

网络慈善灰色地带谁来监管?

相关法律体系亟待健全



“网络募捐数额占全国社会捐赠总量的比例从2013年的0.4%上升至2019年的4.1%”,“近3年来,我国慈善组织互联网募捐信息平台募集的善款每年同比增长率保持在20%以上,2019年网络募集善款超过54亿元,比上年增长68%”。这是10月31日中国社会保障学会在京发布的《中国网络慈善发展报告》(以下简称“报告”)中披露的数据。这是我国网络慈善领域的首部研究报告。

报告认为,当前,我国网络慈善特别是通过大病求助网络平台进行的个人求助缺少直接有效的法律规制、个人求助借助网络从熟人圈走向陌生的公众而成为事实上、法律意义的公开募捐,其中出现的不良个案对网络慈善的发展带来了不利影响,存在监管盲区。报告建议完善网络慈善募捐法律法规和政策体系。

半个月前,提请十三届全国人大常委会第二十二次会议审议的全国人大常委会执法检查关于检查慈善法实施情况的报告显示,新冠肺炎疫情下暴露出慈善法在应急机制、信息公开、志愿服务、法律宣传等方面还存在短板,同时应对互联网衍生的慈善新挑战不足。



监管缺乏协同 落实存在问题

我国目前对于网络慈善的界定,有狭义与广义的区别,狭义的网络慈善是指受慈善法规制的互联网募捐。广义的网络慈善是指一切通过互联网开展的以帮助他人为目的的慈善活动。

报告指出,作为一项新鲜事物,网络慈善在实践中存在一些问题,例如,慈善组织与募捐信息平台、捐赠人、受益人之间的法律关系不清晰;一些网络慈善募捐平台的信息公开与透明度不足;有的网络平台将商业活动与互助或慈善活动交织在一起,现行政策处于模糊状态;相关部门对网络慈善的监管缺乏有效协同。

中国社会保障学会慈善分会副会长兼秘书长、北京师范大学民生保障研究中心主任谢琼教授分析认为,造成这些问题的主要原因是

相关法规政策存在缺失和互联网的特殊性,“在2014年至2016年起草与制定慈善法之时,网络慈善尚未形成燎原之势,法律采取了淡化处理”。

谢琼梳理了目前已有的规制网络慈善的法律法规和政策制度,主要包括慈善法、网络安全法、《慈善组织公开募捐管理办法》《公开募捐平台服务管理办法》《非金融机构支付服务管理办法》《互联网信息服务管理办法》,以及《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》和《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》两项推荐性行业标准等。

参与报告调研、撰写的多名学者较为一致的观点是,这些法律规范不能涵盖整个网络慈善活动,在落实中也存在问题。

慈善法规定了“广播、电视、报刊以及网络

服务提供者、电信运营商,应当对利用其平台开展公开募捐的慈善组织的登记证书、公开募捐资格证书进行验证”。《公开募捐平台服务管理办法》也只是作了粗疏的原则性规定,缺乏具有可操作性的实施细则。同时,对网络慈善活动范围界定不清、对新出现的慈善现象和慈善活动规制不到位等,导致目前利用网络进行慈善活动的行为缺乏足够有效的规制。

中国社会保障学会会员、华中科技大学副教授汪敏分析认为,互联网既有广播、电台、报刊等传统媒体的功能,又可以直接发生支付行为,互联网已经是慈善行为场所,“但这些特征决定了不宜将网络慈善和通过广播、电视、报刊等载体开展的募捐等慈善活动相提并论,需要有更具体的、更有针对性的法律政策规制”。

厘清活动边界 规范募捐行为

报告指出,慈善法实施4年多来,围绕慈善法中有关网络募捐规定出台的政策大多着力于加强慈善组织互联网募捐信息平台的监管,而对厘清网络慈善的模糊界限很少涉及,致使网络慈善在“合法与非法”“前进与原地踏步”间游走。

报告以支付宝推出的“相互保”在2018年11月转变为“相互宝”为例,前者全名为“相互保大病互助计划”,是信美人寿保险公司推出的相互保险业务,相互保险条款等须接受银保监会的监管,后来因监管部门的约谈停止;后者变成了由蚂蚁金服独立运营的“网络大病互助计划”,从“互助网+保险”转变为“互联网+互助”后,从有监管变成了无监管。

目前,滴滴、苏宁、360、美团、百度等互联网公司纷纷开始进行网络互助业务,“网络互助”发展持续提速。

今年9月初,中国银保监会打击非法金融活动局发布《非法商业保险活动分析及对策建议研究》报告称,相互宝、水滴互助等网络互助平台会员数量庞大,涉众风险不容忽视,部分前置收费模式形成沉淀资金,存在“跑路”风险,如果处理不当、管理不到位还可能引发社会风险,要尽快研究准入标准。

中国社会保障学会慈善分会副秘书长、华中科技大学副教授陈斌表示,类似这些网络互助筹款究竟是金融保险行为还是社会大众的慈善行为,需要由相应法律来界定,并明确相关监管部门及其权责边界,否则,简单按照金融保险业监管可能使这种互助或慈善活动走向消亡。

“网络捐赠大多是小额捐赠,捐赠者需要捐赠发票抵扣税,但按照现行规定取得发票的周期过长,导致小额捐赠者享受不到税收支

持;同时,按照现行规定,慈善组织有义务为每一笔捐赠开具发票,但网络捐赠额小量大,不少慈善组织承担着大量提供小额发票的时间和人力成本。”陈斌进一步分析说。

陈斌建议,应以促进网络慈善长足发展出发点,进一步完善我国的网络慈善法律法规政策体系,在慈善法中增加对网络慈善的法律规制,厘清网络慈善活动的边界,规范网络募捐行为,明确网络平台的相应责任以及禁止以从事慈善活动为名的网络慈善欺诈,为网络平台、网络筹款主体与网络慈善参与者提供具体、清晰的行为依据。

“还应将支持慈善事业发展的政策具体化,如开通电子发票服务、提供更加便捷的税收减免服务等是当务之急,而依法惩治网络募捐中出现的违法行为更是维护网络慈善健康发展的有效举措。”陈斌说。

个人求助亟待堵上监管漏洞

报告对个人网络求助给予了特别关注,将个人因陷入困境而通过网络平台求助、网络平台为帮助特定个人提供网络筹款服务等,界定为广义的网络慈善。

报告以互联网大病求助平台水滴筹为例,水滴筹自诞生4年多以来,截至今年8月底,已为130多万名经济困难的大病患者提供了免费的筹款服务,累计筹款金额超过330亿元,累计捐款人数超过3.3亿人次。

腾讯公益发起的“99公益日”2020年互动人次高达18.99亿,募集善款达30.4亿元。尽管

“99公益日”的募款方是有公募资格的慈善组织,但项目发起方五花八门,除了没有公募权的基金会、慈善会、红十字会、社会服务机构、社会团体、专项基金外,还包括个人求助者、企业、医院、村(居)委会、街道办事处、志愿者团队、扶贫办、教育局、财政局等政府机构。

谢琼指出,包括被称作“中国网络慈善盛宴”在内的“99公益日”等网络慈善活动在内,互联网本身存在的虚拟性、隐蔽性、复杂性等特征以及慈善组织互联网募捐信息平台审核机制存在漏洞、现行法律规范缺失等问题,在为公众

参与慈善活动带来便利的同时,不时出现网络骗捐、诈捐等事件,严重损害了公众的爱心善意,降低了公众的捐赠热情,影响了网络募捐的实际效果。“99公益日”在开展中也难免存在对个人求助和公开募捐区分不清、审核不严、违法开展公开募捐等问题。

对于个人求助网络服务平台的法律规制问题,谢琼说:“法律要严格规范其行为,又要保护其发展,厘清这些互联网平台的责任、权利边界是法律规制考量的重点。”

(王亦君 焦敏龙)