

中国特色慈善事业的历史演进与发展路径

吴宏洛

摘要: 慈善事业不仅是社会主义初级阶段保障民生的一个重要抓手,也是进一步推进市场化改革的内在要求。新时期,慈善事业已经上升为国家战略,以社会主义核心价值观为指引,让慈善成为普遍的社会风尚和人们自觉的生活方式,是探索中国特色慈善事业的题中之义。

关键词: 慈善事业; 慈善自觉; 中国特色

中图分类号: C23 文献标识码: A 文章编号: 1008-1569(2016)01-0070-10

DOI:10.13658/j.cnki.sar.2016.01.009

20世纪70、80年代,韦斯布罗德的政府失灵理论、汉斯曼的市场失灵理论、萨拉蒙的志愿失灵理论共同构成了当代慈善的经典理论。该理论认为,无论是政府、市场还是慈善组织,它们的存在皆因其他部门在应对人类需要的时候具有某种内在缺陷,导致某一部门无法完全满足人类需求。中国的慈善事业在经历了曲折的认识发展过程之后,新世纪以来,受到前所未有的重视。第十一个五年规划对慈善事业的未来发展谋篇布局;党的十六届四中全会明确把慈善事业作为完善社会保障体系的重要内容;党的十七大报告第一次确立了慈善事业在社会保障体系中的重要地位;党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,强调慈善事业对扶贫济困的积极作用。2014年2月,国务院颁布我国第一部社会救助行政性法规《社会救助暂行办法》,对社会力量参与慈善救助予以规范;同年11月,国务院出台《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,这是新中国成立以来以中央政府名义出台的第一个指导、规范和促进慈善事业发展的纲领性文件,^①《意见》要求动员和组织社会资源,大力发展慈善事业,解决困难群体的急难问题。

慈善事业不仅是社会主义初级阶段保障民生的一个重要抓手,也是进一步推进市场化改革的内在要求。它有效调节城乡居民的收入差距,妥善解决近8000万城乡低保五保对象、8500万残疾人、1.2亿贫困人口、1.6亿农村“三留守”群体以及大量遭遇临时突发变故困难群众的基本生活问题。而这仅靠政府的强力干预是不够的,需要健全慈善制度,培育公民慈善责任,广泛动员社会资源,构建大众慈善与社会救助紧密衔接的大救助格局。

基金项目: 国家社会科学基金项目“空巢女性老人养老需求与老年福利供给性别策略研究”(项目编号: 14BSH045); 福建省科技厅软科学基金项目“社会服务领域政府与非营利组织合作机制与优效路径研究”(项目编号: 2014R0040); 福建省科技厅自然科学基金项目“信息技术背景下社区居家养老服务质量管理研究”(项目编号: 2014J0126)。

作者简介: 吴宏洛, 福建师范大学慈善研究所所长、教授、博士生导师。

一、中国特色慈善事业的历史回顾

(一) 中国共产党人对马克思主义慈善观的认识与当代发展

中国共产党人对马克思主义慈善观的认识经历了一个从片面认知到与时俱进的发展历程,这一认识过程主要是由所处时代的历史背景决定的。马克思恩格斯的著作极少言述慈善问题,仅有少数涉及慈善的论述,也绝大多数是持否定和批判性的。马克思恩格斯在《共产党宣言》中明确将“博爱主义者、人道主义者、劳动阶级状况改善派、慈善事业组织者”划归资产阶级中的一部分人,认为资产阶级慈善的目的是“要消除社会的弊病,以便保障资产阶级社会的生存”。^②在新中国成立后的一段时期,毛泽东坚持了对资产阶级伪慈善观的否定与批判,把慈善视作旧时代统治者缓和阶级矛盾的工具,这一时期中国的慈善事业基本处于停滞状态。改革开放以来,中国共产党人对马克思主义慈善思想有了更加全面的认识并赋予新的时代内涵。

1. 改革开放以前中国领导人的慈善观

新中国成立后的45年间,由于特殊的时代背景和政治要求,中国共产党人对慈善事业是持批判和否定态度的。1949年毛泽东发表了《“友谊”还是侵略?》,对美国在中国假“慈善”真侵略的本质予以鞭挞,旗帜鲜明地表明了中国共产党人对慈善的态度和立场。解放初,通过土地改革、没收官僚资本等一系列革命行动,国家逐步控制和管理了主要的社会经济资源,民办慈善机构被取缔,原中国福利基金会、中国红十字会被改组,民间的慈善济困活动改由政府承担,实行“企业办社会”的制度安排。直至上世纪90年代中期以前,慈善活动始终被列为禁区,慈善事业被异化为政府福利的一部分。转引人民日报1994年题为《为慈善正名》的评论,“多年来,‘慈善’被视为洪水猛兽,被当作资产阶级腐蚀与瓦解人民群众革命斗志的毒药和砒霜。”^③这一时期,中国的慈善事业呈“断裂”状态。

2. 改革开放以后中国领导人的慈善观

随着改革的深化和中国特色社会主义理论的提出,以邓小平同志为首的第二代领导集体高度重视福利慈善事业,并逐步扭转了传统社会主义理论对慈善事业的否定态度。邓小平发表于1978年10月的《工人阶级要为实现四个现代化作出优异贡献》一文提出“我们的国家还是很落后,但是,这决不能成为企业领导不关心工人福利的借口。”^④对于如何走中国道路,如何让人民共享美好生活,邓小平提出了“先富带动后富”理论。尽管在邓小平的一系列论述中,没有直接提到慈善事业,但是很明确地提出了“先富带动后富”的思想,并希望先富裕起来的人将善款多投入于教育事业。邓小平多次强调,青少年应该培养助人为乐的革命风尚,这些思想成为重建中国特色社会主义慈善事业的重要理念。新世纪以来,中国领导人的慈善观有了与时俱进的认识飞跃。《中国慈善事业发展指导纲要(2011-2015)》提出“十二五”时期要以社会主义核心价值观体系为指引,慈善文化全面普及,慈善逐步成为社会风尚和人们的生活方式。^⑤新时期,慈善事业已经上升为国家战略。

(二) 新中国慈善事业的发展与演进

1. 从“谈慈善色变”到“为慈善正名”:慈善事业回归正途

从1957年开始,我国慈善事业被当作封建、虚伪的产物,是与社会主义相对立的“资产阶级糖衣炮弹”加以批判,外国传教士在中国创办的慈善机构被扫地出门,慈善成为禁区,人人谈慈善色变。民间慈善陷于停滞,取而代之“政府包办-单位负责”的国家福利制度。1949-1954年间,全国城镇新建或改建了666个残老、儿童福利机构,城市推行“三无人员”救助制度,农村则建立“五保”供养制度,全面实行社会主义国家福利保障制度。

党的十一届三中全会以后,以邓小平为首的党中央对国民经济和社会各项工作进行了

“拨乱反正”。1994年,《人民日报》以辽宁省慈善总会成立为背景发表了题为《为慈善正名》的文章,提出“社会主义需要自己的慈善事业,需要自己的慈善家”。^⑥“慈善”一词以积极正面的涵义重回公众视野。

2. 从“限制排斥”到“有益补充”:慈善事业起步回暖

中国的慈善事业在经历了从1949-1993年长达45年的“空档”期后,开始迎来它历史性的发展机遇。1994年3月国务院颁布的《国家八七扶贫攻坚计划》指出:要充分发挥中国扶贫基金会和其他各类民间扶贫组织的作用,明示政府愿意与民间力量合作共同支持和开展扶贫工作,这给新时期慈善事业的发展预留了空间。同年4月,成立了建国以来首个全国性的慈善组织——中华慈善总会。1994年之后,各地慈善组织先后成立,政府随之颁布了一系列政策法规来规范其运行和捐赠行为。截至2000年,全国已成立306个慈善组织,其中省(市、自治区)级慈善会(基金会)25个,地(市)级慈善会109个,县(市)级慈善会106个,乡(镇、街道)级慈善会66个。^⑦

进入新世纪,慈善事业迈入跨越发展阶段。党的十六届五中全会提出“支持社会慈善、社会捐赠、群众互助等社会扶助活动,加快完善社会保障体系”。^⑧党的十八大指出要“进一步完善社会救助体系,支持发展慈善事业”。李克强总理在2015年的政府工作报告中强调,要支持群团组织依法参与社会治理,发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业。^⑨一系列政策文件的相继出台表明,政府对慈善事业的态度已经由原先的限制、逐步接纳转变为高度重视,我国的慈善事业迎来了新的发展机遇期。

3. 从“政府慈善”向“公民慈善”转变:慈善事业的跨越发展

2008年被称为中国慈善元年。这一年,民政部发布了首个慈善捐赠官方报告《2007年度中国慈善捐赠情况分析报告》。报告披露了2007年我国慈善事业取得的成绩,同时也指出慈善事业尚处于起步阶段,民间的慈善力量仍然薄弱。也正是这一年,南方突发雪灾和汶川大地震,严重的灾情引爆全民捐助热潮,超过1200亿元的慈善捐款被迅速集结,超过500万人的志愿大军被紧急动员、奔赴灾区,中国民间慈善的强大行动力令世界动容。2008年成为中国慈善史上的新纪元,突发大灾难唤醒了全民的慈善责任意识,社会力量勃兴和积极参与,推动慈善回归民间化、社区化、专业化、国际化和透明化,中国迈向公民慈善新时代。

二、中国特色慈善事业的发展现状

中国正处在经济社会转型的重要历史时期,社会阶层分化日益严重,社会问题凸显,社会弱势群体的帮扶需求不断增加。慈善事业作为社会转型的内在关怀纽带在调节收入分配、弥合贫富差距、完善民生保障、提供社会基本公共服务补充供给、参与社会治理等方面发挥着重要作用。表现在三个方面:其一,提供公共服务,保障和改善民生,突出扶贫济困,有助于维护社会稳定,弥合社会裂痕。这一特点源自慈善的再分配功能。慈善事业通过捐赠的方式使财富和资源在社会各阶层间实现再分配和流动,通过财富的合理转移,化解社会危机,缩小收入差距,对初次分配和二次分配进行再调节。其二,传播公益理念和志愿精神,促进社会弘扬正气。慈善活动通过扶贫济困、互助奉献,激发人们的社会责任感和对弱势群体的关爱情怀,有利于形成人人助我、我助人的良好社会风尚,对公民道德素质的提升有积极作用。其三,弥补市场与政府失灵,补缺公共服务漏洞。市场经济的本质是优胜劣汰,市场竞争的结果使财富集中在一部分人手中,容易造成社会的两极分化。慈善事业作为市场与政府之外的第三种力量,在调节城乡贫富差距方面,在自然灾害、突发事件救助方面,在政府福利政策无法到达的盲区,通过扶贫济困,扩展社会救助的覆盖范围,改善弱势群体的生存状况,减轻各级政府和社会的负担,增加社会和谐稳定因素,维系社会的健康发展。

(一) 中国慈善组织的发展与行动力

1. 慈善事业发展近况

2008年以来,中国慈善事业在政府和民间的协力推动下,取得了重大的进展和丰硕的成果。据《中国慈善发展报告(2015)》的数据显示,截至2014年底,全国社会组织达到60万个,比2013年增长了9.7%。其中社会团体30.7万个,比2013年增长6.2%;民办非企业单位总数达到28.9万个,比2013年增长13.3%;直接登记的社会组织已经超过3万个。基金会数量持续攀升,在净资产、捐赠收入与支出方面不断增长。根据基金会中心网的统计,截至2014年12月31日各类基金会总数达4211家,较2013年增加584家,年增长16.10%。其中公募基金会1487家,占35.31%;非公募基金会2724家,占64.69%。与2013年相比,非公募基金会在全国的占比增加了4个百分点,基金会净资产规模超过1000亿元。捐赠收入和公益支出平稳增长,社会捐赠总量达到1046亿元,比2013年度的954亿元增长了9.64%。其中基金会捐赠收入达420亿元,公益支出超过300亿元。慈善会系统的捐赠款物为426亿元,民政系统接受的社会捐赠款物82.26亿元,红十字会系统26.43亿元,其他机构91.7亿元。加上全国志愿服务小时折算价值535.9亿元和彩票公益金社会公益使用量399亿元,全核算社会捐赠总价值达到1981亿元,较2013年增长了33.5%。^⑩近年来网络捐赠异军突起,根据腾讯公益、新浪微公益、支付宝E公益的统计数据显示,2013年三大网络捐赠平台共接收网络捐赠2.95亿元。^⑪

志愿服务方面,中国的志愿服务通过政府推动、民间参与,为慈善事业的发展提供了有力的支持。2014年度中国(大陆地区)志愿服务组织大约200.9万家,登记的志愿者总人数约6710万人,未登记但参与志愿服务的民间志愿者约4200万人,实际参与志愿服务的人数达1.091亿人,占全国人口总数的8%,提供的志愿服务约14.82亿小时,捐赠的价值合计约535.9亿元。^⑫

表1 2014年中国社会捐赠系统与数量

序号	接收系统	金额(亿元)
1	基金会系统	420
2	慈善会系统	426
3	其他机构	91.7
4	民政系统	82.26
5	红十字会系统	26.43
合计		1046.39

资料来源:宋宗合《2013-2014年度中国慈善捐赠报告》杨团编著《中国慈善发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第30页。

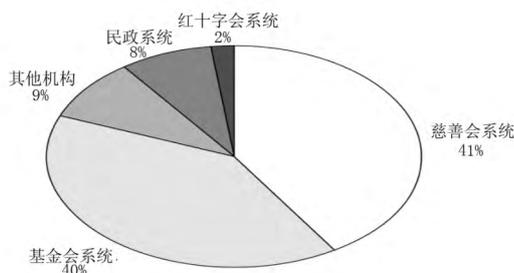


图1 2014年中国社会捐赠分布

资料来源:宋宗合《2013-2014年度中国慈善捐赠报告》杨团编著《中国慈善发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第31页。

2. 慈善组织的成长与贡献

我国慈善事业发展中最具活力的首先是各级各类公益慈善组织,在扶贫济困、为困难群众救急解难中发挥着重要作用。1981年,中国大陆首个公募基金会——中国青少年儿童基金会成立;1989年,与中国青基金会一样都是公募基金会的中国扶贫基金会成立;1994年,中华慈善总会创办,标志着中国大陆慈善事业迈入新阶段。这些兼具福利慈善性质公益社团组织的相继成立,为配合政府开展扶贫济困发挥了积极的作用。其次是各类慈善机构。自中华慈善总会创立以来,各地慈善机构如雨后春笋般纷纷建立。慈善机构自诞生伊始,作为我国慈善事业重要组成部分,承担了政府救助功能的辅助角色,经过20年的发展,已经在全国、省、市、县各级建立了覆盖全国的组织网络。截至2014年底,基金会和县以上慈善会总量达6400多家,它们通过慈善项目扶弱济贫,为政府分忧、为群众解难。^⑬自1994年成立以来,中华慈善总会筹募的社会各界捐赠款物累计达428亿多元,目前拥有涵盖救灾、扶贫、安老、助孤、支教、助学、扶残、助医等8大领域的60多个慈善项目和专项基金,与团体会员共同搭建了遍及全国的慈善项目援助体系,惠及千万困难群众。分年度看,中华慈善总会2007年筹募款额12.54亿元,之后逐年上升,2013年达到100.64亿元,2014年攀升至178.78亿元,同比增长77.12%。目前,中华慈善总会已有团体会员355家,主要成员是各省、区、市级慈善会和部分县市级慈善会。^⑭

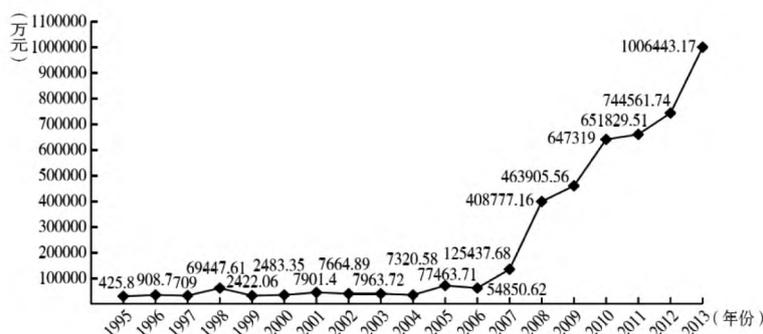


图2 中华慈善总会历年筹募额曲线图

资料来源《中华慈善总会网站数据报告》,中华慈善总会官网(<http://cszh.mca.gov.cn/>)。

民间慈善方面,1996年广州出现首家街道慈善机构——文昌街慈善会,1997年浙江省创立第一家乡镇慈善组织——绍兴市越城塔山街道慈善分会,1998年泉州市创建佛教性质的正觉易慈善基金会,同年广州市创建第一所慈善医院。进入新世纪,民间慈善事业更是朝着多元化的方向发展,既有多功能型慈善组织,也有专门类别的慈善组织。除常态化的社会捐赠外,在国家发生重大灾难时,更是展示了民间强大的慈善能量。1998年的全国抗洪救灾和2003年的抗击“非典”战役,民间慈善力量都发挥了积极作用。2003年抗击“非典”期间,内地民营企业和个人捐赠达27.44亿元,占全部善款的67.3%,成为社会捐赠的主体。2008年南方遭遇特大冰雪灾害,接收的社会捐赠款物达22.75亿元,其中捐款19.84亿元,捐赠物资折价2.91亿元,来自民间的捐赠额占捐赠总量的18.5%,占国内捐赠额的27.3%,显示了民间慈善的强大生命力。2008年5月12日汶川大地震更是掀起史上最大规模的全民捐赠热潮,截至2008年12月,全国接收各界捐赠款物751.97亿元,其中,社会组织累计募集款物356亿元,募款额创历史新高。

3. 企业和企业家群体的慈善捐赠成为亮点

2008年汶川大地震之后,中国企业和企业家的捐赠热情不减,无论是胡润慈善榜,还是中

国捐赠百杰榜,都反映了这一趋势。根据2014年胡润慈善榜的讯息,相比2013年,前100名上榜慈善家平均捐赠额上升264%,平均捐赠款额超过2亿元,阿里巴巴马云成为榜首。胡润慈善榜的捐赠流向显示,捐赠教育领域的慈善家占27%,其次是社会公益领域,占20%,第三是赈灾领域,占19%,扶贫占11%。^⑮另据中国公益研究院发布的2014年中国捐赠百杰榜显示,入榜人员捐赠总额超过304.16亿元,马云因捐赠价值超过169亿元的阿里巴巴股份而位居榜首。从捐赠流向看,有超过257亿元的善款捐给了各类慈善机构,其中不限定使用领域的捐赠占总额的84.42%;从捐赠行业看,房地产行业的个人或家族有35个,位居各行业之首;从捐赠者地域分布看,广东有25位入榜者,是大额捐赠最多的地区,浙江慈善家以超过244亿元的成绩成为捐赠额度第一的群体。^⑯

与企业家的慈善行动相配合,企业捐赠是社会捐赠的主要源流,占社会捐赠总额的70%,并且在捐赠中呈持续上升趋势。在国有及国有控股企业、民营企业、港澳台资和侨资企业、外资(合资)等四类主要捐赠类别中,民营企业占了半壁江山,是捐赠的中坚力量。

近年来,随着慈善责任意识的觉醒,企业和企业家群体慈善捐赠的方式日趋多元化,在组织化、捐赠委托、直接捐赠三种捐赠形态的基础上,发展出捐“智力”、捐“技术”、捐“知识产权收益”、捐“有价证券”、捐“股权”、捐“平台”、创办慈善信托,开展公益创投、慈善众筹、微慈善、互联网公益慈善等多元捐赠模式。

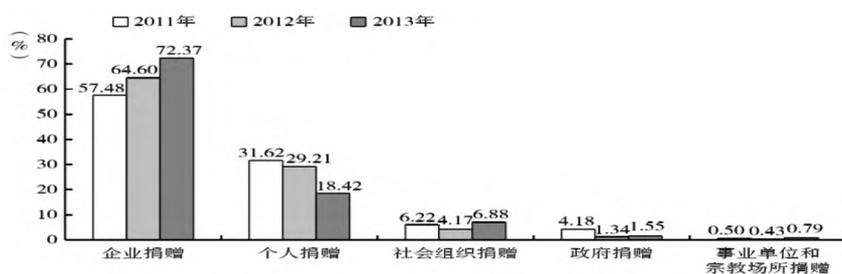


图3 2011-2013年各类捐赠来源方及其在社会捐赠总体中占比

资料来源:宋宗合《2013-2014年度中国慈善捐赠报告》杨团编著《中国慈善发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第22页。

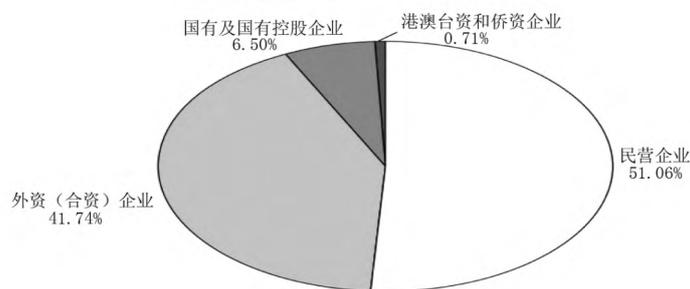


图4 四类企业捐赠在企业总体捐赠中占比

资料来源:宋宗合《2013-2014年度中国慈善捐赠报告》杨团编著《中国慈善发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第23页。

(二) 逐步完善的慈善制度环境

中国慈善事业着眼于社会自主服务、自主管理的治理目标,需要相关法律法规的保驾护航。1989年10月,国务院颁布了改革开放以来第一部社会团体法规《社会团体登记管理条例》。截至目前,为慈善设立的法律法规有:1993年的《中华人民共和国红十字会法》;1998年的《民办非企业单位登记管理暂行条例》,同年修订了1989年施行的《社会团体登记管理条例》

例》;1999年6月,全国人大常委会通过并实施《中华人民共和国公益事业捐赠法》,这是新中国第一部关于慈善公益方面的法律;2004年国家发布了新的《基金会管理条例》,同时废除了1988年出台的《基金会管理条例》,该条例是促进社会组织走向民间化的重要政策;2014年修订的《中华人民共和国公司法》对公司慈善捐赠行为作了新的法律规定;2015年《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》颁发,该《意见》旨在增强社会组织评估工作的公信力,让社会力量参与对社会组织的监管。

为促进慈善事业的发展,我国还制定了相配套的税收法规。这主要有:1991年通过的《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》,2001年财政部、国家税务总局发布的《关于完善城镇社会保障体系试点中有关所得税政策问题的通知》,同年由财政部、国家税务总局和海关总署联合发布的关于《扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法》,2008年施行的《中华人民共和国个人所得税法》、《企业所得税法》。这些政策法规在一定程度上激励了公民和企业的慈善捐赠热情。

“十二五”期间,国务院各部委以及地方各级政府密集出台了一系列鼓励支持公益慈善组织参与社会服务的相关政策。2011年民政部发布了《中国慈善事业发展指导纲要(2011-2015年)》和《民政事业发展第十二个五年规划》,之后民政部和全国工商联联合发文《关于鼓励支持民营企业积极投身公益慈善事业的意见》,民政部《关于民政部门利用福利彩票公益金向社会力量购买服务的指导意见》,民政部《中国社会服务志愿者队伍建设指导纲要(2013-2020年)》。五年间慈善政策法规密集出台,对我国慈善组织的发展、慈善资源的拓展、慈善行为的监管、慈善募捐的规范、慈善人才的培育和慈善文化的建设以及志愿服务等作出了具体的部署和规划。期间,中央还相继出台了关于教育、体育、旅游、科技服务、金融保险等多项政策,都把动员社会力量、发挥慈善公益组织作用放在突出的位置。各级地方政府在国家政策的导引下,采取各种创新机制推进慈善事业跨越发展。北京市、湖南省、广东省广州市、深圳市、上海市、福建省、海南省、浙江省杭州市等多省(市)纷纷制定并出台了鼓励公益慈善组织发展的地方性法规。慈善事业通过政策引导,在社会救助和社会福利领域正发挥着越来越重要的作用。

值得一提的是中国《慈善法》在搁置9年之后,于2014年迎来了一个重要的转折点,全国人大内务司法委员会为《慈善法》出台制定了时间表,计划在2015年底之前制定出台一套成熟的方案向社会公开。早在2005年,民政部就提出关于慈善立法的建议,2006年进入立法程序,随后被搁置长达7年。期间的2009年,“慈善事业法”曾被列为全国人大常委会立法工作计划的预备项目之一,提请全国人大常委会审议。但在民政部将慈善法草案递交国务院法制办后,再无结果。直至2013年11月,第十二届全国人大常委会再次把《慈善法》列入立法规划,并确定由全国人大内司委牵头起草。2014年2月24日,全国人大内务司法委员会领导小组会议,给出了慈善立法的路线图和时间表,^①预计2015年底提交审议,进入正式立法程序。这标志着我国慈善事业法制化建设的一大进展。

(三) 发展中的问题与障碍

1. 慈善事业中政府职能的缺位与越位

由于体制惯性,我国大多数公募慈善组织都带有浓厚的官方背景,慈善并没有形成真正的民间力量。在此约束条件下,政府职能缺位与越位问题突出。缺位主要体现为作为事业的倡导者和设计者,政府法律保障、制度监管、与非营利组织合作方面尚不能形成一套高效的运行管理机制。越位则表现为政府直接主导慈善工作,承担具体的慈善事务。慈善机构的管理者和工作人员由政府部门指派,慈善项目动用行政手段推动,善款的筹集和流向被纳入官方救

灾济贫系统等现象仍然比较普遍。譬如“慈善一口捐活动”,多地政府动用行政手段硬性规定工作人员完成捐赠任务,引发民众对慈善捐赠活动的反感。2010年青海玉树地震发生后,国务院抗震救灾指挥部下发的《青海玉树地震抗震救灾捐款资金管理使用实施办法》规定,接受慈善捐赠的机构需将善款全额拨付到青海省政府,捐赠的资金由政府统筹安排使用。该实施办法一经公布,旋即引发社会疑异。虽然善款由政府统筹安排便于资金的统一管理和监督,但也意味着大量民间捐赠被纳入政府财政,既不符合预算法规,也让公众误认为慈善救助是政府的责任。政府行政性的干预行为,强化了慈善组织对政府的依赖性,束缚了民间慈善组织独立、自主、自强意识和理性成长。

2. 民间慈善组织面临合法性生存危机

以2008年汶川地震为契机,中国社会巨大的公益需求激发了民间自发参与公益慈善的热情,大量民办非企业单位以及未登记注册的非法人社团纷纷成立,成为今日中国公益慈善领域最为庞大、最为活跃的群体。随着互联网的迅速普及,未来还会有越来越多的公民,通过新媒体和非传统渠道投身于慈善公益事业。据测算,目前全国未正式注册备案的社会自组织总量约为600万家。根据民政部《取缔非法民间组织暂行办法》和《民办非企业单位登记暂行办法》,这些未注册备案的自组织和个人都不具备法人资格,只能处于地下生存状态,面临没有准生证的“合法性生存危机”。^⑧2013年国家四类慈善组织实行直接登记制度,使民间慈善组织的生存空间得到了极大的释放。但是,“草根”慈善组织的生存依旧面临制度性障碍与风险,主要有身份合法性、组织建设、捐资融资、团队专业化、监督管理、管理者诈捐骗捐等等问题。此外,《社会团体登记管理条例》对社团成立的条件有明确规定:资金方面,经费和资产的来源要正当合法,成立全国性的社会团体至少要有10万元以上活动资金,地方性社会团体要有3万元以上活动资金;^⑨在人数方面,社团会员总数不得少于50人。这种对活动资金和人员规模硬性要求在一定程度上限制了小微慈善机构的生存。即使按照章程办事,在现有管理体制下,大部分慈善组织因为缺乏独立性和自治性,也难成长为具有社会影响力的社团组织。如何规范“草根”组织的发展,亟待理论和实践的进一步探索。

3. 慈善组织社会公信力不足

一切社会组织的发展都需要公信力的支撑。慈善组织从事公益事业,公信力是募集善款的一张道德名片,是组织永续发展的重要前提。随着中国慈善事业不断做大做强,慈善公信力整体水平却不容乐观,一些丑闻屡屡曝光。众所周知的郭美美事件,让中国红十字会的公信力遭遇前所未有的质疑。2014年,又有多个慈善组织受到公众质疑。这些慈善组织不乏知名机构,如嫣然天使专项基金和嫣然天使儿童医院财务问题、深圳壹基金雅安地震3亿元捐款被“贪污”问题、中华医学会营利性经营问题、中国红十字会“阴阳合同”“以捐代租”问题、浙江金华施乐会向求助者收取置顶费问题、万科公益基金会侵犯禾邻社《全民植物地图》知识产权案件、中华社会救助基金会与灯塔计划摩擦事件等等。这些问题和事件暴露出当前中国慈善事业制度建设滞后,慈善组织与公众、政府之间缺乏法律层面上的监管约束与信任机制。

4. 慈善组织专业人才匮乏

发达国家和地区慈善事业发展的经验表明,慈善事业涉及社会多个领域的众多行业部门,具有很强的公益性和专业性,从捐赠体系、组织体系到服务体系,每一个环节都需要专家型专属人才。就中国慈善组织的现状而言,多数身处体制外,囿于保障风险大、薪酬待遇低、发展空间小、社会认同差、工作辛苦等原因,加之民办非企业单位不享有财产所有权,不能分配红利,利润仅限于组织自身发展和公益事业再投入等诸多限制,使该领域人员流动性大、人才流失严重,专家型领袖难觅。加强队伍建设,吸引人才、留住人才,提高专业队伍素养,提升福利

待遇,尊享社会声誉是当务之急。

三、中国特色慈善事的完善路径

(一) 培育民众的慈善责任意识

中国正处于社会转型期,利益主体多元化、复杂化,社会成员出现了不同的价值诉求。市场经济下一部分人道德滑坡、信仰缺失,影响和阻碍了公民慈善理念的培育。党的十八大提出社会主义核心价值观,是对公民的基本道德规范。慈善道德是社会主义核心价值观体系的有机组成部分,慈善精神是社会主义民族精神的重要内容,慈善动员机制是社会主义制度优越性的重要体现,慈善行动是社会主义集体主义行动的重要表现。^②应该把社会主义核心价值观融入民众慈善养成教育,引导社会大众把慈善作为一种基础信仰,并内化为自觉的慈善责任;引导社会营造慈善场域,这个场域心怀苍生、人人向善;引导慈善组织的管理者践行“人品端方,公正廉能”的道德塑造;引导社会主体自愿参与慈善事业,并常态化地进机关、进学校、进企业、进城镇社区、进广大乡村。

(二) 弘扬中华民族优秀的慈善文化传统

慈善事业的发展需要深厚的文化根基。以儒、释、道为主体的中国传统文化中包含着极其丰富的慈善思想,理应作为当代中国慈善事业发展重要的文化资源。近代著名慈善家熊希龄说“吾国立国最古,文化最先,五千年来养成良善风俗者,莫不有儒、释、道之学说所熏陶。”^③儒家讲“大同”“仁爱”,民本、大同思想处处体现了扶贫济弱,报效社会的慈善理念;道家讲“积德行善”,劝诫富人要赈人之急、救人之穷、施衣布药、创立义学,累积公德,以求后报,对于培育人们慈善之心和行善积德有良好的教化作用;佛家讲“慈悲为怀”,去恶从善,慈爱众生如己身,视众生如己一体,意欲唤醒民众的悲悯意识;墨家讲“兼爱交利”,以“兼爱”为基础,以“大同”为理想,以“行义”为方式,爱所有人。虽然说法不同,但道理相近,都包含着丰富的慈善理念,体现着济贫、扶危、宽容等人世间美好的情感和道德规范。发掘传统文化的慈善思想,汲取精华,继承和发展慈善仁爱、乾隆父母、民胞物与等民族优秀慈善观,以文化自觉促成慈善自觉,重塑新时代的慈善精神。

(三) 准确定位政府在慈善事业中的角色

政府主导的中国慈善事业需要与时俱进的制度创新。不可否认,由于我国慈善事业特殊的发展轨迹,与其他国家相比,政府在慈善事业中的地位和作用更加突出,未来,政府还将扮演重要角色,但这种角色既不是主导者,也不是实践者,而是制度的设计推动者。作为制度设计者,政府应该约束公权力审慎进入慈善领域,回归推动、促进、引导、监督和服务的角色,在登记管理、捐赠激励、人才培养等制度建设方面为慈善组织让渡更多的成长空间。在强调社会治理的大背景下,更多通过购买服务、外包服务、委托代理等方式,将社会福利和救济的事务性职能剥离给社会组织,推动慈善回归社会和民间。

(四) 回归社会组织在慈善事业中的多元主体地位

慈善类归非政府组织范畴,是独立于政府和市场之外为社会提供公益服务的第三方力量。独立、自主、自强、自律、有公信力慈善力量的存在有利于我国慈善事业的蓬勃发展。政府应该克服对慈善组织的不信任感,在身份认证上予以政策松绑,确立社会组织多元法人治理结构。通过公共部门、第三部门与私人部门的共同治理格局,为社会提供公共物品和公共服务。慈善组织自身也需建立自我约束机制,加强内部监督,通过自身组织建设提升自治能力,保证组织运行严格自律,争取更多服务社会的机会。

(五) 建立合规的监管体系

囿于《慈善法》的缺位,政府对慈善组织的监管始终缺乏法律依据。当务之急是开启社会监督体系,形成政府监管、社会舆论监督、行业自律相结合的多重监控机制。此外,通过税收监管实施监督也是行之有效的办法。“美国妈妈联谊会”之所以能够迅速发现胡曼莉的财务问题,正是由于美国国税局完善的税收监管机制。依据美国法律,像“美国妈妈联谊会”这样的慈善机构必须定期向美国国税局上交各类票据和财务报表以证明它在中国的捐助合规,正因此胡曼莉私吞善款案件得以败露。^②我国税务机关可借鉴美国经验,定期监控慈善机构的资金流向,以防不法之徒利用慈善逃税洗钱。应尽快引入第三方评估机制,定期公布对慈善机构的测评结果,调整信用等级,把慈善事业做成人人信任的“透明口袋”。

(六) 全社会共建慈善事业发展的良性生态系统

在慈善领域,政府、企业、社会组织、志愿者、公民共同构成了相互融入合作共治的生态系统。这个系统的治理逻辑是合作、协商、对话和深度融合。随着互联网时代“新慈善”理念的勃兴,慈善议题、捐赠者群体、捐赠模式正悄然发生变革,捐助者提议基金、新媒体捐助圈、社会风投伙伴、公益众筹等新型慈善业态逐渐进入公众视野。但无论怎么创新,追求社会价值的公益使命,解决社会急难问题,促进政府、企业与社会三大部门的跨界对话、有效沟通、精诚合作,始终是慈善生态系统良性发展的核心要件。

注释:

- ①陈可鉴、郁建兴《慈善的性质与模式》,《南京社会科学》2015年第5期。
- ②楼慧心《马克思主义研究领域在慈善研究中的集体失语及其分析》,《人文杂志》2009年第2期。
- ③孙月沐《为慈善正名》,《人民日报》1994年2月12日。
- ④《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第111页。
- ⑤《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015)》,中国网(http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-07/08/content_22951170.htm)。
- ⑥吴显华、欧阳凤莲《中国慈善事业政策的变迁及启示》,《前沿》2012年第7期。
- ⑦姚建平《中美慈善组织政府管理比较研究》,《理论与现代化》2006年第2期。
- ⑧《中国共产党十六届五中全会公报》,中国网(<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/5zqh/1000598.htm>)。
- ⑨李克强《2015年政府工作报告》,新华网(http://xinhuane.com/2015-03/17/c_134073477.htm)。
- ⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯ 杨团编著《慈善报告蓝皮书:中国慈善发展报告(2015)》,社会科学文献出版社2015年版,第1-2、3、74、2页。
- ⑰来自各网络平台的公开数据。
- ⑱冯佳《发展慈善事业任重道远——专访全国政协委员、清华大学公共管理学院教授王名》,《中国社会组织》2015年第3期。
- ⑲2014年胡润慈善榜《马云捐145亿元成中国首善》,新浪财经网(<http://finance.sina.com.cn/china/20141028/162220664649.shtml>)。
- ⑳腾讯公益网(<http://gongyi.qq.com/a/20140515/014084.htm>)。
- ㉑目前我国在正式注册的民办非企业单位之外,还存在着大量未注册的民间慈善组织或团体。其中有些在街道办事处备案;有的以项目办或者专项基金的名义挂靠在某基金会下面。更多的是民间自发形成的自组织,还有一些以QQ群、微信群形式存在,在进行公益慈善活动时主要利用社交网络进行。这类组织不具备法人资格,没有合法身份,但数量庞大,社会活跃度高。
- ㉒张民省《我国社会组织的发展困境与出路》,《学会》2015年第1期。
- ㉓任平《论马克思主义慈善观》,《学术研究》2010年第5期。
- ㉔周秋光《熊希龄集(下册)》,湖南出版社2008年版,转引自李朝阳《繁荣社会主义文化中的慈善文化问题研究》,《河北师范大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期。
- ㉕张爽《论法律如何不伤及善》,西南政法大学法学硕士学位论文,2008年。