

## 两部门推动注册会计师行业数据管理制度化规范化

# 会计师事务所审计工作底稿被要求存放在境内

### 热点关注

□ 本报记者 万静

为贯彻落实数据安全法、网络安全法等相关法律法规的要求,加强会计师事务所数据安全管理,规范会计师事务所数据处理活动,近日,财政部、国家互联网信息办公室联合印发《会计师事务所数据安全管理办法》(以下简称《暂行办法》),提出会计师事务所应当建立完善的网络安全治理架构,建立健全内部网络安全管理制度体系,涉及核心数据的相关日志留存时间不少于3年,会计师事务所审计工作底稿应按相关规定存放在境内。

《暂行办法》的出台,旨在全面落实网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等法律要求,为会计师事务所开展数据安全活动提供依据,同时加快推进注册会计师行业基础制度建设,并构建横向协同、纵向联动的行业数据安全监管机制。

### 核心数据日志留存不少于3年

数据是数字经济的关键要素。近年来,中国产业数字化程度显著提高,数据资源对于企业特别是相关企业价值创造日益发挥着重要作用。为此,和企业生产运营、国民经济健康发展密切相关的会计数据信息安全问题亟须重视。

2021年7月,《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》强调,要加快推进注册会计师行业基础制度建设,及时跟进健全相关制度规定。此次两部门印发的《暂行办法》顺应数字经济发展趋势,进一步完善注册会计师行业基础制度体系。

《暂行办法》明确,会计师事务所应按照相关法律法规的规定和被审计单位所处行业数据分类分级的标准,确定核心数据、重要数据和一般数据,并对核心数

### 核心阅读

《会计师事务所数据安全管理办法》的出台,旨在全面落实网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等法律要求,为会计师事务所开展数据安全活动提供依据,同时加快推进注册会计师行业基础制度建设,并构建横向协同、纵向联动的行业数据安全监管机制。



据和重要数据的存储、相关日志、传输等作出明确要求。被审计单位有义务通过业务约定书、确认函等方式告知会计师事务所审计资料中的核心数据和重要数据相关信息。

在数据存储上,存储重要数据的信息系统要落实三级及以上网络安全等级保护要求,存储核心数据的信息系统要落实四级网络安全等级保护要求。

在日志管理上,要求涉及核心数据的相关日志留存时间不少于3年,涉及重要数据的相关日志留存时间不少于1年,其中向他人提供、委托处理、共同处理重要数据的相关日志留存时间不少于3年,涉及一般数据按照国家相

关规定处理,《暂行办法》不作特别要求。

《暂行办法》规范的会计师事务所及数据行为,主要是指境内依法设立的会计师事务所及所开展的审计业务相关数据处理活动,包括为上市公司以及非上市的国有金融机构或中央企业等提供审计服务;为关键信息基础设施运营者或者超过100万用户的网络平台运营者提供审计服务;为境内企业境外上市提供审计服务。

会计师事务所从事前述3类业务,但审计业务涉及重要数据或者核心数据,也应根据《暂行办法》进行数据处理活动。数据包括会计师事务所执行审计业务过程中从外部获取和内部生成的任何以电子或者其他方式对信息的记录。

财政部会计司有关负责人介绍说:“《暂行办法》是注册会计师行业对国家网络和网络安全管理相关规定的细化,为会计师事务所开展数据安全活动提供依据。此举有利于推动注册会计师行业数据安全管理工作制度化、规范化。”

### 应建立完善网络安全管理架构

信息时代,信息安全已经成为企业发展的重要保障之一。尤其对于财务数据这样敏感的信息来说,保护其安全性显得尤为重要。随着我国近年来数字化技术的不断发展和应用,财务数据安全问题日益引起人们的关注。会计师作为企业财务数据的管理者和报告者,肩负着保障财务数据安全的重要责任。

《暂行办法》要求,会计师事务所应当建立完善的网络安全治理架构,建立健全内部网络安全管理制度体系,建立内部决策、管理、执行和监督机制,确保网络安全管理能力与提供的专业服务相适应,为数据安全管理工作提供安全的网络环境。

北京大学法学院教授刘剑文分析指出,会计信息安全不仅意味着保护企业的财务数据不被泄露,还包括保证其完整性、可靠性和可用性。企业的声誉对其在市场竞争中的地位至关重要。财务数据的泄露或意外损坏可能导致企业声誉受损,员工、客户和投资者对企业的信任会受到财务数据安全事故的影响。因此,保护

财务数据是维护企业声誉的首要任务。

此外,随着信息化发展的加快,对个人隐私和企业数据的保护要求也越来越高。各国都制定了相关法律法规保护个人和企业的隐私权益。作为企业,保护财务数据安全不仅是一种道德责任,也是一种法律责任。需要企业采取相应措施确保财务数据的安全。

为此,《暂行办法》对会计师事务所所在网络管理资源投入、网络安全技术防护、网络管理账户权限等方面作出具体要求:

会计师事务所应当按照业务活动规模及复杂程度配置具备相应职业技能水平的网络管理技术人员,确保合理的网络资源投入和资金投入;做好信息系统安全管理和技术防护,根据存储、处理数据的级别采取相应的网络物理隔离或者逻辑隔离等措施,设置严格的访问控制策略,防范未经授权的信息访问;会计师事务所应当拥有其审计业务系统中网络设备、网络安全设备的自主管理权限,统一设置、维护系统管理员账户和工作人员账户,不得设置不受限制、不受监控的超级账户,不得将管理权限交由第三方运维机构管理使用。

“会计信息化在为企业财务管理工作提供便捷服务的同时,也给企业的财务风险监控管理带来了巨大挑战,需要财务工作人员了解会计信息化使用的利弊,在企业的发展过程中,以前瞻视角抓住机遇,以积极态度应对挑战。”刘剑文说。

### 底稿出境应建立逐级复核机制

近年来,随着我国境内企业到境外上市的数量增加,会计师事务所国际交流往来密切。截至目前,我国已有35家会计师事务所加入或创建了28个国际会计网络,会计审计行业对外交流合作日益密切,而会计审计跨境交流业务中的数据信息安全监管规范,也越来越引起重视。

2022年8月,中国证券监督管理委员会、财政部与美国公众公司会计监督委员会(PCAOB)签署审计监管合作协议,中方提供协助的范围涉及部分为中概股提供审计服务且审计底稿存放在内地的香港事务所;在协

作方式上,美方须通过中方监管部门获取审计底稿等文件,在中方参与和协助下对会计师事务所相关人员开展访谈和问询。

2023年2月,证监会会同财政部、国家保密局、国家档案局发布修订后的《关于加强在境外发行证券与上市相关保密和档案管理工作的规定》明确提出,为境内企业境外发行上市提供相应服务的证券公司、证券服务机构在境内形成的工作底稿应当存放在境内,需要出境的,按照国家有关规定办理审批手续。

记者注意到,此次两部门《暂行办法》持续推进跨境审计监管工作,尤其在审计底稿方面进行多项明确:会计师事务所审计工作底稿应按相关规定存放在境内,会计师事务所不得在业务约定书或类似合同中包含会计师事务所向境外监管机构提供境内项目资料数据等类似条款。境外监管机构因监管需要确需调取境内审计工作底稿的,应通过相应的跨境监管合作机制依法依规获取,相应审计工作底稿出境应当办理审批手续。会计师事务所对审计工作底稿出境事项应当建立逐级复核机制,落实数据安全管控责任。

《暂行办法》还聚焦会计数据信息的安全可控度,要求会计师事务所建立数据备份制度,确保在审计相关应用系统因外部技术原因被停止使用,被限制使用等情况下,仍能访问、调取、使用相关审计工作底稿。加密设备应当设置在境内并由境内团队负责运行维护,密钥应当存储在境内。会计师事务所应当拥有其审计业务系统中网络设备、网络安全设备的自主管理权限,统一设置、维护系统管理员账户和工作人员账户,不得设置不受限制、不受监控的超级账户,不得将管理权限交由第三方运维机构管理使用。

此外,《暂行办法》进一步明确了财政部门、网信部门、公安机关、国家安全机关对会计师事务所数据安全监管职责,省级以上网信部门、省级以上网信部门对会计师事务所开展监督检查,公安机关、国家安全机关依法在职责范围内承担会计师事务所数据安全监管职责。会计师事务所对于依法实施的数据安全监管检查,应当予以配合。

# 国务院组织法对新时代行政监督体系的重构

### 慧眼观察

□ 关保英

时隔40多年后,1982年12月制定的《中华人民共和国国务院组织法》得以修订。这也是对国务院组织法的首次修订,由原来的11条拓展为20条,是一次系统和全面的修订。此次修订对我国行政监督体系作了一系列新的规定,这些规定可以看作对我国新时代行政监督体系的重构,并体现出如下几个方面的特性。

新时代行政监督体系的自觉性。行政监督体系是行政法治的重要组成部分,也是法治政府建设的核心内容之一。修订后的国务院组织法第4条第2款规定:“国务院应当自觉接受全国人民代表大会及其常务委员会的监督。”第17条也有这样的规定:“自觉接受各方面监督。”强调了行政系统在接受人民代表机关和其他各方面监督中的自觉性,这是对新时代我国行政监督体系特性的揭示。行政系统在公权行使中要自觉地履行行政职能,对相关行政关系进行调整,并实现行政治理和社会治理的有序化。而在行政系统行使公共权力的同时,也要自觉接受人民代表大会以及其他公共主体和相关主体的监督。主动接受监督体现了新时代行政系统履行公共职能与实现行政法治化与社会化的有机统一。自觉接受监督是新时代行政监督体系特征的恰当描述和合理构型。

新时代行政监督的价值明晰性。行政监督无论在学界还是在实务部门都有着确切的内涵,那就是对行政权及其行使的监督,使行政权的行使呈现出

鱼缸效应,进而真正体现行政职能的公共属性。行政监督所要追求的较高层面上的价值是行政权的规范化行使。为了做到这一点,必须对行政权的行使有所规范、有所约束。但在我国以前的行政法规中,行政监督体系在价值确定上有关对行政权制约的措辞一向都比较谨慎。而修订后的国务院组织法明确规定:“强化对行政权运行的制约和监督”。其非常明确地将对行政权的制约作为行政监督体系的价值,明确指出了行政监督的目的在于制约和规范行政权的行使,这是修订后的国务院组织法对新时代行政监督体系构型中的一个亮点。

新时代行政监督的多元性。我国的行政监督可以分为内部监督和外部监督两个方面或者两套机制。外部监督分别包括人民代表机关和其他国家机关的监督、社会公众的监督、相关社会组织的监督、新闻媒体和其他社会舆论的监督等。而内部监督则是行政系统内部的相关监督机制,修订后的国务院组织法分别规定了行政复议监督、备案审查监督、行政执法监督、政府督查监督等内部监督的类型和机制。同时,还强调我国行政系统的重大行政决策和行政执法也要有相应的监督。修订后的国务院组织法还规定了一些对行政公职人员作为个人行为的相关规范和要求,例如第18条规定:“国务院组成人员应当坚决维护党中央权威和集中统一领导,模范遵守宪法和法律,认真履行职责,带头反对形式主义、官僚主义,为民务实,严守纪律,勤勉廉洁。”该规定所针对的是公职人员作为个人的行为,它与监督制度和机制对行政组织的规定是相辅相成的。这种将个人行为和组织行为予以统一的立法技术使新时代行政监督能够实实在在地发挥作用,充分体现了它的实效性。

(作者系上海政法学院教授,上海市人民政府参事)

“健全”的,它的“健全”性要求新时代的行政监督具有相应的系统、相应的结构和相应的机制。总而言之,新时代的行政监督是一个整体,它必须做到内在与外在的统一、抽象与具体的统一、决策与执行的统一。说到底,这样的整体性就是让监督形成合力,在规范和约束行政权方面共同发力。

新时代行政监督的实效性。修订后的国务院组织法对新时代行政系统的构型提出了四个方面的要求,这也是首次在基本法中对我国行政系统的构型,包括法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府四个方面。这四个构型存在于中国现代化的治理体系和治理能力之中。它是国务院“以人民为中心,全心全意为人民服务,坚持和发展全过程人民民主,始终同人民保持密切联系,倾听人民的意见和建议”的具体化。新时代的行政监督及其体系是新时代政府构型的逻辑延续,换言之,就是通过新时代的监督体系实现和支撑新时代的政府构型。为了做到这一点,修订后的国务院组织法在设计监督制度的同时要求行政系统在公权行使中要进一步强化行为过程的公开化、民主化和科学化。这都使得监督制度能够落地,能够生根。修订后的国务院组织法还规定了一些对行政公职人员作为个人行为的相关规范和要求,例如第18条规定:“国务院组成人员应当坚决维护党中央权威和集中统一领导,模范遵守宪法和法律,认真履行职责,带头反对形式主义、官僚主义,为民务实,严守纪律,勤勉廉洁。”该规定所针对的是公职人员作为个人的行为,它与监督制度和机制对行政组织的规定是相辅相成的。这种将个人行为和组织行为予以统一的立法技术使新时代行政监督能够实实在在地发挥作用,充分体现了它的实效性。

(作者系上海政法学院教授,上海市人民政府参事)



近日,河南省商丘市睢县信访局普法宣传志愿者走进田间地头为群众讲解信访工作法规,并现场为群众答疑解惑,打通服务群众“最后一公里”。图为普法宣传志愿者为群众解答《信访工作条例》。

本报记者 赵红旗 本报通讯员 徐泽源 摄

## 固原合法性审查从源头上防止“任性用权”

□ 本报记者 申东

去年,宁夏回族自治区固原市调整出租车运营价格,固原市司法局法制审核人员提前介入,通过召开价格听证会,广泛听取消费者代表、出租车司机及运营方、人大代表、政协委员等社会各界的意见建议,进一步论证价格调整方案的可行性、科学性,让决策更加“接地气”。

自2022年以来,固原市连续3年向社会公布重大行政决策项目目录,实现重大行政决策“三性”审查全覆盖,行政规范性文件报备率、及时率、规范率达100%。对政府出台的131项文件、协议和重大事项全面开展合法性审查,审查意见采纳率90%以上;重大行政执法决定审查率100%。

“以合法性、风险性、创新性‘三性’审查为抓手,紧盯关键环节,加强行政规范性文件重大行政决策全流程管理,通过起草单位内部审核,法律顾问审查、司法行政部门全方位把控等措施,把‘三性’审查与公众参与、专家论证、风险评估、集体讨论的决策程序贯穿政府决策全过程,维护法制统一、政令统一。”固原市司法局立法备案审查科科长雍海霞说。

固原市依法治市办在推进“三性”审查过程中,通过起草单位内部审核、法律顾问专业审核、司法行政机关最终审核的“三重审查”机制,严防行政规范性文件“带病出台”,从源头上防止“任性用权”。制定印发《固原市行政规范性文件合法性审核办法(试行)》,明确了规范性文件制定主体、内容、程序及职责等,成为合法性审核工作的制度规范,建立多重审核机制,加大对行政规范性文件审核把关力度。对拟制定的行政规范性文件草案,先由起草单位内部法制机构审核,再由政府法律顾问提出建议,司法行政机关完成

最终审核。充分发挥公职律师、政府法律顾问等法律“外脑”作用,邀请他们列席政府常务会议、专题会议8次,审查市政府各类文件61份,对一些急需制定、出台的文件,设立审核“绿色通道”,实现文件审核高效化。去年以来,对《关于进一步促进农民增收若干措施》《固原市打好“就业收入扩增战”若干措施》等9件急需制定出台的文件,通过提前介入、优先办理、快速审结等方式,全面服务保障市委、市政府重要政策文件高效制定,实现质量和效率并重。

固原市合法性审查工作既围绕全市中心工作,做到“参之有道”,又服务大局,做到“助之有力”。去年,审核审查专项规划、优化营商环境、促进消费政策等常务会议材料和重要政策文件78份,为政府各类重大活动、重大项目、重要合同等提出法律意见书67份,有效防范行政决策法律风险,保证政府行政活动合法有效。在对固原市问题楼盘处置与化解问题工作方案进行合法性审查过程中,借鉴了洛阳、珠海等地的经验做法,提出了切实可行的审查意见和解决办法,确保了“保交楼”如期交付。

在优化营商环境方面,合法性审查工作也起到了积极作用,对涉及市场准入和涉企优惠等政策违反公平原则的内容提出了公平性审查意见。审查固原市行政规范性文件目录326项,审查市直部门修订的权责清单2200余项,营造了良好的法治化营商环境。

同时,探索推动法治力量向前端和疏導端用力,致力打通基层依法治理“最后一公里”。目前,有行政执法权的政府部门、村(社区)实现法律顾问全覆盖,全市70%以上的党政机关、90%以上的乡镇聘请了法律顾问,累计邀请法律顾问参与政府立法和重大问题处理156次,审查涉企重大行政决策、合同协议等80余件,保障决策可操作、承诺可兑现。

# 重庆涪陵创新培育“信复调”工作品牌

### 行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 吴晓锋

近日,某工程公司对涪陵某行政执法机关作出的行政处罚不服,向涪陵区政府申请行政复议,并迫切希望能够尽快审理此案。行政复议机构及时回应企业需求,征得被申请人的同意后,根据新修订的行政复议法的规定,采用简易程序审理该案,并在5日内成功化解。

为坚持和发展新时代“枫桥经验”,重庆市涪陵区司法局依法履行行政复议机构职责,全面贯彻落实行政复议法修法精神,持续深化行政复议体制改革,以打造行政复议调解工作品牌为引领,推动行政复议应诉工作高质量发展。

聚焦主渠道目标,涪陵区司法局先行先试,设立极具辨识度的“信复调”调解室,创新培育“信复调”工作品牌,探索实践“1239”工作机制,在全市首创“复调”工作,调解先行“审理模式”;融合层级监督和统筹资源制

度优势,守好“信复调”公信权威,释放“信复调”解纷潜能;推动调解业务体系化,调解服务主动化,调解方式智慧化;凝练接件即调、对接移调、联动助调、多元合调、个案专调等9种调解方式,嵌入行政复议办案全程,实现对各类复议案件的全覆盖。在重庆首发行政复议“先行调解告知书”;开展重庆首例跨省“云调解”;在重庆区县中率先开通“行政复议专选”;行政复“便民调解站”基层全域覆盖;搭建“复云调”智慧平台,破解行政复议异地调解难题,提升“信复调”解纷机制整体效能。

在申请人黄某不服区公安局治安处罚一案中,复议机构审查发现黄某与第三方因摊位问题产生积怨,如只对行政争议作出处理,并不能实质化解矛盾。经研判,涪陵区司法局决定采用“联动助调”“多元合调”方式开展化解,将“调解先行”贯穿“信复调”全程。涪陵区司法局协调区城市管理局,属地司法所参加调解会,针对争议焦点释法说理,打消申请人的疑虑和担心。同时,将案涉民事赔偿纠纷引入人民调解程序开展化解,第三人当场履行赔偿义务,通过联动部门助力调解

多方合力调,该案行政争议和民事争议得到双重化解,一案收获申请人赠送的四面锦旗,表达对复议接件、审理、调解过程中每一名办案人员的感激之情。

“在化解‘民告官’行政争议中,行政复议有着独特的天然优势,而要使行政复议成为人民群众解决行政争议的首选维权渠道,首先就要解决复议案件‘怎么进’的问题。”涪陵区司法局有关负责人说。涪陵区司法局通过设置行政复议“咨询服务窗口”,开通涉企行政复议案件“绿色通道”和“行政复议接件直通车”等一系列便民措施,畅通申请渠道;开展新行政复议法主题宣传,走进社区村居、商圈广场,打好宣传推广组合拳,进一步强化行政复议吸纳行政争议的能力。

涪陵区司法局有关负责人表示,接下来,涪陵区司法局将以实施新修订的行政复议法为契机,打造全新的行政复议中心,推进行政复议规范化、信息化建设,深度培育“信复调”行政复议改革工作品牌,充分发挥行政复议低成本、高效率、宽口径的制度优势和化解行政争议的主渠道作用,乘势而上推动行政复议工作发展再上新台阶。