

徐永光评《慈善法》公募权规定

慈善法的最大受益者是草根 NGO

对于慈善法,我的总体评价是比较正面的,我认为慈善法让中国慈善有了法定的定位。慈善回归到它应有的位置——慈善属于民间行为,参与慈善是公民权利。慈善法开宗明义,第一章第一条规定,慈善法是为了保护慈善组织捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权利。因此,慈善法颁布对中国现代慈善及民间公益发展是一座里程碑。尽管某些条款还不尽如人意,甚至落后于现实生活,有的规定离党中央提出的改革目标也还有差距,但是,相信这部法律会在实践中不断地被完善。所以,我们应充分肯定这部法律的主要方面,珍惜它给中国慈善带来的机会。《慈善法》通过当天,媒体采访我时问:“假如有投票权,你会选择赞成、反对还是弃权?”我的回答是,希望它能够通过,我会投赞成票。《慈善法》有许多亮点和突破。在两会之前,南都公益基金会微信公众号“南都公益观察”发表了慈善法的“八大进步”和“十大期待”,相信大家都已关注到。

我认为,对于慈善组织来讲,慈善法最大的受益者是草根 NGO。首先,个人申请成立慈善组织已不存在障碍,登记注册慈善组织不需要再找业务主管部门。还有,公募权也开放了,登记为类似于民非这样服务型的慈善组织,经过两年的合规运行就可以申请公募权。慈善法将原审议稿中慈善组织也要经过两年才能获得公募资格的条文删去了。草根组织登记为慈善组织之后,它的优势比基金会还要大。公募基金



金会有一个行政管理经费百分之十的限制,而草根 NGO 是从事慈善服务的,其支出可能就是人工费用和办公经费,整个开支都可以来用作机构运行。以往,一些草根组织为获得合法身份,申请登记为基金会,我们称之为“NGO 型基金会”。现在因为管理费用限制,它们或许会重新选择成为非基金会的慈善组织。因此,慈善法对草根组织的发展极为有利。慈善法禁止行政派捐。“发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件,需要迅速开展救助时,有关人民政府应当建立协调机制,提供需求信息,及时有序引导开展募捐和救助活动。”向单位或者个人摊派或者变相摊派的,由民政部门予以警告、责令停止募捐活动,还有可能被处以二万元以上二十万元以下的

罚款。也就是说,以权谋捐将会受到法律制约。以往,发生重大自然灾害时,政府直接募捐。慈善法规定,有关人民政府应当建立协调机制,提供供求信息,有序引导开展募捐和救助活动。可见,政府的角色与权责因慈善法产生极大变化,从直接募捐到有序引导,对构建良好的慈善环境,意义不可低估。另外慈善法第七十九条明确规定,慈善组织及其取得的收入依法享受税收优惠。民非很难享受税收优惠、基金会投资收入要缴纳百分之二十五的企业所得税等现状将会得到改变。

互联网募捐规定可能会让公益倒退

我认为最大的问题是互联网募捐。慈善法规定,慈善组织

通过互联网开展公开募捐的,应当在国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息,并可以同时在其网站发布募捐信息。从字面上讲,我觉得有问题。它的意思是,只要你通过互联网公开募捐,就应该通过民政部指定的信息网站,这似乎是必须的,然后才可以同时在自己的网站发布信息。从字面上解读,似乎慈善组织公开募捐还不能单独在自己的网站上进行公开募捐,要这么理解肯定是没有办法执行的。现在是互联网时代、信息化时代,互联网是任何个人、商业组织、慈善组织和一切机构都离不开的生活和活动的工具。现在有大量的互联网门户网站和服务机构可以为慈善机构提供传播服务。慈善组织募捐要用互联网工具。互联网工具

是第三方服务,是低成本、高效率的。慈善机构和互联网公司合作是一种市场行为。现在像腾讯、新浪、阿里巴巴等互联网公司与很多公募基金会和草根组织建立了合作关系;一些互联网服务公司,像路人甲、捐捐互助、爱捐网等,为慈善组织发展和慈善募捐效率提高提供了有效服务。我认为它们是第三方服务,不是什么信息平台。所以在这一点上,一定要有一个正确的认定。现在美国有 160 多万家慈善组织,中国未来肯定也有 100 万家甚至数百万家慈善组织。那么互联网募捐如果都需要通过国务院民政部指定的信息平台,那怎么指定呢?到底指定多少家呢?要为几百万家慈善组织提供服务,三家五家互联网公司肯定不行。如果指定少数几家,哪怕指定一百家也可能出现垄断;如果指定,你可能要指定一万家,怎么指定啊?所以,这本来是慈善机构和互联网公司的市场行为,现在一下子把它变成必须经过政府批准。我是这么解读的。这会造成很大的麻烦。对慈善组织借助互联网获得后发优势非常不利。一方面政府权力过大,没法操作,同时也会让中国慈善退回到公益 2.0 甚至 1.0 时代,要废掉中国慈善组织的信息化功能,让中国慈善失去借助互联网崛起发展的后发优势,这是我最忧虑的一点。执行慈善法这条规定需非常慎重。我的看法是,没有平台只有第三方服务。我很担心,不要因为《慈善法》的颁布和执行把互联网激发出来的公众参与慈善的热情和慈善组织活力的星星之火给浇灭了。

(据徐永光 2016 年 3 月 19 日解读《慈善法》整理)

(上接 08 版)

“政府主导的基金会一开始是垄断地位,但随着社会经济的发展,会走上分化、联合到协作的过程,我觉得这是公益行业或公益市场的规律。”孙硕鹏认为,公募和非公募其实是互相借助的关系,公募更偏向于公众,通过公信力来取得,非公募其实更多是动用朋友圈,还有自己的社群资源,这两个完全是可以结合的。

2007 年 9 月,崔永元和红基金会共同发起成立了“崔永元公益基金”。2013 年,崔永元在北京市成立了一家非公募的永源公益基金会。两者却有着共同的关注领域并展开了密切的合作:乡村教师。

“我们做的是同样一件事情,那就是专注一个领域。我认为这可以把公募和非公募两种优势结合起来,达到双赢。”孙硕鹏说。

然而,李劲对这种分享公募权表达了不同的观点。“壹基金从没有把公募权当成我们的特

权或者把所谓分享公募权当成我们工作的指导思想,在我们看来,公募、非公募的壁垒早就应被打破,我们的战略是支持所有参与社会建设的组织都有机会、有权利获得每一个普通公众的支持,所以对于壹基金来说,最重要的是和合作伙伴(社会组织)建立长期的、互动的、建设性的伙伴关系。我们也看到,过去一年,民政部门对于公募基金会下面的专项基金的管理也越来越严格,这也透露出并不鼓励公募基金会仅为分享公募权而设独立专项基金的思路,这与我们的思路也是一致的。”

据界面报道,上海联劝公益基金会(以下简称“联劝”)秘书长王志云认为,慈善法对公募资格的规定对联劝影响不大。她指出,作为一家公募基金,联劝自成立以来,就与民间公益组织分享公募权。“我们希望更多的资源涌入公益,现在慈善法从法律框架上放开公募权,是莫大的进步。”

南都公益基金会理事长徐永光也分析,慈善法实施之后,草根公益组织获得的机会是最大的。但王志云则指出,从实际操作上,慈善组织获得公募权之后是否能够把公募资格发挥到极致或许是个挑战。据其观察,民间公益组织在资源整合能力上存在明显的差异。“有些做得有声有色,有些就不一定能够进入公募的门槛。”

此前,民间 NGO 只能通过与大型公募基金会合作才能公开募捐,如今只要符合条件,都可申请公募。今后会“更加便捷,对公益组织而言是利好消息。”福建正荣公益基金会项目高级官员吴军军分析。正荣公益基金会成立于 2013 年 3 月,是一家非公募基金会,主要关注民间公益支持和城市社区营造两大领域。福建正荣公益基金会目前通过的“和平台”项目,就是支持创业初期的公益组织。

同时,吴军军指出,在慈善组织的申请、认定过程中,操作

细节尚不明确,各地民政部门对慈善组织的认识也不一样,出生草根的公益机构是否可能面临更加繁杂的程序?需要为申请公募付出更多成本?“这也会考验民政部门的行政能力,以及对慈善的理解能力。”

此外,他也对草根公益组织未来的生存产生疑问。“处于不同发展阶段的公益组织,资源整合能力也不一样。公募门槛是否会拉大公益组织之间的‘贫富差距’,让强者更强,弱者更弱?”

吴军军透露,在他看来,作为企业设立的非公募基金会,仍要三思而后行。“放开公募资格,可能非公募基金会有申请公募的冲动,但本身要想一想,为什么要公募,目前机构的能力能否达到公募的要求。”

他认为,原本有公募目标的非公募基金会有可能申请公募资格,比如做大型网络平台的某企业基金会,一旦获得公募资格将如虎添翼。但就企业基金会而言,“可能不会涌现大批量申请”。

而类似于敦和基金会(下文简称“敦和”)这样的非公募基金会,重点关注慈善法的两大方面:一是慈善法对于整个行业有没有整体提升的作用;二是能不能更好地弘扬中国的慈善文化。

对此,敦和基金会副秘书长孙春苗表示,相比较公募基金会而言,资助型的基金会对慈善法的关注点可能略有不同。“敦和的定位比较明确,坚守在资助型这块,尽管行业内做资助型的基金会并不是很多。目前敦和整体的资助策略是系统性的资助,注重公益行业基础设施的完善、生态系统的提升,以及慈善文化的弘扬。”

孙春苗表示,敦和希望这个根扎得再深一点,眼光再放长远一点,也乐于继续做行业支持。“从公益慈善发展来看,这一块确实是行业所需要的。”

无论对公募或非公募基金会而言,慈善法都是一场机遇或挑战。但到底是机遇还是挑战,须由时间来给出答案。