

论我国慈善激励机制的立法缺失及其完善

李响

(中国政法大学民商经济法学院,北京 100022)

摘要:慈善激励机制是指政府为了鼓励财富从私人口袋流向慈善事业,从而实现公共福利的供给增加与社会资源的分配均衡所推行的一整套以给予慈善组织获捐财物与自营收入税收减免为核心的刺激举措。发达国家在促进本国慈善事业发展过程中,莫不以建立起周密完善的激励机制为慈善立法的主旨。然而,当前我国在进行相关立法时却未能体现慈善法就是减税法的本质,这也是导致我国慈善事业始终未能突破千亿规模瓶颈的关键原因。因此,借鉴供给侧改革的思路,建立起有效的激励机制并在社会财富流转环节给予适当引导,会对我国慈善事业发展起到极大推动作用。

关键词:慈善事业;激励机制;税收优惠;供给侧改革

中图分类号:D913 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-0150(2016)03-0119-10

一、引言

2016年3月20日,《中华人民共和国慈善法》出台,作为有史以来第一部全面指导规范我国慈善事业发展的根本大法,^①这部法律固然体现了诸多理念创新与制度进步,却也存在一些继续改革的空间,尤其是其中对慈善组织支持措施的规定,更是与慈善事业共同体的心理预期相去甚远。本文将以此立法之得失评价入手,详尽分析我国当前慈善法律制度下激励匮乏的现状,并深入评述草案当中相关税收优惠条款未能细化的缺憾;进而从历史追溯、现实探究、国际比较三个方向展现(民间)慈善组织在政府、同业、市场三重压迫之下的生存困境,从而证实激励匮乏继续存在将对我国慈善事业发展产生严重阻碍;最后以供给侧改革思路为原点提出对未来进一步完善慈善激励机制的立法建议。

中国慈善事业近年来发展迅猛,大量社会财富的投入与舆论媒体的聚焦,带动了国内学术界对慈善组织成长与保障问题的研究,并迅速催生出了一大批相关课题的研究成果,其中也不乏对慈善捐赠税收优惠机制的探讨。在慈善事业立法应处理好《慈善法》与《公益事业捐赠法》的关系,重点规范慈善捐赠与税收优惠制这一最大共识的基础上^②,不同领域的学者从各自学科研究视角出发形成了层次丰富、逻辑自洽的学术观点:首先,针对慈善捐赠免税的理论基础,学者们指出我国当前第三次分配功能弱化的关键性因素在于慈善捐赠税收体系不健全^③,而慈善作用发挥与税收政策

收稿日期:2016-01-16

基金项目:中国政法大学校级人文社会科学研究项目“慈善腐败治理与慈善组织监管创新研究”(14ZFG82002)

作者简介:李响(1980—),男,江苏南京人,中国政法大学民商经济法学院副教授。

① 张维炜:《慈善法草案诞生记》,《中国人大》2015年第22期。

② 杨思斌:《慈善事业立法的基本理念与重点问题》,《北京行政学院学报》2014年第4期。

③ 秦宁生、秦婧雅:《我国第三次分配的税收政策研究》,《江西行政学院学报》2012年第3期。

支持之间显著相关,因而正面肯定慈善捐赠中的利己因素,在税收优惠方面完善立法具备道德正当性^①;其次,针对慈善捐赠免税的功能作用,学者们通过实证分析发现捐赠数额取决于捐赠成本,为鼓励捐赠应降低捐赠价格^②,而在降低捐赠价格的方法选择当中,相对政府的直接补贴,税收优惠这种间接补贴方式更加公平合理^③;最后,针对慈善捐赠免税的实施路径,学者们建议应实行据实扣除和限额扣除相搭配的税前扣除方式,构建非货币性财产捐赠评估规则,从扩大捐赠税前扣除资格保有组织数量等方面完善激励性制度安排^④,但也要合理限定非营利组织的规模与商业活动范围^⑤。

以上见解从不同角度肯定了以税收优惠为核心的激励机制对慈善事业发展的推动作用,并为如何完善我国慈善激励机制提出了具体建议,形成了理论研究对实务问题的积极响应。然而,通过对这些论文的梳理研读,也暴露出了我国当前慈善激励机制立法研究领域的一些不足:首先,目前绝大多数研究慈善激励机制问题的学者,都来自于社会保障、公共管理、财税经济等学科,真正从事法学研究的并不多,这使得相关研究成果当中的法学思维、法学方法、法学立场、法学语言、法学观点成色不足,学术评价大多集中于立法价值层面,因而影响了对于立法技术层面的批判。

其次,当下很多探讨慈善激励匮乏现状的论文都立足于微观的、静态的、实例的研究,通过抽取慈善组织或慈善行为某一方面的横截面来进行量化建模,借此折射整个慈善行业的发展状况。这固然体现出了作为训练有素的学者,对于西方社会科学分析方法论的熟练运用,但这种方法论的同一性忽略了研究对象的特殊性和复杂性。尤其应当注意的是,将这一“科学”范式套用在从时代夹缝与政策死角间成长起来的(民间)慈善组织身上,是脱离其历史与现实基础的。

最后,方法论的同一性也带来了研究成果的同质化倾向,从开篇破题、研究路径、论证方法,到结构套路、数据资料、结论建议,都给人千篇一律的感觉。易言之,在这些研究成果不断叠加的同时,不断放大的还有同情心和同理心的空缺,因为很少有学者参与慈善组织的实际运营,难以通过亲身实践获得真知。在这种背景下,对慈善领域的研究就愈发呼唤人文关怀精神。

在努力规避上述问题的同时,本文也希望展现出一些新意:第一,与现阶段《慈善法》的立法进程无缝对接,实时回应立法过程中的缺失疏漏,力求做到有的放矢、言之有物;第二,有意识地扩大视野以提升文章的格局,分别从时间维度和地域维度进行比较研究,既让历史与现实展开对话,也使西方与东方互为镜像;第三,首次将供给侧改革巧妙地嫁接到慈善激励机制完善的设计当中,一方面赋予供给侧改革的新内涵,另一方面也启发完善了慈善激励机制的新思路。

二、现有慈善激励机制存在严重弊端

历数我国现有的慈善激励立法,并没有国家层面清晰可辨的统一部署,而大多散见于各税种的个别规定当中,例如所得税方面的个人与企业所得税法、流转税方面的增值税与进出口税条例、行为税方面的契税和印花税法,以及更为散乱的一系列通知、意见、规定等。^⑥这种做法在以往慈善事业发展实践当中已经暴露出了如下诸多问题:

一是层级受限、涵盖狭隘。由于这些法规的制定者本身权力有限,所以导致了相关举措始终

① 李喜燕:《非利他性视角下慈善捐赠的立法激励》,《河北大学学报》2015年第5期。

② 丁美东:《个人慈善捐赠的税收激励分析与政策思考》,《当代财经》2008年第7期。

③ 魏明英、胡静:《关于完善我国慈善捐赠税收优惠制度的法律思考》,《税收经济研究》2012年第5期。

④ 孙瑜晨:《中国激励企业慈善捐助的税收优惠制度分析》,《财经理论研究》2014年第6期。

⑤ 孟庆瑜、师璇:《慈善捐赠中的税收立法问题研究》,《河北学刊》2008年第6期。

⑥ 栗燕杰:《我国慈善税收优惠的现状、问题与因应——以慈善立法为背景》,《国家行政学院学报》2015年第6期。

不能突破较为逼仄的效力体系,例如国税总局关于个人间转赠股票无需缴税的规定无法适用于如今慈善领域越来越普遍的股权捐赠,后者仍然需要征收所得税,这迫使曹德旺要为向自己私人基金会捐赠的35亿元股票另行缴纳5亿元的税款,而这还是经过与税务部门协调特批后的结果。^①

二是条文脱节、适用艰难。由于对慈善这一舶来概念内涵的理解存在显著差异,结果造成了不同法律条文当中各种术语的混搭乱用,例如慈善组织、公益组织、非营利组织三者的关系至今众说纷纭。这种混乱也延伸到了实务领域,尽管1999年的《公益事业捐赠法》为慈善捐赠规定了诸多税收优惠措施,但时至今日绝大多数民间慈善组织仍然无法直接据此享受,原因就在于该法使用的“公益事业”、“公益性社会团体”、“公益性非营利性组织”等术语不能被税法所准确识别,两者之间做不到无缝对接,还要依靠税务、财政、民政三部门采取逐个审查的办法来创建受益名单。^②

三是手续繁琐、申请麻烦。出于防范企业假借慈善名义偷税漏税的考虑,我国对本来就相当有限的慈善税收减免措施又设置了极为严苛不便的适用程序。同样以《公益事业捐赠法》为例:该法规定了企业只有通过有资格的公益性社会团体或县级以上人民政府及其部门进行公益性捐赠,才能获得税前扣除的待遇,而事实上在红十字会“郭美美”丑闻发生之后,越来越多的企业都更倾向于与受助对象直接建立联系。这样不仅可以省去大量徒增成本的中间环节,而且还保证了每一分捐款都能用于指定用途,但这个合理要求却因为税收征管不便被否定了。^③

四是力度偏弱、作用有限。激励效果取决于激励力度,对于本质上是从别人口袋里掏钱的慈善事业而言,想要获得持续、稳定、广泛的捐赠,仅仅依靠精神鼓励恐怕难以奏效。根据《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》的规定:企业发生的公益性捐赠支出在年度利润12%以内的部分,准予在计算应纳税所得额的时候扣除,个人公益性捐赠未超过纳税义务人申报的应纳税所得额30%的部分,可以从其应纳税所得额中扣除。这个标准与美国企业捐赠15%,个人现金捐赠30%—50%,遗产捐赠100%的税前抵扣相比,的确存在一定差距。对此,官方给出的回应是:公益性捐赠支出的税收负担应在国家和企业之间合理分配,如果允许大额捐赠全额在税前扣除,其税收负担完全由国家承担,将加大财政承压水平。^④

五是执行乏力、实施不广。中国慈善事业尽管发展很快,但由于自身起步较晚,直到2015年捐赠总额也不过刚达到千亿规模,所以在财税部门眼里不算是一块重要税源,执行相关法规政策时也并不积极主动。例如被誉为本次慈善立法一大亮点的允许企业捐赠支出超额结转规定,其实早在2013年《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》(下文简称《通知》)里就有规定,但由于《通知》并未明确结转制度的实施细则,又与《企业所得税法》不相衔接,时至今日有关部门也未出台具体的操作办法,以致落为空谈。^⑤

总而言之,当前我国慈善税收优惠立法,存在着窄(口径)、低(强度)、旧(标准)、繁(流程)、苛(要求)等严重弊端,在实践中难以发挥出正向激励作用,亟须得到修正。但揭开问题表象后我们发现,之所以会形成这些弊端,其根源在于整个慈善法律领域各项制度彼此之间支离破碎、自行其是

① 刘运国、徐前:《上市公司股权捐赠财务与税务问题研究——基于福耀玻璃与哈撒韦公司的比较案例分析》,《财会通讯》2012年第22期。

② 贾西津:《慈善法的善意与尴尬》,http://www.aisixiang.com/data/94867.html,2016年2月11日访问。

③ 陈祥瑞:《浅谈公益性捐赠企业所得税前的扣除》,《会计师》2011年第10期。

④ 贾康、刘军民、王桂娟:《各国慈善捐赠优惠财税政策掠影》,《经济视角》2007年第1期。

⑤ 葛伟军:《公司捐赠的慈善抵扣美国法的架构及对我国的启示》,《中外法学》2014年第5期。

的格局,而唯有《慈善法》这样一部统率全局的基本法出台,才能够凝聚起一盘散沙般的慈善法律制度,进而迸发出强大的体制合力与协同效应。

三、此次立法未能解决激励匮乏问题

作为在慈善领域首部具有宪法意义的统率性、纲领性、基础性法律,《慈善法》的重要价值无须多言:它不仅是一部旨在定性的法律,从根本上肯定了慈善事业在倡导平等理念、维系和谐社会方面的作用,扭转了长久以来将慈善机构视为境外反动组织与敌对势力,假伪善之名而行抹黑之实工具的负面认识;^①而且也是一部用来定调的法律,从制度上承认了慈善行为的实质在于借助高效廉洁的运营管理与资本运作实现财富向社会低洼处流淌,将公开募款等权利与非法集资等罪名进行了合理区分;此外,它更是一部强调定位的法律,终结了中国慈善事业过去数十年间在法外之地的野蛮生长,通过对民营慈善资产管理规模与社会动员能力的尊重认可,为困扰慈善事业发展模式多年的民营与官办路径之争划上了句号,体现了本届政府高度的政治自信和豁达的包容胸怀。

然而,当我们站在可持续发展的角度来看,这部《慈善法》的立法宗旨更偏向于为历史背书,诸如利用对慈善概念的扩张解释化解慈善组织登记难的问题,以及通过打破行政垄断开放公募权来缓和慈善组织募款难的现状等,都表达了对以往在摸着石头过河发展过程中种种触碰政策底线尝试的肯定,但唯独缺少了运用以税收优惠措施为主体的灵活激励机制,来引导慈善事业共同体创新法人治理结构、搭建高效运营模式、构筑公平竞争环境的规定。换言之,对那些原先身处灰色地带的民间慈善组织来说,现在虽然有了合法身份与公开渠道,但如果没有与未来发展需求相匹配的税收减免规定,如何能在由于自身受到非营利性约束,而在经营方式、人才聚合、资本利用都没有比较优势的情况下,在公开市场与自由竞争环境中继续生存与发展呢?现代慈善组织除了政府拨款、捐赠收入之外,最大的收入来源就是提供收费的产品与服务来实现盈利,所以利用税收优惠的激励机制来扶持慈善组织自身的造血机能,本应是此次慈善立法极为迫切的任务,甚至可以说慈善法的本质就是减税法。^②但令人遗憾的是,摆在我们眼前的这部法律草案虽然专门设有“促进措施”一章,但其中涉及税收优惠部分仅以寥寥百余字一笔带过,让人对其实施效果心存疑虑。

就已经披露的《慈善法》第九章内容来看,不仅条文数目极其有限,并未在现有措施之外增添任何更为丰富新颖的激励形式,而且其中最为关键的第七十五和第七十七这两项税收优惠条款,均以一笔带过的方式表达了依据现行法律规定一切照旧的宗旨,而慈善事业共同体强烈呼吁多年的经营投资收入免税,股权捐赠不视同销售,以及慈善信托税收优惠等诉求统统落空。就算受到税收法定原则制约,今后加大税收优惠力度可能涉及的具体税种和税率变动宜由专门税收法律规定,但此次慈善立法起码应该解决现有法律规定下减免税负的公平规则和程序问题,例如慈善组织到底哪些收入(政府购买服务)是可以免税的、非货币慈善捐赠(实物、有价证券或知识产权)税收优惠的范围究竟是什么,个人如何凭(异地)慈善组织出具的捐赠票据进行所得税税前扣除等。

无视现有税收优惠规定的种种弊端,而秉持墨守成规的消极立场,这使得此次慈善立法的价值与作用大打折扣。古往今来、纵横东西,从世界上的第一部慈善法——1601年英国的《慈善用途法》开始,慈善法从来就是减税法的外衣,税收优惠是慈善立法最为核心的要素,像美国干脆就没有独立的慈善法,而是让其依附于本国税法的架构之下,这些都清楚地表明了“不减税、无慈善”的基本立法原则。否则一个难以自圆其说的悖论就是,如果享受不到税负减免,一个组织为

① 王涌:《人民需要一场真心诚意的改革》,《中国工商》2016年第1期。

② 张祖平:《中国慈善组织资金筹集问题研究》,《中国社会组织》2011年第1期。

什么要按照法律要求注册成立才能够有权行善,这反倒会使其因为需要接受政府部门监管与承担信息公开责任,从而极大地增加了从事慈善活动的运营成本。也许有些人会指出这让该组织有了公开募款的权利,但其实公募权并非不可或缺。目前一线城市许多慈善组织的经营性收入已经成为其最重要的资金来源,占总收入比例普遍在50%左右,有的甚至达到70%以上。^①由此可见,相对于取得公募权的诱惑,税收减免缺乏导致的经营能力受损,会对这些慈善组织的生存发展带来更大影响。

四、问题遗留将阻碍慈善事业发展

对慈善法律研究者来说,此次慈善立法未能在正款当中调整优化税收优惠措施,或是在附则当中明确建立与税法修改的联动机制,充其量是立法技术层面的缺憾,但是对慈善事业的践行者来说,此次慈善立法在激励机制方法与力度方面的裹足不前,却意味着发展机遇的丧失与生存处境的艰难,因为激励匮乏问题的持续正在深刻影响着中国慈善事业的未来发展。

1. 从历史到现实

舶自西方的现代慈善概念进入国内,是20世纪之初的事情,但由于政局动荡与世事变迁,慈善事业在我国始终处于风雨飘摇的状态。一直等到改革开放以后,官办慈善事业才又解冻复苏,并在20世纪90年代随着春蕾计划、希望工程、母亲水窖等一系列著名公益项目而在国内外影响广泛。接下来世纪更迭以后的十年间,我国慈善事业迎来了又一轮迅速扩张的浪潮,以壹基金为代表的民间慈善组织开始登上历史舞台,中国慈善事业的捐赠总额也从2005年的百亿元级别跃升至2015年的千亿元级别。然而,更为细致的大数据分析却让我们不再感到乐观,因为如果根据历年来《中国慈善捐助报告》统计的数字,为近10年来的捐赠总额变动制作一张增长曲线图就会清楚看到,从2005年到2013年的增长曲线是呈明显陡峭上升态势的,而从2013年碰触到千亿大关以后的增长曲线就开始趋于平滑了,这无疑意味着中国慈善事业从2013年开始就碰到了一道玻璃天花板,其发展势头已经进入了后续增长乏力的瓶颈期。

但在目前开放竞争的市场环境下,无论对整个慈善事业,还是单个慈善组织来说,资产规模的扩张都是不能够停止下来的,因为在这个行业里持续增长的资金规模就意味着一切。并且中国慈善事业的规模增长也不应该现在就停止下来,一个可以类比的数字是美国慈善事业的捐赠总额这么多年一直稳定在3500亿美元左右,而根据《2015年度胡润财富榜》显示中国十亿美元级别的富豪数量(有名有姓的715位,加上隐性的约1500位)已经远远超过了美国(537位),^②这说明中国慈善捐赠来源的多元化可能同样远远超过了美国。此外,美国慈善事业经过百余年的发展才步入成熟期,中国慈善事业刚刚发展了二十年应该正处于青春期,还有无穷的潜力可挖。

历史照进现实,如果把中国慈善事业在20世纪90年代的复兴归因于改革开放的政策红利,21世纪前十年的狂飙归因于经济发展的资本红利,那么当我国市场经济步入新常态的今天,就只有依靠法治建设的制度红利来支持慈善事业的未来发展了。因此,蹉跎十年的《慈善法》如今得以问世的时代背景就是,我们必须尽快建立起符合科学发展观的更完善、更细致、更精确的法律制度,特别是与时俱进与世界接轨的激励机制,来为慈善事业走上精耕细作的发展道路破局。如果说我们二十年前为洪水灾区捐款,凭借的是精神感召,把省吃俭用的零花钱投入捐款箱;十年前为希望工程

^① 杨逸歌:《中国大型慈善组织慈善资金获取源探讨——以香港东华三院慈善事业资金获取渠道为例》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第4期。

^② 网易财经:《胡润榜:中国十亿美元富豪人数首超美》, <http://money.163.com/api/15/1015/14/B5VOR2G900253G87.html>, 2016年2月11日访问。

奉献,凭借的是道德意识,身体力行希望建设一个平等社会;那么现在把慈善当作一个永续事业来运营,凭借的就应该是健全稳定的税收优惠措施,打破做慈善就是献爱心的旧识,而让社会公众意识到慈善实际上还能成为财富的保值工具与安全出口。

经济学家的研究成果已经揭示了税收政策与捐赠行为之间的联系:浙江大学黄靖通过对无锡地区 828 家企业 2003—2009 年间的数据进行回归分析,验证了 Schwartz(1968)、Nelson(1970)、Levy 和 Shatto(1978)、Clotfelter(1985)提出的税收价格与捐赠数额呈负相关关系理论同样适用于中国,即税收的价格增加会导致捐赠数额减少,而流转税占比大于所得税的税制结构问题使得我国对公益活动的税收优惠有限,对社会捐赠的激励不足。^① 上海财经大学朱迎春从 2007 年在中国 A 股交易的 1522 家上市公司当中选取了 259 家作为研究样本,以双对数线性模型形式对企业捐赠支出、所得税税率、净利润、资产负债率、资本回报率五个变量进行对数化处理,得出降低企业慈善捐赠价格有助于提高企业慈善捐赠水平的结论,因而建议充分发挥税收的导向作用,提高企业的获利能力和捐赠能力。^② 中山大学龙朝晖与王杰筛选出 355 家 2003—2009 年间有慈善捐赠行为且在广东省注册的上市公司为研究对象,采用 CLS 回归模型进行研究并得出结论,税收激励是捐赠动机中必不可少的因素,提高捐赠者的捐赠收益或降低捐赠者的税收成本可以有效激励慈善捐赠,捐赠免税可以鼓励更多的捐赠,提高捐赠的相对价格会抑制捐赠。^③ 总而言之,这些成果充分证实了税收减免对于激发捐赠热情、提升捐赠能力、改善捐赠效益的巨大激励作用,想要让中国慈善事业获得源源不断的资金流入,只有实打实地降低税负。

2. 从域外到国内

2015 年 12 月 1 日,社交网站“脸谱”创始人马克·扎克伯格宣布将该公司 99% 的股份(价值约 450 亿美元)捐赠给家族慈善机构“Chan Zuckerberg Initiative”,以庆贺女儿的降生。消息传出后立即有人指出这只不过是他的避税手段罢了:这样做不仅可以获得资本增值税、个人所得税、遗产税的减免,而且并不妨碍家族慈善机构利用这笔捐赠投资获利,甚至其控制权将来也可由子女继承。^④

这体现了慈善在美国作为一枚硬币的两面:一方面扎克伯格本人力图通过捐赠巨款让女儿活在更好世界里的善心不应该受到指责,另一方面在财务方面设计巧妙的善举也保证了其家族财富源远流长与世代衣食无忧,这种皆大欢喜的结果显然是极力倡导通过免税来鼓励行善的美国法律所乐见的:既然政府征税的最终目的是用之于民、改善民生,那么有人自愿将个人财产捐献于能够提高社会公共福利水平的教育与医疗事业,岂不正体现了第三次分配理论的绝佳实践? 这种举动的示范效应还会激励更多的人群起效仿,相比通过税收间接造福社会,通过慈善合理避税把钱用在自己认为社会上需要改善的地方,这种做法似乎更有吸引力。避税利诱之下的捐献无论如何总好过道德绑架之下的逼捐,比起现在国内但凡自然灾害发生必有大量网民群起鼓噪马云捐款,美国这两种两全其美的激励制度,更能体现“赠人玫瑰,手有余香”的慈善真谛。

事实上,由于中、美两国慈善激励机制的差异,有学者根据我国当前税制计算,如果马云打算向

① 黄靖:《企业慈善捐赠行为与税收政策关系的研究》,《浙江大学博士学位论文》,2011 年。

② 朱迎春:《我国企业慈善捐赠税收政策激励效应——基于 2007 年度我国 A 股上市公司数据的实证研究》,《当代财经》2010 年第 1 期。

③ 龙朝晖、王杰:《企业所得税改革前后广东上市公司慈善捐赠的实证分析》,《税收经济研究》2013 年第 3 期。

④ 赵冰:《扎克伯格捐 99% 股份可能不只是为了慈善》, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/02/c_128492061.htm, 2016 年 2 月 11 日访问。

慈善组织捐赠相应份额公司股票,自己要再掏出二三十亿元现金准备先缴税。^① 马云的窘境只存在于想象中,但现实生活里却有人真的遇上了想要行善却发现自己捐不起的尴尬,在上海、重庆、杭州等多地都发生过普通市民想把房产捐给慈善组织,却被要求缴纳几十万税款才能办理过户手续的事情。这比任何理论教条都更加生动地说明了税收优惠对于慈善事业发展的重要性,正向的激励机制能促使人行善,而负向的激励机制却会迫使人逃避。^②

由此可见,中国慈善事业要想摆脱系自身命运于他人爱心的桎梏,就一定要走法治化道路,以税收优惠政策作为培育慈善精神的基石,通过打造慈善事业的完整行业价值链,使那些最富有活力与效率的慈善组织在自由公平竞争当中脱颖而出,从而实现社会财富配置的帕累托最佳。换言之,对那些始终在自力更生中成长起来的慈善组织来说,政府能够为它们提供的最大帮助并不是给多少补贴,而是切切实实地减免一点税费、简化一些手续、减轻一丝负担。

五、在供给侧改革思维下的慈善激励机制的完善

由于受世界金融危机和全球经济疲软的影响,自2007年以来中国经济增速逐年下滑,而以央行降息降准和万亿基建投资为代表的刺激内需政策始终未见成效,于是党中央在2015年11月提出了供给侧改革的发展方向,寄望通过打破垄断、简政放权、减税降费等措施来促进产业结构的调整,借助市场化手段实现要素最佳配置,帮助中国经济在稳定增长的同时完成升级转型。作为转变以往要素投入型粗放发展模式的指导思想,虽然供给侧改革当下主要针对的是举步维艰的实体经济,但同在经济下行周期里深受增长乏力现实逼迫的慈善事业,也一样需要依靠加大减税力度、放松供给约束、取消行政管制等改革手段来矫正要素配置扭曲,从而做到增长动力结构和方式结构的转变,最终达到扩大有效供给的根本目的。这无论在精神内涵还是实施方法上,与供给侧改革的思路都是高度吻合的,所以想要改变目前我国立法上对慈善事业激励匮乏的现状,从投入端而非产出端进行完善应是最佳解决方案。

首先,从精神内涵角度看,供给侧改革强调发挥市场作用、激发企业活力、打破行政垄断、降低交易成本,给企业经营创造宽松的氛围,而这些恰恰是民间慈善组织渴求多年而不得的。如果能够把这些主张落实为具体制度写入慈善法律当中,无异于是对中国慈善事业最大的激励。由于历史发展与意识形态原因,慈善是一个受政府干预较深的行业,在整个行业里还存在着大量显性或隐性的对民间慈善组织的歧视措施,政府通过诸如行政摊派逼捐强募、指定官办募款机构以及规定民间慈善组织所募善款必须交由政府统筹使用等手段,形成了对民间慈善资源的强大虹吸效应,事实上构成了官办慈善组织及其背后的政府对慈善资源的垄断。据清华大学邓国胜教授统计,汶川地震760亿元的捐款中,有80%左右流入政府财政,最终成了政府的“额外税收”。^③ 不难想缩衣节食为灾区捐款的人民群众看到这条新闻会有何感慨,这样做不仅是对民间慈善组织的伤害,而且是对中国慈善事业的伤害,更是对一个民族慈善精神的伤害。因此,解决激励匮乏首先要做的就是消除这些垄断因素,尊重慈善的民间属性与发展逻辑,为慈善事业发展构筑优渥友善的制度环境。

其次,从理论基础角度看,供给侧改革是以反凯恩斯主义的供给学派思想为依托的,历史上曾经有以减税为核心的“里根经济学”成功运用,其要点在于通过减税提高全要素生产率,核心措施包括大规模减税与减少政府干预,以提高可支配收入与企业盈利,在推动消费上行的同时增强企业投

① 王石川:《不必讳言扎克伯格慈善避税》,《大河报》2015年12月4日第3版。

② 周小平:《重庆市民捐房被要求缴税 慈善相关制度需跟进》,《中国民政》2015年第12期。

③ 辛闻:《760亿汶川地震捐款80%流入政府财政》,《燕赵都市报》2013年8月1日第7版。

资意愿。这些主张与以税收优惠为核心的慈善激励机制的观点不谋而合,即扶植慈善组织不应通过政府发放补贴或购买服务等扩大需求的方式,而是应该利用减轻税负的方式来提升慈善组织加强自身建设与适应市场竞争的效能:一方面通过给捐赠人减税,可以增加捐赠能力及提高捐赠热情,这对激发大额捐赠尤为明显;另一方面通过给慈善组织减税,可以推升其自营收入水平,使得民间慈善组织能够在单纯吸纳社会捐款之外找到其他的生存途径;再一方面通过给受益人减税,可以强化慈善行为效果的反馈机制,扩大慈善活动的表现形式与实现途径。总之,减税放权可以让在官办慈善、营利企业、境外机构三重夹击之下的民间慈善组织,在市场上找到属于自己的生存空间,走出一条国际经验与本土实践相结合的可持续发展道路。

最后,从方法手段角度看,供给侧改革实施的很多具体举措对完善慈善激励机制有举一反三的指导借鉴意义,例如淘汰僵尸企业、消灭低效产能的举动就直指中国慈善事业的病灶,那些在慈善行业中顽固存在着的大量靠吃财政饭维持的基金会,不仅自身效率低下,而且把控着大量资源,长期依靠充当政府的钱袋子过活,这就是典型的要素配置扭曲,更是供需错配产生的根源,对慈善同业形成了强烈的负面激励,理应成为改革的对象。又如提升创新意愿、提高资本回报的措施也深切触碰到了中国慈善事业的痛处,21世纪的慈善应该是市场化的慈善,在已经完成了市场化改革的西方国家,慈善领域的各种创新工具和商业模式层出不穷,慈善组织能够灵活地设计出不同的产品服务来迎合市场变化与客户需求,慈善事业的经营效率大为增强。而我国慈善事业面对的一个重大困境,就是如何在慈善行业里面注入市场化经营的基因,或者说如何用新理念、新技术、新业务打破慈善与商业的隔阂,在两者的中间地带创设出富有生命力的崭新组织形式,让慈善活动变得更有吸引力。这就要求立法者们尤其是税务机关,要能够与时俱进地把握慈善事业的发展动态,更多地从行为属性而非组织属性设定税收优惠的条件,切实做到法不禁止即自由的制度松绑。

六、对制定《慈善法实施条例》的三点建议

正如供给侧改革的成功不可能一蹴而就,慈善激励机制的完善也并非一日之功,虽然2016年3月份《慈善法》已出台,但这并不妨碍我们为随后开展的《慈善法实施条例》制定工作事先做好准备:

从宏观角度看,完善慈善激励机制首先要做到每一个人心中慈善理念的完善,如果我们不能从思想上真正意识到当代慈善的内涵已经超越了修桥补路、扶危济贫的界限,而已经成为一种现代生活方式、人生价值观念、社会治理工具、经济增长动力、文化传承载体以及财富流转路径,那么在接下来的修法过程当中还会不断地有人质疑对慈善组织进行税收减免会与国争利。事实上,正如扎克伯格将通过慈善为女儿和所有孩子打造一个更好的世界视为自己的责任,^①慈善是公民社会发育成熟后自治精神萌发的标志,所以这不单单是富人的事情,而是我们每一个人的义务。毋庸讳言,当下《慈善法》所关注的激励机制,更多的是如何为有组织的慈善活动减税,为企业提供的大额捐赠减税,为富人偶尔的一掷千金减税,但真正需要被税收杠杆激励的恰恰是每一个从自己微薄收入当中拿出一部分行善的家庭,也只有在这样的家庭氛围中成长起来的孩子,才最有可能成为未来慈善社会的中坚力量。

(1)慈善激励机制的重心应该是为随机的慈善、小额的慈善、平民的慈善提供周到便捷的税收优惠,用减税让捐赠变成我们寻常生活中的随手之举,这并不关乎金额的多少,而是因为每一个善

^① 严伟江:《扎克伯格给初生女儿的动情长信》, <http://news.sina.com.cn/w/zg/2015-12-02/doc-ixmznc5864424.shtm>, 2016年2月12日访问。

举都值得被给予正能量的回馈。因此,在《慈善法实施条例》当中,应当明确所有依法成立的慈善组织都有开具捐赠发票的资格,而且对每一笔捐款都有义务开具捐赠发票,捐赠发票可以不限地域的作为税收减免的凭证,个人可凭捐赠发票全额扣除个人所得税,超出本年度应纳税额的可以在3年内进行结转。从中观角度看,完善慈善激励机制还要充分释放慈善活动运作形式的自由,不仅对慈善组织的经营性收入给予充分税收减免,还要逐步放开对慈善组织非营利性的限制。就国际慈善事业的发展潮流来看,大多数国家允许慈善组织从事盈利性的经营活动,并且只要相关收入用于与其宗旨相符的慈善目的就可以享受税收优惠,这使得这些国家的慈善组织在市场参与方面越来越积极主动,为自己赢得了更加广阔的生存空间。相比于传统的通过非营利性基金会进行慈善活动运作的模式,以扎克伯格为代表的新一代年轻慈善家更趋向于以投资的眼光来看待慈善事业,让捐赠以营利性的有限责任公司形式展开经营,以便运用利益投资的杠杆作用同时达到慈善和资金积累的目的,因为他们相信慈善组织必须有持续的营利能力来推动慈善目标的达成,这样以营利性公司形式来运营的慈善组织被称为社会企业。

(2)通过慈善激励机制来鼓励有创造力和领导力的企业家来参与社会企业的创办与管理,只要其盈利最终用于慈善目的,就应该一视同仁地享有税收优惠。因此,在《慈善法实施条例》当中,应当明确地将经营性收入纳入慈善组织财产范围,只要经营活动符合慈善组织的宗旨开展,从事经营性活动的支出不超过支出总额的50%,且不进行利润分配而将所有收入都持续地运用于非盈利的慈善目的,那么经营性收入就可以享有税收优惠。此外,还需要对经营活动当中的关联交易进行合理定义,并且区分公允的关联交易与非公允的关联交易,以及相关交易的信息披露机制。从微观角度看,完善慈善激励机制最终要和我国正待全面实施的整体税制改革密切联系,通过税收监管手段的技术进步与财税、民政等部门信息共享,狠抓政策落实与简化审批流程,有针对性地对现行税收优惠立法当中存在的窄、低、旧、繁、苛等问题进行改革攻坚,积极、持续地构建以推动慈善事业发展为导向的良性税制。

(3)将现在分散于各项法规当中的慈善税收减免规定集中规定于一处,明示适用条件、制定实施细则、澄清审核程序,让各类慈善组织能够公平地承担税负。因此,在《慈善法实施条例》当中,应当在附则部分全面系统地阐明税收减免政策体现的领域与方式,包括但不限于优惠资格的认定、优惠涉及的税种、捐赠扣除的比例、抵扣结转的规则、减免退税的流程、非货币形态捐赠计价模式、直接捐赠的扣除与监管、税收优惠的稽查以及与具体税法修改的联动机制。

The Legislation Deficiency of Chinese Charity Incentive Mechanism and Its Improvement

Li Xiang

(School of Civil, Commercial and Economic Law, China University
of Political Science and Law, Beijing 100022, China)

Abstract: Charity incentive mechanism is a set of official incentives encouraging wealth flow from the private to charity, thereby enlarging public welfare supply and equalizing social resources allocation, which consists of a raft of tax deduction and exemption on charitable organizations' denoted property and self-operated income. In the process of improving the development of their own charity, all of developed countries take thorough and detailed incentive mechanisms as

the keynote of their charity legislation. However, Chinese legislation related to charity fails to reflect the nature that charity law is tax-exemption law, which is also the principle reason for that Chinese charity has so far failed to break through billion scale bottleneck. Therefore, the establishment of efficient incentive mechanisms and adequate guidance with social wealth flow based on learning from the idea of supply-front reform will dramatically boost the development of Chinese charity.

Key words: charity; incentive mechanism; tax exemption; supply-front reform

(责任编辑:海 林)

(上接第 61 页)

The Identity of Executives as Red-hat Merchants and Corporate Commercial Credit

Luo Jingbo

(School of Accountancy, Jiangxi University of Finance and Economics, Jiangxi Nanchang 330013, China)

Abstract: In recent years, the core executives in some listed companies have held concurrently the leadership positions of industry associations which are known as “red-hat intermediary”, thereby acting as the unique identity as red-hat merchants. But what are their real motives and purposes? From a perspective of the availability of corporate commercial credit and based on market competition environment and company property attributes, this paper systematically studies the effect of the identity of executives as red-hat merchants on commercial credit. It arrives at the conclusions that the identity of executives as red-hat merchants increases significantly corporate commercial credit, and the identity of red-hat merchants at the higher levels leads to more commercial credit, showing that the identity of red-hat merchants has fulfilled a complementary function in formal financing channels. Further study finds that, compared with the CEOs, the red-hat merchant identity in non-CEOs will result in the obtainment of more commercial credit; and under high-degree competition market environment and during the international financial crisis, the red-hat merchant identity can significantly increase corporate commercial credit. It also shows that executives holding concurrent posts in industry associations have played a similar role of political connections.

Key words: red-hat merchant; social capital; commercial credit; business environment; industry association

(责任编辑:喜 雯)