

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2017.06.009

# 促进社会组织健康发展的税收政策

## ——基于湖北省若干社会组织及政府部门的调研

袁文艺<sup>1</sup>, 刘宏宇<sup>2</sup>

(1. 湖北经济学院 财政与公共管理学院, 武汉 430205; 2. 中南民族大学 民族学与社会学学院, 武汉 430074)

**摘要:**社会组织是政府、市场之外的第三部门,在社会治理和公共服务中发挥着重要作用。由于社会组织的非营利性和公益性,世界各国普遍对社会组织予以财政和税收支持。在对湖北省若干社会组织及政府部门进行实证考察后可以得出结论:社会组织的税收政策总体上是好的,但在政策设计和执行上还存在种种问题,制约了社会组织的健康发展。优化社会组织税收政策的建议是:完善法规,提高社会组织税收的立法层次;多予少取,加大社会组织的税收优惠力度;科学分类,实施差异化的税收优惠政策;重心后移,构建“宽准入、严监管、简程序”的税收管理机制;整合职能,精简社会组织的税收管理机构。

**关键词:**社会组织;非营利组织;健康发展;税收政策

**中图分类号:**F810.422

**文献标识码:**A

**文章编号:**1672-626X(2017)06-0068-07

党的十八届三中全会提出要“激发社会组织的活力”。赋予社会组织税收优惠,是激发社会组织活力、促进社会组织发展的重要制度。本研究旨在对现行有关社会组织税收的政策和实践进行系统分析,在对湖北省若干社会组织及政府部门进行实证考察的基础上,总结社会组织税收政策的成效和问题,提出优化社会组织税收政策的建议,为社会组织的健康发展提供软科学支持。

### 一、理论解析:社会组织与非营利组织诠释

社会组织有广义和狭义两种理解。广义上指与政府代表的政治组织和企业代表的经济组织相对应的社会领域的社会组织,涵盖了政府与企业之外的一切组织,即所谓第三部门。狭义上指民政部门登记管理的社会团体、民办非企业单位、基金会三类社会组织<sup>①</sup>。与社会组织相关的有多种称谓,

如非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)、民间组织、免税组织、志愿者组织等。国外和我国学术界及法律条文用得最多的是非营利组织。世界银行将非营利组织定义为:不以营利为目的,且在特定的法律系统下不被视为政府部门一部分的协会、社团、基金会、慈善信托机构、非营利性公司或其他法人<sup>②</sup>。Salamon L M(2003)认为非营利组织有5个特征:组织性、非政府性、利润不分配、自治性、自愿性<sup>③</sup>。其中,“利润不分配”的非营利性是其最基本特征。非营利组织与社会组织所指的对象基本一致,但其内涵和外延有一定的差别,如国有事业单位、宗教组织和城乡基层自治组织等是否属于非营利组织或社会组织,存在争议。为了研究的规范,本文中社会组织和非营利组织可以视为同一范畴,即民政部门登记管理的社会组织。

**收稿日期:**2017-09-24

**基金项目:**民政部部级研究项目(2014MZMJR109)

**作者简介:**袁文艺(1970-),男,湖北鄂州人,湖北经济学院财政与公共管理学院教授,管理学博士,研究方向为公共经济与政策;刘宏宇(1986-),男,湖北武汉人,中南民族大学民族学与社会学学院讲师,理学博士,研究方向为社会心理学和社会问题。

关于社会组织划分为社会团体、民办非企业单位和基金会是否合理,学术界存在争议。批评者认为这种分类一是将性质本属相同、均以财产聚合为设立基础的民办非企业单位与基金会人为区分,模糊了捐助法人的本质属性,二是未区分社会团体的公益型与互益型,忽视了二者在财产归属及责任承担等方面的差异。王名提出按照结社的要素分成两类,一类是“人会”,一类是“金会”。“人会”是人的结社,“金会”是财产的结社,通过结社开展公益或者是互益性的活动<sup>[3]</sup>。伍治良(2014)进一步提出以私法主体之法人组织与非法人组织的区分为基本划分标准,同时考量社会组织的设立基础与设立宗旨区别,将社会组织划分为6类:公益性社会团体法人、互益性社会团体法人、捐助法人、公益性非法人社会团体、互益性非法人社会团体以及非法人捐助团体<sup>[4]</sup>。

## 二、实证考察:对湖北省若干社会组织及政府部门的调研

2014年6月到2015年7月,笔者进行了社会组织税收政策研究的实证调研。调研对象含2个政府部门、7个社会组织。调研过程中,通过深度访谈和实地考察,笔者掌握了较为详实的第一手资料。2个政府部门是湖北省民政厅民间组织管理局和地税局税政二处。对政府部门的调研主要是了解相关的政策和法规。民间组织管理局负责人介绍了湖北省社会组织发展的基本情况,解读了民管局对社会组织登记管理和业务监督的相关政策,分享了近期参与省财政、民政、国税、地税4部门联合组织的公益性捐赠税前扣除资格认定工作中的体会。税政二处是地税局主管所得税征管的职能处室。所得税是社会组织享受税收优惠的主体。社会组织的税收在整个税收收入中比例不高,可以说对财政收入的贡献有限。税务部门历来对社会组织的税收征管并不是很重视,但近年来趋于严格。税政二处负责人解释这并不是有些人所理解的是因为财政收入压力而严格征管,原因在于“严征管”是“税收法定”的根本要求,以前的征管不严本身就是政府的不作为。7个社会组织中包括社会团体2个、民办非企业单位2个、基金会3个,分别是湖北省职工焊接技术协会、湖北省软件行业协会、武汉市普仁医院、武昌区阳光福利院、武汉大学教育发展基金会、湖北省红十字基金会和武汉市树海基金

会。对社会组织的调研涵盖了社会组织概况、与政府的关系、治理结构、人力资本构成、政府购买服务、经营和税收状况等内容,为分析社会组织的税收政策提供了有力的支撑。

财政补贴和税收优惠是政府支持社会组织发展的主要手段。相对于直接的财政补贴而言,相当于间接财政补贴的税收优惠政策不会直接控制和干预社会组织的运作,能够在保持社会组织相对独立性的同时,提高财政税收杠杆的运用效果。基于此,世界各国普遍注重为社会组织的发展提供税收支持。总体而言,我国在运用税收政策支持社会组织发展方面取得了积极的成效。对社会组织的税收优惠政策涉及所得税、流转税、财产税等多个税种。大部分社会组织享受到了税收优惠的好处。对湖北省若干社会组织的调研中,社会组织一般享有所得税免税资格,民办非企业单位免征营业税,整体上税负较轻,如普仁医院这样年营业额超过5亿元的大型民办医院,免征所得税和流转税,全年纳税仅10万元左右。从税收优惠主体来看,包括社会组织本身的税收优惠和公益捐赠者的税收优惠。公益捐赠的税收优惠激发了社会捐赠的热情,如武汉大学教育发展基金会近年来接受捐赠金额节节攀升。可以说,税收优惠政策对社会组织的发展给予了巨大的支持。社会组织由少到多,由弱到强,已经成为我国社会结构中的重要一极。

对湖北若干社会组织的调研发现,社会组织的税收政策总体上是好的,但在政策设计和执行上还存在种种问题,制约了社会组织的发展。第一,税收政策零散,没有形成统一和完善的社会组织税收政策体系。第二,税收政策的优惠力度不够。如公益捐赠的税前扣除比例,所得税免税资格中限定的社会组织人员“两倍工资”,对公益性支出的界定过于严苛等。第三,税收政策的公平性不够,没有体现普惠原则。如所得税免税资格认定,只针对在民政部门登记的“合法”的社会组织,而众多的未登记的“非法”的社会组织,游离于政策优惠的门槛之外;公益捐赠的税前扣除资格认定,民办医院、民办养老院等民办非企业单位不具备申请资格。第四,未能对不同类型的社会组织采取差别化的税收政策,导致税收优惠被滥用。第五,税收管理程序繁琐,效率不高。如调研中反映的免税资格申办时间过长,公益捐赠税前扣除需要多部门的联合审批,

费时费力。第六,对社会组织经营的监管不力。部分社会组织收入不规范,资金流向不透明,过多资金用于出国考察、买车等非公益事项,而民政、税务等部门缺乏足够的监管资源。

### 三、政策讨论:优化社会组织税收政策的思考与建议

优化社会组织的税收政策,推进社会组织的健康发展,要在现有税收政策的基础上,以“多予少取,公平公开”为原则,完善社会组织的税收法规,加大社会组织的税收优惠力度,实施差异化的税收优惠政策,构建“宽准入、严监管、简程序”的税收管理机制,精简社会组织的税收管理机构。

#### (一)完善法规,提高社会组织税收的立法层次

社会组织作为当代社会“三元结构”中的一元,在我国税法中却未有明确而独立的税法地位。现行对社会组织的税收优惠零散分布在各类涉税单行法律、法规及规章中,税收政策缺乏系统规划、指引不明确,一些政策之间甚至互相矛盾。与此同时,囿于各种法规的衔接问题及部门之间的联系问题,在管理上也易于出现征管漏洞。完善社会组织税收的法规体系,提高其立法层次,有三种思路。

第一,在未来的《税收基本法》中,明确社会组织或非营利组织的独立于营利性企业的税法主体地位,规定社会组织的登记注册、免税资格认定、基本税收政策等。当然,《税收基本法》作为统帅各单行税收法律、法规的母法,其立法设想始于20世纪90年代,到目前已历经20年,由于涉及税收管理体制等难题迟迟未能出台,尚处于立法进程之中<sup>[5]</sup>。

第二,整合社会组织的相关法规,如《社会团体登记管理条例》(1998)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)、《基金会管理条例》(2004)、《外国商会管理暂行规定》(1989)、《民办教育促进法》(2003)等,进行社会组织的统一立法。在社会组织的基本法中,明确社会组织的功能、性质、类型、治理结构、政府管理、税收优惠及政府购买公共服务等政府支持制度。

第三,参照《民间非营利组织会计制度》(2005)与《会计法》(2000)的关系,整合与社会组织相关的各单行税收法规中的政策,制定《社会组织税收管理条例》。《民间非营利组织会计制度》以《会计法》为蓝本,针对非营利组织这一特殊团体,为提高其会计信息质量、规范民间非营利组织的会计行为而

制定。《社会组织税收管理条例》也可以遵循这种立法路径,在一部法规中统一规范社会组织税收的各项制度。在湖北省地税局调研时,笔者与相关负责人探讨了这一立法的必要性和可能性。

#### (二)多予少取,加大社会组织的税收优惠力度

调研中,笔者发现社会组织、民政部门 and 财税部门对于税收优惠有着不同的立场。社会组织自然希望享受更多的税收优惠,如普仁医院甚至提出降低医生的个人所得税。民政部门乐于看到宽松的税收政策支持社会组织的发展。财税部门作为政府的聚财理财部门,守土有责,把握政策时从严从紧也可以理解。如在审议武汉大学教育发展基金会是否应该取得公益捐赠税前扣除资格时,民政部门和财税部门就产生了分歧。站在激发社会组织活力、促进社会组织发展的高度,基于我国社会组织总体上发育不够、与政府和市场组织相比处于弱势地位的现实,应该多予少取,放水养鱼,适度从宽,加大社会组织的税收优惠力度。具体而言应该重点解决如下问题:

##### 1. 加大公益捐赠的税收优惠力度

与发达国家相比,我国企业12%和个人30%的公益捐赠税前扣除标准偏低,不利于调动公益捐赠的积极性。2013年,我国社会捐赠共计458.8亿元。而美国20世纪90年代的年慈善公益捐助就有6700多亿美元,占美国GDP的9%<sup>[6]</sup>。美国的公益捐款中,70%以上来自于普通公众的小额捐款。美国人乐善好施,除了受宗教和传统的影响外,税收政策起了重要作用。税收政策包括“堵”和“疏”,“堵”指对资产转移进行限制的高额的遗产税和赠与税,“疏”则指公益捐赠可以获得优惠的税收待遇。推动我国的公益捐赠,在“堵”的环节尚未确立的条件下,只能加大“疏”的力度。一是参照国外做法,适度提高公益捐赠的税前扣除标准。如美国个人捐赠的扣除比例最高可达其收入的50%,加拿大个人捐赠的扣除比例最高可达77%,企业捐赠的扣除比例高达75%<sup>[7]</sup>。印度和俄罗斯企业和个人的扣除比例均为50%<sup>[8]</sup>。参照其他国家的标准,建议我国企业公益捐赠税前扣除的标准提高到20%,个人捐赠提高到50%。二是借鉴美国的经验,引进超额捐赠的递延抵扣制度。这样可以避免捐赠者考虑到其超额捐赠部分不能抵扣而不捐或者少捐,以提高公益捐赠的积极性。规定企业或者个人超过抵扣比

例的捐赠部分可以延至下一年度,在下一年度应税所得中予以扣除,最长递延时间可定为5年。此外,规定企业或者个人的物资捐赠也可以进行税前抵扣,其捐赠物价值根据同期市场价值由税务机关评估认定。

## 2. 赋予民办非企业单位以公益捐赠税前扣除资格

项目调研中,普仁医院和阳光福利院都提出了不能享有公益捐赠税前扣除资格的问题,感觉受到了不公正待遇。湖北省地税局相关负责人则认为民办非企业单位(以下简称民非)是经营性单位,对其税收优惠政策提出了质疑。《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》(财税〔2008〕160号)第4条,限定了具有公益捐赠税前扣除资格的社会组织是社会团体和基金会,把民非排除在外。民非实质上是民办事业单位,提供的是与公办事业单位性质一样的公共服务,如教育、医疗、养老等,具有公共产品或准公共产品的属性,是事业单位满足不了社会所需求的公共服务的重要补充。同时,民非的存在也对事业单位形成了竞争压力,促使事业单位提高服务质量,降低服务成本。事业单位享有财政拨款,员工享有体制内的社会保障,与之相比,民非经营艰难,职工待遇差,很难分享政府的阳光雨露。基于社会公平、国民待遇的原则,也为了促进民非和公益捐赠事业的发展,应赋予民非公益捐赠税前扣除资格。

## 3. 放宽社会组织营利性收入的所得税征税条件

《企业所得税法实施条例》(2007)第85条规定,财税部门对非营利组织从事营利活动取得的收入中能够获得免税的部分,有职责做出明确规定,以便规范非营利组织从事相关营利性活动。《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》(财税〔2009〕122号)中,只是重复了非营利组织的非营利性收入免征企业所得税,并未能明确非营利组织营利性收入的所得税减免问题。于是税收管理中,财税部门拥有了相当程度的自由裁量权,征税时畸轻畸重难以把握。导致包括基金会在内的社会组织合法、安全、有效的对于资产增值保值所获得的收入也被征税,不利于社会组织的可持续发展。武汉树海基金会是民营企业兴办的私募基金会,收入主要来自企业捐赠,每年约200万元,基金会通过购买债券和股票取得的增值收入,也被纳入征税范

围。私募基金会——友成企业家扶贫基金会2009年增值3000多万元,按照政策规定,要上交750万的所得税。该政策挫伤了企业办基金会的积极性,对于企业出资设立的非公募基金会来说,把原始基金控制在最小,花多少注资多少倒是最省心的运作模式了<sup>[9]</sup>。

关于社会组织的营利性收入,可以参照美国的经验,划分为相关营利性收入与无关营利性收入,并适用不同的所得税政策。“相关”与“无关”的两个区分标准“收入来源”和“收入用途”标准中,重点看后者,即营利性收入是否用于社会组织的公益性宗旨。“收入来源”中,只要不是违法违规取得的收入,如武汉市红十字会违规出租地皮取得收入,中华医学会通过会议赞助明码标价收受药企巨额资金等<sup>[10]</sup>,税务部门不必过于关注。原则上,符合“收入用途”标准的营利性收入免税,不符合这个标准的不予免税。

## 4. 提高社会组织员工的工资限额标准

按照《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》(财税〔2009〕122号)的规定,社会组织要取得企业所得税免税资格,工作人员平均工资薪水不得超过上年度税务登记所在地人均工资水平的两倍,工作人员福利按照国家有关规定执行。项目调研中发现,社会组织的职工收入一般较低,如焊接技术协会和阳光福利院。软件行业协会由于行业特性和高人力资本,年平均工资收入7万元。软件协会负责人对“两倍工资”的规定提出了质疑。该规定的理由在于社会组织是公益性组织,员工拿高薪不符合公益的原则。问题在于,人均工资是个较低的标准,武汉市2014年人均收入约3万元,那么“两倍工资”6万元是高薪吗?社会组织的发展日新月异,如科技类、教育类、医疗类社会组织聚集了大批高素质人才,金融类和IT类高素质员工的年收入为十多万元甚至数十万元,为什么社会组织的员工收入不能超过6万元?政府口头上重视社会组织,但“两倍工资”实际上是把社会组织定位为“中低端组织”,限制了社会组织高素质人力资本的聚集,影响了社会组织的发展。建议适度提高社会组织员工的工资限额标准,如把“两倍工资”提升到“三倍工资”,或者按照社会组织的行业确定不同的工资限额标准。

## (三) 科学分类,实施差异化的税收优惠政策

目前,社会组织税收政策的混乱很大程度上归

结于社会组织分类的不合理。按照民政部门登记管理的要求,社会组织分为社会团体、基金会和民办非企业单位三类。税收管理中,三者都可以申请所得税免税资格,民非大都享有流转税免税资格,而社会团体和基金会能申请公益捐赠税前扣除资格,民非则不能。这样的政策安排的理论依据是什么?社会团体是否都应该是免税组织?民非为什么不能享有公益捐赠税前扣除资格?分类的不科学导致了税收管理的混乱。社会组织更为科学的分类是按照组织宗旨,划分为互益性社会组织和公益性社会组织。根据社会组织宗旨的不同,实施差异化的税收政策,税收支持的重点是公益性社会组织。

#### 1. 互益性社会组织的税收政策

互益性组织是为会员服务的,提供的是俱乐部产品。互益性组织对应于社会团体,可分为经济性互益组织和社会性互益组织,经济性互益组织的代表有行业协会、商会、合作社等,社会性互益组织的代表有学会、研究会、联谊会、兴趣团体等。经济性互益组织是为会员的商业性活动服务的,资金来源主要靠会费、捐赠及提供差异性服务所获得的收入。经济性互益组织获取的会费收入,按现行政策可以获得免税待遇。所获捐赠收入则不应属于免税范围,也不应给予捐赠方的税前扣除待遇。其提供差别性服务所获得的收入则相当于商业性收入,应列入征税范围。社会性互益组织,其活动主要是学术性活动和兴趣性活动,并不是商业性活动,其资金来源主要是会费及外部捐赠。社会性互益组织的学术性活动具有外部效应,也有一定的公益性。社会性互益组织的会费收入和捐赠收入,其用途主要是弥补活动的成本,不具有商业性质,而且规模较小,可给予免税待遇。最后,互益性社会组织所提供的俱乐部产品,也包括富人俱乐部产品和穷人俱乐部产品。基于社会公平的要求,对“富人俱乐部”如高尔夫球协会,应严格征税。而对于“穷人俱乐部”,如农业合作社,则可提供税收优惠。

#### 2. 公益性社会组织的税收政策

公益性社会组织的宗旨是提供慈善、环保、教育、养老、医疗等领域的公益性社会服务,促进社会和谐。因此,需要获得更多的税收政策支持。公益性社会组织可分为运作型公益组织和实体型公益组织。运作型公益组织对应于基金会,资金来源主要依靠外部捐赠。实体型公益组织对应于民办非

企业单位,包括民办医院、学校、养老院等,其资金来源主要依靠经营性活动,也接受政府支持和外部捐赠。对于基金会和民非,基于其公益性的组织宗旨,其外部捐赠收入和自身经营收入都应该列为免税收入。为了激励社会捐赠,基金会和民非都应该享有公益捐赠税前扣除资格。

#### (四)重心后移,构建“宽准入、严监管、简程序”的税收管理机制

政府部门历来习惯于“重审批,轻监管”,原因在于审批容易,且易于设租寻租,监管麻烦,是一项长期的细致的管理事务。“重审批”是“猫栏关牛”的懒政,制约了社会组织的准入和发展。“轻监管”则是“牛栏关猫”的庸政,放纵了某些社会组织的敛财趋利。调研中发现,社会组织登记和免税的门槛高,多部门管理、程序复杂,办事效率低。同时,登记后的社会组织经营运作的财务监管没有跟上。按照本届政府“轻审批、重监管”的思路,社会组织的税收管理,应构建“宽准入、严监管、简程序”的管理机制。

##### 1. 宽准入

这里的准入门槛有两个:一是社会组织登记的门槛,二是依法登记后的社会组织税收减免的门槛。登记管理的门槛已经在降低,如行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类四类社会组织可以不需要业务管理的婆婆,从双重管理走向民政部门的一元管理。这还不够,大量的草根社会组织因没有婆婆或资金、场地等条件限制不能在民政部门登记,没有合法身份。应仿效工商行政管理部门的公司注册资本登记制度改革<sup>②</sup>,降低社会组织的登记准入门槛。放宽社会组织的登记门槛,一方面能激发社会组织的活力,另一方面更多的社会组织登记后能享受财政和税收政策,有利于实现社会组织的普惠和社会公平。社会组织依法登记后,税收优惠的门槛也应在维护公益性的前提下,适度放宽,如所得税免税条件中关于“符合条件的免税收入”的规定,公益捐赠税前扣除资格主体的认定条件等。

##### 2. 严监管

“轻审批、重监管”,重在监管。“宽准入”的目的是推动社会组织的快速发展,“严监管”则是要保障社会组织的健康发展。放宽社会组织的准入门槛后,对社会组织的监管将更为复杂和困难。严监管

要从两方面入手:第一,完善监管机构之间的分工协作。社会组织的监管机构包括三方:“婆婆”即业务管理部门,“娘家”即登记管理部门,财税部门。考虑到直接登记的改革,监管机构为民政部门和财税部门。二者的分工是民政部门监管社会组织的业务,财税部门监管社会组织的财务。但业务和财务不是分离的而是紧密交织,如社会组织是不是从事登记管理中规定的业务会影响收入的正当性和支出的公益性。监管的协作需要民政部门和财税部门通过电子政务平台进行资源共享,建立相互之间的信息沟通机制,同时建议民政部门和财税部门对社会组织联合进行年度审核。第二,强制社会组织的财务信息披露,落实社会组织的社会监督。由于信息不对称,以及有限的监管资源难以应对繁多的监管对象和事务,仅靠政府监管是不够的,这时就需要全社会对社会组织的监督。落实社会监督最有效的形式是信息公开。“阳光是最好的消毒剂”,社会组织享受税收优惠的理由是其非营利性和公益性,享受了政策支持,就必须承担信息披露的义务,是否实现了公益性由社会来监督。《中国青年报》“社会调查中心”公布的捐款透明度公众调查结果显示,透明度是中国公众对受捐机构的首要要求,对公益机构的信任度表示“不满意”和“非常不满意”的公众占到31.9%。中国公益捐赠规模偏小的重要原因是基金会的支出不透明,没有赢得公众的信任。含基金会在内,享受了财政支持和税收优惠的一切社会组织都必须公开业务经营和财务信息,使社会组织在阳光下运行。

### 3. 简程序

第一,实行普遍的税务登记。《税收征收管理法实施细则》(2012)第12条规定,非营利组织发生纳税义务后30日到税务机关办理税务登记。但是该细则第32条又规定,纳税人在纳税期内没有应纳税款的,也应当按照规定办理纳税申报。这两个规定之间存在矛盾。而且大批社会组织没有进行税务登记,税务部门无从监管。建议社会组织在民政部门登记后,必须进行税务登记,之后对发生应纳税款的进行申报,没有发生应纳税款的则不申报。第二,简化免税和税前扣除资格认定办理程序。现行规定是社会组织取得所得税免税资格5年后重新认定,公益捐赠税前扣除资格则是每年重新认定。申报和认定税收优惠资格花费社会组织和管理部

门大量的时间和精力。其实社会组织每年进行年度审核,如果审核合格后还要进行税收优惠资格认定,那么年度审核的意义在哪里?建议简化程序,社会组织第一次取得税收优惠资格后,年度审核合格后自动取得税收优惠资格,不必重新申请和认定。第三,提高办事效率。如税收优惠资格认定的时间,能否给出一个限定,如一个月完成,不能旷日持久。另外,公益捐赠税前扣除资格申报每年办理一次可调整为一个季度办理一次,或随时办理,为有需要的社会组织提供便利。第四,健全票据管理体系。建立科学统一的社会组织专用票据体系,以完善其税收征管。如捐赠票据是捐赠人享受税收优惠的法定凭证,各税种之间应使用统一的捐赠票据,以免造成税收抵扣的混乱。社会组织有向捐赠人提供捐赠票据的义务,捐赠人凭借捐赠票据在纳税申请时进行税前扣除。

#### (五)整合职能,精简社会组织的税收管理机构

社会组织的管理机构,有业务管理部门、民政部门、财税部门。财税部门含财政、国税和地税三个部门。社会组织税收管理的一些事项,往往需要多部门召开联席会议来解决。如公益捐赠税前扣除资格认定,由财政部门牵头,国税、地税、民政共同参与。多部门管理,九龙治水,协调成本高,办事效率低。而且部门之间因为管理责任和利益的不同,意见难以统一,往往是议而不决,印证了美国学者黑勒教授建立的与“公地悲剧”相对应的“反公地悲剧”的理论模型:“每个人都有产权,但每个人都没有有效的使用权,导致资源的闲置和使用不足,造成浪费,这样就发生了反公地悲剧”<sup>[14]</sup>。如民政部门扶持社会组织与财税部门确保财政收入之间会有矛盾,财税部门内部,国税和地税之间会进行税收征管权的争夺。矛盾导致博弈,博弈难以实现均衡,这就是多部门管理效率低下的理论解释。按照职能整合、提高效能的要求,建议精简管理机构,打造“民政+地税”的管理模式,主要由这两个部门负责社会组织的税收管理,财政部门提供原则上的指导。民政部门管登记和业务,原有的业务管理部门逐步与社会组织脱钩,实现政社分开。国税和地税部门之间也要进行职能划分,鉴于社会组织税收零散和税额不高的特点,建议由地税一家负责社会组织的税收征管。“民政+地税”的管理模式下,民政部门和地税部门既有分工,又有合作,民政管业务,地

税管财务,两家一起对社会组织进行年度审核和税收优惠的资格认定,有利于提高管理效率。

#### 注 释:

- ① 2016年颁布的《中华人民共和国慈善法》已将民办非企业单位更名为社会服务机构。与《慈善法》保持一致,《民办非企业单位登记管理暂行条例》正在修订,拟将“民办非企业单位”修改为“社会服务机构”。
- ② 2014年2月7日,国务院推行注册资本登记制度改革,“取消有限责任公司最低注册资本3万元的登记条件、企业年检制度改为年度报告制度、经营场所登记由地方政府规定”等多项措施大大降低了公司的市场准入门槛,被视为激发经济活力的“实招”和简政放权的“硬动作”。

#### 参考文献:

- [1] 夏永福,等.非营利组织税收制度研究[J]. 税务研究, 2004, (12): 2-10.
- [2] Salamon L M, Anheier H K, List R, et al. Global Civil Society—An Overview[M].The Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project,2003.
- [3] 郭小刚.非营利组织税收问题研讨会热点综述[J]. 社团管理研究, 2011, (1): 52-54.
- [4] 伍治良.我国非营利组织统一立法的实证调研[J]. 法学, 2014, (7): 21-36.
- [5] 厉征.凝聚社会共识,加快税收立法进程[N].中国税务报, 2014-03-03.
- [6] 赵海林.公益捐赠税收政策研究[J]. 山东社会科学, 2010, (7): 80-88.
- [7] 刘继虎.非营利组织所得税优惠制度比较与借鉴[J]. 河北法学, 2008, 26(4): 95-98.
- [8] 国家税务总局政策法规司.中国税收政策前沿问题研究[M], 北京:中国税务出版社, 2005: 34-36.
- [9] 李玉娟.我国非营利组织税收优惠制度的最新发展及存在的问题[J]. 西南政法大学学报, 2011, (2): 10-16.
- [10] 周琳,龚雯.中华医学会会议赞助明码标价,收受药企8.2亿[OL]. 新华网, 2014-06-28, [http://news.xinhuanet.com/yuqing/2014-06/28/c\\_126683169.htm](http://news.xinhuanet.com/yuqing/2014-06/28/c_126683169.htm).
- [11] Heller M A. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets[M]. Harvard Law Review, 1998: 621-688.

(责任编辑:卢 君)

## Analysis of the Tax Policy to Promote the Healthy Development of the Social Organization ——Based on the Research of Several Social Organizations and Government Departments in Hubei Province

YUAN Wen-yi<sup>1</sup>; LIU Hong-yu<sup>2</sup>

(1.School of Finance and Public Management, Hubei University of Economics, Wuhan 430205,China;2.School of Ethnology and Sociology, South Central University for Nationalities, Wuhan 430205,China)

**Abstract:** Social organization, the third sector besides the government and the market, plays an important role in the social management and public service. Due to the characteristic of non-profit and public-good of the social organization, countries around the world generally support them with the finance and taxes. After an empirical study in some social organizations and government branches in Hubei province, we can conclude that the tax policy of the social organization is good in general, but there are still various problems in the design and implementation of the policy, which restricted the healthy development of social organizations. In this study, we summary our suggestions which optimize tax policies of social organizations: firstly, regulations and the legislation levels of the tax of the social organization should be improved; Secondly, further efforts should be put on the preferential taxes of the social organization with the method of giving more and taking less; Thirdly, the preferential tax policy should be implemented in differentiation with a scientific classification; What's more, the gravity center should be moved backward and the revenue management mechanism should be built in the principle of "widely access, strict regulation, simple procedures"; Finally, the function should be integrated to streamline the tax management administration of the social organization.

**Key words:** social organization; Non-Profit Organization (NPO); health development; tax policy