

“十二五”期间行业工作回顾之十：

政策引导 措施有力 服务跟进 持续推进行业做强做大

“十二五”期间，注册会计师行业紧紧围绕国家建设对注册会计师行业的要求，实施发展战略体系不松劲，继续把做强做大作为行业发展战略的总目标来定位，把做强做大战略作为行业发展战略体系的总战略来实施，充分发挥会计师事务所和广大注册会计师的主体精神，政策明晰，措施落实，专业服务品种和专业服务能力明显提升，专业服务的覆盖面持续扩大，会计师事务所治理机制和风险控制能力逐步增强，行业业务收入持续增长，成长了一批执业质量好、服务能力精、社会信誉好的会计师事务所。

一、政策明确，引领做强做大的方向

在 2004 年 11 月召开的中注协“四代会”上，财政部领导向注册会计师行业提出了实施做强做大战略的任务。2009 年，国务院办公厅转发财政部《关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见》（国办发 56 号），其中提出，加快形成大中小会计师事务所协调发展的合理布局，尽快形成 10 家左右具有核心竞争力、能够跨国经营并提供综合服务的大型会计师事务所，200 家左右能够为大中型企事业单位及上市

公司提供高质量服务、管理规范的中型会计师事务所。2010年底召开的中注协“五代会”部署深入实施行业发展战略，将行业发展战略扩展为包括做强做大在内的战略体系。“十二五”期间，注册会计师行业深入贯彻习近平同志“注册会计师行业要紧紧围绕服务国家建设这个主题、诚信建设这条主线”批示精神，按照国务院部署和财政部党组要求，坚持目标导向，持续实施做强做大战略，在继续推进实施财政部等九部委联合发布支持会计师事务所扩大服务出口的若干意见等政策措施的同时，中注协于2012年制定实施《关于支持会计师事务所进一步做强做大的若干政策措施》，明确事务所强强合并、承接大型银行保险公司年报审计业务、多元化经营、走出去、加快信息化建设、形成会计服务产业集群等六大重点鼓励方向，以及配套的24项扶持措施。

政策文件强调要处理好做强与做大的关系，做大固然重要，做强才是关键。为此明确要求会计师事务所以质量为核心、以人才为支撑、以管理为依托，强字为先、做强为要、稳中求进、进中保好。在鼓励强强合并时，明确规定应重视合并对象的质量，合并后要实现“五统一”，要加强对事务所合并质量和内部治理机制建设的核查与指导。

服务金融的能力是注册会计师行业专业服务能力的集中体现。为此，中注协于2013年制定实施《关于提升注册会计师行业服务金融业发展能力的若干意见》，提出“加快金融业务专门人才的团队化培养，加快具有金融服务能力的

执业网络建设，加快金融业务的专业建设，加快金融业务事务所的品牌建设，加快金融服务的四个平台建设，加快形成一批服务金融业优势突出的大型事务所”等6个建设方向和28个方面的具体行动方案。

注册会计师专业服务市场需要一个合理的分层结构，既要有大而强的事务所，也要有精而专的中小事务所。为此，持续实施中注协《关于规范和发展中小会计师事务所的意见》，要求各地注协结合本地实际，因地制宜制定支持本地中小事务所做强做专做优的扶持政策。

北京、天津、河北、山西、吉林、上海、江苏、安徽、河南、湖北、广东、重庆、四川、云南、甘肃等10余个省级注协制定或推动财政部门制定了本地区行业做强做大和做精做专支持奖励政策。

“十二五”期间，中注协根据有关政策文件的规定，累计发放做强做大扶持奖励资金超过4000万元，有90多家会计师事务所、近20家地方注协获得扶持和奖励。其中，6家事务所因新增承接大型银行、保险公司年报审计业务而获得奖励；13家事务所因在全国首次开发承接特殊领域、高端需求、高技术含量、高附加值等“一特三高”新型业务而获得奖励；9家事务所因在境外自主设立分支机构、以自主品牌参与权威国际会计网络排名进入全球前20位、加入国际排名前10位国际会计网络成为其成员所且同时担任国际网络高层决策机构成员而获得奖励；40多家事务所推进信息化

建设并采用符合审计准则要求的审计作业系统而获得资助奖励；7家地方注协因推动省级财政部门设立注册会计师行业发展专项资金而获得奖励。

二、战略配套，形成做强做大的合力

做强做大作为行业发展战略的总目标，需要各项战略措施配套，系统推进，形成合力。为此，注册会计师行业在推进做强做大战略的同时，实施行业人才战略、新业务拓展战略、执业标准国际趋同战略以及行业信息化战略，五大战略构成一个体系，并以做强做大战略为总战略，配套实施，相互支持。

——**行业人才战略方面**。深入实施行业领军人才培养工程，加大行业高端人才培养力度，助力事务所做强做大，成为深入实施行业人才战略的突出亮点。为配合国家和行业重点战略实施，在原有的行业领军后备人才和主任会计师方向外，确立了金融审计和管理会计咨询两个方向，并对完成特殊普通合伙转制的证券资格事务所，在行业领军人才培养工程中给予主要合伙人推荐入选名额；针对市场需求和行业实际，研究试行分级分类分模块培训课程，聚焦培养、对标提升，提高事务所对境内外上市公司、特大型企业集团、重点产业龙头企业、重要行业和重点区域企业的专业服务水平。高端人才和高端培训在行业做强做大中的引领作用充分体现。

——**新业务拓展战略方面**。“十二五”期间，注册会计

师行业将拓展新业务领域，提升非审计业务收入比重，作为推动行业跨越发展的“瓶颈”加以突破。围绕贯彻国家“十二五”规划和国办 56 号文件，在新业务拓展的政策规范、实施指引等方面单独或与其他部委联合印发文件 36 个；持续跟踪经济社会发展新需求，三次更新《注册会计师业务指导目录》，为事务所提供业务拓展的方向指引；与地方注协、政府部门合作，在重要经济区域和重点产业园区创建了 14 个会计服务示范基地和 3 个会计服务试点项目，累计推出近 200 项新型业务，实现了会计专业服务与国家经济社会发展战略、区域发展布局、产业结构调整、企业转型升级、政府职能转变等区域战略、改革发展战略、管理创新战略的对接。通过实施新业务拓展战略，促进了注册会计师专业知识领域扩展和服务效能释放，注册会计师行业与各行各业的关联度明显提升，公众和市场对注册会计师专业服务价值、服务能力、服务内容和种类的认识明显提高。

——执业标准国际趋同战略方面。走向国际是会计师事务所做强做大的重要标志。注册会计师行业于 2005 年启动执业准则国际趋同战略，于 2006 年建立起与国际趋同的执业准则体系。在过去五年里，持续推进执业准则动态趋同，为中国注册会计师走向国际市场创造技术条件。2010 年以来，借鉴国际审计准则明晰项目的最新成果，对 38 项中国注册会计师审计准则及应用指南进行全面修订；针对审计报告国际准则的新变化，于 2015 年启动了审计报告相关准则

及应用指南的制定（修订）工作；2013年10月和2014年12月先后发布两批13个项目共78个问题审计准则问题解答，推动执业准则国际趋同成果有效转化为注册会计师审计质量提升的成果；利用海峡两岸及港澳地区会计师行业交流研讨会平台，接受两岸四地会计职业组织委托，起草了《注册会计师职业判断指南》，并以此为基础，发布《中国注册会计师职业判断指南》，促进提高注册会计师职业判断意识和能力；与香港会计师公会签署审计准则持续等效联合声明、职业道德守则等效联合声明，内地在港上市公司可以按照内地执业准则进行年度财务报表审计。执业标准的国际趋同成为中国注册会计师走向国际的亮丽名片。

——**行业信息化战略方面**。五年来，以行业信息化建设总体方案为引领，完成行业管理信息系统（二期）建设、注册会计师考试计算机化改革、法律法规库和经济数据库建设、大型事务所审计软件开发应用、高清视频会议系统开发和网络信息安全改造升级等六大重点项目。通过推动行业信息化，为事务所做强做大提供技术支撑。

三、服务跟进，提供做强做大的助力

在推动事务所做强做大的过程中，各级注协坚持需求导向、问题导向，不断丰富和完善服务，优化做强做大的政策、专业和市场环境。

——**协调改善政策环境**。一是加强行业相关立法协调。与立法机关沟通协调，促成新《公司法》确立公司法定审计

制度、《证券法》合理界定上市公司审计责任、《合伙企业法》新增“特殊的普通合伙”组织形式、《企业破产法》明确会计师事务所担任破产管理人，并对《国有资产法》、《审计法》、《反垄断法》、《保险法》、《物权法》等 20 余部法律法规中涉及行业职责、资质的条款提出建议，得到立法机关的重视和采纳。二是针对注册会计师执业中遇到的突出难题，协调并推动相关部门出台政策措施。银行函证是注册会计师独立审计的核心程序之一。为此，推动有关部门出台政策，就注册会计师银行函证的格式内容和保密义务，以及银行回函的工作程序、回函要求、回函的内部控制、集中处理机制和对银行回函的监管工作作出规范；将银行回函作为金融服务的内在组成部分，要求受银监会监管的政策性银行、大型银行、股份制银行、邮储银行、外资银行以及其他银行高质高效反馈函证信息，共同维护金融秩序，夯实市场主体会计信息质量，推动社会信用体系的建设。行业不正当低价竞争现象由来已久。随着政府采购项目不断增多，加上审计轮换制等因素，政府采购中“价低者得”的问题也变得越来越尖锐。中注协把整治不正当低价竞争作为行业重点工作来抓。2012 年，加大治理行业不正当低价竞争行为力度，发布《关于坚决打击和治理注册会计师行业不正当低价竞争行为的通知》，并约谈相关事务所负责人，就收费水平较低的审计业务可能存在的风险作出提示，提醒事务所抵制不正当低价竞争。同时推动制度创新，2014 年 12 月财政部发布《政府采

购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》，规定了政府采购的新方式，提出了合格的采购需求应具备完整、明确和合规三个特征，明确竞争性磋商谈判的核心是“先明确采购需求、后竞争报价”的两阶段采购模式，倡导“物有所值”的价值目标。

——**积极推进公众认知。**一是**持续完善事务所综合评价指标体系。**2011年以来，以突出内部治理和质量控制为重点，先后三次修订事务所综合评价指标体系，引导会计师事务所科学发展，并发挥综合评价前百家排名的市场推介功能。二是**加强与社会各界的沟通联系。**坚持“开门办会”，建立与政府部门和重要市场主体的联系机制；召开中注协与学界、新闻媒体的沟通会，通报行业发展情况，增进各界对行业情况的了解，征求对行业建设工作的意见和建议，扩大行业社会影响。三是**开展高端宣传，提升行业形象。**围绕行业中心任务和重点工作，不断拓展行业宣传的形式和渠道，加强与新闻媒体的沟通。五年中，全国各类媒体报道行业工作4000余篇次；充分利用《中国注册会计师》会刊、非执业会员电子刊、《工作简报》《情况通报》《行业发展研究资料》、网站微信平台、《中国注册会计师行业发展报告》等自有媒体，深入做好行业宣传工作。

——**深化监督，促进提高行业诚信意识和执业质量。**全面改革执业质量检查制度，贯彻落实风险导向监管理念，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、与国际普遍认可监管制度趋同的事务所执业质量检查制度，实现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等“五个并重”的改革目标，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，促进提升注册会计师行业系统风险防范的能力。

——**细化专业指导。**为指导改进会计师事务所治理，制订《会计师事务所内部治理指南》《会计师事务所合并程序指引》《合伙会计师事务所协议范本》《有限责任会计师事务所章程范本》《会计师事务所特殊普通合伙协议范本》等指导文件；为巩固执业标准国际趋同成果，促进执业标准执行到位，修订《财务报表审计工作底稿编制指南》，制订《小型企业财务报表审计工作底稿编制指南》《企业内部控制审计工作底稿编制指南》，就职业怀疑、函证、会计分录测试、集团财务报表审计等发布 78 个题解答，编发《中国注册会计师职业道德守则讲解》和《中国注册会计师职业道德守则问题解答》；为注册会计师拓展新业务提供专业指导，制订《医院财务报表审计指引》《基金会财务报表审计指引》《高校财务报表审计指引》《商业银行审计指引》等针对特定实体的审计指南。

十二五期间，注册会计师行业做强做大取得明显成效。

第一，行业整体规模和服务能力显著提高。“十二五”期间，行业服务对象从公司企业显著扩展到政府部门、事业单位、农村基层组织和经济实体、非营利组织等领域，新业务种类大幅拓展，非鉴证业务收入占行业总收入的比重由2010年度的16%提高到2015年度的30%。行业服务的客户单位由350万家增至420万家以上。

第二，成长出一批执业质量优、社会信誉好的事务所。这些事务所坚持诚信执业理念和合伙经营精神，围绕内部管理“五统一”要求，不断夯实内部治理和管理的基础，成为行业做强做大的典范和标杆。2016年会计师事务所综合评价前百家信息显示，业务收入超过1亿元的事务所有49家，业务收入超过10亿元的事务所有13家，超过20亿元的事务所有6家，超过30亿元的事务所有4家，比“十一五”末大幅增加；前百家会计师事务所业务收入合计464.87亿元，占全行业总收入的67.4%，较“十一五”末明显提高。

第三，事务所国际服务能力有效提升。截至2015年12月，有19家事务所加入国际会计公司，瑞华、致同、立信、天职国际等一批事务所的高管跻身相关国际网络的高层决策机构。信永中和、利安达发起设立的自主品牌国际网络，在国际排名中榜上有名。有70余家事务所在境外设立分支机构、成员机构或联系机构90余家，11家事务所获准从事香港H股审计业务，40余家事务所在美国公众会计监督委员

会登记，全行业国际业务收入超过 90 亿元，行业服务触及世界各主要区域。

下一步，注册会计师行业将围绕服务“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，紧紧抓住经济转型升级和“一带一路”战略提供的巨大机遇和赋予的历史责任，以做强做大为总目标，以国际化为引领，深入实施行业发展战略体系，做强做大与做精做专并重，做强与做大并进，进一步提升服务国家建设的能力。

（中国注册会计师协会）