

## 重大公共卫生事件中基金会法律 监管的完善路径

王婵媛 王晨宇 张哲 张子天

中南财经政法大学法律硕士教育中心，武汉

**摘要** | 去年新冠疫情爆发以来，其呈现出蔓延迅速、波及范围广的特点。其中各个基金会在抗疫救灾中发挥了极为重要的作用。然而虽然作用巨大，但也暴露出基金会在运行过程中，在法律监管方面存在重大问题。本文首先从政策与法律沿革和当前法律简短的规定出发进行梳理。其次分析出监管面临的挑战：前期过分依赖政府，造成组织停滞；中期应急协调不足，专业能力欠缺；信息披露粗糙，法律普及缺位。最后从制度分析设计的角度给出了本文的答案。

**关键词** | 基金会；信息披露；法律监管

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



### 1 引言

去年的新冠疫情是我国自建国以来发生的重大突发公共卫生事件中较为特

基金项目：本文得到中南财经政法大学研究生科研创新项目（202019123）资助。

作者简介：王婵媛，中南财经政法大学法律硕士教育中心硕士研究生，研究方向：国际法；王晨宇，中南财经政法大学法律硕士教育中心硕士研究生，研究方向：民商法；张哲，中南财经政法大学法律硕士教育中心硕士研究生，研究方向：知识产权法；张子天，中南财经政法大学法律硕士教育中心硕士研究生，研究方向：国际法。

文章引用：王婵媛，王晨宇，张哲，等. 重大公共卫生事件中基金会法律监管的完善路径 [J]. 社会工作理论与实务, 2021, 3 (2): 22-30.

<https://doi.org/10.35534/tpsw.0302009>

殊的一次，其呈现出蔓延迅速、波及范围广的特点<sup>①</sup>。在此次事件中，我国域内各级行政区域先后迅速启动了重大突发公共卫生事件I级响应，其中以基金会为代表的社会公益组织，在发挥吸纳社会资源优势、募集大量物资支援的同时，也曝光了多件负面事件。如何在重大公共卫生事件中找到行之有效的基金会法律监管完善路径，对化解基金会的公信力危机有着重要的现实意义。

## 2 我国基金会法律监管现状

### 2.1 政策沿革与法律梳理

根据《基金会管理条例》第2条规定，基金会是指“利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照本条例的规定成立的非营利性法人”。

我国基金会组织的发展和公益事业的法律规制起步均相对较晚，现代基金会的出现始于改革开放之后，中国儿童少年基金会。1988年出台《基金会管理办法》，这一文件也被视作是我国基金会相关管理制度的立法起点。1993年的《中华人民共和国红十字会法》是慈善领域的特别法。1998年，世纪末的一场严重洪灾促使社会公益事业立法呼之欲出，紧接着第二年，《中华人民共和国公益事业捐赠法》正式诞生，在之后相当长的历史时期内，被视为公益事业捐赠的基本法。这部法律文件的重要性不言而喻，其内容涵盖了我国公益捐赠各个环节和过程当中的具体操作规则和管理办法。

2011—2019年期间，在这近十年之中我国基金会在内的公益组织法律监管机制有了极大完善，特别是在2016年出台了《慈善法》明确规定了慈善组织的概念、信息公开范围等内容，一定程度上纾解了我国慈善事业长期面临的法律法规碎片化、位阶低、约束力弱的困境。此外国务院、民政部都相继出台各项规定。

而2020年新冠肺炎的爆发，更是促进基金会在公共压力下的法律监管研究。

<sup>①</sup> 《习近平在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上强调 毫不放松抓紧抓实抓细防控工作 统筹做好经济社会发展各项工作》，载人民网 <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0224/c6409431600537.html>。

在对基金会运营的政策要求方面,民政部规定了<sup>②</sup> 流行病期间捐赠物资的接受单位和捐赠渠道,并针对捐赠收入和支出明细的公布事项对慈善组织提出了明确要求,一定做到相关信息长期可查,接受监督;在信息披露的具体要求方面,学者李哲(2020年)认为2019年政府会计准则的实施,标志着这一新的准则会直接影响到基金会会计系统的变革。<sup>[1]</sup>

而本研究在后续路径完善中,也需要从法理角度进行考量:面对重大公共卫生事件,公共利益的突发损害不能等待社会治理常态下的法治,在基金会权力过渡、公共权力监管、公民财产权和监督权之间的界限势必将有所调整。对于基金会而言,更应当在权力与权利的动态平衡中寻求自己应有的位置。

## 2.2 基金会法律监管现有研究

目前国内有大量学者对基金会为首的中国非营利组织进行研究。在法律制度研究方面,马金芳(2016)认为《慈善法》落地并不顺利,原因在于部分配套制度尚未到位,甚至一些配套的规范性文件与《慈善法》的立法理念和精神不完全相容<sup>[2]</sup>;金锦萍(2017)总结各国非营利组织募捐活动的法律规制主要集中在资格框定、活动空间限制、过程控制、成本控制、实操规范五方面<sup>[3]</sup>;何荣山、宋宗宇(2018)认为国内的基金会在当前存在着诸多有待完善的方面:如强制披露的范围有待扩大、责任承担应进一步细化、制度规范内容不够具体、信息公开方式存在更合理的制度设计空间、信息披露实效有待加强等问题<sup>[4]</sup>;而张志远等(2019)则认为当前在非营利组织中信息分析共享及利益相关者的奖惩正在逐渐成为信息披露机制乃至公信力提升的重要环节。

疫情爆发后,金锦萍(2020)针对慈善组织的特殊规范和行动特点进行研究<sup>[5]</sup>,郑子青(2020)则从慈善组织的自身能力建设欠缺和如何完善政社协同机制入手展望基金会未来发展<sup>[6]</sup>,也有李哲等人(2020)从实证分析角度对基金会信息披露的空间溢出影响因素进行研究,以构建跨地区协同治理机制<sup>[7]</sup>。然而,对于基金会在突发公共卫生事件中的法律监管完善问题,尚缺乏系统整

② 2020年1月26日《民政部关于动员慈善力量依法有序参与新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的公告》(民政部公告第476号)

理与分析，由此构成本研究的潜在贡献体现。

### 3 重大公共卫生事件中基金会的监管挑战

#### 3.1 前期：过分依赖政府，造成组织停滞

在抗疫初期的紧急状态中，毋庸置疑国家治理的公权主体作用远超私权主体，因为其可以有力地组织、动员社会力量，消除紧急状态，恢复正常秩序。<sup>[8]</sup>然而，基金会作为公权和私权的让渡者，其既应充分发挥公权主体的调配组织作用，也应积极发挥私权主体委托的国家事务管理权利。然而，长期垄断化和行政化的基金会在此次事件中缺乏相关公共卫生应急经验和能力建设，无法及时回应民众的多层次需求，也缺乏有效的法律法规给予指导和参照，最终造成基金会前期组织停滞、运行失灵。

#### 3.2 中期：法律规定笼统，可操作性不强

首先，政府与基金会。在2020年全国人大常委会执法检查报告中，最明确反映出的疫情期间问题在于没有一个系统的机制兼容政府与民间组织力量。《国家自然灾害救助应急预案》中只是笼统规定了要发展民间组织的力量。

第二，志愿者与基金会。目前，在重大灾害发生期间，志愿者的法律地位不明。疫情初期，没有一个系统的体系对志愿者的招募、调度、安排形成一个有效可行的系统性措施，对这一重要力量造成浪费。

第三，企业与基金会。封城与隔离成了物资调度反向推手，即基金会行业的跨地域物质调度能力不足，缺乏有效渠道和办法。这一点在“九州通”案例中就体现的非常明显。<sup>③</sup>

第四，基金会自身应急机制缺失。客观来讲，我国基金会规模有限，在重大突发事件暴发后面对井喷状态的社会捐献难以及时有效应对，许多基金会暴露出专业能力不足问题。而“韩红基金会停止接受捐赠”事件也反映出基金会

③ 武汉红十字会，在取得九州通医药集团协助管理后，两个小时就能够完成从到货到分配全部工作。

自身的发展不足的问题。

### 3.3 后期：信息披露粗糙，法律普及缺位

《慈善法》第42条规定，慈善组织应当及时主动向捐赠人反馈捐赠财产管理使用情况。但是，如何发布以及如何统计，并没有一个清晰、可操作的系统。即便发布，也只规定了在《公益时报》这种传统的报纸上发布，对于现代社会来说这种方式可能并不能满足公众的知情权需求，也不能反映数据的真实情况。

同时，在分配基金会所掌握的资源的过程中，一些合法的行为却遭到网络世界的猛烈抨击，是因为基金会将一些物品变卖符合《慈善法》53条所规定的行为而导致的。

## 4 基金会法律监管的制度分析及设计

基金会处于捐赠人与受益人之间，作为对接纽带，其公信力及其重要。而法律监管机制是保证基金会公信力的重要制度。综合来看，基金会能否被公众信赖，其影响因素颇多，而影响因素之间而存在耦合效应。<sup>[9]</sup>概括来讲，本研究将基金会法律监管分为组织治理法治化、信息披露透明化、奖惩机制合理化三大设计方向。其中，信息披露为法律监管的核心环节；而组织治理为前提基础，有利于明确监管对象，提升信息披露质量；奖惩机制则为信息披露提供预期动力和规制，有利于嵌入式监管，提升基金会管理的自身活力。

### 4.1 组织治理法治化：完善治理体系，提升治理能力

#### 4.1.1 组织治理方式

理想模式下，基金会组织治理结构由三个团队构成：负责决策的理事会、负责执行的执行团队、负责监督的监事会。

基金会属于高度自治性组织，在基金会常态化法律监管过程中，应当明确基金会作为非营利组织的身份，选聘合格的理事、监事，对于信息披露的决策，领导层和执行层如果不能保证有非利益相关方，就会使相关负责人陷入严重的道德风险之中。<sup>[10]</sup>在进行人才选择的过程中，要通过多种机制进行筛选，确保独立性能够

贯穿到选择的全过程，这是聘用理事和监事的首要原则。除此之外，还要将权责统一原则作为设置相关岗位的重点，建构一个权利与义务为核心的权力分配体系。

#### 4.1.2 内部控制体系

当基金会能够建立一个完善的组织架构，就具备了完成基金会使命的前提，同时还要具备有效的内控措施才能保证基金会能够得到长足发展。<sup>[11]</sup>“‘制衡’是内部控制的核心要义，更是慈善组织治理的重要内容”。<sup>[12]</sup>有研究表明，公益组织的透明度与内部控制体系密切相关，包括组织层面及业务层面<sup>④</sup>。本研究中的内部控制体系，侧重于基金会在重大公共卫生事件中的财务控制及项目管理等具体业务问题。基金会应当进一步完善内部控制体系。一是建立部门协同内控意识，避免将其完全压在财务部门进行单独管理；二是保留重大公共卫生事件预算编制，在设立常态化刚性约束的基础上设计突发性预算启动机制；三是统一项目管理标准，对于募集资金合法性、物资管理科学性、使用过程规范性等进行项目设计，在紧急状态结束后及时对项目进行充分论证；四是建立信息沟通机制；五是建设人才培养机制。

#### 4.1.3 外部管理体制

在满足了内控要求之后，还要有高效的外部监督体系。此次疫情当中，进一步反映出基金会监管过程中缺乏明确的监管部门，分散的监管使得各方之间仿佛对此“避之不及”最终往往导致舆情恶化进而进行突击处理和重拳追究。诚然，从社会公共利益考量中，应当就突发事件中的主次矛盾进行分级化行政管理。

### 4.2 信息披露透明化：完善过程控制，强化动态规管

#### 4.2.1 信息披露问题分析

而目前，我国基金会信息披露主要存着几点不足需要调整。一是基金会信息披露的法律规定零散，缺乏整合性，仅以《基金会管理条例》为主辅以其他配套法规条例，且多数配套方法大多是对社会负面新闻的回应，在信息披露的

<sup>④</sup> 组织层面上的完善的组织架构、合理的议事决策机制、科学的人力资源制度、健全的会计系统及有效的信息系统，以及业务层面上良好的收支业务、采购业务、资产管理、项目管理、合同管理的制度设计与实施都有助于提高慈善组织透明度，提高资金使用效率，保护捐赠者的利益。

设计上部门之间需要加强连贯。二是强制公开范围较窄，目前的法律规定中对于基金会内部的如内控体系、关联关系等的披露缺乏规定。三是信息披露详细程度较低，不能接受阳光炙烤的基金会会成为捐赠者鞭笞的对象，仅仅只包含简单的甚至不准确的信息的披露，无疑会让信任崩塌。四是信息披露方式不合理、披露效果差，披露平台由条例指定为《公益时报》。这种传统纸媒的痼疾（信息传播单向、辐射范围有限、披露内容受限、更新速度迟缓），公众查阅相当困难。

#### 4.2.2 信息披露创新路径

梳理基金会信息披露研究及痼疾，集合重大公共卫生事件特点，本研究提出对于信息披露机制的创新方式。一方面，在常态化监管中，可出台规定要求基金会通过自身平台向潜在资助者和捐赠者提供基金会项目电子信息，提倡引导基金会利用实时交流工具与捐赠者进行交流，对捐赠者需求进行有效的回应，减少欺诈的风险<sup>⑤</sup>。另一方面，新冠暴发后，社会公众缺乏对捐赠物资流向信息的了解，需要及时更新捐赠物资信息、打破信息壁垒，公权主体应当进一步制定基金会信息披露具体网络路径的规定，将基金会、政府与第三方评估机构等多元主体依法要求公开的信息统一纳入同一平台。

#### 4.3 奖惩机制合理化：优化配套机制，应用创新技术

优化评估方式、改进激励机制。在重大公共卫生事件期间，共同发挥政府审计的公信力与第三方评估机构专业性和严谨性的优势，既要通过政府的公信力与威慑力确保急救物资落实到位，又要充分发挥专业评估机构科学分析症结所在的能力，为基金会进一步完善提供技术支持。公权主体需要制定统一的基金会信用评价指标细则，促进监管的标准化；同时，将基金会的公信力评估结果与政府购买服务和税收优惠等激励性政策相挂钩，从而促进基金会建设。

搭建沟通平台，完善问责机制。在常态化监管中，充分运用大数据技术构建信息沟通平台，确保多元主体多向互动，克服传统自上而下命令式沟通的弊端。此外，及时沟通媒体并规范舆情引导方式，在通过媒体治理机制，促使慈善组织提高信息

<sup>⑤</sup> Ethan Mollick, The Dynamics of Crowdfunding: An Exploratory Study [J]. Journal of Business Venturing, 29(2014)1-16.

披露质量的同时也应防止报道事实引发过重舆论压力给基金会运营造成不利影响。

## 5 结语

从此次重大公共卫生事件中我们可以看出，紧急状态下疫情防控不仅依靠医疗技术手段，其对国家治理能力有着迫切要求。经过梳理，可以发现强化法律监管和提升基金会效率二者之间的平衡将是下一步政策落地研究中的重点考量。

## 参考文献

- [1] 李哲. 新冠肺炎疫情对官办慈善组织信息披露的影响研究——基于抗疫款物信息披露的文本分析 [J]. 财经研究, 2020, 46 (9): 19-32+168.
- [2] 马金芳. 通过私益的公益保护——以公益慈善立法中的公益定位为视角 [J]. 政法论坛, 2016, 34 (3): 60-71.
- [3] 金锦萍. 《慈善法》实施后网络募捐的法律规制 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 2017, 59 (4): 162-172.
- [4] 何荣山, 宋宗宇. 论基金会信息公开法律制度的完善 [J]. 重庆大学学报 (社会科学版), 2018, 24 (1): 104-112.
- [5] 金锦萍. 疫情应对中慈善组织的特殊规范和行动特点 [J]. 学海, 2020 (2): 26-31.
- [6] 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, 4 (2): 7-16.
- [7] 李哲, 唐福杰, 袁淳, 等. “一省包一市”模式对慈善组织信息披露的空间溢出影响: 基于突发疫情期间抗疫款物信息披露的文本分析 [J]. 管理评论, 2020, 32 (12): 263-272.
- [8] 谢晖. 论紧急状态中的国家治理 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2020, 38 (5): 31-48.
- [9] 冯辉. 我国基金会的法律监管机制研究 [J]. 政治与法律, 2013 (10): 32-43.
- [10] 刘丽珑, 李建发. 非营利组织信息透明度改进研究——基于全国性基金

- 会的经验证据 [J]. 厦门大学学报 (哲学社会科学版), 2015 (6): 91-101.
- [11] 唐大鹏, 王璐璐. 政府内部控制多维分析: 国家治理、财政治理和财务治理 [J]. 会计与经济研究, 2017, 31 (6): 36-48.
- [12] 刘忠祥. 基金会的理论和实践与《慈善法》之十二 慈善组织治理问题 [J]. 中国社会组织, 2015 (23): 25-26.

## Improvement of Legal Supervision of Foundations in Major Public Health Events

Wang Chanyuan Wang Chenyu Zhang Zhe Zhang Zitian

*Zhongnan University of Economics and Law, Center of Juris Master Education, Wuhan*

**Abstract:** Since the outbreak of COVID-19 last year, it has shown the characteristics of rapid spread and wide spread. Among them, each foundation has played a very important role in the anti epidemic relief. However, although it plays a huge role, it also exposes that there are major problems in the legal supervision of the foundation in the process of operation. Firstly, this paper combs from the evolution of policy and law and the current provisions of the law. Secondly, it analyzes the challenges faced by the supervision: in the early stage, excessive reliance on the government led to organizational stagnation; The medium-term emergency coordination is insufficient and the professional ability is insufficient; Information disclosure is rough and law popularization is absent. Finally, the answer is given from the perspective of institutional analysis and design.

**Key word:** Foundation; Information disclosure; Legal supervision