附件2：

关于《会计师事务所审计档案管理暂行办法

（征求意见稿）》的起草说明

审计档案既是会计师事务所执行审计业务的历史记录，也是会计师事务所应对法律诉讼、保护合法权益的直接证据。为了规范会计师事务所审计档案管理，保障审计档案的真实、完整、有效和安全，充分发挥审计档案的重要作用，在深入调查研究的基础上，财政部会计司会同国家档案局馆室司起草了《会计师事务所审计档案管理暂行办法（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿）。现就起草工作有关情况说明如下:

一、背景和意义

自20世纪80年代恢复重建, 特别是2009年国务院办公厅转发财政部《关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见》（国办发﹝2009﹞56号）以来，我国注册会计师行业的执业环境不断改善、内部治理不断优化、人才队伍不断壮大、执业领域不断拓展、业务收入大幅增长。与此同时，会计师事务所的职业责任和职业风险也不断加大。主要原因有二**:**一是随着我国市场经济体制的日益完善和资本市场的快速发展，会计师事务所的审计质量与资本市场的信息披露质量越来越紧密关联，越来越广受关注；二是随着合伙制逐步成为会计师事务所的主体形式，注册会计师的职业责任风险加速显化，职业责任约束空前强化。审计档案作为执业活动全过程的“记录者”和执业质量控制的“见证者”，对会计师事务所、注册会计师防范审计风险、应对法律诉讼、保障合法权益至关重要。加之近年来行业内重组合并等情况较多，由此衍生出审计档案归属等诸多问题，亟需进一步加强和规范审计档案管理工作。

然而，由于各方面条件的限制，长期以来我国会计师事务所的审计档案管理缺乏统一的制度规范。截至目前，仅有北京、山西、安徽、四川等少数省份发布了相关指导意见或管理办法，但各地规范的内容不尽一致，且部分规范已多年未作修订。另一方面，随着信息技术的革新和审计技术的发展，审计档案电子化方兴未艾，如何顺应时代潮流引导电子化审计档案的规范和发展成为亟待解决的迫切问题。鉴于此，研究制定《征求意见稿》将发挥以下积极作用：**一是**在国家层面完善会计师事务所审计档案管理的制度建设，规范会计师事务所的审计档案管理工作，保障审计档案的真实、完整、有效和安全。**二是**提高会计师事务所审计档案信息化管理水平，提升审计档案的利用效能，合理降低审计档案的管理成本，切实减轻会计师事务所的负担。**三是**促进会计师事务所优化内部治理，完善内部管理制度，增强风险抵御能力，实现健康可持续发展。

二、起草过程

财政部高度重视会计师事务所审计档案管理制度建设。2014年1月，财政部会计司与国家档案局馆室司就启动会计师事务所审计档案管理制度研究工作达成共识。2014年上半年，财政部会计司与国家档案局馆室司、中国注册会计师协会成立联合工作组，先后赴江苏、浙江、湖南、重庆等地进行实地调研，广泛听取地方财政部门、档案管理部门、行业协会和会计师事务所对制定会计师事务所审计档案管理办法的意见和建议。此后，财政部会计司利用在山东烟台、陕西西安举办培训班的机会，再次就办法起草工作同各省级财政部门进行了深入研讨。

调研过程中，各省级财政部门、档案管理部门、行业协会和会计师事务所普遍赞成制定统一的审计档案管理制度，认为这是一项打基础、利长远的基础性工作，应当下力气抓紧抓好。许多事务所围绕审计档案的保管年限、电子化档案管理等重点问题提出了建议，希望财政部和国家档案局根据当前新形势，统筹考虑质量控制、风险防范与成本节约的需要，合理确定审计档案的保管年限，并对电子化审计档案的管理加强指导。

根据调研情况，财政部会计司会同国家档案局馆室司起草了《征求意见稿》，经内部征求意见并反复讨论修改，现面向社会公开征求意见。

三、主要内容

**(一) 总体要求。**

《征求意见稿》第一章阐明了本办法的制定依据、适用范围和规范对象，并对会计师事务所的审计档案管理提出了总体要求，主要包括三方面：**一是**建立健全有效的审计档案管理制度，确保审计档案的真实、完整、有效和安全；**二是**规定事务所应当指定适当人员分管审计档案工作，并对档案管理经办人员提出了任职要求；**三是**明确审计档案由事务所总所和分所分别集中管理，并接受所在地省级财政部门、档案行政管理部门和注册会计师协会的监督和指导。

**（二）归档与保管。**

《征求意见稿》第二章主要对审计档案的归档与保管作出了规定：**一是**会计师事务所应当将审计业务资料及时归档并明确审计档案的归档要求。**二是**强调不得任意删改审计档案，对符合规定的审计档案变动应履行必要程序并保持完整记录。**三是**对审计档案的保管条件作出规范，提出可委托档案中介服务机构代管。**四是**允许会计师事务所按照法律法规和执业准则规定，结合自身实际需要确定审计档案的保管期限。**五是**建立健全档案利用制度，明确档案管理人员的职责，规范档案管理人员的行为。

**（三）移交与代管。**

《征求意见稿》第三章主要对会计师事务所合并、分立、终止时，审计档案的移交与代管作出了规范。主要包括：**一是**事务所合并的，审计档案由合并后的会计师事务所统一保管。**二是**事务所分立的，应根据原会计师事务所是否存续分别处理审计档案的移交与管理。**三是**事务所因解散、依法被撤销、被宣告破产等原因终止的，其审计档案应经合伙人会议（股东会）决议移交综合档案馆保管或委托档案中介服务机构，并报省级财政部门备案。

**（四）信息化管理。**

《征求意见稿》第四章规范了电子审计档案的管理：**一是**强调会计师事务所应当遵循电子文件的形成、保管和利用规律，加强全过程统一、规范管理，确保电子审计档案的真实、完整、可用和安全。**二是**要求会计师事务所按照国家有关电子文件的规范和标准对电子审计档案进行存储、归档和管理，并建立电子备份管理制度。**三是**要求会计师事务所加强信息化建设，运用现代信息技术手段提高审计档案管理水平和利用效能。

**（五） 保密、鉴定与销毁。**

《征求意见稿》第五章对审计档案的保密、鉴定与销毁进行了规范。在保密方面，《征求意见稿》强调了事务所的保密义务，并对依法依规查阅事务所审计档案提出程序性要求。同时，强调了事务所从事境外发行证券与上市审计业务的档案管理和保密责任，跨境监管合作中有关审计档案的提供应按照财政部与境外监管机构签署的合作协议或备忘录的约定执行。在鉴定与销毁方面，**一是**要求事务所定期开展鉴定工作，仍需保存的审计档案应重新确定保管期限，不再具有保存价值的审计档案应按程序报批后销毁。**二是**销毁审计档案应由事务所档案管理部门和审计业务部门共同派员监销，并对电子审计档案的销毁作出规范。**三是**要求事务所永久保存档案销毁决议和销毁清册。

**（六） 监督管理。**

《征求意见稿》第六章对会计师事务所审计档案管理制定了监督管理措施，主要包括：会计师事务所从业人员转所的，不得将属于原所的审计业务资料带至新所；禁止损毁、篡改、伪造审计档案，禁止将审计档案据为己有或委托个人私存、私放审计档案。会计师事务所审计档案管理不符合本办法规定的，由省级以上财政部门责令限期改正。逾期不改的，由省级以上财政部门予以通报批评并列为重点监管对象。会计师事务所审计档案管理违反国家档案管理规定的，由档案行政管理部门依法处理。会计师事务所审计档案管理违反国家保密规定的，移交保密行政管理部门依法处理。

**（七） 附则。**

《征求意见稿》第七章主要对会计师事务所其他业务档案的管理提出了参照执行要求，并规定了本办法的施行日期。

欢迎广大会计师事务所、注册会计师、专家学者和各有关方面对《征求意见稿》提出宝贵意见。我们将认真研究、积极吸纳大家提出的合理建议，不断修改完善《征求意见稿》并力争早日正式发布，为提高我国会计师事务所审计档案管理法治化、规范化、信息化、现代化水平而共同努力！