

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 公益事业捐赠法 释义

张春生/主编

.182.05

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编

中华人民共和国 公益事业捐赠法释义

主 编 张春生(全国人大常委会法制工作委员会)

副主编 李 振(全国人大常委会法制工作委员会)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国公益事业捐赠法释义/全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编. —北京:法律出版社, 2000

(中华人民共和国法律释义丛书/张春生主编)

ISBN 7-5036-3116-3

I. 中… II. 全… III. 公益事业捐赠法-法律解释-中国 IV D922.182.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 60710 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/何萍

印刷/中国科学院印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/4.5 字数/102 千

版本/2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

印数/0.001—6.000

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw @ public. bta. net. cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3116-3/D·2837

定价:9.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

中华人民共和国法律释义丛书

中华人民共和国动物防疫法释义

中华人民共和国建筑法释义

中华人民共和国价格法释义

•中华人民共和国防震减灾法释义

中华人民共和国献血法释义

- 中华人民共和国森林法释义

— 中华人民共和国消防法释义

中华人民共和国土地管理法释义

中华人民共和国村民委员会组织法释义

全国人大常委会

关于惩治骗购外汇、逃汇和

非法买卖外汇犯罪的决定释义

中华人民共和国防洪法释义

中华人民共和国证券法释义

中华人民共和国合同法释义

中华人民共和国行政复议法释义

中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义

中华人民共和国招标投标法释义

中华人民共和国个人独资企业法释义

中华人民共和国澳门特别行政区驻军法释义

中华人民共和国会计法释义

中华人民共和国刑法修正案释义

中华人民共和国公益事业捐赠法释义

前 言

扶贫济困、乐善好施，一方有难、八方支援，是中华民族的传统美德。我国建国以后，由于长期实行计划经济，国家几乎包办了教育、卫生、社会保障和社会福利等社会事务的各个方面，管了很多管不了、也管不好的事，加之经济发展水平较低，人均财力非常有限，因此，在相当长的时期内，公益捐赠活动很不发达，由社会力量兴办的公益事业也非常少。

改革开放以来，特别是建立社会主义市场经济体制的改革目标确立以来，我国致力于实行政府职能的转变，建立和完善社会保障制度，公益事业在社会生活中的作用日益突出。同时，随着经济的发展，人均收入的增加，公民的捐赠能力有了很大提高，公益捐赠活动有了长足的发展，境内境外的捐赠日益活跃。因此，非常有必要制定公益事业捐赠法，规范和鼓励捐赠活动，促进公益事业的发展。

在社会各方的呼唤和期盼之中，公益事业捐赠立法走上了快车道，1999年6月28日，全国人大常委会以两审而不是例行的三审通过了公益事业捐赠法。同日，国家主席予以公布，自1999年9月1日起施行。公益事业捐赠法对捐赠的原则、捐赠和受赠的程序、捐赠财产的使用和管理、捐赠的优惠措施等作了规定，对公益事业的发展必将产生重要的推动作用。为了配合公益事业捐赠法的学习、宣传和实施，我们根据立法原意，编写了《公益事业捐赠法释义》。全书由陈斯喜、许安标同志修改统稿，张春生、李援同志审定。由于水平有限，书中的不妥之处，敬请读者批评指正。

编者

2000年4月1日

目 录

第一章 总 则

第一条	(立法宗旨)	1
第二条	(调整范围)	3
第三条	(公益事业的含义)	5
第四条	(公益事业捐赠的自愿和无偿原则)	8
第五条	(捐赠财产的使用应尊重捐赠人意愿的 原则)	9
第六条	(公益事业捐赠的合法和不违背社会 公德原则)	10
第七条	(公益性社会团体受赠财产的社会公共 财产性质)	11
第八条	(国家对公益事业捐赠实行鼓励的 原则)	12

第二章 捐赠和受赠

第九条	(捐赠主体选择受赠对象的权利)	14
第十条	(公益事业捐赠的受赠主体)	18
第十一条	(政府作为受赠主体)	22
第十二条	(捐赠协议的订立)	25

第十三条	(捐赠工程项目)	28
第十四条	(捐赠人对捐赠工程项目留名或冠名的权利)	30
第十五条	(境外捐赠人和华侨捐赠应办理的手续)	31

第三章 捐赠财产的使用和管理

第十六条	(受赠人接受捐赠后应出具收据及妥善保管)	34
第十七条	(捐赠财产的使用原则和方式)	35
第十八条	(捐赠协议的履行)	38
第十九条	(受赠财产的管理和使用制度)	39
第二十条	(政府部门对受赠财产的使用和管理的监督)	41
第二十一条	(捐赠人的查询权利)	43
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)	44
第二十三条	(公益性社会团体的管理成本)	44

第四章 优惠措施

第二十四条	(企业所得税方面的优惠措施)	46
第二十五条	(个人所得税方面的优惠措施)	48
第二十六条	(关税和进口环节的增值税方面的优惠措施)	50
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)	51

第五章 法律责任

- 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)..... 53
- 第二十九条 (挪用、侵占或者贪污捐赠款物应负
的法律责任)..... 56
- 第三十条 (捐赠活动中禁止的其他几种违法、
犯罪行为)..... 58
- 第三十一条 (受赠单位的工作人员失职、渎职应
负的法律责任)..... 62

第六章 附 则

- 第三十二条 (施行时间) 64

附 录

- 中华人民共和国公益事业捐赠法 66
- 中华人民共和国合同法(节选) 72
- 社会团体登记管理条例 74
- 民办非企业单位登记管理暂行条例 84
- 事业单位登记管理暂行条例 92
- 基金会管理办法 97
- 审计机关对社会捐赠资金审计实施办法..... 100
- 科学研究和教学用品免征进口税收暂行规定..... 103
- 残疾人专用品免征进口税收暂行规定..... 106
- 关于救灾捐赠物资免征进口税收的暂行办法..... 108

关于残疾人专用品免征进口税收暂行规定的 实施办法·····	110
国务院关于加强华侨、港澳台同胞捐赠进口物资 管理的若干规定·····	114
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·····	118
关于《中华人民共和国公益事业捐赠法(草案)》 的说明·····	120
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·····	124
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)·····	128

第一章 总 则

捐赠是一项有利于国家和社会的公益活动。为了鼓励捐赠,规范捐赠和受赠行为,促进公益事业的发展,有必要制定一部法律。公益事业捐赠,不同于一般的民事赠与,其受赠主体是特定的,一般情况下,只限于公益性社会团体以及公益性非营利的事业单位。公益事业具有特定的含义,其性质应当是非营利的,其受益人是不特定的个人或群体。公益事业捐赠应当遵循自愿和无偿的原则,捐赠活动应当遵守法律、法规,不得违背社会公德,不得损害公共利益和其他公民的合法权益。本章共有八条,对本法的立法宗旨、调整范围、捐赠活动所应遵循的原则以及国家对公益事业捐赠的鼓励措施作出了规定。

第一条 为了鼓励捐赠,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,制定本法。

〔释义〕 本条是对本法立法宗旨的规定。

制定公益事业捐赠法总的目的是为了促进公益事业的发展。为此,一方面应当鼓励捐赠,让社会上更多的公民和组织为公益事业捐款捐物,为公益事业的发展提供更多的物质基础;另一方面对捐赠活动也要予以规范,明确捐赠人、受赠人和受益人的权利和义务,并要防止假借公益事业的名义谋取非法利益,损害公益事业的行为,从而使公益事业得以健康、有序地发展。

一、鼓励捐赠

捐赠是一项有利于国家和社会的公益活动,捐赠财产是兴办

公益事业的重要的物质基础。扶贫济困、乐善好施，一方有难、八方支援，是中华民族的传统美德。我国建国后，由于实行计划经济，国家几乎包办了教育、卫生、社会保障和社会福利等社会事务的各个方面，加之老百姓的收入较低，财力非常有限，因此，在相当长的时期内，民间的公益性捐赠活动很不发达，由社会力量兴办的公益事业也非常少。改革开放以来，我国的公益事业捐赠活动得到很快发展，境内境外的捐赠日益活跃。目前，境内的捐赠主要有两种形式：一是公民个人及一些企业、事业组织，向各种基金会、慈善会等公益性组织（如中国青少年发展基金会）以及社会团体、科研机构、医院、学校捐款捐物。二是公民个人之间的捐赠，如公民向有疾病的人、遭受灾害的人以及其他有特殊困难的人提供物质帮助。境外捐赠主要包括两个方面，一是广大华侨、华人和港澳同胞出于爱国爱乡之情，捐款捐物，造福桑梓，尤其在祖国遭受严重自然灾害时，更是慷慨解囊。二是来自外国政府和国际组织提供的用于发展经济、救助灾害等方面的资金和物资。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。随着改革开放的深入和经济的发展，公益事业在社会中的需求与作用将日益增大，因此，应当鼓励和倡导捐赠，让更多的人参与到公益事业中，这对公益事业的发展是非常重要的。

二、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

制定捐赠法的另一个目的，是为了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。随着捐赠活动的增多，实践中也出现了一些问题，如受赠主体混乱，管理捐赠款物的机制不健全。有的单位和个人占用、挪用甚至贪污捐赠款物，假借捐赠名义进行走私、套汇、逃税等，在国内外造成了不良影响。虽然在捐赠工作上，国家有一些管理的措施和政策，但这些措施和政策还不够

配套。因此,有必要制定法律,使捐赠活动纳入法制化的轨道,保护捐赠人、受赠人和受益人的合法权利,保证捐赠的财物能够物尽其用,从而实现捐赠的良性循环。

无论是鼓励捐赠,还是规范捐赠和受赠行为,都是为了发展公益事业。发展公益事业对于我国社会主义事业具有非常积极的意义。第一,社会力量兴办公益事业,通过多渠道聚集社会财力,可以有效地推动公益事业的发展。我国是一个发展中国家,政府的财力非常有限,境内外的捐赠可以弥补我国目前公益事业的不足。第二,由社会力量兴办公益事业,而不是由政府包办有利于政府转换职能,理顺政府、企业和其他社会组织的关系。市场经济条件下的政府不应当也不可能把社会生活中方方面面的事务都包办下来。将社会性事务交由有关社会组织去办理,由政府对其予以监督,有利于逐步形成“小政府大社会”的格局,符合现代社会的组织形态。第三,捐赠有助于在公民,尤其广大青少年中,树立扶危济困的观念,增强他们的社会责任感,有利于增强民族的凝聚力,有利于弘扬社会主义道德,促进社会主义精神文明建设。

第二条 自然人、法人或者其他组织自愿无偿向依法成立的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位捐赠财产,用于公益事业的,适用本法。

〔释义〕 本条是对本法调整范围的规定。

捐赠是国家鼓励和倡导的行为,因此本法对捐赠主体没有作特别规定,自然人、法人或者其他组织都可以捐赠其合法财产。自然人,既可以是中华人民共和国公民,也可以是旅居国外的华侨,还可以是外国人。同样地,法人和其他组织,既可以是依法在中国设立的法人或组织,也可以是在国外依法成立的法人或组织。

根据本条的规定,一般情况下,公益事业捐赠的受赠人只限于两种,即依法成立的公益性社会团体以及公益性非营利的事业单

位。以下几种情况,不适用本法:

第一,捐赠人直接向个人捐赠财产。捐赠人不通过公益性社会团体和公益性非营利的事业单位进行捐赠,而是直接将财物赠与个人,这是国家法律所允许的;对于捐赠人资助患病的或有困难的个人的行为,国家和社会更应予以鼓励和表彰。但上述行为,不属于公益事业捐赠,不属于本法的调整范围,捐赠人不能享受本法规定的有关税收等方面的优惠待遇。其赠与关系可以由民事法律来调整。赠与人与受赠人可以订立赠与合同,按照双方的约定和合同法的规定行使权利、履行义务。

法律作出这样的规定,主要有两方面的考虑。首先,捐赠人直接将财物捐赠给个人,在日常生活中是大量发生的,国家一般不需要对这种捐赠和受赠的关系予以确认,对于捐赠财物的使用和管理也不必进行监督。因此,捐赠人不宜享受国家对于公益事业捐赠的有关优惠待遇,对此本法可以不作规定。其次,法律的这一规定,实际上具有一定的引导作用,即引导有捐赠意愿的人,将财产捐赠给法律规定的受赠人,通过受赠人对捐赠财产专业化、规范化的运营,实现公益目的。这是因为,在有些情况下(例如通过新闻媒体的报道而进行的捐赠),捐赠人对受益人的情况、应当捐赠多少财产以及如何利用捐赠财物才能使其发挥最大的作用等问题不是非常了解,捐赠人直接将财物捐赠给受益人,捐赠的效果不一定非常好。如果将捐赠财物交由公益性的社会团体或者公益性的非营利的事业单位负责管理,可以合理配置捐赠资源,充分发挥捐赠财物的作用,往往更有利于实现捐赠人资助受益人的目的,对公益事业也是非常有利的,这也是世界上多数国家的做法。

第二,捐赠人向非公益性的社会团体捐赠。在我国,社会团体有许多类型,例如有协会、学会、研究会、基金会、联谊会、商会等。在这些社会团体中,有一些是以公益事业为宗旨的,如中国青少年发展基金会、中国慈善总会等。还有一些社会团体成立的目的不

是公益事业,如行业协会成立的目的是为了同业间的互助和自律;一些联谊会成立的目的是为了便于成员之间的交流,增进成员之间的友谊。这一类的社会团体,就不属于公益性的社会团体,不能成为公益事业捐赠的受赠人。捐赠人向非公益性的社会团体捐赠,例如企业向其加入的行业协会捐赠,也不属于公益事业捐赠,不适用本法,而是适用民事法律中关于赠与的有关规定。

第三,捐赠人向非公益性的或营利的事业单位捐赠。在我国,传统意义上的事业单位,是指由国家财政支持的文化、教育、科研、卫生以及社会福利等机构。一般来说,其宗旨都是公益性的。由于有国家财政的支持,这些事业单位的经费和人员都是由国家包下来的,自己不需要承担营利的任务。近年来,在改革的过程中,一些事业单位逐步走向市场,实行自负盈亏,这种事业单位同企业的性质逐渐靠近。另外,近年来还出现了一些民办的文化、教育、卫生和社会福利性的机构,如民办学校、民办的演出团体和民办的养老院等,这些机构中有一些是以公益事业为宗旨的不以营利为目的的机构,也有一些是营利性的。无论是非公益性的机构还是营利性的机构,都不符合公益事业捐赠受赠人的条件,其接受捐赠同样也适用于民事法律中的有关规定。

第三条 本法所称公益事业是指非营利的下列事项:

(一)救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动;

(二)教育、科学、文化、卫生、体育事业;

(三)环境保护、社会公共设施建设;

(四)促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。

[释义] 本条是对公益事业的含义的规定。

公益事业,顾名思义,是指有关公共利益的事业。本法所指的公益事业还有其特定的含义。首先,公益事业应当是非营利的。

国家为了鼓励兴办公益事业,对于公益事业的捐赠给予税收等方面的优惠措施。公益事业捐赠的受赠人不能利用捐赠财产从事以营利为目的的活动,否则既违背捐赠人的意愿,而且也是违法的。其次,公益事业要求其受益人是不特定的人群,即受益人既不能是某个特定的人,也不能是某个特定的团体或人群,凡是符合公益性社会团体和公益性非营利的事业单位依法成立时所确定的公益目的的人,都可以成为受益人。也就是说,受益人不能是一个封闭的团体或人群,受益人应当是一个普遍的、开放的概念,所有符合条件的人都可以成为受益人。第三,公益事业应限于本条规定的事项。

国家鼓励公益事业的发展,向公益事业捐赠的个人和企业以及其他组织都能享受到税收等方面的优惠。但如果捐赠人向法律规定的公益事业以外的事项捐赠,就无权享受本法规定的优惠。因此,对于公益事业包括哪些事项,应当予以明确的界定。对此,世界上一些国家如美国、德国是在税法中作出规定的。美国国内税收法第 502(C)(3)节规定,公益事业团体是以推进宗教、慈善科学文化、公共安全测试、教育事业的发展,保护儿童、动物不受虐待,资助国际、国内业余体育竞技比赛为宗旨而成立的非营利公司、共同基金会、特别基金会、财团基金会等。德国税务法典规定,所谓公益是指在物质、精神或道德领域无私地资助公共事业。对公共事业的资助必须是普遍性的,即不能局限于封闭的、有限的人群。该法典第 52 条还特别列举了一些公益事业,它们是:科研、教育、文化艺术、宗教、民间交流、发展援助、环境和农业等,另外还有包括青少年和老年人援助、公共健康事业、福利事业和体育。

根据本条规定,我国的公益事业包括四个大类的事项:

1. 救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动。

遭受灾害的人、贫困的人以及残疾人等,属于社会中的困难群

体,也有人将其称为社会中的脆弱群体。对他们实行救助,是发扬人道主义的体现,这在传统上即为慈善事业的领域,因此这类活动自然属于公益事业范畴。随着社会的发展和人类文明的进步,社会对于困难群体的界定也会不断地发展。例如,少年儿童和老年人,在年龄上、体力上处于比较弱的情形。又如,下岗职工、进城打工的民工以及一些父母离异的子女,在社会上有时会处于不利的地位,那么旨在解决他们在社会中可能遇到的困难的事项,也应属于公益事业。

2. 教育、科学、文化、卫生、体育事业。

教育、科学、文化、卫生、体育事业,是公益事业的重要组成部分。在近代以前,传统上这些事项多由民间举办。国家出资大规模兴办这些事业,是在本世纪才出现的。随着教育、科学、文化等事业对于提高国民的素质以及国家的发展的作用日益提高,许多国家都在这些领域不断地加大投入。但由于这些事业涉及面非常宽,国家不可能面面俱到,很多情况下还需要社会力量的投入。例如,在我国,国家实行九年义务制教育,国家出资举办的小学、中学和大学遍布城乡,但由于资金所限,一些学校的设施和条件还不尽如人意,在一些贫困地区,教学设施甚至到了令人堪忧的地步。近年来中国青少年发展基金会发起的旨在救助贫困地区失学儿童重返校园的“希望工程”,利用从社会各个方面募集的资金,在贫困地区建立“希望小学”,资助因贫困失学的儿童,在社会上产生了非常好的效果。另外,近年来,在一些城市里,出现了一批民办的非营利的中小学校,其资金是由民间自筹的,教学设施以及师资条件都比较好,满足了一部分经济条件较好的家庭的需要。

应当注意的是,近年来,在教育、科学、文化、卫生以及体育等领域都出现了从事以营利为目的的机构或组织。以体育为例,近年来我国大力推进足球职业化,足球成为一项能够产生商业利润的产业,营利是各足球俱乐部的重要目的。在这种情况下,职业足

球就不能属于公益事业。但这并不是说,整个足球事业都是营利性的。例如,为了提高我国的足球运动水平,许多中小学校中的青少年学生开展的业余足球运动,即不属于营利性质的,资助此类事项仍属于公益事业的范畴。

3. 环境保护、社会公共设施建设。

对于人类赖以生存的大气、水、土地、森林、矿产等各种资源的保护,是实现人类长期、可持续发展的重要保障。因此,目前世界各国都非常重视环境保护,它也是我国的一项基本国策。环境保护既可以作为一项产业,同时还可以作为公益事业的一部分。一般来说,环境保护是一项耗费资金比较多的事业。环境保护在我国发展的历史还不长,在国家财力有限的情况下,由社会兴办的以环境保护为宗旨的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位,可以自行筹集资金,对于环境保护的有关问题进行研究、开发和宣传,促进我国环境保护工作的发展。

社会公共设施建设,如修桥铺路、修建灌溉、饮水设施、修建图书馆等造福于民的工程项目,是公益事业的重要组成部分。应当注意的是,作为公益事业而建设的社会公共设施,在建成后,为了维护和正常的运行,向使用者收取相关的费用是可以的,但是不能以营利为目的。

4. 促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。

这一项规定涵盖的范围比较宽。随着社会的发展,一些新的公益事业会不断出现,法律无法一一列举。但只要是能够促进社会发展和进步的社会公共和福利事业,即为公益事业,国家就予以鼓励。

第四条 捐赠应当是自愿和无偿的,禁止强行摊派或者变相摊派,不得以捐赠为名从事营利活动。

〔释义〕 本条是对公益事业捐赠应遵循自愿和无偿的原则的