美日注册会计师行业准入管制之比较

彭兰香

（浙江财经学院 杭州 310018）

【摘要】注册会计师（CPA）行业准入管制制度是审计市场上典型的制度安排。本文对美日两国的注册会计师行业准入管制制度进行比较研究，以期获得一些启示，为我国注册会计师行业准入管制制度的完善提供借鉴。

【关键词】注册会计师行业　行业准入管制制度　主体资格　监管机构

一、美日注册会计师行业主体资格认定的比较

1. 美国关于注册会计师资格的规定及对会计师事务所进入的管制。美国各州都制定州会计师法对在本州执业的CPA的注册进行规定，注册工作由州会计委员会负责。尽管各州会计师法存在差异，但注册条件都包括具备一定的专业教育背景、通过由美国注册会计师协会（AICPA）举办的统一考试以及具有一定年限的工作经验。考生的报考资格由各州自定，其共同点在于考生必须有会计、商法、经济学等学科的学分。从2000年起，各州会计委员会将考生报考学分的要求从120分提高到150分，将考生的学历资格提高到硕士研究生水平。

AICPA设立了会计师事务所部对会计师事务所进行监管。AICPA要求从事证券审计业务的会计师事务所加入会计师事务所部下属的证券市场业务处，成为其会员并接受监管。安然事件发生后，美国发布《萨班斯—奥克斯利法案》，成立了美国公众公司会计监督委员会（PCAOB），由PCAOB管理会计师事务所的登记。美国证券交易委员会（SEC）和PCAOB要求为上市公司准备和签署审计报告的会计师事务所必须在委员会进行登记。

2. 日本的公认会计士考试和注册以及审计法人的准入管制。日本公认会计士考试的报名条件很宽松，但考试科目很多。目前日本公认会计士考试共有三个阶段：第一个阶段的考试侧重于考核国语、数学和写论文，以判断考生是否有相当的学历来参加第二个阶段的考试；第二个阶段的考试要对会计学、经营学、经济法学及商法进行笔试，以判断考生是否具备成为助理会计士所必需的专业知识，考试合格者及根据规定第二个阶段考试各科目全部免考者，有资格成为助理会计士；第三个阶段的考试采用笔试及口试的方式对有关财务的审计、分析及其他实务进行测试，以判断考生是否具备成为公认会计士所必需的专业能力，考试合格者有资格成为公认会计士。安然事件发生后，日本金融厅（FSA）于2003年6月6日发布了《公认会计士法的部分修正法律案》，该法案对公认会计士考试的有关规定进行了修改，如实行被社会多种行业的人员所容易接受的考试制度、对符合一定条件的实务工作者扩大免试科目范围等。

1948年，《公认会计士法》对审计法人（日本专门执行企业财务报表审计的特别法人组织）的执业资格、注册、考核、惩戒等方面进行了严格规定。1966年，日本政府正式修订《公认会计士法》，增加有关审计法人的条款和公认会计士协会的特殊法人化条款，如审计法人的设立和变更要经过大藏大臣的认可；审计法人必须向大藏大臣提交财务报表及业务报告书；对提供虚假、不当证明的审计法人，由大藏大臣执行停止执业等处分等。1999年FSA成立后，根据《公认会计士法》，审计法人必须得到FSA批准才能成立。2003年，日本《公认会计士法》再次进行重大修订，规定审计法人的设立、解散、合并仅仅向FSA备案即可。

二、美日注册会计师行业准入管制机构的比较

1. 美国的管制机构。由于政体、历史等多种因素的影响，包括准入管制在内的美国CPA行业监管体制形成了州与联邦两个层次的复杂结构。其中较为重要的管制机构包括：①行业自律组织——AICPA；②法定管理组织——州会计委员会；③政府机构——SEC；④非政府独立监管机构——PCAOB。

2. 日本的管制机构。日本公认会计士的管制机构经历了从大藏省（现为财务省）到FSA的变革。2001年以前，大藏省直接监管公认会计士，大藏大臣对审计法人、JICAP章程和人事任免有直接管理权。FSA成立后，由其监管公认会计士。FSA的监管工作主要分配给下属各局、专门委员会负责，其主要准入管制职能包括批准审计法人设立、监管公认会计士考试、对公认会计士和审计法人采取惩戒措施等。

三、美日注册会计师行业准入管制惩戒措施的比较

1. 美国的惩戒措施。AICPA对会员的处罚分为两个级别：①对不严重的、可能是无意违反职业行为准则的会员，职业道德部要求会员进行补救或改正；②对严重违反职业行为准则的会员，通常由审判委员会作出处罚，包括警告、暂停或取消AICPA会员资格等。SEC作为CPA行业的监管机构之一，并不直接监管CPA审计业务，但影响很大，对CPA的惩罚包括暂停或取消对其所辖公司进行审计的权力。州会计委员会是直接监管CPA行业的机构，其负责制定有关执业规

则、惩戒不当执业行为。严重违反州会计委员会制定的行为准则的 CPA 将被吊销执业执照。

2. 日本的惩戒措施。FSA 的惩戒权力主要包括暂停执业、取消注册资格、取消审计法人资格等,其惩戒措施和结果应向公众公布。为了保持和提高对公认会计士制度的信赖度,2003 年修订的《公认会计士法》修改了对公认会计士的罚则,将公认会计士被惩戒期间停业的上限由一年之内改为两年以内,被注销资格的公认会计士再重新注册的期限由原来的三年改为五年。同时,日本公认会计士协会也有相应的会员惩戒措施,主要包括批评训斥、暂停一段时间的会员资格、要求 FSA 取消审计法人的有关资格、取消初级审计师的会员资格。

四、对我国的启示

1. 提高审计主体的市场准入门槛。笔者认为,我国"具有专科以上学历"而对所学专业没有限制的注册会计师考试的报名条件偏低。因此,以后应要求必须具有本科以上学历、有一定的会计课程学分才能报考。此外,对于考试全科合格的考生,在取得执业资格之前应具备三至五年的从业经验,以保证 CPA 有必要的执业经验和一定的专业判断能力。

对于会计师事务所的资格要求方面,2007 年 4 月,财政部和证监会联合发布了《关于会计师事务所从事证券期货相关业务有关问题的通知》(以下简称《通知》),将对会计师事务所的行政管理办法转为注册管理办法。《通知》取消了 CPA 从事证券、期货业务的个人资格认定,但对会计师事务所仍有准入要求,审批程序各个步骤的相应职责和权限得到进一步明确,这更符合《行政许可法》的规定。较之以前的管理办法,《通知》不仅在审计业务收入和 CPA 人数规定上提出了更高的要求,而且更关注会计师事务所的执业风险,增大了从事证券、期货业务审计的会计师事务所的规模和职业保险的累计赔偿限额与累计职业风险基金数额,这相应增大了会计师事务所在承担违约责任时的赔偿责任。但笔者认为,我国对会计师事务所的资格要求除了数量标准,还应增加质量标准,这主要是提高对 CPA 和会计师事务所的声誉和管理水平的要求,如 CPA 和会计师事务所执业质量和职业道德情况、会计师事务所的内部治理机制和管理制度的完善性等。

此外,近些年来,我国监管机构核发的会计师事务所的许可证呈现越来越少的趋势。这种严格的准入制度不仅使证券审计市场中的在位会计师事务所的竞争压力更小,而且阻止了一些执业能力较强的会计师事务所进入证券审计市场,并将导致更多的会计师事务所的寻租行为。由此可见,这种准入制度不仅不能起到保证审计质量的效果,相反成为在位会计师事务所"不思进取"的保护伞。对此,笔者认为监管机构应建立"有进有出"的动态准入机制,对每年许可证的发放设定一个适当的比例,让一些业务能力较强、资质较好的会计师事务所能够进入证券审计市场参与竞争。

2. 协调监管部门之间的关系,并逐步弱化政府行政干预的力量。目前对我国 CPA 行业进行监管的政府部门主要有财政部、证监会和审计署等。为了避免它们之间职能交叉、多头监管,必须协调各监管部门之间的关系。具体而言,强化审计署的高层次、独立性的审计监督地位;明确财政部对 CPA 行业的行政监管职能;突出证监会作为证券市场上会计监管的最高行政机关的身份,使之与财政部共同监管;同时还应理顺财政部与中国注册会计师协会之间的关系,使中国注册会计师协会真正成为行业自律性组织,发挥自律性组织行业监管的技术优势,在效率和专业上对政府监管部门进行有益补充。这样,监管各方在审计市场上形成了监管合力,从而也有利于对我国 CPA 行业进行有效监管。

笔者认为,由于我国 CPA 行业主要是依赖政府的引导在短时间内迅速形成和发展起来的,因此现阶段我国政府对 CPA 行业的准入管制是必需的,但这种政府管制也必须恰当。从长远发展来看,我国应该促使中国注册会计师协会在日后不断壮大,行业自律程度要不断提高,使其逐步引导 CPA 行业健康发展。同时,政府部门应逐步弱化行政干预的力量,如在实现许可程序的法定化和透明化的前提下引入听证程序,规定必须给被拒绝许可者听证的机会;在其他监管法律制度逐步完善后,变事前审批为事后监督,减少 CPA 审计准入过程中的行政干预。

3. 加强对审计主体入市后的跟踪管理并完善退出机制。在现阶段实际操作中,监管机构对 CPA 行业准入监管仅仅完成管制法规所规定的任务,而对市场准入的跟踪监管未予以重视。审计市场监管的退出机制是整个审计市场管制体系中最后一道重要防线,因此笔者认为我国应建立和完善审计主体的市场退出机制,以便监管机构对审计主体入市后所发现的违反相关法律法规的行为进行处理。①进一步完善有关法律法规,以便 CPA 审计市场退出机制有法可依。如参照《行政许可法》,在《注册会计师法》中单独设立详细可行的有关 CPA 和会计师事务所退出市场的章节。②设置一定的年检淘汰比例,从而使获得证券期货从业资格的会计师事务所具有一定的竞争压力。③建立审计市场强制退出机制。如可以规定:对于采取欺骗、贿赂等不正当手段获得批准设立(注册)的会计师事务所(CPA)予以资格撤销(取消);对于 CPA、会计师事务所违反《注册会计师法》、《注册会计师执业准则》等相关规定,违背职业道德,故意出具虚假审计报告等造假行为,根据情节的严重性分别采取警告、暂停执业、吊销资格、市场禁入等行政处罚,并同时考虑承担民事责任和刑事责任。同时建立 CPA 和会计师事务所的信用档案,将屡次违规和严重违规的被监管对象驱逐出审计市场,并且决不允许其重操旧业。对于故意违法且后果特别严重的 CPA 和会计师事务所推行终身禁入制度。通过这些强有力的市场退出机制,加大 CPA 和会计师事务所的违规成本,使其以后很难低成本进入 CPA 行业,从而更好地提高审计质量,有效地维护 CPA 行业的职业声誉。

主要参考文献

1. 刘明辉,胡波,樊子君.日本的公认会计士行业监管制度.中国注册会计师,2004;5

2. 李晓慧.注册会计师资格制度的国际差异化研究.国际商务财会,2008;12