

改革开放以来 中国慈善事业的转型发展*

——以国家发展战略为分析视角

徐道稳

摘要：改革开放以来，我国慈善事业转型经历了复苏、管控、规范化、大众化和法治化的发展过程。在这一过程中，慈善理念逐步从行善积德向社会变革转变，慈善主体从政府主导向社会主导转变，慈善领域从扶贫济困向社会公益转变，慈善方式从一元向多元转变。我国慈善事业的转型发展是随着国家发展战略的变迁而逐步展开的。在“以经济建设为中心”转向“科学发展观”的过程中，慈善事业实现了从“求生存”向“谋发展”转变。在新时代国家发展战略下，慈善事业不仅是社会保障制度的组成部分，而且正在成为推动社会创新和社会进步的重要力量。

关键词：改革开放；慈善事业；转型发展；国家发展战略

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833 (2021) 01-0066

- 11

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2021.01.008

作者简介：徐道稳，深圳大学法学院社会学系教授（广东 深圳 518060）

学界对我国慈善事业发展的回顾性研究成果不多。为数不多的研究成果大致包括建国以来的研究和改革开放以来的研究。这两类研究成果的共同特点是对慈善事业发展的分期比较模糊和粗疏，对慈善事业发展仅限于描述性分析。有的研究对慈善事业发展不作分期，有的研究把新中国成立以来慈善事业的发展简单分为改革开放前和改革开放后，也有学者以慈善组织形态、参与主体、政策体系为依据，将我国改革开放以来慈善事业的发展分为探索期、正名期、发展期和转型期四个阶段。^①笔者认为，对慈善事业发展分期有利于深入了解慈善事业发展过程、认识慈善事业发展规律，但是如何分期更加合理则值得探讨。例如，改革开放是我国社会转型也是慈善事业转型的标志，而且这一转型至今尚未结束，因此，将“转型期”作为四十多年来的一个阶段是否合适就值得商榷。本文尝试以慈善事业发展特点和重要事件的时间节点为依据，将我国慈善事业

收稿日期：2020-09-14

* 本文系国家社会科学基金重点项目“中国社会工作职业化制度体系研究”（项目编号：16ASH010）的阶段性成果。

① 陈斌：《改革开放以来慈善事业的发展与转型研究》，《社会保障评论》2018年第3期。

的发展分为复苏阶段、管控阶段、规范化阶段、大众化阶段和法治化阶段，在此基础上总结我国慈善事业转型发展的成就和特征，从国家发展战略角度分析这种转型发展的驱动力量，最后指出我国慈善事业可能的发展趋势。

一、改革开放以来中国慈善事业的发展阶段

对慈善事业发展如何分期见仁见智。本文认为，不同的发展阶段可能共享某些特点，但是一定有一些不同的特征能够区分此阶段与彼阶段的差别，而且这些差别是由某些标志性事件导致的，或者因这些事件得以强化。基于这一认识，本文将改革开放以来我国慈善事业的发展分为以下五个阶段。

（一）复苏阶段（1978—1987年）

在社会主义计划经济体制下，民间慈善事业空间有限。党的十一届三中全会开启了我国改革开放的新征程，慈善事业也逐步恢复生机。在改革方面，随着工作重心的转移，国家对社会领域的控制开始松动，全国性学术团体和基金会相继成立，为我国慈善事业带来了新气象。1987年，彩票发行制度开始建立，为公众参与慈善事业提供了新的渠道。在开放方面，我国开始与美国福特基金会、德国阿登纳基金会、世界自然基金会等国际慈善组织交流互动。有学者回顾梳理指出，1987年，黑龙江省大兴安岭特大森林火灾后，我国政府对接受国际援助的态度开始趋于主动和积极。^①在复苏阶段，我国社会组织数量增长较快但总量偏少，以慈善为目的的社会组织就更少。^②当时，我国各项事业百废待兴，慈善事业并不是政府工作的重点，也没有受到社会各界的重视，这从学术研究成果的数量可见一斑。据笔者在中国知网上搜索（2020年8月2日，中文学术期刊数据库），从1979年到1989年，篇名中包含慈善的文章只有12篇，其中学术论文仅有2篇，主题分别是清代和宋代的慈善事业。

（二）管控阶段（1988—1998年）

在改革开放的头十年，我国社会组织活动处于无章可循的状态，这种状况直到1988年才有所改变。1988年9月，国务院发布《基金会管理办法》。该法规内容粗略却创立了严苛的管理制度。^③该办法规定，设立全国性基金会须报中国人民银行审查批准，向民政部申请登记注册，并向国务院备案。地方性基金会须报中国人民银行省级分行审查批准，向省级民政部门申请登记注册，并向同级人民政府备案。这就是所谓的“三重管理体制”。1989年10月，国务院发布的《社会团体登记管理条例》（简称89版条例）延续了《基金会管理办法》内容粗略的特点，确立了社会团体双重管理体制，这一体制延续至今。这一阶段之所以称为管控阶段，不仅因为法规确立了双重或三重管理体制，而且还因为政府对社会团体进行了两次清理整顿。^④第一次清理整顿的重点是有“自由化”倾向或者以营利为目的的社会团体。第二次清理整顿重点是管理混乱、违法违规的社会团体。双重管理体制和两次清理整顿导致1990年代我国社会组织的数量增长缓慢。

（三）规范化阶段（1999—2007年）

1999年6月，第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过《公益事业捐赠法》。该法对捐赠人和受赠人的范围、公益事业的界定、捐赠财产的种类、捐赠财产的使用管理、优惠措

① 关于我国慈善事业改革开放的重要事件，参见张弦、魏宇《从“中国公益”走向“公益中国”——改革开放三十二年公益慈善发展史大扫描》，《社会与公益》2010年第1期。

② 从1978年至1987年，我国全国性的社团总量从115个增加至514个，年平均增长率约为18%。参见詹轶《论中国社会组织管理体制的变迁——现代国家构建的视角》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2015年第4期。

③ 该法规仅14条1080字，对基金会的治理结构、监督管理、法律责任等重要内容缺乏规定。另外，将基金会定义为社会团体法人，混淆了社团法人和财团法人的区别。

④ 两次清理整顿的依据是：《国务院办公厅转发民政部关于清理整顿社会团体请示的通知》（国办发〔1990〕32号）和《国务院办公厅转发民政部关于清理整顿社会团体意见的通知》（国办发〔1997〕11号）。

施等做了明确规定，是一部真正意义上的慈善事业立法。与此相关的事件是，1998年，国务院颁布了《社会团体登记管理条例》（简称98版条例）和《民办非企业单位登记管理暂行条例》（简称“民非条例”），2004年又颁布了《基金会管理条例》。98版条例延续了89版条例确立的双重管理体制，但是其内容更充实也更科学。“民非条例”创立了社会组织的新形式，并设置了法人、合伙、个体三种民办非企业单位组织形式，一定程度上降低了社会组织的设立门槛。《基金会管理条例》纠正了《基金会管理办法》将基金会定义为社会团体法人的规定，将基金会分为公募和非公募两类，并进行分类管理。经过1990年代的三次清理整顿，^① 社会组织的法规政策体系逐步完善，以上述三个条例为基础的社会组织管理体系基本建成，社会组织进入规范化发展阶段，社会组织数量稳步增长。

（四）大众化阶段（2008—2015年）

这一阶段之所以称为大众化阶段，是因为社会公众广泛参与慈善捐赠、志愿服务和慈善事业监督和推动。2008年，我国南方部分地区冰冻灾害和汶川特大地震极大地刺激了民间慈善捐赠的热情，当年社会捐赠总额达到764亿元，是2007年的5.7倍。^② 2008年北京奥运会吸引了大量的人士参与志愿服务，当年志愿者至少增加了1472万人。^③ 2008年因社会捐赠和志愿服务的激增被媒体称为“中国民间慈善元年”。2010年，青海省玉树地震再次掀起社会捐赠热潮，但是随后有关部门要求所有善款由政府统筹使用的规定受到部分公众的强烈质疑。2011年发生的“郭美美事件”又引发公众对官办慈善和政社关系的热烈讨论。大众化阶段的显著特点是民间倡导、民间发动、民间运作、民间负责，这一点在“免费午餐”等项目中得到充分体现，在互联网慈善中更是得到了升华。以“冰桶挑战赛”和“99公益日”为代表的互联网慈善开创了大众慈善的新形式，深入推动了慈善事业的大众化。

（五）法治化阶段（2016年—）

2016年，《慈善法》和《境外非政府组织境内活动管理法》的颁布标志着我国慈善事业发展进入法治化阶段。2017年，国务院颁布了《志愿服务条例》，民政部及相关主管部门也对慈善组织认定、慈善募捐、慈善信托、信息公开、保值增值、彩票公益金使用管理等作出规定，^④ 基本形成了以《慈善法》为主体、以行政法规和部门规章为支撑的慈善法律体系。慈善事业的法治化不仅表现在慈善法律体系基本形成，而且还表现在给民间慈善松绑，慈善的民间化和社会化趋势日益明显，主要有：慈善募捐资格条件统一，符合《慈善法》规定条件的社会组织均可获得公开募捐资格；慈善信托方兴未艾，截至2020年6月底，全国慈善信托备案共420笔，信托财产合同总规模32.58亿元；^⑤ 互联网慈善进一步发展，“99公益日”等互联网募捐屡创新高；公益创投、社会企业等社会创新蓄势待发，成都、北京、深圳、顺德等地开启社会企业认证，出台相关政策支持公益创投和社会企业发展。

二、改革开放以来中国慈善事业的发展成就

（一）社会组织总量增长较快，基金会发展尤为迅速。

从社会组织总量看，经过1990年代的三次清理整顿后，社会组织进入正常发展轨道，总量

① 三次清理整顿是指1991、1997和1999年国家对社会团体的整顿。

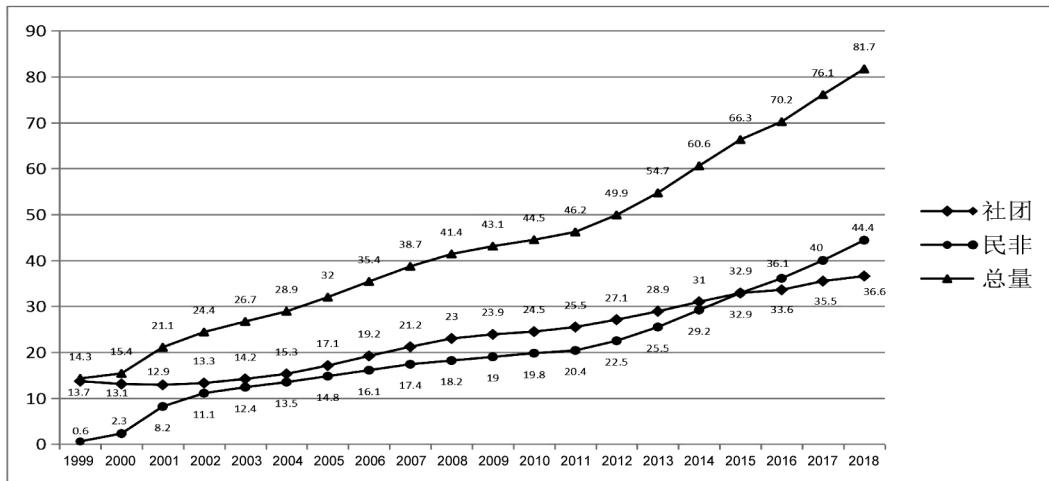
② 社会捐赠数据参见《2008年民政事业发展公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>。

③ 《2008—2018中国公益慈善十年十大热点，有你更温暖！》，https://www.sohu.com/a/242295016_99988073。笔者访问时间为2020年8月25日。

④ 慈善法发布后，民政部和有关部门相继出台《慈善组织认定办法》《慈善组织信息公开办法》《慈善信托管理办法》《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》《社会组织信用信息管理办法》《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》《民政部彩票公益金使用管理办法》等。

⑤ 数据源自民政部2020年第三季度新闻发布会，<http://lyzx.mca.gov.cn:8280/asop/templates/n27/interviewlog.html>。

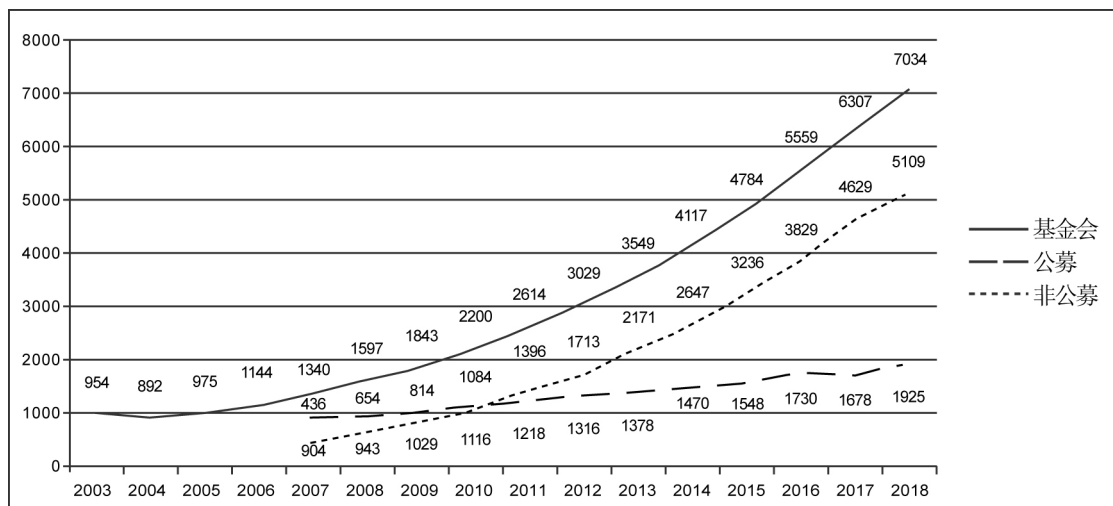
从1999年14.3万增长到2018年的81.7万，增至原来的5.71倍，年均增长率为9.6%。从社会组织构成看，社会团体和民办非企业单位都在稳步增长，但是民办非企业单位增长速度更快，至2018年，民办非企业单位数量达到44.4万个，比社会团体多7.8万个。



注：本图根据各年度民政事业发展统计公报提供的数据制作。社会组织总量等于社团、民非和基金会的总和，本图未显示基金会数据。

图1 社会组织变化趋势（1999—2018年，单位：万个）

基金会的发展速度远高于社会组织总量。从发展趋势看，2003年到2018年，基金会总数从954个增加到7034个，增加至原来的7.37倍，年均增长率为14.24%。从基金会构成看，2007—2018年，公募基金会增长至原来的2.13倍，年均增长率是7.1%；非公募基金会增长至原来的11.72倍，年均增长率为25.1%。2007年，公募基金会数量是非公募基金会的2.07倍，但是三年以后的2011年，非公募基金会数量第一次超过公募基金会。至2018年，公募基金会只占基金会总数的27.4%，非公募基金会占72.6%，后者是前者的2.65倍。

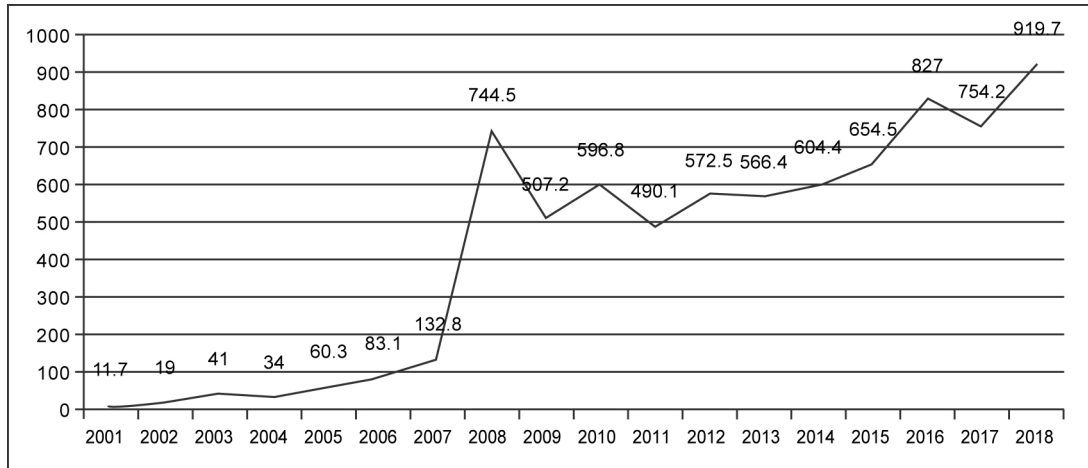


注：本图根据各年度民政事业发展统计公报提供的数据制作。

图2 2003—2018年基金会变化趋势（单位：个）

（二）社会捐赠总额稳步增长，福彩公益金增长较快。

社会捐赠总额是指社会各界向政府部门和社会组织捐赠款项的总和。2008年前，社会捐赠总额一直在低位徘徊，2008年，因上文提及的原因，捐赠总额陡然大幅增加。随后又有所下降，特别是“郭美美事件”后陷入低谷，近年来政府部门和社会组织接受的捐赠款项总额再次稳步提升。2018年，全国社会组织捐赠收入达919.7亿元，比上年增长26.1%。^①



注：本图根据相关年份《民政事业发展公报》提供的数据制作。社会捐赠总额是指民政部门和社会组织接受捐赠的总和。图中2018年的数据是社会组织接受捐赠的数据，公报没有公布民政部门接受捐赠的数据，但是据笔者推估这一数据应该不大。2017民政部门接受社会各界直接捐赠款只有25亿元。

图3 2002—2018年社会捐赠款总额（单位：亿元）

福利彩票销售1987年起步后稳定增长，2008年开始增速加快，近年来有所放缓。2018年中国福利彩票销售额达到2245.6亿元，筹集彩票公益金643.6亿元，占销售总额的28.7%。^②

（三）慈善品牌影响巨大，慈善事业社会效益明显。

在四十多年的发展过程中，许多慈善项目脱颖而出，成为影响广泛的慈善品牌，“希望工程”“春蕾计划”“99公益日”等是其中的佼佼者。“希望工程”由共青团中央和中国青少年发展基金会于1989年发起，截至2019年累计接受捐款161亿元，资助家庭困难学生617.02万名，援建希望小学20359所，同时，还在贫困地区实施圆梦行动、希望厨房、乡村教师培训等项目，成为我国最富影响力的慈善品牌之一。^③“春蕾计划”是由全国妇联倡导、中国儿童少年基金会发起实施的旨在关注女童教育和女童保护的慈善品牌项目，截至2019年累计接受捐款21.18亿元，资助春蕾女童超过369万人次，捐建春蕾学校1811所。^④“99公益日”是由腾讯公益等多家慈善组织于2015年联合发起的全民慈善活动，至2019年，共有9750万人次参与捐款，累计募得善款60.25亿元。^⑤上述慈善品牌产生了巨大的社会影响和显著的社会效益。值得指出的是，希望工程和春蕾计划等慈善品牌一方面启蒙了国内民众的慈善方式和慈善理念，使数以亿计的受众受益；另一方面也为国际社会了解中国慈善呈现了一扇窗口，为中国慈善走向世界奠定了基础。

① 《2008年民政事业发展公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>。

② 《2008年民政事业发展公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>。

③ 希望工程介绍参见中国青少年发展基金会网站，<https://www.cydf.org.cn/>。

④ 中国儿童少年基金会：《花开绽放 硕果丰实——“春蕾计划”实施30年成果报告》，《中国妇运》2019年第11期。

⑤ 《“99公益日”五年：近1亿人次参与捐赠，累计筹款超60亿》，https://www.sohu.com/a/358106155_120063265。

“99 公益日”等互联网慈善品牌更是创造了全民慈善的新形式，有力地推动了慈善事业大众化的发展。

(四) 慈善方式逐渐多样，现代慈善理念正在形成。

随着慈善事业大众化的深入发展，普通人的行善方式也逐渐多样化。除捐款捐物外，越来越多的人加入到志愿者队伍中。据统计，至 2018 年底，全国共有经常性社会捐赠工作站（点）和慈善超市 1.2 万个，其中慈善超市 3464 个。^① 另据测算，2018 年，我国全社会捐赠总额 1128 亿元，彩票公益金募集资金 1313.62 亿元，其中福彩公益金 643.59 亿元，体彩公益金 670.03 亿元；全国共有 1.98 亿人次志愿者提供志愿服务时间 21.97 亿小时，总价值 823.64 亿元。上述社会捐赠、彩票公益金和志愿服务三项之和构成中国社会公益资源，总价值约 3265 亿元。^② 除自愿捐款捐物、志愿服务外，公众还积极参与慈善事业的社会监督。公众在玉树地震后对善款由政府统筹使用的质疑，在“冰花男孩事件”中对善款去向的追问、对“消费苦难”的批评，对“同一天生日”筹款事件、黑土麦田事件、春蕾计划资助男孩等事件的讨论展现了公众参与慈善的另一种方式。综上，我们可以看出，我国已经基本形成了捐款捐物和志愿服务相结合、线上慈善和线下慈善相结合、行动倡导和批评监督相结合的立体慈善网络，同时，理性参与和公开透明的慈善理念也逐步形成。

三、中国慈善事业转型发展的特征

(一) 慈善理念：从行善积德到社会变革

我国传统文化中蕴含着丰富的慈善思想。儒家文化提倡“不独亲其亲，不独子其子”，^③ “老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼”。^④ 佛教教义强调“生死轮回”和“善恶报应”，鼓励人们“耕种人生三福田”。^⑤ 各家慈善思想相互融入形成普通民众容易理解和接受的慈善理念——乐善好施、行善积德。与此相应的是，传统慈善的主要类型有家庭慈善、宗教慈善、官办慈善和社区慈善，主要方式有助老、育婴、恤嫠、义学、义冢、施粥、施衣、施医、施棺等扶贫济困活动。^⑥ 传统慈善方式基于亲缘信任，与熟人社会和小农经济相适应。随着改革开放的深入，我国社会结构逐渐从熟人社会向陌生人社会转型，慈善事业摆脱了“资产阶级的糖衣炮弹”的意识形态桎梏，^⑦ 慈善伦理面临从关怀伦理向正义伦理的转型。^⑧ 正是在这一背景下，我国越来越多的慈善组织把工作的重心从授人以鱼转向授人以渔，从解救个体于危难转向促进社会变革、推动社会进步。据统计，2018 年，我国社会团体总量中以科学研究、教育、卫生、文化和农村发展为主要活动领域的占 38.3%，基金会中的这一比例为 36.6%，民办非企业单位中的这一比例

① 《2008 年民政事业发展公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>。

② 宋宗合：《2017—2018 年度中国慈善捐赠报告》，载杨团主编《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 42 页。因统计口径不同，慈善蓝皮书中的有关数据与民政部公布的数据有出入，但并不冲突。蓝皮书测算 2018 年全社会捐赠总量是 1128 亿元，民政部公布的是 919.7 亿元，后者没有包括民政以外的政府部门、事业单位、人民团体、宗教机构接受的捐赠，据测算，这部分捐赠约为 200 亿元。关于志愿服务，蓝皮书测算的是所有志愿者，民政部公布的是注册志愿者。民政部 2020 年第三季度新闻发布会公布，至 2020 年 6 月，全国注册志愿者达 1.72 亿人，注册志愿团体 73.5 万个，累计记录志愿服务时间超过 22.2 亿小时。

③ 《礼记·礼运篇》。

④ 《孟子·梁惠王上》。

⑤ 佛教三福田是指以供养父母者为恩田，供佛者为敬田，施贫者为悲田。参见梁其姿《慈善与教化：明清的慈善组织》，联经出版事业股份有限公司 2018 年版，第 22 页。

⑥ 周秋光：《中华慈善文化及其传承与创新》，《史学月刊》2020 年第 8 期。

⑦ 刘森：《建国后政府对慈善事业的认知及实践考察》，《重庆科技学院学报（社会科学版）》2009 年第 9 期；贾乐芳：《慈善文化的学理难题》，《学术界》2013 年第 9 期。

⑧ 姚俭建：《法治思维与慈善伦理的契合：现代慈善文化的价值取向》，《上海财经大学学报》2015 年第 1 期。

为71%。^①近年来，一大批社会团体和基金会秉承专业价值、坚守社会使命，以项目和活动影响政府和公众的观念，为促进社会变革做出了重要贡献。^②

（二）慈善主体：从政府主导到社会主导

在政府职能“放管服”改革的背景下，慈善领域的政社关系也在朝着职责清晰、功能互补的方向转变。政府承担决策者、资源供给者和监管者的角色，逐渐从具体的慈善运作事务中退出，慈善运作主体从过去的政府主导逐渐转向社会主导，从而形成政府掌舵、社会划桨的局面。慈善主体转向社会主导表现在多个方面：其一，法律政策体系支持社会力量开展慈善活动。《慈善法》统一了公开募捐资格条件，公募机构不再区分公办或民办；民政部发文支持发展社区社会组织，推动“互联网+社会组织（社会工作、志愿服务）”。^③这些举措有利于更多的社会组织开展慈善活动。其二，社区基金会发展方兴未艾。社区基金会以本地资源解决本地问题、促进社区发展。我国社区基金会2008年起源于深圳，2014年后在珠三角和长三角地区取得较快发展。在2014—2018年成立的基金会中，社区基金会占了80%。^④其三，企业参与慈善渐成潮流。近年来，我国社会捐赠总额逐年攀升，企业捐赠一直是社会捐赠的主体。企业参与慈善的方式主要包括直接捐助、捐助专业机构、直接运作项目、产品公益四种，慈善领域主要集中在扶贫济困、教育助学和环境保护等领域。^⑤其四，非公募基金会发展迅速。2018年我国非公募基金会占基金会总数72.6%，其中，个人类型基金会从2011年的463家增加到2017年的2042家，年均增长28.1%，民企基金会从2011年的56家增加到2017年的200家，年均增长23.6%，远高于公募基金会的增长率。^⑥非公募基金会的资产规模在2013年超过了公募基金会，2018年基金会净资产总额1746亿元，其中非公募基金会净资产约1100亿元。^⑦其五，社会捐赠中的民间主导日益明显。近年来，政府部门接受捐赠的数额快速下降，民政部门接受捐赠款从2013年的107.6亿元下降到2017年的25亿元，2018年民政部没有公布具体数字，估计只有8亿元。^⑧“99公益日”捐款总额从2015年2.3亿元增加到2019年24.9亿元，其中个人捐款从2015年57%增加到2019年的72%。

（三）慈善领域：从扶贫济困到社会公益

什么是法律意义上的慈善？在我国，这个问题在《慈善法》颁布前一直没有得到解决。学术界一直有一种观点，认为慈善和公益有明显的区别。美国学者罗伯特·伯姆纳认为，慈善（charity）是宗教信徒对贫困无助者之神圣义务，强调的是对神之爱；而公益（philanthropy）是矫正社会问题、促进社会进步的世俗事业，强调的是对人之爱。^⑨我国学者卢咏也认为，慈善是一种具体且个人化的行为，给予弱者同情和帮助；公益是一项抽象且制度化的事业，以理性的方式解决社会问题。^⑩但是，各国的慈善法律似乎没有做这种泾渭分明的区分。世界上最早的慈善

① 根据《2018年民政事业发展统计公报》中的社会组织统计数据计算。

② 例如，环保组织“自然之友”2015年提起福建南平生态破坏案公益诉讼，2017年提起云南绿孔雀保护公益诉讼，2019年提起安徽扬子鳄保护公益诉讼。这些公益诉讼产生了广泛的社会影响。

③ 《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》（民发〔2017〕191号）、《“互联网+社会组织（社会工作、志愿服务）行动方案》（民发〔2018〕115号）。

④ 朱健刚、胡小军：《中国社区基金会十年：本土探索和能力建设》，载杨团主编《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第276—296页。

⑤ 李东瑶等：《2018年中国企业公益报告》，载杨团主编《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第141—161页。

⑥ 基金会中心网，<http://www.foundationcenter.org.cn/report/content?cid=20200717143325>。

⑦ 基金会中心网，<http://www.foundationcenter.org.cn/report/content?cid=20200727170244>。

⑧ 宋宗合：《2017—2018年度中国慈善捐赠报告》，载杨团主编《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社2019年版，第43页。

⑨ [美] 罗伯特·H. 伯姆纳：《捐赠：西方慈善公益文明史》，褚莹译，社会科学文献出版社2017年版，第1—2页。

⑩ 卢咏：《第三力量——美国非营利机构与民间外交》，社会科学文献出版社2011年版，第64—67页。

立法英国的《慈善用法》(1597&1601)对慈善作了罗列式的界定,除了老弱病残等弱势群体外,还包括修缮桥梁、港口、堤坝、道路、教堂。后来,英国法院通过司法判例将慈善的范围归纳为救济贫困、促进教育、促进宗教和有益于社群的其他事业。2006年英国《慈善法》将慈善范围从上述四类扩展到十三类,包括促进健康、科学、文化、体育、文化、艺术、环保、动物福利等。英美法系国家对慈善的界定大多在上述四类的基础上做了不同程度的拓展。^①我国2016年颁布的《慈善法》也拓展了慈善的范围,将慈善基本等同于公益。^②从实践看,我国的慈善活动也从传统的救灾扶贫、扶弱助残扩展到教育、文化、环保、社区发展等公益领域。

(四) 慈善方式：从一元到多元

慈善方式的多元化与慈善理念的改变密切相关。行善积德的慈善理念决定了传统慈善方式的单一化,主要表现为:慈善主体主要是个人或非正式组织;慈善规模依赖于个人的能力和魅力;慈善资源主要来自捐款捐物;慈善运作是输血式的给钱给物。随着慈善理念从行善积德到社会变革的转变,慈善范围越来越广,慈善方式也呈现多元化的发展趋势。从慈善主体看,企业和个人是捐赠资源(资金、物资、志愿服务)的主体,基金会、社会团体、社会服务机构是慈善运作的主体,政府是政策制定和监督管理的主体,媒体和公众是社会监督的主体。从慈善资源的形式看,除传统的资金、实物、志愿服务外,捐赠有价证券、股权和知识产权的情形越来越多。从资源筹措方式看,除传统的主动捐赠外,定向募捐、公开募捐和慈善信托成为资源筹措的主要方式。从慈善运作方式看,零散的、一对一资助的方式逐渐式微,组织化、项目化、专业化的运作方式成为现代慈善运作的主流,表现为输血和造血相结合、非市场化和市场化相结合、线上和线下相结合。慈善的成本效益观念、赋权增能观念、专业观念、职业观念逐渐被大众所接受。从创新主体看,政府部门、基金会、社会团体、社会服务机构、企业、金融机构共同参与慈善创新,公益创投蓬勃发展,社会企业、影响力投资、慈善金融等社会创新方兴未艾,为慈善事业进一步发展提供了强大动力。

关于我国慈善事业转型发展的特征,有两点需要说明:一是慈善理念、慈善主体、慈善领域和慈善方式的转变是相互联系、相互作用的。慈善理念的转变会引起慈善主体、领域和方式的变化,反过来,慈善领域、方式的创新又会进一步促进慈善理念的转变。二是上述四个方面转型发展的特征是对我国慈善事业总体发展趋势的描述,但是,各个特征并不是同步发展的,而是呈现出一定的差异性。有的方面(比如慈善领域、慈善主体)转变得比较充分,而有的方面(比如慈善创新)只是呈现出发展趋势;有的在政策上已经转变了,但是在实践中,这种转变可能还需要一个较长的过程。

四、中国慈善事业转型发展的国家战略驱动

关于慈善事业发展的理论解释,学界的研究成果不多,大体包括两个方面:一是从宏观视角研究影响慈善事业发展的因素。有学者认为道德、宗教、经济、政治是影响慈善事业发展的四大因素。^③也有学者认为,慈善事业发展是由政治、经济、文化、社会、技术等因素共同推动的结果,其中政治因素起决定作用。^④二是从微观视角研究慈善事业发展的动力。微观视角主要集中在慈善文化上。有学者认为,志愿精神与传统慈善文化的融合是我国慈善事业发展的精神动

① 吕鑫:《当代中国慈善法制研究:困境与反思》,中国社会科学出版社2018年版,第22—27页。

② 参见《公益事业捐赠法》第三条对公益事业的界定和《慈善法》第三条对慈善活动的界定。

③ 张奇林:《论影响慈善事业发展的四大因素》,《经济评论》1997年第6期。

④ 陈斌:《改革开放以来慈善事业的发展与转型研究》,《社会保障评论》2018年第3期。

力。^①还有学者认为，慈善文化是慈善事业发展的原动力，而慈善法律法规是助动力。^②宏观视角的缺陷在于，影响因素过于宏大导致这种理论解释失去了在具体领域的辨识度，从而降低了理论解释力。微观视角的不足在于，慈善文化和慈善法律本来就是慈善事业的组成部分，用这些因素来解释慈善事业的发展有循环解释之嫌。本文试图从国家发展战略视角分析我国慈善事业的转型发展。我们认为，我国慈善事业的转型发展是随着国家发展战略的变迁而逐步展开的，而不同阶段的国家发展战略又是当时政治、经济、文化等诸因素的集中体现。

（一）以经济建设为中心

党的十一届三中全会决定把党的工作重点从“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”的社会主义现代化建设上来，开启了我国改革开放的新征程。经过政治上的拨乱反正和经济上的调整整顿，党的十二大确定了农业、能源、交通、教育、科学作为新时期的五个战略重点。^③在当时的历史条件下，尽快发展经济是党和政府的当务之急，但是，这并不表明慈善事业没有发展。在对内改革、对外开放的大战略下，一大批官办社会团体和基金会相继成立，一些国际非政府组织和著名基金会纷纷来访交流，为我国慈善事业复苏奠定了基础。尤其是1978年，主管全国社会行政事务的民政部得以成立是我国慈善事业发展中的大事，标志着在社会空间逼仄、社会力量缺乏的情况下“政府慈善”的开始。“政府慈善”主要表现在三个方面：一是推动成立中国社会福利有奖募捐委员会，将福彩公益金用于建设养老院、儿童福利院等福利设施。^④二是在全国大中城市募集衣被再分发给贫困地区的群众。三是接受个人的捐赠和国际组织的援助，用于救灾等。

（二）建立社会主义市场经济体制

1992年，党的十四大提出要建立社会主义市场经济体制。随后，党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（下文简称《决定》），对现代企业制度、政府职能转变、收入和社会保障制度、农村经济体制、对外经济体制、法律制度、教育科技体制等改革做了全面部署，标志着“建立社会主义市场经济体制”这一新的国家发展战略正式确立。新国家发展战略对我国慈善事业发展产生了复杂而深远的影响。一方面，《决定》进一步解放了人们的思想，其中“提倡社会互助”、“发挥行业协会、商会等组织的作用”等部署极大地促进了慈善事业的发展。2000年，《国务院关于完善城镇社会保障体系的试点方案》提出“大力发展慈善机构、服务于贫困家庭的基金会等非营利机构”。这是中央政府文件中第一次出现“慈善”，标志着发展慈善进入政府工作议程。另一方面，在落实《决定》的过程中，慈善事业也遭遇到波折。《决定》提出“个人收入分配要坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度，体现效率优先、兼顾公平的原则”。在分配制度上体现“效率优先、兼顾公平”本没有错，但是在解放思想、敢想敢闯的大背景下，“效率优先、兼顾公平”容易泛化为组织和个人的行为准则，导致“一切向钱看”。受此影响，不少社会组织通过评奖、认证、保健等幌子大肆敛财，欺骗群众，最终招致国家对社会组织的三次清理整顿。

（三）落实科学发展观

在改革开放后的二十多年中，我国经济发展保持较高增长速度，但是一直未能摆脱高投入、

① 祝西冰：《中国慈善事业发展的精神动力机制——志愿精神与传统慈善文化的融合与超越》，《社会工作（理论版）》2009年第3期。

② 何玉龙：《慈善事业发展动力机制研究》，《中外企业家》2005年第5期。

③ 《胡耀邦在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告》，<http://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ARTI1348712095996447.shtml>。

④ 1987年6月3日，经国务院批准，中国社会福利有奖募捐委员会正式成立。当年下半年就有二十多个省、市开展社会福利有奖募捐活动，发行奖券6000多万张，筹集社会福利资金3000多万元。参见《1987年民政事业发展概况》。

高能耗、高污染、低效益的粗放经济发展模式，^①导致经济社会发展不均衡、不协调、不可持续。正是在这一背景下，中央在党的十六大以后提出科学发展观，以统筹兼顾谋求全面协调可持续发展，构建社会主义和谐社会。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“发展和规范各类基金会，促进公益事业发展”，“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”。在科学发展观的发展战略下，慈善事业被定位为社会保障体系的组成部分，被定义为构建社会主义和谐社会的重要力量。如果说在前一阶段的国家发展战略下，慈善事业是在“求生存”的话，那么在科学发展观的指导下，慈善事业则是在“谋发展”。

促进慈善事业发展成为政府部门的职责，发展慈善事业也成为科学发展观的组成部分。慈善事业在经历了复苏和波折的阶段以后真正进入了蓬勃发展的时代，具体表现在：一是促进慈善事业发展的法规政策相继出台。2004年，国务院颁布《基金会管理条例》。2005年，民政部召开第一届中华慈善大会，设立中华慈善奖，发布《中国慈善事业发展指导纲要（2006—2010）》。2008年，民政部成立社会福利和慈善事业促进司，主管全国慈善事业促进工作。二是民间慈善迸发出强大活力。个人捐款规模逐渐扩大，慈善项目影响日益深远。同时，一大批企业基金会相继成立，特别是企业冠名基金风行全国。三是慈善研究力量加强，研究成果迅速增加。2010年，北京师范大学壹基金公益研究院和基金会中心网等研究机构相继成立，成为我国第一批慈善研究机构。2003—2012年的十年间，中国学术期刊篇名中含有“慈善”的文章达到4451篇，是前一个十年256篇的17.4倍。^②另外，国外一些关于社会企业家的著作，比如《如何改变世界：社会企业家与新思想的威力》和《社会企业家的崛起》等先后在我国出版发行，使“社会企业”的概念进入公众视野。

（四）实现中华民族伟大复兴

党的十八大开启了中国特色社会主义新时代。新时代新的发展战略是统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。实现中华民族伟大复兴有对内对外两个战略路径，对内是推进国家治理能力和治理体系现代化，对外是构建人类命运共同体。新的国家发展战略进一步推动了慈善事业的蓬勃发展，主要表现在：其一，形成了以《慈善法》为主体的法律法规体系和以《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》为主体的政策体系。其二，成立了全国性慈善行业组织——中国慈善联合会，促进了慈善行业的规范化和透明化。其三，民间慈善热情持续高涨，基金会、慈善信托数量不断增加，民间捐款数额屡创新高。

新发展战略下的慈善事业不仅是我国社会保障制度的组成部分，而且正在成为推动社会创新和促进社会进步的重要力量。慈善事业在新发展战略推动下取得快速发展的同时，以更加积极的姿态融入新发展战略、促进新发展战略的实施。一方面，慈善组织积极参加精准扶贫、乡村振兴和社会治理等国家重大战略行动，发挥链接资源、项目实施、传播理念等专业优势，帮助贫困户脱贫，为农村留守儿童、老人、妇女等弱势群体提供关爱服务，体现了慈善组织审时度势、主动服务国家战略的政治自觉。另一方面，慈善组织主动“走出去”，积极参与全球治理，推动构建人类命运共同体。早在2004年，我国慈善组织就参与了印度洋地震海啸后灾害救援。近年来，在“一带一路”倡议的带动下，我国慈善组织国际化步伐加快。2015年，中国扶贫基金会先后在缅甸和尼泊尔设立分支机构，爱德基金会在埃塞俄比亚成立了爱德非洲办公室，^③在我国慈善组织国际化的道路上迈出了坚实一步。截至2018年，我国社会组织已经参加了十几个国家二十

① 张静：《改革开放以来国家发展战略的演变及反思》，《经济理论与经济管理》2008年第12期。

② 搜索时间2020年9月10日，采用是中国知网中文学术期刊数据库。

③ 杨义凤、邓国胜：《中国慈善组织国际化的策略》，《行政管理改革》2016年第7期。

多场重大灾害的国际应急行动。^①

结 语

在过去四十多年中，我国慈善事业经历了从小慈善到大慈善、从传统慈善到现代慈善的转型发展。这一发展过程是一个渐近的非线性过程，目前尚未结束。我国慈善事业既得益于国家发展战略的驱动，又反过来为国家发展战略服务，但是为国家发展战略服务的广度和深度还有待加强。例如，在贫困治理中，慈善组织还存在资源和效率有限、专业化程度不高以及参与机制不健全、法律体系不完善等问题；^② 我国慈善组织国际化还处于起步阶段，慈善组织参与全球治理的规模偏小、知识能力不足、体制机制滞后、政策不够完善等。^③ 展望未来，慈善事业需要增强推动社会创新、促进社会进步的使命自觉，进一步融入“实现中华民族伟大复兴”的国家战略，在国内国际两个领域发挥慈善事业的独特作用。在国内，慈善组织需要更加关注贫困治理、乡村振兴和社会治理等战略领域，更加重视教育、就业和公共卫生等赋能举措，“使慈善事业成为所有人为他们自己的未来进行投资的事业”。^④ 在国际上，我国慈善组织需要进一步明确参与全球治理的价值目标和具体策略，“以‘一带一路’沿线国家为主要目的地、以救灾救助为切入口、与合作伙伴建立合作网络”^⑤，以满足当地社会需求，提高中国文化在国际上的软实力。

（责任编辑：薛立勇）

① 张强等：《防灾减灾救灾中的慈善参与——2018 年中国防灾减灾救灾慈善报告》，载杨团主编《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 246 页。

② 谢琼：《贫困治理：中国慈善组织的实践与发展》，《社会保障评论》2017 年第 4 期。

③ 杨义凤、邓国胜：《中国慈善组织国际化的策略》，《行政管理改革》2016 年第 7 期。

④ [美] 奥利维尔·聪茨：《美国慈善史》，杨敏译，上海财经大学出版社 2016 年版。

⑤ 董俊林：《社会组织服务“一带一路”建设的四大路径》，《中国社会组织》2018 年第 20 期。