

上海市国有资产监督管理委员会办公室文件

沪国资委办发〔2021〕8号

关于印发《市国资委聘用审计中介机构 管理办法（试行）》的通知

各处室：

为贯彻落实国家及本市有关优化营商环境的工作要求，进一步规范市国资委对审计项目相关中介机构的选、用、评管理，体现政府采购“公平、公正、公开”原则，市国资委制订了《市国资委聘用审计中介机构管理办法（试行）》，现经主任办公会议（2021-3）审议通过印发给你们，请遵照执行。

特此通知。

上海市国有资产监督管理委员会办公室

2021年2月9日

市国资委聘用审计中介机构 管理办法（试行）

第一章 总则

第一条（目的和依据）

为进一步强化对聘用审计中介机构的管理，提升审计工作的质量，根据《上海市政府采购实施办法》（市政府第65号令）、市财政局有关政府集中采购目录和采购限额标准等规定，参考财政部《国有金融企业选聘会计师事务所管理办法》（财金〔2020〕6号）、国务院国资委《中央企业重组后选聘会计师事务所及会计师事务所受短期暂停承接新业务处理有关问题解答》等相关内容，结合市国资委工作实际，制订本办法。

第二条（适用范围）

本办法适用于市国资委对直接监管企业、下属事业单位等组织实施的各类审计、检查或调查项目（以下简称审计项目）所聘用的中介机构管理。

审计项目包括但不限于年度财务决算审计、企事业单位负责人经济责任审计、专项审计检查等。中介机构包括但不限于会计师事务所、工程造价咨询机构等。

第三条（工作组织）

审计监督处会同办公室、财务评价处负责聘用中介机构管理相关工作。其中，办公室负责政府采购平台相关操作流

程，并配合审计监督处做好发布政府采购公告、组织抽签等工作；财务评价处负责将聘用中介机构费用纳入预算管理并按规定审核支付。

第四条（聘用方式）

聘用中介机构的方式按照本市有关政府集中采购目录和采购限额标准规定所明确的对应服务类项目相应的方式进行。其中：

（一）单个审计项目费用金额在公开招标数额标准以上的，委托集中采购机构公开招标；

（二）单个审计项目金额未达到公开招标数额标准的，采用“电子集市直购+随机抽签”方式，即在上海市政府采购网电子集市中选择符合条件的中介机构后，通过随机抽签方式确定。

（三）属于原中介机构服务的后续工作或与原中介服务有密切关联且未达到公开招标数额标准的，通过上海市政府采购网相关电子集市中直接选择原中介机构。

第五条（聘用规则）

每个审计项目原则上聘请一家中介机构。

如审计项目涉及的工程造价咨询、人员福利精算等事项比较复杂且能够与其他事项拆分的，可单独聘用相应的中介机构实施。对工程造价咨询、人员福利精算等中介机构选聘有他规定的，按照其规定实施。

第六条（审计费用）

聘用中介机构的费用按照“谁委托、谁付费”原则，区分不同项目性质，纳入相应预算。原则上，在业务约定书签订后预付合同价款的50%，余款根据质量评价结果进行结

算。

连续聘用期内，同一审计项目的审计费用原则上不进行调整，但如同一审计项目涉及的工作量、市场平均报价增减幅度超过 10% 的，可酌情调整。

第二章 条件设置

第七条（基本要求）

参与市国资委审计项目的中介机构应具备以下基本条件：

（一）**一定经营基础**。在中国境内依法注册成立不少于 3 年，其中会计事务所由有限责任制转为特殊的普通合伙制或普通合伙制的，延续转制前的经营年限；具有固定的工作场所，组织机构健全，内部管理和控制制度较为完善并且执行有效；

（二）**必要业务能力**。拥有与审计项目相关的专项业务资质或熟悉相应的业务领域、具备相关的项目能力，其中审计项目涉及军工涉密业务的，应熟悉军工涉密业务咨询服务安全保密政策与实务；涉及工程承包设计或建设业务的，应具备与业务相当的工程造价咨询资质；涉及人员福利精算的，应熟悉相关劳动保障政策、具备数据建模与精算能力；涉及信息系统的，应熟悉系统设计、开发与安全管理以及相关的系统管理制度流程等。

（三）**相关项目经验**。近 3 年内有连续从事不低于同等规模同类审计项目经验，其中涉及上市公司（包括一年内拟上市公司）的，应具备上市公司相关审计经验；涉及期货公

司、证券公司、基金管理公司等金融企业的，应具备金融企业相关审计经验。拟派出的项目现场负责人还应具备不低于同等规模国有企业或省级国资监管机构、审计机关同类审计项目负责人经历。

（四）未涉限制情形。截止投标日，未处于被国家相关主管部门暂停执行与拟选聘相关业务或全部业务阶段；近3年内没有承接与审计项目存在相互核对印证的业务；与审计涉及企业不存在须回避的利益关系（包括但不限于事务所合伙人或管理层与被审计企业中层以上管理人员存在亲属关系等）；拟派出项目组成员均无行业惩戒、行政处罚、刑事处罚等不良从业记录且不属于市国资委进入限制人员等。

第八条（会计师事务所要求）

参与市国资委审计项目的会计师事务所截止上一年末，注册会计师人数（在上海注册登记口径，下同）不少于40名。其中：

（一）财务决算审计项目涉及国有资本运营公司、国有资本投资公司的，注册会计师人数应不少于80名；涉及的非金融企业最近一个会计年度经审计合并财务会计报表（以下简称合并报表）资产总额（期末数，下同）在1000亿元以上的，注册会计师人数应不少于60名；涉及的金融企业最近一个会计年度合并报表资产总额在5000亿元以上的，注册会计师人数不少于100名；涉及的金融企业最近一个会计年度合并报表资产总额在10000亿元以上的，注册会计师人数不少于200名；

（二）审计涉及的境外企业资产总额不少于100亿或承接境外国有资产检查项目的，中介机构应拥有境外审计部

门，同时在境外设立了分支机构或加入国际会计网络、国际会计联盟，且其分支机构、网络或联盟覆盖被审计企业所在的区域；审计涉及企业的境外业务占比超过 50%的，中介机构应拥有境外审计部门，同时在境外设立了分支机构。

（三）特殊普通合伙且被上海市注册会计师协会评为 A 类管理的大型会计师事务所以及审计质量评价结果为优秀的，在同等条件下可优先承担市国资委审计项目。

第三章 组织选聘

第九条（选聘程序）

单个审计项目费用金额在公开招标数额标准以上的，中介机构选聘按照政府有关公开招标程序进行。

单个审计项目金额未达到公开招投标数额标准的，中介机构选聘一般按照以下程序实施：

（一）在市国资委官网发布选聘需求；

（二）不少于三家有意向的中介机构在规定时间内，提交承接项目相关的书面材料；

（三）对中介机构提交材料的真实性和完整性进行复核；

（四）组织审核通过的中介机构按照先抽排序签、再抽中标签的方式进行现场抽签、书面确认抽签结果并在市国资委官网上公告中标结果；

（五）与中标中介机构签订业务约定书。

第十条（发布需求）

发布的中介机构选聘需求至少应当包括项目介绍、参选条件、预计时间以及成果要求等内容。

项目介绍至少应当包括审计内容、审计范围、涉及资产或业务规模、地域分布等。

第十一条（审计报价）

每个审计项目的报价根据涉及的工作量，综合同一或类似项目历史报价、行业指导价格以及市场平均报价等因素确定。

专项审计项目的审计报价在发布需求时予以明确；财务决算审计项目的审计报价还需综合中介机构相关报价，在抽签前予以明确。

第十二条（收集资料）

中介机构提交的资料至少应当包括以下内容：

- （一）统一社会信用代码和执业证书信息；
- （二）审计工作方案及保证措施；
- （三）近3年负责的相关审计项目及主要人员，1年内已承接的相关审计项目情况；
- （四）拟派出项目组人员构成、项目组负责人与主要成员的简介以及相关资格证书复印件；
- （五）对资料真实性、未涉限制情形以及人员投入、信息保密等相关承诺；
- （六）其他需要提交的材料和情况。

除受不可抗力因素影响外，对未在规定时间内按照规定程序和要求提交材料的中介机构，取消参与后续选聘流程的资格。

第十三条（审核确认）

根据行业主管部门、监管机构、自律组织等信息，对中介机构提交材料的相关性、真实性和完整性等进行审核。一旦发现提供材料主要内容遗漏或不匹配、存在弄虚作假等情况的，取消该中介机构参与后续选聘流程资格。

选聘财务决算审计中介机构审计报价确定后，应征询符合条件中介机构的应选意见。如符合条件中介机构放弃应选，应取得其书面确认意见。

如首轮征询意见后确认参选中介机构少于3家，应在符合条件中介机构范围内进行一次增补。如无符合条件的其他参选中介机构，直接进入下一个选聘流程。

第十四条（抽签安排）

一次组织同类多个项目中中介机构选聘的，根据同类项目涉及的资产、资金等规模情况，按照先大后小的顺序抽签。一般情况下，可以连续抽签、连续中签。

上一年度同类单户审计质量评价结果为优秀且三年累计达到5个的，可以增加一次参与本年度同类审计项目抽签的机会。

第十五条（业务约定）

在中标通知书发出之日起30日内，与中标中介机构签订业务约定书。业务约定书应至少明确：审计事项与范围、提交物与时间、人员与质量约定、付费方法以及保密与廉洁要求等。

在签订合同前发现中标中介机构有隐瞒的处罚情况或其他违规行为、中标中介机构放弃中标或不按要求签订业务约定书的，取消其入选或中标资格，并且在未来3年内不允许其参与投标。

中标后的连续聘用期内，可以直接签订业务约定书，中介机构已被暂停执行业务、吊销执业许可证和撤销的除外。

第十六条（聘期规则）

同一中介机构承担财务决算审计项目连续年限原则上不超过5年。同一中介机构包括相关的成员单位。连续聘用的起始年限从实际承担相应审计业务的当年开始计算。

5年期届满前，根据前期财务决算审计质量情况以及行业主管部门、监管机构、国家有关行业自律组织等相关综合评价信息等，对综合评价排名在全国前30名且并被上海市注册会计师协会评为A类管理、连续三年市国资委该类综合评价为优秀的中介机构，经履行内部审批程序后，可适当延长聘用年限至不超过8年。审计项目主管合伙人和签字注册会计师连续实际承担同一企业财务决算审计项目不超过5年，更换会计师事务所的应连续计算。聘期届满后，同一中介机构3年内不得参与市国资委对同一企业财务决算审计项目选聘。

同一中介机构承担非财务决算审计项目连续年限原则上不超过3年。聘期届满后，同一中介机构可以参与市国资委对同一企业同类业务的选聘并承接项目。

第十七条（调整确认）

2家以上市国资委监管企业进行重组的，重组后新集团的财务决算审计中介机构在第一个合并报表年度可不更换，但在第二个合并报表年度内应完成更换。

如重组涉及各企业的财务决算审计中介机构不同，原则上按照重组的上一年度本项审计费用孰高原则，确定过渡期内新集团的审计中介机构。

重组涉及各企业在用的财务决算审计中介机构参与新集团同类审计项目选聘并中标的，连续审计年限自中标新集团审计项目的当年起重新计算。

第四章 实施管理

第十八条（总体要求）

参与市国资委审计项目的中介机构、项目负责人、现场负责人以及签字注册会计师等应当按照业务约定书明确的工作任务和要求开展工作，确保取得的审计证据真实、完整，审计结论与审计证据对应、严密以及形成的审计结论恰当、准确。

第十九条（审计沟通）

中介机构及相关人员在实施审计过程中应加强与市国资委的沟通，包括但不限于：

（一）中标后就审计任务、派出人员、时间安排、报告要求等进行沟通；

（二）准备阶段就实施方案、问卷设计、工作组织等进行沟通；

（三）现场阶段就推进进度、主要发现、审计困难和协调需要等进行沟通；

（四）结果阶段就报告披露的主要内容、存在的主要分歧和揭示的主要问题等进行沟通。

第二十条（适时报告）

中介机构在审计过程中发现企业内部控制制度存在重大缺陷、存在重大资产损失或重大资产损失风险、企业或其

负责人存在重大违法违规行为等重大问题的，应当及时向审计监督处报告并提交相关的书面材料。

企业拒绝或者故意不提供审计有关财务会计等资料和文件，对审计业务产生较大影响和妨碍的，中介机构应当及时向审计监督处报告。

中介机构与被审计企业在重要问题上存在分歧的，中介机构应当在与企业沟通后的5个工作日内向审计监督处报告并提交专项说明，涉及会计政策等会计准则执行的，应当首先向财务评价处报告。如最终无法取得一致的，应在提交审计工作结果后，向审计监督处提交专项报告。

第二十一条（结果提交）

中介机构应根据业务约定书等明确的要求，向市国资委提交审计报告等工作成果。

未经市国资委和被审计企业书面同意，中介机构不得将审计工作底稿及审计过程中获得的有关被审计企业相关信息在审计团队以外流传，根据法律、法规、注册会计师审计准则、职业道德守则以及本办法要求向有关监管部门、股东单位提供信息或披露信息的除外。

第二十二条（项目档案）

中介机构应当按照国家有关规定和业务约定书要求，妥善保管好审计过程中形成的工作底稿及相关材料，并做好立卷、归档和管理工作，以备市国资委查用。

在规定的保存期内，未经市国资委同意，中介机构不得对相关工作底稿及材料作借阅、引用、复印以及销毁等处理。个别重要审计项目的档案，需要长期或永久保存的，由市国资委或受托项目组予以告知。

第二十三条（主审规则）

非金融企业合并资产总额在 500 亿元以上、金融企业合并资产总额在 5000 亿元以上或者其控股企业户数在 50 户以上且行业跨度大的，对其全部企业的财务决算审计最多可聘用不超过 5 家中介机构实施，其中市国资委选聘的中介机构为主审中介机构。

主审中介机构审计所覆盖的企业合并资产总额以及合并营业收入或利润总额占比中至少两项应不低于 50%，且承担本部报表及合并报表的审计。

第二十四条（主审责任）

主审中介机构应加强与参审中介机构的沟通和协调，通过分年纳入审计范围、重点事项复核等方式，对参审中介机构的审计范围进行全覆盖，确保审计结果质量。

主审中介机构对参审中介机构提交的审计工作成果应进行复核，并对利用其成果形成的审计结论承担责任。

第二十五条（业务终止）

中介机构在业务约定书有效期内，存在以下情况之一的，市国资委有权终止与其的业务约定，其中情节严重的纳入进入限制名单并按规定提请相关行业监管等部门处理：

（一）投标文件存在隐瞒处罚、资质不实、实绩不符等情况的；

（二）与其他投标人、相关管理人员串通，虚假投标的；

（三）承诺派出的项目负责人、主审以及主要审计人员不落实或在现场工作时间不足等人员配备不到位的；

（四）将业务分包或转包给其他机构的；

（五）违反廉洁承诺、保密纪律和回避规定的；

- (六) 隐瞒审计发现或与被审计单位串通舞弊的;
- (七) 从被审计企业获取不正当利益的;
- (八) 未按业务约定提交审计报告等审计工作成果, 或提交的审计工作成果不符合市国资委工作要求或存在重大质量问题的;
- (九) 将审计工作结果用于与审计事项无关目的;
- (十) 资质条件等发生变化, 不符合本办法第七条、第八条规定的;
- (十一) 其他违反法律、法规、业务约定的行为。

第五章 质量管理

第二十六条 (评价组织)

在中介机构出具审计报告等工作成果后的三个月内, 审计监督处会同审计项目涉及的主要业务处室, 对中介机构审计工作结果质量进行评价。

根据需要, 市国资委可组织中介机构对相关工作结果质量作出评价。如发现可能存在较大问题, 市国资委还可组织相关行业专家进行评议。

第二十七条 (评价方法)

质量评价分为单户评价和综合评价, 其中单户评价针对每一个审计项目进行; 综合评价针对每一个中介机构在同一时期实施的同类审计项目进行。对财务决算审计项目同时开展单户评价和综合评价。

质量评价内容区分财务决算审计、经济责任审计和专项审计三大审计项目类型。中介机构违反保密和廉洁要求的,

一票否决。具体评价指标另行明确。

质量评价结果采用百分制，分为优秀、良好、合格、基本合格、不合格五个档次。其中 90 分以上为优秀，80-89 分之间为良好，70-79 分之间为合格，60-69 分之间为基本合格，60 分以下为不合格。具体打分方法另行明确。

第二十八条（结果运用）

市国资委根据质量评价结果，确定中介机构的付费金额、聘用年限，并将评价结果在监管企业范围内进行公示。其中：

（一）一次单户评价结果为基本合格的，扣减 10%-15% 审计费用并更换主审；累计两次评价结果为基本合格或一次单户评价结果为不合格的，扣减 20%-30% 审计费用并终止业务约定；

（二）一次综合评价结果为基本合格的，缩短可连续审计的年限一年；两次综合评价结果为基本合格或一次综合评分结果为不合格的，终止已承接的同类相关项目，且一次综合评分结果为不合格的，3 年内不得参与市国资委审计中介机构选聘。

（三）审计报告存在重大质量问题的，质量评价结果全部直接记为不合格。其中，复核发现存在重大质量问题的，当年度评价结果记为不合格；后续其他审计或审计检查发现存在重大质量问题的，对仍在聘的中介机构当年度评价结果直接记为不合格，不在聘的中介机构自发现之日起 3 年内不得参与市国资委审计机构选聘。

第二十九条（重大标准）

后续检查发现中介机构出具的审计报告等工作结果存

在以下情况之一的，认为存在重大质量问题。包括但不限于：

（一）差错更正涉及虚增或者虚减资产、营业收入及净利润的数额占该项当期所披露数的比例超过 20%，或连续出现虚增或者虚减资产、营业收入及净利润的数额占该项当期所披露数的比例超过 10%的；

（二）差错更正后企业相关年度出现盈亏变化、资不抵债或无法满足证券发行、股权激励、利润承诺等重要条件的；

（三）未披露的重大担保、诉讼、仲裁、关联交易以及其他重大事项所涉及的数额占公司最近一期经审计总资产、净资产、营业收入的其中一个比例超过 20%的；

（四）同类其他审计发现在本项审计项目范围应发现未发现的重大内控缺陷、重大资产损失或损失风险以及企业或其负责人存在重大违法违规行为等的；

（五）出具审计报告等工作成果后的二年内，审计项目范围内的企业被发现，因审计期内应发现未发现事项而导致的重大资产损失或损失风险等的；

（六）因其他应发现未发现事项造成重大经济损失或不良社会影响的。

第三十条（警示通报）

根据质量评价结果，审计监督处对未达到良好的中介机构相关项目负责人进行约谈和警示，必要情况下对中介机构主要负责人进行约谈和警示。

对存在重大质量问题的，相关的项目负责人、现场负责人、项目主审或签字会计师等人员列入进入限制名单并禁止在市国资委监管企业范围内从事审计业务。同时，按规定将相关情况通报行业主管部门。

第三十一条（处罚报告）

在业务约定书有效期内，中介机构被国家有关部门处罚的，应在处罚结果下达后的十个工作日内，将事件情况、涉及人员、所受的处罚、监管部门的管理要求、整改计划以及对承接市国资委项目的影 响等报市国资委备案。中介机构无法提供上述情况的，视同内部控制存在较大缺陷，市国资委对其进行警示。

审计监督处根据处罚事件的具体情况，对相关中介机构负责人进行约谈，并将相关的项目负责人、现场负责人、项目主审以及签字会计师等人员列入市国资委进入限制名单。

第三十二条（团队保证）

中介机构当年审计质量评价结果为良好的，在承担下一年度同类审计项目时应保证项目负责人、现场负责人、项目主审以及签字会计师等主要人员稳定，且审计团队人员组成不发生较大变化，包括但不限于 30%以上注册会计师发生变动等。

处罚事件涉及承接市国资委审计业务的项目负责人、现场负责人、项目主审或签字会计师等主要人员的，中介机构应就人员更换等与审计监督处进行沟通并提交相关材料。建议更换人员应具备不低于原相应人员的资质和经验。

第三十三条（拓展约束）

中介机构存在下列情形之一的，3年内不得新增和扩展市国资委系统国有企业审计业务：

（一）近3年内因承担的国有企业审计业务出现重大审计质量问题被省级及以上国资监管机构处以通报批评、终止业务约定、进入限制等处理的；

(二) 近3年内因国有企业审计质量问题被省级及以上财政部门给予警告行政处罚两次以上;

(三) 近3年因涉及市国资委监管企业的违法违规行为被国家及本市相关主管部门给予没收违法所得、罚款、暂停执行部分业务等行政处罚;

(四) 近3年内负责审计的企业存在重大资产损失、重大财务造假行为、企业或其负责人存在重大违法违规行为,中介机构已发现但未按照规定履行审计程序或向相关主体报告的;

(五) 行业主管部门根据中介机构执业质量,明确其不适合承担国有企业审计工作的或连续两年被上海市注册会计师协会评为C类及以下管理的。

中介机构在上述情形发生前已承接的审计业务,可继续完成已签订合同,但已被暂停执行业务、吊销执业许可证和撤销机构的除外。

第三十四条 (基础管理)

审计监督处建立中介机构档案,对中介机构的选、聘、用、评等全过程进行记录和备案,为检查、评价中介机构履职情况提供系统资料。

审计监督处通过适当方式,向监管企业发布有关中介机构审计质量评价结果和进入限制情况,并对企业选聘参审中介机构情况进行不定期抽查,推动中介机构审计工作质量提升。

第六章 其他

第三十五条（相关口径）

本办法中的“不少于”“不低于”“不超过”“以上”均含本数。

市国资委聘用会计师事务所从事其他审阅、鉴证等业务比照本办法执行。

第三十六条（解释主体）

本办法由市国资委负责解释。

第三十七条（施行）

本办法自发布之日起施行。《市国资委选聘会计师事务所工作实施细则（试行）》（沪国资委统〔2007〕734号）、《市国资委选聘参与经济责任审计会计师事务所管理实施细则》（沪国资委预算〔2014〕44号）废止。《市国资委出资企业财务决算审计中介机构质量评价规范》（沪国资委评价〔2010〕114号）与本办法不一致的，以本办法为准。

抄送：各监管企业、各委托监管单位、各区国资委

上海市国资委办公室

2021年2月9日印发