

《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》的说明

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，中注协制定了《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（审议稿）》（以下简称《意见》）。

一、《意见》出台的背景、起草原则和过程

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。

《意见》起草遵循以下原则：**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。

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《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《意见（征求意见稿）》。公开征求意见共收到 113 条反馈意见，其中对《意见》的修改意见 55 条，对后续落实《意见》相关措施的建议 58 条。经逐

条研究，尽量吸纳合理的修改意见，对《意见（征求意见稿）》作出相应修改。

二、《意见》的主要内容

《意见》在 7 个方面提出 20 条措施，包括强化风险预警和提示、提升年度执业质量检查工作质量、健全实名投诉举报和专案调查机制、加大惩戒威慑力度、充分发挥监管服务功能、形成协同监管合力和保障措施。主要包括以下内容：

一是丰富监管手段。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、责令事务所内部问责等措施，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。

二是加大监管力度。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。

三是拓展监管功能。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。

三、有关意见和问题的说明

《意见》是对下一阶段行业自律监管工作的总体安排，将通过制定或修改相关监管制度予以落实。从反馈意见情况看，事务所执业情况监测、“双随机、一公开”监管、惩戒和申诉机制等方面受到较多关注。现就有关意见和问题作出说明：

一是事务所执业情况监测不同于证券服务业务备案管理。根据新《证券法》，事务所从事证券服务业务，应向证监会和财政部备案。中注协建立事务所执业情况监测机制，通过对公开信息进行大数据分析，识别异常情况，形成监管线索档案，突出事中事后监管工作重点，提高监管效率和效

果。

二是周期性检查与“双随机、一公开”监管的关系。随机抽取检查对象要求合理确定抽查的比例和频次，既保证必要的抽查覆盖面和工作力度，又要防止检查过多和执法扰民。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，是实现上述目标的基础。

三是“双随机、一公开”监管与重点监管不存在矛盾。《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（《国务院指导意见》）明确，要根据不同领域特点和风险程度，分别确定监管内容、方式和频次，提升事中事后监管精准化水平。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，既是落实《国务院指导意见》精神的要求，也是与事务所执业情况监测等机制形成有效衔接，提高自律监管效率和效果的要求。

四是惩戒庭和申诉庭安排以及行业外人士占比。在现行惩戒委员会和申诉委员会工作机制下，召集会议难度较大，且不易聚焦问题，已不适应加强执业质量自律监管的需要。借鉴国内外注册会计师、律师行业处理处罚的普遍做法，实行惩戒（申诉）庭制度，压缩惩戒（申诉）庭的规模，强化问题聚焦，坚持案件审理专业化，提高工作效率，同时强化行业内外的沟通和理解。