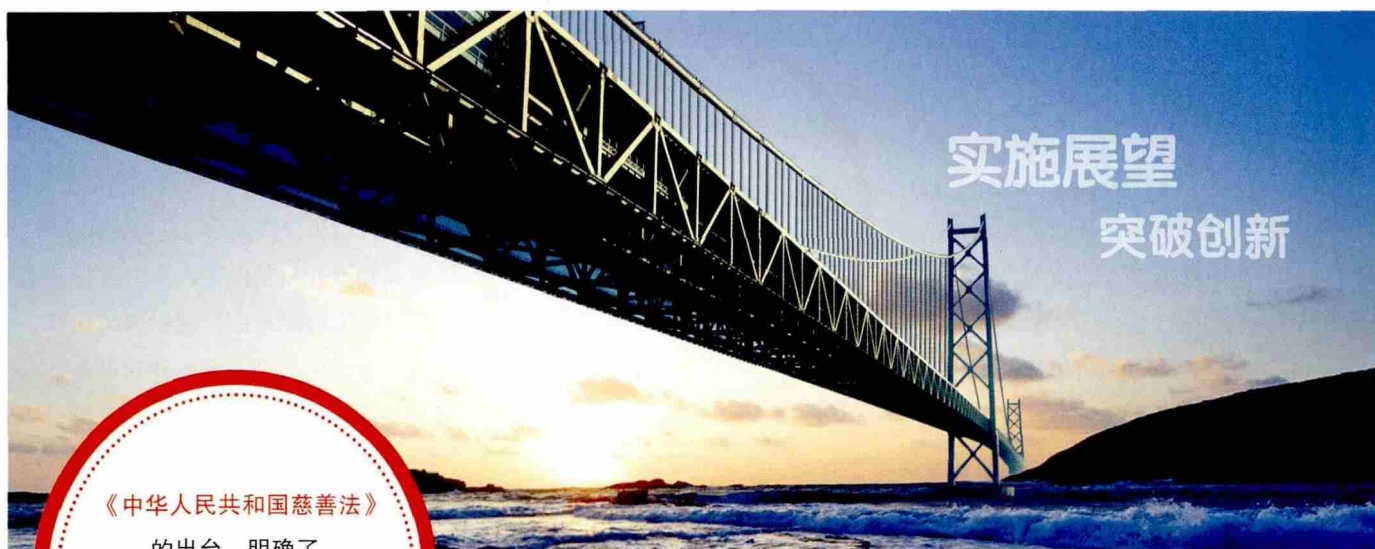




《中华人民共和国慈善法》
的出台，明确了
救助自然灾害、事故灾难
和公共卫生事件等属于慈
善活动的范畴。

新时代的救灾捐赠： 《慈善法》的突破创新与实施展望

■ 栗燕杰 / 文

《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》）的出台，明确了救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等属于慈善活动的范畴。因此，以捐赠财产、提供服务等开展的救助自然灾害的公益活动，受到《慈善法》的规范。《慈善法》的突破创新，为灾害预防、应对处置和灾后恢复重建，提供了新的空间与可能。

前《慈善法》时代的救灾捐赠法律制度概述

在《慈善法》出台之前，我国

的救灾捐赠并非无法可依，1999年的《合同法》第186条、第188条就有关于救灾方面赠与合同的特殊规范，同年出台的《公益事业捐赠法》更是将“救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动”作为该法规范的公益事业，并有数处的专门性规范。民政部先后于2000年、2008年出台《救灾捐赠管理暂行办法》《救灾捐赠管理办法》，以及相关的配套法规、文件。救灾捐赠的法律规范，已经初现成效。

但上述法律并非完美，妨碍救灾慈善捐赠，违反慈善捐赠自身规律的规范并非少见。《合同法》对慈善救灾捐赠只能作为其例外而存在；《公益事业捐赠法》大量内容不能适应新

时期的慈善救灾活动，其内容也不够完整；民政部等部门的规章文件法律位阶较低，其内容的分散、碎片较为严重。

立法的不足在实践中被进一步放大。比如，在某些重大灾害的捐赠动员实施中，一度出现有政府机关为提高活动实效，采取了定指标、下任务，甚至直接划拨职工工资充当捐款的现象。在此背景下，《慈善法》的通过，对于救灾慈善公益事业的健康持续发展，具有基础性、支架性功能。

《慈善法》的突破与创新

一是法律理念的更新完善。表现为：厘清了政府与慈善活动之间的关系，清除了不合理管制；慈善促进并

非“软法”而是政府法定职责，最终真正体现并实现普惠性的促进为主，规范监督为辅。

二是适用主体更加广泛。《救灾捐赠管理办法》的救灾募捐主体仅限于具有救灾宗旨的公募基金会，而《慈善法》则将之扩充到慈善组织为主体，以城乡社区组织、单位，其他组织等为补充的组织类型。

三是捐赠财产形态多样化并扫除实施障碍。在《慈善法》出台前，一度有些政策文件对捐赠财产形态作出限制，将特定类型财产排除在外。如，2003年财政部《关于加强企业对外捐赠财务管理的通知》曾规定企业持有的股权和债权不得用于对外捐赠。《慈善法》为鼓励支持慈善捐赠，并不对特定财产形态进行区别对待，各类财产都可用于慈善捐赠。《慈善法》还为各类财产形态的捐赠予以积极支持，保障企业可享受税收优惠和行政事业性费用免征等。

四是推动诚信捐赠，破解诺而不捐、诺而少捐的难题。实践中，诺而不捐、诺而少捐的现象并非罕见，导致慈善项目无法正常推进，也妨碍到救助对象的正常生活。对于签订书面捐赠协议，或通过媒体公开承诺捐赠的，捐赠人拒不履行协议义务的，慈善组织、接受捐赠的人，可以依法向人民法院申

请支付令或提起诉讼。

救灾慈善捐赠的期待与展望

首先，科学合理的非货币、捐赠估价机制有待建立。灾害的应对救援和灾后重建，既需要资金支持，也需要药品、食物、帐篷等实物帮助。非货币形态的慈善捐赠，对于防灾减灾具有不可或缺的特殊重要意义。其估价机制的完善，对于鼓励此类捐赠的实施，并确保捐赠人、慈善组织、受益人各方的税费减免落地，具有基础性功能。

其次，慈善捐赠的税费减免和相关促进政策应出台可操作性细则。以慈善组织的税收优惠为例，慈善组织收入多种多样，哪些收入应当免税，哪些收入应当合理减税，哪些收入还可能需全额征税，《慈善法》虽然明确方向框架，但其最终落地，还需要在普惠化、常态化和便民化的理念指导下，通过税收法律制度的修订完善，加以明确。

第三，迎接网络化信息化的新时代。一方面，网络募捐与通过网络乃至微博、微信的捐赠，已成大势所趋。另一方面，网络化与信息化将给慈善救灾事业带来深刻巨变，以书面捐赠协议为例，除传统纸质捐赠协议的方式以外，也可考虑签订电子化的捐赠协议，这仍属于“书面”协议的范畴，这既极大降低了慈善组织的成本，也有利于相关材料的保存和查阅。网络公开也将成为慈善信息公开的主平台。

最后，慈善信托成为社会参与防灾减灾的新选项。我国《信托法》虽有公益信托的规定，但公益信托一直没有被激活，其中《信托法》及相关法规文件关于公益信托的管理机构不够明确、设立门槛过高、实施程序繁琐、税收优惠存在空白等因素，导致制度吸引力不高。《慈善法》的出台最终专章规定了慈善信托，设立慈善信托以达到灾害救助的宗旨，其制度障碍已不复存在，对于慈善救灾事业，必将提供新的发展增长点。

（作者单位：中国社会科学院法学研究所）



▲ 擂鼓镇的乡亲们在收到御寒棉被后露出灿烂的笑容