

注册会计师资格互惠:制约因素及路径选择

韩小芳 毕华书

(南京财经大学会计学院 南京 210046)

【摘要】 本文首先界定了注册会计师资格互惠的内涵,然后从注册会计师考试报名资格、考试标准、继续教育、行业组织结构、市场开放形式等方面重点剖析了我国与其他国家之间存在的差异,并基于此提出了我国开展注册会计师资格互惠的路径选择。

【关键词】 注册会计师 资格互惠 制约因素 路径选择

随着经济全球化的深入推进,注册会计师资格互惠已成为我国注册会计师行业需重点关注的一个课题。笔者拟对此作以下探讨。

一、注册会计师资格互惠的内涵

1. 职业资格互认。职业资格认可有可能局限于一个国家(地区)或一个职业团体内部,也可能涉及两个或多个国家(地区)或职业团体。在涉及两个或多个国家(地区)或职业团体时,职业资格认可一般有两种方式,即单方认可(Unilateral Recognition)和相互认可(Mutual Recognition)。

职业资格的单方认可(Qualification Unilateral Recognition)是指一国(地区)或职业团体单方面接受、认可外国或其他职业团体的职业资格标准。例如,在中国香港回归前,香港就单方面认可了十四个会计师职业组织的职业资格。职业资格互认(Qualification Mutual Recognition)是两国或多国政府间、非政府的职业团体间,以协议的形式确认职业资格在本国或者地区范围内的同等效力、兼容性和可接受性,并在其管辖范围内赋予该职业资格持有人相应的权利。目前,多数国家是通过双边或多边的协议来完成职业资格的互认。职业资格互认的基础是权利对等、效力相当、互惠互利和协调合作。

2. 职业资格互惠。美国会计学会 Parveen P. Gupta 教授(1992)认为,互惠是指两个独立资格认证机构对职业资格相互认可,并向对方保证双方的会员能获得特定的商业或职业优惠待遇。因此,笔者认为,职业资格互惠是指不同国家或地区、不同职业机构之间,通过签订协议的形式相互给予职业资格获取和保持方面的优惠待遇,使不同国家、不同职业机构之间实现职业资格的相互认可。这种优惠待遇原则上应该是对等的,在互惠方签订的双边或多边条约中,任何成员方的权利和义务均是由其与其他成员方通过谈判或协商而达成的,双方当事人在协商一致的情况下,才能予以变更。

笔者认为,注册会计师资格互惠(Certified Professional Accountant's Qualification Reciprocity)是职业资格互惠的一种,可将它界定为:不同国家或地区的注册会计师职业机构之间,通过签订双边或多边协议的形式相互给予参与方取得和

保持对方注册会计师资格的优惠,从而使不同国家或地区、不同会计师职业机构之间实现职业资格相互认可。

二、注册会计师资格互惠的必要性

1. 注册会计师资格互惠有利于经济的全球化发展。会计是一种全球通用的商业语言,注册会计师审计是资本市场得以建立和运转的一项基础性工作。因此,以财务报告审计为主要业务类型的会计服务,在经济全球化的大背景下,必将跨越国界延伸到全球资本市场的各个角落。这既是经济发展对会计职业的必然要求,也是会计职业发展的机遇。然而,目前大部分国家和地区对注册会计师资格的认证却是各自为政,这不仅不利于会计服务的跨国提供,而且严重阻碍了经济的全球化进程。因此,消除会计跨国服务的障碍已是当务之急,职业资格的双边或多边互认正在越来越多地得到人们的重视。在此形势下,如何推动注册会计师资格互惠是我国会计职业界所面临的重大课题。

2. 注册会计师资格互惠有利于企业“走出去”。企业“走出去”战略是关系到我国今后发展全局和前景的重大问题。在企业“走出去”的进程中,对会计专业服务的需求也非常广泛,除了传统的财务报告审计外,还包括内部控制设计、税务筹划、纳税申报、财务咨询、管理咨询、尽职调查以及会计服务外包等。如果不同国家或地区对注册会计师资格相互认可,那么跨国企业的会计服务成本将大大降低。因此,通过注册会计师资格互惠,可以为企业“走出去”及境外发展提供有力的专业支持和保障。

3. 注册会计师资格互惠有利于注册会计师行业“做大做强走出去”。会计师事务所“做出去”的途径多种多样,其中一项重要举措就是推动境外监管机构对我国注册会计师资格的认可。注册会计师行业内职业人员之间的相互认可是事务所进入国际市场的基础条件之一,而注册会计师资格互惠的最终目标就是实现不同国家或地区的会计职业机构相互认可对方的职业资格。因此,我国与其他国家或地区的会计职业机构达成互惠协议有利于我国注册会计师走向世界,使我国的注册会计师行业在更大范围和更高层次上参与国际经济合作与

竞争。

4. 注册会计师资格互惠有利于培养国际化专业人才。通过注册会计师资格互惠,不同国家或地区的会计专业人员通过相互学习、交流和借鉴,可以改善会计专业服务,促进全球范围的会计专业服务和会计专业人力资源的优化配置。同时,资格互惠可以使我国引进其他国家或地区的会计专业人员和先进技术理念,创造竞争中学习的氛围,不断提高会计专业人员素质,促进会计事业发展。

三、注册会计师资格互惠的制约因素

1. 考试报名资格方面的差异。各国对注册会计师考试报名资格的规定要求不一,制约了注册会计师资格互惠的开展。如英格兰及威尔士特许会计师协会(ICAEW)规定,考试报名的基本条件是具有高中以上毕业的学历,鼓励高学历人员报名参加考试。报考人员一般应与 ICAEW 会员所在的事务所签订一份 3~5 年的培训合同,该合同要求在培训期间必须完成至少 450 天的技术工作以及两个阶段(职业阶段和高级阶段)的学会考试。美国全国州会计委员会联合会(NASBA)规定,美国注册会计师考生必须拥有学士学位,要求考生修满 150 个学分以上。然而,这些技能和知识一般要到硕士阶段才能达到,如税务硕士、工商管理硕士和法律硕士。

澳洲会计师公会(CPAA)规定:成为公会会员必须持有经评审的澳洲大学学位才能参加考试,如会计学学位;如果申请者拥有的是不被公会认可的本国大学学历,如非会计学学位,公会将评审其所受的教育是否满足了基础阶段的核心知识要求,若不满足,则需要完成相应的转换课程,如企业财务、财务会计与报告、管理会计等;如果申请者拥有的是不被 CPAA 认可的海外学历,除非这些申请者的资格已被评估并满足公会核心课程(Core Curriculum)的要求,否则申请者必须在完成国际认证考试(International Qualifying Examination)后,再申请成为会员参加考试。

我国《注册会计师法》规定,具有完全民事行为能力、具有高等专科以上学校毕业的学历,或具有会计或相关专业中级以上技术职称的中国公民,可以申请参加注册会计师全国统一考试。

各国教育标准的差异给注册会计师资格互惠带来了阻力。我国需要同这些国家进行协调,采取一些补充措施将教育标准差异缩小,以便注册会计师资格互惠的顺利实现。

2. 资格考试标准方面的差异。以 CPAA2009 年实行的新考试大纲为例,其与我国相关规定存在如下差异:①CPAA 考试由 4 门必考科目与 4 门选考科目组成,必考科目包括道德与公司治理(Ethics and Governance)、战略管理会计(Strategic Management Accounting)、财务报告与披露(Financial Reporting and Disclosure)、全球战略与领导能力(Global Strategy and Leadership),选考科目包括高级审计与鉴证服务(Advanced Audit and Assurance)、高级税法(Advanced Taxation)、当代商业问题(Contemporary Business Issues)、财务风险管理(Financial Risk Management)。考生从中选择 2 门考试,即除专业知识考试外,还包括管理等能力方面的考核。其

与我国注册会计师考试科目对应较少,替代性较低。②CPAA 考试必须在通过道德与公司治理、战略管理会计、财务报告与披露这 3 门科目后,才能报考全球战略与领导能力科目,而我国对考试科目顺序和数目均没有限制。③CPAA 考试的方式均为开卷、笔试,而我国注册会计师考试为闭卷方式。④CPAA 考试的合格分数线一般为 60~65 分,每次考试确定一次,一般不公开,及格率一般为 65%~75%。而我国注册会计师考试以 60 分为合格分数线,每科及格率一般为 10%~20%。可见,这两种考试制度存在较大的差异,客观上制约了注册会计师资格互惠,需要对双方考试制度对接的可能性和可行性作全面和细致的研究,以便设计出切实可行的资格互惠方案。

3. 继续教育制度方面的差异。

(1)继续教育时间的差异。美国注册会计师协会(AICPA)要求其会员每三年必须完成 120 个小时的继续教育课程,且每年最低不得少于 20 个小时。日本公认会计士协会(JICPA)规定,注册会计师每年必须至少完成 40 个学分的继续教育。加拿大注册会计师协会(CGACANADA)发布的《继续职业发展准则》(Continuing Professional Development Standard (Version 1))规定,每个会员在三年内必须完成 120 个小时的继续职业教育课程学习,每年至少学习 20 个小时,且至少有 60 个小时的学习能够得到证明,会员必须保留近三年的学习记录。我国《注册会计师继续教育制度》规定,我国继续教育以 2 年为一个考核周期,每个考核周期接受继续教育学时不得少于 80 个学时,每年不得少于 30 个学时。每年 7 月 1 日以后注册的注册会计师可以不参加当年的继续教育培训,6 月 30 日以前注册的注册会计师应当完成当年的继续教育培训学时。从上述各国注册会计师参加继续教育时间来看,我国与美国、日本和加拿大的规定仍存在一定的差异。

(2)继续教育学习方式的差异。AICPA 和 NASBA 联合发布的《继续职业教育准则公告》明确规定了两种学习方式:一种是有组织的学习活动。在该种方式下,可以采用工作室、研讨会等各种形式,但最后必须有继续教育课程组织者认定的学分。另一种为独立的学习活动。在该种方式下,学习活动是在继续教育组织者的指导下进行的,参与者必须与组织者签订一份合同,并且要在 15 周或更短的时间内完成独立学习。JICPA 规定,继续教育方式分为集中培训、自学、编写专业书籍和在培训班授课四种方式。CGACANADA 规定,职业继续教育培训主要采取以下方式 and 措施:课堂教育、组织学术讲座、召开研讨会以及自学等。我国《注册会计师继续教育制度》将继续教育的形式分为“有组织形式”和“其他形式”两类。由各级注册会计师协会组织的各种形式的培训和事务所经批准组织的内部培训等,为“有组织形式”的培训;“其他形式”的培训则包括出版著作、发表论文、参加行业执业质量检查等。上述各国注册会计师协会认可的学习方式均分为有组织的学习和自主学习,其中有组织的学习占主导地位,而自主学习处于从属地位。

另外,就自主学习层面来讲,各国注册会计师协会对其重视程度有所不同,在会计职业发展比较充分的国家,如美国、

日本等,自主学习方式的认同度较高,自学意识比较强。

(3)继续教育课程设置的差异。AICPA和NASBA联合发布的《继续职业教育准则公告》详细规定了多种课程来满足继续教育的需要,并且每年大约有三分之一的课程要进行修改或更新。其继续教育课程按会员的不同职业发展阶段设计,以满足不同层次的培训要求。具体分为:①基础课:用于新会员,该课程知识面窄,强调基本原则和技能;②中级课:在基础课的基础上强调实际应用;③高级课:强调知识的深度和应用的广度;④更新课:介绍各个领域的最新发展;⑤概览课:从广阔的视角对课程内容进行讨论。JICPA会员的继续教育课程包括审计、会计、税务、咨询、信息技术、职业道德和相关法律法规,并且自2006年4月开始,所有会员必须修满4个学分的职业道德课程,从事法定审计的会员同时还需修满4个学分的审计质量控制课程。

我国《注册会计师继续教育制度》没有规定具体的教育内容,这是因为随着形势发展的不断变化,教育内容也会变化,而《注册会计师继续教育制度》有一定的稳定期和不变期,所以教育内容由培训机构灵活安排。从上述各国注册会计师协会设置的课程来看,各国的课程内容不尽相同,其中美国的课程规划比较详细,而日本的课程设计则相对简约。

4. 注册会计师行业组织结构方面的差异。各国注册会计师行业组织结构存在的差异同样会阻碍资格互惠工作的推进。在奥地利、比利时、丹麦、德国、印度、菲律宾及英国等国,注册会计师行业是由国家级的协会统一管理,而美国、阿根廷、巴西、厄瓜多尔等国的注册会计师行业是由各省或各州组织管理的。在会计职业是中央集权的国家,执业许可证常常是由一个中央机构发行;但在那些分权国家,执业许可证可以由多个机构发行。与会计行业集权制国家开展资格互惠时,只需与某一个协会之间开展谈判协商工作;而与会计行业分权制国家开展资格互惠时,需要分别与各个省或州开展谈判协商工作,例如,AICPA的每个会员须由州政府机构颁发执业许可证,各州会计委员会带有浓厚的地方主义色彩,各州有关注册会计师的法规不尽相同。因此,在开展注册会计师资格互惠的过程中,需要针对不同注册会计师行业组织结构的国家采取不同的互惠措施。

5. 会计服务业市场开放形式方面的差异。根据《服务贸易总协定》的规定,会计服务业的开放形式可划分为跨境服务、境外消费、商业存在和自然人流动,主要涉及市场准入和国民待遇两方面。

(1)市场准入方面。美国不允许境外人员在境内开办合伙所,但衣阿华州要求必须以公司制形式执业;在自然人流动方面,美国北卡罗来纳州要求须是美国公民,或者是有意成为美国公民的合法居民(必须能证明可在美国合法居住且可成为美国公民),或者是与美国北卡州有友好互惠关系的国家公民,才可颁发注册会计师证书。加拿大在审计服务的跨境服务方面,有5个省要求在本省必须有商业存在,2个省有本国国籍要求,2个省要求有永久居住资格。加拿大要求设立事务所必须是采取独资或合伙制;在自然人流动方面的限制,加拿大

2个省要求有加拿大国籍。

我国在跨境服务、境外消费方面基本没有限制。我国允许取得中国CPA资格的外籍人士设立合伙或者有限责任事务所,表明外资独资办所合法化;在会计审计簿记、税收服务、管理咨询服务等专业服务中允许设立代表处,并可以从事营利性活动;允许外国事务所与中国事务所结成成员所,并与外国事务所在其他WTO成员的成员所签订合同关系。在自然人流动方面,允许WTO成员的公司经理、高级行政管理人员和专家作为高级雇员,或作为公司内人员调动临时居留,同时,允许现存中外合作事务所聘请外国注册会计师的特殊待遇。并且自2006年3月2日起取消外国会计师事务所在中国境内临时执行审计业务的行政许可收费,自2004年1月1日起申请临时执业的香港、澳门、台湾地区会计师事务所领取许可证时不再缴纳费用,自2006年1月1日起,香港会计师事务所、澳门核数公司申请的临时执行审计业务许可证自颁发之日起两年内有效。

(2)国民待遇方面。美国在自然人流动方面,限制美国26个州要求须本州居民才可颁发注册会计师证书。加拿大有8个省要求办公场所应由当地居民管理;在自然人流动方面,有6个省对审计业务有住所要求,1个省对注册会计师有住所要求。我国专业服务除自然人流动的水平承诺限制外实行国民待遇,也就是在跨境服务、境外消费和在承诺的商业存在形式及业务范围上没有限制,包括税收服务和管理咨询服务。由此,不同国家在会计服务业市场开放方面均存在差异。在注册会计师资格互惠过程中,我国必须考虑这些差异,采取相关措施减少资格互惠的障碍。

6. 其他制约因素。

(1)民族主义倾向。在会计行业,民族主义会使一个国家不愿意承认外国的职业资格,或者完全限制其他国家人员到本国从事职业工作。例如,菲律宾规定,只有本国公民才有资格从事本国的公共会计事务;奥地利阻止本国的职业会计师加入其他国家的会计师事务所;美国的阿拉巴马州、关岛、北卡罗来纳州、波多黎各和西弗吉尼亚都规定拥有美国公民的身份是注册会计师从事职业工作的一个条件。因此,我国在注册会计师资格互惠过程中,必须考察互惠对象民族主义的强烈程度,针对具体问题开展谈判协商,减少对我国注册会计师进入他国执业的障碍,共同推进注册会计师行业的国际化发展。

(2)各国语言差异。各国注册会计师考试一般是采用各自国家的官方语言,对参加对方考试人员的语言水平提出了较高要求。根据欧共体的要求,德国法定审计师协会(WPK)规定,除欧盟成员国以及挪威、冰岛、列支敦士登、瑞士等国,其他国家的注册会计师要想成为德国法定的审计师,必须参加能力测试。能力测试是以德语为考试语言的笔试和口试,直接测试考生的专业知识,以评价考生在德国执行法定审计业务的能力。按法国有关法律的规定,法国注册审计师协会(CNCC)规定,欧盟以外国家的公民,如果已取得所在国的注册会计师证书,在法国执业还需要参加法语的笔试和面试。

因此,我国在与这些国家开展资格互惠时,必须解决语言差异的问题,建议双方在签署资格互惠协议后,发布报名简章时对报考者语言水平做出相应要求。

四、注册会计师资格互惠的路径选择

1. 深入开展研究工作,认真比较获取注册会计师资格的相关规定。注册会计师资格互惠的前提是明确在获取注册会计师资格的规定方面,双方存在哪些共同点和差异性,从而根据差异来采取相应的措施开展下一步工作。借鉴加拿大特许会计师协会(CICA)的经验,在开展资格互惠工作时,其专门负责资格互惠的机构首先会评估国外会计师职业组织取得注册会计师资格的标准,并以评估的结果为依据,确定其他会计师职业组织的会员是否能够以及在何种条件下能够进入注册会计师职业界,为加拿大职业界所承认。

因此,在开展与其他国家或地区注册会计师资格互惠时,我国应建立严格的评审机制,评估双方取得注册会计师资格的标准。例如,如果我国与CPAA准备开展注册会计师资格互惠工作,那么我国应当全面、深入地比较我国的6门考试科目与CPAA规定的4门必考科目与4门选考科目之间的差异,不仅局限于比较对方是否存在某一科目,而且还要深入地分析其考试内容。如虽然我国规定要考审计科目,CPAA的选考科目中也有高级审计与鉴证服务,但是还需要考察这两门课在考试内容、考试大纲等方面的相似度。

另外,我们还应当关注各国在会计服务开放方面的差异。如果我国与美国开展资格互惠工作,就应当考虑美国各州在这些方面的规定,如在市场准入的自然人流动方面,美国北卡罗来纳州规定,注册会计师考试申请人必须是美国公民,或者是有意成为美国公民的合法居民(必须能证明可在美国合法居住且可成为美国公民),或者是与美国北卡州有友好互惠关系的国家公民。而我国直接允许境外人员参加中国注册会计师资格考试,考试通过者可申请成为中国注册会计师协会会员。因此,在注册会计师资格互惠过程中,双方只有明确了获取注册会计师资格的相关规定的详细差异,才能以此为依据进入沟通谈判阶段。

2. 积极采取补充措施,稳步推进注册会计师资格互惠的沟通谈判工作。根据我国与其他国家或地区获取注册会计师资格的相关规定的详细差异,通过充分的沟通与谈判,积极地采取相关补充措施降低双方在资格获取方面的差异程度,实现双方在注册会计师考试、职业经验、继续教育制度等方面实质性等效。例如,ICAEW与CICA和津巴布韦特许会计师公会(ICAZ)签订的资格互惠协议中规定,这些协会的会员欲成为ICAEW的会员,必须参加和通过ICAEW的能力测试,即在英国再采用英语加试英国的会计实务、审计实务以及税法等。这一补充措施消除了CICA和ICAZ会员获取ICAEW会员资格的障碍,同时也保证了这些会员具备在英国执业的专业胜任能力,达到资格互惠的最终目的。

我国在与其他国家或地区开展资格互惠工作时,要以双方获取注册会计师资格的相关规定的详细差异为依据,采取具体的补充措施使双方均达到对方获取注册会计师资格的要

求。如我国在与美国北卡罗来纳州开展资格互惠时,首先可谈判建立友好互惠关系,从而使得我国公民可以参加该州的注册会计师考试并获取证书。并且,在谈判的过程中,要秉着互惠互利的原则,坚持培养高素质、国际化注册会计师的理念,在高效率、协调各方关系的基础上开展工作,结合实际,根据不同的互惠对象签订不同类型的互惠协议。

例如,香港会计师公会(HKICPA)根据与其他会计职业机构关于获取注册会计师资格的相关规定的差异程度,签署了五种不同类型的互惠协议,包括会籍及合作协议(Membership and Cooperation Agreement)、相互会籍认可协议(Reciprocal Membership Agreement)、相互认可协议(Mutual Recognition Agreement)、认可安排协议(Agreement for Recognition Arrangements)和相互考卷豁免(Mutual Examination Paper Exemptions)。HKICPA在与CPAA达成资格互惠协议的过程中,HKICPA评估了CPAA的相关规定后,认为CPAA的注册会计师资格考试规定与其对考试的相关规定基本相似,在谈判过程中就认可了CPAA的专业考试,CPAA的会员可豁免参加HKICPA的职业资格课程考试,但在实务工作经验方面仍需符合HKICPA的要求并要通过其能力测试,签订了相互认可协议。

3. 加强监督管理,动态保证注册会计师资格互惠协议的效力。通过沟通谈判达成资格互惠协议之后,我国注册会计师协会还要积极开展监督管理工作,巩固注册会计师资格互惠已取得的成果,并运用权变的管理思想,动态保证资格互惠协议的效力。

首先,在签订注册会计师资格互惠协议之后,注册会计师协会应当严格按照协议的内容开展互惠工作,对加入中国注册会计师协会的外籍注册会计师加强监管,使其能够遵守相关的规章制度,行使相应的会员权利,履行相应的会员义务,保证外籍注册会计师在我国的执业质量。其次,在当今的信息化社会,各国经济发展速度较快,注册会计师行业也得到了迅速的发展,签订的资格互惠协议只能在一定时期内有效。因此,我国注册会计师协会应当与签订互惠协议的注册会计师职业机构经常进行沟通交流,及时与对方就影响资格互惠协议的相关情况积极地采取措施,防止资格互惠协议的效力受到影响。

例如,ICAEW与澳大利亚特许会计师公会(ICAA)、新西兰特许会计师公会(NZICA)、南非特许会计师公会(SAICA)签订了资格互惠协议,在原始的协议中规定,这些协会的会员欲成为ICAEW的会员,必须要参加和通过ICAEW的能力测试。随着资格互惠工作的深入开展,各方对获取注册会计师资格的相关规定的改革,2009年ICAEW进一步修订了与这三方签订的资格互惠协议,现在新的协议规定,这三个协会的会员欲成为ICAEW的会员,已经不再需要参加ICAEW的能力测试。

主要参考文献

白晓红. 我国加入WTO专业服务对外开放谈判承诺及其相关分析. 中国注册会计师, 2003; 11