本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237



依法治国

# 慈善法将极大推动中国慈善事业发展

## ——访全国政协委员王名

□ 本报记者　谢婵婷

正在召开的第十二届全国人民代表大会第四次会议即将审议备受关注的《中华人民共和国慈善法（草案）》。历时十年，慈善立法终于要“修成正果”，这将是中国慈善事业的里程碑。围绕公益慈善组织与公权力的关系问题，本报记者对整个慈善法起草过程的重要参与专家、全国政协委员、清华大学公益慈善研究院院长王名教授进行采访。

### 公益慈善与公共权力

**记者：**慈善事业的发展必须要有足够的环境和空间，但又必须受到合理的规制以保护各方利益。那么，慈善组织和公权力之间的关系应该是怎样一种模式？或者说，公权力如何介入？具体来讲，可能会体现在登记、监管等很多环节上。您是怎么看这个问题的？

**王名：**这次慈善法草案用的是“慈善”这个概念，但我个人一直主张用“公益慈善”（慈善其实有小慈善、大慈善之分。公益慈善体现了大慈善的概念，是能体现现代慈善全过程的更为完整的概念）。你问的这个问题的核心在于：公益和公共的关系。其实现代慈善也是一种公共过程。它是以自愿的方式动员社会的一定意义上的公共资源，然后通过公共资源的有效配置，去开展公共服务。只不过，这是特殊的公共服务，我们把它叫作公益服务。

正因为公益慈善也是这样一种公共过程，公权力在整个过程中都与公益慈善相伴而行。有一种传统的说法是，公益慈善是公权力的一种补充形式，或者说二者是此消彼长、零和的关系。但我个人更认同的是，现代社会中，公益慈善离不开公共管理，公共管理离不开公益慈善。公权力实际上是在这两个过程中有效地配置和整合的，准确地说，是一个融合的过程。所以，讲到公权力，其实它不仅仅指政府权力。从“公共领域”的角度来理解的话：我们现在讲的公权力（也就是你提问的公权力）是建制化的公共领域；而我们现在讲的公益慈善是社会的公共领域。这两个都是公共领域，实际上都表现为公共权力。这是从比较抽象的层面来谈的。

具体一点说，公益慈善涉及的一个核心问题是，政府和社会的关系。这次慈善法一个比较革命性的地方是什么呢？我们这次实际上把公益慈善作为一种社会资源、社会过程和公权力做了区分。公权力不能强制地介入公益慈善的过程，不能强制地分配公益慈善的资源。虽然我前面讲了二者有很密切的关系，但在制度安排上还是要做严格区分的。政府实际上是通过税收形成资源，然后通过一个民主的过程来有效配置这些资源，用于公共服务；而公益慈善是在这之外的，它不通过税收这种强制手段而是基于自愿的方式动员社会资源。

**记者：**那么，在公益慈善这个过程中，公权力做什么呢？

**王名：**首先是法治，为公益慈善作一个明确的制度安排。这个制度安排，一是保障公民的社会权利（慈善权）；二是建立使公共资源有效配置和在阳光下运行的机制；三是保障这些资源有效地用于社会的过程。其次是登记、税收这样的行政权力的运行。再次是出现问题以后的执法和监督。再者，也是很重要的一方面，这次慈善法里专门一章讲到这个问题，即培育和支持。公权力是慈善活动很重要的一种支持力量。公权力从税收、购买服务等各种政策方面提供必要的支持。最后，保障公民的基本权利得以实现，不仅保障慈善行为者，也保障慈善受益人。这是抽象地讲公权力在公益慈善中运行的整个过程。

具体到这次的慈善法上，这个过程体现为几个主要的环节。

第一个方面是登记、认定和相应资质的赋予。这次建立了慈善组织的统一直接登记体制。相对于过去的混合登记体制（四类组织统一直接登记，其他实行双重管理），这是一种新的体制建立。与登记相配合的，是认定机制，这也是一个新制度。还有公募资格的许可。

第二个方面是监管。这次的慈善法在监管体制方面有很强的创新意义。此前的监管基本上是入口管理，对社会组织在登记的时候管，登记过后就不管了。这次明确实行过程监管：门槛比较低；而在登记注册后，则要建立一个全社会参与的过程监管。

第三个方面是支持。这是政府职能很重要的一个方面，也是这次慈善法给出的一个很重要的新的制度安排，旨在建立起包括民政、税收以及其他各相关职能部门参与的多方协调的支持体系。

### 购买服务背后的改革问题

**记者：**目前的这种慈善组织和公权力之间的关系模式，与您理想中的模式是否接近呢，或者说，您怎么评价？

**王名：**我个人认为，这次的慈善法是一个里程碑，对整个公益慈善事业的发展、社会治理创新、社会转型，是一个重要的制度安排。无论是从立法过程，还是现行的立法框架，还是从法律出台后所可能形成的制度空间来看，这次的立法都是非常成功的。但毕竟不可能尽善尽美。就草案目前的状况而言，我个人感到遗憾的是政府购买服务问题。

现在许多慈善组织的收入中相当一部分来自政府购买服务，甚至有的慈善组织90%、100%的收入来自于此。依照草案的规定，慈善组织取得的收入依法享受税收优惠。我曾建议将“购买服务等公共资金”列入“慈善组织的收入”中，但目前来看这并不明确。政府购买服务，意味着有一部分公共资源会进入慈善组织，这部分资源如何定性？该不该视为慈善组织的正常收入而获得税收优惠？




政府的资金进入了慈善组织，如果是用于公共服务的话，应该享受税收待遇。通俗来讲，这实际上是钱从政府的左口袋，转到了右口袋，只不过是在右口袋花的时候，不是政府直接花，是慈善组织在花，这时候不应再征税。但草案在这个问题上比较模糊。

当然，这种模糊状态的背后，是基于对另一个问题的考虑。现在我们的慈善组织实际上有两种类型，（通俗来讲）官办的和民间的。如果在慈善组织的收入来源中特别强调政府购买服务资金，那么，官办慈善组织则会直接把原来的政府拨款转化为购买服务。这种转换实际上是缺乏前提的，可能会影响这部分公共资源在所有慈善组织中的有效配置，可能会对改革形成消极影响。在把政府拨款机制转化为购买服务之前，机构本身的性质应当由一个政府附属机构转变成一个社会组织。我们希望在顺序上，先推进相关机构本身的改革。所以，基于这样的背景和问题，我也没有特别地坚持我的建议。

**记者：**这实际上引申出了官办慈善组织的改革问题。

**王名：**是的。有关官办和民办，慈善法目前没有做这样的区分。在这次政府工作报告中，总理在讲行业协会商会时讲到了政社分开的问题。政社分开对一部分慈善组织来说也是一个问题，特别是全国性的影响比较大的一些基金会和公益性社团。原来我们的公权力和慈善是没有分开的；而慈善法颁布以后，我们又希望公和私有一个合作机制。如果没有在先的改革，直接进入合作，是不行的。应该是先改革，即先成为一个独立的社会组织或者慈善组织，然后再建立与公权力的合作机制。

那么，改革还没有进行或者还没有实现的这样一些组织，还没改革就进入了一个后改革时代，它们应该如何按照新法来参与慈善？这确实是慈善法里目前比较模糊的地方，但这也确实不是慈善法能够解决的问题，而应交给改革来解决。

### 慈善财产是社会的

**记者：**有相关人士建议参照公司法中的股东代表诉讼制度，设立会员派生诉讼制度，即在特定条件下赋予会员诉讼主体资格，使其可以代表慈善组织向人民法院提起诉讼，追究侵犯慈善组织利益的管理人员的责任，使慈善组织的内部治理规则长上牙齿。但目前草案没有涉及这一点。您怎么看这个建议？

**王名：**这个想法的用意是好的。但问题在于概念上的不一样：慈善组织是社会的，对它的权利不是股东权利，也不是会员权利。从所有权的角度讲，在慈善组织上，是一种社会所有权。不仅是会员，其实所有的公民，都有对慈善组织的监督权和起诉权。

在这点上，英国的公益举报制度对我们很有借鉴意义。它建立了一个全国的受理举报体系，所有公民在任何时候发现慈善组织有违法、违规或者有所质疑的话，都可以举报。我们目前还没有建立这种公益举报制度。但在监督管理方面，草案要求慈善组织的信息必须向社会公开。我们下一步也在探讨，慈善组织是公法人，它实际上是公民享有的一种权利的受体，它首先代表捐赠人，然后代表受益人，而慈善组织所获得的慈善资源是面向不特定多数人的，所以任何公民都应该是慈善组织的法律主体，都有相应的权利。

**记者：**这其实也是我想问的一个问题，即慈善组织的财产所有权问题。

**王名：**这是一个根本的问题，当然目前慈善法没有最后明确这个概念，这也是我个人稍微有点遗憾的。这个问题在学术界是有点争议的。我个人一直主张用“公益产权”这个概念来表述慈善组织的财产所有权，即，慈善组织的财产不属于政府，也不属于个人，它是属于社会权力范畴的一种公益产权，界于私人和国家之间。也有观点认为这是一种社会产权，意思是一样的。草案对信息公开的强调，实际上就表达了这样一种倾向：慈善财产是社会的，要对社会负责。

参考与借鉴

# 推动反腐败向基层延伸

□ 周淑真

十八大以来的党风廉政建设和反腐败斗争已深入持续开展三年多，习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上的讲话内容丰富，新意很多，重点凸显。

### 新判断——反腐败斗争压倒性态势正在形成

从2015年1月中纪委五次全会对反腐败斗争“在实现不敢腐、不能腐、不想腐上还没有取得压倒性胜利”的估计，到六次全会关于“不敢腐的震慑作用充分发挥，不能腐、不想腐的效应初步显现，反腐败斗争压倒性态势正在形成”的论述，这是对党风廉政建设和反腐败斗争形势新的判断。什么是“压倒性态势”，就是现在反腐败与阻挠反腐败的两种力量对比发生了变化，对抗反腐败、阻挠反腐败的力量已经没有还手之力，甚或已经被逐渐消除，反腐败的态势已经不可逆转。基于这种态势，中纪委六中全会公报出现了一个前所未有的表述，即周永康、令计划等人的被查处，“消除了党内的重大政治隐患”。支撑“压倒性态势”判断的基础，首先源于三年来，我们党着力解决管党治党失之于宽、失之于松、失之于软的问题，以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，保持政治上的高压态势，正风肃纪，反腐惩恶所产生的这一社会效应。其次源于三年来打“老虎”、执行八项规定、巡视、追逃等方面一个个实打实的数字。更重要的是，依据以治标促治本彰显的初步成效。梳理在反腐败斗争中发现的种种贪腐行为和各类各样的问题，针对这些行为和问题，修订或制定新的党风廉政和反腐败的纪律规矩。《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》这两部党内法规制度的修订颁布，展现了党中央对于党规党纪法治化建设的全新意识和主动追求，是十八大以来党风廉政建设和反腐败斗争取得的以治标促治本的关键一步。以治标促治本是一个有节奏的渐进的不断创新的过程，反腐的根本目的在于建立一种制度，一种培养清官、逼制贪官的党规党纪的制度体系，一种使得人人能有发展机会、通过诚实劳动获得成功的制度，从而保证社会公平正义，进而达到社会的稳定。

政策策略的制定和任务目标的确定基于对形势的准确判断。党中央在对反腐败斗争形势作出“压倒性态势”判断的同时，对反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性存在着十分清醒的认识。反腐败斗争压倒性态势正在形成，但面临的形势依然严峻复杂。因为一方面，腐败具有顽固性和反复性，腐败分子往往集政治蜕变、经济贪婪、生活腐化、作风专横于一身，反腐败斗争是一项系统工程，必须全面入手，综合施治；另一方面，社会上还存在一些糊涂观念或错误言论，诸如反腐同群众利益无关、反腐影响经济发展等等，提醒我们反腐败作为一场价值观的较量，还需要不断的正本清源。习近平总书记强调“两个没有变”和“四个足够自信”，即“党中央坚定不移反对腐败的决心没有变，坚决遏制腐败现象蔓延势头的目标没有变”。“全党同志对党中央在反腐败斗争上的决心要有足够自信，对反腐败斗争取得的成绩要有足够自信，对反腐败斗争带来的正能量要有足够自信，对反腐败斗争的光明前景要有足够自信”，表达了坚决兑现 “打铁还需自身硬”庄严承诺和实现“全面从严治党”军令状的决心和魄力。

### 新表述——推动全面从严治党向基层延伸、让群众更多感受到反腐倡廉实际成果

习近平总书记提出：“推动全面从严治党向基层延伸。对基层贪腐以及执法不公等问题，要认真纠正和严肃查处，维护群众切身利益，让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果。”应该说，十八大以来的党风廉政建设和反腐败斗争采取的是层层推进、压力传导的路径和方式。打“老虎”，形成震慑；推巡视，全面覆盖；抓作风，零容忍；追逃追缴，堵住后路；改革纪检工作体制，从查案到监督执纪问责；设立规章制度，固化卓有成效的做法。最终目的是压力层层传导，向下延伸，让群众感受到反腐倡廉的成果。十八大以来党中央的反腐败有着清晰的思路，这就是“为政清廉才能取信于民，秉公用权才能赢得人心”“取信于民”“赢得人心”，是使社会大众切切实实的有一种感情体验，一种心理感受。

多年来严重滋生的腐败不仅已经腐蚀到经济活动、政治生活，而且腐蚀到社会生活的方方面面，反腐败的阻力不仅有来自上层“党内同党外相互勾结、权钱交易的政治利益集团”，也来自基层干部的官僚主义、懈怠散漫，严重脱离人民群众，形成了浓郁的腐败堕落的习气，一些地方、部门、单位，基层干部的不正之风和腐败问题还易发多发、量大面广。相对于“远在天边”的“老虎”，群众对“近在眼前”嗡嗡乱飞的“蝇贪”感受更为真切。有些地方基层官员的为官不为或施政执法的乖张乱为，还不能让人民群众充分感受到反腐败倡廉的实际效果和反腐败斗争带来的正能量。党风廉政建设本应促进决策的科学和民主，然而某种程度上拍脑袋决策现象依然存在。许多单位和地方在对反腐败问题的种种故意的形式主义的做法，把本来是针对掌握公共权力者滥用权力的反腐败，变成了人人有份，只能使人们徒生反感而已。

因此，党中央把推动全面从严治党向基层延伸作为新的一年反腐败斗争的重点任务之一，提出坚决整治和查处侵害群众利益的不正之风和腐败问题，切实加强基层党风廉政建设。重点查处强占掠夺、吃拿卡要、贪污挪用等突出问题，严肃查处扶贫领域虚报冒领、截留私分、挥霍浪费行为，先“打虎”后“灭蝇”，把反腐败的压力层层传导到社会基层的方方面面。若能使反腐败的成果惠及大众，那么把被惩处贪腐官员上缴国库的巨额资金用之于民，应是检验推动全面从严治党向基层延伸、让群众更多感受到反腐倡廉的实际成果、感受反腐败斗争带来的正能量的标志之一。“民心是最大的政治，正义是最强的力量”，推动党风民风向善向上的任务还十分艰巨。

### 党内监督和国家监察相互配套、相互促进

对于2016年的党风廉政建设和反腐败斗争，党中央要求重点要把握好五点：尊崇党章，严格执行准则和条例；用铁的纪律整治各种面上的顶风违纪行为，有多少就处理多少；实现不敢腐，坚决遏制腐败现象滋生蔓延势头；认真纠正和严肃查处基层贪腐以及执法不公等问题；标本兼治，净化政治生态，通过体制机制改革和制度创新，促进政治生态不断改善。其中探索党长期执政条件下强化党内监督的有效途径，修订党内监督条例，研究修改行政监察法，使党内监督和国家监察相互配套、相互促进。既加强党的自我监督，又加强对国家机器的监督。整合问责制度，健全问责机制，坚持有责必问、问责必严，健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系，是今天和今后一段时间实现标本兼治的重点任务。

（上接1版）

### 自觉贯彻实践要求 努力建设能打胜仗联合指挥机构

习主席训令，对战区建设有着特殊的实践内涵，要求我们必须强化工程奠基者、事业开拓者的荣誉责任，在改革强军新的伟大征程中奋力跑好第一棒。

一是着力提升政治素养。军事不过硬一打就垮，政治不过硬不打自垮。要加强理论武装，深入学习贯彻习主席系列重要讲话精神，突出学习习主席国防和军队建设重要论述特别是改革强军重大战略思想，坚定对习主席思想的追随和行动的追随，增强从政治上观察思考问题的能力。加强党性锤炼，自觉传承弘扬我党我军光荣传统和作风，主动把自己置于组织的领导、管理、监督之下，经常用党章、党纪、党规反省检视，不断强化爱党、忧党、兴党、护党意识。加强纪律约束，坚决贯彻依法治军从严治军要求，坚决立起政治规矩、备战规矩、工作规矩、行为规矩，尤其要把讲政治作为第一要求落到实处，提高履职尽责的政治标准，始终同党中央、中央军委和习主席保持高度一致。

二是着力提高打赢本领。打铁先要自身硬。要强化本领恐慌意识，认清岗位要求、看清自身差距，切实把履职压力转化为学习动力，主动来一场军事学习革命，来一场解放思想的头脑风暴，紧跟重心转换、能力转型、机制转轨新形势，用新理念适应新体制、新职能。补齐素质短板，从未来战争所需、指挥作战所缺、遂行任务必备抓起练起，坚持缺什么补什么，急用什么先学什么，做到身体进入席位、能力跟上战位。融入常态坚持，大兴学习研究之风，把习主席关于战争指导的重大战略思想理解透，把现代联合作战演进的历程和趋势把握准，把信息技术在军事领域运用的最新成果把握好，在反复研析现代战争本质规律中提高谋划打仗、指挥打仗、带兵打仗能力。

三是着力加强团结协作。团结出凝聚力、出战斗力。战区机关人员来自不同军种、不同地域、不同岗位，只有心往一处想、劲往一处使、功在一起建，才能形成体系合力。要强化大局意识，以宽广眼界审时度势、把握大局，跳出一人一时一地的局限，紧紧围绕战区中心任务谋划开展工作，防止“各吹各的号，各唱各的调”。强化团队意识，摒弃地域观念、军种观念、部门观念，做到合心谋事、合力备战、合拍抓建，真正凝成同心同德、同向同行的战斗集体。强化责任意识，勤奋敬业、主动作为、真抓实干，心思围着工作转、精力跟着责任走，做到重大问题敢担当、棘手问题敢亮剑。

四是着力树好作风形象。作风形象连着军心士气，关乎指挥部队底气。要树好主战的样子，一言一行都着眼打仗、一点一滴都贯穿备战、一步一动都体现战味，以主业主抓的状态聚精会神抓备战、练指挥、谋打赢。树好进取的样子，抓住体制机制调整带来的平台机遇，以敢为人先的闯劲、百折不挠的韧劲、勇往直前的干劲，接续接力抓工作落实，努力在新岗位创造新业绩。树好严实的样子，自觉践行“三严三实”要求，巩固深化作风纪律专项整顿成果，把对上负责与对下负责统一起来、把立言与立行统一起来、把严抓部属与严管自己统一起来，扎扎实实推进战区各项建设。