

中国出台新医疗卫生捐赠管理办法

2015 年 10 月 29 日

食品和药品 / 反腐败

2015 年 10 月 20 日，中国医疗卫生主管单位——国家卫生和计划生育委员会（“卫计委”）——出台新规定，对较前适用的卫生计生单位接受捐赠管理规定做出了重大修改。该类卫生计生单位包括向百分之九十的中国公众提供医疗卫生服务的公立医院和诊所。新出台的《[卫生计生单位接受公益事业捐赠管理办法（试行）](#)》（“新捐赠管理办法，”点击[这里](#)参阅科文顿英文翻译文本）取代 2007 年《[医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理暂行办法](#)》（“2007 捐赠暂行办法”），并立即生效。该新办法用于指导各类卫生计生单位接受公益事业捐赠。¹ 同时，该新捐赠管理办法也为有意向各级医院、医疗卫生相关的基金会和其他公益性社团组织提供慈善性捐赠的各类单位和自然人提供合规守则。

相比较 2007 捐赠暂行办法，该新捐赠管理办法在适用范围和限制性规定做出更加广泛和细致性的规定。首先，新捐赠管理办法明确规定捐赠人包括国内外自然人、法人和其他组织，并涵盖向医院以及其他卫计委主管的公益性社会团体、基金会和其他公益性社会组织作出的捐赠。其次，新捐赠管理办法对允许及禁止性捐赠的情形做出了更加详细的规定。再次，该办法还首次引入了捐赠预评估制度，要求受赠单位在接受捐赠前对捐赠和捐赠人做出评估。另外，卫计委还对作出及接受捐赠行为做出了更加详细和严格的限制性程序规定，比如要求捐赠人对捐赠财产的来源做出合法性承诺并采取银行转账的方式汇入捐赠资金等。最后，该办法还增加了信息公开规定以增强透明度，具体包括要求接受捐赠的卫生计生单位主动公开本单位接受捐赠的程序及情况，接受公众问询和监管部门的审计。

在本电子通讯之后我们附上 2007 捐赠暂行办法与新捐赠管理办法重要条款的区别参照表。

扩大“捐赠”的适用范围

新捐赠管理办法规定“捐赠”是指国内外自然人、法人和其他组织自愿无偿向卫生计生单位提供资金、物资等形式的公益性支持和帮助。虽然该定义没有作出进一步的规定，但是“国内外自然人、法人和其他组织”将涵盖境外非政府组织（NGO）和其他公益性社会团体。对于卫生计生单位的范围，新捐赠管理办法表示其适用于包括医院在内的各类各级卫生计生事业单位、受卫计委及中药管理部门主管的公益性社会团体、基金会和其他公益性组织。中国法律规定公益性社会团体、基金会和其他公益性组织必须按照有关规定进行注册受主管部门的领导。实践中，绝大多数

¹ 该办法已于 2015 年 8 月 26 日生效，但是国家卫计委直到 2015 年 10 月 20 日才将其公开于其[网站](#)。

的医疗卫生相关单位（譬如医院、医药协会²等）、基金会和其他公益性组织受各级卫计委的领导 and 监管，因此需遵守新捐赠管理办法。

新捐赠管理办法在捐赠的定义中并没有对其他赞助或者资助形式做出特别指明。

限制捐赠目的

新捐赠管理办法规定卫生计生单位可以接受以下公益事业捐赠：（一）用于医疗机构患者医疗救治费用减免；（二）用于公众健康等公共卫生服务和健康教育；（三）用于卫生计生人员培训和培养；（四）用于卫生计生领域学术活动；（五）用于卫生计生领域科学研究；（六）用于卫生计生机构公共设施设备建设；以及（七）用于其他卫生计生公益性非营利活动。

与此同时，新捐赠管理办法明令禁止卫生计生单位接受以下捐赠：（一）不符合国家法律法规规定；（二）涉及商业营利性活动；（三）涉嫌不正当竞争和商业贿赂；（四）与本单位采购物品（服务）挂钩；（五）附有与捐赠事项相关的经济利益、知识产权、科研成果、行业数据及信息等权利和主张；（六）不符合国家有关质量、环保等标准和要求的物资；（七）附带政治目的及其他意识形态倾向；（八）损害公共利益和其他公民的合法权益；（九）任何方式的索要、摊派或者变相摊派；（十）承担政府监督执法任务机构，不得接受与监督执法工作有利害关系的捐赠。但就第二及第三条禁止性规定，新捐赠管理办法并没有对公益性捐赠和商业营利性活动，以及公益性捐赠和商业贿赂之间做出清晰的界定。

工商部门在商业贿赂案件执法过程中经常会判定某些捐赠和赞助的行为本身即构成商业贿赂行为。新捐赠管理办法对此可能会为公益性捐赠提供一定的合法性解释，但是目前还不清楚工商部门将对此做出采取何种执法态度和立场。

捐赠预评估制度

新捐赠管理办法首次要求卫生计生单位建立捐赠预评估制度，即在接受捐赠之前对捐赠的必要性和可行性做出评估。预评估重点考察捐赠是否符合卫生计生单位职责、宗旨、业务范围和活动领域；捐赠接受必要性；捐赠人背景、经营状况及其与本单位关系；捐赠实施可行性；捐赠用途是否涉及商业营利性活动；以及如果接受捐赠，以及是否会涉嫌不正当竞争和商业贿赂。换言之，该预评估制度将要求受赠单位对捐赠人和捐赠项目做出尽职性调查。此外，新捐赠管理办法还规定必要时，第三方机构及监管部门（譬如卫生计生主管部门）可以介入参与评估。

捐赠接受、使用和管理的限制性规定

来源合法性承诺 如同 2007 年规定，新捐赠管理办法要求捐赠人和受赠单位就捐赠签订书面协议。除规定捐赠财产的种类、数量和价值外，新捐赠管理办法要求捐赠人在书面捐赠协议中做出

² 新捐赠管理办法明确表示医药协会等公益性社会团体的分支机构须经社会团体书面授权才可接受捐赠，分支机构本身不得自行接受捐赠收入。

来源合法性承诺。规定本身对该“来源合法性承诺”并没有做出进一步解释，但其宗旨应当是预防并打击通过公益性捐赠进行洗钱的非法行为。

不得指定具体受益人 新捐赠管理办法规定对于用于卫生计生人员培训和培养、卫生计生领域学术活动和科学研究等方面的捐赠，捐赠人不得指定受赠单位具体受益人选。捐赠必须由受赠单位统一接受，任何部门和个人不得私自接受捐赠。³ 除此之外，捐赠人可以对捐赠工程项目提出留名纪念和提出工程项目名称。

通过银行转账方式汇入捐赠资金 新捐赠管理办法要求如果用货币方式捐赠的话，捐赠人原则上应采用银行转账方式汇入受赠单位的法人银行账户。对于接受非货币方式捐赠，鼓励受赠单位委托第三方评估机构对非货币捐赠财产价值进行评估、确认或公证。同时，受赠单位应当按照实际收到的货币金额或非货币性捐赠财产价值，开具公益事业捐赠票据，及时将票据送达捐赠人。

禁止管理费 新捐赠管理办法明确禁止受赠事业单位从捐赠财产中提取管理费，不得列支工作人员工资福利等。受赠的公益性社会团体和民办非企业单位可以与捐赠人在捐赠协议约定做出另行安排。此外，受赠基金会相关支出应当符合《基金会管理条例》的相关规定。

捐赠财产的使用情况反馈 新捐赠管理办法规定捐赠项目完成后，受赠单位应当及时主动向捐赠人反馈受赠财产的使用、管理情况，以及项目的实施结果，听取捐赠人的意见和建议。

透明性及审计规定

新捐赠管理办法专门增加了“信息公开”章节，要求卫生计生单位向社会主动公开以下信息：

（一）捐赠接受管理制度；（二）捐赠接受工作流程；（三）捐赠管理部门及联系方式；（四）受赠财产情况；（五）受赠财产使用情况等。同时，受赠单位应当在单位门户网站或当地主要新闻媒体等向社会公开受赠信息，并接受公众和捐赠人查询或质疑。

最后，新捐赠管理办法要求受赠单位将本年度接受捐赠财产情况在年度财务报告中专门说明。受赠单位应当定期开展捐赠管理检查和审计工作，并及时将检查、审计结果予以公开。新捐赠管理办法要求各级卫生计生行政部门对所属单位和业务主管社会组织捐赠管理工作进行定期检查和专项审计。

意义及影响

综上，新捐赠管理办法对如何向卫生计生单位捐赠和卫生计生单位如何接受捐赠做出了重要的全新而详细规定，并对有些可能被认定为不恰当的捐赠的合法性提供了有力支持。但是，新捐赠管理办法并没有明确的对医药公司可不可以继续通过组织医疗卫生从业人员会议或学术会议来直接或者间接地赞助医疗卫生从业人员来参加这些活动做出规定。

³ 国家卫计委在 2014 年对医疗机构开展临床研究项目的管理办法中做出了类似性限制规定。参见关于印发医疗卫生机构开展临床研究项目管理办法的通知，<http://www.moh.gov.cn/yzyg/j/s3593g/201410/9bd03858c3aa41ed8aed17467645fb68.shtml>。

新捐赠管理办法关于要求受赠单位公开捐赠信息的规定将导致公众和执法部门更加严厉的监督。为预防和降低风险，医药公司应当保证公司内部的审查机制和批准对医疗卫生单位捐赠的程序规定合规健全。

如您对本电子通讯的内容有任何疑问，请联系科文顿•柏灵律师事务所的以下成员：

Eric Carlson (柯礼晟)	+86 21 6036 2503	ecarlson@cov.com
Shaoyu Chen (陈少羽)	+86 10 5910 0509	schen@cov.com
John Balzano (章伯仲)	+1 212 841 1094	ibalzano@cov.com
Hui Xu (徐辉)	+86 21 6036 2508	hxu@cov.com
Victor Hao Wu (吴昊)	+86 10 5910 0507	vwu@cov.com
Ping An (安平)	+86 21 6036 2512	pan@cov.com
Richard Li (李程)	+86 21 6036 2510	rli@cov.com
Anna Zhao (赵芳)	+1 202 662 5449	azhao@cov.com

本通讯无意作为法律意见。阅读者在就本通讯中提及的事项采取行动前应寻求具体的法律意见。

在监管愈加严格的全球环境中，科文顿•柏灵律师事务所提供公司、诉讼及监管专业知识，以帮助客户妥善处理最复杂的商业问题、交易和争端。科文顿成立于1919年，在北京、布鲁塞尔、伦敦、洛杉矶、纽约、旧金山、首尔、上海、硅谷和华盛顿设有办事处，共拥有800多名律师。

本通讯旨在向我们的客户及其他有兴趣的同事提供相关的动态。如果您将来不希望收到电邮或电子通讯，请发送邮件至unsubscribe@cov.com。

© 2015 Covington & Burling LLP. 科文顿•柏灵律师事务所。保留所有权利。

2007 捐赠暂行办法与 2015 新捐赠管理办法

重要条款区别对照表

2007 捐赠暂行办法 医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理暂行办法	2015 新捐赠管理办法 卫生计生单位接受公益事业捐赠管理办法 (试行)
<p>“本办法所称医疗卫生机构，是指依法成立、具有独立法人资格、从事医疗卫生服务活动、不以营利为目的的医疗卫生事业单位（含中医、中西医结合及民族医机构，下同）。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第二条.</p>	<p>“本办法适用于各级各类卫生计生事业单位、各级卫生计生行政部门和中医药管理部门业务主管的公益性社会团体、基金会和其他公益性社会组织（以下简称卫生计生单位）。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第二条.</p>
<p>“本办法所称社会捐赠资助，是指自然人、法人和其他组织（以下简称捐赠资助人）自愿无偿向医疗卫生机构提供资金或物资等形式的支持和帮助。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第二条.</p>	<p>“本办法所称捐赠是指国内外自然人、法人和其他组织（以下简称捐赠人）自愿无偿向卫生计生单位（以下简称受赠单位）提供资金、物资等形式的公益性支持和帮助。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第三条.</p>
<p>“医疗卫生机构接受的社会捐赠资助财产主要用于贫困患者救治、面向公众的健康教育、卫生技术人员培训、医学交流、科学研究、医疗卫生机构的服务设施建设等公益非营利性业务活动。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第十六条.</p>	<p>“卫生计生单位可以接受以下公益事业捐赠：</p> <ul style="list-style-type: none"> （一）用于医疗机构患者医疗救治费用减免； （二）用于公众健康等公共卫生服务和健康教育； （三）用于卫生计生人员培训和培养； （四）用于卫生计生领域学术活动； （五）用于卫生计生领域科学研究； （六）用于卫生计生机构公共设施设备建设； （七）用于其他卫生计生公益性非营利活动。” <p>2015 新捐赠管理办法, 第五条.</p>
<p>“医疗卫生机构接受社会捐赠资助必须遵守国家法律、法规，坚持自愿无偿的原则，符合公益目的。不得损害公共利益和公民的合法权益，不得接受附有影响公平竞争条件的捐赠资助，不得将接受捐赠资助与采购商品（服务）挂钩，不得以任何方式索要、摊派或者变相摊派。</p> <p>承担政府卫生监督执法任务的机构，不得接受与监督执法工作相关的任何形式的捐赠资助。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第三条.</p>	<p>“卫生计生单位不得接受以下捐赠：</p> <ul style="list-style-type: none"> （一）不符合国家法律法规规定； （二）涉及商业营利性活动； （三）涉嫌不正当竞争和商业贿赂； （四）与本单位采购物品（服务）挂钩； （五）附有与捐赠事项相关的经济利益、知识产权、科研成果、行业数据及信息等权利和主张； （六）不符合国家有关质量、环保等标准和要求的物资； （七）附带政治目的及其他意识形态倾向； （八）损害公共利益和其他公民的合法权益； （九）任何方式的索要、摊派或者变相摊派； （十）承担政府监督执法任务机构，不得接受与监督执法工作有利害关系的捐赠。” <p>2015 新捐赠管理办法, 第六条.</p>
<p>“医疗卫生机构接受社会捐赠资助，由单位监察部门会同财务部门、业务部门对捐赠资助人的捐赠资助方案予以审核，根据捐赠资助项目是否属于公益非营利性、是否涉嫌商业贿赂和不正当竞争等情况，提出是否接受捐赠资助意见，并报单位领导集体审核同意后办理。”</p>	<p>“捐赠预评估是卫生计生单位收到捐赠人捐赠申请后，在接受捐赠前对捐赠项目开展的综合评估。卫生计生单位应当建立接受捐赠预评估制度。”</p> <p>“预评估重点内容：</p>

<p align="center">2007 捐赠暂行办法</p> <p align="center">医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理暂行办法</p>	<p align="center">2015 新捐赠管理办法</p> <p align="center">卫生计生单位接受公益事业捐赠管理办法</p> <p align="center">(试行)</p>
<p>2007 捐赠暂行办法, 第九条.</p>	<p>(一) 是否符合国家有关法律法规;</p> <p>(二) 是否符合卫生计生单位职责、宗旨、业务范围和活动领域;</p> <p>(三) 捐赠接受必要性;</p> <p>(四) 捐赠人背景、经营状况及其与本单位关系;</p> <p>(五) 捐赠实施可行性;</p> <p>(六) 捐赠用途是否涉及商业营利性活动;</p> <p>(七) 捐赠是否涉嫌不正当竞争和商业贿赂;</p> <p>(八) 捐赠方是否要求与捐赠事项相关的经济利益、知识产权、科研成果、行业数据及信息等权利和主张;</p> <p>(九) 捐赠物资质量、资质是否符合国家标准与要求;</p> <p>(十) 是否附带政治目的及其他意识形态倾向;</p> <p>(十一) 是否损害公共利益和其他公民的合法权益;</p> <p>(十二) 卫生计生单位认为必要的其他内容。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第十一及十二条.</p>
<p>“医疗卫生机构接受社会捐赠资助, 应当与捐赠资助人签订书面协议, 明确捐赠资助财产的种类、数量、质量、价值、用途以及双方的权利、义务。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第十条.</p>	<p>“书面捐赠协议应当明确以下内容:</p> <p>(一) 捐赠人、受赠人名称(姓名)和住所;</p> <p>(二) 捐赠财产的种类、数量、质量和价值, 以及来源合法性承诺;</p> <p>(三) 捐赠意愿, 明确用途或不限定用途; 限定捐赠用途的, 应当附明细预算或方案;</p> <p>(四) 捐赠财产管理要求;</p> <p>(五) 捐赠履行期限、地点和方式;</p> <p>(六) 捐赠双方的权利和义务;</p> <p>(七) 解决争议的方法;</p> <p>(八) 违约责任。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第十七条.</p> <p>“接受货币方式捐赠, 原则上应当要求捐赠人采用银行转账方式汇入受赠法人单位银行账户。</p> <p>接受非货币方式捐赠, 鼓励受赠单位委托第三方评估机构对非货币捐赠财产价值进行评估、确认或公证。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第二十二條.</p> <p>“受赠单位接受捐赠, 应当按照实际收到的货币金额或非货币性捐赠财产价值, 开具财政部门统一印制并加盖受赠法人单位印章的公益事业捐赠票据, 及时将捐赠票据送达捐赠人。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第二十三条.</p> <p>“受赠单位接受的捐赠工程项目, 捐赠人可以留名纪念或提出工程项目名称等。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第二十四条.</p>
<p>“医疗卫生机构要建立和完善接受捐赠资助项目档案制度, 对接受捐赠资助项目的方案、审核、执行、完成情况进行档案管理。会计年度结束后, 对本年度接受捐赠资助项目的资金、物资情况统一纳入年度财务报告反映。”</p>	<p>“会计年度结束后, 受赠单位应当将本年度接受捐赠财产情况在年度财务报告中专门说明。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第三十一条.</p>

<p style="text-align: center;">2007 捐赠暂行办法</p> <p style="text-align: center;">医疗卫生机构接受社会捐赠资助管理暂行办法</p>	<p style="text-align: center;">2015 新捐赠管理办法</p> <p style="text-align: center;">卫生计生单位接受公益事业捐赠管理办法 (试行)</p>
<p>2007 捐赠暂行办法, 第二十四条.</p>	
<p>“医疗卫生机构必须尊重捐赠资助人意愿, 严格按照协议约定开展公益非营利性业务活动。协议限定捐赠资助财产用途的, 医疗卫生机构不得擅自改变捐赠资助财产的用途。如果确需改变用途的, 需征得捐赠资助人同意。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第十七条.</p>	<p>“受赠单位应当尊重捐赠人意愿, 严格按照本单位宗旨和捐赠协议约定开展公益非营利性业务活动, 不得用于营利性活动。捐赠协议限定用途的捐赠财产, 受赠单位不得擅自改变捐赠财产用途。如果确需改变用途的, 应当征得捐赠人书面同意。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第三十二条.</p>
<p>“捐赠资助资金不得用于发放职工奖金和津贴及其它个人支出, 不得提取管理费。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第十八条.</p>	<p>“受赠事业单位不得用捐赠财产提取管理费, 不得列支工作人员工资福利等; 受赠卫生计生行政部门和中医药管理部门业务主管的公益性社会团体和民办非企业单位, 除捐赠协议约定外, 不得用捐赠财产提取管理费和列支工作人员工资福利支出; 受赠基金会相关支出应当符合《基金会管理条例》规定。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第三十五条第六款.</p>
<p>“医疗卫生机构要把接受捐赠资助的情况和受赠受助财产的使用、管理情况列为院务公开内容, 定期公开, 接受医疗卫生机构职工和社会监督。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第二十三条.</p>	<p>“受赠单位应当向社会主动公开以下信息:</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 捐赠接受管理制度; (二) 捐赠接受工作流程; (三) 捐赠管理部门及联系方式; (四) 受赠财产情况; (五) 受赠财产使用情况; (六) 受赠项目审计报告; (七) 受赠项目绩效评估结果; (八) 依照法律法规应当公开的其他信息。” <p>2015 新捐赠管理办法, 第四十一条.</p>
	<p>“受赠单位应当在单位门户网站或当地主要新闻媒体等向社会公开受赠信息。鼓励各级卫生计生行政部门和中医药管理部门建立统一的卫生计生公益事业捐赠信息平台。”</p> <p>“对公众和捐赠人查询或质疑, 受赠单位应当依法及时、如实答复。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第四十三及四十四条.</p>
<p>“捐赠资助项目完成后, 医疗卫生机构应当及时主动向捐赠资助人反馈捐赠资助财产的使用、管理情况, 以及项目的实施结果。对于捐赠资助人的查询, 医疗卫生机构应当如实答复。”</p> <p>2007 捐赠暂行办法, 第二十二条.</p>	<p>“受赠项目完成后, 受赠单位应当及时主动向捐赠人反馈受赠财产的使用、管理情况, 以及项目的实施结果, 听取捐赠人的意见和建议。”</p> <p>2015 新捐赠管理办法, 第四十五条.</p>