



# 中美审计监管合作协议 落地后变数仍存

保留中概股在美上市，对投资者有利，对上市公司有利，对中美双方都有利，是一种多赢的制度安排。

文 | 黄铭聿

8月26日，中国证监会、财政部与美国公众公司会计监督委员会签署审计监管合作协议，这意味着中美双方通过加强合作解决在美

上市中国公司审计监管问题迈出了关键一步。自2020年美国国会通过《外国公司问责法案》以来，围绕中概股是否还能在美国保留上市地

位的争论就一直牵动着市场关注的目光。本次协议的签署，有望修复在美上市的中概股估值，让这场监管风暴暂时平息，不过，后续双方将如何落实协议的监管安排仍有待进一步观察。

### 中美监管的矛盾与冲突

在2001年安然、世通公司造假丑闻后，美国国会通过了《萨班斯法案》，并根据该法案成立美国公众公司会计监督委员会（Public Company Accounting Oversight Board，以下简称“PCAOB”），该委员会就是本次与中国证监会、财政部签署合作协议的主体。根据《萨班斯法案》，所有为在美上市公司提供审计服务或在审计过程发挥关键作用的外国会计事务所均为美国“公众会计师事务所”，此类会计师事务所必须在该机构注册登记，并且接受PCAOB的检查。

根据当时的《中华人民共和国证券法》和《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》，外国监管机构检查为在美上市中国公司提供审计服务的会计师事务所时，应取得中国主管机关的批准，并且现场检查应以中国监管机构为主进行，或者依赖中国监管机构的检查结果。

在东南融通事件中，《萨班斯法案》与中国国内相关法律对于会计师事务所的要求出现了矛盾与冲突。2011年，纳斯达克上市公司东南融通被曝财务造假，同年5月，美国证券交易委员会（United States Securities and Exchange Commission，以下简称“SEC”）要求为东南融通提供审计服务的德勤上海会计师事务所（以下简称“德勤上海”）提交相关工作底稿，在德勤上海未能提供审计底稿后，SEC依据《萨班斯法案》起诉德勤上海，并在之后的几个月里陆续起诉多家会计师事务所，要求它们提供9家在美上市中国公司的审计底稿。最终，在中国证监会的安排下，德勤上海等会计师事务

所向SEC提供了部分审计底稿并与之达成和解。

### 跨境监管合作的波折

为解决中美在审计跨境监管上的矛盾，双方就中美审计跨境监管问题分别在2011年、2012年进行了两轮会谈。2012年5月，中国证监会、财政部同意PCAOB员工以观察员身份来华观察中方对在美注册的境内会计师事务所的检查，这被许多媒体称为跨境监管合作的破冰之举。

一年后，中国证监会、财政部与美国PCAOB签署了执法合作谅解备忘录。根据该备忘录，PCAOB要向中国证监会和财政部提出要求，经过中方审核同意之后，可针对正在调查的案件从中国方面获取相关的审计底稿。双方在跨境监管合作上就此取得重大进展。

2013年到2020年间，中美双方在审计跨境监管领域进行了一系列的探索。2015年，双方以底稿“出境”的方式，对一家中国会计师事务所开展检查试点。2017年，双方对一家中国会计师事务所开展了试点检查，共同明确审计需要的流程和信息。2019年，双方对调取香港会计师事务所存放在中国内地的在美上市公司审计工作底稿事宜达成共识。截至2020年6月，中国证监会已向SEC和PCAOB提供了14家在美上市中国公司的审计工作底稿。

中美审计跨境监管合作过程中的各种探索并不能一劳永逸地解决所有问题。PCAOB认为，在现有合作框架下，PCAOB选择审计业务聘约、规定审计范围的权利均受到限制，既无法在中国大陆取证，也无法直接获得未经编辑的审计底稿，实际上无法履行《萨班斯法案》所规定的监管要求。中方则认为，若双方提前规定清晰的信息分享流程，并参照PCAOB与法国、德国等的合作协议，对审查过程中的工作框架、业务聘约、检查范围等预先约定，则

截至2020年6月，中国证监会已向SEC和PCAOB提供了14家在美上市中国公司的审计工作底稿。

虽然目前美国与其他国签署的跨境审计监管合作协议尚未出现因故中止的先例，但在中美双边关系存在较大不确定性的背景下，协议能否最终得到落实，还存在变数。

美方的诉求可以得到满足。在这样的分歧下，双方合作渐入僵局，直至美国《外国公司问责法》出台。

2020年，美国国会通过的《外国公司问责法》给原本就困难重重的中美审计跨境监管合作增添了阻碍。为配合《外国公司问责法》，SEC于2021年3月发布了暂行规定，并于当年12月发布最终实施细则。根据《外国公司问责法》，若PCAOB无法对为在美上市的外国公司服务的会计师事务所外国分支机构进行全面检查，则该无法检查的年份将被认定为“无法检查年度”，当一家企业连续三年被认定为“无法检查年度”，则其股票无法在美国交易。由于在美上市的中概股基本无法达到上述条件，最早2024年就有中概股企业要在美国退市。

如今，在美上市的中概股企业共286家，总市值达1.18万亿美元。中概股已经成为美国资本市场上一支不可忽视的力量。《外国公司问责法》的影响十分直接，截至今年8月，有159只中概股被列入预摘牌“确定识别名单”，4只被列入“初步识别名单”，这些企业均面临被摘牌的风险，中国人寿、中国石油、中国石化、中国铝业、上海石化五家企业已主动申请从美股退市，许多其他中概股企业也在积极筹划在美股以外资本市场二次上市事宜。

### 监管合作关键一步

中国证监会有关负责人在8月26日就签署中美审计监管合作协议答记者问时表示，保留中概股在美上市，对投资者有利，对上市公司有利，对中美双方都有利，是一种多赢的制度安排。这是双方能够坐下来谈判并达成协议的一个重要基础。

从中国证监会与PCAOB各自披露的信息看，在对等原则和保护信息安全的前提下，中方强调未来的审计监管合作将在双方确定的合作框架下开展，美方需通过中方监管机构协助

方能获取审计工作底稿等文件。美方则强调其享有检查任何发行人的会计师事务所、直接接触被检查对象、审阅并保留完整审计底稿的权利。虽然中美均未披露协议的全文，但上述内容对跨境资本市场发展无疑是重大利好，热门中概股的股价在消息发布后也迎来了一轮上涨。

根据8月31日美国多家新闻媒体的报道，PCAOB已经选取了阿里巴巴、网易、百度、京东、百胜餐饮等中国在美上市头部企业拟发起审计监管调查。相关企业需要密切关注以上审计监管调查活动的动态，重点关注PCAOB执法活动的倾向性，与中国主管部门积极沟通以了解企业在配合调查中应当遵循的有关要求，总结经验并结合自身情况形成总体方案。

9月19日，PCAOB的检查员抵达普华永道和毕马威的香港办事处，开展对在美上市中概股的审计底稿的检查。另据美国证券交易委员会主席加里·根斯勒披露，整个检查工作需持续8到10周，或在12月初得出结论。虽然目前美国与其他国签署的跨境审计监管合作协议尚未出现因故中止的先例，但在中美双边关系存在较大不确定性的背景下，协议能否最终得到落实，还存在变数。

香港证监会前主席、毕马威前中国区主席唐家成表示，“这次在香港的审查很重要，因为这是PCAOB检查员第一次获得中概股公司的审计底稿”。他还称，根据过去PCAOB对非中国内地上市公司的检查经验来看，PCAOB的标准很高，检查将非常详细，故推测PCAOB将选择最重要的公司进行检查。

综合而言，美国上市中概股的“退市”危机并未因该合作协议的达成而完全解除，若中美监管协议没有进一步进展或无法达成实质性一致，中概股仍可能面临自美国退市的风险。对于中概股企业而言，提前做好两手准备才是万全之策。□

（作者供职于国网英大国际控股集团有限公司法律合规部）





国网英大集团  
STATE GRID YINGDA GROUP  
国网英大碳资产管理（上海）有限公司  
STATE GRID YINGDA CARBON ASSET MANAGEMENT (SHANGHAI) LTD.

# 碳资产管理平台

[www.sgcc3060.cn](http://www.sgcc3060.cn)

集“算碳、观碳、管碳、融碳、易碳、降碳”

六大能力为一体的

一站式“碳管家”综合服务平台



- 算——碳排“家底”精算师
- 观——成果可视先行者
- 管——碳管服务引领者
- 融——减碳生态开拓者
- 易——碳电协同推动者
- 降——金融创新实践者

以碳聚融 / 以碳促产 / 创造价值

FINANCIAL INTEGRATION WITH CARBON MANAGEMENT  
PRODUCTION PROMOTION WITH CARBON MANAGEMENT  
VALUE CREATION



关注公众号  
了解更多企业信息