

“轻身份、重行为”—台湾公益经验谈

《财经》记者 秦旭东 《财经网》 [06-20 08:13] 共有 0 条点评

“轻身份”，令民间力量以较低门槛进入慈善领域，在灾后重建阶段发挥超越政府的主导作用；“重行为”，令所有公益慈善行为受到严格监管

【《财经网》专稿/记者 秦旭东】汶川大地震发生后，台湾地区各界高度关注。而 1999 年台湾“9·21”大地震后的诸多经验，或对大陆抗震救灾有所借鉴。

台湾学界普遍认为，重大自然灾害发生后，在紧急救援、临时安置和灾后重建阶段，慈善公益组织与政府、企业所起的作用各不相同。如果说，在紧急救援和临时安置阶段，主要以政府为主导的话，到了灾后重建阶段，慈善公益组织往往上升为主要协调者和服务执行者，政府则变成支持者和法令制定者。

与大陆地区对慈善组织的管理“重身份、轻行为”相比，台湾地区则“轻身份、重行为”，即政府制定了完善的规则，着力规范民间慈善组织主体的行为；对慈善主体的资格，则具有很大的开放性。这种做法，使得大量社会力量可以较低的门槛进入慈善公益领域，进而在救灾过程特别是在灾后重建阶段，发挥主要作用。

“轻身份、重行为”与“重身份，轻行为”

台湾地区向民间机构开放慈善门槛，经历了一个从混乱到有序的曲折过程。

台湾大学教授、台湾教授协会秘书长、财团法人“9·21”震灾重建基金会执行长谢志诚向《财经》记者介绍，台湾民间慈善的监督，长期以来主要靠自律。在“9·21”震灾前，唯一的募款法律依据是 1943 年公布、1953 年修订的《统一捐募运动办法》。该办法属于行政命令，法律位阶不高，内容也过于简略，套用在一般社会福利机构劝募活动时，不足防弊、反成掣肘，增加了主管机关管理的困难。

台湾第三部门基金会培训师、台湾政治大学第三部门研究中心执行秘书吴佳霖则透露，台湾“9·21”大地震后，民间组织爱心大焕发，但在资源募集和筹款过程中，遭遇了不少“挫折和误解”，一方面要应对国际 NGO 组织和政府组织的竞争压力，另一方面一些不肖分子假借 NGO 之名募款，过程缺乏透明公开，导致 NGO 名声受损，民众爱心被糟蹋。

在各界推动下，2006 年 5 月，《公益劝募条例》（下称《条例》）完成了立法程序。该条例明确规定个人不得发起公益募款，有权发起公开劝募的团体限于公立学校、行政法人、公益性社团法人、财团法人等四类组织。各级政府机关则可基于公益目的，接受所属人员或外界的主动捐赠，遇重大灾害或国际救援时，也可公开募捐。

由于台湾民法和行政法相对完善，前述四类具有公募资格的主体范围是非常明确的，其中“人合”性质的公益性社团法人和“资合”性质的财团法人（如基金会）是主要的民间慈善组织。

上述四类组织虽被授予公益募捐资格，但其发起劝募行动前，则须向县、市主管机关申请，跨县、市活动则要

向“内政部”申请。《条例》还规定了不予许可、废止或撤销许可的相关情形。

此外，《条例》还对劝募期限（最长为一年）、捐款账户监管（需报主管机关备案）、接受收据开具、劝募活动规则和宣传、劝募成本支出限制、劝募期满后备案、募集资金使用（万元以上不能直接支付现金）等进行了明确规定。

在信息公开方面，《条例》规定劝募活动计划执行完毕后30日内，劝募组织应将财务使用情况予以公告，并连同成果报告、支出明细及相关证明，报主管机关备案；主管机关需在网站公告，并定期进行年度核查。

对于各种违规行为，条例也明确规定了相应处罚措施，包括退回捐款、取消资格、罚款、警告、限期改善、移送司法机关等。

与台湾地区“轻身份、重行为”相比，中国内地对慈善事业的管理方式刚好相反。在日常情况下，只有两大官办社团——中国红十字会和慈善总会，以及数量有限的公募基金会具有公开募捐资格。在灾难发生时，只有政府民政部门、两大官办社团，以及具有救灾宗旨的公募基金会才有公募资格。一方面是对慈善身份严格控制，一方面，在具有募捐资格主体的具体募捐活动中，现行法规却缺乏详细监管规则，尤其对募捐成本、行政开支和慈善项目运营费等，均无具体规管细则。

慈善资金如何使用？

台湾慈善管理的另一条经验是对慈善资金的使用。

目前，在内地，经政府渠道募得的救灾资金，是与财政投入救灾资金一体安排使用的；红十字会、慈善总会所募集的慈善资金，也基本上配合政府意图，用于紧急救援和灾后重建，相当部分资金则直接划拨给地方政府使用。

“9·21”大地震后，台湾各界共募得慈善资金375亿台币，其中各级政府机构募得款项约占57%，捐入“行政院”与“内政部”“9·21 赈灾专户”的善款则有140亿台币。除了民间募得资金由民间组织直接规划使用外，政府募得的140亿台币专项善款亦没有同财政资金混同使用，而是专门成了一个“财团法人9·21震灾重建基金会”。

吴佳霖向《财经》记者表示，当时台湾社会普遍质疑政府对于善款使用的公正性，成立“财团法人9·21震灾重建基金会”，以基金会形式运作政府所募资金，实际上增加了对善款统筹使用的监督，有利于其财务公开和透明化；另外基金会相对独立于政府之外，效率也会高于政府。

“财团法人9·21震灾重建基金会”成立后，最初延续了“公设财团法人”的模式，以配合政府施政为主，只接受“中央政府”各单位的提案，不直接面对民间团体，受到各界指责。2000年6月，谢志诚被聘为基金会执行长，基金会运作由官方主导改为相对独立运作，提出了“来自民间、支助民间、协助政府”的运作原则，兼顾专业价值、灾民感受与社会观点，直接面对受灾户和民间团体实施项目资助，主动性大大增强；在管理方面，基金会定期公布捐款的异动与流向，增加了捐款运用的透明性。■