

# 昙花一现的民国乱世慈善法

1920年代的中国,灾害频繁,慈善活动日趋活跃,然而,鱼目混珠的募捐也开始出现。在这一背景下,中央及各省市政府都开始启动慈善立法,制定比较规范的募捐法律制度,以避免挫伤普通民众的善心与热情。

1929年6月12日,民国政府酝酿出台了近代中国第一部具有完整法律形式的慈善法——《监督慈善团体法》。该法于同年10月15日实施,共14条,对慈善事业的目的、发起人资格、财务收支账目、会务情况进行了规范,并规定对办理慈善事业卓有成效者予以褒奖。

内容上而言,该法主要规范了以下三方面:一是规定了慈善事业的管理机构;二是规定了慈善团体的登记、募捐、资金管理等事项,监管慈善团体是民国慈善法所要解决的核心问题;三是规定了慈善税收优惠和褒奖办法,从税制上扶持和精神上鼓励慈善事业发展。从而形成了以监管慈善团体为核心,以慈善捐赠褒奖为配合,以慈善行政、慈善税收优惠为关联的法律结构。

《监督慈善团体法》经国民政府颁行后,内政部着手该法施行的准备工作。首先,拟具《监督慈善团体法施行规则》由行政院公布。根据该施行规则规定,凡组织慈善团体,应于设立时,先获主管官署之许可,再依民法社团或财团规定,登记造册。注册财产在五千元以下者,汇报内政部备案;五千元以上者,专报备案。对于立法之前的慈善团体,由主管官署重行核定,转报备案。内政部分别咨令各省及民政厅,将附发慈善救济事业调查表式,予以登记备案,以便今后考核慈善团体及立案管理。

## 细化财务监督制度

《监督慈善团体法》在监督慈善团体过程中,募捐管理和财务监督是其中的两个重点。

依照《监督慈善团体法》施行规则,所有慈善团体不仅在设立时应得主管官署的许可,而且在设立后还得接受主管官署在业务、会务方面的指导、管理与考核。如上海市社会局考虑到备案的筹赈团体大都属于临时性质,便提出,慈善团体若为同乡会发起,募捐范围仅限于同乡。如果是工商业团体发起,则募捐范围仅限于工商业。由此,再制定审核各筹赈团体账目收支办法,以资考核,避免流弊滋生。

募捐必须经主管单位审核,即使是红十字会这样的大型慈善机构也不例外。1936年冬,红十字会丰台分会拟在北平举办游艺会筹募善款,经北平市社会局查核,“该会成立以来并无显著成绩,且越境筹款,亦属不合”,从而对其募捐请求未予批准。

相对于募捐管理,财务管理的自律机制自古有之。而随着民国慈善立法活动的展开,法律规制与社会监督等外部因素的他律机制也逐渐建立起来,并且成为慈善组织所担当的公共责任中最为重要的一部分。财务监督也就构成民国慈善立法的核心内容之一。

《监督慈善团体法》规定:“慈善团体所收支之款项、物品,应逐日登入账簿,所有单据应一律保存”;“慈善团体每届月终应将一月内收支款目及办事实况公开宣布”;每年六月及十二月,慈善团体应将“财产之总额及收

支之状况”、“办理之经过情形”等项目内容呈报主管官署查核。

慈善事业的财务问题不仅得到中央政府的重视,进行了相关立法活动,在地方上也出台了财务监督管理的相关制度。广州市社会局公布的《私立慈善团体注册及取缔暂行章程》,第8条为“慈善团体每届一月,应将一月内收支数目造具计算书及工作报告书,呈报本局查核,并于年终汇印征信录,昭示公众。本局对于上项表册如有疑义时,得令查复。本局于必要时,得派员调查或监督之。”1929年,上海特别市社会局“以改善慈善团体会计事项”为由,拟就《上海特别市公益慈善团体会计通则及组织》,经呈请市长核准,并于同年10月1日起开始实行。该通则第14条规定:“收支会计每月末日应将各种账目簿结算一次。”

如此细化的财务监督制度,的确在一定程度上规范了民间慈善团体的募捐和财务管理,但实际上也给慈善团体增加成本和负担。慈善法施行一年多,情况并不理想。以广州为例,经社会局立案的慈善团体只有23个,后得到审批的只有11个。直到后来抗战爆发,注册一事也不了了之。

## 转型社会的积极尝试

一个世纪的风雨中,昙花一



《监督慈善团体法》的出台也促成了国民政府对当时国内最大慈善团体——中国红十字会的监督,特通过《中华民国红十字会管理条例》。图为中国红十字会成立二十周年时的图片资料

现的《监督慈善团体法》逐渐被人淡忘,因为它的短命而成为历史车轮碾过的一抹浅辙。

作为近代中国第一部慈善法,它的诞生便是充满理想主义却缺乏现实土壤的,最大挫折便来自于当时的社会环境。自鸦片战争以来,外国人、外国组织仍然在中国享有治外法权、领事裁判权等特权,国民政府实际上在行政、司法上并不独立。特别是对于外国在华的慈善组织,外侨及教会慈善团体漠然视之,或肆意拖延立案,或直言拒绝登记。而作为执法机关,南京国民政府行政执法机关官僚作风,也影响了该法的执行,新法执行不力。

据统计,民国时期,中央和地方的慈善立法将近100件。《监督慈善团体法》是中国近代

第一部较为全面调整慈善事业相关社会关系的成文法,它在整个民国慈善法律体系中起到了慈善基本法的作用,直到1943年《社会救济法》颁布,1945年立法院才废止《监督慈善团体法》。

《监督慈善团体法》也是近代慈善事业法制化进程的一次有益尝试。该法通过对慈善团体的捐赠救济加以褒奖鼓励,以奖励牌匾的方式精神鼓励表现卓越的慈善团体,并结合税收优惠的相关政策鼓励慈善行为。

《监督慈善团体法》将晚清社会中慈善团体的道德感召力上升到法律高度,以礼入法,规范慈善行为兼劝人入善。通过立法输入礼的精神,既让法律扎根于中国传统的礼制土壤,也吸收了西方法律中的监督管理方式。

(据《中国财富》)

欢迎订阅2016年  
《公益时报》

### 一.汇款方式:

#### 1、银行汇款:

户名:《公益时报》社 开户行:工商银行北京市朝阳区支行营业部 账号:0200003409014433048

#### 2、邮局汇款:

收款人:《公益时报》社发行中心 地址:北京市朝阳区白家庄路甲6号 邮编:100020

### 二.联系方式:

订阅热线:010-65860192 010-65927745 传真:010-65860192 邮箱:gysfbx@126.com

联系人:李元奕 李春江

## 2016年《公益时报》订报回执

收报人姓名	联系电话、传真		
单位、地址	邮政编码		
订阅名称	《公益时报》新闻周刊	订阅方式	<input type="checkbox"/> 银行汇款 <input type="checkbox"/> 邮局汇款
订阅价格	150元	订阅份数	份 合计 元
金额总计	拾万 万 仟 佰 拾 元		年 月 日

注:为能准确及时收到报纸,请认真、详细填写订报回执后传真或邮寄至《公益时报》社。