

比例大的组织。慈善法规定具有公开募捐资格的基金会年度管理费用不超过当年总支出的10%，具有公开募捐资格的基金会在整个基金会里面占的比例并不大。据统计，北京市的公募基金会仅占基金会总数的10%左右，天津市要高一点，也不到30%。而且还有一个灵活性的规定，特殊情况下，具有公开募捐资格的基金会年度管理费用难以符合法定标准的，报民政部门并向社会公开说明

情况就可以了。

慈善法没有使用“管理成本”而是使用了“管理费用”的概念，这为具有公募资格的基金会开展慈善活动提供了更多的空间。因为按照《民间非营利组织会计制度》对于管理费用的解释，慈善筹资成本和项目活动成本不包括在慈善组织的管理费用之内，这对基金会等慈善组织开展慈善活动是非常有利的。公募基金会以外的其他慈善组织

的年度支出和管理费用标准，由国务院民政部门会同国务院财政、税务等部门依照关于公募基金会慈善活动的年度支出和管理费用规定的原则来制定。实践中有一些慈善组织，特别是服务型慈善组织的管理费用，人工支出占的比例很高，如果限制得过“死”，这些慈善组织没有办法发展和生存，所以法律授权民政部门会同国务院财政、税务等部门制定。●



栗燕杰

慈善组织在募捐时要当心的事儿

假如一个公募慈善组织，将来只在自己的官网发布募捐信息，可不可以？答案是，不合法哦！

当中国社会科学院法学所栗燕杰副研究员在慈善法培训课上抛出这句话时，在座的各个慈善组织的学员都傻眼了。没错，以后慈善组织要在互联网公开募捐的话，必须要去民政部指定的一个或者若干个信息平台发布，而其他的途径只是选择性的。

慈善法募捐规定看似简洁，实际上处处暗藏“玄机”，如果不真正吃透，将来很可能一不小心就会踩雷！培训课上，风趣幽默的栗燕杰副研究员带领大家全面了解了慈善法募捐条文，介绍了法规背后的制度逻辑，分析了不同的募捐类型，并重点讲解了面向社会大众的公开募捐，尤其是火爆的互联网募捐涉及的法律议题，最后他还对募捐法规的实施前景进行了预测和展望。

备案和报告等新治理手段很抢眼

慈善法在募捐领域，兼顾了传统和新型的治理手段，对传统的审批权和处罚权有保留，同时还增加了很多新型的治理手段，包括备案、报告、公开和告知等模式。

以备案为例，以前有一些地方立法规定，慈善组织即便取得了公募资格，想真正实施募捐，还需要再经过一轮审批。现在按慈善法规定，只要取得了主

体资格，慈善组织报备后就可以进行公开募捐，不需要经过二次审批。和“备案”一样，“报告”在慈善法里也多处被提及。例如，如果企业因经营不善，无力再履行之前承诺的捐赠，可向民政部门如实报告，并将情况向社会公开。这些新治理手段反映了政府从以前的刚性管制模式变成了刚柔并济的模式。

谈到慈善募捐的治理，还要厘清政府和社会的关系。政府主要应担负起指

导激励和监管的责任，把募捐交给社会来做。而社会募捐的运作模式应该是自愿性为前提的，现在常常发生一些网民强迫明星或企业捐赠的现象，不捐赠就号召大家抵制，这大大违反了捐赠自愿性，颇令人担忧。

定向募捐和公开募捐的边界在哪里？

募捐包括定向募捐和公开募捐。定向募捐是面向特定对象展开，公开募捐是向社会展开。

这种二分法看上去很美好，但实施中问题很大，很难划出一条明显的界限和分水岭。假设某人在微信朋友圈发出一条信息，为自己的亲属筹集手术治疗费用，并恳请各位好友多多转发。朋友圈是一个圈套一个圈，最后转发的很可能是完全不相识的陌生人。那这属于公开募捐还是定向募捐呢？又比如，在一个大学内部发起募捐，几万名师生，把这归为定向募捐合不合适呢？

对这些问题，应该由国务院、民政部门出台专门配套规定，确定最终规则。建议对微信朋友圈等新生事物不要束缚太紧，可观望其发展再做决定。

公募资格许可条件需进一步明确

公开募捐的资格有两种，一种是较低门槛的许可模式，另一种是法律、行政法规规定的直接具备公募资格的组织。不论是哪种公募组织，每次开展慈善募捐之前，必须去登记的民政部门备案。

公开募捐资格是给予慈善组织的一种行政许可，除了适用慈善法，在跟慈善法不冲突的前提下，还可以适用行政许可法。譬如说，如果民政部门不给发放公开募捐资格，慈善组织可依据行政许可法申请行政复议，或者向法院提起行政诉讼。

那么公开募捐资格的行政许可，要满足哪些条件？第一个条件是依法登记满两年，第二个条件是内部治理结构健全，第三个条件是运作规范。这些条件看似简单，实际上衍生出很多问题。比如两年内违法了怎么办，可以重新申请吗？怎么判断治理结构是否健全，运作是否规范？这些都需要国务院民政部门出台实施细则。

受地域限制的募捐活动如何备案？

募捐活动分为两种类型，一个受地

域限制，一个没有地域限制。

受地域限制的募捐活动，包括在公共场所设置募捐箱，或举办面向社会公众的义演、义赛、义卖、义展、义拍、慈善晚会等。这些活动都“应当在慈善组织登记的民政部门管辖区域内进行”。比如一个慈善组织在海淀区民政局登记的，原则上应该在海淀区设立募捐箱，一般来说不能跑到昌平去。

法律还规定，如果确有必要在管辖区范围外进行，应当报募捐活动所在地县级以上人民政府民政部门备案。这里有两个关键词，一是“确有必要”，该怎么判断？建议慈善组织可以准备一些材料，说明在自己登记的区域内确实募不到钱，而新选择的这个区域慈善文化氛围浓厚，更有利于募款。当然如果民政部能够给出细则是更好的，大家可以拭目以待。

第二个关键词是“备案”，异地募捐要加大对备案的审查力度。你本来在青海登记的，跑到北京海淀区，海淀区民政局就要核对一下，到底有没有这家慈善组织？来的会不会是“假李逵”？民政部门守土有责，要加强核查力度。

网络募捐平台如何指定？

没有地域范围限制的公开募捐活动，主要指一些比较现代的方式，包括广播、电视、报刊、互联网等。

互联网公开募捐在立法过程中争议很大，慈善法最后明确规定慈善组织“应当在国务院民政部门统一或者指定的慈善信息平台发布募捐信息，并可以同时在其网站发布募捐信息”。因此，如果慈善组织开展互联网募捐，必须在民政部统一或指定的平台发布信息，这是职责和义务。至于是否在官网发布信息，慈善组织可自行选择。需要注意的是，除了这两种途径，再通过其他方式在网上发布募捐信息，都是不合规定的。

民政部会如何指定互联网募捐平台？这是目前慈善界关注的焦点。现在网上已经有很多比较成熟的公益募捐平台，譬如新浪微公益、腾讯乐捐等，建议民政部应该将它们纳入考虑，而不要排除在外。另外还要考虑平台的影响力和数量，太多或太少都不合适。

关于募捐法规具体实施的建议

法律的生命在于实施，慈善募捐各项法规的落实，需要国务院民政部门尽快出台配套细则，包括定向募捐实施办法、公开募捐管理细则尤其是互联网募捐的实施细则等，这将是慈善法成败的关键所在。

栗燕杰副研究员展望了慈善法募捐条款的实施前景，并提出建议。他认为，要警惕备案沦为审批，要尽快启动相关法规文件的立改废工作，要完善政府部门的协调机制和慈善行业的自律机制，要尽快出台细则，让慈善事业的各个参与方的权利义务更加明确可操作。①

