

## 法律视角下的红十字会

作者：陈汉 | 李来祥 | 姜晓雨 | 胡骁毅

时下新型冠状病毒肺炎肆虐，慈善组织成为民间救灾减灾浪潮中的骨干力量之一。为了动员慈善力量有序参与肺炎疫情防控工作，民政部于2020年1月26日发文，指定湖北省红十字会和武汉市红十字会等五家慈善组织为武汉市疫情防控募集款物的指定接收方，外地慈善组织、志愿服务组织在疫情应对响应终止前，不派工作人员、不发动组织志愿者进入湖北省<sup>1</sup>。这一安排连同湖北省红十字会和武汉市红十字会在疫情防控中的表现引起了社会的高度关注乃至争议。本着不捧不踩的立场，我们将从法律规定本身出发，结合公开披露信息，梳理中国红十字会的法律属性和定位。

### 一、中国红十字会的历史

国际红十字与红新月运动（“国际红十字运动”）起源于战场救护，亨利·杜甫先生系创始人，目前是全球最大的人道工作网络。依据《国际红十字与红新月运动章程》，红十字国际委员会、红十字会与红新月会国际联合会及各国红十字或红新月会为国际红十字运动的重要组成部分。

作为各国红十字会之间联络、协调和学习的常设机构，红十字会与红新月会国际联合会由各国红十字会与红新月会组成。遵照自己的章程进行活动。享有法人团体应有的一切权利和义务。根据各国红十字会的要求向它们提供帮助；负责在运动内部协调189个国家红十字会和红新月会的活动。

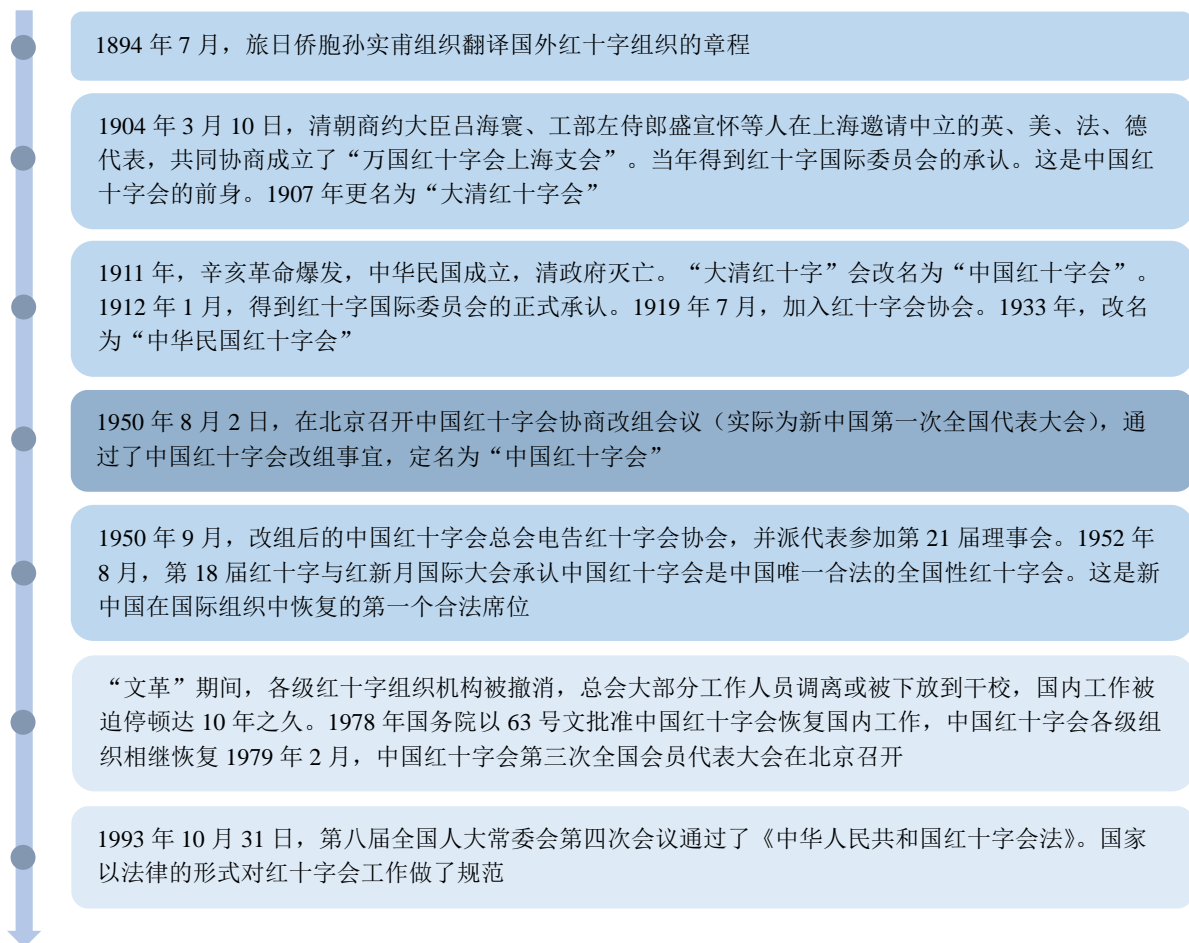
作为国际红十字运动的基本成员和重要力量，各国红十字会在其国内，是独立自主的全国性团体，为其志愿工作者和专职人员的活动提供了一个必不可少的组织机构<sup>2</sup>。

追溯历史，红十字会在中国已历经百余年的发展<sup>3</sup>：

<sup>1</sup> 《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）

<sup>2</sup> 《国际红十字与红新月运动章程》第三条：1.各国红会系本运动的基本成员和重要力量。它们依据自身的章程和本国立法从事符合本运动的任务和基本原则的人道主义活动。各国红会支持政府当局为满足各自国家人民的需要而开展的人道主义工作。2.在国内，各国红会是独立自主的全国性团体，为其志愿工作者和专职人员的活动提供了一个必不可少的组织机构。通过开展有益于社会的教育、卫生和社会福利等方面的活动，各国红会与政府当局在预防疾病、增进健康、减轻人类疾苦等方面合作…

<sup>3</sup> 《中国红十字会的诞生及历史沿革》，请见：<https://www.redcross.org.cn/html/2017-07/222.html>



## 二、红十字会的职能

在日常生活中，红十字会常常出现在“三救”（应急救援、人道救护、应急救护）和“三献”（献血、造血干细胞捐献、人体器官捐献）的前线。但红十字会在法律上需要承担的职责并不局限于“三救”与“三献”。《红十字会法》列示了红十字会的九项法定职责：

1. 开展救援、救灾的相关工作，建立红十字应急救援体系。在战争、武装冲突和自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件中，对伤病人员和其他受害者提供紧急救援和人道救助；
2. 开展应急救护培训，普及应急救护、防灾避险和卫生健康知识，组织志愿者参与现场救护；
3. 参与、推动无偿献血、遗体和人体器官捐献工作，参与开展造血干细胞捐献的相关工作；
4. 组织开展红十字志愿服务、红十字青少年工作；
5. 参加国际人道主义救援工作；
6. 宣传国际红十字和红新月运动的基本原则和日内瓦公约及其附加议定书；
7. 依照国际红十字和红新月运动的基本原则，完成人民政府委托事宜；
8. 依照日内瓦公约及其附加议定书的有关规定开展工作；

### 9. 协助人民政府开展与其职责相关的其他人道主义服务活动<sup>4</sup>。

此外，《中国红十字会章程》还对上述进行了细化和补充，如开展中国非血缘关系骨髓移植供者动员、宣传、组织和数据检索工作，开展人道主义社会服务活动，兴办符合红十字会宗旨的社会福利事业及经济实体等<sup>5</sup>。

## 三、各级红十字会的法律关系：统一又独立

“统一”是国际红十字运动所确立的基本原则之一，即任何一个国家只能有一个红十字会或红新月会。我国红十字会的建立亦必须遵循这一原则。按照这一原则，中国红十字会总会、县级以上地方各级红十字会、全国性行业红十字会，共同组成了中国红十字会。根据“统一”原则，中国红十字会总会在国际交往中代表中国红十字会。中国红十字会总会在国际交往中具有唯一性、合法性地位，地方各级红十字会或全国性行业红十字会不能代表中国红十字会开展国际交往、发展对外关系<sup>6</sup>。

在统一的大原则下，中国按照地域、行业建立了为数众多的红十字会，在民政部慈善事业促进和社会工作司主办的“全国慈善信息公开平台”网站<sup>7</sup>上检索“红十字会”可以检索到 410 余家名称包含该表述的慈善组织。

根据《红十字会法》，各类红十字会主要按照地域行政级别、行业来设立，具体而言：

- 中国红十字会总会对外代表中国红十字会；
- 县级以上地方按行政区域建立地方各级红十字会，县级以上（含县）按行政区域建立的各级红十字会，为中国红十字会的地方组织；
- 街道办事处，乡（镇），机关、企业、事业单位和学校等建立的红十字会，为中国红十字会的基层组织；
- 全国性行业根据需要可以建立行业红十字会<sup>8</sup>。

以上林林总总的红十字会并非同一个法人主体，中国红十字会的地方组织具有**独立的社团法人资格**。比如，黄冈市为湖北省的地级市，但湖北省红十字会（登记机关：湖北省编办）和黄冈市红十字会（登记机关：黄冈市民政局）均为独立的社会团体，且分别具有公开募捐资格。

各红十字会之间并非是依行政区域的级别建立的垂直领导与被领导的关系，而是“上级红十字会**指导下级红十字会工作**”<sup>9</sup>。具体如何指导？《国务院关于促进红十字事业发展的意见》中要求：加大上级红十字会对下级红十字会的**财务监督、业务指导、工作督查力度**，下级红十字会主要专职负责人的任免提名要**听取**上一级红十字会的意见。

除了业务指导关系，各级红十字会的另一个联系是会费的分配。下级红十字会需按比例上缴会费至上一级红十字会。县、地（市）、省级红十字会应将收缴会费的 20%逐级上缴至上一级红十字会，其余 80%用于

<sup>4</sup> 《红十字会法》第十一条

<sup>5</sup> 《中国红十字会章程》第二十四条

<sup>6</sup> “中国红十字会”公众号：《一篇看懂红十字会各级组织关系》

<sup>7</sup> <http://cishan.chinanpo.gov.cn/platform>

<sup>8</sup> 《红十字会法》第七条

<sup>9</sup> 《红十字会法》第七条

本级红十字会。全国性行业红十字会应将收缴会费的 20% 上缴总会，80% 用于本会<sup>10</sup>。

#### 延伸阅读：美国红十字会（The American Red Cross）的组织结构

根据美国红十字会的会议宪章（Congressional Charter）与修订和重申的章程（Amended and Restated Bylaws），美国红十字会由各地分会（Chapters）组成，每个分会都由全国理事会正式授权，但各地分会并不是独立的法人组织，募集的款项和物资也由总会所有。各地分会在其各自的领域内，依据宪章、章程及美国红十字会总会的各项规章制度行使其职责。

#### 四、各级红十字会与各级政府的关系：地方领导、条线指导

《国际红十字会章程》提到各国红十字会与其本国政府之间的关系时，使用了诸如“支持政府当局”“同政府当局一道”“与政府合作”的表述，认可各国红十字会与政府合作<sup>11</sup>。

中国红十字会从 1950 年改组后就一直实行地方领导、条线指导的管理体制<sup>12</sup>。《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》指出：“群团组织实行**分级管理、以同级党委领导为主**的体制……地方党委负责指导同级群团组织贯彻落实党的理论和路线方针政策，研究决定群团工作重大问题，管理同级群团组织领导班子，协调群团组织同党政部门的关系及群团组织之间的关系。”相较于上级红十字会对于下一级红十字会的指导，同级党委的领导是强有力的。

领导的另一面是支持。我国《红十字会法》第五条要求各级人民政府对红十字会应当基于支持、资助，保障红十字会依法履行职责。《国务院办公厅转发中国红十字会总会关于进一步加强红十字会工作意见的通知》<sup>13</sup>进一步指出：“要依法将资助红十字事业的经费纳入各级财政预算……要帮助解决好各级红十字会工作人员参照公务员管理的问题。”从实践来看，我国政府确实给与了红十字会有力的支持。

就人事角度来看，中国红十字会总会机关中除工勤人员以外的工作人员，参照《国家公务员暂行条例》进行管理。中国红十字会总会机关设置领导职务序列和非领导职务序列。中国红十字会总会会长、专职副会长、秘书长、副秘书长和党组书记、副书记、成员，分别按干部管理权限审批确认的职级对应级别<sup>14</sup>。地方各级红十字会的工作人员同样也可参照公务员管理。如武汉市红十字 2018 年度部门决算披露，其总编制人数 13 人，其中参照公务员法管理 12 人<sup>15</sup>。

就财务支持的角度来看，《红十字会法》明确规定“人民政府的拨款”是红十字会经费的主要来源之一。中国红十字会总会 2018 年部门决算披露，其在 2018 年获得“一般公共预算财政拨款”8,974.51 万元，“政府性基金预算财政拨款”45,340.00 万元<sup>16</sup>。2018 年度武汉市红十字会部门决算披露，武汉市红十字会于 2018 年获得财政拨款 972.74 万元，为其当年获得的全部收入<sup>17</sup>。

<sup>10</sup> 《中国红十字会会费管理办法》第十六条

<sup>11</sup> 《国际红十字会章程》第三条

<sup>12</sup> “中国红十字会”公众号：《一篇看懂红十字会各级组织关系》

<sup>13</sup> 本法规被《国务院关于宣布失效一批国务院文件的决定》（2015 年 11 月 27 日发布；2015 年 11 月 27 日实施）废止

<sup>14</sup> 中国红十字会总会机关参照《国家公务员暂行条例》管理的实施方案：<https://www.redcross.org.cn/html/2017-10/854.html>

<sup>15</sup> 《2018 年度武汉市红十字会部门决算》：<http://www.wuhanrc.org.cn/info/1053/2304.htm>

<sup>16</sup> 《中国红十字会总会 2018 年部门决算》：<http://www.redcross.org.cn/html/2019-07/61545.html>

<sup>17</sup> 《2018 年度武汉市红十字会部门决算》：<http://www.wuhanrc.org.cn/info/1053/2304.htm>

针对这种现象，有全国人大常委会委员曾经指出：“长期以来，从各级政府角度讲，相当一部分是把红十字会当成了政府的一个组成部门或者是下属单位，对红十字会有支持也有很多干预，比如当成人事安排和干部安排的一个单位，直接调拨红十字会的资产等，这是不合适的。从红十字会的角度讲，它的独立性不够，相当多的地方红十字会较多地依赖政府的支持，缺乏锐气和勇气去主动开展工作，而且官僚化和行政化的倾向是存在的，公众对此也有较多诟病。”<sup>18</sup>

## 五、红十字会 vs 慈善组织

红十字会的组织形式为社会团体，其中中国红十字总会更是为数不多的经国务院批准可以免于登记的社会团体之一<sup>19</sup>。与基金会、民办非企业单位一样，社会团队经认定或登记可以成为慈善组织。

就红十字会与慈善组织的关系，中国红十字会副会长王汝鹏曾指出：**红十字会不是一般意义上的慈善组织，而是享有法定地位和法定职责的人道组织**。《红十字会法》列示的红十字会的职责中包括“在战争、武装冲突……提供紧急救援和人道救助”“参加国际人道主义救援工作”“依照日内瓦公约及其附加议定书的有关规定开展工作”<sup>20</sup>，这些职责是普通的慈善组织所无法覆盖的。不过在和平时期，红十字会和其他慈善组织的工作有一定的交叉。

红十字会与慈善组织亦有相同之处，二者均可以接受捐赠，取得募捐资格的，还可以开展募捐。就募捐活动而言，红十字会的募捐活动仍应当符合《慈善法》的约定<sup>21</sup>。据披露，中国红十字总会 2018 年度的捐赠收入为 4,732.999 万元，占其政府拨款之外的总收入（6,681.7920 万元）的 70.83%<sup>22</sup>。

除了本身可以从事慈善活动外，部分红十字会还成立了独立的基金会。比如中国红十字总会发起并主管中国红十字基金会，该基金会系具有独立法人地位的全国性公募基金会。据披露，中国红十字基金会 2018 年度的捐赠收入为 44,673.2166 万元，为其举办人中国红十字总会同期捐赠收入的 9 倍多<sup>23</sup>。

## 六、信息公开

就各级红十字会开展募捐活动而言，其信息公开制度包括以下内容：

- 在统一的信息平台及时向社会公布捐赠款物的收入和使用情况；
- 每年向社会公开经审计的捐赠收支情况报告；定期向社会公开其募捐情况和项目实施情况；开展定向募捐的，及时向捐赠人告知募捐情况、募得款物的管理使用情况；
- 使用捐赠财产开展人道救助，应采取适当方式向受助人告知资助标准、资助流程等相关信息；
- 聘请依法设立的独立第三方机构，对捐赠款物的收入和使用情况进行审计，将审计结果向社会公布<sup>24</sup>。

<sup>18</sup> 《方新：要明晰红十字会和政府的关系》：<http://www.npc.gov.cn/npc/c1621/201607/dce9ebb8f27e42dc89ab28058b164a18.shtml>

<sup>19</sup> 《民政部关于对部分团体免于社团登记有关问题的通知》（民政部民发〔2000〕256号）

<sup>20</sup> 《中华人民共和国红十字会法》第十一条

<sup>21</sup> 《中华人民共和国红十字会法》第十九条

<sup>22</sup> 《中国红十字总会 2018 年度财务收支情况审计报告》：<http://www.redcross.org.cn/html/2019-05/60491.html>

<sup>23</sup> 《中国红十字基金会审计报告及财务报表 2018 年度》：<http://www.crcf.org.cn/article/2417>

<sup>24</sup> 《中华人民共和国红十字会法》第二十三条；《中国红十字会捐赠工作管理办法》第二十八条至第三十二条



## 七、监督与法律责任

对各级红十字会的监督包括内部监督与外部监督两个层面。一方面，法律要求各级红十字会内部建立财务管理、内部控制、审计公开和监督检查制度，同时由监事会承担监督职能。另一方面，各级人民政府、社会公众均有权对各级红十字会进行监督，中央和地方纪委可对各级红十字会的党组织进行监督和纪律检查。

关于法律责任，红十字会及其工作人员有下列情形之一的，由同级人民政府审计、民政等部门责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；造成损害的，依法承担民事责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- 违背募捐方案、捐赠人意愿或者捐赠协议，擅自处分其接受的捐赠款物的；
- 私分、挪用、截留或者侵占财产的；
- 未依法向捐赠人反馈情况或者开具捐赠票据的；
- 未依法对捐赠款物的收入和使用情况进行审计的；
- 未依法公开信息的<sup>25</sup>。

并且，当各级红十字会进行募捐活动时，如违反了《慈善法》的相关规定，须承担《慈善法》项下的法律责任。比如，开展募捐活动通过虚构事实等方式欺骗、诱导募捐对象实施捐赠的，或向单位或者个人摊派或者变相摊派的，由民政部门予以警告、责令停止募捐活动；对违法募集的财产，责令退还捐赠人；难以退还的，由民政部门予以收缴，转给其他慈善组织用于慈善目的；对有关组织或者个人处 2 万元以上 20 万元以下罚款<sup>26</sup>。

## 八、小结

一方面，红十字会承担着多方面的职责，人道主义救助和一般慈善功能兼而有之。与此同时，红十字会普遍享有各级政府在人事和财务上的大力支持和背书，一些红十字会还具有公开募捐的资格，这赋予红十字会较大的权力。但权力不等同于公信力。职责和权力的重大意味着责任的重大，需要匹配现代化的组织、调度和执行能力，来满足高速发展的社会需求和民众的期许。新型冠状病毒肺炎等类似突发事件是对红十字会和其他慈善组织的大检阅，期待红十字会与其他慈善组织一样在磨砺中学习和成长，成为真正的慈善肱骨。

### 汉坤慈善公益及合规业务

汉坤是中国慈善法律服务领域的先行者之一。汉坤慈善合规业务包括协助客户处理境内 NGO（基金会、社会服务机构等）的设立、日常业务合规及专项项目咨询、境外 NGO 驻华代表处的设立和临时活动登记、专项基金的设立和管理等方面的法律事务。

汉坤团队还协助企业和企业家个人设立慈善信托、大额定向捐赠、企业基金会及家族基金会的设立、企业与其他基金会的专项合作等，为企业家及企业的慈善公益活动提供业务模式设计及合规审查服务。

<sup>25</sup> 《中华人民共和国红十字会法》第二十六条

<sup>26</sup> 《中华人民共和国慈善法》第一百零一条

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 陈汉

电话： +86 10 8525 4683

Email: [han.chen@hankunlaw.com](mailto:han.chen@hankunlaw.com)

### 李来祥

电话： +86 755 3680 6507

Email: [laixiang.li@hankunlaw.com](mailto:laixiang.li@hankunlaw.com)