

外国^①的慈善组织

冯 英 穆风龙 聂文倩 编著



中国社会出版社

外国 的 慈善组织

冯 英 穆风龙 聂文倩 编著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国的慈善组织/冯英,穆风龙,聂文倩编著. —北京:
中国社会出版社, 2007. 10

ISBN 978—7—5087—1921—4

I. 外… II. ①冯… ②穆… ③聂… III. 慈善事业—
简介—西方国家 IV. C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 157152 号

书 名: 外国的慈善组织

编 著 者: 冯 英 穆风龙 聂文倩

责任编辑: 彭先芬

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码:100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话:(010)66080300 电传:(010)66051713

邮购部:(010)66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 145mm×210mm 1/32

印 张: 5

字 数: 110 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 10.00 元

序 言

在人的一生中，总有可能要面对来自于自然、经济和社会的各种风险，其中，年老、疾病、失业、工伤、灾害、贫困等，是人类要面对的普遍性风险。随着社会的发展，人类抗击风险的能力大大加强，但人类知识的增长、科学技术的进步与管理水平的提高并未从根本上避免风险，反而因工业化的来临及市场经济的确立，许多风险不是在缩小而是被放大，且一些风险还以不同于以往的面目呈现出来。每当人们必须面对这些问题时，没有人愿意自己是孤立无助的，而是希望有一种可以借助的坚实可靠的力量来支持自己渡过难关，尽可能让生命更有尊严，让生活更加安全与美好。

被誉为社会安全网、社会矛盾缓冲器的社会保障就是这种力量的最典型体现。作为人类文明进步的成果之一，社会保障制度是世界上普遍建立起来的、由一个国家的立法强制规定的、由国家和社会举办的一种防范与化解风险的现代社会制度。这种意义上的社会保障制度从一开始建立到现在，已经一百多年过去了。它的出现，一方面，我们可以说是源自于人类对生存安全性的内在需求及对生活质量提高的渴望，这种需求与渴望使人们倾向于在风险面前谋求合作；另一方面，从历史的角度来看，社会保障也是人类经济发展到一定阶段，伴随着生产社会化和市场经济的形成，在有了必要的物质基础之后才逐渐发展起来的。它从早期

工业化国家的济贫制度开始，逐步从一个由统治者被迫建立起来的、保障少数人的低水平的保障制度发展成为一套受公平理念牵引的、给人以生存安全的、稳定社会秩序与促进社会发展的制度体系。当然，这其中离不开人们以血泪为代价不断寻求与抗争以及思想界对之的不懈探索。如今，在世界上的许多国家，将获得社会保障作为一项重要的公民的权利载入宪法。

在社会保障历史演变的过程中，因其融入了不同的社会文化背景，政治结构以及经济特性，逐渐形成了各国不同特色的社会保障制度的架构。究竟如何对待贫困者、残疾者、老龄者、失业者、工伤者、疾病患者等等处于困境中的人们，如何在给定的各种资源范围内将一部分资源配置给社会保障，不同的国家有着不同的表现。由于各国的经济发展水平、社会制度、文化背景以及民族传统及政府政策偏好的不尽相同，加上所依据的理论体系存在差异，社会保障的具体形态在不同的国家表现有很大的差异，而且这种差异逐渐类型化。无论是制度建立较早的发达国家，如德国、英国、美国等，还是制度建立不久的发展中国家如新加坡等，还是在制度上发生重大转型的国家如智利等，各国在制度基本类型、实施方式及运行管理等方面，都有各自不同的特点。但一般来说，各国都试图根据自己的国情来制定符合本国实际情况的社会和经济政策，它们的许多经验都是非常值得借鉴的。

在新的社会背景之下，社会保障在世界各国都普遍面临着多种挑战，比如，老龄化带来的养老金支付压力，医疗费用的过快增长导致的政府医疗补贴增加，失业率的普遍增高导致的失业保险金入不敷出等等。面对来自各方面的挑战，许多国家积极地进行着政策调整或制度改革。在具体措施上，主要采取的是拓展资金的来源，削减社会保障开支，实行社会保障制度的私人化、资

本化，改进管理，提高服务质量等等。这些都需要政府在社会公平与效率价值之间通过制度调整而不断寻找恰当的平衡点，都需要理论界不断地对政府职能如何在社会保障中做恰当的定位进行反思。当然，由于制度刚性的作用，除了个别国家如智利，进行了养老保险的激进变革之外，更多的国家在改革的过程中也显得非常谨慎，选择了渐进的变革模式。

社会保障在社会中发挥的作用是毋庸置疑的。但事实上，人类面对普遍化的风险与许多复杂化的社会问题，仅仅依靠这支政府主导的力量显然是不够的。在社会结构已经发生重大变化的今天，无论是面对永恒的难题还是应对新的挑战，调动各种资源，让多种力量发生聚合作用是一种必然的选择。在许多国家，传统的民间力量伴随着公民社会的崛起而日显其强大。例如，在社会组织层面上，存在着被称为“第三次社会分配”的、建立在自愿基础上的、以发展公益慈善事业为目标的慈善组织，随着公益慈善事业的壮大，社会政策的逐步完备，它在管理方面也更具规范性。这使慈善组织完成了从传统的民间自发力量向现代自治组织的变迁；在公民个人层面上，存在着在其职业之外，不受法律强制的、为改进社会、提供福利而付出努力的志愿者，且社会上有越来越多的人，在志愿精神的感召下而加入志愿者的行列，使志愿者在数量上越来越多。各种民间资源，无论是对长期弱势群体（贫困群体）还是对暂时弱势群体（海啸、飓风、地震等自然或社会突发事件中的灾民等）以及对其他需要支援的方面所提供的帮助，都是具有独特价值的，而它起到的促进社会公平、平衡贫富差距、缓解社会冲突方面，与社会保障具有异曲同工的效果。而这些，在调整舆论导向、引领社会风气方面所产生的价值更是难以估量。

由于人类存在着与生俱来的局限性以及现实中的各种条件约束，即使是对于一项具体的制度，无论设计得如何好并随社会的变化再将之完善，它也往往是一个没有句号的持续工程，同样，探讨人类面对的普遍性的问题更是一项没有止境的事业。由中国社会出版社出版的本系列图书，将目光聚焦在了世界上主要国家或国际组织在解决上述为人类普遍性风险问题与困难而建立起来的社会保障制度以及关于慈善组织与志愿者的发展情况与相应制度安排，是一件十分有意义的事情。本次出版的系列图书是在中国社会出版社的大力支持下，在广泛了解近年来的研究成果的基础上进行的编著，具体内容包括《外国的社会救助》、《外国的失业保障》、《外国的医疗保障》、《外国的慈善组织》和《外国的志愿者》。除笔者作为编著人之外，每本书其他编著者的参与情况如下：《外国的社会救助》：聂文倩；《外国的失业保障》：杨慧源；《外国的医疗保障》：聂文倩；《外国的慈善组织》：穆风龙、聂文倩；《外国的志愿者》：张慧秋、白亮。

感谢中国社会出版社的大力支持与辛勤付出，感谢该书系的每一位参与者，感谢所有关心我们的相识与不相识的朋友。在阅读该书系的过程中，如果您有什么建议、批评与意见，请告诉我们。

冯 英

2007 年 12 月于北京科技大学

目 录

第一章 慈善组织总论	1
第一节 慈善及慈善组织概述	2
第二节 慈善组织的历史渊源	13
第三节 慈善组织的分支机构与海外机构	16
第四节 外国慈善组织在不同历史阶段的存在状态	19
第二章 美国的慈善组织	28
第一节 美国慈善事业发展的文化背景	30
第二节 美国慈善事业发展的制度体系	35
第三节 美国的主要慈善组织及活动内容	54
第三章 德国的慈善组织	69
第一节 德国慈善组织发展概况	69
第二节 德国慈善组织发展的制度体系	72
第三节 德国主要的慈善组织及活动内容	86
第四章 英国的慈善组织	92
第一节 英国慈善组织的发展概况	92
第二节 英国慈善组织的制度体系	95

第三节 英国慈善组织及活动内容	100
第五章 加拿大的慈善组织	108
第一节 加拿大慈善组织概况	108
第二节 加拿大慈善组织的制度体系	115
第三节 加拿大的主要慈善组织及活动内容	119
第六章 澳大利亚的慈善组织	128
第一节 澳大利亚慈善组织发展概况	128
第二节 澳大利亚慈善组织发展的制度体系	132
第三节 澳大利亚的主要慈善组织及活动内容	143

第一章 慈善组织总论

慈善是人类本性的一种表现形式，慈善活动是人类文明最古老的文明之一。进入现代以来，慈善事业已成为世界各国支持公民社会兴办公益事业的统称，从而进入了公共领域。慈善事业的成长需要一定的社会土壤，也需要依托于一定的制度背景。作为时代的产物，它代表着一种文化精神，同样，时代的变迁也会给慈善事业留下深刻的印记。在当代，政治、社会 and 知识环境的不断变化，导致慈善事业的发展战略也随着时代的变化而改变。

19 世纪末至 20 世纪初，新兴的资产阶级革命不仅发育了巨大的资本主义生产，获得了前所未有的物质文明，而且也结出了丰硕的精神文明果实，慈善事业的空前发展就是其中的文明成果之一。慈善事业的空前发展，不仅是因为随着物质财富的增长，人们愈加有能力去帮助他人，社会制度的完善也将在日趋完善中越来越鼓励人们以更完备的组织形式去行善。而且，人们已经能够以现代精神长久、审慎和清醒地观察和解释善款使用中发生的诸多问题，预示着一种人类文化正在从自发走向自觉。

从慈善组织发展的历史上看，其在西方社会发挥的作用是毋庸置疑的，如今，在各国公共治理转型的过程中，慈善组织的角色越来越重要。在西方社会，人们普遍认为：民主社会需要促进个人之间的合作，同时关注多元主义的发展，主张自由选择解决社会问题的方式也是十分重要的，因此，根源于西方特有文

化的公民意识和民主自治意识成为促进慈善组织日益走向完善的重要原因。

第一节 慈善及慈善组织概述

一、慈善

顾名思义，慈善之“慈”是长者、强者对幼者、弱者之爱，慈善之“善”是对他人的友爱和帮助。在西方，“慈善”一词与英文“philanthropy”相对应，源于拉丁文。从词的构成来看，“phil”表示“喜欢，爱”之意，“anthrs”为“人”、“人类”之义，两个词根合在一起，使慈善具有了“人道”、“博爱”、“仁慈”、“同情”的涵义。在中国，《辞源》将之解释为“仁慈善良”，《现代汉语辞典》及《新华词典》将之解释为“对人关怀，富有同情心”。事实上，目前理论界和慈善工作者对慈善概念的界定至今还没有真正统一起来，但从慈善一词最早的涵义上看，都是表征一种高尚的道德境界，是对人的优良品行的高度评价，大致意思都是行善积德，扶贫助残，救死扶伤，乐善好施。

在中国，古人有云：人之初，性本善。表明慈善行为似乎是人类的天性。的确，慈善源自于人类的仁爱之心，是人类本性的一种表现。但无可否认的是，慈善也属于文化的范畴，因为慈善与一个人的文化修养和社会总体水平有必然的联系，一个人的修养达到一定的境界，它自然而然会产生帮助他人的冲动。从国际范围来看，慈善与宗教密切相关。慈善作为社会的伦理道德之于人的行为表现出来的一种文明形态，随着社会的不断发展，它也被赋予了越来越多的内容，向着越来越宽的方向发展。现代社会

将这种社会伦理道德普及开来，使之成为构建和谐社会的心理和行动基础，这本身就体现了现代文明与古老文明的连续性和新的拓展。

二、慈善事业

“慈善事业”一词，英文同样用“philanthropy”来表示，通常是指众多的社会成员建立在志愿基础上所从事的一种无偿的、对不幸无助人群的救助行为。它通过合法的社会组织，以社会捐助的方式，按特定的需要，把可汇聚的财富集中起来，再通过合法途径，用于无力自行摆脱危难的受助者。

有经济学家认为，社会分配机制分为三个层次：经营者通过市场获得收入是第一次分配；政府的税收调节是第二次分配；作为一种社会民间资源，作为平衡贫富差距的一种补充，在自愿性基础上进行的慈善公益捐款则是第三次分配。按照这种分类，慈善属于社会第三次分配的一种形式，是社会保障的补充体系。慈善事业的运作包括接受捐献、资金管理和实施帮助三个环节。

慈善事业的基本特征，一是以社会成员的慈善心为道德基础；二是以社会成员之间的收入差距和捐献为经济基础；三是以社会性的民间公益团体或公益组织为组织基础；四是以捐助者的意愿为实施基础。这四个基本特征区分了慈善事业和政府所从事的社会救助事业的不同。政府的社会救助事业以社会稳定为政治基础，以财政拨款为经济基础，以政府机构为组织基础，以法律制度为实施基础。

三、慈善组织

慈善组织（Charity organization），在中外发展史上源远流

长。尽管可以在理论层面上对慈善进行统一的界定，但对于慈善组织，因各国政体、宗教、传统、习俗等差异，其内涵与外延不尽相同，理论界也无精确的定义。总的来看，慈善组织是社会成员基于人道主义原则，以无偿捐赠为经济基础、以扶危济困为宗旨而举办的社会公益事业组织。其中，以民间性组织为其典型表现形式。

从慈善组织所涉及到的主体来看，主要包括捐助主体、运营主体和监管主体三个方面。其中的捐助主体，主要包括个人或家庭、社区、宗教团体、企业和募捐组织等；运营主体，主要是指慈善组织，包括慈善基金会和慈善机构；监管主体，主要包括政府、社会评估机构和公共媒体等。慈善事业的客体主要是社会的弱势群体，还有一部分慈善事业是针对社会成员的全面发展，如发展科学文化、保护自然环境等。发展慈善事业，可以对弱势群体进行有效的社会援助，可以缩小贫富差距，拓宽社会保障范围，维护国家和社会的稳定发展，促进社会文明程度的提高。

随着市场体制在全球的逐步确立，社会生产力的不断发展进步，以及独立于政府和市场之外的民间慈善组织的不断发育壮大，沿袭传统慈善内核的现代慈善组织的特征日趋鲜明。纵观欧美主要国家，现代慈善组织的基本特征主要是：（1）慈善内涵丰富。现代慈善组织倡导志愿精神，不仅关注社会弱势群体的贫困问题，还延伸至环保、卫生等公益领域；（2）慈善功能拓展，成为兼有实质内容的道德事业和现代社会保障体系的构成部分；（3）政府依法规范，专业组织运作。

根据对美国、英国、加拿大、德国等国家的有关研究，从外国的慈善组织的历史起源及发展现状来看，其特征还具体体现在以下几个方面：

(一) 文化源头。从文化源头来看,西方国家的慈善文化都起源于基督教文化。基督教文明作为慈善文化的源动力,倡导人们建立以上帝为精神支撑的绝对尊崇和对“原罪”救赎观念的泛化。基于基督教教义中的“普世”思想,教会一直都将救助贫苦作为宗教义务之一,并逐渐培植起了人的博爱、谦卑和忏悔等精神观念,这些慈善观念深深地影响着现代的慈善组织。具体表现为如下三点:一是西方慈善文化更具有开放性。以基督教伦理为基础的普遍慈爱友善之心,其关注的范围超出了以亲情和血缘为纽带的家族范畴,进而扩展至社会陌生人;二是西方慈善文化更具有民主性。社会成员普遍参与慈善活动,民间推动慈善组织的传统浓厚;三是西方慈善文化强调本能意识,而不仅仅是一种个人良心上的满足。

(二) 政府角色。纵观现代慈善组织发达的国家和地区,政府在推动慈善组织发展上起着十分重要的作用。各国政府在发展慈善组织方面有许多共同之处,但由于经济发展水平、市场发育程度、民间组织发展状况以及政策法规完备程度的不同,各国政府在具体做法上有所不同。以美国为例,美国是现代市场体制高度发达的国家,小政府、大社会的格局形成已久,政府建立起了规范和引导慈善事业发展的完备的法规政策体系,以规范境内数量庞大的慈善基金会等各类慈善组织、机构的活动,引导国内民众积极向慈善组织捐献,而政府一般不以行政方式直接介入慈善组织的内部管理和慈善捐献活动。慈善组织的民间属性决定了政府不是慈善的主体,政府主要担当规范和监督的角色,而不是过多地直接插手慈善组织的具体运作和慈善组织的微观管理。

(三) 慈善的实施主体。这主要是各类民间慈善组织,在一些国家也被称为有别于政府部门和以营利为宗旨的企业组织的

“第三部门”。社会公众也是慈善组织的重要参与力量。慈善组织作为现代慈善组织的组织载体，其基本职能是充当捐助者与被捐助者的中介，最大限度地培植、开发、挖掘和利用社会的慈善资源，以实现慈善组织价值目标。建立发育完善、网络健全、管理先进的各类慈善组织，是以美国、英国、加拿大等国家为代表的慈善组织发达的国家（地区）发展慈善组织的重要经验。

（四）管理体制。慈善组织的管理体制是政府处理与慈善主体之间关系的各项制度及其在实践中形成的运作格局。建立符合国情、促进效率的慈善管理体制是各国发展慈善组织的普遍经验。在发达的市场体制中，由于市场机制、政府机制、社会机制（第三部门）存在着不同的结合选择，各国（地区）形成了各具特色的慈善组织管理模式。概括起来主要有：美国的民间主导模式、英国的政府——民间合作模式、加拿大的志愿参与模式、新加坡的社会多元合作型模式。此外，中国的香港，虽然不同于西方国家，但其慈善事业不但发达且颇具特色，而且，因其长期处于殖民地地位这一特殊历史，使其慈善事业呈现出浓厚的西方特征，香港的模式可以概括为政府资助型模式。政府在不同的管理模式中所承担的职责有多有少、不尽相同，但总的来说，都以制定合理的规章制度和法律框架为重心，以激励和规范慈善行为为目标，注重行政管理的同时导入司法程序管理，强化政府外在规制约束的同时注重促进慈善组织内部制度建设，创造慈善组织发展有利环境的同时注重培育慈善行业竞争市场。政府与慈善组织和社会大众互动形成的慈善组织管理体制，有力地助推了当地慈善组织的发展。

四、慈善组织的资金来源

随着慈善组织规模的不断扩大和社会责任的加重，它对资金的需求也在不断增长。不仅资金规模对慈善组织的活动开展非常重要，资金的来源也是十分重要的。因为后者对非营利组织的民间性和自治性有着重要影响。

国外慈善组织的资金来源不外乎四个渠道：民间捐赠、服务收费、政府补贴和外国援助。所有国家的慈善组织都或多或少地依赖前三种来源，但那些发展中和转型中国家的很多慈善组织在很大程度上还依赖于外国捐款。

(1) 民间捐赠。包括来自个人、基金会和企业的捐款，这是慈善组织独特的收入来源，也是它们与公共部门及私人营利机构相区别的标志之一。

根据传统说法，慈善组织与政府部门、企业部门的重要区别在于其收入的主要来源是慈善捐赠，而非政府支持或商业化经营。很多人认为，发达国家基金会、企业和个人的财力极其雄厚且非常慷慨，从基金会拨款、公司馈赠和个人捐款等渠道获得的慈善款项是如此丰厚，以至不仅能用来维持国内的慈善组织，而且能够支持世界其他地方的慈善组织。但是，实际情况并非如此。根据约翰·霍普金斯政策研究所于1999年做的分析，没有一个国家的慈善组织的主导性收入来源是私人捐赠，私人捐赠不仅不是慈善组织的主要来源，甚至都不是第二个重要来源。在其研究的8个国家（美、英、法、德、日、意、瑞典、匈牙利）中，私人慈善捐赠占全部非营利收入的平均比例仅有10%，而且，这些收入包括了个人捐赠、基金捐赠和团体捐赠在内。在发达国家，民间捐赠比例最高的是美国，占到19%，其余国家则较

为有限，英、德、法、日分别仅占 12%、4%、7%、1%。在民间捐赠这一类中，个人捐款最重要。个人捐款在美国占非营利部门收入总额的 13.9%，在英国占 6.5%，在法国占 3.8%，德国占 2.1%。近些年来趋势表明，民间捐赠比例正呈现出逐步上升的趋势，尤其是美国，上升趋势非常明显。

尽管民间捐赠占慈善组织的资金来源比例并不大，但其地位同样是非常重要的，它对慈善组织发展的贡献不可低估。尤其在发展中国家和贫困国家，由于政府没能在资助慈善组织方面起到巨大的作用，因此民间捐赠显得更为重要。民间捐赠的优点体现在：第一，有利于维护慈善组织的自主性和民间性。服务收费、政府补贴、外国援助等方式都不可避免地会影响慈善组织的自主性，而民间捐赠一般很少或没有附带条件，它对慈善组织自治性的威胁也小得多。第二，有利于聚集民间资源。慈善组织聚集的民间资源减轻了政府财政压力，特别是发生自然灾害、突发事故时。第三，接受民间捐赠的慈善组织更倾向于照顾弱势群体的利益，鼓励民间捐赠也有利于形成良好的社会风气，弘扬传统道德。

民间捐赠是捐款者、慈善组织及社会需求与责任之间信托关系的本质表现。慈善组织在发展专业募捐人员或志愿者从事募捐时，认知和训练等方面非常重要，同样，慈善组织的自律也非常重要，避免发生不道德的募捐行为及树立正确的捐赠管理观念，是构成慈善组织与社会的信赖之间最重要的桥梁。

(2) 服务收费。是慈善组织获得资金的极其重要来源。在一些国家，来自会费、收费活动和商业经营的收入超过了所有其他来源的收入，构成了慈善组织总收入的最大部分。在美、意、日三国非营利部门收入中，收费所占的比例都在一半以上。根据约