

DOI: 10.19411/j.cnki.1007-7030.2021.06.004

公益捐赠受赠人信息公开义务的制度反思与路径完善

李 德 健

（浙江工业大学 法学院，浙江 杭州 310023）

摘 要：信息公开构成政府部门、红十字会、慈善组织等公益捐赠受赠人的基本义务。其背后的理论基础主要是信息不对称理论与公共财产受信任人理论，两者均要求通过创设完整的信息公开义务制度来强化受赠人问责机制，从而满足公益捐赠人的知情需求，确保公益捐赠财产的有效利用。通过这些理论来反思现行法，可发现公益捐赠受赠人信息公开义务尚面临诸多制度问题：立法标准各异无法满足统一规制需求，法定内容不足无法满足常规知情需求，额外披露不力无法满足特殊知情需求。这不仅容易引发道德风险，更会损害公益事业的社会公信力。为有效回应公益捐赠关系中的信息不对称问题以及落实受赠人作为公共财产受信任人的功能定位，未来应当推进公益捐赠信息公开义务统一立法，完善公益捐赠信息公开法定基础内容，并明确信息公开义务具有信义义务属性，从而促进公益捐赠财产在第三次分配中的有效利用。

关键词：公益捐赠；信息公开义务；信息不对称；公共财产；信义义务

中图分类号：D922.182 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-7030(2021)06-0037-11

引言

公益捐赠在第三次分配中发挥着重要作用。为确保与鼓励更多主体进行公益捐赠，必须强化公益捐赠中的信息公开制度建设，因为信息公开既可以满足捐赠人与社会公众的知情需求^①，又可以推动受赠人“提高自身的各种表现，以求获得更多的捐赠”^②。事实上，在为新冠肺炎疫情防控、洪涝灾害应对而开展的各类公益捐赠

基金项目：2020 年度浙江省哲学社会科学规划课题“后《慈善法》时代互联网募捐法制困境与对策研究”（20NDQN256YB）；中国慈善联合会“敦和·竹林计划”青年学者专项课题“《民法典》框架下的慈善事业法治保障体系改革研究”（2020ZLJHZX-03）

作者简介：李德健，法学博士、哲学博士，浙江工业大学法学院讲师，研究方向为民商法、慈善法与社会法。

①李迎生：《慈善公益事业的公信力建设论析》，《中共中央党校学报》2015 年第 6 期，第 85—92 页。

②吕鑫：《当代中国慈善法制研究：困境与反思》，北京：中国社会科学出版社，2018 年，第 262 页。

中，不管公益捐赠受赠人是地方政府及其部门^①、事业单位、红十字会，抑或是慈善组织以及其他民间性公益法人，这些组织均负有信息公开义务。然而，恰恰在信息公开领域，长期以来，“慈善信息公开不足是我国慈善事业发展的‘瓶颈’”^②。以前期疫情防控为例，地方政府、红十字会以及慈善组织在接受疫情防控类捐赠时或多或少都存在公开不及时、不全面等问题。这种状况引发了捐赠人与社会公众对公益捐赠受赠人信息公开义务的关注与思考。规制公益捐赠受赠人信息公开义务的理论基础是什么？各种法律法规所确立的义务标准是否相同？公益捐赠受赠人需要向捐赠人与社会公众公开的法定内容是什么？信息公开义务的边界又在何处？对此，本文尝试梳理关于公益捐赠受赠人信息公开义务的理论基础，并借此反思其当前所面临的主要制度问题，进而就其完善路径提出相应的政策建议。

一、公益捐赠受赠人信息公开义务的理论基础探析

包括《公益事业捐赠法》《慈善法》在内的诸多法律法规规定了公益捐赠受赠人的信息公开义务。《公益事业捐赠法》第21条“捐赠人有权向受赠人查询捐赠财产的使用、管理情况，并提出意见和建议。对于捐赠人的查询，受赠人应当如实答复”，确立了基于捐赠人行使查询权而承担的“被动型”信息公开义务。而该法第22条“受赠人应当公开接受捐赠的情况和受赠财产的使用、管理情况，接受社会监督”，进一步明确了公益捐赠受赠人的“主动型”信息公开义务。关于公益捐赠受赠人信息公开义务的制度设置，其背后存在深刻的理论基础。其理论基础大致可以归结为两个互有牵连的方面：即经济学意义上的信息不对称理论与法学意义上的公共财产受托人（fiduciary）理论。

（一）经济学视角下的信息不对称理论

在公益捐赠中，捐赠人与受赠人之间存在经济学意义上典型的信息不对称问题。对于受赠人如何使用公益捐赠财产，是否高效处理公益捐赠财产，是否存在挪用私分公益捐赠财产的行为，捐赠人往往在信息占有等方面处于不利位置。与此同时，捐赠人之所以愿意将财产捐赠给受赠人，由后者用于公益事业，恰恰正源于捐赠人对受赠人的信任。但是，这种信任并非是无条件的。例如，受赠人要么是政府部门，要么是公益性事业单位与其他民间性公益法人，其共同特征是均具有公益性^③（其目的是维护社会公众利益而非私人利益^④）与非营利性。除此之外，这些受赠人还受到《公益事业捐赠法》等法律法规政策的强化规制。

在这其中，受赠人信息公开义务扮演了一个应对信息不对称从而强化捐赠人与

①类似地，在法国等域外国家，行政主体往往也可以作为捐赠与遗赠的对象。参见[法]莫里斯·奥里乌：《行政法与公法精要（下册）》，龚觅等译，沈阳：辽海出版社、春风文艺出版社，1999年，第1146页。

②王振耀主编：《以法促善：中国慈善立法现状、挑战及路径选择》，北京：社会科学文献出版社，2014年，第326页。

③李芳：《慈善组织信息公开的法理基础》，《东方论坛》2009年第6期，第119—124页。

④李德健：《〈慈善法〉中的公益原则及其解释进路》，《北方法学》2021年第3期，第130—138页。

社会公众信任的重要角色，事实上，“准确信息的便捷获取是真正意义上的问责以及公众信任与信心的关键所在”^①。因此，让公益捐赠受赠人承担相应的信息公开义务，实质上构成解决或者至少是缓解公益捐赠关系中信息不对称问题的重要途径。在此情况下，信息公开义务的制度设计应当充分发挥信息公开在解决公益捐赠关系中信息不对称问题方面的制度潜力，从而防范公益捐赠受赠人的道德风险，满足公益捐赠人的相关知情需求。

（二）法学视角下的公共财产受信人理论

与经济学意义上信息不对称理论密切相关的要求受赠人履行信息公开义务的法学理论主要是公共财产受信人理论。对于公益捐赠受赠人而言，根据《公益事业捐赠法》的规定，公益捐赠受赠人在一般情况下是公益性社会团体与事业单位（第10条），而“在发生自然灾害时或者境外捐赠人要求县级以上人民政府及其部门作为受赠人时，县级以上人民政府及其部门”是受赠人。但是，这里的各类公益捐赠受赠人并不能像普通私人赠与那样将公益捐赠财产私分。其原因恰恰在于这些公益捐赠财产的“公共财产属性”以及其受赠人所具有的公共财产受信人身份。

第一，这些公益捐赠财产构成“公共财产”。根据《公益事业捐赠法》第7条，“公益性社会团体受赠的财产及其增值为社会公共财产，受国家法律保护，任何单位和个人不得侵占、挪用和损毁”，直接明确了捐赠给公益性社会团体（根据该法第10条，这里的社会团体不仅包括《民法典》中作为非营利法人类型之一的社会团体范畴，还包括基金会等捐助法人）的财产的公共财产属性。与此同时，《公益事业捐赠法》并未明确那些捐赠给政府部门与公益性事业单位的财产之属性。但是，根据《刑法》第91条，公共财产包括“（一）国有财产；（二）劳动群众集体所有的财产；（三）用于扶贫和其他公益事业的社会捐助或者专项基金的财产”，甚至“在国家机关、国有公司、企业、集体企业和人民团体管理、使用或者运输中的私人财产，以公共财产论”。因此，即便在现行法上，不论受赠人的具体身份，公益捐赠财产均具有公共财产的基本属性。

第二，公益捐赠受赠人构成公共财产受信人。对于公益捐赠受赠人而言，基于公益捐赠财产的公共财产属性，受赠人并不应当成为这些财产的直接受益人，而是负责将这些公益捐赠财产用于一般或捐赠人所确定的特殊公益目的。因此，这些受赠人在法理上构成了公共财产的受信人^②：基于施信人（公益捐赠人与作为潜在捐赠人的社会公众成员）对受信人的信任跟托付，以及施信人与受信人之间在信息、资源、能力占有等方面天然的不对等性，受信人应当承担以忠实义务、注意义务为代表的信义义务（fiduciary duty）^③与相应责任，从而确保公共财产真正且高效用于其公益目的。据此，公益捐赠受赠人的信息公开义务实质上就构成受赠人履行信义义务的一种重要路径与辅助方式。

①李德健：《英国慈善法研究》，北京：法律出版社，2017年，第248页。

②Henry Hansmann, *The Ownership of Enterprise*, Cambridge: Harvard University Press, 2000, p. 230.

③赵廉慧：《中国慈善信托法基本原理》，北京：中国社会科学出版社，2020年，第129页。

由此，我们不难发现，上述理论均要求通过创设完整的信息公开义务制度来强化受赠人问责机制，从而满足公益捐赠人的知情需求，确保公益捐赠财产有效用于公益目的。两者不仅可以为现行法规定公益捐赠受赠人信息公开义务提供较为明确且坚实的理论基础，同时，也可以被用来进一步反思现行法中尚存的主要制度问题。

二、公益捐赠受赠人信息公开义务的制度问题反思

尽管我国当前不少法律法规对公益捐赠受赠人信息公开义务有所规定，但是，该领域依然面临诸多制度问题，并未系统贯彻信息不对称理论以及公共财产受信任理论的基本要求。在实践中较为典型者尤其包括立法标准各异无法满足统一规制需求，法定内容不足无法满足常规知情需求，以及额外披露不力无法满足特殊知情需求等三个方面。以下依次予以分析。

（一）立法标准各异无法满足统一规制需求

不论是根据信息不对称理论还是公共财产受信任理论，对于公益捐赠捐赠人与社会公众而言，在将现金、物资抑或其他财产捐赠给慈善组织、公益性事业单位、政府部门抑或其他组织时，其核心目的都是相通的：确保根据前者所要求的一般或特定公益目的而将财产及时处理，用于真正需要获得救济与帮助的人群或单位。而信息公开义务在这一方面的制度功用就在于，减少公益捐赠关系领域的信息不对称，确保受赠人履行其作为公共财产受信任人^①的“‘避免冲突’和‘不得谋利’”^②等信义义务，从而“确保公益目的的实现”^③。在此背景下，基于捐赠人与社会公众对公益捐赠受赠人在捐赠财产数额、使用、处分、仓储、归属等方面的信息需求的普遍一致性，自然应当在法律制度层面推进统一的公益捐赠信息公开义务立法。

然而，与这一应然要求有别，我国公益捐赠受赠人信息公开义务所面临的一个首要制度问题就是，虽然当前存在不少信息公开立法，但这些立法中的公益捐赠信息公开标准尚不统一，甚至呈现了高度分散化的色彩，使得各类受赠人信息公开义务多有不同。第一，关于公益捐赠的统一的《公益事业捐赠法》因为条文极为简略，无法实现受赠人信息公开义务规则的体系化建构。例如，政府部门接受捐赠这一方面只有一个条款予以特别规制，但并未涉及任何信息公开义务；而针对公益捐赠受赠人的一般规则又极为原则化。因此，在公益捐赠信息公开领域，该法的实际规制效果颇为有限。第二，政府、慈善组织、红十字会、公益性事业单位作为受赠人，又分别存在或严或松、或重实体规则或重程序规则、或基于公法职责或基于私法义务、或有专门规制或有一般规则的各种治理模式。其中，在慈善组织领域，至少在《慈善法》层面建构了统一的慈善组织信息公开制度：慈善组织受到《慈善法》以及《基金会管理条例》、民政部《慈善组织信息公开办法》等慈善相关法律法规政策的

①杨道波、慕保国：《慈善捐赠人权利研究》，北京：法律出版社，2019年，第116—118页。

②[英] 格雷厄姆·弗戈：《衡平法与信托的原理（下册）》，葛伟军、李攀、方懿译，北京：法律出版社，2018年，第648页。

③赵廉慧：《信托法解释论》，北京：中国法制出版社，2015年，第558页。

规制，以“强化慈善组织与慈善行为的透明度”^①，进而“提升慈善事业公信力”^②。而对于政府部门，基于民主主义的理念^③与法治政府的要求，《政府信息公开条例》对信息公开的目的、含义、组织方式、基本原则、各方权责、公开内容、公开方式与程序以及监督保障等方面予以了系统规制，但并未特别涉及政府作为公益捐赠受赠人的信息公开义务^④。而红十字会基于其群团组织的属性，更是由《红十字会法》予以特别规制。至于其他公益性社会团体、事业单位^⑤，如果不在慈善组织或红十字会的范畴内，则需根据相应法律法规予以规制。

据此，基于受赠人不同类型而推进的信息公开立法在公益捐赠受赠人信息公开义务领域的标准差异颇为明显：有的组织形态被要求公开大量具体信息并受到信息公开制度严格监管（慈善组织为典型）；有的组织形态则只需满足选择性的公益捐赠信息公开框架要求即可（红十字会为典型）；有的组织形态虽然特别重视信息公开的流程约束，但却缺乏关于公益捐赠信息公开的专项程序（政府为典型）。这种针对受赠人不同类型而设计不同信息公开立法标准的做法必然在实践中引发不同公益捐赠受赠人的信息公开意愿、层次、内容、程序与方式迥然有别，既容易诱发道德风险，也不利于捐赠人进行横向效率比较，以至于引发社会公众质疑。并且，这种根据受赠人不同身份而确定相应规则的治理路径与社会公众对公益捐赠受赠人普遍一致的信息公开诉求显然是背道而驰的。在这种情况下，关于公益捐赠受赠人信息公开义务的各类立法标准并不统一的制度设计，既不符合信息不对称理论的内在逻辑，也有悖于强化公共财产受信人义务履行的基本要求。

（二）法定内容不足无法满足常规知情需求

从有效回应信息不对称与确保公共财产受信人义务妥当履行的角度出发，在应然层面，不管是私法调整抑或公法规制，公益捐赠受赠人需要披露的法定信息公开内容的基本宗旨都应当是，通过这些内容的披露来“提高其本身的公开透明度，保护捐赠人的知情权”^⑥，有效回应捐赠人与社会公众对公益捐赠财产管理使用处分方面的常规信息需求。因此，在划定法定信息公开内容时，自然应当将私法与公法作为一个整体加以对待，将捐赠人关于公益捐赠的常规知情要求通过明文规定来加以确认，从而为解决捐赠人与受赠人之间的基础性信息不对称问题提供必要制度保障。但是，除了各类法律法规的标准尚不统一之外，不论是在私法层面，还是公法层面，

①郑功成主编：《〈中华人民共和国慈善法〉解读与应用》，北京：人民出版社，2016年，第209页。

②全国人大内务司法委员会内务室、民政部政策法规司编著：《中华人民共和国慈善法学习问答》，北京：中国法制出版社，2016年，第187页。

③[日] 诹访雅显：《关于说明义务的一般原理》，李德健译，梁慧星主编：《民商法论丛（第48卷）》，北京：法律出版社，2011年，第387页。

④郑功成主编：《慈善事业立法研究》，北京：人民出版社，2015年，第207页。

⑤对于事业单位而言，其信息公开制度更为特别。参见彭鐸：《公共企事业单位信息公开：现实、理想与路径》，《中国法学》2018年第6期，第89—108页。

⑥全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编：《中华人民共和国慈善法释义》，北京：法律出版社，2016年，第198页。

目前还存在着公益捐赠受赠人信息公开义务的法定内容不足这一制度问题，无法满足捐赠人与社会公众的常规知情需求。

第一，关于公益捐赠法定信息公开内容的私法要求供给不足。对于受赠人而言，信息公开义务可能会构成一项私法义务：尽管公益捐赠协议并不等同于赠与合同^①，但公益捐赠协议是以赠与合同为基础的，视情况构成普通赠与或附负担之赠与^②，并受到《民法典》等民法规范的规制。在此背景下，为了确保受赠人履行将公益捐赠“用于指定目的的义务”^③，捐赠人可以通过书面捐赠协议而要求受赠人对涉及公益捐赠的多种信息加以详细披露。这属于私法自治的范畴，自无不可。但是，鉴于赠与合同的“非要式”特征^④，对于绝大多数捐赠人（尤其是经由募捐形式而予以捐款捐物的捐赠人）而言，其与受赠人之间并不存在书面捐赠协议。在此情况下，受赠人信息公开义务所指向的信息内容多委之于私法抑或公法的强行法规定。然而，《民法典》赠与合同部分对于受赠人信息公开义务并无强行法规定。因此，除非公益捐赠协议存在特别约定，信息公开义务在我国法律上主要表现为受赠人的公法义务。

第二，关于公益捐赠法定信息公开内容的公法要求供给不足。根据《公益事业捐赠法》《慈善法》《政府信息公开条例》等法律法规规定，可能会产生受赠人在公益捐赠信息公开方面的公法义务。但是，相较于通过私法上的公益捐赠协议进行的更为针对性的信息公开条款设计，公法上对于公益捐赠法定信息公开内容的规定并不充分。例如，《政府信息公开条例》规定了政府一般的信息公开义务，但并未涉及其作为公益捐赠受赠人时的法定信息公开内容。而《慈善法》“史无前例地将信息公开作为法律的单独一部分”^⑤创设专章加以规定。在此基础上，《慈善组织信息公开办法》对慈善组织的法定信息公开内容加以系统化规制。但是，对于并未明确规定的捐赠人或者社会公众的其他信息公开要求，则并未涉及。例如，慈善组织在实现慈善目的的过程中，带来了哪些客观存在的公共利益，以及对利益相关者带来了哪些积极影响。在此情况下，除了通过书面捐赠协议甚至担任慈善组织理事等私法方式来获取足够多的信息之外，现有公法上的信息公开义务尚不足以有效应对受赠人的道德风险，也无法充分满足捐赠人对公益捐赠财产管理、使用、处分方面的一般信息公开需求。截至2020年，我国慈善组织尚不满1万家。这意味着绝大多数公益捐赠受赠人并非慈善组织，自然也不受《慈善法》以及配套法定信息公开内容要求约束。

因此，公私法层面的公益捐赠法定信息公开内容颇为不足。这很难满足公益捐赠人与社会公众常规的信息公开需求，并且也反映了现行法并未基于信息不对称与公共财产受信人理论而将普通捐赠人与社会公众基本知情要求充分纳入其制度设计

① 金锦萍：《从赠与合同到慈善捐赠》，《中国民政》2020年第24期，第40—42页。

② 史尚宽：《债法各论》，北京：中国政法大学出版社，2000年，143页。

③ [日] 我妻荣：《债权各论（中卷一）》，徐进、李又又译，北京：中国法制出版社，2008年，第19页。

④ 崔建远：《合同法学》，北京：法律出版社，2014年，第348页。

⑤ 何华兵：《慈善法背景下社会组织信息公开的实证分析——以广州市为例》，《探求》2018年第3期，第89—95页。

核心考量因素之中。

（三）额外披露不力无法满足特殊知情需求

从回应信息不对称问题以及强化公共财产保障的角度出发，不论是政府部门、公益性事业单位，或是慈善组织与其他民间性公益法人，但凡接受公益事业捐赠者，就基于捐赠人的信任而负有作为受信人的信义义务。而信义义务的一项基本要求是应当为受益人的最优利益而采取行动^①。具体到公益捐赠，受赠人需要为公益目的而行事，确保“资产有效地用于慈善〔公益〕事业”^②。以慈善组织为例，除了避免利益冲突与关联交易，并将慈善财产用于组织或者捐赠协议所规定的特定目的^③之外，还必须维护组织的社会声誉，减少组织的潜在风险，从而“以负责任的态度管理慈善组织资源”^④。因此，从维护受赠人社会声誉与公信力的立场加以审视，对捐赠人特殊知情需求的合理满足事实上已经构成受赠人信义义务的一种天然要求。此时，以已经满足法定公开内容为由，而不进行额外的信息公开与补充说明，显然无法满足受赠人所应当承担的谨慎义务（duty of prudence）等信义义务要求：为了最优化实现慈善（公益）目的，受赠人必须采取行动切实维护组织的社会声誉^⑤。

在这方面，就公益捐赠的法定信息公开内容而言，其固然存在公私法要求并不充分的制度问题，但至少受赠人对于在法定信息公开内容之内的相关信息，负有明确的披露义务。法定信息公开内容一般是为了满足捐赠人与社会公众的基本知情要求，但它也存在着一定的不足。在此情况下，虽然部分法律法规规定了公益捐赠受赠人的法定信息公开内容，然而，基于其内容要求的宽泛性（例如，只是要求公开善款使用的一般信息，而非详细开支）与限定性（只需对列明部分的信息予以公开，对额外信息不做强制公开要求），很多时候不论是公法、私法抑或捐赠协议中所明确规定的信息公开内容，都无法满足捐赠人与社会公众对信息公开的特别需求。当社会舆论质疑政府部门、公益性事业单位、慈善组织以及其他民间性公益法人存在善款挪用等不当操作时，尤其如此。

在此情况下，额外信息披露就显得颇为重要。对此，在政府部门领域，除了法定信息公开内容之外，《政府信息公开条例》还设计了一些兜底条款，例如，“行政机关发现影响或者可能影响社会稳定、扰乱社会和经济管理秩序的虚假或者不完整信息的，应当发布准确的政府信息予以澄清”（第6条），从而为政府部门作为受赠人而公开额外信息提供了法律依据。但是，对于其他受赠人而言，尚缺乏该要求。

① Roderick Pitt Meagher, John Dyson Heydon and Mark James Leeming, *Meagher, Gummow and Lehane's Equity: Doctrines and Remedies*, Sydney: LexisNexis, 2002, pp. 157–218.

② [美] 贝奇·布查特·阿德勒：《美国慈善法指南》，NPO 信息咨询中心译，北京：中国社会科学出版社，2002 年，第 77 页。

③ 李德健：《后〈慈善法〉时代慈善信托制度的反思与重构》，《社会保障评论》2021 年第 3 期，第 136—148 页。

④ 英国慈善委员会：《英国慈善委员会指引》，林少伟译，北京：法律出版社，2017 年，第 21 页。

⑤ Charity Commission, *The Essential Trustee: What You Need to Know, What You Need to Do*, London: Charity Commission, 2018, p. 20.

在此情况下，慈善组织、红十字会、公益性事业单位以及其他民间性公益法人似乎只要满足了法律法规政策所规定的信息公开内容，就履行了信息公开义务，而无须额外披露其他信息。因此，在实践中，一些慈善组织、红十字会在满足法定信息公开内容要求的情况下，就以此为由拒绝额外披露相关信息。这种情况再结合上面所提到的各类立法标准各异、法定内容不足问题，会进一步引发捐赠人与社会公众对受赠人是否妥善处理公益捐赠财产的质疑^①。尤其是在诸如救灾等突发事件与舆论危机中，以已经满足法定信息公开内容为由而拒绝进一步披露详细信息^②，必然会大大增加捐赠人与社会公众对受赠人贪污、挪用以及以其他违法或不当方式管理处置公益捐赠财产的深度怀疑。这既未有效解决信息不对称问题，也没有体现公益捐赠受赠人作为公共财产受信人所应当承担的信义义务要求。

综上，当前公益捐赠受赠人信息公开义务领域所存在的此类制度问题，主要在于并未全面系统贯彻信息不对称理论与公共财产受信人理论的基本要求，因此，其不仅容易放大受赠人在信息披露方面的行为瑕疵，而且可能引发广泛的舆情危机，严重损害公益事业的社会公信力，以至于抑制公益捐赠发展^③。为此，必须重申上述理论基础的重要性，并遵循其基本逻辑，推动公益捐赠受赠人信息公开义务的规制路径完善。

三、公益捐赠受赠人信息公开义务的规制路径完善

事实上，从制度设计的深层逻辑来看，不论受赠人具体身份如何，不论如何设计法定信息公开内容，也不论公开内容是否已经满足法定内容要求，公益捐赠受赠人进行的信息公开都必须有效回应社会公众需求、及时化解各类质疑，从而妥善回应公益捐赠关系中的信息不对称问题，并系统体现受赠人的公共财产受信人身份属性。为此，鉴于“法律规范体系是立法者建构的产物”^④，应当针对立法标准各异无法满足统一规制需求，法定内容不足无法满足常规知情需求，额外披露不力无法满足特殊知情需求的这些不当做法，从如下三个方面加以立法完善。

（一）推进公益捐赠信息公开义务统一立法

基于公益捐赠中的捐赠人在捐赠款项、物资管理、处分使用等方面的普遍信息需求，应当推进以公益捐赠受赠人为义务主体的统一公益捐赠信息公开立法，在公

①赵春雷：《论慈善组织信息公开的公信力塑造功能——基于近年中国慈善组织公信力嬗变视角的分析》，《南京师大学报（社会科学版）》2015年第6期，第73—81页。

②例见梁宁：《娱乐圈打假：“中国雨人”引争议 李亚鹏公益涉敛财》，2014年2月12日，<http://www.chinanews.com/yl/2014/02-12/5825169.shtml>，2021年7月1日。

③Noel Hyndman and Danielle McMahon, “The Evolution of the UK Charity Statement of Recommended Practice: the Influence of Key Stakeholders”, *European Management Journal*, vol. 28, no. 6 (2010), pp. 455—466.

④陈金钊、吴冬兴：《体系解释的逻辑展开及其方法论意义》，《扬州大学学报（人文社会科学版）》2020年第1期，第54—73页。

开内容、公开方式、公开程序、公开范围等诸方面建立统一的规则体系^①，从而有效回应公益捐赠关系中普遍存在的信息不对称问题以及作为公共财产的公益捐赠财产保障水平参差不齐困境。事实上，在具体实践中，这种统一立法模式可以一方面强化保障捐赠人的信息需求，另一方面，鉴于“知情权是监督权的基础”^②，为捐赠人、社会公众以及新闻媒体等利益相关者借此对受赠人进行监督，比较受赠人之间公益捐赠财产使用处分效率，推进其后组织评估与政府监管^③以及提供后续捐赠支持奠定坚实的规则基础。

首先，以公益捐赠受赠人这一身份来创设统一规则。近年来，“我国信息公开的主体范围在实践推进中正越来越广泛”^④。具体到公益捐赠层面，不管是政府部门、公益性事业单位，还是慈善组织与其他民间性公益法人，都应当在受赠人这一核心身份基础上受到统一的公益捐赠信息公开义务规则的约束与规制，而非因组织形态不同而创设差距明显的行为标准。

其次，明确统一的信息公开内容、方式、程序与限制条件。除了慈善组织信息公开制度^⑤、政府信息公开制度等现有信息公开制度在内部实现从分散化规制到综合化规制^⑥之外，还应当针对公益捐赠受赠人，专门设计一体化的公益捐赠信息公开内容要求、公开方式、相关程序与限制条件。例如，在公开内容层面，应当以“准确、清晰、及时、充分”^⑦为原则来规定具体内容。在公开方式层面，应当统一明确哪些具体信息是需要受赠人积极主动地通过网络等渠道向社会公开的，而哪些具体信息是需要利益相关方提出申请之后才予以披露的。在公开平台建设层面，“促进政府部门之间的信息互联互通”^⑧同时，在“统一的电子政府信息资源库处理平台”^⑨以及统一的慈善信息公开平台（《慈善法》第69条）^⑩的基础上，进一步建构全国统一的公益捐赠信息公开平台。

（二）完善公益捐赠信息公开法定基础内容

鉴于公益捐赠信息公开法定基础内容对于保障社会公众以及捐赠人知情权的重

①有学者已经针对慈善组织这一群体内部的信息公开统一问题进行了探讨。参见何华兵：《〈慈善法〉背景下慈善组织信息公开的立法现状及其问题研究》，《中国行政管理》2017年第1期，第39—43页。

②韩丽欣：《中国慈善组织治理法治化研究》，北京：法律出版社，2015年，第202页。

③王名主编：《慈善组织与慈善项目评估标准研究》，北京：中国社会出版社，2017年，第1页。

④杨永纯、高一飞：《比较视野下的中国信息公开立法》，《法学研究》2013年第4期，第115—123页。

⑤李德健、俞祖成：《信息公开办法具有里程碑式的实践价值》，《中国社会报》2018年10月8日。

⑥王万华主编：《知情权与政府信息公开制度研究》，北京：中国政法大学出版社，2013年，第92—93页。

⑦Panel on the Nonprofit Sector, *Strengthening Transparency, Governance, Accountability of Charitable Organizations: A Final Report to Congress and the Nonprofit Sector*, Washington, DC: Independent Sector, 2005, p. 21.

⑧夏银平、刘伟：《城市数字治理与治理能力现代化的行为互嵌——以新加坡为例》，《扬州大学学报（人文社会科学版）》2020年第6期，第51—60页。

⑨孙占利主编：《信息网络法学》，厦门：厦门大学出版社，2012年，第258页。

⑩李德健：《突破互联网时代慈善事业的制度困境》，《中国社会科学报》2019年5月22日。

要性，应当同时在私法与公法层面细致设计有效反映其基本知情要求的法定信息公开内容，从而夯实法定信息公开内容在应对公益捐赠关系基础性信息不对称问题以及强化公共财产受信人义务要求方面的制度潜能。

首先，针对捐赠协议本身的私法属性，应当在《民法典》赠与合同部分、《慈善法》或《公益事业捐赠法》捐赠协议部分，将社会公众与捐赠人普遍关注的事项通过强行法规定的形式加以确认。在这方面，鉴于《慈善组织信息公开办法》等慈善相关法律法规政策中关于慈善组织的法定信息公开内容要求相对较为充分，可以考虑以其为模板，并将公共利益实现程度、对利益相关方所带来的积极利益等基础内容纳入公益捐赠信息公开法定内容之中。

其次，在公法层面，可以考虑通过一些公私法衔接技术^①，进一步建立针对私法上的捐赠协议内容的衔接机制。尤其是，“为强化法律的执行力，必须设置慈善组织和有关政府部门违反信息公开规定的处罚措施”^②。据此，对于私法上所设计的关于信息公开内容的强行法规定，公法层面可以明确违反该规定的公法效果，从而保障这些强行法规定的执行力度与落实水平，更好地满足捐赠人与社会公众的常规信息公开需求。

（三）明确信息公开义务具有信义义务属性

鉴于额外信息披露有助于抑制受赠人道德风险、有效应对社会公众质疑以及强化公共财产保障，应当明确将（包括额外信息披露在内的）公益捐赠受赠人信息公开义务本身作为一种信义义务加以处理。

首先，应当将捐赠信息公开纳入受赠人信义义务的范畴予以规制：信息公开义务构成信义义务的重要组成部分。在此背景下，公益捐赠受赠人一方面必须基于法定信息公开内容要求而履行其信息公开义务，另一方面必须为了最优实现公益目的而继续履行法定信息公开内容范畴之外的信息公开义务。

其次，在此基础上，对于救灾等突发事件以及其他容易引发公众质疑、存在舆情危机抑或潜在风险的事项，公益捐赠受赠人负有义务向捐赠人与社会公众及时披露除了公益捐赠法定信息公开内容之外的其他相关信息，并且进行实时补充说明与信息共享。如此一来，可以在现有规则框架之外，以公众偏好为导向，进一步满足社会公众对公益捐赠财产管理使用处分情况的额外信息需求，并“通过信息公开来

①宋亚辉：《社会性规制的路径选择：行政规制、司法控制抑或合作规制》，北京：法律出版社，2017年，第228—231页。

②郑功成主编：《慈善事业立法研究》，北京：人民出版社，2015年，第216页。

化解公众质疑”^①，“回应社会公众的权利诉求和关切”^②，从而获得更多的社会捐赠与公众支持^③。当然，这里必须明确的一点是，该义务不仅是“信息公开的更高层次”^④，而且是基于受赠人之信义义务要求，其与常规法定内容一并构成法律层面的信息公开义务，因此有别于“信息披露的最佳实践指引”^⑤的软法约束。

再次，对于额外公开的信息内容，还必须做到与已公开信息保持连贯性与衔接性，确保年度报告、财务会计报告、募捐物资使用情况、定向捐赠情况等全部信息的统一性与一体化。实践中，经常存在的问题是，“由于不同的公开载体由不同的机构或人员负责，同一个内容在不同的载体上经常出现信息不一致、数据不一致的现象”^⑥。因此，在确有信息衔接问题时，需要进一步对外解释其原因所在，从而最大限度地回应公众质疑，维护组织声誉。

结语

在公益捐赠领域，信息公开构成政府部门、红十字会、慈善组织等公益捐赠受赠人的基本义务。其背后的理论基础主要是信息不对称理论与公共财产受信人理论，两者均要求通过创设完整的信息公开义务制度来强化受赠人问责机制，从而满足公益捐赠人的知情需求，确保公益捐赠财产的有效利用。通过这些理论来反思现行法，可发现公益捐赠受赠人信息公开义务尚面临诸多制度问题。其典型是立法标准各异无法满足统一规制需求，法定内容不足无法满足常规知情需求，额外披露不力无法满足特殊知情需求。这不仅容易引发道德风险，更会损害公益事业的社会公信力。为有效回应公益捐赠关系中的信息不对称问题以及落实受赠人作为公共财产受信人的功能定位，应当以疫情防控、水灾应对等突发事件处理为契机，推进公益捐赠信息公开义务统一立法，完善公益捐赠信息公开法定基础内容，明确信息公开义务具有信义义务属性，从而塑造能够有效满足捐赠人与社会公众需求、强化公共财产受信人问责的公益捐赠受赠人信息公开义务体系，最终促进公益捐赠财产在第三次分配中的有效利用。

（下转第 100 页）

①李卫华：《慈善组织的公共责任与信息公开》，《理论探讨》2017年第6期，第157—162页。

②李媛媛主编：《中国公益慈善组织透明度观察报告（2013—2014年度）》，北京：法律出版社，2015年，第50页。

③桑壮、陶泽、程文浩：《捐赠网络与基金会信息公开——基于社会网络方法的实证研究》，王名主编：《中国非营利评论》（第二十四卷），北京：社会科学文献出版社，2019年，第156页。

④党生翠：《慈善组织信息公开的新特征：政策研究的视角》，《中国行政管理》2015年第2期，第98—102页。

⑤李健：《慈善组织信息公开何以可能？——基于PP-DADI模型的综合分析》，《吉林大学社会科学学报》2018年第2期，第130—137，206页。

⑥马怀德主编：《行政法前沿问题研究：中国特色社会主义法治政府论要》，北京：中国政法大学出版社，2018年，第373页。

new social relationship structure that fits and promotes the new development pattern and rural high-quality development. The problems of rural space disorder and inefficiency caused by the simultaneous restriction of rural “three living” space, the spatial constraints caused by the urban-rural dual system, the deviation of ideas and ideas, and the fuzzy relationship of spatial ownership have become the difficulties and pain points to promote the reconstruction of rural space. To comprehensively promote rural revitalization through spatial reconstruction, we need to promote the reform of homestead system, optimize rural spatial layout, establish and improve the spatial linkage mechanism of urban-rural integrated development, explore and establish a county-level urban-rural spatial governance framework of “symbiosis leading spatial structure”, and enhance the endogenous protection of rural spatial production and villagers’ subjectivity.

Key words: rural revitalization, new development pattern, urban rural integration, rural space, spatial reconstruction

（责任编辑 鲁 烨）

（上接第 47 页）

Institutional Reflection and Improvement Path of Public Welfare Donees’ Duty of Disclosure

LI Dejian

（Law School, Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310023）

Abstract: Information disclosure constitutes one basic obligation of government departments, Red Cross Societies, charities and other public welfare donees. The theoretical basis behind it mainly lies in the theory of information asymmetry and the theory of public property fiduciaries, both of which require the creation of a complete information disclosure obligation system, strengthening the accountability of donees, so as to meet the information needs of public welfare donors and to ensure the effective use of publicly donated property. After rethinking the current law through those theories, it can be found that there are still many problems concerning the system governing public welfare donees’ duty of disclosure: different legislative standards cannot meet the needs to regulate donees in a unified way; insufficient legal contents cannot meet the conventional information needs of donors; and weak additional disclosure cannot meet the special information needs of donors. The problems may not only cause moral hazards, but also damage the public confidence in the public welfare undertakings. In order to effectively solve information asymmetry in a public welfare donation relationship and to implement the function of donees as public property fiduciaries, in the future, it is necessary to promote a unified legislation governing public welfare donation information disclosure duties, to improve the basic legal contents of public welfare donation information to be disclosed, and to clarify the disclosure duty of donees as a fiduciary duty, so as to promote the effective use of publicly donated property in the third distribution.

Key words: public welfare donation, information disclosure obligations, information asymmetry, public property, fiduciary duty

（责任编辑 杨宏云，赵林平）