

我国企业环境信息披露制度演变与运行状况

——以重污染行业上市公司为例

唐 建(博士) 彭 珏(博士生导师) 周 阳

(西南大学经济管理学院 重庆 400716)

【摘要】 企业环境信息披露制度实施状况直接关系到企业环境保护与环境治理决策,必将对我国环境产生重大影响。为此,本文深入考察我国环境信息披露制度演变过程,选择全部 A 股重污染行业上市公司为研究样本,研究企业环境信息披露制度的运行现状,揭示存在的问题,并提出针对性的改进建议。

【关键词】 环境信息 披露制度 运行现状

一、引言

考察企业环境信息披露制度演变过程和运行状况,对于促进污染企业披露负面环境信息、提高企业环境信息披露质量、改善企业环境绩效、缓解企业环境信息供求矛盾、社会公众参与企业环保活动都具有重要意义。近年来,国内代表性相关研究有:王健明(2007)以 144 家上市公司为例,发现现有制度下绝大多数公司仅在“董事会报告”、“重要事项”中采用文字表达的方式披露,没有披露环境活动产生的影响;万里霜(2008)认为我国企业环境信息披露制度不仅内容分散,而且存在不系统、不规范等问题,我国环境信息披露制度设计不完善是造成我国企业层次环境信息披露处于较低水平的重要原因;田翠香(2009)等指出我国还没有建立覆盖所有污染企业的环境信息披露制度,环境信息披露的内容、方式等方面的规定也不够完善和统一;卢馨和李建明(2010)以 2007 年、2008 年沪市 A 股制造业上市公司为例,研究我国环境信息披露制度的效应,结果表明该制度出台后,上市公司环境信息披露内容、披露力度均有了明显的改善。

综上所述,目前国内相关研究大多侧重于企业环境绩效评价、环境信息披露及其相关性和影响因素研究,这些研究定性研究多,定量研究少,其中定量研究又以小样本为主,从而导致研究结论存在较大偏差。我们发现,基于企业环境信息披露制度演变研究不多,鲜见企业环境信息披露制度运行状况研究。基于此,本文深入考察环境信息披露制度演变过程,分析各阶段的特征与不足之处,进而进行相关研究界定,并以重污染行业上市公司全样本为例,研究企业环境信息披露制度的运行状况,以揭示其存在问题,并提出改进建议。

二、我国企业环境信息披露制度演变

我国企业环境信息披露制度由国务院、国家环境保护总局、财政部、证监会等机构制定和发布的相关法规、办法或准则等组成,经历了从无到有的过程,大致可划分为四个阶段:

第一个阶段(2000 年以前),较少涉及环境信息披露的企业环境保护等相关法规。环境保护是我国一项基本国策,我国

先后颁布了《中华人民共和国环境保护法》(1989)、《中华人民共和国大气污染防治法》(2000)、《中华人民共和国水污染防治法》(1984、1996、2008)及《环境噪声污染防治法》(1996)等多部环保法规,但较少涉及企业环境信息披露。财政部先后出台《关于企业所得税若干优惠政策的通知》(1994)、《关于充分发挥财政职能,进一步加强环境保护工作的通知》(1995)等文件,对企业环境保护或环境治理行为进行税收优惠,如企业开展资源综合利用项目,利用废水、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的,可按(94)财税字第 001 号的有关规定在五年内减征或免征所得税。可以看出,这一阶段我国注重环境保护、环境治理及其税收优惠的立法,鼓励企业履行应有的环境责任,但相关法规较少涉及企业环境信息披露。环境保护与治理以企业自律、政府监管为主,社会公众不了解企业环境责任及其履行状况,导致社会监督乏力。从制度效果来看,企业以防范大污染事件为主,偷排、漏排等企业环境污染行为较为普遍,此阶段我国企业环境污染并未得到有效改善。

第二个阶段(2001~2005 年),环境监管部门公开企业环境信息的制度。2001 年江苏省环境保护委员会下文要求在全省范围内推广实施工业企业环境行为信息公开化制度,主要内容是环保部门对工业企业进行评级并公开评价结果。2004 年,重庆、安徽等 5 个试点地区参照江苏省经验,发布了企业环境行为评价结果。随后,国家环保总局发布了《关于加快推进企业环境行为评价工作的意见》(2005),将江苏等各试点省市的经验在全国推广,到 2010 年前,全国所有城市全面推行企业环境行为评价,纳入社会信用体系建设。国家环境保护总局颁布《中华人民共和国清洁生产促进法》(2003)规定:“环境保护部门可以在主要媒体上定期公布污染物超标排放或者污染物排放总量超过规定限额的污染严重企业名单”。国家环保总局还颁布了《关于企业环境信息公开的公告》(2003)、《关于申请上市企业和申请再融资的上市企业进行环境保护核查的规定》(2003)和《关于开展创建国家环境友好企业活动的通知》(2003)。国家务发布《国务院关于落实科学发展观加强环境保

护的决定》(国发[2005]39号),第27条规定:“对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目,通过听证会、论证会或社会公示等形式,听取公众意见,强化社会监督”。此阶段企业环境信息披露制度的供给主体是政府环保机构,披露对象是企业环境评级结果和重污染企业名单等信息,使社会公众可以了解一部分企业环境与治理信息,我国企业环境污染在一定程度上受到有效遏制,但仍存在披露企业范围较小、披露内容少、披露的连续性差、披露时效较短、披露载体形式不多等问题。

第三个阶段(2006~2007年),鼓励企业自愿披露环境信息的制度。2006年深圳证券交易所发布《深圳证券交易所上市公司社会责任指引》,鼓励企业编制社会责任报告,并在报告中反映企业环境保护与可持续发展方面的贡献,但是该指引侧重于企业环境保护的正面信息,未提及企业环境负债和环境成本信息。同年,证监会分别发布了《公开发行证券的公司信息披露相关内容与格式准则第1号——招股说明书》(2006年修订)和《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第9号——首次公开发行股票并上市申请文件》(2006年修订)文件,分别要求上市公司在招股说明书、上市申请文件中应披露环境安全措施、符合环境要求的证明文件等部分信息,但对环境负债、环境成本等信息未作要求。2006年财政部颁布了《会计准则》。此阶段信息披露供给主体是企业,立法层次较低,制度的核心是鼓励企业自愿披露环境信息。由于我国不少企业的环保意识不强,加之制度的标准不完善,没有明确指出应该披露哪些环境信息,因而存在披露率低、披露内容少、披露形式不规范等问题,环境负债和环境成本方面信息披露严重不足,导致社会公众不能有效了解企业环境信息,也无法判断企业履行环境责任状况,因而制度的实施效果较差。

第四个阶段(2008年及以后),自愿披露与强制披露相结合的制度。2008年证监会发布《关于重污染行业生产经营公司IPO申请申报文件的通知》(发行监管函[2008]6号)文件。2007年环保局发布我国第一部关于环境信息公开的部门法规《环境信息公开办法(试行)》,2008年5月1日施行,规定:“企业应当按照自愿公开与强制性公开相结合的原则,及时、准确地公开企业环境信息”,环保总局2008年2月发布《关于加强上市公司环保监督管理工作的指导意见》(环发[2008]24号)文件。2008年5月上海证券交易所发布《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》文件,该文件强制要求沪市重污染上市公司披露环境信息,沪市非重污染上市公司的环境信息则采用自愿披露方式。2009年初上交所发布了《上市公司内控报告和社会责任报告的编制和审议指引》,文件要求上市公司在编制社会责任报告时,应至少关注公司在促进环境及生态可持续发展方面的工作。中国证券监督管理委员会公告[2010]37号文件要求“上市公司应增强社会责任感,认真执行国家有关环境管理制度的各项规定,积极履行保护环境的社会责任,同时应加大环境信息公开力度,满足广大投资者的环境知情权”。2010年环境保护部发布了《上市公司环境信息披露指南(征求意见稿)》第5条规定:“重污染行业上市公司应当定期披露环境信息,发布年度环境报告;发生突发环境事

件或受到重大环保处罚的,应发布临时环境报告。鼓励其他行业的上市公司参照本指南披露环境信息”。环境保护部2011年6月发布《企业环境报告书编制导则》(HJ617-2011),2011年10月1日起实施,规定了企业环境报告书的框架结构、编制原则、工作程序、编制内容和方法,企业环境报告书主要反映企业的管理理念、企业文化、企业环境管理的基本方针以及企业为改善环境、履行社会责任所做的工作,要求企业以宣传品的形式在媒体上公开向社会发布。可以看出,此阶段制度的立法层次相对较高,强制重污染行业或发生环境事件等情况的企业披露环境信息,对其他行业企业采取自愿披露,并对环境信息披露的编制原则、工作程序、编制内容和方法等进行了明确规定,要求披露的内容更全面、时效性更强,大大增强了制度的可操作性。据上市公司年报资料,2008年后我国重污染企业环境信息披露率明显提高,披露效果得到有效改善,公众易于了解企业环境信息,但仍存在负面信息披露较少等问题。

三、我国企业环境信息披露制度运行现状

1. 企业信息披露制度运行机制。企业环境信息披露制度根源是解决环境信息不对称问题,因而,企业环境信息披露是企业环境信息披露制度最基本的功能。从图1可以看出,企业生产经营活动必然产生环境影响,企业环境影响的具体表现为环境信息,而环境信息是企业信息披露对象,社会公众等相关利益人只有通过企业环境信息披露才能了解企业环境影响,但是,受信息供给成本和负面信息等因素影响,企业通常不会主动披露环境信息。因此,需要政府制订环境信息披露制度,强制要求企业进行环境信息披露,企业环境信息披露质量越高,表明环境信息披露制度效果越好,所以,环境信息披露与环境信息披露制度它们之间具有正相关关系。需要说明的是,受数据收集时间和成本等因素影响,难以获取直接的企业信息披露制度运行过程中所产生的人力、物力和财力等数据,但企业环境信息披露情况是公开数据,环境信息披露状况反映了该制度实施的效果,因此,本文基于制度效果来考察企业环境信息披露制度的运行状况。

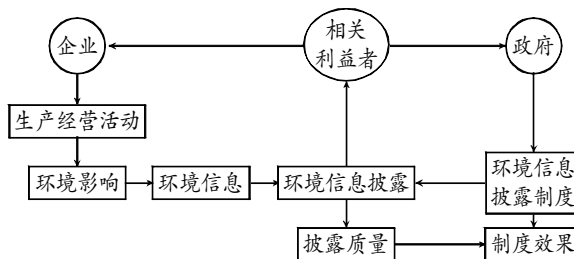


图1 企业环境信息披露制度运行机制

2. 样本选择、重污染行业界定与数据来源说明。环境信息披露制度产生根源是环境污染问题,《中国企业公民报告(2009)》蓝皮书指出我国环境污染主要源头是工业企业,约占总污染比重的70%。其中,重污染企业又是工业企业最主要的污染排放主体。因此,我国环境信息披露制度实施重点对象是重污染企业,特别是重污染上市公司,强制要求其环境信息对外披露。为此,选择重污染行业上市公司为研究样本。

尽管我国企业环境信息披露制度经历了四个阶段,但从制度的法律约束效力来看,前三个阶段的制度对企业强制信息披露的法律约束力较小,最后一个阶段的法律约束力强,因而,我们认为第四个阶段才属于严格意义的企业环境信息披露制度。现阶段,严格上具有真正意义的企业环境信息披露制度包含:2007年国家环保局发布的《环境信息公开办法(试行)》(2008年5月1日起实施)、2008年2月22日国家环保部发布的《关于加强上市公司环保监督管理工作的指导意见》、上海证券交易所2008年5月14日发布的《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》和2011年国家环保部发布《企业环境报告书编制导则》(2011年10月1日起实施)。需要说明的是,按我国惯例,上市公司相关年度报告披露上一年数据,截止2011年12月31日,上市公司相关载体披露的是2010年环境信息。因此,我们的数据收集时间为2011年7月至2011年12月,此时2011年度企业环境信息数据尚未发布,所以根据制度实施时间,课题组考察前3个制度的运行情况。

重污染行业界定:国内关于重污染行业范围认定的官方文件和相关文献主要包括:国家环境保护部2003年《上市公司环保核查行业分类管理名录》(环发(2003)101号)将重污染行业分为13类行业。2008年环保部发布《上市公司环保核查行业分类管理名录》(环办函[2008]373号文件,将火电、钢铁、水泥等16个行业认定为环保核查范围,2010年环保部公布的《上市公司环境信息披露指南》(征求意见稿)又将上述行业认定为重污染行业。肖淑芳和胡伟(2005)将造纸、印刷、石油、化学、橡胶、塑料、金属等19个行业认定为重污染行业。黄珺和周春娜(2012)将采掘业、食品、饮料等21个行业大类认定为重污染行业。由此可以看出,国内关于重污染行业范围的认定存在分歧。综合上述文献和官方文件,课题组将电力、酿酒、水泥、感光材料、化纤、化工、纺织、玻璃、钢铁、建材、农药化肥、生物制药、石油、塑料制造、服装鞋类、供水供气、煤炭、印制包装、食品、有色金属等20个行业认定为重污染行业,它涵盖了2003年和2008年环保部发布的重污染行业范围。

数据来源说明:课题组以上海证券交易所官方网站、深圳证券交易所官方网站、凤凰财经网、国泰安数据库和相关公众资源网作为数据来源,收集的数据资料类型包括A股重污染行业上市公司的年度报告、可持续发展报告、社会责任报告和日常环境信息披露资料,以全面获取重污染行业上市公司企业环境信息披露数据。课题组分5个数据采集小组,历时6个月,共获取2010年样本总数为847家。

3. 企业环境信息披露制度运行状况。

(1)近七成重污染行业上市公司披露环境信息。统计数据表明,2010年我国A股重污染行业上市公司披露环境信息共计568家,未披露企业为279家,披露率为67.06%,表明大多数重污染上市公司执行了2008年实施的《环境信息公开办法(试行)》。从交易所来看,沪市A股重污染行业上市公司为369家,披露环境信息为282家,未披露87家,披露率为76.42%。深市A股重污染行业上市公司478家,披露环境信息为252家,未披露企业为226家,披露率为52.72%。

(2)披露信息以文字描述或数据描述为主。以环境信息披露形式为分类标准,企业环境信息可以分为文字描述型、数据描述型(实物计量)和货币型(货币计量)。由于许多环境信息难以货币量化,因而目前我国尚未发现完全按货币计量方式披露环境信息的文献,披露货币信息的属于混合型,即数据描述与货币描述相结合,或者文字描述与货币描述相结合。由此,将企业环境信息划分为文字描述型、数据描述型和混合型。从2010年沪深A股重污染上市公司环境信息披露的形式来看,采用文字记述性语言简单描述环境信息有197家,占披露总数的34.68%;采用数据性语言披露环境信息有103家,占披露总数的18.13%;采用混合披露形式的有268家,占披露总数的47.18%,具体如图2所示。

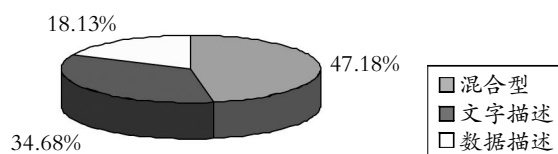


图2 2010年重污染上市公司披露形式结构百分比

(3)多数在董事会报告或会计报告附注中披露环境信息。调查资料表明,2010年部分A股重污染行业上市公司通过2~3种载体披露环境信息,但多数仅通过一种载体披露环境信息。其中:在董事会报告中披露了环境信息的有396家,占总数的69.72%;在会计报告附注中披露了环境信息的有226家,占披露总数的39.79%;在重要事项中披露了环境信息有15家,占披露总数的2.64%;采取了独立报告形式披露环境信息有140家,占披露总数的24.65%,具体如图3所示。上述统计资料表明,目前多数上市公司在董事会报告或会计报告附注中加以披露环境信息,独立报告形式略占两成半,在重要事项中披露的比例较低。

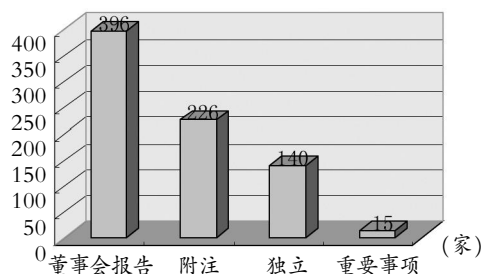


图3 2010年A股重污染行业上市公司披露载体统计

(4)披露内容以环境管理和环境治理信息为主,环境成本和环境负债等信息较少。我国《环境信息公开办法(试行)》制度鼓励企业自愿披露环境管理、环境治理、环境投资、环境成本和环境负债方面的环境信息,强制重污染企业披露环境成本和环境负债方面的环境信息。从实施的情况来看,2010年A股重污染行业上市公司披露环境管理的有354家,占总数的41.79%;披露环境投资的有410家,占总数的48.41%;披露环境治理业绩有424家,占总数的50.06%;披露环境成本的有79家,占总数的9.33%;披露环境负债的有94家,占总数的

的 11.10%，具体如图 3 所示。可以看出，有一半左右的 A 股重污染行业上市公司披露了环境管理、环境投资和环境治理方面的环境信息，而环境成本和环境负债方面的环境信息则披露比例略为 1 成左右。

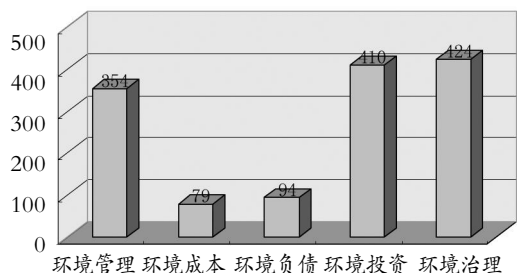


图 4 2010 年 A 股重污染行业上市公司披露内容统计

四、我国企业环境信息披露存在的问题与改进建议

1. 大部分重污染上市公司的环境信息披露质量不高。据现有资料，可以从披露方式、披露载体、披露水平和信息独立性四个方面考察企业环境信息披露质量。从披露方式来看，2010 年单纯采用文字描述环境信息的重污染行业上市公司为 197 家，占已披露环境信息重污染行为上市公司的 34.68%，表明文字性描述环境信息仍占相当大比例，文字性描述具有模糊性，反映目前我国重污染行业上市公司已披露的环境信息层次有待提高。披露载体是反映环境信息质量的外在形式，独立环境报告质量往往高于其他披露形式，制度运行以来，我国采用独立报告形式披露环境信息的重污染行业上市公司越来越多，但整体比例很低。2010 年采用非独立报告形式上市公司数是采用独立报告形式公司数的 3.05 倍，表明多数重污染企业仍采用外在形式层次较低的非独立报告披露载体。信息的详细程度是反映环境信息内在质量的重要指标。2010 年详细披露的上市公司 14 家，简要披露的上市公司有 554 家，详细披露公司数仅占已披露企业的 2.46%，反映目前上市公司环境信息的内在质量较低。2010 年重污染行业上市公司环境信息被环境审计的仅有 5 家，仅已披露企业数的 0.88%，表明重污染行业已披露的环境信息的独立性较差。

2. 绝大多数重污染上市公司不披露负面环境信息披露。从环境成本信息披露来看，2010 年未披露万元 GDP 能耗信息的重污染行业上市公司数分别为 792 家，占当年总样本数的 93.51%，未披露总消耗水量重污染行业上市公司数占当年总样本的百分比 97.87%，未披露标准煤总量信息的重污染行业上市公司数占当年总样本的百分比为 96.10%。显而易见，2010 年超过 90% 的重污染行业上市公司未披露环境成本信息，导致信息使用者无法了解这些企业应承担的环境责任。

2008~2010 年重污染行业未披露环境负债信息上市公司数

年份	总样本	未披露环境负债信息上市公司数 (单位:家)				
		未披露废水排放量	未披露SO ₂ 排放量	未披露CO ₂ 排放量	未披露烟尘和粉尘排放量	未披露工业固体废物排放量
2008	651	574(88.17%)	618(94.93%)	627(96.31%)	604(92.78%)	624(95.85%)
2009	695	631(90.79%)	679(97.70%)	688(98.99%)	688(98.99%)	688(98.99%)
2010	847	812(95.87%)	799(94.33%)	814(96.10%)	812(95.87%)	806(95.16%)

从环境负债信息披露来看，除 2008 年未披露废水排放总量比例 87.17% 为外，2008~2010 年未披露环境负债的各指标比例均超过 90%，表明制度实施后，对于促进重污染行业上市公司披露环境负债信息的效果差。

3. 相当多的重污染上市公司仍不重视改善环境绩效。尽管上市公司未披露改善环境绩效信息，并不表示该公司一定未进行环境绩效改善活动，但是上市公司属于理性经济人，环境绩效改善信息源于企业环境绩效改善活动，属于有利信息，应予以披露，因此可以推断从事环境绩效改善活动而未披露该方面信息的上市公司属于少数。由于 2008~2010 年间，重污染上市公司未披露环境管理、环境投资和环境治理等方面信息各自比例超过或接近 50%，因而，可以认定制度运行后，相当多重污染上市公司未进行实质性的环境绩效改善活动。

4. 制度的监管乏力和企业环境绩效的社会评价不高。尽管我国设立了各级环保部门，但独立性差，加之受地方利益等因素影响，企业环境信息披露制度的监管乏力。具体表现为：政府环保监管部门对企业环境信息披露监管不够积极主动，甚至存在有法不依、执法不严、违法不究的现象。环境认证与奖励信息披露反映了社会对于企业环境绩效的认可程度，也是社会公众参与环保活动的重要决策依据。缺乏环境认证与奖励的重污染上市公司占绝大多数，表明大多数重污染上市公司环境绩效的社会评价不高。

五、提高我国企业环境信息披露制度运行质量的建议

主要建议有：一是基于重污染和轻污染行业分别制定企业环境信息披露制度的实施细则或具体应用指南，为企业环境信息披露提供具体的、详细的规范，而非纲领性文件，以提高企业环境信息的规范性和可比性；二是加强政府对企业环境信息披露的监管力度，对于未披露或未按要求披露的污染企业，应加大处罚力度，同时实现环保部门完全独立于本级地方政府，以避免本级行政干预执法；三是实施企业环境信息评价等级市场准入制度，企业销售产品应注明官方或公认组织所认可的环境绩效和环境信息披露等级，从而为社会公众参与环保活动提供必要手段，促使企业改善环境绩效；四是强制实施环境信息审计制度，提高环境信息披露报告的真实性和可信度；五是加强环境会计教育与培训，提高企业人员环境会计水平。

【注】本文受 2010 年国家哲社基金项目“中国企业环境责任信息披露制度研究”(项目编号:10XGL001)、2009 年度重庆市高等教育教学改革研究重大项目(项目编号:09-1-010)“基于能力导向的会计本科教学模式改革研究”、2010 年西南大学教育教学改革重点研究项目(项目编号:2010JY034)及“会计信息系统课程体系与教学内容改革研究”的资助。

主要参考文献

1. 王建明,汪薇,刘思华.上海市上市公司环境信息披露的实证研究.商业研究,2007;12
2. 万里霜.企业层次环境信息披露制度体系的构建.生产力研究,2008;12
3. 田翠香,刘祥玉,余雯.论我国企业环境信息披露制度的完善.北方工业大学学报,2009;2