

我国慈善立法的目标定位和基本框架

林闽钢,朱锦程

(南京大学 江苏 南京 210023)

摘要 随着我国慈善事业的快速发展,其面临的问题越来越复杂,所处的外部环境迫切需要建立完善的慈善法律体系加以规范。现有的慈善法律法规大多是在特定的历史背景下出台的,过于注重宏观层面的法律效力,可操作性不强,由此造成慈善法律法规的规范对象在实践中无所适从、慈善行为无序。因此,加快我国慈善立法进程刻不容缓。

关键词 慈善立法;目标定位;基本框架

中图分类号 C913.7 **文献标识码** A **文章编号** :1003-8477(2014)11-0036-06

DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.012910

一、研究背景

近年来,随着我国慈善事业的快速发展,其面临的问题越来越复杂,所处的外部环境迫切需要建立完善的慈善法律体系加以规范。

我国现有的慈善法律体系,除了《中华人民共和国企业所得税法》和《中华人民共和国公益事业捐赠法》等4部法律是由全国人大及其常委会制定的,大部分是类似于《基金会登记管理条例》和《救灾捐赠管理暂行办法》这样的行政法规和地方性法规。这些法律法规制定、颁布年份较早,立法层次较低,往往只适用于某个慈善领域,同时,现有的慈善法律法规大多是在特定的历史背景下出台的,过于注重宏观层面的法律效力,可操作性不强。由此造成慈善法律法规的规范对象在实践中无所适从,造成慈善行为无序,因此,加快我国慈善立法进程刻不容缓。

二、国内外慈善法律法规的现状比较

(一)国外慈善立法模式。

世界各国现有的慈善法律均是各国根据具体

国情制定的,主要体现为两种立法模式,即分散式立法模式和集中式立法模式。

第一,分散式慈善立法模式,即单行法模式。分散式慈善立法模式(以下简称分散式模式)被西方各国普遍采纳。美国、中国、加拿大、德国、日本、韩国、印度和我国台湾、香港地区等都采取这种模式,主要包括组织法和税法两大部分。该模式通常是制定以解决慈善事业的具体问题为重点的专门性法律法规,或是没有制定专门性的慈善法律法规,而是散布于已有的法律法规中。以美国为例,尽管美国没有专门的《慈善法》,但是在美国的慈善法律体系当中,有具体的宪法作为慈善事业的法律支撑,在税法方面对慈善事业进行鼓励和监督,在公司法方面对慈善事业公司和机构的内部环节进行有效的监督和管理。^[1]显然,以税法和公司法为代表的美国现行法律在规制慈善捐赠方面确立了一套具有自身特色的制度保障体系。此外,德国、日本等国也制定了符合本国产业特点和慈善事业的法律法规。比如,德国的慈善组织立法主要体现在《民法典》等法典之中,关于

作者简介:林闽钢(1967—),男,南京大学政府管理学院社会保障系教授。朱锦程(1971—),男,南京大学政府管理学院博士研究生。

基金项目:国家社科基金重大项目“社会服务管理体制改革与社会管理创新”(12&ZD063)。

税收减免待遇的立法则分散在多部税法中。

第二,集中式慈善立法模式,即法典模式。集中式慈善立法模式(以下简称集中式模式)的应用范围和影响力要小于分散式模式。集中立法模式指的是整个国家有一部专门的、统一的规范慈善事业和慈善活动的法律模式。在慈善法律当中对慈善有明确的定义,对慈善事业的开展、运行、监管程序都规定了详细的运行机制,并且有相应的其他法律对它进行补充。目前,世界上采取集中式慈善立法模式的国家主要是以英国立法体系为代表的少数国家,此外,俄罗斯和新加坡等国也是典型的集中式慈善立法模式。其中,以英国为例,该模式表现为,英国慈善立法模式是主要采取以一部《慈善法》为核心,以其他单行法为补充的统一集中的立法模式。关于慈善的基本法律问题由其慈善基本法《慈善法》概括规定,具体法律问题如慈善组织的形式、税收优惠政策等则由专门的法律制度解决。^{[2](p137)}值得注意的是,在集中式立法模式下,《慈善法》的推行还需依赖辅助性慈善法律法规的支持,如英国的《慈善组织公益性指南》等。

每个国家的慈善立法模式不是一成不变的,而是随着形势的变化相应调整。以日本为例,二十世纪90年代以前,日本慈善立法仍是分散立法。但1998年《日本特定非营利活动促进法》的出台,对慈善组织的定位、活动范围和税收减免等事项作了详细规定,“弥补了分散立法模式的不足,标志着日本慈善立法开始逐步转向综合性立法模式”。^[3]与此相似的是,我国的慈善立法模式也正在从以往的分散立法模式逐步向集中式立法模式转变。

(二)我国慈善立法的现状。

目前,我国慈善法律法规主要涉及以下方面:一是慈善的范围,如扶贫助困、赈灾救济、助学助教等;二是赠与、接受双方的权利和义务;三是对慈善组织的管理;四是减免税等优惠制度等方面内容。^[4]基本上涵盖了三个核心领域:慈善组织运行、慈善行为管理、慈善捐赠税收减免。其中,慈善组织的准入与运行是当前我国慈善法律法规重点管制的领域。具体来说,包括以下内容:

第一,现有的慈善法律。如《中华人民共和国企业所得税法》、《中华人民共和国个人所得税法》、《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》共4部法律。

第二,相关的慈善法规,即民政部、财政部、国家税务总局和海关总署等中央各部委颁布的行政法规。如《中华人民共和国个人所得税法实施条例》、《公益基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《社会福利性募捐义演管理暂行办法》、《社会福利机构管理暂行办法》、《救灾捐赠管理暂行办法》、《扶灾、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法》、《关于〈扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法〉的实施办法》等。

第三,地方性慈善法规。主要是各省市根据本地区的经济实力和慈善事业发展水平所制定的地方性法规。如江苏省制定了国内第一部地方性慈善法规——《江苏省慈善事业促进条例》,该条例已于2010年5月1日起施行。为了配合此条例的实施,还先后出台了《江苏省慈善募捐许可办法》和《江苏省社会组织评估管理办法》等一系列配套政策、法规。此外,还修订完善了《江苏省地方性基金会管理暂行办法》,制定了《江苏省慈善事业发展指导纲要(2011—2015)》。由此,构成了相对完整的地方性法规体系。此外,广东、上海等经济发达地区也相继制定了地方性慈善法规,如《广东省基金会管理条例》、《广东省社会救济条例》、《上海市红十字条例》、《上海市华侨捐赠条例》等等。

此外,我国台湾和香港地区,采取的也是分散式立法模式。在这种立法框架下,虽然台湾地区没有制定专门性的慈善法律法规,但有关慈善的法律散见于诸多法律法规中。比如,其《民法典》规定的法人制度为慈善组织运行设定了一般性法律基础,相关的税法则分别规定了慈善组织和慈善活动的税收优惠措施。具体来说,我国台湾地区的慈善立法模式表现在以下方面:一是慈善组织管理。主要依托《民法》和《人民团体组织法》,上述法律对于社团法人、财团法人、营利法人和公益法人等慈善团体的成立条件、管理方式等做了明确规定。二是慈善捐赠管理。主要依托《劝募管理条例》等。该条例对捐助主体、劝募主体、劝募款项的使用以及劝募活动的公开作了具体的规定。同时,台湾还分别出台了《公益劝募条例施行细则》与《公益劝募许可办法》作为条例施行的配套建设。三是税收减免待遇减免制度。主要依托《所得税法》、《遗产与税法》及其实施细则、《教育、文化、公益、慈善机关或团体免纳所得税适用标准》以及《印花税法》等。我国香港

地区虽然没有专门性的慈善法律法规,但是散布于诸多法律法规中。包括《社团条例》、《公司条例》、《税收条例》和《印花税法》等,分别承担慈善法律应有的相关监管职责。

三、慈善立法的目标定位

慈善法立法总体目标可以设定为:指导、规范、激励和协调各类慈善主体按照我国慈善事业的整体规划和既定目标参与社会慈善活动,从法律层面统一、明确慈善事业的发展方针、主要方向和实施准则。总体来看,可以自上而下,从体现《慈善法》法律效力的维度给予其定位:

一是法理维度。《慈善法》首先是一部纲领性的综合性实体法和程序法,是统领并协调其他相关部门特别法和地方性法规构建慈善法律体系的权威性法律。其目的在于指导和协调政府与社会、非政府组织、企业和个人等慈善主体之间围绕慈善项目所形成的各种社会关系。同时,《慈善法》所规范的法律关系主要管理慈善事业中的各种社会关系,本质上又是一部社会法。

二是政府维度。是政府用以引导和规范各种社会力量参与慈善活动,并处理政府与慈善主体之间社会关系的政策工具。包括对慈善主体及其行为在捐赠、运作和效果等过程加以信息披露和履行监管职责等。《慈善法》是政府治理慈善事业的主要规制手段之一。

三是社会维度。是慈善主体与强制性政府慈善监管机构建立合作关系,用来指导自身慈善行为的制度保障,包括明确慈善主体的权利和义务、慈善项目的运行准则和相关要求以及其他慈善行为应该遵守的法律法规等。《慈善法》是推动慈善主体强化内部管理与监督成效的重要法律依据。

总之,慈善立法是以指导、协调、激励和规范慈善事业为宗旨,以彰显慈善法律的最高权威为核心,以制定慈善行动指南为准绳,以保障慈善效益最大化为目标的,国家层面的权威性、综合性、纲领性的实体法、程序法和社会法。税收、信托、行政许可、监管等法律条款应该成为我国慈善立法的核心内容。选择集中式或分散式立法模式必须与我国当前的慈善事业发展阶段相吻合,相比较而言,集中式立法具有权威性,但是立法程序较为复杂,难度较大。分散式立法较为成熟,易于出台,但是权威性不足,并且可能与现有的慈善法律形成效力冲突。

四、慈善立法的基本原则

(一)公益性原则。

公益性是《慈善法》最核心的原则,《慈善法》的所有内容都是围绕公益性这个主旨所展开,并以此作为衡量和评估慈善主体及其行为是否符合慈善事业的实施标准。美国、英国和俄罗斯等国在《慈善法》(如俄罗斯的《慈善活动和慈善组织法》)或者税法(如美国的《国内税收条令》)中均将公益性原则列为慈善法律法规最核心的原则。

(二)自愿性原则。

慈善事业本质上是一项社会化、市场化的公益性行为,是慈善主体自发、自愿和自主的行为,带有明显的自愿性质。自愿性是《慈善法》最基本的原则,即其所有的内容制定都是围绕慈善主体以自愿的目的从事社会公益活动而设计的。慈善主体及其行为在慈善事业的各个领域均应反映出其自愿性色彩,并在《慈善法》中加以体现。如果慈善事业的自愿性质被异化,则慈善行为的良好初衷和预期目标就会被扭曲,因而,《慈善法》必须以自愿性作为基本原则。

(三)公开性原则。

慈善事业来自于政府与社会力量的共同合作,因而相关的慈善信息应该向社会定期、及时发布。公开性是《慈善法》的基本原则之一,慈善组织的监督管理、慈善项目的运作状况、慈善对象的选择标准、慈善资源的分配去向、捐赠财物的使用程序和慈善效果等重要慈善信息的相关管理规定应该在《慈善法》中明确反映出来。这种公开性原则能够作为公众依法监督慈善活动的法理依据,根据《慈善法》的相关内容来核实或评估某个慈善组织及其行为是否合法。

(四)公平性原则。

慈善事业作为社会公益活动,理应具有公平性,这种公平性也是《慈善法》的基本原则之一。概括来说,主要有三方面:一是慈善主体的资格、地位与权限的公平性;二是慈善救助对象选取和救助标准的公平性;三是慈善捐赠税收减免待遇的公平性。

(五)社会化原则。

我国慈善事业的主体应该是广大的社会民众,按社会化原则,应鼓励个人、企业和社会组织等各种社会力量,积极推动慈善事业的发展。政府则起到监督、规范和引导的作用。

(六)多元化原则。

《慈善法》的多元化原则体现为慈善主体和方式的多元化,其中,慈善主体从政府向社会的转变意味着慈善方式日趋多元化。在推动传统的现金捐赠方式的同时,鼓励物资捐赠、技术支持和志愿者社会服务以及慈善项目亟须的专业技能培训等多元化慈善捐赠方式。

五、我国慈善立法要解决的主要问题

(一)目前慈善捐赠税收减免制度不尽合理,无法形成有效的激励效应。

税收优惠减免制度是激励社会力量参与慈善事业的有效规制手段,同时也是政府监管慈善主体重要措施之一。目前,现行的慈善税收减免制度,如《中华人民共和国企业所得税法》和《中华人民共和国个人所得税法》对于企业和个人慈善捐赠应享受的税收减免待遇缺乏足够的激励性。新颁布的《中华人民共和国企业所得税法》尽管已经将企业慈善捐赠涉及的所得税扣税标准从3%提高到12%,达到了国际通行的水准,但是由于我国没有结转税等相关配套的税收优惠法律法规支持,所以现行的税收减免标准相比较国外仍然是偏低的。而《中华人民共和国个人所得税法》则将个人捐赠的免税比例规定为30%,远低于国际上通行的50%的免税比例。同时,以增值税为代表的现行流转税对于企业慈善捐赠没有任何税收优惠减免待遇。

根据现有的法律规定,享受捐赠全额免税待遇的慈善机构仅限于中华慈善总会、中国红十字会、中国扶贫基金会、希望工程基金会、宋庆龄基金会等五家全国性公益性慈善机构。绝大多数慈善组织无法享受全额免税的待遇。捐赠渠道税收减免待遇的差异性在一定程度上挫伤了大多数中小慈善组织和公众的捐助热情。

(二)慈善主体及其行为缺乏有效监管,政府规制缺失。

近年来,随着网络媒体的兴起,公众对于慈善事业的信息透明度日益关注。比如四川汶川地震后,有网民要求地方政府公开慈善捐赠财物的渠道、去向、用途和效果等。这一情形反映出社会各界逐步从关注慈善捐赠的动机、行为进入到更深层次的慈善效果。与此同时,慈善组织管理和慈善项目运作等实践领域,包括慈善捐赠渠道、参与途径、项目管理、慈善信息发布、捐赠资源使用和慈善效果

反馈等一系列涉及慈善项目的具体操作行为,迄今为止仍然没有相应的慈善法律法规针对慈善主体及其捐赠行为给予合法、规范、有效的监管,相应的规范、监督和评估机制没有真正建立和推行。比如,我国慈善组织内部监督存在制度缺失,没有相关的法律法规对慈善组织的内部机构设置和规章管理制度给予必要的监管。慈善主体由于缺乏必要的监督机制和信息透明度,不可避免出现各种滥用、挪用和私吞慈善资源的可能性。

目前,作为国内具有较强法律效力的《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》仅仅涉及部分慈善主体,专门性慈善公益组织和私募慈善基金会等慈善主体的组织身份、法律地位或者是主体权限没有法律法规给予明确、清晰的界定。虽然《中华人民共和国公益事业捐赠法》涉及慈善组织,但没有给予其独立法人的身份与地位,甚至企业或个人等社会力量在设立私募慈善基金会时,还需要出具业务主管单位的证明材料。慈善组织没有合适的独立法人身份和活动权限,在参与慈善项目时必然会受制于主管单位,不能自主管理慈善基金。同时,慈善行为监管缺失已经成为阻碍我国慈善事业健康发展的桎梏,慈善捐赠过程中存在的信息不透明、管理不规范、渠道不完善和财务不公开等弊端屡见不鲜。诸如“多头募捐”、“盲目捐赠”、“诈捐门”等募捐中的负面现象时有发生。因此,慈善主体及其行为缺乏有效监管,政府规制缺失是我国慈善立法亟待解决的突出问题。

(三)慈善捐赠社会动员机制缺失,慈善资源动员能力不足。

长期以来,发达国家高度重视发挥非政府组织的募捐、监督、评估等慈善动员能力,并由政府出面协调包括非政府组织在内的社会力量,增大了非政府组织在慈善事业社会动员领域的参与机会和实力。相比之下,我国慈善捐赠动员机制仍是以各级民政部门所属相关机构为主导,带有浓厚的政府行政色彩,没有赋予非政府组织等社会力量以明确的身份和应有的权限,尤其是对于具有突出能力和社会资源的各类私募慈善基金会、民间公益性慈善组织关注远远不够,没有充分发挥社会力量的慈善资源动员能力。以至于我国至今没有建立一套完善的社会慈善动员机制,无法及时、有效调动和整合各类慈善资源参与社会救助。当前,我国慈善主体的

募捐能力、手段和方法仍然沿袭了计划经济时代的“政府办慈善”的模式,没有真正体现出慈善活动的社会化取向,慈善资源的社会动员能力较弱。同时,官办慈善组织一直垄断着慈善资源的捐赠渠道,造成了各种弊端:一是导致捐赠渠道与慈善主体的重合,出现寻租行为;二是不利于非政府组织等社会力量的慈善意识培养和慈善捐赠动员能力的发挥。因此,慈善捐赠社会动员机制缺失,慈善资源动员能力不足表现较为突出。

(四)慈善项目的准入和退出机制缺失,门槛设定不清晰。

目前,现有的慈善法律法规过于关注慈善组织的准入审核。双重审核机制和严格的慈善组织设立门槛,试图来保证慈善组织的规范性和纯洁性。但是对于慈善项目的市场准入和退出资格认定等相关事项则缺乏有效的监管对策,既没有明确的慈善法律法规给予慈善项目设定准入门槛和资信评估标准,也没有官方认可或指定的权威性社会评估机构依法对慈善项目的退出程序设定相应的审核和评估机制。慈善事业的进入、评估、监管、公益产权界定与转让、融投资、退出等完整法律框架尚未形成。由于慈善主体的本质属性最终由其具体行为所体现,所以各国一般放宽慈善组织的法人身份获取条件,而将慈善项目的准入和相关行为的履行的规范监管作为慈善法律内容的重点条款。长期以来,我国却严格设定并控制慈善团体,尤其是非公募慈善基金会等法人身份的资格审查与准入限制,反而对其法人行为的监管缺乏相应的法律法规,基本处于一种监管放任的状态。诸如《社会团体登记管理条例》和《基金会管理条例》等慈善法规对于慈善组织法人身份的获取设立了非常详细的准入门槛,但对于相关慈善项目和行为的监督和管理则很少,即使有监督,也规定得非常原则和模糊,具体条文细化程度不足。例如《社会团体登记管理条例》第29条规定了社会团体的资产来源必须合法,任何单位和个人不得侵占、私分或者挪用社会团体的资产,至于侵占私分的具体表现则没有进一步说明。

目前,尽管有少数知名公募慈善基金会会对其所参与的慈善项目进行可行性论证与考察,但是大多数慈善项目,尤其是私募慈善基金会主导下的中小型慈善项目或在偏远地区开展的慈善项目普遍没有经过严格的项目可行性论证,导致部分慈善项

目声誉不良或慈善效益低下。同时,由于没有法律法规规范慈善项目的准入标准,慈善门槛设定不清晰,在缺乏监管机制的背景下,各种打着公益活动旗号从事“伪慈善”的私利行为以慈善项目为平台介入慈善事业,对慈善事业的健康发展造成了负面的影响。

六、我国《慈善法》主要涉及的内容

(一)带有指导性的纲领性慈善条款。

《慈善法》是一部体现国家层面慈善法律效力的综合性法律,在弥补以往慈善法律法规效力层次较低的同时,其首要内容应该是带有指导性的纲领性慈善内容,涉及相应的宏观性法律指导准则。

主要涉及以下方面:一是总则,规定立法目的、法律适用范围、慈善活动的种类、法律原则等;二是附则,包括生效的时间、解释办法以及其他需要说明的事项;三是慈善组织,规定慈善组织的形态、成立条件和程序、注册与登记管理、财产和财务制度、保值和增值手段、应用领域、信息公开与监督等;四是慈善基金募集,规定慈善募捐的定义和管理方式,公募和非公募慈善基金会的设立程序和管理规定,公开募集制度、私募慈善基金会制度等;五是慈善财产的管理,规定慈善财产的运营原则、慈善财产保值增值等;六是慈善信托,规定慈善信托的定义、受托人资格与权利义务、慈善监察等;七是慈善事业的扶持,规定税收优惠措施、政府财政支持与表彰措施等;慈善事业的性质与监管方式;八是慈善、慈善组织和慈善行为的概念界定;慈善组织的性质、形式和地位,慈善组织和社会组织的区分,公益性和非公益慈善组织的划分标准和活动范围;九是慈善捐赠(含慈善计划、捐赠财物和慈善信息等)的流程控制和监督机制;十是慈善行为的性质、特点、类别、业务范围和运作程序;十一是慈善项目的运作程序、规则和评估标准;十二是慈善主体的权利、义务及其与政府机构的关系定位;监督机制;十三是志愿者服务,规定志愿者服务的目标、准入标准、行为规范、活动范围、实施方式和监督机制;十四是政府购买慈善服务的标准、程序、规则和监督机制;十五是《慈善法》与部门特别法及地方性法规之间的等级层次、隶属关系和权利边界等。

(二)慈善捐赠的税收减免制度。

税收减免是政府规制中最有效、也是最直接的激励性规制措施,政府税务部门依据慈善法律法

规,根据公益性社会团体和非营利事业单位出具的捐赠证明,给予参与慈善捐赠的企业办理税收减免事项。实证研究表明,“企业所得税政策能够对企业慈善捐赠行为产生影响,企业慈善捐赠支出与企业所得税税率同向变动”。^[5]提高企业所得税减免标准是刺激企业现金捐赠积极性的有效手段。我国慈善立法可以借鉴美国、日本等国做法,适当提高企业所得税税前扣除比例,将现行的12%的企业所得税扣除标准逐渐提高到15%—20%的基准。同时,针对慈善组织的税收减免制度也应在《慈善法》中加以体现,根据《中华人民共和国企业所得税法》规定,公益慈善组织的经营收入要缴纳高达25%的所得税。同时,现有的慈善组织税收减免制度不合理,仅有少数慈善组织享有免税待遇或捐赠税前扣除资格,因而应在《慈善法》中明确各类慈善组织的免税资格申请条件,实行统一的扣税标准给予慈善组织相应的同等税收减免规定。

(三)慈善主体及其捐赠行为的监管措施。

关于慈善主体及其捐赠行为的监管措施主要包括:在《慈善法》中应明确政府的慈善监管职责和社会组织的慈善主体资格,给予各类慈善主体以明确的身份、地位和权限,依法保障慈善主体参与各项慈善活动的权利、责任和义务;慈善主体的合法性身份准入标准和相应的社会地位认定规定以及允许慈善主体从事活动的权限范围等;明确政府规范慈善行为的行政许可、行政确认、行政处罚等行政措施。围绕上述内容,《慈善法》还应明确各级政府给予慈善主体以政策支持与经费补贴等指导原则,在《慈善法》中应该对政府的慈善补贴做进一步的规定,明确拨款机构、拨款程序、金额确定和分配方法以及拨款期限等。同时,明确慈善行为的主体责任、具体操作细则和监管方式,划定慈善行为范围、区域以及活动方式等。其中,慈善捐赠行为的政府规制对策——全程监督机制应该作为《慈善法》的内容被考虑。

(四)慈善项目的准入机制和评估体系。

慈善项目及其行为所涉及的准入机制和评估体系逐步成为我国慈善法律监管的重点内容,也是从项目源头控制慈善过程和效果的必要制度措施。因此,《慈善法》的主要内容还应该包括慈善项目的准入机制和评估体系,作为慈善项目市场准入的监管对策。比如,慈善项目的参与主体、运作方式、资

源配置、对象选取、信息发布和效益评估等全部流程必须以立法的形式通过慈善项目准入机制和评估标准等手段体现为《慈善法》的主要内容之一。慈善项目的准入机制和评估体系包括:一套规范化准入机制。覆盖慈善项目前期的团队实力、已有成果、技术水准、操作资质、工作程序和考核规定等全方位的项目可行性审查依据;一套可行性评估体系,即是否能够确保符合项目实施标准,具备合法的项目运作方式,达到项目预期效果的合格项目进入慈善领域。同时,明确慈善项目的公益性动机审核内容,要将以公益性为目的作为慈善项目的首要准入标准列入《慈善法》的法律条文中,以确保慈善项目的纯洁性。

(五)志愿服务行为的引导和规范。

社会志愿者服务作为近年来我国慈善事业新兴的社会慈善行为,日益成为社会性慈善活动的主体,符合慈善事业回归民间属性的本质特征。以江苏为例,《江苏省慈善事业促进条例》为本地区的志愿者服务和政府购买服务等活动提供了有力的制度保障。自从2010年该条例实施以来,先后有昆山、张家港和江阴等地政府通过购买慈善服务的方式,设立慈善组织孵化基地,培育和扶持公益慈善组织的发展。但是,从全国范围来看,还没有一部针对志愿者服务的专门性慈善法律法规,现有的慈善法律缺乏针对志愿者服务的有效规制措施,随着志愿者服务在慈善活动中发挥的作用及其影响力越来越突出,相应的负面因素和消极影响也逐渐显现,急需出台相关的法律法规给予正确的引导和规范。

参考文献:

- [1]高庆国.浅析国际慈善立法对我国的启示[J].人民论坛,2013,(5).
- [2]民政部政策法规司.中国慈善立法课题研究报告选编[M].北京:中国社会出版社,2009.
- [3]陆中宝.论我国慈善立法模式之选择[J].经济与社会发展,2011,(1).
- [4]张娅茜.我国慈善事业发展的法制进路与优化[J].求索,2010,(3).
- [5]张奇林,黄晓瑞.税收政策是否可以促进企业慈善捐赠探讨——基于2010年度深市主板上市公司数据分析[J].天津财经大学学报,2013,(1).

责任编辑 申华