

# 完善促进注册会计师行业 规范发展的基本制度

## ——评《中华人民共和国注册会计师法 修订草案（征求意见稿）》中的制度创新

周华 尤希琦 ■

财政部于2021年10月发布了《中华人民共和国注册会计师法修订草案（征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。此次对《注册会计师法》的全面修订回应了长期以来各界对《注册会计师法》存在的争议和分歧，顺应了新时代中国特色社会主义经济发展的需求，对促进注册会计师行业健康规范发展具有重要意义。

### 一、进一步完善了注册会计师行业基本制度

#### （一）注册会计师行业管理体制

《征求意见稿》对现行《注册会计师法》中的35条进行了修改，并新增“监督管理”“特定实体审计”“会计服务市场开放和跨境审计”3大章，共增加了64条，如此全面的修订反映出财政部落实落细党中央、国务院决策部署，为规范财务审计秩序、提升审计质量提供法律制度保障的决心。

《征求意见稿》详细列示了财政部门 and 注册会计师各自的职权，进一步

理顺了注册会计师行业的管理体制。

根据“放管服”改革总体精神，《征求意见稿》第十七条明确，会计师事务所无需进行工商登记，进一步简化市场主体准入的登记审批环节，便利会计师事务所依法开办执业。

《征求意见稿》重申了注册会计师执业准则的法律地位，第三十四条规定，任何单位不得擅自修改注册会计师执业准则，出台关于注册会计师执业准则的解释、补充规定，或者改变注册会计师执业准则的适用范围、执行口径等。这些规定将有助于严格规范注册会计师行业的监管秩序。

#### （二）注册会计师的权责范围

1.《征求意见稿》第四十条授予了会计师事务所和注册会计师法定查账权。会计师事务所、注册会计师识别出相关单位配合被审计单位舞弊的迹象，且通过常规审计程序无法获取充分、适当的审计证据时，有权查阅相关单位的资金账户、证券账户、银行账户以及其他具有支付、托

管、结算等功能的账户信息，获取并核实相关单位的银行账户资金往来等资料，有效提高了会计师事务所和注册会计师应对识别出的舞弊风险的能力。

2.《征求意见稿》第四十五条对审计报告的使用范围进行了限定。审计报告使用人应当按照法律规定和审计报告载明的使用范围使用审计报告。审计报告使用人违反前款规定使用审计报告，会计师事务所及签字注册会计师不承担责任。

3.《征求意见稿》第三十九条重申了《中华人民共和国会计法》第四条所规定的会计责任。“被审计单位对其提供的有关资料、文件及电子数据的真实性、完整性、准确性负责”，并在此基础上规定，“被审计单位的供应商和客户、金融机构等相关单位应当配合会计师事务所实施审计程序、获取审计证据，并对其提供的有关资料 and 文件的真实性、完整性、准确性负责”，扩大了注册会计师审计

基金项目：中国人民大学“双一流”跨学科重大创新规划平台——面向国家监督体系建设的审计人才培养跨学科交叉平台支持项目

作者简介：周华，中国人民大学商学院教授；

尤希琦，中国人民大学商学院博士研究生。

范围,赋予了注册会计师更为广泛的“外调权”。以上规定一方面为注册会计师识别应对舞弊风险提供了支持,另一方面也为合理界定注册会计师的民事责任、刑事责任、行政责任提供了更为明确的依据。

4.《征求意见稿》第九十条和第九十一条确立了相关单位提供虚假或者不实证明文件造成不同后果的罚则,从而压实了相关单位提供真实、完整、准确资料的责任。

### (三) 强化保密责任

强化保护国家秘密、维护国家安全和利益是《征求意见稿》的一大亮点。《征求意见稿》针对保护国家秘密、维护国家安全和利益,作出了原则要求和实践操作规范,这些规定有助于注册会计师行业严格贯彻落实《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国保守国家秘密法》《中华人民共和国国家安全法》的相关要求。之所以有必要就注册会计师行业专门作此规定,是因为注册会计师在执业过程中不可避免地会接触到客户的商业秘密和个人隐私,部分企业的商业秘密亦可能属于事关国家安全的国家秘密。

《征求意见稿》提出了注册会计师保守国家秘密的原则要求。《征求意见稿》第四十一条规定,会计师事务所、注册会计师对在执行业务中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私,负有保密义务。第四十八条第十款规定,不得泄露国家秘密、商业秘密或者个人隐私。

《征求意见稿》亦规定了落实上述原则要求的具体规范,禁止携带相关业务数据资料出境。《征求意见稿》第四十二条规定:“会计师事务所应当增强信息安全责任意识,建

立、实施信息安全制度。会计师事务所、注册会计师执业活动形成的工作底稿及相关文件、资料及电子数据应当存储在境内。对审计数据的储存、访问、使用和传输应当符合国家保密规定和被审计单位的保密要求。”第四十六条规定,审计档案及复制件应当存放在境内,未经批准不得携带、传递出境。第七十四条规定,会计师事务所、注册会计师在涉外业务活动中应当增强保密意识,确保信息安全。未经批准,任何单位和个人不得擅自向境外提供或者携带、传递出境与本法第七十条规定的注册会计师执业活动相关的文件或者资料。

## 二、呼应了经济发展、行业发展的现实需求

一是注重强调正面引导。第三十五条通过引入“竞争性谈判”,要求“会计师事务所选聘评价标准应当突出质量因素”,引导事务所进行质量竞争而非价格竞争,因为只有摆脱价格竞争,注册会计师的执业质量才有望提高。

二是注重通过加强监督检查制度、建立信用监管、强化公众监督力度、优化检举制度、加强违法惩罚力度等机制加强行业监管。对于中央企业决算审计、金融机构年审、城投债年审、银行间市场发债审计等涉及公共利益且易引发系统性风险的领域,《征求意见稿》新增第七章“特定实体审计”,进一步加大对重要的特定实体审计的监管力度。通过正向引导与反向约束相结合的机制,提高注册会计师行业的执业质量,从而服务于规范经济秩序、维护金融稳定。

三是注重运用信息技术进行行

业动态管理和实时监测。《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》(以下简称《意见》)提出了“加强信息化建设,构建注册会计师行业统一监管信息平台,通过业务报备、电子证照和签章等手段加强日常监测,提升监管效率和水平”的要求,而大数据、云平台等信息技术的发展则为实现上述要求提供了技术支撑。《征求意见稿》第六十条规定:“国务院财政部门建立注册会计师行业统一监管信息平台,对注册会计师考试组织实施、注册会计师注册审批、注册会计师任职资格检查、会计师事务所执业许可审批、跨境审计许可备案、会计师事务所报备等事项进行动态管理和实时监测。”统一监管信息平台的建设,有利于加强行业监管、提高监管效率、重塑行业形象。

## 三、结论和修订建议

《征求意见稿》体现了“不忘本来、吸收外来、面向未来”的精神,回应了《注册会计师法》存在的争议和分歧,对促进注册会计师行业健康规范发展具有重要意义。

为进一步落实《意见》提出的“畅通投诉举报渠道,建立统一的行业举报受理平台,完善投诉举报办理机制”,建议将《征求意见稿》第六十条改为:“国务院财政部门建立注册会计师行业统一监管信息平台,对注册会计师考试组织实施、注册会计师注册审批、注册会计师任职资格检查、会计师事务所执业许可审批、跨境审计许可备案、会计师事务所报备、注册会计师行业举报受理等事项进行动态管理和实时监测。”

责任编辑 武献杰