



慈善法修正草案公开征求意见 规范个人求助行为和个人求助平台

捐赠人如何才能放心地进行网络捐助?

2014年9月至2021年底,累计超过500万人次大病患者通过个人大病求助互联网服务平台发布求助信息,超过20亿人次通过大病求助平台捐赠资金,筹款规模超过800亿元

在实际操作中,平台确实无法对于求助人的工资收入、房屋财产、车辆财产等个人或家庭资产进行真实性的核实,只能靠求助者自证。公众并不具备专业的辨识能力,更没有对个人信息核查的权利。这也是平台屡屡出现负面信息和屡遭公众质疑的原因之一

平台在收取相关费用之前,哪些项目要收费,收费标准如何,以何种方式收费,是否在显著位置充分告知了平台用户,用户的知情权是否得到了保障

2022年8月,水滴筹发表声明称,高额抽成是第三方筹款中介的“黑灰产”行为,所谓的筹款中介即部分进行恶意推广筹款的第三方商业组织。“黑灰产”的问题由此浮出水面。据了解,这种中介是近两年在大病筹款行业冒出来的,除了与部分医院“合作”外,还会主动联系发起筹款的患者及家属,帮助推广筹款链接,根据所筹金额收取30%至70%不等的提成。

2022年11月,水滴筹向外界通报称,经过数月努力,水滴筹联合山东警方破获一起筹款中介诈骗案,抓获违法犯罪嫌疑人17名。

平台企业如何定位 需要法律予以明确

诈捐、收费、“黑灰产”等问题交织在一起,让个人求助平台总是难逃争议。即便是符合要求的筹款,若善款没有用完如何追回,由谁追回等问题,也成为社会关注的焦点问题。而这些,都需要法律明确规定。

事实上,作为一种新生事物,个人求助平台一直渴望“转正”。

2018年10月,在相关部门的推动下,水滴筹、轻松筹和爱心筹等联合发布《个人大病求助互联网服务平台自律倡议书》和《个人大病求助互联网服务平台自律公约》。

2020年2月,国务院发布《关于深化医疗保障制度改革的意见》,被业内认为是个人大病求助平台“转正”的信号。其中提到,到2030年,全面建成以基本医疗保险为主体,医疗救助为托底,补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的医疗保障制度体系。

如今,慈善法的拟人规范,更是明确的信号。修正草案在附则中规定:个人因疾病或者其他原因导致家庭经济困难,向社会发布求助信息的,求助人和信息发布者应当对信息真实性负责,个人求助网络服务平台应当承担信息查验义务,具体管理办法由国务院民政部门会同有关部门另行制定。

法律的规范首先涉及对这类平台企业的定位。

南都基金会名誉理事长徐永光说,在大病救助中,首先政府是第一责任人,应该建立一种兜底的公共政策;其次是商业保险,其在许多国家已构成了大病救助的一个主要支柱;再次是公益,慈善机构可以发挥很好的补充作用;最后是社会企业,如个人求助平台。

北京市京师律师事务所主任张凌霄说,个人求助平台通过技术、科技、互联网等手段提高了救助效率,极大地降低了公众发起筹款的门槛,充分调动了民众的自救、互助能力。“这是仅靠政府或慈善组织不太能做到的,我们可以对这些平台进行质疑和提出要求,然后想想如何共同解决问题。但是要用其他方案去替代它,可能成本更高,甚至不太现实。”

北京大学法学院非营利组织法研究中心主任金锦萍说,目前的医保政策还不够完善,有些群体不在医疗保险范围之内,大众商业保险理念也不成熟,很多人没有购买商业保险,家庭收入不高,这也是个人求助平台能存在的原因。

中共中央党校(国家行政学院)政法部民商经济法室主任王伟认为,互联网企业如何运营公益性的事业,实际上涉及企业治理问题,厘清政府和市场的关系,政府和社会的关系,并在防范利益冲突的基础上,把经济性、公益性很好地兼顾和平衡起来。

王伟认为,大病筹款要独立运营,而独立运营又面临两个选择:一是机构独立,商业性业务和机构业务彻底分开;二是分账经营,即把商业性业务和公益性业务分开,再加上第三方托管机制,平台进行筹款,筹集资金进入银行账户,支出时由相应组织或机构审核,审

核通过之后直接要 求商业银行拨款。

北京师范大学中国公益研究院副院长兼慈善研究中心主任黄涛认为,个人依法有求助的权利,我们应当给予市场回应机制,给社会市场创新空间,给个人求助提供相应便利,这就需要监管部门以审慎包容的原则进行监管。

值得注意的是,个人求助有别于慈善。如果是为了不特定的人利益筹款,这才属于慈善募捐的范围。在黄涛看来,修正草案将个人求助放在附则部分,正是考虑到整个慈善法的体例,“慈善法调整范围是公益活动,个人求助无法纳入慈善法调整。”

张凌霄指出,需要注意的是,即使此次增加了个人求助的条款,但并不意味着把个人求助纳入慈善活动的范围。

求助信息是否真实 明确平台查验义务

如何让人们在网络上放心地帮助陌生人,始终是个人求助平台的一个重大问题。

据水滴筹数据表示,大概36%的救助资金来自求助人的亲朋好友,有64%的资金来自筹款链接,即陌生人的捐赠。

平台对筹款内容的真实性如何负责,成为人们所关心的内容。修正草案所明确的“查验”义务该如何理解?

北京嘉维律师事务所律师赵占领说,虽然此前相关案例中,有司法实践从公平合理的角度出发,认为平台负有一定的信息核实义务,但这一定义务并无相关法律依据。修正草案至少从制度设计角度解决了上述问题,后续主管部门在制定相关规则时应解决的核心问题之一,也是有关平台的查验义务。

不过,明确查验义务内容并非易事。赵占领说,首先需要明确查验范围,究竟是形式审查还是实质审查,实质审查涉及操作难度,例如对车辆房产等,除非和相关部门建立信息共享通道,否则也存在很大困难。再者,还有一些难以查验的情况,如有财产在他人名下,作为平台,没有能力去查验。此外,如果平台没有尽到查验义务,该承担行政责任还是民事责任,也需要明确。

中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍认为,平台的义务主要是标记而不是审核查验。对互联网上提出求助的人一定非常着急,而查验审核需要付出一定的时间成本,说白了,等把所有问题都搞清楚,病人可能都死了。”

在这种情况下,朱巍建议,平台负有标记义务,即对哪些信息无法核实作出标记,提醒人们注意。

张凌霄也提出,个人大病求助规模较大,平台的审核甄别力量有限,家庭财产状况核查比对渠道非常匮乏,并不能保证所有信息的真实性和准确性。在实际操作中,平台确实无法对于求助人的工资收入、房屋财产、车辆财产等个人或家庭资产进行真实性的核实,只能靠求助者自证。而要网友自己去分析判断信息的真实性,也绝非易事,公众并不具备专业的辨识能力,更没有对个人信息核查的权利。这也是平台屡屡出现负面信息和屡遭公众质疑的原因之一。

在应该由谁对个人求助平台进行监管的问题上,北京师范大学法学院副教授马剑银提出,建议由民政部门牵头,市场监管部门参与。

张凌霄则认为,类似水滴筹这样的商业机构,主管部门应该是市场监管部门,商业机

构受司法规制, 慈善法调整不了,民政部门怎么管?而且,这不是一个部门能解决的问题,可能会涉及医疗保障、网信办等多部门协调监管的问题。

除了行政监管,司法也可以解决有关争议。马剑银认为,很多问题可以通过司法解决,比如说捐赠人直接通过起诉追回善款,平台也可以帮助捐赠人起诉,这些都是民事诉讼可以解决的。

朱巍也认为,平台可以代替捐赠人追缴不实求助信息的善款,“这可以通过民事协议方式做到”。

赵占领对此持不同看法,他认为,平台能否代表捐赠人起诉求助者要求返还赠与款项,成本需要覆盖,而这个钱从何而来,是需要解决的问题。如果一定要把它变成慈善行为,有些平台将不堪重负而慢慢退出。

“收费是应当的,对企业成本是要有补偿的。”王伟提出,在成本核算上,在费率方面贯彻不盈利不亏损的原则,对于平台企业在运营过程中的成本给予必要的补偿,由此既确保公益性的本质属性,又不把商业性的业务和公益性业务混淆。同时,建立专项审计机制,定期或者不定期对资金进行审计,做好信息披露,对事前事中事后全过程进行披露。

张凌霄说,水滴筹等平台均非公益机构或者慈善组织,而即使是由慈善组织运作的纯粹的公益慈善项目,也一样需要巨大的成本支撑,慈善组织也会收取一定的管理费用,这是法律允许的,何况是运营一个求助平台。

对于一家公司而言,同样需要投入人员、运营、开发维护和其他产品成本等,以一种可持续的方式运营,或许可以促使这个行业更为健康持久地发展。

的确,平台需要付出运营成本。在水滴筹,每一个大病患者从发起到提现背后,有上千人的团队在给他们提供全链条服务体验。除了一线筹款顾问,还有上百人的审核团队,他们会进行初审、复审、终审,通过审核才能真正上线筹款,审核机制包括对于一线筹款顾问行为规范的审核,筹款顾问也要保证其提供所有的资料安全合理,没有夸大。

据水滴筹数据表示,目前大约每天有12例申请因为不符合规范被驳回,上半年共有2096例申请完全不符合规范被驳回,有554个违规用户被平台放进黑名单。平台组建了一支专业医学团队,根据病人提供的案例以及

主治医生建议、病种,判断病例在平台上最高的筹款金额是多少。

在张凌霄看来,真正的争议并不在于费率多少,而是在于收费的公开透明,“简单来说,在收取相关费用之前,哪些项目要收费,收费标准如何,以何种方式收费,是否在显著位置充分告知了平台用户,用户的知情权是否得到了保障?”

在水滴筹,所有的捐赠款项进入平安银行专户专用账户,跟水滴筹账户完全区隔,水滴筹去年上线了所有资金公示,当筹款人在筹款账户里支取时,银行会出具明细,每一笔都非常清晰。

针对“黑灰产”问题,马剑银认为,这并非个人求助领域的特定现象,“哪里有盈利可能性,‘黑灰产’就在哪里。它是伴随行业起来的,根治起来确实困难重重。”

马剑银说,值得注意的是,求助者,也就是受害者,在某种意义上也是“黑灰产”的合谋者,平台自身没有办法解决这样的问题,它需要有关部门对整个互联网治理进行治理,平台治理只是一种辅助性的治理。

大病救助非常复杂 需系统性解决方案

值得注意的是,对于个人大病救助问题的解决,归根结底是一项社会性系统工程。

如金锦萍所说,大病救助是一个非常复杂的社会问题,涉及国家医疗改革,涉及政府、个人、商业保险还有社会之间的责任分担机制,“永远不可能说把大病救助最后放在慈善这样一根稻草上,所以对个体大病费用分担机制要分清方向”。

在金锦萍看来,个人求助平台解决的是表面问题,是一种权宜之计,真正的大病救助必须是政府负责,“某种意义上,我并不认为平台做得越大越好,我希望它哪天没了才好,没了说明需求没了,有更好的替代方案把这个问题解决。”

黄涛认为,“行业目前要回应社会需求,针对这个需求,我们也需要系统性解决方案,一方面是给社会公众释放的爱心渠道,另一方面也是很多个人求助者获得帮助的渠道。”

不过,就当下而言,个人求助平台健康规范发展仍然是关键。

金锦萍则对从国家立法层面出台个人求助平台管理办法抱有期待,“虽然目前有行业自律公约,但进一步规范行业仍需完善立法。”

张凌霄说,行业自律公约不具有强制性,使行业缺乏准入门槛,一些没有加入自律公约的大病筹款平台,仍然存在不规范行为,对于从事大病筹款业务的平台,没有明确的监管部门,因此也就没有从业规范、资质要求等,比如一些平台接收筹款的账户与公司自有账户混为一体,缺乏第三方机构的监督,筹款的过程不透明,收费行为不规范,存在默认捆绑收费、隐性收费等现象,会影响社会大众对于大病筹款行业的整体评价。

我们期待,在多方努力下,每一个善举都能得到充分的保障和尊重,每一份爱心都能受到温暖呵护和鼓励。

□ 本报记者 张维

近日,经过十四届全国人大常委会第六次会议初次审议后的慈善法修正草案(以下简称修正草案)公开征求意见。

根据修正草案,个人求助行为和提供个人求助的平台纳入慈善法规范,并授权主管部门制定相关政策。在权威专家看来,这是立法对现实情形的尊重,也是对基于恻隐之心救急难、帮助特定受益人的慈善行为的认可。

在修正草案的背后,是个人求助平台发展的数年实践:2014年9月,轻松筹上线;2015年底,爱心筹上线;2016年7月,水滴筹上线;2019年6月,悟空筹上线;2019年12月,“360大病救助”上线……

接受《法治日报》记者采访的专家认为,个人求助平台写入修正草案只是第一步,在修正草案中仅作为附则内容出现的规定如何细化落实,让这个行业真正得到规范与健康的发展,还有很长的路要走。

联结善助人脱困 大病求助平台上线

在过去几年间,遭遇重病却因在高额治疗费用中的人,已经习惯了走投无路之时“上网”,到个人大病求助平台上寻求捐赠。

生活在甘肃一个小县城的洪丽(化名),即便长得白白净净,穿得干净利落,仍无法掩饰其发自内心的焦虑与煎熬。她的孩子在7个月时被确诊为罕见病,花费已经多达158万元,她,一度很抑郁,想轻生,最终通过水滴筹筹到了需要的医疗费用。

记者在采访中,遇到不少这样的例子:云南人孔春(化名)6岁的孩子得了“特别难治的一种病”,甘肃兰州人金莹(化名)的孩子在今年6月确诊一种疾病,需要七八十万元到100万元治疗费;河北的桂华(化名)家里两个孩子都生病了,到北京边地拖边治疗……他们后来都通过个人求助平台筹集到了“救命钱”。

另一边,随手在个人大病求助平台上的一个善举,为帮助大病患者及其家属渡过难关献出一份力量,也成为很多人乐于做的事情。

北京人姜云(化名)说,自己已经陆续在平台上捐了很多次款,与平台的结缘源自同事的遭遇:她生的二孩患白血病,过得很辛苦,家里把房子、车都卖了,后来在平台发起筹款,得到了帮助,这件事对姜云触动很大,也是从那时开始,她会时不时地在平台上捐款,帮助那些“同病相怜”者。

今年42岁的北京人郁郁(化名),在一家外资公司做销售,他也经常在网上捐助,“2018年左右,朋友亲戚家的孩子得了白血病,因为是熟人,就捐了钱。此后,我就想通过这类平台做一些让自己内心更充实的事情。”

在业内人士看来,当求助方与捐赠方在平台相遇时,原本孤立的善意联结到了一起,让那些生活在困顿中的人们获得了渡过难关的力量,个人求助平台因其为个体在罹患大病时筹款救治资金提供了一条便捷、有效的渠道,在缓解大病患者家庭困难、提高救助资金筹措效率、助力防止因病致贫返贫等方面的显著效果,近年来得到了快速发展。

2022年10月,北京师范大学中国公益研究