

民国时期慈善组织公信力建设初探*

蔡勤禹¹ 姜远凯²

(1.2. 中国海洋大学 社科系 山东 青岛 266100)

[摘要]民国时期,慈善事业获得较快发展,除了社会经济文化和政治等方面因素推动外,离不开慈善组织的制度化和规范化建设,这是慈善组织公信力来源的重要保证。民国慈善组织通过建立制衡型组织结构、实行征信制度和慈善会计制度、自觉履行慈善自律规则、接受政府、法律和审计监督,来取信于民,为组织发展赢得社会支持。民国慈善组织建设的有益经验,有助于当今中国慈善事业的发展 and 进步。

[关键词]民国 慈善组织 公信力

[中图分类号]K25 [文献标识码]A [文章编号]0457-6241(2012)18-0038-07

民国时期,慈善事业发展较快,慈善组织数量众多,慈善领域范围广泛,国内外慈善组织交往频繁。其发展的原因离不开慈善组织的制度化、规范化的建设,而这成为慈善组织公信力来源的重要保证。本文通过对民国时期慈善组织公信力建设有益经验进行总结,为今天我国慈善组织发展提供借鉴。

一、制衡型组织结构

对于去行政化的慈善组织来说,健全的制衡型组织结构,是组织健康稳定发展的长远保证。民国时期慈善组织的发展逐渐走向科层化,以实现日益繁重的慈善事业发展的需要,同时通过制衡型的组织架构,建构起规范化的运作体系,提高组织的运行效率,满足捐赠者的需求。

民国时期,慈善组织开始按照公司治理结构,设置董事会、理事会、监事会^①。理事会是执行机构,但重大事项需要经过董事会的通过方能执行。监事会主要对理事会组织的慈善活动进行稽查,包括审查董事会、理事会或执行委员处理慈善事务的情况,审查董事会、理事会或执行委员会的财政收支情况,对董事会、理事会或执行委员会所提出的处理事项是否符合规定进行决议。比如民国最著名的组织——中国红十字会,其领导体制就按照三权制衡模式建立起来的。在北京的中国红十字总会代表中国红十字会,具有象征作用;在上海的中国红十字会常会议对红十字会各重要事件作

【收稿日期】2012-07-11

出决策,行使立法权;中国红十字会总办事处执行常议会的各种决议,享有几乎全部行政大权;反过来,常议会对总会和总办事处具有监督功能^{[1] (p.189)}。中国红十字会这种分地而设的组织架构带有特殊性,但这种制衡型的制度设计保证了红十字会的廉洁高效。

中国华洋义赈救灾总会(简称华洋义赈会)是民国时期较大的民间救灾组织,成立于1921年,终结于1949年。在20多年时间里,华洋义赈会获得了较高美誉,原因之一是其组织结构规范,具有制衡性特点。其最高权力机构是全国代表大会,下设常务执行委员会,具体执行机构是总干事,总干事统理整个组织事宜,“对内为事务员之领袖,为委员会与事务部间往返接洽之人员,对外为事务部之代表”。总干事需要向执行委员会和全国代表大会负责。为了加强对防灾、救灾的过程监督,使款不虚糜,华洋义赈会在兴起之初就成立调查委员会,并在总会事务所内设立视察干事一职,其职能是对各种灾赈事宜和各种赈款用途进行监督,对各种灾情报告是否确实以及散赈有无滥赈及侵吞等弊进行详细调查,对送到总会报告尚须审查者进行审查^{[2] (pp.55-58)}。华洋义赈会这种内部监督和组织上的制衡关系对于规范组织行为,防止善款的不当使用,起到了较强监督作用^①。

华洋义赈会每年经手款项数额较大,因而在

* 本文系国家社科基金重大项目《中国慈善通史》(项目批准号 11&ZD091)阶段性成果。

① 有时慈善组织最高权力机构也称为“会员代表大会”,其职能与董事会是一样的。

其组织架构中特别对善款收支有严格管理。华洋义赈会组织架构中与财务相关的部门有财务委员会、司库、稽核股,还聘请有专门查账员。根据华洋义赈会1920年制定的《各股委员会职务大纲》规定,款项委员会管理所有存储款项,除非有正当用途一概不准支出。“凡审核单据、筹募款项、公布捐款及对照清单,以及将款项现存若干,拨定作普通放赈之用者若干,拨定作特别放赈用途者,如建筑难民住所、收养孩童办赈费用等共需若干,以上两途,应分配于某慈善团体,均当报告于干事会,听候公决”^[21] (p.29)。款项委员会后更名为财务委员会,履行相同职能。财务委员会不能随意支配赈款,须向总干事负责。司库一职负责财务支出、会计核算、资金和物品管理,及对总会和各分会进行财务监督。司库直接经手钱财,稍有疏漏,就会出现问题,影响华洋义赈会声誉。所以,华洋义赈会对司库的职权也有制衡性规定:“司库在执行委员会所赋予之权限内,并由会长及总干事或副总干事之副署,得开支款项。”^[24]也就是说,司库虽然掌管钱物,但无权随意支配,必须依据执行委员会的核定,由会长、总干事或副总干事两人署名审批,方为合法。这种监督和制衡关系,是现代慈善组织所必须的。

稽核股的设立是华洋义赈会的特色,无论是总会还是分会,将财务审核作为一项使命来执行,保证组织的健康运行。稽核股负责办理会计、出纳及审核事项。凡所有收支款项、账目审核事项必须经过稽核股,当需要赈款时,“可具正式请款单,呈交总干事或副总干事认可。认可之后,仍将该单退还原请款部,俾直接持向稽核股请发支票。稽核股即将支票交付该部,取具收据,以请手续。再者,稽核股如因其他各部之请求,可将账目情形如结存、拨付等项作相当之公开”^[25] (p.8)。

稽核股还负责将社会募集的捐款作详细会计记录,然后将款解存指定银行。查账员由独立的会计事务所负责,华洋义赈会一切收支账目、收条单据,以及所有政府委托散放赈款、社会捐款,都须造账,由总会聘请的查账员汤生洋行会计司逐一稽核,确保无糜费情事发生^[6] (p.131)。只有经过查账员查账的财务报告才能向会员大会或董事会提交,并向政府报告,在主要媒体公布或以财务报告书的形式装订成册,以备查阅,取信于民。

上述严格的权力制衡,可以避免财务上的漏洞,获得公众的认可和信任。

二、征信制度

征信制度是社会监督的一种方式,慈善组织的民间属性要求慈善组织必须取得公众的信任,这是慈善组织发展的可靠保证。对于慈善组织来说,没有比财务公开更重要的了。民国时期,慈善组织财务信息公开也称征信录。所谓征信录,民国出版的《国语辞典》解释为“经理公益款项之报告书”。也就是慈善机构接受外界的捐赠款物后,要如实将款物数目公布出来,以取信于人。在某种意义上说,征信录是民国时期慈善组织会计报告书。

关于征信录的起源,日本学者夫马进指出,作为“征信录”的名称出现大约是在康熙年间^[7] (p.712)。征信录的出现是与明末“善会”“善堂”的出现有关。在善会、善堂出现之前,慈善由个人行善,其资金的投入和支出由个人掌握,无须向公众公布。但是,随着救济事务的繁多,个人的财力供给已经不能满足社会的需要,于是有组织地开展慈善活动就成为社会的需要,善会、善堂顺势而生。善会、善堂出现后,更多的人参与到某个组织中从事救济事业,使得善款数量和放款渠道大大增加,从而对善款的收支就提出了较高要求,于是慈善组织出版并被称为《征信录》的会计事业报告书。征信录的目的在于“事业的执行人员向支持事业的公众宣布他们经手账款的来踪去迹,及出款所获得的效果,以清手续和责任”^[8] (p.1),主要便于捐赠人对善款收支进行监督。

民国时期慈善事业比较发达的江南地区,明确要求“各慈善团体每年度之收支决算书、资产负债表、财产目录及捐款者之户名与银数,有请会计师查核者,其报告书或证明书,应一并刊印征信录,分送各界,以资凭信”^[9] (p.1)。所以,有一定规模的慈善组织按要求都要印行和公布征信录,特别是要将收支账目公布于众,便于社会各界的监督。

征信录的方式最为常见的,是印成册子,将捐款人员的姓名、各自捐款数额及用途等昭示于众,

① 民国时期,许多慈善组织像华洋义赈会一样,按照政府要求,设置监事会,监事、监察委员主要职责是对商会的活动进行稽查,相关管理活动主要是:1.审查董事会、理事会或执行委员处理商会事务的情况。2.审查董事会、理事会或执行委员会的财政收支情况。3.对董事会、理事会或执行委员会所提出的处理商会会员的案件是否符合规定进行决议。

便于监督;另一种方式是在报纸上公布收支情况。在报纸上刊登征信录是民国许多慈善组织常用作法。不过,将捐赠款物使用情况编辑成册,送呈监事会审核,是慈善组织保存材料,便于公众和政府部门检查的需要,也是由会计师事务所进行财务审计的需要。征信录所追求的是人对人的信任和民对官的信任,使慈善组织获得公众信任多了一种手段和方式。

民国时期征信录从体例上可以分为专项性的和时间性的。专项性的征信录通常是专门记述某一突发性事件或某一个事件救助的收支情况,如《世界红十字会江都分会办理江北水灾急赈各项赈品及款目收支征信录》《世界红十字会上虞分会经管曹百义渡收支征信录》《世界红十字会通县分会民国二十八年冬赈粥厂收支款项征信录》等,都属于专门事务性的征信录,常常在所办慈善结束之后,对财务收支状况进行汇总,翔实地向捐赠人、公众和官府报告,以取信任^{[10] (p.89)}。按时间编排的征信录,可以是按日、按月、按年来公布。按日公布的征信录一般是通过报纸,对捐赠人以鸣谢的方式进行。民国时期主要的报纸如《申报》《大公报》等经常会登出鸣谢广告,慈善组织将捐赠人姓名、捐款数额、捐献物品一一列出,以示感谢,同时也接受社会监督。对个别捐赠突出的捐赠者,还会专栏鸣谢。慈善组织通过这种形式,将募捐情况公开,以取信于社会,同时又对捐献者的善举给予致谢,在一定程度上满足了捐献者的价值诉求。有的慈善组织按月公布收支状况;按年度性征信录使用较多,一般记录某一年度慈善组织的收支状况。年度性征信录比较常见,这是法律要求在每一年度必须进行的财务结算的一部分,年度性征信录将一年度每一笔捐赠名录和捐赠数额都清晰无误地记录下来,以示诚信。

征信录在记载内容上可以分为会费征信录、捐款征信录、经常捐征信录、收支征信录等多种形式。无论哪种形式,真实是第一位的。例如,华洋义赈会在每年财务核算日期截止前,由总会事务所司库对该年度总会和各分会资产、收支状况、资产负债、积存基金、总会事务所赈款收支和赈款用途、各分会赈款收入用途等情况,一一造报列明,向执委会报告,执委会委聘任第三方机构——汤生洋行会计事务所对总会和各分会年度收支状况进行核查,审查无误后,汇总编入总会账目,并编辑成《华洋义赈会年度赈务报告书》,用中英文公

示于众,给捐赠者一个明白交代,以接受捐款者和社会的监督,以体现华洋义赈会信用^{[6] (p.132)}。中国红十字会成立初期就聘请会计员经手各种开支,除定期将所收捐款及衔名登报向社会公布外,还将每年的账目造册公布^{[1] (p.83)}。民国慈善组织通过征信录方式接受社会和捐献者监督,博得社会信赖,提升了公信力,促进了慈善事业发展。

三、慈善会计制度

随着慈善事业的发展,民国时期慈善款物的收支数额渐趋繁巨,对于慈善款项与物品收付之处理,力求慎重严密,方能避免流弊。慈善组织开始实行慈善会计制度。慈善会计是根据慈善事业的特点总结出来的一套财务收支规则,是保证慈善事业健康发展的主要手段。慈善会计与商业会计和政府会计不同,慈善款物来自公众自愿捐赠,实行量出为入。在捐赠物品中,有直接可供救济之用者,如米、面等,有须由受捐之慈善机关出售后,方能用于救济者,如捐赠的字画、古董等。“慈善事业会计之最大目标,为以最低之募捐费用,得到最高数额之捐款,及以最少之捐款,使救济者获得最大之实益”。简单地说,慈善会计有助于“处理慈善事业收入所应达到之最高理想为使捐助之现金与物品,悉数解入慈善机关之金库及物品保管室,无涓滴或片屑流入旁人之手。……处理支出所应达到之最高理想为慈善机关所付出之现金与物品,应全部用于被救者所急需者,无涓滴或片屑为经手人所盗取”^[11]。慈善组织公开性和公信力一方面决定于人事,但会计制度是长久保证。

1924年,汇集了华洋义赈会成立后会计经验的《会计规则》颁布,该规则分为“省司库之部”和“查放员之部”两部分。“省司库之部”要求各省分会须备下列簿册与表式报告给总会:司库现金簿、杂项开支簿、现金月结表、径收捐款清单、采购赈粮清单及放粮清单、收据与各种单据、拨款报销簿、每月账结报告和各项账目、银行结存证明书等。“查放员之部”规定查放员在从事工作时,应具有下列账簿,定时填写,每月具报省分会司库之用:查放员费用簿、查放员账存证明书、收据与单据、径收捐款、采购赈粮清单、工赈清单、放粮与现金赈济清单等^{[6] (pp.125-128)}。慈善会计是一项非常繁琐的工作,华洋义赈会通过《会计规则》将其规范化,每一条目都清晰可见,成为组织发展的助推剂。

下面以抗战时期成立的上海难民救济协会为例,来考察慈善会计是如何运作的。

上海难民救济协会成立于1938年。“八·一三”淞沪抗战爆发后,上海国际红十字会及各慈善团体、同乡会等在上海南市区等处成立了240多个难民收容所,收容难民一度达到70多万人^[12]。1938年10月,在公共租界工部局的支持下,上海总商会会长虞洽卿发起组织成立上海难民救济协会,自任理事长,饶家驹任名誉副理事长,著名企业家董延芳任总务会长。上海难民救济协会成立后,积极筹款,开办了许多收容所,先后收容难民达40多万人次。上海难民救济协会是战时上海最大慈善组织,其最高组织为全体大会,由全体大会产生理事会,理事长下设秘书处、劝募委员会及司库,秘书长之下,分设财务、事务、总务、宣传、善后、监察、教育等7处,会计处设主任1人,出纳员1人,会计员若干人,秉承司库及财务处长意志办理一切会计事务。该会每天委托同业公会、同乡组织等各组织接收之捐款当日存放于往来行庄,每笔捐款皆给收据。该会直接收受之捐款,由司库办公室出给二连式收据,第一联由司库、财务处长、会计主任盖章后交付与捐款人,第二联为存根,作记账凭证。各组劝募委员会及受托代收捐款各行庄、酒菜馆业、旅馆业各同业公会所用之收据为由该会会计处编号盖章印发的三联复写式收据^[11]。

上海难民救济协会的支出,依照理事会通过的预算案办理,会计处支付预算案内的款项,由财务处根据核准议案,备条通知支付后,一律开具行庄支票支付,并须取得收款人的正式收据。预算之外临时需要的费用,由秘书处签呈正副理事长先行核准,再补编预算交由财务委员会及理事会追认。零星用款,先由总务处向会计处领用相当数额之备用金,每周开具细账,连同单据向会计处报销再行补足。关于支票之签发,票面不满一万元者,须由司库、财务处长及会计主任会同盖章,票面在一万元以上时,尚须加盖理事长印鉴^[11]。该会动用捐款手续之慎重,与内部牵制组织之严密,由此可见一斑。

上海难民救济协会对于各项收支均建立了规范的记录凭证。先制就凭单并将有关原始单据粘附于后,由经手人员签章后送呈司库及财务处处长核准后,方行入账。记账收入分为“捐款收入”“利息收入”“其他收入”等;支出方面分为“事业开支”“事务开支”“劝募费”。“事业开支”项目下有补

助给养费、补助寒衣费、补助医药费、补助教育费、补助建筑费、第一收容所管理费、第二收容所管理费,属于“事务开支”项目下有薪水、工资、膳食、文具印刷、电话邮电、车资修理、招待费、购置器具、购置什件、公告费、水电费、房租、捐税、津贴、杂项等;“劝募费”项目下有津贴、车资、文具印刷、公告费、杂项^[11]。每一笔支出去向都有明确记载,可以说事无巨细,都有记录。所有账册,每月小计一次,半年总结算一次,每年更换账册一次。每月各项收支账目,须编制月计表,送请理事会审核。

上海难民救济协会会计年度为每年10月1日至翌年9月30日止。每半年办理决算一次,编制收支决算书资产负债表,及各项收支明细表,送请监察委员会选派会计师审核,提交理事会及会员大会通过后,登报公布。上海难民救济协会规范的慈善会计制度,保证其成为一廉洁机构,从而征信于公众,仁人善士乐于捐助,成为其事业发展的不竭动力。

慈善事业款项来自社会爱心人士的捐赠,其用途为救济社会困难群体。因此,其款项来踪去迹,应有详细记录,使涓滴入账,毫分归公;其支出之款项,也必须微细皆为必要,并于每一会计年度由会计师查账审核,公布于众,才能取信于社会,获得公众信任和支持。

四、自律与奖惩制度

志愿性是慈善组织特点,志愿性要求慈善组织成员有自觉约束力即自律性。自律有软性自律和硬性自律。软性自律源于行为主体的事业心、使命感、社会责任感,可以称之为“道德驱动的自律”^{[13] (p.278)}。民国慈善组织个体成员的道德自律源于对事业的认同和责任。中国华洋义赈救灾总会在1936年最盛时组织发展到16个省,设立地方分会17个,累计筹集善款5000多万元,兴办各种防灾救灾设施造福黎民百姓。华洋义赈会兴盛原因之一是有一批对慈善事业忠诚之士,他们兢兢业业、任劳任怨。扬子赈务顾问委员会委员郭承恩讲,1929年华洋义赈会在救灾的时候,在不到三个月的时间里,就有14名中外服务人员,或受疫病的感染,或受盗匪的惨劫而丧命,“然而,甘愿牺牲的,仍是自告奋勇,络绎不绝。记得有一次在人口稀少、疫病弥漫的某城中,华洋义赈会的办赈人员染疫身亡的,接连已有几个,但是,绝不视为畏

途,仍旧前赴后继地有人前往维持赈务,从未停顿一天”^[14] (p.17)。这种出于事业感和责任感的志愿精神,可以内化为道德自律。道德自律要求慈善者能够出于责任感忠诚于慈善事业、维护慈善事业声誉、尽心尽力为慈善事业发展服务。

作为民间组织,仅有道德自律是不够的。民国许多慈善组织能够发展壮大,不仅是因为有一批热心于慈善事业的人在勤奋努力,更离不开一套制度化的奖惩机制。对于奖惩机制对组织的影响,世界红卍字会江乾六在《惩奖规则讲义》中说道:“道慈事业能否发展在于章则能否实行。盖院会事业体本无形,用则有形。其一切组织必期条理整齐,秩序井然,然后乃能表现健全之精神。惩奖规则虽为章则之一部分,其效率则可纠正一切,使散漫者整齐,纷乱者条理,各守其职,各按其分。”^[15] (p.95)通过对组织成员行为的正反两方面规范,可以保障组织健康发展。

世界红卍字会制定了《世界红卍字会奖惩规则》《世界红卍字会救济队奖惩规则》《世界红卍字会救济队训练班学员奖惩规则》等规则。其中《世界红卍字会奖惩规则》是适用于全体职员的奖惩规则。奖惩规则将奖励分为五级:名誉奖励、晋职、增贴、奖金、记功。依据规定,获得奖励者需符合下列条件方能享受:1.特树慈功或劳绩卓著者;2.服务劳动才堪任重者;3.终年服务克尽厥职者;4.服务期间异常出力者;5.一事或一时确实出力或应付得当者。奖惩规则将惩戒也分为五种:记过、扣贴、退职、开除会员资格、诉求依法究办。依据规定,发生下列情况者将受到惩戒:1.不服劝导及言动失范者;2.服务不力有亏职责者;3.滥用职权致本会蒙受损害者;4.背道违法,玷污会誉者;5.行为不端,触犯刑法者。奖惩可以累计、冲抵。奖惩规则规定:“记功三次为一大功,记过三次为一大过。”并且还规定“个人之功过得平均抵消之”^[16] (pp.96-97)。奖惩制度引导职员朝着守法履律、行善积德的方向努力,又可以通过将功补过,给予改错自新的机会,是一种人性化的管理,这是这一带有宗教背景的慈善组织与一般慈善组织的不同之处。红卍字会带有宗教背景,而将救人救心置于较重要地位,不仅要救赎芸芸众生,对自己的职员也以治病救人的出发点来进行惩戒,而不是简单地犯错开除推向社会,成为社会负担。世界红卍字会这种奖惩制度体现了其独特之处。

华洋义赈会在自我管理和自我约束制度建设

方面,也具有系统而规范的制度,包括系统的人事管理、财务管理和监察制度。就人事管理来看,华洋义赈会对新入职员,制定了专门的保证书,来规范职员行为。保证书全文如下:

加入华洋义赈会任职保证书

保证人_____今保证_____字_____籍贯
现年_____岁,在中国华洋义赈救灾总会_____
(部门)充_____(职位),操行廉洁,恪守规则,不致有违背章程及侵渔款项情事。

倘有上项行为,保证人愿负赔偿及追交责任,并愿按照保证书所列条款办理。

特具此保证书,是实。

中华民国_____年_____月_____日,保证人_____印^[17]

保证人即担保人由殷实商号或著有信用的人来充当,华洋义赈会通过担保形式来吸收职员,这种方式也较为独特。事实上,华洋义赈会是将商业中的信用担保用于慈善事业的人身操守担保,不失为一条可行的办法。这种做法可以使华洋义赈会职员受到会内规则和担保人的双重监督,促使职员廉洁自律和奉公守则,从而维持慈善事业的公信力。

华洋义赈会作为一个享誉卓越的团体,对于易生问题的赈济环节尤为重视,总结出一套查赈戒律,约束查赈员不当行为:

一戒延任生手,不能识别受灾成分,及不能杜
冒滥防顶替,致使轻重倒置,误糜赈款;二戒畏难苟
安,请托地方乡民代为查户,纵无弊窦,难免徇情;
三戒曲徇地方人士私见查访,轻重不能得当;四戒
受地方人士酒食及一切供应;五戒意气用事,不肯
虚衷,详求灾民之隐;六戒心慈意软,认次灾为极
贫,滥给赈票;七戒敷衍塞责,草率从事;八戒任意
纾缓,迁延时日;九戒同人不能和衷共济,致误进
行;十戒普查普放,救彻普查,救彻难期。^[18] (p.163)

在利益诱惑中,身在慈善圈的人能否抵制私利的牵扯,需要慈善人的高度的自律和守则奉献精神,否则,将利他的慈善演变成利己行为,伪善潜入慈善时,公众会受到莫大的侮辱,公众对慈善组织的信任会受到挫伤,慈善组织的声誉将遭受严重损害。

五、多重监督

民国时期慈善组织多由民间自发成立,慈善

组织自觉地保持与政府距离,这在很多团体中有明确表述。中国华洋义赈救灾总会言到:“办赈团体所宜十分注意者,即凡对于官府,只能与相当之合作,而自身必时时保持其超然于政治之地位也。官府内之职,无须为其代庖。盖本会为慈善机关,以救灾防灾为职志,官府之力如有不逮,得本会为之辅助。”^[15] (p.1)慈善组织作为独立法人,除对组织发起人和管理层及组织本身提出较高要求外,监督是保证慈善组织健康发展的必不可少手段。民国时期对慈善组织的监督有法律监督、政府监督、审计监督、社会监督和慈善组织自身的监督。上文所述的征信制度、查账制度、自律奖惩制度等都是社会监督、审计监督和自身监督的体现。下面主要从法律监督、政府监督和审计监督进行论述。

民国时期颁布了多个监督慈善团体的法规,从慈善组织发起人的资格规定、立案备案、财务制度、会计制度、财务公开制度等都有明确的规定。关于慈善组织禁项,民国法律规定:“凡慈善团体不得利用其事业为宗教上之宣传或兼营为私人牟利之事业。”^[19] (p.819)

关于慈善组织发起人资格的规定。民国法律对发起人资格有详细规定,发起人需要是“名望素著操守可信者,曾办慈善事业著有成效者,热心公益慷慨捐输者;对于发起之慈善事业有特殊学识或经验者”。发起人的信用、善心和经验是组织慈善组织的基本条件。对于具备上述条件而有下述行为之一者,不得为发起人:“土豪劣绅有劣迹可指正者;贪官污吏有案可稽者;有反革命之行动者,因财产上之犯罪受刑之宣告者,受破产之宣告尚未复权者,吸食鸦片者。”^[19] (p.819)严格的准入条件和禁入门槛保证了慈善组织成立伊始纯洁性,避免各种投机之士从中逐利。

关于慈善团体立案注册。法律规定慈善团体需要在政府的管理之下,按照法定程序和要求进行立案注册方为合法。慈善组织发起人需要向主管官署备具正副呈请书并附具章程、所在地址、所办事业、登记清册、财产目录、印鉴单、全体社员名册、职员名册、慈善团体的沿革及附属机关等相关资料^[20]。地方主管官署对于慈善团体的呈请进行审核或派员调查,内容属实、组织合法的,“如系旧有机,办有成绩者,当即准予注册。如系新创机关,当先准试办半年,经查明确有成绩者,方得注册”^[21]。严格注册和立案管理,是现代国家保证慈善团体合法规范的最基本要求,目的在于慈善团

体按法行善。对曾有行善历史的慈善团体,主管官署比较看重其历史评价;而对于新成立者则通过试办一段时间,来检验其成效,并视其运行情况给予立案或不立案的答复,这就可以督促慈善团体恪尽职守,依法活动。

关于慈善组织财务公开的规定。慈善组织民间性决定了慈善组织生存和发展来自于公众的支持,而要获得公众支持前提是慈善组织要公开透明,其中财务公开透明是慈善组织赢得社会信任的最主要方式。民国特别就慈善组织财务管理及财务公开有明确规定:“各地方私立慈善机关每届月终应将一月内收支款目及办事实况,逐一公开并分别造具计算书及事实清册,呈报主管机关查核。”^[22] (p.819)“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。账簿单据之保存期间不得短于十年。”^[19] (p.819)如果慈善团体解散时未滿十年者,应由原办人或发起人负责保管^[23] (p.819)。慈善团体的财产总额和收支状况必须在每年6月和12月呈报主管官署查核,主管官署认为慈善组织所报账册有问题时或认为有检查之必要时,可以随时派员前去检查。即使是临时救济事宜而组织慈善组织也要在办理完毕日及时向主管官署将收支款目和办事实况汇报。

募捐是慈善组织善款主要来源,也要有章可循。法律规定若慈善组织进行募捐,“应先呈请主管机关核准其收据、捐册,并应编号送由主管机关盖印,方为有效”^[22] (p.819)。政府所掌握的公权力使其监督职能具有更大执行力,政府履行好监督职责可以减少慈善组织问题发生,并可以使慈善组织在外在的监督压力下将法律的强制性规定内化为组织规则,使慈善组织真正按照民间属性的要求履行好捐赠人的信托,使组织健康良性发展。

会计师审查是慈善组织接受社会监督的一种方式。“对于他人所为之会计记录及计算,查核其有无谬误不正之处,而为之出具报告书或证明书者,谓之会计审查”。“能以独立之人格,专门办理会计师审查事务,且其所出具之报告书或证明书,能被公司认为有效者,厥惟会计师被任为查账员时,方得为之。故会计师可称为最适当之查账员”^[24]。民国时期很多慈善组织都聘请当地有良好声誉的会计师对年度收支进行详细审计,审计内容包括年度内所有收据、存根、支票凭单及附属单据等,还审计慈善组织保管的有价证券、定期存单、往来清单等^[25]。通过会计师事务所的逐项审核,并出具报告

书,才能呈送官府,公布于众,取信于民。监督是保证组织健康运行的重要保障,没有监督的组织必然会产生问题,严重影响组织的发展。

以上对民国慈善组织在公信力建设方面的有益做法进行了初步探讨,笔者并不否认在善团层出不穷的过程中鱼龙混杂现象发生。如在上海慈善团体中,“很有不少善人依靠着慈善两个字来发一注财、挣一份家产的,如要一一的指出来,实在记不胜记”^[26] (p.189)。在政府慈善法律实际运行中,出现规定和执行的不一情况也不鲜见。如有些地方主管官署,“对于慈善团体立案书册,往往不加调查,准许立案后,亦不公告暨发给立案证书,仅将原件照例转呈,往复查询,殊多窒碍”^[27]。上述情况的发生,说明民国慈善组织发展并非尽善尽美。但是,这并不能否定民国慈善组织在公信力建设方面所取得的有益经验。今天,我们只有以史为鉴,才能继往开来,更好地推动中国慈善事业的发展 and 进步。

【作者简介】蔡勤禹,男,1966年生,中国海洋大学社科系教授,主要从事中国近现代社会史研究。

姜远凯,男,1987年生,中国海洋大学中国史专业硕士研究生,研究方向为港口城市与区域社会史。

【责任编辑】吴丹

参考文献:

- [1]周秋光.红十字会在中国[M].北京:人民出版社,2008.
- [2]北京国际统一救灾总会编.北京国际统一救灾总会报告书[R].1922.
- [3]北京国际统一救灾总会第六次开会志[J].救灾周刊,1920-12-05(7).
- [4]中国华洋义赈救灾总会丛刊甲种第35号.民国二十年度赈务报告书[R].1932.
- [5]中国华洋义赈救灾总会丛刊甲种第25号.赈务实施手册[M].1924.

- [6]蔡勤禹.民间组织与灾荒救治——民国华洋义赈会研究[M].北京:商务印书馆,2005.
- [7][日]夫马进著,伍跃,杨文信,张学锋译.中国善会善堂史研究[M].北京:商务印书馆,2005.
- [8]上海市通志馆编.上海市通志馆收藏图书目录第1号征信录目录[M].1936.
- [9]徐永祥会计师事务所拟订,上海市政府核准公布施行.上海市慈善团会计规程[J].第七条.会计杂志,1933(第1卷第2期).
- [10]高鹏程.红十字会及其社会救助事业研究[M].合肥:合肥工业大学出版社,2011.
- [11]龚懋德.慈善事业会计之检讨[J].公信会计月刊,1940(第3期).
- [12]上海市民政志编委会.上海民政志[M].上海:上海社会科学院出版社,2000(第8章第二节).
- [13]周至忍.陈庆云主编.自律与他律——第三部门监督机制个案研究[M].杭州:浙江人民出版社,1999.
- [14]中国华洋义赈救灾总会编.救灾会刊[J].1936年5月(第14卷第4期).
- [15]江乾六.惩奖规则讲义[M].转引自高鹏程.红十字会及其社会救助事业研究[M].合肥:合肥工业大学出版社,2011.
- [16]世界红十字会.世界红十字会奖惩规则[M].转引自高鹏程.红十字会及其社会救助事业研究[M].合肥:合肥工业大学出版社,2011.
- [17]中国第二历史档案馆藏.中国华洋义赈救灾总会档[EB/OL].全宗号573,案卷号135.
- [18]仵庵编.赈灾辑要[M].上海:上海广益书局,1936.
- [19]监督慈善团体法[A].中华民国法规大全(一)[C].上海:商务印书馆,1936.
- [20]各地方慈善团体立案办法[J].山西公报,1932(第6期).
- [21]南京特别市公益慈善团体注册规则[J].首都市政公报,1929(第32期).
- [22]管理私立慈善机关规则[A].中华民国法规大全(一)[C].上海:商务印书馆,1936.
- [23]监督慈善团体法施行规则[A].中华民国法规大全(一)[C].上海:商务印书馆,1936.
- [24]徐永祚.会计师审查之种类[J].会计杂志,1933(第5期).
- [25]徐永祚.会计师审查本会二十二年份收支报告书节略[J].中国麻风救济协会编.麻风,1934(第1—2期).
- [26]郁慕侠.上海鳞爪[M].上海:上海书店出版社,1998.
- [27]关于慈善团体备案书册及立案办法[J].河南省政府公报,1934(第999期).

On Credibility of Charity Organizations during the Republic of China

Abstract: During the Republic of China, charity developed rapidly. Except the factors of socio-economic and culture and politics, it depended on the institutionalization and standardization construction of charity organization which the important guarantee of source of credibility of charity organizations. Charity organizations won people's confidence and social support by establishing check-balance organizational structure, practicing credit system and accounting institution, performing rules of self-regulation about charity, accepting the supervision of government law and audit. The useful experience of Charitable Organization of Republic of China will benefit the development and progress of Chinese philanthropy nowadays.

Key Words: Republic of China, Charity Organizations, Credibility