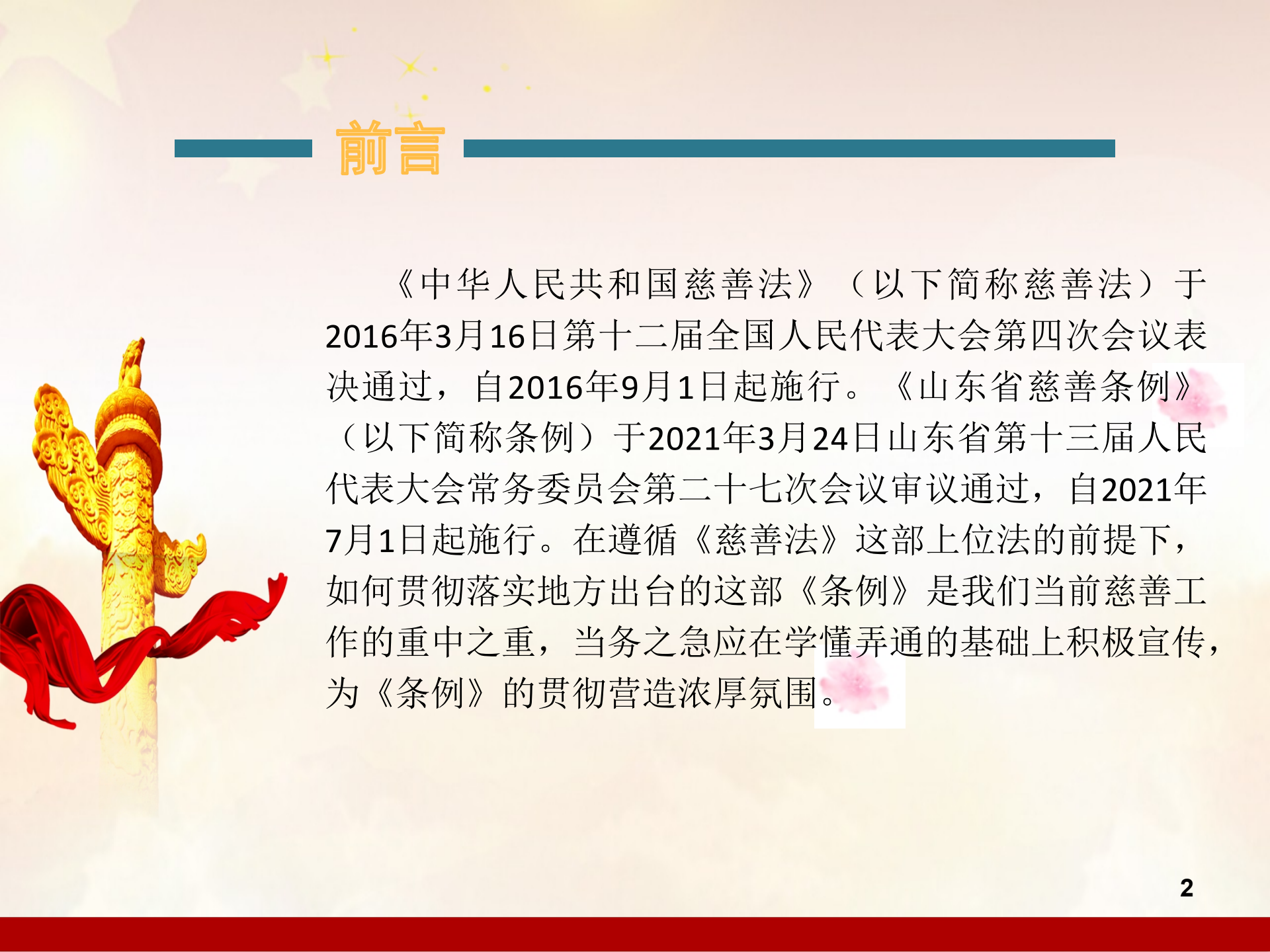


《山东省慈善条例》学习宣讲

赵希绪

2021年4月23日



前言

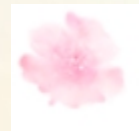
《中华人民共和国慈善法》（以下简称慈善法）于2016年3月16日第十二届全国人民代表大会第四次会议表决通过，自2016年9月1日起施行。《山东省慈善条例》（以下简称条例）于2021年3月24日山东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十七次会议审议通过，自2021年7月1日起施行。在遵循《慈善法》这部上位法的前提下，如何贯彻落实地方出台的这部《条例》是我们当前慈善工作的重中之重，当务之急应在学懂弄通的基础上积极宣传，为《条例》的贯彻营造浓厚氛围。

目录CONTENTS

- 一、正确认识《中华人民共和国慈善法》与《山东省慈善条例》的关系
- 二、《山东省慈善条例》呈现的特色亮点
- 三、《山东省慈善条例》的体例特色和主要内容解读
- 四、学习宣传贯彻《山东省慈善条例》的思考



一、正确认识《中华人民共和国慈善法》与《山东省慈善条例》的关系



◆ (一) 既有区别

- 1、制定的机关不同：中央立法和地方立法
- 2、法律效力不同：上位法与下位法
- 3、空间效力不同：全国范围与全省范围



(二) 又紧密联系

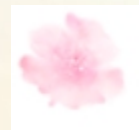
1、《条例》是对《慈善法》进一步细化。《条例》主要功能在于对《慈善法》原则性规定的具体化，提高了相关法律制度的明确性，于具体的适用过程中不需要执法者再行续造。《条例》的实施将起到原则性规定与具体行为之间的桥梁作用，增强法律规定的可操作性。如：《慈善法》对慈善信托的设立、终止、清算没有作出具体规定，《条例》进一步细化了慈善信托的设立、终止、清算的规定

2、《条例》是对相关主体进一步赋权。《条例》主要作用在于赋予或确认相关主体的权力或权利，规定了立法上各行动者的法律地位及活动空间。明确相关主体的权利义务主要是通过对新型法律关系的确认来处理新出现的社会问题。如：在监督管理章节《条例》增加了县级以上人民政府民政部门建立日常监督检查制度和专项检查制度，规定了县级以上人民政府有关部门和单位关于加强慈善捐赠领域信用体系建设及守信联合激励和失信联合惩戒机制的内容。

3、《条例》是对《慈善法》的地方实践。《条例》发挥地方立法引领作用，推动《慈善法》在地方的具体实践等，保证了慈善工作于法有据。如：《条例》明确了慈善组织公募资格退出机制和规范个人求助行为等内容的相关规定。

4、《条例》以《慈善法》的实施为前提。《条例》是在依据《慈善法》的前提下，结合山东地方实际作出的，在原则性和法律强制性规定方面依然适用《慈善法》。如：《条例》中对慈善组织设立登记的条件和程序、慈善组织章程载明事项、慈善组织终止情形没有作出具体规定，适用《慈善法》对相关内容的规定。比如慈善活动的范围、中华慈善日的内容都规定在《慈善法》里面。

二、《山东省慈善条例》呈现的特色亮点





《条例》共九章七十二条，作为地方性法规，立足山东实际，配套衔接上位法，着眼于推动山东省慈善事业高质量发展，对《慈善法》及其配套政策中的一些重要制度进行整合、细化、补充，《条例》的诸多条款体现了制度创新或山东实践经验。概括而言，这部地方立法有着突出的八大亮点。

亮点一：突出改革导向，推动慈善领域“放管服”

《条例》提出了“同步登记”的制度创新，明确了政府有关部门要为慈善组织登记、获取非营利性组织免税资格和公益性捐赠税前扣除资格提供便利，这些规定充分体现了深入推进慈善领域“放管服”改革的立法价值取向。

一是提出了“同步登记”的制度创新，即在办理社会组织设立登记时，符合条件的可同步登记为慈善组织。《条例》第七条第一款规定“县级以上人民政府民政部门或者其他负责登记的部门在办理基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织设立登记时，对符合慈善组织条件的，应当告知其可以同步登记为慈善组织。”。

二是为慈善组织登记提供便利。《条例》第七条第二款规定“县级以上人民政府民政部门或者其他负责登记的部门应当依法为申请人提供简化手续、缩短审批时限等便利”。

三是为慈善组织依法获取非营利性组织免税资格、公益性捐赠税前扣除资格提供便利。《条例》第八条第一款规定“县级以上人民政府民政部门或者其他负责登记的部门应当依法将慈善组织的登记或者认定信息与财政、税务等有关部门实现信息共享，为慈善组织依法获取非营利性组织免税资格、公益性捐赠税前扣除资格提供便利”。

亮点二：总结疫情防控经验，对慈善组织参与**应急募捐救助**进行规范

《条例》分别从**政府**和**慈善组织**的角度对突发事件募捐作出了规定。

一是明确要求**政府**建立协调机制、有序引导。《条例》第二十四条第一款规定“发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件，需要迅速开展慈善募捐时，有关人民政府应当建立协调机制，提供需求信息，及时有序引导开展慈善募捐和救助活动，并协调做好捐赠物资通关、运输以及接受、调配等工作”。

二是明确要求**慈善组织**服从统一指挥、款物快进快出，同时鼓励与专业组织合作，提高救助效益。《条例》第二十四条第二款规定“慈善组织应当按照有关人民政府的统一部署，依法开展慈善募捐活动，简化捐赠程序，建立捐赠款物接受、发放快速便捷通道，确保捐赠款物及时到位”。第三款规定“鼓励、支持慈善组织与服务专长的组织开展合作，提高款物募集和使用效益”。

三是针对**应急情况**下捐赠物资无法签订书面协议的情形，作了特殊规定。

《条例》第三十二条第二款规定“捐赠人未要求签订书面捐赠协议，或者因特别重大、重大突发事件应急等特殊情况无法签订书面捐赠协议的，慈善组织应当采取适当方式，与捐赠人就捐赠财产的种类、数量、质量、用途、交付以及双方权利义务等内容达成一致”。

四是对于慈善组织**公开信息、接受监督**提出了更为严格的要求。依据

《慈善法》和《慈善组织信息公开办法》，《条例》第六十条第一款对慈善组织公开募捐的时限作了普遍性要求，规定“具有公开募捐资格的慈善组织应当通过**统一信息平台**定期向社会公开募捐情况和慈善项目实施情况，公开募捐周期或者慈善项目实施周期超过六个月的，至少每三个月公开一次募捐或者项目实施情况，公开募捐活动或者项目结束后三个月内应当全面公开相关情况”，鉴于公众对突发事件公开募捐信息的高度关注，《条例》第六十条第二款规定“突发事件应急期间，慈善组织应当根据应急管理需要和募捐情况及时公开相关信息，并接受社会监督”。

亮点三：与时俱进，明确规定慈善组织**公募资格退出机制**

针对慈善组织普遍反映的公募资格退出机制难题，规定了慈善组织放弃公开募捐资格的，可**申请注销**。《条例》第二十五条第一款规定“具有公开募捐资格的慈善组织放弃公开募捐资格的，可以向其登记的民政部门或者其他部门申请注销公开募捐资格”。同时第二款规定“慈善组织被注销公开募捐资格后，负责登记的民政部门或者其他部门应当收回公开募捐资格证书，并向社会公告”。（入口自治、出口自治）

亮点四：积极回应社会热点问题，规范个人求助行为

《条例》坚持问题导向，针对社会公众普遍关注的个人求助问题，规定个人为解决本人或者家庭的特殊困难，可以向社会求助，但应当对求助的真实性负责，不得虚构事实骗取他人捐赠，同时要求媒体等信息发布平台履行审核义务。

一是明确求助的条件：《条例》第二十七条第一款规定“个人为了解决本人或者家庭的特殊困难，可以向慈善组织或者所在单位、城乡社区组织求助，也可以向社会求助”。

二是规定了求助人的义务：《条例》第二十七条第二款规定：求助人应当对提供的身份信息、具体求助事项等求助信息的真实性负责，不得虚构事实骗取他人捐赠，不得以“慈善募捐”等名义募集款物。

三是信息发布平台应当健全审核机制：《条例》第二十七条第三款规定“求助人通过广播、电视、报刊以及互联网信息服务提供者、电信运营商等信息发布平台向社会发布求助信息的，信息发布平台应当健全审核机制，对求助信息的真实性进行核实，在显著位置向社会公众进行风险防范提示；发现求助人有虚构事实等违法行为的，应当停止提供服务，并向公安、民政等有关部门报告，协助调查处理。”

亮点五：坚持问题导向，解决慈善组织普遍反映的 开具捐赠票据难点问题

针对慈善组织普遍反映的开票难特别是捐赠物资入账价值认定及捐赠票据开具等实践中亟需解决的问题，作出规范，具有针对性和可操作性。

《条例》第三十一条第二、三款明确了物资等非货币捐赠的价值认定规则。第二款规定，**货币性资产捐赠**按照实际收到金额开具票据。**非货币性捐赠**以捐赠人提供的发票、报关单、捐赠协议等有关凭据上标明的金额开具票据，没有提供凭据或者提供的凭据上标明的金额与受赠资产公允价值相差较大的，应当以其公允价值作为计价依据。同时，第三款规定“捐赠财产需要评估的，应当由专业评估机构进行评估”。

亮点六：立足实际，对**专项基金的设立**进行了规范

实践中，许多慈善组织会通过设立专项基金的方式开展募捐，《慈善法》对此没有专门规定。《条例》第三十四条分三款从三个层面对设立专项基金进行了规范。

一是规定设立专项基金应当签订协议：第三十四条第一款规定“捐赠人向慈善组织捐赠财产设立专项基金的，慈善组织应当与捐赠人签订协议，明确专项基金的设立目的、冠名方式、财产使用与保值增值方式、各方权利义务、终止条件和剩余财产的处理等内容”。

二是规定专项基金收支应当纳入慈善组织账户统一管理：第三十四条第二款规定“专项基金收支应当纳入慈善组织账户，不得开设独立账户和刻制印章”。

三是规定专项基金下不得再设基金。第三十四条第三款规定“慈善组织不得利用专项基金再设立专项基金”。

亮点七：强调慈善组织**不得**为保证人，以充分保护慈善财产。

依据《民法典》第六百八十三条有关规定：机关法人**不得**为保证人。以公益为目的的非营利法人、非法人组织不得为保证人。

《条例》明确禁止慈善组织担任保证人。该款尽管只有10个字，但实践意义重大。慈善组织以**公益**为目的，属于非营利法人，且不同于一般的社会组织，慈善财产主要来源于社会各界的捐赠，捐赠财产属于社会公共财产；规定慈善组织不能担任保证人，有利于保护慈善财产，**避免**不必要的风险。

亮点八：适应时代发展趋势，对**遗产捐赠**作出规定

《慈善法》对遗产捐赠没有单独规定。随着慈善理念的广泛传播和深入人心，越来越多的个人将遗产捐出，通过地方立法规范遗产捐赠行为，很有必要。《条例》第三十五条规定了对遗产捐赠，既遵循了《民法典》第一千一百三十三、第一千一百四十四的立法精神，也体现了山东省地方立法的前瞻性。

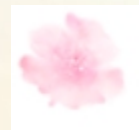
一是自然人可以将**遗产捐赠**给慈善组织。《条例》第三十五条第一款规定“自然人以遗嘱方式将个人财产捐赠给慈善组织的，可以明确捐赠清单、捐赠方式、交付时间等事项”。

二是明确了慈善组织的义务以及不履行义务的**救济途径**。《条例》第三十五条第二款规定“遗赠生效后，接受遗赠财产的慈善组织应当按照捐赠人的意愿将遗赠财产用于慈善目的，无正当理由不履行约定义务的，利害关系人或者有关组织可以依法请求人民法院取消慈善组织接受遗赠财产的权利”。

捐赠和遗赠：

赠与合同是赠与人将自己的财产无偿给予受赠人，受赠人表示接受赠与的合同。具有救灾、扶贫、助残等公益、道德义务性质的赠与合同依法**不得撤销**，赠与人不交付赠与财产的，受赠人可以请求交付。上述所说的是广义的民事赠与合同。**慈善捐赠**也属于赠与合同的一种，与广义的民事赠与略有区别，其区别在于慈善捐赠的财物必须用于慈善事业，可以享受税收等方面的优惠政策。**遗赠**是自然人立遗嘱将个人财产赠与国家、集体或者法定继承人以外的组织、个人。遗嘱人**可以撤回**、变更自己所立的遗嘱。遗赠附有义务的，受遗赠人应当履行义务，无正当理由不履行义务的，经利害关系人或者有关组织请求，人民法院可以取消其接受附义务部分遗产的权利。

三、《山东省慈善条例》的体例特色和主要内容解读



（一）体例特色

《山东省慈善条例》分总则、慈善组织与慈善财产、慈善募捐、慈善捐赠与慈善服务、慈善信托、促进措施、信息公开与监督管理、法律责任和附则，共九章七十二条。与《慈善法》相比较，《条例》第二章“慈善组织与慈善财产”，对应《慈善法》第二章“慈善组织”、第六章“慈善财产”，鉴于慈善法的相关内容比较详细，考虑到慈善财产与慈善组织关系紧密，整合为一章；《条例》第四章“慈善捐赠与慈善服务”，对应《慈善法》第四章“慈善捐赠”、第七章“慈善服务”，考虑到近期山东省将依据国务院

《志愿服务条例》出台地方配套法规，对包括慈善服务在内的志愿服务专门作出规定，慈善服务没有单设一章；《条例》第七章“信息公开与监督管理”，对应《慈善法》第八章“信息公开”、第十章“监督管理”，考虑到《慈善法》对信息公开以专章规定，民政部又以规章出台《慈善组织信息公开办法》，信息公开规定比较详细，为避免重复，对信息公开没有单设一章。其他章均单设，分别对应《慈善法》的相关专章。

（二）各章主要内容概述

1、第一章“总则”，共六条。分别对立法目的、适用范围、基本原则、践行社会主义核心价值观、政府职责、部门职责作出规定。一是明确《条例》的调整范围（第二条）和原则（第三条）。主体范围包括自然人、法人和非法人组织，其中主要是慈善组织；事项范围，即慈善活动以及与慈善有关的活动。二是明确政府协调组织、促进保障慈善事业发展的职责，民政部门对慈善组织的指导、管理和服务等职责，以及其他有关部门、单位依法开展慈善相关工作职责（第五、六条）。三是鼓励和支持自然人、法人和非法人组织通过多种方式依法参与、支持、开展慈善活动（第四条）。

2、第二章“慈善组织与慈善财产”，共十三条。主要对慈善组织设立、免税资格捐赠税前扣除办理的信息共享、慈善组织内部治理，慈善财产管理、保护、投资、用途变更、慈善项目实施，以及慈善组织会计制度、终止清算、慈善行业组织发展等作出规范。一是推动慈善领域“放管服”改革，提出同步登记、为申请人提供便捷服务等（第七、八条）。二是规范慈善组织的内部治理，规定慈善组织明确决策、执行、监督职责权限，建立健全财产管理制度、会计制度、档案制度（第九、十七条）。三是加强慈善财产的管理使用，对慈善财产的保护、投资、用途变更、项目管理等进行了规范，明确慈善组织不得为保证人（第十至十六条）。四是明确慈善组织终止清算及剩余财产处理原则（第十八条）。五是鼓励支持依法成立慈善联合会等行业组织，加强行业自律（第十九条）。

3、第三章“慈善募捐”，共十条。主要对募捐的形式、公开募捐备案、互联网募捐、合作募捐、慈善组织参与突发事件募捐救助、公开募捐资格的申请注销、慈善组织与个人求助的衔接、互助互济等作了规定。一是对募捐资格（依法登记满两年 申请公募资格 内部治理结构健全）、方式、程序、禁止行为等作出规定，重点对公开募捐进行规范（第二十、二十一、二十三、二十六条）。二是总结疫情防控等实践经验，对慈善组织参与突发事件募捐救助进行规范（第二十四条）。三是针对实践中遇到的慈善组织公开募捐资格难题，规定了慈善组织放弃的可申请注销（第二十五条）。四是回应社会关切，对个人求助进行规范（第二十七条）。五是鼓励运用大数据、云计算、区块链等技术创新募捐载体（第二十二條）。

注意：取得公开募捐资格并不意味着取得公益性捐赠税前扣除资格。

4、第四章“慈善捐赠和慈善服务”，共十条。本章分别规定了捐赠财产、捐赠票据、捐赠协议、创新捐赠形式、专项基金、遗产捐赠、禁止规定、慈善服务方式、志愿协议和慈善记录登记等。一是明确捐赠财产的方式及要求，可以是有形财产也可以是无形财产，但须是捐赠人有权处分的合法财产，捐赠实物要符合一定的规范要求（第三十条）。二是立足于解决慈善组织普遍反映的开具捐赠票据存在的实际困难，对捐赠物资入账价值确认及开票等进行了明确（第三十一条）。三是对通过设立专项基金、遗产捐赠两种特殊形式的捐赠进行了规范（第三十四、三十五条）。四是从服务方式、服务协议、服务记录等三个方面对慈善服务作出规范（第三十七、三十八、三十九条）。

5、第五章“慈善信托”，共七条。《慈善法》实施后，银监会、民政部出台了《慈善信托管理办法》，对慈善信托管理作出详细规定，本着不重复的原则，本章主要依据《慈善法》、《信托法》及《慈善信托管理办法》，对主要条款相关内容进行整合、概括，分别规定了慈善信托的设立要件（第四十条），委托人、监察人和受益人（第四十一条），信托备案（第四十二条），信托财产的管理和处分（第四十三条），以及信托的变更、终止（第四十四、四十五条）。

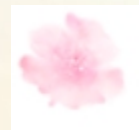
6、第六章“慈善促进措施”，共十一条。从慈善促进要求、慈善组织初创期扶持、培育发展慈善组织、税费优惠、金融促进措施、鼓励多元发展、政府购买服务、慈善文化建设、慈善宣传、慈善表彰、志愿者激励机制等方面，明确促进措施。一是加大政府支持力度，要求各级政府及有关部门通过孵化培育、税费优惠、购买服务、金融服务等支持慈善组织发展（第四十八条至五十三条）。二是加强慈善文化建设，支持建设慈善文化平台、慈善专业人才培养，要求媒体加强慈善文化公益宣传活动（第五十四、五十五条）。三是落实慈善表彰奖励制度，对为慈善事业发展做出突出贡献的单位和个人给予表彰（第五十七条）。四是建立志愿服务激励机制，鼓励单位招录有良好记录的志愿者，在其遭遇困难时优先给予救助（第五十七条）。

7、第七章“信息公开与监督管理”，共八条。本章主要包括慈善信息统计发布、政府部门信息公开、慈善组织信息公开、慈善信托受托人的信息公开、政府监管、慈善信托的监管责任、民政部门监管措施、社会监督等。一是强化信息公开。着眼于增强慈善组织和慈善活动透明度、公信力，强调了政府部门、慈善组织、慈善信托受托人及时向社会公开慈善信息的义务和具体内容要求（第五十八至六十一条）。二是明确了民政及金融监督管理等部门的监管职责及措施（第六十二至六十四条）。三是捐赠人有权查询、复制其捐赠财产管理使用的有关资料，接受捐赠的慈善组织应当及时主动向捐赠人反馈有关情况，运用现代信息技术提供跟踪查询服务。（第五十九条第二款）。四是规定了社会监督，任何单位和个人发现慈善违法行为，可以向有关部门或者慈善行业组织投诉、举报（第六十五条）。

8、第八章“法律责任”，共六条。原则上不重复上位法规定。一是明确了提供虚假材料骗取登记慈善组织、假借慈善骗取财产的法律（第六十七、七十条）。二是明确慈善组织指定利害关系人作为受益人、违反专项基金管理等违法行为的法律（第六十八、六十九、七十条）。三是明确慈善信托受托人违法行为的法律（第六十九、七十条）。四是明确政府部门及工作人员承担法律责任的六种情形（第七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百条）。

9、第九章附则，共一条。规定条例自2021年7月1日起施行。

四、学习宣传贯彻《山东省慈善条例》的思考



（一）深入学习《条例》宗旨要义

各级领导干部要主动发挥“关键少数”作用，自觉担当学习《条例》表率，带头领读、带头辅导、带头交流，引领民政系统干部职工积极参加集中培训、专题辅导、研讨交流等多种学习活动。

（二）深入开展《条例》社会宣传

充分利用慈善日、防灾减灾日、助残日等节日，普及慈善知识，推动《条例》深入人心。要加强社区平台宣传。充分发挥城乡社区在《条例》宣传中的基层阵地作用，采取印发宣传单、刊载宣传画等形式，依托社区宣传栏、社区论坛等载体平台，推动《条例》宣传进社区进家庭。

（三）深入推进《条例》贯彻落实

要落实改革创新措施。要根据《条例》制定的慈善组织认定办法，及时建立健全落实慈善组织同步登记认定制度。推动落实税收优惠、费用减免等方面的一系列促进措施，完善慈善表彰制度，建立健全志愿服务记录证明制度，支持和推动城乡社区组织、单位开展互助互济活动，鼓励全民向善、人人行善。

（四）深入推动《条例》作用发挥

要以《条例》为指南，充分发挥《条例》助推枣庄经济发展的积极作用。要引导慈善组织相互间形成资源有效对接，鼓励其参与经济社会发展，有效开展各种社会捐赠活动，助推市委中心工作。要依托乡镇（街道）社工站建设，优化社会工作服务体系，聚焦社会救助、养老服务、儿童福利，提供精准化、精细化、专业化服务，推动慈善社工事业融合发展的“枣庄路径”。



感谢聆听

欢迎批评指正！