

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2022〕14号

---

## 上海市人民政府办公厅印发 《关于本市进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的实施意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《关于本市进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的实施意见》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2022年7月21日

（此件公开发布）

# 关于本市进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的实施意见

根据《国务院办公厅关于进一步规范财务审计秩序 促进注册会计师行业健康发展的意见》(国办发〔2021〕30号),结合本市实际,现就本市进一步规范财务审计秩序,促进注册会计师行业健康发展提出实施意见如下:

## 一、依法整治财务审计秩序

(一)加强会计师事务所执业质量监管。加强多部门统筹协调,探索运用共同研判、同步问询、联合约谈、协同督导、个案会商、信息共享等多种监管手段,形成监管合力。落实“双随机一公开”监管要求,推进信用管理、分类监管和风险监控。加大对内部治理薄弱、执业质量较差、受到投诉举报频次较高的会计师事务所的监督检查力度。严格违法违规问题的处理,涉嫌犯罪的,将线索移交有关部门。(市财政局、上海证监局、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(二)扎实推进注册会计师行业突出问题整治。充分利用财会、税收、社保等大数据资源甄别线索,依法整治会计师事务所“无证经营”、网络售卖审计报告、注册会计师挂名执业和超出胜任能力执业等当前行业内较为突出的问题。相关责任部门要加强联合

惩戒,形成监管闭环。(市财政局、市税务局、市委网信办、市市场监管局、市人力资源社会保障局、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(三)依法严厉查处大案要案和加强警示教育。落实“零容忍”要求,坚决打击财务造假行为,依法追究其会计责任、审计责任。会计师事务所存在证券违法行为的,既要严肃追究机构的法律责任,又要追究其从业人员的法律责任。对影响恶劣的重大案件要从严从重处罚,强化行政执法、刑事司法、民事赔偿结合的立体化法律责任追究体系,对违法违规者形成有效震慑。充分运用主流媒体、官方网站、新媒体平台等公开渠道发布警示案例,加强会计审计风险提示,形成宣传警示。(市财政局、上海证监局、市高院等按照职责分工负责)

(四)建立健全监管合作机制。建立本市注册会计师行业年度工作会议和日常联席会议机制,完善信息共享渠道和案件移送机制,及时研究解决影响财务审计秩序规范、制约注册会计师行业发展的突出问题,不断提高监管合作和管理协同水平。加强与国家有关部委和其他省市之间的监管协调,解决好财务会计领域跨区域、跨行业的突出问题。(市财政局、市审计局、市税务局、市委网信办、市市场监管局、市国资委、市地方金融监管局、市人力资源社会保障局、市司法局、人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局等按照职责分工负责)

## 二、强化行业日常管理

(五)强化国家统一的会计制度贯彻实施。加强对国家统一的会计制度宣传培训和监督检查,指导督促各单位负责人支持会计人员依法履行职责。加强对国有大中型企业、上市公司和重要行政事业单位等重点企事业单位会计人员的监管和服务。建立健全部门间会计数据共管、共享、共用机制,推动利用现代信息技术手段生成、校验和传递会计信息。落实会计准则工作联系点制度,探索建立会计专家咨询服务机制。加强会计诚信体系建设,切实提高会计信息质量。(市财政局、市国资委、上海证监局等按照职责分工负责)

(六)加强行业日常监管。严格会计师事务所执业许可审批管理,对会计师事务所持续符合执业许可条件进行动态监管。建立会计师事务所审计风险预警机制和提示约谈制度,防范行业风险。充分运用“互联网+监管”平台和信息化监管手段,加强财会监督大数据分析,对财务造假、审计不实进行精准打击。畅通投诉举报渠道,完善投诉举报办理机制,做好投诉举报事项的受理、核查、答复等工作,做到“接诉必应、限时核查,查实必处、处则从严”,提高行业公信力。(市财政局、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(七)加强行业信用管理。加大对会计师事务所和注册会计师信用信息的归集和公示力度,将行政许可、行政处罚等信息向“一

网通办”、上海市公共信用信息服务平台、“互联网+监管”等平台归集。深化有关部门的信用监管协同,扩大信用信息有序开放共享。探索开展会计师事务所信用分级分类评价,对会计师事务所实施差异化管理。强化信用激励与约束,加强信用信息在专项资金扶持、会计师事务所选聘等方面的应用。落实注册会计师行业严重失信主体名单相关管理制度,建立完善会计师事务所信用信息修复机制。(市财政局、市发展改革委、市商务委、市国资委、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(八)加强财会监督队伍建设。进一步充实监督队伍,加大监督人才培养力度。科学规划当前和今后一个时期财会监督人才队伍建设,加强培养使用,强化监督管理,健全体制机制。重视培养专家型、复合型人才,适当吸收系统外财经领域专家,确保管理经验丰富的领导干部、工作实绩突出的业务骨干、理论功底扎实的专家学者各占适当比例,建设一支层次合理、分布均衡、衔接有序的财政系统人才队伍。(市财政局负责)

### **三、优化执业环境和能力**

(九)引导会计师事务所强化内部管理。贯彻落实会计师事务所一体化管理办法,修订完善本市会计师事务所分类管理办法和评价指标体系,引导会计师事务所在人员调配、财务安排、业务承接、技术标准和信息化建设方面实行统一管理,建立以质量为导向的合伙人晋升、退出、考核、利益分配机制,形成质量至上的事务所

内部治理结构体系。（市财政局、市注册会计师协会等按照职责分工负责）

（十）完善会计师事务所选聘机制建设。加强对内部审计工作的指导和监督，调动内部审计和社会审计力量，增强审计监管合力。进一步规范拓展政府购买会计师事务所服务范围，压实行政事业单位等政府采购人责任，严格采购管理。推动国有企业和上市公司严格执行选聘会计师事务所有关规定，进一步完善本市国有企业财务决算审计选聘会计师事务所办法，建立形成以质量为导向的选聘机制，从源头上有效遏制恶性竞争。加强对选聘有关规定执行情况的监督，对违反规定的企业和压价竞争的会计师事务所严肃追责并公示。推动事务所完善服务定价机制，建立与工作量、业务风险和服务质量相匹配的服务收费机制，营造公平有序的行业执业市场环境。（市财政局、市审计局、市国资委、上海证监局、市注册会计师协会等按照职责分工负责）

（十一）提升会计师事务所审计风险承担能力。开展会计师事务所风险警示教育，强化事务所风险管理意识，提高行业风险识别能力。加强对会计师事务所职业责任保险和职业风险基金计提情况监督，规范职业风险基金管理和使用，督促事务所提升风险防范能力。进一步完善本市会计师事务所职业责任保险集中投保实施办法，鼓励支持事务所参与行业集中投保，购买职业责任保险，提高抵御风险能力。（市财政局、市注册会计师协会等按照职责分工

负责)

(十二)加强注册会计师专业能力的培养。持续发挥注册会计师人才培养基金作用,对事务所合伙人(股东)、行业优秀人才、执业注册会计师、助理审计人员、一般从业人员全覆盖培训。根据经济形势及市场对注册会计师能力素质的需求,着力培养符合“政治型、职业型、专业型、复合型、国际型”能力要求,能够带头践行“独立、客观、公正”的职业精神,熟悉国际规则、具有国际视野的注册会计师,持续提升职业道德素质和执业胜任能力。进一步完善行业协会专门(专业)委员会的支持作用,加强对法律法规政策、执业标准技术的解读分析和风险提示,为会计师事务所提供技术支持和咨询服务。(市财政局、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(十三)进一步规范银行函证业务。积极支持银行函证数字化平台建设,推进函证集约化、规范化、数字化进程,利用信息技术解决函证不实、效率低下、收费过高等问题,引导上市公司率先开展函证数字化平台应用,提升审计效率和质量。规范银行函证业务及收费行为,对提供不实回函等违法违规行为依法依规严肃查处。积极推动商业银行通过线上及自助查询渠道提供企业信用报告查询服务。(人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局、市国资委、市财政局、市发展改革委等按照职责分工负责)

#### **四、支持行业规范健康发展**

(十四)推进会计师事务所品牌建设。以培育一批高能级服务品牌为目标,加快注册会计师行业专业服务标准化建设,推动本市会计师事务所建立健全品牌管理体系,打造行业“百年老店”。大力推动“全球服务商计划”,鼓励会计师事务所通过收购兼并、加盟合作、直接注册等方式,在境外设立分支机构或取得执业资格许可。大力吸引国际知名会计师事务所总部落户上海或设立成员机构,加快集聚全球行业品牌和行业领军企业。继续发挥本市服务业专项资金等的引导作用,推动实施专业服务“跟随出海”战略,鼓励会计师事务所做大涉外服务业务,着力培育一批国内领先、国际上有影响力的会计师事务所,助力更多自主品牌会计师事务所走向世界。(市财政局、市发展改革委、市商务委、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(十五)支持行业高质量发展。将符合条件的会计师事务所纳入市、区有关政策扶持范围,在机构开办、人才引进、租购办公用房等方面予以支持。依法依规将注册会计师行业纳入本市人才引进重点产业支持范围和人才安居工程范围,有效降低行业核心员工和成长性行业青年人才居住成本。探索注册会计师执业资格与相应专业技术职称贯通制度,畅通行业人才成才通道。(市人力资源社会保障局、市财政局等按照职责分工负责)

(十六)规范拓展新业务领域。充分发挥会计师事务所在反洗钱、反不正当竞争、企业合规监督评估等方面的作用,规范推进注



册会计师行业积极参与反洗钱咨询评估、不正当竞争行为治理、企业信用信息核查等领域的专项服务,协助主管部门对不同行业领域内市场主体依法合规经营及贯彻落实政策情况进行检查、督促。加强对会计领域司法鉴定综合监管,规范会计司法鉴定活动,提高司法鉴定质量和效率,助力优化营商环境,保障司法公正。(人民银行上海总部、市市场监管局、市司法局、市高院、市公安局、市财政局等按照职责分工负责)

## **五、加强组织实施**

(十七)加强组织领导。本市有关部门要从服务国家战略、实现经济高质量可持续发展的角度出发,充分认识推动注册会计师行业健康发展的重要性,将相关工作摆到重要议事日程。市财政局作为行业主管部门要发挥统筹抓总作用,牵头组织开展注册会计师行业联合监管工作。各相关部门要根据本部门职责,加强协同配合,形成监管合力,提升监管效能。市注册会计师协会要发挥行业组织优势,健全协会决策运行机制,强化行业自律管理和服务职能。(市财政局、市审计局、市税务局、市委网信办、市市场监管局、市国资委、市地方金融监管局、市人力资源社会保障局、市司法局、人民银行上海总部、上海银保监局、上海证监局、市注册会计师协会等按照职责分工负责)

(十八)加强宣传引导。建立行业舆情日常监测、会商研判以及分级分类响应机制。综合运用多种形式、渠道,加大对注册会计

师行业法律法规、监管制度,以及行业执业特征、职能作用、价值贡献、先进事迹、公益活动等的宣传力度,营造有利于行业发展的舆论氛围,提高行业从业人员的归属感和荣誉感。(市委网信办、市市场监管局、市财政局、市注册会计师协会等按照职责分工负责)



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2022年7月22日印发

---