



徐家良/文

上海交通大学中国公益发展研究院院长

## 《慈善法》实施两周年，带来了哪些改变？

《慈善法》实施至今已满两周年，它为慈善行业和社会带来了几个明显的变化：

**第一，慈善组织有自由选择公开募捐资格与非公开募捐资格的权利。**传统上的基金会注册登记，分公募与非公募两种，获得公募资格的要求非常严格，大量基金会只好被迫注册为非公募基金会，限制了基金会的筹款活动。《慈善法》解决了这一问题，增加了自由选择权。

**第二，由年度检查调整为年度报告。**《慈善法》和相关政策规定，把社会组织的年检调整为年度报告，一方面向登记管理机关报告，另一方面向社会报告。

**第三，重视信息公开与信用管理。**通过信息公开，提高慈善组织透明度，增加社会信任感。同时，通过社会组织信用信息建设，用异常名录和严重违法失信名单来惩处违规的社会组织，区分信用好与不好的社会组织。

**第四，通过备案方式激活慈善信托。**《慈善法》明确民政部门为真正的备案单位，确保慈善信托多形式进行。

**第五，互联网募捐平台公开亮相。**民政部通过公开评审，择优认定互联网募捐平台，提高公开募捐的公开性，加强募捐平台的技术规范和行事标准，促进了募捐平台的规范性和便利性。

《慈善法》实施两周年来，也遇到了一些困难，存在不少问题，主要归纳为以下几个方面。

**第一，税收等优惠政策未及时出台。**对社会组织来说，如果好处不多，为什么要认定或登记为慈善组织呢？税收、金融、土地等政策都未及时跟进，严重滞后于慈善组织的现实需求。

**第二，互联网募捐平台仍不习惯于提供专业化的服务。**由于原有的互联网募捐平台都有自己的专长，被指定为募捐平台后，仍离不开原有的传统；有的仍为地区性的募捐平台而不是全国性的平台；有的仅局限于某一个领域而非全部的领域，结果，募捐平台的服务对象较少，服务范围较狭窄，没有起到全国性互联网募捐平台的实际作用。

**第三，慈善组织权利与义务关系不对等。**目前的法律政策对慈善组织的义务讲得多，而权利给予少，因此，社会组织没有动力去登记或认定为慈善组织。

**第四，慈善信托备案限制性多，信托公司没有动力。**慈善信

托备案情况在不同地区非常不均衡。同时，对不少信托公司来说，它们没有获得任何行政开支费用和商业回报，只是把慈善信托做成一个纯粹的慈善奉献的项目，所以，慈善信托单数做得越多，信托公司亏本越大。

**第五，事实上的慈善与法律上慈善的矛盾与张力。**传统上，帮助别人就是慈善，而《慈善法》强调组织化的慈善，是对不特定人群的帮助，这使社会上对慈善的理解由广义缩小到狭义；传统上，在编办注册的事业单位，如福利院和养老院等，理所当然的是慈善组织，但在《慈善法》实施的相关政策中，仅仅限于在民政注册登记的 社会组织，造成民众的理解与法律界、实务界、学界的解释不等同。

总体而言，《慈善法》很年轻，要一步一个脚印去做。具体说来，或可从如下几点推进。

**第一，继续推进税收优惠政策的出台。**改革非营利组织单一的税收优惠政策，把非营利组织分成一般的社会组织和慈善组织两类，明确社会组织与慈善组织不同的优惠税率。只有如此，才能有更多的社会组织认定或登记为慈善组织。

**第二，对社会组织和慈善组织要有宽松的心。**社会组织 and 慈善组织在中国出现的时间还不长，其治理结构、能力建设、外部关系、危机应对、营销服务、信息公开、信用管理等方面还存在的问题，需要逐步提升和完善。

**第三，社会组织、慈善组织的权利义务要平等，尽可能均衡。**目前的法律政策体系对社会组织、慈善组织的义务讲得多，而权利却很少，这很难保护社会组织、慈善组织可持续发展。

**第四，重视行业组织建设，积极发挥其特有作用。**行业组织可制定行业标准，发挥行业自律作用，服务会员、政府，承接政府转移的职能，减少政府具体事务，提高政府行政效率，满足社会组织 and 慈善组织的实际需求。

**第五，加强职业化建设，提高专业化职业化水平。**《中华人民共和国职业分类大典》中有社会组织的三个职业：社会组织专业人员、劝募员和社团会员管理员。有关部门、高校和行业组织应积极推动这三个职业的考试和认定，确保专业的人做专业的事，提高职业化和专业化水平。

(据《善城》杂志)

## 民办社工机构发展的党政认知和支持策略

何辉  
卢磊/文中国社科院大学副教授  
北京社会管理职业学院社会工作学院双师型讲师

### 政社互动对民办社工机构的影响

民办社工机构为什么可以在中国快速发展起来？除了与社会服务需求的变化及其对服务专业性要求越来越高等因素相关以外，还与其他两个因素有关。一个是专项政策的支持，民政部曾两次发文鼓励发展民办社工机构，这使得其更容易获得政治和社会的合法性；二是政府购买服务，在政府职能转移的同时，也使民办社工机构更易获得政府的资金支持。

### 党和政府对社会工作的定位

中共十六届六中全会《中

共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将社会工作人才队伍建设任务置于党的建设的宏观框架之中，实际上是将发展社会工作人才队伍和发展专业社会服务作为加强党的执政能力、推动和谐社会建设的重要手段。基于此，党和政府在发展社会工作过程中，要对社会工作人才队伍建设的职能定位、社会工作人才的培养使用的制度设计，到社会工作人才队伍培养体系建设的要求，以及对社会工作人才使用方向的规定，都进行主动建构和推动。之后陆续出台的一系列顶层制度设计，以及连续多年将专业社会工作发展纳入政府工作报告，都很好印证了政府推动的主动性特点。

通过这种主导和主动的建构，党和国家希望社会工作能更好地服从和服务于和谐社会建设的总任务。

### 党和政府对民办社工机构的定位和行动策略

民办社工机构获政府青睐的主要原因，可能有三方面。一是民办社工机构能够很好地替代政府部门实现公共服务管理职能，使政府在面对社会公众服务需求和利益诉求时有相对缓和的时间和空间。二是社会工作具有贴合中国社会发展的价值理念。从深层次理解，社会工作核心价值理念与当前社会主义核心价值观有许多相通之处，因此容易被政府接纳。而社会工作的专业服务方法也基本已经成为了政府进行社会服务改革的重要手段。第三，民办社工机构与一些社会组织不同，它目前还多为弱势群体提供社会服务，进而解决或缓解社会矛盾。从党和政府的角度看，民办社工机构是吸纳社会工作人才的重要载体，是有效整合社会资源的重要渠道，是开展社会服务的重要阵地。

## 写在国际减灾日：以减灾的思路做灾后重建



喻东/文

壹基金减灾与重建项目官员

今年10月13日是第29个国际减灾日，主题是“减少灾害损失，创造美好生活”。国家减灾委员会和应急管理部也下发通知，强调关注灾害对经济社会发展和人民生产生活的负面影响，推动落实《2015-2030年仙台减轻灾害风险框架》中减少灾害直接经济损失的目标。

框架将以下四项列为优先领域：了解灾害风险；加强灾害风险治理以管理灾害风险；投资于减少灾害风险、提高抗灾能力；加强备灾以有效反应，并在恢复、善后、重建中“建设得更好”。

可以看到，舆论最关注的紧急救灾只是灾害管理表面的冰山一角，只有做好防灾减灾备灾，才有可能最大限度降低灾害带来的损失。

即便从紧急救援阶段来讲，了解灾害风险发生的规律、提前筹备备灾物资、铺设救援网络、做好政社协同等大量公众看不到的工作，才是做好救灾、减少灾害影响的必要条件。

同很多国内的机构一样，壹基金的灾害相关项目体系起源于救灾，减灾工作也是从救灾和重建中开始摸索的。在雅安地震重建中，壹基金提出“以减灾为核心，创建韧性家园”，宗旨就是让居民及其生活的环境具备应对灾害的能力及灾后的快速恢复能力。

壹基金雅安重建中引入了钢结构抗震农房、抗震减灾学校、避灾运动场等硬件，并发展了社区减灾中心、安全农家、减灾示范校园等项目，以减少灾害风险、提高当地的抗灾能力。

设立防灾、减灾机制的根本目标是让每个人都掌握应对灾害的知识和技能。壹基金一方面着眼于儿童与校园，通过开展“儿童平安计划”推动儿童减灾与安全教育；另一方面聚焦于本地志愿者与社区，在雅安、鲁甸等灾后地区开展“社区减灾中心”、“安全农家”等项目，探索有效的社区减灾模式。

社区减灾中心是基于原有的乡村社区中心进行援建，增

加抗震性，并加入了应急避难场所的功能设计，使其能够承担备灾中心、应急指挥、避难和安置的多种作用。安全农家项目则设置社区志愿者救援队、应急物资标识系统、社区应急预案和社区培训演练等活动，提升社区自救互救能力，以更好地应对未来可能发生的灾害。

四川是自然灾害多发省份，这种基层减灾模式很快起到了作用。今年6至7月，雅安频遭暴雨，安全农家项目的32个社区都加强了灾害隐患点巡逻，一旦灾害发生，他们即配合政府，按照演练的预案拉警戒线、疏散道路、搜救、转移。今年夏天，约有20支社区志愿者救援队组织参与了山洪、泥石流、落石等灾害应急响应。实践证明，在中小型灾害的预防和救援上，社区志愿者救援队可以发挥重要作用。

这些社区志愿者救援队，有完善的制度、设备，定时组织演练，培养了一批受系统培训的社区群众。这些队员们最了解家乡容易发生哪些灾害，也最愿意在灾害发生时站出来保护自己的家。他们同时也是减灾防灾知识在社区传播的一个个中介点。

这些经验，既有机构自身在救灾和重建过程中的摸索，也有从国外借鉴来的经验。我们希望将这些经验推广到更多社区。

减灾、救灾和重建中，公众参与的方式有很多种，不一定是捐款者或志愿者，每个人都能提升自我应对能力减轻损失就是尽我所能、人人公益的体现。