附件2

《会计师事务所和注册会计师执业投诉举报

处理办法（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），进一步规范会计师事务所和注册会计师执业投诉举报处理工作，维护公民、法人和其他组织的合法权益，提升执法标准化规范化水平，依照《中华人民共和国注册会计师法》等法律法规，结合财会监督工作实际，我们研究起草了《会计师事务所和注册会计师执业投诉举报处理办法（征求意见稿）》（以下称投诉举报办法），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）制定投诉举报办法是财政部门贯彻落实党中央、国务院加强财会监督决策部署的重要举措。

党中央、国务院高度重视加强财会监督和严肃财经纪律工作。2020年1月13日，习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话，将财会监督明确为党和国家监督体系的重要组成部分，为加强财会监督举旗定向，提供了根本遵循。2022年4月19日，习近平总书记主持召开中央深改委第二十五次会议时指出，要严肃财经纪律，维护财经秩序，健全财会监督机制。李克强总理强调要严肃财经纪律，建立严格的监管机制，坚决查处违法违规行为。2021年3月23日，韩正副总理在财税工作座谈会上要求，加强财会监督，强化财税法治建设，整顿审计秩序，净化行业风气，坚决依法查处财务造假。2021年7月，国办发〔2021〕30号文件明确要求完善投诉举报办理机制。制定投诉举报办法，是财政部门不折不扣将党中央、国务院的决策部署落实落细的重要举措，有利于切实发挥监管部门职责作用，进一步加强财会监督与群众监督等其他监督贯通协调，群策群力，从严监管，“零容忍”打击违法违规行为，推动更好地提升会计师事务所和注册会计师执业质量，促进注册会计师行业健康发展，切实维护市场经济秩序。

（二）制定投诉举报办法是加强注册会计师行业监管、规范财务审计秩序的客观需要。

我国注册会计师行业恢复重建40多年来，规模不断扩大，服务范围不断拓展，行业发展总体向好。截至2022年12月，全国共有执业注册会计师9.8万人，会计师事务所9000余家（不含分所），业务收入超过1200亿元人民币。注册会计师行业为包括4900多家上市公司在内的400多万家企事业单位提供审计鉴证和其他专业服务，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。近年来，随着我国资本市场深入发展和行政管理体制改革不断深入，行业多年累积形成的一些深层次问题逐步显现，部分会计师事务所独立性不强、内部治理不严、质量控制“防火墙”流于形式，有的存在审计程序“放飞机”、挂名执业“卖报告”等严重问题，有的甚至沦为造假“帮凶”，导致投诉、举报事项大幅增加，引起了党中央、国务院领导同志的高度重视和社会各界的广泛关注。2021年8月以来，财政部聚焦重点难点问题，开展规范财务审计秩序专项整治。通过努力，推动审计秩序有所好转，需要及时巩固已有成果，完善投诉举报办理机制，广泛开展社会监督，将社会审计置于“阳光”下，切实提升执业质量。

（三）制定投诉举报办法是提高财政部门行政执法制度化规范化水平、为人民群众办实事的必然要求。

《国务院关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（国发〔2019〕18号）要求，严格按照法律法规规定履行监管责任，规范监管行为，推进事中事后监管法治化、制度化、规范化。按照党中央、国务院的统一部署，财政部门认真贯彻落实加强和规范事中事后监管有关精神，在注册会计师行业持续深化监管机制改革，创新监管方式，作出有益探索。随着全面深化改革的持续深入推进，注册会计师执业的对象、范围、内容不断拓展，有关执业质量的投诉举报数量更多、涉及面更广、情况更加复杂，各级财政部门就投诉举报复杂事项能否受理、如何处理等方面缺乏统一标准，还存在制度短板，距离人民群众期望还有一定差距。制定投诉举报办法，就是要以人民为中心，依法履行财政部门财会监督主责，有效发挥注册会计师行业主管部门职能作用，将财政部门实践探索形成的成熟经验做法上升为制度性规定，为依法规范投诉举报处理工作提供制度保障，及时化解矛盾纠纷，妥善解决人民群众反映的突出问题，切实保障当事人合法权益。

二、制定原则和起草过程

（一）制定投诉举报办法的原则。

投诉举报办法的制定主要遵循以下原则：**一是**坚持依法依规。严格按照《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》等法律法规，结合注册会计师法最新修订情况，明确投诉举报相关程序性规定，确保依法依规开展投诉举报处理工作。**二是**坚持便民高效。 以人民为中心，践行群众路线，对受理范围、投诉举报渠道、告知程序、办理时限、答复结果等作出规定，既保障投诉人、举报人的合法权益，也促进财政部门提升工作效率。**三是**坚持问题导向。聚焦解决财政部门投诉举报处理工作实践面临的突出问题、复杂情况，明确职责分工，健全办理机制，确保务实管用。

（二）制定投诉举报办法的过程。

财政部监督评价局会同会计司、中国注册会计师协会深入会商研究，先后委托河北省财政厅、宁夏回族自治区财政厅开展专题调研，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，多次征求部内相关单位意见，并征求各省、自治区、直辖市财政厅（局）及财政部各地监管局意见，经调研、论证、修改、完善，形成投诉举报办法并征求意见。起草过程中，投诉举报办法还借鉴了《司法鉴定执业活动投诉处理办法》（司法部令第144号）和《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》（国家市场监督管理总局令第20号）等其他部门制度性文件和有益做法，并结合财政部门工作实际制定。

三、主要内容

投诉举报办法分为总则、投诉和举报的提出、投诉和举报的受理、投诉和举报的处理、监督、附则等六章，共四十六条。主要内容如下：

（一）界定投诉举报范围。依照《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国行政复议法实施条例》等法律法规，参考《最高人民法院行政法官专业会议纪要（六）（投诉领域）》等规定，将投诉人界定为“认为会计师事务所或者注册会计师违法违规执业侵犯自身合法权益，向省级及以上财政部门投诉的与执业有利害关系的公民、法人或者其他组织”，并明确举报人是指“发现会计师事务所或者注册会计师违法违规执业侵犯他人合法权益或者国家利益、社会公共利益，向省级及以上财政部门举报的公民、法人或者其他组织”（第三条）。

（二）理清处理责任分工。明确省级及以上财政部门投诉举报处理工作的基本原则为“遵循依法依规、属地管理、客观公正、分工负责、处理处罚与调解相结合的原则，依法保障和维护相关单位和个人的合法权益”（第四条）。以此为基础，明确财政部、财政部各地监管局、省级财政部门在投诉举报处理工作中的具体分工，压实各方责任（第五条至第七条）。

（三）畅通投诉举报渠道。明确受理投诉的6种情形、受理举报的16种情形，如“执行审计业务出具报告时，未保持应有的职业怀疑、未履行必要的审计程序或者未获取充分适当的审计证据，发表不恰当的审计意见或者出具报告”（第十条、第十一条）。拓展互联网投诉方式，规定“鼓励投诉人或者举报人通过注册会计师行业统一监管平台进行投诉举报。通过书信、传真、走访等其他方式投诉举报的，由收到并处理投诉举报的省级及以上财政部门及时录入平台，以便于投诉人、举报人查询投诉举报事项处理进度。”（第十二条）。

（四）作出程序性安排。投诉举报办法对投诉举报登记、受理时限、受理告知、处理时限、书面答复、结果公开、重大事项报告等作了具体要求，规范投诉举报处理程序，促进提升执法规范化水平（第十五条、第十六条、第十八条、第二十九条、第三十一条、第三十五条）；明确受理范围和不予受理的情形，防止出现不履职、不作为等情况，既规范投诉举报处理工作，也保障投诉人和举报人的合法权益（第十条、第十一条、第十七条）。

（五）强化投诉举报人权利保障。细化投诉人或者举报人应当提供的投诉举报材料（第十三条）;规范告知程序，受理和答复必须以书面意见回复投诉人或者举报人（第十八条、第二十九条）;明确投诉救济途径，投诉人认为投诉处理结果侵犯其合法权益，且与省级及以上财政部门对其投诉作出或者未作出处理的行为有法律上利害关系的可以依法申请行政复议或者提起诉讼，强化权利保障（第三十六条）。

（六）设定投诉期限。基于为民服务宗旨和监管资源效率最大化的综合考量，参考《中华人民共和国民法典》关于民事诉讼时效三年的规定，将投诉期限设定为三年，既保障公众投诉举报的权利，也防止恶意投诉举报、浪费监管资源，为更多社会公众提供服务（第十四条）。

（七）鼓励化解纠纷。借鉴信访工作条例有关规定，明确省级及以上财政部门可以引导投诉双方当事人在自愿、平等的基础上，依法通过调解方式解决涉及会计师事务所和注册会计师执业的民事纠纷（第九条）。