

全国人大常委会会议分组审议慈善法修订草案:

# 慈善助力第三次分配亟需支持政策落地

**实**施六年多的慈善法正在首次修订,2022年12月30日起,经过十三届全国人大常委会第三十八次会议初次审议后的慈善法修订草案(以下简称“草案”)开始公开征求意见。

十三届全国人大常委会第三十八次会议近日分组审议草案时,部分全国人大常委会委员、列席会议的部分人员纷纷对草案中新增的应急慈善、税收优惠政策、填补网络个人求助法治空白等规定提出了建议和意见。

## 现行慈善法规定的政策支持不到位

草案把“充分发挥慈善在第三次分配的作用、推动共同富裕”作为慈善法的指导思想,全国人大常委会委员、全国人大社会建设委员会委员郑功成表示,这是要将慈善事业置入国家发展全局和全局。

“修改慈善法很重要的背景是我国慈善事业发展确实很滞后,我2014到2015年参加了这部法律的起草、审议,2016年通过实施时,举国上下都高度关注,大家对发展慈善事业期望很高,但到如今没有太大发展。据统计,全国每年的慈善捐赠在2000亿元左右,发展慈善组织的积极性也不高。”郑功成说。

郑功成认为,“造成我国慈善资源动员很有限和慈善组织数量不多的现实,一个重要的原因是法律跟不上时代发展,政策支持不到位。”

全国人大社会建设委员会副主任委员、民政部原副部长、中华慈善总会会长官蒲光在列席分组审议时表示,草案起草过程中经过了广泛、深入的讨论,现行慈善法共12章112条,草案新增了一章21条,一共修改了47条,修法幅度比较大。

提交本次常委会会议审议的已是第九稿,“还有一些呼声很高但在协调中尚未达成一致的内容,没有能够写进来”。官蒲光表示,希望这些内容在全国人大常委会会议上引起重视,争取将一些实实在在的优惠政策、现在没有写入草案的重要建议,纳入修订范畴。

## 慈善法修改应对提高个人所得税的捐赠免税额度发出明确信号

草案规定:国家对慈善事业实施税收优惠政策,鼓励引导自然人、法人和其他组织积极参与慈善事业。具体办法由国务院民政、财政、税务等有关部门制定。”

分组审议中,有部分全国人大常委会委员提出,草案对税收优惠的规定仍过于笼统和原则。

全国人大常委会委员欧阳昌琼认为,在慈善事业里面,哪

些税种应给予何种优惠,应当在慈善法里予以明确,否则还要等到修改相应的税法、税收征管法等相关的法律或者制定相关办法。

全国人大常委会委员吕薇提出,草案规定的捐赠人的税收优惠政策不明确,具体的减免税规定应该在企业所得税法、个人所得税法等法律中规定,建议在相关税收法律法规中,进一步明确或完善慈善组织的免税范围,慈善法要与其它法律法规相衔接,把对慈善事业的优惠写进去,进一步明确和完善慈善组织的免税范围。比如,对慈善组织为实现财产保值增值进行投资的收益,免征所得税或者至少减半征收所得税,以促进慈善组织长期可持续发展的能力,形成自主造血机制;对慈善组织由政府购买服务的收入所得予以免税等。

郑功成表示,草案应“对提高个人所得税的捐赠免税额度发出明确信号。”

我国公益慈善事业涉及的所得税优惠政策主要包括企业所得税公益性捐赠税前扣除、个人所得税公益性捐赠税前扣除两项。

根据个人所得税法,个人所得税公益性捐赠税前扣除,是指居民个人发生的公益捐赠支出,在综合所得、经营所得中扣除的,扣除限额分别为当年综合所得、当年经营所得应纳税所得额的30%;在分类所得中扣除的,扣除限额为当月分类所得应纳税所得额的30%。即个人所得税的捐款免税额度是30%。

根据2018年修改前的企业所得税法,企业发生的公益性捐赠支出,在年度利润总额10%以内的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除。即企业捐赠所得减免额度是利润的10%。

“企业与个人之比是1:3,这种突出支持个人捐赠的导向是非常正确的,是符合国际慈善事业发展大规律的。”郑功成说。

但根据现行企业所得税法,企业捐赠所得减免额度已提升到利润的12%。另外还规定,超过年度利润总额12%的部分,准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。即累计可达到36%。

“企业与个人之比现在已从最初的1:3变成了36:30,政策信号变成了更鼓励企业捐款,这显然不符合激励慈善捐赠的普遍规律,更不符合鼓励先富帮后富的宏观政策取向。”郑功成说。

“目前我国的捐赠总量中,个人占比不到30%,捐赠主体大部分是企业,我国的捐赠主体结构不合理,需要通过鼓励个人捐赠的一些政策来改变这种现状。”官蒲光说。

官蒲光建议,应当比照企业捐赠,准予个人捐赠超额部分向后结转两年,至少是一年。如果做不到向后结转一两年,也可将个人捐赠税前扣除比例从30%提高到50%。

“个人捐赠都是将自己税后的个人所得拿出来捐赠,非常难能可贵,所以多一点税收支持是应该的。”官蒲光说。

郑功成也建议,要允许个人捐赠免税额度结转一或二年,以此发出正确的政策信号。

## 慈善捐赠税收特殊优惠应常态化

慈善捐赠其它的税收优惠主要还包括,脱贫攻坚期间实行了向贫困地区捐赠享受税前全额抵扣政策,以及在自然灾害等重大突发事件中减免“三税两附加”(增值税、消费税、城建税、教育附加、地方教育附加)。

“前几年在脱贫攻坚中采取了对捐赠实行全额免税的政策,但只是个阶段性、过渡性措施。”郑功成说。

官蒲光认为,这在虽已脱贫但仍然属于相对贫困或发展滞后地区的“三区三州”等边疆民族地区、革命老区的慈善捐赠活动中,应该成为常态化的特殊优惠政策,以体现对发展滞后地区第三次分配的政策鼓励。

郑功成也希望,慈善法明确特殊的税收优惠政策。

在促进措施方面,精神褒奖可以起到推动全社会小额捐赠的作用。

草案规定:国家建立慈善表彰制度,对在慈善事业发展中做出突出贡献的自然人、法人和其他组织,由县级以上人民政府或者有关部门予以表彰。

“要营造人心向善、人人行善的社会氛围,最主要的是社会认同和精神褒奖,建议建立多层次、多元化的社会褒奖机制。”郑功成说。

“从国家、省、市、县、乡乃至社区,对行善者都应该表扬他,宣传他们的贡献,还要允许社会组织特别是慈善组织及受益方对捐赠方、助人者给予精神褒奖,最终形成人人赞美行善的社会氛围。”郑功成说。

慈善税收优惠还与遗产税相关。

郑功成建议,应尽快启动研究开征遗产税、赠与税等税制。“未来开征遗产税、赠与税,是先后取,也是放水养鱼,更可以为个人及家庭财富积累与安排财富去向提供长远、清晰预期,这将奠定中国特色慈善事业长远发展的制度基石。”

全国人大常委会委员李培林在分组审议时也建议,在遗产税没有出台之前,应该有一定的激励机制,比如在草案中增加规定“对个人遗产慈善捐赠建立激励机制”。

## 慈善组织应对重大突发事件的专业服务能力亟需提高

草案总结近年来慈善参与重大突发事件应对中正反两方面经验,特别是在新冠肺炎疫情防控中发挥的作用和出现的突出问题,吸收地方立法中的好做法,与正在审议的突发事件应对管理法草案协调衔接,系统规范重大突发事件中的慈善活动,新设了应急慈善专章。

“建议草案增加规定:发生重大自然灾害及突发公共卫生事件的所在地地方政府,应该及时公开志愿者应当遵守的规则与要求。因为最近几年经常看到,有时慈善组织和志愿者的行动过于无序,造成了不必要的浪费,甚至产生了一些不必要的损失。因此,所在地地方政府应当及时向社会公开,志愿者应当遵守的规则与相关要求。”全国人大常委会委员吴恒在分组审议时说。

吕薇委员说,目前我国许多重大自然灾害、安全生产事故的应急处理中,慈善组织有意愿参与,但是缺乏事前的机制建设,

协调不足,同时存在慈善组织专业服务能力不足的问题。建议草案在促进措施中增加两方面内容,一是县级以上人民政府有关部门应将慈善组织纳入应急管理体系建设,建立常态化联络协调机制,定期开展预防演练。二是加大对慈善组织专业人员培训的资金和技术支持,提高慈善组织的专业服务能力。

## 完善网络慈善 填补网络个人求助法治空白尚需细节规定

为了填补网络个人求助法治空白,草案新增规定,个人为了解决本人或者家庭的困难向社会发布求助信息的,求助人和信息发布人应当对信息真实性负责,不得通过虚构事实等方式骗取救助。网络服务提供者应当承担求助信息真实性审查义务。对个人求助的网络服务提供者的管理规则由国务院民政部门会同有关部门另行制定。

官蒲光认为,针对网络个人求助作出规定非常重要,考虑到草案要规制的是网络个人求助,因此必须要强调“通过互联网平台”向社会发布求助信息,建议在“个人为了解决本人或者家庭的困难,向社会发布求助信息”的这句话中,在“困难”后面专门加一句“通过互联网平台”。

在完善网络慈善规定方面,草案适应互联网募捐蓬勃发展的实际,总结吸收近年来指定慈善信息平台 and 互联网公开募捐服务平台的好做法,明确指定部门,区分不同平台的功能和责任,规范网络慈善秩序,保障网络慈善各方参与主体的权益。

李培林委员说,近年来,对慈善组织公开募捐的监督问题备受关注,特别是网络慈善捐赠出现后,迅速发展的同时,出现的问题也比较多,在善款使用中,一些慈善组织进行网络慈善活动中,和第三方合作出现了一些问题,作为慈善组织,在选择合作方时应该更加慎重,并承担相关责任。因此,建议完善草案,在“慈善组织应当对合作方进行评估,并在募捐方案中载明合作方的相关信息”后,增加“并承担合作责任”的规定。

(据《中国青年报》记者王亦君)