

现代慈善改革丛书

丛书主编 / 褚 莹

何华兵 等 著



基层慈善改革 创新实践

**THE INNOVATION PRACTICE OF
GRASSROOTS CHARITY IN CHINA**

—TEN YEARS EXPLORATION OF BAOAN CHARITY
FEDERATION IN SHENZHEN

—— 深圳市宝安区慈善会十年探索



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

何华兵 等 著

基层慈善改革 创新实践

THE INNOVATION PRACTICE OF
GRASSROOTS CHARITY IN CHINA

—TEN YEARS EXPLORATION OF BAOAN CHARITY
FEDERATION IN SHENZHEN

—— 深 圳 市 宝 安 区 慈 善 会 十 年 探 索



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

图书在版编目(CIP)数据

基层慈善改革创新实践：深圳市宝安区慈善会十年探索 / 何华兵等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2017.3

(现代慈善改革丛书)

ISBN 978-7-5201-0375-6

I. ①基… II. ①何… III. ①慈善事业-组织机构-研究-宝安区 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第031858号

· 现代慈善改革丛书 ·

基层慈善改革创新实践

——深圳市宝安区慈善会十年探索

著 者 / 何华兵 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 曹义恒

责任编辑 / 曹义恒 岳梦夏

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 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：11.75 字 数：194千字

版 次 / 2017年3月第1版 2017年3月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0375-6

定 价 / 59.00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

现代慈善改革丛书编委会

主 编 褚 莹

编委会成员（按姓氏拼音排序）

蔡建旺	褚松燕	董文琪	房 涛	何艳玲
胡辉华	刘国玲	刘选国	聂元松	秦国英
时立荣	唐 娟	汪中芳	徐家良	杨思斌
余智晟	张洪华	朱晓红		

深圳市宝安区慈善会



深圳市宝安区慈善会成立于2007年1月18日，于2013年1月9日完成换届，是深圳市首家区级慈善会。从成立至今，深圳市宝安区慈善会共募集善款5.2亿多元，其中本级慈善金1.92亿多元，实施了27个救助项目，共救助区内困难群众4500多人次。

深圳市宝安区慈善会致力于打造“透明慈善”“阳光慈善”；坚持扶危济困、助医助残、救急赈灾的宗旨，始终把生活最困难、遭遇最不幸、群众最同情的困难群体作为救助重点；积极发掘社会慈善资源，打造特色慈善文化，不断增强慈善会的软实力。

在深圳市鹏城慈善奖评选活动中，深圳市宝安区慈善会连续两次被授予“慈善组织奖”，是全市唯一两次获此殊荣的区级慈善会。2008年，深圳市宝安区慈善会被授予“抗震救灾捐赠特别奖”，被市民政局授予“深圳市民政系统抗震救灾特别贡献集体”荣誉称号；被区委区政府评为2008～2009年度“精神文明建设先进集体”；被广东省卫生厅、广东省红十字会授予广东省2009～2010年度“无偿献血促进奖”；被深圳市卫人委、深圳市红十字会评为“深圳市无偿献血先进集体”。2011年、2012年和2013年，连续三年被市政府授予“扶贫济困日组织奖”。2012年被评为“深圳市双拥模范单位”。资助驻地困难官兵项目2013年被省评为广东扶贫济困优秀项目。在2016年第三届鹏城慈善奖评选中，深圳市宝安区慈善会荣获“鹏城慈善典范机构”，张洪华会长荣获“鹏城慈善优秀推动者”。

序 言

2017年初，我接到广州市褚莹老师的邀约，请我替这本新作写一篇序言。我花了数天的时间，仔细地读完了这部作品。这是一群青年学者对一家地方性慈善组织改革实践的总结性研究。虽然他们的理论探索尚处于起步阶段，该书的理论架构也尚不完备，但至少这项研究的方向是值得肯定的，这项探索也是有现实意义的。我也期待他们能在这一全新的研究方向上再做出更多的尝试，产出更多、更好、更成熟的成果。

回顾近几年来中国慈善事业的发展，简直可以用“日新月异”四个字来加以形容。自党的十八大以来，中国慈善事业的改革不断深入，各类创新层出不穷。特别是2016年《慈善法》出台以后，慈善事业从“小慈善”向“大慈善”跃进，不仅慈善事业的范围大为拓宽，慈善组织的运作理念、模式机制等也有了较大变革。在这一宏观格局下，从中央到地方，慈善创新层见迭出。特别是作为改革开放前沿阵地的深圳市，其慈善创新更是势头强劲。我曾多次到过深圳，深入调研那里的慈善创新情况，感触颇多。想来，宝安区慈善会的改革就是在这一大背景下进行的。

坦率地说，我并没有去过宝安区慈善会，是仅凭手头这部作品才知道它们改革实践的一鳞半爪的。但是，仅凭这些信息已然让我对这项改革有所期待。该书中关于宝安区慈善会慈善文化发展、慈善专业化等改革实践的介绍，是有一定启发性的。我也希望未来能有机会更为近距离地观察这家组织，将它作为一个样本进行深入研究。

由宝安区慈善会这个案例，我还想到未来这类慈善创新在各地或许会越来越多，也应该会越来越接地气。这些创新对于推动中国慈善事业的发展是大有裨益的。所以，我也真心希望各地政府和慈善组织能够把握慈善

事业转型的大局势、大趋势，扎实研究，大胆探索，扎实有效地推进这项改革。若如此，中国的慈善事业将能有大发展！

是为序。

杨思斌

2017年1月9日于北京

前 言

自 2005 年《政府工作报告》首次提出要支持和发展慈善事业以来，中国的慈善事业经历了一个高速发展时期，慈善机构已成为政府的一个重要补充力量。未来的慈善机构将不只是停留于社会救助，其必将覆盖整个公共服务领域，扮演一个更加重要的角色。在政治、经济和社会转型期，中国慈善事业面临传统慈善与现代慈善的碰撞，不仅要使慈善发挥其社会救助的固有功能，而且要将其融入整个公共服务和社会治理当中。在慈善事业的发展中，我们面临两项任务，即传统慈善和现代慈善发展并重。在中国缺乏慈善事业发展经验的背景下，我们要完成西方国家经过百年才完成的过程，当然就不能按西方路径来塑造中国的慈善事业，我们必须在不断探索中总结经验，走出一条新路。而这条新路应该来源于基层，就如费孝通先生写作《乡土中国》一样，我们必须着眼于基层，寻求中国的社会认知和前进方向。

从 2007 年开始，深圳市宝安区慈善会开始推进慈善事业创新改革的实践。经过十年探索，深圳市宝安区慈善会开创了一条符合中国特色社会主义的基层慈善事业实践路径。为了对其中的历程和相关经验做一个总结，该慈善会发起了对该项内容的研究，并将该项研究主题定为“基层慈善改革创新实践——深圳市宝安区慈善会十年探索”。

深圳市宝安区慈善会召集了几位从事慈善研究的专家学者，对该慈善会进行了为期半年多的专项研究。经过深度讨论，我们一致认为深圳市宝安区慈善会的改革创新很有特色。其发展速度之快、机制运用之灵活、效果之显著、社会影响之大令人惊叹，实为中国慈善组织发展创立了一种新模式，值得在理论层面上进行提炼和总结，并在实践领域中大力推广。最终，我们由六位学者共同组成六个专题研究团队，对慈善会进行了系统的

专项研究。这六个团队分别由六位专家领衔，他们分别是广东培正学院何华兵副教授，华南师范大学褚莹博士后、曾令发副教授和陈景云副教授，中共广州市委党校万玲副教授，暨南大学郑筱婷副教授。我们希望在中国特色社会主义蓬勃发展的今天，能够通过深圳市宝安区慈善会这个案例，为大家带来一些经验观察和理论思考，以有益于中国慈善事业的健康发展。

本书撰写的具体分工如下：

第一章，绪论，万玲、何华兵；

第二章，十年发展历程与路径，曾令发、何华兵；

第三章，功能拓展中的社会吸纳，何华兵；

第四章，专业转型下的内部治理改革，陈景云、何华兵；

第五章，专业转型下的募捐拓展，郑筱婷；

第六章，慈善救助中的主导与参与，褚莹；

第七章，慈善文化下的重构与传播，褚莹；

第八章，嵌入性社会治理的模式与机制，曾令发、褚莹；

第九章，结论：慈善会应走向何方？褚莹、何华兵；

附录，调研提纲与相关制度文件，何华兵。

另外，整个课题的设计、组织和统筹工作由何华兵副教授负责。本项课题的开展，得到了深圳市宝安区慈善会的资助和大力支持，特别是得到了该慈善会张洪华会长、刘国玲秘书长和刘曦光办公室主任的全力支持。同时，要感谢广东培正学院的同事们，特别是经济学系的段芳老师，他们为此书的顺利出版给予了很多帮助。

最后，希望通过我们的一致努力，能够提炼出符合中国基层慈善会改革需要和发展趋势的经验和模式，以推动中国慈善组织健康快速发展，为中国特色社会主义事业的伟大复兴奉献绵薄之力！

何华兵

2016年12月20日

于广东广州

目 录

Contents

第一章 绪论 / 001

- 一 问题的提出 / 001
- 二 国内外相关文献综述 / 005
- 三 课题研究的理论基础与相关概念 / 011

第二章 十年发展历程与路径 / 017

- 一 发展历程 / 017
- 二 发展路径 / 032

第三章 功能拓展中的社会吸纳 / 035

- 一 引言 / 035
- 二 理论框架 / 036
- 三 案例描述 / 038
- 四 案例分析 / 044
- 五 总结 / 048
- 六 延伸讨论 / 049

第四章 专业转型下的内部治理改革 / 051

- 一 制定科学合理的章程 / 051
- 二 完善职能和机构设置 / 052
- 三 推进人事制度改革 / 053
- 四 完善各项制度建设 / 054
- 五 进行信息披露改革 / 056

六 结语 / 057

第五章 专业转型下的募捐拓展 / 058

- 一 慈善募捐发展趋势 / 058
- 二 自成立以来的募捐概况 / 060
- 三 个人（公众）筹款 / 065
- 四 企业（家）募款 / 069
- 五 经验总结 / 073
- 六 结语 / 074

第六章 慈善救助中的主导与参与 / 076

- 一 引言 / 076
- 二 救助体系 / 076
- 三 改革实践 / 079
- 四 社会参与 / 081
- 五 案例讨论 / 083
- 六 结语 / 085

第七章 慈善文化下的重构与传播 / 086

- 一 引言 / 086
- 二 功利化的慈善 / 086
- 三 慈善文化 / 088
- 四 项目设计 / 090
- 五 项目管理 / 092
- 六 教育实践 / 094
- 七 讨论 / 099
- 八 结语 / 102

第八章 嵌入性社会治理的模式与机制 / 103

- 一 问题的提出 / 103
- 二 理论框架 / 103
- 三 嵌入性社会治理：宝安区慈善会的个案分析 / 107
- 四 结语 / 115

第九章 结论：慈善会应走向何方？ / 116

附录 调研提纲与相关制度文件 / 124

附录一 调研提纲 / 124

附录二 相关制度文件 / 137

参考文献 / 169

第一章 绪论

一 问题的提出

近年来，伴随着改革的稳步推进以及社会结构的不断转型，中国的慈善事业得到了快速的发展。尤其是在2008年南方雪灾、汶川地震等重大自然灾害的刺激推动下，掀起了一阵全民慈善的热潮。在此背景下，慈善事业、慈善组织作为一支独立的力量逐渐进入了公众的视野。

与之相适应，政府对慈善事业以及慈善组织的关注和重视也不断增加，相关政策的调整以及体制改革也紧锣密鼓地推进。自2005年《政府工作报告》首次提出要支持和发展慈善事业以来，慈善工作的重要性及其社会定位日渐明晰。2011年7月15日，民政部发布了《中国慈善事业发展指导纲要（2011—2015年）》，其中对发展慈善事业的指导思想、基本原则、主要目标、重点任务等进行了详细的阐述，为中国慈善事业的深入发展指明了方向。党的十八届三中全会更是明确提出，要正确处理政府和社会的关系，加快实施政社分开。2014年，国务院再次下发《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》，提出要推进以社会救助为主体的慈善事业的发展，使慈善事业成为政府的有效补充。

与此同时，《红十字会法》（1993年）、《社会团体登记管理条例》（1998年）、《民办非企业单位登记管理暂行条例》（1998年）、《公益事业捐赠法》（1999年）、《基金会管理条例》（2004年）、《个人所得税法》（2007年）、《企业所得税法》（2007年）等一系列与慈善有关的法律制度也陆续出台，为中国慈善事业以及慈善组织的发展奠定了坚实的制度基础。特别是于2016年9月1日开始施行的《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》），更标志着中国的慈善事业即将进入一个崭新的时代。中国的慈善不再只是一个发挥社会救助功能、扮演公共服务补充角色的“小慈善”，而是一个覆盖几乎所有公共服务领域、扮演重要角色的“大慈善”。这意味着，

在未来慈善组织将覆盖几乎所有公共服务领域，扮演一个重要的补充性角色。

正是在这种环境的鼓舞与推动下，中国的慈善事业迎来了一个春天。一大批社会组织，特别是公益慈善类组织如雨后春笋般发展起来，其组织规模、数量和社会捐助总量持续走高。据民政部统计，截至2015年底，全国共有社会组织66.2万个，比上年增长了9.2%。其中，社会团体（简称“社团”）共32.9万个，比上年增长6.1%；基金会共4784个，比上年增长16.2%；民办非企业单位（简称“民非”）共32.9万个，比上年增长了12.7%（见图1-1）。这些组织在调动社会资源、提供公共服务、开展公益活动、帮扶弱势群体、缓解社会矛盾、增强居民幸福感等方面都发挥了重要的作用。

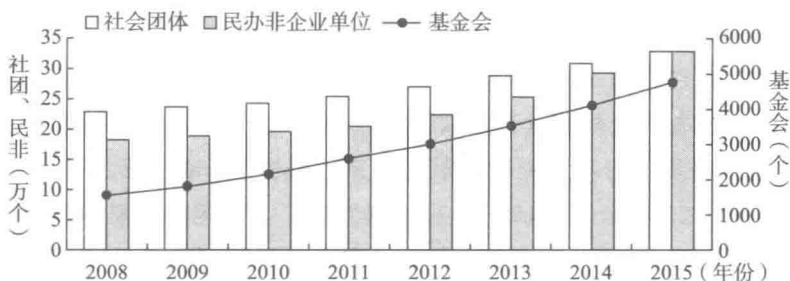


图1-1 中国社会组织发展情况

数据来源：《民政部2015年社会服务发展统计公报》，民政部官方网站，<http://www.mca.gov.cn/article/2wgk/mzyw/201607/20160700001136.shtml>，最后访问日期，2017年1月1日。

但是，快速成长并不意味着成熟。伴随着经济社会的不断发展，尤其是互联网的快速普及，处于起步阶段的现代慈善事业在后媒体时代，正逐渐面临一系列不确定的危机。特别是在中国慈善事业刚刚迈入第二个十年之际，层出不穷的慈善丑闻，如2009年红十字基金会“小天使”专项基金遭冒领、2011年河南宋庆龄基金会利用善款放贷等事件，更是将慈善组织乃至中国慈善事业推向了冰点，慈善捐赠总量一度下滑（见图1-2）。尤其是2011年6月底发生的“郭美美事件”，就像慈善领域的“多米诺骨牌”一样，引发了一系列负面的连锁反应。^① 据相关资料显示，当年6~8月接收

^① 侯利文：《被困的慈善：慈善组织公信力缺失及其重建》，《天府新论》2015年第1期。

的慈善捐赠数额降幅曾一度达到 86.6%。而更为重要的是,在这个过程中,慈善组织作为第三部门的重要组成部分,受到了前所未有的关注。其中,以官办慈善为主的中国传统慈善业更是遭遇了空前的质疑和打击。官办慈善组织行政化色彩浓厚、公信力不足、慈善监督机制缺失等一系列问题的涌现,都使得官办慈善机构到底应该何去何从,成为街头巷尾讨论的热点。

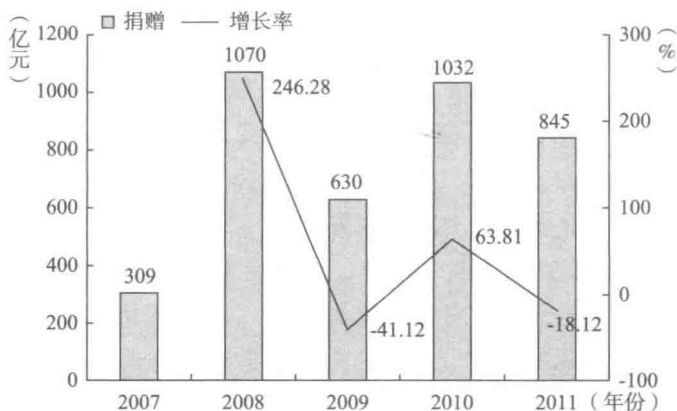


图 1-2 2007~2011 年中国慈善捐赠总额

资料来源：孟志强、彭建梅、刘佑平主编《2011 年度中国慈善捐助报告》，中国社会科学出版社，2012。

事实上,在全面改革成为中国改革发展主旋律的今天,官办慈善组织改革也势在必行。这不仅是中国社会改革的必然趋势,也是中国慈善组织持续发展的必经之道。众所周知,自党的十八大以来,中国开始全面推动社会层面的治理与改革,这一改革的一个重要环节就是转变政府职能,即从微观的直接管理走向宏观的间接治理。在这一过程中,大量微观的直接管理工作开始被赋予或委托给合格的社会主体来完成。而在这当中,官办慈善组织承担了其中最为重要的一部分职能。

同时,人们的慈善意识不断提高,自我权利意识不断增强,也使中国的官办慈善组织开始面临更加复杂和多元的生存环境。在新的形势下,官办慈善组织如何以《慈善法》为依归,重新审视自己,从组织理念、内部规章、技术应用等方面进行自我调适,以适应转型期的制度安排、跨越式发展的技术水平以及社会公众对公益事业的期待^①,无疑是一个重大的课题。

^① 党生翠：《慈善组织信息公开的新特征：政策研究的视角》，《中国行政管理》2015 年第 2 期。

深圳市作为中国第一个经济特区，在中国改革开放的进程中，一直发挥着“试验田”的作用，曾创下诸多的第一。近年来，深圳市不断优化慈善事业发展环境和制度文件，先后创制并出台了多部公益慈善政策法规，如《关于加快我市慈善事业发展的意见》《深圳经济特区志愿服务条例》《深圳经济特区社会建设促进条例》《关于进一步推进社会组织改革发展的意见》等。此外，还不断改革慈善组织登记管理体制、探索推动“公益慈善+”的发展模式、创新实施品牌慈善项目、塑造特色慈善文化、举办中国公益慈善项目交流展示会等，“政府推动、民间运作、社会参与、各方协作”的公益慈善工作格局逐渐形成，全市公益慈善事业呈现良好的发展态势，并一度领先全国。在第三届“中国城市公益慈善指数”中，深圳综合指数均位列前三，并获得“七星级慈善城市”“全国最具爱心和最慷慨的城市”“中国慈善推动者”等多个称号。2011年发生郭美美微博炫富事件后，深圳市在慈善领域也开启了官办慈善组织的“去行政化”改革，提出了深圳市慈善会与民政局在职能、人事、财务、资产和办公场地上实行“五分开”的改革策略。这些都有力地助推了深圳市慈善事业从传统慈善向现代慈善、从依赖慈善向自主慈善、从垄断慈善向竞争慈善的转型，慈善组织开始逐渐走向成熟。2015年，深圳市更是率先在宝安区尝试慈善事业改革创新，计划在培育公益慈善组织、打造慈善文化、加强慈善组织专业能力建设、创新慈善募捐形式、加强慈善资金监管五个方面开启一系列相关的探索与变革。而作为宝安区慈善事业的引领者，宝安区慈善会在其中无疑将会扮演更重要的角色。

成立于2007年1月18日的宝安区慈善会，是深圳市首家区级慈善会，曾连续两届荣获深圳市“慈善组织奖”，也是全市唯一两次获此殊荣的区级慈善会。自成立以来，宝安区慈善会在促进宝安区乃至深圳市慈善事业的改革与发展、帮助政府缓解重大危机、维护社会稳定、平衡社会资源、强化受助群体的政治认同等方面都发挥了积极的作用。同时，作为一种典型的官办慈善组织，宝安区慈善会在十年间，始终以改革为抓手，在瞬息万变的社会环境中逆流而上，多管齐下，不断地进行自我革新，走出了一条慈善改革的新路。这也是宝安区慈善会能屹立于时代尖端并充满活力的重要原因。如果在垄断与竞争可能长期并存、虚拟与现实必将相互策应的时代，我们能通过追寻宝安区慈善会改革的轨迹，寻求到其在慈善社会化、市场化的大趋势下，主动顺应社会需求，以慈善组织升级或革命为主题，

积极转换角色，改进和完善自身治理结构，实现组织持续发展的新模式，则无疑能为深圳市乃至全国的慈善改革提供可资借鉴的样本。

二 国内外相关文献综述

（一）关于慈善组织的研究

国外对于慈善组织的研究起步较早，虽然不同的理论派别有不同的观点，但大都认同慈善组织的存在是为了服务人群的需要或本质上是“适应”环境的结果。1970年以后，西方国家开始了对慈善组织的大规模研究，而且大多在“非营利组织”“非政府组织”“第三部门”的话语体系下展开。其中罗伯特·H. 布莱纳于1988年修订的《美国慈善事业》较有影响；另外还有2003年劳伦斯·J. 弗里德曼和马克·D. 迈克加夫主编的《美国历史中的慈善、慈善事业和文明》对美国的慈善事业的发展变化及其历史背景都做了较为全面的介绍和分析。此外，美国约翰·霍普金斯大学的萨拉蒙（Lester M. Salamon）教授主持的非营利组织国际比较项目也非常具有代表性。该项目囊括了40多个国家的非营利组织，其中也涉及作为非营利组织活动领域的慈善组织。在进行了系统的研究后，萨拉蒙归纳出了“非营利组织”的六个基本属性，包括组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性、公益性，这些被视为“非营利组织”属性的权威性概括。^①此后，非营利组织在各国迅速地发展了起来。

中国对慈善组织的关注是从20世纪80年代以后，随着改革开放的不断推进和意识形态的逐渐转变才慢慢开始的，但早期的研究主要集中在近代慈善史。例如，王记录的《宋代的慈善机构——慈幼局》、王兴亚的《明代养济院》等，都是中国最早对慈善组织的研究成果。直到90年代以后，学者们对慈善组织的研究才有了更多的视角，其中最典型的要数慈善组织的功能性质与分类研究。例如，康晓光从慈善组织的基本属性出发提出，慈善组织具有非营利性、民间性、正规性和代表性，以及参与性这些本质属性，能承担为社会提供公共财富和动员公众参与两项最基本的职能。冯燕则认为，慈善组织是意识形态组织，它追求信仰效用最大化，并且扮演公

^① 许姝：《中国官办慈善组织转型研究》，博士学位论文，上海交通大学，2012年。