

财政部有关负责人就《国务院办公厅关于进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的意见》答记者问

近日，国务院办公厅印发《关于进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的意见》（国办发〔2021〕30号，以下简称《意见》），明确提出了规范财务审计秩序，促进注册会计师行业健康发展的总体要求、工作原则、具体措施。这是改革开放以来经国务院同意、由国务院办公厅直接印发的指导我国注册会计师行业改革与发展的第一个文件，充分体现了党中央、国务院对新阶段注册会计师行业健康发展的关心和重视。财政部有关负责人就此接受了记者的采访。

问：《意见》出台的背景和主要内容是什么？

答：党中央高度重视注册会计师行业发展，习近平总书记多次对行业发展作出重要批示指示，要求会计审计机构增强自律性、公正性和专业化水平，有效发挥财会监督作用。这些要求为注册会计师行业发挥职能作用提供了根本遵循。

在党中央的坚强领导下，我国注册会计师行业规模不断扩大，服务范围不断拓展，做强做大战略取得成效，行业发展总体向好，在维护资本市场秩序和社会公众利益、提升会计信息质量和经济效率等方面发挥了重要作用。截至

2021年7月底，全国共有执业注册会计师11.1万人，会计师事务所8782家，行业年度业务收入超过1000亿元，为全国4000多家上市公司、1万多家新三板企业和400多万家公司事业单位提供审计鉴证和其他业务服务，并深度参与国家“一带一路”建设，为14万中国企业在全球200多个国家和地区设点布局提供强有力的专业支持。

但在取得成绩的同时，也存在会计师事务所“看门人”职责履行不到位、行业监管和执法力度不足、行业治理水平有待进一步提升、事中事后监管手段有待进一步创新等问题。为深入贯彻落实党中央决策部署，切实加强会计师事务所监管，充分发挥注册会计师审计鉴证作用，财政部会同相关部门研究起草了意见措施，报请国务院批准，由国务院办公厅印发实施。

《意见》以全面提升注册会计师行业服务国家建设能力为目标，统筹发展和安全，紧抓质量提升主线，守住诚信操守底线，筑牢法律法规红线，明确提出诚信为本、质量为先，从严监管、从严执法等5项原则，并从依法整治财务审计秩序、强化行业日常管理、优化执业环境和能力等三方面提出12项主要任务，为“十四五”和今后一段时期我国注册会计师行业的发展指明了方向，标志着

我国注册会计师行业迎来新的重大发展机遇。

问：《意见》提到要加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设，具体措施有哪些？

答：加大对违法主体的处罚力度，从严监管、从严执法，需要进一步完善行业基础性制度规范，从根本上解决制约行业发展的体制性、机制性问题。对此，《意见》明确指出，要制定注册会计师行业基础性制度清单，及时跟进健全相关制度规定，建立健全制度化、常态化的长效机制。

在推动相关法律修订方面：一是抓紧修订《会计法》，着重加大财务造假处罚力度，规范开展财务管理，强化内部控制，从源头上规范企业会计行为。二是加快推进《注册会计师法》修订，严格行业准入标准，加强特定实体审计监管，完善责任追究机制，合理区分会计责任和审计责任，着重加大对违规出具虚假审计报告等行为的处罚力度。三是配合有关方面研究完善注册会计师法律责任相关司法解释，细化故意、重大过失、一般过失的不同情形和判断标准，指导判罚实践体现“过罚相当”原则。

在完善行业制度规范方面：一是加强监管类制度，包括会计师事务所监督

检查办法、会计师事务所一体化管理办法、注册会计师行业严重失信主体名单管理办法、会计师事务所自查自纠报告规定等。二是优化服务类制度，包括国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定；银行审计函证数据标准；会计师事务所职业责任保险暂行办法等。

问：《意见》对加强行业日常监管，有哪些重要举措？

答：为强化注册会计师行业日常监管，《意见》提出，要出台会计师事务所监督检查办法，突出检查重点，提高检查频次，严格处理处罚。

按照《意见》要求，财政部研究起草了《会计师事务所监督检查办法》，创新事中事后监管。办法提出，建立分级分类监管机制，突出对从事证券服务业务、中央金融机构审计业务、中央企业集团审计业务会计师事务所的检查，重点围绕会计师事务所执业质量、符合执业许可条件、一体化管理、独立性保持、信息安全、职业风险防范、注册会计师执业情况等开展检查。细化处罚措施，根据违规情节、危害后果，对会计师事务所和注册会计师违规行为分别给予采取监管措施、不同幅度的行政处罚，并建立公开披露、诚信约束机制。同时，强化会计师事务所责任，要求会计师事务所建立年度自查自纠报告机制。

目前，该办法正在向社会公开征求意见，受到了社会各界的广泛关注和认同。下一步，财政部将根据反馈意见进一步修改完善后尽快按程序印发实施。

问：《意见》对加强行业监管信息化建设的具体措施有哪些？

答：提升监管信息化水平是提升监管效能，解决多头监管、效率低下等问题的重要抓手。目前，注册会计师行业监管系统还未完全打通，既影响了行业监管效率效果，也加重了会计师事务所

和注册会计师信息报送负担。《意见》提出，要加强信息化建设，构建注册会计师行业统一监管信息平台；探索建立审计报告数据单一来源制度，推动实现全国范围“一码通”。

近年来，财政部致力于通过信息化建设加强注册会计师执业日常监控，丰富预警和分析工具，提升大数据时代信息化监管能力，取得了积极效果。目前，正在加快推进建设统一的监管信息平台，将涉及注册会计师和会计师事务所的行政监管、行业自律事项和信息纳入统一平台管理，优化管理流程、提高服务效率，实现监管信息共享。同时，积极开发推广审计报告验证码，将审计报告上传、信息填报、防伪贴码、查询验证等全流程纳入监管，从源头遏制虚假审计报告行为，从机制设计上打击“无证经营”、冒用会计师事务所名义网络售卖审计报告、超出胜任能力执业等行业突出违法违规行为，切实规范审计秩序。

问：《意见》提出要加强会计师事务所一体化管理，具体有何措施？

答：会计师事务所内部管理水平如何，直接影响注册会计师执业质量。当前，少数会计师事务所过于注重规模扩张，疏于内部治理，存在一定“山头主义”“分灶吃饭”现象，持续发展的根基不稳，埋下了风险隐患。近年来发生的审计失败案例，多与会计师事务所内部治理出现问题，导致质量控制流于形式有关。为严格质量控制，加强风险管理，《意见》提出，要引导会计师事务所强化内部管理，重点是加强一体化管理。为此，财政部将从以下三个方面推进。

一是制定出台会计师事务所一体化管理办法。通过建立可衡量、可比较的指标体系，引导会计师事务所在人员调配、财务安排、业务承接、技术标准和信息化建设五个方面对标对表，加强内

部统一管理，为审计质量整体提升提供保障。

二是加强检查评估并纳入综合排名。财政部将会同相关部门、行业协会建立健全公开、透明、规范的一体化管理检查程序，将一体化管理情况作为监督检查的重点内容，检查评价结果作为会计师事务所综合排名的重要依据。

三是通过树立典型推动一体化管理。财政部将每年开展评选活动，结合大、中、小型会计师事务所的不同特点，设计具有针对性的指标，按照客观、公正、透明的原则，树立一体化管理的先进典型，在全国推广有关经验做法。

问：近年来，会计师事务所审计失败事件时有发生。请问，财政部将采取哪些措施，加强行业诚信建设，有效遏制财务造假？

答：诚信建设是注册会计师行业的灵魂和底线。近年来，会计师事务所审计失败的案例时有发生，引发社会公众对注册会计师的执业能力特别是诚信操守的质疑。财政部对此高度重视，积极采取措施，加强行业诚信体系建设，净化行业底层土壤，营造风清气正的行业发展环境。

一是有效整治行业“潜规则”。依法整治当前行业内较为突出的会计师事务所无证经营、注册会计师挂名执业、网络售卖审计报告、注册会计师超出胜任能力执业等问题，坚决纠正会计师事务所违反职业规范和道德规范的重大问题。目前，财政部已联合网信办、市场监管总局、人力资源社会保障部等部门在全国部署开展整治工作并取得阶段性成效。

二是建立行业诚信约束制度。财政部正抓紧研究制定注册会计师行业严重失信主体名单管理办法，拟将一定期间内屡次受到行政处罚、承担刑事民事责任的注册会计师、会计师事务所以及未

向行业主管部门履行基本报备义务的会计师事务所纳入失信“黑名单”，与相关部门实现信息共享，进行联合惩戒，形成失信者“寸步难行”的强大威慑。

三是完善统一的投诉举报渠道。为了强化公众参与，加强社会监督，及时发现和处理会计师事务所违法违规问题，要畅通投诉举报渠道，建立统一的行业举报受理平台，进一步完善投诉举报办理机制，做到“接诉必应、限时核查、查实必处、处则必严”。

问：低价恶性竞争是注册会计师行业的一个通病，《意见》对此有何具体整治措施？

答：近期，部分企业利用招投标机制不断增加价格因素权重，压低中标价格，部分会计师事务所为承揽业务压低报价，导致审计收费不合理降低，有的明显低于审计成本，引发行业低价恶性竞争。低价恶性竞争不但导致会计师事务所减少审计投入，压减审计程序，从而直接影响审计质量，更引发了“劣币驱逐良币”的现象，合规经营的会计师事务所难以获取合理收入、人才流失等制约了行业长远发展。为此，《意见》提出，要推进以质量为导向的会计师事务所选聘机制建设。

目前，财政部正会同国资委、证监会等相关部门加快研究制定、完善国有企业、上市公司选聘会计师事务所有关规定，通过科学设置会计师事务所选聘的指标权重，提高质量因素权重，降低价格因素权重，完善价格因素的评价方式，引导形成以质量为导向的选聘机制。同时，进一步压实企业审计委员会责任，要求企业按照客观、公正的原则选聘执业质量高、独立性强、职业操守好的会计师事务所，充分发挥注册会计师对企业的审计把关作用。

下一步，财政部将会同相关部门加强规定执行情况的监督检查，对违反规



图 / 中国财政摄影家协会

定的企业和压价竞争的会计师事务所严肃追责并公告，通过规范企业选聘行为，有效遏制行业低价恶性竞争，为提高注册会计师审计质量提供制度保障。

问：《意见》提出要规范银行函证相关工作，具体有何措施？

答：银行函证是注册会计师审计的核心程序，对识别财务造假、防范审计风险起着至关重要的作用。近年来暴发的财务造假和审计失败案例，大部分涉及银行函证不实。两会期间，多名人大代表、政协委员提出了建立银行函证数字化平台，规范银行函证收费等建议。为了积极回应社会呼声，《意见》对进一步规范银行函证业务提出了明确要求。

目前，财政部会同相关部门在前期出台政策文件、开展函证数字化试点的基础上，正在联合加快推进相关工作。

一是加快银行函证数字化平台建设。按照集约化、规范化、数字化的原则，鼓励相关单位积极参与函证数字化平台建设，并形成配套工作指引，完善业务、数据、安全等标准体系，推动平台规范、有序、安全运行。

二是在上市公司年报审计中推广应用函证数字化。要求备案从事证券业务的会计师事务所率先使用函证数字化平台，对上市公司银行账户进行集中函证，有关金融机构应积极支持配合，有效解决回函率不高、虚假回函等突出问题，切实提升资本市场审计质量。

三是规范银行函证业务及收费行为，切实解决函证收费过高问题，并对提供不实回函等违法违规行为依法依规严肃处理。

问：《意见》对规范财务审计秩序，促进注册会计师行业健康发展相关工作的具体组织实施提出了哪些要求？

答：一分部署，九分落实。为确保政策落实落细落地，《意见》明确了落实责任部门和单位，提出了具体落实要求。

一是部门协同。财政部门作为行业主管部门要发挥统筹协调作用，加强体制机制建设。有关部门要积极支持配合，按照职责分工抓好重点工作任务的落实。建立注册会计师行业年度工作会议和日常联席会议机制，整合力量、凝聚共识，及时研究解决制约行业发展的突出问题。

二是上下联动。完善工作机制，厘清职责边界，落实监管责任。强化信息共享，建立信息报送和工作通报机制，统一政策口径和处理尺度，形成上下联动、“全国一盘棋”的工作格局，确保各项工作扎实有序推进。

三是社会参与。将社会监督作为促进注册会计师行业健康发展的重要内容。加强对注册会计师行业法律法规和监管制度的正面宣传，加大对违法违规典型案例的惩处曝光，积极引导社会舆论和市场预期，促进社会公众了解和关注注册会计师行业，支持注册会计师行业健康发展。□