

《注册会计师行业监管：国际视角》编写组 编著

REGULATION *OF* THE CPA PROFESSION INTERNATIONAL PERSPECTIVE

注册会计师行业监管 国际视角

透过本书，您将系统了解美、英、澳等国家注册会计师行业监管的历史沿革和“安然事件”后的最新改革动向

“安然事件”¹——注册会计师行业监管的分水岭

REGULATION OF THE CPA PROFESSION: INTERNATIONAL PERSPECTIVE

注册会计师行业监管： 国际视角

《注册会计师行业监管：国际视角》编写组 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

注册会计师行业监管：国际视角/《注册会计师行业监管：国际视角》编写组编著. —北京：中国财政经济出版社，2004.3

ISBN 7-5005-7098-8

I. 注… II. 注… III. 会计师-行业组织-监督管理-研究-世界
IV. F233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 013296 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph @ dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 36.5 印张 725 000 字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月北京第 1 次印刷

印数：1—10 060 定价：68.00 元

ISBN 7-5005-7098-8/F·6212

(图书出现印装问题，本社负责调换)

Preface

前言

注册会计师行业监管伴随着行业的产生而产生，伴随着行业的发展而发展。

刚刚跨入 21 世纪，人们正憧憬着美好的未来，大洋彼岸突发的“9.11 事件”却让全球笼罩在恐怖的阴霾之中。与此同时，美国“安然事件”、“世通事件”等系列财务丑闻又接踵而至，久负盛名的安达信会计公司凄然解体。这一切严重挫伤了投资者的信心，注册会计师行业的公信力亦受到极大伤害。美国的新闻媒体将“9.11 事件”、“安然事件”、“世通事件”和安达信解体并称为美国资本市场遭遇的“四大危机”！

“安然”、“世通”等系列财务丑闻发生在美国，其教训却属于全球，如何加强注册会计师行业的监管从而成为各国监管当局共同面对的新课题。事件发生后，美国政府和国会迅速采取了措施，出台了《萨班斯—奥克斯利法案》，成立了公众公司会计监管委员会，空前强化了政府对注册会计师行业的监管。英国、澳大利亚等西方国家纷纷内省，相继研究和采取改革措施，以避免重蹈“安然”、“世通”之覆辙。可以说，“安然事件”已经成为注册会计师行业监管的分水岭。

近年来，中国注册会计师行业在发展过程中也遭遇了“银广夏”、“蓝田股份”等恶性事件，对资本市场发展和行业建设产生了很大的影响。为进一步理顺中国注册会计师行业的管理体制，强化对注册会计师行业的行政监管力度，财政部党组于 2002 年 10 月做出决定，将原委托中国注册会计师协会行使的注册会计师行业监管的行政职能收归财政部，其中行政监督检查和行政处罚职能由监督检查局行使。

财政部监督检查局在履行注册会计师行业行政监督职能的过程中，非常注重借鉴国际先进经验，专门组织局内力量和有关院校的专家学者，搜集和整理了大量的国外资料，密切跟踪了“安然事件”后西方主要国家改革注册会计师行业监管的新措施和新思路，深入研究了注册会计师行业政府监管的理论基础和现实取向，并在课题研究的基础上形成了《注册会计师行业监管：国际视角》一书。

本书运用管制经济学原理，研究建立政府监管的理论框架，在此基础上分析比较了有代表性的多个国家注册会计师行业监管模式的历史沿革以及“安然事件”后的变迁轨迹，探讨了注册会计师行业监管模式的指导原则、总体思路、框架体系和发展方向，为进一步完善中国注册会计师行业的政府监管提供了重要借鉴。全书分为两部分：

第一部分是“研究报告”。此部分重点回答了下列问题：一向崇尚行业自律的注册会计师行业为何需要加强政府监管？政府应该怎样监管注册会计师行业？国外发达国家如何监管注册会计师行业？其主要内容从两方面展开：第一，注册会计师行业监管的理论框架。市场失灵以及行业自律的缺陷是政府监管存在的理由，而现实中的注册会计师行业不仅有着一般行业所共有的市场失灵、协会失灵的特征，与其他行业相比还表现为更复杂、更独特。本书引入经济学中的市场失灵与政府管制理论、制度变迁理论等主流经济学原理，从会计信息的属性及市场失灵、审计本质及审计信息失真等不同角度探讨了注册会计师行业监管的特殊根源，提出了适度监管的观点，以此建立政府监管的理论框架。第二，注册会计师行业监管的国际比较。本书分别选取具有代表性的海洋法系国家（美国、英国、澳大利亚）和大陆法系国家（德国、日本）以及欧盟和国际会计师联合会等作为研究对象，分析比较了注册会计师行业监管模式的历史演进和改革方向，着重分析了“安然事件”后各国政府在行业监管中的地位、作用和角色的变化，探究了深匿其中的政治、法律、经济与文化动因。

第二部分是“国外重要文献译编”，内容涉及美国、英国、澳大利亚等国家以及欧盟、国际证券业组织、国际会计师联合会等国际组织在“安然事件”后针对注册会计师行业监管提出的改革建议、制定的法规政策以及公布的重要研究报告。这部分资料非常新，充分体现了有关国家的政府部门和国际组织对注册会计师行业监管的高度重视，以及它们的监管思路和政策走向，对中国注册会计师行业监管实践具有很高的借鉴价值。例如，美国公众公司会计监管委员会出台的“注册”、“审计准则”、“监督检查”、“执法”等四方面的规则，是该委员会贯彻落实《萨班斯—奥克斯利法案》的具体措施，非常值得研究和学习。美国公共监督委员会的《改革之路》，深刻揭示了美国注册会计师行业自律只是“相互挠痒”的深层原因。美国证券交易委员会的报告则深入剖析了美国监管制度的缺陷所在，其提出的改革建议实际上就是《萨班斯—奥克斯利法案》的雏形。美国审计总署的研究报告详细剖析了安然、施乐等上市公司 919 份重编报表，指出了注册会计师审计存在的质量问题，为加强政府监管提供了强有力的证据支持。英国、澳大利亚等国家的研究报告则从不同的视角分析了“安然事件”的影响，充分体现了各国在“安然事件”后所达成的共识。各国在选择注册会计师行业监管模式的过程中有着强烈的环境依赖，主要取决于各国法律制度、政治经济体制和历史文化背景。但在经济全球化的推动和“安然事件”的直接冲击下，各国的注册会计师行业监管模式已经出现前所未有的相互包容和日益融合的趋势。

本书的出版首先要感谢东北财经大学刘明辉教授等课题组成员。他们在时间很紧的情况下，组织了相当强的研究和翻译力量，完成了财政部监督检查局委托的课题研究任务。财政部监督检查局领导在本书编辑出版过程中，自始至终给予了高度

重视和悉心指导，并对书稿进行了最后审定。邵敏、林启云同志对书稿进行了修改和总纂。此外，课题的研究还得到了财政部驻大连财政监察专员办事处的积极配合和大力支持，在此一并表示感谢。

注册会计师行业政府监管不仅是中国财政部门的新课题，也是世界众多国家政府主管部门所面临的新课题。本书的研究仅仅是一个开始，很多观点都是探讨性的，意在抛砖引玉。由于作者水平有限，课题研究和出版时间仓促，书中错误和疏漏之处在所难免，诚请业内外广大读者批评指正。

编 者

2004 年 2 月

编写组成员

朱彦

邵敏

方红星

薛清梅

常丽

胡波

王义华

刘明辉

林启云

樊子君

张宜霞

李琳

徐正刚

刘坤

Contents

目 录

第一部分 注册会计师行业监管研究报告

第一章 美国注册会计师行业的制度缺陷与行业监管的新思考	(3)
§ 1 美国注册会计师行业的制度缺陷与改进	(3)
§ 2 美国系列会计丑闻引发的行业监管新思考	(31)
第二章 注册会计师行业监管的理论框架	(35)
§ 1 管制经济学概述	(35)
§ 2 适度监管的几点证据	(39)
§ 3 会计信息的属性及其市场失灵	(45)
§ 4 审计本质以及审计信息失真	(50)
第三章 英美法系国家的注册会计师行业监管	(54)
§ 1 英国注册会计师行业监管	(54)
§ 2 美国注册会计师行业监管	(62)
§ 3 澳大利亚注册会计师行业监管	(71)
第四章 大陆法系国家注册会计师行业监管	(79)
§ 1 日本注册会计师行业监管	(79)
§ 2 德国注册会计师行业监管	(87)
第五章 欧盟和国际会计师联合会对注册会计师行业的监管	(93)
§ 1 欧盟对注册会计师行业的监管	(93)
§ 2 国际会计师联合会对注册会计师行业的监管	(102)
第六章 世界各国监管模式和内容的比较分析	(108)
§ 1 监管模式比较分析	(108)
§ 2 现行监管内容比较	(111)

第二部分 注册会计师行业监管重要文献译编

《萨班斯—奥克斯利法案》	(127)
--------------------	---------

美国公众公司会计监管委员会检查规则·····	(184)
美国公众公司会计监管委员会调查和处罚规则·····	(202)
会计公司合并和竞争报告·····	美国审计总署(281)
财务报告重述问题报告·····	美国审计总署(307)
加强审计监管 提高财务信息质量·····	美国证券交易委员会(347)
改革之路：为会计职业建立一个新的监管部门 ·····	美国公共监督委员会(377)
致英国贸工部和财政部的最终报告 ·····	英国会计与审计问题协调小组(403)
会计职业监管体制评价·····	英国贸工部(445)
公司披露——加强财务报告框架·····	澳大利亚国库部(477)
加强欧洲的法定审计——呈送欧盟理事会和欧洲议会的报告 ·····	欧盟委员会(539)
审计师监督原则·····	国际证监会组织(555)
审计师独立性原则和公司治理在监督审计师独立性中的作用 ·····	国际证监会组织(558)
重拾公众信心·····	国际会计师联合会(564)

Part 1

第一部分

注册会计师行业监管 研 究 报 告

Chapter 1

第一章 美国注册会计师行业的制度缺陷与行业监管的新思考

§ 1 美国注册会计师行业的制度缺陷与改进

2001年12月2日，美国能源巨擘安然公司向美国破产法院纽约南区法院申请破产保护，令全球愕然。安然公司的股票应声下跌，流通市值由颠峰时的600亿美元跌至不足2亿美元，几百亿美元财富瞬间蒸发，使投资者遭受了惨重损失，众多退休职工的养老钱也血本无归。安然公司在《财富》500强排行榜上雄居第七，曾连续四年荣膺“美国最具创新精神奖”，《纽约时报》也称其为“美国新式工作场所的典范”。就是这样一个典范公司，竟在1997年到2000年连续四年进行会计造假，利用特殊目的实体、出售回购、股权转让、对冲交易、空挂应收票据等方式共虚增利润6亿多美元。为安然公司提供财务报表审计的安达信会计公司，不仅在审计上难辞其咎，而且在安然即将东窗事发前，销毁了大量与安然审计有关的资料文件。2002年6月15日，美国法院大陪审团裁定安达信妨碍司法罪成立，随后美国安达信名存实亡，安达信全球因此分崩离析。

“安然事件”一波未平，世界通信公司一波又起。2002年6月25日，美国第二大长途电话公司世界通信公司发布声明，承认自2001年初到2002年第一季度，通过将大量的费用支出计入资本项目的手法，虚增收入38亿美元，虚增利润16亿多美元。其中，2001年度虚增收入30.6亿美元，2002年第一季度为7.97亿美元。如果剔除虚增的利润，该公司原来报告的2001年度14亿美元的利润，以及2002年第一季度1.3亿美元的利润，都将成为净亏损。该丑闻爆出后，世界通信公司的股价一路狂跌，由最高时的64.50美元跌至9美分，再次重创了投资者的信心，美国、欧洲以及亚洲股市都受到严重影响。美国媒体指出，世界通信公司事件是美国历史上金额最大的财务欺诈事件。美国证券交易委员会主席哈维·皮特将世界通信公司财务造假案与“安然事件”、安达信解体和“9·11事件”并称为美国金融证券市场遭遇的“四大危机”。2002年7月24日，世界通信公司向法院申请破产保护，并以1070亿美元的资产额再次刷新前不久安然公司创造的破产记录，成为美国历史上

最大的破产案。2002年7月30日，世界通信公司被纳斯达克摘牌。2002年8月2日，该公司两名高级财务主管沙利文（Scott D. Sullivan）和迈尔斯（David Myers）被纽约联邦法院提起刑事诉讼。2002年8月9日，世界通信公司又被发现了1999—2000年期间的虚假收入33亿美元。值得注意的是，为世界通信公司提供财务报表审计的也是安达信公司。

仅在世界通信公司事件曝光后的第三天，也就是2002年6月28日，美国媒体又披露，全球最大的复印机制造商、曾是美国“最可信赖的50家公司”的施乐公司自1997年至2001年间虚报收入60多亿美元，虚增利润14亿美元。2002年4月份，美国证券交易委员会曾估计施乐公司1997—2001年5年间虚报收入约30亿美元，已对该公司处以了1000万美元的罚款，同时要求该公司重新进行审计，彻底查清账目。此后，施乐公司解雇了原负责审计的毕马威会计公司，改聘普华永道会计公司。而普华永道的审计表明，该公司虚报的收入额超过60亿美元，大大超出30亿美元的预计数。其中最为主要的问题，是违反一般公认原则将大量的租赁收入提前进行确认。

其实，近年来美国公司财务丑闻一直在不断出现，只是“安然事件”的空前严重以及此后公司丑闻的愈演愈烈，才引起了人们的极度关注。据普华永道一项调查发现，近年美国投资者对公司提起的民事集团诉讼分别为：1999年是207起，2000年是201起，2001年483起。也就是说，2001年超过前两年的总和。有关研究也指出，近3年已有700多家美国公司的财务报表进行了重编，而且呈逐年上升的趋势，其中1999年有234家，2000年有258家，2001年达到305家。涉嫌会计造假的公司可谓众多，其中影响较大的如Adelphia、Qwest、Tyco、Rite-Aid、Cendant、Dynegy、PeopleSoft、Microstrategy、McKesson、HBOC、环球电讯、废品管理公司、阳光公司、朗讯科技、CMS能源公司、冠群电脑公司等等。

这些接踵而至、愈演愈烈的公司财务丑闻，将美国“五大”会计公司毫无例外地全部牵涉其中，只是各自责任大小不同而已。安达信由于身负安然、世界通信、环球电讯、废品管理公司、阳光公司、Qwest等“六宗重案”，毫无疑问其问题最为严重。此前不久，安达信已因阳光公司舞弊并申请破产保护，赔偿了1.1亿美元，还因纵容废品管理公司财务舞弊，被证券交易委员会判罚700万美元，创下美国证券交易委员会对会计师事务所单笔罚款的记录。

相继爆出的造假事件，严重挫伤了美国经济恢复的元气，重创了投资者和社会公众的信心，引起美国政府和国会的高度重视。美国社会各界强烈呼吁政府拿出强有力的措施，严厉打击公司造假行为。

2002年1月18日美国著名经济学家保罗·克鲁格曼在《纽约时报》发表的一篇题为“一个腐朽的制度”的文章中尖锐地指出：“安然公司的崩溃不只是一个公司的垮台的问题，它是一个制度的瓦解。而这个制度的失败不是因为疏忽大意或机能

不健全，而因为腐朽……资本主义依靠一套制度监督机制——其中很多是由政府提供的——防止内部人滥用职权，这包括现代会计制度、独立审计师、证券和金融市场制度以及禁止内部交易的规定……安然事件表明，这些制度已经腐朽了。用于制止内部人滥用职权的检查和约束机制没有一条有效，而本应执行独立审计的工作人员却做出了妥协让步。”

从保罗·克鲁格曼的精辟分析中，我们可以得出结论，美国出现一系列的公司财务丑闻并非偶然，其暴露出的问题相当多，甚至牵扯到政治问题。安然、安达信只是一整套腐朽制度的“殉葬品”。我们认为，最为主要的问题表现在以下四个方面：（1）会计职业监管严重失效；（2）财务报告制度存在严重缺陷；（3）注册会计师独立性令人质疑；（4）公司治理有待健全。

1.1 美国注册会计师行业监管严重失效

1.1.1 行业自律监管未能有效发挥作用

行业自律监管体制的建立。关于美国的自律监管制度的形成，主要有两种认识：一种认为，1887年美国注册会计师协会的成立，标志着美国注册会计师自律制度的建立；另一种观点则认为，1977年公共监督委员会和注册会计师协会证券交易委员会业务部的建立才是美国注册会计师行业自律制度得以建立的真正标志。前一种观点反映的是广义上的自律制度，包括质量监管、准则执行、资格认定、考试准入、后续教育等；后一观点则是狭义上的自律概念，主要指行业自律性执业质量监管制度，公共监督委员会和美国注册会计师协会证券交易委员会业务部在其中扮演着最为重要的角色。

20世纪70年代，美国出现了自30年代经济危机以来最为严重的一系列重大审计失败案，导致国会参众两院于1977和1978年间，就如何加强注册会计师行业监管、切实保护公众利益等问题举行了一系列的听证会。国会在调查过程中发现，很多公司都存在向国外官员提供巨额非法资金的现象，于是对注册会计师进一步提出了质疑，这些巨额资金为何未能在账上得以反映？注册会计师为什么没有发现和阻止这些违法行为？最后，参众两院都通过了各自的法案，要求重新建立一套新的会计职业监管制度。

众议院的听证会重点关注的是联邦政府在国会授权范围内所发挥的监管作用。众议院“国内与外国商业委员会”下属的“监督与调查附属委员会”在提交的《联邦监管与监管改革报告》中指出：“美国证券交易委员会仅仅依靠民间会计职业组织来保证公司会计记录由独立的注册会计师进行审查的做法，不足以保护投资大众，未能达到联邦证券法的目标。”为此，众议院提出了成立专门的政府部门监管

会计职业的方案。

参议院在举行听证会前，其下属的“报告、会计与管理附属委员会”也提交了一份研究报告。该报告指出：“为恢复公众对上市公司报告财务信息的准确性和可靠性的信心，改革势在必行。”随后该附属委员会在大量调查研究的基础上，形成了一份《关于加强上市公司及其审计师的受托责任的报告》，为注册会计师行业的监管模式提出了两种改革方案：一是专门成立一个政府部门，负责监管注册会计师行业；二是建立适当的注册会计师行业自律监管制度。该报告同时强调“与美国证券交易委员会合作的民间组织的自律措施是委员会各成员优先考虑的改革方案。”

在面临这种历史性选择的情况下，美国注册会计师协会为了避免政府部门对行业监管的全面介入，向国会提出了允许注册会计师行业实行自律监管的要求。注册会计师协会为此建立了一整套的自律监管机制，特别是与证券交易委员会商议后于1977年成立了公共监督委员会。公共监督委员会代表公众利益，通过监督注册会计师协会证券交易委员会业务部的同业互查等工作，实现监督注册会计师独立性和审计质量的目的。公共监督委员会由代表公众利益的5名委员组成，分别来自商界、职业界、立法界和监管部门等，大多都是很有名望的人士。美国原国防部长莱尔德、现任财政部长奥尼尔、财务会计准则委员会（FASB）原任主席柯克都曾担任公共监督委员会的主席或副主席，公共监督委员会最后一任主席鲍舍尔也曾任美国审计总长。

公共监督委员会的主要职责是：（1）监督和评价注册会计师协会证交会业务组织的同业互查以及注册会计师协会证交会业务部执行委员会的活动，以确保其效果；（2）监督同业互查委员会（PRC）的工作，该委员会负责认定会计师事务所对同业互查建议的执行情况；（3）监督注册会计师协会证交会业务部的其他活动。证券交易委员会对会计职业的自律监管拥有监督权，并负责每年向国会提交有关会计职业监管的年度报告。

注册会计师协会证交会业务部的成立时间与公共监督委员会相同，也是注册会计师协会与美国证券交易委员会协商后成立的。注册会计师协会证交会业务部同时接受公共监督委员会和证券交易委员会的监督，专门负责监管从事上市公司审计业务的会计师事务所。一开始，执行上市公司审计业务的事务所可以自愿加入注册会计师协会证交会业务部。1998年，注册会计师协会修改章程后，要求其会员中执行上市公司业务的会计师事务所必须加入注册会计师协会证交会业务部，接受其监管。目前，注册会计师协会证交会业务部大约有1250家事务所会员，99%的美国本土上市公司都由这些事务所进行审计。不过，由于部分事务所并不是注册会计师协会的会员，因此仍有约80家从事证券业审计的中小事务所不是注册会计师协会证交会业务部的会员。

会计师事务所成为注册会计师协会证交会业务部的会员后，必须参加两项质量

控制程序：①同业互查程序，注册会计师协会证交会业务部下属的同业互查委员会负责该项工作。同业互查最为主要的形式是事务所与事务所之间的相互检查，也可以由州注册会计师协会组成检查小组进行检查，或者是由同业互查委员会授权的会计师事务所自愿组成的联合会组织检查。同业互查的目标是为了考察被检查事务所：是否按照注册会计师协会制定的质量控制准则设计了相应的控制制度；是否遵循了质量控制制度，是否能够合理保证遵循了专业标准；是否遵循了注册会计师协会证交会业务部的会员要求。②负责调查涉嫌上市公司审计失败的会计师事务所。该项工作由注册会计师协会质量控制调查委员会负责。

美国注册会计师协会证交会业务部由多个委员会和任务小组组成：①注册会计师协会证交会业务部执行委员会负责制定会员要求、预算与会费规定、对会员做出制裁决定、任命其他委员会与任务小组的人选。②同业互查委员会，负责监督同业互查并采取相应纠正措施。③质量控制调查委员会，负责对涉及刑事、民事和行政调查及处罚的会员进行调查。发现违反专业准则的，提交注册会计师协会职业道德部进行惩戒。④证券交易委员会法规委员会，负责联络证券交易委员会制定法规的有关技术事项。⑤专业问题工作小组，负责搜集和处理注册会计师执业中的有关问题，必要时提交有关准则制定机构处理。

除了公共监督委员会和注册会计师协会证交会业务部外，注册会计师行业自律监管机制中主要机构还包括注册会计师协会审计准则委员会、独立性准则委员会、注册会计师协会职业道德部及其下属的职业道德执行委员会等机构。

这种以公共监督委员会和注册会计师协会证交会业务部为代表的行业自律监管模式最终得到了美国国会的认同，从而平息了注册会计师行业面临的信任危机，避免了行业管理的政府介入。可以说，公共监督委员会和注册会计师协会证交会业务部的成立是注册会计师行业自律监管制度的一个重要的里程碑，公共监督委员会和注册会计师协会证交会业务部因此成为注册会计师行业自律制度中的标志性组织。

现行自律监管体制未能达到预期目标。公共监督委员会和注册会计师协会证交会业务部自成立直到“安然事件”发生前的25年里，渡过了一段相对平静的岁月。“安然事件”的突然爆发，暴露了美国以公共监督委员会和注册会计师协会证交会业务部为代表的自律监管制度的严重缺陷。

(1) 公共监督委员会自认为是“跛足的鸭子”。2002年3月19日，公共监督委员会公布了一份题为《改革之路》的报告，对25年来注册会计师自律监管制度进行了深刻的自我解剖和系统总结，尖锐地指出了现有监管模式存在的问题：

第一，公共监督委员会并不能独立发挥监督作用。公共监督委员会的经费来源是通过注册会计师协会下属的证交会业务部从所监管的会计师事务所筹集。因为缺乏财务上的独立性，公共监督委员会不可能完全独立于注册会计师行业，所发挥的监督作用极其有限。2000年，公共监督委员会根据证券交易委员会的建议准备对

会计师事务所的独立性问题展开特别检查，而注册会计师协会证交会业务部和“五大”会计公司却因此威胁要削减对公共监督委员会的经费支持，从而导致公共监督委员会检查计划落空。注册会计师协会以及“五大”会计公司甚至将公共监督委员会视为行业的“盾牌”，而不是独立的监管机构。

第二，公共监督委员会的经费非常有限，难以有效发挥作用。公共监督委员会每年的经费大约是 350 万美元，其中 5 位主席和副主席的薪酬就占了 31 万美元（主席每年 7 万，副主席 6 万美元），差旅费也占有相当大的比例。相比较而言，会计准则制定机构财务会计准则委员会一年的费用开支就高达 2300 多万美元。

第三，现有的监管制度并不能做到及时有效。注册会计师协会证交会业务部下属的质量控制调查委员会在调查会计师事务所时，通常不能对个人进行调查，也不能查阅工作底稿。因为注册会计师协会没有签发传票和强制作证的权力，调查者只能依赖于被调查者的自愿合作。另外，注册会计师协会证交会业务部一年的经费也只有 100 万美元。

第四，同业互查制度并不能有效发挥作用。既然公共监督委员会代表公众利益，而同业互查的目的是为了加强公众信心，因此公共监督委员会提出应该由其作为同业互查的委托人，真正发挥代表公众利益进行监督的作用。但美国注册会计师协会认为，同业互查是注册会计师行业内的事情，公共监督委员会可以监督，但不可以插手。

第五，注册会计师行业近几年与证券交易委员会的关系过于紧张，注册会计师协会利用其影响削弱了证券交易委员会对注册会计师行业的监督作用。

第六，注册会计师协会和“五大”会计公司对公共监督委员会的支持不够。2000 年公共监督委员会根据审计有效性小组的建议，着手制定章程，结束自 1977 年成立以来没有独立章程的历史。此举得到了证券交易委员会的支持，却遭到了注册会计师协会和“五大”会计公司的反对，经过长达一年多时间的谈判后，公共监督委员会的章程才最终获得通过。根据新章程，公共监督委员会虽然增加了对审计准则委员会（ASB）和独立性准则委员会（ISB）^① 的监督权力，但所要求的对审计准则委员会等机构的人事任免批准权却被注册会计师协会否决。协会认为，这些机构的人事任免属于注册会计师协会的内部管理问题，公共监督委员会无权干预。此外，公共监督委员会希望通过制定章程能够解决的财务问题也没有得到解决，公共监督委员会的预算仍然由注册会计师协会证交会业务部牢牢控制，而且规定公共监

^① 独立性准则委员会也是 1997 年注册会计师协会经商证券交易委员会同意后成立的机构，但证券交易委员会对独立性准则委员会的工作很不满意，2000 年 11 月证券交易委员会发布了自行制定的注册会计师独立性规则，使独立性准则委员会失去了存在的必要性，因此独立性准则委员会不得不于 2001 年 7 月 17 日宣布解散。