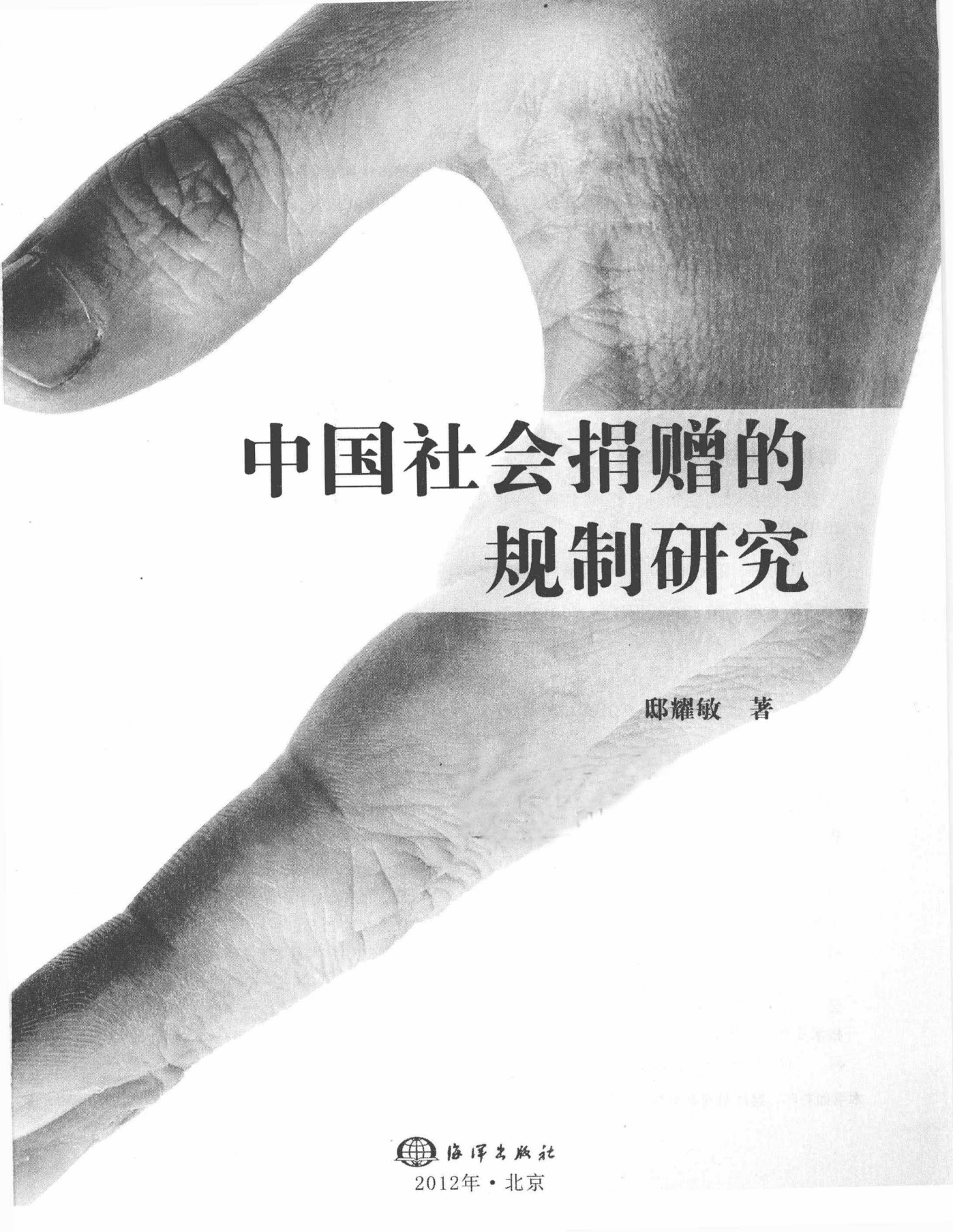




中国社会捐赠的 规制研究

邸耀敏 著



中国社会捐赠的 规制研究

邸耀敏 著



海洋出版社

2012年·北京

内 容 简 介

本书以我国的社会捐赠为研究对象,结合捐赠事件中出现的热点问题和各界对社会捐赠的关注展开描述。重点分析了捐赠行为的法律性质,结合社会普遍关注的问题进行梳理和成因探讨。在系统分析的基础上提出了完善社会捐赠的规制设想。

本书适用于慈善事业的热情参与者、慈善机构从业人员、慈善组织监管人员及从事捐赠研究的法律专业人士。

图书在版编目(CIP)数据

中国社会捐赠的规制研究/邱耀敏著. —北京:海洋出版社, 2012.8
ISBN 978-7-5027-8316-7

I. ①中… II. ①邱… III. ①慈善事业—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 152795 号

总 策 划: 张鹤凌

责任编辑: 张鹤凌

责任校对: 肖新民

责任印制: 赵麟苏

排 版: 海洋计算机图书输出中心 晓阳

出版发行: 海洋出版社

地 址: 北京市海淀区大慧寺路 8 号 (716 房间)
100081

经 销: 新华书店

技术支持: (010) 62100057

网 址: www.oceanpress.com.cn

发 行 部: (010) 62174379 (传真) (010) 62132549
(010) 68038093 (邮购) (010) 62100077

博客地址: <http://blog.sina.com.cn/lanmofang2011>

微博地址: <http://weibo.com/1984791515>

承 印: 北京旺都印务有限公司印刷

版 次: 2012 年 8 月第 1 版

2012 年 8 月第 1 次印刷

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 8

字 数: 200 千字

定 价: 29.00 元

本书如有印、装质量问题可与发行部调换

前言

时光荏苒，从笔者开始关注我国社会捐赠状况至今已经有近六个年头。六年的时间，在历史长河中仅是短短一瞬；而对于有限的个体生命来说，已经是不能说是太短的日子了。对我国的社会捐赠事业，笔者从最初的随意浏览，到好奇观望，再到随后的深入关切，直到最后细致地分析和研究，一路走来，感动良多，收获良多。

在这难忘的六年里，我国社会生活的各方面发生了诸多变化，普通社会公众面对弱势群体所表现出来的仁爱之心时时地感动着笔者。这六年中，我们经历了许多在我国社会捐赠事业历史中值得浓墨重彩书写的时刻；见证了大灾大难面前全民族爱心涌动的感人场景；感受了处在发展过程中的社会捐赠事业取得每一点进步的不易和艰难；目睹了社会捐赠事业发展过程中的坎坷……

六年的时间里，笔者对我国社会捐赠事业的关注，从最初的感性了解改变为理性分析；并不断为全社会涌动的爱心所感动，也为其中出现的问题而心焦。因为关注，因为感动，所以才试以自己的粗浅学识来动笔写作，希望能对我国社会捐赠带来的健康发展尽自己的绵薄之力，希望使社会公众的爱心有合理的制度来护航，使涓涓的爱心细流汇成江河，使我们的社会更加和谐更加美好。

在本书的写作过程中，得到了许多朋友、同事的悉心指导和帮助；同时本书的顺利完成也参考和查阅了大量的宝贵资料，因篇幅所限不能一一列出，在此对给予笔者热情帮助的人士表示诚挚的谢意，并恳请读者给予批评指正。

笔者

2012.7

目 录

第一章 社会捐赠的基本概况及我国的立法现状 1

第一节 社会捐赠概述 1

一、社会捐赠的概念、成因和作用 1

二、社会捐赠的特点 4

三、社会捐赠的分类 5

第二节 我国社会捐赠的发展现状和特点 8

一、社会捐赠活动日趋经常化 9

二、社会捐赠中的募捐主体逐步民间化 10

三、公众参与社会捐赠的自愿化 12

四、公众参与社会捐赠方式的多样化 12

五、非公益性募捐在社会捐赠中所占的份额日益增加 13

第三节 我国社会捐赠的立法现状 14

一、《公益事业捐赠法》对于规范社会捐赠行为的积极作用 15

二、《基金会管理条例》对于规范社会捐赠的积极作用 17

三、《救灾捐赠管理办法》对于规范社会捐赠的积极作用 18

四、地方性法规对于规范社会捐赠的积极作用 20

第二章 社会捐赠行为的法律性质辨析 23

第一节 公益性社会捐赠的法律性质 23

一、公益性社会捐赠与相关法律概念的比较 23

二、公益性捐赠法律关系分析 27

第二节 非公益性捐赠的法律性质探讨 30

一、非公益性捐赠的形式 30

二、非公益性募捐的特征 30

三、非公益性募捐与公益性募捐的比较分析 33

四、非公益性募捐行为法律性质综述及评析 34

第三节 非公益性募捐行为与信托行为的比较分析 40

一、信托制度的基本内涵 41

二、非公益性募捐行为与信托制度的比较分析 45

第三章 社会捐赠中存在的问题与争议 56

第一节 公益性社会捐赠中存在的主要问题 56

- 一、引发关注的公益性社会捐赠典型案例和事件 56
- 二、我国公益性社会捐赠立法的缺陷 60
- 三、对公益性社会捐赠的税收激励措施不完善 63
- 四、公益性社会捐赠在运行机制方面存在的问题 65
- 五、接受公益性社会捐赠的慈善组织公信力不足 71

第二节 非公益性社会捐赠中存在的问题及争议 73

- 一、引起争议的非公益性募捐典型案例和事件 74
- 二、非公益性募捐中存在的主要问题 77

第四章 我国社会捐赠的规制完善 81

第一节 公益性社会捐赠的规制完善 82

- 一、完善《公益事业捐赠法》，规范公益性捐赠行为 82
- 二、完善公益性捐赠税收激励机制，促进公益性捐赠发展 86
- 三、完善捐赠活动的运行机制，发挥社会团体的积极作用 93
- 四、建立、健全信息披露机制，提高公信力 102

第二节 非公益性社会捐赠的规制完善 105

- 一、对非公益性募捐当事人权利义务的合理界定 105
- 二、非公益性募捐中善款余额归属问题的分析与探讨 111
- 三、非公益性募捐余款归属制度设计 116
- 四、非公益性募捐监督人制度设计 118

参考文献 121

第一章

社会捐赠的基本概况 及我国的立法现状

作为社会慈善事业的重要组成部分，社会捐赠长期以来一直在其中占据主要地位。随着社会的发展，慈善事业也日益成为经济发展、社会文明程度进步的标志，是社会保障体系的重要补充。近年来，随着经济水平的不断提高和社会文明程度的进步，我国的慈善事业得到快速发展，为整合社会资源、协调各方面利益、维护社会稳定发挥了重要作用，取得了良好的社会效益。其中，作为构成社会慈善事业中最重要的组成内容，社会捐赠在我国社会生活中日益普遍。“扶危济困，助人为乐”既是中华民族的传统美德，也是当今社会的共同理念。并且目前我国正处于社会结构分化时期，由于社会整合机制的滞后，出现了相当规模的弱势群体。因此，社会捐赠也已经成为帮助灾区、贫困地区和困难群众摆脱困境的重要途径和力量。社会上有相当多的人还需要帮助，而更多的行业和个人开始加入社会捐赠的爱心传递行列。从抗击非典、东南亚海啸灾难、汶川地震等突发性灾难时的全社会普遍性捐赠，到日常的社会捐赠日益普遍，各种形式多样的捐赠在社会保障中所发挥的作用日益重要。然而同时也会发现，因为社会捐赠而产生的问题和法律纠纷也越来越多，因此我们有必要加强对社会捐赠的相关法律问题进行分析研究，并在立法上不断地予以完善，使人们的爱心与法律同行，使社会捐赠向着健康的方向发展。

第一节 社会捐赠概述

一、社会捐赠的概念、成因和作用

（一）社会捐赠的概念

社会捐赠，是指个人或各类社会组织（包括单位、社团和社区等）自愿向社会贫困弱势群体无偿捐赠物品或资金的社会互助行为，是社会成员在自愿的基础上向社会弱势群体和特定困难人群无偿提供的各种救助。从社会意义上

说,社会捐赠“具有扶危济困、协调社会发展的内在功能,从而具有社会保障的作用,因此可以把它看成是社会保障事业的一部分”;同时,通过社会成员出于自愿所提供的力所能及的捐赠,使社会资源(有形和无形)在一定程度上进行了有效的重新配置和开发,有利于构建和谐社会的公平和正义。

社会捐赠表现为自然人、法人或其他社会团体出于爱心,自愿无偿地向公益性社会团体、公益性非营利单位、某个群体或个人捐赠财产进行救助的活动。按照捐赠资源流向可分成三个部分,即向慈善筹款机构的捐款、向慈善执行机构的捐赠和向受助人的直接捐赠;按捐赠资源的用途和方向,根据《中华人民共和国公益事业捐赠法》(以下简称《公益事业捐赠法》),捐赠可以分为公益事业捐赠和非公益事业捐赠;社会捐赠的受捐主体可以是个人,也可以是募捐机构和组织,其中包括慈善组织、社会公益性组织、基金会等。

社会捐赠涵盖扶老、助残、赈灾、济贫、助学、环保、助医等众多领域。在现阶段,社会捐赠已经成为我国社会保障的一条重要补充渠道。社会捐赠的实施也应依照法律法规的规定来进行。目前,我国的社会捐赠活动有许多是在政府的指导下进行的,以期能将个人或社会组织自发的捐赠行为变为有组织、有计划的社会行动,这从一定程度上保证了社会捐赠款物的集中配置和合理使用。但同时,社会捐赠领域中过多的政府行为和政府干预,也使得其民间性特点弱化,不能有效地调动民间力量积极参与和组织实施社会捐赠,使社会捐赠的效率在一定程度上被降低。

(二) 社会捐赠的成因分析

在我国现阶段,社会捐赠的产生有其必然原因,作为完善社会保障的一项重要内容,社会捐赠产生的原因主要是基于以下两个方面。

1. 社会中大量弱势群体的存在

社会转型时期,我国利益失调的主要表现就是大量弱势群体的存在。弱势群体的存在是一切国家和社会制度不可避免的现象。从群体的基本特征上来看,弱势群体具有经济收入低、社会地位低、心理承受能力相对比较脆弱三个方面的特征。

首先,弱势群体的经济收入低,这是弱势群体的首要特征。社会弱势群体通常都是经济上的低收入者,其经济收入低于社会人均收入水平,甚至徘徊于贫困线边缘。造成一部分社会成员在经济上的低收入性的原因是多方面的,其中既有自身的原因,也有社会的原因。如:在市场竞争中失败、下岗失业、身体残疾以及年老退休等,都会造成经济上的低收入。经济上的低收入也造成了弱势群体的生活脆弱性,一旦遭遇疾病或遭遇到其他灾害,他们很难具有足够

的承受能力。

其次,弱势群体的社会地位低。社会弱势群体的经济低收入决定了其社会地位低下,他们的人格和尊严得不到应有的尊重,人身权利的保障往往受到各种因素的限制,作为基层劳动者的合法权益常常得不到法律的保障,对社会政治生活的影响微弱,几乎没有参政议政的政治地位。在对社会公共资源尤其是优质资源的占有和作用上处于极为劣势的地位,在社会政治和经济生活中的话语权极小,整体社会地位比较低下。

最后,弱势群体的心理承受能力普遍比较脆弱。弱势群体是社会的各个群体中经济承受力最弱的群体,与此同时,他们也往往是心理承受力较弱的群体,成为社会结构中的薄弱带。一旦社会中的各种矛盾激化,他们所承受的经济压力和心理负荷累积到相当程度,就会影响到他们的生存,社会风险首先从最脆弱的群体身上爆发。由于经济状况和社会背景的不同慢慢地出现了群体的分化,形成了不同层次的群体,并由此产生了不同的复杂心态。而关注社会弱势群体,给他们以较好的社会保障,是社会公平正义与和谐进步的要求。

从弱势群体产生的原因来看,主要是社会保障制度不健全。社会保障是市场经济运行的安全阀和稳定器,它关系到社会成员的切身利益,并能有效地调节贫富差距。但在我国,社会保障却远远没有起到其应有的作用,主要表现在:社会保障覆盖面窄,保障基金严重短缺;社会福利政策还存在平均主义倾向,各项社会保障基本按职务分配,职务越高福利越高,反之越低。由于社会福利政策没有重点关注贫困户,因而加剧了贫富差距程度。据中国人民大学社会研究报告《走向更加公正的社会》的计算,如果将城乡贫困人口、经济结构调整中的失业和下岗职工、残疾人、灾难中的求助者、农民工等各类处于弱势地位的人口加总,再扣除彼此重叠的部分,中国的弱势困难群体大约有1.4亿~1.8亿人。现实中一个如此庞大的弱势群体存在,不仅已经引起全社会的普遍关注,也成为引发社会矛盾和社会问题的关键性因素,同时也成为考量社会公平、公正的焦点,成为全社会必须面对的问题。

在这种前提之下,社会各界纷纷向这些弱势群体伸出援助之手,以各种方式向弱势群体捐赠各种物资和款项,以帮助这一群体能正常地生活、工作,渡过各种难关。而且随着公民道德意识的提高,社会捐赠的数量也越来越大,这种捐赠体现了社会的公正性,在现实中我们也将之称为经常性捐赠。

2. 突发性大型灾难的产生是社会捐赠产生的另一个重要原因

在我国,几乎每年都有破坏程度不同的自然灾害。近年来,因自然原因而引起的洪水、泥石流、海啸、地震等灾难在我国不同地方时有发生,尤其以南方的洪水灾害、冰冻灾害、汶川地震为代表;除此之外,另一些突发性的社

会灾难（如2003年非典的流行）会使相当数量的人群突然陷入生活困境，这时也急需社会各界的集中捐赠。这种捐赠更加集中地体现了“一方有难、八方支援”的中华传统美德，彰显了社会的公平、正义和良好风尚。

在突发性的巨大灾难面前，很容易形成临时性的全民广泛参与的捐赠热潮。当然这种捐赠与前述面向弱势群体的经常性捐赠有所不同，既有更多的行政动员和组织的色彩。而正因为如此，我国社会公众对这种捐赠更为熟悉，参与者更多，因此捐赠数量也更多。

（三）社会捐赠的作用

社会捐赠在我们今天的社会生活中有着非常积极的作用。在我国日益强调建设和谐社会的今天，要使广大的社会成员生活得更幸福、更有尊严，必要的、与经济发展相适应的社会保障是不可或缺的。党中央在“十七大”报告中也已经明确提出，要加快建立健全覆盖城乡居民的社会保障体系。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。正如经济学家厉以宁在其“第三次分配”理论中所阐述的，在社会财富的分配体系中，慈善是“第三次分配”：第一次分配通过市场来实现，讲效率；第二次分配通过税收、社会保障支出等政府调节来进行，侧重公平；第三次分配则是出于自愿，在习惯与道德的影响下把可支配收入的一部分或大部分捐赠出去，以表示自己的爱心。在政府行为可掌控的在第一次分配和第二次分配之后，社会协调发展方面依旧会留下一个空白。不管留下的空白较大还是较小，都意味着在社会协调发展方面还有不足。因此，从调节收入分配和维护社会的公平正义角度来看，第三次分配的重要性日益突出。社会捐赠作为慈善事业的重要组成部分，它所发挥作用的领域是市场调节和政府调节无法比拟的。因此，我们需要特别强调社会捐赠的规制，使社会捐赠能够在法律和制度的轨道内良性运行，在社会生活中发挥更加积极的作用。

二、社会捐赠的特点

社会捐赠作为救助他人的慈善行为，主要有四个特点。

（一）社会捐赠的互助性

社会捐赠是社会互助的一个重要组成部分，其目的是扶贫济困，其作用是可作为社会保障制度的补充。因此，社会捐赠首要的特点就是其互助性，行为旨在帮助社会弱势群体和因各种原因处于困境中的个人及群体，具有鲜明的利他性特点。

（二）社会捐赠的自愿性

社会捐赠强调自愿，个人或社会组织在维持自己生存和发展之余，出于对

弱势群体的爱心，自愿地提供一定的款物来帮助他们。如果违背自愿原则而成为指令性提供，则可能使捐赠者产生对政府或对弱势群体的逆反心理，不利于社会捐赠的有效开展。因此现实存在的行政摊派式的“劝捐”或“强捐”现象，是违背社会捐赠的本质特征的。

（三）社会捐赠的无偿性

社会捐赠的无偿性是其本质特征。捐赠者在对受助者捐出款物时不应要求各种物质回报，尤其是不应以对价作为回报，这与有偿性的民事法律行为不同，受赠者通常是无偿接收捐赠的。弱势群体接受捐赠是他们享有的基本人权的一种，受捐赠者都不必为此对任何个人或社会组织承担责任；同时，任何人或社会组织也不应借捐赠之名谋利，或要求受助者给予报偿。

（四）社会捐赠的民间性

社会捐赠应具有民间性，即社会捐赠应脱离开行政性色彩，使其回归民间性。社会捐赠应由民间组织运作，取之于民，用之于民。如果社会捐赠具有浓厚的行政色彩，则使其成为政府行使其政府职能，履行其政府职责的行为，所有的工作都是政府财政应当为之，是国家公权力的体现。而实际上，社会捐赠的款物只是一种社会资金的补充，是减少社会贫富差距的有效手段，是道德层面调整的对象，不当具有浓厚的行政色彩。当然，社会捐赠的民间性，并非意味着政府在社会捐赠活动中无所作为，事实上，对社会捐赠进行合理的制度设计应成为行政机关和立法机关的主要任务。

三、社会捐赠的分类

目前在许多国家，社会捐赠已经成为完善社会保障的一种有效机制。在我国，社会捐赠也日益为越来越多的企业和个人所认可，因此，捐赠的数额日益增加，捐赠的形式也越来越多样化。经常性捐赠和基于特定救助目的的捐赠数额已经越来越大。据民政部慈善捐赠信息中心披露，截至2011年10月，2011年的全国捐赠数额达到303.52亿元。从过去统计数据来看，如果是在特定时期，会形成全社会的捐赠热潮，其捐赠数额更会大幅增加。在社会捐赠日益经常化的今天，为了更好地发挥社会捐赠的作用，我们有必要对社会捐赠有更多的了解，而明确其分类应该是一个首要的问题。一般认为，社会捐赠可以有以下几种分类方式。

（一）以社会捐赠的内容来划分

以社会捐赠的内容为标准，可将其分为款物捐赠和服务捐赠。

在社会捐赠中，款物捐赠所占的比例较大。款物捐赠又分为货币捐赠和实物捐赠，其中，货币捐赠在社会捐赠总量中所占的比重较大，是一种被捐赠者、受助者及广大社会成员所广泛接受的捐赠方式，它以其便捷、迅速、易于

接受和便于灵活使用而成为社会捐赠的主要构成部分。货币捐赠目前也是我国社会捐赠中最主要的形式。

实物捐赠具有一定的特定性,即捐赠人对特定人群所需的物品提供捐赠,例如食品、药品、衣物、燃料、学习用具等日常生活和学习用品及临时住所、工程机械等其他特殊物资。相对于倾向捐赠而言,实物捐赠能做到及时、有效、针对性高,解决特定困难群体最急需解决的问题,减少了由货币捐赠再去进行相关物资采购的中间环节,提高了捐赠效率。但实物捐赠不可避免地会遇到运输环节这一问题,大宗实物捐赠会受制于运输能力,影响所捐赠物资迅速地送达受助群体手中。

服务捐赠,亦称志愿者服务,是指社会成员在不为任何物质报酬的情况下,为改进社会、惠及他人而提供服务、贡献个人的时间及精力的行为。服务捐赠者利用自己的时间、技能、资源和善心为邻居、社区、特定需要帮助的人群和社会提供非营利、无偿、非职业化的援助,以帮助受助者在一定程度上摆脱困境;或是以一己之力,使社区、社会受益。过去我国的志愿者服务通常集中在大型社会活动中,如大型体育赛会、各种会议和展览等,目前志愿者服务在向经常化、社区化、持续化的趋势发展,成为推进社会和谐发展和文明进步的重要力量。

在我国现阶段,这三种社会捐赠方式都普遍存在,但从数量上来说,仍以货币捐赠为主;然而在特定灾害发生时,实物捐赠的数量和比重会大幅度上升;同时随着社会进步和文明程度的提高,尤其是北京奥运会、上海世博会等大型赛会的召开,使志愿者的良好形象更加广泛地呈现在社会公众面前,也使社会成员所提供的服务捐赠越来越普遍,更多的服务捐赠者也通过自愿且不求报酬的方式参与了社会活动,促进了社会的和谐进步。

在本书中,主要以款物捐赠的规制研究为对象,志愿服务因其所涉及的法律关系与前者有较大不同,似应另文论述。

(二) 以社会捐赠的实现目的来划分

以社会捐赠的实现目的来分,可将其分为公益性社会捐赠与非公益性社会捐赠。

公益性社会捐赠是以不特定人群为受益对象,其受益者范围较广。在我国,公益性社会捐赠主要受《公益事业捐赠法》调节,在该法中明确的公益范围为:救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动;教育、科学、文化、卫生、体育事业;环境保护、社会公共设施建设;促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。从上述规定中可以看出,公益性捐赠的受益者为不特定的人群,捐赠者事先难以知道具体的受助者,而且通常也不

会具体将款物指定具体的受益人,而是将款物捐赠给特定的慈善组织和公益组织,由这些组织和机构具体来分配和使用这些款物。公益性社会捐赠在我国社会捐赠中所占的比重较大,参与程度较高而且涉及金额较大,其捐赠渠道和方式也呈现多样化的特点,是我国社会捐赠的主要类型。

非公益性社会捐赠是以具体特定的个体为受益人进行的捐赠,强调特定的受益对象。因为受助者的特定性而不具公益性特点,但同样具有慈善性,是社会捐赠的重要组成部分。在现实中经常可见的由社区、学校、医院、企事业单位、媒体等发起的为救助某个特定个人的捐赠是其发起的典型形式,通常原因是贫困、疾病等导致特定个人或家庭生活困难,因此面向社会寻求的帮助。非公益社会捐赠在我国目前缺乏相关立法和制度设计,因此所引发的纠纷和矛盾时有发生。

(三) 以社会捐赠的实施方式来划分

以社会捐赠的实施方式为标准,可将其分为社会募捐和直接捐赠。

所谓社会募捐,是基于实现社会公益之目的或是为救助特定对象,由募集人发起或组织的面向社会及公众而进行的募集捐赠。募集人通常是由特定的法人、依法成立的其他组织或一定的自然人(通常是数人)来充当,其目的一般是为社会公益或救助特定的对象,以公开方式发出倡议而开展募集活动,募集人不能从募捐活动中获利。

在社会募捐中,根据募捐的目的不同,可以将社会募捐分为公益性募捐与非公益性募捐两大类。所谓公益性募捐,是指募集人为实现某种社会公益事业(如救灾、教育、医疗等事由)面向社会及公众进行的募捐,目前在社会生活中公益性募捐占了绝大部分;非公益性募捐则是指出于救助特定对象之目的,由募集人发起或组织的面向社会及公众进行的募捐。这两者最大的区别就是募捐目的为公益和目的为救助特定个人之非公益目的。

应该说,以社会募捐的方式所获取的款物在我国目前社会捐赠中占主要地位,出于便捷的需要和对募捐机构信任度的考虑,捐赠者在捐赠货币和物资时通常会更多地选择将款物直接或间接交予募集人。在我国,《捐赠法》对公益性募捐作出了相关规定,公益性募捐的发起人只能是“依法成立的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位”,自然人、法人或者其他组织可自愿无偿向其捐赠财产,其他个人或机构则无权发起公益性募捐行为。而对于以救助特定对象而发起的非公益性募捐,我国法律则没有明确规定,这也是我国社会捐赠在立法和实践中的空白,由此而引发的法律纠纷也日益增多。关于此问题本书将在以下篇幅中作重点论述。

除社会募捐之外,直接捐赠也是社会捐赠的一种实施方式。直接捐赠是指

捐赠者将款物直接提供给受助者，或直接向受助者提供无偿的力所能及的服务，以帮助受助者摆脱困难或渡过危机的方式，直接捐赠一般采取一对一、一对多或多对一的不同方式来进行。直接捐赠减少了中间环节，尤其是款物或服务能直接送达受助人，保证了捐赠人之捐赠目的的真正实现，且能最直接地体现了捐赠者的捐赠意图。然而，由于各种因素的影响，如待受助群体与捐赠者的信息沟通不畅、捐赠者自身有限的时间和精力、捐赠者出于对捐赠效率的考虑、捐赠者对公益性机构的选择等都会影响到直接捐赠的实施，因此在我国目前直接捐赠的实施虽然有一定的数量但不是很普遍。据资料显示，我国香港地区一对一的直接捐赠比较普遍也很成功。此外，为解决甘肃部分地区的生活用水问题，由中华慈善总会发起组织的“捐800元打一口水井”的活动，效果也很显著。

第二节 我国社会捐赠的发展现状和特点

我国社会捐赠的历史比较悠久，并且与长期以来形成的主流思想文化传统有很大的相关性，从而体现出了与西方以基督教文化为基础的社会捐赠和慈善事业有很大的不同。从历史上看，由于我国长期的文化传统中是以儒家思想作为主导性的伦理文化基础，而儒家思想更多地体现为一种观念性文化，对于社会捐赠和社会慈善事业缺乏制度规则和强制力的约束，不能形成一种意识形态来制约人们的行为，只能通过少数思想家倡导、传播，靠赞同者的意识觉醒才能偶行善举，缺乏常规性和制度性的机制。而且在我国长期的历史发展中，一直推崇官本位的社会体制，普通民众对国家和政府有强烈的依赖感。因此，社会捐赠也主要是依赖官办善举。从历史上看，我国的各种救助行为，也主要是来自官办，如赈灾、义演、放粮济贫等，多是自上而下的安排。因此从文化传统上来说，我国社会捐赠的民间参与度不高，参与社会捐赠的风气不浓厚；并且就社会捐赠本身来说，现实中存在着缺乏规制、缺乏制度与法律的设计与安排、缺乏相应的激励机制，没有形成一种制度文化，更多地依靠的是少数人的自觉行为等问题。因此，我国的社会捐赠在历史上呈现出来的是松散、小规模的状态，参与和涉及的面都比较窄，远远没有达到社会成员的共同参与，而且社会成员的自觉意识和法律规制都属于比较欠缺，这些特点在我国目前的社会捐赠中仍有体现。

自改革开放以来，以社会捐赠为主的慈善事业在我国逐步得到提倡和发展，而一些突发性的自然灾害也多次掀起了全民参与的捐赠热潮。特别是2003年的非典和2008年汶川地震后，我国社会捐赠事业有了显著的进步，普通社会

公众的参与意识普遍提高。目前,我国尚没有建立全面系统的社会捐赠的信息统计制度,但较之过去已有了很大的突破。从2007年开始,民政部慈善协调办公室、中国慈善捐赠信息中心开始连续联合发布中国慈善捐赠的年度报表。其中,《2007年度中国慈善捐赠情况分析报告》是我国第一份关于社会捐赠的年度统计和分析报告,从此我国慈善捐赠数据的监测、分析与研究工作就呈现常规化开展的趋势,在推动我国慈善信息公开透明和慈善资源科学高效配置方面取得了较大的成效。2008—2010年民政部慈善协调办公室与中民慈善捐助信息中心连续三年发布了年度慈善捐赠报告,将编制工作常态化。从报告中可以看出,随着我国经济的发展,广大人民群众的生活水平和收入得到不断提高,社会主义精神文明建设不断加强,我国社会捐赠的数量在不断增加,参与捐赠的人数也在大幅度上升。尤其是在中国共产党的十六届五中全会上,党中央更加明确地提出了“支持社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动”、“加快完善社会保障体系”的号召,为社会捐赠的进一步开展创造了良好的政治环境。在经济上,我国经过30多年的改革开放,已经具有较雄厚的经济基础,2010年,我国GDP总值已经将近40万亿元,超过10%的人进入富裕阶层,70%以上的人进入小康阶层,城乡居民人民币储蓄存款余额金融资产达30万亿元以上,为以社会捐赠为主要内容的慈善事业的发展奠定了经济条件。

应该说,快速发展的社会经济为我国社会捐赠的进一步开展奠定了经济基础,因为只有整个社会财富累积到一定程度而且普通社会成员拥有了一定的收入水平后,才能为社会捐赠的开展提供前提和可能。在此基础之上,如果全社会营造积极参与社会捐赠、承担社会责任的良好氛围;同时,建立健全法律制度,完善社会捐赠的相关法律和激励机制,就会使社会捐赠取得较好的社会效果。从我国的实际情况来看,近年来社会捐赠从数量上、形式上、社会成员的参与程度上都有很大的提高,得到了快速发展,并在新形势下逐渐呈现出新的特点。

一、社会捐赠活动日趋经常化

长期以来,我国的社会捐赠活动往往具有很强的临时性和突击性等特点,一般遇到重大自然灾害时往往形成捐赠活动的高峰,参与捐赠的人数、捐赠款物的数量会大幅度上升,捐赠用于赈灾、救灾的特点十分鲜明。从20世纪90年代以来,以临时性救灾为目的而进行的社会捐赠活动就时有发生,如1991年南方水灾捐赠、1994年华南水灾捐赠、1996年云南丽江地震捐赠、1998年长江流域洪涝灾害捐赠、2003年非典型性肺炎捐赠、2005年印度洋海啸捐赠、2008年的四川汶川地震灾区捐赠、2010年青海玉树地震灾区捐赠、2011年云南地震和日本大地震捐赠等。一些自然灾害的发生,都会使社会捐赠在短时间内形成热

潮，所募集的救灾物资和款项均达到很大数额。但不可否认的是，在这些救灾募捐中，虽然是以民间自发性的捐赠为主，但在其进行过程中都或多或少地带行政命令的色彩。

长期以来，在我国普通社会公众的心目中，社会救助主要由政府来进行和实施的观念依然占主流地位。因此在日常救助中对政府的依靠比较大，而只有当重大灾难发生时，普通社会公众的参与捐赠的热情才会被激发出来，这与以民间捐赠为主体内容的西方成熟的慈善事业有着比较大的差距。在我国，当突发性重大灾难发生时，社会公众习以为常的社会保障和社会救助制度会呈现出缺失的现象，政府的救济力度与困境中的公众需求有较大差距。而通过多种形式的社会捐赠，会使受灾群体得到相对来说比较有效和迅速的救助。但在现实中，这种救灾捐赠活动的主要组织者通常是民政救灾部门和一些带有行政色彩的公益性慈善机构，主要方式是当严重的自然灾害发生时，由政府部门或社会团体等机构有组织地向海内外各界募集资金和物品，协助解决灾区 and 灾民的困难。捐赠主体主要来自于友好国家和地区政府、国际组织、外国民间团体、国内社会各界、机关、团体、企事业单位、部队、学校和个人，捐赠的款物指向性很强，均是用于灾区救助。

随着经济的发展和人民生活水平的提高，我国捐赠活动在新形势下呈现出经常化的特点。除了大型自然灾害和社会灾害的临时救灾外，日常捐赠活动也广泛而有序地展开。目前我国已逐步建立起相对固定的日常募集机构，如各省的捐赠接收总站，同时积极建设以社区、街道办事处为依托的捐赠网络，方便公众捐款捐物。这样，在保持大灾年份集中发动募捐的同时，使我国的社会捐赠成为一种经常化的活动。在普通公众中经常性捐赠的观念正在逐步形成。据民政部发布的慈善年度报告显示，2009年我国公众和企业的慈善捐赠（款物）总额达到542亿元，约占我国当年GDP总值的0.02%；2010年的社会捐赠总额约为700亿元，其中，336.28亿元为100万元以上的大额捐赠，而其余约364亿元为民间小额捐赠。

正是由于社会文明进步程度的提高，舆论的导向和宣传，国家经济实力的整体提高，个人收入水平的不断增加，捐赠网络的逐步建立等原因，使我国普通民众的捐赠热情被大大激发。经常性捐赠在不少社会公众中逐渐成为一种习惯而坚持下来，因此经常性的捐赠活动正在成为我国社会捐赠的重要特点。

二、社会捐赠中的募捐主体逐步民间化

社会捐赠的自愿性决定了其在本质上是属于民间的事业，应该脱离开浓重的行政化色彩。社会捐赠应该是社会非政府部门组织志愿者参加并能表达参与者意愿的一项社会公益事业。因此从社会捐赠的具体运作过程来看，应当是排

斥政府权力的直接干预的；因为政府的干预有可能改变社会捐赠的性质并背离捐赠者的意愿。当然，社会捐赠的民间性并不表示政府可以不作为，政府在社会捐赠中具有不可或缺的重要作用。政府部门可以通过制定必要的法律法规和政策措施，为社会捐赠提供一个宽松、有利的发展环境，这是社会捐赠活动得以充分发展的必要条件。

在我国长期以来的募捐组织中，普遍是相关政府部门的大包大揽。现实中，已经形成了由企事业单位相关部门出面组织，普通员工参与的模式，这种传统模式将政府部门在社会募捐中的角色定位推到前台，具有比较强烈的行政化色彩。由于相关政府部门的出面组织，使募捐行为不可避免地带有某种行政摊派的意味，违背了社会捐赠出于自愿这一基本原则，而且使捐赠者对这种公益性捐赠产生一种完成任务的心理，不利于社会捐赠正常有序地开展。同时，过于浓厚的行政色彩有时会在某种程度上造成一些公众的逆反心理，反而影响募捐的效果。

20世纪90年代以来，我国在社会捐赠领域进一步强调了募捐主体的民间化，社会捐赠突破了由政府包办的传统模式，逐渐转变为“政府搭台、社团和社区唱戏”；也就是说，政府在捐赠活动中扮演的角色转变为策划者和指导者，政府对社会捐赠活动的指导和干预主要是通过相关政策和法规的制定来进行，以相关的计划来进行调控。在社会捐赠领域，以中华慈善总会、中国红十字会等非政府组织为代表的民间团体发挥了日益重要的作用，更多的公益性社会团体和公益性非营利事业单位担当了募捐主体的角色，普通公众的日常捐赠更多地通过这些公益性机构来进行。同时，随着民间捐赠热情的提高，民间性的慈善组织在社会捐赠活动中发挥的作用也日益重要。

王炳银、赵玉衡在《试论我国慈善事业的民间性》一文中指出，慈善事业民间性的体现主要在三个方面：一是确立社会或民间的主体地位；二是以公益性作为慈善事业的内在动力；三是规范慈善事业的民间组织，坚持民间兴办、扩大社会参与、服务民众需求是慈善事业发展模式中突出民间性的主要途径。应该说，随着理论研究的深入，社会各界对募捐主体民间化已经有了一致的认识。社会捐赠组织的民间化需要建设和完善文化、理念、法律、制度等多个方面的内容，主要体现在政府角色的转变以及募捐组织的主体定位、民间性的慈善组织自身能力建设、完善良好的文化、法律和制度环境和健全的监督机制。目前，我国社会捐赠民间化最重要的转变是政府由领导者、组织者和管理者转变为引导和规范社会捐赠行为的导航者、调控者和监督者，在此基础上做好其他相关方面的改革，确保慈善事业民间化后自主良性发展。因此，我国的社会捐赠中民间组织作为募集主体所发挥的作用越来越大。