

以良法善治推进新时代慈善事业高质量发展

——《慈善法》修法历程回顾及展望

宫蒲光*

摘要：认真学习贯彻党的二十届三中全会精神，让公益慈善事业在推进中国式现代化的伟大进程中发挥更大作用，是当前和今后一个时期公益慈善领域的首要政治任务。我国慈善事业高质量发展离不开法治建设的有力保障，回顾《慈善法》修法历程，展望其未来发展趋势，是在慈善领域贯彻落实党的二十届三中全会精神的必然要求。为此，本文从修法背景及意义、修法历程与关键保障、新修改的主要内容及历史进步、贯彻落实新《慈善法》中应继续深化研究的几个关键问题等四个方面，对新修改的慈善法进行了系统研究。

关键词：慈善法 慈善事业 法治建设

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2024.03.001

党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），明确提出“支持发展公益慈善事业”，进一步明确了公益慈善事业在经济社会发展全局中的重要地位，体现了党中央对公益慈善事业的高度重视。慈善法治化建设，是推动我国公益慈善事业高质量发展的基础支撑和关键保障，全面回顾并展望《慈善法》修改历程和未来发展方向，是贯彻落实习近平总书记关于发展慈善事业重要论述和《决定》有关决策部署的必然要求和重要举措。2023年底，十四届全国人大常委会第七次会议审议通过了新修改的《慈善法》，自2024年9月5日起正式施行。民政部高度重视学习贯彻新修改的《慈善法》，专门下发了通知，要求全国民政系统和慈善公益领域学习好、宣传好、贯彻落实好新修改的《慈善法》，确保慈善事业在法治化、规范化道路上行稳致远。本文从《慈善法》的修法背景及意义、修法历程与关键保障、新修改的主要内容及历史进步、贯彻落实新《慈善法》中应继续深化研究的几个问题等方面，对贯彻落实新修改的慈善法进行系统研究。

一、慈善法的修法背景及意义

《慈善法》是2016年3月由十二届全国人大四次会议审议通过的。作为我国慈善领域的基础性、

* 宫蒲光：第十三届全国人大社会建设委员会副主任委员，中华慈善总会会长。

综合性法律，《慈善法》的颁布实施，为我国传统慈善走向现代慈善、法治慈善提供了法律依据，对促进慈善事业法治化、规范化、专业化发挥了重要作用（宫蒲光，2023）。特别是在助力打赢脱贫攻坚和疫情防控阻击战、健全和完善多层次社会保障体系、营造共建共治共享的社会治理格局、弘扬社会主义核心价值观等方面，我国的慈善事业在《慈善法》的规范引领下，作出了重要贡献。一部法律在它出台五年即启动修法，出台七年即完成修法，这在中华人民共和国法制史上是不多见的，其中原因包括以下方面。

（一）党和国家对慈善事业赋予了新的定位和使命

进入新时代，党和国家对发展慈善事业做出一系列重大决策部署。党的十九大强调“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度”（习近平，2017），明确把慈善作为我国多层次社会保障体系的重要组成部分。党的十九届四中全会首次提出，“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业”（习近平，2019），将慈善事业上升到坚持和完善社会主义基本经济制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的高度。党的十九届五中全会要求，“发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局”（习近平，2020），把慈善事业作为推动共同富裕的重要途径。党的二十大进一步提出“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”，要求“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”（习近平，2022），将发展慈善事业作为完善分配制度的重要举措并做出明确安排。这些重要精神，需要通过修法充分体现在慈善事业法治建设之中，引领慈善事业明确使命、找准定位，在中国式现代化建设中发挥应有的作用。

（二）慈善事业发展面临一些亟待解决的突出问题

近年来，我国慈善事业在持续健康发展的同时，也面临一些新情况、新问题，主要表现在八个方面：一是慈善组织发展不快，截至2022年12月底，全国登记认定为慈善组织的机构总量为12974家，在社会组织总量中所占比重为1.45%，其中约3100家具有公开募捐资格；二是慈善捐赠总量偏低，增幅趋缓，同我国社会财富积累程度不相匹配；三是慈善行业发展不平衡不充分，治理能力和治理水平有待提高；四是慈善信托优惠政策缺失，发展缓慢；五是监管不足与监管过度并存，监管体制机制有待加强，监管方式有待优化；六是支持促进措施较为原则，落实不到位不彻底；七是应急慈善制度尚不健全，慈善在应对突发事件中的作用发挥不充分；八是网络个人求助等慈善创新形式缺乏有效的法律规范，在发挥正能量的同时也产生了一些负效应。这些都对加强慈善领域法治建设提出了新任务、新要求。

十三届全国人大一次会议以来，先后有5个代表团100多位代表共提出7件修改慈善法的议案、50多件完善慈善事业制度机制的建议，充分体现了社会各界和人民代表的高度关切与热切期盼。特别是2020年8月至9月，十三届全国人大组织开展了慈善法执法检查，在充分肯定慈善事业取得巨大进步的同时，进一步了解到慈善事业发展中的突出问题，许多问题的根源都在于法律有待进一步完善。为此，执法检查报告中明确提出“适时修改《慈善法》”的建议，并得到全国人大常委会

会的审议通过。

（三）发展中国特色慈善事业的理念日渐深入人心

慈善虽然是全人类共有的价值观，但中国慈善事业与西方慈善在历史沿革、文化传承、社会功能、政治属性、发展模式等诸多方面存在明显差异。伴随着我国慈善事业的发展，公益慈善理论界和实务界越来越认识到这种差异的存在，郑重提出走中国特色慈善事业发展之路（宫蒲光，2022）。发展中国特色慈善事业，就是要在坚持对中国传统慈善文化和实践的扬弃，对西方现代慈善理念和制度兼容并蓄的基础上，认真总结汲取中国传统慈善实践经验和教训，探寻出符合中国式现代化实际的慈善事业发展道路和制度设计，而不是以西方制度体系和规则作为我们奉行的圭臬。这就需要通过修法，将具有中国特色的慈善理念、慈善实践、慈善制度、慈善模式、慈善经验系统化、法治化，上升为国家慈善事业的顶层制度设计，这是筑牢中国特色慈善事业法治之基、引领新时代慈善事业行稳致远的迫切需要。

二、《慈善法》修法历程与关键保障

（一）修法历程

根据立法工作规程，《慈善法》修法工作由全国人大社会建设委员会（以下简称“社会委”）提出法律案。2020年11月，社会委根据执法检查报告精神，形成《启动修改慈善法的报告》，开启了内部工作程序。2021年2月，习近平总书记两次对包括修改《慈善法》在内的社会保障领域立法工作作出重要批示；3月，社会委召开修法座谈会，正式启动了社会面上的修法工作；6月，社会委正式委托民政部、中国社会保障学会、清华大学、北师大和中国慈善联合会代拟修法草案稿；9月，社会委召开《慈善法》修改工作阶段性推进会；12月，为落实习近平总书记批示精神，社会委加大工作力度，特事特办，打破各部门之间职能分工壁垒，成立了修法工作专班，设领导小组和工作小组，修法工作由此步入快车道。与此同时，全国人大常委会把修改《慈善法》列入2022年度立法工作计划。修法专班经过近一年的调研座谈、征求意见、反复研究，九易其稿，最终形成了《慈善法》修订草案，2022年12月提交十三届人大常委会三十八次会议进行了初次审议。初审之后，修法工作由全国人大宪法和法律委员会（法工委）接手，法工委又经过多次研究讨论，将法律草案提交全国人大常委会进行二审和三甲，最终获得通过，12月29日新华社授权发布了全国人大常委会关于修改《慈善法》的决定，修法工作顺利完成。这是继2016年《慈善法》颁布施行以来，我国慈善事业法治建设又一件具有里程碑意义的大事，是习近平新时代中国特色社会主义思想在慈善工作领域的具体体现，是落实中央关于发挥第三次分配作用、发展公益慈善事业战略部署，积极回应社会关切和群众期待，推进慈善治理现代化的重要举措。

总体看，修法工作可以分为常委会初次审议前后两个阶段。初次审议之前，主要由社会委和修法工作专班负责，重点做了4方面工作：一是深入学习领会习近平总书记关于慈善事业的重要论述，

全面梳理党中央关于发展慈善事业的重大决策部署和工作要求。二是深入开展调查研究,5次赴地方、部委和慈善行业组织调研座谈,充分了解慈善领域的实际情况和突出问题。三是广泛征求意见,召开3次座谈会、2次部委协调会,2次赴部委听取意见,5轮书面征求意见,认真听取“一府两院”、20多家中央单位、31个省(区、市)人大社会委、地方民政部门、红十字会和社会组织、提议案的代表意见。四是充分发挥专家学者作用,不仅委托专业研究机构起草修法建议稿,还通过座谈或书面形式征求近百人次专家学者意见,为完善法律草案发挥了重要作用。

(二)《慈善法》修法的关键保障

一是习近平总书记等党和国家领导人高度重视是推动《慈善法》修法的政治保证。纵观整个修法过程,习近平总书记三次就包括《慈善法》修订在内的社会保障立法作出批示和指示,极大推动了修法进程,为修法工作提供了明确的政治导向和行动指南,是推动修法至关重要的政治保证。

二是各部门和地方大力支持是《慈善法》修法的基础保障。《慈善法》修法的主体是全国人大,修法工作是一件严谨细致、流程复杂的系统工程,需要做大量沟通协调工作,争取方方面面特别是中央各部门、地方人大政府的支持。作为慈善工作的行政主管部门,民政部在修法工作中发挥了至关重要的作用。民政部不仅积极推动把修法建议写进执法检查报告,抽调专门力量开展修法调研,积极承担修法建议稿起草工作,主动协调有关部门争取更多政策支持,修法过程中,民政部领导和工作人员与社会委经常沟通,还主动派员配合修法专班工作;特别是在征求意见阶段,广泛征求地方民政部门和各级慈善组织意见,确保法律草案集思广益、汇聚民意。在修法过程中,共有21家中央有关单位提出了修改建议,中央办公厅专门派出调研组来社会委,就《慈善法》修改进程、慈善事业发展新情况新问题以及推进慈善事业健康发展等开展调研;财政部、国家税务总局多次接待社会委工作调研,并积极参与社会委组织的调研座谈会,就完善慈善促进措施、加大扶持力度等关键问题开展座谈研讨;中央统战部、国家宗教事务局、中央网信办、中国银保监会等部门就宗教慈善、慈善信托、个人网络求助平台管理、慈善信息公开等具体问题进行研究,积极参加社会委召开的协调座谈会,全力支持修法工作;中国红十字会专门派调研组到社会委,就《慈善法》修法工作进行座谈。在地方层面,全国31个省(区市)人大社会委、民政部门多次会同全国人大社会委、民政部开展《慈善法》专题调研,广泛征求社会各界意见建议,为法律条文的修改完善做出了重要贡献。修法实践充分证明,中央各部门和地方的大力支持,是修法得以顺利推进的根本动力和基础保障。

三是社会各界积极参与是《慈善法》修法的重要推动力。修法工作启动后,学术界围绕修法,开展了系列的专题研究,为全国人大社会委提供了重要的智力支持。在草案起草阶段和常委会审议后向社会征求意见阶段,许多慈善行业协会、慈善组织、信托公司、互联网公开募捐服务平台、个人求助网络服务平台等方面主动提出修改建议。可以说,社会各界积极参与是修法的重要推动力,修法工作本身就是一次发扬全过程人民民主、开门立法的生动实践。

四是严谨规范的立法程序为《慈善法》修法提供了有力制度保证。根据《宪法》和《立法法》

规定，全国人大及其常委会行使国家立法权。立法主体可以为国务院、中央军事委员会、国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人大各专门委员会，由立法主体向全国人大常委会提出法律案，这次《慈善法》修法的主体就是人大社会委，一般应当经三次常委会审议后提交常委会表决。2022年12月，《慈善法》初次审议之后，十三届全国人大即将履职届满。根据立法工作规程，经过常委会初审之后的法律草案，由全国人大宪法和法律委员会（法工委）接手，自动转到下一届全国人大常委会立法审议工作中。在常委会的三次审议中，委员和列席人员提出了许多修改意见，前两次审议之后，还要向社会公开征求意见，其中第二次审议后，共收到670名公众提出的1114条意见和15封来信，意见比较集中的大都被采纳。在三审通过前，还专门听取中央国家机关和地方的意见，召开通过前评估会。可以说，正是这一系列严谨规范的立法规程，保证了《慈善法》修法工作有条不紊、严谨扎实地进行，也保证了新修改的《慈善法》必定是一部善治之良法。

三、《慈善法》新修改的主要内容及历史进步

此次新修改的《慈善法》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持走中国特色慈善发展之路，明确了慈善事业作为第三次分配主渠道的重要地位，着重优化慈善事业发展环境，完善慈善促进措施，规范引导慈善活动，健全监管制度机制，回应慈善事业发展中的新情况、新问题，增设应急慈善专章，规范个人求助行为，对更好适应我国慈善事业发展，发挥慈善促进社会公平正义、推动实现共同富裕功能，进一步激发慈善正能量，促进全社会关心、支持、参与慈善事业，营造良好慈善社会氛围具有重要意义。新修改的《慈善法》共13章、125条，新增1章，修改31条。新的《慈善法》主要修改内容和历史进步可以概括为五个方面。

（一）坚持党的领导，强化协调监督机制，提升慈善治理现代化水平

走中国特色慈善之路，关键在于始终坚持党在慈善事业发展中总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断健全慈善监管制度机制，推动慈善事业规范高效发展。此次《慈善法》修改，对强化党的领导和完善监督管理作出了相应规定。一是明确慈善工作坚持中国共产党的领导，强化了中国特色慈善事业的政治属性。二是规定县级以上人民政府统筹、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规范管理工作；要求有关部门加强对慈善活动的监督、管理和提供服务。三是要求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。四是规定由国务院、民政部门指定互联网公开募捐服务平台，提供公开募捐信息展示、捐赠支付等服务。五是建立慈善组织及其负责人、慈善信托受托人信用记录制度；对涉嫌违法的慈善组织、慈善信托受托人的有关人员进行责任约谈。六是加大对违法行为惩罚力度，强化慈善组织、慈善信托受托人等慈善活动参与者的法律责任。

（二）充实完善促进措施，多措并举推进慈善事业高质量发展

此次《慈善法》修改，认真贯彻落实党的二十大精神，坚持促进和规范“两手抓”“两手都要

硬”，积极引导社会各界参与公益慈善，多措并举促进慈善事业发展。一是进一步强化政府及其部门促进慈善事业发展的责任。要求各级政府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的政策和措施，有关部门将慈善捐赠、志愿服务记录等信息纳入相关主体信用记录，健全信用激励制度。二是完善有关优惠政策的规定。明确国家对慈善事业实施税收优惠政策，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；自然人、法人和非法人组织设立慈善信托开展慈善活动的，依法享受税收优惠；国家对参与重大突发事件应对、参与重大国家战略的慈善活动，实行特殊的优惠政策。三是优化慈善组织认定程序，降低申请公开募捐资格年限要求，方便慈善组织开展公募活动。四是鼓励社会力量积极参与慈善事业。发展社区慈善事业，鼓励设立社区慈善组织，加强社区志愿者队伍建设；鼓励通过公益创投、孵化培育、人员培训、项目指导等方式，为慈善组织提供资金支持和能力建设服务；鼓励在慈善领域应用现代信息技术。五是鼓励开展慈善国际交流与合作。

（三）规范慈善行为，进一步提高慈善行业公信力

依法规范各类慈善行为，是促进慈善事业高质量发展的必然要求。此次《慈善法》修改，进一步规范了各类慈善行为。一是强化了信息公开要求，明确国家建立健全慈善信息统计和发布制度，要求及时向社会公开慈善信息，要在募捐活动或者慈善项目结束三个月内，全面、详细公开募捐、项目实施和募得款物使用情况。二是完善合作公开募捐制度，具有公开募捐资格的慈善组织应当对合作方进行评估，并对合作方的相关行为进行指导和监督，对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；合作方不得以任何形式自行开展公开募捐。三是明确慈善捐赠、慈善信托受益人的确定原则。四是授权国务院有关部门制定慈善组织的募捐成本以及慈善信托的年度支出和管理费用等标准。五是要求慈善组织报告“募捐成本”“与境外组织或者个人开展合作”情况。

（四）增设应急慈善专章，对重大突发事件中的慈善活动作出有针对性的规定

在草案制定过程中，是否设“应急慈善”专章意见不一，赞成者认为，重大突发事件中的慈善活动是急事急办、特事特办之时，需要有特殊规定；反对者认为，应急慈善体例与整个法律不协调，内容也过于单薄，不宜单列成章。后来几经协调，还是增设专章，并与正在审议的突发事件应对管理法草案协调衔接，作出有针对性的相应规定。一是规定发生重大突发事件发生时，当地人民政府应当依法建立协调机制，明确专门机构、人员，提供需求信息，及时有序引导慈善组织、志愿者等社会力量开展募捐和救助活动。二是鼓励慈善组织、慈善行业组织建立应急机制，鼓励慈善组织、志愿者等在政府协调引导下依法开展或者参与慈善活动。三是应对重大突发事件开展公开募捐的，应当及时分配或者使用募得款物，并对募得款物的接收、分配和使用情况进行公开。四是无法在应急公开募捐活动开始前办理募捐方案备案的，允许在募捐活动开始后十日内补办备案手续。五是要求基层政府、基层组织为应急慈善款物分配送达等提供便利、帮助。

（五）将个人网络求助纳入法律规制，拓展了依法治善的新领域

个人网络求助是随着网络信息技术的发展，近十年慈善领域出现的新情况、新问题。由于对其公益属性学界一直存在争议，因此2016年出台的《慈善法》未将其纳入法律规制。此次修法，在此问题上也是争论不休。全国人大社会委修法专班最终权衡利弊，采纳多数专家学者的意见，将其纳入法律规制。但鉴于个人网络求助的特殊性，将其在附则中专门增加一条，一方面要求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；另一方面明确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。同时，授权国务院、民政部门会同网信、工业和信息化等部门制定个人求助网络服务平台的具体管理办法，对求助信息发布和查验、平台服务、监督管理等作出规定，促进个人求助网络服务平台健康规范发展。

在我国，制定或修改任何一部法律，都是各方力量相互影响和博弈的过程，也是统一思想、达成共识的结果。修法中，有一些业内人士呼声很高但是在协调中尚未形成共识的内容，没有能够写进来，虽然有些遗憾，但这也是立法和修法工作的规律和常态。

四、贯彻落实新的《慈善法》中应继续深化研究的几个问题

党的二十届三中全会审议通过的《决定》进一步明确了公益慈善事业在改革开放大局的地位和作用，为公益慈善事业高质量发展注入了强劲动力。良法是善治的基础，依法治善是中国特色慈善事业高质量发展的必由之路，学习贯彻党的二十届三中全会精神，研究如何落实落细新修改的《慈善法》，是当前慈善领域重中之重的首要任务。当务之急要抓好两个方面。

一方面，国家层面管理慈善工作的有关部门（民政、财政、税务、银保监、网络、工信等部门），按照新修改《慈善法》提出的原则要求，及时修改相关行政法规、部门规章和规范性文件，确保各项管理制度与新修改的《慈善法》规定相一致。同时，要抓紧落实新修改《慈善法》明确的授权条款。新修改的《慈善法》提出授权条款共6条，其中授权国务院1条，授权民政部1条，授权国务院相关部门会同制定4条，如授权国务院财政、税务部门会同民政部门依照税收法律、行政法规制定更加优惠的税收政策等，都有待有关部门在新法正式全面执行之前制定出台，这是新修改《慈善法》实施落地的前提条件，时间紧、任务重、责任重大。

另一方面，地方各级政府应抓紧完善促进慈善事业发展的配套政策。新修改的《慈善法》进一步强化了地方政府及其部门促进慈善事业发展的责任，明确了行政机关在慈善治理体系中不仅是“监督者”“管理者”，还是“服务者”“推进者”。

无论是国家层面与慈善事业发展相关的行政管理部门，还是地方各级政府，都有责任、有义务按照新修改的《慈善法》要求，结合全国各地慈善事业发展的实际情况，修订与《慈善法》规定不一致的部门规章和地方性法规，积极结合全国慈善事业和社会经济发展实际，有计划、有步骤、有

重点地推动制定配套的优惠政策和实施细则，并抓好落实。要切实做到并做好这一点，必须进一步深化慈善领域有关问题的研究和探索。

（一）探索进一步加大慈善税收优惠政策

税收优惠是促进慈善事业发展最有力的政策杠杆，能够起到“四两拨千斤”的巨大作用。此次新修改的《慈善法》在加大税收优惠方面，虽然规定得比较原则，但为下一步财税金融等有关部门制定具体的优惠政策奠定了良好的基础，提供了明确的指引。笔者认为慈善事业发展中，在税收优惠方面还有许多值得深入研究并制定相应优惠政策的地方，就目前而言，主要有4个方面。

一是加大个人所得税优惠。目前有关慈善捐赠税收优惠政策，主要是在所得税征收时，对企业可在税前扣除12%，超出部分可以向后结转三年，理论上企业捐赠税前扣除额度可以达到48%，这是上一次立法过程中的重要成果。就个人捐赠而言，可在税前扣除是30%，但不可向后结转。可以说，税收优惠对慈善更多的是象征性激励作用（韩俊魁等，2020）。从欧美发达国家看，一般税前扣除都在50%左右，还可向后结转，最多可达5年。企业和个人是慈善捐赠的两大主体，企业所得税和个人所得税税前扣除结转规定不一致，这不仅造成了税制失衡，也不利于鼓励个人捐赠规模的进一步扩大（任国保、周宇，2021），进而改善我国慈善捐赠主体中个人捐赠占比偏低的结构不合理现象。现在我国捐赠总量中，个人占比不到30%，大部分是企业，还有其他的社会主体，跟西方比是颠倒过来的，西方是个人占到70%多，机构或其他社会主体就占20%多。另外，个人慈善捐赠的个人道德情操因素更多，社会示范效应也更强。在这次修法中，学界和实务界寄很大希望的就是将个税税前扣除向后结转1—2年，经过多次沟通协调，有关部门答复在日后专门的税收相关法规制定中再做考虑。为此，慈善公益领域的专家学者和实务工作者都应继续深化研究和积极探索，为下一步国家在修改完善个人税收政策时能够准予个人捐赠超额部分向后结转两年，至少是一年，如果做不到向后结转一两年，也可将个人捐赠税前扣除比例从30%提高到50%。有专家算过这笔账，如将个人捐赠税前扣除比例从30%提高到50%，年减税不到10个亿，成本并不高，但社会效果却很大。

二是将部分特殊优惠政策常态化普惠化。主要指的是两个方面，一方面是脱贫攻坚期间向贫困地区慈善捐赠享受税前全额抵扣政策；另一方面是在重大突发事件，包括自然灾害和疫情中减免“三税两附加”（增值税、消费税、城建税、教育附加、地方教育附加）的税收优惠政策。这两方面的优惠政策，在虽已脱贫但仍然属于全国相对贫困或者发展滞后的“三区三州”等老、少、边地区的慈善捐赠中，应该成为常态化的特殊优惠政策，以体现对发展滞后地区第三次分配的政策鼓励，把现已在局部地区、特殊时期执行的特殊政策，作为对发展滞后地区的常态化、普惠化政策。

三是落实慈善信托税收优惠政策。慈善信托是与慈善捐赠、慈善服务同样重要的慈善行为，它具有慈善目的稳定、财产独立、保值增值的特点，是做大做强慈善事业的重要路径。我国慈善信托起步晚、发展慢，到2022年底，全国累计备案数为1184单，总规模51.66亿元，占整个慈善捐赠的1/30左右。原《慈善法》虽有慈善信托专章，但在税收优惠方面没有明确表述，只有在第45条

中有一句反向表述，“未向民政部报备的，不享受税收优惠”。新修改的《慈善法》明确慈善信托享受税收优惠，这是巨大的进步，但这是原则性规定，还有待有关部门研究出台具体政策。其中最重要的有两点，一方面，要明确慈善信托税收优惠比照慈善捐赠执行；另一方面，财政、税务部门要为受托人提供慈善信托专用票据，这是财税部门对慈善信托是否属于一种慈善行为的确认。这两点是慈善信托能否享受优惠政策的关键所在。委托人将财产信托给受托人，这是将企业或个人财产无偿转移为社会慈善财产的过程。虽然暂时没有或很少有实施具体的慈善公益项目，但财产的属性已发生了质的变化，它不可能再返回到企业或个人，这应当享受慈善捐赠的优惠政策。

四是减免实物捐赠的增值税。现行的慈善捐赠税收优惠，除了在扶贫攻坚时期和重大突发事件过程中，实物捐赠可享受免征增值税，其他时期只减免所得税。前年全国人大在修改增值税法时，规定国外向国内援助的物资和设备可免征增值税。而国内的实物捐赠仍执行《增值税暂行条例实施细则》明确的“视同销售”的规定，并按照平均销售价格确定销售收入缴纳增值税。这些规定不仅是对实物捐赠鼓励不够的问题，甚至是对捐赠方的不公平对待，非常不合理。试想一下，捐赠者将物品无偿捐赠给社会，还有什么增值？没有增值还收人家增值税，道理何在？

（二）探索进一步强化精神鼓励和文化营造

慈善文化是慈善精神的外化，它不仅是五千年优秀传统文化的结晶，也是现代文明的硕果，是慈善事业发展的社会基础和人文原动力。当前我国对慈善组织和慈善捐赠者的精神鼓励还不够，公民的慈善意识、社会的慈善氛围以及公众舆论对慈善行为的友好与宽容度还不高。在慈善事业由精英慈善走向大众慈善的新时代，培育慈善文化、优化慈善发展的社会氛围、加大对慈善行为的褒奖已成当务之急。下一步，应积极探索进一步强化全社会的慈善褒奖机制，提升各级政府的慈善表彰层次，将“中华慈善奖”提升为国家奖项；创新表彰激励的形式和方式，倡导将政治合格、贡献突出、影响较大的慈善典型人物纳入“两代表一委员”的推荐序列；鼓励党政机关、群团组织、社会组织将慈善组织、慈善人物纳入本部门、本单位、本领域各类表彰奖励范围，激发更多社会力量投身慈善事业；倡导将慈善文化建设纳入社会主义精神文明建设规划，作为弘扬中华民族传统美德和社会主义核心价值观的重要内容；鼓励主流新闻媒体设立慈善专栏、专版，利用各类公益广告宣传慈善活动、普及慈善知识、传播慈善文化；鼓励教育部门将慈善文化纳入学校德育体系，积极推进慈善文化进机关、进企业、进社区，促进全社会关心慈善、支持慈善、参与慈善，共同营造良好的慈善氛围。

（三）探索进一步强化个人网络求助管理

个人网络求助，是指个人为解决本人或家庭困难，通过互联网众筹平台发布信息请求社会帮助，借助“朋友圈”又突破“朋友圈”（谢琼，2022），并得到社会帮助的行为。2015年以来，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大病救助资金近1000亿元，几乎相当于2018—2021四年间中央财政医疗救助拨款规模，是民政部指定的30家互联网募捐信息平台公开

募捐规模（近 300 亿元）的 3 倍以上，资助大病患者超过 500 万人，它在客观上已成为我国医疗保障制度的有益补充，为完善多层次社会保障体系发挥了积极作用。但长期以来，国家对个人网络求助缺乏规制，出现对求助者信息审核不严、夸大病情、多头募款、滥用善款等乱象，损害了慈善行业的声誉，侵蚀了社会公众对慈善事业的信任和热情。此次新修改的《慈善法》将互联网个人求助纳入规制，这是此次修法的一大亮点，受到社会的普遍好评。下一步，应按照新修改的《慈善法》要求，研究探索个人网络求助所涉及的“谁来管”“怎么管”“管什么”等三个具体问题。

一是关于“谁来管”的问题。新修改的《慈善法》基本明确了由慈善事业行政主管部门作为网络个人求助工作的行政主管部门，但还需进一步明确由相关部门参与的国家层面的协调机制，以及地方政府关于个人网络求助的管理协调机制。

二是关于“怎么管”的问题。可供选择的路径有三条：首先，将个人网络求助众筹平台纳入慈善组织管理，统一标准和规范，明确权利和义务，个人网络求助成为名正言顺的公开募捐慈善项目，众筹平台与商业行为分割，按规定提取管理费维持运转；其次，要求众筹平台与具有公开募捐资格的慈善组织合作，将个人求助作为共同开展的网络公募项目，由慈善组织按相关规定履行管理责任，众筹平台是具体项目的执行者；第三，维持现状继续由企业运营众筹平台，在现有基础上，进一步明确责任、加强管理、强化自律、规范运行。前两条路虽然符合新修改的《慈善法》精神，也简便易行，但它忽略甚至是彻底否定了企业运营公益平台的商业驱动力，将公益慈善与企业的商业模式相分割，企业必然失去运营众筹平台的原动力。为此，笔者专门调研过某互联网众筹平台的公司，该公司每年给众筹平台投入 4 亿多元，其动力是在众筹平台上每年可销售保险产品近 50 亿。如果将公益慈善从企业市场行为中剥离出来，公司靠提取管理费仅能勉强维持生存，必然失去运营公益平台的内在动力，其个人网络求助业务必然断崖式下滑，直接危及网络大病众筹这一利国利民的新生事物的生存和发展。权衡利弊得失，笔者认为应选择第三条路径，它不仅是对个人网络求助这一具有巨大社会需求的慈善公益创新实践的包容和扶持，也是对其健康发展的促进和规范。

三是关于“管什么”的问题。要按照新修改的《慈善法》要求，在慈善事业行政主管部门的牵头协调下，抓好四件事：其一，制定网络众筹平台的相关标准，实施众筹平台准入和退出行政许可，健全相应规范管理制度和奖惩机制；其二，要强化网络众筹平台对求助者状况的审核义务和对捐赠资金的监管责任；其三，要明确个人网络求助者的诚信义务和捐赠人的知情权，将个人求助信息真实性纳入社会诚信记录，严惩诈骗行为，增强公信力；其四，要引导网络众筹平台行业严格自律，形成自我管理的良性机制。

（四）探索推进社区慈善与社会工作融合发展

社区慈善既包括邻里帮扶、守望相助的传统慈善活动，也包括以专门组织机构为载体、筹集慈善资源对社区居民提供帮扶的现代慈善活动，基于中华文化的中国特色慈善事业需要以遍及全国城乡的社区慈善为基础（郑功成，2020）。社会工作是一种遵循专业价值理念的职业化助人活动，它

综合运用专业知识、技能和方法，帮助有需要的个人、家庭、群体、组织和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防和解决社会问题，恢复和发展社会功能。在我国，无论是社会工作，还是现代公益慈善都属于全球化进程中的舶来品，两者具有天然的紧密联系。慈善与社工同宗同源（徐道稳，2022）、同向同行、辩证互补，无论从历史渊源、理论逻辑上分析，还是从现实需要、发展趋势上考量，慈善与社工在社区层面融合发展是我国基层社会治理现代化的必然选择。2016年《慈善法》颁布施行以来，许多地方对社区慈善进行了大胆探索，社区基金会、社区基金、慈善超市、社会工作站、慈善帮扶站等社区慈善载体遍地开花。截至2023年底，社区慈善组织已经达到5000家，在拓宽慈善资金来源、链接社区资源、优化社区服务等方面发挥了越来越重要的作用。2021年，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，提出创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，确立了“五社联动”工作机制。大力发展社区慈善，能够为基层治理提供稳定可靠的资金保障，社区慈善与社工的融合发展是“五社联动”机制的关键环节。此次新修改的《慈善法》，加大了对社区慈善的促进力度，不仅明确了坚定走中国特色慈善事业发展道路、厚植慈善事业发展根基的立法导向，还提高了社区慈善地位，为社会工作以社区为载体参与慈善事业提供了有利契机和法律依据。慈善和社工领域的理论和实务工作者都应深入研究、总结探讨，为新时代慈善+社工融合发展提供路径选择和政策支持。

（五）探索推进社会组织登记管理立法工作

新修改的《慈善法》对慈善组织行为进行了系统规范，为慈善组织依法行善、严格管理、规范运行，不断提高现代化水平和公信力提供了法律保障。按照新修改的《慈善法》精神，在改进慈善组织管理方面，从观念到管理制度还有许多工作要做，当前应抓好两件事。

一是抓紧修改完善社会组织登记管理的法规。慈善组织作为社会组织的具体形式之一，在登记认定、权利义务界定、日常监管等诸多方面，依然要在国家社会组织整体框架内开展活动。目前，我国社会组织登记管理现行有效的三个行政法规：《社会团体登记管理条例》（1998年10月制定，2016年2月修订）、《基金会管理条例》（2004年3月制定）和《民办非企业单位登记管理暂行条例》（1998年10月制定），也被称为社会组织领域的三大条例，已经明显不适应加强社会组织建设、激发社会组织活力、促进社会组织健康有序发展的实际需要。2016年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》明确提出，“加快调研论证，适时启动社会组织法的研究起草工作”。2018年8月，民政部公布了《社会组织登记管理条例（草案征求意见稿）》全文，准备将三大条例合而为一，但由于种种因素，迟迟未能出台。下一步，应加快推进社会组织领域的立法研究工作，特别是按照新修改的《慈善法》尽快修改完善《基金会管理条例》，更好地实现从社会组织登记管理到慈善组织认定等各个环节的制度衔接，为《慈善法》的实施和慈善事业的发展提供更加完善的法治保障。

二是优化慈善组织的三个资格审批程序。慈善组织要开展公开募捐和享受税收优惠，按现行法

规必须获得公开募捐资格、非营利组织免税资格和公益性捐赠税前扣除资格。公募资格由民政部审批认定，非营利组织免税资格由财政部和税务局审批，公益性捐赠税前扣除资格由财政部、税务局和民政部审批认定。慈善组织要获得这三个资格需要分别申报、分别审批，程序复杂、手续烦琐、周期很长，使很多从事慈善活动的社会组织望而却步，有的就放弃了申请，也放弃了享受优惠政策的权利，这也成为慈善组织发展缓慢的重要原因之一。在修法过程中，许多专家和实务工作者都建议，将这三个资格进行联审联批，由民政、财政和税务部门组成一个联审机制，在申请公募资格的同时，免税资格和税前扣除资格实行一并申报、一并审批，简化程序、优化审批、提高效率，更好服务和
管理慈善组织。

参考文献

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》辅导读本.北京:人民出版社,2019.

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本.北京:人民出版社,2020.

党的二十大报告学习辅导百问.北京:学习出版社、党建读物出版社,2022.

党的十九大报告辅导读本.北京:人民出版社,2017.

宫蒲光.慈善法修订中的几个重要问题研究[J].社会治理,2023(01):4-19.

宫蒲光.关于走中国特色慈善之路的思考[J].社会保障评论,2022(01):117-132.

韩俊魁,邓锁,马剑银等.中国公众捐款:谁在捐.怎么捐.捐给谁.北京:社会科学文献出版社,2020.

任国保,周宇.公益性捐赠扣除个人所得税制度国际比较[J].国际税收,2021(10):68-73.

谢琼.中国网络慈善的创新价值与未来发展[J].社会保障评论,2022(03):135-147.

徐道稳.社会工作与慈善事业的融合发展[J].人文杂志,2022(07):117-126.

杨团,朱健刚,梁晨主编.慈善蓝皮书:中国慈善发展报告(2023).北京:社会科学文献出版社,2024.

郑功成.中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善[J].中共中央党校(国家行政学院学报),2020(06):52-61.

Promoting High-Quality Development of Philanthropy in the New Era through Good Governance: A Retrospective Analysis of the Amendments to the *Charity Law*..... Gong Puguang 3

Abstract: The earnest study and implementation of the spirit of the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee, along with ensuring that public welfare and charity play a greater role in advancing Chinese modernization, are the primary political tasks in the public welfare and charity sectors for the current and future periods. The high-quality development of China's charity sector cannot be separated from the strong support of legal construction. Reviewing the amendment process of the *Charity Law* and anticipating its future development trends is a necessary requirement for implementing the spirit of the Session in the charity sector. Therefore, this article systematically studies the newly amended *Charity Law* from four aspects: the background and significance of the amendment, the amendment process and key safeguards, the main contents and historical progress of the new amendments, and several key issues that should continue to be studied in the implementation of the new *Charity Law*.

Promoting In-depth Structural Reforms and Common Prosperity: A Discussion on New Social Strata and Shared Wealth..... Zhang Haidong, Yuan Bo 15

Abstract: Expanding the middle-income group is crucial for reducing social polarization, building an "olive-shaped" social structure, ensuring equitable distribution, and allowing more people to benefit from socio-economic achievements, thereby achieving common prosperity. The new social strata, as emerging out-of-system middle-income groups, have not only gained improved socio-economic status due to market economic reforms but also face the risk of downward mobility due to market instability. From the perspective of social structure analysis and empirical data verification, this paper argues that the key to promoting deep structural reforms lies in enhancing social mobility, facilitating smoother inter-system and market-wide transitions for workers, and fostering a healthy social mindset that promotes the coordinated development of material and spiritual lives of the people.