



慈善事业发展丛书

新中国慈善制度发展研究

吕洪业 著

XINZHONGGUO CISHAN
ZHIDU FAZHAN YANJIU

 中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

慈善事业发展丛书

新中国慈善制度发展研究

吕洪业 著

XINZHONGGUO CISHAN
ZHIDU FAZHAN YANJIU

中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国慈善制度发展研究/吕洪业著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 5
(慈善事业发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4741 - 5

I. ①新… II. ①吕… III. ①慈善事业—制度—研究—中国 IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 107475 号

书 名: 新中国慈善制度发展研究
著 者: 吕洪业

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 王秀梅 杨 晖

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124826

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 9.25

字 数: 119 千字

版 次: 2015 年 11 月第 1 版

印 次: 2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元



中国社会科学出版社天猫旗舰店



中国社会科学出版社微信公众号

编委会名单

编委会主任：窦玉沛

编委会副主任：詹成付 潘小娟

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

王 萍	王冬芳	王素英	吕 芳
陈鲁南	武福祥	郑远长	徐建中

序

现代社会分别由政府、市场、社会组织三个方面构成。三个方面彼此联系，协同合作：政府是第一部门，以公共利益为导向，通过行政机制提供公共物品；市场是第二部门，以利润为导向，通过市场调节的方式提供商品；社会组织是第三部门，以公共利益为导向，通过志愿、自治的方式提供社会服务，推动社会改革。

慈善事业通常属于第三部门。慈善是指个人、组织在时间、善款或服务方面的自愿捐献。慈善的功用在于通过自愿捐赠、志愿服务等方式实现财富的转移，弥补第一次和第二次收入分配的不足，缩小社会的贫富差异，促进社会的稳定。因此，人们通常也将慈善视为国民收入的“第三次分配”。

公共产品理论认为，由于公共产品是非竞争性的、非排他的，不可避免地存在着“搭便车”的行为，公共产品的供给存在着严重的“市场失灵”。因此，政府便成为公共产品的提供者。然而，虽然公共产品和公共服务的属性特点决定了应该由政府承担某种供应责任，但这并不代表必须由政府直接提供这些服务。公共产品理论进一步提出应当将公共产

品的生产和供给明确区分开来。公共产品与公共服务的生产是将一系列投入转换为产出的技术过程，既可由私人承担，也可由公共部门来承担。公共产品的供应责任包括以下一些决策行为：需要提供什么样的产品和服务、产品和服务的数量及质量标准、如何筹措资金、如何将供应和生产连接在一起等。生产和供应的区分对于公共服务改革具有十分重要的理论意义和实践价值，它为公共产品和公共服务的多元化供给提供了理论依据。

与政府相比，慈善组织由于不受行政机制的约束，管理与运营更加灵活，可以满足公众多元化、差异化的需求，对公众需求更具回应性。与企业相比，由于慈善组织以公益为导向，不以营利为目的，因而更能保证公共产品的质量。慈善组织所具有的特性和优势使其成为公共产品和公共服务的重要生产者之一。

在西方发达国家，现代公益慈善事业是政府、市场与公民社会三者分离之后再度密切合作的结果。随着慈善事业的发展及其所处环境的变化，政府的角色发生了巨大转变：由服务的提供者转变为服务的管理者；由服务的生产者转变为服务的购买者；由福利服务的规划者转变为福利服务的审查者。这一转变导致政府、市场与公民社会的边界清楚、权责清晰，三者建立起了相对平等的合作伙伴关系。慈善组织提供公共服务，政府通过直接拨款、购买服务等形式资助慈善组织，这已经成为西方发达国家的通行做法。相关数据表明，西方发达国家慈善组织的收入平均约有三分之一来自于

公共部门，是由政府机构和准政府机构通过拨款和合同或报销的方式来实现的。

中国慈善事业的发展路径呈现出一种独特性。新中国成立后，经过1949~1954年的改造，政府取代原来的慈善组织成为社会资源的垄断者与提供者，原有的慈善机构变成隶属于政府部门的官方或半官方机构。改革开放后，社会需求的多元化、差异化使得公共财政远远无法满足民众日益增长的需要，因而各种形式的社会组织，如行业协会、商会、学会、基金会、联谊会等纷纷成立。1981年，中国出现了第一家基金会——中国儿童少年基金会，以募集资金的形式为儿童少年教育福利事业服务。1993年，中国出现了首家地方性慈善组织——吉林省慈善总会。改革开放后的慈善组织主要是从政府部门中分化出来的，其目的是合法地吸收境外资源、民间资源用于社会公益事业。由此可见，中国改革开放后最初出现的慈善组织是直接由政府部门建立的，在一定意义上可以视为行政体系的延伸。这一独特发展路径导致政府与社会组织的边界区分不清晰，预示着慈善事业发展具有某种先天的不足，即因缺乏自发性和自主性而缺少足够的动力和应有的活力。目前，我国慈善事业的发展主要面临两个根本障碍：一是政府职能转变不彻底，政府管了许多不该管、管不了也管不好的事情，压缩了公益慈善的发展空间；二是许多本该由政府承担的职能，政府因为种种原因没有承担，影响了慈善事业的良性发育。界定并明晰政府在慈善事业发展过程中的权力边界，完善并加强政府在慈善事业发展中的

应尽职能，是当前我国政府所需要着力解决的问题。明晰政府的权力边界，就需要改变政府直接办慈善的思维定式，需要通过优化政策环境、加大购买服务力度等形式间接鼓励慈善事业发展，以形成政府与慈善组织合作共赢的局面。

为了促进我国慈善事业的发展，在民政部本级福利彩票公益金资助下，我们组织编写了这套《慈善事业发展丛书》（共6本），宗旨在于普及慈善知识，传播慈善理念，推动慈善组织建设，促进我国慈善事业的发展。

本丛书在撰写和出版过程中得到了民政部社会福利和慈善事业促进司、中国政法大学政治与公共管理学院以及中国社会出版社的大力支持和帮助。在本丛书付梓之际，丛书编委会向所有提供过支持和帮助的同志表示诚挚的谢意。

由于所涉内容广泛，加之水平有限，因此丛书中不当和疏漏之处在所难免，敬请广大读者不吝赐教。

《慈善事业发展丛书》编委会

目 录

导论 新中国成立后慈善事业发展历程.....	1
第一章 慈善体制	11
第一节 政府管理机构	11
一、民政部门	11
二、财税部门	13
三、挂靠部门	14
第二节 政府监管机制	15
一、准入监管	15
二、过程监管	21
三、内部监管	24
第三节 激励机制	27
一、财税激励	27
二、表彰机制	29
第四节 社会监督机制	31
一、社会公众自发形成的慈善事业监督机制作用显现	32
二、独立的第三方评估机构开始出现	32

三、政府主导的、多方参与的慈善事业监督机制初步形成	33
第二章 慈善法制建设	35
第一节 我国慈善立法脉络	35
第二节 慈善法制建设内容	37
一、综合性法律规范	38
二、慈善组织法律规范	38
三、慈善捐赠法律规范	41
四、志愿服务法律规范	43
第三章 慈善组织	45
第一节 慈善组织分类	45
第二节 基金会发展状况	48
一、基金会发展历程	48
二、基金会数量与规模	48
三、救助情况	53
第三节 慈善会和红十字会发展现状	54
一、慈善会发展情况	54
二、红十字会发展情况	57
第四节 社会团体和民办非企业单位发展状况	60
一、社会团体发展状况	60
二、民办非企业单位发展状况	61
第五节 “草根”性慈善组织发展状况	61
第六节 在华境外慈善组织发展现状	63

第四章 慈善捐赠	67
第一节 捐赠形式	67
一、日常性捐赠	67
二、应急性捐赠	70
三、集中性捐赠	72
第二节 发展趋势	73
一、社会捐赠总额和人均捐款额不断增加,增长速度较快	73
二、社会捐赠占 GDP 总体水平较低,但增长速度较快	74
三、民营企业慈善参与活跃度逐渐增强,捐款数额较大	76
四、定向捐赠逐渐增多,捐赠者的慈善成熟度增强	78
第五章 志愿服务	81
第一节 我国志愿服务发展历程	81
第二节 组织建设	84
一、三大全国性志愿者组织系统	84
二、其他志愿者组织系统	89
第三节 发展现状	92
一、规模和数量	92
二、品牌项目	93
第六章 社会参与	97
第一节 公民慈善意识	97

一、公民参与慈善活动和志愿服务的积极性提高	97
二、以经常性、小额化为特征的平民捐赠进一步发展	98
三、公民自发组织的慈善活动逐渐增多	98
第二节 企业社会责任	99
第三节 媒体宣传与推广	100
一、电视媒体	101
二、报纸、杂志	101
三、大型活动	102
四、网络媒体	103
第七章 福利彩票	105
第一节 发展历程	105
第二节 运营机制	108
第三节 发行规模	109
第四节 救助情况	111
第八章 挑战与对策	115
第一节 我国慈善事业发展面临的挑战	115
一、慈善组织公信力受到质疑，慈善信任亟须加强	116
二、体制障碍难以逾越，民间慈善步履维艰	117
三、慈善组织公益属性较为模糊，慈善行为亟待规范	118
四、制度建设任重道远，政府监管力量薄弱	119
五、慈善组织能力建设欠缺，行业自律机制尚未形成	121
第二节 我国慈善事业发展的对策建议	123

一、放松慈善组织的进入规制	124
二、积极采用多种监管方式	126
三、改变现有的捐赠动员模式	127
四、完善慈善激励机制	128
参考文献	131

导论 新中国成立后慈善事业发展历程

我国有悠久的慈善传统，古代的慈善活动萌芽于先秦时期，成长于秦汉期间，完善于隋唐、宋元时期，成熟于明清时期。在近代，我国慈善事业也有长足发展，尤其是民国时期，受到当时社会条件的影响，慈善发展水平达到了新的高度。据 1930 年国民政府内政部调查江苏等 18 省的救济院和旧有慈善团体（明清时期设立的慈善团体）时统计的数据，总计 566 个县市共有 1621 个旧有慈善团体。又据国民党中央社会部 1946 年年底的统计，全国 29 个省市共有救济机构 3045 个，其中私立的有 1011 个，约占 33%^①。1948 年的《中国年鉴》披露：当时全国有 4172 个救济机构，其中私立的有 1969 个，占 47%^②。这些数据因调查范围不同而有所差异，但民国时期民间慈善救济机构数目众多却是不争的事实，民间慈善在社会救助中起到了举足轻重的作用。

新中国成立后，由于多方面原因，我国慈善事业在很长一段时期内被否定和排斥，直至改革开放之后才重新走上了发展的道路。这一过程大致经历了慈善事业的停顿（1949—1978 年）、恢复（1978—1993 年）、发展（1993 年至今）三个主要阶段。

① 王振耀：《中国基金会发展与前景展望》，<http://www.donation.gov.cn/fsm/html/files/2011-05/04/20110504093319671174479.ppt>。

② 王卫平、黄鸿山：《中国古代传统社会保障与慈善事业》，群言出版社 2004 年版，第 169 页。

新中国成立以后，我国实行计划经济体制，确立了新的社会福利制度，强调以政府保障取代社会救助和社会互助，政府承担了一切福利救济活动，并将慈善事业纳入社会事业统一计划管理。

在一段时间内，慈善行为被上升到资本主义与社会主义、资产阶级与无产阶级对立面的高度，被认为是“资产阶级的糖衣炮弹”，是“资产阶级走狗迷惑大众的伪善行为”。全国上下不仅对外国慈善机构有抵触情绪，而且国内外所有与慈善相关的事物亦遭到全盘否定。这段时期内《人民日报》上仅刊登有4篇以“慈善”为题的报道，均为揭露帝国主义尤其是美国的“慈善”对中国人民的毒害，将慈善视为“虚伪”的东西，不存在任何关于慈善的正面报道。当时的宣传把慈善描绘成“带有很大的伪善性和欺骗性的伎俩”，它们“不过是为帝国主义的政治、文化和经济侵略以及巩固国民党反动统治服务的。因为，它们本身就是贫困的制造者”^①。

宣传活动外，国家开展了清理整顿原有慈善组织的行动。1950年9月29日，中央人民政府政务院第五十二次会议根据《中国人民政治协商会议共同纲领》制定了《社会团体登记暂行办法》，同时授权内务部于1951年3月制定《社会团体登记暂行办法施行细则》。《社会团体登记暂行办法》是新中国成立后规范公民结社的第一部行政法规，为清理旧社会遗留的各种社会团体以及取缔不符合新社会要求的社会团体提供了政策依据。政府把当时存在的民间组织统称为“社会团体”，并重新登记和规范管理，依法取缔了各种反动社团，其中也包括部分慈善组织。办法颁布之后，民国时期留下的以及外国教会组织兴建的慈善机构，绝大多数都以“封建组织”“反动组织”和“宗教性组织”的名

^① 田凯：《非协调约束与组织运作——中国慈善组织与政府关系的个案研究》，商务印书馆2004年版，第93页。

义被取缔。

经过这样一场全面的整顿之后，到了20世纪50年代中期，旧中国原来所有的与慈善相关的机构不是被取缔、关闭，就是被收于政府名下，成为官方或半官方机构，完全丧失了独立的民间组织地位。从清理整顿的结果看，绝大部分民间组织都被认定为“封建组织”或“反动组织”而遭到取缔。据统计，截至1953年年底，全国各地已改造的慈善机构共有419处，调整旧的救济福利团体1600多个^①；也有学者统计，单就慈善机构而言，截至1956年前后，全国共接收、改造了约500家，并都被纳入政府的管理之下^②。

部分社会团体经过“整顿”和“收编”，被党和政府赋予相应公共职责后才得以保留。据统计，到1965年，全国性的社会团体只剩下不到100个，而且其中大部分还是经过政治化改造后的半官方组织。例如，改组后的中国红十字会成为“中央政府领导下的人民卫生救护团体”，隶属于卫生部，是其下辖的一个业务机构；中国福利基金会则改组为“中国福利会”，成为中国人民救济总会下的一个福利团体。宋庆龄创办的中国儿童福利会及长期帮助共产党筹募抗日物资和抗日宣传的基督教青年会等则作为统战对象划归统战部门管理，不再从事此前的慈善活动。

1978年改革开放以后，政府在社会管理方面的思想逐步解放，社会自由活动空间开始出现，慈善事业迎来了恢复发展的机遇。伴随对外交流的加深，到欧美考察的政府官员发现，发达国家遍地都是基金会，在政府之外通过基金会筹资做社会事业不仅有助于降低政府的财政负担，而且对推动社会稳定发展也有重要作用。在这种情况下，一些先进

① 周秋光、曾桂林：《中国慈善简史》，人民出版社2006年版，第367页。

② 郭崇德：《社会保障学概论》，北京大学出版社1992年版，第133页。

的民政工作者及学者意识到慈善的重要性，开始在小范围内讨论并尝试慈善活动，社会上出现了一些零散的公益性团体组织从事公益活动。1981年中国儿童少年基金会由全国妇联建立，这是一个具有独立法人资格的非营利性社会公益组织，是新中国第一个以募集资金形式注册成立的全国性社团，开启了中华慈善事业发展的新时代。之后全国出现了一批基金会，例如，宋庆龄基金会（1982年5月成立，2005年9月更名为中国宋庆龄基金会）、中国残疾人福利基金会（1984年3月成立）和爱德基金会（1985年成立）等。这些基金会的成立，为我国慈善事业的进一步发展奠定了组织基础，标志着我国慈善事业在消失了近40年后重燃生机，开启了“中国现代慈善事业之门”。

1986年4月，六届全国人大四次会议通过《国民经济和社会发展的第七个五年发展计划纲要》，其中明确提出“建立健全社会保障制度，进一步发展社会福利事业，继续做好优抚、救济工作”；“要通过多种渠道筹集社会保障基金。改革社会保障管理体制，坚持社会化管理与单位管理相结合，以社会化管理为主。继续发扬中国家庭、亲友和邻里互助互济的优良传统”。这是改革开放后中央文件首次明确了社会救济的重要性，虽然慈善的字眼并未出现在文件当中，但政府对待慈善事业的态度已经发生了明显改变。

改革开放后的10多年里，我国政府逐渐放开了对民间救助的禁锢，这一相对宽松的政策环境为慈善的恢复和发展预留了一定的空间。然而，在这一时期，无论在社会意识领域，还是慈善组织建设方面，慈善事业的发展并非一帆风顺。新中国成立以来形成的对慈善的负面评价影响甚广，慈善行为不仅鲜见于日常生活中，而且也未得到政府的足够重视。

在社会意识领域，直到20世纪90年代初全社会对慈善也没有一个统一的正面认识，相当一部分人对慈善仍持有否定或批判的态度。在一