

加强境外公司会计监管 助力经济高质量发展

徐玉德 徐菲菲 ■

会计监管贯穿于会计信息生成及对外报告的全过程,是监管主体通过有效的监管机制确保企业会计信息真实、合法披露的行为活动。近年来,我国投融资体制改革稳步推进,资本市场对外开放步伐不断加快,熊猫债、中国存托凭证(CDR)等的问世以及“沪伦通”的启动,在提高境外公司在华融资便利度、拓宽投资者投资渠道的同时,也放大了我国资本市场的投资风险。完善相关监管法规制度规范,深化会计监管部门体系改革,加强监管跨境交流与合作,不仅是维护国内投资者利益、稳定证券市场、防范化解金融风险的重要举措,更有助于优化、净化资本市场环境,破除国际资本流动的监管体制壁垒,以更高开放水平的资本市场服务实体经济,助力经济高质量发展。

一、健全法律法规制度体系,有力保障会计监管秩序

健全的法律法规制度体系是会计监管顺利实施的有力保障,也是推进境外公司会计监管的重要前提。目前我国初步形成了以《会计法》《证券法》《公司法》等法律法规为基础,以会计审计

准则和会计制度为主体,以法规解释、部门规章等为补充的多层次会计监管法规制度体系。《会计法》是规范会计行为的基本法和其他一切会计法规制度的依据,但尚未涉及境外公司会计监管问题。《证券法》《公司债券发行与交易管理办法》从原则高度对境外公司有价证券发行、交易环节的会计监管提供了法规依据。中国人民银行、财政部2018年发布的《全国银行间债券市场境外机构债券发行管理暂行办法》对境外发行人的会计准则适用、财务信息披露、审计要求及审计机构认可等问题作出较为详细的规范。《证券法》确立了中国证监会开展跨境执法合作的权限,《民事诉讼法》《刑事诉讼法》《保守国家秘密法》等法律针对跨境司法协助、对外提供监管信息等跨境监管合作事项初步提供了路径、依赖和保障,但是现行法律法规仍然缺乏系统性和协调性。未来应进一步加快完善相关法律法规及配套制度,有效提升境外公司会计监管的规范化、精细化水平,为化解跨境监管摩擦、促进跨境监管合作奠定坚实的法制基础。

一是进一步修订完善《会计法》。

《会计法》和《证券法》分别规范会计行为和证券发行、交易等行为,是相关部门对企业开展会计监管的重要依据。目前《会计法》在境外公司会计监管方面明显滞后于《证券法》,建议在《会计法》中明确对境外公司会计监管的原则性要求及监管部门职责,并通过补充性法规、条例或规章等对监管内容予以细化,同时加快推进我国《会计法》与国际会计监管法规的协调,减少境内外会计监管规范的差异与摩擦,降低境外公司跨境融资的合规成本;在处罚力度方面应综合考虑母国与东道国间的违规成本差异,有效遏制境外公司在我国资本市场的会计舞弊、造假等动机。

二是以《证券法》为核心,完善配套法规,加强对境外公司财务信息披露时间、内容等的监管。在披露时间上,《证券法》要求上市公司在会计年度上半年结束之日起两个月内向证券监管部门报送中期报告;而香港证券交易所与伦敦证券交易所要求的期限为三个月。建议考虑给予境外公司超国民待遇,以境内外同步披露为底线,将其中期报告披露时间放宽至三个月。在披露内容上,《证券法》明确规定“证券同时

作者简介:徐玉德,中国财政科学研究院研究员;
徐菲菲,中国财政科学研究院研究生院硕士研究生。

在境内境外公开发行、交易的，其信息披露义务人在境外披露的信息，应当在境内同时披露”，应严格要求境外公司确保披露于他国资本市场的财务信息为境内投资者及时知悉并合理保证投资者准确理解，切实维护其知情权。另外，我国《上市公司信息披露管理办法》要求上市公司编制并披露季度报告，而香港证券交易所、伦敦证券交易所等均未要求上市公司披露季报。从现阶段“沪伦通”的实际情况看，境外企业对跨境发行CDR的反响尚不十分积极，为此，可综合考虑企业资信状况、行业风险、国别风险、市场容量和国内投资者利益保护等因素，最大限度地对符合条件的境外公司豁免季报披露要求，提升我国资本市场的国际吸引力。

三是酌情考虑允许境外公司选择适用的会计准则。目前我国财政部已将香港地区会计准则和欧盟上市公司合并财务报表层面所采用的国际财务报告准则认定为与中国大陆会计准则等效，并与国际财务报告准则基本实现趋同，二者仅在长期资产减值转回等少数几个方面存在实质性差异，且除长期资产减值转回差异外，其他方面的差异主要归因于我国特殊的政治、经济、文化、法律等因素。建议考虑允许境外公司自主选择适用会计准则，但应在披露财务报告时向境内投资者充分提示其所使用的准则类型；若未使用我国大陆会计准则、香港地区会计准则或国际会计准则，则应披露准则差异及其对重要会计项目的影响金额。另外，为防止境外公司利用会计准则选择权操纵财务信息，应严格限制其使用某一会计准则的持续年限，禁止随意在持续期限内变换会计准则。

四是完善对境外会计师事务所审计监管的法律法规。《注册会计师法》第四十四条规定“外国会计师事务所需要在中国境内临时办理有关业务的，

须经有关的省、自治区、直辖市人民政府财政部门批准”；2007年财政部发布的《外国会计师事务所在中国境内临时执行审计业务的暂行规定》及补充规定中指出“其所出具的审计报告，在中国境内无法律效力”“外国会计师进入中国境内临时执行审计业务，仅限于外国母公司在我国境内投资而委托之审计业务”。现行法律法规主要规范境外会计师事务所的境内执业问题，关于如何监管为境外公司提供审计服务的境外会计师事务所的法律法规尚付阙如。建议通过完善《会计法》《注册会计师法》等相关法律法规，明确对境外会计师事务所监管的具体适用情形、标准及要求，及时承认符合监管条件的境外会计师事务所出具审计报告的法律效力。同时在《注册会计师法》中明确中注协对境外会计师事务所准入管理、注册、日常执业检查等日常监管职责权限。

五是夯实跨境监管合作的法规制度规范，破除阻碍合作开展的不合理体制机制壁垒。例如，国际证监会组织(IOSCO)2017年通过的增强版多边备忘录(EMMoU)增加了获取审计底稿、强制问询、冻结资产、获取互联网服务提供商记录、获取电话记录等五项跨境执法权限。尽管我国新《证券法》第170条第六款指出证监会有权查询并复制除与当事人和与被调查事件有关的具有支付、托管、结算等功能的账户信息，即证监会有权获取包括支付宝、微信、云闪付等账户信息在内的部分互联网记录，但是获取互联网服务提供商记录的执法权力等仍未得到法律明示。随着国内资本市场发展和新一代信息技术的应用，应及时完善相关法律法规，打破既有监管权力约束，以更好地融入IOSCO加强版多边备忘录构建的全方位、立体型跨境监管合作与协调机制。

二、加快推进监管部门体系改革，有效提升会计监管效能

目前企业外部会计监管工作由财政部和证监会双头主导，财政部主要负责制定会计准则，制定并组织实施国家统一的会计制度，起草财务、会计管理法律法规，监督和管理全国会计日常工作，指导、管理和监督社会审计；证监会主要负责资本市场的会计信息披露监管及相关制度制定。审计署通过制定国家审计准则、核查社会审计机构、指导和推广信息技术在审计领域的应用等途径对企业会计监管发挥间接作用。此外，税务、工商等政府部门也均有权对企业实施会计监管，但监管目标各异。实践中监管重叠与监管空白并存致使监管资源浪费、监管效率较低、监管成本较高等现象一直存在。我国境外公司会计监管职责边界划分尚不明晰，监管力量相对薄弱。从已有实践来看，会计监管跨境执法合作、审计监管等效认定等通常由财政部与证监会双头主导，实际上这既不利于监管工作的高效开展，也会在一定程度上阻碍会计监管跨境协作的有效推进。

会计监管在维护国民经济健康、平稳运行方面具有基础作用，各国始终坚持政府监管部门的主导地位，依靠政府权威确保会计监管有序高效。在境外公司会计监管方面，政府部门更是发挥着最关键作用。例如，在瑞幸咖啡事件中，美国证券交易委员会(SEC)不仅主导、监督美国公众公司会计监督委员会(PCAOB)和注册会计师协会的会计审计监管工作，也代表美方推进跨境监管协作。基于我国市场经济发展水平和经济管理体制的特点，会计监管部门体系改革更应强化、突出政府监管主导原则，同时也应充分发挥自律组织、中介机构等社会监管力量的补充作用，建立集中统一、层级分明、错位补台、协同



图 / 夏建民

联动的会计监管格局。

就政府监管而言,应着力厘清监管权力及职责分配等问题,可以考虑整合财政部、证监会、审计署等各方的监管资源,在财政部内部构建统一高效的会计审计监管平台,统筹会计监管工作,专门负责会计准则、会计制度制定等重大监管事宜,其他部门负责细分领域的具体监管。同时在监管平台内部构建行之有效的问责机制,明确评判标准,确保平台有序高效。在此基础上,由财政部会计监管平台专司境外公司会计监管规则制定、监管标准的规范与国际趋同、跨境会计监管的高层对话、合作等。就社会监管而言,可考虑适当放权由中注协承担境外公司会计监管日常职责,使其在政府会计监管部门的指导和监督下发挥行业自律组织的实质性补充、辅助作用。在此过程中必须在各监管部门间建立起顺畅的联席会议制度,协商解决未来会计监管工作中出现的新情况、新问题。

三、积极推进跨境监管协作,构建多元交流合作机制

加强会计监管跨境交流协作不仅

有助于降低监管成本、提高监管效率、遏制跨境违法行为,也可以协调解决各国证券监管法律法规以及各国证券监管权力间的冲突,降低跨境监管的体制机制壁垒。20世纪90年代以来,国际证监会组织(IOSCO)、北美证券管理协会(NASAA)、美洲证券监管者委员会(CORSA)等国际、区际组织为证券监管合作提供了有效的机制建构,各国通过签订司法互助协定和谅解备忘录的方式开展监管信息、执法等方面的合作。在中外经济深度交融的情况下,由政府监管、行业监管与单位内部监管所构成的“三位一体”会计监管体系已不能满足境外公司会计监管实践需要,应在此基础上有效“借助”境外监管机构的力量,加强会计监管跨境协作,建立跨境会计监管多元交流机制,科学、有效地防范跨境会计违法违规行。

一是加快推动建立会计审计监管广泛等效认可机制。目前中国内地与香港地区在《证券法》《公司法》及会计准则等方面的差异较小,会计监管标准也较为接近,可适时建立两地在监管重合领域的会计监管等效认可制度。在此基础上基于审慎原则将会计监管等效认

可制度放宽至日本、韩国、东盟等与我国在司法体制、文化等方面较接近的国家。就审计监管而言,目前我国实现了内地与香港地区间的审计准则等效,业已认可由香港审计机构出具的审计报告,并与香港相关监管部门积极开展审计监管合作。尽管欧盟在2011年已将我国认定为审计公共监管等效国家,并在2019年通过了对中国主管部门在法定审计监管领域的适当性评估,但我国还需进一步与欧盟成员国磋商谈判以真正实现审计公共监管等效。建议加快推进我国审计准则和审计监管标准的国际趋同进程,推动与更多符合条件的国家和地区广泛建立审计机构互认和审计公共监管等效认可机制。

二是深入推进跨境会计监管交流与合作。会计监管信息在跨境传输链条中难免出现滞后和失真,商业秘密、敏感信息、其他涉密信息以及管辖权限制等的存在也会阻碍跨境监管调查的顺利开展。各国监管机构应在相互尊重主权、平等协商、彼此信赖的基础上,通过加强沟通与合作,合理分配监管权力和检查权限,提高监管信息质量与传输效率,降低监管阻力,提升监管合力与

效率。目前中国证监会已与包括美国、德国、法国、日本、新加坡、中国香港和台湾地区等在内64个国家和地区的证券监管部门签署了证券监管合作谅解备忘录，为跨境会计监管合作奠定了基础。随着“一带一路”倡议的推进，应在遵循国际法、尊重各国文化差异和法律差异等基础上，积极加入国际性或推动建立区域性的会计监管合作组织，根据监管需要及时同相关国家协商补充、完善会计监管合作谅解备忘录内容，并尝试同更多国家尤其是金砖国家和“一带一路”沿线国家，通过签订双边或多边监管执法互助协议和谅解备忘录、互派观察员了解对方监管模式、定期召开双边或多边会计监管机构联络会议等方式，深入了解各国资本市场会计监管法规制度，增进共识、建立互信、消除误解，切实建立起深层次的会计监管跨境交流与合作机制。

三是联合发展中国家发起、强化区域性监管合作。尽管发展中国家间已组建非盟与东盟，在区域性国际组织建设方面迈出了重要一步，但是这些区域性组织目前仍然比较松散，个体成员力量较弱，无法像欧盟那样发出统一“声音”。在亚洲金融危机中，中国负责任的大国形象已逐步树立起来，中国完全有条件基于“一带一路”倡议有效“整合”亚洲的证券市场，联合发展中国家发起成立专司跨境会计监管的国际合作组织，切实推进跨境会计监管的区域性合作，与他国监管部门共建信息互换、效力互认、执法互助的合作互动机制。

四、依托大数据等新一代信息技术，切实提高会计监管效率

传统会计监管以会计报表财务信息为审查重点，数据收集、挖掘、分析能力不高，侧重事后监管；会计监管部门往往各司其职，缺乏有效的监管信息共享。近年来，大数据、人工智能、云

计算、移动互联网、区块链等信息技术推动会计工作走向信息化与智能化，我国应牢牢把握新一代信息技术革命带来的重大机遇，紧跟国际前沿动态，转变监管理念，创新监管方式，加强大数据、人工智能、云计算等信息技术在会计监管领域的应用，借助新技术为会计监管提质增效并更好地服务于境外公司会计监管。

一是综合运用大数据、云计算、人工智能等互联网技术提升数据收集、挖掘、分析能力，加快会计监管大数据平台建设，将包括财政、证券管理、税务、工商等部门所掌握的境外公司会计数据、证券交易数据、纳税数据、业务交易数据、董监高人员信息数据等在内的多元、海量的财务或非财务信息数据系统集成。同时高度重视对境外监管机构、税务部门、境外做空机构等渠道的相关信息，提高线索发现、分析工作的力度、广度和深度，通过线索数据的最大化利用建立敏锐的境外公司财务造假预警、预防机制，及时锁定监测疑点，使会计监管由事后转向事前和事中，实现精准监管。

二是强化对“数据、系统和人”的监管。大数据的广泛应用使会计数据、会计信息系统和信息处理人员的重要性日益凸显。计算机系统故障、网络病毒、黑客的入侵等都对会计信息安全产生了极大威胁，而会计数据格式标准的不统一也阻碍了监管信息在不同监管主体间的交流共享，影响了监管主体间的协同化。为此应针对性制定相应的监管制度、统一的会计数据格式标准，实现会计数据的跨部门、跨系统传递与共享，确保会计信息系统内部各模块以及系统内外部之间实现共享和协同，同时明确“大智移云”时代的专业人才素质要求。

三是以区块链技术为依托，完善政府监管部门与中注协、证券交易所等自

律组织间的信息互联互通、监管权力分配、监管责任分担机制，整合利用监管资源，提升监管质量和效率。具体而言，通过监管信息上链可实现重要监管信息的安全与即时共享，并助力大数据会计监管平台的海量数据集成；借助基于区块链的智能合约使各部门会计监管工作更加协同联动，促进建立及时有效的防范机制和协商议事机制。同时基于跨境监管合作理念，充分借助区块链技术更好地推动跨境监管分工协作和信息共享，增强跨境监管合力，提高监管合作效率。□

责任编辑 张璐怡

主要参考文献

- [1]高如星,王敏祥.美国证券法[M].北京:法律出版社,2000.
- [2]陆建桥,林启云.国际会计审计及其监管的最新发展与中国对策——欧盟国际会计发展大会综述[J].会计研究,2010,(3):73-77.
- [3]李晓慧,张明祥.会计监管的演进与发展研究[J].会计研究,2019,(2):42-48.
- [4]徐玉德.我国会计监管制度变迁的历程、经验及展望[J].财会月刊,2019,(5):3-8.
- [5]韩洪灵,陈帅弟,陆旭米,陈汉文.瑞幸事件与中美跨境证券监管合作:回顾与展望[J].会计之友,2020,(9):6-13.
- [6]Phillip T. Lamoreaux. Does PCAOB inspection access improve audit quality? An examination of foreign firms listed in the United States. [J] Journal of Accounting and Economics, 2016, (2-3): 313-337.