

CISHANFA

关于慈善法(修订草案) 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

中国慈善联合会

2023年1月

C
I
S
H
A
N
F
A

关于《中华人民共和国慈善法（修订草案）》 修改建议的报告

全国人大常委会法制工作委员会、
全国人大慈善法(修改)工作专班:

慈善组织是慈善法重点规制的对象，开展慈善活动的基金会是慈善组织的重要组成部分。据全国慈善信息公开平台显示，截至 2023 年 1 月 15 日，全国共有慈善组织信息 11855 条，其中，基金会信息 7138 条，约占慈善组织的 60%。

自 2022 年 12 月 30 日慈善法（修订草案）公开征求意见以来，各方踊跃参与提出意见。为了积极参与此次征求意见活动，2023 年 1 月 9 日至 12 日，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联合举办 4 场慈善法（修订草案）征求意见研讨会，重点听

取 50 多家基金会、慈善会等实务机构负责人对慈善法（修订草案）（以下简称草案）的意见建议，累计 600 多人次线上参会。本次系列活动也得到中国慈善联合会的支持。

针对草案的具体条款，参加研讨会的实务机构负责人提出超过 150 条的意见建议。按照此次修法的四项原则，我们从推动解决现实问题出发，选取最受实务界关注的 20 个方面的意见，提出 40 多条有一定必要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：

- 一、参加系列研讨会的实务界人员名单
- 二、对慈善法（修订草案）的修改建议

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

中国慈善联合会

2023 年 1 月 26 日

附件一：参加系列研讨会的实务界人员名单（按姓氏拼音排序）

安亚强 内蒙古老牛慈善基金会秘书长
白 勇 中央民族大学教育基金会秘书长
岑晓华 福建省慈善总会副秘书长
陈 芳 福建省恒申慈善基金会副秘书长
陈 媚 中建投信托股份有限公司公益与慈善信托部经理
方 丹 北京爱它动物保护基金会秘书长
高 瑞 悦享新知联合创始人
郝 南 中国慈善联合会救灾委员会副主任委员
何国科 中致社会发展促进中心主任
胡绵鹏 深圳市君合信税务师事务所有限公司所长
黄晨乐 深圳市老龄事业发展基金会秘书长
黄海鹰 海宁市素食文化交流中心负责人
黄 佳 浙江敦和慈善基金会项目部总监
黄晓芸 上海静安区方德瑞信社会公益创新发展中心副秘书长
黎颖露 北京京益社会组织服务中心副理事长
李 弘 深圳壹基金公益基金会秘书长
李 莉 武汉科技大学湖北非营利组织研究中心主任
李 琦 湖南弘慧教育发展基金会秘书长
梁 锋 瑞安市黑眼睛公益发展中心理事长
梁 艳 成都市麓湖社区发展基金会副秘书长

刘安娟	福州市鹏辰社会工作发展中心理事长
刘家顺	中国绿色碳汇公益基金会秘书长
刘剑峰	四川原点公益慈善中心理事长
刘宁宁	民政部社会组织管理局原二级巡视员
刘文华	北京善泽君咨询有限公司联合创始人
刘志华	北京平澜公益基金会秘书长
刘忠祥	中国慈善联合会副会长
卢玮静	北京七悦社会公益服务中心主任
马剑银	中国儿童少年基金会监事、首都慈善联合会理事
马天昊	中国西部人才开发基金会副秘书长
宋海军	隰县公益志愿联合会法人
宋宏云	中国人口福利基金会副秘书长
田梅梅	爱德基金会秘书长助理
万 飞	监利市蓝天下妇女儿童维权协会会长
汪伟楠	公益行业评估支持平台
王香奕	中国国际民间组织合作促进会副理事长兼秘书长
王延斌	北京市致诚律师事务所律师
王志云	上海联劝公益基金会理事长
吴 伟	浙江省微笑明天慈善基金会理事长
夏彧歆	北京太阳谷慈善基金会理事
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

谢佳怡 深圳市图鸥公益事业发展中心
谢 琼 中国社会保障学会慈善分会副会长兼秘书长
杨爱军 基金会救灾协调会总干事
杨 军 壹基金新疆公益项目志愿者
张炳钧 青山慈善基金会秘书长
张伯驹 北京市银杏公益基金会秘书长
张 帆 湖南弘慧教育发展基金会理事长
张 媛 阿拉善 SEE 生态协会秘书长
赵建纲 陕西省慈善联合会特邀专家
赵小丹 上海市慈善基金会副秘书长
朱秋霞 上海真爱梦想公益基金会副秘书长
朱一存 中国乡村发展基金会灾害救援项目部副主任
邹伟全 广东省绿芽乡村妇女发展基金会秘书长
以及腾讯公益慈善基金会、天津市社会组织联合会等相关机构工作人员

附件二：对《中华人民共和国慈善法（修订草案）》的修改建议（共 20 个方面、40 多条修改建议）

一、建议将防灾减灾、社区发展等纳入慈善活动范围

修订草案	修改建议	理由说明
第三条 本法所称慈善活动，是指自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的下列公益活动： （一）扶贫、济困； （二）扶老、救孤、恤病、助残、优抚； （三）救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害； （四）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展； （五）防治污染和其他公害，保护和改善生态环境； （六）符合本法规定的其他公益活动。	建议将“（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”修改为“（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及防灾减灾”或者“（三）应对和预防自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害”。	1.习近平总书记早在 2016 年就提出应急管理的“两个坚持、三个转变”，即坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。 2.党的二十大报告指出“推动公共安全治理模式向事前预防转型”，“提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力”。 3.慈善法执法检查报告（2020）指出应急慈善存在的诸多问题，凸显常态下慈善力量防灾减灾重视不够、投入不足。草案新增应急慈善专章，建议顺应时代发展趋势，将“防灾减灾”纳入慈善活动范围。

修订草案	修改建议	理由说明
第三条 本法所称慈善活动，是指自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的下列公益活动： （一）扶贫、济困； （二）扶老、救孤、恤病、助残、优抚； （三）救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害； （四）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展； （五）防治污染和其他公害，保护和改善生态环境； （六）符合本法规定的其他公益活动。	建议将“（四）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展”修改为“（四）促进教育、科学、文化、卫生、体育和社区等事业的发展”。	1.社区慈善是基层治理的重要依托。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（2021）要求，“发展公益慈善事业”，“支持设立社区基金会等协作载体”。截至2022年底，我国共有社区基金会275家，主要分布在浙江省、上海市、广东省、江苏省和四川省等地。社区基金会、社区基金、村社互助活动蓬勃发展。 2.慈善事业面临现代化进程，公众对慈善的认知也在不断提升。开发社区慈善资源，促进社区事业发展，是社区慈善的题中之义。传统的扶贫济困是慈善，现代社区发展也是慈善，在实务过程中，这方面存在认知差距，需要法律进行有效引导。 3.草案第一百零一条，“国家鼓励发展社区慈善，培育社区慈善组织，加强社区志愿者队伍建设，支持有条件的地方设立社区基金会、慈善信托，开展慈善活动。”建议前后条款的促进意涵保持一致，将“促进社区发展”纳入慈善活动范围。

二、建议加强慈善工作协调机制和慈善活动综合监管的设置

修订草案	修改建议	理由说明
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。 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。	建议在第六条最后增加一款：“<u>鼓励有条件的地区建立慈善工作委员会。</u>”	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。 2.政府建立慈善工作协调机制，找到了慈善事业发展缓慢的痛点，具体工作由民政部门承担，对民政部门的协调水平提出更高的要求。实务界普遍的担心是，受行政级别的限制，民政部门与同级别甚至级别更高部门进行协调的难度太大。建议明确允许和鼓励有条件的地区探索建立慈善工作委员会，提高工作协调机构的位阶和协调的可操作性。 3.建议在后续的实施细则中考虑，协调机制应当开放本行政区域内的慈善组织等慈善力量的参与渠道，动态征求慈善组织的需求和建议，确保协调机制符合慈善事业发展的内在需要。 4.近年来，实务界普遍感觉政府对慈善组织的监管趋严，基金会注册成立难，业务变更难，民政部门都会提出来要有

		业务主管单位。相关行业管理部门大多不愿意做新成立基金会的业务主管单位，主要原因之一是不不知道怎么指导、管理和服务。建议在后续的实施细则中，对慈善工作协调机制及有关部门具体的指导、管理和服务作出明确规定。 此外，对于开展综合性的业务的慈善组织，面对政府部门的多头监管，建议在后续的实施细则中，除了明确加强规范管理的具體工作，也应当明确切实的扶持发展的协调机制，使得慈善组织可以和相关部门进行联动，减少多方工作的内耗。 5.很多县域一线的慈善组织和公益机构反映，县级人民政府民政部门的行政服务、管理和执法能力参差不齐，一些行政资源较弱的县级人民政府辖区内，慈善活动往往因行政部门工作人员的意识 and 能力不足而受到限制，慈善事业难以蓬勃发展。建议在后续的实施细则中，要求民政等有关部门应当加强法律法规政策学习，明确业务操作规范，提升指导、管理和服务慈善组织的能力。
--	--	--

修订草案	修改建议	理由说明
第一百零九条 县级以上人民政府应当加强慈善活动综合监管。 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。 工信、公安、财政、税务、审计、网信、银行保险监督管理等部门在各自职责范围内依法履行监管职责。 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。 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。	建议删除草案第八十九条 “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。” 将第八十九条内容调整到第一百零九条，在该条最后增加一款：<u>“民政部门与相关主管部门应当建立健全慈善信息共享机制、违法违规行为协查机制、查处信息公开机制。”</u> 或者将相关内容与第一款合并，将第一款修改为<u>“县级以上人民政府应当建立健全慈善信息共享机制、违法违规行为协查机制、查处信息公开机制，加强慈善活动综合监管。”</u>	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。 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。 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。

三、建议提升慈善行业组织对民政部门慈善工作的协助作用

修订草案	修改建议	理由说明
第十九条 慈善组织依法成立行业组织。 慈善行业组织应当收集行业信息，反映行业诉求，制定团体标准，推动行业交流，提高慈善行业公信力，促进慈善事业发展。 第一百一十三条 慈善行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律，协助开展行业信用建设和信用监管。	建议将第十九条第二款修改为“慈善行业组织应当收集行业信息，开展行业统计，反映行业诉求，制定团体标准，推动行业交流，提高慈善行业公信力，促进慈善事业发展。” 建议第十九条最后增加一款：“慈善行业组织的管理规则由国务院民政部门另行制定。” 建议将第一百一十三条修改为“慈善行业组织应当建立健全行业规范，加强行业自律，协助民政部门开展行业信用建设和信用监管。”	1.慈善法执法检查报告（2020）指出，慈善行业组织自律措施有限，行业标准制定工作落后于实践需要，等等；提出要积极培育慈善行业组织，加强行业统筹、行业联动、行业自律机制。 2.慈善法实施六年多，在全国和省级层面都没有完全成立慈善行业组织，慈善行业组织的作用没有得到有效发挥，行业治理压力都压在民政部门身上。建议授权民政部制定慈善行业组织的专门规则，充分发挥其引导行业自治自律和对政府部门的协助作用。同时，建议将第一百一十三条协助的对象明确为民政部门，与第一百一十二条对应。 3.目前对慈善事业的促进政策和监管措施存在不科学、不精细甚至一刀切的现象。建议明确赋予慈善行业组织开展行业统计的功能，展示行业现状，协助民政等部门制定政策更加精准有效。

四、建议明确慈善组织是特殊的捐助法人身份，畅通慈善组织身份的认定和撤销机制

修订草案	修改建议	理由说明
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。 已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利法人，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。	建议将第十条修改为： <u>“基金会是慈善组织。</u> <u>社会团体、社会服务机构等非营利法人，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。</u> <u>社会团体、社会服务机构等非营利法人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。”</u>	1.慈善组织只是一种特殊身份，其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；而慈善组织只有认定和撤销认定，无需设立，没有注销和清算的必要。相关内容可参考《民法典》有关非营利法人的第八十七条至第九十五条。 2.形象地说，慈善组织只是非营利法人的一顶帽子。现在要做的是，非营利法人既可以戴这顶帽子，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。 3.根据草案第五十四条，慈善财产并不特指慈善

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。 第一百一十六条 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，责令限期停止活动；情节严重的，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； … …	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。 建议将第一百一十六条“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，责令限期停止活动；情节严重的，吊销登记证书并予以公告”修改为“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，责令限期停止活动并撤销慈善组织认定；情节严重的，吊销非营利法人登记证书并予以公告”。	组织的财产。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，可以相关细则作出妥善安排。 4.《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，应当天然拥有捐助法人资格，所以建议明确基金会就是慈善组织，无需认定程序。 5.慈善组织身份的退出机制应当畅通。目前草案仅通过第十七条、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。
--	---	--

		6.从权利义务对等的角度出发明确，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。 7.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）或者未来可能“三合一”的《社会组织登记管理条例》进行，又或者由未来可能的《社会组织法》规定。建议删除草案第十七条和第十八条。
--	--	---

五、建议明确受益人、利害关系人的定义

修订草案	修改建议	理由说明
第一条 为了发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善活动，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，…… 第十四条 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。 第十五条 慈善组织……不得对受益人附加违反法律法规和违背社会公德的条件。 第二十四条 开展公开募捐，应当制定募捐方案。募捐方案包括募捐目的、……、受益人、募得款物用途、募捐成本、剩余财产的处理等。 第三十六条 捐赠人可以通过慈善组织捐赠，也可以直接向受益人捐赠。 第四十一条 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。 第四十七条 慈善信托的委托人不得指定或者变相指定与委托人具有利害关系的人作为受益人。 第五十一条 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。	建议参考《公司法》，在附则中增加一些本法用词的含义，将受益人的定义放到附则中： “本法所称的受益人，是指慈善活动开展后的受益对象，包括自然人、法人和非法人组织。” 如果无法在本法修改中将一	1.草案有 18 项条款 24 处使用“受益人”的表述，说明受益人是慈善法的核心概念之一，有必要厘清。 2.在实践中有很多不明确的案例纠纷。比如 A 企业捐赠 100 万元给基金会，基金会按照捐赠人 A 的要求，将捐赠财产给到 A 企业发起成立的民办医院 B（开展研究或者做患者资助），那么民办医院 B 是否属于受益人？有人说患者是受益人，有人说医院也是受益人，如果医院属于受益人，那么就违反了

第六十二条 慈善组织和慈善信托的受托人确定慈善受益人，应当坚持公开、公平、公正的原则，不得指定其利害关系人作为受益人。 第六十三条 慈善组织和慈善信托的受托人根据需要可以与受益人签订协议，……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，……；受益人拒不改正的，慈善组织和慈善信托的受托人有权解除协议并要求受益人返还财产。 第六十六条 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。 第八十六条 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…… 第九十四条 受益人接受慈善捐赠，依法享受税收优惠。 第一百零五条 经受益人同意，捐赠人对其捐赠的慈善项目可以冠名纪念…… 第一百一十六条 慈善组织有下列情形之一的，由民政部门责令限期改正；……（三）……对受益人附加违反法律法规或者违背社会公德的条件的。 第一百二十五条 慈善信托的委托人、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；……（二）指定其利害关系人作为受益人的；…… 第一百二十七条 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，慈善组织依法承担侵权责任；……	些重要用词的定义放进附则中，建议在修订后应当尽快通过法律解释来处理，以利于法律的有效实施。	“捐赠人不能指定利害关系人作为受益人”的规定。如果医院不属于受益人，那么就导致大量捐赠都是集团公司和下属企业之间通过基金会来回的资金流动。此外，在动物保护类的慈善活动中，慈善组织资助相关社会组织开展调研工作，谁是受益人？全人类都是受益人？ 3.由于受益人的含义的不明确，导致很多问题无法判断，让胆大者乱为、胆小者不敢为，这种不确定性不利于慈善事业的发展，建议在附则中明确受益人的含义。
--	--	--

修订草案	修改建议	理由说明
第十八条 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，慈善组织发起人、主要捐赠人等利害关系人或者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。 第四十一条 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。 第四十七条 慈善信托的委托人不得指定或者变相指定与委托人具有利害关系的人作为受益人。 第五十六条 慈善财产应当根据慈善组织章程、捐赠协议或者慈善信托文件的规定全部用于慈善目的，不得在发起人、捐赠人、慈善组织成员或者慈善信托的委托人、与委托人具有利害关系的人、受	建议参考《公司法》，在附则中增加一些本法用词的含义，将利害关系人的定义放到附则中：“<u>本法所称的利害关系人，是指与当事人或组织有人身关系或财产关系的人，包括当事人的亲属、近亲属，当事人或组织的债权人或债务人等。</u>” 如果无法在本法修改中将一些重要用词的定义放进附则	1.草案有6项条款均使用“利害关系人”或“具有利害关系的人”的表述，说明利害关系人是慈善法的核心概念之一，有必要厘清。 2.基于不同场景、不同组织或不同个案，界定谁是利害相关人的难度很大。法律中一旦提及利害关系人，一定会有相应参与的程序和制度，民商法里的利害关系人包括债权人、债务人等，都有自己的救济程序和制度。如果《慈善法》里面没有明确规定或者后面相应的制度配套跟不上，会导致利害关系人的规定悬浮空中。 3.回到立法目的，慈善财产的目的是服务社会公共利益。建议今后减少在慈善法中使用利害关系人，而用遴选或者选定的公开程序来替代利害关系人。 4.在现实中，上市公司是慈善捐赠的主要来源之一。湖南某5A级基金会长期遇到两个困惑。一是如何定义慈善组织的关联方。该基金会很多理事是上市

托人中分配。 第六十二条 慈善组织和慈善信托的受托人确定慈善受益人，应当坚持公开、公平、公正的原则，不得指定其利害关系人作为受益人。 第一百二十五条 慈善信托的委托人、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；……(二)指定其利害关系人作为受益人的；……	中，建议在修订后应当尽快通过法律解释来处理，以利于法律的有效实施。	公司的董事或者实际控制人，这些理事所在的上市公司是否属于该基金会的关联方或利害关系人？慈善组织的关联方和利害关系人的定义有区别还是可以等同？《慈善法》应当给一个定义。二是上述上市公司明确提出，上市公司不得为关联方提供财务资助，有的上市公司就会提出疑问：慈善捐赠是否属于财务资助？如果定义为财务资助，最后结果是，该基金会的理事所在的上市公司无法向该基金会捐赠。
--	--	--

六、建议明确慈善目的的定义

修订草案	修改建议	理由说明
第十八条 慈善组织终止，应当进行清算。……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或者决策机构的决议用于慈善目的；…… 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，…… 第三十五条 本法所称慈善捐赠，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。 第三十八条 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，…… 第四十五条 本法所称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，…… 第五十二条 慈善信托终止的，……。慈善信托清算后的剩余财产，应当按照信托文件的规定用于慈善目的；无法按照信托文件的规定处理的，经备案的民政部门同意，受托人应当将信托财产转移给慈善目的相同或者相近的慈善信托或者慈善组织，并向社会公告。 第五十六条 慈善财产应当根据慈善组织章程、捐赠协议或者慈善信托文	建议将慈善目的的定义放到附则中：“本法所称的慈善目的，是指……”具体定义内容，请斟酌。 以下内容仅供参考： 慈善活动基于非营利目的或公益性目的，服务于社会公共利益；慈善捐赠不附加对捐赠人构成利	1.草案有13项条款14处使用“慈善目的”的表述。这说明慈善目的是慈善法的核心概念之一，有必要厘清。 2.实务中一些医疗类慈善组织，大量慈善财产使用的公益性难以监管，且监管力度远远不够。例如有一家公司要上市，明确提出来捐赠财产设立一个基金会，让基金会帮助自己的门诊患者。这其中的公益性如何评估、如何实现？如果都是这样的基金会，如何增进社会公共利益和实现共同富裕？这样的第三次分配都分

件的规定全部用于慈善目的， …… 第五十七条 ……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。 第五十八条 慈善组织为实现慈善财产保值、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。 …… 第六十五条 本法所称慈善服务，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。 …… 第一百一十九条 慈善组织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； ……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； …… 第一百二十条 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，由民政部门责令停止募捐活动； ……难以退还的，由民政部门予以收缴，转给慈善组织用于慈善目的； …… 第一百二十五条 慈善信托的委托人、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； ……：（一）将信托财产及其收益用于非慈善目的的； ……	益回报条件的赠与和不符合公益性目的的赠与； 慈善财产不得在发起人、捐赠人、慈善组织成员或者慈善信托的委托人、与委托人具有利害关系的人、受托人、监察人中分配； 慈善组织使用慈善财产，既包括用于开展慈善活动的费用，也包括慈善组织的运行管理费用。	配到自己的盘子里去了。建议明确慈善目的的定义，加强对慈善组织和慈善财产的公益性监管。
---	---	---

修订草案	修改建议	理由说明
第二十一条 本法所称慈善募捐,是指慈善组织基于慈善宗旨募集财产的活动。…… 第一百一十六条 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,责令限期停止活动;情节严重的,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。	建议将第一百一十六条的情形一修改为“<u>未按照慈善组织章程规定的宗旨和业务范围开展活动的</u>”。	草案对“慈善宗旨”的描述较为模糊,范围宽泛,不利于行政执法和司法。例如,假设有人向执法部门举报某慈善组织,理由是其未按照慈善宗旨开展活动。这对执法部门来说,仅凭“慈善宗旨”四个字,很容易把什么都扣进来,只要认定慈善组织有未按照慈善宗旨开展活动的,慈善组织就可能面临处罚。一些明显违法的行为当然要处罚,明显违背慈善目的,左兜装右兜的,严重的可以依法撤销登记。但很多举报事项可能相对轻微,认知可左可右,由于对慈善宗旨的规定不明确,如果不处罚,可能面临行政不作为;如果作出小的处罚,对慈善组织来说可能打击很大,年检以及公益性捐赠税前扣除资格的认定等都可能受到影响。这也是慈善领域执法案件一直很少的原因。 建议明确慈善宗旨的定义,尤其在法律责任部分应当规定清晰。建议参照《基金会管理条例》第四十二条,修改为“未按照慈善组织章程规定的宗旨和业务范围开展活动的”。

七、建议完善慈善募捐相关规定

修订草案	修改建议	理由说明
第二十一条 本法所称慈善募捐，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。 第三十条 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。	建议将第二十一条第一款修改为“本法所称慈善募捐，是指基于慈善宗旨募集财产的活动。” 删除“慈善组织”。 建议将第二十一条第二款修改为“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非公开募捐。”同时，调整草案中有关“定向募捐”的相关表述，修改为“非公开募捐”。 建议将第三十条第二款修改为“慈善组织开展非公开募捐，应当在发起人、理事会成员、会员和校友等特定对象的范围内进	1.按照草案规定，慈善募捐资格不限于慈善组织享有，包括红十字会、中国宋庆龄基金会等也可以享有公开募捐资格，在实践中也确实如此。（草案附则第一百三十一条规定：“红十字会、公益性非营利的事业单位等开展募捐或者接受捐赠，其他法律有规定的从其规定，没有规定的参照适用本法的规定。”）而目前慈善募捐定义中仅限于慈善组织，这不符合实际情况。另外，对于慈善信托是否可以公开募捐的问题，也可以留下空间。对此，建议修改慈善法中对募捐定义的规定。 2.慈善募捐管理应当适应互联网时代发展的现实。慈善法实施六年来，在发展迅猛的互联网的加持下，面向特定对象的慈善募捐很容易通过转发变成事实上的公开募捐，在这种情况下，公开募捐与定向募捐之间的边界很难清晰界定，定向募捐在现实中无法适用，让社会公众、慈善组织以及民政部门也难以准确界定。最好是取消公

	行，并向募捐对象说明募捐目的、募得款物用途等事项。” 开募捐与定向募捐之分，规定慈善组织自登记成立或认定之日起，就有公开募捐资格。次之，建议与公开募捐对应，将“定向募捐”修改为“非公开募捐”。 3.根据目前草案第三十条规定，定向募捐只能在“发起人、理事会成员和会员”这三类群体范围内进行。但在实践中，不具有公开募捐资格的基金会不存在会员，理事会成员也非常有限，尤其是长期存续的基金会可能有稳定的相关捐赠群体，通过慈善晚宴、年会活动、内部沙龙等进行募捐。此外，对高校教育基金会来说，校友是重要的募捐对象之一，各大高校都会面向广大校友开展募捐，包括开通线上小额募捐，培育校友的慈善文化。如果上述活动都按照公开募捐去认定和操作，将给基金会带来很多麻烦，要找公募平台和备案。现实中，很多不具有公开募捐资格的基金会都在做类似的事情，但似乎没有人追究，这在法律理解上，总是一个陷阱。建议适当扩大定向募捐/非公开募捐的对象范围，最好能对定向募捐/非公开募捐进行更加详细的法律解释。
--	--

修订草案	修改建议	理由说明
第二十三条 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。	建议将第二十三条修改为： “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。” 删除第二十三条第二款。	1.慈善组织开展活动本来没有地域的限制，即使是公开募捐，也不应当进行地域限制，实践中由于该条的规定，跨地域进行募捐，当地民政部门备案的，这个很难落地，当地民政部门都会以各种理由不给予备案，主要由于当地民政部门对区域外的慈善组织不了解，怕担风险和责任，所以实际上造成了障碍。 2.由于互联网募捐的开展和非现金支付技术的普及，现实中设置募捐箱或者义赛义演等，其捐赠支付绝大多数已转为线上，那么实际上的这里第二款的地域限制规定已经没有意义了。

修订草案	修改建议	理由说明
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。 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。	建议将第二十六条修改为“不具有公开募捐资格的 社会 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。 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， 并承担合作责任。 ”	1.近年来，有的地方政府发文件公开进行募捐，实际上变成了政府干预慈善，变相二次收税。慈善组织是公益慈善类社会组织，社会组织是独立的非营利法人，政府少干预，让社会组织按照法人治理结构开展活动，才能把好事做好。所以，建议在“不具有公开募捐资格的组织”中，排除企业和政府，尤其是排除行政机关和慈善组织合作开展公开募捐，保持慈善事业的民间性，明确为“不具有公开募捐资格的社会组织”。 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。

八、建议优化互联网公开募捐服务平台相关条款

修订草案	修改建议	理由说明
第二十八条 国务院民政部门指定互联网公开募捐服务平台，提供信息展示、捐赠支付、捐赠使用情况查询等服务。 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上进行，并可以同时在其网站进行。 互联网公开募捐服务平台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动链接。	建议将第二十八条第二款修改为“慈善组织通过互联网开展公开募捐的，可以在前款规定的平台上进行，也可以在其开通的网络平台上进行。” 建议将第二十八条第三款修改为“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	1.慈善法关于公开募捐的修改可能存在一个矛盾，应当正视。草案第十二条、第二十八条的修改都在进一步放开慈善组织的公募权，预计会产生大量具有公开募捐资格的慈善组织。但是截至目前，互联网公开募捐服务平台只有 30 家，实务界普遍认为，这 30 家平台有 1/3 活跃、1/3 一般、1/3 半沉睡。公募机构越来越多，但是互联网公开募捐服务平台的数量很少且增速缓慢，远不能满足人人公益和互联网慈善的增量需求。 2.以高质量发展建设共同富裕示范区的浙江省为例，《浙江省实施〈中华人民共和国慈善法〉办法》第十四条规定，“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”。这说明，在技术更新加快的时代背景下，慈善组织的网站只是可以开展公开募捐的渠道之一，其他的网络平台（如微博、微信、移动客户端等）也应当允许。限定为“网站”，已落后于时代发展，不符合实践发展规律。

	织提供服务，不得在公开募捐信息页面插入商业广告和商业活动链接。” 删除“不得向其收费”的内容。	3.浙江省已有多家慈善组织开通了自己的公开募捐平台，比如宁波市善园公益基金会的“善园网·一起行善”。其他的，浙江省财政厅牵头在浙江省政务服务网、“浙里办”APP上推出“浙里捐赠”数字平台，该平台上线1个多月的捐赠金额就突破12亿元。这些公开募捐平台并非民政部指定的互联网公开募捐服务平台，但是实际在运行，并且在浙江省被视为积极探索和优秀典型。 4.建议允许具有公开募捐资格的慈善组织在完成募捐方案备案后，可以直接利用自己的网络平台进行公开募捐，不用必须到民政部指定的30家平台上进行。按照国际惯例，只要有公开募捐资格，就可以在自己的途径发布。愿意到流量更高的民政部指定平台上进行就去，不愿意的可以自建网络平台，各凭本事。例如一些国字头的大型公募基金会，在自己的官网上进行公开募捐，反而社会公众更容易查询到它的相关信息，可能更愿意相信和认可它。因为说到底，不管在哪个平台进行公开募捐，主要的法律责任还是由慈善组织自己来承担。 5.任何平台都有门槛。多数互联网公开募捐服务平台对使用平台服务的慈善组织有基本要求，例如慈善组织须及时反馈情况，回应捐赠人的消息，提交年报等。如果不反馈、不提交年报，可能面临下线的后果。平台做这
--	--	--

	样的规定是合理合规的，也是对捐赠人负责。建议不要一刀切写“不能拒绝”，在有些情况下是可以拒绝的。 6.实践中，互联网公开募捐服务平台经常收到有关慈善组织开展募捐方面的举报和投诉，尤其是对于慈善组织可能涉嫌诈捐、骗捐、逼捐等违规情况，要配合民政等部门进行处理，但是民政等部门的处理具有滞后性（大约 3-6 个月）。在此期间，如果继续允许慈善组织开展公开募捐，可能会造成更大的负面社会影响，在这种情况下，互联网公开募捐服务平台依照平台服务协议，将采取一定的处置措施，包括暂停筹款、下线处理或者禁止提款等处理方式，等待民政部门最终结论后，另行处理。所以建议应当加一句话：无正当理由不得拒绝。 7.根据目前慈善法的修改和法律责任的条款，民政部指定互联网公开募捐服务平台属于行政许可行为。按照正常的商业服务逻辑，不能强制要求所有的互联网募捐服务平台提供的服务都是无偿、免费的。建议删除不得向其收费的内容。建议在民政部的部门规章中，进一步细化和明确相关规范，比如基础服务不得收费，但是对于平台提供的增值服务，比如上区块链，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。
--	--

修订草案	修改建议	理由说明
第一百二十一条 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二十九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。 互联网公开募捐服务平台违反本法第二十八条规定的，由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。 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，由民政部门责令限期停止活动；逾期不停止活动的，由民政部门会同网信、工信部门依法进行处理。	建议将第一百二十一条第二款修改为“互联网公开募捐服务平台违反本法第二十八条规定的，由国务院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。”	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。如果将处罚权限下放到全国各地各级的民政部门，这属于权力和责任不对称，也无端加重了互联网公开募捐服务平台的管理责任和压力。 2.对于互联网公开募捐服务平台的基本技术规范和基本管理规范 2 项行业标准均由国家民政部制定，各地民政部门很难准确理解和使用相关标准和规则，对于哪些情形是违反本法第二十八条规定的判断和认定存在难处。如果赋予各地民政部门对民政部指定的互联网公开募捐服务平台的“责令限期改正”的责任，在实践中会导致执法的障碍和混乱，与发展网络慈善的精神相违背。建议取消“由民政部门责令限期改正”的内容，将其限定在国务院民政部门。

九、建议明确震慑慈善诈骗及相关调查处理措施

修订草案	修改建议	理由说明
第三十四条 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。 第一百二十条 …… 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开展募捐活动、骗取财产的，由公安机关依法查处。	建议将第一百二十条第二款修改为： “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开展募捐活动并骗取财产的，由公安机关等有关部门依法查处。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。”	1.近年来，随着党和国家重视第三次分配，明确推动共同富裕的总方向，慈善领域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，打着做公益慈善的幌子，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。据基金会论坛秘书处不完全统计，仅2022年就有20多家大型公募基金会先后发布严正声明，对其遇到的慈善诈骗事件，予以澄清和表示谴责。面对不法分子的诈骗活动，慈善法不能很好地保护慈善组织，不失为一种遗憾。 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。然而在实务中，欺诈或骗捐等行为的受害人，有一些并不是真正的捐赠人，而是受利益驱使、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。 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，纷纷向慈善组织投诉，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。对此，建议加强捐赠人的权利和义务管理，加强对捐赠的社会公共财产属性的法律保护。二是“受害人”纷纷向公安机关报案，公安机关将诈骗活动以刑事案件立案办理，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。慈善组织的银行账户如何依法得到保护，慈善组织的合法利益如何不可侵犯，建议本次修法予以重点关注。 5.目前草案第三十四条仅列明了禁止发生的情形，第一百二十条列了发生后的应对机制，但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，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。例如，假借慈善名义或者假冒慈善组织所骗取的财产打入慈善组织账户的，公安机关依法可以申请冻结慈善组织账户部分资金，但冻结的账户资金金额不得超过涉案的总金额。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。 6.“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开展募捐活动”可能有不同情形。如果是以非法占有为目的的诈骗，就违反了《治安管理处罚法》或《刑法》，公安机关有权调查、侦查。如果募捐来的钱财全部用于慈善活动，仅由公安机关调查认定，很可能没有处理或处罚的依据。建议与草案前后条款相匹配，更加强调对慈善诈骗活动的综合监管和对违法违规行为的协查。建议将“开展募捐活动、骗取财产”改为“开展募捐活动并骗取财产”，将“由公安机关依法查处”改为“由公安机关等有关部门依法查处”。
--	--	---

修订草案	修改建议	理由说明
第一百一十四条 任何单位和个人发现有违反本法规定行为的，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。	建议将第一款修改为“任何单位和个人发现有违反本法规定行为的，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。<u>接到投诉、举报后，民政部门或者其他有关部门应当及时调查处理，慈善行业组织应当积极协助处理。</u>”	1.根据草案第十九条，慈善行业组织由慈善组织依法成立。慈善行业组织也是社会组织，而不是行政机关，没有调查处理违法行为的行政执法权。慈善法实施六年多，事实上由慈善行业组织受理投诉举报并及时调查处理的案例，几乎没有。 2.慈善行业组织即便可以调查，但“处理”起来也无能为力。根据草案法律责任章节，违反本法规定的，都有相关部门的罚则。 3.根据草案第一百一十三条，慈善行业组织的主要职责在于加强行业自律和协助民政等有关部门开展行业监管。在投诉举报的调查处理方面，慈善行业组织的定位应当清晰，应当以接转和协助有关部门为主。

十、建议重视设置慈善信托监察人的新旧法衔接问题

修订草案	修改建议	理由说明
第五十一条 慈善信托应当设置信托监察人。慈善信托监察人由信托文件规定。信托文件未规定的，由备案的民政部门指定。 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。	建议将第五十一条第一款修改为：“慈善信托应当设置信托监察人。慈善信托监察人由信托文件规定。原始信托文件未规定，<u>经备案的民政部门要求后仍未修订为设置监察人的</u>，由备案的民政部门指定。” 或者建议应当考虑新旧法在慈善信托设置监察人方面的衔接。	1.专业机构接受委托，由慈善和信托领域具有服务能力专业人士出任信托监察人，会是慈善信托发展过程中有序展开的一个重要服务场景。信托具有天然的“自由”属性，慈善存在必然的“规制”空间，在私与公之间寻求平衡，尊重多重价值和多样性，才会让慈善信托制度更好地扎根和生长，新的慈善法相关配套制度需要做得及时一些。 2.草案第五十一条相关规定，基本采取了《信托法》第六十四条确定的立场。信托监察人制度的调整对慈善信托治理完善至为重要，也是合规运营的基本要求，再辅以监管管理及行业治理的参与，可以更有效地保障慈善信托目的及多重价值的实现。慈善信托合规运营能力对于今后税收优惠等促进政策的取得与享有，也存在着重要影响。 3.鉴于草案将信托监察人的设置作为慈善信托的强

		制性规定，为确保实现立法目的，建议修法考虑以下两种情形： 一是新慈善法通过之前没有设置监察人的慈善信托将面临一个问题：原来的信托文件里没有规定监察人的，监察人就要由备案的民政部门指定，可能使得原来没有设置监察人的慈善信托的委托人丧失了指定监察人的机会。建议应当考虑新旧法在慈善信托设置监察人方面的衔接，应当优先给委托人通过信托文件去设置监察人的机会，而不是直接被视为由民政部门指定。 二是在实践中，我国的慈善信托普遍小额化，大部分慈善信托没有设置监察人，慈善信托发展目前仍然处于初期阶段，需要更多人了解它的优势，引导更多财富人群通过慈善信托参与慈善事业。相比民政部门指定监察人，应当更多尊重慈善信托委托人的意愿。涉及慈善信托的税收优惠，可以引导慈善信托提升规范性，建立第三方监察的机制。
--	--	--

十一、建议明确慈善财产为社会公共财产

修订草案	修改建议	理由说明
第五十四条 慈善财产包括： （一）慈善组织的财产及其增值； （二）慈善信托财产及其增值； （三）用于慈善活动的其他财产。 慈善财产中的非货币财产应当按照国家有关规定合理确定其财产价值。 第五十六条 慈善财产应当根据慈善组织章程和、捐赠协议或者慈善信托文件的规定全部用于慈善目的，不得在发起人、捐赠人、慈善组织成员或者慈善信托的委托人、与委托人具有利害关系的人、受托人中分配。 任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占慈善财产。	建议参照《中华人民共和国公益事业捐赠法》第七条，将第五十六条第二款修改为“慈善财产为社会公共财产，任何组织和个人不得私分、挪用、截留、侵占或者损毁慈善财产。”	1.《中华人民共和国公益事业捐赠法》第七条明确规定，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。 2.建议在慈善法中也明确慈善财产的属性，明确慈善财产属于社会公共财产，保证在相关监督管理中有明确的法律依据，这样在法院审理相关案件时，提高对慈善财产的认识，加强对慈善财产的保护。 慈善财产是社会公共财产，不是国家财产，不是集体财产，更不是个人财产，实际上是跟国家财产、集体财产、个人财产并列的第四种财产，这对今后慈善财产的具体规则的设置具有重要意义。

十二、建议优化慈善财产投资企业相关的禁止条款

修订草案	修改建议	理由说明
第五十八条 为实现慈善财产保值、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。	建议将第五十八条第二款的“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”。	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。 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。

十三、建议加强对慈善财产的保护，防止慈善财产被滥用

修订草案	修改建议	理由说明
第六十三条 慈善组织和慈善信托的受托人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，慈善组织和慈善信托的受托人有权要求其改正；受益人拒不改正的，慈善组织和慈善信托的受托人有权解除协议并要求受益人返还财产。	建议在第六十三条最后增加一款：“<u>受益人违反协议，情节严重的，慈善组织和慈善信托受托人有权请求相应的惩罚性赔偿。</u>”	1.慈善组织和受益人之间可以通过资助协议约定违约金，尽管绝大部分资助协议不会有违约金的设置。在司法实践中，法院一般不支持过高的违约金。倘若在慈善法中明确，受益人滥用慈善财产，违约情节严重的，可以进行惩罚性赔偿，不光要返还财产，而且可能有较高的违约金（一倍到五倍），这在一定程度上可以形成威慑，这对于慈善组织和慈善财产是实打实的保护。这是有重要意义的。 2.《民法典》规定，“故意侵害他人知识产权，情节严重的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”“明知产品存在缺陷仍然生产、销售，或者没有依据前条规定采取有效补救措施，造成他人死亡或者健康严重损害的，被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。”“侵权人违反法律规定故意污染环境、破坏生态造成严重后果的，被侵权人有权请求相应的

		惩罚性赔偿。”参照民法典对知识产权、产品质量、环境保护等领域的保护，将慈善财产列入法律明确的几个可以通过惩罚性赔偿的情形来予以保护。 3.在慈善实践中，受益人可能因为理解的原因违反协议但不属于骗取慈善财产，或者受益人有骗取慈善财产之嫌但没有很好的证据，例如慈善资助后，受益人没有任何回应也不提供任何慈善财产使用情况的证明材料，石沉大海了，这样的情况很常见。目前的规定，震慑力度不够，导致慈善财产的滥用和浪费。建议增加惩罚性赔偿的条款。
--	--	---

十四、建议优化年度支出和管理费用标准的规定

修订草案	修改建议	理由说明
第六十四条 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。 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	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，将第六十四条修改为： “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。 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	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太具体，不利于慈善行业发展。慈善法执法检查报告（2020）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”。目前草案并没有直接回应执法检查报告的这项要求。 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。我们在特殊时期蓄水池里缺水，还要面临在支出达标的压力。请立法机关和相关部门以慈善事业可持续发展的长远眼光，慎重考虑慈善组织在困难时期的生存空间问题。 3.根据关于《中华人民共和国慈善法(修订草案)》的说明，“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，

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。 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、税务和银行保险监督管理等部门制定。	<u>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。</u> 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。 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、税务和银行保险监督管理等部门制定。” 或者更加精简，将慈善组织和慈善信托相	当前情况下，财政、税务、民政三部门制定的部门规章也规定了公募基金基金会 70%和 10%的标准，也可以实现当前的管理目标。 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投入精力，很多工作无法施展，干脆就不开展业务；有些组织对规则比较清楚，通过很多变通的办法，去解决成本问题。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。放开成本控制和强化公开透明，才是慈善组织和慈善事业高质量发展之举。 5.慈善信托早年推出来没有对年度支出作出明确规定，执行数年以来，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。永续性的慈善信托更要着眼长远，对慈善项目有整体的规划，如果有刚性的年度支出要求，对慈善项目的遴选和执行都会产生很大的压力。 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，应当充分尊重
--	--	--

	关规定合并，将第六十四条修改为： “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。 <u>慈善组织、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、银行保险监督管理等部门制定。</u>”	委托人的意愿，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。另外，考虑到慈善信托规模大小不一，且普遍小额化，建议有关部门制定标准时应当充分考虑现实情况，避免标准一刀切。
--	---	---

十五、建议完善应急慈善相关规定

修订草案	修改建议	理由说明
第七十三条 本法所称应急慈善，是指为应对特别重大、重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件时开展的慈善活动。	建议将第七十三条修改为“本法所称应急慈善，是指为特别重大、重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件的 应对和预防 开展的慈善活动。”	1.习近平总书记早在 2016 年就提出应急管理的“两个坚持、三个转变”，即坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。党的二十大报告指出“推动公共安全治理模式向事前预防转型”，“提高防灾减灾救灾和急难险重突发公共事件处置保障能力”。应急管理部三定方案明确要求处理好防灾和救灾的关系。 2.慈善法执法检查报告（2020）指出应急慈善存在的诸多问题，凸显常态下慈善力量防灾减灾重视不够、投入不足。将应急慈善的定义和范围限于应对突发事件时开展的慈善活动，偏于狭窄。应急慈善重点服务于救灾，但防灾减灾和灾后重建同样重要，建议顺应时代发展，适当扩大应急慈善的活动范围。

修订草案	修改建议	理由说明
第七十六条 为应对特别重大、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、分配、使用情况。 第一百一十九条 慈善组织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；有违法募集的财产的，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： … …（七）为应对特别重大、重大突发事件开展公开募捐，不及时拨付、使用募得款物的。 … …	建议将第七十六条修改为“为应对特别重大、重大突发事件开展公开募捐的，应当按照捐赠协议约定时限及时拨付或者使用募得款物；如无约定时限，应当根据需要尽快拨付使用。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、分配、使用情况。” 建议将第一百一十九条“（七）为应对特别重大、重大突发事件开展公开募捐，不及时拨付、使用募得款物的”修改为“（七）为应对特别重大、重大突发事件开展公开募捐，不及时或者未按照捐赠协议约定拨付、使用募得款物的”。	1.学界和实务界一般认为，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，不能反映救灾募捐的现实需要。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。 2.应急管理部正在牵头修订的《救灾捐赠管理办法（修订草案）》第三十六条规定，“慈善组织、红十字会等单位应当按照捐赠协议约定时限及时使用下拨捐赠款物；如无约定时限，应当根据救灾工作需要尽快分配使用。”建议参考修改。实践中，募捐款物的拨付，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。

十六、建议加强对慈善人才的综合培养与激励褒奖

修订草案	修改建议	理由说明
第一百条 国家支持引导多层次、多类别的慈善组织发展,鼓励不同类型慈善组织加强合作。支持有意愿有能力的企业和其他社会力量通过设立基金会、慈善信托等积极参与慈善事业。 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。 鼓励社会力量通过公益创投、孵化培育、人员培训、项目指导等方式,为慈善组织提供资金支持和能力建设服务。	建议将第一百条修改为“国家支持引导多层次、多类别的慈善组织发展,鼓励不同类型慈善组织加强合作。支持有意愿有能力的企业和其他社会力量通过设立慈善组织、慈善信托等积极参与慈善事业。 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。 鼓励社会力量通过公益创投、孵化培育、人才培养、项目指导等方式,为慈善组织提供资金支持和能力建设服务。”	1.很多企业或企业家并不愿意成立基金会,而是通过成立社会服务机构(民办非企业单位)、社会团体来参与慈善事业。例如在珠三角地区,很多企业家建立慈善医院、慈善养老院等。建议开放鼓励更多参与慈善事业的形式,而不局限于基金会。 2.“人员培训”的含义较为狭窄,人员培训只是人才培养的一个方面。建议将“人员培训”改为“人才培养”,引导社会力量加强对慈善行业人才队伍的建设。

修订草案	修改建议	理由说明
第一百零二条 国家采取措施弘扬慈善文化，培育公民慈善意识。 国家鼓励学校等教育机构将慈善文化纳入教育教学内容。鼓励高等学校培养慈善专门人才，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。	建议将第一百零二条修改为“国家采取措施弘扬慈善文化，培育公民慈善意识。 国家鼓励学校等教育机构将慈善文化和慈善实践纳入教育教学内容。鼓励高等学校和社会力量培养慈善专门人才，支持高等学校、科研机构和社会力量开展慈善理论研究。 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，刊	1.慈善法执法检查报告（2020）指出，慈善人才培养和使用机制亟需进一步健全。高等院校主要通过社会工作专业开设慈善相关课程，但相关专业学生较少从事慈善工作。当前，慈善组织工作人员社会认同度低，职业评价体系不健全，限薪政策阻碍了慈善行业吸引和留住高级管理人才。 2.慈善法执法检查报告（2020）提出，探索大专院校与行业组织、慈善组织合作培养专业人才的发展模式。完善慈善从业人员的职业评价体系，拓宽职业晋升渠道和发展空间。建立符合法定要求、市场规律且具备激励作用的阶梯式薪酬待遇标准，解决慈善从业人员薪酬水平总体偏低的问题，提升慈善行业对专业人才的吸引力，打造一支高素质、复合型的慈善人才队伍。 3.学校等教育机构不仅应当将慈善文化纳入教育教育内容，而且应当将慈善文化与慈善实践相结合，将慈善实践也纳入教育教学内容。同时，建议与《中华人民共和国广告法》附则第七十三条“国家鼓励、支持开展公益广告宣传活动，传

	登慈善广告，传播慈善文化。”	播社会主义核心价值观，倡导文明风尚”相匹配，将“刊登慈善广告”明确作为媒体传播慈善文化的举措之一。 4.教育和人才是慈善事业现代化建设的基础性、战略性支撑。在实践中，慈善专门人才的培养，不仅是学校等教育机构的工作，也是很多慈善组织和专业服务机构的工作；既要培养专门人才，也要引导这些专门人才进入慈善行业，成为未来慈善行业发展的中坚力量。商业领域，一些高校会和企业进行人才培养的校企合作，根据企业需要培养人才。在慈善领域，建议打通高等学校和慈善组织之间的人才培养和输送通道，鼓励慈善人才的联合培养机制。例如，北京外国语大学开设社会组织参与全球治理的实验课程，邀请慈善组织负责人作为实践导师，与高校的理论导师一起，对学生进行联合培养。 5.慈善理论需要符合国情，需要与时俱进，才能更好地指导中国慈善的实践。慈善理论研究不仅是高等学校和科研机构的工作，也需要包括慈善组织在内的社会力量共同推进。
--	------------------------------	---

修订草案	修改建议	理由说明
第一百零六条 国家建立慈善表彰制度,对在慈善事业发展中做出突出贡献的自然人、法人和其他组织,由县级以上人民政府或者有关部门予以表彰。	建议将第一百零六条修改为“国家建立慈善表彰制度和慈善人才激励政策,对在慈善事业发展中做出突出贡献的自然人、法人和其他组织,由县级以上人民政府或者有关部门予以表彰或激励。”	1.慈善专门人才除了需要培养引导,还应当对优秀人才或者有突出贡献的人员和组织,做好表彰激励。慈善表彰包括但不限于各级颁发“慈善奖”等奖项,慈善激励包括但不限于将优秀慈善人才纳入“两代表一委员”的推荐序列。 2.浙江省民政厅 2022 年 3 月公布的《关于发挥第三次分配作用助力共同富裕的若干意见》(公开征求意见稿)提出,健全慈善褒奖制度。建立省、市、县三级慈善表彰体系,对慈善事业发展作出突出贡献、社会影响较大的企业、个人和集体予以激励褒奖,将政治过硬、作用明显、贡献突出的慈善典型纳入“两代表一委员”的推荐序列。鼓励党政机关和群团组织将慈善组织、慈善人物纳入本部门、本单位、本领域各类表彰奖励范围。市、县两级设立慈善奖,定期开展省、市、县“慈善奖”评选。

十七、建议优化慈善国际交流与境外合作相关条款

修订草案	修改建议	理由说明
第一百零八条 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或者备案程序。 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	建议将第一百零八条修改为“国家鼓励开展慈善国际交流。民政、外事、公安、海关等部门应当为慈善组织开展国际交流提供便利。 慈善组织接受境外慈善捐赠、与境外非政府组织合作开展慈善活动的，根据国家有关规定履行批准或者备案程序。” 或者将第一百零八条第二款修改为“慈善组织接受境外慈善捐赠、与境外	1.监管与促进应当并重。 站在国家安全的高度，加强对境外力量的合作的规范管理是合理且必要的，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，可能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一百零八条第一款的规定，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。 当前，实务界在慈善国际交流方面普遍痛点主要有三：一是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。二是中国慈善组织“走出去”不容易，很难以实际行动响应习近平总书记 2013 年提出的“一带一路”合作倡议以及 2021 年提出的“全球发展倡议”，支持发展中国家尤其是困难特别大的脆弱国家的发展需求，体现中国慈善组织的大国担当。三是由于直登或脱钩而

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。	组织或者个人合作开展慈善活动的，国家有关规定明确要求批准或者备案的，应当根据相关规定履行批准或备案程序。” 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、与境外非政府组织开展合作以及慈善组织工作人员的工资福利等情况。”	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。建议补充相关内容，明确相关部门应当为慈善组织开展国际交流提供便利，要求相关部门明确慈善国际交流“请进来”和“走出去”的具体政策，使得慈善国际交流成为可能，讲好中国故事，传递中国善意。 2. 规制对象是境外组织或者个人，还是境外非政府组织？ 关于慈善国际交流的已有法律主要是《中华人民共和国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（此类部门性规章在实践中的可操作性并不高）。《中华人民共和国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《中华人民共和国出境入境管理法》《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》等法律法规作出相应规定。 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？ 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。 建议慈善法与《中华人民共和国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”。 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。 按照《中华人民共和国出境入境管理法》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，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。
--	--	---

十八、建议加强司法保护，将慈善领域纳入公益诉讼范围

修订草案	修改建议	理由说明
	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。 例如，“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。” 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	1.根据草案第一条，“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”，是慈善法非常重要的立法目的。当慈善活动参与者的合法权益受到侵害时，行政机关的监督管理很重要，司法机关（人民法院和人民检察院）的参与也很必要且关键。 2.目前，已经纳入公益诉讼范围的包括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。根据《中华人民共和国公益事业捐赠法》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，直接关系社会公共利益。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，检察院可以作为主体。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利益受到损害，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。 3.建议先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

	管理增加一条有关公益诉讼的内容。 例如，“<u>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。</u>”	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。
--	---	--

十九、建议明确慈善组织法定代表人等的有限连带责任

修订草案	修改建议	理由说明
第一百二十七条 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，慈善组织依法承担侵权责任；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。	建议在第一百二十七条最后新增一款：“<u>当慈善组织无力承担侵权责任和赔偿责任时，慈善组织活动开展程序合规的，慈善组织法定代表人、负责人、创办者等无须承担连带责任；慈善组织活动开展程序不合规的，慈善组织法定代表人、负责人、创办者等依法承担有限连带责任。</u>”	1.案例一。在大龄心智障碍托养领域，南京宁馨阳光家园服务中心（下称宁馨阳光家园）曾在短短几年时间内，凭借高质量的服务，赢得了来自官方和民间诸多赞誉。它的荣光和探索，也被圈内视作中国大龄托养行业的风向标。作为曾经的南京市“十大民生项目”之一，宁馨阳光家园一度雄心万丈。但在2018年被南京市残联告上法庭，理由是拖欠场地费用。一审和二审，宁馨阳光家园都败诉了。更棘手的是，宁馨阳光家园的创办者刘强被判承担机构的无限连带责任，私人承担100万元的败诉款项，他的银行账户也因此被冻结。 2.案例二。浙江温州某慈善组织负责人，2017年租了厂房，花费五六十万装修，连续租了五六年，这个场地专门提供给“三无”流动未成年人免费吃住，适龄之后帮助他们对接找工作。但是倘若这些孩子在这个场地出现问题，作为法定代表人的他需要承担责任。这个问题一直没有解决，到2022年，场租合同到期后，就没敢再续租。他经常开玩笑，慈善组织的法定代表人，做着对社会有益的事业，过着吃白菜的生活，担着身家性命的责任。做慈善组织，远不如做企业。

		3.党的二十大报告指出，“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”。慈善组织的法定代表人、创办者，虽然出资创办慈善组织，但慈善组织的资产不属于法定代表人、创办者个人，属于社会公共财产。机构注销，资产归国家或其他类似慈善组织所有；机构收入或盈利不能分红，盈利必须重新投入公益慈善事业或机构发展。但宁馨阳光家园的案例告诉我们，一旦慈善组织在侵权责任和赔偿责任无力承担时，法定代表人、创办者就要承担无限连带责任。这与党的二十大精神不符合，很难动员全社会尤其是企业家或慈善组织创业者参与慈善事业。 4.目前我国慈善组织是民间的自发的，除了少数大型基金会具有较为雄厚的资产，大多数慈善组织的资金体量非常有限。在慈善组织无资金赔偿能力的时候，怎么办？法定代表人是否承担无限连带责任。《中华人民共和国民法典》第六十二条规定，“法定代表人因执行职务造成他人损害的，由法人承担民事责任。法人承担民事责任后，依照法律或者法人章程的规定，可以向有过错的法定代表人追偿。”《民法典》上没有写是否需要承担无限连带责任。当法律没有明确规定时，司法案件的判决很可能会成为一个风向标。
--	--	---

二十、其他一些条款的修改建议

修订草案	修改建议	理由说明
第三十八条 自然人、法人和其他组织开展演出、比赛、销售、拍卖等经营活动，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。	建议在第十二章法律责任增加一条：“ <u>自然人、法人和其他组织违反本法第三十八条规定，举办相关经营性活动前未签订捐赠协议或者活动结束后未按照捐赠协议履行捐赠义务的，由民政部门指定与捐赠目的相同或相似的慈善组织接收捐赠财产。</u> ”	草案第三十八条是针对公益营销的规定，目前草案中缺少法律责任条款。近年来，企业或个人以公益营销的方式做宣传，借着公益慈善的名义开展经营性活动，但口惠而实不至，实际没有履行捐赠义务的情况不少。建议明确相关罚则，避免公益慈善沦为商业的嫁衣，损害公众对公益慈善的信任。
第三十九条 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，	建议第三十九条保留第二款“ <u>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。</u> ”	1.随着互联网慈善的兴起，大量的高频次小额捐赠确实有自动开具电子捐赠票据的系统，但这个系统非常昂贵，很多慈善组织根本用不起。 2.实践中，大量存在匿名捐赠和小额捐赠，慈善组织不可能都开具捐赠票据，做好记录即可。 3.从财务角度，财务制度的要求是收到捐赠款项应

慈善组织应当做好相关记录。—		当作为收入，有很多票据开出去没有意义。 4.一些地方的民政部门要求基金会和其他社会组织，只要接受捐赠但不要票据的，可以开一张总票，导致未来管理上很混乱。另外，开具这样的票据没有抬头，是没有任何意义的，属于虚开。 建议保留“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。”应当以本条推动财政部门发的配套文件的修订，而不是反过来去掉。
第五十六条 慈善财产应当根据慈善组织章程和、捐赠协议或者慈善信托文件的规定全部用于慈善目的，不得在发起人、捐赠人以及、慈善组织成员或者慈善信托的委托人、与委托人具有利害关系的人、受托人中分配。 任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占慈善财产。	建议将第五十六条第一款修改为“慈善财产应当根据慈善组织章程和、捐赠协议或者慈善信托文件的规定全部用于慈善目的，不得在发起人、捐赠人以及、慈善组织成员或者慈善信托的委托人、与委托人具有利害关系的人、受托人、监察人中分配。”	1.慈善组织财产不得分配的范围涉及所有慈善组织成员，与之对等，慈善信托也应涉及到受托人内外部的相关人员。 2.草案第五十一条规定，慈善信托应当设置信托监察人。既然设置了监察人，其他条款应当对应。

第七十一条 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。	建议将第七十一条修改为“志愿者接受慈善组织安排参与慈善服务的，应当遵守与慈善组织的约定，接受必要的培训。”	“应当服从管理”的范围过大。如果发生与慈善组织的约定义务外的要求，可以沟通寻求共识，但不应强制志愿者服从。如果强制服从，有悖志愿精神的内核，并对志愿者的体验、志愿者后续参与慈善服务的积极性、慈善服务的社会效果以及慈善服务的社会认同度造成打击。无论从合理性还是从社会影响上来看，都建议将志愿者服从管理的范围规定在约定的义务中。
第一百零四条 国家鼓励和支持自然人、法人和其他组织开展多种形式的慈善创新活动。支持引导大数据、云计算、区块链等现代信息技术手段在慈善领域的应用。	建议将第一百零四条修改为“国家鼓励和支持自然人、法人和其他组织开展多种形式的慈善创新活动。支持引导现代信息技术手段在慈善领域的应用。”删除“大数据、云计算、区块链等”。	当今世界，各种技术手段日新月异，今天区块链是香饽饽，明天可能其他又是香饽饽了。建议不用明确哪些具体的信息技术手段，否则对于法律来说会比较被动。
第一百零五条 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	建议将第一百零五条修改为“经慈善组织同意，捐赠人对	1.受益人是不特定的对象，“经受益人同意”可能是一个伪命题。

律法规规定需要批准的，从其规定。	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。”	2.捐赠人捐赠的对象一般是特定的，其捐赠开展的慈善项目是否冠名，一般由受赠人/慈善组织与捐赠人约定。法律法规另有规定的遵照执行。 3.建议把“受益人”改成“受赠人”或者“慈善组织”更加妥当，没有歧义。
第一百一十条 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、慈善信托的受托人进行查处，有权采取下列措施： … … 其他慈善活动参与者涉嫌违反本法规定的，县级以上人民政府民政部门可以会同有关部门调查和处理。	建议将第一百一十条最后一款修改为“其他慈善活动参与者涉嫌违反本法规定的，县级以上人民政府民政部门可以单独或者会同有关部门调查和处理。”	根据草案规定，如果其他有关部门不会同，那民政部门就没有办法，相关调查取证和处理工作就没法进行。涉及基金会的关联方的查处，需要约谈、检查、查阅有关资料，民政执法部门应当有权力单独进行调查和处理。很多案件是民政部门先调查，再会同相关部门处理，并非所有案件都需要会同有关部门。
第一百一十一条 县级以上人民政府民政部门及其他有关部门对慈善组织、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，	建议将第一百一十一条修改为“县级以上人民政府民政部门及其他有关部门对慈善组织、有关单位和个人进行检查或者	2021年新修订的《中华人民共和国行政处罚法》第五十五条规定：“执法人员在调查或者进行检查时，应当主动向当事人或者有关人员出示执法证件。” 民政部门执法人员正式检查或调查，需要出示由有

并应当出示合法证件和检查、调查通知书。	调查时，检查人员或者调查人员不得少于二人，并应当出示执法证件。” 删除“和检查、调查通知书”。	权机关颁发的执法检查证。实务中，一般不会出示检查、调查通知书。建议慈善法与新修订的《中华人民共和国行政处罚法》衔接，将不明确的“合法证件”改为明确的“执法证件”，将“和检查、调查通知书”删除。
第一百一十二条 …… 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的内部治理、财务状况、项目开展情况以及信息公开等进行评估，并向社会公布评估结果。	建议将第一百一十二条第二款修改为“民政部门应当建立慈善组织评估制度，鼓励和支持慈善组织参与第三方评估，对慈善组织的内部治理、财务状况、项目开展情况以及信息公开等进行评估，并向社会公布评估结果。”	在实际第三方评估推广过程当中，应当更加明确慈善组织参与评估的自愿性和主动性，在慈善组织自愿的前提下，由第三方评估机构对慈善组织进行评估，并由慈善组织向社会公布评估结果。