

新《证券法》：注册会计师行业面临的挑战及应对

胡咏华

摘要：新《证券法》的实施，使得会计师事务所从事证券服务业务的资格从审批制改为“双备案制”，对证券服务机构法律责任的认定范围和违法处罚的力度也有较大变化，由此带来了注册会计师行业新的发展趋势。注册会计师行业协会和会计师事务所应从各自角度出台措施，应对新《证券法》带来的新变化。

关键词：证券法；注册会计师

中图分类号：F233 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2020)09-0041-04

2020年3月1日，修订后的《证券法》(以下简称新证券法)正式实施。新证券法的实施，为注册会计师行业带来了巨大的影响和挑战。本文分析了新证券法的修订给会计师事务所从事证券服务带来的影响，提出在新形势下注册会计师行业的应对措施。

一、会计师事务所从事证券服务业务的资格与责任变化

(一)从业资格变化：行政审批到“双备案制”

原证券法第一百六十九条规定：“投资咨询机构、财务顾问机构、资信评级机构、资产评估机构、会计师事务所从事证券服务业务，必须经国务院证券监督管理机构和有关主管部门批准。投资咨询机构、财务顾问机构、资信评级机构、资产评估机构、会计师事务所

从事证券服务业务的审批管理办法，由国务院证券监督管理机构和有关主管部门制定。”

新证券法第一百六十条规定：“……从事其他证券服务业务，应当报国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门备案。”目前明确的做法，是会计师事务所从事证券服务业务应向中国证监会和财政部双备案。

以上条款的修改，意味着会计师事务所的证券期货资格不再执行审批制，而是改为“双备案制”。

(二)法律责任变化

1.责任认定范围的变化。新证券法对包括注册会计师在内的证券服务机构的法律责任进行了进一步明确，并对处罚措施进行了较大调整。

原证券法第一百六十一条规定：“为证券的发行、上市或者证券交易活

动出具审计报告、资产评估报告或者法律意见书等文件的专业机构和人员，必须按照执业规则规定的工作程序出具报告，对其所出具报告内容的真实性、准确性和完整性进行核查和验证，并就其负有责任的部分承担连带责任。”

新证券法第一百七十三条规定：“证券服务机构为证券的发行、上市、交易等证券业务活动制作、出具审计报告、资产评估报告、财务顾问报告、资信评级报告或者法律意见书等文件，应当勤勉尽责，……其制作、出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，给他人造成损失的，应当与发行人、上市公司承担连带赔偿责任，但能够证明自己没有过错的除外。”

从以上条文的修改，可以看出以下变化：

一是虚假陈述等实行过错推定，并

实行举证责任倒置,由证券服务机构举证自己没有过错。如果证券服务机构对于发行人、上市公司的虚假陈述行为无法举证证明自己是不知道或不应当知道时,就可以推定其对于虚假陈述是明知或应知的,进而推定其与虚假陈述人存在共同侵权的故意,应当对虚假陈述人对投资者所承担的民事责任承担连带责任。

二是对连带责任主体进行了明确。证券服务机构如未能证明自己勤勉尽责,将与发行人、上市公司承担连带赔偿责任。原证券法对于在何人之间产生连带责任没有明确,而新证券法明确证券服务机构与发行人、上市公司承担连带责任,司法实际中更容易进行责任认定。

三是新证券法扩大了会计师事务所的法律责任范围。原证券法中关于“就其负有责任的部分承担连带责任”这一点,因规则不完善而造成责任认定难以明确,并仅就负有责任的部分承担责任,范围要远小于新证券法的规定。

四是以较为抽象的原则代替独立审计准则的执业规定,不利于法院在证券违法行为审理中对注册会计师责任的鉴定,可能扩大其责任认定范围。原证券法中规定“必须按照执业规则规定的工作程序出具报告”,新证券法代之以“应当勤勉尽责”这一较为抽象的原则性规定,在一定程度上忽视了独立审计准则的执业规定,且扩展了原准则中除“故意”外,对因过失(未能勤勉尽责)造成的损失也应承担法律责任。此外,原证券法规定的是“专业机构和人员”,新证券法规定的是“证券服务机构”,没有包括“个人”。

2.对违法处罚力度的变化。新证券法修订的最大特点就是处罚力度极大,其原则就是要让违规者、造假者倾家荡产,相应的中介机构自然也难免。

原证券法第二百零二条规定:“……

专业机构,就其所负责的内容弄虚作假的,没收违法所得,并处以违法所得一倍以上五倍以下的罚款,并由有关主管部门责令该机构停业,吊销直接责任人员的资格证书。造成损失的,承担连带赔偿责任。构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

新证券法第二百一十三条第三款规定:“证券服务机构……未勤勉尽责,所制作、出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的,责令改正,没收业务收入,并处以业务收入一倍以上十倍以下的罚款,没有业务收入或者业务收入不足五十万元的,处以五十万元以上五百万元以下的罚款;情节严重的,并处暂停或者禁止从事证券服务业务。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告,并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。”

从以上修改可以看出,原法律条文的“弄虚作假”修改为“有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏”,涵盖了虚假陈述的所有类型,更加全面。同时,弄虚作假一般是主观故意的,而新条文不再以是否存在主观故意构成要件,过失同样追责。此外,对违法行为的处罚,原条文对于没有违法所得的是否进行处罚没有明确,且对于有违法所得的,最高罚款为五倍;新条文将违法的处罚最高调整为业务收入的十倍,并且对没有业务收入的,也明确予以处罚,最高可罚款五百万元。

以上处罚尚有金额和倍数的规定,新证券法第一百六十三条的连带赔偿责任以及集体诉讼制度,赔偿金额没有上限,将可能使得会计师事务所及负有责任的签字注册会计师赔得倾家荡产。

二、取消证券业务资格后注册会计师行业发展趋势

(一) 证券执业会计师事务所数量的变化趋势预测

自1992年到新证券法实施之前,会计师事务所的证券期货资格由证监会和财政部共同审批。在28年的发展历程中,证券资格会计师事务所数量经历了由少到多再下降的过程。1998年,这一数量达到106家。部分事务所因故被撤销了证券期货资格,部分事务所进行了合并,证券资格所数量自2000年以后持续下降,2013年数量下降到40家,直到新证券法实施之前数量仍为40家。

目前证券期货资格会计所的申请条件,是2012年1月21日由财政部、证监会发布的《关于调整证券资格会计师事务所申请条件的通知》(财会[2012]2号)来规范的。主要申请条件如下:应为合伙制或特殊的普通合伙制组织形式、注册会计师不少于200人、净资产不少于500万元、8000万元的业务收入以及至少25名合伙人等。从申请条件来看,对注册会计师人数的要求条件,特别是持有注册会计师证书连续执业5年以上的人数要求是较高的。在业务规模方面,前一年的业务收入8000万元也是不低的指标。对于职业风险金要求8000万元,也体现了对会计师事务所实力的高要求。

新证券法对执行证券服务的会计师事务所实行备案制,具体的备案条件尚未发布,但相信会比财会[2012]2号文要求的申请条件有所降低。

新证券法实施前的40家证券资格会计师事务所的业务总收入,占到了全国会计师事务所业务收入的60%以上,但是事务所数量仅占全国8000多家会计师事务所数量的千分之五。造成这种不平衡的原因,正是原较高的证券资格申请条件和审批制,使得证券资格会计师事务所拥有了一个无形的“光环”,挡住了同业中其他大量的竞争者。

新的备案条件执行后,预计将会有一批符合备案条件的事务所通过向证监会和财政部备案而能够承办证券业

务, 证券资格事实上将不复存在。能够承办证券业务的会计师事务所数量在3~5年内可能会大幅增长, 原因有两点。一是目前的证券大所中部分加盟的团队、挂靠的团队, 可能会择机另起炉灶, 自立门户, 大所可能会分化重组, 个别大所可能会分拆分为若干中型事务所; 二是原不具有证券资格的部分中小型事务所可能进行合并整合, 捆绑起来申请证券资格备案, 行业市场将进一步细分, 事务所行业排序将发生重大变化。

从中长期发展来看, 因证券业务风险较大, 对执业质量、会计师事务所执业能力等有很高要求, 部分事务所将在执业中逐渐体会到高风险带来的压力。“市场会教育大家懂得敬畏”, 有的事务所可能会主动放弃证券业务, 有的事务所可能会无力承办证券业务, 证券业务将向风险意识强、内控制度好、执业质量高的头部事务所集中, 绝大部分中小型事务所将选择其他非证券类业务, 市场竞争将形成差异化的行业新格局。从境外成熟资本市场(如欧美)情况看, 证券类业务也主要集中在少数实力较强的事务所(如国际四大)。

(二) 审计质量变化趋势分析

新证券法实施后, 将有较多的新竞争者承办证券业务, 执业质量会在一段时间内出现“良莠不齐”的状况。一是部分事务所内控不完善, 过于追求业务而忽视质量, 执业质量不高; 二是部分事务所急于积累执业经验和招揽客户, 在执业方面可能会出现“放水”现象, 不严格遵守执业规范要求, 对于客户的要求往往不能坚持原则, 导致审计质量不高; 三是个别事务所会采取低价竞争, 低价往往带来低质, 在审计资源投入方面不足, 导致审计程序执行不到位而造成审计质量低下。

但是, 由于新证券法对于违规的处罚力度大, 承办证券业务只有投入更多

的审计资源、执行更高的审计标准、执行更完备的审计程序, 才能有效控制审计风险。从长远来看, 承办证券业务的各事务所必然会提高审计质量, 市场会将那些质量不高的团队予以淘汰出局, 证券服务机构业务的整体质量将会得到提高。

(三) 审计收费变化趋势分析

随着备案制的实施, 部分原不具有证券资格的会计师事务所因为没有执业经验, 会为积累经验而去低价招揽客户; 另立门户的原大型事务所的分支机构, 为尽快站稳脚跟开展业务, 也可能采取“低价竞争”策略, 短期可能出现较多以低于市场正常价格收费的情况, 这样将对其他事务所的收费造成冲击。部分事务所为保住客户, 可能不得不适当降低收费, 因此行业短时间内审计收费有可能呈现整体下降趋势。

但是, 低价往往带来低质量, 低价竞争也会扰乱原有的市场格局, 部分大型事务所以及异地执业的事务所可能面临客户流失的局面。上市公司等客户短期内看是减少了中介费用支出, 但从长期来看, 服务质量得不到保证, 最终损害的是市场整体参与者的利益。

从长期发展来看, 由于新证券法加大了对违规的处罚力度, 会计师事务所及注册会计师的风险将大幅增加。为控制审计风险, 会计师事务所必将付出更多的审计资源, 审计成本将大幅增加, 必然将增加服务收费。即使个别事务所以低质量低价格抢市场、抢客户, 但必然不能长久。所以, 从中长期来看, 证券市场服务收费应该会大幅上涨, 以弥补会计师事务所和注册会计师的高风险损失和服务成本的大幅增加。

(四) 行业人才状况变化分析

由于注册会计师的责任范围扩大以及处罚力度的加大, 从事证券服务的注册会计师事务所和签字注册会计师的风险会大幅增加, 可能使得部分注册

会计师因担心受处罚而不愿意签署证券业务。短期内, 部分注册会计师可能会离开注册会计师行业, 行业人才流失加剧, 行业发展短期将受到较大影响。

随着行业执业质量的逐步提高, 以及证券服务业务收费的上涨, 注册会计师行业形象将得到改善, 执业团队薪酬待遇也将得到改善, 对人才的吸引力将加大。中长期来看, 会出现人才回流, 高素质的人才会加入注册会计师行业, 行业人才紧缺状况将得到缓解。

三、注册会计师行业应对挑战的措施

(一) 注册会计师行业协会应对措施

新证券法实施后, 会计师事务所从事证券服务的双备案制以及违规处罚力度的加大, 使得会计师事务所和注册会计师民事赔偿责任风险急剧增加。作为注册会计师的“娘家”, 注册会计师行业协会的管理体制也应进行相应改革, 以引导会计师事务所提升审计质量。

1. 积极研究涉及注册会计师法律责任等方面的法律法规, 推动相关法律法规的一致性。比如, 《证券法》和《注册会计师法》均强调工作程序与应承担的法律责任之间的因果关系, 实行过错推定, 只要注册会计师按照专业标准要求执行工作程序, 做到了勤勉尽责, 即使其工作结果与实际情况不一致, 注册会计师也不应承担法律责任。但是《公司法》《刑法》等强调注册会计师的工作结果与应承担的法律责任之间的联系, 注册会计师是否应承担法律责任是根据实际结果和实际情况来做出判断, 如此将使得司法判决出现不一。因此, 协调各涉及注册会计师的相关法律的矛盾, 使其保持一致, 是目前注册会计师行业应重点解决的问题。

2. 研究制定并尽快发布证券服务会计师事务所备案应具备的条件, 落实新证券法的相关要求。新证券法已经实

施,但新的证券服务备案条件尚未发布,标准滞后使得实务中出现管理空白。行业协会在制定备案标准条件时,应考虑新证券法“放管服”的理念,并结合国内会计师事务所的实际情况,考虑申请备案事务所的执业水平以及证券服务业务高风险的特点对执业质量的要求,不宜将条件设置得过低,使一批不具备执业胜任能力的团队进入;但是条件也不宜设置过高,拦住了较多的竞争者也不利于行业的发展。

3. 尽快完成制度修订、准则制定和相关研究工作,系统梳理原相关制度、部门规章,对比新证券法进行修订;发布会计师事务所质量管理准则,并不断完善审计准则和职业道德守则;组织开展行业职业责任保险和上市公司审计失败引发的法律诉讼等课题研究,为注册会计师行业决策提供参考和支持。

4. 研究并积极协调立法部门和其他执法部门,就新证券法中对于虚假财务报告的认定标准提供专业的行业建议。虽然新证券法规定了对虚假财务报告相关责任人进行处罚,但是目前没有相关的法律法规明确规定什么是虚假财务报告,因为会计行业内外对于虚假财务报告的认识存在较大差异。行业外人员一般认为,只要财务报告与事实和结果不符,就是虚假财务报告;会计行业内人员普遍认为,只要按照会计核算规定进行会计处理,得出的财务报告即使与事实、结果不符,也不应被认定为虚假财务报告。同理,注册会计师对于虚假财务报告承担的责任也应有所区别,注册会计师不应对所有的虚假财务报告负责,法律应明确注册会计师应负责的虚假财务报告的认定标准。目前法律对于这方面的认定还需要完善,行业协会应积极研究,引导立法机构和其他执法机构制定对于虚假财务报告和注册会计师应对何种虚假报告负责的标准,以较好地指导司法实践。

5. 加强新证券法宣传和行业人员培训,有针对性地开展新证券法对行业影响方面的研究和应对措施、新法律环境下审计技术改进、审计风险提示等方面的培训,提高行业全体人员风险意识和执业水平,并研究新证券法下注册会计师的司法救助,维护行业执业人员合法权益。

(二) 会计师事务所应对新证券法挑战的具体措施

面对行业竞争格局加剧以及监管压力、法律责任的加大,会计师事务所必须多角度、全方位地加强制度建设,提高风险意识,研究审计新技术,积极培养人才,提高审计质量,重塑公信力。

1. 加强内控制度建设。事务所应建立良好的以质量为核心的内控制度,优化控制环境,构建良好的管理结构,制定与自身发展相适应的发展战略,完善企业文化;优化事务所控制活动,在业务承接、业务承办、业务管理、内部信息传递等方面推进信息化,优化业务控制流程;优化监督与评价机制,使监督机制涵盖事务所包括质量控制在内的方方面面。

2. 提高风险意识和风险管理水平。新证券法为会计师事务所和执业人员带来了更多的风险,会计师事务所负责人和合伙人应树立更强的风险意识,将风险控制作为事务所发展的根本目标,建立风险控制为核心的事务所文化。在合伙人选择上,应注意合伙人的风险意识,不要选择那些喜欢冒险、将业务收入看得过重的人员进入合伙人队伍;在项目选择方面,做好项目风险识别,严把项目入口关,甄选优质客户,将存在较大风险隐患的项目挡在承接关口;做好项目风险级别分类管理,对于AB类高风险项目,选派有经验的项目合伙人和执业团队;在质量与业务收入发生冲突时,以业务质量为重,宁要质量不要收入,不要抱着“侥幸”心理,否则

一旦出现重大质量事故,可能让整个事务所陷入困境。

3. 积极培育人才。新证券法实施给执业人员带来极大的心理压力,短期内可能出现高素质的审计人才离开行业,或者证券类执业人才向非证券类事务所流动的局面。为此,会计师事务所管理层应研究高层次人才培养方法,把人才培养和管理提升到事务所战略管理高度,做好人才招聘、培训和考核工作,扩大人才来源渠道,引进综合型人才,除了会计审计专业人才外,同时兼顾引进金融、法律、工程、计算机、管理等其他专业人才,调整事务所执业人员结构,改变事务所人才单一的局面;研究调整人才培养方式和渠道,积极开展全方位、多层次培训,做好人才梯队建设,把事务所人才培养情况作为事务所相关人员考核的重要依据;做好人才激励政策,加强人员考核,将考核评价结果作为人才晋升和退出的重要标准,畅通高素质人才向合伙人发展的渠道,在事务所内部形成积极的工作氛围,使奖罚罚懒制度深入人心,留住高素质人才;研究建立执业风险控制及分担制度,使承办高风险业务的注册会计师没有后顾之忧,扭转行业人才流失状况。

4. 探索探索审计新技术。新证券法的实施极大地加重了会计师的法律责任和民事赔偿风险。要想在社会环境、法律环境发生重大变化的情况下有效控制审计风险,单纯依靠提高风险意识和传统的审计手段是基本不可能完成的任务。会计师事务所和注册会计师要积极研究和学习先进的审计技术,采用计算机信息系统、电子传感器、软件、计算机模型等手段,勤勉尽责,提高揭露财务报告舞弊和重大错报的能力,重塑行业公信力,防止因审计失败而带来重大法律责任和民事赔偿。□

责任编辑 李斐然