

# 慈善事业：疫后反思

宫蒲光

第十三届全国人大社会建设委员会副主任委员  
中华慈善总会会长



**【摘要】**党和国家高度重视发展慈善事业。在此次抗击新冠疫情中，慈善事业凝聚了全社会的爱心善意，展现出强大的社会资源动员整合能力，是应对重大灾难、兜好民生底线不可忽视的重要社会力量。面对疫情的大考，我国慈善事业也暴露出一些突出的问题与短板，既有思想认识、社会文化氛围层面的问题，也有体制机制、政策制度和慈善组织自身建设层面的问题。通过对问题的分析与反思，笔者提出进一步提高重视程度、加强法治建设、加大政策支持力度、强化制度激励、弘扬慈善文化、加强慈善组织自身建设等工作建议，以期为我国慈善事业健康发展提供有益借鉴和启示。

**【关键词】**慈善事业 疫情防控 慈善法 志愿服务

慈善事业是利国利民的伟大事业，是我国社会多层次社会保障体系的重要组成部分，是社会救助制度和兜底保障制度的有益补充，是实现社会第三次分配的关键要素，是社会主义

核心价值观的重要体现，在消除贫困、促进社会和谐方面具有特殊的作用，是国家治理体系与治理能力现代化不可或缺的重要力量。在举国同心、万众协力抗击新冠疫情这场浩大的人

民战争中,慈善行业与全国各行各业一样,经历了一场严峻考验和实战检验。在这场疫情大考中,我国慈善事业既展现了夺目的风采,也暴露了存在的问题,同时也为今后发展收获了宝贵的启示。

## 一、慈善事业在大考中展现了夺目的风采

党和国家高度重视慈善事业。在改革开放后不久,就重启了新中国的慈善事业。2004年9月,党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》中,首次将发展慈善事业作为构建社会主义和谐社会的高度来认识。2005年《政府工作报告》首次明确提出“支持慈善事业发展”。此后,历届党代会报告和历年政府工作报告,都明确表示对慈善事业的重视与支持。以习近平同志为核心的党中央,在党的十八大、十九大报告中都明确“支持发展慈善事业”。在今年《政府工作报告》中,李克强总理再次强调:要“支持慈善事业健康发展”。2014年11月,国务院专门出台了《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,这是第一个中央政府促进慈善事业发展的专门文件。2016年《慈善法》颁布出台,国务院有关部门相继出台了《慈善组织认定办法》《慈善组织公开募捐管理办法》《公开募捐平台服务管理办法》《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》等二十多个配套文件和法规,江苏、浙江、北京、安徽、江西、陕西等省市也出台了相关法规和政策,初步形成我国慈善法律法规体系,为我国慈善事业发展奠定了可靠的政策法制保障。目前我国慈善事业方兴未艾,形成了多元化、组织化、规范化发展的良好态势。据中国慈善联合会统计,2018年度,全国接受国内外款物捐赠1624.15亿元人民币,其中内地全年捐赠1439.15亿元,现金捐赠总额突破1000亿元,创历史新高,占GDP总量的

0.16%,人均捐赠103.14元;参与志愿服务的达1.98亿人,以社会捐赠总量、全国志愿服务价值和彩票公益金三者之和形成的社会公益总价值达3265.2亿元。截至2020年4月30日,全国登记认定慈善组织超过7500个,净资产合计约1600亿元,全国各级民政部门通过慈善中国备案公开募捐方案16113份。从1998年抗洪抢险到2008年汶川地震,在历次国家重大灾难救助中,慈善事业都发挥了十分重要的作用。在此次抗击新冠疫情中,慈善事业更是可圈可点,再展风采。

### (一) 积极响应国家号召,全面迅速融入抗疫大局

在这场新中国成立以来传播最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件突如其来的时刻,党中央带领全国人民沉着应对、果断处置,习近平总书记亲自指挥、亲自部署,打响了一场全民投入的总体战、阻击战,统一了全社会的意志,凝聚了全社会的力量,调动了全社会的资源,最大限度发挥了中国共产党的坚强领导和社会主义制度全国一盘棋集中力量办大事的优越性,也充分展现了改革开放40多年形成的强大综合国力和巨大社会力量。疫情发生后,党中央号召共产党员自愿捐款支持疫情防控工作,习近平总书记和中央政治局常委同志带头捐款,全国广大党员积极响应,约八千万党员自愿捐款83.6亿元。在党和国家的号召下,全国慈善行业同心同德,共赴国难,共克时艰,民政部及时发出《关于动员慈善力量依法有序参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的公告》;中华慈善总会在1月25日第一时间向全社会发出“呼吁书”,同时启动了“抗击新冠肺炎,我们在行动”公开募捐行动;陕西省慈善协会在1月26日全省启动突发公共卫生事件一级响应的当天,迅速建立了慈善抗疫联动机制;中国慈善联合会1月27日发出“凝心聚力,打赢

疫情防控阻击战”的倡议。中国红十字会总会、中国红十字基金会，湖北省红十字会、慈善总会，武汉市红十字会、慈善总会，上海、深圳、重庆、广西、山东、内蒙古、河南、青海、贵州、辽宁、安徽、浙江、天津等地的慈善总会、红十字会，中国光彩事业基金会、北京韩红爱心慈善基金会、湖北省青少年发展基金会、中国华侨公益基金会、中国青少年发展基金会、中国人口福利基金会、中国妇女发展基金会等，以及全国各地、各级、各类慈善组织纷纷发出“抗击疫情，爱心捐赠”的《倡议书》，立即行动起来全力以赴投入社会动员，劝募抗疫急需的口罩、防护服、护目镜、呼吸机、救护车、消杀药剂等各类物资和资金。全国慈善组织很快就融入了中华民族奋起抗疫的滚滚洪流，形成慈善助力抗击疫情的强大正能量。

## （二）慈善组织倾心竭力牵线搭桥、广开善源、链接资源，为抗击疫情做出重要贡献

各地慈善组织放弃宝贵的春节假日，加班加点、恪尽职守、尽心竭力地投入到募捐和善款善物的拨付转运工作之中。他们充分发挥链接资源的作用，搭起了社会爱心善意与疫区迫切需要之间的桥梁，广开善源，畅通渠道，为捐赠者大开方便之门，提供周到细致的服务。湖北疫区1月23日封城之后，前10天每天接收全国各地捐款均超过7亿元，接近2003年抗击非典时8个月接收捐款总额的两倍。根据民政部发布的数据，截至4月23日，全国各级慈善组织、红十字会共接受社会各界捐款419.94亿，接受10.94亿件抗疫急需物资，捐赠款物（含物资折价）相当于各级财政抗疫总投入资金的近1/3（据4月20日财政部公布数据，全国各级财政共安排疫情防控资金1452亿元）。据中国慈善联合会统计，从接受捐赠主体看，慈善会、红十字会和各类基金会接收捐赠占比为40.2%、26.8%和22.4%，接收近9成善款善

物；从捐赠主体看，国内企业、社会组织和个人捐赠占比分别为90.3%、4.7%、1.8%，其中民营企业在企业捐赠中占比59.9%，国有企业占比31.1%。腾讯、阿里巴巴、中国医药、蒙牛、恒大、中国烟草、字节跳动、伊利、百度、波司登、美的、招商局、建行、美团、碧桂园、飞鹤、招行、吉利、国家电网、三峡集团、泰康、劲牌、中石油、世纪金源、茅台、融创、华润、中国移动、东风汽车、保利集团、君乐宝、工行、快手、网易、拼多多、万科、新浪、中信银行、玖龙纸业、北汽、安踏、汤臣倍健、宝马等国内外知名企业和曹德旺、马云、马化腾、秦英林、张庭、黄晓明、韩红等著名企业家、演艺明星都慷慨解囊、踊跃捐赠，还有4200万爱心人士在互联网上参与捐赠。中华慈善总会与轻松筹等10家互联网公开募捐平台合作，共接受到捐款近8200万，开出的收据就有97万张；湖北省慈善总会自1月26日起，十天内接受社会各界捐赠就达38.03亿元；浙江省慈善联合总会1月24日启动抗“疫”募捐预案、27日首批N95口罩就送达武汉；北京韩红爱心慈善基金会第一时间发起筹款，仅1月30日-2月1日募集善款就超过2亿元，展现出“互联网+慈善”的速度和力量。在常熟，90高龄的老党员陆仲良在春节假期后第一个工作日就将2000元现金交给市慈善总会；在郑州，河南省民政厅86岁的离休干部、老党员许素英通过河南省慈善总会捐出了多年的积蓄3万元；在苏州，昆山籍中国工程院院士钱七虎向武汉捐赠650万元用于抗击疫情……此外，面对全球疫情肆虐，截至5月4日中国企业、社会组织等民间力量对外捐赠超过9.3亿人民币，各类口罩超5700万只，展现了我们作为负责任大国的情怀和担当。疫情期间，人们奉献的不仅是抗疫迫切需要的款物，是对国家抗疫的巨大物质支持，更是一份弥足珍贵的慈善之心、仁爱之情、报国之志，令人感动。

### (三) 慈善志愿服务成为抗疫的重要生力军

在今年的《政府工作报告》中，李克强总理将志愿者与社区工作者、公安干警、基层干部、新闻工作者并列起来，对志愿者在疫情防控中的作用给予了充分肯定。在整个疫情防控阻击战中，慈善组织不仅是慈善募捐的生力军，也是为抗疫提供服务保障的志愿服务的生力军。在疫情防控中，全国有20万名社会工作者投身抗疫工作，他们在网上义务开通服务热线近4000条，在网上为病患者和医务人员以及家属开展精神抚慰、心理疏导、情绪调节和生活帮助等各类的社工服务，并开设系统讲座，培训一线社工人员和志愿者，累计服务200余万人。疫情期间，武汉当地许多志愿者无私无畏，主动请缨，毫无条件地投入到物资搬运、医护人员接送、病患者和医务人员的生活保障、社会秩序的维护、火神山雷神山医院和方舱医院的建设运维等为抗疫一线提供基础服务保障的工作之中，发挥了十分重要的作用。疫情扩散到全国之后，全国各地普遍开展了疫情防控志愿服务，各地志愿者积极参与社区管控、防疫宣传、人员排查、隔离人员管理和生活保障、困难群众帮扶等工作之中，他们冒着感染疫病的风险，无畏无惧，默默无闻，勤勤恳恳坚守在自己平凡而不可或缺的岗位之上。中华慈善总会在蒙牛集团的捐助下，联合北京蓝天救援队，组织300多名志愿者管理运行了武汉黄陂区捐赠物资应急仓库，从1月26日至3月25日，累计接收转运来自国内外的捐赠物资2000余万件，配送投放范围覆盖湖北省全域3000多家医院和单位，占湖北省慈善总会转送物资总量的近50%。他们还在湖北和北京等地开展了纳爱斯和玖龙纸业“防疫消杀行动”，参与者达上万人次，受益人达2200万人。他们还积极参与国际抗疫援助行动，推进“一带一路”建设，专门赴柬埔寨捐赠物资，培训防疫

工作人员。蓝天救援队机动队队长许鹏，在往湖北运送抗疫物资时光荣牺牲，年仅39岁，谱写了新时代抗疫志愿服务的不朽华章。在湖北，“英山nCoV Relief科学防疫志愿中心”“代表月亮消灭病毒志愿者联盟”“火星志愿者联盟”“武汉留守孕妈支援团队”“一呼一吸抗疫呼吸机志愿小组”等一大批自发形成的志愿者团队各施所长、日夜奋战，有力支援了抗疫斗争；在北京，志愿者发起“京鄂iwill志愿联合行动”，通过线上对接志愿者资源，与湖北形成志愿服务合力共同抗疫；在陕西，省慈善协会志愿者分会（总队）面向全省慈善志愿者发出倡议，41支直属志愿者团队和广大慈善志愿者积极行动，1万余名志愿者加入抗击疫情第一线；在成都，市慈善总会与社会福利和慈善事业发展中心联合成立了成都市慈善联合党支部志愿服务队；在临沂，市慈善总会积极发动、组织慈善志愿者开展志愿服务活动，他们或在社区、村居积极参与疫情防控宣传和值守工作，或不辞辛劳向各个定点医院、养老院等单位运送防疫物资。据民政部统计，疫情期间各地配合疫情防控工作，开展各类志愿服务项目超过35.9万个，参与人员达691万人，志愿服务时间达2.3亿小时。这些众多的点点滴滴志愿服务汇聚成抗击疫情的磅礴力量，成为中华民族团结战疫不可或缺的一支生力军。

### (四) 坚持依法行善、依规管理，努力做到阳光慈善

在疫情初期，民政部专门发出通知，要求慈善组织依法规范开展慈善募捐，此后，审计署、财政部、工信部也发文提出要求。民政部还专门派出工作组赴武汉指导慈善捐赠管理工作。全国慈善组织认真贯彻、严格遵守相关规定，依法依规开展募捐备案、信息公开、财务管理，收到捐款尽快拨付，接到捐赠物资及时转交，快进快出、不延滞截流。疫情期间，全国大多数慈善组

织以互联网作为主要工作平台，在筹募信息公开、组织联合行动、协调款物捐赠、防疫物资运送、一线通勤保障、对接志愿者资源等方面发挥了重要作用，促进了信息公开，提高了工作效率，拓宽了互动联通渠道，增强了合作意识，推动了慈善领域的团结协作。与此同时，大多数慈善组织能够通过官网及时全面公布慈善款物的接收、拨付及使用情况，做到规范操作、阳光慈善。截至4月30日，中华慈善总会共接收捐款3.49亿元，物资捐赠7.58亿元，款物合计11.07亿元，其中3.4亿元已拨付湖北抗疫第一线，拨付率超过97%，绝大部分捐赠物资也已拨付受赠单位。为了做好信息公开，每天中午12点和下午5点两次通过官方网站、微信公众号等平台向社会公示捐赠收支情况，接受公众监督，让捐赠者放心，努力使每一笔善款、每一件善物及时落实到抗疫第一线。同时，还认真做好捐赠款物的收支统计，落实好日报、周报制度，充分发挥监事会的自我监督作用，开展自我监督审查，为了科学确定捐赠物资价值，专门制定《捐赠物资计价指引》，得到民政部等主管部门的肯定和公众的好评。湖北省慈善总会与17个受赠市（州）慈善会签订《捐赠协议书》，明确了资金使用进展情况反馈和使用完毕专项审计要求；河南省慈善总会坚持社会捐赠“日报告”、“日公示”和募捐救助信息“日公示”，确保捐赠信息阳光透明；辽宁省慈善总会每天9时前，在省电视台、总会官网公示前一天款物接收情况，接受社会监督；福建省慈善总会每天将捐赠情况报送省民政厅、省审计厅并通过官方网站、微信公众号、电视、报纸等平台向社会公示；广东省慈善总会制定了《新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控社会捐助工作管理暂行规定》，从捐助管理体制、受益人、捐赠流程、捐赠款物管理和监督等方面对社会捐助工作作出明确和规范。这些扎扎实实的举措、规范细致的操作，赢得了公众信赖、凝聚了慈善力量、汇集了慈善资源，保障了慈善事业助力抗疫斗争的实效。

## 二、慈善事业在大考中暴露出的突出问题

我国慈善事业由于起步晚、基础差、规模小、水平低，在发展中面临许多困难和问题，在此次抗击疫情的大考中，在展现风采做出贡献的同时，也暴露出一些突出的问题与短板。其中有认识层面的问题，也有体制机制层面、政策制度层面、工作层面和自身建设层面的问题，不一而足，主要表现为以下几个方面：

### （一）慈善事业发展的内在动力有待进一步激发

我国慈善事业快速发展得益于党和国家的高度重视、大力支持。但通过这次疫情，一方面反映出了在重大突发公共事件应急处理中，政社融合不够，统筹发挥慈善力量的作用方面存在明显的短板。在抗击疫情过程中，许多爱心企业和人士想国家之所想、急疫区之所急，从天南海北向湖北疫区捐献了大量的急需物资和资金；许多志愿者不顾个人安危奋战抗疫第一线，整个社会迸发出巨大的爱国济世、慈心为民的正能量，但是无论是对向疫区慷慨解囊的爱心企业和爱心人士，还是对勤勤恳恳、精心竭力为疫区募捐的慈善组织，地方政府无论在统筹协调，充分发挥应有作用方面，还是在鼓舞勉励，充分肯定捐赠者的慈心善举、予以必要的精神激励方面，都关注不够，关心不多。另一方面也反映出，在慈善行业监管方面，存在着严管有余、厚爱不足的情况。在整个疫情期间，有关部门出台多个关于慈善行业管理的文件，除了民政部1月26日发布的《关于动员慈善力量依法有序参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的公告》，倡导各级慈善组织采取切实有效措施，为全国各地疫情防控工作贡献力量之外，其余全是从严管理的规定，而对慈善组织在抗疫过程中存在的困难和问题，研究不够、解决不及时。在疫情期间，

除部分媒体对慈善捐赠有正面报道和评论,其他渠道几乎没有对慈善行为给予肯定、表扬和鼓励,使慈善捐赠者和慈善组织有“出力不讨好”和“被遗忘”的感觉。值得欣慰的是6月7日国新办发布的抗疫白皮书对慈善捐助有专门表述,但总而言之,在一定程度上影响了慈善组织的积极性。此外,在常态下,对慈善组织和慈善捐赠者的精神鼓励和物质奖励都显不足。目前国家对慈善界的最高奖项是民政部颁发的中华慈善奖,缺少国家层面的奖项。总之,无论在常态下还是重大公共事件中,慈善组织都存在义务重而权利少的问题,慈善组织和慈善捐赠者都深感监管严而又严,精神激励和物质奖励不足,从事慈善事业缺乏应有的荣誉感和精神鼓励。这无疑会影响慈善事业发展的内在动力。

## (二) 慈善事业发展的法制环境有待进一步改善

《慈善法》出台四年多,我国慈善事业发展的法治化水平迈上新台阶,进入了新阶段。但从此次疫情反映出,依法行善、依法促善、依法治善、全面推进慈善法治建设,依然任重道远。目前存在的突出问题:一是全面贯彻落实《慈善法》还存在较大差距。无论是地方政府还是部门,也无论是慈善组织还是社会公众,在对待慈善方面,懂法、守法和依法评判是非上都显不足。比如疫情初期,地方政府和部门公开指定湖北省红十字会、慈善总会,武汉市慈善总会等五家机构为接收捐赠的机构,并且规定国内各地的捐赠物资必须由湖北红十字会接收,否则要行政处罚。事实证明,面对短时间内蜂拥而至的海量抗疫物资和捐款,湖北和武汉两级红十字会分别只有二十几和十几名工作人员,无论如何也无法妥善处理,被舆论围攻是在所难免。在疫情防控中,又发生湖北武汉慈善总会将接收的27亿善款上缴财政

的问题。又比如疫情初期,医疗物资十分紧缺,一些地方出现以“战时征用”名义扣留过境运输途中的捐赠物资。这些都明显有违法治精神和《慈善法》的规定,受到社会公众和学界的普遍质疑。再比如《慈善法》第六章明确规定,慈善组织可以从善款中提取10%以内的管理费,还规定,捐赠的实物不易储存的,可以依法拍卖或变卖,所得收入用慈善目的。但部分网民对武汉红十字会提取管理费和变卖蔬菜之事,不分青红皂白、群起而攻之,这都说明了全社会没有真正将法律作为行善、治善、评判是非的标准,依法治善的意识有待加强。二是慈善组织在国家重大公共事件应对中的法律地位不明确。现行的《突发事件应对法》中没有社会组织概念,仅有“社会力量”、“公民、法人和其他组织”的表述,更没有明确慈善组织参与突发事件应对的机制,对慈善组织和志愿者参与救援、救助的规定也不明确,并缺乏相应的保障激励措施。在实际工作中,地方政府的统一指挥机构缺乏对慈善组织的统筹协调,使得慈善组织各行其是、力量分散、信息不畅、需求不明、资源配置盲目,蕴藏在社会中的慈善力量没有得到优化组合,应有作用发挥不充分。三是与《慈善法》相配套的政策法规体系建设有待加强。这次疫情也反映出《慈善法》与《公益事业捐赠法》以及民政部颁布的《慈善组织公开募捐管理办法》在募捐主体、接收捐赠主体方面规定不一、衔接不够,给管理工作带来困惑,前面所讲,对政府指定慈善组织接收捐赠和黑龙江绥芬河市以财政局临时财政专户公开募捐,由此而引发舆论质疑,正是对此规定不明确所致。近年来,对常态下的慈善事业发展,民政部强化了与《慈善法》相配套的政策法规体系建设,出台了一系列相关政策法规,但目前仍有许多薄弱环节。比如,慈善监管和优惠政策制定的体制有待理顺,民政、财政、税务、海关等部门在慈善监管和政策制定方面的职责定位、相互关系

尚未厘清，各部门出台的有关慈善方面的规范性文件相互协调不够，关于慈善行业管理的《基金会管理条例》尚未修订出台，慈善法规体系建设仍然有待加强。再比如，《慈善法》对“个人求助”未作规定，但公众往往将它与慈善行为混为一谈，特别是对互联网上的“个人求助”规范不够，适用法律不明确，网络慈善诈骗、互联网慈善污名化等问题时有发生，直接影响了慈善行业的公信力和慈善事业发展。四是法律法规对慈善组织的保护不够。《红十字会法》对红十字会的名称、标志保护有明确规定。而《慈善法》对慈善组织开展慈善活动中非主观故意的违规行为缺乏必要的豁免条款，对慈善组织受到恶意诋毁、恶意捐赠等缺乏保护性措施，特别是在突发事件应对中，没有区分主观故意和客观条件所致的无心之过，处罚过于僵化严苛，一定程度上影响了慈善组织的积极性。

### （三）慈善事业发展的政策激励力度有待进一步加强

这次疫情防控中，国家出台了许多支持慈善公益事业的优惠政策，对应急状态下慈善事业发展起到了强有力的推动作用，但这些优惠政策大多是特殊时期的特殊政策，有相对时限性。《慈善法》和相关法规对发展慈善事业的政策激励促进措施提出了要求、明确了原则，但还有待于各有关部门出台具体的政策规定。我国现行慈善激励政策在实践中不断完善，但与西方发达国家比较，有三个方面明显差距：一是税收政策激励力度不足。《慈善法》和相关法规强调规范管理多，明确政策激励原则多，而具体政策少，特别是对慈善捐赠的税收优惠激励较少、力度较弱。根据我国《个人所得税法》和《个人所得税法实施条例》《企业所得税法》和《企业所得税法实施条例》等相关法律规定，在征收所得税时，企业慈善捐赠

可税前抵扣12%，超出部分可以结转以后三年内抵扣；个人慈善捐赠税前抵扣30%，超出部分不可延后抵扣，税前抵扣只限于捐款，不包括实物和不动产、股权、知识产权等非货币捐赠。虽然在包括此次疫情在内的重大公共事件中，国家都出台优惠政策，对捐赠款项予以全额抵扣，对一些特定事项和特定的机构，国家也规定了税前全额抵扣的优惠政策，但这些都是特例，就普惠性政策而言，与西方发达国家相比，政策激励的力度相差较大。以美国为例，其慈善捐赠总额最多可在缴纳所得税前抵扣50%，若有超出部分，可向后结转五年内抵免。捐赠内容不仅包括现金，还包括财物和长期资本性财产等。二是从我国税制结构来看，我国尚未开征与慈善捐赠密切相关的遗产税。欧美国家大多征收50%最高达55%的遗产税。此外，慈善组织接受捐赠年度支出总额，欧美国家为5%左右，而我国公募基金会为70%，非公募基金会为8%。这些政策上的差距，体现了国家对慈善事业的政策激励力度的不同。三是慈善信托优惠政策缺失。《慈善法》专门就慈善信托列了专章，并明确了政策优惠的原则，但有关部门至今未作出具体规定，与慈善信托相配套的财务会计制度缺失，信托公司作为受托人无法开具捐赠发票、无法进行税前扣除，致使慈善信托在我国发展不快。到2020年4月，全国备案的慈善信托产品仅有377单，财产规模34.7亿元。此外，此次疫情中，国务院出台的关于对中小企业减免房租的优惠政策，但不包含社会组织，一些在同一写字楼里办公的企业可减免房租，而慈善组织则不能享受减免房租的政策。

### （四）对志愿服务在国家治理中的重要作用的认识和制度性激励力度有待加强

志愿服务是慈善事业的重要组成部分，是推动社会治理创新和促进社会文明和谐的重要

生力军。近年来,在《志愿服务条例》的推动下,各地为促进志愿服务,在精神鼓励、物质激励和政策优惠上做了积极探索,形成了许多有益经验。此次抗疫斗争中,志愿者作为重要的社会力量,发挥了不可或缺的重要作用。但在疫情防控中,从国家到地方都没有将志愿服务纳入重大公共事件应急机制之中。在疫情初期,对志愿服务缺乏统筹协调,志愿服务组织和个人以强烈的社会责任感,大多都是自发地、分散地、随机性地参与抗疫工作,既无必要的物资保障和安全防护,也无规范系统的指导和统筹协调,志愿服务的应有作用没有最大化。尽管在疫情中,民政部在腾讯公益基金会资助下,开展了“专属保险+关爱补助”,惠及24.5万志愿者,但作为国家制度性保障仍是缺失的。在疫情中后期,各地政府安排了大量志愿者参与社区和流动人口的管理,使志愿服务逐渐有序开展。但在整个抗击疫情过程中,各地政府和社会公众对同样是奋战在第一线的志愿者的褒扬和奖励,远不及医护人员和军、警人员。有的志愿者在抗疫一线因公牺牲,申报烈士至今还未获批。

就常态下的志愿服务而言,目前的突出问题:一是缺少国家层面的表彰奖励,目前,全国性志愿服务的奖项,只有团中央颁发的“中国青年志愿者奖”和“志愿服务项目奖”,而缺少面对全民的国家奖项;二是各地对志愿服务多以精神鼓励倡导为主,激励政策不足;三是志愿服务组织缺乏稳定可持续的资金来源,志愿活动的必要经费得不到保障。志愿服务参与者缺乏制度性物质保障与激励机制,这已成为影响志愿服务事业发展的瓶颈。

### (五) 慈善事业发展的文化和舆论氛围仍需改善

新中国的慈善事业走过一段蜿蜒曲折的历程,当前与我国蓬勃发展的慈善事业相比,慈

善理论的研究、现代慈善理念的树立、慈善文化的弘扬、慈善教育的普及等方面,无论广度还是深度都相对滞后,传统的慈善文化、慈善理念,已不能很好适应现代慈善事业组织化、公众化、规范化、透明化和专业化的发展需要。慈善文化很大程度上影响着社会公众对慈善的理解和态度,也左右着社会舆论对慈善行为的评判。慈善事业是以爱心为基础的社会公众广泛参与的公益事业,社会关注度高、期望值高,对工作的疏漏、瑕疵容忍度很低。在历次国家重大公共事件中,慈善组织和慈善捐赠者都处在舆论的风口浪尖。在网络自媒体时代公众舆论既有“聚集场效应”,又有“塔西佗陷阱”,网民仁者见仁、智者见智,一人发声万人呼应,一些网民缺少平和的理性,对待慈善组织和慈善捐赠者既缺少理解和宽容,又不依法评判是非,动辄就施以媒体暴力,让你有口难辩,无可奈何,任其“污名化”。正如白岩松接受《新京报》采访时说:“疫情期间,除了新冠病毒非常凶猛外,我们舆论环境中,撕裂、对峙、谎言满天飞……这种‘病毒’丝毫不轻,需要我们去思考。”许多慈善组织在重大公共事件中最大的精神负担不是日夜辛劳、繁重紧张的工作任务,也不是奋战第一线的个人安危,而是来自各方的舆论压力。此次疫情期间,被舆论聚焦的湖北红十字会、武汉慈善总会、韩红基金会莫不是如此。尽管一些慈善组织工作存在一些疏漏和不足,但公众和舆论这种围殴式的态度,给慈善事业发展带来非常不利的社会舆论氛围。以至于许多慈善组织在重大公共事件中开展慈善募捐时,无时不在考虑如何自缚手脚,谨小慎微,低调行事,以图自保。疫情期间,中华慈善总会恪尽职守、低调务实、不出风头、不唱高调、时时谨慎,但因网上捐赠过于密集,而出现断网技术故障几个小时,还被个别媒体穷追不舍,总想挖出点“猛料”。这样的舆论氛围成为慈善组织的隐忧,也是慈善事业发展的阴霾。



### （六）慈善组织自身建设亟待加强

面对疫情大考，全国各级各类慈善组织闻讯而动、令出即行，全力以赴投身抗疫斗争，在公共募捐、资源供给、应急救助、志愿服务等方面主动作为、勇于担当，为疫情防控工作提供了有力支持和坚强保障，取得了令人瞩目的成绩。虽然我国慈善组织在以往重大自然灾害救助中积累了丰富的经验，但面对这次新中国以来最重大的突发公共卫生事件，还是缺少足够的经验和应对的能力，各级各类慈善组织都暴露出一些明显的短板和不足：一是经验不足。在资源动员方面，虽然社会募捐总量较非典时期有了大幅度提升，但许多慈善组织依然存在宣传手段单一、动员力度不足、后续跟踪不到位等情况，特别是对大型企业、知名企业缺乏持续有力的动员宣传机制，募捐排行榜正向激励效应不显著，舆论引导促捐效果不明显，慈善潜力尚有进一步挖掘的空间。二是机制不全。缺少应对突发事件的政社协同机制和慈善行业的协同机制以及信息共享平台。正因为此，疫情发生后，社会各界纷纷向湖北捐赠了大量医疗物资，但与此同时多家医院的医疗物资却十分短缺，甚至各医疗单位自行发布医疗物资求助信息，形成了抗疫物资供需信息不对称，从而导致物资需求信息与捐赠信息不能有效对接，出现慈善组织各自为战、各行其是、力量分散、工作重叠的状况，特别是在疫情初期，一些慈善组织出现了捐赠款物拨付不精准、发放不及时、处置不得力、分配不透明等问题，引发公众质疑甚至舆论危机，一定程度损害了慈善组织的整体形象和公信力。三是能力不够。在项目实施方面，普遍存在应急响应处置能力不足、专业能力欠缺等问题，一些慈善组织以平时工作力量和工作模式应对突发状况，应急处突运行机制不健全，慈善组织与政府沟通不顺畅，出现捐赠物资管理混乱，接受捐赠物资质量检验把关不严，许多医用物资

不符合标准等等手忙脚乱的现象，慈善救助和志愿者救援行动的有序性和时效性都显不足，助力抗疫斗争的效果受到影响。湖北省红十字会管理的捐赠物资仓库一度忙乱无序，受到媒体质疑，后改为九州通集团管理后，很快秩序井然。正是说明慈善组织自身管理能力不足，运用市场专业管理机构的意识不强。四是信息不灵。无论此次疫情中还是常态下，慈善组织在执行信息公开制度方面都有明显的差距，慈善组织年报信息公开比例不足50%。在疫情中，慈善信息披露不够及时的问题，无法满足公众及时了解捐赠需求和去向，影响了公众的捐赠积极性。如2月13日武汉市红十字会公布一批捐赠物资分发公告，网民质疑为什么口罩没有分给各大医院？但红十字会没有公开说明，引发舆论的不满。五是应对不力。在舆情处置方面，许多慈善组织面对社会关切和舆论质疑，大多是在政府督促下开展舆情处置，缺少有力、及时、准确的回应，特别是对于“管理费”“变卖慈善物资”等热点，缺乏主动、专业、精准的应对，使原本依法依规的工作变得被动，加深了公众的误解与不信任感。此外，慈善行业数据统计制度尚未建立，信息披露样式、数据来源、统计范围、统计口径不一致，难以为政策制定、理论研究、行业管理提供可靠数据支撑。出现上述问题的原因是多方面的，但究其根本，主要是各级各类慈善组织自身能力建设有欠缺，内部治理结构和运行管理不规范，从业人员法律意识、职业素养不够，缺乏现代管理理念和专业人才，距离治理体系和治理能力现代化的要求还有较大差距，需要引起高度重视。

### 三、慈善事业在大考中得到的有益启示

毛泽东同志曾指出，“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。”这

场突如其来的疫情既是一场无妄之灾，也是一次难忘的磨难和洗礼。对于慈善事业而言，既在疫情中考验了工作、展现了力量、锻炼了队伍，也为今后的发展积累了经验、明确了方向、坚定了信心，在许多方面收获了难能可贵的启示。

### （一）进一步提高全社会对慈善事业的重视程度

新中国慈善事业发展的历史，就是全社会对慈善事业在中国特色社会主义建设中的重要地位和作用的认识不断深化、不断提高的过程。经过这次疫情，使我们深刻认识到，进一步提高全社会对慈善事业的重视程度，是慈善事业健康发展的重要思想认识基础。首先，要进一步深入贯彻落实党的十九届四中全会精神，统一认识，转变观念，切实从第三次分配的高度，将慈善事业发展纳入国家治理体系和治理能力现代化的大格局，无论是常态下的社会兜底保障，还是重大公共事件中的统筹应对，都将慈善力量作为政府不可或缺的重要补充，加强顶层设计，不断强化全社会的慈善意识，营造良好的慈善发展氛围，激励慈善组织和社会公众积极参与慈善，激发蕴藏在社会大众中的巨大的慈善正能量，奉献爱心，服务社会，造福人民。其次，要进一步改进对慈善行业的监管理念和方式。要将鼓励支持、协调促进慈善事业发展做为监管的基本理念和工作出发点，在此基础之上，依法规范、从严管理。在监管方式上，坚持严管和厚爱相结合，既要依法依规、从严管理，也要关心爱护、排忧解难，寓管理于服务之中。要增强监管工作的统筹协调和科学安排，减少重复检查、重复审计，既要防止监管不到位，也要避免过度监管，节约监管部门的行政资源，减轻慈善组织的负担。要进一步提高监管部门审批时效，改进为慈善组织服务的质量和效率。第三，全面

落实《慈善法》第九十一条“国家建立慈善表彰制度”，加大对慈善捐赠者的精神鼓励，对慈善捐赠突出贡献者予以大张旗鼓的宣传表彰，增强捐赠者的社会荣誉感。建立国家定期召开“中华慈善大会”制度。2005年和2008年分别召开了两次“中华慈善大会”，第一次由中央政治局委员、国务院分管副总理和全国人大副委员长出席；第二次由党的总书记、国家主席出席。建议以国务院名义每隔三年召开一次“中华慈善大会”，总结部署工作，表彰先进，对慈善捐赠和慈善项目实施业绩突出者给予国家奖励。将目前民政部颁发的“中华慈善奖”提升为国家奖项，由国务院在大会上颁发，提高获奖者的荣誉感，激励更多的企业家和爱心人士投入到慈善捐助的行列。

### （二）进一步推进慈善事业法治化的进程

首先，要加大对贯彻执行《慈善法》的督促检查力度，使各级政府和慈善组织增强懂法、遵法、守法的自觉性。借今年全国人大常委会开展《慈善法》执法检查强劲东风，进一步增强各级政府慈善组织和全社会的“依法治善”的意识，推动各地和部门在慈善法规体系建设上增强紧迫感，加大工作力度，为慈善事业发展创造良好的法治环境。其次，在修订《突发事件应对法》中，明确建立由民政部门牵头的慈善应急机制，形成慈善力量参与和配合政府应对重大突发事件的统筹协调机制，明确慈善组织、志愿服务、社会工作等参与突发事件应对的法律地位、参与责任、参与机制、动员机制、保障激励等规定，在重大突发事件发生后，及时协调联动，向社会发布需求信息和捐赠接收、分发信息，引导慈善组织和社会爱心企业、爱心人士有序开展慈善募捐活动，充分发挥慈善力量在突发事件应对中的特殊作用。第三，以《慈善法》明确的原则，理顺慈

善监管和税收优惠政策制定的协调机制。具体而言，一方面要建立以民政部门牵头的促进慈善事业发展的监管和协调机制；另一方面将民政部门纳入慈善优惠税费政策制定的体系。第四，要加快慈善法规体系建设。要进一步完善与《慈善法》相配套的法规体系，破解慈善事业发展中的瓶颈问题，加大对慈善组织的保护和政策扶持力度，使捐赠方、受益方、慈善组织和管理监督者各得其所、相互促进、共同发展。要研究互联网慈善呈现的新特点、新规律，对“个人求助”等社会普遍关注的问题，制定可行的政策法规，予以正确引导和规范。第五，要加快推进慈善事业信息化建设。建议国家统计局部门建立慈善公益事业统计科目，改变现行慈善公益统计数据多头统计、口径不一、差距较大的现状，形成权威的国家统计数据。同时要积极推进覆盖整个慈善事业的信息化大数据管理系统和突发事件应急信息平台建设，推动慈善行业更加公开、透明、高效，更好地服务于日常的国家治理和突发事件中的应急体系建设。

### （三）进一步加大对慈善事业发展的政策激励力度

社会的爱心善意和政府的有效激励是慈善事业稳步前进的两条腿，缺一不可。我国慈善事业发展离不开国家政策的激励，过去如此，现在如此，今后仍然如此。税收政策向慈善事业倾斜，表面上会减少国家税收收入，实际上它能激发和带动民间资本将更多资源投入到社会公益事业和社会救助事业，进而替代政府财政支出，形成四两拨千斤的杠杆效应，减少政府财政压力，扩大社会公益投入。一是在《突发事件应对法》修订中，增加对慈善捐赠者和慈善组织参与突发事件应对的保障激励和必要的财政支持，明确突发事件中的相关免税条款。二是加大税前抵扣力度。根据当前我国经

济社会发展水平，参考欧美国家的做法，将慈善捐赠的所得税税前抵扣比例，企业由12%上调至20%，个人慈善捐赠由30%上调至40%，超出部分可结转后五年抵扣。三是积极推进开征遗产税、赠与税，营造有利慈善发展的税制环境。改革开放40多年，一大批先富起来者已届暮年，遗产税、赠与税不仅可以防止财富代际传递，形成阶层固化，造成社会问题，还可通过重税挤压和优惠政策激励，增强慈善捐赠者的内在动力。四是要全面落实《慈善法》和《国务院关于促进慈善事业发展的指导意见》明确的各项优惠条款，有关部门应尽快出台慈善信托的优惠政策，建立慈善信托会计科目，单设慈善信托收据，落实与慈善相关的用地支持、金融支持、购买服务等措施。五是要将实物、不动产、有价证券、股权、知识产权等非货币捐赠纳入税前抵扣范围，相应地在房产税、车船税、土地使用税等方面制定慈善捐赠优惠政策。鼓励捐赠人将具有使用价值的各类资产财物奉献社会，扩大慈善捐赠总量，丰富慈善捐赠形式，拓宽汇聚社会爱心的渠道。在加大政策激励力度的同时，也要强化慈善税收监管法规建设，防范税收优惠被滥用。

### （四）进一步加大对志愿服务的制度激励力度

国家建立以精神奖励和社会优待为主，适度物质回馈为辅的全方位志愿服务激励制度，充分发挥志愿服务在社会治理和社会进步中的巨大正能量。一是将志愿服务作为慈善事业的重要组成部分，纳入国家突发事件应急管理体系和常态下的国家治理体系，加强统筹协调、组织指导和必要的支持；二是建立国家层面的志愿服务嘉许和回馈制度，设立“志愿服务国家奖”，对志愿服务突出贡献者和组织进行表彰。不仅在精神上予以鼓励，并与志愿服务者个人或子女升学、就业、晋职、落户和评优评

先等实际利益挂钩，将应急志愿者人身意外伤害保险等安全保障措施纳入应急管理体系之中统筹安排，增强志愿者的荣誉感，激发他们的内在动力，鼓励更多的人自觉自愿地无私奉献、服务社会；三是加大对志愿服务组织的政策支持力度。尽快制定出台《志愿服务记录与证明出具办法》，为开展志愿者激励提供统一规范的依据。加大政府对志愿服务的投入，带动企业、社会组织和爱心人士对志愿服务的财力支持，解决志愿服务运营管理、活动补贴、人身保险等资金缺口。同时，通过政府购买服务、项目合作、场地供给、人才培养、志愿服务组织孵化等手段，为志愿服务提供基本条件，使其可持续发展。

#### （五）进一步弘扬慈善文化，营造慈善事业发展的良好社会氛围

慈善文化是慈善精神的外化，它不仅是五千年优秀传统文化的结晶，也是现代文明的硕果，是慈善事业发展的社会基础和人文原动力。在慈善事业由精英慈善走向大众慈善的新时代，培育慈善文化、优化慈善发展的社会氛围已成当务之急。一是将慈善概念列入社会主义核心价值观范畴，推动慈善文化成为优秀传统文化与现代文明紧密结合的全民共识和行为习惯。二是大力推进慈善文化和慈善教育体系建设，积极支持在高等院校开设慈善理论与文化专业，深化慈善理论研究，培养高层次慈善人才。国家有关部门协调相关高校、科研机构、社会组织、慈善企业与慈善家，充分发挥专家学者和慈善工作者的积极作用，深入开展慈善理论及政策研究。三是大力促进全社会关心慈善、支持慈善、参与慈善，充分利用中华慈善日、中华慈善奖、慈展会等载体，宣传慈善文化、弘扬志愿服务精神。积极推进慈善文化进学校、进机关、进企业、进社区活动，努力营造全民慈善氛围。四是要用党中央关于发

展慈善事业的精神引导社会舆论，充分发挥主流媒体在舆论中的主导作用，大力宣传慈善事业发展的正面典型和积极贡献，树立慈善事业健康向上的良好形象，为慈善事业发展营造良好的社会舆论氛围。

#### （六）以提升公信力和能力为根本，加强慈善组织自身建设

慈善组织是推动慈善事业发展的微观主体。“打铁还需自身硬”，发展现代慈善事业，需要着力加强各级各类慈善组织自身建设，打造一批具有良好社会声望、突出专业能力、完善治理结构、合理梯次分工的现代慈善组织，适应新时代共建共治共享的社会治理格局。一是要加强慈善组织应急能力建设。在此次抗疫斗争中，各级各类慈善组织表现出了高度的责任感与强烈的使命感。但应急处突能力不足，依然是慈善组织参与抗疫斗争暴露的最大短板。各级慈善组织应认真反思，深刻总结抗疫斗争经验，按照组织章程和所从事业务领域，把平时专业能力和应急处突能力建设结合起来，通过制定应急处突预案、开展应急处突演练、签署战略合作协议、加强外部力量协同等方式，加强能力储备和预案储备，既要建设一支平时慈善力量常备军，也要建设慈善组织自己的紧急情况预备队，切实强化自身应急处突专业能力。二是要完善现代慈善组织管理制度。国内外慈善事业实践表明，健全的内部治理结构、完善的决策执行机制、高效的组织执行能力、完备的内控监督程序，对于慈善组织的良性发展至关重要。从我国现实情况看，许多慈善组织存在内部治理结构不完善、自治机制不健全、组织成员意见表达机制不畅等问题，会议制度、表决制度、决策制度、监督制度、救济制度存在不同程度的缺失。要以此次抗疫斗争为契机，在现有法律框架内促进慈善组织内部管理创新，提高运行效率，降低运行

成本，建立起具有中国特色的慈善组织“透明、高效、规范”的管理体制和运行机制，进一步提升慈善组织的公信力。三是要加强枢纽型慈善组织的行业协调动员能力建设。在此次抗疫斗争中，不同类型的慈善组织广泛动员、行动迅速，但由于枢纽型慈善组织在突发公共事件中的应急协调机制尚未形成，应有的动员号召、统筹协调作用没有得到充分发挥，许多慈善行动缺乏协同配合，呈现群龙无首、各自为政、缺乏统筹协调的状态，影响了慈善行动实际效果。从长远看，需要在慈善事业发展过程中，加快培养一批受到广泛认可、具备承担行业倡导、行业服务和行业自律能力的枢纽型慈善组织，建立慈善行业协作联动的机制，充分发挥枢纽型慈善组织的行业引领作用，凝聚社会资源，整合行业力量，形成行业合力，形成各慈善组织之间既相互竞争又相互合作的良性运行机制，构筑健康有序、多元合作的慈善行业生态和治理格局。四是大力推进慈善组织信息公开力度。严格按照民政部《慈善组织信息公开办法》规定，及时披露基本信息、内部治理信息、慈善募捐信息、公益项目信息、关联交易信息等，增强透明度，自觉接受社会监督，提高公信力。五是要加大慈善专业人才培养力度。人才是事业发展的根本，慈善从业人员素质是慈善组织自身能力的重要基础。慈善行业涉及管理、法律、传媒、心理、财务、社会工作等多个专业，需要素质全面的复合型专业人才。此次疫情防控显露出慈善组织人才队伍建设相对滞后，人才从数量到质量都不能适应事业发展的需要。在今后的慈善事业发展中，慈善组织应当根据业务需要，加强人才队伍建设，在保证数量的同时，不断提高素质，加强与教育科研机构的合作，在项目管理、财务运营、新闻宣传、心理疏导等方面，有针对性地开展在职业务培训，提升从业人员的专业技能，为慈善事业长远发展提供人才保障。

总之，我国慈善事业在党和国家高度重视

下，在近30年的发展中取得了长足进步，但通过这次疫情大考检验，也显露出我国的慈善事业，无论是政策支持力度、公众参与的广度与深度、慈善事业发展的文化和舆论氛围，还是慈善资源的动员能力及其在社会分配、社会治理中的功能作用发挥，与经济社会发展的需要和人民期盼相比都有一定差距，这些差距与不足正是我们今后努力的方向。我国慈善事业发展前景光明，机遇与挑战并存。我们相信在以习近平同志为核心的党中央的高度重视下，在国家有关部门的大力支持下，经过慈善界同仁的不懈努力，慈善事业的明天必定更加美好。

- ① 毛泽东：《毛泽东选集（第一卷）》，人民出版社，1991年。
- ② 习近平：《习近平谈治国理政（第二卷）》，外文出版社，2017年。
- ③ 李克强：《政府工作报告——2020年5月22日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上》，新华网，新华社北京5月29日电。
- ④ 周秋光：《近代中国慈善论稿》，人民出版社，2010年。
- ⑤ 杨团：《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社，2019年。
- ⑥ 中国慈善联合会：《2018年度中国慈善捐助报告》，2019年9月发布。
- ⑦ 高志宏：《再论我国慈善组织公信力的法律重塑》，《政法论丛》2020年第2期。
- ⑧ 郑功成：《慈善事业亟待建立应急机制》，《光明日报》2020年2月8日，第7版。
- ⑨ 潘乾：《马克思恩格斯慈善观研究》，东北师范大学博士学位论文，2014年12月。
- ⑩ 曲顺兰，王丛，崔红霞：《国外慈善捐赠税收激励政策取向及我国优惠政策的完善》，《经济与管理评论》2016年第5期。
- ⑪ 评论员文章：《为抗“疫”战场上的慈善力量点赞》，《中国社会报》2020年2月17日第1版。
- ⑫ 《慈善公益报》2020年2月10日-4月29日。
- ⑬ 《新京报对话白岩松：兼职中国红十字会副会长，没有一分钱工资》，《城市晚报》2020年5月23日。

（责任编辑：杨婷）