

经济鉴证类社会中介服务行业发展理论研究

李勇 主编



中国财政经济出版社

经济鉴证类社会中介服务 行业发展理论研究

主编：李 勇

图书在版编目 (CIP) 数据

经济鉴证类社会中介服务行业发展理论研究/李勇主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2001.4

ISBN 7-5005-5062-6

I. 经… II. 李… III. 中介组织-商业服务-理论研究-文集 IV. F713.6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 11398 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.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

787×1092 毫米 16 开 52 印张 945 000 字

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 70.00 元

ISBN 7-5005-5062-6/F·4521

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

编委会

主编：李 勇

编委：刘 萍 李 爽 董新钢 郭建新
张为国 李士松 申富平 杨周南
王化成 纪益成 夏冬林 谢德仁
张文春 文光伟 郝先经 肖书胜
骆小元 李 杰 李茂龙 杨志国
李京红 刘晓莲 蔡晓峰 韩立英
姚冬萍

前 言

随着社会主义市场经济的不断发展,我国经济鉴证类社会中介服务行业在服务于国家经济建设、维护国家经济秩序、促进国家经济健康发展等方面的作用越来越重要。为配合国务院清理整顿经济鉴证类中介服务行业工作,研究我国经济鉴证类社会中介服务行业如何更好地适应社会主义市场经济体制建设的需要,迎接我国加入WTO对经济鉴证类社会中介服务行业带来的挑战,中国注册会计师协会会同有关部门、院校、专家、学者对经济鉴证类社会中介服务行业改革与发展中的有关热点、难点等理论问题进行了深入研究,内容涉及经济鉴证类社会中介行业发展和规范管理、注册会计师行业管理体制及会计师事务所组织形式等诸多方面。这些研究成果深刻阐述了我国中介服务行业的现状、存在的问题以及对市场经济发展的积极影响,同时对规范发展中介服务行业提出了有益的意见和建议。为了充分利用这些研究成果,我们将这些课题报告编辑成册,以飨读者。

2001年4月

目 录

经济鉴证类社会中介机构规范管理研究

国务院发展研究中心市场经济研究所课题组…………… (1)

规范经济鉴证类社会中介机构管理研究

财政部财政科学研究所课题组…………… (125)

注册会计师职业规范体系的建立

中国证券监督管理委员会首席会计师事务所办公室课题组…………… (203)

WTO 与中国注册会计师行业的发展

清华大学经济管理学院课题组…………… (297)

《注册会计师行业管理体制研究》

清华大学经济管理学院课题组…………… (395)

《建立注册会计师职业责任保险制度研究》

中国人民大学课题组…………… (453)

《中国会计师事务所扩大规模的方式和途径》

北京市注册会计师协会课题组…………… (469)

《会计师事务所的合伙制问题研究》

厦门大学经济学院课题组…………… (497)

《会计师事务所内部管理机制研究》

河北省注册会计师协会课题组…………… (511)

《会计师事务所内部管理机制研究》

山东中立信有限责任会计师事务所课题组…………… (569)

《中国注册会计师职业规范指南——质量控制》

岳华会计师事务所课题组…………… (611)

《注册会计师资格考试题库设置研究报告》

财政部财政科学研究所研究生部课题组…………… (713)

《注册会计师资格考试题库建设研究》

中国人民大学课题组…………… (765)

《关于在我国推行税务代理制度若干问题研究》

中国人民大学财政金融学院课题组…………… (809)

经济鉴证类社会中介机构规范管理研究

◎ 国务院发展研究中心市场经济研究所课题组



主 报 告

根据《国务院办公厅关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的通知》（国办发〔1999〕92号）精神，从1999年底开始，在全国范围内开展了对经济鉴证类社会中介机构的清理整顿和脱钩改制工作。第一阶段的工作重点是：通过整顿，对未经国务院批准、由一些行政及行业主管部门自行设立的经济鉴证类中介机构和执业资格进行清理；中介机构一律与原挂靠的行政主管部门在人、财、物、业务职能、机构名称等方面彻底脱钩。脱钩后任何政府机关不得以任何方式兴办任何社会中介机构；经过改制，使中介机构和执业者承担经济和法律风险，提高执业风险意识，确保执业的独立、公正和客观性。到目前为止，这一工作已经取得阶段性进展。按照国务院清理整顿领导小组的总体部署，清理整顿工作将转入“归类合并、统一、规范管理”的阶段。这一阶段的主要任务是：“规范经济鉴证类社会中介机构的管理，包括健全资格认定和管理法规，统一行业管理组织，明确政府主管部门职能，建立健全内部管理和执业质量保障机制等”。这涉及到我国经济鉴证类社会中介机构的行业准入机制和政府、行业管理体制、组织体制和监督机制，其目的是建立符合中国国情，适应社会主义市场经济要求，与国际惯例基本一致，独立、客观、公正执业，以及管理规范的经济鉴证类社会中介行业运行机制。因此，从我国的实际出发，合理而有效地设置经济鉴证类社会中介机构的“归类平台”，实现统一、规范的管理，就成为摆在我们面前的一个紧迫而现实的任务。

一、对经济鉴证类中介机构归类合并，建立统一规范管理体制的重要意义

（一）明确我国经济鉴证类社会中介机构的概念和范围

经济鉴证类社会中介机构是社会中介服务行业的一个重要组成部分。然而，到目



前为止,在我国经济研究领域对其内涵和范围还没有明确和科学的表述。在研究规范化发展的意见和建议时,首先有必要对这一大类中介服务的内涵、范围有一个较为清晰的界定。

在国外,没有“中介机构”或“中介机构管理”的概念,而一般称之为“专门职业”或“专门职业管理”。只要是需要专业知识或技能,并涉及社会公众需求及利益的职业,都属于专门职业的范畴。其中,经济鉴证类专业服务是最为重要的市场专门职业之一。在我国,一般将这类专门职业机构称为“中介机构”,将其专门职业者称为中介服务的“执业人员”。从世界许多国家的实践来看,从事经济鉴证类专门服务的机构主要有律师事务所、注册会计师事务所、注册审计师事务所、企业价值评估事务所、以及社会公证机构、税务代理机构、不动产估价机构,等等。根据这些机构的服务性质和共性特点,可将其定义和范围概括为:经济鉴证类社会中介机构是由专业人员组成,运用特定的专业知识和智力劳动,从事法定受托业务的经济鉴证和社会服务的机构。

从以上定义来看,对经济鉴证类社会中介服务概念的理解,需要把握这样几个要点:其一,从事这类专门服务的必须是经过专业考试,取得特定资格的专业人员,并不是所有的人都有能力和资格从事这一职业或提供这类中介服务;其二,从事这类中介服务需要运用特定的专业知识,主要是付出一种智力劳动;其三,其业务一般属于法定受托业务(如法定审计或法定涉案鉴证业务等),或者是为政府和各类经济主体提供带有鉴证性质的中介服务。这三个要点是相互联系、相辅相承的。对经济鉴证类社会中介服务定义和概念的正确理解,以及对其要点的准确把握,将有助于我们更为科学地设计经济鉴证类中介行业归类合并方案和形成统一规范的管理体制。

(二) 我国经济鉴证类行业执业资格、机构和管理体制现状

经过近二十年的发育,我国经济鉴证类社会中介服务市场已经取得了长足的发展,初步形成了经济鉴证类社会中介服务体系,并且初步形成了适合中国国情的经济鉴证中介服务的理论、方法和技术标准,初步建立了相应的管理制度和相关的法律法规体系,建立了具有一定规模的中介服务队伍(专业人员和机构),市场规模逐步扩大。到目前为止,我国经济鉴证类中介行业的执业资格、执业机构和执业人员、政府行政管理和行业管理体制的基本现状如下表所示:



表 1

经济鉴证类中介市场现状一览表

执业资格及取得方式	机构及资质审查	业务范围	服务对象	行政主管部门及职能	行业组织及职能
注册会计师, 全国统一考试, 主管部门发证、注册	会计师事务所	审查国有企业、有限责任公司、股份公司、外资、中外合资企业会计报表、出具审计报告; 验证企业资本, 出具验资报告; 办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务, 出具有关报告; 法律法规规定的其他审计业务; 承办会计咨询、服务业务。	服务对象包括: 政府有关部门(如税务、财政、公安、房地产管理、国土资源管理等)、法院、检察院、金融机构、保险机构、各类企业、社会公众	国家财政部门。主要负责拟定注册会计师主要准则并监督执行; 拟定注册会计师事务所的资质标准; 提出注册会计师专业技术人员资格标准; 制定注册会计师的考试制度和发证工作等。	中国注册会计师协会。主要职能: 负责制定行业执业规则并监督执行。对违反规定的给予处分; 组织业务培训和继续教育。调解和裁定纠纷; 组织国际间业务交流, 具体组织注册会计师资格考试工作等
注册资产评估师, 全国统一考试, 主管部门发证、注册	资产评估事务所、会计师事务所等	评估的客体包括: 在企业重组过程中, 对固定资产、流动资产、无形资产和其他资产占有单位发生产权变动的; 及其抵押、担保、租赁的必须经过资产评估机构进行资产评估, 出具鉴证报告。	服务对象包括: 政府有关部门(如税务、财政、公安、房地产管理、国土资源管理等)、法院、检察院、金融机构、保险机构、各类企业、社会公众	国有资产管理部门, 主要管理职能: 负责拟定资产评估的规章制度并监督执行; 拟定资产评估服务机构的资质标准; 提出资产评估师专业技术人员资格标准; 管理注册资产评估师的考试和发证工作等。	中国资产评估师协会。职能: 负责制定并执行专业守则的评估标准; 协助政府主管部门进行注册资产评估师考试、注册等方面的管理工作。组织专业培训; 指导注册资产评估师课程设置, 开展对外合作与交流等等。
注册税务师, 全国统一考试, 主管部门发证、注册	税务代理事务所、会计师事务所等	受企业委托代理税务登记、纳税申报、申请退税、税务行政复议、进行税务咨询和税务筹划等。	范围对象包括: 政府税务部门、各类企业、纳税人。	国家税务部门。主要负责拟定税务代理的规章制度并监督执行; 拟定税务代理服务机构的资质标准; 提出注册税务师专业技术人员资格标准; 管理注册税务师的考试和发证工作等。	中国税务咨询学会。职能: 负责制定行业管理规章并监督报告; 对违反规定的给予处分; 组织培训和教育。调解和裁定纠纷; 组织国际间业务交流, 组织注册税务师资格考证工作等



续表

执业资格及取得方式	机构及资质审查	业务范围	服务对象	行政主管部门及职能	行业组织及职能
注册房地产估价师, 全国统一考试, 主管部门发证、注册	房地产评估所、资产评估事务所等	估价的客体包括: 土地、房屋、在建工程、预购商品房等。与房地产交易(买卖、租赁、抵押、入股、房地产相关税收、析产与合并等)相关的评估业务。房地产咨询、与房地产估价有关的其他业务。	服务对象包括: 政府有关部门(如税务、财政、公安、房地产管理、国土资源管理等)、法院、检察院、金融机构、保险机构、各类企业、社会公众	国家建设部, 主要管理职能: 负责拟定房地产评估的规章制度并监督执行; 拟定房地产社会中介服务机构资质标准; 提出房地产估价专业技术人员资格标准; 管理对房地产估价师和考试和发证工作等。	中国房地产估价师学会。主要职能: 负责制定并执行专业守则的估价标准; 协助主管部门进行房地产估价师考试、注册等方面的管理工作。组织专业培训; 指导房地产专业的课程设置, 开展对外交流等。
注册土地估价师, 全国统一考试, 主管部门发证、注册	土地评估事务所、房地产评估事务所等		服务对象包括: 政府有关部门(如税务、财政、公安、房地产管理、国土资源管理等)、法院、检察院、金融机构、保险机构、各类企业、社会公众	国家国土资源部。主要负责指导基准地价、标定地价评测、审定评估机构从事土地评估资格、确认土地使用权价格, 负责土地评估师资格考试、发证和注册工作。	中国土地估价师协会。主要职能: 负责制定行业管理规章并监督报告。对违反规定的给予处分; 组织业务培训和继续教育。调解和裁定纠纷; 组织国际间业务交流, 具体组织土地估价师资格考证工作等
工程造价师, 全国统一考试, 主管部门发证、注册	工程造价咨询事务所	建设项目的可行性研究投资估算、项目经济评价、工程概、预算、工程结算、竣工决算、工程招标准底、投标报价的编制和审核、对工程造价进行监控、提供有关工程造价信息资料等工作。	面向社会接受委托, 主要是项目法人、承包商、审计部门、法院	国家建设部。主要职能: 负责制定工程造价咨询的有关管理办法和造价工程师的执业资格标准并监督实行。进行甲级咨询单位资质的审批; 负责工程造价师的考试发证和注册认定工作。	中国建设工程造价管理协会。主要职能: 研究行业的职业道德规范行业标准; 对违反行业规范的行为进行处罚; 组织行业的考试、注册、培训和业务技术交流; 组织对外交流与合作。



续表

执业资格及取得方式	机构及资质审查	业务范围	服务对象	行政主管部门及职能	行业组织及职能
价格评估师	价格事务所	对各种刑事、民事、经济、行政案件中涉及的涉案物品的价值进行估价鉴定；对价格行为的合法性、价格水平的合理性进行认定；对生产、流通领域的资产进行估价；协助价格主管部门开展非决策性工作；各种价格咨询等。	国家机关：包括公检法、工商、税务、物价、海关、边防、监察、纪检、经济仲裁等部门；各种市场主体（法人、非企业法人、公民）；政府价格主管部门。	国家计划委员会	
乡镇企业资产评估师 全国统一考试	乡镇企业资产评估事务所	乡镇企业资产转让、联营、股份经营、合作、承包、租赁、抵押或担保所涉及的固定资产、无形资产流动资产等资产评估	服务对象包括：政府有关部门，乡镇企业、农村私营企业	农业部乡镇企业管理局，主要管理职能：拟订乡镇企业资产评估的规章制度、评估机构和评估人员的资质标准，组织全国考试	乡镇企业资产评估协会。主要职能：组织职业培训、资格考试和行业的自律管理

资料来源：根据中国注册会计师协会、中国房地产估价、中国土地估价师协会提供的资料整理。

除上表所示之外，法律中介服务市场的现状详见表2。

表 2

法律中介服务市场现状一览表

A 编号	执业资格取得方式	机构准入制度	行业管理组织及职能	政府管理部门及职能	法律依据
1	律师资格，全国统一考试。司法部考试、发证。	国资所占 8.3%，合作、合伙所占 42.7% 司法省级司法部门审批	中华全国律师协会。职能：保障律师依法执业，维护其合法权益；组织律师业务培训；进行律师职业道德和纪律的教育、检查和监督；参与立法活动，向有关部门提出法制建设及律师制度的建议；组织律师开展对外交流；调解执业中的纠纷；组织实施全国律师资格考试的具体工作；法律规定的其他职责。	司法部。职能包括：对律师、律师事务所和律师协会进行监督、指导，制定律师资格全国统一考试办法，授予律师资格，颁发律师执业证书、律师事务所执业证书，审批设立律师事务所分所，律师惩戒，对非法执业人员的行政处罚权，制定律师收费办法，制定法律援助办法等。	《律师法》 1996 年 5 月 1 日



续表

A 编号	执业资格 取得方式	机构准入制度	行业管理组 织及职能	政府管理部 门及职能	法律依据
2	公证员 考试考核 18654 人	事业单位部分自收 自支	中国公证员协会。职能：协助 主管部门管理、指导全国公证 工作，指导各地公证员协会工 作；维护会员的合法权益，支 持会员依法履行职责；对会员 进行职业道德教育，协助司法 行政机关查处会员的违纪行 为；负责会员的培训，组织业 务交流；负责全国公证员统一 考试的组织工作；负责与国外 交流与合作；对外提供公证法 律咨询服务等。	国家司法部。主要职 能：指导统一考试， 授予专业资格；办理 执业执照；公证员注 册；审批公证机构； 执业监督、惩戒；批 准成立公证员协会 等。	(1)《民事诉讼法》 (2)《公证暂行条 例》 (1982 年 4 月 13 日国务院发布)
3	专利 代理人 考试考核 4000 人， 国家知识 产权局考 试、发证	专利事务所 500 个，90%为事业单 位，部分自收自支	中华全国专利代理人协会，负 责协调专利代理行业的市场秩 序；专利代理人培训；职业道 德教育，国际交流。没有全面 实行行业管理。	国家知识产权局（原 国家专利局），负责 制定有关政策，监督 执行；资格授予，执 业证书发放，后续教 育；审批执业机构； 执业奖惩。	《专利代理条例》 (1991 年 3 月 4 日 国务院发布)
4	商标代理 人，考试 考核，国 家商标局 考试、发 证	代理事务所，事业 单位		国家商标局	《商标代理组织管 理暂行办法》 (1994 年 6 月 29 日国家工商行政管 理局发布)
5	法律服务 工作者， 35385 个，自收自 考试考核 119772 人，司法 部考试、 发证	法律服务所， 35385 个，自收自 支的 60%，独立 法人占 23%		国家司法部，主要职 能：资格授予、注 册、年检、奖惩，执 业机构审批，工作指 导，日常监督管理。	《基层法律服务所 管理办法》2000 年 3 月 31 日颁布、 《基层法律服务工 作者管理办法》、 《乡镇法律服务业 务工作细则 1991 年司法部发布）、 《乡镇法律服务所 财务管理办法》 1990 年财政部、 司法部发布、《乡 镇法律服务收费管 理办法》1993 年 国家计委发布



续表

A 编号	执业资格取得方式	机构准入制度	行业管理组织及职能	政府管理部门及职能	法律依据
6	企业法律顾问考试, 10000人, 国家经贸委、人事部、司法部	企业内部法律事务机构	企业法律顾问协会		(1)《企业法律顾问执业资格制度暂行规定》(人事部、国家经贸委、司法部 1997 年 3 月 12 日发布)(2)国家经贸委《企业法律顾问管理办法》1997 年 5 月 3 日
7	证券律师考试考核, 证监会、司法部考试、发证		无协会	同律师	司法部、证券监督管理委员会《关于从事证券法律业务律师及律师事务所资格确认的暂行规定》(1993 年 1 月 12 日司法通 [1993] 008 号文)
8	企业登记代理人, 考核, 国家工商局考核、发证	企业登记代理事务所, 事业单位	无行业协会	国家工商局	《企业登记代理机构管理暂行办法》(国家工商局 1996 年 7 月 19 日)
9	土地登记代理人, 考核。	土地登记代理事务所, 事业单位	无协会	国家土地局	(1)《关于开展土地登记代理制度试点工作的通知》1996 年 11 月 18 日、(1996)国土(籍)字第 198 号, (2)《土地登记代理人员及机构管理办法(试行)》
10	集体科技企业产权界定资格, 培训、考核	没有形成独立的执业队伍和执业机构	无协会	国家科委和国家国有资产管理局联合委员会	《从事集体科技企业产权界定业务的中介机构资格认定的暂行规定》(1996 年 12 月 6 日, 国家科委、国有资产管理局发布)
11	基本建设大中型项目招标投标代理培训考试	没有形成独立的执业队伍和执业机构	无行业协会	司法部、国家计委	《司法部办公厅、国家计委政策研究室关于律师从事基本建设大中型项目招标投标法律业务的通知》98 年 1 月 4 日
12	国有资产产权法律事务资格, 培训、审核	没有形成独立的执业队伍和执业机构	无协会	司法部、财政部	财政部、司法部《关于法律事务所介入国有资产产权法律事务试点工作的通知》(1999 年 8 月 23 日, 财管字 [1999] 264 号文)



我国经济鉴证类中介市场的快速发展,对于促进我国经济的发展和加快市场经济体制的建立发挥了重要的作用。特别是对于包括资本市场、房地产市场、产权转让市场等要素市场在内的市场体系的发育和建设,对于企业改组、改制、改造等都起到了不可替代的作用。但是,在其快速发展中,也出现了一些不容忽视的问题。最主要的是中介市场秩序紊乱,滥设专业资格和执业机构;政府部门多头管理,政出多门,行政权力垄断、分割中介市场;缺乏统一的管理规范;行业自律管理能力弱,执业队伍业务素质较低,职业道德素质不高,等等。这些问题的存在严重制约和阻碍了经济鉴证类中介行业的健康发展,亟待解决。因此,在清理整顿、脱钩改制工作完成之后,对经济鉴证类社会中介行业进行归类合并、建立统一、规范的管理体制具有重要的现实意义。

(三) 实行归类合并、建立统一规范管理体制的重要意义

第一,有利于解决资格多重、业务交叉、市场秩序紊乱等问题

在市场经济条件下,由于市场经济发展的要求和协调、沟通市场主体之间经济关系,以及服务于市场主体的多种客观需要,会对多种经济鉴证业务产生需求,而且,随着社会中介服务的专业化趋势日益明显,经济鉴证的专业服务资格也有更加细分化的趋势。然而,目前我国,如上表所述,在经济鉴证类中介服务市场中、多重资格相互排斥、互不买账的问题十分明显,在执业范围和业务内容上则又互有交叉。有些资格并不是由于客观需要,而是由于行政管理部门不同而人为地形成不同的资格。例如,房产是与土地紧密联系在一起,一般不易分割。但是在对某一项目进行估价时,必须同时具备房地产估价师和土地估价师两种资格,才能完整地为一个评估鉴证项目;法律中介服务市场也存在同样的问题。一方面,在律师资格之外,又设立了若干种律师本来就有能力承担服务的专业资格,另一方面又人为规定,律师如果没有取得另外的专业资格,也不能从事本来就有能力承担的中介服务业务。这种人为制造新资格、新机构的做法,不仅分割了经济鉴证类中介服务市场,也导致了经济鉴证中介市场秩序的紊乱。一个人要完整从事评估或律师业务,往往需要考取多种资格,取得若干个证书,在多个行政主管部门进行注册。通过对专业资格的归类合并,将改变这种不正常的执业状况,改善执业环境,有利于经济鉴证中介行业的统一、规范管理,促进这一行业的健康发展。

第二,有利于打破多头管理、政出多门、行政性分割市场的格局

由于存在多重资格,多种机构,且各种机构在行政上又隶属于不同的政府主管部门(见表1、2),因此,虽然业务上互有交叉,但却“政”出多门,管理分散。资格