



请输入关键字

新闻

搜索

美国如何监管非营利机构及公益慈善活动

2012年02月13日 16:20 来源：《信杂志》 作者：卢咏

美国现有超过190万家非营利机构，其数量在过去十年内增加了50%以上，这些机构是美国人参与公益慈善的渠道。非营利机构不仅包括传统意义上扶贫济困的慈善组织，更包括广义上的社会公益事业——从私立学校到各类教育科研机构，从医院、教会到文化艺术机构，从工会、行会到俱乐部，从环保组织、妇联到各种公民倡议性团体，非营利部门囊括了除政府和商业公司之外的所有机构形式。非营利部门代表着分离于政府和商业之外的“第三力量”，在公共服务和社会管理中起着至关重要的作用。这一力量不以政府强权和市场私权为机制，而是独立地组织社会资源。它具有公共权威，充满公益精神，运作私营化且专业化。

美国社会藏富于民，即便在近年来次贷危机所引发的经济低迷期间，慈善捐赠总额也只比往年平均减少了5%左右。2010年，全国民间公益捐赠总值达2910亿美元。私人财富源源不断地涌入非营利机构，在满足捐赠者社会抱负和精神需求的同时，更填补了公共需求，与政府和市场功能相辅相成，成为推动社会进步的不可或缺的力量。

例如，今年四月，久负盛誉的费城交响乐团申请破产保护，在短短几个月的时间内，在董事会和领导团队的努力下，即获得几千万美元的民间私人捐赠，可谓雪中送炭，力挽狂澜。再如，美国最大的女青少年活动组织女童军协会，在其百年诞辰之际，集中社会资源，发起美国历史上规模最大的“为女孩而战”的目标为十亿美元的公益募款活动，力求加强社会各界对女孩和妇女问题的关注。

在美国，慈善行为的自由是个人自由的表现方式之一，私人开展公益活动的权利受到法律的保障，所以创办一家非营利机构是很容易的。任何人只要按照法律规定的要求和程序步骤，都可以注册一家新的非营利机构，国税局的批准率一般在95%以上。非营利机构的活动空间也很大，从原则上讲，只要是法律没有禁止的事情，非营利机构都是可以放手去做的。美国的制度设置有意为非营利部门创造自由宽松的运作环境，这样才能赋予公民社会巨大的发展空间和无穷的活力。

那么，在如此宽松的运作环境下，为什么绝大部分美国非营利机构仍能保持廉洁和问责性呢？其实，自由并不意味着没有义务和压力，美国非营利机构的洁身自好也得益于方方面面的“防御系统”：对非营利部门的监管既包括机构和行业内部的自律机制，也包括来自外部的政府和社会的共同监督。政府与公民社会监管相结合，形成比较明确的公益慈善制度。在完善的制度下，第三力量才能得以健康成长。

一、自我治理

从机构内部来讲，非营利机构是私营机构，跟商业公司一样按市场竞争原则和法律规定运作，自负“盈亏”。非营利机构之所以采用市场化的运作方式，主要是为了促使社会资源得到合理的配置，但是非营利机构存在的目的不是为了让机构控制者和管理者获取个人经济利益。它们所竞争的并非利润，而是实现公益宗旨的有效程度。它们的资金主要来自公众的自愿捐赠，公众就是它们在激烈的市场竞争中需要争取的“投资者”，社会信誉是它们的安身立命之本。所以，非营利机构与生俱来地应当具备自我治理、自我监督的机制。

首先，董事会是机构治理的主体，它具有法律义务来保证机构为宗旨和公益目的服务，保护机构的资产，是防止权利滥用和违法行为的第一道防线。董事会成员的公信力和人格魅力是一种核心能力，他们必须廉洁，必须有效，更不得利用职权牟取个人利益。

其次，捐赠者也是重要的监督方。在业内，我们经常将捐赠者对非营利机构的资助称为“投资”（“investment”），将非营利机构对赠款的使用称为“管理职责”（“stewardship”）。捐赠者希望自己的公益投资能产生预期的效果，倘若对项目的成果不满意，完全可以收回或停止资助，许多公益基金会还对受赠机构还有着明确的项目评估标准。捐赠者的压力和要求在很大程度上促进了非营利机构的专业化和问责度。

第三，外部审计制度的导入至关重要。董事会设有审计委员会，负责雇用和管理外部的会计公司开展审计工作。有的非营利机构还规定这一委员会必须全部由独立的董事组成。许多非营利机构的首席财务官是由董事会直接任命的，而不是由执行总监委任的，这样有助于保证其独立的财务监督地位，防止管理层的徇私舞弊。

此外，非营利机构十分重视提高对外透明度。很多机构都通过网站公开信息。比如，非营利机构将每年递交给国税局的报表公布在自己或其他行业性网站上，方便公众查阅。不少非营利机构还在网站上刊登最近更新的章程，治理模式（如董事会的作用和组成、各个董事会委员会的章程、审计过程等），重要政策（如董事会和员工的行为准则、在利益冲突情况下的办事原则等），以及年度报告和财务报告。许多基金会在网站上列出近年来捐赠的项目、捐款额、为什么捐赠以及资助项目的成果，有的基金会还公布对其资产进行金融投资时的方略。

二、政府监管

政府对非营利部门的监管一般通过两大层面：联邦政府，主要由国税局来执行；州政府，主要依靠司法和行政系统来履行监管目的。美国法制环境比较健全，非营利机构一旦出现非法行为，国会或州议会将进行调查，有法可依，执法必严。立法机关作为对不良现象的反应，还可能出台新的法案加以管制。

联邦政府对非营利部门的优税制度不仅鼓励人们捐款，同时也建立了政府监管非营利部门和捐赠者的机制，要享受免税的待遇，双方都必须在慈善资金上接受国税局的监督。在市场经济条件下，国家通过税法机制来监督和管理非营利部门的运行是十分有效的。从理论上讲，市场经济制度下的政府是依赖税收建立起来的公共政府，政府收税的主要目的就是用来安排财政服务于公众，管理社会的。非营利部门吸纳社会资源用于公共目的，政府对这种第三力量的免税等同于财政转移或购买服务。在实际操作层面，对非营利机构的免税根据它们提供服务性质和范围的不同设有不同的标准，这样也能体现各种类型非营利机构的公益性程度。

美国法律规定，除了宗教组织之外，所有年总收入超过5000美元的非营利机构都需要向国税局登记。所有年总收入超过2万5千美元的非营利机构每年都必须向国税局递交IRS990表，所有的私人基金会都必须向国税局注册并递交IRS990-PF表。这些表格都是完全公开的文件，是非营利机构面向公众的“脸”。国税局的审计师每年抽查成千上万家非营利机构的财务情况，年年都会有机构被勒令吊销免税地位，缴纳罚款或者税款。

在州政府层面上，首席检察官或其他职能部门负责监管和调查管辖区内非营利机构的欺诈行为和董事会或负责人滥用权力的现象。所有非营利机构都必须向州政府注册。有些州要求非营利机构递交类似于IRS990表的年度报告。州政府执行监管的法律工具有两种：基于传统和判例的普通法系统和基于国会立法的成文法系统。各个州的具体操作情况相差很大。

对筹款的监管和对非营利部门的一般监管是分开的。各州都有专门监管筹款的法律。非营利机构必须向州政府相关部门注册，并说明它们的主要活动，在活动合法的情况下机构才能获得筹款许可。

三、社会监督

除了政府之外，独立的新闻媒体对非营利机构提供了来自外部的舆论监督。不过，最具有美国特色的是，对社会管理和公益领域的开放促成行业内部建立起了良性的竞争监督机制，民间行业组织对非营利部门也起到了重要的第三方监督作用。

有些非营利机构专门对非营利部门进行监督，如美国公益事业所（American Institute of Philanthropy）和有效公益事业全国委员会（National Committee for Responsive Philanthropy）等。这些机构研究和评价非营利机构的效能和问责性，进行建设性的批评，并为捐赠者和公众提供相关信息，帮助他们选择对哪家非营利机构给予资金支持。也有一些非营利机构以提供服务和信息为主，在行业内起到了组织协调的作用。例如基金会中心（Foundation Center）为筹款者和公众提供有关基金会和企业资助的信息资料，为非营利机构的从业人员开设培训课程；全美慈善数据中心（National Center for Charitable Statistics）提供非营利部门的数据；独立部门中心（Independent Sector）为非营利部门领导者提供论坛；指南星（GuideStar）在网上提供几乎所有非营利机构递交给国税局的年度报告，等等。它们的工作极大提升了非营利部门的透明度和问责性。

这些为非营利部门提供评估、信息、咨询和培训服务的机构通常被称为是非营利机构的支持性组织，它们为非营利机构的成长提供服务，同时也对这些机构的健康发展起到良好的监护作用。这些支持性组织虽然都是民间机构，却在一定程度上代替或协助政府，对非营利部门进行组织、沟通和监督，同时还提高了公众意识，增进人们对这一部门的了解。因此可以认为，支持性组织的完善程度是衡量第三力量成熟的重要标志。

本文原载于《信杂志》2011年8月刊，作者卢咏
我国将整治公益类社会组织违法违规 推动规范透明

2011年度美国大学捐赠基金回报率增至19%

盖茨在达沃斯为自家慈善求标准

慈善组织主体法律地位不明确 慈善边界界定监管难行