

二、大陸通過「慈善法」之觀察

政治大學東亞研究所教授王信賢主稿

- 大陸透過「慈善法」立法鼓勵慈善活動推展、加強相關監督與管理，並期將慈善資源挹注到扶貧工作，以助達成 2020 年農村貧困人口全脫貧之目標。
- 深究「慈善法」內涵，大陸當局主導及控制色彩濃厚，民間慈善組織可能出現被「馴化」危機；另大陸慈善工作主力多為具背景之官方或半官方組織，恐非大陸民政部門所能規範。
- 「慈善法」的制訂代表大陸社會發展的演進與成長，惟大陸方面應更著重為具活力、公益取向的公民組織拓展活動空間，方有助慈善事業的發展與良善社會的建構。

大陸「慈善法」的立法工作自 2005 年開始啟動，歷經 11 年，於 2016 年 3 月 16 日經大陸十二屆「全國人大」第四次會議審議，以 2,636 票贊成、131 票反對、83 票棄權表決通過。「慈善法」是大陸有關慈善事業的基本立法，依據該法第一條的立法精神，「慈善法」是「為了發展慈善事業，弘揚慈善文化，規範慈善活動，保護慈善組織、捐贈人、志願者、受益人等慈善活動參與者的合法權益，促進社會進步，共用發展成果」而制定的法律。「慈善法」共 12 章 112 條，經「兩會」審議通過後，自 2016 年 9 月 1 日起施行。

（一）興利與防弊並舉

依「慈善法」的章節安排，該法明確界定慈善活動，同時規範慈善組織設立運營、慈善財產來源和使用、開展慈善服務、促進慈善事業發展等。該法第二章定義慈善組織，係指面向社會開展慈善活動為宗旨的非營利性組織，可採取基金會、社會團體、社會服務機構等組織形式，其設立向民政部門進行登記；且慈善組織應當依法進行會計核算，建立健全會計監督

制度，並接受政府有關部門的監督管理等。就此而言，此法一方面提供誘因以鼓勵慈善活動的推展，另一方面也加強相關工作的監督與管理，故同時具有「興利」與「防弊」的目的。

在「興利」的部分，大陸目前每年慈善捐贈總額約 1,000 億人民幣，與其經濟實力相較，這樣的慈善捐助規模比例偏低，因此，期望透過立法以鼓勵民間從事慈善事業。「慈善法」放寬對慈善團體籌款和營運工作的限制，同時加強對其財務狀況的監管。一般認為，「慈善法」將慈善捐款納入法律的監督、規範和保護之下，有助於與西方社會成熟的慈善管理操作接軌，發揮潛藏在社會中的能量。依據大陸民政部的說法，「慈善法」將對大陸的慈善事業發揮「引領、促進、規範」三方面的推動作用。正面評價者認為，「慈善法」有利於慈善組織健全發展，該法也保護各方主體的合法權利，並且注重保障公眾知情權。

此外，「慈善法」的通過也被視為達成「全面建成小康社會」的推動力量之一。中共總書記習近平提出要確保 2020 年農村貧困人口全脫貧，而慈善事業可能被作為達成目標的潛在工具，「慈善法」的制定將有助調動社會力量脫貧攻堅、促進經濟社會協調發展。換言之，大陸政府期望該法能將慈善資源挹注到扶貧工作，達到社會財富再分配的目的。

而在「防弊」部分，近年來可以看到在汶川、雅安地震等重大災難中，民眾發揮愛心踴躍捐款，但也看到如「郭美美事件」、「尚德詐捐門事件」等一系列「慈善醜聞」，以及大陸某些政府部門或機構向企業施壓的「不樂之捐」，使得「慈善」一詞在大陸蒙上陰影，民眾也不相信慈善機構能夠妥善使用善款，而「慈善法」的目的之一即為消除公眾對慈善組織的不信任感。因此，該法第三、四章規範慈善募捐與捐贈行為，包括慈善組織開展公開募捐必須取得資格，且須在募捐活動開展前向登記的民政部門備案；慈善組織受捐贈，必須與捐贈人簽訂書面捐贈協議，並開具由財政部門統一監（印）制的捐贈票據。另外，該法同時強化慈善組織的資訊公開義務，在第八章「信息公開」、第十章「監督管理」及第十一章「法律責任」等皆有相關規範。

(二) 觀察與評析

大陸「慈善法」從草擬、審議與通過，醞釀逾 10 年，備受輿論關注。過往大陸涉及慈善捐助的法規立法層次較低，缺乏外部法律監督，且經歷多次慈善信心危機事件，急需一部完整的基本法律予以規範，然而「慈善法」卻始終難產。而難產困境背後的最主要原因，在於「慈善事業」是姓「官」還是姓「民」？究竟該是政府一手包辦主導，還是由民間自發性捐助？這種官民之間的博弈，實際上反映出國家控制與社會自主發展之間的矛盾。「慈善法」通過後，也引發各界一連串質疑與討論的聲浪，尤其是針對該法中的各種限制，懷疑政府可能藉此強化對社會之控制力度。

1. 國家積極主導的慈善事業

慈善事業是一種社會自發性的公益活動，也是社會發展與進步的展現。在多數已開發國家中，企業、NGO 和公眾各行動者透過跨界合作，用創新的方法系統性開展慈善活動與解決社會問題，也是以民間為主、政府為輔的模式。而在「慈善法」第九章的「促進措施」中，雖可見大陸政府提供政策與租稅等優惠措施，透過國家力量調動民間的「積極性」；然而，深究該法相關規範，不難發現其中「國家主導及控制」的濃厚色彩，傳統「社會管理」的舊觀念仍未消失。例如慈善組織的成立與公開募捐資格，都需要政府的許可；就連慈善機構的行政管理費用，都受到「頂層設計」的限制。無論個人或慈善組織，都被占據中心位置的行政權切斷直接聯繫，使得個人或慈善組織「原子化」。另一方面，由於國家的過度介入，使得慈善活動的「公共性」徹底消失，慈善領域的一切組織、活動都將出現被國家所「馴化」的危機。

2. 慈善活動與國家安全

「慈善法」第 4 條規定「開展慈善活動不得危害國家安全」、第 15 條及第 104 條也提及「慈善組織不得從事、資助危害國家安全的活動」，該法並多次提及「國家秘密」，其中第 104 條更提到「如有違反由有關機關依法查處」。然而該法並未明確定義何謂「危害國家安全」，若再配合 2015 年 7 月大陸所通過的「國家安全法」，無怪乎外界極度擔憂該罪名可以被無限延伸。近年來，中共逮捕異議人士的動作頻仍，尤其是維權律師

或微博大 V，只要有任何批評政府的言行，都可能被定位為擾亂社會公共秩序、危害國家安全或顛覆國家政權的犯罪行為。因此，「危害國家安全」的模糊定義，將使慈善組織受到很大的限制，只要超出政府所認定的範圍之外，都可能被視作犯罪，慈善組織因而可能難以發揮作為社會第三部門所應承擔的職責與功能。

3. 「法外」組織難以規範？

「慈善法」規定，大陸中央到地方（縣以上）民政部門為慈善工作的主管機關。然而，大陸真正開展慈善工作的「主力」，並非一般的社會組織或團體，而是諸如中國紅十字會、中華慈善總會、中國青少年基金會、中國扶貧基金、中國婦女發展基金會、宋慶齡基金會與中國光彩事業促進會，這些組織多是官方或半官方，不論成立背景、影響力，甚至是背後「靠山」，都不是大陸民政部門能有效規範的。無怪乎「慈善法」會出現第 111 條中的「慈善組織以外的其他組織可以開展力所能及的慈善活動」，此些實力雄厚的組織如同慈善事業中的「國企」，不僅瓜分大多數資源，部分機構甚至就是前述「郭美美事件」、「尚德詐捐門事件」等「慈善醜聞」的事主，這也曝露出大陸目前在黨國體制約束下，民間慈善事業開展的難題。

4. 間接壓縮慈善組織人才甄補

「慈善法」第 60 條規定，慈善組織的年度管理費用不得超過當年總支出的 10%。「慈善法」在草案階段，年度管理費用的限制一度訂為 15%，但「全國人大」審議通過的版本下修至 10%。然而無論是 10% 或 15%，這種「一刀切」的標準對於慈善組織而言都是很大的限制。管理費用實際上就是慈善組織的行政、管理成本，人事費用是其中最主要的支出，因此過低比例的限制，將導致慈善機構無法擁有足夠支撐組織運行的最低資源。過往大多數的非政府組織、慈善機構的管理費用上限，是根據大陸 2004 年頒布的「基金會管理條例」，其亦有 10% 的規定，受這項規定影響，不少慈善組織的人事成本只能在一定水準以下，難以引進優質人才或留下資深人才；而「慈善法」維持相同標準，可以預見類似的困境仍會持續出現。

（三）結語：顛簸而行的慈善事業

「慈善法」的推出代表著大陸社會發展的演進與成長，然而，作為一部慈善事業的「基本法」，規範範圍廣泛，舉凡慈善概念的定義、慈善組織的成立與運作、慈善募捐與捐贈行為、慈善活動的監督與法律責任等，都有相關規定。這樣一部規範力度強、規範範圍廣泛的「慈善法」，真的是開展慈善事業所需要的嗎？大陸除透過立法鼓勵慈善事業的發展外，更重要的是重新釐清國家、市場與公民社會間的關係。就多數國家的經驗看來，為具活力、公益取向的「真正」公民組織拓展活動空間，將有助於慈善事業的發展與良善社會的建構，而非政府動輒以「不能講公民社會」或「慎防落入西方『公民社會』陷阱」來恫嚇民眾，或讓特定的官方與半官方機構掠奪民間善心；長久以往，消耗掉的不僅是民眾行善之心，也是脆弱的社會信任關係。