

公募基金会与非公募基金会财务状况之比较

朝黎明(副教授)

【摘要】 本文以 261 个公募基金会和 195 个非公募基金会为研究对象,比较分析了这两类基金会的财务风险、筹资能力以及成本构成等方面的财务指标。结果显示:非公募基金会的净资产规模不及公募基金会,但资产负债率、公益事业支出比例达标率、捐赠收入比重、投资效益等指标均优于公募基金会。非公募基金会财务绩效好于公募基金会是因为二者组织特征与管理方式不同,我国公募基金会的行政化特征影响了财务管理绩效,导致了各种财务管理负效应。

【关键词】 公募基金会; 非公募基金会; 行政化; 财务绩效

【中图分类号】 F235

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)34-0117-4

一、引言

基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的而成立的非营利性法人。其中,面向公众募捐的基金会称公募基金会,不得面向公众募捐的基金会称非公募基金会。中国公募基金会是在由全能政府向有限政府转型的过程中,为弥补某些公共服务领域供给不足而由政府推出的一种具有特殊使命的组织。

随着中国经济的快速发展,涌现出了大批热爱慈善事业的企业家,他们通常把个人和企业的善款或实物捐赠给政府机构或带有官方色彩的公募基金会。通过政府机构或公募基金会进行捐赠,捐赠者很难知晓自己所捐赠善款的流向,不利于调动企业家的慈善积极性。2004 年国家颁布了《基金会管理条例》,这给非公募基金会的的发展创造了良好的制度环境。截至 2016 年 1 月 14 日,我国非公募基金会数量已达 3263 个,而公募基金会为 1547 个,在数量上非公募基金会远超过公募基金会。

近年来,人们对公募基金会与非公募基金会的关注越来越多,财务绩效是考察二者发展现状和权衡其发展前景的焦点之一。那么,公募基金会和非公募基金会在财务方面是否存在差距?若有差距,该差距产生的原因又是什么呢?本文从基金会中心网(CFC)上公布信息的基金会中,随机选取 261

个公募基金会和 195 个非公募基金会,并以上述 456 个基金会(每个省份选择 10~15 个,省内选取具有随机性)的 2013 年财务报告数据为考察对象,通过比较公募基金会与非公募基金会的财务指标,进而了解二者的资金规模、筹资能力、财务风险以及法规遵循等方面的差异,并进一步探析二者产生差异的原因。

二、公募基金会与非公募基金会财务状况的比较

(一)资产负债状况

1. 公募基金会净资产规模大于非公募基金会。表 1 中的数据显示,随机选取的 261 个公募基金会平均资产、负债和净资产都高于非公募基金会,这说明公募基金会的资产规模大于非公募基金会。基金会净资产代表着基金会的资金实力,净资产规模越大其抗风险能力也越强。由表 2 可知,在 3327 个净资产可查的基金会中,大约有 2/3 的基金会净资产规模低于 1000 万元,净资产超过 1 亿元的基金会只占到 6%,这说明基金会整体净资产规模并不大。45%的公募基金会净资产规模低于 1000 万元,而非公募基金会中该比例却高达 72%。净资产规模在 1000 万元至 1 亿元之间的公募基金会占比为 47%,但是非公募基金会仅有 23%。总体而言,非公募基金会净资产规模不及公募基金会的的大,其总体资金实力不如公募基金会强大。

表 1

456 个基金会资产负债状况

金额单位:元

	平均资产	平均负债	平均净资产	平均资产负债率	不同资产负债率下的基金会数量比重		
					0	(0,10%]	>10%
公募基金会	66951846	6816278	60135568	10%	39%	48%	13%
非公募基金会	22525763	709779	21815984	3%	52%	37%	11%
差异	44426083	6106499	38319584	7%	-13%	11%	2%

□ 参考借鉴

表 2 基金会净资产规模

净资产规模	0~1000万元		1000万元~1亿元		1亿元以上		合计
	数量	比重	数量	比重	数量	比重	
公募基金会	561	45%	577	47%	98	8%	1236
非公募基金会	1500	72%	488	23%	103	5%	2091
合计	2061		1065		201		3327

注：在基金会中心网上公布的基金会共有 4654 个，剔除净资产信息不全的基金会，剩余 3227 个。

2. 公募基金会的平均资产负债率高于非公募基金会。261 个公募基金会中，无负债的有 102 个，占被调查公募基金会的 39%；资产负债率低于 10% 的有 126 个，占被调查公募基金会的 48%；资产负债率高于 10% 的有 33 个，占被调查公募基金会的 13%；195 个非公募基金会中，无负债的有 101 个，占被调查非公募基金会的 52%。资产负债率低于 10% 的有 73 个，占被调查非公募基金会的 37%；资产负债率高于 10% 的有 21 个，占被调查非公募基金会的 11%。由表 1 可知，公募基金会平均资产负债率 10% 高于非公募基金会平均资产负债率 3%，这说明公募基金会相对于非公募基金会而言，资产实力更雄厚，但是财务风险更高。

(二) 收入情况

基金会的收入分为捐赠收入、会费收入、服务收入、销售商品收入、政府补助收入、投资收益以及其他收益七类。基金会收入结构如表 3 和表 4 所示。

表 3 基金会收入来源与收入结构

		捐赠收入	会费收入	服务收入	销售商品收入	政府补助收入	投资收益	其他收益	合计
公募基金会	拥有该项收入的基金会数量	219	2	14	2	64	91	226	
	该项收入占全部收入的比重	87.75%	0.01%	0.77%	0.04%	4.42%	3.37%	3.64%	100%
非公募基金会	拥有该项收入的基金会数量	156	3	1	1	10	47	158	
	该项收入占全部收入的比重	92.2%	0.32%	0.003%	0.02%	0.69%	4.27%	2.497%	100%

表 4 捐赠收入和投资收入占比及其分布

		捐赠收入占总收入的比重			投资收益占总收入的比重			
		[0, 50%]	(50%, 100%)	100%	0	(0, 50%]	(50%, 80%]	(80%, 100%]
公募基金会	数量	80	165	16	171	69	8	13
	比重	31%	63%	6%	66%	26%	3%	5%
非公募基金会	数量	69	102	24	153	30	2	10
	比重	35%	52%	13%	78%	15%	1%	6%

1. 公募基金会的捐赠收入占总收入的比重低于非公募基金会。就收入金额来讲，公募基金会总收入的 87.75% 来源于捐赠收入，而非公募基金会 92.19% 的收入来源于捐赠收入，非公募基金会捐赠收入所占总收入的比重略高于公募基金会。不管是公募基金会还是非公募基金会，其收入来源主要依靠捐赠收入。就其数量而言，261 个公募基金会中，只有 42 个没有捐赠收入，其余 219 个均有捐赠收入，具有捐赠收入的基金会占被调查公募基金会总数的 84%。195 个非公募基金会中，只有 39 个没有捐赠收入，其余 156 个基金会均有捐赠收入，具有捐赠收入的基金会占被调查非公募基金会总数的 80%。可见，80% 以上的基金会都有捐赠收入，捐赠收入是基金会最主要的收入来源。

虽然捐赠收入成为基金会的最重要收入来源，但是，不同基金会的捐赠收入所占总收入的比重也存在显著的差异。261 个公募基金会中捐赠收入超过总收入 50% 的有 181 个（其中 16 个基金会全部收入均来自于捐赠），占基金会总数的 69%。195 个非公募基金会中捐赠收入超过总收入 50% 的有 126 个（其中 24 个基金会全部收入均来自于捐赠），占基金会总数的 65%。几乎 1/3 的基金会捐赠收入不足总收入的 50%，即相当一部分基金会筹集资金并非主要依靠募捐。

2. 会费收入、服务收入和商品销售收入来源有限，所占比重微不足道。456 个基金会中有会费收入的仅有 5 个、有服务收入的 15 个、有商品销售收入的仅 3 个。三项收入合计不足总收入的 1%。

3. 政府补助收入比重有限，而且资助的偏向性较强。261 个公募基金会中有 64 个获得了政府补助，政府补助收入占总收入的 4.42%。195 个非公募基金会中只有 10 个获得了政府补助收入，其占总收入的比重仅为 0.69%。这说明公募基金会比起非公募基金会能够获得更多的政府补助。

4. 公募基金会的投资收益比重低于非公募基金会。公募基金会投资收益占总收入的比重为 3.37%，而非公募基金会投资收益占总收入的比重为 4.27%，比公募基金会高出 1% 左右。总体而言，基金会对外投资都比较谨慎，261 个公募基金会中有 91 个基金会有投资收益（其中只有 2 个基金会投资亏损），即 38% 的公募基金会具有对外投资行为。而 195 个非公募基金会中只有 47 个基金会具有投资收益（其中只有 1 个基金会投资亏损，其余均有收益），具有对外投资行为的基金会占非公募基金会总数的 24%。具有对外投资业务的公募基金会数量比非公募基金会高出 14%。此外，13 个公募基金会和 10 个非公募基金会 80% 以上的收入来自于投资收益。虽然这些基金会数量仅占全部基金会的 5% 左右，但是基金会作为一个特殊行业，其收入结构存在较为严重的扭曲现象。

(三) 支出情况

基金会披露的业务活动表中将费用分为业务活动成本（公益事业支出）、管理费用（包括工作人员工资福利支出和

行政办公支出)、筹资费用和其他费用四类。公募基金会和非公募基金会的支出结构如表5和表6所示。

表5 公募基金会支出结构

项目	公益事业支出		工资和行政支出		筹资费用		其他费用	
	数量	比重	数量	比重	数量	比重	数量	比重
<0					13	5%		
0	15	6%	19	7%	162	62%	204	78%
(0,10%]	3	1%	192	73%	84	32%	51	20%
(10%,50%]	10	4%	33	13%	2	1%	6	2%
(50%,90%]	47	18%	7	3%	0	0	0	0
(90%,100%]	186	71%	10	4%	0	0	0	0
合计	261	100%	261	100%	261	100%	261	100%

表6 非公募基金会支出结构

项目	公益事业支出		工资和行政支出		筹资费用		其他费用	
	数量	比重	数量	比重	数量	比重	数量	比重
<0					20	10%	3	1.5%
0	17	9%	11	6%	144	74%	145	74%
(0,10%]	1	0.5%	143	73%	28	14%	40	21%
(10%,50%]	3	1.5%	25	13%	2	1%	6	3%
(50%,90%]	33	17%	6	3%	0			
(90%,100%]	141	72%	10	5%	1	1%	1	0.5%
合计	195	100%	195	100%	195	100%	195	100%

1. 不同基金会公益事业支出比重不均匀。261个公募基金会的公益事业支出总额为740887038.25元,约占支出总额的97%。195个非公募基金会的公益事业支出总额为716941628.3元,约占支出总额的93%,说明公募基金会的公益事业支出比例略高于非公募基金会。总体而言,公益事业支出在支出总额中所占比例均高达90%以上,但不同基金会支出结构表现出明显的不均匀。公募基金会和非公募基金会中,公益事业支出比例超过90%的基金会数量占基金会总数的70%左右,仍有30%的基金会公益事业支出比例不足90%。有28个公募基金会和21个非公募基金会公益事业支出占总支出的比例均低于50%。

2. 近两成的基金会其工资和行政支出超过了支出总额的一半。456个基金会中有19个公募基金会和11个非公募基金会没有发生工资福利和行政支出,此类基金会占所调查基金会总数的7%左右。80%的公募基金会工资和行政支出在总支出的10%以内,而非公募基金会中该比例为79%,二者水平相当。这说明20%的基金会工资和行政支出比例超过了总支出的10%。有17家公募基金会的工资和行政支出比例超过了总支出的50%,其中10家的工资和行政支出超过了总支出的90%。有16家非公募基金会的工资和行政支出比例超过了总支出的50%以上,其中有9家的工资和行政支出超过了总支

出的90%以上。这充分说明,仍有不少基金会存在工资和行政支出严重超标的问题。

3. 筹资费用和其他费用在总支出中所占比重非常低。在261个公募基金会中,无筹资费用和负筹资费用的基金会数量为175家,占公募基金会总数的67%,公募基金会总体的筹资费用占总支出的-0.4%。公募基金会中虽然只有13个基金会筹资费用为负数,但金额远超过正筹资费用的金额,从而导致261个公募基金会出现筹资费用总体为负数的现象。在195个非公募基金会中,无筹资费用和负筹资费用的基金会数量为164家,占非公募基金会总数的84%,其筹资费用占总支出的比例仅为0.4%。95%以上基金会的其他费用不足总支出的10%,个别基金会出现了其他费用为负数的现象。

(四) 财务指标达标情况

《基金会管理条例》规定:公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出,不得低于上一年总收入的70%;非公募基金会每年用于从事章程规定的公益事业支出,不得低于上一年基金余额的8%。基金会工作人员的工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的10%。

1. 公募基金会公益事业支出达标率低于非公募基金会。261个公募基金会中,有28个基金会公布的数据不完整(上一年收入总额无法得知),从而导致这些基金会无法计算本年度公益事业支出占上一年度收入总额的比重。其余233个公募基金会中,161个公募基金会2013年度的公益事业支出占上一年度收入总额的比重超过了70%,样本公募基金会达标率约为69%。仍有72个公募基金会2013年度的公益事业支出占上一年度收入总额的比重不足70%。这说明仅有不足七成的公募基金会达到了相关法规规定的支出比例标准。

195个非公募基金会中有15个基金会上年基金余额信息不全,其余180个非公募基金会中,42个基金会公益事业支出低于上年基金余额的8%,占信息可查的被调查非公募基金会的23%。这说明77%的非公募基金会达到了国家规定的支出比例标准,但是仍有近1/4的非公募基金会当年公益事业支出比例不足上年基金余额的8%。

2. 工资福利和行政办公支出达标率二者差异不大。53个公募基金会的工资和行政支出超过了支出总额的10%,占被调查公募基金会的20%。40个非公募基金会的工资和行政支出超过了支出总额的10%,占被调查公募基金会的21%。总体而言,我国基金会的工资和行政支出得到了较为严格的控制。但是,个别基金会存在工资和行政支出比重偏高的问题,如公募基金会和非公募基金会中均有5%左右的基金会,其工资和行政支出比例超过支出总额的90%。

三、公募基金会与非公募基金会财务绩效差异的影响因素

公募基金会与非公募基金会的财务绩效存在较大差异,非公募基金会的筹资能力、抗财务风险能力和财务管理能力均优于公募基金会。这表现为:公募基金会的捐赠收入占总

□ 参考借鉴

收入的比重低于非公募基金会、资产负债率高于非公募基金会、公益事业支出比率达标率低于非公募基金会。为什么非公募基金会财务绩效优于公募基金会呢?这主要是因为二者享有的权利不同,公募基金会享有向公众募捐的资格,而非公募基金会却没有这种权利。这一差异直接决定了他们在组织管理模式、募集资金的对象和方式以及财务监管等方面的差异。

(一) 组织管理模式与行政干预程度

1. 组织特征。我国公募基金会在组织和管理上对政府有明显的依附性,公募基金会在申请成立、管理运行、资源筹集、人事管理、组织运作等诸多方面均有很深的“行政化”烙印。相较而言,非公募基金会是由民间组织成立的,其人、财、物等资源主要来自市场和社会,管理方面具有私人部门——企业的明显特征。

2. 行政干预与财务管理效率。政府对公募基金会人财物管理的过度干预,可能会导致公募基金会的慈善行为被扭曲。2008年汶川地震后,近80%的民间善款流向政府部门,2010年玉树善款汇缴风波,揭露了政府将民间慈善资金当作政府资源随意支配从而扭曲了基金会慈善行为的现象。《基金会管理条例》规定:公募基金会当年的公益事业支出不得低于上一年度收入总额的70%。如果部分政府部门肆意侵蚀公募基金会的善款,显然会降低其在公益事业方面的支付能力。近些年赈灾过程中发生的天价餐费、天价帐篷等丑闻,足以说明公募基金会行政化特征对其财务绩效的负面影响。

非公募基金会是以从事慈善为己任的自发组织,对政府的依赖性少,政府无法直接干预非公募基金会的行为,所以非公募基金会的行为偏离公益目的的可能性相对较小。非公募基金会以企业化运行为主,注重信息公开,加强监督管理,能够将慈善资金更好地用在公益事业上,因此其公益事业支出达标率要高于公募基金会。

(二) 筹资渠道和募款模式

1. 筹资渠道。公募基金会具有向公众募捐的特殊权利,但是,能否顺利向公众募集到资金却有较强的不确定性和被动性。公募基金会的捐赠主体相当分散,他们的捐赠意愿很大程度上取决于公募基金会的公信力。然而,近年来公募基金会频现各种财务腐败案件,严重损害了其公信力,使其在向公众募集资金时频频碰壁,不得不求助于行政权力向党政机关和国企事业单位成员募集资金。非公募基金会虽然不能直接向公众募捐,但是却有着以企业为依托的固定筹资渠道。目前我国非公募基金会的运作方式大致可以分为三种:第一种是腾讯基金模式,企业定期向旗下的基金会拨款;第二种是南都公益基金会模式,企业只在成立之初向基金会进行一次拨款,基金会的后续资金来源主要依靠投资收益;第三种是上海真爱梦想公益基金会,非公募基金会成立之后,依靠自己的项目来吸引其他的基金会对其进行投资。

以上分析说明,公募基金会筹集资金方面缺乏自主性,公募基金会的捐赠人数虽多但每人捐赠金额较小,而且募捐过程基本上借助于政府的行政权力。在募集大额资金方面,非公募基金会的筹款渠道显然比公募基金会要优越很多。此外,非公募基金会募款模式比公募基金会更加灵活,更容易被捐赠者接受。

2. 募款模式。我国公募基金会以政府作为后盾,通常采用强制性招募方式。在这种募捐方式下,捐赠者很难知晓捐款的去向,所以其捐赠意愿较低,公募基金会从自然人那里募集资金变得越来越困难。但是,非公募基金会采取了灵活的募款方式,克服了公募基金会募款模式存在的弊端,如采用先项目后募款、合作募资、专项基金筹款等方式。这三种募款方式均有着清晰的捐赠项目,在极大程度上允许捐赠者参与项目管理,调动其参与公益事业的积极性,也保证了非公募基金会的顺利筹资。非公募基金会的捐赠收入比重高于公募基金会,这与其筹款渠道和募款模式有很大的关系。

(三) 财务监管制度

我国公募基金会是全能政府职能渐进社会化的产物,政府与公募基金会之间的行政隶属关系导致政府对公募基金会的财务监督实质上是一种自上而下的内部监督,这严重弱化了监督的有效性。与此同时,公募基金会是面向社会大众筹集资金,但是人数众多的社会公众不仅缺少监督意愿,而且缺乏通畅的监督途径,使得社会监督明显缺位。与公募基金会相比,非公募基金会的出资者数量有限,出资数额较大,捐赠者监督意愿更加强烈。因此,非公募基金会必须及时、全面地向捐赠者报告财务信息并接受其监督,非公募基金会的外部监督体系相对于公募基金会更为健全。

四、小结

政府与公募基金会的这种特殊关系,削弱了公募基金会财务监督的有效性,进而加剧了公募基金会财务绩效的恶化。公募基金会的组织特征、筹资渠道和监督体系连环相扣,形成了公募基金会提高财务管理绩效的巨大障碍。相比之下,非公募基金会虽然不具有向公众募捐的资格,但是具有以企业为依托的固定的筹资渠道、灵活的募款方式,并重视与捐赠者的信息共享,以上种种均有利于非公募基金会顺利筹集资金并从事所追求的公益事业。

主要参考文献:

刘亚莉,王新,魏倩.慈善组织财务信息披露质量的影响因素与后果研究[J].会计研究,2013,(1).

李晓燕.基金会信息公开的公众满意度分析及量表开发[J].求索,2012(10).

徐莉萍等.基于社会责任的公益组织财务信息披露研究[J].上海大学学报(社会科学版),2013(2).

作者单位:内蒙古财经大学会计学院,呼和浩特010070