

政策法规导读

(2020年10月第1期)

概 览

发布时间	名称	发布单位 /来源	页码
2020-10-9	《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》	国务院	4
2020-10-23	《政府会计准则制度解释第3号》	财政部	12
2020-10-26	《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》	财政部	20
2020-10-26	财政部、国务院国资委、银保监会有关负责人就印发《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》答记者问	财政部	26

导 读

一、《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》

上市公司是资本市场的基石，提高上市公司质量是推动资本市场健康发展的内在要求，是新时代加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。2020年10月9日，国务院就提高上市公司质量做出了系统性部署安排，发布《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》。

《意见》针对当前上市公司主要面临的痛难点问题，共提出6个方面17项重点举措，以推动上市公司质量的整体提高，六个方面主要包括：提高上市公司治理水平、推动上市公司做优做强、健全上市公司退出机制、解决上市公司突出问题、提高上市公司及相关主体违法违规成本、形成提高上市公司质量的工作合力。

《意见》凸显了问题导向，并强调各方合力监管，加大违法违规行为的处罚力度，完善基础制度建设，多角度促进上市公司质量的提升。

二、《政府会计准则制度解释第3号》

2020年10月23日，为了进一步健全和完善政府会计准则制度，确保政府会计准则制度有效实施，根据《政府会计准则——基本准则》（财政部令第78号），财政部制定了《政府会计准则制度解释第3号》。

《第3号解释》明确规定了4个有关政府会计的会计处理。

主要包括：一是明确行政事业单位在不同情况下接受捐赠的会计处理以及不同类型资产入账的有关事项。二是明确政府对外投资业务的会计处理，并界定了股权投资的适用范围。三是明确政府债券的会计处理，包括财政总预算会计的处理和使用政府债券资金的单位的会计处理。四是明确关于报告日后调整事项的会计处理。

三、《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》

2020年10月26日，为保证会计师事务所审计质量，财政部发布了《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》，推动审计领域有序竞争，促进市场规范。

《实施意见》一共推出了十项政策措施，主要包括：一是完善会计师事务所执业管理政策；二是逐步推动开展会计师事务所质量评估；三是深化会计师事务所符合执业许可条件监督；四是加强会计师事务所执业监测和管理；五是加大会计师事务所信息披露力度；六是强化企业在选聘会计师事务所中的责任；七是加强注册会计师行业自律，维护行业良好有序的竞争环境；八是加大对会计师事务所监督检查力度；九是对负有责任的会计师事务所及相关责任人，严格处罚措施；十是加强行业主管部门与其他监管部门的协同，强化联动，形成合力，共同促进审计质量提升。

原文及相关解读

国务院关于进一步提高上市公司质量的意见

国发〔2020〕14号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

资本市场在金融运行中具有牵一发而动全身的作用，上市公司是资本市场的基石。提高上市公司质量是推动资本市场健康发展的内在要求，是新时代加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。《国务院批转证监会关于提高上市公司质量意见的通知》（国发〔2005〕34号）印发以来，我国上市公司数量显著增长、质量持续提升，在促进国民经济发展中的作用日益凸显。但也要看到，上市公司经营和治理不规范、发展质量不高等问题仍较突出，与建设现代化经济体系、推动经济高质量发展的要求还存在差距。同时，面对新冠肺炎疫情影响，上市公司生产经营和高质量发展面临新的考验。为进一步提高上市公司质量，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，贯彻新发展理念，坚持市场化、法治化方向，按照深化金融供给侧结构性改革要求，加强资本市场基础制度建设，大力提高上市公司质量。坚持存量与增量并重、治标与治本

结合，发挥各方合力，强化持续监管，优化上市公司结构和发展环境，使上市公司运作规范性明显提升，信息披露质量不断改善，突出问题得到有效解决，可持续发展能力和整体质量显著提高，为建设规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，促进经济高质量发展提供有力支撑。

二、提高上市公司治理水平

（一）规范公司治理和内部控制。完善公司治理制度规则，明确控股股东、实际控制人、董事、监事和高级管理人员的职责界限和法律责任。控股股东、实际控制人要履行诚信义务，维护上市公司独立性，切实保障上市公司和投资者的合法权益。股东大会、董事会、监事会、经理层要依法合规运作，董事、监事和高级管理人员要忠实勤勉履职，充分发挥独立董事、监事会作用。建立董事会与投资者的良好沟通机制，健全机构投资者参与公司治理的渠道和方式。科学界定国有控股上市公司治理相关方的权责，健全具有中国特色的国有控股上市公司治理机制。严格执行上市公司内控制度，加快推行内控规范体系，提升内控有效性。强化上市公司治理底线要求，倡导最佳实践，加强治理状况信息披露，促进提升决策管理的科学性。开展公司治理专项行动，通过公司自查、现场检查、督促整改，切实提高公司治理水平。（证监会、国务院国资委、财政部、银保监会等单位负责）

（二）提升信息披露质量。以提升透明度为目标，优化规则体系，督促上市公司、股东及相关信息披露义务人真实、准确、

完整、及时、公平披露信息。以投资者需求为导向，完善分行业信息披露标准，优化披露内容，增强信息披露针对性和有效性。严格执行企业会计准则，优化信息披露编报规则，提升财务信息质量。上市公司及其他信息披露义务人要充分披露投资者作出价值判断和投资决策所必需的信息，并做到简明清晰、通俗易懂。相关部门和机构要按照资本市场规则，支持、配合上市公司依法依规履行信息披露义务。（证监会、国务院国资委、工业和信息化部、财政部等单位负责）

三、推动上市公司做优做强

（三）支持优质企业上市。全面推行、分步实施证券发行注册制。优化发行上市标准，增强包容性。加强对拟上市企业的培育和辅导，提升拟上市企业规范化水平。鼓励和支持混合所有制改革试点企业上市。发挥股权投资机构在促进公司优化治理、创新创业、产业升级等方面的积极作用。大力发展创业投资，培育科技型、创新型企业，支持制造业单项冠军、专精特新“小巨人”等企业发展壮大。发挥全国中小企业股份转让系统、区域性股权市场和产权交易市场在培育企业上市中的积极作用。（证监会、国务院国资委、国家发展改革委、财政部、工业和信息化部等单位与各省级人民政府负责）

（四）促进市场化并购重组。充分发挥资本市场的并购重组主渠道作用，鼓励上市公司盘活存量、提质增效、转型发展。完善上市公司资产重组、收购和分拆上市等制度，丰富支付及融资

工具，激发市场活力。发挥证券市场价格、估值、资产评估结果在国有资产交易定价中的作用，支持国有企业依托资本市场开展混合所有制改革。支持境内上市公司发行股份购买境外优质资产，允许更多符合条件的外国投资者对境内上市公司进行战略投资，提升上市公司国际竞争力。研究拓宽社会资本等多方参与上市公司并购重组的渠道。（证监会、工业和信息化部、国务院国资委、国家发展改革委、财政部、人民银行、商务部、市场监管总局、国家外汇局等单位与各省级人民政府负责）

（五）完善上市公司融资制度。加强资本市场融资端和投资端的协调平衡，引导上市公司兼顾发展需要和市场状况优化融资安排。完善上市公司再融资发行条件，研究推出更加便捷的融资方式。支持上市公司通过发行债券等方式开展长周期债务融资。稳步发展优先股、股债结合产品。大力发展权益类基金。丰富风险管理工具。探索建立对机构投资者的长周期考核机制，吸引更多中长期资金入市。（证监会、财政部、人民银行、国家发展改革委、银保监会等单位负责）

（六）健全激励约束机制。完善上市公司股权激励和员工持股制度，在对象、方式、定价等方面作出更加灵活的安排。优化政策环境，支持各类上市公司建立健全长效激励机制，强化劳动者和所有者利益共享，更好吸引和留住人才，充分调动上市公司员工积极性。（证监会、国务院国资委、财政部等单位负责）

四、健全上市公司退出机制

（七）严格退市监管。完善退市标准，简化退市程序，加大退市监管力度。严厉打击通过财务造假、利益输送、操纵市场等方式恶意规避退市行为，将缺乏持续经营能力、严重违法违规扰乱市场秩序的公司及时清出市场。加大对违法违规主体的责任追究力度。支持投资者依法维权，保护投资者合法权益。（证监会、最高人民法院、公安部、国务院国资委等单位与各省级人民政府负责）

（八）拓宽多元化退出渠道。完善并购重组和破产重整等制度，优化流程、提高效率，畅通主动退市、并购重组、破产重整等上市公司多元化退出渠道。有关地区和部门要综合施策，支持上市公司通过并购重组、破产重整等方式出清风险。（证监会、最高人民法院、司法部、国务院国资委等单位与各省级人民政府负责）

五、解决上市公司突出问题

（九）积极稳妥化解上市公司股票质押风险。坚持控制增量、化解存量，建立多部门共同参与的上市公司股票质押风险处置机制，强化场内外一致性监管，加强质押信息共享。强化对金融机构、上市公司大股东及实际控制人的风险约束机制。严格执行分层次、差异化的股票质押信息披露制度。严格控制限售股质押。支持银行、证券、保险、私募股权基金等机构参与上市公司股票质押风险化解。（证监会、最高人民法院、人民银行、银保监会、国务院国资委等单位与各省级人民政府负责）

(十) 严肃处置资金占用、违规担保问题。控股股东、实际控制人及相关方不得以任何方式侵占上市公司利益。坚持依法监管、分类处置，对已形成的资金占用、违规担保问题，要限期予以清偿或化解；对限期未整改或新发生的资金占用、违规担保问题，要严厉查处，构成犯罪的依法追究刑事责任。依法依规认定上市公司对违规担保合同不承担担保责任。上市公司实施破产重整的，应当提出解决资金占用、违规担保问题的切实可行方案。(证监会、最高人民法院、公安部等单位与各省级人民政府负责)

(十一) 强化应对重大突发事件政策支持。发生自然灾害、公共卫生等重大突发事件，对上市公司正常生产经营造成严重影响的，证券监管部门要在依法合规前提下，作出灵活安排；有关部门要依托宏观政策、金融稳定等协调机制，加强协作联动，落实好产业、金融、财税等方面政策；各级政府要及时采取措施，维护劳务用工、生产资料、公用事业品供应和物流运输渠道，支持上市公司尽快恢复正常生产经营。(国家发展改革委、财政部、工业和信息化部、商务部、税务总局、人民银行、银保监会、证监会等单位与各省级人民政府负责)

六、提高上市公司及相关主体违法违规成本

(十二) 加大执法力度。严格落实证券法等法律规定，加大对欺诈发行、信息披露违法、操纵市场、内幕交易等违法违规行为的处罚力度。加强行政机关与司法机关协作，实现涉刑案件快速移送、快速查办，严厉查处违法犯罪行为。完善违法违规行为

认定规则，办理上市公司违法违规案件时注意区分上市公司责任、股东责任与董事、监事、高级管理人员等个人责任；对涉案证券公司、证券服务机构等中介机构及从业人员一并查处，情节严重、性质恶劣的，依法采取暂停、撤销、吊销业务或从业资格等措施。（证监会、公安部、最高人民法院、财政部、司法部等单位与各省级人民政府负责）

（十三）推动增加法制供给。推动修订相关法律法规，加重财务造假、资金占用等违法违规行为的行政、刑事法律责任，完善证券民事诉讼和赔偿制度，大幅提高相关责任主体违法违规成本。支持投资者保护机构依法作为代表人参加诉讼。推广证券期货纠纷示范判决机制。（证监会、最高人民法院、司法部、公安部、财政部等单位负责）

七、形成提高上市公司质量的工作合力

（十四）持续提升监管效能。坚持服务实体经济和保护投资者合法权益方向，把提高上市公司质量作为上市公司监管的重要目标。加强全程审慎监管，推进科学监管、分类监管、专业监管、持续监管，提高上市公司监管有效性。充分发挥证券交易所一线监督及自律管理职责、上市公司协会自律管理作用。（证监会负责）

（十五）强化上市公司主体责任。上市公司要诚实守信、规范运作，专注主业、稳健经营，不断提高经营水平和发展质量。上市公司控股股东、实际控制人、董事、监事和高级管理人员要各尽其责，公平对待所有股东。对损害上市公司利益的行为，上

上市公司要依法维权。鼓励上市公司通过现金分红、股份回购等方式回报投资者，切实履行社会责任。（证监会、国务院国资委、财政部、全国工商联等单位负责）

（十六）督促中介机构归位尽责。健全中介机构执业规则体系，明确上市公司与各类中介机构的职责边界，压实中介机构责任。相关中介机构要严格履行核查验证、专业把关等法定职责，为上市公司提供高质量服务。相关部门和机构要配合中介机构依法依规履职，及时、准确、完整地提供相关信息。（证监会、财政部、司法部、银保监会等单位与各省级人民政府负责）

（十七）凝聚各方合力。完善上市公司综合监管体系，推进上市公司监管大数据平台建设，建立健全财政、税务、海关、金融、市场监管、行业监管、地方政府、司法机关等单位的信息共享机制。增加制度供给，优化政策环境，加强监管执法协作，协同处置上市公司风险。充分发挥新闻媒体的舆论引导和监督作用，共同营造支持上市公司高质量发展的良好环境。（各相关单位与各省级人民政府负责）

国务院

2020年10月5日

关于印发《政府会计准则制度解释第3号》的通知

财会〔2020〕15号

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，最高人民法院，最高人民检察院，各民主党派中央，有关人民团体，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局：

为了进一步健全和完善政府会计准则制度，确保政府会计准则制度有效实施，根据《政府会计准则——基本准则》（财政部令第78号），我们制定了《政府会计准则制度解释第3号》，现予印发，请遵照执行。

执行中有何问题，请及时反馈我部。

财政部

2020年10月20日

附件：

《政府会计准则制度解释第3号》

一、关于接受捐赠业务的会计处理

（一）行政事业单位（以下简称单位）按规定接受捐赠，应当区分以下情况进行会计处理：

1.单位取得捐赠的货币资金按规定应当上缴财政的，应当按照《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（以下简称《政府会计制度》）中“应缴财政款”科目相关规定进行财务会计

处理。预算会计不做处理。

2.单位接受捐赠人委托转赠的资产,应当按照《政府会计制度》中受托代理业务相关规定进行财务会计处理。预算会计不做处理。

3.除上述两种情况外,单位接受捐赠取得的资产,应当按照《政府会计制度》中“捐赠收入”科目相关规定进行财务会计处理;接受捐赠取得货币资金的,还应当同时按照“其他预算收入”科目相关规定进行预算会计处理。

(二) 单位接受捐赠的非现金资产的初始入账成本,应当根据《政府会计准则第1号——存货》第十一条、《政府会计准则第3号——固定资产》第十二条、《政府会计准则第4号——无形资产》第十三条、《政府会计准则第5号——公共基础设施》第十三条、《政府会计准则第6号——政府储备物资》第十条等规定确定。

上述准则条款中所称“凭据”,包括发票、报关单、有关协议等。有确凿证据表明凭据上注明的金额高于受赠资产同类或类似资产的市场价格30%或达不到其70%的,则应当以同类或类似资产的市场价格确定成本。

上述准则条款中所称“同类或类似资产的市场价格”,一般指取得资产当日捐赠方自产物资的出厂价、所销售物资的销售价、非自产或销售物资在知名大型电商平台同类或类似商品价格等。如果存在政府指导价或政府定价的,应符合其规定。

(三) 单位作为主管部门或上级单位向其附属单位分配受赠的货币资金,应当按照《政府会计制度》中“对附属单位补助费

用（支出）”科目相关规定处理；单位按规定向其附属单位以外的其他单位分配受赠的货币资金，应当按照《政府会计制度》中“其他费用（支出）”科目相关规定处理。

单位向政府会计主体分配受赠的非现金资产，应当按照《政府会计制度》中“无偿调拨净资产”科目相关规定处理；单位向非政府会计主体分配受赠的非现金资产，应当按照《政府会计制度》中“资产处置费用”科目相关规定处理。

（四）单位使用、处置受赠资产，应当按照《政府会计制度》相关规定进行会计处理。处置受赠资产取得的净收入（取得价款扣减支付的相关税费后的金额），按规定上缴财政的，应当通过“应缴财政款”科目核算；按规定纳入本单位预算管理的，应当通过“其他（预算）收入”科目核算。

二、关于政府对外投资业务的会计处理

（一）《政府会计准则第2号——投资》（以下简称2号准则）所称“股权投资”，是指政府会计主体持有的各类股权投资资产，包括国际金融组织股权投资、投资基金股权投资、企业股权投资等。政府财政总预算会计应当按照财政总预算会计制度相关规定对本级政府持有的各类股权投资资产进行核算。

（二）根据国务院和地方人民政府授权、代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责的单位，与其履行出资人职责的国家出资企业之间不存在股权投资关系，其履行出资人职责的行为不适用2号准则规定，不作为单位的投资进行会计处理。通过

单位账户对国家出资企业投入货币资金，纳入本单位预算管理的，应当按照《政府会计制度》中“其他费用（支出）”科目相关规定处理；不纳入本单位预算管理的，应当按照《政府会计制度》中“其他应付款”科目相关规定处理。

本解释施行前有关单位将国家出资企业计入本单位长期股权投资的，应当自本解释施行之日，将原“长期股权投资”科目余额中的相关账面余额转出，借记“累计盈余”科目（以前年度出资）或“其他费用”科目（本年度出资），贷记“长期股权投资”科目，并将相应的“权益法调整”科目余额（如有）转入“累计盈余”科目。

（三）单位按规定出资成立非营利法人单位，如事业单位、社会团体、基金会等，不适用2号准则规定，出资时应当按照出资金额，借记“其他费用”科目，贷记“银行存款”等科目；同时，在预算会计中借记“其他支出”科目，贷记“资金结存”科目。单位应当对出资成立的非营利法人单位设置备查簿进行登记。

本解释施行前单位出资成立非营利法人单位并将出资金额计入长期股权投资的，应当自本解释施行之日，将原“长期股权投资”科目余额中对非营利法人单位的出资金额转出，借记“累计盈余”科目（以前年度出资）或“其他费用”科目（本年度出资），贷记“长期股权投资”科目。

三、关于政府债券的会计处理

根据《政府会计准则第8号——负债》（以下简称8号准则）

第七条规定，政府发行的政府债券属于政府举借的债务。有关政府债券的会计处理规定如下：

（一）财政总预算会计的处理。

政府财政总预算会计应当按照 8 号准则和财政总预算会计制度相关规定对政府债券进行会计处理。

（二）使用政府债券资金的单位的会计处理。

1.单位实际从同级财政取得政府债券资金的，应当借记“银行存款”、“零余额账户用款额度”等科目，贷记“财政拨款收入”科目；同时在预算会计中借记“资金结存”等科目，贷记“财政拨款预算收入”科目。

按照预算管理要求需对政府债券资金单独反映的，应当在“财政拨款（预算）收入”科目下进行明细核算。例如，取得地方政府债券资金的，应当根据地方政府债券类别按照“地方政府一般债券资金收入”、“地方政府专项债券资金收入”等进行明细核算。

2.同级财政以地方政府债券置换单位原有负债的，单位应当借记“长期借款”、“应付利息”等科目，贷记“累计盈余”科目。预算会计不做处理。

3.单位需要向同级财政上缴专项债券对应项目专项收入的，取得专项收入时，应当借记“银行存款”等科目，贷记“应缴财政款”科目；实际上缴时，借记“应缴财政款”科目，贷记“银行存款”等科目。预算会计不做处理。

4.单位应当对使用地方政府债券资金所形成的资产、上缴的专

项债券对应项目专项收入进行辅助核算或备查簿登记。

四、关于报告日后调整事项的会计处理

(一) 单位应当按规定的结账日进行结账，不得提前或者延迟。年度结账日为公历年度每年的12月31日，即《政府会计准则第7号——会计调整》(以下简称7号准则)所称的年度报告日。年度终了结账时，所有总账账户都应当结出全年发生额和年末余额，并将各账户的余额结转到下一会计年度。单位不得对已记账凭证进行删除、插入或修改。

7号准则规定的“报告日以后发生的调整事项”(以下简称报告日后调整事项)是指自报告日至报告批准报出日之间发生的、单位获得新的或者进一步的证据有助于对报告日存在状况的有关金额作出重新估计的事项，包括已证实资产发生了减损、已确定获得或者支付的赔偿、财务舞弊或者差错等。报告批准报出日一般为财政部门审核通过后，单位负责人批准报告报出的日期。

对于报告日后调整事项，单位应当按照7号准则第十八条的规定进行会计处理，具体规定如下：

1.在发生调整事项的期间进行账务处理：

(1) 涉及盈余调整的事项，通过“以前年度盈余调整”科目核算。调整增加以前年度收入或调整减少以前年度费用的事项，记入“以前年度盈余调整”科目的贷方；反之，记入“以前年度盈余调整”科目的借方。

(2) 涉及预算收支调整的事项，通过“财政拨款结转”、“财

财政拨款结余”、“非财政拨款结转”、“非财政拨款结余”等科目下“年初余额调整”明细科目核算。调整增加以前年度预算收入或调整减少以前年度预算支出的事项，记入“年初余额调整”明细科目的贷方；反之，记入“年初余额调整”明细科目的借方。

(3) 不涉及盈余调整或预算收支调整的事项，调整相关科目。

2.调整会计报表和附注相关项目的金额：

(1) 报告日编制的会计报表相关项目的期末数或（和）本年发生数。

(2) 调整事项发生当期编制的会计报表相关项目的期初数或（和）上年数。

(3) 经过上述调整后，如果涉及报表附注内容的，还应作出相应调整或说明。

(二) 单位在报告日至报告批准报出日之间发现的报告期以前期间的重大会计差错，应当根据 7 号准则第十五条第一款和第十八条的规定进行会计处理，具体规定如下：

1.按照本条（一）关于报告日后调整事项账务处理的规定，在发现差错的期间进行账务处理。

2.调整会计报表和附注相关项目的金额：

(1) 影响收入、费用或者预算收支的，应当将会计差错对收入、费用或者预算收支的影响或者累积影响调整报告期期初、期末会计报表相关净资产项目或者预算结转结余项目，并调整其他相关项目的期初、期末数或（和）本年发生数；不影响收入、费

用或者预算收支的，应当调整报告期相关项目的期初、期末数。

(2) 调整发现差错当期编制的会计报表相关项目的期初数或（和）上年数。

(3) 经过上述调整后，如果涉及报表附注内容的，还应作出相应调整或说明。

(三) 单位在报告日至报告批准报出日之间发现的报告期间的会计差错或报告期以前期间的非重大会计差错、影响或者累积影响不能合理确定的重大会计差错，应当根据 7 号准则第十五条第二款规定执行，具体按照本条（一）的规定进行会计处理。

五、关于生效日期

本解释自公布之日起施行。

关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见

财会〔2020〕14号

各省、自治区、直辖市财政厅（局）、国资委，深圳市财政局、国资委，各银保监局：

会计师事务所在促进提高会计信息质量，维护市场经济秩序等方面发挥重要作用。根据国务院有关决定精神，为加强会计师事务所执业管理，切实促进提高会计师事务所审计质量，现提出以下实施意见。

一、重要意义

根据《中华人民共和国注册会计师法》、《会计师事务所执业许可和监督管理办法》（财政部令第97号）等有关规定，近年来，财政部会同有关部门落实会计师事务所执业许可制度，针对不同类型企事业单位审计业务实施会计师事务所资格资质管理，促进了注册会计师行业有序发展。同时，新时代推动经济高质量发展，提高国家治理体系与治理能力现代化，对提高会计师事务所审计质量提出了新的要求。

当前，调整会计师事务所执业管理政策，并切实加强事中事后监管，是新形势下深化“放管服”改革，营造更加公平、有序、高效的市场环境，促进注册会计师行业高质量发展的迫切要求；是聚焦实现“坚持准则，不作假账”，提高上市公司、国有企业及金融企业会计信息披露质量的有效保障；是更好地发挥会计师事

务所第三方审计作用，健全“三位一体”会计监督体系，切实加强财会监督的重要举措。

二、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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深化会计审计领域“放管服”改革，取消从事证券服务业务等专项业务资格审批，综合采取一揽子政策措施，强化市场约束、增强企业责任与加大监管力度，加强会计师事务所执业管理，促进注册会计师行业在公平竞争中、在严格监管中提供更高质量的审计鉴证服务。

（二）主要原则。

1.有序推动，平稳实施。在调整会计师事务所执业管理政策的同时，加快形成接续性管理措施，引导会计师事务所根据自身规模、能力和专长承接业务，推动改革平稳有序实施。

2.质量优先，做强做优。树立质量优先导向，加快推动形成市场择优的体制机制，引导要素资源等向优质会计师事务所聚集，促进注册会计师行业发展壮大。

3.突出重点，统一规则。以上市公司、国有企业及金融企业等公众利益实体审计作为监管重点，完善执业标准体系，维护国家统一审计准则的严肃性，促进形成规范统一的审计市场。

4.综合施策，协同配合。突出行业监管的系统性协同性，综合运用行政监管、市场约束、行业自律、信用建设等多种方式手段，

加强部门间的协同配合，共同促进提高会计师事务所审计质量。

三、具体政策措施

（一）完善会计师事务所执业管理政策。财政部联合有关部门制定会计师事务所从事证券服务业务备案管理办法。备案管理充分运用现有规章制度，突出服务能力和执业质量，促进形成科学有序的管理格局。简化备案流程、推进网上办理，提高办事效率和服务水平。突出自主择优的市场导向，调整完善相关会计师事务所执业管理办法。从事国有企业、金融企业审计服务的会计师事务所应当具备相应执业能力和风险承担能力。

（二）逐步推动开展会计师事务所质量评估。鲜明树立质量优先发展导向，进一步推动大型会计师事务所做强做优，促进中小型会计师事务所做精做专，形成大中小型会计师事务所协同发展的格局。财政部、国资委、银保监会等部门共同推动会计师事务所质量评估结果的运用，为市场主体自主选择提供参考。根据国有企业、金融企业业务特点，推动开展会计师事务所从事国有企业及金融企业审计业务专项评估工作，体现专项性与针对性。

（三）深化会计师事务所符合执业许可条件监督。财政部门依据会计师事务所执业许可规定，结合从事证券服务业务、国有企业、金融企业等审计业务特点，根据需要组织开展对会计师事务所执业能力等情况的核查。根据核查结果，采取出具管理建议书、责令整改、警示函等措施。同相关部门及时共享核查信息，并及时披露核查结果。

（四）加强会计师事务所执业监测和管理。财政部通过财务会计行业管理系统，加强对从事证券服务业务、国有企业及金融企业审计业务的会计师事务所重大事项变更的信息监测，并给予必要的关注、评估等，及时同国资委、银保监会共享有关信息，并视情况向市场公开提示。加强会计师事务所合伙人管理，对首席合伙人、质量控制主管合伙人和其他执行合伙事务合伙人的任职资格、诚信要求等作出细化规定并督促落实。

（五）加大会计师事务所信息披露力度。在现有财务会计行业管理系统基础上，充分运用会计师事务所执业许可审批、重大事项变更备案、从事证券服务业务备案，以及有关部门监督检查中取得的信息，建立完善会计师事务所及注册会计师信息披露平台。及时披露会计师事务所组织形式、人员构成、主要业务、质量评估情况、表彰荣誉、处罚处理等信息，满足企业选聘会计师事务所信息需求，自觉接受社会公众监督。披露信息涉及相关国有企业、金融企业的，财政部门及时与相关监管部门进行沟通。增强会计师事务所透明度，加强注册会计师行业诚信体系建设，研究推动对执业失信行为的联合惩戒。

（六）强化企业在选聘会计师事务所中的责任。企业应当进一步健全公司治理结构，加强内部控制，落实会计师事务所对股东负责的要求，有效发挥股东大会、董事会及审计委员会、监事会在选聘会计师事务所中的作用。财政、国资、银保监会等部门实行分类指导，督促相关企业合理选聘会计师事务所，充分考虑拟聘

事务所同企业资产规模、业务特征等情况的匹配程度。

（七）加强注册会计师行业自律。中国注册会计师协会和地方注册会计师协会切实加强行业风险教育，引导会计师事务所增强风险意识并根据自身执业胜任能力承接业务，对超出能力范围承接业务的及时劝诫。加大自律监管力度，完善自律规则，加大与行政监管的协同力度。及时完善注册会计师职业道德守则。密切关注会计师事务所低价竞争等行为，对违反自律规范的严格惩戒。

（八）加大对会计师事务所监督检查力度。财政部门依法加大对会计师事务所执业质量检查力度，继续推动“双随机一公开”抽查，进一步加大对上市公司、国有企业、金融企业等公众利益实体审计的监督检查力度。加强监督检查工作的协同和信息共享，国资委、银保监会等部门发现的有关会计师事务所的问题线索移送财政部办理，财政部及时通报相关监督检查结果，切实提高监督检查的针对性、有效性与权威性。

（九）严格对负有责任的会计师事务所及相关责任人的处罚措施。严格落实注册会计师法、证券法关于会计师事务所和注册会计师执业违法处罚规定。对出具审计报告存在故意或重大过失的会计师事务所依法暂停执业或吊销执业许可，对负有直接责任的注册会计师视情况依法暂停或吊销其注册会计师执业证书。

（十）加强行业主管部门与其他监管部门的协同。进一步理顺财政部门作为注册会计师行业主管部门同国资、银保监等部门

的关系，形成协调协同工作格局。行业主管部门应及时完善审计准则等执业规则，督促会计师事务所提高审计质量，有效满足其他监管部门对审计质量的需求，并共同维护审计准则规则的统一性、完整性。

四、组织实施

各地财政、国资等部门和银保监会派出机构应当提高对加强会计师事务所执业管理与提高审计质量的认识，按照职责分工，加强协同配合，抓好工作落实。应当密切关注实施过程中的问题，及时研究解决方案，积极稳妥地推进相关工作。要及时制定相关配套政策，促进各项重点工作的有序开展，努力增强会计师事务所的自律性、公正性与专业化水平，促进注册会计师行业在强化财会监督、提升国家治理体系与治理能力现代化方面发挥应有作用。

财政部 国务院国资委 银保监会

2020年9月25日

财政部、国务院国资委、银保监会有关负责人就印发《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》答记者问

近日，财政部、国务院国资委、银保监会落实国务院金融稳定发展委员会工作任务要求，共同印发《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》(以下简称《实施意见》)。三部门有关负责人就《实施意见》回答了记者提问。

一、近年注册会计师行业在提升审计质量方面取得哪些进展？

答：注册会计师审计是提高经济信息质量、执行财经法规、维护市场经济秩序、保护投资者利益的重要制度安排。近年来，财政部在国务院国资委、银保监会等部门的大力支持下，开展提升会计师事务所审计质量专项整治，严厉打击注册会计师行业违法违规行为，加强行业管理制度和审计准则建设，持续推动会计师事务所加强一体化管理，加快推进函证集中化、数字化处理，引导注册会计师行业在提升审计质量方面取得积极成效。注册会计师有效履行职责，开展对国有企业、金融机构、上市公司等主体的财务报表审计，出具审计意见，提示企业经营风险和财务风险，保护了投资者和社会公众利益。行业实力不断发展壮大，一批实力较强的会计师事务所脱颖而出。积极服务国家建设，为相关领域风险防范提供专业支持。

但同时，注册会计师行业发展还存在一些问题，部分会计师事务所审计质量不高、风险意识不足、内部治理不完善，执业环境不容乐观，需要加强和改进执业管理，进一步提升审计质量。

二、印发《实施意见》的主要考虑是什么？

答：适应我国会计师事务所发展状况，为保证会计师事务所审计质量，此前，财政部会同有关部门对会计师事务所从事有关业务实行了资格管理。如，对从事资本市场业务、国有企业、金融机构审计的会计师事务所做出了一些规定与要求。

为深化“放管服”改革，财政部会同有关部门研究调整会计师事务所执业管理政策，简政放权、放管结合、优化服务，增强注册会计师行业发展活力，维护行业发展秩序，优化行业发展环境，营造更加公平、有序、高效的市场环境。调整会计师事务所执业管理政策的同时，必须积极采取措施，既要推动审计领域有序竞争；又要促进市场规范运行，推动注册会计师行业高质量发展，切实提高审计质量。

财政部会同国务院国资委、银保监会印发《实施意见》，坚持有序推动，平稳实施，在调整会计师事务所执业管理政策的同时，加快形成接续性管理措施，引导会计师事务所根据自身规模、能力和专长承接业务，推动改革平稳有序实施。总的考虑是：坚持质量优先，做强做优，树立质量优先导向，加快推动形成市场择优的体制机制，引导要素资源等向优质会计师事务所聚集，促进注册会计师行业发展壮大；坚持突出重点，统一规则，以上市公

司、国有企业及金融企业等公众利益实体审计作为监管重点，完善执业标准体系，维护国家统一审计准则的严肃性，促进形成规范统一的审计市场。

三、请介绍《实施意见》的主要内容。

答：《实施意见》突出行业监管的系统性协同性，运用行政管理、市场约束、行业自律、信用建设等多种方式手段，推出了 10 项政策措施，强化市场约束，增强企业责任，加大监管力度，加强会计师事务所执业管理，促进注册会计师行业在公平竞争中、在严格监管中实现高质量发展。

一是完善会计师事务所执业管理政策，对会计师事务所从事证券服务业务实行备案管理，充分运用现有规章制度，突出服务能力和执业质量，促进形成科学有序的管理格局。二是逐步推动开展会计师事务所质量评估，鲜明树立质量优先发展导向，进一步推动大型会计师事务所做强做优，促进中小型会计师事务所做精做专，形成大中小会计师事务所协同发展的格局。三是深化会计师事务所符合执业许可条件监督，督促会计师事务所不断保持和提升执业能力。四是加强会计师事务所执业监测和管理，及时共享有关信息。五是加大会计师事务所信息披露力度，满足企业选聘会计师事务所信息需求，自觉接受社会公众监督。加强注册会计师行业诚信体系建设，研究推动对执业失信行为的联合惩戒。六是强化企业在选聘会计师事务所中的责任，企业应当有效发挥股东大会、董事会及审计委员会、监事会在选聘会计师事务所中

的作用。七是加强注册会计师行业自律，维护行业良好有序的竞争环境。八是加大对会计师事务所监督检查力度，加强监督检查工作的协同和信息共享。九是对负有责任的会计师事务所及相关责任人，严格处罚措施。十是加强行业主管部门与其他监管部门的协同，强化联动，形成合力，共同促进审计质量提升。

四、《实施意见》将如何加强组织实施？

答：一是明确工作任务分工，确定时间表、路线图。细化《实施意见》中的每一项措施，形成具体的重点工作任务，明确职责分工，加快形成配套措施的具体细则，以确保《实施意见》得到有效实施。

二是加强部门协同配合。进一步理顺财政部门作为注册会计师行业主管部门同国资、银保监等部门的关系，形成协调协同工作格局。财政部门及时完善审计准则等执业规则，及时了解其他监管部门对审计质量的需求，指导和监督会计师事务所提高审计质量，有效满足相关需求。

三是切实抓好贯彻落实。各地财政、国资等部门和银保监会派出机构应当提高对加强会计师事务所执业管理与提高审计质量的认识，按照职责分工，加强协同配合，抓好工作落实。应当密切关注实施过程中的问题，及时研究解决方案，积极稳妥地推进相关工作。