

REPORT

中国慈善法律政策图谱 (2021)

作者：李德健



中国慈善法律政策图谱

报告出品：敦和基金会

出品时间：2021年7月

作者：李德健

版权说明：本作品采用知识共享—非商业性使用—相同方式共享 4.0 通用许可授权，文中观点引用或转载请注明来源和作者。

作者简介

李德健，浙江工业大学法学院讲师、福利与法治研究中心副主任；兼任民政部社会组织管理局社会组织专家咨询委员会委员、中国社会保障学会慈善分会理事、上海静安区方德瑞信社会公益创新发展中心监事。利物浦大学法学院慈善法与政策研究中心法学专业哲学博士、山东大学法学博士，墨尔本大学访问学者。出版专著《英国慈善法研究》、译著《慈善法与自由国》。参与多省市慈善立法与民政部、中慈联政策论证。曾获民政部理论研究一等奖、二等奖，中国社会学研究会青年优秀论文三等奖。

出品方简介



浙江敦和慈善基金会（简称“敦和基金会”），成立于2012年5月11日，是一家资助型基金会，2019年被浙江省民政厅评为“5A级社会组织”。

敦和基金会以“弘扬中华文化 促进人类和谐”为使命，秉持“尊道贵德”的价值观，深耕于文化传承、公益支持、慈善文化等领域。

成立至今，敦和基金会发起并共建浙江大学马一浮书院、北京师范大学跨文化研究院、深圳国际公益学院，支持创办西湖大学、中国艺术研究院艺术与人文高等研究院等教育和研究机构；策划实施“种子基金”、“优才计划”、“竹林计划”、“莲子计划”、“菡萏计划”、“善识计划”等一系列品牌项目；参与发起/支持了资助、筹款、评估等公益慈善行业基础设施机构。

序

慈善，是大众事业亦是社会事业，其意旨既在彰扬善心善念善行，也在解决社会问题、促进社会发展；既需要广大社会主体的自发自愿参与，也需要法律制度的指引与约束。

2016年3月，我国首部《慈善法》在第十二届全国人民代表大会第四次会议上高位阶通过，是中国慈善事业在法治道路上的一次重大进步。五年来，《慈善法》以及相关法律法规政策在引导公众慈善理念、规范组织慈善行为、塑造行业慈善环境等方面都发挥了重要作用。但作为一部慈善领域综合性较强的新生母法，其法言法语在不断变化的环境中落地实践、走进民众生活时产生了不少困惑与问题，即使是专业的慈善政策制定者、理论与实践研究者和慈善从业者也常常“惑从法条来，百辨而不得其解”。这既不利于慈心善行的彰扬，也不利于慈善事业的健康有序发展，亟需得道的翻译者，在法言法语与民众日常行为间架起适合的通传桥梁。

由敦和基金会发起、青年慈善法律研究者李德健承担的《中国慈善法律政策图谱》，以《慈善法》为基础，拟定了包括慈善内涵界定、慈善资格授予、慈善组织、慈善行业组织与网络、慈善信托、慈善活动、慈善组织/信托的非慈善活动、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任等十一个议题，每个议题又从制度现状、尚存问题和改革建议三个维度抽丝剥茧，以通用的框架、易懂的语言，系统地为读者展现了我国现行慈善法律政策的结构。这是一个为慈善相关人士提供了解慈善法律政策的简明读本的良好尝试。

弘法、普法的行为需要支持与学习。寥寥数语，既尽社会成员之本分，亦表同行者之支持，为序。

谢琼
北京师范大学教授
中国社会保障学会慈善分会副会长兼秘书长
2021年5月4日

目录 CONTENTS

摘要	1
第一章 引言	3
第二章 现状梳理	9
1 慈善内涵界定	14
2 慈善资格授予	15
3 慈善组织	20
4 慈善行业组织与网络	28
5 慈善信托	30
6 慈善活动	33
7 慈善组织/信托非慈善活动	42
8 信息公开	45
9 促进措施	47
10 监督管理	50
11 法律责任	54
第三章 尚存问题	58
1 慈善内涵界定	60

2 慈善资格授予	62
3 慈善组织	63
4 慈善行业组织与网络	67
5 慈善信托	68
6 慈善活动	69
7 慈善组织/信托非慈善活动	75
8 信息公开	76
9 促进措施	77
10 监督管理	79
11 法律责任	82

第四章 改革建议

84

1 慈善内涵界定	87
2 慈善资格授予	88
3 慈善组织	89
4 慈善行业组织与网络	92
5 慈善信托	93
6 慈善活动	94
7 慈善组织/信托非慈善活动	98
8 信息公开	99

9 促进措施	100
10 监督管理	102
11 法律责任	104
第五章 推进机制	106
附件一：国内慈善法律政策静态图谱（2020-2021 年度版本）	111
附件二：国内主要慈善法律政策汇总	117
附件三：国内慈善法律政策研究智库汇总	130

摘要

对于我国的慈善法而言，在制度现状方面，①基本目的得到明确；②基本原则初步确立；③主要术语及概念初步创设；④系统性制度框架基本形成。

在尚存问题方面，可以大致分为四个方面。①核心概念内涵理解上，现行法律政策对于一些领域尚缺乏准确界定与统一认识。②法律政策配套措施上，很多针对最新立法修法的配套政策并未得到系统落实。③法律政策涵盖领域上，因社会经济情势发展而涌现的新型现象缺乏专项规制保障。④法律政策管服机制上，门槛设置部分放开但整体趋紧，常规监管部分优化但整体强化，服务措施部分增加但整体不足。

在改革建议方面，也可以进一步分为四个部分。①根据慈善法理，进一步明确界定《慈善法》中的核心概念。②法律政策配套措施上，根据最新立法修法而系统落实配套政策。③法律政策涵盖领域上，对因社会经济发展而涌现的新型现象进行相应规制保障。④法律政策管服机制上，充分贯彻自治原则，优化设计监督机制并强化促进机制。

在推进机制方面，①根据慈善法律政策的属性来决定推进方式。②充分发挥多元主体的比较优势，来推动慈善法律政策的改革。③在社会力量推动慈善法律政策改革时，应当建立有效的互信机制。④在政府内部推动慈善法律政策改革时，建立统一的慈善事业领导小组来统筹协调。

In terms of charity law in China, with regard to its current status, ①the basic purposes have been clarified; ②the core principles have been initially established; ③the main terms and concepts have been initially created; and ④the systematical institutional framework has been formed.

In respect of the current problems concerning charity law in China, they can be further divided into four main aspects. ①In terms of the understanding of core concepts, the current laws and policies lack accurate definitions and a consensus in some respects. ②In terms of the supporting measures, a range of supporting policies associated with the latest legislation have not been systematically implemented. ③In terms of the regulatory scope of charity law and policy, new phenomena emerging due to the social and economic development are not specifically regulated and protected. ④In terms of the management and service mechanisms concerning charity law and policy, the thresholds have been lowered in some areas but tightened as a whole, the normal regulation has been partly optimized but strengthened overall, and the service measures are partly increased but still far away from sufficient.

In respect of the reform suggestions, they can be also divided into four parts accordingly. ①The core terms in charity law should be further defined according to the charity law theory. ②The supporting policies should be systematically implemented according to the latest legislation. ③New phenomena emerging due to the social and economic development should be specifically regulated and protected. ④The law and policy should fully implement the principle of self-governance, optimize the design of regulatory mechanisms and strengthen the promotion mechanisms.

In terms of the approaches to promoting the above reforms, ①the promotion methods should be decided according to the attributes of any specified charity law or policy; ②the reform of charity law and policy should be promoted by making a variety of parties sufficiently take use of their comparative advantages; ③an effective mutual trust mechanism should be established for social forces to promote the reform of charity law and policy; and ④a unified leading group aimed at coordinating the affairs concerning the charity undertakings should be established when promoting the reform of charity law and policy within the government.

引言

INTRODUCTION

第一章

《慈善法》以及相关法律政策对公众慈善理念的建立和改善具有非常重要的意义和价值。但是一直以来，普法着重在法律价值和文本的推广上，公众难以进一步将文本与生活建立起联系。对于政策制定者、慈善研究者、慈善从业者而言，虽时常感觉到问题，但不能以更系统的方式了解问题的症结所在，或者缺少一个通用的框架和语言来加以沟通。为此，课题以《慈善法》为基础，以纵向三个层面（制度现状、尚存问题、改革建议）、横向十一大领域（慈善内涵界定、慈善资格授予、慈善组织、慈善行业组织与网络、慈善信托、慈善活动、慈善组织或信托的非慈善活动、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任）为框架，力求为慈善事业相关者初步提供理解我国慈善法律政策的便利“图谱”。

1. 研究目的

慈善事业在第三次分配、民生保障与社会治理等方面发挥重大作用。因此，需要一整套完善的制度加以规制与保障。在 2016 年《慈善法》颁布之前，我国已经存在一系列涉及慈善领域的相关法律法规。其中《公益事业捐赠法》《红十字会法》等法律以及《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行办法》《基金会管理条例》等行政法规，连同地方性法规、规章、其他行政规范性文件等共同塑造了《慈善法》颁布之前的我国慈善法律政策体系。《慈善法》的颁布标志着我国正式进入依法行善的时代。在《慈善法》颁布之后，上述多数法律法规依然存在，但是部分内容需要根据《慈善法》的基本精神与具体规则进行修正与完善。此外，2017 年《民法总则》的颁布以及 2020 年《民法典》的最终确立，在法律层面创设了非营利法人制度的基本架构，为包括慈善组织在内的社会团体法人、基金会法人与社会服务机构法人“三合一”的“社会组织登记管理条例”的制定提供了上位法依据。在此基础上，在《慈善法》颁布四周年之际，全国人民代表大会常务委员会 2020 年启动并完成了慈善法执法检查，为推动完善慈善法制改革提供了有力支持。而以中央以及地方省级（含副省级）单位为代表的各级慈善政策改革也在不断推动之中。

在此背景下，为了促进后《慈善法》时代我国慈善事业在第三次分配、社会治理、社会保障、民生改善等方面发挥积极作用，课题围绕现有慈善法律政策，分别从制度现

状、尚存问题、改革建议与推进机制方面进行实务导向型的初步探究，尝试绘制“中国慈善法律政策图谱”，从而为行业内外更好地认识理解慈善法律政策并推动慈善法律政策进一步完善提供有益指引。

2. 研究设计

为了实现上述研究目的，课题主要选择采取两种方法予以推进。

（1）**规范分析**。对于我国现行慈善法律政策的现状而言，课题主要通过文本分析的方式对以《慈善法》为中心的国内现有慈善法律政策予以梳理，并对其模式特色等方面进行规范分析。

（2）**一对一访谈**。课题通过对包括代表性的慈善研究学者、基金会等慈善组织及其从业人员在内的慈善行业利益相关者中数十位专业人士进行一对一访谈（附录部分“致谢”对象中的绝大多数即为课题的详细受访对象），围绕国家或地方慈善法律政策方面的尚存问题、改革建议与推进机制三大纵向领域，以及慈善内涵界定、慈善资格授予、慈善组织、慈善行业组织与网络、慈善信托、慈善活动、慈善组织/信托非慈善活动、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任等慈善法横向领域展开访谈调查。

3. 研究局限

（1）**研究文本的局限性**。在课题研究中，将“法律”与“政策”两个词汇汇合在一起，称为“法律政策”。但是，在规范意义上，这种表述并不十分准确。根据我国《立法法》的规定，各类官方文件的法律效力以及效力级别存在很大差异，因此需要予以特别处理。例如，根据该法第 87 条的规定：“宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触”。当然，为了便于慈善从业者了解我国慈善政策基本情况、主要问题、改进措施与推进路径，课题用“法律政策”这一简略称谓来指代包括法律、行政法规、地方性法规、规章以及其他行政规范性文件在内的官方文件。因此，对于并未形成文字的日常管理做法等，不在制度

梳理中予以探讨，但会在涉及尚存问题与改革建议时适当提及。而即便做此限制，因为近期中央与地方慈善政策制定与发布颇为密集，所以，对于部分政策搜集依然可能存在遗漏的潜在风险。与此同时，课题所研究的慈善法律政策或多或少地与其他相关法律政策领域发生密切关联（例如，社会组织治理立法、社会救助立法、突发事件修法），但是，如果一并分析，则必然会冲淡课题研究的核心问题，同时也会给课题研究带来巨大压力。为此，课题研究集中于《慈善法》以及冠以“慈善（公益）”称谓的法律政策；只有在宏观层面或者确有必要的地方才会适当提及并不带有“慈善”“公益”字样但却与慈善法律政策具有密切关联的领域。另外，对于国内慈善组织赴境外从事慈善活动或者境外慈善组织赴国内从事慈善活动，与国内慈善组织在国内从事慈善活动所适用的法律法规与相关政策¹差异颇大，会涉及国际政治等问题，因此，这里不再予以探讨。

（2）研究方法的局限性。课题研究力图实现传统法律研究中常用的规范分析与社会学研究中的访谈法有机结合。但是，现有的研究方法可能存在部分问题。例如，为何不采取大量问卷调查的方式进行研究。对此，我们发现采取问卷调查的方式本身具有很强的局限性，对于如何理解、完善现有慈善法律政策这一专业领域而言，贡献甚微。又如，访谈法中作为访谈对象的个体是否是最具有代表性的个体。对此，在确定访谈法中的访谈对象时，课题尽可能选择在慈善法律政策方面具有代表性的学者、基金会等慈善组织从业人员、慈善行业支持机构从业人员、媒体机构从业人员以及信托公司等企业组织来进行访谈，可以在很大程度上保障访谈的专业性、代表性与全面性，从而尽可能地减少现有研究方法所带来的潜在问题。但是，部分问题尽管在实践中确实存在，但受访对象未必会一一提及；而在问题对策层面，不同受访对象所提出的建议可能南辕北辙，例如有的主张在实践中柔性执法，而有的则主张直接通过立法修法方式予以解决。因此，课题在表述问题或提出建议时，往往是在结合慈善法理与受访对象观点的基础上，进行了适当的学理加工与观点调和。

（3）研究性质的局限性。课题更为侧重以实践为核心导向：关于慈善法律政策现

¹ 代表性的法律法规以及其他政策文本包括但不限于：《民政部关于印发〈民政部受理境外非政府组织设立代表机构业务主管单位申请工作办法（试行）〉的通知》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》《国家税务总局关于做好境外非政府组织代表机构税务登记办理有关工作的通知》。

状、尚存问题、改革建议与推进机制的分析，都是围绕我国当前慈善实践而展开的。因此，相较于传统的学术研究，课题力求将实践中涉及到慈善法律政策的基本制度架构、尚存问题与改革建议加以辨明，从而初步勾勒出我国的“慈善法律政策图谱”，为慈善从业者理解当前慈善法律政策框架，进而改进自身行为、推动制度改革提供“图谱”参考。其中，该“图谱”包括静态图谱（详见附件一）与动态图谱两个方面。所谓静态图谱，是根据慈善法理并结合我国现行慈善法制基本架构以及域外慈善法制相关逻辑而确立的关于慈善法律政策的主要制度规则要点。而所谓动态图谱，是在静态图谱的基础上，对这些制度规则要点的现状模式、尚存问题与改革建议的对应解读（简图如下）。当然，这里需特别注意的是，在图谱设计中，对于每一部分，大多会设计“其他”的小标题，即便目前尚缺乏相应规定抑或没有受到利益相关方的特别关注。如此处理的主要目的在于，为后续针对法律政策修正以及适应政经社文情势发展而完善修正该图谱内容预留空间。

静态图谱	动态图谱		
	制度现状	尚存问题	改革建议
1 慈善内涵界定			
2 慈善资格授予			
3 慈善组织			
4 慈善行业组织与网络			
5 慈善信托			
6 慈善活动			
7 慈善组织或信托的非慈善活动			
8 信息公开			
9 促进措施			
10 监督管理			
11 法律责任			

4. 基本结论

现状梳理	① 基本目的得到明确。
	② 基本原则初步确立。
	③ 主要术语及概念初步创设。
	④ 系统性制度框架基本形成。
尚存问题	① 核心概念内涵理解上，现行法律政策对于一些领域尚缺乏准确界定与统一认识。
	② 法律政策配套措施上，很多针对最新立法修法的配套政策并未得到系统落实。
	③ 法律政策涵盖领域上，因社会经济情势发展而涌现的新型现象缺乏专项规制保障。
	④ 法律政策管服机制上，门槛设置部分放开但整体趋紧，常规监管部分优化但整体强化，服务措施部分增加但整体不足。
改革建议	① 根据慈善法理，进一步明确界定《慈善法》中的核心概念。
	② 法律政策配套措施上，根据最新立法修法而系统落实配套政策。
	③ 法律政策涵盖领域上，对因社会经济发展而涌现的新型现象进行相应规制保障。
	④ 法律政策管服机制上，充分贯彻自治原则，优化设计监督机制并强化促进机制。
推进机制	① 据慈善法律政策的属性来决定推进方式。
	② 充分发挥多元主体的比较优势，来推动慈善法律政策的改革。
	③ 在社会力量推动慈善法律政策改革时，应当建立有效的互信机制。
	④ 在政府内部推动慈善法律政策改革时，建立统一的慈善事业领导小组来统筹协调。

第二章

CURRENT INSTITUTIONS

现状梳理

总说

这里以《慈善法》为中心，对于我国慈善法律政策现状进行文本分析。

第一，慈善法律政策基本目的得到明确。在 2016 年《慈善法》颁布之前，虽然政府部门、社会公众、民间组织已经或多或少地使用“慈善”一词，但是慈善本身并未得到法律法规的明确界定与系统规定。对此，《慈善法》第 1 条明确规定了慈善法律政策的基本目的，为后续立法、修法、旧政策修订与新政策制定提供了方向引导：“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。”该基本目的的示范意义与引领意义是巨大的。

(1) 慈善并非“伪善”，而是值得全社会予以支持与参与的事业。相较于改革开放之前以及改革开放之后相当长一段时间内将慈善视为“伪善”而加以污名化处理，《慈善法》明确了慈善作为正向的社会价值应当得到全社会的支持与促进：不管是慈善事业、慈善组织还是慈善活动，都应当受到法律保护与规范，而非管制与打压。这对于慈善组织与活动的外部法律政策环境改善具有重要的示范作用。

(2) 慈善法应当是权益保护法而非纯粹的政府监管法。《慈善法》在基本目的方面明确规定了“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”。这种表述强化了慈善法中公私法属性的私法面向，有利于扭转关于慈善组织与活动的传统政府管制逻辑，从而为强调私权保护与民间自治的慈善事业发展逻辑提供了顶层设计层面的支持。

(3) 明确了慈善在促进社会进步与共享发展成果中的积极作用。这种表述为积极发挥慈善在第三次分配中的重要功能、慈善组织参与脱贫攻坚、²救灾、³突发事件应对、养老、⁴助残、⁵环保、⁶文化、⁷教育、⁸社区治理、⁹帮教刑满释放人员、¹⁰智库¹¹等各项传统与新兴社会事业方面的制度改革与机制创新提供了有力的价值引导。

² 例见《国务院扶贫开发领导小组关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知》。

³ 例见《民政部关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》。

⁴ 例见《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》。

⁵ 例见《中国残疾人联合会 民政部关于促进助残社会组织发展的指导意见》。

⁶ 例见《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》。

⁷ 例见《中共中央办公厅 国务院办公厅〈关于加强文化领域行业组织建设的指导意见〉》。

⁸ 例见《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》。

⁹ 例见《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》。

¹⁰ 例见《司法部 中央综治办 民政部 财政部关于社会组织参与帮教刑满释放人员工作的意见》。

¹¹ 例见中共中央办公厅、国务院办公厅《关于社会智库健康发展的若干意见》。

第二，慈善法律政策基本原则初步确立。《慈善法》第4条规定：“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。”对于今后慈善法律政策的基本原则进行了明确规定，对各级慈善立法与政策制定具有宏观指引价值。

（1）合法原则。在既往慈善实践中，对于存在违法违规的现象，只要是为了慈善，不管是政府还是民间，甚至是从事该违法违规行为的组织或个体本身，均存在忽视或漠视的问题。但是，在《慈善法》颁布之后，合法原则成为慈善法律政策的基本原则。这意味着，即便是从事有利于社会公众的善事、好事，如果存在违法违规的问题，则其本身也不构成慈善。换言之，合法性成为慈善性的前提条件。不具备合法性的组织或行为，不应当具有慈善性。

（2）自愿原则。自愿原则在域外慈善法治建设中属于常识。但基于我国传统计划经济与社会领域权力主导性的历史惯性，在慈善捐赠、募捐等领域，长期存在行政摊派的问题。与此同时，对于慈善组织的内部治理，也长期存在政府过分干预的问题，这不利于慈善组织的独立治理与自主活动，不能很好地调动民间慈善力量的积极性与创造性。对于《慈善法》而言，自愿原则、第32条规定的“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”以及《民法典》中关于非营利法人部分的规定，都体现了对于慈善活动与慈善组织本身的自治性与民间性应当予以最为充分地保护。这对于我国今后慈善事业民间属性的最终确立、民间慈善事业的健康发展以及政府介入慈善事业的比例限定均具有重要意义。

（3）诚信原则与公序良俗原则。在民法领域，诚信原则与公序良俗原则都是民法的基本原则。作为民事主体的慈善组织与作为民事活动的慈善活动，自然需要遵循民法领域的这两项基本原则。同时，与上面提到的合法原则相呼应，这些原则对慈善组织以及利害关系人在从事慈善活动或相关活动时提出了作为民事主体所应当遵循的普遍要求。

（4）非营利原则。这里的非营利原则并非是指不得从事任何营利性的活动（例如，投资、贸易），而是指慈善组织所得收益扣除相关成本之后不得在成员或者其他控制人之间进行分配。《慈善法》第52条即该原则的重要体现：“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。”这是（包括慈善组织在内的）非营利组织与营利组织的基本区别。

第三，慈善法主要术语及概念初步创设。《慈善法》颁布后，关于慈善的主要概念大致得到了明确界定，这为后续慈善法律政策的制定与完善提供了法律概念基础。其中，《慈善法》第3条规定了慈善活动：“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）符合本法规定的其它公益活动。”第8条界定了慈善组织：“依法成立、符合本法规定，以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。”第21条界定了慈善募捐：“慈善组织基于慈善宗旨募集财产的活动。慈善募捐，包括面向社会公众的公开募捐和面向特定对象的定向募捐。”第34条界定了慈善捐赠：“自然人、法人和其他组织基于慈善目的，自愿、无偿赠与财产的活动。”第44条界定了慈善信托：“属于公益信托，是指委托人基于慈善目的，依法将其财产委托给受托人，由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分，开展慈善活动的行为。”第61条界定了慈善服务：“慈善组织和其他组织以及个人基于慈善目的，向社会或者他人提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务。”这些概念再结合《民法典》中关于非营利法人、社会团体法人、捐助法人（基金会法人与社会服务机构法人）的相关规定，以及《红十字会法》《公益事业捐赠法》等法律、《基金会管理条例》等行政法规、《浙江省实施〈中华人民共和国慈善法〉办法》等地方性法规、规章以及其他行政规范性文件，已经系统勾勒出了我国现行慈善法律政策中的基本概念。

第四，慈善法系统性制度框架基本形成。在《慈善法》层面，除了总则部分关于基本目的、基本原则等内容之规定之外，其第2章到第12章分别以慈善组织、慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托、慈善财产、慈善服务、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任与附则为题，相对独立又互有牵连地探讨了慈善法的主要制度规则。其中，第2章中，重点规定了慈善组织的界定、类型、成立条件、登记程序、章程、内部治理、年度工作

报告与财务会计报告、利益冲突、负责人、终止条件与程序、慈善行业组织等相关内容。第3章中，重点规定了慈善募捐的含义、类型、公开慈善募捐资格的条件与程序、公开募捐方式、募捐方案、信息公开、合作公开募捐、验证义务、定向募捐、突发事件募捐、对募捐对象以及公共秩序的保护等内容。第4章中，重点规定了慈善捐赠、捐赠财产、承诺捐赠、捐赠票据、捐赠协议、受益人范围、捐赠义务、捐赠人权利以及国有企业捐赠等内容。第5章中，重点规定了慈善信托的概念、备案、受托人范围、受托人变更与备案、受托人义务、监察人与衔接规定等内容。第6章中，划定了慈善财产范围，明确规定了慈善组织财产的慈善目的专用性，募集财产管理、投资、使用，以及慈善项目、近似原则、受益人选定、资助协议、成本控制等内容。第7章中，规定了慈善服务含义、对受益人与志愿者的尊重与保护、专业性、志愿者参与慈善服务的风险与协议、志愿者登记与记录、志愿者参与慈善服务与自身条件的适应性、志愿者的管理培训、志愿者合法权益的保护等内容。第8章中，重点规定了政府慈善信息统计与发布制度、民政部门统一信息平台慈善信息免费发布服务、慈善组织与慈善信托受托人信息发布义务、民政部门与其他有关部门的慈善信息公开义务以及公募型慈善组织的信息披露义务、慈善组织定向募捐时对捐赠人的信息披露义务、慈善组织与慈善信托受托人对受益人的信息披露义务以及保密义务等内容。在第9章中，规定了政府制定慈善事业发展政策与措施、¹²提供慈善需求信息、为慈善活动提供指导与帮助的义务，慈善信息共享机制，以及财税优惠机制、行政事业性费用免征政策、扶贫济困类慈善活动的特殊优惠政策、特定慈善活动享受使用国有划拨土地或者农村积极建设用地政策、金融政策支持、政府购买服务、慈善文化弘扬、慈善专业人才培养、捐赠人冠名权、慈善表彰等内容。第10章中，规定了监督管理的基本制度，包括民政部门的监管职责、措施、程序，以及慈善组织及其负责人信用记录制度、慈善组织评估制度、行业自律制度、社会监督制度等内容。第11章中，规定了慈善组织以及相关主体违反慈善法上述规定时所应承担的一揽子法律责任。第12章中，规定了城乡社区组织、单位内部的互助互济活动以及慈善组织以外的其他组织所从事的慈善活动。而且，围绕上述内容，中央与各地也颁布了一系列法规、规章以及行政规范性文件（代表性的文件可详见附件二）加以具体落实或细化规定。

¹² 例见《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》《广东省推动慈善事业高质量发展若干措施》。

在此基础上，这里以慈善法理为基础，以我国《慈善法》及相关法律法规政策为依据，同时参酌欧美发达国家的慈善法律政策体系，大致将现行慈善法律政策划分为 11 个方面，进而绘制了“中国慈善法律政策图谱”（国内慈善法律政策静态图谱详见附件一）。这 11 个方面分别是：慈善内涵界定（作为整个慈善法制度的逻辑基点）、慈善资格授予（作为慈善组织与慈善活动规制与保障的制度起点）、慈善组织（慈善事业的组织化形态）、慈善行业组织与网络（慈善事业的行业化形态）、慈善信托（新型慈善工具）、慈善活动（慈善事业的活动形态）、慈善组织或信托的非慈善活动（辅助实现慈善目的的活动形态）、信息公开（慈善事业的公信力重要基础）、促进措施（慈善事业长久发展的激励机制）、监督管理（慈善事业健康发展的外部监督保障）、法律责任。本部分首先解读或列举该图谱中的制度现状，而其后的二、三部分则分别涉及该图谱中的尚存问题与改革建议。

1. 慈善内涵界定

慈善的法律内涵是什么？这个问题构成了整个慈善法律政策体系的逻辑基点。在慈善内涵界定方面，《慈善法》通过“明确列举+兜底条款+基本原则”的方式，初步确立了我国法上的慈善内涵。其中，第 3 条规定：“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：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）符合本法规定的其它公益活动。”当然，在此基础上，对于何种目的/组织/活动在上述范围内，民政部与不同地域的民政部门在具体认定上可能存在一定差异，但至少在各地关于慈善相关的书面文件中，并无实质不同。

1-1 慈善目的标准

慈善存在特定的范围划定，即《慈善法》所规定的上述活动范围。其中，前 5 点是较为明确的，而第 6 点属于兜底条款。

1-2 公益性标准

在法律意义上，所谓慈善，必须具有公益性。换言之，慈善的受益对象是社会公众或者社会公众中充分的一部分，而非特定个体或家庭。这在以英美国家为代表的西方发达国家是普遍存在的认定慈善的重要标准，即公益原则或要求（the public benefit principle or requirement）。对此，《慈善法》第3条所规定的“公益活动”应当理解为满足公益性标准的活动领域。

1-3 自治性标准

对此，本条界定中所规定的“自愿”以及《慈善法》第4条所规定的自愿原则，即自治性标准的重要体现。

1-4 公序良俗原则

在《民法总则》颁布之前，公序良俗只是一个学理概念，而非法律概念。对此，《慈善法》第4条所规定的“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”即为公序良俗原则在《慈善法》中的重要体现。

1-5 其他标准

例如，《慈善法》第4条还规定了开展慈善活动的一系列原则，而这些原则同时也构成了慈善内涵的重要元素。例如合法原则、诚信原则、非营利原则等。

因此，至少在现行法上，要构成《慈善法》意义上的慈善，某组织或活动必须在《慈善法》规定的慈善范围之内，必须具有公益性，必须符合合法、自愿、诚信、非营利以及公序良俗等基本原则。

2. 慈善资格授予

对于很多组织或信托，为何其利益相关方希望使得该组织或信托获得慈善资格？在各国，对该问题的回答是颇为一致的，即获得慈善资格者，往往可以获得财税优惠、社会公信力以及其他政策优惠。这也是在美国联邦政府层面，免税资格与慈善资格近乎

是同义语的原因所在。当然，也正因为如此，法律与政府也往往需要通过强化监管与问责来防止慈善资格的滥用与误用。为此，在这方面，无论是作为法人组织的社会团体法人、基金会法人、社会服务机构法人，还是信托，其慈善资格的授予所要满足的实质要件都是一致的：即具备上面所界定的慈善内涵。在此基础上，还需要满足相应的形式要件与程序要求方可真正获得慈善资格。总的来讲，在慈善资格授予方面，《慈善法》区分慈善组织与慈善信托：对于慈善组织，在结合三大非营利组织类型（社会团体、基金会、社会服务机构）既有设立条件的基础上，创设了慈善组织认定与登记制度；对于慈善信托，则创设了有别于慈善组织认定与登记制度的备案制度。但是，无论是慈善组织资格授予，还是慈善信托资格授予，其与国内现有免税资格并未实现一体化认定，后者自成一体。

2-1 慈善组织资格之授予

关于慈善组织资格之授予，最为权威的规定是《慈善法》。《慈善法》第8条将慈善组织界定为：“依法成立、符合本法规定，以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式。”第9条规定：“慈善组织应当符合下列条件：（一）以开展慈善活动为宗旨；（二）不以营利为目的；（三）有自己的名称和住所；（四）有组织章程；（五）有必要的财产；（六）有符合条件的组织机构和负责人；（七）法律、行政法规规定的其他条件。”第10条规定：“设立慈善组织，应当向县级以上人民政府民政部门申请登记，民政部门应当自受理申请之日起三十日内作出决定。符合本法规定条件的，准予登记并向社会公告；不符合本法规定条件的，不予登记并书面说明理由。本法公布前已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织，可以向其登记的民政部门申请认定为慈善组织，民政部门应当自受理申请之日起二十日内作出决定。符合慈善组织条件的，予以认定并向社会公告；不符合慈善组织条件的，不予认定并书面说明理由。有特殊情况需要延长登记或者认定期限的，报经国务院民政部门批准，可以适当延长，但延长的期限不得超过六十日。”

在此基础上，民政部以及各地慈善立法与民政部门又进一步补充规定了慈善组织资格授予的条件与程序，使得该领域的规定得以具体化。例如，在民政部层面，制定了《申

请慈善组织认定办事指南》《慈善组织认定办法》《民政部关于慈善组织登记等有关问题的通知》，对慈善组织认定与登记事项进行了颇为详细的规定。根据《慈善组织认定办法》第4条：“基金会、社会团体、社会服务机构申请认定为慈善组织，应当符合下列条件：（一）申请时具备相应的社会组织法人登记条件；（二）以开展慈善活动为宗旨，业务范围符合《慈善法》第三条的规定；申请时的上一年度慈善活动的年度支出和管理费用符合国务院民政部门关于慈善组织的规定；（三）不以营利为目的，收益和营运结余全部用于章程规定的慈善目的；财产及其孳息没有在发起人、捐赠人或者本组织成员中分配；章程中有关于剩余财产转给目的相同或者相近的其他慈善组织的规定；（四）有健全的财务制度和合理的薪酬制度；（五）法律、行政法规规定的其他条件。”而如下第5条规定明显较《慈善法》的规定更为严格：“有下列情形之一的，不予认定为慈善组织：（一）有法律法规和国家政策规定的不得担任慈善组织负责人的情形的；（二）申请前二年内受过行政处罚的；（三）申请时被民政部门列入异常名录的；（四）有其他违反法律、法规、国家政策行为的。”此处尤其需要注意的一点是，《慈善组织认定办法》将慈善组织资格与法人资格绑定在一起。这意味着，凡是申请登记或认定为慈善组织者，必须同时符合法人登记条件或者已经具有法人资格。

但是，在我国，组织的慈善资格与组织的免税资格并未实现一体化认定。在慈善组织资格之外，财税部门又创设了“民间非营利组织”、“非营利组织免税资格”的概念，并规定了更为严格并特殊的非营利组织免税资格认定条件。

例如，根据早于《慈善法》而颁布的《财政部关于印发〈民间非营利组织会计制度〉的通知》第2条，民间非营利组织“包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等。适用本制度的民间非营利组织应当同时具备以下特征：（一）该组织不以营利为宗旨和目的；（二）资源提供者向该组织投入资源不取得经济回报；（三）资源提供者不享有该组织的所有权”。这种宽泛的概念不仅将法理上的非营利性互益组织纳入民间非营利组织的范畴，同时，还将宗教组织也纳入民间非营利组织的范畴。因此，民间非营利组织是比慈善组织更为宽泛的概念。

在《慈善法》颁布后，财税部门又出台了《财政部 税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》，系统规定了非营利组织免税资格的问题。根据该《通知》第1条，符合非营利组织免税资格的“非营利组织，必须同时满足以下条件：（一）依照国家有关法律法规设立或登记的事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构、宗教活动场所、宗教院校以及财政部、税务总局认定的其他非营利组织；（二）从事公益性或者非营利性活动；（三）取得的收入除用于与该组织有关的、合理的支出外，全部用于登记核定或者章程规定的公益性或者非营利性事业；（四）财产及其孳息不用于分配，但不包括合理的工资薪金支出；（五）按照登记核定或者章程规定，该组织注销后的剩余财产用于公益性或者非营利性目的，或者由登记管理机关采取转赠给与该组织性质、宗旨相同的组织等处置方式，并向社会公告；（六）投入人对投入该组织的财产不保留或者享有任何财产权利，本款所称投入人是指除各级人民政府及其部门外的法人、自然人和其他组织；（七）工作人员工资福利开支控制在规定的比例内，不变相分配该组织的财产，其中：工作人员平均工资薪金水平不得超过税务登记所在地的地市级（含地市级）以上地区的同行业同类组织平均工资水平的两倍，工作人员福利按照国家有关规定执行；（八）对取得的应纳税收入及其有关的成本、费用、损失应与免税收入及其有关的成本、费用、损失分别核算。”因此，相较于《慈善法》关于慈善组织的规定，该《通知》关于有权获得免税资格的规定存在两大特点：第一，更为严格；第二，非慈善性的其他非营利组织（甚至是宗教组织）均可以在符合该条件的基础上获得免税资格。

与此同时，《通知》还进一步细化了申请非营利组织免税资格的组织所应当提交的材料。例如，其第3条规定：“（一）申请报告；（二）事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构的组织章程或宗教活动场所、宗教院校的管理制度；（三）非营利组织注册登记证件的复印件；（四）上一年度的资金来源及使用情况、公益活动和非营利活动的明细情况；（五）上一年度的工资薪金情况专项报告，包括薪酬制度、工作人员整体平均工资薪金水平、工资福利占总支出比例、重要人员工资薪金信息（至少包括工资薪金水平排名前10的人员）；（六）具有资质的中介机构鉴证的上一年度财务报表和审计报告；（七）登记管理机关出具的事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构、宗教活动场所、宗教院校上一年度符合相关法律法规和国家政策的事业发展情况或非营利活动的材料；（八）财政、税务部门要求提供的其他材料。”很多规定已经高于《慈善法》对于慈善组织登记或认定的相关条件要求。

2-2 慈善信托资格之授予

就慈善信托资格或者某信托是否具有慈善资格而言,《慈善法》规定语焉不详。根据《慈善法》第 45 条的规定:“设立慈善信托、确定受托人和监察人,应当采取书面形式。受托人应当在慈善信托文件签订之日起七日内,将相关文件向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案。未按照前款规定将相关文件报民政部门备案的,不享受税收优惠。”该条将慈善信托的备案与税收优惠资格连为一体,¹³但对于备案之前的信托是否获得了慈善资格却并未涉及。

此外,针对该问题,中央与地方出台了一些部门规章或者行政规范性文件加以规制。例如,在银监会、民政部联合下发的《慈善信托管理办法》中,将“慈善信托的设立”(第 2 章)与“慈善信托的备案”(第 3 章)加以区分。符合前者条件者,慈善信托可以设立,这在某种层面意味着该信托获得了慈善资格;符合后者条件者,慈善信托备案成功,也就获得了免税资格。因此,《慈善信托管理办法》似乎将慈善信托领域的慈善资格与免税资格加以分割处理。

针对慈善信托的设立,《慈善信托管理办法》规定了系列条件。其中,第 7 条规定了慈善目的条款,这属于上面探讨的实质条件,任何要具有法律意义上慈善性的组织或行为都应当具备。在此基础上,慈善信托的设立还需要具备以下条件。第一,“慈善信托的委托人应当是具有完全民事行为能力的自然人、法人或者依法成立的其他组织”(第 8 条)。第二,慈善信托受托人限于慈善组织或信托公司(第 9 条)。第三,“设立慈善信托,必须有确定的信托财产,并且该信托财产必须是委托人合法所有的财产”(第 12 条)。第四,“设立慈善信托、确定受托人和监察人,应当采取书面形式”(第 13 条)。第五,“慈善信托文件应当载明下列事项:(一)慈善信托名称;(二)慈善信托目的;(三)委托人、受托人的姓名或者名称、住所,如设置监察人,监察人的姓名或者名称、住所;(四)受益人范围及选定的程序和方法;(五)信托财产的范围、种类、状况和管理方法;(六)年度慈善支出的比例或数额;(七)信息披露的内容和方式;(八)受益人取得信托利益的形式和方法;(九)信托报酬收取标准和方法。”

¹³ 当然,在具体实践中,目前慈善信托的免税资格迟迟无法落地。

在慈善信托设立的基础上，慈善信托需要经过备案之后才有可能获得免税资格。在形式意义上，备案的要求要远远低于登记的要求。在此基础上，第一，“受托人应当在慈善信托文件签订之日起7日内，将相关文件向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案”（第15条）。第二，“信托公司担任受托人的，由其登记注册地设区的民政部门履行备案职责；慈善组织担任受托人的，由准予其登记或予以认定的民政部门履行备案职责”（第16条）。第三，“同一慈善信托有两个或两个以上的受托人时，委托人应当确定其中一个承担主要受托管理责任的受托人按照本章规定进行备案。备案的民政部门应当将备案信息与其他受托人所在地的县级以上人民政府民政部门共享”（第17条）。第四，“慈善信托的受托人向民政部门申请备案时，应当提交以下书面材料：（一）备案申请书；（二）委托人身份证明（复印件）和关于信托财产合法性的声明；（三）担任受托人的信托公司的金融许可证或慈善组织准予登记或予以认定的证明材料（复印件）；（四）信托文件；（五）开立慈善信托专用资金账户证明、商业银行资金保管协议，非资金信托除外；（六）信托财产交付的证明材料（复印件）；（七）其他材料。以上材料一式四份，由受托人提交履行备案职责的民政部门指定的受理窗口”（第18条）。第五，“慈善信托备案申请符合《慈善法》、《信托法》和本办法规定的，民政部门应当在收到备案申请材料之日起7日内出具备案回执；不符合规定的，应当在收到备案申请材料之日起7日内一次性书面告知理由和需要补正的相关材料”（第21条）。除此之外，慈善信托更为特殊的地方在于，除了受到民政部门监管之外，其还要受到银保监部门的监管。为此，《慈善信托管理办法》第22条同时要求，“信托公司新设立的慈善信托项目应当按照监管要求及时履行报告或产品登记义务”。

3. 慈善组织

《慈善法》在很大程度上是慈善组织的规范与保障法。因此，不管是慈善资格的认定，还是慈善事业的监督抑或慈善财产的管理都与慈善组织具有密切关系。这里，主要围绕《慈善法》第2章的相关内容（慈善资格登记与认定除外），同时结合其他法律法规的规定，对现行慈善法律政策予以解读。总的来讲，《慈善法》在慈善组织方面，对于组织章程予以高度重视，体现了通过章程来实现慈善组织自治的立法倾向；《民法典》中对几类非营利法人内部治理结构的安排一方面弥补了传统“三大条例”在内部治理方面的部分缺失，同时也为慈善组织内部治理提供了制度基础；此外，对于会计标准、年

度工作报告与财务会计报告、管理人员信义义务、员工工资福利、负责人资格、慈善财产管理、慈善组织终止也进行了原则性规定；但并未涉及慈善组织合并、分立制度的创设，也未提及内部纠纷解决机制的创设；在《慈善法》之外，目前除了红十字会存在专项立法，针对其他特殊慈善组织的法律政策较少；针对社会企业与社区基金会，目前尚处于地方试点创新的范畴，鲜有法律法规层面上的专项立法。

3-1 慈善组织章程

章程自治是私法自治的重要体现，也是慈善法中自愿性以及民间性、自治性的基本要求。因此，明确规定章程，合理并优化涉及章程条款，成为慈善组织有效治理的重要制度保障。对此，《慈善法》第 11 条规定：“慈善组织的章程，应当符合法律法规的规定，并载明下列事项：（一）名称和住所；（二）组织形式；（三）宗旨和活动范围；（四）财产来源及构成；（五）决策、执行机构的组成及职责；（六）内部监督机制；（七）财产管理使用制度；（八）项目管理制度；（九）终止情形及终止后的清算办法；（十）其他重要事项。”此外，由民政部颁布的针对社会团体、基金会以及民办非企业单位的示范章程文本对于具体类型的慈善组织（例如慈善性社会团体法人、慈善性基金会法人）而言，同样具有规范意义。¹⁴后者对于慈善组织内部机构的权利、义务、责任关系以及内部治理程序之设计颇为详实，可以结合《慈善法》第 11 条的规定加以适用。最近颁布的《民法典》也对非营利法人的章程问题予以高度重视。《民法典》第 91 条规定：“设立社会团体法人应当依法制定法人章程。”而第 93 条规定：“设立捐助法人应当依法制定法人章程。”

3-2 内部治理架构

《慈善法》第 12 条规定：“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，开展慈善活动。”在这一方面，除了结合“三大条例”对慈善组织的内部治理架构进行设计之外，还必须结合《民法典》最新的规定，对不同类型的慈善组织加以针对性地规范治理。根据《民法典》第

¹⁴ 例见民政部《基金会章程示范文本》《社会团体章程示范文本》《民办非企业单位章程示范文本》。

87 条的规定，现有非营利法人类型包括事业单位法人、社会团体法人、¹⁵捐助法人（包括基金会法人、¹⁶社会服务机构法人¹⁷）。而根据《慈善法》第 8 条规定：“慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式。”其中，社会团体法人属于传统民法理论上的非营利性社团法人，而捐助法人属于传统民法理论上的财团法人。前者存在成员，是人合组织；后者不存在成员，是财合组织。现有的民办非企业单位包括法人、个体与合伙三种形式。但是，随着民办非企业单位转型为法人制的社会服务机构，个体制、合伙制民办非企业单位逐渐会退出历史舞台。因此，未来的社会服务机构不仅都是法人，而且因为构成捐助法人的一种子类型，所以与基金会法人类似，都是财合组织。

针对社会团体法人，根据《民法典》第 91 条，“社会团体法人应当设会员大会或者会员代表大会等权力机构。社会团体法人应当设理事会等执行机构。理事长或者会长等负责人按照法人章程的规定担任法定代表人”。换言之，权力机构（一般是会员大会或者会员代表大会）、执行机构（一般是理事会）连同法定代表人是社会团体法人必设的内部机构。

针对捐助法人，根据《民法典》第 93 条，“捐助法人应当设理事会、民主管理组织等决策机构，并设执行机构。理事长等负责人按照法人章程的规定担任法定代表人。捐助法人应当设监事会等监督机构”。换言之，对于基金会法人或者社会服务机构法人而言，其应当具有权力机构（一般为理事会）与执行机构，同时也需要具备法定代表人。与此同时，有别于社会团体法人的规定，根据《民法典》第 94 条：“捐助人有向捐

¹⁵ 中央层面关于社会团体法人的相关政策文件包括但不限于：《社会团体登记管理条例》《社会团体章程示范文本》《全国性行业协会商会章程示范文本（试行）（适用于脱钩后和直接登记的行业协会商会）》《关于规范退（离）休领导干部在社会团体兼职问题的通知》《国家发展改革委、财政部、民政部关于治理规范社会团体收费的通知》《民政部关于印发〈关于规范社会团体开展合作活动若干问题的规定〉的通知》《民政部关于贯彻落实国务院取消全国性社会团体分支机构、代表机构登记行政审批项目的决定有关问题的通知》《民政部 财政部 人民银行关于加强社会团体分支（代表）机构财务管理的通知》《民政部 财政部 关于规范全国性社会组织年度财务审计工作的通知》《民政部关于印发全国性公益类社团、联合类社团、职业类社团、学术类社团评估指标的通知》。

¹⁶ 中央层面关于基金会法人的相关政策文件包括但不限于：《基金会管理条例》《民政部关于印发〈基金会章程示范文本〉的通知》《基金会名称管理规定》《基金会年度检查办法》《关于现职国家工作人员不得兼任基金会负责人有关问题的通知》《民政部关于印发〈关于规范基金会行为的若干规定（试行）〉的通知》《民政部关于进一步加强基金会专项基金管理的通知》《教育部 财政部 民政部关于加强中央部门所属高校教育基金会财务管理的若干意见》。

¹⁷ 中央层面关于社会服务机构法人/民办非企业单位的相关政策文件包括但不限于：《民政部关于进一步加强和改进社会服务机构登记管理工作的实施意见》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《民办非企业单位登记暂行办法》《民政部关于印发〈民办非企业单位章程示范文本〉的通知》《民办非企业单位年度检查办法》《民政部 教育部关于印发〈教育类民办非企业单位登记办法〉（试行）的通知》《民政部、劳动和社会保障部关于印发〈职业培训类民办非企业单位登记办法〉（试行）的通知》《中央编办 民政部关于加强事业单位和民办非企业单位登记管理工作中信息共享与业务协同的通知》。

助法人查询捐助财产的使用、管理情况，并提出意见和建议，捐助法人应当及时、如实答复。捐助法人的决策机构、执行机构或者法定代表人作出决定的程序违反法律、行政法规、法人章程，或者决定内容违反法人章程的，捐助人等利害关系人或者主管机关可以请求人民法院撤销该决定。但是，捐助法人依据该决定与善意相对人形成的民事法律关系不受影响。”该条款进一步明确了捐助法人中捐助人的特殊监督权，以及其他利害关系人与主管机关的民事监督权。这对于强化慈善性的基金会法人以及社会服务机构法人的内部治理意义重大。

3-3 会计标准

《慈善法》第 12 条规定：“慈善组织应当执行国家统一的会计制度，依法进行会计核算，建立健全会计监督制度，并接受政府有关部门的监督管理。”《会计法》《财政部关于印发〈民间非营利组织会计制度〉的通知》《财政部关于印发〈民间非营利组织新旧会计制度有关衔接问题的处理规定〉的通知》《财政部 税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》对此有更为详细的规定。

3-4 年度工作报告与财务会计报告

年度工作报告和财务会计报告连同慈善组织信息公开制度，构成慈善组织获取社会公信力、接受社会公众监督与政府监管的核心内容。因此，其内容设计颇为重要。对此，《慈善法》第 13 条做出了原则性规定：“慈善组织应当每年向其登记的民政部门报送年度工作报告和财务会计报告。报告应当包括年度开展募捐和接受捐赠情况、慈善财产的管理使用情况、慈善项目实施情况以及慈善组织工作人员的工资福利情况。”

3-5 信义义务

信义义务是慈善组织内部治理的关键所在与基本要素。对此，《慈善法》第 14 条规定了慈善组织内部人员的利益冲突防范规则：“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。”第 15 条规定了慈善组织从事活动的合法性（以及符合公序良俗）要求：“慈善组织不得从事、资助危害国家安全

和社会公共利益的活动，不得接受附加违反法律法规和违背社会公德条件的捐赠，不得对受益人附加违反法律法规和违背社会公德的条件。”

3-6 员工工资福利

慈善人才紧缺、待遇不高一直是制约我国慈善事业健康发展的重要问题；与此同时，过高福利待遇也可能成为社会公众质疑慈善行业的潜在因素。因此，合理规范员工工资福利成为慈善法律政策的重要领域。对此，民政部 2016 年曾出台《民政部关于加强和改进社会组织薪酬管理的指导意见》，大致规定了包括慈善组织在内的社会组织工资薪酬内容。首先，在原则层面，“坚持注重效率与维护公平相协调，使社会组织从业人员既有平等参与机会又能充分发挥自身潜力，不断激发社会组织活力；坚持激励与约束相统一，按照社会组织从业人员承担的责任和履职的差异，做到薪酬水平同责任、风险和贡献相适应；坚持薪酬制度改革与相关改革配套进行，建立健全社会组织从业人员薪酬水平正常增长机制；坚持物质激励与精神激励相结合，提倡奉献精神，充分调动社会组织从业人员的积极性、主动性和创造性”。在具体促进措施方面，“合理确定薪酬标准”“及时足额兑现薪酬”“着力规范薪酬管理”¹⁸“逐步建立薪酬水平正常增长机制”“不断完善社保公积金缴存机制”“切实加强薪酬管理工作的组织领导”。此外，2-1 中涉及非营利组织免税资格的规定也对工作人员薪酬水平进行了限制。

3-7 负责人

《慈善法》第 16 条以负面清单的形式明确了慈善组织负责人的法定资格：“（一）无民事行为能力或者限制民事行为能力的；（二）因故意犯罪被判处刑罚，自刑罚执行完毕之日起未逾五年的；（三）在被吊销登记证书或者被取缔的组织担任负责人，自该组织被吊销登记证书或者被取缔之日起未逾五年的；（四）法律、行政法规规定的其他情形。”

3-8 财产管理

3-8-1 财产范围

¹⁸ 另见《中共中央组织部关于规范退（离）休领导干部在社会团体兼职问题的通知》（中组发〔2014〕11 号）。

《慈善法》第 51 条规定：“慈善组织的财产包括：（一）发起人捐赠、资助的创始财产；（二）募集的财产；（三）其他合法财产。”

3-8-2 财产用途锁定

财产用途实际上与上面探讨的慈善性具有直接相关性。《慈善法》第 52 条规定：“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。”第 53 条规定：“慈善组织对募集的财产，应当登记造册，严格管理，专款专用。捐赠人捐赠的实物不易储存、运输或者难以直接用于慈善目的的，慈善组织可以依法拍卖或者变卖，所得收入扣除必要费用后，应当全部用于慈善目的。”

3-8-3 捐赠/募捐财产用途变更

《慈善法》第 55 条规定：“慈善组织开展慈善活动，应当依照法律法规和章程的规定，按照募捐方案或者捐赠协议使用捐赠财产。慈善组织确需变更募捐方案规定的捐赠财产用途的，应当报民政部门备案；确需变更捐赠协议约定的捐赠财产用途的，应当征得捐赠人同意。”

3-8-4 慈善项目财产

《慈善法》第 56 条规定：“慈善组织应当合理设计慈善项目，优化实施流程，降低运行成本，提高慈善财产使用效益。慈善组织应当建立项目管理制度，对项目实施情况进行跟踪监督。”第 57 条规定：“慈善项目终止后捐赠财产有剩余的，按照募捐方案或者捐赠协议处理；募捐方案未规定或者捐赠协议未约定的，慈善组织应当将剩余财产用于目的相同或者相近的其他慈善项目，并向社会公开。”本条规定了慈善项目终止时的剩余财产近似原则。

3-8-5 年度支出与管理费用

根据《慈善法》第 60 条规定：“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。慈善组织中具有公开募捐资格的基金会开展慈善活动的年度支出，不得低于上一年总收入的百分之

七十或者前三年收入平均数额的百分之七十；年度管理费用不得超过当年总支出的百分之十，特殊情况下，年度管理费用难以符合前述规定的，应当报告其登记的民政部门并向社会公开说明情况。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、税务等部门依照前款规定的原则制定。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。”

3-9 终止

3-9-1 终止条件

《慈善法》第 17 条规定：“慈善组织有下列情形之一的，应当终止：（一）出现章程规定的终止情形的；（二）因分立、合并需要终止的；（三）连续二年未从事慈善活动的；（四）依法被撤销登记或者吊销登记证书的；（五）法律、行政法规规定应当终止的其他情形。”

3-9-1 清算

《慈善法》第 18 条规定：“慈善组织终止，应当进行清算。慈善组织的决策机构应当在本法第十七条规定的终止情形出现之日起三十日内成立清算组进行清算，并向社会公告。不成立清算组或者清算组不履行职责的，民政部门可以申请人民法院指定有关人员组成清算组进行清算。慈善组织清算后的剩余财产，应当按照慈善组织章程的规定转给宗旨相同或者相近的慈善组织；章程未规定的，由民政部门主持转给宗旨相同或者相近的慈善组织，并向社会公告。慈善组织清算结束后，应当向其登记的民政部门办理注销登记，并由民政部门向社会公告。”

3-10 合并

目前并无规定。

3-11 分立

目前并无规定。

3-12 内部纠纷解决

除了调解、和解、仲裁、诉讼等法定方式以及慈善组织章程所规定的内部纠纷解决机制之外，尚无专门针对慈善组织内部纠纷解决的专项法律政策文件或规定。

3-13 特殊慈善组织

3-13-1 慈善会

慈善会系统具有较强的官方背景。从中央到地方鲜有针对慈善会的特殊慈善立法，但是，慈善会在慈善募捐、开展慈善项目方面确实基于其与政府的密切联系而颇受其益。目前全国慈善会系统正处于改革转型时期，因此，是否转型为纯粹慈善行业组织，还是同时兼顾筹款与项目资助，有待继续观察。

3-13-2 红十字会

红十字会在我国属于颇为特殊的组织。一方面，其从事的活动内容属于《慈善法》所规定的慈善范畴。例如，根据《红十字会法》第2条规定：“中国红十字会是中华人民共和国统一的红十字组织，是从事人道主义工作的社会救助团体。”第11条规定：“红十字会履行下列职责：（一）开展救援、救灾的相关工作，建立红十字应急救援体系。在战争、武装冲突和自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件中，对伤病人员和其他受害者提供紧急救援和人道救助；（二）开展应急救护培训，普及应急救护、防灾避险和卫生健康知识，组织志愿者参与现场救护；（三）参与、推动无偿献血、遗体和人体器官捐献工作，参与开展造血干细胞捐献的相关工作；（四）组织开展红十字志愿服务、红十字青少年工作；（五）参加国际人道主义救援工作；（六）宣传国际红十字和红新月运动的基本原则和日内瓦公约及其附加议定书；（七）依照国际红十字和红新月运动的基本原则，完成人民政府委托事宜；（八）依照日内瓦公约及其附加议定书的有关规定开展工作；（九）协助人民政府开展与其职责相关的其他人道主义服务活动。”但与此同时，基于红十字会在我国制度架构中特殊的政治地位，其又不同于一般意义上的慈善组织范畴。并且，只有在从事募捐等特殊情况下，才需要遵守《慈善法》的规定，¹⁹受到民政部门监管。

¹⁹ 参见《红十字会法》第19条。

3-13-3 其他组织

除了慈善会系统、红十字会系统之外，我国目前还存在一部分具有一定官方色彩的慈善组织。有的组织已经根据《慈善法》规定被认定为慈善组织并受到《慈善法》与民政部门统一规制，而有的则相对独立于《慈善法》与民政部门规制的范围。

3-14 相关组织创新

3-14-1 社会企业

社会企业在我国当前尚处于探索阶段。在域外，已经存在专门针对社会企业的法定组织类型。例如，英国的社区利益公司以及美国的低收益有限责任公司。但在我国，社会企业尚未存在专项的法定组织类型。某些慈善组织基于一定标准也可能被划入社会企业的范畴。但是，这个划定并不具有法律意义，而属于地方政府、行业抑或一些社会企业孵化机构的创新举措与试点工程。代表性的政策有《成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》。

3-14-2 其他

例如，社区基金会。对于符合基金会法人登记条件的社区基金会，自然可以登记为基金会法人。我国目前的社区基金会尚处于试点状态，部分社区基金会与社区的居委会等部门存在职能交叉、人员交叉等现象。目前，针对社区基金会的法律政策颇为有限，作为例外的代表性政策有《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》《上海社区基金会建设指引》。

3-15 其他

4. 慈善行业组织与网络

慈善行业组织与网络是慈善组织繁荣发展的重要标志。在慈善行业组织与网络方面，《慈善法》原则性地规定了慈善行业组织的功能，但相关配套政策有限。

4-1 行业自律公约/标准

目前国内已经出现一些行业自律公约与标准。最具代表性的是由中国慈善联合会所出台的一些行业标准，围绕慈善项目等领域进行了较为细致的规定。

4-2 慈善行业组织

既往的慈善行业组织的官方色彩浓重，但行业代表性不强，未能充分发挥慈善行业组织的应然潜力。《慈善法》19 条规定：“慈善组织依法成立行业组织。慈善行业组织应当反映行业诉求，推动行业交流，提高慈善行业公信力，促进慈善事业发展。”在此背景下，2013 年经国务院批准设立并由民政部主管的中国慈善联合会以及其他地方性的传统慈善行业组织以及新型慈善行业组织正在发挥愈发重要的行业自律与交流作用。

此外，在中央层面，与慈善行业组织相关性较强的一个文件是：《全国性行业协会商会章程示范文本（试行）（适用于脱钩后和直接登记的行业协会商会）》。示范文本相较于社会团体的示范文本，对于行业协会的内部治理进行了极为详实的规则设计，从总则、业务范围、会员、组织机构、分支机构与代表机构、内部管理制度与矛盾解决机制、资产管理与使用原则、信息公开与信用承诺、章程修改程序、终止程序及终止后财产处理以及附则等方面进行了全面规定。这在某种意义上为慈善行业组织的内部章程设计提供了重要的参考依据。其中，示范文本第 58 条规定，“本会建立民主协商和内部矛盾解决机制。如发生内部矛盾不能经过协商解决的，可以通过调解、诉讼等途径依法解决”，对于慈善行业组织有效化解内部纠纷具有重要意义。

4-3 非组织性慈善行业网络

法律政策鲜有专项规定。

4-4 跨行业对接机制

法律政策鲜有专项规定。

4-5 行业组织与政府对接机制

法律政策鲜有专项规定。

4-6 其他

5. 慈善信托

在英美法上，尤其是慈善监管实务中，多将慈善信托作为一种非法人型的慈善组织加以规制与保障。但在我国法上，对于慈善信托的性质并无明确规定。一方面，在实践中，所谓的慈善组织，只有社会团体法人、基金会法人与社会服务机构法人这三种类型。另一方面，慈善信托跟传统的慈善捐赠协议之类的赠与合同存在很大不同。在慈善信托方面，《慈善法》及配套政策特别强调让治理文件（“慈善信托文件”）在慈善信托内部治理中发挥作用；在治理架构上除了规定受托人信义义务之外，还将监察人由必设内部机构改为可设内部机构，凸显了去管制化的治理逻辑；在备案流程上有别于慈善组织登记制度，其备案存在反复性，除了初始备案之外，需要因法定事由的存在而进行变更备案；在终止方面，除了明确相关终止事由与程序之外，维持了《信托法》所规定的公益信托终止时的近似原则，确保剩余慈善信托财产继续用于慈善事业。

5-1 治理文件

无论如何，作为一个可以永续存在的慈善工具，慈善信托需要完善的治理文件（即“慈善信托文件”）加以规制，以维护慈善目的，同时保护各方当事人的合法权益。对此，《慈善信托管理办法》第14条的规定：“慈善信托文件应当载明下列事项：（一）慈善信托名称；（二）慈善信托目的；（三）委托人、受托人的姓名或者名称、住所，如设置监察人，监察人的姓名或者名称、住所；（四）受益人范围及选定的程序和方法；（五）信托财产的范围、种类、状况和管理方法；（六）年度慈善支出的比例或数额；（七）信息披露的内容和方式；（八）受益人取得信托利益的形式和方法；（九）信托报酬收取标准和方法。除前款所列事项外，可以载明信托期限、新受托人的选任方式、信托终止事由、争议解决方式等事项。”

5-2 治理架构

在具体实践中，慈善信托的治理架构创新不断。但是，至少在法律层面，其必备治理架构与重要内部机构的规定是非常明确的。

（1）慈善信托的委托人。慈善信托的委托人是慈善信托的创立人，其不仅有权设计慈善信托文件的具体内容，而且可以指定慈善信托的受托人、监察人，同时还根据《慈善法》《信托法》而享有一系列监督权利，因此在慈善信托内部治理中发挥着重要的监督作用。例如，根据《慈善法》第 46 条，慈善信托委托人可以指定自己信赖的慈善组织或信托公司担任受托人。根据第 47 条，慈善信托委托人可以在“慈善信托的受托人违反信托义务或者难以履行职责”时，变更受托人。根据第 48 条，慈善信托委托人可以要求受托人“及时向委托人报告信托事务处理情况、信托财产管理使用情况”。根据第 49 条，委托人可以“根据需要，可以确定信托监察人”。

（2）慈善信托的受托人。慈善信托的受托人只能是慈善组织或者信托公司（第 46 条）。在此基础上，受托人负有一些信义义务以及其他法定或约定义务，例如，“管理和处分信托财产，应当按照信托目的，恪尽职守，履行诚信、谨慎管理的义务”（第 48 条）。

（3）慈善信托的监察人。有别于委托人与受托人，监察人是慈善信托中的可选内部机构。委托人可以根据需要选定某人担任监察人。根据第 49 条规定：“信托监察人对受托人的行为进行监督，依法维护委托人和受益人的权益。信托监察人发现受托人违反信托义务或者难以履行职责的，应当向委托人报告，并有权以自己的名义向人民法院提起诉讼。”

此外，还可以根据慈善信托文件来设计其他内部机构，例如“理事会”、执行方、咨询委员会、管理委员会等。

5-3 备案流程

有别于慈善组织的登记或认定，慈善信托的备案存在反复性，即慈善信托在设立时需要进行备案，同时慈善信托在初始备案之后，一旦发生相应变更，也需要进行备案。对此，《慈善信托管理办法》单设一章（第 3 章）来规定慈善信托的备案事宜。

第一，关于初始备案。第 15 条规定：“受托人应当在慈善信托文件签订之日起 7 日内，将相关文件向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案。”第 16 条规定：“信托公司担任受托人的，由其登记注册地设区市的民政部门履行备案职责；慈善组织担任受托人的，由准予其登记或予以认定的民政部门履行备案职责。”第 17 条规定：“同一慈善信托有两个或两个以上的受托人时，委托人应当确定其中一个承担主要受托管理责任的受托人按照本章规定进行备案。备案的民政部门应当将备案信息与其他受托人所在地的县级以上人民政府民政部门共享。”第 18 条规定：“慈善信托的受托人向民政部门申请备案时，应当提交以下书面材料：（一）备案申请书；（二）委托人身份证明（复印件）和关于信托财产合法性的声明；（三）担任受托人的信托公司的金融许可证或慈善组织准予登记或予以认定的证明材料（复印件）；（四）信托文件；（五）开立慈善信托专用资金账户证明、商业银行资金保管协议，非资金信托除外；（六）信托财产交付的证明材料（复印件）；（七）其他材料。”

第二，关于变更备案。第 19 条规定：“备案后，发生第三十八条²⁰规定的部分变更事项时，慈善信托的受托人应当在变更之日起 7 日内按照第十八条的规定向原备案的民政部门申请备案，并提交发生变更的相关书面材料。如当月发生两起或两起以上变更事项的，可以在下月 10 日前一并申请备案。”第 20 条规定：“慈善信托的受托人违反信托义务或者难以履行职责的，委托人可以变更受托人。变更后的受托人应当在变更之日起 7 日内，将变更情况报原备案的民政部门重新备案。申请重新备案时，应当提交以下书面材料：（一）原备案的信托文件和备案回执；（二）重新备案申请书；（三）原受托人出具的慈善信托财产管理处分情况报告；（四）作为变更后受托人的信托公司的金融许可证或慈善组织准予登记或予以认定的证明材料（复印件）；（五）重新签订的信托合同等信托文件；（六）开立慈善信托专用资金账户证明、商业银行资金保管协议，非资金信托除外；（七）其他材料。”

不论是初始备案还是变更备案，根据第 21 条规定：“慈善信托备案申请符合《慈善法》、《信托法》和本办法规定的，民政部门应当在收到备案申请材料之日起 7 日内出具备案回执；不符合规定的，应当在收到备案申请材料之日起 7 日内一次性书面告知理由和需要补正的相关材料。”

²⁰ 《慈善信托管理办法》第 38 条规定：“根据信托文件约定或者经原委托人同意，可以变更以下事项：（一）增加新的委托人；（二）增加信托财产；（三）变更信托受益人范围及选定的程序和方法；（四）国务院民政部门和国务院银行业监督管理机构规定的其他情形”。

另外,对于信托公司而言,其除了需要履行慈善信托备案程序之外,还需要针对“新设立的慈善信托项目应当按照监管要求及时履行报告或产品登记义务”(第22条)。

5-4 慈善信托终止

根据《慈善信托管理办法》第40条,慈善信托终止情形包括:“(一)信托文件规定的终止事由出现;(二)信托的存续违反信托目的;(三)信托目的已经实现或者不能实现;(四)信托当事人协商同意;(五)信托被撤销;(六)信托被解除。”

在此基础上,根据《慈善信托管理办法》第41条:“自慈善信托终止事由发生之日起15日内,受托人应当将终止事由、日期、剩余信托财产处分方案和有关情况报告备案的民政部门。”根据第42条:“慈善信托终止的,受托人应当在30日内作出处理慈善信托事务的清算报告,向备案的民政部门报告后,由受托人予以公告。慈善信托若设置信托监察人,清算报告应事先经监察人认可。”根据第43条:“慈善信托终止,没有信托财产权利归属人或者信托财产权利归属人是不特定的社会公众,经备案的民政部门批准,受托人应当将信托财产用于与原慈善目的相近似的目的,或者将信托财产转移给具有近似目的的其他慈善信托或者慈善组织。”

5-5 其他

6. 慈善活动

对于一些慈善活动,慈善组织可以从事,非慈善组织或其他组织或个体也可以从事,例如,慈善捐赠、慈善服务。而对于某些慈善活动,则可能属于慈善组织或者特定慈善组织方可开展的活动。例如,只有享有公募资格的慈善组织才可以开展慈善公开募捐。在慈善活动方面,《慈善法》主要涉及到慈善募捐、捐赠、服务与资助等几种类型;其中,在慈善募捐方面,将其区分为慈善定向募捐与慈善公开募捐,并据此建构了较为系统的慈善募捐法制,尤其使得慈善公开募捐不再是既往公募型基金会等极少数组织才享有的权利;在慈善捐赠方面,系统规定了慈善捐赠的含义、方式、财产要求、通过开展营利性活动进行捐赠、捐赠票据、捐赠协议、禁止性规则、捐赠人违反协议时的处理、

捐赠人知情权、国有企业捐赠等基本内容；在慈善服务方面，对慈善服务加以界定，进而规定了慈善服务中的人格尊严与隐私保护、需要专业技能的慈善服务、志愿者权利义务、志愿服务记录与证明出具制度等相关规定；在慈善资助方面，首次创设了“慈善资助”这一法定术语，用来指代慈善组织对受益人的赠与行为；此外，针对特定领域的慈善活动，国家也颁布了一系列引导性的政策措施，来加以规范与保障。

6-1 慈善募捐

对于慈善募捐而言，除了《慈善法》的相关规定之外，地方慈善立法以及民政部出台了一揽子相关规定，这些共同构成了我国当前的慈善募捐法律政策体系。其中，较具代表性的相关政策文件包括但不限于：《慈善组织公开募捐管理办法》《民政部关于印发〈公开募捐违法案件管辖规定（试行）〉的通知》《财政部 教育部关于印发〈中央高校捐赠配比专项资金管理办法〉的通知》《民政部关于基金会等社会组织不得提供公益捐赠回扣有关问题的通知》《民政部 工业和信息化部 国家新闻出版广电总局 国家互联网信息办公室关于印发〈公开募捐平台服务管理办法〉的通知》《民政部关于发布〈慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范〉等 2 项行业标准的公告》。这里主要结合《慈善法》的相关规定，勾勒慈善募捐法律政策体系。

6-1-1 含义

《慈善法》第 21 条首次界定了慈善募捐的概念，“是指慈善组织基于慈善宗旨募集财产的活动。慈善募捐，包括面向社会公众的公开募捐和面向特定对象的定向募捐。”因此，《慈善法》并未系统界定募捐，而是界定慈善募捐。与此同时，立法者、学者以及实务从业人员不约而同地达成了默契：将慈善募捐区别于个人求助（或称为“个人自救”）。后者仅限于个体为了自己或近亲属等而向社会求助、筹集款项。因为其不符合公益性标准，所以不构成慈善募捐。个人求助也得到了地方慈善立法以及民政部的认可。例如，《浙江省实施〈中华人民共和国慈善法〉办法》第 36 条规定：“个人为了解决本人或者近亲属的困难，可以向慈善组织或者所在单位、城乡社区组织求助，也可以向社会求助。求助人对求助信息的真实性负责，不得虚构事实、夸大困难骗取他人捐赠。个人通过互联网求助的，可以在国务院民政部门指定的互联网公开募捐平台上发布求助信息。”

6-1-2 一般规范

这里所谓的一般规范，即同时适用于慈善定向募捐与慈善公开募捐的规定。对此，《慈善法》中主要涉及以下几点。其一，突发事件协调机制。根据《慈善法》第 30 条规定：“发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件，需要迅速开展救助时，有关人民政府应当建立协调机制，提供需求信息，及时有序引导开展募捐和救助活动。”其二，募捐对象权益保护。根据《慈善法》第 31 条规定：“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，不得通过虚构事实等方式欺骗、诱导募捐对象实施捐赠。”其三，摊派禁止与公序维护。根据《慈善法》第 32 条规定：“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。”其四，禁止虚假慈善募捐。根据《慈善法》第 33 条规定：“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。”

6-1-3 定向募捐

《慈善法》第 28 条规定：“慈善组织自登记之日起可以开展定向募捐。慈善组织开展定向募捐，应当在发起人、理事会成员和会员等特定对象的范围内进行，并向募捐对象说明募捐目的、募得款物用途等事项。”第 29 条规定：“开展定向募捐，不得采取或者变相采取本法第二十三条规定的方式。”

6-1-4 公开募捐

在公开募捐方面，《慈善法》的规定较为密集。同时，还存在《慈善组织公开募捐管理办法》《民政部关于印发〈公开募捐违法案件管辖规定（试行）〉的通知》以及围绕互联网公开慈善募捐而发布的《民政部 工业和信息化部 国家新闻出版广电总局 国家互联网信息办公室关于印发〈公开募捐平台服务管理办法〉的通知》《民政部关于发布〈慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范〉等 2 项行业标准的公告》等配套政策支持。

（1）公开募捐资格。根据《慈善法》第 22 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、运作规范的条件的，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。”对此，《慈善组织公开募捐管理办法》第5条进一步详细规定了其条件：“依法登记或者认定为慈善组织满二年的社会组织，申请公开募捐资格，应当符合下列条件：（一）根据法律法规和本组织章程建立规范的内部治理结构，理事会能够有效决策，负责人任职符合有关规定，理事会成员和负责人勤勉尽职，诚实守信；（二）理事会成员来自同一组织以及相互间存在关联关系组织的不超过三分之一，相互间具有近亲属关系的没有同时在理事会任职；（三）理事会成员中非内地居民不超过三分之一，法定代表人由内地居民担任；（四）秘书长为专职，理事长（会长）、秘书长不得由同一人兼任，有与本慈善组织开展活动相适应的专职工作人员；（五）在省级以上人民政府民政部门登记的慈善组织有三名以上监事组成的监事会；（六）依法办理税务登记，履行纳税义务；（七）按照规定参加社会组织评估，评估结果为3A及以上；（八）申请时未纳入异常名录；（九）申请公开募捐资格前二年，未因违反社会组织相关法律法规受到行政处罚，没有其他违反法律、法规、国家政策行为的。《慈善法》公布前设立的非公募基金会、具有公益性捐赠税前扣除资格的社会团体，登记满二年，经认定为慈善组织的，可以申请公开募捐资格。”

（2）公开募捐方式。《慈善法》第23条：“开展公开募捐，可以采取下列方式：

（一）在公共场所设置募捐箱；（二）举办面向社会公众的义演、义赛、义卖、义展、义拍、慈善晚会等；（三）通过广播、电视、报刊、互联网等媒体发布募捐信息；（四）其他公开募捐方式。慈善组织采取前款第一项、第二项规定的方式开展公开募捐的，应当在其登记的民政部门管辖区域内进行，确有必要在其登记的民政部门管辖区域外进行的，应当报其开展募捐活动所在地的县级以上人民政府民政部门备案。捐赠人的捐赠行为不受地域限制。”

（3）网络公开募捐平台。《慈善法》第23条规定：“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。”在此基础上，《民政部 工业和信息化部 国家新闻出版广电总局 国家互联网信息办公室关于印发〈公开募捐平台服务管理办法〉的通知》《民

政部关于发布〈慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范〉等 2 项行业标准的公告》对互联网慈善公开募捐进行了更为细致的规定。与此同时，部分省市对互联网慈善公开募捐也存在相应规定。例如，《浙江省实施〈中华人民共和国慈善法〉办法》第 14 条规定：“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信息平台发布公开募捐信息，并可以同时在本慈善组织名义开通的网站、微博、微信、移动客户端等网络平台发布公开募捐信息。鼓励慈善组织、互联网公开募捐平台运用大数据、云计算等技术，创新公开募捐活动的载体和形式。”

（4）慈善募捐方案。《慈善法》第 24 条：“开展公开募捐，应当制定募捐方案。募捐方案包括募捐目的、起止时间和地域、活动负责人姓名和办公地址、接受捐赠方式、银行账户、受益人、募得款物用途、募捐成本、剩余财产的处理等。募捐方案应当在开展募捐活动前报慈善组织登记的民政部门备案。”

（5）慈善募捐信息公开。《慈善法》第 25 条：“开展公开募捐，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。”

（6）合作型慈善公开募捐。《慈善法》第 26 条：“不具有公开募捐资格的组织或者个人基于慈善目的，可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作，由该慈善组织开展公开募捐并管理募得款物。”换言之，但凡进行慈善公开募捐，除非与具有公募资格的慈善组织进行合作，否则包括政府在内的任何其他组织与个体均不得自行展开。

（7）公开募捐平台验证义务。《慈善法》第 27 条：“广播、电视、报刊以及网络服务提供者、电信运营商，应当对利用其平台开展公开募捐的慈善组织的登记证书、公开募捐资格证书进行验证。”

6-2 慈善捐赠

慈善捐赠是重要的慈善活动形式。而围绕慈善捐赠，《慈善法》同样单设一章加以规制，凸显了对慈善捐赠的重视。以下是《慈善法》对慈善捐赠的相关规定。

6-2-1 含义

《慈善法》第 34 条规定，所谓慈善捐赠，“是指自然人、法人和其他组织基于慈善目的，自愿、无偿赠与财产的活动”。换言之，对于摊派行为或者名为捐赠实为买卖等交易行为的，并不构成慈善捐赠。

6-2-2 方式

《慈善法》第 35 条规定：“捐赠人可以通过慈善组织捐赠，也可以直接向受益人捐赠。”当然，对于直接向受益人捐赠的捐赠人而言，其可能无法获得捐赠票据。

6-2-3 捐赠财产要求

《慈善法》第 36 条规定：“捐赠人捐赠的财产应当是其有权处分的合法财产。捐赠财产包括货币、实物、房屋、有价证券、股权、知识产权等有形和无形财产。捐赠人捐赠的实物应当具有使用价值，符合安全、卫生、环保等标准。捐赠人捐赠本企业产品的，应当依法承担产品质量责任和义务。”

6-2-4 通过开展营利性活动进行捐赠

《慈善法》第 37 条规定：“自然人、法人和其他组织开展演出、比赛、销售、拍卖等经营性活动，承诺将全部或者部分所得用于慈善目的的，应当在举办活动前与慈善组织或者其他接受捐赠的人签订捐赠协议，活动结束后按照捐赠协议履行捐赠义务，并将捐赠情况向社会公开。”

6-2-5 捐赠票据

《慈善法》第 38 条规定：“慈善组织接受捐赠，应当向捐赠人开具由财政部门统一监（印）制的捐赠票据。捐赠票据应当载明捐赠人、捐赠财产的种类及数量、慈善组织名称和经办人姓名、票据日期等。捐赠人匿名或者放弃接受捐赠票据的，慈善组织应当做好相关记录。”

6-2-6 捐赠协议

《慈善法》第 39 条规定：“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。书面捐赠协议包括捐赠人和慈善组织名称，捐赠财产的种类、数量、质量、用途、交付时间等内容。”

6-2-7 捐赠中的禁止性规则

《慈善法》第 40 条规定：“捐赠人与慈善组织约定捐赠财产的用途和受益人时，不得指定捐赠人的利害关系人作为受益人。任何组织和个人不得利用慈善捐赠违反法律规定宣传烟草制品，不得利用慈善捐赠以任何方式宣传法律禁止宣传的产品和事项。”

6-2-8 捐赠人违反协议时的处理

《慈善法》第 41 条规定：“捐赠人应当按照捐赠协议履行捐赠义务。捐赠人违反捐赠协议逾期未交付捐赠财产，有下列情形之一的，慈善组织或者其他接受捐赠的人可以要求交付；捐赠人拒不交付的，慈善组织和其他接受捐赠的人可以依法向人民法院申请支付令或者提起诉讼：（一）捐赠人通过广播、电视、报刊、互联网等媒体公开承诺捐赠的；（二）捐赠财产用于本法第三条第一项至第三项规定的慈善活动，并签订书面捐赠协议的。捐赠人公开承诺捐赠或者签订书面捐赠协议后经济状况显著恶化，严重影响其生产经营或者家庭生活的，经向公开承诺捐赠地或者书面捐赠协议签订地的民政部门报告并向社会公开说明情况后，可以不再履行捐赠义务。”

6-2-9 捐赠人知情权

《慈善法》第 42 条规定：“捐赠人有权查询、复制其捐赠财产管理使用的有关资料，慈善组织应当及时主动向捐赠人反馈有关情况。慈善组织违反捐赠协议约定的用途，滥用捐赠财产的，捐赠人有权要求其改正；拒不改正的，捐赠人可以向民政部门投诉、举报或者向人民法院提起诉讼。”

6-2-10 国有企业捐赠

《慈善法》第 43 条规定：“国有企业实施慈善捐赠应当遵守有关国有资产管理的規定，履行批准和备案程序。”

6-2-11 其他

6-3 慈善服务

《慈善法》单设一章（第7章）规定慈善服务。与此同时，我国与慈善服务相关的志愿服务领域也存在一系列行政法规、地方性法规、部门规章以及其他行政规范性文件。较具代表性的政策文件包括但不限于：《志愿服务条例》《关于支持和发展志愿服务组织的意见》《民政部关于印发〈志愿服务记录办法〉的通知》《中央文明办 民政部 教育部 共青团中央关于规范志愿服务记录证明工作的指导意见》《中央文明办 民政部 共青团中央关于推广应用〈志愿服务信息系统基本规范〉的通知》《民政部办公厅关于推广使用全国志愿服务信息系统的通知》《文化部关于印发〈文化志愿服务管理办法〉的通知》。

6-3-1 含义

根据《慈善法》第61条的规定，慈善服务“是指慈善组织和其他组织以及个人基于慈善目的，向社会或者他人提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务。慈善组织开展慈善服务，可以自己提供或者招募志愿者提供，也可以委托有服务专长的其他组织提供”。作为对照，《志愿服务条例》第2条所规定的志愿服务“是指志愿者、志愿服务组织和其他组织自愿、无偿向社会或者他人提供的公益服务”。由此可见，慈善服务与志愿服务这两个概念颇为相似。但是，志愿服务仅限于无偿性的公益服务，而慈善服务除了志愿无偿服务之外，还包括“其他非营利服务”。

6-3-2 人格尊严与隐私保护

根据《慈善法》第62条规定：“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。”与之类似，《志愿服务条例》第21条规定：“志愿服务组织、志愿者应当尊重志愿服务对象人格尊严，不得侵害志愿服务对象个人隐私，不得向志愿服务对象收取或者变相收取报酬。”

6-3-3 需要专业技能的慈善服务

《慈善法》第63条规定：“开展医疗康复、教育培训等慈善服务，需要专门技能

的，应当执行国家或者行业组织制定的标准和规程。慈善组织招募志愿者参与慈善服务，需要专门技能的，应当对志愿者开展相关培训。”

6-3-4 志愿者权利义务

《慈善法》第 64 条规定：“慈善组织招募志愿者参与慈善服务，应当公示与慈善服务有关的全部信息，告知服务过程中可能发生的风险。慈善组织根据需要可以与志愿者签订协议，明确双方权利义务，约定服务的内容、方式和时间等。”

6-3-5 志愿服务记录与证明出具制度

《慈善法》第 65 条规定：“慈善组织应当对志愿者实名登记，记录志愿者的服务时间、内容、评价等信息。根据志愿者的要求，慈善组织应当无偿、如实出具志愿服务记录证明。”

6-3-6 其他

《慈善法》第 66 条规定：“慈善组织安排志愿者参与慈善服务，应当与志愿者的年龄、文化程度、技能和身体状况相适应。”第 67 条规定：“志愿者接受慈善组织安排参与慈善服务的，应当服从管理，接受必要的培训。”第 68 条规定：“慈善组织应当为志愿者参与慈善服务提供必要条件，保障志愿者的合法权益。慈善组织安排志愿者参与可能发生人身危险的慈善服务前，应当为志愿者购买相应的人身意外伤害保险。”上述规定在《志愿服务条例》中也大致存在相同或相似的表述。

6-4 慈善资助

慈善资助是《慈善法》创设的一个新的法律术语。根据《慈善法》第 59 条的规定：“慈善组织根据需要可以与受益人签订协议，明确双方权利义务，约定慈善财产的用途、数额和使用方式等内容。受益人应当珍惜慈善资助，按照协议使用慈善财产。受益人未按照协议使用慈善财产或者有其他严重违反协议情形的，慈善组织有权要求其改正；受益人拒不改正的，慈善组织有权解除协议并要求受益人返还财产。”由此观之，“慈善资助”出现的特定场景是慈善组织将财产无偿转让给受益人的场合。

如果从学理上进行细分，则这种资助似乎又可以进一步分为两种类型。第一，该资助构成慈善捐赠。例如，如果受益人是某公办非营利高校，其本身可能构成《民法典》中的公益法人。因此，慈善组织对该高校的资助可以构成慈善捐赠。第二，该资助是作为慈善捐赠实现方式（执行环节）的普通民事赠与合同。根据《民法典》第 657 条的规定：“赠与合同是赠与人将自己的财产无偿给予受赠人，受赠人表示接受赠与的合同。”在某些情况下，慈善组织可能向特定个体（例如某名贫困学生）进行无偿赠与。此时，该赠与行为构成《民法典》中的赠与合同，但无法构成慈善捐赠，因为其不符合公益性标准。在此背景下，慈善资助可以被理解为是慈善组织的慈善捐赠（或慈善项目）的执行环节。

6-5 特定领域慈善活动

例如，脱贫攻坚、抢险救灾、养老、教育、医疗、环保等。这些领域的慈善组织、慈善信托以及慈善活动在遵循《慈善法》规定的同时，还需要满足其他相关法律政策领域的基本要求。对此，国家也颁布了一系列引导性的政策措施，来规范并促进相关领域的慈善活动。其代表性的政策包括但不限于：《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》《国务院扶贫开发领导小组关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知》《中国残疾人联合会 民政部关于促进助残社会组织发展的指导意见》《民政部关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅〈关于加强文化领域行业组织建设的指导意见〉》《司法部 中央综治办 民政部 财政部关于社会组织参与帮教刑满释放人员工作的意见》《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》《关于社会智库健康发展的若干意见》。

7. 慈善组织/信托非慈善活动

在慈善组织/信托非慈善活动方面，《慈善法》创设了慈善组织与慈善信托的投资制度，配套政策对投资制度限制较为严格，同时，对慈善组织/慈善信托的社会影响力投资并未涉及；对于政府购买慈善组织服务等，则并无专项系统规定。

7-1 投资

7-1-1 常规投资

对于慈善信托，《慈善法》并未对其投资事宜进行规制。但是，对于慈善组织，《慈善法》进行了明确规制。根据《慈善法》第 54 条规定：“慈善组织为实现财产保值、增值进行投资的，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。慈善组织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。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。慈善组织的负责人和工作人员不得在慈善组织投资的企业兼职或者领取报酬。前款规定事项的具体办法，由国务院民政部门制定。”根据这一条款，作为代表性的营利活动，投资是慈善组织可以开展的重要的非慈善活动。为此，民政部颁布《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》，对慈善组织开展常规性的投资活动加以系统规范。总的来说，《暂行办法》对《慈善法》第 54 条规定加以具体化，同时也对慈善组织投资活动采取了更为严格的规制策略。

例如，《暂行办法》第 3 条对慈善组织投资进行了限缩解释：“慈善组织应当以面向社会开展慈善活动为宗旨，充分、高效运用慈善财产，在确保年度慈善活动支出符合法定要求和捐赠财产及时足额拨付的前提下，可以开展投资活动。”第 4 条对慈善组织的投资方式进行了限缩解释，其“主要包括下列情形：（一）直接购买银行、信托、证券、基金、期货、保险资产管理机构、金融资产投资公司等金融机构发行的资产管理产品；（二）通过发起设立、并购、参股等方式直接进行股权投资；（三）将财产委托给受金融监督管理部门监管的机构进行投资。”第 6 条确立了慈善组织投资中的谨慎义务：“慈善组织在投资资产管理产品时，应当审慎选择，购买与本组织风险识别能力和风险承担能力相匹配的产品。慈善组织直接进行股权投资的，被投资方的经营范围应当与慈善组织的宗旨和业务范围相关。慈善组织开展委托投资的，应当选择中国境内有资质从事投资管理业务，且管理审慎、信誉较高的机构。”在此基础上，第 7 条进一步规定了慈善组织投资活动的负面清单，即“慈善组织不得进行下列投资活动：（一）直接买卖股票；（二）直接购买商品及金融衍生品类产品；（三）投资人身保险产品；（四）以投资名义向个人、企业提供借款；（五）不符合国家产业政策的投资；（六）可能使本组织承担无限责任的投资；（七）违背本组织宗旨、可能损害信誉的投资；（八）非法

集资等国家法律法规禁止的其他活动。”与此同时，《暂行办法》对投资的程序事宜也多有要求。例如，第8条规定：“慈善组织应当在财务和资产管理制度中规定以下内容：（一）投资遵循的基本原则；（二）投资决策程序和管理流程；（三）决策机构、执行机构、监督机构在投资活动中的相关职责；（四）投资负面清单；（五）重大投资的标准；（六）投资风险管控制度；（七）投资活动中止、终止或者退出机制；（八）违规投资责任追究制度。”第9条规定：“慈善组织的财务和资产管理制度以及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。”第11条规定：“慈善组织应当及时回收到期的本金和收益，依法依规及时进行会计核算。”第12条规定：“慈善组织应当为投资活动建立专项档案，完整保存投资的决策、执行、管理等资料。专项档案的保存时间不少于20年。”第13条规定：“慈善组织应当根据投资活动的风险水平以及所能承受的损失程度，合理建立止损机制。慈善组织可以建立风险准备金制度。”再有，《暂行办法》还从信义义务等法定义务的方面强化了理事会等相关方的义务责任。例如，第10条规定：“慈善组织的发起人、主要捐赠人、负责人、理事、理事来源单位以及其他与慈善组织之间存在控制、共同控制或者重大影响关系的个人或者组织，当其利益与慈善组织投资行为关联时，不得利用关联关系损害慈善组织利益。”第14条规定：“慈善组织在开展投资活动时，其负责人、理事和工作人员应当遵守法律法规和本组织章程的规定，严格履行忠实、谨慎、勤勉义务。慈善组织在开展投资活动时有违法违规行为，致使慈善组织财产损失的，相关人员应当承担相应责任。”第15条规定：“慈善组织的负责人和工作人员不得在慈善组织投资的企业兼职或者领取报酬，但受慈善组织委托可以作为股东代表、董事或者监事参与被投资企业的股东会、董事会。”同时，《暂行办法》还授权民政部门进行约谈、根据《慈善法》进行行政处罚，另外还要求就慈善组织“财务和资产管理制度、重大投资情况”向社会进行公开（第16条、第17条、第18条）。

在慈善信托的常规投资方面，相较于《暂行办法》的规定，《慈善信托管理办法》第30条的规定更为保守：“慈善信托财产运用应当遵循合法、安全、有效的原则，可以运用于银行存款、政府债券、中央银行票据、金融债券和货币市场基金等低风险资产，但委托人和信托公司另有约定的除外。”

7-1-2 社会影响力投资

社会影响力投资的理念与实践在我国方兴未艾，但在法律政策层面对于慈善组织/信托的社会影响力投资行为并无规定。例如，社会影响力投资本身并未得到界定，社会影响力投资的范围也并不确定，社会影响力投资适用何种法律规则也并不明确。

7-2 其他

对于政府购买慈善组织服务并无专项规定，因此需要适用关于政府向社会组织甚至更为宽泛意义上其他各类组织购买服务的一般规定。

8. 信息公开

信息公开是维护慈善组织与慈善事业公信力的重要制度。关于慈善信息公开，包括不同主体的公开，例如政府信息公开、慈善组织/信托受托人的信息公开以及其他主体的信息公开。《慈善法》在信息公开方面，主要建构了系统的政府信息公开、慈善组织/慈善信托受托人信息公开制度。

8-1 政府信息公开

《慈善法》第 69 条为此首先明确了政府信息平台搭建义务。该条规定：“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。慈善组织和慈善信托的受托人应当在前款规定的平台发布慈善信息，并对信息的真实性负责。”与此同时，《慈善法》第 70 条规定：“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下列慈善信息：（一）慈善组织登记事项；（二）慈善信托备案事项；（三）具有公开募捐资格的慈善组织名单；（四）具有出具公益性捐赠税前扣除票据资格的慈善组织名单；（五）对慈善活动的税收优惠、资助补贴等促进措施；（六）向慈善组织购买服务的信息；（七）对慈善组织、慈善信托开展检查、评估的结果；（八）对慈善组织和其他组织以及个人的表彰、处罚结果；（九）法律法规规定应当公开的其他信息。”在此基础上，国务院办公厅于 2018 年发布了《国务院办公厅关于推进社会公益事业建设领域政府信息公开的意见》，对于政府在慈善公益领域的信息公开制度建设提出了更为全面系统的要求。

8-2 慈善组织/慈善信托受托人信息公开

8-2-1 一般的信息公开及例外

根据《慈善法》第 71 条规定：“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。”第 72 条规定：“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。上述信息有重大变更的，慈善组织应当及时向社会公开。慈善组织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的财务会计报告须经审计。”但是，一般的信息公开存在例外情况。根据《慈善法》第 76 条的规定：“涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息以及捐赠人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所、通讯方式等信息，不得公开。”

8-2-2 针对募捐与慈善项目实施的特别信息公开

第 73 条规定：“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。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。”

8-2-3 针对定向募捐捐赠人与受益人的特别披露

第 74 条规定：“慈善组织开展定向募捐的，应当及时向捐赠人告知募捐情况、募得款物的管理使用情况。”第 75 条规定：“慈善组织、慈善信托的受托人应当向受益人告知其资助标准、工作流程和工作规范等信息。”

8-2-4 其他

民政部颁布了《慈善组织信息公开办法》，对慈善组织进行的信息公开进行了更为严格、具体地规制。

8-3 其他

9. 促进措施

财税优惠等促进措施是慈善事业长久发展的重要保障。对此，不仅《慈善法》单设一章加以规范，同时，中央与地方也采取了一揽子促进措施以推动全国与本地慈善事业的发展。简言之，在促进措施方面，《慈善法》从宏观政策、信息共享、税收优惠、扶贫济困特殊优惠、费用免除、慈善服务设施用地申请、金融政策支持、购买服务、慈善文化、场所及其他便利、捐赠人冠名权、慈善表彰制度等方面建立了系统的慈善事业促进体系。

9-1 宏观政策

《慈善法》第 79 条规定：“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。”

9-2 信息共享

《慈善法》第 78 条规定：“县级以上人民政府民政部门应当建立与其他部门之间的慈善信息共享机制。”

9-3 税收优惠

9-3-1 慈善组织自身税收优惠

《慈善法》第 79 条规定：“慈善组织及其取得的收入依法享受税收优惠。”

9-3-2 捐赠人税收优惠

《慈善法》第 80 条规定：“自然人、法人和其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受税收优惠。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。境外捐赠用于慈善活动的物资，依法减征或者免征进口关税和进口环节增值税。”

9-3-3 受益人税收优惠

《慈善法》第 81 条规定：“受益人接受慈善捐赠，依法享受税收优惠。”

9-3-4 慈善信托特殊税收优惠

目前我国法律政策中关于慈善信托的税收优惠政策暂缺。实践中，慈善信托委托人往往通过变通方式来获得财税减免优惠。

9-3-5 其他相关税收优惠政策

《慈善法》第 82 条规定：“慈善组织、捐赠人、受益人依法享受税收优惠的，有关部门应当及时办理相关手续。”在税收优惠层面，《慈善法》只是大致划定了基本原则。更为具体的规定在财税立法以及财税部门的相关政策之中。并且，基于税收法定的基本原则，地方慈善立法与政策制定时一般很少涉及慈善财税优惠的问题。除了《慈善法》之外，目前在中央层面涉及该领域的主要相关法律政策包括但不限于：《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国个人所得税法》《财政部关于印发〈民间非营利组织会计制度〉的通知》《财政部关于印发〈民间非营利组织新旧会计制度有关衔接问题的处理规定〉的通知》《财政部 税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》《国家税务总局关于明确社会组织等纳税人使用统一社会信用代码及办理税务登记有关问题的通知》《国家税务总局 民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》《财政部 国家税务总局 民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的补充通知》《财政部 国家税务总局关于通过公益性群众团体的公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》《财政部 国家税务总局 民政部关于公益性捐赠税前扣除资格确认审批有关调整事项的通知》《财政部关于印发〈公益事业捐赠票据使用管理暂行办法〉的通知》《关于进一步明确公益性社会组织申领公益事业捐赠票据有关问题的通知》《财政部 税务总局关于公益性捐赠支出企业所得税税前结转扣除有关政策的通知》《财政部 国家税务总局关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知》《财政部关于企业公益性捐赠股权有关财务问题的通知》《民政部 海关总署关于社会团体和基金会办理进口慈善捐赠物资减免税手续有关问题的通知》《慈善捐赠物资免征进口税收暂行办法》。

9-4 扶贫济困特殊优惠

《慈善法》第 84 条规定：“国家对开展扶贫济困的慈善活动，实行特殊的优惠政策。”

9-5 费用免除

第 83 条规定：“捐赠人向慈善组织捐赠实物、有价证券、股权和知识产权的，依法免征权利转让的相关行政事业性费用。”

9-6 慈善服务设施用地申请

《慈善法》第 85 条规定：“慈善组织开展本法第三条第一项、第二项规定的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。慈善服务设施用地非经法定程序不得改变用途。”

9-7 金融政策支持

《慈善法》第 86 条规定：“国家为慈善事业提供金融政策支持，鼓励金融机构为慈善组织、慈善信托提供融资和结算等金融服务。”

9-8 购买服务

《慈善法》第 87 条规定：“各级人民政府及其有关部门可以依法通过购买服务等方式，支持符合条件的慈善组织向社会提供服务，并依照有关政府采购的法律法规向社会公开相关情况。”另外，中央层面还出台了一系列政府购买服务的相关政策文件，包括但不限于：《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》《财政部 民政部关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》《财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》《民政部 中央编办 财政部 人力资源社会保障部关于积极推行政府购买服务 加强基层社会救助经办服务能力的意见》。

9-9 慈善文化

《慈善法》第 88 条规定：“国家采取措施弘扬慈善文化，培育公民慈善意识。学校等教育机构应当将慈善文化纳入教育教学内容。国家鼓励高等学校培养慈善专业人才，支持高等学校和科研机构开展慈善理论研究。广播、电视、报刊、互联网等媒体应当积极开展慈善公益宣传活动，普及慈善知识，传播慈善文化。”

9-10 场所及其他便利

《慈善法》第 89 条规定：“国家鼓励企业事业单位和其他组织为开展慈善活动提供场所和其他便利条件。”

9-11 捐赠人冠名权

《慈善法》第 90 条规定：“经受益人同意，捐赠人对其捐赠的慈善项目可以冠名纪念，法律法规规定需要批准的，从其规定。”

9-12 慈善表彰制度

《慈善法》第 91 条规定：“国家建立慈善表彰制度，对在慈善事业发展中做出贡献的自然人、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。”

9-13 其他

10. 监督管理

在监督管理层面，包括政府监管、行业自律与公众、媒体监督等要素。其中，在政府监管层面，明确了民政部门作为慈善事业主要监管者的身份地位，同时结合既有“三大条例”中关于业务主管机关、登记管理机关的权责划分，进一步明确了民政部门作为非营利组织登记管理机关而针对慈善组织所享有的监管职权、部门协作监管机制、政府检查/调查程序、慈善组织及负责人信用记录制度、慈善组织评估制度等监管政策；在行业自律层面确立了慈善行业组织建设行业规范、进行行业自律的义务；在公众、媒体监督方面，赋权任何单位与个体、媒体对相关违法违规行为进行投诉、举报、监督。

10-1 政府监管

10-1-1 政府监管主体

(1) 登记管理机关。《慈善法》第 92 条规定：“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。”

(2) 业务主管机关。对此,《慈善法》并未作出规定,但是,在规制社会团体、基金会以及民办非企业单位的“三大条例”中,存在相关规定。根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》第5条规定:“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府的有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织,是有关行业、业务范围内民办非企业单位的业务主管单位(以下简称业务主管单位)。”根据《社会团体登记管理条例》第6条规定:“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织,是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位(以下简称业务主管单位)。”根据《基金会管理条例》第7条规定:“国务院有关部门或者国务院授权的组织,是国务院民政部门登记的基金会、境外基金会代表机构的业务主管单位。省、自治区、直辖市人民政府有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府授权的组织,是省、自治区、直辖市人民政府民政部门登记的基金会的业务主管单位。”

(3) 其他监管主体。在这方面,其他监管主体的组成颇为复杂。例如,对于慈善信托而言,除了民政部门的监管之外,银保监部门也会进行相应的业务监管。《慈善信托管理办法》第7条规定:“银行业监督管理机构负责信托公司慈善信托业务和商业银行慈善信托账户资金保管业务的监督管理工作。”此外,财税部门也会就财税相关事项进行监管。使用政府财政拨款资金的慈善组织也会受到相应的审计与政府监管。对这些具体问题,需要结合慈善监管的具体领域加以识别。

10-1-2 政府监管职权

(1) 登记管理机关的监管职权。《慈善法》第93条规定:“县级以上人民政府民政部门对涉嫌违反本法规定的慈善组织,有权采取下列措施:(一)对慈善组织的住所和慈善活动发生地进行现场检查;(二)要求慈善组织作出说明,查阅、复制有关资料;(三)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;(四)经本级人民政府批准,可以查询慈善组织的金融账户;(五)法律、行政法规规定的其他措施。”此外,根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》第49条:“登记管理机关履行下列监督管理职责:(一)负责民办非企业单位的成立、变更、注销登记;(二)对民办非企业单位实施年度检查;(三)对民办非企业单位违反本条例的问题进行监督检查,

对民办非企业单位违反本条例的行为给予行政处罚。”根据《社会团体登记管理条例》第 27 条规定：“登记管理机关履行下列监督管理职责：（一）负责社会团体的成立、变更、注销的登记或者备案；（二）对社会团体实施年度检查；（三）对社会团体违反本条例的问题进行监督检查，对社会团体违反本条例的行为给予行政处罚。”根据《基金会管理条例》第 34 条规定：“基金会登记管理机关履行下列监督管理职责：（一）对基金会、境外基金会代表机构实施年度检查；（二）对基金会、境外基金会代表机构依照本条例及其章程开展活动的情况进行日常监督管理；（三）对基金会、境外基金会代表机构违反本条例的行为依法进行处罚。”

（2）业务主管机关的监管权限。对此，《慈善法》并未作出规定，但是相关的行政法规对此有所规定。根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》第 20 条规定：“业务主管单位履行下列监督管理职责：（一）负责民办非企业单位成立、变更、注销登记前的审查；（二）监督、指导民办非企业单位遵守宪法、法律、法规和国家政策，按照章程开展活动；（三）负责民办非企业单位年度检查的初审；（四）协助登记管理机关和其他有关部门查处民办非企业单位的违法行为；（五）会同有关机关指导民办非企业单位的清算事宜。业务主管单位履行前款规定的职责，不得向民办非企业单位收取费用。”根据《社会团体登记管理条例》第 28 条：“业务主管单位履行下列监督管理职责：（一）负责社会团体筹备申请、成立登记、变更登记、注销登记前的审查；（二）监督、指导社会团体遵守宪法、法律、法规和国家政策，依据其章程开展活动；（三）负责社会团体年度检查的初审；（四）协助登记管理机关和其他有关部门查处社会团体的违法行为；（五）会同有关机关指导社会团体的清算事宜。业务主管单位履行前款规定的职责，不得向社会团体收取费用。”根据《基金会管理条例》第 35 条规定：“基金会业务主管单位履行下列监督管理职责：（一）指导、监督基金会、境外基金会代表机构依据法律和章程开展公益活动；（二）负责基金会、境外基金会代表机构年度检查的初审；（三）配合登记管理机关、其他执法部门查处基金会、境外基金会代表机构的违法行为。”

10-1-3 部门协作监管机制

目前在慈善监管方面，特定慈善领域可能因组织形式、活动范围等方式而在政府部

门之间发生加以协作的必要性。不同部门往往通过联合发文、审批程序合作等方式而实现协作：包括但不限于民政与业务主管机关、民政与银保监部门、民政与财政部门、民政与税务部门、多方协作监管机制、其他协作监管机制。例如，在慈善信托中，根据《慈善信托管理办法》第 48 条的规定：“民政部门 and 银行业监督管理机构应当建立经常性的监管协作机制，加强事中、事后监管，切实提高监管有效性。”在三大组织（民办非企业单位、社会团体、基金会）中，其成立、日常监管、终止等全流程中，都涉及到作为登记管理机关的民政部门与作为业务主管机关的其他部门之间一系列合作。

10-1-4 政府检查/调查程序

《慈善法》第 94 条规定：“县级以上人民政府民政部门对慈善组织、有关单位和个人进行检查或者调查时，检查人员或者调查人员不得少于二人，并应当出示合法证件和检查、调查通知书。”

10-1-5 慈善组织及负责人信用记录制度

《慈善法》第 95 条规定：“县级以上人民政府民政部门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。”与此同时，在该领域，中央层面也有系列政策文件出台。代表性的政策文件包括但不限于：《40 家部委联合印发〈关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录〉的通知》《社会组织信用信息管理办法》《民政部办公厅关于印发〈社会组织统一社会信用代码实施方案（试行）〉的通知》。

10-1-6 慈善组织评估制度

《慈善法》第 95 条规定：“民政部门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。”对此，中央层面还有《民政部关于推进民间组织评估工作的指导意见》《民政部关于印发〈全国性民间组织评估实施办法〉的通知》，进行了更为详尽的规定。

10-1-7 其他监管制度

除了《慈善法》中所划定的慈善监管制度之外，目前在社会组织领域还存在大量的

部门规章以及行政规范性文件，直接涉及到慈善组织的相关政府监管事宜。比较有代表性的政策文件包括但不限于：《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》《民政部关于印发〈民政部直管社会组织重大事项报告管理暂行办法〉的通知》《民政部关于印发〈社会组织抽查暂行办法〉的通知》《民政部关于印发〈社会组织登记管理机关受理投诉举报办法（试行）〉的通知》《民政部关于印发〈社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定（试行）〉的通知》《民政部关于加强和改进社会组织薪酬管理的指导意见》《民政部关于推动在全国性和省级社会组织中建立新闻发言人制度的通知》《民政部关于加强和改进社会组织教育培训工作的指导意见》《民政部关于开展创建全国社会组织建设创新示范区活动的通知》《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》《社会组织评比达标表彰活动管理暂行规定》《民政部关于印发〈社会组织举办研讨会论坛活动管理办法〉的通知》。

10-2 行业自律

《慈善法》第 95 条规定：“慈善行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律。”

10-3 公众、媒体监督

《慈善法》第 97 条规定：“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。”

10-4 其他

11. 法律责任

在法律责任方面，《慈善法》系统规定了慈善组织、慈善组织直接负责的主管人员/其他直接责任人员、慈善信托受托人、志愿者、开展募捐活动、假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产、监管部门及其工作人员等主体或行为领域的法律责任。

11-1 慈善组织的法律责任

《慈善法》第 98 条规定：“慈善组织有下列情形之一的，由民政部门责令限期改正；逾期不改正的，吊销登记证书并予以公告：（一）未按照慈善宗旨开展活动的；（二）私分、挪用、截留或者侵占慈善财产的；（三）接受附加违反法律法规或者违背社会公德条件的捐赠，或者对受益人附加违反法律法规或者违背社会公德的条件的。”《慈善法》第 99 条规定：“慈善组织有下列情形之一的，由民政部门予以警告、责令限期改正；逾期不改正的，责令限期停止活动并进行整改：（一）违反本法第十四条规定造成慈善财产损失的；（二）将不得用于投资的财产用于投资的；（三）擅自改变捐赠财产用途的；（四）开展慈善活动的年度支出或者管理费用的标准违反本法第六十条规定的；（五）未依法履行信息公开义务的；（六）未依法报送年度工作报告、财务会计报告或者报备募捐方案的；（七）泄露捐赠人、志愿者、受益人个人隐私以及捐赠人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所、通讯方式等信息的。慈善组织违反本法规定泄露国家秘密、商业秘密的，依照有关法律的规定予以处罚。慈善组织有前两款规定的情形，经依法处理后一年内再出现前款规定的情形，或者有其他情节严重情形的，由民政部门吊销登记证书并予以公告。”

第 102 条规定：“慈善组织不依法向捐赠人开具捐赠票据、不依法向志愿者出具志愿服务记录证明或者不及时主动向捐赠人反馈有关情况的，由民政部门予以警告，责令限期改正；逾期不改正的，责令限期停止活动。”第 103 条规定：“慈善组织弄虚作假骗取税收优惠的，由税务机关依法查处；情节严重的，由民政部门吊销登记证书并予以公告。”第 104 条规定：“慈善组织从事、资助危害国家安全或者社会公共利益活动的，由有关机关依法查处，由民政部门吊销登记证书并予以公告。”

11-2 慈善组织直接负责的主管人员/其他直接责任人员的法律责任

《慈善法》第 100 条规定：“慈善组织有本法第九十八条、第九十九条规定的情形，有违法所得的，由民政部门予以没收；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上二十万元以下罚款。”

11-3 慈善信托受托人的法律责任

《慈善法》第 105 条：“慈善信托的受托人有下列情形之一的，由民政部门予以警告，责令限期改正；有违法所得的，由民政部门予以没收；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上二十万元以下罚款：（一）将信托财产及其收益用于非慈善目的的；（二）未按照规定将信托事务处理情况及财务状况向民政部门报告或者向社会公开的。”

11-4 志愿者法律责任

《慈善法》第 106 条：“慈善服务过程中，因慈善组织或者志愿者过错造成受益人、第三人损害的，慈善组织依法承担赔偿责任；损害是由志愿者故意或者重大过失造成的，慈善组织可以向其追偿。志愿者在参与慈善服务过程中，因慈善组织过错受到损害的，慈善组织依法承担赔偿责任；损害是由不可抗力造成的，慈善组织应当给予适当补偿。”

11-5 开展募捐活动中的法律责任

《慈善法》第 101 条：“开展募捐活动有下列情形之一的，由民政部门予以警告、责令停止募捐活动；对违法募集的财产，责令退还捐赠人；难以退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；对有关组织或者个人处二万元以上二十万元以下罚款：（一）不具有公开募捐资格的组织或者个人开展公开募捐的；（二）通过虚构事实等方式欺骗、诱导募捐对象实施捐赠的；（三）向单位或者个人摊派或者变相摊派的；（四）妨碍公共秩序、企业生产经营或者居民生活的。广播、电视、报刊以及网络服务提供者、电信运营商未履行本法第二十七条规定的验证义务的，由其主管部门予以警告，责令限期改正；逾期不改正的，予以通报批评。”

11-6 假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产的法律责任

《慈善法》第 107 条：“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。”

11-7 监管部门及其工作人员的法律责任

《慈善法》第 108 条：“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下列情形之一的，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：（一）未依法履行信息公开义务的；（二）摊派或者变相摊派捐赠任务，强行指定志愿者、慈善组织提供服务的；（三）未依法履行监督管理职责的；（四）违法实施行政强制措施和行政处罚的；（五）私分、挪用、截留或者侵占慈善财产的；（六）其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。”

11-8 其他

第三章

REMAINING PROBLEMS

尚存问题

总说

《慈善法》颁布之后，我国慈善事业在慈善组织、慈善捐赠、慈善募捐、慈善服务、信息公开、行业发展等方面取得了巨大进步。但是，除了一些诸如双重管理体制等传统制度问题并未得到彻底解决之外，随着近几年慈善事业与相关领域的飞速发展，既有慈善法律政策在实践中依然存在缺位、越位等制度问题，在某种程度上制约了慈善事业的长远发展及其在第三次分配等领域积极发挥作用。因此，这部分结合课题访谈情况，对我国慈善法律政策尚存的主要问题加以全景式梳理。

整体而言，我国慈善法律政策的主要问题体现在如下几个方面：

第一，在核心概念内涵理解上，现行法律政策对于一些领域尚缺乏准确界定与统一认识。例如，对于何为法律上的慈善、法律上的慈善的内涵外延是什么，在政府与民众之间甚至政府部门之间并未达成共识。有的将慈善等同于利他，因此认为个人求助中的赠与行为也是慈善捐赠；而有的则认为法律上的慈善必须具有公益性，因此，对特定个体或家庭的救助则不构成慈善捐赠。又如，对于慈善定向募捐中的定向应当如何理解，在实践层面也缺乏具体的认定标准，这使得很多实质上就是慈善公开募捐的行为以慈善定向募捐之名得以开展，无形中架空了《慈善法》对慈善公开募捐的严格规制规则，同时也导致了潜在或现实的违法风险。

第二，在法律政策配套措施上，很多针对最新立法修法的配套政策并未得到系统落实。例如，2020年《民法典》构成了《慈善法》中慈善组织内部治理的重要上位法依据。因此，需要根据《民法典》中关于非营利法人内部治理等相关规定，对《慈善法》中的相关制度进行改革，但目前此类改革并不存在。此外，对于《慈善法》本身而言，其对慈善组织以及其他利益相关方规定了一揽子财税优惠待遇，但同样缺乏相应系统全面的落实机制。同时，《慈善法》赋予了民政部门关于慈善组织与活动的一系列监管职责，但是却并未辅之以相应的人员编制与财政支持等保障政策，使得民政部门在实践中无法有效行使其监管职责。另外，无论是对于《民法典》还是《慈善法》所宣扬的私法自治、章程自治等立法理念与精神，尚未在传统“三大条例”中得到系统贯彻。甚至后者中的规定与《民法典》《慈善法》的最新规定在理念原则或制度规则方面多有冲突。

第三，在法律政策涵盖领域上，因社会经济情势发展而涌现的新型现象缺乏法律政策规制与保障。例如，对于网络个人求助，《慈善法》将其作为有别于慈善募捐的行为不予规制，这使得民政部门缺乏具体的监管权限，从而无法对网络个人求助行为加以系统规制。另外，对于新冠疫情等突发事件中的慈善组织与慈善活动，缺乏系统的慈善法律政策专项规制与保障，这使得直接适用《慈善法》的规定会导致实践中消极影响慈善组织与爱心人士慈善活动积极性的负面效果。又如，对于实践中独立于慈善组织的职业筹款人并未得到了《慈善法》的明确规制与保障，使得这一领域问题丛生，诸如以“筹款志愿者”之名而从事收费的筹款业务等现象并不鲜见。此外，对于慈善组织从事社会影响力投资等行为，现行法律政策并无任何规定，这既不利于鼓励慈善组织从事该活动，同时也容易在实践中诱发道德风险。

第四，在法律政策管服机制上，存在门槛设置部分放开但整体趋紧，常规监管部分优化但整体强化，以及服务措施部分增加但整体不足的基本面貌。^①门槛设置部分放开，但整体趋紧。这一方面较为明显。例如，在慈善信托备案方面，各地标准不一，实践中民政部门享有过高的自由裁量权，导致的问题在于，备案制不仅容易异化为“许可制”，甚至进一步被改造为“特许制”。又如，在社会服务机构与社会团体获得慈善组织资格方面，在实践中较基金会更为困难。^②政府监管部分优化，但整体强化。在实践中，既有的抽检、年报、评估、评奖、审计等方面的监管程序并未理顺，同时行业自律程度较低，使得现有的管理强度较大。^③服务措施部分增加，但整体不足。这种服务既体现在诸如慈善信托财税优惠待遇完全没有落实，以及慈善组织等利益相关者的财税优惠落实程序不畅，更包括一系列诸如慈善捐赠财产登记、慈善组织合并与分立、志愿者专业培训等非财税性服务政策缺乏建构或贯彻不力。

以下从慈善内涵界定、慈善资格授予、慈善组织、慈善行业组织与网络、慈善信托、慈善活动、慈善组织或信托的非慈善活动、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任等 11 个方面分别指出上述主要问题在实践中的具体表现形式。

1. 慈善内涵界定

在具体实践中，政府部门、慈善组织、慈善从业者以及社会公众对慈善内涵远未达

成共识。慈善与公益的关系、慈善与利他的关系模糊问题依然长期存在。这对法律意义上的慈善认定与监督造成了不利影响。

1-1 慈善目的标准

例如，虽然《慈善法》将传统的“小慈善”（扶贫济困）拓展为“大慈善”（科教文卫体等），但是，对于《慈善法》并未明确规定的目的/活动领域，例如，法律援助、动物保护等，在实践中很难被认定为慈善目的或活动。与此同时，诸如“慈善公益类社会组织”（或者“公益慈善类社会组织”）概念的提出，使得在监管层面存在将法律意义上的慈善范围进一步限缩解释的倾向。

1-2 公益性标准

对于实践中通过个人求助平台进行捐款的行为，社会公众往往认为就是慈善，但是，这与法理上要求慈善符合公益性标准（即受益人应当是社会公众或者群体而非特定个体或家庭）差异明显。而且，现行法规定捐赠者既可以向慈善组织进行慈善捐赠，也可以直接向受益人进行捐赠，使得包括监管者在内的利益相关方对公益性标准是否存在，以及在何种程度范围上存在也有争议。

1-3 自治性标准

业内对于慈善的民间属性与自治品性基本存在共识，但是在全社会甚至政府层面尚未得到全面接受，以致于“政府慈善”等术语依然得到一定程度的认同与接受。

1-4 公序良俗原则

1-5 其他标准

2. 慈善资格授予

2-1 慈善组织资格授予

在慈善组织授予条件方面，实际上分为非营利组织成立条件与慈善组织成立条件两个方面，前者规定在最新成立的《民法典》以及既有的“三大条例”等相关法律政策之中，而后者则直接规定在《慈善法》等相关法律政策之中。在慈善组织授予程序方面，我国法采用慈善组织登记程序与认定程序并存的“双轨制”。前者适用于《慈善法》颁布后新成立的慈善组织，而后者适用于《慈善法》颁布前已经登记的非营利组织同时符合慈善组织条件并提出申请者。在这些方面，社会反映较为突出的问题依然是双重管理体制，尤其是业务主管单位以及作为登记管理部门的民政部门的自由裁量权较大，影响了非营利组织的成立以及适格组织申请登记为慈善组织。社会普遍反映的另外一大问题是，目前的慈善组织资格与免税资格是彼此分离的，获得前者资格未必能获得后者资格，获得后者资格并不需要获得前者资格，这使得慈善组织的权责不对等，严重抑制了适格组织申请登记或认定为慈善组织的积极性。此外，《慈善法》并未明确规定慈善组织必须具有法人身份，而在实践中，被登记或认定为慈善组织者，必须具有法人身份，这使得大量具有慈善目的的小微型社会组织以及仅仅在当地备案的社区型社会组织无法获得慈善组织资格。另外，在实践中，被登记认定为慈善组织者多为基金会，而社会团体与社会服务机构在登记认定方面除了存在上面提到的缺乏登记认定的激励机制之外，也存在监管者在登记认定时按照类似于基金会登记标准来要求社会团体、社会服务机构的相关问题。同时，实践中被登记或认定为慈善组织者，只有社会团体、社会服务机构与基金会三种形式，并未给其他非营利法人形式提供成为慈善组织的常规可能性。

2-2 慈善信托资格授予

慈善信托资格授予包括授予条件与授予程序两个方面。目前民政部门以及银保监部门等出台了一揽子文件来细化规定其条件与程序事宜。但是，当前依然存在诸多问题。第一，慈善信托资格授予、备案、信托产品登记以及免税待遇落实被分割处理。《慈善法》将备案作为慈善信托获得相应税收优惠待遇的前提条件。但是，并未明确慈善信托有效设立/成立与备案之间的关系。与此同时，备案固然是税收优惠的前提条件，但缺乏相应的衔接机制。另外，慈善信托在民政部门的备案与慈善信托作为信托产品在银保

监部门的登记缺乏一站式的处理机制。第二，备案制在实践中存在异化为许可制、特许制的趋势。在各地实践中，地方民政部门对于慈善信托创设的积极性以及宽严标准各异，同时因为民政部门具有较大的自由裁量权，使得一些慈善信托的备案并不单纯的“备案”了之，而是需要得到实质意义上的行政许可甚至是特许方可获得形式意义上的备案。这不利于慈善信托的长期稳定发展。第三，备案制流程不畅。诸如股票等有偿证券、知识产权以及不动产等财产权益在备案方面面临诸多障碍，导致在实践中难以备案。第四，慈善信托税收优惠政策尚未落实。这使得创设慈善信托的制度优势大幅削减，同时，扭曲了创设慈善信托的机制设计。很多实践层面的慈善信托架构创新单纯是为了获得税收优惠而选择的叠床架屋，这无形中增加了运行成本，也异化了信托实践，增加了慈善信托监管难度。

3. 慈善组织

我国现行《慈善法》主要围绕慈善组织及其活动而进行制度建构。针对《慈善法》第2章所涉及到的慈善组织相关规定（慈善资格授予上面已经予以探讨，这里不再展开）中的慈善组织事宜，主要在如下几个方面存在一些问题。

3-1 章程

慈善组织章程的作用并未得到全面充分发挥。章程自治是作为私法人的慈善组织的应然属性。诸如民政部颁布的涉及社会团体、民办非企业单位、基金会等具体慈善组织类型的章程示范文本的相关设计，对慈善组织经由章程实现自治具有重要意义。但是，在具体实践中，部分地方层面所设计的章程示范文本管制意味较强，过于限制这些组织的内部自治空间；与此同时，很多不必要的行政干预在部分领域也较为突出，影响到了慈善组织理事会以及其他内设机构的自主决策与活动空间。这在一定程度上将“经由章程的自治”转换为“经由章程的管制”或“越过章程的管制”，给慈善组织内部自治治理带来了消极影响。与此同时，慈善组织自身章程设计在内容上也存在一定问题，诸如内部纠纷的化解方式等避免内部治理失衡或“僵局”的重要制度往往没有体现在慈善组织章程之中，这使得即便在没有政府干预的情况下，其章程本身也未必能够有效发挥其内部治理作用。

3-2 内部治理架构

《慈善法》只是在第 12 条进行了原则性规定。《民法典》对内部机构配置安排进行稍微具体化的规定，但依然过于宽泛。而“三合一”的《社会组织登记管理条例》迟迟没有出台，这给慈善组织现有内部治理结构的完善，尤其是各类内设机构的权利义务配置造成了消极影响。在实践中，会长、秘书长等内设机构之间的权利义务关系可能并不十分明确，给内部冲突留下潜在的制度隐患。

3-3 会计标准

目前的主要问题就是现有的《民间非营利组织会计制度》由于制定时间较久，急需结合最新的社会组织实践发展情况进行修正。另外，该制度缺乏针对慈善组织（以及慈善信托）中特殊情况的相关规定，例如，如何反映慈善捐赠的公益性标准，如何规范慈善组织在进行投资等决策方面的财务标准。这些既是财务会计的要求，同时也影响到相关法律标准的满足。

3-4 年度工作报告与财务会计报告

目前的问题主要存在两个方面。一个问题是在形式设计上，缺乏针对不同财产规模的慈善组织而有针对性地设计更为简略或更为具体的报告要求。这使得对于部分大型慈善组织而言，年度工作报告与财务会计报告尚不足以对其进行有效财务问责；而对于很多小型慈善组织而言，则负担过重。另外一个问题是在实质内容上，尤其是对于年度工作报告而言，缺乏对于慈善组织如何实现其慈善目的、如何带来公共利益的充分解释说明。这给关注某慈善组织的普通公众与现有或潜在捐赠者、受益人获得有效信息、进行后续监督造成不利影响。

3-5 信义义务

目前《慈善法》关于信义义务的制度供给严重不足。这种不足体现在很多方面。比较有代表性的是投资时的注意义务标准的缺失，不同的利益冲突类型列举不足，以及忠实义务的具体标准不明。同时，违反信义义务的法律责任与救济措施也并未在《慈善法》中得到系统而全面的规定。这对于规范理事会、监事会等内设机构的具体行为带来消极影响。

3-6 员工工资福利

目前业内普遍反映慈善组织的员工工资福利受限，尤其是在免税资格政策以及一些地方具体政策中对慈善组织从业人员工资标准存在进一步的限制，这加剧了这一问题的严重性。

3-7 负责人

在实践中存在两个核心问题。其一，一些地方政策中对慈善组织负责人的资格条件会设计进一步的限缩性规定。其二，现行法对于失信人士担任慈善组织负责人并无特别限制性条款，无法很好地保障慈善组织负责人资质所要求的较高道德标准。

3-8 财务管理

较具代表性的问题有两个方面。其一，对于捐赠协议约定捐赠财产用途，但确需变更的，根据《慈善法》规定，应当获得捐赠人同意。但是，该规定忽视了捐赠人死亡、丧失民事行为能力等情况，在实践中容易引起不便。其二，在年度支出与管理费用方面对公募基金会进行过重限制，使得其内部治理与外部活动的灵活性受到较大抑制。

3-9 终止

在终止条件方面，对于一些“僵尸组织”（不从事慈善活动，或者只从事其他活动）或“准僵尸组织”（几乎不从事任何慈善活动，或者主要从事其他活动），除了“连续二年未从事慈善活动”这一规定之外，尚缺乏其他条件约束，使得此类组织依然存在，影响慈善组织领域整体的活力与社会公信力。

3-10 合并

目前尚无任何法律规定。这对于有志于实现强强联合的慈善组织而言，颇为不利。尽管在当前阶段，很多人士将慈善组织或者基金会本身作为一个“牌照”处理，不会轻易注销慈善组织或基金会。但是，从慈善事业长远发展来看，缺乏合并机制，不能很好地保障慈善组织以及利益相关方的正当诉求。

3-11 分立

目前尚无任何法律规定。这给发展理念、策略、方向不同而需要分立处理的慈善组织造成很大不便，也不利于实现慈善组织资源的优化重组。

3-12 内部纠纷解决

鉴于目前民政部草拟的示范章程文本中并未系统规定各类非营利组织的内部纠纷解决机制，因此，在目前慈善组织的章程中往往缺乏此类规定。这对于实践中存在内部纠纷，尤其是陷入“治理僵局”的慈善组织而言，颇为不利。并且，这往往使得本应通过民事手段解决的不少私人纠纷，最后需要通过民政部门或者业务主管机关介入的方式予以解决。从长远来看，这不仅不利于慈善组织形成常态化的自主治理、独立治理的生态环境，而且也容易诱发政府部门不当介入到慈善组织内部治理之中，引发公私权的配置失衡问题。

3-13 特殊慈善组织

对于红十字会、慈善会系统以及其他具有相当官方色彩的特殊慈善组织而言，相对于民间慈善组织受到《慈善法》以及各类配套法规政策的严格规制，这些特殊慈善组织在内部治理与外部活动方面的法治化程度较低，而受到传统行政系统内的指令化约束较强。

3-14 相关组织创新

目前诸如社会企业、社区基金会等组织创新，依然停留在地方社会治理的范畴。其治理结构与行为标准在法律层面还缺乏《慈善法》以及相关法律法规的明确规定。这从短期来看为各类组织创新提供了较为宽松的政策环境，但从长期来看，则不利于全国层面组织创新的法治化进程。

3-15 其他

4. 慈善行业组织与网络

4-1 行业自律公约或标准

目前相关的行业自律公约或标准往往缺乏必要的执行机制，是否遵从完全取决于相关主体的接受程度。

4-2 慈善行业组织

目前民间的慈善行业组织尚未得到系统发展，而具有官方色彩的慈善行业组织也面临民间化、社会化转型的历史阶段。但是，《慈善法》关于慈善行业组织的规定较为抽象，远远无法满足新兴慈善行业组织发展与传统慈善行业组织转型的具体要求。地方上目前正在推动的慈善行业组织发展政策也多停留在规范性文件的层面，立法级别相对较低。在缺乏配套政策支持与民间积极参与的情况下，发展不易。

4-3 非组织型慈善行业网络

基于我国慈善行业组织发展与转型相对滞后，因此不具有法人实体形式的较为松散的慈善行业网络目前扮演着颇为重要的作用。诸如基金会发展论坛（本身是没有成员组成的民办非企业单位）等民间组织所搭建的行业网络平台即为典型。尽管这些慈善行业网络的搭建方、支持方可能具有法人资格，但是该行业网络本身并不具有法律意义上的法人实体形式，组织化程度较弱。而且，其影响力可能因为人员变动或政策变化而有所变化。

4-4 跨行业对接机制

目前依然停留在初始阶段，缺乏针对性的法律政策规制与保障。

4-5 行业组织与政府对接机制

目前存在一些行业组织与政府保持较好的互动关系。而这些往往基于个人之间的信赖、长期默契的合作关系。尚缺乏法律法规层面的基本规定，这使得诸如突发事件应对中缺乏有效的政社协同机制。

4-6 其他

5 慈善信托

5-1 治理文件

相较于慈善组织的章程，慈善信托的治理文件得到了较为充分的尊重。但与此同时，慈善信托的治理文件所面临的一个问题就是治理文件充分自治背后所引发的道德风险困境。对于该问题，因为目前我国尚缺乏具有实效性的示范治理文件以及相关法律法规规定，尚未得到很好地解决。

5-2 治理架构

类似于慈善信托的治理文件，慈善信托的治理架构相对而言也颇为自由。除了必须具备（由慈善组织或信托公司担任的）受托人之外，公益信托的监察人并非慈善信托中的必选内设机构。但问题在于，在实践中，慈善信托除了现行法明确规定的受托人、监察人之外，往往还会创设诸如理事会、项目执行人、咨询委员会等内设机构，但是其权利义务关系极度模糊，有的可能架空了受托人的既有实质权利，但却无需承担相应义务。因为缺乏相应的法律规定，这种做法无疑会引发道德风险，一旦出现问题，则会大大影响慈善信托的社会公信力。

5-3 备案流程

备案流程设计过于繁琐。慈善信托的备案分为初始备案与变更备案。尤其是对于变更备案而言，一旦增加新的委托人与信托财产等情况出现，则都需要进行备案。这大大加重了受托人甚至民政部门本身的备案负担。

5-4 终止

相较于慈善组织而言，慈善信托的终止条件与程序设计较为简略，有的规则本身甚至存在问题。例如，《慈善信托管理办法》允许信托当事人协商同意后可以终止慈善信托。但是，在慈善信托运行状况良好的情况下，直接由受托人与委托人（可能有时也包括潜在的受益对象）协商就可以予以终止，似乎对于慈善信托相关财产而言，并无实益，反而徒增成本，同时诱发道德风险。

5-5 其他

6 慈善活动

6-1 慈善募捐

目前在慈善募捐领域，相关的法律政策问题较多。其中，实践中较有代表性的问题可列举如下。

6-1-1 含义

（1）慈善定向募捐是否是慈善组织的专属特权。对此多有争议。对于慈善公开募捐，《慈善法》规定颇为明确，只能由具有公募资格的慈善组织开展。但是，对于慈善定向募捐，法律规定颇为模糊。官方释义认为，即便是慈善定向募捐，也是慈善组织的专属特权。而社会上对于慈善定向募捐，则存在认为任何组织与个人皆可以进行慈善定向募捐的观点。在其法律后果并不明确的情况下，这种模糊性容易引发违法性危机。（2）慈善定向募捐与慈善公开募捐的区分标准并不十分明确。尤其是对于定向募捐所针对的对象数量较大、涉及面颇为广泛时，是否在实质意义上构成公开募捐在实践中较难把握。（3）个人求助并不属于慈善募捐，但是个人求助尤其是通过网络众筹平台进行的网络个人求助缺乏相应的法律规制，在实践中容易衍生出信息不实、财产归属不清、商业地推等系列问题，有损社会公众的善念善心，也间接伤及慈善事业的社会公信力。

6-1-2 一般规范

（1）突发事件中慈善募捐权利的保障问题。《慈善法》固然规定了突发事件中的政府协调机制，但诸如“有序引导开展募捐和救助”等表述颇为抽象与宽泛，在实践中容易衍生指令式、摊派式的做法，在很大程度上抑制了慈善组织的募捐权利与财产处分自由。（2）行政摊派问题。自《慈善法》颁布后，行政摊派问题得到很大程度上的遏制，但在部分地区、部分阶段，依然存在通过诸如红头文件等行政强制手段进行摊派的情况。（3）诈捐、骗捐问题。《慈善法》只规定慈善募捐，但对于救助特定个人或家庭的个人求助以及其他私益募捐行为并不规制，因此在实践中，为特定个体、家庭进行募捐的行为普遍存在，其中有些存在诈捐、骗捐问题。

6-1-3 定向募捐

如上，定向募捐与公开募捐区分标准模糊，以及其他组织与个体是否当然享有慈善定向募捐的权利尚缺乏明确规定，在实践中容易产生纠纷。

6-1-4 公开募捐

围绕慈善公开募捐，目前业内反映的问题较为普遍，其中主要集中在如下几点。（1）慈善公募资格取得艰难。《慈善法》将享有慈善公募资格限定于两年之后，同时需要符合“内部治理结构健全、运作规范的条件”。在此基础上，民政部又制定了更为详细且颇为严格的条件，从内部治理、纳税、评估等多方面加以规制，这相当于在慈善组织资格之外又单独设立了严格的许可制，使得一般的慈善组织较难获得公募资格。对于其他组织与个人而言更是如此。这使得在诸如突发事件等情况下，包括医院、医生、护士以及社会各界人士基于本组织或个体的信誉背书而进行公开慈善募捐的普遍违法困局。

（2）网络慈善公开募捐问题。在互联网这种最为自由的活动场域，恰恰是慈善公开募捐管制最为严格的地方。目前《慈善法》对于从事网络慈善公开募捐的行为，不论其是否在其他（例如微信公众号、组织官网）发布募捐信息，必须首先在民政部统一或指定的网络慈善公开募捐平台上发布信息。对于申请成为网络慈善公开募捐平台者而言，这一规定将申请网络慈善公开募捐平台的行为作为一种类似于行政许可甚至特许的事项加以处理。而对于公募型慈善组织而言，这也大大限缩了具有公募资格的慈善组织的网络募捐自由。与此同时，这种做法所带来的另外一个问题是，已经获得慈善网络公募平台牌照的经营者实际上扮演了“准政府”的角色，并且可能会通过施加较法律与政府规定更为严格的申请材料，来进一步限缩慈善组织网络慈善募捐空间。

6-2 慈善捐赠

6-2-1 含义

目前，关于慈善捐赠的自愿性与无偿性已经得到了广泛承认。但是，在实践中，部分地方依然存在通过红头文件等方式进行行政摊派的做法。另外，也有部分“捐赠者”以捐赠之名从事买卖等交易行为。这不仅不构成慈善捐赠，而且可能因为骗取国家财税优惠而需要承担相应的行政甚至刑事责任。

6-2-2 方式

《慈善法》允许捐赠人捐赠给慈善组织，或者直接捐赠给受益人。这一方面赋予了捐赠人充分的捐赠自由，但与此同时也引发了一系列问题。较为典型的是，如果受益人并非是《公益事业捐赠法》中的公益性事业单位与社会团体，而是其他组织甚至个体，则这种捐赠是否构成慈善捐赠。基于法理上的慈善需要满足受益人公益性的基本要求，因此，对该问题可能存在争议。

6-2-3 捐赠财产要求

这方面实践中也是问题丛生。较具代表性的问题包括但不限于如下几点。其一，有权处分问题。对于捐赠者的捐赠而言，慈善组织负有一定的注意义务，尤其是对于大额捐赠。但是，因为捐赠属于无偿行为，不在《民法典》善意取得制度的适用范围之中。因此，实践中，即便慈善组织已经履行了必要的注意义务，依然会面临无法获得受赠财产所有权或其他完整权利的问题，这对于慈善组织而言，颇为不利。对于慈善组织已经将捐赠财产用于相应慈善项目、支付给相关受益群体的情况，尤其如此。其二，捐赠财产类型问题。《慈善法》对捐赠财产的范围并无特定限定，但是，在实践中，除了货币之外，其他慈善捐赠财产在登记、公示方面会面临一些制度障碍。这些障碍在设立慈善信托情况下，表现最为突出。其三，捐赠财产金额问题。对于资金捐赠而言，一般不存在问题。但对于知识产权、股权乃至实物捐赠等特殊情况，捐赠财产的估值就异常重要。但是，目前我国尚未建立系统的捐赠财产估值制度，导致估值标准不科学、不准确，一方面有伤多元化捐赠的积极性，另一方面为实践中道德风险的滋生提供了便利条件。

6-2-4 通过开展营利性活动进行捐赠

该做法在域外又被称为“商业参与者”（commercial participant）。对于《慈善法》规定应当与慈善组织或其他受赠人签订捐赠协议的情况，一般出现问题较少。实践中的问题在于，在从事营利性活动时，只是泛泛宣称将一定金额或固定比例的营利所得用于慈善目的，但并未明确受赠的慈善组织或其他受益人。这种情况容易因为缺乏捐赠协议机制的监督而最终无法兑现后续的捐赠承诺。

6-2-5 捐赠票据

目前围绕捐赠票据，也存在部分问题。其一，并非全部慈善组织均能获得开具捐赠票据的资格，这导致慈善组织在进行慈善募捐与接受慈善捐赠时，面临尴尬局面。其二，与上面的捐赠财产金额相关，如何反映非货币捐赠的具体金额，对于捐赠票据而言，也是极大的挑战。

6-2-6 捐赠协议

在实践中，围绕捐赠协议同样存在一些问题。其一，慈善捐赠要求无偿性，但是实践中一些捐赠协议可能涉及让捐赠者获得知识产权成果转化等获益性内容，这会导致形式上的捐赠协议实质上构成有偿合同。其二，实践中另外一种颇为棘手的问题是，慈善捐赠协议文本本身并不存在问题，但是捐赠者会选择与慈善组织或者其他受赠人签订包括慈善捐赠协议在内的一揽子战略合作协议。这种方式在某种意义上可能会从外部架空慈善捐赠的无偿性意涵，引发违法问题。

6-2-7 捐赠中的禁止性规则

《慈善法》中明确要求捐赠人不得指定利害关系人作为受益人，这体现了法律意义上慈善的公益性特征，具有值得肯定的一面。但是，问题在于，在实践中如果判定是否构成利害关系人。利害关系人究竟是指特定个体，还是指特定群体？究竟因为存在何种紧密关系才会构成利害关系人。对此，实践中聚讼纷纷，莫衷一是。这给捐赠人与慈善组织的行为合法性带来很大挑战，同时也抑制了捐赠人从事某些慈善捐赠活动的热情与积极性。

6-2-8 捐赠人违反协议时的处理

对于“诺而不捐”问题，《慈善法》与《民法典》都予以规定。对于公益性赠与中受赠人的权利，《民法典》实际上较《慈善法》规定得更为严格。在《慈善法》中只有在捐赠人通过媒体公开承诺捐赠，或者捐赠财产用于济贫等偏重于救助经济上弱势群体并且签订书面捐赠协议的情况下，受赠人方可请求其进行给付。而《民法典》对于任何公益性赠与，都赋予受赠人请求赠与人给付的权利。但是，相较于《民法典》中的赠与合同部分，《慈善法》中的慈善捐赠部分属于特别法兼旧法。如何适用，颇为难解。

6-2-9 捐赠人知情权

捐赠人可以通过多种方式行使知情权，例如常规的慈善组织信息公开，以及《慈善法》赋予其法定知情权与捐赠人根据捐赠协议所另外享有的知情权。但问题在于，一旦慈善组织被发现违反约定用途，滥用捐赠财产，捐赠人是否可以要求返还财产。对此《慈善法》并无规定。而根据《基金会管理条例》第 39 条的规定，捐赠人有权向法院“申请撤销捐赠行为、解除捐赠协议”。这意味着捐赠人是可以要求返还财产的。同样，相对于《慈善法》，《基金会管理条例》是特别法同时也是旧法。如何适用，也不无问题。

6-2-10 国有企业捐赠

对于国有企业中的国有资产与慈善组织中的慈善财产类似，均具有“公共财产”的属性。但是，国有企业捐赠除了遵守国有资产管理相关规定之外，需要对其他私人出资人、股东的正当权益予以保障。对此，《慈善法》尚无相关规定。

6-2-11 其他

6-3 慈善服务

6-3-1 含义

《慈善法》将慈善服务界定为基于慈善目的的“志愿无偿服务以及其他非营利服务”。这一点将其与志愿服务相区别：慈善服务还包括非营利服务。与此同时，这里的慈善服务还与慈善捐赠形成区别：一方面，前者提供的是服务，而后者提供的是财产；另一方面，慈善服务未必是无偿行为，而慈善捐赠一定是无偿行为。但是，其问题在于，慈善服务与慈善捐赠应当均属于慈善活动，而根据民政部、财政部、国家税务总局联合颁布的《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》第 4 条：“慈善活动支出是指慈善组织基于慈善宗旨，在章程规定的业务范围内开展慈善活动，向受益人捐赠财产或提供无偿服务时发生”的相关费用。在这种政策框架下，因为有的非营利服务会收取费用，所以无法纳入慈善活动支出之中。这种上下位法之间的理解差异对于慈善服务的开展可能会带来某些障碍。

6-3-2 人格尊严与隐私保护

对此,《慈善法》《志愿服务条例》均有原则性的规定,但问题往往在于实践中如何把握其尺度。在现实中,不少慈善服务项目需要通过披露某个受益人或志愿者的相关信息来筹措更多捐赠或者吸引更多的志愿者参与其中。而一些故事性的描述或者个案性的做法就有可能侵扰到受益人或者志愿者的隐私。尤其是对于未成年人以及丧失或部分丧失民事行为能力的成年人而言,即便得到其本人同意甚或其监护人同意,也未必能充分保障该人的人格尊严与隐私。例如,监护人可能为了让被监护人获得更多的关注与资助,而同意披露被监护人的形象与生活状态,而被监护人假使有足够的意识能力,则可能会拒绝这种披露。

6-3-3 需要专业技能的慈善服务

虽然《慈善法》规定了特殊慈善服务以及慈善组织的培训义务,但是,相较于具有专业资质的社会工作者,我国当前志愿者整体的专业性有待提高。

6-3-4 志愿者权利义务

签订协议并非慈善组织与志愿者之间的当然义务。因此,对于没有签订协议而《慈善法》《志愿服务条例》等法律法规又并未明确的事项,一旦产生纠纷,在实践中如何解决,殊为不易。同时,对于由慈善组织提供的格式协议而言,可能存在不当减损志愿者权利,强化志愿者义务的情况,引发权利义务不对等的问题。另外,这里对社会工作者参与慈善项目时并未设计任何权利义务规定,同样会在实践中产生类似问题。

6-3-5 志愿服务记录与证明出具制度

该制度不仅有利于规范慈善组织所运营的慈善服务项目,同时对于志愿者本身也构成一种保障。但是,在实践中,一些人士担任志愿者的诉求往往是多样化的,而在志愿者纯粹是为了满足单位考核要求等情况下,可能存在虚报、谎报志愿服务时间、评价等问题。另外,对于一些通过劳务代偿形式参与慈善组织的活动的,如果将其认定为志愿服务,同样存在问题。

6-3-6 其他

《慈善法》第 66-68 条规定了一揽子关于符合志愿者自身情况的慈善服务、志愿者接受必要培训与管理、强化志愿者合法权益保障与购买人身意外伤害保险等内容。但是，并未对志愿者或者慈善组织违反这些法定义务的法律后果加以明确，这在实践中容易引发纠纷。

6-4 慈善资助

在《慈善法》中，“慈善资助”所适用的场景是，慈善组织将财产无偿转让给受益人，可能是以慈善捐赠的方式（例如，捐赠给某乡镇的全体贫困学生），也可能是以普通赠与合同的方式（例如，赠与给特定学生个体）进行。但是，在实践中，对于向一些营利法人（例如，一些中小企业）进行赠与行为的是否构成慈善资助，不无疑问。

7. 慈善组织/信托非慈善活动

7-1 投资

7-1-1 常规投资

对于慈善组织，根据《慈善法》第 54 条的规定，慈善组织可以进行常规投资。而且，投资构成了慈善组织的一项重要非慈善活动内容。但民政部颁布《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》对《慈善法》第 54 条的规定进行了进一步限缩性规定。这在实际中所引发的问题是，很多慈善组织决策层消极作为，选择不投资或者保守投资，使得慈善财产存在贬值的现实压力。另外，因为《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》要求慈善组织只能从事与“宗旨和业务范围相关”的股权投资（第 6 条），这无形中也会增加慈善组织接受股权捐赠时的合规风险：如果一家文化类公司股东将其名下股权捐赠给一家济贫类慈善组织，则该慈善组织会因被动获得股权而有违上述股权投资的限制性规定。此外，《慈善法》对慈善信托的常规投资并无规定。而《慈善信托管理办法》相较于《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》，进行了更为限定性的规定，对慈善信托受托人开展投资活动构成了较大限制。

7-1-2 社会影响力投资

对于慈善组织/慈善信托的社会影响力投资而言，社会影响力投资的理念与实践在我国方兴未艾，但在法律政策层面对于慈善组织/信托的社会影响力投资行为在概念、投资标准、相关义务等诸多方面没有规定。这一方面容易导致诸多慈善组织没有意愿从事社会影响力投资，但同时，也容易使得某些慈善组织以社会影响力投资之名进行各类高风险投资，这些均会对慈善组织的资产保值增值带来负面影响。

7-2 其他

8 信息公开

8-1 政府信息公开

《慈善法》第 69 条要求政府负有搭建信息平台以及公开慈善信息、无偿提供慈善信息发布服务的义务。同时第 70 条在此基础上对于民政部门与相关部门需要公开的慈善信息进行了细致列举。但是，在具体实践中，信息公开内容不准确、不及时、不全面的问题时有发生。

8-2 慈善组织/慈善信托受托人信息公开

《慈善法》本身对于慈善组织以及慈善信托受托人的信息公开进行了较为具体的规定。但与此同时，民政部门颁布的《慈善组织信息公开办法》，对慈善组织的信息公开要求又进行了进一步严格规定。这一方面有利于提升慈善组织的公信力，但与此同时，也限缩了慈善组织的内部自治与行为自由，在实践中构成不小的负担。另外，虽然上述规定较为细致，但对于社会公众而言，通过不同渠道、不同方式而检索、理解慈善组织/慈善信托受托人的信息公开内容存在可读性不强的问题，消极影响到后者的社会公信力。

8-3 其他

9 促进措施

9-1 宏观政策

目前无论是从中央还是地方，慈善立法修法与促进措施的密集性探讨与出台反映出了当前国家整体上对于促进慈善事业健康发展的基本态度。但是，目前在地方层面，各地慈善促进措施力度、范围、内容差异明显。上海、广东、浙江等发达省市在慈善促进措施与扶持力度甚至不少发展理念方面具有很强的先进性。与此同时，在具体的制度落实方面，受制于财政约束、人员编制约束等现实原因，各地已经制定的促进措施往往很难得到全面而系统地实现。

9-2 信息共享

《慈善法》第 78 条明确了县级以上政府民政部门建立该信息共享机制的义务。但是，在实践中，一方面部分地区民政部门在信息共享机制建立方面乏善可陈，另一方面，其他政府部门缺乏与民政部门建构信息共享机制的意愿与常规机制。这些情况导致不同地域、不同部门之间在慈善信息共享机制建构方面依然障碍重重。

9-3 税收优惠

税收优惠对于促进慈善事业发展而言意义重大。但是，目前在税收优惠方面，面临的问题也较为复合多样。比较具有代表性的问题包括但不限于以下几点。（1）很多重要领域缺乏基本的税收优惠政策。例如，对于慈善组织为了保值增值而进行的投资行为，并无相关的财税优惠规则加以保障。（2）规定过于原则化，缺乏较为具体的实施规则。在实践中，财税部门对于一些慈善优惠待遇，往往因缺乏具体明确规定而在落实上动力不足。最为典型者是关于慈善信托的相关法律规定。民政部门在推动慈善信托财税优惠待遇落实方面较为积极，而财税部门对此则不置可否。（3）财税减免资格与流程颇为复杂，实践中操作繁琐。以慈善组织为例，获得慈善组织资格并不当然获得免税资格，后者需要满足《慈善法》之外的相应规定。这导致《慈善法》赋予慈善组织资格的制度利好实际上被其他法规、部门规章与行政规范性文件所架空。而且，后者的很多具体规定比《慈善法》中慈善组织资格的认定标准与条件更为严格。另外，以因慈善捐赠而获得财税减免待遇为例。开具、寄送捐赠票据等流程所需成本较高、周期较长，制约了慈

善捐赠者及时获得财税减免待遇的速度与用户体验度，同时也给慈善组织本身带来了一些负担。

9-4 扶贫济困特殊优惠

对此，《慈善法》第 84 条只有原则性规定，缺乏具体的实施细则。

9-5 费用免除

缺乏相关细则规定。

9-6 慈善服务设施用地申请

缺乏相关细则规定。

9-7 金融政策支持

《慈善法》第 86 条固然规定了金融机构对慈善组织、信托提供相关金融服务的义务，但是，在具体实践中，慈善组织、慈善信托受托人在开立相关银行账户、专户以及从事其他金融业务时，往往面临一些潜在障碍。这对于慈善组织、信托日常活动以及资金保值增值颇为不便。

9-8 购买服务

《慈善法》第 87 条原则性规定了政府部门向相关慈善组织购买服务。但是在下位法层面，慈善组织本身并未较其他社会组织享有更为特殊的优惠。与此同时，对于慈善组织而言，接受政府购买服务，也会在一些层面引发潜在风险，例如政府终止合同时慈善组织面临项目中断的风险，又如政府购买服务可能使得慈善组织的使命目的发生偏移。

9-9 慈善文化

虽然《慈善法》第 88 条高度重视慈善文化，甚至要求学校等教育机构将其纳入教育教学内容当中。但是，在实践层面，慈善文化尚未成为中小学以及高等教育机构常规教育的天然组成部分。

9-10 场所及其他便利

《慈善法》第 89 条原则上规定国家鼓励各类组织为慈善活动提供场所等便利条件。但是，在实践中，除了较为重视慈善事业的一些地区或单位会为慈善组织或慈善活动主动提供相应场所之外，目前慈善组织在办公场所等方面依然面临一系列困难。

9-11 捐赠人冠名权

因为《慈善法》规定较为明确，所以实践中问题不大。而与之相关的问题则较为突出，即除了冠名权之外，对于捐赠人提出的其他利益诉求，例如在慈善组织各类活动中出现捐赠人所在企业的商标等问题，则可能存在超出法理上“附属私益”的范畴，进而影响捐赠本身的公益属性。

9-12 慈善表彰制度

《慈善法》第 91 条作出了原则性的规定。但是，在实践中，现有的慈善表彰奖项较少，同时，在一些官方奖项设计中，缺乏针对慈善组织与慈善从业者的名额配置与项目设计。

9-13 其他

10. 监督管理

10-1 政府监管

10-1-1 政府监管主体

目前慈善组织属于社会组织治理范畴的组成部分，因此要受到传统双重管理体制的约束。在此背景下，政府监管主体中最为重要的分为两个，一是作为登记管理机关的民政部门，二是作为业务主管机关的其他部门。此外，还有涉及到其他特殊监管领域与事项的监管主体，例如，针对免税组织的财税监管部门以及针对慈善信托的银保监部门。在实践中，在监管主体层面，业内普遍反应较为突出的问题是，有些组织难以找到对口的业务主管机关，而有的组织则因为业务范围较为广泛，需要涉及众多业务主管机关，因此在业务主管机关选定上会面临一系列困难。同时，对民政部门的编制与预算有限，

民政部门具体负责慈善监管的科室人员配置不足，此类情况都导致很多政策较难有效贯彻与落实。

10-1-2 政府监管职权

对此，《慈善法》以及“三大条例”均做出了较为原则性的规定。同时，在实践中，除了现行法律、法规规定的诸如办理登记手续、年检、违法违规行为的监督检查、行政处罚之外，不少政府监管部门还采取诸如“约谈”等法律法规几无规定但对慈善组织以及其他社会组织具有较强实然约束力的监管方式。这一方面可以强化对慈善组织潜在或现实违法违规行为的预警与监督，但另一方面可能也会诱发对慈善组织内部治理的过分介入，从而在某种意义上延续了传统管制主义监管所存在的制度问题。另外，针对传统的双重管理体制，在组织登记、内部治理、外部活动等方面，无论是登记管理机关、业务主管机关抑或是其他监管部门，均享有较高的自由裁量权，对慈善组织以及作为慈善组织先决条件之非营利法人的登记以及活动构成较大约束，对社会组织的登记数量与发展活力形成或多或少的抑制。

10-1-3 部门协作监管机制

目前不少法律、法规、规章以及行政规范性文件中均有涉及部门协作的原则性规定。但是，至少在实际运行层面，各部门之间甚至某一部门不同科室之间在协作机制建设上均面临不少挑战。例如，在民政部门中负责社会组织管理的部门更为侧重对违法违规行为的监管，而民政部门中负责慈善社工促进事业的部门则更为侧重通过扶持性的政策来推进慈善事业、社会工作事业的发展。另外，民政部门在财税等领域相对于其他部门而言处于相对弱势的地位。因此在监管理念、规制逻辑与内外部协调等方面尚有不少问题有待解决。

10-1-4 政府检查/调查程序

《慈善法》第94条对此有明确规定。该规定本身并不存在较大问题，而问题主要存在于对于诸如“约谈”等《慈善法》并未明确规定的监管方式，缺乏针对其相关程序事宜的系统规定。

10-1-5 慈善组织及负责人信用记录制度

对此,《慈善法》第 95 条进行了原则性规定,不少部委也制定了相关的具体政策规定。这些规定在很大程度上有利于规范慈善组织及负责人的外部行为,但同时部分具体条文上可能存在过于限缩后者行为空间的制度效果。尤其是在实践中如果监管者从严把握其政策标准,则会无形中限制慈善组织及其负责人的相关权益与行为空间。

10-1-6 慈善组织评估制度

《慈善法》第 95 条的规定颇为原则化,只是要求民政部门建立评估组织,鼓励第三方评估并对评估结果进行公开。但在实践中,监管者有时要求包括慈善组织在内的社会组织获得公益性捐赠税前扣除资格与社会组织评估予以绑定,同时,一些地方存在将第三方评估与获奖、扶持政策等过分绑定的情况。另外,评估标准制定也存在随意性较强或者规定颇为严苛的情况,尤其是在与相关评级、评奖、政府购买服务等机制连为一体时,这种第三方评估的问题就愈发明显。

10-1-7 其他政府监管制度

除了上述规定之外,当前包括慈善组织在内的社会组织领域,尚存大量监管政策。很多政策多属于部门立法的范畴,因此在政策导向上往往偏重于便于政府管理、约束组织行为。其好的一面在于有利于进一步规范慈善组织的内部治理与外部活动,提升其社会公信力,但不好的一面在于可能在很多层面过分限缩慈善组织及其从业人员的活动空间。这与《慈善法》的立法精神形成潜在张力。

10-2 行业自律

《慈善法》第 95 条规定了慈善行业组织建立行业规范、强化自律的要求。但是在具体实践中,行业自律还存在一系列较为突出的问题,包括但不限于:很多慈善行业组织代表性不强,会员人数不多,即便制定行业规范,也主要针对本组织会员发挥作用,社会影响力与行业影响力不高;慈善行业组织的行业认可度不高,如果同时缺乏相应的资源整合能力,则会员的参与度不高,这会进一步影响行业组织的运作能力;慈善行业组织缺乏必要的惩戒机制,对于违反行业标准的慈善组织或其他会员缺乏约束力;缺乏针对慈善行业组织的相关促进机制。

10-3 公众、媒体监督

公众监督的主要方式是通过信息公开或者其他途径发现问题后向相关部门反映情况。对于媒体监督而言，其是双刃剑。媒体监督一方面可以强化慈善组织、慈善信托及其从业人员的公共问责，有利于提升慈善财产的保护水平；但与此同时，媒体监督相较于政府部门而言，很多时候仅仅是提出质疑即可。在这种情况下，为了吸引流量，某些媒体往往在舆论导向上将个案问题上升到整体问题，从而直接或间接地打击慈善事业与慈善行业整体的社会公信力。这是当前媒体监督过程中存在的一个重大问题。

10-4 其他

11 法律责任

11-1 慈善组织的法律责任

《慈善法》第 98 条至第 104 条等规定，对于慈善组织的诸多违法违规行为的法律责任加以明确规定。但依然存在一个重要问题。即慈善组织的财产实际上属于社会公共财产，如果因为内部决策机构的不当行为而从事相关违法违规活动，进而使得慈善组织本身受到处罚，则相当于社会公众要为慈善组织内部决策机构的过错而承担责任。这有损慈善组织的慈善财产之社会公共财产属性，并且产生反向效果。

11-2 慈善组织直接负责的主管人员/其他直接责任人员的法律责任

《慈善法》第 100 条固然规定了这些个体的法律责任，但是并未区分其主观状态究竟是故意还是过失，而是一味予以罚款，不利于应对实践中异常复杂的情况。

11-3 慈善信托受托人的法律责任

同样没有区分主观状态。

11-4 志愿者法律责任

对于在慈善服务中经常与志愿者同时存在的社会工作者的法律责任并未作出相关规定。

11-5 开展募捐活动中的法律责任

与慈善募捐一章中的规定有关，开展募捐活动中的法律责任实质上是指开展慈善募捐活动的法律责任。对于实践中学校为某位同学、个体为自救或救助自己家庭而展开的（私益性）募捐，并不在《慈善法》第 101 条所规定的法律责任之中。另外，对于在何种程度上构成“摊派或者变相摊派”，在实践中可能存在认定困难。

11-6 假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产的法律责任

这里的主要问题在于，对于慈善公开募捐，固然是公募型慈善组织专属特权，但是对于慈善定向募捐，究竟是否是慈善组织专属特权，在实践中存在争议。与此同时，在实践中，日常话语中的慈善与法律中的慈善多有区别。而这里的“假借慈善名义”之理解可能同样存在问题。如果其只包括法律中的慈善，则对于其他假借日常意义上慈善的名义进行骗捐的行为，则无法根据《慈善法》加以查处，而是需要根据其他法律法规的规定加以处理。

11-7 监管部门及其工作人员的法律责任

在实践中，政府部门及其工作人员在存在行政摊派等违法行为时，鲜有根据该规定而受到处理者。

11-8 其他

《慈善法》中关于法律责任的部分，除了志愿者的相关法律责任涉及到民事责任之外，对于慈善组织内部机构违反信义义务等情况下应当承担的民事责任，缺乏基本规定；即对于实践中异常复杂且常发的利益冲突等问题缺乏民事责任制度的针对性规定。

第四章

REFORM PROPOSALS

改革建议

总说

针对当前我国在慈善法律政策方面所存在的诸多问题，结合受访对象的相关建议，我们认为整体上应当从如下四个方面同步推动慈善法律政策改革。

第一，根据慈善法理，进一步明确界定《慈善法》中的核心概念。例如，对于法律意义上的慈善，应当通过明确其基本特征等方式将其与日常话语中的慈善的联系与区别加以明确，从而为慈善组织与活动的规制与保障提供逻辑前提。又如，对于慈善定向募捐，究竟某募捐行为在何种意义上构成定向，而在何种意义上构成公开，应当进一步明确其区分标准，从而减少认定难度，并为实践提供方向指引，减少各类道德风险。

第二，在法律政策配套措施上，应当根据最新立法修法而系统落实配套政策。例如，应当根据《民法典》中关于非营利法人、非法人组织、赠与合同等相关方面的规定，对《慈善法》、“三大条例”等相关条文系统修正，从而保证法律体系的形式统一。此外，应当根据《慈善法》以及其他相关立法修法的最新规定与立法精神，系统清理现有各级各类法规、规章、行政规范性文件中所存在的有违上位法精神与具体规定的内容，进一步确保以《慈善法》为核心的慈善法律政策体系的形式统一。与此同时，对于《民法典》《慈善法》中的立法精神以及原则性规定的赋权举措（例如财税优惠待遇），相关政府部门应当尽快出台实施细则，避免让前者成为“僵尸条款”。

第三，在法律政策涵盖领域上，应当对因社会经济情势发展而涌现的新型现象进行相应的法律政策规制与保障。《慈善法》颁布后，社会经济情势发展很快，诸如网络个人求助活动以及求助众筹平台的兴起、突发事件中的慈善组织与活动开展以及职业筹款人行业的逐渐发展等新兴情况已经给现有《慈善法》治理体系带来很大挑战。对此，《慈善法》及其配套政策应当积极回应现实需求，对这些已经给社会公众与慈善行业带来巨大影响的新兴领域加以合理规制与必要保障，从而提升该领域的法治化水平，有效保障平衡主要利益相关者的正当利益，维护慈善事业的社会公信力，推动慈善事业的健康有序发展。

第四，在法律政策管服机制上，应当充分贯彻自治原则，重视慈善事业监督机制的优化设计并强化慈善事业促进机制建设。①需要充分贯彻自治原则。自治原则是私法自治理念的重要体现，其要求在慈善捐赠、慈善募捐、慈善服务、慈善资助等具体行为以及慈善组织内部治理与外部活动中充分尊重当事人的自由意志。除非为了维护慈善目的、捍卫公共利益，一般不得通过准入资格限定、管制逻辑施加等方式来限制慈善活动以及慈善组织从事内外活动的自由空间。为此，当前一系列管制化的做法，无论是在法律法规、部门规章还是其他行政规范性文件层面，均应当加以系统整理，通过废、改、立的方式将过分限制慈善活动以及慈善组织自治空间的事项加以清除。②重视慈善事业监督机制的优化设计。这种监督包括多个维度，既有慈善组织的内部监督（例如，会员大会、监事会对理事会的监督），也有外部的私人监督（例如捐赠者通过慈善捐赠协议进行监督），更有政府部门的行政监管。各类监督均有其自身优势，但同时会带来相应成本。因此，无论是从减少慈善组织自身运营负担的角度，还是从减少各类监督者监督成本的角度，均应当对各类监督机制进行优化设计，同时通过协作方式予以系统整合。在这方面，作为监督前提的信息公开制度的合理建构，以及私人监督、政府监督以及政府部门内部与之间的协作机制建设就尤其重要。③强化慈善事业促进机制建设。实践中为业界所普遍反映的问题是政府目前在慈善事业扶持力度与范围上仍有较大的进步空间。诸如慈善信托的财税减免待遇落实、慈善从业者整体薪酬水平的提升以及政府通过购买服务与公益创投等方式支持慈善事业发展、强化对慈善人才队伍的扶持力度等利好举措不仅需要民政部门予以努力推动，同时需要各级业务主管部门、财税部门甚至各级人民政府予以高度重视。

以下从慈善内涵界定、慈善资格授予、慈善组织、慈善行业组织与网络、慈善信托、慈善活动、慈善组织或信托的非慈善活动、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任等 11 个方面分别解读如上改革策略在实践中的具体推动方式。

1. 慈善内涵界定

对慈善的基本特性应当进行进一步明确设计。

1-1 慈善目的标准

(1) 除了《慈善法》已经明确规定了五类慈善活动范围之外，对于第六类作为兜底条款的活动范围，应当要求民政部门根据类推适用的基本原则加以明确，而不得以法律没有明确规定为由一律加以否定，从而为动物保护、法律援助等具有公益性的活动领域不断纳入到《慈善法》慈善目的之中提供制度保障。

(2) 实现慈善目的与《民法典》《公益事业捐赠法》《信托法》中的公益目的、公益事业的等同化，即两者范围的合一。避免实践中存在具有慈善目的的公益法人与不具有慈善目的的公益法人这种叠床架屋的制度设计。

(3) 地方立法与政府文件中不得将《慈善法》中贯彻“大慈善”理念的慈善目的范围加以限缩解释，从而将其倒退回“传统济贫或者救济经济上弱者”的意涵之中。

1-2 公益性标准

明确提出并系统规定作为慈善重要认定标准的公益性标准。即要构成法律上的慈善组织或活动，必须在受益人层面满足公益性标准：受益人具有公共性特性，要么是社会公众，要么是社会公众中的相应群体；而所带来的利益必须合法、符合公序良俗，同时与慈善目的相契合。该原则是将日常慈善过滤为法律上的慈善之重要标准。对于诸如个人求助中赠与人的利他行为，因为受益人是特定个体或家庭，所以无法满足公益性标准。因此，该赠与行为只是普通的赠与合同，而无法构成慈善捐赠。

1-3 自治性标准

应当明确慈善的自治属性。该自治属性体现在慈善界定的方方面面。例如，慈善捐赠必须具有自愿性，慈善组织必须享有充分自主治理的制度空间。

1-4 公序良俗原则

1-5 其他标准

2. 慈善资格授予

2-1 慈善组织资格授予

应当针对双重管理体制中所存在的业务主管单位与登记管理部门自由裁量权普遍较大的情况进行适当限制，具体可以通过进一步明确登记条件、程序与所需材料等方式进行。同时，实现慈善组织资格与免税资格的一站式认定抑或绑定式认定，从而赋予慈善组织天然具有的财税特殊优惠待遇资质，激活社会组织登记为慈善组织的热情，并为民政部门、财政部门、税务部门真正实现联动监督提供制度前提。此外，应当逐渐缓和实践中将慈善组织与法人资格绑定的做法，为并不具有法人资格的小微型社会组织与仅在当地社区备案的社会组织申请认定登记为慈善组织提供制度空间。同时，应当基于社会团体、社会服务机构在实践中成员管理、社会服务供给方面的特殊情况来设计其相应的慈善组织认定登记标准，而非以基金会登记标准为模型而限缩具有慈善目的的社会团体、社会服务机构获得慈善组织资格的可能性。另外，除了社会团体、社会服务机构与基金会之外，应当进一步明确并拓展可能成为慈善组织的法人型结构形式。

2-2 慈善信托资格授予

首先，应当推进慈善信托资格授予、备案、信托产品登记与免税资格待遇落实的一站式处理。《慈善法》或相关法规政策可以明确慈善信托设立与慈善信托备案、慈善信托资格获得的同步性。其次，进一步明确备案的全国统一标准，减少民政部门的自由裁量权，减少备案标准的地域差异。再次，优化完善备案流程。在货币之外的信托财产登记与备案方面，提供必要的操作指引，为有此需求的委托人提供便利化的程序安排。又次，在未来的企业所得税法、个人所得税法等相关法律法规中，明确慈善信托的税收减免具体标准与适用规则，为财政部门、税务部门开展慈善信托财税减免活动提供明确且系统的上位法依据。

3. 慈善组织

3-1 章程

继续推动章程自治在慈善组织治理中发挥主导性的作用。章程自治是体现慈善组织独立性、自主性、民间性、非政府性的基本机制。为此，对于其具体章程文本的设计而言，由中央或地方民政部门所颁布的章程示范文本中除了部分内容已经是现行法律、法规所要求的强制性规范之外，一般不得强制要求慈善组织必须完全按照其章程示范文本中的规定设计其章程内容，从而避免以示范章程文本的形式变相限缩慈善组织自治空间与活动范围。此外，对于实践中慈善组织因为章程设计存在缺陷，而导致权责不清、治理僵局等现象，应当通过进一步优化章程示范文本或者鼓励慈善组织设计内部纠纷解决机制等方式来加以应对，以有效发挥章程在慈善组织内部治理、日常运行与外部活动方面的协调作用。

3-2 内部治理架构

推进慈善组织内部治理架构的完善。在近期有望出台的“社会组织登记管理条例”中，除了应当进一步明确成员、理事会、监事会等现有“三大条例”所明确规定的内设机构之外，对于实践中常见的会长、秘书长等内设职务或机构的基本权利义务也可以进行列举性规定，从而为实践中权责划定提供示范。

3-3 会计制度

进一步完善财务会计制度。目前慈善组织所适用的《民间非营利组织会计制度》应当主要进行两方面的修正。一是针对最新社会组织情势的发展，对该制度进行优化。二是在此基础上，应当结合慈善组织的自身特性，在公益性认定、慈善组织投资决策（包括影响力投资）决策等方面设计更有针对性、更为具体的行为标准。

3-4 年度工作报告与财务会计报告

进一步完善年度工作报告与财务会计报告内容。一是应当针对不同财产规模的慈善组织，细化或简化其报告内容。二是应当对年度工作报告的内容进行符合社会公众需求的修正完善，诸如慈善组织是如何实现其章程目的、在何种程度上带来公共利益等方面应当进行更为具体全面地描述。

3-5 信义义务标准

推进信义义务规则的细化设计。信义义务是慈善组织内部治理的核心要求，应当通过明确忠实义务、注意义务等信义义务具体类型，确立违反信义义务的评判标准以及其相应的法律责任规则，对慈善组织中的信义义务体系进行系统建构。在此基础上，法律或者慈善组织章程中应当进一步明确承担信义义务的主体范围以及这些主体在何种程度上承担信义义务，从而为规范理事会、监事会以及其他内设机构的行为方式提供重要的法律标准。

3-6 员工工资福利

完善员工工资福利制度。防止员工福利过高在某种意义上是防止变相突破慈善组织非营利分配原则的重要措施，有其积极作用。但是，从维护常态化慈善事业健康发展的角度，同样应当维护慈善组织从业人员享有的工资福利，对于各地具体政策中存在违反上位法规定、过分限制慈善组织从业人员工资福利的做法应当予以及时清理，从而为优秀人才参与到慈善事业中提供重要的制度保障。另外，对于将免税资格条件中限缩员工工资福利待遇的相关规定应当予以适时修正。

3-7 负责人

应当对地方上进一步提高慈善组织负责人资格的相关规定进行适时清理。与此同时，对于触犯背信领域相关罪行者，应当在担任慈善组织负责人时予以特别限制。

3-8 财产管理

尤其是，对于捐赠协议中约定的财产用途确需变更的，基于对捐赠人意愿与社会公众利益的平衡，在捐赠人尚存并且并未丧失民事行为能力的前提下，可以延续现行法规规定，尊重其意愿，授予捐赠人同意权；对于捐赠人死亡或者丧失民事行为能力的情况，则直接授权慈善组织基于近似原则而将剩余财产用于其他最为近似的慈善目的。对于在年度支出与管理费用方面，未来的规制方式应当是尽可能减少对公募基金会等慈善组织在支出与管理费用方面的硬性标准，同时建立以最大化的信息公开与评估问责为基础的监督机制。

3-9 终止

推进慈善组织终止制度的修正完善。对于“（准）僵尸组织”，应当在“连续二年未从事慈善活动”之外，另行制定判断标准，为这些组织提供强制性退出机制，实现现有慈善组织整体的活力保障与社会公信力提升。

3-10 合并

建构慈善组织合并制度。在短期来看，目前慈善组织多为基金会，而且基金会的资格获得不易，在实践中多被作为重要的牌照加以对待，不会轻易终止。但是，随着慈善组织数量增加，既往在营利法人领域较为普遍的合并制度在慈善组织领域也存在创设的必要性。

3-11 分立

建构慈善组织分立制度。

3-12 内部纠纷解决

创设慈善组织内部纠纷解决机制。在未来的“三合一”条例中，应当明文规定包括慈善组织在内的社会组织内部纠纷解决机制，通过要求章程中进行明确规定，或者法律明确规定相应内设机构或外部机构作为慈善组织治理僵局的解决主体，来推进内部纠纷的合理化解。

3-13 特殊慈善组织

推进特殊慈善组织的法制转型。对于当前慈善组织改革过程中具有相当官方色彩的红十字会、慈善（总）会等组织，应当基于《民法典》的最新精神，实时推进其自主性、社会化方向改革。在此基础上，重视《慈善法》对其内部治理与外部活动方面的有力规制与有效保障，而不再让此类组织游离于《慈善法》保障规制范围之外。

3-14 相关组织创新

推动社会企业等组织创新的法治化水平。对于社区基金会等尚在传统非营利法人、

慈善组织范围内的组织创新，可以通过在《慈善法》以及未来的“社会组织登记管理条例”或者通过单行立法的方式加以规定，从而巩固既有的实践成果，同时为后续组织创新提供基本的组织架构与法制环境。此外，对于并不适宜直接纳入非营利法人或慈善组织法中加以规制保障的组织创新，例如社会企业，可以考虑在地方试点的基础上，优先出台全国性的指导文件与促进政策，待实际成熟时，将一些特殊类型纳入单行立法之中，从而为其后续发展提供较为坚实的法制基础。

3-15 其他

4. 慈善行业组织与网络

4-1 行业自律公约/标准

推进行业自律公约或标准的实践落地。对于现有的行业自律公约或标准，应当通过行业组织等建构必要的业内执行机制，确保公约或标准在行业内部具有一定的实效性。

4-2 慈善行业组织

继续推动慈善行业组织的法治化水平。针对目前慈善行业组织数量不多，官方色彩突出，代表性不足等现实情况，可以基于《慈善法》的规定，通过制定相关行政规范性文件并配置以相应的改革与促进措施来推动既有的慈善行业组织的社会化转型以及新兴慈善行业组织的有序化创设。

4-3 非组织型慈善行业网络

鼓励非法人制慈善行业网络的发展。非法人制慈善行业网络有助于优化现有的慈善组织生态环境，同时可以在具有一定代表性与公信力之后进一步转型为法人制的慈善行业组织。同时，鉴于一些非法人制慈善行业组织或网络甚至不构成《民法典》中的非法人组织，因此，其相互之间在法律层面多为合同关系，宜通过签订合同等书面方式来明确各方权利义务责任关系，从而更好地推动组织网络的有序发展，减少因人员变动等原因带来的法律纠纷。

4-4 跨行业对接机制

出台推动跨行业对接机制的专项政策文件。慈善组织与慈善事业的长远发展不仅需要内部的行业化整合，同时还需要与其他非营利部门以及营利部门有效互动方得圆满。为此，除了企业担任慈善行业组织会员单位等既有做法之外，中央与地方应当进一步出台双向或多向互动的创新性机制，将现有的有效实践以及可能的先进做法予以制度化。

4-5 行业组织与政府对接机制

出台推动行业组织与政府对接机制的专项政策文件。

4-6 其他

5. 慈善信托

5-1 治理文件

完善慈善信托治理文件。建议由民政部门单独或民政部门与银保监部门联合出台慈善信托示范治理文件，对内部治理与外部活动相关事宜予以规定，从而减少道德风险，发挥治理文件在慈善信托治理中的积极作用。

5-2 治理架构

进一步完善现有治理架构之法律规则。与慈善组织内部治理类似，法律应当进一步明确慈善信托内部承担信义义务的主体范围（包括但不限于慈善信托受托人）。

5-3 备案流程

进一步克减备案负担。尤其是对于变更备案，无需事无巨细，皆要备案。未来的行政规范性文件可以考虑将极特殊的情况纳入备案环节，而将小额捐赠等事项纳入到年度报告等机制中予以处理即可。

5-4 终止

进一步优化设计慈善信托终止条件与程序。对于慈善信托，因为其信托财产属于社会公益资产，因此，不得单纯因为委托人或受托人达成一致，就予以终止。与此同时，应当进一步明确慈善信托终止前后的报告、备案、公示、注销、债权债务偿还等一系列程序的前后关系与牵连方式，从而为慈善信托终止提供体系严密、设计合理的系统程序规范。

5-5 其他

6. 慈善活动

6-1 慈善募捐

推动慈善募捐制度的系统完善。

6-1-1 含义

完善慈善募捐界定方面的相关制定。尤其是对于慈善定向募捐而言，法律应当进一步明确非慈善组织的其他组织与个体是否可以自行开展。从私法自治的角度而言，应当承认这一做法的合法性。同时，民政部门应当出台慈善定向募捐与慈善公开募捐的具体认定标准，将慈善定向募捐的代表性情形以及实践中的一些模糊问题予以细化规定，从而更好地指导实践，减少不必要的违法风险。对于（网络）个人求助，则可以通过单项立法或者未来直接纳入慈善立法中的方式加以规制与保障。

6-1-2 一般规范

完善慈善募捐的一般规范。应当强化慈善募捐权利的保障，对于政府即便在突发事件中的引导协调之职能，也需要根据比例原则加以更为具体的限制与约束，同时通过强化地方党政领导的行政责任与法律责任的方式来进一步预防与减少行政摊派行为。对于非慈善性的募捐行为，也可以考虑纳入《慈善法》的规制范畴之中，从而适用关于诈捐、骗捐的相关规定加以查处。

6-1-3 定向募捐

建议同于 6-1-1 中的相关建议。

6-1-4 公开募捐

完善慈善公开募捐制度。应当降低慈善公募资格门槛。尤其对于突发事件中自然人以及其他在常态化环境下并不具有慈善公募资格者，应当在突发事件中赋予其免责地位，除非出现骗捐、诈捐等相关行为，其慈善公开募捐行为并不违法。在此基础上，对于网络慈善公开募捐而言，应当实时取消必须在民政部统一或指定的慈善公开募捐平台上发布信息的这一规定，从而捍卫网络慈善公开募捐的权利属性，同时减少不必要的政府管制。

6-2 慈善捐赠

推动慈善捐赠制度的系统完善。

6-2-1 含义

强化保障慈善捐赠特性。对于行政摊派式“捐赠”以及以捐赠为名进行的有偿行为，民政部门可以出台相应的规范性文件，将其代表性情况予以列举，并明确其可能承担的法律后果。

6-2-2 方式

完善慈善捐赠方式的认定机制。对于直接捐赠给受益人而非慈善组织的捐赠，如果受益人是特定组织，则应当明确凡是符合《公益事业捐赠法》中的公益性事业单位与社会团体的，可以承认该捐赠构成慈善捐赠。但是，如果是捐赠给特定个体或家庭，则因其不具有公益性，一般需要否定其构成慈善捐赠。

6-2-3 捐赠财产要求

强化慈善捐赠财产的制度保障。例如，对于慈善组织在捐赠时已经尽到必要的注意义务，并且已经将捐赠财产用于相应慈善项目、给付给相关受益群体的情况，建议未来《慈善法》中对其进行权利保障，而非直接返回给原财产权人。又如，对于非货币类的

捐赠财产，应当在登记、公示等方面设计专项规则，从而为不同形式的慈善捐赠提供制度保障。在此基础上，进一步完善知识产权、股权乃至实物捐赠等特殊情况下的捐赠财产系统评估制度，捍卫捐赠者的正当权益，同时减少不必要的道德风险。

6-2-4 通过开展营利性活动进行捐赠

对于在从事营利性活动时，泛泛宣称将一定金额或固定比例的营利所得用于慈善目的，但并未明确受赠的慈善组织或其他受益人的情况，可以明确赋予民政部门以相应的监督权限，以确保其捐赠承诺得以付诸实施。

6-2-5 捐赠票据

在捐赠票据方面，应当在赋予慈善组织资格的同时，同步授予开具捐赠票据的资质。在此基础上，应当与捐赠财产金额评估制度相结合，在捐赠财产金额方面，进一步明确非货币财产捐赠中的对应金额认定机制。

6-2-6 捐赠协议

在捐赠协议方面，建议由民政部门出台慈善捐赠协议的示范文本，同时明确违反捐赠协议无偿性的实践类型及其可能的违法后果，为规范指导慈善捐赠行为提供更为明确的细则。

6-2-7 捐赠中的禁止性规则

就捐赠中的禁止性规则而言，除了上面的建议之外，应当由民政部门出台具体的指导意见，对何为“利害关系人”进行具体列举或标准界定，从而为指导实践提供可行依据。

6-2-8 捐赠人违反协议时的处理

针对捐赠人违反协议时的处理问题，鉴于存在《民法典》《慈善法》规定不同的情况，从捍卫公共利益的角度，似乎适用《民法典》的规定更具有合理性。为此，可以通过《慈善法》修法时采用《民法典》相关规定的方式来加以解决。

6-2-9 捐赠人知情权

在捐赠人知情权方面，同样从捍卫公共利益的角度而言，可以赋予捐赠者一系列知情权与监督权，但不宜赋予其要求返还财产的权利，而可以通过授权其移转给其他具有相同或相似目的的慈善组织的方式加以解决。

6-2-10 国有企业捐赠

在国有企业捐赠方面，应当进一步明确捐赠时的特殊利益考量与程序要求，尤其是对于其他私人出资人、股东的正当权益应当予以规范保障。

6-3 慈善服务

进一步完善慈善服务的相关制度。

6-3-1 含义

在慈善服务的界定上，应当进一步明确非营利服务的法定内涵。对于收取市场价格的费用同时坚持非营利分配原则的行为，以及对于收取成本或部分成本价格的费用是否可以纳入慈善服务的范畴，应当予以明确。

6-3-2 人格尊严与隐私保护

进一步强化对慈善服务中的人格尊严与隐私的保护。尤其是对于未成年人以及丧失或部分丧失民事行为能力的成年人而言，即便得到其本人同意甚或其监护人同意，也需要进一步强化慈善组织与慈善从业者的注意义务，以最大化地保护受助对象的人格尊严与隐私权。

6-3-3 需要专业技能的慈善服务

应当针对需要专业技能的慈善服务，在中央或地方层面出台扶持性的培训政策，系统提升这些领域的志愿者专业技能水平。

6-3-4 志愿者权利义务

进一步明确志愿者与慈善组织之间的默示性权利义务，从而在双方之间并无书面协议的情况下，也能较好地维护志愿者的基本权益；与此同时，对于慈善组织提供的格式协议，可以结合《民法典》的规定，通过民政部门出台示范协议文本等方式，防止格式协议过分加重志愿者义务与责任的情况。同时，补充关于社会工作者相关权利义务的规定。

6-3-5 志愿服务记录与证明出具制度

针对志愿服务记录与证明出具，应当进一步严格记录、证明与监督机制。对于实践中将劳务代偿等有偿方式与志愿服务相混淆，或者虚报、谎报志愿服务时间、评价，应当强化其法律责任以及执法力度，确保志愿服务记录的规范性与准确性。

6-3-6 其他

针对其他领域的慈善服务问题，应当在现行法基础上进一步明确违反相关规则的法律后果，从而增强法律的权威性与执行力。

6-4 慈善资助

针对慈善资助，建议由民政部出台相应的指导文件，尤其是对于向慈善组织、非营利组织之外的营利组织进行赠与时，是否以及在何种程度上构成慈善资助，应当予以明确规定，以减少不必要的违规风险。

6-5 特定领域慈善活动

7. 慈善组织/信托非慈善活动

7-1 投资

7-1-1 常规投资

第一，完善慈善组织的常规投资制度。可以考虑通过修正《慈善法》或《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》的规定，缓和过于严格的限制性规定，同时规定一些

鼓励慈善组织适时开展投资的具体条文，并进一步明确慈善组织从事常规投资的标准、信义义务以及责任承担与免责事由。

第二，完善慈善信托的常规投资制度。对慈善信托的常规投资事宜的改革，可以参照关于慈善组织的常规投资制度改革方案加以处理。

7-1-2 社会影响力投资

可以考虑在慈善组织、慈善信托受托人开展社会影响力投资的范围、行为标准以及权利义务关系方面，系统创设慈善组织、慈善信托社会影响力投资的基本制度，为促进并规范其行为提供法律基础。

7-2 其他

8. 信息公开

8-1 政府信息公开

在具体实践中，应当强化信息公开内容的准确性、及时性与全面性，同时强化具体的执行机制，尤其是明确存在信息公开内容问题的部门负责人之行政责任。

8-2 慈善组织/慈善信托受托人信息公开

首先根据《慈善法》的既有规定，将《慈善组织信息公开办法》等规范性文件中过于限缩性的内容予以修正。与此同时，可以出台非强制性的操作指引，一方面有效指导慈善组织以及慈善信托受托人履行信息公开的法定义务，另一方面进一步满足公众需求的相关信息公开内容。另外，应当要求慈善组织/慈善信托受托人提供可读性强的信息披露内容，确保信息披露内容的完整性、全面性，从而减少不必要的理解偏差。

8-3 其他

9. 促进措施

9-1 宏观政策

（1）除了中央与各地在促进性的政策文本制定与推广方面继续努力之外，需要借鉴地方经验以及其他省市经验，继续完善现有的促进措施。（2）对于特别需要财政支持与人员编制保障的内容，单纯通过民政部门无法实现，因此，应当由国务院或者地方政府牵头，确保相应促进措施与扶持政策落到实处。

9-2 信息共享

（1）民政部门应当通过购买服务等方式完善现有的网络信息公开与共享制度；与此同时，各级民政部门之间的信息发布平台中的存储信息应当实时更新并保持一致，确保共享信息的真实性、完整性与全面性。（2）应当由政府牵头，确保民政部门与其他部门建立起常态化的信息共享机制。

9-3 税收优惠

（1）针对慈善事业的相关领域进一步完善财税优惠的种类，诸如慈善组织为保值增值而进行的投资行为等活动，可以考虑配置必要的财税优惠待遇。（2）在企业所得税法、个人所得税法等税法修正中，将慈善捐赠、慈善信托的相关税收减免待遇加以具体明确规定，从而为财政部门、税务部门落实具体财税优惠措施提供明确的上位法依据。（3）实现慈善组织资格与财税减免资格的一站式认定。即明确凡是获得慈善组织资格者，自动获得获得财税减免资格，无须另外的资格认定。（3）优化财税减免待遇的实施程序。不管是线上慈善捐赠，还是线下慈善捐赠，均应当提供用户友好型的财税减免流程配置。尤其是在互联网时代，可以考虑通过慈善组织、财税部门网络联动的方式，直接在慈善捐赠的同时开具网络捐赠票据。

9-4 扶贫济困特殊优惠

随着绝对贫困问题在很大程度上得到缓解，未来的慈善政策在贫困问题上可以考虑由传统的济贫为主转移为济贫与预防贫困并重，甚至以预防贫困为主而以济贫为辅的方面。据此，可以将扶贫济困的特殊优惠延伸到贫困预防事业中来，同时规定相应的实施细则。

9-5 费用免除

适时制定相应实施细则。

9-6 慈善服务设施用地申请

适时制定相应实施细则。

9-7 金融政策支持

针对目前慈善组织与慈善信托受托人在实践中开立相关银行账户、专户以及办理其他金融业务时所遇到的瓶颈，应当出台一系列具体明确的授权政策，确保慈善组织与慈善信托受托人在办理金融业务以及享受金融政策支持方面享受平等待遇甚至特殊优惠。

9-8 购买服务

在《慈善法》第 87 条的基础上，应当在各级部门文件中明确政府向慈善组织购买服务时的具体条件、基本程序与特殊优惠；与此同时，对于慈善组织在政府向其购买服务时所可能面临的法律风险、运营风险以及其他注意事项，可以考虑出台具体的操作指引。

9-9 慈善文化

应当针对《慈善法》第 88 条，由教育部会同民政部等中央部委联合出台促进慈善文化尤其是慈善文化教育的具体措施。尤其应当将慈善文化教育纳入到中小学教育与高等教育机构的常规教育内容之中。

9-10 场所及其他便利

针对《慈善法》第 89 条，可以考虑针对为慈善组织或慈善活动提供相应场所或相关便利措施的企事业单位，在日常监督、组织评级、奖项设置、政府扶持等方面提供具体的保障与促进措施。

9-11 捐赠人冠名权

对除捐赠人冠名权外的相关利益诉求，建议由民政部门出台具体指导意见，对于可能超过附属私益的代表性情况以及相应认定标准予以明确。

9-12 慈善表彰制度

在《慈善法》第 91 条的基础上，应当进一步增加慈善表彰的奖项类别与数量，同时其他主流奖项在制度设计上应当为慈善组织与慈善从业者提供一定比例的名额配置。

9-13 其他

10 监督管理

10-1 政府监管

10-1-1 政府监管主体

基于我国双重管理体制的既定事实，对于难以找到对口业务主管单位的社会组织，应当允许其直接向登记管理机关即民政部门申请登记。同时，强化对民政部门的编制与预算保障，尤其需要确保负责慈善事业监督与促进工作的具体科室人员配置。

10-1-2 政府监管职权

针对法律法规并未明确规定的政府监管措施，应当坚持比例原则，在条件、程序规范等多方面加以限制，防止这些监管措施游离于法治轨道之外。同时，针对双重管理体制本身，应当在未来《社会组织登记管理条例》中进一步明确业务主管单位与登记管理部门的法定权责，尤其是细化规定其权力范围，减少其自由裁量权的制度空间。

10-1-3 部门协作监管机制

（1）考虑创设由党政一二把手牵头的慈善事业领导小组，统筹负责慈善事业的相关监管与促进事宜，减少因条块管理导致的监管部门相互之间缺乏信息共享、联动机制的这一问题。（2）在民政部门内部，理顺社会组织管理与慈善事业促进的工作部门之间的内在关系，协调内设部门之间在慈善资格认定、慈善活动监管等方面的标准、程序与方式。

10-1-4 政府检查/调查程序

针对实践中存在的“约谈”等新兴监管方式，应当在《慈善法》或其他法律法规中加以明确规定，明确其发起条件、运作程序等事宜，从而规范政府监管者的职权行使行为。

10-1-5 慈善组织及负责人信用记录制度

应当对相关政府部门所制定的涉及慈善组织及其负责人信用记录的规定进行系统审核，对于有违上位法精神或具体规定的行政规范性文件抑或实践措施，应当尽快予以修正，从而保障慈善组织及其负责人的正当权益。

10-1-6 慈善组织评估制度

应当明确慈善组织评估的自愿性，不得将第三方评估与慈善组织享受相应扶持政策进行完全绑定。就评估标准的制定而言，应当确保科学性与规范性，不得通过设置细致评估标准同时将评估与其他财税优惠机制连为一体，从而使得评估本身异化为过分加重慈善组织负担的监管方式。

10-1-7 其他政府监管制度

针对其他监管政策，应当在《慈善法》的原则精神与具体规定的基础上进行制度设计。对于一些已经有违上位法规定、明确克减慈善组织或相关利害关系人法定权益的条文规定与实践做法，应当及时进行废改与纠正。

10-2 行业自律

（1）推动相关领域的慈善行业组织的数量发展，使慈善行业组织成为常态化的慈善组织自律机制。（2）对于已经存在的慈善行业组织，应当强化组织的代表性，积极吸收会员加入。（3）应当增强全国性慈善行业组织以及区域性慈善行业组织的互动交流，实现慈善行业资源的体系整合。（4）应当通过政府购买服务、授予慈善行业组织一定监管权限等方式拓展慈善行业组织的资金来源，同时增强其对违法违规的慈善组织以及其他会员的惩戒机制。（5）创设其他的慈善行业组织发展的促进激励机制。

10-3 公众、媒体监督机制

对于公众监督，可以主要通过信息公开机制的完善予以回应。对于媒体监督，应当在充分保障媒体监督权的基础上，建立媒体在慈善事业相关报道方面的伦理规范，尽量减少将个案问题拓展到整体问题，进而损害慈善事业整体社会公信力的做法。

10-4 其他

11 法律责任

11-1 慈善组织的法律责任

减少针对慈善组织本身的各类行政处罚，而将法律责任施加的重心放在慈善组织内设机构上，从而减少公益资产损失。

11-2 慈善组织直接负责的主管人员/其他直接责任人员的法律责任

应当区分其主观状态情况，对于故意，则可以进行罚款；但对于轻微过失行为，一般不宜处罚。

11-3 慈善信托受托人的法律责任

同上。

11-4 志愿者法律责任

建议在慈善法中同时规定志愿者与社会工作者的法律责任。

11-5 开展募捐活动中的法律责任

针对实践中开展非慈善募捐（例如个人求助、为某名与自己并不存在任何亲属关系的特定个体进行募捐），如果存在类似于慈善募捐中需要承担法律责任的事项发生，则也应当通过立法使其承担相应的法律责任；针对实践中的摊派或者变相摊派问题，可以考虑通过民政部门出台部门规章的方式，较为细致地明确实践中常见的摊派行为、变相摊派行为以及更为具体的判定标准。

11-6 假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产的法律责任

法律应当明确规定，慈善定向募捐是否是慈善组织的专属特权。而从维护募捐自由的角度出发，应当明确慈善定向募捐并非慈善组织的专属特权。对于实践中假借慈善之名中的“慈善”，除了法律上的慈善界定之外，应当也包括日常话语中的慈善（例如私益性的利他行为），从而为根据《慈善法》加以查处提供更为明确的上位法依据。

11-7 监管部门及其工作人员的法律责任

鉴于实践中行政摊派或者变相摊派的问题在部分地区部分时期依然时有发生，应当进一步明确落实监管部门及其工作人员法律责任的配套机制，从而确保发现一次处理一次，实现对行政摊派行为的零容忍。

11-8 其他

强化《慈善法》中关于民事责任的系统规定。尤其是针对慈善组织内部机构违反信义义务等情况，应当在《慈善法》修法时明确规定其民事责任。

第五章

PROMOTION MECHANISMS

推进机制

我国慈善法律政策改革的推进机制本身并非课题旨在勾勒的“中国慈善法律政策图谱”的组成部分，但却构成完善我国既有慈善法律政策模式，应对现有慈善法律政策问题，以及落实慈善法律政策改革建议的题中之义。为此，结合访谈对象所提供的相关建议，这里简单梳理在我国现有政经社文环境下推进慈善法律政策改革的几种较为有效与妥当的机制。

第一，根据慈善法律政策的属性来决定沟通主体。上述慈善法律政策的改革建议有的涉及《慈善法》的修正甚至是《社会组织法》等法律的制定或修正，有的则涉及中央与地方《慈善法》配套政策的完善；有的涉及政策文本的废改立，而有的则涉及具体条款解释与行政执法上的理念修正。因此，在考虑我国未来慈善法律政策改革的推进机制时，我们必须考虑所涉及到的改革本身的属性问题，从而更有针对性地推动这些慈善法律政策改革。例如，对于慈善公募资格的拓展问题，属于《慈善法》修法事项，只能由全国人大或全国人大常委会予以解决。因此，在推动慈善公募资格拓展方面，全国人大代表、负责慈善领域的全国人大社会建设委员会诸位委员及其他工作人员可以在这方面发挥积极作用。又如，对于将慈善组织与法人绑定的实践做法，《慈善法》并无明确规定，因此，属于民政部门相关政策的限缩性解释问题。为此，如果希望将大量仅仅在社区备案但同样具有慈善目的的非法人实体吸纳进慈善组织的范畴，则只需修正民政部门相关政策文件即可。在这种情况下，与民政部相关负责部门进行沟通协调就颇为重要。

第二，充分发挥多元主体的比较优势，来推动慈善法律政策的改革。对于慈善法律政策改革而言，不管涉及到的是法律层面的改革，还是执法层面的做法修正，都应当由多元主体广泛地加以推进。并且，在这个过程中，尤其是需要发挥各个主体的比较优势。例如，对于慈善组织从业人员工资水平的限定问题，并不单纯是监管者为了限制而限制。其背后潜藏着社会公众对于慈善事业的一般认知与理解。比如将慈善等同于无偿的观点在社会公众中普遍存在。因此，为了更好地保障慈善组织从业者的工资福利待遇水平，除了推动各级慈善组织财务、财税政策的改革之外，尤其需要通过中小学教育、大众媒体等渠道积极普及关于慈善的基础知识。一旦社会公众对该问题有了更为深入的理解，并意识到慈善组织尤其是很多大型基金会的运行管理之难度并不亚于一些上市公

司治理，则在推动相关领域的政策改革的压力将会减少很多。在这方面，中小学校与大众媒体所扮演的角色是其他主体所无法取代的。另外一个存在相似问题的领域就是关于公众对于慈善的理解与法律上的慈善存在偏差。这些都是需要除了政府之外，由学校与媒体来进行常识普及的方面。又如，对于在实践中慈善资格与免税资格两张皮的现象，固然可以通过民政部门与财政、税务部门联合制定政策文件的方式加以一体化处理。但是，更为治本之策则是通过全国人大立法，明确慈善组织、慈善信托享有的具体财税优惠待遇及其免税资格认定条件（例如，但凡获得慈善组织、慈善信托资格者，自动获得免税资格，而不再额外规定限制性条件），从而根本上解决该问题。在这种情况下，全国人大代表以及全国人大中负责慈善领域的相关部门（例如社会建设委员会）可以发挥其自身优势，积极推进该领域的改革。

第三，在社会力量推动慈善法律政策改革时，应当建立有效的互信机制。相较于营利部门领域，我国在非营利组织、慈善组织领域的法治化进程起步较晚、发展相对较慢。同时，从慈善事业的历史发展脉络以及当前国内外形势来看，往往会或多或少地涉及国际关系等交叉事宜。因此，在由社会力量推动慈善法律政策改革时，建构互信机制就特别重要。不论是政府部门、还是慈善组织抑或社会公众，应当相互考虑彼此关切，减少既往的传统壁垒，实现真正意义上的“政社协同”。就具体方式上，这种互信机制的建设可以通过多种渠道来推动。例如，慈善行业组织或者其他慈善行业支持类专业机构可以结合其长期实践经验与专业知识，向各级业务主管部门或者登记管理机关在政策制定上提供具有可操作性的专业意见。又如，对于学者而言，通过提交内参等研究报告形式来推动相关法律政策改革从实践效果上来看就是较优的选择。再如，政府与慈善组织等主体都可以推动一些慈善行业组织在协调各方关系中发挥更为重要的作用，从而将政府的意志与慈善组织的声音通过行业组织加以表达与融合。

第四，在政府内部推动慈善法律政策改革时，建立中央以及各地层面统一的慈善事业领导小组来推动慈善法律政策改革是较为合适的选择。目前虽然民政部门负责主管慈善事业发展工作，但是受制于自身的权限，很多政策仅凭一己之力难以推动。尤其是因为慈善涉及科教文卫体等多个监管部门以及财税部门等，需要后者在政策完善等方面予

以支持与配合。但是，在缺乏强有力的统一领导与协调机构的情况下，推进改革实属不易。因此，通过设立类似于“中央慈善事业领导小组”等央地慈善事业最高统筹协调机构来处理相关事宜较为有效。在此基础上，可以强化对各部门贯彻执行《慈善法》的问责考核机制，确保《慈善法》的基本理念与具体制度在实践中较好地执行，并对有违上位法精神与具体规定的相关政策予以适时清理。

附录

APPENDIX

附件一：国内慈善法律政策静态图谱 (2020-2021 年度版本)

一级法律政策领域	二级法律政策领域	三级法律政策领域	四级法律政策领域
1 慈善内涵界定	1-1 慈善目的标准		
	1-2 公益性标准		
	1-3 自治性标准		
	1-4 公序良俗原则		
	1-5 其他标准		
2 慈善资格授予	2-1 慈善组织资格授予	2-1-1 社会团体法人登记/认定	
		2-1-2 基金会法人登记/认定	
		2-1-3 社会服务机构法人登记/认定	
	2-2 慈善信托资格授予	2-2-1 所需材料	
		2-2-2 授予流程	银保监部门登记
			民政部门备案
			其他
		2-2-3 初始财产	现金
			股票等有偿证券
			知识产权
			不动产
			其他
		2-2-4 其他	
3 慈善组织	3-1 章程		
	3-2 内部治理架构		
	3-3 会计标准		
	3-4 年度工作报告与财务会计报告		
	3-5 信义义务标准	3-5-1 关联交易	
		3-5-2 受益人确定	
		3-5-3 其他	
	3-6 员工工资福利		
	3-7 负责人		

	3-8 财产管理	3-8-1 财产范围	
		3-8-2 财产用途锁定	
		3-8-3 捐赠/募捐财产用途变更	
		3-8-4 慈善项目财产	项目设计与管理
			项目终止后剩余财产处理
		3-8-5 年度支出与管理费用	
	3-9 终止	3-9-1 条件	
		3-9-2 清算	
	3-10 合并		
	3-11 分立		
	3-12 内部纠纷解决		
	3-13 特殊慈善组织	3-13-1 慈善会	
		3-13-2 红十字会	
		3-13-3 其他	
	3-14 相关组织创新	3-14-1 社会企业	
		3-14-2 其他	
	3-15 其他		
4 慈善行业组织与网络	4-1 行业自律公约/标准	3-7-1 内容	
		3-7-2 执行机制	
	4-2 慈善行业组织		
	4-3 非组织型慈善行业网络		
	4-4 跨行业对接机制		
	4-5 行业组织与政府对接机制		
	4-6 其他		
5 慈善信托	5-1 治理文件		
	5-2 治理架构		
	5-3 备案流程		
	5-4 终止		
	5-5 其他		
6 慈善活动	6-1 慈善募捐	6-1-1 含义	
		6-1-2 一般规范	突发事件协调机制
			募捐对象权益保

			护
			摊派禁止与公序维护
			禁止虚假慈善募捐
		6-1-3 定向募捐	权利与义务
		6-1-4 公开募捐	资格
			方式
			网络公开募捐平台
			方案
			信息公开
			合作型公开募捐
			公开募捐平台（验证义务）
			其他
	6-2 慈善捐赠	6-2-1 含义	
		6-2-2 方式	
		6-2-3 捐赠财产要求	
		6-2-4 通过开展营利性活动进行捐赠	
		6-2-5 捐赠票据	
		6-2-6 捐赠协议	
		6-2-7 捐赠中的禁止性规则	
		6-2-8 捐赠人违反协议时的处理	
		6-2-9 捐赠人知情权	
		6-2-10 国有企业捐赠	
		6-2-11 其他	
	6-3 慈善服务	6-3-1 含义	
		6-3-2 人格尊严与隐私保护	
		6-3-3 需要专业技能的慈善服务	
		6-3-4 志愿者权利义务	信息告知、风险提示
		6-3-5 志愿服务记录与证明出具制度	
		6-3-6 其他	
	6-4 慈善资助	6-4-1 含义	
		6-4-2 协议	

	6-5 特定领域慈善活动	6-5-1 脱贫攻坚	
		6-5-2 抢险救灾	
		6-5-3 养老	
		6-5-4 教育	
		6-5-5 医疗	
		6-5-6 环保	
		6-5-7 其他	
7 慈善组织/ 信托非慈善 活动	7-1 投资	7-1-1 常规投资	
		7-1-2 社会影响力投资	
	7-2 其他		
8 信息公开	8-1 政府信息公开		
	8-2 慈善组织/慈善信 托受托人信息公开	8-2-1 一般的信息公开及例外	
		8-2-2 针对募捐与慈善项目实施的特别信息公开	
		8-2-3 针对定向募捐捐赠人与受益人的特别披露	
		8-2-4 其他	
	8-3 其他		
9 促进措施	9-1 宏观政策		
	9-2 信息共享		
	9-3 税收优惠	9-3-1 慈善组织自身税收优惠	
		9-3-2 捐赠人税收优惠	自然人
			法人
			其他组织
			境外捐赠
		9-3-3 受益人税收优惠	
		9-3-4 慈善信托特殊税收优惠	
		9-3-5 其他相关税收优惠政策	
	9-4 扶贫济困特殊优惠		
	9-5 费用免除		
	9-6 慈善服务设施用地 申请		
	9-7 金融政策支持		
	9-8 购买服务		
	9-9 慈善文化		

	9-10 场所及其他便利		
	9-11 捐赠人冠名权		
	9-12 慈善表彰制度		
	9-13 其他		
10 监督管理	10-1 政府监管	10-1-1 政府监管主体	登记管理机关
			业务主管机关
			其他监管主体
		10-1-2 政府监管职权	登记管理机关
			业务主管机关
			其他监管主体
		10-1-3 部门协作监管机制	民政与业务主管机关
			民政与银保监部门
			民政与财政部门
			民政与税务部门
			多方协作监管机制
			其他协作监管机制
		10-1-4 政府检查/调查程序	
		10-1-5 慈善组织及负责人信用记录制度	
		10-1-6 慈善组织评估制度	
		10-1-7 其他政府监管制度	
	10-2 行业自律		
	10-3 公众、媒体监督		
	10-4 其他		
11 法律责任	11-1 慈善组织的法律责任		
	11-2 慈善组织直接负责的主管人员/其他直接责任人员的法律责任		
	11-3 慈善信托受托人的法律责任		
	11-4 志愿者法律责任		
	11-5 开展募捐活动中的法律责任		

	11-6 假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产的法律责任		
	11-7 监管部门及其工作人员的法律责任		
	11-8 其他		

附件二：国内主要慈善法律政策汇总²¹

（一）法律、行政法规以及中央层面的其他主要慈善相关政策汇总²²

综合性法律 法规	• 中华人民共和国宪法（2018 年修正本） • 中华人民共和国民法典 • 中华人民共和国行政诉讼法 • 中华人民共和国慈善法
引导性政策	• 国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见 • 国务院办公厅关于推进社会公益事业建设领域政府信息公开的意见 • 民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见 • 国务院扶贫开发领导小组关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知 • 中国残疾人联合会 民政部关于促进助残社会组织发展的指导意见 • 民政部关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见 • 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》 • 司法部 中央综治办 民政部 财政部关于社会组织参与帮教刑满释放人员工作的意见 • 国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见 • 国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见 • 环境保护部 民政部《关于加强对环保社会组织引导发展和规范管理的指导意见》 • 民政部、中央宣传部、中央组织部、外交部、公安部、财政部、人力资源和社会保障部、国家新闻出版广电总局、国家统计局《关于社会智库健康发展的若干意见》
社会组织 管理	• 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》的通知 • 民政部关于印发《民政部直管社会组织重大事项报告管理暂行办法》的通知 • 民政部关于印发《社会组织抽查暂行办法》的通知 • 民政部关于印发《社会组织登记管理机关受理投诉举报办法（试行）》的通知 • 民政部关于印发《社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定（试行）》的通知 • 民政部关于加强和改进社会组织薪酬管理的指导意见 • 民政部关于推动在全国性和省级社会组织中建立新闻发言人制度的通知 • 民政部关于加强和改进社会组织教育培训工作的指导意见 • 民政部关于开展创建全国社会组织建设创新示范区活动的通知

²¹ 文件收录时间节点为 2021 年 6 月。

²² 结合中国慈善联合会编“慈善事业法律制度政策汇编”，并适时补充其他最新政策。

	• 社会组织登记管理机关行政处罚程序规定 • 社会组织评比达标表彰活动管理暂行规定 • 民政部关于印发《社会组织举办研讨会论坛活动管理办法》的通知 • 民政部关于推进民间组织评估工作的指导意见 • 民政部关于印发《全国性民间组织评估实施办法》的通知 • 社会组织评估管理办法 • 民政部关于印发各类社会组织评估指标的通知 • 民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见 • 取缔非法民间组织暂行办法
社会组织 党建	• 民政部关于在社会组织章程增加党的建设和社会主义核心价值观有关内容的通知 • 民政部关于社会组织成立登记时同步开展党建工作有关问题的通知 • 中共中央办公厅《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》 • 民政部关于在社会组织登记管理工作中贯彻落实《中共中央关于加强党的政治建设的意见》有关要求的通知
社会组织 信用	• 40 家部委联合印发《关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录》的通知 • 社会组织信用信息管理办法 • 民政部办公厅关于印发《社会组织统一社会信用代码实施方案（试行）》的通知
慈善组织	• 慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法 • 慈善组织信息公开办法 • 民政部 财政部 国家税务总局关于印发《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》的通知 • 申请慈善组织认定办事指南 • 慈善组织认定办法 • 民政部关于慈善组织登记等有关问题的通知 • 民政部关于对部分团体免于社团登记的有关问题的通知 • 民政部 国家档案局关于印发《社会组织登记档案管理办法》的通知 • 党政机关、事业单位和社会组织网上名称管理暂行办法 • 民政部办公厅关于在社会组织登记管理工作中加强名称管理有关问题的通知
慈善信托	• 慈善信托管理办法 • 民政部 中国银行业监督管理委员会关于做好慈善信托备案有关工作的通知 • 中华人民共和国信托法
境外非政府	• 民政部关于印发《民政部受理境外非政府组织设立代表机构业务主管单位申请工作办法（试行）》的通知

组织	• 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法 • 境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南 • 国家税务总局关于做好境外非政府组织代表机构税务登记办理有关工作的通知
基金会	• 基金会管理条例 • 民政部关于印发《基金会章程示范文本》的通知 • 基金会名称管理规定 • 基金会年度检查办法 • 民政部关于现职国家工作人员不得兼任基金会负责人有关问题的通知 • 民政部关于印发《关于规范基金会行为的若干规定（试行）》的通知 • 民政部关于进一步加强基金会专项基金管理工作的通知 • 教育部 财政部 民政部关于加强中央部门所属高校教育基金会财务管理的若干意见 • 基金会信息公开办法 • 财政部 民政部关于加强和完善基金会注册会计师审计制度的通知
社会团体	• 社会团体登记管理条例 • 社会团体章程示范文本 • 全国性行业协会商会章程示范文本（试行）（适用于脱钩后和直接登记的行业协会商会） • 关于规范退（离）休领导干部在社会团体兼职问题的通知 • 国家发展改革委 财政部 民政部关于治理规范社会团体收费的通知 • 民政部关于印发《关于规范社会团体开展合作活动若干问题的规定》的通知 • 民政部关于贯彻落实国务院取消全国性社会团体分支机构、代表机构登记行政审批项目的决定有关问题的通知 • 民政部 财政部 人民银行关于加强社会团体分支（代表）机构财务管理的通知 • 民政部 财政部关于规范全国性社会组织年度财务审计工作的通知 • 民政部关于印发全国性公益类社团、联合类社团、职业类社团、学术类社团评估指标的通知
社会服务机构	• 民政部关于进一步加强和改进社会服务机构登记管理工作的实施意见 • 民办非企业单位登记管理暂行条例 • 民办非企业单位登记暂行办法 • 民政部关于印发《民办非企业单位章程示范文本》的通知 • 民办非企业单位年度检查办法 • 民政部 教育部关于印发《教育类民办非企业单位登记办法》（试行）的通知 • 民政部 劳动和社会保障部关于印发《职业培训类民办非企业单位登记办法》（试

	行)的通知 • 中央编办 民政部关于加强事业单位和民办非企业单位登记管理工作中信息共享与业务协同的通知
慈善税制	• 中华人民共和国会计法 • 中华人民共和国企业所得税法 • 中华人民共和国个人所得税法 • 财政部关于印发《民间非营利组织会计制度》的通知 • 财政部关于印发《民间非营利组织新旧会计制度有关衔接问题的处理规定》的通知 • 财政部关于印发《〈民间非营利组织会计制度〉若干问题的解释》的通知 • 财政部 税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知 • 国家税务总局关于明确社会组织等纳税人使用统一社会信用代码及办理税务登记有关问题的通知 • 财政部 国家税务总局 民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知 • 财政部 国家税务总局 民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的补充通知 • 财政部 国家税务总局关于通过公益性群众团体的公益性捐赠税前扣除有关问题的通知 • 财政部 国家税务总局 民政部关于公益性捐赠税前扣除资格确认审批有关调整事项的通知 • 财政部关于印发《公益事业捐赠票据使用管理暂行办法》的通知 • 财政部 民政部关于进一步明确公益性社会组织申领公益事业捐赠票据有关问题的通知 • 财政部 税务总局关于公益性捐赠支出企业所得税税前结转扣除有关政策的通知 • 财政部 国家税务总局关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知 • 财政部关于企业公益性捐赠股权有关财务问题的通知 • 民政部 海关总署关于社会团体和基金会办理进口慈善捐赠物资减免税手续有关问题的通知 • 慈善捐赠物资免征进口税收暂行办法 • 中国人民银行 民政部关于规范全国性社会组织开立临时存款账户有关事项的通知 • 财政部 税务总局关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知
政府购买服务	• 国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见 • 财政部 民政部关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知 • 财政部 民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见 • 民政部 中央编办 财政部 人力资源社会保障部关于积极推行政府购买服务 加强基层社会救助经办服务能力的意见

	民政部 财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见
慈善募捐	- 中华人民共和国公益事业捐赠法 - 慈善组织公开募捐管理办法 - 民政部关于印发《公开募捐违法案件管辖规定（试行）》的通知 - 财政部 教育部关于印发《中央高校捐赠配比专项资金管理办法》的通知 - 民政部关于基金会等社会组织不得提供公益捐赠回扣有关问题的通知 - 民政部 工业和信息化部 国家新闻出版广电总局 国家互联网信息办公室关于印发《公开募捐平台服务管理办法》的通知 - 民政部关于发布《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》等 2 项行业标准的公告 - 民政部办公厅关于指导慈善组织做好证券捐赠过户工作的通知 - 财政部关于加强企业对外捐赠财务管理的通知 - 卫生计生单位接受公益事业捐赠管理办法（试行） - 救灾捐赠管理办法 - 民政部关于进一步规范境外救灾捐赠物资进口管理的通知 - 民政部办公厅关于指导督促慈善组织做好捐赠物资计价和捐赠票据开具等工作的通知
社会工作	- 民政部关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见 - 民政部 财政部关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见 - 民政部 教育部 财政部 共青团中央 全国妇联关于在农村留守儿童关爱保护中发挥社会工作专业人才作用的指导意见 - 民政部关于加快推进灾害社会工作服务的指导意见 - 中央组织部 中央政法委 中央编办 国家发改委 教育部 公安部 民政部 司法部 财政部 人力资源和社会保障部 文化部 卫生部 国家人口计生委 国家信访局 国务院扶贫办 全国总工会 共青团中央 全国妇联 中国残联《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020 年）》 - 民政部 中央综治办 教育部 公安部 司法部 财政部 人力资源社会保障部 国家卫生计生委 全国总工会 共青团中央 全国妇联 中国残联关于加强社会工作专业岗位开发与人才激励保障的意见 - 民政部办公厅关于建立社会工作专业人才队伍建设情况通报制度的通知 - 民政部办公厅关于进一步加强社会工作专业人才队伍建设宣传工作的通知 - 民政部关于贯彻落实《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》的通知 - 民政部关于印发《社会工作者职业道德指引》的通知 - 公益广告促进和管理暂行办法

志愿服务	• 志愿服务条例 • 中共中央宣传部 中央文明办 民政部 教育部 财政部 全国总工会 共青团中央 全国妇联关于支持和发展志愿服务组织的意见 • 民政部关于印发《志愿服务记录办法》的通知 • 中央文明办 民政部 教育部 共青团中央关于规范志愿服务记录证明工作的指导意见 • 中央文明办 民政部 共青团中央关于推广应用《志愿服务信息系统基本规范》的通知 • 民政部办公厅关于推广使用全国志愿服务信息系统的通知 • 文化部关于印发《文化志愿服务管理办法》的通知 • 民政部办公厅关于做好志愿服务组织身份标识工作的通知
-------------	--

（二）省级（含副省级）单位主要慈善相关政策汇总

（副）省级单位	慈善相关政策名称
安徽省	安徽省民政厅关于加快培育发展民办社会工作服务机构的指导意见
	安徽省福彩公益金资助基层社会组织项目实施暂行办法
	安徽省实施《中华人民共和国慈善法》办法
	安徽省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	安徽省人民政府关于进一步促进红十字事业发展的实施意见
	安徽省自然灾害救助办法
北京市	北京市社会组织评估管理暂行办法
	北京市民政局关于进一步深化慈善超市创新建设的指导意见
	北京市慈善信托管理办法
	北京市促进慈善事业若干规定
	北京市民政局关于慈善力量参与社会救助的意见
	北京市基金会信息公开实施办法
	北京市志愿服务促进条例
	北京市人民政府关于促进红十字事业发展的实施意见
福建省	福建省华侨捐赠兴办公益事业管理条例
	福建省慈善助老超市设施和服务指引（试行）
	福建省民政厅 福建省工商业联合会关于鼓励支持民营企业积极投身公益慈善事业的意见
	福建省民政厅关于引导和鼓励港澳台胞、海外侨胞参与慈善事业发展的意见
	福建省民政厅 福建省财政厅 印发关于加强和创新慈善超市建设意见的实施办法的通知
	福建省社会组织评估暂行办法
	福建省人民政府关于促进慈善事业健康发展的意见
	福建省红十字会条例
	福建省慈善事业促进办法
甘肃省	甘肃省慈善捐助管理办法

广东省	广东省民政厅关于进一步促进公益服务类社会组织发展的若干规定
	政府向社会组织购买服务暂行办法
	广东省民政厅关于基金会运营的行为指引
	广东省民政厅关于慈善信托管理工作实施细则的通知
	广东省推动慈善事业高质量发展若干措施
	广东省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
广西壮族自治区	广西壮族自治区人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	广西壮族自治区民政厅关于加强社会组织自身建设的指导意见
贵州省	关于支持和发展志愿服务组织的实施意见
	贵州省社会救助实施办法(暂行)
海南省	海南省民政厅关于积极推行政府购买服务 加强基层社会救助经办服务能力的实施意见
	海南省临时救助实施办法
	海南省四类社会组织直接登记管理办法
	海南省人民政府办公厅关于推进慈善事业发展的意见
	海南省社会救助规定
河北省	河北省民政厅 河北省财政厅关于政府购买社会工作服务的实施意见
	河北省民政厅关于进一步加快推进推进民办社会工作服务机构发展的实施意见
	河北省民政厅关于大力培育发展社区社会组织的实施意见
	河北省人民政府关于加快红十字事业发展的实施意见
	河北省社会组织评估管理办法
河南省	河南省《社会团体登记管理条例》实施办法
	河南省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
黑龙江省	黑龙江省民政厅关于推进社会救助与慈善事业衔接的通知
	黑龙江省临时救助工作规范(试行)
	关于培育发展社区枢纽型社会组织的指导意见
	黑龙江省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
湖北省	湖北省社会救助实施办法
	湖北省社会团体登记管理办法

	湖北省民政厅关于加强慈善捐赠监督管理工作的通知
	省民政厅关于加快推进全省民政领域慈善事业和社会工作发展的意见
	湖北省民政厅 湖北省财政厅关于进一步加强和改进临时救助工作的实施意见
	湖北省人民政府办公厅关于促进慈善事业健康发展的实施意见
湖南省	湖南省志愿服务条例
	湖南省募捐条例
	湖南省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	湖南省民政厅关于加强和创新社区社会组织发展工作的意见
	湖南省民政厅关于对四类社会组织实行直接登记管理的暂行办法
	湖南省民政厅关于加强和创新社区社会组织发展工作的意见
吉林省	吉林省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
江苏省	关于支持和发展志愿服务组织的实施意见
	江苏省慈善条例
	江苏省慈善信托备案管理暂行办法
	关于加快培育发展民办社会工作服务机构的实施意见
	省政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	江苏省志愿服务条例
	江苏省华侨捐赠条例
	省民政厅关于加强和创新全省慈善超市建设的意见
江西省	江西省慈善总会新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控捐赠款物管理工作暂行办法
	江西省实施《中华人民共和国慈善法》办法
	江西省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
辽宁省	辽宁省社会组织管理条例
内蒙古自治区	内蒙古自治区慈善超市建设试点工作方案
	关于促进全区残疾人社会福利和慈善事业发展的意见
宁夏回族自治区	宁夏回族自治区志愿服务条例
	宁夏回族自治区社会福利机构管理办法（修订）
	宁夏回族自治区社会组织执法监管暂行办法

	自治区党委宣传部 自治区民政厅关于发挥新闻媒体作用做好慈善宣传工作的意见
	宁夏回族自治区人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	自治区民政厅 文明办关于深入开展慈善城市创建活动的指导意见
青海省	青海省人民政府关于促进红十字事业发展的实施意见
	科技类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法
	省民政厅关于进一步支持慈善事业发展的指导意见
山东省	山东省民政厅关于加强疫情防控慈善捐赠管理工作的紧急通知
	山东省人民政府关于统筹完善社会救助体系的指导意见
	山东省民政厅关于开展社会救助工作制度创新试点工作的通知
	山东省民政厅关于推进社会救助领域“放管服”改革的指导意见
	山东省实施《社会团体登记管理条例》办法
	山东省慈善条例
	山东省社会组织发展资金管理办法
山西省	山西省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	山西省志愿服务条例
	山西省民政厅 山西省财政厅关于加快推进社会救助领域社会工作发展的实施意见
	政府购买社会工作服务实施暂行办法
	山西省慈善事业促进条例
陕西省	民办公益性养老机构建设补助资金管理办法
	公益慈善捐助信息公开指引
	陕西省实施《中华人民共和国慈善法》办法
	慈善组织信息公开实施细则
	陕西省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
上海市	关于本市社会救助工作若干问题的规定
	上海市民办非企业单位登记实施办法
	关于进一步完善社区公益服务招投标（创投）管理工作的通知
	慈善超市设施和服务规范指引
	上海市慈善超市创新发展三年规划（2017—2019 年）
	关于贯彻落实《中华人民共和国慈善法》的通知

	市政府关于促进本市慈善事业健康发展的实施意见
	上海市志愿服务记录办法（试行）
	上海市募捐条例
	上海市志愿服务条例
	上海市募捐活动备案实施办法
	上海社区基金会建设指引（试行）
四川省	四川省民政厅关于我省贯彻执行《自然灾害生活救助资金管理暂行办法》补充规定的通知
	关于着力解决社会组织各类论坛泛滥问题的实施方案
	四川省基金会评估实施办法（试行）
	四川省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
天津市	天津市志愿服务条例
	天津市民政局关于慈善力量参与社会救助的实施办法
	天津市民政局 天津市财政局关于印发天津市支持社会组织参与公益项目管理暂行办法的通知
	天津市社会组织评估管理办法
	天津市民政局关于支持引导社会力量参与救灾工作的实施意见
	市民政局关于印发贯彻落实《志愿服务条例》和《天津市志愿服务条例》的实施方案的通知
	天津市社会团体登记管理规定
	关于加快实现我市社会福利社会化的意见
	天津市慈善协会关于捐赠款物管理工作的规定
	天津市慈善协会关于加强区县慈善协会自身建设的指导意见
	天津市慈善协会接待求助者试行办法
	天津市慈善协会财务管理制度
西藏自治区	西藏自治区实施《中华人民共和国红十字会法》办法
新疆维吾尔自治区	自治区城乡困难群众临时救助暂行办法
	关于政府向社会力量购买服务的实施意见
	新疆维吾尔自治区人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
云南省	云南省人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	云南省民政厅关于贯彻执行慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法的通知

	云南省印发改革完善社会救助制度的实施意见
浙江省	浙江省志愿服务信用记录与管理办法（试行）
	浙江省民政部门向社会力量购买服务实施办法（暂行）
	浙江省民政厅关于进一步规范提升社会组织参与社会治理工作的实施意见
	浙江省民政厅关于进一步加强民办非企业单位监督管理工作的通知
	浙江省阳光慈善建设实施方案
	浙江省慈善超市建设管理办法（试行）
	浙江省社会组织信用信息管理办法
	浙江省实施《中华人民共和国慈善法》办法
	浙江省慈善募捐管理指引（试行）
	浙江省志愿服务条例
重庆市	重庆市民政局等9个单位关于大力培育发展社区社会组织的实施意见
	重庆市民政局关于规范和发展民办社会工作服务机构的意见
	重庆市民政局 重庆市财政局关于开展政府购买社会救助服务工作的通知
南京市	南京市救灾募捐办法
	南京市社会福利企业管理若干规定
	南京市慈善捐赠受赠管理办法（试行）
广州市	广州市福利彩票公益金资助老年文化宣传项目资金使用管理办法
	广州市民政局关于优化慈善募捐许可和备案办理工作的通知
	广州市慈善医疗和应急救援试行办法
	广州市民政局关于依法规范开展慈善公开募捐活动的通知
	广州市实施“社工+慈善”战略工作方案
	广州市民政局关于依法规范开展慈善公开募捐活动的通知
	广州市慈善促进条例
深圳市	关于加强深圳市基金会专项基金管理的通知
	捐赠物资仓库管理规范
	捐赠款物接收发送工作规范
	深圳经济特区捐赠公益事业管理条例
	关于加快我市慈善事业发展的意见

	深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法
武汉市	武汉市人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	武汉市实施临时救助暂行办法
沈阳市	关于公益性慈善组织捐赠税前扣除资格申请有关问题的通知
西安市	西安市民政局 关于加强慈善超市规范化建设与管理 的实施意见
	西安市支持引导社会力量参与减灾救灾工作实施办法（暂行）
成都市	关于进一步深化我市慈善爱心超市建设的意见
	关于加强和规范抗震救灾捐赠资金管理使用的通知
	成都市民政局关于进一步加强救灾捐赠款物接收发放工作的通知
	成都市人民政府办公厅关于培育社会企业促进社区发展治理的意见
济南市	济南市经常性社会捐助体系建设实施意见
	济南市社会组织信用信息管理办法
杭州市	杭州市民政局 杭州市财政局关于用市级福利彩票公益金向社会组织购买公益服务的通知
	杭州市民政局 杭州市财政局关于进一步加强市级福利彩票公益金预算管理的意见
	杭州市公益创投项目管理办法
	杭州市临时救助办法
	杭州市民政局关于开展非公募基金会登记管理工作的通知
	杭州市社会组织信用信息管理暂行办法 杭州市人民政府办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见
哈尔滨市	哈尔滨市社会救助工作责任追究办法（试行）
大连市	大连市社会福利机构管理暂行办法
	大连市社会福利企业管理办法
	“十一五”期间我市慈善类民间组织发展的指导意见
青岛市	青岛市人民政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见
	青岛市慈善活动指引
厦门市	关于推进社区志愿服务工作的意见
宁波市	宁波市慈善信托备案管理办法
	宁波市慈善事业促进条例

附件三：国内慈善法律政策研究智库汇总²³

北京大学法学院非营利组织法研究中心

北京大学光华学院银泰公益管理研究中心

北京师范大学法学院公益慈善与非营利法治研究中心

北京师范大学国际 NGO 与基金会研究中心

北京师范大学社会发展与公共政策学院社会公益研究中心

北京师范大学中国公益研究院

北京师范大学珠海分校社会组织与社会企业研究中心

北京致诚社会组织矛盾调处与研究中心

电子科技大学慈善与社会企业研究中心

福建师范大学慈善研究所

广东省社会组织研究中心

湖北非营利组织研究中心

湖南大学非营利组织研究中心

湖南大学中国公益创业研究中心

华北电力大学社会企业研究中心

华东师范大学公益慈善事业管理研究院

华东师范大学社会组织与社会治理创新研究中心

江南大学新社会组织研究中心

聊城大学公益慈善法治研究中心

南京大学河仁社会慈善学院/南京大学江苏慈善研究院

清华大学公益慈善研究院/清华大学 NGO 研究所

山东工商学院中国第三次分配研究院

上海财经大学中国社会创业研究中心

²³说明：字体加粗者在实践中以慈善法律研究为核心板块

上海大学中国社会转型与社会组织研究中心

上海复恩社会组织法律研究与服务中心

上海交通大学中国公益发展研究院

上海研究院现代慈善研究中心

深圳大学残障与公益研究院

四川大学-香港理工大学灾后重建与管理学院

武汉大学公益与发展法律研究中心

西北大学慈善研究院

浙江工业大学法学院福利与法治研究中心（慈善法研究中心）

中国-东盟青年社会组织发展研究院

中国人民大学公益创新研究院/中国人民大学非营利组织研究所

中国社会科学院公共政策研究中心

中国传媒大学媒介与公共事务研究院公益传播研究所

中国传媒大学善行公益慈善传播研究中心

中央民族大学基金会研究中心

.....

致谢

在该报告撰写前后，得到了如下同仁以及其他不具名朋友的支持，在此一并表示感谢！

陈 媚 杭州市慈善总会	沈苗妙 中诚信托
陈行甲 深圳市恒晖儿童公益基金会	施从美 苏州大学
程会田 老牛基金会	孙雪梅 凤凰网
高 斌 中建投信托	谭红波 基金会发展论坛
韩雨亭 澎湃新闻	王筱昀 中国人民大学
何国科 北京致诚社会组织矛盾调处与研究中心	汪徐秋林 南方周末
何国勇 浙江工业大学教育基金会	王 勇 公益时报
胡绵鹏 深圳市君合信财税服务机构	汪跃云 广东省和的慈善基金会
胡 明 南京大学	魏 钧 浙江省社工与志愿服务中心
黄浩明 深圳国际公益学院	夏学民 浙江卫视
黄 佳 浙江敦和慈善基金会	谢 琼 北京师范大学
姜贤正 都市快报	徐 丹 广州市公益慈善联合会
靳 昊 光明日报	徐家良 上海交通大学
金锦萍 北京大学	徐 羚 杭州市上城区明德公益事业发展中心
景 辉 香港城市大学	杨思斌 中国劳动关系学院
李 芳 青岛大学	杨 团 中国社会科学院
李 健 公益慈善学园	杨志伟 北京师范大学
李 涛 北京协作者社会工作发展中心	叶 盈 上海静安区方德瑞信社会公益创新发展中心
李 劲 北京三一公益基金会	龙英楠 北京厚普聚益科技有限公司
李哲寅 财经	俞祖成 上海外国语大学
栗燕杰 中国社会科学院	章高荣 深圳大学
李元龙 万象信托	张 琳 第一反应志愿服务中心
刘培峰 北京师范大学	周如南 中山大学
刘文华 中国慈善资产管理论坛	赵廉慧 中国政法大学
刘文奎 中国扶贫基金会	赵文聘 中共上海市委党校
刘佑平 中国慈善联合会	赵艳津 北京益动燕赵社会组织能力建设发展中心
吕 鑫 浙江工业大学	赵志敏 中信信托
马国新 光大信托	周 末 五矿信托
马剑银 北京师范大学	朱健刚 南开大学
马金芳 华东政法大学	朱秋霞 上海真爱梦想公益基金会
马天昊 中国西部人才开发基金会	
彭艳妮 南都公益基金会	