**《慈善法》价值的四重解析**

**内容摘要：**2016年3月16日第十二届全国人大四次会议审议通过了《中华人民共和国慈善法》，这是我国历史上首部专门规制慈善关系的基本法法律。该法的诞生，必将对我国慈善事业的发展产生重要影响。本文结合慈善法的基本内容，从不同作用单元对慈善法实施后可能对社会带来的影响进行了分析，便于我们深入的认识和理解《慈善法》的价值。

**关键词：**慈善事业；慈善法；社会影响

慈善指数应当是反映一个社会发展程度的重要标志之一。尽管我们不能清晰的对中国慈善指数做出准确计算，但总的感受是我国慈善事业的发展相对还是比较落后的。影响慈善事业发展的因素是多样的，《中国人民共和国慈善法》的诞生无疑对今后推动我国慈善事业进步具有相当重要的意义。《慈善法》也开宗明义地把自身的价值定位在“发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善活动，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，促进社会进步”。下面，笔者结合《慈善法》的具体规定，来分析几个值得我们特别关注的亮点。

一、取消业务主管单位，自然人、非法人慈善组织的法律地位亦获承认

　　十二届全国人大四次会议通过的《慈善法》第10条明确规定，设立慈善组织应当向县级以上人民政府民政部门申请登记，民政部门应当自受理申请之日起30日内作出处理决定。可以说，这一规定是对慈善组织传统双重管理制度的重大改革。《慈善法》关于实施慈善组织直接登记的规定，必将在以下几个方面发挥作用：

一是可以降低慈善组织的准入门槛，促进慈善组织发展。一直以来，我国的社会组织实行的是业务主管单位和登记管理机关双重管理体制，就是社会组织在民政部门注册前，必须得找到一个政府部门作为业务主管单位，并进行前置审批。作为社会组织类别之一的慈善组织，同样需要先找到业务主管单位，再让民政部门作为登记管理机构。这种登记管理模式，造成慈善组织进入社会的门槛过高，致使一些有志于推动慈善事业的机构和组织因为找不到业务主管单位而无法设立，这严重阻碍了我国慈善事业的发展。与此同时，对于那些找到业务主管单位并在其管理之下的慈善组织，也常常因为无法摆脱对主管部门的依赖而难以真正独立履行职能，其自身的发展受到严重束缚。国务院办公厅曾经在2013年3月发布过关于实施《国务院机构改革和职能转变方案》，明确指出行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记管理。《慈善法》再次将慈善组织直接登记列入法律规定，这也就意味着今后将彻底简化慈善组织的登记程序，使得慈善组织无需业务主管机关即可直接在民政部门登记，这不仅意味着慈善组织得以从双重管理制度中解放出来，而且能够促进更多的社会力量快捷地通过建立慈善组织来推行慈善，这无疑会推动我国慈善事业快速发展。

二是加快慈善组织与政府部门脱钩，有利于慈善组织依法自治。在传统的管理体制中，慈善组织的成立大多是应其业务主管单位的要求成立的，是行政机关的附属单位，很多政府部门把慈善组织当作内部的科室来管理，特别是人、财、物等方面，政府部门直接进行干预，慈善组织的活动往往也是依靠行政机关的职能才能开展。而实施直接登记后没有了所谓业务主管单位，慈善组织将是适应社会的需要而设立的，其开展活动不再受业务主管单位的行政干预，慈善组织有了更大的活动空间，可以独立自主为社会提供服务。特别是人、财、物等方面与政府部门脱钩以后，有利于慈善组织完善法人治理结构，依法自治。

三是扩大了慈善事业的参与主体。《慈善法》第二条规定，自然人、法人和其他组织开展慈善活动以及与慈善有关的活动，适用本法。接着第五条又进一步规定，国家鼓励和支持自然人、法人和其他组织践行社会主义核心价值观，弘扬中华民族传统美德，依法开展慈善活动。通过这些规定我们清晰地看到，国家鼓励慈善组织以外的社会力量参与慈善事业发展，尤其把自然人纳入慈善事业发展的基本主体范畴，具有特殊的意义，也是慈善主体的本质回归。针对慈善组织，《慈善法》也进一步规定其可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等多种组织形式，使慈善组织的构成类型也得以。这将彻底改变过去大量民间社会力量处于“非法行善”的尴尬境地，必将大大增强民间公益的活力。

二、放开慈善组织的公募权限，公益信托激活慈善资产

　　英国慈善救助基金会每年会向国际社会发布一个“世界捐助指数”的国际排名，逐渐引起国际社会的关注。捐助指数是反映一个国家国民整体“助人为乐”水平的标志，指数的创立者把“帮助陌生人”、“捐钱”、“做义工”作为衡量一国国民救助他人和进行慈善活动水平的三个基本判断维度。2015年“世界捐助指数”发布信息显示，中国在所有受调查国家中排在倒数第二。[[1]](#footnote-1)由于该指数反映各国民众的慷慨程度，因此引起国内大众一片哗然。那么，是什么锁住了中国人的行善之心?这需要我们全方位对这个问题进行诊断。

慈善事业的发展和慈善活动的实施都离不开善款的支撑。慈善捐赠是指自然人、法人和其他组织基于慈善目的，自愿、无偿赠与财产的活动。而慈善募捐则是指慈善组织出于人道主义动机进行募捐以资助慈善事业而开展的社会活动，一般包括面向社会公众的公开募捐和面向特定对象的定向募捐。善款的来源，既离不开社会的捐赠，也离不开慈善组织的募捐。为进一步推动善款的筹集，我国《慈善法》规定，慈善组织自登记之日起就可以开展定向募捐。对于公开募捐，一般要求依法登记满两年、运作规范的慈善组织，才可以向登记的民政部门申请公开募捐资格证书。同时还规定，不具有公开募捐资格的组织或者个人基于慈善目的，可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作，由该慈善组织开展公开募捐并管理募得款物。这些规定表明，国家实际上是依法开放了公募权。摒弃了过去只有公募基金会享有公开募捐资格的做法，将公开募捐的权利平等地授予给慈善组织，这将使慈善组织进入良性竞争的环境之中，促进慈善资源的合理分配，也必将对善款的募集发挥巨大推动作用。诚然，放开公募权并非没有约束。《慈善法》规定，慈善组织不得从事、资助危害国家安全和社会公共利益的活动，不得接受附加违反法律法规和违背社会公德条件的捐赠，不得对受益人附加违反法律法规和违背社会公德的条件。

为了更广泛的发动社会慈善力量，《慈善法》还专门规定了慈善信托。相较于基金会设立对主体资格、治理结构和资金使用的严格要求，慈善信托的设立和管理都更为灵活，是家族、企业家等参与公益慈善事业的重要方式。同时设立慈善信托有利于打通金融服务慈善的通道，使慈善事业可以运用金融杠杆可持续发展，是慈善事业发展的另一重要路径。2001年的《信托法》曾设专章对公益信托进行规定，明确国家鼓励发展公益信托。但其颁布实行多年，公益信托并没有能被激活。关键在于当时关于公益信托的审批机构和公益事业管理机构的界定含糊不清。《信托法》规定，公益信托的设立和确立其信托人，应当经有关公益事业的管理机构批准。但这个“管理机构”并没有法律上的明确规定，依据公益信托的目的，有可能涉及若干部门，这就带来了实际上审批的难题，最终导致其无法真正落实。而《慈善法》明确指出，慈善信托属于公益信托，是指委托人基于慈善目的，依法将其财产委托给受托人，由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分，开展慈善活动的行为。慈善信托的受托人应当根据信托文件和委托人的要求，及时向委托人报告信托事务处理情况、信托财产管理使用情况。慈善信托的受托人应当每年至少一次将信托事务处理情况及财务状况向其备案的民政部门报告，并向社会公开。《慈善法》明确规定慈善信托实施民政部门备案制，这就解决了困扰公益信托多年的管理机构审批问题，使慈善信托有望被真正激活和调动起来，为事慈善事业的发展开辟了新途径。

　 三、行政派捐被禁止，使慈善事业回归到本原

在过往慈善事业发展的进程中，行政摊派募捐的现象时有出现，这与我国社会主义初阶阶段的社会发展水平有一定的关系，也是特定历史时期为实现某些社会发展目标的特定做法，也可能对解决一些具体问题发挥过一定的积极作用。这些行政派捐的表现形式也多种多样，包括从个人工资中“垫付扣除”、“与子女入学、晋职晋级等相关权利挂钩”等等，这种“行政摊派募捐”的对象，多发生在老师、公务员等群体中。因为这些职业是“铁饭碗”，面对这种“行政命令”也不敢反抗，甚至习以为常。以至于一有大灾大难时，“行政派捐”就会如约而至，这就是典型的“慈善行政化”产物。分析“行政派捐”产生和存在的深层次原因，既有政府财政能力不足、社会慈善机制不成熟等客观原因，也有认为募捐总归是好事，是帮助有困难的人，在道义上是值得大家支持的主观原因，以至于使得“行政派捐”大行其道。

然而，我们必须要申明的是：慈善本来是一种自愿行为，是一种源自道德良知和社会责任而迸发出来的自觉感悟。[[2]](#footnote-2)从本质上说，慈善捐赠是一份善念，是一份爱心，它应当源自每一个人心灵深处的初衷。慈善捐赠的基本原则就是自愿和量力而行，它本应与强行摊派水火不容。因此，募捐行为应该尊重个体的自由选择，每一个体应享有捐款和不捐款的权利，其他任何组织或个人都不能对捐款行为进行强制。如果通过外力强制手段募捐，虽然募款指标可能上去了，但人们对慈善的看法却扭曲了，甚至产生了逆反。因此，“行政派捐”在完成了对弱者帮扶的同时，换来的可能是社会对政府的不满和对慈善募捐的内心抵触，其更深层次的后果是对慈善事业本身的伤害。任何事情都应当遵循一定的程序正义，不能只追求结果；更不能因为结果良好就罔顾和践踏程序正义。慈善募捐同样如此，只有过程和结果都完美，才是慈善的原初和本质。

为此，《慈善法》第32条明确规定，开展募捐活动，不得摊派或者变相摊派，不得妨碍公共秩序、企业生产经营和居民生活。对于“向单位或者个人摊派或者变相摊派的”有关组织或者个人，将受到民政部门的警告，并责令停止募捐活动，对违法募集的财产应当退还捐赠人，还要面临被处以2万元以上20万元以下罚款。对于县级以上人民政府民政部门和其他有关部门及其工作人员摊派或者变相摊派捐赠任务，强行指定志愿者、慈善组织提供服务的，由上级机关或者监察机关责令改正；依法应当给予处分的，由任免机关或者监察机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。这一法律规定一出，即迎来了舆论和公众的疯狂好评，由此可见民意所在。其背后的原因昭然若揭，那就是这一制度规定充分尊重了个体的自由选择，回归了募捐本身的原义。

四、鼓励互联网募捐，“互联网+”慈善时代到来

互联网科技已经深刻地变革着我们社会生活的方方面面，同样也对慈善事业的发展产生了深远的影响。网络作为互动性程度最强的平台与工具，越来与成为慈善事业发展和慈善活动实施的重要手段。网络平台不仅带来了公众捐赠的便利，也降低了公益慈善组织的筹资成本，更推动了慈善事业的规范与透明。它打开了公众参与的枷锁，使慈善募捐变得直接、便捷，也深刻推动着互联网时代慈善事业发展和创新。

任何事物都有其两面性，网络同样如此，它既能带动社会发展和创新，也可能成为违法犯罪分子利用的工具。近些年来，由互联网引发的社会问题也层出不穷。因此，如何利用好互联网推动慈善事业健康发展，自然成为《慈善法》立法中的一个关键环节。为了避免“慈善欺诈”等行为给公众带来损害，也为了便于公众对互联网慈善进行识别，我国《慈善法》第23条明确规定，慈善组织通过互联网开展公开募捐的，应当在国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息，并可以同时在其网站发布募捐信息。同时也要求，网络服务提供者和电信运营商应当对利用其平台开展公开募捐的慈善组织的登记证书、公开募捐资格证书进行验证。这些规定看起来有些“保守”，甚至有人认为如果经由民政部门指定慈善信息平台发布信息，必定存在“渠道删减”或“信息滞后”等问题，将会严重影响受众面，可能会大大减损和降低公众关注与参与慈善的兴趣和热情，募捐效果亦必定大打折扣。从某种意义上说，这些担忧不无道理。如何利用好互联网发展慈善事业，不可能是一蹴而就，需要我们在未来的实践中不断总结不断完善，逐渐使慈善事业插上互联网的翅膀而飞跃翱翔。

总而言之，《慈善法》的诞生是我国慈善公益事业发展史上的里程碑事件，它的内容贯彻和体现了习总书记倡导的“创新、协调、绿色、开放、共享”的五大发展理念，重心在于构建一个人人心存善念、行为善举的美好社会。它对于弘扬我国人民乐善好施、守望相助的优良传统，引领社会团结友爱、无私奉献的志愿精神，规制我国慈善事业健康有序、积极向上的发展必将发挥重要的作用。

参考文献：

[1]《中华人民共和国慈善法》.北京：中国法制出版社，2016年版

[2] 金锦萍.《非营利法人治理结构研究》[M].北京：北京大学出版社，2005年版

作者简介：

伊强（1970-），男，辽宁丹东人，北京信息科技大学公共管理与传媒学院，副教授，主要研究方向：行政法与行政管理。

邮寄地址：北京市海淀区清河小营东路12号北京信息科技大学公共管理与传媒学院 伊强收

邮政编码：100192

1. 数据来源：http://gongyi.sohu.com/20160118/n434993584.shtml [↑](#footnote-ref-1)
2. 李劭强：《摊派募捐指标凸显行政化隐忧》，《法制日报》2014年04月14日 [↑](#footnote-ref-2)