

40 部门共建慈善诚信激励与惩戒制度

专家解读:意义重大但关键在落实

■ 本报记者 文梅

今年2月份民政部等40个部门签署的《关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录》(以下简称备忘录),意味着慈善领域正式纳入社会信用管理的总体范畴。

据民政部社会组织管理局巡视员李波介绍,备忘录主要包括以下几个方面的内容:

一是建立慈善捐赠领域的信用信息共享。国家发展改革委、人民银行、民政部等40个部门和单位共享慈善捐赠领域的红黑名单,各部门各单位从全国信用信息共享平台中获取守信联合激励与失信联合惩戒信息,执行或协助执行本备忘录规定的激励和惩戒措施,定期将联合激励与惩戒实施情况通过该系统反馈给国家发展改革委和民政部。

二是明确了2类激励对象和5类惩戒对象。激励对象中,不仅包括民政部门在行政管理的评估工作中获得良好等级的慈善组织,还包括有良好捐赠记录的捐赠人,特别是在扶贫济困领域有突出贡献的自然人、法人和非法人组织。惩戒对象中不仅包括民政部门在日常管理中列入严重违法失信名单的慈善组织,还包括这些慈善组织的法定代表人和直接负责的主管人员,也包括在慈善捐赠相关活动中被人民法院依法判定承担责任的捐赠人、受益人,以及被公安机关依法查处的假借慈善名义或假冒慈善组织骗取财产的自然人、法人和非法人组织。

三是明确了对慈善捐赠领域守信主体的26条激励措施和对失信主体的24条惩戒措施。这些措施涉及民生、科教、国民经济的各个领域以及工商、税务、海关、质检、公安等各市场监督管理领域,既有对守信主体的各种优惠、诚信记录,以及优先或者便利获得相关资格和服务的激励,又有对失信主体限制准入、重点监管、取消待遇等方面的惩戒。

为何这么多部门下大力气去做这样一件事情,这份被认为“接地气”的备忘录对公益慈善行业及其从业者又有怎样的影响,谁来监督相关政策的落地,公众如何及时获知慈善组织被激励或者惩戒的一手信息?《公益时报》记者对话清华大学公益慈善研究院副院长邓国胜,回应热点关切,为大家释疑解惑。

《公益时报》:政府部门出台这份备忘录是基于什么样的社会考量?

邓国胜:这份文件的出台的大背景就是要贯彻落实十九大的精神,加强社会信用体系建设。中国社会发展到今天,造成社会矛盾与冲突的主要原因之一就是缺乏诚信,这也是未来制约中国社会发展的瓶颈。如果人

人皆有信用,必将降低社会交易的成本,增进社会资本。降低社会交易成本有助于提升市场效率,是市场经济发展的关键。反之,如果社会缺乏诚信,交易成本自然会增加,市场环境也会越来越恶劣,那么意味着中国在激烈的国际市场竞争中处于劣势,因为你的交易成本比别的国家高。

从慈善领域看,信用更是公益慈善事业发展的生命线。慈善组织很大程度上要依靠社会捐赠,就更需要公信力,需要加强诚信体系的建设。“郭美美事件”凸显了慈善组织、整个慈善行业公信力的不足以及由此带来的恶果。在这种情况下,中国的公益慈善行业很难有大的突破,更无法满足人们对美好生活的向往。可以说,加强公益慈善行业的信用体系建设是国家信用体系建设的重要组成部分,迫在眉睫。

《公益时报》:这份备忘录表达了一种什么样的主张、有何意涵?

邓国胜:首先,40个政府部门和单位联合签署这样一份备忘录是比较罕见的,它表达了国家对建设“信用中国”、“慈善中国”的决心和意志。

其次,这份备忘录相较之前的一些文件,它更接地气、力度也比较大。以往关于社会组织诚信建设的文件也出台了,但实施力度和执行措施却并不尽如人意。比如,一家社会组织,诚实守信、老老实实做事,但得不到激励和肯定,而不诚信、甚至违法违规的社会组织也不会受惩罚。一句话,让老实人、诚实的机构吃亏。在以往的调研中,我们会发现一些捐赠人热衷于承诺捐赠,但最后往往不了了之、诺而不捐。我们也会发现,一方面政府大力推动社会组织等级评估,另一方面一些社会组织不愿意参加。其原因就是评估结果得不到应用。评估等级高的得不到奖励,等级低或不参与评估的也不会受什么损失。其结果是政府在社会组织诚信建设方面一直缺乏抓手。

一个没有激励与惩罚手段的管理也就成为无效或低效的管理。而本次备忘录就非常接地气,奖惩的力度非常大。比如评估等级在4A以上的慈善组织可以享受减免税、绿色通道、政府购买服务等很多优惠政策,而失信的慈善组织和不守信的捐赠人将受到严惩。这些联合奖励和惩戒措施势必引导慈善组织争取成为“守信慈善组织”,避免进入黑名单或异常名录。

毫无疑问,备忘录的出台使得现有的慈善组织信用体系建设形成了完整的闭环,特别是政府的管理真正有了抓手。毕竟任何政策或管理工具,只有具有激励和约束功能,才能够真正落到实处,否则管理就缺乏力量。



《公益时报》:这份备忘录具体执行当中要注意哪些问题、防范哪些风险?

邓国胜:政策是否有效,90%在于执行。这份文件在执行过程中,关键也在于执行到位。其中一个关键点就是激励或惩戒对象的确认。

例如,备忘录规定联合激励对象包括两类,一是在民政部门依法登记或认定、评估等级在4A以上的慈善组织;二是有良好的捐赠记录,以及在扶贫济困领域有突出贡献的捐赠人。这里面可能存在的难点或风险在于:首先,评估等级在4A以上的慈善组织并不一定就是真正的守信慈善组织。因为,等级评估不等于信用评估。现有的等级评估指标与信用评估指标还是有一定区别的。所以,短期内可能需要修订社会组织的等级评估指标体系,增加信用方面的指标。长期看,可能需要发展独立第三方的社会组织信用评估。

另外一个挑战在于,从我们的调研看,目前各地等级评估的尺度不一。有的地方4A以上社会组织的比例太高,甚至高达80%以上,这也会导致联合激励缺乏价值。本来是要激励守信慈善组织,结果变成大家都有激励。这也会使得激励缺乏应有的管理价值。

其次,具有良好的捐赠记录,以及在扶贫济困领域有突出贡献的捐赠人如何认定?谁来认定、认定的标准是什么?是慈善组织或守信的慈善组织提供名单,民政部门来核实?还是捐赠人自己申请,由有关部门核定?如果不细化这些政策,那么备忘录也很难真正落地。

《公益时报》:就备忘录而言,社会公众如何及时获知慈善组织被激励或者惩戒等方面的一手信息?

邓国胜:从目前来看,这方面的平台框架搭建貌似有了,但实用性和有效性远远还达不到。因为信息公开是建立社会信用体系的基础,不管是公众、信用评估机构,获取慈善组织或社会组织守信或失信的相关信息是

关键。

如果相关信息不披露,各部门不共享,那么政策很可能就形同虚设。比如一些捐赠人诺而不捐、一些慈善组织不按照合同实施项目,甚至被惩戒了,各级政府部门购买了一些慈善组织的社会服务,但服务的质量与绩效达不到合同要求,如果这些信息不能及时披露与共享,那么,备忘录的作用将大打折扣。尽管备忘录强调了信息共享,但毕竟信息平台的搭建与信息的共享是个庞大的工程,需要各方的努力、需要相关各方逐一完善和落实。

《公益时报》:这种情况下,往往公众的第一反应就是政府职能和作用发挥不够。

邓国胜:如果备忘录达不到预期的效果,公众的第一反应当然就是政府没有发挥应有的作用。当然,这里面有政府的责任,但政府的资源毕竟是有限的,我们也不希望政府无限扩张财政预算。更何况民政相对是弱势部门,特别是基层民政慈善组织管理的部门人员配置有限。所以,政策能否贯彻落实,既需要强调政府的责任,同时也需要激发社会的活力,发挥社会的作用。

例如,在未来的工作中,政府也可以尝试把一些服务外包出去,让专业机构、专业人士来协助政府贯彻落实政策,推动政策的实施或监督评估政策的实施。例如,鼓励第三方慈善组织信用评级机构的发展,就如同市场经济领域存在大量企业、个人信用评级机构一样。这不仅可以帮助政府部门减负,也能够鼓励社会专业队伍的成长和发展,共同努力推动备忘录的落实。

《公益时报》:这份备忘录是由40个部门共同会签的,是否会出现部门间就某个问题进行推诿扯皮的现象,最后反而不利于措施的落实?

邓国胜:这个问题,不仅是中国,在世界范围内也是难题。很多学者都认同一个观点——衡量一个政策的好坏,最重要的就是看它能否得到真正的贯彻执行。现在出台这个备忘录,下一步最重要的就是看政策能否

得到有效的落实。

虽然备忘录中每一条款也都注明了这个实施单位是谁、那个实施单位是谁,可是毕竟这么多的部门参与,“九龙治水”,最后由谁来督促这些政策是否得到落实?要想让政策真正落实,最好的办法就是有一个负责的牵头部门或协调小组,并对政策的执行情况进行监测与评估。

《公益时报》:那么谁来监督和评估呢?

邓国胜:比较理想是由“独立第三方”来完成。政府可以招投标,一些高等院校、研究机构或者企业、非营利性的评估机构都可以进行评估工作。

《公益时报》:但目前这份备忘录中并没有提到关于激励或者惩戒的保障机制或后续监管问题?

邓国胜:我想应该由发改委牵头或由协调小组负责。关于“第三方评估”问题,也是近年来的热门话题,它的功能最在于保证政府令行禁止,力求政策能够得到落实。如果没有一个后续的跟进、监督和评估,那很可能会出现你所说的这种担忧。但我也注意到,这份备忘录中许多措施的实施单位是民政部,因此也可以从民政部门自己做起,委托第三方对备忘录中涉及民政口的政策执行情况进行评估。

《公益时报》:目前这份备忘录只是针对“慈善组织”这小部分群体而言,那么是否意味着大批社会组织的诚信建设,以及激励惩戒等相关问题就暂时被搁置,不予考量评价了吗?

邓国胜:目前这份备忘录是针对慈善组织的,但目前慈善组织在社会组织中的占比非常小。如果备忘录实施效果明显,下一步也需要逐步推广到其他类型的社会组织。当然,除了慈善组织外,其他社会组织也很有必要学习和理解这份文件的精神。包括之前民政部出台的《社会组织信用信息管理办法》等。对于哪些行为将被列入异常名录、哪些行为将被纳入黑名单,都有明文规定。对此,社会组织一定要有则改之,无则加勉。