

我国公益事业捐赠政策的变迁

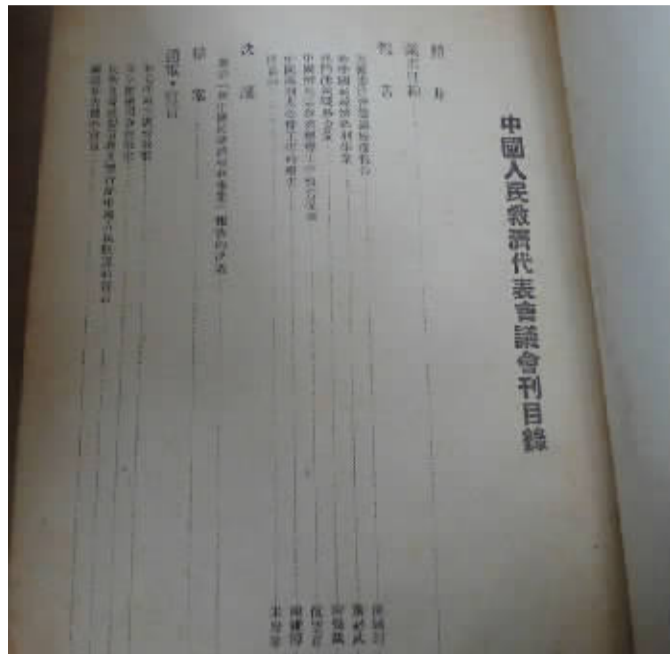
我国公益捐赠政策经历了曲折的发展历程。随着20世纪50年代后期出现极“左”思潮和之后的“文革”，公益慈善事业走向衰落，并最终停滞下来。改革开放后，公益慈善事业才开始发展起来。我国也开始制订相关政策来规范和促进公益事业。

20世纪80年代：境外和 华侨、港澳台同胞为主的 捐赠政策

首先，境外捐赠的政策。随着国家对外开放政策的实施，我国从1980年开始接受救灾外援，到1981年四川发生大水灾，又紧缩了接收外援的口径，经国务院批准三部请示，将接受救灾外援的方针改变为：不主动提出要求援助，对方主动提供援助又不附加先决条件，可以接受；灾情由新华社适当报道，所提供资料以新华社公开报道为准。按此方针，几年中我国接受外援工作基本上处于停滞状态。对于国内发生的灾害，国家主要采取了三项措施：实行救灾救济费包干制度、在农村实行救灾合作保险工作试点、加强生产救灾工作。

1981年以后接受救灾外援一度处于停滞状态，但是联合国救灾署多次要求交流救灾情况，并愿意在救灾援助方面提供合作。而且每遇灾害，一些友好国家都通过使馆表达救灾援助的意向，这导致当时民政部、经贸部和外交部非常被动。1987年5月，三部向国务院递交《关于调整接受国际救灾援助方针问题的请示》，提出：一要有组织有计划地向国际社会通报和提供有关灾情和救灾工作的资料；二是有选择地积极争取国际救灾援助；三是接受联合国系统各机构、其他国际组织和友好国家政府的救灾援助，由经贸部负责归口办理对外联系交涉，由民政部负责归口办理提供灾情资料，组织宣传报道和资金物资的接受、分配；四是不涉及救灾援助，纯属向有关国际组织和友好国家提供灾情和救灾工作资料的业务交往，可由民政部直接对外，并与外交、经贸两部通气。国务院于1987年6月批准三部的《关于调整接受国际救灾援助方针问题的请示》，当时确立的方针为：对联合国救灾署的援助可适当争取，可及时提供灾情（包括组织渠道），情况严重的亦可提出援助的要求。经过一年多的运行，三部认为现行的接受救灾援助的方针是积极的，有利于搞活救灾工作，有利于提高抗灾能力。在此基础上三部于1988年8月向国务院提出《关于在接受国际救灾援助中分情况表明态度的请示》，提出根据受灾情况的不同提出相应的国际救灾申请，国务院于次月同意了三部的请示。

随着接受国际救灾援助的增多，1991年国务院下发了《国务院办公厅关于做好境外救灾援助和捐赠款物工作的通知》，要求各地



1950年4月，中国人民救济代表会议在北京召开，董必武在大会上作了题为《新中国的救济福利事业》的报告，明确阐述了新政府对于民间慈善事业的态度，把政府视为社会救助事业的主体

加强救灾援助和捐赠款物的管理工作。民政部1988年下发《民政部关于做好外援抗震救灾款物接收、发放、使用、管理工作的通知》，2001年下发《民政部关于做好接收境外救灾捐赠物资工作的通知》《民政部关于安排使用境外捐赠资金有关事宜的通知》，进一步加强对外援救灾捐赠款物的管理。

其次，华侨、港澳台同胞的捐赠政策。20世纪80年代，华侨和港澳台同胞纷纷来中国大陆投资，也积极参与国内的公益事业，每遇国内发生重大灾害，华人、华侨和港澳台同胞都纷纷向国内捐赠款物。据统计，从1979年到1997年，经侨务部门登记的海外华侨、港澳同胞的捐赠额达400亿人民币。为了鼓励和保护华侨爱国爱乡的热情，加强对华侨捐赠工作的管理，中央和地方政府纷纷制订华侨捐赠政策。

这一时期救灾主要是由国家承担，来自社会的个人捐赠和企业捐赠没有大范围地出现，因而相关捐赠政策并未出台。公募性质的基金会已经出现，但对于公募基金会的捐赠的相关免税政策还没有出台。这一时期的捐赠政策主要是在外部力量推动下制定的，主要是一些规定、通知、暂行办法，有关规定大多体现在其他的政策与法规之中，公益捐赠的专门法规尚未出台。

20世纪90年代：以救灾 与济困为主线的捐赠政策

我国是一个地域辽阔、自然

灾害多发的国家。在计划经济时代，救灾主要依靠行政性措施，在国家层面上解决各地的灾害救助。随着市场经济逐渐建立，中央政府不能再随意调拨各地的资金和物资来解决突发性的自然灾害救助问题，救灾所需大量资金和物资的缺口急需解决；同时由于社会转型，社会的贫富差距逐渐拉大，一些贫困群体的生活出现问题，而社会保障体系又不能完全解决这些问题，这就需要其他社会成员来协助解决，社会捐赠也随之发展起来。

1991年江苏、安徽等省发生了百年一遇的洪水，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于进一步开展向灾区捐赠活动的通知》，号召在全国范围内进一步开展向灾区的捐赠活动，并在民政部和地方民政局成立救灾捐款接受办公室，负责接受和分配捐款。1994年南方六省遭受了严重的洪涝灾害，各地为了应对灾情，纷纷出台鼓励捐赠的相关政策，同时加强对捐赠款物管理。为了促进接受捐赠的部门、单位加强财务管理，保证社会捐赠资金筹集、分配、使用的真实、合法，提高社会捐赠资金使用社会效益与经济效益，1996年国家审计署公布了《审计机关对社会捐赠资金审计实施办法》（审行发[1996]351号）。

1998年长江流域发生特大洪水，国内外的社会捐赠高达60多亿元。为了加强救灾款物的管理，1998年国务院办公厅出台了《关于加强救灾管理工作的通知》，要求各地加强救灾款物的管理，确

保救灾工作的正常有序开展。1999年国家税务总局下发了《关于企业向灾区捐赠所得税前扣除问题的通知》和《关于金融、保险企业向灾区捐赠所得税前扣除问题的通知》，明确了企业向灾区捐赠的税收政策，鼓励企业和个人向灾区捐赠，帮助灾区重建家园，缓解国家救灾资金紧张的局面。

在这个时期，救灾活动促进了社会捐赠的发展，随着公益捐赠的范围、数量和频度的增加，也引发了一些新的问题：比如虚假捐赠、擅自挪用捐赠款物等，以及捐赠个人与企业的税收问题，这在一定程度上抑制了公益捐赠的增长。就公益捐赠的管理方面来说，这个时期我国的捐赠立法，无论数量还是质量上相对于社会生活中的捐赠现象都已滞后。同时随着1996年4月国务院较大幅度地降低了进口关税总水平，取消了一系列的减免规定，华侨、港澳台同胞的捐赠直线下降，1995年捐赠总价值为41.25亿元，1998年共为13.07亿元。一些捐赠人对捐赠之后要缴纳关税不理解，一些人受赠人又无力支付关税，致使一些捐赠难以实现，因此迫切需要通过立法明确对捐赠的鼓励与优惠政策，促进公益事业的健康发展，公益捐赠的立法便应运而生。1999年6月《中华人民共和国公益事业捐赠法》颁布，公益捐赠开始走上法制化的轨道。

2000年以来：以免税为特征的捐赠政策

改革开放之后，国内公益捐赠还没有发展起来，有关公益捐赠的免税政策主要是涉及国外捐赠以及华侨和港澳台同胞的捐赠。20世纪90年代对公益捐赠基本上是执行1993年重新修订后的《个人所得税法》和1993年颁布的《企业所得税暂行条例》，即个人将其所得对教育和其他公益事业捐赠的部分，按照国务院有关规定从应纳税所得中扣除；企业所得的纳税人用于公益、救济性的捐赠，在年度应纳税所得额3%以内的部分，准予扣除。金融保险企业用于公益、救济性的捐赠扣除的部分不能超过1.5%。1999年6月《公益事业捐赠法》出台减免税收政策，明确了公益捐赠可以享受税收优惠政策，但在实际操作过程中并没有很好地执行。这一时期我国公益组织得到较快的发展，而有关公益捐赠的税收优惠得不到执行，引起各方面的关注。但1993年和1999年的《个人所得税法》都肯定了个人将其所得对教育和其他公益事业捐赠的部分，按照国务院有关规定从应纳税所得中扣除。这给公益捐赠的税收扣除留下很大的可操作空间，公益组织与社团依据税法的规定开始争取税收优惠。

国家税务总局在1998年通过向联合国儿童基金会捐赠给予减免税收（国税发[1999]77号）。在这之后，税务总局在1999—2006年7年间共下文21次批准了对21个基金会的减免税收政策，财政部和税务总局在2000—2007年共发文21次，批准了对60个基金会的减免税收政策。这个时期对基金会的税收减免尤其明显：财政部和税务总局在2003、2004、2005和2006年共8次下文，批准了52个基金会的减免税收政策，平均每年6.5个，其中2005年共5次下文，批准了25个，而2006年1次就批准了16个，可见力度之大。

依据《公益事业捐赠法》和《基金会管理条例》，捐赠人用于公益事业的捐赠，依法享有税收优惠政策，但长期以来，这一优惠政策被作为特惠条款受到严格限定，只有少数由财政部和税务总局以官方文件指定的基金会和社会团体才得以享受。这一做法明显带有计划经济色彩，造成了公益组织之间政策待遇的不公平，2007年1月，财政部和税务总局通过财税[2007]6号文，扩大了公益捐赠可享受税前扣除的优惠政策范围，将税收优惠政策的范围扩大到在民政部登记注册的所有非营利的公益性社会团体和基金会，另一方面，又下放了资格确认权限，将在省一级登记的社会团体和基金会的捐赠税前扣除资格下放，由省级财税部门进行确认。这一文件的颁布实施标志着中国公益捐赠免税政策开始由“特许制”向“审核制”过渡。2007年新《企业所得税》颁布，并于2008年实施，新《企业所得税》统一了内外资企业所得税的税率，同时在公益优惠税制上做出了重要的制度安排。规定企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额12%以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除。新《企业所得税》大幅度提高企业捐赠的税前比例，同时实行对非营利组织符合条件的收入可以列入免税收入政策。

5·12汶川地震之后，税务总局于2008年5月21日通过《关于个人向地震灾区捐赠有关个人所得税征管问题的通知》（国税发[2008]55号），对于个人通过扣缴单位统一向灾区的捐赠或者直接通过政府机关、非营利组织向灾区的捐赠，依法据实扣除，并开具接受捐赠凭据。文件还首次提出：各级税务机关应本着鼓励纳税人捐赠的精神，在加强对捐赠扣除管理的同时，通过各种媒体广泛宣传捐赠扣除的政策、方法、程序，提供优质纳税服务，方便扣缴单位和纳税人具体操作。2008年12月财政部、税务总局、民政部《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》提出对公益性捐赠所得税税前扣除有关问题要依法执行。这为落实公益事业捐赠的税收优惠画上句号。

（据《淮阴师范学院学报》）