

## 柳暗花明 — 中美审计监管合作的最新进展观察

作者：薛冰 | 吴璐露 | 赵婉媚 | 龚春分

2022年8月26日，中国证券监督管理委员会（“中国证监会”）发布了中国证监会、财政部与美国监管机构签署审计监管合作协议的官方新闻稿（“证监会新闻稿”）及《中国证监会有关负责人就签署中美审计监管合作协议答记者问》（“证监会答记者问”）。同日，美国证券交易委员会（Securities and Exchange Commission, “SEC”）以及美国公众公司会计监督委员会（Public Company Accounting Oversight Board, “PCAOB”）分别在其官网上就审计监管合作协议的签署发布了相关的新闻、声明及资料（“美方新闻稿”）<sup>1</sup>。

一段时期以来，外部环境的复杂多变以及监管的不确定，对赴美上市的中概股企业带来了多维度的困难和不利影响。中美审计监管的协商进展，一直是赴美上市中概股企业及其他市场参与主体关心的重中之重。本次审计监管合作协议的签署，是中美双方监管机构在解决审计监管合作这一共同关切问题上迈出的重要一步。

我们基于证监会新闻稿、证监会答记者问、美方新闻稿等公开信息，结合近期市场关注的境外上市监管的相关规定、政策及监管动向，就中美审计监管合作的最新进展及其潜在影响予以概要总结，仅供参考。

### 一、中美审计监管合作协议公开披露要点的比较总结

（一）根据证监会新闻稿及证监会答记者问，中国证监会强调的合作协议如下要点值得关注：

1. 确立对等原则。中美双方均可依据法定职责，对另一方辖区内相关会计师事务所开展检查和调查，被请求方应在法律允许范围内尽力提供充分协助。
2. 明确合作范围。合作范围包括协助对方开展对相关会计师事务所的检查和调查。其中，中方提供协助的范围也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。

<sup>1</sup> 包括：SEC 在其官网上发布的：Statement on Agreement Governing Inspections and Investigations of Audit Firms Based in China and Hong Kong（《关于对设在中国和香港的会计师事务所进行检查和调查的协议的声明》），FACT SHEET PCAOB Agreement with China on Audit Inspections and Investigations（《PCAOB 与中国就审计检查和调查达成协议的情况说明》）以及 FACT SHEET Statement of Protocol – Questions & Answers（《关于合作协议的问答》）；PCAOB 在其官网上公布的 PCAOB Signs Agreement with Chinese Authorities, Taking First Step Toward Complete Access for PCAOB to Select, Inspect and Investigate in China（《PCAOB 与中国签署协议，为PCAOB 在中国进行审计检查和调查的全面推进迈出第一步》）及 FACT SHEET: CHINA AGREEMENT（《关于中国协议的情况说明》）。

证监会答记者问中进一步澄清，跨境审计监管的国际实践中一般由上市地监管机构抽选部分会计师事务所进行检查，并在受检事务所审计的上市公司中抽查审计项目加以验证评估审计工作质量。中美审计监管合作也应如此，无须每年检查全部在美上市公司审计项目。

3. 明确协作方式。中美双方将提前就检查和调查活动计划进行沟通协调，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。
4. 保护信息安全。结合我国近年来陆续施行的数据安全法、个人信息保护法等信息安全相关法律法规的监管要求，合作协议对于审计监管合作中可能涉及敏感信息的处理和使用作出了明确约定，针对个人信息等特定数据设置了专门的处理程序，为双方履行法定监管职责的同时保护相关信息安全提供了可行路径。

## （二）根据美方新闻稿，SEC 及 PCAOB 强调的合作协议中的如下信息点同样值得关注：

1. PCAOB 有完全的自由裁量权选择任何发行人的审计事务所进行检查或调查。
2. PCAOB 能够直接接触被检查或调查会计师事务所的所有人员，并从中获取证词。
3. PCAOB 有权将信息包括“受限制数据”传输给 SEC，而 SEC 可以将该信息用于 SEC 的所有目的。
4. PCAOB 有权查看完整的、不做任何修改的审计工作底稿。对于“受限制数据”，如个人身份信息，合作协议设置了“只能查看（View Only）”的程序，PCAOB 可以采用不公开的方式进行查看；PCAOB 有权保留其审查的任何信息，包括“受限制数据”，以支持其检查和调查的结果。
5. PCAOB 检查人员将于 2022 年 9 月中旬抵达中国香港开展跨境审计工作，此后不久必须获得 PCAOB 要求的所有审计工作底稿。PCAOB 将需要确定是否能在 2022 年底前完成在中国内地和中国香港的审计检查和调查。

## （三）同而有异，柳暗花明

从中美双方对签署审计监管合作协议前述公开发布信息的简要文字对比，尽管有部分细节表述的侧重点上似有一些差异，但中美双方在积极推动监管合作的原则上保持了一致。中国监管层面强调审计底稿须通过中方监管机构提供，以及对会计师事务所相关人员开展访谈和问询须中方参与和协助；而美方更为关注其对被审查机构的“审查独立决策权”。

中国监管机构从信息安全保护角度出发，提出对敏感信息、个人信息等特定数据设置专门的处理程序，而美方出于对审计底稿“全面、完整、无删减”的要求，表示即使是“受限制数据”其亦有权“查阅、保留及与 SEC 共享”。中美双方对于具体数据类型的判定标准、以及在是否应适用特别程序等实施细节上如何平衡，仍需要在具体监管合作工作中观察。

## 二、中美审计监管合作历程回顾

中美审计监管合作的沟通和谈判，是一个持续超过十多年并且不断发生变化的复杂话题。为了更好地理解中美审计监管合作新进展对市场的潜在影响，我们有必要简要回顾下 PCAOB 的背景、中美审计监管合作的沟通及重要节点。

### PCAOB 的背景

- 美国萨班斯·奥克斯利法案（《2002 公众公司会计改革和投资者保护法案》）在 2002 年出台

	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 美国国会设立了一家非营利性机构 PCAOB，通过注册、检查、制定准则和执法等四大职能实现对注册会计师行业的监管<sup>2</sup>，SEC 为 PCAOB 的监管机构</li> </ul>
<b>PCAOB 主导的国际化合作</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 以 PCAOB 为主导，主要国家的审计监管机构在巴黎发起国际独立审计监管机构论坛（IFIAR）。截至目前，中国内地和中国香港均未有加入 IFIAR<sup>3</sup></li> <li>■ PCAOB 以联合检查的名义或者类似合作方式（包括等效认定的审计监管规则），与全球超过 50 个国家和地区达成合作协议，但未有包括中国内地和中国香港</li> </ul>
<b>中美跨境审计监管磋商的持续进行</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2009 年 10 月 20 日，《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》出台，明确在境外发行证券与上市过程中，涉密和涉敏档案披露的监管程序，以及在境内进行现场检查的事先报告或报批要求、中方主导原则<sup>4</sup></li> <li>■ SEC 和 PCAOB 就如何对中国境内会计师实施检查与中国证监会和财政部持续开展谈判和磋商</li> </ul> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 2011 年 7 月中美双方会谈后提出“探讨”，包括互派观察员</li> <li>(2) 2012 年 10 月底，PCAOB 派出代表团，对中国证监会现场检查一家四大会计师事务所进行了观察</li> <li>(3) 2013 年 5 月，中国证监会、财政部与 PCAOB 签署执法合作备忘录：中国在合作备忘录及相关流程下，向 SEC 和 PCAOB 提供经审计但不涉及国家秘密的审计底稿</li> </ol>
<b>曲折发展</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “主权冲突”下的两个关键分歧点尚未达成共识：（1）PCAOB 要求入境单独或联合检查相关会计师事务所；以及，（2）中方要求 PCAOB 完全依赖中方的监管。</li> <li>■ 由于美国国内立法及监管环境的变化，截至 2022 年 8 月 22 日，有 159 家公司被列入“确认识别名单<sup>5</sup>”</li> </ul>
<b>关键进展</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2022 年 8 月 26 日，中国证监会、中国财政部与 PCAOB 签订审计监管合作协议，将于近期启动相关合作</li> </ul>

### 三、中美审计监管合作协议对中概股企业的潜在影响

2020 年 12 月 18 日，美国《外国公司问责法》正式生效。依据此法案，如果某发行人连续三年均被 SEC 识别为无法被 PCAOB 检查审计机构及审计底稿的目标发行人，则该目标发行人将被 SEC 实施交易禁令，面临从美国国家交易所中被强制退市的风险。除上文所列已有 159 只中概股上榜预摘牌“确定识别名单”，另有 4 只列入预摘牌“初步识别名单”。在大约 200 家中概股企业中，能达到私有化条件或符合其他资本市场双重或第二上市条件的中概股数量仍较为有限。在现有的市场环境下，可能大多数在美上市中概股仍然“头悬利剑”，陷入被迫退市的困境和风险中。

<sup>2</sup> <https://pcaobus.org/about>。

<sup>3</sup> IFIAR Members List: <https://www.ifiar.org/members/member-directory/>。

<sup>4</sup> 2022 年 4 月 2 日，中国证监会公布了《关于加强境内企业境外发行证券和上市相关保密和档案管理工作的规定（征求意见稿）》，具体分析参见汉坤于 2022 年 4 月 3 日发布的《汉坤·观点 | 境外上市监管 — 保密和档案管理制度改革关键问题总结》。

<sup>5</sup> <https://www.sec.gov/hfcaa>。

如证监会答记者问所提及的，中美审计监管合作协议的签署“标志着双方通过加强合作解决中概股审计监管问题迈出了关键一步，符合市场的期盼和预期”，是中美双方就跨境审计监管进行的顶层架构设计，为陷入困境的中概股企业带来了较为明确的解决方向。如中美审计监管合作协议积极推动，审计监管合作协议所设计的跨境审计监管框架得以顺利落地，在美中概股企业以及拟赴美上市的中国企业将获得更积极的发展空间。

#### 四、跨境资本市场影响的预期和展望

中美审计监管合作协议的签署是第一步，后续能否走好走稳，落实中美双方对等、高效的审计监管合作机制，还亟待中美双方在遵循各自法律体制和监管流程下，完善和落实细节监管规定和配套衔接制度。我们相信市场参与主体仍将持续关注如下几项关键问题：

##### （一）跨境证券监督管理合作机制的执行

我国《证券法》第一百七十七条规定，国务院证券监督管理机构可以和其他国家或者地区的证券监督管理机构建立监督管理合作机制，实施跨境监督管理。境外证券监督管理机构不得在中华人民共和国境内直接进行调查取证等活动。未经国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门同意，任何单位和个人不得擅自向境外提供与证券业务活动有关的文件和资料。

按照中美审计监管合作协议公开信息，预计今年九月中旬 PCAOB 检查人员将抵达中国香港开展检查工作，就合作范围内中方协助的范围、美方获取审计底稿的流程、美方开展访谈和问询的形式等安排的具体落地执行，仍可能涉及到后续法规政策及流程的衔接与协调处理工作。

##### （二）境内企业境外上市备案制度的落地

2021年12月24日，中国证监会公布了《国务院关于境内企业境外发行证券和上市的管理规定（草案征求意见稿）》和《境内企业境外发行证券和上市备案管理办法（征求意见稿）》（以下统称“**境内企业境外上市备案制度**”），就境内企业境外发行证券或将其证券在境外上市交易的监管体制改革及备案管理等相关制度规则，向社会公开征求意见<sup>6</sup>。

境内企业境外上市备案制度如能尽快落地，将与审计监管合作协议有机结合，形成境内企业美国上市的“上市前境内备案、上市时充分披露、上市后有效监督”的全链条监管，进一步为赴美上市中概股营造透明可预期的监管环境。

##### （三）网络安全、数据安全、个人信息保护和保密制度的协调

结合我们在第一部分的要点总结，参与赴美上市中概股审计工作的中国会计师事务所及相关境内企业有必要关注，证监会新闻稿和证监会答记者问与美方新闻稿在具体表述上仍有一些值得留意的比较性细节；尤其是对中国现行关于网络安全、数据安全、个人信息保护和保密制度框架项下，美方可检查的信息和数据范围、呈现形式、获取方式等安排在实际执行工作中如何配合仍有待观察。中美审计监管合作协议的签署，对中概股审计监管问题的有效解决一定将起到积极的推动作用。

<sup>6</sup> 具体分析，请见汉坤于2021年12月25日发布的《汉坤·观点 | 境外上市监管解析（一）：备案制有迹可循，有规可依》。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 薛冰

电话： +86 755 3680 6568

Email: [bing.xue@hankunlaw.com](mailto:bing.xue@hankunlaw.com)

### 吴璐露

电话： +86 755 3680 6582

Email: [lulu.wu@hankunlaw.com](mailto:lulu.wu@hankunlaw.com)

### 赵婉媚

电话： +86 755 3680 6549

Email: [wanmei.zhao@hankunlaw.com](mailto:wanmei.zhao@hankunlaw.com)