

中国注册会计师工作五年回顾

1998~2002年,中国注册会计师协会(以下简称中注协)在财政部党组的领导下,在加强和推动注册会计师行业管理和规范化建设等方面开展了一系列工作,取得了显著成效。注册会计师成为我国社会中介服务行业的重要力量之一,在维护市场经济秩序、监督和促进经济信息质量的提高和真实可靠、保障国有资产的安全完整和保值增值等方面起了十分重要的作用。

一、完成注册会计师行业的清理整顿工作

针对我国注册会计师行业发展时间短,执业队伍知识结构、年龄结构老化,执业机构“小、散、乱”,难以适应和满足我国市场经济建设的客观需求的情况,1997年7月至1998年底,中注协对注册会计师行业开展了为期一年半的以“清师、清所、清业务”为主要内容的清理整顿工作。期间,全国共清退超龄、兼职、挂名注册会计师4810人,处罚违法违纪注册会计师2809人;撤销、注销事务所580家,处罚事务所1181家,限期整改事务所735家;撤销滥设的分支机构1474家。

通过这次清理整顿工作,摸清了家底、整顿了队伍、规范了秩序,事务所“散、乱、假”状况得到明显改善,执业机构和从业人员的质量意识和风险意识得到加强。

二、实现了注册会计师行业执业机构与挂靠单位的脱钩改制

根据中央要求,为强化中介机构执业的独立性,注册会计师行业在中介行业中率先实行脱钩改制,主要包括四项内容,分三个阶段进行。四项内容就是“四脱钩”,即所有会计师(审计)事务所必须与挂靠单位在人员、财务、业务、名称四个方面彻底脱钩,成为独立运作、独立承担相应法律和经济责任的自我管理、自我发展、自我约束、自担风险的社会中介机构。三个步骤是:具有执行证券期货相关业务资格的事务所,1998年底完成脱钩改制;挂靠中央单位的事务所,1999年一季度完成脱钩改制;全国其他事务所,1999年底完成脱钩改制。到1999年底,全国会计师(审计)事务所脱钩改制工作按规定全部完成。改制前,全国共有会计师(审计)事务所6045家,通过改制过程中的合并,以及对未达到改制条件事务所的撤销,我国会计师(审计)事务所的总数减少到4805家,其中合伙制事务所405家。

通过脱钩改制工作的推进,对注册会计师行业的发展,产生了一系列积极的影响,主要是:执业机构和执业人员的风险与责任意识明显提高;执业机构上档次、上规模的联合、合并势头日趋强劲;队伍结构趋向年轻化、专业化、知识化。此外,还变革了我国中介机构的“官办”形象,增强了国内外投资者对我国中介行业的信赖度。

三、开展经济鉴证类社会中介机构清理整顿工作,建立了注册会计师行业的统一管理体制

从1999年11月起,财政部按照《国务院办公厅关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的公告》要求,组织开展整个经济鉴证类社会中介机构的清理整顿工作。根据文件要求,国务院清理整顿经济鉴证类社会中介机构领导小组办公室设在财政部,由财政部牵头组成,并担任领导小组组长,中注协承担了清理整顿的具体工作。共有14个经济鉴证类社会中介行业纳入清理整顿的范围。这次清理整顿工作主要包括三方面内容:第一,按照归类合并、统一管理的原则,对现有经济鉴证类社会中介行业进行梳理,相同、相通、相近的行业予以合并,重复设置的予以取消,规范资格认定,统一市场管理;第二,推进所有经济鉴证类社会中介机构与政府部门脱钩并实行改制;第三,清理相关的法律法规,完善中介行业的法制建设,建立法律规范、政府监督、行业自律的管理体制。

到2002年底,国务院批准同意了领导小组关于注册会计师、注册资产评估师、注册税务师三个行业实行统一管理的意见、乡镇企业评估并入资产评估行业的意见、价格鉴证机构退出中介市场的意见、规范工程造价咨询行业管理的意见和取消农村集体资产评估行业的意见。法律中介服务市场的规范管理意见已经报国务院,正在就意见中涉及的法律问题征询全国人大法工委的意见。评估中介服务市场统一管理的意见已报国务院,国务院正在进一步征求中编办的意见。

2000年7月,国务院办公厅转发了领导小组关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制意见的通知,要求纳入清理整顿范围的中介机构与政府部门实行脱钩改制。到年底,3万多家经济鉴证类社会中介机构基本完成脱钩改制工作。

2000年9月,根据领导小组规范意见的要求,中注协与中国资产评估协会实行合并统一管理。与注册税务师行业“统一领导,分行业管理”的工作正在加紧进行之中。

四、加强执业质量监管,行业诚信建设取得新进展

加强执业质量监管,确保执业的客观、公正,是规范行业发展的一项重要工作。中注协把大力整顿行业秩序,进一步完善行业监管体系,加大监督、处罚力度,严厉整治作假歪风,逐步提高执业质量,作为规范市场秩序、提高信息质量的一项重要基础工作。2002年以来,针对上一年在国内外发生的一系列执业失败事件,结合国家大力开展诚信建设的要求,行业确立了以诚信建设为主线的工作思路,行业监管工作取得新进展。

（一）建立和完善了业务报备制度、谈话提醒制度和处罚制度等在内的行业监管制度。

为及时掌握监管动态，提高监管工作的主动性，建立和实施了业务报备制度，根据报备中反映出的重要情况或异常情况，确定查处目标，业务报备制度已经成为行业监管的重要手段。为了加强事前风险控制，启动了行业谈话提醒制度，对事务所在执业和竞争中出现危害执业质量和职业道德的苗头，一经发现，及时找相关责任人进行谈话提醒，把问题消灭于萌芽状态。发布了《违反注册会计师法处罚暂行办法》和《国有资产评估违法行为处罚办法》，加大监管、处罚力度。

（二）加强证券、金融、保险等重点领域审计、评估业务的监管工作，把“炒鱿鱼，接下家”行为列为监管突破口。

为提高上市公司年报审计质量，年报审计前，就如何做好年审工作发出通知，明确要求。年报审计期间，密切关注审计动向，对发现的问题及时作出警示。年报审计结束后，根据报备工作掌握的线索，对上市公司年报审计质量进行检查。从2002年起，开始建立行业技术援助制度，对执业过程中事务所遇到的会计、审计等方面的技术难题，予以解答和指导。

通过加强监管，在上市公司年报审计中，过滤了大量虚假不实的会计信息，年报质量有较大提高。仅2001年年报审计中，A股上市公司经审计，共调增调减利润额445亿元，占审计前年报利润总额的37.4%；调增减资产额1745亿元，占审计前年报资产总额的5.6%。经过审计调整，年报会计信息更加准确地反映了上市公司的真实财务状况。此外，通过审计为国家挽回税收损失10亿元。

在过去几年的年报审计中，上市公司被出具非标准无保留意见报告的比例曾逐年上升，最高时达到近20%。2001年以来，随着对上市公司监管力度的加强，更多的上市公司按照注册会计师的审计意见对虚假不实会计信息进行调整纠正。审计调整的顺利实现，使得在2001年年报审计工作中，注册会计师出具非标准无保留意见报告的比例下降到13.9%。

针对客户变更事务所对执业机构独立性的影响，2002年开始，把“炒鱿鱼，接下家”非常规变更事务所的审计业务，作为监管突破口，上市公司通过变更事务所换取有利审计意见的现象得到有效控制。尤其值得关注的是，在年报审计中，尽管纵横国际和内蒙宏峰两家上市公司解聘了拟出具拒绝表示意见报告的前任事务所，但接任审计的事务所仍然坚持原则出具了拒绝表示意见的审计报告。同时，为进一步规范市场，加大对恶性压价、同行诋毁、相互拆台等不正当竞争行为的打击力度。

（三）认真做好执业质量的日常监督检查工作。

做好执业机构执业质量的日常监督检查工作，认真办理国务院、财政部领导交办的以及证监会、审计署、财政部监督检查局等移交的涉及事务所执业质量案件的核查处理。认真落实人民来信、来访反映的执业质量问题的查处工作。2000年行业清理整顿结束以来，中注协单独或与有关部门联合对100多家事务所进行了检查，并重点抽查或核查了

240余份上市公司年报审计的工作质量。另据不完全统计，2000年以来各地共组织了1000多人的检查队伍，对1300多家事务所进行了业务质量检查，抽查了1.4万多份不同类型的业务报告。到2002年底，已有110多家事务所和120多名注册会计师受到了行政处罚，100多家事务所和600多名注册会计师受到了限期整改、通报批评、强制培训等处理。通过加强行业监管和惩处工作力度，治理了弄虚作假行为，促进了行业职业道德和执业质量的提高。1998年以来，处理各类人民来信1650余起。

五、完善独立审计准则，加强职业道德规范建设

（一）完善了独立审计准则体系。

1998年中注协发布第三批独立审计准则。至此，我国注册会计师行业执业规范体系基本形成。发布实施的第三批独立审计准则总计39个项目。1999年起，开始着手准则的细化和完善，到2002年底，准则项目已扩展到46个，并正着手《前后任注册会计师的沟通》、《审计报告日后事项》、《证券市场审计报告指南》等项目的研究制定工作。今后的主要任务，是根据行业审计业务的发展和国际审计准则的发展趋势，对准则体系框架进行研究和调整，进一步细化和完善各具体项目。

（二）强化行业职业道德规范化建设。

现行《中国注册会计师职业道德基本准则》发布于1996年，作为基本准则主要是对注册会计师职业道德进行原则性规定。为加强对注册会计师职业道德的具体指导，需要进一步制定具体准则。2002年为应急需，针对行业当前紧要解决的突出问题，制定出台了《注册会计师职业道德规范指导意见》。重点对注册会计师如何保持执业的独立性和专业胜任能力、杜绝不规范收费与佣金行为、回避执行与鉴证业务不相容的业务、规范业务招揽与承接以及明确接任注册会计师的责任等内容做了具体规定。在指导意见实践的基础上，中注协将开展职业道德具体准则的制定工作。

六、人才选拔和培训工作取得长足进步

（一）进一步完善了注册会计师考试制度和考试工作。

考试科目更加合理，考试教材质量、命题质量不断提高，考试的科技含量不断增加，考试权威性不断提高，引起社会广泛关注与积极参与，为行业培养和选拔了大批人才。

1998~2002年，共举办了5次注册会计师全国统一考试。前4次考试共有198万余人报名参加考试，其中31万余人取得单科合格成绩，682人一次通过5门考试。2002年报名人数达到67.67万人。到2002年底，全国已有8万多人通过了注册会计师考试。

1998~2001年，共举办了4次证券期货相关业务资格考试，有2.8万余人报考，1800多人取得合格成绩。

（二）建立和完善了行业后续教育制度，建立了中注协、地方协会和事务所的分级培训体系，借助北京、上海国家会计学院力量，开展行业高级人才的培训和远程教育工作。

编写出版了6本注册会计师后续教育教材，12本注册会计师后续教育培训资料。加大了对西部培训工作的扶持力

度。每年行业培训总量均保持在5万人次以上,5年共计培训人员20余万人次。

(三) CPA专门化教育工作成果显著。

1998~2001年,23所高等院校注册会计师专业方向招收学生5750人。

七、执业机构资格管理制度进一步完善

在原有资格管理制度基础上,中注协修改出台了《注册会计师执行证券、期货相关业务许可证管理规定》。

为了加强对金融相关审计业务的管理,与中国人民银行共同制定了《会计师事务所从事金融相关审计业务暂行办法》,开展了证券业资格事务所合并上规模工作,审核、确认并公告了354家会计师事务所具有金融相关审计业务资格。

为适应资质管理工作的需要,全面建立了注册会计师和证券期货许可证的网络管理系统,强化了资质管理的监控能力。同时对注册管理工作进行了改进,实行了网上公示制度,提高注册工作的透明度,建立了资质管理的外部监督机制。

此外,经严格审核,完成了向企业工委监事会推荐特别技术助理和技术人员,向金融工委推荐兼职监事的工作。已有60名注册会计师受聘担任了监事会主席特别技术助理,110名注册会计师受聘担任了监事会工作人员,并随各监事会主席办公室走上了国有企业监督检查的工作岗位,受到各监事会主席的好评。另外18人担任了金融工委的兼职监事。

到2002年底,全国共有注册会计师5.8万人,注册会计师非执业会员7万多人,会计师事务所4100多家。

八、对外交往成效显著

1998~2002年,接待境外来访代表团200多个,并在上海承办了亚太会计师联合会第51次理事会及国际会计与审计专题研讨会,组团参加了国际会计师联合会会员大会、

亚太会计师联合会第54次理事会会议、亚太会计师联合会第15次会员代表大会、澳大利亚注册会计师协会年会等重大国际会议。

亚太会计师联合会第15次会员代表大会还决定2003年第16次CAPA大会在北京举行,充分反映了中国的改革开放和注册会计师行业的发展得到了国际的承认和重视,也表明了中国注册会计师行业在亚太地区会计师事务所中地位和声誉的提高。2002年,财政部部长助理李勇当选为亚太会计师联合会主席。

此外,中注协派代表参与了WTO的服务贸易谈判,并在开放会计市场的谈判中取得重大进展,得到国务院领导的肯定。为落实党中央关于进一步开放会计市场的决定,中注协积极加强涉外管理,提高涉外事务的管理和服务质量,发布了《外籍中国注册会计师审批暂行办法》。

到2002年底,已有11家国际或外国会计师事务所在华设立了17个代表处;有8家国际会计公司与国内事务所成立了9家中外合作所,并下设14个分所;有11家国际会计公司在国内14个城市吸收发展了26家成员所;向境外来华临时执行审计业务的事务所发放临时执业许可证600余份。自1994年我国对外开放CPA考试以来,已有近20个国家和地区的1万多人报名参加中国注册会计师资格考试,405人通过考试,经申请成为中国注册会计师协会会员,其中23名符合条件的境外中国注册会计师协会会员,经申请注册,取得中国境内的执业资格。

除上述工作外,中注协还积极开展行业宣传和理论研究工作,对行业会刊——《中国注册会计师》进行了改版,提高刊物质量,提升行业会刊形象;创办了《法规信息资料》,及时为会员提供法规政策信息。同时,兴建了中国注册会计师行业信息网络,完成了中注协与各地方协会的信息高速公路建设,并逐步实行协会与事务所的计算机联网,充分利用信息网络,提高管理效能。

(中国注册会计师协会供稿 韩立英执笔)

财会法制建设五年回顾

1998~2002年,财会法制建设以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚决贯彻依法治国,建设社会主义法治国家的基本方略,通过建立健全各项规章制度,初步建立起了适应社会主义市场经济体制的财务会计法律体系,并在强化财务会计监督、加强法律知识的宣传教育等方面都取得了重大成绩。

一、加快财务会计方面的立法工作,初步建立与社会主义市场经济相适应的法规体系

5年来,针对在建立社会主义市场经济体制中出现的新情况、新问题,我国加入WTO的新形势,以及围绕财政改革和发展,通过做好相关法律法规的制定和修订工作,财务会计立法工作取得了重大进展。

(一) 及时修订《会计法》。

《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)自1985年发布实施以来,特别是1993年经修改并重新发布后,对强化会计法制,规范和加强会计工作,促进会计改革和企业改革,维护社会主义经济秩序,充分发挥会计职能作用,取得了显著成效。但是随着我国改革开放的不断深入和社会主义市场经济的进一步发展,对会计工作和会计法制建设也提出了新的要求。党的十五大确立了加快社会主义市场经济建设步伐的跨世纪战略目标后,会计工作面临的社会经济环境与1993年修改《会计法》时相比,已有很大的不同。在经济改革不断深化的过程中,所有制结构的变化、投资主体的多元化、资本市场的逐步建立和发展,会计信息越来越成为社会关注的焦点,对会计信息的时效、范围、质量等的