

《民法典》视域下《慈善法》的改革逻辑

李德健

《民法典》为慈善事业发展提供了较《慈善法》更具基础性的法治保障，并构成了慈善法治的制度基础，也为《慈善法》进一步改革和完善提供了重要指引。

《民法典》：慈善法制的制度基础

第一，《民法典》为慈善组织与其他慈善事业参与者提供民事主体资格保障，并为慈善活动与慈善组织从事其他民事活动提供市民社会领域的一般私法规则。例如，慈善组织不论是从事慈善活动，还是从事投资等营利活动，都需遵循《民法典》关于民事主体与民事活动的一般规则。第二，《民法典》非营利法人（与非法人组织）、赠与合同等规则，为作为慈善组织上位概念的非营利法人（组织）与慈善活动提供非营利领域的私法规则。鉴于我国尚无“非营利组织法”，《民法典》事实上部分发挥了非营利组织法的制度功能。对于慈善组织，基于其非营利组织身份，自然需遵守《民法典》关于非营利法人与非法人组织的规定。而对于慈善活动，基于其非营利活动身份，也需遵循《民法典》关于赠与合同等内容的规定。第三，《民法典》部分规则弥补了《慈善法》的制度不足。例如，《慈善法》虽创设了慈善组织制度，但并未涉及慈善组织内部机构及功能定位。而《民法典》非营利法人部分对可能成为慈善组织的非营利法人内部治理架构加以原则性规制，直接弥补了《慈善法》在该领域的规则不足。又如，

《民法典》明确规定捐助法人中的捐助人等利害关系人或主管机关的民事监督权，弥补了《慈善法》在慈善组织外部民事监督方面的相应不足。

有鉴于此，《民法典》对当前《慈善法》修订工作具有重大意义。我们既应根据《民法典》基本理念与原则精神，系统完善《慈善法》常规性制度，又应结合《民法典》具体制度与条文设计，系统修正《慈善法》衔接性条文，从而为有效发挥慈善第三次分配作用、全面助力共同富裕提供更为良好的法治环境。

完善《慈善法》常规性制度

在《民法典》视角下，慈善法制可分为行为法、组织法与监管法三个层面。基于《民法典》基本理念，《慈善法》常规性制度可从这三方面加以完善。

第一，在行为法上，《民法典》尤其强调私法自治与行为自由，具体到慈善领域，其要求推进一些慈善特权向民事权利方向转换，以激活人人慈善精神与促进慈善模式创新。例如，其一，放宽慈善公募资格。《慈善法》将慈善公募资格限定于公募型慈善组织，该严格管制模式易引发普遍违法危机。为此，应贯彻自治理念，放宽慈善公募资格；至于骗捐等严重违法行为，可通过强化事中事后监管加以应对。其二，创设混合目的信托。现行法并未给慈善与其他目的混合性信托提供专项安排，无法满足具有混合目的的捐赠者的多元需求，也会制

约慈善财产发展规模。为此，《慈善法》可创设慈善先行信托等混合目的信托类型，并明确其设立条件程序、当事人基本权责、监管主体权限与相应财税优惠。其三，创设慈善组织影响力投资制度。通过影响力投资，慈善组织可获得一定财务回报，也会产生社会利益甚至直接实现其慈善目的，从而实现造血与输血有机结合。但《慈善法》所规定的投资以财务收益最大化为目标，如果将其规定适用于影响力投资，则会削足适履。为此，《慈善法》可专项规定慈善组织影响力投资，明确其含义标准、义务责任与政策优惠，以有效促进其规范发展。

第二，在组织法上，《民法典》特别重视章程自治与有效治理，具体到慈善领域，其要求推进慈善组织内部治理从政府管制向内部善治方向转换，以彰显组织自治理念并降低内部治理成本。例如，其一，确立慈善组织内部治理的章程优位性。实践中一些民政部门出台的章程示范文本管制意味较强，容易将“经由章程的自治”异化为“经由章程的管制”。鉴于《民法典》特别重视章程自治，《慈善法》应予以贯彻，明确慈善组织治理以章程自治为原则，并规定，除法律法规所要求的事项外，示范章程文本的条款均为可选项而非必选项。其二，建构慈善组织内部专项纠纷解决机制。实践中慈善组织内设机构间的冲突时有发生，严重影响运行效率。为此，可将内部纠纷解决纳入《慈善法》所要求的章程“需要载明事项”中，并创设多元主体参与的慈善组织内部纠纷专项和解、调解、仲裁机制，以提升内部治理效率。

第三，在监管法上，《民法典》较为重视私权保障与监管效率，具体到慈善领域，其要求实现慈善监管从多头监管向协作监督方向转换，以保障私权空间并提升监管实效。例如，其一，在政府部门与私人监督者之间，推进公私监督者双向互动型合作监督。在这方面，《民法典》同时赋权捐助人等私人监督者与政府部门撤销捐助法人内部机构决定，有利于调动私人监督者的积极性，减少政府监管负担与盲区。为此，《慈善法》应贯彻其做法，赋予捐助人等利害关系人或主管机关针对慈善组织内部机构的民事监督权。其二，在政府部门层面，实现跨层级跨部门信息共享等协作监管。《民法典》自治理念的一个面向就是要求监管的有效性。但现有慈善监管制度在政府部门内部与部门之间尚未充分形成合力，使得监管不足与监管过度并存，既会引发道德风险，也易不当侵害私权、虚耗监管资源。为此，应贯彻《民法典》对监管效率的内在要求，在《慈善法》中强化部门内部与部门之间的信息共享协作机制。

修正《慈善法》衔接性条文

除根据《民法典》基本理念来完善《慈善法》常规性制度外，还需从体系融贯性角度出发，对《民法典》框架下的《慈善法》衔接性条文加以系统修正，从而减少法律体系内部冲突，发挥慈善法制整体效益。具体可从如下方面加以推进。

第一，将非法人组织拓展为慈善组织新型法定类型。《民法典》所规定的非营利法人与非法人组织都有潜力成为慈善组织法定类型，而《慈善法》也未明确将非法人组织排除在慈善组织外。但在实践中，民政部门所登记或认定的慈善组织与法人资格完全绑定。这不利于促进社区类、中小微社会组织发展，也过分限缩慈善组织数量增长空间。因此，建议将非法人组织明确纳入慈善组织法定类型。

第二，将《民法典》中公益目的等同于《慈善法》中慈善目的。《公益事业捐赠法》等法律明确规定了公益目的范围：除扶贫济困外，还包括科教文卫体等事业。《民法典》多次使用“公益”的表述，但并未明确规定其范围。而《慈善法》采用了“大慈善”理念，并通过明文列举兜底条款的制度设计，大幅拓展了慈善目的范围，使其类似于《公益事业捐赠法》等法律中所划定的公益目的范围。在此基础上，为减少实践中关于慈善目的范围与公益目的范围的判定冲突（例如，判定具有公益目的但不具有慈善目的），可考虑将《民法典》等慈善相关法中的“公益目的”等同于“慈善目的”。

第三，将慈善组织登记认定与财税优惠资格加以绑定。《慈善法》允许非营利法人自由选择是否登记为慈善组织，并且慈善组织资格与财税优惠资格认定彼此独立。因此，非营利法人虽具有慈善目的，但可以只申请财税优惠资格而非慈善组织资格。如此一来，该法人虽可能构成《民法典》中的公益法人，却不受《慈善法》任何规制。同时，除必然具有公益目的的事业单位、基金会有单独的行政法规加以

认定外，《民法典》并不存在判定某非营利法人是否构成公益法人的相关标准。为此，建议在将公益目的等同于慈善目的基础上，赋权获得慈善组织资格者自动获得财税优惠资格，从而吸引更多具有慈善目的的组织受到《慈善法》规制，建立事实上的公益组织（含公益法人与公益性非法人组织）专项登记与治理制度。

第四，赋予全部慈善捐赠受赠人请求捐赠人交付捐赠财产的权利。

《慈善法》与《民法典》对诺而不捐问题均予以规定，但《民法典》的规定较《慈善法》更为严格。在《慈善法》中，只有捐赠人在媒体公开承诺捐赠，或捐赠财产用于济贫等偏重于救助经济上弱势群体并签订书面捐赠协议时，受赠人方可请求其给付。而《民法典》对任何公益性赠与，均赋予受赠人请求赠与人给付的权利。但相较于《民法典》赠与合同规则，《慈善法》慈善捐赠规则属于特别法兼旧法，如何适用，颇为难解。从捍卫公益角度出发，应在《慈善法》修法时，采用《民法典》的规定来修正其条文。

第五，根据《民法典》规定修正《慈善法》中近似原则条款。《民法典》对公益法人剩余财产适用近似原则，而《慈善法》对慈善组织剩余财产存在类似规定，但两者间存在差异。《民法典》将章程规定或权力机构决议并列作为优先于主管机关主持情况下的剩余财产近似原则而加以适用，但《慈善法》则并未给权力机构决议预留空间。鉴于《民法典》是新法，体现了立法者最新理念，应据此修正《慈善法》相关表述。

（本文系浙江省哲学社会科学规划“党的十九届六中全会和省委十四届十次全会精神研究阐释”专项课题“高质量发展建设共同富裕示范区背景下慈善法律政策创新机制研究”阶段性成果）

（本文来源：中国社会科学网 2022 年 4 月 13 日；作者单位：浙江工业大学法学院、福利与法治研究中心）