

我国慈善机构内部控制构建思考

许晓芳^{1,2} 朱国荣¹

(1.中国人民大学 北京 100872 2.铜陵学院会计学系 安徽铜陵 244000)

【摘要】 本文在深入分析慈善机构内部控制研究背景的基础上,对构建慈善机构内部控制的重要理论与实际意义进行了阐述,分析了慈善机构内部控制现阶段存在的控制环境差、风险评估缺乏、控制活动不力、信息与沟通不足和监督公信力差等缺陷,并重点提出了构建慈善机构内部控制的实现途径,最后指出应当做好推进立法和制度创新、处理好政府与慈善机构的关系和考虑成本效益原则三方面的保障措施。

【关键词】 慈善机构 内部控制 风险

一、研究背景分析

1. 时代背景。 近几年来,我国自然灾害的频繁发生,社会上各种慈善组织的慈善救灾活动和慈善行为不过揭露的“诈捐门”事件层出不穷。如2001年,北京齐通康公司董事长董占义许诺向中国红十字会总会捐赠2 000万元人民币资助中国造血干细胞捐献者资料库建设。然而此后4年,董占义当初的承诺一分都未兑现;2003年重庆市太易乳业有限公司承诺捐赠110万元当地红十字会用于人道主义救助。时隔三年之后,这笔捐款分文未曾到账,太易已经停产;2009年年初的南方雪灾中,湖北省民政厅公布消息,1.06亿承诺捐款实际到账仅7 383万元;同一时期,湖南湘潭市民政局也对外宣布:“2008湘潭之恋”赈灾晚会上,“举牌认捐”的承诺捐款数1 845.9万元,实际只有1 010.8万元到位;2010年3月,章子怡“诈捐门”事件更是引发舆论对慈善监督的热议。

民政部下属机构的一份抽样调查报告称,在经历了汶川地震、南方雪灾等多次捐赠井喷后,近年中国慈善组织的透明度并未提高。这份报告显示,约有75%的慈善组织“完全不披露或仅少量披露信息”。《2010年全国慈善组织信息披露现状报告》调查共抽选99家慈善组织作为样本,但最终仅收回65例。中民慈善收回的问卷显示,42%的组织表示没有专门的信息披露办法,37%的组织没有专人负责信息披露工作。更深层的问题,则是披露的程度和方式不被高达90%的公众所接受;对玉树县仲达乡寄宿学校和卫生院的援助,日本红十字会官网公示分别是1.93亿日元(合1 544万元)和8 700万日元(合696万元),但中国红十字会公示分别为1 182万元和535万元,“缩水”23%。

慈善机构内部控制制度不完善以及因此引起的问题已经引起了国内外各界广泛的关注,也给慈善机构带来了许多负面新闻,导致慈善机构公信力变差,最终阻碍慈善机构组织目标的实现。

2. 理论背景。 由于国外尤其是发达国家慈善机构的治理结构及内部控制制度都较为完善,内部控制引起的问题较少,

所以在其文献中直接关于慈善机构内部控制的研究很少。国外慈善机构一般都是按照国家对内部控制发布的权威规定来建立自身的内部控制制度的,因此,对国外慈善机构内部控制的研究可以参照这些国家关于企业内部控制理论的研究。目前,国际上比较权威和得到普遍认可的内部控制标准体系主要是美国COSO委员会的《内部控制整体框架》以及在此基础上发展而成的《全面风险管理——整体框架》,其他如英国、日本、加拿大等国家和地区先制定的内部控制标准体系都在一定程度上参考和借鉴了这两个标准。这些国家在制定慈善机构(非营利组织)内部控制制度时也大多依据的是美国COSO报告的内部控制框架体系。

与国外研究不同,我国慈善机构通常是由于出现问题了,由媒体披露曝光后才引起对慈善机构治理问题的关注。虽然我国目前关于企业内部控制的研究已相当成熟,关于内部控制的论文很普遍,有关慈善机构研究的论文也较多,然而,真正专门研究慈善机构内部控制的文章却少之又少,仅杨颖等指出从控制环境、控制活动、控制监督三个方面提高我国慈善机构内部控制有效性,并提出实行人本内部控制、建立慈善机构外部审计协会和内部反舞弊机制的对策。目前关于慈善机构的研究大多主要集中在慈善机构运行存在的问题及对策,资金的筹集,建立监督机制,内部管理模式等方面。内部管理、监督机制的研究虽然与内部控制有很大联系,但是还未真正从内部控制角度来规范慈善机构的运营。

二、构建我国慈善机构内部控制的重要意义

慈善机构财务信息的不够公开性,金额的缩水性,记录的不完整和不一致性等引发的公众信任危机直接触及及其软肋,这与慈善机构薄弱的内部控制是密不可分的,如何改善目前慈善机构薄弱的内部控制使其走出信任危机漩涡具有重要的理论和实践意义。

目前学术界对于慈善机构内部控制方面的研究基本属于空白状态,对其进行研究具有一定的理论意义。主要体现在:①对内部控制理论的推广。内部控制理论在企业中普遍存在

着,在政府部门也进行了推广,甚至在一些非营利组织中也开始进行理论研究,但是非营利组织中的慈善机构却实际上还没有内控理论的推广。^②拓宽了慈善机构的理论研究领域。目前还没有关于慈善机构内部控制方面的研究,这就拓宽了其研究领域。^③促进了非营利组织内部控制理论研究。慈善机构作为非营利组织的一个重要组成部分,对其内部控制进行研究,一定意义上也推进了非营利组织内部控制理论的研究。

构建慈善机构内部控制对于慈善机构的管理也有着重要的现实意义,主要表现为:①促进慈善机构组织目标的实现。内部控制是一个过程,其宗旨就是防范组织风险,保证组织控制目标的实现;②促进慈善机构提高资金筹集和使用效率。随着近年来,各种自然灾害的频繁发生,慈善机构筹集的资金数额急剧增多、资金使用日渐复杂化,组织又缺乏必要的内部控制从而影响慈善机构资金的筹集和使用效率。③有利于维护资产的安全性。近年来,由于种种原因,慈善机构所面临的经济社会环境日益复杂,慈善机构出现资产被侵占现象,甚至一些慈善机构还出现了挪用公款和挥霍机构资金的现象。建立健全慈善机构的内部控制制度,彻底从源头上消除隐患,防患于未然。④有助于缓解社会压力。慈善机构内部控制的构建,需要大量专业性人才成立组织团队,为社会提供了一定的就业岗位,同时,有利于优化社会资源配置,健全社会保障体系,起到了良好的资源配置作用,并可以缩小贫富差距,缓和社会矛盾,构建和谐社会。

三、我国慈善机构内部控制存在的问题分析

1. 内部环境较差。慈善机构在治理结构、机构设置、权责分配等方面均不够合理。募集资金的收付制度不严,常出现专项赈灾资金被挪作他用的现象,有些慈善机构未能分别设置专门的机构进行资金的募集、使用以及监督,未能设置专门的财务岗位分别进行日常账务处理、明细账登记、总账登记和报表编制等,未定期对其进行盘点,进行账实核对;预算制度不合理甚至根本未设计,而且内部审计不力,对于办公经费控制不严,最终使得许多慈善机构为获取下年度国家财政拨款而每到年末就开始大量增加支出;人力资源政策不够规范,未能吸引并留住高素质高品格的人才,缺乏“仁德”主义的 organization 文化。较差的内部环境束缚了我国慈善机构的进一步发展。

2. 风险评估较缺乏。风险评估是慈善机构及时识别、系统分析经营活动中与实现内部控制目标相关的风险,合理确定风险应对策略,包括内部风险和外部风险。而目前,许多慈善机构未能对组织存在的风险进行必要的评估,而某些风险却一直存在着,会直接影响组织目标的实现,突出表现为:管理层的职业和道德操守、员工的专业胜任能力不足存在的风险;组织机构、经营方式、资产管理、业务流程不当存在风险;缺乏完善的财务制度存在的风险;法律法规、监管要求不合适存在的风险;自然灾害、环境状况发生变化存在的风险等等。

3. 控制活动不力。目前,许多慈善机构要么压根就未能评估经营过程中存在的各种风险,要么意识到存在的风险,但却未能采取必要的控制措施减少风险。主要体现就是未能进行授权审批控制,要么压根未建立授权审批控制制度,要么虽

然建立了该制度却为提高管理效率,在实际操作中慈善机构内控人员充分运用分解经济事项的方法,降低批准级别绕过控制程序而使授权批准制度失去功效,也为贪污和舞弊创造了条件。同时,有些慈善机构财产保护控制也不力,连基本“源头”数额到底是多少也是个未知数,又何谈定期检查、盘点。

4. 信息与沟通不足。慈善机构应当减相关信息与各方利益者之间进行沟通和反馈,然而,我国很少有慈善机构做到这点。尤其是与捐赠人和社会公众之间的信息沟通少之又少,大多数人根本无法知道所捐赠的款项何去何从,社会募集的款项往往只将募集的总数量公之于众却很少有后续披露,即使目前有慈善机构开通了查询功能,那也只是限定10万元以上金额,而小金额的却又是绝大多数,很少有慈善机构“晒”出季度、年度报表。同时,值得注意的是,对于慈善机构暴露出来的一些问题,例如明星诈捐、捐赠时间与捐赠救助项目不一致、同名同姓捐款如何辨别身份等应当及时向公众解释,消除大家心中疑虑,让大家真正安心地为社会作贡献,而且很少有慈善机构提供一个真正公开、公平的“草根”平台让所有公众畅所欲言的披露问题,最终的结构很有可能就是舞弊。

5. 监督公信力差。不管是官方的、半官方还是民间的慈善机构,许多都未能建立比较完善的标准、规则的内部监管机制约束自己组织和成员,内部工作程序不够规范、项目运作也不够透明,未能起到真正监督的作用;然而,有些组织虽然有较好的内部监督体制,或者具有较强的监督手段,但对物资盘亏的责任追究态度表现得比较懈怠,很少有慈善机构自己披露内部人员“挪用”资金、管理不善导致“资金短缺”,或许是为了“面子工程”和所谓的“声誉”,所以往往这类信息都是由媒体披露出来,最后导致公众不信任慈善机构自身的监督体系。

四、有效构建我国慈善机构内部控制的实现途径

由于现阶段我国慈善机构内部控制存在内部环境较差、风险评估较缺乏、控制活动不力、信息与沟通不足、监督公信力差等缺陷,为改善现状,可以根据参照企业内部控制体系、结合慈善机构本身特征构建慈善机构内部控制体系,具体体现为:

1. 改善内部环境。良好的控制环境是实施有效内部控制的基础,控制环境决定了慈善机构内部控制的基调,影响人员对内部控制的认识和态度,内部控制环境的好坏直接影响到慈善机构内部控制的有效性。

首先,应当明确内部控制理念,内部控制理念直接影响着内部环境的好坏,慈善机构作为非营利组织,应当建立在高尚的道德规范基础之上。其次,应当使治理结构、机构设置、权责分配合理化。分别设置内部会计控制制度和内部管理控制制度,健全健全会计机构和会计基础工作,设置相应的岗位,明细分工、权责分化,进行资金预算控制,资金源头和去向分支控制,尤其强调的是应当按照规范设置账簿、编制会计报表,而不仅仅停留在流水账层面上;同时,还应当制定良好的用人政策,引进有经验的、高素质、高层次、有胜任能力的人才。最后,应当增强慈善机构内部文化氛围,尤其应当加强建立共同

的道德规范,强调沟通和感情的交流,充分调动每一个人的积极性,形成真正意义上的团队精神。

2. 增强风险评估。风险评估是内部控制的基础,是内部控制的成败的关键。应当采用定性与定量相结合的方法对管理层的职业和道德操守进行考量评估并预计其给慈善机构带来的风险,同时应当考核员工的专业胜任能力;持续不断地检查组织机构、经营方式、资产管理、业务流程等是否符合要求,是否对其实现慈善机构目标产生影响;评估考核财务制度是否恰当、是否与慈善机构目标一致;慈善机构活动是否符合法律法规、监管等要求;预计发生的自然灾害、环境状况的变化将对慈善机构产生的风险等等,然后按照风险发生的可能性及其影响程度等,对识别的风险进行分析和排序,确定关注重点和优先控制的风险,然后根据具体的风险采取风险规避、风险降低、风险分担、风险承受等风险应对手段,从而达到增强风险评估,保证内部控制有效实施的目的。

3. 有效控制活动。企业应当结合风险评估结果,通过手工控制与自动控制、预防性控制与发现性控制相结合的方法,运用相应的控制措施,将风险控制在可承受度之内。一是应当参照企业内部控制的设计,进行授权审批控制。明确各岗位办理业务和事项的权限范围、审批程序和相应责任,不相容职务分离,如募款保管与账务处理职能相分离、资金拨付与实际发放职能相分离、物资盘点与记录职能相分离。二是应当加强会计系统控制和财产保护控制。加强会计基础工作,明确会计凭证、会计账簿和财务会计报告的处理程序,保证会计资料真实完整,严格限制未经授权的人员接触和处置财产,采取财产记录、实物保管、定期盘点、账实核对等措施,确保财产安全。三是加强人员道德控制。其他方面的控制从外部约束人的行为,让人“不敢”去违背慈善机构内部控制制度,但是还应当从“内心”控制人们,让他们“不愿”做出违背内部控制制度,运用教育手段、引导手段提高机构人员道德素质,可以设置“明星榜”,表彰道德素质高、行为表现佳的员工,降低人员道德风险。

4. 加强信息与沟通。信息和沟通贯穿于组织整个控制活动过程中,它可以帮助组织员工获得及交换与运作、管理和控制组织有关的信息,包括内部员工信息沟通以及组织与社会(主要是监督机构和公众)的沟通。一方面,慈善机构应当建立反舞弊机制。明确防舞弊重点,防止未经授权或采取其他不法方式侵占、挪用机构资产,谋取不当得利的行为,防止在财务会计报告和信息披露等方面存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏等行为,防止相关机构或者人员串通舞弊的行为;另一方面,必须打造品牌,采取社会化、市场化措施,加强与公众的信息交流与沟通。据有关调查显示,慈善机构的公信度大小、品种和项目设计是否精良、宣传是否到位,都和公众的捐助敏感度直接相关,慈善机构规范制度的缺失,慈善资金使用情况公布不够透明、直观、形象等,都影响到人们无偿捐助的动机和热情。因此,在新形势新条件下,慈善机构应当加强活动宣传,打造公众信赖品牌,让公众放心捐赠,提供透明的查询平台,提高公众的信任度。同时,应当建立沟通平台,包括电话、电子邮件、信函、论坛甚至博客等方式,让公众能够及时地

将存在的问题和更好的建议向慈善机构反馈,而慈善机构能够及时地进行解答和采纳,形成良性互动关系。

5. 提高监控力度。应当对组织内部控制建立与实施情况进展进行监督检查,评价其有效性,发现缺陷并及时改进。一方面应当完善慈善组织内部监管机制。应当建立约束自己组织和成员的比较完善的标准、规则,形成了内部工作程序规范、项目运作透明的工作机制,关注舞弊多发的募款收集、保管及拨付环节,对发现的疑似舞弊或违法行为采取必要的跟进措施,及时发现赈灾资金迟迟不到位或数额不足的情况,提高组织和成员的自律性,保证慈善组织的健康发展。

另一方面应当增强外部社会监督力量。一是增强捐赠者和公众的监督力量,慈善组织向外部透明其财务,让捐赠者和公众能够查询款项金额、去向、使用时间等情况。二是增强媒体的监督力量。媒体是公众获取信息的主要渠道,具有导向作用和威慑作用,通过建立反馈沟通平台,发挥各类媒体的作用。三是建立独立的外部审计协会。该协会由政府人员、新闻媒体、捐赠者、公众、外部专业审计人员组成,对慈善机构财务报告的真实性进行审核,及时发现问题,并向社会披露,从而让公众在进行捐赠的时候能够做出明智的选择,而且还可以逐步淘汰“多问题”慈善机构,让慈善机构有危机感,不断规范自身内部控制。

五、结束语

慈善机构通过内部控制体系的建立,可以有效地保证其组织目标的实现,而要更好地保证慈善机构内部控制体系的有效性,还至少应当做好以下几方面的工作:①推进立法和制度创新。应当加快推进建立一套适合我国国情的慈善公益机构监督体系,包括法律、法规、章程体系等,使我国慈善公益事业走上规范化、法制化轨道。②正确处理好政府与慈善机构的关系。政府应当明确监督的主体地位,建立专门的具有一定权威性的公益慈善组织监管机构,使其具有法定的监督权,实施对慈善机构的统一监管,明确监管部门的职责,加强监管工作的组织建设。③应当考虑成本效益原则。慈善机构作为公益组织,为推进组织目标更好地实现,需要一定的成本支出,而支即组织资金的来源主要是社会捐赠,这就更加的要求应当考虑成本效益原则,善款的绝大部分应当使用在“刀刃”上,保证成本支出带来的效益是显著的。

【注】本文系铜陵学院院级科研项目(项目编号:2010tlxy16)、铜陵学院人才科研启动基金项目(项目编号:tlxyrc09)的部分研究成果。

主要参考文献

1. 单巧乖. 中国75%慈善组织财务不透明,公益亟须“去行政化”. 搜狐财经, 2010-12-03
2. 陈莽, 黄海蕾. 红会捐款查询平台遭质疑, 玉树在地震前收到捐款. 京华时报, 2011-08-31
3. 刘秋平. 我国非营利组织内部控制制度探析. 产业与科技论坛, 2006; 5
4. 林建鸿. 透视慈善机构规范制度缺失. 中国国情国力, 2005; 2