

# 慈善法修改和实施的着眼点在于推动善治

金锦萍

慈善法实施七年之后，十四届全国人大常委会第七次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国慈善法〉的决定》，其修改速度和效率在我国立法史上也是很罕见的，既凸显了社会各界对于慈善事业的高度关注和殷切期待，也体现了国家对于慈善事业的高度重视。

慈善法修改的第一重目的：“不要在慈善上动歪心思”。慈善法修改的目的之一是促进慈善事业的高质量发展。现行慈善法自2016年起施行，是我国第一部慈善领域的基础性法律，确立了慈善领域的基础法律秩序，弥补了立法空白，为促进我国慈善事业的健康发展提供了良好的法律环境。当前，慈善领域也出现了一些新情况、新问题，如：假借慈善或者慈善组织的名义进行诈骗的行为时有发生；慈善与商业之间边界不清，慈善沦为商业外衣的行为时有发生；具有公开募捐资格的慈善组织利用慈善法中合作募捐不规范开展通道业务的现象并不鲜见；慈善组织关联交易规范不健全，导致公共利益被私人化……这些新情况、新问题，都冲击着慈善领域的公信力。所以，修改的第一重目标，便是健全完善相关规范，堵住上述漏洞。例如，强化具有公开募捐资格的慈善组织在合作募捐中的义务和责任，拒绝公募慈善组织的通道化；要求慈善组织公开募捐成本，避免隐瞒有可能会影响捐赠人捐赠意愿的信息披露；法律责任编则对于慈善法中的禁止性行

为的法律后果逐一进行规定，避免出现行为违法却没有法律依据追究其责任。

上述这些修改，无一不在重申慈善法的要义所在：发展慈善事业，规范慈善活动，保护各方合法权益。慈善事业是一个社会良知和信任的底线，对于所有以慈善为名牟取不当利益的行为，都得明确慈善法的基本立场：不要在慈善上动歪心思。

慈善法修改的第二重目的：填补立法空白，顺应发展需要。慈善法修改的第二重目标是结合时代发展需要，填补原先的立法空白。本次修改令人关注的增补内容主要体现在三个方面：

其一，增设了应急慈善专章。近年来，包括自然灾害在内的突发事件发生频率增多，社会力量的参与能适时补充政府在突发事件应对中的不足。因此，慈善法此次修改增设了应急慈善专章，明确政府应建立协调机制，有序引导社会力量开展工作；国家鼓励慈善组织和慈善行业建立应急机制；慈善募捐所得款物应当及时分配或者使用，并要求慈善组织及时公开募捐情况，同时允许募捐方案备案得以延后期限办理；明确乡级人民政府、街道办事处和村民委员会、居民委员会，应当为捐赠款物分配送达、信息统计等提供力所能及的帮助。

其二，明确制定关于个人求助平台的管理办法。慈善法对于现实中因为个人求助引发的大量纠纷和质疑，附则中明确两方面的义务和责任：一方面求助人和信息发布人应当对信息真实性负

责，另一方面，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，并负有查验信息真实性的义务，并且授权国务院民政部门会同网信、工业和信息化等部门另行制定具体的管理办法。

其三，社区慈善和涉外慈善进入法律视野。国家鼓励有条件的地方设立社区慈善组织，加强社区志愿者队伍建设，发展社区慈善事业。国家亦鼓励开展慈善国际交流与合作，明确慈善组织接受境外慈善捐赠、与境外组织或者个人合作开展慈善活动的，根据国家有关规定履行批准、备案程序。

慈善法修改的第三重目的：增加法律的可操作性。慈善法明确已经设立的非营利组织都有权申请认定为慈善组织，明确登记满一年的慈善组织可以向办理其登记的民政部门申请公开募捐资格，且要求民政部门均须在受理申请之日起 20 日内作出决定。这两条修改都是对于原先规定中语焉不详或者容易发生歧义的条款的修正，以加强法律规范的可操作性。

社会各界都对慈善法的修改抱有热切的期待。在前期的慈善法修正草案意见征求过程中，有不少意见是颇具价值的，例如，慈善活动的内容中明确增加动物保护、社区建设等；明确法律上的慈善的公益性要件；慈善组织设立登记的程序更为便利，以解决“登记难”问题；慈善信托税收优惠的明确与落地；增设慈善组织内部治理结构的基础性规定以强化慈善组织的自律；在法律责任编的规范上更尊重慈善组织作为非营利组织的属性等。

但是鉴于法律体系的整体考量，本次法律修改有所取舍。譬如，对于税收优惠政策，慈善法不宜越位进行细致规定，只能在表明原则性态度之后，待规范各种税种的立法予以细化落实；慈善组织的“登记难”问题，其实质是作为慈善组织基础组织形式的三类社会组织其登记方面的法律规范未进一步改革；法律上慈善的界定（包括内涵和外延、公益性要件）的基础性原理还有待学界进一步梳理清晰；慈善组织治理结构的规范，则更寄希望于社会组织法的基本规范的制定……

任何制度的实施和完善都将是一个长期过程，难以毕其功于一役。慈善法的此次修改已完成其历史使命，而法律的解释和适用依然任重而道远。慈善立法和法律实施的使命就是：发现良法、推动善治，构建良善社会。

（本文来源：《中国民政》杂志 2024 年 1 月上刊，作者系中国社会保障学会慈善分会副会长、北京大学法学院副教授、北京大学非营利组织法研究中心主任）