

·社会学笔谈·

# “萨斯(SARS)”捐赠:轰轰烈烈背后的隐忧

孙志祥

突如其来的“非典”疫情,在横行肆虐数月之后,终于渐成强弩之末。但“非典”引起的巨大“社会反常”却为我们提供了一个不可多得的进行大规模社会试验的机会和场所,在方方面面留给我们许多反思和启示。

公益捐赠,即社会成员为社会公益事业捐赠款项和物资,作为公益活动的一种主要形式由来已久,它能够解决许多困难群体的燃眉之急,是对政府社会救助体系的一个有益补充。北京市爆发“非典”疫情后,全国出现了继1998年抗洪救灾捐赠后的又一次公益捐赠热潮。2003年4月26日,北京市民政局开通了24小时“防治非典,奉献爱心”社会捐助热线。在此后的一个多月中,社会各界捐赠款物数额直线上升。截至6月25日,全国各级民政、卫生部门,中国红十字总会、中华慈善总会系统共接收非典型肺炎防治社会捐赠款物3813689164元。其中,仅北京市民政局接收的捐赠款物合计接近5.69亿元。1998年,面对特大洪涝灾害,民政部门在全国发动了建国以来规模最大的救灾捐赠活动。紧急募集境内外捐赠款物134亿元,其中现金64亿元;衣被3亿件,衣物折价70亿元,为中国有史以来接收捐款捐物最多的一年。同年,北京市接收的社会捐款达3亿元,捐赠的物资折价5亿元,总计达到8亿元,也是有史以来最多的一次。这一次的“非典”捐赠额虽与1998年有一定差距,但也足以成为对中国公益捐赠事业的一次全面检验。从中我们不但能够发现我国目前公益捐赠的种种特点,而且存在的问题也暴露无遗。在这次抗击“非典”捐赠中,笔者直接参与此项工作,深切感受到社会各界踊跃捐赠的高昂热情,但同时更多地是反思它所带给我们的经验和教训。

## 隐忧之一:突发事件应急反应机制亟待完善

与1998年的那场洪水一样,这次“非典”也属于一场突发性危机。在现代社会中,这样的危机决不是偶然的。英国著名社会学家安东尼·吉登斯在对现代社会进行了深入的分析后指出,现代社会是一个“高风险”的社会。随着人类知识的增加和科技的进步,自然灾害等“外部风险”的危害性已经大大降低了,但现代社会中另一种危害更大的“人为风险”却愈演愈烈。彻底的反思性已经成为现代社会的一个普遍特征,现代社会的反思性削弱了知识确定性,因为科学依赖的不是证据的归纳积累,而是方法论上的怀疑原则。任何科学理论都不是绝对正确的,迟早都会被修正或者被新的发现所代替。在这种情况下,人类创造的征服力量和技术手段越来越难以控制和驾驭,它有可能像脱缰的野马,毁灭我们所创造的一切。同时,伴随着经济全球化的加速和信息化程度的快速提高,现代社会突发性危机的不确定性、不可预见性和迅速扩散性都日益增强。核战争、生态灾难、恐怖主义、不可遏制的人口爆炸、全球经济的崩溃和其他可能出现的全球性灾难为人们提供了一种令人不安的危险前景。这种突发危机不再是孤立的,不会像贫困、饥饿那样只威胁贫穷的人群和国家,其影响是全面而扩散的;而且这种社会风险不是传统的可见、可统计、可预测的威胁。这种危机一旦突发,人们会借助现代信息手段和自组织渠道,使不信任和恐惧迅速传播。对危机和风险管理已经成为现代社会中一个必须高度重视的课题(安东尼·吉登斯,1998)。

这次“非典”危机暴露出我们原有的治理结构(包括法律原则、政治运作机制、社会体系方面)在应对突发性事件方面的不足。目前这场危机正在退却,我国政府和学术界已经开始研究和构建新形势下的危机治理体系,以避免危机的扩大化并得以应对新的危机。在这里,笔者想要指出的是,公益捐赠作为

政府力量有益和必要的补充,应该成为现代社会危机治理体系的一个重要组成部分,并在新的制度安排中予以足够的重视。

任何一次大规模的公益捐赠都是与重大的危机联系在一起的。公益捐赠在危急治理中发挥的重要作用至少表现在三个方面:一是能够在很短的时间内迅速筹集到可观的财力和物力用于危机的治理,在一定程度上弥补政府财力的不足,解燃眉之急;二是能够动员社会各方面力量参与危机的治理,降低了政府治理危机的成本,提高了效率;三是能够增强社会凝聚力,有利于形成互助博爱的理念和万众一心、众志成城的社会氛围,能够坚定信心,激发斗志,在一定程度上稳定了社会秩序,提升了整个社会的道德水准,进而推动政府危机治理目标的实现。而这一点在危急时刻往往能够产生极其巨大的精神动力,其效果远非金钱可以衡量。

毋庸讳言,面对重大危机和突发性事件,目前我国的公益捐赠体制显得相当薄弱。突出问题之一就是应对危机的准备不足。近年来我国民政部门在救灾物资储运、接受捐赠等方面作了大量工作,但面对“非典”疫情这样的重大灾害,仍有力不从心之感。北京市接受救灾捐赠事务管理中心是这次“非典”捐赠最主要的接收单位。该中心在没有重大灾害的平常年份每年收到的社会捐款约2000—3000万元。“非典”时期,一个月接受的捐赠款物相当于平时25年的总和。这样巨大的增长使得该中心在人员调配、资料统计、物资储运、硬件设施等各个方面显得捉襟见肘。该中心建有一座7000平方米的物资储备仓库,平常年份使用绰绰有余,但面对各地捐赠的上亿元物资就显得过于狭小了,甚至出现了临时扩建物资储备仓库大门、紧急购置苫布和垫板搭建临时仓库这样的情况。该中心的工作人员在这次接受捐赠中付出了巨大的艰辛,也获得了十分宝贵的经验,比如租用搬家公司的车辆和司机组建临时捐赠物资运送车队、特殊物资直接运送到受援单位而不占用仓库、利用露天空地设立临时仓库,等等。

笔者认为,在一个完善的危机治理体系中,救灾物资的征集、储备、分配、调运是关键环节,在这个环节中,应该把社会捐赠的款项和物资放到危机处理的后勤保障系统中统一安排。要认真总结各个接受捐赠单位在这次“非典”捐赠中取得的经验,整合各方面的资源,在这次危机中紧急出台的各项应急制度的基础上,研究制定科学的危机处理预案。一是要保证信息的准确和沟通渠道畅通,不同的危机急需哪些物资、社会捐赠了哪些物资、不同种类的物资应发放给哪些单位等信息必须及时准确地收集和交换,以最快的速度制定出物资征集和调配方案,以提高捐赠款物的使用效率;二是要建立应急物资储运体系,保证有足够的后备仓库、后备运输力量以及后备人力资源;三是建立应急物资检验管理制度,确定专门的检验部门对食品、药品、保健品、医疗器材、防护设备等特殊物资进行科学可靠的检验,制定相关规范,严格把关,确保物资使用的安全性。

#### 隐忧之二:监督管理体制不健全,多头捐赠问题突出

2003年5月3日,国务院办公厅下发《关于加强防治非典型肺炎社会捐赠款物管理工作的通知》,规定捐赠工作由全国防治非典型肺炎指挥部防治组和后勤保障组进行指导和协调,民政部门、卫生部门负责接受社会捐赠款物,中国红十字会总会、中华慈善总会也可接受社会捐赠。其他部门和社会组织一律不得接受社会捐赠,并要求民政部门要会同有关部门及时查处和取缔各种形式的非法募捐活动,公安、司法部门要坚决打击借募捐名义从事诈骗活动等违法犯罪行为。随后,民政部和北京市有关部门也出台了多个文件,要求规范捐赠行为。但在实际运作过程中,仍有许多单位和部门,包括一些新闻媒体,擅自开展募捐活动,而且由于相关法律规定不健全,目前对这种行为的查处力度显得十分薄弱。

在日常的公益捐赠活动中,多头管理、多头捐赠的问题显得更加突出。往往未经任何审核,一些部门及其下属的社会团体、基金会等组织就通过一纸公文,向社会发起各种名目的募捐活动,甚至有的能够直接下发到各个街道和居委会;一些单位、个人擅自通过新闻媒体,向社会发布募捐倡议书和求助信息。多头管理是引发多头捐赠的一个重要原因。共青团、妇联、工会以及一些社团、基金会分别设立了名目繁多的捐赠项目。由于各个部门相互间缺乏必要的协调与沟通,难免出现有的扶助对象获得多方帮助,而部分确需帮助的困难人员因信息受阻等原因得不到捐赠的现象,从而造成社会捐助资源的交叉

使用、重复浪费与分配不公。更重要的是,这种无计划、无组织的混乱状况严重挫伤了基层社区和群众公益捐赠的积极性,往往一年中某个时段、多个部门同时发文,要求基层社区和单位开展名目不同的捐赠,致使一些单位和群众反复捐赠,甚至有些人都不知道钱捐给了谁,因而对捐赠产生了不信任、抵触和厌烦情绪。这会严重影响我国公益捐赠事业的健康发展。

目前我国政府机构中尚没有专门负责统一规划、协调、管理、监督公益捐赠的部门。以北京市为例,1996年,北京市接受救灾捐赠事务管理中心成立,这是全国首家接受捐赠事务的专门机构,为正处级全额拨款事业单位,是市政府常设办事机构,隶属于北京市民政局。其职责是负责全市的接收捐助和救灾捐赠物资储备管理工作,但它不具有对全市公益捐赠的管理职能,在性质上与慈善协会一类的社团组织类似,相互是平行关系,与其他接受捐赠的组织既无隶属,也无业务指导关系。北京市各类公益组织没有统一的管理部门,各类组织开展公益活动也不须统一的政府部门审批,基本上处于各自为战的状态。

为了使公益捐赠做到规范有序,必须尽快建立起一套行之有效的监督管理体系,并组建相应的组织机构。首先,要明确(或者新组建)一个政府部门(也可是行业协会),代表政府对所有的公益捐赠行为进行统一管理,其主要职责应为审批、协调、统筹各种募捐活动,制定统一的募捐规划;制定相关的规范和评估标准,对所有募捐机构和捐赠活动进行评估和检查,并进行相应的奖励和处罚;统计有关数据资料,收集信息,根据需要调控和引导公益捐赠。其次,要按照政事分开的原则,严格划定并理顺政府管理部门与各种公益组织之间的关系。比如对于接受救灾捐赠事务管理中心,要么明确赋予其行政管理职责,使其名正言顺地行使管理职责;要么使其成为一个纯粹的公益组织,只负责捐赠的具体事务性工作。同时,各类公益组织也应该逐渐减少自身的政府背景和捐赠活动中的行政命令色彩,逐步转变为规范的非政府组织。第三,按照“小政府,大社会”的原则,培育和规范各类公益组织和公益捐赠项目。公益组织要向政府主管部门报送募捐活动计划,按照有关部门统一安排的时间、范围、地域和方式有序开展募捐,避免重复捐赠和多头捐赠,有关情况要按规定向有关部门备案,向社会公示,并接受政府和社会的监督。政府也可以把一些公益捐赠项目委托给非营利的公益组织来完成。

隐忧之三:政策法规体系滞后,一些问题无法可依

法律法规和政策体系的不健全已经成为严重制约我国公益捐赠事业迅速发展的关键性因素之一。具体表现在以下方面。

1. 1999年9月1日起施行的《中华人民共和国公益事业捐赠法》为规范公益事业捐赠工作提供了法律依据。近几年来,我国民政部门以国家捐赠法律为依据,制定了《救灾捐赠管理办法》《社会福利机构管理办法》等部门规章,对民政部门主管的救灾救济、社会福利等业务中涉及公益事业捐赠方面的内容进行了规范。但随着公益事业捐赠工作广泛深入开展,出现了许多亟待解决的问题,如有些企业在新闻发布会上宣布了自己的捐赠意愿,捐赠款物却迟迟不能到位;许多捐赠人感到受赠人的工作不够透明,对自己捐赠的款物能否用于受益人有疑问;如何按照合法、安全、有效的原则积极实现捐赠财产的保值、增值,这种机制应该如何建立,等等。一些法律专家认为,《公益事业捐赠法》由于涵盖面较小、可操作性不强,对规范捐赠行为和受赠行为所起的实际作用并不大。特别是对于当前社会上最为常见的非公益性社会捐赠问题,以及最容易引发纠纷的非公益性社会捐赠剩余款物处置问题,基本上找不到可以依据的具体条款。比如,谁是社会捐赠的主管部门?什么情况下、谁有资格发起募捐?

为此,笔者认为,在完善现有《公益事业捐赠法》的基础上,应尽快制定一部社会捐赠的专门法规,特别是像北京这样的大城市,应该尽快制定出台规范公益捐赠的地方性法规,明确募捐发起人和受赠主体的资格条件和管理部门的职责权限;捐助人和受助人各自的法律地位及权利与义务;公益性与非公益性捐赠的法律区别;建立对募捐款物去向、用途、管理的全程监督机制;确立社会捐赠剩余款物的处置原则等。

2. 在政策方面,对公益捐赠的鼓励和优惠力度不够。政府通过减免税等方式对公益捐赠行为和非营利部门进行扶持和鼓励是国际上通行的做法,对公益事业的发展具有十分重要的意义。我国企业所

得税暂行条例》规定,纳税人用于公益、救济性的捐赠在年度应纳税所得额3%以内的部分准予税前扣除,也就是说,企业捐赠款物的金额如果超过企业当年税前利润的3%,超额部分仍需缴纳企业所得税,这样就形成企业捐赠越多,纳税就越多的矛盾,一定程度上抑制了企业捐赠的积极性。而在这次“非典”捐赠中,北京市地方税务局在4月24日发出通知,企事业单位、社会团体和个人通过北京市卫生局对防治非典型肺炎捐赠现金,按卫生局开具的收据所列金额在当期计算缴纳企业和个人所得税时予以全额扣除。4月27日,财政部、国家税务总局发布了《关于纳税人向防治非典型肺炎事业捐赠税前扣除问题的通知》(财税[2003]106号),规定“企业、个人等社会力量向各级政府民政部门、卫生部门捐赠用于防治非典型肺炎的现金和实物,以及通过中国红十字会总会、中华慈善总会向防治非典型肺炎事业的捐赠,允许在缴纳所得税前全额扣除。”这次我国首次做出这样的税收优惠政策,与“非典”事件的突发性、特殊性不无关系。这项政策的出台对提高社会力量捐助积极性的作用显而易见,对我国进一步完善危机事件应急反应机制、提高应对能力有着重要作用,也将对社会公益事业的发展起到积极的促进作用。但这项政策同时规定“本通知自2003年1月1日起施行,疫情解除后,停止执行”。

笔者认为,鼓励企业进行公益、救济性的捐赠应该是长期的,用于慈善事业的捐资冲抵税款是一项重要的促进机制,应该作为一项税收制度固定下来,并且适当提高税前扣除比例。国际上许多国家准予税前扣除的部分为年度应纳税所得额的10%甚至更高,我国可以参照他们的一些做法,研究制定合理的政策,确定一个合适的比例,保证既能够激励企业公益捐赠的积极性,又不会给国家税收造成损失。比如,可以先将扣除比例上调到5%,在条件具备的时候再逐步扩大,但应控制在一定范围之内。适当的时候可以考虑开征遗产税与非公益捐赠税等。当然,更有利于鼓励企业长期捐赠的办法就是允许企业设立公益性或慈善性的基金。虽然目前在我国成立基金会比较困难,但国家正在修订有关法律条例,相信将来会出现越来越多慈善性质的基金会,以方便和鼓励企业等社会力量捐赠公益、慈善性事业。

3. 公益捐赠事业的发展不是孤立的现象,其与社会经济的发展水平、社会道德水平,特别是中介组织、非营利部门的发展有十分密切的关系,因此,国家应该尽快完善《基金会管理办法》和民间组织管理方面的相关法规,各项法律法规之间协调配套,形成完整、有机的法规体系。此外,还须加大宣传力度,向公众普及相关法律知识,使公众了解合法的捐赠渠道和程序,增强公众捐赠的积极性和信任感。

隐忧之四:企业捐赠意识薄弱,公益捐赠的经常化、制度化任重道远

北京市民政局此次收到的“非典”捐赠相当于平常年份25年接受额的总和,这一方面说明公益捐赠的规模与危机的突发性、灾害性,以及与政府的引导力度高度相关;另一方面也提醒我们,在我国日常性、经常性公益捐赠方面还有大量工作要做。

自1996年起,各级民政部门在全国范围开展以“扶贫济困送温暖”为主题的经常性社会捐助活动。到2002年的7年间,全国各级民政部门累计接受社会各界捐款、捐物折合人民币196亿多元,平均每年28亿元。民政部门也采取了很多措施促进社会捐助活动逐步实现由集中性、突击性向经常性、日常性的转变。据中国人民大学郑功成教授统计,中国扶贫基金会、中华慈善总会及其团体会员单位、中国青年发展基金会、中国光彩事业促进会等数以万计的NGO组织,每年从海内外募集到的资金约50亿元,1998年曾突破70亿元。粗略估算,我国每年公益捐赠的总额平均不超过100亿元。而2002年我国税收合计为17003.58亿元,也就是说,每年公益捐赠的数额大约相当于税收的0.5—0.6%。

由此可见,我国的公益捐赠事业还处于一个相当低的发展水平上,其根本原因是我国总体社会经济发展程度还不高,各类非政府组织的发育刚刚起步,作为整体的非营利部门或第三部门事实上尚未形成。除此之外,笔者认为,我国企业的捐赠意识薄弱,支持程度低也是重要原因之一。企业和团体捐赠是公益捐赠的主力,在这次北京市的“非典”捐赠中,团体捐赠额是个人的17倍。但目前我国的企业在经常性公益捐赠方面的表现并不尽如人意。中国社会科学院社会学研究所社会政策研究中心和上海社会科学院社会学研究所在上海进行的一次对大中型企业捐赠公益情况的调查表明,在503家企业中,465家(占92.4%)自成立以来有过对社会的捐赠行为。但捐赠金额仅相当于其当年营业收入额的

0.392%。“而在美国,对大型的公司来说,这几年平均捐赠是利润的1%”(侯兆晓,2001)。而且,捐赠水平从企业所有制方面分析,差异也很大。国内私营企业高达0.87%,股份制企业也处于较高的水平(0.7%),再次是中外合作企业(0.62%)和中外合资企业(0.5%),这些所有制企业都是改革开放后出现的新企业。其他所有制企业的捐赠水平均低于平均值。可见,新经济成分中的内资和内资参股企业与公司资助的水平相对较高(卢汉龙,2003)。我国企业捐赠不但数额低,而且有一个明显的特点,就是目前中国企业投资公益在很大程度上还受到行政因素的影响,绝大部分企业的捐赠是在政府的倡导和组织下发生的,相当一部分企业把捐赠当成显示自己政绩和忠诚,谋求与地方或中央政府建立良好关系的机会,有的企业仅把捐赠当成一种制造广告形象和轰动效应的商业炒作。在这样的情况下,企业的捐赠行为显得十分复杂。这一点在这次“非典”捐赠中表现得也很突出,

笔者认为,纯粹出于支持公益、奉献社会的崇高理想作出的捐赠固然值得钦佩和嘉奖,但企业希望从慈善捐赠中获取一定的回报也无可厚非。高尚品格和经济利益的完美结合更能促进公益事业的发展,从而增进社会的整体福利。捐赠不是为了公关,但捐赠又绝对是企业的一次公关活动。美国的一家具有权威性的调查组织“交流会议”曾对400多家美国公司的捐赠策略做了一次深入调查。对于捐赠的作用,这些公司的答案是“改善公司的形象(占75%);提高员工的参与和士气(占52%);与顾客的关系得到改进(占20%);产品销量增加(占7.2%);更多的媒体报道(占3.6%)。企业的社会公益成绩当然不能代替产品或服务的高质量和有竞争力的价格,但当两种产品或服务有同样竞争力的时候,企业的公益成绩就会成为消费者选择的根据。从事社会公益事业可以树立企业的形象,提高企业的公众信任度和美誉度,无形中可以拓展公司的销售市场。从公共关系的角度看,企业为营造一个适合本身或者品牌的生存环境,不仅要对产品本身和客户负责,还必须对所在地的社区、政府等负责,就是要做一个有社会责任感的企业。在发生公众危机的时候,也正是企业表示自己社会责任感的良好时机。但树立有社会责任感的企业形象更要靠平时的积累,出色的外资企业就是在没有发生公众危机时,也会找机会表现自己的社会责任感,并且紧扣企业和品牌的核心价值。

目前我国企业公益捐赠热情较低不完全是由于企业没有社会责任感。公众对企业捐赠的支持度不高也是制约企业捐赠积极性的一个重要外部因素。如果我国企业能够预期自己的捐赠行为会提高公众对自己的美誉度,那么企业必将会投入更多的资源用于捐赠公益、慈善事业。建立一个运转良好的公益捐赠机制需要社会各方面的共同努力,除了管理体制和政策法规体系的建立和完善之外,针对目前社会道德价值多元化取向非常明显的现状,政府、社会和公益组织都要大力加强对社会公益事业的宣传和教育工作,高度重视并利用舆论影响人们的行为,积极营造全社会都来关心和支持社会公益事业的氛围。要针对不同的捐赠动机,以倡导“爱心奉献,反馈社会”的公益精神为基础,充分利用市场、大众传媒、社会关系、行政动员等机制促使公益捐赠成为一种社会文化。同时,还要重视慈善公益事业的理论与政策研究,用理性来支撑公益事业的发展。公益事业要建立在良好的道德基础之上,但更需要理性与相应的工作技巧。政府与社会应当积极推动慈善公益事业的理论与政策研究,进而推动整个公益事业的发展。

#### 参考文献:

- 安东尼·吉登斯,1998《现代性与自我认同》,生活·读书·新知三联书店。  
侯兆晓,2001,《公益投资,企业准备好了吗》,《公益时报》6月12日。  
卢汉龙,2003《上海企业捐赠社会公益的研究》,社会政策网 <http://www.social-policy.info>

作者系北京市民政宣传中心官员  
责任编辑:张志敏