

慈善组织不到1万家,占社会组织数量不足1%

如何改变这一状况?

■ 本报记者 王勇

“

截至目前,我国社会组织已经超过90万家,而慈善组织尚不足1万家。

慈善组织是慈善活动的主要载体,而慈善法的立法目的就是为发展慈善事业,那么为什么慈善法实施四年了,慈善组织还是严重不足呢?如何改变这一状况呢?

2020年12月,在“慈善的法治与治理”高端论坛暨第四届慈善法律与政策研究年会上来自法学界、慈善行业的专家学者进行了讨论,并提出了推动慈善法等法律法规修改完善的建议。

捐赠无门的尴尬

2020年新冠肺炎疫情防控阶段,时常会出现这样的新闻:

一位老奶奶放下一沓约4000元现金转身离开,民警一路追到老人家门口把钱退回;

匿名女士在警队门口放下万元就走,包钱的纸上仅有一行字:代转交一线的家人,你们辛苦了;

一位市民来到常州市新北区政府办公楼,扔下50元现金要求“捐给武汉”,未留下姓名便匆匆离去……

这样的新闻总能让人们心中充满暖意。我国民间从来不缺少善意,但在善意背后,一个不容回避的问题是:人们为什么会把善款和物资送到了政府、居委会,甚至是派出所,以开展慈善活动为宗旨的慈善组织在哪儿呢?

“疫情期间上海的很多百姓非常踊跃捐款,但是不知道捐到什么地方。”上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授、城市基层治理研究中心主任俞祖成在调研中了解到,源源不断的物资、资金被捐到了街道办事处,街道办事处的工作人员很感动也很开心,但也有很多疑问——慈善组织都做什么去了?

全国人大常委会慈善法执法检查报告从一定程度上揭示了答案——目前,慈善组织的质量、数量、结构等与立法预期相比还存在一定差距。慈善组织公信力有待提升;慈善组织培育有待加强;慈善组织结构有待优化。

截至目前,我国社会组织已经超过90万家,而慈善组织尚不足1万家。

严重不足的动力

从2016年9月1日至今,慈

序号	统一社会信用代码	组织名称	成立时间	登记管理机关
1	53520000MJR822088D	贵州省慈善基金会	2018-11-21	贵州省民政厅
2	53141100MJ18242467	山西省吕梁市扶贫基金会	2016-6-23	山西省民政厅
3	51440112C14917378A	广州市黄埔区慈善会	2015-12-21	广州市黄埔区民政局
4	51511524795823878W	屏山县慈善总会	2008-12-3	屏山县民政局
5	13522729517703040F	长岭县红十字会	2011-7-4	中共长岭县委办
6	53510000MJQ2051768	成都市公安局警民帮扶基金会	2020-11-30	四川省民政厅
7	53340200MJB0789589	无为市见义勇为基金会	2018-12-28	中共芜湖市委政法委员会
8	53520000322038903C	贵州省乡村振兴公益基金会	2015-1-30	贵州省民政厅

善法已经实施超四年,为什么还会出现慈善组织数量远低于预期的情况呢?

按照慈善法的规定,社会组织(基金会、社会团体、社会服务机构)等可以通过登记或申请认定的方式成为慈善组织。目前我国社会组织登记总数已经超过90万家,慈善组织的基础条件是不缺的。

那么,慈善组织的数量就取决于两个方面,一是有多少社会组织登记(申请)成为慈善组织;二是作为主管部门的民政部门批准了多少申请。

慈善法执法检查报告明确指出了其中存在的问题:

社会组织方面,一是不愿申请。慈善组织所享受的政策“含金量”不高,慈善组织获得政策优惠力度与一般社会组织没有明显差别。与此同时还面临着监管制约过度的情况,存在要求偏多,指导服务不够的现象。

二是不能申请。《慈善法》规定了设立慈善组织和在慈善法公布前成立社会组织申请成为慈善组织的方法,但实施后新设立的社会组织,如果创立之初没有登记为慈善组织,如果想成为慈善组织却没有相关的规定,也就无法认定为慈善组织。

民政部门方面,则面临着力量严重不足的问题。2019年,民政部设立慈善事业促进和社会工作司,各级民政部门也参照设立了专门负责慈善工作的内部机构,但是普遍缺人少编。

“民政执法力量不足,不愿意太多认定或者登记慈善组织。”上海复恩社会组织法律研究与服务中心理事长陆璇表示。

慈善组织的基础问题待厘清

慈善组织增长缓慢的这种情

况是否需要改变呢?如果需要进行改变,如何改变呢?北京师范大学法学院公益慈善与非营利法治研究中心理事长刘培峰认为,有必要厘清慈善组织的基础问题:

第一,慈善组织与其他社会组织的关系。要讨论在整个社会组织体系里,慈善组织应该在什么样的位置,跟服务、倡导、支持型社会组织之间是什么关系。

第二,组织的慈善与慈善组织的关系。近年来,在从事慈善活动上,慈善组织(非营利)和公司(营利)之间的界限慢慢在淡化,而社会企业的出现对慈善进入到营利领域又有了新的突破。

第三,慈善组织的慈善与个人慈善、互助的关系。目前,慈善法规范的更多是慈善组织,但组织性的慈善和专业性的慈善从来不能够排斥个人慈善。怎么才能把两者纳入到一个法律体系之下?

第四,慈善与社会保障、第三次分配的关系。社会保障是国家的责任,慈善是社会的产物,应该有基本的界分;当慈善要纳入到第三次分配体系的时候,慈善组织的自主性和多元性的价值与分配的结果之间是什么样的关系?

厘清上述问题之后,慈善组织究竟是够、不够还是远远不够,慈善组织的管理是应该宽松一点还是严格一点,下一步应该如何发展等问题或许就有了清晰的答案。

如何进一步完善慈善法等法律法规

厘清慈善组织的基础问题之后,如何通过完善慈善法等法律法规,进一步推动慈善组织的发展呢?

推动慈善组织登记认定方面,税收优惠是核心因素之一,目前存在的主要问题是成为慈善组织不一定能申请到捐赠税前扣除资格,但其他公益性捐赠

社会组织却可以申请捐赠税前扣除资格。

上海交通大学国际关系与公共事务学院教授、中国公益发展研究院院长徐家良建议,法条是否可以修改补充以下规定,“给慈善组织一定要有明确的信号”——慈善组织及其取得的收入依法享受税收优惠,优惠比例应高于一般的社会组织。

与此同时,对相关配套政策进行调整,例如,申请捐赠税前扣除资格时关于评估等级3A以上的要求是否可以调整。

在税收优惠的鼓励下,会有越来越多的社会组织登记认定为慈善组织,但这些机构类型不同、规模不同,如果按照同一标准管理,无疑是存在问题的。执法检查报告明确提出,建立健全慈善行政指导机制、分类管理制度,区别不同类型、不同规模的慈善组织,制定不同的监管政策。

“一定要分类监管,这样反而会促进慈善事业发展。”深圳大学管理学院助理教授章高荣表示。

此外,还必须解决慈善组织和公募资格退出的问题。目前,慈善法及配套法规并没有关于如何退出的规定。

“草根的社会组织无所适从,这些组织不知道要不要去认定,也担心如果认定就会被管死了,更担心如果认定了万一没有符合条件是不是就直接被取消了,连法人的资格都没有了,不敢试错也不敢去尝试。”深圳市社会科学院研究员徐宇珊表示。

执法检查报告明确提出,要实施修改慈善法,完善慈善组织登记和认定制度,建立动态认定和退出机制。明确公开募捐资格的取消、退出情形和程序。

规范慈善组织管理方面,执法检查报告指出,目前存在监管制约过度,要加强民政部门慈善

工作力量,强化部门合作、部门协调,明确慈善工作部门协调机制。

徐宇珊认为,主要存在以下几个方面的博弈:

一是民政部门内部各个职能部门之间的博弈与协调。例如,社会组织管理部门与慈善组织管理部门还存在着政策不衔接的地方。

“一个是促进、一个是管制,这个不解决的话,永远解决不了什么问题。”章高荣强调。

二是民政部门和其他部门之间的博弈和协调。例如,财政部、税务总局、民政部《关于公益性捐赠税前扣除有关事项的公告》对于公益性捐赠税前扣除资格的要求和民政部出台的慈善法配套规章并不完全一致。

三是登记管理机关和业务主管单位之间存在着博弈和协调。登记管理机关希望业务主管单位承担更多监管职责,业务主管单位觉得没有那么多的人力、物力、权力去监管。

“慈善是所有的政府部门都要做的事,不是光民政一个部门。”徐家良表示。因此,他提出建议——能不能够成立国家慈善委员会来对慈善工作进行管理?

数字化时代慈善组织何去何从

除了上述问题之外,慈善组织还需要回应不断出现的新情况。执法检查报告明确指出,互联网已经衍生出对慈善事业的新挑战。新的形势下,慈善组织存在的意义是什么?互联网等新业态带来的慈善挑战应该如何回应?

执法检查报告提出,要适时修改慈善法,增加网络慈善专章,系统规范网络慈善的定义边界、募捐办法、法律责任。

澳门大学法律学院教授税兵则从慈善组织存在的意义提出了他的思考。税兵表示,慈善组织兴起的两个预设前提是个人慈善能力的有限性和对商业组织的天然不信任。

但是,在数字化时代,这一预设前提被颠覆了,至少是受到挑战的。个人通过互联网可以联结起来,解决了个人慈善能力有限性的问题;区块链等数字技术解决了信息不对称和信任问题。

“这会引发出一个问题,慈善组织是不是会被弱化掉?我认为不会被弱化掉,反倒是重建的问题。”税兵强调。

税兵认为,理想状态下的慈善图景是“政府的动员能力+企业的创新精神+慈善组织最纯粹的利他精神”。

“慈善组织是做一辈子的好事情的,从这个角度来说我认为慈善组织的今天遇到的是前所未有的机遇。”税兵表示,包括慈善供给的大幅度增加、慈善需求个性化等。

在这一背景下,税兵认为,要重新思考慈善组织、非营利组织、商业组织和政府之间的关系。“今天,最重要的工作是凝聚统一的理想,法律的规则应当围绕它来组织、围绕它来进行检讨,让天下没有难做的慈善。”税兵强调。