

权威解读

中华人民共和国 慈善法 释义

全国人大内务司法委员会内务室
编 著

主编 于建伟

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威解读

中华人民共和国 慈善法 释义

全国人大内务司法委员会内务室
编 著

主编 于建伟
(全国人大内务司法委员会内务室主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国慈善法释义 / 全国人大内务司法委员会内务室编著. —北京: 中国法制出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7460 - 3

I. ①中… II. ①全… III. ①慈善事业 - 法律 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 182. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 070986 号

策划编辑: 谢雯

责任编辑: 谢雯

封面设计: 李宁

中华人民共和国慈善法释义

ZHONGHUARENMINCONGHEGUO CISHANFA SHIYI

编著/全国人大内务司法委员会内务室

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 毫米×1230 毫米 32 开

版次/2016 年 7 月第 1 版

印张/13.25 字数/225 千

2016 年 7 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7460 - 3

定价: 46.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

前 言

《中华人民共和国慈善法》已由第十二届全国人民代表大会第四次会议于2016年3月16日通过，自2016年9月1日起施行。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。慈善法的颁布实施，将发挥立法的引领和推动作用，进一步激发全社会崇德向善的力量，为推动中国特色慈善事业健康发展提供有力的法治保障。

全国人大内务司法委员会是慈善法的起草单位，为了配合慈善法的学习贯彻，帮助读者准确理解慈善法的立法原意和各项规定，全国人大内司委内务室组织参加法律起草工作的同志和有关专家编写了《中华人民共和国慈善法释义》，供大家学习参考。

本书力求准确、详细地阐释法条涵义和立法背景，并就慈善法公布以来各地各有关方面学习宣传慈善法过程中提出的新问题加以回应。比如：事业单位以及非法人社会组织可否认定为慈善组织，慈善组织是否可以为个人募捐，如何认识慈善信托备案的效力，等等，对于这些问题和疑惑力求从立法原意上加以解答，以增强释义的针对性

2 中华人民共和国慈善法释义

和实效性。

全国人大常委会委员、内务司法委员会主任委员马骏，全国人大常委会委员、内务司法委员会副主任委员王胜明为本书作序，并对编写工作给予了指导。民政部有关司局的同志对本书的编写给予了大力支持。在此表示衷心感谢。

本书撰稿人（以姓氏笔画为序）：于建伟、王振乾、朱恒顺、刘新华、许灿、杜榕、汤剑军、武英、杨思斌、黄怡捷、黎颖露等。全国人大内务司法委员会内务室主任于建伟同志对本书进行了统稿审定。

由于时间和水平所限，难免有不当或疏漏之处，敬请读者批评指正。

编者
2016年6月

慈善事业健康发展的法治保障

(代序)

马 骏 王胜明

2016年3月16日，第十二届全国人民代表大会第四次会议表决通过《中华人民共和国慈善法》，国家主席习近平签署第43号主席令予以公布，自2016年9月1日起施行。慈善法的制定，是我国慈善事业发展史上具有里程碑意义的大事，对于发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善活动，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等的合法权益，促进社会进步，将发挥重要作用。以下简要介绍慈善法制定的背景、过程和主要内容。

一、慈善法制定的背景和过程

慈善事业是社会建设的重要内容。我国合同法、公益事业捐赠法、信托法等法律都对慈善问题作过规定。改革开放以来，我国慈善事业发展较快，慈善组织不断增多，慈善活动日趋活跃，在扶贫济困、灾害救助、文教卫生、环境保护和其他公益事业领域发挥了积极作用。目前我国

2 中华人民共和国慈善法释义

年度慈善捐赠额已达到 1000 亿元左右，在民政部门登记注册的社会组织总数超过 60 万个，许多在公益慈善领域开展活动，建立的公益慈善项目达数百万个，形成了一批特色鲜明、具有社会影响力的品牌项目，每年受益人群达数亿人次；注册志愿者超过 6000 万人，每年为社会提供 3 亿小时的志愿服务。

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，慈善组织运作不够规范，募捐活动以及募集资金的使用管理不够透明，行业自律机制尚未形成，监管措施不够完善，慈善活动参与人权利义务不明晰，有的优惠政策落实不到位，全社会慈善氛围还不够浓厚，等等。这些问题都需要制定一部专门的慈善法予以引导和规范，促进慈善事业健康发展。

2008 年以来，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，社会各方面多年期盼制定慈善法。

全国人大内务司法委员会根据全国人大常委会立法规划和立法工作计划，于 2014 年 2 月成立慈善立法领导小组，启动慈善法的研究起草工作。起草工作中着重把握以下要求：一是立足中国实际。根据我国经济社会发展的实际状况和创新社会治理体制机制的要求，对慈善法律制度作出规定，适当借鉴国外有益经验，但不照搬照抄。二是坚持问题导向。努力解决慈善领域存在的突出问题，推动我国慈善事业健康发展，增强慈善法的针对性、实效性和

可操作性。三是确立基本规则。为了使慈善组织和有关主体的活动有法可依，慈善法对慈善组织、慈善募捐、慈善服务、信息公开、促进措施和监督管理等基本内容都作出规定。四是坚持科学立法、民主立法。经广泛征求全国人大代表、慈善组织、专家学者等社会各方面意见，并多次与全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、民政部、国家税务总局等有关部门沟通协商，在取得基本共识的基础上，内务司法委员会于2015年9月6日召开全体会议，审议通过了《中华人民共和国慈善法（草案）》，提请全国人大常委会会议审议。

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了初次审议。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；慈善法指导思想明确，框架结构合理，内容总体可行。全国人大法律委员会根据常委会审议意见和社会各方面意见进一步研究修改，2015年12月下旬全国人大常委会第十八次会议作出决定，将慈善法草案列入全国人大四次会议审议议程。根据四次大会各代表团及分组审议意见，进一步对慈善法草案研究修改后，于2016年3月16日表决通过。

二、慈善法的主要内容

慈善法共12章112条，主要内容如下：

（一）发展慈善事业

4 中华人民共和国慈善法释义

发展慈善事业，是制定慈善法的首要目标。如何促进慈善事业健康发展，慈善法作了以下规定：

1. 明确立法目的。慈善法第一条开宗明义：“为了发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善活动，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，促进社会进步，共享发展成果，制定本法。”

2. 准确界定慈善含义。慈善有广狭两义，“小慈善”指的是扶贫济困救灾，“大慈善”的含义还包括促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展，环境保护等等，只要有利于社会公共利益的活动都属于慈善。随着经济社会的发展，特别是社会保障水平的提高，“小慈善”逐步发展为“大慈善”。慈善法第三条对慈善活动作出界定。这一规定，根据我国慈善活动的实践做法，把扶贫济困救灾作为慈善活动的重点，同时又为慈善事业的进一步发展拓展空间，与国际慈善活动的发展趋势基本一致。

3. 动员社会各方面力量积极开展慈善活动。（1）慈善法第五条规定：“国家鼓励和支持自然人、法人和其他组织践行社会主义核心价值观，弘扬中华民族传统美德，依法开展慈善活动。”（2）慈善组织是开展慈善活动的重要主体，慈善法对慈善组织的设立、内部管理、行为规范等作了较为全面的规定。（3）志愿者提供服务是开展慈善活动的重要内容，慈善法对志愿者提供慈善服务的方式及其权利义务作了规定。（4）慈善法还规定，城乡社区组织、单

位可以在本社区、单位内部开展群众性互助互济活动。慈善组织以外的其他组织可以开展力所能及的慈善活动。

4. 专章规定发展慈善事业的促进措施。（1）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。（2）对慈善组织、捐赠人、受益人依法享受税收优惠问题尽可能作出规定。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纳税所得额时当年扣除的部分，允许结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。同时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、税率等具体事项由专门税收法律作出规定。（3）国家对开展扶贫济困的慈善活动实行特殊的优惠政策。（4）慈善组织开展扶贫、济困、扶老、救孤等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，同时规定，慈善服务设施用地非经法定程序不得改变用途。（5）国家采取措施弘扬慈善文化，培育公民慈善意识。（6）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、法人和其他组织予以表彰。

（二）规范慈善行为

规范慈善行为和发展慈善事业是相辅相成的，只有提高慈善组织公信力，增强慈善活动透明度，才能保障慈善事业健康发展。慈善法对规范慈善行为作了以下规定：

1. 强化信息公开。信息公开是规范慈善活动的重要举

6 中华人民共和国慈善法释义

措，慈善法区分不同主体、不同环节，对信息公开作了专章规定。(1) 县级以上人民政府建立健全慈善信息统计和发布制度。县级以上人民政府民政部门应当在统一的信息平台，及时向社会公开慈善信息，并免费提供慈善信息发布服务。(2) 县级以上人民政府民政部门和其他有关部门应当及时向社会公开慈善组织登记事项、慈善信托备案事项、对慈善活动的税收优惠和资助补贴、对慈善组织和慈善信托的检查评估等信息。(3) 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。(4) 慈善法区分募捐的不同情况，明确规定信息公开的对象、内容及其程序。具有公开募捐资格的慈善组织应当定期向社会公开其募捐情况和慈善项目实施情况。公开募捐周期大于六个月的，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。慈善项目实施周期超过六个月的，至少每三个月公开一次项目实施情况，项目结束后三个月内应当全面公开项目实施情况和募得款物使用情况。

2. 加强慈善组织内部治理。(1) 慈善法规定，慈善组织应当根据法律法规以及章程的规定，建立健全内部治理结构，明确决策、执行、监督等方面的职责权限；应当执行国家统一的会计制度，依法进行会计核算。(2) 慈善法

还对不得担任慈善组织负责人的情形作了规定，包括无民事行为能力或者限制民事行为能力、因故意犯罪被判处有期徒刑自刑罚执行完毕之日起未逾五年等。（3）针对慈善组织财产管理使用中存在的关联关系问题，慈善法第十四条规定：“慈善组织的发起人、主要捐赠人以及管理人员，不得利用其关联关系损害慈善组织、受益人的利益和社会公共利益。慈善组织的发起人、主要捐赠人以及管理人员与慈善组织发生交易行为的，不得参与慈善组织有关该交易行为的决策，有关交易情况应当向社会公开。”

3. 规范慈善募捐。慈善募捐是慈善财产来源的主要途径，是开展慈善活动的重要内容。慈善法区分不同主体募捐以及不同种类募捐，对募捐资格、方式及其程序分别作出规定，特别对开展公开募捐作了较为具体的规定。（1）慈善法第二十二条规定：“慈善组织开展公开募捐，应当取得公开募捐资格。依法登记满二年的慈善组织，可以向其登记的民政部门申请公开募捐资格。民政部门应当自受理申请之日起二十日内作出决定。慈善组织符合内部治理结构健全、运作规范的条件，发给公开募捐资格证书；不符合条件的，不发给公开募捐资格证书并书面说明理由。法律、行政法规规定自登记之日起可以公开募捐的基金会和社会团体，由民政部门直接发给公开募捐资格证书。”这样规定，既做到了与现行法律、行政法规有关规定的衔接，又扩大了公开募捐主体范围，有利于更多地吸纳社会慈善

资源。(2) 关于网络募捐，根据开展网络募捐的必要性和可行性，同时尽量避免重复募捐甚至网络欺诈等现象，慈善法规定，慈善组织通过互联网开展公开募捐的，应当在国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息，并可以同时在其网站发布募捐信息。慈善法还对开展公开募捐的其他方式以及公开募捐的程序作出规定。

4. 规范慈善财产管理使用。(1) 慈善法规定，慈善组织对募集的财产，应当登记造册，严格管理，专款专用。(2) 慈善法根据慈善财产的性质明确要求：“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。”(3) 为使慈善财产能够保值、增值，使慈善组织持续运转，慈善法规定，慈善组织可以进行投资，但应当遵循合法、安全、有效的原则，投资取得的收益应当全部用于慈善目的。重大投资方案应当经决策机构组成人员三分之二以上同意。还规定政府资助的财产和捐赠协议约定不得投资的财产，不得用于投资。(4) 为促进慈善组织把更多的财产用于慈善目的，慈善法规定，慈善组织应当积极开展慈善活动，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。同时考虑到慈善组织的多样性，慈善法对具有公开募捐资格的基金会开展慈善活动的年度支出和管理费用标准作了规定；具有公开募捐资格

的基金会以外的慈善组织开展慈善活动的年度支出和管理费用的标准，由国务院民政部门会同国务院财政、税务等部门依照有关规定的原则制定。捐赠协议对单项捐赠财产的慈善活动支出和管理费用有约定的，按照其约定。

（三）加强慈善监管

促进慈善活动规范化，一靠自律，二靠严管。严管的基本要义是严格执法。慈善法对加强监督管理作出专章规定：

1. 监管主体。慈善法第六条规定，国务院民政部门主管全国慈善工作，县级以上地方各级人民政府民政部门主管本行政区域内的慈善工作；县级以上人民政府有关部门依照本法和其他有关法律法规，在各自的职责范围内做好相关工作。

2. 监管职责。慈善法规定，县级以上人民政府民政部门应当依法履行职责，对慈善活动进行监督检查，对慈善行业组织进行指导；应当建立慈善组织及其负责人信用记录制度，并向社会公布；应当建立慈善组织评估制度，鼓励和支持第三方机构对慈善组织进行评估，并向社会公布评估结果。

3. 监管措施。慈善法第九十三条规定了民政部门对涉嫌违反本法规定的慈善组织有权采取的措施，包括对慈善组织的住所和慈善活动发生地进行现场检查；要求慈善组织作出说明，查阅、复制有关资料；向与慈善活动有关的单位和个人调查与监督管理有关的情况；经本级人民政府批准，可以查询慈善组织的金融账户等。慈善法规定了年

度报告制度，未规定年检制度。

4. 行业监督和社会监督。慈善法规定，慈善行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律。任何单位和个人发现慈善组织、慈善信托有违法行为的，可以向民政部门、其他有关部门或者慈善行业组织投诉、举报。民政部门、其他有关部门或者慈善行业组织接到投诉、举报后，应当及时调查处理。国家鼓励公众、媒体对慈善活动进行监督，对假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产以及慈善组织、慈善信托的违法违规行为予以曝光，发挥舆论和社会监督作用。

（四）强化法律责任

法律责任是法律约束力的保障。慈善法对违反法律规定的慈善活动，区分不同情形，分别规定法律责任：

1. 慈善组织的法律责任。慈善法对慈善组织未按照慈善宗旨开展活动，私分、挪用、截留或者侵占慈善财产，接受附加违反法律法规或者违背社会公德条件的捐赠，未依法履行信息公开义务，未依法报送年度工作报告或者财务会计报告，擅自改变捐赠财产用途，从事、资助危害国家安全或者社会公共利益活动，弄虚作假骗取税收优惠等情形，分别规定了相应的法律责任，包括责令限期改正，责令限期停止活动并进行整改，没收违法所得，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以罚款，吊销登记证书等；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

2. 针对社会上存在的假冒慈善名义骗取财产现象，慈善法第一百零七条规定，自然人、法人或者其他组织假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产的，由公安机关依法查处。

3. 监管部门及其工作人员的法律責任。慈善法第一百零八条规定，县级以上人民政府民政部门和其他有关部门及其工作人员有未依法履行信息公开义务，摊派或者变相摊派捐赠任务，强行指定志愿者、慈善组织提供服务，未依法履行监督管理职责，违法实施行政强制措施和行政处罚，私分、挪用、截留或者侵占慈善财产等情形的，由上级机关或者监察机关责令改正；依法应当给予处分的，由任免机关或者监察机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

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。当前，国务院民政部门正在抓紧制定配套规定，积极贯彻实施慈善法，广大慈善组织和有关方面认真学习慈善法，严格执行慈善法。慈善法的制定，必将积极推动我国慈善事业健康发展，我国慈善事业大树必定生机勃勃，枝繁叶茂。

马 骏	全国人大常委会委员 全国人大内务司法委员会主任委员
王胜明	全国人大常委会委员 全国人大内务司法委员会副主任委员

慈善法的诞生与展望

(导读)

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》，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