

全面注册制下注册会计师行业的机遇、 风险与应对

北京注册会计师协会行业发展战略委员会

2023年7月

执笔人：李福春、张宏亮、康 勇

张 昆、刘尔奎、宋海燕

校对人：滕娟

摘 要

股票发行注册制自科创板开板以来经历了 4 年的试点，经评估具备向全市场推广的条件。2023 年 2 月，全面注册制改革正式启动。在以信息披露为核心的监管理念下，会计信息成为资本市场参与各方的博弈核心变量，注册会计师行业发展进入重要的业务机遇期，相伴而来的是行业将面临审计期望提高、巨额民事赔偿、品牌声誉损失、审计成本加大等风险，在政策机遇与执业风险并存的形势下，探讨注册会计师行业如何对内提升管理，对外与市场各方协同，实现行业高质量发展具有一定的现实意义。

关键词:注册制改革 注册会计师 机遇与风险 应对策略

目 录

一、全面注册制改革的背景	1
(一) 改革历程.....	1
(二) 改革要点.....	1
二、全面注册制改革为注册会计师行业带来的重大机遇.....	2
(一) 全面注册制下注册会计师在资本市场及上市公司外部治理中的地位更加突出，行业发展进入重要的政策机遇期.....	2
(二) 全面注册制下的市场扩容及“进入资格化、退出常态化”，行业的发展进入重要的业务机遇期.....	4
(三) 全面注册制下强化监管，行业发展进入优胜劣汰的价值凸显期.....	5
(四) 全面注册制下信息披露具有强大的信号传递和估值引领作用，推动会计师事务所做强做大.....	10
三、全面注册制改革对注册会计师行业产生的主要风险.....	12
(一) 法律责任风险.....	12
1. 审计期望抬高、报表责任失衡引发责任转移.....	13
2. 民事责任范围扩大、判罚加重.....	13
3. 缺少向第三方追责机制.....	14
4. 相关审计准则有待完善.....	14
(二) 声誉风险.....	15
(三) 胜任能力、数字化和审计成本加大的风险.....	17
1. 胜任能力存在缺口.....	17
2. 上市公司数字化转型带来新挑战.....	18
3. 审计成本不断加大.....	19
四、全面注册制改革背景下的行业应对策略	21
(一) 会计师事务所层面.....	21
1. 提高政治站位，练好内功.....	21
2. 理性决策、顺势而为.....	21
3. 认清风险性质、加强合规管理、完善预警机制.....	22
4. 建立偿付能力动态评估机制.....	23
(二) 行业协会层面.....	23
1. 完善行业民事责任风险承担机制.....	23
2. 推动行业人才体系建设及行业全生命周期人才培养工作.....	24
3. 其他方面.....	24
(三) 对相关部门的建议.....	24
1. 落实“追首恶”的责任.....	24
2. 压实“惩帮凶”的责任.....	25
3. 精准问责，取消“连坐机制”.....	25
4. 开展上市公司综合信用评价，净化资本市场生态系统.....	25

一、全面注册制改革的背景

（一）改革历程

我国证券市场制度历经审批制、核准制、注册制三个阶段。审批制（1990-1998年）由地方政府根据发行额度或指标推荐发行上市，证券监管部门具有审批职责；核准制（1999-2018年）又分通道制和保荐制两个时期。通道制（1999-2004年）期间证券监管机构给券商一定的发股数量，发行一家上报一家。保荐制（2005-2018年）期间券商要对发行人进行推荐和辅导，并对上市公司信息披露情况负相关责任。注册制（2019-2023年）明确，只要达到法定条件要求的企业即可发行股票，证券监管机构仅对申报文件的真实性、准确性、完整性和及时性进行合规性质的形式审查，不再评判拟上市企业的价值。企业是否有价值、优质与否完全交给市场判断。

回顾我国资本市场注册制改革的历史进程，从2015年4月初次审议至今，《证券法》修订历经多轮审议与试点工作，在市场结构和生态逐步优化的同时，注册制的基本架构、制度规则也得到了市场的总体认同，具备向全市场推广的条件。

自2019年以来，科创板、创业板、北交所先后试点注册制，2023年全面注册制启动，经过4年的发展，我国资本市场股票发行完成了由核准制向注册制的过渡。《首次公开发行股票注册管理办法》已于2023年2月17日经中国证券监督管理委员会（以下简称“证监会”）2023年第2次委务会议审议通过并予以公布，自公布之日起施行。证券交易所、全国股转公司、中国结算、中证金融、证券业协会配套制度规则同步发布实施，覆盖全国性证券交易场所，覆盖各类公开发行股票行为，股票发行注册制正式向全市场推开。

（二）改革要点

全面注册制改革的要点包括以下几个方面。一是较为全面的覆盖上交所、深交所、北交所在内的全国性证券交易场所和全国股转系统（即“新三板”），以及与其相关的各类公开发行股票行为。对应的规范性文件包括证监会规章、证券交易场所的业务规则及其具体指南类文件等均同步调整；二是市场掌握选择权，信息披露是重要基础。与核准制相比，注册制改革的本质更偏向于市场掌握选择权，信息披露则是市场做出选择的重要基础。证监会主席易会满在沪深交易所主

板注册制首批企业上市仪式上表示，要坚持以信息披露为核心，监管部门不对企业的投资价值做判断，同时也强调了透明度的变化，审核中涉及的所有内容都将公开，监督制衡更加严格，促进市场公正透明；三是把关方式及监管执法力度发生变化，把关方式从过往的实质审查转向形式审查，高度关注信息披露质量。由发行人承担相关责任与风险，各方服务机构同样需要加强对规则的理解，对企业的资料进行全面审查和判断，履行专业职责。监管执法力度进一步加强，打击各种造假和欺诈行为，以涵盖行政处罚、刑事追责、民事赔偿及诚信记录在内的资本市场立体追责体系对违法犯罪分子形成强有力的震慑。

本次注册制改革重点关注信息披露，旨在以全新配套制度安排进一步赋能资本市场。对新股发行的价格、规模等不设任何形式限制，显著提高了审核注册的效率、透明度以及可预判性。在改革思路上，主要关注以下两个方面。一是统一注册制将在全国性交易所各市场板块全面推行；二是在资本市场体系、基础制度改革、证监会自身建设三个维度进行全面统筹完善和制度建设。在发行上市审核注册机制方面，主要对优化注册程序、统一注册制度、完善监督制衡机制、全国股转系统同步实行注册制这几个领域，向证监会和交易所提出了不同的要求。通过全面注册制改革，资本市场体系进一步完善，符合我国国情的注册制架构体系逐步形成。

二、全面注册制改革为注册会计师行业带来的重大机遇

（一）全面注册制下注册会计师在资本市场及上市公司外部治理中的地位更加突出，行业发展进入重要的政策机遇期

2020年10月29日，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，在“全面深化改革，构建高水平社会主义市场经济体制”部分提出，全面实行股票发行注册制，建立常态化退市机制，提高直接融资比重。财政部根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》的有关要求，制定了《会计改革与发展“十四五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》），明确提出“十四五”时期，会计改革与发展的总体目标是：主动适应我国经济社会发展客观需要，会计审计标准体系建设得到

持续加强，会计审计业发展取得显著成效，会计人员素质得到全面提升，会计法治化、数字化进程取得实质性成果，会计基础性服务功能得到充分发挥，以实现更高质量、更加公平、更可持续的发展，更好服务我国经济社会发展大局和财政管理工作全局。

同时，《规划纲要》对“十四五”时期贯彻落实《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，以下简称“国办发30号文”）有关内容作了进一步强调，坚持监管与服务并重、治标与治本结合，“十四五”时期注册会计师行业管理将重点做好三方面工作。

（1）依法整治行业秩序；（2）强化行业日常管理；（3）优化行业执业环境和能力等。包括加快推进注册会计师行业法律和基础制度建设、全面深化注册会计师行业“放管服”改革、加强注册会计师行业信息化建设、不断完善和有效实施注册会计师职业准则体系、引导会计师事务所强化内部管理、从源头有效遏制注册会计师行业低价恶性竞争问题、提升会计师事务所审计风险承担能力等十三项具体措施。

面对新形势新任务，为进一步推动行业人才工作整体上台阶，更好服务国家建设，2022年6月22日，财政部发布《关于加强新时代注册会计师行业人才工作的指导意见》（以下简称《指导意见》），阐明注册会计师是服务国家建设的一支重要专业力量，人才是行业的第一资源，是行业高质量发展的基础和支撑。

全面注册制以强制信息披露为核心，会计信息作为资本市场参与各方的博弈核心变量，会计信息质量和审计质量成为保证博弈公平和有效的基石，其重要性和地位更加突出，对注册会计师行业在注册会计师质量管理、人才培养、品牌建设及规模化、数字化、国际化等方面提出了更高的要求。《规划纲要》和《指导意见》已为注册会计师行业在“十四五”期间的高质量发展作了前瞻性规划，注册会计师行业的未来发展获得了强有力的政策支持，随着各项具体措施落地将会极大改善和提升注册会计师行业整体水准。

全面注册制下注册会计师在资本市场及上市公司外部治理中的地位更加突出、作用更加重要，专业服务软实力也成为促进各地方经济发展的重要因素。各地方政府加大了对注册会计师行业的政策鼓励，例如宁波市财政局在2023年3月16日发布了《关于2022年度宁波市会计等专业服务机构和专业人才队伍高质

量发展奖补资金（第一批）的公示》，奖励两家会计师事务所各 1000 万元，奖励力度几乎前所未有的。同时，根据《进一步促进宁波市会计等专业服务机构和专业人才队伍高质量发展的实施办法》，宁波对引进具备证券业务资格的会计师事务所总部、国内前 50 强会计师事务所和税务师事务所（含分所）、专业机构的业务发展规模、专业人才培养等方面都制订了具体举措；苏州市财政局于 2022 年 11 月出台了《关于促进苏州注册会计师行业高质量发展的若干措施》，细化扶持注册会计师行业的政策措施，包括行业人才奖励政策、支持行业做强做优奖励政策、支持行业做精做专奖励政策、优化行业执业环境措施、健全行业监管机制等五大方面。

综上，在“十四五”期间，全面注册制的推行进一步提升了注册会计师行业在资本市场和社会经济发展中的地位，注册会计师行业发展已进入重要的政策机遇期。

（二）全面注册制下的市场扩容及“进入资格化、退出常态化”，行业的发展进入重要的业务机遇期

2019 年 6 月底，中国 A 股上市公司数量为 3631 家。2019 年 7 月，随着首批科创板上市公司正式上市交易，标志着在中国资本市场开启注册制试点工作。至 2023 年 5 月末，近三年间中国 A 股上市公司数量已增至 5200 家。Wind 资讯显示，2020 年和 2021 年，A 股 IPO 融资额分别为 4792.94 亿元和 5426.43 亿元，2022 年 424 家 A 股 IPO 公司共募资 5869.66 亿元，再创历史新高。从开启注册制试点至今的实践工作来看，注册制有力促进了更多企业通过资本市场进行融资，常态化的退市机制和市场化的定价机制也使资本市场更加健康、更加符合市场规律，从而推动了拟上市主体以及上市主体在经营管理、股权架构、价值评估方面产生更加积极的变化。

从科创板注册制试点到上交所、深交所各上市板块全面推行注册制，将极大促进资本市场的透明度，上市及再融资进程将更加便利，更加开放和包容的资本市场对有志于登上资本市场舞台的企业更加具有吸引力，从而激发更多投资者对新兴科创企业的投资热情。对专注于研发投入和创新发展、掌握核心高新技术、具备高成长发展条件的优质企业，资本市场将给予更加包容的上市环境，通过资本市场进一步促进实体经济、资本、高科技有机融合，促进优质企业及潜在优质

企业高质量发展。全面推行注册制后，能够直接受益于通过资本市场获取融资服务的企业范围将进一步扩大，各上市板块的融资功能将会得到进一步提升。

注册制改革不仅对上市标准进行了优化，同时明确了多元化的退市标准和常态化的退市机制，高风险、低效益等不再符合上市条件的企业将面临退市强监管，退出机制常态化在净化资本市场、投资者教育等方面正在发挥积极作用。根据wind统计，2019年至2022年退市上市公司数量屡创新高，合计超过90家，其中强制退市的上市公司数量已超过前20年的总和。在全面注册制落地实施后，上市公司退市将进一步实现常态化，上市公司的整体质量能够得到进一步提升，资本市场更加健康。

综上，全面注册制下明确了各板块所支持和鼓励的企业类型。各板块之间的差异化定位有助于拓宽企业准入范围，有利于企业充分考虑自身主营业务、经营业绩、研发投入等与对应板块上市条件的匹配程度，根据自身实际情况选择合适的上市路径。全面注册制下“双向畅通”的上市退市制度，让资本市场有较强的扩容预期，退市也将及时化、常态化，同时全面注册制下实行及格线制度，注册的大门敞开、流程简化、成本降低，使注册上市成为更多达标企业的选择。数量众多的准IPO企业和准达标企业为注册会计师行业带来更多的业务需求，是会计师事务所抢占市场份额、做大做强、弯道超车的重要机遇期。

（三）全面注册制下强化监管，行业发展进入优胜劣汰的价值凸显期

在全面注册制下，会计师事务所等中介机构是连接拟上市公司和证监会、交易所的重要枢纽，需要时刻履行好资本市场“看门人”的职责。在监管强化、责任压实、“零容忍”的背景下，注册会计师行业会出现“良币排斥劣币”，预计一些低质量、“卖报告”的会计师事务所会被淘汰，而高质量、有规模、有品牌的会计师事务所将进一步发展壮大，价值更加凸显。

新《证券法》明确保荐人、承销的证券公司及其直接责任人员未履行职责时对受害投资者所应承担的过错推定、连带赔偿责任；提高证券服务机构未履行勤勉尽责义务的违法处罚力度，由原来最高可处以业务收入五倍的罚款提高到十倍，情节严重的，并处暂停或者禁止从事证券服务业务等。《刑法修正案（十一）》明确将保荐人作为提供虚假证明文件罪和出具证明文件重大失实罪的犯罪主体，适用该罪追究刑事责任。对于律师、会计师等中介机构人员在证券发行、重大资

产交易活动中出具虚假证明文件、情节特别严重的情形，最高可判处 10 年有期徒刑。

在此背景下，证监会不断加强全过程监管，对会计师事务所提出了更高要求。全面注册制改革的核心特征之一是放管结合。通过加大“管”的力度，督促中介机构归位尽责。一方面强调“申报即担责”，通过现场检查、现场督导等手段压实中介机构责任；另一方面保持“零容忍”执法高压态势，严肃追究违法违规责任，从而不断提升中介机构的职业道德水平和守法合规意识。

根据证监会官网《关于 2022 年首发企业现场检查有关情况的通报》，2022 年证监会秉持“申报即担责”的监管理念，在现场检查工作中强化信息披露把关，压实各方申报责任。按照对重大违法违规行为“零容忍”、对非重大违法违规行为依问题性质分类处理的原则，全年共完成对 28 家首发申请企业的检查及处理工作，涉及主板企业 15 家、科创板企业 3 家以及创业板企业 10 家。针对上述现场检查发现的问题，监管部门按照性质及对信息披露或执业质量的影响，对发行人及中介机构采取以下分类处理措施。一是对 1 家涉嫌违法违规的企业移送稽查；二是对 9 家信息披露存在重大问题的企业及 5 家执业质量存在重大缺陷的保荐机构，采取出具警示函的行政监管措施或由交易所采取出具书面警示的自律监管措施。涉及律师或注册会计师的执业质量问题，移送有关部门研究处理；三是对其余 18 家企业及其他中介机构依法不采取监管措施。该 18 家企业及相关中介机构主要涉及一般性问题，审核注册部门已将问题通报发行人及中介机构，并视情况发出监管工作函，督促其整改规范。

近期一些案例表明，审计失败可能会给会计师事务所带来重大风险，甚至由于被处罚、人才流失、客户流失等因素而退出市场，市场的选择会淘汰一批低质量、高风险的会计师事务所，优质客户资源向一些有规模、有质量的会计师事务所集中，体现为优胜劣汰效应，这对一部分综合能力强的会计师事务所形成重要的发展机遇。

注册制试点实施以来，审计客户资源有向大所进一步集中的趋势。我们统计了 2020-2022 年大所审计的上市公司总资产占有上市公司总资产的比例，从图 1 中可以看到，“四大”所（德勤、普华永道、安永、毕马威）审计的总资产占上市公司总资产的近 85%、“十大”所审计的总资产占上市公司总资产的 95%、

“二十大”所占到 98%以上、“二十大”以外的小所审计的总资产仅占有上市公司总资产的不足 2%。

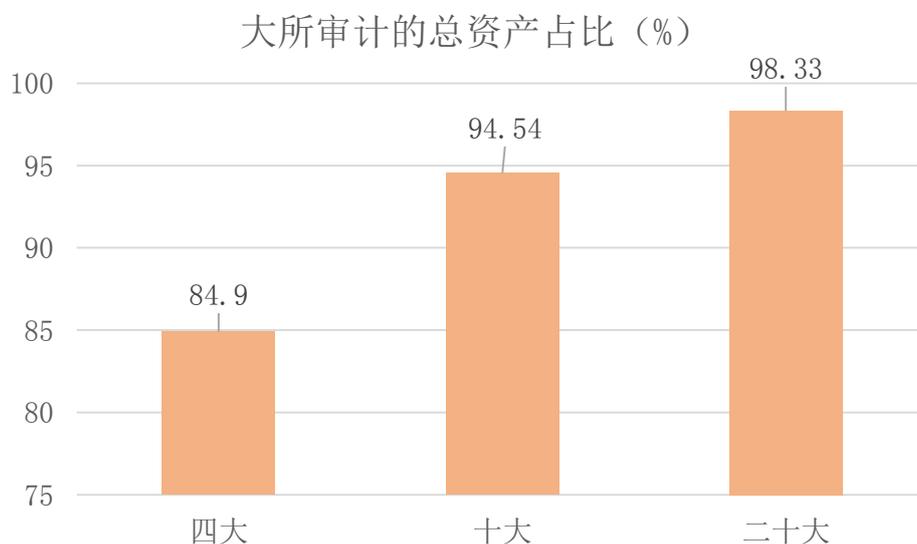


图 1 会计师事务所大所审计的总资产占比 (2020-2022 年)

从 2020 年到 2022 年的审计收费变化趋势来看，存在明显的收费集中化倾向。以国内前“十大”所为例，2020 年前“十大”所的总审计费占有上市公司审计收费的 73.81%，2021 年增加到 74.06%，2022 年进一步增长到 80.19%，两极分化迹象明显（图 2）。可以预见，注册制后审计市场有进一步向品牌大所集中的趋势，市场的优胜劣汰功能进一步加强，大所的市场份额和价值进一步凸显。

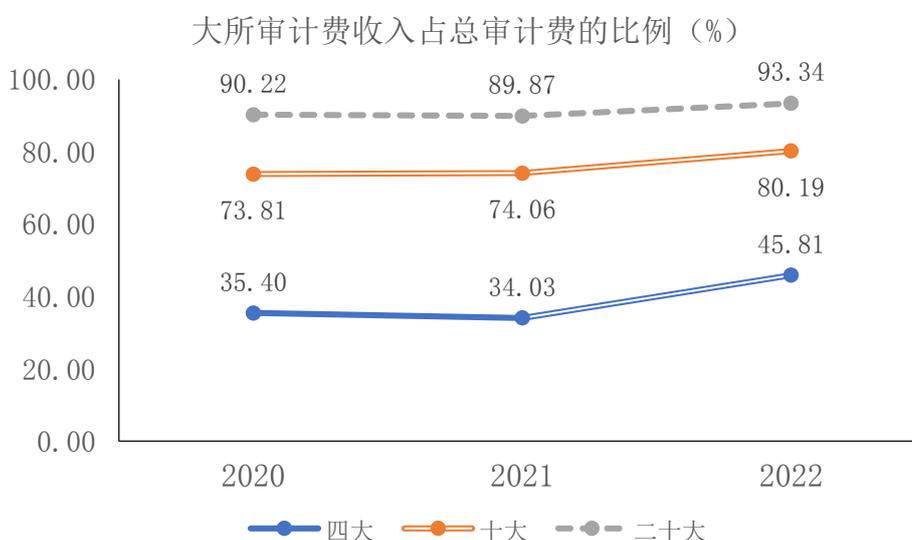


图 2 大所审计费收入占总审计费比例的年度变化 (2020-2022 年)

以 2019-2022 年中注协公布的当年会计师事务所综合评价排名为依据，我们梳理分析了排名与上市公司审计费收入之间的关联度。从图 3 来看，综合排名高的会计师事务所（以下简称“大所”）比排名低的会计师事务所（以下简称“小所”）单客户收费明显要高。“四大”所的平均收费为 780 万元，比非“四大”所的 113 万元高将近 6 倍；前“十大”所收费比非“十大”所高将近 1 倍；前“二十大”所比非“二十大”所收费高 70%。由此可见，大所存在明显的审计收费品牌溢价。

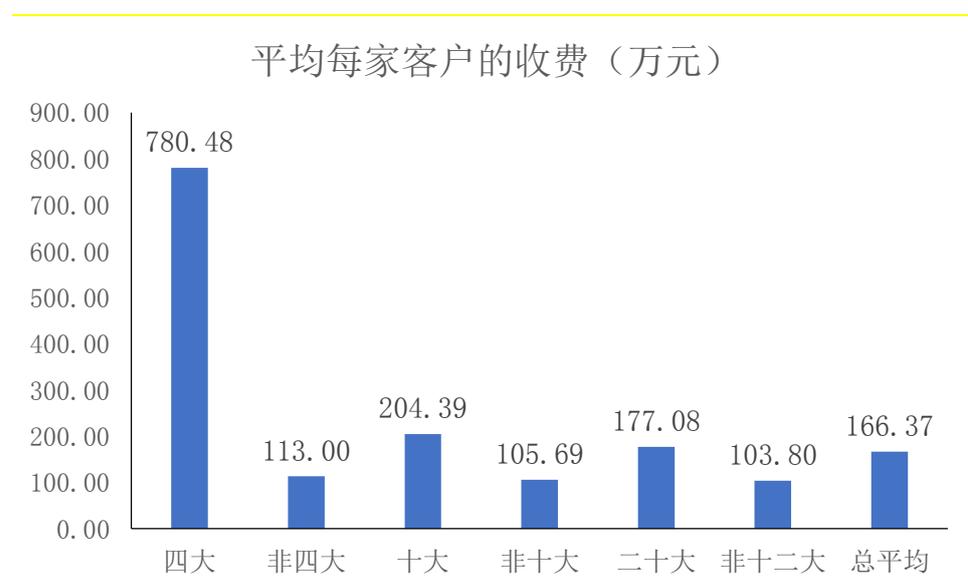


图 3 会计师事务所大所与小所收费情况（2019-2022 年）

数据来源：根据万德数据整理统计，2022 年的数据截至 2023 年 4 月 24 日以前公布的年报，下同。

2019 年以来，科创板和创业板 IPO 的申报数量共 1928 家，其中“八大”所（天健、立信、大华、容诚、天职、信永中和、致同、大信）申报数量 1402 家，市场份额近 73%，“四大”所申报 149 家，市场份额约 8%，前“二十大”所申报数量占总申报数量的 80%以上，市场进一步向大所集中（图 4）。

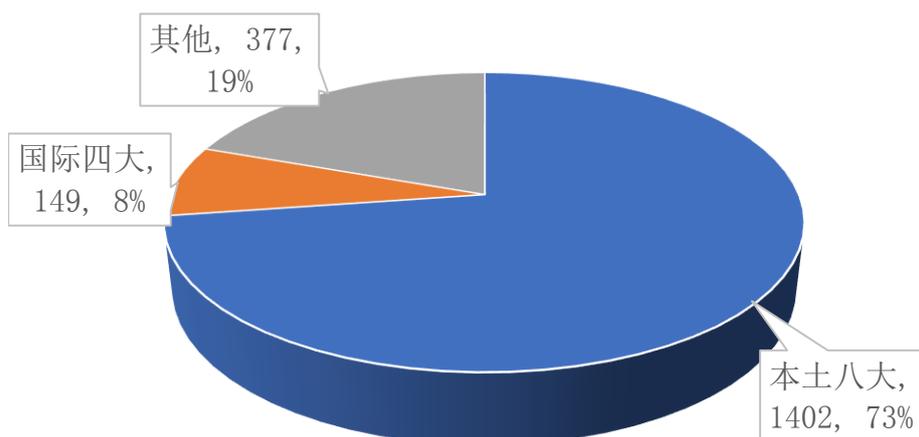


图4 注册制下科创板和创业板 IPO 申报中的会计师事务所份额

注：以上图表信息根据上海证券交易所和深圳证券交易所网站科创板、创业板注册制发行上市审核项目动态信息整理，取在 2022 年 12 月 31 日之前完成申报的项目。

从年度变化来看，2019 年以来，“四大”所和“八大”所（前“十二大”所）在 IPO 中市场份额有上升的趋势，由 2019 年的 76.6% 上升到 2022 年的 83.4%，从业务承接上，市场也向大所集中（图 5）。

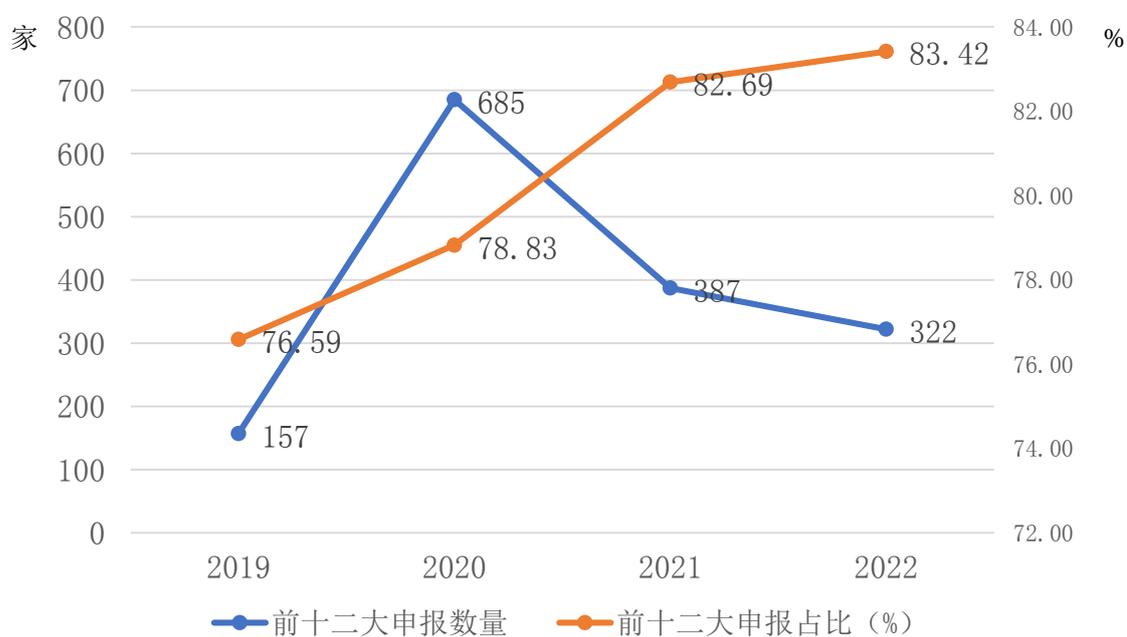


图5 注册制下科创板和创业板 IPO 中会计师事务所份额年度变化趋势

可以看出，在注册制下，无论是科创板还是创业板，IPO 企业更倾向于选择规模大、质量高的会计师事务所。“四大”所和“八大”所的整体市场份额达

到 80%，且份额呈现逐年上升趋势。IPO 审计业务逐步向大所集中，强者愈强，弱者出局。

（四）全面注册制下信息披露具有强大的信号传递和估值引领作用，推动会计师事务所做强做大

在全面注册制下，会计师事务所除了需要面对严格的监管和更大的责任扮演好“看门人”角色以外，也需要在面对企业时提供专业服务来保证流程规范，顺利推动企业上市融资，扮演好“引路人”的角色。会计师事务所从信息化建设、全国业务布局及注册会计师数量方面也在不断加强，以持续提升审计质量和效率，更好满足客户需求。

首先，在信息化建设方面，《注册会计师行业信息化建设规划（2021—2025 年）》（以下简称《信息化规划》）提出“四化”战略目标，将提升未来我国注册会计师行业的数字治理能力。随着社会信息化水平的不断提升，注册会计师行业面临着日趋复杂的执业环境。因此，会计师事务所需要不断提升审计信息化水平以适应被审计单位的数字化转型。

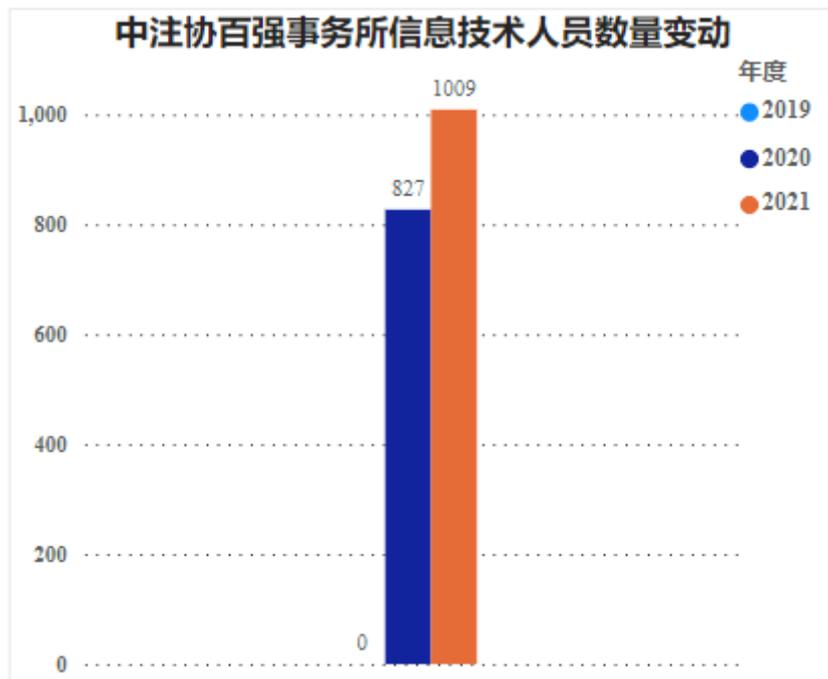


图 6 中注协百强事务所信息技术人员数量变动（2020-2021 年）

数据来源：根据中注协发布的《2019-2021 年度会计师事务所综合评价百家排名信息》整理统计。“信息技术人员数量”指标从 2020 年起开始纳入评价体系。

中注协从 2020 年开始将会计师事务所“信息技术人员数量”指标纳入评价体系。从图 6 可以看出，中注协百强会计师事务所在快速加大信息化建设的投入。2021 年信息技术人员数量同比 2020 年增幅为 22%，远高于其 2021 年收入同比 13% 的增幅。通过不断提升审计信息化水平，为做强做大提供强有力的技术保障。

其次，在全国业务布局方面，根据上文分析，全面注册制下的市场扩容以及“进入资格化、退出常态化”给注册会计师行业带来了重要的业务发展机遇。会计师事务所也通过开设新的分所，加大业务拓展，充分把握战略机遇，实现做强做大。

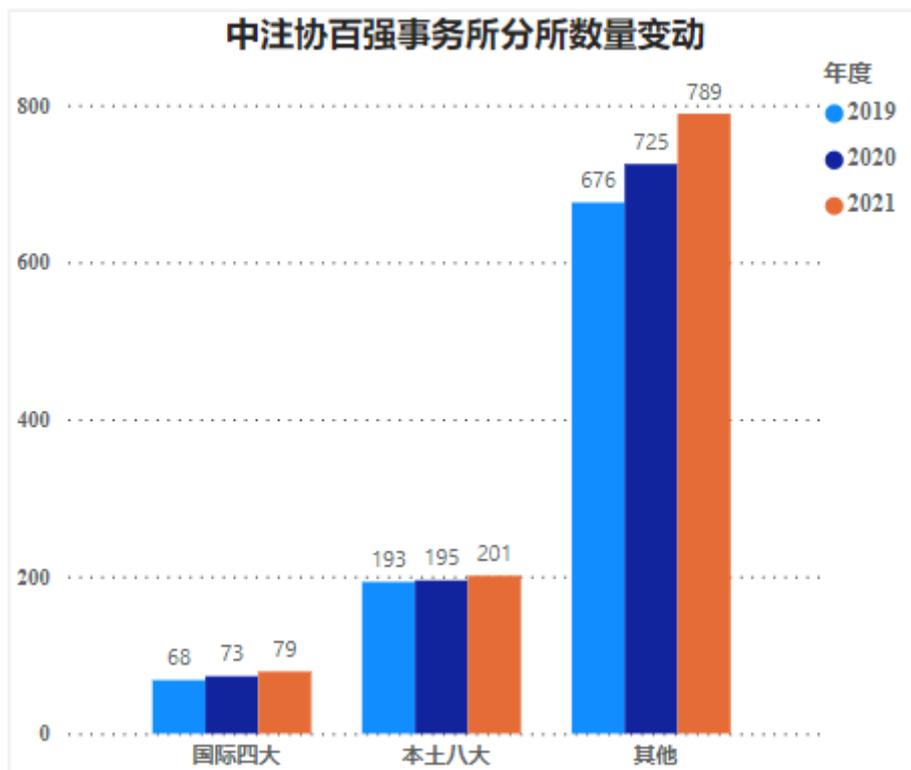


图 7 中注协百强事务所分所数量变动（2019-2021 年）

数据来源：根据中注协发布的《2019-2021 年度会计师事务所综合评价百家排名信息》整理统计。

从图 7 可以看出，中注协百强会计师事务所近年来在持续增加分所数量，不断加强业务拓展。“四大”所分所数量从 2019 年平均 17 家增至 2021 年的平均约 20 家，增幅约 16%；“八大”所分所数量从 2019 年平均约 24 家增加至 25 家，增幅约 4%；其他会计师事务所分所数量从平均 7.7 家增加至 9 家，增幅约 17%。

此外，从注册会计师数量的变化也可以洞悉在全面注册制下行业的变化趋势。

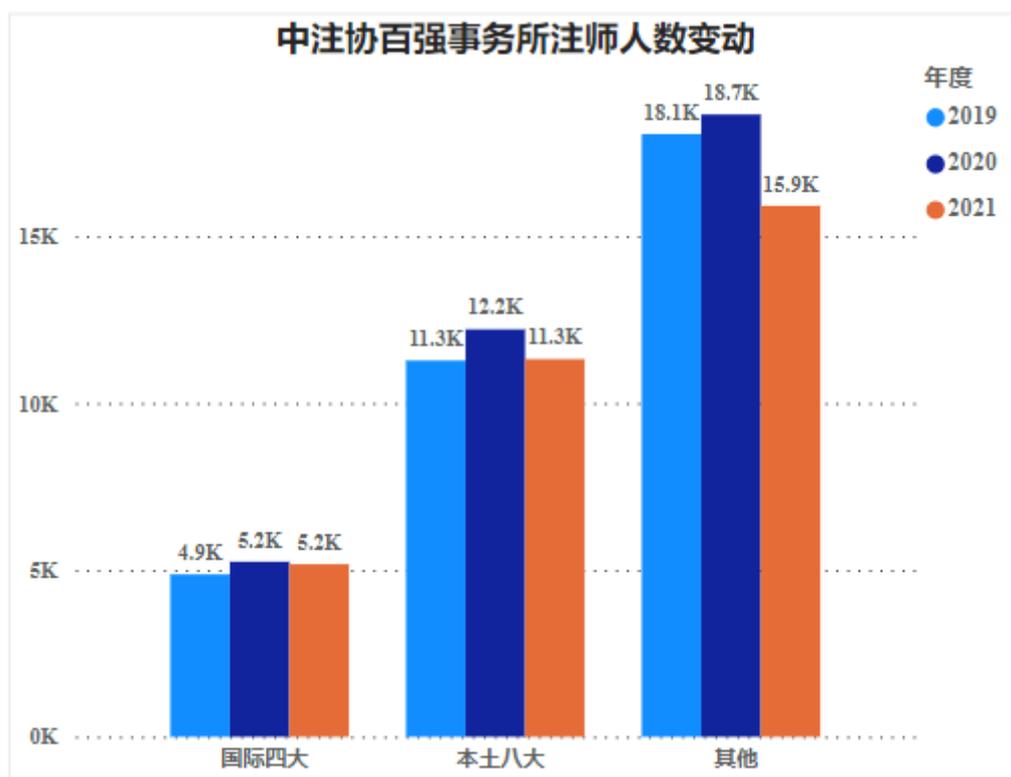


图8 中注协百强事务所注师人数变动（2019-2021年）

数据来源：根据中注协发布的《2019-2021年度会计师事务所综合评价百家排名信息》整理统计。

从图8可以看出，2021年受外部环境的影响，中注协百强会计师事务所整体注册会计师数量从2020年的36,111人减少至2021年的32,409人，减幅为11.4%，2021年注册会计师人数也低于2019年的34,211人。

但是，在注册会计师行业整体受到较大影响的情况下，“四大”所受注册会计师数量减少的影响最小，同比基本持平。“八大”所受影响的程度也远低于其他较小的会计师事务所。由此也可以看出，随着审计需求更多向大所倾斜，行业人才也在逐步向大所集中，在审计市场中体现出明显的“马太效应”，强者愈强。

三、全面注册制改革对注册会计师行业产生的主要风险

（一）法律责任风险

目前注册会计师行业的法律责任体系主要包括行政责任、民事责任和刑事责任。我国的资本市场在科创板设立之前的很长时间内实行的是核准制，责任的重

心以行政责任和刑事责任为主，在推行注册制的背景下，资本市场层次、证券发行种类、定价和交易方式都发生了根本性变化，在注册制的生态系统中民事责任的作用成为关注的焦点。新《证券法》取消投资人起诉前置程序，特别是代表人诉讼制和民事诉讼实行过错推定，以及举证责任倒置，会计师事务所如不能证明自己没有过错，就有可能赔得“倾家荡产”。《最高人民法院关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定》等司法解释的出台，对会计师事务所等证券服务机构承担民事责任的情形和责任形式作出了相关规定。但近年的司法案件中，会计师事务所大多被判承担连带赔偿责任。此外，《刑法修正案（十一）》也大幅提高了中介机构提供虚假证明文件等证券期货犯罪的刑事惩戒力度。立体式追责体系初步构建，注册会计师行业面临的风险加大，现有情况下法律责任风险体现在以下四个方面。

1. 审计期望抬高、报表责任失衡引发责任转移

随着注册制的实施，监管机构进一步压实中介机构“看门人”责任，市场对审计质量的期待和要求日益提高。社会公众普遍认为注册会计师有责任发现所有财务舞弊，对会计师事务所出具的“无保留意见”审计报告也常常望文生义，理解为注册会计师为发行人财务报告进行了完全背书，在发生财务舞弊案时，会计师事务所往往首当其冲成为被问责和索赔的对象。

财政部发布的审计准则对会计责任与审计责任做了相关阐述，但目前审计准则只是注册会计师执行审计工作时遵循的行为规范，司法实践中往往对会计责任和审计责任难以准确区别，由此判决会计师事务所承担连带赔偿责任。在监管部门行政处罚方面，对会计主体和被审计主体处罚力度也存在失衡现象，如康美药业案中，上市公司和审计机构被处罚金额分别为 60 万和 5700 万；中国华融案审计机构被罚 2.1 亿元引起热议。尽管这些行政处罚有其法律依据，但不足以对财务造假的始作俑者产生震慑作用，很难从源头上遏制财务舞弊行为，也加大了审计风险。

2. 民事责任范围扩大、判罚加重

取消起诉前置程序后，民事诉讼由受到监管部门行政处罚决定或者人民法院刑事判决后方可索赔，扩大到原告提交信息披露义务人实施虚假陈述及投资损失相关证据便可起诉。此外证券纠纷“特别代表人”诉讼制度的实行，打破了原有

民事诉讼“明示加入”的诉讼方式，投资者“默示加入、明示退出”的参加方式极大扩充了原告的范围，人数上千、金额上亿的案件越来越多，如大智慧案，涉及原告 3819 人，索赔金额超过 5 亿元；乐视网案，涉及原告 2000 人，索赔金额约 45 亿元。

《最高人民法院关于审理涉及会计师事务所审计业务活动中民事侵权赔偿案件的若干规定》等司法解释对会计师事务所法律责任区分了故意、过失和免责等情形，但究竟是承担连带赔偿责任、一般过错责任或是补充责任，以及承担的责任比例，法律还缺少相关标准。一旦会计师事务所出具了“无保留意见”的审计报告，通常被认定为未尽勤勉尽责。在大智慧案、金亚科技案、五洋债案、胜通债案及康美药业案中，法院均认为会计师事务所未勤勉尽责，判决会计师事务所与发行人承担连带赔偿责任。

3. 缺少向第三方追责机制

通常财务造假案的实施主体是证券发行人，但近年透过山东东岳案、康得新案等可以看到，客户、供应商甚至银行以提供虚假函证等方式配合造假，这种情况下注册会计师即使严格遵循审计程序也难以发现舞弊行为。《最高人民法院关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定》明确，“有证据证明发行人的供应商、客户，以及为发行人提供服务的金融机构等明知发行人实施财务造假活动，仍然为其提供相关交易合同、发票、存款证明等予以配合，或者故意隐瞒重要事实致使发行人的信息披露文件存在虚假陈述，原告起诉请求判令其与发行人等责任主体赔偿由此导致损失的，人民法院应当予以支持。”《民法典》也规定“教唆、帮助他人实施侵权行为的，应当与行为人承担连带责任。”但在证券纠纷案件中，会计师事务所并不具备起诉的主体资格，导致难以向提供虚假文件的第三方追责，审计失败所带来的风险将全部由注册会计师承担。

4. 相关审计准则有待完善

《最高人民法院关于审理证券市场虚假陈述侵权民事赔偿案件的若干规定》第十八条规定，“证券服务机构依赖保荐机构或者其他证券服务机构的基础工作或者专业意见致使其出具的专业意见存在虚假陈述，能够证明其对所依赖的基础工作或者专业意见经过审慎核查和必要的调查、复核，排除了职业怀疑并形成合理信赖的，人民法院应当认定其没有过错。”在审计实务中利用专家工作并不鲜

见，如长期资产减值利用资产评估机构的工作成果、判断或有事项采用律师意见等。但目前《中国注册会计师审计准则第 1421 号—利用专家的工作》规定，虽然注册会计师利用了专家工作结果，但不应在审计报告中提及专家的工作，且并不减轻注册会计师的审计责任。

由此导致司法解释明确规定会计师事务所合理依赖专家工作致使其出具专业意见存在虚假陈述的不用担责，但是审计准则规定，注册会计师利用专家工作结果不能减轻注册会计师的审计责任，为注册会计师带来额外的风险。

（二）声誉风险

注册会计师是典型的以人力资本、智力资本和声誉资本投入为主的轻资产群体，支撑一个庞大会计师事务所不断发展的动力是其“品牌”“声誉”等无形资产，这些无形资产的积累是一个长期而缓慢的过程，而贬值或毁损却可能在一夜之间。在审计失败时，人才流失、声誉损失可能致使会计师事务所直接倒闭，这种损失比货币损失后果更严重，更加难以应对。国内某大型所由于审计失败被处罚而基本倒闭就是一个现实的案例。全面注册制下以“品牌”“声誉”作为行业立足的竞争态势下，这种声誉风险愈加突出。

注册制下，由于注册门槛的降低和审核的形式化，会有越来越多的公司进入申请注册的大军中，而这些公司良莠不齐。如果上市公司出现违规，而注册会计师放松风险控制和出现审计程序纰漏，可能会给会计师事务所带来较大风险。根据统计，注册制试点以来，上市公司的违规数量呈持续上升态势，2019 年上市公司由于违规被处罚 1823 次，到 2022 年上升到 2310 次，3 年时间上升了 27%，对注册会计师和会计师事务所形成巨大的风险源头和风险隐患。根据统计，注册会计师及会计师事务所被处罚次数在注册制以后也呈上升态势，2019 年注册会计师及会计师事务所被处罚了 83 次（如果同一家会计师事务所及其执业注册会计师被处罚合计为一次），到 2022 年处罚次数上升到 155 次，上升了 87%。注册制下强化监管，压实中介机构“看门人”责任，违规零容忍和处罚力度不断加大，其中约 55%的处罚指向了会计师事务所及其执业注册会计师。由于会计师事务所和注册会计师被处罚会给会计师事务所带来经济损失等一系列损失，尤其声誉损失风险，使这些会计师事务所“三低一高”风险（低收费、低成本、低质量、高风险）更加严重。

为了量化注册会计师声誉的品牌损失，我们在控制了被审计上市公司的总资产、营业收入、净利润、资产负债率以及所处行业，建立了会计师事务所排名与审计费收入的量化模型，结果见表 1。

仅考虑会计师事务所排名与审计收费两个变量的情况下，审计收费的起点为 226 万元，会计师事务所的排名每降低一个点，单客户审计收费下降 4.98 万元，但是排名对收费的解释力度较低（0.71%）。在考虑被审计单位的总资产、营业收入、净利润和资产负债率的情况下，审计收费的起点为 113 万元，排名每降低 1 位，审计收费下降 0.99 万元，变量对审计收费的解释力度较强，达到 80.28%。进一步考虑被审计单位所处的行业及审计年度后，审计收费起点为 131 万元，排名每下降一下单位，审计收费降低 1.09 万元，变量的解释力度进一步增强，达到 80.46%。可见，会计师事务所的排名具有很强的品牌溢价作用。

表 1 会计师事务所排名与审计收费的量化关系

	因变量 (审计收费)	因变量 (审计收费)	因变量 (审计收费)
排名	-49832.69*** (-9.21)	-9864.54*** (-4.07)	-10890.05*** (-4.50)
总资产		0.0364*** (55.00)	0.0370*** (55.34)
营业收入		0.1779*** (45.65)	0.1769*** (44.81)
净利润		0.7412*** (9.75)	0.7496*** (9.86)
资产负债率		18887.19 (1.21)	20074.61 (1.29)
年度	不控制	不控制	控制
行业	不控制	不控制	控制
截距	2262640*** (26.06)	1126781*** (28.30)	1309544*** (4.96)
解释度 (R2)	0.71%	80.28%	80.46%
样本量	11894	11894	11894

注：***表示在 1%的水平上显著，审计收费（每家客户的审计收费额）的单位为元，总资产、营业收入和净利润的单位为万元。

（三）胜任能力、数字化和审计成本加大的风险

1. 胜任能力存在缺口

注册制实施后上市公司加速扩容，带动大所的业务快速增长，然而各所注册会计师的人数却并未同比例增加。

根据中注协公布的数据，我国注册会计师数量由 2019 年的 26.8 万人增长到 2022 年的 33.5 万人，而具有签字权的执业注册会计师数量并未增加，在整治注销了一批挂名执业者后，执业注册会计师数量在 2022 年甚至比 2019 年降低了近 1 万人（图 9），当然由于“三低一高”的影响，行业审计人才也面临流失。

从注册制实施后 IPO 申报企业数量来看（以进入辅导期的企业进行统计），近三年出现加速上升态势，由 2019 年的 72 家上升到 2022 年的 970 家，数量上升了 13 倍多（图 10）。

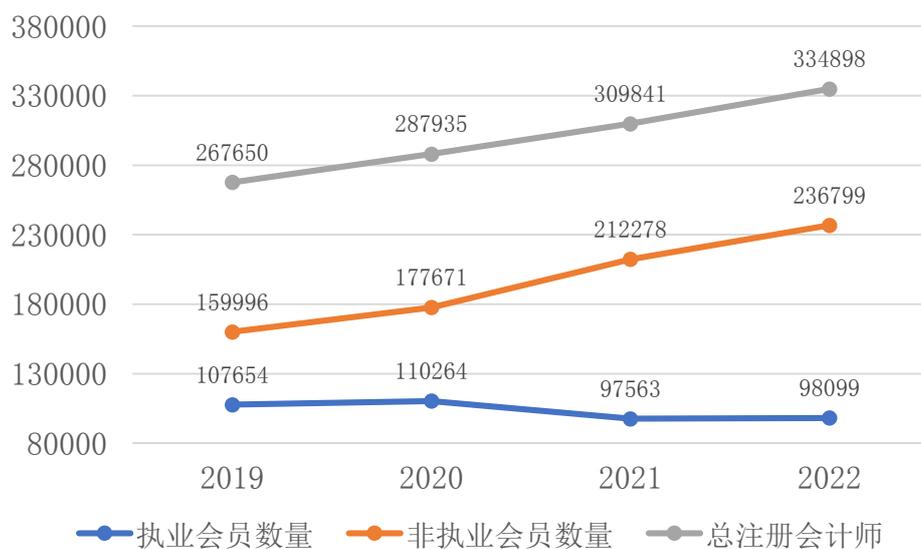


图 9 我国注册会计师的数量变化（2019-2022 年）

进入IPO辅导备案的企业数量

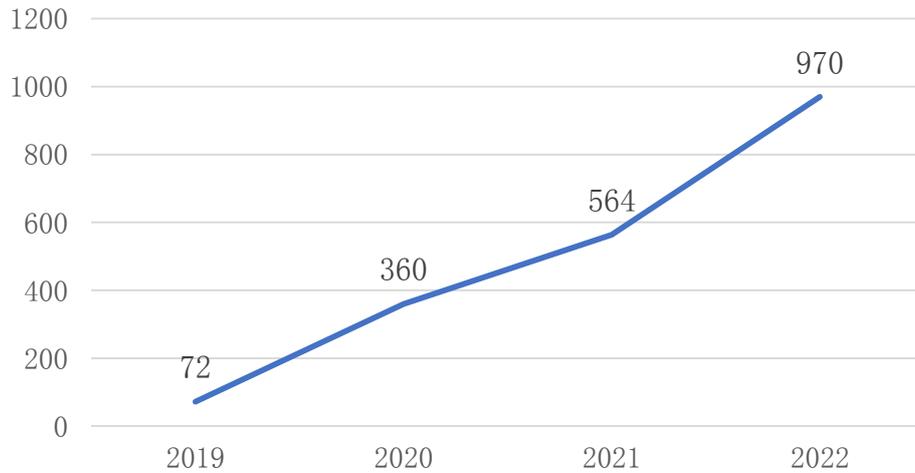


图 10 我国 IPO 申报数量的变化（2019-2022 年）

由于项目承接与审计资源供给之间的缺口越拉越大，注册会计师的胜任能力风险也与日俱增。根据 2022 年 10 月深圳证监局的通报，在某会计师事务所执业的 2 名注册会计师同时签署的上市公司审计报告数量达到 8 家；另一会计师事务所的 1 名注册会计师同时签署新三板公司的审计报告达到 40 家。近年出现越来越多的审计师签署多家公司年报的情况，这些公司往往涉及多个行业，因此可能带来胜任能力风险，导致审计质量下降。

同时，在全面注册制时代下，审计方式由抽样审计向全面审计转变，由全面检查验证进一步向审慎检查转变，由单纯的财务审计向业务财务融合审计转变，审计人员由财会审计能力向业、财、技、审全方面能力转变，对注册会计师能力提升、知识结构更新都带来了新的挑战。

2. 上市公司数字化转型带来新挑战

近 10 年以来，上市公司通过人工智能（Artificial Intelligence）、区块链（Block chain）、云计算（Cloud Computing）、大数据（Big Data）等工具以及财务共享中心、ERP、司库体系等平台，数字化程度逐年走高，通过 Python 爬虫功能收集沪深两市全部 A 股上市公司年度报表中关于“数字化转型”的关键词，可以看到上市公司数字化转型程度在过去 10 年持续上升（图 11）。

上市公司数字化程度的提高，虽然提升了企业的信息传递与沟通效率、业财一体化水平和管理控制能力，但给会计师事务所的数字化审计平台建设及人工智能、区块链、云计算、大数据的使用带来了挑战，也对注册会计师的数字化能力

提出了更高的要求，审计中的检查风险主要体现为对被审计对象数字化平台、软件、电子化或数字化数据的审计风险。

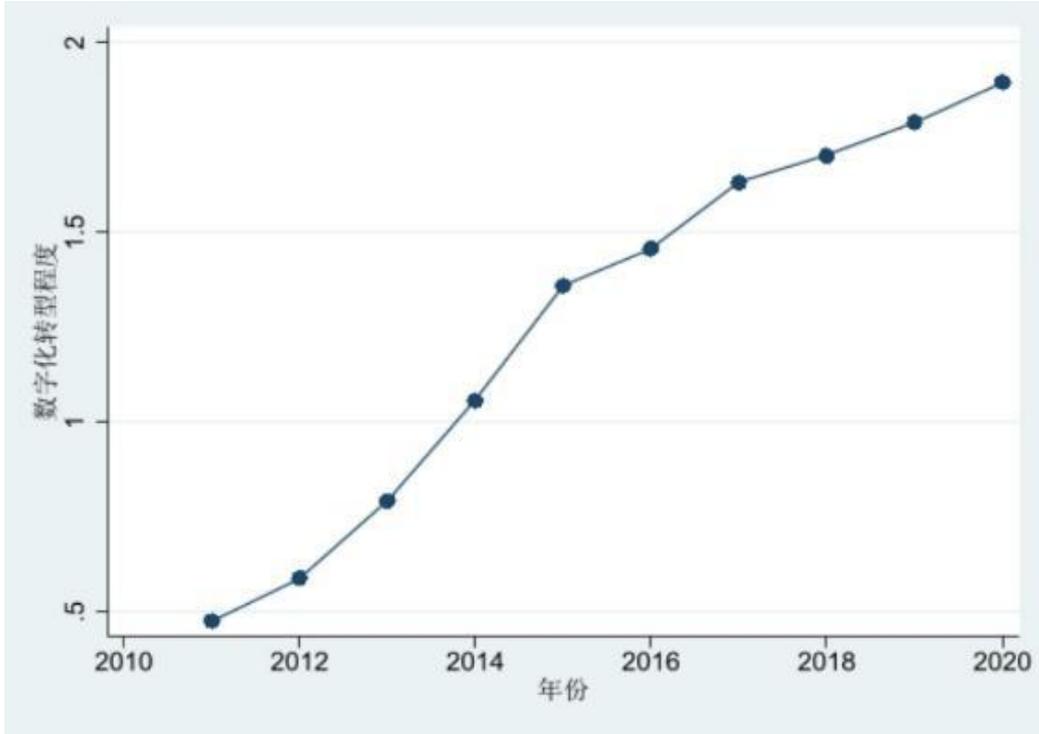


图 11 我国上市公司数字化转型程度（2020-2022 年）

3. 审计成本不断加大

从过去 3 年来看，随着数字化转型的加快，审计时滞在逐渐变短，审计报告的及时性也越来越强。根据统计，2020 年报的平均审计时滞为 104.5 天，2021 年年报变为 105 天，2022 年年报进一步压缩为 97 天。广泛应用数字化审计技术和机器人审计的“四大”所的审计时滞相对较短，平均来看，“四大”所的审计时滞比非“四大”所短 8.88 天。从本土所来看，前“十大”所的审计时滞与非“十大”所相比没有显著的差别，前“十大”所的审计时滞为 103.8 天，非前“十大”所的审计时滞为 102 天。

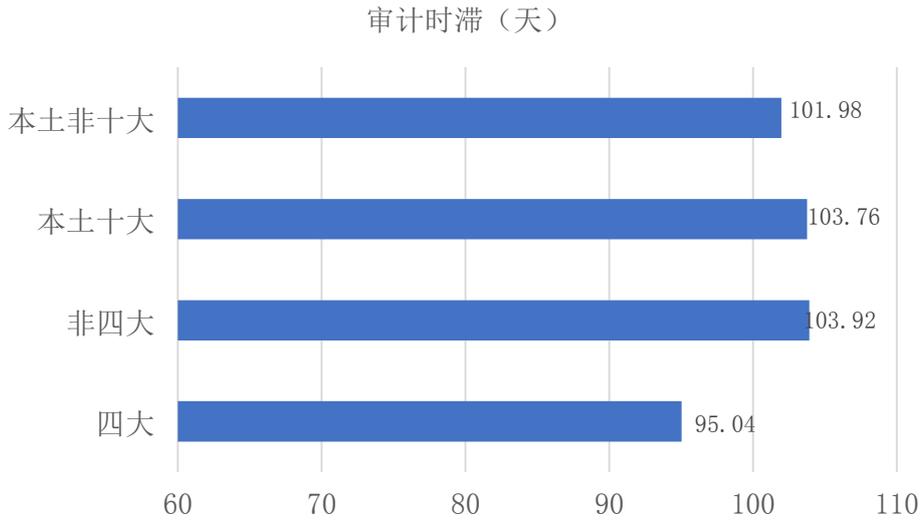


图 12 我国上市公司的审计报告出具时滞（2020-2022 年）

另外根据研究，注册制下的注册生效时长在增加（黄悦昕、罗党论、张思宇，2023）。从图 13 中可以看出，实施注册制的三大板块其注册时间不断变长。2022 年，北交所公司注册成功的平均时长为 170 天、科创板公司注册平均时长达 322 天、创业板注册平均时长更是长达 507 天。

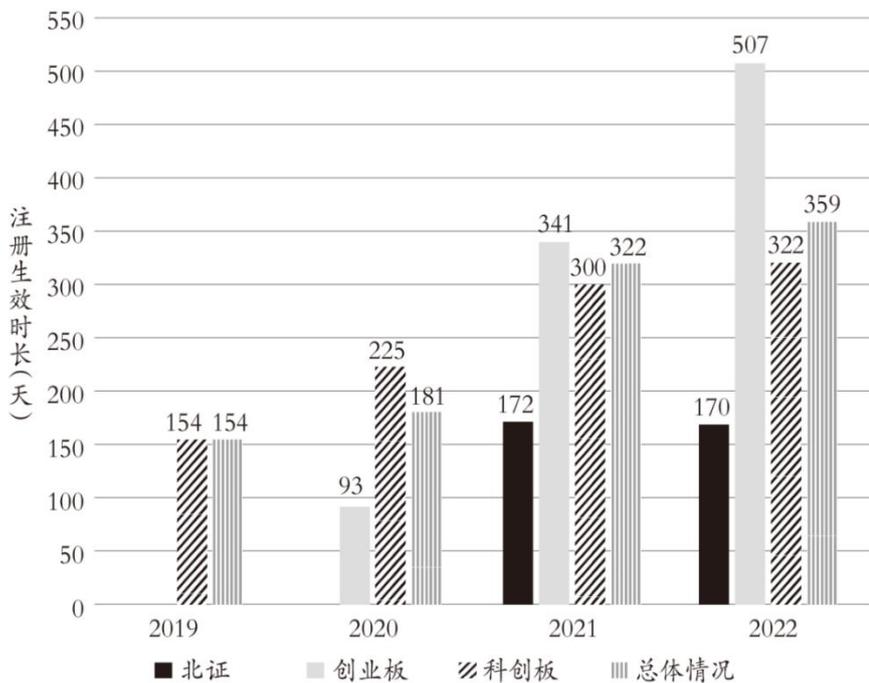


图 13 我注册制试点中注册生效时长变化趋势

资料来源：黄悦昕、罗党论、张思宇，全面注册制下的 IPO 发行：更易或者更难——来自资

注册制试点下所呈现出的注册时间的延长，一种可能的解释是，包括会计师事务所在内的中介机构的职责加强，监管部门对中介机构的要求提高，拟上市企业申报材料是否真实主要交由中介机构进行核查和担保。中介机构面临的发行风险大幅增加，为了规避相应风险，选择投入更多的资源，从而造成审计成本的增加。

四、全面注册制改革背景下的行业应对策略

作为服务资本市场的中介机构，注册会计师行业是全面注册制的直接受益群体。同时由于对市场主体的责任将进一步压实，各方对注册会计师行业的勤勉尽责提出了更高要求。如何抓住全面注册制下的新机遇，应对新挑战，需要做好系统治理、综合治理和源头治理，我们从以下三个层面提出

（一）会计师事务所层面

1. 提高政治站位，练好内功

会计师事务所应坚持党的领导，恪守以人民为中心的发展思想，诚信为本，把保护广大投资者的利益放在心上、落在行动上；合理加大技术投入，提高专业化、数字化水平，增加技术保障的厚度；建立良好的企业文化，增强员工归属感；完善多渠道、多方式的培训体系，动态更新执业人员的知识体系等，作为防范风险、迎接机遇的保障。

2. 理性决策、顺势而为

注册会计师行业是全面注册制改革的直接受益群体之一，但对于某一个会计师事务所面临的机会不能一概而论。面对机遇要善于把握、认真决策、作出合理的判断，以防范风险。

证券业务执业经验丰富的会计师事务所应顺势做强做大。行业的头部会计师事务所要借执业经验与专业胜任能力的优势制定合适的营销策略、研究获客路径、争取优质客户，快速扩大市场份额，同时并购或吸收行业内的优秀团队，壮大自身的力量，打造品牌。执业经验较少或缺乏的会计师事务所，要对自身的执业能力、现有和潜在资源进行评估，判断市场机会与专业胜任能力，以此决定是否扩大业务份额的适配度，寻找适合自身特点的业务类型。这些会计师事务所如果自身执业队伍有潜力，可以通过吸收具有证券业务执业经验的团队逐步开展证券业务，也可以借全面实施注册制的机遇，开展如税务、账务梳理等外围业务。

无论哪种类型的会计师事务所，进行决策时应具有战略性，最好选择适当的模型，以避免人为因素的干扰。如运用 SWOT 分析，通过对会计师事务所内部、外部情况进行系统分析，做出科学决策。

3. 认清风险性质、加强合规管理、完善预警机制

对于主要风险的性质，目前注册会计师行业未能达成统一认识。目前对于风险的讨论主要关注在法律责任方面，即风险承担，清晰认定风险性质有利于进行风险防范。当前会计师事务所的风险主要是合规风险。合规风险最早源自银行业，后合规风险的概念从银行延伸到非银行类公司层面。注册会计师的风险主要来源于“未遵循”风险即合规风险，虽然会计师事务所承担的风险是各种复杂因素作用的结果，但从本源来讲，首先是注册会计师“未遵循”行为发生在先，简单地说是注册会计师做了不该做的事（违法、违规、违德等）才导致或诱发其他“待遇”。会计师事务所自身行为的主导性比较明显。当然注册会计师对客户信用风险也可采取主动管理措施，但注册会计师的努力并不一定能产生相应的效果，客户信用风险大小更多取决于客户自身的选择。

会计师事务所应建立并完善以合伙人会议为顶层风险决策、质量控制等部门为中台、业务承接和执业团队为前台的风险控制体系，主动管理合规风险，严格按照法律、法规、准则、职业道德执业，同时根据客户特点，判断客户及其相关方的风险点，进行有效防范。将风险防范嵌入全部业务活动过程中，既要从纵向各环节把关，又要从横向进行总分所统一管理，把分所、分部完全纳入风险管理体系，不留空白与间隙。

目前部分头部事务所和证券监管部门已开始使用风险预警软件。会计师事务所通过预警软件寻找项目层面的风险，决定是否承接、如何执业。证券监督管理部门，通过风险预警软件筛选具备特征因素（如关联交易频繁等）的样本，实施检查手段，提高监督效率。但各种软件并不完善，只能根据设定指标粗略筛选，虽然会有十几、二十几个指标作为第一步筛选依据，但对于筛选出来的风险分层尚无法实现。全面注册制下，简单的预警软件并不能很好地解决问题，必须建立并完善使之成为风险预警系统，事前事中全面控制，并做好舆情监测及声誉风险管理。

总之，会计师事务所应充分利用信息化、智能化、数字化手段提高审计效率，

为应对全面实施注册制的机遇与挑战提供强有力的支持。

4. 建立偿付能力动态评估机制

偿付能力的概念源于保险行业。我国《保险公司偿付能力管理规定》要求，保险公司应当按照相关监管规则，定期评估自身偿付能力的充足状况，计算有关偿付能力充足率，采取有效的预防措施。其实偿付能力动态评估的思想可以应用于注册会计师行业，行业可根据自身行业特色建立相关的评价指标，反应行业的偿付特点。会计师事务所通过主动评估自身的偿付能力以安排未来的业务，或根据每种业务耗费的资金额度、人力、风险程度，决定不同业务的承揽规模，动态调整适配自身的风险，达到持续存活与长期发展的目标。

在未建立行业偿付能力评估指标体系之前，可以先行以会计师事务所能集合的最小资源和最大资源作为上下限，作为简单评估，这里的资源可以包括会计师事务所内外的一切资源，例如 2023 年 3 月一家会计师事务所被罚款 1000 多万，首席合伙人一人承担了罚款，这个合伙人的资源当然计入会计师事务所的偿付能力。会计师事务所应根据自身情况进行偿付能力压力测试，对未来一段时间内可能赔付情景下的偿付能力进行模拟，设计相应的备付方案。比如对未来发生重大赔付风险业务或金额情景（1 亿、5 亿、10 亿等）进行模拟，判断自身赔付能力，做好资源准备与偿付预备，进而保证在将来发生重大赔付时也能够持续“活”下去。

（二）行业协会层面

1. 推动完善行业民事责任风险承担机制

目前会计师事务所最担心和难以承受的是巨额的民事赔偿责任，“康美案”逼迫行业加快研究与完善民事责任承担机制。

会计师事务所主要依靠其提取职业风险基金和购买职业责任保险，应对民事责任。职业风险基金存在计提不足、自行管理、挪用严重等情况。职业责任保险存在理赔较难，投保范围、合同条款、责任认定不统一等方面的问题，影响会计师事务所的投保效果。加大注册会计师民事责任承担机制研究与创新，将是今后行业发展的重要课题之一。一方面加强原有途径监管与完善。对职业风险金的提取、托管作出明确的规定；行业协会也可与国家金融监督管理部门进行充分接触沟通，争取参与到注册会计师责任保险条款的制定过程中，把会员的困难通过调

整保险条款加以解决。也可以探索代表会员向保险公司进行集中采购的路径，减轻会计师事务所自行谈判的压力。另一方面探索新的责任承担路径，如提取合伙人风险基金等，加强会计师事务所的风险兑付能力。

2. 强化行业人才体系建设及行业全生命周期人才培养工作

近年来行业从业人员的流入流出渐趋窘迫，流出多为具有一定能力的人员，而流入多为初级人员，并且毕业生进入注册会计师行业的意愿有很大程度的降低，名牌大学毕业生的加入意愿更是可以冰点来形容。为提高行业的吸引力，会计师事务所应建立合理分配机制、人才管理策略，尤其是提高合伙人的管理水平，吸引人才、培养人才、留住人才，从而提高全行业的专业胜任能力，显得异常紧迫。

2022年财政部颁布了《指导意见》，中注协修订印发了《中国注册会计师行业人才胜任能力指南》（2022年）。行业协会应按照两个文件精神，从选才、育才、管才、用才、留才全生命周期角度，在建立行业人才工作机制体制、创新方式方法等方面进行有效探索。同时优化行业人才胜任能力体系和知识体系建设标准和评估标准，以指导行业全生命周期人才培养工作。

3. 其他方面

行业协会应引导执业机构正确认识机遇与风险挑战，理性看待业务扩张与质量提高的关系，引导执业机构建立诚信为本的企业文化，监督执业机构与执业人员的执业行为，合理运用奖罚措施推动行业的品牌建设。牵头组织行业内外的调研工作，加大关键问题的调研范围、内容、深度。积极加大对外交流，推动行业与相关政府部门、证券市场管理机构的交流与合作。这一切将作迎接机遇的保障。

（三）对相关部门的建议

资本市场的证券监督主管部门、司法部门、交易市场应围绕不同市场主体的责任性质与责任边界积极开展工作。目前需要进一步深入开展的工作有以下几方面。

1. 落实“追首恶”的责任

上市公司作为信息披露第一责任人，是上市公司造假的“首恶”，也是相关利益主体遭受损失的本源。过去往往对上市公司及其董监高处罚较轻，而对中介机构处罚较重，这种情况2023年已有所改善。民事责任方面，虽然法院判决上市公司承担全部责任，但实际承担者往往是中介机构。证券监督主管部门、司法

部门、交易市场应围绕“追首恶”展开工作，从根源上解决问题、震慑不良市场主体，完善市场生态环境。

2. 压实“惩帮凶”的责任

在财务造假案件中，往往会有多个“帮凶”参与其中，如关联方、客户、供应商和金融机构及有关自然人等，但对这些主体的惩罚尚缺乏合理标准。资本市场的发展要求证券监督管理部门和司法、执法部门在相关法律、法规、制度中明确有关标准及原则，保证资本市场参与各方责权利的合理公正。

3. 精准问责，取消“连坐机制”

“连坐机制”是我国资本市场发展过程中的阶段性产物，降低了市场的运行效率，打乱了一些正常拟上市公司的申报节奏，对于无辜受牵连的企业显失公平。证券监管部门追究责任时，应做到责任细化和制度完善，力图精准，形成规范透明、开放包容的资本市场生态。

4. 开展上市公司综合信用评价，净化资本市场生态系统

会计师事务所执业在很大程度上依赖于上市公司的生态系统，追根溯源上市公司的诚信是资本市场发育的基础因素之一。监管部门或交易市场如果能够适时对上市公司的信用进行综合评价，动态公布上市公司的信用状态，对于上市公司的不良行为会产生很大约束作用，无疑会促进资本市场的良性发展。