

对资本市场审计联合监管的思考

—— 基于SEC 起诉“四大”的案例证据

李晓慧 胡 森 孙 涛

随着全球经济市场化和国际化的发展,全球化的资本市场提出了统一或联合监管的思想和理念,但基于国家主权和各个国家对资本市场监管模式的不同,期间仍然存在许多争议和问题。笔者以近期发生的美国证券交易委员会(SEC)起诉“四大”的事件来分析资本市场审计联合监管的问题。

一、SEC 起诉“四大”

2012年12月3日,SEC宣布对五家会计师事务所的中国分公司提起诉讼,称其拒绝为SEC对中国公司涉嫌会计造假的调查提供审计资料及文件,违反了相关证券法。这五家公司包括全球四大会计师事务所的普华永道、德勤、毕马威和安永的中国分公司,以及另一家美国公司德豪国际的加盟事务所大华会计师事务所。

SEC在发布的声明中表示,该机构的调查人员一直在调查9家在美国上市的中国企业的潜在不当行为,而上述会计公司过去几个月拒绝配合这些调查,违反了美国《证券交易法》和《萨班斯——奥克斯利法案》。根据上述法律,外国会计师事务所应该向SEC提供涉及在美国上市交易的任何公司的审计文件。SEC执法部门负责人在声明中表示,只有获得外国会计师事务所的工作底稿,SEC才能测试基础审计工作的质量,保护投资者免受会计欺诈的危险。根据声明,一名行政法官将择日安排听证会,以决定是否对上述五家公司做出适当制裁。法官的初裁将在该起诉送达之日起300天内完成。

率与效果。X集团的预算考核采用刚性严格与例外灵活相结合的原则,即按照预算刚性的原则对各责任主体的预算完成情况进行考核,但针对经营活动中出现的一些不可控的特殊情况,须经全面预算管理委员会审核批准后灵活考核。X集团对各级预算主体的考核指标分为关键指标和辅助指标,其中关键指标主要是财务指标,重点考核各级预算主体对预算的执行情况和完成效果;辅助指标则侧重于评价预算管理

针对SEC起诉一事,四大会计师事务所均作出回应:普华永道事务所在声明中表示,这是一个面向整个行业的议题,而不是针对某个公司;德勤事务所表明,此事是涉及整个行业及专业层面的问题;安永华明和毕马威华振也发表了类似的声明。

二、中美跨国联合监管的对话及SEC诉讼的影响

(一)中美跨国联合监管的对话

自2007年起,美国公众公司会计监督委员会(PCAOB)开始和中国监管层就达成双边监管协议进行讨论,但直到2011年,中美跨境审计监管合作才成功破冰:两国高层会晤时即发表联合声明,希望双方能够对两国上市公司的审计监管问题保持对话,增进互信,并努力达成两国跨境监管协议。但就在该声明发表后不久,SEC分别于2011年5月和9月两次因东南融通事件传票德勤上海,此后,中美两国在跨境审计问题上的进一步合作一度搁浅。

2012年5月3日,北京召开第四轮中美战略与经济对话。期间,中美双方就调查审计机构的工作进行了再次讨论。2012年10月15日,中美双方监管层就这一问题达成初步意向,中国证监会、财政部与PCAOB签订了美方来华观察中方检查的协议,同意PCAOB派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质量控制的检查,但观察员仍不能获取任何有关文件资料。

基础工作执行情况和预算编制质量情况等。通过奖罚分明的考评体系,X集团充分调动起了员工的工作积极性,推动了全面预算管理工作的顺利进行。■

(本文系山东省高校人文社科研究计划项目J12WF57的阶段性研究成果)

(作者单位:山东工商学院会计学院)

责任编辑 李 卓

目前,中美双方关于上市公司审计的谈判一直步履维艰,巨大的分歧在于:美国希望根据《萨班斯——奥克斯利法案》定期派专员到会计师事务所现场检查事务所的审计资料,并对会计师事务所的管理团队进行访谈,但中方按照主权相关法规则倾向于由美国提供材料清单,中方部门向审计机构索要后转交给美国。

(二) SEC 诉讼的影响

由于目前中美法律规定上的冲突,2012年12月SEC对“四大”一并提出的诉讼不仅让“四大”和赴美上市的公司不知所措,也使中美双方监管层的对话陷入尴尬。

2012年4月5日,国务院法制办在《中华人民共和国注册会计师法(修正案)(征求意见稿)》中,对19条增加了新的表述:“注册会计师及会计师事务所不得违反国家有关规定向境内外机构和个人提供审计工作底稿。”这一表述重申了我国对于国内审计监管的保密性要求。而美国《萨班斯——奥克斯利法案》第106条规定:“任何为发行证券公司编制或提供审计报告的外国会计师事务所,应遵循本法案以及委员会和SEC据此颁布的规定。当审计报告受到调查时,向委员会或SEC提供与此相关的工作底稿。”按照这一规定,SEC有权要求在美国上市的中国概念股审计单位提供审计工作底稿,如果发现注册的会计师事务所违反该法规定,委员会可以实施惩戒或纠正性处罚,比如暂时或永久吊销注册,暂时或永久暂停或禁止个人与会计师事务所执业。而给中国概念股提供审计的“四大”中国审计机构是在中国独立注册的法人,他们必须遵守中国的法律,如果他们向SEC提供了工作底稿,会面临触犯中国刑法的危险;而不提交报告,他们也有可能失去为中国在美上市公司提供审计的资格,这些上市公司也将因此无法满足SEC的监管要求,同时这也将影响到美国在华企业的会计报表合并,对美国公司也是个挑战。

另外,即便中国审计机构还能继续在美执业,美国很可能会对中国审计机构提供的服务增加附加条件,至于中国审计机构想要在PCAOB再注册,难度可能会更大。自在美的中国概念股诚信危机爆发后,美国投资人已不再相信中国审计机构,中国概念股由此选择转向“四大”在中国的分支机构。不难推测,此诉讼案的一个重要后果可能是:加剧美国投资者对中国审计机构出具的审计报告的不信任以及对美国概念股的不信任,中国概念股赴美上市形势将会更加严峻。

三、资本市场跨境审计联合监管的属性及其方案设计

(一) 加强资本市场跨境联合监管是个全球性问题

根据安永会计师事务所于2010年7月发布的《跨境上市的回顾及热点评析》研究报告,在2000年至2009年这十年间,香港联合交易所、纽约证券交易所、伦敦证券交易所和纳斯达克等四家全球主要的证券交易所,跨境上市公司占当年IPO数量的比例由2000年的13%上升至2009年的59%,融资金额占比由2000年的34%上升至2009年的72%。十年时间里,上述四家交易所共有1114宗跨境上市项目,占同期IPO总数的27%;融资总额3660亿美元,占IPO融资总额的46%。根据世界交易所联盟(WFE)2011年度报告的统计数据,截至2011年年底,在该联盟53家会员交易所中,有42家拥有外国上市企业,跨境上市的企业总数已达3273家。由此我们可以看到,跨境上市是一个全球性的趋势,不仅仅只存在于中美之间,更是一个全球性的问题。

(二) 资本市场审计联合监管的方案设计

文一墨(2011)认为,从全球范围来看,资本市场审计联合监管问题已有成功解决的范例,其主要形式基本都是软约束合作,概括为以下四种:一是证券跨境监管合作的谅解备忘录。这是两国证券主管机关针对证券监管合作事项而签订的双边法律文件。为了保障监管权的效力,它一般要求主管机关之间以互惠为基础,就约定的证券监管事项进行合作,通过交流信息、相互协助以便利各自职责的履行。国际证券监管合作谅解备忘录实质上设置了一种双边监管信息交流机制,以加强诸如证券市场中介机构的监管、内幕交易等跨国证券违法活动的监管、跨国信息披露的监管等方面的监管合作。二是司法互助协定。这是一种涉及国际证券监管(但不限于证券管理)的双边条约,根据司法互助协定,应缔约方的请求,除特殊情形外,另一缔约方有义务在约定的民事、刑事等法律事务方面提供协助,司法互助协定一般经正式程序签署,在法律上具有约束力。三是多法域信息披露制度。例如美国和加拿大之间的信息披露制度,该项制度在两国之间达成一项互惠安排,即双方相互接受依据对方法律编制的证券发行人信息披露文件。这是一种不同于谅解备忘录的双边特殊安排。这项安排实质上是相互承认对方的有关法律文件在本国的效力,简化了监管程序,降低了监管成本。四是国际性公约。国家间通过共同加入国际间组织并签署国际组织宪章性文件,或者订立国际公约,使所有成员国或者缔约国证券主管机关得以依据共同签署的条约或者国际组织的宪章性文件,享有信息共享、司法承认和执法协作等权利,并承担对等义务。

作为世界上资本市场最发达的国家,美国最早利用司法互助协定形式实行国际证券监管,现已与瑞士、加拿大、英国等十几个国家签订了司法互助协定,已经达成的监管协议框架大多类似,包括监管目的、合作范围、信息互通及私密

性等方面的具体条款,如查阅审计工作记录文件等检查程序,双方相互咨询,交换观点、经验的合作机制等。

目前我国资本市场尚未对海外开放,在这方面的法律和法规就显得相对滞后。我国《证券法》对监管机构处理跨境违规包括内幕交易行为的权力和有关问题都缺乏规定,虽然我国证监会已经同美国、日本等国的证券监督管理机构建立了合作关系,但从目前情况来看,对于有关证券法律实施的合作和磋商只限于原则性规定,可操作性的规定较少。同时,我国当前主要采用签订谅解备忘录的合作形式,渠道比较单一。为此,笔者建议应逐步推进资本市场审计联合监管方案:

1. 积极推动对话机制,签署资本市场审计联合监管的双边谅解备忘录

借鉴美国经验,积极进行对话讨论,签署资本市场审计联合监管的双边谅解备忘录,逐步实现双方共享信息;在当地管辖方的陪同下展开联合检查或特别调查,包括查阅审计工作记录文件、人员访谈、查看公司内部控制体系等检查程序;交换双方相关的业务指南,并建立相互咨询、交换观点、经验等机制。

这种对话能够达成共识的前提条件是:

(1) 信息互通和保密。联合检查后决定的处罚信息,如果公开,应该经法定管辖区一方同意;对于检查所获得的所有信息,都应有清晰的用途限定;所有依照当地法律界定的非公开信息都要保密,并且要将保密责任落实到该组织所有成员以及相关机构;如果其他监管机构需要获得检查信息,需要提供方的书面同意。

(2) 主权国承诺不会利用其主导地位禁止上市地的正当调查,但上市地监管者也要尊重主权国法律赋予的主导地位,双方应该就特殊案例的调查路径达成一致。

采用双边或多边监管合作协议的方式来解决问题的思路是:

(1) 对于双方企业直接到对方上市的,应当在遵守对方法律制度的基础上,通过协商提出双方共同认可的监督方式,使得上市地的监管机构能够了解所在国监管机构的工作状况和实施效果。如双方可以互派观察员,观察对方监管机构实施的会计师事务所检查等具体措施。如果企业上市国和所在国加入同一会计监管国际合作组织,也可以由组织作为第三方派员参加所在国现场检查,并提供评审报告。

(2) 对于双方企业间接到对方上市的,如以国内资本为主体、选择在英属维京群岛等地区进行注册然后到美国上市的企业,这时的跨境会计监管涉及到三方合作,应以上市主体的所在国为主,注册国负责协助提供相关的注册等公司架构信息,而上市地的监管需求和满足方式同双边监管协议类

似。考虑到注册国通常是离岸中心,为了监管便利,所在国或上市地可以约定上市主体必须注册在双方认同的国家。

(3) 对于存在多个上市地或多个经营地的,在会计监管国际合作组织组建后,应按照会计监管国际合作组织的标准和评审意见确定具有互信基础的监管机构的范围,然后对监管水平确实存在差异的国家或地区通过类似双边监管合作协议确定的方式来解决。

2. 逐步形成一套共同的资本市场审计监督标准,促使各个国家相互承认主权国的审计监管

资本市场审计联合监管涉及监管标准和监管执行两个方面。其难点就在于跨境审计监管受到国家疆界和主权干扰,使得监管的标准与执行出现差异。为此,在主要的资本市场国家相互讨论和协调下,应逐步形成一套共同的资本市场审计监督标准,促使各个国家上市监管的“相互承认”,以减少这些国家与地区之间企业的跨境融资成本,促进区域性国际资本的自由流通。

3. 最终构建一个强有力的国际监管合作组织,提高资本市场联合审计监督效率

资本市场的发展使得上市公司的会计行为突破了国家界限,传统的以国界作为审计监管界限的划分需要做出相应的调整,为此,最终需要构建一个强有力的国际监管合作组织,突破国家界限,提高资本市场审计联合监督的效率。■

(本文获得中央财经大学“211工程”重点学科建设项目和中央财经大学2011协同创新重点培育项目“注册会计师行业发展”项目资助)

(作者单位:中央财经大学会计学院)

责任编辑 武献杰

● 短讯

不久前,英格兰及威尔士特许会计师协会(ICAEW)在北京举办了媒体见面会。ICAEW总裁Mark Spofforth介绍了ICAEW的基本情况和近期的工作,分享了注册会计师及非审计服务等热点话题。Mark Spofforth表示,ICAEW正在考虑让审计的事务所提供保险方面的服务,同时,行业的发展需要人才:一方面要吸引优秀的毕业生成为特级审计师,另一方面要给他们提供很好的培训。会上,Mark Spofforth还就跨境监管等相关问题发表了自己的看法,与媒体分享了审计公司提供的非审计类服务的实例,以及审计公司扩大服务类别所产生的积极影响等内容。

(本刊记者)