

# 中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善

郑功成

(中国人民大学 中国社会保障研究中心,北京 海淀 100086)

**[摘要]** 慈善事业是我国社会保障体系的有机组成部分,也是公民参与社会建设与社会治理的重要途径。我国《慈善法》自2016年颁布实施以来,相关制度建设取得了重要进展,法律意义上的慈善组织与慈善活动开始走向规范,公民慈善意识明显增强,慈善领域的创新不断涌现,慈善资源动员能力也得到了提升。但总体而言,慈善事业发展滞后的局面并未从根本上改变,依法认定和新增慈善组织发展缓慢,慈善资源动员能力有限,慈善应急能力不足,失范现象时有发生。这些表明慈善事业对收入分配调节作用较为有限,慈善组织尚未成熟,究其原因主要是配套政策支持不到位,行政部门缺乏协调且监管不足与监管过度并存等。因此,必须进一步明确对慈善事业的定位,完善慈善法制,加大政策支持力度,促进慈善组织健康发展并营造有利的社会氛围。

**[关键词]** 慈善法;实施效果;法制完善

**[中图分类号]** C911 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2020)06-0000-10

2020年新冠肺炎疫情暴发后,短期内即募集到逾500亿元的善款善物,更有成千上万的志愿者参与抗疫服务,充分证明了慈善事业作为我国多层次社会保障体系的有机组成部分<sup>[1]</sup>,不仅是不可缺少的社会力量,而且是值得政府与社会各界高度重视的、有益于国和民的社会事业,是社会成员参与社会建设与社会治理的重要途径。然而,抗疫中慈善领域暴露出来的运行失范、应急能力不足和慈善组织内部治理不优等问题,亦表明我国慈善事业尚未步入成熟的发展轨道<sup>[2]</sup>。本文即是在长期跟踪慈善事业发展并于2020年7-9月对北

京、湖南、宁夏、浙江等地开展专题调研的基础上,全面回顾总结我国慈善事业发展中的成效与不足,对慈善事业的未来发展提出建议。

## 一、《慈善法》实施以来的主要成效

2016年3月制定、9月实施的《慈善法》,全面正式地开启了我国慈善事业的法治之门。它在第一条就明确了发展慈善事业、弘扬慈善文化、规范慈善活动、保护慈善参与者合法权益,进而促进社会进步、共享发展成果的立法宗旨,为新时代慈善

**[收稿日期]** 2020-10-08

**[作者简介]** 郑功成(1964-),男,湖南平江人,中国人民大学中国社会保障研究中心教授、博士研究生导师。

事业的全面转型与发展提供了基本法律依据。《慈善法》实施四年来,我国的慈善事业获得了较大的发展,正在进一步从传统走向现代、从有限的政策性文件规制走向法治、从少数人关注走向大众参与。客观事实表明,《慈善法》的制定与实施具有重大的时代意义。近四年来,我国慈善事业取得的成就主要体现在以下五个方面:

(一)与《慈善法》相关的制度建设取得重要进展

一是全国人大常委会先后于2017年、2018年修订了《红十字会法》《企业所得税法》。前者使作为从事人道主义工作的社会救助团体红十字会系统的慈善活动被正式纳入法定慈善范畴,后者使《慈善法》第80条规定的企业发生的公益性捐赠支出“超过年度利润总额12%的部分,准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除”得以落地,有利于企业大额捐赠。二是2017年国务院颁布行政法规《志愿服务条例》,对志愿服务的宗旨、志愿者与志愿服务组织、志愿服务活动、促进措施、法律责任等做出了明确规制,使《慈善法》之“慈善服务”一章中有关志愿服务的规制得到细化。三是民政部、财政部等部门出台了包括慈善组织认定登记、公开募捐管理、慈善信托管理、慈善活动支出、互联网公开募捐平台、信用管理、志愿服务、慈善信息公开、慈善财产保值增值、公开募捐违法案件管理、有关非营利组织免税资格认定管理、公益性捐赠税前扣除、慈善捐赠物资进口管理、政府购买服务支持社会组织培育发展等规章或政策性文件。四是一些地方立法机关或政府亦出台了专门的地方性慈善法规或规章。如江苏、安徽、浙江、宁夏、江西、陕西等省区人大常委会先后制定了有关慈善的地方性法规,北京、广东等省市人民政府亦出台了有关促进慈善事业发展的规章。所有这些都,均为促进慈善事业的发展提供了更细化的规范。

(二)法律意义上的慈善组织与慈善活动开始走向规范

改革开放以来,我国基于公益的社会组织不

断发展,其中不乏以慈善公益活动为目标的慈善组织,但法律意义上的慈善组织却是自《慈善法》实施之后才出现的。《慈善法》实施以来,全国依法登记、认定的慈善组织从2016年的629个增长到2020年8月的8600多个,这些慈善组织以《慈善法》为依据,在相关法规、规章与政策性文件的引领下,在公开募捐、慈善服务与内部治理结构以及慈善信息公开等方面不断走向规范化;民政部门也加强了对慈善事业的监管并取得了初步成效。以北京市为例,《慈善法》实施后,北京市民政局推进社会组织(含慈善组织)信用记录和信息公开制度、社会组织活动异常名录和严重违法失信名单制度、失信联合惩戒制度,向社会公开慈善组织基本信息、年报信息、行政处罚信息和其他信息,迄今有10余家慈善组织被列入活动异常名录、5家慈善组织列入严重违法失信名单,2020年以来北京市民政局先后摸排网络信息52180条,发现涉嫌违法线索112件,查处慈善募捐案件57件<sup>[9]</sup>。与此同时,以往存在的无序募捐现象大幅度减少,公权力机构与单位组织强制或摊派募捐的现象基本消除,从而净化了慈善募捐行为,也减少了无序募捐与强行募捐带来的社会冲突与不满。上述进步是《慈善法》实施带来的直接效果,标志着我国慈善事业已经开始法治化发展新阶段。

(三)公民参与慈善意识明显增强

调研发现,城镇社区建立的小微型慈善组织与志愿服务协会不断涌现,其立足社区组织开展相应的慈善活动(如互助服务、爱心超市等)与社区建设、社区治理相融合,得到了高度认同,越来越多的社区成员参与其中。这些立足社区的小微型慈善组织不仅为社区中的弱势群体提供了有益的帮助,而且增进了社区成员之间的团结协作。自新冠肺炎疫情暴发以来,社区成为抗击疫情的主阵地,社区慈善组织和志愿者发挥了极为重要的作用。网络慈善的发展更是体现了人民群众乐善好施的优良传统和爱心善意的极大释放。《慈善法》实施后,民政部先后依法认定了20家互联网募捐信息平台,腾讯公益、阿里巴巴公益、支付宝公

益、新浪公益、百度公益等平台的慈善募捐日益活跃,已形成了中国特有的网络慈善生态,并以其便捷性、小额度等特点赢得了公众喜爱,成为公众接受度最高的公益慈善参与方式。据20家互联网公开募捐信息平台数据显示,2017年通过12家互联网募捐平台完成的捐赠次数超过62亿次,2018年吸引了84.6亿人次网民关注、参与,2019年全国共有108.76亿人次点击、关注和参与互联网慈善活动。以腾讯公益联合多家组织共同发起每年9月7日-9日的“99公益日”慈善活动为例,2015年有205万人次在腾讯公益平台参与了慈善捐赠活动,募集善款近1.3亿元;2016年参与度为677万人次,筹集善款3亿多元;2017年1268万人次参与,募集善款8.299亿元;2018年2800万人次参与,募集善款8.3亿元;2019年超过8.82亿爱心用户线上互动,捐款人数高达4800多万人次,募集善款17.83亿元。疫情过后,2020年“99公益日”的互动人次高达18.99亿,共有5780万人次爱心网友通过腾讯公益平台捐出善款23.2亿元,加上爱心企业和腾讯基金会提供的配捐,本年度“99公益日”总共募得善款达到了30.44亿元<sup>[4]</sup>。上述事实表明,社区慈善与网络慈善蓬勃发展,社会成员的慈善参与意识被空前激发,社区与网络成了大众参与慈善活动的重要渠道,我国慈善事业的长足发展已具有一定的群众基础。

#### (四)慈善资源的动员能力得到了提升

据中国慈善联合会的慈善捐助年度报告,从2015年到2019年,我国年度慈善捐赠总额(含款物)从1108.57亿元增长到1509.44亿元,人均捐赠额从81.69元增长到107.81元<sup>[5]</sup>。需要指出的是,上述统计并不完整,如一些事业单位与社会团体、许多社区小微型慈善组织接收的善款善物以及捐赠者直接向本土捐赠的善款善物等均未统计在内,我国实际募集的社会慈善资源较中国慈善联合会统计的规模应当更大、增幅应更高。志愿服务同样得到了发展,全国注册志愿者人数在2016年不到3000万人,2017年超过6000万人,2018年突破1亿人,2019年达1.4亿人;截至2020

年10月8日,全国实名志愿者总数1.85亿人,志愿团体总数76.68万个,志愿项目总数450.15万个,服务时间总数25.42亿小时,记录时间人数4489.3万人<sup>[6]</sup>。同时,我国慈善事业是服务国家发展大局的有生力量。在脱贫攻坚中,许多慈善组织积极投身其中,不仅贡献了大量款物,而且提供了相应的智力支持。据民政部提供的不完全统计数据,2016年全国慈善组织用于扶贫济困的慈善支出达300多亿元;2019年同口径的慈善支出近500亿元;近年来在民政部的推动下,更是推动慈善组织参与“三区三州”深度贫困地区的脱贫攻坚行动,引导慈善资源向这些地区倾斜,发挥了积极的作用。可见,《慈善法》实施以来,包括款物捐献与志愿服务在内的社会资源动员能力得到了提升,慈善事业在服务大局、尤其是在突发事件应对和脱贫攻坚等方面发挥了积极作用。

#### (五)慈善领域的创新不断涌现

一是慈善信托成为一种新的慈善形态。2001年4月第九届全国人大常委会第21次会议通过了《信托法》,其中第六章专章规制公益信托,但始终未激活过。《慈善法》在第五章专章规制慈善信托,一个重要目的就是为了解激公益信托。《慈善法》实施后,慈善信托成为一种慈善新形态,2016年从零起步,设立了22单慈善信托;截至2020年8月31日,慈善信托增长到463单,财产总规模为32.4亿多元<sup>[7]</sup>。北京市截至2020年7月备案的慈善信托36单,总金额为1.47亿元<sup>[8]</sup>。可见,慈善信托虽还未进入规范发展轨道,但作为一种慈善制度创新,从零起步到逐步发展,无疑是我国慈善事业向前发展的重要标志。

二是网络慈善显示出无穷活力。如由腾讯公益发起的“99公益日”活动成了全国性的募集慈善资源和实施慈善项目的综合平台,不仅是募捐形式的创新,也是慈善服务项目通过透明、公开的方式接受大众检视并自主选择的新机制。一些慈善组织为更好地动员社会资源,不时推出具有创新价值的慈善项目,得到了越来越多人的认可。

三是在志愿服务方面,民政部门推广志愿服

务项目化运作、社会工作者与志愿者协同、“菜单式”志愿服务等新的工作模式,有效地促进了志愿服务的效能提升。

此外,在调研中还发现,许多地方的社区慈善组织与志愿服务和社会救助、社会福利及公共服务等相融合,既达到了慈善的目的,亦使法定社会保障制度的实施更具针对性、精准性,有利于我国慈善事业的健康发展。

## 二、慈善事业发展滞后与问题症结

在肯定慈善事业发展并取得相应成效的同时,还必须清醒地看到,我国慈善事业总体发展滞后的局面并未从根本上改变。只有客观认识目前慈善事业发展滞后的原因,找准问题的症结所在,才能在目标导向、问题导向之下寻求促进慈善事业健康持续发展的着力点。

### (一)慈善事业发展滞后的主要表现

我国慈善事业发展的滞后性,集中表现在如下四个方面:

一是依法认定和新增的慈善组织发展缓慢。一方面,在全国社会组织中,认定为慈善组织的占比严重偏低。民政部门数据资料显示,截至2019年底,全国共有社会组织86.6万个(其中基金会7585个,含公募基金会和非公募基金会,下同),而截至2020年8月21日,全国民政部门登记认定为慈善组织的只有7596个(其中基金会5060个),不到全国社会团体的1%;即使是绝大多数可认定为慈善组织的基金会,也还有1/3没有认定为慈善组织。调研中发现,浙江省作为慈善事业较发达的省份,其有社会组织7.06万个,而认定为慈善组织仅为942个,占比虽超过了全国平均水平,但也只有1.3%强;宁夏有社会组织5817个,其中基金会73个,而认定为慈善组织的只有57个,占全部社会组织的0.98%、占基金会总数的78%。这组数据表明社会组织登记为慈善组织的比例极低。另一方面,在新增慈善组织方面,根据民政部提供的数据,2017年全国新增1025个,2018年下降到913个,2019年进一步下降到758个,2020年1月1日至8月21日只

有308个,可见在逐年减少。社会组织转换成慈善组织的积极性不高,新增慈善组织数量呈逐年递减的态势,表明法定慈善组织并不具有吸引力。如果这种局面持续下去,我国慈善事业的发展将可能因缺乏足够载体而陷入发展停滞。

二是慈善资源动员能力依然有限。2019年我国人均国内生产总值(GDP)超过1万美元,居民人均可支配收入30733元、人均消费支出21559元,城乡居民的恩格尔系数已降低到28.2%;居民储蓄存款超过80万亿元,居民家庭投资理财产品达20万亿元<sup>⑨</sup>。经过近40年来的发展,我国民生水平产生了质的飞跃,民间财富日益丰厚,这为我国慈善事业的发展奠定了日益丰厚的物质基础。然而,全国每年接收的捐赠款物额在《慈善法》实施后虽有所增长,但慈善资源募集增幅却很小。2015年全国慈善捐赠总额为1108.57亿元,2016年增长到1295.26亿元,2017年增长到1499.85亿元,2018年下降为1439.15亿元,2019年为1509.44亿元,总体上,我国慈善事业所筹集的款物占GDP之比约为0.14%-0.15%;人均捐赠额虽然从2015年的81.69元增长到2019年的107.81元<sup>⑩</sup>,但占居民人均可支配收入之比仅为0.34%、占居民人均消费支出额之比不到0.5%,并且,这是就捐赠总额计算的结果,如果扣除占3/4的企业捐赠,个人捐赠更低。这一组数据说明,我国慈善组织动员的慈善资源规模极其有限,个人捐献的款物极其有限。由此获得的一个基本结论是:以慈善事业为主要表现形态的第三次分配在我国国民收入分配体系和个人财富共享方面几乎可以忽略不计。

三是应急协调能力有限,枢纽型慈善组织缺乏。今年暴发的新冠肺炎疫情一度激发了社会各界的慈善热情,但疫情防控初期个别地区、个别慈善组织暴露出来的信息披露不足、款物处置迟缓、协调机制缺乏等问题,引发了公众质疑,也影响了慈善事业正常功能的及时有效发挥以及社会各界人士进一步参与抗疫慈善的积极性。目前,我国慈善领域还缺乏应急机制和协调能力,也缺乏真正有协调能力并能起引领作用的枢纽型慈善组

织,在遇到重大突发事件时很难及时高效地使用慈善资源。

四是慈善领域的失范现象时有发生。有的慈善组织信息公开不足,透明度不高;多头募捐、欺诈募捐及募捐财物“跑、冒、滴、漏”等现象并不鲜见,强行摊派募捐现象仍有发生。在新冠肺炎疫情中,有的地区被指定接收社会捐赠的机构或慈善组织出现接收分配慈善捐赠口罩失范、出现抗疫物资积压现象严重导致慈善款物不能得到及时利用、接收社会捐款被划入财政专户等不良现象,引发公众强烈质疑。此外,一些地方的监管部门及相关部门在履行自己职责时亦存在着不足,并未真正体现促进慈善事业发展的根本宗旨。这些现象表明,慈善领域离真正意义上的法治化要求还有一定距离。

## (二)导致慈善事业发展滞后的问题症结

我国慈善事业发展滞后的现实,揭示了《慈善法》确立的宗旨并未在实践中得到全面贯彻落实,问题症结主要可以概括为以下四个方面:

一是《慈善法》落实不到位,配套政策支持措施不到位。首先,慈善组织由双重管理改为民政部门直接登记制,是为促进社会各界举办慈善事业,但慈善组织认定很少与新增慈善组织数量逐年递减的现实,表明这一立法意图还有待进一步落实。

其次,《慈善法》有关原则规制缺乏有效政策配套。如《慈善法》第一条即明确保护慈善组织等慈善活动参与者的合法权益,但缺乏如何保护这种权益的政策规范,当慈善组织的权益受到监管机构、其他组织或网络等媒体损害时,缺乏维护自身权益的依据;《慈善法》规定慈善事业享受税收优惠,但税务部门的优惠政策还未能进一步具体化,如个人捐赠的税收减免、受益人接受慈善捐赠享受税收优惠、对开展扶贫济困的慈善活动实行特殊优惠等均需要具体政策及操作指引,税务部门应当提供更加明白、便捷的减免程序与服务;《慈善法》规定慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式,但民政部门还缺乏对这类组织自动转化或新增慈善组织的政策细化

与指引;《慈善法》规定的金融、土地、慈善信托等方面的优惠政策迄今尚未明确;将慈善文化纳入学校教育等规制亦未见相关部门采取具体行动等。

再次,慈善促进政策力度还不够大。如个人捐赠的减免税额度限定在应纳税所得额的30%,属于偏低,扣减手续亦有不便;慈善组织接收房屋捐赠还要捐赠方或者接受方缴纳契税等税费,实质上减损了《慈善法》中鼓励不动产捐赠并用于慈善事业发展的立法功效;国家鼓励企业事业单位和其他组织开展慈善活动提供场所和其他便利条件的规制迄今亦缺乏具体的政策;慈善信托仍未见清晰、明确的税收优惠政策出台等。

二是行政部门缺乏有效协调,监管不足与监管过度并存。一方面,尽管《慈善法》明确指出民政部门主管慈善工作,但相关政策支持却并非民政部门可以决定,还需要财政、税务、海关、银保监、网信、教育、宣传等多个部门同步出台相关政策,目前并未形成有效的合力。在缺少授权的情形下,如果相关部门不能积极有效地配合,仅靠民政部门作为,《慈善法》的相关规制就难以落地。慈善事业发展滞后的现实,客观上反映了相关部门不能有效协调、联动配合的后果。另一方面,慈善监管存在着监管不足与监督过度并存的现象。调研发现,监管不足主要表现在民政部门的监管能力不足、推动促进慈善事业发展的政策支持力度不足。如民政部门承担了慈善组织登记注册与业务监管的双重职责,但并未相应地增加编制、人员,一些地市以下的民政部门甚至只有1人或者无人专门负责慈善工作,而依法检查或调查慈善组织必须有2人才能进行,这种状况显然无法满足慈善监督的需要;同时,监管部门对慈善组织的内部治理存在干预过度的现象,如对慈善组织的章程制定不是侧重于章程宗旨与使命及法定事项的监管,而是要求内容几乎一致,甚至规定慈善组织负责人任期不能超过两届、年龄以70岁为上限。这实质上是接近于对机关事业单位和行政干部的管理方式,剥夺了慈善组织应有的自治权,与鼓励人

人行善、终生行善的立法追求不一致。而《慈善法》对慈善组织的章程、负责人已有明确的规制,只要其符合这些法律规制就应当视为合法,法规与政策不能违背《慈善法》关于促进慈善事业发展和保护慈善组织及参与者合法权益的规制。如果能够建立稳定的部门协调机制和维护慈善组织内部事务的自决权,将会促进政策的落地和激发慈善主体自我发展的内生动力。因此,目前的局面应当尽快改变。

三是相关制度跟不上慈善事业发展实践的需要。在《慈善法》制定过程中,因对网络慈善、社区慈善、个人求助等意见分歧较大,法律采取了淡化或回避的处理方式,这在当时是必要的,也是合理的,因为这些慈善形态在实践中表现得还不充分。但《慈善法》实施以来,网络慈善在快速发展,社区慈善在遍地开花,个人求助已不满足于传统的亲友或邻里圈子和交往有限的微信朋友圈,而是借助网络平台走向了互不熟悉的公众。实践表明,网络慈善、社区慈善是我国目前最具活力、实践效果与发展前景良好的慈善事业发展方向,但若没有相应的法律法规规制与政策支持,可能容易因不良的个案而使整体受到损害,进而影响到整个慈善事业的发展势头;对个人求助行为在现实场景可以不干预,但在网络平台的个人求助却具有了公开募捐的情景,从而也需要有相应的规制与指引。这种规制不仅需要明确网络平台责任,还要明确个人慈善欺诈行为的法律责任,并给线上捐赠者给予理性指引。因此,尽快弥补现行制度对网络慈善、社区慈善、个人线上求助规制的不足,是促进我国慈善事业健康持续发展的必要举措。

四是慈善组织发育成长缓慢,行业生态并未形成。尽管我国的慈善事业获得了一定发展,但总体而言,慈善组织数量不多,发育成长缓慢,不仅缺乏规范化的内部治理机制,更缺乏专业人员参与。即使是人才云集的高等院校教育基金会,也普遍附属于所在高校,其人、财、物并不具有独立性,还有部分高校教育基金会无财务独立权、合

并在学校财务;有的慈善组织行政化色彩深厚,有的慈善组织依附在行政部门,等等,这些均表明我国的慈善组织还有待发展。同时,慈善行业组织发展滞后,中国慈善联合会作为行业组织的功能有待提升,地方慈善行业组织普遍能力不足,而采取一级只能有一个慈善行业组织的做法也不利于慈善组织自发联合并有效协同局面的形成,这使得慈善领域缺乏行业组织代表慈善行业发声并加以自律及维权。此外,我国的慈善理论与政策研究也非常滞后,不仅专业研究者数量稀少,而且缺乏求大同存小异的格局,既有成果呈碎片化,对健全完善慈善制度缺乏影响力,这必然影响到慈善事业的发展。

### 三、促进慈善事业发展的建议

基于上述分析,有必要重新认识慈善事业的定位并加快完善相关法制与政策支持体系。

(一)明确慈善事业的定位并找准我国慈善事业的发展方向

从慈善事业发展的一般规律出发,它以社会成员的善爱之心为道德基础,以贫富差距的存在为社会基础,以社会捐献为经济基础,以民营机构为组织基础,以捐献者的意愿为实施基础,以社会成员的普遍参与为发展基础<sup>[11]</sup>。我们必须明了的一个基本事实是:慈善无国界,但慈善事业有国界。一方面,只有尊重所在国家的伦理道德与文化传统,才能产生社会共鸣、达成社会共识,进而使慈善事业成为大众参与的社会事业。在这方面,中华民族素有乐善好施的优良传统,但与欧美国家有很大差异,西方慈善以宗教为母,强调平等、博爱、爱人如己;而中国传统却以亲友相济、邻里互助为基,强调恻隐之心人皆有之,崇尚推己及人、由近及远、由亲及疏,其核心是儒家仁爱精神<sup>[12]</sup>,以仁为本的人性论和成贤成圣的人生理想及追求和谐的社会理想,使行善成为行仁之方和成己之道<sup>[13]</sup>。这种文化认同上的差异必定会深刻地影响到慈善事业的发展。另一方面,慈善之所以在当今世界成为一项伟大的社会公益事业,关键

在于它不再是零星的、传统的爱心善意的释放,而是基于社会经济发展的需要、社会结构变化与社会分工发达的要求,不断成就的有规模的、专业化的社会资源配置方式,从而需要有相应的制度安排提供有效支撑。包括财政税收制度、收入分配制度、社会保障制度、社会治理制度等,均会对慈善事业的发展产生直接影响。如果这些制度对慈善是接纳与鼓励的,则慈善事业便可能得到大的发展;反之,慈善就只能停留在零散的慈善活动而难以成为规模宏大的社会事业。有鉴于此,我国慈善事业的发展必须坚持两个尊重:尊重现代慈善事业客观发展规律,尊重中国的国情,不能以规律为由脱离国情,也不能以国情为由扭曲规律。现代慈善事业的客观规律主要表现在志愿性、公益性、平等性、社会性以及法治与自治相结合上;中国国情的特殊性则主要表现为坚持社会主义制度、走共同富裕的发展道路、具有独具特色的悠久文化传统和社会经济制度安排。要促使我国慈善事业获得大发展,必须将这两个尊重有机地融合起来,而在此基础上寻求适合国情的慈善事业发展之路。基于上述认识,根据党的十九届四中全会决定精神,我们可以确定,中国特色社会主义的方向,就是中国慈善事业发展的方向,它是中国特色社会主义事业的有机组成部分,需要在国家现代化与共同富裕的进程中确立定位并发挥独特功能。中国慈善事业发展的合理定位,即是中国基本经济制度、社会保障制度、社会治理制度的有机组成部分:

首先,慈善事业是中国基本经济制度的有机内容。它是立足于第三次分配基础之上的混合型分配机制,基于现阶段收入差距过大的现实和社会公平发展进步的要求,我国不仅要在初次分配中注入一些公平的要素,更要加大再分配和第三次分配的促进力度,慈善事业能否在其中扮演好自己的第三次分配角色角色至关重要。

其次,慈善事业是中国社会保障或民生保障体系的有机内容。扶贫济困、养老哺幼、助残恤孤、服务社会和助力各项公益事业发展,是现代慈

善事业发展的出发点,也是其归宿。这决定了慈善事业作为一种自愿的共享机制,与作为强制性的共享机制即法定社会保障制度的内容与功能几乎具有一致性,如何在多层次社会保障体系建设中促进慈善事业与社会保障制度特别是社会救助、社会福利及特殊群体权益维护有机结合,对于慈善事业的发展至关重要。

再次,慈善事业是中国社会治理体系的有机内容。社会治理是国家治理体系与治理能力现代化的基石,我国的现代化需要构建共建共治共享的社会共同体,社会成员需要有参与社会并发挥作用的途径,慈善事业即是十分有效的桥梁与载体。能否在社会治理体系中担当起相应的责任,对慈善事业的发展至关重要。上述“三个一部分或有机内容”即是中国特色慈善事业发展的基本定位,也是值得慈善事业努力的基本方向。在我国慈善事业的发展进程中,一方面需要适应时代的发展进步,适当运用市场化手段来募集慈善资源,另一方面也要防止市场化手段的滥用可能导致慈善事业异化<sup>[14]</sup>。同时还要处理好慈善领域的义利关系,慈善是利他行为,但现代慈善并非只是单纯基于优良道德的事业,还是社会分工发达且需要构建更加健全的社会治理结构的需要。因此,以“义”优先兼顾“利”可能是能够更好地调动各界参与慈善积极性的合理取向<sup>[15]</sup>。

(二)修订《慈善法》,促使法律制度进一步完善

2016年制定的《慈善法》是一部有较高质量的法律,但部分条款存在过于原则的倾向,且由于慈善事业发展变化对慈善法制提出了新要求,客观上存在着修订的必要。

第一,进一步完善慈善监管的法律规制。包括明确增加由主管部门牵头的部门协调机制,重构适度的慈善监管制度并以慈善组织的发展数量与质量、慈善资源的动员能力和公众参与慈善活动的满意度作为监管成效的核心评价指标,取消主管部门对慈善组织内部事务如章程制定、负责人任期与年龄等现有的不恰当规制,在政府部门

与慈善组织之间建立良性互动的关系,使蕴藏在民间潜力巨大的爱心善意持续不断地释放出来。这是发展我国慈善事业的必要且重要的条件。

第二,增加对网络慈善的法律规制。基于网络慈善蓬勃发展以及其中存在不法个案的客观事实,以及网络慈善额小量大、激情捐献的现象,应当在《慈善法》中对网络与传统媒体加以区别,明确网络慈善活动的定义与边界、网络募捐行为的规则、网络平台及其经营主体的相应责任,以及禁止以慈善为名的网络欺诈。在成熟的网络慈善制度建成之前,可授权国务院及主管部门制定相应的法规或部门规章,为网络平台、网络筹款主体与网络慈善参与者提供具体、清晰的依据,更好地发挥互联网优势,在维护网络慈善健康生态的条件下促进大众慈善健康发展。

第三,增加对社区慈善的法律规制。社区是社会的根,人离不开社区。我国向有邻里互助的优良传统,基于中华文化的中国特色慈善事业需要以遍及全国城乡的社区慈善为基础。在调研中发现,社区慈善往往与基层政权建设和群众自治组织及社区服务能够有机结合,不仅符合邻里互助的传统与现行体制,而且畅通了社会成员参与社区治理的途径,增进了社会团结,为国家治理奠定稳定的根基。因此,我国应将社区慈善作为慈善事业发展的重要方向,大力培育社区型慈善组织,鼓励社会慈善机构直接抵达社区或者透过社区慈善组织直接服务于社区居民。然而,《慈善法》并未将社区型慈善列入法律文本正文,而是在“附则”一章中将城乡社区组织与用人单位并列,只明确社区组织可在本社区内部开展群众性互助互济活动。这一规制不仅难以适应社区慈善事业的全面快速发展,而且将社区互助限定在本社区内部使其很难得到相关政策支持,难以有效调动社区外部社会资源。因此,可在《慈善法》中增加相应的法条,明确“国家鼓励、支持设立社区型慈善组织,社区型慈善组织采取备案制,平等享受国家支持慈善组织的优惠政策”;同时在“促进措施”中赋予社区慈善组织享有平等获得相关政策支持

的权利。

第四,增加对枢纽型慈善组织发展和慈善应急机制的法律规制。在新冠肺炎疫情中,各界的爱心善意井喷式爆发,但慈善领域因应急机制缺失一度失灵,尽管原因是多方面的,但缺乏枢纽型慈善组织的引领与协调是关键因素之一。因此,建议在“慈善组织”一章中增加专门的法条,明确鼓励、支持枢纽型慈善组织的发展,并通过其发挥引领与协调作用。同时,基于重大突发事件暴发时很难按照常规做法操作到位,还有必要将建立慈善应急协调的法律规制更加具体化,如明确赋予慈善行业组织建立共享信息平台、相互协商机制等职责,要求主管部门、慈善组织特别是行业性、枢纽型慈善组织应当制定慈善应急预案,以便在重大突发事件发生时有行动指南。此外,还应当强化对慈善行业组织的规制,在建立如中国慈善联合会等行业组织的同时,允许其他慈善行业组织自发形成,并明确其服务功能与协调功能。

第五,进一步明确对“慈善信托”的法律规制。以基金会与慈善信托为代表的慈善形态,是现代慈善事业发展的重要取向,我国更加需要重视促进家族慈善的发展。因为家族慈善符合中华文化传统。在越来越多的人进入富裕阶层后,让子孙后代做善事将成为新时尚。而家族慈善基金会与慈善信托将是适合家族行善代代相传的合理选择,应研究中国家族财富发展轨迹与传承文化,为家族慈善事业的发展创造良好的政策环境与社会氛围。基于现实中的有关问题,有必要在《慈善法》之“慈善信托”一章中增加相关内容,包括设立慈善信托的统一标准设定、慈善信托的财产登记规制、慈善信托税收优惠政策、慈善信托的内部治理架构、对慈善信托受托人的保障,以及作为慈善主管部门的民政部与作为信托业主管部门的中国银保监会的职责分工与协作。具体规定应当由民政部主导制定,银保监会密切配合,法律应当对两个部门的职责与协作机制及慈善信托建设与发展的相关原则问题加以明确。唯有如此,才能真正促使慈善信托获得健康发展,成为我国慈善事业

发展的重要方向。

第六,强化对慈善组织的财产保护。基于存在着政府有关部门将慈善捐款强行划入财政或财政专户的个别现象依然存在,《慈善法》宜在“慈善财产”一章中进一步明确“政府部门及任何组织与个人均不得将慈善组织的财产与捐赠款物占为己有”,以此使保护慈善组织财产权的法律原则进一步具体化,真正杜绝通过行政指令将社会捐赠强行划入财政专户等做法,避免公权力滥用对慈善组织自主权利造成损害。

第七,进一步细化信息公开规制。基于慈善组织信息公开不足与一部分公众对慈善信息公开的过度期望,《慈善法》有必要在“信息公开”一章中明确信息公开的核心指标与公开标准,推动慈善系统的信息共享平台建设,以便接受社会监督,同时强化对个人隐私与慈善组织商业秘密的保护措施。

第八,进一步完善对“慈善服务”的规制。在现行法律中,“慈善服务”虽然单列一章,但主要是对志愿服务的规定,而这一章的本意应当是促进服务型慈善组织大发展,通过为社会提供相关公益型的服务来满足需要,因此,有必要进一步明确服务型或运作型慈善组织的服务职责,取消慈善组织委托有服务专长的其他组织提供服务的规定,这样才能有利于促进服务型慈善组织发展。

第九,强化对慈善领域的欺诈行为的法律责任。即在“法律责任”一章中进一步明确对组织与个人的慈善欺诈行为的处罚措施,同时明确监管部门超越职责损害慈善组织自治行为的处罚规制。

如《慈善法》能够在修订中实现上述改进,则我国慈善事业发展就具有了更加完备的法律依据。

(三)抓紧出台有力度的政策以支持慈善事业健康持续发展

我国的慈善事业立足于扶危济困和教育、科学、文化、卫生、体育及环保等公益领域,其筹集的社会资源和提供的服务不仅是对政府财力的有益

补充,更是满足人民群众民生需求的重要途径,是中国特色社会主义事业的有益组成部分。应尽快出台完整的、更有力度的政策措施,为慈善组织与行善者提供清晰、稳定的预期。重点在于:

一是坚持监管适度。降低慈善组织登记门槛,转变政府职能,以服务姿态取代传统的管控传统,特别是要尊重慈善组织的自主权,取消对其不恰当的干预,将法治与自治有机结合起来,激发慈善组织与行善者的内生动力。

二是加大税收优惠力度并提供便捷的税收减免服务。如个人捐赠是自然人依法取得的税后收入的捐献,应当从现行的限定在30%以内扩展到全额免税;房屋捐赠并非商业交易行为,应当免除契税与所得税;慈善组织是社会公益组织,其基于慈善宗旨的经营性收入不能按照企业所得税标准征税,因为慈善组织的有偿性收入并非为了营利而是为了完成慈善使命,不宜征收企业所得税<sup>[6]</sup>;还应当加快研究出台遗产税、赠与税等,以助力先富者形成现代财富观。同时,税务机关应当为慈善组织与捐赠者提供更加便捷的减免税收服务,包括运用电子化手段解决小额捐赠的发票问题、允许个人捐赠年底抵扣个人所得税等。

三是明确政府购买服务优先面向慈善组织,以此助力慈善组织发展,并引导社会成员通过慈善组织捐赠,以促使慈善资源的有效配置。

四是抓紧制定促进慈善行业人才激励政策。放松对慈善组织工作人员薪酬的严格管制,对慈善专业人才培养出台专项政策支持等。

总之,中国发展已经进入了一个崭新的时代,新时代的国家发展战略已经为慈善事业的发展提供了基本遵循,《慈善法》的实施为慈善事业的发展提供了基本法律依据,持续发展的国民经济与不断增长的社会财富积累已经为慈善事业的发展奠定了日益丰厚的物质基础。只要进一步明确慈善事业的定位,找准发展方向,并据此加快完善慈善法制与相关政策支持体系,进一步改善政社(慈善)关系,同时理性引导公众参与,我国的慈善事业就完全可以走进全面发展的黄金时代。

#### [参考文献]

- [1] 郑功成. 多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J]. 社会保障评论, 2019, (1).
- [2] 郑子青. 从新冠肺炎疫情应对看慈善参与短板和未来发展[J]. 社会保障评论, 2020, (2).
- [3] [8] 北京晒出“慈善账单”, 疫情以来接收防疫捐赠资金 16.5 亿元[N]. 新京报, 2020-9-6.
- [4] 18.99 亿人次参与公益互动 2020 年 99 公益日让善意持续“破圈”[EB/OL]. 央州网, [http://tech.cnr.cn/techph/20200910/t20200910\\_525248584.shtml](http://tech.cnr.cn/techph/20200910/t20200910_525248584.shtml). 2020-09-10.
- [5] 中国慈善捐助报告(2015、2016、2017、2018、2019)[EB/OL]. 中国慈善联合会官网. <http://www.charityalliance.org.cn/>. 2020-10-16
- [6] 全国志愿服务数据统计[EB/OL]. 中国志愿服务网, <https://www.chinavolunteer.cn/>. 2020-10-08,
- [7] 慈善信托查询[EB/OL]. 慈善中国网, <http://cishan.chinanpo.gov.cn/biz/ma/csmh/e/csmheindex.html>. 2020-10-08.
- [9] 国家统计局: 中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报[N]. 人民日报, 2020-02-29.
- [10] 中国慈善捐助报告(2018、2019)[EB/OL]. 中国慈善联合会官网. <http://www.charityalliance.org.cn/>. 2020-10-16.
- [11] 郑功成. 现代慈善事业及其在中国的发展, 学海, 2005, (2).
- [12] 贺更粹. 论儒家慈善观的理路, 社会保障评论, 2020, (3).
- [13] 康晓光. 古典儒家慈善文化体系概说, 社会保障评论, 2018, (4).
- [14] 朱光明. 慈善市场化的意涵、局限及行为选择, 社会保障评论, 2020, (3).
- [15] 杨方方. 慈善力量传递中的义和利: 相融与相生, 社会保障评论, 2019, (4).
- [16] 金锦萍. 非营利组织营利性收入税收政策比较研究, 社会保障评论, 2019, (4).

(责任编辑 安 之)

## China's Philanthropy Development: Effect, Problem and System Improvement

ZHENG Gongcheng

**Abstract:** Philanthropy is an integral part of China's social security system, and also an important way for citizens to participate in social construction and social governance. Since the introduction of the Philanthropy Law in 2016, the construction of relevant systems has made significant progress, charitable organizations and charitable activities in the legal sense have begun to standardize, citizens' awareness of charity has been significantly enhanced, innovation in the philanthropy field has been constantly emerging, and the ability to mobilize charitable resources has also been improved. In general, however, the situation that the lagging development of philanthropy has not fundamentally changed. The development of newly established and recognized charitable organizations is slow, the mobilization capacity of charitable resources is still limited, the emergency response capacity of philanthropy is insufficient, and the phenomenon of loss of norm is a frequent occurrence. All these show that the regulatory role of charity on income distribution is almost negligible, and charitable organizations are not mature. The main reasons are that the supporting policies are in absence, the administrative departments are lack of coordination, and the lack of supervision coexists with excessive supervision. Therefore, it is necessary to further clarify the positioning of charity, improve the legal system of philanthropy, increase policy support, promote the healthy development of charitable organizations and create a favorable social atmosphere.

**Keywords:** Philanthropy Law; implementation effect; legal system improvement