**关于《慈善组织公开募捐管理办法(征求意见稿)》的修改意见和建议**

尊敬的民政部：

感谢贵部为《慈善组织公开募捐管理办法》的起草所作出的巨大努力！贵部就《慈善组织公开募捐管理办法》的立法向社会公开征求意见，是尊重民意、贯彻公众参与立法的积极举措。

上海复恩社会组织法律服务中心结合自身实践及研究，提出了以下十三条修改意见和建议：

【以下条文序号为《慈善组织公开募捐管理办法(征求意见稿)》(下称“本办法”)中的条文顺序号】

1. **建议将本办法与《慈善组织认定办法（修订草案征求意见稿）》的规定结合考虑，尽量减少存量社会组织申请公开募捐资格所经的年数**

***【****第五条第一款****】****依法登记或者认定为慈善组织满二年的，可以申请取得公开募捐资格。*

**【修改意见】**建议在慈善组织认定办法中删除对社会组织已存续年限的要求。

**【理由】**按照《慈善组织认定办法（修订草案征求意见稿）》第四条的要求，2016年9月1日前登记满一年的社会团体、社会服务机构才能申请认定慈善组织。考虑到这项条件，加之本法中申请公开募捐资格的两年过渡期，因此对于本法实施前登记未满一年的存量社会组织可能要等待三年才能申请公开募捐资格，这显然是不公平的。

1. **建议明确公开募捐资格条件中对专职人员的配置要求**

***【****第五条第三款****】****申请公开募捐资格，应当符合下列条件：*

*（一）根据法律法规和本组织章程建立完整的内部治理结构，明确决策、执行、监督等方面的职责权限，会员（代表）大会或理事会能够有效决策,负责人任职符合有关规定；*

*（二）理事会成员来自同一组织以及相互间存在控制或者重大影响的组织的不超过三分之一,相互间具有近亲属关系的理事不同时在理事会任职；*

*（三）理事会成员中非内地居民不超过三分之一，法定代表人由内地居民担任;*

*（四）秘书长为专职，理事长（会长）、秘书长不得由同一人兼任，有必要的专职工作人员；*

*…*

**【修改意见】**明确本条款第四项“有必要的专职工作人员”的规定，例如，确定专职工作人员的人数比例，或是要求在财务、募捐等核心部门里配有专职工作人员。

**【理由】**该规定的目的是希望通过设定符合公开募捐的条件来严格规范慈善组织的内部治理。公开募捐行为涉及社会公众利益，应该由国家统一确定的，因此在行政许可上应当规定较为严格且明确的申请条件。 “必要的专职工作人员”的规定不清晰，且实践中容易产生地域性差异，给社会组织设置了潜在的障碍。

1. **建议明确公开募捐资格条件中对评估结果的要求**

***【****第五条第三款****】****申请公开募捐资格，应当符合下列条件：*

*…*

*（七）按照规定参加社会组织评估，评估结果良好；*

*（八）未纳入异常名录，未因违法违规行为正处于整改期间；申请前二年未发生严重失信；*

*（九）申请前二年未被撤销公开募捐资格，未因违反社会组织相关法律法规受到行政处罚，未发生其他违法行为。*

**【修改意见】**在本条款的第七项上，确定社会组织评估结果应达到的最低评估等级。

**【理由】**“评估结果良好”的规定不明确，全国并没有一个统一的社会组织等级评估标准，各省市对社会组织评估的尺度各有差异，容易形成隐蔽性障碍。

1. **建议增加民政部门受理申请的辅导制度**

***【****第七条****】*** *民政部门应当在收到慈善组织申请公开募捐资格的全部有效材料后予以受理，自受理之日起二十个工作日内作出决定。对符合条件的慈善组织，发给公开募捐资格证书；对不符合条件的，应当书面说明理由。*

*《行政许可法》对受理程序有具体规定的，从其规定。*

**【修改意见】**本条第一项的受理期间减为十五个工作日，该项改为“民政部门应当在收到慈善组织申请公开募捐资格的全部有效材料后予以受理，自受理之日起十五个工作日内作出决定。对符合条件的慈善组织，发给公开募捐资格证书；对不符合条件的，应当书面说明理由。”

增加一项作为第二项，增加内容为“申请材料有欠缺或者有其他错误的，民政部门应当给予指导和释明，并当场或者在五日内一次性告知慈善组织需要补正的内容。不得未经指导和释明即以申请不符合条件为由不予认定其公开募捐资格。”

**【理由】**本办法的第六条列明了申请所提交的材料，其中要求慈善组织提交符合本办法第五条各项条件的具体说明和书面承诺，鉴于这些资料数量较多且无格式文本，申请的慈善组织需要一定的指导和相应的补正期间。

1. **建议在第八条第一款中取消具有公益性捐赠税前扣除资格社会团体申领公开募捐资格证书的资格，并明确该条的第二款援引的法律、行政法规**

***【****第八条****】*** *慈善法施行前登记的公募基金会和具有公益性捐赠税前扣除资格的社会团体，凭其标明慈善组织属性的登记证书向登记的民政部门申领公开募捐资格证书。*

*法律、行政法规规定自登记之日起可以公开募捐的基金会和社会团体，凭其法人登记证书向民政部门申领公开募捐资格证书。*

**【修改意见】**本条第一款修改为“慈善法施行前登记的公募基金会凭其标明慈善组织属性的登记证书向登记的民政部门申领公开募捐资格证书。”同时，对本条第二款提及的“法律、行政法规规定”中列明具体的法律、法规。

**【理由】**一些社会服务机构也符合公益性捐赠税前扣除资格的要求，但社会服务机构因关于公益性捐赠税前扣除的行政法规所排除在外而不得申请公益性捐赠税前扣除资格。这是历史遗留问题，不应该在本办法里作为一种优先待遇的标准。加之，社会团体具有公益性捐赠税前资格，但并不意味着就具备公开募捐条件和资格，如果这个社会团体不是公益性社团是互益性社团怎么办？若对这类社会团体开放直接获取的渠道，是不公平的。

另外，《慈善法》第二十二条第二款的规定，具体内容为“法律、行政法规规定自登记之日起可以公开募捐的基金会和社会团体，由民政部门直接发给公开募捐资格证书。”而本条款是照搬上述内容，未明确是哪些法律、行政法规，造成重复累赘。

1. **建议删除公开募捐资格证书的三年有效期限**

*【第九条】公开募捐资格证书有效期为三年。慈善组织需要换发公开募捐资格证书的，应当在有效期届满三十个工作日前向其登记的民政部门申请。民政部门应当在有效期届满前作出决定，对符合本办法第五条规定条件的慈善组织，换发新的公开募捐资格证书；对不符合条件的，应当书面说明理由。*

*慈善组织未按照前款规定提出申请的，视为自动放弃公开募捐资格。*

【修改意见】建议删除本条第一款、第二款。

【理由】《慈善法》没有说公开募捐资格证书存在三年的有效期限，将资格证书设定三年的有效期限并无法律依据，并且似乎有违反上位法、限制慈善组织权利的嫌疑，不符合让更多慈善组织拥有公开募捐资格的初衷。建议删掉三年有效期限以及与之相关的续期等其他规定。

1. **建议删除慈善组织对公开募捐资格过期的公告义务，并明确信息公开的渠道**

***【****第十条****】****慈善组织有效期届满未换发公开募捐资格证书的，应当告知信息平台运营商，并向社会公告。*

*有效期届满未换发公开募捐资格证书或者由民政部门依据《行政许可法》撤销公开募捐资格的慈善组织，民政部门应当及时公告该组织公开募捐资格证书作废。*

【修改意见】删除本条第一款“慈善组织有效期届满未换发公开募捐资格证书的，应当告知信息平台运营商，并向社会公告。”

在本条第二款里增加“在统一的信息平台”即改为“由民政部门依据《行政许可法》撤销公开募捐资格的慈善组织，民政部门应当在统一的信息平台及时公告该组织公开募捐资格证书作废。”

【理由】《慈善法》仅明确要求民政部门公开具有公开募捐资格的慈善组织的名单，而对于公开募捐资格过期的慈善组织的公布主体没有作出规定。由民政部门予以公告是比较符合实践情况。若此时还要求慈善组织进行公布，不仅是重复工作，还给慈善组织增加不必要的义务。

1. **建议规定民政部门的受理期限，并明确补正期间中止公开募捐活动**

***【****第十二条****】*** *慈善组织应当在开展公开募捐活动的五个工作日前将募捐方案报送登记的民政部门备案。民政部门应当及时受理，对予以备案的向社会公开；对募捐方案内容不齐备的，慈善组织应当在五个工作日内向其登记的民政部门予以补正。*

*为同一募捐目的开展的公开募捐活动可以合并备案。公开募捐活动进行中，募捐方案的有关事项发生变化的，慈善组织应当在事项发生变化之日起五个工作日内及时向其登记的民政部门补正。*

*…*

【修改意见】本条第一款第二句里增加民政部门在三个工作日内受理的规定。且增加一项条款作为本条的第三款规定受理期间中止开展公开募捐活动，即改为“慈善组织应当在开展公开募捐活动的五个工作日前将募捐方案报送登记的民政部门备案。民政部门应当在报送之日起的三个工作日内受理，对予以备案的向社会公开；对募捐方案内容不齐备的，慈善组织应当在五个工作日内向其登记的民政部门予以补正”、“募捐方案补正期间慈善组织不得开展公开募捐活动”。

【理由】实施行政备案制度应当遵循公开、高效、便民的原则，明确备案的材料、报送期间、受理期限等。本条款提出“民政部门应当及时受理”，未规定具体的受理期限。除此之外，慈善组织在补正期间是否要中止公开募捐活动也需要所出明确规定。为保证公开募捐活动的合法开展，募捐方案的补正期间应当要求慈善组织中止公募活动。

1. **建议明确应当履行其他批准程序的情形**

*【第十二条第四款】 开展公开募捐活动，涉及公共安全、公共秩序、消防等事项的，还应当按照其他有关规定履行批准程序。*

【修改意见】建议对本条“公共安全、公共秩序、消防等事项”作进一步的解释，可以列举一些情形。

【理由】许多公开募捐活动是采取举办面向社会公众的义展、义演，或是在公共场合放置募捐箱等募捐方式，可能都涉及“公共安全”、“公共秩序”。本条款缺乏明确的情形，会导致慈善组织在实践中无意碰触该规定。

1. **确定异地开展募捐活动备案的受理期限**

*【第十四条】慈善组织在其登记的民政部门管辖区域外，以慈善法第二十三条第一款前两项方式开展公开募捐活动的，除向其登记的民政部门备案外，还应当在五个工作日前，向其募捐活动所在地的县级以上人民政府民政部门备案，提交募捐方案、公开募捐资格证书复印件、确有必要在当地开展公开募捐活动的情况说明。*

【修改意见】本条后面增加一句“募捐活动所在地的民政部门应当在报送之日起的三个工作日内受理。”

【理由】理由同第七条修改意见。

1. **应当允许合作募捐双方就法律责任承担的主体作约定**

*【第十八条第一款】具有公开募捐资格的慈善组织与个人或者不具有公开募捐资格的组织合作开展公开募捐活动，应当依法签订书面协议，使用慈善组织的名义开展公开募捐活动；募捐活动的全部收支应当纳入该慈善组织的账户，由该慈善组织统一进行财务核算和管理，并承担法律责任。*

【修改意见】增加“对外”二字，本条改为“具有公开募捐资格的慈善组织与个人或者不具有公开募捐资格的组织合作开展公开募捐活动，应当依法签订书面协议，使用慈善组织的名义开展公开募捐活动。募捐活动的全部收支应当纳入该慈善组织的账户，由该慈善组织统一进行财务核算和管理，并**对外**承担法律责任。”

【理由】既然个人或不具有公开募捐资格的组织与具有公开募捐资格的慈善组织在合作募捐前必须签订书面协议，那可以尊重合同自治原则，同意双方就内部之间的法律责任的承担进行约定。为保障捐赠人、受益人以及其他主体的合法权益，由具有公开募捐资格的慈善组织对外承担法律责任。

1. **删除取得公开募捐资格后必须开展公开募捐资格的规定**

*【第二十一条】具有公开募捐资格的慈善组织有下列情形之一的，由登记的民政部门纳入活动异常名录并向社会公布：*

*（一）不符合本办法第五条规定有关条件，超过一年不予纠正的；*

*（二）取得公开募捐资格后连续一年不开展公开募捐活动的；*

*（三）依据慈善法第一百零一条的有关规定被责令停止募捐活动的；依据慈善法第九十九条、第一百零二条的有关规定被责令限期停止活动，违法行为涉及的捐赠财产来自公开募捐活动的。*

【修改意见】删除第二十一条第一款第二项的规定——“取得公开募捐资格后连续一年不开展公开募捐活动的”。

【理由】依据《慈善法》，公开募捐资格是慈善组织的一种权利，权利是可以放弃、暂不行使的。应该允许一些认为自身暂不需要开展公募活动的慈善组织继续拥有这种资格与权利，没有必要剥夺。

1. **建议删除第二十二条第四、五项的规定**

*【第二十二条****】****慈善组织有下列情形之一的，民政部门可以给予警告、责令限期改正，并可以对慈善组织以及责任人处以2万元以下的罚款：*

*（一）伪造、变造、出租、出借公开募捐资格证书的；*

*（二）未按照募捐方案确定的时间、期限、地域范围、方式进行募捐的；未在显著位置公布募捐活动信息的；*

*（三）未依照本办法进行备案的；*

*（四）到期未延续或者已被撤销公开募捐资格，未履行告知义务的；*

*（五）不具有公开募捐资格进行公开募捐的；*

*（六）不按照有关规定和募捐方案使用公开募捐取得的财产的；*

*（七）开展公开募捐取得的捐赠财产未纳入慈善组织统一核算和账户管理的；*

*（八）其他违反本办法情形的。*

【修改意见】 删除第四项“到期未延续或者已被撤销公开募捐资格，未履行告知义务的”和第五项“不具有公开募捐资格进行公开募捐的”。

【理由】《慈善法》对募捐活动的行政措施有作以下规定：

“第一百零一条　开展募捐活动有下列情形之一的，由民政部门予以警告、责令停止募捐活动；对违法募集的财产，责令退还捐赠人；难以退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；对有关组织或者个人处二万元以上二十万元以下罚款：

　　（一）不具有公开募捐资格的组织或者个人开展公开募捐的；

　　（二）通过虚构事实等方式欺骗、诱导募捐对象实施捐赠的；

　　（三）向单位或者个人摊派或者变相摊派的；

（四）妨碍公共秩序、企业生产经营或者居民生活的。”

对不具有公开募捐资格的慈善组织开展公募活动的，是可以按照《慈善法》的第101条的规定实施行政措施，而本办法应当规定除《慈善法》以外对慈善组织实施行政处罚或其他行政措施的情形，所以，第五项的规定与《慈善法》不一致，应当删除。

另外，删除第四项的理由同第六条修改意见的理由。