

中华人民共和国注册会计师法修订草案

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为了发挥注册会计师在社会经济活动中的鉴证、服务和监督作用，加强对注册会计师和会计师事务所的管理，规范注册会计师的执业行为，维护社会主义市场经济秩序和公共利益，保护投资者、注册会计师和会计师事务所合法权益，制定本法。

第二条 注册会计师是依照本法第二章规定取得注册会计师证书，接受委托从事审计、鉴证业务和会计服务业务的执业人员。

第三条 下列审计、鉴证业务应当由注册会计师承办：

(一) 审查企业、公共部门、非营利组织或者机构的财务报表，出具审计报告；

(二) 针对企业、公共部门、非营利组织或者机构内部控制设计与运行的有效性进行审计，出具审计报告；

(三) 验证企业资本，出具验资报告；

(四) 办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务，出具有关的报告；

(五) 法律、行政法规规定的其他审计、鉴证业务。

注册会计师依法执行审计、鉴证业务出具的报告，具有证明效力。

第四条 会计师事务所是依照本法第三章规定设立并取得执业许可，承办注册会计师业务的专业服务机构。

注册会计师执行业务，应当加入会计师事务所并且专职执业。

第五条 注册会计师协会是由注册会计师和会计师事务所组成的社会团体。中国注册会计师协会是注册会计师的全国组织。省、自治区、直辖市注册会计师协会是注册会计师的地方组织，依法接受中国注册会计师协会的监督、指导。

第六条 会计师事务所、注册会计师应当遵守法律、行政法规规定，遵循注册会计师执业准则，恪守职业道德。

会计师事务所、注册会计师依法独立、客观、公正执业，受法律法规保护，不受任何单位和个人的干涉。

第七条 国务院财政部门主管全国注册会计师行业。国务院财政部门和省、自治区、直辖市人民政府财政部门(以下简称省级以上财政部门)，依法对注册会计师、会计师事务所和注册会计师协会进行监督、管理、指导。

第二章 注册会计师

第八条 国家实行注册会计师全国统一考试制度。国务院财政部门制定注册会计师全国统一考试办法，中国注册会计

师协会组织实施考试。

省级以上财政部门对同级注册会计师协会组织实施注册会计师全国统一考试的情况进行监督、指导。

第九条 具有下列条件之一的，可以申请参加注册会计师全国统一考试：

（一）具有高等专科以上学校毕业的学历；

（二）具有会计或者相关专业中级以上技术资格。

具有会计或者相关专业高级技术资格的人员，可以免予部分科目的考试。

第十条 申请注册会计师注册，应当具备下列条件：

（一）通过注册会计师全国统一考试，取得全科合格证明；

（二）有两年以上在会计师事务所专职从事本法第三条规定的审计、鉴证业务工作的经历。

第十一条 国务院财政部门制定注册会计师注册办法和任职资格检查办法，中国注册会计师协会组织省级注册会计师协会实施。申请注册会计师注册的人员（以下简称注册申请人）通过所在会计师事务所向省级注册会计师协会提交注册申请。准予注册的，由省级注册会计师协会发放国务院财政部门统一印制的注册会计师证书，并予以公告。

省级注册会计师协会应当将准予注册和未准予注册人员名单、任职资格检查结果等信息报省级财政部门备案。省级财政部门发现注册不符合规定和任职资格检查结果处理

不当的，应当予以纠正。

第十二条 注册申请人有下列情形之一的，不予注册：

（一）不具有完全民事行为能力或者健康状况不能胜任执业的；

（二）因受刑事处罚，自刑罚执行完毕之日起至申请注册之日止不满五年的（过失犯罪的除外）；

（三）因在财务、会计、审计、企业管理或者其他相关工作中犯有严重错误受行政处罚，自处罚决定之日起至申请注册之日止不满二年的；

（四）受吊销注册会计师证书处罚的。

第十三条 已取得注册会计师证书的人员，经核查存在下列情形之一的，撤销注册并予以公告：

（一）对不符合本法规定条件的申请人准予注册的；

（二）申请人以欺骗、贿赂等不正当手段取得注册的；

（三）未持续符合本法规定的注册条件的；

（四）不在会计师事务所专职执业的；

（五）自行停止执行注册会计师业务满一年的。

依照前款规定被撤销注册的人员可以重新申请注册，但应当符合本法第十条、第十二条的规定。

第三章 会计师事务所

第十四条 会计师事务所应当采用普通合伙或者特殊普

通合伙组织形式。

第十五条 设立普通合伙会计师事务所，应当具备下列条件：

（一）两名以上由注册会计师担任的合伙人，且合伙人均符合国务院财政部门规定的条件；

（二）书面合伙协议；

（三）实地经营场所。

第十六条 设立特殊普通合伙会计师事务所，应当具备下列条件：

（一）十五名以上由注册会计师担任的合伙人，且合伙人均符合国务院财政部门规定的条件；

（二）六十名以上注册会计师；

（三）书面合伙协议；

（四）实地经营场所；

（五）国务院财政部门规定的其他条件。

其他专业资格人员担任特殊普通合伙会计师事务所合伙人的条件，由国务院财政部门规定。

第十七条 申请会计师事务所执业许可，应当经省级财政部门批准，并报国务院财政部门备案。国务院财政部门发现批准不当的，应当通知原审批机关撤销执业许可。

未取得本法规定的会计师事务所执业许可的机构，不得在名称中使用“会计师事务所”字样，不得从事本法第三条

规定的业务。

会计师事务所无需进行工商登记。

第十八条 会计师事务所设立分所，须经分所所在地的省级人民政府财政部门批准。

会计师事务所对分所的业务活动和债务承担责任。

第十九条 会计师事务所设立分所，应当具备下列条件：

（一）取得会计师事务所执业许可三年以上，内部管理制度健全；

（二）五十名以上注册会计师；

（三）设立分所前三年内未因为执业行为受到行政处罚。

第二十条 会计师事务所设立的分所应当具备下列条件：

（一）分所负责人须为具有注册会计师证书的会计师事务所合伙人；

（二）不少于五名注册会计师。注册会计师注册关系不在分所所在地的，其注册关系可以不作变动，但不计入本项规定的五名注册会计师；

（三）实地经营场所。

第二十一条 会计师事务所可在总所所在市（县）之外的地方设立分所，且一个城市只能设立一家分所。国务院财政部门另有规定的除外。

第二十二条 会计师事务所执业不受行业、区域限制。法律另有规定的，从其规定。

第二十三条 会计师事务所应当在人员调配、财务安排、业务承接、技术标准和信息化建设方面实行实质性一体化管理。

第二十四条 会计师事务所应当建立、完善内部治理机制，建立、实施质量管理制度，明确首席合伙人、质量管理合伙人、签字注册会计师和其他从业人员在内部治理和质量管理工作中的权利和责任。

第二十五条 首席合伙人是会计师事务所的主要负责人。会计师事务所的首席合伙人由执行合伙事务的合伙人担任。

会计师事务所首席合伙人除符合国务院财政部门规定的合伙人条件外，还应当符合下列条件：

（一）在境内有稳定住所，每年在境内居留不少于六个月，且最近连续居留已满十年；

（二）具有对外代表会计师事务所并管理会计师事务所的职权。

第二十六条 会计师事务所合伙人发生下列情形之一时，当然退伙，特定事实发生之日为退伙时间：

（一）死亡或者依法被宣告死亡、宣告失踪；

（二）被依法宣告为无民事行为能力人或者限制民事行为能力人；

（三）个人丧失偿债能力；

（四）其在会计师事务所的财产份额全部依法转让；

(五) 其在会计师事务所的财产份额全部被人民法院强制执行执行;

(六) 不再具备法律、行政法规、部门规章或者合伙协议规定的合伙人资格条件。

第二十七条 会计师事务所的名称应当符合国家有关规定。未经相关会计师事务所同意,会计师事务所不得使用包含其他已取得执业许可的会计师事务所字号的名称。

第二十八条 会计师事务所变更名称、组织形式、首席合伙人、合伙人、经营场所的,应当报所在地省级财政部门备案。变更后的会计师事务所,应当符合本法规定的执业许可条件。

第二十九条 会计师事务所有下列情形之一的,省级财政部门应当办理会计师事务所执业许可注销手续,并予以公告:

(一) 未能持续符合会计师事务所执业许可条件,经限期整改仍不符合条件,执业许可被依法撤销的;

(二) 依法终止的;

(三) 法律、行政法规规定的应当注销执业许可的其他情形。

会计师事务所执业许可被依法注销的,自执业许可被注销之日起,不得在企业名称中继续使用“会计师事务所”字样,不得开展本法第三条规定的业务。

第三十条 省级财政部门对会计师事务所持续符合执业

许可条件等情况开展年度检查考核。省级财政部门应当向国务院财政部门报告会计师事务所年度检查考核结果。

年度检查考核发现会计师事务所未持续符合执业许可条件，经限期整改仍不符合条件的，由省级财政部门撤销执业许可。

第四章 注册会计师协会

第三十一条 注册会计师和会计师事务所应当加入注册会计师协会。

第三十二条 中国注册会计师协会的章程由全国会员代表大会制定，并报国务院财政部门备案。地方注册会计师协会的章程由地方会员代表大会制定，并报同级人民政府财政部门备案。

中国注册会计师协会依照本法和章程的规定行使职权。

第三十三条 注册会计师协会对注册会计师和会计师事务所的执业情况进行自律检查。

第五章 执业规范

第三十四条 注册会计师执业应当遵守执业准则。

中国注册会计师协会拟定注册会计师执业准则，报国务院财政部门批准后实施。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。

本法所称注册会计师执业准则，还包括职业道德守则、质量管理准则及相关应用指南等。

第三十五条 委托方应当以竞争性谈判等能够充分了解会计师事务所专业胜任能力的方式选择会计师事务所承办本法第三条规定的审计、鉴证业务。属于政府采购的，选聘方式应当符合政府采购有关法律的要求。

委托方应当按照内部控制要求选聘会计师事务所。会计师事务所选聘评价标准应当突出质量因素，不以报价水平作为主要权重。

第三十六条 参与选聘的会计师事务所不得有下列行为：

- （一）故意隐瞒资质要求等相关情况；
- （二）与其他投标人串通、与委托方有关人员串通，虚假投标；
- （三）其他违反法律、法规的行为。

第三十七条 注册会计师承办业务，由其所在的会计师事务所统一受理并与委托人签订委托合同。委托期限可以为一年以上，并符合有关法律法规规定。

委托人应当按合同约定的期限和方式向会计师事务所支付费用。

第三十八条 会计师事务所、注册会计师应当按照执业准则的要求执行审计业务，严格遵守下列规定：

- (一) 实施风险评估程序，编制审计计划；
- (二) 实施审计程序，获取审计证据；
- (三) 编制和保存审计工作底稿；
- (四) 运用职业判断，保持职业怀疑态度；
- (五) 发表审计意见，出具审计报告；
- (六) 遵守相关职业道德要求（包括与独立性相关的要求）。

第三十九条 会计师事务所、注册会计师执行业务，可以根据需要查阅被审计单位的有关资料、文件及电子数据，查看被审计单位的业务现场和设施，要求委托人或者被审计单位提供其他必要的协助。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。

会计师事务所、注册会计师按照执业准则的要求，可以向与被审计单位有资金往来或者业务往来的金融机构、供应商、客户等相关单位函证核对相关信息。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和文件的真实性、完整性、准确性负责。

符合规定的电子函证和书面函证具有同等效力。

第四十条 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，以应对识别出的舞弊风险。

第四十一条 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。法律法规另有规定的除外。

第四十二条 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。

第四十三条 会计师事务所、注册会计师执行业务，遇有下列情形之一的，应当解除业务约定或者按照准则规定出具非无保留意见的报告：

（一）委托人或者被审计单位示意其作不实或者不当证明的；

（二）委托人或者被审计单位故意不提供有关资料 and 文件的；

（三）因委托人或者被审计单位有其他不合理要求，致使出具的报告不能对重要事项作出正确表述的。

第四十四条 审计报告应当由符合国务院财政部门规定

的资质要求的注册会计师签名，并加盖会计师事务所印章。

第四十五条 审计报告使用人应当按照法律规定的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。

第四十六条 会计师事务所、注册会计师从事本法第三条规定的审计、鉴证业务形成的审计档案保存期限不得少于十年。

已到保存期限，但国务院财政部门或者省级财政部门尚未完成检查或法律诉讼涉及的审计档案，不得销毁。

审计档案所有权属于会计师事务所。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。

第四十七条 会计师事务所按照国务院财政部门的规定建立职业风险基金，办理职业责任保险，或者同时采用两种风险补偿方式。

第四十八条 注册会计师、会计师事务所从事执业活动不得有下列行为：

（一）允许他人以本人名义执业，冒用他人名义执业，或者允许本所人员冒名执业；

（二）允许其他单位或者个人以本所名义承办业务，或者冒用其他会计师事务所名义承办业务；

（三）注册会计师未专职执业，在其执业的会计师事务

所之外的其他机构获取工资性收入；

（四）采用强迫、欺诈、贿赂、低价竞争等不正当方式招揽业务，或者通过网络平台或者其他媒介售卖注册会计师业务报告；

（五）对其能力进行广告宣传以招揽业务；

（六）承办与自身规模、执业能力、风险承担能力不匹配的业务；

（七）未建立、实施信息安全制度，或者未按本法规定保管审计档案，或者未经批准携带、传递审计档案出境；

（八）执行审计业务期间，在法律、行政法规规定不得买卖被审计单位的证券或者不得购买被审计单位或者个人的其他财产的期限内，买卖被审计单位的股票、债券、其他衍生品或者购买被审计单位或者个人所拥有的其他财产；

（九）索取、收受委托合同约定以外的酬金或者其他财物，或者利用执行业务之便，谋取其他不正当的利益；

（十）泄露国家秘密、商业秘密或者个人隐私；

（十一）在与委托人或者被审计单位有利害关系的情况下承办相关业务；

（十二）违反法律、法规的其他行为。

第四十九条 注册会计师、会计师事务所执行审计业务、出具审计报告，不得有下列行为：

（一）对同一委托单位的同一事项，依据相同的审计证

据出具不同结论的审计报告；

（二）隐瞒审计中发现的问题，发表不恰当的审计意见；

（三）为被审计单位编造或者伪造事由，出具虚假或者不实的审计报告；

（四）在审计程序严重缺失的情况下，出具审计报告；

（五）其他严重违反执业准则的行为。

第六章 监督管理

第五十条 省级以上财政部门应当建立日常监管和重点检查相结合，以信用监管为保障的监督管理机制。

第五十一条 省级以上财政部门依法对下列事项开展日常监督管理：

（一）会计师事务所和注册会计师执业质量情况；

（二）会计师事务所持续符合执业许可条件情况，注册会计师持续符合注册条件情况；

（三）会计师事务所一体化管理情况；

（四）会计师事务所和注册会计师独立性保持情况；

（五）会计师事务所风险管理和质量管理制度建立与实施情况；

（六）会计师事务所报备情况；

（七）会计师事务所信息安全制度建立与实施情况；

（八）审计档案保管情况；

(九) 法律、行政法规规定的其他事项。

第五十二条 省级以上财政部门应当对发生下列情形的会计师事务所实施重点检查：

(一) 首次承接本法第六十四条规定的特定实体审计业务的；

(二) 被实名投诉或者举报的；

(三) 以不正当方式承揽业务的；

(四) 低价竞争、审计收费明显低于成本的；

(五) 有不良执业记录且未整改的；

(六) 客户数量、规模与会计师事务所的执业能力、风险承担能力不匹配的；

(七) 不按规定进行报备的；

(八) 需要实施重点检查的其他情形。

第五十三条 省级以上财政部门依法履行职责，有权采取以下措施：

(一) 对会计师事务所及分所、被审计单位的营业场所进行现场监督检查；

(二) 询问会计师事务所的合伙人和员工、与监督检查事项有关的单位和个人，可以要求其对与被监督检查事项有关的情况作出说明或者提供证明；要求其按照指定的方式报送与被监督检查事项有关的文件、资料及电子数据；

(三) 查阅、复制与被监督检查事项有关的审计底稿、

原始凭证、财务会计记录等文件、资料及电子数据；对可能被转移、隐匿或者毁损的文件、资料及电子数据，可以予以封存、扣押；

（四）检查会计师事务所的业务系统和内部管理系统，复制有关数据资料。

除上述措施外，省级以上财政部门可以采取责令改正、监管谈话、出具问询函、出具警示函、责令公开说明、责令定期报告、暂不受理有关文件、认定为不适当人选、责令开展内部合规检查、责令更换合伙人等管理措施。

第五十四条 会计师事务所、注册会计师应当接受财政部门依法实施的监督检查，如实提供工作底稿、相关资料及电子数据，不得拒绝、延误、阻挠、逃避检查，不得谎报、隐匿、销毁相关证据材料。

第五十五条 对会计师事务所和注册会计师执业质量的检查和责任认定应当以注册会计师执业准则为依据。

第五十六条 会计师事务所在出具审计、鉴证报告后，应当向财政部门报备相关执业信息。

第五十七条 会计师事务所应当每年向省级财政部门报备以下事项：

（一）审计、税务、咨询和其他业务收入信息；

（二）职业风险基金提取、使用和累计金额，职业责任保险保费、累计赔偿限额和保单复印件；

（三）接受监督检查情况，受刑事处罚、行政处罚和行业惩戒及整改情况；

（四）年度自查报告；

（五）国务院财政部门规定的其他事项。

从事本法第六十三条规定的特定实体审计业务的会计师事务所，还应当向国务院财政部门报备特定实体审计相关的业务收入、客户名单、审计报告数量、经审计的本所财务报表，以及国务院财政部门要求报备的其他信息。

会计师事务所应当对报备资料的真实性、完整性、准确性负责。

第五十八条 省级财政部门应当审核汇总第五十七条规定的本行政区域内会计师事务所年度报备信息后报国务院财政部门。

省级财政部门应当汇总上年度本行政区域内注册会计师和会计师事务所名单，及其受刑事处罚、行政处罚、行业惩戒及整改情况等信息，并依法向社会公开。

国务院财政部门应当汇总上年度从事特定实体审计业务的会计师事务所名单、特定实体审计执业情况，及其因从事特定实体审计业务而受刑事处罚、行政处罚、行业惩戒及整改情况等信息，并依法向社会公开。

第五十九条 国务院财政部门建立会计师事务所、注册会计师信用管理机制，会同相关部门推行严重失信主体名单管

理制度和联合惩戒机制。

第六十条 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。

第六十一条 任何单位或者个人对违反本法的行为有权检举。对检举有功的单位和个人，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

收到检举的部门有权处理的，应当依法及时进行处理；无权处理的，应当告知检举人或者移送有权处理的部门进行处理。收到检举的部门、负责处理的部门应当为检举人保密，不得以任何方式泄露检举人的个人信息或者检举材料。

第六十二条 省级财政部门可以委托设区的市级或者直辖市的区人民政府财政部门（以下简称市级财政部门）开展下列监督管理工作：

- （一）会计师事务所年度检查考核；
- （二）会计师事务所报备；
- （三）对会计师事务所和注册会计师的日常监督管理和重点检查。

第七章 特定实体审计

第六十三条 本法所称特定实体包括：

（一）公开发行股票、债券、存托凭证和国务院依法认定的其他证券的企业；

（二）银行、保险、证券等非上市中央金融机构；

（三）其他非上市中央企业；

（四）国务院财政部门规定的其他特定单位。

第六十四条（备案管理）会计师事务所为特定实体提供审计服务，应当向国务院财政部门备案。其他法律有相关规定的，从其规定。

国务院财政部门制定会计师事务所从事特定实体审计业务的备案标准和要求。

第六十五条 会计师事务所从事特定实体财务报表审计业务的，审计报告的签字注册会计师承担同一单位审计业务的时间不得超过五个连续的会计年度。

第六十六条 会计师事务所从事特定实体审计业务，发生以下情形之一的，应当向国务院财政部门报告：

（一）特定实体更换为其提供审计服务的会计师事务所的；

（二）会计师事务所从同一特定实体取得的审计收费超过会计师事务所本年度审计收费总额的百分之二十的；

（三）发现特定实体存在重大风险隐患、重大资产损失和违法违规线索的。

发生前款第（一）项情形的，前任和现任会计师事务所均应当将有关情况向国务院财政部门报告。

第六十七条 从事特定实体审计业务的会计师事务所，应当在每年5月底前公开披露以下事项：

（一）会计师事务所法律结构、所有权信息、所属的国际网络情况；

（二）会计师事务所的内部治理结构、质量管理制度以及管理层关于内部制度有效性的说明；

（三）上一年度接受监管部门和行业协会检查的情况说明；

（四）上一年度特定实体审计业务客户名单，如有不宜披露情况的，应向国务院财政部门说明；

（五）独立性声明，包括对内部独立性合规检查情况的说明；

（六）对本所注册会计师业务培训和继续教育情况的说明；

（七）对合伙人收益分配基础的说明；

（八）对签字注册会计师轮换情况的说明；

（九）业务收入情况：

1. 特定实体审计业务收入；

2. 与特定实体受同一控制下的其他实体或者控制方为本所审计客户的，应披露从其他实体取得的审计业务收入；

3. 从其他非特定实体取得的审计业务收入；
4. 从审计客户取得的非审计业务收入（含本所和统一管理下的其他专业服务机构）；
5. 其他非审计业务收入（含本所和统一管理下的其他专业服务机构）。

上述披露事项的报告应当由首席合伙人签名，在会计师事务所的网站公布，并应当自公布之日起保留至少五年。

会计师事务所应当向国务院财政部门报告上述年度信息的披露情况。

第八章 会计服务市场开放和跨境审计

第六十八条 国务院财政部门负责会计服务市场开放、会计师事务所跨境审计监管合作与等效认可、注册会计师执业准则国际趋同等效等事项。

第六十九条 境外会计师事务所为境外机构或者企业在中国境内发行股票、债券、存托凭证或者其他证券出具审计报告的，应当依据本法规定的注册会计师执业准则，或国务院财政部门认定的已与本法规定的注册会计师执业准则等效的准则，并应当由国务院财政部门批准。

第七十条 境外会计师事务所需要在中国境内办理以下业务的，应当由省级财政部门批准：

- （一）从事中国境内企业境外上市审计业务；

(二) 对中国境内相关机构临时性执行审计业务;

(三) 其他涉及出具境外审计报告的业务。

境外会计师事务所以委托境内会计师事务所等方式开展前款相关业务，且未派人员入境执业的，应向省级财政部门备案。

第七十一条 境外会计师事务所和相关境内会计师事务所对申请信息、备案信息及提交材料的真实性、完整性、准确性负责。

第七十二条 其他国家或者地区对中国境内居民取得当地注册会计师资格、执业、设立会计师事务所或者担任合伙人等事项有限制性规定的，我国可以采取对等管理措施。

第七十三条 其他国家或者地区对中国注册会计师或者会计师事务所开展业务有限制性规定的，我国可以采取对等管理措施。

第七十四条 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。

境外监管机构与国务院财政部门签订监管合作协议或者备忘录的，有关监管措施、审计工作底稿保存等事项按照协议或者备忘录的约定执行。

第九章 法律责任

第七十五条 违反本法第十条和第十二条的规定，采取隐瞒有关情况、提供虚假材料等手段，未提供申请注册的真实材料的，由省级财政部门对负有责任的相关人员给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款。

违反本法第十三条第（二）项的规定，采取欺骗、贿赂等不正当手段取得注册会计师证书的，由省级财政部门予以撤销，对负有责任的相关人员给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款。

第七十六条 违反本法第十五条至第十六条的规定，采取隐瞒有关情况、提供虚假材料等手段，未提供申请执业许可的真实材料的，省级财政部门不予受理或者不予许可，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款。

违反本法规定，采取欺骗、贿赂等不正当手段取得执业许可的，由省级财政部门予以撤销，对相关人员的处罚参照前款。

第七十七条 会计师事务所违反本法 **Error! Reference source not found.** 第二十三条、第二十七条、第五十四条、第五十六条、第五十七条规定的，由省级以上财政部门责令限期改正，对会计师事务所给予警告，并处五万元以上三十

万元以下的罚款。拒不改正的，暂停执行业务一个月至一年。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款。

第七十八条 会计师事务所违反本法第二十四条的规定，由省级以上财政部门给予警告，并处十万元以上五十万元以下罚款。情节严重的，并处暂停执行业务一个月至一年。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处五万元以上三十万元以下的罚款。

第七十九条 会计师事务所违反本法第二十五条的规定，聘任不符合任职资格条件的人员担任首席合伙人的，由省级以上财政部门责令限期改正，并对会计师事务所给予警告，并处五万元以上三十万元以下的罚款。拒不改正的，并处暂停执行业务一个月至一年。对相关当事人给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款。

第八十条 会计师事务所违反本法第二十七条的规定，未按要求进行变更备案的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，并处五万元以上三十万元以下的罚款。情节严重的，并处暂停执行业务一个月至一年。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处一万元以上五万元以下的罚款。

第八十一条 会计师事务所违反本法第三十六条的规定，在选聘中存在违法违规行为的，由省级以上财政部门对会计

师事务所责令限期改正，给予警告，并处项目合同（服务费用）金额百分之五以上百分之十以下的罚款，情节严重的，并处暂停执行业务一个月至一年。对主要负责人、项目合伙人、签字注册会计师及其他直接人员给予警告，并处五万元以上三十万元以下的罚款。

委托方违反本法第三十五条规定的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，并处项目合同（服务费用）金额百分之五以上百分之十以下的罚款。

第八十二条 注册会计师从事执业活动违反本法第四十三条至第四十四条、第四十四条、第四十八条第（一）项至第（七）项规定的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足十万元的，并处十万元以上一百万元以下的罚款。情节严重的，并处限制从业三个月至六个月。

注册会计师从事执业活动违反本法第四十八条第（八）项至第（十二）项规定的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足二十万元的，并处二十万元以上二百万元以下的罚款。情节严重的，并处限制从业六个月至一年，或者吊销注册会计师证书。

第八十三条 会计师事务所从事执业活动违反本法第四

第十三条至第四十四条、第四十六条、第四十八条第（一）项至第（七）项规定的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足二十万元的，处以二十万元以上二百万元以下的罚款。情节严重的，并处暂停执行业务一个月至六个月。

会计师事务所从事执业活动违反本法第四十八条第（八）项至第（十二）项规定的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足五十万元的，并处五十万元以上三百万元以下的罚款。情节严重的，并处暂停执行业务六个月至一年，或者吊销会计师事务所执业许可。

会计师事务所因前两款行为受到处罚的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处十万元以上二百万元以下的罚款。情节严重的，并处限制从业三个月至一年，或者吊销注册会计师证书。

第八十四条 会计师事务所违反本法第四十七条的规定，未按要求提取职业风险基金或者购买职业责任保险的，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，并处十万元以上五十万元以下罚款。拒不改正的，暂停执行业务一个月至一年。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，

并处五万元以上三十万元以下的罚款。

第八十五条 会计师事务所从事本法第三条规定的审计业务，未保持职业怀疑，未获取充分、适当的审计证据，出具的审计报告存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，由省级以上财政部门给予警告，没收业务收入，并处业务收入一倍以上五倍以下的罚款，可以并处暂停执行业务一个月至六个月。没有业务收入或者业务收入不足五十万元的，处以五十万元以上二百万元以下的罚款。对签字注册会计师、直接负责的主管人员和其他责任人员给予警告，并处二十万元以上一百万元以下的罚款。情节严重的，并处限制从业三个月至六个月。

第八十六条 会计师事务所从事本法第三条规定的审计业务，未保持职业怀疑，未获取充分、适当的审计证据，出具的审计报告存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，有第四十九条规定的严重违规情形，或者有其他情节严重的情形，造成重大社会影响的，由省级以上财政部门没收业务收入，并处业务收入五倍以上十倍以下的罚款，可以并处暂停执行业务六个月至一年或者吊销会计师事务所执业许可。没有业务收入或者业务收入不足二百万元的，并处二百万元以上五百万元以下的罚款，可以并处暂停执业六个月至一年或者吊销会计师事务所执业许可。对签字注册会计师、直接负责的主管人员和其他责任人员给予警告，并处一百万元以上

二百万元以下的罚款，可以并处限制从业三个月至一年或者吊销注册会计师证书。

第八十七条 会计师事务所执行特定实体审计业务违反本法第六十四条、第六十六条和第六十七条规定的，由省级以上财政部门对会计师事务所责令限期改正，给予警告，并处十万元以上五十万元以下的罚款。情节严重的，并处暂停执业一个月至一年。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处五万元以上三十万元以下的罚款。情节严重的，并处限制执业三个月至一年。

会计师事务所违反本法第六十五条第六十五条的规定，未按期轮换特定实体审计报告的签字注册会计师的，由省级以上财政部门参照前款处理。对签字注册会计师给予警告，处以五万元以上三十万元以下罚款。情节严重的，对相关责任人员可以限制从业三个月至一年。

第八十八条 对违反本法第十七条的规定，未经批准承办本法第三条规定的审计、鉴证业务的单位，由省级以上财政部门责令限期改正，给予警告，没收违法所得，并处违法所得一倍以上十倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足二十万元的，处以二十万元以上二百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处十万元以上五十万元以下的罚款。

相关单位有下列行为之一的，按照前款规定处理：

（一）会计师事务所被暂停执行业务期间，依然承办相关业务的；

（二）未按本法规定取得会计师事务所执业许可或者被依法注销、吊销会计师事务所执业许可的企业，在企业名称中使用“会计师事务所”字样的。

在本法施行前已经取得营业执照的会计师事务所，存在第一款或者第二款第（二）项的情形且未按期整改的，由市场监管部门吊销营业执照。

第八十九条 利害关系人因合理信赖，使用会计师事务所出具的存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的审计报告造成损失的，会计师事务所应当区分以下情形依法承担赔偿责任：

（一）属于一般过失的，被审计单位的财产依法强制执行后仍不足以赔偿损失的，由会计师事务所在审计收费金额范围内承担补充赔偿责任；

（二）属于重大过失的，被审计单位的财产依法强制执行后仍不足以赔偿损失的，由会计师事务所承担一定比例的补充赔偿责任；

（三）属于故意的，会计师事务所应当与被审计单位承担连带赔偿责任。

会计师事务所能够证明存在下列情形的，不承担民事责任：

（一）已经按照执业准则规定的程序执行审计，并保持必要的职业谨慎，但仍未能发现差错；

（二）实施审计所必须依赖的金融机构、供应商、客户等相关单位提供虚假或者不实的证明文件，会计师事务所在保持必要的职业谨慎情况下未能发现其虚假或者不实；

（三）已对被审计单位的舞弊迹象提出警告并在审计报告中予以指明。

特殊普通合伙会计师事务所因执业行为承担的民事赔偿责任，由直接负责的合伙人承担无限责任，其他合伙人的责任以其在合伙企业中的财产份额为限。

国务院财政部门组织成立注册会计师职业责任鉴定委员会。职业责任鉴定委员会对存在争议的、需要进行鉴定的注册会计师职业责任，出具鉴定意见。

第九十条 相关单位违反本法 **Error! Reference source not found.** 第二款的规定，提供虚假或者不实的证明文件，导致会计师事务所出具的审计报告存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，由财政部门或者有关主管部门给予警告，并处五十万元以上三百万元以下的罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处五万元以上五十万元以下的罚款。其他法律另有规定的，从其规定。

第九十一条 相关单位违反本法 **Error! Reference source not found.** 第二款的规定，提供虚假或者不实的证

明文件，导致会计师事务所出具的审计报告存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，造成委托人、其他利害关系人损失的，应当按以下情形依法承担赔偿责任：

（一）属于一般过失的，被审计单位的财产依法强制执行后仍不足以赔偿损失的，由相关单位在不实证明金额范围内承担补充赔偿责任；

（二）属于重大过失的，被审计单位的财产依法强制执行后仍不足以赔偿损失的，由相关单位承担一定比例的补充赔偿责任；

（三）属于故意的，相关单位应当与被审计单位承担连带赔偿责任。

第九十二条 委托人或者被审计单位存在本法第四十三条规定的，由省级以上财政部门给予警告，并处二十万元以上三百万元以下罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处十万元以上一百万元以下的罚款。

第九十三条 会计师事务所、注册会计师为逃避责任承担，采取与第三方恶意串通等方式进行财产转移，损害他人合法权益的，该财产转移行为无效。

第九十四条 违反本法第三十四条第二款的规定，擅自修改注册会计师执业准则，出台相关解释、补充规定，或者改变注册会计师执业准则的适用范围、执行口径的，由省级以上财政部门责令限期改正，并对单位处以三十万元以上二百万元

元以下的罚款。对单位负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，可以并处十万元以上一百万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位给予处分。

第九十五条 会计师事务所、注册会计师和本法涉及的其他单位及人员违反本法规定，涉嫌犯罪的，移送司法机关，依法追究其刑事责任。

第九十六条 境外会计师事务所违反本法第六十九条至第七十一条的规定，未履行审批、备案程序或者在审批、备案过程中隐瞒有关情况、提交虚假材料的，省级以上财政部门可以采取责令限期改正、约谈、公告、通报所在国家或者地区的注册会计师监管机构等方式进行处理。情节严重的，省级以上财政部门可以撤销该境外会计师事务所执业许可或者备案，将该境外会计师事务所和相关人员列入不受欢迎的清单，移交有关主管部门对相关人员进行限期出境，并在五年内不再接受其审批申请和备案材料。对聘用或者接受其审计的国内机构，处以五十万元以上五百万元以下的罚款。

会计师事务所违反本法第七十四条规定的，参照前款处理。

第九十七条 财政部门工作人员在实施注册会计师行业管理工作中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者泄露国家秘密、商业秘密的，按照《中华人民共和国公务员法》、《中

华人民共和国监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关，依法追究刑事责任。

第十章 附则

第九十八条 本法自 年 月 日起施行。

本法施行前依法设立的有限责任会计师事务所，应当在本法施行后两年内改制为普通合伙或者特殊普通合伙组织形式。

本法施行前已经取得营业执照的会计师事务所，应当在本法施行后一年内注销营业执照。

第九十九条 本法所称暂停执行业务，是指限制会计师事务所一定期限内出具相关审计业务的报告或者限制出具全部审计业务的报告的制度。

本法所称限制从业，是指限制注册会计师在一定期限内出具相关审计业务的报告或者限制出具全部审计业务的报告的制度。

《中华人民共和国注册会计师法修订草案 (征求意见稿)》修订说明

为了贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照《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》（以下简称《意见》）要求，根据立法计划，财政部加快推进《中华人民共和国注册会计师法》（以下简称注册会计师法）修订工作，形成了《中华人民共和国注册会计师法修订草案（征求意见稿）》（以下简称草案）。现将有关情况说明如下：

一、修订的必要性

为了加强注册会计师行业管理，发挥注册会计师在社会经济活动中的基础服务作用，1993年10月第八届全国人大常委会第四次会议通过并发布了注册会计师法，于1994年1月起施行。2014年8月，配合行政审批制度改革，第十二届全国人大常委会第十次会议对注册会计师法进行了局部修正。现行注册会计师法为整个行业的恢复重建和规范发展提供了基本依据，做出了重要贡献。随着我国全面深化改革持续推进，注册会计师行业也面临着新的形势和挑战。习近平总书记多次对行业改革发展作出重要指示批示，就加强会计

审计机构和专业化队伍建设、发挥财会监督作用等作出一系列重要论述，为行业发展提供了根本遵循。本次修订紧紧围绕贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院的决策部署，按照“从严监管、从严执法，归位尽责，协同发力”的原则，坚持规范与发展并重，治标与治本结合，注重将实践证明行之有效的经验做法上升为法律，推动建立促进行业健康发展的长效机制。

（一）修订注册会计师法是贯彻落实党中央决策部署、进一步规范财务审计秩序的重要举措。

党中央、国务院领导多次对整治财务审计秩序、遏制财务造假作出重要指示批示。2021年8月，国务院办公厅发布了《意见》，明确要求“加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设”，“推动加快修订注册会计师法，进一步完善行政强制措施、丰富监管工具、细化处罚标准、加大处罚力度”。因此，有必要通过修订注册会计师法，将党中央、国务院决策部署落实落细，为规范财务审计秩序、提升审计质量提供法律制度保障。

一是坚持从严监管、从严执法的需要。总体上看，我国注册会计师行业整体规模持续增长，行业发展呈现向好态势，但同时也存在“看门人”职责履行不到位的问题，部分从业人员风险意识、责任意识不强，挂名执业、网络售卖审计报告、超出胜任能力执业、无证经营等违法违规执业问题客观

存在。为加强对行业“潜规则”的整治，推动建立制度化、常态化的长效机制，需要在法律中加强顶层设计，建立以日常监管和重点检查相结合为基础，以信用监管为保障的监督管理机制；需要强化社会公众的监督功能，健全优化检举制度；需要明确对各类新出现的违法违规行为的行政处罚措施，形成严惩重罚的监管态势。

二是提升特定实体审计质量的需要。当前，我国资本市场会计审计违法违规问题仍较突出。证券审计业务备案制改革实施后，一些实力较弱、规模较小的会计师事务所进入资本市场，独立性不强、胜任能力不足、审计质量不高、损害行业声誉的风险加大。除资本市场外，会计师事务所审计业务还包括中央企业决算审计、金融机构年审、城投债年审、银行间市场发债审计等涉及公众利益的领域，易引发系统性风险。因此，有必要在注册会计师法中对上述特定实体的审计业务作出专门规定，提出更高要求，加强事中事后监管。

三是适应对外开放和跨境监管的需要。我国加入世贸组织以来，会计服务市场开放程度保持较高水平，在考试、注册和执业等方面，对境外人员已经实现国民待遇。随着我国资本市场开放程度不断提高，越来越多的境外机构申请在中国境内发行债券、股票，由此带来的跨境会计审计问题需要从法律层面予以规范。为适应我国对外开放形势，亟需针对

跨境监管合作等事项，提出相应措施，压实法律责任。

（二）修订注册会计师法是建立行业健康发展长效机制、实现规范与发展并重的客观要求。

党的十九大报告提出，要“加快发展现代服务业，瞄准国际标准提高水平”。截至2021年8月，全国共有执业注册会计师11万多人，会计师事务所8800多家（不含分所），行业2020年度业务收入超过人民币1100亿元，注册会计师执业水平和服务能力稳步提高，已成为服务我国经济社会发展的重要力量。在从严监管、从严执法的同时，有必要通过修订注册会计师法，完善内部治理，优化外部环境，提升行业服务水平和综合实力，促进行业长远健康发展。

一是加强会计师事务所内部治理的要求。我国资本市场和注册会计师行业起步较晚，在做大做强的政策引导下，通过合并重组等方式，行业实现了快速发展壮大。但是，部分会计师事务所内部整合不够，一味追求规模扩张，实行“分灶吃饭”的管理模式，收入分配、合伙人晋升等更多地同业务承接挂钩，执业质量因素考虑不足，对独立性和执业质量造成负面影响，不仅制约会计师事务所做强做优，更无法保障事务所整体执业质量，为事务所健康发展埋下了隐患。需要在法律中明确一体化管理要求，引导会计师事务所强化内部治理，切实练好“内功”。

二是营造良好外部执业环境的要求。近年来曝光的财务

造假和审计失败案例，大部分都涉及函证不实，特别是供应商、金融机构等参与造假问题突出，引发市场和公众的广泛关注。需要在法律中明确相关单位在函证中的义务和法律责任，加大对提供虚假证明行为的责任追究力度。此外，行业低价恶性竞争愈演愈烈，直接导致审计资源投入不足、审计质量低下，并长远影响行业的人才吸引力和可持续健康发展，急需通过立法，推动建立以质量为导向的会计师事务所选聘机制。

三是完善民事责任承担机制的要求。近年来证券虚假陈述诉讼快速增多，会计师事务所承担民事责任有不断加大加重的趋势，存在的主要问题包括：对企业会计责任和会计师事务所审计责任的界定不够合理；不区分过错程度，注册会计师普遍承担连带赔偿责任等。多名全国人大代表和政协委员对此高度关注，提出关于完善注册会计师民事法律责任的提案和建议，呼吁将建立“过罚相当”的民事责任承担机制列为此次修订注册会计师法的重点问题。

（三）修订注册会计师法是顺应行业发展新形势、将行之有效的经验做法上升为法律的内在需要。

近年来，在党中央、国务院的统一部署下，财政部门认真贯彻落实“放管服”改革精神，不断探索注册会计师行业监管工作的理念、思路、方法，在优化组织形式、完善管理

体制、提升信息化水平等方面进行了有益尝试，有必要通过修订注册会计师法，将工作实践中探索出的行之有效的经验做法上升为法律规定。

一是优化会计师事务所组织形式的需要。会计师事务所作为以人力资本为主的专业服务机构，采用合伙制组织形式是优化治理结构、提高执业质量的重要保障，也是国际主流发展趋势。在有限责任组织形式下，会计师事务所仅以出资额承担有限责任，而且弱化了注册会计师个人赔偿责任，既不利于保护投资者利益，也不利于会计师事务所提高风险意识。近年来，财政部出台了多项支持合伙制会计师事务所发展的政策，新设立的有限责任会计师事务所的数量大大降低，逐步取消有限责任会计师事务所已成为行业的普遍共识。有必要从法律上进一步推动会计师事务所组织形式的优化。

二是理顺注册会计师行业管理体制的需要。财政部作为行业主管部门，在依法加强行政监管的同时，注重发挥注册会计师协会的作用，形成了行政监管与行业自律相互协同的行业管理体制。为了理顺政府部门和行业协会的关系，需要进一步完善注册会计师行业治理体系，并保持行业管理体制的相对稳定，以便“归位尽责、协同发力”。同时，随着行业规模的不断扩大，业务种类的不断增多，需要进一步统筹监管资源，协调各级财政部门的监管职责，实现“监管下沉”，压实地方财政部门的监管责任。

根据会计师事务所“无证经营”整治工作有关情况，借鉴律师行业的成熟做法，取消会计师事务所工商登记，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。

三是提升信息化监管水平的需要。自2006年财政会计行业管理系统上线以来，逐步实现了注册会计师注册、会计师事务所执业许可、从事证券业务备案、年度业务报备等各项业务的网上办理。为进一步提升信息化水平，有效减轻群众负担，实现一次报送、信息共享，需要将现有的信息化监管措施固化在法律中，将注册会计师全国统一考试、从事特定实体审计会计师事务所备案、行业信用管理等事项纳入统一监管信息平台，进行动态管理和实时监测，提高服务效能。

二、草案的起草过程

为切实做好注册会计师法修订工作，2018年财政部成立了由有关负责同志担任组长的修订工作领导小组，相关司局作为小组成员，把握修法方向，协调解决重大问题。委托有关科研院所、财政部各地监管局、地方财政部门和会计师事务所进行专项问题研究，并赴部分地区进行实地调研，积累了重要的基础资料。

今年以来，为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署，财政部加快了注册会计师法修订进度。经报财政部主要负责

同志批准，草案征求了部内修订工作领导小组 13 个成员单位的意见，并先后召开多次监管部门、会计师事务所、专家学者等各方代表参加的座谈会，广泛听取意见。

8 月 23 日，国务院办公厅发布《意见》，对注册会计师法修订提出了明确要求。财政部根据《意见》的要求，又对草案做了进一步完善。

三、草案的主要内容

现行注册会计师法为七章四十六条，修订后为十章九十九条，增加了 64 条，修改了 35 条，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”三章。草案主要内容为：

第一章 总则。共 7 条，包括立法目的、注册会计师定义、法定业务范围、会计师事务所定义、注册会计师协会、注册会计师执业的基本要求、行业主管部门等。

第二章 注册会计师。共 6 条，包括注册会计师考试制度、报考条件、注册会计师注册条件、注册程序、不予注册的情形等。

第三章 会计师事务所。共 17 条，包括会计师事务所组织形式、设立条件、执业许可办理程序、一体化管理、内部治理制度、负责人资格条件、变更备案、执业许可注销、会计师事务所年度检查考核等。

第四章 注册会计师协会。共 3 条，包括会计师事务所

和注册会计师入会要求、协会章程制定、自律检查等。

第五章 执业规范。共 16 条，包括执业准则、选聘方式、业务承接、遵守执业规范、执业权利、外调权、独立性要求、保密义务、审计报告签字和使用、审计档案保管、职业风险补偿机制、不当执业行为、违规出具审计报告行为等。

第六章 监督管理。共 13 条，此章为新增章节，包括监管机制、日常监管内容、重点监管情形、检查措施、配合检查义务、检查标准、报备要求、信息公开、信用管理机制、信息化监测、检举制度等。

第七章 特定实体审计。共 5 条，此章为新增章节，包括特定实体范围、备案管理、签字注册会计师轮换、透明度报告等。

第八章 会计服务市场开放和跨境审计。共 7 条，此章为新增章节，包括主管部门、跨境审计事项审批和备案、信息真实责任、对等管理措施、数据传输等。

第九章 法律责任。共 23 条，此章系统梳理了注册会计师、会计师事务所各类违法情形并规定了具体罚则。

第十章 附则。共 2 条，规定本法的施行时间，有限责任会计师事务所转制的过渡期限，对暂停执行业务和限制从业的名词解释等。

四、部分重要问题的说明

本次修订涉及面广、修改条款多，力求从根本上解决制约行业发展的体制性、机制性问题，现就有关重点事项作以下特别说明。

（一）加强日常监督管理，规范行业发展秩序。

草案围绕加强行政监管、规范行业发展的目标，针对日常监管机制不完善、对行业“潜规则”整治规管不力等问题，提出相应措施，建立健全监督管理的长效机制。一是**建立监督检查机制**。明确省级以上财政部门应当建立日常监管和重点检查相结合，以信用监管为保障的监督检查机制。二是**充实和强化监督检查内容**。明确重点检查对象，细化日常监管内容和重点监管情形。同时，建立注册会计师信用管理机制，推行严重失信主体名单管理制度，依法依规实施联合惩戒，形成有效震慑。三是**建立会计师事务所年度检查考核制度**。明确对会计师事务所开展年度检查考核，对于未持续保持设立条件且经限期整改仍不符合条件的会计师事务所，撤销执业许可。四是**完善报备制度**。会计师事务所每年报备人员情况、业务收入、自查报告、受处罚情况等信息。财政部门公开会计师事务所受刑事处罚、行政处罚和行业惩戒及整改情况，强化诚信约束。

（二）加强特定实体审计监管，提高资本市场审计质量。

围绕加强事中事后监管、维护金融市场稳定、保护投资者利益等目标，针对部分会计师事务所胜任能力不足、独立

性不强、审计质量不高、损害行业声誉等问题，建立特定实体审计监管制度，营造规范透明、公平公正的市场环境。一是**界定特定实体的范围**。从维护公共利益的角度出发，明确特定实体包括公开发行人股票、债券、存托凭证等证券的企业，以及非上市中央金融企业和其他中央企业等。二是**提出从事特定实体审计备案要求**。草案明确，为特定实体提供审计服务的会计师事务所，应当向国务院财政部门备案。三是**明确独立性要求**。注册会计师承担同一特定实体审计业务的时间不得超过五年。会计师事务所应当报告审计业务轮换、单个客户审计费用比例过高等独立性事项。四是**建立透明度报告制度**。从事特定实体审计业务的会计师事务所，应当每年公开披露法律结构、内部治理、接受监督检查、客户名单、收益分配基础、业务收入等信息，接受公众监督。上述要求对于提高特定实体审计质量、有效保护公共利益具有重要作用，在草案中单列一章。

（三）深化“放管服”改革，优化执业环境。

落实深化“证照分离”改革的相关要求，促进政府职能转变，加强事中事后监管，优化执业环境，培育执业质量高、内部治理水平优的会计师事务所，草案对相关条款作了以下设计：一是**取消会计师事务所工商登记**。充分借鉴律师行业的成熟做法，规定会计师事务所无需进行工商登记，只需取得执业许可即可开办执业。未取得执业许可的，不得在名称

中使用“会计师事务所”字样，不得从事注册会计师业务。二是**针对低价竞争提出相应措施**。明确要求委托人以竞争性谈判等能够充分了解会计师事务所专业胜任能力的方式选聘事务所，选聘评价标准应当突出质量因素，限制报价权重。三是**针对函证不实提出相应措施**。针对函证不实问题，明确金融机构等相关单位对其提供的回函等资料和文件的真实性、完整性、准确性负责。符合规定的电子函证和书面函证具有同等效力。

（四）完善责任追究机制，大幅提高违法成本。

按照从严监管、从严执法的原则，针对行政处罚标准偏低，民事赔偿制度不健全等问题，采取相应措施，加大对审计违法违规行为的处罚力度，形成有效震慑。一是**与证券法罚则相衔接，加大对执业质量问题的处罚力度**。针对合伙组织形式特点，对出具不实审计报告的会计师事务所和责任人员处以巨额罚款，通过严惩重罚实现有效震慑；对违规性质恶劣、情节严重的违规主体处以暂停执业直至吊销执业许可的“资格罚”，整肃行业秩序，净化行业环境。二是**补充细化违规情形，科学设定处罚**。对有照无证、挂靠执业、网络售卖、超出胜任能力执业、未专职执业等各类违规行为，根据行为性质、情节和社会危害程度等设定相应的处罚种类和幅度。三是**区分会计责任和审计责任，完善责任承担机制**。吸收相关司法解释，明确注册会计师就其过错程度承担相应

的民事赔偿责任。增加规范委托人和被审计单位行为的责任条款，保障注册会计师合法权益。规定金融机构等单位提供虚假审计证据的法律责任。建立职业责任鉴定委员会机制。

（五）规范跨境事项管理，服务对外开放。

适应我国对外开放形势和跨境融资需求，结合国际惯例，针对跨境执业、跨境监管合作等事项，提出相应措施，规范境外会计师事务所相关业务活动，引导会计师事务所加强档案管理。一是对跨境业务作出统一规定。将散见于现行制度中的涉及境外会计师事务所来中国内地临时执行审计业务、从事中国内地企业境外上市审计业务、为境外机构在中国境内发行股票和债券出具审计报告等审计业务的相关规定，作出统一规定。二是明确对等管理措施。其他国家或者地区在会计审计领域对中国居民、中国注册会计师和会计师事务所有限制性规定的，我国可以采取对等管理措施。