



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

现代慈善与 法治社会

2014年度中国公益事业发展报告

PHILANTHROPY AND LAW-BASED SOCIETY

Annual Report on the Charity
Sector in China (2014)

主 编 / 王振耀



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

现代慈善与 法治社会

2014年度中国公益事业发展报告

PHILANTHROPY AND LAW-BASED SOCIETY

Annual Report on the Charity
Sector in China (2014)

主 编 / 王振耀



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

现代慈善与法治社会: 2014 年度中国公益事业发展报告 /
王振耀主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5097 - 7945 - 3

I. ①现… II. ①王… III. ①慈善事业 - 研究报告 -
中国 - 2014 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 194448 号

现代慈善与法治社会

——2014 年度中国公益事业发展报告

主 编 / 王振耀

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 吴 超

责任编辑 / 孙以年

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.25 字 数: 350 千字

版 次 / 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7945 - 3

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

编委会

主 编 王振耀

副 主 编 高华俊 章高荣

执行主编 程 芬

撰 稿 (按拼音排序)

成 绯 绯 程 芬 黄 浠 鸣 孙 晓 舒 童 甯

叶 萌 张 柳 赵 延 会

序言

开启中国法治慈善序幕

历史的发展往往具有跳跃性！前几年，我们很难想象：2014年竟是中国慈善立法的关键年份！

2013年10月，人们期盼已久的国家慈善法的起草工作，正式由全国人大内务司法委员会启动。我还记得，当时刚得知这一消息，我就召集中国公益研究院的同事开会。我们判断，这个消息标志着慈善立法体制的重大变革。因为，由全国人大主导立法，避免了各个行政部门的矛盾，同时又鼓励政府部门和社会的多方参与。大家在较为开放的环境中积极对话和充分讨论，表达不同意见，实际上在立法治理体系建设方面探索出了一条良性发展的路径。如果不同意见缺乏合适的体制性表达机会，就可能会出现极端现象。通过在立法过程中的讨论，不同意见得到充分表达，既能得到多方面的理解与支持，又会促使立法质量的全面提升。

一年来的实践证明，全国人大立法起草组的开放式工作及广泛的社会参与，正在推动中国慈善领域的法治建设步入国家权力（立法）机关、政府部门与社会良性互动的新体制。

但是要看到，我国已经制定了不少与公益慈善相关的法律与法规，其中一些规定已经不适应社会发展的需要。某些法律与行政规定不适合于鼓励大额捐赠，为了促进大额捐赠和慈善事业的大发展，这些规定需要调整与修改。

多年来，慈善界盼望尽早进行股权捐赠税收政策等方面的改革是完全可以理解的：首要的是捐赠股权一定要缴所得税，捐赠房屋也要缴所得税，因为我们的有关法规将其视为交易处理；另一规定是基金会的收入也要缴企业所得税，将公益基金会视为商业公司看待；还有一个规定是慈善



组织从业人员的工资水平不能高于当地平均工资的两倍，这等于降低了公益组织选聘人才的吸引力。

那么，如何通过慈善立法来达成社会共识并进行妥善的调整与完善？这是一项相当不容易的事情。因为，无论如何调整，都意味着要对现行的相关法律与政策进行改革，而调整现行规定意味着改变行政行为与管理规则。而通过开门立法推进较为重要的社会改革，也许是慈善立法的重要特征。

与立法相互映衬的是政策方面的重大进展，其标志是国务院在 2014 年年底颁布的《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》（以下简称《慈善意见》）。应该说，这是一个具有里程碑意义的文件，也是中国式改革的典型体现。因为，国务院的文件内容，涉及多个政府部门，需要有关部门的参与，体现了中央政府相关部门在慈善管理与改革上达成共识。

这里仅引用该文件关于一个方面改革方向的规定：“探索捐赠知识产权收益、技术、股权、有价证券等新型捐赠方式，鼓励设立慈善信托，抓紧制定政策措施，积极推进有条件的地方开展试点。动员社会公众积极参与志愿服务，构建形式多样、内容丰富、机制健全、覆盖城乡的志愿服务体系。倡导社会力量兴办公益性医疗、教育、养老、残障康复、文化体育等方面的机构和设施，为慈善事业提供更多的资金支持和服务载体。”这些规定，客观上为社会所普遍关心的股权和有价证券捐赠、慈善信托等，开放了较大的政策创新空间。而志愿服务体系建设与促进社会服务载体建设的政策，更是为慈善事业与志愿服务和社会服务的衔接搭建了政策性引导发展平台。

正是政府的积极政策信号，推动了慈善事业各要素的进一步发展。我们看到：

2014 年，公益捐赠方面，马云突破了百亿元捐赠大关，成为中国首善！慈善家热切捐赠的意愿，世人有目共睹！而以老牛基金会近 2 亿元年度公益支出为榜样的家族基金会的专业化运作，以中国扶贫基金会为代表的公募基金会的捐赠收入增长，更展现了各类慈善家与慈善组织的健康发展！

社会组织突破 60 万个大关。据民政部公布，2014 年年底，全国共有



社会组织 60.6 万个，比上年增长 10.8%；吸纳社会各类人员就业 682.3 万人，比上年增加 7.2%；形成固定资产 1560.6 亿元；社会组织增加值为 638.6 亿元，比上年增长 11.8%，占第三产业增加值比重为 0.21%；接收各类社会捐赠 524.9 亿元。在经济增速放缓的形势下，社会组织的规模特别是就业增速提高，实际上是一种巨大的发展动力，在一些城市，社会组织就业人员甚至已经超过公务员与事业单位的人员数量，真正成为解决各类社会问题的一支不可或缺的力量；慈善事业的生产力价值，得到进一步展示。即使佛教慈善，也开始展现新的活力！

公益众筹，人人慈善，开始形成社会影响力。冰桶挑战，更是促成国际社会慈善界的积极互动。社会企业与社会影响力投资运动的兴起，使慈善创业成为大众创业的一个新领域。一些有志向的年轻人辞去高薪职位，投身慈善创业，服务社会大众，成为公益领域的新星！

公益慈善事业的支持系统，在 2014 年也有了长足的进步。各类培训进一步展现活力，国际国内培训格局初步形成，专业化的程度日益提升。

养老事业与儿童福利，也都在新起点上展现了较大的进步。政府的政策进一步健全，全国养老床位突破 580 万张，保护未成年人的国家监护责任的确立，都展示了社会福利与社会服务的发展前景。

当然，政策的突破还在过程之中，国家立法与国务院《慈善意见》的落实，还需要政府与社会的共同努力。应该看到，中国慈善事业的法治建设正处在一个十分关键的历史关头。在政府与社会良性互动的机制初步形成之后，法治慈善的发展方向究竟会呈现出何种格局？

历史的发展往往是社会力量综合相互作用的结果。社会的理念，往往决定着不同的家庭、不同的社会组织行为甚至政府政策的选择。我们如何思考未来，也可能就决定了未来的发展格局。

法治慈善，政府与民间良性互动，是善治的重要内容。民间向政府积极表达改革愿望并提出具体改进措施，有的时候甚至身体力行地主动弥补政策的不足，政府则积极调整政策以不断适应社会组织的需要，这样的政治与社会格局，是我们特别乐意看到的结果。不要追求没有错误和缺陷的过程，社会组织要理解政府政策一时的不足，政府也要理解社会组织的各类缺陷；对于政策的不足，想方设法来不断地推动，给予咨询、建议，以



智库的体制来推进改革，这不就是发达国家的重要特征吗？

的确，2014年，我们看到的是健康成长的社会，也看到了积极改革的政府。由此我们得出结论：中国法治慈善的序幕已经拉开！

我们相信，如果政府与社会的良性互动机制能够持续发展并不断巩固，如果政府与民间都不懈怠，如果慈善界更为主动地学习参与法治慈善的建设过程，那么中国慈善事业的发展很快就会迈上较高的台阶！这正是我和我们中国公益研究院团队所致力追求的一个基本目标！

王振耀

2014年6月19日

目 录

总论	法治社会重构中国公益事业大格局	001
一	中国公益行业迎来全面发展	001
二	规范、融合、创新成为慈善事业主动力	012
三	小结与展望：构建情义法理和谐共生的现代慈善事业	017
第一章	公益规制：法治为慈善事业发展护航	019
一	十八届四中全会推动依法治国，慈善立法进入倒计时	019
二	社会组织准入门槛降低，社会组织迎来赋权时代	021
三	公益政策支持慈善事业发展，志愿服务制度建设深化	032
四	政府购买社会服务制度越发充实，推进社会治理创新	036
五	慈善税收新政助推非营利组织境外活动	041
六	小结与展望：中国公益步入法治时代	044
第二章	公益捐赠：百亿级捐赠引领财富向善	046
一	股票期权成为大额捐赠重要内容	046
二	互联网推动慈善募捐方式创新	058



三 社会组织获捐比例逐渐升高	066
四 彩票公益金成就多领域公益事业	072
五 小结与展望：善经济疏导社会财富	078
第三章 公益组织：生态链的结构转型	080
一 社会组织总量超 60 万，经济贡献潜力显现	080
二 基金会行业资助功能渐显	084
三 慈善会系统渐进转型	100
四 社区组织深化公益服务	104
五 公益组织综合服务机制初步建立	111
六 小结与展望：践行法治，深化改革	115
第四章 公益教育与培训：多元化人才培养格局形成	118
一 政府和基金会合力推动公益人才队伍建设	118
二 高等教育发展公益慈善学科	125
三 公益培训市场逐步细分，阶梯式发展助推公益职业化	132
四 国际合作与在线课程成为公益培训新亮点	143
五 小结与展望：培育公益专业人才，迎接就业“蓝海”	150
第五章 老年公益：全面推动养老服务转型	152
一 养老服务体系向护理型方向发展	152
二 政策法规配套建设推动社会化养老服务	163
三 多样化老年公益服务项目完善养老服务体系	176
四 公益资金投入养老领域力度加强	179
五 多种力量推动养老服务人才队伍建设	182



六 小结与展望：构建多层次老年人照护服务体系	186
第六章 儿童公益：制度变革引导社会参与儿童福利	187
一 政策进步促成儿童公益新行动	187
二 跨界合作推动普惠型儿童福利制度建设	193
三 慈善组织多模式介入儿童大病救助	196
四 媒体传播拓展儿童公益合作空间	199
五 儿童公益领域内在需求旺盛	201
六 小结与展望：福利制度大变革带来儿童公益新机遇	210
第七章 佛教背景基金会推动佛教慈善现代转型	212
一 佛教背景基金会进入快速发展期	213
二 佛教背景基金会广泛开展慈善活动	220
三 佛教背景基金会管理模式初步形成	226
四 佛教背景基金会面临现代转型挑战	230
五 小结与展望：基金会是佛教慈善组织化的方向	232
第八章 从透明到善治：慈善行业公信力建设升级	234
一 慈善信息公开合规率提升	234
二 政府规范和组织维权并举，法治理念融入慈善公信力建设	247
三 行业公信力建设从透明升级到善治	258
四 小结与展望：以透明为契机提升慈善组织善治能力	266
附 录	268
一 2014 年公益大事记	268



二	2014 年度中国主要公益奖项及获奖名单	307
三	2014 年度中国公益研讨会及论坛	324
四	2014 年度中国公益文献状况	328
五	中国大陆佛教背景基金会列表	336
后 记		339

总论

法治社会重构中国公益事业大格局

在国家治理体系和治理能力现代化建设及依法治国的时代大背景下，中国公益事业进入了一个组织规模快速增长、竞争日益激烈、行业格局不断调整优化的提速转型期。处于社会建设和创新潮流中的公益事业取得了很多成就，也面临着深层次的挑战。这些成就和挑战是中国经济发展到中等发达水平、社会改革全面深入推进、慈善事业多年探索发展的综合结果。当公益事业发展的内生性力量在法治社会土壤中萌芽时，中国数千年文化中蕴藏的“善”将得到激发和引导，走向既重视情义、又讲究法理的现代慈善事业发展模式。这种态势将对中国与世界的未来产生深刻影响。

一 中国公益行业迎来全面发展

2014年，中国公益行业迎来全面发展：社会治理和法治建设的时代定位给慈善事业带来更为有序的外部环境，中央政府首次出台慈善新政，促进与规范慈善事业发展；全国人大开门立法，现代慈善相关理念、热点事件得到充分传播，社会共识初步达成；移动互联技术推动公众慈善参与，“人人慈善”从理念变成现实；企业家个人捐赠达到百亿元量级，慈善渐显“国际化”趋势，中国正在进入全球慈善对话、并影响国际慈善格局的新时代。

（一）慈善列入政府重要议程，社会共识基本达成

自2004年中国共产党十六届四中全会第一次将慈善事业写入工作报告，慈善事业即开始以“社会保障体系的重要补充”之地位得到关注和发

展。然而社会各界对慈善的理解不尽相同。经历多个热点事件的讨论争辩后，现代慈善理念逐渐得到传播，并初步形成社会共识。

1. 慈善新闻关注度提升，慈善事业发展意见入选年度十大政策

2014年11月24日，国务院出台《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》（以下简称《慈善意见》）。12月底，中国政府网微博推出“网友最关心的国务院2014年十大政策”评选投票，《慈善意见》入选。^①2014年12月31日，人民网根据新闻量、微博量和热度三个指标评出“2014年20件热点舆情事件”^②。其中，与慈善捐助相关的“云南鲁甸6.5级地震”名列第三，仅次于“马航航班失联”和“香港‘占领中环’事件”。

慈善新闻关注度提升，与慈善事业本身发展情况及相关部门强化传播有关。根据2014年全国民政舆情分析简报^③，福利慈善类信息占民政总业务信息类的22%左右，名列第一；民政新闻事件媒体关注度TOP10排行中，《民政部称未发现嫣然财务问题》转载量1188次，《嫣然基金否认7000万元善款下落不明》转载量988次，分别排名第三和第十。

2. 热点事件讨论促进现代慈善理念传播

慈善越来越“热”，必然吸引越来越多的社会关注和监督。尽管有些“举报”查无此事，但其引发的讨论在客观上促进了现代慈善理念的传播。比如，关于“嫣然风波”的讨论让公众认识到民办非企业单位这种利用非国有资产举办的“非营利组织”可以开展收费服务，只要其收益不用于内部人员分配；崔永元公益基金被举报事件让公众了解专项基金不是独立的非营利法人，其年检及信息公布义务均通过其挂靠的基金会依法履行；“壹基金花钱慢”让公众了解救灾捐赠管理使用的专业性和复杂性；“天使妈妈”通过答复演员袁立的疑问解释了慈善组织运作实情，有助于公众对慈善组织发布信息的理解；政协委员提案关注慈善组织运作“管理费”和

① 《媒体梳理网友最关心的国务院2014年十大政策亮点》，人民日报2015年1月4日，<http://theory.people.com.cn/n/2015/0104/c49150-26317552.html>，最后访问时间：2015年3月18日。

② 人民网舆情监测室：《2014年中国互联网舆情分析报告》，http://www.sovxin.com/dt_22258.html，最后访问时间：2015年3月18日。

③ 《2014年全国民政舆情分析简报》中社网，http://www.shehuiwang.cn/2015/yaowen_0213/35013.html，最后访问时间：2015年3月4日。



“人员薪酬”制约，也将逐渐促进社会对慈善专业队伍职业化、专业化必要性的认识；马云捐股拟在新加坡设立公益信托折射国内慈善税收和信托制度困境，有利于推动中国慈善制度环境的改善。

3. 全国人大开门立法促成现代慈善共识

中国慈善立法工作始于十年前，其过程如此曲折漫长，一个重要原因是社会各界的慈善理念大相径庭，人们在立法宗旨、政策定位、管理体制等许多方面，“都尚未成熟到达成共识的阶段，有些问题甚至还没有形成明确的立场、观点和方法”。^① 其中的第一大分歧是如何定义慈善，其他争议包括慈善组织的管理体制，如双重登记管理、境外慈善组织管理等方面都存在认识分歧。随着慈善事件的广泛传播，公众对现代慈善理念的认同度提高，为慈善事业制定法律已经具备了良好的社会基础。

十二届全国人大常委会将制定《慈善事业法》列入立法规划中的一类立法项目，明确由全国人大内务司法委员会组织起草。经过一年准备，《慈善事业法》草案的征求意见稿（以下简称“意见稿”）已经形成。其社会参与广度和深度在我国立法历史上并不多见，其中仅全国人大内司委收到的慈善法草案专家建议稿就有7份，此外还有几十份专题报告和几百万字资料。同时，起草组也广泛吸取各界意见，在意见稿中基本解决了以前的主要分歧：第一，慈善定义偏向大慈善、现代慈善；第二，规定慈善事业主管机关是民政部门，财政、税务、教育、卫生、环保等其他部门负有相应责任；第三，设专章规定信息公开，回应了社会广泛关注的慈善组织公信力问题；第四，对慈善信托、慈善资产、境外慈善组织管理等社会关注的内容均有所回应；第五，意见稿全文12章、100多条，比以往更强调法的针对性、实效性和可操作性。^②

（二）慈善事业顶层设计定方向，法治和社会信用建设得到强化

中国慈善事业正在向现代化转型，多种问题和矛盾凸显，对制度设计、管理机制的要求越来越高。2014年，“依法治国”成为十八届四中全

^① 方可成：《等待慈善法》，《南方周末》，2010年9月24日。

^② 周茂梅：《慈善立法 营利性活动请止步利益相关者要公开》，《成都商报》2015年3月4日，第10版。



会主题，这对中国慈善事业规范化、制度化发展意义重大。

1. 十八届四中全会强化社会组织法治建设

十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），为健全中国慈善事业法律制度、完善社会组织依法参与社会治理奠定了政策基础。《决定》强调社会组织必须以宪法作为根本活动准则，首次明确要“加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展”。还提出社会组织要发挥其在立法协商、普法和守法、推进法治社会建设等方面的作用，对“建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道”，“支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能”等方面做出部署。该文件对加强社会组织法治化建设具有里程碑意义。

2. 国务院发文指导慈善事业发展，促进与规范并举

11月24日，国务院发布《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》。这是我国慈善领域第一个以国务院名义出台的规范性、纲领性文件。该意见明确了慈善组织的重要地位，指出慈善组织发挥着筹集和分配慈善资源、提供慈善服务的重要作用，是现代慈善业的运作主体。强调要坚持培育和规范并重，对慈善组织自我管理、开展募捐活动、使用捐赠款物、信息公开等提出了一系列明确的要求，为慈善组织发展壮大、规范透明运行提供了有力保证。专家认为，该意见将给我国慈善事业带来诸多积极变化。

3. 中央投资建设全国社会组织法人库，强化社会信用体系建设

6月14日，国务院颁布《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，提出依托法人单位信息资源库，加快完善社会组织登记管理信息。10月29日，发展改革委正式批复了国家法人单位信息资源库项目（一期），中央直接投资全国社会组织法人库，重点建设部省两级社会组织数据中心和登记管理业务系统，实现信息及时汇总、动态更新，推动各级登记管理机关规范化、精细化管理，以大数据分析等方式为社会组织管理创新提供有力支撑。



（三）捐赠形式多样化，全民慈善氛围初步形成

捐赠是我国慈善组织的主要收入来源，也是衡量慈善事业发展水平的晴雨表。从2007年国内社会捐赠总额223亿元到2014年马云个人捐赠额突破百亿元，社会捐赠文化有了显著进步。与此同时，冰桶挑战、网络众筹、运动筹款、电视节目募捐等形式也创新了中国传统募捐方式，让公众参与慈善的渠道越来越多、越来越便捷，“全民慈善”正在从理念演变为现实。

1. 中国慈善家开启百亿元级捐赠时代

4月25日，阿里巴巴创始人马云和蔡崇信宣布将捐出阿里巴巴集团2%的期权，成立个人公益信托基金，着力于环境、医疗、教育和文化领域，地域涉及中国内地、中国香港和海外。根据市场估值，该基金规模将在30亿~40亿美元左右，有望成为亚洲最大的公益信托。这笔捐赠刷新了中国慈善家的单笔捐赠纪录，引领中国慈善捐赠进入“百亿元捐赠”时代。马云因此被誉为“中国的比尔·盖茨”，专家表示这一捐赠行动将带动更多慈善家散财，同时也将促进中国富裕阶层参与公益慈善事业的专业化和国际化。

2. “冰桶挑战”创新捐赠模式，“众筹”让公众参与慈善更便捷

2014年8月，风靡美国、呼吁公众关注“渐冻人病”的冰桶挑战网络社交游戏传至中国，社会名人纷纷参与游戏募款。新浪微公益与瓷娃娃罕见病关爱中心借势发起“一起‘冻’起来”微公益项目，不到半个月获得800余万元善款。这一活动给中国公益行业带来很多反思。而基于互联网支付技术的“众筹”模式从商业领域发展到公益领域，也大大拓展了公众参与慈善捐助的渠道，全年有299个公益项目通过众筹方式获得1272万元资金。人们只要动一动手指，就能参与捐款、追踪善款使用情况，直接促进了“全民慈善”时代的到来。

3. 杨六斤募捐事件引发公募权责之辩

14岁的深山“遗孤”杨六斤因“广西独居少年吃野草”的电视节目打动国人，几十天就获得660余万元捐款。但随着媒体的跟进报道，人们发现杨六斤并非独居4年，吃野菜也是当地习惯。对于媒体是否可以利用