

# 我国慈善组织公信力的制度保障分析

杨文森

(福建师范大学福清分校 经法系, 福建 福清 350300)

[摘要] 本文从慈善组织的监督和管理、信息披露、第三方评估机构三个方面分析了当前影响我国慈善组织公信力提升的制度性原因, 从而提出了重塑我国慈善组织公信力的相对对策。

[关键词] 公信力; 制度性; 原因; 对策

[中图分类号] D632 [文献标识码] A [文章编号] 1008-178X (2013) 01-0010-03

## 一、慈善组织公信力的内涵及对慈善组织的作用

慈善组织公信力是指社会对慈善组织的认可和信任的程度, 这种认可和信任程度是建立在人们对慈善组织的宗旨、活动的高尚情感上的。慈善组织公信力就是慈善组织的生命线。在目前的转型时期, 公信力的缺失是一个普遍的社会问题, 相比政府、企业等机构的公信力缺失问题, 人们更不能容忍慈善组织的公信力缺失, 因为慈善组织就是靠非盈利性、利他性道德作为立身之本的。所以, 受郭美美事件的影响, 人们对慈善组织的捐赠热情骤降。民政部统计数据显示, 2011年6月全国社会捐款为10.2亿元, 但6月下旬郭美美事件发生后, 7月的社会捐款为5亿元, 比6月减少了5.2亿元。此前, 民政部中民慈善捐助信息中心监测数据也显示, 郭美美事件发生后, 公众通过慈善组织进行的捐赠大幅降低, 2011年3至5月, 全国慈善组织共接收捐款62.6亿元, 但6至8月, 全国慈善组织共接收捐赠8.4亿元, 降幅达到86.6%。<sup>[1]</sup>这些捐款数据上的变化, 有力地证明失去公信力的慈善组织将举步维艰。

纵观近年来的各种慈善丑闻, 可以把他们归纳为两类慈善问题。一是“慈善腐败”, 是指一些慈善组织财务不透明、不规范, 把公众的一部分捐款、捐物用于个人消费或转化成自己的财产, 如红十字会的“万元餐费”、“抗震救灾毛巾被卖”等丑闻。二是“伪慈善”。打的是慈善旗号, 做的却是为自己敛财的事。如南京慈善总会的副会长潘锴红以慈善为幌子高调吸金案、河南宋庆龄基金会事件等。之所以在我国慈善事业的发展过程中会出现“慈善腐败”、“伪慈善”等问题, 是因为我国的慈善事业发展的制度建设不完善和贯彻落实不够有力, 无法有效预防和阻止“慈善腐败”、“伪慈善”等问题的出现, 从而导致慈善组织公信力骤降情况的出现, 极大地影响了我国慈善事业的进一步发展。

## 二、当前我国慈善组织公信力下降的制度性原因

要重塑慈善组织的公信力, 就要找出导致“慈善腐败”、“伪慈善”的制度漏洞, 借鉴西方发达国家成熟的慈善组织管理制度, 结合中国的国情, 制订和完善有关制度。笔者认为, 目前影响我国慈善组织公信力下降的制度原因主要有:

1. 我国慈善组织的管理制度既有不科学的一面, 又有管理部门没有照章管理的一面。目前, 我国对慈善组织实行双重管理体制, 简言之, 即“归口登记、双重负责、分级管理”, 具体来说, 每一个慈善组织

[收稿日期] 2012-08-21

[基金项目] 2009年福建省教育厅社会科学研究基金资助项目(JA09293S)。

[作者简介] 杨文森(1968-), 男, 福建仙游人, 福建师范大学福清分校经法系副教授, 硕士, 从事马克思主义中国化研究。

都要受到登记管理机关和业务主管单位的双重管理，这样的管理制度，既有不科学的一面，又有管理部门没有照章管理的一面。我国慈善组织的管理制度不科学的一面主要是指我国对慈善组织的管理实行双重管理体制，这种管理体制不科学的地方在于慈善组织的准入门槛太高，造就了大批的“非法”的慈善组织。这种高门槛体现在：首先，必须找到经国家授权的业务主管单位并获得业务主管单位的批准。其次，较高的注册资金要求。如我国的《社会团体登记管理条例》将活动资金明确作为社会团体成立的必备要件：“合法的资产和经费来源，全国性的社会团体有10万元以上活动资金，地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有3万元以上活动资金。”再次，较高的注册最低人数要求。如我国成立社团的最低人数是“有50个以上的个人会员或者30个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合而成的，会员总数不得少于50个”。于是，业务主管单位的批准、标准较高的最低活动资金和最低人数要求就构成了社会团体登记的高门槛。民办非企业单位和基金会的登记也面临着类似情况。其结果就是大量的慈善组织由于准入成本太高和找不到业务主管部门而成为“非法”民间组织，游离于政府依法监管之外，就会出现一些草根慈善组织打着慈善的幌子进行非法的敛财活动。我国对慈善组织的准入制度虽然不是很科学，但监管制度还算严格，问题在于管理部门没有照章负起监管的责任。在我国相关的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会登记管理条例》等制度中还是很详细地规定了业务主管部门和登记管理机关的相关监管职责。登记管理机关负责定期性监管，除了负责对慈善组织的成立、变更、注销的登记或备案之外，还负责对慈善组织实施年度检查，内容包括：（1）遵守法律法规和国家政策的情况；（2）依照法规履行登记手续的情况；（3）按照章程开展活动的情况；（4）人员和机构变动的情况；（5）财务管理情况。业务主管部门负责对慈善组织的平时活动进行监督和管理，如果发现慈善组织存在违法行为将及时予以纠正。可以说，中国对慈善组织的监督和管理还是很严格的。但是在现实生活中，业务主管部门只起到让慈善组织挂靠的作用，没有负起日常监管的作用，登记管理机关也只起到注册登记的作用，而对于慈善组织的年度检查流于形式。这就给一些慈善组织利用合法的慈善组织地位，长期进行与其身份不相符的各种个人盈利活动，提供了很好的机会，极大地伤害了慈善组织的高尚形象，影响了慈善组织的公信力。

2. 我国慈善组织普遍缺乏信息公开的自觉性。透明公开是现代慈善的灵魂，慈善机构只有配备“玻璃口袋”才能让公众捐得放心。我国慈善组织的信息披露分为强制性的信息披露和自愿性的信息披露。所谓强制性的信息披露是指有关法规要求规定要披露的信息。所谓自愿性的信息披露是指慈善组织除了法定要公开的信息外，进一步自愿公开各种慈善活动的信息。但是，由于我国慈善事业发展正处于初级阶段，大部分慈善组织缺乏信息公开的自觉性，国家有关法律规定的强制性的信息披露都无法做到，更不要说自愿性的信息披露了。基金会中心网理事长徐永光对《中国慈善家》说：我国慈善组织信息披露不积极的原因，一方面是由一些慈善组织本身处于发展的初级阶段，尚没有意识到公开透明的信息披露对自身良性发展的重要性，再加上信息披露需要成本和技术，从而影响了这些慈善组织信息披露的积极性和自觉性；另一方面是一些慈善组织领导层本身就想利用我国在慈善组织有关信息披露方面法制规定上的漏洞，来进行“慈善腐败”，当然就不会积极披露自身的各种信息。前者给种种“慈善腐败”行为提供可乘之机，后者会直接导致各种“慈善腐败”丑闻的出现，给慈善组织的公信力造成极为不利的影响。

3. 我国尚缺乏具有权威性的慈善组织第三方评估机构。独立第三方评估机构是由专业评估人士构成的，独立于政府和慈善组织之外，对慈善机构定期进行资质、财务状况、信用等级评估并予以公布的组织。第三方评估机构的评估结果会影响慈善组织的公信力，影响慈善组织资源的分配，慈善组织会按照第三方评估机构制定的评估标准，认真做好各项相关制度的制订，规范自己的各项工作，争取获得好的评估结果，吸引公众捐款。这样既规范了慈善组织的各项工工作，也避免了“慈善腐败”、“伪慈善”等问题的出现。第三方评估机构的评估结果也可以成为捐款人进行慈善捐款时的导向标。然而时至今日，我国虽有一些第三方评估机构，但主要是从事一些帮助慈善组织能力建设的评估机构，并不是真正意义上从事对慈善组织进行资质、财务状况、信用等级评估的第三方评估机构。这就使得中国的慈善组织发展缺乏一个专业的监

督机构进行外在的规范和引导，导致出现种种慈善问题，影响了慈善组织的公信力。

### 三、重塑我国慈善组织公信力的若干制度性保障建议

1. 改革我国慈善组织的管理制度，加强按章监管的力度。2011年8月26日，在安徽芜湖举行的首届“中国城市公益慈善指数（2011）”发布会上，民政部社会福利和慈善事业促进司副司长徐建中表示，公益慈善组织近期遭遇的危机，将加快慈善行业制度、法规出台的脚步，民政部计划将公益慈善类组织，统一从社会组织中拿出，单独由慈善司负责，开展单独的行业监管。公益慈善类组织，将首先改变先找“业务主管单位”，再到民政部门登记注册的双头管理局面<sup>[2]</sup>。笔者认为，仅仅改变慈善组织双重管理的局面是不够的，真正重要的是负责管理的部门是否真正起到按章管理的作用。而慈善组织的财务监督方面，由于财务报表相对来说较为专业，民政部门可能无法读懂，这里可以借鉴美国成功的管理经验，结合慈善组织免税待遇资格审查等激励机制，由税务部门进行审核。这就可以从管理制度上防止“慈善腐败”“伪慈善”等问题的出现。

2. 慈善组织应逐渐培养自觉公开有关慈善信息的良好习惯，增加慈善机构的透明度，这是重塑我国慈善组织公信力的关键环节。由于我国慈善事业起步较晚，各种慈善组织普遍没有养成自觉披露各种有关慈善信息的良好习惯。为了促进慈善组织形成自觉的信息披露习惯，要充分发挥政府的支持、鼓励和引导作用，当前主要应做好以下三个方面的工作：一是政府要进一步完善慈善组织信息披露的有关法制法规建设，给慈善组织的信息披露形成一种科学合理的外在压力。二是政府要对各类慈善组织开展以慈善信息披露为内容的免费培训活动，这类培训可以由各地民政部门负责实施，培训内容包括慈善信息披露对慈善组织自身发展和公信力提升的重要性的介绍和宣传；慈善信息披露的具体内容包括强制性信息披露和自愿性信息披露的内容、慈善信息披露的平台选择和更新等。三是政府要免费帮助慈善组织进行互联网信息披露平台的建设。在互联网逐渐普及的当今时代，互联网应成为慈善组织信息披露的主要平台。政府要帮助慈善组织进行格式化的网络平台建设，这一方面可以帮助慈善组织解决信息披露的技术和成本问题，另一方面相对于报刊杂志等信息披露平台，互联网更便于大家及时了解和查询各种慈善信息。

3. 政府应引导独立第三方评估机构的逐步建立。独立第三方评估机构，在西方发达国家已经被证明，是促进慈善组织健康发展、提升慈善组织公信力的一个重要监督机制。我们可以借鉴西方发达国家成功的经验，结合当前中国的具体现实，建立起有中国特色的独立的第三方评估机构。当前要建立中国特色的第三方评估机构，既要考虑到第三方评估机构的独立性，也要考虑到当前中国慈善事业发展的现实性。这就需要发挥中国政府的引导和支持作用，具体来说，应从以下几个方面来努力：一是引导一些民间的评估机构往慈善组织独立评估机构方面发展，使之逐步成为真正意义上的慈善组织的第三方评估机构。这需要政府组织准备往独立第三方评估机构发展的民间评估机构出国考察学习。重点考察的国家应是那些慈善事业较为发达、独立第三方评估机构做得较好的国家。考察的内容主要是这些国家独立第三方评估机构的具体运行机制和成功的经验，以便于我国民间的评估机构在建立独立的第三方评估机构时参考借鉴。二是引导社会公众捐款资助独立第三方评估机构的发展。由于第三方评估机构的独立性特点，政府不能直接出钱资助第三方评估机构的发展，以免影响第三方评估机构的独立性和公正性。但是，政府可以利用各种媒体和信息资源，引导社会公众出资捐助第三方评估机构的发展。建立独立第三方评估机构可以从试点入手，让他们在评估和监督慈善组织方面发挥重要作用。这样做不仅可以节省有关政府部门在这方面的监督管理精力，提高监管机构的专业化程度和监管水平，而且也有利于促进慈善行业的公信度，更好地规范慈善组织的运作。

#### [参 考 文 献]

- [1] 民政部 近3月全国慈善组织受捐额骤降8成[EB/OL].(2011-09-14)[2012-05-21].<http://news.qq.com/a/20110914/000812.htm>.
- [2] 民政部 未来将单独监管慈善组织 统一行业规范[EB/OL].(2011-08-27)[2012-04-21].[http://news.bandao.cn/news\\_html/201108/20110827/news\\_20110827\\_1554545.shtml](http://news.bandao.cn/news_html/201108/20110827/news_20110827_1554545.shtml).