

香港证监会与财政部和中国证监会签署关于审计工作底稿的三方合作备忘录

2019年7月

引言

近年来，企业诈骗和失当行为一直是香港证券及期货事务监察委员会（**香港证监会**）的执法重点之一。审计工作底稿对香港证监会这方面的工作至关重要，因为这些底稿揭示了上市公司如何执行业务或事务，而且可能在往后的法律诉讼中构成重要证据。为贯彻此项监管重点，香港证监会与中华人民共和国财政部（**财政部**）和中国证券监督管理委员会（**中国证监会**）于2019年7月3日签订了合作备忘录（**该备忘录**），该备忘录有助香港证监会就香港上市公司获取存放于内地的审计工作底稿。

香港证监会需要获取存放于内地的审计工作底稿

截至2018年12月，在香港联合交易所（**联交所**）上市的公司中有50%是内地公司，这些公司占联交所上市公司市值近70%。因此，对香港证监会而言，香港证监会是否能无缝地及时获取有关这些公司的审计工作底稿，对其履行香港证券市场法定监管职能是非常重要的。

香港证监会获法例授权，可以要求拥有审计工作底稿的香港注册会计师事务所提供审计工作底稿。香港证监会亦可以根据双边和多边合作安排，寻求内地的监管机构中国证监会协助调

查。尽管如此，如果将审计工作底稿转移至海外地区须受到国家机密法律法规约束，或者如果申报会计师援引国家机密法律法规禁止的事项作为不遵从通知的合理借口而拒绝披露审计工作底稿，则香港证监会不一定能轻易地获取存放于内地的审计工作底稿。

香港证监会就提交审计工作底稿一事与安永会计师事务所（**安永**）展开长达五年的法律战。安永于2009年在标准水务有限公司香港上市中获委任为申报会计师兼独立审计师。安永委聘一家由安永与中国内地的华明注册会计师事务所合资成立的独立法人实体安永华明会计师事务所（**华明**）进行实地审查工作。在安永辞任申报会计师及标准水务有限公司撤回上市申请后，香港证监会于2010年开展调查。香港证监会先后发出几份通知，内容都是关于要求华明交出其在内地编制及保存的审计工作底稿。安永没有按照这些通知交出文件，此事遂成了法律争端的核心议题¹。

安永声称它有合理的理由不根据香港证监会的通知提供审计工作底稿，原因是将海外上市期间编制的审计工作底稿转移至中国境外存在法律障碍，这些障碍包括(i)《保守国家秘密法》、(ii)《注册会计师法》、(iii)《档案法》以及(iv)

¹有关诉讼程序由香港证监会于2012年根据《证券及期货条例》第185条提出，该条例授权原讼法庭(i)调查安永不遵从香港

证监会发出的要求交出文件的通知情况；及(ii)如果安永没有合理的理由而违反规定，发出命令强迫安永进行披露。

中国证监会、国家保密局及国家档案局共同颁布的《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》。原讼法庭裁定前述法律法规并无全面禁止审计工作底稿的跨境转移。问题在于审计工作底稿是否包含任何国家机密或商业秘密，而这点与事实有高度关联性，但安永却未能证明这一点。鉴于安永目前对审计工作底稿拥有可强制执行的权利，法庭命令安永遵从通知向香港证监会交出文件。在发出首份通知的五年后，香港证监会最终取得会计记录²。

三方合作备忘录的范围及含义

三方合作备忘录将使香港证监会获取存放于内地的审计工作底稿的过程更加顺畅，并减低其为了取得该等文件而诉诸法庭程序的需要。

根据该备忘录，香港证监会可就香港上市的内地公司及其相关实体或人士的调查，向财政部及中国证监会要求获取由香港会计师事务所编制并存放于内地的有关这些实体的审计工作底稿。财政部及中国证监会将对香港证监会的协查请求给予最充分的协助。

在签订该备忘录之前，香港会计师事务所在收到香港证监会发出的有关提交其内地上市客户审计工作底稿的通知时可能会陷入两难局面。如果它们将审计工作底稿提交予香港证监会，它们可能违反国家机密法律法规，但不提交审计工作底稿则可能会违反本地证券法并需要面对法庭诉讼。香港会计师事务所在决定是否提交审计工作底稿时需要判断所要求的审计工作底稿是否包含国家机密或商业秘密，这并不是

一个容易的决定。此外，保护国家机密与确保香港证券市场的诚信这两项相互冲突的责任可以通过三方合作备忘录提供的机制和程序在监管机构层面获得解决，从而缓解香港会计师事务所面临的困难。

有关审计工作底稿的其他备忘录

与三方合作备忘录一样，财政部监督评价局（**监督评价局**）与香港的会计监管机构**财务汇报局（财务汇报局）**于2019年5月22日签署单独的合作备忘录（**财务汇报局备忘录**）。根据**财务汇报局备忘录**，**财务汇报局**可以向**监督评价局**提出协查请求，以获取位于内地并由香港会计师事务所编制的审计工作底稿。

在此之前，国际证监会组织（一个汇集全球证券监管机构的国际机构）于2017年3月批准了《关于咨询、合作与信息交换的多边备忘录增强版》（**EMMOU**）。根据**EMMOU**，证券监管机构在打击金融不当行为时可以获取和分享审计工作底稿。

结论

该备忘录是香港证监会与两家内地监管机构同时签署的第一份三方合作备忘录，被香港证监会行政总裁欧达礼形容为是一个重大的里程碑，标志着香港证监会与内地监管机构在打击香港上市内地企业的失当行为方面的合作变得更加紧密。在内地监管机构给予最充分的协助下，香港证监会应可更有效地侦查和处理涉及内地公司的涉嫌企业欺诈和不当行为案件。

²安永就原讼法庭的命令提交上诉通知书，并于其向香港证监会交出指定的会计记录后中止上诉。

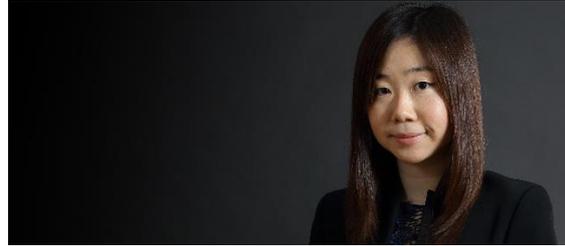


莫宜咏

合伙人

电话 +852 2901 7201

电邮 wynne.mok@slaughterandmay.com



戚詠琪

律师

电话 +852 2901 7292

电邮 ruby.chik@slaughterandmay.com

© Slaughter and May 2019

本资料仅为一般介绍，不用于提供法律意见。

如欲获取更多信息，请联系您在司力达律师事务所的常用联系人。