

(上接 08 版)

2016年《慈善法》实施后,社会组织登记管理的相关法规需要重新制定,基金会法定代表人的任职要求极大可能会发生新的变化。2016年8月份,民政部发布了一份“《社会团体登记管理条例》(修订草案征求意见稿)”,其中明确提出“基金会的法定代表人由章程规定的负责人担任,不得同时担任其他社会组织的法定代表人,负责人不得由在职公务员兼任”。

目前,新的条例尚未正式出台,这一要求会不会成为现实还有待时日。

基金会在中国的发展

一位长期关注公益事业发展的业内人士表示,郑世贤浪费了20年的时间用于争执敦煌基金会的管理体制和个人归属不值当,他如果不是这样,应该可以做出很多很有意义的事情。郑世贤则认为,争执明白这件事情本身,更具时代意义和社会意义。

敦煌基金会之争的时间段,正是作为新型社会组织的基金会在中国经历从无到有、从初创到发展、从规范到法治的关键时期。

第一个阶段,在从无到有的初创期,基金会主要由党政部门和群团组织发起,基金会既是社会救助平台又是经济组织,处于三重管理,即人民银行、民政部门和业务主管单位。起步之初,全国妇联于1981年率先发起成立了带有社会救助性质的中国儿童少年基金会等,一些地方政府利用扶贫资金成立了一批金融性质的基金会。

为了规范管理,1988年国务院曾出台《基金会管理办法》。1994年《人民日报》发表社论《为慈善正名》,整个社会才对慈善事业有了深刻认知,两个月后民政部推动了中华慈善总会的成立。期间,为了规范干部兼职,《国务院办公厅关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知》(国办发[1994]59号)下发。1995年9月联合国第四次世界妇女大会在北京举办,“NGO”(非政府组织)这一术语才正式进入中国话语体系。直到1998年9月,中国人民银行将基金会的审批和监管职责全部移交民政部,从此基金会才被正式视为社会救助平台而非经济实体。1998年国内暴发洪灾,义演晚会募集到海内外各界捐赠6亿多元,引起了震动。海外侨胞的捐赠热情推动了立法进程,1999年全国人大通过《中华人民共和国公益事业捐赠法》,社会捐赠有法可依。

第二个阶段,在规范到法治的重要时期,重要转折点事件《基金会管理条例》的实施,标志性事件是《慈善法》的出台。2004年《宪法修正案》第22条使公民私有财产权有了保障性规定,同年国务院颁布《基金会管理条例》,第一次界定了非公募基金会的概念并鼓励其登记注册,境外基金会也被正式准入,香江集团翟美卿发起成立了香江社会救助基金会,成为在民政部注册

的“001号”全国性非公募基金会。汶川地震爆发史无前例的举国捐赠热潮,在2008年将慈善热度推到新高,直至2016年《慈善法》正式出台。法律对慈善财产的保护进行了明确,任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占慈善财产。例如,汉龙集团的刘汉虽被判决没收全部个人财产,但他捐赠1亿元成立的天诺慈善基金会并未受到影响,刘汉还向云南滇池保护基金会捐资1.2亿元,昆明市政府虽然撤销了其“荣誉市民”称号,也并不影响资金使用。

基金会由于体制、机制、运营上的极大不同,目前大部分基金会尚处于“捐赠搬运工”阶段,“发展性”的项目较少。从组织的运营特征来看,作为社会组织重要组成部分的基金会,目前大致有四类:第一,行政部门发起直接管理,按照或者参照事业单位管理;第二,起初由行政部门发起经过改制后聘请社会人士管理;第三是公司或个人发起并聘请离退休公职人员参与管理;第四类是公司或个人发起并由社会人士管理。

现代公益带来的独立思想与治理理念不断深入人心,从小众到大众。从积极意义上来讲,公权力作为资源配置在基金会起步阶段起到了十分积极的作用,家喻户晓的希望工程由庞大的从中央到地方、从城市到农村、从学校到厂矿的全国共青团系统联袂打造,作为项目执行单位的中国青少年发展基金会是团中央直属事业单位,理事长此前一直由团中央负责人兼任,其项目设计、品牌和资源整合能力对基金会行业发展具有阶段性的示范意义。从建设性来看,引起公众热议的话题往往也体现在行政职权、商业运营、社会组织等三者之间关系,如“郭美美事件”,郭美美本身和中国红十字会没有直接关系,但红十字会并非一般意义的社会组织,而是特殊单位,公众并不了解其性质,况且红十字会是从中央到地方的系统性组织,任何一家地方红会出现问题也都将归集于整体形象。

敦煌基金会之争涉及的问题并非个案,需要进一步理清社会关系。时下我国社会管理制度正在向多元并存的社会治理体系迈进,更需要理清政府与市场的关系、政府与企业的关系、政府与社会组织和个人的关系。党的十九大报告开宗明义地指出机构设置要统筹考虑,特别强调了内设机构的配置问题,明确了政府机构改革发展方向。作为特殊国情产物的事业单位,也处于全面改革期,作为为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、文化、卫生等活动的社会服务组织,有别于社会组织。

制度不断更新,针对党政干部在社会组织兼职有了新规定,2014年中央组织部发布《中共中央组织部关于规范退(离)休领导干部在社会团体兼职问题的通知》,明确要求退(离)休领导干部在社会团体兼任职务须按干部管理权限审批或备案后方可兼职,且只能兼任1个单位职

务,不能超过2届,年龄界限为70周岁,不得领取报酬,被民间称为“1270规定”。

改革进程中的案例

当前,中国深化改革中的新问题和诸多累积的社会问题都亟待解决。虽然主流意见认为这些问题只有在国家财政的大力支持下才能得以实现,但事实证明,同步进行的社会领域发展已经为矛盾的弱化进行了有效探索。

2020年9月8日,民政部发布《2019年民政事业发展统计公报》,显示截至2019年底全国共有社会组织86.6万个,其中基金会达到7585家。

相比于敦煌基金会,中国扶贫基金会的发展案例十分值得关注。通过二十多年前的机制再造和升级转型,这个机构已经成为现代中国公益发展中的一面旗帜。

中国扶贫基金会成立于1989年3月,原名“中国贫困地区发展基金会”,由农业部拨款10万作为启动资金。彼时,公益领域尚无严格的法律规范可循。与其它部门发起的机构相同,成立之初的中国扶贫基金会由政府官员担任主要负责人。机构本身有事业编制,由组织部门任免干部,并设置了一定行政级别和工资级别。对基金会而言,政社不分带来的问题,管理粗放、效率低下、难以创造品牌项目、缺乏动力开辟筹资渠道。

内部改革被提上日程。信号在1996年9月9日基金会第三届理事会上被释放,时任国务院扶贫开发领导小组组长的陈俊生表态,基金会要改变管理体制,让年轻人负担更多、更具体的日常工作,会长、副会长和理事会的日常工作,则主要确定大政方针和工作思路。此次发言明确了基金会管理层的权力范围,为基本组织框架的确立奠定了基础。

变革从2000年开始陆续展开。这一年召开的“三届四次理事会”是中国扶贫基金会的历史转折点。会上,基金会决定实行系列改革措施。包括:正式向主管部门写报告要求取消基金会的20个事业编制,改为民间社团编制,建立新的人事管理制度,实行全员招聘制和干部竞争上岗制,取消行政级别,打破“铁饭碗”。

改革最直接的好处是机构具有了相对独立的人事权和财务权。此外,谋求行政职务的人

自动离开机构,稳定了干部队伍。机构与员工签订劳动合同、责任合同,调动了员工的积极性,基金会筹款能力稳步上升。此前,一些人担心的基金会无法再用行政权力开展募捐工作的问题,迎刃而解。中国扶贫基金会逐步建立了现代管理体系:实行项目负责制和管理负责制相制约又相配合的组织结构;推出新的考核机制,去掉一切不能用指标衡量的多余动作;实行全面财务预算管理,从机构的年度计划出发,将机构所有部门、人员和活动的收入、支出均纳入预算,并作为各部门和每个员工的考核目标严格落实。

截至2019年底,中国扶贫基金会累计筹措扶贫资金和物资67.33亿元,受益贫困人口和灾民民众达到4029.97万人(次)。

早在2014年时,新一轮改革按照中共十八届三中全会制定的总体设计和路线图已经渐次展开。对此,吴敬琏撰文指出,必须对改革实际推进的难度有充分的思想准备,全面深化改革需要更大的政治勇气和智慧。

公益治理推动建设现代文明

公益对于大多数的中国人来说,既熟悉又陌生。

说到熟悉,中国传统文化处处闪耀着慈善的光辉,从儒家文化的内核“仁”,墨家主张的“兼爱”,道家奉行的“天之道,损有余以补不足”,到佛教的“谛结善缘”,中国的文化血脉里从来不缺少的善的基因。

说到陌生,现代公益事业是西方工业社会的产物,延伸到社会生活各个方面,在于推行一种治理模式,在中国来讲是具有现代意义的“新兴事业”。

第一,从现代世界公益发展来看,基金会是工业社会财富高度集中和社会关系变化的产物。18世纪英国工业革命标志着人类社会发展史上一个全新时代的开始,拉开了整个世界向工业化社会转变的帷幕。工业文明推动财富高度集中的同时,原来的农业人口不断向城市迁移,将熟人社会改造成为了陌生人社会,改变了社会关系。当熟人组织被改变,社会个体之间通过社会组织的方式进行重新排列组合,由此产生了基于公民社会的治理思想。美国政治学家亨廷顿认为,西方文明“强调自由、平等、民主和

个人主义,以及不信任政府、反对权威、赞成制衡、鼓励竞争、崇尚人权、倾向于忘记过去、忽视未来、集中精力尽可能扩大眼前的利益”。美国富豪在20世纪初集中设立私人基金会,有着政治、经济、文化、公益等方面的深层原因:第一,政治改革、反腐压力改变原来的政商关系;第二,垄断经济解体,财富集团需要重新分割;第三,遗产税开征及税制改革;第四,社会批评力量暴涨;第五,宗教财富观;第六,捐赠税制优惠和基金会提升竞争力。

第二,对于中国传统而言,农耕基础的熟人社会难以催生现代公益。中国历史的特征主要是官僚集团和农耕社会,这样的社会属于熟人社会,林语堂认为中国人是“修身齐家,治国平天下”,实现的是从“家”到“国”的跨越,没有社会的概念。亨廷顿认为中华文明“强调权威政府、严格的等级制度、将个人权力和利益居于组织的次要地位、强调团队一致性的重要性、避免正面冲突、‘保全’面子、以及总的说来,国家高于社会,社会高于个人”。鸦片战争以后,受西方影响,公益组织虽然有了却并没有大的起色,鸡犬相闻的农耕文化不接纳公益理念。后来晚清启动了一系列改革,失败后爆发了辛亥革命,乃至发生“五四运动”和“新文化运动”,公益仍然没有发展起来,还是因为农耕社会的基础并没有发生变化。

第三,对于今日中国而言,四十年改革开放,社会结构和关系已经发生巨大变化。经济快速发展增加了收入减少了贫困,改善了健康状况和生活质量,社会结构发生了大改变,城市化率从1978年的17.9%增加到1999年末的60.60%;社会关系发生了巨大变化,初步完成从乡村社会到城市社会的转型,从熟人社会进入了陌生人社会,城市社区即便是住在对门,经常是“老死不相往来”。新时代产生了新的矛盾,新矛盾的解决有赖于治理体系的革新,公益事业作为社会资源的一种配置方式,在培育公民的参与习惯和公共精神、营造诚信和自律的社会氛围等方面必将发挥积极的作用,除了参与社会救助,还可以为社会自治秩序奠定文化和组织基础,从而助力现代文明建设。

2019年,中共十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,明确提出要重视发挥第三次分配作用、发展慈善等社会公益事业。

放眼世界,第四次工业革命扑面而来,中华民族从来没有距离世界性变革的中心如此之近。正如习近平主席所说,“今天,我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标”。时代赋予有识之士的新使命,就是在传统与发展的基础上,理清社会关系,不断探索出助力现代文明建设的实践经验。

(本文作者系《公益时报》社总编辑赵冠军)

