

产权视角下非公募慈善基金会信息披露探讨

杨平波

(湖南商学院 长沙 410205)

【摘要】本文分析了非公募慈善基金会信息披露的动因,并构建了非公募慈善基金会信息披露的基本框架,以期对相关政策制定和实务操作提供借鉴。

【关键词】产权 非公募慈善基金会 信息披露

一、慈善组织产权的特征及利益相关者

德姆塞茨(1967)对产权的定义是:“所谓产权,意指使自己或他人受益或受损的权利。”经济学的产权是以所有权为核心的一组“权利束”,包括占有权、使用权、收益权、支配权等,并且这一“权利束”可分割为合同性控制权、剩余控制权、合同性索取权和剩余索取权四部分。慈善组织以公益为目的,其资金来源具有强烈的外部依赖性。捐赠方对捐赠财产失去了事实上的控制管理权。慈善组织作为受赠人享有一定范围内的剩余控制权。受益对象是享有剩余索取权的主体,受益权的享有者应该是慈善捐赠涉及范围内的受益者构成的群体。利益相关者利益的实现有赖于控制着捐赠财产的慈善组织完全履行其义务。慈善组织利益归属上的复杂性以及所涉及利益主体的多元性决定了慈善组织产权有别于企业产权的本质特征:财产的剩余索取权和剩余控制权的分离导致所有者缺位。慈善活动的利益相关者主要包括以下几方面:

1. 捐赠方。捐赠方一旦完成捐赠行为,捐赠方就与已捐赠的资财脱离关系。捐赠方的意志通过捐赠协议、组织章程、或者活动目的得以确立,通过慈善组织的管理使用行为得以最终实现。捐赠方不能干涉慈善组织的具体运作,但对所捐赠的资财保留有一定的监督权和知情权。慈善组织必须按照捐赠方的意志来管理和分配受赠财产,并履行向捐赠方报告捐赠资财动态变化的义务。

2. 受益对象。受益对象本质上是虚拟主体。慈善捐赠资源的有限性决定了不是所有需要救助的人都能成为实际受益对象。慈善组织应根据事先确定的条件和程序来对受益对象群体进行甄选和审核,最终确定实际受益对象。只有定化的虚拟受益主体才能成为实际受益对象。实际受益对象基于其社会成员身份和特有的弱势地位,具有捐赠资财的剩余索取权。其潜在的利益一般通过慈善组织对捐赠资财的合理管理与分配来实现。慈善组织在甄选和审核实际受益对象的过程中,有义务保持较高的信息透明度,以保障受益对象的充分知情权。

3. 政府和社会公众。合法有效的慈善捐赠通常可以享受政府相应的税收优惠。慈善捐赠税收扣除的本质是政府财政收入的减让,社会公众作为纳税人也付出了相应的经济代价。

慈善组织的受赠资财因此呈现明显的公益性特征。在非营利的治理模式下,慈善组织应主动承担公共责任,向所在地政府和纳税人公开其财务状况和其他工作情况,接受政府及社会公众的监督 and 问责。

二、非公募慈善基金会信息披露的动因分析

基金会的出现是慈善活动组织化的体现。我国的慈善基金会分为公募慈善基金会和非公募慈善基金会两种。前者属于公共筹款型基金基金会,主要依靠成立后向社会募集的资金来从事公益性的资助活动。后者属于独立基金型基金基金会,主要依靠自有资金的运作增值以及发起人自身的捐助资金而获得从事公益性活动的资金。非公募慈善基金会通过非公开方式募集资金,其基金来源于特定个人或组织的捐赠。从广泛利益相关者的角度考虑,非公募慈善基金会财务信息公开行为的产生是内外因素共同推动的结果。信息披露机制的选择是慈善组织存在和发展的必然要求。非公募慈善基金会信息披露的动因主要基于以下两方面:

1. 组织特性使然。从经济学产权分析的角度看,非公募慈善基金会捐赠财产受益权与控制权的分离导致所有者的缺位,由此形成多重的委托代理关系。与营利性企业比较,非公募慈善基金会捐赠资财来源具有较强的外部依赖性,其管理与分配的是捐赠者的资财,应该向资财提供者负责,具有治理结构的外在约束性、相关利益者不确定性等特性。捐赠方对组织治理结构的影响通过其捐赠意图、对捐赠资财的监督而发生作用。同时,受益者以及社会公众通过对组织提供公共需求的评价来参与治理过程,并以其需求的实现程度来影响组织的治理。同时,由于非公募慈善基金会的非营利特征,使得理事会处于“虚拟”代理人地位,难以融入利益相关者角色。受组织的社会使命所驱动,理事会力图通过反映社会和公众的需求来获得社会公众的认同。在非公募慈善基金会组织治理中,信息公开应该是其主动承担社会责任的体现,信息披露机制成为慈善组织治理的核心问题之一。非公募慈善基金会尽管不具备营利性特征,但其披露的财务信息同样具有经济后果和财富分配效应,是引导捐赠方做出捐赠决策的主要依据。目前,我国的非公募慈善组织正处于成长初期,非公募慈善基金

会财务公开程度虽然有所改善,但由于缺乏简洁、有效的信息披露途径和方式,捐赠方难以了解他们所捐助的资金是否如期遵从其捐赠意愿使用,受益对象无法清晰地了解实际受益对象的甄别与核定过程,政府不能有效监控非公募慈善基金会的项目运作,社会公众更无从评价慈善组织活动所产生的社会效应,非公募慈善基金会因此承载了沉重的社会使命。

2. 组织发展使然。随着财富的递增和社会责任意识的加强,非公募慈善基金会呈发展壮大之态势。根据民政部发布的“2008年民政事业发展统计报告”数据显示,截至2008年底,全国1579个慈善基金会中,非公募慈善基金会达643个,占基金会总数的比例已经超过40%,较上年增加32.19%。非公募慈善基金会的快速发展产生了对其资金来源、支出情况以及捐赠资财流向等一系列问题的思考,并引发社会公众对其信息公开的强烈诉求。非公募慈善基金会的动作通常有赖于捐赠者的持续资助,基金会与资财供给者之间会出现一种相对企业而言更为直接的受托责任关系。财务信息的提供是反映其受托责任完成情况的基本手段。非公募慈善基金会的项目运作承担了资财捐赠者的全部信任,如果信任缺失,组织将面临着资财枯竭的困境。通过真实、公开的财务信息披露,有利于对理事会为受托责任的履行情况进行合理的考核与评价,督促管理层合理地管理与分配捐赠资财。同时,公开透明的财务信息披露机制对资财供给企业来说,能产生一系列的社会效应和经济效应。非公募慈善基金会财务信息的披露有助于社会公众了解资财供给企业的企业文化,提升企业形象,促使资财供给企业更好地履行社会责任,体现企业的社会价值。

三、非公募慈善基金会信息披露的基本框架

非公募慈善基金会创设仅为公益目的,因而不得借商业秘密为由拒绝公开财务信息及其他相关信息。透明、持续的信息披露成为非公募慈善组织的必然选择。笔者尝试在借鉴公司制企业信息披露规范的基础上,结合非公募慈善组织公益性的特点,在机构运营与项目运作相分离的治理模式下,构建财务信息披露机制的基本框架。

1. 信息披露的目标。信息的公开披露是非公募慈善基金会取得社会公信、获取社会支持、筹措慈善资金和接受社会公众监督的重要方面,也是组织治理的重要内容。非公募慈善基金会的信息披露的最终目标是构建社会公信力,实现社会效益的最大化。通过全面的信息披露,使得利益相关者全面了解基金会的发展概况,充分揭示基金会捐赠资财的收支状况,客观反映资金的使用效率和效果,合理评价基金会公益使命完成度、慈善资源投放度、项目运作有效度以及社会公众满意度。

2. 信息披露的层次。非公募慈善基金会信息披露分为自愿性信息披露与强制性信息披露两个基本层次。

(1) 自愿性信息披露。慈善组织的公益性决定了信息披露的自愿性。自愿性信息披露的内容主要包括组织概况、治理架构、融资状况、慈善项目运作、资财流向以及所产生的社会效应等。自愿性信息披露某种程度上可以节约信息披露成本,但带有一定的随意性,可能会导致社会公益服务效率低下。

(2) 强制性信息披露。目前,基金会的劝募、捐助呈现日趋

浓厚的企业化特征。部分活跃的基金会不仅积极开拓专项活动筹款渠道,而且采用一些劝募的慈善营销技巧,以达到慈善资源的最优配置;不少基金会委托专业公司理财,以实现捐赠资产的保值增值。由此可见,随着基金会的发展与成熟,借鉴公司制的强制性财务信息披露制度成为非公募慈善基金会的有效选择。强制性信息披露的内容主要包括专项活动筹资成果、项目运作的进展状况、慈善投资收益与成本构成、预算管理、非自创收入与自创收入的管理、支出管理、免税信息等。强制性信息披露在一定程度上缓解了信息不对称的压力,但可能导致信息披露成本加大。此外,为力求信息披露的客观与公允,规范的信息披露需要借助第三方鉴证,即由独立于基金会的中介机构来执行基金会慈善项目筹资、投资及运营效益的审计及鉴证,以保护捐赠方和受益对象的利益,提高慈善组织运营过程的透明度、保证慈善组织运营的效率 and 效果,增强社会公众对慈善组织的信任度。

3. 信息披露的内容。非公募慈善基金会信息披露的内容包括财务信息和非财务信息。财务信息构成信息披露框架的主体,非财务信息的适度披露有助于社会公众了解非公募慈善组织所提供公益服务的潜在能力,成为财务信息披露的有效补充。总体包括以下几方面:①组织概况。主要包括基金会的成立背景、组织目标、主管部门、机构设置、管理制度、理事会成员构成及变动情况等。非公募慈善基金会资财主要来源于特定的企业或个人的捐赠,基金会的健康良性发展离不开资财提供企业持续的支持。笔者认为,组织概况部分还应详细披露资财提供者的基本信息及财务实力。②财务会计报告及附注。主要包括会计准则要求提供的会计报表,捐赠资财收入、支出及其变动信息,捐赠资源分配和捐赠资财投向等方面的信息。③慈善项目运作信息。主要包括慈善项目策划、项目申请、项目审查、项目执行、项目后续追踪及项目所产生的社会效应等。④组织绩效评价。主要包括在慈善服务过程中的项目投入、执行、最终结果所体现出来的服务效率、服务质量、公共责任、公众满意度等。

此外,为满足广泛利益相关者的信息需求,非公募慈善基金会信息披露应符合信息质量的总体要求,实现可靠性、相关性、可比性和及时性的有机融合。同时,应按照一定的规格和标准,进行充分、持续的披露,以保持较高的信息含量。信息的披露方式力求简洁、有效,除了可采取传统的书面报告形式外,大力提倡网络在线报告的形式,做到实时、“点对点”的信息传递,以提升信息透明度,提高公益服务的效率。

【注】本文受湖南省社科基金项目“非公募慈善基金会财务信息披露机制研究”(编号:09YBB232)资助。

主要参考文献

1. 倪国爱,程昔武.非营利组织信息披露机制:一个理论框架.财贸研究,2008;4
2. 张彪.非营利组织透明度标准探讨.湖南师范大学社会科学学报,2009;3
3. 程昔武.非营利组织治理结构:特征分析与框架构建.审计与经济研究,2008;5