

会计及评估监管工作通讯

二〇二〇年第三期（总第 35 期）

北京证监局

二〇二〇年八月

【法规动态】

二季度发布的主要监管法规和要求

【新《证券法》及配套规则系列专题】

系列专题之一：勤勉尽责义务、信息披露义务

【监管动态】

- 关于 2019 年度监控报告审阅情况的通报
- 关于近期年报审计监管工作相关情况的通报

【警钟长鸣】

二季度辖区从事证券期货业务审计与评估机构处罚情况

【风险提示】

新增处理处罚中审计与评估机构存在的突出问题

【行业交流】

- 从审批到备案制：会计师事务所从事证券服务业务的发展趋势与应对（大信首席合伙人胡咏华供稿）
- 深炼内功，优化环境，促进注册会计师行业健康发展（信永中和首席合伙人叶韶勋供稿）
- 中国资产评估与国际（欧美）评估业务差异简述（道衡美评供稿）

【法规动态】二季度发布的主要监管法规和要求

● 证监会发布创业板改革并试点注册制相关制度规则

2020年6月12日，证监会发布了《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》《创业板上市公司证券发行注册管理办法（试行）》《创业板上市公司持续监管办法（试行）》和《证券发行上市保荐业务管理办法》，配套制定、修订了《创业板首次公开发行证券发行与承销特别规定》《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第28号——创业板公司招股说明书》等六部规范性文件。深交所发布8项主要业务规则及18项配套细则、指引和通知，涉及首发审核类、再融资和并购重组审核类、持续监管类、发行承销类、交易类等五个方面；证券业协会制定了有关创业板发行承销的自律规则；中国结算制定、修订了登记结算、转融通等方面的业务规则。

● 财政部印发通知加强注册会计师行业联合监管

为贯彻落实习近平总书记关于完善党和国家监督体系的重要指示精神，加强财会监督工作，使注册会计师行业行政监管和行业自律有机融合、协同推进，把注册会计师行业监管制度优势更好转化为治理效能，促进注册会计师行业持续健康发展，财政部于2020年4月22日发布《关于印发〈加强注册会计师行业联合监管若干措施〉的通知》。

● 财政部发布新冠肺炎疫情相关租金减让会计处理规定

为配合国务院及相关部门关于推动服务业小微企业和个体工商户等租金减免政策的落实，简化新冠肺炎疫情相关租金减让的会计处理，减轻企业负担，财政部于2020年6月19日发布《关于印发〈新冠肺炎疫情相关租金减让会计处理规定〉的通知》。

● 国资委印发中央企业控股上市公司实施股权激励工作指引

为深入贯彻落实党中央、国务院关于深化国有企业改革、强化正向激励的决策部署，指导中央企业控股上市公司规范实施股权激励，国资委于2020年4月23日发布《关于印发〈中央企业控股上市公司实施股权激励工作指引〉的通知》。

● **证监会制定红筹企业财务报告信息规定，中注协修订红筹企业财务报告差异调节信息和补充财务信息审计指引**

为规范适用注册制公开发行证券并上市的创新试点红筹企业财务信息披露行为，2020年4月28日，证监会发布《公开发行证券的公司信息披露编报规则第24号——注册制下创新试点红筹企业财务报告信息特别规定》。2020年6月17日，中注协印发《注册制下创新试点红筹企业财务报告差异调节信息和补充财务信息审计指引》，配合全面推行注册制，将审计指引的适用范围由科创板创新试点红筹企业扩大到所有注册制下的创新试点红筹企业。

● **IESBA 发布关于在新冠肺炎疫情下强化对职业道德和独立性考虑的问题解答**

为应对在新冠肺炎疫情下国际会计师职业道德守则（包括国际独立性标准）中职业道德和独立性所面临的挑战和风险，国际会计师职业道德准则理事会（IESBA）于2020年5月8日发布《在新冠肺炎疫情下对职业道德和独立性考虑的问题解答》。

【新《证券法》及配套规则系列专题之一：勤勉尽责、信息披露义务】

为提高审计评估中介机构对新《证券法》的了解掌握，培养法律意识和法治观念，本年度我局在开展新《证券法》系列宣传学习专题。上一期，我局传达新《证券法》变化及监管新要求、对首次从业所进行监管提示。自本期开始，分为3个专题，梳理新《证券法》等证券期货法规以及交易所规则，归纳审计评估机构从事证券服务业务的具体要求。

● 勤勉尽责义务

证券服务机构应当勤勉尽责、恪尽职守，按照相关业务规则提供服务，保证所出具的文件真实性、准确性和完整性。

- 《证券法》第十九条、第一百六十条、第一百六十三条
《证券投资基金法》第一百零六条
- 《首次公开发行股票并上市管理办法》第六条
《上市公司证券发行管理办法》第五十八条
《上市公司重大资产重组管理办法》第六条、第十七条
《上市公司收购管理办法》第九条
《上市公司信息披露管理办法》第五十二条
- 《关于在上海证券交易所设立科创板并试点注册制的实施意见》
第五条
《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第七条
- 《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第七条
《创业板上市公司证券发行注册管理办法（试行）》第七条、第四十六条
- 《非上市公众公司监督管理办法》第六条、第七十六条

《非上市公司重大资产重组管理办法》第六条

《非上市公司收购管理办法》第九条

《非上市公司信息披露管理办法》第四十四条

《非上市公司监管指引第5号——精选层挂牌公司持续监管指引（试行）》六（四）

证券服务机构未勤勉尽责，致使发行人信息披露资料中与其职责有关的内容及其所出具的文件存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，中国证监会视情节轻重，对相关单位及其责任人员采取不接受证券发行/并购重组专项文件、责令改正、监管谈话、出具警示函、责令公开说明、责令定期报告、记入诚信档案等监管措施；或者采取市场禁入措施。

➤ 《首次公开发行股票并上市管理办法》第五十四条

《上市公司证券发行管理办法》第六十九条

《上市公司重大资产重组管理办法》第五十八条

《上市公司收购管理办法》第八十一条

《上市公司信息披露管理办法》第六十五条

➤ 《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第七十一条、第七十五条

➤ 《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第六十六条、第六十八条

《创业板上市公司证券发行注册管理办法（试行）》第七十九条

➤ 《非上市公司监督管理办法》第八十七条

《非上市公司重大资产重组管理办法》第三十二条

《非上市公司收购管理办法》第三十五条

《非上市公司信息披露管理办法》第五十一条

《证券法》第二百一十三条第三款 证券服务机构未勤勉尽责，所制作、出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，没收业务收入，并处以业务收入一倍以上十倍以下的罚款，没有业务收入或者业务收入不足五十万元的，处以五十万元以上五百万元以下的罚款；情节严重的，并处暂停或者禁止从事证券服务业务。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处以二十万元以上二百万元以下的罚款。

《证券投资基金法》第一百四十三条 会计师事务所、律师事务所未勤勉尽责，所出具的文件有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏的，责令改正，没收业务收入，暂停或者撤销相关业务许可，并处业务收入一倍以上五倍以下罚款。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告，并处三万元以上十万元以下罚款。

《刑法》第二百二十九条 承担资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件，情节严重的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。

前款规定的人员，索取他人财物或者非法收受他人财物，犯前款罪的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

第一款规定的人员，严重不负责任，出具的证明文件有重大失实，造成严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

● 信息披露义务

证券服务机构出具的有关文件应当作为招股说明书的备查文件/附件，在中国在证监会（指定的）网站上披露，以备公众查阅。

➤ 《首次公开发行股票并上市管理办法》第五十条

- 《科创板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第四十八条
- 《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第四十七条、第四十八条

发行人或上市公司披露盈利预测的，利润实现数如未达到盈利预测的 80%，除因不可抗力外，承担相应责任的会计师事务所、资产评估机构及其从业人员应当在股东大会及中国证监会指定报刊上公开作出解释并道歉。

- 《首次公开发行股票并上市管理办法》第五十七条
- 《上市公司重大资产重组管理办法》第五十九条；《上市公司证券发行管理办法》第六十七条

证券服务机构及其相关人员存在未按规定披露等情形，中国证监会视情节轻重，采取责令改正、监管谈话、出具警示函、责令公开说明、责令定期报告、认定为不适当人选、暂不受理与行政许可有关的文件等监管措施，或者采取证券市场禁入的措施。

- 《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》第六十七条、第七十条

上市公司拟聘任会计师事务所的相关信息披露要求。

- 上交所《关于发布上市公司续聘/变更会计师事务所临时公告格式指引的通知》
- 深交所《关于发布〈上市公司拟聘任会计师事务所公告格式〉的通知》

【监管动态】

● 关于 2019 年度监控报告审阅情况的通报

内部监控是会计师事务所对其质量控制制度进行持续考虑和评价的过程，事务所通过内部监控发现项目执业问题和质控管理系统性缺陷，采取相应补救措施，以合理保证其质量控制制度有效运行。建立健全内部监控机制对保持和提升事务所整体质量有着重要意义。前期，我局审阅了辖区 22 家会计师事务所总所和 14 家异地在京分所 2019 年度内部监控报告，通报如下。

一是内部监控与新准则要求差距大。近期国内外均对会计师事务所质量控制相关准则进行了修订，引入风险评估理念，强调全周期质量管理。审阅发现部分事务所仅为满足准则最低要求，未结合实际情况，以风险和问题为导向开展内部监控。大部分事务所仍局限于对已完成审计项目的监控检查，仅个别事务所开始尝试将监控时点前置，探索由时点控制向时段控制转变。事务所质量管理理念、管理制度和方式亟需转变。

二是监控人员胜任能力不足。监控人员的胜任能力与能否全面深入地发现执业问题密切相关，通常来说监控人员的水平应不低于被监控人员。审阅发现，2019 年仅有 1 家事务所监控人员全部为合伙人；合伙人占比超过 50% 的仅有 9 家。大多数事务所监控人员级别偏低，个别事务所甚至委派审计员参与监控检查，存在监控人员胜任能力不足的风险。

三是未能充分利用监控结果。多数事务所对内部监控结果进行评价，据此采取差异化的应对措施，最终体现在业绩考核和薪酬分配中，这对于传达质量为先的执业导向具有积极意义。但部分事务所对内部

监控问题的改进和弥补措施不足，甚至有 4 家事务所仅要求项目组对监控检查中发现的问题进行整改，未系统剖析问题发生的原因，不对监控结果进行评价，未在事务所质量控制和管理的其他环节充分利用监控检查的工作成果，以更好地完善质量控制制度并提升执业水平。

四是监控独立性不足。两家国内事务所由分所独立组织并开展监控检查，未在总所范围进行统筹安排，监控人员存在独立性不足的风险，可能导致监控流于形式，无法对审计质量的提升发挥实质效果。

我局已将内部监控执行情况纳入分类监管评价体系，并拟在现场检查中更多关注事务所内部监控工作质量。事务所应充分重视并实质开展内部监控，提升高风险人员和项目的监控覆盖率，委派具有足够胜任能力和独立性的人员，探索监控试点前置，充分利用监控结果以更好地完善质量管理并提升执业水平，将内部监控做实做深。

● 关于近期年报审计监管工作相关情况的通报

新型冠状病毒疫情防控期间，北京证监局创新监管方式，强化非现场监管，多措并举有力推进抗疫期间年报审计监管工作。

一、辖区上市公司年审项目“换所”情况

北京证监局对“换所”项目贯彻分类监管理念，分类施策，突出重点；坚持持续监管，事前周密部署、事中重点督导、事后衔接年报审阅和现场检查手段；注重点面结合，机构监管和重点项目监管双管齐下；发挥监管合力，建立会计监管和公司监管、交易所监管有效协作机制，强化“换所”监管工作。

辖区上市公司“换所”情况如下。

一是“换所”规模大幅增长，执业人员流动明显。北京辖区 346 家上市公司 2019 年年报审计中，72 家变更年报审计机构，换所率

20.8%，较 2018 年度“换所”项目 23 家、换所率 7.3%均大幅增加。执业人员流动因素导致项目换所影响显著，涉及 39 家，占“换所”项目总额的 54.2%。

二是“换所”项目承接集中，头部事务所份额大。承接辖区上市公司“换所”项目的审计机构较为集中，其中前 10 大涉及上市公司达 57 家，占辖区全部“换所”项目的 79.2%，主要为项目在头部会计师事务所之间的重新分配。其中，正常轮换 13 家；执业人员流动引起的项目再分配 44 家，主要由瑞华、立信会计师事务所流出，进而流入大华、信永中和、致同、安永华明、中审众环等会计师事务所。

三是“换所”异常特征显著，一体化管理不到位。经梳理“换所”时间、“换所”频率、审计收费、审计意见、“换所”原因等，辖区涉及七类异常“换所”情形的上市公司 43 家次、32 家，其中涉及 2 类及以上情形的公司 8 家。

二、辖区上市公司 2019 年审计报告审阅问题通报

截至 2020 年 4 月 30 日，北京辖区 346 家上市公司尚有 9 家未披露 2019 年年报，其中因疫情延期披露 7 家，违反规定未能按期披露 2 家。截至 6 月 19 日，因疫情延期的 7 家公司已全部披露。除 2 家未按规定披露年报的公司，辖区上市公司被出具非标意见 16 家，占已披露公司的 4.65%、低于全国 7.11%的水平，较 2018 年增加 4 家，增幅达 33%、高于全国 20%的增幅。其中带强调事项段或其他事项段的无保留意见 5 家、保留意见 8 家、无法表示意见 3 家。

我局审阅部分机构 2019 年审计报告，发现个别会计师事务所审计方面、公司内部控制、会计处理及信息披露等方面的问题具体如下。

（一）事务所审计问题

一是审计计划基本按照审计准则要求在形式上要素齐全，但内容不够详实。如首次承接项目的风险评估描述仍较为简略；重要性水平确定比例超过常规范围，不够谨慎；重要性水平确定比例比去年提高，未做解释说明。二是审计总结质量参差不齐。由于审计准则未进行明确规定，不同项目审计总结的内容和形式五花八门，质量有待提升。如未描述重要性水平的调整情况和重大审计调整情况；对于关键审计事项的描述与审计报告完全一致，没有更深入的分析说明。三是关键审计事项的选取不合理。

（二）审计风险和项目内部控制方面

一是内部控制自我评价不准确，未完整认定公司财务报告的重大、重要缺陷。会计师识别公司当期财务报表存在重大错报并进行审计调整，相关金额已达到公司披露的财务报告重大、重要缺陷的认定标准，但公司未予认定。二是审计项目风险较高，涉及重大审计判断和估计。三是内控缺陷整改可能不到位。如公司因存在多笔对外投资失败，2018年内控审计报告认定存在非财务报告重大缺陷。2019年审计总结未见整改落实情况，由于已处置相关投资，2019年内控审计报告未认定存在该重大缺陷，合理性存疑。

（三）会计确认和计量方面

一是结构化主体和PPP项目公司的控制判断不准确。如未将PPP项目公司并表，亦未作为权益法核算的长期股权投资处理、未认定为关联方未披露关联交易，而是确认为其他权益工具投资，与同行业公司的会计处理差异较大；结构化主体其他股东未实际出资，未并表合理性存疑。二是往来款对抵不准确、可回收性存疑。如存在诉讼纠纷的情况下，将应收账款和预收款项进行对抵，并将对应的坏账准备转

回，涉嫌调节利润；业务商业实质存疑，预付账款可能构成资金占用。**三是**对外担保问题。如对联营企业大额担保合理性存疑；对外担保未按会计政策计提预期信用损失。**四是**长期股权投资和并购问题。如年底突击处置对外投资且为关联交易；联营公司连续两年亏损，长期股权投资未计提减值；并购标的业绩未达预期，商誉未计提减值合理性存疑。**五是**对长期未结算项目未计提存货跌价准备也未披露原因。

（四）会计列报和披露方面

一是会计政策披露照搬准则原文，未结合公司实际经营情况详细披露。**二是**商誉减值披露不符合《会计监管风险提示第八号——商誉减值》的要求，未披露评估方法和重要参数。**三是**财务报表项目附注只有简单表格，附注信息披露不充分，如未披露商业承兑汇票预期信用损失计提情况，关联交易披露不完整，应收账款附注信息未披露受限情况、关联应收账款等信息，未详细说明存货跌价准备转回情况，应付票据附注未披露逾期未偿还金额；未充分披露受疫情影响情况等。**四是**合并范围变化披露错误、前后不一致等。

（五）总体审阅评价结果

根据审计风险、审计质量两个维度，对审阅项目进行总体评价。**一是**项目审计风险高企。伴随近期经济形势下行和会计准则的频繁变更，公司经营风险更加凸显，管理层舞弊动机增强，特殊业务交易涌现；同时，会计准则的理解和应用挑战增加，尤其是应对会计估计特别风险的难度空前。**二是**审计质量不佳。未能恰当确定重要性水平，未能合理选取关键审计事项，审计计划和审计总结质量有待提升，未能识别不恰当的会计处理，未能完整认定关联方交易，审计报告有效性信息不足，前后不一致等简单错误较多。

我局将充分利用上述审阅结果，为现场检查提供线索，核实审计机构勤勉尽责情况；同时为会计师事务所分类评价提供重要依据，引导监管资源合理配置，提高监管效率。

【警钟长鸣】

● 二季度辖区从事证券期货业务审计与评估机构处罚情况

经统计，2020年第二季度，证监会及各地证监局对北京辖区会计师事务所下发行政处罚1次，涉及中兴财光华及其注册会计师孙国伟、许洪磊；下发行政监管措施3份，涉及审计机构3家次、注册会计师8人次。对资产评估机构下发行政监管措施1份，涉及评估机构1家次、评估师2人次。

项目		会计师事务所		资产评估机构	
		二季度	全年	二季度	全年
行政处罚	-	1	2	-	-
市场禁入	-	0	0	-	-
行政监管措施	警示函	3	27	1	13
	责令改正	0	0	-	1
	监管谈话	0	1	-	-

【风险提示】

经梳理二季度行政处罚和行政监管措施，总结会计师事务所和资产评估机构在执业过程中存在的突出典型问题，提示如下。

● 会计师事务所的突出问题

一、审计困难不能作为免责理由

某项目在没有实施控制测试的情况下，仅对被审计单位 8 个存货品种和 2 个牧场抽盘检查，占全部存货品种的比例仅为 1.6%，对 60% 的牧场未实施抽盘检查，抽盘比率较低，违反了《中国注册会计师审计准则第 1301 号——审计证据》第十条规定。

某项目在期后回款检查、预付账款细节测试时，后附的银行回单均系被审计单位自行打印的网银电子回单，审计师未核对相关网银数据或银行对账单，违反了《中国注册会计师审计准则第 1301 号——审计证据》第十条、第十一条和第十三条规定。

当事人辩称抽盘比例低的原因因为产成品大部分存放在冷库，盘点条件恶劣；未核对网银数据的原因因为网银出现故障无法查阅。上述困难均不能作为省略不可替代的审计程序或满足于说服力不足的审计证据的理由，应当采取其他替代性程序加以验证。

二、前任会计师工作不能作为免责理由

银行询证函回函中显示某账户已于当年注销，但审计师未将该账户包含在审计范围内，未对其保持应有关注，也未实施进一步的审计程序核实，违反了《中国注册会计师审计准则第 1312 号——函证》第二十一条规定。

当事人辩称相关账户注销时间为挂牌申报期事项，业经前任会计师审计确定，故未做重点关注。审计师应当就被审计事项独立作出判

断，不能因涉案账户业经前任会计师确定即疏于关注该账户的相关情况。

三、被审计单位舞弊不能作为免责理由

某项目预付账款部分回函系被审计单位直接找被询证单位盖章扫描发回的复印件，合计金额占当年期末预付账款余额的 26.86%，违反了《中国注册会计师审计准则第 1312 号——函证》第十四条、第十七条规定。

某项目在其他应收款审计中，未对相关协议和邮件发送的划款凭证扫描件保持应有关注，未将扫描件与原件核对，导致未发现相关协议系虚假合同、划款凭证系被审计单位粘贴复制伪造；在期后回款情况检查、预付账款细节测试时，后附的银行回单均系被审计单位自行打印的银行回款凭证，审计师未核对相关网银数据和银行对账单的记录，违反了《中国注册会计师审计准则第 1301 号——审计证据》第十条、第十一条和第十三条规定。

当事人辩称被审计单位与对方单位串通回函，即使收到的回函为原件也无法发现其造假行为。相关协议和划款凭证等资料由被审计单位提供且经双方签字盖章，审计师未接受文书鉴定培训，无法辨别相关证据真伪。从原件获取的审计证据比从复印、传真或通过拍摄、数字化或其他方式转化成电子形式的文件获取的审计证据更可靠。核对扫描件与原件并非要求鉴定文书真伪，是对一名合格审计师的合理要求。被审计单位串通舞弊、被审计单位提供并由双方签字盖章、审计师未接受文件真伪鉴定的培训等，均不能构成对其未勤勉尽责行为的免责事由。

四、风险评估和职业怀疑应当贯穿审计全过程

某项目在期后回款检查、预付账款细节测试中存在 2 张银行电子回单号码相同但凭证内容不一样的情况，审计师未对此保持应有的关注并追加审计程序进行核实，违反了《中国注册会计师审计准则第 1301 号——审计证据》第十条、第十一条和第十三条规定。

当事人辩称在前期风险评估中并未认为被审计单位存在舞弊风险，在未知客户舞弊的前提下一般不会特别关注银行单据编号。审计师不能仅以被审计单位不存在造假舞弊的初步评估，固化对审计证据的可靠性判断。风险评估应当贯穿审计全过程，保持职业怀疑的态度执行审计程序，获取充分、适当的审计证据，应当是对注册会计师勤勉尽责的基本要求。

五、前后任沟通流于形式

某项目工作底稿中显示其已和前任会计师进行了电话沟通，但未见相应沟通记录，所附书面沟通函也无盖章、签字及相应的邮寄单据，审计师无法提供实施前后任注册会计师沟通程序的有效证据，违反了《中国注册会计师审计准则第 1153 号——前任注册会计师与后任注册会计师的沟通》第七条和第十八条规定。

当事人辩称承接前已发函沟通，前任会计师未回函并不表示当事人未勤勉尽责。《中国注册会计师审计准则第 1153 号——前任注册会计师与后任注册会计师的沟通》第七条规定后任注册会计师在接受委托前应当与前任注册会计师进行必要的沟通，第九条要求沟通内容应当合理、具体，并明确了至少需要沟通的内容，但审计师在工作底稿中只记录了有电话沟通，未予以记录电话沟通的内容，也未记录向前任发函及相关有效证据。

● 资产评估机构的突出问题

一、评估假设不合理

截至 2018 年末，公司累计应收财政补助 14.14 亿元，2019 年预计可收回 6 亿元，尚有大额补助不能及时收回。评估假设“财政补贴款能够及时发放，企业营运资金周转情况得到有效改善”不合理。

二、评估依据不充分

1. 营运资金占比预测依据不充分。公司预测期 2019 至 2020 年营运资金占比采用的比率为 2%。而 2014 至 2018 年实际营运资金占收入比例分别为 5%、1%、1%、49%、8%；该比例不断上升系 2017 至 2018 年财政补助延迟发放所致。截至 2018 年末，公司有大额补助不能及时收回。预测期营运资金占比与实际趋势差异大，评估底稿未说明差异原因。

2. 产品毛利率预测依据不充分。预测期其他类产品的毛利率与 2018 年度实际毛利率差异较大，评估底稿未说明差异原因。

3. 预测销售数量依据不充分。部分车型的预测期 2019 至 2023 年销量较 2016 至 2018 年同类车型的实际销量增长幅度较大，评估底稿未说明差异原因。

三、评估计算错误

1. β 取值时，重复计算了可比公司。

2. 收益法预测期固定资产折旧测算中，未考虑新厂房转固及处置旧厂房所导致的固定资产原值变动的影响。

3. 收益法测算表中无形资产、长期待摊费用的原始入账价值、账面价值引用错误。

【行业交流】

● 从审批到备案制：会计师事务所从事证券服务业务的发展趋势与应对

一、证券业务许可制度促进了行业发展

我国资本市场起步于1990年，上海和深圳证券交易所的相继成立，标志着全国性的资本市场形成。作为资本市场的“看门人”，会计师事务所及注册会计师从事证券服务业务资格先后经历了三个阶段。

一是“双资格”阶段（1992.9~2004.5）。1992年9月，财政部和原国家体改委发布《注册会计师执行股份制试点企业有关业务的暂行规定》，正式确立了从事证券服务业务的“双资格”制度，即事务所和注册会计师均需取得证券许可资格。该阶段，从1992年首批13家事务所取得从事证券业务资格起，最多时达到106家（1998~2000）。2000年前后，因银广厦等审计失败案，证券所经过了一轮被撤销、合并浪潮，到2004年降至72家。

二是“单资格”阶段（2004.6~2020.2）。2004年5月，国务院发布《国务院关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》，取消了事务所及注册会计师从事证券服务许可资格。2005年修订的《证券法》，首次从法律层面规定了事务所从事证券业务需审批，但未规定注册会计师许可资格，即“单资格”制度，监管部门根据证券法制定了相应管理办法。2004年5月至2005年12月，从事证券服务业务存在法律法规的“真空”期，但实际执行仍实行许可管理。2013年以来，证券所稳定在40家。

三是“备案制”阶段（2020.3~）。2020年3月1日，修订后的《证券法》正式实施，从事证券服务由行政许可转变为备案管理，结束了

实行 28 年的证券业务资格许可制度。

在资本市场和行业发展初期实行许可管理，符合国情和行业规律，发挥了重要作用，主要体现在：培育了一批执业能力较强的大中型事务所，证券所 2018 年度收入占全行业收入比重高达 58%，执业注册会计师占全行业总数 28%；培养了一支高素质的人才队伍，财政部 2005 年启动的高端人才工程，90%的注册会计师类高端人才来自证券所，“双资格”期间经考试取得证券特许资格的注册会计师，多数成为合伙人和进入管理层；引领行业执业标准建设，是高质量执业标准体系建设的重要参与者、实践者和推动者，也是审计创新的先行者；创新行业管理体制机制，率先改制为特殊普通合伙；促进资本市场健康发展，引导资本要素优化配置，把好财务信息真实性关口，2019 年报保留和无法表示审计意见数量及占比均创新高。

二、实施“备案制”后行业证券服务发展趋势

取消证券资格后，短中期内行业从事证券服务业务可能会产生一定的波动，但中长期市场集中度和审计质量将进一步提高。

一是稳健发展代替规模追求。新《证券法》的实施，或将为追求规模发展的行业竞争按下“暂停键”。新《证券法》“刑行民”责任并举，大幅提高审计失败违法成本，特别是民事赔偿和“立案即停”制度，使得不少事务所不愿也不敢做大，因为一单审计事故就可能遭致毁灭性打击。为了防范可能的风险，质量比规模更重要，不出问题才有机会谋发展。

二是部分原证券所可能分化。1998 年以后，监管部门基本不再批准新的证券所，一些非证券所通过加入证券所间接获得了证券服务业务许可。2019 年底，40 家证券所拥有分所超过 800 家，不少是通过外

延式合并设立，一体化管理程度低。实行备案制后，部分分所或执业团队可能萌生独立意愿，影响事务所的稳定性。

三是证券服务业务参与者增多。取消资格许可制度这一进入壁垒后，证券业务审计市场的竞争，理论上将扩大到全行业。截至6月底，在备案办法尚未正式出台前，已经有11家上市公司或新三板公告了聘请原非证券所参与2019年报审计。虽然参与者增多，新进入者实力难以与原证券所竞争，短期内不会改变现有资本市场审计格局。但是，影响行业格局稳定性的因素不少，若出现新一轮合并、分立，则行业可能出现新的局面。

四是人员流动趋于活跃。一方面，证券服务业务参与者的扩容、事务所之间人员流动可能加大。特别是具有证券服务经验的注册会计师，可能由原证券所向新从事证券业务的事务所流动。另一方面，新《证券法》提高了违法违规责任，可能会影响签字注册会计师心态，有的注册会计师因不愿意承担风险而离开行业，出现人才流失。

五是审计质量分化。原规模较大、品牌信誉较好的证券所，会更加珍惜来之不易的发展局面。新《证券法》的实施，将推动其进一步提高风险意识，强化内部治理体系，加强质量管理。而“新加入者”在处理业务发展与审计质量的关系上，往往重发展轻质量，导致审计质量下滑。但也可能会有个别新加入者将承办证券业务视为职业生涯的重要事件，不计成本地加大投入以提高审计质量。

六是审计收费竞争性降低。行业竞争中，新加入者可能会采取低价竞争策略，这也是其最大的“优势”。从原证券所分离出去的团队，为尽快站稳脚跟，也可能采取降低审计收费的策略。部分事务所为保住客户，可能降低收费以应对竞争。因此，短期内行业审计收费可能

呈现整体下降趋势。虽然低价未必低质，但将会影响审计市场的有序竞争。

七是市场选择新变化。证券资格取消之前，事务所分为两大阵营：证券所与非证券所。证券所代表高水平高质量，是市场选聘审计机构的重要参考。2020年6月，财政部发布《会计师事务所质量评估和分级分类办法（征求意见稿）》，将事务所分为A+、A、B、C、D五类，其中A+类具有承担上市公司、大型金融机构、中央企业集团等企业审计能力，A类具有承担上市公司、中型金融机构、中央企业所属二级单位审计能力。该办法若能正式实施，将成为市场选择事务所的新参照。

八是审计监管更加严格。相较于境外资本市场审计监管的“宽准入、严检查、重处罚”，我国审批制下的“严准入、松监管、轻处罚”监管将发生重大变化。取消许可后，事务所从事证券服务的最大变化是责任加大，不论是行政责任，还是民事责任，未尽职尽责导致的违法后果较原规定大幅提高。

从中长期看，经过优胜劣汰后，资本市场审计集中度将会进一步提高，形成“强者恒强”的头部效应，小规模事务所参与证券业务的范围主要是市场中质地较差的客户。稳定的行业格局一旦形成，将有利于提高审计质量，降低审计失败频率，更好发挥其服务资本市场的作用。

三、提高职业化水平适应新挑战

新《证券法》的实施，既是一个历史的终结，也是新时代的起点，注册会计师行业面临新的机遇和挑战。证券服务的责任更加重大、竞争更加充分、监管更加严厉，行业生态环境将发生深刻变化，注册会计师必须提高职业化水平，以适应新挑战。

一是树立正确职业价值观。注册会计师行业具有的社会属性，决定了其职业价值观应当以人民为中心，充分发挥专业优势，服务证券市场和国家经济建设。执业时，要更多地想到审计报告的所有使用者，忠诚于公共利益，这是注册会计师的初心和使命。

二是始终坚守职业道德规范。在充满诱惑的资本市场审计领域，注册会计师必须坚守职业道德，守住内心崇高的道德准则，战胜自己的欲望，实现社会价值与商业价值的统一，真正充当“资本的眼睛”。要严格遵循鉴证与咨询分离、业务收费不与审计意见挂钩、做到实质性轮换、与客户保持适当距离等原则。

三是不断提高核心职业技能。要履行好资本市场“看门人”的职责，针对性地提高职业技能是关键。首先，要树立一个思维，即哲学思维。透过现象看本质，要有质疑精神，关注交易的逻辑合理性，这在当前系统性舞弊较为突出的情况下非常重要。其次，要用好一个准则，即舞弊准则。资本市场的审计，就是舞弊与反舞弊的斗争，必须加大舞弊准则的研究和完善，提高注册会计师反舞弊能力。再则，要提高一个判断，即风险导向不能落地时的决策。面对系统性舞弊造假，获取的形式证据往往很充分，虽然怀疑，但却无法进一步延伸穿透，导致风险导向审计不能最终落地。事务所要不受任何干扰，有勇气作出正确的决策，发表恰当的审计意见，切忌心存侥幸。

四是加快推进职业创新。行业必须加快职业创新，以适应数字经济发展，适应资本市场日益复杂的经济业务。比如，事务所管理体制创新、审计风险意识创新、审计工具与方法创新、审计理论创新、业务创新、人才结构创新、行业监管创新等。

五是营造良好职业环境。事务所治理机制不够健全、内部管理薄

弱、频繁流动重组、行业低价竞争、过度商业化等现象，制约了注册会计师行业更加有效地发挥服务资本市场的职能，甚至危及行业存在的价值和意义。因此，要净化行业职业环境，加强自律管理，树立良好的社会形象，吸引更多的优秀人才从事证券服务业务相关工作，营造风清气正的行业环境。

【大信首席合伙人胡咏华供稿】

● 深炼内功，优化环境，促进注册会计师行业健康发展

几十年来，在政府相关部门指导支持下，中国注册会计师行业发展有目共睹，无论是注册会计师人数、服务网络、规模以及服务能力，都得到大幅度提升，特别是形成了大中小所合理分工、有序服务资本市场和经济发展的良好格局，在改革开放、经济发展、维护市场秩序、服务经济发展中发挥了积极作用。

当前注册会计师行业也还面临内外部环境严峻挑战，内有治理机制完善，一体化管理体系建立、审计质量提升等压力；外有恶劣的市场环境，诚信机制缺失、造假，市场秩序混乱、监管及禁业等压力。

一、深炼内功，强化管理，提升质量，控制风险

控制执业风险，内因是主要的。要控制好风险，确保事务所持续健康发展，服务好资本市场，必须要建立一套符合行业发展规律的治理、管理及技术风险体系。对中国事务所，特别是大型所来讲，建立正确合伙文化理念、科学合理治理机制、一体化管理体系、综合薪酬考核分配机制等是当前控制风险、保持行业健康发展、更好服务市场的内部关键要素。当然这些问题推进，也需要相关部门的推动、指导、引导和监管。

1. 建立健康的文化理念

事务所的发展需树立靠专业，靠质量服务市场的理念。事务所是一个专业服务机构，承担特别的社会责任，其存在的唯一价值是提供高质量的会计信息。不能把事务所作为以盈利为唯一目的的单纯商业机构，事务所的合伙人也应作为专业人士，而非商人和老板。这点看似简单，但并未被完全解决，在内部乃至社会上将事务所定位为商业机构的大有人在。这种认识是不对的，需要引导改变。

2. 建设符合行业规律的合伙机制

合伙机制是事务所的“上层建筑”。成百上千的合伙人对于大型所尤为重要。符合行业规律的健康成熟的合伙机制如何建立？事务所是大家的还是小部分人的？治理层、管理层有否长期战略？能否平稳更替？一个成熟的大型专业服务机构，是以智聚人，而非靠资本。在建立合伙机制时，大型所内部要完成一次所有权的自我革命，实现没有实质股东，唯以能力贡献为准。员工发展通道畅通开放，合伙人晋升、退出（退休）机制有效建立，由此建立以专业人士（合伙人）为核心的一套健康科学可持续合伙机制，把成百上千合伙人凝聚在一起，才能形成合力，利益共享，风险共担，才能提升质量、控制风险。

3. 完善一体化管理体系

一体化管理关乎能否从整体将大家利益捆在一起，而不是各行自是、一盘散沙，也能有效避免风险管理中内部的“猫和老鼠游戏”。一体化管理是专业服务机构控制执业风险、做强做大走远的基本保证！只有一体化管理，才能考虑长远发展，而不是仅追求眼前短期个体利益；只有一体化管理，才能实现人力、市场、平台、知识等内部资源共享；只有一体化管理，才能实现内部分工合作，高度协同，提升质

量，控制系统风险。但由于各种原因，相当一部分事务所处于分散、诸侯割据等多利益主体格局，利益为先，明统实分，大而不强，风险管理弱化，风险大大提高。这个问题需要行业引起高度重视，实质改变。实际上大家都认识到一体化管理的重要性，也在努力探索，但由于历史原因，推进困难重重。或许监管及审计责任到位是推进一体化管理的一副良药。

一体化管理被简单的定义为财务、人事、业务、技术、信息管理五统一。但实际上一体化不仅仅是简单的五统一，其本质特征是合伙人利益共享，打破多元利益主体，全体合伙人一个锅吃放，一个利润中心，这是一体化管理的前提。经济基础决定上层建筑，没有这个基础，其它统一也无从谈起。内部也不可能做到真正一体管理。一体化管理是在整体理念框架下，建立矩阵式垂直分级管理体系，才能有效落地，发挥作用。

4. 建立综合薪酬考核体系

由于历史原因，相当一部分事务所，内部除了利益主体多元，管理还相对简单粗放，薪酬奖金按业务收费提成制，合伙人以开发和业务收费为主进行分配，导致合伙人片面追求业务收入，事务所忽视长远发展、投入，忽视执业质量，从而出现系统性执业风险，严重影响了事务所可持续发展。

二、优化环境，系统联动，推进以质量为导向的市场及监管机制建设，为会计信息质量提升提供良好的外部环境

近几年资本市场从严监管，效果有目共睹：

1. 事务所更加重视审计风险，更加谨慎执业。风险意识贯穿项目全过程。在业务承接时不似以前饥不择食，不管是否有“毒”，摘到篮

子都是菜，而是要看这菜是否能吃，有否有风险。且在项目管理及报告出具等方面也增强了风控意识。

2. 事务所更加重视体系制度建设。监管有力推动了事务所内部管理体系建设，包括治理体系、管理体系、技术体系、质量体系等建设。当然在管理体系建设上，特别是一体化管理，除了部分事务所外，由于多年体制的惯性，推进任务十分艰巨，需要继续努力。

3. 事务所更加重视业务承接及管理。业务承接愈加谨慎，过程监控愈加严格，非标意见明显增多。截至7月1日，3795家A股公司发布了2019年年报，审计报告有97份是带强调事项段的无保留意见、119份是保留意见、44份是无法表示意见，合计非标审计报告257份，非标审计报告占比6.8%。较以前非标意见比例有很大提升：2014年为1.5%，2015年为3.7%。这体现了近年来审计质量的不断提升。

4. 市场更加关注质量品牌，质量好、声誉好的事务所得得到越来越多的市场主体及监管部门的认可和优选考虑。

5. 相关部门也在研究通过协调相关各方实行科学监管，推进以质量为导向的市场体系，夯实主体实际控制人责任，强化民事责任、刑事责任等，促进引导事务所提升审计质量、控制执业风险。等等。

三、在外部环境优化完善方面，希望有关部门继续推进，改善执业环境

1. 建议进一步强调主体责任，构建行政处罚、民事追偿和刑事惩戒的立体惩治体系，试行科学监管。相关部门统一协调，包括证券法、刑法、会计法、注册会计师法等，通过法律法规体系建设完善，监管理念措施到位，建立科学合理、有威慑力的会计信息质量责任体系，

明确相关造假参与主体及个人(实际控制人)、服务机构及个人的民事、刑事等法律责任。要强化公司控制人的责任,促使形成以质量为导向的审计市场,运用市场手段,优胜劣汰,辅之以对事务所的责任体系(事务所责任、签字人责任)落实,是提升会计信息质量前提条件和保证;中小事务所能否承做资本市场业务问题也就迎刃而解。

虽然新《证券法》已加大了责任主体及其实际控制人的违法责任,但是其他相关法律还未同步修改,相关责任主体的民事责任、刑事责任确定尚需进一步明确,合理法律责任体系尚未完全建立。一些法律责任(如实际控制人等)也没有得到充分体现,威慑力不够;对主体责任罚款,不应由公司承担,而是要由利益相关人承担,追究最后个人责任。公司是大家的,公司承担等于全体股东掏钱。让在欺骗发行过程中获得最大利益的个人承担行政、民事和刑事责任,让其违法成本大大高于违法收益,既保护了企业,有敬畏之心也将大大有利于减少造假,有利资本市场健康发展。合理确定和区分主体责任、从属责任,事务所责任、签字人责任,强化民事责任,完善赔偿制度、和解制度,维护投资者利益。如果实际控制人及公司治理层责任到位,聘请专业机构时,自然就会选择质量有保证的机构,从源头上控制造假欺诈风险。

很高兴看到,监管层已清醒认识到,无论在立法、还是监管理念,都在强调主体责任、实际控制人责任,这是巨大进步。新《证券法》已正式施行,大幅提高了欺诈发行等违法行为的行政处罚力度;同时,新《证券法》亦完善了证券违法的民事赔偿制度,确立了“责令回购”“先行赔付”以及证券集体诉讼制度等。易会满主席表示,治理财务造假行政处罚多少不是最主要的,后续的民事追偿和刑事惩戒构成了

立体化的惩治体系，这更为重要。中国证监会将和有关方面一起行动，一方面抓紧推进中国特色的证券集团诉讼制度落地，让投资者得到补偿。有效的诉讼制度能够有效发挥作用的话，能够一定程度上弥补中小投资者损失，这要比只是对上市公司及相关责任人罚款的效果更好。另一方面加大力度推动《刑法》修订。正在修订中的《刑法》也将大幅提高财务造假犯罪行为的量刑力度、大幅提高证券期货犯罪的刑期上限和罚金标准，让违法犯罪者承担应有责任。特别提到将提高欺诈发行股票、债券罪和违规披露、不披露重要信息罪的刑罚，明确控股股东、实际控制人的刑事责任，提高资本市场违法违规成本。

这一系列措施实现了民事责任、行政责任、刑事责任、信用责任四大法律责任之间的有机协调和无缝对接，必将有助于形成行政执法、民事追偿和刑事惩戒相互衔接、互相支持的立体、有机体系，对造假者形成有效震慑，显著改善市场生态，保障我国资本市场沿着法治诚信道路行稳致远。

2. 建议谨慎使用因行政处罚而禁业，重点转向民事赔偿责任，维护投资者利益。易主席曾说“行政罚款多少不是最主要的，是一种惩罚性的”。事务所被处罚本身也不是大问题，但行政处罚带来资本市场业务及其它业务（政府采购、国企、金融等）市场禁止，产生蝴蝶效应，这对事务所是一个致命打击，是极不利于事务所持续发展，不利于会计信息质量提升，与监管目标可能有背。对于一般审计失败责任，更多应通过民事渠道去解决，并根据事件的性质、后果、影响等辅之于必要的行政处罚措施。对性质特别严重或是系统性问题，采取吊销事务所和个人资格等措施。

我们相信，通过相关部门大力推动协调促进，以新《证券法》实

施、《刑法》修订等为契机，完善法律法规体系，实行科学监管，加上业内有识之士的共同努力，资本市场生态环境定能改善，会计信息质量定能提高，注册会计师行业将更好地服务于资本市场。

【信永中和首席合伙人叶韶勋供稿】

● 中国资产评估与国际（欧美）评估业务差异简述

总体而言，中国和欧美评估行业在社会认知和政府定位方面存在较大差异。中国资产评估用于国有企业或政府等用途时，通常被当作鉴证类行业管理；而在欧美（或国际上大多数国家或地区，包括中国香港），鉴于评估的“估计价值”实质，资产评估被广泛认知为参考咨询用途。二者在行政许可制度、行业协会、机构设置、评估标准、报告签发、业务实践等方面表现出诸多差异。

一是行政许可制度的差别。中国资产评估行业是属于行政许可范畴，评估机构须得到政府（财政部）的行政许可（发牌照），评估机构须有一定数量的注册评估师（个人行政许可）。美国评估机构是一种咨询类机构，无需政府许可，不同的个人专业资格皆可从事评估业务，但均非行政许可性质，机构根据市场需求自行配备人员，客户自主选择评估机构。此外，中国评估行业根据不同资产类别，派生出不同的行政主管部门。

二是行业协会的差别。中国资产评估协会在政府（行业主管部门）的授权下管理行业，除行业标准起草拟定，还行使部分政府职能。美国资产评估协会众多，皆为行业自律组织，为会员提供相关的服务。其中，美国评估基金会制定的评估行业标准得到较为广泛遵从。

三是评估机构设置的差别。中国资产评估机构取得相关政府管理

部门许可后，根据行业监管部门和协会的要求，在专业设置、评估工作程序、评估业务流程、评估机构内部治理等方面，建立可供其核查的制度以及工作档案。欧美评估机构都是根据自身的情况来管理和运行，政府和行业协会对评估机构内部管理和运作不具有行政管理权力，机构以独立性、专业性服务于委托人，通过专业服务赢得生存和发展及创立良好的市场信誉。

四是评估标准的差别。中国资产评估标准根据其层次的不同，分别由行业行政主管部门（财政部）和行业协会制定和发布，具有行政色彩及唯一性，对全体会员有强制力。美国评估行业没有完全统一的评估准则，会员根据提供的具体服务自律使用。此外，中国资产评估标准（特别是比较低层级的评估标准）相关规定全面而细致，包括对评估报告的名称、内容和格式，工作底稿、工作程序、档案管理，甚至评估约定书等都有非常详细的具体规定。美国的评估准则或指南以市场需求为导向，主要是强调评估行业的特点，注重实操性、职业道德、统一相关用语的含义以及胜任能力和报告披露的原则性规定。

五是资产评估报告签发的差别。中国评估机构出具的资产评估报告（必须是书面文件）须由两名以上注册评估师签字并加盖公司公章。美国对评估报告的形式（纸质还是电子类）没有统一规定，对报告签发也没有统一要求；客户更注重签发机构的市场公信力。

六是资产评估实践的差别。中国法定的资产评估业务（主要是需要报有关行政机关审核、备案）都必须由取得相应资产评估资格的评估机构和评估师来完成，不涉及资产评估法定业务的，也可由投资银行、咨询机构、会计师事务所甚至个人执行，但这些通常不统计在资产评估行业内（政府和社会也未将这些看成是资产评估）。美国资产评

估行业是一种咨询行业，除经营价值评估的专业评估公司外，投资银行、会计师事务所、其他咨询类机构也设有从事某一类资产或企业价值评估的部门。在美国，公司（包括上市公司）并购的价值评估也可以由投资银行及其他顾问公司实施，但这些机构给出的价值定义可能并不清晰。通常需要以公允价值为计量来对企业价值进行资产价值分配（比如房屋、土地、设备、无形资产、金融工具）的评估服务，多由具有综合评估胜任能力的专业机构完成。随着公允价值在财务会计报告中的应用，会计师事务所在对企业财务报告发表审计意见时，会寻求独立的专业评估机构的意见。为此，财务用途的评估在美国及执行国际会计准则的国家地区得到大力发展。

【深圳道衡美评国际资产评估有限公司北京分公司供稿】