

法治视域下慈善组织 高质量发展的制度建构

高志宏

[摘要] 党和国家对第三次分配的高度重视和精准定位,确立了慈善事业在我国经济和社会发展中的重要地位。慈善组织是慈善事业发展的决定性因素,其治理水平的高低直接决定了慈善组织公信力的强弱,进而影响其募捐能力和慈善事业发展。民间性是现代慈善组织的基本属性,公权力介入慈善应当是必要的、适当的、理性的,政府与慈善组织之间应形成兼容、互补、合作的良好关系。新时代慈善事业高质量发展,需要通过完善的法律制度建构,进一步降低慈善组织设立门槛,加大慈善税收支持力度,鼓励现代慈善捐赠活动,推动慈善组织内部治理,强化慈善组织外部监督。

[关键词] 慈善组织;第三次分配;法治;慈善事业;慈善法

[中图分类号] D922.182.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)02-0123-08

引言

慈善作为第三次分配的重要方式^[1],是促进社会公平正义的重要力量。以公益为目的的慈善活动,对于保障公民权利、化解社会风险、缓解社会矛盾、维护社会稳定具有重要意义,彰显分配正义。党的二十届三中全会通过的《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,“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”“支持发展公益慈善事业”^[2]。以慈善为主要形式的第三次分配是促进共同富裕的重要路径^[3],客观总结国内

外慈善事业发展规律,全面认识中国慈善事业典型特征,准确把握慈善事业面临的新形势、新任务、新定位,从而发挥慈善事业在第三次分配中的重要作用,是当前一个重要而紧迫的问题。

慈善组织是慈善事业高质量发展的核心力量,而法治建设则为慈善组织健康发展提供有力的制度保障。2023年12月29日,全国人大常委会通过了修改后的《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》),进一步明确了慈善法的指导思想,对应急慈善、网络慈善、个人捐助等新问题作出了立法回应,对慈善组织促进措施、监管机制和慈善信托等进行了优化充实。然而,我国慈善组

[收稿日期] 2024-12-10 **[修回日期]** 2025-02-05

[基金项目] 国家社会科学基金重大招标项目“慈善组织的治理和监督机制研究”(20&ZD183)。

[作者简介] 高志宏,南京航空航天大学人文与社会科学学院院长、教授、博士研究生导师。

织发展仍面临诸多困境,慈善法治建设更是一个系统工程,需要坚持从国情和实际出发,坚持问题导向,处理好引导、促进、规范慈善组织发展中的慈善法与民法、刑法、信托法等相关法律法规以及税收政策的衔接配合问题。在新《慈善法》施行背景下,有必要结合其最新修订内容,对中国慈善事业发展困境进行分析,探讨慈善组织如何在法治轨道上发挥作用。

基于此,本文以法治为视角,以慈善组织为研究对象,从性质定位和功能发挥等维度探讨慈善组织的应然价值、法律激励和法治监督等问题,提出慈善组织健康发展的法治化对策建议,以期为推动慈善事业高质量发展提供智力支持。

一、慈善组织的法律定位

现代社会组织大体可以分为三类:一类是政府组织,与政治领域相对应,又称为第一部门;另一类是营利组织,与经济领域相对应,又称为第二部门;还有一类是非营利性组织(简称NPO),与社会领域相对应,又称为第三部门。在广义上,所有从事公益性慈善活动的非营利性组织都可以称为慈善组织。在狭义上,慈善组织专指从事公益性慈善活动的非营利性社会组织。即狭义上的慈善组织除了强调公益性之外,还强调民间性(非政府性)、非政治性和志愿性,将提供救助服务和社会福利的政府组织排除在外。慈善组织属于非营利性组织(NPO),这是认识和处理慈善组织与政府之间关系的根本,也是国家制定慈善法律和政策的基本出发点。

(一)慈善组织的基本属性

作为一种社会现实活动,慈善受到特定政治体制、社会历史、文化传统、经济水平等因素的影响。慈善组织如何处理与政府机关等国家公权力机关之间的关系,是关涉慈善组织能否独立运作和慈善事业能否健康发展的重要问题。

国际上,慈善组织准入制度与公司等经营主体准入制度类似,主要包括三种类型:一是许可主义,即慈善组织的成立必须得到主管部门的审批

许可,以日本、韩国、新加坡为代表。二是准则主义,即慈善组织的成立必须依法自愿申请法人登记取得法人资格,并到税务部门登记以获得税收减免资格,以美国、加拿大为代表。三是放任主义,即法律对慈善组织的设立持放任态度,登记机关不对申请登记的组织进行实质审查,但对慈善组织的运作进行严格监管,以荷兰、瑞士为代表^[6]。当然,上述三种分类在实践中也可能存在交叉,实际上有的国家采取宽松的放任主义,有的采取严格的准则主义,有的国家则将几种模式结合起来。

公权力与慈善组织之间的关系本质上是国家与社会之间的关系。总体而言,国家与社会应当是相辅相成、相互依存的。国家“不是从外部强加于社会的一种力量”,而是“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量。”^[7]虽然世界各国对慈善组织的监督方式不尽相同,但是各国都力图在保障慈善组织自由度与保护公共利益、维护公共秩序之间寻求平衡。需要注意的是,政府对慈善组织的介入不是对慈善组织的替代,二者是互相补充的合作关系,都是为了满足社会对慈善服务——公共产品的需求^[8]。慈善监管是公权力介入慈善组织和慈善活动的方式,这种介入应当是必要的、适当的、理性的,而不能代替慈善组织成为慈善活动的行为人,亦不能代替慈善组织进行决策。“权力理性”体现在慈善事业领域,要求权力进行自我约束、自我限制,预防国家公权力对慈善组织的不当干预,提升政府对慈善组织监管的“善治”水平。事实上,非营利组织在组织架构、行为特征、资源来源、运作方式等方面与政府组织有着本质区别,二者通过合作实现优势互补。特别是在某些准公共领域,非营利组织相较于政府组织,成本更小、效率更高^[9]。因此,从某种程度上讲,非营利组织与营利组织和政府组织之间虽然存在某种竞争,但更应当是兼容、互补、合作的“伙伴关系”。随着时代的变迁,政府面临的公共问题日益庞杂和专业,有限的政府资源无力解决所有公共问题以及维护所有公共利益,惟有发挥个人、企业、社会组织的公共作用才能更

好地处理公共事务。与此同时,社会保障事业亦日趋复杂化和多元化,慈善组织在提供公共服务、增进社会福利方面作用凸显。通常而言,慈善组织提供慈善服务比政府提供慈善服务的成本更低、效果更好。申言之,政府和慈善组织在组织性质、组织特征、运行方式、资金来源、运行成本等方面有着高度互补性。

民间性被认为是现代慈善组织的基本属性。何谓慈善组织的民间性?简单而言,是指慈善组织作为非营利性组织不是政府及其附属机构,也不隶属于政府或受其支配,而是有独立的决策及行为能力,能进行自我管理。慈善组织的民间性意味着:在法律地位上,慈善组织应是独立的社会团体法人,而不是国家机构的组成部分;在人员编制上,慈善组织的工作人员应属于社团自治人员,而不属于国家公务员系列;在活动经费上,慈善组织应主要由其自行筹集经费,而不是依靠国家财政拨款;在管理机制上,慈善组织实行的是社团自治,区别于权力组织的政府统治和商业组织的私人自治。国内外慈善事业发展历程无不表明,慈善事业的发展不仅是政府部门的职责所在,也有赖于慈善组织等民间力量作用的发挥。特别是近现代以来,慈善组织提供的多样性慈善服务有效地满足了社会多元化救助需求,极大地减轻了政府救助压力,从而与国家社会保障体系相互促进,共同维护了社会稳定和谐。

(二)中国慈善组织的独特性

健康的慈善事业是当今国家和社会发展的重要政治驱动力,慈善组织亦是适应政治环境的产物。在我国,植根于中华优秀传统文化的慈善事业“具有鲜明的政治属性,形成了独特的发展模式,发挥了特殊的社会功能,展现了光明的发展前景”^[8]。

新中国成立后,对民国时期成立的慈善组织采取了不同的政策:不符合社会主义性质的予以取缔,符合社会主义性质的予以接收和改组,政府成为慈善组织的直接管理者。随着社会主义改造的完成,慈善事业被纳入国家社会保障和社

会福利框架体系。改革开放之后,发展慈善事业的重要性和必要性得到重新认识,慈善组织逐步获得了社会认同,并采取了双重管理体制。所谓双重管理,是指慈善组织要取得合法地位除了需要征得登记管理机关即民政部门的许可之外,还需要征得业务主管部门的同意。我国慈善组织的特殊发展历程决定了官办慈善组织是慈善组织的主要形态,导致慈善组织无论是登记管理体制,还是人员构成、资金来源,都显示出其官方或半官方的性质。

政府资助的慈善与政府提供的社会福利、社会救助、社会保障等性质不同、方式不同、监管方式和适用法律亦不同^[9]。我国传统上合法的慈善组织大都是自上而下产生的,依附于国家权力机关,有强大的资源动员能力,并吸纳了社会大多数的慈善资源,包括红十字会、各种慈善会、公募基金会。整体而言,我国慈善组织自治性较弱,受公权力影响较大,这构成了我国慈善事业的一大特色,也使得我国慈善组织的问题更为复杂。具体而言,慈善事业的发展根植于深厚的慈善文化,承继了优秀的慈善传统,并需要强烈的慈善意识、健全的慈善制度作为保障。从组织治理结构理论出发,组织结构体现出社会认同的历史沉淀和基本内核,制度环境与慈善组织的互动影响,而组织治理制度不仅是技术性的产物,更是社会文化规则的理性化产物。从文化角度看,西方慈善事业受宗教影响较大,体现出“博爱”思想、“罪富”文化和自我价值观,倡导互助、志愿和法治精神;而我国慈善事业深受仁政思想和民本思想影响,形成了具有自身特点的独特发展模式。

国内外慈善事业发展史表明,健全的内部治理结构、完善的决策执行机制、较高的组织执行能力、健全的内控监督程序,对于慈善组织公信力的提升至关重要。慈善组织公信力体系的构建是政府、慈善组织、企业、社会公众等不同力量在政治、社会和市场等领域通过行为、制度、习俗等博弈的结果,需要从多个角度着力。其中,两个角度至关重要,一是破除慈善组织的行政管理体制,增强其

民间性;二是建立慈善组织公开透明的内部运作机制,加强监管。

(三)在法治轨道推动慈善体制改革

改革我国慈善管理体制,增强慈善组织的民间性、公益性和公信力,是我国慈善事业高质量发展的迫切要求。这要求政府进一步发挥引领和监管职能,在尊重慈善事业发展规律基础上优化中国特色慈善治理体系,创新慈善监管方式,鼓励、支持、规范慈善组织健康发展;慈善组织要进一步提升治理能力,在法律框架内健全管理制度,优化决策执行机制,完备内控监督程序,建立“透明、高效、规范”的管理体制和运行机制。最终通过政社双方共同努力,进一步提升慈善资源动员能力、募捐能力、整合能力、应急能力,巩固健康有序的慈善行业生态,使慈善事业多元协同治理模式走向成熟定型。因此,在落实新《慈善法》的基础上,要进一步健全配套立法,增强法律法规的协同性、系统性,在法治轨道推动我国慈善体制机制改革。

具体而言:第一,我国《慈善法》取消了慈善组织设立登记“双重许可”体制,统一了慈善组织申请慈善公共募捐资格法律标准,打破了公募资格被官方慈善组织垄断的局面,提供了民间“草根组织”获得慈善组织资格的法律途径,有力地促进了慈善事业回归民间本质。改革传统慈善管理体制,从行政主导转向社会自治发展,需要进一步大力培育和发展民间慈善机构,降低慈善组织进入壁垒,形成以民间基金会为主、高度竞争的慈善机制。随着我国新型政社关系的推进以及政府简政放权的深入,应进一步降低慈善组织准入门槛,明确将非法人组织作为慈善组织法定类型。质言之,要着力加强慈善组织立法,包括进一步完善我国慈善登记注册制度,优化慈善组织准入机制,强化慈善组织监督管理机制和约束机制,建立慈善组织发展激励机制和主体成长机制等^[10]。第二,进一步强化社会优位、权力有限的法治理念,通过完善慈善立法加强政府对慈善组织的培育和引导,通过审计监督等手段加强对慈善组织监管,通过提供行政资源等方式为慈善

组织开展慈善活动予以支持。第三,进一步明确官办慈善组织除了接受其他国家的援助外,不得吸收社会公众捐款,其主要负责慈善机构的监督管理,购买民间慈善机构的慈善产品和服务,申请财政拨款,建立专项救灾资金。在慈善活动参与主体方面,应当以慈善组织和民间力量为主;在慈善活动开展机制方面,应当遵从自愿原则,排斥政府强制性干预,政府的作用主要体现在提供政策支持、优化法治环境、强化慈善监管等方面。第四,民间慈善机构应成为社会公众捐款的主体,法律应大力维护慈善机构的民间性和独立性,保障慈善机构的社会公益法人地位,不能干涉慈善机构的日常运作,保证其人事独立、财务独立。第五,官办慈善组织和民间慈善机构都应当完善内部治理,加强自律和信息披露,接受国家机关、第三方和社会公众的监督,形成公开、透明、高效的运作机制。尤其是要督促慈善组织自我管理,即要通过完善立法督促慈善组织自我革新、自我管理,创新管理模式,提高运行效率,降低运行成本,最终建立起“透明、高效、规范”的慈善组织运行机制和管理体制。第六,尊重和保障社会公众的知情权、参与权、监督权,充分发挥舆论监督的作用,并赋予社会公众相关救济权。

二、慈善组织募捐行为的法律激励

通过梳理我国慈善法中关于政府促进慈善事业发展的措施,不难发现,这些措施具有较为浓厚的管理色彩。着眼于未来,应当将进一步培育慈善组织自身能力作为慈善立法的目标之一,构建社会、政府、个体共同治理的慈善发展模式^[11]。在明确慈善组织的公益本质、理顺慈善组织与政府关系的基础上^[12],健全慈善财税支持制度,鼓励现代慈善捐赠活动。

(一)加大慈善税收支持力度

税收优惠是支持慈善事业发展的重要举措。我国慈善税收激励措施不断“加码”,但仍存在税收优惠政策不公平、税前扣除偏低、收益所得税政策不科学等问题。我国《慈善法》中的一些税收

优惠和免征公共事业性收费条款,需要税法与慈善法进一步有效衔接。就所得税而言,《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第八十四条和第八十五条分别对免税条件和免税收入作了规定,而财政部、国家税务总局《关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税【2014】13号)和《关于非营利组织企业所得税免税收入问题的通知》(财税【2009】122号)分别对免税条件和免税收入作了限缩性规定。质言之,慈善组织的免税条件比较苛刻,免税收入的范围也很窄^[13]。就流转税、财产税、行为税等而言,慈善税收优惠虽有涉及,但较为有限^[14]。

同时,我国目前对捐赠人的捐赠方式限制较多。慈善捐赠税收优惠除了涉及捐赠人税收优惠额度外,还涉及捐赠人捐赠方式。根据《关于公益性捐赠税前扣除有关事项的公告》(财政部、税务总局、民政部公告2020年第27号),捐赠人只有“通过公益性社会组织、县级以上人民政府及其部门等国家机关,用于符合法律规定的公益慈善事业捐赠支出”才能享受税前扣除待遇。具体而言,捐赠人必须通过“规定的组织”向“规定的公益事业”捐赠才能享受税收优惠。所谓“规定的组织”包括县级或县级以上人民政府及其组成部门和直属机构、符合条件的基金会和慈善组织等公益性社会团体。将民办非企业单位排除在获得公益性捐赠税前扣除资格之外,一定程度上阻碍了公益性民办非企业单位获得社会捐赠。这里所说的“条件”包括依法设立、财务制度健全、提交审计报告、公益慈善事业支出占比符合要求、未受到登记管理机关行政处罚及未被登记管理机关列入严重违法失信名单、评估等级为3A以上等。所谓“规定的公益事业”是指符合《中华人民共和国公益事业捐赠法》第三条对公益事业范围的规定或者《慈善法》第三条对慈善活动范围的规定。因此,应当通过税法与慈善法的有效衔接,适当放松对捐赠人捐赠方式的限制,并提高慈善捐赠税前扣除比例。

(二)鼓励现代慈善捐赠活动

《慈善法》确立了“大慈善”理念,扩展了慈善范围、巩固了慈善组织直接登记制度、放宽了慈善公开募捐资格、激活了公益信托制度、明确了税收优惠政策、构建了慈善服务法定化规则,这是推动我国慈善事业发展的重要制度安排。就慈善募捐而言,是特定的慈善组织基于慈善目的向不特定的社会公众进行劝募活动的一系列相关行为集合体,贯穿财产募得、管理和分配的整个过程,既包括慈善组织的募集、管理和分配善款行为、专业劝募人的劝募行为和捐赠者的捐赠行为^[15],还包括为了募得财产的增值保值而进行投资收益活动和经营性活动等^[16]。

这里有一个存在争议的问题,那就是自然人有无募捐权。根据目前的法律规定,慈善募捐权仅限于慈善组织,个人哪怕是陷入困境的个人也不是慈善募捐的合法主体,不能开展慈善募捐^[17]。从生存权和发展权角度看,任何人都拥有通过募捐来获得他人帮助,法律可以对募捐行为予以规制但不应剥夺自然人开展募捐的权利。但是,由于慈善募捐关乎公共利益,存在重大伦理风险,将募捐权主体限于慈善组织是现实可行的做法,更何况法律并没有禁止个人和其他组织与慈善组织一同发起慈善募捐,只是不允许自然人独立展开慈善募捐活动。

随着信息技术的发展,“微公益”“网络慈善”“公益众筹”等新型慈善形式兴起,在发挥现代互联网技术独特优势、打破传统公益慈善时空限制、改变传统慈善组织内部治理结构、创新公益募捐外部运作方式、重塑募捐人一捐赠人一受益人等之间社会关系的同时,也产生了资格准入、信息披露、社会监督、政府管理等新问题,对传统慈善法治建设提出了新挑战。例如,在网络慈善领域,其在推动社会公众参与慈善事业、激发慈善活力的同时,“诈捐”“骗捐”现象屡有发生,暴露出网络慈善在外部监管、信息披露、平台责任落实等方面存在诸多问题,这挫伤了社会捐赠的积极性、损害了慈善组织的公信力,成为第三次分配和共同富裕

目标有效实现的现实梗阻。因此,如何防范网络慈善风险,从而更好地推动慈善事业发展,是现代各国面临的重要课题。新《慈善法》对网络慈善作出了回应,但仍有一定的细化空间,需要进一步加快完善网络慈善相关立法,创新网络慈善监管机制,加强网络慈善组织规范,推进网络慈善治理规范化、制度化、法治化,注重网络慈善价值引领,推动慈善在第三次分配中的效用提升。

三、慈善组织功能发挥的法律监督

慈善组织功能的发挥,有赖于牢固的法律监督“安全网”,推动慈善组织高效运转、提升公信力,更好守护慈善“正能量”。新《慈善法》加大了对违法行为的惩罚力度,强化了慈善组织、慈善信托受托人等慈善活动参与者的法律责任。全面落实这些法律规定,既需要政府更好地发挥引领、支持和监管职能,也需要慈善组织建立健全“透明、高效、规范”的运行机制,促进内部和外部监督有机结合。

(一)推动慈善组织内部治理

在慈善领域,创新慈善组织内部治理是慈善组织承担公共责任的重要体现,也是提升慈善组织公信力的必然要求。一般认为,以追求公益为目的的慈善组织承担的责任属于公共责任。慈善组织属于非营利性组织,慈善组织善款来源于捐赠人且应当用于社会公众,因而应当履行法定义务,接受政府、捐赠人、媒体、社会公众等对其是否承担公共责任进行监督和判断。

其一,慈善组织创新内部治理,需要进一步整合职能部门,细化内部机构分工,明确各部门职责,优化人事选拔和任免机制,增强社会公众对慈善组织的信任和认同。慈善组织应当加强内部治理,形成高效、公开、可问责并接受监督的慈善服务体系。慈善组织具有非营利法人特征,应当遵守民法关于非营利法人的相关规定,确立法人章程在慈善组织治理中的关键性地位,在遵守法律规范约束的前提下保障其自我管理、自我发展的空间。

其二,强化慈善组织内部管理,要以增强其公益性为导向,以信息公开、组织创新、慈善活动等为环节,优化内部治理结构,规范内部运行机制,强化自我约束,加大信息披露,接受社会监督,提高社会公信力。对于我国慈善组织而言,健全信息公开机制是加强慈善组织内部治理的主要内容,即慈善组织负有信息公开义务,应当按照法律规定的信息公开内容、方式和时限及时、真实、准确、完整地公开相关信息,否则将承担不公开的法律后果^[18]。就信息公开的内容而言,除了捐赠人要求不予披露的特定信息、涉及个人隐私和国家秘密的信息,原则上慈善组织、慈善活动及其相关的信息都应当公开,包括与使用项目、使用目的、使用时间、使用地点、使用人员、使用方式等在内的信息都要通过项目公开或年度公开的方式予以全面、客观、细致的披露。就信息公开的方式而言,由民政部门建立统一的慈善信息平台接受咨询、投诉、举报,为社会公众免费提供慈善信息服务。就信息公开的要求而言,应当遵循真实、准确、全面、及时公开原则,并通过建立健全慈善组织信用信息管理制度督促慈善组织履行信息公开义务。如果慈善组织未履行公开义务或存在公开虚假信息等情况,主管部门应将慈善组织及其负责人、直接责任人员记入信用档案并予以惩罚。

其三,在慈善法人的财产属性方面,我国可以适当借鉴其他国家在立法、司法判例以及慈善委员会指导意见等方面的成熟经验,在保障慈善法人私法自治的同时,基于公益性理念对慈善法人的所有权进行限定,尤其对事关慈善法人性质的重大事项予以法定限制,以切实维护慈善组织的慈善目的与公共利益的实现。

(二)强化慈善组织外部监督

当前,民间慈善在慈善事业中的地位发生了重大变化,虽然官办慈善在我国慈善事业中仍然发挥着主导作用,但民间慈善的作用日益凸显。确立现代慈善观念、依法推进慈善治理、培育监管并重,被认为是发展我国慈善事业的关键环节。

其中,为了保障慈善的公益性,需要强化包括政府监管在内的慈善监督。作为非营利性组织的一种,慈善组织需要破除委托代理悖论。在慈善捐赠中,捐赠者与慈善组织之间是一种委托代理关系。其中捐赠人是委托人,慈善组织是代理人,捐赠人通过慈善活动将财物捐赠给慈善组织并由其代为送给需要者。在这一过程中,慈善组织可能基于追求自身利益最大化需要,而出现违背捐赠契约从而损害捐赠者和受赠人权益的情形,从而降低慈善组织公信力,并最终影响慈善事业发展。因此,如何减少慈善组织失范行为,在委托人(捐赠人)和代理人(慈善组织)之间找到一个平衡点来制约双方从而达到提升慈善组织公信力之目的,是慈善监管的目标所在。

其一,就私人监督而言,应明确赋予捐助者享有捐赠监督权,调动私人监督积极性,减轻政府慈善监管负担。其二,就政府监督而言,应明确赋予政府部门享有慈善法人内部机构撤销权。其三,就社会监督而言,应建立健全慈善第三方评估制度,形成慈善监管合力,即建立慈善组织和项目评估制度,支持慈善行业组织制定行业标准,鼓励和支持第三方机构对慈善组织和项目进行评估。我国可以参考域外发达国家经验,建立慈善第三方评估机制,在分担政府监管压力的同时增强慈善组织的公信力,即由第三方机构对募捐财产使用情况以及项目目标与项目结果关联进行评估,客观评价募捐者或者受托人是否合理地使用慈善财产,推动慈善组织保持慈善宗旨、组织架构以及慈善绩效之间的一致性。以美国为例,其慈善监管体系既包括税务部门的监督,也包括舆论部门的监督,还包括第三方评估监督,特别是“全国慈善信息局”作为第三方评估机制,制定了具体的评估标准,定期开展慈善组织评估,并以此作为政府监管的参照。

结 语

在迈向共同富裕、全面建设社会主义现代化国家的新征程中,慈善事业在危机与变局中迎来

了发展与新生,需要形成中国特色社会主义慈善事业发展道路,提炼中国特色慈善事业发展有益经验和独特发展模式。坚持依法行善、依法治善是中国特色慈善事业健康发展的根本保证。《慈善法》的修改是我国加强慈善立法、全面推进依法治国的重要举措,是我国推进国家治理现代化、社会领域建设的一件大事,标志着中国慈善事业的法律体系、支持体系、监管体系初步建立,使慈善法治有了更强的法教义学基础^[19]。《慈善法》作为慈善组织存续的重要法律制度规范,有助于解决慈善组织的合法性困境问题和内部治理问题,提升社会公众对慈善组织的信任和促使更多社会个体参与到慈善捐赠网络,从而带来更大范围的慈善合作行动,促进慈善事业健康可持续发展^[20]。当然,慈善法治建设并非一部《慈善法》能够承受之重。更何况,发挥《慈善法》对慈善组织发展的规范促进作用需要长期的适应和磨合过程,慈善法相关法规及规章之间的冲突及矛盾亦并没有完全解决,慈善法律体系还存在一些明显的缺陷和漏洞。实际上,从2016年《慈善法》制定、2023年《慈善法》修订的艰难进程不难发现,社会各界从“慈善”的内涵外延到慈善法的基本原则再到慈善法的主要制度,都存在诸多分歧。其中,关于慈善的性质以及慈善与政府之间的关系,仍然存在不少问题难以形成共识。慈善到底是民间的事业,还是政府也可参与其中的公共事业,即慈善事业可否官办?^[21]政府到底如何管理慈善?这些不仅是理论问题,而且是实践问题。如何更好地让《慈善法》发挥预设的法律效果和社会效果,如何让慈善组织在新规范、新制度下成功转型,形成健康、有序、可持续的良性发展模式仍值得研究^[22]。我国慈善事业的高质量发展离不开健全的慈善组织认定制度、慈善税收优惠制度、慈善信息披露制度和慈善监管制度,应当从慈善组织法、慈善行为法、慈善财产法和慈善监管法等层面进一步健全慈善法规范,为慈善组织治理和慈善活动开展提供更充足、更合理的法律依据。

[参考文献]

- [1]徐麟.中国慈善事业发展研究[M].中国社会出版社,2005:28.
- [2]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[M].人民出版社,2024:35.
- [3]杨蕤.企业慈善行为、第三次分配与共同富裕[J].社会科学战线,2022(5).
- [4]侯安琪.慈善组织准入的法律规制——兼论慈善组织准入制度的价值取向[J].社会主义研究,2010(5).
- [5]马克思恩格斯选集:第四卷[M].人民出版社,1972:166.
- [6][美]莱斯特·M·萨拉蒙.公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].田凯,译.商务印书馆,2008:34-36.
- [7]侯百谦.互联网慈善募捐中的慈善组织合作研究[M].学习与实践,2022(8).
- [8]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(1).
- [9]王燊成,杨永政.资源的叠加还是替代?——政府救助与慈善救助的关系探析[J].学习与实践,2023(9).
- [10]高小枚.论健全慈善监督体制与提升慈善公信力[J].贵州社会科学,2017(5).
- [11]胡敏洁.《慈善法》中的政府促进措施:支持抑或管理?[J].江淮论坛,2016(4).
- [12]周秋光,曾桂林.中国慈善立法:历史、现状及建议[J].南京社会科学,2014(12).
- [13][15]徐道稳.中国慈善立法若干问题研究——基于对地方慈善立法的分析[J].南开学报(哲学社会科学版),2016(2).
- [14]郭佩霞.推动慈善捐赠的税收激励与政策完善[J].税收经济研究,2014(2).
- [16]刘志敏,沈国琴.公权力介入公益募捐行为的正当性及其边界[J].国家行政学院学报,2014(4).
- [17]李石.慈善、公益与商业:在利他与利己之间[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2023(4).
- [18]桑壮,程文浩.资源竞争还是制度规范——慈善基金会在组织网络中的信息公开行为[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2023(1).
- [19]马剑银.“慈善”的法律界定[J].学术交流,2016(7).
- [20]汝绪华.基于社会资本的慈善组织公信力研究[J].青海社会科学,2014(3).
- [21]何忠洲.中国慈善立法峰回路转?[J].中国新闻周刊,2007(3).
- [22]冯彦君,顾男飞.第三次分配视角下慈善法的模式转型与立法因应[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2023(5).

(责任编辑 林珊珊)

The Institutional Construction of High-Quality Development of Charitable Organizations from the Perspective of the Rule of Law

Gao Zhihong

Abstract: The Party and the state attach great importance and precise positioning to the third distribution, which has established the important position of charity in China's economic and social development. Charitable organizations are the decisive factor in the development of charity, and their level of governance directly determines their credibility, which in turn affects their fundraising capabilities and the development of charity. Folk nature is a fundamental attribute of modern charitable organizations, and the intervention of public power in charity should be necessary, appropriate, and rational. A good relationship of compatibility, complementarity, and cooperation should be formed between the government and charitable organizations. The high-quality development of modern charity in China requires improving the rule of law for charity, further lowering the threshold for setting up charitable organizations, increasing tax support for charity, encouraging modern charitable donation activities, promoting internal governance of charitable organizations, and strengthening external supervision of charitable organizations.

Keywords: Charitable Organizations, the Third Allocation, Rule by Law, Charitable Cause, Charity Law