

中日国有企业信息公开法律制度比较研究

吴美

(湖南大学, 湖南省、长沙市, 410082)

摘要: 信息公开是落实国有企业外部监督的基础制度, 是打击腐败的利器, 它将权力运行置于阳光之下, 有助于有效监管的实现, 而实现高质量的信息公开还需要配套的法律制度支持。本文通过梳理中日国有企业信息公开制度的相关法律法规, 对国有企业信息公开的责任主体、公开对象、公开内容以及监管机制等进行研究和比较, 从中找出我国国有企业信息公开制度存在的不足, 并提出合理建议。

关键词: 国有企业 信息公开 反腐败 监督制度

中图分类号: D912 **文献标识码:** A

及时有效的信息公开能提高国有企业的透明度, 减少信息不对称所带来的监督盲区, 完善国有企业的监督机制。深化国有企业改革等各项任务均被提上日程后, 国有企业信息公开制度的建设愈发重要和迫切^[1]。虽然我国的多个地方已经正式出台国有企业信息公开的相关规定, 但国有企业信息公开制度尚未正式确立, 我国国有企业公开的信息十分有限导致公众难以有效的参与对国有企业的监督^[2]。本文通过对我国国有企业现行的信息公开制度与日本国有企业信息公开制度的比较研究, 挖掘日本的成功经验, 提出有助于我国国有企业信息公开制度发展和完善的建议。

一、中日国有企业信息公开的相关法律规定

本文仅选取由国有企业的专门性法律法规和国有企业“公有性”所决定的行政管理体系中的相关法律法规所组成的偏行政性质的信息公开制度的规制, 这部分的信息公开制度所约束的国有企业包括上市国有企业与非上市国有企业, 其目的是实现国有企业监管部门对国有企业的有效监管。

(一) 中国国有企业信息公开法律体系

2009年修订的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《全民所有制企业法》)和2008年颁布的《企业国有资产法》(以下简称《国资法》)是我国国有企业的专门法。其中关于国有企业信息公开的规定有:《全民所有制企业法》规定了职工通过职工大会对国有企业行使民主管理, 并听取和审议企业经营管理等事项的报告^①;《国资法》则规定了三个层次的国有企业信息报告或公布制度^②。

针对我国国有企业监管的行政法规和部门规章则数量较多, 尤其是在国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)成立后制定了不少管理规章, 其中不少对国有企业的信息公开作出了规定。主要有国务院2003年颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》(2011年修订)和国资委颁布的《企业国有产权转让管理暂行办法》(2003年颁布)、《企业国有资产统计报告办法》(2004年颁布)、《中央企业财务决算报告管理办法》(2004年颁布)、《中央企业发展战略和规划管理办法(试行)》(2004年颁布)、《中央企业财务预算管理暂行办法》(2007年颁布)。

此外, 在十八大确立加强政府信息公开和深化国有企业改革战略后, 国务院自2015年起每年向政府机构印发年度的政务公开工作要点, 对信息公开工作作出部署。这其中也有对国

^①参见《中华人民共和国全民所有制工业企业法》第四十九条、第五十一条、第五十二条。

^②参见《中华人民共和国企业国有资产法》第十三条, 第十五条, 第十八条, 第五十四条, 第六十三条, 第六十六条。

有企业信息公开的工作部署,国资委应当根据国务院制定的政务工作要点进一步推进国有企业信息公开,这对推进我国国有企业信息公开也起到了重要作用^①。

(二) 日本国有企业信息公开法律体系

日本国有企业^②的信息公开以日本行政信息公开制度为依托,以《关于行政机关保有的情报公开的法律》(1999)(以下简称《信息公开法》)、《行政机关程序》(1993)和《公文管理法》为法律依据,并通过《独立行政法人等信息公开法》(2001)(“等”中包日本国立大学法人以及特殊法人和认可法人)将日本国有企业信息公开与日本行政信息公开制度有机结合,最终使得国有企业信息公开的义务主体、公开范围、公开方式、救济和惩治等方面有着明确的法律规定。

而在日本行政信息公开制度确立之前,日本政府于1996年制定了《行政改革日程表》,规定关于特殊法人的财务公开应根据附件《特殊法人财务内容公开的推进方案》,明确了日本国有企业的财务公开制度^③。1999年,日本制定了《关于行政机关保有的信息公开的法律》(简称《信息公开法》),其中对国有企业的信息公开虽没有作出具体规定,但第42条规定“对应特殊法人的性质和业务范围,推进特殊法人保有的情报的开示及提供,采取关于情报公开的法制上的措施及其他必要措施”。^④同年7月日本特殊法人信息公开研究委员会是根据《信息公开法》第42条规定而设立^⑤,并向国会提交了法律提案,最终于2001年日本制定了《独立行政法人等保有的信息公开法》以附表列举的形式将特殊法人纳入了信息公开的义务主体。

同时,日本国有企业有着相对应的特别法,这些专门性法律中关于国有企业的信息公开主要是规定了国有企业必须向政府主管部门进行财务报告^⑥。根据日本国有企业相对应的专门法规定,日本每个国有企业都有着法定的政府主管部门(或主管大臣),如日本电信电话公司由总务部主管,而国有企业必须将每个事业年度的资产负债表、损益表以及事业报告书以及其他可以表明公司财产、损益或业务状况的文件提交给政府主管部门。在日本行政信息公开制度确立后,作为行政机关的国有企业主管部门,在履行国有企业监管职责时,所制作的有关国有企业信息的行政文书是要面向社会公众公开的。

通过对中日国有企业信息公开的法律法规梳理和比较,不难发现我国国有企业信息公开制度依据的法律法规层级整体较低,多为行政法规和部门规章,缺乏专门性的国有企业信息公开法,相关规定多散见于国有企业监管规章中,内容也以信息报告为主,关于面向社会公众的信息公开的规定较少。而日本国有企业的信息公开法律体系较为完善,除了完善的行政信息公开体系,以及具有针对性的国有企业专门法,日本还专门制定了推进国有企业信息公开的法律法规,最终构建了较为完整的国有企业信息公开法律体系。

二、中日国有企业信息公开制度具体内容比较

为了更加深入地对中日国有企业信息公开制度进行研究,下面将主要从信息公开的责任主体与对象、内容、监管等具体内容做出较为详尽比较:

(一) 信息公开的责任主体与对象

中国国有企业信息公开的责任主体是履行国有企业监管职责的行政机关,这些行政机关

^① 参见国务院政务公开文件 http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/18/content_5065392.htm。

^② 在日本,政府所有或政府控股并由政府直接或间接控制经营的企业称之为“公企业”,日本现有的中央级的公企业主要包括“政府现业”和“特殊法人”两种类型,根据特别立法而成立的独立的法人就是特殊法人,日本现有的32个特殊法人都有着对应的特别法,本文的日本国有企业仅指进行营利活动的那部分日本特殊法人。

^③ 特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見 http://www.soumu.go.jp/main_content/000121084.pdf, 访问于2017年12月2日

^④ 参见日本邮政股份公司的《日本邮政股份公司法》第十二条,第十三条,第十四条。

负有向社会公众进行国有企业信息公开的责任。但是我国国有企业仅负有向履行国有企业监管职责的职工和行政机关进行行政报告的责任。尽管社会公众基于全民所有制享有对国有企业的监督权，但《国资法》等相关法律法规均未对国有企业向社会公众进行信息公开提出明确要求，而《政府信息公开条例》第三十七条的规定也仅是涉及部分公共企事业单位在提供社会公共服务过程中制作、获取的信息的公开的原则性规定，因此，我国国有企业仅仅在商事法律领域成为企业信息披露的责任主体。

日本国有企业信息公开的责任主体则包括了国有企业和国有企业监管部门，并且由法律规定直接面向公众公开。《独立行政法人等信息公开法》将日本国有企业纳入了信息公开的责任主体，而按照日本《信息公开法》国有企业监管部门须向社会公众公开其在履行监管职责中收集制作的国有企业信息。日本国有企业相对应的特别法中也有明确的条文规定了国有企业负有向公众进行信息公开的义务，例如《日本邮政股份有限公司法》第十六条根据规定公司须按总务省令的规定将总务省令规定的信息予以公开^①。

（二）信息公开的内容

我国国有企业信息公开的内容包括以下部分：《国有资产监督管理信息公开实施办法》在第七条规定了国资委应主动向社会公众主动公开国有企业的以下情况：国有企业改革重组、建立现代企业制度和所出资企业董事会试点、法制建设、履行社会责任、节能减排、安全生产等有关工作情况；国资委代表国务院向所出资企业派出监事会有关情况；生产经营总体情况；国有资产有关统计信息；国有资产保值增值、经营业绩考核总体情况；企业负责人职务变动及公开招聘有关情况。《企业国有产权转让管理暂行办法》第十四条规定转让方应将产权转让公告委托产权交易机构刊登在在省级以上公开发行的经济或者金融类报刊和产权交易机构的网站上，公开披露有关企业国有产权转让信息。以及符合《政府信息公开条例》第二条规定成为政务信息的国有企业相关信息依照该条例公开，以《国务院国资委 2017 年政务公开工作要点》为例，国资委等应依法依规向社会公开中央企业生产经营、国有资产保值增值等总体情况，中央企业年度考核和负责人年度薪酬情况，中央企业改革重组结果，中央企业负责人重大变动，监事会对中央企业监督检查情况等。

总体来说我国国有企业信息公开所涉及的内容是国有资产监管机构在履行监管职责的过程中获取的由国有企业提交的相关信息，内容多集中于对国有企业的财务监督、国有资产总体情况以及风险控制等。

而由于有国有企业的直接参与，日本国有企业信息公开的内容相对较丰富。根据日本的《独立行政法人等保有的信息公开法》和国有企业相对应的特殊法，国有企业须定期向公众公开其经营状况、财务会计、检查情况、董事监事的基本情况和人员工资状况等；根据日本《信息公开法》国有企业的主管部门也要公开所管辖的特殊法人的监管信息，如总务厅行政管理局每年编制出版的《特殊法人总览》其中包括了日本国有企业的增减情况、资本金情况、董事会名单、业务范围、会计原则、政府补贴明细、收支情况等。^[5]日本特殊法人等改革推进本部还以其工资水平与国家公务员相比较的方式，公布其员工和经营者的薪酬水平^[6]。

（三）监管机制

对于我国国资委的信息公开职责，《国有资产监督管理信息公开实施办法》第二十四条规定了要建立国资监管信息公开工作考核制度、社会评议制度和责任追究制度；第二十七条规定了罚则：国资委相关部门违反规定，不依法履行信息公开义务，公开不应当公开的信息由驻国资委监察局责令改正，情节严重的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。此外，《国资法》第六十三条规定了各级人民代表大会常务委员会通过听取和审议本级人民政府履行出资人职责的情况和国有资产监督管理情况的专项工作报告，

^①日本政府门户网：总务部-信息公开制度

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/index.html

组织对本法实施情况的执法检查等，依法行使监督职权。我国国有企业信息公开中大部分信息是国有企业提交的行政报告信息，由于缺乏专门的信息公开监管制度，这些信息的审核和监督工作主要由国有资产监督管理部门或人民代表大会来进行。但是，由于国有企业和国有资产监督管理机构往往联系密切，而人民代表大会的监督也只有原则性的规定，在没有第三方监督力量的参与下，公开的国有企业信息的及时性、客观性难以保证^[7]。

日本国有企业的信息公开监管制度则是根据《独立行政法人等保有的信息公开法》的规定直接适用了日本《信息公开法》的相关规定。其中情报公开审查会是信息公开的监管机构，《信息公开法》第 18 条至第 35 条更是详细规定了信息公开审查会的设置、工作体制、调查审议权限及程序等内容。信息公开审查会的职能是针对行政机关的咨询进行调查审议，提出该情报应否公开的意见及理由；处于第三者的中立地位，对有关情报公开的处分不服的案件进行审理等^[8]。

三、对我国的启示

通过对比中日两国的国有企业信息公开制度，并结合我国国有企业信息公开中存在的不足，本文提出以下几点建议：

首先，制定《信息公开法》，完善我国政府信息公开制度。信息公开作为落实国有企业外部监督的基础工程，不仅需要明确社会公众在国有企业信息公开中的应有的监督权利和实现方式，还要确立国有企业信息公开的内容、程序、监督与问责机制，而立法是最为基础和有效的途径。日本国有企业的信息公开依托于日本《信息公开法》有效的利用已经确立的政府信息公开制度，以实现更好的国有企业的信息公开。相比之下，我国国有企业信息公开和政府信息公开都还处于制度的发展过程，而两者其实可以有机的结合起来，以合理的架构将国有企业信息纳入行政信息公开制度的规则。

其次，扩宽国有企业信息公开对象。国有企业信息的公开对象应当为国有企业的所有监管者，包括社会公众。目前，我国国有企业信息公开范围过于狭窄，不利于公众参与到国有企业的监督活动中。国有企业的治理应当有广泛的利益相关者参与，而拓宽国企信息公开的范围，是优化国有企业治理的前提条件。

最后，加强国有企业信息披露监管。我国要完善相关的法律法规，保障国有企业公开的信息的及时性和客观性。首先，要建立国有企业公开信息的核查监督制度，以及未履行信息公开职责的责任追究制度。其次，还应当积极优化国有企业的治理结构和内部控制制度，为信息披露质量的提高提供坚实的保障。

有效的信息公开对于完善国有企业治理，以及推进国有企业改革具有重要意义，而信息公开制度的完善需要从顶层设计出发，从完善立法开始。只有通过不断汲取有益经验并结合具体情况加以改进，完善国有企业信息公开制度，才能实现我国国有企业的有效治理。

参考文献

- [1] 刘利,中美国有企业信息披露比较研究及其对国有企业监管的启示[J].北京邮电大学学报(社会科学版), 2016,18(2):60-64
- [2] 王金磊,慕好东.国有企业信息公开披露:先行实践与推进对策[J].财务与会计,2015(11):46-48.
- [3] 肖兴志,韩雪莲.日本特殊法人的财务公开制度[J].现代日本经济,1999(4):46
- [4] 刘杰.日本情报公开制度概论[J].法学论坛,2000,15(5):55-62.
- [5] 郭永庆.日本特殊法人制度的形成与演变[D].东北财经大学,2007,19
- [6] 刘昌黎.日本控制国家公务员和公共企事业薪酬的做法与成效[J].现代日本经济, 2010(4):30
- [7] 曾娟.非上市国有企业信息披露体系完善探讨[J].财会通讯, 2017(34):26-27
- [8] 鲍迪.现行日本政府信息公开制度研究[D].西南政法大学, 2016,12-21

Comparative Study on the Legal System of Information Disclosure of State-owned Enterprises in China and Japan

Wu Mei

(Hunan university, Changsha Hunan, 410082)

Abstract: Information disclosure is the basic system for implementing the external supervision of state-owned enterprises and is a weapon against corruption. It puts power under the sun and helps to achieve effective regulation. The realization of high-quality information disclosure also requires supporting legal system support. This article reviews the relevant laws and regulations of the information disclosure system of state-owned enterprises in China and Japan, and comparing the responsibility, objects, contents and supervision mechanism of the information disclosure of state-owned enterprises, to find out the deficiencies, and make reasonable proposals suggestions.

Keywords: State-owned enterprise; information disclosure; Anti-corruption; supervision system

作者简介:吴美,女,湖南大学硕士研究生,研究方向为经济法学。