

公益组织募捐与受捐资格规定的历史考察

前沿观点

公开透明利于公益事业健康发展

各类公益慈善机构,本身并不是公益慈善行为的主体,而应是专业化的公益慈善受托者、服务者、代理者。当他们把捐赠者的慈善爱心转运到受助对象面前时,完全可以为自身的专业、敬业而自豪,但不应该产生自身就是公益慈善行为者的错觉和优越感。

尤其重要的一点,公益慈善机构作为公益慈善受托者,在完成爱

心递送任务基础上,有无条件公开相关信息的义务。公益慈善机构只有做到了专业、敬业,并同时做到公开、透明,才能不伤害社会公众的慈善之心、仁爱之意,才能确保公益慈善宗旨的实现,才能让需要帮助的人们得到及时有效的帮助,才能有利于整个公益慈善事业的健康发展。这就是公益慈善机构必须无条件公开透明的道理所在。(徐付群)

“微公益”还需建规范机制

在传统的公益行动中,通常以社会名流和慈善机构为主体,普通人只是围观者。2011年以来,“微公益”这种自下而上的公益慈善模式越来越多,“免费午餐”、“衣加衣”、“给孩子加个菜”等充满温情的公益活动,显示出“微公益”在越来越广泛的领域内发挥影响力。

今年5月,中国社会科学院发布的《民间组织蓝皮书》指出,“微公益”目前尚处于发展的起步阶段,还存在一些问题。首当其冲的就是“微公益”公开募捐资格引来不少质疑。目前我国法律规定公募资格只局限于公募基金会等公益机构,一些民间自发成立的“微公益”项目缺乏合法性,因此募捐行为尚处于法律监管的空白。

北京师范大学中国公益研究院院长王振耀指出,目前的“微公益”多是利用和发挥网络平台和网民热情,更多是依靠个人和志愿者的单打独斗,不容易长期延续,很容易因为个人原因影响整个活动的进程,甚至造成活动夭折。“微公益”项目如果缺乏企业组织和社会机构参与运作,将难以持久。

专家指出,“微公益”的生命力,在于公开、透明、自发。政府应该为“微公益”建立规范机制和游戏规则,引导其走上正规发展道路。(谢佳沅)

公益慈善事业应建设专业信息披露平台

近年来,公益慈善事业饱受公信力问题困扰,一定程度上影响了公众的参与热情。民政部日前印发《关于规范基金会行为的若干规定》,要求基金会“应当在取得捐赠收入后定期在本组织网站和其他媒体上公布详细的收入和支出明细”,并明确了公开款项。

在具体的基金会管理中,将公开透明的要求具体到款项明细,这无疑具有可喜的进步,然而,不难看出,这种规定仍然是政府部门上传下达的流水作业,是否具有足够的规范效果尚待观察。规定具有十足的“指导意见”成分,没有说明一旦基金会没有做到足够的公开透明,

将导致什么样的后果。基金会能否履行规定,仍然主要依赖上级的权威和自身的自觉。

公益慈善组织信息披露是一个系统工程,从披露动力看,应该通过专门的立法,规定信息披露为公益慈善组织的重要职责,促使公益慈善组织加强信息披露工作。另一方面,还应该建立统一专业的信息披露平台,透明并不是终极目的,建立并完善统一专业的信息披露平台的重要性也不容忽视,因为只有公众读懂公开信息,从披露的信息中权衡公益慈善组织的公信力,才能真正让信息披露的作用发挥出来。(南都)

工作问答

开栏的话:

今年年初召开的省红十字会六届二次理事会(扩大)会议,提出了“围绕一条主线、夯实两大基础、突出三大重点”的工作思路与目标。夯实两大基础,即继续完善善理顺管理体制,加强组织建设;继续狠抓制度建设,提高科学管理水平。本报特开设《工作问答》栏目,对各地红十字会在实际工作中遇到的问题进行解答。

1. 红十字会基层组织建设的“六有”目标是什么?

红十字会基层组织建设的“六有”目标,即:有健全的组织机构和热心红十字事业的带头人、有稳定的会员和志愿者队伍、有必要的办公活动条件和规范的管理制度、有稳固的服务平台、有红十字特色活动、有必要的经费保证。

2. 红十字会基层组织的主要职责是什么?

《中国红十字会章程》规定,红十字会基层组织的主要职责是:宣传普及红十字知识,开展人道主义的救助活动,举办初级救护培训、群众性健康知识普及及其他符合红十字宗旨的活动。

3. 红十字会基层组织能否开展募捐和接受捐赠工作?

依照有关规定,红十字会基层组织目前尚不具备开展募捐和接受捐赠的主体资格。

《中国红十字会募捐和接受捐赠工作管理办法》规定,红十字会基层组织可根据所属上级红十字会授权开展募捐和接受捐赠工作。在募捐和接受捐赠工作中,应当遵守国家法律、法规的规定,不得违背社会公德,不得损害国家利益、公共利益和他人的合法权益,不得以募捐和捐赠为名从事营利活动。

4. 红十字会基层组织募捐和接受的捐赠资金应该如何管理?

红十字会基层组织是根据所属上级红十字会授权开展募捐和接受捐赠工作的,因此其所募捐和接受的捐赠资金应纳入所属上级红十字会捐赠专户统一管理。

所属上级红十字会应当在捐赠专户,为红十字会基层组织建立相应的子科目,列为专项专款管理。在强化资金管理的同时,所属上级红十字会应当为红十字会基层组织做好服务工作,对红十字会基层组织开展的符合红十字会宗旨的活动的费用,应及时予以拨付。

5. 在开展募捐和接受捐赠工作时,红十字会基层组织如何向捐赠方提供捐赠票据?

红十字会基层组织是根据所属上级红十字会授权开展募捐和接受捐赠工作的,因此其向捐赠方提供的捐赠票据应由所属上级红十字会开具。

6. 红十字会基层组织能否在公共场所设置募捐箱?

经县级以上红十字会批准授权,红十字会基层组织可在行政区域内的机场、车站、宾馆、商场、银行、医院、旅游景点等公共场所设置红十字募捐箱。

募捐箱的设置、管理和募捐款的管理必须严格按照《浙江省红十字募捐箱管理办法(试行)》(浙红〔2011〕71号)的有关规定执行。(以上内容由陈洁整理)

《救灾捐赠管理办法》是指导我国当前救灾捐赠的重要指针,与之前的《救灾捐赠管理暂行办法》相比有重要改进。

其一,该办法与《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《救灾捐赠管理暂行办法》相比的显著特征在于:规定在县级以上人民政府民政部门认定的具有救灾宗旨的公益性社会团体、县级以上人民政府民政部门认定的具有救灾宗旨的公益性民间组织是募捐主体。募捐主体与受赠主体的核心差异在于:募捐主体可以主动地接受捐赠款物,而受赠主体是被动地接收捐赠款物。其内在联系在于:募捐主体必定是受赠主体,而受赠主体未必是募捐主体。该法第10条规定:具有救灾宗旨的公募基金会,可以依法开展救灾募捐活动,但在发生自然灾害时所募集的资金不得用于增加原始基金。但对“在县级以上人民政府民政部门登记的具有救灾宗旨的公募基金会”这句话本身的理解存在分歧。首先,何为具有“救灾宗旨”,判断的标准是什么?这在办法中并没有具体指明,从而为在实践中认定偏差提供了可能。其次,公募基金会是基金会的一种类型,按照《基金会管理条例》的规定,公募基金会是面向公众募捐的基金会,根据募捐的地域范围分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。公募基金会本身就具有募捐资格,该办法无须赘述。问题是,红十字会和中华慈善总会等具有救灾宗旨的社会团体并不是公募基金会,那它们是否就不具有募捐资格呢?事实上,在救灾募捐中,红十字会和慈善会等却是参与募捐最活跃的公益组织。

其二,允许救灾款物让公益组织使用,公益组织对所募集款物有使用处分权等,这是一大进步。该法第11条规定:县级以上人民政府民政部门接受救灾捐赠款物,根据工作需要可以指定社会捐助接收机构、具有救灾宗旨的公益性民间组织实施。第23条规定:具有救灾宗旨的公益性民间组织应当按照当地政府提供的灾区需求,提出分配、使用救灾捐赠款物方案,报同级人民政府民政部门备案,接受监督。但这个办法刚刚在汶川地震之前发布,很多公益组织对此并不了解或了解得不够。汶川地震之后,面对全国民众捐赠的“井喷”现象,政府感到单靠民政部门和红十字会、慈善会等已“招架不住”了。例如,四川省红十字会全职工作人员毕竟有限,在汶川地震震灾初期面对蜂拥而至的救灾款物根本无法有效处理,如

其部门作为受赠人时。时隔不到一年,民政部于2000年5月12日发布《救灾捐赠管理暂行办法》,其中第3条规定受赠主体有两个:县级以上人民政府民政部门和经县级以上人民政府民政部门认定的具有救灾宗旨的公益性社会团体。仔细比较与《中华人民共和国公益事业捐赠法》关于受赠主体问题上的规定,可以看出:

第一,在受赠主体的优先顺序上发生了颠倒。《中华人民共和国公益事业捐赠法》规定的受赠主体顺序是:公益性社会团体、公益性非营利的事业单位、县级以上人民政府及其部门;而《救灾捐赠管理暂行办法》规定的受赠主体顺序是:县级以上人民政府民政部门、经县级以上人民政府民政部门认定的具有救灾宗旨的公益性社会团体。表面上是顺序上的颠倒,实质上反映了理念与价值的转变。

第二,《救灾捐赠管理暂行办法》对受赠主体的公益组织的要求更为苛刻:既要有救灾宗旨,又要经县级以上人民政府民政部门认定,两者缺一不可。像许多地方红十字会、慈善会实质上是政府卫生、民政部门的一个处室或科室,是“两个牌子、一套人马”。而“经县级以上人民政府民政部门认定”为民政部门的自由裁量权提供了依据,由此造成的结果是剥夺了许多公益组织作为受赠主体的资格。而《中华人民共和国公益事业捐赠法》并无此规定。

第三,与《中华人民共和国公益事业捐赠法》相比,该暂行办法并未把公益性非营利的事业单位纳入受赠主体之列。

第四,对于何为“具有救灾宗旨”并未具体明确规定,这给实际操作中的自由裁量预留了空间。

此外,该暂行办法还存在内在矛盾之处,如第17条规定:“经认定具有救灾宗旨的公益性社会团体可以接受境外救灾捐赠,但应当报民政部备案”。既然“救灾宗旨”已经民政部门认定,缘何受赠还要再到民政部备案?由此也可以看出,政府对公益组织接受捐赠还是不放心的。《救灾捐赠管理暂行办法》是民政部的一个部门规章,法律效力要低于《中华人民共和国公益事业捐赠法》,但对一些具体问题的规定却又与法律存在矛盾,实践证明这个暂行办法必然要予以修正:《救灾捐赠管理办法》经2007年10月26日第二次部务会议原则通过,2008年4月28日公布并开始施行,《救灾捐赠管理暂行办法》同时废止。

在新中国成立后的相当长一段时间内,并不存在公益组织受赠与实施募捐这种现象,原因主要有三:一是公益组织本身没有充分发育的机会与空间;二是大部分社会资源集中在政府、单位这些政治空间内,公民个人所掌握的款物有限;三是整个社会对公益事业有认识上的偏误,认为是资产阶级的“伪善”。基于这些原因,自然也就没有公益组织受赠、募捐的制度安排。但随着改革开放的推行,特别是实行社会主义市场经济体制以来,社会也逐渐发育并形成一定的空间和态势,企业和公民个人对财物也有充分的支配权。与此相应,对公益组织受赠、募捐制度安排的需求也就从20世纪90年代初应运而生。

为了做好1991年江淮流域水灾捐赠款物的有效接收与使用,民政部专门印发了《关于救灾物资接收、分发、使用、管理的规定》和《国内救灾捐赠工作通告》等文件,规定民政部专门设立国内救灾捐赠接收办公室,并委托各级民政部门代办国内救灾捐赠接收事务,牢牢掌握着社会资源的接收、募集和使用的“权柄”。1998年长江洪涝灾害后,面对全国人民的捐赠热潮,国务院办公厅专门发出了《关于加强救灾捐赠管理工作的通知》,指出:“救灾捐赠工作由民政部门统一组织,各系统、各部门只能在本系统、本单位内组织救灾捐赠活动。除中国红十字会外,未经民政部门同意,任何个人、任何单位不得在社会上开展任何形式的救灾募捐活动。”可以说,在20世纪90年代的绝大部分时期,政府对公益组织受赠和募捐管得还是相当严格的:民政部门既是受赠机构也是募捐主体,根本没有公益组织受赠和募捐的资格和空间。但形势也在悄然发生积极变化,标志性事件就是1999年6月28日《中华人民共和国公益事业捐赠法》的颁布。

《中华人民共和国公益事业捐赠法》是改革开放以来第一部也是目前唯一一部规范公益组织接受捐赠的法律。根据该法第10、11条,受赠主体有三个:公益性社会团体、公益性非营利的事业单位和县级以上人民政府及其部门。但对这些受赠主体的优先顺序却基于一定的价值考量:不管在平常还是救灾阶段,公益性社会团体和公益性非营利的事业单位都是受赠的主体;而政府作为受赠主体却要基于特定的条件和情势,即在发生自然灾害时或者境外捐赠人要求县级以上人民政府及



盛夏送清凉

象山县红十字会组织志愿者在近期开展夏季送清凉公益活动,将矿泉水、毛巾等防暑用品送到公交司机和环卫工人手中。接过爱心物品时,他们不时地道谢。

象红 摄