

关于《中华人民共和国注册会计师法 (修正草案)》的说明

——2026 年 2 月 25 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议上

财政部部长 蓝佛安

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国注册会计师法（修正草案）》（以下简称修正草案）作说明。

一、修改背景和过程

党中央、国务院高度重视注册会计师行业健康发展。现行注册会计师法（以下称现行法）于 1993 年制定，2014 年作了一次修正，自施行以

来对促进注册会计师行业健康发展、规范财务审计秩序、发挥注册会计师审计鉴证功能、维护社会主义市场经济秩序等起到了重要作用。截至 2024 年底，全国共有会计师事务所约 1.1 万家，注册会计师约 10 万人。总的看，现行法基本框架和主要制度是适应注册会计师行业发展的。但近年来也出现了一些新情况新问题，主要是部分会计师事务所和注册会计师执业行为不规范、履行“看门人”职责不到位，监管措施不完善、处

罚力度不够，企业财务会计信息失真、上市公司审计造假等现象频发。因此，有必要对现行法作针对性修改，进一步完善相关制度机制，为遏制审计造假、规范财务审计秩序、促进注册会计师行业健康发展提供更加有力的法治保障。修改注册会计师法已分别列入全国人大常委会和国务院2025年度立法工作计划。

财政部在深入调研、广泛听取意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了送审稿。司法部征求了中央和国家机关有关部门、各省级人民政府、有关行业协会和企业等方面意见，会同财政部认真研究、反复论证，修改形成修正草案。修正草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路和主要内容

修正草案深入贯彻习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，在保持现行法基本框架和主要制度不变的基础上，聚焦加强党的领导、完善监管措施、加大责任追究力度等方面，着力解决审计造假等注册会计师行业存在的突出问题。

修正草案共22条，主要规定了以下内容：

（一）加强党的领导。为确保注册会计师行业发展坚持正确政治方向，在总则中增加规定：注册会计师行业坚持中国共产党的领导，贯彻落实党和国家路线方针政策、决策部署，为国民经济和社会发展服务。

（二）进一步规范执业行为。增加注册会计师执业的禁止性规定：明确注册会计师不得通过任何方式出具虚假报告；未保持应有的职业怀疑、未履行必要的审计程序等，不得发表不恰当

的审计意见或者出具报告；不得冒用他人名义执业；不得采用强迫、欺诈、贿赂、恶性低价竞争等不正当方式招揽业务。同时，进一步明确有限责任会计师事务所不得从事的业务范围。

（三）完善监管措施。一是严格执业准入。将会计师事务所设立审批由“先照后证”调整为“先证后照”，即申请人先申请执业许可，再凭执业许可领取营业执照。同时，明确对会计师事务所从事上市公司审计服务实施准入管理。二是加强监督检查。明确省级以上财政部门负责监督检查会计师事务所和注册会计师执业情况，并规定监督检查可以采取监管谈话、出具警示函、责令限期整改等监管措施。三是增加关于加强审计档案管理的内容。四是明确实施失信惩戒。规定会计师事务所、注册会计师违反规定情节严重的，依法列入严重失信主体名单，实施失信惩戒。

（四）加大责任追究力度。一是将违规出具报告的处罚额度由现行法的最高处违法所得5倍罚款提高至10倍；情节严重的，暂停业务直至吊销执业许可；明确因出具虚假报告被追究刑事责任的注册会计师终身禁业。二是增设违反执业禁止性规定以及委托人或者被审计单位串通、唆使会计师事务所或者注册会计师出具虚假报告等违法行为的法律责任。

（五）删去审计事务所和注册审计师相关内容。实践中，审计事务所和注册审计师已按规定全部转为会计师事务所和注册会计师，以后不再批准审计事务所和注册审计师。修正草案删去了相关内容。

同时，对部分条款的文字表述作了调整。

修正草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国注册会计师法 (修正草案)》审议结果的报告

——2026年6月23日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第二十一次会议对注册会计师法修正草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修正草案印发中央有关部门、地方人大、基层立法联系点和研究机构等征求意见；在中国人大网全文公布修正草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到北京、河南、天津等地调研，听取意见；并就修正草案一些重要问题会同有关方面共同研究。宪法和法律委员会于6月4日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修正草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、财政部有关负责同志列席了会议。6月16日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，为贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央决策部署，发挥注册会计师行业在规范财务秩序，遏制财务和审计造假方面作用，促进注册会计师行业健康发展，对注册会计师法作出修改是必要的，修正草案经过审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、部门、地方和社会公众

建议，进一步总结实践经验，对注册会计师行业的建设和发展提出总体性要求，以充分发挥其作为财会监督专业力量的重要作用。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定：国家加强注册会计师行业诚信建设，支持注册会计师行业提高审计质量，拓展服务网络，提升规范化、专业化水平，促进注册会计师行业健康发展。

二、有的常委委员、部门、地方、基层立法联系点和社会公众提出，诚信建设是注册会计师行业健康发展的主线，客观、独立、公正是注册会计师开展执业活动的基本要求，建议进一步明确坚持诚信、客观、独立、公正的原则。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委委员、部门、地方、基层立法联系点和社会公众提出，现行法第二十一条关于注册会计师执业禁止行为的规定，明确了明知而为的和按规则应知的认定，有利于准确界定违法行为和责任。修正草案删除了该条中明知、应知的规定，在法律适用中易产生不同认识。如果恢复现行法中明知、应知的规定，同时结合本次修

法增加的未保持应有职业怀疑的规定，能够更好地适应处理各种违法情形的需要。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

四、有的常委委员、部门、地方和基层立法联系点提出，应进一步加强注册会计师协会在推动注册会计师行业积极服务国家经济社会发展需要，实现自身创新发展方面的作用。宪法和法律委员会经研究，建议在现行法第三十六条关于注册会计师协会职责的规定中增加一款规定：注册会计师协会应当加强注册会计师行业有关发展规划和人才队伍建设工作，为提升注册会计师行业服务质量水平，拓展业务领域，实现创新发展提供支持。

五、修正草案第十四条至第二十条对法律责任作了修改。有的常委会组成人员、地方、部门和社会公众提出，进一步完善相关处罚规定，做好有关法律条款之间的衔接，体现从严监管、精准处罚、过罚相当。宪法和法律委员会经研究，建议对修正草案作以下修改：一是增加规定被审计单位等不得向注册会计师提供虚假会计资料、文件及相应法律责任；二是明确委托人、被审计单位以外的其他单位、个人，串通、唆使会计师事务所或者注册会计师出具虚假报告的处罚；三是增加一条专门规定，违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任；四是考虑到会计师事务所规模、业务范围差别较大且多数是中小微企业的实际情况，对相关条款中罚款的下限不规定具体数额，对暂停业务作进一步细化，以便于主管部门根据案件的具体情况做到过罚相当。

六、有的常委委员、地方、部门和社会公众建议进一步做好本法与有关法律之间的衔接。宪法和法律委员会经研究，建议对修正草案作以下

修改：一是进一步明确不服有关机构不予注册、注销、撤销注册的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼，与行政复议法、行政诉讼法做好衔接。二是根据有关方面规范失信惩戒措施设置的要求，考虑到有关社会信用建设的法律尚在研究当中，其中关于失信惩戒的各项具体制度如方式、程序等尚不确定，本法中可不对失信惩戒作具体规定，实践中继续按照国务院主管部门的现有惩戒规定执行。

还有一个问题需要汇报。在修正草案征求意见过程中，有些意见提出，应当加强监管协同，形成监管合力，避免不必要的频繁重复检查，提升监管实效。宪法和法律委员会、法制工作委员会与有关方面共同研究认为，避免多头执法是实践中的共性问题，国务院已经作了专门部署，要求行业主管部门会同相关监管部门根据监管需要，建立健全协同高效的跨部门综合监管机制，有效整合监管资源，推动监管信息共享，组织联合执法检查。建议有关部门在本法实施中加强协调配合，落实好相关要求。

此外，还对修正草案作了一些文字修改。

6月9日，宪法和法律委员会、法制工作委员会召开会议，邀请部分基层相关部门、全国人大代表、企业、专家学者等就修正草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。与会人员普遍认为，修正草案从严规范注册会计师执业行为，完善监督管理，加大责任追究力度，为提升注册会计师行业服务质量和水平提供更加有力的法治保障。草案经过修改，充分吸收各方面意见，广泛凝聚共识，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员还提出了一些具体修改意见，经研究，对有的意见予以采纳。

宪法和法律委员会已按上述意见提出了全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国注册会计师法》的决定（草案），建议提请

本次常委会会议审议通过。
修改决定草案和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《全国人民代表大会常务委员会关于修改 〈中华人民共和国注册会计师法〉的决定 （草案）》修改意见的报告

——2026 年 6 月 26 日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于 6 月 23 日下午对关于修改注册会计师法的决定草案进行了分组审议。普遍认为，修改决定草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于 6 月 24 日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修改决定草案进行统一审议。财政经济委员会、预算工作委员会、司法部、财政部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修改决定草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修改决定草案第五条对取得注册会计师证书后，应予注销、撤销注册的情形作了规定。有的常委委员提出，除注册会计师法本身的规定外，行政许可法等法律也规定了依法应予注销、撤销注册的一些情形，建议与相关法律做好衔接。

接。宪法和法律委员会经研究，建议在该条第一款中增加一项作为第五项，“依法应当注销或者撤销注册的其他情形。”

二、有的常委会组成人员提出，注册会计师在执业过程中掌握的相关文件、资料、信息、数据，应当严格保密、避免泄露，同时也要考虑依照相关法律规定需要提供的情形，建议在现行法律规定的注册会计师负有保密义务的基础上，进一步明确不得泄露或者非法向他人提供。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见。

三、有的常委会组成人员建议增加发挥注册会计师协会自律监督作用的规定，有的建议对修改决定草案中相关用语和表述作进一步明确，以增强可操作性。宪法和法律委员会经研究，建议作出以下修改：一是在有关注册会计师协会作用的规定中增加应当“强化行业自律监督”的规定；二是删去修改决定草案第九条第三款中的“恶性低价竞争”，相关违法行为可依照反不正当

竞争法、价格法等相关法律认定；三是将修改决定草案第二十七条中的“审批机关”明确为“国务院财政部门”。

经与有关部门研究，建议将本决定的施行时间确定为 2027 年 1 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还

对修改决定草案作了一些文字修改。

修改决定草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修改决定草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。