

## 英国:慈善靠法律,更靠自律

作为全世界最早出台慈善法的国家,英国的慈善法设立距今已有415年的历史。在这漫长的过程中,英国慈善法经历了无数争议和修订。2016年1月27日,英国慈善委员会国际合作处负责人肯尼思·迪布尔(Kenneth Dibble)在英国驻华使馆主办的“中英慈善法专题研讨会”上讲述了英国慈善法的进程,以及目前英国慈善领域的发展现状。

### 英国慈善事业现状

随着慈善事业的发展,英国慈善领域也面对着许多新问题。肯尼思·迪布尔在比较中针对中英两国共同存在的问题,介绍了英国的应对措施。

筹款方面,肯尼思·迪布尔表示英国目前存在职业募捐人的商业性机构,他们作为专业的筹款团队,可以通过与慈善组织签订协议,代替慈善组织进行募捐活动。他们并不等同于中国慈善组织内部的筹资助队,而是完全独立的商业机构,在相关法律规定内,职业募捐人会与慈善组织以协议形式签订筹款回报,并将此协议向公众公开。

募捐管理方面,肯尼思·迪布尔表示英国也有统一的公开募捐证书审核以及地方募捐活动审批,但都是对慈善组织筹备募捐活动进行监管,而一旦慈善组织具有募捐资格后,对于在募捐过程中如何实际操作,基本都是靠自律,无论是慈善组织自己进行募捐,或者交由职业募捐人进行代为募款,并没有法律进行约束。

与此同时,英国有三个非政府性机构致力于行业自律。第一个是募捐标准委员会,职能是监测并评判公众投诉,同时协同慈善部门提高募捐行为标准;第二个是募捐协会,即由职业募捐人组成的协会,主要是编写并出版募捐行为准则,同时对募捐标准委员会作出的评判进行评估;第三个是公开募捐监管协会,主要是对公共场所募捐及上门募捐进行监管。但作为非官方组织,他们本身没有具备法律效力的监管权利。

慈善信托在英国已经走过了将近100年的历史,2000年出台了《信托人投资及行业保护法》,深入普通民众的日常生活并得到深刻认同后,英国慈善事业迎来快



英国是为数不多的用统一法律来管理慈善活动的国家

产逐渐升值。

网络募捐方面,肯尼思·迪布尔表示,目前英国的慈善法以及慈善委员会对于利用互联网发起的网络募捐活动并没有任何法律规定,而对于发起网络募捐的主体迪布尔(Kenneth Dibble)在英国驻华使馆主办的“中英慈善法专题研讨会”上讲述了英国慈善法的进程,以及目前英国慈善领域的发展现状。

### 五百年立法演变

英国慈善领域目前保持的状况与英国的慈善立法具有极大的关系,其应对措施也是经过了历史的发展不断演变。

作为老牌资本主义国家,16世纪的英国无论在经济、政治、文化及思想方面均发生了巨大而深刻的变化,在资本原始积累过程中社会矛盾日益突出,大量慈善组织和公益团体随之涌现,1601年英国出台了世界上第一部规范慈善事业的法律《慈善用途法》(又称《伊丽莎白一世法》)。

这部法律开创性的意义就在于第一次在法律中明确了慈善事业的主要范围,列举了公益慈善行为。虽然没有精确概述,但是它却开创性地勾勒出了慈善活动的框架。

如果说1601年的慈善法对慈善事业描述较为笼统,那么此后在1891年,英国议会上诉院审议“特殊用途所得税专员帕姆萨尔”一案中,麦克纳坦爵士对于英国慈善事业做了简明扼要的归纳,他根据1601年慈善法的规定,提出了四大慈善事业目的:一、扶贫济困;二、推动教育进步;三、促进宗教发展;四、任何惠及社区的其他目的。这一新概念提出,既形象地描述了慈善事业是什么,又丰富了慈善事业的内涵。此后很长一段时间,人们更多地采用这一概念。

经过第二次世界大战,英国进入后工业时代,为了缓解财富集中于少数人手中而导致的社会矛盾,英国建立了一整套社会福利制度,民间的社会慈善事业也得到了长足发展,且涉及领域越来越广,慈善组织与其他非营利组织逐渐成为独立于政府和企业之外的第三部门,并得到了社会的广泛认可。

随着慈善组织活动领域扩大,深入普通民众的日常生活并得到深刻认同后,英国慈善事业迎来快

速发展期,1954年英国制定《慈善信托法》和《娱乐慈善法》等法律法规,此后,相继于1960年、1962年、1993年对慈善法进行修订,但这三次的修订只是在原有慈善法的基础上新增一些规定或做补充,没有太多革命性的改变。

进入21世纪后,英国政府和议会认识到,现行的慈善法已经无法应对英国民间慈善组织迅速发展的局面,无法成为有效管理、保护和实现可持续发展的法律依据,因此从2001年7月开始,布莱尔政府开始对1993年修订的慈善法进行再次修订。在公开透明的原则下,2006年,最新的慈善法公布,在多方面实现了大胆的改革创新,于2011年进行了小范围修订后一直沿用至今。

### 最新慈善法的创新

2006年公布的慈善法具有不少创新之处,十分值得中国慈善界借鉴。

第一,首次对慈善进行法律定义,只有那些为公共利益服务的具备慈善目的的事业才能被认可为民间公益性事业。

第二,重新规定慈善组织注册条件。2006年新修订的慈善法规定:年收入在5000英镑以下的慈善组织,可免于注册,并对分布广泛的小型慈善组织帮助和扶持。而对于之前具有豁免的慈善组织,年收入超过10万英镑,且相应的监管机构已经不存在,则必须在慈善委员会履行注册手续。

第三,首次明确慈善委员会的法律地位。慈善委员会成立于1853年,虽一直作为官方对民间慈善组织的监管机构,但是始终没有明确的法律地位。2006年修订的慈善法规定首次明确了慈善委员会的法律地位,该委员会独立于政府运作,最终向英国议会负责。相应政府部门只具有知情权而已。

慈善委员会具有四项职能:符合条件的慈善组织进行登记注册;对在慈善委员会登记或者没有登记需要帮助的慈善组织提供信息、技术、法律政策咨询等方面的支持;对在慈善委员会登记的慈善组织按照不同规模进行相应的监管;对在管理或公共资源上有违反法律嫌疑的慈善组织进行调查。

第四,慈善委员会选择性监管。慈善委员会对于年收入在5000英镑以下的小慈善组织,并不予以注册登记,也就没有年度审查或监管,只有在接到对此类组织的违法投诉时,才会对其进行监管;年收入在5000英镑及以上的慈善组织需要进行注册登记,并每年提交年度报告,包括财务及活动明晰;而年收入在1000万英镑以上的慈善组织,是慈善委员会监管的重点,不仅要注册登记,进行详细的年度检查,慈善委员会还可以随时对其进行了解,甚至到组织中进行访问。一旦发现违法行为,可以联诵议会及警方对其财务进行冻结,免除慈善受托人职务,甚至将该慈善组织交由委员会认定的其他慈善组织接管。

# 英美日三国慈善立法观察

■ 本报记者 曹宇正 王会贤

2016年势必将在中国慈善事业进程中为大众留下特殊的记忆,因为我国慈善行业的首部基本法律,将提请今年召开的十二届全国人大第四次次会议审议。经历十年酝酿的慈善法,有望在今年顺利落地。

去年底,《中华人民共和国慈善法(草案)》首次提请全国人大常委会审议并公开征集公众意见。草案就中国慈善事业中的关键性问题做出了回应,但也引发了一些争议,尤其是“不具有公开募捐资格的组织或者个人,不得采取公开募捐方式开展公开募捐”这一条款被广泛解读为“个人不得通过互联网募捐”,而慈善法对慈善税收优惠、慈善信托等事务的规定同样是关注的焦点。眼下,“两会”即将召开,慈善法必将成为其中热点议题。

《公益时报》记者有幸参与了最近几次相关的国际研讨会,现挑选英国、美国和日本这三个有代表性的国家,将其慈善法规特点及其制定过程进行分享,希望能在慈善法再次引来讨论高潮之际,能对业界有所参考。



## 美国:法律与媒体监管双全

美国慈善的开端不得不也从英国说起,因为英国1601年《慈善用途法》的颁布对美国产生了重大的影响,英国清教徒把这部法律的理念带到了北美大陆。1790年,本杰明·富兰克林在遗嘱中设立了两项慈善信托基金用于“促进人类幸福”和“提高普遍的知识水平”,成为北美慈善历史的正式开端。自20世纪以来,美国产生了一批伟大的基金会,如洛克菲勒基金会、卡耐基基金会与福特基金会等,直到今天,这些“非政府的、非营利的、自有资金并自设董事会管理工作规划的机构”在全球的文明进程和消除贫困、预防疾病中都发挥着重要作用。

但是,美国的非营利组织数量庞大,无论是国税局还是州司法部门都不可能全面顾及,所以大量的监督,是靠公众和新闻媒体。基本上每个基金会都将年度财务情况上网供公众查询。正是由于这种社会舆论和大众传媒所形成的监督机制,促使了基金会的所有活动趋于规范,而每年因为传媒曝光而垮掉的基金会也不在少数。

### 受免税资格制约的基金会

这些被视作上个世纪美国社会渐进改良的三大力量之一的组织,究竟如何保证自体在良性的道路上运转,而不致误入歧途?

在美国,对基金会实施监管是两个部门:其一是一各州的司法部门,另一个则是美国国内税务局(IRS)。

其实,在美国注册基金会如同注册公司一般,只要是在法律范围内,以公益为目的,谁都可以注册设立基金会,十分简单。但监管部门最容易控制基金会之处在于基金会有一个天然缺陷,便是免税资格,即符合《美国国内税法》501(c)条款,享受税收减免。

因此,为防止基金会以欺诈行为骗取免税资格或公众捐赠,各私营基金会每年都要填写并上报统一制定的990-PF表,详细汇报经费来源和支出情况等内容,其中甚至包括基金会最高席位的5名领导人的全年收入。国内收入局会严查基金会的免税申请,并对其财务状况进行抽查和突击检查,如经查实有问题,则取消其免税资格。

由于私营基金会管理上的不透明性,美国法律对于其要求不



税收优惠政策和捐赠维系着美国非营利组织的命脉

(Council of Foundation)、民间自发成立的基金会评估机构“美国慈善信息局”(NCIB),都是为促进信息公开,加强自律而形成的行业组织。

更有意思的是基金会中心(Foundation Center),其建立初衷是:冷战时,一些国会议员怀疑部分基金会支持反美活动,要求其负责人去华盛顿作证。基金会负责人认为有必要让公众对公益慈善有更加透明的了解,因此建立该中心。如今这个中心的主要工作是,获取各基金会填写的990表,并整理数据后予以公布。

### 成熟的慈善环境

美国的慈善管理整体上较为松散,其管理模式有以下特点:一是注册管理模式较为宽松。美国的慈善组织并非一定要注册才能成立,但如果要想获得免税资格,则必须进行备案,而非营利性的慈善组织想要得到政府部门的慈善资金支持,其便需要进行注册。尽管如此,美国慈善组织的注册过程也并不十分严格,其运营执照不需要向政府报批,而政府也不得以职权来干扰慈善组织的正常管理或干预其内部事务,这给予了慈善组织较大的独立空间。

## 日本:分散立法,募捐环境宽松

在此前北师大中国公益研究院举办的一次“中日慈善立法研讨会”上,日本公益法人协会理事长太田达男介绍了日本慈善领域的重大改革,他说:“2008年,日本公益法人制度有了根本性的改变。这次改革诞生了公益认定制度,同时还诞生了非营利法人法中的一支,也就是一般法人制度,关于这些组织形态的税制也得到了明显改善,这是这次改革的明显特征。”

### 从审批制到认定制

作为曾经参与2008年日本公益法人制度修改和制定的委员之一,日本学习院大学法学院教授、东京大学名誉教授能见善久这样解释日本当前的公益制度:一般法人制度是公益法人的基本框架,一般法人法采用准则主义,只要满足法律规定的要求就可以登记成立一般法人。公益法人首先要获得一般法人资格,在此基础上再获得公益认定,才能成为公益法人。

“公益法人、公益财团的认定我们颁布了新的公益认定法,一般法人又成立的一般法人法。我们还有一个叫做一般法人、一般财团、一般社团相关的法人完善法律,叫做完善法。相关的3个法律在2008年开始正式实施,这是民法实施110年以来的大的改革。”日本内閣府公益法人行政准备室(公益法人认定委员会)代理主席雨宫孝子强调。

在此之前,日本沿用的还是1896年民法中规定的公益法人制度,110年的时间显然已经相当久远。新制度与以前的首要区别,就是由公益认定取代了主管部门审批。能见善久表示,审批从行政法上来说是赋予了行政部门裁量权,量裁权意味着即便各条件符合,行政部门考虑到各种问题也可以不予通过审批,比如东京的一个医生团体想成立公益法人,但相关主管部门以本地区已存在一个医生团体为理由没有审批通过,这起案件最后上诉到了日本最高法院。新的公益法人制度中虽然列出了很多的条件,但是只要能够符合这些条件就必须赋予它公益法人的资格。由得到主管部门委托的国家或地方公益认定委员会进行审查,审查的结果由

内閣府大臣或者都道府县的省长、市长进行认定。

对于这一改变,长期做公益实务的太田达男最有感触,他表示,2008年的公益法人制度改革理念,首先就是自由,摆脱官僚的控制,尊重团体自治,由事前限制到事后监管,入口就变得非常宽。

公益法人比一般法人多出了哪些要求?据雨宫孝子介绍,一般法人可以从事各种事业,但是如果你要获得公益认定就需要符合规定的各种公益事业要求。比如,财务方面公益目的占预算的比重必须占到50%以上;具备从事公益目的事业所必须的经济管理基础和和技术能力,内閣府为此制定了细则;不能给社员、理事或者是法人的相关人员提供特殊利益;资金达到一定标准时应设置会计监查人;等等。

通过公益性认定之后就可以自动地享受税务方面的优惠待遇,收益部分是不纳税的,捐款也可以获得捐款扣除的优惠措施。这也将税收优惠资格的认定从税务部门剥离了出来。

关于没有法人资格的社团和财团,能见善久表示,在日本,没有法人资格也可以开展社会活动,不受监督限制,但是没有任何税收的优惠,在民事诉讼上不具有原告被告资格,也有其他诸多不便。

### 认定委员会的工作流程

废除主管部门的许可制度后,取而代之的内閣府公益认定委员会由7名成员组成,这7位当中包括法律专业人士、注册会计师、学者等,其中3位是专职人员。另外在地方政府各个督道府县还有类似的公益认定机构,一般是5个人组成的审议会,最少也有3人的,由他们来负责审查,审批之后由督道府县的知事来进行公益性认定。

另外,政府可以撤销法人资格。在审查发现问题后,“我们会设定必要的期限,首先发出劝告要求该法人进行改正,这个信息是公开的。劝告发出的过程是认定委员会对政府部门提出这个法人有问题,你要发出劝告的命令,或者是行政部门去咨询了认定委员会以后再做出决定。劝告还不行的话我们再发出责令改

在日本,几乎所有个人和组织都可以发起募捐



在日本,几乎所有个人和组织都可以发起募捐

正的命令,如果还不行我们再去撤销,就是这样—个流程。”雨宫孝子说。

新制度2008年12月1日执行,有5年的过渡期。旧制度下的24000多个法人,可以申请公益财团法人的变更,或者申请继续成为一般法人。成为一般法人是11679个人法组织,成为公益法人的是9540人,还有426个法人没有进行申请,被视为解散。

雨宫孝子表示,在日本,公益法人的人数比在证券公司工作的人数还多。“这是一个非常大的领域,但是在社会上的认知度并不是那么高,也让我们觉得遗憾。”

来到研讨会的还有一位日本地方委员会代表,埼玉县公益法人委员会会长大贯正男,他表示,如果公益法人的活动范围超过两个都道府县的话,是由内閣府来审查,只在一个地方活动,是由地方政府来进行审查。他所在的这个委员会中的5个成员包括会计师、律师、税务工作者、大学老师,他本人则是资深公益人士,5人全部是兼职。

在事务处理方面,口玉县采用的是—种分散管理的方式,即法人所从事的事业与他密切相关的事务仍由主管科、业务科来负责,比如说医疗方面有医疗科,但是最终要由文书科进行总的事务性的综合调查。

### 宽松的募捐环境

对于日本的募捐制度,在日本同志社大学研究院读博士的中国留学生俞祖成介绍:“目前根据我查到的资料来看,日本国家层面并没有直接与募捐相关的法规,也和英国—样采取非常宽松的态度,几乎所有个人和组织都可以开展募捐活动。”日本有个日本募捐协会,每年都会出版—些它的白皮书,里面都有非常新的募捐的理念、募捐的技术、募捐的最新动态等等。当然有些若干特殊组织需要得到主管部门的许可,比如说公益法人具有一—些若干制约,你不能乱做这些事情,不然会影响公益法人的信誉。社会福祉法人进行募捐之前需要得到主管部门的许可,相关法律法规有规定。此外不管是公益组织、个人要使用公共场所进行募捐都要事先得到警察部门的许可。

虽然国家层面没有出台募捐法规,但是日本是实施中央集权下的地方自治,甚至地方自治程度是非常高的,所以以前各地方也出台过相关的条例。随着战后日本经济迅速腾飞、经济水平的发展、国民素质的提高,以及宪政的严格执行,募捐规制法规陆续被废止或者是司法化。“根据我最新查到的资料,目前日本仅有11个地方还存在所谓的社会募捐规制条例,不过这些规模都非常小。”俞祖成说,“取而代之的不是规制,而是鼓励市民捐赠。”



在日本,几乎所有个人和组织都可以发起募捐