

CISHANFA

# 关于慈善法(修正草案) 修改建议的报告

北京基业长青社会组织服务中心

(中国基金会发展论坛秘书处)

中国社会组织促进会

中致社会发展促进中心

2023年11月

C  
I  
S  
H  
A  
N  
F  
A

# 关于《中华人民共和国慈善法（修正草案）》 修改建议的报告

全国人大常委会法制工作委员会：

2023年10月25日起，慈善法（修正草案）公开征求意见。为积极参与此次征求意见活动，北京基业长青社会组织服务中心（中国基金会发展论坛秘书处）、中国社会组织促进会、中致社会发展促进中心于11月上旬联合举办3场慈善法（修正草案）征求意见专题讨论会，听取近30位慈善组织负责人以及专家学者对慈善法（修正草案）（以下简称草案）的意见建议，累计200多人次线上参会。

结合此次系列讨论会听取的意见，以及今年1月慈善法（修订草案）征求意见期间广泛听取的各界意见，我们从推动解决现实问题出发，就慈善法（修正草案）及现行法的14个重点条款，提出具有一定代表性和可操作性的修改建议及理由说明，供此次修法参考。

联系人及联系方式：谭红波 18610441528

附件：

- 1.参加专题讨论会的人员名单
- 2.对慈善法（修正草案）的修改建议
- 3.对慈善法现行法的修改建议

北京基业长青社会组织服务中心

中国社会组织促进会

中致社会发展促进中心

2023年11月21日

## 附件一：参加专题讨论会的人员名单（按姓氏拼音排序）

- 安亚强 内蒙古老牛慈善基金会秘书长
- 崔澜馨 北京春苗慈善基金会秘书长
- 何晨霞 浙江省妇女儿童基金会常务副秘书长
- 何国科 中致社会发展促进中心主任
- 何文 爱德基金会副秘书长
- 胡芳 浙江省金华市人大代表
- 黄晨乐 深圳市老龄事业发展基金会秘书长
- 黄泽湘 湖南省教育基金会副理事长兼秘书长
- 金锦萍 北京大学法学院非营利组织法研究中心主任
- 林斌 福建省助困公益协会负责人
- 刘国梁 北京中银(深圳)律师事务所律师
- 刘忠祥 苏州大学红十字国际学院客座教授
- 彭艳妮 南都公益基金会秘书长
- 乔运鸿 山西省嫫院慈善基金会理事长
- 宋宏云 中国人口福利基金会副秘书长
- 王海波 成都授渔公益发展中心理事长
- 王娜 支付宝公益平台法务负责人
- 王香奕 中国国际民间组织合作促进会副理事长兼秘书长
- 项超 金华市小脚丫公益基金会合规官
- 项先冬 深圳市社会公益基金会代理秘书长

杨云云 帮帮公益平台总监  
张波娜 上海联劝公益基金会副秘书长  
张伯驹 北京市银杏公益基金会秘书长  
张 喆 字节跳动公益平台高级法律顾问  
朱 峰 中国乡村发展基金会监测研究部主任  
朱秋霞 上海真爱梦想公益基金会副秘书长

## 附件二：对《中华人民共和国慈善法（修正草案）》的修改建议（9个方面）

### 一、建议畅通慈善组织的认定和撤销机制（涉及修正草案第十条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第十条 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。</p> <p>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</p>	<p>建议将第十条修改为：</p> <p><b>“基金会是慈善组织。已经设立的社会团体、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。社会团体、社会服务机构等非营利性组织放弃慈善组织身份的，应当向其登记的民政部门提出申请，由</b></p>	<p>1.慈善组织的组织形式内核是基金会、社会团体、社会服务机构等非营利法人。非营利法人需要登记设立，有注销和清算机制；而慈善组织是一种组织属性，只存在认定和撤销认定，无需设立，没有注销和清算的必要。可参考《民法典》有关非营利法人的第八十七条至第九十五条。</p> <p>2.基金会在我国是公众认可度比较高、法律法规相对最完善的一种以资产集合为特征的慈善组织形式。《慈善法》虽然规定慈善组织可以采取社会团体、基金会和社会服务机构等形式，但现阶段基金会仍是最重要的组织形式。目前，由于慈善组织所享受的政策“含金量”不高，慈善组织获得政策优惠力度与一般社会组织没有明显差别，导致一部分基金会不愿意认定为慈善组织，从而无法纳入慈善法规制，这是法律的漏洞，应当予以重视和弥补。</p>

<p>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。</p> <p>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。</p>	<p><b>民政部门撤销其慈善组织身份并向社会公告。慈善组织身份撤销的，三年内不得再次申请认定。”</b></p> <p>建议将第十七条（慈善组织应当终止的五种情形）、第十八条（慈善组织终止进行清算的相关规定）这两条删除。</p>	<p>3.《民法典》第九十二条规定：“具备法人条件，为公益目的以捐助财产设立的基金会、社会服务机构等，经依法登记成立，取得捐助法人资格。”基金会是典型的以捐助财产设立的非营利法人，天然拥有捐助法人资格，建议明确基金会是慈善组织，无需认定。</p> <p>4.慈善组织只是非营利法人的“一顶帽子”。现在要做的是，既可以戴这顶帽子，也可以摘这顶帽子，而不是直接对非营利法人进行终止和清算。如果非营利法人不想享受慈善组织身份的相关政策，或者做不到《慈善法》规定的相关要求，就按本法规定的程序摘帽子，变成一个不是慈善组织的非营利法人。</p> <p>5.放弃慈善组织身份的社会团体、社会服务机构等非营利法人，其财产仍是用于公益目的或者其他非营利目的的财产，仍是可能用于慈善活动的财产，无需作清算处理，可用相关细则作出妥善安排。</p> <p>6.慈善组织身份的退出机制应当畅通。目前仅通过第十七条、第十八条规定了慈善组织的终止和清算，没有考虑慈善组织身份认定的撤销。这意味着非营利法人一旦认定为慈善组织，若</p>
---	---	---

		<p>想撤销慈善组织的认定，必须进行终止清算，视同非营利法人终止。这很不合理，且在实践中没有案例。</p> <p>7.从权利义务对等的角度，符合法律规定的非营利法人，既可以申请认定而拥有慈善组织身份，也可以申请撤销而放弃慈善组织身份，或者因违反相关规定而被撤销慈善组织身份，但仍然保留社会团体、社会服务机构等非营利法人的组织形式正常运行。如果明确规定基金会是慈善组织，则基金会无法放弃慈善组织身份。</p> <p>8.至于非营利法人的终止与终止后的清算，应当按照现行的《基金会管理条例》（第十六条至第十九条）《社会团体登记管理条例》（第十九条至第二十三条）《民办非企业单位登记管理暂行条例》（第十六条、第十七条）进行，再或者由未来可能的《社会组织法》规定。建议删除现行法第十七条和第十八条。</p>
--	--	---

## 二、建议优化公开募捐合作的相关条款（涉及修正草案第二十六条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第二十六条 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。</p> <p>慈善组织应当对合作方进行评估，并在募捐方案中载明合作方的相关信息。</p>	<p>建议将第二十六条修改为：</p> <p>“不具有公开募捐资格的<b>社会/非营利性</b>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。</p> <p>慈善组织应当对合作方进行评估，在募捐方案中载明合作方的相关信息，<b>并承担合作责任。</b>”</p>	<p>1.慈善组织合作开展公开募捐，保持慈善事业的民间性和非营利性。建议在“不具有公开募捐资格的组织”中，排除企业和行政机关，明确为“不具有公开募捐资格的社会组织”或“不具有公开募捐资格的非营利性组织”。</p> <p>2.在实践中，合作公募会出现很多问题，例如很多仅仅是挂靠，并非严格意义上的合作，慈善组织只是收取一定比例的管理费，反而对合作募捐的款物管理不严，导致慈善财产的流失或变味。建议明确要求，合作公募应当签订合作协议，合作双方按照协议约定共同管理款物，双方均应承担合作责任。</p>

### 三、建议优化互联网公开募捐服务平台服务条款（涉及修正草案第二十七条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第二十七条 经国务院民政部门指定的互联网公开募捐服务平台，提供公开募捐信息展示、捐赠支付、捐赠使用情况查询等服务。</p> <p>慈善组织通过互联网开展公开募捐的，应当在前款规定的平台进行，并可以同时在其开通的网络平台进行。</p> <p>互联网公开募捐服务平台无正当理由不得拒绝为具有公开募捐资格的慈善组织提供服务，不得向其收费，不得在公开募捐信息页面插入商业广告和商业活</p>	<p>建议将第二十七条第三款修改为“互联网公开募捐服务平台无正当理由不得拒绝为具有公开募捐资格的慈善组织提供服务，不得在公开募捐信息页面插入商业广告。”</p> <p><b>删除“不得向其收费”“和商业活动链接”的内容。</b></p>	<p>1.目前，民政部指定互联网公开募捐服务平台属于行政许可行为。按照正常的市场服务逻辑，不能强制要求所有的互联网公开募捐服务平台提供的服务都是无偿、免费的。若不考虑服务平台的实际投入，由慈善法硬性要求所有服务平台不得收费，对服务平台而言有失公平，有失立法之指引作用。</p> <p>2.企业投入建设互联网公开募捐服务平台，多是出于履行企业社会责任的动机。当企业运行良好时，愿意在社会责任上投入更多人力物力财力，若企业运转出现问题，或者运行平台带来较多负面影响，企业或企业基金会运行服务平台的意愿和投入就会降低很多。如果明确不得收费，将导致服务平台认为不能取得合理收入弥补运营成本，进而减少对服务平台运营管理的持续投入，甚至关闭服务平台。<b>典型的实例是，2023年百度公益平台已经下线退出；目前京东公益、苏宁公益等平台基本处于停止运营状态。</b></p> <p>3.“不得收费”的规定，虽然短时间内可以减轻慈善组织依托互联网开展公开募捐的成本，但不利于慈善组织和服务平台的长期合作，也不利于慈善事业的高质量发展。实务中，慈善组织与服务平台开展公开募捐服务之</p>

<p>动链接。</p>	<p>前，双方会通过签署服务协议的方式对各方的权利义务予以约定。在实际运作中，绝大部分公开募捐服务平台都会选择免费开展合作，无偿提供服务。无需刻意强调“不得收费”，而应当充分尊重市场选择，而不应当由法律层面来决定，如果某家平台收费或者收费不合理等因素，慈善组织可以选择不使用该募捐平台即可。</p> <p>4.商业活动链接的规定，其内涵和外延不明，在实际情况中可能导致规定无法落地。</p> <p>5.民政部每半年对所指定的服务平台进行评估，对于长期不提供服务的服务平台，可以撤销指定。通过合同约定、民政部的事中监管，可以实现服务平台优胜劣汰，让有实力、有意愿的服务平台脱颖而出，实现立法效果。</p> <p>6.综上，建议删除“不得向其收费”的内容。同时建议在民政部部门规章中细化相关规范，比如基础服务不得收费，但是对于平台提供的增值服务，比如区块链，云计算、大数据等技术支持的内容，属于正常的商业服务范围，不能强制要求互联网公司都无偿向慈善组织提供。</p>
-------------	---

#### 四、建议优化年度支出和管理费用标准的规定（涉及修正草案第六十一条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第六十一条 慈善组织和慈善信托的受托人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。</p> <p>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，年度支出和年度管理费用难以符合前述规定的，应当</p>	<p>建议将慈善法中对慈善组织支出标准和管理费用比例的具体规定删除，将第六十一条修改为：</p> <p>“慈善组织和慈善信托的受托人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。</p> <p><b>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</b></p>	<p>1.慈善行业发展很快，每一个阶段的认识都不一样，法律更多做原则性的规定，慈善法对于具有公开募捐资格的基金会年度支出和管理费用的规定过于具体，不利于慈善行业发展。<b>慈善法执法检查报告(2020)</b>明确要求，适时修改慈善法，“合理调整慈善组织支出标准和管理费用等”。目前草案并没有回应执法检查报告的这项要求。</p> <p>2.经过三年新冠疫情，很多慈善组织生存发展面临很大的挑战和压力。企业有很多纾困政策，慈善组织反而很少有这方面的政策利好。特殊时期“资金池”里缺“水”，还要面临支出达标的压力。建议立法机关和相关部门慎重考虑慈善组织在困难时期的生存空间问题。</p> <p>3.根据此前全国人大提出的修法原则，“对适宜通过制定行政法规或政策细化和解决的问题，在本法中只作原则性、授权性规定，为有关部门和地方结合实际实施法律、开展创新预留空间。”慈善组织、慈善信托的年度支出和管理费用标准，均可通过授权性规定，交由国务院民政部门会同国务院财政、税务等部门制定。事实上，当前情况下，财政、税务、民政三部门制定的部门规章已经规定了公募基金会70%</p>

<p>报告其登记的民政部门并向社会公开说明情况。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>慈善信托的年度支出和管理费用标准，由国务院民政部门会同国务院财政、税务和金融监督管理等部门制定。</p>	<p><b>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。</b></p> <p>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。</p> <p>慈善信托的年度支出和管理费用标准，由国务院民政部门会同国务院财政、税务和金融监督管理等部门制定。”</p>	<p>和 10% 的标准，已经可以实现当前的管理目标。</p> <p>4.关于管理费用的限制。有些组织因为管理费用的限额不够，无法吸引足够的专业人才，很多工作无法施展，干脆就不开展业务；有些组织通过很多变通的办法，解决人才成本问题。但在本质上，管理费用限额管制导致慈善组织需要去做很多本来不应该做的事情，耗费宝贵精力。<b>放开成本控制和强化公开透明，才是慈善组织高质量发展之举。</b></p> <p>5.基金会有注册资金门槛，而慈善信托目前并没有设立资金门槛，目前大量的慈善信托金额偏小。同时，慈善信托执行数年来，信托公司已经把没有强制的年度支出标准作为慈善信托的优势进行宣传。慈善信托的年度支出和管理费用标准，建议有关部门制定标准时充分考虑现实情况，不做硬性要求，尤其是不能做一刀切式的强制要求，这既不利于吸引更多慈善信托的设立，也不利于慈善信托永续目的的实现。</p> <p>6.慈善财产的独立性，不影响委托人对慈善信托资产的主导权。建议有关部门制定慈善信托的年度支出和管理费用标准时，充分尊重委托人意愿，保证委托人的优先决定权。例如，信托文件对慈善信托年度支出和管理费用有约定的，按照其约定。信托文件未规定的，按照有关部门制定的标准执行。</p>
--	---	--

## 五、建议完善应急慈善相关规定（涉及修正草案第七十二条、第七十三条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第七十二条 为应对重大突发事件开展公开募捐的，应当及时拨付或者使用募得款物，在应急处置与救援阶段至少每五日公开一次募得款物的接收情况，及时公开分配、使用情况。</p> <p>第七十三条 为应对重大突发事件开展公开募捐，无法在募捐活动前办理募捐方案备案的，应当在活动结束后十日内补办备案手续。</p>	<p>建议将第七十二条修改为： “为应对重大突发事件开展公开募捐的，<b>慈善组织</b>应当及时拨付或者使用募得款物，在应急处置与救援阶段至少每五日公开一次募得款物的接收情况，及时公开分配、使用情况。”</p> <p>建议将第七十三条修改为： “为应对重大突发事件开展公开募捐，无法在募捐活动前办理募捐方案备案的，<b>慈善组织</b>应当在活动结束后十<b>个工作日</b>内补办备案手续。”</p>	<p>1.应急慈善章节的第七十二条与第七十三条，没有明确主体。是慈善组织，是非慈善组织，还是个人？<b>考虑到只有慈善组织有公开募捐备案和相关信息公开要求，建议将主体明确为慈善组织。</b></p> <p>2.在实务中，每五日公开一次募得款物的接收情况，是可以做到的。然而，如若需要及时公布分配、使用情况，两句话中间的逗号，容易被相关部门或者平台误解为要求五日内公开募得款物的分配和使用情况，这从执行的角度不可能实现。应急慈善分为紧急救援、过渡安置、灾后重建三个阶段，不同阶段采取的活动方式是不一样的，仅仅强调募捐款物的及时拨付，不能反映应急慈善募捐的现实需要。事实上，在紧急救援阶段结束后，大量的款物需求在灾后重建，募捐款物在紧急救援阶段全部拨付，不符合救灾规律。实践中，募捐款物的分配和使用，需要尊重捐赠人的意愿，以捐赠协议约定或募捐方案承诺为优先。</p>

		<p>3.应对重大突发事件，慈善组织人手紧张、工作繁忙，在短时间内准备公开募捐备案材料，并完成备案流程，有较大的难度。以前在“慈善中国”进行公开募捐备案，是直接将材料交给民政部门备案，十日内完成备案较为可行。但从2023年开始，民政部门要求基金会等慈善组织首先要将备案材料提交给业务主管单位审批、签字、盖章，之后民政部门才受理相关备案。行政审批链条的加长，客观上大大增加了应急期间公开募捐备案的时间成本。举例来说，中国乡村发展基金会想在救灾时进行公开募捐，首先要把募捐活动文件准备好并报给农业农村部，农业农村部里走规定的流程报主要领导签字并盖章后转给基金会，然后再由基金会报给民政部。再举例，在平时，中国西部人才开发基金会想要开展公开募捐，首先要把募捐活动文件报给中共中央党校（国家行政学院）主要领导审批签字并盖章，然后才能报给民政部，这在平时都要经过数周乃至数月的努力才能实现，如何确保应急期间能够按时完成备案流程？</p> <p>4.虽然说在应对重大突发事件时可以先通过补办备案的形式</p>
--	--	--

		<p>给到慈善中国，但是一般在互联网公开募捐服务平台上线项目，服务平台还是需要慈善组织提供公开募捐备案号，所以目前慈善法规定十日内补办备案手续存在局限性。建议将十日改成十个工作日，更为符合实际。</p> <p>5.公开募捐备案在相应时限内能否完成，慈善组织能做的只是一个方面，另一个方面是政府监管部门（主要是民政部门）是否真正开通绿色通道，通过部门规章明确应急期间公开募捐备案的相关流程和时限。只有从两方面同时施力，才能达成真正简化备案流程，服务应急期间的公开募捐活动从速开展，支持应急救援救助。随后，该公开披露的按要求公开披露，这样的监管和服务才有实际的应急意义。</p>
--	--	---

## 六、建议优化慈善国际交流与境外合作相关条款（涉及修正草案第十三条、第一百零二条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第一百零二条 国家鼓励开展慈善国际交流。慈善组织接受境外慈善捐赠、与境外组织或者个人合作开展慈善活动的，根据国家有关规定履行批准、备案程序。</p> <p>第十三条 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、慈善财产的管理使用、慈善项目实施、与境外组</p>	<p>建议将第一百零二条修改为“国家鼓励开展慈善国际交流。<b>有关部门应当为慈善组织开展国际交流合作提供便利。</b>慈善组织接受境外慈善捐赠、与<b>境外非政府组织</b>合作开展慈善活动的，根据国家有关规定履行批准、备案程序。”</p> <p>或者将第一百零二条第二款修改为“慈善组织接受境外慈善捐赠、与境外组织或者个人合作开展</p>	<p><b>1.监管与促进应当并重。</b></p> <p>加强对境外力量的合作的规范管理合理且必要，因为很多慈善组织很难自行判断，一旦有了缝隙有可能被境外力量盯上和利用。但是在加强规范管理的同时，应当特别注意由于法律用词的含糊不清，导致实践过程中扩大解释，名为促进，实则限制，从而违背国家鼓励开展慈善国际交流的初衷。国家鼓励开展慈善国际交流，属于第十章促进措施第一百零二条第一款的规定，但随之第二款的规定实际上是规范管理的措施，此处缺乏国家鼓励开展慈善国际交流的具体促进措施。</p> <p>当前实务界在慈善国际交流方面有三大痛点：<b>一是</b>接受境外慈善捐赠的报备或审批流程特别长，很多境外捐赠意向皆因行政程序而夭折。<b>二是</b>中国慈善组织“走出去”不容易，很难以实际行动响应习近平总书记提出的“一带一路”合作倡议和“全球发展倡议”。<b>三是</b>由于直登或脱钩而产生的无业务主管单位的慈善组织无法与境外非政府组织开展合作。建议补充明确“有关部门应当为慈善组织开展国际交流合作提供便利”。</p>

<p>织或者个人开展合作以及慈善组织工作人员的工资福利等情况。</p>	<p>慈善活动的，<b>国家有关规定明确要求批准、备案的，应当根据相关规定履行批准、备案程序。</b>”</p> <p>建议将第十三条修改为“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、慈善财产的管理使用、慈善项目实施、与<b>境外非政府组织</b>开展合作以及慈善组织工作人员的工资福利等情况。”</p>	<p><b>2. 规制对象是境外组织或者个人，还是境外非政府组织？</b></p> <p>关于慈善国际交流的已有法律主要是《境外非政府组织境内活动管理法》，此外还有民政部或者各省出台的社会组织重大事项报告管理暂行办法。《境外非政府组织境内活动管理法》规定的境外非政府组织，是指在境外合法成立的基金会、社会团体、智库机构等非营利、非政府的社会组织。这个定义十分清晰。同时，该法在附则第五十三条还对境外学校、医院、研究机构或者学术组织与境内开展交流合作和在中国境内开展活动作出明确规定。境外个人的相关活动有《出境入境管理法》《外国人入境出境管理条例》等法律法规作出相应规定。</p> <p>慈善法草案中的“境外组织或者个人”，表述过于宽泛。境外的企业、学校，外国人（如在境内的外国留学生、国际友人等）、港澳台同胞等等，是否属于本法规制的对象？例如，在北京学习的某外国留学生以志愿者身份每周参与慈善组织的活动，是否属于与境外个人合作开展慈善活动？慈善组织是否需要报备？是否需要体现在慈善组织的年度工作报告中？</p> <p>在以往的实践中，慈善组织向有关部门报备的主要是与境外非政府组织合作开展的慈善捐赠或慈善活动，对境外的企业和个人，是不需要</p>
-------------------------------------	--	---

		<p>报备的，最多是做背景调查。倘若此次扩大到所有境外组织或者个人，但又没有明确具体的报备部门，很容易导致民政、外事等部门之间相互踢皮球。对于境外组织或者个人的定义不明确，很容易扩大审批监管权力，导致慈善组织的管理成本和行政部门的许可及执法成本剧增，对中国对外开放的整体形象和国际正常交流合作造成实质性的限制，与国家鼓励开展慈善国际交流的精神相违背。</p> <p>建议慈善法与《境外非政府组织境内活动管理法》进行衔接，将“境外组织或者个人”修改为“境外非政府组织”。</p> <p><b>3.关于国际和境外的用词区别，以及港澳台地区与内地的慈善合作。</b></p> <p>按照《出境入境管理法》的规定，“出境，是指由中国内地前往其他国家或者地区，由中国内地前往香港特别行政区、澳门特别行政区，由中国大陆前往台湾地区。”港澳台地区属于境外，但是中国内地和港澳台地区的交流并不属于国际交流。2019年2月，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》，旨在进一步密切内地与港澳交流合作。该规划纲要明确提出，粤港澳大湾区要“开展社会福利和慈善事业合作”。港澳地区都属于境外，倘若慈善组织接受港澳地区的慈善捐赠，或者与港澳地区的组织或者个人开展合作开展慈善活动，</p>
--	--	---

		<p>均需要履行批准或者备案程序，不利于粤港澳大湾区开展慈善事业合作，也将打击爱国的港澳同胞参与内地慈善事业的积极性。此外，包括小米、京东等在内的一些内地大企业在港交所上市，由于香港税收政策等因素，这些企业老板选择在香港注册基金会等慈善机构，将其持有的大额股份捐赠用于慈善目的，并且大量资金用于内地。该类慈善机构属于境外组织，其与内地开展慈善合作，慈善资金流入内地的通道并不友好，在境内的审批流程非常繁琐。建议探索建立境外慈善组织的白名单制度，让更多中国企业家在境外设立基金会时，慈善财产能够更顺畅地进入境内，为内地慈善事业发展助力。</p>
--	--	---

## 七、建议加强慈善活动综合监管（涉及修正草案第一百零三条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第一百零三条 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，维护良好慈善秩序。</p> <p>工信、公安、财政、税务、审计、网信、金融监督管理等部门在各自职责范围内依法履行监管职责。</p> <p>教育、科技、文化、卫生健康、体育、应急管理、生态环境、医疗保障等行业管理部门应当加强对相关行业慈善活动的指导、管理和服务。</p> <p>慈善组织有业务主管单位的，业务主管单位应当对其进行指导、监督。</p>	<p>建议第一百零三条增加第一款：“<b><u>县级以上人民政府应当加强慈善活动综合监管，建立慈善活动违法违规行为协查机制、查处信息公开机制。</u></b>”</p>	<p>1.慈善法执法检查报告（2020）指出，监管不足与监管过度并存；提出要加强民政部门慈善工作力量，强化部门合作、部门协调，提升信息化、数字化监管水平。</p> <p>2.不管是从促进还是监管的角度，民政部门与其他部门仅仅建立慈善信息共享机制是不够的，慈善活动综合监管除了各部门、各单位各司其职，很重要的是协同监管，尤其是对违法违规行为的协同调查和处理。</p> <p>3.《上海市慈善条例》（2021）在第九章监督管理的第六十五条第三款规定“民政部门与相关主管部门应当建立健全信息共享机制、违法违规行为协查机制、查处信息公开机制，强化协同监管。”相关表述可以参考使用。</p>

## 八、建议优化对互联网公开募捐服务平台的执法权条款（涉及修正草案第一百一十四条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第一百一十四条 互联网公开募捐服务平台违反本法第二十七条规定的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正；逾期不改正的，由国务院民政部门取消指定。</p> <p>未经指定的互联网信息服务提供者擅自提供互联网公开募捐服务的，由县级以上人民政府民政部门责令限期停止活动；逾期不停止活动的，由县级以上人民政府民政部门会同网信、工信部门依法进行处理。</p>	<p>建议将第一百一十四条第一款修改为“互联网公开募捐服务平台违反本法第二十七条规定的，由<b>国务院</b>民政部门责令限期改正；逾期不改正的，由国务院民政部门取消指定。”</p> <p>或者修改为“互联网公开募捐服务平台违反本法第二十七条规定的，由<b>省级以上人民政府民政部门</b>责令限期改正；逾期不改正的，由国务院民政部门取消指定。”</p>	<p>1.互联网公开募捐服务平台的指定权限主体是国家民政部。与互联网公开募捐服务平台相关的基本技术规范和基本管理规范两项行业标准均由国家民政部制定。互联网公开募捐服务没有地域限制，各地民政部门很可能不了解平台的运作规则，难以有效执法。故而，对其的执法权应当在国家民政部。倘若对全国各级各地的民政部门都对仅有 20 多家的互联网公开募捐服务平台的拥有执法权，做得大的平台每天光是应对各地民政部门的问询和责令整改，就要花费巨大的人力和精力，如此下去，愿意提供互联网公开募捐服务的平台只会越来越少。这与国家鼓励发展网络慈善的精神相悖。</p> <p>2.如果赋予县级以上人民政府民政部门对国家民政部指定的互联网公开募捐服务平台的“责令限期改正”的执法职责，在实践中肯定会导致各级各地民政部门之间的执法冲突，造成管辖混乱，从而造成各级民政部门对互联网公开募捐服务平台的整体监管成本大大增加，无端加重监管责任和压力。</p>

.....	<p>3.目前各地区、各层级民政部门对慈善组织监管的人力配备和执法能力参差不齐，省级人民政府民政部门还有社会组织管理处，到地级市和县级市可能被合并在一个科室。尤其是县级人民政府民政部门对互联网公开募捐服务平台的认知非常浅。举例来说，在互联网慈善发展比较好的浙江省，近期某地级市民政局部门主办了一场慈善组织发展培训班，前来参加培训的民政部门和慈善会负责人，几乎都不了解也没参与过互联网公开募捐服务平台。如果都不熟悉服务平台，如何能否真正有效监管？</p> <p>4.对互联网公开募捐服务平台的执法权若只是集中在国家民政部，也可能导致执法不力或执法无效。国家民政部需要有下级单位协助其开展对互联网公开募捐服务平台的监督和执法。若将对相关监督执法权限下放到省级，31个省级民政部门与20多家互联网公开募捐服务平台，从数量匹配上来说，较为合理。</p> <p>5.综上，建议对互联网公开募捐服务平台的监管机构首选为国务院民政部门。如果必须下放，建议下放到省级人民政府民政部门，这样有利于对互联网公开募捐服务平台的相对集中管理。</p>
-------	---

### (九) 建议优化个人求助条款（涉及修正草案第一百二十四条）

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第一百二十四条 个人因疾病或者其他原因导致家庭经济困难，向社会发布求助信息的，求助人和信息发布人应当对信息真实性负责，不得通过虚构事实等方式骗取救助。个人求助网络服务平台应当承担求助信息真实性查验义务，具体管理办法由国务院民政部门会同有关部门另行制定。</p>	<p>建议将第一百二十四条修改为： “个人因疾病或者<b>遭受意外伤害</b>导致家庭经济困难，向社会发布求助信息的，求助人和信息发布人应当对信息真实性负责，不得通过虚构事实等方式骗取救助。个人求助网络服务平台应当承担求助信息真实性查验<b>和信息公开等</b>义务，具体管理办法由国务院民政部门会同有关部门另行制定。”</p>	<p>1.对个人求助的赠予行为和公开募捐的区别，社会公众很难分辨，也没有必要强求。我们需要规制的不是个人求助行为，而是个人求助网络平台，这类平台以此为业，不能是法外之地。近年来，个人大病求助行业快速发展，同时也暴露出不少问题，为了保护个人大病求助行业稳妥发展，有必要对个人大病求助平台进行监管，并引导个人大病求助行为健康发展。</p> <p>2.建议限缩“个人求助”行为的范围，将其规制在“个人大病求助”行为。 《草案》明确了求助个人的因病致困情形，但留出“其他原因”的口子，依然容易扩大解释。因罹患大病或遭受意外伤害无力承担治疗费用而发起个人求助，为公众熟知并认可，公众通过个人大病求助平台贡献了爱心。现实生活中有很多原因导致家庭经济困难，比如投资失败、创业困难、买房买车困难、出国旅游困难、实现梦想困难等。这些困难与罹患大病或遭受意外伤害无力支付治疗费用的困难大不相同。首先，困难的性质不同。两类困难的严重性、紧迫性差异很大，因病求助往往是非常急迫，不能获得帮助将出现放弃治疗等严重后果。其次，公众帮助的目的</p>

	<p>的也不同。公众对于因病求助施以援手是出于爱心，不求回报。对于其他困难伸出援手，有可能希望获得回报。对于这些求助行为，没有必要由慈善法进行规制，民政部门也不宜作为监管机构。</p> <p>3.《个人大病求助互联网服务平台自律公约》将个人大病求助表述为“患有重大疾病、遭受意外伤害等紧急情况，为解决自身或者家庭困难从而发布求助信息”，此表述得到广泛认同，建议将《草案》第一百二十四条修改如下：“个人因疾病或者遭受意外伤害导致家庭经济困难，向社会发布求助信息的，……”。</p> <p>4.《个人大病求助互联网服务平台自律公约》详细约定了平台的信息披露、社会监督等服务规范。建议规定个人求助网络服务平台不仅应当承担求助信息真实性查验义务，还应当明确信息公开等义务。</p>
--	--

## 附件三：对《中华人民共和国慈善法》现行法的修改建议（共5个方面）

### 一、建议加强慈善工作协调机制的条款设置

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第六条 国务院民政部门主管全国慈善工作，县级以上地方各级人民政府民政部门主管本行政区域内的慈善工作；县级以上人民政府有关部门依照本法和其他有关法律法规，在各自的职责范围内做好相关工作。</p> <p>（现行法第六条）</p>	<p>建议恢复此前公开征求意见的慈善法（修订草案）的修改，在第六条增加第二款：</p> <p><b>“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。协调机制具体工作由县级以上人民政府民政部门承担。”</b></p>	<p>1.慈善法执法检查报告（2020）指出，慈善组织所享受的政策“含金量”不高；监管不足与监管过度并存；提出要加强民政部门慈善工作力量，强化部门合作、部门协调。</p> <p>2.慈善事业发展缓慢的痛点之一是，主管慈善工作的民政部门受行政级别的限制，难以与同级别的其他行政部门进行协调，甚至难以监管主要领导级别更高的慈善组织、红十字会。因而，县级以上人民政府建立慈善工作协调机制，提高慈善工作协调机构的位阶和工作协调的可行性，很有必要。</p>

## 二、建议加强对慈善组织自治权的保护

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第一百二十条 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：</p> <p>（一）未依法履行信息公开义务的；</p> <p>（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</p>	<p>建议将第一百二十条修改为：“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：</p> <p>（一）未依法履行信息公开义务的；</p> <p>（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；</p>	<p>1.《慈善法》第十二条规定，“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。”慈善法执法检查报告（2020）指出，监管制约过度。在监管工作中，对大型慈善组织监管偏严，对小型慈善组织监管较为宽松；存在着要求偏多，指导服务不够的现象。慈善组织的章程、负责人任期年龄以70岁为上限等方面规定，与慈善组织自治要求不相一致，影响了社会力量参与的灵活性和积极性。</p> <p>2.近年来，各地人民政府纷纷提出应当健全政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，社会组织应当完善以章程为核心的内部管理制度，建立健全法人治理结构。与这样的现代化政策导向相比，在实务中，慈善组织的依法自主权仍然受到来自地方行政机关的各种干扰，甚至愈演愈烈。例如，慈善组织或社会组织的负责人，必须是北京户籍，必须是党员等等，这些条件并没有任何的法律依据，没有任何法律法规规定说一个广东人不能在北京成立一家社会组织、当这家社会组织的负责人。如果有这种限制来说，这是</p>

<p>的；</p> <p>(三)未依法履行监督管理职责的；</p> <p>(四)违法实施行政强制措施和行政处罚的；</p> <p>(五)私分、挪用、截留或者侵占慈善财产的；</p> <p>(六)其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。</p> <p><b>(现行法第一百零八条)</b></p>	<p>(三)未依法履行监督管理职责的；</p> <p><b><u>(四) 违法干涉慈善组织内部治理的；</u></b></p> <p><b><u>(五)</u></b> 违法实施行政强制措施和行政处罚的；</p> <p><b><u>(六)</u></b> 私分、挪用、截留或者侵占慈善财产的；</p> <p><b><u>(七)</u></b> 其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。”</p>	<p>对公民权利的一种剥夺，而且这种权利的行使没有相应的上位法依据，这给很多真正想做公益慈善的人是非常大的打击。另外，慈善组织负责人必须是北京户籍，没有北京户籍不能当，但对很多企业基金会来说，为了满足这一条，不得不找到一个北京的人，他可能根本不了解慈善组织，根本不知道什么叫慈善，但是为了满足那个条件就让他当了法定代表人或者理事长，那他就是个傀儡。这样的约定，变相导致所谓负责人不是真正管这个机构的人，背后有一个牵绳的人在管着他，像这种情况在实践当中存在不少。</p> <p>3.慈善法现行法第一百零八条解决的是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的六种违法违规情形，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负责人员给予处分。建议在六种情形的第三种情形后，新增一种情形“(四)违法干涉慈善组织内部治理的”，以此保障慈善组织依法自主自治权益，避免行政机关对慈善组织进行于法无据的不当干涉。</p>
---	---	--

### 三、建议明确震慑慈善诈骗及相关调查处理措施

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第一百一十三条 不具有公开募捐资格的组织或者个人擅自开展公开募捐的，由县级以上人民政府民政部门予以警告，责令停止募捐活动；有违法募集的财产的，责令退还捐赠人；无法退还的，由县级以上人民政府民政部门予以收缴，转给慈善组织用于慈善目的；情节严重的，对有关组织或者个人处二万元以上二十万元以下罚款。</p> <p>自然人、法人或者其他组</p>	<p>建议将第一百一十三条第二款修改为：“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。<b><u>在查处过程中，有关部门应当保护捐赠人和慈善组织的合法权益。</u></b>”</p>	<p>1.近年来，冒用公益慈善名义的诈骗事件层出不穷，对公众和慈善组织造成大量困扰和损失。不法分子盗用慈善组织之名，以捐赠返利、公益抽奖、刷单返利、做任务返现等为诱饵实施网络诈骗活动，严重影响慈善组织正常业务开展和慈善行业公信力。据不完全统计，仅2022年就有20多家大型公募基金会先后发布严正声明，对其遇到的诈骗事件，予以澄清和表示谴责。2023年，冒用慈善名义的诈骗事件愈演愈烈。</p> <p>2.慈善法执法检查报告（2020）要求，严格落实对欺诈、骗捐、侵占慈善财产等行为的处罚，保护捐赠人的合法权益。在实务中，欺诈或骗捐等行为的受害人，往往是受利益驱使、以为捐赠可有利益回报的民众。在这种情况下，慈善组织也是事实上的受害者，其合法权益也应当受到保护。</p> <p>3.慈善领域的诈骗活动往往导致两种直接后果。一是“受害人/捐赠人”意识到被骗，纷纷要求慈善组织退还捐赠款项。一些慈善组织为此办理了很多退款，因为公募行为涉及包括公募机构、执行机构、互联网公开募捐服务平台等多方，退还捐赠款项的财务流程非常复杂，消耗了慈善组织大量人力物力。二是“受害人”纷纷向公安机关报案，公安机关将诈骗活动以</p>

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。

**（现行法第一百零七条）**

刑事案件立案办理，依据《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》，对同样是受害者的慈善组织的募捐账户采取冻结措施。一些公募基金会经常面临整个账户被冻结，甚至在解冻后被反复冻结的情况。

4.特别是发生被异地公安机关冻结账户的情况，处理的时间周期非常长。把慈善组织账户全部冻结的做法，严重影响慈善组织的正常运作。例如，一家以医疗救助为主要业务的公募基金会，平均每天累计接收捐赠约50万元，一年约1.5亿元，大部分投入儿童医疗救助项目，小朋友需要善款来救命。倘若任意地区的县级公安局按照相关规定就把该基金会的账户冻结，正常的慈善活动难以开展。

5.目前草案第一百一十三条列明发生后的应对机制，仍然缺乏对现实中同为受害者的慈善组织合法利益的保护。建议明确“在查处过程中，有关部门应当保护捐赠人和慈善组织的合法权益”。慈善组织开立的银行账户原则上不得冻结；确需冻结的，冻结款项不得超出涉案金额范围；其他法律有规定的从其规定。像公司一样，在公司账户发生冻结的时候，只冻结债权人告它这部分资金，而不是把整个账户全部冻结。一方面要确保公安机关顺利查案办案，另一方面要保护慈善组织账户不被轻易冻结从而导致慈善活动无法正常开展。

#### 四、建议优化慈善组织投资企业相关的禁止条款

修正草案	修改建议	理由说明
<p>第五十五条 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。</p> <p>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。</p> <p>前款规定事项的具体办法，由国务院民政部门制定。</p> <p>（现行法第五十四条）</p>	<p>建议将第五十五条第二款的“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”修改为“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领取报酬”。删除“兼职或者”。</p>	<p>1.在商业领域，进行股权投资且持股比例较高的组织，作为大股东，通常有委派一位董事的权利和义务。同理，慈善组织如果有一项股权投资且持股比例较高，也应当对投资负责。对于被投资企业，慈善组织既有权利参与管理，也有义务对它进行监督。如果完全不允许慈善组织相关人员在慈善组织投资的企业兼职，这就意味着进行股权投资的慈善组织没有机会履行自己应有的权利和义务。建议删除“不得兼职”的规定。</p> <p>2.慈善财产的投资增值，不仅包括慈善组织，也应当包括慈善信托。建议明确慈善信托投资的具体办法，由国务院相关部门制定。</p>

## 五、建议加强司法保护，将慈善领域纳入公益诉讼范围

修正草案	修改建议	理由说明
	<p>建议参照《中华人民共和国环境保护法》第五十八条，在第十一章监督管理增加一条有关司法保护的内容。</p> <p>例如，<b>“对侵害慈善活动参与者的合法权益，损害社会公共利益的行为，慈善活动参与者可以向人民法院提起诉讼，人民法院应当依法受理。”</b></p> <p>建议参照《中华人民共和国妇女权益保障法》第七十七条，在第十一章监督</p>	<p>1.目前整个慈善领域的监管由民政部门负责，但是民政部门工作人员的专业性不够，欠缺教、科、文、卫、体以及生态保护、应急管理等领域慈善工作的专业知识，很难进行管理、服务、指导。同时，民政部门的监管手段有限，对慈善组织采取的是年报制度，对没有认定为慈善组织的社会组织采取的是年检制度，对于出现违法违规问题的组织可以让它整改，但仅仅要求整改，对于严重侵害公共利益、损害社会对公益慈善总体信任的行为是远远不够的。民政部门存在监管不足和监管过度并存。监管不足、监管过度都是因为人员不够、能力不足，要么管不过来，要么一刀切不让做。</p> <p>2.公益诉讼所解决的“公地悲剧”的问题，如果是公地，任何人都有所有权，但没有人主张的时候，这个地就会荒芜，生长出各种杂草。所以，公益诉讼是在社会公共利益受到损害的时候要介入的。根据《公益事业捐赠法》第七条，“公益性社会团体受赠的财产及其增值为社会公共财产，受国家法律保护，任何单位和个人不得侵占、挪用和损毁。”慈善财产是社会公共财产，大量慈善财产来源于社会公众的捐赠。慈善组织、慈善财产本身具有非常明显的公共利益属性，慈善领域是典型的公共利益聚集地。在现实中，慈善领域的重大事件都能引发社会公众的广泛关注。这为公益诉讼介入慈善领域，提供了法理上的基础。</p>

	<p>管理增加一条有关公益诉讼的内容。</p> <p>例如，“<b>侵害慈善活动参与者合法权益，导致社会公共利益受损的，检察机关可以发出检察建议或者依法提起公益诉讼。</b>”</p>	<p>3.从保障公益慈善财产不被滥用的角度，由检察机关代表公共利益来行使公益诉讼权利，针对的不仅仅是慈善组织，也包括那些打着慈善组织名义的企业或者个人，甚至一些人假冒公益慈善的名义去做捐赠返利、诈骗的行为，我们不可能自己去组织，也应该由司法机关代表公共利益来行使相应的权益，这样，整个慈善领域就有了司法方面的保障。</p> <p>4.目前，已经纳入公益诉讼范围的有生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、未成年人保护等领域损害国家利益或者社会公共利益的行为。建议将慈善领域纳入公益诉讼的立案范围，今后作为民事诉讼、刑事诉讼或者行政诉讼，检察机关可以作为主体。如果慈善组织没有履行与捐赠协议义务，捐赠人可以以个人名义通过司法手段起诉慈善组织；如果慈善组织的财产或其他合法权益受到损害，慈善组织也可以通过司法手段起诉相关主体，捍卫自己的合法权益。涉及重大社会公共利益的，人民检察院有权提起公益诉讼，以此更好地保护慈善领域的公共利益。</p> <p>5.建议将公益诉讼写入慈善法，先把司法保护慈善的窗口打开。之后逐步开展专题调研和试点，逐渐将慈善领域的公益诉讼纳入两院的相关司法解释和人民检察院的实施细则，确保相关行政和司法资源能够保障慈善领域公益诉讼的有效管辖。</p>
--	--	---