

竞争性决断：一个无共识决策模式

——以慈善法中税收政策的制定为例

章高荣

(华东政法大学政府管理学院, 上海 201620)

[摘要] 虽然共识模式很好地体现了中国决策过程的制度特征, 但仍存在类型代表不足以及概念模糊等问题。本文基于中国政治体制和治理机制提出了“竞争性决断”这一概念, 该概念有效地融合了决策过程的民主性和高效性。文章以慈善法中税收政策的制定为例, 从权力运行过程中纵向的决断和横向的博弈两个维度构建决策分析框架。通过打开决策“黑箱”分析了在无共识情况下各行动者之间的互动过程。研究发现, 税收政策的制定本质上是各行动者基于自身的资源禀赋和权力进行竞争的结果。在慈善法的起草阶段, 各部门在协商无果的情况下选择搁置争议; 在审议阶段, 各方开展权力博弈, 在无法有效达成共识的情况下, 基于行动者不同的权力对比, 搁置争议或寻求上级决策成为主要策略, 上级决断有效保障了决策的效率。因此, 从权力的分配和行使出发才能更好地理解中国特色的决策过程, 也有助于更好地理解全过程人民民主的实践过程。这一概念有效涵盖“共识决策”等类型, 增加了对决策过程的解释力。

[关键词] 竞争性决断 政策过程 慈善法 税收减免

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)02-0128-11

一、问题提出

“共识模式”最早由陈玲等^[1]提出, 认为“由于我国的政治体制和公共决策机制未能提供一个允许所有方案和意见公开竞争、择优的政策舞台, 因此政策参与者之间能否取得共识实际上是决定政策能否出台的唯一标准模式”。王绍光和樊鹏^[2-3]用“共识型体制”来概括中国的决策模式, 以区别于西方国家的多元主义和“多数决定”模式。杨光斌^[4]则从民主理论的角度出发认为中国的决策过程属于“共识民主模式”。“共识模式”准确的概况了中国决策的实际状况, 即无论是政策还是法律都需要相

关部门在起草阶段就重大问题达成共识, 否则草案无法提交审议。中国已经形成了分工协作的体制。^[2]在国家与社会参与主体之间建立的协商民主制度, 被认为是有限政治市场下的多赢治理。^[5]然而, “共识模式”作为当前决策研究中的主流观点仍然存在一些不足。首先是代表性问题, “共识模式”并不能代表所有类型。王绍光等^[2-3]的研究主要是基于重大事项的决策提出。事实上, 政策过程中还包括大量非重大事项的决策。其次, “共识”概念的使用过于宽泛, 缺乏明确界定。大量出台的政策并不是共识达成而是搁置“争议”的产物。进一步的研究认为共识由一个从威胁、说服、沟通到妥协的

收稿日期: 2023-04-23; 修回日期: 2023-06-16

作者简介: 章高荣, 北京大学社会学博士, 副教授, 主要从事慈善行业与政策、政策过程与决策等研究。

谱系构成，主体间地位或力量悬殊，则更可能以强制方式实现，反之更多会通过民主方式达成。^[6]第三，共识机制本身并不是中国特色。托马斯·佩恩(Thomas Payne)^[7]早就强调了共识在政治中的作用，认为共识是理解美国政治系统的重要视角和工具。同样，中国的政策决策并不如共识模式所认为的不存在否决点。^[2,8]中国政策决策过程中各政府机构之间的竞争是相对充分的。^[9]最后，对于决策而言更为根本的不是“共识”与否而是如何达成“共识”。

权力乃是参与决策，^[10]只有从权力分配及其行使的角度出发才能对决策模式有根本性的理解。现有研究已经开始探讨权力运行机制在决策中的作用，但过于突出权力机构以外主体对于决策的影响，夸大了决策开放所带来的效用。一个显然的事实是“党政体制”从1949年以来并没有发生实质性的变化。^[11]此外，由于中国社会转型以及国家治理的复杂性，局部研究总是能为各种理论模型找到适用点，但都不足以概括总体。简言之，西方学者通常不够重视中国决策中的开放性和竞争性，而国内学者则往往忽视了基于政治官僚体制而形成的决策中的集中制。基于上述原因，本文从政治体制和治理机制出发提出了“竞争性决断”这一概念，这并不是对“共识模式”“官僚政治模型”^[12]等现有决策理论的否定，而是基于中国场景中决策过程的多样性而提出的更为综合的概念。

文章以《慈善法》中税收政策制定为例进行了初步验证。《慈善法》2008年进入十一届全国人大一类立法项目并由国务院起草。2013年进入十二届全国人大一类立法计划，转由全国人大内务司法委员会（以下简称“内司委”）起草。之所以选择这一案例原因有三个方面：首先，这是无共识下决策的典型案列，立法沟通和协商过程中针对税收优惠的争议基本没有达成过“共识”，但最终出台了一个相对较优的政策；其次，不同立法阶段的主体对同一“争议”采取了不同的应对措施，在某种程度上提供了一个控制的比较案例研究；最后，由于现有研

究没有充分打开“国家”或者“决策”的黑箱，基于外部信息的分析都存在理想化非关键决策者的作用。

二、理论视角与分析框架

（一）党政体制与决断权力

西方主流决策模型的预设前提是理性官僚制及权力在立法、行政和司法之间的分配，并在此基础上考虑政党政治、选民政治等因素。中国政治体制运行可以概括为“党政体制”，一个认识中国政治的整体性分析框架。^[11]党政体制运行的组织基础则是政治官僚制，^[11,13-15]核心特征是政治（政治家）与行政（官僚）的混合贯穿于所有官僚等级^[16]。无论是“运动式治理”^[17]还是“压力型体制”^[18-19]，从组织角度来看主要依托政治官僚制而非理性官僚体制。

20世纪80年代末，西方学者开始意识到中国政治体制的灵活性。李侃如和奥克森伯格^[20]认为尽管决策过程并没有向公众开放，但实际的决策权力被各种纵向和横向的部门和平台所分割，即权力体系内部存在竞争性。王绍光和樊鹏^[3,21]在批判李侃如等提出的决策模式的基础上提出了“共识型决策”，认为李侃如等的研究忽视了中国决策过程中的开放性，也无法解释决策的高效性。共识决策模式基于国计民生中的重大事项提出。这一类决策中国家意志往往扮演着主导作用，在一定程度上体现的正是中国党政体制的效率和制度优势。党政体制中的决断权力也是共识能够有效达成的基础。除了这些重大事项外，大约有50%的法律案并不能够达成共识（按立法规划完成为标准）。^[22]即使达成“共识”的法律案或者政策往往具有“决策删减”^[23]等特征。例如，国务院年度立法计划中未能按期完成的也比比皆是。因此，以李侃如为代表的研究只看到了体制内部的竞争性而忽视了这一体制本身的效率和执行力，也没有看到中国决策过程的开放性和透明性。可以说，政治官僚体制运作过程中的“决断”权力仍然

是我国政治系统中权力行使的根本特征,是中国决策能力和效率的根本保障。当然政治官僚制中这一权力的行使并不是不受限的,否则会面临着治理的有效性与合法性冲突。^[13-14,24]

(二) 治理机制与竞争决策

中国制度韧性在治理过程中体现为内部的充分博弈和决策过程的开放性。无论是“协商民主”还是“专家决策”,这些概念都体现了治理过程的回应型和开放性。这种回应与开放促使官僚机构内部通过竞争来实现其自身或者社会的利益。从人大与政府的关系来看,人大权力的提升被认为是党的领导下基于合法性和权力制衡的制度性安排,并在这一安排下导致自主性与竞争性的增强。如迈克·杜德尔^[25]发现,全国人大通过完善内部结构来积极吸纳不同社会利益群体的意见,以更好地发挥其在社会主义宪政体系中的代表性作用。肖棣文等^[8]提出的形成否决威胁从而达成共识,本质上仍然是基于权力的竞争方式。从政府内部来看,行政机关立法主要关注的就是法案所涉及的各个行政部门围绕执法权的分配进行的博弈问题。大量的案例研究解释了部门之间博弈在行政立法中如何影响立法及其结果。事实上,官僚体制内部基本可以实现权力之间的充分竞争。^[9]共识决策认为的“纵向之间作为单一决策主体的国务院也很少面临被否决的情况”^[2]。这一结论忽视了在正式决策程序之前的博弈过程,也没有看到国务院内部决策过程的多样性。

从国家与社会的关系来看,“稳定压倒一切”作为改革开放以来确立的一个重要指导思想,这要求公众的意见要被吸纳和反馈到决策过程中。近年来,法律议程设置甚至立法进度都体现出了极强的政策回应性。^[22]公共事件成为压力型立法的一个重要触媒。^[26]这一点在政府政策制定过程中更为明显。^[23,27]制度安排上,2000年颁布的《立法法》第三十四条规定,列入议程的法律案,立法机关“应当听取各方面的意见,听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”,首次确立了立法听证制度。随后

2001年,国务院同时出台了《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》,又做了进一步更加细致的规定。其次,除了中国的权力精英本身具有典型的“内输入性”^[28]外,利益团体和知识群体等都影响着立法。企业家、知识群体和社会利益群体等都影响着政策决策,但不像西方社会那样大张旗鼓的公开化。^[29-31]因此政策决策一方面具有决断性,另一方面在权力机构内外部都具有竞争和开放性。当然,政策决策博弈过程并不是在一个公开的场域中发生。

(三) 竞争性决断: 一个无共识决策模式

本文用“竞争性决断”来概括我国的政策决策过程。这一概念一方面认为基于克里斯玛的决断权力是理解我国决策高效性和“共识”达成的基础。另一方面,现有各种机制安排又确保了决策的开放性、透明性以及竞争性等。这一概念包含了“决断”与“竞争”两类决策。第一,“决断”决策往往由上一级的权力机构或者政治官僚来行使,决断也是解决争议凝聚共识的最重要手段。决断在两种意义上被使用,首先是党和国家有明确意图的决定,比如涉及改革的重点内容往往已经形成了明确的意见。在这种情况下,即使相关部门有不同意见和争议,都需要按照更高层级的决策履行。第二层面的决断是部门之间的竞争无法达成一致的情况下,其中一个部门向更高层级寻求对这一问题的决断。在部门权力均衡和不均衡的时候都有可能寻求决断。我国重大事项的决策,高层的意志和意愿非常重要,以近年来的环保政策为例,最终并不是争议中的各方统一了认识,而是最高层下决心必须解决严重的环境污染问题。^[32]政治官僚制隐含的另一层次决断是在部门内部决策过程中,高层级的官僚承担着决断的角色。当然,从韦伯合法性意义上来看中国官僚体制是一种克里斯玛合法性和法理型合法性的混合体。^[33]基于法理型合法性的理性官僚体制本身也存在着诸如“首长负责制”等上级决策模式,因此在这种混合模式中很多时候决断权力和理性官僚制中基于层级的决策容易混淆。但是从

理想型的角度来看，决断权力仍然是中国官僚体制的根本特征。其次，竞争性决策指的是不同部门或行动者基于部门利益或者理念进行博弈的过程。这种竞争性决策首先取决于参与竞争主体自身权力大小。在一般情况下，权力更大的参与者往往能够掌握话语权，在没有决断权力介入的情况下导致偏好决策。当然弱势一方也可以借助别的手段，来寻求决断从而打破这种权力的不对等。比如利用舆论道德、利用信息优势、寻找立法机构代理人游说等。在双方权力均衡的情况下，基于政策或法律出台的需求，往往会产生搁置（删除）争议点或者折中（妥协）等情况。当然在现有的体制下这种竞争是受限的，在某一次决策中相互妥协（折中）也是竞争中主要采取的策略。由于官僚机构之间是重复博弈的过程，因此当彼此权力不均衡的时候，相对而言在方案中更能够体现权力强势一方的诉求。这一点在《道路交通安全法》立法过程中也可以看到。^[9]但并不一定如共识模式所言不存在否决点，同时也存在通过借用外部力量来改变博弈力量对比等情况。比如医疗体制改革的过程中，在内部无法有效推动的情况下通过利用舆论力量来改变博弈结果也成为行动者的一种策略。

“竞争”和“决断”的不同组合构成了不同类型的决策过程。在没有决断权力介入的情况下，西方官僚政治模型等可以用于解释中国的部分决策过程。这一概念也能够很好的将“共识型”决策纳入其中。在有决断权力介入的情况下，共识型决策从类型学又可以分为两种，一种是党和国家提出的重大改革和重大决策，这一类型的决策往往依托于决断权力从而实现凝聚共识。另一种共识则是通过竞争达到的，又可以细化为相互妥协、偏好决策等类型。当然这个共识达成的基础仍然是基于权力的博弈。除此之外，还存在一开始就达成共识的决策，这一类型可以理解为竞争中的一种特殊类型。在不同组合方式中一个关键问题是决断权力在何时介入。决断权力的介入主要有两种情况：第

一种是党和国家的重大决策，这一类型往往在一开始就已经统一精神，因此决策更多是对方案的优化；第二种类型是不同决策主体之间博弈无果的情况下寻求决断。在这种情况下决断权力可能会进行决策，也可能是搁置争议或者议题。

整体而言，竞争性决断概念一方面肯定了决策过程中权力（不管是对下级的决断权力还是横向竞争中机构自身权力）的基础性地位，另一方面又吸纳了决策过程中博弈的开放性、透明性和充分性。某种程度上是对“民主集中制”决策原则的类型化。由于决断权力的存在，可以很好解释中国政策决策的高效性和制度优势，更好地理解全过程人民民主的实践过程。同时，由于治理中的回应性和内部的竞争性，使得不同博弈主体需要借助公众、专家的知识来开展博弈。另外，虽然在讨论中这一概念没有直接纳入外部影响因素（公众、利益群体），并不是这些因素对于政策决策不重要，而是外部影响因素总是需要通过内部代理人来实现其利益表达。

三、案例背景与资料来源

（一）案例背景

税收减免一直是我国慈善事业发展中备受关注的问题。慈善事业税收问题主要涉及五个方面。第一，非营利组织所得税免税的范围过窄。尤其是政府购买服务收入和投资所得等不能够免税，被行业内认为这一税收优惠只准慈善组织“生”，不准慈善组织“长”。其中舆论中影响较大的事件是基金会所得税汇算清缴事件。2009年12月下旬，包括南都公益基金会在内的9家基金会共同致函给财政部部长、国家税务总局局长及国务院相关部门，他们认为财政部和国家税务总局所发布的《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》和《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》两份文件，与现行的《企业所得税法》及其《实

施条例》存在冲突。这些文件的规定与上位法相悖,限制了那些“符合条件的非营利组织”的合法权益,进而可能会对中国基金会及公益慈善事业的进步造成重大的阻碍。次日,又有包括北京艺海慈善基金会、李四光地质科学奖基金会和北京交通大学教育基金会在内的15家基金会提出复议。至此,已有总计24家基金会联名向国务院、财政部和国家税务总局提出异议。第二,非营利组织获得自身免税资格门槛高,无论是自身免税还是公益性捐赠税前扣除的资格都很难获取。对于自身免税要求非营利组织工作人员薪酬不得高于当地平均工资的两倍,这一条款限制了基金会尤其是企业非公募基金会的免税资格获取。第三,捐赠人税收减免方面,企业捐赠额度过低不能够进行结转扣除。个人按月计算额度偏低。关于企业捐赠结转,2013年2月,发改委、财政部、人力资源社会保障部共同发布《关于深化收入分配制度改革的若干意见》,其中第21条规定:“落实并完善慈善捐赠税收优惠政策,对企业公益性捐赠支出超过年度利润总额12%的部分,允许结转以后年度扣除。”但实际上在慈善法出台之前一直未予落实。第四,企业股权房产等捐赠视同销售无法免税。影响社会广泛讨论并形成政策压力的典型案例,是曹德旺股权捐赠河仁基金会案例。2011年曹德旺向河仁慈善基金会捐赠了3亿股福耀玻璃股票,市值35.49亿元。按照当时的税收优惠政策,河仁慈善基金会面临7.6亿元的税收。第五,税收减免的程序复杂,税收政策落实差。对于税收减免程序问题的关注,最早来自于民政部引发的媒体讨论。之后,其将这一问题诉诸媒体从而促进了流程的改进。^①

一直以来,慈善行业和专家都普遍认为税收减免制度的欠缺是我国慈善事业发展的主要障碍。宏观政策意图上,国家有意进一步完善慈善减免税政策。然而在政策执行层面则一直进展缓慢。国办函〔2013〕36号要求“落实并完善慈善捐赠税收优惠政策,对企业公益性捐赠

支出超过年度利润总额12%的部分,允许结转以后年度扣除”。在慈善法立法之前,财税部门一度想着手落实国务院2013年关于慈善捐赠税收优惠的结转意见。但是关于结转是否突破了“税收法定”的原则在财税内部引起了争议,因此财政部专门向全国人大法制工作委员会(以下简称“法工委”)发函,咨询是否突破了“税收法定”原则。全国人大法工委认为突破了这一原则,因此企业公益性捐赠税前扣除结转问题在财税部门被搁置。2014年国务院发布了1949年以来政府第一个促进慈善事业的意见《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,明确提出要“落实和完善减免税政策”,包括“研究完善慈善组织企业所得税优惠政策,切实惠及符合条件的慈善组织”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确提出“完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制,加大税收调节力度。完善慈善捐助减免税制度,支持慈善事业发挥扶贫济困积极作用”。在慈善法立法时,慈善行业及专家学者等都希望利用慈善法立法来解决这一问题。

(二)资料来源

研究决策过程面临的一大挑战在于如何揭开“黑箱”并确保所获取资料的真实性与可靠性。本文的撰写得益于作者长期的慈善政策研究经验,特别是在《慈善法》立法过程中作为专家团队成员的深入参与,与立法部门和行政主管部门建立了紧密的合作关系,这为作者提供了进入渠道和资料的可及性。本文的资料主要来源于两大方面:首先,关于立法过程的文本,包括公开的立法说明、两次征求意见稿、各阶段的草案过程稿以及经过审查后的常委会和法律委员会的部分审议意见等。其次,各阶段立法主要参与者对涉及税收减免的解释和说明,这些资料来源于新闻报道、正式出版的法条释义书籍及文章。这些资料的综合运用,为本文的撰写提供了坚实的基础。第三部分资料

^①资料来源:根据对原国税总局所得税司工作人员的访谈。

是对主要立法关键知情者（决策者）的访谈，这部分非公开半结构访谈的资料主要是用来弥补第一、第二部分资料上的缺失以及进行交叉验证。为避免信息不充分，访谈中往往对多个人就同一问题进行访谈。被访者分别涵盖了内司委和法工委起草阶段的参与者，以及民政部门协助立法的工作人员，同时还访谈了部分财税部门的工作人员。通过三方面资料和交叉印证，基本可以确保资料的可靠性以及能够还原立法过程的概况。考虑到学术伦理的要求，在文章资料的呈现中对被访人员的机构、职务以及参与的立法阶段，内部资料的名称等进行匿名处理。

四、案例分析：慈善税收政策的决策过程

在慈善法起草之前，无论是慈善行业还是社会舆论都认为税收激励不足阻碍了慈善事业发展，但是财税部门并不完全认同。因而，这一问题成为慈善法立法过程中争论最大的问题。争议主要体现在企业捐赠超过年度利润总额12%的部分是否允许结转以后年度计算应纳税所得额时扣除（以下简称“结转问题”）。捐赠所得税结转优惠政策在内司委起草过程稿中予以明确，但在提交一审稿时内司委删除了这一条款。二审稿又被法工委写入草案，并在最终稿中得以确认。

（一）起草阶段：协商无果与搁置争议

税收政策制定过程中，民政部作为行政主管部门认为税收减免是促进慈善事业发展的重要制度保障，主要诉求包括两点。第一，慈善组织的经营性收入、投资收益等用于慈善活动且符合相关标准的应该享受税收优惠。第二，企业捐赠支出超过年度利润总额规定额度的部分，允许结转以后年度扣除。个人捐赠支出超过应纳税所得额规定额度的部分，允许结转以后按月扣除。在资格获取方面，由税务部门进行

认定，但认定标准由财政、税务和民政三方共同制定。^①该方案解决了慈善组织免税问题，同时结转的提出也大幅度地增加了捐赠人的税收优惠。在内司委介入起草后，税收无疑也是专家学者和慈善行业普遍反映的问题。这一阶段内司委通过与各界的充分沟通后认可应该给予慈善事业更多税收优惠。在内司委第一次比较大范围的征求意见中，除了吸纳了民政部关于慈善组织经营性收入、投资收益用于符合宗旨依法享有税收优惠以及捐赠人（企业和个人）捐赠超过当年或当月额度的部分运行结转外，还加上了设立慈善信托依法享有税收优惠。以及受益人接受捐赠或者服务，依法享受所得税、增值税等税收优惠。强调了财税部门应该及时办理税收优惠手续。对于财务管理规范、信誉良好的慈善组织可以免于审核立即办理优惠手续。可以说，送审稿税收优惠的幅度相比民政部的建议更大。不仅解决了慈善组织所得税范围过窄，捐赠人免税额度过低的问题，并且直接提出了财税部门应该及时办理税收优惠并且可以免于审核。从过程稿中可以看出，税收政策起草团队在充分调研的情况下，基本上回应了各界对于慈善税收的核心诉求。

在草案征求意见之前，民政部已经就税收问题征求了财税部门的意见。在财税部门不认可的情况下，内司委与财税部门负责人进行了沟通。尽管协调层级提升但冲突意见并没有获得实质性的进展。唯一的进展是协调下，税务部门同意保留税收优惠分为三条来表述的安排，即分别为捐赠人、慈善组织和受益人分别“依法”享有税收优惠。删除了包括结转等内的所有与现有政策不符的内容。

这一草案对于税收的界定遭到了财税部门的反对，财政部建议所有有关税收优惠的条款（共7条）合并为1条即“国家鼓励慈善事业发展，符合条件的捐赠人和慈善组织依法享有税收优惠政策”。国税总局的意见基本和财政部一致，即认为应该删除具体的税收优惠的规

^①资料来源：根据对原国税总局所得税司工作人员的访谈。

定,统一为依法享有税收优惠。主要理由是认为慈善法规定具体的税收优惠条款不符合党的十八届三中全会关于“税收法定”的原则。^①

之所以草案一审稿将相关税收条款删除的一个原因在于草案上会之前需要取得共识,无法与财税部门达成共识可能会影响草案进入一审。因此这一阶段并不是“共识”达成的过程而是搁置争议的过程。当然在这个过程中也可以看到“共识”达成,即税收优惠分三条来表述,但这并不是真正意义上的共识达成。

草案我们在上会之前都是要征求意见,常委会办公厅发到国办,国办又正式委托法制办再进一步征求有关部门意见,最后要给我们反馈过来。如果对应的主管部门,明确的对哪一条反对,从程序上讲意见分歧这么大,立法进程就缓一缓。(访谈编号:20190117F)

除了税收法定原则外,实际上决定财税部门对于慈善组织税收的根本态度还在于财税部门“为国管财,为国守财”这一基本机构定位。

换位思考认识税收和慈善事业的关系。怎么换位思考?比如一个家庭五个子女,老大要结婚买房,老二做买卖,老三上大学,老四正在上小学,老五幼儿园,花钱的地方特别多。父母怎么办?对每一个小孩来讲都是百分之百,我就要上幼儿园,我就要上最好的,百分之百,对他父母来讲,他是1/5。财政部门对于大家来讲,就是百分之百。就要求百分之百地减免税。但对于财政部门来讲,非营利组织事业只是1%。为什么呢?各项事业,各个方面都要改革,都需要花钱。(访谈编号:20140927Y)

所以当国家没有把发展慈善事业作为经济社会体制重要组成部分,并缺乏来自中央明确

意见的时候,财税部门一般不会出台相关促进措施。财税部门整体(无论是国家层面还是地方层面)对于慈善组织免税问题上的态度具有高度的一致性。在沟通税收优惠政策的时候,通常的意见是:首先,财税部门是鼓励慈善组织发展的;其次,目前慈善组织享有的税收优惠政策相比其他国家处于中上水平,并且税收从来都不是非营利组织发展最关键的因素;最后,如果慈善部门管理规范,自律到位的话是可以给予更多的税收优惠的。

那么内司委是否可以突破,按当时的体制实际上是存在这个可能性的。

我们希望能够写上,这样会好看很多,包括一些能做的,最后这个是我们的问题,我们想着不打这个报告,就以非常笼统的方式转出。对,我们没有抓住一个重大突破,本来在这个层面能突破的,所以我说,法工委愿意做一些事情,因为我们专委会不是靠立法而生的,我们委员会领导的使命也不是为了立法,法工委会很明确地知道立法是自己的成绩,是自己的本职,但是专委会领导没有这个使命感和自觉性。(访谈编号:20181214F)

除了内司委本身在立法中的定位外,另外一个原因是专委会负责慈善法起草的主要参与者认为税收只是促进慈善事业的一个方面,并且税收的情况较为复杂。税收优惠在慈善事业发展中所扮演的角色和重要性,是否如某些人所言,是制定慈善法的核心和决定性因素。虽然,税收优惠对于激励和促进慈善募捐具有不可忽视的积极作用。然而,我们不应过分夸大其在慈善法中的地位和作用。企业和个人之所以愿意捐献财产,背后涉及的因素是复杂多样的,

^①税收法定主义,即税法的各项规定,包括主体的权利义务、税法的构成要素等,都必须由法律明确并唯一地规定。任何主体在缺乏法律依据的情况下,均不得擅自征税或减免税收。这一原则在党的十八届三中全会上首次被明确提出,并在2015年3月15日,经十二届全国人大三次会议审议通过的《立法法》修订中正式载入。该修订明确了税收法定原则包含的三个基本方面:税收要素的法定性、税收要素的确定性,以及征税程序的合法性。当然税收法定可以从两个层面来理解。一是指关于税收的内容必须由专门的税法法律规定。二是关于税收的内容必须由法律来规定。在全国人大内司委开始起草《慈善法》的时候,一个不成文的规定是“税收法定是指由统一的税法来制定”。简言之,关于税收问题的立法必须由专门的税收相关法律来决定。如果不进行税收政策的配套或者修改税法相关内容,“依法享有”意味着维持现状。

包括慈善文化、社会责任等多个方面。“税收优惠只是其中的一个因素，虽然重要，但并非唯一。”^①在这种情况下，起草阶段经过内司委讨论在税收结转问题上就不再坚持了。

（二）审议阶段：权力博弈与寻求决断

在内司委与财税部门无法达成共识的情况下，慈善法草案以删除争议点的形式提交一审。慈善组织和慈善捐赠的免税问题成为常委会委员意见最为集中的一个问题。在一审过程中几十个委员对税收问题提出了修改意见。在认可税收法定的原则下，认为现有税收条款过于原则对于促进慈善事业发展还不够，需要进行大的改动。有一种观点认为现有税收条款原则规定“依法享有”，那么如果不在法律中进行规定的话，这个法就无法将税收优惠予以落实，因此该法有必要将税收优惠政策予以写明。^②

不管是哪个国家，慈善事业发展促进有效的手段之一是税收政策的优惠，我们国家现行慈善捐赠税前优惠标准是偏低的，不能超过12%，对于超出当年免税捐赠额的又不允许做下一年的结转，这样就会造成企业也好、个人也好，他们捐赠得越多，交税额度就越大，这样企业或个人捐赠的积极性会打折扣。

凡是关于税收部分的规定，没有一项规定了优惠多少。根据党的十八届三中全会精神和立法法的规定，税收优惠的条件、税种、税率等具体规定，已由专门税收法律作出。如果这样规定，专门的税收法律何时出台？现在的税收优惠实际上在一定程度上阻碍了慈善组织和慈善事业的发展，比如说，基金会的增值收入，按照企业所得税来征收，一定程度上限制和制约了其发展。现在法律在税收优惠上没有新的规定出来，就只能沿用过去的税收优惠，势必会使得慈善法律的作用弱化。非常遗憾。所以在这里，希望起

草部门相对硬化几条税收优惠的规定，真正促进慈善组织和慈善事业的发展。（审议意见）

另外有常委会的意见认为因为税收法定，所以需要尽快落实配套措施，从而让税收成为促进慈善事业发展的重要力量。

第一，在常委会的意见对于税收问题的关切下，加之税收问题本身就是慈善行业与公众一直反映的焦点问题，税收问题成为法工委修改慈善法草案重点研究的问题。法工委与财税部门就税收问题进一步协调，然而关于税收问题的反馈仍然与内司委起草时期一致。财税认为我国的税收优惠比率处于中上水平，并不低。并且税前扣除资格的审批事项已经取消。^③第二，防止一些企业和富豪打着慈善的旗号谋取不正当的名声或者私利。考虑到我国目前包括慈善组织在内的各类社会组织情况较为复杂，对享有税收优惠的慈善组织的范围不宜放得过宽。第三，“个别富商大额国外捐赠等问题，媒体报道有偏失，实际情况较为复杂”。而作为行政管理部

民政部的则认为，“慈善事业发展事关国家战略，要以战略思维来认识问题。国家给予慈善活动一定的税收优惠，不是一项恩泽，而是促进慈善事业发展的一项重要举措。国家通过税收优惠等政策扶持措施，给慈善事业健康发展带来的积极影响和长期收益，远远大于因税收优惠而减少的政府收入。切不可因噎废食，无所作为”。从这一沟通来看，不具备达成共识的条件，行政管理部和财税部门的立场全然不同。

在综合考虑了各方面意见的情况下，法律委员会在二审稿修改说明中提到“针对当前各方面反映较为突出的企业大额捐赠享受税收优惠不够的问题，建议增加规定：企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应

①资料转引来源：王胜明：慈善法应当明确监管重点，中国人大网（http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-12/02/content_1953493.htm），访问日期：2019年1月1日。

②截至2019年3月，除了结转问题通过修改企业所得税法实施条例等予以落实外，其他税收政策相比慈善法立法之前未做实质变更或者增加。

③虽然税前扣除资格作为行政审批事项取消，但是在操作中仍然需要“联合确认”，在操作中对申请者而言差异并不明显。

纳税所得额时扣除的部分,允许结转以后年度在计算应纳税所得额时扣除”。^①因此,第七十条增加了“企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除的部分,允许结转以后年度在计算应纳税所得额时扣除”。突破的另一特点体现在第七十四条“国家对扶贫济困的慈善活动,实行特殊的税收优惠”。之所以这一点能够突破的依据在于法律委员会经研究认为“按照党中央‘十三五’规划建议提出的支持慈善事业发展,完善扶贫济困的税收政策的要求,有必要进一步加大对慈善活动的税收优惠力度,特别是通过税收优惠政策加大对贫困人口的慈善帮扶力度。因此,建议在草案中增加规定:国家对扶贫济困的慈善活动,实行特殊的税收优惠”。

做这个规定各部门没有达成一致,但也必须做下来。反对理由是中全会的决定有一条,税收优惠要有统一的税收法律来规定,他说你这不是税收法律,你这是慈善法律你怎么能决定税收优惠呢?我说这是贯彻中央的精神,中央说税收的规定要由税收的法律来规定,全国人大也是这种意见,不想哪个法律都能规定。但这是全国人大起草的法律,应该有这个事情我们就把它写上去了。(访谈编号:20170615P)

在法律委增加了税收优惠的条款后,在常委会二审中部分委员仍然希望促进措施这一章节的修改能够回应开展慈善活动中遇到的税收不足问题,并就税收问题重点进行了审议。

社会对这部法的期待是很高的。所以,关键是能否解决这个问题,如果与过去没有太大的变化,按照目前草案规定“依法享受税收优惠”,是否原来是什么样现在还是什么样,没有太大变化。一是慈善法如果要起到比较好的促进作用,有可能的话还是要在税收优惠上尽量地显示出支持的态度。二是也不怕重复,如果在其他的法律中有了,在慈善法重复一下也未尝不可。(审议意见)

在此阶段财税部门等仍然建议删除。从法律委(法工委)向常委会提交的修改报告中可以看到,财税部门原则上赞成给予税收优惠,但坚持税收法定认为慈善法不应将相关条例列入。而法律委认为慈善法作为基础性法律,规定税收结转等即是落实党的十八届三中全会精神,也符合国务院2013年批转的有关文件的内容,并且反映了各方面的意见因此倾向于保留。同时提出,如果不在慈善法中保留,那么建议明确在慈善法通过后实施前修改企业所得税法实施条例,在条例中写入税收结转的相关条款。可以说在这一阶段的博弈中,基于法律委(法工委)的立法权力,决定将这一条款写入立法。

由于税收结转问题在财政与人大专委会之间存在不同意见,因此人大党组将这一内容列入其向党中央的《关于〈中华人民共和国慈善法(草案)〉几个主要问题的请示》中。这一请示继而获得了党中央的肯定。税收相关条款在提交全国人大审议时得以保留。“税收结转”被认为是法工委在二审稿修改过程中作为重要的政策突破,在税收问题上,一方面凸显了法律委(法工委)作为全国人大常委会立法者的制度权力,同时通过引入更高一级的协调机制解决了这个问题。

五、结论与讨论

通过案例分析可以看到,慈善法起草阶段和审议阶段都形成了竞争性博弈。起草阶段,法律草案关于税收优惠政策基本上是整个立法过程中最为完善的。然而,这一阶段与财税部门并未就核心条款(税收结转)达成共识。在尽可能让草案能够提交审议的指导思想下,专委会本身不想突破“税收法定”的原则以及主要领导认为税收问题并不是慈善组织发展最为重要的问题,因此删除了“结转”的条款。双方基于权力博弈最后选择了搁置争议的做法。由于税

^①资料转引来源:法制日报,慈善法草案加大对慈善活动税收优惠力度对扶贫济困实行特殊税收优惠,全国人大网(http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/2015-12/22/content_1955530.htm),访问日期:2019年1月1日。

收优惠政策的表述上采用了“依法享有”这一软性约束，因此虽然最初财税部门建议关于税收问题只写一条即可，但是在双方的沟通协调下，同意将税收优惠分为三条来进行表述。这一协商过程从表征上看体现了共识达成的过程，但共识达成的前提是法条的模糊性（所谓非硬性条款）。

审议阶段，博弈的两方变成了法律委（法工委）和财税部门。在这个博弈过程中，双方观点和立场都没有实质性的变化。差异在于第二阶段中有了常委会委员的支持，积累了更多的合法性，认为应该在税收政策上有实质性突破。因此法律委（法工委）坚持把“结转”条款写入立法。对于常委会委员反映的问题，法律委有权决定改与不改，但是对于常委会委员普遍反映的具有一致性的问题法律委（法工委）还是会慎重考虑并根据委员的意见进行修改。在税收问题上，法工委强势的背后除了需要吸纳人大代表的意见外，更为重要的是法工委十几年来机构自主性不断增长的结果。首先法工委是一个为立法而生的机构，因此立法成果便成为衡量这一机构绩效的重要指标。在法律通过后，税收结转也被其认为是慈善法最为重要的突破之一。其次，在税收政策减免的问题上，法工委不仅具有道德优势，而且具有制度层面的权力。财税提到的“税收法定”原则本身是人大加强其立法主导地位的体现。因此，在这种情况下，法律委员会（法工委）提出了两个方案。要么慈善法直接写结转的条款，要么在慈善法通过之前修改税收法律。法工委两种方案的提出使得其他部门没有更多的反对依据。然而，虽然法律委在权力博弈中占据优势地位，可以将相关条款写入立法，但是仍然需要通过需求上一层级的决断来达成共识。

竞争性决断可以将共识模式吸纳进来并且更具有穿透力。慈善法中税收政策的决策结果本质上是基于行动者之间权力的竞争。最终的方案是通过更高一级的决断来解决这个冲突，从而实现政治运行中的“共识”。通过这一案例

可以看到，在无法达成共识的情况下基于权力的竞争是决策的根本特征，但是这一竞争仍然是受限的竞争。决断权力是中国决策体制区别于西方体制的关键，同时也是形成共识的关键之一和隐含条件。当然不同决策主体自身的权力是其进行博弈的根本性条件，但就个案而言具体的决策过程中隐含着不确定性。这种不确定性受到不同决策机构决策精英主观意志的影响。这一主观意志也影响着在共识无法有效达成的情况下是否寻求决断权力的介入等等。因此，本文提出的竞争性决断概念作为一个对决策过程的抽象牺牲了决策过程的复杂性，但是其价值在于强调了权力运行机制重要性。

参考文献：

- [1]陈玲,赵静,薛澜.择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型[J].管理世界,2010(8):59-72.
- [2]樊鹏.论中国的“共识型”体制[J].开放时代,2013(3):45-59.
- [3]王绍光,樊鹏.中国式共识型决策:“开门”与“磨合”[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [4]杨光斌.中国决策过程中的共识民主模式[J].社会科学研究,2017(2):39-49.
- [5]隋斌斌.有限政治市场下的多赢治理——中国人大协商民主的发生、运作逻辑与政策建议[J].经济社会体制比较,2014(4):89-96.
- [6]颜学勇,周美多.基于共识的治理:后现代情境下政策共识的可能性及其限度[J].电子科技大学学报(社科版),2011,13(4):19-25.
- [7]PAYNE T. The role of consensus[J]. The Western Political Quarterly, 1965, 18(3): 1-31.
- [8]肖棣文,姜逾婧,朱亚鹏.如何形成政策共识:社会政策立法过程中的协商政治——以南方省残疾儿童保护政策立法为例[J].政治学研究,2016(2):108-120.
- [9]陈斯喜.论我国良法的生长:一种立法博弈分析视角[D].北京:北京大学,2006.
- [10]博登海默 E. 法理学:法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004.
- [11]景跃进.“党政体制”与中国政治[M]//景跃进,陈明明,肖滨.当代中国政府与政治.北京:中国人民大学出版社,2016.
- [12]艾利森,泽利科.决策的本质:还原古巴导弹危机的真相[M].北京:商务印书馆,2015.

- [13]冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011(1): 73-97.
- [14]周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011(10): 67-85.
- [15]张紧跟. 科层制还是民主制?——改革年代全国人大制度化的内在逻辑[J]. 复旦学报(社会科学版), 2013(5): 116-126.
- [16]VOGEL E F. Politicized bureaucracy: Communist China[M]. Boston: Harvard University Press, 1974.
- [17]周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [18]荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [19]荣敬本. “压力型体制”研究的回顾[J]. 经济社会体制比较, 2013(6): 1-3.
- [20]LIEBERTHAL K, OKSENBERG M. Policy making in China: Leaders, structures, and processes[M]. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- [21]王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5): 86-99.
- [22]TRUEX R. Authoritarian gridlock? Understanding delay in the Chinese legislative system[J]. Comparative Political Studies, 2018(1): 1-38.
- [23]薛澜, 赵静. 转型期公共政策过程的适应性改革及局限[J]. 中国社会科学, 2017(9): 45-67.
- [24]蔡禾. 国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考[J]. 开放时代, 2012(2): 135-143.
- [25]DOWDLE M W. Constitutional development and operations of the national people's congress[J]. Colum. J. Asian L, 1997(11): 1.
- [26]ZHANG X, DING X. Public focusing events as catalysts: An empirical study of pressure-induced legislations' in China[J]. Journal of Contemporary China, 2017, 26(107): 664-678.
- [27]赵静, 薛澜. 回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析[J]. 政治学研究, 2017(3): 42-51.
- [28]朱水成. “精英决策”模式下的公民参与研究[J]. 理论探讨, 2008(5): 156-158.
- [29]王绍光, 樊鹏. 政策研究群体与政策制定——以新医改为例[J]. 政治学研究, 2011(2): 36-51.
- [30]管兵, 岳经纶. 立法过程中的公众参与: 基于《物权法》和《就业促进法》立法参与的研究[J]. 政治学研究, 2014(4): 27-39.
- [31]朱旭峰. 中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J]. 社会学研究, 2011(2): 1-27.
- [32]江小涓. 江小涓学术自传[M]. 广州: 广东经济出版社, 2020.
- [33]周雪光. 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角[J]. 开放时代, 2013(3): 14.

【责任编辑 史敏】

Competitive Arbitrariness in China's Policy Decision-Making —An Example of the Legislative Process of Tax Policy in Charity Law

ZHANG Gaorong

Abstract: Although the consensus model reflects the institutional characteristics of China's policy decision-making, it ignores the distribution of power and its exercise in the political system. This paper proposes a decision-making model of competitive arbitrariness from the perspective of political bureaucracy and governance. It distinguishes different decision types from two dimensions: arbitrariness and power distribution. The article takes the formulation process of tax policy in charity law as a case to explore the decision-making process among the various actors in the legislation without consensus. It found that the formulation of tax incentives is essentially the result of the game of each subject based on its own power. In the absence of effective consensus, it is a major response to set aside disputes or seek arbitrariness based on institutional requirements.

Keywords: competitive arbitrariness; decision-making model; charity law; tax reduction