

慈善法修订中的几个重要问题研究

宫蒲光*

【摘要】慈善法是我国慈善领域的基本法。在慈善法修订中，不仅需要明确修法的指导思想、加大对慈善事业的促进力度、优化慈善行业治理格局，还需要解决网络慈善、应急慈善、社区慈善在发展中面临的突出问题，进一步完善慈善事业顶层设计，以法治建设引领我国慈善事业又好又快高质量发展。

【关键词】慈善法；慈善事业；法治建设

2016年颁布施行的慈善法，是我国慈善事业发展历程中第一部基础性、综合性法律，是我国慈善法制建设的重要里程碑，为我国传统慈善走向现代慈善、法治慈善提供了法律依据，对促进我国慈善事业法治化、规范化、专业化发挥了重要作用。伴随全面建设社会主义现代化国家进入新时代，党和国家对慈善事业在全局中重要作用的认识进一步深化，习近平总书记作出了一系列重要指示，为慈善事业发展指明了方向。与此同时，慈善事业发展也面临许多新情况、新问题，慈善理论研究和实务工作者对修订慈善法的呼吁日盛^①。2021年4月，十三届全国人大常委会将慈善法修法工作正式提上日程，2022年又列入重点立法事项。修订慈善法，是贯彻落实习近平总书记重要指示和党中央重大决策部署，把理论研究和实践的新成果、新经验转化为完善慈善事业顶层制度设计、全面加强慈善领域法治建设、推进慈善治理现代化的重要举措，是更好适应我国慈善事业发展的迫切需要，是我国民生社会领域法治建设的重要任务，有利于充分发挥慈善第三次分配作用，更好地促进共同富裕。本文围绕慈善法修订中的几个重要问题展开研究，以期为慈善法修订和新时代慈善工作提供借鉴和参考。

一、关于修法的指导思想

慈善法是社会领域的重要法律，坚定正确的指导思想是修法的灵魂和关键所在。

一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。慈善事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分。习近平总书记高度重视发展慈善事业，从肯定慈善事业重要作用、推进慈善助力精准扶贫、坚持依法行善依法治善、充分发挥慈善的民生保障作用、凝聚社会力量投身慈善事业、重视慈善文化传播和对外交往等多个维度发表了一系列重要论述，已经成为习近平新时代中国特色社会主义思想

* 宫蒲光，第十三届全国人大社会建设委员会副主任委员，中华慈善总会会长。

① 十三届全国人大一次会议以来，全国人大代表先后5个代表团100多位代表提出57件关于修改慈善法的议案建议。

会主义思想的重要组成部分^{①②③④⑤}。修订慈善法，应始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，将习近平总书记关于发展慈善事业重要论述的精神实质融会贯通在修法工作中，体现在法律精髓里，为解决慈善事业发展所面临的深层次问题，进一步完善新时代慈善制度体系，彰显以人民为中心的价值追求、执政为民的使命情怀、改革创新的责任担当，推动新时代慈善事业实现又好又快的高质量发展，提供更加有力的善治良法。

二是坚持党中央关于发挥慈善第三次分配作用，扎实推进共同富裕的重大战略部署。进入新时代，党和国家对慈善事业的重视程度前所未有。党的十九届四中全会，首次提出要重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业，统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度的要求。党的十九届五中全会明确，要发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局。2021年中央经济工作会议指出，要支持有意愿有能力的企业和社会群体积极参与公益慈善事业。党的二十大再次郑重重申，要扎实推进共同富裕，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。修订慈善法应坚持以党中央关于发挥第三次分配作用、推动共同富裕的重要精神为统领，以壮大慈善主体力量、完善慈善激励机制、优化慈善资源配置、强化慈善支撑保障为目标，促进新时代慈善事业高质量发展，扎实推进共同富裕。

三是坚持走中国特色慈善发展之路。慈善是全人类共有的价值观，但中国慈善事业与西方慈善事业在历史沿革、文化传承、社会功能、政治属性、发展模式等方面存在诸多差异。中国慈善事业植根于中华优秀传统文化，伴随着中国特色社会主义制度的确立和当代中国经济社会环境的变迁，形成了独具特色的发展之路。中国特色慈善事业既不是中国传统慈善的简单延续，也不是西方现代慈善事业的照抄照搬，而是在中国共产党的领导下，立足中国特色社会主义基本国情，继承发扬优秀传统文化慈善文化的精神内涵，借鉴国外慈善事业成功经验，融合现代慈善体系特征，与时俱进，在实践中不断创新发展的慈善之路^⑥。在修法中，应在认真总结吸收中国慈善实践经验和教训的基础上，探寻出符合中国式现代化实际的慈善事业发展道路和制度设计，决不以“希腊罗马”束缚自己的手脚，更不能以西方制度体系和规则作为我们修法圭臬，应将业已存在的中国特色的慈善理念、慈善行为、慈善制度、慈善模式、慈善经验系统化法治化，上升为国家慈善事业顶层制度设计，坚定不移地走中国特色慈善发展之路，唯有这样才能立出适合我国国情和实际需要的管用之法、善治之法，促进中国特色慈善制度更加成熟更加定型。

四是坚持依法促善，推进慈善事业高质量发展。改革开放以来，伴随我国经济社会快速发展，慈善事业在党和国家高度重视下有了长足的发展，但仍未摆脱发展滞后的局面。从慈善组织数量而言，截至2021年年底，我国慈善组织数量刚过1万家，仅占社会组织总量的1%左右；从慈善捐赠

① 周秋光、胡远志：《试论习近平关于慈善重要论述的主要内容和特点》，《湖南社会科学》2020年第5期。

② 习近平：《在慈善中积累道德》，《浙江日报》，2007年1月17日，第1版。

③ 习近平：《2015年11月27日在中央扶贫开发工作会议上的讲话》，《十八大以来重要文献选编：下册》，中央文献出版社，2018年版，第51页。

④ 《“两会”代表热议习近平总书记讲话》，《光彩》2016年第4期。

⑤ 习近平：《在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/23/c_1125616016.htm，访问日期：2022年12月9日。

⑥ 官蒲光：《关于走中国特色慈善之路的思考》，《社会保障评论》2022年第1期。

总量而言,近年来,我国每年慈善捐赠款物总额徘徊在1400亿~1500亿元的水平,增幅不明显,占GDP总量不足0.2%,人均慈善捐赠额刚过百元人民币,且慈善捐赠来源以企业为主,备案慈善信托不足800单,总额仅为39.35亿元,与西方发达国家相比有较大差距^①。作为世界第一人口大国、世界第二大经济体,我国人均GDP已超过1.2万美元,但从社会捐赠总量、人均捐赠额、慈善组织数量、慈善信托规模等慈善事业发展基础指标来看,我国慈善事业与经济社会发展还不同步,以慈善事业为主要形式的第三次分配在国民收入中占比偏低,尚不能适应改善收入分配格局、推进共同富裕的需要,慈善事业发展的潜力有待进一步挖掘。修订慈善法,应以习近平法治思想为指引,坚持法治思维和方法,依法治之力、积法治之势,树立积极促进慈善事业发展的政策导向,进一步推动解决制约我国慈善事业发展的突出问题,特别是进一步完善税收、财政、金融、土地等综合激励政策,强化慈善精神鼓励,降低慈善准入门槛,拓宽慈善参与领域,优化监管规制和体制机制,落实寓管理于服务的监管理念,坚持和倡导慈善公益的自愿原则,切实杜绝“强捐”“逼捐”和行政摊派,进一步激发蕴藏在社会中的慈善正能量。

五是坚持实事求是的原则,突出问题导向、体现系统观念。在修法工作中,首先应坚持实事求是的原则,突出问题导向,准确定位修法的幅度和力度。在保持法律框架基本稳定的前提下,将慈善事业发展中的普遍问题、突出问题和瓶颈问题,并且在学界和实务界形成共识的问题、在实践中已有可行解决方案的问题,作为此次修法的重点。比如,如何体现慈善事业在党和国家工作大局中的新定位,如何加大对慈善事业的促进力度,如何推动培育慈善组织和慈善行业,如何进一步发展慈善信托和社区慈善,如何规范和引导慈善活动,如何建立健全慈善应急机制,宗教慈善、涉外慈善和网络个人求助等是否纳入法律规范?这些问题都应认真研究,在形成共识的基础上纳入修法范畴。其次,应坚持系统观念。既处理好与现行法律的关系,又注重处理好与相关法律法规之间的衔接,特别是与《民法典》《公益事业捐赠法》《红十字会法》《信托法》等法律的相互衔接,确保法律修订后的连续性、系统性和逻辑性。

二、关于加大对慈善事业的促进力度问题

目前,在党和国家高度重视下,我国慈善事业正面临着难得的发展机遇。但是,我国慈善事业总体发展与经济社会发展程度相比,仍不尽如人意。究其原因,首先,慈善事业发展的社会环境有待改善。部分地方政府和工作部门对慈善事业在全局中重要地位和作用的认识与中央的要求有较大差距,无论是重大突发公共事件应急处理时慈善力量的参与,还是常态下的慈善工作,统筹协调、政策制定、具体事项支持、对爱心企业和爱心个人的精神激励方面,关注不够。在日常行政监管中,“严管有余,厚爱不足”,普遍存在“重规范、轻促进”^②和“重原则、轻程序,重防范、轻培育,重管制、轻服务,重准入、轻监管”^③问题。其次,慈善事业发展的政策激励力度不够。慈

^① 据《公益时报》2021年7月30日《2020年度美国慈善捐赠:基金会捐赠增长最多,企业捐赠40年最低》一文,美国2020年慈善捐款达4714.4亿美元,约占美国GDP的2.3%,人均慈善捐赠额超过1000美元,近70%的社会捐款来自普通民众;据傅昌波、游海霞在民政部2021年课题“第三次分配功能作用和慈善事业发展研究”中的统计数据,美国慈善组织数量超过100万家,英国慈善信托约12万个,澳大利亚慈善信托约16万个。

^② 宫蒲光:《慈善事业:疫后反思》,《新华文摘》2020年第18期。

^③ 陈东利:《新时代慈善治理现代化发展路径探析》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期。

善事业发展的优惠政策和相关法规在促进措施上过于宽泛、缺乏刚性，鼓励倡导多、具体措施少；对慈善捐赠的税收优惠力度不够，吸引力不足；企业捐赠仅减免所得税，未减免增值税；个人捐赠超额部分尚不能跨年结转；捐赠物资价值评估办法不够完善；慈善信托、慈善服务税收优惠具体政策尚未出台；金融、土地等方面的优惠政策还不明确，等等。最后，与慈善事业发展密切相关的配套政策不够完善。遗产税、赠与税尚未开征，不利于引导社会财富流向慈善领域；慈善税收优惠申报程序繁琐；政府购买慈善组织服务的体制机制尚不健全，措施不够具体；尚未把慈善捐赠、慈善服务纳入国家信用体系建设；慈善行业从业人员职业发展通道尚不健全，慈善人才队伍建设政策支持不够，教育培训、职称评定、薪酬待遇等方面缺乏相应规定；国家层面的慈善表彰制度尚未落实。另外，已有政策法规的落实也存在薄弱环节。修订慈善法，虽然难以毕其功于一役解决全部问题，但应立足于直面问题、突出重点、激发活力、依法规范，进一步完善制度体系、优化顶层设计，加大对慈善事业发展的促进和支持力度。

一是进一步完善税收优惠政策。税收优惠是促进慈善事业发展最有力的政策杠杆，能够起到“四两拨千斤”的巨大作用，有效激励个人和企业投身慈善捐赠，引导社会财富流向公益领域。通过修法进一步完善税收优惠政策，对发挥慈善第三次分配作用、推动共同富裕意义重大，也是社会各界特别关注的焦点问题。首先，进一步加大税收优惠力度。慈善法第80条，对企业捐赠超额部分准予结转3年，企业所得税法对此予以确认。这一政策较好平衡了稳定税收和鼓励捐赠的关系，有力促进了我国慈善事业发展。但个人所得税税前扣除的限额为30%，超出部分不可结转。企业所得税与个人所得税税前扣除结转的规定不一致，不仅造成税制失衡，也不利于我国个人捐赠规模的进一步扩大^①。考虑到个人慈善捐赠的感情色彩更浓、道德属性更强、社会示范效应更大，为调动高收入群体大额捐赠积极性，改善慈善捐赠结构和财富分配格局，应当比照企业捐赠给予个人捐赠超额部分结转2年的税收优惠，或将个人捐赠税前扣除比例从30%提升至50%。若允许个人捐赠超额部分结转2年，税收减免每年约为11.04亿元，若将个人捐赠税前扣除30%提高至50%，税收减免约为4.9亿元，成本不高，但影响巨大^②。另外，由于对政策的不了解或主动放弃等原因，捐赠者未享受税收减免优惠的达80%以上，因此“税收优惠对慈善更多的是象征性激励作用”^③。此外，目前全世界有100多个国家或地区开征遗产税和赠与税，其中经合组织（OECD）38个成员国有28个开征遗产税和赠与税。开征这两税，有利于完善税制和调节收入分配，是各国的主流选择^④，我国也应尽快研究出台遗产税、赠与税、房产税等直接税的税收制度，形成与个人所得税相配套的收入财产再分配税制体系，引导更多社会群体投身慈善事业，从而达到优化收入分配格局、促进共同富裕的目的。其次，进一步拓展税收优惠范围。进一步完善股权捐赠、无形资产捐赠和有价值虚拟物品捐赠的税收优惠政策；将现已在重大灾害救助中实施的减免增值税的政策，拓展为常态下企业实物捐赠税收优惠政策；继续坚持慈善法第84条规定的“国家对开展扶贫济困的慈善活动，实行特殊的优惠政策”，在全面打赢脱贫攻坚战的后扶贫时代，将脱贫攻坚期的扶贫捐赠税前全额抵扣政策和重大突发事件中的减免“三税两附加”（增值税、消费税、城建税和教育、地方教育附加）优惠政策，在虽已摆脱绝对贫困，但仍属相对贫困或发展滞后的“三区三州”等边疆民族地区、革命

① 任国保、周宇：《公益性捐赠扣除个人所得税制度国际比较》，《国际税收》2021年第10期。

② 参见全国人大常委、中国人民大学教授郑功成在与财政部、税务总局领导座谈时的发言。

③ 韩俊魁、邓锁、马剑银等：《中国公众捐款：谁在捐·怎么捐·捐给谁》，社会科学文献出版社，2020年版，第121页。

④ 全国人大常委会专题调研组《关于进一步完善有利于调节收入分配的个人所得税制度的专题调研报告》第59页。

老区开展的慈善捐助活动中,成为常态化的特殊优惠政策。再次,明确慈善信托依法享受的税收优惠。从国际经验看,慈善信托是一种符合现代社会特点和慈善发展规律的慈善公益形式,能够兼顾慈善事业使命价值与信托资产的保值增值功能,在我国慈善信托具有巨大的发展潜力。慈善法专门设立了“慈善信托”专章,明确了慈善信托可以享受税收优惠的原则,但没有具体规定优惠内容和适用情形,导致慈善信托税收优惠政策挂空。在修法中,一方面应加强对慈善信托的监管,完善慈善信托内部治理法律规制,将慈善信托监察人制度作为强制性规范;授权民政、财政、税务、银监等部门制定慈善信托年度公益慈善支出比例和管理费收取标准,促进慈善信托收益尽力投入慈善公益事业。另一方面应加大支持慈善信托发展的力度,简化备案程序,改事前备案为事后备案;明确慈善信托依法享受税收优惠的具体内容,将慈善信托委托款物视作慈善捐赠;设立慈善信托专用票据,赋予从事慈善信托业务的信托公司开具慈善信托专用票据资格;允许设立慈善信托专用账户等,确保相关优惠落地落实。从次,进一步加大对慈善组织和慈善服务的税收优惠力度。现行税收政策对慈善组织给予了一定的优惠,但“主要与捐赠行为有关,与国外慈善税收制度相比,我国直接针对慈善组织的增值税制度存在法律规定较为匮乏、慈善组织自身享有的税收优惠不足等问题”^①。通过修法,应对慈善组织投资收益增值税实行减免或先征后返优惠政策,将慈善组织的工作设备等大项办公用品购置纳入减免税范围。此外,还应对慈善服务依法享受税收优惠作出原则性规定,进一步促进个人、企业和社会组织通过提供慈善服务参与慈善活动。最后,进一步完善非货币慈善捐赠标的物价值评估制度。慈善捐赠标的物价值评估是非货币捐赠税收优惠的基础和前提。目前,对非货币慈善捐赠物品的估值虽可参照《资产评估法》《国有资产评估管理办法》等,但仍有许多资产类型未被覆盖,比如知识产权、期权、无形资产和古董、艺术品等,缺乏系统完备、统一权威的评估标准。在实物接受捐赠中,大多是按市场销售价或捐赠方报价计算,存在价格虚高问题。现有的部分评估标准不尽科学,如房产、股票按照历史成本确定价值,存在低估或高估价值,有失公允。在修法中,应当适应慈善捐赠标的物多样化的实际,授权有关部门,制定系统权威的慈善捐赠财产价值评估制度,客观公正评价捐赠者贡献,维护捐赠人、受赠人、受益人权益,支持鼓励个人和其他法人以多种形式进行慈善捐赠。

二是进一步健全综合激励措施。修法中,应按照“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系建设要求,进一步健全完善综合激励措施,充分发挥慈善在加强和创新社会治理中的作用,推动慈善事业健康有序发展。在强化政府责任方面,进一步压实各级政府促进慈善事业发展的职责,明确要求将慈善事业纳入国民经济和社会发展规划,制定促进事业发展的政策措施,进一步扩大政府购买服务的范围和规模,将公益慈善等领域的公共服务事项纳入政府购买服务指导性目录,通过公益创投、购买服务、孵化培育、项目指导等多种方式,鼓励财政性资金为慈善组织开展公共服务、加强能力建设提供支持。在加大社会支持方面,应当推广国资委等部门《关于中央企业履行社会责任的指导意见》《关于支持中央企业积极投身公益慈善事业的意见》的成功经验,鼓励有关部门制定各类企业社会责任分类引导政策;调整提高国有企业在履行社会责任支出方面的限额,为各类企业作出表率,推动企业以多种形式开展慈善活动、承担社会责任;落实金融、土地等方面的优惠政策;鼓励会计、审计、公证等机构对慈善活动提供服务;倡导金融机构根据慈善事业的特点和需求,创新金融产品和服务方式,积极探索金融

^① 杨小强、王森:《共同富裕视阈下慈善组织商业行为的增值税制完善》,《法治社会》2022年第3期。

支持慈善事业发展的有效路径。在捐赠主体权益保障方面,切实维护其合法权益,明确对捐赠者自愿权、知情权、项目选择权和变更权、冠名权、隐私权的保护,建立捐赠人查询和慈善组织主动反馈义务的相关制度。在完善制度激励方面,重点加强社会信用体系建设,建立相应激励回馈制度,明确国家建立慈善捐赠、慈善志愿服务记录和信用激励制度,将相关信用信息依法纳入国家社会信用体系,作为正向评价和失信惩戒依据,在评优评先、积分落户、购房购车、子女教育、公共设施使用上制定优惠政策,增强社会公众投身慈善事业的主动性和自觉性。同时,对诺而不捐、骗捐、诈捐予以相应处罚。在增强慈善行业吸引力方面,应明确国家加强慈善从业人员劳动权益保护和职业教育培训,建立健全慈善行业的职业发展通道,构建以从业人员职称评定、信用记录等为主要内容的人力资源管理体系,建立符合法定要求、市场规律且具备激励作用的薪酬待遇标准,增强公益慈善事业的从业吸引力和人才凝聚力;支持高校设立公益慈善专业学历学位,依托高等院校、科研院所和专业慈善组织,进一步加大慈善专业人才培养力度,打造一支高素质、复合型的慈善人才队伍。

三是进一步强化精神鼓励和文化营造。慈善文化是慈善精神的外化,它不仅是五千年优秀传统文化的结晶,也是现代文明的硕果,是慈善事业发展的社会基础和人文原动力^①。当前我国对慈善组织和慈善捐赠者的精神鼓励还不够,公民的慈善意识、社会的慈善氛围以及公众舆论对慈善行为的友好与宽容度不够。在慈善事业由精英慈善走向大众慈善的新时代,培育慈善文化、优化慈善发展社会氛围、加大对慈善行为的褒奖已成当务之急。通过修法,进一步完善慈善表彰制度。建立国家、省、市、县各级协调配套的慈善表彰体系,将民政部颁发的“中华慈善奖”提升为国家重要奖励项目,对慈善事业发展作出突出贡献、社会影响较大的企业、个人和社会组织予以表彰奖励。倡导将政治合格、贡献突出、影响较大的慈善典型人物纳入“两代表一委员”的推荐序列。还应创新表彰激励形式和方式,鼓励党政机关、群团组织、社会组织将慈善组织、慈善人物纳入本部门、本单位、本领域各类表彰奖励范围,激发更多社会力量投身慈善事业。将慈善文化纳入社会主义核心价值观。慈善文化是社会主义核心价值观题中应有之义,应将慈善文化建设纳入社会主义精神文明建设规划,作为弘扬中华民族传统美德和社会主义核心价值观的重要内容,培养公民慈善意识。鼓励慈善理论研究和慈善文化弘扬,推进慈善文化和慈善教育体系建设,加大对慈善组织、慈善人物、慈善事迹的宣传。倡导以家庭为单位参与慈善事业,培育家庭慈善理念和慈善家风,推动慈善文化融入日常生活。进一步拓宽慈善文化宣传渠道。鼓励主流新闻媒体设立慈善专栏、专版,利用各类公益广告宣传慈善活动、普及慈善知识、传播慈善文化。推动个人、企业、社会组织利用“中华慈善日”“99公益日”,开展线上线下多种形式的慈善宣传活动。鼓励教育部门将慈善文化纳入学校德育体系。做好学生志愿服务记录工作,将慈善和志愿服务纳入学生综合素质评价。积极推进慈善文化进机关、进企业、进社区,促进全社会关心慈善、支持慈善、参与慈善,共同营造良好的慈善氛围。

三、关于优化慈善行业治理格局的问题

慈善治理属于社会治理的新兴领域,慈善法确立了我国慈善行业的领导体制和组织架构,为

^① 官蒲光:《慈善事业:疫后反思》,《新华文摘》2020年第18期。

依法治善提供了组织保障。从法律实施情况看,我国慈善行业管理和行政监管体制和机制仍然存在以下突出问题:一是慈善事业统筹协调力度不足。慈善法将慈善事业监管责任赋予了民政部门,但在工作实践中,慈善工作还涉及财政、税务、银保监、网信、应急管理、卫生、教育、外事、宗教等多个部门,在缺乏法律授权和国务院部门协调机制的情况下,仅靠民政部门既难以推动相关政策法规落地落实,也难以依法对慈善全行业实施有效监管。二是慈善监管有待优化。慈善理论和实务界普遍认为,过度监管是慈善法实施以来慈善事业发展受阻最重要的原因之一^①,对优化慈善监管的期盼超过了税收优惠,成为最热切的期盼。慈善监管中最突出的问题是落实“放管服”要求、寓管理于服务之中不够,各级行政监管部门出台的政策制度大多侧重“严管”,而侧重“促进”的政策则少而又少。在实际工作中,一方面存在监管力量薄弱、监管手段不足、部门协同不力等多方面不利因素;另一方面,也存在“管了许多不该管,也没力量管”的事项。比如,在慈善组织登记认定方面,早在2013年国家就提出,推进行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类社会组织直接登记,取消不必要的审批,但在实际执行中,慈善组织登记仍面临找业务主管单位的软约束,慈善组织认定的通道也不够便捷通畅;在慈善组织管理方面,对章程、负责人任期、负责人年龄等方面的要求除党中央对党政领导干部社会兼职的规定外,对其他人员的要求过高,影响了慈善组织内部治理和负责人任期的稳定性;对大型慈善组织存在重复检查、重复审计、过度监管的问题;对中小型慈善组织的支持帮扶和指导力度不够;对培育慈善组织、优化慈善行业生态重视不够、措施不多。三是慈善组织权利义务不匹配。慈善法开宗明义就申明了,立法的根本目的是鼓励培养慈善组织、促进慈善事业发展,但慈善法施行以来,全国慈善组织发展缓慢,发展现状远不如预期。究其原因,最重要的是慈善组织权利义务不匹配,政策优惠不足,管理要求过严。比如,在税收优惠方面,慈善组织与一般社会组织基本没有差别,慈善组织资格、公开募捐资格、免税资格、税前扣除资格分别申请、分别认定,优惠资格认定程序偏多、要求较高(如社会组织评估等级为3A以上方可享受优惠等),增加了慈善组织依法可以享受优惠的难度;在公开募捐资格方面,慈善法已有明确规定,但在《慈善组织公开募捐管理办法》等配套规章中又新设了多项附加条件,使得公募资格的获得难上加难。同时,在开展公募活动前须向监管部门报备,将名义上的“备案”或“报备”变相为实际上的行政审批,既增加监管部门的具体事务工作量,又增加慈善组织不必要的“跑步前进”工作量和负担。此外,慈善组织在信息公开、年度支出比例、管理费提取标准、人员薪酬等方面,存在诸多限制性规定,直接影响了社会组织申请认定为慈善组织的积极性。通过修法,进一步加强慈善行业统筹协调体制机制、优化行政监管,构筑健康有序、多元合作的慈善行业生态和治理格局,已经成为推进慈善事业高质量发展的重中之重。

一是进一步健全慈善工作领导体制和协调机制。强化慈善工作组织领导体制、完善慈善工作部门协调机制,是提升慈善治理体系和治理能力现代化水平的关键。当前,我国慈善事业发展中,最突出的问题之一就是缺乏强有力的领导体制和协调机制。为此许多专家呼吁通过修订慈善法,补上这一短板,并提出了设立“国家慈善委员会”^②,“国务院慈善事业发展委员会或国务院慈善工作委员会”或由民政部牵头建立国务院慈善工作部际联席会议制度^③,“由民政部门牵头的部门协调机

① 杨团、刘培峰、金锦萍等:《〈慈善法〉实施过程中存在的问题及修法建议》,十三届全国人大社会建设委员会简报第212期。

② 杨团、刘培峰、金锦萍等:《〈慈善法〉实施过程中存在的问题及修法建议》,十三届全国人大社会建设委员会简报第212期。

③ 傅昌波、游海霞:《关于完善新时代慈善事业制度环境的思考》,民政部2021年部级课题“第三次分配功能作用和慈善事业发展研究”研究成果。

制”^①等多种具体方案，这集中体现了慈善事业高质量发展的迫切需要。结合我国政治体制和行政管理体制的实际，在修法中，应将加强慈善领导体制和协调机制作为慈善行业治理的首要任务。首先突出党的领导地位。明确提出，慈善工作应当坚持和加强中国共产党的领导；慈善组织内应当建立健全中国共产党的组织，切实保证党组织发挥政治核心作用，并为开展党的活动提供必要条件。其次建立工作协调机制。明确要求，县级以上人民政府应当建立慈善工作协调机制，统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好慈善事业扶持发展和规范管理工作，并规定协调机制具体工作由县级以上人民政府民政部门承担；建立慈善组织认定、公开募捐资格、企业所得税免税资格、公益性捐赠扣除资格联合审查确认机制。最后明确监督管理职责。进一步明确财政、税务、金融部门在慈善信托、慈善财产方面的监督管理责任，促进慈善事业规范、有序、健康发展；在信息公开方面，强化部门信息共享，特别是慈善捐赠和涉税信息统计，为慈善事业健康发展提供数据支撑；强化政府监管职责，要求县级以上人民政府应当加强慈善活动综合监管，财政、税务等部门在各自职责范围内依法履行监管职责，教育、科学、文化、卫生、体育、应急、环保等行业管理部门应当加强对相关行业慈善活动的政策指导和管理服务，并明确民政部门在查处违法慈善活动、慈善组织、慈善信托时，可以会同有关部门开展调查和处理。

二是进一步优化监管理念，落实“放管服”要求，寓管理于服务之中。在修法工作中，首先充分尊重慈善组织的自治地位。积极推动政府职能转变，妥善处理政社关系，通过深化“放管服”改革，将鼓励支持、协调促进、依法管理、推动慈善事业规范高效发展作为监管部门的基本理念和工作出发点，充分尊重慈善组织的自主权和自治权，激发慈善组织与慈善行业的内生动力。增强监管工作的统筹协调和科学安排，提高监管部门审批时效，减少重复检查、重复审计，防止将备案变相为行政审批，减少事前“报备”，明确“事后”备案和违规处罚；增加“约谈”和“通报批评”等行政监管手段，既防止监管不到位，也切忌过度监管，节约监管部门的行政资源，减轻慈善组织的负担。其次，细化服务保障措施。积极推动慈善信息化建设，实现数据共享，有关部门应制定统一的慈善行业信息数据对接标准，依托各级政务数据共享平台整合慈善组织、慈善服务的相关信息和数据资源，为慈善组织提供活动发布、信息共享、供需对接、服务记录、诚信记载等服务；设立慈善公益事业统计科目，改变现行慈善公益统计数据多头统计、口径不一、差距较大的现状，形成权威的国家统计数据，为政策制定、行业发展提供可靠数据支撑。再次，拓展慈善捐赠受赠人的范围。据统计，2021年全国社会公益资源总量为4466亿元，其中社会捐赠总量为1450亿元，彩票公益金总量为1062亿元，志愿者服务贡献价值折现为1954亿元^②。有调查显示，公众捐款者倾向直接捐助而不是通过专业组织^③，大量社会捐赠是由个人或企业对学校、医院等单位进行直接捐赠，没有通过慈善组织进行。而现行慈善法主要对慈善组织行为予以规范。在修法中，应明确将公开募捐资格与接受捐赠的权利区别开来，将慈善组织和其他依法接受慈善捐赠的社会组织、红十字会、公益性非营利事业单位统一明确为“慈善捐赠受赠人”，赋予其开具慈善捐赠票据、签署慈善捐赠协议等权利，并在慈善财产、信息公开等方面履行同等义务，同时纳入监管体系，在监督管理、法律责任中区分不同的主管部门予以相应规定。最后，对涉外慈善活

① 中国社会学系列研究课题组：《〈慈善法〉实施：成就、问题与制度完善》，十三届全国人大社会建设委员会简报第189期。

② 杨团、朱健刚主编：《中国慈善发展报告2022》，社会科学文献出版社，2022年版，第4页。

③ 韩俊魁、邓锁、马剑银等：《中国公众捐款：谁在捐·怎么捐·捐给谁》，社会科学文献出版社，2020年版，第53页。

动作出原则性规范。现行慈善法基本规避了涉外慈善活动,仅在促进措施中规定了境外捐赠用于慈善活动的物资,依法享受相关税收优惠。在实际工作中,伴随着我国综合国力的提升和“一带一路”倡议的推进,慈善领域的对外交往合作也日益频繁,不仅有国内慈善组织接受境外捐赠、境外非政府组织在境内开展慈善公益活动,还有境内企业和个人向境外捐赠、境内慈善组织向境外捐赠或直接到境外开展慈善项目等情形,慈善“迎进来、走出去”的现象日益增多。应当通过修法,增设相应的规范性条款,对涉外慈善作出更为明确的规范和引导,将涉外慈善纳入依法监管范围,更好地服务我国对外交往整体战略。

三是改革慈善组织登记认定制度,提升慈善组织治理能力,优化慈善行业生态。慈善组织既是慈善活动的主要载体,也是第三次分配的重要力量。现行慈善法对慈善组织行为进行了系统规范,随着慈善事业发展,也凸显出法律的盲区和误区,亟待完善。在修法中,首先,进一步完善慈善组织登记认定制度。切实落实党的二十大精神,明确支持有意愿、有能力的企业、社会组织和个人以及各类社会主体设立基金会和各类慈善组织、慈善信托。基金会、社会团体、社会服务机构等社会组织和非法人组织,无论其组织类型和成立时间,应当在允许其随时提出慈善组织认定申请的同时,对已经成为慈善组织的,也应能够随时提出慈善组织退出申请,民政部门应当依法进行受理和确认。其次,应将基金会和按基金会管理的慈善会直接认定为慈善组织。基金会和按基金会管理的慈善会,是利用社会捐赠财产从事慈善公益事业的非营利法人,其组织设立的初衷就是从事慈善公益活动,是先天的慈善组织。基金会的慈善公益属性由2004年国务院颁布施行的《基金会管理条例》所确认;慈善会系统以“社团登记、基金会管理”的双重性,既是行政主管部门作为特例批准的慈善组织特殊形式^①,又是长期实践形成的中国特色慈善组织的典型,事实上已成为占据中国公益慈善界1/3天下的中流砥柱^②。因此,基金会、慈善会理应直接进行慈善组织身份认定并依法享受相应慈善组织的优惠政策。目前,仍有一些慈善会和近1/3的基金会未被认定为慈善组织,其原因就是制度设计的缺陷。再次,应进一步简化慈善组织登记认定程序。在办理慈善组织登记认定时,不应在法律法规之外增设额外条件,应简化程序、优化流程,提高审批效率,鼓励具有慈善目的、符合相应条件的非营利组织在登记时直接认定为慈善组织;适当放宽慈善组织公开募捐资格申请条件,取消慈善组织登记满两年才能申请公开募捐资格的限制性规定,提升慈善组织身份和公募资格获得的便捷性。最后,进一步提升慈善组织治理和慈善行业自律能力。优化关于慈善组织章程的有关规定,充分发挥章程在慈善组织自治和完善内部治理中的重要作用;强化慈善行业组织的职能和作用,鼓励发展枢纽型慈善组织,明确赋予慈善行业组织和枢纽组织的统筹引领职责,促进资助型、服务型等各层次、各类型慈善组织全面发展,推动形成层次清晰、分布合理、特色鲜明、分工明确的慈善组织良性生态格局,建立慈善行业协同联动、自我监督的自律机制,提升慈善行业自律能力和治理水平。

四、关于网络慈善问题

网络慈善是指发生在互联网上的各种慈善活动,与传统慈善活动相比,它不仅流量大、涉众

^① 《民政部办公厅关于慈善协会管理工作有关问题的复函》(民办函〔2007〕127号)。

^② 官蒲光:《社会治理现代化大格局下推进慈善事业高质量发展》,《中国行政管理》2021年第2期。

广、影响力大,而且不见面、支付快、渗透力强,是慈善活动的全新场域,集募捐和支付于网络空间,创造了便捷高效的“指尖慈善”,为我国互联网赋能慈善事业插上了腾飞的翅膀,形成了全新的发展模式。在网络慈善中,社会关注度最高的主要有两个方面,一是互联网公开募捐;二是互联网个人求助。

关于互联网公开募捐。现行慈善法明确规定,“慈善组织通过互联网开展公开募捐的,应当在国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息,并可以同时在其网站发布募捐信息”。慈善法颁布实施以来,民政部先后于2016、2018、2021年,分三批遴选指定了30家慈善组织互联网募捐信息平台,其中企业运营21家,慈善组织运营8家,其他社会组织运营1家。据中慈联统计,网络募捐数额占社会捐赠总量的比例已从2013年的0.4%上升至2020年的4.1%;2020年通过募捐信息平台筹集善款逾82亿元,同比增长52%。2019年和2020年,连续两年超100亿人次点击、关注和参与了网络慈善^①。互联网公开募捐参与人数多、社会覆盖面广,有力激发和促进了全民慈善风尚,已经成为新时代慈善事业发展的显著特征。但面对“互联网+慈善”日新月异的发展态势,现有慈善法规政策体系尚不完善,如对慈善组织、募捐平台、捐赠人、受益人之间的权利义务关系界定不明确;有的互联网平台将商业活动与慈善公益活动交织在一起^②,牟利倾向明显;少数公益慈善组织在网络募捐中,为争夺企业配捐额度利用自有资源或借款进行套捐,还有的使用机器人刷单,形成了“哄抢”现象,公益慈善界呼吁规则出台^③;为捐赠者在网上提供税收减免、电子发票等服务尚未普及;促进网络技术与慈善创新融合发展的政策措施还有空白,等等。在慈善法修订中,应当吸收现有规章制度的有关规定,健全政府部门对互联网公开募捐信息平台的监督管理机制,进一步完善互联网公开募捐规则,明确募捐信息平台的责任和义务,完善平台进入和退出机制,促进互联网公开募捐规范健康发展。此外,还应设立鼓励互联网慈善创新的条款,引导建立社会公众参与互联网慈善的行为规范。

关于互联网个人求助。互联网个人求助,是指个人为解决本人或家庭困难,通过互联网众筹平台发布信息请求社会帮助,并得到社会帮助的行为。现行慈善法制定之时,互联网个人求助尚未广泛开展,个人求助主要通过亲朋相济、邻里互助、单位帮助及面向陌生人的沿街乞讨等方式实现,求助人和捐助者数量有限。因此,立法机关将其视为民间互助,未纳入法律规范。现在,因为互联网及第三方公司的助力,个人求助已成为“走进房间里的大象”,此次修法不可视而不见,应当理性认识、客观面对。首先,网络个人求助发展现状迫切需要法律规范。随着网络经济和移动支付的迅速发展,互联网个人求助数量、捐赠人和筹款规模出现井喷式增长。2015年至今,通过水滴筹、轻松筹、爱心筹、无忧筹等大病众筹平台为网络个人求助筹集的大病救助资金近1000亿元,几乎相当于2018—2021年四年间中央财政医疗救助拨款规模,是民政部指定的30家互联网募捐信息平台公开募捐规模(近300亿元)的3倍以上,资助大病患者超过500万人^④,它在客观上已成为我国医疗保障制度的有益补充,为完善社会保障体系发挥了积极作用。但由于对互联网个人求助是否属于慈善公益行为认识不一,成为法律规制上的盲区,主管部门不明确,管理法规缺失,网络个人求

① 李济慈:《99公益日久久功亦成》,《慈善公益报》,2021年9月13日,第1版。

② 2020年10月31日中国社会保障学会发布的《中国网络慈善发展报告》前言。

③ 卢玮静、陶传进、孙闻健等:《互联网募捐平台:价值与运作机制》,清华大学出版社,2021年版,第39页。

④ 中国社会保障学会慈善法修法研究课题组:《关于个人网络求助的法律定位及立法建议》,《中国社会保障学会专报全国人大社会建设委员会之二》,2022年3月31日。

助从提供服务的大病众筹平台到求助者和捐助者的行为都无法可依,也未纳入法定行政监管,因此,它在发挥巨大社会正能量的同时也出现一些乱象。如有的求助人隐瞒财产、夸大病情、多头募款、滥用善款,甚至编造故事、欺骗公众、骗捐诈捐;有的众筹平台雇员在医院“扫楼”拉用户,不仅对求助者信息审核不严,而且还刻意“包装”病情,卖惨抢眼球;有的公开搞商业推销,甚至挪用资金、卷款跑路,等等,这些虽属个别现象,但严重损害了慈善行业的声誉,侵蚀了社会公众对慈善事业的信任和热情。因此,网络个人求助作为重要的慈善公益社会现象,有必要在修法中纳入规制范畴。

其次,明确网络个人求助的公益属性是将其纳入法律规制的关键所在。在慈善法立法之初,学界就对网络个人求助的属性认识不一,纷争不息,未能形成共识。此次修法,这仍然是悬而未决的争议焦点之一。网络个人求助是否具有公益属性,已成为是否将其纳入慈善法规制的重要法理门槛。公益性是中外慈善行为毫无争议的基本属性,也是慈善行为的法理基石。而公益性是与私益性相对立的,其公认的标准是:受益人是“不特定的公众”或受益人不是“特定的关系人”。

总的来看,判断网络个人求助是否具有公益属性,可以从三个维度去考量。一个是就求助者而言,目前网络个人求助主要是两个渠道,一个是个人运用微信朋友圈、微博、短视频、抖音等公共网络社交媒体向自己的亲戚朋友、熟人发布个人求助信息,并通过个人银行账号或网络金融支付方式接受捐款,是传统个人求助方式的线上拓展,这类方式可以划入亲朋好友邻里互助共济的私益慈善范畴。另一个是个人通过专业网络众筹平台向亲朋好友以及更广泛的相关社会人脉圈乃至毫无关系的社会爱心人士发出求助信息,并通过众筹平台指定的银行专门账户代收捐款,这类网络个人求助方式已从朋友圈延伸到更广泛的社会爱心人士,求助对象已从特定的关系人扩展到毫无关系的陌生人,同时又借助了大病众筹这一专业平台,将求助推向公共空间,已成为事实上的公开募捐。二是从捐赠者而言,由于网络众筹平台的竭力助推,对求助信息响应的捐赠者中,具有爱心的社会陌生人占了绝大部分。“现代慈善理念体现为‘陌生他者’的无私关爱和奉献精神”^①,据水滴筹2021年的数据,所有捐款人次中,求助者直接好友占比10.9%,平台助推能达到的陌生爱心人士占70.1%;轻松筹2021年的数据也表明,筹款金额中,亲朋好友仅占20.9%。这有力地说明,网络个人求助是借助“朋友圈”又突破“朋友圈”^②,并且陌生的社会爱心人士已成为捐赠者的主流,其公益属性无可置疑。三是就求助者与捐赠者两者关系而言,受益人是否为“不特定的公众”或与捐赠者是否为“特定的关系人”是判定其公益属性的公认标准。其逻辑是,只有受益人的“不特定性”,才能避免或阻断捐赠人与受益人之间的关联交易,有效区分公共利益与私人情谊的界限,体现获取慈善资源的程序正当性,进而为慈善捐赠获得税收优惠和社会美誉提供可靠的法理依据。其中的关键词是“关联交易”,何谓“关联”?无外乎情感关联和利益关联这“两个关联”。情感关联,包含亲属、朋友、同学、师生、同事、战友等以特殊情感为纽带的各类血亲关系和社会关系人。利益关联,是指经济合伙人、事业合作者、政治同盟者等以共同的利益为纽带的特殊社会关系人。网络个人求助者对捐赠人中的亲朋好友而言,是“特定关系人”,而对陌生的社会爱心人士而言,则是既无情感关联、又无利益关联的“非特定群体中的一分子”或“非特定关系人”,虽然受益人貌似“特定个体”,实际上在没有“两个关联”的前提下,他只是一个具体的慈善行为受益对象,与

① 陈东利:《新时代慈善治理现代化发展路径探析》,《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期。

② 谢琼:《中国网络慈善的创新价值与未来发展》,《社会保障评论》2022年第3期。

通常慈善项目救助的具体困难个体并无差别，陌生的爱心人士的捐赠行为是纯粹的公益慈善行为。

从上述三个维度考量，可以得出两个结论：其一，网络个人求助混杂着私益慈善和公益慈善的双重属性，就其主流而言，公益属性占绝对主导地位。正因为网络个人求助现象的特殊性和复杂性，才导致学界和实务界长期纷争不息，难以形成共识。因此，将网络个人求助定性为以公益慈善为主的混合性慈善行为，更为符合它的客观实际。其二，网络个人求助现象是新时代慈善公益与市场融合发展的重要创新。个人求助从亲朋走向社会大众，从草根成长为参天大树，既是中国特色慈善传统与网络时代结合的产物，也是市场机制与公益慈善融合而产生的新生事物。以水滴筹、轻松筹为代表的专业大病众筹平台，向众多困难病患者提供互联网众筹服务，为求助者和社会爱心人士之间搭起沟通的桥梁，将传统的亲朋互助、邻里共济的私益慈善行为引向了社会爱心人士无私帮助陌生困难个体的公益慈善，客观上发挥了不是慈善组织胜似慈善组织的巨大社会作用，为全国生活困难病患者筹募了大量治病救人的社会爱心捐款，发挥了政府医疗保障和社会救助制度拾遗补缺的积极作用。可以说，互联网众筹平台运行模式是市场经济条件下，慈善公益与市场融合发展的有益探索，是资本向善与慈善助推市场的有机结合，是新时代慈善公益事业的创新实践。在修法中，只有准确把握网络个人求助现象的这两个重要特征，才能制定出符合实际的善治良法。

最后，将网络个人求助纳入法律规制。目前，学界和实务界虽然对网络个人求助行为的公益属性纷争不息，但对加强管理却是普遍共识。这不仅是由于网络个人求助已经跨越私益慈善的阶段，迈进公益慈善的范畴，形成具有私益与公益重叠的慈善特性，同时，也由于网络个人求助还具有公益与商业融合发展的特性。网络大病众筹平台的运行模式，本质上是按照互联网时代“流量为王”的理念和“羊毛出在猪身上”的商业逻辑，以免费或低收费（水滴筹今年开始收取3%的平台服务费），提供网络大病众筹服务，从而形成众多求助者和捐赠者以及旁观者聚集效应，打造网络空间的偌大市场，成为其推销商业保险等产品的巨大平台。这是典型的“慈善搭台，商业唱戏”，它既模糊了公益与商业的边界，又对传统公益慈善理论和法规提出了全新的课题。对此，修法工作应慎重面对，既积极支持，又有针对性提出重要的规范原则，使其在开拓创新中健康有序发展。

此次修法应重点研究规范管理所涉及的“谁来管”“怎么管”“管什么”等问题。关于“谁来管”，无论从网络个人求助的公益属性，还是现行管理的现状，特别是在社会公众的观念中，这都是与公益慈善密不可分的社会现实，理应由民政部门作为网络个人求助工作的行政主管部门，同时建立网信、金融等部门共同参与的协调机制。关于“怎么管”，主要有三条路径可供选择：一是将网络个人求助众筹平台纳入慈善组织管理，统一标准和规范，明确权利和义务，网络个人求助成为名正言顺的公开募捐慈善项目，众筹平台与商业行为分割，按规定提取管理费维持运转；二是要求众筹平台与具有公开募捐资格的慈善组织合作，将网络个人求助作为共同开展的网络公募项目，由慈善组织按相关规定履行管理责任，众筹平台是具体项目的执行者；三是维持现状继续由企业运营众筹平台，在现有基础上，进一步明确责任、加强管理、强化自律、规范运行。前两条路径完全符合现行法律和慈善公益的规律，是合法合规的路径选择。但它忽略甚至是彻底否定了企业运营公益平台的商业驱动力，将公益慈善与企业的商业模式相分割，企业必然失去运营众筹平台的原动力。某网络众筹平台公司负责人向笔者说，该公司每年给众筹平台投入4亿多元，其动力是在众筹平台上每年可销售保险产品近50亿元。如果将大病众筹从企业市场行为中剥离出来，众筹平台靠提取

管理费仅能勉强维持生存,其网络个人求助业务必将断崖式下滑,直接危及网络大病众筹这一利国利民的新事物的生存和发展。权衡利弊得失,学界和实务界更多地选择第三路径,这是现实而开明的选择,它不仅是对网络个人求助这一具有巨大社会需求的慈善公益创新实践的包容和扶持,也是对其健康发展的促进和规范。关于“管什么”,应在民政部门的牵头协调下,抓好四件事:其一,制定网络众筹平台的相关标准,实施众筹平台准入和退出行政许可,健全相应规范管理制度和奖惩机制;其二,强化网络众筹平台对求助者状况的审核义务和对捐赠资金的监管责任;其三,明确网络个人求助者的诚信义务和捐赠人的知情权,将网络个人求助信息真实性纳入社会诚信记录,严惩诈骗行为,增强公信力;其四,引导网络众筹平台行业严格自律,形成自我管理的良性机制。

五、关于应急慈善问题

长期以来,慈善事业在自然灾害、突发公共事件应对等应急工作中发挥了重要作用。特别是在此次新型冠状病毒感染疫情防控阻击战中,全国慈善组织展现出强大的社会资源动员整合能力,成为应对重大灾难、兜好民生底线不可忽视的重要社会力量。但疫情大考也充分暴露了我国慈善事业在应急状态下的不足,慈善领域出现一些不规范、不透明甚至不合法的行为,其中有慈善组织应急能力不足、慈善行业应急统筹机制不完善的原因,但更重要的是慈善力量在国家突发公共事件应急体系中的角色定位不明确、应急慈善法制建设不健全的问题。

现行慈善法将“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”明确定义为慈善活动,但对应急状态下慈善地位和作用的规定却比较笼统,仅在慈善募捐一章中要求,“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”,没有将慈善工作整体纳入突发事件应对管理的总体架构中,也没有要求慈善行业建立自身的应急机制。正在审议的《突发事件应对管理法》新增了关于应急状态下慈善活动的原则性规定,比如,支持引导红十字会、慈善组织以及志愿服务组织、志愿者等参与应对突发事件;慈善组织在发生重大突发事件时,应当在有关人民政府的统筹协调、有序引导下依法开展募捐和救助活动;有关人民政府应当通过提供必要的需求信息、政府购买服务等方式对慈善组织参与应对突发事件予以支持,等等。慈善法作为我国慈善领域的专门法律,在修法过程中,应当认真总结近年来应急状态下慈善领域的经验教训,在与《突发事件应对管理法》《突发公共卫生事件应对法》等正在立法修法中的法律保持衔接的基础上,有必要设立专章,系统规范应急慈善,进一步明确慈善组织和慈善行为在应对突发事件中的地位和作用,厘清政府责任,健全协调共享机制,对重大突发事件中慈善募捐、慈善捐赠、慈善财产使用、信息公开、监督管理等各个方面做出不同于一般情形的特殊规定,进一步完善应急慈善法律制度。

一是建立应急状态下慈善工作统筹协调机制。慈善力量参与重大突发事件应对,最关键的是将慈善组织纳入地方政府的应急协调机制和信息共享机制,更好地发挥慈善组织和志愿服务组织的重要作用,将全社会的爱心善意汇聚成支援应急处突的强大正能量。一方面,明确慈善力量在突发事件应对中的角色定位。将慈善纳入突发事件应对管理机制的总体框架之中^①,明确慈善是突发事件

^① 中国社会保障学会慈善法修法研究课题组:《关于〈慈善法〉修法建议及其说明》,《中国社会保障学会专报全国人大社会建设委员会之一》2022年3月31日。

治理体系中不可或缺的重要组成部分，强化政府组织慈善力量参与应急管理责任，合理划分民政部门、应急管理部门、卫生健康部门等政府部门职责，建立政社协同、政社联动、信息共享的统筹协调机制，进一步激发各类慈善组织参与突发事件应对的积极性和责任感。另一方面，建立慈善力量应对突发事件的统筹协调机制。充分发挥慈善行业组织的行业引领和统筹协调作用，加强慈善行业应急资源整合与行业统筹，制定应急处突预案，组织开展应急处突演练，建立应急状态下的慈善需求信息发布与数据跟踪以及物资接收、仓储、物流、调配等工作机制，提升慈善组织应急救助能力和专业水平。

二是对应急状况下的慈善监管工作做出符合应急需要的特殊规定。考虑到重大突发事件下慈善工作必须符合应急处突工作的特殊需要，以快制快、灵活应变，突出效率导向，注重实施效果，在修法中应该区别于常态下的监管工作做出相应特殊规定。从宽掌握应急状态下慈善公开募捐资格、募捐备案、税收优惠等相关规定。在常态下，开展公开募捐必须具有民政部门审核批准的公开募捐资格，否则不得开展公开募捐^①。而在重大突发事件发生后，为减少环节、提高效率、扩大募捐，赋予县级以上人民政府和灾区的医院、学校、敬老院等公益性事业单位或社会服务机构，以及不具有公开募捐资格的慈善组织等组织机构临时性地公开募捐资格，应急开展公开募捐活动；为应对重大突发事件，在公开募捐活动来不及办理募捐方案备案的，适当放宽募捐方案的备案时间和备案手续；对在突发事件应对中爱心捐赠的企业和个人，将现行的由有关部门在重大突发事件应对中临时颁布的一系列优惠税收政策以法律形式固定下来；突发事件过后，临时公开募捐资格和优惠税收政策随之自行取消。

三是对应急状态下慈善募捐支出比例和慈善信息公开从严要求、提高标准。应急状态下，慈善工作处在聚光灯下，社会关注度高、舆论影响范围广，相应的支出比例和信息公开标准与常态比都应明显提高，以保证慈善捐赠在抢险救援和各类重大突发事件应对中及时、充分地发挥应有作用，同时，也顺应了应急处突工作需要和社会舆论关切。为应对重大突发事件开展的公开募捐，应该实行专账管理，及时拨付和使用筹募款物，做到尽量尽快将善款善物投入突发事件应对；在信息公开方面，应当及时公开筹募款物的接收、分配和使用情况，及时回应社会关切。

四是建立慈善力量参与突发事件应对的常态化保障机制。通过修法，建立慈善力量参与突发事件应对的常态化保障机制。通过政府购买服务等方式，培育发展应急救援和救助类慈善组织，支持慈善组织和其他社会力量运用专业化方式参与应急处突行动；在国家应急体系建设中，制定专门的慈善组织参与应急的预案，明确慈善力量参与突发事件应对的动员机制、参与机制和激励保障措施，充分发挥慈善在应急力量准备、应急监测预警、应急处置救援、事后恢复重建等突发事件应对各个阶段的作用，常态化推进政社协同处突演练；明确各级政府、居民自治组织应当积极支持包括应急救援志愿服务组织在内的各类慈善组织参与应急救援行动，给予必要的物资和人身保险，对在应急救援中因公受伤、致残或牺牲人员，应参照公职人员相关待遇，对有突出贡献者予以表彰。

六、关于社区慈善问题

社区慈善是中国特色慈善事业中最具鲜明特征的慈善形态，它既包括邻里帮扶、守望相助的传

^① 中华人民共和国民政部令 59 号《慈善组织公开募捐管理办法》。

统慈善活动,也包括以专门组织机构为载体、筹集慈善资源对社区居民提供帮扶的现代慈善活动。社区慈善植根于基层,直接面对和服务基层群众,是最接地气的慈善,它对培育慈善精神、弘扬慈善文化、增强社区凝聚力、提升社区治理水平具有不可替代的作用。它虽然不能构成慈善事业的主体力量,但却是慈善事业在基层的微循环和有益实践,是基层群众身边的慈善活动,能够在润物细无声中为基层弱势群体提供有针对性、及时、贴心的服务,不仅带来互济共助的社会价值、向上向善的文化价值,展现独具特色的慈善魅力和人性光辉,还有助于完善基层治理体系,提升基层治理现代化水平,具有广泛的群众基础和巨大发展潜力,是精英慈善走向大众慈善的重要社会基础,理应成为慈善法修法工作认真关注和研究的重要领域。

当前,社区慈善发展存在的主要问题,其一是社区慈善组织和慈善活动的法律地位不明确。现行慈善法在附则中规定,“城乡社区组织、单位可以在本社区、单位内部开展群众性互助互济活动”,对社区慈善的法律地位及相关促进和规范措施都不明确;其二是社区慈善的居民动员能力有限,社区居民真正参与其中并发挥作用的不多;其三是社区慈善资源的整合联动不足,社区慈善组织调动社区群众、志愿者义工队伍参与慈善活动的能力有限;其四是社区基金会数量少、规模小、专业性弱,独立生存能力不强,社区慈善的服务能力有待提升^①。

一是明确鼓励支持发展社区慈善。社区慈善面向基层、服务民众的基本特性,决定了它作为社会基层治理的重要组成部分,理应得到国家通过相关政策措施扶持,鼓励其健康发展。在修法工作中,应积极支持发展社区慈善,让社区慈善组织平等享受慈善优惠政策,鼓励各级政府通过购买服务等方式为社区慈善提供资金、场地等支持;围绕巩固拓展脱贫攻坚成果、乡村振兴、社会治理、扶老救孤、助医助学、抢险救灾等领域,鼓励和支持自然人、法人和非法人组织开展多种形式的社区慈善创新活动,为服务对象提供各类专业服务,推动社区慈善制度化、项目化、常态化开展;推动建立社区慈善捐赠、志愿服务记录和激励制度,完善社区慈善和志愿服务招募、注册、培训、记录、激励回馈、保障等政策,相关信用信息应当依法纳入国家社会信用体系建设。

二是积极促进“五社联动”,努力推动社区各类慈善资源整合。从社区、社会组织和社会工作者“三社联动”,到以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为支撑、社区志愿者为依托、社会慈善资源为助推的“五社联动”,体现了中央在基层治理中的多方资源整合的理念创新,是社区慈善发展的基本路径,它既是动员社会力量、加强社会治理、提供社会服务、解决社会问题的重要制度安排,也是社会各界扶贫济困、服务民生、奉献社会、参与慈善事业的重要渠道。在修法中,应鼓励社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源建立联动机制,鼓励慈善组织对城乡社区组织开展群众性慈善活动进行指导,合作开办慈善超市、开展有关慈善活动,支持社区基金会、社工组织和社区志愿服务组织等基层慈善组织承接基层公共服务和政府委托事项;支持民政部门设立基层社会工作和志愿服务站,鼓励慈善组织、社会工作服务机构、志愿服务组织以及社会工作者、志愿者加强协作,动员社区居民参与慈善活动、链接慈善资源、共同开展慈善服务,促进社会工作、志愿服务与慈善事业融合发展。

三是积极促进各类社区型慈善组织发展。在实践中,社区慈善的载体类型多样,既有正式登记认定的社区慈善组织,如社区基金会,也有慈善组织设立各类社区慈善基金,还有各类非正式登记的小微社区慈善组织、慈善超市、慈善社工站、慈善帮扶站等,其中最具活力和发展潜力的是城

^① 谢琼:《促进社区慈善发展,释放慈善事业潜力》,《中国社会报》,2022年2月9日,第3版。

乡社区建立的小微型慈善组织和志愿服务协会。这些立足社区的小微型慈善组织开展相应的慈善活动（如互助服务、爱心超市等），与社区建设、社区治理相融合，不仅为社区中的弱势群体提供了有益帮助，而且增进了社区成员之间的团结协作，能够吸引越来越多的社区成员参与其中^①。在修法工作中，应降低社区慈善组织准入门槛，推广社区备案制，设立非法人型社区慈善组织，为小微型社会组织认定为慈善组织提供便利；支持有条件的地方设立社区基金会、社区慈善信托，大力培育社区型慈善组织，鼓励社会慈善机构直接服务社区居民；对未达到登记条件的社区社会组织，可按照不同规模、业务范围、成员构成和服务对象实施备案管理，赋予具有慈善性质的社区社会组织平等享有优惠政策的权利，鼓励各类社会组织积极开展社区慈善活动。同时，也应明确社区配合行政主管部门对社区慈善进行依法监管的责任，形成对社区慈善活动全过程有效监管的机制，以保证社区慈善在阳光下健康发展。

A Study of some Important Issues in the Revision of Charity Law

GONG Puguang

[Abstract] Charity law is the basic law in the field of charity in China. In the revision of the charity law, there is a need to firstly clarify the guiding ideology of the amendment; secondly, to increase the promotion of charity; at the same time, to optimise the governance pattern of the charity industry; and also to address the outstanding problems faced by online charity, emergency charity and community charity in their development. Further improve the top-level design of charity, and lead the development of China's charity in a good and high quality way by building the rule of law.

[Key words] Charity Law, Charity, Rule of Law

（责任编辑：朱瑞）

^① 郑功成：《中国慈善事业发展：成效、问题与制度完善》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020年第6期。