

儿慈会的“罪与罚”

金锦萍

端午节后第一天，中华少年儿童慈善救助基金会（以下简称“儿慈会”）千万善款被卷跑事件在案发大半年之后，终于有了权威定性和初步处罚结果。

微信朋友圈瞬间被此新闻刷屏，足见公众对此事件之关切。儿慈会 9958 大病救助事件对于慈善领域尤其是大病救助领域的影响极为重大，而民政部此次对于儿慈会的行政处罚可谓是自《慈善法》颁布实施以来，对于全国性慈善组织处罚力度最大的一次。如何整体解读和评价儿慈会此次事件以及民政部的通报，不仅事关儿慈会的未来，而且也将深刻影响包括儿慈会在内的慈善组织，以及包括大病救助在内的慈善事业的未来走向和发展，也昭示着我国慈善领域法律与规制的未来走向，故须厘清是非，明确各方义务和责任。

对于民政部通报的解读

通报首先明确事件的始作俑者柯某孝的行为性质和目前情况。认定柯某孝的身份是从儿慈会的救助对象到志愿者再到参与儿慈会的具体工作，后以儿慈会 9958 项目名义行诈骗之实，沦为刑事案件的犯罪嫌疑人，目前已经被采取强制措施，将由司法机关追究其刑事责任。

其次，通报也明确儿慈会难辞其咎。对儿慈会的调查发现，“儿慈会存在内部管理不规范、9958 项目操作违规等问题。经进一步调查，儿慈会还存在未按规定的业务范围进行活动、未依法履行信息公开义务等违法情形”。因此，依据《中华人民共和国慈善法》《基金

会管理条例》等法律法规的有关规定，民政部目前采取了三项措施：其一，对儿慈会作出停止活动三个月的行政处罚，并将其列入社会组织严重违法失信名单；其二，鉴于儿慈会相关负责人履职不力、失职失责，责令儿慈会按程序罢免相关负责人职务，并依规依纪对有关党员失职失责问题进行立案审查；其三，儿慈会副秘书长、9958 项目负责人王某涉嫌职务犯罪，经有关监察机关立案调查已移送司法机关处理。

再次，儿慈会停止活动期间，理应停止包括资助款项拨付的所有活动，但是考虑到患儿治疗的持续性需求，故工作组将采取措施，切实维护正在接受儿慈会救助的患儿的利益，以避免次生伤害的发生。

两种不同的刑事责任

通报中涉及两种刑事责任：柯某孝是以涉嫌诈骗由司法机关直接采取强制措施并追究刑事责任；而对于儿慈会副秘书长兼 9958 项目负责人王某，却是以职务犯罪入刑，动用了监察机关立案调查，此后移送至司法机关追究刑事责任。

这是因为根据我国《刑法》规定，非国家工作人员亦可成为职务犯罪，诸如成为受贿罪、职务侵占罪、挪用资金罪的主体而被追究刑事责任。根据现行刑法第 271 条的规定，公司、企业或者其他单位的工作人员，利用职务上的便利，将本单位财物非法占为己有，数额较大的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；数额巨大的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；数额特别巨大的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金。

另外需要注意的是，我国《刑法》第九十一条还规定，“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”亦属于“公共财

产”的范畴，尽管目前对于侵害非国有公共财产的刑责采取了谦抑的态度，但是表明了我国法律对于公益资产的保护力度。

就本案情况而言，尽管司法机关未做出最终判决，但是王某涉嫌职务犯罪且以职务侵占罪入刑的可能性极大。这也警示我们所有慈善组织的从业人员，若利用职务上的便利非法占有本单位财产，亦可构成职务侵占罪而当啷入狱。

处罚慈善组织的特殊考量

通报中，作为登记管理机关的民政部对儿慈会的违法行为的描述是这样措辞的：柯某孝事件暴露儿慈会“存在内部管理不规范、9958项目操作违规等问题。经进一步调查，儿慈会还存在未按规定的业务范围进行活动、未依法履行信息公开义务等违法情形”。据此对其做出停止活动三个月的行政处罚，并将其列入社会组织严重违法失信名单。

关于儿慈会的具体违法行为，在本通告中披露得并不详尽。目前的定性是“内部管理不规范、9958项目操作违规、未按规定的业务范围进行活动、未依法履行信息公开义务”，但是其中细节目前尚未披露。“内部管理不规范和项目操作违规”弹性极大，从内部管理和项目操作的微小瑕疵到恶性极大的违法行为均有可能；“未按规定业务范围进行活动和未依法履行信息公开义务”，这一条覆盖面的跨度也不小。因此，相关细节还有待于具体人员处理和后续所采取的措施中逐渐获悉。

目前需要正视和讨论的问题在于：由于慈善组织的性质有别于商事组织，故对于慈善组织的处罚的确存在较大困难。

其一，对于商事组织普遍适用的罚款处罚，对于慈善组织很难适用。因为慈善组织的财产属于社会资产，属于目的锁定的财产：即慈善组织的财产为其慈善宗旨、业务范围以及捐赠人的意愿锁定，不能挪作他用。同样采取罚款措施，于商事组织而言，该部分损失会传导到商事组织的股东和高管身上；但是罚款于慈善组织而言，则缺乏相同效果，盖因慈善组织一是没有股东，二是其理事会成员大多为不授薪的志愿者，所以，对于慈善组织的罚款而导致的损失不会传递到他们身上，而是传递到了本应该从慈善组织受到救助的社会公众。

其二，对于商事组织的强制终止的行政处罚，适用于慈善组织时也会顾虑重重。商事组织被吊销营业执照从而走入注销程序，在实践中很常见，但是慈善组织被注销登记却很少适用，尤其是进行着持续性资助活动的大型慈善组织。原因在于：慈善组织本质上不属于任何其他主体，即“无所有人”，慈善组织实为社会公器，其立身之根本的宗旨和使命均是某些领域内的慈善目的或者慈善事业。

因此，注销一个慈善组织与重整一个慈善组织几乎没有什么差异。而一旦注销登记，意味着全面清算和事务承接，但是慈善组织的清算并非简单的债权债务清理，而是需要找到可以托管的慈善组织来承接其正在进行着的慈善项目。且不说有没有适合且愿意承接这些繁琐任务的慈善组织存在，仅仅将这些项目全部核查并移交的过程就很耗费时间和精力，很可能影响到需要持续性资助的受益对象。

所以，与其采取注销程序，不如退而求其次，重整特定慈善组织，让其继续承担原先的任务和使命，但是需要惩罚其间利用慈善组织和慈善名义牟取私益的违法犯罪者。因此，在慈善领域，惩罚的重点并非某个特定慈善组织，而是在其中从事违法犯罪的行为人。

其三，慈善组织的重整是行政处罚之后的难题。即如果按照民政部目前的认定和措施，“鉴于儿慈会相关负责人履职不力、失职失责，责令儿慈会按程序罢免相关负责人职务，并依规依纪对有关党员失职失责问题进行立案审查”，意味着儿慈会的相关负责人将被依据党规党纪予以处罚，同时将被罢免负责人职务。这也就意味着，儿慈会的治理结构层面需要一次脱胎换骨的重整，让儿慈会回到其章程所确定的轨道上来。但是如何重构理事会？如何挽回其已经造成的诸多损失？这些问题将是后续难度最大的挑战所在。

儿慈会的未来和慈善共同体的未来

毫无疑问，慈善组织的公信力因为此事件再次遭受重创，这也是众多热爱慈善事业的人们最为痛心疾首之处。

公信力是慈善组织对其利益相关者承诺的社会责任，包括其对一般大众、新闻媒体、捐赠者、理事、员工、志愿者和其他利益相关者的责任和义务。公信力源于公共责任和公共资源。良善的公益慈善组织要尽其所能地获取，尽其所能地给予，既动用了社会资源又承担着或重或轻的公共责任。

如何尽其所能地获取？慈善组织既无行政部门征税征收之权力，也无市场机制之威力，唯有依赖德行品行之魅力。公信力就是慈善组织身份之识别、德行之彰显、能力之保证、责任之担当，是公益慈善组织的立身、生存、发展之本。获得捐赠者和志愿者的信任，公益慈善组织方能获得人力物力和财力的持续补给，致力于宗旨使命的履践。

如何尽其所能地给予？公益慈善组织被赋予了公共利益的目的，所以宗旨之明确、财产之运用、公益项目之资助、受益对象之选择，

无不受到公共利益的限制，受到法律法规和章程的限制，受到捐赠人意愿的限制。公益慈善组织被视为捐助人的受托人，需要向其捐助人尽责；公益慈善组织会让需要救助群体中的个体命运因为是否得到救助而迥异，因此需要向受益人尽责；公益慈善组织一般会享有税收减免待遇，因此需要向公众尽责。

所以儿慈会和慈善共同体的未来悬于一线：公信力。

于儿慈会而言，自事件引爆舆论之日起，其公信力已经荡然无存。目前尽管只是责令停止活动三个月，但是这次事件将如影相随地伴其左右，接下来更为艰难的是重建之路：负责人的更迭只是起点，治理结构的重整、建章立制、品牌修复、团队建设和文化建设……每一步都要求踏踏实实，但是即便如此，能否重新获取社会和公众支持和信任，尚存疑虑。

慈善共同体又会受何影响？慈善领域有一条不成文的规律：慈善组织之间不见得一荣俱荣，但是肯定“城池失火殃及池鱼”。慈善领域的所有负面事件，最终都会导致整个慈善领域的公信力受挫。这是因为公众对于慈善事业抱有特殊的期待，将其视为一个社会良知的底线。如果有人借用慈善组织或者慈善事业的名义行贪腐诈骗之事，侵害的不仅仅是慈善资产，更是伤害和侮辱了捐赠者和志愿者的情感，损害了社会信任。

因此，儿慈会需要刮骨疗伤，但是慈善共同体也须彻底反思。组织治理之外，行业自律需要发挥重要功能。慈善组织中得有站出来承担行业倡导和行业自律的担当者。儿慈会事件之后，期待慈善领域有行业共建的自觉，倡导和推动共建式慈善的落地。

余论：大病救助往何处去？

患儿的病痛并不会因为儿慈会被停止活动而同时停止。更为艰难的问题是：大病救助该何去何从？

我一直以来都坚定地认为：大病救助体系中，慈善捐赠只是补充力量而已，更多还是需要社会保障制度的完善和医疗保险的推广。当然在社会保障和医疗保险尚未能覆盖的人群中，慈善组织为其提供救助服务，功德无量，但是作为慈善组织，不能仅仅停留在这一层面甚至以此为业。对于大病救助公益项目而言，治标和治本须同时进行。

首先，慈善组织的大病救助项目不可混同于众多患儿的医疗费众筹之平台。后者应当由诸如水滴筹、轻松筹等个人求助平台来承担。目前《慈善法》已经明确要制定个人求助平台的管理办法，期待该办法出台在为众多个人求助平台制定规范的同时，也将让公益捐赠与个人求助之间的区别更为显著，并为公众所知悉。

其次，作为社会公器的慈善组织，其所实施的大病救助公益项目不仅仅着眼于医疗费用之筹集，也应关注患者家属的心理关怀，同时资助基础医疗之研究和疾病之预防，更需要进行社会倡导和政策倡导，从源头上治理大病患者所面临的诸多社会问题。

再次，慈善组织的大病救助项目必须在公开募捐环节切断捐赠者与受益人之间的直接联系，让捐赠者成为公益项目而非特定受益人的资助者，而受益人成为平等的受益人。在慈善领域，我们至少可以为一种平等而努力：即当任何人陷入困境之时，均可平等地获得社会资源的救助，不因其个人属性和特征、社会关系之多寡而受到不公平对待。

民政部通报中的所有惩罚措施本身并非目的，也相信所有关切儿慈会事件的有识之士也并非是要将儿慈会赶尽杀绝，只是痛恨违法犯罪者让慈善蒙羞，并进而削弱社会信任。大家都应该明确一个道理：惩罚本身从来不是目的，惩恶扬善才是。

儿慈会事件至此告一段落，但是余波未了，其对于公益慈善领域的影响也将长期持续，时不时还会沉渣泛起，就如同慈善领域的其他事件一般，不时叩问所有以慈善为志业的人：当年之初心，汝今可持否？

（本文来源：《中国慈善家》2024-06-13，年作者系中国社会保障学会慈善分会副会长、北京大学非营利组织法研究中心主任）