



朱卫国

国务院法制办政法司处长

《中华人民共和国慈善法》的制定曾列入并将继续列入国务院年度立法计划。目前，国务院民政部门正在根据立法计划的安排，抓紧草案的起草论证工作，并将尽快报送国务院。尽管中央政府对慈善立法已有规划、社会民众对慈善立法正在呼吁、学界也在不断调集力量进行专题研究，尽管国务院民政部门作了大量的立法调研和比较法研究工作，对慈善法框架草案已经几易其稿，但慈善立法无论是在立法宗旨、政策定位、管理体制等许多方面，都尚未成熟到形成共识的阶段，有些问题甚至还没有形成明确的立场、观点和方法。无论在理论的澄清和立法的思路，慈善法都期待具有慈善热忱、慈善精神、慈善供给与慈善需求的人士群策群力、研究启沃。

作为一名从事政府法制工作的公务人员，我围绕慈善立法或许无法回避的一些问题做一些思考，这些思考都很朴素，而且尚停留在务虚的层面，旨在出主意、理思路，并希望引起社会各界的进一步关注。

### 一、慈善法的立法宗旨

法律是社会公器。启动立法机制出台一部法律总应具有充分的理由和根据。我们决心就慈善事业立一部法律，首先要考察慈善事业的发展对立法有哪些需求，也就是社会需要慈善法解决哪些实际问题。对慈善法立法宗旨的回答需要大量实证的调查研究。我在这里只是谈一些自己的理解：

第一，尊重慈善愿望，保护慈善热情，培育慈善意识，规范慈善行为，促进慈善事业的多元化发展，满足社会对慈善立法的期待。慈善法需要具备比现行的民间组织管理立法更大的空间和容量，更开明的政策措施去匹配一个具有慈善传统、也将会有辉煌未来的慈善社会。这需要立法者对社会的发展有更深切的洞察和更具使命感的勇气和智慧。

第二，通过立法构建慈善法制框架，建立完善的慈善法律制度。慈善需要一块法制的阵地，多元而和谐的社会离不开这样一个慈善法律框架去容纳健康的慈善理想、自由的慈善创造、真诚的慈善努力；有了这样的一个慈善法律框架，社会的慈善力量才可以有所依托、因有用无。这样的一个法制工程，被民政部法制办王来柱主任概括为：先开渠，后放水。

第三，保障慈善机构的公益性，提升慈善机构的公信力。慈善机构作为公益特点最为突出的民间组织，担负公益使命，享受优惠政策，汇集公共资源，赢得社会名誉。这样一种典型的公益组织应当对国家、对社会、对捐助人和受益人有所交代。这需要通过法律设定具有针对性的具体制度和机制，来保障慈善机构能够沿着正确的轨道发展，不

能让慈善机构成为权力的傀儡、金钱的奴隶，甚至沦为犯罪的工具。对于慈善机构的规范几乎无一例外成为各国慈善立法的重点。

第四，明确政府和社会在慈善事业发展中的关系和权界。尤其是政府在发展慈善事业、完善社会捐赠免税减税政策方面应当有哪些职责、使命和积极的作为。

## 二、慈善法的立法本位

第一，慈善靠民间，而不是靠政府。

根据《中共中央关于构建建设社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，慈善事业属于社会保障体系四大支柱中的一个支柱。四大支柱中，如果说社会保险、社会救助和社会福利三个板块主要是依靠政府的力量，那么慈善的力量和责任则主要来自民间社会。这是慈善立法不能忽略的重要背景。正是随着中国公民社会的不断壮大，构建和谐社会的强烈需求，慈善才有了自己的空间，才有可能有自己的作为。不能想象在一切凭票供应的计划经济条件下，社会上会有声音主张慈善立法。

第二，慈善靠大众，而不是靠大款。

有一种观点认为，慈善是用富人的钱为穷人服务，是杀富济贫。我不同意这样的主张。域外慈善事业的发展历史表明，普通的社会公众才是慈善力量的源头活水。姑且不说大量的志愿的时间来自个体，就从慈善财源来说，也主要依靠社会公众。下面的一组数字曾给我留下了深刻的印象：世界宣明会2005年全球募款19.7亿美元，就以其中香港的6亿港元募款来看，90.9%来自个人；2004年乐施会募款的90%，中国绿色和平募款的96%、无国界医生的募款98%，都来自个人捐款。世界自然基金会一向被外界认为是依赖大财团的捐助，2005年其世界网络的5亿美元募款中，53%来自个人捐助或者遗赠，而只有6%来自企业，6%来自基金和基金会，22%来自政府和多边机构。而今年七月份，我就慈善立法去美国考察，在纽约举行的一个关于企业社会责任的座谈会上，有不少世界50强的大公司的代表参加了会议。就是这些公司，他们的捐赠在2000亿美元的慈善捐赠中所占有的比例也并不高。调查认为，那些个人的捐款多数来自收入尚不足中等的群体！也正是因为这样，在成熟的公益社会中，慈善捐赠并不因经济的不景气而出现大的波折。慈善事业必须依靠大众参与、依赖大众支持。立法者对此不能没有洞察。

第三，慈善要举事，更要育善人。一个端正的慈善法律关系的各个环节都将对培育社会慈善意识具有重要意义，捐钱行善举是一种慈善教育，花钱办善事是一种慈善教育，筹款本身也是一种很好的公民慈善意识的教育。涵养慈善意识，不但传播友爱构建和谐，而且提高了公民社会的积极参与意识、独立自主能力等社会价值。慈善立法，被许多学者认定为和物权法一样，是一项重要的退耕还林的努力，将会对改善社会生态起到不可替代的作用！慈善的发展会让生活更加充满阳光，会进一步提高社会信任指数，培育人们对真诚、友爱、原则的信心和信仰。会让我们更加愿意去做一个纯粹的人，一个高尚的人，一个有道德的人，一个脱离了低级趣味的人，一个有益于人民的人。慈善立法应当着眼战略，而不是战术。

### 一、慈善法应是一部什么法

基于上面的一些认识，我认为慈善法应当满足以下的角色期待：

第一，慈善法应当是一部慈善事业的基本法。慈善法要系统规定基本的慈善法律制度，包括慈善概念、慈善机构、慈善募捐、慈善信托、慈善义工、慈善政策等等。基于这样一个立法思路，有人提出是否可以将公益事业捐赠法等法律、行政法规的内容一并

纳入慈善法中统筹规范，并围绕慈善法制定配套的法规和规章。

第二，慈善法应当是一部慈善事业的促进法。慈善法要明确规定国家促进慈善事业发展的基本原则和具体增益、创新措施。在这方面，可以有一些比较法的参照。比如日本的非盈利组织促进法；英国的社区利益法人制度等。

第三，慈善法应当是一部慈善机构的组织法。慈善法要系统规范慈善机构的认定条件、认定机构、认定程序，慈善机构的章程和内部智力结构，慈善机构基本的行为准则。

第四，慈善法应当是一部慈善事业保障法。慈善法要明确政府规范慈善行为的权力界限，包括行政许可、行政确认、行政处罚以及行政、民事和司法的救济等；慈善法要能够设定激励机制，调动一切慈善资源（包括慈善的财源、智力资源、志愿力量等），真正能够做到将好钢用到刀刃上。

## 二、慈善法不能是一部什么法

第一，慈善法不能是一部慈祥法——只有一副慈祥的面孔，并不解决实际问题。有人讽刺这样的立法是法制秀，是只有立法，没有办法，我们有不少这样的教训。慈善法必须能够体现最广大多数人的最根本利益，他不仅仅要诞生，而且要成活。

第二，慈善法不能是一部贵人施舍法——慈善一不能靠权力撑腰，二不能靠大款施舍；慈善立法要弘扬的是平等主体之间出于真诚友爱和关怀而做出善举，而不是出于廉价的同情和怜悯，而作出的“高尚秀”。

第三，慈善法不能是一部“部门利益促进法”，也不能是一部“部门权力保障法”，我们不会用这样的法为哪个部门跑马圈地；我们也不允许在慈善领域中也出现“权力戏弄权利”，不允许那些看得见的脚踩住看不见的手。

第四，慈善法不能是一部伪善庇护法。我们决不给非法、虚伪、欺诈、贪婪等留置空间；“颜色革命”的企图和势力更不要幻想披上慈善的外衣。

立法者不必一定是专家，对他们而言更重要的是守住他们的良知和真诚！

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]