

中国社会保障学会发布《慈善法实施效果评估报告》 我国慈善事业总体发展滞后

■ 本报记者 王勇

“

在《慈善法》颁布、实施四周年之际，第十三届全国人大常委会开展《慈善法》执法检查，表明了国家立法机关对这部法律的实施高度重视。中国社会保障学会受全国人大常委会社会建设委员会委托，完成了包括1个总报告和13个专题报告在内的系列评估报告。

10月16日，中国社会保障学会以“慈善法实施效果评估报告”为题，发布了总报告的摘要版，其基于对《慈善法》实施以来的跟踪调查，全面回顾总结我国慈善事业发展中的成效与不足，并提出进一步完善相关法制的建议。

报告指出，《慈善法》实施四年来，我国的慈善事业获得了较大发展，正在从传统走向现代、从人治走向法治、从少数人参与走向大众化。但总体而言，我国慈善事业总体发展滞后的局面并未从根本上改变。

慈善事业发展滞后的主要表现

报告显示，我国慈善事业发展滞后主要表现在以下四个方面：

1. 依法认定和新增的慈善组织发展缓慢。

截至2019年底，全国共有社会组织86.6万个（其中基金会7585个），而截至2020年8月21日，全国民政部门登记认定为慈善组织的只有7596个（其中基金会5060个），不到全国社会团体的1%；即使是应当全部认定为慈善组织的基金会，也还有三分之一没有认定为慈善组织；这表明社会组织登记为慈善组织的比例极低。在新增慈善组织方面，2017年全国新增1025个，2018年下降到913个，2019年进一步下降到758个，2020年1月1日至8月21日只有308个。

上述数据揭示了社会组织转换成慈善组织的积极性不高，新增慈善组织更呈逐年递减态势，如果这种局面持续下去，我国慈善事业将因缺乏足够的载体而陷入发展停滞阶段。

2. 慈善资源动员能力依非常有限。

2019年全国人均国内生产总值(GDP)超过1万美元，居民的恩格尔系数已降至28.2%；居民储蓄存款超过80万亿元，居民家庭投资理财理财产品达20万亿元；私人轿车保有量为13701万辆，移动电话普及率上升至114.4部/百人；全年国内游客达60.1亿人次，国内居民因私出境

16211万人次，赴港澳台出境10237万人次。

这组数据表明，我国民生水平产生了质的飞跃，民间财富日益丰厚。然而，全国每年接收的捐赠款物额在《慈善法》实施后虽有所增长，但增幅并不大，基本停留在1000亿-1500亿元的规模上，占GDP之比约为0.15%左右，其中个人捐赠款物占GDP之比约为0.03%左右（美国为2%-3%）。可见，以慈善事业为主要表现形态的第三次分配在我国国民收入分配体系和个人财富共享方面几乎可以忽略不计。

3. 应急协调能力有限，表明慈善事业的运行机制并未真正成熟。

今年暴发的新冠肺炎疫情一度激发了社会各界的捐献激情，短期内筹集到的善款善物即达到了500多亿元，志愿抗疫者成千上万，充分显示了慈善事业是一支不可替代的社会力量，但疫情防控期间慈善领域暴露出来的信息披露不足、款物处置迟缓、协调机制缺乏、政府管制失当等问题，引发了公众广泛质疑，也影响了慈善事业正常功能的充分发挥，并打击了社会各界人士进一步参与抗疫慈善的积极性。

这种现象表明我国慈善领域还缺乏应急机制和协调能力，在遇到重大突发事件时很难及时、高效地使用慈善资源，这是慈善事业发展欠成熟的表现。

4. 慈善领域的失范现象时有发生，表明离真正意义上的慈善法治化还有相当距离。

有的慈善组织的信息公开不足，透明度不高；多头募捐、欺诈募捐及募捐财物“跑、冒、滴、漏”等现象并不少见，强行摊派募捐现象仍有发生。违法违规现象并不罕见。

如2017年4月，广东省公安厅发布在3月专项行动中侦破的100多起传销和非法集资案件中有多起打着爱心公益、慈善互助的幌子，包括人人优益网络科技有限公司设立的“人人公益”网络平台上一个月即非法吸收资金超10亿元；同年公安部打掉的“慈善富民总部”涉案金额达9.5亿多元，查处的深圳市善心汇文化传播有限公司法定代表人张天明等人以精准扶贫为名组织的传销活动等涉案金额高达数百亿元。

2018年3月，北京市民政局对北京中旭公益基金会做出撤销登记决定，原因是该基金会开展的“安居扶助计划”属于“将捐赠人及其关联方开发销售房产的购房者作为补贴对象”情形，严重违反了《慈善法》禁止关联交易的相关规定。

在今年抗击新冠肺炎疫情中，武汉市红十字会出现抗疫物资积压现象导致慈善款物不能得到及时利用，武汉市慈善总会接收社会捐款被划入财政专户，



茁壮成长(新华社发 徐骏/作)

均引发公众强烈质疑。这些表明慈善领域离真正法治化还有相当距离。

导致发展滞后的问题症结

报告对导致慈善事业发展滞后的问题症结进行了分析，主要原因包括：

1. 《慈善法》落实不到位。

一是《慈善法》中的有关原则规定缺乏有效的政策配套。如《慈善法》第一条即明确要保护慈善组织等慈善活动参与者的合法权益，但缺乏具体政策规范，当慈善组织的权益受到监管机构或其他组织或网络等媒体损害时，缺乏维护自身权益的具体依据；《慈善法》规定了慈善税收优惠，但个人捐赠的税收减免、受益人接受慈善捐赠享受税收优惠、对开展扶贫济困的慈善活动实行特殊优惠等还需要更加具体的政策及操作指引，慈善组织对小额捐赠与网络捐赠的发票开具亦存在着障碍；《慈善法》规定的金融、土地、慈善信托等方面的优惠政策迄今尚未明确；将慈善文化纳入学校教育等规制亦未见相关部门采取具体行动等。

二是慈善促进政策力度还不够大。如个人捐赠的减免税额度限定在应纳税所得额的30%，事实上个人所得均是税后所得，捐赠慈善事业应全额免税；慈善组织接收房屋捐赠还要捐赠或受赠方缴纳契税等，这实质上减损了《慈善法》中鼓励不动产捐赠的立法功效；国家鼓励企业事业单位和其他组织开展慈善活动提供场所和其他便利条件的规制，迄今亦缺乏具体的政

策；慈善信托仍未见清晰、明确的税收优惠政策出台等。如果上述情况得不到改观，我国慈善事业的发展仍然不可能走出滞后的局面。

2. 行政部门缺乏有效协调，监管不足与监管过度并存。

一方面，民政部门是《慈善法》的执法主体，但相关政策支持却需要财政、税务、海关、银保监会、网信、教育、宣传等多个部门同步出台具体政策，但目前并未形成有效的合力。慈善事业发展滞后的现实，客观上是相关部门不能有效协调、联动配合的结果。

另一方面，监管不足与监管过度并存。民政部门存在着监管能力不足、推动促进慈善事业发展的政策支持力度不足的情形，其慈善监管的编制、人员严重不足，一些地市级民政部门只有1人负责慈善工作，有的市县民政部门甚至没有专人负责慈善工作；同时，监管部门对慈善组织的内部治理存在干预过度的现象，如对慈善组织的章程制定不是侧重于宗旨与使命及法定事项的监管，而是要求章程内容几乎一致，甚至规定慈善组织负责人任期不能超过二届、年龄以70岁为上限，这实质上将其视为机关事业单位和行政干部来管制，剥夺了慈善组织应有的自治权，也不利于人人行善、终生行善的追求。

3. 相关制度跟不上慈善事业发展实践的需要。

近几年来，网络慈善在快速发展，社区慈善在遍地开花，个人求助已不满足于传统的亲友或邻里圈子和交往有限的微信圈，而是借助网络平台走向了并不熟悉的公众。实践表明，网络慈善、社

区慈善是我国目前最具活力、实践效果与发展前景良好的慈善事业发展方向，但《慈善法》因当时基于意见分歧较大而采取了回避取向，这些新事物带来的新挑战同样需要法律提供相应的规制；对个人求助行为在现实场景可以不干预，但在网络平台的个人求助却具有了公开募捐的情景，从而也需要有相应的规制与指引，这种规制不仅需要明确网络平台的相应责任，还要明确以个人求助名义行慈善欺诈之实的行为的法律责任，并应给线上奉献爱心的人士以理性指引。

4. 慈善组织发育成长缓慢，行业生态并未形成。

总体而言，慈善组织数量不多，发育成长缓慢，不仅缺乏规范化的内部治理机制，更缺乏专业人士的培养与参与。即使是人才云集的高校教育基金会，也普遍附属于所在高校，其人、财、物大多并不具有独立性；有的慈善组织行政化色彩浓厚，有的慈善组织依附在行政部门，这些均表明慈善组织并未成长起来。同时，慈善行业组织发展滞后，慈善领域缺乏行业组织代表整个慈善行业发出声音并加以自律及维权。

修订慈善法及完善相关政策

针对上述问题，报告建议修订慈善法及完善相关政策。

一是修订《慈善法》，促使法律进一步完善。包括进一步完善慈善监管的法律规制；增加对网络慈善的法律规制；增加对社区慈善的法律规制；增加对枢纽型慈善组织发展和慈善应急机制的法律规制；将促进慈善事业发展的政策支持进一步具体化；进一步明确对“慈善信托”的法律规制；其他需要进一步完善的法律问题等。

二是进一步完善相关法规政策，包括：制定专门的行政法规《慈善法实施细则》，这是最理想的选择；抓紧出台相关政策。如房屋捐赠、慈善信托、慈善服务、税务支持、政府购买服务等，均需要明确的、具体的、便捷的政策规制才能落地。

报告强调，慈善之所以成为一项伟大的社会事业，关键在于它不再是零星的、传统的爱心善意的释放，而是基于社会结构变化与社会分工发达的要求，不断成就的有规模的、专业化的社会资源配置行为，从而需要有相应的制度安排提供有效支撑。包括财税制度、收入分配制度、社会保障制度、社会治理制度等均会对慈善事业产生直接影响。如果这些制度对慈善是接纳与鼓励的，则慈善事业必定得到大的发展，反之只能停留在零星的慈善活动状态。因此，《慈善法》确立的慈善制度不仅需要不断修订与完善，而且需要与其他相关制度建设保持适应性。