附件2

《注册会计师行业严重失信主体名单管理办法

（征求意见稿）》起草说明

为贯彻落实《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）等精神，进一步规范注册会计师行业严重失信主体监督管理，震慑会计师事务所和注册会计师严重违法失信行为，持续提升执业质量，推进行业信用体系建设，依照《中华人民共和国注册会计师法》和《会计师事务所执业许可和监督管理办法》（财政部令第97号）等规定，我们研究起草了《注册会计师行业严重失信主体名单管理办法（征求意见稿）》（以下称失信名单办法），拟按程序以部门规章形式发布。现将有关情况说明如下：

一、制定的必要性

（一）制定失信名单办法是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措。党中央、国务院高度重视社会信用体系建设，国办发〔2021〕30号文件明确要求出台注册会计师行业严重失信主体名单管理办法，依法依规共享和公开相关信息并实施联合惩戒。财政部门积极研究构建信用监管制度体系，为实现高质量发展提供良好信用环境。制定出台失信名单办法，是财政部门不折不扣将党中央、国务院决策部署落实落细的重要举措，也是财会监督作为党和国家监督体系重要组成部分，发挥基础性支撑性作用的具体体现。

（二）制定失信名单办法是夯实注册会计师行业信用监管法治基础的必然要求。作为社会信用体系的重要组成部分，注册会计师审计是社会诚信链条的重要一环。诚信是注册会计师的立身之本，法治是注册会计师行业发展的基础和保障，二者互为支撑、缺一不可。严重失信主体名单作为财政部门实施注册会计师行业信用监管的重要抓手，通过依法依规对严重失信主体作出认定、惩戒、信用修复等基础性制度安排，让失信者寸步难行、守信者一路畅通，进一步夯实经济信息信用基础，提升执业质量，规范财经秩序，营造风清气正的市场环境。

（三）制定失信名单办法是进一步规范财务审计秩序的客观需要。去年以来，财政部聚焦行业发展突出问题，开展了无证经营、网络兜售审计报告、挂名执业、超出胜任能力执业等“四类”违法违规行为专项整治，下大力气推动提升注册会计师执业质量，使行业存在的“顽瘴痼疾”有所好转。当前，需综合运用多种监管工具，及时巩固已有成果，构建促进行业健康发展的长效机制。严重主体失信名单作为社会监督、信用监督的创新手段，可以借助全社会共治的机制，有利于强化监督注册会计师履职尽责，推动执业质量持续提升。

二、制定原则和思路

失信名单办法的制定主要遵循以下原则和思路：

一是坚持依法依规。按照《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）精神，设列严重失信主体名单的领域，必须以法律、法规或者党中央、国务院政策文件为依据，任何部门（单位）不得擅自增加或扩展。国办发〔2021〕30号文件明确提出，出台注册会计师行业严重失信主体名单管理办法。财政部严格贯彻落实党中央、国务院决策部署，通过制定失信名单办法，并进一步提出在注册会计师法修订草案中增加按照国家规定实施联合惩戒的规定，为健全注册会计师行业诚信体系和加强信用监管提供法治保障。

二是严格设定失信范围。考虑到失信名单办法的出台将对相关会计师事务所和注册会计师采取减损权益或增加义务的惩戒措施，失信名单办法严格落实国办发〔2020〕49号文件要求，将违反《中华人民共和国注册会计师法》和《会计师事务所执业许可和监督管理办法》（财政部令第97号），且属于性质恶劣、情节严重、社会危害程度较大的，受到较大数额罚款、暂停执业、吊销会计师事务所执业许可或者注册会计师证书的行政处罚作为列入严重失信主体名单的情形，确保准确界定严重失信主体名单的认定范围，合理把握失信惩戒措施，坚决防止不当使用、权力滥用。

三是强化权利保护和信用修复。按照失信行为发生的情节轻重、影响程度等情况，失信名单办法严格区分实施不同类型、力度的惩戒措施。同时，采取惩戒和教育相结合、包容审慎的监管态度，完善信用修复机制，对失信主体按照失信名单办法要求纠正失信行为、消除不良影响的，均可申请信用修复，保障相关主体的合法权益。

三、制定过程

财政部监督评价局会同条法司、会计司、中国注册会计师协会深入研究，先后就起草思路征求了社会信用体系建设牵头部门的意见，组织财政部财会监督检查人才素质提升工程学员反复研究，并征求各地监管局、财政厅（局）意见，经论证、修改、完善，形成失信名单办法并征求意见。

失信名单办法还借鉴了《市场监督管理严重违法失信名单管理办法》（国家市场监督管理总局令第44号）和《重大税收违法失信主体信息公布管理办法》（国家税务总局令第54号）等其他部门规章和有益做法，并结合财政部门工作实际制定。

四、主要内容

失信名单办法共5章26条。

第一章总则，主要包括制定目的、财政部门职责分工、联合惩戒等内容。

第二章认定条件和程序，主要包括列入情形、列入程序、省级财政部门应及时抄报财政部备案等内容。

第三章信用惩戒和修复，主要包括公示时间、公示渠道、管理措施、修复条件、修复程序、移出条件、移出时间等内容。

第四章救济和监督，主要包括异议申诉、救济方式、解除时限、权益保障、责任追究等内容。

第五章附则，主要包括参照执行条件、较大数额罚款标准、公示期时间计算规则、解释权限、实施时间等内容。