

〈論 說〉

## “不以规矩，不能成方圆”：民国慈善组织章程述论

祝 介 梅

摘要：慈善组织的章程相当于“宪法”，是慈善组织内部治理的法律依据，是其开展一切慈善救济活动的纲领性文件，在慈善组织的产生和发展中发挥着重要的指导作用。本文旨在通过对民国时期慈善组织制定章程的原因、依据及意义的探讨，进而分析民国时期慈善组织章程的内容，以及政府对章程进行审查的规定，试图剖析民国慈善组织在章程制定与审查中的规范性格式和制度性要求。

关键词：民国时期；慈善组织；章程；政府审查

慈善组织在民国时期一般被称之为“慈善团体”，1929年6月12日国民政府颁布的《监督慈善团体法》规定，凡是以“济贫救灾、养老恤孤，及其他以救助事业为目的之团体”均可称之为慈善团体。本文所指的慈善组织包括具有全国影响的著名慈善组织，有一定影响的区域性慈善组织；也包括永久性慈善组织，为救济某一次灾难而临时成立的慈善组织等。本文在行文中所用的“慈善团体”、“慈善组织”、“善团”等名词均可视为同义词，均指本文所探讨之“慈善组织”。

章程相当于慈善组织活动的根本大法，在其人员召集、组织运作、机构设置、财务管理以及活动开展等各个方面均发挥着提纲挈领的重要作用。对慈善组织章程的研究将有助于更好的理解慈善组织的运作与管理实态。目前

学界尚未有对慈善组织章程展开专门研究的成果出现，本文拟抛砖引玉，从其章程内容、章程的制定、修改与补充，政府审查章程的规定与局限等方面展开探讨，不足之处敬祈方家指正。

## 一、章程的内容

民国时期慈善组织众多，类型各异，但凡颇具规模的慈善组织都制定了其组织章程，且存在部分共性特征。章程中基本都会对其组织名称及其由来、办会宗旨、会员组成、职员构成、业务范围、经费来源等做基本概述。章程因具有“宪法”性质，故而在其制定过程中坚持一定的原则，其规则的制定对于规范慈善组织的内部结构，维持其正常运转等方面具有不可忽视的重要作用。

### （一）组织名称

会名起着昭示慈善组织内容和性质的重要作用，在选择时要仔细斟酌：“会名为一会之标识，所以代表会务性质及其范围，且为便于引用起见，不宜过于冗长，四五字最为适宜，新颖大方而简明者为佳。”<sup>1</sup>民国慈善组织的会名一般都采用“地名+性质”的形式命名，既体现慈善组织的地域性，又同时展示出其具体从事慈善活动的领域。

比如，北平香山慈幼院的会名既表明该组织的活动主体在北京，又表明该组织是专为救济孤贫儿童，以发达其身心，培养其独立生存技能为主旨的慈善组织。<sup>2</sup>汕头市济良所的定名则是汕头市民政厅为处理被压迫之妾婢、请求从良之妓女以及自愿返俗之女尼而特别设置的济良所，故而定名为“汕头市济良所”。<sup>3</sup>再如，天津市公善抬埋善社是成立于1903年，专助义务抬埋因瘟疫而死、弃尸原野的贫民尸骨而设。“天津”二字表明其活动区域在天津，“公善”二字即表明该组织的公益和慈善性质，“抬埋”二字则体现了其从事

---

1 章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第5页。

2 《香山慈幼院组织大纲》，《香山慈幼院各项章程》，1933年，第1页。

3 《汕头市济良所章程》，《广东省政府周刊》，1928年第58期。

的慈善活动领域。<sup>4</sup>像上述这类以“地名+性质”的形式命名的慈善组织还有很多，这是慈善组织最主要的定名方式。

也有的慈善组织以其办会性质及所从事的主要活动为依据来定名。比如，以“促进世界和平，救济灾患”为宗旨的世界红卍字会，因其兼有宗教色彩，道院是其开展慈善活动的母体，故而定名为“世界红卍字会”。<sup>5</sup>中国华洋义赈救灾总会系各省华洋赈团之代表机关，主要代表各省分会处理中国境内防灾减灾事宜<sup>6</sup>，故定名为中国华洋义赈救灾总会，简称“华洋义赈会”。中国防痨协会的名称则纯粹体现的是该会的办会性质，该会“以健康民众体魄，预防痨病发生为宗旨”，<sup>7</sup>因其主旨在于为全民族民众的健康谋福利，故而定名为“中国防痨协会”。

此外，会名要力求简洁明了，以免与它会混淆，破坏清誉。中国华洋义赈救灾总会就是一个典型的例子。

该会因是国际性救灾组织，其名称较长，外界习惯将其简称为“华洋义赈会”。成立之初的分会之一“上海华洋义赈会”于1928年与总会脱离关系，独立开展活动。<sup>8</sup>自此“中国华洋义赈救灾总会”和“上海华洋义赈会”变为两个不相隶属的慈善组织。而后的活动区域为上海，其上海也称之为“华洋义赈会”，前者在上海设有驻沪事务所，这使得中国华洋义赈救灾总会在上海的事务所同上海华洋义赈会极易为外界所混淆。

1935年上海华洋义赈会发行一种“幸运连环函”，向各界征收捐款，因其落款为“华洋义赈会”，故中国华洋义赈救灾总会于在此期间时常收到各处捐款来函。可巧的是，后者正与政府协济江河水灾，也在募款。二者因会名相似而闹出了收错募款的笑话。<sup>9</sup>

4 《准咨天津市公善抬埋善社立案文件请查核见复一案已备案复请查照饬知——咨天津市政府》（内附天津市公善抬埋善社章程），《内政公报》，1936年第9卷第10期。

5 《世界红卍字会会纲》，《卍字月刊》，1938年第1卷第1期。

6 《中国华洋义赈救灾总会章程》，《中国华洋义赈救灾总会丛刊》（乙种三十号），1928年刊，第1页。

7 《中国防痨协会章程》，《防痨》，1934年，第1卷创刊号，第40页。

8 《民国十七年度服务报告》，《中国华洋义赈救灾总会丛刊·甲种廿七号》，1928年，第5页。

9 《否认发行幸运连环函》，《救灾会刊》，1935年第13卷第3期。

有鉴于此，内政部于1936年作出指示，称上海华洋义赈会“既与中国华洋义赈救灾总会发生纠纷，应即将‘赈’字改为‘振’字，并冠以所在地名，定名为‘上海华洋义振会’，不得简用‘华洋义赈会’名称，以示区别，而免混淆”。<sup>10</sup>自此，中国华洋义赈救灾总会驻沪事务所同上海华洋义振会的纠纷才算解决。

总之，慈善组织在定名时一定要仔细斟酌考量，宜短不宜长，尽量避免重名，且会名一旦确定则不宜时时变更。

## （二）办会宗旨

“管理是与人有关的一门学问。如何使人们共同参与，强化其优点，减少其缺点，使之能有效地在一起工作，这是管理的要旨。管理的首要任务是创建一个可以共同为之献身的目标。清晰的目标是鉴别一个组织是团队还是乌合之众的标准”<sup>11</sup>。清楚的使命是指引员工工作方向，凝聚个体组成团队，共同实现组织目标的原动力。

所谓慈善组织的宗旨是组织建立时的目的，是关乎会务活动的方向性问题，应当充分重视，应在会章中明确声明。正如华洋义赈会总干事章元善所言：“设会目的究为何者，应于章程中明白声叙，照此进行。否则如大海行舟无罗盘以指定方向，会务前途必出意料不测之纠葛，此为设会之初最大关键，应特别注意。”<sup>12</sup>

不同的慈善组织其办会宗旨不尽相同，但无论是何种慈善组织均会在其章程中阐明其办会的宗旨，以利会务开展。比如，总会设在天津，于全国各省市设立分会，于各县区设立支会的全国性慈善组织黄十字会在其章程中明确指出其办会宗旨为：“普济穷独救护灾难，推行仁义召致祥和”。<sup>13</sup>该会以

---

10《咨请转饬上海华洋义振会依法呈请重行核定并更改名称以免混淆——咨上海市政府》，《内政公报》，1936年第9卷第12期。

11 张震、张智河、李恒光主编：《非营利组织管理》，济南：山东人民出版社，2005年，第160页。

12 章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第6页。

13《准咨转送黄十字会立案文件已分别备案复请查照饬知——咨天津市政府》（内附黄十字会章程），《内政公报》，1936年第9卷第12期。

此宗旨为指导，设立总务科、慈济科、慈业科、劝善科四科来具体开展慈善事业活动。

### （三）会员来源

“集志同道合者而成会，同会者谓之会员”，会员的资格、权利与义务、入会手续等都应在章程中明白昭示，<sup>14</sup>不同的慈善组织对于会员入会的要求也不尽相同。

有的只要按时或一次性缴纳一定数额的会费即可入会，缴纳会费数额巨大者还可成为特别会员或名誉会员。比如，中国防痨协会的会员分为个人会员和团体会员，个人会员又分为普通会员、维持会员、永久会员、学生会员四类，团体会员以合法团体为限，且该会会员不分国籍，经会内两位会员的介绍并得到会内理事之通过，并照缴纳会费即可成为会员。会员会费按年缴纳，个人会员中普通会员二元，维持会员十元，永久会员整缴一百元以上，学生会员大学生一元、小学生五角，团体会员不少于五十元。<sup>15</sup>中国防痨协会的会员入会规则中除了需要两位会员的介绍外，并无其他苛刻条件，只要按照章程要求缴纳足够数额的会费便可相应成为不同级别的会员。

也有的慈善组织对会员入会要求较高，需满足一定条件。比如，四川省荣经县广仁善会。该会章程中规定，在荣经县内满足如下资格之一者才可成为会员：一、名望素著操守可信者；二、曾办慈善事业有著成效者；三、热心公益慷慨捐输者；四、对于发起之慈善事业有特殊之学识或经验者。另外该会还规定凡有下列情事之一者不得成为该会会员：一、土豪劣绅有劣迹可证者；二、贪官污吏有案可稽者；三、有反革命之行动者；四、因财产之犯罪受刑之宣告者；五、受破产之宣告尚未复权者；六、吸食鸦片者。<sup>16</sup>

四川省金堂县集善公所会员入会条件也不简单，须至少要有两名会员介绍，且至少满足下列任意一条：一、体行道德志存利济者；二、曾办公益慈善事

14 章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第6页。

15 《中国防痨协会章程》，《防痨》，1934年，第1卷创刊号，第40-41页。

16 《准咨转送荣经县广仁善会立案文件已备案复请查照伤知——咨四川省政府》（附抄荣经县广仁善会章程），《内政公报》，1937年第10卷第5期。

业著有成绩者；三、捐助善款或施用品其价格在五十元以上者。对于有下列任一情事者，不能入会：一、有贪污劣迹者；二、反革命行为者；三、曾犯刑事处分之宣告；四、吸食鸦片者。除此以外，该所要求其会员遵守该所各项章程，不得以私人名义或假借该所名义，在外募捐或在所内从事为私人谋私利之事。<sup>17</sup>

综合来看，无论慈善组织对于会员的要求或高或低，权利义务如何分配，均会在其章程中明白表示，以利会务开展。

#### （四）职员构成

慈善组织中的职员从会员中选举产生，负责专门的部门及会内事务。

普通的职员由会内的委员（或会员）互相选举产生，在职员中须选举一人为委员长作为全会代表对外处理事务（委员长或称会长、董事长、评议长、干事长等，名目不一）。委员长实行终身制或轮值制，取决于组织的性质和会内多数会员的意志。一般而言，在无特殊情况时，组织对外的全权代表以固定的一人担任为宜，国际性的慈善组织则一般是以中西各一人为主。

委员长之外，有副委员长一二人，协助委员长履行职务。委员长不能履行其职务时，由副委员长代办。设若干秘书（或称书记、总干事、干事、执行干事等名目）办理文书事件；司库（或称会计）若干人管理财务；有时还设有监察、查账等员。<sup>18</sup>

委员会的复杂程度根据委员会的职责轻重、会员人数的多寡来灵活调整。章程中规定的是选举委员的方法、委员人数、各委员职员会员的职权及任期等内容。

#### （五）业务范围

民国慈善组织的业务范围大都在章程中国明白昭示，介绍其活动项目，

---

17《准咨转送金堂县集善公所等三团体立案文件请核办一案已备案复请转飭重送印鉴单转部备核——咨四川省政府》（附抄金堂县集善公所章程），《内政公报》，1937年第10卷第1期。

18章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第7页。

明确其活动范围，同时增加其团体的专业性。

长期性的慈善组织业务相对繁杂，范围较广。比如著名的世界红卍字会，其业务主要包括永久恤养事项和临时救济事项两大类。其中永久恤养事项包括设置卍字中学、卍字小学、卍字医院、施药所、残废院、平民工厂、恤嫠二（产）局、平巢局、因利局、防疫所、粥厂、育婴堂、孤儿院、恤养院、惜字会、慈善印刷所、卍字新闻及月刊、公墓义地施棺、每年举办冬赈等；临时救济事业主要是组织救济队、赈济队救济国内临时性灾害和战争难民，以及国外部分国家之战争难民。<sup>19</sup>

临时性慈善组织其业务相对简单，执行力更强。比如，1931年九一八事变后出现的大批临时性救济慈善组织多以救济战争难民为宗旨。该时期涌现出辽吉黑救济东北难民后援会、北平东北难民救济协会、上海东北难民救济会、上海难民救济协会、上海各慈善组织赈济东北难民联合会等临时性慈善团体。其简章中均明确指明其成立的目的及业务即是救济战时难民，维护社会安定。

## （六）会议召开

章程中虽不宜涉及琐碎事务，但为保障会员权利，以及保持全会精神起见，全体会员每年开会次数、时期（如每年某月内召开）、以及召集会员方法均应列入章程。<sup>20</sup>

华洋义赈会规定由会长及总干事在每年一月内召开会议，特殊情况特别召集。<sup>21</sup>金堂县集善公所规定，每月举行一次常会，每年举行一次全体大会。<sup>22</sup>中国救济妇孺总会规定，每年开一次大会，每月开一次董事会，会长也可召开临时会议。<sup>23</sup>北平贫民救济会规定，每年十月份开一次会员大会，每三月召开一次全体董事大会，两部以上的董事联合会可依实际情况随时召集，各部

---

19《总分各会历年经办慈业概要》，《卍字月刊》，1938年第1卷第1期。

20章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第7、8页。

21《中国华洋义赈救灾总会办事大纲》，《救灾会刊》，1924年第1卷第3期。

22《附抄金堂县集善公所章程》，《内政公报》，1937年第10卷第1期。

23《中国救济妇孺总会章程》，《中国救济妇孺总会报告册》，1934年，第3页。

门的董事会至少每月开一次会。<sup>24</sup>

会员大会召开时，出席会议人数达到一定比例才能开始议事，表决议案。但考虑到会员人数的变动较大，最好是规定概述而非确数，以免降低制度的伸缩性，自缚手脚。<sup>25</sup>

### （七）经费筹集

慈善组织的设立与筹办，需费恐多，应充分筹措资金，以利会务开展。<sup>26</sup>大部分慈善组织在其章程中均有筹募及使用经费的详细规定。

1914年的《中国红十字会条例》中规定，红十字会的资产及账簿由陆军部、海军部及内务部三部共管，该会于每年一月上交上年收支账目，事业成绩等。<sup>27</sup>1933年6月3日行政院颁行的《中华民国红十字会管理条例施行细则》中规定，基金、政府补助金、会员会费、经募款项、遗赠、事业上所生收入、所有动产及不动产利息收入、名誉会员、特别会员所纳会费及其他不属于基金之款项等均属该会资产。该会基金大都储存在国家银行，或其他妥实银行，非经内政、外交、军政、海军四部核准，不得动用。同时，该会所有账目的收支决算均要符合理事会、监事会的规定，并接受上述四部门监督管理。<sup>28</sup>

再如，《世界红卍字会会纲》中规定会员入会费、会员特别捐、补助费及劝募慈款均为其经费来源。<sup>29</sup>《世界红卍字会中华总会施行细目》中又对会员入会费、会员特别捐、补助费、劝募等经费进行细化和分类，<sup>30</sup>有助于会计股对收入经费进行分类整理和记录。

---

24《北平贫民救济会征信录》，1933年第1期，第10页。

25章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第8页。

26章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第8页。

27《中国红十字会条例》，《内政公报》，1914年第13期。

28《中华民国红十字会管理条例施行细则（廿二年六月三日行政院令发）》，《广东省政府公报》，1933年第230期。

29《世界红卍字会会纲》，《卍字月刊》，1938年第1卷第1期。

30《世界红卍字会中华总会施行细目》，《道德杂志》，1922年第2卷第6期。

## 二、章程的制定、修正与补充

### （一）制定章程的原则

慈善组织章程的制定应当遵循一定的原则和规范，行之有效的章程的制定对于组织活动的开展能起到事半功倍的效果。慈善组织章程的制定坚持议定不常改和删繁就简两个原则。

慈善组织的章程一经议定则不宜轻易变更，以避免不必要的内部纷争，破坏团结，乃至影响组织运作。但若现有章程不再顺应时势变化，则应排除万难，及时修正，以期更好地为组织服务。

华洋义赈会于1931年6月召开第五届年会上，针对现行章则施行十年之久，不利实践的问题，希望对章则另行修正。大会主席颜惠庆当场指定陕西、山西、山东、河北、河南五省分会各派代表一人，组成“章程修正案起草委员会”，开展修正章程事宜。此后，起草委员会的各位代表定期召集开会，第一次在九月三十日，第二次在十月一日，所有旧订章则均经修正并将此项修正提案分送各会查阅，以备来年在西安举行年会时提请正式通过。<sup>31</sup>

章程的制定要考虑其持续有效性和执行的便宜度。也即，制定章程时要避免事无巨细的规定，不然容易限制慈善人开展活动。比如慈善组织的会址多为租借而来，时常更换，故不应写入章程中，以免来回更改章程，多有不便。制定章程切以“完备明确而不涉琐碎者为善，其文字亦以准切简当，易晓不俗者为佳”。<sup>32</sup>

章程中可以明确标识会名、宗旨、原则、救济范围、会员组成等不易变更的内容。虚化处理会址、董事会人数及人员名单、会员会费数额等易于变动的要素。各个慈善组织一般都会依据章程拟定更为详尽具体的办事细则，因此，章程内容不必太细碎，以高屋建瓴、抓住宏旨为要。

---

31 《修改章程》，《救灾会刊》，1931年第9卷第1期。

32 章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第5页。

## （二）章程的修正与补充

制定章程一般遵循上文所述议定不常改和删繁就简两个原则，有时也会出现因会务扩展或时势的变化而需修正的情况。也有的慈善组织制定的章程过于简略，不能完全涵盖其业务范围，故而需要增加补充条文来弥补章程过简之不足。

章程是慈善组织开展活动必须遵行的指导性文件，经过慎重讨论决定的，未经大多数会员同意不得擅自修正。实在需要修正时，必须经过会员代表大会若干人以上同意，修正的理由和条文，须预先通知各位会员，以便于会员或会员代表充分考虑修正部分条文的可行性，最后再于会员大会或会员代表大会上提出公决，最终确定修正章程。章程中对会员特别大会召集方法、提出修正案者的资格、以及通过修正案开会时出席人数的多寡、可决票数的多寡等项均有所规定。

慈善组织的章程中所涵盖的内容多是简单、明确和弹性极小的格式化规定，其主要特点是简洁、宽泛、格式化，但缺少实际操作性。因此，在章程之外，往往会有相关补充说明文件，对其章程的执行进行详细说明，或是制定办事细则，以便组织结构的建立和运作。

一些存续时间长，业务范围广，会员众多，组织结构相对严密的慈善组织，在章程之外，大多会拟定与部门管理和运作相关的各项规则来供各董事会（委员会）、组、股、队及其他部门遵守。在众多补充规则中最为紧要的是依据章程拟定的“办事大纲”，用以辅助或补充章程之不足。

世界红卍字会在全国乃至世界有诸多分支机构，其救济范围和慈善活动极其宽泛，仅靠《世界红卍字会会纲》（相当于章程）的规定不足以满足其管理会员，开展会务的要求。因此，世界红卍字会另设有专门条款和规则规范会员行为，组织各类救助活动。

作为世界红卍字会本体的道院，其最基本的行动指南是《道院院纲》，共六纲三十目，对道院的宗旨、组织、道务、规约、经费以及会期、纪念日

等均作出规定。<sup>33</sup>又制定有《道院院则》、《道院供奉规则》及《道院办事细则》对上项规则中的条款进行细化和解释，规定具体部门的工作职能和道院各项文书的样式等内容。<sup>34</sup>

世界红卍字会制定的《世界红卍字会会纲》，共八纲十九目，规定其会名、宗旨、组织（包括总分会的设置）、会员、事业、经费、会期、会徽、修正章程等内容。该会依《世界红卍字会会纲》第十八目的规定，制定了该会会则及各项章则。<sup>35</sup>主要有：《世界红卍字会大纲施行细目》，是对世界红卍字会会纲的解释和补充；<sup>36</sup>《世界红卍字会中华总会组织及工作概要》，介绍世界红卍字会中华总会的名称、宗旨、经费、永久慈业、临时慈业、分会以及工作概要；<sup>37</sup>《世界红卍字会中华总会施行细目》，共分九章七十六条，规定世界红卍字会中华总会的会员、组织、经费、慈业、会期、分会、奖励及惩罚、以及修正章程等各项内容。<sup>38</sup>世界红卍字会还制定有总分各会的会则，简章，临时救济队、赈济队章程，办事处细则等对《世界红卍字会大纲》进行补充和说明，以此来加强总会对各分会的管理和约束，增强组织的凝聚力和规范性。各补充条例试举如下：《世界红卍字会各国总会会则》、《世界红卍字会各地分会会则》、《世界红卍字会济南分会救济队简章》、《世界红卍字会救济贛灾上海总办事处简章》、《世界红卍字会徐州分会简章》、《世界红卍字会四明分会章程》、《世界红卍字会救济队章程》、《世界红卍字会赈济队章程》、《世界红卍字会烟台分会附设恤养院简章》、《世界红卍字会南昌分会施行细则》、《世界红卍字会救济皖灾安庆办事处细则》、《皖灾办事处简章及职员一览表》等。

总体来说，办事大纲所规定的内容大致如下：一、会员会、常会会期、

---

33《道院院纲（中华民国十一年二月十九日，太岁壬戌年正月二十三日初订，中华民国十三年四月二十日，太岁甲子年三月十七日修订）》，《正俗》，1936年第1卷第1期专件。

34《道院院则》，《正俗》，1936年第1卷第2期；《道院供奉规则》，《道德杂志》，1923年第3卷第1期；《道院办事细则》，《道德杂志》，1924年第3卷第9期。

35《世界红卍字会会纲》，《卍字月刊》，1938年第1卷第1期。

36《世界红卍字会大纲施行细目》，《江西省政府公报》，1936年第404期。

37世界红卍字会中华总会编：《世界红卍字会中华总会一览》，世界红卍字会中华总会民国间出版，时间不详，第39-63页。

38《世界红卍字会中华总会施行细目》，《道慈杂志》，1922年第2卷第6期。

及其召集手续；二、会员特别会之召集手续；（一、二两项或可于章程中规定之）三、委员会、常会日期，召集手续及法定人数；四、事务员司之任免及薪酬之规定；五、会务报告与预决算之制定及审定；六、事务所内部之分股；七、分委员会与临时委员会之指定及其解散；八、会员会、委员会会议议事日程之编定及议事程序、选举投票规则等；九、会费之分等及其数额；十、修正办事大纲之手续各项。<sup>39</sup>以上各项均是对章程的补充和说明，以利会务开展。

### 三、政府审查章程的规定与局限

南京国民政府成立以来，对社会团体的管控日益严格，慈善组织作为社会团体的一种，深受影响。这主要体现在政府制定法律来规范慈善组织的注册立案程序，审查新旧慈善组织章程。<sup>40</sup>只不过，政府对慈善组织的监管成效并不明显，大部分慈善组织未能按照内政部的要求注册备案，接受审查。

#### （一）政府审查规定

政府对慈善组织的管理并非一蹴而就，最初是各地市单独订立规章条例进行监管，后来才由中央政府制定全国性的文件，集中统一规范管理。

北洋政府时期，政府对慈善组织的管理不甚严格，仅在1912年将救济、慈善事业列入政府行政计划中，内务部后于1915年颁布《游民习艺所章程》，对幼年游民及不良少年进行教养和感化，力求使其具备普通知识和谋生技能。<sup>41</sup>除此之外，该时期再无相关文件出台。

1928年5月，内政部颁布《各地方救济院规则》，是南京国民政府建立以来颁布最早的法律文件，规定：“各省区各特别市各县市政府，为教养无自救力之老幼残疾人并保护贫民健康救济贫民生计，于各该省区省会特别市政府及县市政府所在地，依本规则规定设立救济院，各县乡区屯镇人口较繁

---

39 章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年，第9页。

40 有学者对民国时期慈善团体立案注册问题做过专门讨论，详见王林：《慈善与政治：南京国民政府时期慈善团体立案问题研究》，《福建论坛·人文社会科学版》2019年第2期。

41 《内务部办理游民习艺所章程》，《大中华》，1916年第2卷第1期。

处亦将酌量情形设立之。”<sup>42</sup>同年6月，内政部又制定《管理各地方私立慈善机关规则》私立慈善机关办事准则，要求：“各地方私立慈善机关应将机关名称、所在地址、所办事业、财产状况、现任职员姓名履历详细造册，呈报主管机关查核，转报内政部备案。”<sup>43</sup>

上述两文件成为该时期各省市制定管理各地方慈善组织的纲领性、指导性文件。此后，各地市依法制定适宜当地的注册规则。如，上海依据1928年内政部颁布之《各地方救济院规则》颁行《上海特别市监督公益慈善团体暂行规则》，该规则1929年更名为《上海特别市政府社会局监督公益慈善团体暂行规则》<sup>44</sup>，名称上与前者略有不同，内容无异。

此后，上海市社会局又于1928年9月19日制定《上海特别市公益慈善团体注册暂行规则》，提出慈善机关提交注册呈请书时应一并提交章程、办事规则、职员履历表、团体调查表及印鉴单各两份，其中章程所含内容为：名称及办理之事业、区域及所在地、职员之名称人数职权及选任解任之规定、会议之组织及选举法、财务之收支及整理法、事业之处理法。<sup>45</sup>上海市社会局为检查合格的慈善组织提供注册给照的服务，并予以法律保护。<sup>46</sup>

1920年为救济上海一带大水而成立的沪南慈善会，在成立次年遵照上海市慈善团体注册规则要求拟定好大纲、简章等呈请江苏淞沪警察厅，请求立案。上海沪南慈善会自发的意识到只有得到地方官厅的保护才能一定程度

---

42《各地方救济院规则》，《广东民政公报》，1930年第69、70期合刊。

43《管理各地方私立慈善机关规则》，《浙江杭鄞金永律师公会报告录》，1928年第104期。

44《上海特别市监督公益慈善团体暂行规则》，《上海特别市市政公报》，1928年第17期。

45《上海特别市公益慈善团体注册暂行规则（十七年九月十九日指令核准）》，《上海市市政公报》，1929年第15期。

46有学者研究认为：在当时的政府法规中，登记、注册、立案三个词含义相同。如各地制定的法规有称《登记规则》，有称《注册规则》，其内容基本一样。1928年上海市政府制定的法规称《公益慈善团体注册暂行规则》，1930年制定的称《上海市慈善团体登记规则》，后者第一条规定：“凡市区内依法组织之慈善团体均应遵照本规则呈请社会局立案”，又把“登记”与“立案”等同。《上海市年鉴》（1936年）载有“上海市依照旧日法规核准注册之公益慈善团体一览表”，在表中有“立案年月”一栏，显然将“注册”等同于“立案”。参见王林：《慈善与政治：南京国民政府时期慈善团体立案问题研究》，《福建论坛·人文社会科学版》2019年第2期。笔者认同登记、注册、备案三词在当时法律中属同义的说法。

上保障其顺利开展慈善救济事业，故而该会在上海市淞沪警察厅立案，并如愿得到淞沪警察厅的保护。至1929年，沪南慈善会又遵照上海市社会局颁布的《公益慈善团体注册暂行规则》呈请上海市社会局立案注册，其合法性和受保护程度进一步提高。

此外，青岛、济南、南京等地也依据上述中央法令先后制定慈善组织注册登记规则，管理地方慈善组织。南京的规定中要求注册申请书的载明事项主要为：名称、所在地址、所办事业、财产状况、内部组织、发起人姓名、职员人数及姓名等七项内容。<sup>47</sup> 济南的规定要求注册申请书中应载明事项主要为：名称、地址、宗旨及沿革、主持人姓名年龄性别籍贯及略历、工作、经费来源及收支状况、内部组织、职员人数及其姓名性别、会员人数及其职业性别之百分比等九项内容。<sup>48</sup> 青岛市则要求注册呈请书中载明如下九项内容：名称、所在地址、所办事业、主持人姓名、财产状况、内部组织、职员人数及姓名、沿革、附属机关等。<sup>49</sup> 由上述南京、济南、青岛三地对慈善组织注册时章程中须载明事项来看，各地市要求不尽相同，没有统一规定。

国民政府出台的真正意义上的管理慈善组织的纲领性法律文件是1929年10月15日起施行的《监督慈善团体法》<sup>50</sup>，其后又出台《监督慈善团体法施行规则》具体指导、管理与监督各省市县慈善组织的注册立案等工作，自此民国慈善组织真正意义上开始受到政府的监管，开始登记注册，获得政府许可。《监督慈善团体法》及其若干配套实施的法律细则的出台，结束了近代中国法律史上只有慈善法规法令、规章而无慈善法律的历史，也标志着南京国民政府前期的慈善立法取得了长足发展，并初步形成了相对完整的慈善法律体系。<sup>51</sup>

---

47《南京特别市公益慈善团体注册规则（十八年三月六日第三十八次市政会议通过）》，《首都市政公报》，1929年第32期。

48《济南市社会局公益慈善团体注册暂行规则》，《济南市市政月刊》，1929年第1卷第2期。

49《青岛特别市私立慈善机关注册暂行规则》，《青岛特别市市政公报》，1929年第2期。

50《内政部令：监督慈善团体法依照施行日期施行》，《贵州省政府公报》，1929年第1期。

51曾桂林：《民国时期慈善法制研究》，北京：人民出版社，2013年，第145页。

尽管国民政府已经颁布慈善组织必须遵守的法律条文，仍有慈善组织试图避开国民政府的监管，自行组织管理，比如中国红十字会。1930年中国红十字会总办事处在河北武清县成立分会，该分会以红十字会的国际性质为由，就是否需要依规定接受当地主管官署的监督和保護问题致函内政部。<sup>52</sup>内政部则认为中国红十字会以办理救护、协助、赈济、施疗等为业，作为慈善组织的一种，尽管有时不以国境为限，但仍应遵照现行规定立案注册，接受统一管理。<sup>53</sup>由此，中国红十字会也开始接受内政部的监督和统一管理。

1932年9月23日，内政部颁行《各地方慈善团体立案办法》，办法中附有统一的书表格式，方便统一规范，弥补了《监督慈善团体法》及其《施行规则》中未对表格样式和备案表册作出统一规定的不足。该法案的颁布是内政部规范化管理慈善组织的重要举措，有利于加强政府对各地区慈善组织数量、规模、基本会务情况的了解。文件中特别强调，慈善组织的立案与解散均应对外公告，此做法有助于制止借慈善组织大发横财的不法行为，进而规范慈善市场，树立慈善组织的良好社会形象，意义重大。

政府出台政策管理、规范慈善组织，但其实行效果确差强人意。实际操作中存在地方主管官署对慈善组织立案书册不加调查，准许立案后不发公告、不发立案证书的情况。<sup>54</sup>鉴于此，上海、北平、河南、福建、江西等省市于1934年先后呈请内政部对各地方官署的职责与作法严加考核。<sup>55</sup>

在内政部的三令五申下，部分新旧慈善团体依照1929年以来的新规定立案，接受南京国民政府的审查、监督和保護。比如，世界红卍字会中华总

52《河北省民政厅指令治字第一一四七号：令武清县长——呈为中国红十字会总办事处函请派员到县成立分会应否保护请示遵由》，《河北省政府公报》，1930年第853期。

53《准内政部咨达中国红十字会应依照〈监督慈善团体法〉受地方官署监督令知照文》，《天津特别市政府市政公报》，1930年第24期，参见池子华、丁泽丽主编：《中国红十字运动史料选编（第五辑）》，合肥：合肥工业大学出版社，2016年，第307页。

54《训令社会局：准内政部咨关于慈善团体备案书册应依照各规定办理后再行转呈备案令仰遵照由（训令第七八六号）》，《北平市市政公报》，1934年第244期。

55《令知对于慈善团体立案书册应依照规定详查明确发给立案证书暨公告后再行转呈备案（江西省政府训令（法字第四六五号）廿三年四月十九日）》，《江西省政府公报》，1934年第84期。

会曾于1922年10月28日在北京前内务部核准立案，<sup>56</sup>1934年又收到内政部要求重请立案的通知。<sup>57</sup>中国华洋义赈救灾总会也因其中外合办的特殊性质，受到内政部额外关照。<sup>58</sup>内政部为明了该会组织，及事业进行状况，曾派员前往视察该会的章程登记清册、资产目录、印鉴单、全体会员名册、职员名册、及二十一年度赈务报告书，会务一览等件。<sup>59</sup>

内政部要求红十字会制定统一办法，管理其诸多分会立案事宜。<sup>60</sup>为此，红十字会依据《各地方慈善团体立案办法》制定出《中华民国红十字会各地分会立案办法》，共计十三项，对红十字会各地分会的立案手续作出详尽规定，要求各地方红十字会分会立案后，须在三月内由呈报内政部备案。<sup>61</sup>

综上所述，南京国民政府成立以来，中央有《监督慈善团体法》及其《施行规则》，《各地方慈善团体立案办法》等法规，地方有各省市监督慈善组织注册登记以及立案办法对慈善组织注册立案进行约束和规范。民国慈善组织在接受政府的外部管理的基础上，逐渐向规范化、法律化迈进。尽管也存在立案注册不及时，不按统一规范操作的行为，但政府在慈善组织的管理中开始发挥作用，便是一个不可忽视的重大进步。

## （二）政府审查的效果与局限

政府积极立法，加大对慈善组织的规范管理有助于慈善组织的有序发展。但在内政部备案之慈善组织数量并不多，只有少数省市切实履行内政部训令，积极按月转呈内政部备案。

---

56《内政部核准备案之各地慈善团体》，《内政消息》，1934年第1-10期。

57《令世界红十字中华总会依法重请立案》，《中国国民党指导下之政治成绩统计》，1934年第4期。

58《训令社会局：准内政部咨奉院令准以本部为中国华洋义赈救灾总会直接监督机关一案请查照转知仰转饬知照由（训令第四〇三号）》，《北平市市政公报》，1934年第236期。

59《批准中国华洋义赈救灾总会立案》，《中国国民党指导下之政治成绩统计》，1934年第4期。

60《令发中华民国红十字会各地分会立案办法》，《河南省政府公报》，1934年第1105期。

61《令发中华民国红十字会各地分会立案办法》，《河南省政府公报》，1934年第1105期。

据国民政府中央统计处编辑出版的刊物《中国国民党指导下之政治成绩统计》统计的1934-1936年慈善组织备案数量，便可对慈善组织至内政部备案的实际情况窥见一斑。<sup>62</sup>

国民政府在此三年间总计统计了20次注册备案的慈善团体数量，总计在内政部备案的全国各慈善组织共82个，只有苏、粤、京、津、沪、宁等省市奉行内政部政策，积极备案。有学者曾对民国时期1930年前后上海的慈善组织进行统计，总计达119个之多。<sup>63</sup>较之各省市区县实际存在的数量庞大的慈善组织而言，在内政部备案之慈善组织寥寥无几。内政部于1936年再度饬令各省市政府于两个月内依法办齐境内慈善组织的立案手续。<sup>64</sup>另有资料统计显示，截止到1940年，仅上海市就有慈善机关160个，<sup>65</sup>但立案注册者寥寥。由此可见，即便内政部三令五申，实际备案团体仍不见明显增长。

上述统计中发现的另一问题是，慈善组织的备案材料大都不尽完善，缺少最多的是财产目录、章程、捐助人名册、职员及会员名册。为进一步规范备案程序，1938年内政部颁布《各地方慈善团体备案办法》，用规范性文件规范备案文件内容。<sup>66</sup>

政府一旦发现备案资料与既定法规不符，则勒令补正。例如，1937年，湖南省政府曾针对本省慈善组织现状及其在备案中存在的问题作出如下声明：

（一）慈善团体不得利用其事业为宗教上之宣传，在监督慈善团体法第二条已有明文规定，所查该县私立慈善会章程第十五条所称，会员得研究佛

62 中央统计局编：《中国国民党指导下之政治成绩统计》，南京：正中书局发行，1934年第5、10-12期，1935年第1、2、4-7、11期，1936年第1-9期。三年间共计统计20次。

63 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。

64 《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部备案——咨各省市政府等》，《内政公报》，1936年第9卷第8期。

65 许晚成编：《上海慈善机关概况》，上海：上海龙文书店，1941年，参见韩永进、王建国主编：《民国文献类编》社会卷，第26册，北京：国家图书馆出版社，2015年，第333-337页。

66 《各地方慈善团体备案办法》，《国民政府公报》，1938年第56期。

学一语，显与上项规定不合。又广善及普善文社慈善会，既称广善普善文社，复称慈善会，核其名义，亦似宗教团体，究竟该三会是否原含宗教团体性质，仍应由该府详切查明如属宗教团体，并不得准其适用慈善组织各项法规立案。

(二)慈善团体所办慈善事业之目的，应依监督慈善团体法第一条之规定，明白列举各该会章程，第二条规定以办理慈善事业为目的殊嫌广泛，应分饬更正。

(三)慈善团体组织章程，应以各地方慈善组织立案办法第二项第一款为依据，各该会章程第一条均未引用亦应补正。

(四)各该会所拟章程，欠妥之处尚多，如规定会员资格，所称心地光明，信仰慈善，不作其他恶事者等类，应由该府依法审核，予以修正。

(五)主管官署对于私立慈善组织声请立案，应适用各地方慈善组织立案办法及监督慈善团体法与施行细则各规定办理，该府引用管理私立慈善机关条例实属错误。<sup>67</sup>

综上所述，国民政府在建都南京后便开始一系列加强管控慈善组织的措施，但在法规具体实施落实的过程中受到诸多客观因素的影响，实际效果大打折扣。原因也是多方面的。

从国民政府的角度来说，国民党在1929年三届二中全会上通过《人民团体组织方案》，加强对各类人民团体（包括慈善团体）的管理和控制，对依照第三次全国代表大会关于民众运动之全面方针所组织的人民团体尽力扶植和指导，对于违反三民主义之行为给予严厉纠正，对于非法成立的团体极力检举，并交由政府依法制裁。<sup>68</sup>但事实上由于国民政府自身党政体制中存在的诸多执行力与组织力度不够的问题，使得中央制定的法规、下达的诸多政令难以落实，再加上政府实行的疏离民众的政策都使得政府在这时期对慈善组织的管理存在真空状态，难以真正取得成效。

从慈善组织自身的角度来看，诸多慈善组织建立于民国前，很多善会善堂由明清延续而来，加之诸多慈善组织存有自我管理的传统，并不情愿接受

---

67《湖南省政府指令：令沅陵县府》，《湖南省政府工作报告》，1937年第825期。

68《人民团体组织方案》，《立法专刊》，第二辑，1930年，第1、2页。

政府的监管，中国红十字会向内政部发函恣请其是否需要按照《监督慈善团体法》的规定重新办理注册备案便是证明之一。

但综合来看，无论国民政府是出于何种目的加强对慈善组织的管控力度，对慈善组织来说，来自政府的外部监管都无疑对慈善组织完善其内部治理，使其向着更加制度化和规范化的方向发展提供了一种外在动力，其发展趋势是正面的积极的。

## 结语

章程是慈善组织进行内部治理必须严格遵行的根本“宪法”，是其开展活动的行为准则和行动指南，发挥着规定慈善组织性质、确定组织结构、规范慈善人员行为、保障慈善组织正常运行的重要作用。不同的慈善组织其章程的内容不尽相同，繁简不一。但如下几大要素却是大部分慈善组织的章程中都具备的关键要素，即会名、宗旨、会员、职员、业务、会议、经费等几项内容。

章程的制定要遵循宜简不宜详、议定不常改的原则。慈善组织章程具有简洁的特征，因此很难面面俱到，很多慈善组织在章程之外另有具体的办事细则来作为对章程内容的补充，以利慈善组织各项组织活动的开展。

南京国民政府时期政府成立后，制定法律对慈善组织章程的内容进行规范和审查，一定程度上管理和规范了慈善组织的章程。但实际上向政府备案的慈善组织占比不大，政府对慈善组织的审查与管理收效并不显著。这也体现出政府与慈善组织之间的微妙关系，民国时期大部分慈善组织实则独立于政府之外，受政府的监管有效且有限。

## [ 参考文献 ]

1. 章元善著：《实用公团业务概要》，商务印书馆，1927年。
2. 中央统计局编：《中国国民党指导下之政治成绩统计》，南京：正中书局发行，1934年、1935年、1936年。
3. 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。

4. 张霞、张智河、李恒光主编：《非营利组织管理》，济南：山东人民出版社，2005年。
5. 曾桂林：《民国时期慈善法制研究》，北京：人民出版社，2013年。
6. 韩永进、王建朗主编：《民国文献类编》社会卷，第26册，北京：国家图书馆出版社，2015年。
7. 王林：《慈善与政治：南京国民政府时期慈善团体立案问题研究》，《福建论坛·人文社会科学版》2019年第2期。

## "No Rules, No Square Circles. " On the Articles of Association of Charitable Organizations in the Republic of China

Zhu Jiemei

**Abstract:** The Articles of Association of Charitable Organizations is equivalent to the Constitution, is the legal basis of the internal governance of the charitable organization, is the outline document of carrying out all the charitable relief activities, and plays an important guiding role in the emergence and development of the charitable organization. The purpose of this paper is to explore the reasons, basis and significance of the articles of association of charitable organizations in the Republic of China, then it analyzes the contents of the articles of association of charitable organizations in the period of the Republic of China, as well as the provisions of the government's examination of the articles of association, and tries to analyze the regular forms and institutional requirements of charitable organizations in the Republic of China in the formulation and examination of the articles of association.

**Key words:** the Republic of China; the charitable organization; the constitution;

the government review

作者简介：祝介梅（1991—），女，汉族，山东威海人，南开大学中国社会史研究中心暨历史学院博士研究生，日本爱知大学大学院中国研究科双博士学位博士研究生。

