



违规募捐行为分类及 法律问题分析报告

中致社会发展促进中心 北京基业长青社会组织服务中心

违规募捐行为分类及 法律问题分析报告

中致社会发展促进中心
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)
二〇二四年十一月

目录

前言	3
一、 违规募捐的定义	5
二、 违规募捐类型	7
（一）不具有公开募捐资格开展公开募捐活动	7
（二）伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书	7
（三）公开募捐方案未备案或变更后未补正	9
（四）募捐活动超出章程规定的宗旨和业务范围	12
（五）为特定个人开展公开募捐	14
（六）未按照方案备案内容开展募捐活动	15
（七）使用其他组织或者个人账户接收捐赠款项	16
（八）公募机构在合作募捐中未尽到管理职责	18
（九）慈善组织募捐成本超标准	22
（十）未履行内部决策程序开展公开募捐活动	24
（十一）未通过指定平台开展互联网公开募捐活动	25
（十二）未经指定的互联网平台擅自发布公开募捐信息	27
（十三）未依法履行信息公开义务	29
（十四）募捐活动妨碍公共秩序、企业生产经营或者居民生活	32
（十五）募捐活动与有关项目违反公序良俗	34
（十六）募捐信息侵犯他人知识产权	36
（十七）募捐信息侵犯人格权	38
（十八）募捐信息不实，欺骗、诱导捐赠	41
（十九）强制他人参与募捐活动，摊派或变相摊派捐赠任务	43
（二十）募捐活动中设置“以捐代买”	45
（二十一）应急募捐中未及时分配使用募得款物	47
（二十二）募捐款项使用不当	49
（二十三）私分、侵占、挪用募捐财产	52

三、 违规募捐的后果.....	54
（一）行政责任.....	54
（二）民事责任.....	56
（三）刑事责任.....	56
（四）名誉损失.....	57
四、 规范募捐建议.....	58
（一）坚守合规底线，秉持基本职业道德	58
（二）公募机构依法承担法律责任	58
（三）畅通公众监督渠道，保障公众和捐赠人的权利.....	59
（四）行业组织制定筹款行业标准	62
（五）互联网公开募捐平台完善服务体系	63
（六）媒体舆论发挥正面引导	64
（七）民政、公安、网信等部门的职责	64
（八）完善募捐相关法律制度	65
五、 结语	68

前言

2016年9月1日,《中华人民共和国慈善法》正式施行,构建起我国公益慈善领域基础性法律制度体系。慈善法设置“慈善募捐”专章,明确规定慈善组织可以开展慈善募捐活动,包括面向社会公众的公开募捐和面向发起人、理事、会员等特定对象的定向募捐。慈善组织面向不特定社会公众开展公开募捐,需要向登记管理机关申请取得公开募捐资格,并依法进行备案和发布募捐信息。自此,我国慈善募捐从身份管理转变为资格管理。另外,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。

根据新华网报道¹,截至2024年6月底,全国登记认定的慈善组织超过1.5万家,其中具有公开募捐资格的慈善组织3200多家,约占慈善组织总数量的21.3%。民政部指定的互联网公开募捐服务平台29家,累计发布公开募捐信息17万多条,带动超过600亿人次的网民参与,累计募集善款500多亿元。互联网公开募捐作为公开募捐的重要渠道,发挥了巨大作用。公开募捐取得较好成绩的同时也存在诸多问题,比如没有公开募捐资格开展公开募捐活动、募捐过程信息公开不及时、募捐方案未备案、募捐文案侵权等问题。

2023年12月29日,十四届全国人大常委会表决通过关于修改

¹ 新华网:为慈善事业发展提供法治保障,2024年8月13日,
<http://www.news.cn/government/20240813/89fc20f7031446b78917d93acce11b6a/c.html>

《中华人民共和国慈善法》的决定，新修改的慈善法自 2024 年 9 月 5 日起施行。修改后的慈善法完善了公开募捐的规制，针对现实中有的组织或者个人借用公募资格行欺诈之实或运行违规的现象，新修改的慈善法对组织或者个人与具有公开募捐资格的慈善组织的合作作出了更加明确的规制。为贯彻落实新修改的慈善法，2024 年 9 月 5 日，民政部公布了新修订的《慈善组织公开募捐管理办法》，优化完善了公开募捐资格申请条件，细化了公开募捐方案的内容和要求，规范了合作公开募捐行为，强化了依法依规募捐。

为帮助从业者进一步规范慈善募捐行为，项目组收集了因违规募捐被行政处罚的案例、司法裁判案例以及网络舆情案例等，结合新修改的慈善法及配套政策的规定，编写了《违规募捐行为分类及法律问题分析报告》，供相关部门和行业组织参考，以期推动我国慈善事业的高质量发展。

一、违规募捐的定义

本报告所称的违规募捐，是指自然人、法人或非法人组织违反国家法律、法规、政策以及行业伦理道德开展慈善募捐活动的行为。要充分理解违规募捐的含义，就要厘清哪些是违规募捐的主体、什么是违规募捐的“规”，以及违规募捐可能存在于哪些环节。

首先，违规募捐的主体不仅限于慈善组织，任何单位和个人都可能是违规募捐的主体。《慈善法》所称的慈善募捐，是指慈善组织基于慈善宗旨募集财产的活动，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；而不具备公开募捐资格的组织和个人是不允许进行公开募捐的。

其次，违规募捐中的“规”不仅是指违反慈善法的规定，还包括《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国刑法》等其他领域的法律，相关行政法规、部门规章，以及社会规范等。本报告所称的“规”包含以下三个方面的内容：

一是国家制定的法律法规、规章和相关规范性文件。包括全国人大及其常委会通过的法律，国务院通过的行政法规，国家部委、局、办通过的部门规章以及相关规范性文件，地方立法机关通过的地方性法规、规章等。在慈善募捐方面涉及的法律法规主要包括《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》《基金会管理条例》《社会团体

登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《志愿服务条例》《慈善组织公开募捐管理办法》等。

二是机构自身的章程和规章制度。包括财务管理制度、项目管理制度、理事会制度、关联交易制度、信息公开制度等依据章程制定的各项内部规章制度。

三是公益伦理和社会道德规范。主要是指募捐主体在募捐时需要考虑的社会伦理道德和公序良俗等。

厘清不同层面的“规”，其意义在于释明募捐主体在募捐时应当遵循的基本规范和违反不同层面的“规”所面临的后果。如果违反国家法律法规，那么募捐主体可能面临的是行政处罚，甚至追究刑事责任；如果违反机构自身的章程和规章制度，那么募捐主体可能面临整改、规范的要求；如果违反社会伦理道德，那么募捐主体可能面临社会负面舆情的影响。另外，虽然违反三个层面的“规”所面临的责任、后果有所差别，但是三者往往又相互交叉、互相影响，甚至同时出现。违反社会伦理道德募捐，除了影响募捐主体的声誉之外，进一步也可能给募捐主体带来法律层面的影响；募捐违反法律法规的，往往也会给募捐主体带来社会负面舆情的影响。

最后，违规募捐贯穿于募捐的全流程，包括募捐活动前的准备，募捐过程中的管理，以及募捐结束后的财产使用等。只要募捐主体在任何一个环节涉及违规，即构成违规募捐。

二、违规募捐类型

根据国家法律法规的规定和违规募捐相关案例，我们梳理了以下典型违规募捐行为，常发生于公开募捐活动，特别是不具有公开募捐资格的组织与具有公开募捐资格的慈善组织合作开展互联网公开募捐活动中，主要类型包括：

（一）不具有公开募捐资格开展公开募捐活动

不具有公开募捐资格开展公开募捐活动，属于非常典型的违规募捐行为。具体是指：任何组织和个人，违反《慈善法》《慈善组织公开募捐管理办法》等规定，未取得公开募捐资格（如未获得民政部门颁发的“公开募捐资格证书”），或未与具有公开募捐资格的慈善组织合作而自行开展公开募捐活动的行为。

比如，2021年9月，某市民政局收到公民实名举报，称某服务中心存在非法公开募捐等问题。接到举报后，民政局对该中心违规实施公开募捐行为进行了全面调查。经调查证实，该中心因机构管理和业务活动需要，开设了收款二维码绑定中心基本存款账户，并在其官网、服务项目等官方平台和多个项目渠道中公开且使用。该中心通过互联网媒体发布二维码收款信息，面向社会公众进行资金募集用于中心开展业务活动，应认定为公开募捐行为，而该中心并未取得公开募捐资格。民政局决定，对该中心予以警告的行政处罚，责令该中心于60日

内将违法募集财产退还捐赠人，并向该中心提出行政指导意见，要求其全面整改，依法规范慈善活动，完善内部管理制度，规范财务管理，加强信息公示公开。

上述案例中，该中心在未取得公开募捐资格的情况下，将本机构的收款二维码发布在公开的互联网媒体上，面向公众进行资金募集的行为违反了慈善法第二十二条和《慈善组织公开募捐管理办法》第三条的规定，属于典型的违规公开募捐行为。

《慈善法》第一百二十二条也规定，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。例如某单位的工会号召全体职工自愿为有困难的职工家庭捐款，并不需要公开募捐资格，但如果募捐对象扩散至单位外，则有可能构成擅自开展公开募捐。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第二十二条：“慈善组织开展公开募捐，应当取得公开募捐资格。”第一百一十三条第一款：“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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，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。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第三条：“依法取得公开募捐资格的慈善组织可以面向公众开展募捐。不具有公开募捐资格的组织和个人不得自行开展公开募捐。”

（二）伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书

“伪造”公开募捐资格证书，是指慈善组织冒用国家民政部门的名义制作公开募捐资格证书，或者擅自改变了证书的实质内容；“变造”是指对真实的公开募捐资格证书进行加工，改变其非实质内容的行为，如果改变了证书的实质部分，则应构成伪造；“出租”一般以牟利为目的，将公开募捐资格证书有偿交予他人在一定时间内使用；“出借”则通常指无偿交予他人在一定时间内使用的情形。出租、出借公开募捐资格证书，都是允许其他组织或者个人以慈善组织名义开展公开募捐的违法挂靠行为。

根据《慈善组织公开募捐管理办法》的规定，慈善组织不得伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书，否则，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正等行政处罚。此外，伪造、变造公开募捐资格证书还可能构成伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪，行为人将被处以三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利，并处罚金；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

法律依据：《慈善组织公开募捐管理办法》第八条：“慈善组织不得伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书。公开募捐资格证书丢失、严重损毁的，应当及时报告办理其登记的民政部门进行补办。公开募捐资格证书被盗用或者冒用的，慈善组织应当及时向社会公告，并向办理其登记的民政部门报告。慈善组织有业务主管单位的，应当

同时向业务主管单位报告。”第二十四条：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：（一）伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书的；……”

《中华人民共和国刑法》第二百八十条第一款：“ 伪造、变造、买卖或者盗窃、抢夺、毁灭国家机关的公文、证件、印章的，处三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利，并处罚金；情节严重的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。”

（三）公开募捐方案未备案或变更后未补正

根据《慈善组织公开募捐管理办法》相关规定，开展公开募捐活动，应当依法制定募捐方案在开展公开募捐活动的 10 日前将募捐方案报送办理其登记的民政部门备案。材料齐备的，办理其登记的民政部门应当及时受理，十日内对予以备案的向社会公开。对募捐方案内容不齐备的，应当及时告知慈善组织，慈善组织应当在五日内补齐或者撤回备案材料。

每一项公开募捐活动应当单独备案，不得合并备案，不得用同一个募捐备案编号开展多项公开募捐活动。公开募捐活动进行中，募捐方案的有关事项发生变化的，慈善组织也应当在事项发生变化之日起 10 日内向办理其登记的民政部门补正并说明理由。慈善组织为应对重大突发事件，无法在开展公开募捐活动前办理募捐方案备案的，应当在公开募捐活动开始后 10 日内补办备案手续。

如果慈善组织违反《慈善法》《慈善组织公开募捐管理办法》等规定，未按照规定时限将公开募捐方案报送其登记的民政部门备案或未获备案（如未依法获得募捐方案备案编号），或者当在公开募捐活动进行中，募捐方案有关事项发生变化时未向，慈善组织未按照规定时限向其登记的民政部门补正并说明理由的，民政部门可以责令其限期改正并予以警告，并没收违法所得；逾期不改正的，责令限期停止活动并进行整改。如果慈善组织经依法处理后一年内再出现上述情形，或者有其他情节严重情形的，由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。同时，民政部门还有权对直接负责的主管人员和其

他直接责任人员处以2万元以上20万元以下罚款,并没收违法所得;情节严重的,还可以禁止其1—5年内担任慈善组织的管理人员。

某慈善协会于2020年3月1日向某市民政局备案了一个抗击疫情的公募项目,募捐款项用途是为医护人员购买防护用品。获取备案编号后,该协会于2020年3月15日在某指定平台发布公募信息,实际发布的募捐文案中将募捐用途变更为给抗疫志愿者发放补贴。直至2020年5月底,该协会未向某市民政局补正并说明变更理由。本案中,慈善协会的做法即违反了《慈善组织公开募捐管理办法》的时限规定,可能面临民政部门的处罚。

法律依据:《中华人民共和国慈善法》第二十四条第二款:“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。”第一百一十条:“慈善组织有下列情形之一的,由县级以上人民政府民政部门责令限期改正,予以警告,并没收违法所得;逾期不改正的,责令限期停止活动并进行整改:(八)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;……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,由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。”第一百一十二条:“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的,由县级以上人民政府民政部门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,并没收违法所得;情节严重的,禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十一条：“慈善组织应当在开展公开募捐活动十日前将符合本办法要求的募捐方案报送办理其登记的民政部门备案……”第十二条：“慈善组织开展的每一项公开募捐活动应当单独备案，不得合并备案，不得用同一个募捐备案编号开展多项公开募捐活动。公开募捐活动进行中，募捐方案的有关事项发生变化的，慈善组织应当在事项发生变化之日起十日内向办理其登记的民政部门补正并说明理由。……”第十三条：“慈善组织为应对重大突发事件，无法在开展公开募捐活动前办理募捐方案备案的，应当在公开募捐活动开始后十日内补办备案手续。……”第二十四条第二款：“未按照本办法报备募捐方案的，按照慈善法第一百一十条进行处理。”

（四）募捐活动超出章程规定的宗旨和业务范围

根据《慈善法》的规定，慈善组织应当在章程规定的宗旨和业务范围内开展募捐活动。如果超出宗旨和业务范围开展活动，根据《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》相关规定，将面临相应的行政处罚。

比如，某社会工作服务中心业务范围是开展青少年、老年人、妇女家庭服务，社会工作专业咨询与能力提升培训，承接政府社工服务和课题调研等相关工作。该中心于 2020 年 2 月与某具有公开募捐资格的基金会合作发起公开募捐项目，为环卫工人募集防疫物资，此项活动不属于该中心章程载明的业务范围。经某市民政局调查认定，该中心募捐项目超出了其章程规定的业务范围，已构成超出业务范围开展活动的违法行为。某民政局依据《民办非企业单位登记管理暂行条例》第 25 条第 1 款第 2 项的规定，依法对该中心作出警告处罚。

此外，募捐方案在设计过程中，募捐主体需要从自身的专业执行能力和对募捐财产有效使用的原则出发，明确回应社会需求，并确认与机构宗旨、价值观、业务范围相匹配，对自身的管理服务能力、执行能力、善款管理水平有清楚的评估，避免后续出现因过度承诺而无法执行或因短期扩张引发项目质量下降等问题。

法律依据：《民办非企业单位登记管理暂行条例》第二十一条：“民办非企业单位接受捐赠、资助，必须符合章程规定的宗旨和业务范围……”第二十五条：“民办非企业单位有下列情形之一的”

的，由登记管理机关予以警告，责令改正，可以限期停止活动；情节严重的，予以撤销登记；构成犯罪的，依法追究刑事责任：……

（二）超出其章程规定的宗旨和业务范围进行活动的……”《社会团体登记管理条例》第二十六条第三款：“社会团体接受捐赠、资助，必须符合章程规定的宗旨和业务范围……”第三十条：“社会团体有下列情形之一的，由登记管理机关给予警告，责令改正，可以限期停止活动，并可以责令撤换直接负责的主管人员；情节严重的，予以撤销登记；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（二）超出章程规定的宗旨和业务范围进行活动的……”《基金会管理条例》第二十五条：“基金会组织募捐、接受捐赠，应当符合章程规定的宗旨和公益活动的业务范围。”第四十二条：“基金会、基金会分支机构、基金会代表机构或者境外基金会代表机构有下列情形之一的，由登记管理机关给予警告、责令停止活动；情节严重的，可以撤销登记：（一）未按照章程规定的宗旨和公益活动的业务范围进行活动的……”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十条第三款：“募捐方案填报应当符合以下要求：（一）募捐目的符合本组织章程载明的宗旨和业务范围，公开募捐活动的名称应当与支持的慈善项目相关；……”第十五条：“慈善组织开展公开募捐活动应当按照本组织章程和内部管理制度履行必要的内部决策程序……”

（五）为特定个人开展公开募捐

《慈善法》规定的公开募捐，是指为公益目的而开展的面向社会公众筹集财产的行为，“公益目的”则是指以不特定大多数人的利益为目的。因此，慈善组织如果为某个人开展公开募捐，实际上是用社会资源来满足个人的私人利益，违背慈善法的理念。根据《慈善组织公开募捐管理办法》的规定，慈善组织为特定个人开展公开募捐的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正。

在媒体报道的案例中，吴某因省钱救弟，长期严重营养不良，身高只有 1.35 米，体重 21.5 公斤。2019 年，吴某因身体重度营养不良生病住院后，向某慈善基金会提出求助。基金会在核实评估了吴某家庭贫困、病情危重、需要长期治疗的情况后，接受了吴某及其家属的求助需求，并为她在公开募捐平台开通了筹款项目，引起了社会各界爱心人士的广泛关注。该基金会共进行了三次募捐，募集善款 100 万余元。本案中，该慈善基金会为特定个人开展公开募捐的行为发生在《慈善组织公开募捐管理办法》修订之前，因此并未受到相关处罚。不过，因社会公众对其所筹款项使用情况提出质疑，民政部门经调查核实，向其发出“责令改正通知书”。

法律依据：《慈善组织公开募捐管理办法》第十条第三款：“募捐方案填报应当符合以下要求：……（六）有明确的受益人范围、预期数量和确定方式，且受益人不得为特定个人；……”第二十四条：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（六）未按照方案备案内容开展募捐活动

具有公开募捐资格的慈善组织开展公开募捐活动，未按照募捐方案确定的时间、期限、地域范围、方式进行募捐的，也是违规募捐的一种类型。

依据《慈善法》《慈善组织公开募捐管理办法》的规定，公开募捐方案需要向登记的民政部门备案，公开募捐方案中包含了募捐目的、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。

备案通过后，具有公开募捐资格的慈善组织，应当按照备案的募捐方案的内容开展募捐活动，如果募捐方案的有关事项发生变化的，慈善组织需要补正备案，如未按照募捐方案的内容来开展募捐活动的，则违反了《慈善组织公开募捐管理办法》的第二十四条规定。

法律依据：《慈善组织公开募捐管理办法》第二十四条：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（二）未按照募捐方案确定的时间，超出募捐方案确定的期限、地域范围、方式进行募捐的；……（四）其他违反本办法情形的。”

（七）使用其他组织或者个人账户接收捐赠款项

根据《慈善组织公开募捐管理办法》的规定，慈善组织开展公开募捐活动，应当使用本组织账户接收捐赠款项，不得使用个人和其他组织的账户。如果慈善组织违反上述规定，民政部门可以给予警告处罚并责令限期改正。实务中，违规使用个人账户或其他组织账户接收捐赠款项的情况时有发生。

案例一：某县志愿者协会经常组织志愿者给山区学校送去文具、书包、体育用品等，费用由志愿者们自愿分摊。随着协会在当地影响力越来越大，开始有一些无法负担巨额医疗费的大病患者群体找协会求助，希望能帮忙解决部分治疗费用。协会负责人不忍拒绝，于是以协会的名义发起救助大病患者群体的倡议书，倡议书随即被志愿者们转发到朋友圈和微信群，圈内好友纷纷捐款或转发，捐款则由协会会长个人微信统一接收。本案中，协会负责人的初衷是善意的，实际上也确实为一些大病患者提供了帮助，但不能因其善意的目的就可以不追究协会的违规行为事实，该协会有关行为仍然属于违规募捐。

案例二：某企业在某基金会发起成立专项基金，双方约定由某企业实际运营该专项基金，由基金会负责对专项基金的运营情况进行监管。专项基金成立后，某企业擅自以某基金会专项基金的名义发布募捐信息，并将该企业账户进行公示，用以接收捐赠资金。本案中，基金会虽然可能对某企业发布募捐信息的行为不知情，但专项基金不具有独立的法人资格，基金会对专项基金有管理责任，依法应当对专项基金的行为承担法律责任，因此该基金会有关行为属于违规公开募捐。

法律依据：《慈善组织公开募捐管理办法》第十条第三款：“募捐方案填报应当符合以下要求：……（四）使用具有公开募捐资格的慈善组织的银行账户，不得使用其他组织或者个人的银行账户；……”

第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（八）公募机构在合作募捐中未尽到管理职责

慈善法修订前，不具有公募资格的组织或者个人与具有公募资格的慈善组织（以下简称公募机构）合作开展公开募捐活动的，仅在《慈善组织公开募捐管理办法》中进行了规定，但是，修订前的管理办法对公募机构在合作募捐中的责任规定较为笼统、法律责任过于简单。

慈善法修订后新增了第 26 条，对不具有公开募捐资格的组织或者个人基于慈善目的而与公募机构的合作募捐作出了明确的规制，在五个方面对公募机构的管理职责提出了要求：1. 对合作方进行评估；2. 签署书面协议；3. 募捐方案载明合作方相关信息；4. 对合作方行为进行指导和监督；5. 管理募得的款物和会计核算。

修订后的《慈善组织公开募捐管理办法》对公募机构的上述管理职责进行了明确：1. 公募机构应当对合作方进行评估，形成评估报告。评估报告内容应当包括合作方信用信息及社会评价情况，实现募捐目的的专业资质能力情况，与受益人是否存在利害关系等。2. 公募机构应当与合作方依法签订书面协议。协议内容应当包括合作公开募捐活动名称、募捐目的、合作起止时间、公开募捐方式、募得款物管理使用计划、合作双方权利义务、违约责任及争议处理方式等。解除合作协议的，应当以书面方式确认。3. 公募机构应当负责对合作募得的款物进行管理和会计核算，将全部收支纳入其账户。4. 公募机构应当对合作方的相关行为进行指导和监督，可以采取培训、督导、评估、审计等方式。5. 公募机构在报送募捐方案备案时，应当提供对合作方的评估报告和合作协议；合作方为个人的，应当提供其居民身份证等有

效身份证件复印件、无犯罪记录证明和个人信用报告。

在法律责任方面，根据慈善法第 111 条的规定，公募机构违反第 26 条规定的均属于处罚情形，也就是说只要违反第 26 条任何一个“点”都有可能触发行政处罚的条款，违反的情节、程度等决定了处罚的轻重，轻者予以警告，责令停止募捐活动；重者被吊销登记证书或公开募捐资格证书并予以公告。此外第 112 条规定，对公募机构直接负责人和其他直接责任人员处 2 万元以上 20 万元以下的罚款，有违法所得没收违法所得，情节严重的，禁止其 1-5 年内担任慈善组织管理人员。如果具有公募资格的慈善组织违反上述要求的，即属于在合作募捐中未尽到管理责任的违规行为。

自 2016 年慈善法实施以来，大量不具有公开募捐资格的组织通过公募机构开展募捐活动。由于一些公募机构对合作方管理不严，公募机构沦为通道，更有甚者合作组织或个人以合作募捐名义，将募捐款项落入自己账户，利用信息差行诈骗之实，严重损害了慈善行业的社会公信力。慈善法与《慈善组织公开募捐管理办法》修改后，公募慈善组织在合作募捐中应承担起管理责任，任何未尽职责的行为都构成违法违规。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》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，合作方不得以任何形式自行开展公开募捐。具有公开募捐资格的慈善组织应当对合作方进行评估，依法签订书面协议，在募捐方案中载明合作方的相关信息，

并对合作方的相关行为进行指导和监督。具有公开募捐资格的慈善组织负责与合作募得的款物进行管理和会计核算，将全部收支纳入其账户。”第一百一十一条：“慈善组织开展募捐活动有下列情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：……（四）与不具有公开募捐资格的组织或者个人合作，违反本法第二十六条规定的；……”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十一条第一款、第二款：“慈善组织应当在开展公开募捐活动十日前将符合本办法要求的募捐方案报送办理其登记的民政部门备案。涉及合作募捐的，还应当提供对合作方的评估报告和合作协议。合作方为个人的，应当提供其居民身份证等有效身份证件复印件、无犯罪记录证明和个人信用报告。”第十八条：“具有公开募捐资格的慈善组织与不具有公开募捐资格的组织或者个人合作开展公开募捐活动，应当基于慈善目的并承担相应法律责任。不具有公开募捐资格的合作方不得以任何形式自行开展公开募捐。具有公开募捐资格的慈善组织应当对合作方进行评估，形成评

估报告。评估报告内容应当包括合作方信用信息及社会评价情况，实现募捐目的的专业资质能力情况，与受益人是否存在利害关系等。具有公开募捐资格的慈善组织应当与合作方依法签订书面协议。协议内容应当包括合作公开募捐活动名称、募捐目的、合作起止时间、公开募捐方式、募得款物管理使用计划、合作双方权利义务、违约责任及争议处理方式等。解除合作协议的，应当以书面方式确认。具有公开募捐资格的慈善组织应当负责对合作募得的款物进行管理和会计核算，将全部收支纳入其账户。具有公开募捐资格的慈善组织应当对合作方的相关行为进行指导和监督，可以采取培训、督导、评估、审计等方式。”第二十一条第一款：“具有公开募捐资格的慈善组织应当对公开募捐活动募集和使用慈善财产情况、委托第三方执行慈善项目情况等公开。涉及合作募捐的，还应当公开合作方信息。”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……(四)其他违反本办法情形的。”

（九）慈善组织募捐成本超标准

“募捐成本”是指慈善组织在开展募捐活动过程中产生的物资采购、宣传推广、活动组织等费用。修订后的慈善法首次将募捐成本写入法律，修订后的《慈善组织公开募捐管理办法》根据慈善法的规定增加了有关募捐成本的要求，即募捐成本遵循最必要原则，厉行节约，减少不必要的开支，不得向受益人及其利害关系人等转嫁募捐成本。

但慈善法并未对募捐成本作出具体规定，而是授权给国务院民政部门会同财政、税务等部门制定，具体规定尚未出台。

2024 年 1 月发布的《数说中国基金会发展之路》报告显示，2021 年国内 1505 家基金会筹资费用平均为 12 万元，5397 家基金会筹资费用为 0。说明关于募捐成本的构成在业内尚未达成共识。2024 年 2 月，北京瑞森德社会组织发展中心发布的《社会组织募捐成本优化管理》专项调研显示，2023 年不足五成社会组织进行了募捐成本核算，不同组织募捐成本占比差异较大。在未来民政部会同财政、税务等部门制定出台有关募捐成本的规定后，慈善组织如果超标准支出募捐成本的将构成违规行为，根据慈善法的规定，民政部门不仅对慈善组织会给予行政处罚，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员还会罚款、没收违法所得甚至进行从业限制。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第六十一条第一款、第二款：“慈善组织应当积极开展慈善活动，遵循管理费用、募捐成本等最必要原则，厉行节约，减少不必要的开支，充分、高效运用慈善财产。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，年度支出和管理费用难以符合前述规定的，应当报告办理其登记的民政部门并向社会公开说明情况。慈善组织开展慈善活动的年度支出、管理费用和募捐成本的标准由国务院民政部门会同财政、税务等部门制定。”

第一百一十条：“慈善组织有下列情形之一的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告，并没收违法所得；逾期不改正的，责令限期停止活动并进行整改：……（六）开展慈善活动的年度支出、管理费用或者募捐成本违反规定的；……”

第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十条第三款：“募捐方案填报应当符合以下要求：……（八）募捐成本遵循最必要原则，厉行节约，减少不必要的开支，不得向受益人及其利害关系人等转嫁募捐成本；……”

第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（十）未履行内部决策程序开展公开募捐活动

慈善组织开展的公开募捐活动，属于对慈善组织自身以及其他组织和个人可能带来较大影响的重大事项，因此在确定进行公开募捐之前，应当履行必要的内部决策程序，以确定程序合规。修订后的《慈善组织公开募捐管理办法》规定：慈善组织开展公开募捐活动应当按照本组织章程和内部管理制度履行必要的内部决策程序，并形成经法定代表人同意的决策文件。

一般来说，慈善组织在决定开展公开募捐之前应当召开理事会，对公开募捐的必要性、可行性及方案等事项进行表决，如表决通过的，应当形成经法定代表人同意的书面决议文件。慈善组织有业务主管单位的，其公开募捐方案还应当报业务主管单位同意。如果慈善组织未履行必要的内部决策程序即开展公开募捐的，属于违规募捐行为，会受到民政部门的警告处罚并被责令限期改正。

法律依据：《慈善组织公开募捐管理办法》第十五条：“慈善组织开展公开募捐活动应当按照本组织章程和内部管理制度履行必要的内部决策程序，并形成经法定代表人同意的决策文件；……”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（十一）未通过指定平台开展互联网公开募捐活动

在非指定互联网平台开展互联网公开募捐是指，慈善组织通过互联网开展公开募捐活动，未在国务院民政部门指定的互联网公开募捐服务平台发布公开募捐信息的行为。截至 2021 年 10 月，民政部分三批指定了共 29 家互联网募捐信息平台。

根据《慈善法》《慈善组织公开募捐管理办法》的规定，慈善组织通过互联网开展公开募捐活动的，应当在民政部指定的互联网公开募捐服务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门户网站、官方微博、官方微信、移动客户端等网络平台发布公开募捐信息。根据该规定，慈善组织进行互联网募捐的应当首先在民政部指定的互联网公开募捐服务平台发布公开募捐信息，其次才可以选择是否同时在以本组织名义开通的官网、微信、微博等平台发布。

慈善组织在非指定的平台发布公开募捐信息的，属于违规公开募捐行为。比如，2017 年 12 月，某基金会在“XX 筹”微信服务号发布了一个公开募捐项目信息，该信息发布后，因受助儿童信息存在问题引起公众质疑，随后某市民政局介入调查。2018 年 6 月，某市民政局经调查后认定，某基金会存在未在民政部指定的互联网募捐信息平台发布募捐信息，没有对发布的募捐信息进行审核，发布的信息不准确不完整等违规行为，对某基金会作出警告的行政处罚，并责令限期改正。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第二十七条第一款：

“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指定的互联网公开募捐服务平台进行，并可以同时在其网站进行。”

第一百一十一条：“慈善组织开展募捐活动有下列情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：……（五）通过互联网开展公开募捐，违反本法第二十七条规定的；……”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十七条第一款：“慈善组织通过互联网开展公开募捐活动的，应当在国务院民政部门指定的互联网公开募捐服务平台进行，并可以同时在本慈善组织名义开通的门户网站、官方微博、官方微信、移动客户端等网络平台发布公开募捐信息。”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……

（四）其他违反本办法情形的。”

（十二）未经指定的互联网平台擅自发布公开募捐信息

慈善法和《慈善组织公开募捐管理办法》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指定的互联网公开募捐服务平台进行。《公开募捐平台服务管理办法》要求，通过互联网提供公开募捐平台服务的网络服务提供者应当依法由民政部指定，并符合《互联网信息服务管理办法》等规定的条件。因此，互联网平台如果要发布公开募捐信息，必须符合两个条件：一是发布主体是具有公开募捐资格的慈善组织；二是互联网平台必须是依法由民政部门指定的。不符合上述任一条件，都构成违法违规的募捐行为。

根据“慈善中国”显示的最新信息，目前民政部指定的互联网募捐服务平台共有 29 家，分别是：腾讯公益、阿里巴巴公益、支付宝公益、微公益、京东公益、公益宝、新华公益、轻松公益、联劝网、广益联募、美团公益、滴滴公益、中银公益、融易购公益、水滴公益、苏宁公益、帮帮公益、易宝公益、中国社会帮扶网、字节跳动公益、小米公益、亲青公益、bilibili 公益、平安公益、360 公益、中国移动公益、芒果公益、慈链公益、携程公益。

上述指定平台之外的其他互联网公司发布公开募捐信息的，无论是否受具有公募资格的慈善组织委托，均属于违法，依据慈善法的规定，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，由县级以上人民政府民政部门会同网信、工业和信息化部门依法进行处理。

比如，在 2020 年新冠疫情爆发初期，据媒体报道，杭州某网络

科技公司通过公司旗下 APP 产品以支援武汉的名义进行公开募捐活动，共募得资金 80.67 万元。此外，还有不少网络自媒体通过自己发文或举办其他活动，来号召平台关注者、粉丝捐款捐物援助抗疫前线。上述杭州某网络科技公司和网络自媒体的本意可能是好的，但平台擅自举办募捐显然是违规行为。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第一百一十四条第二款：“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改正；逾期不改正的，由县级以上人民政府民政部门会同网信、工业和信息化部门依法进行处理。”《公开募捐平台服务管理办法》第二条第二款：“提供公开募捐平台服务的广播、电视、报刊、电信运营商应当符合《广播电视管理条例》《出版管理条例》《中华人民共和国电信条例》等规定的条件。通过互联网提供公开募捐平台服务的网络服务提供者应当依法由民政部指定，并符合《互联网信息服务管理办法》等规定的条件。”

（十三）未依法履行信息公开义务

未依法履行信息公开义务包括未履行信息公开义务、公布虚假信息或者信息公开的内容、时间不符合要求。根据慈善法的规定，信息公开要遵循真实性、完整性、及时性和一致性，不得虚假公开、选择性公开、不按时公开，以及同一项目通过不同渠道、不同方式进行公开的内容不一致。

开展公开募捐前需要履行信息公开义务，比如慈善组织开展公开募捐活动，应当在募捐活动现场或者募捐活动载体的显著位置，公布本组织名称、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信息。

公募机构应当对公开募捐活动募集和使用慈善财产情况、委托第三方执行慈善项目情况等进行公开。涉及合作募捐的，还应当公开合作方信息。对于公开募捐周期超过六个月的，应当至少每三个月公开一次募得款物情况，已经使用的款物用途，包括用于慈善项目和其他用途的支出情况。公开募捐活动结束后三个月内应当向社会全面、详细公开募捐情况。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、详细公开项目实施情况和募得款物使用情况。包括：项目名称、项目内容、实施地域、受益人群、来自公开募捐和其他来源的收入、项目的支出情况，项目终止后有剩余财产的还应当公开剩余财产的处理情况。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第七十七条：“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。”第一百一十条第一款、第三款：“慈善组织有下列情形之一的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告，并没收违法所得；逾期不改正的，责令限期停止活动并进行整改：……

（七）未依法履行信息公开义务的；……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，由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十六条：“慈善组织开展公开募捐活动，应当在募捐活动现场或者募捐活动载体的显著位置，公布本组织名称、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。”第二十一条：“具有公开募捐资格的慈善组织应当对公开募捐活动募集和使用慈善财产情况、委托第三方执行慈善项目情况等公开。涉及合作募捐的，还应当公开合作方信息。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、详细公开募捐情况。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、详细公开项目实施情况和募得款物使用情况。”

《慈善组织信息公开办法》第二条：“慈善组织应当依法履行信息公开义务，信息公开应当真实、完整、及时。慈善组织应当建立信息公开制度，明确信息公开的范围、方式和责任。慈善组织应当对信息的真实性负责，不得有虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，不得以新闻发布、广告推广等形式代替应当履行的信息公开义务。”第八条：“具有公开募捐资格的慈善组织开展公开募捐活动，应当在公开募捐活动结束后三个月内在统一信息平台公开下列信息：（一）募得款物情况；（二）已经使用的募得款物的用途，包括用于慈善项目和其他用途的支出情况；（三）尚未使用的募得款物的使用计划。公开募捐周期超过六个月的，至少每三个月公开一次前款第（一）、第（二）项所规定的信息。第十条：“具有公开募捐资格的慈善组织，应当在慈善项目终止后三个月内，在统一信息平台向社会公开慈善项目实施情况，包括：项目名称、项目内容、实施地域、受益人群、来自公开募捐和其他来源的收入、项目的支出情况，项目终止后有剩余财产还应当公开剩余财产的处理情况。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。”

（十四）募捐活动妨碍公共秩序、企业生产经营或者居民生活

慈善法第 23 条规定了开展公开募捐可以采取的方式：一是在公共场所设置募捐箱；二是举办面向社会公众的义演、义赛、义卖、义展、义拍、慈善晚会等；三是通过广播、电视、报刊、互联网等媒体发布募捐信息；四是其他公开募捐方式。

慈善组织如果在公共场所设置募捐箱，举办面向社会公众的义演、义赛、义卖、义展、义拍、慈善晚会等，除了需要事先取得公开募捐资格证书并对公开募捐活动备案外，还需要注意不得妨碍公共秩序、企业生产经营及城乡居民生活，涉及公共安全、公共秩序、消防等事项的，还应当按照其他有关规定履行批准程序，否则将构成违法，也属于违规募捐的行为之一。

比如，某公募基金会安排人员在地铁车厢内举着募捐箱，声称为救治残疾儿童开展募捐活动。公募慈善组织虽然有资格向不特定的社会公众公开募捐，但是在地铁内、地铁口等人流密集的地方举办募捐，显然会妨碍公共秩序，在人流密度高的上下班高峰期在地铁内劝捐，还可能引发矛盾冲突。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第三十二条：“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。”第一百一十一条：“慈善组织开展募捐活动有下列情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给

其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：（三）妨碍公共秩序、企业生产经营或者居民生活的；……”

第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十二条第四款：“开展公开募捐活动，涉及公共安全、公共秩序、消防等事项的，还应当按照其他有关规定履行批准程序。”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……”

（四）其他违反本办法情形的。

（十五）募捐活动与有关项目违反公序良俗

募捐主体在设计募捐项目、开展募捐活动时，除应遵守国家法律、行政法规和政策规定外，还须结合我国国情，募捐目的和募捐财产使用计划等应当遵守公共秩序、符合善良风俗，不能违反社会公认的伦理道德。我国《中华人民共和国民法典》明确规定：“民事主体从事民事活动，不得违反法律，不得违背公序良俗。”“违背公序良俗的民事法律行为无效。”《慈善组织公开募捐管理办法》也规定，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。

公序良俗，是指公共秩序和善良习俗。公共秩序，是指政治、经济、文化等领域的基本秩序和根本理念，是与国家和社会整体利益相关的基础性原则、价值和秩序。公序良俗作为基本原则，是高度抽象的法律规范，具有普遍适用性。善良习俗是指基于社会主流道德观念的习俗，也被称为社会公共道德，是全体社会成员所普遍认可、遵循的道德准则。善良习俗具有一定的时代性和地域性，随着社会成员的普遍道德观念的改变而改变。至于善良习俗的具体内涵与外延，开展募捐活动的组织和个人应该结合特殊的场景进行分析。

比如，某以复兴中国传统文化为宗旨的社会组织，发布了一个宣扬“女德”的公开募捐项目，款项用途为培训适龄女童刺绣、书法等，宗旨是培养女子“三从四德”。这样的募捐方案与当今社会的价值观整体不符，涉嫌违反公序良俗的基本原则，带来诸多社会负面评价。

法律依据：《中华人民共和国民法典》第八条：“民事主体从事

民事活动，不得违反法律，不得违背公序良俗。”第一百五十三条：

“违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效。但是，该强制性规定不导致该民事法律行为无效的除外。违背公序良俗的民事法律行为无效。”

《中华人民共和国慈善法》第四条第二款：“开展慈善活动，……不得违背社会公德……”第十五条：“慈善组织不得从事、资助危害国家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。”第一百零九条：“慈善组织有下列情形之一的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告或者责令限期停止活动，并没收违法所得；情节严重的，吊销登记证书并予以公告：……”

（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。”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十九条第二款：“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，不得指定或者变相指定捐赠人的利害关系人作为受益人。”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（十六）募捐信息侵犯他人知识产权

募捐主体所有对外发布的募捐信息侵犯他人知识产权，主要体现在撰写、设计募捐文案时，未获得相关权利人的许可、授权擅自使用、传播第三方的文案、图片、视频、音频、字体等素材的情况。

实务中，最常见的是著作权侵权。例如，某基金会在以其名义开通的微信公众号上发布募捐文案，使用了网络检索到的图片，后该基金会被告某图片公司起诉至法院，要求其赔偿损失 1 万元；某基金会在募捐现场放置的易拉宝上印刷的文字字体为某字体公司开发的商用字体，该字体公司知悉此事后向基金会发函，要求基金会购买字体的使用权，否则将起诉基金会侵权；某环保类慈善组织在募捐文案中使用了志愿者拍摄的公益活动素材，但未提前征得志愿者同意。

很多慈善组织认为，慈善募捐是公益行为，在募捐文案中使用公开获取的图片、字体、文案等应当属于《中华人民共和国著作权法》规定的“合理使用”的范畴，可以使用有著作权的作品，不必征得权利人许可，不必向其支付报酬，其实不然。《中华人民共和国著作权法》不完全列举了十二种“合理使用”的情形，但募捐方案等公益传播用途并不包含在内。因此慈善组织以及其他募捐主体在发布募捐信息时应当特别关注相关素材的知识产权问题，如侵犯知识产权，募捐主体需要承担民事侵权责任，包括赔礼道歉、赔偿损失、恢复原状等。

法律依据：《中华人民共和国著作权法》第二十四条：“在下列情况下使用作品，可以不经著作权人许可，不向其支付报酬，但应当

指明作者姓名或者名称、作品名称,并且不得影响该作品的正常使用,也不得不合理地损害著作权人的合法权益:(一)为个人学习、研究或者欣赏,使用他人已经发表的作品;(二)为介绍、评论某一作品或者说明某一问题,在作品中适当引用他人已经发表的作品;(三)为报道新闻,在报纸、期刊、广播电台、电视台等媒体中不可避免地再现或者引用已经发表的作品;(四)报纸、期刊、广播电台、电视台等媒体刊登或者播放其他报纸、期刊、广播电台、电视台等媒体已经发表的关于政治、经济、宗教问题的时事性文章,但著作权人声明不许刊登、播放的除外;(五)报纸、期刊、广播电台、电视台等媒体刊登或者播放在公众集会上发表的讲话,但作者声明不许刊登、播放的除外;(六)为学校课堂教学或者科学研究,翻译、改编、汇编、播放或者少量复制已经发表的作品,供教学或者科研人员使用,但不得出版发行;(七)国家机关为执行公务在合理范围内使用已经发表的作品;(八)图书馆、档案馆、纪念馆、博物馆、美术馆、文化馆等为陈列或者保存版本的需要,复制本馆收藏的作品;(九)免费表演已经发表的作品,该表演未向公众收取费用,也未向表演者支付报酬,且不以营利为目的;(十)对设置或者陈列在公共场所的艺术作品进行临摹、绘画、摄影、录像;(十一)将中国公民、法人或者非法人组织已经发表的以国家通用语言文字创作的作品翻译成少数民族语言文字作品在国内出版发行;(十二)以阅读障碍者能够感知的无障碍方式向其提供已经发表的作品;(十三)法律、行政法规规定的其他情形。”

（十七）募捐信息侵犯人格权

募捐主体开展公开募捐活动时，尤其是在以自然人为救助/帮扶/受益对象的公益项目里，往往会以照片+故事的方式对项目进行介绍。若这些照片和故事未经授权、核实或进行匿名化处理，就容易出现侵害他人的姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、个人信息等权益的问题。根据《中华人民共和国民法典》的相关规定，人格权是指民事主体享有的生命权、身体权、健康权、姓名权、名称权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权等权利。慈善组织作为以关注人为核心的公益机构，在募捐项目开展过程中更应当注意保障相关人员的人格权。

比如，某机构在互联网公开募捐平台上线的帮助学习障碍儿童的募捐项目，在项目介绍中对照片中的儿童面部进行遮挡，但只遮挡唇部，同时照片配文中使用“爱打扰同学”“听课时爱插嘴”“回答问题目光呆滞”等介绍。就该文案内容来看，某机构可能存在的侵权行为主要有：（1）侵害未成年人肖像权。根据民法典的规定，未经肖像权人同意，不得制作、使用、公开肖像权人的肖像。慈善组织开展公开募捐活动不属于民法典规定的合理使用，即不属于可以不经肖像权人同意的情形。在本案中，某机构使用未成年人照片未经授权，虽对面部进行局部遮挡，但达不到“无法识别”的效果，仍构成肖像权侵权。（2）侵害未成年人隐私权。“学习障碍”作为一种疾病，属于个人的私密信息，未成年人及其监护人可能不会愿意公开自己或者自己的孩子有“学习障碍”这一病症，如果某机构未经未成年人及其监护

人同意就公开这一信息，就会构成对未成年人隐私权的侵害，同时也未尽到保护未成年人个人信息的义务。（3）侵害未成年人名誉权。某机构在募捐文案中把未成年人照片与学习障碍的情节描述放在一起，导致社会公众对该未成年人的智力、学习能力产生较低的社会评价，也会构成对未成年人名誉权的侵害。

募捐文案侵犯人格权的违规募捐行为，募捐主体主要承担民事侵权责任，包括赔礼道歉、赔偿损失、恢复原状等。

法律依据：《中华人民共和国民法典》第一百零九条：“自然人的人身自由、人格尊严受法律保护。”第一百一十条：“自然人享有生命权、身体权、健康权、姓名权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权、婚姻自主权等权利。法人、非法人组织享有名称权、名誉权和荣誉权。”第一百一十一条：“自然人的个人信息受法律保护。任何组织或者个人需要获取他人个人信息的，应当依法取得并确保信息安全，不得非法收集、使用、加工、传输他人个人信息，不得非法买卖、提供或者公开他人个人信息。”

《中华人民共和国慈善法》第六十三条：“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。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十九条第一款：“具有公开募捐资格的慈善组织确定受益人时应当坚持公开、公平、公正的原则。受益人为自然人的，慈善组织在慈善活动中应当尊重其人格尊严，依法保护其有关信息，不得侵害其隐私。”第二十四条第一

款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……”（四）其他违反本办法情形的。

《中华人民共和国个人信息保护法》第十三条：“符合下列情形之一的，个人信息处理者方可处理个人信息：（一）取得个人的同意；（二）为订立、履行个人作为一方当事人的合同所必需，或者按照依法制定的劳动规章制度和依法签订的集体合同实施人力资源管理所必需；（三）为履行法定职责或者法定义务所必需；

（四）为应对突发公共卫生事件，或者紧急情况下为保护自然人的生命健康和财产安全所必需；（五）为公共利益实施新闻报道、舆论监督等行为，在合理的范围内处理个人信息；（六）依照本法规定在合理的范围内处理个人自行公开或者其他已经合法公开的个人信息；（七）法律、行政法规规定的其他情形。依照本法其他有关规定，处理个人信息应当取得个人同意，但是有前款第二项至第七项规定情形的，不需取得个人同意。”

（十八）募捐信息不实，欺骗、诱导捐赠

在募捐过程中，为了达到更好的募捐效果，募捐主体可能采用包括但不限于捏造、编造、夸大、虚构事实等方式发布募捐信息，欺骗、诱导募捐对象实施捐赠，侵犯募捐对象的包括但不限于知情权等合法权益。募捐主体应对募捐信息的真实性负责，应确保发布的信息是准确可靠、符合客观事实的。若为了筹款，编造、伪造、捏造事实，则应当承担相应的法律责任。

比如，2019 年某环保类慈善组织与某执行机构合作开展募捐，筹资拍摄动物保护类型纪录片。后该慈善组织收到项目相关人员举报称，发现该执行机构的项目工作人员仅在项目计划的 A 地开展了纪录片拍摄工作，在项目计划的 B 地并未进行拍摄，而是利用纪录片拍摄经费开展游玩性质的旅游活动，募捐文案内容实际上是编造和虚构的，这种情况就是典型的欺骗捐赠。

实践中，一些募捐主体为了达到更好的筹款效果，放纵或者默许一些所谓的“筹款志愿者”，在互联网募捐信息平台承诺配捐的项目中，诱导受益人向募捐项目进行捐赠，获得配捐后再返还给受益人，这种情形是属于典型的诱导捐赠。

诱导捐赠还包括情感诱导、虚假承诺等方式。情感诱导主要是通过悲惨的故事、感人的图片或者视频来唤起人们的同情心，促使捐赠人捐款，但这些故事有时候可能存在被夸大或者不真实的情况。虚假承诺主要是在募捐文案中承诺某些回报或者特殊待遇，以吸引人们捐

款。例如，一个组织可能承诺捐款者将获得特殊的待遇、荣誉或者礼品，以换取他们的捐助。然而，这些承诺有时可能是虚假的，只是用来诱导人们捐款。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第三十一条：“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。”第一百一十一条：“慈善组织开展募捐活动有下列情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：……（一）通过虚构事实等方式欺骗、诱导募捐对象实施捐赠的；……”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

（十九）强制他人参与募捐活动，摊派或变相摊派捐赠任务

强制、摊派捐赠，是指在开展募捐活动时，通过发布行政命令，印发公函、公告、通知、通告等方式，或者将捐赠人数、捐赠次数、捐赠数额等与单位及员工的各类考核、绩效评定、工作评价、工资薪酬、福利待遇、休假放假、各项奖励等挂钩，以此达到强制参与、强行摊派或者变相摊派募捐捐赠的目的。主要表现为以下三种情况：一是政府利用公权力，通过发文或与慈善组织联合发文等方式干预募捐活动，要求企业或公民进行捐赠；二是上级单位要求下级组织或其职工捐款捐物；三是单位在内部向职工摊派或变相摊派。

比如，近些年在“99 公益日”期间，互联网上出现的多起强制摊派捐赠的信息：某地慈善组织要求每人每月捐赠一元（村民外出务工也需捐赠）；某区慈善机构发布募捐通知，要求学生每人捐赠 5 元以内等等；2017 年，某基金会因筹款活动结束后未完成筹款目标，该机构理事长要求筹款项目组的 15 名工作人员每人以个人名义捐赠 2000 元，并擅自于当月在员工工资中扣除。员工遂向民政部门投诉，民政部门经过调查后确认了基金会的违法事实，对基金会予以警告，责令基金会退还 15 名工作人员每人 2000 元，并对基金会理事长处以罚款 2 万元的行政处罚。

自愿是慈善活动的基本原则，禁止强制摊派是慈善募捐的基本原则，任何组织和个人都没有权力利用慈善胁迫或者变相胁迫他人捐赠。强制捐赠虽然短时增加了社会捐赠额，但侵害的是公民的财产权，也

激发了社会公众对慈善的反感和不信任，对慈善事业的长远发展是极为不利的。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第三十二条：“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。”一百一十一条：“慈善组织开展募捐活动有下列情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：……（二）向单位或者个人摊派或者变相摊派的；……”一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

（二十）募捐活动中设置“以捐代买”

“以捐代买”是指，募捐主体在开展募捐活动时，以捐赠的名义向包括但不限于募捐对象、捐赠方、消费者等群体进行宣传，按照捐赠资金的数额向其提供等值或者略低于收取资金价值的物资，以此达到募集资金的目的。

根据公益事业捐赠法和慈善法的规定，慈善捐赠必然是无偿，禁止以捐赠为名从事营利性活动或者向捐赠人提供利益回报条件。这种“以捐代买”模式，其实质是商品交易行为。虽然“以捐代买”靠上了所谓乡村振兴的名义，表面上甚至说可以达到助农助困目的，帮助农户将农产品销售出去，但仍然属于违规募捐行为。

实践中，很多从业人员反馈，虽然捐赠是无偿的，但是也需维护捐赠人关系，在一些重大节日中向捐赠人送点小礼品也属人之常情。但我们认为，捐赠人维护跟“以捐代买”的性质是完全不同的。捐赠人维护的重点是对捐赠人捐赠行为的肯定，机构给予其荣誉称号、机构文创产品等小礼品，并非出于交易的目的。而在“以捐代买”模式中，“捐赠人”付出的资金跟获得的商品是等价对应关系，“捐赠人”既获得了对价商品，又享受了国家对捐赠行为的税收优惠政策，慈善组织对捐赠收入还享受了免税优惠。如果这种模式被法律政策所认可，势必扰乱正常的商业交易行为，同时也涉嫌骗取国家税收优惠。

比如，某校友会发布中秋月饼以捐代买的公告，公告显示，校友捐赠不同金额，可获得对应的月饼礼盒。校友捐赠款除用于月饼食材

购买及物流费用外，其余款项将用于校友活动开展和校友文化建设。校友会推出此项活动，除了募集资金外，虽有可能是想通过传统节日增加校友粘性、对捐赠人进行回馈，但此种打着捐赠的旗号，实质根据不同捐赠额提供不同价位的月饼礼盒的行为，更多的是“有偿交易”，与捐赠的“无偿性”是不符的。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第三十四条：“本法所称慈善捐赠，是指自然人、法人和非法人组织基于慈善目的，自愿、无偿赠与财产的活动。”第一百一十六条：“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，由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。”

《中华人民共和国公益事业捐赠法》第四条：“捐赠应当是自愿和无偿的，禁止强行摊派或者变相摊派，不得以捐赠为名从事营利活动。”

（二十一）应急募捐中未及时分配使用募得款物

在以往的突发事件中，部分参与救援的慈善组织因为募捐明细不透明、物资发放进度不公开等问题遭到了公众质疑，对公益慈善领域造成了一定负面影响。修订后的慈善法新增应急慈善专章，总结近年来慈善参与重大突发事件中的经验和问题，系统规范了重大突发事件中的慈善活动。在第八章应急慈善中，对四个方面进行了规定，一是明确应急统一领导职责的政府建立协调机制；二是鼓励慈善组织、慈善行业组织建立应急机制，强调合作开展救灾；三是对应急救灾中募捐物资的使用与募捐备案做了规定；四是政府要为捐赠物资分配送达提供便利条件。其中，法律明确要求慈善组织应及时分配使用应急状态下募得款物，及时公开接收、分配和使用情况。《慈善组织公开募捐管理办法》修订后，对应急募捐及时分配使用募得款物及信息披露提出了更明确的要求：为应对重大突发事件开展公开募捐的慈善组织，应当及时分配或者使用募得款物，在应急处置与救援阶段至少每 5 日公开一次募得款物的接收情况，及时公开分配、使用情况。如果慈善组织不及时分配使用募得款物、未及时披露相关信息即构成违法，也是违规募捐的行为之一。

比如，据媒体报道，2021 年 10 月，山西稷山县稷峰镇荆平村遭受洪水灾害，到 2023 年 7 月记者报道时，荆平村仍有未发放的救灾物资，而且，据荆平村村民称，该村的部分救灾物资面粉等被弃山沟。假如有慈善组织在此次救灾中募捐的物资没有及时发放、变卖甚至被扔弃，则该慈善组织的行为构成违法，会受到民政部门的处罚。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第七十二条：“为应对重大突发事件开展公开募捐的，应当及时分配或者使用募得款物，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。”第一百一十一条：“慈善组织开展募捐活动有下列情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：……（六）为应对重大突发事件开展公开募捐，不及时分配、使用募得款物的。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第十三条：“慈善组织为应对重大突发事件，无法在开展公开募捐活动前办理募捐方案备案的，应当在公开募捐活动开始后十日内补办备案手续。为应对重大突发事件开展公开募捐的慈善组织，应当及时分配或者使用募得款物，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。”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（二十二）募捐款项使用不当

募捐款项使用不当，是指慈善组织或其他组织、个人在使用募捐款项时，未依照法律法规和本组织章程规定、未合理设置募捐款项用途，未按照募捐方案和捐赠协议的约定使用有关财产，或者变更募捐方案规定的捐赠财产用途未召开理事会审议，未报其登记的民政部门备案，未报经业务主管单位同意，或者变更捐赠协议约定的捐赠财产用途未征得捐赠人的同意。

此外，如果募捐款项用于采购物资和服务，有关物资和服务价格高于市场公允价值；用于发放物资，但未确保采购、配送、签收等环节的合法、合规、安全、有效的，也属于募得款物使用不当的情形。

依照慈善法及配套法律法规的规定，募捐财产的使用首先要尊重捐赠人的意愿，不得擅自变更用途，如果未经捐赠人同意改变捐款用途的，捐赠人有权要求改正，拒不改正的可以向民政部门投诉、举报或者向人民法院提起诉讼。同时募捐主体还面临着责令限期改正，予以警告，并没收违法所得，逾期不改正责令限期停止活动并进行整改的行政处罚；如果经依法处理后一年内再出现违法情形，或者有其他情节严重情形的，甚至还会被吊销登记。同时需要说明的是，募捐款项的用途并不是不能变更，如果确需变更用途的，应当履行必要程序，比如召开理事会，将变更后的募捐方案报办理其登记的民政部门备案，及向社会公示。慈善组织有业务主管单位的，还应当报经业务主管单位同意。如果募捐主体没有履行必要程序，也面临着行政处罚的风险。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第五十六条：“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，应当报原备案的民政部门备案；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。”第五十七条第一款：“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。”第五十八条：“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。”第一百一十条第一款、第三款：“慈善组织有下列情形之一的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告，并没收违法所得；逾期不改正的，责令限期停止活动并进行整改：……（四）擅自改变捐赠财产用途的；……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，由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《民政部关于规范基金会行为的若干规定（试行）》“（七）基金会与捐赠人订立了捐赠协议的，应当按照协议约定使用受赠财产。”

如需改变用途，应当征得捐赠人同意且仍需用于公益事业；确实无法征求捐赠人意见的，应当按照基金会的宗旨用于与原公益目的相近似的目的。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第二十条：“具有公开募捐资格的慈善组织应当依据法律法规、章程规定和募捐方案加强对募得款物的管理和使用。确需变更募捐方案规定的募得款物用途的，应当召开理事会进行审议，报办理其登记的民政部门备案，并向社会公开。慈善组织有业务主管单位的，还应当报经业务主管单位同意。募得款物用于采购物资、服务或者发放物资的，应当按照公开、公平、公正的原则。涉及采购物资和服务的，有关物资和服务价格不得高于市场公允价值；涉及发放物资的，应当确保采购、配送、签收等环节合法、合规、安全、有效。”第二十四条第一款：“慈善组织有下列情形之一的，办理其登记的民政部门可以予以警告、责令限期改正：……（四）其他违反本办法情形的。”

（二十三）私分、侵占、挪用募捐财产

私分募捐财产，是指募捐主体违反国家法律法规规定，以单位名义将募捐财产私分给企业或个人的行为，主要表现为，由单位决策机构集体决策，违背慈善法关于慈善财产的管理要求，擅自将募捐财产以借款等名义转为企业财产，或者私分给个人等。侵占募捐财产，是指募捐主体的工作人员以非法占有为目的，将管理的募捐财产据为己有，拒不归还的行为。挪用募捐财产，是指募捐主体的工作人员，利用职务上的便利，挪用募捐资金归个人使用或者借贷给他人使用的行为。

比如，2015 年，某地慈善总会在公开募捐平台认领某社工服务中心发起的“让孤寡老人有鸡蛋吃”项目和“让山里娃跑进马拉松”项目，并向社会发起公开募捐，募捐款项由该慈善总会转入该社工服务中心。但该社工服务中心法定代表人闫某通过安排会计虚开发票、多开发票金额等方式，挪用项目资金、侵占募捐财产。2016 年，该市人民法院开庭审理了该社工服务中心法定代表人闫某职务侵占罪、挪用资金罪案件，判处闫某有期徒刑一年，缓刑一年。

法律依据：《中华人民共和国慈善法》第五十三条第二款：“任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占慈善财产。”第一百零九条：“慈善组织有下列情形之一的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告或者责令限期停止活动，并没收违法所得；情节严重的，吊销登记证书并予以公告：……（二）私分、挪用、截

留或者侵占慈善财产的；……”第一百一十二条：“慈善组织有本法第一百零九条、第一百一十条、第一百一十一条规定情形的，由县级以上人民政府民政部门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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。”

《慈善组织公开募捐管理办法》第二十条第一款：“具有公开募捐资格的慈善组织应当依据法律法规、章程规定和募捐方案加强对募得款物的管理和使用。确需变更募捐方案规定的募得款物用途的，应当召开理事会进行审议，报办理其登记的民政部门备案，并向社会公开。慈善组织有业务主管单位的，还应当报经业务主管单位同意。”

《中华人民共和国刑法》第二百七十二条第一款、第三款：“公司、企业或者其他单位的工作人员，利用职务上的便利，挪用本单位资金归个人使用或者借贷给他人，数额较大、超过三个月未还的，或者虽未超过三个月，但数额较大、进行营利活动的，或者进行非法活动的，处三年以下有期徒刑或者拘役；挪用本单位资金数额巨大的，处三年以上七年以下有期徒刑；数额特别巨大的，处七年以上有期徒刑。”第二百七十一条第一款：“公司、企业或者其他单位的工作人员，利用职务上的便利，将本单位财物非法占为己有，数额较大的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；数额巨大的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；数额特别巨大的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金。”

三、违规募捐的后果

根据民法典、慈善法、刑法等相关法律法规和政策的规定，违规募捐主要面临以下后果：

（一）行政责任

1. 慈善组织开展募捐有以下六种情形之一的，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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；情节严重的，吊销公开募捐资格证书或者登记证书并予以公告，公开募捐资格证书被吊销的，五年内不得再次申请：（1）通过虚构事实等方式欺骗、诱导募捐对象实施捐赠的；（2）开展募捐活动中摊派或变相摊派；（3）妨碍公共秩序、企业生产经营或者居民生活的；（4）与不具有公开募捐资格的组织或者个人合作，违反慈善法合作募捐规定；（5）通过互联网开展公开募捐，违反慈善法关于在互联网开展公开募捐规定的；（6）为应对重大突发事件开展公开募捐，不及时分配、使用募得款物的。同时，有上述情形之一的，民政部门还会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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。

2. 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；责令退还违法募集的财产，无法退还的，由民政部门予以收缴，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。

3. 慈善组织在慈善募捐中，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，由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。此外，根据治安管理处罚法的规定，诈骗如果不构成犯罪的，一般可以处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款；情节较重的，处十日以上十五日以下拘留，可以并处一千元以下罚款。

4. 慈善组织超越宗旨和业务范围开展募捐活动，私分、挪用、截留或者侵占募捐财产的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告或者责令限期停止活动，并没收违法所得；情节严重的，吊销登记证书并予以公告。同时，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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五年内担任慈善组织的管理人员。

5. 慈善组织未进行募捐备案，擅自改变募捐财产用途，未按规定进行信息公开的，由县级以上人民政府民政部门责令限期改正，予以警告，并没收违法所得；逾期不改正的，责令限期停止活动并进行整改。慈善组织经依法处理后一年内再出现上述情形的，或者其他情节严重情形的，由县级以上人民政府民政部门吊销登记证书并予以公告。同时，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，并没收违法所得；情节严重的，禁止其一年至五

年内担任慈善组织的管理人员。

6. 慈善组织伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书；未按照募捐方案确定的时间，超出募捐方案确定的期限、地域范围、方式进行募捐的；以及开展公开募捐未在募捐活动现场或者募捐活动载体的显著位置公布募捐活动信息的，由办理其登记的民政部门予以警告、责令限期改正。

（二）民事责任

1. 募捐活动中侵犯其他民事主体知识产权的，需承担停止侵害、消除影响、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任。

2. 募捐活动中侵犯其他民事主体人格权的，需承担消除影响、恢复名誉、赔礼道歉、精神损害赔偿等民事责任。

3. 擅自改变募捐财产的用途、滥用募捐财产的，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。

（三）刑事责任

1. 侵占募捐财产的，可能构成职务侵占罪。根据刑法规定，若募捐主体的工作人员，利用职务上的便利，将本单位财物非法占为己有，数额较大的，处五年以下有期徒刑或者拘役；数额巨大的，处五年以上有期徒刑，可以并处没收财产。

2. 挪用募捐财产的，可能构成挪用资金罪。根据刑法规定，若募

捐主体的工作人员，利用职务上的便利，挪用本单位资金（包括募捐资金）归个人使用或者借贷给他人，数额较大、超过三个月未还的，或者虽未超过三个月，但数额较大、进行营利活动的，或者进行非法活动的，处三年以下有期徒刑或者拘役。

3. 募捐中，利用虚构事实诱导骗取捐赠的或者假借慈善名义或者假冒慈善组织骗取财产的，可能构成诈骗罪。根据刑法规定，若有关人员利用虚构事实诱骗捐赠，虚构慈善支出骗取捐赠款等方式，诈骗数额较大的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制，并处或者单处罚金；数额巨大或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；数额特别巨大或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金或者没收财产。

（四）名誉损失

募捐中，如果存在违背公序良俗，募捐信息公开不及时、不完整、不真实、不一致，未妥善保护受益儿童的隐私、肖像，侵犯第三方知识产权，强捐、逼捐、套捐，诱导、骗取捐赠等情形的，募捐主体除承担相应的行政责任、民事责任甚至刑事责任外，还可能引发社会负面舆情，导致机构名誉的损失，进一步给机构的发展带来严峻挑战。

四、规范募捐建议

（一）坚守合规底线，秉持基本职业道德

为规范慈善募捐行为，避免各类风险，所有筹款人员应当坚守合规底线，加强合规募捐的学习，加强对募捐文案的审核，包括法定要素是否齐全，内容是否存在虚构、夸大，是否涉及到宗教、政治等敏感领域，募捐款物的用途和预算是否合理，引用的故事是否得到授权等。

筹款人员除坚持募捐合规的底线外，还应当秉持作为公益人的基本职业道德素养，尽心尽责，坚守作为公益人的基本道德底线，不消费他人的苦难，不侵犯未成年人隐私，不通过捐赠谋取商业利益，在面临一些可能会涉嫌诱导、套取、骗取捐赠的项目时，应当果断拒绝和坚决停止项目，信息公开时，不浮皮潦草，认真审核公开信息的基本公益逻辑，做一名合格的公益行业从业者。

（二）公募机构依法承担法律责任

修改后的《慈善公开募捐管理办法》强调，具有公开募捐资格的慈善组织与不具有公开募捐资格的组织或者个人合作开展公开募捐活动，应当基于慈善目的并承担相应法律责任。《慈善法》于 2016 年实施后，互联网公募活动经历了一定探索阶段，一些公募机构疏于对不具有公开募捐资格的合作伙伴的遴选、指导、监管，乃至一些合作

伙伴假借甚至与公募机构合谋实施违法犯罪活动。

公益行业从业者应加强对法律法规的学习，正确理解公募机构是公开募捐活动的主要负责人。有关政府部门、慈善行业组织、互联网公开募捐服务平台应加强宣传教育，积极引导公募机构承担法律责任，依照《慈善公开募捐管理办法》等法规要求加强对合作方的管理。媒体和社会公众在对公开募捐活动实施监督时，也要注意关注公募机构的角色与责任。

（三）畅通公众监督渠道，保障公众和捐赠人的权利

募捐主体在面临可能涉嫌违规募捐的情形时，不能回避责任、选择对公众隐瞒事实，而应当真实、坦然地面对社会公众，建立起合理的制度，充分保障社会公众和捐赠人的权利。

公开募捐是面向社会公众募集财产的活动，涉及公共秩序和公共利益，社会公众无论是否向募捐项目捐赠，公开募捐项目都应自觉接受社会监督。《慈善法》第七十三条要求具有公开募捐资格的慈善组织定期向社会公开募捐情况和慈善项目的实施情况，正是保障社会监督的法律体现。要保障社会公众的监督权，一方面要保障公众对公开募捐信息的知情权，这就要求慈善组织在发布募捐项目信息时要保证信息的真实性、合法性、完整性和一致性，不得通过虚构事实等方式欺骗、诱导捐赠，公开募捐平台停止为慈善组织服务时也要告知社会公众；另一方面要保障公众对慈善项目实施情况和募捐款物使用情况的知情权，这一权益的实现主要依靠慈善组织在慈善中国、公开募捐

平台和慈善组织官网公开的信息实现。

捐赠人享有对其捐赠项目的监督权，一方面表现在对捐赠财产使用的知情权，也即捐赠人有权查询、复制其捐赠财产管理使用的有关资料，募捐主体也应当主动及时向捐赠人反馈材料；另一方面表现在捐赠人有权要求募捐主体改正违规行为，并有权就募捐主体的违规行为进行投诉、举报或提起诉讼。

社会公众（非捐赠人）的监督权不同于捐赠人的监督权。捐赠人的监督权一般比较直接，比如捐赠人可以直接要求募捐主体改正违规行为，募捐主体拒绝改正的，捐赠人还可以向监管部门举报或者直接提起诉讼；而社会公众的监督权往往是间接的，主要依赖于慈善组织的信息公开，监督的主要方式是在社交媒体上曝光，利用舆论倒逼慈善组织作出回应和改进。但这样的监督方式需要公众花费大量的时间和精力对慈善组织公开的信息进行对比、识别，监督效果是有限的，而且这样的监督一旦形成舆论风暴，对慈善事业的打击是巨大的，公众不但会对风暴中心的慈善组织失去信心，也会降低对整个慈善事业的信任度。因此，我们向慈善组织、互联网募捐信息平台 and 民政部门提出如下建议：

1. 慈善组织自身

（1）多渠道进行信息公开，例如通过官网、微信公众号、募捐活动信息页等，注意各渠道发布的涉及募捐活动的信息应保持一致，特别是财务信息。

（2）开通公众问询渠道，通过官方微信公众号、网站留言、公

开邮箱等方式接受公众的问询并及时解答。让大部分理性的公众在问询并收到慈善组织答复后，自行化解其对慈善组织存在的疑惑和问题。慈善组织可通过与公众的良性互动，更好地完善自身的业务活动和信息公开工作。

(3) 积极监测社交媒体。不法分子可能会假冒慈善组织名义开展公开募捐活动或实施诈骗等违法犯罪行为，慈善组织要注意监测并做出回应。有的社会监督如不及时发现并做出回应，还可能形成舆论风暴。

2. 互联网公开募捐平台

(1) 建议各募捐平台之间建立有效的沟通协调机制，统一项目反馈、财务进展披露的格式和内容等。各募捐平台可根据《慈善组织信息公开办法》，在与慈善组织的用户协议中约定对信息发布的要求。

(2) 设置捐赠人与公募机构的联系渠道。目前，并不是所有公募平台都设置了捐赠人与公募机构的在线联系渠道，有的甚至未披露公募项目相关机构和工作人员的联系方式。为帮助社会公众进行监督，督促公募机构承担公开募捐活动的法律责任，建议各募捐平台完善产品功能，支持捐赠人与公募机构的双向联络。

(3) 将用户反馈引入对公募机构和公益项目的评价机制中。《公开募捐平台服务管理办法》鼓励网络服务提供者慈善组织提供公平、公正的信用评价服务，目前，并不是各公募平台都设置了捐赠人与公募机构的联系渠道和对公益项目的反馈渠道。另外，公众通过反馈通道向公募机构提出疑问后，有仔细认真解答公众疑惑的，也有用“我

们是按资助程序 and 标准严格执行的”这样的话术敷衍公众的。这样的回复除了引起公众的质疑和不满外，无法起到回应社会监督的正向作用。因此我们建议募捐平台将公募机构对用户反馈回应的情况引入信用评价机制中，敦促慈善组织认真回应公众监督。

3. 民政部门

(1) 建议开通违规募捐举报通道。民政部目前开通了对“涉嫌违反社会组织登记管理法律法规规定”的举报通道，但该通道的受理范围有限，建议开通专门针对公开募捐活动的举报通道。

(2) 建议完善慈善中国“慈善项目进展”的披露内容。慈善中国作为慈善组织统一信息公开平台，是官方平台。但就慈善中国目前有关慈善项目进展的公开内容来看，除项目基本信息外，能够为公众监督提供的有价值的信息少之又少，且与互联网公开募捐平台上的信息并不同步，不利于回应公众监督。

(3) 建议各省级民政部门与互联网募捐信息平台建立有效的沟通机制，将慈善募捐相关情况纳入慈善组织信用信息管理范畴，建立联合惩戒机制。

(四) 行业组织制定筹款行业标准

在全国 90 余万家社会组织中，社会组织联合会、慈善协会等行业组织应当切实发挥行业建设、行业倡导的功能作用，研究制定相关行业标准，对行业乱象给予规范。《慈善法》第十九条规定：“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。”

推动合规募捐，行业组织应进一步发挥作用，制定筹款的行业标准和道德规范，加强行业培训交流，形成行业共识，对于违规募捐的行为发出行业声音，推动慈善行业的健康发展。

（五）互联网公开募捐平台完善服务体系

首先，互联网公开募捐平台作为公开募捐中重要的载体和渠道，为规范募捐活动，可以加强对募捐项目的审核。包括审核募捐主体的基本资质材料，审核募捐文案涉及肖像权、隐私权的授权材料，审核募捐内容是否涉嫌违背公序良俗、是否及时履行信息公开义务等。

其次，作为信息服务者，在提供服务的同时，也应肩负起相应的监督和管理责任。募捐平台可以根据平台规则和用户协议对涉嫌违规的机构作出相应的处理措施（如暂停服务、下线项目、设置黑名单），并向社会公众公开处理结果。但平台的管理处置权是有限的，除根据用户协议对有涉嫌违规的机构、项目暂停服务外，发现慈善组织的违法犯罪行为后，应及时向民政部门报告，对属于民政等有权部门调查、作出的决定，平台作为服务提供者应当予以配合。

最后，募捐平台可以开展对募捐主体的信用评价。根据《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》的规定，平台可为慈善组织提供公平、公正的信用评价服务（但不能利用信用信息从事非法牟利）。民政部指定的互联网公开募捐信息平台可以根据此项规定，研究制定公平、公正的信用评价机制，探索开展慈善组织信用评价服务。

（六）媒体舆论发挥正面引导

媒体自身应加强对公益慈善领域基本法律原则的学习，例如非营利原则、公益捐赠的无偿性原则、慈善组织开展保值增值投资活动的合规性要求，在报道公益慈善领域事件和新闻时，减少因自身不了解公益慈善行业规定而产生的主观偏见。例如，对于慈善组织员工依法取酬的偏见，对于慈善组织开展保值增值投资活动的偏见。

媒体也应在新闻报道中向公众普及公益慈善领域重要的法律原则，例如公益捐赠的无偿性、自愿性原则，帮助公众更好地识别所谓“捐赠返利”的诈骗行为，让公众认识到参与“套捐”“骗捐”行为的法律风险。

（七）民政、公安、网信等部门的职责

1. 民政部门按照法定职责对慈善活动进行监督检查，对涉嫌违反相关法律法规的组织或个人有权采取现场检查，要求有关组织或个人作出说明，查阅、复制有关资料等措施。民政部门作为慈善组织的登记管理机关，对慈善组织在募捐活动中存在违法违规行为的，有权依法作出行政命令和行政处罚。

2. 公安机关在我国具有双重属性，一方面，它是公安行政管理机关，属于国家行政机关的组成部分；另一方面，它是国家的侦查机关，具有司法机关的属性。公安机关负责本行政区域内的治安管理工作，若在公开募捐活动中，出现扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理等行为，具有社会危害性但尚不够刑

事处罚的，由公安机关依照治安管理处罚法给予治安管理处罚；若涉嫌犯罪的，由公安机关依照刑法、刑事诉讼法的规定立案侦查，行使侦查权。

3. 网信部门（国家互联网信息办公室和地方互联网信息办公室）负责互联网信息内容管理工作，并负责监督执法。

民政部门、网信部门在监督执法过程中发现违法行为涉嫌违法犯罪的，应当及时将案件移交公安机关。民政部门、网信部门应当与司法机关加强协调配合，建立健全案件移送制度，加强证据材料移交、接收衔接，完善案件处理信息通报机制。

（八）完善募捐相关法律制度

1. 进一步完善公开募捐资格的退出机制。《慈善法》《慈善组织公开募捐管理办法》对慈善组织开展公开募捐应当取得公开募捐资格和取得公开募捐资格应当具备的条件作了规定，提到了不具有相应条件后会被纳入异常目录，也提到了慈善组织可以被依法撤销公开募捐资格。但是对于什么情况下可以撤销慈善组织的公募资格，公募资格能否主动申请取消没有相应规定。新修改的《慈善法》规定慈善组织因为违法行为可能被吊销公开募捐资格，情节严重的，五年内不得重新申请，但对于具体的操作细则，仍需要进一步完善。建议在慈善法配套政策的修订中，进一步完善对公开募捐资格的管理，明确吊销公开募捐资格具体情形和情节严重的判定标准。

2. 进一步细化合作募捐的法律规制。《慈善法》规定，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。当前具有公开募捐资格的慈善组织将近 3000 家，占全国慈善组织总数不超过四分之一。共享公募资格，是当前公开募捐的一个常态化的操作，而实践中各种违规募捐的产生，大部分是由合作募捐中的合作方不规范操作甚至恶意利用公募管理漏洞引发的。是故，有必要加强对合作募捐的管理，明确合作募捐中具有公开募捐资格的慈善组织的管理责任。根据新修改的慈善法，未来相关的部门规章和行业规则中，需要进一步明确和完善对合作方评估的内容和方式，比如，需要评估合作募捐主体是否具有民事行为能力、是否具有法律主体资格、是否被纳入失信名单、是否受到信用惩戒、是否具有专业资质或能力、是否涉及非法组织等内容。

3. 进一步明确募捐成本的概念和标准。修改后的慈善法将募捐成本上升为明确的法律规制，对于以往慈善组织购买互联网广告、第三方劝募等行为有了更进一步的规制，对于规范募捐活动有着重大意义。建议在细化的法规政策中，明确募捐成本的概念和标准，给行业更明确的清晰的指引。

4. 创新慈善监管的机制和模式。当前慈善监管同时存在监管不足和监管过度的问题，针对违规募捐的乱象，仅仅靠民政部门的监管是远远不够的，尤其针对互联网公开募捐的乱象。建议创新慈善监管机制：引入检察机关公益诉讼制度，由检察机关代表社会公共利益，向侵犯慈善组织、受益人、捐赠人等公共利益的组织或个人，通过司法

途径追究其法律责任；省级以上民政部门和各公开募捐服务平台应当加强与公安机关、金融监管部门、金融机构、非银行支付机构的联动，采取必要措施防范非法集资、电信网络诈骗等违法犯罪活动。

五、结语

本报告旨在梳理和厘清当前公开募捐存在的问题，并对相关违规行为进行分析，提出意见和建议，以供行业从业人员参考。不足之处，也请各位行业从业人员不吝指出。

本报告编写组成员：何国科（组长）、王延斌、刘佳、代莹莹、李宸剑。

感谢刘宁宁、史成斌、夏彧歆、霍英泽、马剑银、臧婧、韩宗川等对本报告编写过程中给予的帮助。

感谢腾讯公益慈善基金会提供的大力支持。



“致诚社会组织”是致诚公益旗下，由中致社会发展促进中心搭建的中国社会组织法律综合性服务平台，集法律服务、能力建设、制度研究、政策倡导于一身，致力于为中国社会组织成长与发展提供专业帮助，为中国慈善事业做出专业积极的贡献。



中国基金会发展论坛是有志于追求机构卓越、行业发展的基金会自愿发起的行业平台。2008 年，在当时的民政部民间组织管理局指导下，八家机构发起“中国非公募基金会发展论坛”；2016 年转型为“中国基金会发展论坛”；2017 年，中国基金会发展论坛秘书处在北京市民政局注册为北京基业长青社会组织服务中心。

