

文章编号:1005-0523(2012)02-0116-05

中国慈善活动实施现状调研的数据分析

胡卫萍,李玉芬,史子浩

(华东交通大学人文社科学院,江西南昌 330013)

摘要:《中国慈善事业法律体系建构研究》课题组经过较长时间酝酿后,就中国慈善活动实施现状、中国慈善事业发展前景等问题,先后组织了两次较大规模的社会问卷调查。在两次问卷调查数据的基础上,运用数据统计分析等手段,就中国慈善活动开展过程中存在的问题和整体的发展态势进行了数据分析,并进行了相应的概括总结。认为造成中国慈善活动实施现状的重要原因是慈善事业法律体系的缺失,呼吁中国慈善事业法律体系的有效建构。

关键词:中国慈善;慈善活动实施;调研数据分析;慈善事业法律体系

中图分类号:D922.58/

文献标志码:A

慈善是在慈悲心理驱动下、在志愿基础上所从事的一种无偿的,对不幸无助人群的救助行为^[1]。慈善活动不仅包括对社会上困难群众和弱势群体捐款捐物,还包括为贫困人群提供他们所需要的各种劳务^[2]。慈善活动的实施,不仅体现了施助者的爱心与贤德,更在某种程度上体现了社会财富的再次分配,关系到百姓利益的均衡与协调;慈善活动的实施状态,甚至成为社会秩序稳定的重要影响因子,为政府和市场失灵之处拾遗补缺。但慈善活动的有序实施,不仅需要大量有爱心的社会群体,更需要相应的法律制度、市场秩序作为保障。为保障我国慈善活动的顺利实施,首先需要在法律制度上先行——中国慈善事业法律体系的建构显得尤其重要;而这个体系的成功建构又建立在对我国慈善活动实施现状充分调研的基础上。

1 《中国慈善事业法律体系建构研究》课题组就中国慈善活动实施现状进行广泛调研

经过较长时间的酝酿后,2011年1月至2011年9月期间,《中国慈善事业法律体系建构研究》课题组就中国慈善活动实施现状、中国慈善事业发展前景等问题,先后组织了两次较大规模的社会问卷调查。在这次调研活动中,我们在福建漳州、湖南长沙、江西宜春、安徽合肥、山东济南、北京、湖北洪湖、江西南昌、江西高安、江西永丰、河南商丘、上海、黑龙江大庆、贵州瓮安、内蒙古呼和浩特等地,对公务员、学生、企业员工、农民、私企业主、证券从业人员、医生、教师、会计、企业高管、技术人员、保险员、军人等不同学历、不同年龄、不同职业、不同收入的人群,通过“慈善活动调查问卷”的形式,随机发放调查问卷,进行了较为广泛的调研。

为保证课题调研的广泛性和被调查群体的较大覆盖面,课题组在进行课题问卷调查时,主要依托在校学生放假返家之机,进行了两次较大规模的调研。其中第1次调研是在2011年1月至2月期间,共发放问卷为720份,收回679份,回收率为94.31%;第2次调研是在2011年7月至8月期间,共发放问卷140份,收回132份,回收率为94%。调研问卷回收后,课题组及时进行调研数据的统计分析。分析数据显示,调研中,57.1%的被调查人群为男性,42.9%为女性;23.4%为18岁以下,46.5%为19~35岁,26.1%为36~55岁,4%为56岁以上;2.9%为小学或小学以下文化,14.9%为初中文化,21.9%为高中(含中专/技校)文化,14.2%为大专文化,24%为本科学历,6%为研究生学历。在月收入情况方面:28%为1000元以下,31.5%为1000~3000元,23.8%为3000~5000元,14.6%为5000~8000元,2.1%为8000元以上。被调查者的职业中,8.1%

收稿日期:2011-12-05

基金项目:国家社科基金项目(10CFX065)

作者简介:胡卫萍(1972—),女,教授,研究方向为民商法学的教学和研究。

为公务员,23.9%为各类专业技术人员,8.7%为企业管理层,4.9%为生产一线员工,1.3%为私营企业主,1.8%为个体工商户,3.6%为自由职业者,3.4%为农民,18.8%为学生,2.2%为军人,2.2%为离退休人员,不到1%为失业人员,9.5%其他人员。这些都说明,此次调研活动覆盖面广,能较好地反映我国慈善活动的实施状态,可进行相关数据的统计分析。

2 中国慈善活动发展态势的调研数据分析

2.1 中国慈善事业百姓参与度较广

调查数据显示,中国慈善事业百姓的参与度较广,慈善文化氛围良好。如有70.3%的被调查者参加过慈善活动,69.1%的人接受过慈善帮助,12.8%的人经常参与慈善活动,52.7%的人在灾难等重大事件发生后才参与,33.1%的人平时偶尔参与,41.1%的人表示参与慈善活动后感到很欣慰、社会责任感增强,大多数人愿意参加慈善活动。这些数据说明,慈善活动开展较为普及,接受过慈善帮助的人占了大多数,我国社会中的慈善文化正在弘扬、推广,大家逐渐意识到慈善活动与我们每个人都休戚相关,越来越多的人愿意加入慈善事业队伍。

2.2 中国慈善事业发展任重道远

对慈善事业的发展前景,30%的人认为潜力很大,发展迅速;43.4%的人认为今后的慈善事业有发展但不会太快,5.9%的人认为会维持现状;7.4%的人认为会倒退;14.6%的人认为不好判断。且有36.9%的人认为中国社会缺乏理性的慈善文化氛围,29.4%的认为是中国社会缺乏完善的慈善法律制度;22.1%的人认为是中国百姓的“小家”意识太浓,13.1%的人认为是中国社会缺乏慈善救助的激励措施。这些数据反映出,虽然中国慈善事业百姓的参与度较广,但民众对于我国慈善事业的发展前景不甚乐观,多数人认为虽然有发展但可能不会太理想。究其原因,除了慈善事业体系自身的不够完善外,近期出现的慈善活动、慈善组织中的一些乱象(如“郭美美”、“卢美美”事件^[3]),也严重打击了民众对慈善活动的信心,以致有些人拒绝向红十字会等慈善组织捐赠。中国慈善事业发展前景并不乐观、任重道远。

3 中国慈善活动实施中尚存问题的调研数据分析

3.1 慈善活动本质认识不一,经常性慈善活动未融入百姓生活

在这次调研中,我们还对慈善活动本质进行了问卷,其中18.3%的人认为是政府的救济行为,35.3%的人认为是民间的扶贫济困行为,8.1%的人认为是富人对贫困者的施舍,1.9%的人认为是宗教行为,40.8%的认为是每个人愿做就能做的行为,4%的人认为是邻里的帮助。可见,对于慈善活动的本质,超过七成的被调查者认为这是自愿的、民间的活动,但也有近二成的人认为这是政府的救济行为、是政府责任,忽视了个人责任与社会责任的存在。或许正是对慈善活动本质认识的不一致,在这次调研中,有20.1%的人通过单位社区,14.2%的人通过慈善组织,18.5%的人通过报纸、电视、广播等媒体单位实施捐赠;只有9%的人通过民间组织进行捐赠,11.5%的人通过互联网参加慈善活动,24.4%的人通过公益活动,14.9%的人直接向需要救助者提供帮助,还有4.4%人通过其他方式(比如通过学校发动参与到慈善活动中)实施慈善活动。且慈善活动领域集中于疾病、贫困、教育、灾害等方面,对技术发展、环境维护、劳务和时间捐赠等不大关注,甚至认为只有捐款捐物才算是慈善活动,没有意识到捐赠时间等也是参与慈善活动的重要形式,慈善活动方式相对狭隘,对慈善活动的认识并不全面。另外,即便是捐款捐物,大多数人的捐赠活动是发生在突发性事件爆发后,多为战略性捐赠,并没有将慈善活动开展作为一种日常性事务,不能完全融入百姓生活,慈善活动的主动性还是稍显薄弱。

3.2 慈善活动发起主体不明,民间慈善组织公信力不大

慈善活动的发起主体,是慈善活动的发起者、组织者。谁有权发起慈善活动,谁有权募集慈善资金并将募集到的资金用于慈善救助事业?中国百姓对慈善活动发起主体的认识并不明确。调研数据显示,有44.3%的人认为政府有权从事募捐活动,41.7%的人认为专门从事慈善活动的民间组织有权从事募捐活动,

44.7%的人认为红十字会有权从事募捐活动,33.3%的人认为慈善总会有权从事募捐活动,11.1%的人认为任何遭受不幸、生活困难的人有权从事募捐活动。慈善活动发起主体认识的不明,使实践中慈善活动的开展纷繁杂乱,似乎任何人、任何组织都可发起慈善活动,都可募集慈善资金。一些别有用心的组织和个人甚至利用这一点,将募集到的慈善资金据为己有,以致公众对于民间慈善组织的信任度越来越低,只愿意参加民政部门等发起的慈善活动,慈善活动的信任度大大降低。如调查显示,21.6%的人认为应该到中国红十字会捐钱捐物,52.6%的人认为到民政局捐钱捐物,13.3%的不清楚到哪捐。23.2%的人明确表示不信任民间的公益组织,22.6%的人要看他们过去开展活动后的社会评价才能决定是否信任民间公益组织。这些数据说明,中国民间慈善组织的被信任度、公信力不大,并没有得到社会大众的认可,这在一定程度上降低了民间组织中国慈善事业发展中的重要作用,忽略了民间慈善组织的自身建构。

3.3 慈善组织法律地位获取难度较大,慈善事业发展壮大受到影响

慈善组织在慈善事业的发展中有着举足轻重的作用。我国目前的慈善组织应该说种类和数量都不少,但百姓对它的了解程度却是深浅不一。根据调研数据显示,有64.8%的人知道中国慈善总会,74.8%的人知道中国红十字会,50%的人知道中国残疾人联合会,39.2%的人知道宋庆龄基金会,32.7%的人知道中国妇女发展基金会,38.4%的人知道中国青年志愿者协会,20%的人知道中国青少年发展基金会,8.8%的人知道中国光华科技基金会,10.5%的人知道儿童危重病基金,7.7%的人知道中华环保基金会。但这些慈善组织大多有着“官办”或“官方”色彩;对于一些民间慈善组织、非法人慈善团体,如李连杰“壹基金”、北京光华慈善基金会、苏州汇凯爱心基金会、南都公益基金会等,民众的了解程度则相对较低,甚至根本不知道。且被调查者中10.8%的人认为我国慈善组织是自由设立的,33.7%的人认为慈善组织是政府部门登记成立,10.6%的人认为是在专门的第三机构登记成立,2.4%的人认为不需要登记,40.6%的人对此不了解。由此可知,大部分民众对慈善组织设立状况并不了解。而且,中国目前对慈善组织的管理实行双重管制,只有法人形态的慈善组织才拥有合法地位,才能得到民政部门的认可并注册登记,非法人形态慈善团体被排除在外,且慈善组织法律地位的拥有存在设立条件严格,设立程序、设立人数和资金要求较高等特点,以致“5.12”救助服务小组、绿家园等民间慈善组织^[4]都在实施慈善救助活动却未能取得合法身份的慈善团体。慈善组织的法律地位获取困难,这在无形中束缚了慈善组织发展的手脚。为推动中国慈善事业的发展,84.5%的人认为应该让更多的慈善组织加入到慈善事业中来。对我们身边存在的没有合法身份却一直做着慈善活动的组织,61.6%的人认为政府应该承认其合法地位,19.9%的人认为不承认,应取缔,17.7%的人认为顺其自然。且在慈善组织设立条件上,不同的人形成了不同的观点,41%的人表示我国慈善组织应该保持现在标准;59%的人表示要降低标准。慈善组织法律地位获取的困难,在一定程度上阻碍了慈善事业的发展壮大。

3.4 慈善活动监管力度不足,第三方监管机构设立应予考虑

慈善监管问题也是慈善活动的重要内容。它不但伴随着慈善活动的启动、持续,也影响着慈善活动的终结。对中国慈善活动的监管状况,65.4%的被调查者认为应对慈善公益财产状况、慈善公益募捐和受赠财产的管理情况进行公布,52.9%的人认为应将年度工作报告、财务报告、审计报告公布。而根据调查数据显示,45.2%的被调查人员表示对当地慈善组织的资金运行不了解;17.7%的人认为不能按计划使用慈善资金;28.5%的人对目前社会上的慈善机构运作是否透明表示不清楚;32.3%的人认为慈善机构运作不可靠。即中国慈善组织存在资金运营状况不明确、不公开现象,以致倒逼出了“最苛刻捐款”现象^[5]。造成这一状态的重要原因,乃是慈善活动监管力度的不足、慈善监管机构自身的不明确。可在现实生活中,中国政府不仅在慈善组织的登记过程中起着重要的管理作用,同时也对慈善组织的运行也进行监管;但通过政府的监督来管理慈善组织,也容易引发政府监管的一系列问题,甚至不少调查者将目前慈善组织运作的不透明归结于政府监管所致。所以,对慈善组织的监管机构,13.8%的人表示应该由专门的政府部门进行监管,20.9%表示应该由慈善组织自我监管,31.6%表示应该成立由捐款人组成的专门委员会监督,30.5%人认为

应该由同捐赠活动无关的社会第三方对慈善基金进行监管,1.3%认为是其他。比较多的意见集中在由“与这些慈善组织不具有利益牵扯关系的第三方机构”来进行监管,如由捐款人成立专门的捐款委员会或与捐赠活动无关的社会第三方来监管善款等。这种第三方监管机构监管(如英国慈善委员会的监管),在西方国家也多采用,是一个相对比较科学的方案。因为利益牵扯的越少,秉公处理问题的可能性就越高,徇私舞弊的可能性越小,更能保障中国慈善活动的专业性、透明性,有利于我国慈善事业的健康、长足发展。第三方监管机构的设立应予考虑。

当然,在问卷调研中,我们还注意到人们对慈善活动中彼此权利义务的关心。如62.4%的人认为捐赠者有权决定捐赠财产的种类、数量、用途、资助项目和受益人,42.7%的人认为索取有限的捐赠凭证,享受国家税收优惠的权利,58.2%的人认为有查询捐赠款物的使用情况的权利,41.3%的人认为有优先参与捐赠项目的实施,并享有对项目的监督、审查权的权利,13.7%的人认为有请求国家授予荣誉捐赠者,荣誉志愿者称号或者给予其他精神奖励。同时,我们还注意到人们对“诈捐门”^[6]、“裸捐门”^[7]、“郭美美事件”问题的关注,对目前慈善事业所面临的公信力问题的思考;注意到人们对中国慈善事业“姓官还是姓民”体制问题的思考;注意到就如何进行慈善项目管理、如何弘扬中国慈善文化氛围,如何确定中国慈善事业发展走向的民间化、专业化、国际化的思索;以及《慈善法》立法内容等问题的思考。由于篇幅所限,这里不一一列举。但中国百姓对慈善问题的关注,已不再是简单地参与慈善捐赠活动的层面,更多地是思索慈善活动背后的法律和伦理问题,以期拥有更为良好的慈善文化氛围,促进中国慈善事业的有序发展。

4 中国慈善事业的运行状态呼吁慈善事业法律体系的有效建构

由调研数据分析可知,虽然中国慈善事业百姓的参与度较高,但中国慈善活动存在这样、那样的问题,慈善活动的开展纷争不断。究其原因,除了传统低层面慈善意识的影响外,恐怕其中最重要的一点仍是慈善法律制度体系的缺失,难以为慈善事业保驾护航^[8]。

4.1 慈善事业法律体系有助于慈善活动的顺利开展

慈善事业法律制度作为调整慈善事业各方当事人权利义务关系的法律规范,不仅可鼓励捐赠人的捐赠行为,更可对慈善组织实行有效监管,保护慈善活动主体权利,促进慈善事业发展。中国虽不乏慈善事业的法律制度,但迄今为止,还没有专门用于鼓励和规范慈善事业发展的综合性、专门化、系统化的慈善法律制度,未能针对慈善活动实施所涉及的慈善组织、公益捐赠、公益赞助、公益信托、慈善义工、慈善信用、慈善激励和慈善事业监管等内容进行系统的法律规制。调研数据中所显示的中国慈善实施中存在的问题,在某种程度上可以说是由中国慈善事业立法滞后所致。正是因为慈善事业立法的滞后,不仅在一定程度上打击了百姓慈善捐赠的积极性,不能直接为慈善组织、捐赠主体、赞助主体、公益信托人、义工等的慈善行为提供明确法律依据,更无法为其中的慈善活动启动、慈善信用保障、慈善事业监管等所引发的问题找寻解决途径^[9],也容易引发慈善活动的各种纷争,以致慈善活动中纷争不断。中国慈善活动的实施现状,对中国慈善事业法律体系的建构提出了迫切要求。

4.2 中国慈善事业法律体系宜以集中立法模式有机建构

我国现在还不是类似于英美等国的高福利国家,拥有完善的福利体系解决百姓生活的困难^[8]。但慈善活动的顺利开展则在一定程度上体现了社会财富的再分配,均衡了百姓利益,稳定了社会秩序。而这一切又有赖于良好慈善事业法律体系的保障。中国慈善事业的运行状态呼吁慈善事业法律体系的建构,但中国慈善立法,不是一部单纯的《慈善法》,而是以《慈善法》为基础的慈善事业法律体系。即在慈善立法过程中,将《慈善法》作为慈善事业的基本法、上位法,从系统性、纲领性角度全面规定关于慈善组织和慈善活动各项制度的立法模式,是一个有机的系统^[9]。在慈善事业法律体系中除了涉及到《慈善法》这一基本法外,还需要一些单行法律法规予以辅助才行。如依照《慈善法》(草案)对“慈善”的定义,对在其他相关法律法规中出现的诸如“艺术事业”、“劳动保护”、“计划生育”、“优抚”、“水生生物资源养护”等事业,也纳入慈善事业法律体系的范畴^[9]。所以,中国慈善事业法律体系是一个范畴非常宽泛的系统,除了需要在慈善组织

注册、善款拨付、募捐管理、慈善信托及善款运作上,进行配套法律制度的设计,以准用性、委托性法律规范形式将其内容具体化;同时还涵盖了慈善组织设立、慈善行为实施、慈善信用保障、慈善资金运营监管、慈善活动国家激励和慈善行为责任担当等多项法律制度^[10]。且每一项法律制度都是中国慈善事业法律体系的重要构成,在改善中国慈善活动的实施现状中,发挥自己的应有之力。

参考文献:

- [1] 张银. 我国志愿性慈善事业的可持续发展问题思考[J]. 济南大学学报, 2004, 14(5): 78.
- [2] 胡卫萍. 慈善义工行为法律属性探讨[J]. 老区建设, 2011(2): 24-26.
- [3] 泽文. 郭美美还没走, 又来了卢美美[J]. 黄金时代, 2011(9): 23.
- [4] 王名. 民间组织通论[M]. 北京: 时事出版社, 2004: 16.
- [5] 符玉瑶. “最苛刻捐款”挑战高成本公益事业[EB/OL]. [2011-12-05]. http://pinglun.youth.cn/cxzz/xgxw/201103/t20110310_1506715.htm.
- [6] 陈静. 从“诈捐门”看我国慈善立法的缺位[J]. 法制与社会, 2010(9): 76-77.
- [7] 马树娟. 陈光标“裸捐”诠释财富意义[J]. 中国林业产业, 2011(1): 110-112.
- [8] 胡卫萍, 丁丁. 大规模侵权责任化解机制探讨[J]. 华东交通大学学报, 2011, 28(2): 80-85.
- [9] 胡卫萍. 我国慈善事业发展态势及其法律体系建构研究[J]. 成都理工大学学报: 社会科学版, 2011(5): 43-50.
- [10] 民政部政策法规司. 中国慈善立法课题研究报告选编[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009: 125.

Data Analysis on Survey of Implementation Status of Chinese Charity Activities

Hu Weiping, Li Yufen, Shi Zihao

(School of Humanities and Social Sciences, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: After a long-time brewing, the research group of A Research of Construction of Legal System of Chinese Charities has organized two large-scale social surveys on implementation status of Chinese charity activities, development prospects of Chinese charities and other issues. Based on data of two questionnaire surveys, as for the existing problems in the process of developing Chinese charity activities and the overall development trend, the paper analyzes data and makes a corresponding summary through analyzing statistical data and other means. The research group believes that the significant reason of causing implementation status of Chinese charity activities and appeals to effectively constructing legal system of Chinese charities.

Key words: China charity; charity activities; surveying data analysis; philanthropy legal system