

美国公众公司会计监察委员会与中国两家监管机关签署执法合作谅解备忘录

2013年5月7日，中国证券监督管理委员会（“中国证监会”）、中国财政部（“中国财政部”）与美国公众公司会计监察委员会（“PCAOB”）签署了一项执法合作谅解备忘录（“备忘录”）。¹

根据中国证监会和中国财政部网站5月24日发布的简短公告，（1）备忘录将作为中美双方提供和交换各自管辖范围内相关审计文件的框架性协议；以及（2）中国证监会、中国财政部和PCAOB将继续进行磋商，探讨如何以各方认可的方式对在美上市公司提供审计服务的中国会计师事务所进行日常监管。

根据备忘录，在满足特定限制与条件的前提下，中国证监会和中国财政部（作为一方）和PCAOB（作为另一方）（单称为“备忘录一方”）将相互合作向申请协助的备忘录一方提供（1）被申请的备忘录一方文档内持有的、与协助申请内所述事宜有关的信息和文件；以及（2）与协助申请内所述事宜有关的其它文件与资料，包括（a）足以确定审计师事务所所承揽的全部审计审查和其它服务及该审计师事务所质量控制体系的文件，例如委托函以及质控政策；以及（b）审计底稿以及审计师事务所持有的、与申请协助的备忘录一方监管范围内的审计工作有关的其它文件。备忘录每一方根据备忘录所提供协助与合作的，以遵守该方有关境内法律为条件。这意味着中国证监会和中国财政部需要遵守《中华人民共和国保守国家秘密法》、《中华人民共和国档案法》等法律。

尽管备忘录允许备忘录一方与其本国其它执法部门和监管机关共享其从备忘录另一方取得的信息，但是备忘录未随意将这种协助与合作机制扩大到对该等其它监管机关适用。备忘录内规定了保密条款，其中一条明确要求备忘录一方从备忘录另一方接收非公开信息的，如果希望将该等信息转给其本国其它部门，必须征得提供方的事先书面同意，但是以下情况除外：PCAOB经事先通知中国证监会和中国财政部后即可向美国证监会共享该等信息而无须取得中国证监会和中国财政部的事先书面同意。

备忘录关注的重点主要是为执法和合规目的进行的信息提供与交换，而未解决与审计监察有关的另外一项跨境监管争议问题，即现场审计监督与现场调查。

¹ 备忘录英文版链接：http://pcaobus.org/International/Documents/MOU_China.pdf
备忘录中文版尚未公布。

背景介绍:

- 根据美国 2002 年颁布的《萨班斯-奥克斯利法案》，一家审计师事务所，无论是美国境内或境外注册成立的，如果（a）承接一家在美上市公司审计报告的准备或出具工作；或（b）在一家在美上市公司审计报告的准备或提供方面起到重要的作用，则就必须在 PCAOB 注册，并接受 PCAOB 的定期检查。²
- PCAOB 现有在册成员中包括来自中国（47 家）³和香港（49 家）⁴等 87 个司法管辖区⁵的 900 多家非美审计师事务所⁶。自 2010 年秋开始，针对 PCAOB 与中国之间就 PCAOB 对非美审计师事务所文件的检查权等问题的纠纷，PCAOB 要求：申请在 PCAOB 注册的来自特定司法管辖区的会计师事务所需要作出一项声明，即据该会计师事务所了解其境内法律或境内机关是否允许 PCAOB 对其进行检查，以及如果允许，则需要提供有关境内监管机关的书面确认书。自那之后，再未有中国或香港会计师事务所获批在 PCAOB 注册。截至 2013 年 5 月 23 日，来自中国的 8 份注册申请以及来自香港的 6 份注册申请都还未有结果⁷。PCAOB 宣布中国和香港两个司法管辖区属于“由于其当地机关的立场，而致使 PCAOB 目前无法进行检查”的情况，并鉴于此而明确要求中国或香港申请人提供特定额外信息⁸。
- 美国证监会在就一些在美上市中国公司被控存在财务报告作假情况进行调查中，曾寻求从为所述财务报告提供审计服务的中国会计师事务所调取其工作底稿进行检查。2012 年 12 月，美国证监会因全球五大会计师事务所的中国关联企业未能在美国证监会对中国发行人进行欺诈调查中配合出具索要的文件，而对前述全球五大会计师事务所的中国关联企业启动行政程序⁹。上述会计师事务所却表示无法提供这些文件，因为如果提供这些文件将会致使其违反中国国家保守秘密法而会面临刑事处罚风险。

² 《萨班斯-奥克斯利法案》 § 102(a), § 104 (a) & (b), 15 U.S.C. 7212, 7214 (2002):

PCAOB 法规规章第 2 章第 2100 条规定（日期：2011 年 8 月 25 日）

³ <http://pcaobus.org/Registration/Firms/Pages/RegisteredFirms.aspx>

⁴ 参见脚注 5。

⁵ <http://pcaobus.org/Registration/Firms/Pages/default.aspx>

⁶ <http://pcaobus.org/International/Pages/default.aspx>

⁷ <http://pcaobus.org/Registration/Firms/Documents/Applicants.pdf>

⁸ http://pcaobus.org/Registration/Information/Pages/Non_US_Registration_FAQ.aspx

⁹ <http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-249.htm>

2013年5月27日

第3页

- 中国长期以来一直抵制该等跨境调查。2006年5月，中国证监会和美国证监会宣布双方建立新关系，通过优化两个机关之间的双边对话机制而增进合作。2006年，时任美国证监会主席克里斯·考克斯先生（现为斌瀚律师事务所一名合伙人）提出了有关范围和讨论项目，包括公众公司审计标准和国家会计标准接轨等问题。¹⁰
- 中美有关双方跨境审计与监察条约的谈判已经持续了约6年时间（从2007年PCAOB举措提出之时起算，但是，其正式提出时间是在2011年5月第三轮中美战略与经济对话期间）。¹¹
- 美国证监会和PCAOB一直在努力推动于2012年年底之前解决上述僵局。

结论：

美国监管当局尚未宣布在新备忘录签署后如何处理正在办理之中的注册、检查或执法事务，但是其处理方式在很大程度上很可能取决于备忘录在实践中的适用以及双方是否能够取得实际进展而达成更综合全面的合作监察协议。

备忘录的签署是一个令人鼓舞的预兆，它昭示着中国证监会、中国财政部和PCAOB可能正在朝着解决剩余实际问题的方向挺进。

¹⁰ <http://www.sec.gov/news/press/2006/2006-63.htm>

¹¹ <http://stock.jrj.com.cn/2012/07/04075013677800.shtml>（中国报道）