

第十二届全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国慈善法 (草案)》审议结果的报告

(2016年3月13日第十二届全国人民代表大会第四次会议主席团第二次会议通过)

十二届全国人大四次会议主席团：

3月11日，各代表团全体会议、小组会议
审议了慈善法草案。代表们普遍认为，慈善法草

案全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四
中、五中全会和中央扶贫开发工作会议精神，立
足我国国情和实际，坚持问题导向，努力实现与

精准扶贫措施的有效对接，着力构建我国慈善事业基本制度，内容全面、结构合理、重点突出、规范可行，已经比较成熟，建议提请本次会议审议通过。同时，代表们也对草案提出了一些修改意见。法律委员会于3月12日召开会议，对草案进行了认真审议，对代表们提出的修改意见逐条研究，内务司法委员会、国务院法制办公室、民政部有关负责同志列席了会议。根据各代表团的审议意见以及政协委员和有关方面的意见，对草案共作了92处修改，其中实质性修改34处。主要修改是：

一、草案第八条对慈善组织的定义作了规定。有的代表建议进一步明确慈善组织应当面向社会公众开展慈善活动。法律委员会经研究，建议将草案这一条规定修改为：本法所称慈善组织，是指依法成立、符合本法规定，以面向社会公众开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。

二、草案第十条第二款中规定，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。有的代表提出，可以申请认定为慈善组织的，应当限于慈善法公布前已经设立的非营利组织。法律委员会经研究，建议将草案的上述规定修改为：本法公布前已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织，可以向其登记的民政部门申请认定为慈善组织。同时，删去草案第二十三条中关于经认定的慈善组织申请公开募捐资格也须满二年的规定。

三、草案第十三条规定，慈善组织应当每年向其登记的民政部门报送年度工作报告。有的代表提出，慈善组织的财务会计报告是慈善组织开展慈善活动的基础材料，是对慈善组织实施监督的重要依据，建议在草案中突出规定。法律委员会经研究，建议将草案这一条修改为：慈善组织应当每年向其登记的民政部门报送年度工作报告

和财务会计报告。报告应当包括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。同时在草案第七十二条第二款中增加规定：具有公开募捐资格的慈善组织的财务会计报告须经审计。

四、草案第十五条规定，慈善组织不得从事、资助危害国家和社会公共利益的活动，不得接受附加违反法律法规和社会公德条件的捐赠。有的代表提出，慈善组织在开展慈善活动时，也不得对受益人附加违反法律法规和社会公德的条件。法律委员会经研究，建议在草案这一条中增加相应规定。

五、草案第二十四条第二款对慈善组织采取在公共场所设置募捐箱以及举办义演、义赛等方式开展公开募捐规定了地域限制。有些代表提出，设置地域限制不利于经济欠发达地区的慈善组织跨地域开展公开募捐活动，建议适当放宽限制。法律委员会经研究，建议将草案的上述规定修改为：慈善组织采取在公共场所设置募捐箱以及举办义演、义赛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，确有必要在其登记的民政部门管辖区域外进行的，应当报其开展募捐活动所在地的县级以上人民政府民政部门备案。

六、草案第二十四条第三款规定，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。有的代表提出，慈善信息平台不宜由各级民政部门分别指定。法律委员会经研究，建议将草案上述规定中的“民政部门统一或者指定的慈善信息平台”修改为“国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台”。

七、草案第三十六条第一款对捐赠人捐赠的财产的范围作了规定。有的代表提出，实践中捐

赠房屋的情况较为常见，建议增加相应规定。法律委员会经研究，建议在草案这一条规定的捐赠财产的范围中增加列举“房屋”。

八、草案第四十条第二款规定，任何组织和个人不得利用慈善捐赠，以任何方式宣传烟草制品及其生产者、销售者以及法律法规禁止宣传的其他产品和事项。一些代表提出，在上述禁止性规定中单独列举烟草不合适，建议删除有关烟草的规定；有些代表建议进一步强化对烟草捐赠的限制。考虑到2015年修订的广告法对禁止的烟草广告行为作了明确规定，慈善法的规定应当与广告法做好衔接，法律委员会经研究，建议将草案这一款修改为：任何组织和个人不得利用慈善捐赠违反法律规定宣传烟草制品，不得利用慈善捐赠以任何方式宣传法律禁止宣传的产品和事项。

九、草案第四十一条对捐赠人诺而不捐等情形的处理作了规定。有的代表提出，捐赠人承诺捐赠后经济状况严重恶化影响生产经营或者家庭生活的，应当允许其不再履行捐赠义务。法律委员会赞成这一意见，建议在草案这一条中增加一款规定：捐赠人公开承诺捐赠或者签订书面捐赠协议后经济状况显著恶化，严重影响其生产经营或者家庭生活的，经向社会公开说明情况后，可以不再履行捐赠义务。

十、草案第六十条对慈善组织开展慈善活动的年度支出和管理成本的标准作了规定。有的代表提出，慈善组织“管理成本”的表述不准确，建议修改为“管理费用”。有的代表提出，这一规定中要求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，有些情况下难以做到，建议规定得更灵活一些；有的代表提出，这一规定中要求年度管理成本不得超过当年总支出的百分之十五，标准过宽。法律委员会经研究，赞成将“管理成

本”修改为“管理费用”，同时认为，确定慈善组织开展慈善活动的支出和管理费用的标准，既要有利于促进慈善组织规范运作，又要符合实际。为此，建议将草案的上述规定修改为：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，不得低于上一年总收入的百分之七十或者前三年收入平均数额的百分之七十；年度管理费用不得超过当年总支出的百分之十，特殊情况下，年度管理费用难以符合前述规定的，应当报告其登记的民政部门并向社会公开说明情况。

十一、草案第九十三条中规定，县级以上人民政府民政部门经本部门主要负责人批准，可以查询慈善组织的金融账户。有的代表提出，查询金融账户关系到慈善组织的财产权益，需要慎重。法律委员会经研究，建议将上述规定中的“经本部门主要负责人批准”修改为“经本级人民政府批准”。

十二、有的代表提出，草案法律责任一章有些条文的罚款数额过低，不足以有效遏制违法行为。法律委员会经研究，对有关条文作了修改完善，提高对违法行为的处罚标准，加大制裁力度。

需要说明的是，有些代表建议，在草案中应充分考虑个人在困难时向社会求助的权利，适度赋予慈善组织以外的其他组织和个人开展公开募捐的权利；有些代表提出，个人求助不属于慈善活动，慈善法中可不作规范，不宜赋予慈善组织以外的其他组织和个人开展公开募捐的权利。法律委员会经研究认为，个人在自身面临困难时向社会求助，是一项正当的权利，个人求助不属于慈善活动，不受慈善法调整。公开募捐涉及慈善财产的筹集和管理，是用别人的钱办善事，需要加以规范和管理。因此，草案明确规定慈善组织开展公开募捐应当取得公开募捐资格；同时规定，不具有公开募捐资格的组织和个人基于慈善

目的，可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作，由该慈善组织开展公开募捐，募得款物由具有公开募捐资格的慈善组织管理。这一规定既有利于加强对公开募捐行为的规范，又有利于鼓励更多的组织和个人参与慈善活动，符合我国实际情况，是可行的。

同时，一些代表提出，草案就慈善组织的组织形式和登记管理、慈善组织的投资，以及具有公开募捐资格的基金会以外的慈善组织开展慈善活动的年度支出、管理费用的标准等，授权国务院或者国务院有关部门制定具体办法。为确保慈善法的规定落到实处，国务院及其有关部门应当尽快出台相应的配套规定。法律委员会建议，慈

善法出台后，国务院抓紧研究修改基金会管理条例、社会团体登记管理条例和民办非企业单位登记管理暂行条例等有关行政法规，国务院有关部门抓紧制定相应的配套规定。

此外，根据代表们的审议意见，还对草案作了一些文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议经主席团审议通过后，印发各代表团审议。

慈善法草案修改稿和以上报告，请审议。

第十二届全国人民代表大会法律委员会

2016年3月13日