

关于加强会计师事务所基础性标准体系建设的指导意见

(征求意见稿)

注册会计师行业是服务国家建设的一支重要专业力量。改革开放以来，我国注册会计师行业规模不断扩大，服务范围不断拓展，行业发展总体向好，在维护资本市场秩序和社会公众利益、提升会计信息质量和经济效率等方面发挥了重要作用，但同时也存在会计师事务所内部管理和服务标准不统一等突出问题，制约了注册会计师行业高质量发展。推动会计师事务所实施标准化管理是解决这些问题的重要抓手。为指导和推动会计师事务所加强基础性标准体系建设，提高管理和服务的标准化水平，持续做强做优做大，不断提升执业质量和服务能力，更好地服务国家建设，助力中国式现代化建设进程，现提出以下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平总书记关于注册会计师行业“要紧紧抓住服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线”的重要批示精神为根本遵循，深入贯彻落实党的二十大精神，以及中共中央办公厅 国务院

办公厅《关于进一步加强财会监督工作的意见》、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）、《国家标准化发展纲要》等重要文件精神，运用标准化管理理念，着力推进行业标准化建设，发挥标准的基础性、引领性作用，推动会计师事务所按照统一的标准体系强化内部一体化管理、提供高质量专业服务、加强全球网络服务能力建设，持续推进专业化、网络化、数字化、品牌化、国际化建设，全面提升行业整体执业质量和服务国家建设能力，加快行业高质量发展，为全面建设社会主义现代化国家贡献更大力量。

（二）基本原则。

——**坚持问题导向**。聚焦会计师事务所存在的内部管理和
服务标准不统一等发展中的突出问题，分析成因，找准症结，有针对性地提出解决问题的思路和方法，使基础性标准体系能够解决真问题，真解决问题。

——**坚持开放衔接**。做好基础性标准体系的顶层设计，正确处理强制性标准与引导性标准之间的关系，将实践中的好经验好做法转化为基础性标准，不断丰富完善基础性标准体系的内涵并予以细化；做好基础性标准体系与相关法律法规、职业准则和监管要求的有机衔接，使其成为法律法规、职业准则和监管要求落地实施的有力抓手。

——**坚持闭环管理**。围绕基础性标准体系制定实施的全

生命周期，系统抓好基础性标准体系清单的梳理、提炼和修订，以及基础性标准体系的建设、实施、评价、完善等各个环节的工作，推动基础性标准体系更好实施，更有实效。

——**坚持协同发力。**在充分尊重会计师事务所主体地位的基础上，加强各级政府部门和行业协会的协同，厘清职责边界，加强统筹协调，完善工作机制，强化信息共享，形成工作合力。

（三）总体目标。

立足当前，加快建立健全基础性标准体系，以标准引领质量提升，着力解决会计师事务所内部管理和服务标准不统一等问题；着眼长远，形成基础性标准体系建设与实施长效机制，以标准化推动行业专业化、数字化、品牌化、国际化建设，持续全面提升行业执业质量和服务能力。

其中：2023年年底前，对照《注册会计师行业发展规划（2021-2025年）》确定的发展目标，吸收借鉴国际大型成功跨国企业在标准化方面的先进经验和做法，梳理提炼出促进会计师事务所管理和标准化基础性标准体系清单。

2025年年底前，备案从事证券服务业务的会计师事务所普遍建成较为完善的基础性标准体系，并在全所范围内统一实施，管理和服务的标准化水平得到显著提升。鼓励其他会计师事务所参照本指导意见，加强基础性标准体系建设。

二、主要任务

（四）对标对表，梳理形成会计师事务所基础性标准体系清单并持续完善。

基础性标准体系是会计师事务所内部统一制定和实施的一系列政策、程序、标准的组合，以相关法律法规、职业准则和监管要求为遵循，是会计师事务所内部管理和业务管理等方面的具体标准和规范。

中国注册会计师协会负责研究和总结国际大型成功跨国企业在标准化方面的先进经验和做法，集中行业智慧和力量，梳理提炼促进会计师事务所管理和服务标准化的基础性标准体系清单（见附录）。

中国注册会计师协会根据注册会计师行业发展的实际情况以及基础性标准体系的落实情况，适时修订完善基础性标准体系清单并出台细化指引。

（五）查漏补缺，建立健全会计师事务所基础性标准体系。

会计师事务所是基础性标准体系建设的主体，要充分认识到建立健全基础性标准体系对提高本所管理和服务的标准化水平，进而提升执业质量和核心竞争力方面的重要作用，参照基础性标准体系清单，在本所已有政策、程序、标准的基础上，查漏补缺，积极投入资源，建立健全符合本所实际情况的基础性标准体系。会计师事务所主要负责人对本所基础性标准体系的建设和实施承担最终责任。鼓励会计师事务所

所主动公示自身的基础性标准体系。

中国注册会计师协会负责统筹指导和推动会计师事务所建立健全基础性标准体系，并提供必要的宣传、培训和技术援助；各省级注册会计师协会负责督导本地区会计师事务所建立健全基础性标准体系，并定期向中国注册会计师协会汇总和反映本地区会计师事务所的相关情况和问题。

（六）落地见效，推进基础性标准体系落实到位。

会计师事务所要建立相应的机制，通过宣传、培训、指导、检查等方式，确保基础性标准体系在全所范围内（包括所有分所、分部、项目组、合伙人和员工）得到一致理解和执行。会计师事务所可以充分利用信息化手段，将相关政策、程序、标准内嵌到本所的管理、应用系统中，以促进基础性标准体系在全所范围内的统一实施。会计师事务所主要负责人至少每年一次结合对质量管理体系的评价，对本所基础性标准体系的建立和实施情况进行评价，并根据评价结果持续完善基础性标准体系。

各级注册会计师协会应通过综合评价、自律监督、实施指导等方式，推动、督促、指导会计师事务所将基础性标准体系落实到位。

各级财政部门应充分发挥政策指导、配套制度供给、行政监督等作用，将会计师事务所标准化执业情况纳入检查范围，督促会计师事务所落实基础性标准体系。

三、组织保障

（七）加强组织领导。

在财政部党组的坚强领导下，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导作用，各级财政部门、注册会计师协会要强化责任意识，充分认识加强会计师事务所基础性标准体系建设对促进注册会计师行业高质量发展的重要作用，加强领导、统筹推进相关措施落地生效。

（八）加强技术支持。

成立专家组，由财政部门、注册会计师协会、会计师事务所相关专家组成，负责跟踪研究基础性标准体系的建设和实施情况，加强政策解读和舆论引导，定期研究实施中的新情况新问题，及时提供相关政策的修订建议，及时解决重大问题。

（九）加强宣传引导。

加强对会计师事务所主要负责人和其他高级管理人员的宣传引导，使其认识到本会计师事务所的对标差距和短板，以及加强基础性标准体系建设对提高会计师事务所服务水平和能力，促进会计师事务所长远健康发展的重要作用，充分发挥其积极性和主观能动性。加强对会计师事务所从业人员的宣传和引导，使其认识到严格遵守基础性标准体系的要求，提高执业标准化水平的重要意义，主动参与并积极配合基础性标准体系的建设和实施工作。

附录

会计师事务所基础性标准体系清单

本附录梳理提炼了会计师事务所统一制定和实施的基础性标准体系清单，供会计师事务所建立健全本所基础性标准体系参考。会计师事务所应在本所已有政策、程序、标准的基础上，参照本附录列示的各个项目，查漏补缺，建立健全符合本所实际情况的基础性标准体系，并确保其落地实施，切实发挥作用。

一、会计师事务所基础性标准体系清单概览

下表列示了基础性标准体系清单。本清单及对具体项目的解释是示例性的，供会计师事务所设计本所的基础性标准体系时参考。会计师事务所可以按照本所的实际需要设计本所的基础性标准体系，并非必须与本清单列示的项目一一对应。完整的基础性标准体系应涵盖本清单所列示的所有项目，除非某项目对个别会计师事务所不适用。

| 序号 | 基础性标准体系项目 |
|----|-------------|
| 1 | 会计师事务所的战略 |
| 2 | 组织文化和行为守则 |
| 3 | 内部治理机制和管理体系 |
| 4 | 质量管理体系 |
| 5 | 风险管理制度 |

| | |
|----|------------------|
| 6 | 业务操作规程 |
| 7 | 信息化管理制度 |
| 8 | 知识资源管理制度 |
| 9 | 人力资源管理制度 |
| 10 | 财务管理制度 |
| 11 | 内部投资管理制度 |
| 12 | 品牌管理制度 |
| 13 | 网络管理制度 |
| 14 | 对基础性标准体系的监控和整改机制 |

二、会计师事务所的战略

本项目要求会计师事务所统一制定本所的战略，并围绕战略的全生命周期制定相关制度，涵盖战略制定、战略传达、战略实施、战略控制、战略变更等各个环节。

会计师事务所的战略应当体现“质量至上”的原则。会计师事务所应当建立相应的机制，将战略传达至所有分支机构（包括分所、分部，下同）、成员所、合伙人和员工，确保其战略能够在全所范围内得到一致理解和实施。

三、组织文化和行为守则

本项目要求会计师事务所围绕组织文化的培育、推广和传承统一制定相关制度，并制定详细的人员行为守则，包括职业道德要求和独立性要求。

会计师事务所的组织文化应当倡导“诚信为本、质量至上”

的原则，强调树立正确的价值观，维护公众利益，遵守职业道德要求，包括独立性要求。

会计师事务所的职业道德要求和独立性要求应当符合中国注册会计师职业道德守则，并根据本所的实际状况作出进一步明确和细化。

四、内部治理机制和管理体系

本项目要求会计师事务所就内部治理和管理统一制定相关制度。

会计师事务所的内部治理制度主要包括治理结构、权责划分、重大事项的决策机制等。会计师事务所应当建立成熟、完善的治理结构，权责划分和决策机制应当保证全所范围内各项权力相互制衡、可持续，依靠组织和制度进行管理，而不是过度依赖某些领导人的个人权威。

会计师事务所的内部管理制度应当符合《会计师事务所一体化管理办法》的规定，对所有的分支机构、内设部门、业务团队实施一体化管理。

五、质量管理制度

本项目要求会计师事务所按照《会计师事务所质量管理准则第 5101 号——业务质量管理》的规定，就业务质量管理统一制定相关制度，有效运行统一的质量管理政策和程序，确保会计师事务所持续满足法律法规和职业准则的规定，并根据这些规定执行业务，出具适合具体情况的业务报告。

质量管理制度的目标是使全所范围内所有项目组、合伙人和员工按照统一的质量标准执行业务，并保证所有项目均符合会计师事务所的业务质量标准。

六、风险管理制度

本项目要求会计师事务所就风险管理统一制定相关制度，包括风险管理计划，风险管理流程，识别、评估和应对会计师事务所层面和业务层面各类风险的制度，业务风险分级分类管理制度，高风险业务的接受与保持制度，职业风险补偿制度等。

风险管理制度的目标是将会计师事务所整体风险控制 在可接受的水平，防止承接超出会计师事务所风险承受能力的高风险业务。

七、业务操作规程

本项目要求会计师事务所统一制定详细的业务操作规程，以确保全所范围内所有的项目组、合伙人和员工能够按照执业准则和全所统一的标准和规程执行业务，保证执业质量。

业务操作规程应当符合相关法律法规、执业准则和监管要求，并根据会计师事务所的实际情况进行细化。

八、信息化管理制度

本项目要求会计师事务所统一制定本所的信息化战略，以及与信息化战略配套的信息化管理制度，包括信息系统开

发、使用和维护制度，数据治理制度，信息安全与数据保护制度，信息技术资源调配制度等。其中，信息安全与数据保护制度包括涉密信息和敏感信息的范围、涉密信息和敏感信息的存储和访问制度、会计师事务所服务器的备份与管理、信息出境涉密筛查制度等。

信息化管理制度应当使会计师事务所能够在全所范围内统一开发、使用和整合信息技术资源。

九、知识资源管理制度

知识资源包括会计师事务所的技术标准、方法论、知识库、案例库等。本项目要求会计师事务所统一制定本所的知识资源管理制度，使会计师事务所能够在全所范围内统一开发、使用、整合知识资源。

十、人力资源管理制度

本项目要求会计师事务所统一制定和实施本所的人力资源战略，以及与人力资源战略配套的人力资源管理制度，包括合伙人管理制度和员工管理制度等。

人力资源管理制度应当使得会计师事务所能够对分支机构负责人、质量管理负责人、财务负责人等关键管理人员实施统一委派、监督和考核，在全所范围内统一进行人力资源调度和配置。会计师事务所应当为每项业务投入充足的人力资源，以保证不同层级员工工作负荷合理适当。

人力资源管理制度应当有利于会计师事务所吸引、留住

和培养提供高质量专业服务和开展管理所需要的多元化人才队伍，涵盖人力资源招聘、培养、员工薪酬、考核、晋升、合伙人收益分配、惩戒、退出等各个环节。人力资源晋升政策应当体现以质量为导向，并且实施质量“一票否决”制度。

合伙人收益分配制度应当将会计师事务所作为一个利润池进行分配，综合考虑合伙人的执业质量、管理能力、经营业绩、社会声誉等指标，不得以承接和执行业务的收入或利润作为首要指标，不得直接或变相以分所、部门、合伙人所在团队作为利润中心进行收益分配。

十一、财务管理制度

本项目要求会计师事务所统一制定本所的财务管理制度，包括业务收费、预算管理、资金管理、费用和支出管理、会计核算、利润分配等。

其中，业务收费应当以项目工时预算和人员级差费率为基础，保证项目组能够严格按照执业准则的要求执行业务。

十二、内部投资管理制度

所谓内部投资，是指会计师事务所投入资金用于研发、收购，或者其他可以提高本所管理和服务能力的方面。例如，会计师事务所投入一定资金用于信息系统、业务标准的开发，即属于内部投资。

本项目要求会计师事务所统一制定内部投资管理制度，包括内部投资的决策机制、流程、投资管理等方面。

其中，投资决策机制要求会计师事务所制定详细的投资计划，并建立相应的决策机制，在全所范围内统一组织资源。投资管理制度要求会计师事务所对潜在的投资项目实施风险和收益评估，并对已实施的投资项目进行评价和管理。

十三、品牌管理制度

本项目要求会计师事务所统一制定和实施品牌战略，并制定与品牌战略配套的品牌管理制度，包括品牌使用与维护制度等。

品牌管理制度应当使得全所范围内所有合伙人和员工一致理解和遵守其品牌战略，了解和接受品牌定位，并严格按照品牌管理制度使用和维护品牌形象，对于违反相关制度，给品牌形象带来重大不利影响的机构或人员，会计师事务所应当制定相关惩戒措施。

十四、网络管理制度

本项目要求网络总部统一制定和实施网络发展战略，并制定与网络发展战略配套的网络管理制度，包括网络管理架构、成员所（包括境外成员所）的加入和退出、网络总部与成员所的权利与义务、成员所之间的资源整合与协作等，并确保网络中的所有成员所一致理解和执行网络管理制度。

网络总部应当建立清晰、明确、规范的网络治理和管理架构，并在网络层面设置专门的机构，加强网络内的协调和管理。网络管理制度应当明确和规范成员所之间进行资源整

合与协作的义务、机制和方式，以及相关利益分配机制，鼓励成员所之间通过资源整合与协作提高网络的效率和紧密程度。

网络总部应当推行统一的网络文化和行为守则，制定和实施网络层面统一的品牌管理、质量管理、风险管理、业务执行、信息化管理、知识资源管理、人力资源管理、财务管理、网络投资管理制度，并建立相应的机制，在网络层面开展监控和整改。

十五、对基础性标准体系的监控和整改机制

本项目要求会计师事务所建立相应的机制，对基础性标准体系的建立和实施情况实施监控，并对发现的缺陷和问题及时整改，不断完善基础性标准体系。会计师事务所主要负责人应当结合对质量管理体系的评价，至少每年一次对基础性标准体系的建立和运行情况实施评价。