

# 官办慈善与民间慈善：中国慈善事业发展的 的关键问题

林 卡 吴 昊

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘 要] 慈善行为既出自人们对弱者和贫困者同情的善良意志,反映了人性的光辉,也是整个社会文明程度的体现。慈善事业的发展既受到政府鼓励和推进,也需要全社会民众的积极参与。目前,官办慈善组织在组织公益慈善活动方面起了主导作用(甚至是支配作用),但近日诸多公共事件的发生使这一体制遭到许多批评,并使慈善议题成为大众舆论的焦点。因此,在有关慈善事业发展的研究中,我们既要考察目前慈善事业发展中政府所起的作用,更要思考如何调动社会组织和广大民众的积极性来共同参与。分析我国的官办慈善体制所存在的问题,思考我们如何推动民间慈善和私人慈善活动的发展,使慈善事业得到全面发展,是十分有必要的。

[关键词] 慈善; 社会福利; 社会政策; 社会保障; 社会管理

## Evaluating the Charitable Efforts Made by the Governmental and Non-Governmental Organizations: Key Issues in the Development of Charity in China

Lin Ka Wu Hao

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

**Abstract:** The charitable efforts made by those people demonstrating great compassion to the poor and marginal groups reflect the kindness of human nature and also the degree of civilization of society. Charity should be about the voluntary engagement of all people instead of a public affair promoted only by the government. Therefore, the issue on how to mobilize citizens into charitable engagement is more significant than the issue of how governmental agents promote charitable activities. With this understanding, we expose the problems in the operation of a state-directed system in China as it relates to charity. At present, this system plays a dominant role in determining the developmental process of charity in China. However, this system also suffers from widespread criticism among the public through channels like mass media due to

[收稿日期] 2012-01-07

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2012-04-27

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目(126002-S11103); 浙江钱江计划项目(RWSK9506); 浙江省社会保障研究中心项目(126011-F41002); 杭州社会复合主题研究项目(126002-T01008)

[作者简介] 1. 林卡,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事社会学、社会政策、社会保障和社会工作研究;  
2. 吴昊,女,浙江大学公共管理学院硕士研究生,主要从事社会保障研究。

various charity-related incidents that have occurred recently. This study explores the resolutions to these problems and concludes that strengthening civic organizations is the main way of enhancing charity in China.

This study looks at the development of charitable organizations and the donation levels in China, but stresses that this development is accompanied with many incidents that have resulted in a strong sense of distrust among the public towards state-affiliated charitable organizations. This feeling of distrust was widely reported in the mass media after the "Guo Meimei" incident and has had a strong influence on people's views towards the strategy of development on charity. To deal with these issues, this work examines the charity situation in contemporary China through empirical studies based on data collected from opinion surveys and through social investigation into the behavioral orientations of these charitable organizations.

Accordingly, this analysis consists of three dimensions of study in regard to the value, organizational features and the institutional features of this state-led charity system. We argue that the value system that influences people's view on charity has gradually transformed into a new value system that is in support of public management in charitable efforts. Thus, it is not so much as a value issue but rather an organizational and institutional issue that has resulted in limited public participation in making donations. It is for these organizational reasons that some people complain that it is the lack of transparency in charitable efforts as being the major barrier for this development, but this study maintains that it is the shortcomings of this state-led charity system that is the major obstacle as it restricts the roles of NGOs to perform their charitable actions.

Furthermore, by deploying a functional analysis about this state-led system of charitable organizations, the study illustrates several by-functions of the system on the development of charitable activities of civil organizations. This paper argues that there is a crucial need for the state to reform this system in order to modify the role of state in charitable operations. This should be the precondition for coming up with ways to further this development. Through analysis, the study raises policy proposals for strengthening the role of civil agents in the development of charity in China. In order to do so, it is very important to correct a popular viewpoint about the nature of charity; namely that it is an extension of social assistance and therefore should be undertaken by the state. Thus, with a goal of empowering civil agents in charitable efforts, we argue for a change in the governmental function in civil administration in the field of charity. The NGOs should have a space for development in the sphere of charity.

**Key words:** charity; social welfare; social policy; social security; social administration

---

## 一、导 言

社会慈善事业的发展是社会进步和公共文明发展程度的标志。随着中国社会经济状况的不断完善,中国慈善事业在近十年来快速发展。尤其是在汶川地震等重大社会事件的推动之下,慈善事业的发展速度大大加快,开始迈入“高速成长期”。例如,就慈善组织的发展而言,从1994年至2010

年,慈善组织由几乎空白发展到目前的近三十万家<sup>①</sup>。全国民政系统收到的捐赠款物在 1996 年至 2005 年期间只有 284 亿元<sup>[1]</sup>,但这一数据在 2009 年一年就达到了 332.78 亿元<sup>[2]</sup>。当然,伴随着慈善组织的增多和慈善捐赠数额的增长,中国慈善事业发展过程中的诸多问题也日渐暴露。特别是在 2011 年 6 月份发生的“郭美美事件”激起了人们对慈善问题的广泛讨论。人们对于慈善款项使用的透明度、中国慈善事业发展的现行机制及其存在的问题提出了许多质疑,并在一定程度上影响了人们对慈善组织的信任。以深圳市为例,在“郭美美事件”爆发后的一个月中,市红十字会获得的慈善捐款总额锐减百分之九十<sup>[3]</sup>。

在这样的背景下,学术界对我国慈善事业存在的种种问题进行了许多讨论。一些人认为,中国文化强调私人慈善倾向对公益慈善事业的发展具有一定的阻碍作用<sup>[4]</sup>;也有人认为慈善问题的关键在于制度设计;还有人认为慈善立法的缺失是造成慈善组织不发达的基本原因,包括慈善组织的登记运作、民众对慈善组织的信任度、慈善捐款的使用等方面<sup>[5]</sup>。与这些讨论相适应,在中国慈善事业的发展方向上,一些人把希望寄托在政府的推动和给予的政策优惠上,另一些人则倡导增强慈善组织自身的社会公信力<sup>[6]</sup>,也有一些人提出培育企业的社会责任感等。这些讨论涉及政府对慈善组织的规制制定和监管责任,更涉及公益慈善事业发展的内在驱动力、公众的反应以及社会道德环境等因素。

在对慈善事业的各种讨论中,价值基础、体制运作和政策导向是三大核心问题。在价值基础方面,慈善行为的采取取决于人们对慈善观念的理解。杨方方指出,人的慈善意识从根本上决定了人的慈善行为<sup>[7]</sup>。黄丹和姚俭建强调,发展慈善事业首先是一个价值观及其普及的问题<sup>[8]</sup>。范丽珠也强调,文化、伦理和社会规范因素是影响慈善事业发展的最深层因素<sup>[9]</sup>。而且慈善事业不仅仅是个体的慈善行为,更是与社会体系和制度设定相关。人们的慈善活动是在一定的社会体系和制度背景中发生的。因此,讨论慈善活动和慈善事业离不开对社会体系和背景的讨论。这些制度特征也影响着人们的慈善意识和价值判断。另外,慈善事业的发展状况也取决于政府政策的制定和推进。政府发展慈善事业所设立的导向和政策措施也会对制度的运作和转变起重要作用。

本文对慈善问题的研究将聚焦于上述三方面的问题。本研究建立在两类调查资料的基础上:一是网络在线问卷调查的资料,二是通过个案访谈获得的经验资料。前者反映了一般社会公众对慈善问题的看法<sup>②</sup>,后者可以帮助我们探究相关状况的成因。个案访谈中,访谈对象包括公益慈善事业的管理机构、慈善组织本身、进行捐助活动的个人和企业、慈善捐款的接受方(福利机构和个体),以及大众传播媒体和普通民众等各方人士与组织<sup>③</sup>。调查问题包括普通民众参与慈善的意愿、大众媒体对慈善行为的引导推动、企业参与慈善的动因、慈善组织面临的公信力危机、政府相关部门对慈善组织的监督管理等。这些调查有助于我们了解是什么原因推进(或阻碍)人们去投入公益慈善活动,从而为我们的政策分析提供基础。

① 同时,全国县级及其以上的慈善会到 2010 年已发展到一千六百多家,比 2007 年的七百多家增长了一倍多。参见范宝俊《慈善组织建设和慈善事业的发展》,载《慈善杂志》2010 年第 3 期,第 1 页。[Fan Baojun, "The Development of Charity Organizations and Philanthropy," *Charity*, No. 3(2010), p. 1.]

② 本研究采用的网络在线调查问卷包括:《国内社会捐赠慈善事业现状调查》、《关于中国慈善事业的现状及发展的调查问卷》和《关于“慈善事业真正做到‘助’人了吗”的调查问卷》。第一份问卷出自“知己知彼网”的在线问卷调查平台,另两份问卷来源于名为“问卷星”的在线问卷网站。第一份问卷有 80 人参与,第二份问卷有 89 人参与,第三份问卷有 47 人参与,共计 216 人参与。由于在线调查的参与对象是无标签、无区域限制和无特定对象的“匿名”大众,因而它能够以随机的方式反映出被调查对象对问题的真实看法。

③ 在研究过程中,我们访问了浙江省民政厅的社会福利处和福利企业管理部门、浙江省慈善总会、浙江省残联、《青年时报》记者、若干福利机构(包括浙江省孤独症智障儿童康复训练中心、杭州残疾人康复职业培训中心等)以及街头公众。

## 二、道德动机的缺乏？——从价值观念看慈善行为的现状

慈善事业与人们的捐赠行为密切相关,受道德因素(互助思想和人道主义精神)、宗教因素(宗教所提倡的利他、奉献、博爱与救人救世的精神)以及经济和政治因素的影响<sup>[10]</sup>。慈善事业的展开是社会行动,但也与个人的慈善行为相关,因而对慈善事业的研究绝不能忽视个体层面的原因。蔡勤禹认为,慈善意识出自“对人类的普遍的爱”,是一种对人进行帮助的心理需要的反映<sup>[11]</sup>。因此,有关慈善问题的讨论要从慈善意识着手。基于这一考虑,我们应从慈善文化入手考察慈善行为的价值基础。在中国文化传统中,慈善观念往往与“业报”观念相联系<sup>[4]</sup>,促使人们在互惠主义传统的基础上进行私人慈善的活动。对此,一些人评论说,这一互惠主义的传统会妨碍人们对慈善事业的普遍参与<sup>[12]</sup>。

因此,在有关慈善事业发展关键问题的讨论中,一些人抱怨慈善理念目前在社会上仍比较缺乏,人们对于慈善事业还缺乏充分的认识,大多数人还没有树立起慈善是公民的义务的观念,尚未形成人人关注慈善事业的氛围。例如,徐永光把目前公众的慈善意识薄弱作为阻碍慈善发展的基本因素之一<sup>[13]</sup>;孙立平等人在研究“希望工程”的筹募活动中也发现,社会公益意识淡薄这一因素阻碍了人们进行慈善活动的积极性<sup>[14]</sup>。也有人指出,中国每年募集到的慈善款物只相当于当年GDP的万分之五,这与美国和日本等国慈善机构掌控着约占GDP的8%到9%的慈善资源相比,差距很大<sup>[15]</sup>。这些观察都反映了当今中国社会慈善事业的发展还十分有限,人们的公益慈善观念还十分缺乏。

尽管如此,通过调查资料,我们也看到民众的慈善观念正在发生一些积极的变化。在我们所采用的在线问卷的调查资料中,有74%的人认为“慈善不应是富人的施舍,而应成为每个人的爱心体现”,有68%的人认为“慈善事业的发达程度是社会文明的标志”,56%的人认为“慈善教育要从娃娃抓起,慈善不仅是一项事业,更是一种文化”。这些数据反映了人们对慈善问题的认识已经从富人对穷人施舍的意向转为公民的责任和人人都应参与的爱心活动。当然,在这些问题的调查中我们也看到,对于“慈善只在于奉献,不求回报”的选择少于一半(49%),认为“慈善活动绝不是富翁们的专利”的为43%,认为“人人可慈善,人人享受慈善”的为37%。这表明人们在上述问题上的认同率还不高。但总的来说,从这些资料中我们可以看到民众的慈善观念正向着有助于公益慈善的方向发展。

然而,当调查涉及到人们在现实生活中所采取的慈善行为(特别是慈善捐款行为)时,反差则十分明显。在对“您有过几次主动性的慈善捐赠行为”的回答中,有31%的人选择1次也没有,有10%的人选择了1次;在评价自己的慈善捐款经历上,有86%的人表示只是“偶尔”参与捐赠;在对“当您捐助慈善机构或个人时,一般捐助多少钱”的回答中,有61%的人选择捐10—100元,有14%的人选择捐101—500元。这些数据从不同的角度表明人们采取的主动捐款行为十分有限,尽管在被问及“当不相识的人遭遇困境急需用钱时,你是否会捐款”时,有72%的人表示会捐款。由此,我们有必要了解阻碍人们进行积极捐款的原因,或者说为什么人们的慈善理念和他们所采取的慈善捐款行动之间存在着如此大的反差?

这种反差在我们的访谈中也得到反映。在调查期间,我们参加了由浙江电视台在杭州吴山广场举办的“彩虹计划大型公益助学行动”,有上千人参加了这一现场助学活动。在这些人中,有的从外地专程赶来参加此次活动,有的向该活动匿名捐赠数万元以支持贫困地区的儿童教育,也有许多人在现场签署赠款合同帮助贫困儿童教育(最多的捐助者与三十多个贫困孩子结对帮助),表现出了很高的慈善意愿和参与热情。但在调查中我们也注意到,捐赠者对捐款接收者反应的期待。一

些人抱怨说,他们给予生活困难的求学儿童的资助在平时得不到任何反应;只有在向他们要求继续捐助时才会主动重新联系。这种呼声反映出传统的基于个人行动的私人慈善面临着种种问题,因而强化公益慈善而不是私人慈善应当是未来发展的基本方向。

由此,我们对慈善的讨论要从个人层面推进到社会层面,从私人慈善转向社会公益慈善。在现代公益慈善事业的进行中,慈善组织或机构是慈善事业发展的组织者、运作者和经营者,人们的公益捐助活动大多要通过社会机构来进行。但问题是,目前中国许多公益慈善机构面临着信任危机,使人们不愿意把慈善捐款委托这些机构去经营,也使人们行善的意愿找不到合适的途径去表达。因此,我们有必要把对民众慈善意愿的讨论推展到有关慈善组织机构的讨论,以回答我们所设立的研究问题:是什么因素阻碍了人们慈善愿望的有效实现?在现有的讨论中,人们往往指责慈善组织/机构缺乏公信力,其运作缺乏透明度,并把这些组织因素作为关键问题。在下文的分析中,我们将对这些问题展开分析。

### 三、对慈善机构的不信任?——公益慈善事业发展的组织因素

与以往的私人慈善有很大的不同,现代公益慈善的理念倡导捐赠者与受助者分离的原则,因而需要有专门的组织和机构来具体运营和推进。由此,慈善机构的活动是否能体现捐助者行善的意愿,达成助人的成效,就成为人们参与公益慈善活动的基本决定因素。根据这一认识,人们强调慈善组织生命力在于其公信力<sup>[6]</sup>,因为没有公信力就缺乏捐赠者,缺乏人们的参与,慈善事业就难以得到发展。为了提高慈善组织的公信力,有必要增加组织运作的透明度,使捐助者了解捐款的使用流向、目的、受益者、运作和管理成本、资金使用效率、监督评估等各方面状况。正是在这些问题上,近期被社交媒体曝光的种种事件(包括“郭美美事件”、“黄河母亲塑像事件”等)引起了社会很大的反响,使人们对于慈善组织的公益性、透明性、可信性产生怀疑,并影响到人们对慈善的看法。特别是“郭美美事件”所引发的风波,引起了人们对整个慈善领域的质疑。有学者指出,郭美美所带来的这场问责风暴不仅仅是针对红十字会一家的事情,实际上是对整个慈善领域的挑战和冲击<sup>[16]</sup>。

民众对慈善组织公信力的这种质疑也反映在我们所采用的调查资料中。在对“你对中国的慈善机构的信任度有多高”这一问题的回答中,57%的人表示不太相信;70%的人表示在“郭美美事件”曝光后不会再向红十字会捐款,并且有74%的人“曾经怀疑过红十字会对捐款的用途”;对于“红十字会想要改变如今不被信任的现状,你认为它最应该做什么”这一问题,有85%的人选择了“加大透明度,让人们清楚地知道他们的钱用到哪里”;当问卷问到“影响您做慈善活动的原因是什么”这一问题时,有50%的人选择了“对善款的用途不放心”;有56%的人认为“捐赠中存在的主要问题”在于“捐款不能有效到达受助人”。当然,捐款使用的透明度只是所讨论问题的一个方面。根据调查资料,人们在回答“当前影响慈善事业发展的主要问题是什么”这一多项选择题时,除了“慈善运行缺乏透明度”这一选项之外(82%),也有73%的人选择了“缺乏有效的组织管理”,71%的人选择了“救助过程缺乏透明度”,67%的人选择了“组织建设不规范”,64%的人认为是“缺乏相应的机制建设”,60%的人选择了“慈善系统的自律性不强”。

以上调查资料表明,人们在讨论慈善事业发展的关键问题时,有许多问题也涉及慈善组织的管理有效性、自律性和自控能力,以及组织运行过程等组织因素。针对这些问题,一些人主张要为慈善组织设立标准、制订规范、加大管理力度,也有人建议用强化立法的手段来加强组织管理,包括要求慈善组织加强信息披露、强化监督机制、设立规范公开的财务管理制度、强化政府监管力度<sup>[17]</sup>。当然,采取立法和行政的手段是否能够真正解决组织管理问题仍然是个疑问。徐永光认为,从国际比较来看,中国的慈善立法不是太少了,而是太多了,但这些立法并未能够有效地解决我们所面临

的种种问题<sup>①</sup>。为此,我们要探究产生这些问题的更为深层的原因:慈善组织的运作为什么可以不透明,甚至黑箱操作?慈善组织的公信力为什么如此脆弱?如果我们仅仅聚焦于慈善组织运作的透明度问题,就很可能只看到表面现象。

要从根本上寻找上述问题的答案,势必要对这些慈善组织运作的特点及其成因展开更为深入的讨论。在中国的公益慈善体系中,慈善组织可以分为官办机构/组织和民间组织两类。官办慈善组织包括各种准政府机构,例如红十字会、慈善总会、残疾人联合会等组织。其资金来源中有许多来自公共财政,具有很强的社会管理功能。正如我们在对浙江省慈善总会和残疾人联合会的调查中所看到的,当“郭美美事件”引发人们对慈善组织的信任危机并导致民间私人捐款和社会组织的捐款大幅度下滑时,这些组织的运作并未受到较大的冲击。这是由于此类组织的许多经费来自于公共财政,也受到一些长期合作的企事业单位的支持。对于这些机构来说,提高经费使用的透明度并非易事,因为其费用的来源和使用状况十分复杂,既有来自政府的拨款,也有民间捐款;既有益于慈善的,也有用于社会管理的(具有社会管理功能)。同时,由于它们所具有的官方属性和职能,社会组织和机构及其民众对它们也很难进行有效监督和监管。

就民间慈善组织而言,根据中国民间组织登记的相关规定,这些组织都要求有挂靠单位,因而多数民间慈善组织具有“半官半民”的性质。目前,我国对慈善组织实行的是“分级归口双重管理体制”<sup>②</sup>,要求民间组织不仅要在民政部门申请注册,还必须有一个业务主管部门作为挂靠单位<sup>③</sup>。这种组织形态一方面可以通过“官方”和“民间”的双重渠道去获取资源,依靠“体制内”和“体制外”的两种资源去展开慈善活动;但在另一方面也会形成同时满足“社会”和“政府”的双重需求,在运作上会受到“行政机制”和“自治机制”二元结构的双重支配。

一个难以避免的消极结果是,双重管理体制使慈善组织存在两个甚至多个监管部门。监督主体的混乱常常会造成多重管理,束缚这些民间组织的手脚,也会造成管理低效,甚至政府监管不足的问题。由于多数民间慈善组织是非公募的,使用自有基金,因而很难满足“透明”运作的公众要求。这就招致人们对这些慈善组织的活动具有个人或组织自身动机的质疑,拷问其行为的道德动机,要求它们增强运作的透明度,从而增大了对这些组织的怀疑性和社会压力。这对慈善活动造成一种不利氛围,使人们在许多场合只能进行低调慈善或匿名慈善,而那些实行高调慈善的行为常常为人们所诟病<sup>[18]</sup>。

#### 四、对问题症结的分析：官办慈善的格局及其消极影响

基于以上分析,我们可以看到,慈善组织的透明度以及组织运作中出现的种种问题都与我国慈善体系的制度特征相关。在一定程度上说,许多问题是由官办慈善体系的特征造成的。在这一体

① 中国青年发展基金会秘书长、中华慈善总会副会长徐永光就认为,近些年,国内的公益慈善机构越来越多,政府介入的也越来越多,行政化色彩越来越浓。比如,基金会收到的钱都要交回到政府手里,表面上看钱是集中了,但是说不清楚公众捐赠的钱花在哪里了,这对公众的捐赠热情是一种挫伤。参见李铁柱、程丁《慈善界“大佬”徐永光:中国慈善的未来在于回归民间》,2011年8月27日,http://news.jcrb.com/jxsw/201108/t20110827\_676017.html,2011年12月20日。[Li Tiezhu & Cheng Ding, "The Leader Xu Yongguang in the Field of Charity: The Future of Chinese Charity Is Depended on the Activities of the Civic Organizations," 2011-08-27, http://news.jcrb.com/jxsw/201108/t20110827\_676017.html, 2011-12-20.]

② “分级”指的是我国对慈善机构实行的是四级登记管理;“归口管理”指的是慈善机构统一由民政部门登记;“双重管理”指的是由登记管理机关和业务主管部门共同对慈善机构及其工作进行管理。

③ 高宇宏《中国慈善事业运营管理模式研究——以A慈善组织“彩虹计划”为例》,北京交通大学2010年硕士学位论文。[Gao Yuhong, "The Research of the Pattern of Operation and Management of China Charity: 'Rainbow Scheme' in a Charitable Organization as an Example," M. D. Thesis, Beijing Jiaotong University, 2010.]

制中,政府处于绝对主导地位,而民间组织没有多少能力进行自主选择,基本上处于“拾遗补缺”的地位<sup>[19]</sup>。事实上,在中国公益慈善事业的发展中,政府所起的作用十分强大。它不仅是许多慈善活动的发起者、组织者、参与者和管理者,甚至是许多公益慈善组织背后的操纵者<sup>[5]</sup>。这一官办慈善体制一方面使政府积极地介入和推进公益慈善事业的发展,并成为党和政府进行社会管理的一项重要任务;另一方面也使民间慈善组织边缘化,并形成许多负面效果。在调查中我们发现,人们一方面肯定官办慈善在推进慈善事业的进程中起到了重大作用,另一方面也对这些慈善机构所开展的慈善项目运作怀有不信任感。人们不仅要求这些官办慈善组织对捐款状况和善款的使用要更加透明,也希望这些组织能提供更多的服务(包括信息服务等),而不仅仅是作为一个捐款收集的单位。为了对这一体制的运作所造成的社会影响进行更为深入的探讨,我们有必要对这一体制所具有的各种消极后果和负面影响进行分析,以便寻找问题的症结,探索解决问题的方法。

从功能上说,官办慈善体系容易强化官办慈善组织所具有的管理职能而非服务功能,从而容易使这些组织把慈善事业看做是一种政府事务,通过自上而下的途径来推进<sup>[20]</sup>(只有当重大灾害如汶川地震的发生,这些机构才会以非常规的方式来投入募捐活动)。同时,由于官方机构所组织的慈善活动是进行慈善的主要渠道,这也会使民众有意或无意地把进行慈善活动归置为政府的责任而不是民间的责任。而且在募捐时,官办机构也容易采取命令的方式进行,从而违反了慈善活动的本性。例如有报道说,近日湖南某县发文要求教师每天捐一元钱,而且这一活动已经搞了几年了。按照此类做法,“捐款”就变成工资单上的固定项,使教师被迫缴纳“捐款”,从而违背了慈善的本意。

事实上,慈善事业在很大程度上取决于捐献者的个人意愿和人道主义动机,也需要各种慈善组织具有使命感去推进,而不仅仅是充当官办慈善的执行者。但在官办慈善的体制下,人们常常把慈善捐款看做是例行公事或完成上级的任务,从而丧失了慈善活动所具有的道义热忱。例如一名在校大学生说,她所参加的慈善活动几乎都是学校组织的慈善捐款,很多时候只是为了完成单位的任务,并非出自个人的本意。我们在对杭州市民的调查中也了解到,他们参与慈善活动大多是通过所在单位的工会组织慈善捐款的集体活动。这种官办慈善的做法弱化了人们参与慈善事业的意愿,容易使慈善事业的进行失去激情和灵魂。

另外,在官办慈善的背景中,官办慈善组织由于具有政府的组织力量和财政的支持而十分强势,在一定程度上形成了对民间慈善组织发展空间的挤压。例如从捐款流向上看,根据《人民日报》的报道,在民政部 2010 年收到的慈善捐款中,近六成捐款流入政府、慈善会及红会系统中,只有 1.3%的捐款到了慈善会之外的社团、民办非企业单位和福利院;而在这 1.3%的捐款接收部门中,仍不排除有政府背景的公益组织<sup>[21]</sup>。因而,民间慈善组织得以发展的财务能力十分有限。这种官办慈善体制对民间慈善组织的影响也可以从目前的公募基金和非公募基金组织在慈善体系所占的比重反映出来。由于非公募基金的资金大多是该组织自有的,没有权利在社会上进行公开募捐,因而此类组织大多是民间慈善组织。

根据统计数据,2005 年全国非公募基金的数量仅有 253 家,到了 2009 年快速增长到 846 家。但与公募基金会的 991 家相比(2009 年),非公募基金的数量仍然较小<sup>[22]</sup><sup>236</sup>。当然,我们并不否认有许多未能登记注册的民间慈善组织的存在。正如我们在“希望小学”、“母亲水窖”<sup>①</sup>等民间慈善活动中所看到的,有许多从事民间慈善的草根组织积极参与到政府倡导的公益慈善活动中。尽管如此,中国目前登记注册的民间慈善组织的数量与实际的需求量相比仍然太少,而且也有一些民间慈善组织因各种限制而难以登记注册。这些情况的存在都与官办慈善的体制有着直接的联系。显

① “母亲水窖”是一项集中供水工程,是中国妇女发展基金会 2001 年开始实施的慈善项目,重点帮助西部地区老百姓特别是妇女摆脱因严重缺水带来的贫困和落后。

然,要推进中国公益慈善事业的发展,其症结问题就在于如何缓解由官办慈善体制所带来的弊病和如何推进民间慈善事业的发展。

## 五、中国公益慈善事业的发展导向和政策推进

中国官办慈善体系是中国政府在社会管理的演进过程中逐渐培育形成的,有其历史原因。新中国建立以来,政府把慈善事业作为政府办理的事业,其费用由政府财政拨款,很少接受民间各界捐助。由于慈善事业和相关活动的直接组织者是政府,这就制约了民间慈善组织和团体的发展。而且在国有企业占全国经营单位的绝大部分比重的情况下,即便是来自企业的捐款也具有公共资源的性质,而真正来自民间的慈善捐款资源十分有限。这种情况在进入20世纪90年代以后才开始发生变化,特别是在1994年中华慈善总会成立后,民间慈善事业的发展进入新阶段。许多与慈善事业相关的法律法规相继出台,政府对慈善机构和捐赠行为进行政策鼓励。这一发展进程在2008年(由于大雪灾、汶川地震等重大自然灾害的刺激)以后得到了巨大的推动力量,从而逐渐地使民办慈善问题浮上台面,成为公众讨论的议题,并发展到今天演化为民众高度关注的重大社会议题。

但客观地说,在半个多世纪的中国福利事业的发展中,官办慈善所造成的问题在以往并不突出。过去由于经济发展的总量较小,可获得的福利资源较少,社会捐赠的总额也小,因而用于发展慈善事业的资源大多来自于公共渠道。但在经济发展条件不断改善的情况下,这一状况发生了很大改变。民间慈善资源不断增多,对社会慈善事业的社会需求也在不断增大。在此情况下,官办慈善所具有的弊端也越来越明显,并对发展民间慈善组织构成了一定的阻碍。近年来政府大力推行公益慈善事业的发展,对慈善事务进行积极干预,进行了许多努力,但这些努力的总体效果不是削弱而是强化了官办慈善的体制。由此,对官办慈善体制现状的批评和讨论已通过大众传播媒介的作用而引起社会的热议。这些讨论的影响力不仅仅局限于如何缓解慈善组织所面对的批评声,更涉及中国慈善事业的发展所应具有的方向。我们要以基本观念的改变为起点来思考相关问题,并采用政策措施加以改进。

首先,我们对于慈善事业的性质要有明确的认识。慈善事业不是政府社会救济功能的延伸,因为社会救助是政府的责任,其救助的资源来源于公共财政;而慈善则是民间的责任<sup>[23]</sup>,是人们基于其内在的道德动机所采取的行为,其资源来自于社会组织和大众。我们必须立足于这一前提才能对中国慈善事业的发展导向进行深入的讨论。其次,慈善捐款不是政府的税收,不能被强征,必须是志愿性的。只有明确这一点,才能消除源自官办慈善体制的诸如捐款分摊等“被慈善”的做法,消除民众对官办慈善的反感。在此问题上,一些人尖锐地批评说,强制捐款是对社会文明与和谐的一种伤害,特别是在一些地方,慈善捐款被当做政治任务摊派,一些人用公众捐款来赚取工作政绩,对捐款的用处也缺乏对“捐款人”的交代。对此,一些媒体呼吁,慈善捐款不能为谋取名利的利欲所绑架,更不应被政绩所强迫<sup>[24]</sup>。

在明确了这些基本观念后,我们也要在政策层面上进行推进。本研究表明,在大众媒体中所讨论的许多有关慈善组织的问题(透明度、组织管理的有效性等),其症结在于官办慈善的体制。要推进公益慈善事业的发展,我们就要进行体制改革,实现政府职能的转化,由目前对慈善组织的直接领导甚至背后操纵(显化的或潜在的)转变成引导者、支持者、监督者的作用<sup>①</sup>。政府要承认慈善组织的独立社会地位和自主权利,大力培育民间慈善组织的发展,在财政上支持这些组织的发展,并

① 张晓红《我国当前慈善事业发展瓶颈分析及模式选择研究》,北京交通大学2007年硕士学位论文。[Zhang Xiaohong, "The Analysis of the Bottleneck as Well as the Pattern Choosing of Current Philanthropy Development in China," M. D. Thesis, Beijing Jiaotong University, 2007.]



为其发展提供有效的公共服务,优化公益慈善组织发展环境。同时,也要弱化官办慈善组织的行政色彩,使官办慈善组织在慈善事业中所处的“垄断”地位转化为多方参与的格局。在对民间慈善组织的管理中,要注重从对这些组织的“管”、“控”转向“放”和“促”。

其次,对慈善组织来说,我们可以预计在未来的几十年公益慈善事业的发展中,官办慈善组织仍将发挥主要作用。但我们也要大力推进民间慈善组织的发展,鼓励私人慈善的发展,并逐步把私人慈善引导到社会慈善的渠道中来。为此,政府在政策制定和立法上也要进行相应的改进。目前,民间慈善组织建立、注册和登记的双重管理制度提高了民间组织注册登记的门槛,使许多草根组织由于达不到注册标准而无法获得合法身份,难以开展慈善活动。对此,一些学者批评现有的法规对基金会成立和发展约束太多<sup>[25]</sup>。针对这一困境,近年来一些地区都在不同程度地变通使用《社团登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》,以便给予社会组织以更大的生长空间<sup>[26]</sup>。这些变化有利于培育扶持公益慈善类社会组织的发展壮大。此外,政府在鼓励公益慈善事业发展方面所制定的各种政策(税收优惠政策)也要广为人知(在我们的调查中,许多企业负责人表示不了解有关慈善捐款税收优惠的具体内容和获得的途径),而且许多鼓励慈善活动的政策力度很小,也常常不能够到位<sup>[27]</sup>,起不到鼓励作用。为此,要推进这些政策领域的发展,使之具有更大的可操作性,并加大政策力度,充分发挥其作用。

当然,在民间慈善组织的发展中,我们不仅要鼓励其成长,也要规范慈善组织的行为,对其进行有效监管,同时通过第三方评估的方式来保证评估审计的客观真实。这些措施可以防范慈善机构成为准政府机构,强化慈善组织的公信力<sup>[28]</sup>,也可以避免这些机构成为个人或组织牟利的手段。与此同时,也要扩展民间慈善组织发展的空间,通过促进“社会企业”理念的发展,增强民间慈善资源的供给。目前,“社会企业”的概念在中国流行困难<sup>[29]</sup>,大力介入到公益慈善事业发展中的企业、公司和商业机构还不够多。为此,我们要促进社会企业的发展,打破公益事业与商业/企业事务(作为商业或营利组织部门)之间截然划分的假设,从企业和营利部门为公益慈善事业获取推进发展的资源。

总之,发展慈善事业需要全社会的参与,需要政府组织、社会公益团体、民间力量 and 个人的积极投入。这一事业的推进需要有立法的保障和政策鼓励,更需要来自于民间社会的热情。要改革现有的官办慈善体系,明确政府在其中该起的作用,培育和强化民间慈善团体的力量,培育公司和企业的慈善活动行为,通过大众媒体去影响人们的主流价值观念,提升人们捐款的意愿。在这些方面的工作中,我们要抓住主要矛盾和问题的症结所在,在管理体制和制度体系上进行深入研究,探讨改进方法,寻找解决诸如捐款管理透明度等问题的途径,打破目前民间慈善事业发展所面临的困境,形成全新的发展格局。这一发展也要致力于促使民间慈善事业与官办慈善相互补充,公益慈善事业和私营企业相互携手,从而推进我国慈善事业的总体发展态势。

(本文的初稿《中国公益慈善事业的发展及其关键问题》曾在浙江省社会保障研究中心主办的社会保障研究会议上宣读,本文是该文的改写和扩展。)

#### [参 考 文 献]

- [1] 李学举:《携手慈善共创和谐》,《中国减灾》2005年第12期,第9页。[Li Xueju, "Working Together on Charity to Increase Social Harmony," *Disaster Relief in China*, No. 12(2005), p. 9.]
- [2] 贾玥:《民政部:2009年全国接收各类社会捐赠款物332.78亿》,2010年4月8日, [http://politics. people. com. cn/GB/1027/11322154. html](http://politics.people.com.cn/GB/1027/11322154.html), 2011年12月20日。[Jia Yue, "Ministry of Civil Affairs: The Ministry of Civil Affairs Received ¥33. 278 Billions of Donation from Civil Organizations Nationwide," 2010-04-08, <http://politics. people. com. cn/GB/1027/11322154. html>, 2011-12-20.]

- [3] 吴俊、扶庆:《各地红会获捐善款锐减 深圳红会七月捐款下降 97%》,2011年8月5日, <http://www.gongyishibao.com/News/201108/137274.aspx>,2011年12月20日。[Wu Jun & Fu Qin,"The Sharply Reduction of Donations to the Red Cross Organization and Its Local Branches, Especially in Shenzhen City by 97% of Reduction,"2011-08-05, <http://www.gongyishibao.com/News/201108/137274.aspx>,2011-12-20.]
- [4] 林卡、高红:《慈善行为的文化阐释与政策蕴意》,见杨团、葛道顺主编:《和谐社会与慈善中华》,北京:中国劳动社会保障出版社,2008年,第78-87页。[Lin Ka & Gao Hong,"Cultural Explanation and Policy Implications of Charity Activities,"in Yang Tuan & Ge Daoshun(eds.), *Harmonious Society and Charity in China*, Beijing: China Labor and Social Security Press, 2008, pp. 78-87.]
- [5] 李国林:《略论政府在社会慈善事业中的地位和作用》,《求是》2005年第5期,第53-56页。[Li Guolin,"The Position and Role of the Government in Social Charity,"*Qiushi*, No. 5(2005), pp. 53-56.]
- [6] 张伟珍:《从提升慈善组织公信力维度论中国慈善事业的发展》,《贵州工业大学学报》2007年第2期,第219-221页。[Zhang Weizhen,"On the Development of Charities in China from the Perspective of Accountability of the Charitable Organizations,"*Journal of Guizhou University of Technology*, No. 2(2007), pp. 219-221.]
- [7] 杨方方:《发展现代慈善事业应该认识的几个基础性问题》,《社会科学》2004年第3期,第52-58页。[Yang Fangfang,"Some Basic Issues in the Development of Charity in Modern Era,"*Social Sciences*, No. 3(2004), pp. 52-58.]
- [8] 黄丹、姚俭建:《当代中国慈善事业发展的战略路径探讨》,《社会科学》2003年第8期,第75-79页。[Huang Dan & Yao Jianjian,"Exploration of the Strategy for Developing Charity Affairs in China,"*Social Sciences*, No. 8(2003), pp. 75-79.]
- [9] 范丽珠:《民间非营利活动的社会文化支持》,见范丽珠主编:《全球化下的社会变迁与非政府组织(NGO)》,上海:上海人民出版社,2003年,第230-247页。[Fan Lizhu,"The Socio-cultural Support to the Non-profit Activities,"in Fan Lizhu(ed.), *Social Transition and Non-governmental Organizations(NGO) in the Era of Globalization*, Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2003, pp. 230-247.]
- [10] 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,第79-85页。[Zhang Qilin,"Four Factors Influencing the Development of Charity,"*Economic Review*, No. 6(1997), pp. 79-85.]
- [11] 蔡勤禹:《慈善意识论》,《天府新论》2006年第2期,第101-106页。[Cai Qinyu,"The Theoretical Discussion on the Sense of Charity,"*Tianfu New Ideas*, No. 2(2006), pp. 101-106.]
- [12] 王小波:《试论普通人参与慈善事业的意义、影响因素及其途径》,《道德与文明》2006年第2期,第12-15页。[Wang Xiaobo,"The Meaning, Causes and the Ways of People's Participating into the Charitable Activities,"*Moral and Civilization*, No. 2(2006), pp. 12-15.]
- [13] 李铁柱、程丁:《慈善界“大佬”徐永光:中国慈善的未来在于回归民间》,2011年8月27日, [http://news.jrb.com/jxsw/201108/t20110827\\_676017.html](http://news.jrb.com/jxsw/201108/t20110827_676017.html),2011年12月20日。[Li Tiezhu & Cheng Ding,"The Leader Xu Yongguang in the Field of Charity: The Future of Chinese Charity Is Depended on the Activities of the Civic Organizations,"2011-08-27, [http://news.jrb.com/jxsw/201108/t20110827\\_676017.html](http://news.jrb.com/jxsw/201108/t20110827_676017.html),2011-12-20.]
- [14] 孙立平、晋军、何江穗:《以社会化的方式重组社会资源》,见中国青少年发展基金会、基金会发展研究委员会编:《处于十字路口的中国社团》,天津:天津人民出版社,2001年,第130-143页。[Sun Liping, Jin Jun & He Jiangsui,"The Reorganization of Social Resources in a Socializational Way,"in The Foundation for Youth Development in China & The Development Research Committee of Foundation(eds.), *The Chinese Civil Organizations on the Cross Road*, Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2001, pp. 130-143.]
- [15] 刘溜:《中华慈善十年》,《中国新闻周刊》2004年11月15日,第28-30页。[Liu Liu,"Charity in China in the Last Ten Years,"*The Chinese Newsweek*, 2004-11-15, pp. 28-30.]
- [16] 陈敏:《郭美美竟成中国慈善透明推手》,2011年8月5日, [http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail\\_2011\\_08/05/8196962\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail_2011_08/05/8196962_0.shtml),2011年12月20日。[Chen Min,"Guo Meimei Unexpectedly Pushed forward the Degree of Transparency of Charitable Work in China,"2011-08-05, [http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail\\_2011\\_08/05/8196962\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail_2011_08/05/8196962_0.shtml),2011-12-20.]

- [17] 杜柯:《网站促公益组织晒账单,业界建言推动强制披露》,2011年7月11日, [http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail\\_2011\\_07/11/7613036\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail_2011_07/11/7613036_0.shtml), 2011年12月20日。[Du Ke, "Publicing the Operational Costs of Charitable Organizations on Website, and Promoting the Disclosure of Information on Finance by the Charity Circle," 2011-07-11, [http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail\\_2011\\_07/11/7613036\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/society/special/guomeimei/content-1/detail_2011_07/11/7613036_0.shtml), 2011-12-20.]
- [18] 苗蛮子:《围观陈光标的慈善个唱勿掉入“动机陷阱”》,2011年9月27日, <http://view.news.qq.com/a/20110927/000005.htm>, 2011年12月20日。[Miao Manzi, "Don't Fall into the 'Motivation Trap' When Onlooking Chen Guangbiao's Charity Concert," 2011-09-27, <http://view.news.qq.com/a/20110927/000005.htm>, 2011-12-20.]
- [19] 徐永光:《中国第三部门的现实处境及我们的任务》,见中国青少年发展基金会、基金会发展研究委员会编:《处于十字路口的中国社团》,天津:天津人民出版社,2001年,第109-117页。[Xu Yongguang, "The Situation of the Chinese Third Sector and Our Working Tasks," in The Foundation for Youth Development in China & The Development Research Committee of Foundation (eds.), *The Chinese Civil Organizations on the Cross Road*, Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2001, pp. 109-117.]
- [20] 庞树奇、王波:《中国慈善事业的纵横比较》,见卢汉龙主编:《慈善:关爱与和谐》,上海:上海社会科学院出版社,2004年,第12-36页。[Pang Shuqi & Wang Bo, "The Vertical and Horizontal Comparisons of Charitable Affairs in China," in Lu Hanlong (ed.), *Charity: Philanthropy and Harmony*, Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2004, pp. 12-36.]
- [21] 潘跃、周亚军:《民政部承认2010年我国近六成社会捐款流入政府》,2012年2月16日, <http://nx.people.com.cn/n/2012/0216/c192469-16757057.html>, 2012年2月20日。[Pan Yue & Zhou Yajun, "The Ministry of Civil Affairs Confirmed that Near 60% of Total Donations from Civic Agents Flow into the Governmental Organizations," 2012-02-16, <http://nx.people.com.cn/n/2012/0216/c192469-16757057.html>, 2012-02-20.]
- [22] 中华人民共和国民政部编:《中国民政统计年鉴2010》,北京:中国统计出版社,2010年。[The Chinese Ministry of the Civil Affairs (ed.), *Statistical Yearbook of the Chinese Civil Affairs 2010*, Beijing: China Statistics Press, 2010.]
- [23] 郑功成:《现代慈善事业及其在中国的发展》,《学海》2005年第2期,第36-43页。[Zheng Gongcheng, "Modern Charity and Its Development in China," *Xue Hai*, No. 2(2005), pp. 36-43.]
- [24] 白岭:《慈善捐款不应被政绩强迫》,《京华时报》2011年9月2日,第2版。[Bai Ling, "The Charitable Donations Should Not Be Compelled by Governments' Need for Performance," *Beijing Times*, 2011-09-02, p. 2.]
- [25] 邓国胜:《谁阻碍了中国富人成为慈善家》,《21世纪经济报道》2004年3月1日,第2版。[Deng Guosheng, "Who Prevents the Rich from Becoming the Philanthropist in China," *21st Century Business Herald*, 2004-03-01, p. 2.]
- [26] 戴志勇:《放松社团登记有利长治久安》,2011年12月2日, <http://www.infzm.com/content/65533>, 2011年12月20日。[Dai Zhiyong, "Releasing the Control on Registration of Civil Organizations Will Benefit Social Stability," 2011-12-02, <http://www.infzm.com/content/65533>, 2011-12-20.]
- [27] 唐姝、万亿:《对非公募基金慈善捐款退税问题的思考》,《法制与社会》2010年第5期,第109页。[Tang Shu & Wan Yi, "Thoughts on the Problem of Tax Rebate on Charitable Donations Collected by Non-government Funds," *Legal System and Society*, No. 5(2010), p. 109.]
- [28] 孔云梅:《我国慈善事业发展中公信力缺失的原因及防范》,《中州学刊》2011年第5期,第137-138页。[Kong Yunmei, "Reasons for the Lack of Credibility in the Charity Development in China and Prevention Measures," *Academic Journal of Zhongzhou*, No. 5(2011), pp. 137-138.]
- [29] 吴俊彦:《探讨我国公司慈善捐赠的税收优惠政策》,《财会研究》2010年第2期,第26-28页。[Wu Junyan, "Explore Preferential Tax Policies for Charitable Donations in China," *Research of Finance and Accounting*, No. 2(2010), pp. 26-28.]