

慈善事业培育政策：目标导向、现实情境与推进策略

徐家良^{1,2}, 季曦¹

(1.上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030; 2.上海交通大学 中国城市治理研究院, 上海 200030)

摘要:加快慈善事业培育政策体系建设是推进慈善事业健康发展的重要前提。慈善事业培育政策意在达成由基础性目标、发展性目标和根本目标构成的综合目标体系。基于政策演变过程,慈善事业培育政策具有分散性规制、跨部门协同和提质性发展三大主要特征。立足于慈善事业培育政策的具体实践,发现当前培育政策在规范化与促发展之间存在政策供给不均衡现象、慈善事业范畴的限制性界定、新工具新方法的政策支持力度弱、对社会公众的参与动员和观念培育进展缓慢四方面存在短板与不足,并据此提出规范化与促发展的平衡、形成大慈善的政策支持格局、加强对新工具新方法的政策支持、借助培育政策提升全民慈善参与程度四方面的改进思路作为优化慈善事业培育政策的推进策略。

关键词:慈善事业;培育政策;城市治理;大慈善理念;社会参与

中图分类号:C913.7;D632.1

文献标识码:A

文章编号:1673-2359(2022)05-0090-09

一、问题的提出

各级党政部门始终关注慈善事业发展。从中央层面来看,2016年3月16日,《中华人民共和国慈善法》经第十二届全国人民代表大会第四次会议通过,并于当年9月1日起施行,被认为是慈善事业发展的新标志。党的十九大报告将慈善组织作为打造共建共治共享的社会治理格局的重要力量。党的十九届四中全会和五中全会将“发挥第三次分配作用,发展慈善事业”纳入国家战略部署。虽然《中华人民共和国慈善法》及相关法律法规和政策文件为慈善事业发展提供了基础,但是慈善事业的整体发展情况仍然落后于社会整体预

期。从慈善事业的组织载体培育情况来看,截至2022年8月25日,在全国范围内登记认定的慈善组织共10753家,仅占登记注册社会组织总量的1.2%。全国慈善信托备案数合计920单,财产总规模为424436.65万元,这一财产规模与商业信托在数量和金额方面存在较大差距。《全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查〈中华人民共和国慈善法〉实施情况的报告》显示,我国GDP保持稳健增长,但慈善捐赠总量停滞不前。上述数据充分体现了慈善事业发展的困境。因此,慈善事业发展遭遇的瓶颈问题是,在党和国家大力倡导发展慈善事业的背景下,为何慈善事业的多项衡量指标仍未达到社会预期?

收稿日期:2022-08-28

作者简介:徐家良(1963-),男,浙江慈溪人,上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授,博士生导师,中国城市治理研究院研究员,中国公益发展研究院院长;季曦(1993-),男,江苏南通人,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“慈善组织的治理和监督机制研究”(20&ZD182)

已有较为丰富的研究成果尝试解释当前慈善事业发展缓慢的原因。在慈善事业制度建设层面,现有研究认为信托制度^[1]、税收制度^[2]和公开募捐制度^[3]等仍然存在制度短板,需要进一步调适和完善。重视慈善事业规制和监管的研究者认为管理部门的强监管倾向与弱监管能力之间的矛盾是导致慈善事业发展缓慢的重要原因^[4]。聚焦慈善事业政策工具的研究者认为强制型工具偏多、混合型工具使用不均衡、自愿型工具短缺是阻碍慈善事业发展的因素之一^[5]。关注政策正向激励作用的研究者认为,慈善捐赠制度不通畅^[6]、社会力量参与不足^[7]、政策落后于实践变化速度^[8]都从不同侧面反映慈善事业发展的主要问题。

总体来看,慈善事业发展速度较为缓慢的现实情况进一步突出了培育政策的重要性。本研究认为,加强慈善事业培育政策的制度设计和政策执行,是促进慈善事业发展的根本性方案之一。过于重视慈善事业监管和规范化建设、相对忽视慈善事业培育的制度建设倾向亟须调整。慈善事业培育政策应当实现何种目标,慈善事业培育政策的现状如何?上述问题在先行研究中尚未得到较为充分和整体性的讨论。因此,本文首先论述慈善事业培育政策的目标导向,基于基础性目标、发展性目标和根本目标的目标体系予以层分缕析。并在此基础上,进一步探讨慈善事业培育政策的现实情境,呈现慈善事业培育政策的内容组成及政策特征,并归纳慈善事业培育政策在规范化与促发展之间存在政策供给不均衡现象、慈善事业范畴的限制性界定、新工具新方法的政策支持力度弱、对社会公众的参与动员和观念培育进展缓慢四个方面的短板与不足。在扎实分析慈善事业培育政策的现实运行情况后,本研究尝试结合政策调试和优化的总体思路提出慈善事业培育政策的推进策略。

二、慈善事业培育政策的目标导向

慈善事业培育政策是推进慈善组织高质量发展的制度基础,从全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化国家的总体奋斗目标出发,慈善事业培育政策的政策目标应当服务于国家整体发展战略。从我国慈善事业发展的宏观战略来看,慈

善事业培育政策的基础性目标与建设质量强国相匹配,强调推进慈善组织高质量发展;发展性目标与慈善事业融入国家治理体系和治理能力现代化相适应,突出打造共建共治共享的社会治理格局;根本目标则与社会主义现代化国家建设的根本原则相一致,强调以慈善事业发展促进共同富裕目标的实现。

从基础性目标来看,慈善事业培育政策聚焦于慈善组织的高质量发展。慈善事业的发展需要在慈善文化传播、慈善行业建设、慈善方法论创新等方面持续发力,无论在哪一方面尝试实现慈善事业的突破性发展,其核心基础始终是培育慈善事业的组织化载体。而从慈善事业的整体发展布局来看,慈善组织是中国特色社会主义慈善事业的重要组织载体。无论是从政府、法律法规还是组织内部和外部的视角来考量,如何促进慈善组织高质量发展始终是慈善事业培育政策的核心内容^[9]。从政府角度出发,慈善组织高质量发展为政府管理提供了有力抓手,成为开展各类各项慈善活动的载体和平台。慈善事业法律法规为慈善组织规范化建设和高质量发展提供了制度依据,对慈善组织合法合规的底线要求促进慈善组织的健康成长。从慈善组织内部来看,慈善事业培育政策为内部治理的科学化、民主化、专业化提供内生激励。从慈善组织外部来看,培育政策持续净化组织生存与发展的行业环境,推动建立政社分工、权责明确、依法自主、结构合理、功能完善、具有活力的慈善事业发展总体格局。慈善组织高质量发展为慈善事业提供了韧性与活力。风险社会的到来对慈善组织在多变环境下的风险预防与应对能力提出了较高的要求,慈善组织在党委政府的领导下,以思想引领为核心、以网络化合作模式提升慈善组织的参与水平和治理能力。慈善组织作为地方治理创新的重要参与主体之一,在形成地方创新实践和经验的过程中发挥重要作用。慈善组织成为形成适配地方实际的治理模式、总结慈善事业发展的有益知识、创建慈善事业总体治理格局的重要行动者。

从发展性目标来看,慈善事业的培育与发展是开拓形成共建共治共享的社会治理格局的重要条件。党的十九大报告厘清共建共治共享的理念要素,指引新时期社会治理的发展方向^[10]。共建为

慈善事业培育政策提供了发展方向。培育政策是形成慈善事业可持续发展框架体系的基础,通过培育政策提升慈善事业的整体发展水平,寻找慈善事业创新的增长点。共建更新了慈善价值观念,建构新的慈善事业总体结构和运行方式。共建这一理念充分凸显慈善事业在社会治理格局中的重要地位和关键角色。面对社会治理领域纷繁复杂、多重多样的利益诉求和社会需求,共建理念倡导运用整体性治理和合作性治理的思维解决社会问题、满足社会需求。共治则是突出了慈善组织作为重要主体之一,在参与社会治理、补位其他治理主体等方面的重要价值。慈善事业培育政策的核心价值在于强化对慈善组织的功能定位和角色认知,重视和激活多元主体参与社会治理的意愿与行动。共享是慈善事业培育政策与社会治理格局联结的结果指引。慈善事业培育政策应当惠及慈善事业所包含的所有主体。慈善组织得以快速发展,受助对象获得及时帮扶,普遍需求和特殊需求都能得到满足,所有社会成员共同获得优质的生存机会和充裕的发展空间,满足人民群众日益增长的美好生活需要。

从根本目标来看,慈善事业培育政策符合共同富裕这一社会主义的本质要求。共同富裕不仅是一个经济问题,也是一个社会问题,更是一个政治问题^[4]。从社会财富的配置视角来看,慈善事业通过激发社会公众的参与热情,通过第三次分配保障一定的社会财富从富人群体流向贫困人群,实现社会物质财富在不同社会群体间的分配调整,这一物质财富再分配功能有助于实现不同社会群体的共同富裕。共同富裕不仅强调物质生活的富足,也突出精神生活的充实。慈善事业的培育与发展是第三次分配发挥功能的重要内容,当国民收入达到高收入阶段,伴随财产性收入增加和社会保障能力的提升,第三次分配促进公平的作用就更加突出。慈善事业的发展有利于促进社会公平思想的传播,第三次分配的规模虽较前两次分配小,但慈善事业能够引导形成健康昂扬的财富观念,增强公众的社会责任感,从而发挥出慈善事业的特殊价值。慈善事业是实现共同富裕的重要路径,因此慈善事业培育政策以实现共同富裕为根本指引。慈善事业是平衡社会分配制度、突出

第三次分配效能的重要方式,慈善事业在实现共同富裕目标之中既要发挥好政策层面的激励功能,又要突出思想层面的“教化”功能,服务于国家治理体系和治理能力现代化的总体目标和中国特色社会主义建设的战略大局。

三、慈善事业培育政策的现实情境

(一) 慈善事业培育政策的总体内容

慈善事业培育政策是推进慈善事业发展的重要基石。我国慈善事业培育政策散见于全国人大或全国人大常委会制定的法律、国务院制定的行政法规、中央政府有关部门制定的部门规章或规范性文件以及地方规章和地方性法规。历经慈善事业的数十年发展,慈善事业培育政策逐渐成为一个要素众多、层次鲜明的政策体系(详见表1),培育政策涉及慈善组织、慈善捐赠、慈善服务、慈善信托等诸多方面,政策条款涉及政府部门、市场组织、慈善组织和社会公众等多元主体的权责义务关系。具体来看,慈善事业培育政策具有分散性规制、跨部门协同和提质性发展三个层面的主要特征。

第一,分散性规制。由于慈善事业涉及法治保障、组织管理、文化建设、行为规范等多个层面,因此政府部门在制定和施行慈善事业培育政策时,往往按照核心主题制定差异化的政策,从而导致慈善事业培育政策的规定散见于数十部政策文件的文本之中,呈现分散性规制的特征。从政策议题层面来看,慈善事业培育政策的相关主题涵盖慈善法治、基层慈善、慈善组织、公开募捐、投资活动等多个领域。分散性规制这一特征既说明促进慈善事业的发展受到多个党政部门的重视,又反映了在分散规制基础上实现跨部门协同是提高慈善事业发展速度和质量的必然要求。

第二,跨部门协同。随着慈善事业的涉及范围和社会影响力的持续扩大和提升,促进慈善事业的发展并非仅仅是民政部门的职责和工作。根据表1,从发文部门层面来看,中央层面的发文机关主要包括中共中央、国务院、民政部、财政部、税务总局、海关总署、人力资源社会保障部、卫生计生委、中国残联等,并且在相关政策制定的过程中,明确对慈善事业相关主体的激励功能和责任划分。例如2020年6月,民政部和全国工商联联合

表 1 与慈善事业培育相关的法律法规、部门规章和规范性文件列表(部分)

发布部门	涉及事项	政策名称	颁布时间
全国人民代表大会	法治建设	中华人民共和国慈善法	2016
中共中央、国务院	基层慈善	中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见	2021
国务院	规范化建设	国务院关于慈善慈善事业健康发展的指导意见	2014
中共中央办公厅、国务院办公厅	社会救助	关于改革完善社会救助制度的意见	2020
中共中央办公厅、国务院办公厅	管理制度	关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见	2016
财政部、税务总局、民政部	税收优惠	关于公益性捐赠税前扣除资格确认有关衔接事项的公告	2021
民政部、全国工商联	基层慈善	关于加强乡镇、街道商会登记管理工作的通知	2020
民政部、海关总署	税收优惠	关于社会团体和基金会 办理进口慈善捐赠物资减免税手续有关问题的通知	2016
民政部、人力资源社会保障部、 卫生计生委、中国残联	机构管理	残疾人服务机构管理办法	2018
银监会、民政部	慈善信托	慈善信托管理办法	2017
	资格认定	慈善组织认定办法	2016
	信息公开	慈善组织信息公开办法	2018
民政部	募捐平台	公开募捐平台服务管理办法	2016
	募捐行为	慈善组织公开募捐管理办法	2016
	保值增值	慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法	2018
民政部办公厅	志愿服务	《培育发展社区社会组织专项行动方案(2021—2023年)》的通知	2021

资料来源:作者根据相关资料整理。

发布《关于加强乡镇、街道商会登记管理工作的通知》,组织会员积极参与光彩事业、公益慈善事业和“万企帮万村”精准扶贫等行动,履行先富带后富、促进共同富裕的社会责任。跨部门协同既是分散性规制的必然结果,同时也通过引入多个政府职能部门的方式扩大了慈善事业在政府管理工作中的影响力,从而促使慈善事业培育政策从“增数量”到“提质量”的发展转型。

第三,提质性发展。慈善事业培育政策的提质性发展是基于慈善事业发展水平和阶段的科学研判,当前慈善事业的培育与发展已经进入规范化建设与高质量发展阶段。从进一步扩大慈善事业的影响力和参与度的层面来看,培育政策已在慈善事业的多个领域综合发力,提升培育政策的科学性与有效性。自2016年《中华人民共和国慈善法》颁布实施以来,民政部已联合有关部委出台至少14项以上与促进慈善事业发展而配套衔接的政策文件,从慈善组织认定登记、公开募捐管理、志愿服务,到慈善信托、慈善活动支出、慈善信息

公开、慈善财产保值增值等都作出细则规范。提质性发展的慈善培育政策在治理结构、组织体系、制度建设、项目运作等方面都提出了更高要求,为推动慈善事业向纵深发展提供政策依托和支持。

(二)慈善事业培育政策的现实短板

从政策成效的层面来看,慈善事业培育政策在长期发展和演化的过程中已经取得了较为丰富的慈善制度建设和慈善事业促进的效能,但仍然存在问题 and 不足。总体来看,慈善事业培育政策的现实短板主要包括规范化与促发展之间存在政策供给不均现象、慈善事业范畴的限制性界定、新工具新方法的政策支持力度弱、对社会公众的参与动员和观念培育进展缓慢四个方面的内容。

1.规范化与促发展之间存在政策供给不均现象

长期以来,慈善事业的规范化建设和促进性发展始终是事关慈善事业管理和发展方向的核心命题。纵观促进慈善事业发展的培育政策演变过程,规范化这一政策目标长期占据主导地位,而促发

展则是附属于规范化目标,强调在规范化建设的目标控制下实现慈善事业的增长与发展。正是在这一政策指导思想的影响下,慈善事业在规范化与促发展之间长期存在政策供给不均衡现象,规范多而发展少的政策供给成为慈善事业培育政策较难调动慈善事业各方参与主体积极性的主要原因。

政策供给不均衡首先体现为组织化载体的培育很难实现突破性增长。慈善组织是衡量慈善事业培育政策发展水平的核心关键指标之一。当前慈善组织登记认定数量较少的现状使得其难以较好地承担加快第三次分配和实现共同富裕的功能定位。从慈善组织的认定过程和配套政策来看,与慈善组织相关的优惠性政策存在力度不足的短板。慈善组织的非强制认定这一制度规定虽然为社会组织是否认定为慈善组织提供了自由选择权,但慈善组织登记的门槛高、政策激励不足等问题又使得诸多社会组织在登记注册为慈善组织时望而却步^[4]。从主管慈善事业的民政部门内部的机构设置来看,慈善组织认定后的配套培育措施和政策优惠等相关工作主要由慈善事业管理相关处室承担。2019年2月,民政部新组建了慈善事业促进和社会工作司,此后省级、市级民政部门开始设立慈善事业管理部门,部分地区仍然沿用社会组织管理部门管理慈善组织的做法。由于慈善事业管理处室的成立时间较晚,即使设立了慈善组织管理的处室,也很难快速推进配套政策建设。与此同时,由于部分地区的民政部门尚未设立慈善事业管理的专门处室,慈善事业和慈善组织管理的职能往往交予社会组织管理局为代表的社会组织管理部门。社会组织管理部门出于履行管控职责和防范风险的考量,往往将慈善组织的规范化管理作为首要工作,严格控制慈善组织数量、降低慈善组织的违规可能性成为主管部门的核心行动逻辑,因此上述地区的地方政府缺乏大力培育并扩大慈善组织规模的动力。慈善组织也为满足政府管理目标从而选择在组织结构和运作方式层面主动对标政府管理部门,慈善组织和慈善事业的活力难以得到有效激发^[2]。在这一背景下,慈善组织认定后可获得的政策优惠和配套措施很难得到保障和持续推进。

此外,规范化与促发展之间存在政策供给不均衡也导致慈善事业的政策支持体系亟须健全和

完善。在慈善事业的政策支持体系建设过程中,参与的多方主体仍然存在缺位现象,慈善事业培育的政策支持体系有待健全。从政府主管部门的角度来看,民政部门是承担慈善事业培育职能的主要部门。然而民政部门的编制约束和协调成本则成为制约培育政策的重要因素,从各级民政部门的人员安排来看,承担慈善组织管理职能的政府工作人员数量极少,甚至在部分地区出现无专人负责慈善工作的情况^[4]。而从支持慈善组织发展的另一重要部门——税务部门的角度来看,虽然已有免税资格、税收优惠等方面的培育政策已经出台并实施,但是慈善组织的税收管理和投资活动等工作并非税务部门的核心重要工作,很难有效获得税务部门的注意力^[3]。政策不均衡的现象还反映在对慈善事业参与主体的能力培训这一方面。在慈善事业法律制度体系日趋完善的背景下,全国各地都开始举办与慈善事业、慈善组织、慈善项目等相关的培训课程和研讨班。从已开设的培训和研讨班的教学内容来看,教学内容侧重于政策解读和慈善组织的对标规范建设,突出慈善组织和从业人员遵守法律法规和政策规定的底线要求,规范性有余,创新性则稍显不足。

2. 慈善事业范畴的限制性界定

慈善事业培育政策在政策制定和政策执行方面存在张力,核心争议表现为政策规定和政策落实过程中对慈善事业范畴的限制性界定。当前对慈善事业概念范畴存在“小慈善”和“大慈善”两种理解。“小慈善”一般是指由扶贫、济困、扶老、救孤、助残、恤病等领域构成的活动范畴,而根据《中华人民共和国慈善法》的相关规定,慈善事业在法定意义上扩大到促进教科文卫体事业发展、保护环境等领域,即“大慈善”。虽然在法律层面确认“大慈善”的慈善事业发展理念,但在培育政策落实的过程中仍然存在诸多问题。一个具有代表性的现象和问题是,慈善捐赠集中于扶贫济困等领域的物质性帮助,政策引导功能未能有效凸显,捐赠的“大慈善”格局尚未形成。慈善捐赠活动曾被认为是少数富人的专利,是富人对穷人的接济和帮扶。随着慈善事业发展和慈善理念的更新,慈善捐赠活动开始走向人人慈善的整体性慈善格局,依托广泛的社会力量办慈善成为社会共识^[4]。《中华人民共和国慈善

法》从法律制度层面拓展了慈善的活动范畴,除扶贫济困、自然灾害等传统慈善领域外,将科学、文化等内容补充纳入慈善领域。虽然政策层面已经为大慈善扫除了制度障碍,但是慈善捐赠在传统领域的集中度仍然较高。从慈善捐赠的具体实践来看,捐赠仍然主要集中于物质层面,在知识技能培训、文化素养培养、思想观念教育等方面的慈善捐赠活动仍然较少。此外,身体性慈善捐献活动未纳入慈善法制和政策的倡导范围,器官捐献等活动在制度和政策层面未能被认定为是一种慈善捐赠行为,不利于扩大慈善捐赠的社会影响力。

慈善事业的多元化参与实践已经成为慈善事业蓬勃发展的现实,但是由于不同主体对慈善事业范畴的理解存在差异,在政策层面仍然缺少涉及部门联动、分工合作的政策文本支持。从慈善事业的主管部门来看,文明办、共青团和民政部门都承担了一部分的慈善服务管理职能,经过多年的实践磨合,基本确定了三大部门在慈善服务领域的分工。但是从实践过程来看,与志愿服务时长等记录挂钩的奖励政策尚未完全落实、对志愿者和服务对象的隐私保护等政策支持不到位都是长期困扰慈善事业可持续发展的重要问题。出现此类现象的根本原因在于文明办、共青团和民政部门对慈善事业和志愿服务关系的理解存在差异。文明办和共青团对慈善事业的范畴认知较为狭隘,不认同志愿服务是慈善事业的重要组成部分这一观念,而是将促进慈善事业发展作为民政的部门职能工作,从而导致三部门在慈善事业领域的协同制度未能有效建立。正是由于对慈善事业范畴理解的偏差,即使为提升各方在慈善事业中的合作成效,文明办、共青团和民政部门在推进慈善服务的过程中已经制定了一些政策文本和规章制度,但这些政策并未能推进建立慈善事业的跨部门领导体系和协同制度,政策的协调和保障功能未得到有效发挥。

3. 新工具新方法的政策支持力度弱

新工具新方法是提升慈善事业发展水平的重要支撑。随着20世纪末全球慈善事业变革的发展,“源自私人部门的市场机制能够激活非营利的世界”这一理念被越来越多的慈善人士所认可^[15]。虽然慈善事业在全球层面已经发生了巨大变化,但从国内的慈善事业培育政策来看,部分新兴慈

善捐赠方式尚未纳入政策规定范畴。例如,关于不动产、股权等捐赠方式在捐赠的实际运作中缺少相应的法律法规和政策文件支持。出现这一现象的原因,可能是当前的慈善捐赠的途径和方式较为固定,而法律法规和政策文件已对其做出规制和限定。这一情况反映出我国的慈善捐赠事业仍然处于初期发展阶段,捐赠集中于现金和应急物资等常规方式,在慈善事业持续发展过程中出现的新的捐赠方式尚未得到政策制定者的关注和重视。此外,造成新兴捐赠方式未纳入培育政策体系的另一重要原因是我国慈善捐赠往往与社会焦点事件相联系,在自然灾害、公共卫生事件等情境中,慈善捐赠的对象等因素受到大力关注,而对捐赠方式的创新和关注则较为稀缺。

以慈善信托为代表的慈善事业新工具新方法在培育政策中呈现出政策激励效果不佳、政策生态体系不健全等问题。从功能来看,慈善信托被认为是促进慈善事业发展的重要金融工具,一方面保证私人财富的延续性,另一方面实现慈善资源的保值增值^[16]。从政策的激励效果来看,信托公司是开展慈善信托活动的重要主体之一,但在当前的政策背景下,信托公司投身慈善信托普遍缺乏政策激励。相较于利润丰厚的商业信托业务,慈善信托的经济效应较弱,而在税收优惠、政策配套等方面的缺失更放大了这一问题,从而导致慈善信托的激励效果大打折扣。与此同时,慈善信托过于强调公益属性,过于忽视对私益的保护。根据慈善信托的相关规定,委托人在设立慈善信托时无法选择特定受益人,这一做法不利于委托人的权利保护,从而降低了委托人的参与意愿。

在政策生态层面,虽然慈善信托作为推进慈善事业发展的金融工具,在培育层面受到民政部门、银监会等部门的关注和重视,但当前对建立发展慈善信托的政策激励不足,缺少联结慈善信托和其他慈善事务的“慈善信托+”政策^[17]。根据法律法规和政策文件的规定,慈善信托在形式上采用备案制,但由于备案手续烦琐和申请材料庞杂等原因,在具体实践过程中可能异化为许可制,为慈善信托的持续发展设置障碍。主管部门在慈善信托备案过程中多重视慈善信托的金额和总单数,但对于慈善信托的结构化发展尚未做出总体设

计。这一现象导致慈善信托的业务量和金额数始终难以实现爆发式增长,长此以往也不利于慈善信托的规模化和常态化发展。

4.对社会公众的参与动员和观念培育进展缓慢

慈善事业的培育与发展需要多方主体的支持与参与,但是从当前培育政策的制定和执行情况来看,对慈善事业多元主体的培育工作仍然进展缓慢,尚未形成多主体培育与发展的理想格局。这一问题集中体现为对社会公众的动员工作和工作成效有待提升。从基层来看,以社会组织为载体的公益创投已转变为激活社区居民参与主体性的社区公益众筹和社会化的治理方式^[18]。随着基于赛博空间的网络公益日益成熟,网络公益在动员公众参与层面的巨大潜力和优势不断凸显^[19]。虽然在慈善事业动员的实践进程中已经出现了社区自组织慈善和网络志愿服务等慈善事业和志愿服务的新方式,但在相应的政策配套和支持方面仍然是一个较为明显的空白。社区慈善是与人民群众日常生活联系最密切的慈善方式,然而当前关于社区慈善的政策文本数量偏少,对于社区自组织的慈善活动缺乏制度和资金支持等现实问题缺少政策激励和支持。

对慈善事业相关知识的普及工作也存在短板,对社会公众的观念培育和思想教化任重道远,当前政策未能有效引导社会公众正确认识慈善服务的成本问题。成本,是人们在开展经济活动中形成的价值概念,是商品价值的组成部分。慈善事业的成本主要是指因从事慈善服务活动、运行慈善组织、执行慈善项目而产生的款物费用。慈善事业虽然并非传统意义上的生产经营活动,但仍然需要一定成本支持。《中华人民共和国慈善法》和《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》等政策文本对慈善事业的成本做出了明文规定,慈善组织可以提取支出慈善费用的10%为管理费用。然而,当前社会公众对慈善事业的认知停留在“做好事不留名”的传统个体慈善层面,对组织化的现代慈善了解不多,往往以传统慈善的标准要求慈善组织和从业者,希望个人捐赠直接送达受助者,不应作为工作经费或用于发放工资,甚至认为管理费是一种收费性的商业行为,背离了慈善事业的无偿原则。从实际来看,根据服务内容和

象等具体事项,确有需要予以收费的慈善服务项目在目前仍然受到社会的诘责和抵制,这也充分反映了培育政策的引导功能未能得到充分发挥。

四、慈善事业培育政策的推进策略

慈善事业培育政策是提高慈善组织治理能力、发挥慈善捐赠社会效能、体现慈善信托优势、扩大慈善服务覆盖面的重要路径,是推进慈善事业又好又快发展的不竭动力。政府主导下的慈善生态系统是推进慈善事业发展的重要基础设施^[20]。立足于前文对慈善事业培育政策短板的分析,提出慈善事业培育政策推进的策略应当从实现规范化与促发展的平衡、形成大慈善的政策支持格局、加强对新工具新方法的政策支持、借助培育政策提升全民慈善参与程度四个方面持续发力。

(一)实现规范化与促发展的平衡

慈善事业培育政策应当坚持“以规范化为基础、以促发展为追求”的培育原则,通过加大政策优惠力度、制定指引性政策文件等方面实现规范化与促发展的平衡。一方面,加大慈善组织登记认定的优惠力度和政策配套。慈善组织的主管部门亟须转变管控和主导思维,充分发挥好慈善事业培育政策的引领和支持功能。在对慈善组织登记认定予以规制的同时,强化政策工具应用和政策配套建设,为慈善组织提供合法、适当的表彰奖励,增强社会组织认定慈善组织、慈善组织主动登记的意愿与积极性。另一方面,制定慈善组织保值增值活动的指引性政策文件。保值增值活动是提升慈善组织自身资源整合效能、促进慈善事业发展的重要基石。指引性政策文件需要遵循“因时制宜”的原则,充分考虑慈善组织的条件和能力,在保证慈善组织依法依规开展投资活动的基础上,针对国家大力提倡的、区域急需的、慈善组织满足能力条件的保值增值活动予以政策支持。与此同时,指引性政策文件也应“与时俱进”,直面社会需求,针对社会环境变化,及时调整保值增值活动的内容和形式,综合用好各项投资手段,做好投资风险评估工作,促进慈善组织投资管理能力的持续提升。

(二)形成大慈善的政策支持格局

“大慈善”理念是发挥好慈善事业培育政策在推进慈善事业发展中作用的重要思想载体,加强

慈善事业跨部门、跨域协同的政策支持,形成大慈善的政策支持格局对慈善事业培育政策意义重大。慈善事业是实现全民慈善、激发社会参与活力、促进社会治理的重要力量,慈善事业的政策培育与支持应当同我国守望相助的慈善传统相联系,适应我国国情和现代慈善理念,进一步提升慈善事业的有效性和广泛性建设。党政部门是慈善事业资源的主要掌握者,依托党政部门在慈善事业领域的支配地位与决定性作用,进一步提升慈善事业的跨部门协同效能。同时,完善政策文本内容,明确文明办、共青团、民政部门在加快推进慈善事业过程中的分工与合作关系。在制度层面鼓励跨部门、跨域的协同与合作,在政策文件中明确规定协同的组织形式、框架结构和运行机制,倡导联席会议、合作联盟等常态化的协调与合作机制在推进慈善事业过程中的应用,持续提升慈善事业的规范建设^[21]。此外,也应在相关政策文件中强化对“大慈善”的思想引导和实践落实。随着慈善事业的专业化水平日趋提升,慈善捐赠、慈善项目、慈善活动等范畴也将随之扩大。慈善事业应形成社会公众在科教卫文等多个领域持续参与的总体格局,为激发广大社会公众参与慈善事业的热情,必须强化大慈善理念与慈善事业实践的有效连接。随着慈善事业的蓬勃发展,集中于扶贫济困的慈善捐赠、慈善项目等必须向其他提高人类社会福祉的社会事务转型,应当在广义的慈善事业范畴内予以培育和发展^[22]。在大慈善理念的指引下,慈善事业的培育政策也不应局限于扶贫、环保等传统领域,而是应当深入到科学宣传、教育事业、文化发展、公共卫生等更为广泛的公益领域,从全局出发,从长远出发,在政策层面倡导大慈善,进一步扩大慈善事业的范畴边界和社会影响力。

(三) 加强对新工具新方法的政策支持

对慈善捐赠中出现的新方式新方法予以政策支持是当前推进慈善事业发展的有益思路。在新技术嵌入组织变革的总体背景下,慈善捐赠出现了依托网络平台、可追溯捐赠过程的新进展,经政府主管部门认证的慈善募捐平台成为规范网络捐赠的重要方式^[23]。从慈善史来看,慈善捐赠在较长的时间段内都依靠政府主导,当慈善捐赠出现了新方式新方法时,依然呼唤政府的归位。慈善捐赠

的规范化发展需要政府主管部门根据捐赠出现的新形势和新问题对政策进行调试和修正,从而提升慈善捐赠领域的施策成效。此外,在具体实践中也应对国内外先进经验予以吸收和改良。例如联合筹款就是兴起于西方、为解决本地区社会福利问题、为减少重复募捐而逐渐发展出来的慈善捐赠行动模式。慈善捐赠行业网络体系建设是提升慈善组织能力、加强行业交流、提升社会知名度的重要方式。培育政策应当在合理吸收有益经验的基础上,在行业网络体系的建设层面加强政策支持和引导,促成慈善组织之间、慈善组织与社会公众之间的联合行动,共同参与社会问题解决方案的开发和执行,提高解决社会问题的效能。

(四) 借助培育政策提升全民慈善参与程度

慈善事业发展要求社会动员和全民参与。从培育政策的制定过程来看,有必要顺应社会需求和慈善行业发展诉求,面对社区慈善、网络慈善等慈善服务的新潮流和趋势,将其纳入政策支持体系,加强慈善事业的培育成效。在网络慈善层面,加强网络志愿者的发掘和培育工作,提升志愿者的参与积极性和服务能力。在社区慈善层面,积极发挥慈善事业在基本公共服务体系中的补位和完善功能,将慈善事业作为人人可为、全民追求的群众性社会活动加以培育和发展。将慈善服务的新内容新方法纳入政策体系,有利于扩大慈善事业的社会影响力,促使慈善逐渐向责任和公德转变,成为社会公众习以为常的行为时尚。此外,重塑慈善的成本观念,加强对社会公众的思想教育。树立慈善事业的成本观念,在政策文件中支持慈善组织获得成本费用的支持。在培育政策中纳入对慈善组织成本核算的支持性条款是提升慈善服务成效的重要方式^[24]。破除零成本认知,推动合理收费写入政策文本,这既有利于慈善组织的可持续发展,也有助于实现捐赠人意愿。此外,加强对合理合法收取管理费的政策支持有利于促进小规模慈善组织发展,用好国家给予的政策优惠,帮助慈善组织顺利度过生存初期,实现慈善事业的持续向好发展。

参考文献:

- [1] 徐家良,张圣.关联、冲突与调节:慈善信托实践中的多重制度逻辑[J].中国行政管理,2021(1).

- [2] 杨思斌.《慈善事业法》及相关法律的关系处理[J].教学与研究,2014(12).
- [3] 张其伟,徐家良.网络慈善募捐中双重依赖格局初探——以腾讯“99公益日”为例[J].江西社会科学,2019(4).
- [4] 郑功成.中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(6).
- [5] 刘蕾,史钰莹.我国慈善捐赠政策的政策变迁与工具选择——基于中央层面的政策文本分析[J].北京行政学院学报,2021(6).
- [6] 李健.第三次分配视阈下慈善捐赠监督与管理研究[J].社会科学辑刊,2022(2).
- [7] 赵文聘,徐家良.制度性组织、新纽带与再嵌入:网络公益慈善信任形成机制创新[J].社会科学,2019(6).
- [8] 王名,蓝煜昕,王玉宝,等.第三次分配:理论、实践与政策建议[J].中国行政管理,2020(3).
- [9] 徐家良.第三次分配与社会组织高质量发展[J].中国民政,2021(23).
- [10] 夏锦文.共建共治共享的社会治理格局:理论构建与实践探索[J].江苏社会科学,2018(3).
- [11] 张占斌,吴正海.共同富裕的发展逻辑、科学内涵与实践进阶[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(1).
- [12] 田凯.非协调约束与组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架[J].中国行政管理,2004(5).
- [13] 戴长征,黄金铮.比较视野下中美慈善组织治理研究[J].中国行政管理,2015(2).
- [14] 宫蒲光.社会治理现代化大格局下推进慈善事业高质量发展[J].中国行政管理,2021(2).
- [15] 叶托,周婷.慈善新前沿的雏形与未来——评《撬动公益:慈善和社会投资新前沿导论》[J].中国第三部门研究,2017(2).
- [16] 周贤日.慈善信托:英美法例与中国探索[J].华南师范大学学报(社会科学版),2017(2).
- [17] 周乾.共同富裕下信托公司受托慈善信托的激励机制[J].东方法学,2022(3).
- [18] 袁方成,黄盼.社区公益众筹的实践机制及其逻辑——以2019年湖北省赛项目为研究对象[J].南通大学学报(社会科学版),2020(2).
- [19] 徐家良,王路平.国际网络公益研究知识图谱——基于2000~2021年文献的CiteSpace计量分析[J].中国社会组织研究,2021(2).
- [20] 康晓光,张哲.行政吸纳社会的“新边疆”——以北京市慈善生态系统为例[J].南通大学学报(社会科学版),2020(2).
- [21] 蔡勤禹,张芝辉.当前我国慈善组织关系探析[J].社会保障研究,2010(1).
- [22] 邓国胜.慈善组织培育与发展的政策思考[J].社会科学研究,2006(5).
- [23] 李健.互联网公开募捐平台规范管理研究[J].社会科学辑刊,2018(3).
- [24] 赵晓明.一场关于公益成本与效率的观点碰撞[N].中国社会报,2015-11-16.

责任编辑 顾理辉

Philanthropy Cultivation Policy: Goal Orientation, Realistic Situation and Promotion Strategy

XU Jia-liang^{1,2}, JI Xi²

(1.School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China;

2.China Institute for Urban Governance, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: Accelerating the construction of charity cultivation policy system is an important prerequisite for promoting healthy charity development. Philanthropy cultivation policy aims to achieve a comprehensive goal system consisting of basic, developmental and fundamental goals. Policy evolution process considered, philanthropy cultivation policy has three main characteristics: decentralized regulation, cross-sectoral coordination and qualitative development. Based on the specific practice of philanthropy cultivation policy, four shortcomings and deficiencies in the current cultivation policy are found: unbalanced policy supply between standardization and development promotion, restrictive definition of the scope of philanthropy, weak policy support for new tools and methods, and slow progress in mobilizing public participation and cultivating concepts. It is accordingly proposed that the balance between standardization and development promotion, the formation of a large philanthropy policy, the strengthening of policy support for new tools and methods, and the enhancement of public participation in philanthropy through cultivation policies be the promotion strategies to optimize philanthropy cultivation policies.

Key words: philanthropy; cultivation policy; urban governance; big philanthropy concept; social participation