

人文北京指引下的 首都慈善事业发展之路

施昌奎 著

人文北京指引下的首都 慈善事业发展之路

施昌奎 著

知识产权出版社

内容提要

在人文北京战略指引下,本书试图从动力、管理、运营和监督四个方面入手,剖析首都慈善事业运营管理模式和发展路径。对首都慈善事业发展之路的研究,有利于北京制订新时期的慈善事业发展规划,有利于落实税收优惠政策,有利于保障捐赠人的合法权益,有利于推动北京慈善事业动力、运营、管理和监督体制的改革与创新。

责任编辑:赵 军

图书在版编目(CIP)数据

人文北京指引下的首都慈善事业发展之路/施昌奎著. —北京:知识产权出版社,2010.8

ISBN 978-7-5130-0159-5

I. ①人… II. ①施… III. ①慈善事业—研究—北京市 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 166161 号

人文北京指引下的首都慈善事业发展之路

RENWEN BIEJING ZHIYIN XIA DE SHOUDU CISHANSHIYE FAZHAN ZHILU

施昌奎 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传 真:010-82000893

责编电话:010-82000860 转 8127

责编邮箱:jyb.999@163.com

印 刷:北京富生印刷厂

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787 mm × 1092 mm 1/16

印 张:16.5

版 次:2010年9月第1版

印 次:2010年9月第1次印刷

字 数:250千字

定 价:46.00元

ISBN 978-7-5130-0159-5/D · 1064(3093)

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

2008年12月23日召开的北京市委十届五次全会正式确立了“人文北京、科技北京、绿色北京”的战略构想。作为核心的“人文北京”已经成为首都经济社会发展的指引。人文北京战略指引下的首都慈善事业迎来了一个战略发展的机遇。如何抓住机遇,探索发展之路,“做强做大”首都慈善事业,不辜负“首善之区”的美誉,已经成为北京慈善事业发展亟待解决的课题。

国外对慈善事业发展之路的研究是本着人本精神展开的,基本沿着两条主线来进行。一条是“慈善之心”研究主线。这条主线集中探讨慈善事业的动力模式,力图以宗教信仰为核心,通过教义诠释学和劝善学说在广大民众中贯彻慈善理念,其目的是从根本上解决慈善事业的动力机制问题。另一条是“慈善之制”的研究主线。这条主线集中探讨慈善事业的运营、管理和监督模式,力图以“人本主义”为核心,在市场经济中探索慈善事业运营、管理和监督方式,从而设计出可持续发展的慈善事业运营与管理模式,制定出更具人性化的社会监督机制。

中国慈善事业已进入新时期。慈善动力、管理、运营和监督机制日益完善,慈善事业呈现勃勃生机。慈善奉献成为衡量成功人士的重要标准;慈善贡献成为打造成功企业的核心竞争手段;慈善事业成为衡量服务型政府水平的重要标尺;慈善研究也步入正轨。在慈善发展之路的研究上呈现三个特征:慈善理念的研究和普及得到重视;慈善动力机制研究开始起步;慈善运营、管理和监督机制研究成为热点。

北京慈善事业已步入转型期。转型的标志有五个方面:①汶川大地震激发了北京广大民众的慈善热情,使慈善事业从社会保障事业的“补充地位”上升到与社会保险、社会救助和社会福利同等重要的“主导地位”,标志着北京慈善文化和慈善理念的转型。②北京奥运会的成功举办激发了全社会的志愿服务精神,

使慈善事业从过去主要依赖少数富裕阶层过渡到主要依赖社会大众阶层,这极大地提高了慈善事业的公众参与度,标志着北京慈善事业运营管理方式的转型。③北京基本养老、基本医疗和最低生活保障制度的“全覆盖”,使慈善事业的业务步入一个全新的空间,标志着北京慈善事业运营方式的转型。④“首都慈善公益组织联合会”的成立,标志着北京慈善事业政府管理方式的转型。⑤北京民间慈善公益组织介入慈善事业的监督,使得慈善事业的社会监督体系更加完善,慈善事业步入到一个“全方位、立体式”的社会监督体系,标志着北京慈善监督体系的转型。

在人文北京战略指引下,对首都慈善事业发展之路的研究,有利于北京制订新时期的慈善事业发展规划,有利于落实税收优惠政策,有利于保障捐赠人的合法权益,有利于推动北京慈善事业动力、运营、管理和监督体制的改革与创新。

人文北京战略指引下的首都慈善事业发展之路研究是一个探索性课题。在这本书里,作者试图从动力、管理、运营和监督四个方面入手,剖析首都慈善事业运营管理模式和发展路径。全书共分四篇十二章。

第一篇为慈善动力篇。提出首都慈善事业动力机制创新的目标是建立动力十足和机制灵活的公民社会慈善动力体系,从而提升慈善事业的“原动力”。实现这一目标的途径就是:引进西方公民社会的理论与实践,挖掘中国传统文化中慈善理念的精华,共同构造现代公民社会多元化的慈善动力机制。首先,引进西方公民社会的理论与实践,构造现代公民社会的慈善教化体系和动员体系。培育公民社会的公民意识,培育公民社会企业的“法人公民”理念,推进公民社会的基层社区慈善事业,构建公民社会广泛的舆论宣传阵地,建立公民社会的道德公约。其次,挖掘中国传统文化中慈善理念的精华,丰富公民社会慈善教化的内涵。编制新时期的慈善教材,并纳入公民道德建设轨道,将传统的慈善文化与现代的网络文化进行有效的对接,充分发挥传统慈善文化的功能,将传统慈善文化与国际慈善文化进行融合,发挥优势互补的作用。

第二篇为慈善管理篇。提出首都慈善事业管理体制创新的目标就是要建立涵盖所有慈善组织的管理体系,理顺宏观、中观和微观管理体制,调动慈善组织的积极性,增强慈善组织“做强做大”的能力。实现这一目标的途径就是:取消审批制,降低门槛,建立涵盖所有慈善组织的登记备案制度,给所有慈善组织以合

法的身份;建立低门槛的慈善业务登记审查制度,让所有的慈善活动都能享受到税收优惠;建立慈善行业联合会,搭建宣传表彰、联合募捐、自律管理、内外协调、信息统计、咨询培训、内外交流、志愿者服务、法规建议、社会监督“十大平台”;推行扁平化组织架构;完善社区慈善组织架构。

第三篇为慈善运营篇。提出首都慈善事业运营机制创新的目的就是要建立机制灵活、运营高效的资金筹集与运营机制,调动慈善组织经营者的积极性,完善资金募集手段,增强资金保值增值能力,“做强做大”慈善公益事业。实现这一目标的途径就是:建立专业化、长效化的资金筹集机制,建立联合募捐机制,设立“慈善日”,开展“慈善一日捐”活动;完善法律法规,拓宽投资渠道,引进企业家经营机制;建立专业化的募集组织与服务组织,实行募集与救助分离机制。

第四篇为慈善监督篇。提出首都慈善事业社会监督机制创新的目标是要发动社会力量,建立健全全民参与的、涵盖所有慈善组织的社会监督体系。实现这一目标的途径就是:建立政府对“草根组织”的监督机制;建立司法的事前、事中和事后监督机制;加强社会舆论的监督力度;建立民间评估机制;建立公民个人监督机制;形成行业自律机制。

《人文北京战略指引下的首都慈善事业发展之路》虽然脱稿,但我深知由于自己的水平有限,书中难免出现这样或那样的错误和纰漏。在此,我恳请理论界的同人和相关部门的管理者以及热爱慈善事业的广大读者,对本书提出中肯而富有建设性的意见,以便不断地修正和完善。

施昌奎

2010年5月

目 录

前 言	1
第一篇 人文北京战略指引下的慈善动力篇	1
第一章 发达国家慈善动力机制	3
第一节 发达国家慈善的原动力	3
一、慈善原动力的界定	3
二、美国慈善原动力	3
三、英国慈善原动力	5
第二节 发达国家慈善的助动力	9
一、慈善助动力的定义	9
二、美国慈善的助动力	9
三、英国慈善的助动力	14
第三节 发达国家慈善的动力机制	16
一、慈善动力机制的定义	16
二、美国慈善动力机制的形成	17
第四节 发达国家慈善动力机制的启示	28
一、发达国家慈善文化的启示	28
二、发达国家慈善立法的启示	29
第二章 中国慈善动力机制	31
第一节 中国慈善的原动力	31
一、中国慈善文化的渊源	31

二、中国慈善文化的变迁	33
第二节 中国慈善的助动力	44
一、中国慈善事业的法规建设	44
二、中国慈善法律法规存在的问题	45
三、中国慈善法律法规的完善	48
第三节 中国慈善的动力机制	50
一、慈善原动力依然强劲	50
二、慈善助动力需要理顺和配合	51
三、慈善动力机制的完善	53
 第三章 人文北京战略指引下的首都慈善动力机制	54
第一节 北京慈善的原动力	54
一、北京人的本色	54
二、北京人的慷慨	57
第二节 北京慈善动力机制存在的问题	59
一、捐赠意愿有待提高	59
二、慈善效能急需提高	61
第三节 北京慈善事业动能不足的成因分析	62
一、公民社会慈善教化体制的缺位	62
二、慈善动力机制的耗散	64
第四节 人文北京战略指引下的首都慈善事业动力机制创新设计	66
一、构造现代公民社会的慈善教化体系和动员体系	66
二、丰富公民社会慈善教化的内涵	70
 第二篇 人文北京战略指引下的慈善管理篇	77
第四章 发达国家慈善管理机制	79
第一节 行业组织的一般管理模式	79
一、紧密型(也称公法型)管理模式	79

二、松散型(也称私法型)管理模式	80
三、中间型(也称混合型)	81
四、干预型(或控制型)管理模式	82
第二节 松散型的美国慈善管理模式	83
一、美国的慈善模式:民间主导型	83
二、美国慈善的管理模式:松散型	86
第三节 干预型的英国慈善管理模式	89
一、英国的慈善模式:政府与民间合作伙伴型	89
二、英国慈善的管理模式:干预型	91
第四节 政府主导型的新加坡慈善管理模式	94
一、新加坡的慈善模式:政府主导型	94
二、新加坡的慈善管理模式:紧密型	95
第五节 自律型的加拿大慈善管理模式	96
一、加拿大慈善模式:志愿参与型	96
二、加拿大慈善管理模式:自律型	97
 第五章 中国慈善事业管理机制	101
第一节 中国慈善事业的定位	101
一、总体定位	101
二、功能定位	101
第二节 中国慈善事业的管理	104
一、中国非营利组织的管理	104
二、中国慈善组织的管理	107
三、中国社区慈善组织的管理	112
 第六章 人文北京战略指引下的首都慈善事业管理机制	121
第一节 北京慈善事业管理体制现状	121
一、北京慈善事业管理成效	121
二、北京慈善事业管理体制存在的问题	122

第二节 北京慈善事业管理体制不顺的成因分析	125
一、门槛过高	125
二、条块分割	126
三、科层制管理	127
第三节 人文北京战略指引下的首都慈善事业管理体制创新设计	128
一、建立涵盖所有慈善组织的登记制	128
二、建立能覆盖整个北京地区慈善组织的行业联合会	129
三、在慈善组织中推行扁平化组织架构	132
四、完善基层社区慈善组织的管理	137
 第三篇 人文北京战略指引下的慈善运营篇	 141
第七章 发达地区慈善运营机制	143
第一节 慈善资金的募集与增值	143
一、美国基金会模式	143
二、新加坡政府干预模式	149
第二节 慈善项目的实施	152
一、中国澳门慈善服务模式	152
二、美国志愿者服务模式	156
 第八章 中国慈善事业运营机制	 161
第一节 中国慈善捐赠规模	161
一、总体概况	161
二、慈善数据	164
三、捐赠特点	170
第二节 中国慈善资金的运营	177
一、基金会募集状况	177
二、资金的保值增值	178
三、中国志愿者服务	181

第三节 中国社区慈善模式	187
一、广州文昌地区慈善会的运营模式	188
二、上海罗山市民会馆的管理模式	191
第九章 人文北京战略指引下的首都慈善事业运营机制	198
第一节 北京慈善事业运营机制现状	198
一、北京慈善事业成就	198
二、北京慈善事业运营机制存在的问题	199
第二节 北京慈善事业运营机制不畅的成因分析	201
一、“NPO 失灵”	202
二、行业协会功能不强	204
三、缺乏经营人才	205
四、缺乏分工与协作	205
第三节 人文北京战略指引下的首都慈善事业运营机制创新设计	206
一、建立专业化、长效化的资金筹集机制	207
二、完善法律法规,拓宽投资渠道,引进企业家经营机制	208
三、建立专业化的募集组织与服务组织,实行募集与救助 分离机制	209
第四篇 人文北京战略指引下的慈善监督篇	211
第十章 中国民间监督机制的创新	213
第一节 汶川地震民众参与机制的创新	213
一、畅通爱心传递机制	213
二、建立震后心理干预机制	215
三、建立遇难者善待机制	215
四、树立重建的信心机制	216
第二节 震后民间组织参与慈善监督的机制创新	218
一、慈善组织公信力评估理论分析框架	219

二、救灾募捐组织的评估结果	219
三、民间组织评估的意义	223

第十一章 人文北京战略指引下的首都慈善事业社会监督

机制创新	224
第一节 北京慈善事业社会监督机制现状	224
一、北京慈善社会监督法律法规	224
二、北京慈善社会监督机制存在的问题	225
第二节 北京慈善事业社会监督不力的成因分析	228
一、对“草根组织”的忧虑	228
二、司法不健全	229
三、社会中介机构欠发达	230
四、公民意识淡薄	231
第三节 人文北京战略指引下的首都慈善事业社会监督机制 创新设计	232
一、建立政府对“草根组织”的监督机制	232
二、建立司法的事前、事中和事后监督机制	233
三、加强社会舆论的监督力度	234
四、建立民间评估机制	234
五、建立公民个人监督机制	234
六、形成行业自律机制	235

第十二章 人文北京战略指引下的首都募捐市场法律规范

第一节 《北京市社会募捐管理办法》拟立背景	236
一、募捐主体出现“多元”局面	236
二、募捐市场出现无序状态	237
三、募捐市场免税资格的发放有失公允	237
四、募集资金的增值缺乏途径	238

五、募集资金的使用缺乏监督	238
六、募集成本的核算缺乏依据	239
第二节 《北京市社会募捐管理办法》规范内容	239
一、明确执法主体	239
二、明确募捐主体	240
三、明确免税待遇	240
四、明确保值增值责任	241
五、明确社会监督责任	241
六、控制募集成本	243
 参考文献	 245
 致 谢	 248

第一篇 人文北京战略指引下的 慈善动力篇

第一章 发达国家慈善动力机制

慈善动力机制是由慈善的原动力、助动力和配置共同构成的。发达国家慈善的原动力和助动力强劲是西方慈善事业强盛的基础,而原动力和助动力的合理配置是西方慈善动能充沛的关键之所在。尽管西方慈善动力机制不是中国慈善动力机制转型的终极目标,但在市场化取向的改革过程中,其合理的成分还是值得转型期中国慈善事业借鉴的。

第一节 发达国家慈善的原动力

一、慈善原动力的界定

新制度经济学代表人物、诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺斯认为,行为是由制度决定的,而制度又由正式约束与非正式约束共同构成。正式约束是指国家的宪法和法律、规章和制度等,而非正式约束是指一个国家的宗教、文化、传统、习俗等。道格拉斯·诺斯还进一步认为,尽管正式约束非常重要,但决定制度特征的主要还是非正式约束。笔者将这一原理运用到慈善原动力和助动力的界定上。慈善的原动力就是指人们在宗教、文化、传统、习俗等非正式约束下产生的慈善动能。而慈善的助动力则是指人们在法律、规章和制度等正式约束下产生的慈善动能。

二、美国慈善原动力

世界个人捐款之最是由美国 75 岁的第二大富豪、世界著名的投资家巴菲特创造的。巴菲特决定向比尔·盖茨夫妇所创立并掌管的慈善基金会捐出其 85% 以上的财富——当时市值约 375 亿美元。而世界首富比尔·盖茨目前已捐出了

人文北京指引下的首都慈善事业发展之路

300多亿美元,并且签好遗嘱,死后将99%以上的财产都毫无保留地捐给社会。在美国,不仅富人如此,普通公民也同样慷慨。美国基金会在2006年6月19日公布的一项研究报告显示,与2004年相比,美国2005年慈善捐赠增加6.1%,总金额为2602.8亿美元,约占美国当年生产总值的2.1%,人均捐款额为870美元。美国民众不仅捐献金钱,而且捐献时间,义工早已成为美国的一个普遍现象。美国义工总数占成人人口比例高达57%,义工每周平均工作4小时。^① 义工所创造价值约与全社会捐赠的资金价值相等。这些数据说明,美国慈善捐赠文化已经蔚然成风,同时也表明美国慈善原动力非常强劲。

美国慈善原动力强劲的原因有两个方面。首先,美国特有的慈善文化造就了众多富人的慈善动力。美国特有的慈善文化主要体现了宗教与传统文化的融合,即“富罪文化”、“互济文化”以及“个人主义及其价值取向”。^② 美国的“富罪文化”不同于中国人通常所说的“仇富文化”,而是源于基督教传统中对“富人原罪”的说法。早期基督教谴责、愤恨和否定整个世俗世界的财富、富人和人的情欲,基督教会对商业活动更是持极端否定的态度,认为商人贱买贵卖,其罪恶甚至超过盗窃,商业贸易会助长人的贪婪而放弃对上帝的追随。因此,在基督教的传统中,认为富人天生就是罪恶之人,并以下地狱和上帝的震怒作为对罪恶之人的威慑。而富人要想进入天堂,唯一的途径就是将自己的财产捐给穷人。美国宗教信仰者还认为,金钱等世俗最需要的东西,其实都是上帝托管于个人而并不永远属于自己,最后总是要如数归还于上帝的,这种宗教文化理念就是“取之于社会,还之社会”。宗教就像人类的精神家园,人们在宗教中获得深刻精神体验,走出教堂后人们就会有快乐的感觉,并随时准备帮助他人和回报社会。这种宗教文化早已深入美国人的骨子里,潜于其文化血脉之中。美国钢铁巨头安德鲁·卡内基在1889年就发表题为《财富的福音》一文,其中就体现基督教关于富人原罪的说法,他写道,在巨富中死去是一种耻辱,人死富有,死而蒙羞。洛克菲勒也认为,唯有牺牲奉献的火焰,才能炼净心中自私,且使人灵魂中的伟大得以释放。正是这种富人“生而有罪”的潜意识不停地提醒着那些基督教信仰者:要

① 徐麟. 中国慈善事业发展研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005: 116.

② 穆秀丽. 倡导捐赠文化构建和谐社会[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2007 - 6.