



中华人民共和国 公益事业捐赠法 学习辅导读本

全国人大常委会法工委国家行政执法室 编
中国青少年发展基金会



中国民主法制出版社

《中华人民共和国公益事业捐赠法》 学习辅导读本

全国人大常委会法工委国家行政法室 编
中国青少年发展基金会

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国公益事业捐赠法》学习辅导读本/全国人大常委会法工委国家行政执法室, 中国青少年发展基金会编. —北京: 中国民主法制出版社, 2000. 4

ISBN 7-80078-460-6

I. 中… II. ①全…②中… III. 公用事业-捐赠法-中国-普及读物 IV. D922.182.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 06411 号

《中华人民共和国公益事业捐赠法》学习辅导读本

全国人大常委会法工委国家行政执法室 编
中国青少年发展基金会

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京市西交民巷 23 号)

保定市印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 14.125 印张 367 千字

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1-5000 册

ISBN 7-80078-460-6/D · 359

定价: 26.00 元

联系电话: 63097459

主编 许安标 全国人大法工委国家行政法室处长
(法学硕士)

王 宁 中国青少年发展基金会法律部主任
(法学硕士)

朱 军 中国青少年发展基金会法律部
副主任 (法学博士)

编写人员(按姓氏笔画排列)

王 宁 朱 军 刘 玫

刘松山 刘海涛 许安标

汪 洋 陈斯喜 武 增

前 言

捐赠是一项有利于国家和社会的公益活动。多年来，境内外的捐赠对促进教育、科学、文化、卫生以及其他社会公共和福利事业的发展，发挥了重要作用。为了鼓励捐赠，规范捐赠和受赠活动，保护捐赠人、受赠人和受益人的合法权益，促进公益事业的发展，1999年6月28日，九届全国人大常委会第十次会议审议通过了《中华人民共和国公益事业捐赠法》，同日，国家主席签署主席令予以公布，自1999年9月1日起施行。该法对公益活动的原则、捐赠和受赠、捐赠财产的使用和管理、捐赠的优惠措施等作了规定，对公益事业的发展将起到重要的推动作用。为了配合宣传、学习和贯彻执行公益事业捐赠法，深入开展公益事业捐赠法律制度研究，促进公益事业的发展，负责该法起草工作的全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室，会同多年来一直致力于促进公益事业发展的中国青少年发展基金会编辑了《〈中华人民共和国公益事业捐赠法〉学习辅导读本》。全书分捐赠法条文释义、国家现行有关规定、部分省市的规定、国外有关制度、部分公益性社会团体介绍、调研资料和征询意见、研究文章等七部分，并收录了公益事业捐赠法及其说明、审议结果报告等法律文件。该书试图多侧面地反映公益事业捐赠法的立法过程、指导思想、立法原意，为学习、宣传和研究公益事业捐赠法提供参考。由于公益捐赠的法律制度十分丰富，研究工作起步比较晚，需要研究的问题很多，本书的内容还有一定的局限性，敬请读者予以批评指正。同时也希望本书的出版，能抛砖引玉，引来更多的人关

心公益事业，研究公益事业的理论和实践，共同推动公益事业的发展。

编 者

2000 年 3 月 1 日

目 录

用法律撑起爱的天空

——《中华人民共和国公益

事业捐赠法》介绍·····	许安标(1)
中华人民共和国公益事业捐赠法·····	(10)
全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议 《中华人民共和国公益事业捐赠法(草案)》的议案·····	(16)
关于《中华人民共和国公益事业捐赠法(草案)》 的说明·····	(17)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国公益 事业捐赠法(草案)》审议结果的报告·····	(22)
关于预防未成年人犯罪法(草案三次审议稿)、 澳门特别行政区驻军法(草案二次审议稿)和 公益事业捐赠法(草案二次审议稿)修改意见 的报告(节选)·····	(26)

《中华人民共和国公益事业捐赠法》条文释义

第一章 总则·····	(29)
第一条 (立法宗旨)·····	(29)
第二条 (调整范围)·····	(31)
第三条 (公益事业的含义)·····	(33)
第四条 (公益事业捐赠的自愿和无偿原则)·····	(36)

第五条	(捐赠财产的使用原则)	(37)
第六条	公益事业捐赠的合法和不违背社会 公德原则)	(38)
第七条	(公益性社会团体受赠财产的社会公共财产 性质)	(39)
第八条	(国家对公益事业捐赠实行鼓励的原则)	(39)
第二章	捐赠和受赠	(41)
第九条	(捐赠主体选择受赠对象的权利)	(41)
第十条	(公益事业捐赠的受赠主体)	(45)
第十一条	(政府作为受赠主体)	(49)
第十二条	(捐赠协议的订立)	(51)
第十三条	(捐赠工程项目)	(54)
第十四条	(捐赠人对捐赠工程项目留名或冠名的 权利)	(57)
第十五条	(境外捐赠人和华侨捐赠应办理的 手续)	(58)
第三章	捐赠财产的使用和管理	(59)
第十六条	(受赠人接受捐赠后应负的出具收据及妥善 保管的义务)	(60)
第十七条	(捐赠财产的使用原则和方式)	(60)
第十八条	(捐赠协议的履行)	(64)
第十九条	(受赠财产的管理和使用制度)	(65)
第二十条	(政府部门对受赠财产的使用和管理的 监督)	(66)
第二十一条	(捐赠人的查询权利)	(68)
第二十二条	(受赠人公开受赠情况及受赠财产的 使用和管理的义务)	(69)
第二十三条	(公益性社会团体的管理成本)	(70)
第四章	优惠措施	(70)

第二十四条	(企业所得税方面的优惠措施)	(71)
第二十五条	(个人所得税方面的优惠措施)	(73)
第二十六条	(关税和进口环节的增值税方面的优惠措施)	(74)
第二十七条	(地方人民政府对捐赠的工程项目应当给予支持和优惠)	(76)
第五章	法律责任	(77)
第二十八条	(受赠人擅自改变捐赠财产的性质和用途的法律责任)	(77)
第二十九条	(对挪用、侵占或者贪污捐赠款物应负的法律责任)	(80)
第三十条	(捐赠活动中禁止的其他几种违法、犯罪行为)	(82)
第三十一条	(受赠单位的工作人员对失职渎职行为应负的法律責任)	(85)
第六章	附则	(86)
第三十二条	(施行时间)	(87)

国家有关捐赠的现行规定

中华人民共和国合同法 (节选)	(88)
中华人民共和国红十字会法	(90)
社会团体登记管理条例	(95)
民办非企业单位登记管理暂行条例	(105)
事业单位登记管理暂行条例	(111)
基金会管理办法	(115)
现行所得税法规中对公益捐赠的优惠规定	(118)
科学研究和教学用品免征进口税收暂行规定	(122)
残疾人专用品免征进口税收暂行规定	(125)

中华人民共和国海关对华侨、港澳台同胞捐赠

进口物资监管办法·····	(127)
关于救灾捐赠物资免征进口税收的暂行办法·····	(129)
审计机关对社会捐赠资金审计实施办法·····	(131)
其他法律、法规中有关捐赠的规定·····	(134)

部分省市有关捐赠的规定

上海市华侨捐赠条例·····	(140)
浙江省华侨捐赠条例·····	(145)
福建省华侨捐赠兴办公益事业管理条例·····	(149)
湖南省华侨捐赠若干规定·····	(154)
广东省基金会管理条例·····	(156)
广东省华侨、港澳同胞捐办公益事业支援家乡 建设优待办法·····	(161)
山东省华侨捐赠管理暂行办法·····	(163)
海南省关于华侨港澳台同胞投资捐赠奖励办法·····	(167)
吉林省救灾救济捐赠款物管理办法·····	(169)
广州市社会公益金使用试行办法·····	(173)
广州市为热心公益事业的华侨港澳同胞立碑铭志 若干规定·····	(175)
深圳经济特区捐赠公益事业管理条例·····	(177)

国外有关捐赠资料

美国公益事业捐赠制度简介·····	(185)
美国慈善捐赠法律制度考察报告·····	(188)
美国民间基金会的发展与现状·····	(198)
英格兰和威尔士公益事业捐赠制度·····	(210)

法国关于公益事业捐赠的法律规定·····	(213)
德国有关公益捐赠的法律规定·····	(216)
丹麦的公益捐赠制度·····	(219)
一些国家和地区的财团法人制度·····	(222)

部分公益性社会团体简介

中国青少年发展基金会·····	(227)
慈心为人 善举济世 ——记中华慈善总会·····	(239)
中国残疾人福利基金会的工作和情况·····	(251)
中国红十字会募捐和开展社会救助简要情况·····	(258)
宋庆龄基金会·····	(265)
中华环境保护基金会·····	(274)
上海慈善基金会·····	(276)
广州市慈善会·····	(278)

公益事业捐赠立法调研资料和征询意见

国家对华侨、港澳同胞捐赠及其他捐赠的一些规定·····	(280)
一些地方关于捐赠的规定·····	(286)
一些部门接受捐赠的情况及对起草捐赠法的建议·····	(291)
华侨捐赠工作概况·····	(297)
有关部门对起草公益事业捐赠法的意见·····	(302)
广东省东莞、中山和汕头三市接受华侨捐赠的情况 和对制定公益事业捐赠法的意见·····	(305)
一些基金会和事业单位对制定公益事业捐赠法的意见·····	(310)
中央和地方有关部门及有关社会公益性组织对 捐赠法(征求意见稿)的座谈意见·····	(316)

九届全国人大常委会第九次会议分组审议《公益	
事业捐赠法(草案)》的意见	(324)
各地和中央有关部门对公益事业捐赠法(草案)	
的意见	(331)
有关部门、基金会和专家对公益事业捐赠法	
(草案)的意见	(341)
台湾对募捐的规定	(348)
香港对学校募捐筹款活动的规定	(350)
香港的公益(慈善)信托制度	(353)
部分“捐赠”案例选	(361)

公益事业捐赠研究与探讨

如何确定所得税前准予扣除公益、救济性捐赠	
金额	(368)
论慈善事业	(372)
慈善事业：充满希望和爱心的事业	(381)
积极发展慈善事业	(386)
当前慈善济困事业的主体转化	(390)
捐赠问题论纲	(395)
大学捐赠基金管理研究	(407)
慈善教育：辅助政府扶危济困的有效手段	(413)
论企业对社会公益事业的赞助	(419)
公司捐赠法律问题初探	(425)
公司慈善事业——美国大公司的竞争新术	(429)
公益捐赠行为法律透视	(436)
试论基金会的法人性质	(438)

用法律撑起爱的天空

——《中华人民共和国公益事业捐赠法》介绍*

全国人大常委会法制工作委员会 许安标

当社会 and 他人需要您伸出援助之手，或者您正想为处于困难中的人和事献出爱心之时，您也许会不由自主地问，我应当向谁捐赠，如何捐赠，爱心捐款是否会被滥用，如何保证捐赠款物用于捐赠目的等问题？1999年6月28日，九届全国人大常委会第十次会议审议通过的《中华人民共和国公益事业捐赠法》，就是一部调整捐赠行为的重要法律。其立法宗旨是鼓励捐赠，规范捐赠和受赠行为，保护捐赠人、受赠人和受益人的合法权益，促进公益事业的发展。它的公布施行，将对保护爱心捐赠资源，拓宽捐赠渠道，保证捐赠款物的正确使用，促进公益事业的发展发挥重要作用。

一、为什么要制定公益事业捐赠法

首先，公益捐赠是一项有利于国家和社会的活动，应当从法律上予以肯定。多年来，境内境外的捐赠对促进教育、科学、文化、卫生以及其他社会公共和福利事业的发展，发挥了重要作用。据统计，从1979年到1997年仅经侨务部门登记的海外侨、港澳

* 原载《科技与法律》1999年第3期。

同胞的捐赠额就达 400 亿元人民币。1998 年，我国长江、松花江流域发生了历史上罕见的洪涝灾害。在抗洪抢险、重建家园的过程中，全国各族人民、港澳台同胞、华人华侨以及国际友人等纷纷向灾区人民解囊相助，捐款捐物。各种渠道的捐赠共计约 115 亿元人民币，为灾区人民的抗洪斗争提供了物质上的帮助和精神上的支持。在我们的日常生活中，也经常看到一些身患疾病无钱治疗的人，在社会各界的捐助下，得以治疗康复，开始新的生活；也有一些因贫困而辍学的学生，因得到捐赠而继续学业。这些捐赠行为，弘扬了中华民族扶贫济困的传统美德。

第二，捐赠和受赠行为需要通过法律予以规范。随着改革开放的深入和经济的发展，今后各种捐赠还会越来越多，在社会生活中的作用将会更大。但是，我国现行有关捐赠的管理措施还不够完善。过去的捐赠实践，提出了很多问题：如剩余捐款归谁所有？应当如何正确使用爱心捐款？不履行捐赠承诺，应如何处理？如何保证捐赠款物不被滥用等？国家应当如何引导、鼓励捐赠等。捐赠工作中还存在一些急需解决的问题。如受赠主体混乱，对捐赠款物的管理和监督机制不健全；一些单位和个人占用、挪用甚至贪污捐赠款物，假借捐赠名义进行走私、骗汇、逃税和营利活动等，损害了国家和公众利益。这些都需要通过法律进行规范，使捐赠工作做到有法可依。

第三，需要通过立法进一步明确对捐赠的鼓励和优惠政策。在各种鼓励和优惠政策中，税收政策，特别是关税政策发挥着杠杆调节作用。自 1996 年 4 月 1 日起，国务院较大幅度地降低了进口关税总水平，取消了一系列的减免规定，华侨、港澳同胞捐赠物品减免关税的规定停止执行。此后，华侨捐赠直线大幅下降。据有关部门统计，1995 年的捐赠总价值为 41.25 亿元，1998 年仅为 13.07 亿元。一些捐赠人对捐赠之后还要缴纳关税不理解，一些受赠人又无力支付关税，致使一些捐赠难以实现。因此，要进一步明确优惠政策，鼓励捐赠，促进公益事业的发展。

根据八届全国人大常委会的立法规划，从1996年初开始，全国人大常委会法制工作委员会会同全国人大华侨委员会着手研究公益事业捐赠法的起草工作，历经三年，起草出草案，并于1999年6月28日由九届全国人大常委会第十次会议审议通过。

二、公益事业捐赠法调整什么样的捐赠行为

1996年2月6日至3月20日，北京各大新闻单位不约而同发动了一场救助山东农村姑娘杨晓霞的活动。在近一个半月里发动社会各界捐助达80余万元，杨晓霞所患怪病被扼制。杨晓霞在疾病治愈之后，将剩余的45万元捐赠转赠给宋庆龄基金会，创建了“少年儿童疑难病症基金”。在这一系列的救助活动中，哪些是捐赠法所调整的捐赠行为？捐赠是为一定目的自愿无偿捐献财产的行为。捐赠法对捐赠行为作了界定，明确了捐赠的三个特点：第一，应当是自愿和无偿的，不得强行摊派或者变相摊派，不得以捐赠为名索取回报。第二，捐赠的对象应当是特定的，即捐赠对象是依法成立的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位。第三，捐赠是出于公益目的，要用于公益事业。何谓公益？也就是受益人是非特定的个人和群体；如果受益人是特定的个人和群体，就不能视为是公益目的。从这三个特点看，在上述救助活动中，人们直接把钱捐给杨晓霞治病，不属于本法所调整的捐赠行为；而杨晓霞把剩余捐赠转赠给宋庆龄基金会，则符合上述三个特点，属于本法的调整对象。假如人们最初把钱捐给某个基金会，而不是直接交给杨晓霞，由某个基金会出面资助杨晓霞的治疗费用，也是符合上述三个特点的。

在我们的日常生活中，家庭间、个人间经常发生财产的馈赠行为，即赠与行为。那么赠与和捐赠有何区别和联系？赠与和捐赠有着相同之处，它们都是自愿无偿将财产转让给另一方的行为；但又有着不同之处，捐赠的对象和目的必须符合法律规定，但法

律对赠与的对象和目的没有限制。从某种意义上说，捐赠是一种特殊的赠与，即只有符合上述三个特点的赠与，才构成捐赠，为本法所调整，并享有本法所规定的优惠措施。凡是不符合上述三个特点的赠与，由有关民事法律调整，但不能享受本法所规定的优惠措施。

什么是公益事业？公益事业是指非营利的下列事项：一是救助灾害、救济贫困、扶助困难、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动；二是教育、科学、文化、卫生、体育事业；三是环境保护、社会公共设施建设；四是促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业，如鼓励见义勇为、推广计划生育、促进人与人之间的交流与合作等。公益事业应当是非营利的，兴办公益事业，不得以营利为目的，如果以营利为目的，就不能认定为公益事业；非营利并不排除在兴办公益事业的过程中有资金方面的盈余，但这些盈余不为某个个人所有，而是为社会所有，必须继续用于公益事业的再发展，不得挪作他用。

三、什么样的组织可以接受捐赠

在讨论制定公益事业捐赠法的过程中，有的同志提出，各种人民团体、侨联都应当可以接受捐赠。这是否可以？在民事活动中，一般来说，任何组织和个人都可以接受他人的馈赠。但是，作为一种公益捐赠，国家给予各种税收优惠的捐赠，接受捐赠的主体是特定的。过去由于缺乏法律规范，受赠主体比较混乱，致使对捐赠的优惠政策难以落实。为了保证捐赠财产用于公益目的，实现捐赠人的意愿，便于加强对受赠活动及受赠财产的监督管理，应当规范受赠主体。捐赠法规定的受赠主体为以下三种：一是公益性社会团体，即依法成立的，以发展公益事业为宗旨的基金会、慈善组织等社会团体。我国的社会团体大体有六类：（1）行业性的社团、协会；（2）联合性的社团，主要以团体会员为主；（3）学

术性社团；(4)专业性社团；(5)公益性社团；(6)联谊、休闲类团体。如果以服务对象和成立宗旨划分，可以分为两类，即公益性社会团体和互利性社会团体，前者的服务对象主要是非特定的个人和群体，面向全社会；后者的服务对象主要限于特定的群体，如本团体的会员、本行业的人员等。由于公益性社会团体以公益为目的，体现了公益捐赠的特点，因此，他们有权接受公益捐赠。目前，全国性的公益性社会团体主要有中华慈善总会、青少年发展基金会、中国红十字总会、宋庆龄基金会等。二是公益性非营利的事业单位，即依法成立的，从事公益事业的不以营利为目的的教育机构、科学研究机构、医疗卫生机构、社会公共文化机构、社会公共体育机构和社会福利机构等。这里的事业单位不限于国家出资兴办的事业单位，还包括各种以从事公益事业为目的的民办机构。非营利是不得以营利为目的，不排除有盈余，但盈余不得用于分配给个人或挪作他用，而应当继续用于公益事业。三是政府机关，但政府机关接受捐赠，只在特定情况下才允许。关于政府机关是否可以接受捐赠，在捐赠法的制定过程中，有两种不同意见：一种意见认为，政府是依靠税收进行活动的，政府接受捐赠，有向公民增加税收的嫌疑，也容易助长腐败现象。从发展趋势来看，政府要转变职能，将社会性事务交由有关社会组织去办理，而不是包办社会事务。因此，政府机关不应当接受捐赠。另一种意见认为，建立小政府大社会的目标有一个过程，目前我国的公益性社会团体还在发展之中，很多公益事业还需要政府出面承办。因此，应当规定政府可以接受捐赠。对此进行了反复研究。考虑救灾是一个比较特殊的问题，时效性很强，我国的灾害发生比较频繁，人民政府承担的救灾任务很重。同时，一些海外捐赠者出于对政府的信任，要求政府作为受赠者。因此，捐赠法对接受捐赠的范围及对受赠财产的处理作了规定。即在发生自然灾害时或者境外捐赠人要求县级以上人民政府及其部门作为受赠人时，县级以上人民政府及其部门可以接受捐赠。由于人民政府