

让慈善事业在法治轨道上实现高质量发展

● 郑功成

2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议表决通过了《关于修改〈中华人民共和国慈善法〉的决定》，标志着我国慈善事业在法治轨道上又向前迈进了一大步，也是对新时代需要发展好慈善事业和实践中出现的新情况、新挑战、新问题做出的立法回应。

这次修法的目的是要实现以法促善、依法行善，体现了对慈善事业高质量发展和走中国特色慈善事业之路的追求。一方面，慈善事业作为建立在社会捐献基础之上，饱含自愿共享、志愿公益精神的社会事业，应当追求高质量发展，而高质量发展又需要以健全的法制为条件。这次修法弥补了应急慈善、社区慈善、个人求助网络平台等法律规制的空白，细化了慈善组织、慈善信托、公开募捐、信息公开、法律责任的规制，强化了政府促进慈善事业发展的责任和措施，进一步明确了主管部门及相关部门的职责，所有这些，均为实现慈善事业高质量发展提供了更加充分、良好的法律依据与法治环境。另一方面，这次修法还充分体现了中国慈善事业必然要走中国特色之路的要求。如，强调慈善事业要坚持中国共产党领导；明确要促进社区慈善发展，体现了对我国千百年来亲友相济、邻里互助优良传统的认可与传承；将为特定受益人募捐的个人求助及网络平台纳入慈善法中更是典型的中国特色，因为这种现象是不被欧美慈善所认可的，但又确实是中国奉献爱心善意的重要方式与新途径，通过修法将其纳入其中，是法律对中国人行善逻辑的认同；还有对网络慈善规制的完善，也是对这种具有中国特色的慈善形态的重视，因为我国网民规模庞大、移动支付普及、公众激情捐献均是其他国家无法比拟的，等等。可见，此次修法意味着中国特色慈善事业没有停留在理论层面，而是上升到了法制层级。下一步，应当把中国特色融入具体的慈善政策与实践中，真正走出中国特色慈善事业发展的康庄大道。

这次修法强化了政府责任并对部门职责做出了更加清晰的规制，这是确保慈善事业高质量发展的重要条件。我国的慈善事业是中国特色社会主义事业的有机组成部分，它需要服从国家现代化建设全局，服务于全体人民走向共同富裕的大局。因此，我国的慈善事业不是欧美国家界定的所谓与政府部门、营利部门并立的第三部门，也不是与政府相提并论或者与政府对立的社会力量，而是在中国共产党的领导下、在政府主导下充分发挥自身优势，才能得到发展并发挥出应有作用的社会力量。这次修法对政府责任的强化，集中体现在明确县级以上人民政府应当统筹、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的扶持发展和规范管理工作。政府扶持慈善事业发展之责，包括纳入国民经济和社会发展规划，给予税收优惠，提供财政支持（购买服务），实行慈善荣誉褒奖，以及搭建慈善信息平台、健全信用记录等多种相关服务，这是我国慈善事业获得更大发展的重要条件。以税收优惠为例，这是各国支持慈善事业发展的必要且重要的政策，我国出台了一些优惠政策但还不够完善，特别是对个人捐赠、慈善信托及不动产捐献、服务国家重大战略的捐赠等的税收优惠政策力度不够或者尚未出台专门政策，这次修法中明确要求税收优惠政策“具体办法由国务院财政、税务部门会同民政部门依照税收法律、行政法规的规定制定”。这一规定明确了制定慈善税收优惠政策的主责机关是财政、税务部门而不是民政部门，做出这样清晰的规制有利于在职责明确的条件下促进部门协同，形成促进慈善事业健康发展的合力。另一方面，法律明确政府负有监管之责，旨在确保慈善事业规范有序发展。因为慈善承载的是人们的慈心善意，不能被欺诈，也不应允许偏离法律的规范，因此，强化政府的监管是必要的，这种监管应当包括组织监管

与行为监管，前者是对慈善组织的监管，后者是对一切与慈善相关行为进行监管，特别是以慈善之名行欺诈之实的行为的监管。当然，政府不能为监管而监管，而是要通过有效监管来维护合法的慈善组织与合法的慈善行为健康发展，同时惩治不法行为与违法现象，其目的是保障整个慈善事业在法治的轨道上健康发展。在强化监管的同时，还应当提高监管的精准度和监管服务的质量，对优质的慈善团队应该充分信任，对不法行为不能手软，以便发挥监管的正面引领作用，为优秀的慈善组织提供更大的自主发展空间。

这次修法完善了公开募捐的规制。因为募捐是慈善事业的起点，也是首要环节，在很大程度上决定着慈善事业的发展水平与发展质量。这次修法对公开募捐规制的完善主要表现在两个方面：一是首次提出了募捐成本的概念。法律承认开展慈善活动是需要有成本的，但这种成本又必须是必要的，这有利于澄清过去人们认为做慈善必须无偿且不能有成本的认识误区，同时也通过募捐成本信息的公开与监督确保募捐成本处在“必要”的水平上，以免造成对爱心善意的损害。二是对合作开展公开募捐做出了具体且严格的规制。包括强化具有公开募捐资格的慈善组织在与不具有公开募捐资格的组织或者个人合作时必须切实承担起评估、指导、监督责任，并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；明确规定不具有公开募捐资格的组织与个人在与具有公开募捐资格的慈善组织合作中，不得以任何形式自行开展公开募捐。这一规制主要是针对现实中确实存在一些具有公开募捐资格的慈善组织对合作方放任不管且衍生出一些不良现象的问题。

这次修法弥补了慈善应急的立法空白。在以往多次重大灾难或重大公共卫生事件中，社会各界的爱心捐献往往呈井喷之势，导致慈善组织或政府难以有效对接，出现慈善资源浪费或使用效率低的现象。这次修法增加应急慈善专章就是为了解决慈善应急失灵的问题。它强调了当地政府在慈善领域的应急责任及行动方式，提供

了应急行动指南，同时也明确慈善组织及相关主体建立应急机制并在政府协调引导下参与应急等，还对应急阶段的慈善行为提出了事后备案、信息公布时限等要求。可以预见，伴随法律的实施，在遭遇重大灾难或重大公共卫生事件时，慈善领域的行为将在有序协调的条件下更加有效。如法律明确要求当地政府提供需求信息，能够有效避免不符合灾区需求的物资捐赠，进而提升慈善捐赠的有效性。

这次修法首次将个人求助及网络服务平台纳入进来，并授权主管部门指定平台、制定相关政策，是一个重要突破。在我国，个人求助是属于私人领域的个人自主权益，但通过网络平台求助则具有了公共性。现实中一些网络平台开通个人大病求助通道，每年筹集的善款逾百亿元，帮助的困难患者以百万计，所体现的正是中国人基于恻隐之心救急难、帮助特定受益人的慈善行为。但这在过去一直不被认为是慈善活动，法律留下了空白，也无相关政策指导，更无有效监督，实践中不时因个别欺诈案例而导致救助行为受到影响。这次修法明确个人因疾病等原因导致家庭经济困难，向社会发布求助信息的，求助人和信息发布人应当对信息真实性负责，不得通过虚构、隐瞒事实等方式骗取救助；同时，为了避免网络平台一拥而上开通个人求助导致失控、失范，明确规定“从事个人求助网络服务的平台应当经国务院民政部门指定，对通过其发布的求助信息真实性进行查验，并及时、全面向社会公开相关信息。具体管理办法由国务院民政部门会同网信、工业和信息化等部门另行制定。”这一规制无疑有利于这种具有中国特色的民间行善行为规范发展。

还需指出的是，必须加强慈善法的普法宣传，在大众参与的情形下，让人人都懂法用法，依法行善。同时还应加紧出台相关政策，确保法律中的授权性条款和相关原则性规范能够转化成可操作的具体政策，使法律真正全面落实到实处。如此，我国的慈善事业一定能够在法治的轨道上获得更好更大的发展。■

作者系中国社会保障学会会长、中国人民大学教授