业信息报备制度, 将“近3年执行业务”信息网上公布制度落到实处。开发执业质量检查软件, 运用信息化手段提升执业质量检查的工作效率和效果; 建立执业质量检查信息库, 及时记录和存储被检查事务所基本情况、抽查的业务项目、处理处罚情况等信息, 实现各级协会监管信息的共享。

八、执业质量检查制度改革的组织实施

(十八) 高度重视, 加强领导。中注协要全面把握执业质量检查制度改革的形势和任务, 加强领导、落实责任, 科学筹划、民主参与, 周密部署、认真实施, 确保改革的各项政策措施落到实处、抓出实效。各地方注协要高度重视改革工作, 充分认识执业质量检查制度改革的重要意义和必要性, 结合本地区行业发展实际, 积极研究制定支持执业质量检查制度改革的具体措施和办法。各事务所要重视和支持执业质量检查制度改革, 强化内部治理, 注重质量控制体系建设, 提高遵循职业道德守则和执业准则的意识, 积极选派高水平的合伙人和注册会计师参加检查工作。

(十九) 系统筹划, 组织落实。中注协组建执业质量检查制度改革咨询指导组和工作组, 由行业内专家和协会工作人员组成, 具体承担执业质量检查制度改革相关文件的起草工作。在充分借鉴国际同行监管经验的基础上, 全面修订检查制度、检查手册及其他配套制度。修订和完善检查制度要突出行业监管特色和改革重点; 修订检查手册要强化事务所

系统风险检查,突出行业检查注重提高事务所整体业务质量和防范系统风险的特点;根据检查制度的要求,制定和修订分类分级监管办法、惩戒办法等系列检查配套制度。

(二十)加大宣传,营造氛围。各级协会要加大对执业质量检查制度改革的意义和必要性、改革的方向与目标、行

业诚信建设结果和优秀注册会计师及优秀检查人员的先进事迹等的宣传力度,加深全社会对注册会计师行业改革检查制度的认知度和认同感,营造理解、支持、尊重注册会计师行业的有利氛围,为执业质量检查制度改革凝聚共识、汇聚力量,创造更加良好的外部环境。

会计师事务所执业质量检查制度

(会协[2011]39号)

第一章 总 则

第一条 为了规范和指导注册会计师协会对会计师事务所(以下简称事务所)的执业质量检查工作,引导和督促事务所强化质量控制体系建设,防范系统风险,提升事务所及其注册会计师的职业道德水平和执业质量,维护公共利益,根据《中华人民共和国注册会计师法》和《中国注册会计师协会章程》的有关规定,制定本制度。

第二条 本制度所称执业质量检查,是指注册会计师协会组织开展的对事务所、注册会计师遵循会计师事务所质量控制准则、中国注册会计师业务准则、职业道德守则等情况的检查,包括检查工作的组织实施,以及检查结果的评价和处理。

第三条 执业质量检查应当遵循风险导向的理念,对事务所的系统风险进行检查。系统风险检查的内容包括质量控制体系检查和业务项目检查。质量控制体系检查涉及事务所的职业道德规范,质量控制环境,合伙人机制,客户关系和具体业务的接受与保持,人力资源,业务规范,业务执行,监控,总分所管理和信息系统等要素。

执业质量检查应当坚持事务所质量控制体系检查与业务项目检查并重,以质量控制体系检查结果指导业务项目检查,以业务项目检查结果支持质量控制体系检查的结论,并对事务所质量控制体系设计和运行的有效性,以及事务所的执业质量水平作出整体评价。

第四条 执业质量检查应当坚持公平、公正的原则,以事实为依据,以准则为标准,严格检查,严格惩戒,切实实现帮助、教育、督促、提高的目的。

第五条 执业质量检查应当注意区分会计责任和审计责任,充分尊重注册会计师的职业判断。

第六条 注册会计师协会可以根据事务所执业质量的整体评价结果,对事务所进行分类分级监管,加强与有关监管部门的沟通协调和信息共享,以优化配置监管资源,提高监管效能。

第七条 注册会计师协会建立执业质量检查公告制度。

第二章 检查的职责分工

第八条 中国注册会计师协会(以下简称中注协)负责全国事务所执业质量检查标准和政策的制定以及组织协调工作,并对各省、自治区、直辖市注册会计师协会(以下简称省级协会)的执业质量检查工作进行指导和监督。

第九条 中注协直接组织对具有从事证券期货相关业务资格会计师事务所(包括分所,以下简称证券所)进行执业质量检查,并根据检查结果对存在执业违规行为的证券所实施惩戒。各省级协会按照中注协的统一部署,组织对本行政区域内的事务所进行执业质量检查。各级协会应加强沟通协调,安排好证券所的检查工作。

第十条 省级协会对本行政区域内事务所跨区域执行的业务进行执业质量检查,必要时可商请业务所在地省级协会协助检查。省级协会发现外地事务所在本行政区域内执行业务涉嫌存在违规问题的,可以提请事务所所在地省级协会进行查处。

第三章 检查周期

第十一条 注册会计师协会应当每年组织开展事务所执业质量检查。

证券所每3年内应当至少接受一次执业质量检查,其他事务所每5年内应当至少接受一次执业质量检查。

中注协每年应当对获准从事H股企业审计业务的事务所实施抽查。

第十二条 对存在下列情形的事务所,注册会计师协会可以考虑在一个检查周期内安排两次或两次以上的检查:

- (一)受到行业惩戒或行政处罚的;
- (二)在以往的执业质量检查中存在问题较多,执业质量整体评价结果较差的;
- (三)未按照注册会计师协会的要求进行整改或者整改不力的;
- (四)注册会计师协会认为需要检查的其他情形。

第四章 检查计划

第十三条 注册会计师协会应当制定年度检查计划或检查方案,明确检查依据、检查目的、检查对象、检查内容、检查方式、检查工作安排和要求等。

第十四条 省级协会的年度检查计划或检查方案,应当报送中注协备案。

第十五条 在确定被检查事务所名单时,注册会计师协会应当对存在下列情形的事务所予以重点考虑:

- (一)新承接的业务可能存在重大审计风险的;
- (二)股东(合伙人)之间纠纷较大,可能影响执业质量的;
- (三)采用不正当竞争手段承揽业务的;
- (四)诋毁同行、损害同行利益的;