

关于慈善法修正草案合宪性涉宪性问题的研究意见*

^{p.434} 现行慈善法由十二届全国人大四次会议于 2016 年 3 月通过。现行慈善法与宪法有着密切关联，我国宪法中有关国家任务和目的、社会主义制度、公民权利、社会主义精神文明建设、国家安全等方面的内容和规定，是制定和修改慈善法的国家根本法依据。此次慈善法修改采取修正方式，对慈善组织和慈善信托运行、公开募捐制度、应急慈善、慈善促进、监督管理等内容作出必要修改完善，更好适应时代发展，回应社会需求，对于以更加完备的慈善立法保证宪法有关规定的实施、保障和促进慈善事业健康发展、扎实推进共同富裕具有重要意义。根据工作安排，法工委宪法室对慈善法修正草案合宪性涉宪性问题进行了认真研究，没有发现修正草案存在合宪性方面的问题，现就修正草案实施宪法的重要意义和涉宪性问题阐释报告如下。

一、贯彻落实宪法关于党的领导和社会主义制度的规定

（一）贯彻落实宪法关于坚持中国共产党领导的规定

我国宪法确认了中国共产党的领导地位，这是我国宪法最显著的特征。我国宪法序言中明确，中国各族人民将继续在中国共产党领导下“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”。慈善法修正草案明确慈善工作坚持中国共产党的领导，同时通过细化制度措施完善了慈善活动监管、慈善组织管理等内容。修正草案贯彻宪法规定，将党的领导入法，有利于在慈善事业中坚持党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，促进各级慈善组织服务党和国家事业发展全局，为全面建设社会主义现代化强国贡献慈善力量。

（二）贯彻落实宪法关于社会主义制度和基本经济制度的规定

我国宪法第一条中规定，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。宪法序言第七自然段中明确，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴。在此基础上，宪法进一步规定了我国作为社会主义国家的基本经济制度。依据党的十九届四中 ^{p.435} 全会决定对基本经济制度内涵的发展和深化，基本经济制度包括公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等。宪法第六条第二款规定，国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度；宪法第十五条第一款规定，国家实行社会主义市场经济。其中，分配制度是社会主义基本经济制度的重要内容，是促进共同富裕的基础性制度。

* 本文来自于宋锐主编：《全国人民代表大会年鉴 2023 年卷》，中国民主法制出版社 2024 年版，第 434-36 页。

党的二十大报告提出，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，是全面建成社会主义现代化强国的基本目标，是中国式现代化的重要特征。邓小平同志指出，社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。习近平总书记指出，实现全体人民共同富裕，从根本上体现了党的初心使命、性质宗旨，体现了我国社会主义制度的优越性。推进共同富裕必须完善分配制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。其中，第三次分配主要是企业、社会组织、家庭和个人等基于自愿原则，以募集、捐赠、资助、义工等慈善、公益方式对所属资源和财富进行分配。相较于市场竞争基础上的初次分配和国家强制基础上的再次分配，第三次分配的基本原则是自愿基础上的社会共济。

从宪法规定的国家任务看，在推动物质文明发展、建设“富强”的社会主义现代化强国过程中，慈善发挥了第三次分配的重要作用，是促进共同富裕的辅助方式；从宪法规定的社会主义制度看，慈善事业体现了社会主义制度的理念和要求，是中国特色社会主义事业的重要组成部分；从宪法规定的社会主义基本经济制度看，在发挥好初次分配基础性作用，加大税收、社会保障、转移支付等第二次分配调节力度的前提下，推动慈善捐赠、慈善服务、互济互助等，与我国社会主义初级阶段的生产力水平相适应，是重要的再分配调节机制。慈善法修正草案适应我国经济发展和社会文明程度的提高，贯彻落实我国社会主义制度的宪法规定和原则，完善了慈善组织运行、慈善募捐、慈善促进等相关制度规定，对于以法律形式保障“第三次分配”，推进共同富裕具有重要意义。比如，修正草案中增加规定，国家鼓励、引导、支持有意愿有能力的自然人、法人和非法人组织积极参与慈善事业。

（三）贯彻落实宪法关于社会保障制度和公民获得社会物质帮助权的规定

社会保障制度和社会物质帮助权直接关系广大人民群众切身利益。宪法第十四条第四款规定，国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。宪法第四十五条第一款中规定，中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。党的十九届四中全会提出：“统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度。”党的二十大提出：“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。”宪法规定的物质帮助的主体既有“国家”，也包括“社会”，其中，社会进行的物质帮助，一部分具有慈善的性质。在扶弱、济困、扶老、救孤、恤病、助残、优抚等诸多领域，既离不开国家层面的社会保障制度的建立和完善，也离不开社会层面慈善事业的发展。比如，修正草案增加关于个人求助行为和个人求助网络服务平台的规定，直接体现了对宪法规定的公民获得社会物质帮助权的保障。需要指出的是，中国与西方国家国情不同，扶贫济困在我国有特色的表现形式，比如企业扶贫、东西部协作等等，这些都在打赢脱贫攻坚战过程中发挥了重要作用，体现了慈善的中国特色。修正草案在国家对开展扶贫济困的慈善活动实行特殊的优惠政策基础上增加了“参与重大突发事件应对”、“参与重大国家战略”两种实行特殊优惠政策的情形，进一步体现了对社会提供物质帮助的激励。

二、贯彻落实宪法关于社会主义精神文明建设的规定

宪法序言和相关条文规定了建设社会主义精神文明，发展社会文明，倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民等社会公德。现代化的本质是人的现代化，建设中华民族现代文明需要人的全面发展。慈善行为是基于自愿的行为，是社会主义精神文明建设、文化建设和发展社会文明的重要行为载体，发展慈善事业是社会文明进步的重要标志。从历史看，中华民族一直有着乐善好施、扶贫济困、守望相助的传统文化基因，是慈善文化生长和慈善事业发展的文化土壤。从现实看，发展慈善事业是成功实现脱贫攻坚、全面建成小康社会等历史任务不可或缺的重要力量，是慈善事业服务国家大局的重要体现。从未来看，正在全面推进的中国式现代化^{p.436}化、不是西方两级分化的现代化，而是要实现共同富裕的现代化；共同富裕不仅是物质的富裕，也是精神的富有，是中国式现代化的崇高追求。通过发展慈善事业，有助于将社会主义核心价值观内化为人民的精神追求，外化为人民的自觉行动，凝聚起自信自立自强的精神力量。慈善法修正草案坚持弘扬慈善文化，规定了将慈善事业纳入国民经济和社会发展规划、完善税收优惠和相关政策优惠、鼓励社区慈善、健全激励制度等等，以制度保障弘扬慈善文化，倡导社会主义核心价值观，推动慈善事业发展。

三、贯彻落实宪法关于尊重和保障人权、私有财产权不受侵犯的规定

慈善事业的受助者、受益者，往往是经济社会生活中的弱势群体，慈善事业的发展也体现着人权保障事业的进步。宪法第二章规定了公民的基本权利和义务，其中第三十三条第三款规定，国家尊重和保障人权。国家发展慈善事业，保障了低收入者、特殊群体等最基本的生存权和发展权，更促进了社会养老、医疗、教育、科学、文化、卫生等多方面多层次公民权利的实现，是人权事业发展进步的重要内容。慈善法修正草案进一步规范慈善组织和慈善信托运行、增加应急慈善相关制度、强化慈善促进措施等，有助于保障慈善事业受助者、受益者的合法权益，对有效实施宪法人权条款具有重要作用。

同时，宪法第十三条中规定，公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。慈善事业的基础是公民自愿，共同富裕不等于“劫富济贫”。推动慈善事业发展，营造良好慈善氛围，应当避免逼捐、强迫、道德绑架等。现行慈善法第四条中明确规定，开展慈善活动，应当遵循合法、自愿、诚信、非营利的原则。慈善法修正草案进一步明确信息公开要求、完善互联网公开募捐和个人求助行为的规定等，也体现了保障私有财产权的宪法内涵。

四、贯彻落实宪法关于维护国家安全和开展对外交往的有关规定

宪法序言中规定，中国坚持互利共赢开放战略，发展同各国的外交关系和经济、文化交流，推动构建人类命运共同体。同时，宪法第五十四条规定，中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的

行为。实践中，一些涉外的慈善活动在客观上促进了我国与其他国家的经济文化交流，同时也存在着一些境外非政府组织打着公益、慈善的幌子，从事危害我国家安全、损害我国家利益的违法活动。现行慈善法第四条中规定，开展慈善活动不得危害国家安全。因此，发展慈善事业，既要充分借鉴国际经验，强化国际慈善交流，也要防范一些境外非政府组织以慈善的名义危害我国家安全。慈善法修正草案顺应形势需要，回应社会关切，既规定“国家鼓励开展慈善国际交流与合作”，也明确慈善组织应当在每年向民政部门报送的年度工作报告和财务会计报告中报告与境外组织或者个人开展合作的情况，并增加规定“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”。

五、采用修正方式修改慈善法从立法程序上体现宪法的规定和原则

慈善法修改采用“修订”还是“修正”的方式，是重要的宪法问题。现行慈善法是由十二届全国人大四次会议通过的。宪法第六十七条第三项规定，全国人大常委会在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。本次慈善法修改在提请初审时采用“修订”方式，二次审议稿调减了不少修改内容，并改为采用“修正”方式，贯彻落实了宪法关于全国人大常委会修改全国人民代表大会制定的法律的规定和原则。

作为全国人民代表大会制定的慈善领域基本法律，慈善法施行七年来，党和国家在慈善领域的方针政策没有重大调整，没有出台新的专门文件，没有机构改革重大举措，法律施行时间也并不太长，是否有必要全面修订，需要慎重。因此，慈善法修改在二审时由“修订”改为“修正”方式，是审慎、妥当的，符合宪法规定和原则。全国人大宪法法律委在慈善法修订草案主要问题修改情况的汇报中专门就此问题作出解释说明。

###