

论慈善组织的信息披露及外部监管

高志宏

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院, 江苏 南京 211106)

〔摘要〕 强化慈善组织信息披露是慈善事业的道德要求,是慈善组织的生存要求,是加强慈善活动监管的需要,也是社会公众参与慈善事业的要求。但是,我国慈善组织目前没有建立信息披露制,存在信息披露渠道不畅、信息披露比例整体偏低、披露内容不全、披露信息不准确、披露时间不及时等问题。在我国慈善组织改革中,应以“详细、准确、全面”为原则,通过网络等现代信息平台扩大信息披露的范围,强化自觉披露。同时还应当接受国家机关、第三方组织和社会公众的监督,严格落实责任。

〔关键词〕 慈善组织;信息披露;外部监管;问责制

〔中图分类号〕 C913.7

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1671-6973(2014)05-0035-05

引言

2011年6月引发的“郭美美事件”以戏剧化的方式推倒了我国慈善事业的“多米诺骨牌”,把中国红十字会推上了风口浪尖,并最终导致了整个慈善组织深陷危机之中。慈善事业“伤不起”,公众善心更“伤不起”。应当承认,“郭美美事件”后,不仅是中国红十字会,中国整个慈善组织和慈善事业都处在历史最艰难的时刻。此时,我们唯有以更多的勇气、更大的魄力,对我国慈善体制和慈善组织进行大刀阔斧的改革,才能重塑慈善组织的社会形象并赢得社会公众的信任。实际上,“郭美美事件”只是一个导火索,汹涌舆情直指的是慈善组织利用慈善之名牟取不正当利益的不透明、不规范的慈善行为,其背后积发的乃是长久以来民众对我国慈善组织虚化的外部监管体制和官僚化的内部运作机制。也可以说,慈善事业的国家垄断与慈善信息的不透明是影响我国慈善组织的公信力的根源。

规范的内部治理和透明的慈善运作是慈善组织获取、增强和维系公信力的两大支柱。尤其是对我国而言,除了改革僵化的、官僚的慈善管理体制外,更应当完善慈善组织内部运作机制,包括优化治理结构,公开项目运作,杜绝关联交易等,把慈善

组织建成规范、公开、透明的公益组织。其中,建立透明的信息公开机制和高效的运作监管机制是我国慈善组织改革的关键所在。“没有透明就没有慈善事业”,如今,“以透明度提升慈善组织公信力”并“建立自律联盟,完善自律机制”已成社会共识。本文即从慈善组织的信息披露入手,分析我国慈善组织内部自律和外部监管中的种种问题,并对慈善体制的变革提出了相应对策,以期为我国的慈善事业发展有所裨益。

一、强化慈善组织信息披露的重要性

现代信息披露制度可以追溯到19世纪中期的英国,1840年英国公司法强制规定公司每年都要向股东披露资产负债情况。美国大法官布兰戴思(Louis. D. Brandeis)则首次系统阐释了信息披露制度的重要性,他的名言是:“太阳是最好的杀菌剂,电灯是最好的警察”。如今,强制披露已成为现代证券市场最重要的制度之一,各国都非常关注上市公司的信息披露。我国亦是如此,在公司法、证券法等法律法规中明文规定了信息披露制度。慈善组织尤其是具有公募资格的慈善组织与上市公司一样甚至比上市公司更需要进行信息披露,因为,慈善组织的“股东”是更为广泛的捐赠人——社

〔收稿日期〕 2014-04-25

〔基金项目〕 本文为江苏省2014年“省社科应用研究精品工程”(立项批准号14SWC-106)阶段性研究成果。

〔作者简介〕 高志宏(1980-),男,河南商水人,副教授,法学博士,主要研究方向:经济法。

会公众,强化信息披露对于慈善组织具有至关重要的意义。

首先,强化慈善组织信息披露是慈善事业的道德要求。“慈善无阴影,需阳光运行。”慈善是公益事业,慈善组织是捐赠人和受赠人之间的桥梁,捐赠人和社会公众有理由要求慈善组织披露捐款的相关信息。慈善组织如何使用捐款,捐款能否最终落实到受捐助者手中,是捐赠者最关心的问题。慈善组织也应当通过公开透明的管理机制和严格的信息披露制度获取社会公众的支持,增强公信力。

其次,强化慈善组织信息披露是慈善组织的生存要求。公信力是现代社会组织尤其是公益组织的立身之本,而信息披露则是公信力之源。慈善组织运作的透明度和慈善基金使用的公开与否已成为社会公众选择受赠机构的首选条件,对于那些黑箱操作的慈善组织,社会公众通常都会敬而远之。在市场经济条件下,慈善组织自由竞争,如果慈善组织运作不透明,很容易催生危机,在激烈的市场竞争中必遭淘汰。从慈善事业发达国家和地区的情况来看,充分的、及时的、真实的信息的披露是慈善组织赢得捐赠人和社会公众最主要也是最有效的方式方法。从国外慈善事业发达国家和地区的经验来看,虽然法律并没有对慈善组织进行严格规制,但是其保证了整个慈善行业的充分、自由竞争,慈善组织正是通过规范内部管理,强化信息披露,才获得了社会公众支持,公信力很高。以国际红十字会为例,其通过《红十字国际委员会年报》、官方网站等平台定期、详细地公布其所有捐赠的收入和支出,甚至具体到每一个瑞士法郎,这是国际红十字会具有极强的公信力的根源所在。因此,透明度是慈善品牌的基石,建立公开透明的运作机制,强化信息披露,是加强慈善组织自身生存和发展的需要。

再次,强化慈善组织信息披露是加强慈善活动监管的需要。慈善事业是一份阳光的事业,任何违背这一宗旨的举动都应当也都必然会被警惕、被追问。“阳光是最好的防腐剂”,“树荫之下易生苔藓”。慈善组织及其工作人员并非道德化身,相反,由于其活动的公益性,更需要加强内部管理和外部监督。只有把慈善组织的财务状况、慈善项目应向社会公众公开,并接受全社会的质询和监督,才能推动慈善事业健康发展。因此,建立公开透明的运作机制,强化信息披露,是规范、监督慈善组织运营的重要举措。

第四,强化慈善组织信息披露是社会公众参与

慈善事业的要求。对我国而言,公众参与原则是我国社会转型期权力文明建设的重要条件和保证,是执政为民执政理念的体现,是从“运动型”治理模式向“可持续型”治理模式转变的条件,是实现服务型社会治理模式的必要途径。决策科学化与民主化是反映我国政治发展和民主程度的重要内容和标志,不断扩大和完善公众有序的政治参与,对于我国慈善事业发展具有重要意义。而强化慈善组织信息披露是保证社会公众知情权、监督权的需要,也是完善社会公众参与慈善事业的需要。

第五,不透明的运作机制容易引发社会公众的质疑,甚至催生信任危机。在“郭美美事件”中,汹涌的舆情表面上指向的是那些以“慈善”之名而谋取私利的慈善组织和获得不当暴利的商业组织,实则指向的是我国慈善组织不规范、不透明的运作机制和慈善行为。事实已经证明,我国慈善组织官僚化的管理体制和不公开不透明的运作机制已经极大地降低了社会公众的捐赠热情。“一日不公开,一日不捐款”不再是个别网民对慈善组织不透明运作机制的感性反应,而可能社会大多数公众的理性选择。据财经网2011年7日发布的调查表明,“郭美美事件”后不信任红十字会的占92%,说不清的占4%;不关心的占2%,信任的占2%;不会给红十字会捐款的占86%,从来没有捐过的占4%;看情况的占7%;说不清的占1%;会捐款的占2%。^[1]并且,这种后遗症已经体现在红十字会捐款数额骤减等方面。《羊城晚报》报道,“郭美美事件”之后,除原先早有合作的一些定向捐款外,一个多月来仅收到的社会捐款100元,佛山市红十字会从去年6月至今年6月共收到捐款88.6万元,但是在“郭美美事件”后,再未收到任何捐款。^[2]民政部中民慈善捐助信息全国捐赠数据监测也显示,郭美美事件发生后,公众通过慈善组织进行的捐赠大幅降低,3—5月,慈善组织接收捐赠总额62.6亿元,而6—8月总额降为8.4亿元,降幅86.6%。^[3]所以,“郭美美事件”所折射出来的中国慈善组织公信力的降低乃至丧失,才是更需要引起我们忧虑之所在。

二、我国慈善组织信息披露的现状和不足

在我国慈善事业发展历程中,对受益人即受赠人的需求关注的比较多,而对捐赠人没有给予足够的关注,甚至忽略了捐赠人的动机、需求内心感受,捐款的流向和具体使用情况以及慈善组织的行政支出,捐赠人并不知晓,捐赠人的知情权和监督权

也就无从谈起,被剥夺。在“郭美美事件”中,真相竟然成了慈善事业的最大奢侈品。具体而言,我国慈善组织信息披露存在以下问题:

(1)没有建立信息披露制度。虽然早在2006年,民政部就颁发《基金会信息公开办法》,要求基金会向社会公布年度工作报告、募捐活动的信息、资助项目的信息以及财务会计报告。但从执行情况看,全国有一半左右的基金会,尚没有公开慈善内容和财务信息。在我国慈善组织的运作管理和慈善募捐活动中,也尚未形成有效的信息披露制度。以中国《红十字会法》为例,所规定的监督机制只是内部监督和慈善组织监督:红十字会经费的来源和使用情况每年向红十字会理事会报告;红十字会的经费使用情况依照国家有关法律、法规的规定,接受人民慈善组织的检查监督。其中,并没有提及向社会公众公开的信息披露制度。由于慈善组织与红十字会的特殊关系,慈善组织的监督也就形同虚设,所以红十字会陷入危机是必然之事。

(2)信息披露渠道不畅。“我国的基金会超过2200家,其中1288家基金会没有建立自己的官方网站,慈善信息不公开,不透明。”^[4]我国内地的慈善组织使用财务报表、年度报告等形式进行信息披露的就不多,更别说通过网络等现代信息平台进行信息披露了。信息披露渠道的不畅使得捐赠人和社会公众所希望透明的“每一元钱到哪去了”存在现实障碍。

(3)信息披露比例整体偏低。为了实现中国基金会的“网上透明”,中国国内35家基金会共同发起建立了“基金会中心网”,主动公开机构的基本信息、财务信息、项目信息和捐赠信息。但是,截至到2011年7月7日,基金会中心网披露了1717家基金会2009年的年报信息,560家基金会项目信息。而根据基金会中心网的统计,截至到2011年7月7日,全国基金会总数已达2270家,其中公募基金会为1127家,非公募基金会为1143家,基金会的总资产已经超过了400亿。也就是说,基金会中心网披露出的有年报信息的基金会超过了基金会总数的80%,但项目信息的覆盖率仅为24%,披露项目信息的基金会不足四分之一。

(4)披露内容不全。实事求是的讲,中国红十字基金会是我国众多的大型基金会中,不是没有进行信息披露,相反其所公布的信息是比较多的,在它的网站能查到基金会所有的捐款。但在“郭美美事件”中,为什么红十字基金会还受到了社会公众的普遍质疑?根源在于其所披露的信息不够全面,

不具体。具体表现为仅披露了捐款额,但是尚未披露捐款的具体流向、受益群体、使用情况和受益效益。

(5)披露信息不准确。“郭美美事件”后,在强大的社会舆论压力下,2011年7月7日,中国红十字会向社会承诺“两公开两透明”,即捐赠款物公开,财务管理透明,招标采购公开,分配使用透明。在原有的“中国红十字会捐赠者数据库”上着手研发中国红十字会总会捐赠信息发布平台,并率先公布了中国红十字会总会接收的数十万笔青海玉树地震灾区捐款的有关情况。但是,该平台一上线就受到网民和社会公众的普遍质疑,原因在于其所披露的信息不准确,捐赠数据显示出了周润发、成龙等明星在玉树地震中仅捐几分钱或者几毛钱、捐款时间早于地震发生的不合理现象。

(6)披露时间不及时。同时,按照《中国红十字会法》只需向理事会报告,而没有向公众公示的义务;虽然承诺“定期向社会公众公布财务收支情况”,但红十字会官方网站上的“统计数据公告”(简略报告)在“郭美美事件”发生时才披露到2007年,更别说详细的财务支出去向、募捐成本等具体信息了。

为什么我国慈善组织信息披露状况存在如此多的问题?其中,既有法律制度不健全的原因,也有慈善组织官僚化、行政化的原因,还有慈善组织内部治理能力不高的原因,还有我国公益文化、慈善传统滞后的原因。如今,不仅是中国红十字会而是整体慈善组织都在组织建设、业务开展、资金募集、项目运作等方面的确存在问题,需切实进行研究和整改,加强慈善组织信息强制披露是其中的核心和关键。

三、加强我国慈善组织信息披露

实际上,“郭美美事件”为我们提供了审视、检讨和改革我国慈善体制的机会。改革我国慈善体制,对于慈善组织而言最核心的就在于建立公开透明的运作机制。一方面,慈善组织要建立健全风险内控的自律制度,强化信息披露,提升自身管理水平;另一方面,要拓宽慈善监督渠道,接受国家机关、舆论监督和公民监督;再一方面,强化责任追究机制,实行问责管理。其中,加强信息披露是上述三方面的基础。就完善我国慈善组织信息披露而言,应当把握以下几个问题:

(一)信息披露的范围

我国慈善组织应当向学习国际大型慈善组织的通行做法,尽量扩大信息披露范围,与慈善相关

的所有信息都应当公布。包括但不限于以下项目：(1)慈善组织的宗旨、管理制度、业务范围、组织架构、负责人、工作人员薪酬等情况；(2)每一笔捐赠的来源、数量、使用方式、使用数量流向等；(3)财政下拨资金、与其他慈善组织的往来款项、商业经营收入等其他收入；(4)所资助每一个项目或者受益人的具体情况；对捐赠款物的运输、保护、行政经费、分发费用等管理情况；(5)慈善采购情况、有无关联方、关联关系和关联交易等；(6)慈善项目的开展情况、效果反馈、外部评价等。

(二)信息披露的方式

我国慈善组织的信息披露应当以自觉披露为主,强制披露为辅。虽然,国内外很多法律都规定了慈善管理的强制信息披露制度,比如美国的 990 条款,但是,信息披露更应当成为慈善组织加强内部自律和行业自律的需要,而不是国家监管、社会公众监督的需要。如前所述,慈善组织为了自身的生存和发展,应当自觉形成慈善资金的统计、利用、追踪和反馈机制,对于捐赠款物的筹集、管理、使用等各个方面公布于众,自觉接受各方监督。另外,对于我国慈善组织而言,在信息披露时还要注意披露信息的可读性、通俗性,力求避免信息的专业性,对于慈善项目的花费、受益群体、实施过程、实施效果等社会公众关心的核心问题更要详细披露。

(三)信息披露的手段

慈善组织除了应当利用年报等传统的披露手段,还应当充分利用网络等现代信息手段进行信息披露。信息披露的渠道越通畅、宽广,信息披露的效果会越好由于网络等现代技术手段所具有的及时性、高效性、广泛性等特征,使得其更应该成为慈善信息披露的主要平台,成为慈善组织展示自我形象的有效窗口,成为社会公众监督慈善组织的透明渠道。我国慈善组织应当充分利用后发优势,运用网络等现代技术力量促进慈善事业迅速发展。其或许应该提前公布会议召开的时间、地点。

(四)信息披露的原则

详细、准确、全面是慈善组织信息披露的主要原则。“详细”要求慈善组织把慈善活动和慈善管理的每一笔捐赠、每一笔资金流向、每一项采购都详细公开、而不能是一个笼统的数字。“准确”要求慈善组织所披露的慈善信息非常精准无误,每一笔资金的收支明细越精确越好。“全面”要求慈善组织不仅要“打开天窗说亮话”,而且要“知无不言言无不尽”,即尽可能的披露所有慈善相关的信息都应当公布。

四、加强我国慈善组织的外部监督

慈善组织除了加强内部自律外,还应当接受国家机关、第三方组织和社会公众的监督。对非政府组织的监督约束主要包括外部监督机制、同行互律机制以及非政府组织内部自律机制。^[5]对我国而言,更应该完善慈善事业监管体系,加强对慈善组织的监管。

(一)接受国家监督

慈善组织的去官僚化或者去行政化,并不意味着国家对慈善组织放手不管,相反更要加强对慈善组织的监督和管理。只不过这种管理不再是官僚化的管理,而是通过行业准入、行政监察进行监管。实际上,对慈善组织的进行监督管理是世界各国的普遍做法。如在美国,包括慈善组织在内的所有公益组织都应当向国家税务局提交详尽的年度报表,国家税务局有权抽查和监管慈善信息,并将其通过网络公布于众,任何社会公众都可以查询、下载慈善组织的相关信息,包括财务明细、资金开支、高官薪资、合作伙伴、行政支出等等。在英国,有独立于慈善组织的慈善委员会专门登记和监督慈善组织,并向法院负责的慈善委员会。如果慈善委员会发现某慈善组织有违法违规行为,比如资金使用不规范、发生关联交易等,则可以对慈善组织处以罚款、没收资产、剥夺免税资格等处罚,其管理人员如理事也可能产生不良信用记录,或者被课以重税。事实上,我国对慈善组织的监管一直都在进行,比如审计监督。但是,对慈善组织的国家监督无论是力度还是深度上都远远不够,审计监督发现问题后监察部门、司法部门并未跟进介入,监督惩罚措施不够,监督责任流于形式。

然而,事实证明,对社会自治权构成威胁的主要来自国家公权力的扩张。慈善组织既需要国家公权的规制又需要防止国家公权的非法侵入,那么,国家公权对慈善组织的介入在何种情形时才是正当的?政府对慈善组织规制的界限在哪里?对此,黑格尔曾提出了国家干预市民社会为正当的两个条件:一是当市民中出现非正义或不平等现象时,国家就可以通过干预予以救济;二是为了保护国家自己界定的人民普遍利益时,国家也可以直接干预市民社会的事务。^[6]据此,只有在两种情形时,国家公权对慈善组织的干预才具有正当性:一是当慈善组织异化为自治机关的专制权力或某些人的特权时,以恢复自治权的应然状态;二是当自治权被滥用而使自治权在法外运作时,以纠正自治权偏离法治轨道的运行,比如对其营利行为进行限制。

国家机关和慈善组织对民间慈善机构的监督应主要包括以下几方面:(1)通过对民间慈善机构的年检、评估和评比工作,加强对民间慈善机构财务信息、内部治理和慈善活动的监管;(2)推动形成对民间慈善机构的行政监管、第三方监督、舆论监督、公众监督和行业自律相结合的监督管理体系;(3)加大对民间慈善结构违法违规行为的惩处力度,通过问责机制规范慈善行为。

(二)接受第三方组织的监督

由于慈善活动的专业性,慈善组织除了应接受国家和社会的监督外,还应当接受社会专业机构的评估和监督。国外慈善发达国家的慈善机构每年都会请国际上著名的会计师事务所进行财务审计,并把审计结果向社会公众进行公布。我国慈善组织也应当聘请国际上大型会计师事务所对其进行财务监督,公益组织也可以开展慈善评级活动,提供独立的评估报告。

(三)接受公众监督与舆论监督

自下而上的社会监督比自上而下的行政监督更有效,而我国慈善组织一直缺乏有效的外部监督。依据我国法律,只有慈善组织才有权监督慈善机构,个人和社会公众不能有效监督慈善机构,而“郭美美事件”中的“舆情爆发”足以说明公众监督和舆论监督的重要性。因此,我国应加强社会公众对慈善组织的监督,尤其是赋予其诉权,通过司法途径对慈善组织进行监督。

五、完善我国慈善组织的问责机制

责任制度是权利制度的保证,慈善问责是慈善监督的必然延伸。慈善责任追究机制与慈善权利救济机制相辅相成,只有确立并追求慈善明确的法律责任,才能对慈善违法主体产生威慑力,惩罚并预防慈善违法违规行为。但是,与我国其他领域的行政问责相比,在我国慈善领域的问责机制非常不健全,即使慈善审计发现了问题,也鲜见有人为此承担责任。

如今,我国公众对慈善组织的问题意识正在增

强,加强对慈善组织及其相关责任人员的违法责任追究已成为全社会的呼声,完善慈善问责机制也成为我国慈善改革的重要一环。具体而言,我国应通过建立慈善举报、投诉机制,规范慈善行政复议机制,完善慈善诉讼制度机制,确立慈善赔偿机制等方面建立健全并有效落实慈善问责机制,保障我国慈善事业健康发展。

值得欣喜的是,我国慈善体制相关改革已经展开。民政部门统一对公益慈善类、社会福利类、社会服务类等三类社会组织履行登记、管理职能,改变传统的双重监管体制;“中国红十字会捐款信息管理系统”等慈善信息披露平台已经推出;“郭美美事件”后,湖南、广州等地方慈善机构宣布将公开慈善账目;2011年7月15日发布的《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》中,把建立完善的慈善监管体系作为“十二五”期间我国加快发展慈善事业的重要任务之一;中国红十字会也在全国红十字会系统廉政工作会议上强调要严格执行“两公开两透明”自律规定。可以预见,只要我国慈善组织能够加强内部管理,强化信息披露,接受社会监督,严格落实责任,我国慈善事业定能迎来美好的明天。

[参 考 文 献]

- [1] 红十字危机[N]. 东方卫视. 2011-7-8(A03).
- [2] 宋王群. 深圳红十字会一个月仅获百元捐款[N]. 羊城晚报. 2011-8-3(A4).
- [3] 陈莽. 全国慈善组织受捐额剧降近九成[N]. 京华时报. 2011-8-26(A06).
- [4] 魏铭言. 全国基金会近半信息未公开. 新京报[N]. 2011-6-10(A21).
- [5] 杨和焰. 第三部门的兴起:理论假设检视和现实原由分析[J]. 南京社会科学. 2006, (1).
- [6] 邓正来. 国家与社会——中国市民社会研究[M]. 成都:四川人民出版社. 1997. 41.

(责任编辑:闫卫平)

(下转第45页)

研究——以农民用水户协会为例[J]. 理论探讨, 2013,(03).

[11] 蒋积伟. “组织外形化”视野下的社会组织发展困境审视[J]. 科学社会主义, 2014,(01).

[10] 谢海定. 中国民间组织的合法性困境[J]. 法学研究, 2004,(02).

(责任编辑: 闫卫平)

Non-governmental Organization Involving in Studies on Rural Governance

QIU Jun-qin

(School of Public Finance and Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330010, China)

Abstract: Promoting non-governmental organizations (NGOs) participating in rural governance is to carry out the further reform and to achieve the modernization of national governance, and also a response to the rural governance crisis and realistic need of reconstructing the rural governance order. In recent years, rural NGOs in China have developed rapidly, playing a more and more important role in rural governance. The main function of non-governmental organizations participating in rural governance is to involve in public goods supply, benefit expression and the comprehensive, social capital accumulation. At present, the main challenges for the non-governmental organizations participating in the rural governance are legitimacy plight and lack of funds and management ability. These problems are to be solved if the NGOs' role is to be made full use.

Key words: Non-governmental Organizations; Rural governance; Cooperation and Common-governingg

(上接第 39 页)

On the information disclosure and external supervision of charitable organizations

GAO Zhi-hong

(School of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211106, China)

Abstract: Strengthen information disclosure charity is a moral requirement, is survival requires charitable organizations, is regulatory needs to strengthen charitable activities, but also requirements of philanthropy of public participation. However, the establishment of a charitable organization is currently no information disclosure system, the presence of poor disclosure of information channels, the overall proportion of low information disclosure, incomplete disclosure, the disclosure of the information is inaccurate, untimely disclosure time problem. Charitable organizations in our reform, should be "detailed, accurate and comprehensive" principle, to expand the scope of information disclosure through the Internet and other modern information platform, strengthening consciously disclosed. At the same time should also accept the state organs, the third-party organizations and public supervision, strictly implement the responsibility.

Key words: charitable organization; information disclosure; external supervision; accountability