

# 地方非上市国有企业信息透明度评价研究\*

——基于委托代理关系视角

綦好东<sup>\*1,2</sup>, 王 瑜<sup>2</sup>, 王金磊<sup>3</sup>

(1. 山东财经大学会计学院, 山东 济南 250014;

2. 中国海洋大学管理学院, 山东 青岛 266100;

3. 山东师范大学商学院, 山东 济南 250014)

**内容提要:** 国有企业的全民性质决定了公民对国有企业拥有知情权与监督权, 国有企业有义务主动回应社会关切问题, 接受公众监督。本文设计了非上市国有企业信息透明度评价指标体系, 并应用于省级及计划单列市等直管企业信息透明度的评价实践。通过对 868 家地方非上市国有企业 2014 年、2015 年度透明度评价指数的分析发现, 我国地方非上市国有企业信息透明度很低, 地区和企业间的差异显著。从表面看, 造成这一现状的原因是制度缺失, 但“政企不分”的制度遗产可能难辞其咎; 国有企业监管机构的多重角色也是非上市国有企业信息公开困难迟缓的体制性原因。因此, 必须通过立法建章增强透明度, 实现国有企业的有效治理。

**关键词:** 地方非上市国有企业; 透明度; 公司治理

**中图分类号:** F230 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002—5766(2016)03—0156—12

## 一、引言

国有企业是我国国民经济的支柱, 在国民经济的关键领域居于支配地位, 为国民经济的持续健康发展做出了巨大贡献。国有企业的这种地位和作用不仅体现在巨型的中央企业, 同样也体现在数量众多的地方大型国有企业。根据中国政府网财政部资产管理司资料显示, 截至 2015 年 10 月底, 我国国有企业资产总额 1173475.6 亿元, 其中, 中央企业 633226.5 亿元, 占 53.96%; 地方国有企业 540249.1 亿元, 占 46.04%。所有者权益合计 394312.6 亿元, 其中, 中央企业 204276.9 亿元, 占 51.81%; 地方国有企业 190035.7 亿元, 占

48.19%; 2015 年 1—10 月, 我国国有企业实现营业收入 367904.8 亿元, 其中, 中央企业 221340.5 亿元, 占 60.16%; 地方国有企业 146564.3 亿元, 占 39.84%。

国有企业中的国有产权为全国人民的共同财富, 其终极所有者为全体公民, 国资委等国有资产监管机构只是代表全体公民行使出资人权利, 以产权为纽带对国有资本进行监督与管理。因而, 即使全体公民难以直接参与国有资产监管, 但仍享有对国有企业和国有资产的监督权。而这种监督权的行使需要以“知情”为前提。所以, 知情权是公民履行监督权的前置权利。但是, 目前非上市国有企业信息报送的对象十分有限, 仅仅限于国资委、财政

收稿日期: 2015-11-03

\* 基金项目: 山东省社会科学规划会计研究专项课题“山东省混合所有制下国有资本管理: 资本运作效率与监管模式改进”(15CKJJ24); 山东省人文社会科学课题“混合所有制改革视阈下国有企业分类治理研究——以山东省为例”(15-ZZ-GL-04)。

作者简介: 綦好东\*(1960-), 男, 山东莱州人, 山东财经大学会计学教授, 博士生导师, 中国海洋大学兼职教授博士生导师; 研究方向是会计理论, E-mail: qihadong112@163.com; 王瑜(1982-), 女, 山东潍坊人, 博士研究生, 研究方向是会计理论, E-mail: wangyu820308@126.com; 王金磊(1987-), 男, 山东潍坊人, 讲师, 研究方向是会计理论, E-mail: goldstone1751@126.com。\* 为通讯作者。

部等特定政府部门,向社会公众公开的程度很低。具体表现为:基本的财务信息、社会责任、高管薪酬等信息不能完整、真实、及时地公开披露,突发性、临时性重要信息的公开更加随意,没有常态(綦好东等,2013)。作为企业外部利益相关者的公民,其知情权仍停留在可有可无的境地。非上市国有企业信息极低的社会透明度,无法满足公民知情权的行使。公民与国有企业监管部门之间、公民与国有企业经营者之间这种严重的信息不对称,已经成为“广义内部人控制”现象的主要原因。作为终极所有者的公民,不但不能直接分享企业剩余收益,而且连企业财务状况、运营等基本信息都难以全面获得,像高管薪酬等敏感性关键信息更是知之甚少。这反映了公民在国有企业中终极“股东”身份的虚位,应有的公民监督权得不到行使,企业外部治理机制缺失。

改革和发展是增强国有企业活力,实现可持续发展的必然要求。同中央企业一样,量大、面广的地方国有企业同样需要深化改革和加快发展。完善治理结构、创新治理机制是国有企业改革和发展的基础工程。而完善治理结构、创新治理机制的一个重要突破口是国有企业外部治理机制的完善,企业信息透明度提升则是国有企业外部治理机制得以有效运行的前提。然而,与中央企业类似,地方非上市国有企业也遇到其透明度应该“如何评价”“现状如何”及“应该怎样改进”等亟待解决的问题。正是基于这一考虑,本文在对相关文献进行梳理的基础上,尝试性地建立了非上市国有企业信息透明度评价指标体系,并运用这一标准对省、自治区、直辖市以及计划单列市国资委监管的非上市国有企业2014年、2015年度信息透明度进行了评价分析,最后针对评价结果,对造成这种状况的原因和改进方向做出了理论解析。

## 二、文献综述

现代企业制度的根本特征是资本所有权与经营权的分离。而这种分离导致了委托代理关系的形成。Ross(1973)最早提出了委托代理的概念,他认为,如果当事人双方,其中代理人代表委托人的利益行使某些决策权,则代理关系就随之产生;Sappington(1991)认为,委托代理理论的主要任务是研究利益相冲突和信息不对称环境下,委托人如何设

计最优契约以激励代理人;Jensen & Meckling(1976)认为,委托代理关系是一种契约,委托人有权决定代理人报酬支付方案和规则,他认为,企业是一个不完备契约的有机组合,由于要素所有者之间信息不对称,企业委托人与代理人之间需要建立良好的监督与激励机制,以促使代理人追求自身利益最大化的同时实现委托人利益最大化;Malcomson(1984)认为,解决代理人道德风险的办法是良好的激励合同;Rogerson(1985)使用重复博弈模型得出了长期合同可以减少代理人风险,进而更有利于解决激励问题,降低代理成本的结论;Hart(1988)运用不完全合同理论,即双边道德风险,分析了委托代理中的控制权问题。在双边委托代理理论的基础上,Holmstrom(1979)提出了多任务代理理论,假定代理人同时完成委托人委托的多项任务,代理人收到的总报酬等于各项任务完成后所得的报酬总和。我国关于委托代理理论的研究起步较晚,翟林瑜(1995)较早地研究了国有企业委托代理关系,他运用委托代理理论分析了以分权化为特征的国有企业改革的局限性,对改革初期我国分权式国有财产多层委管制的激励效果和局限性进行了分析,指出了多层代理关系存在的信息不对称性及其过高的信息费用产生的机理;张维迎(1995)研究了公有经济中委托代理关系的特征及其监督激励机制,将国有企业描述为初始委托人(共同所有者)与最终代理人(企业内部人员)之间的双重等级结构,分析了这种等级结构下委托人与代理人的激励问题,并得出放权让利会导致国有企业经营效率改进的结论。此外,还有学者(张政军,1998;史金平,2002;冯根福,2004;徐林清、孟令国,2006;张肃珣、李红玉,2009;高明华,2014;等)也对国有企业的国有产权和委托代理关系及其存在的信息、风险等代理问题进行了探讨。唐清泉(2000)则从信息的角度分析了国有企业严重的代理问题,认为在从全民到企业员工这个复杂的委托代理链条中,过高的信息成本使“全民”这个国有资产的真正所有者丧失了国有企业主人应具有的功能。

在委托代理关系中,信息不对称是委托代理成本形成的主要成因。既然如此,通过增加企业信息透明度以降低信息不对称程度,也就成了降低委托代理成本、实现公司有效治理的关键。基于此,人

们对公司治理为主旨的透明度建设进行了理论探索和实务研究。美国证券交易委员会(SEC)明确地将信息披露与信息透明度联系起来,1996年4月,SEC发布了关于IASC核心准则的声明,其中,将充分披露、可比性与透明度列为会计信息“高质量”的三要素;巴塞尔银行监管委员会(BCBS)于1998年发布的增强银行透明度研究报告明确了透明度的定义,认为透明度包括全面、相关、及时、可比及重大五个方面;Bushman等(2004)认为,提高公司信息的透明度是公司治理中降低内部人与外部人信息不对称程度的有效途径;魏明海等(2001)从会计信息视角研究了会计透明的概念,认为会计透明度概念不仅包含了会计信息自身的质量标准以及实现会计信息质量标准的方式,而且还丰富了会计信息质量标准和实现会计信息质量标准的方式;曾颖、陆正飞(2006)认为,提高透明度,可以帮助企业自身通过信号传递而降低融资成本,实现资源市场优化,提高市场竞争力;程新生(2012)认为,与财务信息相比,公司的基本情况、社会责任以及内部控制等信息,对信息使用者具有同等重要的作用;黎文靖、孔东民(2013)认为,企业信息透明度的提高,有助于改善信息环境,在一定程度上解决委托代理问题。针对国有企业的特点,经济合作与发展组织(OECD,2005)明确地将“披露与透明度”作为国有企业公司治理的重要组成部分,并作为国有企业公司治理的原则,认为有效的信息披露,可以通过外部机制强化对经营行为的约束,降低信息不对称程度,进而降低代理成本,这是公司治理的基石;蔡好东等(2013)认为,实现国有企业有效治理的前提便是作为终极股东的“公民”能够获取国有企业公开的财务与非财务信息,但遗憾的是,社会公众获取信息的途径主要来自于国家财政、统计、国资委等部门的汇总信息,信息不能充分公开披露,也就无法为国有资本的有效运行提供基础;郭媛媛(2012)认为,国有企业的持续发展取决于国有企业治理结构的完善和治理机制的创新,而其基础就是企业信息的公开与透明。以上研究对一般企业的透明度和国有企业透明度评价的相关理论研究进行了有益的探索,为企业透明度评价的实务进展奠定了良好的基础。

目前,对于公司透明度(或称信息披露水平)的衡量方法主要有两种:(1)借鉴权威机构发布的信息披露评价结果。如美国投资与管理研究协会

(AIMR)发布的透明度评级指数,既注重对信息披露数量的衡量,也包括了对信息披露质量的衡量,当然,该指数还局限于自愿信息披露范围。标准普尔(S&P)尽管提出了公司会计信息透明度评价标准,将信息披露重点聚焦在信息披露的数量方面,对于信息质量的要求尚欠完善。此外,普华永道(PwC)基于政府管制、财经政策、法律、腐败、会计准则与实务等方面发布的不透明指数,则主要用于衡量国家与地区层面的信息披露质量。我国深圳证券交易所建立了上市公司信息披露评级制度,将上市公司信息披露质量按照完整性、及时性、准确性以及真实性、处分情况等,将信息披露质量划分为A、B、C、D四个等级。(2)由研究机构和学者自行建立的与研究项目密切相关的透明度指数体系。如北京师范大学公司治理与企业发展研究中心发布的上市公司信息披露指数CCEI<sup>BNU</sup>(高明华,2010),对上市公司信息披露的质量通过及时性、真实性、完整性三个一级指标、14个二级指标来衡量。南开大学公司治理研究中心设立的南开治理指数CCGI<sub>D</sub><sup>NK</sup>(南开课题组,2011)中,专门设有信息披露评价指数CCGI<sub>D</sub><sup>NK</sup>子项目,作为上市公司治理评价指数的一个重要内容,该信息披露评价体系包括可靠性(即真实性)、及时性、相关性(即完整性)三项评价指标。这三项指标权重也是通过专家评分层次分析法予以确定。

委托代理理论的一个基本假设是委托人与代理人之间信息的不对称,委托代理关系中信息的作用是显而易见的。国有企业由于其产权的全民性,其委托代理关系层次更多,代理链条更长,更易产生较为严重的信息不对称,因此,透明度成为影响委托代理关系的关键,透明度提升也就具有更为重要的公司治理意义。建立合理的透明度标准并进行评价和分析,对企业信息透明度提升具有重要的推动意义。然而,目前虽然我国上市公司的信息披露和透明度标准已经比较完善,但非上市国有企业信息透明度评价的理论研究储备不足,实践上还处在探索阶段。

### 三、地方非上市国有企业信息透明度评价指标体系设置

#### 1. 透明度评价指标体系设置说明

借鉴企业信息透明度研究的已有成果,本文设

置了非上市国有企业信息透明度评价指标体系。对评价指标体系的设置方法做以下简要说明:(1)鉴于目前我国尚没有非上市国有企业强制性信息公开标准,在确定评价指标体系时借鉴了上市公司信息公开标准,并充分考虑了国有企业“全民”的产权特性;(2)透明度评价指标设计遵循了全面、系统、可持续、可操作原则;(3)采用层次分析法对“真实性、及时性、完整性”透明度三要素进行了四个层级的分解,构建了四层级评价标准,共有37个细化项目;(4)聘请了业内15位具有高级职称的高校教师或注册会计师,运用德尔菲法确定了透明度三要素——“真实性、及时性、完整性”三个一级指标及“完整性”中四个二级指标的权重。

2. 评价指标体系设置

本文共设置了地方非上市国有企业信息透明度评价体系1~4级指标体系。具体如表1和表2所示。由表1可知,经专家确定的企业信息透明度

三要素——“真实性、及时性、完整性”各自的权重分别为65.44%、12.59%和21.79%;“完整性”包含的各二级指标权重分别为:企业概况及目标12.40%,受托责任与目标实现机制18.87%,受托责任履行与目标实现33.98%,重大事项34.75%。表1、表2评价指标中各子项目赋值的方法是:首先设定程度变量,按照指标解释的含义对企业公开的信息进行逐项考察,若完整披露,则赋值“1”,若该指标披露不完整,则根据完整性程度在0~1之间赋值;然后,计算出非上市国有企业信息透明度指数。计算公式为:

$$NLSOETI = 0.2179 \times Integrity + 0.1259 \times Time + 0.6544 \times Truth$$

其中,NLSOETI为非上市国有企业信息透明度指数;Integrity为完整性得分;Time为及时性得分;Truth为真实性得分。

表1 地方非上市国有企业信息透明度评价体系(一~三级指标)

一级指标	完整性 21.79%									真实性 65.44%	及时性 12.59%
二级指标	企业概况及目标 12.40%				受托责任与目标实现机制 18.87%		受托责任履行与目标实现 33.98%		重大事项 34.75%	声明与第三方验证 65.44%	报告与信息披 露及时性 12.59%
三级指标	企业概况	企业高管情况	企业员工情况	企业受托责任与目标	公司治理	经营管理与内部控制	经济责任履行情况	社会责任履行情况	重大事项	声明与验证	报告发布与重大事件信息披露及时性

资料来源:本文研究设计

表2 地方非上市国有企业信息透明度评价体系表(四级指标)

企业概况	(1)企业基础性信息;(2)企业设立及发展演变;(3)企业出资人基本信息;(4)企业参股、控股情况
企业高管情况	(1)董事会成员基本情况;(2)董事会下属各委员会成员基本情况;(3)监事会成员基本情况;(4)总经理及经理班子其他成员基本情况
企业员工情况	(1)企业员工基本情况
企业受托责任与目标	(1)受托经济责任与目标;(2)受托社会责任与目标
公司治理	(1)所有权结构;(2)公司治理框架;(3)董事会决策与履职情况
经营管理与内部控制	(1)监事会监督与履职情况;(2)总经理履职情况;(3)其他利益相关者参与治理情况;(4)高管考核与奖惩
经济责任履行情况	(1)内部环境;(2)经营目标与战略制定;(3)主要管理活动;(4)风险控制;(5)信息传递与对外报告;(6)社会责任
社会责任履行情况	(1)市场责任;(2)社会责任;(3)环境责任
重大事项	重大事项(企业该年度发生的除以上内容的所有重大事项信息的披露)

声明与验证	(1)企业(董事会、监事会、高级管理层)对报告信息披露真实性的责任声明情况;(2)企业年度报告是否被出具标准无保留意见;(3)企业社会责任报告(可持续发展报告)是否经独立第三方专业机构进行审验评级;(4)政府机关(审计、财政、税务、工商等)检查中发现的信息披露真实性问题
报告发布与重大事件信息披露及时性	(1)年度报告发布时间;(2)社会责任报告发布时间;(3)重大事件披露及时性

资料来源:本文研究设计

#### 四、地方非上市国有企业信息透明度评价结果

关于非上市国有企业信息透明度,学界一直极少关注,更鲜有评价。綦好东、黄跃群(2009)观察国务院国资委直管企业网站所公开的信息发现,企业信息披露的内容主要集中在公司的简介、主营业务范围、企业的组织机构三个方面,而关于企业年报的主要财务数据以及社会责任履行情况的信息极少。綦好东等(2013)对107家国务院国资委直管企业的公开信息进行分析发现,非上市国有企业信息披露中,社会责任披露在增多,但财务数据披露少且有选择性,高管薪酬零披露,正负面重大事项区别对待,及时性缺乏等问题。本文基于全面、系统、可持续、可操作的评价原则,利用前文所设计的透明度评价指标体系,对地方直管企业2014年和2015年两个自然年度的信息透明度进行评价。

##### 1. 样本公司选取

本文的调查研究范围为各省、自治区、直辖市

以及计划单列市国有资产监督管理委员会(除非有必要,本文一般简称“国资委”)直接监管的国有企业。其中,宁夏回族自治区只获取2015年度资料,西藏自治区国资委网站暂无监管企业名单,故此次研究暂未包括西藏自治区的直管企业。本文最终确定调查的范围为34个省、市、自治区及计划单列市的直管企业(以下简称“直管企业”),剔除由银监会监管的10家银行金融类企业之后,实际调查研究的直管企业数量是868家。考虑到公众获取信息的难易程度、观察的可持续性等因素,本文将企业网站作为基本观察窗口,观察路径是省、自治区、直辖市以及计划单列市国资委链接的直管企业的公司网站,而报纸、电视、网络等媒介仅作为企业信息公开评价的辅助渠道。图1给出了各地区直管企业的分布情况。由图1可以看出,在所研究的34个地区中,直管企业数量前五位的地区是:天津(52家)、北京(51家)、四川(51家)、广西(43家)、甘肃(40家)。

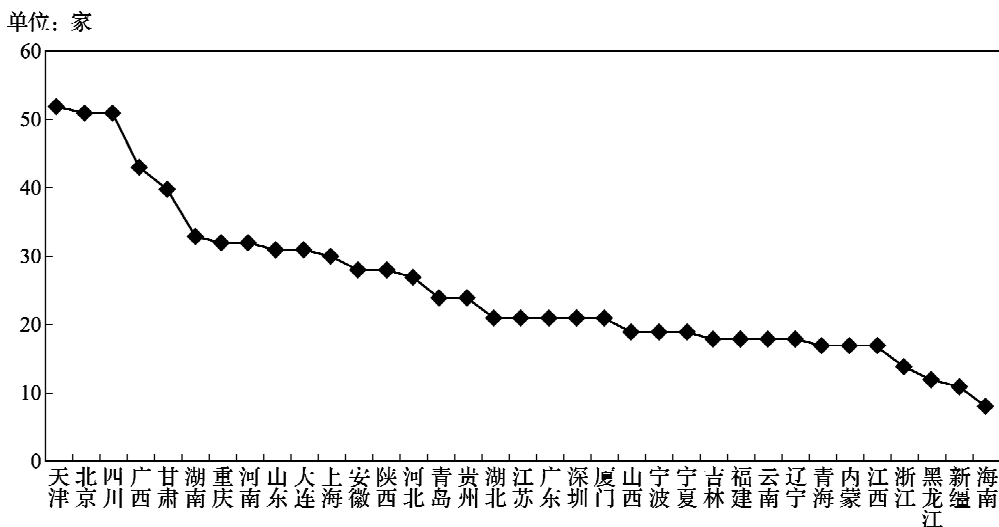


图1 省管国有企业区域数量分布图

资料来源:本文根据地方国资委网站信息整理所得

2. 2014年度地方非上市国有企业信息透明度评价

定的内容,通过逐一查阅样本公司网站的信息并逐项打分,最后按企业信息透明度指数计算公式得出各企业的透明度指数,如表3所示。

(1)总体评价。按照表1和表2指标体系所规

表3 2014年地方非上市国有企业信息透明度指数区间分布

指数分布	0~10	11~20	21~30	31~40	41~50	51~60	61~70
企业数量	585	102	71	69	20	9	12
占比(%)	67.40	11.75	8.18	7.95	2.30	1.04	1.38

资料来源:本文根据样本企业网站信息资料整理计算所得

对地方非上市国有企业2014年度指数进行描述性统计,结果如表4所示。由表4可以看出,2014年度各省、自治区、直辖市以及计划单列市国资委

直接监管的非上市国有企业信息透明度很不理想:信息透明度指数平均值仅为10.54,其中,最大值为67.82,最小值为0.02,企业间差异较大。

表4 2014年地方非上市国有企业信息透明度指数描述性统计

平均	标准误差	中位数	标准差	峰度	偏度	最小值	最大值
10.54	0.49	2.88	14.56	2.24	1.67	0.02	67.82

资料来源:本文根据样本企业网站信息资料整理计算所得

表5列出了地方非上市国有企业2014年度透明度指数排名前十位的企业,在没有强制披露制度约束的情况下,这些企业能够主动公开信息,接受公众监督,体现了企业管理层对企业“全民”属性的良好理解和对应承担社会责任的良好认识。以青海省物资产业集团总公司为例,该公司不仅在其网

站公开了其年度主要财务数据、社会责任履行等事项,而且企业的其他信息也有较完整的公开。但令人遗憾的是,在所调查研究的样本企业中,有半数以上的企业网站还主要是招商与招聘信息,另有48家企业到2014年底仍无企业网站。

表5 2014年地方非上市国有企业信息透明度指数前十名企业

名次	企业名称	透明度指数	名次	企业名称	透明度指数
1	青海省物资产业集团总公司	67.82	6	山西省国新能源发展集团有限公司	63.43
2	北京环境卫生工程集团有限公司	65.87	7	太原钢铁有限公司	63.36
3	北京粮食集团有限责任公司	64.26	8	大同煤矿集团有限责任公司	62.86
4	广东省广业资产经营有限公司	64.18	9	山西省经贸投资控股集团有限公司	62.08
5	中条山有色金属集团有限责任公司	64.01	10	北京京煤集团有限责任公司	61.70

资料来源:本文根据样本企业网站信息资料,进行评价、计算所得

(2)地区差异评价。为了对国有企业信息透明度指数进行地区差异分析,本文将34个地区平均透明度指数进行了方差分析,如表6所示。

由表6可知,不同地区非上市国有企业信息透明度指数存在显著差异。为了做进一步的比较,本文按透明度指数平均值对2014年34个地区的透明度指数进行了排名,如表7所示。

表6 2014年地方非上市国有企业信息透明度指数方差分析

来源	方差	自由度	均方差	F 统计量	P 值
组间	92058.91	33	2789.66	25.25	0.00
组内	93231.87	844	110.46		
合计	185290.78	877	211.28		

表7 2014年地方非上市国有企业信息透明度指数平均值前十名地区

名次	地区名称	平均分	名次	地区名称	平均分
1	山西	42.41	6	湖北	19.16
2	湖南	30.72	7	海南	17.27
3	北京	26.06	8	安徽	17.11

资料来源:本文根据样本企业网站信息资料,进行计算所得

名次	地区名称	平均分	名次	地区名称	平均分
4	广东	25.68	9	广西	17.07
5	宁波	24.04	10	天津	13.49

资料来源:本文根据样本企业网站信息资料,进行评价、计算所得

由表7可知,前十名的地区有山西、湖南等省市、自治区,它们之间的信息透明度指数也有很大

差异,第一名的山西平均分为42.41分,远远高于第十名天津平均分13.49分。

(3)构成要素分项评价。为了进一步观察信息透明度构成要素各个项目的得分情况,本文对企业信息透明度中“完整性、真实性、及时性”三个要素进行了分类统计,统计结果如表8所示。由表8可以看出,与全要素总体情况“大同小异”,各个构成要素在地区之间同样存在显著差异。

表8 2014年地方非上市国有企业信息透明度指数一级指标分项前十名地区

完整性		真实性		及时性	
区域名称	完整性平均分	区域名称	真实性平均分	区域名称	及时性平均分
山西	73.33	山西	35.09	宁波	57.02
湖南	61.48	广东	31.75	河北	35.80
海南	60.59	湖南	24.24	海南	32.29
湖北	49.68	北京	23.30	山西	27.05
广西	40.52	宁波	16.67	广东	22.22
北京	37.92	天津	15.39	北京	17.32
新疆	36.49	安徽	14.29	广西	14.59
河北	36.02	青海	11.11	吉林	12.04
吉林	36.01	湖北	11.11	厦门	11.91
江苏	34.02	广西	9.63	安徽	11.91

资料来源:本文根据样本企业网站信息资料,进行评价、汇总计算所得

通过分析发现,山西省非上市国有企业信息透明度指数最高。这与该省十分重视企业信息的公开透明工作有直接关系。山西省一直重视国有企业信息公开工作,并于2014年12月在全国率先出台《山西省属国有企业财务等重大信息公开办法(试行)》,明确规定了省属国有企业要公开其财务预算、财务会计报告、生产经营管理、大额度资金运作、职工权益维护、环保信息等可能对出资人、企业和职工利

益产生较大影响以及社会关注度高的信息。

### 3. 2015年度地方非上市国有企业信息透明度评价

(1)总体评价。按照表1和表2指标体系所设定的内容,观察、分析2015年度样本公司网站信息并逐项打分,最后按企业信息透明度指数计算公式得出各企业的透明度指数,在此基础上,按指数分布情况进行了统计,具体结果如表9所示。

表9 2015年地方非上市国有企业信息透明度指数区间分布

指数分布	0~10	11~20	21~30	31~40	41~50	51~60	61~70
企业数量	577	108	70	67	23	10	27
占比(%)	65.57	12.19	7.90	7.56	2.60	1.13	3.05

资料来源:本文根据样本企业评价结果、计算所得

通过表9可以看出,2015年地方非上市国有企业信息透明度指数区间分布与2014年相比,基本变化不大,60~70分的企业数量由1.38%增加为

3.05%。对地方非上市国有企业2015年指数进行描述性统计,结果如表10所示。

表 10 2015 年地方非上市国有企业信息透明度指数描述性统计

平均	标准误差	中位数	标准差	峰度	偏度	最小值	最大值
11.69	0.54	3.85	16.03	2.08	1.66	0.02	68.72

资料来源:本文根据样本企业评价结果、计算所得

由表 10 可以看出,2015 年度各省、自治区、直辖市以及计划单列市国资委直接监管的非上市国有企业信息透明度虽较 2014 年有明显进步,但结果仍不理想:信息透明度指数平均值为 11.69,其中,

最大值为 68.72,最小值为 0.02,企业间差异较大。表 11 列出了地方非上市国有企业 2015 年度透明度指数排名前十位的企业。

表 11 2015 年地方非上市国有企业透明度指数前十名企业

名次	企业名称	透明度指数	名次	企业名称	透明度指数
1	青海省物资产业集团总公司	68.72	6	山东钢铁集团有限公司	63.49
2	北京环境卫生工程集团有限公司	67.85	7	兖矿集团有限公司	63.44
3	北京粮食集团有限责任公司	64.26	8	山东黄金集团有限公司	63.44
4	广东省广业资产经营有限公司	64.18	9	山东商业集团有限公司	63.43
5	山东能源集团有限公司	63.56	10	山西省国新能源发展集团有限公司	63.42

资料来源:本文根据样本企业评价结果所得

由表 11 可知,2015 年地方非上市国有企业透明度指数前十名企业与 2014 年相比变化较大,山东省有五家企业进入了透明度指数排名前十位。

(2)地区差异评价。本文对 2015 年度平均透明度指数进行了 Kruskal-Wallis 非参数秩和检验,结果如表 12 所示,结果显示,不同地区非上市国有企业指数存在明显差异。

表 12 2015 年地方非上市国有企业指数 Kruskal-Wallis 非参数秩和检验结果

统计量值	P 值
482.08	0.00

资料来源:本文根据样本企业评价结果、计算所得

为了做进一步比较,本文按透明度指数平均值对 2015 年度不同地区的透明度指数进行了排名,排名前十名的地区如表 13 所示。

表 13 2015 年地方非上市国有企业透明度指数平均值前十名的地区

名次	地区名称	平均分	名次	地区名称	平均分
1	山西	44.08	6	宁波	24.03
2	山东	35.42	7	湖北	19.16
3	湖南	30.72	8	海南	17.27
4	北京	26.07	9	安徽	17.11
5	广东	25.68	10	广西	16.94

资料来源:本文根据样本企业评价结果、汇总所得

由表 13 可知,前十名的地区有山西、山东等省市。在前十名的省市中,透明度指数与 2014 年情形相同,地区间也是差异很大。此外,真实性、完整性、及时性的分析与 2014 年差异不大,此处不再赘述。通过分析发现,与 2014 年相比,山东省非上市国有企业信息透明度指数明显提高。这种变化源于 2015 年初山东省启动的新一轮国有企业改革。为深化省属国有企业改革,2015 年 3 月山东省集中出台了《关于深化省属国有企业改革几项重点工作的实施意见》《山东省省管企业财务等重大信息公开暂行规定》等多个国有企业改革文件,这使直管企业财务等重大信息的公开有章可循,具有了强制性意义,国有企业信息透明度建设取得了显著成效。

#### 4. 评价结果分析

通过 2014 年、2015 年两年我国地方非上市国有企业信息透明度的评价和比较可以看出,虽然 2015 年比 2014 年透明度指数有所提高,但整体而言,地方非上市国有企业的透明度仍然极低,2015 年透明度最好的山西省平均得分也只有 44.08 分,位于第十名的广西壮族自治区则只有 16.94 分。而从区域比较看,省(自治区、直辖市、计划单列市)际间差异明显,分数最低的省、市、自治区得分只有 0.22 分。地方非上市国有企业信息公开不仅数量



不足,而且真实性难以识别。以2014年为例,真实性得分前十名的省份中,最高的山西省平均得分也只有35.09分,位于第十名的广西壮族自治区平均得分只有9.63分。此外,地方非上市国有企业及时性披露也较差,从得分情况看,及时性得分前十名中,最高的山西省平均得分只有57.02分,位于第十名的安徽省平均得分只有11.91分。信息公开的完整性总体情况也不佳,企业间、区域间差异较大,完整性得分最高的山西省为73.33分,而得分最低的地区只有1.07分。此外,截止2015年12月,尚有48家地方非上市国有企业未建立企业网站,信息使用者根本无法了解企业的信息。

### 五、思考与讨论

由前面所做分析可以清楚地看出,我国非上市国有企业的信息透明度程度还很低,这种状况与国有企业产权的“全民”性质对国有企业信息公开的内在要求极不相符。那么,国有企业信息透明度为何会如此之低?之前的研究曾把原因归结为强制性披露制度的缺失(慕好东等,2013),然而,进一步的问题是:强制性披露制度为何会长期缺失?这需要正本溯源,进行更深层次的思考和讨论。

1. 政企不分是国有企业信息透明度建设滞后的根源

计划经济时期,我国国有企业一直是作为政府的特殊机构而存在,被赋予了过多的政府职能和社会责任要求。对国有企业功能未能进行性质区分,公益性与商业性国有企业界限不清、管理方法混用,企业的生产经营活动被当成了政府职能的延伸。对企业领导人的管理采用了与党政领导人相同的管理方式,或者说企业领导人的身份一直定位于党政官员。与此相对应,对国有企业信息报告的渠道也是采用“政府机关”做法,自下而上、层层上报。其实,“政企不分”“官商不分”不仅是计划经济时期政企关系的独有特征,而且至今仍然不同程度地沿袭着。正是政企不分这一制度遗产使得国有企业信息透明度建设进展缓慢,且在某种程度上滞后于政府机构。改革以来,这种情况虽然有所改变,但根基还在,影响仍存。基于这样一种特有政企关系的制度背景,国有企业信息透明度的提升程度必然依赖于政府透明度提升的进程。而我国政

府信息公开制度起步很晚,2007年4月颁布、2008年5月实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》是我国第一部政府信息公开的法规。它的颁布和实施标志着我国政府信息公开法制化的开始。政府信息公开的法规虽然有了,但实施效果还只能说是初见端倪,距离“透明政府”建设的目标要求还相距甚远。在这样一种特有政企关系背景下,国有企业信息公开进程缓慢也在情理之中。时至今日,我国国有企业信息(指单个企业信息)公开的法律法规仍是空白,尚未有实质性进展。2008年10月颁布的《企业国有资产法》和在此之前于2003年5月颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》均没有对单个国有企业的信息公开提出明确要求。目前,国有企业信息公开的步伐已经滞后于政府信息公开的进程。可喜的是,党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要“探索推进国有企业财务预算等重大信息公开”。以此为契机,山西、山东等省份相继出台了具有可操作性的直管企业财务等重大信息公开办法或规定。但从制度层级上看,这些省份的国有企业信息公开制度也还只是停留在政策层面,只是处于试点、试验阶段,还没有法规层面的强制性制度安排。

2. 国有企业监管机构的多重角色是国有企业信息公开步履维艰的体制性原因

2003年国务院设立国有资产监督管理委员会。之后,各、省、市、自治区的国资委陆续挂牌成立。作为政府特设机构的国资委,其成立初衷是解决之前长期存在的国有企业多头管理问题,希望国资委切实履行出资人职能,担负起“管资产、管人、管事”的责任。从实践效果看,这一体制性改革确实一定程度上使过去“五龙治水”所产生的管理“越位”“缺位”“错位”的状况有所改观,国有企业监管效率明显向好。然而,尽管从表面看,国资委作为政府特设机构,履行着国有企业的出资人职责,形成了国资委与国有企业的“委托”与“代理”“监管”与“被监管”的特定关系。但从深层次看,国资委也是公民财产的受托代理人,是“看守者”和“经营者”。守土有责,国资委肩负着与国有企业相同的国有资产保值增值责任。从这个角度看,它们又都是公民的受托代理人,都是公众监督的对象。这样一来,

国资委既是国有企业的委托人、监督者,又是国有企业终极所有者——公民的受托人和监督对象。国资委的这种多重角色,决定了它和国有企业之间既相冲突又相一致的角色关系。国有企业信息的公开透明不只是会对国有企业管理层形成巨大压力,同样也会对国资委形成巨大压力。因为国有企业信息公开透明会使国有企业和国资委同样面临质疑甚至是遭批评的风险,这正是国有企业“晒账本”推进缓慢的重要原因。因此,国有企业监管机构的多重角色是国有企业信息公开步履维艰的体制性原因。正是基于这一逻辑分析,本文认为,国有企业信息公开的实质性推动需要超越国资委,由国务院或全国人大常委会通过法规或法律的形式解决制度缺失问题。实际上,早在2008年1月的全国国有资产监管工作会议上,国资委主要负责人就曾提出:“用三年时间,将国有企业的账本向社会公开”(李荣融,2008),但时过八年,这项工作仍进展缓慢。这反映了国资委角色冲突的两难境地。

3. 厘清委托代理链,强化资本运营观,不断提升企业信息透明度,降低代理成本

与民营企业相比,国有企业具有更加复杂的委托代理链条。应注重强化以资本为纽带的委托代理关系,弱化基于行政关联的委托代理关系,以提高资本运营效率,发挥其在区域经济和社会发展中的引导和带动作用。政府应科学规划与正确引导国有资本运营的方向,提高决策民主化与科学化水平,尊重市场机制在国有产权运行中的决定地位,依法行使所有者代理人及国有资本委托人的角色。中央与地方对国有资本的管理责权利需要进一步明确。政府公共管理职能与国有企业出资人职能要分开。政府行政部门对国有企业调控和监管履行的是政府调控职责和市场监管职责,国资委对国有企业的监管履行的是出资人职责,是资本产权所有者权能的行使。随着混合所有制企业大力发展,“管资本”将成为国有企业监管的主要方式,国资委只能通过“资本”这个轴线在企业经营者选聘和经营决策中发挥作用。必须强化资本运营观念,真正实现国有资产监管机构的职能转变,改革国有资本授权经营体制,改组和组建国有资本投资运营公司,以形成国资监管机构以监督为主、国有资本投资及运营公司以资本经营和管理为主、国有企业本

身以生产经营为主的产权结构的新格局。随着以混合所有制企业为资本投资主要客体时代的到来,应特别注意因混合所有制形式所带来的国有资产监管新问题,积极探索产权管理的新机制、新模式,确保国有资本的保值增值。透明度建设是国有企业外部监督机制的重要内容,也是建立有效监督机制的突破口。只有国有企业有了良好的透明度,才可能实现国有企业的有效治理,才能够降低因信息不对称导致的代理成本。

4. 基于公司治理导向,通过立法建章打造阳光国企

经济合作与发展组织(OECD,2008)的调查发现,多数情况下其成员国国有企业的信息披露要求高于普通公众公司,没有一个成员国的国有企业在信息披露和透明度方面比其他公司更为宽松。我国国有企业数量众多、规模庞大,在国民经济中具有支柱作用。如此庞大的国有企业群体如果内部治理和外部治理机制不健全或者形同虚设,国有资产的保值增值必然成为一句空话。国有企业的有效治理不仅需要有效的内部治理结构,更应有切实有效的外部治理机制。而外部治理的基础是通过信息的公开透明来降低信息的非对称性。由于我国至今仍没有关于非上市国有企业年报信息披露的强制性要求,社会公众的知情权还不能得到有效行使。因此,打造阳光国企成为改善公司治理结构、深化国有企业改革的新突破口。前已述及,受角色冲突的限制,国有企业信息公开制度的制定必须超越国有企业监管部门,由全国人大或国务院通过制定法律法规做出强制性制度安排。现行的《企业国有资产法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》都只是笼统规定:国家出资企业应当依照法律、行政法规以及企业章程的规定向出资人(或国有资产监管机构)提供财务和会计信息(或财务状况、生产经营状况和国有资产保值增值状况信息)。《企业国有资产法》也规定了国务院和地方政府应当依法向社会公布国有资产状况和国有资产监督管理工作情况等信息,以接受社会公众的监督。但这些规定没有对单个企业信息公开做出明确规定,也就不可能涉及具体披露的内容及披露方式,所以,国家必须加快国有企业信息公开的立法。考虑到国有企业数量多、类型复杂,既可以制定单独的《国有

企业信息公开法》或者《国有企业信息公开条例》，也可以在《企业国有资产法》和《企业国有资产监督管理暂行条例》中增加国有企业信息公开的相关条款，明确国有企业信息公开的责任。同时，明确国

有企业信息公开的内容、方式和方法。应像 OECD 所倡导的：大型国有企业要按照国际公认的高质量标准披露财务和非财务信息，打造名副其实的阳光国企，实现国有企业的有效治理。

#### 参考文献：

- [1] Bushman, R. M., Piotroski, J. D. & Smith, A. J. What Determines Corporate Transparency? [J]. Journal of Accounting Research, 2004, 42, (2) : 207 - 252.
- [2] Hart. O. Incomplete Contracts and the Theory of the Firm [J]. Journal of Law, Economics and Organization, 1988, (4) : 119 - 139.
- [3] Holmstrom, B. Moral Hazard and Observability. Bell Journal of Economics, 1979, 10, (1) : 74 - 91.
- [4] Jensen, Michael C., Meckling, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure [J]. Journal of Financial Economics, 1976, 3, (4) : 305 - 360.
- [5] Malcomson J. Work Incentive, Hierarchy and Internal Labour Markets [J]. Journal of Political Economy, 1984, (92) : 486 - 507.
- [6] Ross S. The Economic Theory of Agent: the Principals Problem [J]. American Economic Review, 1973, (63) : 134 - 139.
- [7] Rogerson W. The First-Order Approach to Principal-agent Problems [J]. Econometrica, 1985, (53) : 1357 - 1367.
- [8] Sappington, D. Incentives in Principal - Agent Relationships [J]. Journal of Economic Perspectives, 1991, (5) : 45 - 66.
- [9] 程新生, 谭有超, 刘建梅. 非财务信息、外部融资与投资效率——基于外部制度约束的研究 [J]. 北京: 管理世界, 2012, (7).
- [10] 冯根福. 双重委托代理理论: 上市公司治理的另一种分析框架——兼论进一步完善中国上市公司治理的新思路 [J]. 北京: 经济研究, 2004, (12).
- [11] 高明华, 杨丹, 杜文翠等. 国有企业分类改革与分类治理——基于七家国有企业的调研 [J]. 北京: 经济社会体制比较, 2014, (2).
- [12] 郭媛媛. 公开与透明: 国有大企业信息披露制度研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2012.
- [13] 高明华. 中国上市公司信息披露指数报告 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2010.
- [14] 南开大学公司治理研究中心公司治理评价课题组. 中国上市公司治理评价报告 [M]. 北京: 商务印书馆, 2011.
- [15] 经济合作与发展组织. OECD 国有企业公司治理指引 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.
- [16] 经济合作与发展组织. 国有企业公司治理: 对 OECD 成员国的调查 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [17] 李荣融. 所有国有企业三年内向社会公开账本 [N]. 广州日报, 2008, (1).
- [18] 黎文靖, 孔东民. 信息透明度、公司治理与中小股东参与 [J]. 北京: 会计研究, 2013, (1).
- [19] 綦好东, 黄跃群. 我国非上市国有企业信息公开披露: 现状分析与制度设计 [J]. 北京: 管理世界, 2009, (2).
- [20] 綦好东, 王斌, 王金磊. 非上市国有企业信息公开披露: 逻辑与事实 [J]. 北京: 会计研究, 2013, (7).
- [21] 史金平. 国有企业的公共产权与委托代理 [J]. 武汉: 湖北大学学报 (哲学社会科学版), 2002, (3).
- [22] 唐清泉. 从信息的角度剖析国有企业严重的代理问题 [J]. 北京: 管理现代化, 2000, (5).
- [23] 徐林清, 孟令国. 国有企业多重委托代理结构中的合谋现象研究 [J]. 广州: 广东社会科学, 2006, (1).
- [24] 曾颖, 陆正飞. 信息披露质量与股权融资成本 [J]. 北京: 经济研究, 2006, (2).
- [25] 魏明海, 刘峰, 施鲲鹏. 论会计透明度 [J]. 北京: 会计研究, 2001, (9).
- [26] 翟林瑜. 从代理理论看国有企业改革的方向 [J]. 北京: 经济研究, 1995, (2).
- [27] 张维迎. 公有制中的委托人——代理人关系理论分析和政策含义 [J]. 北京: 经济研究, 1995, (4).
- [28] 张政军. 多级委托代理关系与国有企业改革 [J]. 广州: 学术研究, 1998, (2).
- [29] 张肃珣, 李红玉. 管理级次与国有企业代理成本 [J]. 沈阳: 社会科学辑刊, 2009, (6).

## Evaluation and Thinking on Information Transparency of Local Unlisted State-owned Enterprises

——From the Perspective of Principle-Agency Relationship

QI Hao-dong<sup>1,2</sup>, WANG Yu<sup>2</sup>, WANG Jin-lei<sup>3</sup>

(1. School of Accounting, Shandong University of Finance and Economics, Jinan, Shandong, 250014, China;

2. School of Management, Ocean University of China, Qingdao, Shandong, 266100, China;

3. School of Business, Shandong Normal University, Jinan, Shandong, 250014, China)

**Abstract:** The state-owned enterprises are the pillar of our national economy, dominating the key fields, and have played an important role in the sustainable and healthy development of the national economy. The position and the role of the state-owned enterprises are found not only in the huge-scale central enterprises, but also in most of the large-scale local state-owned enterprises. According to the statistic data released by the Asset Management Division of Ministry of Finance from the Chinese Government Network, by the end of October in 2015, the general assets of the state-owned enterprises are 117347.56 billion, among which those of the central enterprises are 63322.65 billion, accounting for 53.96%, and those of the local state-owned enterprises are 54024.91 billion, accounting for 46.04%; the total owners equities of the state-owned enterprises are 39431.26 billion, among which those of the central enterprises are 20427.69 billion, accounting for 51.81%, and those of the local state-owned enterprises are 19003.57, accounting for 48.19%; the operation revenues of the state-owned enterprises from January to October in 2015 are 36790.48 billion, among which those of the central enterprises are 22134.05 billion, accounting for 60.16%, and those of the local state-owned enterprises are 14656.43 billion, accounting for 39.84%.

State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) exercises the rights of the investors on behalf of all citizens, and supervises and manages the state-owned capital by the property bond. However, information transparency of many large-scale unlisted state-owned enterprises is not very satisfactory. The public and external stakeholders can not obtain complete, authentic and timely information of finance, social responsibility and executive compensation of the enterprises. The phenomenon of non-disclosure of important information or the poor quality of information disclosure (the lack of integrity, authenticity and timeliness of information disclosure) is also very common. The information submission of the unlisted state-owned enterprises is strongly limited because the information is only submitted to SASAC and some other specific government departments. There is no mandatory regulation on public information disclosure and the right to know of the public still can not be effectively exercised. These have led to the serious “insider control” phenomenon. The public as investors can not be allocated the residual income and also can not timely and fully get to the information of the operation, the executive compensation of the enterprises and other sensitive key information. Owners of the state-owned enterprises are nominal and the public does not really enjoy the “shareholders” position.

Reform and development are the inevitable requirements for enhancing the vitality and sustainable healthy development of the state-owned enterprises. The same with the central enterprises, the local state-owned enterprises which are of large quantity and widespread also need to deepen the reform and accelerate the development. Improving the governance structure and innovating the governance mechanism form the foundation of the reform and the development of the state-owned enterprises. An important part of improving the governance structure and innovating the governance mechanism is to establish the external governance mechanism, and the basis of which is the improvement of enterprise transparency. However, similar to the central enterprises, the local unlisted state-owned enterprises have also encountered the problems of the evaluation and the improvement of the information transparency. On the basis of establishing the standard of the transparency evaluation of the unlisted state-owned enterprises, this paper analyses and evaluates the 2014 and the 2015 annual information disclosure transparency of the unlisted state-owned enterprises regulated by SASAC of province, autonomous region, municipality city and city under direct planning (hereinafter referred to as “local unlisted state-owned enterprises”) and finally proposes the causes of the problems and the ways to improve. After analyzing the 2014 and the 2015 annual transparency evaluation index of 868 unlisted state-owned enterprises, it's found that the transparency of the Chinese unlisted state-owned enterprises is not satisfactory and the regional and enterprise differences are significant. Superficially, lack of institution is the cause of this problem but “government's over-interference in the state-owned enterprises” is also blamed; and another important factor is the multiple-role of the supervision institutions of the state-owned enterprises. The national nature of the state-owned enterprises determines that all citizens have the right to know and have the right to supervise the state-owned enterprises, and that the state-owned enterprises have the obligation to take the initiative to respond to the concerns of the public and accept the supervision of the public. Therefore, it is necessary to establish a real state-owned enterprise in the light of the legislative construction and realize the effective governance of the state-owned enterprises.

**Key Words:** local unlisted state-owned enterprises; transparency; corporate governance

(责任编辑:舟 山)