

中国注册会计师协会文件

会协〔2020〕19号

中国注册会计师协会关于印发《关于加强从事 证券服务业务会计师事务所执业质量自律监管的 意见（征求意见稿）》的通知

各省、自治区、直辖市注册会计师协会：

新《证券法》于2020年3月1日起实施，对注册会计师行业产生深远的影响，相应对中注协履行“服务、监督、管理、协调”职能也提出更高要求。为贯彻落实新《证券法》和国务院关于深化放管服改革、加强和规范事中事后监管的有关精神，推动事务所强化质量管理，提升执业质量，中注协起草了《关于加强从事证券服务业务会计师事务所执业质量自律监管的意见（征求意见稿）》。现予印发，请组织征求意见，并于2020年8月14日前将书面意见反馈我会。

联系人：中注协业务监管部 张馨艺

电话：010-88250178

传真：010-88250055

电子邮箱：monit@cicpa.org.cn

通讯地址：北京市海淀区西四环中路16号院2号楼

邮编：100039

附件：

1. 关于加强从事证券服务业务会计师事务所执业质量自律监管的意见（征求意见稿）

2. 《关于加强从事证券服务业务会计师事务所执业质量自律监管的意见（征求意见稿）》起草说明



信息公开选项：主动公开

抄送：深圳市注册会计师协会。

中国注册会计师协会

2020年8月3日印发

关于加强从事证券服务业务会计师事务所 执业质量自律监管的意见

(征求意见稿)

为贯彻落实新《证券法》和国务院关于深化放管服改革、加强和规范事中事后监管的有关精神，进一步督促会计师事务所提升质量管理水平，维护公众利益，根据《注册会计师法》和中注协章程，现对加强从事证券服务业务会计师事务所（以下简称事务所）的执业质量自律监管，提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记关于注册会计师行业要“紧紧抓住服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线”、要增强会计审计机构自律性公正性和专业化水平、要在完善党和国家监督体系中发挥审计监督财会监督作用的系列重要批示指示，加强党对行业自律监管工作的全面领导，丰富监管手段，加大监管力度，拓展监管功能，打造具有中国特色的证券服务业务自律监管模式，促进行业高质量发展。

（二）基本原则。

公开透明。坚持以公开为常态、不公开为例外，推进自律监

管规则、标准、过程、结果等依法公开，接受社会监督，稳定事务所预期。

科学高效。尊重行业发展规律，充分发挥现代科技手段在自律监管中的作用，发展数字化监管，提升行业监管工作实效。

寓管于服。坚持管理与服务并重，指导与惩戒并重。既严格监管、严格惩戒，又发挥监管服务功能，帮助事务所完善质量管理体系，提高执业能力，提升执业质量。

二、强化风险预警和提示

（三）开展常态化诚信教育。

开展常态化风险教育和诚信教育，结合监管发现的重大共性问题，以真实案例宣传证券审计业务风险、监管要求和法律责任，促进事务所提高风险意识，根据自身胜任能力审慎承接业务，恪守执业准则规则和职业道德守则，诚信执业。

（四）实时监测事务所执业情况。

健全事务所执业异常情况监测机制，实时监测事务所承接证券服务业务、审计团队转所、审计机构变更、审计收费、媒体关注与质疑等事项，将发现的审计收费明显低于成本、以不正当方式承揽业务、被实名投诉或者举报、业务报告数量明显超出服务能力、一体化管理薄弱、被非注册会计师实际控制等执业异常情况建立监管线索档案，适时启动监管程序。

（五）完善约谈制度。

健全事中约谈制度，完善对象选取、约谈工作流程、回访程序等。持续开展上市公司年报审计期间监管，就可能存在的风险

向相关事务所作出提示，并广泛宣传，发挥以点带面的风险提示作用。对受到实名投诉举报、执业情况实时监测中发现异常情况，且尚未出具业务报告的，适时开展约谈。

（六）深入开展上市公司年度审计情况分析。

深入分析上市公司年报审计情况，全面反映年报审计工作的情况与问题。重点关注上市公司年报关键审计事项、公司持续经营能力、审计报告意见类型等公众关注的问题，以及收入、重大会计估计等重要审计领域进行深入、系统分析。针对发现的共性问题和不良执业倾向，向行业发布有针对性的专业指导和风险提示意见。

三、提升年度执业质量检查工作质量

（七）全面实施“双随机、一公开”监管。

坚持随机抽取检查对象、随机选派检查人员、抽查情况及检查处理结果及时向社会公开，做到全程留痕和可回溯管理。将随机抽取的比例频次、被抽查概率与事务所的信用水平、执业情况挂钩，对有不良信用记录、执业情况实时监测中发现异常情况的事务所加大抽查力度。

（八）加大检查力度。

优化监管思路，在考虑其他监管部门对事务所全面检查的基础上，实现对审计市场有重大影响的事务所3年一个周期的执业质量检查全覆盖。坚持系统风险导向执业质量检查，质量管理体系与项目质量并重，关注事务所质量管理体系设计和执行情况。

对首次承接证券服务业务的事务所加大检查力度。对被检查

事务所业务量较大的合伙人从事的证券服务业务，至少选取1项进行检查。

对以往年度执业质量存在严重问题的事务所开展执业质量检查回头看，实施执业质量复查，关注事务所对检查发现问题的整改落实情况。

四、健全实名投诉举报和专案调查机制

（九）健全实名投诉举报机制。

健全审计质量实名投诉举报机制，健全登记、核查、处理、督办、答复、统计和报告等程序，畅通投诉举报渠道，确保投诉举报受理工作保密，及时对投诉举报事项进行初步核实。探索建立审计质量“吹哨人”、内部举报人及奖励制度，强化社会监督。

（十）健全专案调查机制。

对受到实名投诉举报、执业情况实时监测中发现异常情况，且已经出具业务报告的，适时启动质询工作。对发现重大执业违规或违法行为线索的，或影响公众利益的重大、紧急事项，适时开展专案调查。

五、加大惩戒威慑力度

（十一）完善惩戒申诉机制，加大惩戒力度。

完善惩戒和申诉机制，修订会员执业违规行为惩戒办法，实行惩戒庭和申诉庭制度，提高行业外人士占比，强化独立性要求，完善听证及投票表决机制，优化工作流程，提高工作效率。

综合考量违规行为的性质、过错程度、危害后果等因素，视情节轻重合理运用自律监管措施和惩戒措施。加大对事务所首席

合伙人、审计业务主管合伙人、质量控制主管合伙人、审计业务项目合伙人等关键岗位人员的责任追究和惩戒力度。对存在执业违规行为，但尚不构成惩戒的，采取自律监管措施。

（十二）完善自律监管措施。

制订完善自律监管措施和适用标准，增加强制培训、公开警示、责令事务所内部处理等措施，与现有惩戒措施及移送制度等形成配套体系，丰富日常自律监管手段。

（十三）强化监管信息披露。

通过行业管理系统，向社会公众全面披露与注册会计师及事务所专业胜任能力、执业质量、诚信水平、职业道德相关的各类信息，与事务所综合评价相衔接，引导市场有效选择事务所。加大对调查、自律监管措施和惩戒信息的披露力度，提高信息透明度。

六、充分发挥监管服务功能

（十四）加强对事务所从事证券服务业务的评估和辅导。

制定从事证券服务业务会计师事务所自律公约，针对从事证券服务业务应当具备的专业资源、专业胜任能力和执业经验、质量管理体系、风险承受能力等，建立评估、辅导和信息公示制度，发挥行业自我管理、自我约束的优势。

完善事务所周期帮扶机制，对整改落实不到位的，强化帮扶力度。

（十五）加强专业技术支持。

利用执业质量检查和日常监管渠道，畅通网络和线上沟通，

更好发挥专业指导委员会作用，了解和解决事务所执业过程中遇到的专业问题和实际困难，切实强化协会服务会员功能。

系统梳理执业质量检查结果，总结提炼事务所质量管理体系共性缺陷，关注资本市场审计失败案例，实施根本原因分析，积极开展共性执业问题专题研讨和相关课题研究，为行业决策提供参考与支持，为事务所提升质量管理水平提供有效对策。

优化事务所审计培训班安排，扩大培训覆盖面，与联合监管、监管机构联席会议等机制相结合，提升培训班效率和效果。

七、形成协同监管合力

（十六）建立和完善行业联合监管机制。

落实中注协和财政部监督评价局的行业联合监管工作机制，充分发挥各自监管优势，解决重复监管问题，形成监管合力，提高监管效能。

加强与行政机关监管联动，将检查发现的情节严重、性质恶劣的执业违规行为，采取惩戒措施后，可以移交行政机关。对检查发现的涉嫌违法违规线索移交行政机关，对于依法依规应移送公安机关、检察机关的案件，配合行政机关做好相关工作。

（十七）推动建立监管部门联席会议沟通平台。

会同相关监管部门，建立重大监管问题协调沟通平台，统筹协调对事务所的监管行动，共同推动事务所完善质量管理体系。

与行政机关、司法机关等相关部门紧密合作，积极推动建立监管部门联席会议机制，定期召开会议，分享信息，交换意见，集中研究、解决资本市场和监管部门关心的实际问题，提高行业

监管工作效能。

（十八）构建行业信用监管体系。

通过行业主管部门，加强与有关部门沟通协调，准确界定注册会计师行业信用信息边界。充分运用国务院“互联网+监管”系统以及“信用中国”网站等信息，建立事务所信用报告和信用档案，开展行业信用评价，推进信用监管，根据信用等级高低采取差异化的监管措施，与“双随机、一公开”监管有机结合。建立黑名单制度，推动与信用中国等网站对接，完善信息披露制度。

八、保障措施

（十九）促进优化执业环境。

加大《注册会计师法》《会计法》等与行业相关法律的修法研究，推动完善法律责任界定等的法律规定。

依照法律、法规和章程，及时反映行业诉求，推动相关部门落实《优化营商环境条例》，对于各类单位、组织破坏营商环境的做法，代表行业进行沟通，并提请相关部门予以关注和纠正。

规范事务所收费行为，遏制不正当低价竞争、恶性竞争、低价招揽客户的行为，督促和指导事务所完善业务项目成本管理，治理行业竞争环境，优化行业生态。

会同有关政府部门，协调推进解决事务所函证等程序执行中存在的问题。

（二十）加强监管队伍建设。

立足实际完善监管队伍发展规划，强化协会监管人员培养，

完善与监管工作特点相适应的人员考核机制，强化激励约束措施。提高兼职监管队伍人员层次和整体素质，加大培训力度，强化工作质量考核，支持优秀检查人员参加各类评优评先、代表委员推荐及有关部门专家推荐，提升兼职监管队伍吸引力。

（二十一）提升行业监管数字化水平。

改进和优化行业监管工作流程，探索建立舆情监控系统，开发执业质量检查软件，与行业管理信息系统整合，运用数字化手段提升行业监管工作实效。

（二十二）充分发挥地方协会作用。

中注协和地方协会加强协同配合，提高行业监管工作效能。中注协领导事务所证券服务业务监管工作，视情况委托地方协会以交叉互查方式对事务所证券服务业务进行监管，中注协负责汇总监管结果和惩戒处理工作。

《关于加强从事证券服务业务会计师事务所执业质量自律监管的意见（征求意见稿）》起草说明

新《证券法》于 2020 年 3 月 1 日起实施，对注册会计师行业产生深远的影响，相应对中注协履行“服务、监督、管理、协调”职能也提出更高要求。为推动事务所强化质量管理，提升执业质量，中注协起草了《关于加强从事证券服务业务会计师事务所执业质量自律监管的意见（征求意见稿）》（以下简称《自律监管意见》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

注册会计师行业是党和国家监督体系的重要力量，对提高资本市场会计信息质量，维护资本市场正常秩序，保护投资者权益发挥着至关重要的作用。近年来，上市公司财务造假案件频发，审计质量问题备受各方关注。习近平总书记对行业工作作出系列重要批示指示，国务院金融改革委员会 4 月以来多次开会提出要加大财务造假打击力度。新《证券法》不再设证券服务业务门槛，大幅提升证券服务业务违法违规成本，分步实施股票公开发行注册制改革，对证券服务业务审计质量提出更高要求。为了做好新《证券法》的贯彻实施工作，中注协于 2 月制定了应对新《证券法》实施有关工作方案，提出制发关于加强从事证券服务业务事务所事中事后自律监管意见，丰富和完善自律监管措施，体现风

险导向，加大惩戒处理和信息公开曝光力度，推动事务所提升审计质量。

二、起草原则

一是落实“放管服”改革要求。国务院《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》明确指出，要持续深化“放管服”改革，落实监管责任，健全监管规则，创新监管方式；要提升行业自治水平，形成市场自律、政府监管、社会监督互为支撑的协同监管格局。在放宽市场准入，取消证券服务业务资格行政审批的情况下，需要充分发挥行业协会作用，规范会员行为，加强自律管理，实现与政府监管有机协同。

二是优化监管思路。适应新《证券法》实施后行业面临的新形势，优化监管体制和流程。坚持管理与服务并重，强化风险预警和提示，帮助事务所完善质量管理体系，提高执业能力。提升行业监管数字化水平，推进信用监管，提升监管精准化水平。强化信息公开力度，稳定事务所预期。在强化自律监管同时，体现构建协同监管格局要求，建立行业联合监管和监管部门联席会议机制。

三、起草过程

新《证券法》公布后，中注协立即着手研究备案制施行后事务所自律监管。借鉴国内外职业组织自律管理的成功经验，起草《自律监管意见（讨论稿）》，征求了有关专家和业内人士意见，经认真研究后，修订形成《自律监管意见（征求意见稿）》。

四、主要内容

《自律监管意见》共 7 个方面 20 条措施，主要包括以下内容：

（一）丰富监管手段

健全约谈和质询制度，分别作为事中风险提示和事后监管的手段之一。健全专案调查制度，适用于与行业密切相关，影响公众利益的重大、紧急事项，完善对投诉举报、媒体质疑等事项的处理机制。

丰富和完善自律监管措施，增加强制培训、公开警示、责令事务所内部处理等措施，适用于尚不构成惩戒的执业违规行为，形成与惩戒措施和移送制度配套的自律监管手段体系。

健全事务所执业异常情况监测机制，建立监管线索档案，适时启动约谈、质询、专案调查等监管程序，并与“双随机、一公开”监管衔接，提升监管效率。

（二）加大监管力度

全面实施“双随机、一公开”监管，优化周期性检查安排，对首次承接证券服务业务的事务所、业务量较大的合伙人加大检查力度，突出监管重点。

完善惩戒申诉机制，优化工作流程，加大对事务所首席合伙人、审计业务主管合伙人、质量控制主管合伙人、审计业务项目合伙人等关键岗位人员的责任追究力度。

强化监管信息披露，加强对日常监管信息和惩戒处理信息的信息公开力度，提高信息透明度，提升惩戒威慑力度。

（三）拓展监管功能

强化风险预警和提示，开展常态化诚信教育、实时监测事务所执业情况、完善约谈制度、深入开展上市公司年度审计情况分析，体现风险导向的监管思路。

强化监管服务功能，制定自律公约，加强对事务所从事证券服务业务的评估和辅导，开展执业质量检查回头看，深化周期帮扶机制，加强专业技术支持，体现寓管于服，管理与服务并重的监管思路。

完善联合监管机制，构建信用监管体系，推动建立涵盖联动监管、事中事后监管、信用监管在内的综合监管机制，形成行政性、市场性和行业性等惩戒措施多管齐下的失信联合惩戒格局。

五、其他需要说明的问题

地方注协可以直接按照本意见，加强对所在地事务所自律监管，也可以根据本意见，制定本地区的自律监管意见。

中注协将根据《自律监管意见》有关内容，制定或修订完善配套监管制度。