

“十二五”期间行业工作回顾之八：

创新行业管理 完善事中事后监管

“十二五”期间，注册会计师行业监管工作紧紧围绕习近平同志“以服务国家建设为主题，以诚信建设为主线”的重要批示精神，认真贯彻楼继伟部长“不断拓展注协工作的深度和广度”的指示精神，始终坚持“维护公众利益”的根本宗旨，在把好注册会计师考试和注册管理入门关等事前监管的基础上，不断完善注册会计师行业的事中事后监管，将行业监管工作作为行业诚信建设的总抓手、行业业务建设的总枢纽和行业发展质量的总检验。

5年来，注册会计师行业建立了系统风险导向的会计师事务所（以下简称事务所）执业质量检查体系，扎实开展了新一轮周期性事务所执业质量检查，实现了制度创新；完善了以约谈为抓手的年报审计监管工作方法，累计约谈事务所77家次，以点带面提示年报审计风险；规范了以帮助提高为目的的惩戒与帮扶机制，各级注协累计惩戒532家次事务所和1330人次注册会计师，有效地促进提升了行业诚信意识和执业质量水平。

一、以防范系统风险检查为重点，改革执业质量检查制度
健全有效的执业质量检查体系，对促进注册会计师行业

提高执业质量意义重大。“十二五”期间，注册会计师行业在 2011 年我国审计监管体系与欧盟审计监管体系等效的基础上，以保持我国审计监管体系与国际的持续趋同为目标，建立实施系统风险导向的执业质量检查制度。

（一）改革执业质量检查制度

2011 年，在深入总结执业质量检查实践，广泛借鉴国外同行有益经验的基础上，对执业质量检查制度进行全面改革，先后出台《会计师事务所执业质量检查制度改革方案》、《会计师事务所执业质量检查制度》等，建立起以“周期性检查为基础、防范系统风险为核心、体现独立监管要求，与国际普遍认可的监管制度相趋同”的会计师事务所执业质量检查体系。

改革后的执业质量检查，按照防范系统风险的理念，贯彻落实质量控制体系检查与业务项目质量检查并重、职业道德检查与技术程序检查并重、建立检查质量保证机制与完善检查技术并重、检查专家队伍建设与检查制度改革并重、落实注协监管责任与落实审计责任并重，把防范系统风险作为执业质量检查工作的重点，引导事务所将工作重心转移到完善内部治理机制和健全质量控制体系上，切实提升注册会计师行业系统风险防范的能力。

（二）扎实开展新一轮周期性事务所系统风险导向执业质量检查

实施周期性事务所系统风险导向检查，是督促事务所提

升执业质量、有效防范系统风险的重要手段。“十二五”期间，按照《会计师事务所执业质量检查制度改革方案》，中注协对证券期货业务资格事务所（以下简称证券所）实施3年一个周期的执业质量检查；各省级注协对本地区非证券所实施5年一个周期的执业质量检查，全面完成了对全国事务所的一轮周期性执业质量检查，实现了系统风险导向检查的全覆盖。

5年来，各级注协共抽调检查人员4900人次，检查事务所7617家次，抽查审计项目74063个。其中，中注协直接抽调检查人员486人次，检查证券所总所42家次，分所106家次，抽查业务项目561个。

在开展检查工作中，各级注协坚持以质量控制体系检查结果指导业务项目检查，以业务项目检查结果支持质量控制体系检查结论，特别注重通过深入分析查找事务所在职业道德规范、质量控制环境、合伙人治理机制、客户关系和具体业务的接受与保持、人力资源、业务执行等方面存在的深层次问题，对事务所质量控制体系进行全面梳理和评价，有力地推动事务所增强防范系统风险意识，提升应对系统风险的能力。

（三）探索丰富系统风险导向检查方法

实施有效的系统风险导向检查，关键在于科学合理的检查方法。5年来，各级注协探索形成了以突出检查重点、提升检查效率为目标的一系列检查方法。

一是形成了确定年度检查重点和检查对象的方法。各级注协每年根据行业发展情况和面临的突出问题，制定年度执业质量检查工作方案，提出检查工作重点。如 2012 年，针对行业和公众反应突出的行业不正当低价竞争问题，以中注协制定的治理措施为基础，确定在执业质量检查中，将低收费业务项目作为检查重点，加大检查力度、提高检查频次和增配检查力量。在突出检查重点的基础上，各级注协逐渐形成了综合考虑事务所是否从事证券业务、业务构成、业务数量、执业风险、社会影响力、分所数量等因素的检查对象选择机制。

二是形成了质量控制体系检查的方法。各级注协检查组通过风险评估，研究分析被检查事务所基本情况、业务特点和执业风险，从事务所质量控制体系入手，结合对风险大小的专业判断，确定检查的重点领域和范围，全面把握事务所关键质量控制制度的设计和执行情况，提升审计工作实效。

三是完善了业务项目检查的方法。各级注协检查组根据质量控制体系检查发现的薄弱环节，确定业务项目检查工作的性质、范围以及重点业务领域。对于质量控制制度设计存在缺陷、缺乏关键控制环节、质量控制能力弱的事务所，加强对具体业务项目的检查力度，并且通过业务项目检查发现问题，反证质量控制体系存在的漏洞，从而促进事务所完善质量控制体系，提升系统风险防范能力。

（四）建立完善检查质量的保证机制

系统风险导向检查有效发挥作用的基础在于检查工作质量。5年来，各级注协不断强化检查组织管理和过程控制，探索形成检查质量保证机制。

一是提升执业质量检查队伍的胜任能力和职业道德水平。中注协修订检查人员管理制度，完善检查人员的选聘、培训、考核和奖励机制，组建以事务所优秀人才为主、各级注协业务骨干为辅，“专兼职结合”的执业质量检查队伍。同时，中注协每年邀请业内专家和检查经验丰富的检查人员担任授课老师，采取“一竿子到底”的培训策略，将系统风险检查的理念、程序、方法、要求以及检查案例、廉政要求等传达给各级注协执业质量检查人员，帮助促进检查队伍不断保持和提高胜任能力。此外，制定执业质量检查工作廉政规定，将“九不准”完善扩展为“十不准”，告知被事务所及其全体员工，在各级注协网站向社会公开廉政举报电话和邮箱，接受监督。

二是加强技术支持和指导。各级注协充分利用行业专业优势和监管资源，组建专家咨询组，为检查工作提供技术支持，对检查工作的关键环节进行指导和监督，就检查组反馈的共性问题深入讨论，编写检查问题解答，并负责验收检查报告和检查工作底稿，确保检查遵循统一的规则 and 标准。中注协每年还聘请资深注册会计师担任执业质量检查工作访问研究员，解决各检查组现场检查过程中遇到的技术疑难问题，复核检查发现的问题，完善对被检查证券所的整改建议

书。

三是改进强化检查工作的组织管理。为确保每年检查工作有序开展，中注协对证券所和非证券所检查进行统筹部署，各级注协坚持执业质量检查“全国一盘棋”。检查时间统一安排，按照先证券所后非证券所的顺序开展检查工作。检查人员统一培训和调度，由中注协选聘全国检查骨干开展证券所检查，由各省级注协选聘省内检查人员开展地方非证券所检查。检查进度统一控制，各级注协定期召开阶段总结汇报会，了解检查进度和遇到的困难，对于发现的共性问题，及时召开电话会议妥善解决。检查结论统一复核，各级注协组织专家组复核检查组的检查结论，对于问题描述不清，结论缺乏证据支持，结论恰当性存疑等情况，要求检查组重新核实，确保检查结论事实清楚、证据充分、结论恰当。

二、以年报审计监管约谈为抓手，创新上市公司年报审计质量事中监管方法

注册会计师行业一直将上市公司年报审计监管作为行业监管的重点，2003年启动了以“炒鱿鱼接下家”为突破口的年报审计监管工作。2011年，在总结近年来上市公司年报审计监管实践的基础上，调整、完善了上市公司年报审计监管工作规程，突出上市公司年报审计监管工作全程监控、风险导向和诚信执业的理念，建立起以约谈为抓手、事前事中事后监管相结合的上市公司年报审计监管体系，推进上市公司年报审计监管工作规范化、全程化。

(一)在年报审计开始前重点提示上市公司年报审计风险

中注协坚持在每年年报审计工作开始前，组织行业专家跟踪国内资本市场热点，研究年报审计面临的风险点，对上市公司年报审计风险作出重点提示。如 2012 年，配合开展内部控制审计工作，强调要准确理解和全面把握《企业内部控制审计指引》和《企业内部控制审计指引实施意见》精神。2013 年，结合行业不正当低价竞争问题突出，强调重点监控“炒鱿鱼、接下家”和不正当低价竞争问题。2014 年，在经济增速放缓，资本市场波动加剧的情况下，提示有关收入的确认与计量、关联方关系及其交易、资产减值、政府补助、重大非常规交易、持续经营等上市公司财务报告方面的审计风险。2015 年，根据经济下行压力大的形势，针对与宏观经济形势及经济周期密切相关的行业、农林牧渔类行业、有金融工具和复杂衍生品投资的企业、创新业务突出的企业、连续经营亏损面临退市风险以及进行并购重组的企业等上市公司提示审计风险。

(二)在年报审计中创新开展监管约谈工作

2011 年，中注协首创年报审计监管约谈方式，有针对性地对高风险上市公司审计业务项目开展监管约谈，提示风险因素并提出防范建议措施，指导事务所关注和应对相关审计风险。

一是不断丰富和拓展约谈主题。5 年来，中注协在持续密切关注事务所恶意“接下家”和不正当低价竞争的同时，

针对资本市场热点和公众关切，设计恰当的约谈主题，先后选定了频繁变更审计机构、处在盈亏边缘、业绩大幅波动、产能严重过剩行业、发生重大资产重组、发生股权纷争、面临退市风险等 50 多个约谈主题，累计组织约谈 50 批次，约谈证券所 77 家次，涉及上市公司 84 家次。

二是逐步提高约谈工作频次。从年报审计约谈次数看，由 2011 年的 3 批次，逐步增加到 2015 年的 15 批次；从约谈事务所家数看，由 2011 年的 11 家次，逐步增加到 2015 年的 19 家次；从约谈涉及上市公司家数看，由 2011 年的 11 家次，上升到 2015 年的 23 家次。

三是完善约谈工作方式。充分考虑事务所年报审计工作特点，将年报审计约谈时间点尽量前移，为事务所吸收、借鉴风险提示意见提供充足时间。同时，采取更为灵活的约谈方式，对重要的约谈主题同时采取当面约谈和书面约谈，对规模大且上市公司业务多的事务所主要采取当面约谈的方式；在年报审计工作前期侧重于当面约谈，后期侧重于书面约谈。

四是重点关注系统风险防范。自 2011 年执业质量检查制度改革以来，年报审计监管约谈工作不仅限于具体项目审计风险，还增加了对事务所系统风险的关注，在约谈中重点了解事务所质量控制体系的设计、运行情况。同时，充分利用系统风险检查成果，对系统风险较高、承接上市公司业务较多的大型事务所，增加约谈频次，突出监管重点。

五是广泛宣传发挥以点带面的风险提示作用。在每次约谈后，中注协在向事务所发出书面风险提示的同时，编发新闻稿加以通报，对同一类型的业务风险向全行业进行警示，发挥以点带面的风险提示作用。中注协开展年报审计监管约谈受到政府部门和社会各界的高度关注和积极反响，财政部领导多次给予批示肯定，证监会领导到中注协调研约谈开展情况。人民日报、金融时报、上海证券报、证券日报等媒体，跟踪报道中注协开展年报审计约谈提醒。

接受约谈的证券所均表示，年报审计监管约谈及时有效，对于全面做好年报审计工作，有效防控年报审计风险很有帮助。

（三）发布审计快报，完善数据采集并开展年报审计情况分析

上市公司年报审计的汇总信息，可以全面反映资本市场总体审计情况，对各事务所、政府部门和公众具有重要参考作用。自 2003 年开展年报审计监管以来，中注协一直高度重视相关数据的采集和分析，及时汇总发布相关审计信息。

一是指派专人指导、督促事务所报备上市公司年报审计有关信息，逐日跟踪上市公司年报披露情况，关注相关媒体报道，针对年报披露中存在的异常情况及时提醒事务所采取相应措施。每周编发上市公司年报审计快报，汇总年报审计意见、审计收费等相关信息。2011 年至 2015 年，中注协共编发年报审计情况快报 77 期，成为行业内外、各类媒体和

专业机构广泛引用的基础数据信息。证券所报备的年报审计调整数据显示，注册会计师近5年累计向上市公司提出财务报告的调整金额建议达19068亿元，其中调整利润总额1452亿元、资产总额16755亿元、应交税金861亿元，有效过滤资本市场中的不实信息，提升资本市场信息披露的总体质量。

二是年报审计监管工作结束后，组织专家对当年上市公司财务报表审计、内部控制审计和年报审计市场情况进行综合分析。一方面查找年报审计工作中存在的共性问题，全面了解和反映上市公司审计业务执行情况，以进一步提升上市公司年报审计工作质量；另一方面，通过综合分析，有针对性地谋划下一阶段行业监管工作重点领域，确定检查和帮扶工作对象。

三、以帮助教育提高为目的，完善惩戒帮扶与专项检查机制

执业质量检查和年报审计监管的目的在于促进事务所树立诚信执业的理念，不断提高执业质量。为此，注册会计师行业建立实施了惩戒制度和帮扶机制，于2011年对《中国注册会计师协会会员执业违规行为惩戒办法》等相关制度进行了全面修订。

（一）规范违规行为惩戒机制

各级注协设立惩戒委员会，由惩戒委员会负责对注协查处的违规行为实施惩戒。对于执业质量检查和专项调查发现

的问题，惩戒委员会充分听取检查组和会计师的陈述及申辩意见，在采纳合理申辩意见的基础上，形成惩戒决定。各级注协依据惩戒委员会决定，对存在严重问题的事务所和注册会计师严格惩戒，不护短、敢碰硬。同时，为保障被惩戒事务所申诉的权利，各级注协设立申诉委员会，对惩戒事项进行审议，并作出仲裁决定。“十二五”期间，各级注协对存在严重执业质量问题的 532 家次事务所和 1330 人次注册会计师进行了行业惩戒，其中，中注协对 2 家次证券所和 30 人次注册会计师实施了行业惩戒。

（二）公开披露检查及惩戒信息

检查和惩戒信息披露是加强行业监管的有效手段，为此建立了事务所执业质量检查公告制度。各级注协每年向社会公告每年开展事务所执业质量检查的事务所数量、检查对象、检查内容、检查重点、检查处理结果等总体情况，在完成检查和后续处理工作后，还对检查内容及检查结果予以详述，同时公开惩戒的原因，提高行业检查的透明度、公信力和威慑力。

（三）加强教育帮扶

检查的目的在于帮助、教育、督促、提高。在现场检查阶段，各检查组深入了解事务所发展中遇到的突出问题，就合伙人治理机制、事务所质量控制管理、事务所文化建设、人才培养等问题进行充分的沟通和交流，提出建设性建议，寓帮扶于检查之中。在检查处理工作结束后，对事务所质量

控制体系和业务执行中存在的问题，向事务所发出整改通知书或改进建议书，对事务所整改情况实施跟踪检查，督促其切实整改。对于存在重大问题，或受到惩戒的事务所，通过检查回访、专题研讨、分类培训、约谈沟通等方式，了解事务所整改和改进情况，督促、帮助事务所找准问题、整改到位。

自 2013 年起，中注协与证监会会计部每年联合举办证券资格事务所年报审计工作培训班，对事务所首席合伙人、负责质量控制的合伙人、各级注协检查人员等进行培训，重点讲解开展执业质量检查、证监会开展日常检查中发现的共性问题 and 重大问题，以及事务所质量控制体系中存在的突出问题，有针对性地提示事务所及时改进，并对当年年报审计的重大风险领域提前警示。

为了发挥对事务所执业质量以点带面的帮扶作用，对证券资格事务所执业质量检查工作中积累的资料进行整理和提炼，编发审计案例，作为继续教育教材，向注册会计师们推荐。

另外，在做好常规监管工作的同时，高度重视资本市场大案要案的监管工作，建立专项调查工作制度，及时受理对事务所和注册会计师的投诉举报，并关注资本市场热点，持续跟踪高风险上市公司的公开信息，收集、整理和分析涉及事务所和注册会计师的上市公司报道以及相关的案件进展信息，适时启动专项检查机制，取得良好成效。5 年来，中

注协累计受理涉及执业质量的投诉举报 67 件。对绿大地、胜景山河、紫鑫药业、新大地、政泉控股等公司涉嫌财务欺诈的案件，中注协在第一时间约谈相关事务所和注册会计师，在协调其他监管部门的基础上，开展专项检查，对相关责任人实施行业惩戒，及时回应媒体质疑，有力地维护了公众利益和行业诚信执业的良好形象。

（中国注册会计师协会）