

基金会财务信息披露及监督政策评点

林永春(教授) 卓雨晴

(天津职业技术师范大学经济与管理学院 天津 300222)

【摘要】 本文梳理和分析基金会财务信息披露与监督的相关政策,发现存在过于陈旧、缺乏针对性、统一性和可操作性等问题,并建议相关部门应尽快完善相关法律法规,促进基金会有效披露财务信息。

【关键词】 基金会 财务信息 披露 监督 政策分析

一、问题的提出

基金会是指利用自然人、法人或其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照我国《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人。基金会的宗旨是通过无偿资助,促进科学文化教育事业、社会福利和社会救助等公益事业的发展。我国基金会已由2004年的954家增至2013年初的3108家。同时基金会的净资产规模不断扩大,截至2011年末,仅排名前四的江苏、广东、浙江、北京四个省市管局管辖的基金会的净资产就已达19亿元。财务透明是基金会生存和发展的基础,财务信息完整披露是相关主体对基金会予以监督的前提。然而,基金会财务信息披露的现实状况却不容乐观。

本文对中国基金会行业信息服务平台——基金会中心网2011年数据(2012年尚未公布)进行了分析,并且重点分析了资助教育公益事业的442家教育基金会。442家教育基金会中有官方网址的只有191家,占43.2%。评价全部基金会财务信息披露透明度的指标值FTI满分是28.8分,而教育基金会的FTI指标值仅为7.75分。

近几年,基金会相继爆出财务丑闻,资源提供者及社会公众对基金会财务信息的关注度凸显,由于基金会财务信息披露渠道有限及内容不全面等因素,进而影响社会公众对基金会的信任度,导致基金会的资源供给量下降。可见,对基金会财务信息披露与监督相关问题的研究迫在眉睫。

二、政策梳理与分析

为规范基金会财务信息披露工作,提高基金会基金使用效益和财务管理水平,国家有关部门相继出台了一系列法律法规。本文对其中有关财务信息披露与监督的主要内容进行了梳理,详见右表。

基金会财务信息披露与监督相关政策一览表

法规名称	主要内容	
	披露方面	监督方面
1999年全国人民代表大会颁布《公益事业捐赠法》	赠与人应当依照国家有关规定,建立健全财务会计制度和受赠财产的使用制度,并且每年度应向政府有关部门报告受赠财产的使用和管理情况	受赠人应公开受赠财产的使用及管理情况,接受社会监督,并如实答复捐赠人的查询,接受捐赠人提出的意见和建议。必要时,政府有关部门可以对受赠人的财务进行审计
2004年财政部颁布《民间非营利组织会计制度》	财务会计报告由会计报表、会计报表附注和财务情况说明书组成,会计报表则应包括资产负债表、业务活动表和现金流量表。业务活动基本情况、年度计划和预算完成情况、产生差异的原因分析等由财务情况说明书披露	报表的读者可以通过会计报表附注理解并监督会计报表的重要项目及其增减变动情况,监督资产提供者设置了时间或用途限制的相关资产的情况,监督受托代理资产的构成和用途等情况
2004年国务院颁布《基金会管理条例》	基金会年度报告须经业务主管单位进行初审,初审后于每年3月31日前向登记管理机关报送上一年度工作报告,年度工作报告应包括财务会计报告、注册会计师审计报告等	基金会应接受登记管理机关的日常监督管理,接受税务和会计主管部门依法实施的税务监督和会计监督,并将年度工作报告在登记管理机关指定的媒体上公布,接受社会公众的查询和监督
2005年民政部颁布《基金会信息公开办法》	公募基金会组织募捐活动,应公布募得资金后拟开展的公益活动和资金详细使用计划。信息公开义务人的财务会计报告要满足统一格式要求,并且未经审计不得对外公布	通过登记管理机关审核后,信息公开义务人于30日内在指定的媒体上公布年度工作报告的全文和摘要。公布其他信息时,可以选择报刊、广播、电视或者互联网作为公布信息的媒体
2005年民政部颁布《基金会年度检查办法》	财务会计报告应当符合《民间非营利组织会计制度》规定的内容和要求。开展募捐及提供资助等活动情况应履行信息公开的义务	年度检查时,登记管理机关可以要求基金会有关人员就年度工作报告中涉及的有关问题进行说明,必要时可以进行实地检查
2010年民政部颁布《社会组织评估管理办法》	评估委员会对基金会的内部治理、工作绩效和社会评价等实行综合评估,获得4A以上评估等级的社会组织在年度检查时,可以简化年度检查程序	评估委员会和复核委员会委员由有关政府部门、研究机构、社会组织、会计师事务所、律师事务所等单位推荐,民政部门聘任
2011年财政部、民政部颁布《关于加强和完善基金会注册会计师审计制度的通知》	基金会应聘用会计师事务所对本单位的财务会计报告及离任换届和重大公益项目的相关信息进行审计,并依法披露财务会计报告和审计报告	基金会必须聘用会计师事务所对本单位的财务会计报告及重大事项进行审计,接受社会公众的监督。登记管理机关为履行监管职责,也可以直接委托会计师事务所对基金会进行审计

深入研究和分析我国基金会财务信息披露与监督的相关政策,我们可以看出随着时间的推移,政策不断完善且针对性逐步提高。

1999年的《公益事业捐赠法》不是仅针对基金会的,但立法层次高。该法明确了捐赠人和受赠人的权利与义务、捐赠财产的使用和管理、捐赠人捐赠行为应享受的税收优惠措施及违法行为应承担的法律责任等。

2004年的《民间非营利组织会计制度》规范了包括基金会在内的非营利组织的资产、负债、净资产、收入、费用的会计核算及财务报告格式及披露要求。2004年的《基金会管理条例》针对性极强,其主要内容涉及基金会设立、变更、注销、组织机构、财产的管理和使用、监督管理及法律责任等。

2005年的《基金会信息公布办法》明确要求基金会要定期真实、准确、完整地将其内部信息和业务活动信息通过媒体向社会公布,并明确了需要公布的内容和程序。2005年的《基金会年度检查办法》要求基金会必须接受登记管理机关检查,并且明确了检查的内容、程序及不按照规定接受检查应承担的责任等。

2010年的《社会组织评估管理办法》对基金会的内部治理、工作绩效和社会评价等方面制定了评估的依据,并且明确了评估委员会的成员由民政部门从研究机构、社会组织、会计师事务所和律师事务所等单位聘任,强化了保证基金会财务信息质量和外部监督的相关政策。

2011年的《关于加强和完善基金会注册会计师审计制度的通知》条款细化并且操作性强。例如规定了有资格对基金会进行审计的会计师事务所的认定条件:在中国注册会计师协会公布的综合评价前100名或具备三年及以上从事基金会或其他非营利组织审计工作经验,且注册会计师人数在10人以上(部级登记的15人以上),上一年度审计业务收入在300万元以上(部级登记的600万元以上)。

三、现行政策的不足

通过梳理和分析我们不难看出政策在逐步完善,能够促使基金会向登记机关披露财务信息,与此同时我们也能够看出有下列问题亟待解决。

1. 相关政策过于陈旧。1999年颁布的《公益事业捐赠法》虽然立法层次高,但是其针对性不强,主要内容是规定捐赠人和受赠人的权利与义务,且仅停留于“应当”层面,没有针对财务信息披露与监督提出具体的条款。其中第二十条规定“必要时,政府有关部门可以对其财务进行审计”。时间界定含糊,没有列举“必要的”情形,并且监督主体狭窄,仅限于政府有关部门,把行业协会、中介机构及捐赠人等排在了监督主体之外。2004年颁布的《基金会管理条例》时至今日也没有重新修订,而基金会内外环境

境变化巨大。

2. 政策缺乏针对性。基金会是非营利组织,具有慈善和公益的特征,尤其是公募基金,其资金主要来源于社会公众。现有政策除《关于加强和完善基金会注册会计师审计制度的通知》对为基金会审计的会计师事务所有特殊要求外,其余大致同于企业,甚至连财务报告内容都几乎等同于企业而没有反映出基金会的特性,对于财务信息披露渠道的要求也比对上市公司要求的低。《基金会管理条例》要求是各地登记管理机关指定的媒体,因此各地大多指定的是行业内报刊,虽有针对,但针对的主体是基金会等非营利组织从业人员而非社会公众,例如天津市社会团体管理局指定2012年基金会信息披露的媒体是非公开发行的刊物《天津民间组织》,公众熟知度低。

3. 政策缺乏可操作性。《基金会管理条例》虽明确提出基金会登记管理机关负责对基金会进行日常监督管理,会计主管部门可以依法实施会计监督,但是监督的内容并未明确。登记机关负责监督部门的架构和职责是什么?会计主管部门在财政系统实施监督中与登记机关的关系是什么?真正能够实施的程序是什么?这些问题都无法获解。

4. 政策缺乏统一性。《社会组织评估管理办法》规定获得4A以上评估等级的社会组织在年度检查时,可以简化年度检查程序。该内容与《基金会管理条例》第三十六条“基金会应于每年3月31日前向登记管理机关报送上一年度工作报告,年度工作报告应包括财务会计报告、注册会计师审计报告”相违背,与《基金会信息公布办法》第五条“信息公布义务人的财务会计报告未经审计不得对外公布”的内容不一致。

四、小结

目前,大多数基金会捐赠者并不关注或不太关注基金会的资产总额、折旧额及现金净增加额等财务信息,主要关心的是捐赠资金的去向及合理分配等问题。因此,笔者建议我国相关部门尽快完善相关法律法规,颁布实施细则,以充分体现基金会的公益特性和相关政策的可操作性,促进基金会站在捐赠者的角度披露财务信息,实现基金会通过无偿资助,促进科学、文化教育事业、社会福利和社会救助等公益性事业发展的设立目的。

【注】本文系天津市教育科学“十二五”规划课题“教育捐赠基金财务信息披露与社会监督体系研究”(项目编号:VE4060)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 民政部.基金会管理条例.国务院令 第400号,2004-02-11
2. 陈秀峰.当代中国大学教育基金会研究.北京:中国社会科学出版社,2010