

公益组织应急慈善资金的财政监督困境及其法治纾解

孙伯龙, 李戈杨

(杭州师范大学 沈钧儒法学院, 浙江 杭州 311121)

[摘要] 新修改的《慈善法》中增加了“应急慈善”一章,以回应公益慈善组织在各类突发应急事件中开展慈善活动的法律规范缺失问题。由于公益组织具有非政府性、非营利性、志愿性、社会性等特征,对其募集的应急慈善资金是否能够纳入财政监督尚有争议,现实中也存在着监管主体不明、外部监督乏力、内部治理松散的困境。有必要从公共财产法理论出发,厘清公益组织应急慈善资金的法律性质,健全相应的财政监管法律规范,完善预算监督、行政监督、社会监督的外部监管机制,进一步优化公益组织内部财务监督管理制度和行业协会自律,以多元监督协同提升我国公益组织应急慈善资金财政监督的法治化水平。

[关键词] 公益组织; 应急慈善资金; 公共财产; 财政监督

[中图分类号] D 912.2; D 922.2 [文献标识码] A [文章编号] 1008-889X (2025) 03-0021-10

一、引言

2023年12月,第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议表决通过关于修改《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)的决定,修改后的《慈善法》于2024年9月5日正式实施。本次修改的亮点之一就是增设第八章“应急慈善”专章,该章总结了近年来慈善组织参与重大突发事件应对发挥的重要作用和出现的突出问题,结合应急慈善资金快速响应和灵活性的特点,回应了公众对突发事件下应急慈善资金透明度和使用效率的期待。新增条款要求严格对应急状态下募得款物的管理,对应急慈善款物的补备案、信息公开等作出特殊规范,明确要求及时拨付使用,及时公开接收、分配和使用情况。这些新增规定在宏观上为公益组织应急慈善资金的财政监督提供了法律依据和制度保障。但

是,在应急慈善活动中,相关的财政监督规则仍显笼统和模糊,难以适应复杂多变的实际情况。

公益组织通常是依法成立、从事慈善活动的非营利性组织,涵盖救灾、济贫、助残、扶弱等多个领域^①。在突发事件频繁发生的背景下,我国的公益慈善组织数量大幅增加,截至2024年7月底,全国共登记认定慈善组织达15151家^[1],2023年度获得捐赠收入达到1363.8亿元^[2]。作为我国公益事业的重要参与者,公益组织在应对各类自然灾害、突发事件的慈善活动中,以其灵活性和快速响应的特点,在突发公共事件的应急救援、物资捐献、灾后重建工作中发挥了重大作用。然而,由于慈善组织本身的治理水平良莠不齐,运行过程中非法募捐、资金随意支出等现象普遍存在,长此以往将会影响其社会公信力,也不利于我国慈善事业的可持续发展。因此,有必要围绕新修改的《慈善法》中“应急慈善”专章,深入剖析公益组织在应急慈善

[收稿日期] 2024-10-16

[基金项目] 司法部法治建设与法学理论研究部级课题“政府应急财政支出法治化问题研究”(21SFB4062)

[作者简介] 孙伯龙(1989—),男,甘肃武威人,副教授,博士,主要从事财税法研究。

① 对于公益组织、慈善组织之间的关系界分,有学者认为公益组织等同于慈善组织,也有学者从设立主体及组织形式上严格区分二者。本研究从公益慈善事业发展的实践角度,不再严格区分二者的组织形式,认为慈善组织是典型的公益组织,统一称为“公益组织”。理由是:《中华人民共和国公益事业捐赠法》(以下简称《公益事业捐赠法》)中对“公益性社会团体”的界定是依法成立的,以发展公益事业为宗旨的基金会、慈善组织等社会团体,而《慈善法》中进一步对“慈善组织”做了界定,明确慈善组织是指依法成立、符合本法规定,以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。

中的财政监督困境,结合公共财产法理论,明确公益组织在应急救援中募集的资金具有财政属性。从财政法治的内在要求出发,需要完善应急慈善资金财政监督法律体系,建立健全对公益组织的外部监督机制,加强公益组织自我管理和行业自律,以期为我国公益组织的高质量发展提供法治方案。

二、公益组织应急慈善资金的财政监管困境

广义上的财政监督是指各类监督主体,包括政府机构、社会组织以及公众,依据相关法律法规对国家机关、企事业单位、社会团体和其他组织资金的筹集、分配、使用及效果进行全面监控和评估的过程^[3]。在公益组织应急慈善资金的管理中,财政监管的效果直接涉及慈善救助行动的有效性和透明度。然而,当前我国公益组织在应急慈善资金的财政监管方面面临着一系列困境。从根本上看,立法层面的缺失导致监管法律框架不够健全;从监管过程角度分析,存在重事后监管、轻事前监管的问题;从监管主体的维度看,各个主体未能发挥其应有的资金管理和监督作用,难以形成有效的监管合力^[4]。

(一) 公益组织应急慈善资金监管上位法依据不足

虽然新修改的《慈善法》对应急慈善的相关事项作了原则性规定,但是缺乏配套的细则予以支持,可能会导致《慈善法》在法律实践中面临诸多解释和执行上的困难,限制其应当发挥的法律效果,使得一些应急慈善监管活动由于缺乏明确指引而难以规范开展^[5]。

以应急慈善中的捐赠分配信息公开为例,信息公开是进行财政监督的重要前提,一直以来,我国公益慈善组织的信息化管理水平都整体偏低。调查数据显示,有68.7%的受访者认为公益组织信息公开的效果并不理想^[6]。虽然修改后的《慈善法》着重强调了对捐赠款物的去向进行公开,并且规定了捐赠款物的公开频率,但对于捐赠款物信息公开的内容、信息公开方式等具体操作事项没有制定配套的细则予以保障。考察其他与慈善相关法律法规可以发现,《公益事

业捐赠法》和《慈善组织公开募捐管理办法》对应急慈善分配捐赠信息公开几乎没有相关规定,无法与修改后的《慈善法》中的相关条款形成紧密的衔接。此外,《慈善组织信息公开办法》作为信息公开的核心指导文件,也尚未针对应急慈善的信息公开进行内容的更新与补充。新旧法律之间的脱节,可能导致新修改的《慈善法》在执行过程中与其他相关法律衔接不畅,难以形成完整的应急慈善资金法律监管体系,从而影响对公益组织的财政监督效果^[7]。

(二) 公益组织应急慈善资金缺乏预算约束

为了规范政府的应急财政收支行为,《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)中建立了应急公共预算基本规则,并且明确预备费按照1%~3%设置,用于自然灾害等突发事件及其他难以预见的开支。与此同时,随着市场经济的深入发展和公益组织管理的日益成熟,也有越来越多的公益组织开始注重预算管理^[8]。然而,由于目前我国公益组织的内部预算并不是公共预算组成部分,虽然《民间非营利组织会计制度》第72条提及“民间非营利组织业务活动基本情况,年度计划和预算完成情况,产生差异的原因分析,下一会计期间业务活动计划和预算等”,但《慈善法》中却没有建立预算机制的相关要求,更未要求公益组织独立编制应急预案^[9],导致公益组织应急预案制度以及预算监督机制缺失。

财政监督应当是一条完整的监督链条,如果没有预算约束,公益应急慈善的财政监督过程就是不完整的^[10]。这种不完整的监督结构会在无形中为公益组织逃避监管打开方便之门,使得不规范、不专业的行为滋生蔓延,从而极大地削弱慈善组织在应对突发公共事件时的快速响应和有效应对能力。当突发公共事件发生时,公益组织便会陷入应急资金储备不足、资金收支混乱的困境^[11]。

(三) 公益组织应急慈善资金的行政监管体制不畅

《慈善法》规定主要由民政部门负责监管我国公益组织的日常运行及财务活动,以确保其合规性和透明度。然而,除民政部门外,《慈善法》中还存在“有关部门”的表述,这种模糊

的规定在实践中往往导致行政机关财政监督职责的划分不够清晰,有时甚至出现政府干预过度的现象^[12]。此种局面使得行政机关对公益组织的财政监督作用难以得到充分发挥,影响了我国慈善事业的健康有序发展。

1. 多个行政部门对公益组织监管,权限不明、协调不足。在公益组织的慈善监管体系中,民政部门处于核心地位,《慈善法》赋予其对慈善组织进行登记、日常活动管理以及财政监管的职责。同时,《慈善法》还明确了财政、税务、公安、监察、广电、网信、海关等政府部门相应的监管责任。但是,实践中民政部门与其他享有慈善监管权力的机关没有明确的职能划分,存在监督脱节的困境^[13]。尤其是在突发事件发生以后,财政监管的复杂性和紧急性对民政部门提出了极高的要求,民政部门需要督促应急慈善信息公开、监管应急慈善款物的去向以及对公益组织的财务违法违规行为进行处罚。我国的公益组织数量众多,涉及领域广泛,而民政部门当前“人力配备、专业能力以及执法力量尚不足”^[14],在应急情况下难以对所有公益组织进行逐一监督和检查,理论与实践之间的差距使得民政部门的职能难以得到充分发挥。

2. 行政部门间的信息隔阂和沟通不畅,不利于财政部门对公益组织展开资金监管工作。从专业度方面来看,民政部门在财务管理和税务审计方面的专业知识和经验相对有限,远不及财政等部门。理论上,财政等部门应当与民政部门形成优势互补的合作关系,然而,在应急慈善资金的实际监管过程中,由于各部门间信息不畅通、资源不共享,财政等部门的作用未能得到充分发挥,民政部门往往承担了主要责任,但限于自身的专业能力,在监管过程中无法及时发现和处理一些潜在的财务问题。同时,由于对公益组织的监管责任划分不明确,民政部门在与其他部门的协作中可能出现职责重叠,或者各自为政、缺乏协调的现象,削弱了公众对慈善事业的信任。

3. 存在个别政府过度干预公益组织募集、使用资金的现象。公益组织的独立性和自治性是其运作的基石^[15],其与政府在突发事件应对中应当是并存且互补的关系,但是,一些地方的政府往往会过度介入公益组织慈善募捐、物资分配

的过程^[16]。新修改的《慈善法》第70条规定,政府在突发事件中应“及时有序引导慈善组织、志愿者等社会力量开展募捐和救助活动”,但“引导开展”的规定过于笼统,为政府的过度干预提供了可能。例如,在突发事件发生后,一些地方政府要求慈善组织将募捐款项统一汇集到某一家或某几家公益机构。原本公益组织可以凭借其灵活性和专业性对募捐款项进行精准分配,并确保应急救援款物直接、高效地到达受助者手中,但由于缺乏有效的监督和审计机制,当政府强制要求统一汇集,公益组织对慈善款物的控制权被削弱,甚至失去了对资金流向的实时掌握能力。这种不透明的运作方式可能导致部分资金被滥用、挪用或浪费。

(四) 公益组织应急慈善资金的社会监督存在壁垒

社会监督作为一种新兴监督途径,涵盖了公众、新闻媒体等多方面的参与^[17],是未来最具潜力的监督方式。公益组织植根于社会,更应当自觉接受广泛的社会监督,然而,社会监督机制的重要保障作用在我国的慈善应急资金监督中一直未得到真正的重视。

1. 新闻媒体在社会监督中的作用并未得到充分发挥。媒体在政府财政运行资金安全方面发挥舆论监督作用,具有无可替代的独特优势^[18],应当是社会监督的先行者,然而,我国新闻媒体在公益组织应急慈善监督中的作用却未得到发挥。虽然新修改的《慈善法》等相关法律强调了信息公开的重要性,但在实际操作中,对于媒体获取信息、报道和评论的具体权利和程序规定不够明确,导致媒体在履行监督职能时面临诸多障碍。

2. 公益组织募集资金反馈机制建设普遍存在不足,未能为社会公众提供有效的反馈渠道。规模较小的公益组织本身在内部管理机制上存在不规范的现象,导致在披露财务信息时不够完整,公众难以准确了解公益组织的财务状况和资金流向,使得社会力量对公益组织的监督作用受到极大限制。从“慈善中国”网站所展示的公益组织门户网站来看,即便是一些规模较大、制度相对完善的公益组织,也鲜有设置专门的栏目供社会公众提出意见或建议。在突发公共事件发

生后,处置时间紧迫、应急资源有限,公众对于慈善资金的流向和使用效率有着极高的期待,如果缺失反馈机制,导致社会公众无法及时了解捐赠物资的去向以及救援工作的进展,会削弱公众的捐赠意愿和慈善参与热情。

(五) 公益组织内部对应急慈善资金的监督难以发挥实效

慈善组织的内部监督所依赖的具体规范是慈善组织的章程。新修改的《慈善法》第11条明确规定慈善组织应当制定章程,并且章程中应当载明内部监督机制。公益组织内部合理的人事制度、民主的决策制度,是确保内部监督有效性的基本保障,但在实践操作中上述内部监督机制往往流于形式,难以发挥其应有的作用。

一方面,在突发事件中公益组织相对粗放的募集资金管理方式造成资源分配不均、响应迟缓。一些慈善组织的人事制度并未明确规定利益相关联时应实行回避的原则,资金决策权高度集中在主要负责人手中,而慈善组织会员大会往往流于形式,理事会作为决策机关或执行管理机关未能发挥作用,监事会作为监督机关的也形同虚设,意味着公益组织内部失去了对财务活动有效监控和制衡的力量,从而削弱公益组织在应急慈善中的响应能力和效果,损害其公信力和形象。

另一方面,公益组织面临着自治机制不健全的困境^[5]。行业自律协会既是公益机构在社会突发事件下进行信息互通的枢纽,也是对公益机构进行内部监督的重要组织。尽管新修改的《慈善法》第107条强调了慈善组织要建立健全行业规范,加强行业自律,但我国目前仅有21家慈善行业自律协会,与公益组织的增长数量严重不匹配,而且这些行业协会治理水平也良莠不齐。在应对社会突发公共事件时,由于缺乏具有话语权和权威性的自律组织对公益慈善资金进行有效的监督,公益组织在接受和分配慈善款物、披露财务信息时就会出现不规范的情况,导致资源分配不公、透明度缺失,从而引发社会质疑。同时,行业协会的缺位也加大了政府监管的负担,导致民政部门行政监管资源被消耗,难以及时有效地对存在问题的公益组织进行追责和惩罚^[19]。

三、强化公益组织应急资金财政监督的理论逻辑

现代财政监督的权源基础是公共性,监督的客体是公共性财政资金。公共财产法理论为我国公益组织的慈善款物的财政监督提供了理论支持^[20]。因此,公益组织应急慈善财产能否纳入财政监督的轨道,首要且关键的一点是必须厘清公益组织慈善款物的性质。目前,我国现行法律没有对慈善资金的性质进行明确界定。为此,有必要通过对相关法条进行细致梳理,结合法学理论以及现实需求进行深入分析,以明确慈善资金的法律属性,为公益组织应急慈善资金纳入财政监督提供坚实的法理基础,确保监督工作的有效性和合法性。

(一) 应急慈善资金性质的法律规范基础

我国《慈善法》中将慈善财产定义为“慈善组织的财产”,大致包括了“创始财产、募集财产和其他财产”,从法人独立性角度似乎可以将慈善组织的财产视为“私有”财产,但该法并没有对慈善财产的法律性质及其范畴作出明确规定。作为慈善财产中的组成部分,应急慈善资金往往是专门用于应对突发事件而筹集的各类财物,在目的上具有专款专用的特征。因此,对于应急慈善资金只能从相关法律规范中推导和解读其可能的法律属性。

公益组织在应对社会突发事件时,会选择向社会公开募集救援资金和物资,这类资金和物资属于《公益事业捐赠法》调整的范畴。该法第7条规定:“公益性社会团体受赠的财产及其增值为社会公共财产,受国家法律保护,任何单位和个人不得侵占、挪用和损毁。”从法条文义来看,应急慈善资金实际上是“社会公共财产”,但该概念具体的法律性质也不明确。该法在第三章对捐赠财产的使用和管理作了具体规定,也未进一步界定社会公共财产的边界。但是,至少可以明确的是,公益组织受赠的财产不具有“私有”属性。

对于“社会公共财产”的法律范畴,宪法与刑法也从财产法益保护的角度分别予以规定。其中,《宪法》对于“社会公共财产”的表述规

定在第12条,本质上是将“社会主义的公共财产”等同于国家和集体的财产,即通常所说的“公有财产”。《刑法》第91条对“公共财产”的范围作出了较为详细的列举,包括“用于扶贫和其他公益事业的社会捐助或者专项基金的财产”。从应急慈善资金的募集方式和管理来看,《刑法》并没有将其等同于公有财产,而是与公有财产相并列,同属于公共财产。

概括来说,应急慈善财产究竟是否属于公益组织的私有财产,抑或是公有财产、公共财产,在现有的法律体系中尚未形成统一界定。因此,对于慈善应急资金的法律性质,有待进一步回归到财税法理论中予以探讨。

(二) 公益组织应急慈善资金的社会公共属性

从慈善财产的所有权看,首先,慈善财产不是私有财产。慈善财产独立于捐赠人。根据物权变动原理,捐赠人的财产自捐赠人捐赠行为完成之日起,捐赠财产就成为慈善财产,捐赠人从法律上即丧失所有权。受赠人对慈善财产也不享有完全所有权。慈善组织接受捐赠后不能随意处分捐赠财产,必须按照合同约定将捐赠财产用于慈善目的。其次,慈善财产不是公有财产,也不是政府财产。它源于私人的自愿捐赠,经由慈善组织等民间机构运作,服务于社会大众,其来源及用途与公有财产和政府财产存在巨大差异。

在法律属性上,慈善财产属于社会财产。从慈善财产的使用目的看,新修改的《慈善法》第53条明确规定了其根本宗旨,即慈善款物的支出完全服务于公共利益。根据此条规定,慈善组织必须严格遵循其设立初衷,只能为了慈善事业而募集、使用慈善款物。慈善组织的任何活动和决策都必须以公益为导向,剩余财产不能作为利润在成员之间进行分配。这一规定强调了慈善组织作为公益机构的本质属性,也体现了慈善财产的公共性特质。

除此之外,与非应急状态下的慈善资金相比,应急慈善资金还具有应急性、流动频繁等特性。为了确保每一笔应急慈善资金都能精准地投入到救援和恢复工作中,避免任何形式的延误或滥用,不仅要将在应急慈善资金纳入财政监督的范畴,还应当采取更为严格的规则设计来保障公益

慈善活动的初衷能够得以实现。

(三) 公益组织应急慈善资金纳入财政监督的正当性

当前我国正稳步推进财政法治建设,公益慈善事业亦呈现蓬勃发展态势。从公共财产的法治内涵出发,对公益组织的应急慈善资金展开财政监督,既是理论的应然,也是实践的必然。

在理论层面,公益组织应急慈善资金的公共性与财政监督的法治化相契合。上文已经论述了公益慈善资金是具有公共性的社会财产。这种公共财产属性使得公益组织应急慈善资金与公共财政资金在使用目标上具有相似性。财政监督作为公共财政管理的重要组成部分,其目标就是确保公共资金的安全、高效使用。因此,将公益组织应急慈善资金纳入财政监督,符合财政监督的法治化的内在要求。财税法定原则要求财政体制的基本事项应当制定法律,近年来我国慈善领域也出台了相关法律予以明确。2016年,全国人大正式通过了《慈善法》,对慈善组织资金运行的监督管理内容已经有所提及。此后各地积极响应,结合《慈善法》和本地实际情况,陆续推出了相应的办法或条例,进一步细化了慈善资金监督的具体内容。譬如,2021年,上海市颁布的《上海市慈善条例》进一步细化了慈善组织内部、社会及行政机关等多维度的监督权,重点监督募捐、财产使用等。2023年新修改的《慈善法》中,明确县级以上人民政府要加强慈善活动综合监管,细化、强化了法律责任,为公益组织应急慈善资金的财政监督提供了法律依据。

在实践层面,应急慈善资金的公共性与财政监督的数字化相适应。随着我国财政监督工作的与时俱进,现阶段的财政监督体系有明确的监督标准和程序^[21],可以为公益组织应急慈善资金的监管提供标准化的指导。特别是随着信息科技的飞速发展,以大数据、云计算、人工智能等为基础的 digital 技术已深度融入财政监管领域,为应急慈善资金的监督提供强有力的技术支持。与此同时,数字时代的到来使得公众对于慈善资金的流向和使用情况越来越关注,社会公众期望慈善机构能够合理分配资源,避免慈善款物浪费和资金滥用,这种公众期待是公益慈善长远发展的根基。因此,有必要将公益组织应急慈善资金纳入

财政监督的法治轨道上。

四、公益组织应急慈善资金监督的法治化路径

财政监督应涵盖财政资金运行的全过程,以事前审核、事中监控、事后检查三位一体,协同保障财政资金的公平与效率。我国新修改的《慈善法》既为公益组织应急慈善资金提供了法律指引,同时也为财政监督的法治建设带来了挑战。可以从以下5个层面具体建构公益组织应急慈善资金运行的法治化方案。

(一) 健全公益组织应急慈善资金财政监督法律体系

慈善事业涉及范围广泛,然而新修改的《慈善法》只是对应急慈善活动作出了原则性规定,对于应急慈善资金的监督与规制还远远不够。为了构建更为完善的法律体系,还应当有相关的法律、法规和政策作为辅助性立法^[22]。因此,需要进一步完善配套的公益慈善组织法规政策,设计慈善财产财政监督的规范,建议尽快出台“公益慈善组织财政监督管理条例(办法)”,作为慈善基本法的补充,弥补公益慈善资金在财政监督方面的空白。在该条例(办法)中,应当明确公益慈善资金监督的主体、各主体的责任划分以及具体的监督措施和标准,特别是针对应急慈善资金的财政监督作出专章规定,对应急慈善资金的募集、使用、审计以及信息公开等环节,设立严格的监管准则和程序。通过健全应急慈善领域的法制体系,确保“公益慈善组织财政监督管理条例(办法)”与《慈善法》的衔接与联动,形成完整的应急慈善资金监管链条,综合运用数字化财政监管技术和机制,实现多主体监督协同发力。

(二) 落实公益组织应急慈善资金的预算管理

预算管理是财政监督的重要抓手,也是事前和事中监督的组成部分,审查预算是财政监督的核心环节之一。应急预算作为公共危机状态下的公共收支资金安排,是应急财政的核心内容^[23]。在慈善事业中,同样需要构建和完善应急预算制度,实现对慈善应急资金的全过程、全覆盖预算

管理。公益组织的应急资金预算监督,需要通过精细化、系统化的管理手段,规范预算的编制、审批、执行和审计等各个环节,强化对应急慈善资金使用的监督和管理,确保公益组织在面临突发事件、紧急情况时,能够迅速、有效地筹集资金并采取行动,以支持救援、恢复和重建工作。为了充分发挥应急预算监督的效能,可以从3个方面构建慈善应急资金的预算管理机制。

1. 明确慈善应急资金的预决算编制内容。按照《预算法》的规定,慈善应急资金预决算的编制主体应当由公益组织的决策机构担任,以确保预算编制的真实性和专业性。在预算编制过程中,应始终秉持真实性原则,按照零基预算的要求科学编制预算^[24]。零基预算能够根据当前的社会问题和需求,真实反映公益组织在公共突发事件下的财务资金和物资需求,避免浪费和冗余。应急预决算的内容要涵盖突发事件中可能产生的各种费用,如救援物资采购、人员安置、临时设施搭建、医疗救助费用等,同时在确保组织能够正常运作的前提下,尽量压缩非必要的管理费用开支^[25]。

2. 明确慈善应急资金的预算监督主体。从公共财政理论出发,财政部门作为国家财政资源的主要管理者,具备专业的预算编制、执行和监督能力,应当充分发挥其职能,对公益组织的应急预算进行审查,同时通过官方网站、社交媒体等渠道公开公益组织应急预算的相关信息,鼓励公众积极参与到应急预算的监督中来。在预算执行过程中,财政部门应对应急预算的执行情况进行持续监督,确保资金使用的合规性。一旦发现违规行为,财政部门应立即启动调查程序,并依法依规对该组织进行处理。同时,对于因违法违规行为导致的损失,应明确责任归属,依法追究公益组织中相关责任人的责任。

3. 对慈善应急资金开展预算绩效管理。绩效管理理论强调目标导向、过程控制及结果反馈,与公益组织慈善应急资金管理的需求高度契合。在公益组织的慈善应急资金中引入绩效管理主要是通过对应急慈善项目资金预算的编制、执行、监督情况进行评价,为有效提高应急慈善资金的使用水平作出积极探索。为了构建有效的应急慈善资金预算监督机制,可以从2个方面进

行: (1) 公益组织要结合自身预算管理实际情况科学设置预算绩效考评流程, 在完善预算考核指标时, 需综合考虑慈善资金的落实程度、产生的社会效应以及组织的运行成本等多个因素, 使指标体系能够更全面、客观地反映公益组织应急预算管理的真实情况。(2) 加强应急资金预算考评结果的使用, 将预算绩效考评结果与奖惩机制衔接, 对预算完成效果较好的公益组织不仅要给予物质激励, 还应通过社会公示、信用评级等方式, 提高公益组织的公信力和影响力。

(三) 强化公益组织应急慈善资金“民政+财政”的行政监督模式

1. 民政部门在应急慈善资金监管中承担着重要的职责。在灾害发生的特定时期, 民政部门可组建专门的民政督查工作领导小组, 对公益组织接收的应急慈善捐赠款物进行定期严格核查, 核查周期建议设置为5~7天, 以确保监督的及时性和有效性; 核查工作应当全面、细致, 不仅要查看募集款物的数量、种类、来源等基本信息, 还要深入追踪款物的使用情况。要求公益组织将应急慈善款物的使用情况写入年检报告, 供民政部门监督检查, 确保每一分善款都能得到有效、合理使用。特别是公益慈善组织应急资金信息公开方面, 民政部门应将监督职能侧重于对公益组织的问责, 依法对不履行信息公开义务的公益组织追责, 将《慈善法》明确的法律责任措施落到实处, 而不仅仅是下发整改通知。新修改的《慈善法》对应急慈善领域的款物公开作出了更为严格的规定, 因此, 民政部门应当在日常监管的基础上建立更为严格的应急慈善款物信息公开监管制度, 加大问责力度, 包括但不限于对未按规定进行信息公开的公益组织进行罚款, 限制其开展慈善活动, 甚至撤销其慈善组织资格。只有将惩戒措施落到实处, 才能增强民政部门监管的威慑力和有效性, 促进慈善事业的健康发展。

2. 财政部门是专门负责政府财政事务的部门, 对应急慈善资金有监管职权。新修改的《慈善法》明确慈善组织应当执行国家统一的会计制度, 并接受政府有关部门的监督管理。同样, 《社会团体登记管理条例》也要求社会团体接受财政部门的监督。具体来说, 财政部门对公

益组织应急慈善资金的监督有3种方式: (1) 对应急预算进行严密监督, 一旦发现公益组织存在预算违规行为, 及时提出相应的处理建议。(2) 协助民政部门对公益组织在突发事件期间提交的财务会计报告进行细致审查, 并对违反财经法纪的公益组织依法进行处理。(3) 对民政部门收到的社会公众监督意见进行核查, 并在必要时协助民政部门开展责任追究工作。此外, 也可以吸取域外经验, 参考美国税务机关监督、英国审计机关监督的模式^[26-27], 明确税务机关、审计机关在各自职责范围内对公益组织的应急慈善活动进行监管, 依法明确公安等有执法权部门的配合调查义务, 最终形成民政部门牵头、各部门联动的应急慈善财政监督格局。

3. 公益慈善具有非政府性, 对于公益组织的应急资金监管也要遵循比例原则。慈善事业发展需要政府担当组织者、资源提供者和监督管理者的角色, 但政府不能过多干预慈善组织及慈善事业的具体运作。尤其是随着慈善行业“去行政化”的呼声日渐高涨, 政府应当适当放权, 主动激发公益组织内部监管和社会监管的动力。例如, 通过对公益组织进行培训和指导, 提升其在财务管理、信息披露等方面的能力, 或者适当引入市场机制来优化其对公益组织的管理^[28], 充分利用政府采购、服务外包等多元化手段, 积极引入具有丰富经验和专业技能的服务机构和人员, 共同参与应急慈善资金监管工作, 提高应急慈善资金财政监督的质量和效率。政府部门要加强与公益组织之间的沟通和协作, 形成合力对慈善款物进行监管, 充分发挥“行政监管+行业自律”的双重作用, 强调公权力在慈善事业中的鼓励与引导作用, 而非单纯依赖强制手段^[29]。

(四) 培育公益组织应急慈善资金社会主体多元监督的合力机制

为了更好地监督应急慈善资金的筹集与使用, 应当畅通公众监督渠道、加强媒体监督, 作为预算监督和行政机关监督之外的重要补充。在突发事件期间, 民政部门应提供公开透明的投诉与举报渠道, 如投诉电话、投诉网址等, 以便民众及时反映公益组织在与应急慈善资金有关的活动中的违规违法行为。慈善组织亦应主动公开其投诉与举报方式, 并在官方网站开设专栏, 详细

公示应急慈善款物的使用情况,积极接收并处理公众对应急慈善资金的监督意见,从而有效改善过往公众监督渠道不畅的问题。

支持新闻媒体对慈善组织、慈善活动进行监督,对违法违规及其他不良现象和行为进行曝光,充分发挥舆论监督作用。进一步建立健全的信息公开制度,在突发事件期间,公益组织应积极利用新媒体和网络平台,实时公布慈善款物的使用状况和流向,以接受来自社会各界的广泛监督。政府相关部门应深化协作,针对媒体监督提出的各种问题及时加以研究和解决,建立适用于自然灾害和突发事件的即时通报和应对机制,针对慈善新闻线索及时展开调查,并及时、主动地公开调查结果,澄清事实真相。同时,建立健全媒体监督的保障机制,确保媒体在行使监督权时不受非法干预,保护其合法权益,最终确保应急慈善款物能够精准、高效地用于各类突发事件的应急救援中。

(五) 创新公益组织应急慈善资金“自我管理+行业自律”内部监督

在公益慈善领域审慎考量政府监管的边界,特别是在面对如自然灾害或公共卫生事件等突发性、紧急性事件时,政府的监管行为更应秉持适度原则,避免过度干预,此时针对慈善款物的监管更应展现出高度的灵活性和适应性。因此,在突发事件下,应当强调慈善行业内部的自律机构的监督职能,充分发挥行业协会的桥梁纽带作用,利用其专业性和公信力,对慈善款物的使用进行有效监管^[30]。同时,建立并优化慈善评估机制,确保应急慈善资源能够精准、高效地流向最需要的地方,以此保障慈善事业在紧急时刻能够发挥最大效能。

1. 在建立行业自律机构时,可以借鉴域外经验,如英国设立了独立的慈善委员会,具有高度的自主性和权威性,其运作并不受政府直接控制或干预^[31]。《英国2011年慈善法》明确赋予了慈善委员会广泛的监管权力,包括对慈善组织的募捐活动进行监管以及对慈善组织的不当行为进行处理等。结合我国国情,我国的公益慈善组织的监管虽不宜改变民政部门主管的模式,但可以积极借鉴英国的经验,致力于发展专业化、独立性的慈善行业自律组织作为自律机构参与财政

监督管理。

2. 在设计应急慈善资金监管制度时,行业协会的监督范围应涵盖应急慈善资金的筹集、分配、使用、管理和效果评估等全过程。同时,应当建立应急慈善资金信息披露制度,要求参与应急救援活动的公益组织定期向行业协会报告资金筹集和使用情况,并向社会公开相关信息。行业协会可根据需要对慈善组织进行实地调查和审计,了解资金使用的实际情况。对于监督过程中发现的违规行为,行业协会应及时向政府部门报告,并协助有关部门进行调查处理,与政府形成良性合作关系^[32]。

3. 开展慈善组织评级,不断提升慈善组织透明度和公信力。新修改的《慈善法》第106条中确立了慈善组织评估制度,鼓励第三方机构对慈善组织的内部治理、财务状况、项目开展情况以及信息公开等进行评估,并向社会公布评估结果。目前,我国对公益组织的评估主要是由各级民政部门内设的评估机构执行,评估标准和评估结果难以做到客观公正。更为客观公正的做法是将慈善组织交由独立第三方机构进行评估,评估的重点是慈善财产的管理与使用情况。以美国的“BBB明智捐赠联盟”和德国的社会事务中央研究所等机构为例,两者都是作为独立的第三方机构,制定了一系列包含治理与监督、绩效评价、财务、筹资和信息披露等内容的慈善组织评价标准,对慈善财产的管理与使用进行全面评估^[33-34]。这种模式体现了全球范围内对发挥第三方机构在慈善财政监督中作用的重视,成为促进慈善事业健康发展的重要趋势^[35]。我国也顺应这一趋势,适当引入第三方专业机构,根据民政部门的委托对各类慈善组织开展评估。在慈善组织的评估体系中引入新标准,将应急慈善资金的筹措、使用和管理能力作为评估体系的重要组成部分,评估结果可以作为社会捐赠的参考,以便更好地对应急慈善资金进行财政监管,引导社会捐赠流向信用更为优良、运营更为高效的公益组织。

五、结 语

新时代,我国的慈善事业蓬勃发展,公益组

织在应对突发事件中的作用日益凸显。但是, 如果不对公益组织应急慈善资金进行财政监管, 慈善领域腐败滋生、资金浪费的现象就不会得到遏制, 将公益应急慈善款物与其他公共性财政资金一同纳入财政监督的法治轨道刻不容缓。虽然新修改的《慈善法》为公益组织在应急慈善中的资金活动提供了法律指引, 但囿于我国现阶段财政监督的范围与监管水平, 对公益组织应急慈善的立法监督、行政机关监督、社会监督等方面尚存在许多不足之处。因此, 为了全面有效地提升应急慈善资金使用的透明度与效率, 有必要进一步健全应急慈善资金财政监督法律体系, 完善内外部监督机制, 实现事前预防的严密性、事中监管的实时性、事后追责的严肃性。从财税法治的目标定位来看, 《慈善法》的修改也仅是新的起点, 公益组织参与应急慈善的财政监督法治化建设任重道远, 各相关主体必须持之以恒、共同努力, 确保公益组织在应急慈善中的各类资金活动受到全面、有效的监督。

[参考文献]

- [1] 民政部慈善事业促进司. 坚持依法治善依法兴善依法行善 推动公益慈善事业在法治轨道上改革发展 [J]. 中国民政, 2024 (16): 23-25.
- [2] 本刊评论员. 见证慈善法的力量 [J]. 中国民政, 2024 (16): 1.
- [3] 刘剑文. 财税法: 原理、案例与材料 [M]. 5 版. 北京: 北京大学出版社, 2022: 153-154.
- [4] 孔娜娜, 王超兴. 社会组织参与突发事件治理的边界及其实现: 基于类型和阶段的分析 [J]. 社会主义研究, 2016 (4): 98-105.
- [5] 陈东利. 风险社会视角下慈善治理现代化的保障机制建构 [J]. 东南学术, 2021 (6): 130-139.
- [6] 张春贤. 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国慈善法》实施情况的报告: 2020 年 10 月 15 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上 [J]. 中国人大, 2020 (24): 21-25.
- [7] 郑子青. 从新冠肺炎疫情应对看慈善参与短板和未来发展 [J]. 社会保障评论, 2020 (2): 7-16.
- [8] 周敏. 全面预算管理在民营企业运营中的作用困境和对策 [J]. 中国乡镇企业会计, 2024 (5): 39-41.

- [9] 李楠楠. 突发事件下财政应急机制纾困路径的法治研究 [J]. 江西财经大学学报, 2021 (2): 116-129.
- [10] 陈征, 周智博. 应急预算法制的反思与展望: 兼论《预算法》的完善 [J]. 北京理工大学学报 (社会科学版), 2021 (5): 133-140.
- [11] 王瑜. 应对突发公共事件的财政机制探讨 [J]. 西部财会, 2024 (2): 7-9.
- [12] 李健. 第三次分配视阈下慈善捐赠监督与管理研究 [J]. 社会科学辑刊, 2022 (2): 29-38.
- [13] 李芳. 慈善性公益法人研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2003: 176.
- [14] 王姝楠. 我国公募慈善组织监管机制的挑战及其应对 [J]. 行政管理改革, 2024 (8): 61-71.
- [15] 李金玉, 宋新邵. 民间公益组织法治化治理路径完善 [J]. 人民论坛, 2016 (8): 129-131.
- [16] 李德健, 杨思斌. 我国慈善应急法制的理论反思与完善路径 [J]. 浙江工商大学学报, 2022 (3): 44-52.
- [17] 焦克源. 社会组织参与公共危机协同治理的困境与出路: 以红十字会慈善捐赠工作为例 [J]. 行政论坛, 2020 (6): 122-129.
- [18] 张晓玲. 媒体对政府财政运行资金安全的监督作用分析 [J]. 经贸实践, 2016 (21): 76.
- [19] 钟晓慧, 陈安娜. 我国慈善募捐监管制度存在的问题与国际经验借鉴 [J]. 岭南学刊, 2017 (2): 54-62.
- [20] 刘剑文. 法治新时代的公共财政监督: 理论建构与制度转型 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2021: 14-23.
- [21] 叶青, 王章莉. 中国共产党百年特色财政监督之路 [J]. 财政监督, 2021 (14): 5-13.
- [22] 陈为雷, 毕宪顺. 中外慈善事业比较研究 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 146-149.
- [23] 苗庆红. 应急预算制度构建研究 [J]. 中央财经大学学报, 2021 (7): 3-12.
- [24] 林颖. 零基预算的理论与实践辨析 [J]. 财政科学, 2023 (6): 64-79.
- [25] 黎杨柳. 慈善组织参与突发公共事件的困境与优化路径 [J]. 国际公关, 2022 (13): 19-21.
- [26] 贝希·布查尔特·艾德勒, 大卫·艾维特, 英格里德·米特梅尔. 通行规则: 美国慈善法指南 [M]. 金锦萍, 朱卫国, 周虹, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 2-7.
- [27] 罗军, 杨智艺, 朱涛. 英国慈善组织监管制度及其启示 [J]. 社会治理, 2020 (8): 89-96.

- [28] 朱光明. 慈善市场化的意涵、局限及行为选择 [J]. 社会保障评论, 2020 (3): 129-140.
- [29] 李德健. 应急慈善法治化是慈善法修正作出的重大贡献 [J]. 中国民政, 2024 (1): 29-30.
- [30] 周中之. 法治思维下当代中国慈善组织的治理和监督机制 [J]. 上海师范大学学报 (哲学社会科学版), 2021 (2): 102-109.
- [31] The charity commission for England and Wales [EB/OL]. (2014-04-25) [2024-10-06]. <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>.
- [32] 陈斌. 中国慈善组织参与应对突发事件: 嬗变历程、基本问题与优化路径 [J]. 社会保障评论, 2023 (3): 147-159.
- [33] 赵文聘, 陈保中. 国外公益慈善监管发展趋势及对我国的启示 [J]. 上海行政学院学报, 2019 (6): 91-99.
- [34] 戚枝淬. 慈善组织治理中的法律问题研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2023: 247-248.
- [35] CHEN, GREG. Does meeting standards affect charitable giving? An empirical study of New York metropolitan area charities [J]. Nonprofit Management & Leadership, 2009 (3): 349-365.

Supervision Dilemma of Non-Profit Organizations' Emergency Charity Funds and Its Solutions

SUN Bolong, LI Geyang

(Shen Junru Law School, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, China)

Abstract: A chapter of Emergency Charity has been added to the newly revised Charity Law in response to the lack of legal norms governing the participation of charitable organizations in rescue activities in various types of emergencies. However, the regulatory rules for emergency funds of non-profit organizations remain vague. Due to the characteristics of non-profit organizations, such as being non-governmental, non-profit, voluntary and social, there is still debate on whether the emergency funds they raise can fall under fiscal supervision. In practice, there are issues such as unclear regulatory authorities, weak external supervision, and loose internal governance. Therefore, from the perspective of public property law theory, it is possible to clarify the legal nature of the emergency charitable funds raised by organizations, improve the corresponding regulatory legal framework, establish an external regulatory system of budget supervision, administrative supervision, and social supervision, further optimize the internal financial supervision and management system of non-profit organizations, and promote industry self-regulation. This will improve the fiscal supervision of the emergency funding of non-profit organizations in China.

Key words: non-profit organizations; emergency charity funds; public property; fiscal supervision

(责任编辑 冯庆福)