

陕西省慈善文化研究文库

慈善法 前沿问题研究

Research on The Frontier of Charity Law

主编 安树彬



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

慈善法前沿问题研究

主编 安树彬



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

慈善法前沿问题研究/安树彬主编. —厦门: 厦门大学出版社,
2016. 10
ISBN 978-7-5615-6264-2

I. ①慈… II. ①安… III. ①慈善事业-法律-研究-中国
IV. ①D922. 182. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 246267 号

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmupress@126.com
印 刷 虎彩印艺股份有限公司

开本 889mm×1194mm 1/32
印张 9
字数 240 千字
版次 2016 年 10 月第 1 版
印次 2016 年 10 月第 1 次印刷
定价 35.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

序

树彬同志主编的《慈善法前沿问题研究》一书即将付梓,这是迄今为止我所见到的国内仅有的几部专门研究《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)的学术著作之一。因此,我抱着浓厚兴趣阅读了此书的终稿,并提笔写下后面的文字,提出个人的一些粗浅认识,权当此书之序。

树彬同志早年随我一起研读中国近现代史,对中国思想史尤其对历史上的慈善思想文化与慈善事业发展有深入思考和独到见解。每有心得,他便撰写成文与我交流体会。十余年来,我从他写作的字里行间总能感受到那种深厚而扎实的学术功底,正如他在毕业留校以后所从事的教学和学术研究工作能够取得出色成绩那样,他对于慈善、慈善思想文化和《慈善法》的研究也陆续产出了一批优异成果——几年前他与我合著的《陕西近代乡村社会变迁与慈善研究》一书就是明证。他是一名称职的大学教师,也是一名合格的慈善思想文化研究者。

中国是慈善的故乡,中国的慈善事业不是改革开放之后才出现的。在古代中国,各级政府、寺院和民间机构推动了慈善事业的健康发展,涌现出许多为天下苍生之安危冷暖而舍生取义的英雄豪杰,也涌现出无数捐献私产为救助贫困苦难之黎民百姓的慈善仁人。20世纪90年代,中国社会发展进入改革开放后又一个关键阶段,传统慈善顺应时代潮流而获得复兴的历史机遇,呈现“井喷式”的发展状况。中华慈善总会和一批地方慈善协会的成立标志着我国慈善事业已经走上正轨。继2014年10月国务院出台《关于推动慈善事业健康发展的指导意见》之后,2016年3月新中国成立以后的首部《慈善法》在十二届全国人大四次会议获得通过,这标志着我国慈善事业将进入一个崭新的时代。

慈善不是个别人或少数人的专利,而是全民共同参与的伟大而崇高的事业。慈善组织救助帮扶了成千上万的鳏寡孤独残疾者和生活贫困的人们,得到了全体人民的交口称赞,这不是个别人可以抹黑得了的。当前,中国的慈善正处于从传统慈善向现代慈善转型的关键时

期,传统慈善与现代慈善处于并行不悖的状态。我认为,传统不可丢,现代不可违。传统慈善的理念与方式在今天没有过时,但现代慈善的理念和方式也向人们展示了传统慈善尚未具备的优势,比如金融慈善、商业慈善、企业慈善和网络慈善等等,在当今市场经济的背景下,能够发挥效益更大而影响深远的作用。

正如人类的一切正当活动都应当受到法律的保障、规范和推动一样,慈善事业也应当受到法律的保障、规范和推动。在现实生活中,许多人对慈善事业的发展十分关注,对其中不少问题却似是而非。例如,什么是慈善,哪些活动属于慈善范畴,哪些机构或个人才能具备公开募捐的资格,慈善组织的公信力如何得到维护和保证,慈善组织的项目运作怎样才能更加透明,慈善组织可以提取多少项目运作费和个人补贴,等等。这些问题就需要用一部法律加以界定和规范。

新颁布的《慈善法》有以下几个突出亮点。慈善组织取消了业务主管部门,明确了慈善组织的直接登记制度,而不必挂靠在某个上级业务单位;非法人慈善组织获得承认,让很多愿意做慈善的人们找到了法律支持;公募权限有所放开,规定凡登记满两年,运作规范而没有出现负面问题的慈善组织,可以向原登记的民政部门申请公募资格证书;公益信托激活巨量的慈善资产,让公众有了从事慈善事业的新途径;行政派捐将被禁止,那些软性或硬性的派捐行为都将被制止;慈善财产受到重视,信息公开权责明确,有力推动税收优惠,等等。这些亮点将对慈善事业产生巨大的推动力。

树彬同志有敏锐的学术眼光,也有学术研究的组织能力。他在《慈善法》颁布后短短两个月的时间内,组织人员开展了对《慈善法》的学习、研究和讨论,并很快撰写了这部解读性著作。此书名《慈善法前沿问题研究》,就是对慈善事业面临的热点问题进行前沿性理论研究,对《慈善法》规定的若干重点问题进行解读性实践研究,因而有较高的理论和实践价值。我期待着这部著作的面世,它将为理论界、法律界尤其是对慈善公益界深入理解和贯彻执行《慈善法》提供基本思路,必将受到各界同仁的欢迎。

陈国庆

2016年7月20日

目 录

法之总论

《慈善法》对慈善组织的促进与规范	安树彬	2
《慈善法》与慈善事业的发展	王有红	28
论慈善公益的专业化运作	王元琪	41
公益、慈善及其相关概念简析	邵洁冰	48
《慈善法》与相关法律法规的关系	刘晓阁	58

法之涵养

慈善法对慈善行为伦理困境的回应与消解	冯 晔	68
慈善伦理是慈善立法的基石	周盈丹	79
《慈善法》重塑“玻璃口袋”	刘 欢	90

法之境界

《慈善法》对我国慈善信托的促进作用	刘振中	102
《慈善法》对企业社会责任的影响及完善途径	盛 雷	110
法制化视角下社会企业的慈善公益路径探析	李竹馨	122
个人募捐的合法性问题探究	李天成	135
慈善财产的确认与保障	程紫激	144
对我国捐赠税收激励政策的思考	杨萃萃	151

法之规范

互联网募捐模式及其影响分析	裴晓宁	160
互联网慈善募捐问题规范化发展的几点思考	郑 伟	170

试析我国慈善募捐的现状、路径和法律约束	马 勇	182
慈善受益人规范研究	梁传龙	191
关于慈善组织善款规范使用的若干问题	武轩伊	199
法之探索		
依法行善,推动慈善事业大发展	陈国庆	212
从《慈善法》看慈善会系统的定位和作用		
——以陕西慈善会系统为例	杨权利	219
慈善组织在贯彻实施慈善法中的责任	魏季棉	226
《慈善法》对民政部门和慈善组织带来的挑战	杨权利	236
英美法系下的慈善立法模式、经验探析	朱昕彤	247
西方慈善法律制度对我国慈善立法的启示	万娅妮	256
附录		
《中华人民共和国慈善法》(2016年3月16日第十二届全国人民代表大会第四次会议通过)		263

1

法之总论

《慈善法》对慈善组织的促进与规范

《慈善法》是社会建设领域的重要法律,是慈善制度建设的基础性、综合性法律。制定《慈善法》是发展慈善事业、规范慈善活动的客观需要,是加强社会领域立法、全面推进依法治国的重要举措,是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的实际措施,是弘扬中华民族传统美德、培育和践行社会主义核心价值观的内在要求。

一、揭开新慈善时代的两大标志

新中国建立后,由于种种原因,以民间社会力量为代表的中国慈善事业陷入了停滞局面,中国国民的社会福利与保障事业以及扶危济困等社会救助,均由国家各级政府全权承担或负责。改革开放以来,随着中国社会经济体制改革的全面铺开和不断深化,社会贫富差距的扩大和政府负担过度,迫切需要社会力量来弥补政府的有限和不足,于是中国现代慈善事业再次起步,其标志性事件应该是 20 世纪 90 年代中华慈善总会和各级慈善会的成立。

经过二十余年的探索和发展,一方面,中国现代慈善事业快速发展起来,取得了一系列突出成就,逐步成为社会建设的重要力量;另一方面,因为中国现代慈善事业起点低,制度不健全,慈爱友善的文化氛围不够浓厚,社会民众慈善意识薄弱,慈善公益组织内部治理机制不完善,再加上社会道德危机的冲击,等等,当前中国慈善事业发展也面临着一系列问题和挑战。

为了更好地促进社会文明进步,构建和谐社会,实现政社分开,释放社会活力,提升社会组织的公信力,完善社会组织的内部治理机制,

促进和规范慈善组织的健康发展,中共中央和全国人大以及国务院采取了一系列举措。其中,具有重大影响力的标志性事件有两个:一是中共十八届三中全会胜利召开,通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》(以下简称《决议》);二是十二届全国人大四次会议审议并通过了《慈善法》。

(一) 理论标志

中共十八届三中全会所通过的《决议》是揭开新慈善时代的理论标志。中共十八届三中全会是中国改革开放三十多年来的又一次具有重大历史意义的会议,意味着改革开放将进入新的发展时期,即全面深化改革的新时期。其中,社会建设是“五位一体”总布局的重要组成部分。关于社会建设,《决议》主要从两个层面进行理论论述和实践指引。

首先,《决议》阐发了一系列指导性的规定或启示性的内容:(1)提出社会建设的宗旨是促进社会公平正义,增进人民福祉。这一宗旨既是党和政府的根本任务,更是社会慈善事业的分内之事。(2)强调实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境。由此,慈善文化的传播、慈善意识培育和慈善事业的发展与创新也应该永无止境。(3)进一步解放和发展社会生产力,释放社会活力。解放和发展社会生产力意味着不能单单局限于经济发展,更要与社会公平相协调,是二者协调并进的道路;当前的现实是社会建设远远滞后于经济发展,因此,必须大力培育社会组织和社会力量,调动各种社会力量,释放社会活力,推动社会治理创新,从而实现政府、企业、慈善三方的有机协作,共同推进全面现代化。(4)要正确处理政府与社会的关系。这一关系的提出意味着政府将从过去的全能政府体制中进一步解放出来,实现一种高效有机的分工合作,是中国共产党治国理政理念的重大发展。

其次,《决议》在社会建设部分更为详细地论述了与慈善公益事业发展直接相关的具体规定:(1)重点培育社会组织;(2)完善捐助减免

税制度；(3)积极支持志愿服务组织；(4)加大政府购买力度；(5)扩大慈善领域范围；(6)加快政社分开。

(二) 制度标志

第十二届全国人大四次会议出台的《慈善法》是揭开慈善新时代的制度标志。这突出地体现在两个方面：一是慈善法的性质；二是慈善法颁布的重大意义。

《慈善法》既不同于作为国家根本大法的《宪法》，又不同于各类社会领域中的具体法律法规，关于其性质的特殊性认定，我们可以从正向和逆向两个方面来把握。

从正向看，首先，《慈善法》应该是一部规范慈善事业发展的基本法，应具有慈善法典的性质。《慈善法》系统地规定了慈善事业的基本法律制度，包括慈善概念、慈善组织、慈善募捐、慈善信托、慈善志愿服务、慈善财产等等。基于这样一个立法思路，甚至应该涵盖目前与社会组织管理、公益慈善行为有关的《中华人民共和国公益事业捐赠法》（以下简称《公益事业捐赠法》）等所有法律、行政法规，即将其内容一并纳入慈善法中统筹规范，并围绕慈善法制定配套的法规和规章。其次，《慈善法》应当是一部慈善事业的促进法，要明确规定国家促进慈善事业发展的基本原则、具体增益和创新措施。在这方面，可以有一些比较法的参照，比如日本的非营利组织促进法、英国的社区利益法人制度等。再次，《慈善法》应当是一部慈善机构的组织法。《慈善法》要系统规范慈善机构的认定条件、认定机构、认定程序，慈善机构的章程和内部治理结构，慈善机构基本的行为准则。最后，《慈善法》应当是一部慈善事业保障法。《慈善法》要明确政府规范慈善行为的权力界限，包括行政许可、行政确认、行政处罚，以及行政、民事和司法的救济等；《慈善法》要能够设定激励机制，调动一切慈善资源（包括慈善的财源、智力资源、志愿力量等），真正能够做到将好钢用到刀刃上。

从逆向看，首先，不应该把《慈善法》看成是一部慈祥法，体现为一

副慈祥的面孔,只是乐善好施,并不解决实际问题。有人讽刺这样的立法是“法制秀”,是只有立法,没有办法。《慈善法》必须能够体现最大多数人的最根本利益,它不仅仅要诞生,而且要成活。其次,不应把《慈善法》看成是一部富豪或贵人施舍法,慈善一不能靠权力撑腰,二不能靠大款施舍;慈善立法要弘扬的是平等主体之间出于真诚友爱和关怀而做出善举,而不是出于廉价的同情和怜悯;积极参与慈善活动,争当志愿者是每个公民应尽的基本责任和义务。再次,不应把《慈善法》看成是一部“部门利益促进法”或“部门权力保障法”,绝不能用这样的法为某个部门跑马圈地;不允许在慈善领域中也出现“权力戏弄权利”,不允许那些“看得见的脚”踩住“看不见的手”。最后,《慈善法》也不应是一部伪善庇护法。决不给非法、虚伪、欺诈、贪婪等留置空间,西化、分化等敌对势力更不要幻想披上慈善的外衣兴风作浪,图谋“颜色革命”或分裂中国。

就《慈善法》颁布的重大意义而言,既包括慈善事业外部的积极作用,如国家治理现代化、全面建成小康社会、培育和践行社会主义核心价值观、经济新常态下的创新发展,更包括对慈善事业自身可持续发展的规范和促进,这里只谈谈后者。

首先,《慈善法》最终得以顺利通过,是中国慈善事业发展史上的一件大事,揭开了中国现代慈善事业的新篇章,具有划时代的意义。从此,中国现代慈善事业发展有了基本的法律规范和保障。在法律这一社会公器的监督下,有助于更好地保护慈善组织、捐赠人、慈善服务、受益人的合法权益以及权利义务,将慈善活动纳入到法制化轨道,逐步实现慈善治理的现代化。

其次,《慈善法》对慈善组织发展来说,既是机遇又是挑战,尤其是给民间草根 NGO 带来了重大契机。一方面,实现慈善捐赠程序和捐赠款项管理使用的公开化和透明化,可以更好地提高慈善组织的透明度,树立慈善组织在公众心目中的公信力,确立慈善组织在社会上的法律地位;另一方面,国家放宽了对民间慈善组织的注册限制,极大地

降低了准入门槛,限制了政府直接募捐行为,提出了对行业组织的功能要求,这些将为民间慈善组织的发展提供大好时机。

再次,《慈善法》对大慈善和公益慈善的含义重新明确,将改变民众、志愿者和慈善组织及其从业者对慈善的陈旧概念或观念的认识,提高民众对慈善意识的认知程度,有效改善民众参与慈善事业的态度和途径,从而形成一种全新的慈善文化意识和更广阔的慈善天地。

最后,《慈善法》的出台是国家实现社会治理现代化和提高社会治理能力的重要举措,其对政府部门直接募捐进行了限制,明确和规范国家各级民政部门主要承担监管职能。既有利于理顺政府与慈善组织的关系,加快推进政社分开,又可以改善目前我国慈善事业过度依赖政府的倾向,推动具有政府背景或直接作为政府组成部分的慈善公益组织(如,中国红十字会、慈善会系统)逐渐转向市场化,建立独立运作的现代慈善组织制度,成为慈善市场的主体。

总之,《慈善法》将使我国慈善事业实现法制化、规范化、系统化、专业化、普及化、市场化,极大地推动中国慈善事业更上一层楼,有效推进国家慈善治理的现代化进程。

二、《慈善法》制定的背景和特点

(一) 我国慈善事业的现状和新情况、新特点

关于中国慈善事业的现状,我们可以从两方面来看:一方面,改革开放以来,中国慈善事业发展步入良性轨道,处于较快发展时期,成为推进社会主义和谐社会建设的重要内容和实现全面建成小康社会的重要抓手,如同慈善事业被经济学家看作是“社会的第三次分配”一样,发展慈善事业对改善贫困群体的生存状态(如扶贫济困和助医助学)、救灾救援、缩小贫富差距、缓解社会矛盾、提升社会凝聚力、增进民族团结等,发挥着不可替代的作用。如2008年的汶川地震、2010年的南方水灾等众多重大事件,让我们看到了慈善事业的重要性;又如,2014年我国慈善事业接受的社会捐赠超过1000亿元,注册志愿者超

过 2500 万,还不包括大量的未登记志愿者,登记在册的社会组织超过 60 万,建立的慈善项目数以百万计,受益人群每年达数千万人,这些数据均反映了当前中国慈善事业的蓬勃景象;而且慈善法制建设和支持政策不断完善,包括志愿者组织在内的多元化志愿服务组织体系基本形成。另一方面,近些年来,中国慈善事业发展中又存在着大量不尽如人意的现象或问题,成为阻滞中国慈善事业可持续发展的重要因素,如民众对慈善概念认识模糊,对慈善意义的误解,社会组织公信力不足,慈善组织的法律地位缺失,慈善活动缺乏透明度,慈善募捐不规范,善款使用不合理,骗捐、诈捐现象突出,法律法规和政府相关政策对慈善事业发展的促进力度严重不足,已有的、与慈善事业发展相关的法律法规或层级太低,或分散于其他的法律法规之中,等等。

近年来,我国慈善事业发展出现许多新情况和新现象,呈现出新特点,大致可以归纳为以下几个方面:一是慈善捐赠主体日益多元化。随着经济社会发展,慈善文化广泛传播,慈善意识不断提升,除了企业和富人仍旧是慈善捐赠主力外,来自社会公众的个人捐赠近年来也呈现出稳步增长态势,捐赠主体由企业扩大至个人,主体呈现多元化。二是慈善捐赠标的日渐多样化,已经由物品、资金捐赠扩大至股权、有价证券、知识产权等经济发展中出现的新生物。三是慈善方式层出不穷。传统慈善方式以捐款捐物为主要表现形式,现在是捐时间、捐服务、捐思想、捐点子,出现了网络捐赠、慈善众筹、社区动员、慈善信托等新型慈善模式。四是社会对慈善组织的公信力、透明度要求越来越高。从近年来一系列慈善事件引发的舆情来看,但凡影响慈善组织公信力或者透明度的运作,或者亵渎慈善事业的行为和言论都无法为社会所容忍,公开透明俨然已经成为慈善组织的生命线和社会公众对其的最基本要求。

(二) 当前我国慈善事业发展的生态环境

首先,制定《慈善法》是推进全面依法治国,实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,体现了国家顶层设计的战略取向。其

次,制定《慈善法》是实现全面建成小康社会战略目标,落实“十三五”共享发展理念和完成“精准扶贫”攻坚任务的重要环节。再次,制定《慈善法》,推动慈善事业繁荣发展,也是国家推进供给侧改革,进而推进慈善事业公共服务供给创新的顺势而为。最后,《慈善法》促进和规范慈善事业的有序发展,离不开慈善文化的传播,而这与弘扬民族传统美德和培育、践行社会主义核心价值观这一文化建设相辅相成、相得益彰。

(三)《慈善法》制定历程所呈现的主要特点

1. 征程漫漫

为了实现慈善事业的健康、持续、规范发展,早在2005年,民政部就曾向全国人大和国务院提出起草《慈善事业促进法》的立法建议,2007年民政部版本的草案完成,2008年底民政部将几经修改的草案提交国务院法制办。但当年这次由政府系统内部启动的立法尝试,由于社会分歧太大而搁浅。2008年以来,800余名全国人大代表提出制定慈善法的议案27件,社会各界期待《慈善法》。2014年2月,全国人大内务司法委员会成立以马馼主任委员为组长的慈善立法领导小组,着手《慈善法》研究起草工作,中国首部慈善法立法工作进入快车道。历经漫漫征程,采取开门立法,经过《慈善法(草案)》一稿和二稿的反复讨论,《慈善法》最终于2016年由十二届全国人大四次会议审议并通过。

2. 一朝提速

中央高层高度重视慈善立法,慈善立法的节奏之快,前所未有。2014年全国人大启动慈善立法,由内务司法委员会负责起草。2014年12月,内务司法委员会邀请各方专家在骏腾宾馆召开为期一周的封闭会议,广纳善言。2015年春节后,内务司法委员会完成《慈善法(草案)》一稿,在内部征求意见。2015年10月31日第十二届全国人大常委会第十七次会议初次审议了《慈善法(草案)》并将草案在“全国人大网”公布,向社会公开征求意见。2015年12月第十二届全国人大常委会第十八次会议审议了《慈善法(草案)》二稿,并在“全国人大网”

公布,向社会公开征求意见;全国人大常委会第十八次会议还决定将草案提请十二届全国人大四次会议审议。2016年3月9日,全国人大常委会副委员长李建国正式将《慈善法》最新稿提请十二届全国人大四次会议审议。经过人大代表最终审议,3月16日,全国人大会议以赞成2636票,反对131票,弃权83票,最终通过了中国首部慈善法,习近平签署中华人民共和国第三十四号主席令,《慈善法》于2016年9月1日起正式实施。整个慈善法从正式启动到最终出台,总共历经两年时间,不可谓不快。

3. 开门立法

作为社会领域的基本法典,《慈善法》理应立足社会,广泛征求社会意见,民主立法,开门立法,尽最大可能推出一部将争议降到最低限度,并体现多方诉求的《慈善法》。开门立法主要体现在两个方面:一是民间开展慈善立法的尝试,已经研究形成了五个民间版本。伴随着慈善法立法脚步的加快,2014年底,有五部慈善法民间版本几乎同时公布,它们分别由北京大学法学院非营利组织法研究中心和清华大学公共管理学院NGO研究所,中国社会科学院法学研究所,北京师范大学中国公益研究院,上海交通大学第三部门研究中心,中山大学中国公益慈善研究院等六家机构提交,这些版本的起草者,都来自学术机构,有些机构的研究是获得了公益界资助的,如北京师范大学中国公益研究院在起草中得到了河仁慈善基金会的资助,北大清华的版本在起草中得到了浙江敦和慈善基金会的资助,不过,他们均否认其起草行为受到资助方的影响。上述五个民间版本的慈善法及其起草机构和研究人员为官方制定《慈善法》奠定了基础,提供了大量的参考。二是全国人大内务司法委员会公布草案,让全社会开展讨论,征集意见,广纳善言,阶段性地形成了《慈善法(草案)》一稿、二稿和三稿,于2016年3月9日将最新稿提交十二届全国人大四次会议审议,全国人大代表又分组进行讨论,甚至是激烈争论,最终于3月16日正式通过。

4. 任重道远

《慈善法》的颁布具有划时代的意义,然而,其内容上仍旧存在着

明显不足,这些不足突出体现为三大类问题:一类体现为引发争议的问题,如《慈善法》规定慈善组织通过互联网公开募捐,应当在国务院民政部门统一指定的信息平台上发布募捐信息,实际上,随着慈善事业的快速发展和数以百万计的慈善组织的涌现,国务院该如何指定信息平台?到底哪些第三方可以被确定为国务院民政部门认定的信息平台?标准是什么?需要多少信息平台?这可能对于慈善组织借助互联网获得后发优势发展创新是不利的,而且也可能使政府在有些时候陷入被动;关于《慈善法》规定10%的管理费用,这样的一刀切,实际上对公众、对慈善组织、对政府来说,都难以拿捏,从中可以看出立法思想还欠开放,行政色彩还很浓厚,公民及其代表的慈善文化水平还有待提高,这本来可以通过公开透明的游戏规则让民众来评判或“市场”来优胜劣汰,没必要明确地如此到位,发达国家的社会组织和基金会的管理费用一般都远高于10%。另一类体现为忽略或未涉及的问题,如《慈善法》忽略了慈善事业发展的一些重要方面,如社会企业和宗教慈善活动,均为慈善事业发展中的重要角色,而在《慈善法》中几乎未有提及;对于慈善行业协会建设,只是强调了行业自律、行业规范和惩戒功能,而对其作用、模式、组织架构等没有明确规定;作为监管主体的民政部门与慈善行业组织的职责分工该如何划分;还有国外慈善组织在中国的法律地位问题也没有涉及。还有一类是有待细化和协调的问题,也就是《慈善法》配套法规政策和实施细则还有待制定,如与税务部门、金融监管部门等协商后的税收优惠、金融扶持、用地划拨或支持等具体实施办法;民政部门慈善监管人才严重缺失,如何尽快培养慈善人才,等等。总之,从以上问题或不足可以看出,《慈善法》的落实和完善任重道远。

三、《慈善法》的基本内容及其进步表现

《慈善法》涉及12章112条,可以归纳为以下四部分:第一部分为发展慈善事业,主要明确了慈善立法的目的,准确界定了慈善的含义,