

慈善法修改背后：互助筹款平台乱象频出，如何监管慈善组织和个人求助？

慈善法修改下周将再次审议。今年12月22日，全国人大常委会法工委发言人记者会透露，修改决定草案主要修改包括完善合作开展公开募捐的规定、明确个人求助网络服务平台需经国务院民政部门指定等。

慈善法自2016年实施6年多后便迎来修改流程，不过在当年10月第二次审议时“大修”变“小修”，修改幅度减半。修改原因与近年慈善行业内发生的社会争议事件有关。如何防范恶性事件风险？如何规制个人求助？如何完善全链条监督机制？记者采访多位学者、律师、一线基金会秘书长，探讨慈善法修改方向。

规制范围“妥协” 拟严格规制个人求助 网络服务平台义务

此次修法最引人关注的就是拟填补网络个人求助法治空白，首次将个人求助行为与网络平台纳入慈善法规范并授权主管部门制定相关政策。

个人求助活动区别于慈善募捐和非法的个人募捐。北京大学法学院非营利组织法研究中心主任金锦萍表示，慈善募捐强调公益性，与为特定的人的困境解除有本质区别。

据《中国青年报》报道，2016年慈善法草案审议时，十二届全国人大常委会表示，个人求助不属于慈善活动，不受慈善法调整。另一方面，多位专家指出，个人求助适用民法典中赠与合同和刑法相关规定。

同时，现行慈善法附则第一百一十条为个人在一定范围内求助、开展群众性互助互济活动提供了法律依据。今年12月22日全国人大常委会法工委记者会表示，近年来，随着网络信息技术发展，个人网络求助现象不断增多，超出了社区、单位等特定范围。

对此，清华大学公共管理学院副教授、公益慈善研究院副院长贾西津表示，个人求助不属于公益目的，现在拟在附则中专门增加一条，是为了回应现实问题，重申一下一般民法责任。也有专家表示，加在附则是一种“妥协”。

根据今年12月22日的记者会介绍，草案一方面拟要求求助人和信息发布人对信息真实性负责，不得通过虚构、隐瞒事实等方式骗取救助。这一原则，民政部等4部委印发的、与慈善法同时施行的《公开募捐平台服务管理办法》就明确过。

另一方面明确从事个人求助网络服务的平台，应当经国务院民政部门指定，对通过其发布的求助信息真实性进行查验。还有针对网络求助，拟明确从事个人求助网络服务的平台应当对通过其发布的求助信息真实性

进行查验。同时，拟授权国务院民政部门会同网信、工业和信息化等部门制定具体管理办法。

这样体现的严监管方向符合多位专家接受采访时提出的修法建议。北京基业长青社会组织服务中心、中国社会组织促进会和中致社会发展促进中心联合提交给全国人大的修改建议报告认为，对个人求助的赠与行为和公开募捐的区别，社会公众很难分辨，也没有必要强求。还是应该通过对可以管理的主体加强责任要求的方式来优化，而且作为商业主体的个人求助网络平台以此为业，不能是法外之地。

个人求助信息发布平台多种多样，是否都需要担责？修订草案中的“网络服务提供者”在修正草案中改为“个人求助网络服务平台”，但“个人求助网络服务平台”是什么还不明确。对此，北京春苗慈善基金会秘书长崔澜馨建议，可以将平台分为两种，有收费的比如轻松筹、水滴筹，就需要有信息真实性查验的义务。不收费的平台，比如发朋友圈、个人微博、小红书，按照工信部相关的网络平台管理规定即可。

也有人提出进一步增加平台的义务。上述3个机构修改建议报告建议规定个人求助网络服务平台不仅应当承担求助信息真实性查验义务，还应当明确信息公开等义务。

但贾西津认为对平台的责任要求有过度之嫌。“任何行为的最终责任主体一定只能是行为人，平台可以负形式责任，以及通过契约更明确行为主体的责任，但对真实性负实质责任的一定只能是行为主体自身。”她认为，应明确界定平台的责任是形式审查，比如要求提供信息、证明等，而最终的信息真实性只能是求助人和信息发布人自己的责任。

贾西津赞同对于平台义务从修订草案的“审查”改成“查验”，但认为“真实性查验”仍待解释。

建议明确公益性定义： 避免慈善组织 为特定个人募捐

个人求助和慈善募捐的区别，还涉及受益人的问题。金锦萍和贾西津此前就儿慈会事件接受采访时曾表示，慈善组织为特定个人发起募捐活动违背了公益性原则。对于此次修法，她们进一步建议明确公益性定义。金锦萍指出，多次慈善领域出现的问题，症结均在于现行慈善法没有明确公益性定义，使得公益募捐有演化为非法集资的风险。

贾西津认为，慈善法规制应该针对公益性目的。不过目前法中没有明确定义慈善的公益性，所以关于特定个人募捐会有模



糊。她的观点是，公益性，即为了不特定众人的利益。所以公益总是以愿景、使命、价值观为导向设立项目，受益人不能在项目设立时即预先确定为具体个人。

但立法者已经在措辞中体现了不特定个人原则。通过慈善法的十二届全国人大四次会议的秘书处法案组副组长阚珂接受《人民日报》采访时曾表示，慈善法没有对慈善下明确定义。按照该法第八条的规定，慈善组织开展慈善活动的受益对象是“社会”。“面向社会”4个字是特意增加的，有特定的含义：将学术用语“不特定大多数人群”转化成法律语言“面向社会”。慈善组织按照其章程、宗旨，面向不特定的大多数人提供帮助，而且不得有利害关系。

早在2001年发布的公益事业捐赠法释义也曾指出，公益事业要求其受益人是不特定的个人或人群。也就是说，受益人不能是一个封闭的团体或人群，受益人应当是一个普遍的、开放的概念，所有符合条件的人都可以成为受益人。

但这一理念始终有争议，其中包括一线基金会的声音。北京新阳光慈善基金会秘书长刘正琛此前接受采访时认为，慈善组织帮助遴选出来的特定患者募捐，和从资金池中直接资助遴选出来的患者，没有本质差别，关键是这些特定患者要经过公平的程序遴选，但是这对公益组织规范运营的要求很高。

慈善法修法拟强化 公募慈善组织 对合作方的管理责任

此次修法拟强化具有公开募捐资格的慈善组织分享公募权时的主体责任。

今年9月的儿慈会事件中，涉嫌卷走千万救命钱的儿慈会9958项目“廊坊负责人”柯某孝的真实身份、9958地方团队的性质受到极大关注。中华儿慈会平台传播部主任孙丹丹此前接受采访时称，儿慈会在多地选择当地一家民办非企业机构合作成立救助站，但救助站只是使用9958的牌子，只是合作伙伴机构，救助站的运营和管理由当地合作机构负责。

我国对于慈善组织公募资

质审批严格，有公募资质的慈善组织数量远小于从事相关活动的社会组织数量。慈善法第二十六条规定，不具有公开募捐资格的组织或者个人基于慈善目的，可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作，由该慈善组织开展公开募捐并管理募得款物。这在业内通常被称为“分享公募权”或“合作募捐”。在网络平台募捐项目的信息展示中，两者通常体现为“执行机构”和“收款机构”。

北京市致诚律师事务所律师何国科曾指出，公募机构本身力量有限，如果片面追求筹募量，会大量与“加盟商”合作，大规模分享公募权，但又不像轻松筹、水滴筹等商业主体有足够的管理资源，这就产生了诈骗的基础、寻租的空间。

金锦萍认为，公募基金会大规模分享公募权是下一步慈善领域出现集中性事件的一大隐患。“有人主张把它干脆关了就行了，我说不行。”金锦萍说，当年慈善法设立第二十六条有非常好的考量，为没有公开募捐资格的组织和个人开辟了一条路径。她认为，问题在于实践过程中具有公开募捐资格的慈善组织错误地认为自己只是提供了一个通道而已，责任心不强，所以金锦萍赞同强化具有公开募捐资格的慈善组织分享公募权时的主体责任。

此次修法第二十六条拟加入一款：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。在“法律责任”部分，还对未评估合作方或载明相关信息的拟明确罚则。据了解，修改决定草案还加入“签订书面协议”并对合作方的相关行为进行指导和监督，对合作募得的款物进行财务核算和管理”的要求。这一最新修改显然是吸收了与慈善法2016年9月同时施行的民政部规章《慈善组织公开募捐管理办法》第十七条的规定。

不过，对于责任下压，慈善组织表示“压力很大”。多位在一线的公募基金会负责人表示，公募机构分享公募权时，权益少，义务和责任过重。一位副秘书长表示，法律没有相应配套支持，或可加入行政管理部门的力量，与公开募捐的慈善组织共同管理分享公募权的合作方，比如，合作

与公开募捐项目一样，要到“慈善中国”去申请备案。

对于慈善组织长期公信力偏弱的问题，在强化监管和信息透明度上，此次修法还有多处体现。草案在“监督管理”“法律责任”两章对于各方的责任有多处细化强化。如，对于公募慈善组织对公募活动或者慈善项目的实施情况信息公开，增加“详细”公开的措辞。

有专家建议： 引入检察机关 公益诉讼制度

2020年的慈善法执法检查报告指出，监管不足和监管过度并存。

何国科一直呼吁慈善领域采取更多监管方法和创新，完善整体的监督机制。他表示，目前整个慈善领域的主管部门为民政部门，但是民政部门管理所有事情并不科学、不合理。民政部门工作人员可能欠缺相关专业领域知识，很难进行管理、服务、指导。

同时，何国科指出，民政部门的监管手段有限，很多时候仅有非处罚措施，哪怕违法违规情形已经严重侵害公众利益，可能也只能责令改正，社会效果更有限。多位受访专家建议，对于相关主体违法以及相关主体受害的情况，进一步明确整个监管链条上其他行政管理部门相应手段的衔接，明确司法保护手段。

此次修法拟明确工信、公安、国家安全、财政、税务、审计、网信、金融监督、教育、科技、文化、卫生健康、体育、应急管理、生态环境、医疗保障等各部门的职责。

据《法治日报》报道，今年10月22日全国人大常委会分组审议慈善法修正草案时，多位委员建议引入检察机关公益诉讼制度，理由包括现行慈善法对捐赠人权利规定相对原则，权利维护相关落地条款不足。

何国科指出，慈善财产是社会公共财产，大量慈善财产来源于社会公众的捐赠。慈善领域是典型的公共利益聚集地，慈善领域的重大事件也能引发社会公众的广泛关注，目前存在很多捐赠虚假宣传等没有明确受害主体但侵害公共利益的现象。这为公益诉讼介入慈善领域，提供了法理上的基础。同时，互联网捐赠当中大量是小额的、个体的，个体维权动力不足。

该建议也不乏反对声音。有业内人士认为，慈善组织会在很多情况下处于相对弱势的状态，公益诉讼可能被人利用，起不到保护慈善主体或保护慈善文化的作用，反而是消极的、破坏性的。还有声音认为，此前确立的公益诉讼制度都经过了长时间专题调研和试点，目前时机或还不够成熟。（据红星新闻）