



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/ISAR/19
8 August 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
投资、技术及相关的资金问题委员会
国际会计和报告准则政府间专家组
第二十届会议
2003年9月29日至10月1日，日内瓦
临时议程项目3

落实公司治理公开要求的主要问题

贸发会议秘书处的报告

执行摘要

国际会计和报告准则政府间专家工作组(会计和报告准则专家组)第十九届会议 2002 年 9 月 25 日至 27 日在日内瓦举行，要求进行有关公司治理透明度和公开要求的实地案例研究。因此，进行了关于落实公司治理公开要求的主要问题的五个国家案例研究。所研究的国家是巴西、法国、肯尼亚、俄罗斯联邦和美利坚合众国。

本报告概要介绍了这些案例研究的主要结果。在研究过程中，会计和报告准则专家组第十九届会议讨论的公司治理透明度和公开要求被作为参照基准。研究的详细结果可见于下列文件：TD/B/COM.2/ISAR/19/Add.1、TD/B/COM.2/ISAR/19/Add.2、TD/B/COM.2/ISAR/19/Add.3、TD/B/COM.2/ISAR/19/Add.4 和 TD/B/COM.2/ISAR/Add.5。

目 录

	<u>页 次</u>
一、导言和背景.....	3
二、有关国家案例研究报告的重要意见	4
A. 总的意见.....	4
国际趋同.....	5
B. 共同点.....	7
公司治理法规.....	7
私营部门.....	8
美国规则的影响.....	9
审计要求.....	10
会计和审计准则.....	10
信息的获得.....	11
更多地公开社会和环境信息	12
其他共同点.....	13
C. 差异.....	13
三、与《国际会计和报告准则》的透明度和公开要求相比较的公开 办法.....	14
四、结论.....	16

一、导言和背景

1. 国际会计和报告准则政府专家工作组(会计和报告准则专家组)的任务是促进公司治理的透明和公开。根据这一任务,会计和报告准则专家组第十九届会议讨论了有关公司治理公开要求的最佳做法。讨论是在贸发会议秘书处根据公司治理公开问题特设专家组题为“公司治理透明度和公开方面的要求”的非正式协商情况编写的报告(TD/B/COM.2/ISAR/15)的基础上进行的。

2. 该报告的目的是,向发展中国家和经济转型国家的管理机关和企业提供一种技术手段或检查清单,以帮助它们制定自己的公司治理公开指导原则。它提供了不同国家要求或建议采用和(或)企业用来说明公司治理情况的一系列公司治理公开的最佳做法。检查清单还表明,关于公司治理公开内容的意见日益趋同。

3. 会计和报告准则专家组讨论之后一致认为,在公司治理透明度和公开要求方面,特别是落实方面还需要进行进一步工作。专家组建议,这方面的进一步工作包括地方案例研究和落实指导。专家组一致认为,会计和报告准则专家组第二十届会议应审议实地案例研究,并考虑会计和报告准则专家组对公司治理的实际措施可作出的贡献。

4. 因此,将进行五项案例研究。这些案例研究的目的是,提供有关国家公司治理公开的概况并突出说明落实问题。研究应使人们深入了解选定国家为改进公开做了些什么,以及这些国家在落实国际最佳做法方面遇到哪些挑战。每项案例研究均可用来吸取有关国家的教训,并与有意通过落实关于提高透明度和改善公开的要求的其他成员国分享经验。

5. 本报告的目的是总结国家案例研究的结果并找出共同的问题。这种分析是将全球原则纳入国家政策的一个重要前提条件。它还可有助于各国修订和落实公司治理办法。

6. 这次研究的对象是巴西、法国、肯尼亚、俄罗斯联邦和美利坚合众国。它们之所以被选定为案例研究对象,是因为它们在不同经济发展水平、金融市场复杂性和公司治理进步程度方面具有代表性。另外的考虑是国家内部具体发展事态的相关性。

7. 专家组觉得,还有一些国家也可作为对与良好公司治理公开有关的问题进行分析的很好依据。但由于资源有限,不能将它们列入本阶段研究的范围。在认为

有必要以及资源许可的情况下，为在落实最佳公司治理公开办法方面向发展中国家和经济转型国家提供指导，在晚些阶段还可进行更多案例研究。

8. 每项研究都结合下列方面论述公司治理公开问题：公开的体制和法律基础，包括股票交易；行为准则和公司惯例；评估选定国家的公开要求如何反映最佳做法以及企业一般如何遵守这些要求；执行方面的问题概述。必须指出，详细研究企业遵守有关法规/要求的情况不属于这些案例研究的范围，但可以作为进一步研究的主题。

9. 根据贸发会议/会计和报告准则专家组提供的纲要，对每个国家的公开要求，包括财务和非财务公开，进行了审查。虽然不可能了解所有的公开做法，但现有资料足以提供可靠情况。

10. 本文按照对选定各国相同和不同的意见分类总结了对国家案例研究报告的重要意见，以贸发会议/会计和报告准则专家组的报告为参考基准，概述了治理公开的要求，还突出论述了公司治理公开方面的主要执行问题。

二、有关国家案例研究报告的重要意见

A. 总的意见

11. 必须看到，案例研究所选定国家的发展水平不同，应将在这方面显示的一些差异看作固有差异。虽然多数差异不属于本文分析的范围，但从公司治理角度来看，有些差异非常重要，值得一提。下面所述就是一些这类差异。

12. 资本市场和经济的规模。内在的差异之一就是，市场规模及其相对于国家经济的重要性的不同。肯尼亚市场最小，美国市场最大。巴西、肯尼亚和俄罗斯联邦的流通性有限，这使得大投资者很难在不造成股票价格大幅度波动的情况下进行买卖。在国有程度方面，也存在着很大差别。在肯尼亚，最大的企业都是由政府控制的，在国内生产总值中所占份额大于大型私营企业。在美国和法国，政府拥有的生产能力都很低。

13. 在 market 管理经验方面也有很大差别。有些国家，如俄罗斯联邦，最近才建立市场。另外一些国家，例如肯尼亚，建立了较新的市场。巴西、法国和美国都有很久的市场传统。

14. 对市场的信任不同。另一个根本性差别在于各国对本国资本市场的信任。在美国，大量的公司重编财务报表动摇了对财务制度的信任，使人们对其可靠性产生疑问。然而，美国又是一向非常相信市场和作为一种监督工具的帐务公开的国家。另一方面，在巴西和俄罗斯联邦则仍然可以发现，人们不仅对证券市场，而且对帐务公开的程度和有效性都抱有深刻的怀疑。

15. 管理办法的差异。某些国家的正式法规较多。例如，法国的传统要求有实质性法规。另一些国家，如美国，则偏重于依靠以公开为主的法规。然而，美国以公开为主的传统做法正在向更具有实质性的法规、更大程度的参与管理和重在强化执行转变。巴西则相当偏重于依靠证券市场监管机关颁布的自愿治理准则、股票交易所的上市要求和私营部门的主动行动。自愿办法是巴西改革的一个重要组成部分。俄罗斯联邦也有管理机关颁布的自愿准则。各国还根据当地情况确定了非常不同的先后顺序。例如，在肯尼亚及其邻国，确保政治稳定是经济增长的根本前提条件。在法规得不到执行的情况下，就谈不上私营部门的良好治理。总的来说，关于如何应对大量不同问题和当地情况的明确概念似乎刚刚开始出现。某些议定的治理原则的落实仍然是一个棘手问题。

16. 所有权结构。最根本的差异之一在于企业所有权的结构。在多数国家，对企业的控制权都集中在少数股东手上。在巴西、肯尼亚和俄罗斯联邦，集中所有权是准则。具有盎格鲁撒克逊传统的美国和其他国家的所有权一般都很分散。在外国投资者开始购买法国企业股权之前，法国一般被认为处于两者之间。目前，外国投资者控制了法国六个大型企业的一多半，因此，可能会改变力量平衡。不同的所有权结构一般会与不同的治理问题有关。所有权集中的国家首先会关心确立和保护某些特定少数股东权益的问题。另一方面，所有权分散的国家似乎更关心如何调节股东和管理人员的利益。

国际趋同

17. 在建立良好公司治理制度和作为其一部分的公开方面存在着许多共同因素。在什么是良好治理及其目标的问题上已经有了共识。但直到最近，对治理的含义仍有争论。关于什么是良好治理的共识只是最近才有的。多数国家准则在原则上是一致的，也有许多准则在细节上是一致的。准则的目的是维护股东的权益，支持

在董事会中独立和力量均衡的主张，承认透明和公开的重要性。多数建议成立促进有效力量均衡的董事会机构，如独立的委员会，特别是审计委员会。

18. 国际参考基准是明确的。公司治理良好做法的重要国际参考基准日益为人们所接受。1999年，金融市场稳定论坛(稳定论坛)明确了12项基本准则；它认为，要建立和保持良好财务制度，要避免再次出现1997年的亚洲危机，就应当采用这些准则。稳定论坛的《标准手册》将经济合作与发展组织(经合组织)的《公司治理原则》确定为治理方面的国际参考基准。基本公开准则是国际会计准则理事会(会计准则理事会)颁布的《国际财务报告准则》(财务报告准则)、国际会计师联合会(会计师联合会)的《国际审计准则》和国际证券管理委员会组织的《证券管理的宗旨和原则》。这些准则是公认的国际治理准则的核心。

19. 其他重要国际准则和研究结果也可作为参考基准。这包括国际公司治理网(公司治理网)的治理准则及其关于表决办法的准则，欧洲股票经纪人协会(股票经纪人协会)的公司治理准则以及英联邦公司治理协会(公司治理协会)的公司治理准则。每种准则都是针对企业的。经合组织的《公司治理原则》的不同在于，其原则是以决策者为主要对象的唯一准则。虽然国家准则所反映的是当地的治理办法，但多数最近制定的治理办法也大量借鉴了从以前的编撰中获取的知识。因此，即便是国家准则也越来越多地反映出国际共识。贸发会议/会计和报告准则专家组的《公司治理透明度和公开要求》所针对的既有决策者又有企业，是对这类准则的最新补充。

20. 关于参考基准的国际协议有助于采取一致行动。在接受国际参考基准之前，有关治理的大量辩论都是围绕着内部和外部治理制度的相对利弊进行的¹。对国际参考基准的接受使得辩论开始走向更实际的问题。被接受的国际参考基准使国际机构能更突出其援助重点。世界银行的全球公司治理讲坛目前正在与经合组织合作

¹ 外部治理模式在美国、联合王国和另外一些国家很普遍，这些国家传统上都依靠股票市场为企业提供资金。所有权一般都分散在许多股东手上，首席执行官和管理人员相对于所有者而言享有相当大的自主权。市场机制，包括并购和出售造成的股票价值下跌，对企业产生制约作用。常见于多数其他国家的内部治理的一般特点是所有权集中，这种结构有助于对管理人员实行密切监督以及密切管理者和股东之间的关系。银行可起制约作用。内部治理模式可明显有助于密切监督，但却未能证明对预防管理不善和蒙骗股东更有效。

向世界提供关于治理的政策咨询。在没有公认的治理原则的情况下，这种努力就会明显缺乏重点。贸发会议/会计和报告准则专家组的公司治理公开最佳做法清单也是根据关于什么是公司治理的市场透明度和公开的共识编制的。人们还承认，为确保共同点的实际落实，还需要更多国际上的指导。

B. 共 同 点

21. 即便在什么是良好治理的问题上有相当多的共识，但正如人们所经常说，也“没有包治百病的万灵丹”。各国之间的差异被认为是制定普遍适用原则的障碍。虽然各国之间的差异可能很大，但在原则方面，如果说不是在落实方面，似乎有相当多的共识。

22. 下述方面可概括为公司治理公开的共同点。

公司治理法规

23. 对公司治理的重视。总的来说，对治理的兴趣日益强烈，而公司治理肯定是现时最令人瞩目的。直到最近之前，人们对治理的兴趣一直是有限的，治理运动现在才真正开展起来，在各方面都展开了活动。案例研究表明了各国的行动程度。在所研究的每个国家，公司治理改革都已进入政府日程。所有这些国家最近都对其立法进行了改革，有些还是深刻的改革。

24. 一些企业最近的失败促进了对治理办法的改进。这些失败证明，任何国家，不论大小及市场传统如何，都不可能避免治理问题。然而，目前令人不安的市场和经济情况一旦消失，人们就可能忘记治理的重要性，即使不忘记，治理项目的进行也会放慢或者暂停，直到下一次危机迫使人们重新进行审查。

25. 实行问题是一个共同点。在各国中如果突显出一个问题，那就是，实行是一个压倒一切的问题。如果不是所有国家，也是多数国家都有大量实质性管理和公开要求，广义而言，其中应已经包括多数基本的治理公开。然而，没有能有效监察违法行为并给予惩罚的管理机关，公开制度就不会起作用。

26. 公司治理和公开的改进工作的主要关注对象是上市企业。在所研究各国，上市公司都是管理机关和法规所关注的重点。然而，在所有国家，中小企业在国民

经济中都起着最重要作用。还有一些没有上市的大企业、对社会影响也很大，但却逃避了公开要求。因此，对这方面应当给予更多注意。

27. 规定和自愿办法。在可能的情况下，企业一般都倾向于自愿公开办法。有人批评实质性法规是因为少数的违规行为对多数的惩罚。企业一般看中的是自愿办法的优点以及在某些情况下自我约束的优点。它们的理由是，自愿采取较好公开办法的企业能提高其市场信誉，资本费用较低，现金流动情况较好，可获得较高价值。自愿办法的另一个优点是，可有助于避免敷衍了事的公开或“形式化”。另一方面，自愿主义也有其局限性。最需要改进的企业可能不会做出反应。而且，不受监督、约束和惩罚的自愿主义会为广泛滥用打开方便之门。在商业道德意识没有深刻扎根于社会和企业领导头脑的情况下，自愿主义也会有其局限性。自愿主义也难以鼓励广泛的系统变革。

28. 有关各方之间的协调。在所审查各国，似乎都有一系列管理机关在处理与治理有关的问题。这可能会导致要求不一致，并给企业带来其他问题，使企业穷于应付不同目的的信息公开要求。例如，某些与治理有关的公开要求可能主要和会计有关，某些要求可能与股东权益有直接关系，而另一些公开要求所反映的则是社会利益。因此，在公司治理公开方面，可能需要努力协调各种事态发展。

私营部门

29. 在私营部门也可看到很多活动。多数国家已经制定了治理准则。案例研究表明，股票交易所、治理协会和评定机构正在越来越多地采取行动。私营部门的这些行动所产生的影响各不相同：股票交易所制定的规则可能具有法律效力。另一方面，治理准则可能是自愿性的。二者均可能有效。在所审查各国，工商业组织都把治理放在其日程上的优先地位，并为改善实际治理提供培训和其他服务。可以说，在所审查国家，公司治理都以这种或那种形式成为每个上市企业讨论的主题。

30. 增强的意识。媒体和评定机构等组织在使治理问题经常受到注意方面起着关键作用。在多数所审查股票交易的数额中一般都占有相当比重的外国投资者希望见到他们在国际市场上见到的公开要求，他们对传播这种知识可以发挥重要作用。

美国规则的影响

31. 美国规则也是一种参考基准，对所研究各国都有影响。和国际准则一样，美国的治理和公开办法具有广泛的国际影响。美国办法与金融稳定论坛等国际论坛确定的做法的主要差别是：美国的准则不是议定的，不像国际参考基准那样经过国际协商。然而，美国的准则却极为重要，因为它制约着世界最大的证券市场，这个市场不仅是美国公司，而且是全世界相当多大公司的注册地。美国规则，特别是 2002 年的《萨班斯-奥克斯利法案》(《萨氏法案》)在所有其他案例研究国家都经过了研究和讨论。

32. 《萨氏法案》具有广泛的国际影响。2002 年的《萨氏法案》值得再提一下。它对在美国股票交易所上市的外国企业以及二级和三级美国银行证券存单(证券存单)有深刻影响，因为这些企业不享受该法规的任何例外。在某些领域，这有深远影响。多数外国企业不得不成立承担新责任的独立审计委员会。主管人员要承担新的义务，如签发财务报表，如果有误报，会受到严厉惩罚，包括罚款和在美国服刑。审计必须符合《萨氏法案》，特别是对审计独立的强化要求，包括对审计人员可向客户提供服务的限制。这可能会和外国企业的本国法规发生冲突。在对美国的案例研究中，还较详细阐述了许多其他要求。

33. 《萨氏法案》向国际范围的延伸引起了一些国家的恐慌。《萨氏法案》向国际范围的延伸使得有企业在美国上市的多数国家产生忧虑。一些国家，特别是欧洲联盟国家，认为《萨氏法案》是对其制定本国规则能力的威胁。另一些国家正在考虑《萨氏法案》中那些做法适合在本国采用。虽然对美国的做法有争议，但在美国上市却是自愿的。一些原准备在美国上市的欧洲企业据说现已暂停执行有关计划，以便能进一步考虑新规则的影响。

34. 《萨氏法案》的审计委员会要求正在造成问题。《萨氏法案》的最大影响之一就是，它要求企业成立完全由独立董事组成的审计委员会。虽然多数美国企业都有审计委员会，但也有许多企业没有，而有审计委员会的外国企业就更少。世界上完全由独立董事组成的审计委员会很少，实际问题是，到哪里去寻找必要数目的合格董事(以及如何定义“独立董事”)。更令人困惑的可能是给予美式审计委员会的新权力。从法规通过时起，它们就必须决定审计员提供的服务，并且比以往任何时候都更直接负责与审计员的关系。

35. 变化会与公司法发生冲突。例如，在巴西和俄罗斯联邦，责任分别与公司法规定的“财务委员会”和“修订委员会”的责任发生冲突。巴西和俄罗斯联邦的财务委员会和修订委员会的任务和责任范围都小于审计委员会，其主要责任不如说只是监督执行法律和规章。虽然许多企业可能会争取改变其当地结构，使其被美国承认为审计委员会，但要改变财务委员会和修订委员会的职责以使其适合《萨氏法案》的要求，可能需要重新制定公司法。

审计要求

36. 审计委员会和审计员的作用需要进一步研究。即便是在没有美国的事态发展的情况下，人们也在研究审计委员会的作用以及审计员和企业之间的关系。在所研究各国，对专业化和独立性正在提出越来越多的要求，而且正在考虑加强审计员的责任。对一些国家来说，就如何成立审计委员会以及如何帮助它们达到新的期望提供实际指导将是有益的。

会计和审计准则

37. 《国际财务报告准则》是一个已明确的目标。除肯尼亚以外，在所调查各国，与《国际财务报告准则》一致都是一个已明确的目标。多数国家都对其落实表示了各种忧虑。所忧虑的问题包括：《国际财务报告准则》某些规则的复杂性，特别是金融票据及其价值的公正核算，翻译困难，对某些准则的实质的意见分歧，资本市场的有限规模²以及对第一次实际执行《国际财务报告准则》的有限指导。现行会计业务，特别是中小企业的会计业务主要受税务驱使这一性质也造成一些问题。在美国，有人担心，对作为证券市场最基本功能之一的会计管理可能会失去控制。

38. 正式执行《国际财务报告准则》的国家很少。肯尼亚是正式采用和执行《国际财务报告准则》的两个国家之一。迄今只有两个国家这样做这一事实表明，推行过程充满了困难。在如何管理向《国际财务报告准则》的过渡方面缺乏经验和指导，因而加大了与采用相联系的风险。尽管如此，方向已经确定。俄罗斯联邦计划在 2004

² 国际财务报告准则主要是为在金融市场上筹资的公司制定的。

年使其上市公司达到完全一致，欧洲联盟国家准备在 2005 年达到《国际财务报告准则》的要求。

39. 如何适当执行《国际财务报告准则》尚不明确。执行《国际财务报告准则》有一系列办法，包括逐条全部采用；修改本国准则以使其在本质上与《国际财务报告准则》达到一致；只采用其中某些规则；说明本国做法与《国际财务报告准则》没有矛盾。国际会计准则理事会的准则制定者倾向于看到逐条采用《国际财务报告准则》和没有偏差的解释。但是，这种办法的实际可行性尚没有证明。

40. 《国际财务报告准则》有搀水的切实危险。有些人表示担心《国际财务报告准则》可能被搀水(所谓淡化《国际财务报告准则》)，在不同国家可能出现不同版本的《国际财务报告准则》。例如，欧洲联盟财政部长理事会最近表示可能推迟执行第 32 条和第 39 条国际会计准则，这两条要求出售某些资产和债务要标价。³ 有些人表示认为，要求公正核算价值的国际会计准则似乎会使许多企业，特别是保险企业破产。在执行《国际财务报告准则》方面，需要进一步指导和进行更多案例研究。国际会计和报告准则专家组最近为符合《国际会计准则》/《国际财务报告准则》的中小企业制定了会计指导原则。

41. 在执行《国际会计准则》方面似乎没有相同的动力。在所研究各国，似乎没有执行《国际会计准则》的相同动力。《国际会计准则》还没有获得国际证券委员会组织(证券委员会组织)对《国际财务报告准则》的相同程度的承认，国际会计联合会正在像《国际财务报告准则》被证券委员会组织接受之前升级那样努力使《国际会计准则》升级。

信息的获得

42. 获得信息是一个普遍关注的问题。多数国家都不仅在努力加强对档案的了解，而且在通过股东大会加强与主管人员和董事的接触。利用现代信息技术也很普遍。例如，在巴西和美国，企业可利用电子手段存档，有关用户可下载这种信息。但是，档案的质量和数量是有差别的。

³ 第 2520 次理事会会议第 201 号新闻公报，经济和财政事务，2003 年 7 月 15 日，第 14 页。

43. 企业也在广泛利用互联网。在巴西等国家，互联网有了巨大发展，其公司和管理机关的网站具有很高水平，与国际上最好的网站相比也不逊色。最初被一些公司用作销售工具的互联网现在可向市场和投资者提供真实信息。它还可以使小投资者与那些可利用网络服务和其他信息来源的机构投资者处于更平等的地位。

44. 互联网可提高透明度，但不等于正式公开。虽然互联网可显著提高透明度，但作为一种公开的法定渠道，它还没有得到完全承认。在美国，新法规要求，某些公开信息要提交市场管理机关并在互联网上公布。总的来说，与通过互联网公开有关的法规还在发展阶段。互联网还引起了与其全球扩展及其管理的国际效应有关的问题。尽管有与其作为一种公开渠道的地位有关的公开问题，其作为一种迅速、经济合算的信息传播手段的潜力已被证明。

45. 一些国家担心不能被理解。这个问题的一种表现就是，越来越多地用英文公开。在法国，英文似乎和法文一起被作为正式财务语文。法国企业在以英文作为正式语文的 Euronext 交易所的 NextPrime 和 NextEconomy 两部分中越来越多地使用英文。巴西适应外国投资者的需要，要求在最高级的上市中使用共同商业语文。在美国，虽然用英文公开显然不是问题，但立法机关和管理机关越来越多地要求用“普通英文”公开。美国的许多公开被批评为晦涩难解。金融市场专业人员编写的公开资料被认为是事实上正确，但完全不可理解——有时甚至对编写材料的专家也是如此。

更多地公开社会和环境信息

46. 社会和环境信息的公开正在取得显著进展。所研究的许多企业提供了关于其公开社会和环境信息的做法的很多资料。但法律一般不要求提供这种信息，一些企业是自愿提供的。

47. 这种信息的公开仍然有限。人们很理解社会和环境信息公开的有限。鉴于其本身的性质，公开的社会和环境信息很难衡量。公开的某些因素是质量性的，与财务会计资料不同的是，不能根据一个简单的底线衡量其数量。会计和报告准则专家组关于环境代价和责任的指导原则以及会计和报告准则专家组的生态效率指标手册，一直被欧洲委员会、发展中国家股票交易所和企业作为环境信息公开的良好起点。然而，社会信息公开仍然是一个新现象，在报告的可比较性、一致性和信息

的可核实性方面仍有相当大改进余地。在没有可使信息更可靠的准则的情况下，一些企业只是把公开作为一种销售工具，不一定改变其行动的性质。

48. 有关举行大会的规则正在改进。在任何地方，都不能认为年度股东大会是和股东交流的足够手段。股东大会是由历史上的报告办法演变而来，而这种做法现在基本上已经过时。今天，正式档案资料、互联网、分析员会议和直接会见大股东，是更有效的交流手段。然而，股东大会仍然起着重要作用，它可提供一个公开追究主管人员责任的讲坛。提交通知、修订、决议和表决的程序正在改进，这是为了加强及时性、相关性以及公平和公开了解情况。

其他共同点

49. 有关公开的其他问题。对所审查国家共同的另外一些意见涉及公开信息的保密性；公开的及时性，特别是价格敏感性信息公开的及时性；律师、分析员、咨询员和公开过程中的其他顾问等中间人的作用。

C. 差异

50. 在所审查各国之间，尽管有上述共同点，但在与治理有关的公开方面也存在显著的差异。与经济、政治和文化领域有关的一些内在差异上面已经讨论过。但是，就公司治理公开而言，在多数情况下，这些差异与其说是变革实质的差异，看来不如说是变革规模和所需资源的差异。虽然各国要改善公司治理都需要大量资源，但新兴国家要付出的代价相对更高，因为它们的基础结构和管理框架对所需要做出的努力来说目前还比较薄弱。例如，与发达市场相比，它们的现行会计/报告制度和国际要求还有较大差距，因此，它们将需要更多资源和时间来执行《国际财务报告准则》和财务报告要求。

51. 在了解和参与制定改善公司治理和公开的新标准和要求方面，各国之间也存在差异。目前，发展中国家和经济转型国家较少参与确定公司公开最佳做法的国际活动。因此，在提高透明度所需努力方面最需要指导的很多国家没有参加这种讨论，虽然它们的更广泛参与可能有助于达成共识和采用世界议定的最佳做法。

三、与《国际会计和报告准则》的透明度和 公开要求相比较的公开办法

52. 在汇编案例研究的过程中审查了各种公开办法，并将这些办法与《国际会计和报告准则》的透明度和公开要求作了比较，公开大致分为财务公开和非财务公开。

53. 财务公开。在财务公开方面，各国都要求公开企业的财务和经营成果，与有关方面的交易以及重要会计政策。然而，即便有详细的公开要求，也不是所有企业都切实公开股东和其他利益相关者了解业务的性质所必需的财务资料。在某些情况下，当地的会计准则根本不适合进行这种工作。在一些国家，企业可能表面上遵守法律，但却违反其精神。在另外一些国家，公开可能被严重扭曲，以至于学识最渊博的读者都难以理解。总的来说，所有国家都公布了会计政策，虽然一般不讨论其他会计方法的影响。

54. 所有权透明度和控制。在所审查的多数国家，所有权的透明度和控制结构都可以显著改善。在许多情况下，受益所有权仍然难以确定，金字塔结构和互兼董事可能使利益冲突难以发现。

55. 非财务公开。所研究各国的公开要求和这些要求相比并不逊色。可能是一个例外：一般不要求企业按要求中的具体规定，公开获得公司控制权须遵循的规则和程序。这类规则和程序更可能包含在法规和股票交易规则中。各国一般都要求企业公开特别交易，如并购和大量公司资产的出售，并在某些情况下要求征得股东的同意。

56. 董事会程序。国际会计和报告准则专家组的建议涉及董事会程序的很多方面，包括：董事会的结构、作用和职能以及董事会的各委员会；职责和资格；评估机制；董事的报酬；继承计划；利益冲突。所研究各国的公开情况一般不错，但随着要求变得更详细则逐渐变差。

57. 各国都有关于公开理事会的组成以及执行理事和非执行理事之间平衡情况的一般要求，通常也有关于公开主要委员会情况的要求。然而，一般不公开董事的个人职责。个人的董事职责和所担任董事职务的数目一般也不公开。要求提供资格和履历资料，但在实际中所提供资料可能是有限的，因此，对许多国家董事的

能力很难评估。公开资料的详细程度不同，有的资料比较详细，有的只是董事会或委员会委员的名单。

58. 会计和报告准则专家组的报告建议公开影响董事独立的可能妥协，并公开说明为什么这些不重要。关于评估独立程度和说明没有疑问情况的要求不是普遍很明显，公开看来是有限的。未见公开关于发展和培训以及不断教育的详细情况，也没有公开所需要专业咨询的情况。对董事会绩效的评估情况很少公开，更少公开如何利用绩效评估改善治理的情况。

59. 公开工资、任选股权和其他相关财务或非财务利益。主管人员和董事的报酬在多数国家都是一个敏感问题。美国的档案资料最详细地公开了主管人员和董事会成员的补偿情况，包括任选股权的数目以及其他利益情况。法国的公开情况看来不错，虽然普遍采取综合形式。在俄罗斯联邦，公开报酬的很少。少数企业，主要是在美国，自愿公开任选股权的代价。

60. 董事合同的期限以及在并购情况下可能支付的解雇金在所审查的任何一个国家都难以确定。在美国，在并购时要打开的“金伞”的详细情况必须在代表权声明书中公开。继承计划看来是另一个有限公开的专题。重要主管人员和其他理事会成员的具体继承计划看来也普遍不公开。利益冲突一般不公开，解决利益冲突的正式程序也不公开。

61. 有关雇员和其他股东的实质性资料一般都公开。用实质性这一概念区分强制性和自愿公开很重要。实质性的传统定义来自金融市场，一般是指可影响投资者购买、出售或保留股份的决定的资料。从投资者的角度来看与实质性这种一般概念相联系的定义常见于会计准则。

62. 然而，对投资者是实质性的东西——收入预测的显著变化——对雇员或公众来说可能不那么重要，他们感兴趣的可能是计划的裁员。从会计角度来看，后一种公开可能是，也可能不是实质性的，而且，虽然在所审查各国一些企业公开与其他股东有关的资料，但这种公开没有公认的准则和做法作为依据。一些企业可能必须公开某些重要雇员权利和工作场所雇员权利的保护机制。这种义务一般可见于劳动法。对劳工和股东以外的其他利益相关者这种公开的要求程度，在案例研究中不能确定。

63. 会计和报告准则专家组的要求强调需要企业的环境和社会保护资料。各国均有社会 and 环境保护情况公开的实例，虽然公开的普遍程度和深度各有不同。巴西、法国和美国企业的做法比较复杂。一般是对环境或社会有重大影响的企业做这种公开，如能源供应企业或公共运输服务企业。法律要求一般都相当有限，多数企业自行制定报告办法。这方面的例外是法国，法国企业要提供一个“社会平衡表”。

64. 会计和报告准则专家组的要求论述了与风险管理目标、制度和活动有关的保证，关于减轻有风险活动的不利影响的规定，以及内部控制制度及其有效性。实质性可预见风险因素通常在关于初次公开销售的提交文件中论述。另外，根据多数会计规则，如果根据合理预测确定会有某些风险，就必须在财务报表中公开这些风险因素。管理机构一般负责报告有适当的内部控制制度。董事会对公开有风险活动的不利影响的责任程度难以确定。

65. 会计和报告准则专家组的要求建议董事会公开表示，它相信审计员的独立性以及内部和外部审计员的任命和与他们的相互作用过程。许多国家都在努力加强审计员的独立性，使审计员对作为股东代表的董事会而不是管理机构负更大的责任。这一广阔目标的实现，在美国是通过法定独立的审计委员会，在巴西是依靠对审计员可向企业提供服务的限制。在这两个国家，董事会都必须履行某些责任，帮助保证审计员的独立性，例如，批准审计员提供非审计服务。根据对现行规则的评估可以看出，似乎并不具体要求董事会公开表示相信审计员的独立性，审计员的独立性不能削弱，或在与内部和外部审计员相互作用的过程中。

66. 会计和报告准则专家组的要求建议以国际通用的商业语文及时通知议程。所有国家都制定了关于通知的及时性和内容的规定。没有一个国家有关于以国际通用商业语文通知的统一要求，虽然巴西对在外国市场上上市的企业有关于使用外文公开的要求。

四、结 论

67. 对本次所研究各国的公开要求的比较应当是令人乐观的。具有相关法规的国家不仅与会计和报告准则专家组的《公司治理透明度和公开要求》相当一致，而且在细节上也相符。但是，所审查各国企业的做法广泛不同。

68. 实施和法律追索权十分重要。除实施以外，需要具有的其他要素是，能切实行使其权利，特别是表决权的任职所有者。

69. 案例研究清楚地表明，公开有其局限性。不论公开多少信息或多么严格的管理都不能防止有企图的人欺骗企业。然而，这一点并不会减少作为一种监督工具的公开的重要性。很好设计的公开制度仍然是现时最有效的监督手段之一。

70. 公开的费用是实实在在的，不容忽视。与改善治理公开有关的一些直接费用是雇用人员制定程序和编写文件的费用。还有间接费用。治理需要主管人员和管理人员拿出时间，采取新态度，掌握技巧和办法需要教育和培训。但是，当我们考虑到，例如，美国因为 Enron 破产造成的资产价值的巨大损失、裁员的代价和养恤金损失以及对金融市场信誉造成的破坏的时候，就会发现好处可能大于损失。因此，改善公司治理公开的前提条件之一就是，公共和私营部门都要有充足的资源。

71. 和政策指导原则相比，各国的落实办法更具不同特点和风格。在有关良好治理的原则上有广泛的共识。但是，在如何落实这些原则的问题上，共识则少得多。每个国家都有本国的具体情况，除其他外，这些情况首先涉及市场规模、司法系统的有效性、投资者的复杂性、公共部门的治理水平、商业媒体的资源与发展情况。这一清单还可以无限延伸。落实是一项非常具体的工作。与一般原则不同的是，没有普遍适用的模式。

72. 然而，可能有某些领域适合采用一套共同办法。说到这一点，从案例可以看出，一些领域似乎可受益于进一步的实际指导。这包括在下列方面给予指导：审计委员会在治理方面的作用；如何建立和运行有效的审计委员会，包括委员会与审计员的关系；实行《国际财务报告准则》；解决中小企业改进会计工作的问题。

73. 和对已形成的市场相比，改进治理对新兴和发展中市场更可能具有积极影响。虽然发展中国家可能比已形成市场的国家面临更大的挑战，但可以预料，它们在治理方面得到的好处相对来说也会更大。投资者向在治理方面低于他们预期的国家要求的额外报酬要高得多。发展中国家通过弥补明显差距可获得显著好处。

74. 案例研究表明，会计和报告准则专家组在改进公司治理的透明度和公开方面可作出更多贡献。它可以考虑进一步开展这一领域的工作，以便制定关于公司治理透明度和公开的落实指导原则。最终结果可以是一种自愿性技术指导原则，可特别有利于正在审查这方面要求的成员国以及开始考虑落实公开要求的成员国。第二

十届会议可要求一个特设小组在闭会期间进行协商，并向会计和报告准则专家组第二十一届会议提出关于落实的指导原则的建议。

-- -- -- -- --