

2017年12月15日

环球法律专递

GLO Legal Updates



慈善领域法律现状与改革趋势

作者：王睿 | 张楚欣

一、慈善领域法律法规现状

近十年来，我国慈善事业发展快速，慈善组织逐渐增多，社会捐赠额从 2006 年的不足 100 亿元发展到 2016 年的 1000 亿元左右。伴随着快速发展而来的，是一系列新情况、新问题：比如慈善组织内部治理尚不健全、运作不尽规范，行业自律机制尚未形成，支持、促进全社会慈善活动的力度仍不够大等。相应地，慈善事业的健康发展，需要通过制定慈善法加以引导和规范，需要建立全面的法律体系加以支持和保障。在 2016 年以前，我国慈善领域的法律法规主要由相互独立的组织法、捐赠法、税法等构成，包括《中华人民共和国红十字会法》、《中华人民共和国公益事

业捐赠法》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《社会团体登记管理条例》、《民间非营利组织会计制度》、《中华人民共和国企业所得税法》等。这些法律法规呈现的既是基于不同具体调整对象的组织法、捐赠法、税法等，又是从法律到规范性文件的不同效力层级的法律规范的整合。然而，除前述零散的法律法规外，慈善基本法、慈善信托法、志愿服务法等基本的、配套的规范仍处于缺位的状态。由此，基于慈善法律体系建立和完善的必要性，制定慈善基本法先后列入十一届、十二届全国人大常委会立法规划中，并在之后列入了全国人大常委会 2015 年立法工作计划。

经过第十二届全国人民代表大会第四次会议审议，《中华人民共和国慈善法》（《慈善法》）于 2016 年 3 月 16 日通过，同年 9 月 1 日起施行。《慈善法》作为我国

慈善领域的基础性、综合性法律，立法目的是发展慈善事业，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。主要内容方面，《慈善法》明确了慈善活动的范围与定义，规范了慈善组织的资格与行为，回应了社会普遍关注的慈善募捐和慈善捐赠的重大问题，进一步明确了慈善信托制度，提出了政府促进慈善事业的措施，确立了政府监管、社会监督和行业自律三位一体的综合监管体系。

目前，在《慈善法》公布施行的基础上，我国已经在慈善领域逐步建立起相应的配套制度，根据《慈善法》的主要内容进行梳理，可主要分为慈善组织、慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托、慈善财产、慈善服务、信息公开、促进措施、监督管理等九个方面。

（一）慈善组织

● 相关法律法规：

- 1、2016.8.21 《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》
- 2、2016.8.29 《关于慈善组织登记等有关问题的通知》
- 3、2016.9.1 《慈善组织认定办法》

慈善组织是慈善事业的重要参加者。《慈善法》明确了慈善组织的定义、设立条件

以及设立程序，规范了慈善组织的行为准则和内部治理，强化了慈善组织的信息公开义务。慈善组织属于非营利社会组织。按照党的十八届三中全会决定提出的“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记”的要求，结合中共中央办公厅、国务院办公厅于 2016 年 8 月 21 日印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，除法律规定的社会组织继续实行登记管理机关和业务主管机关双重负责的管理体制外，推进前述重点培育和优先发展的社会组织进行直接登记。为此，中华人民共和国民政部（民政部）于 2016 年 8 月 29 日印发《关于慈善组织登记等有关问题的通知》，规定了登记所需申请材料、开展直接登记试点等事宜，并附上慈善组织章程的参考样本和慈善组织登记证书的印制标准。针对《慈善法》公布以前已经设立的社会组织，民政部专门制定了已于 2016 年 9 月 1 日起施行的《慈善组织认定办法》，规定了该类社会组织的认定流程。

慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式，由于社会组织管理制度正在进行改革，相应的《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》和《社会服务机构登记管理条例》目前仍在修订进程中。

（二）慈善募捐

- 相关法律法规：

- 1、2016.9.1 《慈善组织公开募捐管理办法》
- 2、2016.9.1 《公开募捐平台服务管理办法》
- 3、2017.8.1 《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》
- 4、2017.8.1 《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》

慈善募捐涉及慈善财产的筹集和运用。

《慈善法》明确，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，并重点对公开募捐资格、公开募捐的方式及要求进行规范。对此，民政部分别对公开募捐的资格认定和平台管理制定《慈善组织公开募捐管理办法》和《公开募捐平台服务管理办法》，均于2016年9月1日起执行。对于互联网公开募捐信息平台，民政部发布了《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》和《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》两项推荐性行业标准，2017年8月1日正式实施。

（三）慈善捐赠

- 相关法律法规：

- 1、1999.9.1 《中华人民共和国公益事业捐赠法》
- 2、2008.4.28 《救灾捐赠管理办法》
- 3、2011.7.1 《公益事业捐赠票据使用管理暂行办法》
- 4、2016.2.14 《关于进一步明确公益性社会组织申领公益事业捐赠票据有关问题的通知》

对于慈善捐赠行为，我国早在1999年就施行了《中华人民共和国公益事业捐赠法》，以规范捐赠和受赠行为。特别地，在发生自然灾害时，为保护捐赠人、救灾捐赠受赠人和灾区受益人的合法权益，民政部于2008年发布了《救灾捐赠管理办法》。另一方面，《慈善法》规定慈善组织接受捐赠，应当向捐赠人开具由财政部门统一监（印）制的捐赠票据。对此，在财政部于2011年发布的《公益事业捐赠票据使用管理暂行办法》的基础上，财政部、民政部共同发布了《关于进一步明确公益性社会组织申领公益事业捐赠票据有关问题的通知》，于2016年2月14日起执行。同时，《慈善法》规定，捐赠人应当按照捐赠协议履行捐赠义务。

（四）慈善信托

- 相关法律法规：

- 1、2017.7.10 《慈善信托管理办法》

2、2016.8.25《关于做好慈善信托备案有关工作的通知》

慈善信托属于公益信托，是开展慈善活动的一种重要形式。《慈善法》明确了慈善信托的备案制度、确定了受托人的范围以及明确了受托人和监察人的义务。在此基础上，为了进一步规范慈善信托的发展，银监会联合民政部发布了《慈善信托管理办法》和《关于做好慈善信托备案有关工作的通知》，分别于2017年7月10日和2016年8月25日起实施。

（五）慈善财产

- 相关法律法规：

- 1、2016.10.11《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用标准的规定》
- 2、2016.6.14《关于加强和改进社会组织薪酬管理的指导意见》
- 3、2005.1.1《民间非营利组织会计制度》

慈善财产的使用直接关系到慈善活动能否实现其慈善目的。《慈善法》对慈善财产的用途、保值增值、年度支出和管理费用等作出了规定。其中，关于年度支出和管理费用，民政部、财政部和国家税务总局共同发布了《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用标准的规定》，于2016年10月11日起执行。为了规范社会

组织的财务管理，财政部于2005年发布了《民间非营利组织会计制度》；在此基础上，为引导社会组织合理确定从业人员薪酬水平，促进专业队伍建设，民政部发布了《关于加强和改进社会组织薪酬管理的指导意见》，于2016年6月14日起施行。

（六）慈善服务

- 相关法律法规：

- 1、2017.12.1《志愿服务条例》
- 2、2017.8.22《关于推广使用全国志愿服务信息系统的通知》
- 3、2016.5.20《关于支持和发展志愿服务组织的意见》
- 4、2015.8.3《关于规范志愿服务记录证明工作的指导意见》
- 5、2012.10.23《志愿服务记录办法》

慈善服务主要是指慈善组织以及个人提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务，主要涉及志愿者招募、志愿服务证明、志愿者合法权益保障等方面。为了对志愿服务作出专门的指引和规范，保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益，国务院法制办公室和民政部起草了《志愿服务条例（征求意见稿）》，经2016年5月6日向社会公众公开征求意见和再次修改后，《志愿服务条例》由第685号国务院令

正式公布，并于 2017 年 12 月 1 日开始施行。为促进和规范志愿服务事业的发展，相应的政策和配套措施已于近年陆续出台，主要包括：《志愿服务记录办法》、《关于规范志愿服务记录证明工作的指导意见》、《关于支持和发展志愿服务组织的意见》和《关于推广使用全国志愿服务信息系统的通知》。

（七）信息公开

- 相关法律法规：

- 1、2006.1.12 《基金会信息公布办法》
- 2、2011.12.16 《公益慈善捐助信息公开指引》

规范慈善活动的基础在于慈善信息的及时公开发布，以便受到广泛的社会监督。以 2006 年开始施行的《基金会信息公布办法》的公布为标志，我国开始出台慈善组织信息公开的专门法律文件；2008 年《汶川地震抗震救灾资金物资管理使用信息公开办法》公布，规定慈善组织要公开抗震救灾资金物资的管理和使用信息；2011 年公布的《公益慈善捐助信息公开指引》，进一步明确了信息公开的五项基本原则以及信息公开的内容，确定信息公开的时限及方式。而《慈善法》则分别规定了政府部门、慈善组织、慈善信托的受托人应向

利益相关者公开的信息内容。2017 年 9 月 1 日，民政部组织开发的全国慈善信息公开平台（一期）(<http://cishan.chinanpo.gov.cn>)，正式对外提供信息发布服务。

（八）促进措施

- 相关法律法规：

- 1、2008.1.1 《财政部、国家税务总局关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》
- 2、2008.1.1 《财政部、国家税务总局、民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》
- 3、2013.1.1 《财政部、国家税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》
- 4、2015.5.8 《国家税务总局关于企业工资薪金和职工福利费等支出税前扣除问题的公告》
- 5、2015.12.31 《财政部、国家税务总局、民政部关于公益性捐赠税前扣除资格确认审批有关调整事项的通知》
- 6、2016.1.1 《财政部、国家税务总局关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知》

7、2016.4.14《民政部、海关总署关于社会团体和基金会办理进口慈善捐赠物资减免税手续有关问题的通知》

8、2013.9.26《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》

9、2014.11.25《财政部、民政部关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》

10、2016.12.1《财政部、民政部关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》

《慈善法》利用专章对慈善事业的税收优惠、金融支持、教育宣传和表彰等进行了规定。在《慈善法》公布之前，我国对于慈善组织已经有相应的税收优惠政策，包括2008年1月1日起执行的《财政部、国家税务总局关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》和《财政部、国家税务总局、民政部关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》、2013年1月1日起执行的《财政部、国家税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》、2015年5月8日起执行的《国家税务总局关于企业工资薪金和职工福利费等支出税前扣除问题的公告》以及2015年12月31日起执行的《财政部、国家税务总局、民政部关于公益性捐赠税前扣除资格确认审批有关调整事项的通知》。2016年起，新增的规定有《财政部、国家税务总

局关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知》和《民政部、海关总署关于社会团体和基金会办理进口慈善捐赠物资减免税手续有关问题的通知》。在《慈善法》公布实施之后，为推动相关税收优惠政策的具体实施，《中华人民共和国企业所得税法》（《企业所得税法》）进行了修订，其第九条对于企业公益性捐赠支出的税前扣除比例作出了明确规定。另外，政府还通过购买服务的方式，支持和促进社会组织的培育和发展。

（九）监督管理

● 相关法律法规：

- 1、2006.1.12《基金会年度检查办法》
- 2、2010.4.26《关于开展全国性行业协会商会、基金会和民办非企业单位评估工作的通知》
- 3、2011.03.01《社会组织评估管理办法》
- 4、2012.10.1《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》
- 5、2016.3.16《社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定（试行）》
- 6、2016.8.15《社会组织登记管理机关受理投诉举报办法（试行）》
- 7、2017.1.26《关于开展基金会2016年度报告和年度检查工作的通知》
- 8、2017.3.13《社会组织抽查暂行办法》

《慈善法》确立的监管体系为政府监管、社会监督和行业自律三位一体。

政府监管主要由民政部门执行，形式为年度报告、检查评估、抽查、约谈或行政处罚等。针对社会组织，民政部先后发布了《关于开展全国性行业协会商会、基金会和民办非企业单位评估工作的通知》、《社会组织评估管理办法》和《社会组织抽查暂行办法》；2017年1月26日，民政部制定《关于开展基金会2016年度报告和年度检查工作的通知》，要求在2016年12月31日前登记或者认定为慈善组织的基金会，应当报送2016年度工作报告（含财务会计报告）。为规范社会组织登记管理机关实施的行政处罚和约谈工作，民政部发布了《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》和《社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定（试行）》。

社会监督方面，民政部于2016年8月15日《社会组织登记管理机关受理投诉举报办法（试行）》，鼓励公众对慈善活动进行监督，在发现慈善组织、慈善信托的违法行为时，向民政部门、有关部门或者慈善行业组织投诉、举报。

综合以上内容以及相关规定，我国以《慈善法》为基础、多种慈善配套制度相结合、社会组织相关规定作补充的慈善法律

体系已经基本形成和完备，目前正处于不断细化、具体落实、逐步完善的过程中。

二、改革趋势：放管结合

在《慈善法》及其配套制度逐步形成、完善的过程中，其改革、发展的方向值得关注。慈善组织作为主要的慈善活动开展者和参加者，其相关制度的变化趋势能够大致反映和代表慈善法律法规的改革趋势。慈善组织为非营利社会组织，其以开展慈善活动为目的，即具有慈善性质和组织形式两个方面的限定，因而其改革和发展趋势的考察自然需结合两个角度进行分析。

提供扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、救灾、助医、助学等服务的公益慈善类社会服务机构、公益慈善类社会团体以及所有以开展慈善活动为目的的基金会为慈善组织的主要形式。从实际的立法进程来看，民政部已经于2016年5月26日公布《基金会管理条例（修订草案征求意见稿）》和《社会服务机构登记管理条例》（《民办非企业单位登记管理暂行条例》修订草案征求意见稿），于2016年8月1日公布《社会团体登记管理条例（修订草案征求意见稿）》。这些条例的修订均结合了慈善性质和社会组织两方面的特点，体现了共通的改革趋势：简化登记审查、严格管理监督，即所谓的放管结合。这种

趋势体现了政府对社会力量和慈善事业所持的态度：既要鼓励发展，又要规范发展。具体如下所述。

在组织形式方面，为进一步加强社会组织建设、改革社会组织管理制度，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（《意见》）。《意见》明确提出改革的总体目标，即建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制；基本建立政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度。对于社会组织的规范，主要坚持放管并重的基本原则，即处理好“放”和“管”的关系，既要简政放权，又要加强事中事后监管。“放”主要体现在登记审查制度上，重点培育、优先发展行业协会商会、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，这些类别的社会组织设立时可直接向民政部门依法申请登记。“管”主要体现在监督管理制度上，加强对社会组织资金的监管，健全内控制度，严格执行财务会计制度和票据使用管理制度；加强对社会组织活动的管理，通过检查、评估、年度报告等手段监督社会组织负责人、资金、信息公开等情况，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”，制定实施具体的信息公开办法。

在慈善性质方面，以最具代表性的基金会为例，其管理条例的修订直接体现了与《慈善法》相关规定的衔接。首先，针对基金会作为慈善组织的基本属性，《基金会管理条例（修订草案征求意见稿）》（征求意见稿）规定基金会应“以开展慈善活动为宗旨”，并应当在登记证书中载明其慈善组织属性，同时明确基金会应当适用慈善法的有关规定。其次，在具体制度上，征求意见稿规定了直接登记为原则、双重管理为例外的登记管理体制，拓展了基金会的登记管理权限，降低了基金会的注册资金标准；规定了行业自律、社会监督、政府监管相结合的综合监管，将现行的年检制度改为年度报告制度，探索建立信用记录、活动异常名录制度；对公开募捐资格的申请、突发事件公开募捐、定向募捐、年度支出和管理费用、专项基金主体责任等进行全面规制；按照年度、随时、定期公开以及不同公开主体，分类规定了基金会的信息公开制度。

三、涉外社会组织法规简述

对于社会组织尤其是慈善组织制度的改革，在影响境内社会组织的境内活动的同时，也必然涉及境内社会组织的涉外活动和境外非政府组织的境内活动。

境内社会组织涉外活动的规范管理在《意见》中有专门提及，即要完善相应登记管理制度，社会组织因工作需要要在境外设立分支（代表）机构的，必须经业务主管单位或者负责其外事管理的单位批准。另外，在前述各类社会组织管理条例的征求意见稿中，具有涉外因素的相应社会组织的登记管理办法，需由国务院民政部门另行制定。

对于境外非政府组织的境内活动，我国已经着手建立起以基本法律为基础的规范体系，包括：1、2017年1月1日起施行的《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》（《境外非政府组织境内活动管理法》）；2、公安部于2016年制定的《境外非政府组织代表机构登记和临时活动备案办事指南》（《办事指南》）、《境外非政府组织在中国境内活动领域和项目目录、业务主管单位名录》（《目录、名录》）；3、国家税务总局于2017年1月发布的《关于做好境外非政府组织代表机构税务登记办理有关工作的通知》。

作为境内管理的基本法，《境外非政府组织境内活动管理法》共有七章五十四条，内容包括总则、登记和备案、活动规范、便利措施、监督管理、法律责任和附则

等。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。境外非政府组织依照该法可以在经济、教育、科技、文化、卫生、体育、环保等领域和济困、救灾等方面开展有利于公益事业发展的活动。境外非政府组织在中国境内不得从事或者资助营利性活动、政治活动，不得从事或者资助宗教活动。

境外非政府组织在中国境内开展活动，可以通过两种方式：第一，依法登记设立代表机构。向登记管理机关申请登记设立代表机构，应当先经过业务主管单位同意。第二，未登记设立代表机构而需临时活动的，应当由中方合作单位按照国家规定办理审批手续，并向中方合作单位所在地的登记管理机关备案。根据《境外非政府组织境内活动管理法》，国务院公安部门 and 省级人民政府公安机关，是境外非政府组织在中国境内开展活动的登记管理机关。国务院公安部门和省级人民政府公安机关会同有关部门制定境外非政府组织活动领域和项目目录，公布业务主管单位名录，为境外非政府组织开展活动提供指引。据此，公安部制定了《办事指南》和《目录、名录》，供在境内活动的境外非政府组织参考。

境外非政府组织代表机构开展活动应当以登记的名称进行，且活动限于登记的业务范围和活动地域内。除国务院另有规定外，境外非政府组织不得在中国境内设立分支机构。境外非政府组织在中国境内活动资金必须具有合法来源，通过经备案或中方合作单位的银行账户收付，且不得在中国境内进行募捐。境外非政府组织代表机构应在法律规定期限内向其业务主管单位报送上一年度工作报告和下一年度活动计划。同时，《境外非政府组织境内活动管理法》分别明确规定了业务主管单位、公安机关以及国家安全、外交外事、财政、金融监督管理、海关、税务、外国专家、反洗钱等相关部门的监督管理权限和职责。

《境外非政府组织境内活动管理法》的立法目的为规范、引导境外非政府组织在中国境内的活动，保障其合法权益，促进交流与合作。根据全国人大常委会法工委和公安部的内容解读，将境外非政府组织在华活动纳入法治轨道，不仅是对少数境外非政府组织违法犯罪活动的制止，更是对任何进行友好交流和合作的境外非政府组织的支持和保障。（完）

王睿为环球律师事务所深圳办公室的合伙人，其主要从事金融银行、房地产及私募股权投资基金方面的法律业务。

邮箱：wangrui@glo.com.cn

张楚欣为环球律师事务所深圳办公室的律师助理，主要从事投融资和基金法律事务。

邮箱：zhangchuxin@glo.com.cn

版权。环球律师事务所保留对本文的所有权利。如需转载，请注明作者姓名、作者单位以及文章来源，并保证文章的完整性。

免责。本文及其内容并不代表环球律师事务所对有关法律问题的法律意见，同时我们并不保证将会在载明日期之后继续对有关内容进行更新，我们不建议读者仅仅依赖于本文中的全部或部分内容进行任何决策，因此造成的后果将由行为人自行负责。如果您需要法律意见或其他专家意见，我们建议您向具有相关资格的专业人士寻求专业帮助。



微信号：[globallawoffice](https://www.glo.com.cn)