

从慈善纠纷看我国慈善事业制度化的方向

何兰萍

(天津大学公共管理学院副教授,社会学博士 天津 300072)

摘要 近年来慈善纠纷的不断发生,显现出我国慈善事业距离专业化、规范化、制度化还有相当大的距离,如慈善主体不明确、对善款缺乏有效的管理、过高的道德预期等。作为一项社会化的事业,现代慈善需要与之相适应的慈善意识,同时,要求我们积极培育和发展现代慈善组织,完善相关的法律法规,加强慈善组织内部管理以及外部监督,增强慈善组织的公信力等,在此基础上引导我国慈善事业的制度化建设,以推动平等、互助、博爱、共享的社会的实现。

关键词 慈善事业 慈善纠纷 制度化

中图分类号 :C913.7 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-0730(2009)04-0106-06

2008 年四川汶川大地震,我国各种类型的慈善公益组织第一时间通过募集善款、组织志愿者队伍等形式,为抗震救灾做出了重要贡献。地震引发了全国性的慈善高潮,也使人们更加关注我国的慈善事业发展。

应该肯定,近年来,我国慈善事业已经有了较快发展,每年都在推出各种慈善排行榜,媒体关于慈善的宣传也越来越多。然而在慈善日渐受到人们重视的同时,我们必须冷静地看到,我国的慈善事业仍然处于起步阶段,距离专业化、规范化、制度化还有相当大的距离。一个很突出的事实就是近年来慈善纠纷接二连三地出现。正如地震引发全社会对慈善事业更多关注的同时,也出现了质疑、忧虑等种种情绪。因此我们需要认真思考我国慈善事业发展中存在的各种问题,以期逐步推动慈善事业的制度化和规范化。

一、慈善纠纷为何不断

在慈善制度尚不完善的我国,近年来发生过不少慈善纠纷,媒体屡有报道,一些事件甚至闹到对簿公堂的地步。引起较多关注的有这么几件:

第一起 :状告善款监管者。江苏如皋受助小学生黄某的父母起诉善款监管方——如皋师范附属小学。理由是黄某虽不治身亡,用去了 17 万元社会捐赠,却仍有 7 万元未用完,应作为遗产归其父母所有,要求监管善款的校方返还。双方在调解不成的情况下,只好对簿公堂。这是较早出现的慈善纠纷,事件可追溯至上世纪 90 年代末。此案经历三审终于了结。

第二起 :“将恩人推上法庭”。章桦是一个感动了无数中国人的纪录片拍摄者,通过多方努力,联系到一家企业愿意为一名 12 岁的女孩捐赠 10 万元治病。章桦作为中间方,保管和监督善款的使用。在女孩一家离开北京后,其父母多次讨要剩下的余款,但又无法提供合法的手续,双方发生争执。最后章桦被自己帮助过的女孩推上被告席。

第三起 :受助者被指携善款“潜逃”。某网站爱心人士为山西女孩郭某去北京治病发起捐赠活动,后郭某被指在手术后携余下的善款“潜逃”,没有按照之前与募捐组织者的口头约定,将所余善款转赠其他需要救助的人士,遂与组织募捐的网友发生纠纷。

第四起 :因“不感恩”引发的不愉快。湖北省五

名大学生被资助方认为缺乏感恩意识,被排除于受助人名单。就在此事件发生的前后,一些地方在组织对贫困生的资助时,要求受助者签下“感恩”协议或“道德协议书”。

第五起:资助者状告贫困生。北大贫困研究生段某被资助者告上法庭。资助者认为,捐助段某是希望其努力学习,完成学业,可其却将钱用于经商,这违背了当初的捐赠条件。

在上述事件之外,近年来还发生了很多其他类似的纠纷包括网络慈善纠纷。从媒体报道出来的影响比较大的慈善纠纷中,我们可以发现引发这些纠纷的共同原因。

1.慈善主体不明确

这是引发慈善纠纷的关键。很多慈善活动是临时发起的,缺乏法律意义上的中间机构。捐赠方和受赠方之间的中介本身不是慈善组织,或者根本上组织虚位。比如上述事件中,有两起事件的中间组织分别是学校和工会,还有一起是热心人士主动为双方建立联系,促成捐赠行为,另有一起事件的中间组织是网友自发形成的临时团体,最后一起则是因为媒体对贫困生的报道,企业家主动联系贫困生提供资助,中间根本没有第三方。因此这些事件可以归为两类,一类属于传统的以政府或准政府机构为中介发起和组织的捐赠;一类属于由民间发起但缺少慈善组织为中介的捐赠。

对于后一类来说,按照目前法律,私自发起的募捐活动其合法性比较模糊,我国目前还没有法律来规范民间慈善行为,完全依靠双方约定,这是导致自发的民间慈善行为容易发生纠纷的根本原因。对于前一类来说,出于紧急救援的需要,在有关部门组织下,为特定事件发起临时捐赠在我国是比较普遍的做法,也是我国慈善的一大特色。这使得我国的慈善活动不仅表现为分散性、随机性、临时性、一次性等特点,还经常表现为一定的行政性。

以上案例代表了我国慈善纠纷的各种典型样态。由于捐赠方和受赠方之间缺少中间法人,容易造成双方在权利和义务方面的各执一词。

2.对善款缺乏有效的管理

没有慈善组织的介入,也就没有专门的慈善机构来管理善款,监督善款的使用、余款的去向,确保信息的透明度。临时捐赠比较容易出矛盾的地方正是善款的使用。这在那些为病人发起的临时捐赠事件中最容易引发纠纷。已有的案例中,病人获治后或者在救治过程中去世,善款余额的去向就成为纠纷的根源,比如江苏如皋的慈善纠纷。而在上面的网络捐赠事件中,原本也口头约定,受赠人治病之后将余款捐给更需要帮助的其他人。但所谓的转捐和爱心的延续,完全依靠受助者的个人诚信来维持。

对于民间自发的慈善来说,由于目前没有法律认可,无章可循,在善款的监管方面很容易引起纠纷。而如果捐赠是由单位为本系统人员的紧急需要发起的,虽然有工会、学校等部门来管理资金,较之民间自发的慈善虽然要规范得多,但因其自身并非专门的慈善组织,不能对善款进行专门的有效的管理,仍然容易为日后善款的使用留下隐患。同时,以单位的名义响应政府号召发起捐赠活动时,因为其代表政府出面组织募捐,此工作过程中如果出现资金去向不清问题,将直接导致人们对政府的不信任。普通民众无法区分政府组织的一次性捐赠和慈善事业二者的不同,容易引发此后他们对真正慈善部门的不信任,不肯再响应号召进行捐赠,出现慈善疲劳等。

3.对慈善过高的道德预期

传统上人们将慈善与道德紧密联系在一起。人们期望慈善活动唤起人们的爱心,以爱心交换爱心。对捐赠活动中双方权利和义务的理解也充满了道德色彩,经常从做好事不求回报等传统观念的角度来理解慈善活动。比如,时下比较流行的一对一的救助方式,被赋予了特定的人伦情感。在很多案例中,一对一模式下的捐赠方和受赠方建立了一些个人联系,如书信、电话等,甚至见过面,人们试图将对陌生人的捐赠改变成建立在私人关系基础上的。事情本身很温情,而一旦捐赠方认为受助者未履行受助条件,很容易出现因为违背捐

赠人意图的“不感恩”纠纷,到最后演变成不愉快的结局。如第四起和第五起事件。但对于是否违背捐赠人的意图又是很难衡量的。有人指责受赠方不感恩,不知恩图报,也有人认为捐赠方不应试图控制对方,不应对受助者进行“道德绑架”,做好事何必求回报呢?总之,都是从道德的立场来进行评判。于是,慈善陷入一场道德论争。

这里分析的几起慈善纠纷,所涉及的当事主体都不是慈善组织。但在现实中,也有一些事件引发人们对半官方慈善组织的不满。比如,就在举国上下为四川灾区积极募款的时候,某网站社区出现一个关于三亚红十字会副会长兼秘书长态度恶劣的视频,该视频在各大网站迅速传播。很快,海南省红十字会召开新闻发布会,并对王某进行了处理。此事件使该省红十字会的形象受到严重影响,也强化了一些人先前对半官方慈善组织的不信任。

二、必须树立现代慈善意识

从纷繁的慈善纠纷不难看出,我国距离现代意义上的制度化的慈善事业还有不小距离,而社会的发展已经对现代慈善提出了要求。要发展现代慈善事业,首先必须确立现代慈善意识,同时改变关于慈善的一些旧有观念。

1. 慈善事业的主体是慈善组织

现代慈善事业必须建立在组织化、规范化的基础之上,必须依靠制度化的法律法规作为支撑。按照国际惯例,慈善机构是慈善事业的主体,属于非营利性的民间组织,慈善事业主要由民间力量来举办。慈善组织应当符合组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性这五个条件。

在慈善事业与政府的关系上,我们曾经一度将慈善和公益事业完全看作政府职能范围的事情。大部分民间捐献被作为政府关怀和救助发放给受助对象。一般来说,我国的慈善组织和慈善事业主要是在各级民政部门热情鼓励下建立的,多数经历了由民政部门“内部机构”转为相对独立

NGO的过程,不少慈善组织至今仍与民政部门有着千丝万缕的关系。而民政部既是国务院管理社会福利的职能部门,又是主管全国 NGO 的职能部门。^[1]

当前,我国服务型政府建设的方向是进一步把不该由政府管的事交给企业、社会组织和中介机构,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用。非营利的社会组织在资源配置中的作用得到肯定。其中慈善机构在聚集资源、配置资源、缓和社会矛盾方面就发挥着特殊的作用。按照慈善事业社会化的要求,并遵照“小政府,大社会”的原则以及我国政府职能转换的目标,政府应该逐步退出举办慈善事业。而对大量的以单位名义发起或者民间自发的慈善活动,必须引入慈善组织来进行规范管理,使之适合现代慈善发展的需要。事实上,捐款在基金会的层面上出问题的情况比较少。很多时候基金会都是通过地方政府一层层地发放善款,这时候环节和环节之间出现截留、滥用、贪污的情况就很难说了。因此慈善组织在具体运作方面也需要进行调整。

2. 慈善与道德有关但不仅仅属于道德

我们应接受这样一种事实,那就是,弱化对慈善的道德预期。著名学者贝克儿给慈善的定义是:“如果将时间与产品转移给没有利益关系的人或组织,那么,这种行为就被称为‘慈善’或‘博爱’。”无可否认的是,慈善多数出自于人们的美好愿望,及对弱势群体的同情。慈善以人的善心为基础,展现的是人类互助友爱的人性光芒。但是,道德伦理在现实生活中并不能解决所有问题,在慈善过程中也是如此。我们并不能将慈善仅仅理解为道德行为,对它赋予过多的道德色彩,尤其不能把它单纯地看作是爱心、正义和使命的象征,或者因爱心的名义将慈善置于神圣的祭坛。

正如萨拉蒙教授指出的,要剥除人们关于非营利组织、慈善组织“德性完美的神话”。因为,虽然慈善行为具有利他主义的特性,但人们从事慈善活动的动机绝不仅仅是为了“利他”。有少数先进分子从纯粹的利他主义出发,把慈善当作一种

报效社会的使命,但是不可否认的是,除了这少部分人外,参与慈善活动的另外一些人多少受到慈善背后的非物质利益的驱动,其动机是形形色色的。这决定了无论是慈善组织的“从业人员”还是慷慨解囊的捐赠者绝少是纯粹的道德主义者。比如,参加慈善捐赠可以带来无形的利益,尤其是参加一些义演、义卖、义拍活动可以增加企业和个人的知名度,带来社会荣誉等。即使在慈善事业发达的美国,这样的情况也是客观存在的。

所以,慈善活动的展开和慈善组织的内部管理决不能够仰赖人们内心的自觉和道德的束缚。事实上,慈善事业要长期发展,必须依靠完善的内部规章制度,以及法律制度、财务审计、社会舆论等外部因素的维护作用。坚决防止有人借慈善之名行不实之事。另一方面,虽然将慈善捐赠等同于道德高尚甚至毫不利己专门为人,是过于拔高它的道德色彩,但如果因此否认参与者的爱心以及其客观上帮助了最需要帮助的人,那么无疑也是一种只见树木不见森林的做法。^[2]

之所以说慈善不仅仅属于道德范畴,除了上面提到的原因外,根本上则是因为,慈善事业是社会公众建立在自愿基础上对于社会弱势群体的无偿救助行为。它通过合法的组织形式,根据特定的弱势群体需要,聚集并配置资源。显然,作为社会化事业的慈善基本上已经超出了道德的范畴。在这一社会事业中,捐助者的本意往往是“救急不救穷”,是希望通过对于受助者的具体困难的救助,通过帮助受助者度过某个人生的“坎”,使其能够成功进入社会,获得自我发展的能力。显然,慈善不是一种纯粹的私人赠与,更不能简单地与道德品质等同起来。事实上,在有的慈善纠纷中,捐赠恰恰被理解成一种私人赠予。捐赠者觉得受赠者将善款挪作他用,辜负了他们的一片善心。而在一些受赠者看来,当初的捐赠是为他而发起的,所获得的款项理应归其所有。既已赠予,钱就应该由自己来支配,捐赠者不应该多管闲事,否则就将赠予原本所具有的人情因素给抹掉了。至于旁人,更不应干预善款的使用,更别说公布账目。这样的理解

显然不符合现代慈善观念。

3. 应尽量减少“一对一”的救助模式

恰恰因为慈善主体不明确以及对慈善过高的道德预期等,使得目前比较广泛地实行的一对一救助模式陷入尴尬之中。因此研究者多认为,应改变目前流行的一对一救助模式。这一模式并不适应慈善事业社会化的需求。

虽然我国历史上有深厚的慈善文化传统,然而传统上的慈善表现为零星的、个别的、偶然的和随机的事件。不仅如此,传统中国的社会秩序建立在差别有序的“伦”之上,在这种格局之下,社会伦理强调有差别的爱。所以,建立在血缘社会基础上的慈善原则,往往是由近及远,由亲及疏;民间的慈善活动也因此带有浓厚的乡里情结和亲族情结,并造成慈善事业的封闭性和内敛性。受传统慈善观念的影响,中国人比较喜欢直接而具体的捐赠。希望看到是谁接受了自己的帮助,效果如何。或者说,传统的慈善更强调给予者的大方和仁慈,更突出街坊邻里熟人间的互助,并不习惯向陌生人捐赠。捐赠范围小,捐赠还没有成为普遍的社会习惯和公众行为。很多人觉得慈善与自己无关。^[3]

与传统慈善不同,在现代慈善中人们不用考虑具体的受助者是谁,与自己有没有关系,更不会从知恩图报出发。捐赠活动以慈善组织为中介,捐赠与受赠分离,这已成为国际惯例。这与传统意义上的直接捐助不同,从而免除了感恩与求回报的心理。可见现代慈善意识并非中国传统慈善活动中体现出来的那种恩赐、怜悯观念,而可以用“平等、互助、博爱、共享”这几个词来概括。现代慈善尤其强调建立在平等、博爱的基础上,只有人格平等才是互助长久的条件,只有真正博爱才是共享财富的可靠基石。如果能够奉行这样的价值观,树立这样的慈善意识,慈善事业必然可以获得长足发展。^[4]

三、慈善事业制度化的基本方向

现代社会的发展,需要有制度化、规范化的慈

善事业来调节财富收入的差距,协调社会矛盾,促进社会文明。党的十六届四中全会首次提出发展慈善事业,指出要“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”。党的十七大报告则进一步提出,要“以慈善事业为补充,加快完善社会保障体系”。目前我国慈善事业的发展已经具备了重要的经济、物质、文化和社会基础,处在发展的关键时期。为推动我国传统慈善向现代慈善转型,我们在树立现代慈善意识的基础上,迫切需要加强慈善事业的制度化建设。

1. 建立慈善事业专项法律

我国目前关于慈善事业的政策法规主要有,1999年全国人大通过的《中华人民共和国公益事业捐赠法》,1998年国务院颁布的《社会团体登记条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》,2004年实行的《基金会管理条例》等。然而,目前我国还没有一部有关慈善事业的基本法律。因为没有专门的《慈善法》或《慈善事业法》,实践中一旦发生纠纷,往往以“赠与”的法律关系来界定双方的行为。

研究者普遍认为,在现有政策法规的基础上,为了推进我国慈善事业的制度化发展,必须制定专门的《慈善法》,为慈善事业制度化铺好道路。目前慈善立法工作已列入国务院和全国人大的立法计划,民政部正在积极进行调研,以推动该法的立法进程。2005年民政部公布的《中国慈善事业发展指导纲要(2006-2010)》已经对进一步完善慈善事业政策法规的主要目标作了明确规定,指出“慈善政策法规不断完善,初步形成良好的政策和法制环境,基本建立适应慈善事业发展的政策法规体系,依法推进慈善事业的健康发展”。

2. 推动专业化慈善组织的发展

现代慈善事业是由专门的慈善组织策划和实施的,它是有组织的、大规模的、规范的和经常性的社会事业,具有社会化、制度化、规模化、开放性和广泛性的特点。因此,关于慈善事业的基本法首先应该在法律上进一步明确我国慈善募捐的主体,明确慈善机构独立的法人地位,以及与政府之

间的关系等。

很多专家指出,“一对一”、“个人对个人”的慈善行为成本高、风险大,因为对受捐人的经济状况进行调查、对资金进行管理、对受捐人接受捐赠以后行为的监督,都是仅凭个人之力很难做到的。公民捐款,应尽量避免“一对一”即“个人对个人”的方式,而应该通过慈善机构做善事,只有合法的慈善机构才更具备施助的功能及更好地掌握受助者信息的能力。所以要成立专门的民间组织,要用组织化、制度化的方式来化解成本。但是目前我国慈善机构建设尚不规范,慈善募捐的方式缺乏足够的吸引力,资金来源狭窄,慈善工作人员的专业素质有待提高,慈善组织的工作形象不够好,慈善公益系统的规范化、专业化和自律化等都有待加强。这就需要大力推进慈善组织自身的专业化建设,提升其工作能力和工作水平。

3. 提高慈善组织的公信力

慈善组织是慈善行为的中介,是善款的筹集者和管理者,直接影响人们对慈善事业的理解和支持力度。在一份关于公众参与捐赠的行为取向分析的调查中,“贪污、截留和挪用”与“捐赠款物没有送到最需要的人手中”被列为在捐赠接收工作中人们最担心的问题。这表明,某些慈善机构被揭露出来的事件多少影响了慈善机构的公信度。而缺乏了诚信,慈善组织动员社会资源的能力必将受到影响。汶川大地震后,大量的慈善捐赠通过各种渠道流向四川,关于善款的使用问题也相应地成为人们高度关注的话题。很多人表示,如果捐款收支不能取信于民,缺乏公信力,会影响到国民进一步捐款的意愿。

每年接受外部审计是保持捐款使用透明度的方式之一。同时,向慈善机构提供审计也是一些会计师事务所的公益行为。为了确保慈善公益基金的透明度及公信力,遵照国际慈善组织的运作方式,中国红十字会李连杰壹基金聘请德勤华永会计师事务所对其善款的使用进行审计。每一季度公布季报,每一年度公布年报,向公众详细介绍“壹基金”的善款募集和使用情况。汶川地震后,德

勤会计师事务所为壹基金对灾区的救援行动提供专项审计,并全程跟踪物资发放。

总之,为推动慈善事业的健康发展,应加强慈善组织自身建设,同时建立健全监督机构,以及慈善资金使用反馈机制,增加善款善物流向的透明度。另外也要增强新闻媒体及公众等社会力量在监督基金会资金使用中的作用。^[5]必须在加强慈善组织的操作规范性、组织有序性的基础上,做到对公众的透明性、外部监督的有效性,以此提升慈善组织的公信力。因此,一部关于慈善的专门法应明确慈善募捐的监督机制、慈善捐赠活动的程序,明确捐赠人、受赠人和受益人的权利义务,规范慈善事业准入、评估、监管、公益产权界定与转让、投资、退出等行为。

4. 实行有效的税收优惠

各国的经验表明,政府对非营利组织的资助是不可缺少的。对于慈善组织,政府一方面可以直接拨款,另一方面则是通过税收优惠政策给以支持。

税收制度方面,目前我国有关激励慈善公益捐赠的政策法规主要有:《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国企业所得税暂行条例》及其细则、《中华人民共和国个人所得税法》、《关于完善城镇社会保障体系试点中有关所得税政策问题的通知》,国家财政部、国家税务总局、海关总署联合发布的《扶贫、非营利性捐赠物资免进口税收暂行办法》等。但是这些法律法规相互之间以及和现行的其他法律法规之间缺乏协调,导致执行中不尽如人意,很多难以落实。社会各界普遍反映税收优惠比例过低。企业和个人只有在少数条件下,才能被准予将捐赠额在计算缴纳企业所得税和个人所得税应税收入时全额扣除。2003 年非典期间,北京市地税局发出一个临时性通知,规定企事业单位和个人为防治 SARS 捐赠的现金,可在当期缴纳企业和个人所得税时全额扣除。这一临时性优惠政策出台后,企业捐赠明显多了起来。可见税收优惠政策能有效地激励慈善事业发展。研究者认为,当前需要研究制定更完善的优惠政

策,比如可以适当提高企业和个人慈善捐赠税前全额扣除的比例,同时允许企业和个人当年超过所得税抵扣比例的限额部分的公益捐赠递延至下一年度进行抵扣。^[6]总之,应利用税收杠杆,通过对慈善公益捐赠减免税收,实现对公益事业参与者的税收照顾和优惠,并给予社会荣誉,形成鼓励人们积极捐赠的社会环境。

值得注意的是,近年来我国社会各界对慈善关注度日益提高,尤其是名人的慈善行为明显增多,很多人积极参加慈善晚会、慈善拍卖、慈善演出。根据民政部慈善协调办公室、中民慈善捐助信息中心发布的《2007 年度中国慈善捐赠情况分析报告》,初步估计,2007 年,我国公众和企业的慈善捐赠(款物)总额达到了 223.16 亿元,与上年相比,增长 123%,约占上年 GDP 的 0.09%。但与发达国家相比,我国慈善捐赠总额占 GDP 的比重仍然偏低。为促进慈善事业发展,发挥第三次国民财富分配在完善社会保障体系和构建和谐和谐社会中的作用,我们十分有必要在培育现代慈善意识的基础上,进一步引导慈善事业的制度化建设,以推动一个平等、互助、博爱、共享社会的逐步实现。

注释:

- [1] 刘继同:《转型期中国政府与慈善机构关系的战略转变》,《甘肃理论学刊》2007 年第 1 期。
- [2] 何兰萍:《慈善、道德及社会和谐》,《东南大学学报(社会科学版)》2006 年第 5 期。
- [3] 林广华:《和谐社会建设需要慈善事业健康发展》,《中国发展观察》2007 年第 9 期。
- [4] 郑功成:《中国慈善事业的发展与需要努力的方向——背景、意识、法制与机制》,《学海》2007 年第 3 期。
- [5] 宋林飞:《第三次分配是构建和谐和谐社会的重要途径》,《学海》2007 年第 3 期。
- [6] 桂世勋:《关于完善中国慈善事业政策法规的思考》,《江南大学学报》2007 年第 1 期。

(责任编辑:羽林)