



行公義而好憐憫 今日中國的慈善事業

劉澎（中國社會科學院美國研究所研究員）

一、中國慈善事業的現狀與問題

目前在中國慈善事業發展的過程中，存在的問題主要表現在以下幾方面。

1. 政府干預過多

改革前的中國是一個高度集權的大一統社會，政府處於絕對控制地位，幾乎所有的經濟組織都是行政機構的附屬物。作為非盈利組織一個分支的慈善組織更無獨立地位和自主權，一切以政府的意志為轉移。改革開放後，儘管有關的認識和政策有所改變與放寬，政府對慈善事業的倡導和支持也很大，但是大部分民間捐獻仍被政府利用。其實，慈善事業的具體操作過程是排斥政府干預的，因為政府的干預可能改變慈善事業的性質，背離捐獻者的意願，所以，政府的管理理念與政府導向仍然是限制慈善事業發展的主要因素。今天，中國的這種政府統領慈善事業的模式已經無法適應社會的發展，甚至在一定程度上制約了慈善事業的發展。

此外，國內大多數慈善組織主管單位多是官方機構，它們擁有隨時干涉慈善機構活動的權力，包括負責人的推薦、任免甚至慈善項目的實施，政府成了慈善事業的管理者，如此一來，慈善機構的獨立法人團體的法律地位就無法保證，這也讓中國的慈善機構不可能實行自律。隨之而來的是社會捐贈人士對慈善機構的不信任度加大，捐贈者贈款較大者也絲毫享受不到善款免稅的優惠，對社會捐贈者的積極性會產生很大的打擊。

2. 慈善意識低下

儘管自古以來我國就有慈善傳統，但卻一直未能發育出一個具有明確組織機構的慈善領域。2002年，中華慈善總會接受的捐贈中，80%來自海外，來自國內的只佔20%。我國每年的捐贈大約75%來自國外，15%來自國內的富人，10%來自平民百姓。中國的慈善更強調給予者的大方和仁慈，更突出街坊鄰里熟人間的互助，並不習慣向陌生人捐贈金錢。這種中國特有的由近及遠，由親及疏的慈善原則導致中國慈善事業的封閉性和內斂性。慈善的道德原則背離了慈善事業的公平與公正的原則，與慈善事業的開放性，廣泛性，效率和公正等基本特徵不相符合。據不完全統計，美國每年慈善捐款6700多億元，佔美國GDP的5%左右，而我國每年得到慈善捐款佔GDP的比例還不到0.1%。因此，和國外發達國家相比，增強我國社會慈善意識的工作仍然任重而道遠。而目前我國有多少人需要救助？實在數以億計。包括農村2600萬絕對貧困人口，5000萬剛剛脫貧的低收入人口，2200萬生活在最低保障標準的城市居民，殘疾人口、受災人口等其他生活困難者尚未計算。

3. 法律不健全，法規不完善

中國人不缺乏愛心與善舉，缺乏的是保護這種愛心與善舉的機制。因此，首要的問題還是法律的問題。迄今為止，我國還沒有指定用於鼓勵和規範慈善事業發展的綜合性的慈善法或慈善事業促進法等法律。慈善事業的進入、評估、監

管、激勵、公益產權界定與轉讓、投資、退出等完整的法律框架尚未形成。涉及慈善組織、慈善捐贈、慈善義工和慈善事業監督管理等方面的內容，散見於相關的法律、行政規章和政策性檔中，尚不集中和完善，這已直接影響了慈善組織的發育和慈善事業的發展。同時，現行法規中的許多規定在很大程度上不利於慈善事業的發展，它們所帶來的控制，限制的基調和繁瑣的手續規定及其制度性框架，在相當長的時期裏都成為制約慈善事業發展的因素。

4. 稅收政策激勵作用不力，未能發揮推動作用

目前的稅收政策對捐助者的稅收減免比例偏低。同時，各種法規制度之間以及其實施主體之間經常出現的摩擦和不協調。在中國，只有中華慈善總會與中國紅十字會等五家慈善機構，捐贈是全額免稅的慈善組織。只有極少數慈善機構獲得了政府的特別許可，有權開出可以得到政府財政部門認可的捐贈證明。企業與富人們就算是想捐款也只能捐給這幾家機構，壟斷同樣困擾著慈善界。

- 現實生活中大量實物捐贈不在稅收優惠政策範圍；
- 尚未形成完整規範的退稅程式，獲取稅收減免的程式繁瑣，耗時長，舉證困難，增加了捐贈者的「交易」成本；
- 免稅額明顯不合理。企業在年度應納稅所得額3%以內的部分，准予扣除。個人捐贈額未超過納稅義務人申報的應納稅所得額30%的部分，可以從其應納稅所得額中扣除，超額部分仍需交納個人所得稅；
- 企業捐贈優惠內外有別。外資企業用於中國境內公益、救濟性質的捐贈沒有額度的限制，均可全額扣除，而國內企業捐贈享受稅前扣除的額度僅僅只有3%；

- 高額的遺產稅和贈予稅，會對捐贈產生很大的影響。在中國始終沒有遺產稅制度，我國目前還未設置這個稅種，導致許多人寧願把財產留給自己的後代，而不是捐給社會作為對社會的回報。

5. 慈善組織和機構數量少，慈善機構募捐能力較弱，慈善組織/機構不健全

目前，我國登記註冊的民間組織有28萬多個，其中有一部分不是慈善組織，真正具有影響力的慈善基金會更少。沒有建立起社會性、開放性的全國慈善事業網路化機構，而且機構成員慈善募捐的方式缺乏足夠的吸引力，資金來源狹窄，慈善機構資金使用情況差，效率低，慈善工作人員的專業素質有待提高。同時，捐贈渠道分散，體制分割，介於政府和市場之間的慈善組織和基金會作用不大。目前我國的慈善組織只有100多個，只能集中全社會捐贈的10%。而社會捐贈的其他90%則分散在各類福利性機構和政府相關部門，慈善公益系統的規範化，專業化和自律化有待加強。

6. 慈善組織缺乏公信力

慈善事業的運行缺乏透明度，國內慈善機構本來就不多，而這為數不多的機構又屢屢被曝財務醜聞，挪用基金、管理費用高、支出不透明，甚至貪污慈善款項屢見不鮮。公眾的積極性自然



大受打擊。慈善組織的形象差，在開展慈善捐助活動時，變相的攤派普遍存在，公眾很反感。一些企業借慈善之名，行宣傳之實，出現事前承諾、事後賴賬的現象，甚至出現借捐贈名義行騙、促銷等違法行為。

二、解決慈善事業發展的對策與辦法

1. 完善慈善立法，依靠法治

迄今為止，我國還沒有指定用於鼓勵和規範慈善事業發展的綜合性的慈善法或慈善事業促進法等法律。慈善事業的進入、評估、監管、激勵、公益產權界定與轉讓、融投資、退出等完整的法律框架尚未形成。急需加快慈善立法，完善政策配套，解決涉及慈善組織、慈善捐贈、慈善義工和慈善事業監督管理等方面的法律問題。儘快制訂慈善事業法，對慈善組織運行所涉及法律問題進行系統規定。「慈善組織或者基金會要有法律保證。完善慈善捐贈事業法律體系，規範捐贈者與受贈者、受贈者與受益人以及慈善組織自身的建設等法律關係，已經迫在眉睫。當前極需在法律上明確慈善組織的性質、慈善活動的程式、慈善活動的監督機制、慈善事業的主管部門，規範慈善事業的性質、評估、監管、公益產權界定與轉讓、融投資、退出等行為。只有完備的法制環境，才能使人們把所有的善良都釋放出來。（值得欣慰的好消息是《慈善事業促進法》

已列入國務院今年的立法工作和人大常委會審議的安排，目前正處於起草階段。慈善法以六部法律為基礎。我國的慈善事業法例已經進入了立法程式，這部法律現在定名為《中華人民共和國慈善事業促進法》。目前《慈善事業促進法》已經列入了國務院和全國人民代表大會常務委員會的立法計畫中，民政部正在會同國務院相關部門，並聯繫社會各界專家學者，按計劃展開《慈善事業促進法》的起草工作。這是在我國現有的一些支持公益捐贈和慈善事業的法律法規和原有一些優惠政策的基礎上，就如何支持我國慈善事業發展起草的一部綜合性法律。目前我國涉及慈善事業以及公益捐贈的法律法規有六部，分別是：《公益事業捐贈法》、《紅十字會法》、《社團登記管理條例》、《基金會登記管理條例》、《企業所得稅法》及《個人所得稅條例實施細則》。

2. 改變慈善事業管理體制

政府統領慈善事業的模式已經無法適應社會的發展，必須改變。官辦慈善不是出路。

3. 修改稅收政策，促進慈善發展

修改企業所得稅法、個人所得稅法，註冊會計師法、會計法等法律，使之與慈善事業的發展相適應，利用稅收激勵機制促進慈善事業：

- (1) 拓寬捐贈渠道。增加接受稅前扣除捐贈的公益組織數量，對實物捐贈進行稅前優惠；由捐贈者折算成現金申報，納入個人應稅所得的扣除額中；
- (2) 簡化減免程式。建議稅務部門授權可以接受稅前扣除捐贈的公益組織直接開具可以沖抵應納稅額的票據；
- (3) 調整稅前扣除比例。建議將目前企業和個人捐贈的稅前扣除額度作適當調整；
- (4) 統一內外資企業捐贈扣除政策；
- (5) 形成捐贈稅制、遺產稅與贈與稅相結合的「一疏二堵」式稅收激勵機制。

4. 開門辦慈善，積極鼓勵和引導企業和個人的慈善行為

慈善救助是整個社會的責任，慈善靠大眾，而不是靠大款。要提倡全民辦慈善，政府不要成為慈善的主導、主管、主辦。要讓多種經濟、多種階層都參與慈善，擴大慈善捐贈來源。開放對慈善團體組織的註冊限制，讓更多的民間慈善事業機構有活動的空間和舞臺。充分發揮非政府組織和宗教團體在慈善事業方面的優勢作用，使其成為慈善事業的主體。

5. 加強透明與監管，提高慈善機構的公信力

國際上一些知名慈善組織為什麼能建百年基業，公眾、企業願意把錢交給他們？關鍵在於他們的公開、透明，正如卡耐基所說：慈善事業要有玻璃做的口袋。有了玻璃「口袋」，慈善機構所作所為，可以監督，公眾才放心將錢交給他們。國家、社會要共同努力，健全慈善組織的評估監督機制，提高慈善捐贈事業的公信力。慈善本來就是一種不計個人得失，只為扶傾濟危，行善積福的事業，因此慈善組織沒有什麼不可公開的秘密，不管是捐款過程還是善款分配過程，每一個工作細節都應該公開，可以方便查證，質詢，接受政府、媒體、公眾的監督，法律應規定慈善機構有責任向有需要的公眾提供財務報表，慈善組織應無條件地接受公眾監督。

6. 提高公民的道德水準

行公義而好慈善。要善行，先要有善心；有善心，先要有愛心；有愛心，先要有信仰；有信仰，才能清楚地認識生命的價值、生活的意義，才能行公義。慈善是一種道德，一種關懷，一種境界，一種奉獻。實現慈善不在於你是否有錢，而在於你是否有信仰、有愛心。沒有信仰的愛是自私的愛，是人的本能，動物的本能。有信仰的愛是無私的愛，是公、是義，是讓人通過給予提高德行、情操高尚的喜悅，是神人同樂的大愛。

要發展慈善，就要從改變人心做起，從認識真理，認識生命開始。沒有人心的改變，愛心與公義就無從談起，當然也不會有慈善了。中國的希望不在於有多少錢，有多少人，而在於有沒有認識真理，認識生命，有信仰、有愛心的新人，有沒有一個能夠行公義、好慈善的社會風氣。沒有這一條，各種法律、措施、辦法都沒有用。

三、中國慈善事業的發展前景

1. 健全法治，慈善政策會更加完善、配套
2. 經濟的發展會提高慈善事業的發展能力，慈善走向大眾
3. 民間慈善機構的發展會有更大的空間
4. 宗教即將合法地進入慈善與社會服務領域
5. 中國更多的人正在尋求有信仰的生命，中國慈善事業前景廣闊

附：《慈善事業促進法》四點進步：

1. 義工行為將寫入慈善法

《慈善事業促進法》認為慈善行為除了捐款捐物外，還包括人民群眾的義工行為、社區中的志願者行為，以及按照自己的能力來為他人、為社會、為困難群體進行扶助的行為。正因如此，《慈善事業促進法》要規範以及促進的內涵也是豐富多樣的，比如對義工、志願者的社會與法律保障，對慈善行為的鼓勵機制等都將包含在《慈善事業促進法》中。

2. 將在免稅優惠上有所突破

《企業所得稅法》規定，企業進行慈善捐款，捐款額度在應納稅所得額的3%以內，企業可以享受免稅待遇。如果捐贈金額超過3%，企業就得為所捐款部分納稅。《個人所得稅條例實施細則》中也有相關規定，但是，這是無法調動企業個人進行慈善捐贈積極性的。《慈善事業促進法》會在目前的優惠基礎上有所突破。

3. 將考核慈善資金使用效果

對包括各類慈善組織在內的慈善主體，《慈善事業促進法》對於慈善組織監督的兩點新思路是，首先，慈善資金的使用必須體現捐贈人的意願。其次，要對慈善資金的使用效果進行考核，不能說善款用完了就算完了。《慈善事業促進法》在支持鼓勵的基礎上，還要進行規範、監督。規範主要包括三個方面：對慈善資金的使用、慈善專案的運作，以及政府社會對慈善組織的監督。

4. 將對免稅申請程式進行簡化規定

去年，民政部救災救濟司司長王振耀王振耀曾向中華慈善總會捐贈500元錢，並嘗試了為個人慈善申請免稅的複雜程式。他說，他經過了10道程式、歷時兩個多月才拿到了當月免稅50元的證明。其間，他發現各個部門的財務人員對個人慈善申請免稅的程式並不是很清楚。《慈善事業促進法》簡化免稅程式，提高免稅額度，將有利於促進個人積極進行慈善捐款。