

中美跨境会计审计监管冲突:两次危机、 深层逻辑与调和路径

李文文^{1a}, 韩洪灵², 陈汉文^{1b}

(1. 南京审计大学 a. 内部审计学院 b. 审计学部, 江苏 南京 211815; 2. 浙江大学 管理学院, 浙江 杭州 310058)

[摘要]中美跨境会计审计监管冲突能否实质性解决, 不仅关乎中概股企业长远健康发展, 还对我国资本市场发展以及全球资本市场进一步融合具有重要影响。遵循“两次危机—深层逻辑—调和路径”这一逻辑主线, 探讨中美跨境会计审计冲突问题的深层根源与监管应对。两次中概股危机经历了从“监管规制差异”到“监管冲突政治化”的演化, 折射出中美跨境会计审计监管冲突的深层逻辑在于国家主权、数据安全、监管模式与跨境执法权限方面的分歧, 据此从监管制度完善和跨境监管合作两个方面给出调和路径: 一是对内“提升”, 完善中概股监管模式、强化跨境敏感信息保护与治理、扩大中国证券监管机构执法权限; 二是对外“合作”, 强化对证券发行人和会计师事务所的跨境监管合作及跨境会计审计司法合作与互助。研究结果可以为实质性推动中美会计审计监管冲突的解决提供重要资鉴。

[关键词]中美跨境; 会计审计监管冲突; 两次危机; 深层逻辑; 调和路径

[中图分类号]F239.4 **[文献标志码]**A **[文章编号]**1004-4833(2025)02-0017-10

一、引言

2024 年 4 月, 国务院《关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》指出, 坚持统筹资本市场高水平制度型开放和安全, 拓宽企业境外上市融资渠道。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步要求稳步扩大制度型开放, 建设更高水平开放型经济新体制。然而, 作为中概股企业重要的海外上市地, 美国在 2020 年瑞幸咖啡财务舞弊案后出台了一系列极具政治化倾向的监管政策, 进一步加剧了中概股信任危机, 基于会计信息披露、审计底稿访问权限等核心议题, 中美跨境会计审计监管矛盾与冲突空前激化, 此次危机持续至今尚未寻得最终解。

2022 年 8 月, 中国财政部、证监会与美国公众公司会计监督理事会 (PCAOB) 签署了审计监管合作协议, 标志着中美审计监管合作迈出关键一步, 也在一定程度上缓解了中概股危机。然而, 中美双方对审计检查和调查工作的主导权、充分性及应履行的程序等议题的表态仍存在分歧^[1]。此外, 2023 年 5 月, 美国 PCAOB 首次发布了对中概股会计师事务所底稿的审查报告, 报告显示被检查的两家会计师事务所的审计缺陷率很高^②, PCAOB 将根据相关公司的修正情况, 确定是否实施制裁、重大罚款并禁止违规审计师从事审计工作。考虑到首次审查中的高缺陷率以及美国极具政治化的监管政策, 未来审查结果可能不容乐观, 中概股潜在风险巨大。因此, 中美监管协议能否顺利执行仍存在诸多不确定性, 中美跨境会计审计监管问题依然突出^[2-3]。在这一背景下, 剖析中美会计审计监管冲突的深层逻辑、实质性推动监管冲突的解决是当前实现资本市场高质量发展、推进中国式现代化亟须解决的重要问题, 对于促进全球资本市场多元化发展具有重要意义。

[收稿日期]2024-03-03

[基金项目]教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(22JZD010); 国家自然科学基金重点项目(71932003)

[作者简介]李文文(1992—), 女, 安徽阜阳人, 南京审计大学内部审计学院讲师, 博士, 从事会计与审计研究; 韩洪灵(1976—), 男, 江西广丰人, 浙江大学管理学院教授、博士生导师, 从事会计审计、内部控制与资本市场研究; 陈汉文(1968—), 男, 四川梁平人, 南京审计大学审计学部主任、教授、博士生导师, 从事审计与内部控制研究, E-mail: hwchen@nau.edu.cn。

①详见复旦发展研究院《美国观察 | 中美审计监管合作迈大步, 中概股危机完全解除?》, https://fdi.fudan.edu.cn/_t2515/f6/04/c21253a456196/page.htm。

②详见《PCAOB Releases 2022 Inspection Reports for Mainland China, Hong Kong Audit Firms》, <https://pcaobus.org/news-events/news-releases/news-release-detail/pcaob-releases-2022-inspection-reports-for-mainland-china-hong-kong-audit-firms>。

纵观中概股发展历史,由于中概股企业经营业务所在地(中国)与证券发行地(美国)在国家利益和立场、具体规则、制度标准等方面存在差异,中美跨境会计审计监管冲突由来已久,在 30 多年的发展历史中,发生了两次中概股危机。两次中概股危机皆以中美跨境会计审计监管冲突为核心进行演化、发展与寻求解除^[4]。构建中美跨境会计审计监管冲突的系统研究架构,有必要以两次中概股危机作为研究切入点:一方面,透过两次危机发生的背景,分析中美跨境会计审计监管冲突的历史演化,进而揭示冲突背后的深层原因,为实质性解决中美跨境监管冲突提供思路;另一方面,中概股跨境监管问题也是中美关系演变的映射,分析中美跨境会计审计监管冲突历程能够为调和中美监管冲突、推进全球跨境证券监管合作提供实践借鉴,助力我国实现从全球治理参与者到贡献者的转变。为此,本文遵循“两次危机—深层逻辑—调和路径”这一逻辑主线,借鉴刘鹤的比较分析法^[5],从历史的视角比较研究两次中概股危机,厘清中美跨境会计审计监管冲突的演化路径,从国家利益与制度机制两个层面探讨中美会计审计监管冲突的深层原因,据此从制度完善和监管合作两个方面给出应对措施,从而为优化中美跨境会计审计监管体系、构建良好的跨境资本市场提供重要资鉴。本文的研究框架见图 1。

本文的可能研究贡献在于:第一,从历史的视角,基于对两次中概股危机的比较研究,剖析中美跨境会计审计监管冲突的具体表现、历史演变与形成背景,弥补了现有研究多以静态视角探讨中美证券监管冲突的不足,深化了对中美跨境会计审计监管冲突演化与发展规律的认识。第二,透过两次中概股危机,系统探讨了中美跨境会计审计监管冲突的历史演绎,揭示了中美跨境监管分歧的根源在于国家利益,美国 PCAOB 根据其构建的跨境审计监管体系单方面要求获取中概股审计底稿检查权限,本质上是其侵犯他国主权的“长臂管辖”原则在证券监管领域的延伸,这为国际制度竞争理论提供了证据支持,即国际制度既可以为参与方提供公共服务,也可能被异化为领导国行使特权的工具^[6]。第三,从制度完善和监管合作两个方面构建了应对中美跨境会计审计冲突的调和路径,能够为提升中概股信息披露质量、推动中美跨境监管全面合作、建立良好的跨境资本市场提供重要资鉴。中国正在转型为经济全球化趋势下的先行者和引领者,中美跨境会计审计监管冲突的解决对于推动全球资本市场融合发展、彰显中国全球治理贡献者角色具有重要意义。

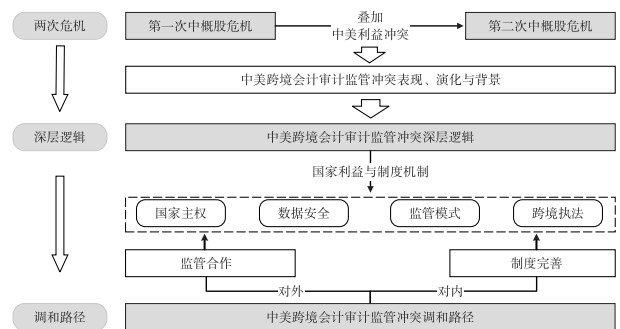


图 1 研究框架

二、中美跨境会计审计监管冲突:两次危机的历史考察

本部分深入考察两次中概股危机的表现,厘清中美会计审计监管冲突的演变,比较研究两次危机的背景与原因,以为归纳总结中美监管冲突的深层影响因素奠定基础。

(一)中概股危机前的中美跨境会计审计监管冲突

在会计监管方面,由于世界范围内尚未形成统一的监管主体,对跨境企业的监管需要各国监管主体的协调,而美国忽视了跨境监管标准的协调,采取单方面主导的监管方案,这为后续会计监管冲突埋下了伏笔^[7-8]。在审计监管方面,2002 年美国《萨班斯-奥克斯利法案》(SOX 法案)规定,PCAOB 有权对注册会计师的审计过程展开常规检查和特别检查,有权要求被调查的事务所提供相关审计材料和证据,即 PCAOB 有权检查我国在美注册的会计师事务所及其工作底稿。同时,2009 年我国《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》明确规定,现场检查应以我国监管机构为主进行,或者依赖我国监管机构的检查结果,禁止境外监管机构在我国境内进行直接调查取证活动,同时限制证券资料的流出。中美关于审计监管的主张分歧成为后续冲突产生的重要原因^[8-9]。

在监管合作方面,1994 年,中美签署了《中美证券合作、磋商及技术援助的谅解备忘录》,明确了双方在证券监管资料与信息获取方面的协助责任,并考虑通过建立联络、合作框架来促进各自市场平稳运作和保护投资者合法权益。同时,鉴于当时中国证券市场刚刚起步,中美两国在该备忘录的技术援助部分还提到了中美证券监管的技术援助,其中援助内容包括信息披露标准以及会计、审计原则和标准等。2007 年,PCAOB 派遣董事会成员到中国,与中国证监会、财政部代表讨论中美跨境监管事宜。

因此,在第一次中概股危机前,尽管中美在会计审计监管方面存在较大差异,但由于中概股财务问题并不突出以及整体监管环境相对宽松,中美跨境会计审计监管冲突并不明显。

(二) 第一次中概股危机与中美跨境会计审计监管冲突

2010 年 6 月,美国做空机构浑水公司发布关于东方纸业的做空报告,之后绿诺科技因财务造假被退市,自此中概股公司被媒体、做空机构、监管者、投资者等广泛质疑,并由此引发了 2010—2012 年的第一次中概股信任危机^[10-11]。中概股危机的直接表现为:中概股频频被做空,赴美上市数量大跌、退市数量显著增加。中概股财务问题引起了美国监管机构的关注,中美有关会计审计监管的差异也开始引发监管冲突,表现为会计信息披露冲突和审计工作底稿冲突。

1. 会计信息披露冲突。美国一系列法案明确了对高质量会计信息披露的要求,例如 SOX 法案要求公司的 CEO 和 CFO 应保证上市公司提交的每份年报和季报的完整性、准确性、真实性,并承诺公司有内控制度。然而,这一时期多数中概股公司快速成长,追求较快实现赴美上市目标,较短的发展历程和过快的发展速度意味着企业往往致力于业务的发展,而忽视了内部公司治理问题,从而缺乏高质量内控所需的人力与财务资源,导致赴美上市

初期公司内部控制制度很有可能存在重大缺陷,进而引发会计信息披露质量问题^[12],表 1 列示了第一次中概股危机中被广泛质疑的上市公司会计信息披露问题。归纳来看,这一时期的会计监管冲突表现为中概股的财务规范、公司治理和商业伦理与美国监管者及投资者的期望之间的差距。

2. 审计工作底稿冲突。关于美国 PCAOB 是否有权检查注册会计师审计中概股的审计工作底稿问题,中美双方一直未达成一致意见。2012 年,《中华人民共和国注册会计师法(修正案)(征求意见稿)》规定,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。然而,为获取中概股公司的审计资料,2012 年 5 月,美国 SEC 对德勤会计师事务所上海分公司提起诉讼;2012 年末,SEC 对四大会计师事务所中国分所提起诉讼。随着 SEC 实施一系列为获取审计资料的执法行动,中美关于审计工作底稿的冲突也正式爆发。归纳来看,这一时期的审计监管冲突表现为美国愈发强调获取中概股公司审计工作底稿与中国加强跨境证券资料保密性的矛盾。

(三) 第二次中概股危机与中美跨境会计审计监管冲突

2020 年 1 月 31 日,做空机构浑水公司发布关于瑞幸咖啡财务欺诈的做空报告,引起媒体、投资者和监管机构的强烈反应,并迅速传导至其他中概股公司,中概股上市数量骤减、退市和被做空数量剧增,引发第二次中概股信任危机。伴随着第二次中概股危机,一方面,中概股面临美国资本市场日益严格、歧视性的监管规定;另一方面,我国更加重视数据安全与隐私保护,中美跨境会计审计监管冲突空前激化^[13-14]。

在会计监管方面,美国出台一系列针对中概股的歧视性政策,导致中概股披露成本大幅增加。其中,2020 年 4 月,美国 SEC 发布《新兴市场投资涉及重大信息披露、财务报告和其他风险,补救措施有限》声明,直接指出中国市场推广和执行 SEC、PCAOB 相关标准的能力是有限的。2020 年 12 月,美国通过的《外国公司问责法案》要求额外披露发行人是否国家控制、国有持股情况及董事会成员是否为中国共产党官员情况等。在这一背景下,具有强烈融资需求的中概股公司除了要承担高昂的信息披露成本外,还面临具有政治化倾向的监管挑战。

在审计监管方面,中国一直强调数据安全与信息保护,2015 年《会计师事务所从事中国内地企业境外上市审计业务暂行规定》、2019 年新修订的《中华人民共和国证券法》(新《证券法》)都不断重申审计工作底稿的安全保密问题。然而,美国则进一步强调要求获取审计中概股公司的审计工作底稿。2020 年 4 月,美国监管机构公开发表声明提醒美国投资者,因 PCAOB 无法对在美上市的中国公司的财务信息进行检查,所以这些公司的信息披露不充分或存在欺诈问题,投资有风险。2021 年 12 月,SEC 通过了《〈外国公司问责法案〉实施细则》,将连续三年未能向 PCAOB 提交所要求报告的外国公司进入摘牌程序,截至 2022 年 8 月底,160 多家中概股企业被列入预摘牌名单。在这一背景下,中美关于审计监管资料的冲突因美国歧视性、政治化监管规定而激化。

表 1 第一次中概股危机(2010—2012 年)中的会计信息披露问题

问题表现	代表企业
虚假信息披露(虚构收入与利润、伪造财务报表)	东方纸业、中国绿色农业、中国生物、分众传媒、中国高速传媒、旅程天下、奇虎 360
隐瞒关联交易或严重依赖关联交易	中国阀门、新泰辉煌、嘉汉林业、多元水务
境内外报表数据存在显著差异	泛华保险、绿诺科技、哈尔滨电气
管理层问题(内部人士转移资金、可疑交易)	绿诺科技、银泉科技、新华财经、泰诺斯资源、美国超导、新泰辉煌、东南融通
不符合 SEC 上市要求	艾瑞泰克、万得汽车、瑞达电源、盛大科技

(四)中美跨境会计审计监管冲突演化:从规则差异到冲突政治化

两次中概股危机都源于企业财务造假,而两次危机后投资者和监管者的反应进一步加剧了冲突^[4],第二次中概股危机后美国一系列监管政治化举措导致中美会计审计冲突进入白热化阶段。基于前文分析,中美会计审计监管冲突集中体现在会计信息披露与审计工作底稿监管两个方面,两次中概股危机中会计审计监管冲突演化过程如下:

会计信息披露监管经历了“高质量会计信息披露规定—歧视性信息披露政策”的演化过程。从歧视性信息披露政策来看,美国从《新兴市场投资涉及重大信息披露、财务报告和其他风险,补救措施有限》《外国公司问责法案》到《〈外国公司问责法案〉实施细则》等一系列文件的出台并非出于加强证券监管的专业考虑,而是肯定了中美长期以来加强证券监管合作的努力,部分条文内容更是直接针对中国在美国上市公司,在金融监管领域加入歧视性内容^[13],具体如表2所示。Shen 研究发现,尽管公司赴美上市具有上市时间短、融资便利等优势,但上市费用和规制成本远高于其他市场^[15]。美国一系列歧视性信息披露政策则进一步加大了中概股的规制成本^[16],同时更多的信息披露也为做空机构提供了机会,从而还有可能加剧信任危机。

表2 美国歧视性信息披露政策

时间	政策文件	歧视性内容
2020年4月21日	《新兴市场投资涉及重大信息披露、财务报告和其他风险,补救措施有限》	直指中国企业信息披露不完全、具有高误导性风险,且投资者保护差
2020年5月20日	美国参议院通过《外国公司问责法案》	对在美上市外国公司提出额外的信息披露要求,规定连续三年未能遵守美国 PCAOB 审计规定的外国公司将被作退市处理;将中概股公司的市值规模、是否在香港上市、是否国有控股、公司经营状况等纳入考虑因素
2020年8月6日	《保护美国投资者免受中国公司重大风险的报告》	加大对中概股公司的信息披露要求,加大对投资中概股机构的信息披露要求
2020年12月18日	《外国公司问责法案》正式发布	正式要求中概股公司披露与政府相关的详细信息
2021年7月30日	《与中国近期发展相关的投资者保护声明》	宣布依据 SEC 披露指引对中国公司进行额外的有针对性的审查,并要求额外的信息披露
2021年12月2日	《〈外国公司问责法案〉实施细则》	将5家中国公司列入违反《外国公司问责法案》信息披露的暂定清单

审计工作底稿监管经历了“差异—冲突—冲突政治化”的演化过程。自 SOX 法案明确规定 PCAOB 承担检查审计工作底稿的职责以来,中美关于审计工作底稿的主张一直存在分歧。第一次中概股危机暴露了中概股公司财务欺诈、公司治理与商业伦理问题,中美关于审计工作底稿的冲突正式爆发。第二次中概股危机则进一步叠加了经济逆全球化和大国博弈复杂化的背景,美国有关中概股证券的监管表现出政治化特点,导致中美关于审计工作底稿的主张问题进一步异化为政治化冲突^[13]。表3列示了中美审计工作底稿冲突演化历程。

表3 中美审计工作底稿冲突演化历程

时间	事件
2012年5月9日	德勤因拒交东南融通审计底稿遭到 SEC 起诉
2012年12月4日	SEC 指控德勤等美国五大会计师事务所中国业务违规
2013年5月7日	中美签署执法合作备忘录,仅允许中方审核通过的审计底稿交给美国
2014年1月23日	SEC 暂停了“四大”中国分所对在美上市公司的审计服务资格
2015年5月26日	财政部发布《会计师事务所从事中国内地企业境外上市审计业务暂行规定》,境内形成的工作底稿应存放境内,如需调阅,按境内外机构监管协议执行
2020年5月20日	美国参议院通过《外国公司问责法案》,规定外国发行人连续三年不能满足 PCAOB 对会计师事务所检查要求的,禁止其证券在美国交易
2021年12月16日	PCAOB 发布《〈外国公司问责法案〉决定报告》,从三个方面阐述了中国监管机构对其独立调查权力的限制
2022年8月26日	中美签署审计监管合作协议,就双方对相关会计师事务所开展调查合作方式进行了明确约定
2023年5月10日	PCAOB 发布了就中国内地毕马威华振会计师事务所和香港的普华永道会计师事务所的调查报告,报告显示两家会计师事务所的审计工作缺陷率很高

(五)两次中概股危机的比较分析

伴随着两次中概股危机,中美跨境会计审计监管冲突经历了从“规则差异”到“冲突政治化”的演变,这与两次危机期间发生巨大变化的国际政治经济环境以及中美大国关系发展密不可分。借鉴刘鹤的研究方法^[5],本文比较分析两次危机发生的背景与原因,以为深入挖掘中美跨境会计审计监管冲突根源奠定基础。

两次中概股危机有以下相同点:第一,企业层面的财务欺诈、公司治理及商业伦理问题是中概股危机爆发的直接导火索;第二,两次危机发生时中美双方始终未能就中概股审计工作底稿是否接受 PCAOB 检查达成实质性一致意见^[14],这也是中美审计监管冲突的核心问题;第三,美国“长臂监管”原则与中国主权维护的矛盾始终存

在,美国对中概股会计信息披露和审计工作底稿跨境检查的要求涉及中国数据主权和国家安全。

两次中概股危机的主要区别在于:第一,危机发生时的国际环境不同。党的十八大以来,世界百年未有之大变局不断升级,新一轮科技革命和产业变革深入发展,国际力量对比深刻调整,国际环境日趋复杂,不稳定性不确定性明显增加^①。2020年,新冠疫情突然暴发引发全球需求和供给同步收缩,在这一背景下,美国也加剧其贸易保护主义和“逆全球化”行为^[13,17]。第二,危机发生时的中美国内政治环境不同。一方面,中国始终坚持“和平与发展”是世界的主题,积极倡导和平共处、公平合理、尊重国际法的多边主义原则。另一方面,美国则以最大化自身利益为目标调整对华政策,第二次危机期间,特朗普政府发布的《美国对中华人民共和国的战略方针》明显对中国进行价值观层面的挑战,拜登政府则对中美进行意识形态划界^{②[18]}。第三,危机发生时的中美经济力量对比不同。相较于第一次危机,第二次危机时两国在高新技术领域和经济发展模式方面的竞争日益凸显。经济总量上,中国与美国的差距不断缩小;技术竞争上,中国经济向高质量发展转型,并逐渐向全球价值链高端攀登。已有研究认为,经济实力对比的变化是美国采取防范、遏制对华战略的根本原因^[19]。

综上,相较于第一次危机,第二次危机同时叠加经济逆全球化、全球经济格局调整和美国监管政治化因素,中美国家利益的分歧为中美会计审计监管冲突演化升级埋下了伏笔。

三、中美跨境会计审计监管冲突:深层逻辑的理论剖析

本文以两次中概股危机为切入点,梳理中美跨境会计审计监管冲突的表现、演化及背景,整体来看历次冲突源于中概股企业层面因素,深层原因则是国家利益的分歧映射在证券监管上以及中概股企业监管背后的制度差异问题。因此,借鉴现有研究^[13,20-21],本文聚焦国家利益和制度机制两个层面,从国家主权、数据安全、监管模式和跨境执法四个维度进行剖析。

(一)基于国家主权维度的分析

中美跨境证券监管的核心问题在于国家主权,中美跨境会计审计冲突是两国主权问题在跨境证券监管领域的具体体现^[4,22-23]。中国政府始终坚持“不干涉主权国家内政”的原则,这一原则在跨境审计监管方面的表现是:根据对等互利原则开展跨境审计监管合作^[22],审计报告使用者认可会计师事务所所在国的审计结果,即“完全信赖”原则。例如,中国和欧盟之间基于“完全信赖”原则展开审计监管合作,欧盟内部及其对外均是采取监管互认和相互依赖的合作方式。跨境证券审计监管合作领域的“完全信赖”原则也是符合国际惯例的通行做法^[24],2002年国际证监会组织(IOSCO)发布了《关于咨询、合作与信息交换的多边备忘录》(MMoU),MMoU第7条明确规定,一国监管机构可向境外监管机构申请获取与交易相关的广泛信息,这表明境外监管机构需向境内监管机构申请方可获取交易和行为人信息,也符合尊重国家主权的基本原则。

不同于国际证券监管机构间的国际性信息共享安排和中国跨境审计监管的“完全信赖”原则,美国则在跨境证券监管方面坚持“长臂管辖”原则,不断扩大自身的司法管辖权和行政监管权,例如PCAOB主张无干预地入境检查在美国注册的境外会计师事务所并查阅相关工作底稿。美国的“长臂管辖”行为本质上是霸权护持,美国单方面主张的管辖权侵犯了其他国家的主权^[25-26]。自2013年中美达成跨境审计监管合作框架协议后,美国就主张在中国境内独立开展审计活动,随着全球格局的深度调整和日趋复杂的中美大国博弈,美国进一步出台政治化监管政策。根据国际制度竞争理论,美国的监管规定与其国家主权利益主张紧密相关,体现出单边主义监管思想^[1],即将跨境审计监管异化为行使特权的工具。因此,中美两国的“完全信赖”和“长臂管辖”原则的差异,本质上是两国主权态度差异在跨境证券监管方面的延伸,也是中美跨境会计审计监管冲突的根本诱因^[4]。

(二)基于数据安全维度的分析

数据跨境流动往往涉及信息提供者、传输者和接收者等相关主体分布在不同国家的情况,由此可能引发数据主权问题,威胁国家安全^[27]。我国的《中华人民共和国数据安全法》(简称为《数据安全法》)等相关法律法规明确了数据主体维护数据安全的责任^[28]。2023年2月,中国证监会联合有关部门发布了《关于加强境内企业境外发行证券和上市相关保密和档案管理工作的规定》,进一步强调了境内企业境外发行上市的保密和档案管理

①详见中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报, https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm。

②详见清华大学战略与安全研究中心学者回应《美国对华战略指针》, <https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/yjbg/2499>。

责任。相对地,美国 2018 年的《澄清境外合法使用数据法》则强调“谁拥有数据谁就拥有数据控制权”的理念,并在跨境数据管理上采取“双重标准”:一方面,基于跨境数据流动对国家安全影响的考虑,限制存储在美国境内数据的跨境流动;另一方面,鼓励外国减少对数据流动至美国的限制,并以数据本地化措施阻碍贸易发展为由,要求中国等国家降低对数据的保护标准^[29]。

目前,我国赴美上市公司的业务范围涉及经济生活多个领域,集中分布在互联网、金融、汽车、材料、医药等重要行业(见图 2),跨境资料很有可能包含行业敏感信息,潜藏数据伦理与数据安全问题。当前,在中美双方日趋复杂的大国博弈背景下,美国关于跨境数据的“双重标准”威胁中国国家安全:第一,会计信息披露方面,如美国《外国公司问责法案》要求发行人披露包括董事会成员的政治面貌、政府和会计师事务所的关系等信息,这些信息已经涉及我国的敏感信息领域,而敏感数据的跨境流动很有可能引发系统性风险^[30]。第二,审计工作底稿方面,因为工作底稿可能涉及我国宏观政策走向及行业敏感信息,所以如果允许 PCAOB 直接获取中概股审计工作底稿,入境对会计师事务所实施实质性检查,则有可能威胁国家经济安全。此外,根据 SOX 法案,PCAOB 也可根据需要将审计资料提交其他监管部门,甚至有可能作为美国经贸摩擦诉讼的证据,加剧中美贸易摩擦争端。数据安全关乎国家安全,因此中美会计审计监管冲突的表象看似是中概股面临中美“双重合规”要求,深层次原因则在于美国国家安全观念方面的“双重标准”严重威胁中国国家安全。

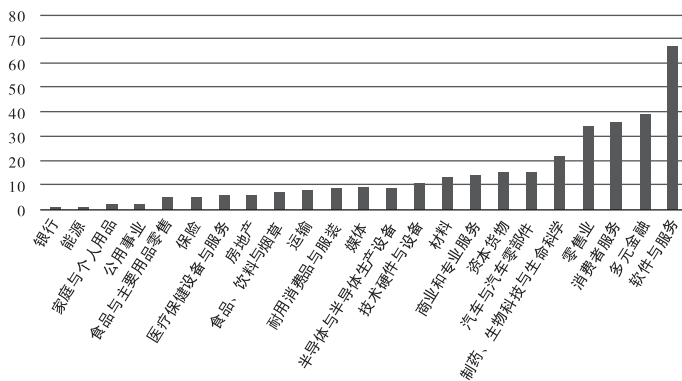


图 2 我国在美中概股公司所属行业分布

注:数据来源于 Wind 数据库(截止日期为 2024 年 8 月 31 日)。

所以如果允许 PCAOB 直接获取中概股审计工作底稿,入境对会计师事务所实施实质性检查,则有可能威胁国家经济安全。此外,根据 SOX 法案,PCAOB 也可根据需要将审计资料提交其他监管部门,甚至有可能作为美国经贸摩擦诉讼的证据,加剧中美贸易摩擦争端。数据安全关乎国家安全,因此中美会计审计监管冲突的表象看似是中概股面临中美“双重合规”要求,深层次原因则在于美国国家安全观念方面的“双重标准”严重威胁中国国家安全。

(三) 基于监管模式维度的分析

两次中概股危机都源于财务舞弊,由此引发的中美监管要求差异是跨境会计审计监管冲突产生的直接原因,而会计信息质量问题的深层原因则是中美证券监管模式的差异。

1. 中概股监管模式。21 世纪初以互联网为代表的民营企业境外间接上市飞速发展,存托凭证、反向收购和 VIE 架构等非正式的间接上市方式加大了企业的信息不对称程度和披露风险。我国坚持“属地管辖权优先”原则,尊重和保護国家主权,对境外间接上市企业的跨境监管相对有限^{①[4]}。在证券发行上,根据 2003 年《国务院关于取消第二批行政审批项目和改变一批行政审批项目管理方式的决定》,我国证监会取消评阅中国律师出具的关于涉及境内权益的境外公司在境外上市的法律意见书。2006 年《关于外国投资者并购境内企业的规定》对特殊目的公司境外上市交易提出了审核批准要求,然而在实务中境外间接上市企业往往通过协议安排规避这一要求。直到 2023 年证监会发布境外上市备案管理相关制度,我国才对企业直接和间接境外上市采取统一的备案管理办法。在后续监管中,我国证券法的管辖理念是“属地管辖”^[31],即管辖我国境内的证券发行与交易活动,新《证券法》明确了证券监管的域外效力,扰乱境内市场秩序、损害投资者权益的境外证券发行和交易活动会受到我国法律的约束。相对地,美国《1933 年证券法》《1934 年证券交易法》、2002 年 SOX 法案、2010 年《多德-弗兰克法案》等为其证券域外管辖提供了法律依据,并通过对其人管辖和事项管辖理论的创新,极大地扩张了证券法域外适用范围^[32]。

2. 会计审计监管模式。美国审计监管的突出特征是 PCAOB 监管,PCAOB 负责美国境内外审计机构的准入和持续监管工作,拥有对会计师事务所实施注册、检查、调查和处罚的法定权限^[33]。在监管主体方面,相较于美国的 PCAOB 独立监管,中国对上市公司的财务审计监管由财政部、证监会共同开展。有学者指出,在我国有会计争议的话语权法律格局中,不仅有法院和证监会,还有财政部和注册会计师参与相关的权力/权利配置^[34]。

①我国 1997 年《关于进一步加强在境外发行股票和上市管理的通知》、2012 年《关于股份有限公司境外发行股票和上市申报文件及审核程序的监管指引》、历次修订的《证券法》等对境外直接上市做了详细规定,而对境外间接上市的规定并不明确。详见李寿双《中国企业境外上市——监管回溯与变革展望》(《北大金融评论》第 9 期),https://hfri.phbs.pku.edu.cn/2021/ninth_1108/1637.html。

在监管权限方面,中国证监会对会计师事务所的监管权限和能力均比美国 SEC 和 PCAOB 小,比如在处罚方面,中国《会计法》和《注册会计师法》中的执法主体主要是财政部门,证监会主要依据《证券法》对证券服务机构及直接责任人员实施处罚。相较于 PCAOB 具有处罚和制裁会计师事务所及个人的广泛权力,我国证券监管机构对于会计违法行为的罚款额度虽有提高但仍缺乏足够的震慑力,且以单位处罚为主,对违法自然人的处罚方式单一、力度较小。

(四) 基于跨境执法维度的分析

在监管执行层面,由于主权态度、监管制度等方面存在差异,中美双方存在一些跨境会计审计领域的执法障碍,这进一步加剧了跨境会计审计监管冲突。

从执法内容看,存在会计审计数据跨境执法障碍。数据跨境流动给个人信息保护、国家数据安全和司法执法管辖带来了重大挑战,数据跨境流动的司法执法管辖还涉及主权管辖这一敏感问题,由此会加剧数据层面的执法障碍^[35]。美国 2018 年《澄清海外合法使用数据法案》确立了以数据控制者为标准的域外数据管辖权,而包括中国在内的很多其他国家实行以数据所在地为标准的属地管辖原则。由于在美上市中概股的运营管理在中国境内,因此美国对数据的域外管辖与中国的属地管辖会造成中概股会计审计数据的执法重叠^[36]。

从执法方式看,存在“长臂管辖”与域外管辖冲突。美国在跨境证券监管方面坚持“长臂管辖”原则,不断扩张执法权,要求将对中概股企业和会计师事务所的监管延伸到我国境内^[37]。为确保我国的数据主权,维护国家安全与利益,我国《数据安全法》确认了数据保护的域外法律效力,新《证券法》进一步确立了对证券发行和交易活动的域外管辖权。因此,中美监管的非对称性导致中美监管机构间难以实现等效监管,存在监管冲突和执法障碍。

从执法对象看,存在对发行人、会计师事务所和发行人高管的跨境执法障碍^[4]。对发行人的监管冲突在于:美国对发行人信息披露要求日益严苛并趋于“政治化”,而我国基于“属地原则”,对中概股的域外监管相对有限,由此加剧了中概股监管风险。对会计师事务所的监管冲突在于:美国根据 SOX 法案和《多德-弗兰克法案》要求入境直接检查会计师事务所,我国基于国家主权和安全考虑反对美国的单方面要求,由此造成监管冲突。对发行人高管的监管冲突在于:发行人及其中国籍高管的资产通常在我国境内,因此在财务造假事件发生后,美国监管机构无法直接采取行动^[21],而我国的证券监管以单位处罚为主,对自然人的震慑效果有限。

四、中美跨境会计审计监管冲突:调和路径的系统构建

上文厘清了中美会计审计冲突的演化发展历程,明确了冲突的深层原因在于中美国家利益主张分歧以及监管制度因素,因此冲突的调和应聚焦监管效力提升和高层次的监管合作^[4]。2021 年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于依法从严打击证券违法活动的意见》指出,加强跨境监管合作,加强中概股监管,建立健全资本市场法律域外适用制度等,这为应对跨境会计审计监管冲突、促进中概股长远健康发展指明了方向。据此,本部分从我国境内监管制度完善、中美跨境监管合作两个方面来探讨中美监管冲突的应对(调和路径框架见图 3)。

(一) 我国境内监管制度完善

基于前文分析的我国监管制度存在中概股境内监管不足、跨境数据流动威胁国家安全、中国证券监管机构执法权限有限等问题,应从以下几个方面强化制度建设。

1. 完善中概股监管模式。一方面,加强对我国境外间接上市企业的境内监管。2024 年 5 月,证监会发布了关于境内企业境外发行上市的监管规则的适用指引,强调规范境内企业在境外证券市场的发行上市行为,确保其合规性和透明度。在境外上市过程中,设置必要的前置审批程序,审核企业的上市资格,特别是公司治理和商业伦理等以及跨境数据流动是否涉及敏感信息和国家安全;在上市后,设置合理的域外管辖规则,强化公司治理与内部控制监管力度。新《证券法》明确了域外适用效力,为跨境证券监管提供了依据,未来应进一步明确域外管辖的适用范围,将管辖权进行适度的域外扩张^[1],对《证券法》有关域外适用条款作出司法解释并制定配套细

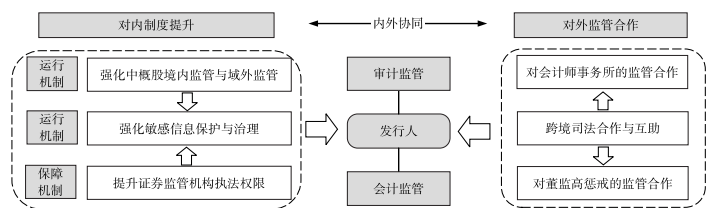


图 3 调和路径框架

则,明确执法程序、证据效力等。另一方面,强化针对中概股的会计审计监管。未来应出台针对中概股信息披露的特别规定,2024年新修订的《会计法》强调进一步加强财会监督,加大对会计违法行为的处罚力度,建议制定针对中概股的配套监督细则,构建日常监督、专项检查、行业监管和指标预警的全方位监管体系。

2. 强化跨境敏感信息保护与治理。一方面,在“敏感信息”的标准上,挖掘与分析中美跨境敏感信息特征,界定敏感信息范围。结合《数据安全法》《网络安全法》等法律法规,充分考虑中美数据往来的现实状况及国际敏感信息界定范围,完善政策法规对敏感信息范围的界定,梳理敏感信息的数据“敏感”特征,根据跨境信息的敏感性程度和行业分类,识别其与国家安全、主权的相关程度以及信息泄露的危害。另一方面,在“敏感信息”的监管上,制定数据出境前评估和出境后持续监督相结合的程序。针对不同特征的敏感信息,应明确数据出境监管责任主体,考虑到数据分散监管可能导致的监管不畅问题,可以设立专门监管部门执行数据出境评估与许可程序。对于中概股敏感信息,应推动各行业协会与注册会计师协会齐心协力,进一步制定具有行业特点的具体审计数据安全评估标准,为出境评估提供指导。同时,应设置合理的域外管辖规则,落实对海外上市企业数据的域外监管,对信息利用主体和应用场景进行持续监测,着重监测数据的跨境使用是否会损害国家及个人利益^[38]。

3. 扩大我国证券监管机构执法权限。执法有力的监管机构是强化中概股境内监管的前提,也是中美跨境监管合作顺利开展的保障。跨境监管是趋于融合的国际问题,可以参考国际上的已有经验和前瞻性做法^[39-40]:一方面,借鉴美国相关法律对 SEC 监管权限的规定,增强我国证券监管机构执法权力与范围,合理扩大域外管辖权限,在新《证券法》基础上,明确域外监管的权限、程序和方式,实现监管“长牙带刺”“有棱有角”;另一方面,对标国际证券监管中跨境执法权限标准,推进我国相关制度完善。2017年国际证监会组织修订了 MMoU,新增了五项跨境执法权限要求,但目前我国尚未签署这一增强版 MMoU,未来可在强制问询、获取电话和互联网记录方面扩大证券监管机构的调查权力和执法裁量权。

(二) 跨境监管合作

美国的“长臂管辖”原则因弱化他国主权而导致多国提出异议,日本、法国和德国等均曾以法律冲突为由拒绝 PCAOB 的入境调查,为应对这一问题,PCAOB 已与 25 个国家和地区就信息互换、联合调查、联合检查、信息保密等签订了合作协议^①。中国也一贯坚持以监管合作的方式解决中美跨境审计监管冲突问题,表 4 列示了中美跨境审计监管合作进展情况。基于已有的合作成果,借鉴国际监管合作经验,未来可以进一步完善中美双边跨境监管合作框架,实现中美双方在监管制度及司法实践方面的深度合作。

1. 对证券发行人的跨境监管合作。中国新《证券法》和美国 SOX 法案均强调证券发行人董事、监事和高管等相关主体应对其违规违法行为承担责任,而在实践中,美国对中国籍董监高的违规违法行为无法进行后续追责,中国对境外发行企业的中国籍董监高的违规违法行为没有明确的处罚措施,这也成为中概股信息披露违规的机会因素。因此,中美双方的监管合作应聚焦董监高违规违法惩戒,通过跨境监管合作达成引渡条款等协议。

2. 对会计师事务所的跨境监管合作。中美跨境监管合作的关键是按照互信原则实现中美等效监管^[21],未来可以分步骤、分阶段推进监管合作,直到达成“互相信赖”^[22]。“完全信赖”原则是国际跨境证券监管的通用做法,在推动双边监管等效方面我国已取得重要成果:2011年2月,我国与欧盟国家达成了上市公司审计监管等效;2022年11月,我国和瑞士达成了审计准则和审计监管等效^②。未来可以进一步推进证券监管“完全信赖”

表 4 中美跨境审计监管合作进展汇总

时间	事件
2012年10月	中国财政部、证监会宣布与 PCAOB 签订协议,允许中美双方在设定的过渡期内互派观察人员观察对方的审计监管过程
2013年3月	证监会开始在国际证监会组织(IOSCO)多边备忘录框架下向境外监管机构提供有关中国赴美上市公司审计底稿
2013年5月	中国财政部、证监会与 PCAOB 签署执法合作备忘录
2017年	协助 PCAOB 对一家中国会计师事务所开展试点检查
2019年	多次向 PCAOB 提出对会计师事务所开展联合检查的具体方案建议
2020年4月	证监会向 SEC 发出《联合检查建议书》,逐一回复 PCAOB 对审查权利受限的质疑
2020年8月	证监会向 PCAOB 发送关于会计师事务所联合检查的第四版方案建议
2022年8月	PCAOB 与中国证监会签署跨境审计监管合作协议

①详见《PCAOB Cooperative Arrangements with Non-U. S. Regulators》, <https://pcaobus.org/International/Pages/RegulatoryCooperation.aspx>。

②详见《财政部关于中瑞审计准则与审计监管等效的公告》, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/23/content_5733276.htm。

原则的贯彻,基于已有成功经验,设立过渡期并互派观察员观察对方监管效能,增强交流与合作,最终实现监管等效互信。

3. 跨境会计审计司法合作与互助。有学者指出,传统的跨境审计监管制度已经失效,必须开展以司法互助协定为主的跨境审计监管合作模式^[41]。美国是最早利用司法互助形式实行国际证券监管合作的国家,司法互助对于其与缔约国共同打击证券违法犯罪行为具有重要意义^[42]。中美2001年签署了“关于刑事司法协助的协定”,这对反腐败国际追逃追赃起到了重要作用,但互助内容仅限于刑事案件,对于证券领域涉及的民事案件仍未达成一致,大大限制了证券市场跨境监管的范围。未来可以借鉴美国跨境证券监管司法互助的立法和执法经验,在证券监管多边合作的基础上,扩展司法互助的内容与范围^[4]。

五、总结

中美签署《审计监管合作协议》标志着中美跨境监管合作取得了重大突破。然而,中美跨境会计审计监管冲突并未完全消除,监管合作协议仍存在诸多实施问题,且亦有可能诱发潜在的危机。本文遵循“两次危机—深层逻辑—调和路径”这一逻辑主线,从历史的视角比较研究两次中概股危机,系统透视、总结中美跨境会计审计监管冲突背后的深层逻辑问题,据此从监管制度完善和跨境监管合作两个方面给出应对中美跨境会计审计冲突的对策建议,从而为实质性推动中美会计审计监管冲突的解决、构建良好的跨境资本市场提供重要资鉴。

两次中概股危机均源于企业财务造假,但危机演化的趋势则是从标准与规范的冲突演化为具有政治化倾向的监管冲突。因此,中美会计审计监管冲突的深层原因是国家利益的分歧映射在证券监管上以及中概股企业监管背后的制度差异,即国家主权、数据安全、监管模式与跨境执法方面的冲突与分歧。本文认为,为缓解中美会计审计监管冲突,未来应对内做好“制度完善”,即完善中概股监管模式、强化跨境敏感信息保护与治理、扩大中国证券监管机构执法权限;对外做好“监管合作”,即强化对证券发行人的跨境监管合作、对会计师事务所的跨境监管合作和跨境会计审计司法合作与互助。这对于中概股健康长远发展、中国资本市场高质量发展、中美关系及国际政治经济稳定发展具有重要意义。

参考文献:

- [1] 陈丽红,曾德涛,孙梦娜. 中美跨境审计监管:历史演进与未来展望[J]. 中南财经政法大学学报,2024(5):30-42.
- [2] 彭志杰. 破解中概股退市困局:论中美跨境审计监管合作机制构建[J]. 南方金融,2022(10):79-91.
- [3] 廖凡. 中概股跨境监管博弈:评析与思考[J]. 上海对外经贸大学学报,2023(1):57-67.
- [4] 韩洪灵,陈帅弟,陈汉文. 中美跨境会计审计冲突:根本诱因、基本表现与应对措施[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版),2023(5):29-38.
- [5] 刘鹤. 两次全球大危机的比较[J]. 管理世界,2013(3):1-7.
- [6] 李巍,罗仪霞. 从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑[J]. 世界经济与政治,2019(4):28-57+155-156.
- [7] 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+178.
- [8] 余波. 境外中概股危机:背景、成因与影响[J]. 证券市场导报,2013(1):51-57.
- [9] 李晓慧,郭婧雪,贾贤萍. 跨国审计监管研究:基于对比案例分析[J]. 中央财经大学学报,2013(7):83-89.
- [10] Tian Y. Case studies on companies that delisted from US and relisted in China[D]. Massachusetts:Massachusetts Institute of Technology,2020.
- [11] 赵保卿. 中国概念股企业审计失败案件及思考[J]. 财务与会计,2013(9):38-39.
- [12] 杨敏,欧阳宗书,叶康涛,等. 在美上市中国概念股会计问题研究[J]. 会计研究,2012(4):3-7+94.
- [13] 韩洪灵,陈帅弟,陈汉文. 瑞幸事件与中概股危机——基本诱因、监管反应及期望差距[J]. 财会月刊,2020(18):3-8.
- [14] 郭瑞营,刘运国. 两次中概股危机中跨境审计监管的对比分析[J]. 中国注册会计师,2023(1):122-126.
- [15] Shen J. A study on the listing choices of Chinese companies[D]. New York:New York University,2016.
- [16] 连北坤. 美国《外国公司问责法案》对中概股公司的影响及应对[J]. 财会通讯,2023(2):157-160.
- [17] Brakman S, Garretsen H, Van Witteloostuijn A. The turn from just-in-time to just-in-case globalization in and after times of COVID-19: An essay on the risk re-appraisal of borders and buffers[J]. Social Sciences & Humanities Open,2020,2(1):100034.
- [18] 刁大明,马嘉帅. 美国对华战略的“全政府”方式:概念、逻辑与现实[J]. 当代美国评论,2021(2):21-41+121.
- [19] 李巍,张玉环. 战略竞争时代的中美“贸易战”[J]. 中国国际战略评论,2018(2):39-51.
- [20] 马婧好. 中国证监会:坚决反对将证券监管政治化[N]. 上海证券报,2022-03-11(13).
- [21] 韩洪灵,陈帅弟,陆旭米,等. 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.
- [22] 余佳奇. 中美会计跨境监管合作有关问题研究[J]. 会计研究,2020(4):183-190.

- [23] 李有星,潘政. 论中概股危机下中美跨境审计监管合作[J]. 证券市场导报,2020(10):72-78.
- [24] 石佳友. 中欧上市公司审计监管合作法律问题研究[J]. 法学家,2014(1):142-152+179.
- [25] 戚凯. 美国“长臂管辖”与全球经济治理[J]. 东北亚论坛,2022(4):64-78+127-128.
- [26] 廖凡. 多边主义与国际法治[J]. 中国社会科学,2023(8):60-79+205-206.
- [27] De Filippi P, McCarthy S. Cloud computing: Centralization and data sovereignty [J]. European Journal of Law and Technology, 2012, 3 (2): hal-00746065.
- [28] 包柠榛. 中概股赴美上市的数据安全审视:风险来源、中美监管与应对[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版),2023(4):145-155.
- [29] 宋瑞琛,冯纯纯. 中美数据跨境流动的国际法规制及中国的因应[J]. 国际贸易,2022(7):89-96.
- [30] 王伟玲. 数据跨境流动系统性风险:成因、发展与监管[J]. 国际贸易,2022(7):72-77.
- [31] 张迈. 中国《证券法》的域外管辖标准及其适用条件[J]. 金融法苑,2020(4):40-58.
- [32] Chang K Y. Multinational enforcement of us securities laws: The need for the clear and restrained scope of extraterritorial subject-matter jurisdiction [J]. Fordham Journal of Corporate & Financial Law, 2003, 9(1): 89-124.
- [33] Nagy D M. Playing peekaboo with constitutional law: The PCAOB and its public/private status [J]. Notre Dame Law Review, 2004(80):975.
- [34] 刘燕. 从财务造假到会计争议——我国证券市场中上市公司财务信息监管的新视域[J]. 证券法苑,2012(2):135-167.
- [35] 刘金瑞. 迈向数据跨境流动的全球规制:基本关切与中国方案[J]. 行政法学研究,2022(4):73-88.
- [36] 杨永红. 美国域外数据管辖权研究[J]. 法商研究,2022(2):146-157.
- [37] 李庆明. 论美国域外管辖:概念、实践及中国因应[J]. 国际法研究,2019(3):3-23.
- [38] 冯慧敏. 中概股审计底稿信息和数据跨境流动困局的形成与纾解[J]. 中国注册会计师,2022(11):73-76.
- [39] 刘凤元,邱锐. 证券市场跨境监管研究——以 EMMoU 为视角[J]. 金融监管研究,2019(12):100-111.
- [40] Silvers R. Cross-border cooperation between securities regulators [J]. Journal of Accounting and Economics, 2020, 69(2-3):101301.
- [41] 邓瑞. 跨国审计监管合作研究——基于东南融通案例分析[J]. 现代商贸工业,2015(17):78-80.
- [42] Erwin P O. The international securities enforcement cooperation act of 1990: Increasing international cooperation in extraterritorial discovery [J]. BC International & Comparative Law Review, 1992, 15:471-500.

[责任编辑:王丽爱]

Cross Border Accounting and Audit Supervision Conflict Between China and the United States: Two Crises, Deep-rooted Logic, and Paths to Reconciliation

LI Wenwen^{1a}, HAN Hongling², CHEN Hanwen^{1b}

(1. a. School of Internal Audit; b. Department of Audit, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China;

2. School of Management, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The substantive resolution of Sino-US cross-border accounting and audit regulatory conflicts is not only crucial for the long-term healthy development of Chinese concept stocks, but also has significant implications for the development of China's capital markets and the further integration of global capital markets. Following the logical framework of "Two Crises-Deep-rooted Logic-Paths to Reconciliation", this paper explores the underlying causes of the Sino-US cross-border accounting and audit conflicts and regulatory responses. The two crises faced by Chinese concept stocks have evolved from "differences in regulatory frameworks" to the "politicization of regulatory conflicts", reflecting the deeper logic of these conflicts, which lies in divergences over national sovereignty, data security, regulatory models, and cross-border enforcement authority. Accordingly, the reconciliation paths proposed focus on both improving domestic regulatory systems and enhancing cross-border regulatory cooperation. Internally, the emphasis is on "enhancement"—improving the regulatory framework for Chinese concept stocks, strengthening the protection and governance of cross-border sensitive information, and expanding the enforcement authority of Chinese securities regulators. Externally, the focus is on "cooperation"—strengthening cross-border regulatory cooperation concerning securities issuers and accounting firms, as well as enhancing judicial cooperation and mutual assistance in cross-border accounting and auditing. These results provide important insights for substantively addressing Sino-US accounting and audit regulatory conflicts.

Key Words: Sino-US cross-border; accounting and audit regulatory conflicts; two crises; deep-rooted logic; paths to reconciliation