

注册会计师行业的健康发展离不开有效的行政监管

美国会计监管委员会实际上承担了政府对注册会计师行业的监管职能，在某种意义上，会计监管委员会的成立标志着美国注册会计师行业已从行业自律为主转变为行政监管和行业自律管理并重。这一变化不仅对美国而且对其他国家注册会计师行业的监管模式及行业发展已经或将产生示范效应。从我国发生的“银广夏”、“中天勤”等会计造假和审计失败案件分析，注册会计师行业存在的问题有注册会计师自身的原因，也有监管体制方面的因素。实践证明，行业自律代替不了政府监管。认为西方国家对注册会计师行业完全实行自律、政府不加干预，这是一种误解。美国《萨班斯法案》所采取的一系列措施是对完全依靠行业自律制度的否定，为政府全面介入行业监管进行了有益探索。我国《注册会计师法》确立了以财政部门行政监管为主导的行业管理体制，与我国市场经济发展进程相适应，也符合国外的通行做法。应当充分发挥财政部门等行政监管优势，加大政府监管力度，同时发挥行业自律的作用，共同推动注册会计师行业的健康发展。

证券业务审计是注册会计师行业监管的重点

公共公司审计因涉及到众多社会投资者和公众的利益，因此在各国的监管中都备受重视。美国的登记制度实际上是对公共公司审计的事前监管，会计师事务所只有符合规定条件，方可从事公共公司审计，未获批准者，则不得从事该类业务，通过事前审查和登记，逐步建立优胜劣汰机制，有利于提高公共公司的审计质量，有利于对公共公司审计的事中和事后监管。从我国情况看，目前已初步建立了证券审计业务监管制度，但由于行业自律与行政监管一度职能界定不清，弱化了政府部门的行政监管力度。有必要借鉴美国以及其他国家等国际惯例的做法，进一步改进证券市场业务监管制度，在取消行政审批的前提下，允许具有一定规模和良好执业记录的会计师事务所从事上市公司证券审计业务，推行签字注册会计师定期轮换制度，同时，加强对从事证券市场业务的事务所监管检查，发现存在严重问题的，不允许从事该项业务。

按国际惯例规范执业行为，促进中国注册会计师走向国际

美国会计监管委员会的登记制度要求，从事公共公司审计业务或在此类业务中承担重要职能的外国会计师事务所也必须登记，也就是说，如果我国会计师事务所为中国企业在美国上市出具审计报告，也需要向美国会计监管委员会登记。

随着经济全球化和市场的开放，我国将有更多的企业到包括美国在内的国外融资。以前我国企业到美国上市的审计业务基本是由外国会计师事务所承担，这一状况应该予改变。作为行业主管部门，应当积极采取措施，推动会计国际化，提高事务所和注册会计师的执业水平及信誉，早日走出国门、走向国际，适应新形势发展的要求。

《萨班斯法案》与会计监管有关的主要内容

对会计师事务所实行注册登记制度

2003年8月7日，会计监管委员会公布了《公共会计公司登记制度》，该制度的要点是：

1. 所有准备从事证券审计业务并签发审计报告的会计师事务所必须向会计监管委员会登记；所有在证券审计工作中担当重要职能（但未以自己名义签发审计报告）的会计师事务所也必须向会计监管委员会登记。
2. 美国以外的会计师事务所如果签发的审计报告或参与出具的审计报告在美国证券市场上使用，也需要向会计监管委员会登记。
3. 会计师事务所申请登记时，需提供已审计和需审计的证券客户清单、事务所的财务信息、质量控制制度声明、涉及本所的某些诉讼、有关会计处理问题、与审计客户有争议的文件清单、相关会计师名册等信息。

对于外国的会计师事务所，如果向会计监管委员会提交相关信息会导致违反外国的法律，那么会计监管委员会允许他们不提供这些信息，但外国会计师事务所应在其申请表中说明不能提供这些信息的外国法律障碍。

4. 会计监管委员会批准或否决会计师事务所的申请后，会将登记申请的内容予以公示。登记制度中没有明确批准或否决的具体条件，只是笼统规定了一个原则性条件，即，如认为事务所在为公共公司提供审计报告方面有利于保护投资者利益即予批准，反之则不予批准。

5. 登记申请人须支付登记费。会计监管委员会将在登记制度开始运作前公布费用标准及支付程序。

6. 会计监管委员会应自收到申请之日起45日内决定是否批准申请。若事务所的申请未被批准，申请人可向证券交易委员会提出申诉。

7. 美国的会计师事务所若希望在2003年10月22日之后从事证券审计，则必须向会计监管委员会登记，外国会计师事务所可在2004年4月19日前完成登记。

由会计监管委员会制订审计准则

美国的审计准则原来是由美国注册会计师协会负责制订，“安然”事件之后，为了避免审计准则过多偏向保护注册会计师，提高社会公众对注册会计师的公信力，《萨班斯法案》提出，由会计监管委员会制订或采纳有关组织制订的审计准则及相关规则。

加强对会计师事务所的外部部署

美国对注册会计师行业的监管，原来主要依靠注册会计师协会组织的同业互查进行，鉴于安达信等会计师事务所在“安然”事件中的责任以及行业自律制度存在的缺陷，《萨班斯法案》授权会计监管委员会对负责公共公司审计业务的会计师事务所直接进行检查的权利，并可采取制裁措施。具体规定是：对有100个以上公共公司客户的会计师事务所，每年检查一次；对不超过100个客户的，每三年检查一次。处罚措施包括处以1500万元以下罚款、永久取消注册资格等。

提高注册会计师的独立性

规定会计师事务所对同一公共公司提供审计服务的同时，不能提供咨询服务；审计合伙人不能连续5年对同一公共公司的审计报告签字或复核，全面实施签字注册会计师每5年强制轮换制度，以帮助人们重建对美国资本市场的信心。

各国行政监管的做法

由于注册会计师提供的鉴证服务直接关系到市场经济秩序和社会公众利益，除美国以外的其他许多国家和地区部在相关的法律中明确了政府部门对注册会计师行业的行政监管。

1. 《英国公司法》规定：由贸工大臣授予注册会计师执业资格、批准国外会计师事务所在英国执业人员的执业资格。
2. 《法国注册会计师法》规定：由财政部长授予注册会计师执业资格、财政部实施对注册会计师的监督。
3. 《德国审计师行业管理法》规定：各州最高权力机关颁布资格证书(或取消等)、各州最高权力机关认可审计事务所、联邦经济部对协会实施监督。
4. 《日本公认会计师法》规定，由金融厅(原来为大藏省，2000年政府机构改革后划转到金融厅)负责注册会计师和会计师事务所执业资格的认定、颁布、执业质量监督并文施行政处罚。
5. 《意大利注册会计师法》规定：注册会计师执业须到司法部注册、协会规章制度要经司法部批准，
6. 《荷兰注册会计师法》规定：在协会外部设立注册会计师管理委员会，负责管理注册会计师，由经济事务部部长决定

委员会的成员。

摘自《中国财经报》

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作
协会地址: 北京市海淀区中关村南大街4号
联系电话: 010-82199846/47 电子邮件:xinxibu@263.net
Copyright (C) 2003 . All rights reserved