

现代慈善改革丛书

褚葢 蔡建旺 余智晟 著



改革慈善

**THE REFORM OF
MODERN CHARITY**

现代慈善事业改革创新理论与实践



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

褚葢 蔡建旺 余智晟 ◎ 著

改革慈善

THE REFORM OF
MODERN CHARITY

现代慈善 现代慈善事 革理论与实践

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

图书在版编目(CIP)数据

改革慈善：现代慈善事业创新改革理论与实践 / 褚
荃，蔡建旺，余智晟著. -- 北京：社会科学文献出版社，
2016.7

(现代慈善改革丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9319 - 0

I. ①改… II. ①褚… ②蔡… ③余… III. ①慈善事
业 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 135129 号

· 现代慈善改革丛书 ·

改革慈善

——现代慈善事业创新改革理论与实践

著 者 / 褚 荃 蔡建旺 余智晟

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 周杏坤 张 玥

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

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 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：15.25 字 数：256 千字

版 次 / 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9319 - 0

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究



现|代|慈|善|改|革|丛|书

本书的研究过程得到了深圳市慈善会、轩鸿金融、
深圳市社会公益基金会的赞助

本书的出版得到了**中国妇女发展基金会**的赞助

特此感谢!

现代慈善改革丛书编委会

主	编	褚 莹		
编委会成员		褚松燕	董文琪	何艳玲
		房 涛	胡辉华	刘选国
		聂元松	秦国英	时立荣
		唐 娟	徐家良	杨思斌
		朱晓红		

中国妇女发展基金会简介



中国妇女发展基金会
China Women's Development Foundation

中国妇女发展基金会是在全国妇联领导下，以女性和家庭为主要服务对象的国家5A级公益慈善组织。长期以来，始终把协助党和政府解决妇女群众最关心、最直接、最现实的利益问题作为基金会工作的主要任务。在社会各界的大力支持下，围绕

扶贫、创业、健康、社区、儿童安全等，组织实施并形成了以母亲、家庭为主题的系列公益慈善品牌项目，取得了明显的社会成效，被国务院授予民族团结进步模范集体，多次获得民政部颁发的全国先进社会组织称号，连续在美国福布斯和中民慈善捐助信息中心发布的《中国慈善基金会榜》和《中国慈善透明报告》排行榜单中名列前茅，在基金会透明指数排名中稳居第一队列。其组织实施的“母亲健康快车”“母亲水窖”“母亲小额循环金”“贫困英模母亲资助计划”“母亲邮包”等5个项目分别获得中国政府最高慈善奖项——中华慈善奖。

中国妇女发展基金会自觉承担推进我国女性公益慈善事业发展的责任，着力培育女性公益慈善文化，推动建设“人人皆可公益”的慈善理念；不断加强女性公益慈善理论研究，编辑出版《中国女性公益慈善发展蓝皮书》；发起成立女性公益慈善组织协作联盟、中国女性健康公益联盟，为推进女性公益慈善事业的发展作出了积极贡献。

深圳市慈善会简介

深圳市慈善会是在深圳市市委、市政府高度重视和支持下，由社会各界热心于慈善事业的机构、团体和个人组成，发动和接受国内外组织和个人，自愿向深圳慈善事业捐赠或资助财产并进行管理和运用的、具有公募资质和法人资格的公益性非营利社会组织。

自2004年11月成立以来，市慈善会在弘扬慈善理念、实施慈善项目救助、建立现代社会捐赠体系、完善组织建设等方面都取得了显著成绩，捐资总额逾24亿元人民币，是深圳市募捐主渠道。汶川、玉树赈灾筹款分别居全国城市慈善会系统之首。已设立初具现代慈善捐赠运营模式的“冠名基金”近70个，策划实施了100多项专项救助项目，慈善公益活动560多场次，救助各类困难群体数百万人次。多次荣获“中华慈善奖”“中华慈善先进机构奖”“中国慈善推动者”等荣誉称号。

深圳市慈善会致力于以社会创新推动社会问题综合解决方案和社区发展、教育创新等细分领域公益生态链条建设，为提升深圳国际化创新型城市的凝聚力和民生幸福感发挥着重要作用。



轩鸿简介



轩鸿金融

XUANHONG FINANCIAL

轩鸿于 2006 年正式成立，是一家以金融为核心的投资集团，专注于一线城市核心区域的不动产投资，在深圳核心区域收购资产规模逾 100 亿元。2013 年，轩鸿开启了“地产 + 金融”的创新运作模式，发行了中国首只地产产业投资母基金，成为中国地产基金的领跑者。在企业发展的同时，轩鸿立足企业使命与社会责任感，热心助力社会公益事业。2015 年 4 月，轩鸿捐资 2000 万元成立“深圳市轩鸿公益基金会”。截至目前，轩鸿已累计捐助公益项目达 20 多个，捐助金额近 3000 万元，在公益路上硕果累累。

在未来的日子里，轩鸿将一如既往地与相关组织联合发起一系列公益活动，以实际行动为社会公益贡献力量。

深圳市社会公益基金会

深圳市社会公益基金会是经广东省民政厅登记的公募基金会，由 1992 年成立的深圳市老区建设基金会更名而来，2009 年开始社会化转型，2015 年完成去行政化改革。

近年来，深圳市社会公益基金会专注于利用公益创投平台支持社会创新项目成长，打造了具有全国影响力的“中国公益慈善项目大赛”品牌项目，建立了项目能力建设及创投对接双向服务体系。同时，在常态业务上，深圳市社会公益基金会关注企业社会创新和社区公益创新领域，重点发展项目化的专项基金建设和互联网环境下的项目筹款平台，形成了独特的发展模式。

2009 年以来，基金会筹集善款近 1 亿元，资助覆盖全国 31 个省、区、市和港、澳、台的公益项目超过 500 个，设立覆盖教育、科幻、社区、文化、健康等多个领域的专项基金 15 个，成为一家高速增长且在全国初具影响力的基金会。



前 言

随着我国经济水平不断提高，我国社会结构也在发生明显变化，已经逐渐变为一个由城市中产者为中坚阶层的橄榄形结构。而随着这一社会结构之逐渐成形，我国社会之公共服务事业也面临一场巨大的转型。如今之公共服务多为社会保障语境下之基本服务。然而，中产者之需求远超于此，非基本服务所能满足。为满足社会现实需求，政府应建立更高层次的现代社会福利体系，并建立相配套之公共服务体系，特别是在医疗、教育等方面。

十分显见的是，这些事业在过去很长一段时间中与慈善事业是毫不相关的。我国之慈善事业仅指社会救助事业。比如，国务院下发的《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》中明确提及，慈善组织应“与政府的社会救助形成合力，有效发挥重要补充作用”。所以，慈善事业在我国仅指代“社会救助”，且仅属于“重要补充”力量。

但是，查阅美国《联邦税法典》，以及欧洲诸国的规定，发现其都将医院、学校、研究所乃至政府列入慈善组织的序列。而且，在美国近150万家的免税组织中，有约2/3的组织都是所谓的“公共慈善组织”。这说明在西方国家，慈善事业不等同于社会救助事业，而慈善组织也绝非补充力量。

如对这一情况做进一步探究，可知这些国家认为慈善事业不仅囊括社会救助事业，还基本覆盖了全部公共服务事业，而慈善组织在其认识体系中则基本等同于公共服务提供者。所以，在现代慈善语境下，公共服务，而非社会救助，才是慈善组织的主要业务领域。这就是说，现代慈善组织的主要作用是满足社会的福利需求，向社会提供公共服务。这也就解释了在这些国家，医院、学校、研究所乃至政府为何都被视为慈善组织，因为其都提供公共服务。而且，为了确保这些组织能够真正安心于从事公共服务事业，美国法律明确规定，在多数情况下，慈善组织禁止从事立法游说和政治竞选活动。

所以，慈善事业之发展是伴随慈善概念之扩大、慈善领域之拓展而逐

步实现的。其不断向公共服务领域拓展，直至基本覆盖全部公共服务领域。

但是，一旦慈善事业进入现代慈善阶段，其庞杂程度便远超过去。传统慈善仅包含社会救助事务，由一个司局级单位管理绰绰有余。而到了现代慈善阶段，其已经囊括了几乎全部公共服务事务，因此，任何单一部门都难以管理好慈善事业。要管好如此庞大的慈善事业，就必须设立一个高级别的主管部门，并在其下分列各归口部门。

但凡熟悉英国文献者可知，英国设有慈善委员会，其层级极高。为何一个慈善委员会有如此之高的权势？那是因为英国的“慈善”概念并非我国的小慈善概念。基于上述，我国将慈善视同“社会救助”，而西方则视之为“公共服务”。社会救助是补充性事业，其管理者无须太高层级；而公共服务则关涉几乎整个社会福利事业，必须由更高层级的部门来管理。如此才能统摄全局，调动多方资源，推进改革，确保公共服务事业之顺畅运转。比如，本书最后一节论及温州的教育事业改革。其牵涉教育、民政、工商、人大等诸多部门，非单一部门所能撬动。为此，温州市政府成立了由市长牵头的协调机构，终于顺利推进教育改革，且效果卓著。

所以，要想推进我国慈善事业之改革，必先从政府机构改革入手，即唯有建立配套的改革部门，才能确保令行禁止，统一行动。

当然，机构改革仅是慈善事业改革之起首，其后还有诸多工作要开展。而这正是本书所企图研讨的。本书希望对慈善事业改革之策略做一个全面的探讨。由此，笔者提出了一套完整的理论体系，即“现代慈善事业创新改革理论”，或曰“现代慈善理论”。这一理论包含如下几个主要观点。

其一，重服务，提效能。现代慈善事业将从社会救助拓展为公共服务。为了迎合这一发展趋势，我国政府应大力推进慈善事业创新改革，以强化慈善组织之服务属性，提升慈善事业之整体效能。

其二，保独立，抓监管。公共服务社会化需立足于慈善组织之主体独立。因此，政府应推进慈善事业社会化改革，保障慈善组织的独立性，同时加强对慈善组织的法律监管，以确保慈善组织行为合法合规。

其三，聚群力，谋发展。为了提升公共服务的整体效能，政府应打通慈善事业与经济领域的边界，吸引全社会的力量进入慈善领域。

综上所述，对于这一理论体系，我们可以用十八个字做出总结：“重服务，提效能；保独立，抓监管；聚群力，谋发展。”

关于“现代慈善理论”，或上述十八个字的总结，笔者在本书中又以两

个部分分别加以阐释：第一至第四章为理论部分，探讨慈善事业改革创新之缘由、对策及工具；第五章是实践部分，介绍了美国的实践和我国各地的改革探索。这两个部分相互呼应，形成一个理论与实践相互印证的框架。

本书之写作历时三年。历经多次修改，仅大改便有八次。因此，本书为笔者四年以来勉力著成之心血之作。然而，纵然笔者审慎尽力，其中依然会有不少讹谬之处，望学界与实务界诸位前辈不吝赐教，给予指正。

最后，笔者衷心祝愿我国之慈善事业走向繁荣。诚如是，乃无憾事矣。

褚 荃

2016年1月30日

于浙江湖州

目 录

Contents

第一章 总论 / 001

第一节 中国慈善事业创新改革的缘起 / 001

第二节 “慈善”之三重演进 / 006

第三节 社会事业整体结构与发展方向 / 016

第四节 中国现代慈善事业创新改革路径选择 / 019

第五节 “四位一体”现代慈善事业创新改革理论 / 027

第二章 中国的现行慈善事业管理体制 / 032

第一节 “淹没式”的管理体制 / 032

第二节 “自体排他主义” / 040

第三章 “四位一体”现代慈善事业创新改革策略 / 046

第一节 慈善事业创新改革的基础——社会化 / 046

第二节 慈善事业创新改革的路径——市场化 / 054

第三节 慈善事业创新改革的保障——法制化 / 067

第四节 慈善事业创新改革的目标——效能化 / 079

第四章 现代慈善事业中的新工具 / 095

第一节 两种新型营销手段 / 095

第二节 两种新型运营模式 / 103

第三节 两种新型资助方式 / 118

第五章 慈善事业改革创新之地方实践 / 128

- 第一节 政府与官办慈善组织新型关系及其构建：以深圳经济特区社会工作学院为例 / 129
- 第二节 “嵌入式”监管在培育基地中的运用与成效：以广州市社会组织培育基地为例 / 148
- 第三节 市场机制介入慈善领域的二元路径：以广州市首届公益创投为例 / 165
- 第四节 公共服务市场中的治理工具：以广州市购买服务为例 / 186
- 第五节 教育事业改革之二元边界：以温州市教育改革为例 / 206

后 记 / 229

第一章 总论

第一节 中国慈善事业创新改革的缘起

一 问题的提出

近年来，我国社会步入改革期，面临多重问题。

其一，经济转型。近年来，我国经济步入“新常态”，下行压力不断增大，整体经济结构面临调整。受此影响，既有的靠不断增加投入维持的社会管理模式不敷使用。如何构建一套精细化、专业化、协作式的社会治理机制，就成为困扰我国政府的重要难题。

其二，社会转型。随着经济的转型，我国的社会构成也开始出现变化。其开始从两极并立的“工”字形结构向以中产者为中间阶层的橄榄形结构转型。同时，中产者的主要成分也从“前互联网一代”（“60后”“70后”）变为“互联网一代”（“80后”“90后”）。由此，便引出了两个问题。

（1）对公共服务的要求日渐提高。我国之中产者对于公共服务水平的要求日渐提高，比如，很多城市中产者已经不满足于普通中小学提供的基础教育，而是希望将孩子送入特色学校接受特色教育。

（2）提出更多的权利主张。比如，同性恋群体开始出现，并提出自己的权利主张。

上述情况的出现，对我国政府的社会治理方式提出了挑战。政府该如何兼顾我国之特殊情况，并引导和满足社会主流群体的要求，有针对性地构建社会治理网络呢？对这一历史重大命题之解答，影响着我国未来数十年之长治久安。

面对这一系列新情况，自党的十八大以来，我国政府开始全面推进社会治理创新。这一改革的一项重要举措是转变政府职能，从微观、直接管理走向宏观、间接治理。在这一过程中，“政府职能转移”被置于相当重要的位置。所谓政府职能转移，指的是将大量微观、直接管理的政府职能委托

给合格的社会主体履行，特别是各类社会组织，而政府则承担对这些职能履行情况的监管职能。但在这一过程中，政府遭遇到了两个严重的问题。

第一，发展方向不清。政府虽然已经明确应该将微观、直接管理的事务交给社会主体完成，但却不清楚该优先发展哪些类型的主体，以及为何要优先发展这些类型的主体。中央政府虽然提出了宏观方向，但在具体方向方面却没有厘清。

比如，中央政府提出要发展公益慈善类组织，但如果遇到某些敏感的组织来申请注册就会面临尴尬的情况。而在实践中，也确曾遇到此类情况。遭遇此类情况的地方政府无法给出一个合理的理由，证明其为何不属于公益慈善类组织。由此，便引发了诸多争议。

因此，仅就慈善事业而言，如中央政府没有给出一个明确的方向，地方政府则只能“摸着石头过河”，战战兢兢，生怕顷刻间坠入深渊。

第二，慈善组织能力不济。在实践中，有的地方政府开始将公共事务委托给慈善组织^①完成。但经过多年的实践，发现受委托的慈善组织在承接政府职能转移时大都存在诸多问题，主要包括以下三个方面。

(1) 组织能力偏弱。慈善组织能力不济，服务水平差，效率低下，几乎是有目共睹的事情，导致其不足以承担政府职能转移。^②

(2) 专业人才缺乏。我国慈善行业缺乏大量专业人才。2013年初，笔者曾参加一次针对2063家基金会人才情况的调查。其中，仅以募捐人才为例，在2063家基金会中，共有1321家组织表示缺乏筹款专业人才。具体见表1-1。

表1-1 我国基金会缺乏募捐人员情况

基金会资产规模（元）	基金会数量（个）	缺少募捐人员的基金会数量（个）	占总数百分比（%）
0~200万	263	177	67.3
200万~2000万	851	589	69.2
2000万~1亿	496	272	54.8
1亿以上	453	283	62.5
合计	2063	1321	64.0

① 此处的慈善组织非我国所称慈善组织，而是大慈善概念的慈善组织。详见本书第一章第三节。

② 参见林卡、吴昊《官办慈善与民间慈善：中国慈善事业发展的关键问题》，《浙江大学学报》（人文社会科学版）2012年第4期。