

南京国民政府《监督慈善团体法》述评*

曾桂林

[摘要] 1929年南京国民政府颁布的《监督慈善团体法》是近代中国第一部慈善事业基本法。它的出台是中国近代慈善事业发展的必然,也是规范慈善团体管理运作的客观需要。《监督慈善团体法》的基本内容包括慈善团体的目的与分类、慈善团体的设立及呈报办法、慈善团体所办事业之限制、发起人与会员的资格、会期与财务账目、募捐的许可与监管、褒奖等项。随后,国民政府各级主管官署着力从慈善团体的立案、监管以及慈善事业的褒扬等方面予以施行之。该法奠定了民国后期慈善法制的基石,但也有概念界定不准、内容未尽详备、法理不够充足等局限。

[关键词] 南京国民政府;慈善;立法;《监督慈善团体法》

[中图分类号] K263 [文献标识码] A [文章编号] 0583-0214(2018)02-0097-12

1929年6月,南京国民政府颁布了近代中国第一部慈善事业基本法——《监督慈善团体法》。该法以慈善组织登记、管理及其相关活动为法律调整对象,虽然只实施了16年,但它在民国慈善法律体系中居于核心地位,对民国后期的慈善事业及社会生活都产生了重要影响。学界对该法并不生疏,一些论著常有提及,不过多语焉不详,或失之简略^①,迄今尚无专文探究。缘此,笔者钩稽史籍,拟对该法的出台、内容、作用及局限进行论析,不妥之处尚祈方家匡正。

一 《监督慈善团体法》的出台

民国肇建以后,伴随着社会转型的深入,中国慈善事业在承继传统的基础上应时而变,得到进一步发展。这可从以下两个方面加以观照。

一是慈善组织数量增多,且类型趋于多样化。明清时期,慈善组织的基本形式是善会善堂,诸如养济院、育婴堂、普济堂等,大抵一县一所。清末民初之际,由于天灾人祸旋踵相续,以致灾民、流民等各种弱势群体不断产生,旧有善会善堂已不敷救济,新式慈善组织便应时而设。如中国红十字会,即以“战时扶伤拯弱”“平时救灾恤邻”为宗旨,在军阀割据、战事频仍的民国前期,其地方组织纷纷涌现。1924年5月,全国各地的红十字分会已达286处,此后其总数还在不断增加^②。南京国民政府成立不久,内政部曾着手对全国各省的救济机关及慈善团体进行调查,截至1931年10月底,在已呈报的浙江、江苏等18省566县中,慈善团体兴办的养老、育婴、孤儿、施医、丧葬、残废、济贫、救灾、习艺等类救助设施共1621处,救济院兴办的相关设施亦有466处^③。此项统计虽然很不全面,但亦可见民国慈善团体概貌之一斑。另一份档案史料显示,上海在1930年前后有慈善团体119家,涵括施医、施粥、育婴、义学、收容妇孺、助葬施棺等多项善举^④。民国年间,其他地方的慈善事业也有类似趋向,即

* 基金项目:国家社科基金重大项目“中国慈善通史”(11&ZD091)。

① 谢振民编著:《中华民国立法史》上册,北京:中国政法大学出版社2000年版,第521~522页;岳宗福:《近代中国社会保障立法研究》,济南:齐鲁书社2006年版,第232页;龚汝富:《民国时期监督慈善团体立法及其启示》,《法商研究》2009年第5期。近年来,曾桂林:《民国时期慈善法制研究》(北京:人民出版社2013年版,第387~425页)论析了该法实施效果,但对其立法背景、内容仍不够明晰,未作专门论述。

② 中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编(1904—1949)》,南京:南京大学出版社1993年版,第155、160页。

③ 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,上海:商务印书馆1936年版,“民政篇”,第402~403页。

④ 张礼恒摘编:《民国时期上海的慈善团体统计(1930年前后)》,《民国档案》1996年第3期,第65~71页。

在量增的同时,类型也渐多,以救助各种不同的弱势群体。

二是善款来源更为广泛。明清善会善堂通常以官款、民间捐赠为大宗,并通过置房买田、发典收息等方式运营。但自清光绪初年起,善款来源开始发生重大变化,至民国年间其渠道更广。除拥有捐款、房田及租息外,一些慈善机构还持有股票、债券等有偿证券,并通过义演、义卖等形式来筹募善款善物,这在沿海商埠城市较为普遍^①。正缘于以地方精英与绅商为主的城乡上流阶层在近代社会积聚起大量的物质财富,他们的捐赠往往成了慈善机构颇为重要的经费来源之一。此外,普通民众亦慷慨解仁囊,集腋成裘,涓涓善源不断汇聚,为近代慈善事业发展注入了活水源泉。由此,中国慈善事业在由传统向近代转型过程中,虽处于民国纷乱年代却因缘际会得到了较快发展。

然而,快速发展中的民国慈善事业也潜伏着重重危机,出现了诈捐骗募、慈善组织管理不规范、侵吞挪用善款等问题。民国初年,盛宣怀就假借“捐赈”之名、暗行“复产”之实——武昌起义后盛氏全部家产被革命势力查抄,不久他以助赈江皖水灾为名,欲从抄没的财产中捐出30万元,进行收回家产的交易^②。大约同期,苏州也发生商号侵吞长生善会公款之事^③。此后,善款未尽善用的情形时有披露。1925年秋,有报纸称,广州各善堂“以公共之财团,竟为少数私人所盘踞把持,任意侵蚀,肆无忌惮……假慈善之名,行欺骗之术,其对于省内外灾害求赈者竟若充耳不闻,不见其有一丝一粟之救溺”^④。后虽经整顿成立广州善团总会以监督各项善举及其善款,但其弊端并未根绝。1929年10月,广州再次曝出募捐丑闻:“有种棍徒假冒慈善名义,四出募捐,敛财肥己;亦有串通善界中之一二败类,朋比为奸,捐募分肥。似此招摇撞骗行为,揆诸道德上固在所不许,即法律在所不容。若不严加禁遏,殊于真正慈善募捐之进行大受妨碍。”^⑤近代上海慈善团体数量众多,名目繁复,难免也有良莠参差的情形。1928年,上海市社会局的一份文告称,各慈善团体中“真能稀疏私利、为社会服务者固非少数,而借名招摇、敛财肥己者亦所在多有;至笃守陈法,办理未尽允当者,尤恐更仆难数”^⑥。翌年,该局又发现有伪冒募捐之事:“近有一种无业游民冒称举办公益慈善,或巧立名目,提倡迷信,三五成群,手持捐簿,向商民劝募,事前并未呈报职局。此种捐款用途不明,非唯弃髦政令,且恐诈欺取财。”^⑦可见,如何来规范慈善团体,合理地使用善款,不致被侵吞挪用,已成为社会各界关注的焦点。梁其姿先生在研究清代慈善组织时指出:“由地方人士自行管理的机构,有时会发生舞弊或堂务松懈等问题,只有官方的权力才可以把这类流弊革除。”^⑧时至民国,民间慈善团体的流弊犹存。解决慈善事业发展进程中法律缺失问题,遂成为民国慈善立法的一个重要动因。民国前期,中国处于旧法律体系已趋瓦解、新法律体系尚未建立的阶段,出台专门的慈善法也许为时过早或时机未熟。及至南京国民政府建立后,“六法”体系渐趋成形,加之慈善事业的快速发展,使得慈善立法成为迫切的现实需要。

1928年5月23日,南京国民政府内政部颁布《各地方救济院规则》,要求各省市根据地方情形建立救济院,下设养老、孤儿、残废、育婴、施医、贷款等所,并着手对各地原有官立、公立慈善机构进行整理,凡其性质与上述各所名义相当者,可因袭其地址及基金继续办理,但需更正名称改隶于救济院;而“各地方慈善事业由私人或私人团体集资办理者,一律维持现状,但须受主管机关监督”^⑨。根据这一规定,内政部“为保护私人团体办理之慈善事业、以杜弊端而昭划一起见,拟定《管理各地方私立慈善

① 清末民初以后,此种情形较为普遍。如1930年,上海特别市慈善团持有华商电气公司股票银88830元,沪闵长途汽车公司股票银1000元,沪闵长途汽车公司公债银9000元,续二五库券银450元,善后公债银250元,上海市公债银13000元,由此获得较为可观的息金收入(《上海特别市慈善团财产目录》,上海市档案馆藏,上海市社会局档案,档号:Q6-18-317-35)。

② 朱浒:《滚动交易:辛亥革命后盛宣怀的捐赈复产活动》,《近代史研究》2009年第4期,第112~127页。

③ 《函沈茂顺为图吞长生善会公款事三日内来处看原诉事》(1914年8月19日)、《为请追沈茂顺善款于近日进行评议的通知》(1914年9月1日),苏州市档案馆藏,苏州商会档案,档号:I14-002-0078-079、I14-002-0078-082。

④ 《收管九大善堂之省政府令》,《广州民国日报》,1925年10月17日,第7版。

⑤ 《社会局防禁市假借慈善名义募捐》,《广州民国日报》,1929年10月29日,第5版。

⑥ 《上海特别市社会局监督公益慈善团体暂行规则》,《申报》,1928年12月13日,第2版,“上海特别市市政周刊”第59期。

⑦ 《为遵私擅募捐应否布告封禁请示由(附原呈)》,《上海特别市市政公报》总第25期,1929年,第27页。

⑧ 梁其姿:《清代慈善机构与官僚层的关系》,台北《中研院民族学研究所集刊》总第66期,1989年8月,第94页。

⑨ 上海市社会局编:《公益慈善法规汇编》,上海:上海市社会局1932年刊印,第20、21页。

机关规则》”,呈请国民政府核准后于同年6月12日公布。该规则主要针对“仍准维持原状或新请立案之私立慈善机关”,其监管范围涉及登记备案、财务呈报与查核、募捐审批等方面^①。

上述法规颁行后,全国各地开始遵照实施。“各省地方关于公私立慈善机关,自应由民政厅恪照颁定规则分别整顿。其办理毫无实效者,必予以切实指正,督饬限期改良,并随时加以考查,勿令发生任何流弊;至于办理确著成绩者,对于固有款产,无论何项用途,一概不许借词挪支;至其所有之房屋,亦不得假借名义自由占用,务使借公肥己者失所保障。”^②但因该规则属于行政规章,法律位阶低,法律效力有限,难以强制执行,同时也存在主管官署不明、管辖权不清等问题。如有地方政府部门呈报称,“复查此项公立或私立之慈善机关,各省地方旧日已经办理者,所在多有,虽原来名称及办法未必即尽与颁定之规则相符,考其用意,大致亦不相远。惟以管理经营向无一定办法,或徒具名目,无裨实际;或主办非人,发生流弊甚焉者。此项固有之款产,由他项机关任意侵占,以致事业废弛,尤非维护公益之道”^③。1928年9月初,内政部对“私立慈善机关”的含义及该规则的实施范围进行司法解释:“凡以个人财力自办慈善事业,并不另立机关,亦不向他人募捐者,不在管理规则范围之内;凡属团体组合设有机关者,虽不受公款或官款补助,亦不就地募捐者,仍应遵照私立慈善机关规则办理之。”^④

为进一步加强慈善团体的管理,1928年12月,南京国民政府第13次国务会议决议,交立法院从速制定《慈善团体立案注册条例》,其内容应包括目的、发起人资格、立案及注册、会员、职员、会计清算等六项。文官处随即将该提案函达立法院查照办理。1929年1月18日,立法院第6次例会议决,交付法制委员会起草;而该会第19次常会提出讨论,“查以关于慈善团体立案注册之条文在《民法》上已有详细之规定,似无庸再定法规;惟对于慈善团体之目的及其设施,则应有相当之监督”^⑤。据上述理由,在法制委员会委员长焦易堂的主持下,拟定《监督慈善团体法草案》文本,呈立法院提交大会公决。5月25日,立法院第26次会议将该法案提出逐条讨论,并省略三读,通过《监督慈善团体法》全案,1929年6月12日由南京国民政府正式公布^⑥。

综观《监督慈善团体法》的出台背景,恰如南京国民政府内政部在后来编纂《内政年鉴》时所述:“近数年来,天灾人祸交相紧迫,各地方慈善团体之建立,应时而增。然于事业之组织多不完善,或滥施惠与,害及受救者自助之精神;或假借名义,借图私利。此不但有失创立慈善团体之意义,又且累及于社会之负担。”^⑦缘此,内政部最初制定《管理各地方私立慈善机关规则》,咨令各省市准照办理,“惟是项规则对于慈善机关之管理,规定尚欠完备”^⑧。然而,此中尚有其未曾明言的,也就是,在北京政府时期,慈善公益团体等非政治性社团在中央权威衰落的情况下获得了较大的发展空间,管理相对宽松、散漫,南京国民政府成立后便开始系统进行社会团体立法,加强社会控制与管理。因而,南京国民政府加强对慈善团体的改组及法令建设也有一定的政治因素,期望在确立国民党一党专政的训政体制的背景下,对包括慈善公益组织在内的社会团体重新进行制度建构,以法令政策的制定来引导社会团体发展,从而达到重建权威的目的。由此,南京国民政府进一步对慈善团体进行规范,最终颁行了《监督慈善团体法》。

二 《监督慈善团体法》的基本内容

1929年6月,南京国民政府正式颁布《监督慈善团体法》,其“对于慈善团体之限制,悉订有详细

① 《内政部颁布管理私立慈善机关规则》,《申报》,1928年6月13日,第10版。

②③ 《各地慈善机关概由民厅整理》,《江苏省政府公报》总第41期,1928年,第12页。

④ 《内政部近讯·解释私立慈善机关管理权》,《申报》,1928年9月7日,第8版。

⑤ 《拟定监督慈善团体法草案报告》,《立法院公报》第6期,1929年6月,第46页。

⑥ 在立法院第26次会议审议时,《监督慈善团体法草案》有两处修订,即第二条“凡慈善团体不得利用其事业为宗教上之宣传,或兼营有营利性性质之事业”改为“……或兼营为私人谋利之事业”;第五条第一款“土豪劣绅有劣绩可指证者”改为“土豪劣绅有劣迹可指证者”(《立法院公报》第6期,1929年6月,第46~56页;《立法院公报》第7期,1929年7月,第90~91页;又见谢振民编著:《中华民国立法史》上册,第521页)。

⑦⑧ 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,“民政篇”,第357页。

规定,如事业之限制,发起人资格之限制,发起人名额之限制,会员之限制,会期及财务之限制,以及主管官署之考核检查等,皆有定则,俾资遵办”^①。该法共 14 条,大体可分为慈善团体的创设、发起人、会员、章程、财务监管、奖惩等方面。为便于实施,7 月 15 日,行政院颁布了《监督慈善团体法施行规则》。兹将《监督慈善团体法》及其施行规则各节要点略述如下。

关于慈善团体的含义与分类。该法开宗明义,首先界定其法律调整范围,也即明确慈善团体的含义,是“以济贫、救灾、养老、恤孤及其他救助事业为目的之团体”^②。施行规则对此又有进一步补充,“凡永久设立或临时办理者均属之”^③。该法还规定,慈善团体应遵照民法规定分为社团性质与财团性质两类法人进行登记。除财团性质外,公益社团性质的慈善团体须有五个以上发起人^④。

关于慈善团体的设立及呈报办法。鉴于《中华民国民法》(总则编)对法人已有详细规定,该法关于慈善团体立案注册的条文较为简略,仅有两条,即第六条:“慈善团体之章程有未妥善者,主管官署得于许可设立前命其修正”;第十三条:“办理慈善团体除本法有规定者外,依民法及其他法律之规定。”^⑤不过,该法施行规则对于慈善团体许可成立及其呈报办法还是颇为详尽,其具体规定是:“慈善团体设立时应先得主管官署之许可,再依《民法》社团或财团之规定,将应行登记之事项造具清册呈经主管官署核定。其财产在五千元以下者,汇报内政部备案;在五千元以上者,专报备案。主管官署汇报或专报内政部时,在省由省府、在特别市由特别市政府转报之。”^⑥如果民政厅、特别市政府以下的主管官署核准慈善团体时,还须呈报经民政厅或特别市政府核定。而在《监督慈善团体法》施行前,“凡依旧日法规组织之慈善团体,应呈由主管官署重行核定转报备案”。该施行规则还进一步明确了各级的主管官署,即省会为民政厅,特别市为特别市政府社会局,各县市为县市政府;省民政厅还可指定省会警务处或县政府为主管官署;特别市除社会局外,也可指定其他各局为主管官署^⑦。

关于慈善团体所办事业的限制。鸦片战争以来,欧美各国基督教差会为便于传教布道,在华开办教会医院、孤儿院等慈善设施。南京国民政府建立后,出于内政外交的需要,在主张宗教信仰自由的同时也确立了政教分离政策。基于此,为遏止基督教会及传教士在华的特权,也为消除佛、道及秘密宗教宣传迷信,杜绝一些慈善团体营私谋利等弊端,该法第二条对慈善团体所办事业作了限制,“凡慈善团体不得利用其事业为宗教上之宣传,或兼营为私人谋利之事业”^⑧,如有违反,主管官署可撤销其许可或解散之。

关于发起人、会员的资格。慈善团体作为社群之组合,需要一定的人员来筹募善款,或开展善举,否则无法保障其管理运作,实现其公益目的。因此,该法第三条明确规定:“慈善团体除属于财团性质者外,应有五人以上之发起人。”接着,第四、第五条又对发起人的资格作了限制性和禁止性的规范。所谓限制性规范,即要求发起人应有以下四项资格之一:一是“名望素著,操守可信者”;二是“曾办慈善事业著有成效者”;三是“热心公益,慷慨捐输者”;四是“对于发起之慈善事业,有特殊之学识或经验者”。所谓禁止性规范,则列了不得为发起人的六类情形,即“土豪劣绅有劣迹可指证者”“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”等。同时,这六类人也不得为慈善团体会员^⑨。施行规则又进一步规定:“主管官署审查发起人之资格及事迹,得令其提出证明文件或取具保结。”^⑩

关于会期与财务账目。该法规定,社团性质的慈善团体每年至少应开总会两次,由董事报告详细

① 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第 1 册,“民政篇”,第 357 页。

②⑤⑧⑨ 《监督慈善团体法》,《立法院公报》第 7 期,1929 年 7 月,第 90、90~91、90、90 页。

③⑥⑦⑩ 《监督慈善团体法施行规则》,上海市社会局编:《公益慈善法规汇编》,第 18 页。

④ 根据 1929 年 5 月公布的《中华民国民法(总则编)》相关条款,法人分为社团法人与财团法人,公益社团及财团以得主管官署之许可而成立,二者均要订立章程,其中设立财团法人需订立捐助章程,载明法人目的及所捐财产(中国第二历史档案馆编:《中华民国史档案资料汇编》第五辑第一编,“政治”(一),南京:江苏古籍出版社 1994 年版,第 319~324 页)。《监督慈善团体施行规则》乃依此将慈善团体按其不同目的与性质分为公益社团和财团。需要指出的是,民国时期的社团法人、财团法人的概念与涵义,与我们今天所理解的并不相同。在当代中国,社团法人是指以人为基础而集合成立的法人,如工会、学会、公司等;财团法人是指以财产为基础而集合成立的法人,其主要形式有基金会等。

收支账目,并说明办理会务之经过情形。慈善团体所收支的款项、物品,应逐日登入账簿,所有单据应一律保存^①。施行规则对此作了进一步补充说明,所有慈善团体的账簿、单据,如其“解散时未满十年者,应由原办人或发起人负责保管之”。每届月终,慈善团体应将一月内收支款目及办事实况公开宣布。另外,“主管官署得随时检查慈善团体办理之情形及其财产状况”;慈善团体如有拒绝主管官署之检查,“主管官署得撤销其许可或解散之”^②。

关于募捐等事项的监管。该施行规则规定,慈善团体如需向社会各界募捐时,应先得主管官署之许可。其收据、捐册须编号送由主管官署盖印方为有效。各地方主管官署,对慈善团体的日常运作负有监督管理之责。如该施行规则规定,每年六月及十二月,慈善团体应向主管官署呈报职员任免、职员成绩考核、财产总额及收支状况、会员之加入或告退、办理经过情形等事项,以备查核。同时,主管官署因考核上之必要,也可令慈善团体造送预算书及计算书^③。

关于褒奖。该法规定,“办理慈善事业著有成绩者,主管官署得呈请国民政府或省政府褒奖之”^④。至于其褒奖办法,则在施行规则中予以明确,依照1929年4月22日颁行的《捐资举办救济事业褒奖条例》办理。

为保障《监督慈善团体法》顺利实施,1932年9月,南京国民政府内政部还公布了《各地方慈善团体立案办法》等行政法令,与之相配合。在该项办法中,关于立案手续、立案调查、立案补办、立案证书的发给与缴销、立案文件的发还以及报部备案的限制,都有详细规定,并制订呈请立案书式、财产目录、社员名册、捐助人名册、职员名册及立案证书等书表格式,以资划一^⑤。这样,就进一步细化了立案条件与程序,使得《监督慈善团体法》及其配套的慈善法规在内容上更为详尽,在法理上更趋完善。

抗战期间,国民政府的慈善行政体制发生重大变革,1940年设立社会部,将原属内政部的部分慈善事权划归其职掌。不久,各省市也相应设立社会处、社会局。1941年6月6日,行政院公布《监督慈善团体法施行规则修正案》。该法案的修订内容,主要为主管官署的变更,相关条款达五处^⑥。此外,还首次对国际性慈善团体予以明确规定,即“具有国际性之慈善团体,其事业范围及于全国者,得经社会部之特许为其主管官署,但其分事务所仍应受所在地地方官署之指导监督”^⑦。由于社会形势变化,该修正案还对慈善团体设立分事务所、募捐及主管官署的确定及职责进行修订补充,并对募捐程序及其善款公开信息作了更详细、明确的规范。

三 《监督慈善团体法》的实施

《监督慈善团体法》颁布后,于1929年10月15日正式生效,至1945年6月4日废止,前后实施时间约16年。从法的类型来看,《监督慈善团体法》属于行政法的范畴,故而其法律实施主要是以行政执法为重点。具体地说,它的实施主要包括慈善团体的立案、监督与褒奖等方面。

(一) 慈善团体的立案

《监督慈善团体法》颁行后,内政部督饬各省先将旧有私立慈善机构重行核定报部,并及时审核新设的慈善团体,以符法例。由此,全国各地主管官署开始全力贯彻执行法案各项规定。然而,由于中国传统法文化影响,民众的法律观念较淡薄,加之过于严密的双重监管制度以及烦琐的立案手续,使

①④ 《监督慈善团体法》,《立法院公报》第7期,1929年7月,第90页。

②③ 《监督慈善团体法施行规则》,上海市社会局编:《公益慈善法规汇编》,第18~19、19页。

⑤ 湖南省民政厅编:《现行行政法规汇编》,湖南省民政厅1936年印行,第626~634页。

⑥ 如关于慈善团体设立、核准或解散的条文中,第三条规定:“慈善团体设立时应先得主管官署之许可,再依民法社团或财团之规定,将应行登记之事项造具清册呈经主管官署核定。其财产在五千元以下者,汇报社会部备案;在五千元以上者,专报备案。主管官署汇报或专报社会部时,在省或院辖市,由该省政府或市政府转报之。”第五条:“主管官署于核准或解散慈善团体时,应呈社会处,未设社会处之省呈经民政厅或院辖市政府核定之。社会处、民政厅或院辖市政府核定解散慈善团体时,应转报或送报社会部备案。”[《修正监督慈善团体法施行规则》(1941年6月),中国第二历史档案馆藏,南京国民政府内政部档案,档号:12-18815]

⑦ 《修正监督慈善团体法施行规则》(1941年6月),中国第二历史档案馆藏,南京国民政府内政部档案,档号:12-18815。

得一些发起人或主持者对慈善团体的注册登记持消极观望态度,以致立案率并不高。

上海是中国近代慈善事业最发达之地,慈善团体数量众多,名目繁复。上海市社会局对慈善团体立案之事督责尤切,1928年8月制定过《公益慈善团体注册暂行规则》《监督公益慈善团体暂行规则》,并迭次刊布告令,限期注册^①。1929年《监督慈善团体法》颁行后,社会局又通令各慈善团体重行立案,并就外侨教会慈善组织、上海慈善团体联合会、会馆公所其联合会立案问题向市政府请示核办^②。至1932年1月,经社会局立案后转内政部备案者,已有上海济心会、存善堂、储材善会等22个慈善团体^③。然而,相对于上海市内的慈善团体总数而言,立案者并不算多,情形难言可观。

1929年3月,天津市社会局曾公布《慈善机关注册章程》,通令市区内所有公立、私立慈善团体及时注册登记,结果“甚属寥寥”。及至《监督慈善团体法》颁行实施后,“该局既为慈善团体主管官署,即有监督募款之权”,拟定两项办法,要求“凡本市内慈善团体均应呈请注册并领图记,庶足以资考核而昭慎重”^④。1930年4月,该局又催促各慈善团体注册登记,谓“未经立案非法募捐者,亦应监督,若不悉数举行登记,殊无以执行保护监督”^⑤,然仍有慈善团体意存观望,未行登记。11月,社会局再次通令在津的各慈善团体限期注册。告示称:“凡未经注册者,均须呈请注册并领图记,以资保护”;“各慈善团体如过期不注册者,本局不负保护责任;如有假冒捐款或其他纠葛情事发生,本局得援照《监督慈善团体法》第十一条之规定,将该团体解散。”^⑥至此,天津各慈善团体呈请备案者才逐渐增多。

1929年10月,广州市社会局拟定《广州市慈善团体注册章程》,并制订市私立慈善团体经济状况、不动产概况等调查表及私立慈善团体注册登记簿式样,呈报市政府核准施行。同时,还饬令各善堂、善局限期注册^⑦。至12月底,“各团体之已到局注册者,已有多起”^⑧,经核准立案者有赞育医社、仁济医院、两广医院、爱育医院、惠行善院、崇正善堂、回春善院、庸常善社、博济医院、普善堂、最乐善堂等11所^⑨。

除沪、津、穗三市外,全国各地的慈善团体也陆续向主管官署呈请立案,并转内政部备案。但在此过程中,各省呈请立案文件并不一致,缺乏规范,内政部在核办备案时殊觉窒碍。于是,内政部在1932年9月公布了《各地方慈善团体立案办法》,进一步明确立案条件与程序。此后,各地慈善团体呈请立案者较前期有明显增多,各主管官署对立案文件的审核渐趋规范、统一。如:1934年10月,北平市社会局将五台山向善普化佛教总会、道教慈善联合会等8个团体转呈备案,内政部查核后,以五台山向善普化佛教总会、中国三教圣道总会所呈材料齐全,准予备案;而佛教救济会、道教慈善联合会、白卮字会均缺少财产目录,内政部除备案外,仍饬其补送一份,以备查考;北平龙泉孤儿院等3个

① 《公益慈善团体限期注册》,《申报》,1928年12月2日,第15版。

② 关于外侨教会慈善组织的立案问题,1927年7月,上海市社会局向市长张群呈请核办,张群呈行政院函称:“至教会所属慈善事业应如何监督之处,前奉钧府第99号训令以奉行政院指令据内政、教育、外交、卫生等部会同核议,金以原订上海特别市《公益慈善团体注册暂行规则》系为管理内地一切公益慈善团体而设,以之施行于外侨在华所办公益慈善事业,似难适用,应察酌情形另订规则等语。今中央既有《监督慈善团体法》制定公布,则外侨所办慈善事业应否再订监督规则,抑应适用该法,亦似应明白规定于施行规则之内,俾有遵循。”(《上海特别市市政公报》总第26期,1929年,第53~54页)关于上海慈善团体联合会与会馆公所联合会的立案问题,上海市市长张群呈行政院函称:“查该两团体性质相似,一为办理一般慈善事业各团体之集团,一为办理一乡一业救济事业各团体之集团。其设立用意为联络同性性质事业之团体,以图发展改良,固不无相当理由。惟按照《监督慈善团体法》及本市《监督社会团体规则》均无许设联合会之规定。该两团体应否准其继续设立及登记之处,于法无据,是否应依照中央二次全会人民团体组织方案之决议令,饬先向本市高级党部呈请许可,以符程序?”[《为上海慈善团体联合会及会馆公所联合会应否准予设立呈请核示由》,《上海特别市政府公报》总第45期,1930年2月20日,第74页]

③ 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,“民政篇”,第360~364页。

④⑥ 《市社会局监督慈善团体》,天津《大公报》,1930年11月20日,第7版。

⑤ 《慈善机关须注册》,天津《益世报》,1930年4月23日,第10版。

⑦ 《社会局催令各私立慈善团体注册,颁布注册章程十二条》,《广州民国日报》,1929年10月9日,第5版;《市府批准慈善团体注册》,《广州民国日报》,1929年10月19日,第5版;《社会局成立后行政情况》,《广州民国日报》,1929年11月24日,第5版。

⑧ 《慈善团体注册近讯》,《广州民国日报》,1929年12月27日,第5版。

⑨ 《本市各慈善团体之内容》,《广州民国日报》,1929年12月31日,第5版。

团体,内政部则指出其简章、登记清册中未合各点,须遵照修订再行备案^①。1935年5月,龙泉孤儿院将其章程修正并呈送办事细则,备案手续才告完毕^②。

中国红十字会和中国华洋义赈救灾总会都是具有一定国际背景的慈善团体,且在全国各地设有分会。《监督慈善团体法》公布施行后,其地方分会是否向当地主管官署申请立案及接受其监督,存有分歧。后经特别呈报及司法解释,从1932年起,各地的红十字分会、华洋义赈会分会作为地方慈善组织,均应向当地主管官署申请立案,并依照该法规定视为普通慈善团体,接受主管官署监督其各项业务^③。截至1933年12月底,各地红十字分会向内政部呈请备案已达500个,其中河南83个,江苏71个,河北55个,山东44个,四川40个,安徽35个,浙江31个,湖北22个,其余诸省10个左右;1934年至1935年,察哈尔、湖北等省又陆续有9个红十字地方分会备案^④。

不过,对于其他的地方慈善团体而言,《监督慈善团体法》的实施效果似乎并不太理想。至1935年年底,该法颁行已六年多,一些慈善团体对立案显得不够积极,经各省市政府转报到内政部备案者仅数十个。其中,慈善团体备案情况较好的是上海、北平两市,分别为22个、20个;其次是江苏(5个)、浙江(3个),而河北、广东、四川、河南、江西、山西等6省,各仅一两个^⑤。细究起来,不单是前述受传统法文化影响,民众法律观念淡薄,慈善团体发起人的守法意识欠缺等因由,也缘于立案程序限制较多以及手续烦琐,在一定程度上阻碍了一些原本就组织形式松散的慈善团体的立案意愿,使之对注册登记采取观望态度;此外,还有可能是一些省市主管官署官僚作风盛行,办事拖沓,慈善团体已呈请立案却未上报内政部备案。像平津沪等大城市,慈善团体众多,立案报备案者显然较此前(1929年)内政部开展的全国慈善救济事业调查结果相距甚远。为确知各慈善团体现状及规范慈善事业发展,1936年7月21日,内政部乃咨请各省市政府,“限于文到两月内,将境内各慈善团体一律依法办齐立案手续,呈转本部备案,以重功令……事关奉行法令,办理未便迁延”^⑥。9月,内政部发出措辞严厉的训令,再次限期各善团立案,并重申相关程序与手续,即须先向党部申请核发组织健全证书,再检同章程、名单清册等件向主管官署登记备案。此后,各地未立案的慈善团体才认真对待,陆续办理相关立案手续。

抗战爆发后,国民政府设立赈济委员会。从1938年5月起,慈善团体立案及监督事权由内政部移归赈济委员会第三处。1939年,《修正各地方慈善团体立案办法》颁布,地方的主管官署改为各级赈济分会、支会^⑦。1940年11月社会部成立,始接管慈善团体立案事项。随之,《监督慈善团体法施行规则》修正案于翌年颁行,各地慈善团体立案须向县市政府、社会处提出申请,已立案者仍要重行核准组织。截至1942年9月底,经地方主管官署立案并报社会部核准组织的各省市慈善团体数达242个,主要为大后方的四川、重庆、云南、贵州、湖南、陕西等省市,而已沦陷的江苏、上海、河北、河南、山西等省则完全缺报^⑧。显然,国民政府在沦陷区已丧失管辖权,慈善团体的立案、备案自然无从谈起;同时,战争环境也影响了该法在国统区的实施效果。

(二)慈善团体的监督

依照《监督慈善团体法》暨施行规则,所有慈善团体不仅在设立时须得到主管官署许可,而且它创设后还要接受主管官署在业务、会务方面的指导、管理与考核。因而,监督慈善团体乃是主管官署及其公职人员依照法定职权和程序开展行政执法的一项重要活动。

① 《慈善团体立案之审核》,《中国国民党指导下之政治成绩统计》1934年10月,第20页。

② 《准咨北平龙泉孤儿院办事细则已予备案》,《内政公报》第8卷第15期,1935年5月,第65页。

③ 曾桂林:《民国时期慈善法制研究》,北京:人民出版社2013年版,第396~397页。

④ 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,“民政篇”,第370~384页。

⑤ 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,“民政篇”,第358~367页。该项统计不包括中国红十字会和华洋义赈会在全国各地的地方分会。

⑥ 《为请转饬所属限于两个月内将境内各慈善团体一律依法办齐立案手续转呈部备案》,《内政公报》第9卷第7期,1936年7月,第127页。

⑦ 《慈善团体立案办法实施细则》,中国第二历史档案馆藏,南京国民政府社会部档案,档号:11-3606。

⑧ 秦孝仪主编:《抗战建国史料:社会建设》(五),革命文献丛书第100辑,台北:裕台公司1984年版,第106~107页。

监督慈善团体,重点在于募捐管理和财务监督。先看募捐许可的情况。1930年,中国红十字会万全分会为赈济察哈尔省灾民筹设平民工厂,拟在北平募款。北平市社会局以红十字会向有各省区不得越境募捐的定章为由,终不准其劝募^①。1936年冬,中国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,认为该会并无显著成绩,“且越境筹款,亦属不合”^②,其募捐请求也未获准。1931年江淮水灾奇重,募捐赈灾为各慈善团体的急务。而此时上海却出现假借赈济名义骗取捐款情事。上海市政府飭令社会局、公安局严行查核并布告各界:“查关于本市临时救恤事项暨慈善团体之设立,应受社会局监督。凡未经呈报有案进行募捐,自应取缔,以防流弊而重善举”;“凡在本市设立筹赈会等,务须先行呈报核准备案,以昭郑重;其未经核准擅自募捐款项者,应即一律严行取缔。”^③为进一步加强募捐管理,上海市社会局以备案的筹赈团体大都属于临时性质,提出“其由同乡会所发起者,募捐范围即限于各该同乡;其由工商业团体所发起者,募捐范围即限于各该工商业。办法虽有分歧,而好善之心则同”^④,随即订定审核各筹赈团体账目收支办法,以免流弊滋生。

财务监督是《监督慈善团体法》实施的重要内容。其中,慈善团体停办后其财产的处置最为紧要。随着各省市主管官署对慈善团体监管力度加大,一些办理不善的慈善团体,或自行停办,或遭取缔,财产问题日益显现。1935年5月,汉口市就不依法立案及曾经解散与自行停办之慈善团体的房地财产处置问题,向湖北省政府请示核办,该案转呈内政部、行政院至司法院,最终以司法解释形式予以明确:“已解散之慈善团体,其剩余财产,如依《民法》第四十四条第二项规定,应属于其住所所在地之地方自治团体时,该地方若无合法地方自治团体,应由该地方之官署暂为保存,俟有合法地方自治团体时归属之。”^⑤1936年2月,南京市社会局以修善堂“办理不善,事业废弛”,且未遵令“造报历年收支状况、财产总额及办事实况”,提出解散的处置办法。在呈报核办过程中,内政部批示称:“该修善堂所有财产总额及办事实况,如未经社会局派员前往检查,尚与《监督慈善团体法》第十一条之规定情形不同,应即先行令飭停止活动,派员督同该堂负责人员检查财产现状,指导依法组织。如有拒绝不遵情事,再予解散,以符法令。”^⑥随即,南京市社会局依法解散修善堂并处置了相应财产。

为更透彻了解地方主管官署监督慈善团体的情形,再以上海、广州、北平三地为例进行分析。

上海为中国近代慈善事业之渊薮,《监督慈善团体法》刚颁行,上海市社会局即着力推进监督慈善团体的各项活动,由此也成为全国范围内实施该法最力的区域。1930年,上海市社会局以上海慈善团体将初期押款10万两有挪移嫌疑,依法检查其财产状况,审核借款合同及投标情形^⑦。按照《监督慈善团体法》规定,各慈善团体每半年应将所办事业编制报告,呈报主管官署查核。1934年9月,部分慈善团体仍未造送上年业务报告,上海市社会局以训令通告各团体“迅将上年所办事业详细填报,以凭审核”。至11月间,元济善堂等慈善团体乃陆续呈报上一年度决算报告册,分列资产负债、损益计算等项^⑧。对于慈善团体的财产监督,上海市社会局曾在1929—1931年间组织慈善团体财产整理委员会,对各善团的财产进行实地调查,并提出改进整理办法。抗战爆发后,连年市面不振,致地价跌

① 《呈复红十字会万全分会函请募款筹设平民工厂一案兹据调查不合已函复从缓筹设呈请鉴核由》,《北平市市政公报》总第44期,1930年4月,第4页。

② 《批示中国红十字会丰台分会:据呈分会拟在平举办游艺会筹款碍难照准由》,《北平市市政公报》总第381期,1936年12月,第2页。

③ 《为据报称近有假借赈灾名义骗取捐款等情布告设立筹赈会须先呈报备案由》,《上海市政府公报》总第102期,1931年,第71页。

④ 《上海市政府公函第3341号》,《上海市政府公报》总第107期,1931年,第67页。

⑤ 《奉令以准司法院咨复解释慈善团体停办后其财产处置办法疑义一案仰知亦飭属一体知照》,《内政公报》第9卷第2期,1936年2月,第195~197页。

⑥ 《准咨据社会局呈报本市修善堂办理不善拟具处置意见转请解释〈监督慈善团体法〉第十一条规定复请飭遵》,《内政公报》第9卷第2期,1936年2月,第194页。

⑦ 《为据呈上海慈善团借款建屋一案有挪用情形由该局依法检查其财产状况据实呈复由》,《上海市政府公报》总第49期,1930年,第30页。

⑧ 《上海市社会局有关元济善堂决算文件》,上海市档案馆藏,上海市社会局档案,档号:Q6-18-350。

落。如厚仁善堂,原主要依赖房产租金,后因逐年减少,善源几近枯竭,1944年遂呈请社会局拟变卖市东区的田产。社会局以为稍加整理仍有增加收益的可能,提出“应由慈善团体联合会及本局各派代表一人,会同该堂代表一人,组织厚仁堂财产改善使用委员会,以督促实现财产整理委员会方案为主旨。所有该委员会拟具办法,仍须随时呈候本局核定,转饬该堂遵照办理,以资慎重”^①。

《监督慈善团体法》颁行后,广州市社会局以为“慈善事业之监督、整顿尤刻不容缓”^②,对各慈善团体的办理情形进行实地调查。1929年12月,崇本善堂办的一所学塾收费昂贵,社会局认为其“纯属营业性质,殊与慈善本旨大相背驰”,提出整顿方案:“自应改为义务学校,不收学费,以利便贫儿得求学之益”;同时要求该堂在原捐赠中医药之外,“添赠西医西药,以求美善”,对贫病者进行救济,并责令各项务于翌年1月15日前办妥^③。广州市社会局还审核了贫民教养院的经费,提出其“多仗各界捐助及有商户月捐弥补,核计总有盈余,应留为改良或其他建设之用”^④。

北平市社会局对慈善团体的办理情形,也及时进行指导与监督。如1937年,北平佛教慈善救济会拟以各方募集物品抽签出售,赈济贫民,社会局获知报告后,以事关慈善,应准举行,同时要求将其办理情形具报^⑤。

此外,中华民国红十字会、中国华洋义赈救灾总会作为民国时期颇有影响的全国性慈善团体,其总会均由内政部直接监督,而其在各地的分会,则仍须依照《监督慈善团体法》暨施行规则的规定,呈由主管官署办理^⑥。

(三)慈善团体及个人的褒扬

对于办理慈善事业卓有成绩者,1929年《监督慈善团体法》第十二条规定:“主管官署得呈请国民政府或省政府褒奖之。”其施行规则明确规定依照同年4月颁行的《捐资举办救济事业褒奖条例》办理。此类善举的褒扬事宜,由内政部礼俗司具体负责。该法施行当年,河曲县众士绅捐资组创育婴堂,经呈报山西省政府核准,按该条例第二条第一款由县政府奖给“慈善为怀”匾额各一方^⑦。湖南孤儿院因孤儿名额增多,原屋宇有限,正苦于难容纳,长沙绅商陈佩珩乃将南城外别墅一所连同地基、楼台、池塘、花木、器具等财产,全部捐归该院管业,估值约3万余元。1930年3月由国民政府颁给“见义勇为”匾额^⑧。类似善举,各省在以后历年皆有,国民政府及地方政府基本上都能依法定程序及时受理,予以褒扬。

1931年《褒扬条例》公布,其第二条第二款规定:“凡创办教育、慈善及其他公益之事业,或因办理此等事业而捐助款项者属之。”内政部以此项条例已将慈善事业之褒扬并合在内,经呈准国民政府废止1929年《捐资举办救济事业褒奖条例》,并修正《监督慈善团体法施行规则》第十二条^⑨,改为“嗣后所有慈善事业请奖事项,悉依照新订《褒扬条例》办理”^⑩。具体言之,凡创办公益慈善事业成绩十分卓著,或捐资至5000元以上者,无论个人或私人团体,经省政府上报内政部,即由礼俗司呈行政院转呈国民政府题给匾额;而创办公益慈善事业成绩显著,或捐赠数额在5000元以下,由省、县政府斟酌

① 《上海市社会局为整顿厚仁善堂善产事与上海慈善团体联合会的往来文书》,上海市档案馆藏,上海慈善团体联合会档案,档号:Q114-1-11-75。

② 《伍伯良请发社会事业各案卷,俾资借镜而利进行》,《广州民国日报》,1929年9月21日,第5版;《伍伯良调查各慈善团体》,《广州民国日报》,1929年10月31日,第5版。

③ 《社会局整顿崇本善堂》,《广州民国日报》,1929年12月28日,第5版。

④ 《贫教新院经费审查结果》,《广州民国日报》,1929年12月30日,第5版。

⑤ 《社会局指令》,《北平市市政公报》总第392期,1937年2月,第17页。

⑥ 曾桂林:《民国时期慈善法制研究》,第350~352、410~411页。

⑦ 《法令:山西省政府行知河曲县奖给组创育婴堂士绅等慈善为怀匾字各一方文(十月二十五日,考字第852号)》,《山西村政旬刊》第2卷第33期,1929年11月,第6页。

⑧ 《湖南长沙陈佩珩捐资五千元以上举办救济用,核准转呈题给匾额由》,《关于捐助慈善救济款项褒奖(1931—1935)》,中国第二历史档案馆藏,南京国民政府行政院档案,档号:2-254,缩微号:16J-1688。

⑨ 《国民政府行政院关于修正监督慈善团体法施行规则第十二条的训令》,上海市档案馆藏,上海慈善团体联合会档案,档号:Q114-1-10-48。

⑩ 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,“民政篇”,第384页。

情形办理。如：民初以来，浙江吴兴人沈辉在江苏句容兴办保婴局十余年，1926年后又继续捐输，补助地方保婴经费颇丰。1932年，内政部在褒奖公文中称其“仁心义行，式昭遐迩，洵乡党之善人，实社会之隐德”，国民政府颁给其“仁心义举”匾额^①。据笔者统计，1935年6—10月间，国民政府先后为捐助或创办慈善事业卓有成绩的21位善士颁发匾额暨褒扬证书，其中浙江9人，江苏3人，湖南2人，安徽2人，贵州、福建、江西、河北、河南各1人。这21人仅是创办慈善事业成绩卓著或捐资数额巨大而受国民政府褒奖者，而各地方政府的慈善褒奖之案也屡见报章。此外，对于民众捐赠小额钱款襄助慈善活动，1936年内政部还下发咨文：“省市府得斟酌捐款数额之多寡及其他情形，如捐款人之财产身份等，核给匾额。”^②古谚云：“勿以善小而不为”，内政部的法令解释显然兼顾了法理与情理，期冀集腋成裘，聚少成多，有利于鼓励民众好善之心，激发民众捐赠之热情。

全面抗战期间，国民政府的慈善行政机构发生变化，慈善团体立案事项先后归赈济委员会、社会部执掌，但慈善事业褒奖仍属内政部职权，具体由礼俗司负责。此期间，内政部礼俗司的行政执法一如既往地核准各省转呈来的慈善事业褒奖之案。1940年年初，经地方政府呈报，国民政府先后颁给江苏启东县曹锦文“心存利济”匾额、广东恩平县郑季敦“泽被乡邦”匾额^③，以嘉奖他们乐善好施、惠泽桑梓的义举。

四 《监督慈善团体法》的历史作用及局限性

南京国民政府《监督慈善团体法》的制订与颁行，不仅在民国法制史上占有不容忽视的一席之地，而且对中国近代慈善事业的发展变迁起到了促进作用。具体言之，主要体现在如下四点。

一是确立了慈善团体的法律地位，使慈善团体相关各方的权利得到法律保护。《监督慈善团体法》第一次以专门法的形式确立了慈善团体的合法地位，它将慈善团体分为财团法人、社团法人两类，使之具有民法上所规定的法人地位，从而享有相应的权利，获得相应的保障。

二是开启了南京国民政府慈善立法的先河，奠定了民国后期慈善救济法律制度的基石。《监督慈善团体法》作为民国时期慈善事业的基本法、“母法”，条款虽不多，仅为原则性规定，但所涉及内容较丰，涵盖面较广，它在民国慈善救济法律制度方面的开创之功不可埋没，于当今社会的慈善立法也有参考借鉴意义。

三是为慈善团体的规范运作提供了法律保障，标志着中国近代慈善事业步入法制轨道。1929年《监督慈善团体法》颁行后，国民政府内政部一再强调，各慈善团体无论属于财团或社团法人性质，均应严格遵照执行，向主管官署立案备案，接受会务、财务方面的检查；各慈善团体的募捐、账簿单据保存等问题，也须依照该法规定办理。显然，这些规定有助于促进慈善团体规范运作，保护捐赠者、受赠者的合法权益。

四是在一定程度促进了民国慈善事业的发展。《监督慈善团体法》对慈善团体发起人的限制性与禁止性规定，为慈善募捐管理及其运作筑起一道安全防线，有助于增强其社会公信力。而该法关于褒奖办理慈善事业著有成效者的规定，也有利于鼓励民间社会各界人士慨解仁囊，或乐善勇为，助推慈善事业的发展。

一言以蔽之，1929年颁行的《监督慈善团体法》基本适应了当时中国社会经济变迁和慈善事业发展的需要，为规范民国后期慈善团体的管理运作提供了法律准则，推动了中国慈善事业从传统到近代的转型，促进了近代慈善事业的发展。然而，该慈善法是南京国民政府立法院仓促制定的，受历史条件制约，社会立法经验欠缺（相对经济立法而言），因而也存在一些局限性。

① 《江苏句容县长呈转救济院黄执礼呈请褒扬沈辉捐资一案检同事实清册证明书请鉴核示》，《关于捐助慈善救济款项褒奖（1931—1935）》，中国第二历史档案馆藏，南京国民政府行政院档案，档号：2-254，缩微号：16J-1688。

② 《准咨请核复人民独资捐助一元或数元办理公益慈善事业呈请褒奖可否依例办理复请查照》，《内政公报》第9卷第7期，1936年7月，第218~219页。

③ 《褒扬事项》，《内政公报》第13卷第1~3期合刊，1940年6月，第64页。

一是概念界定欠准确,内容不够详尽,法理上尚存些许不足。从功能上来说,慈善团体是指专门开展慈善事业的组织机构,然实际上也有其他社会组织从事慈善公益活动,由此如何认定慈善团体成为立法的关键。《监督慈善团体法》采用了狭义的认定方法,即将慈善团体归纳为几类一般民众所熟悉的团体:第一类是济贫;第二类是救灾;第三类是养老;第四类是恤孤;第五类是其他以救助事业为目的的团体。这样的认定方法虽然指向较为明确,但略去了一些开展其他慈善服务的组织,或是将其他类型的慈善组织排除在外,自然将无法满足当时社会大众的急切需求。因而,其概念界定欠准确,涵盖范围也难说周全。这一疏漏,对一部慈善法而言,不能不说是一个较大的缺陷。在实际立案注册过程中,义庄、红十字会、慈善团体联合会等是否归之监督管理,最终经内政部司法解释才予以明确,即为例证。再从整体上看,《监督慈善团体法》的内容也略显单薄。如对慈善团体的发起人、会员及董事的权利与义务、慈善团体的税收优惠等均未见专门的条款规定。或许,这与该法的立法主旨在于对慈善团体的监督有关,以至其偏重监管与控制,限制性条款较多,而许可性条文较少。正缘于内容简略、法理欠缺,使得《监督慈善团体法》规范慈善团体管理运作的功能受到一定制约,一些慈善团体发起人并未严格遵照执行,没有及时立案备案,或存在规避监管等情形。

二是立法过程中没有征求、吸纳慈善界人士的意见,一些合理的诉求未能得到充分体现。南京国民政府制定《监督慈善团体法》时,专门于第二条规定,慈善团体不得利用其事业进行宗教宣传,其立法初衷是欲将慈善与宗教分离开来,避免以行善之名而为宣教之实。然慈善事业历来与宗教的关系紧密,在近代中国尤其如此,各慈善团体的创办者或董事信仰佛、道、基督诸宗教者所在多有。因而,该法案甫公布,就引发轩然大波。上海慈善团体联合会作为上海慈善业界代表,立即召集各善团商讨应对之策,谓“慈善团体集合多数之人行其劝善之事,必须声应气求,方能团结有益……中国之大,人类不齐,非有宗教之拘束,如一盘散沙,无从改善。慈善团体类宗教之集合,非宗教之宣传也”^①。会上,乃议决由王一亭委员长、黄涵之副委员长出面向政府交涉。1929年6月中旬,王、黄二人以上海慈善团体联合会名义上呈国民政府主席蒋介石,在备述宗教对慈善事业发展的贡献之后,竭力辩言:“办理慈善为一事,宣传宗教为一事,诚不可并为一谈……盖宗教之办理慈善,固不当借为宣传之具,亦岂能以现办之慈善事业而自违其宗教以绝人信仰之心?实非利用,而或竟指为利用,其将何辞以辩?是则慈善事业之前途,大可虑矣!”该呈还指出,此条款一旦付诸实施,将带来多方面的影响:一是由于宗教限制太严,办事者难免灰心,使得慈善事业“不但不能扩充,且恐日趋消极”;二是首都等地慈善组织近来多延请宗教家前往主持,倘若“‘利用’二字之界说不明,办事者均将裹足”;三是慈善团体中所收容者往往有品行不良之辈,屡教不改,“惟宗教之观念足以感化之”;“果如第二条之规定,办事者尤有穷于应付之势”。有鉴于此,“本会博采众论,证诸经验,爰以第二条之规定易于误会,纠纷必多,设因此而慈善事业日见减少,在宗教家毫无损益,但为一般无告之民设身以想,呼吁无门,栖止无所,其所感之痛苦,必有不可胜言者,是岂政府立法之初心哉?”言辞深中肯綮,使得国民政府权轴不得不有所顾虑。7月8日,蒋介石作出批示:“信教自由,对于慈善机关提倡道德者,应予保留”^②。至此,上海慈善团体联合会觉得事情似有所转圜,遂以之为尚方宝剑,随即致函行政院、内政部,呈请据此修正该条款。然而,行政院、内政部的主张依旧如故,难以通融,并未对其吁请做出积极回应。失望之余,上海慈善团体联合会乃向沪上新闻界发布《慈善与宗教之关系》一文,并透露王一亭面呈蒋介石获准批示一节,以期获得社会舆论的支持和外埠同行的呼应,促成法案的修改^③。然而,国民政府立法院仍未理会,也无重新审议《监督慈善团体法》的计划,该条款自然未再修订,慈善界的意愿最终落空。

稍后,未经慈善界人士与闻,南京国民政府就径直公布《监督慈善团体法施行规则》,“对于慈善团

① 《请求修改监督慈善团体各种法规意见书》(1929年),上海市档案馆藏,档号:Q114-1-10-34。

② 《呈为〈监督慈善团体法〉第二条宣传宗教一节业奉明白批示请行知行政院、内政部查照备案事》(1929年7月),上海市档案馆藏,档号:Q114-1-10-1。

③ 《慈善与宗教的关系》(1929年),上海市档案馆藏,档号:Q114-1-10-1。

体之备案及募款,规定更为详严”^①。上海慈善团体联合会随即针对该施行规则递交了一份意见书,提出三点修订建议,并附上详尽的理由说明。这三点修订建议是:删除第七条关于慈善团体募捐须先得到主管官署许可,及其收据、捐册须送经主管官署盖印方为有效之规定;修改或删除第十条“得令慈善团体造送预算书及计算书”之规定;修改收支账目的呈报时间^②。应该说,慈善团体的负责人从自身情形出发,认为该法暨施行规则的一些规定与实际运作中的惯习未尽吻合,于慈善募捐、财务预算等业务开展多有窒碍难行之处,希冀修改法律条文,一旦实施可免扞格之弊^③。然而,交涉的最终结果是,南京国民政府依然没有采纳以上海慈善团体联合会为代表的慈善界意见,未对该法案进行修改即正式实施。

由上而见,在慈善法制定过程中,南京国民政府缺乏与慈善界人士的沟通,没有认真倾听其意见或采纳其建议,发挥其应有的咨询参考作用,二者间的良性互动不足。从立法标准和原则的角度来看,尽管国民政府的慈善法在当时历史条件下有其先进性和合理性,但是,法律的实施更有赖于人们的服从、接受与遵守,有赖于与本土资源、历史渊源相契合。如果慈善立法未能考虑到中国慈善事业尚处于传统向近代转型的现状,忽视了民间法、习惯法在民国现实社会生活中仍然存在并发挥作用,那么,国家法与民间法必将存在深刻的“断裂”。诚如法律社会史研究的开拓者黄宗智先生在探究清代民事审判与民间调解时所指出:“法律制度的实际运作与清代政府的官方表述之间有很大的差距”^④,法律与社会之间存在着复杂的互动关系。民国时期慈善立法亦然,法律的表达与实践并不完全一致,未能吸纳民间慈善界人士的意见,使得《监督慈善团体法》的实施效果受到一些影响。

收稿日期 2016-11-05

作者曾桂林,历史学博士,湖南师范大学历史文化学院教授。湖南,长沙,410081。

A Review of the Act of Supervision Charity of the Nanjing National Government

Zeng Guilin

Abstract: In 1929, the Nanjing National Government promulgated *the act of supervision charity*, which was the first basic law on charity in modern China. It is not only necessary for the development of China's modern philanthropy, but also the objective need of specification charity management and operation. *The act of supervision of charity* includes the classification of charities and their purpose; the establishment of charity and the way of report, the limitation of charity service enterprises, the qualification of the sponsors and membership, session and financial accounts, the licensing and regulation of fundraising, praise, and other items. Subsequently, the national government competent authorities at all levels afforded to from the charity's filing, supervision and charity praise and other aspects be implementation. The law laid the cornerstone of legal system of charity in the late Republic of China foundation, but there are some limitations, for example, definition is not allowed, the content is not entirely detailed preparation, the legal principle theory of law is not sufficient.

Keywords: the Nanjing National Government; charity; legislation; *the act of supervision charity*

【责任编辑 张秀丽】

① 内政部年鉴编纂委员会编:《内政年鉴》第1册,“民政篇”,第357页。

② 《请求修改监督慈善团体各种法规意见书》(1929年),上海市档案馆藏,档号:Q114-1-10-34。

③ 曾桂林:《民国时期慈善法制研究》,第367~369页。

④ 黄宗智:《清代的法律、社会与文化:民法的表达与实践·重版代序》,上海:上海书店出版社2007年版,第2页。