

高端
释法

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会社会法室 / 编著

中华人民共和国 慈善法 解读

主 编

阚 珂

(全国人大常委会法制工作委员会原副主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会社会法室 / 编著

中华人民共和国 慈善法 解读

主 编

阚 珂

（全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

副主编

郭林茂

（全国人大常委会法制工作委员会社会法室巡视员）

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解读/全国人大常委会法制工作委员会社会法室编著. —北京: 中国法制出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-5093-7387-3

I. ①中… II. ①全… III. ①慈善事业-法律解释-中国 IV. ①D922.182.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 058139 号

责任编辑: 袁笋冰

封面设计: 蒋怡

中华人民共和国慈善法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO CISHANFA JIEDU

编著/全国人大常委会法制工作委员会社会法室

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 6 月第 1 版

印张/13 字数/314 千

2016 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7387-3

定价: 39.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66066627

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)

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【立法目的】	1
第二条 【适用范围】	6
第三条 【慈善活动定义】	8
第四条 【开展慈善活动的原则】	12
第五条 【弘扬传统美德】	15
第六条 【管理体制】	19
第七条 【中华慈善日】	22
第二章 慈善组织	25
第八条 【慈善组织定义及组织形式】	25
第九条 【慈善组织条件】	30
第十条 【慈善组织的登记和认定】	35
第十一条 【慈善组织章程】	40
第十二条 【慈善组织内部治理和会计监督】	43
第十三条 【年度报告义务】	47
第十四条 【关联交易】	50
第十五条 【慈善组织不得从事的活动】	53
第十六条 【不得担任慈善组织负责人的情形】	57
第十七条 【慈善组织终止情形】	60
第十八条 【慈善组织的清算程序】	63

第十九条	【慈善行业组织】	66
第二十条	【授权规定】	68
第三章	慈善募捐	70
第二十一条	【慈善募捐的定义】	70
第二十二条	【公开募捐资格】	74
第二十三条	【公开募捐方式】	78
第二十四条	【公开募捐方案】	82
第二十五条	【公开募捐中的信息公开】	87
第二十六条	【合作募捐】	90
第二十七条	【公开募捐平台的验证义务】	93
第二十八条	【定向募捐】	97
第二十九条	【定向募捐的方式】	100
第三十条	【募捐协调机制】	101
第三十一条	【募捐对象的权益】	104
第三十二条	【禁止摊派】	106
第三十三条	【禁止虚假慈善】	109
第四章	慈善捐赠	112
第三十四条	【慈善捐赠的定义】	112
第三十五条	【捐赠途径】	116
第三十六条	【捐赠财产】	119
第三十七条	【通过开展经营性活动进行捐赠】	127
第三十八条	【捐赠票据】	128
第三十九条	【捐赠协议】	131
第四十条	【禁止利用慈善捐赠进行违法宣传】	132
第四十一条	【诺而不捐】	134
第四十二条	【捐赠人的知情权】	137

第四十三条	【国有企业捐赠】	139
第五章	慈善信托	142
第四十四条	【慈善信托的定义】	142
第四十五条	【信托文件及其报备】	144
第四十六条	【受托人的确定】	146
第四十七条	【受托人的变更及备案】	147
第四十八条	【受托人的义务】	149
第四十九条	【信托监察人】	151
第五十条	【法律适用】	154
第六章	慈善财产	157
第五十一条	【财产的范围】	157
第五十二条	【财产的用途】	162
第五十三条	【财产的管理】	168
第五十四条	【财产的保值增值】	170
第五十五条	【捐赠财产用途的变更】	177
第五十六条	【慈善项目管理】	179
第五十七条	【剩余捐赠财产的处理】	182
第五十八条	【慈善组织确定受益人】	184
第五十九条	【慈善资助协议】	187
第六十条	【慈善活动支出和管理费用】	189
第七章	慈善服务	194
第六十一条	【慈善服务的定义】	194
第六十二条	【受益人、志愿者的人格尊严和隐私保护】	197
第六十三条	【需要专门技能的慈善服务】	199
第六十四条	【向志愿者的告知义务】	201

第六十五条	【志愿服务记录】	205
第六十六条	【合理安排志愿服务】	209
第六十七条	【志愿者的管理和培训】	211
第六十八条	【志愿者权益保障】	213
第八章	信息公开	218
第六十九条	【慈善信息统计和发布】	218
第七十条	【政府部门的慈善信息公开】	222
第七十一条	【慈善组织、慈善信托受托人的信 息公开】	227
第七十二条	【慈善组织信息公开的内容】	230
第七十三条	【公开募捐和慈善项目实施的信息 公开】	232
第七十四条	【定向募捐的告知义务】	236
第七十五条	【向受益人的告知义务】	238
第七十六条	【不得公开的事项】	240
第九章	促进措施	245
第七十七条	【政府及其部门促进慈善事业的基 本职责】	245
第七十八条	【慈善信息共享机制】	248
第七十九条	【慈善组织税收优惠】	249
第八十条	【捐赠人税收优惠】	255
第八十一条	【受益人税收优惠】	262
第八十二条	【及时办理税收优惠手续】	263
第八十三条	【免征行政事业性费用】	266
第八十四条	【对扶贫济困的特殊优惠政策】	267
第八十五条	【慈善服务实施用地】	268
第八十六条	【金融政策支持】	273

第八十七条	【政府购买慈善组织服务】	277
第八十八条	【慈善文化和慈善理论研究】	282
第八十九条	【企事业单位和其他组织的支持】	285
第九十条	【慈善项目冠名】	286
第九十一条	【慈善表彰】	288
第十章	监督管理	292
第九十二条	【监督管理职责】	292
第九十三条	【监督管理措施】	294
第九十四条	【检查、调查要求】	297
第九十五条	【慈善信用记录和慈善组织评估】	299
第九十六条	【慈善行业自律】	302
第九十七条	【社会监督】	304
第十一章	法律责任	307
第九十八条	【慈善组织违法责任（一）】	307
第九十九条	【慈善组织违法责任（二）】	309
第一百条	【慈善组织违法责任（三）】	314
第一百零一条	【募捐活动违法责任】	315
第一百零二条	【慈善组织违法责任（四）】	319
第一百零三条	【骗取税收优惠的法律责任】	322
第一百零四条	【危害国家和社会公共利益 的法律责任】	325
第一百零五条	【慈善信托受托人违法责任】	327
第一百零六条	【慈善服务中的法律责任】	331
第一百零七条	【对假借慈善名义或者假冒慈善 组织骗取财产的查处】	335
第一百零八条	【政府部门及其工作人员的违法 责任】	338

第一百零九条	【治安管理处罚和刑事责任追究】	…	341
第十二章	附 则		349
第一百一十条	【群众性互助互济活动】		349
第一百一十一条	【慈善组织以外其他组织开展的慈善活动】		351
第一百一十二条	【施行日期】		353
附 录:			
中华人民共和国慈善法			357
	(2016 年 3 月 16 日)		
全国人民代表大会内务司法委员会关于《中华人民共和国慈善法(草案)》的说明			379
	(2015 年 10 月 30 日)		
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国慈善法(草案)》修改情况的汇报			386
	(2015 年 12 月 21 日)		
全国人民代表大会常务委员会关于《中华人民共和国慈善法(草案)》的说明			390
	(2016 年 3 月 9 日)		
第十二届全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国慈善法(草案)》审议结果的报告			399
	(2016 年 3 月 13 日)		
第十二届全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国慈善法(草案修改稿)》修改意见的报告			405
	(2016 年 3 月 15 日)		
后 记			408

第一章 总 则

第一条 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。

● 条文主旨

本条是关于立法目的的规定。

● 立法背景

按照党的十八大及中央有关文件的精神，增加了“共享发展成果”的内容。

● 条文解读

立法目的是制定法律所希望达到的目标，是整部法律的核心和灵魂。按照本条规定，本法的立法目的包括以下几个方面：

一、发展慈善事业

慈善事业是建立在社会捐献基础之上并以援助弱势群体和促进社会公益为己任的社会事业，是当代社会治理结构中十分有益的组成部分。我国民间的慈善活动有着非常悠久的历史。改革开放以来，以慈善组织专业运作为特征的现代慈善事业在我国开始起步，并随着社会经济发展水平的提升而蓬勃兴起，

取得了显著成效。以慈善组织为代表的各类慈善力量迅速发展壮大，社会慈善意识明显增强，各类慈善活动积极踊跃，在灾害救助、贫困救济、医疗救助、教育救助、扶老助残和其他公益事业领域发挥了积极作用。特别是近 20 年来，我国慈善事业步入良性发展轨道，处于较快发展时期。截至 2015 年 2 月，各级民政部门登记的社会组织总数超过 66 万个，涉及扶贫济困、救灾救援、助学助医等多个领域。特别是基金会发展不断提速，数量已达 4600 多个，总资产超过 1000 亿元，年支出超过 400 亿元。慈善组织已经成为我国慈善事业的活跃力量。社会捐赠稳步增长。从 2006 年的不足 100 亿元发展到 1000 亿元左右，发展潜力仍然巨大。经常开展慈善服务的志愿者达 6500 多万人，尤其在汶川特大地震等重大自然灾害和奥运会等大型公益活动中，志愿者成为解难事、办大事的重要支撑。

党中央、国务院高度重视我国慈善事业的发展。党的十六届四中全会以来，中央对支持发展慈善事业作出了一系列重要部署，特别是党的十八届三中、四中、五中全会和中央扶贫开发工作会议、中央经济工作会议，对支持慈善事业发挥扶贫济困的积极作用，完善慈善法律制度，广泛动员社会力量开展社会救助和社会互助、志愿服务活动等提出了明确要求。习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上提出，要创新我国慈善事业制度。2014 年国务院出台了《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》。各级政府对于慈善事业的政策支持也在不断加强。进入新世纪以来，我国慈善立法进程不断加快。进一步完善慈善法律制度，是全面推进依法治国的重要任务。经过各方多年的不懈努力，我国相继制定了一些涉及慈善活动的法律，主要包括公益事业捐赠法、红十字会法，合同法、信托法的有关内容

涉及慈善活动，企业所得税法、个人所得税法在公益事业捐赠税收优惠等方面也作了规定。国务院还制定了《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》等行政法规。一些地方还制定了慈善方面的地方性法规或政府规章。应当说，这些慈善法律法规在实践中发挥了积极作用。但总的来讲，我国慈善事业与国家取得的经济发展成就和社会文明发展进步的要求相比，还相对滞后，无论是政策支持力度、公众参与的广度与深度，还是慈善组织的资源动员能力及其发挥的社会功能，都十分有限。现行慈善法律规定还相当分散，缺乏整体性、统一性和系统性，与慈善事业蓬勃发展的新形势、新任务不相适应。随着慈善事业快速发展，慈善领域也出现了一些新情况、新问题：慈善组织内部治理尚不健全、运作不尽规范，行业自律机制尚未形成，全社会慈善氛围还不够浓厚，等等。这些问题需要通过制定慈善法加以引导和规范，从而促进慈善事业健康发展。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了《中华人民共和国慈善法》。这是完善中国特色社会主义法律体系的重要举措，是全面依法治国、促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。将慈善法提请十二届全国人大四次会议审议，是深入推进科学立法、民主立法，发挥全国人大代表在立法中的主体作用的重要举措。全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员，来自人民，最直接地了解人民群众的呼声和意愿。由全国人民代表大会审议慈善法草案，有利于广泛集中民智、凝聚共识，将中国共产党关于发展慈善事业的重要主张和人民的意愿上升为国家意志，在全社会形成有利于慈善事业发展的良好氛围，为慈善法的贯彻实施奠定更加坚实的基础。

二、弘扬慈善文化

中国是一个有着悠久而辉煌的慈善传统的国家。慈心善行是中华民族的优秀美德和文化传统。自古以来，中华民族乐善好施、扶贫济困、守望相助等慈善行为有其深厚的文化基础和道德力量。制定慈善法，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。在中国特色社会主义建设中，发展慈善事业，广泛动员社会力量支持慈善、参与慈善，积极支持社会成员关爱他人、保护弱者，是对中华民族优秀美德的传承，是对社会主义核心价值观的弘扬。制定慈善法，在全社会提倡、支持和鼓励助人为乐、团结友爱、无私奉献的友善精神，有助于社会成员在义行善举中不断累积道德力量，将社会主义核心价值观内化于心、外化于行，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供持久精神力量。

三、规范慈善活动

我国的慈善事业起步晚，发展速度快，这是我国的国情。因此，慈善法必须立足我国基本国情，从实际出发，坚持在发展中规范，在规范中发展。本法专章规定了发展慈善事业的促进措施，降低慈善组织设立门槛，适度放开公开募捐资格，引入慈善信托等创制性规定。同时为了加强对慈善活动的管理，从强化信息公开、加强慈善组织内部治理结构、规范慈善财产管理使用和构建行政监管、行业自律、社会监督相结合的监管体系等多个方面进行规定。目的在于提高慈善组织的公信力，增强慈善活动透明度。对慈善活动进行规范，是为了净化慈善环境，为了使慈善事业更好地发展。

四、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

慈善组织、捐赠人、志愿者等都是慈善活动的参与者，他们的合法权益应受到法律的保护。本法从多个方面对慈善活动参与者的合法权益予以保护。如开展募捐活动，应当尊重和维护募捐对象的合法权益，保障募捐对象的知情权；开展募捐活动，不得摊派或者变相摊派；慈善组织接受捐赠，捐赠人要求签订书面捐赠协议的，慈善组织应当与捐赠人签订书面捐赠协议；捐赠人有权查询、复制其捐赠财产管理使用的有关资料；慈善组织确需变更捐赠协议约定的用途的，应当征得捐赠人同意；慈善组织开展慈善服务，应当尊重受益人、志愿者的人格尊严，不得侵害受益人、志愿者的隐私；捐赠人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所等信息，不得公开；等等。

五、促进社会进步，共享发展成果

党的十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，首次提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，为全面建设小康社会提出新的发展目标。全会提出，坚持共享发展，必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，作出更有效的制度安排，使全体人民在共建共享发展中有更多获得感，增强发展动力，增进人民团结，朝着共同富裕方向稳步前进。消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。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，十八届五中全会和中央扶贫开发工作会议把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的基本标志，强调要广泛动员全社会力量，全力推进脱贫攻坚。扶贫济困是慈善应

有之意和首要任务，发展慈善事业是脱贫攻坚不可或缺的重要力量，有助于推动先富帮后富、最终实现共同富裕。制定慈善法，鼓励支持自然人、法人和其他组织开展以扶贫济困为重点的慈善活动，有利于广泛汇聚社会帮扶资源，与精准扶贫、精准脱贫有效对接，为打赢脱贫攻坚战、实现全面建成小康社会的宏伟目标作出贡献，最终促进社会进步。

第二条 自然人、法人和其他组织开展慈善活动以及与慈善有关的活动，适用本法。其他法律有特别规定的，依照其规定。

条文主旨

本条是关于调整范围以及法律适用的规定。

条文解读

一、本法的调整范围

法律的调整范围，也称法律的效力范围。包括法律的时间效力，即法律从什么时候开始发生效力和什么时候失效；法律的空间效力，即法律适用的地域范围；以及法律对人的效力，即法律对什么人（指具有法律关系主体资格的自然人、法人和其他组织）适用。关于本法的时间效力，本法附则第一百一十二条对本法的生效时间作了规定，即2016年9月1日。关于本法的空间效力问题，按照法律空间效力范围的普遍原则，是适用于制定它的机关所管辖的全部领域，慈善法作为全国人民代表大会制定的法律，其效力自然及于中华人民共和国境内的全部领域。按照我国香港、澳门两个特别行政区基本法的规定，只有列入这两个基本法附件三的全局性法律，才能在这两个特

别行政区适用。慈善法没有列入两个基本法的附件三中，因此，本法不适用于香港特别行政区和澳门特别行政区。香港和澳门的慈善立法，应由这两个特别行政区的立法机关自行制定。

依照本条规定，本法调整的主体范围，是自然人、法人和其他组织。自然人既包括中国人也包括外国人。法人包括在中国境内依法成立的具有法人资格的单位和组织。其他组织既包括慈善组织也包括慈善组织以外的其他组织。可以看出，本法在主体适用方面是开放性的，没有加以限制。

本法的调整事项，是慈善活动以及与慈善有关的活动。本法所称的慈善活动，本法第三条给出了定义，即自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的公益活动。与慈善有关的活动，包括慈善组织的投资活动、信息公开、有关人民政府对慈善活动采取的促进措施以及有关部门依照本法实施的监督管理工作等。

二、法律适用

慈善活动及慈善有关的活动适用本法，同时按照本条规定，其他法律有特别规定的，依照其规定。慈善法是慈善制度建设的一部基础性、综合性法律。慈善法相对于某些法律是一般法，相对某些法律又是特别法。从我国现有法律看，涉及慈善活动的相关法律还有公益事业捐赠法、合同法、信托法和红十字会法等。这些法律大都对慈善活动的某一方面或者某些特殊主体作了规定。就慈善法与公益事业捐赠法、合同法的关系来看，公益事业捐赠法主要对向公益性社会团体和公益性非营利的事业单位捐赠财产，用于公益事业作了规定；合同法规定了赠与合同一章。这两部法律与慈善法有关慈善捐赠一章的内容有重合和交叉的地方，二者并行不悖，在各自的调整范围内

继续适用，尤其是公益事业捐赠法对政府接受捐赠等特殊事项的规定，仍然继续适用；对二者不一致的内容，慈善法出台后，按照新法优于旧法的原则，适用慈善法。就慈善法与红十字会法的关系而言，按照红十字会法的规定，中国红十字会是从事人道主义工作的社会救助团体。红十字会与一般的慈善组织相比有其特殊性，其组织、职责、经费与财产等事项，适用红十字会法的规定；红十字会开展募捐等事项，红十字会法未作规定或者仅作了原则规定的，可以适用慈善法的有关具体规定。

相关规定

《中华人民共和国红十字会法》第2条。

第三条 本法所称慈善活动，是指自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的下列公益活动：

- （一）扶贫、济困；
- （二）扶老、救孤、恤病、助残、优抚；
- （三）救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害；
- （四）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展；
- （五）防治污染和其他公害，保护和改善生态环境；
- （六）符合本法规定的其他公益活动。

条文主旨

本条是关于慈善活动的定义和范围的规定。