

关于《中华人民共和国慈善法(草案)》的说明

——2016年3月9日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上

全国人民代表大会常务委员会副委员长 李建国

各位代表：

我受全国人大常委会委托，现对《中华人民共和国慈善法(草案)》作说明。

一、制定慈善法的必要性

慈善法是社会领域的重要法律，是慈善制度建设的基础性、综合性法律。制定慈善法具有重要的现实意义。

第一，制定慈善法，是发展慈善事业、规范慈善活动的客观需要。改革开放以來特别是近20年来，我国慈善事业发展较快，社会捐赠额从2006年的不足100亿元发展到目前的1000亿元左右。随着慈善事业快速发展，慈善领域也出现了一些新情况、新问题：慈善组织内部治理尚不健全，运作不尽规范，行业自律机制尚未形成，全社会慈善氛围还不够浓厚，有关方面还需要加大支持、促进的力度，等等。这些问题都需要通过制定慈善法加以引导和规范，从而促进慈善事业健康发展。

第二，制定慈善法，是加强社会领域立法、全面推进依法治国的重要举措。党的十八届四中、五中全会明确提出，要全面推进依法治国，加快重点领域立法，形成完备的法律规范体系。经过各方面多年不懈努力，我国相继制定了公益事业捐赠法、红十字会法等一些涉及慈善活动的法律，国务院制定了相应的行政法规，一些地方出台了有关的地方性法规。但总的来讲，现行慈善法律法规制度建设还相对滞后，缺乏整体性和系统性，与慈善事业蓬勃发展的新形势不相适应。2008年以来，共有全国人大代表800多人次提出制定慈善法的议案27件、建议29件，反映了社会各方面的热切期盼。制定慈善法，加快补齐社会领域立法这块短板，是完善中国特色社会主义法律体系的重要内容，是全面依法治国、促进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

第三，制定慈善法，是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的实际措施。党的十八届五中全会和中央扶贫开发工作会议把农村贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的基本标志，强调要广泛动员全社会力量，努力形成大扶贫格局。慈善事业是脱贫攻坚不可或缺的重要力量。制定慈善法，鼓励支持自然人、法人和其他组织开展以扶贫济困为重点的慈善活动，有利于广泛汇聚社会帮扶资源，与精准扶贫、精准脱贫有效对接，为打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的宏伟目标作出贡献。

第四，制定慈善法，是弘扬中华民族传统美德、培育和践行社会主义核心价值观的内在要求。在中国特色社会主义建设中，发展慈善事业，全社会支持慈善、参与慈善，是对中华民族优秀美德的传承，是对社会主义核心价值观的弘扬。制定慈善法，在全社会提倡、支持和鼓励助人为乐、团结友爱、无私奉献的友善精神，有助于社会成员在义行善举中不断累积道德力量，将社会主义核心价值观内化于心、外化于行，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供持久精神力量。全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权。全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员，来自人民，最直接地了解人民群众的呼声和意愿。由全国人民代表大会审议慈善法草案，有利于推进科学立法、民主立法，广泛集中民智、凝聚共识，将中国共产党关于发展慈善事业的重要主张和人民的意愿上升为国家意志，在全社会形成有利于慈善事业发展的良好氛围，为慈善法的贯彻实施奠定更加坚实的基础。

二、制定慈善法的指导思想和工作过程

制定慈善法的指导思想是，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持发展成果共享，立足中国国情和实际，创新慈善事业制度，发挥慈善立法的引领和推动作用，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动，激发全社会崇德向善力量，为推动中国慈善事业健康发展提供有力法治保障。

在制定慈善法中，注意把握以下几点：

一是认真落实党中央部署要求，突出慈善扶贫济困作用。党的十八大以来，党中央对鼓励和支持慈善事业发展，发挥慈善事业在扶贫济困中的积极作用提出了明确要求。按照党中央的要求，慈善法草案突出鼓励和支持扶贫济困的慈善活动，目的是要通过立法将更多的慈善资源引导、汇聚到扶贫济困这一重点领域，与社会救助工作紧密衔接，合力助推脱贫攻坚，同时也向社会昭示党和国家缩小收入差距的不懈努力。

二是着力加强制度顶层设计，创新慈善事业体制机制。制定慈善法，要认真贯彻习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上提出的创新我国慈善事业制度的重要精神，在现有慈善事业有关规定的基礎上，着力构建慈善领域基本制度，健全慈善事业体制机制，为慈善事业的发展创造良好的法治环境。

三是立足我国国情和实际，坚持在发展中规范、在规范中发展。制定慈善法，必须立足我国基本国情，从实际

出发，同时注意借鉴国外慈善立法有益经验，坚持发展中国特色慈善事业。坚持在发展中规范，规范的目的是为了净化慈善环境，更好地发展慈善事业。

经党中央批准，制定慈善法先后列入十一届、十二届全国人大常委会立法规划，并列入全国人大常委会2015年立法工作计划。2015年10月，全国人大内务司法委员会将慈善法草案提请十二届全国人大常委会第十七次会议审议。经全国人大法律委员会审议修改后，2015年12月全国人大常委会第十八次会议对慈善法草案进行了再次审议，并决定将草案提请第十二届全国人民代表大会第四次会议审议。依照立法法和全国人民代表大会会议事规则的规定，全国人大常委会办公厅于2016年1月11日将修改后的慈善法草案印送各位全国人大代表征求意见，同时通过中国人大网再次向社会公开征求意见。在此期间，全国人大常委会、常委会法制工作委员会会根据人大代表反馈的意见和政协委员、社会各界的意见，继续对草案进行修改完善。

党中央高度重视慈善法的制定。2016年2月18日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取了全国人大常委会党组的汇报，原则同意《关于〈中华人民共和国慈善法(草案)〉几个主要问题的请示》，并就进一步修改完善作出重要指示。根据党中央指示精神，对草案作了进一步修改完善。在上述工作基础上，形成了提请大会审议的《中华人民共和国慈善法(草案)》。

三、慈善法草案的主要内容

慈善法草案分总则、慈善组织、慈善募捐、慈善捐赠、慈善信托、慈善财产、慈善服务、信息公开、促进措施、监督管理、法律责任和附则12章、112条。

(一)关于慈善法的调整范围

慈善活动，主要是指扶贫、济困、救灾方面的义行善举，这是我国慈善事业的重点，同时也包括其他有利于社会公共利益的活动。草案立足我国国情，结合慈善活动发展的趋势，规定慈善活动是指自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，在扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、优抚、救助自然灾害等突发事件造成的损害，以及促进教科文卫体事业发展、保护环境等领域自愿开展的公益活动。这一界定为慈善事业的进一步发展提供了广阔的空间(草案第三条)。

(二)关于慈善组织的规范

按照党的十八届三中全会决定提出的“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记”的要求，草案对慈善组织作了以下规定：

1.明确慈善组织的定义及其设立程序。一是明确慈善组织的定义，即慈善组织是指依法成立，符合本法规定，以开展慈善活动为宗旨的非营利组织；慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式(草案第八条)。二是明确慈善组织的设立条件，其中包括以开展慈善活动为宗旨、不以营利为目的、有必要的财产等(草案第九条)。三是规定设立慈善组织，应当向县级以上人民政府民政部门申请登记；已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利组织，可以向原登记的民政部门申请认定为慈善组织(草案第十条)。

2.规范慈善组织的行为准则和内部治理。一是规定慈善组织应当根据法律法规以及章程的规定，建立健全内部治理结构，明确决策、执行、监督等方面的职责权限，开展慈善活动；慈善组织应当执行国家统一的会计制度，依法进行会计核算，建立健全会计监督制度，并接受政府有关部门的监督管理(草案第十二条)。二是规定慈善组织的发起人、主要捐赠人以及管理人员，不得利用其关联关系损害慈善组织、受益人的利益和社会公共利益(草案第十四条)。三是规定慈善组织不得从事、资助危害国家安全和公共利益的活动，不得接受附加违反法律法规和社会公德条件的捐赠(草案第十五条)。四是规定慈善组织清算后的剩余财产，按照慈善组织章程的规定转给宗旨相同或者相近的慈善组织；章程未规定的，由民政部门主持转给宗旨相同或者相近的慈善组织，并向社会公告(草案第十八条)。

3.强化慈善组织的信息公开义务。一是规定慈善组织应当向社会公开组织章程和决策、执行、监督机构成员信息以及国务院民政部门要求公开的其他信息；慈善组织应当每年向社会公开其年度工作报告，包括财务会计报告、年度开展募捐和接受捐赠情况、慈善财产的管理使用情况、开展慈善项目情况以及慈善组织工作人员的工资福利情况；慈善信息公开应当真实、完整、及时(草案第七十一条、第七十二条)。二是针对慈善组织开展公开募捐和定向募捐的不同情况，明确规定了信息公开的对象、内容及程序(草案第七十三、七十四条)。三是规定涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息以及捐赠人、慈善信托的委托人不同意公开的姓名、名称、住所等信息，不得公开(草案第七十六条)。

(三)关于慈善募捐和慈善捐赠

慈善募捐，涉及慈善财产的筹集和运用，需要加以规范。草案明确，慈善募捐包括面向社会公众的公开募捐和面向特定对象的定向募捐，并重点对公开募捐作了规范。

能列席一次常委会会议；建立计划、预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议机制。推动“一府两院”加强与代表的联系，拓宽代表知情知政渠道。

制定完善人大代表联系人民群众制度的实施意见，建立健全人大代表联系人民群众的工作平台和网络平台，建立健全代表反映人民群众意见和诉求的处理反馈机制，拓宽和畅通社情民意表达和反映渠道，发挥人大代表桥梁纽带作用。

完善代表议案审议、代表建议办理工作机制和方式方法，努力使审议办理过程成为国家机关密切联系代表、加强改进工作的过程。更多发挥人大代表参与起草和修改法律的作用，认真研究吸纳代表的意见建议，加强对代表建议办理工作的督促和协调，推动重点督办建议办理工作取得更多实效。

加强代表思想、作风建设，支持选举单位依法加强代表履职监督。

四、在做好对外交往、新闻宣传、理论研究工作 and 加强自身建设方面不断取得新成效

加强人大对外交往，重点做好主要大国、周边国家

一是在现行有关规定基础上适当扩大公开募捐的主体范围，并明确慈善组织开展公开募捐应当取得公开募捐资格；依法登记或者认定满二年的慈善组织可以申请公开募捐资格，其内部治理结构健全、运作规范的，民政部门应当发给公开募捐资格证书；法律、行政法规规定自登记之日起可以公开募捐的基金会和社会团体，由民政部门直接发给公开募捐资格证书(草案第二十三条)。二是明确公开募捐的方式及要求。慈善组织采取在公共场所设置募捐箱，以及举办义演、义赛、慈善晚会等方式开展公开募捐的，应当在其登记的民政部门管辖区域内进行，但捐赠人的捐赠行为不受地域限制；慈善组织通过互联网开展公开募捐的，应当在民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息，也可以同时在其网站发布募捐信息(草案第二十四条)。三是明确定向募捐应当在发起人、理事会成员和会员等特定对象的范围内进行，不得采取或者变相采取公开募捐方式(草案第二十二条、第二十五条)。此外，草案规定，捐赠人应当按照捐赠协议履行捐赠义务。捐赠人公开承诺捐赠，或者捐赠财产用于扶贫、济困、救灾等慈善活动并签订书面捐赠协议，逾期未交付财产的，慈善组织和其他接受捐赠的人可以要求交付(草案第四十一条)。

(四)关于慈善信托

慈善信托属于公益信托，是指委托人基于慈善目的，依法将其财产委托给受托人，由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分所开展慈善活动的行为。草案慈善信托一章主要作了以下规定：一是明确慈善信托的备案制度。设立慈善信托，确定受托人和监察人，应当采取书面形式；受托人应当在慈善信托文件签订之日起七日内将相关文件向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案(草案第四十五条)。二是确定受托人的范围。慈善信托的受托人，可以由委托人确定其信赖的慈善组织或者信托公司担任；慈善信托的受托人违反信托义务或者难以履行职责的，委托人可以变更受托人(草案第四十六条、第四十七条)。三是明确受托人、监察人的义务。慈善信托的受托人管理和处分信托财产，应当按照信托目的，恪尽职守，履行诚信、谨慎管理的义务；慈善信托的委托人根据需要，可以确定信托监察人；信托监察人对受托人的行为进行监督，依法维护委托人和受益人的权益(草案第四十八条、第四十九条)。

(五)关于慈善财产

慈善财产的使用直接关系到慈善活动能否实现其慈善目的。草案对此作了以下规定：一是慈善组织的财产应当根据章程和捐赠协议的规定全部用于慈善目的，不得在发起人、捐赠人以及慈善组织成员中分配；任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占慈善财产(草案第五十二条)。二是慈善组织为实现财产保值、增值进行投资的，应当遵循合法、安全、有效的原则，投资取得的收益应当全部用于慈善目的；重大投资方案应当经决策机构组成人员三分之二以上同意。慈善组织的负责人和工作人员不得在其投资的企业兼职或者领取报酬(草案第五十四条)。三是慈善组织应当积极开展慈善活动，充分、高效运用慈善财产，并遵循管理成本最必要原则，厉行节约，减少不必要的开支。慈善组织中具有公开募捐资格的基金会开展慈善活动的年度支出，不得低于前三年收入平均数额的百分之七十，年度管理成本不得超过当年总支出的百分之十五；其他慈善组织开展慈善活动的年度支出以及管理成本的标准，由国务院民政部门会同国务院财政、税务等部门依照上述原则制定。捐赠协议对单项捐赠财产的慈善活动支出和管理成本有约定的，按照其约定(草案第六十条)。

(六)关于慈善服务

慈善服务是慈善事业的重要组成部分。草案对慈善服务作了以下规定：一是慈善组织招募志愿者参与慈善服务，应当公示与慈善服务有关的全部信息，告知服务过程中可能发生的风险(草案第六十四条)。二是慈善组织应当对志愿者实名登记，记录志愿者的服务时间、内容、评价等信息；根据志愿者的要求，慈善组织应当无偿、如实出具志愿服务记录证明(草案第六十五条)。三是慈善组织安排志愿者参与慈善服务，应当与志愿者的年龄、文化程度、技能和身体状况相适应；慈善组织应当为志愿者参与慈善服务提供必要条件，保障志愿者的合法权益；慈善组织安排志愿者参与可能发生人身危险的慈善服务前，应当为志愿者购买相应的人身意外伤害保险(草案第六十六条、第六十八条)。

(七)关于慈善事业发展的促进措施

草案专章规定了支持慈善事业发展的促进措施，尤其对慈善活动享有的税收优惠作了规定：一是明确慈善组织、捐赠人、受益人依法享受税收优惠(草案第七十九条至第八十二条)。二是为落实中央扶贫开发工作会议精神，草案规定国家对开展扶贫济困的慈善活动，实行特殊的优惠政策(草案第八十四条)。三是针对大额捐赠税前扣除比例问题，草案专门规定，企业慈善捐赠支出超过法律规定的准予在计算企业所得税应纳税所得额时当年扣除的部分，允许结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除(草案第八十条)。

此外，草案还对慈善活动的监督管理、服务引导以及慈善领域违法行为的法律責任等作了相应规定。

《中华人民共和国慈善法(草案)》和以上说明，请

(新华社北京3月9日电)

3月9日下午是十二届全国人大四次会议第二次全体会议。下午2点左右，在人民大会堂设立的“部长通道”已被记者们层层包围。“请问部长，网上流传的退休年龄计算公式可信吗？”第一位走过来的人社部部长尹蔚民还没站稳脚，就已经有记者向他抛出问题。“这个公式的依据，特别是目标年龄和不同群体等依据，和我们的方案有出入，是不可信的。今年我们将向社会推出退休年龄的具体方案，一定会在充分征求民众意见后再推出。”部长的回答干脆利落，两句话就扫清了记者们心头的疑惑。

本报记者

部长通道

禹

洋

见闻

当日被记者挽留下来接受采访的部长有10位，有的部长由于上次时间有限，来不及回答全部问题，这次主动走向话筒“还账”；还有的部长为了不让记者失望，自愿站在一边“排队”等候，无论社会热点还是公众关切，面对记者的连环发问，部长们始终笑容可掬、对答如流。

“怎样提升国产商品的质量？”国家质量监督检验检疫总局局长支树平说：“我们要一手抓质量，一手抓安全。一方面，提升智能马桶盖、空气净化器、电饭煲、儿童玩具等商品的质量；另一方面，加强监测和抽查，对产品质量比较差的企业，实施集中整治，督促企业依法实施缺陷产品召回。”

“从天津8·12和深圳12·20两起事故来看，我国安全生产监管机制是否存在不严密、不完善的问题？”面对记者的质疑，国家安监总局局长杨焕宁坦诚地回答：“调查已经认定，深圳光明新区12·20重大滑坡事故是一起重大安全生产责任事故，原因是由于渣土收纳场没有建设排水体系，原有积水、周围泉水，还有雨水过流量蓄导致滑坡。”

“发生安全生产事故，也是我国‘成长中的烦恼’”杨焕宁主动表态，“下一步主抓重大安全事故的防范，将重要安全事故发生较多的行业、领域、时间梳理之后发布到网上，让政府、企业都对照着找问题，提前防范，从根源上杜绝事故的发生，同时要加强抢险救援能力的建设，最大限度减少事故造成的损失。”

面对记者们的追问，部长们总是尽可能地满足需求、释疑解惑，质检总局局长、海关总署署长、安监总局局长还像老朋友一样请媒体帮忙宣传、配合他们做好舆论监督工作。

虽然部长们很忙，但是他们却愿意停下匆忙的脚步，是因为他们把每一个话筒、每一个镜头、每一支录音笔都当成老百姓的眼睛和耳朵，民心所望就是施政所向。

两会代表委员敦促台湾新当选领导人在认同“九二共识”上莫闪躲、讲明白

新华社北京3月9日电（记者齐湘辉 查文晔）国务院新闻办公室9日邀请4名正在参加全国两会的人大代表、政协委员，就两岸关系议题接受海内外记者集体采访。代表委员们在受访中表示，习近平总书记近日就两岸关系发展发表的看法，是在两岸关系重要节点上的重要讲话。希望新当选的台湾地区领导人予以高度重视，在是否认同“九二共识”的问题上别再闪躲，尽快作出清晰、明确的回应。

全国政协委员、民革中央专职副主席郑建邦表示，习总书记的讲话再次明确宣示了大陆方面坚持“九二共识”、坚决反对“台独”的严正立场。这一立场不容置疑，台湾岛内某些人、某些政治势力不要再有不切实际的幻想。

全国人大代表、北京大学台湾研究院院长李义虎说，习总书记的重要讲话特别强调了两岸要认同一个中国的基本立场，重申了我们对台政策的底线。如果台湾新当选领导人在5月20日就任时还是采取“闪躲的動作”，对是否认同“九二共识”及其核心意涵未作出清晰、明确的回应，显然两岸关系发展会受到很大的影响。

他表示，两岸关系和平发展近8年来取得很多成果，这是建立在坚持“九二共识”、反对“台独”的共同政治基础上的。“如果新的当局和新的领导人上台之后，在这个问题上继续企图跟大陆周旋、做文字游戏的话，是缺乏诚意的表现。这对未来两岸关系发展没有任何好处，对台湾同胞的利益也不会带来什么好处。”

郑建邦说，两岸民众希望两岸关系和平发展的局面继续得到维护和推动，而这要有一个政治基石，就是“九二共识”，“九二共识”的核心意涵就是一个中国原则。我们希望台湾新当选领导人能够顺应两岸民众的愿望和历史的潮流，为两岸关系和平发展和台湾的和平稳定作出贡献。

在回答“5·20”后大陆会否调整涉台外交政策、台湾会否面临“雪崩式的断交”的提问时，李义虎表示，在涉台外交事务方面，我们基本的原则和立场是清楚的、一贯的：一是坚持一个中国原则，不能在国际空间和涉台外交上造成“两个中国”、“一中一台”；二是如果两岸有政治互信，有共同政治基础，是可以透过两岸协商由大陆协助台湾方面来解决相关问题，但如果两岸政治关系不好，“我觉得这个问题确实存在很多不确定性”。