

上市公司境外业务会计监管研究^{*}

杨才表 王 玮 洪烨灵 傅 浩^{**}

摘要:在当前经济金融全球一体化的背景下,中国上市公司“走出去”步伐明显加快,上市公司来自境外业务的收入、利润占比逐年上升。但同时,以雅百特等为代表的个别上市公司利用境外业务进行会计舞弊的问题也开始显现。面对现行上市公司境外会计监管体系存在的制度不完善、执行不严格、跨境监管合作水平还不高等问题,我们以马克思主义的基本立场、观点和方法为指导,坚持对矛盾的普遍性和特殊性的分析,贯彻习近平总书记关于“继续发挥负责任大国作用,积极参与全球体系改革和建设,不断共享中国智慧和理论”的要求,在处理好维护国家主权与保护投资者利益、多边合作与双边合作、日常监管与稽查执法三个关系的基础上,按照“近、中、远”的原则,提出完善我国上市公司境外业务会计监管体系的政策建议。

关键词:境外业务 会计监管 跨境监管

* 本文仅代表作者个人观点,与所在单位无关。

** 作者单位分别为宁波证监局、湖南证监局、福建证监局、上海证券交易所。

在当前经济金融全球一体化的背景下,跨境经济活动日益频繁,中国上市公司通过直接投资设厂、跨境并购等方式“走出去”步伐也明显加快,部分公司的境外业务已经成为上市公司收入、利润的主要来源。特别是随着中国经济全球影响力的不断增强,预计未来上市公司境外业务的收入、利润占比仍将持续攀升。在上市公司跨境经营不断发展的情况下,如何做好上市公司境外业务会计监管,已经成为监管部门,尤其是承担市场监管直接责任的中国证监会需要迫切解决的课题。

本文共分四部分:第一部分为上市公司境外业务现状分析;第二部分为上市公司境外业务会计监管问题分析;第三部分为上市公司境外业务会计监管不得力原因分析;第四部分为政策建议。

一、上市公司境外业务现状

近年来,中国经济的全球影响力不断增强。截至2018年9月末,中国国际投资资产总规模已达50,509亿SDR,净头寸12,133亿SDR。^[1]中国对外投资占全球外国直接投资流出存量份额居于世界前列,在全球外国直接投资中的影响力不断扩大。^[2]相应地,中国上市公司“走出去”步伐也明显加快,上市公司来自境外业务的收入、利润占比逐年上升,部分公司的境外业务已经成为主要的收入、利润来源。2015~2017年,A股上市公司境外业务收入占比逐年上升,至2017年已超过10%。^[3]从2017年情况看,有42家公司境外业务收入占比达到90%以上,302家公司境外业务收入占比达到50%以上,825

[1] 《国家外汇管理局公布2018年9月末我国国际投资头寸表》,载国务院网站:http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/28/content_5353048.htm,2019年2月1日访问。

[2] 商务部、国家统计局、国家外汇管理局:《2017年度中国对外直接投资统计公报》,载<http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201809/20180902791492.shtml>,2018年12月18日访问。

[3] 资料来源:Wind。因截至成稿时2018年年报数据尚未披露完毕,数据选取至2017年度。

家公司境外业务收入占比超过 20%。

分行业看,涉及境外业务的上市公司主要集中于制造业、租赁和商务服务业、采矿业、科学研究和技术服务业等行业,如图 1 所示。从公司数量看,制造业“走出去”的步伐较快,行业内有 75.82% 的上市公司涉及境外业务。从收入占比看,住宿和餐饮业、综合、科学研究和技术服务业境外业务收入占比相对较高,如图 2 所示。

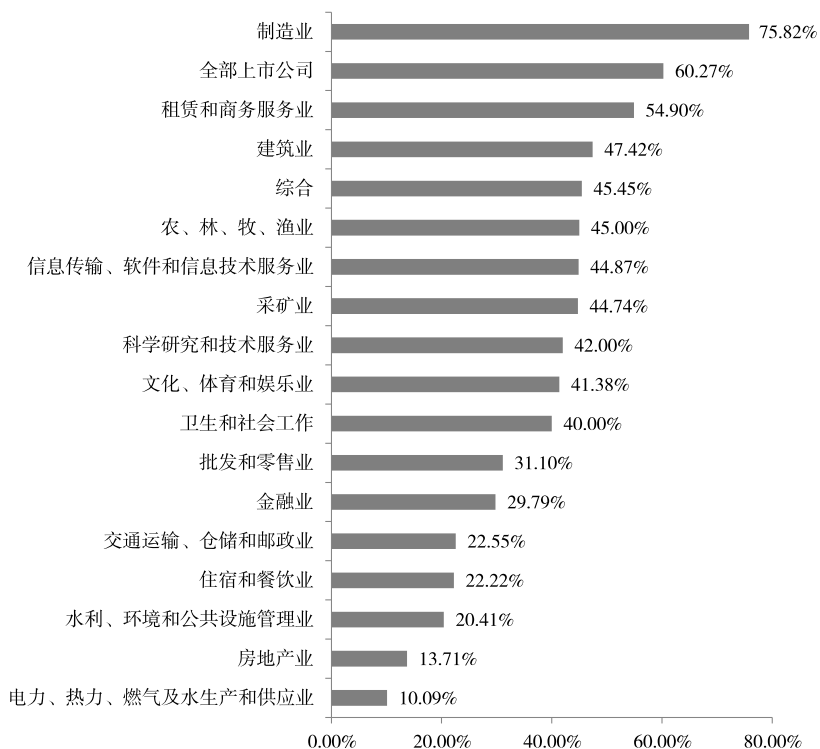


图 1 有境外业务上市公司占本行业上市公司总数比例

资料来源:Wind。

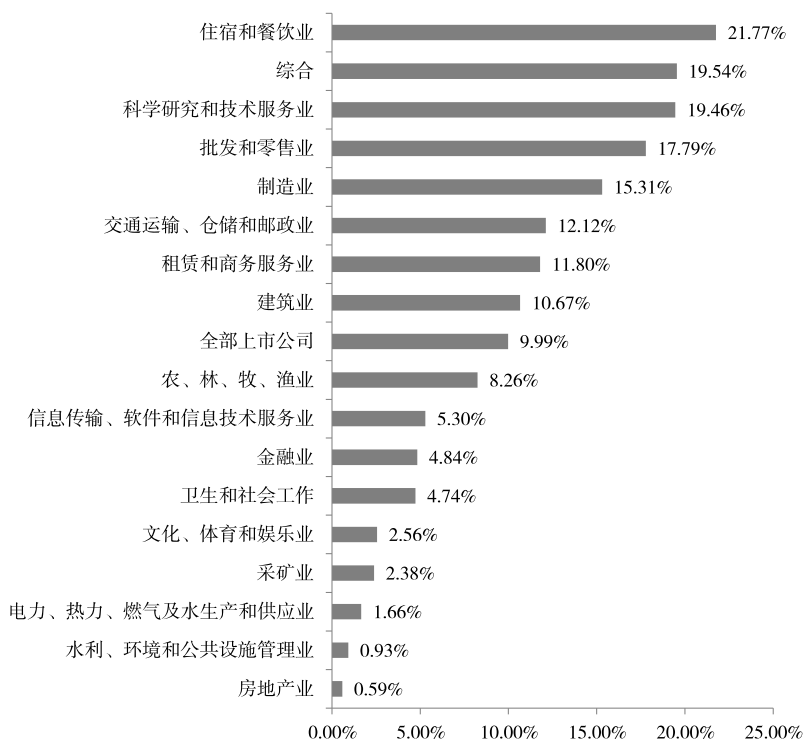


图2 境外业务营业收入占本行业总营业收入比例

资料来源:Wind。

上市公司实施境外并购是拓展境外业务的主要方式之一。2015年至2018年上半年,A股上市公司公开披露的跨境并购交易共计780项,涉及交易金额共计约1503.46亿美元。^[4]其中,2015年为151项,涉及交易金额约211.08亿美元;2016年为302项,涉及交易金额约850.30亿美元;2017年为201项,涉及交易金额约293.83亿美元;2018年上半年为126项,涉及交易金额约148.25亿美元。可以看到,

[4] 金杜律师事务所、理脉:《中国A股公司境外投资数据分析报告(2018)》,载 <https://www.kwm.com/zh/cn/knowledge/downloads/chinese-a-share-listed-companies-20180315>,2018年12月18日访问;理脉:《2018年上半年中国A股公司境外投资数据分析报告》,载 <http://www.legalminer.com/post/?id=3294>,2018年11月2日访问。

跨境并购在2015年、2016年持续增长,虽然2017年度及之后因并购监管政策收紧有所下滑,但交易项目数、交易金额仍超过2015年。在上述780项跨境并购交易中,有101项交易构成上市公司重大资产重组。这其中不乏标的金额巨大、涉及多个境外主体的案例。例如,渤海金控以100亿美元收购美国CIT集团的飞机租赁业务,青岛海尔以54亿美元收购通用电气家电业务相关资产,美的集团以45亿美元收购德国机器人制造商库卡等。

除了A股上市公司不断拓展境外业务外,随着我国市场对外开放进程的推进,A股市场的国际化程度也在不断加速。继沪港通、深港通之后,2018年10月12日,经过三年的论证研究,证监会正式发布《关于上海证券交易所与伦敦证券交易所互联互通存托凭证业务的监管规定(试行)》,沪伦通开通在即。可以预见,未来还可能出现更多完全来自境外的公司的证券在国内市场发行、交易。

上市公司境外业务迅速发展的同时,由于其地域上分布于境外各个地区、经营管理上链条较长、监管上“看不见、摸不着”等特点,容易成为上市公司进行会计舞弊的工具、通道。近几年来,证监会陆续调查处罚了个别上市公司利用境外业务进行财务造假的行为,可以说,上市公司境外业务会计舞弊问题已经开始显现。本文选取3个典型案例进行分析。

1. 江苏雅百特科技股份有限公司(以下简称雅百特)财务造假案。^[5] 雅百特成立于2009年4月,2015年8月5日在深交所中小板上市,主要从事大型公共建筑的金属屋面围护系统设计和施工业务。在巴基斯坦等国协助下,证监会调查发现,雅百特全资子公司山东雅百特虚构了巴基斯坦木尔坦市城市快速公交专线项目。为配合造假,雅百特通过中国香港地区、美国等第三方公司构建资金循环,制造境外回款的假象,同时伪造木尔坦项目的工程进度单、人工成本计算单、材料成本等相关资料,并安排人员将建筑材料报关出口再进口回国,制造项

[5] 中国证监会:《行政处罚决定书》([2017]102号),载 http://www.csrc.gov.cn/pub/zjhpublic/G00306212/201712/t20171222_329327.htm? keywords = % E9% 9B% 85% E7% 99% BE% E7% 89% B9,2018年12月18日访问。

目施工假象。2015年,雅百特以虚构木尔坦项目方式虚增营业收入20,182.50万元,相应虚增当期营业利润14,967.52万元,占当期披露利润总额的47.09%。除此之外,雅百特2015年、2016年年报财务信息披露中还存在虚构建材出口贸易、虚构国内建材贸易等问题。因前述违法事项,雅百特及其相关董监高被证监会予以行政处罚并被移送公安机关。

2. 湖南尔康制药股份有限公司(以下简称尔康制药)财务造假案。^[6] 尔康制药成立于2003年,2011年9月27日在深交所创业板上市,主要从事药用辅料的生产销售。证监会调查发现,2015年和2016年,尔康制药通过全资子公司尔康柬埔寨销售退回未做账务处理、全资子公司尔康香港向非关联方销售再转售给母公司等方式,虚增2015年营业收入1805.89万元、净利润1585.97万元,虚增2016年营业收入25,507.52万元、净利润23,225.44万元。因前述违法事项,尔康制药及其相关董监高被证监会行政处罚。

3. 北京信威科技集团股份有限公司(以下简称信威集团)媒体质疑。^[7] 信威集团成立于1995年,2003年8月7日在上交所主板发行上市,主业为无线通信系统等产品的研制、销售、运营和技术服务。自2014年起,信威集团的境外业务收入超过30亿元,占全部收入的90%以上,业务范围涉及俄罗斯、乌克兰、尼加拉瓜、坦桑尼亚、柬埔寨等国家。2016年12月,信威集团境外业务受到媒体公开质疑,包括质疑公司披露的重要客户柬埔寨信威实际“是信威集团的境外子公司”,且存在巨额亏损11.4亿元;质疑信威集团“隐匿巨额债务”达142.04亿元。在受到媒体质疑后,信威集团立即停牌并进行核查,否认媒体质疑。目前,信威集团仍以拟筹划重大事项为由持续停牌至今。

[6] 中国证券监督管理委员会湖南监管局:《行政处罚决定书》([2018]2号),载 http://www.csrc.gov.cn/pub/hunan/hnxzcf/201806/t20180615_339923.htm,2018年12月18日访问。

[7] 网易财经:《信威集团隐匿巨额债务 神秘人套现离场》,载 <https://c.m.163.com/news/a/C8VEEMA700254O2B.html?s=newsapp&w=3&f=wx>,2018年12月18日访问。

二、上市公司境外业务会计监管存在的问题

上市公司境外业务的会计监管是在制度框架范围内,对会计信息的产生过程和披露行为进行的监管,主要是对上市公司境外业务的财务会计信息及为其提供审计服务的会计师事务所进行监管,以提升上市公司会计信息质量,避免上市公司利用监管漏洞进行会计舞弊损害投资者利益。上市公司所披露的境外业务相关的会计信息是否真实、准确、完整,主要取决于四个方面的因素:一是现行会计准则、信息披露法律法规是否满足上市公司境外业务迅速发展的需要;二是现行审计准则是否符合审计机构对上市公司境外业务会计信息进行有效审计的需求;三是监管部门是否对上市公司境外业务会计信息披露、审计执行中存在的问题进行了有效监管;四是监管部门是否可以通过跨境监管合作实现对上市公司境外业务的有效执法。本文也试图从这四个因素出发,分析上市公司境外业务会计监管中存在的问题。

(一)在现行会计准则和信息披露法律法规方面,当前的制度体系还不能完全满足上市公司境外业务迅速发展的需要

一是在会计准则方面,特别是会计信息列报方面,存在大量境外业务的上市公司应该按照《企业会计准则第35号——分部报告》的要求,披露分部会计政策及分部收入、分部费用、分部利润(亏损)、分部资产总额和分部负债总额等信息。另外,《企业会计准则第19号——外币折算》规范了境外公司外币财务报表的折算、披露,《企业会计准则解释第1号》明确了境外子公司在境外发生的有关交易或事项在企业会计准则未作规范的情况下应按照国际财务报告准则进行调整的原则,等等。

二是在信息披露方面,主要有:(1)《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式(2017年修订)》第24条规定,若境外资产占比较高的,应当披露境外资产的形成原因、资产规模、运营模式、收益状况等;(2)《公开发行证券的公司信息披露编报规则第15号——财务报告的一般规定(2014年修订)》第68条涉及对报告分部披露要求的规定;(3)《公开发行证券的公司信息披露内

容与格式准则第 26 号——上市公司重大资产重组(2018 年修订)》第 7 条、第 21 条对交易标的属于境外资产情况时的一些特别规定。

三是在会计准则趋同方面,由于中国企业会计准则和国际财务报告准则仍留有部分差异,上市公司境外业务会计信息从所在地会计准则转换为中国企业会计准则时可能发生重大变化,影响报表信息的解读和使用。例如,在资产减值损失转回方面,国际财务报告准则对企业计提的固定资产、无形资产等非流动资产减值准备允许转回,计入当期损益。而中国企业会计准则从杜绝企业利用减值计提冲回操纵利润的角度考虑,规定此类资产减值损失一经确认即不得转回。在上市公司重要的境外资产可收回金额因为客观条件改变而实际价值得以恢复后,可能造成合并财务报表层面与个别财务报表层面的会计信息存在重大差异,致使报表使用者不能正确判断企业的财务状况。

总体来看,这些会计准则、信息披露法律法规的规定还不够充分。一是对境外业务涉及的特殊风险因素的考虑不足,没有明确要求披露境外业务可能面临的政治风险、法律风险、宏观经济政策风险、国际投资过程中面对的汇率风险及特定国家面对的安全风险等风险因素。^{〔8〕}二是对涉及境外业务的财务信息披露要求不充分,在财务报告的披露要求中基本没有涉及对境外业务会计信息的具体披露要求。三是缺乏差异化规定,对于境外业务占比较高、跨地区数量较多等特殊情况下的境外业务,其复杂程度和风险程度更大,披露需求应当更多,但现行制度中均缺乏特殊考虑。

(二) 在现行审计准则方面,针对境外业务会计信息审计的相关准则还难以发挥有效的作用

受国内会计师事务所全球执业能力、执业成本、法律限制等因素影响,目前,大量上市公司及其境外子公司分别由境内外不同会计师事务所,或是同一国际会计网络的不同成员所审计,因此,负责上市公司审计的集团项目组需要按照《中国注册会计师审计准则第 1401 号——对集团财务报表审计的特殊考虑》的规定履行相应的审计程序。该准则

〔8〕 浙江上市公司协会:《上市公司境外投资在信息披露方面存在的问题及对策建议》,载 <http://www.capco.org.cn/content/32963.shtml>,2018 年 12 月 18 日访问。

主要针对在集团报表审计过程中应当考虑的特殊事项,从业务的承接与保持、审计策略和审计计划、了解被审计单位及环境、了解组成部分注册会计师、重要性、应对评估的风险、合并、期后事项、与组成部分注册会计师沟通、评价审计证据、与管理层和治理层沟通、审计底稿等各方面进行了规范。

但总体来说,该准则的规定仍显得过于原则化,缺乏详细而具体的执业规范,导致注册会计师难以按照该准则执行集团财务报表审计。事实上,中国审计准则所趋同的对象国际审计准则也存在类似的问题。2015年12月,国际审计与鉴证准则委员会(IAASB)发布了一个题为“提高审计质量,关注职业怀疑、质量控制和集团审计”的征求意见稿,根据截至2016年5月征集到的意见,各方普遍认为集团审计准则诸多方面有待改进,主要包括:(1)集团审计的范围界定方面,集团审计小组如何在风险识别和评估方面遵循准则的要求,以及如何应对;(2)业务承接与保持方面,当组成部分审计师获取组成部分被审计单位的信息受限时,如何考虑对业务的承接与保持的影响;(3)利用组成部分审计师的工作方面,加强集团审计师对组成部分审计师工作的指导、监督和复核的要求;(4)提高对集团项目合伙人和集团审计小组在项目中参与程度的要求;(5)建立更完善的集团审计师和组成部分审计师双向沟通的要求;(6)如何确定组成部分审计的重要性水平。该征求意见稿中还特别指出,在利用组成部分审计师的工作以及对组成部分审计师的工作进行复核和评价方面,现有准则对集团审计师如何评价组成部分审计师的工作,什么情况下应当复核组成部分审计师的工作、如何对复核工作进行记录形成底稿等,规定不明确,导致集团审计师可能无法对组成部分审计师发现的问题进行适当的评价。

基于以上背景,2016年12月,IAASB批准集团财务报表审计准则修订定项目的立项,正式启动对集团财务报表审计准则的修订,目前仍在进行中。

(三)在监管的执行层面,对境外业务会计信息披露质量关注不足、执行不严、监管不力的问题也客观存在

近几年来,监管部门对境外业务的会计监管处在逐渐深化认识和不断加大重视的过程中,查处了雅百特、尔康制药等案件,在日常监管

中也提出了不少的要求,如《关于切实做好2011年年报编制、审计和披露工作的公告》(中国证券监督管理委员会公告〔2011〕41号)、《会计监管风险提示第8号——商誉减值》等均明确强调上市公司审计机构应重视集团财务报表审计。但从实际情况看,仍有不少上市公司未严格执行相关规定。

例如,在分部报告的信息披露过程中,一些上市公司未对重大境外业务适用分部报告的要求进行披露;部分涉及境外业务的上市公司在区分地区分部时简单以境内境外作为不同分部予以披露,未考虑不同国家和地区间的差异;部分上市公司未对存在差异的分部会计政策进行详细披露;在分部报告中仅披露不同地区分部的收入、费用、利润,未披露分部资产、负债情况;与外币折算相关的披露不完整等。此外,一些上市公司还存在对境外发生的具体交易或事项未严格按照中国企业会计准则进行调整的问题。

从审计的环节看,集团财务报表审计质量问题既是一个全球性的问题,^[9]也是国内审计机构执业过程中容易发生问题的领域。从一些涉及境外业务的现场检查情况看,^[10]存在集团项目组或组成部分注册会计师执业胜任能力不足、集团项目组难以取得境外组成部分注册会计师配合、集团项目组未能充分了解境外组成部分注册会计师的审计、集团项目组过于依赖境外组成部分注册会计师工作、集团项目组涉及对境外组成部分会计师的复核底稿等重要底稿缺失等问题。

(四)在监管执法层面,如何有效实施跨境会计监管合作也是一个世界性难题

虽然跨境会计监管合作不断深化,但受监管职责重叠、执法权限不足、底稿出境限制严格等多种因素影响,上市公司境外会计监管合作进展仍然较为缓慢,有震慑力、高效率的高水平监管合作体系尚未完全

[9] IFIAR 2017年发布的全球审计结果调查显示,与2016年相比,4个最麻烦的审计领域中的会计估计、内部控制测试、审计抽样调查结果均有所改善,唯一未改善的是集团报表审计。参见 IFIAR, *Survey of Inspection Findings*, <https://www.ifiar.org/?wpdmdl=7970>, 2018年12月18日访问。

[10] 宁波证监局:《上市公司集团财务报表审计研究——基于宁波上市公司境外组成部分审计情况的调研》(内部报告), 2018年。

形成。

一是在跨境监管实施主体方面,根据《证券法》的规定,证监会是实施跨境会计监管的权责部门,^[11]同时,财政部作为《会计法》规定的会计行业主管部门,^[12]也开展相应的跨境会计监管。这种两个职能部门共同监管、共同负责的状况,一定程度上造成了权责划分不清的问题。特别是在跨境监管的过程中,由哪一个主体代表中国对外开展跨境监管的谈判、磋商和具体实施容易引发部门间的争议。

二是在跨境监管合作事项方面,《证券法》未对证监会开展跨境监管合作的方式、内容等事项进行明确的规定,同时,根据《关于加强境外发行证券与上市相关保密和档案管理工作的规定》等相关规定,证券服务机构工作底稿如果涉及国家秘密、国家安全或者重大利益的,未经有关主管部门批准,不得将其传递给境外机构或者个人。上述底稿“出境”严格管制的规定,在保障了我国国家安全的同时,也在一定程度上增加了跨境监管合作的谈判难度。

三是在多边合作方面。成立于1983年的国际证监会组织(IOSCO)是国际间各证券期货管理机构所组成的国际合作组织。2002年,IOSCO组织制定了第一份规范监管机构间相互协助及信息交流的多边谅解备忘录(2002 MMoU),以服务和支持其保护投资者和确保市场公平、高效、透明的目标。目前,2002 MMoU已成为证券和衍生品法律法规执行方面国际合作的全球基准,但不具有法律约束力。2017年,IOSCO通过了增强版的多边备忘录(2017 EMMoU),新增了五项跨境执法权限要求,分别为获取审计底稿、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。^[13]截至2018年11月,全球已有7家证券期货监管机构成为2017 EMMoU签署方(第一类 Appendix A.

[11] 《证券法》第179条规定,证监会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。

[12] 《会计法》第7条规定,国务院财政部门主管全国的会计工作,县级以上地方各级人民政府财政部门管理本行政区域内的会计工作。

[13] IOSCO, *Enhanced Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information*, <http://www.iosco.org/about/pdf/Text-of-the-EMMoU.pdf>, 2018年12月18日访问。

1,包含全部5项执法权限)、2家证券期货监管机构成为2017 EMMoU签署方(第二类 Appendix A.2,包含前三项执法权限)。^[14]

中国证监会于1995年加入IOSCO,2007年正式签署2002 MMoU,但由于中国证监会不具备强制问询、获取互联网服务提供商记录、获取电话记录相关的执法权,尚未成为2017 EMMoU签署方。^[15]

另外,成立于2006年9月的国际独立审计监管机构论坛(IFIAIR)也在探索就审计监管进行跨境监管合作。IFIAIR的核心原则是在全球范围内促进有效的独立审计监管,核心目标是服务于公众利益并提高审计质量以保护投资者。IFIAIR的重点工作包括:针对审计师及事务所的监管,分享关于审计市场环境及独立审计监管的经验;提升审计监管的全球合作及一致性;建立与其他关注审计质量的国际组织的沟通平台等。2015年6月30日,IFIAIR组织制定了多边谅解备忘录,目的是通过成员之间在日常检查、执法调查和注册方面的信息交流,以提高公众公司的审计质量。^[16]目前,已经有包括美国公众公司会计监督委员会(PCAOB)、英国财务报告委员会(FRC)、日本金融厅(FSA)/公认会计士监查审查会(CPAAOB)、我国台湾地区“金融监管委员会”(FSC)等在内的22个国家、地区的监管机构签署该多边谅解备忘录。^[17]但由于中国证监会、财政部职责划分问题,中国会计监管机构尚未加入IFIAIR,还无法通过该平台实施跨境监管合作。

四是在双边合作方面,截至2018年6月,中国证监会共与62个国家、地区的证券期货监管机构签署了68个监管合作谅解备忘录,并根

[14] IOSCO, *Signatories to EMMoU*, <http://www.iosco.org/about/?subSection=emmoU&subSection1=signatories>, 2018年12月18日访问。

[15] 参见中国证监会:《夯实跨境监管合作法律基础 切实防范系统性风险——方星海副主席近日在金融监管研讨会上的致辞》,载 http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/zjhxwfb/xwdd/201806/t20180613_339807.html, 2018年12月18日访问。

[16] IFIAIR, *Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Co-operation in the Exchange of Information for Audit Oversight*, <https://www.ifiar.org/?wpdmdl=2111>, 2018年12月18日访问。

[17] IFIAIR, *MMoU List of Signatories*, <https://www.ifiar.org/about/mmou>, 2018年12月18日访问。

据备忘录的安排开展各类形式多样的监管合作。^[18]

由于美国拥有全球第一大资本市场,是我国企业境外上市主要目的地之一,同时也是我国上市公司境外并购主要目的地,中美两国证券及会计监管合作一直是市场关注的焦点问题。经过多年谈判、磋商,特别是在所谓“中概股危机”影响下,中美两国监管机构陆续签订了多份监管合作协议,包括《关于合作、磋商及技术协助的谅解备忘录》(中国证监会、美国证监会,1994年)^[19]《执法合作谅解备忘录》(中国证监会国际合作部、财政部检查监督局、美国 PCAOB,2013年)^[20]以及允许 PCAOB 派员来华观察中方对在美注册的境内会计师事务所开展质量控制检查的初步协议(2012年)^[21]涉及范围包括信息交流、证据协助、审计底稿“出境”、观察检查等。2015年,中国证监会与美国证券交易委员会初步商定,将以审计底稿“出境”的方式,对一家中国会计师事务所开展检查试点。^[22]

从比较的角度看,美国 SEC、PCAOB 坚持强势跨境监管的理念,实施“长臂管辖”。根据《萨班斯—奥克斯利法》的规定,PCAOB 的会计监管职责包括注册管理、现场检查(包括例行检查和特别检查)、执法和调查、制定审计准则,其监管对象为所有为在美上市公司提供审计服务的美国或外国会计师事务所,以及虽然未向在美上市公司编制或提供审计报告,但在此过程中发挥实质性作用的外国会计师事务所。

[18] 参见中国证监会:《中国证监会与境外证券(期货)监管机构签署的备忘录一览表》(2018年6月),载 http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/gjb/jghz/201806/t20180614_339866.html,2018年12月18日访问。

[19] SEC, *Memorandum of Understanding between the United States Securities and Exchange Commission and the China Securities Regulatory Commission Regarding Cooperation, Consultation, and the Provision of Technical Assistance*, https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_bilateral/china.pdf,2018年12月18日访问。

[20] PCAOB, *Memorandum of Understanding on Enforcement Cooperation between the Public Company Accounting Oversight Board of the United States and the China Securities Regulatory Commission and the Ministry of Finance of China*, https://pcaobus.org/International/Documents/MOU_China.pdf,2018年12月18日访问。

[21] 参见证监会:《中美审计跨境监管合作达成初步协议》,载 <http://jingji.cntv.cn/2012/10/15/ARTI1350287574259189.shtml>,2018年12月18日访问。

[22] 参见中国会计视野:《中美审计跨境监管获得新突破》,载 <http://news.esnai.com/2015/0925/120506.shtml>,2018年12月18日访问。

PCAOB 对外国会计师事务所的监管主要通过两种方式进行:一是在 SEC 或 PCAOB 对该外国会计师事务所或其客户开展稽查执法调查时,审查该外国会计师事务所的相关审计工作底稿;二是对外国会计师事务所进行一年一次或三年一次的定期检查,检查该事务所的合规情况与审计质量控制情况。

目前,PCAOB 已经与包括中国在内的 25 个国家(地区)签署监管合作协议,^[23]并已经与除中国内地和香港、比利时之外的其他所监管区域有公司在美国上市的监管机构签订了联合检查协议,^[24]包括英国、瑞士、日本等。合作范围上,主要包括信息共享、现场检查 and 调查、交换检查指引和监管经验;检查方式上,主要由当地监管机构主导现场检查,并主导 PCAOB 与被检查事务所之间的沟通。

PCAOB 秉持的“长臂监管”原则和展现的强势跨境监管理念也并未得到其他各国的全面认可,在实际开展检查的过程中也遇到了很大阻碍。欧盟在 2006 年就曾发布第 8 号公司法指令,规定在满足一定的条件下,各成员国应要求会计师和事务所按照国际审计准则(而非 PCAOB 颁布的审计准则)执行法定审计,明确成员国向其他国家监管机构提供审计底稿及相关文件以及开展跨境合作的框架。在操作上,这项指令明确欧盟的会计师事务所可以根据欧盟的监管机构做出的审查来代替第三国的审查,实际上搁置了跨境监管要求。根据 PCAOB 公开披露的信息,由于没有协调好其域外监管与所在国法律和主权冲突问题,部分现场检查也未能如期开展。

总体来看,通过国际合作或直接开展跨境会计监管,无论是从目前中国会计监管的实际出发,还是从借鉴其他国家和国际组织的经验出发,目前还没有比较成熟可行的模式,需要不断进行探索。

[23] PCAOB, *PCAOB Cooperative Arrangements with Non-U. S. Regulators*, <https://pcaobus.org/International/Pages/RegulatoryCooperation.aspx>, 2018 年 12 月 18 日访问。

[24] PCAOB, *Issuers that are Audit Clients of PCAOB – registered Firms from Non – U. S. Jurisdictions where the PCAOB is Denied Access to Conduct Inspections*, <https://pcaobus.org/International/Inspections/Pages/IssuerClientsWithoutAccess.aspx>, 2018 年 12 月 18 日访问。

三、上市公司境外业务会计监管不得力的原因分析

从以上分析可以看出,上市公司境外业务会计监管还有诸多有待完善之处。这种不完善的境外业务会计监管制度安排,从投资者需求角度看,由于现行的会计审计准则、信息披露法律法规等制度对上市公司境外业务的针对性不强,导致投资者难以依据现有信息作出投资决策;从日常监管角度看,由于缺少恰当的制度工具对上市公司境外业务会计信息及相关的审计合规情况进行适当的评估,实际上导致上市公司境外业务缺少必要的监管,容易诱发部分公司进行监管套利,成为监管风险的来源;从稽查执法角度看,没有畅通的跨境监管合作机制,事实上导致上市公司涉及境外业务的违法案件发现难、调查难、处罚难,难以对上市公司、审计机构及相关人员进行追责;从市场长远发展角度看,在 A 股成功纳入 MSCI 指数,沪港通、深港通、沪伦通相继开闸,资本市场的国际化必然要求监管的国际化,如果跨境监管合作机制迟迟停留在较低水平,可能减缓我国资本市场进一步市场化、法治化、国际化的步伐。

这些问题存在的原因在于:其一,对跨境监管重要性认识还有待进一步提升。总体而言,我国资本市场还是相对封闭和独立的市场,无论是市场主体还是监管部门,对于境外业务、跨境监管的认识还在逐步深化。近年来,随着市场开放程度的提高和我国企业“走出去”的步伐加快,这个问题才逐渐成了各方关注的对象。此外,在跨境业务会计监管中不可避免的一个问题就是如何维护好国家主权。中国坚持反对干涉他国内政,反映在跨境会计监管上,坚持按照相互依赖的原则实现国际监管合作,反对美国的“长臂管辖”原则,也不接受美国入境检查中国会计师事务所。但在 A 股上市公司开始大幅度跨境发展业务、配置资源的新形势下,如何提升上市公司境外业务的信息披露质量、审计机构涉外业务的执业质量,如何更好地追究源自境外的上市公司会计舞弊行为的违法责任,如何维护好上市公司以及以本国公民为主的 1 亿多名投资者的合法权益,都需要进一步提升

对跨境监管重要性的认识,按照对等、协商的原则,积极主动开展境外业务会计监管。

其二,监管制度供给还满足不了上市公司境外业务迅速发展的需要。我国资本市场还处于新兴加转轨的快速发展阶段,在境外业务会计监管上新情况、新问题不断涌现,一些新的监管工作很难提前预见,也无法在短时间内用法律法规形式进行固化,这就使相应的监管制度、监管规则远远满足不了上市公司境外业务监管的需要。

其三,国内监管部门之间的职责分工不够清晰。就会计监管分工而言,财政部是会计行业的主管部门,具有对注册会计师行业的管理职能、对企业会计信息质量的检查职能;证监会负责监管上市公司财务信息、会计师事务所证券业务;注册会计师协会也承担《会计法》《注册会计师法》赋予的自律管理职责。但各个监管机构之间在监管理念、监管定位、监管目标、处理处罚等方面均存在一定差异,从而导致各监管机构对开展境外业务会计监管态度不一,使上市公司境外业务监管同时存在监管重复、监管空白等问题。

其四,国际上缺少权威性、有执行力的、统一的跨境监管协调组织和跨境监管标准。通过多边合作机制开展跨境会计监管合作有助于提升基于国与国、一对一谈判的双边合作效率。但与WTO这样一个具有正式约束力、可以对成员国违规行为采取报复性措施的多边贸易国际组织相比,无论是独立审计国际监管组织IFIAR,还是国际证监会组织IOSCO,其制定的各种版本的多边备忘录都不具备法律约束力,各签署方也具有随时退出的权力,导致这些跨境监管标准实际执行效果大打折扣。同时,当下单边主义、保护主义的盛行,国家地区间的相互信任基础正在削弱,监管合作可能更趋困难。

其五,中国证监会执法权限还存在一定不足。与美国证监会、香港证监会等主要境外监管机构相比,中国证监会不具备强制问询、获取互联网服务提供商记录、获取电话记录等执法权,导致中国证监会尚不符合签署IOSCO 2017年版EMMoU的条件。还有,虽然中国证监会直接面临着广大投资者要求持续改进监管质量、监管效率的呼声,但由于中国证监会不具备制定会计准则的权力,导致其很难及时制定有效的监管规则来应对上市公司境外业务迅猛发展的现实。

四、政策建议

党的十九大报告指出,“倡导构建人类命运共同体,促进全球治理体系变革”“中国秉持共商共建共享的全球治理观……中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量”,“要同舟共济,促进贸易和投资自由化便利化,推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展”。习近平总书记在主持十八届中央政治局第三十五次集体学习时也指出,“要提高我国参与全球治理的能力,着力增强规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力”。^[25]

当前经济金融全球化快速发展,上市公司跨境投融资活动日益增多,市场全球化与会计监管地域性的矛盾、跨国公司规模扩大化和业务复杂化与会计监管资源有限性的矛盾、会计造假行为可能发生于全球各地与受损害投资者主要集中于一国市场等矛盾日益凸显,特别是,中国正处于从跨境监管被请求方为主逐渐向跨境监管请求方为主转变的特殊时期。为更好地保护A股市场投资者,堵住部分上市公司、审计机构利用境外造假难以监管的漏洞,中国会计监管部门在严格执行好现有准则、规则的基础上,应进一步解放思想,更加积极地参与全球会计监管治理,通过多边、双边合作方式分享监管资源和信息,共同应对好经济金融全球化带来的会计监管挑战。

按照习近平总书记提出的“加快形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者权益得到充分保护的股票市场”要求,做好上市公司境外业务会计监管,我们认为应该坚持以下原则:

一是处理好维护国家主权与保护投资者利益的关系。上市公司境外业务会计监管不纯粹是经济问题,还包含主权政治因素。在坚持不干涉他国主权原则和维护我国经济安全的同时,按照“开放、包容、普惠、平衡、共赢”的原则,秉持“共商共建共享”的全球治理观,

[25] 习近平:《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第450页。

开展信息交流、执法合作等多种形式的跨境会计监管合作,有助于更好地保护 A 股市场投资者不受发生于境外违法行为的损害,保护好投资者利益。

二是处理好会计监管多边合作与双边合作的关系。通过国际会计准则理事会(IASB)、国际审计与鉴证准则委员会(IAASB)、IOSCO、IFIAR 等国际组织,以制定国际会计审计准则、统一跨境监管合作标准、签订多边备忘录等方式开展多边合作有助于促进监管标准的协调、趋同、等效。但由于这些国际组织发布的标准一般需要通过一定的法律程序才能成为各个国家的国内法,签订的合作备忘录通常也明确声明不具备法律强制力并可以随时退出,从长期看,与美国、我国香港地区、德国等 A 股上市公司境外业务主要所在地国家、地区建立高效率的双边合作关系有助于更快、更直接地达成监管目标。

三是处理好日常监管与稽查执法的关系。加强对上市公司境外业务的日常会计监管是确保上市公司持续合规的基础,应当在完善制度的基础上,通过“刨根问底”式的上市公司信息披露监管和会计师事务所审计监管,持续提升日常监管力度。同时,也应当重点加强对违法违规行为的打击,对于明确存在问题的公司和跨境业务必须着力通过跨境监管合作进行检查或调查,将责任追究落到实处。

具体来说,要进一步加强上市公司境外业务会计监管,根据可实现难度和需求迫切程度,按照“近、中、远”相结合的原则,我们建议:

1. 近期,以强化现有准则、规则执行为主,并及时根据上市公司境外业务开展情况推动制度修订和跨境监管合作。

一是推动相关准则、规则的修订。在信息披露方面,《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第 2 号——年度报告的内容与格式》应明确上市公司境外资产强制披露的占比标准,并要求详细披露重要境外业务风险状况、主要财务指标等信息。特别是针对部分上市公司境外业务占比较高的情况,应当制定差异化的信息披露要求,强制进行更多地信息披露和风险揭示。在审计准则方面,通过出台相应的会计监管风险提示,或推动制定《中国注册会计师审计准则第 1401 号——对集团财务报表审计的特殊考虑》指南、问题解答等形式,进一步规范涉及境外业务的集团财务报表审计承接与保持标准、沟通与底

稿记录要求、组成部分审计重要性水平分配等内容。

二是强化现有准则、规则执行的监管力度。总体来看,上市公司、会计师事务所执行现有准则、规则还存在较多的不足,特别是上市公司在境外业务的分部信息披露方面、会计师事务所在执行集团报表审计方面等还有明显的不足。一方面是要坚决开展“刨根问底”式的日常监管,针对境外业务占比较高、风险较大的公司强化问询力度,通过日常监管督促上市公司进行更为详细的信息披露,揭示境外业务的风险。另一方面是从会计师事务所执业质量检查入手,特别是通过对《中国注册会计师审计准则第1401号——对集团财务报表审计的特殊考虑》执行情况的现场检查,深入了解上市公司境外业务的实际情况,督促注册会计师对境外业务的相关会计信息质量发表客观公正的审计意见。

三是在尊重主权的基础上,在日常监管领域,试点以底稿出境、母国为主的联合检查、相互观察、交流培训等灵活多样的方式,推进与美国等的会计监管合作。

四是以更加积极开放的心态参与国际会计审计准则和监管合作标准的制定、修改,使相关准则、标准更符合我国会计监管的特点,在公平互利的基础上推进我国会计监管的国际合作与协调。

2. 中期,在机构设置、法律法规修订方面着力,争取在重点领域、区域取得突破,为会计监管“走出去”打下坚实基础。

一是推动成立中国版 PCAOB。借鉴 PCAOB 管理模式及其成果和经验,集中统一行使上市公司会计监管职能,加强对境外审计机构从事涉及 A 股上市公司相关业务的监管。

二是松绑国内法律法规,完善日常监管合作安排。在未能达成相互依赖的过渡期,允许以底稿出境、联合现场检查等方式满足境外监管机构的需求。

三是争取在重点领域、区域取得突破。加强与财政部的沟通协调,加入 IFIAR。以中国证监会与香港证监会签署的《内地与香港股票市场交易互联互通机制下中国证监会与香港证监会加强监管执法合作备

忘录》等为基础,^[26]推动内地、香港地区会计监管等效和相互信赖,为推进中美等会计监管等效和相互信赖奠定基础。

3. 远期,要在推动跨境监管合作权力集中统一的基础上,将跨境监管合作水平提高到更高层次,为资本市场国际化“保驾护航”。

一是推动中国证监会代表中国集中统一行使跨境监管合作的权力。要推动完善《证券法》《注册会计师法》等法律法规,按照权责相符的原则,借鉴《监察法》专章规定“反腐败国际合作”的形式,明确规定由中国证监会集中统一行使跨境会计监管合作的权力,并细化规定证监会跨境监管合作权限的范围、行使监管合作权的具体方式、程序。

二是签署 IOSCO 增强版的多边备忘录(EMMoU)。要通过《证券法》的修订,赋予证监会强制问询等必要的执法权,达到符合签署 EMMoU 的条件,进一步提高跨境监管合作水平。

三是以监管等效和相互信赖为原则,协同发挥双边合作与多边合作的作用,与美国、德国等 A 股上市公司境外业务主要所在地的监管部门签订符合日常监管和稽查执法需求的监管合作备忘录、协议,有效应对好资本市场日益国际化带来的各种问题。

(编辑:武俊桥)

[26] 参见香港证监会:《内地与香港股票市场交易互联互通机制下中国证监会与香港证监会加强监管执法合作备忘录》,载 https://www.sfc.hk/web/TC/files/ER/MOU/ENF_MOU_Chi_2016.pdf, 2018 年 12 月 18 日访问。