

对《证券法》修订有关注册会计师条款的专业意见 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/218/2021_2022__E5_AF_B9_E3_80_8A_E8_AF_81_E5_c45_218414.htm

《中华人民共和国证券法》作为证券市场的一部重要的基础性法律，其修订过程关系到证券市场主体和参与各方的切身利益，关系到注册会计师行业健康、持续、和谐发展的大局，关系到有关部门提高执政能力、增进行政效率的改革实践。实际上，《证券法（修订草案）》的起草正是在《行政许可法》颁布实施，以及政府职能由行政审批型向公共服务型过渡的宏观背景下展开的。中国注册会计师协会在充分听取会员和专家意见的基础上，向全国人大财经委和法工委提交了相关修改建议。可以说，表达行业强烈心声，维护会员合法权益，已成为注册会计师行业建言于《证券法（修订草案）》起草工作的共识与指针。

一 《证券法（修订草案）》第一百六十一条规定：“投资咨询机构、财务顾问机构、资信评级机构、资产评估机构、会计师事务所从事证券业务，必须经国务院证券管理机构和相关主管部门批准。未经国务院证券监督管理机构和相关主管部门批准，不得从事证券业务。投资咨询机构、财务顾问机构、资信评级机构、资产评估机构、会计师事务所从事证券业务的审批程序和业务规则，由国务院证券监督管理机构会同相关主管部门制定。”由此可作两点解读：一是对会计师事务所从事证券业务设定行政许可；二是改变审计准则的制定主体和制定程序。对会计师事务所从事证券业务设定行政许可的理由不外乎是上市公司审计有其特殊性，涉及众多的公众投资者，从保护公众利益出发，似乎更需要准

入门槛。如果将其视为一种监管效益，那么，这种监管效益远远低于制度成本，换言之，设置相应门槛很可能是得不偿失的。会计师事务所从事上市公司审计，是《注册会计师法》赋予的权利，不存在所谓普通业务资格和特殊业务资格的区分问题。针对上市公司审计单独设置门槛，意味着注册会计师法定权利的肢解和丧失。尽管历史上采取过设立证券业务资格的手段，但那毕竟是临时性和过渡性的权宜之计，不代表其可以长期存在，更不易通过立法加以确定。何况，若以涉及的公共利益为缘由，则设定金融审计资格比设定上市公司审计资格似乎更具合理性。政府职能转变的一个重要标尺就是行政审批制度的改革。历史的经验反复证明，试图用行政审批的手段解决专业领域问题，往往是低效的、扭曲的，因为行政审批往往是自设壁垒、界区重叠，只会加剧“利益分享、责任推诿”的部门割据局面，使行业协会的自律管理职能边缘化。正像律师业所经历的那样，一度设立的从事证券业务特许资格在清理行政审批过程中被取消了，而市场并未因此失序。这表明，任何时候都不能低估市场的力量，任何时候都应当顺应客观事物的发展规律。国务院领导多次指出，凡是行业协会能够管理的，凡是行业协会能够解决的，都应当交由行业协会执行、办理。《行政许可法》也进一步确立了行业协会的地位和作用。有关行政部门不应将“管不了、管不好”的事项纳入自身的权限范围，因为这既违背国务院领导指示精神，也违背了注册会计师行业发展的内在规律。设立准入门槛的条件无非是会计师事务所的业务收入和注册会计师人数等指标，这非但是木匠装错了斧头柄卯不对卯，榫不对榫，还将阻碍市场选择机制的形成。因为，评

价会计师事务所的质量控制与风险管理能力是一项复杂而精细的工作，不能简单凭借数量指标衡量，不然，将会诱导会计师事务所以临时拼凑的“潜规则”应对“显规则”。会计师事务所的专业胜任能力是市场长期检验的结果，市场常常是对的。我国香港地区从未设置过什么特种资格，但上市公司审计还是集中在少数大型会计师事务所。有鉴于此，有关行政部门的指定只会带来干预市场识别信号的副作用，难以实现保护公众利益的初衷。二 或有人问，美国《萨班斯奥克斯利法案》设立的公众公司会计监督委员会（PCAOB）不仅要求从事上市公司审计的会计师事务所注册，还制定相关审计准则，中国是不是可以拿来借鉴？PCAOB之所以进行证券审计业务登记，是因为注册会计师的注册在州一级，监管也在州一级，辖区分割的注册会计师体制只提供“地方粮票”，而美国证券市场是覆盖全美的市场，不得已，出于使用“通用粮票”的考虑，对从事上市公司审计的会计师事务所单独予以登记。不过，这只是备案，而非审批，因为PCAOB系非政府组织；并且，这种登记不限于美国境内执业机构，还对外国会计师事务所开放；何况，不存在任何数量和规模方面的门槛。这就是说，美国的登记制度完全是适应市场需求的约束手段，并非叠床架屋的行政设限，更非出于部门利益的自我“要价”。至于业务规则即审计准则的制定，依照《注册会计师法》第35条，由中国注册会计师协会拟订，报国务院财政部门批准后实施。换言之，制定主体及制定程序是明晰的，是于法有据的，《证券法（修订草案）》一百六十一条的相关条款与现行的《注册会计师法》构成冲突。环顾世界各国，比如德国、法国、意大利、加拿大等，尤其是与

我国法律体系相近的大陆法系国家，不难发现，中国审计准则的制订机制属于国际通行的做法和惯例。几乎所有市场经济国家的审计准则都是由行业协会来完成，这也是体现审计准则权威性、高质量与可接受的关键。中国注册会计师协会作为国际会计师联合会及其审计鉴证准则委员会的成员，正在构建与国际审计准则充分趋同的执业准则体系，这一重要举措，得到了国际职业界和国内各界的首肯与称赞。一旦改变审计准则制定主体与制定程序，将会挫伤行业协会自律监管的积极性，将会动摇外界对于审计准则权威性与高质量信心，将会侵蚀历经10年耕耘奠定的制度成果。美国《萨班斯奥克斯利法案》是直接政治的产物，是一系列公司丑闻和会计师事务所审计失败所催生的药剂。该法案所开出的“药方”，只针对美国的“病灶”。如果我们忘记了“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”的古训，轻易地拿来，胡乱地服用，很可能是老病没治好，又添新恙。考虑到与《注册会计师法》的协调，以及中国注册会计师行业发展规律的迫切要求，《证券法（修订草案）》应当删去涉及上市公司审计门槛和业务规则制定主体变更的内容，着力破除部门樊篱，切实提高执政能力，倘如此，则注册会计师行业幸甚，中国证券市场幸甚！100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com