

国内慈善事业现存问题的法律分析与改进建议

谭斯瑜

利兹大学，利兹市英国，LS2 9JT；

摘要：本文以国内慈善事业为研究对象，系统分析了其现存的法律问题并提出改进建议。当前我国慈善事业虽发展迅速，但仍面临法律法规建设滞后、慈善主体责任与权利义务不清晰、捐赠行为法律约束不足、公众参与意识薄弱以及税收激励政策不完善等核心问题。针对上述问题，本文从法律视角提出构建系统化的慈善法律框架，细化募捐、资金管理等环节的规范；加强慈善文化教育，提升公众参与度；优化税收激励政策，扩大优惠范围并简化流程；完善监管机制与信息公开制度，严惩违法违规行为，保障慈善事业的公信力等建议，通过本文研究，旨在推动我国慈善事业向规范化、透明化方向发展，促进社会公平与和谐，为构建可持续的慈善生态提供理论参考与实践路径。

关键词：国内慈善事业；法律分析；现存问题；改进建议

DOI：10.69979/3029-2700.25.02.059

1 引言

1.1 慈善事业的定义与重要性

慈善事业是基于人道主义精神，旨在促进社会进步、增进人类福祉的公益行为，通常表现为个人、企业或其他组织自愿捐赠财产、劳务、时间等资源，用于帮助弱势群体、改善社会环境、推动教育、医疗、扶贫、环保等社会事业的发展。慈善事业具有非营利性、自愿性、社会性和救助性等特征，是社会保障体系的重要组成部分。

慈善事业通过帮助弱势群体，能够在一定程度上缩小社会贫富差距，缓解社会矛盾，促进社会公平正义；同时，慈善行为能够增强社会成员间的互助互爱精神，提升社会凝聚力，为社会团结和谐提供有力支撑。从推动社会发展的角度看，慈善事业普遍侧重于关注教育、医疗、环保等社会事业，相关领域的投入不仅有助于改善贫困地区的基础设施条件，在某些领域中还能通过促进消费、增加就业等方式，对经济产生拉动作用。最后，从社会教化的角度看，慈善事业体现了社会主义核心价值观中的友善、和谐、公正等理念，通过参与慈善活动，人们能够增强社会责任感，提升道德水平，形成积极向上的社会风尚。慈善事业作为社会保障体系的重要补充，直接关系到社会和谐与稳定。本文旨在通过对国内慈善事业的现状进行研究，揭示目前存在的主要问题，从法律角度出发，找出制约慈善事业发展的法律因素，并尝试提出切实可行的法律修改和政策建议。

1.2 国内慈善事业发展历程及现状概述

国内慈善事业在经历了起步阶段、逐步发展阶段后，

现已进入快速发展阶段。目前，慈善组织数量与规模不断扩大，慈善捐赠持续增长，慈善法规与政策日益完善，慈善文化与意识逐渐深入人心。改革开放前属于国内慈善事业的起步阶段，相关事务主要由政府主导，民间慈善活动相对较少，内容上主要集中在救灾、扶贫等领域，形式较为单一。至 20 世纪末，随着改革开放的深入，国内经济快速发展，社会财富不断增加，慈善事业的发展逐渐累积起相对充足的物质基础，政府也开始鼓励民间慈善活动，一些企业、个人开始自发组织慈善活动，捐赠财物帮助弱势群体，慈善组织逐渐增多，但整体规模较小。进入 21 世纪，国内慈善事业迎来了快速发展期，政府高度重视慈善事业的发展，出台了一系列政策措施，推动慈善事业的规范化、法制化。在这一阶段慈善组织数量大幅增长，规模不断扩大，影响力日益增强，慈善活动形式也更加多样化，涵盖了教育、医疗、环保、扶贫等多个领域，同时互联网技术的快速发展也为慈善事业提供了新的平台与契机，网络慈善募捐等形式日益活跃。

截至 2024 年底，国内慈善组织数量已超过 1.5 万家，规模不断扩大，类型包括基金会、社会团体、民办非企业单位等，一些大型慈善组织在救灾、扶贫、教育等领域都发挥了重要作用。政策方面，政府也不断出台了一系列慈善法规，推动慈善事业的规范化、法制化，《慈善法》等法律法规的颁布实施，为慈善事业的发展提供了法律保障，政府也通过不断出台一系列税收优惠政策鼓励企业和个人进行慈善捐赠。

2 国内慈善事业现存问题与法律分析

2.1 法律法规建设滞后

目前，尽管已出台有《中华人民共和国慈善法》等法律法规来规范慈善事业，但在实际操作中，除慈善法以外的其他部门法中慈善相关的法律法规相对零散，部分条款较为笼统，缺乏具体的实施细则和可操作性。慈善活动涉及多个方面，包括募捐、善款管理、项目实施等，但现有法律法规难以全面覆盖这些环节。例如，在环保慈善领域，由于缺乏专门且系统的法律规定，慈善组织和捐赠者难以确定环保慈善项目的合法运作边界，如对于哪些类型的环保项目可以接受捐赠、接受捐赠后的资金使用是否符合环保相关的法律和政策等存在模糊性，这在一定程度上阻碍了环保慈善事业朝着更加专业化、规模化的方向发展。同时，由于缺乏完整的法律法规体系，不同地区对于慈善组织的管理标准也存在差异。一些经济发达地区可能对慈善组织的注册、运营等有着相对较高的要求，但部分经济欠发达地区由于法律法规的执行和细化程度不够，慈善组织的管理相对松散，造成了慈善组织在全国范围内的发展不均衡，一些不规范的慈善组织可能利用地区之间的监管差异进行不当运作。

2.2 慈善主体存在的问题

2.2.1 法律责任与权利义务不明确

慈善组织的法律责任与权利义务不明确是目前一个较为突出的问题。从法律责任来看，尽管目前有一些关于慈善组织违规行为的大致规定，但对于具体的违法行为缺乏精确的责任界定。例如，当慈善组织出现善款挪用问题时，现有法律可能只规定了一般性的处罚措施，如警告、责令限期改正等，但对于挪用善款的具体金额大小、挪用行为造成的不同损害程度等缺乏相应的分层责任界定，这使得在实际执行过程中处罚往往缺乏针对性，难以起到真正的威慑作用。同时，捐赠者的法律责任与权利义务也存在不明确之处。在责任方面，当捐赠者进行捐赠时，如果捐赠物品存在质量问题或者捐赠资金来源不合法，法律未对其应承担的责任作出明确而细致的规定。例如，有些捐赠者捐赠的旧衣物可能存在卫生隐患，但现行法律对于这种情况下捐赠者是否承担责任以及承担何种责任并没有具体规定。在权利方面，捐赠者对于捐赠资金或物品的使用监督权利的实现缺乏有效的法律程序保障。捐赠者往往难以获取慈善组织使用其捐赠的详细信息，即使发现问题，也没有明确的法律途径要求慈善组织纠正或获得赔偿。

对于受益人而言，受益人有权接受慈善援助这一基本权利虽然得到认可，但对于他们在接受援助后的反馈义务以及如何合理使用援助的规定却并不明确。例如，有些受益人在接受慈善组织的教育援助后，可能辍学或者将资金挪作他用，但法律上对这种情况缺乏必要的约束

措施，同时也没有明确受益人在受助期间和受助后的相关信息如何向慈善组织反馈的制度。

2.2.2 捐赠行为法律约束不足

慈善组织有权利对捐赠资金进行管理和使用，但当捐赠资金从慈善组织流出后，其流向的具体监管缺乏有效的法律制度保障。同时，捐赠物品的管理方面也存在类似问题。当捐赠者将大量物品捐赠给慈善组织后，慈善组织如何妥善保管、合理分配以及防止物品被侵占等缺乏细致的法律规定。从捐赠者来看，当捐赠者进行虚假捐赠承诺或者利用慈善捐赠进行商业炒作时，现行法律同样缺乏有效的约束措施。例如，一些企业为了提升自身形象，对外宣称进行大额捐赠，但实际上并未履行捐赠承诺，而法律对这种行为没有足够严厉的处罚规定，导致部分不诚信的捐赠者有可乘之机。此外，对于慈善组织接受捐赠的行为约束也不够完善。慈善组织在接受捐赠时可能存在违规操作，如诱导捐赠、没有按照规定程序接受捐赠等情况，而法律对这些行为的处罚力度不够，没有形成有效的威慑。这不仅损害了捐赠者的利益，也影响了慈善事业的公信力。

2.3 捐赠规模小，意识薄弱

慈善捐赠占GDP的比例是衡量一个国家或地区慈善事业发展水平的重要指标。在国内，这一比例相对较低，说明慈善捐赠的总体规模较小。这可能是经济发展阶段、税收政策、社会财富分配等多种因素共同作用的结果。同时，公众参与慈善的积极性是慈善事业发展的重要动力。然而在国内，公众参与慈善的积极性普遍不高，这可能与慈善意识淡薄、捐赠渠道不畅、激励机制不足等因素有关。一方面，部分公众对慈善事业的认识不足，缺乏参与慈善的意识和动力；另一方面，捐赠渠道的不畅和激励机制的不足也限制了公众参与慈善的积极性和便利性。此外，一些公众可能还存在对慈善组织的信任问题，担心捐赠款物不能得到有效利用，从而影响了其参与慈善的意愿。最后，慈善文化的普及程度也是影响慈善事业发展的重要因素。在国内，慈善文化的普及程度相对有限，这可能又与历史传统、教育体系、媒体宣传等多种因素有关。

2.4 税收激励作用不足

国内慈善事业中，税收激励作用不足的一个显著表现是捐赠税收优惠政策有限。尽管政府已经出台了一系列鼓励企业和个人进行慈善捐赠的税收优惠政策，但这些政策在实际操作中往往存在诸多限制。例如，享受税收优惠的捐赠途径有限，大量存在的实物捐赠并不在税收优惠政策范围之内，这限制了捐赠者的选项，也影响了捐赠的积极性。此外，退税程序复杂，获取税收减免

的程序烦琐且耗时长，增加了捐赠者的活动成本，进一步削弱了税收激励的效果。

捐赠税前扣除额度的不合理也是国内慈善事业税收激励作用不足的另一个关键问题。对于企业捐赠，税法规定其捐赠支出在年度利润总额 12% 以内的部分准予在计算应纳税所得额时扣除，超过部分则准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。这一政策虽然在一定程度上鼓励了企业捐赠，但扣除额度相对较低，且结转期限较长，影响了企业捐赠的积极性。对于个人捐赠，税法规定其捐赠额在应纳税所得额 30% 以内的部分准予扣除，超额部分仍需缴纳所得税。这一政策同样存在扣除额度不合理的问题，且个人捐赠超限额部分不能结转到以后年度扣除，不利于鼓励个人捐赠。

3. 改进建议

3.1 完善慈善事业法律法规体系

立法方面，可以制定统一的《慈善法》或《慈善事业促进法》，整合现有分散的慈善法规资源，构建全面系统的慈善法律框架，注重协调不同地区、领域慈善活动的共性与特性，尽可能涵盖慈善募捐、捐赠、受赠、慈善项目实施等各个环节的基本规范。其次，细化配套法规及政策方面，细化募捐规则，区分不同类型慈善组织（公募与非公募）的募捐资格、范围、方式等，同时建立慈善财产管理制度。严格规范慈善资金的来源、存储、投资、使用及监管，确保透明度和安全性，如规定公益项目的预算执行监督流程，对慈善服务的提供制定详细的评估标准，包括质量、效果等量化及定性的指标体系。

3.2 提高公众慈善意识与捐赠积极性

可建议教育部门将慈善文化纳入教育体系，开设相关课程。同时要求媒体机构每年拿出一定时段或版面用于宣传慈善文化，提高公众认知度。还可通过法律明确各类慈善活动的组织形式、审批流程等。例如，对小型社区慈善活动可简化审批手续，鼓励企业、社会组织积极开展多样化公益活动，且在活动场地租赁等方面给予优惠政策支持。从法律层面进一步细化捐赠者的税收优惠政策，根据捐赠金额给予不同比例的税收减免。

3.3 优化税收激励政策，鼓励更多捐赠行为

要大力鼓励更多的捐赠行为，优化税收激励政策实为关键之举。其一，应当扩大捐赠税收优惠政策的范围

并增强其力度。这意味着不再局限于现有的部分捐赠模式或种类，广泛地将更多符合慈善内涵的捐赠行为纳入优惠范畴，同时让优惠幅度更具吸引力，从而吸引更多潜在捐赠者积极投身慈善。其二，增加实物捐赠的税收优惠政策，目前针对实物捐赠的税收优惠还不够完善，应当增加相关政策，能够充分认可实物捐赠的价值，提高捐赠者选择该方式的积极性。其三，合理调整捐赠税前扣除额度与标准，合适的税前扣除额度与标准如同一个精准的导向标，可以让捐赠者明确自己在捐赠后所能享受到的实际税收优惠，进而根据自身情况调整捐赠数额，使慈善捐赠既满足自身意愿又契合税收政策下的利益考量，促使更多人愿意参与到捐赠之中。

3.4 加强慈善组织监管与信息公开透明度建设

慈善事业的健康发展离不开有效的监督和信息透明化。首先，建立健全慈善组织监管体系与机制至关重要。从法律法规的制定到专门监管部门的设立及其职能的明确与细化，一个完善的监管体系如同严密的防护网，可以全方位地对慈善组织进行规范、监督。其次，慈善组织信息公开与透明度要求必须强化。这涵盖慈善资金的来源与流向、项目的实施过程、成果的展示等多个方面。只有当这些信息毫无保留地公开，捐赠者与公众才能清晰地知晓慈善资源的运用情况，才能放心地支持慈善事业。最后，加大对违法违规行为的惩处力度，这是维护慈善事业公信力不得不采取的措施。如同坚守底线一般，对那些挪用善款、虚假募捐、管理不善等违法违规行为绝不姑息。一旦发现，就要给予严厉的处罚，让企图破坏慈善公信力的行为得到应有的惩戒，确保慈善事业在清正廉洁、公正公开的轨道上不断前行。

4. 总结

本文系统分析了制约国内慈善事业进一步发展的现存问题并通过对现行法律法规的梳理提出了针对性的建议，包括完善慈善法律体系、提高慈善机构透明度、加强政府监督与社会监督，旨在促进慈善事业的规范化、透明化，进而推动社会公平与和谐。未来，随着政策的不断完善和社会各界对慈善的重视程度加深，我们期待慈善文化在全社会深入扎根，慈善行为蔚然成风，形成一个高效透明、公信力十足的慈善生态。更多的企业和个人能够积极参与慈善活动，慈善资金能够精准且高效地流向有需要的地方，推动社会公平、改善弱势群体的

生活状况，让慈善真正成为连接富有人情味社会的桥梁。

参考文献

- [1] 蔡文秀. 共同富裕视域下中国特色慈善事业发展研究[D]. 山东大学, 2023. DOI: 10.27272/d.cnki.gshdu.2023.004587.
- [2] 孙家勇. 我国网络募捐平台监管问题研究[D]. 吉林财经大学, 2022. DOI: 10.26979/d.cnki.gccsc.2022.00029.
- [3] 杨冠雄. 完善慈善组织监管路径研究[D]. 哈尔滨理工大学, 2022. DOI: 10.27063/d.cnki.ghlgu.2022.000377.
- [4] 唐婷. 支持慈善事业发展的财税政策研究[D]. 广东财经大学, 2020. DOI: 10.27734/d.cnki.ggdssx.2020.00025.
- [5] 付铭皓. 中国慈善组织的政府监管研究[D]. 内蒙古师范大学, 2018.
- [6] 杨佳文. 慈善组织公信力的提升路径研究[D]. 郑州大学, 2018.
- [7] 张安然. 治理理论视域下我国现代慈善事业管理机制改革研究[D]. 南华大学, 2016.
- [8] 黄鹤. 我国慈善组织的法律规制问题研究[D]. 东北大学, 2014.

作者简介：谭斯瑜（1989年），女，汉，云南昆明，硕士研究生，英国利兹大学，法学/知识产权法。