

注册会计师规章及规范性文件

关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见

(国办发〔2009〕56号)

注册会计师行业是运用专业特长,对企事业单位会计信息进行鉴证,并提供会计、税务、管理咨询等商务服务的中介行业。改革开放以来,我国注册会计师行业经过恢复重建和不断发展,取得了显著成绩。目前,会计师事务所超过7400家,执业注册会计师超过8.5万人,从业人员近30万人,注册会计师执业范围和服务对象日益拓展,执业能力和行业监管水平稳步提高,相关法律制度体系基本健全,社会影响力和国际话语权逐步增强,注册会计师行业已经成为促进经济社会健康发展不可或缺的力量。但是,由于起步较晚、基础薄弱等多种原因,我国注册会计师行业的整体水平与经济社会发展要求和全球会计行业发展水平还有较大差距。为加快我国注册会计师行业健康发展,现提出以下意见:

一、充分认识加快发展注册会计师行业的重要意义

(一)加快发展注册会计师行业,是建立和完善社会主义市场经济体制的必然要求。注册会计师行业服务领域已从传统的会计审计向管理咨询、内部控制、资信调查、投资决策等领域延伸,规模较大的会计师事务所汇聚了会计、审计、金融、税务、法律、财务管理、风险控制、战略规划等方面的专家,在提高经济信息质量、引导资源合理配置、优化企业治理结构、维护市场经济秩序和社会公众利益等方面发挥着重要作用。

(二)加快发展注册会计师行业,是贯彻中央“走出去”战略的重要举措。会计是国际通用的商业语言,企业跨国经营、资本跨境流动离不开注册会计师行业的专业支持。注册会计师行业为我国企业进入国际市场提供会计、税务、管理咨询等综合性服务,有助于我国企业在经营管理上与国际接轨,在更高层次和更广领域内参与国际竞争。

(三)加快发展注册会计师行业,是应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的迫切需要。当前,我国应对国际金融危机取得了明显成效,经济运行正处在企稳回升的关键时期。注册会计师行业作为经济工作的基础和社会审计监督体系的重要力量,充分发挥其在保增长、调结构中的作用,有助于落实国家重大宏观经济政策,确保投资安全和投资效益,为建立经济运行风险防范机制提供强有力的专业支持。

二、加快发展注册会计师行业的指导思想、基本原则和主要目标

(一)指导思想。

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,全面总结行业发展经验,针对当前困扰

行业发展的突出问题,着力从体制机制上深化改革、开拓创新,加强行业监管,推动诚信建设和组织建设,通过必要的扶持政策和鼓励措施,引导会计师事务所协调发展和走向国际,不断扩大执业领域和执业范围,全面提升执业质量和服务能力,大力改善执业环境和内部治理,促进注册会计师行业又好又快发展。

(二)基本原则。

一是坚持解放思想、开拓创新。要立足我国国情,借鉴国际经验,在遵循法制要求和市场规则的前提下,大力支持会计师事务所改革创新,积极探索加快行业发展的多种模式、途径和方法,鼓励优化组合、兼并重组、强强联合,促进行业走跨越式发展道路。

二是坚持科学发展、规范管理。要以科学发展观指导行业发展,形成大型、中型和小型会计师事务所执业领域各有侧重、市场定位各有特色、服务对象各有倾斜、地域分布较为合理,不同规模的会计师事务所有序竞争、接续发展的格局。同时,强化政府行政管理和监督,充分发挥行业协会的服务、协调和行业自律管理作用,健全会计师事务所组织形式、治理机制和行业制度,确保行业健康发展。

三是坚持诚信为本、质量第一。要始终把诚信建设作为行业发展的生命线,以维护社会公众利益为宗旨,以职业道德建设为核心,坚守独立、客观、公正的职业立场,全面提升行业的诚信度和公信力,使注册会计师行业成为受社会尊重和信赖的专业服务行业。

(三)主要目标。

力争通过5年左右的时间,努力实现以下主要发展目标:

——会计师事务所的规模结构优化合理。重点扶持10家左右具有核心竞争力、能够跨国经营并提供综合服务的大型会计师事务所。积极促进中型会计师事务所健康发展,努力形成200家左右能够为大中型企事业单位及上市公司提供高质量服务、管理规范的中型会计师事务所。科学引导小型会计师事务所规范有序发展。

——会计师事务所执业领域大幅度拓展。认真落实《中华人民共和国公司法》“公司应当在每一会计年度终了时编制财务会计报告,并依法经会计师事务所审计”的规定,确保公司依法接受注册会计师审计。同时,将医院等医疗卫生机构、大中专院校以及基金会等非营利组织的财务报表纳入注册会计师审计范围。在巩固财务会计报告审计、资本验

证、涉税鉴证等业务的基础上,积极向企事业单位内部控制、管理咨询、并购重组、资信调查、专项审计、业绩评价、司法鉴定、投资决策、政府购买服务等相关业务领域延伸,推动大型会计师事务所业务转变和升级,加速向高端型、高附加值、国际化业务发展。

——会计师事务所执业环境显著改善。切实打破制约会计师事务所发展的行政壁垒、业务限制和地方保护,有效治理指定业务、索取回扣等不当行为,为会计师事务所创造更加公平的执业环境。各地区、各部门、各单位不得人为限制会计师事务所执业,不得干预注册会计师独立发表审计意见。

——会计师事务所组织形式、治理机制和管理制度更加科学。本着有利于注册会计师行业健康发展、提高会计师事务所治理水平、增强会计师事务所竞争能力的原则,支持会计师事务所依法采用与其发展战略、业务特点和规模相适应的组织形式。进一步健全透明高效、相互制衡的治理结构和内控机制,不断完善内部管理制度和执业责任保险制度。全面提高会计师事务所内部管理信息化水平,基本实现大中型会计师事务所利用信息化手段实施财务报告审计、内部控制审计和提供其他相关服务。

——注册会计师队伍职业道德水平和专业胜任能力显著提高。通过制定和实施注册会计师行业人才战略规划,有计划、有步骤地培养造就一大批适应行业发展要求的国际化、复合型人才,建设一支诚信执业、素质过硬的注册会计师队伍。

三、加快形成大中小会计师事务所协调发展的合理布局

(一)重点扶持大型会计师事务所加快发展。

大型会计师事务所是在人才、品牌、规模、技术标准、执业质量和管理水平等方面居于行业领先地位,能够为我国企业“走出去”提供国际化综合服务的会计师事务所。要积极探索适应大型会计师事务所发展需要的组织形式,大力推进特殊普通合伙制。鼓励执业质量优良、治理机制科学、发展势头良好的中型会计师事务所采用多种科学有效的形式进行强强联合,发展成为大型会计师事务所。会计师事务所在结构调整、兼并重组、做强做大过程中,要重视资源的优化配置和集中管理,完善治理结构、打造强有力的后台支持系统,实现人事、财务、业务、技术标准和信息管理等方面的实质统一。

(二)积极促进中型会计师事务所健康发展。

中型会计师事务所是在人才、品牌、规模、技术标准、执业质量和管理水平等方面具有较高水准,能够为大中型企事业单位、上市公司提供专业或综合服务的会计师事务所。要稳步扩大中型会计师事务所数量,不断提高中型会计师事务所专业服务能力 and 内部管理水平。鼓励信誉良好、成长快速的小型会计师事务所重组联合,成为中型会计师事务所或其分所,提高为市场服务的能力和水平。

(三)科学引导小型会计师事务所规范发展。

小型会计师事务所是规模较小,主要提供相关专项服务的会计师事务所。小型会计师事务所要突出服务特色,重在做精做专。要科学引导小型会计师事务所在规范管理运作、严格质量控制的基础上,创新发展模式、服务方式和技

术手段,不断挖掘市场需求,深化专项领域服务,使小型会计师事务所成为面向小规模企事业单位和广大农村提供优质服务的主体力量。

四、切实加大促进注册会计师行业发展的政策扶持和引导力度

(一)完善扶持政策,合力促进发展。

财政部要会同有关部门进一步建立健全促进注册会计师行业加快发展的支持政策,在优秀人才引进与合理流动、从业人员培养培训、外事外汇、税收政策、规范执业收费、优化发展环境等方面给予支持。要支持会计师事务所按照市场规律和平等互利、公平自愿的原则,采用多种发展模式进行优化组合、做大做强,确保合并、分立、重组和联合规范运作。要把注册会计师行业作为发展现代服务业的重要内容来抓,突出工作重点,更好地发挥其在经济社会发展中的服务职能。

(二)坚持统筹兼顾,加强分类指导。

境外上市企业、金融、能源、通信企业以及其他关系国计民生的大型骨干国有企业,应当优先选择有利于保障国家经济信息安全的大型会计师事务所提供相关服务。鼓励大型会计师事务所通过收购、合并等方式在境外设立成员所或分所,重视发挥其窗口和平台作用,为增强境外业务竞争力创造必要条件。要为大型会计师事务所“走出去”提供便利条件,在境外投资促进、扶持、保障、服务、核准等方面给予支持,并在资质认可、信息咨询、市场考察和对外联络等方面予以帮助。加快现有中外合作会计师事务所本土化进程,在我国法律框架和统一市场规则下公平竞争。支持我国会计师事务所在平等互利的基础上加盟国际会计公司。

各级财政部门 and 注册会计师协会要研究探索引导社会合理选聘中小型会计师事务所的评价机制和措施。促进中型会计师事务所业务范围不断拓展和服务能力不断提升。支持小型会计师事务所扩大代理记账、税务代理、外包业务、IT支持、个人理财、社区事业等咨询服务领域,积极承办社会主义新农村建设中“村账乡管”代理记账业务。

五、全面实施注册会计师行业人才战略

(一)重视人才培养,抓好队伍建设。

会计师事务所要在行业人才培养中发挥基础性、主渠道作用。要制定员工职业发展规划和各层次人才培养计划,分阶段、分步骤抓好组织实施。加盟国际会计公司的中国成员所,要与国际会计公司签署人才培养协议。要积极参与注册会计师行业领军人才培养计划,加强业务练兵和岗位培训,致力于培养一批专业扎实、技术过硬、品德优良的领军人才。要改革完善人力资源制度,进一步优化激励约束机制、考核分配制度及合伙人进入与退出机制,把加快培养中青年管理团队和业务骨干列入重要议事日程,推动从业人员队伍顺利实现新老交替、平稳过渡。要培育尊重人才、保护人才的企业文化,形成以事业留人、待遇留人、感情留人、合伙文化留人的良好氛围。

(二)搭建良好平台,创新培养机制。

各级财政部门 and 注册会计师协会要大力抓好行业领军人才和后备人才培养工作,力争用5年左右的时间,打造一

批在业内具有较高声望、在行业“走出去”过程中能够发挥关键作用、承担国际化业务的复合型领军人物。要进一步完善注册会计师行业领军人才培养机制，健全选拔、培养、考核和使用制度。要进一步加大继续教育培训力度，着力提高行业从业人员的整体素质。要积极选聘高校应届优秀毕业生和海内外优秀人才，抓好人才储备，优化队伍结构，为我国注册会计师行业发展提供人才保障。

六、严格注册会计师行业行政监管和自律约束

（一）加强行政许可，严格市场准入。

财政部和各省省级财政部门要根据注册会计师法、行政许可法的要求和设立会计师事务所的规定，按照公开、公平、公正、便民、高效的原则，依照法定程序严格审批会计师事务所。未持有中国注册会计师证书的人员、不在会计师事务所专职执业人员、在申请设立会计师事务所前3年内因执业行为受到行政处罚的人员，不得担任会计师事务所的合伙人（股东）。在执业活动中受到行政处罚、刑事处罚，自处罚决定生效之日起不满3年的会计师事务所，不得申请设立证券期货资格会计师事务所。要及时跟踪了解会计师事务所有关信息和动态，监督会计师事务所业务活动，防止出现重审批、轻监管等现象。会计师事务所之外的其他中介机构和个人不得承办注册会计师审计业务。不具备证券期货资格的会计师事务所，不得承接证券期货相关业务。禁止会计师事务所一所多章分头签发业务报告等行为。

（二）加强行政监管，提高监管效能。

财政部和各省省级财政部门要加强对注册会计师行业的行政监管，健全行业监管跨部门沟通协调机制，建立财政部和审计、银行、证券、保险等监管部门的信息共享制度，不断提高监管效能。要建立并实施会计师事务所及其注册会计师退出机制，严厉惩治通同舞弊、挂名签字、兼职执业等违法违规行为。财政部要重点加强对大中型会计师事务所及其注册会计师的监管。各省省级财政部门要重点加强对小型会计师事务所的监管。采取多种形式交流监管经验，建立完善定期检查制度。要研究建立注册会计师监管责任追究制度，寓监管于服务之中，将强化监管与改进服务结合起来，将打击不良风气、违规行为与表彰先进、弘扬正气结合起来。要加强国际交流，把握全球行业发展动向，推动注册会计师行业始终保持良性快速发展态势。

（三）加强协会建设，严格自律约束。

要充分发挥注册会计师协会的作用，不断提高管理和服务水平，促进行业又好又快发展。要加强注册会计师协会自身组织建设，严格注册会计师注册及考试制度，大力开展继续教育，夯实行业自律基础。要加强对注册会计师执业质量的自律检查和惩戒力度，建立健全行业诚信信息监控体系，不断丰富和创新行业自律手段。要进一步完善执业准则体系和职业道德准则体系，促进注册会计师执业质量和诚信水平不断提高。

七、不断加强注册会计师行业诚信建设和内部治理

（一）深化诚信建设，铸造诚信精神。

诚信是注册会计师行业的安身立命之本和长远发展之基。要进一步大力弘扬诚信为本、操守为重、坚持准则的职

业风尚，深入推进行业法制教育和诚信建设。要不断完善行业信用管理制度和诚信档案制度，积极探索会计师事务所信用评级制度，建立推广行业从业人员诚信宣誓制度和会计师事务所诚信公约制度，有力推动独立、客观、公正的执业精神深入人心，不断提升行业的诚信度和公信力。

（二）狠抓内部治理，建设人合文化。

会计师事务所要确立可持续发展战略目标，立足于打造“百年老店”。要吸收借鉴国际同行先进管理经验，充分利用现代信息技术手段，狠抓内部治理、严格质量控制，加快完善“权责清晰、决策科学、管理严格、和谐发展”的治理机制，建立健全以决策程序、风险控制、人才培养、收益分配、执业网络协调为重点的内部管理制度，增强管理的科学性和透明度，规范和理顺合伙人（股东）之间、合伙人（股东）与注册会计师和员工之间的关系。倡导大中型会计师事务所设立专门的技术支持部门、质量管控部门和信息技术部门，建立健全并有效实施全过程质量控制规程。各级财政部门 and 注册会计师协会在考察、评价会计师事务所时，要将其内部治理情况作为重要衡量标准。要采取切实有效的措施，积极培育人合、事合、心合、志合的合伙文化。主任会计师、合伙人（股东）和高级管理团队要在文化建设中发挥主导作用，同时引导和规范从业人员行为，形成整体团队的向心力，促进会计师事务所长远发展。

八、进一步强化注册会计师行业加快发展的组织领导

（一）加强行业党建，提供政治保障。

要加强注册会计师行业党建工作，健全行业党建工作机制，落实行业党建工作责任，加大行业党组织组建力度，发挥中国注册会计师行业党委的重要作用，不断扩大党的组织和覆盖范围。要加强行业党员教育、管理和服务工作，不断提高行业党员队伍素质。要创新行业党建工作方式，增强党的工作活力，充分发挥行业基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，为加快发展注册会计师行业提供坚强的政治保证。

（二）强化行政领导，明确职责任务。

财政部作为我国注册会计师行业的主管部门，要全面把握加快发展注册会计师行业的形势和任务，加强领导、落实责任，科学筹划、认真实施，确保加快发展注册会计师行业的各项政策措施落到实处、抓出实效。

各省、自治区、直辖市人民政府财政部门要充分认识加快发展我国注册会计师行业的重要意义，结合本地区经济社会发展实际，积极研究制定支持注册会计师行业加快发展的具体措施和办法，共同促进注册会计师行业加快发展。

各级财政部门在推进注册会计师行业发展中，要重视发挥注册会计师协会的作用。

（三）加大宣传力度，营造良好氛围。

各级财政部门 and 注册会计师协会要加大对注册会计师行业执业性质、职能作用、发展状况、先进事迹等的宣传力度，加深全社会对注册会计师行业的认知度和认同感，营造理解、支持、尊重注册会计师行业的有利氛围，为加快发展注册会计师行业凝聚共识、汇聚力量，创造更加良好的外部发展环境。