

捐赠收入管理问题亟需完善

王子佳

新冠肺炎疫情防控，政府接受的捐赠收入引发社会广泛关注。目前，政府在捐赠收入管理方面还存在一些尚未明晰的问题，亟需完善政策，加以明确。

一是定向捐赠与非定向捐赠界定问题。我国现行法律法规中，未对“定向捐赠”和“非定向捐赠”进行准确定义。据了解，地方红十字会在实际操作中通常将签订了明确捐赠协议或者捐赠人有明确意愿的判断为定向捐赠。问题是“明确意愿”的范围可以大到“用于抗震救灾”，也可以小到“用于资助某某更换假肢”，存在很强的主观性，给明确资金属性带来了风险和困难。笔者建议在捐赠行为中设定三个因素：一是捐赠意愿；二是受赠者（募集者）对受赠财产的可调控力；三是受益人。当其中两个或两个以上因素不可变动时，即判为定向捐赠。例如，捐赠者捐赠一批物资用于抗震救灾，此时，捐赠意愿不可变；受赠者可以决定如何使用、分配该物资，调控力可变；受益人没有指定，可变。三个因素中只固定了一个，另外两个可变，则判定为非定向捐赠。再如，捐赠者捐赠一笔钱给某某县中心小学，此时，捐赠意愿不可变；受赠者

只能将款项用于某某县中心小学，调控力不可变；受益人为中心小学的各方面，比如可以用来修缮房屋，也可购置桌椅板凳，最终受益用途可变。三个因素中固定了两个，则判定为定向捐赠。

二是政府接受的实物捐赠管理问题。政府接受的非定向实物捐赠通常有两种处理方式：可直接用于救灾的物资，考虑到使用高效原则及存储的客观条件等，不宜通过上缴财政进行再分配，一般由政府有关职能部门直接调配使用；不能直接使用，或者属于鲜活产品不易保存的物资，按照公益事业捐赠法、慈善法等的规定，可以在征得捐赠人同意后，对物资进行拍卖、变卖，所得钱款按照非定向捐赠货币的管理方式先上缴财政，再以货币分配的方式用于救灾。后一种做法易引起公众不满。如山东捐赠给武汉的蔬菜被平价售卖的消息一度引爆舆论。面对“为什么免费捐赠的物资被卖掉，而不是免费发放给市民”的疑问，可从经济学中寻求解答。有限资源的免费供给面临公平性、有效性的难题。曼昆在《经济学原理》中用“不具有排他性但具有消费中的竞争性”来形容公共资源，即想使用公共

资源的任何一个人都可以免费使用，但一个人使用公共资源就减少了其他人对它的享用。在面对公共资源时，决策者需要全面关注公共资源可能被使用多少，怎样有效地分配公共资源以及怎样使得公共资源效用发挥最大化。武汉将受赠蔬菜平价出售，试图运用价格手段避免资源浪费，平抑市场物价，但并没有事先征得捐赠方的同意。此后，更多地方采取了通过志愿者和社区免费发放爱心蔬菜的方式，得到了社会的好评，但同时社区工作者和志愿者们承担了巨大工作压力，社会运行的成本也并不低。是否有更好的管理方式可以达到社会效率的最大化，是需要探讨的问题。

三是政府与公益机构的关系。红十字会等公益机构拥有非营利组织、社会团体的外在，同时又以一种与政府部门相同的机制在运作（如工作人员都是行政编制）。这样的不一致性给财政管理带来了难题。财政部门以这些组织与政府其他组成部门运作机制相同为依据将其归为行政单位来管理有据可依。但由于这些机构以非盈利社会团体的外在形态存在，在面对红十字会等接受的善款为什么缴入财政，政府是不是挪用了这些善

打造北部湾经济区高质量核心增长极

罗宝顺

国家批准实施的北部湾经济区是全国第一个国际区域经济合作区,已上升为国家战略,目标建成中国经济增长第四极。作为北部湾经济区核心城市的广西南宁市近年来经济财税指标完成较好,财政收入占经济区及全区比重不断提高,但与“两横三纵”部分经济区核心城市相比,南宁市财税首位度还不够高,核心作用不够明显。在中央明确增强中心城市辐射带动力以及自治区深入实施强首府战略、提高南宁首位度的政策背景下,面对新形势新要求,对标发达经济区核心城市,南宁市必须进一步解放思想,奋起直追,弘扬敢为天下先的精神,大胆闯、大胆试、大胆干,全力打造北部湾经济区高质量发展核心增长极。

(一)借鉴其他经济区经验,打造南宁核心增长极的思路

合并资源做大行政区划,拓宽核心城市发展规模。作为北部湾经济发

展的核心增长极,南宁市城市规模还偏小,可学习借鉴皖江经济区合肥市合并巢湖扩大行政区划和山东半岛经济区济南市吞并莱芜做大经济总量的经验,按特大城市空间要求优化调整南宁行政区划,整合周边各市的港口、工业发展等资源,并充分考虑地缘文化、经济发展等因素,适当调整行政区划,拓宽南宁向南发展空间,使南宁成为西部省区真正的沿海首府城市。

赋予先行先试特别权限,获取强首府改革自主权。一是赋予南宁享有计划单列城市级别的行政管理权限,或者推动南宁成为副省级城市。充分发挥资源、产业、区位优势,不断增强广西北部湾核心城市的聚集功能、创新功能和增长极功能,以此提高与东盟各国、各城市开展经贸合作的影响力。二是批复同意设立国家级新区——五象新区,在新区内实行更加

开放和优惠的特殊政策,支持新区进行各项制度改革与创新的探索工作。

加快财政税收政策创新,全区合力支持南宁发展。学习借鉴南昌大都市区支持体制创新、倾斜强力财税政策以及郑州大都市区走不平衡战略、聚力发展省会城市的经验,争取中央和自治区强力政策支持,实施强有力的财税政策创新,合力支持南宁发展。以财政事权和支出责任划分改革为契机,建立健全自治区以下财政事权和支出责任相适应的制度,减少自治区本级财政事权对市县的委托,补足自治区本级委托市县事权的支出金额。对南宁市税收上划自治区分享部分和自治区本级土地在南宁市出让形成净收益部分,自治区与南宁市按照均等比例分享。除按自治区与市县财政体制上划的税收外,不集中南宁市其他税费收入。在安排经济社会事业发展各类专项转移支付补助和地方政

款等负面疑问时,政府作出的解释很难得到公众认同。主管部门也意识到了这个问题。中国红十字总会2019年印发的《关于加强红十字会财务工作的指导意见》中,建议地方红十字会的本级财政资金和直属事业单位各类资金使用《政府会计制度》进行核算,本级社会捐赠、会费收入等使

用《民间非营利组织会计制度》进行核算。这个规定试图从会计核算的角度来缓解机构对内、对外性质不一造成的困境。但是,根据《政府会计准则——基本准则》的规定,已纳入企业财务管理体系的单位和执行《民间非营利组织会计制度》的社会团体不适用《政府会计准则》,严格上说,中

国红十字总会单家发布的《指导意见》是无效的,自然无法解决目前的问题。所以,清晰划定政府与公益机构的边界,让公益机构的外在表现形式与内在运作模式逐渐统一起来,才是解决上述问题的关键。■

(作者单位:云南省财政厅)
责任编辑 刘慧娟 陆安平