

中华人民共和国慈善法 评述与慈善政策展望

主 编◎王振耀

副主编◎章高荣 黎颖露

慈善法条文解读与评述
国际慈善立法经验借鉴
地方政策改革创新总结
配套法规措施完善建议

中华人民共和国慈善法 评述与慈善政策展望

主 编◎王振耀

副主编◎章高荣 黎颖露

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国慈善法评述与慈善政策展望 / 王振耀主编. —北京:法律出版社,2016.9

ISBN 978-7-5118-9988-0

I. ①中… II. ①王… 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 223437 号

中华人民共和国慈善法评述
与慈善政策展望

主 编 王振耀
副主编 章高荣 黎颖露

责任编辑 刘秀丽
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

责任校对 晁明慧

印刷 三河市兴达印务有限公司

印张 22.25 字数 380 千

印次 2016 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9988-0

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序言一

《慈善法》的诞生与展望

于建伟*

2016年3月16日,第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》),开启了我国以法促善的新时代。《慈善法》的起草和审议,认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,认真贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,立足中国国情,坚持问题导向,确立基本制度,实行开门立法,正确处理促进和规范的关系、继承和创新的关系,着力提高立法质量,构建中国特色慈善法律制度。本文从立法背景、立法过程、立法思路、评估展望四个方面,对慈善法作一总体上的介绍。

一、《慈善法》的立法背景

(一)悠久厚重的慈善文化。扶贫济困、乐善好施是中华民族传统美德,慈善文化是中华优秀传统文化的重要组成部分,内涵丰富,源远流长。儒家的“仁爱”、道家的“慈爱”、墨家的“兼爱”、佛家的“慈悲”,无不蕴涵厚重的慈善文化思想。古人就曾有过对慈善内涵的相关描述。孔颖达疏《左传》有云:“慈者爱,出于心,恩被于物也”;又曰:“慈谓爱之深也”。东汉时期许慎著的《说文解字》也解释道:“慈,爱也”“善,吉也”。慈善二字合用,则是仁慈、善良、富于同情心的意思。战国时期孟子的“穷则独善其身,达则兼善天下”,北宋

* 全国人大内务司法委员会内务室主任。

范仲淹的“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，成为千百年来中国优秀人物立身处世的座右铭。

(二)快速发展的现代慈善。改革开放以来，以慈善组织专业化运作为特征的现代慈善事业开始起步，近十多年来，进入黄金发展期。社会捐赠总额从2005年不足100亿元发展到目前的每年1000亿元左右；各级民政部门登记的非营利组织总数从2005年的不足3.2万个发展到目前的60多万个，大部分在公益慈善领域开展活动；公益慈善活动从扶贫济困逐步向教育、科技、文化、卫生、体育、环保等领域拓展；志愿服务活动蓬勃开展，多元化志愿服务体系初步形成；慈善合作平台不断完善，信息技术在慈善领域得到广泛应用，具有社会影响力的慈善品牌项目大批涌现。

(三)问题频出的现实状况。随着慈善事业的发展，在慈善领域出现许多新情况新问题，比如，慈善组织内部治理不健全、运作不够规范，公信力不够高，慈善信息公开制度不完善，募捐活动以及募集财产的管理使用不够透明，一些组织违法违规现象时有发生；慈善活动参与人权利义务不够明晰，促进慈善事业发展的优惠政策落实情况不尽如人意，对慈善组织和慈善活动的监督管理不够有效，假借慈善违法敛财、骗捐诈捐等事件造成了严重的社会影响，等等。

(四)社会各界的热切期盼。慈善领域出现的问题伤害了人们的爱心，影响人们参与慈善的热情。慈善事业的健康发展需要法治的引领、推动、规范和保障。2008年至2015年，共有800多人次的全国人大代表提出制定《慈善法》的议案27件，还有很多人大代表、政协委员提出尽快制定慈善法的建议和提案。社会各界热切期盼一部确立慈善基本制度、明晰各方权利义务的慈善法尽早出台。

二、《慈善法》的立法过程

制定慈善领域的综合性法律从最初提出，到2016年3月16日第十二届全国人大四次会议审议通过《慈善法》，历经十年，可谓十年磨一法，千呼万唤始出来。这部法律的制定，大致经历了三个阶段：

(一)民政部起草阶段(2006年3月至2009年8月)

早在2005年，民政部就向全国人大和国务院提出了制定《慈善事业促进法》的建议。2006年，国务院将《慈善事业促进法》列入年度立法计划。2008年10月，全国人大常委会将法律名称确定为《慈善事业法》，并列入第十一届全国

人大常委会立法规划一类项目。2006年3月,民政部成立起草组,开始慈善立法的调研论证起草工作。起草组多方收集慈善立法相关资料,全面了解国内外慈善事业发展和慈善立法情况,广泛听取中央有关单位、慈善组织和专家学者意见,数易其稿,形成《中华人民共和国慈善事业法(草案送审稿)》,于2009年8月报送国务院。

(二) 全国人大内司委起草阶段(2014年2月下旬至2015年10月)

2013年,十二届全国人大常委会再次将制定《慈善事业法》列入立法规划一类项目,明确由内务司法委员会组织起草。全国人大内司委对慈善立法工作高度重视,于2014年2月下旬成立慈善立法领导小组及其办公室,马駁主任委员任领导小组组长,王胜明副主任委员和民政部党组成员、纪检组长曲淑辉任副组长。

2014年3月下旬,内司委在京召开第一次慈善立法座谈会。此后,《慈善法》的起草工作紧锣密鼓,强力推进,步入快车道。内司委先后组织十多个调研组,赴湖北、浙江、福建、广东、广西、北京、上海、陕西等省(区、市)了解慈善事业发展情况,听取地方对慈善立法的意见和建议,并组团到英国、克罗地亚考察慈善立法情况。召开慈善立法座谈会十多次,听取主管部门、地方人大和民政部门、专家学者、慈善组织负责人意见,还派员参加学界和实务界召开的立法研讨会30多次。起草过程中,围绕慈善事业发展的主要经验和存在问题、慈善立法的调整范围、慈善组织、慈善募捐、慈善信托、税收优惠、慈善服务等问题,开展专题研究,形成30多份、几十万字的立法研究资料。

内司委在民政部等有关方面大力支持下,一边调研,一边起草,经反复修改,于2015年1月形成《慈善事业法草案(征求意见稿)》,向33个中央有关单位、31个省(区、市)人大内司委、8所高校科研机构、12个慈善组织、部分全国人大代表、政协委员以及有关专家发出征求意见函130多份,收到反馈意见80余份,起草班子对这些意见认真梳理,形成约7万字的意见汇总材料。2015年7月,马駁主任委员亲自带队,王胜明副主任委员参加,赴民政部、国家税务总局交换意见。起草班子根据各方面意见,对草案稿进一步修改完善。2015年9月6日,内司委召开全体会议,原则审议通过了《中华人民共和国慈善法(草案)》(以下简称《慈善法(草案)》)。此后,全国人大内司委建议常委会办公厅将《慈善法(草案)》转国务院办公厅征求意见,国务院办公厅委托国务院法制办将草案分送发改委、民政部、财政部等31个部门和单位。内司委根据反馈意见进一

步修改后,将《慈善法(草案)》提请全国人大常委会会议审议。

(三)全国人大常委会和全国人民代表大会审议阶段(2015年10月底至2016年3月16日)

2015年10月底,十二届全国人大常委会第十七次会议对《慈善法(草案)》进行初次审议。常委会组成人员和列席人员普遍认为,为规范慈善行为,弘扬慈善文化,促进慈善事业健康发展,制定《慈善法》很有必要。草案指导思想明确,框架结构合理,内容总体可行,建议进一步修改完善后早日出台。同时,《慈善法(草案)》受到社会广泛关注和高度评价,新华社、人民日报、中央电视台等媒体以及新浪等网站作了充分报道和解读。

常委会初次审议后,全国人大常委会法制工作委员会将草案印发全国人大代表、各省(区、市)和中央有关部门、单位、人民团体和社会组织、部分高等院校和研究机构、基层立法联系点等征求意见。两次在中国人大网全文公布法律草案向社会征求意见。法律委员会、内务司法委员会和法制工作委员会联合召开座谈会,听取中央有关单位和部分全国人大代表,以及一些专家学者和慈善组织的意见。根据常委会组成人员审议意见和各方面意见,对草案进行修改,先后提出《慈善法(草案)》二次审议稿和三次审议稿,分别提请2015年12月下旬召开的全国人大常委会第十八次会议和2016年3月召开的十二届全国人大四次会议审议。2016年3月16日顺利通过。

三、《慈善法》的立法思路

全国人大主导慈善立法工作后,慈善立法能够快速推进,顺利通过,首先是党中央、全国人大及其常委会对慈善立法的高度重视,也得益于全国人大主导立法,各方有序参与立法的体制机制优势,还有很重要的一条,就是有正确的立法工作思路。

(一)立足基本国情。牢牢把握我国正处于社会主义初级阶段这个最大国情,根据经济社会发展的实际状况和创新社会治理的要求,对慈善法律制度作出规定,把在改革开放和社会主义现代化建设背景下发展我国慈善事业的生动实践作为立法基础,适当借鉴国外有益经验,但绝不照抄照搬。比如,《慈善法》依然把扶贫济困作为现阶段慈善重点,在慈善活动定义中,把扶贫济困单列出来作为第一项;在促进措施中,专条规定国家对扶贫济困的慈善活动,实行特殊的优惠政策。党的“十八大”明确提出到2020年全面建成小康社会的奋斗目

标,农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务,也是当前我国慈善事业发展的重要内容。扶贫济困是传统慈善的主要内容,也是当代慈善应有之义和首要任务,慈善是脱贫攻坚不可或缺的重要力量。确保全体人民同步迈入全面小康,努力实现发展成果由人民共享,这是中国特色社会主义的本质要求。

(二)坚持问题导向。慈善立法把解决慈善领域存在的突出问题作为工作重点,把法律切实管用作为工作目标,从组织建设、行为规范、促进措施、监督管理等多方面作出一系列制度安排,着力解决影响慈善事业发展的突出问题,积极回应社会关切,增强法律的针对性和实效性。以公开募捐为例,目前我国在募捐方面存在两方面的问题:一方面,具有法定公开募捐资格的组织较少,限于公募基金会、慈善会和红十字会等;另一方面,没有公开募捐资格的组织甚至个人也在搞公开募捐,比较乱。针对这些问题,《慈善法》在适度扩大慈善组织公开募捐主体范围基础上,从募捐资格、募捐方式、资格验证、信息公开、法律责任等多方面作出规定:慈善组织开展公开募捐,应当取得公开募捐资格;应当制定募捐方案,并在开展募捐活动前报慈善组织登记的民政部门备案;应当在募捐活动现场或者募捐活动载体的显著位置,公布募捐组织名称、公开募捐资格证书、募捐方案、联系方式、募捐信息查询方法等;应当定期向社会公开其募捐情况,公开募捐周期超过六个月的,至少每三个月公开一次募捐情况,公开募捐活动结束后三个月内应当全面公开募捐情况。还规定,开展募捐活动,不得摊派或者变相摊派,不得妨碍公共秩序、企业生产经营和居民生活。禁止任何组织或者个人假借慈善名义或者假冒慈善组织开展募捐活动,骗取财产,等等。通过上述规定,着力净化募捐环境,规范募捐活动。

(三)确立基本制度。从慈善领域基础法、综合法的定位出发,《慈善法》对慈善组织、慈善募捐与捐赠、慈善信托、慈善财产管理使用、慈善服务、信息公开、促进措施和监督管理等基本方面作出规定,努力构建系统完整的慈善法律制度。比如,慈善组织是现代慈善事业的中坚力量,既是发展慈善事业的独立主体,又是其他组织和个人开展慈善活动的重要组织者、推动者和桥梁纽带,在动员社会资源、提供慈善服务等方面发挥着不可替代的作用。同时,慈善组织的一个显著特征是主要用捐赠人的钱来维持自身存续发展并开展慈善活动,其财产具有社会公共财产的属性,社会对其关注度比较高。由于慈善组织运作不够规范,财产管理使用不够透明,一些慈善组织屡受质疑,公信力不高,影响了人们的捐赠热情。基于慈善组织在现代慈善事业发展中的重要地位,针对现实

中存在的问题,《慈善法》以慈善组织作为调整重点,对慈善组织的内部治理及其活动、政府和社会对慈善组织的支持与监管等作了全面规定,第一次从法律层面构建了相对完整的慈善组织法律制度。

(四)实行开门立法。开门立法是实现科学立法、民主立法的内在要求。科学立法、民主立法是立法工作的重要原则,是人民当家做主的重要体现。科学立法的核心,在于立法要尊重和体现客观规律。民主立法的核心,在于立法要为了人民、依靠人民。在《慈善法》的起草和审议过程中,认真贯彻十八届四中全会关于“立法机关主导,社会各方有序参与立法”的精神,通过请进来、走出去、书面征求意见、网上公开征求意见等多种形式,广开言路,集思广益,认真听取和吸纳各方面意见建议,最大限度凝聚共识、凝聚智慧。人大“开门立法”得到了有关方面的积极响应,清华大学、北京大学、北京师范大学、中国人民大学、山东大学、中山大学等高校有关机构、社科院法学所以及一些慈善组织,纷纷召开慈善立法研讨会、论证会,仅内司委内务室参加的此类会议就达30多次,呈现出学界、实务界和人大起草团队密切沟通、良性互动的崭新气象。起草过程中,内司委共收到7份慈善法草案专家建议稿、几十份专题研究报告和数百万字相关资料。人大“开门立法”和各界的积极参与,对于加快立法进程、提高立法质量,发挥了重要作用。同时,也使法律的起草和审议过程成为普及慈善知识、增强全社会法治意识的过程。

四、对《慈善法》的评估展望

《慈善法》共12章112条,结构完整,内容丰富。这部法律的制定,是我国慈善事业发展史上的里程碑,意义重大,影响深远。

(一)慈善事业发展空间更广阔。《慈善法》取“大慈善”概念,将慈善活动由扶贫、济困、救灾扩展到促进教育、科学、文化、卫生、体育、环保等事业发展的公益活动;《慈善法》鼓励人人参与慈善,有钱出钱,有力出力,捐赠财产、提供志愿服务以及其他非营利服务都是慈善;捐赠货币、实物、房屋、有价证券、股权、知识产权等有形或者无形财产都是慈善;适度扩大慈善募捐主体范围,有效动员和吸纳社会慈善资源,等等。这些规定具有时代特征,符合发展趋势,对于适应经济社会发展需要,拓展慈善事业发展空间,促进我国慈善事业做大做强,具有重要意义。

(二)社会力量参与慈善更便利。按照《慈善法》和其他有关规定,一般情

况下,设立慈善组织依法直接向民政部门申请登记,民政部门登记审查时间由60日缩短为30日(法律、行政法规另有规定的除外);分析十多年来信托法中公益信托一章实施中遇到的问题,《慈善法》设置了慈善信托专章,明确慈善信托的主管部门是民政部门,设立慈善信托由信托法的批准制改为备案制,明确慈善组织或者信托公司可以担任慈善信托的受托人,慈善信托监察人由必须设改为由委托人根据需要设,通过这些制度设计,着力激活慈善信托,发展多元慈善主体,为老百姓特别是先富群体做善事提供更加简便、灵活的方式。

(三)慈善活动更规范。《慈善法》明确规定:开展慈善活动,应当遵循合法、自愿、诚信、非营利的原则,不得违背社会公德,不得危害国家安全、损害社会公共利益和他人合法权益。对慈善组织内部治理和关联交易、慈善募捐和捐赠、慈善财产管理使用、慈善服务等都作了规范,并明确了相关法律责任。以慈善财产的管理使用为例,《慈善法》规定:慈善组织的财产应当根据章程和捐赠协议的规定全部用于慈善目的,不得在发起人、捐赠人以及慈善组织成员中分配;任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占慈善财产;慈善组织应当充分、高效运用慈善财产,并遵循管理费用最必要原则,厉行节约,减少不必要的开支,等等。这部法律的出台,将使各类慈善活动的实现有法可依。

(四)慈善行业更透明。为了确保慈善事业在阳光下运行,《慈善法》专章规定信息公开,对县级以上人民政府及其民政等有关部门在慈善信息公开方面的责任,慈善组织履行信息公开义务的原则、范围、平台和时间要求等作了系统规定。比如规定:慈善组织、慈善信托的受托人应当依法履行信息公开义务;信息公开应当真实、完整、及时。慈善组织应当向社会公开组织章程和决策、执行、监督机构成员信息以及国务院民政部门要求公开的其他信息;应当每年向社会公开其年度工作报告和财务会计报告;具有公开募捐资格的慈善组织还要定期向社会公开募捐情况和慈善项目实施情况;等等。这些规定,对于促进行业自律、方便社会监督、提升慈善行业公信力将发挥重要作用。

(五)慈善氛围更浓厚。《慈善法》将弘扬慈善文化和中华民族传统美德、践行社会主义核心价值观写入条文,将每年9月5日确定为“中华慈善日”,将普及慈善知识、传播慈善文化、培养慈善专门人才作为有关机构的法定职责。《慈善法》规定了捐赠人对其捐赠的慈善项目冠名纪念和建立志愿服务记录证明制度,还明确规定:国家建立慈善表彰制度,对在慈善事业发展中做出突出贡献的自然人、法人和其他组织,由县级以上人民政府或者有关部门予以表彰。

《慈善法》的这些规定,将进一步增强全民慈善意识,优化社会慈善氛围,激发社会成员义行善举的热情,为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供持久精神力量。

(六) 促进措施更完善。专章规定促进措施,《慈善法》第77条明确规定:“县级以上人民政府应当根据经济社会发展情况,制定促进慈善事业发展的政策和措施。县级以上人民政府有关部门应当在各自职责范围内,向慈善组织、慈善信托受托人等提供慈善需求信息,为慈善活动提供指导和帮助。”在具体制度安排上,《慈善法》明确了对慈善事业的税收优惠、费用减免、用地倾斜、金融支持、购买服务等一系列促进措施,鼓励企业事业单位为慈善活动提供便利条件。以土地方面的支持为例,《慈善法》规定,慈善组织开展扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、优抚等慈善活动,需要慈善服务设施用地的,“可以依法申请使用国有划拨土地或者农村集体建设用地”,等等。这些规定的贯彻落实,将给我国慈善事业发展注入新动力。

(七) 监督管理更有效。《慈善法》规定民政部门是慈善事业主管部门,明确其职责权限,赋予其新的监管措施,包括对涉嫌违反慈善法规定的慈善组织的住所和慈善活动发生地进行现场检查,查阅、复制有关资料,经本级人民政府批准查询慈善组织金融账户等。要求民政部门建立慈善组织及其负责人信用记录制度和慈善组织评估制度,鼓励和支持第三方机构对慈善组织进行评估。明确慈善组织内部治理和信息公开,还规定了慈善行业组织监督和社会监督,从而确立政府监管、组织自治、行业自律、社会监督有机结合的大格局。

(八) 慈善力量更强大。十多年来,我国慈善事业快速发展,在扶贫济困、抗震救灾、发展公益事业、促进社会文明进步等方面发挥了重要作用。《慈善法》是社会领域的重要法律,是慈善制度建设的基础性、综合性法律。可以预期,随着《慈善法》的颁布实施,以法律来引领、推动和保障慈善事业健康发展,用法治的力量助推全社会崇德向善的力量,必将促进我国慈善事业进一步发展壮大,为国家和社会输送更大的正能量!

序言二

《慈善法》与中国慈善的新纪元

王振耀*

2016年3月16日第十二届全国人大第四次会议表决通过的《中华人民共和国慈善法》，是我国首部规范慈善事业的基本法律。这部法律的颁布与实施，标志着我国慈善事业的发展进入到依法治善轨道，也意味着慈善事业的地位从边缘和补充转向社会中心，中国社会由此进入慈善发展的新纪元。

这部法律在立法进度与机制方面创造了多个历史纪录。2013年11月，十二届全国人大常委会正式将慈善立法列入立法规划第一类项目，我国被搁置八年的慈善立法工作也得以重启。2014年2月，慈善法的牵头起草单位全国人大内务司法委员会成立立法领导小组正式开启法律起草工作，立法的进程显著加快。这次立法过程本着科学立法、民主立法的原则，在草案起草过程中采取“开门立法”的方式，到各地进行调研，并召开多次座谈会，广泛征求各方的意见。包括北师大中国公益研究院在内的6家民间机构提交了5个民间版的慈善法专家建议稿。而草案形成之后，立法部门也先后两次对草案的一审稿和二审修改稿征求意见。中国公益研究院的慈善法研究团队在此过程中积极开展研讨、参与座谈并深入进行研究，在每轮法律征求意见的过程中都提交了系统的修改意见。《慈善法》的正式通过，为我国慈善领域的法律建设确立了基础性的框架。

* 北京师范大学中国公益研究院院长，深圳国际公益学院院长。

从更为广义的角度看,《慈善法》带来最深刻的变化在于它对于提升我国社会价值观的重要影响,它使“善”开始具有了重要的社会与经济价值。作为我国五千年文明史中的第一部慈善基本大法,它突出代表了我国慈善事业发展的重要趋势。这部法律具有以下八个方面的基本特征:

第一,通过法律促成社会伦理从替天行道到依法行善的规范

传统文化中“替天行道”来自于我们社会广泛流行的伦理观,这是一个非法制化的理念。大家总认为,做好事不需要法律规范,只要自己认为对,做就是了。这一观念根深蒂固,影响着我们的价值判断和行为方式,这在过去经济发展水平低下时代有其合理性。这一价值观立足于私德,当然会导致社会判断的依据趋于私德性,因而在社会认知过程中往往会向两极化发展,公共行为反而受到私德的限制。《慈善法》要求依法行善,必然导致公共行为方式发生根本性转变,从而将引发一场公共伦理革命,实现公共伦理从私德全面向公德转型。私德强调个体的自觉,而公德则更多地强调社会性、公共性和强制性。过去,人们总认为,法律主要的作用是约束人们的违法行为,不让人作恶;今后,人们将日益认识到,行善也要依法规范。

第二,从“小慈善”开始进入“大慈善”

《慈善法》扩充了“慈善”的理念和内涵,未来中国的慈善和公益将走向一体化,从“小慈善”开始进入到“大慈善”。所谓“大慈善”,是指将教育、科学、医疗、文化、体育、环保和社会服务等领域全面纳入到慈善事业的范围之内。这一理念强调了慈善事业的社会公益性,是现代慈善一个重要特征。

第三,从合法财产到慈善财产

过去,《民法通则》将社会团体、宗教团体的财产界定为合法财产。按照规定,我国的产权形态主要是国有和集体所有,再就是个人所有的财产,但并没有社会财产。《慈善法》专设慈善财产一章,具有特别重要意义,它对慈善组织的产权进行了界定,确认了慈善组织财产的所有权,使其有了基本的产权保障。

第四,从慈善事业到慈善产业

《慈善法》第七章对于慈善服务的定义是:慈善组织和其他组织以及个人基于慈善目的,向社会或者其他人提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务。无偿服务、非营利服务的范围可以说是非常多元的,包括医疗康复、教育培训等。慈善服务的多样性为慈善产业带来广阔的发展空间。《慈善法》还规定了慈善组织可以进行投资,具体的规则由民政部门制定。欧洲慈善组织投资企业的例

子很多,最典型的就是瑞典的宜家家居。由法律规范,我国的慈善事业必将从仅仅是学雷锋做好事的个人行为向慈善产业转变。

第五,从单一捐赠到启用金融杠杆

我国过去的慈善组织主要依靠捐赠收入来筹集活动经费,通过投资进行保值增值也被慈善法所允许。而信托这个产生于英美法系,最初也作为慈善活动的一种方式,对于我国而言还相当陌生,2001年才通过《信托法》引入到我国。在过去15年,主要实践的是作为金融产品的信托和信托公司,公益信托的实践十分有限。而《慈善法》设专章规定慈善信托,将全面激活信托制度在慈善领域的应用。通过信托,为爱心人士从事慈善事业提供一种比较灵活的途径。

第六,从自我慈善到政府责任

在“促进措施”一章,共有15条规定逐条地对政府鼓励促进慈善事业提出了要求。这些措施包括服务、免税、优惠政策、购买服务和冠名、表彰等。这些促进措施明确了政府对慈善事业进行扶持和发展的责任。此外,《慈善法》也明确了政府在依法监管、信息公开方面的义务,以及在违反法律义务时需要承担的法律責任。

第七,从封闭到全面开放

总体上,《慈善法》的规定体现了六个方面的开放,包括注册开放、募捐开放、捐赠开放、项目开放、投资开放和活动开放。注册的开放是全面性的,十八届三中全会以来,四类组织的直接登记在全国范围内广泛推进,市级甚至县级也可以注册基金会,从而大大增加了慈善者的方便程度。在三类慈善组织中,民办非企业单位改为社会服务机构,从一个比较难理解的名称改为一个更符合机构特点的名称。公开募捐资格也不再仅限于公募基金会和慈善会享有了,而是登记或认定满两年的慈善组织符合一定的条件就可以取得。在整部法律中,捐赠、项目、投资和活动这些方面都体现了开放的趋势。

第八,从管理体制到治理体系

这部法律要求我们从社会管理体制向治理体系转变。《慈善法》出台后,国务院三大条例都在修订,原有的双重管理体制正在转变。慈善组织从年审变为年报,年报就是慈善组织在网上的报告,并不是需要政府通过之后慈善组织年审才算是合格。在慈善组织的监管体系中,更多地强调公开透明、责信和社会监督。

这八个方面的特征,充分体现出《慈善法》是具有现代慈善理念的一部法律。《慈善法》的出台在社会领域的意义,如同当年《公司法》的出台之于商业领域的意义。1993年出台的《公司法》,客观上奠定了市场经济的法律框架,中国仅仅通过二十来年的努力,就成为世界第二大经济体。如果说,《公司法》释放的是经济的巨大活力,那么,《慈善法》则释放出的是善心的巨大活力。

从世界范围看,全球的人均GDP已经超过了一万美元,善经济时代已经来临。在这样的社会前提下,《慈善法》无疑将全面开创中国的社会改革与建设时代。因此,这部法的社会意义与历史意义非常重要!一个新的时代来了!我们中华民族从文化到心理,包括各种公共行为和伦理,都要经历一番巨大的提升性变化。

也要看到,在历史性变化来临之际,《慈善法》的实施也面临着多项挑战:

首先是理念性转型的挑战。在我们传统文化中,私德的分量很重,并且,仁爱的思想与孝和等级观念连接,缺乏无等级的大爱。《孟子·滕文公章句下》中即批评墨子的大爱思想:“墨氏兼爱,是无父也。无父无君,是禽兽也”。同时,全球经济发展共享与包容的内在品格与不适应性之间存在着更大挑战。财富体系与社会体系、文化体系、宗教体系和政治体系之间能否形成足够的互动模式也是我们面临的一大挑战。

其次是体制性的挑战。我们的社会发育正在经历从简单到复杂性的转型。当我们面临复杂社会的需求时,我们只有简单性的经验。例如,我们行业的联合非常短缺,我们的善知识也相当短缺。我们需要建立起慈善的支撑体系,包括咨询系统、金融服务系统、项目服务系统,以及培训、社会服务系统等,坦率地说,慈善事业面临的其实是一个非常重要的历史开端,需要我们更多的智慧。我们的知识需要实现从静态到动态的转型,我们需要建设以人为本的应用型的知识。

《慈善法》的出台也必将给慈善事业的发展带来重大机遇。从多方面看,未来慈善事业的发展将呈现四大发展趋势:

第一,慈善事业将持续健康发展并迎来一个较大的高潮。这几年,慈善政策实施在全国各地虽然存在一定的不平衡,但整体呈现持续态势,以上升为主要趋势。随着《慈善法》的实施和有关配套措施的陆续出台,一个慈善大潮即将到来;

第二,地方慈善政策竞相创制。各地将结合贯彻实施《慈善法》,加大创制

地方性配套政策和法规的力度,从而形成全国范围创制配套政策法规的良好态势。同时在政府购买服务、公益创投与社会组织培育孵化领域,也将会产生更为良好的发展势头。

第三,慈善组织将持续高速增长。2015 年底全国社会组织总量达 66.2 万家,超出《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015 年)》设定的 60.5 万家目标 5.7 万家。《慈善法》发布后,随着慈善组织登记管理制度的不断改进,公募权的放开、税收优惠待遇的进一步落实等,慈善组织数量将快速增长。

第四,慈善对经济社会的贡献日益凸显。慈善将对经济社会转型做出重要贡献。它将解决困难人口的急迫需求以稳定社会,日益成为社会发展的稳定器;它将促进社会福利政策以提升社会发展如养老、儿童项目等,日益成为社会提升的促进器;它还将成为社会道德建设和发展的基本承载体和社会价值的凝聚器。

在《慈善法》全面实施的历史时期中,我们知识界应该抓住机遇,为整个公益行业和社会各界提供更多更好的知识产品。北京师范大学中国公益研究院将继续在政策推动与咨询、行业研究与培育等方面为慈善知识的生产贡献力量。

目 录

上篇 《中华人民共和国慈善法》核心规定评述

第一章 慈善组织认定与登记	3
一、慈善组织认定制的确立及其意义	4
二、各国慈善组织认定制度与实践	11
三、我国《慈善法》颁布前慈善组织“认定”实践及问题	17
四、我国慈善组织认定制的基本内容及建议	22
第二章 慈善募捐	30
一、《慈善法》所确立的慈善募捐法律制度解读	31
二、地方慈善政策对公募资格规范的探索	38
三、在《慈善法》框架下完善细化慈善募捐规范制度的建议	43
第三章 慈善捐赠	52
一、慈善捐赠的概念和性质	52
二、慈善捐赠的法律特征	54
三、慈善捐赠财产	55
四、慈善捐赠协议	59
五、慈善捐赠义务的强制履行	61
六、慈善捐赠人的权利及救济途径	63
七、专项基金	65