公益基金会组织治理与内部控制关系研究

宫严慧 1,2

【摘要】鉴于包括公益基金会在内的非营利组织治理结构与内部控制问题引起国内外学者的广泛关注,本文研究了公益基金会内部治理对内部控制有效性的影响。结果表明,基金会的治理特征与其内部控制结果之间存在一定关联性。理事会规模越大、会议次数越多和理事的会议出席率越高,基金会的合规性越好;理事的会议出席率还与运营目标的公益性显著正相关;负责人的政治联系越强,基金会运营的经济性越差、报告的透明度越低;独立理事比例越高,基金会的公益性越好、费用控制越有效。在基金会治理中,存在理事职责不明确、监事会形同虚设的问题,对组织内部控制产生不利影响。

【关键词】公益基金会;组织治理;内部控制

【中图分类号】D632 【文献标识码】A

【文章编号】1004-0994(2016)18-0047-8

从《内部控制整合框架》到《企业风险管理整合框架》,美国这个资本大国已经为世界提供了一套公认可借鉴的内部控制制度基础。2002年美国的《萨班斯一奥克斯利法案》(SOX法案,以下简称《萨班斯法案》)颁布,该法案在法律层面上强制要求管理层建立内部控制的长效机制,以提高公司治理效率,从而达到保护外部投资者利益的目的。按照该法案第404条规定,上市公司管理层要对内部控制的有效性做出评价,外部审计师要对《内部控制自我评估报告》进行审核并出具鉴证报告。

但安然到雷曼的历史教训表明,公司治理存在缺陷时,内部控制形同虚设。对包括基金会在内的非营利组织而言,基金会是人们表达慈善愿望的组织形态,内部治理不完善同样会削弱内部控制效果,在管理层凌驾于内部控制的情况下,内部控制甚至会失效。正如弗斯顿伯格(2001)所指出:"在非营利机构中工作的人,其行为常常可以用脚踏实地和无私奉献来解释,但是,强烈的而且常常是自私的情绪也会起重要作用。你在非营利界可以发现,野心勃勃、独裁专断、自私自利、玩弄权术等也是屡见不鲜的。"鉴于内部治理的重要性,2014年12月《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》对包括基金会在内的慈善组织治理问题提出了明确要求,指出慈善组织要建立健全内部治理结构,完善决策、执行、监督制度和决策机构议事规则,加强内部控制和内部审计。

治理结构在基金会整体组织架构中属于核心部分,是基金会委托代理链条中的关键环节。完善的组织治理是完成受托责任、实现组织目标的前提与基础。内部控制是组织治理

在基金会内部落实的重要体现。治理与内部控制的同一性体现在两者均服务于基金会的目标,均通过权利与义务分配的契约形式实现。内部控制只能提供"合理的保证"而非"有效的保证",只有以强有力的基金会治理为后盾,并通过两者的衔接与互动式结合,才能使内部控制制度得到切实可行的贯彻实施,内部控制目标才能实现。

一、研究背景

《萨班斯法案》的核心内容之一就是进一步强调管理层 对内部控制的责任。该法案第302条要求首席执行官和首席 财务官按季度对内部控制的设计和有效性做出评价,并对内 部控制的整体有效性结论做出报告。该法案第404条要求对 管理层内部控制评价结果和内部控制有效性进行年度审计。 大部分的《萨班斯法案》条款未规定其适用于非营利组织,在 现有的联邦层次法案中也未对非营利组织做出内部控制的 相关规定。但是,《萨班斯法案》确实影响了对非营利部门公 司治理的态度(Ostrower, 2007; Iyer and Watkins, 2008)。联邦 层次和州层次的政策制定者正考虑各种旨在提升非营利组 织会计责任的建议(Fremont-Smith, 2007)。例如,纽约州和 马萨诸塞州的律师正在建议出台与302条款类似要求的法 律。一些接受联邦资助的慈善机构已经被要求按年度评价内 部控制。特别的是,所有的联邦性支出超过50万美元的组织 必须依照 OMB Circular A-133(美国政府管理预算局发布的 A-133通知)进行审计。

在借鉴美国COSO报告和《萨班斯法案》执行情况的基础上,我国财政部于2008年发布了《企业内部控制基本规

□改革与发展

范》,并于2009年开始在上市公司中实施。《企业内部控制基本规范》界定了内部控制在企业中的责任划分。董事会负责内部控制的建立健全和有效实施。监事会对董事会的建立与内部控制的实施进行监督。经理层负责组织领导企业内部控制的日常运行。2012年,财政部又发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,指明单位负责人对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责。但目前,并未对非营利组织领域的内部控制问题做出明确规定。

在组织的治理设计中,董事会(在基金会中指理事会)和执行层(或管理层)职权分离。董事会处于权力的核心,拥有绝对的决策权。管理层受董事会(或理事会)聘任与委托负责组织的日常运营,并对董事会(或理事会)负责。因此,作为内部控制的责任团体之一,基金会的理事会对内部控制负有最终责任。理事会在确定组织的操守和道德目标、透明度标准等方面扮演着重要的角色,并对内部控制的绩效问责。管理层直接负责主体的所有活动,且不同层级的管理层有着不同的内部控制责任。

CEO 向董事会负责,承担设计、实施有效的内部控制系 统的责任。同样的职责不仅适用于私营主体,也适用于非营 利主体和其他主体。CEO(在基金会中指秘书长)设定影响控 制环境和其他内控要素的"最高层的基调"。CEO(或秘书长) 与内部控制有关的职责包括:①在管理层的支持下,领导和 指引高管人员,确立构成主体内部控制体系基础的价值观、 标准、能力期望、组织结构和责任,例如界定主体层次的目标 和政策。②保持对主体所面临风险的监督和控制。例如,引导 管理层和其他人员关注日益加快的变化速度和与业务伙伴、 外包服务提供商、客户、雇员以及其他风险因素的网络联系, 主动识别内部控制体系风险。③指导主体层次控制活动的完 善和执行,授权不同层次管理层在主体的不同层次负责内部 控制的设计、推动、实施和评估。例如,具体的程序和应有的 控制点。④就管理层期望(如正直品行、胜任能力、关键政策 等)和信息要求(如主体使用何种类型的计划和报告体系)进 行沟通。⑤评价内控缺陷及其对内部控制体系的有效性有何 长期影响。例如,定期与不同业务单元的高级管理人员会晤, 评价他们内部控制责任的完成情况。这些业务单元包括研发 部门、生产部门、市场和销售部门以及主要的业务支持部门, 如财务、人力资源、法律、合规及风险管理等部门。

在基金会的实际工作中,理事会和执行层(以秘书长为代表)的权责关系不太清晰,虽然表面上很多组织的理事长和秘书长是分立的,但实际上理事长充当着兼任秘书长的角色,大量权力集中于理事长手中。理事长既负责理事会,承担战略方面的职责,又负责具体的日常运营。国内外的共同现实是,除少数规模巨大的基金会能做到理事会和执行层相互独立,大多数情况下理事长和秘书长合二为一,执行层与决策层相统一。基于此,本文未对理事会和秘书长加以区分。

在国内外关于内部控制的法律法规要求中,均强调治理 层在内部控制建立与实施中的作用。本文认为,基金会的治 理结构和内部控制具有以下联系:①基金会治理结构是内部 控制的主要控制环境。作为内部控制五要素之一的控制环 境,其更多地体现在治理机制上。适当的治理结构是有效实 施内部控制的基础。②良好的内部控制是完善基金会治理的 重要保证。权力分配与制衡是解决组织代理问题的基本思 路,组织治理和内部控制在解决代理问题中分别在两个层次 起着重要作用。内部控制是理事会为保证其受托责任的顺利 履行而对员工的控制。因此,内部控制是否有效是能否解除 理事会受托责任的重要依据。③基金会的组织治理与内部控 制共同服务于基金会目标,是基金会围绕组织目标将权利与 义务在不同层次的分解,对治理与内部控制的评价均依据是 否有助于基金会公益目标的实现。从治理与内部控制的演进 看,对组织目标的追求推动了组织治理的不断完善并丰富了 内部控制的内容。

综合以上分析可知,内部控制和治理结构相互影响,相互促进。但在基金会组织关系中处于不同层次,治理是较内部控制更高的层次,因为内部控制的建立与完善属于治理层。因此,健康的治理结构是保证内部控制得以建立并发展的前提,基金会的不同治理结构特征可能会影响其内部控制的效果。只有在完善的治理环境下,一个良好的内部控制系统才能发挥作用,提高企业的经济效率与效果,保证信息披露的可靠性。

二、相关研究回顾

对治理特征与内部控制的关联性研究集中于营利性领 域。程晓陵、王怀明(2008)用实证方法研究了公司治理结构 对内部控制有效性的影响。结果发现:年终股东大会出席率 与公司内部控制有效性显著正相关:国有控股公司在财务报 告质量上显著优于其他公司;董事会实际规模、监事会规模 与公司绩效显著正相关;董事长兼任总经理会显著降低财务 报告质量;设立审计委员会与公司绩效显著正相关;管理层 的诚信和道德价值观念与公司内部控制有效性显著正相关; 管理者的风险偏好与内部控制有效性呈显著的U型关系;管 理层对员工胜任能力的重视程度与公司经营绩效和对法律 法规的遵循显著正相关;董事会、监事会的会议频率和第一 大股东的控制力对内部控制有效性没有显著影响。周继军等 (2011)从管理舞弊的角度进行研究,发现合理的公司治理机 制不仅能够直接降低管理人员舞弊行为的概率,而且作为内 部控制的环境因素,可以有效地提高企业内部控制的整体质 量,使其更好地抑制管理人员的舞弊行为。

非营利组织领域内部控制的经验研究较少,国外非营利组织治理研究的实证领域多集中于理事会,侧重研究理事会规模、结构两个方面对绩效的影响。学术界关于理事会规模与非营利组织绩效关联的研究结论存在分歧。Yermack

(1996)提出,理事会规模和组织价值之间呈负相关关系,规 模小的理事会比规模大的理事会更有效。Olson(2009)对43 所高等学校财务业绩和理事会特征的关联进行研究,发现理 事会规模和总收益显著正相关。在理事会结构对非营利组织 绩效的影响方面, Bradshaw 等(1992)提出, 影响理事会绩效 的因素有理事会结构(如更多善于筹资的人员加入理事会)、 CEO 风格(如与理事会合作的紧密程度)、理事会工作过程 (如共享观点、遵循好的治理经验、较少的内部纠纷)、理事会 组成(如理事的个数、年龄、种族、性别)以及理事的能力、经 历、社会关系等对理事会绩效具有积极影响的要素。Callen等 (1993)对加拿大 73 个从事健康事业的基金会研究后发现, 组织绩效和理事会结构之间并无关联。Olson(2009)发现,理 事任期、拥有行政管理背景的理事个数和业绩指标正相关。 Regan和Oster(2002)发现,理事个人特征与组织绩效之间没 有明显关联。Olson(2000)在其研究中指出,非营利组织的理 事会规模越大,开会次数越多,就意味着更多的监管行为,组 织绩效也更可能得到改善; Callen 等(2003)的实证研究表明, 非营利组织的筹资费用支出比例与理事会规模显著正相关, 而理事会的会议次数与组织效率不相关;Brown(2005)也认 为,规模比较大的理事会更善于履行监管职能,并提供资源, 而理事会会议次数与理事会绩效无关。

国内也有少数学者以基金会为样本,研究理事会特征与 基金会绩效之间的联系。颜克高(2012)对理事会特征与组织 财务绩效进行回归分析,发现扩大理事会规模能够提高公益 基金会的财政绩效和筹资能力;理事会会议次数等其他特征 变量对组织财务绩效变量的影响并不显著。张立民和李晗 (2013)以全国性基金会为研究样本,对理事会规模、监事会 规模、负责人政治联系、理事会会议次数等内部治理特征与 基金会绩效之间的关联性进行研究。研究发现:理事会规模 越大,越能显著提高基金会业务的活动绩效、管理绩效和筹 资绩效;监事会规模与较高的基金会绩效没有显著关系;负 责人政治联系、理事会会议次数等内部治理特征与较高的基 金会绩效也不显著相关。此外,张立民、曹丽梅、李晗(2012) 以 2005~2009年中国全国基金会为样本,研究基金会捐赠 收入与外部审计师选择之间的关系,他们认为外部审计具有 治理效应,其有效治理效应依赖于高质量的审计。组织绩效 反映了经营效率与效果,正是内部控制运营目标的体现。根 据本文对国内外实证研究的检索,发现对包括基金会在内的 非营利组织内部治理特征与基金会内部控制结果关联的研 究寥寥无几。

三、研究设计

(一)研究假设

1. 理事会特征。理事会规模与会议次数、会议出席率反映了理事会特征。理事会在整个基金会治理结构中处于核心环节,负责重大决策制定并对管理层拥有任命和监督职责。

我国《基金会管理条例》(以下简称《条例》)规定理事会人数为5~25人。理事规模会直接影响理事会决策中的效率和公平。理事人数较多时,理事的构成可能更为复杂,理事的决策效率可能会较低,但理事所能代表的利益群体可能更为广泛,因为多数人相对于少数人而言,其决策可能更加科学合理。理事人数较少时,理事会的决策效率可能较高,但决策者相对集中,决策的科学性可能下降。我们认为,不同类型、不同规模的基金会由于其自身特点不同,理事人数应有所不同。但基于基金会捐赠者在捐赠后就放弃捐赠资产的相关产权,理事会受捐赠者的信任委托相应地承担受托责任,其首要职责是保证公益使命的达成。因此,对于基金会而言,决策公平更为重要。

理事会的会议频率、会议出席率反映理事的治理层参与程度。《条例》规定,理事会每年至少召开两次会议,理事会会议须有2/3以上理事出席方能召开。理事会次数越多,反映了理事会对基金会的发展和运营更为关注,也更能及时地做出重大决策,控制组织重大风险。理事的会议出席率进一步说明理事对基金会运作的重视程度,理事出席率越高,说明会议决策中发表意见的理事越多,理事会的决策更能符合大多数理事的意愿,决策结果也更为科学。我们认为,理事会规模越大、开会次数越多、理事的会议出席率越高,意味着理事更多地履行了监管与管理职责。基于以上考虑,本文提出以下假设:

H1: 理事会规模、会议次数、会议平均出席率与公益基金会的内部控制效果存在显著正相关关系。

2. 负责人政治联系。基金会的负责人指曾任理事长、副理事长和秘书长。在基金会年度工作报告中,需要单独披露负责人中现任国家工作人员的人数、负责人中曾任省部级以上领导人人数。为避免国家工作人员滥用权力对社会捐赠行为产生不良影响,《条例》规定,基金会负责人不能由现职国家工作人员兼任,以保证基金会的独立性。

然而,现实状况是许多公募基金会的负责人具有官方工作经历,尤其是规模较大的全国性公募基金会。据相关统计,2013年1408家公募基金会理事长中,有924家(占比66%)来自党政机关。2014年之前,民政部注册的91家公募基金会中,有77位负责人曾担任过省部级及以上领导职务,占这类基金会负责人总数的40%。1408家公募基金会中,170家(占比12%)的理事有曾任省部级以上领导职务的背景。具有国家工作人员背景的负责人,尤其是担任过省部级以上领导职务的,可能意味着其具有一定的领导与管理能力、协调资源能力等,但也正因如此,"领导人控制"的风险也在加大。负责人的官僚和强硬作风与基金会社会服务功能格格不入,理事会与监事会的监督与控制功能也可能被大大削弱,最终导致负责人代替理事会决策,内部控制流于形式。基于此,本文提出以下假设:

H2:负责人中现任国家工作人员比例、曾任省部级以上领导职务比例越低,基金会内部控制越有效。

3. 独立理事比例。理事可以由捐赠人或其代表、热心公 益事业的专家或有关人士、业务主管单位的代表、基金会工 作人员等担任。理事在理事会决策中具有表决权,理事能否 尽忠职守对于基金会的发展至关重要。基于基金会的公益性 质,理事除了需要具备一定的工作能力,还必须具有优秀的 道德品质。为将捐赠资产最大限度地应用于公益领域,在美 国和香港,基金会的理事一般都不受薪。国内公益基金会的 理事会也主要由不领取报酬的志愿者组成,除一些需要专门 聘请的专职理事,已有工作并在基金会兼职的理事不应再从 基金会中领取报酬,可以相应地避免理事与基金会存在潜在 利益冲突而产生严重的代理问题。并且,理事的独立身份有 助于基金会取信于外部捐赠者。在香港和国外,理事主要凭 借其个人良好的社会声誉和道德品行获得社会捐赠。这种个 人信誉与基金会公信力休戚相关的联系,使独立理事更有责 任和意愿构建良好有效的内部控制,从而保障捐赠资产的合 理使用。因此,《条例》对领取报酬的理事比例做出了明确规 定:"在基金会领取报酬的理事不得超过理事总人数的三分 之一"。基于以上分析,提出以下假设:

H3:独立理事比例越高,基金会内部控制越有效。

4. 监事会规模。《条例》规定,监事会依照章程规定的程序检查基金会财务和会计资料,监督理事会遵守法律和规章的情况,有权列席理事会,向理事会提出质询和建议,并应当向登记管理机关、药物主管单位以及税务、会计主管部门反映情况。基金会的委托代理关系不同于营利部门,在所有者监督缺位的情况下,监事会承担着解决代理冲突、监督理事会的重要职责。监事会的规模反映着监事会履行监督职能的能力及质量,监事会规模越大,监督作用越强,内部控制状况越好。因此提出以下假设:

H4: 监事会规模与基金会内部控制效果成正比关系。

(二)样本选择和数据来源

本文选择的研究样本是已经在中国社会组织网披露了2012、2013年年度工作报告的公益基金会。数据来源包括中国社会组织网披露的基金会年度工作报告、基金会年检情况以及基金会中心网发布的基金会透明度指数。2012年的数据初次搜集是在2014年3月,数据再次确认的时间为2014年12月,可搜集的年度工作报告数为993家。2013年数据搜集与确认时间截至2015年8月,可搜集的年度工作报告数为658家。数据的整理过程中,依据以下原则对初始样本进行筛选:①剔除截至年度报告日成立不满1年的公益基金会;②剔除数据遗漏、不全、矛盾的公益基金会;③剔除数据异常的公益基金会,如总支出、公益支出、总收入为零和为负的基金会。最后得到共1256家公益基金会的数据,其中2012年有722家,2013年有534家。

(三)变量的建立与描述

韦氏词典(2014版)中"有效"(effective)是指"实现期望 结果,达到预期效果"。因此,有效性可以概括为既定目标的 实现程度,内部控制的有效性则指内部控制目标的实现程 度。由于内部控制的固有缺陷,其在定义中强调了内部控制 旨在为经营、报告和合规目标的实现提供合理保证而不是绝 对保证(COSO,1992和2013)。因此,内部控制的有效性是内 部控制为有关目标提供合理保证的程度和水平;有效的内部 控制是为企业内部控制目标的实现提供合理保证的内部控 制(陈汉文和张宜霞,2008)。COSO关于内部控制的定义具 有广泛的适用性,旨在为不同的组织类型、行业领域和地区 提供应用基础(COSO, 2013)。其在定义中指出,"内部控制 是一个过程,由主体董事会、管理层和其他员工实施,旨在为 经营、报告和合规目标的实现提供合理保证"。因此,如果内 部控制有效,那么管理层和理事会(在营利部门通常称为董 事会)应合理保证以下目标的实现(COSO,2013):①经营目 标(operations objectives),当认为外部事项不太可能对目标 实现产生重大影响或组织能合理预测外部事项的性质与时 间并把影响降低到可接受水平时,可以认为经营达到了效率 和效果。②报告目标(reporting objectives),组织提供的报告 符合由立法机构、管理机构、准则制定机构颁布的相关法律、 法规、条例、准则或主体特定目标和相关政策。③合规目标 (compliance objectives),组织遵循适用的法律、法规、条例。

1.被解释变量。经营目标的实现程度以经营的效率与效果判断。与企业不同,公益基金会的产权是一种公益产权,不以营利为目的,资金的使用状况关乎着组织的性质和存在的价值,因此对基金会经营效率和效果的衡量应关注如何使用资金。效率意味着应以最小的投入实现最大的产出,避免资金的浪费。总费用与总收入之比反映了基金会为获取每1元收入所发生的非公益性支出的费用,总费用包括管理费用、筹资费用和其他费用。该比例越低,表明基金会整体的成本费用控制效率越好。因此,本文选择总费用和总收入的比例作为反映经营效率(efficiency)的被解释变量。对基金会而言,对其经营效果的衡量应体现其公益性水平。在基金会支出中,公益性支出的比例越高,表明用于公益性的投入越大,公益性水平越高。因此,本文选择公益支出占总支出的比例反映基金会的经营效果(effectiveness)。

同时,财务报告的目标包括可靠性、及时性和透明度。我国基金会目前实行注册会计师审计制度,报告可靠性指标是指注册会计师审计意见类型(reliability)。当注册会计师审计意见为无保留意见时,认为报告可靠性得到了合理保证。透明度(transparency)指标可通过中基FTI指数(透明度指数)反映。由于FTI2014和FTI2015对透明度指数评分进行了调整,所以本文使用透明度得分率表示透明度指标。其中,2012年度基金会的透明度指标为FTI2014/107.2,2013年度基金会

的透明度指标为FTI2015/100。此外,理论上来说,及时性应以财务报告截止日到财务报告报出日之间的时间衡量,但相关数据无法获取。最后,《基金会年度检查办法》规定,经登记管理机关审查,基金会、境外基金会代表机构在上一年度遵守法律、法规、规章和章程的情况良好,没有违法违规情形的,认定为年检合格。当基金会存在违反相关法律、法规和受到行政处罚时,视情节严重认定为基本合格和不合格。因此,本文选择年检是否合格作为合规性指标(compliance)。

- 2. 解释变量。根据研究假设,描述基金会治理特征的解释变量包括:理事会规模、理事会会议次数、理事的会议出席率、负责人中现任国家工作人员比例、负责人中曾任省部级以上领导职务比例、监事会规模、独立理事比例。
- 3. 控制变量。其他一些组织的内在特征也被视为影响内部控制的因素。在公司领域,公司规模、成立时间、财务状况、交易复杂程度、重组等被认为是影响内部控制的重要因素(Kinney and McDaniel, 1989; Krishnan, 2005; Doyle et al., 2007)。在非营利组织领域的代表性研究是 Christine Petrovits et al.(2011),他们认为影响非营利组织内部控制的组织内在因素有组织复杂性、持续经营风险、组织结余、组织规模、成长性、年限等。因此,本文预期基金会规模、持续经营能力、成立年限、复杂性、募集方式、登记管理机构可能也会对公益基金会的内部控制结果产生影响,然而这些变量并非本文的研究重点,因此,将这些因素作为控制变量纳入回归模型。具体研究变量的解释如表1。

(四)研究模型

依据以上假设,建立回归模型 $(1)\sim(5)$:模型(1):

$$\begin{split} & \text{effectiveness} = & \alpha_0 + \alpha_1 \\ \text{lnboardsize} + & \alpha_2 \\ \text{lnbmeet} + \\ & \alpha_3 \\ \text{lnattendance} + & \alpha_4 \\ \text{govrelation} \\ 1 + & \alpha_5 \\ \text{govrelation} \\ 2 + & \alpha_6 \\ \text{lnsupsize} + \\ & \alpha_7 \\ \text{lninddir} + & \alpha_8 \\ \text{type} + & \alpha_9 \\ \text{lnsize} + & \alpha_{10} \\ \text{goingconcern} + & \alpha_{11} \\ \text{lnage} + \\ & \alpha_{12} \\ \text{lncomplexity} + & \alpha_{13} \\ \text{registration} + & \epsilon_1 \\ \end{split}$$

模型(2):

$$\begin{split} & lnefficiency = \beta_0 + \beta_1 lnboardsize + \beta_2 lnbmeet + \\ & \beta_3 lnattendance + \beta_4 govrelation 1 + \beta_5 govrelation 2 + \beta_6 lnsupsize + \\ & \beta_7 lninddir + \beta_8 type + \beta_9 lnsize + \beta_{10} going concern + \beta_{11} lnage + \\ & \beta_{12} lncomplexity + \beta_{13} registration + \epsilon_2 \end{split}$$

模型(3):

$$\begin{split} & reliability = & \theta_0 + \theta_1 boardsize + \theta_2 bmeet + \theta_3 attendance + \\ & \theta_4 govrelation 1 + \theta_5 govrelation 2 + \theta_6 supsize + \theta_7 ind dir + \theta_8 type + \\ & \theta_9 lnsize + \theta_{10} going concern + \theta_{11} age + \theta_{12} lncomplexity + \\ & \theta_{13} registration + \epsilon_3 \end{split}$$

模型(4):

$$\begin{split} & transparency = & \gamma_0 + \gamma_1 lnboardsize + \gamma_2 lnbmeet + \\ & \gamma_3 lnattendance + \gamma_4 govrelation 1 + \gamma_5 govrelation 2 + \gamma_6 lnsup size + \\ & \gamma_7 lninddir + \gamma_8 type + \gamma_9 lnsize + \gamma_{10} going concern + \gamma_{11} lnage + \end{split}$$

表 1 变量解释

-VC -	人 里所任								
变量类型	变量描述	变量解释	符号						
被解释变量	公益性	公益支出/总支出	effectiveness						
	经济性	总费用/总收入	efficiency						
	可靠性	审计意见类型,无保留 意见取1,其他意见取0	reliability						
	透明度	透明度指数/透明度满分	transparency						
	合规性	年检结果,合格取1,其 他取0	compliance						
	理事会规模	理事会成员数	boardsize						
解释变量	会议次数	理事会会议次数	bmeet						
	会议平均出席率	参加理事会会议的总 人数/(理事会规模×会 议次数)	attendance						
	负责人中现任 国家工作人员 比例	负责人中现任国家工 作人员数/负责人总数	govrelation1						
	负责人中曾任 省部级以上领 导职务人员比 例	负责人中曾任省部级 以上领导职务人员数/ 负责人总数	govrelation2						
	监事会规模	监事会人数	supsize						
	独立理事比例	独立理事人数/理事人 数	inddir						
	募集方式	公募取1,非公募取0	type						
	基金会规模	总资产	size						
	持续经营能力	资产负债率	goingconcern						
	成立年限	基金会成立年数	age						
	复杂性	资金来源途径的数目, 包括捐赠、政府补助、 投资等	complexity						
	注册管理机构	注册管理机构为民政 部取1,地方民政部门 取0	registration						

 γ_{12} lncomplexity+ γ_{13} registration+ ε_4

模型(5):

$$\begin{split} compliance &= \delta_0 + \delta_1 lnboardsize + \delta_2 lnbmeet + \\ \delta_3 lnattendance + \delta_4 govrelation 1 + \delta_5 govrelation 2 + \delta_6 lnsupsize + \\ \delta_7 lninddir + \delta_8 type + \delta_9 lnsize + \delta_{10} going concern + \delta_{11} lnage + \\ \delta_{12} lncomplexity + \delta_{13} registration + \epsilon_5 \end{split}$$

其中, α_0 , β_0 , θ_0 , γ_0 , δ_0 为截距项; α_i , β_i , θ_i , γ_i , δ_i 为回归系数(i从1到13); ε_1 , ε_2 , ε_3 , ε_4 , ε_5 为随机变量。

四、实证分析

(一)描述性统计

变量的描述性统计见表 2。在所获取的 1256 个统计样本中,运营目标的公益性程度普遍较高,均值为 0.929,即基金会支出中公益支出平均占到 92.9%,更有 75%的基金会公益性支出占到了 98.8%。运营目标的经济性指标(efficiency)均值为 1.744,即平均来说,基金会的总费用是总收入的 1.74

表 2

变量的描述性统计

	均值	标准差	最大值	最小值	
effectiveness	0.929	0.135	1.000	0.000	
efficiency	1.744	42.213	1484.037	0.000	
reliability	0.948	0.222	1.000	0.000	
transparency	0.572	0.177	1.000	0.040	
compliance	0.901	0.298	1.000	0.000	
boardsize	14.252	7.040	42.000	2.000	
bmeet	2.166	1.971	37.000	0.000	
attendance	0.885	0.174	1.000	0.000	
govrelation1	0.996	0.386	1.000	0.000	
govrelation2	0.058	0.159	1.000	0.000	
supsize	2.151	1.607	22.000	0.000	
inddir	0.941	0.106	1.000	0.000	
type	0.522	0.500	1.000	0.000	
size	49783519.58	1.446	3235247435.14	4522.82	
goingconcern	0.046	0.123	1.000	0.000	
age	9.071	7.737	33.000	2.000	
complexity	2.421	0.856	5.000	1.000	
registration	0.208	0.406	1.000	0.000	

信。这主要是由于少数基金会费用比过高,拉高了均值水平。就所获取的基金会样本而言,75%的基金会其费用占收入的比重约为7.7%,绝大部分基金会的费用控制状况较好。在财务报告目标方面,可靠性(reliability)的均值为0.948。即在1256家基金会中,无保留审计意见的基金会有1191家。从审计意见看,绝大部分的基金会财务报告具有可靠性。透明度(transparency)方面,其中75%的基金会透明度得分率为67%,表明大部分基金会的透明度是及格的。样本整体的均值为0.572,即FTI指数得分仅占满分的57.2%。从基金会行业看,基金会整体透明度不及格,基金会还需进一步改善其信息披露状况。而合规性目标(compliance)的均值为0.901,表明90%的基金会年检合格,基金会年检基本合格和不合格的数量约占到总数的10%。从行业整体看,绝大部分基金会做到了遵循适用的法律法规、制度等。

在反映基金会治理状况的解释变量中,理事会规模(boardsize)的均值为14.252,即基金会的理事会人数平均约为14人。《基金会管理条例》规定,基金会的理事人数为5至25人。1256家基金会中,有6家基金会理事人数超过上限25人,有8家基金会理事人数小于5人,还有127家(约10%)的基金会理事人数刚刚达标(即5人)。会议次数(bmeet)的均值为2.166,即行业召开理事会会议的平均次数约为两次,刚好符合《条例》的规定。其中,有277家基金会只召开了一次理事会会议,还有4家没有召开理事会会议,合计有22.37%的基金会其理事会会议次数没有达到相关法规要求,有62.42%的基金会理事会会议次数为2次。会议平均出席率(attendance)

的平均值为 0.885, 即平均有 88.5%的理事能参加理事会会议, 符合《条例》中三分之二下限的规定。其中, 603 家(约 48%)基金会理事的会议出席率达到了 100%, 还有 92 家(约 7%)基金会理事的会议出席率没有达到法定要求。

在负责人的政治联系中,负责人中现任国家工作人员占负责人总数的比例(govrelation1)约为10%,有204家(16.24%)基金会的负责人为现任国家工作人员。负责人中曾任省部级以上领导人的比例均值约为5.8%,有217家(17.28%)基金会的负责人具有省部级以上领导人背景。理事会中,独立理事的人数均值为13.417,独立理事占理事会人数的比例(inddir)平均为94.1%。表明理事会中绝大部分为不受薪的独立理事,理事的独立性较好。在监事会规模方面,监事会规模(supsize)的均值为2.151,即基金会平均的监事会人数约为2人。我国《条例》中未对监事会人数做出规定,监事会规模最大的有22人,537家基金会中其监事只有1人,另有3家基金会没有监事。43%的基金会其监事不足2人,表明在基金会的治理结构中起着制衡作用的监事环节比较薄弱。

在基金会的类型(type)上,656家基金会为公募,占总数的52.2%;600家基金会为非公募,占总数的47.8%。登记注册(registration)方面,261家基金会为民政部注册,占总数的20.78%;995家(约79%)的基金会在地方民政部门登记注册。基金会资产(size)的平均规模为4978.35万元,规模最大的基金会其资产高达32多亿元,而最小的基金会仅有4522元。持续经营能力(goingconcern)方面,基金会的平均资产负债率为4.6%。其中,542家基金会没有负债,占总数的43.15%;715家有负债的基金会平均资产负债率为8.12%,行业整体负债水平很低。基金会的平均年龄约为9年,成立年限最长的为33年。在资金来源的途径上(complexity),基金会的平均资金来源为2.42个。9家基金会拥有5种资金来源途径,136家基金会的资金来源途径有4种,374家基金会资金来源途径有3种,737家的基金会中仅有两种及以下的资金来源途径。

(二)相关性分析

首先,因变量之间的相关性检验显示,effectiveness与efficiency、reliability、transparency、compliance 在5%的水平上通过了显著性检验。内部控制各目标具有内在一致性,基金会内部控制的公益性程度越高,其费用控制的经济性越好(effectiveness 和 efficiency 负相关),报告的可靠性和透明度也越高,也越遵循相关法律法规等制度,反之亦然。reliability与 transparency、compliance 在5%的水平上显著相关。transparency与compliance 在5%的水平上显著相关。即报告的可靠性、透明度和合规性三者之间存在正相关关系,越可靠的报告也就越透明,基金会的合规性也越好。总之,除了经济性指标,基金会内部控制的其他目标之间相关性显著,表明内部控制目标之间具有一定的关联性。当基金会追求某一内部控制目标时,可能也会对其他内部控制目标的实现产生积极影响。

其次,从被解释变量和解释变量的相关性看,effectiveness与attendance、inddir、size、complexity在5%的水平上显著相关;reliability在5%的水平上与 size、goingconcern、age、complexity显著相关;transparency在5%的水平上与 boardsize、attendance、govrelation1、govrelation2、supsize、size、goingconcern、age、complexity、registration显著相关;compliance与 boardsize、bmeet、supsize、size、complexity在5%的水平上显著相关。限于篇幅,相关性统计结果在此省略。

(三)回归分析

本文使用 SPSS 软件对模型(1)~(5)进行回归,回归结果见表3。其中模型(1)、(2)、(4)的 Sig.值均为 0.000, VIF 值均远远小于 10,模型不存在明显共线性,由于篇幅问题该表未列示。

表 3 模型(1)~(5)回归结果

N S	KE(1) (5) 四月11/K									
	effectiveness(1)		lnefficiency(2)		reliability(3)		transparency(4)		compliance(5)	
	В	Sig.	В	Sig.	В	Sig.	В	Sig.	В	Sig.
常量	0.820	0.000	1.789	0.017	-0.720	0.686	0.054	0.383	-3.403	0.020
Inboardsize	-0.006	0.485	0.035	0.759	0.163	0.567	0.003	0.779	0.438	0.037
Inbmeet	0.006	0.463	0.123	0.314	-0.221	0.443	0.007	0.496	0.575	0.018
lnattendance	0.031	0.004	-0.174	0.265	0.157	0.645	0.018	0.170	0.414	0.075
govrelation1	-0.001	0.938	0.101	0.471	-0.130	0.622	-0.048	0.000	-0.252	0.243
govrelation2	-0.019	0.439	0.895	0.013	-0.174	0.834	-0.058	0.050	0.652	0.379
Insupsize	0.009	0.187	0.105	0.270	-0.191	0.424	-0.016	0.045	0.311	0.106
lninddir	0.147	0.000	-2.812	0.000	-1.529	0.212	0.062	0.062	1.009	0.103
type	-0.006	0.519	0.300	0.018	-0.425	0.179	-0.015	0.164	-0.719	0.003
lnsize	0.006	0.079	-0.368	0.000	0.256	0.031	0.029	0.000	0.237	0.014
goingconcern	-0.007	0.805	0.758	0.077	-2.452	0.000	-0.071	0.046	-0.708	0.312
lnage	0.007	0.157	0.268	0.000	-0.389	0.037	0.013	0.034	-0.020	0.883
Incomplexity	0.030	0.008	-0.788	0.000	0.729	0.043	0.019	0.149	1.279	0.000
registration	-0.009	0.456	0.573	0.001	-0.431	0.316	0.128	0.000	-0.567	0.090

回归模型(1)显示,lninddir、lnattendance、lncomplexity在5%的水平上与 effectiveness 正相关。lnsize 在10%的水平上与 effectiveness 正相关。即基金会中独立理事比例和理事会议出 席率越高,基金会的公益性水平越高。从回归系数看,lnind-dir 的回归系数相对最大,表明在通过显著性检验的几个因素中,独立理事比例对基金会的公益性影响最大。此外,控制变量中,lnsize、lncomplexity与 effectiveness 显著正相关,表明规模越大、资金来源途径越多的基金会其公益性水平越高。

回归模型(2)显示,govrelation2在5%的水平上与Inefficiency显著正相关,负责人的政治联系不利于基金会运营风险控制的假设部分得到证实。Ininddir在1%的水平上与Inefficiency显著负相关,即在其他因素不变的情况下,基金会独立理事的比例提高1%,总费用占收入的比例下降2.812%。表明

理事的独立性有助于基金会加强费用控制和内部控制运营目标的实现。控制变量中,goingconcern、lnage、type、registration与 lnefficiency 显著正相关,lnsize、lncomplexity与 lnefficiency 显著负相关,即资产负债率越低、规模越大、资金来源途径越多的基金会费用管理更有效。公募基金会费用控制不如非公募基金会,这可能是由于非公募基金会无须对外公开募集资金,而有固定的机构、组织、团体等提供资金来源,从而筹资费用很低。民政部注册管理的基金会费用控制不如地方民政部门注册管理的基金会,可能与民政部注册的基金会大多为公募基金会有关。

回归模型(3)显示,反映基金会治理状态的解释变量与 reliability 的正相关关系没有通过显著性检验。这与研究假设 不符,表明基金会的理事、监事在保障报告可靠性方面没有 发挥其应有的职责。控制变量中, Insize、Incomplexity 与 reli-

ability显著正相关,即规模越大、资金来源途径越多的基金会其财务报告的可靠性更高。goingcem与 reliability显著负相关,表明资产负债率越高的基金会其财务报告的可靠性会下降。

回归模型(4)显示, Insupsize 与 transparency 显著负相关, 即监事会规模越大,基金会的透明度越差,与假设不符,这意味着基金会的监事没有履行应有的财务监督职责,监事会流于形式。govrelation1在1%的水平与 transparency 显著负相关, 表明负责人的政治联系越强,基金会的透明度越差。Ininddir与 transparency 在 10%的水平上显著

正相关,表明基金会独立理事的比例越高,透明度越好。控制变量中,Insize、Inage与 transparency显著正相关,goingconcern与 transparency显著负相关,即规模越大、成立年限越久的基金会其透明度更好,而如果基金会的资产负债率越高,透明度则越差。registration在1%的水平上与 transparency 显著正相关,表明民政部登记注册的基金会其透明度好于地方登记注册的基金会。

回归模型(5)显示, Inboardsize、Inbmeet、Inattendance与compliance显著正相关,即理事会规模越大、理事会会议次数越多、理事的会议出席率越高,基金会的合规性越好。控制变量中, type与compliance显著负相关,表明公募基金会的合规性差于非公募。Insize、Incomplexity与compliance显著正相关,即基金会的规模越大、资金来源途径越多,合规性越好。regis-

□改革与发展

tration与compliance显著负相关,表明民政部登记注册的基金会合规性差于地方登记注册的基金会。

五、结论

本文的实证分析结果丰富了公益基金会的内部控制和组织治理方面的研究。综合来看,公益基金会的治理特征会对其内部控制产生一定影响,但这种影响是复杂的。一方面,某种组织治理特征只与部分的内部控制目标显著相关;另一方面,某一内部控制目标也受多种治理因素的影响。

理事会规模、会议次数和理事会议出席率对基金会合规目标有显著正相关影响;而且,理事的会议出席率还与运营目标的公益性显著正相关。假设1得到部分证实。综合来看,理事会特征对内部控制合规目标有积极影响,反映了理事会对法律法规的重视,但对内部控制目标的其他方面不够重视,理事会作为组织治理的核心以及内部控制的最终责任主体,没有充分发挥其应有的作用。因此,基金会应重视和强化理事会在运营目标和报告目标中的责任。

负责人政治联系与基金会经济性目标(负向指标)显著 正相关、与报告目标的透明度显著负相关,即负责人的政治 联系越强,基金会运营的经济性越差、报告的透明度越低。 此外,负责人政治联系与运营目标的公益性、报告目标的可 靠性均负相关但不够显著。假设2得到部分证实。综合来 看,具有一定政治联系的基金会负责人对其内部控制目标 的实现具有消极影响,基金会作为非营利组织应保持一定 的独立性和自主性。从这个意义上讲,国家工作人员不应在 基金会中担任负责人,基金会与其业务主管部门应保持人事 独立。

基金会中独立理事的比例与运营目标的公益性、经济性显著相关,独立理事比例越高,基金会的公益性越好、费用控制越有效。同时,独立理事的比例与报告透明度显著正相关。假设3被部分证实。这意味着基金会理事的独立性对内部控制具有重要的影响,尤其是在基金会运营目标方面。但独立理事比例与基金会合规性、报告的可靠性关系并不显著,这也说明目前独立理事在发挥其治理作用方面还存在一定的局限性。对基金会而言,应扩大理事会中独立理事的比例,并落实与健全独立理事的职责。

监事会规模对基金会内部控制的影响主要体现在与报告透明度显著负相关,而与其他方面的影响并不显著。综合来看,研究假设4未得到证实。监事会在基金会中主要起着维护和保障基金会遵循法律法规的作用,而实证研究发现监事会在基金会的运营方面、合规方面、报告可靠性上没有发挥其应有的监督职责。这说明,基金会存在着监事会功能薄弱、形同虚设的问题。

实证结果表明,公益基金会的治理特征与其内部控制状况存在一定相关性,有效的组织治理有利于基金会内部控制效果,而当基金会治理存在缺陷时,将对其内部控制产生不

利影响。因此公益基金会在建立健全内部控制的过程中,应重视组织治理问题,尤其是切实明确并发挥理事会的决策职责,健全监事会的监督职责。此外,研究发现,控制变量中组织规模与所有的内部控制因变量显著相关,即规模越大的基金会其内部控制更有效。基金会的复杂性也会影响其内部控制效果,基金会的资金来源越多,其运营的公益性与经济性越好、财务报告越可靠、组织的合规性也越好。而基金会的资产负债率则与运营的经济性(负向指标)正相关、与报告的可靠性与透明度负相关。因此,基金会在发展中应拓宽资金来源途径、扩大组织规模、保持稳健的财务结构,以维持基金会的持续发展能力,进而提升其内部控制有效性。

主要参考文献:

陈燕. 萨班斯法案、内部控制与公司治理效率——基于中国赴美上市公司的实证检验[M]. 北京:首都经贸大学出版社,2010.

程新生.公司治理、内部控制、组织结构互动关系研究[I].会计研究,2004(4).

程晓陵,王怀明.公司治理结构对内部控制有效性的影响[J].审计研究,2008(4).

方红星等. 公司特征、外部审计与内部控制信息的自愿披露——基于沪市上市公司 2003~2005 年年报的经验研究[1], 会计研究, 2009(10).

方红星,金玉娜. 公司治理、内部控制与非效率投资:理论分析与经验证据[J]. 会计研究,2013(7).

COSO著.财政部会计司译. 内部控制——整合框架 (2013)[M]. 北京:中国财政经济出版社,2014.

颜克高. 公益基金会的理事会特征与财务组织绩效研究[J]. 中国经济问题,2012(1).

王海菲. 论公司治理质量与内部控制[J]. 审计月刊, 2009(8).

张立民,曹丽梅,李晗. 审计在基金会治理中能够发挥有效作用吗?[J]. 南开管理评论,2012(2).

Bradshaw P., Murray V., Wolpin J.. Do nonprofit boards make a difference? An exploration of the relationship among board structure, process, and effectiveness [J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 1992(21).

Callen J. L.. Board composition, committees, and organizational efficiency: the case of nonprofits [J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2011(40).

Olson D. E.. Agency theory in the not-for-profit sector: its role at independent colleges [J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2000(29).

作者单位:1. 中国财政科学研究院,北京100142; 2.中 华女子学院管理学院,北京100101