

解读我国慈善立法

核心提示

近年来,社会上对慈善立法呼声日益高涨,民政部已于2005年正式启动慈善法的起草工作,2006年,慈善事业促进法草案出台并被列入国务院年度立法计划,准备于2007年提交全国人大常委会审议。不料,草案在内部引发争议,几易其稿,至今未进入下一步立法程序。

全国人大常委会委员、中国人民大学教授、中国社会保障研究中心主任郑功成称,慈善事业正在进入一个迫切需要立法规范的大发展时期,所以,预计下一届人大有望制定慈善事业法,较乐观的估计是2008年能够提交审议,2009年前将可能获得通过。

慈善事业亟待发展

在走向现代化、工业化、城镇化的道路上,慈善行为不可或缺,它是市场经济体制下和谐社会的必备要素,是激烈竞争中温暖人心的仁德良药,是现代文明的核心价值。

最近,接二连三发生的几起“慈善风波”,引起了社会的广泛关注——北大受助研究生段霖夏中途退学,用善款开公司,被捐助者告上法庭;山西女孩郭小娟被指携善款“潜逃”,与组织募捐的网友发生纠纷;湖北5名大学生被指缺乏感恩意识,被捐助者从受助人名单中剔除;山东青岛“大善人”王明殿因行善出名,却屡遭“索捐”麻烦。人们反思得出的普遍结论是,我国尚缺乏一部慈善法,对慈善行为进行规范和调整。

2007年5月,身患脑瘤的山西女孩郭小娟得到网友“八分高”和“南山飞狐”的帮助,获得15万元的社会捐款。6月,郭小娟手术成功后,将剩余的10万元带回了山西老家,该行为引起争议。8月,组织募捐的“八分高”和“南山飞狐”代表网友前往山西,要求郭小娟履行当初的口头承诺,公布账目,将剩余善款捐给其他需要帮助的人。

目前,我国除每年有6000万以上的灾民需要救济,2200多万城市低收入人口享受低保以外,还有7500万农村绝对贫困人口和低收入人口,6000万残疾人和1.4亿60岁以上的老人需要各种形式的救助和帮助。

“为保障这些困难群体和特殊群体的基本生活权益,仅靠政府努力远远不够,必须让政府资源和社会资源互补,政府行政力量同社会动员力量互动,而慈善事业就是动员社会力量参与社会救助的重要载体,是社会保障体系的重要组成部分。”民政部部长李学举如是说。

按照国际惯例,慈善活动被普遍看做除了市场分配、政府分配之外的第三次分配。目前我国的基尼系数已经逼近了0.5的警戒线,如果算上城乡居民福利性分配的差别和高收入阶层、公职人员的隐性收入、灰色收入,实际情况还要严重。因此,发展慈善事业,扩大第三次

分配,使社会资源分配更趋于公平,显得十分迫切。

一份慈善组织的公益调查显示,国内工商注册登记的企业超过1000万家,但有捐赠



纪录的不超过10万家,这意味着有99%的企业从来没有参与过捐赠。这份调查让公众把“缺乏责任感”的帽子戴到了中国企业的头上,令很多企业感到“很委屈”。

2004年,我国国内入榜的135位慈善家共计捐款9.85亿元,约合1亿多美元。而2000年至2004年,美国50名最大的慈善家捐款总额是650亿美元。两者相差达600多倍。

2002年,我国私人捐赠人均只有0.92元人民币,不到当年GDP的万分之一,而2003年美国人均私人捐款828.7美元。我国和美国人收入相比为1:38,人均慈善捐款相比为1:7300。

据安徽省慈善协会副会长陈义明介绍,安徽省慈善协会成立10多年来,共接受和发放善款、善款2亿多元。除2003年江淮水灾严重,全年收到善款激增至4000多万元以外,安徽省慈善协会平均每年所收款额在2000万元左右。而这些捐款当中绝大部分来自省外、境外,源于安徽省富豪阶层的捐款几乎为零。

2004年年底,安徽省慈善协会收到的一笔最大额的个人捐款,也并非出自富豪之手,而是出自江苏一位七旬退休老人。老人家境并不富裕,乘火车硬座赴皖,一次性捐给贫困群体50万元。此外,2005年百位中华慈善大奖获得者中唯一的安徽人李玉兰,也不过是经营小饭馆的普通个体户。

以工薪阶层为主的普通市民、大中专学生以及退休老人是目前慈善捐款的主要来源,掌握巨大社会财富的富人阶层在慈善事业中却屡屡缺席。为此,民盟中央建议,应尽快研究并制定慈善事业法,从法律层面鼓励发展慈善事业。

从目前现状来看,我国还没有专门规范慈善公益组织的法规条款,对富人的捐赠行为,也没有专门法律加以调整,只是在合同法中对赠

与行为有所规定。因此,通过一部立法,来促进中国慈善事业的发展,对于调节贫富差距和缓和社会矛盾、促进社会和谐就显得很有必要。

其实,我们过于习惯地把板子打在企业或富豪身上,却忽略了另一个明显事实:中国90%的公民没有捐过款物,而美国85%的捐款来自民众。统计显示,目前中国有100多家慈善组织,而美国有100万家;中国100多家慈善组织每年募集到100亿元善款,仅相当于GDP的0.1%,而美国同类数字为GDP的8%-9%,英国为0.88%,加拿大为0.77%。从这个意义上



说,中国的“慈善缺口”不仅仅是企业或富豪的问题,而是社会整体的问题。

乐善好施民族传统

我国慈善事业真正被世人关注,是由于一些重大事件,比如1998年的水灾、2003年的“非典”,这些突发性事件激发了国人的慈善心。

李嘉诚说:“财富不是单单用金钱来衡量的。能够在这个世上对其他需要你帮助的人有贡献,乃真财富。”有人说,李嘉诚有两个事业。一个是拼命赚钱的事业,名下企业业务遍布全球53个国家和地区,雇员人数约22万名;另一个是不断花钱的事业,他的投入也足以让他成为亚洲有史以来最伟大的公益慈善家。

慈善,是对他人的同情和关怀,是一种崇高的精神和境界,是自我价值的实现和需要。中华民族自古以来就有乐善好施的优良传统。我们的祖先对“善”字的价值判断有3个要点:一是把“善”看作“大”。《孟子》说:“君子莫大乎与人为善。”二是把“善”看作“宝”。孔子说:“维善为宝。”三是把“善”看作“乐”。宋人罗大经说:“为善最

乐。”由这三句评语,足见从善之高尚。

现代慈善主体是全民化的,它从熟人慈善走向公民慈善。在传统农业社会里,以血缘家庭式农业生产方式为主导,亲戚相帮,邻里相帮,基本上是亲戚帮亲戚,熟人帮熟人。工业社会化和城市化以后,大家到城里来了,一村一族人在一块土地上相依为命几十年,甚至是几辈子的情况不存在了。大家来自五湖四海,并且随时有可能搬走。这时候的慈善就面向所有公民了。慈善家、慈善工作者来自方方面面,受益对象也是所有需要援助的人。

特别是在市场经济条件下的今天,倡导发善心,行善举,献爱心,增强人们的慈善意识,对于净化人们的心灵大有好处。因为,人们在进行慈善活动的过程中,不仅对有困难的人是一种帮助,而且向世人展现出一种对待财富、善用资源的更美好的价值观,对所有人的精神都是一次升华。

“人帮人才更幸福”,国家已把发展慈善事业作为社会保障体系的组成部分,纳入国民经济和社会发展规划,因此,当务之急是进一步完善有关法律、法规及制度,努力创造人人都愿表爱心、献爱心的慈善环境。

慈善立法迫在眉睫

深圳彭年集团董事长余彭年,现年83岁。在“胡润2006年中国内地慈善家排行榜”中,他以捐赠20亿元位列第一位。1988年,他给某省捐赠了10辆进口三菱救护车,两年后他却得知,救护车里面的设施被改造,本应用于急救病人的车成了某些领导的专用车。盛怒之下,余彭年将捐赠车辆悉数收回,转赠给某县几家医疗机构。然而他没想到,转赠的救护车再次被挪用。

对此,中国社会科学院法学所研究员吴玉章认为,现行的公益事业捐赠法只规定捐赠款物的使用“应当尊重捐赠人的意愿”。但是,究竟如何界定“应当尊重捐赠人的意愿”,目前并没有法律法规的进一步解释。

吴玉章建议,应修改公益事业捐赠法或制定更具体、可操作的实施性条例,明确规定捐赠款物的使用及公开的程序,具体界定如何才是“尊重捐赠人的意愿”。在目前国家层面立法难度较大的情况下,应适度加强地方立法工作,先在地方立法层面上有法可依。

也许,中国从不缺少善良慷慨的人,但缺乏让这些善良慷慨得以落实的机制。

目前,我国现行的法律法规尚不足以规

范、保护和促进慈善事业的发展,迄今为止,我国没有专门的慈善事业促进法。慈善组织的性质、慈善活动的程序、慈善活动的监督机制、慈善事业的主管部门、慈善事业的进入、评估、监管、公益产权界定与转让、投融资、退出等都缺少法律明确规定。

2005年人大、政协“两会”期间,民政部救灾救济司共收到全国人大代表建议11件,议案7件,全国政协委员提案11件。其中,涉及慈善立法内容的人大建议有6件,人大议案有7件,政协提案有4件。慈善“立法”一度是人大代表和政协委员们关心的热点问题。

清华大学公共管理学院副院长王名认为,目前慈善事业法律法规的层次不高,不利于维护慈善机构的法律地位和合法权益。

全国人大法制工作委员会国家法室副主任许安标提出,政府应通过立法,鼓励和引导非营利组织及其所兴办的公益事业的发展。在法律中应增加以下规定:通过政府向运转规范、廉洁高效、声誉优良的非营利组织购买服务,委托它们为政府向社会提供服务,促进和引导非营利组织的自我管理;通过向社会特别需要的社会救助、教育、科学、文化、卫生、环保等非营利组织提供资助,引导非营利组织发展的正确方向;通过税收优惠措施,引导社会资金向公益事业领域转移。

制定慈善事业相关的法律,有助于发挥法律的指引功能,引导社会各界人士特别是富裕阶层的人士改变慈善观念,积极投身于慈善事业当中。比如通过建立健全有关慈善事业制度,使慈善机构运行更加规范,捐赠款物的流向更加透明,那么就可能增强人们对于慈善的信心和热情。比如通过开征遗产税、所得税、赠与税乃至特别消费税,比如制定一些使慈善事业捐款者更能得到社会尊重、扬名的规定,使得富人们改变自己的一些行为,更多地将自己的财产捐赠给慈善事业。

据了解,慈善法第一稿2005年就已经完成,后来几经修改,至今仍有许多根本性问题尚未形成完全的共识。比较核心的问题有两个:一个是慈善的内涵和外延;一个是政府到底如何管理慈善。慈善到底是民间的事业,还是政府也可参与其中的公共事业,不仅是理论问题,而且是实际问题,因为慈善是有资源的、有资产的、有利益的。

2005年11月,由民政部、中华慈善总会共同举办的首届“中华慈善大会”明确提出,要在5年之内,对慈善政策法律法规不断完善,初步形成良好的政策和法制环境,基本建立适应慈善事业发展的政策法律体系。

全国人大法制工作委员会国家法室副主任许安标在提交给“慈善立法和政策创新”论坛的材料中指出,全国人大内务司法委员会认为,为适应公益事业发展的新形势,规范公益行为和慈善行为,解决法律实施过程中出现的一些矛盾和问题,有必要修改现行《中华人民共和国公益事业捐赠法》,民政部正在开展立法调研。

据《法制与新闻》

我国高校冷热专业流变五十年

从国家统一设置专业、包分配工作,到今天“冷热专业”走马灯般地迅速转换,在高校的专业设置上,也在经历着从计划经济体制到市场经济的巨大变化

清华大学物理系1965级女生高忆陵还记得当年填报高考志愿时的社会潮流。“那时,最热的专业是清华大学的原子物理、工程化学和工程物理,考生的分数都非常高。到国际关系学院学外语也非常时髦,将来是要搞外交的。当然,最提气的,还是哈尔滨军事工程学院,毕业出来要搞军工,那有保密级别的专业,得出身好的人才能报考。没想到,毕业后,他们都去了山沟里的军工厂。”

高忆陵说,那时候人们心目中学科专业的排序,是工科、理科、教育、文科,“文科绝对没有理工科吃香,排在后面的,学文科也就是毕业出来当老师。”

这种风尚,被北京航空航天大学高等教育研究所所长雷庆所印证。雷庆在接受本刊记者采访时指出,在新中国建立后,中国高校的专业设置,曾经历过一个全面为经济建设服务、强调“专业对口”的时期,那时候的“好专业”,就是国家建设最急需的专业。

“文革”前:“国家建设缺什么人才,就设什么专业”

在新中国成立以前,中国的高校主要是学习西方大学的模式进行专业设置的,以大学、学院、系三级为结构层次。1912年,民国政府教育部颁布的《大学规程》,将大学学科专业分为文、理、法、商、医、农、工七个学科共39种专业。

“建国后,中国高校大的专业调整共经历过五次。”雷庆说。

1952年,中国开始了全国大学的院系调整,学习苏联分学校、系两级的做法,系下设教研室、专业。到了1953年,全国高校专业设置是215种。“在当时计划经济体制下,国家按需求设立专业。这是第一次专业调整。”雷庆对记者说。

1963年,国务院编制了《高等学校通用专

业目录》和《高等学校绝密、机密专业目录》。这是第一次由国家统一制定高等学校专业目录,其中公开的通用专业目录432种,绝密、机密专业目录78种,后者主要分布在国防院校。这是第二次专业调整。

“在西方国家,是没有这样由国家发布的高校专业目录的”,雷庆说,在美国等西方国家,都是由各个学校根据自己的定位和需求设置专业,等到专业有了毕业生,授予了学位,就可以进入专门的专业目录了。而我国当时设置高校专业的思维,是根据国民经济发展的需要,这与当时的计划经济体制是一体的。当时百废待兴,急于要把建设搞上去,各行各业缺什么人才,就设什么专业。这样也很难有比较长远的考虑。而且,这就特别强调“专业对口”,大学毕业了,到了岗位工作,马上就能上手。”

也就是说,那个时候的大学毕业生,不存在哪个专业就业率高的问题,专业都是国家设置的,毕业生都是国家统一分配。

在这种体制下,专业划分越来越细,甚至出现了单个产品、单项技术为对象的专业,如拖拉机专业、陶瓷专业,如果是学机械,就可分为纺织机械、印刷机械、轻工机械,如果是学发动机,可以细分到火箭发动机,再分成固体燃料发动机和液体燃料发动机。这样,专业越设越窄,也越设越多。

“文革”后:专业趋向减少,仍是国家主导

1977年,“文革”后首次恢复高考。陈艾拿到招生目录时都傻了眼,密密麻麻的好几百种,许多专业她都是闻所未闻。不过,大家都公认“的好专业”,她脑子里是有,那就是,文科,最棒的是北京大学中文系;理科,最棒的是清华大学物理系。

她很想去看报理科专业。那个时候,人们还是崇尚理科,觉得只有脑子不够聪明,理科学不下来的人,才去学文科。但是,她没有上过高中,短短几个月,无论如何也不可能把高中的数理化啃下来,只有报文科。

她报了文科,而且报的是文科中最“牛”的专业:北京大学中文系。

即使是这样,她的老爸听说以后,仍然遗憾不已,只因为她没去学理科。

在1977年刚恢复高考的时候,许多在“文革”中被撤并的院校还没有恢复。而一旦高等教育开始重新活力走上正轨,各种专业就开始调整、拓展,发展了一大批新学科新专业。到1980年,全国高校设置的专业已达到1039种,到了1982年,进了《高等学校通用专业目录》的专业,达到顶峰造极的1343种。

也就是从这个时候以后,高校的专业数量开始往下削减了。根据纪宝成主编的《中国大学学科专业设置研究》一书的叙述,早在“文革”之前,人们已经开始感觉到专业设置太细太窄的问题了。1962年时,中国高校的专业设置曾经达到过627种,到1963年9月,压缩到432种(不包括保密专业),这时已经有一些专业面过窄的专业被归并了。

“文革”以后中国共进行过三次全国性的高校专业调整。

从1982年开始,为解决改革开放初期高校迅速恢复中匆忙上马所造成的专业设置混乱的局面,教育部主持了高校本科专业目录的修订工作,到1987年告结束,主专业目录减少了近一半,变成671种。

1989~1993年,是“文革”后第二次高校专业调整。这时的高等学校专业目录,共504种,归入10个门类,71个专业大类,改变了以前以产品或行业(需要)为基础设置专业的情况,开始以学科(需求)为基础。

1997~1998年,“文革”后的第三次专业调整中,专业目录又由504种减少到249种,分为11个门类(增加了管理学),仍是71个专业大类,突出以学科为基础来设置专业。以前的“保密专业”,这次也没有了。

雷庆指出:“‘文革’后的这三次专业调整,一是主要解决专业规范化、整体化的问题;二是扩大了专业口径,减少了专业种类;三是坚持以学科为基础来进行专业设置。而这些调整的特色是管理上仍以政府为主。”

以政府为主管理专业设置,最显著的标志就是那份“高等学校本科专业目录”。高校要办学招生,所设的专业仍然必须是从这份目录中来选。

21世纪:与市场的协调之道

进入市场经济后,原有的由国家统一制定全国高校专业设置目录的做法,更加显得僵硬而无法适应新的形势。

2000年以后,高校扩招,许多高校从学院到综合类大学合并升级,对于这些新大学,增加专业设置是首要之急。雷庆说,没有权力自己设置专业的高校,可以首先由学校教学部门、相关院系提出设想,进行论证,报到学校主管部门,再由省部级审批,最后报教育部备案。在2001年,教育部批准北京大学、清华大学、北京师范大学等六所重点高校可以自设专业。

今年3月7日,教育部公布《2006年度高等学校专业设置备案或审批结果的通知》。根据这份《通知》,全国各高校将新设2781个本科专业和11个医学类专科专业,并可以从今年开始招生。雷庆解释说,这里的新设专业,指的是“高等学校专业目录”中的专业“种数”,那里只有200多种,这里指的是“点数”即有多少所高校新增增加了专业的教授点。

有这么多所高校新增了招生专业,对于考生意味着什么?

高校里的冷热专业风水轮流转,是件让考生和家长们摸不着头脑的事。安徽的宋起1991年时考进了安徽大学外语系,他还记得,那年,受邓小平同志南巡的鼓舞,国际贸易专业热得发烫。没想到,四年之后大学毕业,国际贸易专业已然由热转冷。

这两年,法学、计算机、金融、行政管理、工商管理、财政学、经济学、新闻、会计、旅游等专业,是人们一般所说的热门专业,然而据《中国青年报》的报道,2006年,全国有407所高校开设了法学专业,在校大学生超过36万人。急剧增加的招生规模,导致这一专业的毕业生供大于求,为了帮助毕业生就业,南京大学法学院甚至给校友发出求助信。除此之外,新闻、英语、管理等专业的毕业生也同样在就业市场遭遇尴尬。

“我个人认为,高校专业设置要与就业挂钩,学校自身也要作大量研究,真正去分析人才的需求状况。”雷庆说,现在很多高校在专业

设置上很盲目,一是觉得自己有这种专业的老师,就可以开这种专业,二是看到社会上别的学校某专业显得很热,就一窝蜂地上。

武汉大学教务部一位不愿披露姓名的老师,认为家长和学生的盲目性,也是造成这种专业冷热迅速转换的因素。“我认为他们对大部分专业都不了解”,这位老师说,“许多专业他们在中学时恐怕都没有听说过,报名的时候,只能听人宣传,是很盲目的。”

教育部国家教育发展研究中心副主任韩民,对所谓冷专业热专业另有一番自己的见解。他说:“我们是不是能够淡化‘专业’这个概念呢?”他介绍说,在日本,学生考入大学以后,并不马上分配专业,前两年都是基础教育,两年后根据自己的兴趣再确定专业和论文方向,这时再进入专业,就可以很有目的地选修课程了。当然,这是在学习分得很成熟的条件下。韩民说,在现代社会,纯粹专业对口的就业已经越来越少了。大学是教人什么的?应该是对人的一种基本素质的培养,而不是具体工作技能。这个观念应该转过来。

据《中国新闻周刊》

