

国有企业信息公开披露： 先行实践与推进对策

王金磊 慕好东

摘要：根据党的十八届三中全会提出的“探索推进国有企业财务预算等重大信息公开”的要求，国有企业应该加快信息公开披露的步伐。本文对目前国有企业在信息公开披露方面的制度与实践进展进行了总结与分析，并提出继续推进国有企业信息公开的对策。

关键词：国有企业；信息公开披露；先行实践；对策

一、国有企业信息公开披露的先行实践

虽然目前国有企业信息隐匿性还较为普遍，但自十八大、尤其是十八届三中全会和四中全会后，有关国有企业信息公开的各项任务均被提上日程，而且随着国有企业改革、建立完善现代企业制度与反腐进程的迅速推进，可以预见的是对于国有企业的治理与改革都离不开信息公开与透明制度的建立与保障。其实，自2004年8月作为中央企业的中国诚通控股集团有限公司（简称中国诚通）就公开发布其企业年报，2008年深圳市属两家国有企业开始公布财务信息，而目前多地也开始正式出台国有企业信息公开规定，国有企业面向社会进行信息公开披露已成大势所趋。

（一）深圳市打造“阳光国企”的先行实践

在国有企业信息公开领域，深圳市国有资产监督管理委员会（简称深圳市国资委）是全国第一个要求直管企业实行年报公开的国有资产管理部門。2008年，深圳市市属公用事业企业开始试行财务年报公开，在全国开创了地方非上市国有企业

公开年报的先河。通过对深圳市国有资产信息公开的实践总结，除了其“首创”理念与做法外，还可以发现有以下亮点：

1. 深圳市国资委对市属国有企业财务信息公开披露采取分步分批的方式进行。首先从公用事业企业开始，逐步推广到其他市属国有企业，如机场、粮食、能源、农产品、燃气、水务等企业，且公开信息的企业数量也逐年增加。截至2013年，深圳市国资委直管企业通过各种渠道公开财务信息的比例已超过80%。

2. 深圳市国资委以完善制度建设推进财务信息公开。自2008年国有企业财务年报首次“亮相”之后，深圳市国资委通过官方网站及时发布直管企业的信息。“信息公开”专栏包括：国资概况、政策法规、业务工作、统计数据、国有企业信息公开等栏目。深圳市直管企业都设有企业介绍和官方链接，方便社会公众查询。还设有“公众参与”栏目，用于收集社会公众的咨询、投诉与建议。在线访谈、政务微博和民意征集栏目也增加了国有企业与社会公众的相互了解与交流。2014年11月深圳市研究出台了《深圳市市属国有企业年报公开工作指引》，以正式文件的形式对国有企业年报公开的具体问题进行了明确。

3. 信息披露的内容比照上市公司规定。深圳市国资委对国有企业信息公开的标准比照上市公司的信息披露规则进行“高标准”的规范和要求。按照深圳市国资委的部署，下一步还要逐步推进董事会报告公开，着力破解内部人控制，以期能够促进企业规范运作和公开透明经营，打造专门监管和社会监督相结合的高水平监督机制。

4. 强化信息公开责任承担与落实，推进年报责任关口前移。明确国有企业信息公开的主体地位，以推进公司治理的实际效果为目标，突出董事会年报公开审核责任，督促企业建立健全年报公开、涉密审查和新闻发言等内部管理制度，制定违规公开责任追究制度。多措并举，确保年报公开稳定、有序推进。

（二）石家庄市推进国有企业财务预算等重大信息公开的措施

2014年7月，石家庄市政府出台了《国有企业财务预算等重大信息公开暂行办法》（简称《暂行办法》）。该《暂行办法》详细、具体、全面地对国有企业财务预算等重大信息的公开做出了规定。主要内容包括：公开的目的、依据、适用范围和遵循原则等；公开的内容、方式和程序。

国有企业财务预算等重大信息包括企业年度财务预算信息,年度、中期财务信息以及其他可能对企业 and 股东产生较大影响的重大事项;公开方式实行定期公开和临时公开制度,企业年度财务预算信息、年度财务状况信息和中期财务状况信息实行定期公开,重大信息事项信息实行临时公开;企业公开财务预算等重大信息应当依照《保密法》等法律法规进行审查,报石家庄国资委备案后按指定方式公开。

该办法以“规范管理、公开透明、务实创新”为基本原则,通过利用信息公开这种市场化的手段,接受社会公众对国有企业的监督,从而提高国有企业的经营管理透明度,有利于企业经营者约束机制的建立和完善。

(三) 山西省省属国有企业财务等重大信息公开实践

2014年12月,山西省人民政府发布了《山西省省属国有企业财务等重大信息公开办法(试行)》(简称《公开办法》)。《公开办法》主要内容包括:公开依据、适用范围、公开原则;企业年度财务报告;生产经营管理情况;大额度资金运作情况;职工权益维护情况;履职待遇、业务支出情况等;公开的程序与方式;信息公开的保障措施,如工作制度、组织领导、责任追究等。

从该《公开办法》的内容来看,与石家庄市发布的《暂行办法》有相同之处,规定都较为详细和具体,而且对披露的标准进行了明确。其中,《公开办法》的制定在参考了《上市公司信息披露管理办法》之外,还扩大了信息公开的内容范围,如对社会关注度较高的企业领导人员履职待遇、业务支出的年度预算和执行情况等问题出台了披露要求。山西省国资委也将国资委的官方网站打造成国有企业公开的信息平台。网站专门设立了“省属国有企业财务等重大信息公开”专栏,其中有基本的政策文件、已公开企业信息以及省

属企业名单与企业网站链接,方便社会公众查阅相关信息。

(四) 中国诚通等中央企业的信息披露实践

中国诚通控股集团有限公司(简称“中国诚通”)是国务院国资委直属企业中首家公开年度报告的中央国有企业。中国诚通主营业务为资产经营管理,综合物流服务,生产资料贸易,林浆纸生产、开发及利用等,拥有6家上市公司,是国资委首批建立和完善大型国有企业董事会试点企业和国有资产经营公司试点企业。2004年8月中国诚通发布了我国第一份非上市中央企业年度报告。报告参照上市公司信息披露的标准,提供了包括公司基本情况简介、会计数据和业务数据摘要、实收资本变动及控股子公司情况、董事及高管人员与员工情况、公司治理结构、重要事项及财务报告在内共7个方面的数据与信息。该份年报公布在中国诚通的官方网站,社会公众可以随时下载并查阅年报信息。虽然该份报告与上市公司年报有一定的差异,但披露内容已基本能够满足社会公众对公司情况的信息需求。之后,中央企业中包括中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司、中国海洋石油总公司、中国中化集团公司、中国电力投资集团公司、中国长江三峡集团公司等在内的6家公司于2011年不同程度地披露了企业年度报告,中央企业在信息公开的实践方面开始起步。

另外,2014年7月,财政部企业司在官方网站公布了2013年度全国国有企业财务决算情况,这是我国国有企业“家底”首次对外公开。2014年8月中央政治局审议通过《中央管理企业主要负责人薪酬制度改革方案》和《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》等方案。其中规定,国家将建立薪酬信息公开制度,中央管理企业负责人薪酬水平、福利性收入等薪酬信息,无论上市公司还是非上市公司负责人都必须参照

上市公司信息披露并向社会公开。从国家政策制定部门、相应行政监管部门以及众多国有企业的集体行动中可以看出,国有企业信息公开已成为共识,并成为本轮国有企业改革的重点任务,因此,借鉴国有企业信息公开的已有实践,推出合理的制度约束是当务之急。

二、加快推进国有企业信息公开披露的对策

国有企业在没有完全竞争市场的激励和约束下,对信息的生产与披露是不存在内部动机的。而信息公开披露对于完善国有企业治理、保障公民的知情权、推进国有企业改革都具有重要意义。因此,从“顶层设计”与外部压力出发,逐步推进国有企业信息公开,完善国有企业外部监督是十分必要的。以目前国有企业信息披露的现状与十八届三中全会提出的“探索推进国有企业财务预算等重大信息公开”要求,本文提出以下对策:

(一) 加快制度建设,推进国有企业财务和经营等重大信息公开

国有企业信息公开的基础是建立健全强制性的制度规范,以突破其治理体制缺陷造成的披露动机缺乏与披露对象、渠道单一等问题。

国有企业信息公开制度的范畴既包括以方针政策、法律法规、实施细则等为代表的强制性正式制度,也包括了以诚信理念、责任意识、价值判断、舆论监督为主要内容的非正式制度。并且要求运行机制的配合,共同完成对国有企业实施监督与共同治理的目标。虽然《2014政府信息公开工作要点》对中央企业“主要财务指标、整体运行情况、业绩考核结果”等内容提出了细化要求,但仍需要出台《国有企业信息公开法》等法律作为保障。在顶层推动下信息公开以制度的形式,从指导原则到具体操作都有据可依,再加上媒体监督与社会参与,达到克服治理体制缺陷,明确管理层责任的目标,实现利益相

关者“共同治理”的目的。信息公开这一制度的推行应与业已逐步推行的薪酬改革、分类监管以及混合所有制等国有企业改革措施相结合,同步实施。

(二) 强化国有企业管理者的社会责任意识,增强向社会公开信息的主动性

国有企业存在目的不仅仅是为了企业本身,更重要的是为了社会集合的利益(张国有,2014)。因此,国有企业管理者承担的不仅仅是企业经营管理的受托经济责任,更要以履行社会责任为工作职责,在做好一名“管理者”的同时,更要做好一名“服务者”,将完整、真实的经济与社会责任履行结果及时地向社会公众公开,积极主动地回应社会关切。国有企业管理层承担的受托责任意味着其应对全体股东及其出资人代表负有同等的信息披露义务,所以应以法律制度明确国有企业管理层信息公开的责任。

(三) 明确信息披露内容,制定有效的信息公开保障措施

国有企业信息公开的内容应是企业运行情况与管理层履职情况的全面反映。主要分为以下几个方面:1. 国有企业概况及目标。主要包括企业概况、企业高层管理人员情况、企业员工情况、企业受托责

任与目标。2. 国有企业受托经济与社会责任目标实现机制。主要包括:公司治理、经营管理与内部控制。3. 国有企业受托经济与社会目标实现情况。主要包括:经济责任履行情况与社会责任履行情况。4. 其他重大事项。凡是对国有企业经营发展产生重大影响,与内外部利益相关者有重大利害关系的信息均应单独予以披露,包括但不限于国有企业经营领域国家政策的巨大变化,有碍市场竞争与社会公平的行为,自然灾害、社会重大事故,对外界各种声音的回应等。

在具体的实施的保障措施方面要做到:1. 明确信息披露主体。国有企业管理层应成为重要的信息披露主体与责任方。另外,国有资产监督管理部门也应成为信息披露的主体与监督者。2. 拓展信息披露对象。应将企业外部的社会公众、新闻媒体、债权人、供应商、消费者,以及企业内部的职工都纳入国有企业信息披露的对象范围,为治理的广泛参与提供条件与基础。3. 扩大信息披露渠道。摆脱单一的信息报送与行政监督的“内部渠道”,建立以外部治理主体方便获取信息的统一网上平台为披露渠道,另外还包括报刊、电视、广播以及其他合理方便的形式。

另外,对于单独申请信息的情况也要畅通渠道,以纸质或网络的途径进行回应。4. 提高信息披露质量。信息质量要在保障完整性的同时,提高内容的真实性与及时性。借鉴上市公司年报审计的做法,国有企业信息真实性也应对以企业年报和社会责任报告(可持续发展报告)为主的信息载体进行审计与验证,突出国有企业管理层对信息真实性的责任。在及时性方面,借鉴上市公司的做法但考虑国有企业庞大集团范围的实际情况,可以适当延长披露时间,例如年报公开可以在上一年度结束之日起6个月内公开。5. 完善信息监管与评价。对于国有企业负有监督管理职责的政府部门应对信息披露的实际情况进行定期检查与评价,既作为国有企业履行信息公开义务进程的对照,也作为监管部门做出奖惩与下一步工作安排的参考。

(本文为国家教育部人文社会科学研究项目“基于公司治理导向的国有企业信息披露与监管制度研究”<09YJA630084>的研究成果)

(作者单位:中国海洋大学管理学院
山东财经大学会计学院
责任编辑 鲍双双)

图片新闻

财政部举办全国会计领军(后备)人才行政事业类五期培训班



5月8日,由财政部主办的第五届全国会计领军(后备)人才行政事业类培训班在厦门国家会计学院开班。财政部会计司副司长欧阳宗书、厦门国家会计学院副院长黄世忠出席开班式、致辞并授课。

此次培训班将对来自全国行政事业类的65名学员进行为期6年的培养。参加培训的65名学员有高级会计师职称的占95%,硕士以上学历占63%,行业分布主要为机关、高校、科研院所。五期行政事业类领军人才培养基于服务中央加强科研资金管理和促进科研资金管理转型升级的需要,把服务科技制度和科研经费改革作为根本出发点,兼顾其他行政事业类,以强化理论知识学习和深化实

践案例研讨为培养重点,带动行政事业单位整体科研经费管理水平和会计水平的提高。

(尼燕、季磊 供稿)