

谈谈我国慈善法律制度的中国特色及实践运用

詹成付

从2016年3月16日第十二届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国慈善法》（以下简称慈善法），到2023年12月29日第十四届全国人大常委会第七次会议表决通过关于修改慈善法的决定，我国慈善法律制度不断完善成熟，既有各国慈善法的共同特点，比如开展慈善活动应当坚持合法、自愿、诚信、非营利的原则，对慈善事业实施税收优惠政策，慈善组织应当履行信息公开义务等等，更有基于自己国情的中国特色，比如慈善工作坚持党的领导、坚持政府主导、坚持服务大局，慈善目的实现途径的多样性等。把握好蕴含在我国慈善法律制度中的这些中国特色，并使之持续变为成功实践、变成独特优势，对于不断增强对我国慈善法律制度的自信心和执行力，具有十分重要的意义。

我国慈善法律制度的中国特色较多，可以从不同侧面进行总结概括，但以下几个方面不应缺少，并应在实践中发扬光大。

一、坚持党的领导

修改后的慈善法明确规定：“慈善工作坚持中国共产党的领导。”这是我国慈善法律制度最鲜明的中国特色，也是做好我国慈善工作的根本保证和要求。

为什么慈善工作要坚持党的领导？从理论上讲，在我国，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量，党的领导制度是我国的根本领导制度。1954年，毛泽东同志在第一届全国人大一次会议上强调：“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”2018年，十三届全国人大一次会议表决通过宪法修正案，将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”写入宪法总纲第一

条。习近平总书记指出：“中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系，起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度，其中具有统领地位的是党的领导制度。”强调“一定要认清，中国最大的国情就是中国共产党的领导。什么是中国特色？这就是中国特色。”强调党的领导是全面的、系统的、整体的，必须体现到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等各个方面。慈善工作坚持中国共产党的领导，是党的全面领导的题中应有之义。从实践上看，中国共产党是执政党，党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证。中华民族近代以来 180 多年的历史、中国共产党成立以来 100 多年的历史、中华人民共和国成立以来 75 年的历史都充分证明，没有中国共产党，就没有新中国，就没有中华民族伟大复兴。当前和今后，坚持党的全面领导是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路，更是坚持和发展好慈善事业的必由之路。就慈善领域而言，制定并修改慈善法，发展慈善事业，弘扬慈善文化，规范慈善活动，保护慈善组织、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，促进社会进步，共享发展成果，都是我们党提出来的；改革开放特别是进入新时代以来，我们党也一直是这样做的，今天无论是慈善法律制度建设成就，还是广泛开展的慈善实践成就，都是党的领导的结果。当前和今后，慈善工作只有坚持党的领导，慈善法的进一步贯彻实施才能更加有力有效，慈善事业的源头活水也才能更加充分释放和涌流。

正如习近平总书记指出的那样，“要把中国式现代化五个方面的中国特色变为成功实践，把鲜明特色变成独特优势，需要付出艰巨努力”。把党的领导这一我国慈善法律制度的重要特色、独特优势发挥好，仍需要从宏观、中观、微观三个层面持续不断地做好工作。

宏观层面，即从中央到地方到基层，各级党委要自觉履行主体责任、积极领导。应当建立健全由地方党政负责同志牵头的推动慈善事

业高质量发展领导小组，完善日常工作协调机制，组织制定慈善事业发展中长期规划。地方党委和政府要建立完善研究慈善工作重大事项制度；党委常委会应该定期听取慈善工作汇报。慈善组织有业务主管单位的，业务主管单位要加强对慈善工作的组织领导，落实党建工作责任制，制定本单位管理规定，配齐配强相关管理力量，抓好督促落实。

中观层面，即慈善组织登记管理机关、业务主管单位、相关职能部门要积极落实、自觉维护党的领导。慈善组织的登记管理机关、业务主管单位、相关职能部门大多是党政部门，手里握有慈善组织的“生死簿”，审批准入一家慈善组织、注销或取缔一家慈善组织、处罚一家慈善组织，都应当放到是否有利于维护党的执政地位，是否有利于扩大党执政的群众基础，是否有利于党完成执政使命的高度来考量、来安排。只有有了这种意识，我们才会在慈善事业的扶持和监管中，把党的主张和要求贯彻到慈善事业发展的方方面面和各个环节。

微观层面，即各级各类慈善组织必须自觉接受党的领导，把坚持党的领导与慈善组织依法自主自治有机统一起来。慈善组织要将坚持党的全面领导和社会主义核心价值观载入慈善组织章程，始终在党的领导下积极主动、独立负责、协调一致地开展工作；慈善组织开展慈善活动要进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致；慈善组织理事会要为慈善组织内的党组织开展党的工作和活动提供条件，支持党组织对慈善组织的重要事项、重要活动、大额捐赠等进行审核把关；在慈善领域工作的党员要在慈善活动中发挥先锋模范作用，用自己的言行引导全体慈善工作者和受益人感党恩、听党话、跟党走。

二、坚持政府主导

“坚持政府主导”这一重要特色，生动地体现在有关法律文本和具体慈善实践之中。从法律文本来看，修改完善后的慈善法共有 125 个条文，其中三分之二以上的条文直接涉及政府及其部门在慈善领域的权力、责任和义务，可以说政府及其部门在发展我国慈善事业中是实实在在的责任主体。从慈善实践来看，从慈善组织、慈善信托的设立到具体慈善活动的开展，从线下到线上、平常到应急，从对慈善组织的各方面帮扶到把慈善事业纳入国民经济和社会发展规划，从法律法规的宣传贯彻到违法违规的责任追究，政府及其部门都扮演着重要角色。特别是慈善组织形式、登记管理政策的制定实施，慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托的有效监管，慈善组织年度支出、管理费用和募捐成本标准的科学制定，慈善信托年度支出和管理费用标准的科学制定，应急慈善协调机制的建立和有效运作，慈善信息统计和发布制度的建立健全，慈善事业税费优惠政策的制定完善，慈善人才队伍的精心培养，慈善表彰制度的建立健全，慈善活动中违法违规行为的查处纠正，公民慈善意识的培育弘扬，等等，这些支撑慈善法贯彻实施配套政策的制定，这些攸关慈善事业健康发展、可持续发展的具体政策完善，都需要县级以上人民政府及其相关部门去主导、去落实。

政府在慈善领域和慈善事业发展中的主导地位，是宪法赋予的。我国宪法第八十五条明确规定：“中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关”，统一领导全国地方各级国家行政机关的工作。在宪法明确规定的国务院十八项职权中，就有“编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算”“领导和管理经济工作和城乡建设、生态文明建设”“领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作”“领导和管理民政、公安、司法行政等工作”的规定。宪法第一百零七条还规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财

政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。”慈善工作是民政工作的重要组成部分，由此可见，确立政府特别是县级以上政府在慈善领域和慈善工作中的主导地位，是依宪治国的重要体现。如果把视线拉向历史的纵深处，我们会发现，中国自古就形成了大一统的治理体制，国家担负着众多的职能，这是中华文明几千年来能够保持连续性、统一性的重要原因所在。可以说，包括主导慈善工作在内的政府责任多样性，与我国的历史、文化传统以及国情等有着内在的契合性和适应性，也是中国这块土地上必然结出的果实。

要发挥好政府主导这一特色，在实践中还需要做大量艰苦细致的工作。当前和今后一个时期应当着重从以下几个方面去主导和引导。一是要用体现扶持发展的具体政策去主导和引导。比如，要尽快落实县级以上人民政府应当将慈善事业纳入国民经济和社会发展规划，制定促进慈善事业发展政策和措施的规定；落实各级人民政府及其有关部门可以依法通过购买服务等方式，支持符合条件的慈善组织向社会提供服务的规定；落实国家对开展扶危济困、参与重大突发事件应对、参与重大国家战略的慈善活动，实行特殊优惠政策的规定；落实国家为慈善事业提供金融政策支持的规定；落实国家鼓励在慈善领域应用现代信息技术的规定；落实国家采取措施弘扬慈善文化，培育公民慈善意识的规定；落实国家鼓励企业事业单位和其他组织为开展慈善活动提供场所和其他便利条件的规定，等等。通过制定完善相关扶持政策，把党和政府鼓励什么，人民群众急需什么，经济社会发展要求什么说得清清楚楚，使慈善事业的发展紧扣时代脉搏、沿着党和政府指引的方向不断前进。二是要用体现规范管理的重要举措去主导和引导。比如，要建立健全慈善信息统计和发布制度，用全面、真实、准

确的慈善信息引导社会舆论；要建立慈善表彰制度，及时表彰作出显著贡献的组织和人士，使社会学习效法有榜样；对涉嫌违法违规的慈善组织、互联网公开募捐服务平台、慈善信托的委托人和受托人要及时进行调查处理，并将调查处理和法律责任追究情况公之于众。通过奖勤罚懒、奖优罚劣等举措，助力形成有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的导向。三是要用建立健全相关机制和服务平台去主导和引导。比如，要建立健全县级以上统筹协调慈善工作机制，建立健全应急慈善协调机制，建立健全互联网公开募捐服务平台、统一的慈善信息平台、个人求助网络服务平台，等等，通过建立健全相关机制和服务平台，把能干什么、不能干什么说清楚，把各种主体的责任说清楚，推动形成良好的公益慈善生态环境。

三、坚持服务大局

我国的慈善组织和慈善活动不仅要守住遵规守法这个底线，更要对标对表经济社会发展大局和全局，更好服务大局和全局，这次修改后的慈善法进一步体现了这一制度安排。修改后的慈善法第八十三条规定：“县级以上人民政府应当将慈善事业纳入国民经济和社会发展规划”，换句话说，慈善事业是经济社会发展的一个组成部分，开展慈善活动，不得违背社会公德，不得危害国家安全、损害社会公共利益和他人合法权益。同时，各种慈善力量还要在国民经济和社会发展中找到自己的位置、作出自己应有的贡献。

坚持服务大局，就意味着我国的慈善力量只能是经济社会领域的建设力量而不能是破坏力量，只能是积极力量而不能是消极力量。坚持服务大局这一重要特色，从根本上说，是由包括慈善组织在内的我国各种慈善力量在政治认同、日常运作、实践导向上与党和政府的要求相契合、相一致这个深层逻辑所决定的。从政治认同看，各种慈善力量特别是慈善组织均在自己的章程中声明接受中国共产党的领导，

接受并践行社会主义核心价值观。从日常运作看，各种慈善力量均接受政府及有关部门的统筹协调、监督管理，着力在构建初次分配、再分配、第三次协调配套制度体系中发光发热，通过发展慈善事业，促进社会资源和财富在不同群体之间的流动，以弥补市场失灵和政府不足；应急状态下，积极在自然灾害、突发公共事件应对中发挥重要作用。从实践导向上看，各种慈善力量积极响应党和政府的号召，特别是在脱贫攻坚过程中，大家都把参与脱贫攻坚看作是感党恩、听党话、跟党走的重要体现，看作是发挥慈善力量作用的重大机遇和舞台，看作是推动慈善力量发展壮大的重要途径，既量力而行、又尽力而为，作出了重要贡献，受到了各方面好评。习近平总书记指出，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，是鸦片战争以来中国人民最伟大的梦想，是中华民族的最高利益和根本利益；以中国式现代化推进强国建设、民族复兴伟业，是新时代新征程党和国家的中心任务，是新时代最大的政治。包括慈善组织在内的慈善力量，必须服务服从这个最高利益和根本利益，必须服务好这个中心任务和最大政治。

在慈善实践中，发挥好服务大局这一重要特色作用，以慈善组织为代表的慈善力量还要做许多工作。一是要在树牢服务大局意识上下功夫。要“关注党中央在关心什么、强调什么，深刻领会什么是党和国家最重要的利益、什么是最需要坚定维护的立场”；慈善组织想问题、作决策，要多打大算盘、算大账，少打小算盘、算小账，一切工作都要以贯彻落实党中央决策部署为前提，善于把慈善工作融入党和国家事业大棋局，做到既为一域争光、更为全局添彩，不能为了局部利益损害全局利益、为了暂时利益损害根本利益和长远利益。二是要在提高服务大局能力上下功夫。要按照慈善法和相关政策法规，建立健全法人治理结构，健全完善理事会制度，使每一个慈善组织都成为权责明确、运转协调、制衡有效的法人主体。要建立健全财务管理、

项目运作、成本控制等规章制度，防止不正常的关联交易发生。要大力推进信息公开、信息披露，增进慈善活动透明度、诚信度，有效防范化解各类风险。三是要在找到服务大局有效办法上下功夫。目前我国60岁以上老年人接近3亿，残疾人8500万，未成年人2亿多，在城镇务工的农民工2亿多，做好济困、扶老、救孤、恤病、助残、优抚工作，满足各类困难群体、特殊群体需求的任务仍然十分繁重；促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展的任务仍然十分繁重；防治环境污染和其他公害，保护和改善生态环境的任务仍然十分繁重。这就需要慈善力量特别是慈善组织心怀“国之大者”，积极对接乡村振兴、科教兴国、新型工业化等战略，与政府资源、市场力量相衔接，把慈善资源转化为服务优势，在解决群众急难愁盼问题上发挥应有作用。

四、坚持慈善目的实现途径多样性

坚持慈善目的实现途径多样性这一特色在修改后的慈善法里也体现得十分突出。比如，慈善组织的组织形式既可以是基金会，也可以是社会团体，还可以是社会服务机构；慈善组织募集财产活动时，既可以通过在公共场所设置募捐箱进行；也可以通过举办面向社会公众的义演、义赛、义卖、义展、义拍、慈善晚会等形式进行，还可以通过广播、电视、报刊、互联网等媒体发布募捐信息形式进行；自然人、法人和非法人组织开展慈善捐赠，既可以通过慈善组织进行，也可以直接向受益人捐赠；慈善活动既可以以慈善捐赠形式进行，也可以用慈善信托方式体现，还可以用慈善服务形式实施；法律还支持慈善组织以外的其他组织开展力所能及的慈善活动，支持城乡社区组织、单位在本社区、单位内部开展群众性互助互济活动；慈善法不仅支持常态化的慈善活动，也为应急状态下的慈善活动提供了行为规范，同时，还把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纳入慈善法规制范围。坚持慈善目的实现途径的多样性，向人

们释放了强烈信号：慈善为人民、人人可慈善。慈善为人民，就是要求我们永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，通过发展慈善事业，协助解决人民群众特别是困难群众急难愁盼问题；人人可慈善，就是要求我们紧紧依靠人民群众的力量来发展慈善事业，经济宽裕的人群可以多做些慈善捐赠、慈善信托，经济条件较弱的可以多做些慈善服务，在我们这么一个有着 14 亿多人口的国家，每个人出一份力就能汇聚成排山倒海的磅礴力量。坚持慈善目的实现途径多样性，一定能够带来我国慈善事业的大发展。虽然我国 14512 家慈善组织的总资产才过 2000 亿元，全国累计备案慈善信托合同共 1727 单、金额为 69.2 亿元，但这仅仅是开始。即使如此，如果我们把城乡社区组织、单位在本社区、单位内部开展的群众性互助互济活动的数据、慈善组织以外的其他组织开展的慈善活动数据、开展志愿服务的折算数据、个人求助的数据（有学者估算，从 2015 年到 2023 年，通过水滴筹、轻松筹、爱心筹、无忧筹等大病众筹平台为个人求助筹集的救助资金近 1000 亿元）等都计算在内，我国慈善事业的成效是非常大的。我们要增强对我国慈善法律制度的自信心，充分认识到我国慈善法律制度是由我国的历史文化、社会性质、经济发展水平决定的，不要看到别的国家有而我们没有就简单认为有缺陷，就要搬过来；或者看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉；或者简单地对比慈善总量，得出谁多谁少的结论。

当前和今后要把这一优势发挥好还要做许多工作。一是要加强网络慈善管理。无数事实反复证明，互联网已经改变了我国公益慈善的传统运作方式，既给人民群众带来了更多实惠，给老百姓带来实实在在的帮助，也使人口众多、幅员辽阔的中国迅速推进了人人可慈善，为解决社会问题、促进社会公平正义提供了全新方案。当然在发展过程中，也存在不和谐因素，比如，有的网络平台不遵守法律法规，规矩意识不强；有的慈善组织在网络募捐中对捐赠人、捐赠财产不够负

责任；有的人混淆义利，以捐赠为名牟取私利；有的人不顾信誉，欺骗公众、滥用爱心、满足私欲。如此等等，都一定程度伤害了网络慈善的形象和声誉。我们要按照慈善法的要求，尽快整改网络慈善领域存在的种种问题，让网络慈善发挥出更多正能量。二是要加强个人求助管理。个人求助以及个人求助网络服务平台的管理，既是我国慈善事业发展出现新的发展问题，也是一个需要解决的难点问题，更是一个广大群众关注的实际问题，这次修改后的慈善法在附则第一百二十四条里让“个人求助以及从事个人求助网络服务的平台”正式登堂入室慈善法，是一个巨大进步，在慈善发展史上都具有里程碑意义。有关部门要尽快制定个人求助网络服务平台管理办法，使之在解决困难群众急难愁盼问题上发挥出更多更好作用。三是要发挥多种慈善形式的集成效益。慈善事业发展到今天，应当把这一问题摆上日程，着力加以解决。首先要把一个地区内有关需求及其体现形式（物资、资金、服务等）搞清楚，其次要把一个地区内有关慈善供给力量搞清楚（谁提供、提供什么等），然后把慈善资源与政府资源、市场资源以及其他社会资源进行衔接活动，这样做既可以避免该帮扶的没有帮扶，又可以避免帮扶上的重复叠加，实现慈善参与社会治理的精准化、精细化。

（本文来源《中国社会组织》杂志6月下，作者系十四届全国人大代表、全国人大社会建设委员会委员）