



让慈善成为共享发展的长久稳定机制

郑功成

我国已经进入了全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,扎实推动共同富裕并取得更为明显的实质性进展成为重要目标指向,而共享发展构成了共同富裕的前提条件。从制度安排角度出发,共享发展有两条实现途径:一是由政府主导的法定社会保障制度,属于强制性共享机制;二是由社会主导的慈善事业,属于自愿性共享机制。在养老保险、医疗保障、社会救助等法定保障制度日益健全的背景下,我国慈善事业的发展依然很滞后,事实上形成了通过共享发展走向共同富裕的短板,这无疑不利于社会财富分配格局走向更加合理,也不利于满足人民群众多层次的社会保障需求和构建共建共治共享的社会共同体。因此,需要采取更加得力的措施,推动慈善事业大发展,进而真正为全体人民共享发展成果、扎实推进共同富裕提供新的有效机制。

现实基础

慈善事业在不断发展

我国慈善事业是伴随改革开放的脚步,在具有乐善好施优良传统和计划经济时期以“雷锋精神”为代表的乐于助人基础上逐渐发展起来的。从20世纪80年代出现个别公益基金会“试水”,到1994年《人民日报》发出“为慈善正名”权威声音和1999年全国人大常委会制定公益事业捐赠法提供相应政策支持,再到2016年全国人大制定慈善法提供法律依据与保障,我国慈善事业也从传统走向现代、从人治走向法治。近年来,我国慈善事业的主要成就体现在以下五个方面:

与慈善法相关的制度建设取得重要进展。一是全国人大常委会先后修订了红十字会法、企业所得税法。前者使红十字会系统的慈善活动被正式纳入法定慈善范畴,后者对企业发生的公益性捐赠支出做出了“超过年度利润总额12%的部分,准予结转以后三年内计算应纳税所得额时扣除”的规定。二是出台了一批法规规章。国务院制定了《志愿服务条例》;民政部单独或联合有关部门制定了包括慈善组织认定登记、公开募捐管理、慈善信托管理、慈善活动支出、互联网公开募捐平台、信用管理、志愿服务、慈善信息公开、慈善财产保值增值、公开募捐违法案件管理等规章或政策性文件;财政部单独或联合相关部门出台了新的有关非营利组织免税资格认定管理、公益性捐赠税前扣除、慈善捐赠物资进口管理、政府购买服务支持社会组织培育发展等政策性文件。三是出台了多项与慈善相关的地方性法规与规章。2017年以来,江苏、宁夏、江西、陕西等省(自治区)先后制定了慈善事业条例或实施办法,北京市、广东省等也出台了促进慈善事业发展的行政规章,这些为慈善事业发展提供了更加细化的规范。

慈善组织与慈善活动开始走向规范。改革开放以来,我国开展慈善公益活动的社会组织不断发展,但法律意义上的慈善组织却是自慈善法实施之后才出现的。近年来,全国依法登记、认定的慈善组织从2016年的629个增长到2020年底的8076个,这些慈善组织的公开募捐、慈善服务与内部治理结构以及慈善信息公开等不断走向规范。同时,民政部门加强了对慈善事业的监管并取得了初步成效。与此同时,强行募捐现象基本消除,无序募捐现象大幅度减少,减少了公众质疑与社会不满。这些进步是慈善法实施带来的直接效果,标志着我国慈善事业已经走向法治化发展新阶段。

公民现代慈善意识明显增强。亲友相济、邻里互助以及基于地缘、业缘等关系的“一对一”式的传统慈善在我国源远流长且根深蒂固,慈善往往被视为富人恩泽穷人的事情,但随着慈善法的实施,平等的现代慈善意识和组织化的现代慈善活动明显得到强化。笔者在江苏、浙江、湖南、宁夏等地的调研中发现,城镇社区小微慈善组织与志愿服务协会等不断涌现,社区慈善活动与社区建设、社区治理相融合,得到了高度重视。网络慈善的发展持续释放公众的爱心善意。据统计,2017年通过12家互联网募捐平台完成的捐赠次数超过62亿次,2018年吸引了84.6亿人次关注、参与,2019年增长到108.76亿人次点击、关注和参与,2020年腾讯发起的“99公益日”互动人次高达18.99亿,3天内有5780万人次爱心网友通过腾讯公益平台捐出善款23.2亿元。全国注册志愿者人数从2016年不到3000万人增长至2020年6月底的1.72亿人,志愿服务团体数量从2016年底的28.75万个增长到2020年3月的116.36万个。可见,我国慈善事业正在走向大众化。

慈善资源的动员能力得到了提升。据中国慈善联合会的慈善捐助年度报告,从2015年到2019年,我国年度慈善捐赠总额(含款物)从

1100多亿元增长到1509亿元,人均捐赠额从81.7元增长到107元。据民政部不完全统计,2016年全国慈善组织用于扶贫济困的慈善支出达300多亿元,2019年同口径的慈善支出近500亿元。近年来慈善组织参与“三区三州”深度贫困地区的脱贫攻坚行动,引导慈善资源向这些地区倾斜,发挥了积极的作用。2020年抗疫期间,全国接收善款善物超过500亿元。志愿服务构成了全民抗疫中的一支重要力量,截至2020年5月底,全国参与疫情防控的注册志愿者达881万人,全国志愿服务项目超过46万个,记录志愿服务时间超过2.9亿小时。可见,我国慈善资源的动员能力在不断提升,慈善事业在服务大局、应对突发事件与脱贫攻坚中发挥了积极作用。

慈善领域的创新不断涌现。慈善信托从零起步,发展到400多单,合同金额达30多亿元,这是我国慈善事业创新发展的重要标志。网络慈善借助互联网平台技术的应用,更是形成了慈善服务项目通过透明、公开的方式接受大众检视并自主选择的新机制。在志愿服务方面,民政部门推广项目化运作、社会工作者与志愿者协同、“菜单式”志愿服务等新的工作模式,有效地促进了志愿服务的效能提升。许多地方的社区慈善组织与志愿服务、社会救助、社会福利及公共服务等相融合,既达到了慈善的目的,亦使法定社会保障制度的实施更加精准。

当前问题

不能适应新时代发展的要求

党的十九届五中全会提出,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,明确要求要发挥第三次分配作用,发展慈善事业,改善收入和财富分配格局,健全多层次社会保障体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。这些提法客观上要求慈善事业在合理调节收入分配、助力社会保障体系建设与促使社会治理现代化方面扮演日益重要的角色,从而为新时代慈善事业的发展提出了清晰的目标、方向与任务。然而,我国慈善事业发展滞后的现实表明,离新时代的要求还有很大差距。

慈善组织发展缓慢,对收入分配格局调节作用微小。只有具有足够数量的慈善组织,才能真正成相应的慈善事业规模并形成良好的行业生态,才能为公众参与慈善与社会治理提供更加通畅、宽广的实现途径,才能形成更有力的慈善资源动员能力,这是完成新发展阶段赋予慈善事业的重大使命。然而,迄今为止依法认定的慈善组织的数量不足1万个,在依法登记的社会组织中占比仅为1%,没有达到立法机关及公众的预期。由于慈善组织发展缓慢,行业生态也未真正形成,公众眼中只有一家一家的慈善团体而缺乏对慈善事业整体的认知与认同,影响慈善资源的动员。例如,我国人均国内生产总值已超1万美元,这意味着发展慈善事业具有雄厚的物质基础,但近年来的数据显示,每年通过慈善组织募集的善款善物仅1500亿元左右,占GDP之比为0.15%左右;个人捐赠额每年仅300多亿元,人均捐赠约25元左右。这表明慈善方式的第三次分配在国民收入分配体系和个人财富共享方面的作用几乎可以忽略不计。如果慈善组织持续发展缓慢,我国慈善事业将因缺乏足够的载体而无法摆脱发展停滞的局面。

慈善事业结构不良,对社会保障体系的补充作用微小。我国的社会保障体系是多层次体系,特别需要慈善事业发挥积极作用。从国外经验和国内发展需要来看,慈善事业不应仅在筹募善款善物方面有所表现,更应当在提供社会公共服务方面有突出表现。然而,我国的慈善事业尚基本停留在单纯的款物募集上,国外和我国港澳台地区慈善机构大多提供养老、育儿、残疾人服

等的现象并未出现,这使得我国养老服务、儿童福利、残疾人事业等因缺乏足够的社会力量参与而处于严重滞后状态,形成了社会保障体系的短板。

慈善治理机制尚未优化,失范现象时有发生。一是慈善组织的内部治理存在问题。如有的慈善组织信息公开不足,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,网络慈善中不时被披露的不良个案对公众爱心善意造成损害。以北京市为例,慈善法实施以来,有10余家慈善组织被列入活动异常名录,5家慈善组织列入严重违法失信名单。2020年以来,北京市民政局查处慈善募捐案件57件。二是缺乏有效的行业自律机制。慈善行业组织的治理能力与服务功能很弱,无法发挥有效的引领作用;枢纽型慈善组织尚未真正形成,慈善领域一盘散沙的局面依旧,在遇到重大突发灾难时难以高效有序应对。三是对慈善组织的支持还远远不够。如在抗击新冠肺炎疫情中,不少慈善组织在捐赠款物的接收、管理、运输、分配、使用等方面遇到了困难,获得的支持非常有限。公众对慈善组织透明、高效、专业等方面的要求很高,但部分公众对慈善组织依法聘用工作人员、列支管理费用等合法合理行为不理解。

未来发展

用新发展理念引领慈善事业大发展

理念是行动的先导,没有科学的理念,不可能有合理的慈善制度安排,也不可能促成慈善事业大发展。在慈善领域,应当以共享发展理念为根本指导,通过完善相关制度安排、完善治理体系、创新服务方式,真正成为第三次分配的有效形式、多层次社会保障体系的有效补充、共建共治共享社会共同体的有效载体,进而为社会主义现代化事业和扎实推动共同富裕做出独特的贡献。为此,需要政府、社会各界共同努力。

加大政策支持力度,完善统一的慈善财税政策。实践证明,没有有力的政策支持,不可能成就发达的慈善事业。我国慈善事业发展滞后的事实,表明国家的政策支持力度还不,其中既包括现行支持政策尚未得到全面落实,也包括还需要更有力的政策支持。在这方面,一是要全面落实现行的慈善税收减免政策,切实保障面向慈善组织、捐赠方的优惠政策全面落实,并通过更加便捷的税收优惠政策支持其发展;二是对慈善事业要有相应的财政投入,通过有规模、有针对性的公共服务购买机制,真正促使其与政府主导的社会救助、社会福利及公共服务事业有机融合,以此激励慈善组织获得更好的发展;三是适时推出更有力的遗产税、赠与税等政策,促使先富群体率先树立现代财富观,让爱心善意得到充分释放。此外,还要不断完善法制,规范慈善行为,改进管理服务,平衡好依法监管和强化慈善组织自治能力的关系,避免因监管不足与监管过度而影响其健康发展。

立足国情,以社区慈善为突破口,实行款物募集与服务供给并重。一方面,在我国慈善事业发展进程中,发展社区慈善不仅符合中华传统文化的取向,也是完善社会治理、促进社区团结的需要。因此,新时代的慈善事业发展可以社区慈善为重点。另一方面,慈善组织募集善款善物的同时,应当快速增加服务型慈善组织,持续扩大慈善组织参与基本公共服务体系建设的范围与规模。如果社区慈善能够遍地开花,慈善服务对象能够扩展到人民群众特别是老、幼、妇、残等特定群体,我国的慈善事业就具有了坚实的基础和广阔的发展空间。为此,应当鼓励设立慈善组织,尊重慈善组织的自治性。我国需要数以十万计的慈善组织,它们可以且应当成为国家现代化的积极力量。

加强理论研究,营造有利的社会氛围。慈善无国界,慈善事业有国界,我国慈善事业的发展需要有成熟的理论支撑和优良的社会氛围。为此,理论学术界有责任在把握国家制度和全局的条件下,深入探究既符合国情又广泛吸取欧美营养的中国特色慈善理论,形成能够指导我国慈善实践的主流话语体系。主管部门与慈善业界需要高度重视社会舆论的影响,共同打造向善、理性行善、客观评价的社会氛围。

总之,慈善事业是有益于国、有助于民的社会事业,应当成为共享发展的长久稳定机制。我国已经具备发展慈善事业的日益丰厚的物质基础和群众基础,相关法制不断健全,政策取向日益明朗,只要树立正确的发展理念,寻找到适合国情的发展路径,慈善事业就一定能够快速发展和肩负起新时代赋予的职责与使命。

(作者系中国社会保障学会会长、中国人民大学教授)

“十三五”期间,以《中华人民共和国民法典》的颁布和《中华人民共和国未成年人保护法》的修订为代表,我国在法治建设领域不断强化对未成年人基本权利的保障力度,最大限度彰显了“最有利于未成年人”的立法原则。随着两部法律的先后实施,2021年我国将迎来未成年人保护工作的全新局面。新法律体现出了哪些立法进步?民政系统在新时期如何更好地承担历史使命?成为各级民政部门亟须认真思考的重要课题。

两部法律影响深远

对于民政工作而言,新出台的两部法律在五个方面影响深远:

第一,两部法律理顺了未成年人保护过程中家庭与国家的责任边界。新出台的两部法律不但明文规定了监护人的10项监护职责与11项禁止行为,对监护人的委托监护提出了法定要求,而且阐明了国家监督监护人履职的法定义务,并将家庭教育指导纳入了公共服务体系之中。家庭与国家责任边界的法律认定,为各级民政部门开展家庭监督、指导与支持服务提供了法律依据。

第二,两部法律明确了民政部门的权责范围。新修订的未成年人保护法增加了政府保护的专门性条款,对各级地方政府在家庭指导、教育保障、托育照护、福利设施建设及困境儿童保护领域的主要责任进行了细化。对于各级民政部门而言,新法律不但突出了民政部门在未成年人保护工作协调机制中的地位和作用,而且对民政部门在家庭监护监督指导、救助监护和收养评估等方面的工作提出了8条15项具体要求。权责范围的明确有利于破解基层民政部门无限兜底责任与有限部门权限间的固有矛盾。

第三,两部法律指明了儿童福利的转型方向。一方面,基层儿童救助和福利机构的服务对象有所拓展,新法律明确提出了国家临时监护和长期监护的适用范围,首次将留守未成年人和困境未成年人关爱帮扶纳入到法律框架中。另一方面,新法律支持了基层儿童福利队伍的建设,强调在乡镇街道设立儿童保护工作站及专门人员,支持各级社区设立专人专岗。对于“两个机构转型”和“一支队伍建设”的法律首肯,有利于我国坚持儿童福利从院内福利向院外福利转型的战略目标。

第四,两部法律健全了儿童侵害行为的预防与报告机制。利用国家建立的涵盖性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员的信息查询系统,能够更好甄别和避免高风险人员成为未成年人的密切接触者。同时,强化了儿童侵害报告制度,不但提出国家机关、社区、密切接触未成年人的单位及其工作人员应在发现侵害或疑似侵害儿童身心健康行为后立即报告,而且首次明确提出建立全国统一的未成年人保护热线。完善儿童侵害行为的预防和保护机制,有利于民政机关在困境儿童兜底保障过程中提供及时的管控与干预。

第五,两部法律积极支持社会力量参与未成年人保护。不但明确将社会组织视为儿童保护的重要力量,而且积极鼓励其在家庭教育、发现报告、案件转介和干预治疗等儿童全流程服务过程中发挥其专业能力。社会资源的高效链接为民政部门开展专业性高、覆盖率高、儿童福利服务提供了重要的制度抓手。

妥善处理好五个问题

从立法进步看民政部门的历史使命,“十四五”期间民政系统应当在严格执行两部法律的基础上妥善处理下列问题。

妥善处理好家庭、社会与国家的未成年人保护边界问题。各级民政部门应积极推动家庭支持型政策的建设,以履行特殊困境儿童国家兜底责任和开展社区家庭监护指导服务作为两项核心工作,构建“以家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底”的未成年人保护格局。

妥善处理好民政系统在未成年人保护领域的定位问题。民政部门在新的法律框架下被赋予了部门协调者、资源链接者和

我国未成年人保护的立法进步与民政使命

万国威

在地服务者的三重角色,尤其是前两方面的角色嬗变使得各地民政部门需要在未成年人保护领域的顶层设计、舆情甄别、规划制订、信息统合、话语权引领和标准化建设等方面发挥更积极的作用。

妥善处理好“两个机构转型”和“一支队伍建设”改革过程中的利益协调问题。各级民政部门需要在儿童福利转型过程中保持战略定力。在将中小型未成年人保护中心和儿童福利院转型升级为基层信息汇集中心、转介支持中心与服务培训中心的过程中,组织工作人员进行系统学习,进行规范化操作,提高能力水平。进一步规范薪酬待遇,激发干事创业的精气神。

妥善处理好传统业务领域与新增业务领域的关系问题。传统业务领域可以通过打造区域性养育中心来保障孤弃儿童“养育康教”的管理质量,在传统业务领域以外,各级民政机关应重点关注无人抚养儿童、散居孤儿、委托监护儿童等困境儿童的潜在被侵害风险,优化各地基层儿童救助和福利机构在发现报告、案件转介、安置庇护和心理干预等环节的全流程监管,提高县级以上民政部门在困境儿童管理中的信息处理能力和大数据核查能力。

妥善处理好政府资源与社会资源的链接问题。社会组织应当充分利用公益创投或政府购买服务快速成长,扮演好政策宣传员、资源链接者和矛盾协调人等角色,各级民政机关也应当在信息对接、项目申报、过程督导、场地租赁、设施建设和人员培训等方面为社会组织提供必要的支持。

(作者系南开大学周恩来政府管理学院副教授)

《理论》版征稿启事

民政工作关系民生、连着民心,是社会建设的兜底性、基础性工作。“十三五”期间,民政系统围绕中心、服务大局,交出了一份亮丽的成绩单。开局“十四五”,开启新征程。立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,人民群众对美好生活的向往给民政事业提出了更高的要求。即日起,中国社会报面向全国高等院校、科研院所的专家学者征集聚焦民政领域的优秀理论稿件,为推动民政事业高质量发展提供理论指导与支撑。

一、征稿时间

长期征稿。

二、征稿主题

1. 围绕党中央、国务院决策部署,

紧密结合民政事业发展进行前瞻性思考,为更好地推动民政事业发展提供指导。

2. 结合对民政工作的深入调研,总结经验,找出问题,提出相应对策。在践行“民政为民、民政爱民”工作理念的基础上推动民政事业高质量发展。

三、征稿要求

1. 稿件要求原创,学术性、思想性、创新性高,篇幅一般不超过3500字。

2. 请将稿件发送至zgshbll@163.com,将全文直接粘贴在附件正文中,同时附上一份Word版于附件中。在稿件中请注明作者姓名、工作单位和联系方式。

3. 一经投稿,视为作者同意中国社会报社对其作品有使用权、修改权。