

我国基金会内部治理机制有效吗?

张立民¹, 李 晗²

(1. 北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044; 2. 中山大学 管理学院, 广东 广州 510510)

[摘要]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活动绩效、管理绩效和筹资绩效,理事会作为基金会内部治理机制之一能够较好地发挥效应;但作为基金会内部监督主体的监事会,其规模与较高的基金会绩效不显著相关,其治理职能面临弱化的窘境;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并不显著相关。为此建议让社会公众代表进入监事会,来提高监事会的独立性、自愿性和专业性;由主要捐赠者亲自委派监事,强化监督动机,降低代理成本。

[关键词]非营利组织;基金会管理;内部治理机制;绩效管理;理事会规模;监事会规模

[中图分类号]F830.91 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2013)02-0079-10

一、引言

当非营利组织提供公共服务时,政府、社会、民众倾向采用各种监督机制来评估财政资金配置绩效、捐赠款物使用绩效及非营利组织运作绩效等,这些项目监督为宏观决策、资源配置、款物捐赠提供参考依据。随着非营利组织在我国的逐步发展,人们对其监督机制的关注不断提升。因此,我们提出如下问题:在我国非营利组织中,监督机制有没有治理效应?如果有治理效应,又是如何发挥其治理职能的?下面本文将全国性基金会为样本,运用实证研究方法对其内部监督机制的治理效应进行深入研究。

非营利组织具有正式化(Formal)、私人的(Private)、非利润分配的(Nonprofit Distributing)、自主管理的(Self-Governor)、志愿服务(Voluntary)五个特征^[1]。作为国家和市场之外的第三部门,自主管理属性对非营利组织存在和发展具有基础性作用,是其实现公益性目标的前提条件,也是行业良性发展的重要环节。不能实现自我治理、自主决策的组织将因依附于政府或市场而不能成为严格意义上的非营利组织,亦不能充分发挥弥补国家和市场盲区的功能^[2]。从全球角度来看,我国非营利组织相对滞后,总体处于发展的初级阶段,其中重要原因就是我国非营利组织对政府的依赖性大,自治能力较弱。缓解非营利组织自治能力薄弱的现状、构建有效的内部治理机制成为理论界和实务界面临的重要课题。在政府、社会与非营利组织多元治理的格局中,非营利组织的自我治理逐渐凸显成为治理的主体力量。相比公立医院、学校等非营利组织,基金会的信息披露相对公开透明,这为本文实证研究提供了必要条件。本文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进行研究,以期为非营利组织最优治理模式提供经验证据。后文的安排如下:第二部分介绍基金会的治理制度变迁及内部治理相关法规,并回

[收稿日期]2012-06-09

[基金项目]教育部人文社会科学研究青年项目(10YJCZH113)

[作者简介]张立民(1955—),男,天津人,北京交通大学经济管理学院教授,博士生导师,中国审计学会副会长,从事审计理论与实务研究;李晗(1982—),女,辽宁铁岭人,中山大学管理学院博士研究生,财政部驻广东省财政监察专员办事处职员,从事审计理论与实务研究。

顾公司及非营利组织内部治理的研究文献,提出研究假设;第三部分是变量选择及检验模型;第四部分是样本选择及实证结果分析,第五部分是研究结论与不足。

二、制度背景、文献回顾与研究假设

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,按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人。基金会分为面向公众募捐的基金会(公募基金会)和不得面向公众募捐的基金会(非公募基金会)。公募基金会按照募捐的地域范围,分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。截至2010年底,全国共有基金会2200个,比上年增加357个,增长19.4%,其中公募基金会1101个、非公募基金会1088个、境外基金代表机构11个^①。

(一) 基金会的治理制度变迁

1988年,我国最早关于基金会的立法(《基金会管理办法》)颁布,根据其规定:建立基金会,需由基金会管理部门报经人民银行审查批准,民政部门登记注册颁发许可证,具有法人资格后,方可进行业务活动。基金会应当每年向人民银行和民政部门报告财务收支和活动情况,接受人民银行、民政部门的监督。当时,基金会被定义为一种社会团体,其公益性尚未明确,治理格局相对单一,对基金会监管以人民银行、民政部门的政府监管为主,且政府监管的职责主要是保证基金会资金安全,防范金融风险。基金会内部治理、注册会计师审计、信息公开、捐赠人监督、公众监督等治理机制尚未得到充分重视。1999年,根据国务院有关社团基金会由民政部统一管理的决定,中国人民银行将基金会的审批和监管职责全部移交民政部,且新的基金会管理立法同时启动。国务院2004年颁布《基金会管理条例》,取代了之前的《基金会管理办法》。该条例对基金会的多元治理格局给予了制度指引和保障;对基金会登记管理机关和业务主管单位的监督管理职责,税务、会计主管部门监督,注册会计师审计,离任审计,公众监督,捐赠人监督,信息公开等治理机制进行了具体规定。根据条例中的规定,基金会实施“双重管理”体制,除民政部门任登记管理机关之外,另有相关政府部门业务主管单位,负责基金会登记前的审批和年检初审,从而分担监管职责。

在“双重管理”体制下,业务主管单位对基金会的监管,多是通过对其人、财、物控制实现的。实际上,很多业务主管单位本身就是基金会的发起单位,基金会的人员、资金、办公地点都由业务主管单位提供。这种控制本身,使得基金会和官方之间存在密切的联系,难以实现公平和公开的监管。多年来,学界、业界呼吁取消双重管理之声不绝,深圳、广东、上海、北京等地也展开尝试,在慈善公益、福利救助、工商经济等领域逐步取消“双重管理”。2011年民政部提交的《基金会管理条例(修订草案送审稿)》中,没有再出现关于业务主管单位的规定。“双重管理”体制取消后,民政部门扩大监管权成为必然。虽然《基金会管理条例(修订草案送审稿)》中增加了大量对民政部门履行监督检查职责的授权条款,但面对数量庞大的监管对象,民政部门受机构编制所限,往往只在基金会登记注册时做资格审查,而日常监管依靠年检,往往流于形式。为塑造自由竞争、健康发展的基金会行业,仅靠政府单方的监督远远不够。值得肯定的是,《基金会管理条例(修订草案送审稿)》在构建多元治理方面获得了可喜的突破和进步。根据规定,基金会应当接受审计主管部门依法实施的审计监督。民政部正考虑每年抽查部分全国性公募基金会,提请审计署审计;将基金会监事人选完全由理事会决定修订为由主要捐赠人和登记管理机关分别选派;对基金会的信息公开做出进一步规定,除规定捐赠人有权查询捐赠财产使用、管理情况之外,明确社会公众同样有此权利。

从制度变迁可以看出,我国基金会治理已由政府主导过渡到政府、社会与非营利组织自身多元共

^①数据来源:民政部发布的《2010年社会服务发展统计报告》, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201106/20110600161364.shtml>

治的格局。可以预见,随着非营利组织的发展和民众问责意识的提升,非营利组织自治和社会监督将成为治理的主导力量。

(二) 基金会内部治理的有关法规

为了规范基金会的组织和活动,维护基金会、捐赠人和受益人的合法权益,促进社会力量参与公益事业,国务院2004年颁布《基金会管理条例》,其中第三章对组织机构进行了规定。

1. 理事会及理事会会议

基金会设理事会,理事为5人至25人,理事任期由章程规定,每届任期不得超过5年,但理事任期届满,可以连任。用私人财产设立的非公募基金会,相互间有近亲关系的基金会理事,总数不得超过理事总人数的1/3;其他基金会,具有近亲关系的不得同时在理事会任职。理事会是基金会的决策机构,依法行使章程规定的职权。理事会每年至少召开2次会议,理事会会议须有2/3以上理事出席方能召开,理事会决议须经出席理事过半数通过方为有效。章程的修改,选举或者罢免理事长、副理事长、秘书长,章程规定的重大募捐、投资活动,基金会的分立、合并等重要事项的决议,须经出席的理事表决,2/3以上通过方为有效。理事会会议应当制作会议记录,并由出席理事审阅、签名。

2. 监事

基金会设监事,监事任期与理事任期相同,理事、理事的近亲和基金会财会人员不得兼任监事。监事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章程的情况。监事列席理事会会议,有权向理事会提出质询和建议,并向登记管理机关、业务主管单位以及税务、会计主管部门反映情况。为保证独立性,监事不得从基金会获取报酬。另外,《基金会管理条例》还规定:理事会理事长、副理事长和秘书长从理事中选举产生,理事长是基金会的法定代表人。基金会理事长、副理事长和秘书长不得由现职国家工作人员兼任。基金会的法定代表人,不得同时担任其他组织的法定代表人。公募基金会和原始基金来自中国内地的非公募基金会的法定代表人,应当由内地居民担任。

(三) 文献回顾与研究假设

非营利组织内部治理研究主要是针对理事会,集中研究理事会规模、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提出理事会规模和组织价值之间存在负相关关系,规模小的理事会比规模大的理事会更有效^[3]。Olson对43家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^[4]。在理事会结构对非营利组织绩效的影响方面,Bradshaw等提出,影响理事会绩效的因素有:理事会结构,例如更多善于筹资的人员加入理事会;CEO风格,例如与理事会合作的紧密程度;理事会工作过程,例如共享观点、遵循好的治理经验、较少的内部纠纷;理事会组成,例如理事的个数、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^[5]。Callen等对加拿大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^[6]。Olson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^[4]。Regan和Oster发现理事个人特征与组织绩效之间没有明显关联^[7]。此外,还有学者针对审计委员会监督、出资者监督等内部治理机制进行研究。在审计委员会的治理效应方面,Pridgen研究发现非营利组织审计委员会在监督方面仅起非常有限的作用^[8]。在捐赠者的治理效应方面,Callen实证研究发现非营利组织总费用以及业务活动成本比率与理事会主要捐赠者参与率显著负相关,这一观点与Fama猜想(主要捐赠者通过参与理事会实现监督)一致^[9]。Pablo、Natalia和Elena以西班牙非政府发展组织为样本,发现机构捐赠者为非政府发展组织提供了监管机制,有利于资源的有效配置^[10]。Yetman指出加强非营利组织监督会带来高质量的财务报告,尤其是借款人或捐赠者参与监督时效果更好^[11]。Regan和Oster以纽约非营利组织为样本,发现随着政府拨款程度的不同,理事会行为存在显著不同,理事会会从传统筹资职能转移到财

务监督职能上来^[7]。

根据我们对国内外实证研究的检索,较少见到监事会规模、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关联的研究。

结合上述文献研究成果和中国具体国情,我们通过进一步的理论分析,提出五个研究假设。

首先,基金会作为非营利组织,主要功能是服务于社会民众。在评估组织绩效时,基金管理人员应优先考虑决策体现的社会公平,然后才是决策效率。其次,在公司治理中,董事会规模过大可能影响决策效率,在市场竞争激烈的情况下,会导致公司绩效的下降。但是在基金会治理中,规模大的理事会,虽然可能影响决策效率,但能够更好地保证决策公平,提高基金会绩效。因此本文提出假设1。

H₁:理事会规模越大,基金会绩效越高。

基金会治理与公司治理的另一个不同之处在于:捐赠者不同于投资者,并不要求直接的投资回报。因此,捐赠者特别是中小捐赠者通常缺乏对基金会运作进行监督的动力和能力。同时由于受益者是零成本获取救助,也无法对基金会进行过多干涉。这使得基金会运作中的代理问题可能更为突出,需要更加公平、有效的监督。监事会规模越大,监督作用相对就会越大,代理问题越能得到较好的控制,从而使得基金会获得更高的绩效。因此本文提出假设2。

H₂:监事会规模越大,基金会绩效越高。

我国慈善事业历史较短,基金会发展与国外同行业相比存在较大差距。政府支持对我国基金会的早期发展具有十分重要的作用,如果基金会的负责人是现任国家工作人员,或是曾经担任过较高级别的政府官员,会对基金会获取大额款物捐赠特别是政府补助有所帮助,且对基金会日常运作效率的提高有所帮助,基金会的绩效也会越高。因此本文提出假设3和假设4。

H₃:负责人中现任国家工作人员比例越高,基金会绩效越高。

H₄:负责人中担任过省部级及以上领导职务人员比例越高,基金会绩效越高。

在基金会运作中,理事会能否有效发挥作用十分重要。为了减少基金会管理层内部人控制导致的代理问题,理事会需要花费足够的时间和精力研究讨论基金会发展和运行中的重大问题。理事会召开会议次数反映了理事会对基金会治理的重视程度,召开会议次数越多,越能更好地控制基金会运作中出现的重大风险,从而提高基金会绩效。因此本文提出假设5。

H₅:理事会会议召开次数越多,基金会绩效越高。

三、研究设计

(一) 变量选择与界定

1. 基金会绩效的计量

公司业绩通常以资产收益率、权益收益率、托宾Q值变动、净收益及销售成长率等会计指标来衡量。对于非营利组织,国际上一般用三个指标来衡量其绩效:业务活动成本率、管理费用率和筹资费用率。学者们在研究中普遍采用这类绩效指标,这类指标也被非营利组织的理事及评级机构等广泛使用^[9,11-14]。参照以往文献研究,本文将业务活动成本率定义为业务活动成本与总费用的比值,将管理费用率定义为管理费用与总费用的比值,将筹资费用率定义为筹资费用与总费用的比值。业务活动成本率提高代表基金会业务活动绩效提高,管理费用率降低代表基金会管理绩效提高,筹资费用率降低代表基金会筹资绩效提高。

2. 基金会内部治理特征变量

理事会、监事会规模主要从两个方面影响其对基金会的监督效应:一是理事及监事的整体专业素养和提供服务的能力;二是信息沟通与决策效率。不少学者对非营利组织理事会、监事会规模与组织绩效之间的关联给予关注,并形成了不同的检验结果。如 Yermack 发现较小规模的理事会更有效

率^[3];Olson 发现较大规模的理事会更有效率等^[4]。理事会、监事会规模关键取决于由于规模扩大而增强的职业水平和专业能力带来的监督收益提高,与更差的信息沟通和决策制订效率而增加的边际成本之间的权衡。

相关研究文献表明,政治关联可以帮助企业获得有利的监管环境、纳税条件、优惠的银行贷款和特许经营权等资源,使企业获得可持续发展的竞争力,进而有助于公司价值的长期提升^[12-21]。政治关联的衡量往往非常困难,提出普适的政治关联替代变量更加困难。Fan、Wong 和 Zhang 将 CEO 现在或者曾经在政府机关或军队任职视为一种政治联系^[22]。Li、Meng 和 Wang 等把私有企业主是否为中国共产党党员界定为政治关联的首选变量,把私有企业主是否曾经在政府部门任职或在国有企业担任管理者作为政治关联的备选变量^[23]。Faccio 和 Parsley 把政治关联界定为公司至少有一位大股东或至少有一位高管是国会成员、部长或与顶级政治家有密切联系^[24]。我国基金会受到政府影响更大,缺乏自主性,“依附式发展”关系长期存在。政府可用国家强制力来控制有关部门,从而对其拥有立法权、行政权、司法权。基金会要想发展,必须依靠政府资源。2004 年《基金会管理条例》实施后,转为公募身份的基金会绝大多数由政府各部门创办,具有浓厚的官办色彩。而民间资本设立的基金会,只有在找到业务主管单位后,才能登记注册为非公募基金会,且无权向公众募捐。同时在国家遭遇重大自然灾害时,政府也对基金会的救灾募捐行为进行了管制。因此,在对我国基金会进行研究时,政治关联是不容忽视的影响因素。基金会年度工作报告对负责人中现任国家工作人员数、负责人中担任过省部级及以上领导职务的人数进行了披露。本文受以往文献启发并结合我国基金会的信息披露现状,采用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/负责人数)、负责人中担任过省部级及以上领导职务人员比例(负责人中担任过省部级及以上领导职务的人数/负责人数)两项指标来度量基金会的政治关联。Conger、Finegold 和 Lawler 认为董事会会议是改善董事会绩效的重要机制,董事会会议召开次数越频繁,董事越能以股东利益为重履行他们的职责^[15]。同样,我们以基金会中理事会会议召开次数作为其勤勉程度的替代变量,且预期更加勤勉的理事会有助于内部控制机制的完善,从而提高组织绩效。

3. 控制变量

Offering 是基金会募集方式,《基金会管理条例》将基金会分为公募基金和非公募基金。我们认为,公募基金和非公募基金在以下几点上有区别,且会对基金会绩效产生影响。根据《条例》规定,不同类别基金会对理事的资格限制有所不同:用私人财产设立的非公募基金,相互间有近亲属关系的基金会理事总数不得超过理事总人数的 1/3;其他基金会,具有近亲属关系的不得同时在理事会任职。财产的管理规定不同: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%。信息披露要求不同:公募基金会应对募捐过程中的业务及财务信息进行披露;非公募基金由于不存在募捐活动,也就不负有这方面的信息披露义务。

根据 Callen 和 Falk 等的研究,我们将基金会资产负债率作为控制变量^[6]。资产负债率对基金会绩效的影响较难预测。拥有较大比例负债的基金会将受到债权人的广泛监督,因此会更加高效。但由于借款利息会在管理费用和财务费用之间进行分配,高负债水平会提高管理费用率和筹资费用率,从而降低管理绩效和筹资绩效。基金会年度工作报告未对利息支出进行专门列示,因此债权人监督带来的绩效提高与利息支出导致的绩效降低可能给本研究带来混淆的结果。

另外,我们还将捐赠收入率作为控制变量。根据 Pfeffer 和 Salancik 的研究,主要依赖外部捐赠(而非政府拨款和内部筹资)的非营利组织会更低效,因为这些组织的理事会成员会更关注外部的筹资环境,而非组织内部效率^[25]。与此相反,另一种观点认为捐赠者(以及非营利组织评级机构)会惩罚管理低效的组织,因此更依赖外部捐赠的组织会尽量表现得更有效率,以争取更多的捐赠款物。

Tinkelman 指出更大规模的非营利组织往往更有效率,因此本文将组织规模作为控制变量^[26]。在国外的研究中,学者得出基金会成立年限与捐赠收入呈反比关系的结论,因此我们把成立年限作为另一个控制变量。

(二) 检验模型

本文构建多元回归模型 1、模型 2、模型 3 来分别检验假设:

$$InProgram_i = \beta_0 + \beta_1 InDirector_i + \beta_2 InSupervisor_i + \beta_3 Govstaff_i + \beta_4 Govleader_i + \beta_5 InMeeting_i + \beta_6 Offering_i + \beta_7 InAge_i + \beta_8 InAsset_i + \beta_9 Debtasset_i + \beta_{10} Contribution_i + \beta_{11} Industry + \beta_{12} Year + \varepsilon \quad (1)$$

$$InAdministration_i = \beta_0 + \beta_1 InDirector_i + \beta_2 InSupervisor_i + \beta_3 Govstaff_i + \beta_4 Govleader_i + \beta_5 InMeeting_i + \beta_6 Offering_i + \beta_7 InAge_i + \beta_8 InAsset_i + \beta_9 Debtasset_i + \beta_{10} Contribution_i + \beta_{11} Industry + \beta_{12} Year + \varepsilon \quad (2)$$

$$InFundraising_i = \beta_0 + \beta_1 InDirector_i + \beta_2 InSupervisor_i + \beta_3 Govstaff_i + \beta_4 Govleader_i + \beta_5 InMeeting_i + \beta_6 Offering_i + \beta_7 InAge_i + \beta_8 InAsset_i + \beta_9 Debtasset_i + \beta_{10} Contribution_i + \beta_{11} Industry + \beta_{12} Year + \varepsilon \quad (3)$$

其中, β_0 为截距, $\beta_1 \sim \beta_{12}$ 为系数, ε 为残差,以上模型所用的变量解释如表 1 所示。

四、样本选择和实证结果

(一) 样本选择

我国基金会受国务院民政部门和省、自治区、直辖市人民政府民政部门登记管理。根据民政部民间组织管理局主办的中国社会组织网披露,截至 2011 年底,全国已录入系统的基金会共有 2160 家,其中全国性基金会 163 家,地方性基金会 1997 家。鉴于地方性基金会年度工作报告披露尚不完善,本文仅以信息披露相对完整的全国性基金会为样本进行研究。由于本研究所需的“负责人中现任国家工作人员数”、“负责人中担任过省部级及以上领导职务的人数”两项信息从 2007 年才开始披露,因此本文从 2007 年开始搜集数据。我们手工搜集了全国性基金会 2007 年至 2009 年的数据,并按照以下原则对样本数据进行处理:

1. 剔除数据不全的样本
2. 剔除 1% 和 99% 分位数之外的异常值

经过剔除,有效样本为 314 个,表 2 是对样本按照行业、募集方式及年度进行分类的描述性统计。Panel A 是基金会按照行业分类

表 1 研究变量定义

变量名称	变量缩写	变量定义
业务活动成本率	Program	业务活动成本/总费用
管理费用率	Administration	管理费用/总费用
筹资费用率	Fundraising	筹资费用/总费用
理事会规模	Director	基金会理事数
监事会规模	Supervisor	基金会监事数
负责人中现任国家工作人员比例	Govstaff	负责人中现任国家工作人员数/负责人数
负责人中担任过省部级及以上领导职务人员比例	Govleader	负责人中担任过省部级及以上领导职务的人数/负责人数
理事会会议次数	Meeting	基金会当年召开理事会会议次数
募集方式	Offering	二值变量,公募基金会取 1,非公募基金会取 0
成立年限	Age	基金会成立至样本年度的年限
规模	Asset	基金会总资产
资产负债率	Debtasset	总负债/总资产
捐赠收入率	Contribution	捐赠收入/总收入
行业	Industry	虚拟变量,通过对相近行业的合并,将民政部的 17 类行业合并成 12 类
年度	Year	虚拟变量

表 2 研究样本的分布情况表

Panel A 按行业分类		
行业	样本数量	比例(%)
法律	8	2.55
工商服务	4	1.27
国际及涉外组织	3	0.96
教育	51	16.24
科学研究	12	3.82
农业及农村发展	6	1.91
文化	32	10.19
社会服务	9	2.87
生态环境	11	3.50
体育	4	1.27
卫生	28	8.92
其他	146	46.50
合计	314	100.00
Panel B 按募集方式分类		
募集方式	样本数量	比例(%)
公募	211	67.20
私募	103	32.80
合计	314	100.00
Panel C 按年度分类		
年度	样本数量	比例(%)
2007	101	32.17
2008	115	36.62
2009	98	31.21
合计	314	100.00

的描述性统计。民政部将基金会分为 17 个行业,由于有些行业样本很少,本文对相近行业归类合并为 12 类。基金会的行业分布呈现非均衡性,其他行业、教育行业、文化行业、卫生行业所占比例较高。Panel B 是对基金会按照募集方式分类的描述性统计,公募基金会比例高达 67.20%,私募基金会比例仅有 32.80%,私募基金会在行业发展中处于弱势。Panel C 是对基金会按照年度分类的描述性统计。

(二) 描述性统计

表 3 是对样本的描述性统计。从表 3 可以看到:业务活动成本率均值为 0.861,说明业务活动成本约占总费用九成;管理费用率均值为 0.098,说明管理费用约占总费用一成。业务活动成本和管理费用合计约占总费用 96%,筹资费用和其他费用仅占总费用的 4%。理事数均值为 19.573,最小值为 4,理事数最多的是中国宋庆龄

表 3 样本描述性统计

变量	Mean	Median	Std	Min	25%	75%	Max
Program	0.861	0.92	0.208	0	0.87	0.96	1
Administration	0.098	0.06	0.165	0	0.02	0.09	1
Fundraising	0.023	0	0.095	0	0	0	1
Director	19.573	16	28.626	4	11	21	268
Supervisor	1.828	1	1.146	0	1	2	7
Govstaff	0.294	0	0.401	0	0	0.67	1
Govleader	0.249	0.17	0.294	0	0	0.4	1
Meeting	1.959	2	0.936	0	2	2	10
Offering	0.672	1	0.470	0	0	1	1
Age	11.156	13	8.180	0	3	18	28
Asset	1.04e+08	3.58e+07	1.91e+08	1192957	1.24e+07	1.00e+08	1.31e+09
Debtasset	0.055	0.01	0.127	0	0	0.05	1
Contribution	0.731	0.92	0.355	0	0.65	0.98	1

基金会,拥有 268 位理事,这表明不同基金会的理事规模存在较大差异。相比理事会规模,监事会规模普遍偏小且差异不大,均值为 1.828,最小值为 1,最大值为 7。基金会负责人普遍具有政治联系,约 29% 的负责人现任国家工作人员,25% 的负责人担任过省部级及以上领导职务。大多数基金会一年召开 2 次理事会会议,一年召开 5 次以上理事会会议的基金会极少。募集方式均值达到 0.672,说明多数基金会为公募基金会。成立年限均值为 11.156,表明我国基金会起步较晚,总体处于行业发展的初级阶段。规模均值为 1.04e+08,最小值为 1192957,最大值为 1.31e+09,表明我国基金会发展不均衡。资产负债率较低,均值为 0.055,说明捐赠收入是最主要的收入来源,超过总收入七成。

从表 4 相关性分析可以看出,理事会规模、监事会规模、负责人政治联系、理事会会议次数与基金会业务活动绩效正相关,与管理绩效、筹资绩效负相关。其中,理事会规模与业务活动成本率在 5% 的水平上显著正相关、监事会规模与业务活动成本率在 1% 的水平上显著正相关,与管理费用率和筹资费用率在 5% 的水平上显著负相关,这些与我们的研究假设基本吻合。值得注意的是,筹资效率与监事会规模之外的解释变量均不显著关联,原因可能是样本的筹资费用率均值仅为 0.023,占总费用的比率很低,加之筹资费用属于基金会的“刚性”消耗,所以关联均不显著。

表 4 变量相关性分析

Spearman 相关系数	Program	Administration	Fundraising
Director	0.114 **	-0.077	-0.047
Supervisor	0.176 ***	-0.116 **	-0.115 **
Govstaff	0.019	-0.003	-0.044
Govleader	0.073	-0.041	-0.001
Meeting	0.006	0.059	-0.043
Offering	-0.065	0.096 *	-0.012
Age	-0.103 *	0.166 ***	0.050
Asset	0.318 ***	-0.394 ***	0.017
Debtasset	-0.111 **	0.185 ***	-0.009
Contribution	0.289 ***	-0.265 ***	-0.003

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 水平(双尾)上显著,括号内的数字是双尾 P 值。

Director、Supervisor、Meeting、Age、Asset 为变量值对数, Govstaff、Govleader、Offering、Debtasset、Contribution 为变量原值。

诊断多重共线性的指标是容忍度(TOL)和方差膨胀因子(VIF)。下页表 5 列出了自变量的 TOL 和 VIF 值。一般认为,当某个自变量的 TOL 值小于 0.1,即 VIF 超过 10 的时候就认为该自变量与其他自变量存在严重的多重共线性。从表 5 可以看出, TOL 最小值为 0.62 且 VIF 均小于 2,这些结果都表明自变量之间不存在显著的多重共线性。

(三) 回归结果分析

基金会理事会规模与业务活动成本率在 10% 的水平上显著正相关，与管理费用率在 5% 的水平上显著负相关，与筹资费用率在 10% 的水平上显著负相关，表明理事会规模越大，越能显著提高基金会业务活动绩效、管理绩效和筹资绩效，理事会作为基金会内部治理机制之一能够较好的发挥效应，这与 Olson 的发现相一致，较大规模的非营利组织理事会更有效率^[4]。监事会规模、负责人政治联系、理事会会议次数的回归结果均不支持我们的假设，这些内部治理特征与较高的基金会绩效并不显著相关。其中可能的原因是，多数基金会的监事会规模、负责人政治联系、理事会会议次数差别不大。

在控制变量中，基金会规模与业务活动成本率在 10% 的水平上显著正相关，与管理费用率在 1% 的水平上显著负相关，表明基金会规模越大，业务活动效率和管理效率越高。资产负债率与业务活动成本率在 1% 的水平上显著负相关，与管理费用率在 10% 的水平上显著正相关，与筹资费用率在 5% 的水平上显著正相关，产生这一结果的主要原因是负债所导致的利息支出对投入业务活动的

资源具有一定的挤出效应，同时利息支出会依据用途在管理费用和筹资费用之间进行分配，带来管理费用率与筹资费用率的升高。捐赠收入率与业务活动成本率在 1% 的水平上显著正相关，与管理费用率在 5% 的水平上显著负相关，表明由直接捐赠获取的资金比例越高，基金会在开展业务活动、降低管理费用方面越有效。这一结论支持了捐赠者会惩罚管理低效的组织，因此为获取外部捐赠，这些组织会尽量表现得更高效。

(四) 监事治理失效的进一步分析

依据《基金会管理条例》，理事会是决策机构，秘书处是执行机构，监事会是监督机构。监事会本应是基金会内部监督的主体，但实际工作中往往流于形式，本文的实证结果也验证了监事会监督职能弱化的现状。根据本文的样本统计，基金会中监事会规模普遍偏小且差异不大，一般在两人左右。《基金会管理条例》并未明确规定监事的产生程序，基金会可根据实际情况自行掌握。根据规定，监事不得从基金会获取报酬，相当于志愿监督的角色，而在部分基金会，监事由理事会或是业务主管单位选派，志愿监督动机难以保障。在大量的公募基金会中，秘书长往往是实际的决策人，有权撤换监事；在非公募基金会中，理事长和主要出资理事权力较大，其指定的监事多是内部人，在一定程度上损害了监事的独立性和监督效果。

表 5 多重共线性检验

变量	TOL	VIF
Director	0.63	1.59
Supervisor	0.74	1.35
Govstaff	0.84	1.20
Govleader	0.80	1.25
Meeting	0.90	1.11
Offering	0.69	1.44
Age	0.62	1.61
Asset	0.77	1.30
Debtasset	0.96	1.04
Contribution	0.87	1.15

注：Director、Supervisor、Meeting、Age、Asset 为变量值对数，Govstaff、Govleader、Offering、Debtasset、Contribution 为变量原值。

表 6 回归结果

系数	变量	Program	Administration	Fundraising
β_0	Intercept	-1.970 *** (0.001)	2.782 *** (0.001)	-4.254 *** (0.000)
β_1	Director	0.140 * (0.100)	-0.227 ** (0.050)	-0.182 * (0.065)
β_2	Supervisor	-0.162 * (0.072)	0.286 ** (0.025)	-0.159 (0.129)
β_3	Govstaff	-0.077 *** (0.007)	0.003 (0.947)	-0.021 (0.527)
β_4	Govleader	0.040 (0.771)	0.091 (0.639)	0.133 (0.407)
β_5	Meeting	-0.053 (0.663)	-0.019 (0.911)	-0.137 (0.332)
β_6	Offering	-0.005 (0.963)	0.128 (0.380)	-0.084 (0.487)
β_7	Age	0.106 *** (0.010)	0.125 ** (0.049)	0.021 (0.685)
β_8	Asset	0.061 * (0.067)	-0.311 *** (0.000)	0.031 (0.421)
β_9	Debtasset	-1.147 *** (0.001)	0.778 * (0.091)	0.841 ** (0.027)
β_{10}	Contribution	0.365 *** (0.000)	-0.331 ** (0.018)	0.026 (0.824)
	Industry	Yes	Yes	Yes
	Year	Yes	Yes	Yes
	N	314	314	314
	Adj. R ²	0.114	0.191	0.017
	F - test pvalue	0.000	0.000	0.124

注：***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 水平（双尾）上显著。括号内的数字是双尾 P 值。

Director、Supervisor、Meeting、Age、Asset 为变量值对数，Govstaff、Govleader、Offering、Debtasset、Contribution 为变量原值。

五、研究结论与不足

相比公司治理研究而言,非营利组织治理是新兴的研究领域。在资本市场中,关于公司治理特征与企业绩效关联的研究较多,而关注非营利组织治理特征与组织绩效的研究较少,国内实证研究更是鲜见。相比公立医院、学校等非营利组织,基金会的信息披露相对公开透明,为实证研究提供了必要条件。本文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进行研究,以期为非营利组织最优治理模式提供经验证据,为提高整个行业治理水平提供启示和借鉴。实证研究发现,理事会规模越大,越能显著提高基金会业务活动绩效、管理绩效和筹资绩效,理事会作为基金会内部治理机制之一能够较好地发挥效应。但作为基金会内部监督主体的监事会,其规模与较高的基金会绩效却不显著相关,且面临治理职能弱化的窘境。同时,负责人政治联系、理事会会议次数的回归结果也不支持我们的假设,这些内部治理特征与较高的基金会绩效并不显著相关。

自主管理(Self-Governor)是非营利组织实现公益性目标的前提条件,也是行业良性发展的重要环节。在政府、社会与非营利组织多元治理的格局中,非营利组织的自我治理应逐渐凸显成为治理的主体力量。监事会是基金会内部监督主体,为提高其治理效应,我们建议让社会公众代表进入监事会,以此来提高监事会的独立性、志愿性和专业性,由主要捐赠者亲自委派监事,强化监事与捐赠者利益的一致性,强化监督动机,降低代理成本。当然,我们的建议对于整个非营利行业同样具有意义。

本文的研究也存在一些局限。首先,由于中国社会组织网基金会信息披露系统中地方性基金会年度工作报告报备及信息披露缺失率较高,故仅以全国性基金会为研究样本。在全国性基金会中,也存在一定程度的信息报备及披露不全,导致样本量偏小,对研究结果的可靠性有一定的影响。其次中国社会组织网基金会信息披露系统并未对理事、监事的个人特征进行具体披露。国外学者曾通过向非营利组织发放调查问卷的方式获取理事或监事的个人特征信息,研究理事会结构、监事会结构与非营利组织绩效之间的关联。我们也曾尝试通过基金会年度工作报告中披露的电子邮箱发放调查问卷,但受我国基金会信息披露现状所限,调查问卷回收率极低。故本文仅以理事会规模、监事会规模作为基金会内部治理特征变量,而没有将理事会结构、监事会结构等变量纳入模型进行考虑,这对本文的实证结果会造成一定的影响。

参考文献:

- [1] Salamon L M, Sokolowski W. Volunteering in cross-national perspective: evidence from 24 countries[R]. Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2001.
- [2] 刘永泽,唐大鹏. 社保基金持股信息的市场反应[J]. 审计与经济研究, 2011(5): 3-13.
- [3] Yermack D. Higher market valuation of companies with a small board of directors[J]. Journal of Financial Economics, 1996, 40(1): 185-212.
- [4] Olson D E. Agency theory in the not-for-profit sector: its role at independent colleges[J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2009, 29(2): 280-296.
- [5] 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(3): 227-249.
- [6] Callen J L, Falk H. Agency and efficiency in nonprofit organizations: the case of "specific health focus" charities[J]. The Accounting Review, 1993, 68(2): 48-65.
- [7] Regan K, Oster S. Does government funding alter nonprofit governance? Evidence from New York city nonprofit contractors[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2002, 21(4): 359-379.
- [8] Pridgen A, Wang K. The role of audit committees in nonprofit organizations: an empirical investigation[R]. Proceedings of the American Accounting Association, 2005.

- [9] Callen J L. Board composition, committees, and organizational efficiency: the case of nonprofits[J]. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2011, 40(4): 493 - 520.
- [10] Pablo A, Natalia M C, Elena R M. The governance of nonprofit organizations: empirical evidence from nongovernmental development organizations in Spain[J]. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2011, 40(4): 588 - 604.
- [11] Yetman J. Demand for charity donations in private nonprofit markets: the case of the U. K[J]. *Journal of Public Economics*, 1989, 40(1): 187 - 200.
- [12] Tinkelman D. An empirical study of the effect of accounting disclosures upon donations to nonprofit organizations[D]. Unpublished doctoral dissertation, New York University, 1996.
- [13] Weisbrod B, Dominguez N. Demand for collective goods in private nonprofit markets: can fundraising expenditures[J]. *Journal of Public Economics*, 1986, 30(1): 83 - 95.
- [14] Stout W D. Materiality and nonprofit organizations: an empirical investigation of materiality thresholds of financial statement users[D]. Unpublished doctoral dissertation, University of South Florida, 1997.
- [15] Conger J A, Finegold D, Lawler E E. Appraising boardroom performance[J]. *Harvard Business Review*, 1998, 76(1): 136 - 148.
- [16] Agrawal A, Knoeber C K. Do some outside directors play a political role[J]. *Journal of Law and Economics*, 2001, 44(1): 179 - 198.
- [17] Faccio M. Politically-connected firms: can they squeeze the state[R]. Unpublished Working Paper, 2004.
- [18] Khwaja A, Mian A. Do lenders favor politically connected firms? Rent-seeking in an emerging financial market[D]. Unpublished Working Paper, 2004.
- [19] Roberts B E. A dead senator tells no lies: seniority and the distribution of federal benefits[J]. *American Journal of Political Science*, 1990, 34(2): 31 - 58.
- [20] Fisman R. Estimating the value of political connections[J]. *American Economic Review*, 2001, 91(3): 1095 - 1102.
- [21] Johnson S, Mitten T. Cronyism and capital controls: evidence from Malaysia[J]. *Journal of Financial Economics*, 2003, 67(3): 351 - 382.
- [22] Fan J P, Wong T J, Zhang Tianyu. Politically connected CEOs, corporate governance and post-IPO performance of China's newly partially privatized firms[J]. *Journal of Financial Economics*, 2007, 84(1): 330 - 357.
- [23] Li Hongbin, Meng Lingsheng, Wang Qian. Political connections and firm performance: evidence from Chinese private firms[D]. CIG Working Paper Series, 2005.
- [24] Faccio M, Parsley D C. Sudden deaths: taking stock of political connections[R]. ECGI-Finance Working Paper, 2006.
- [25] Pfeffer J, Salancik G R. The external control of organizations: are source dependence perspective[M]. New York: Harper & Row, 1978.
- [26] Tinkelman D. An empirical study of the effect of accounting disclosures upon donations to nonprofit organizations[D]. Unpublished doctoral dissertation, New York University, 1996.

[责任编辑:杨志辉]

Is Internal Governance of Foundations in China Effective?

ZHANG Limin¹, LI Han²

- (1. School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China;
2. School of Management, Dr. Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510510, China)

Abstract: By using samples of national foundations, we analyze the relationship between internal governance characteristics and foundation effectiveness. Empirical studies find that large board can enhance the program effectiveness, managerial effectiveness and fundraising effectiveness significantly. We also find the size of supervision committee is irrelative to foundation effectiveness, facing weakened governance function dilemma. Meanwhile, political relationship of leaders, number of board meetings do not support our hypotheses, these internal governance characteristics are not related to foundation effectiveness. Supervision committee is the main governance body of foundations. In order to improve its governance effectiveness, we advise that public representatives enter supervision committee, or supervision committee members should be appointed by main donors. We hope our research will give implications and suggestions for the improvement of nonprofit organization governance.

Key Words: nonprofit organization; foundation management; internal governance of foundation system; performance control; size of board of administration; size of board of supervisors