



中国社会保障研究报告系列之三
Zhongguo Shehui Baozhang Yanjiu Baogao Xilie

当代中国慈善事业

Contemporary Chinese Philanthropy

郑功成 ◎等著



人民出版社



中国社会保障研究报告系列之三
Zhongguo Shehui Baozhang Yanjiu Baogao Xilie

当代中国慈善事业

郑功成 ◎等著

 人民出版社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

当代中国慈善事业/郑功成 等著. —北京:人民出版社,2010.12

ISBN 978-7-01-009379-6

(中国社会保障研究报告系列)

I. ①当… II. ①郑… III. ①慈善事业-研究报告-中国-现代

IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 204842 号

当代中国慈善事业

DANGDAI ZHONGGUO CISHAN SHIYE

郑功成 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24.75

字数:380 千字 印数:0,001-4,000 册

ISBN 978-7-01-009379-6 定价:65.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



内 容 简 介

慈善事业在国外的发展有很长的历史，并在许多国家及中国的香港、澳门和台湾地区十分发达，对所在国家或地区社会保障体系的完善和整个社会的和谐发展起到了不可缺少的重要作用。当代中国慈善事业的新生与逐渐发展，既是改革开放产出的重要成果，也是中国社会文明进步的一个标志。然而，现实情形却并不令人乐观。

本书从现代慈善事业及其在中国的发展、改革开放以来对中国慈善事业的研究、中国慈善事业政策及影响因素分析、政府在慈善事业发展中的角色定位、新中国慈善事业的演变、中国慈善组织与志愿者事业的发展、中国福利彩票的发展与评估、“中国母亲”胡曼莉被起诉案例的分析，全面而系统地探讨了当代中国的慈善事业，并对世界上慈善事业最为发达的美国富豪慈善行为、美国企业慈善发展进行了专题研究，以便为中国慈善事业的发展提供相应的借鉴。全书将推动中国慈善事业方面的相关理论研究，并为政府制定更加科学合理的政策法规提供了参考依据。



作者简介

郑功成，全国人大常委会委员，中国人民大学教授。长期从事社会保障、慈善公益及民生领域的研究。主持过国家战略项目、国家社科基金重大项目、重点项目和多个部委的重要科研项目及国际合作项目30多项，是改革开放后较早开展慈善事业研究的学者。迄今出版有《中华慈善事业》、《中国社会保障30年》、《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》、《论中国特色的社会保障道路》、《中国社会保障制度变迁与评估》、《中国社会保障改革与发展战略》、《中国社会保障论》、《从企业保障到社会保障》、《科学发展与共享和谐》、《构建和谐社会》、《关注民生》、《中国农民工问题与社会保护》、《多难兴邦：新中国60年抗灾史诗》、《中国救灾保险通论》、《中国灾情论》、《灾害经济学》等30多种著作，在国内外发表理论文章400多篇。

责任编辑：洪琼



A-Z设计
T. 010-84925720
M. 13671119003

现代慈善事业及其在中国的发展^①

慈善事业在国外的发展有很长的历史,并在许多国家及中国香港、中国澳门和中国台湾地区十分发达,对所在国家或地区社会保障体系的完善和整个社会的和谐发展起到了不可缺少的重要作用,但在大陆慈善却还是一项新兴事业。不过,进入 21 世纪以来,尤其是近几年来,慈善事业正在成为一项引人关注的社会事业。在讨论中国的慈善事业时,有必要先了解什么是慈善事业?慈善事业到底有哪些规律?慈善机构如何组织和运作?慈善事业需要妥善处理好哪些关系?在对这些基本问题形成共识的基础上,再来探讨中国慈善事业的发展可能会事半功倍。

1.1 慈善事业及其本质特征

1.1.1 慈善事业是一种混合型社会分配方式

慈善事业作为一项有着实质内容的道德事业,其在现代社会保障体系中占有重要地位。慈善事业是指建立在社会捐献经济基础之上的民营社会性救助行为,是一种混合型社会分配方式。

在经济意义上,慈善事业实际上是一种独特的财富转移方式。它的经费来源主要包括三条渠道:一是企业或各种经济实体的捐献,它通常计入

^① 本章是郑功成于 1997 年 12 月 1 日在全国慈善工作经验交流会议上的主题演讲,2004 年 8 月稍作修订首次公开发表于《学海》杂志,并被《新华文摘》转载。收入本书时,作者对部分内容再次加以充实。

1 现代慈善事业及其在中国的发展

捐献者的生产经营成本,从而属于社会产品的初次分配范畴;二是政府财政对慈善事业的拨款或援助,它通常被纳入财政预算,在部分国家或地区甚至成为固定的预算科目,这一部分经济来源显然属于社会产品的再分配范畴;三是社会成员的个人捐献,它是社会成员通过社会产品的初次分配和再分配而获得相应份额后自愿付出的份额,从而属于社会产品的第三次分配。尽管上述三条渠道来源的比重不同,但各国的慈善基金主要来源均不外乎上述三条渠道。可见,慈善事业同时也是一个社会分配领域的范畴,是一种独特的混合型收入分配方式。^①

在此,需要特别指出的是,理论学术界将慈善事业简单地视为第三次分配的观念,实际上是一种滞后于慈善事业发展实践的观念,它既不符合现代慈善事业发展的客观事实,也非常不利于中国慈善事业的健康、长足发展。^② 因为各国基于慈善事业的收入分配调节功能与积极的社会功能,都在倡导企业承担社会责任、鼓励企业慈善捐献,并实行税收减免政策,这种政策取向极大地推动了企业参与慈善捐献的热情,从而促使慈善事业的财政来源从社会分配的尾端向社会产品初次分配的环节扩展;同时,鉴于政府主导的社会保障体系在不断扩展,而政府的功能有限,日益需要依靠慈善公益组织来分担其服务功能,许多社会福利事务便不得不透过慈善公益社会组织来提供,这种提供通常以政府拨款或者补贴慈善机构的形式为条件,从而使越来越多的财政资源进入慈善公益机构,政府与慈善组织在一定程度上已经形成一种共同为公众提供公共服务的伙伴关系。因此,在当代社会,慈善事业确实早已经不是单纯的第三次分配,而是同时包含了初次分配、再分配和第三次分配的份额,是一种建立在各方自愿、互利基础之上的混合型分配方式。如果不超越“慈善事业属于第三次分配”的思维定

① 参见郑功成:《慈善事业的理论解析》,载《慈善》1998年第2期。

② “慈善事业属于第三次分配”是厉以宁教授于1997年12月1日在全国慈善工作经验交流会上与郑功成同台演讲中提出的观点,当时的背景是政府尚不鼓励企业或个人捐献、慈善组织也无法分享到政府的财政资源,人们对慈善事业还是作为新鲜事物来看待的,从而是一种比较符合慈善事业特殊经济基础的一种看法。然而,现代慈善事业确实早已超出了第三次分配的范畴,再继续坚持这样简单的观点便可能影响甚至阻滞慈善事业的发展。

式,便不可能拓展慈善事业的财政基础,也不可能有真正发达的慈善事业,慈善组织更不可能在现代社会保障体系中发挥巨大的作用。因此,在这方面特别需要正本清源,矫正简单地将慈善事业视为第三次分配的观念,代之以在第三次分配基础之上能够融入各种公共资源、社会资源的混合型分配方式。

从慈善事业的社会功能来看,慈善事业的目的是通过慈善救助及相关服务的提供,解决脆弱社会成员的生存困境或特殊困难,同时满足其相应的社会服务需求,从而在客观上发挥社会保障的功能作用,但慈善事业又与法定社会保障制度有着重大区别,这不仅表现在经济基础和运行方式的不同方面,更体现在道德与政治或法制的差异上。慈善事业是志愿性的道德事业、公益事业,它既非捐献者的当然或法定义务,亦非受助者的法定权益,而法定的社会保障项目却体现着政府、社会、企业的法定责任和国民的法定权益。因此,慈善事业作为现代社会保障体系的一个组成部分,在理论与实践均构成一种独特的社会保障方式。

还需要指出的是,西方的慈善事业和中国的慈善事业在起源方面是存在着区别的。西方的慈善事业起源几乎均与宗教有关,各种宗教尤其是基督教、天主教均将开展和参与慈善活动视为一种本源职责,宗教构成了西方慈善事业之母,具有明显的众生平等、爱人如己的宗教色彩,尽管西方现代慈善事业已经超越了早期宗教慈善事业的范畴,但这种色彩仍然较为明显。中国的慈善行为却是从家族内部的互助行为开始的,并往往以自己为圆心,基于亲疏关系由近及远,进而向其他社会成员扩展,这种行为通常带着中国传统的伦理色彩,打上了中国特色的文化烙印,但同样得到了政府的褒奖和鼓励。

1.1.2 慈善事业的本质特征

尽管慈善事业与政府举办的社会救助和公共福利事业都是为了济贫解困,都起到了缓解社会成员生存危机和促进社会和谐发展的客观作用,但慈善事业作为一项民营社会公益事业,却有着自己独特的本质特征。^①

现代慈善事业的本质特征,可以概括为如下六个方面。

^① 参见郑功成:《论慈善事业的本质规律》,《中国社会报》1996年9月26日。

1 现代慈善事业及其在中国的发展

1. 以善爱之心为道德或伦理基础。

慈善属于道德范畴,慈善行为的非强制性和自愿性,决定了社会成员的善爱之心对慈善事业的发展起道德支撑作用。一个缺乏对弱者关爱的社会,不可能有真正意义上的慈善事业;一个缺乏善爱之心的社会成员,也不会真正无偿地向慈善机构或社会脆弱成员捐献。在中国现阶段,富人的社会捐献并不多见,而以普通百姓为对象的有奖募捐却很有成效,这表明应当成为慈善事业经济基础主要来源的富人阶层尚缺乏应有的普遍性的善心与爱心。内地的捐献之风比香港地区要逊色得多,更缺乏像美国那种能够捐献以亿美元计的富人典型。因此,慈善事业的存在与发展,首先需要具备相应的道德基础与社会氛围,即慈善事业只能建立在社会成员善爱之心的道德基础之上,这与政府举办的纳入社会政策或法制的社会保障制度的事业是有根本区别的。我们长期强调中国人民有乐善好施的历史传统,但这一历史传统更多的是表现在由近及远的亲缘关系上,只有将传统升华,才能为中国慈善事业提供牢固的道德基础。

2. 以贫富差别的存在为社会基础。

共同贫穷的社会或时代,不会产生慈善事业,因为社会成员都需要得到援助,而社会成员又都无能力来帮助他人,如旧中国虽然也有一些慈善家和慈善活动,却始终未能成就一项有益的公益事业;计划经济时代的共同贫穷,使慈善事业无生存的土壤。共同富裕的社会或时代也不需要慈善事业,因为社会成员都具备足够的能力来解决自己可能遇到的困难,即使个别社会成员遇到特殊困难,政府与社会也能够通过相应的社会保障等制度安排来加以解决,发达的社会主义和共产主义社会将证明这一点。唯有存在着贫富差别的社会或时代,才需要慈善事业,因为只有在这样的社会或时代,构成慈善事业两极的社会成员——有捐献能力者与需要救助者才会并存于同一个时代,慈善事业则成为沟通两者关系并适度平衡其利益的良好途径。因此,贫富差别的存在是产生并需要发展慈善事业的社会基础。客观地正视中国的贫富差别,正确地认识中国的贫富差别不是短期内可以解决的客观事实,将是发展中国慈善事业的重要条件。

3. 以社会捐献为独特的经济基础。

前已述及,慈善事业是一种混合型社会分配方式,并不是否定它以捐

献为经济基础,而是反映现代慈善事业发展的客观现实。慈善事业不会排斥政府的财政援助,但无社会捐献则无慈善事业,慈善事业生存与发展的独特的经济基础只能是社会捐献,也就是说社会各界尤其是社会成员的自愿捐献构成整个慈善事业生存与发展的独特经济基础,这是国内外慈善事业发展实践证明了一条重要规律。首先是有能力帮助他人的社会、经济组织和社会成员在善爱之心支配下能够做到自愿捐献、乐于奉献,其次是所捐献的资金或实物等能够为慈善事业的正常运作提供相应的财政来源,最后才会有慈善事业的正常、健康发展。因此,对慈善事业而言,社会成员间的贫富差别使其存在具有必要性和可能性;而社会各界的捐献则使其存在与发展具有了合法性。面向全社会,立足社会捐献,是慈善事业求得发展的唯一正确的取向。强调以社会捐献为经济基础,指的是慈善事业的存在与发展必须要有社会捐献的支撑,如果没有社会捐献的份额,便不可能有慈善机构与慈善活动,因为它只能是政府主导的法定社会保障行为或者市场交易行为;只有具有相应的社会捐献,才具备慈善行为的本源意义。在此,强调社会捐献并不等于慈善机构的财政基础只能是社会捐献,事实上,中国香港地区的一些慈善机构的财政来源主要是政府社会福利拨款,但因为有社会捐献的存在,并未改变其慈善事业的性质,这恰恰是其独立存在与发展,并与政府构成伙伴关系的前提条件。

4. 以民营公益机构为组织基础。

慈善事业虽然可以接受政府的财政帮助并接受其依法监督,但由于政府干预可能改变慈善事业的性质并背离捐献者的意愿,在具体运作中又必然排斥着政府的干预(中国香港部分慈善机构对接受政府财政拨款过多而出现的妨碍慈善事业自主发展的现象已有反思)。因此,慈善事业只能由民间公益团体来承担具体的组织实施工作,这是慈善事业之所以成为一项有益的公益事业而非单个的施舍行为的组织基础,也是它作为一项社会性救助事业而不被纳入法定社会保障或官办社会救助体系的重要原因所在。在当代社会,政府是公共政府,掌握的公共权力,控制的公共资源,其一切行为均是由法授权、由法规责、依法运行,其承担的均是法定责任,不可能开展慈善活动,而市场主体(如企业)因追逐利益最大化而与慈善事业的追求本质相悖。因此,民营公益机构的存在,才真正构成慈善事业存在与发

1 现代慈善事业及其在中国的发展

展的组织基础,没有大量的合法的民间公益机构,便不可能有发达的现代慈善事业。当然,个人或零散的民间救助行为,如邻里之间的互助等,亦是一种值得倡导的慈善行为。

5. 以捐献者的意愿为实施基础。

没有捐献,不会有慈善事业,这种特殊的经济基础决定了慈善组织必须坚持以捐献者的意愿为实施基础,即慈善事业具有捐献者意愿至上的特点。捐献者有权指定慈善组织将资金用于其指定的慈善项目,即使捐献者没有指定专门的用途,慈善组织也应当将其捐献直接用于慈善项目或与慈善直接相关的项目,唯有如此,才不会违背捐献者的本意和慈善事业的本源职责。当然,捐献者的意愿不能违背现行法律、法规及社会公德,而应当有益于慈善事业与慈善精神的发扬光大。慈善机构的设立,目的在于淡化捐助者与受助者之间的对应关系,以增进双方的平等,但这种淡化对应关系必须以尊重捐献者的意愿为条件,否则,慈善机构便可能凭自己的意愿来改变捐献者的捐献目的,从而导致对捐献者的损害,最终必定损害整个慈善事业的发展。因此,慈善组织虽然应当独立运行,但这种独立性却是以尊重捐献者意愿为条件的,从这个意义上讲,慈善组织实际上扮演的是捐献者的代理人或者受托人角色,是受捐献者委托来开展慈善活动的专业机构。正是因为慈善事业必须尊重捐献者的意愿,强制性或半强制性捐献便显得不合时宜,同时,对慈善组织透明运行的要求以及对其运行过程进行有效监督便构成了确保慈善事业健康发展的保障。

6. 以公众普遍参与为发展基础。

毫无疑问,富人有更大的责任与能力推动慈善事业发展,但当慈善行为仅仅是少数富人的事情时,慈善事业发展应有的社会氛围便无法形成,这当然不利于慈善事业的发展。只有社会成员的普遍参与,才能形成一种有利的、自觉的促进慈善事业发展的社会氛围,从而使慈善事业具有更加广泛的群众基础与更加厚实的基础,最终使单个的慈善行为集约成为一项宏伟的事业。因此,慈善事业应当成为一切有能力帮助他人的社会成员共同参与的社会公益事业,这是慈善事业赖以发展、壮大的内在要求与必要条件,也是慈善事业发展的一条基本规律。

综上所述,与政府举办的以稳定社会为政治基础、以财政拨款或强制

筹款为经济基础、以官营或公营机构为组织基础、以法律制度为实施基础的社会保障制度相比,慈善事业具有自己明显的本质特征。偏离了这些特征,慈善事业便可能在实践中异化,或者根本不可能获得长足、健康的发展。因此,发展中国的慈善事业,必须尊重慈善事业的上述本质规律,并将这些规律贯穿在整个慈善事业的发展全过程,只有这样,才能促使中国的慈善事业大发展。

1.2 慈善事业的组织与运行

从港澳台地区及国外慈善事业的发展实践来看,典型的现代慈善事业是指捐献者与受助者分离、通过专门的慈善组织加以实施的慈善活动。慈善事业应当由社会公益组织或非政府组织运作,这是其本质所决定的。

1.2.1 慈善组织

慈善组织是慈善事业的组织依托,尽管从本源意义上讲,慈善组织实质上是受捐献者委托开展相应的慈善活动,但慈善组织一旦存在,便会产生出积极自主的生存动机与发展潜力。因此,慈善组织是慈善事业赖以存在、发展的机制保障。中外慈善事业的发展实践证明,没有发达的慈善组织,不可能有发达的慈善事业;没有自主、独立的慈善组织,同样也不会有发达的慈善事业。凡慈善事业发达的国家或地区,必定有发达的慈善组织,并且这些慈善组织会有相当大的社会影响力与资源动员能力。唯有如此,慈善事业才能持续存在并不断发展。

从慈善事业的实践环节出发,慈善组织可以分为募捐机构、实施机构与协调机构三种;从所承担的任务或职责出发,慈善组织则又可以分为混合型公益组织、综合型慈善组织、专一型慈善组织、协调型慈善组织、附属型组织等形式;前一种划分被后一种划分所包容。^① 这些团体或组织的性质相同,根本目标一致,但又肩负着不尽相同的任务。

^① 参见郑功成:《关于慈善事业的组织与运作》,《中国社会报》1998年6月27日。

1 现代慈善事业及其在中国的发展

1.2.1.1 混合型公益组织

混合型慈善组织在提供有关慈善服务的同时,也从事着其他社会公益事业,或以慈善事业为主,或以其他社会公益事业为主。如香港地区已有一百多年历史的最大民间慈善组织——东华三院,被认为是香港社会发展历史的重要部分,它就是以慈善事业为主的混合型民营公益机构,它在为穷人提供免费医疗的同时,还办有20多所中、小学校。东华三院的历史可以追溯到1851年建于香港岛的广福义祠,是由一群热心公益事业的华人领袖出面倡议集资兴建起来的医院,在开埠早期,东华为无数低下阶层的市民提供赠医施药、义学、施棺赈灾等福利。在此基础上,1870年成立的东华医院(东华三院前身),是在中国土壤上出现的第一间西式中用、以现代医院形式提供中医中药诊病治疗的医院。1880年起东华医院兴办义学,在20世纪20—30年代逐步迈向现代学校模式,成为当时向贫苦儿童提供教育的主要办学团体;东华的赈济服务,摆脱了传统的宗亲、乡籍、方言等社会连带的局限,形成了香港本土特色;从19世纪起,东华义庄为海外华人办理原籍安葬,是香港本地独树一帜的福利服务。100多年来,东华医院及后来的东华三院,一直面向香港地区有需要的人士提供多种福利服务,占据着香港医疗、教育、社会福利等发展史的重要章节。时至今日,东华三院已发展成为全港规模最大的慈善福利机构,其服务单位超过200个,员工超过1万名,年均经常性总开支近50亿港元,为有需要的香港居民提供着医疗服务、教育服务、社会服务、殡葬服务等,是一间由慈善事业起家并向其他公益扩展的混合型慈善机构。在东华三院的组织机制中,最高权力机构为董事局,同时设有顾问局,在董事局下设立行政总部,执行总监负责管理全面工作。行政总部下设秘书处、财务科、政务科、教育科、医务科、社会服务科、物业科、稽核科、电脑处等,它们负责东华三院的日常运行管理工作。^①

澳门著名的慈善组织——镜湖医院亦是典型的以慈善事业为主的混合型公益组织,它同时担负着为穷人提供免费医疗和为一般市民提供收费医疗的任务。美国的福特基金会则是一个以捐助教育事业为主并包括有关慈善事业在内的混合型公益组织。

^① 参见郑功成等:《中华慈善事业》,广东经济出版社1999年版,第219—220页。

1.2.1.2 综合型慈善组织

综合型慈善组织是在一定区域范围内提供多种慈善服务的慈善组织,尽管其开展的慈善项目在不同地方、不同时期会有不同的侧重点,并要受到财政实力及捐献者意愿的限制,但其慈善服务项目及内容却可以是多方面的,不会受到组织结构及法定职责的局限。综合型慈善组织应当成为财力雄厚、服务广阔、功能齐全、运行规范的慈善事业的代表。

在中国,中华慈善总会应当属于综合型慈善组织。中华慈善总会成立于1994年,是经中国政府批准依法注册登记,由热心慈善事业的公民、法人及其他社会组织志愿参加的全国性非营利公益社会团体,目前在全国拥有273个会员单位。其宗旨是:发扬人道主义精神,弘扬中华民族扶贫济困的传统美德,帮助社会上不幸的个人和困难群体,开展多种形式的社会救助与社会服务工作。在业务内容方面,中华慈善总会自成立至今,多方筹措慈善资金,在紧急救援、扶贫济困、安老助孤、医疗救助、助学支教等方面做了大量工作。近几年来,中华慈善总会特别注意发挥其本身所特有的涵盖面较为宽泛的特点,开展了救灾、扶贫、安老、助孤、支教、助学、扶残、助医八大方面几十个慈善项目,逐步形成了遍布全国、规模巨大的慈善援助与服务体系。与混合型慈善组织相比,这种综合型慈善组织不开展收费性服务项目,只提供无偿的援助,业务范围广泛。

1.2.1.3 专一型慈善组织

专一型慈善组织是专门为了某一项慈善事业而建立起来的慈善组织,其特点是肩负的职责和任务较单一、援助对象较单一、目标很明确。如香港医药援助会、台湾盲人重建院、旧中国的育婴堂等即是;再如红十字会、救灾协会等亦是职责较为单一的慈善组织。这些组织在成立之初就明确规范自己的业务范围,并严格按照这一规定范围开展自己的慈善活动。例如,中国扶贫基金会就是一个专门从事扶贫事业的慈善公益机构。中国青年发展基金会同样是一个专门从事教育救助的慈善基金会。这种组织能够在某一特定领域开展有效的慈善活动,是慈善事业必要且重要的组织形式。

1968年成立的香港公益金,就是香港地区专门从事慈善募款的机构,它本身并不直接开展慈善活动,而是通过各种募款活动筹集慈善资金,然

1 现代慈善事业及其在中国的发展

后再分配给 140 多个慈善机构(其会员机构),由接受其拨款的慈善机构开展相应的慈善活动。在香港公益金的组织架构中,董事会是最高权力机构,董事会的会长通常是香港最高行政长官或由其夫人担任,如首任特首董建华的夫人赵洪聘女士就担任过会长。董事会成员每届任期三年,每人最多只能连任两届,其职责是决定公益金的重大事务,并听取各委员会的报告。在董事会下设执行委员会、筹募委员会、预算及分配委员会、公共关系委员会、基金及投资委员会、管理小组委员会、司库等,分别负责公益金的统筹规划、资金筹集、善款分配、对外公关、基金投资和行政管理、财务管理等。各委员会的成员均是香港地区有影响且乐意投身公益金事业的人士,他们作为捐款人代表、政府代表、公益金会员机构代表,以及社会贤达,义务地为公益金工作,平时主要通过各种会议和参与主持各种活动来发挥重要作用,各委员会均对相关事务享有决策权。此外,公益金还通常为开展较为重要的募捐活动而设置相应的委员会,它们对公益金取得募捐的成功至关重要。真正主持公益金日常事务的是公益金办事处,它由行政总裁负总责。香港公益金的运作,包括募款、拨款、经营与管理等主要环节,重视企业经营的理念。经过多年来的发展,公益金成为香港地区有很大影响力的慈善机构,是实现募款与救助分离的成功典范。^①

1.2.1.4 附属型慈善组织

附属型慈善组织也是具有独立地位的慈善机构,但往往依附于企业或其他组织。尽管多数企业对慈善事业的支持主要通过捐献来体现,但也有少数企业是通过设立附属型慈善或公益组织来直接融入慈善事业并发挥作用的。如香港汇丰银行设置的慈善基金会、《澳门日报》设置的读者公益基金会等,均是企业附设的慈善事业机构,这些机构独立开展慈善活动,但其资金往往依靠设立它的企业或机构提供,其人事任免等也往往决定于母机构。在国内,一些大型企业也开始设置有关公益基金会参与社会公益事业,如上海宝钢出资设置的宝钢教育基金会,每年奖励全国高校的师生;一部分企业则通过工会建立了互助基金等公益组织。

在中国内地,还有一种附属于政府机构的慈善组织,如有的慈善会依

^① 参见郑功成等:《中华慈善事业》,广东经济出版社 1999 年版,第 214—216 页。

赖于民政部门,资金虽然来源于社会捐献,但人事安排却往往需要尊重所附机构的意愿,这在慈善事业起步阶段,不失为权宜之计,但也在一定的程度上因行政介入较深而会产生负面效应。

此外,事实上还有一种机构专业从事着协调慈善组织与政府、募捐机构与实施机构以及各慈善组织之间的关系,其自身一般不直接从事具体的慈善工作,其作用是充当慈善事业的代言人或它的自律机构。例如,香港社会服务联会就是一个协调型慈善公益机构,它成立于1947年,1949年进行社团登记,1951年成为法定团体的一个社团联合机构,它本身不能算是一个慈善组织,但其成员中却包括了许多慈善机构,联合会则在客观上代表着这些慈善机构与政府进行沟通,同时对其成员单位进行自律。

在中国内地,慈善事业难以形成一支有影响的社会力量,不能引起社会普遍关注,其主要原因不仅在于未坚持民营化而只依附于官方机构(其代表的自然是所依附的组织或机构,其产生的影响亦自然是所依附机构的影响),而且还在于缺乏权威的、有影响的协调机构。因此,建立慈善组织的协调型机构值得引起重视。

1.2.2 慈善组织的运行

从现代慈善事业的运作过程来看,它主要包括组织社会捐献、资金管理、实施救助以及接受监督等环节。

在组织社会捐献环节上,慈善组织的任务包括开展慈善宣传、弘扬慈善美德、有组织地进行募捐、动员有帮助他人能力的社会成员向慈善组织捐献。在这一环节,同样需要策划与设计方案,引入市场机制,吸引公众关注并参与慈善捐献。成功地组织募捐,是慈善组织得以生存与发展的经济基础与物质保障。因此,募集资源的能力往往成为慈善组织发展能力的标志,它其实是对慈善组织公信力与影响力的检验。

在资金管理环节上,慈善组织的任务是确保每一笔资金的安全,并使之用于捐献者指定的救助项目。在此,慈善组织对社会成员捐献的资金只有看护权、管理权而无所有权,因此,慈善组织需要建立健全的财务账册,并严格财务管理制度,自觉接受捐献者、政府有关职能部门及社会各界的

1 现代慈善事业及其在中国的发展

检查与监督。对于慈善基金会来说,还需要有投资技能,因为基金必须保值增值,这就需要有专门的投资人才。许多国外著名慈善基金会,往往同时也是拥有一流经营或金融投资人才的机构。

在实施救助环节上,慈善组织必须充分尊重捐献者的意愿,做好社会调查工作,对救助对象及所需服务进行摸底,然后做好与有关各方的联系工作,最后实施慈善性救助,保证将救助资金用在最适当的地方。满足有需要者是否做到了及时有效,是评估慈善机构的关键性指标。

在接受监督管理环节上,慈善机构应当主动接受政府主管部门的监督管理,接受社会各界尤其是捐献者的监督,如定期申报、接受检查及公开审计等。这是慈善组织在运行中取得公信力的重要途径。

可见,在现代慈善事业的运作中,组织和接受社会捐献是整个慈善事业的财政基础,对捐献款物的管理则构成了慈善机构运行中的重点与关键,通过实施救助来促进社会和谐发展则是现代慈善事业的最终目的,接受捐献者与社会各界的监督则是确保慈善机构乃至整个慈善事业正常运行和健康发展的保证。慈善组织及慈善工作人员,均应当有慈善之心和奉献精神,不仅如此,还需要有相应的策划能力与经营技巧,只有这样才能通过自己的工作去促进整个慈善事业的健康发展。

还需要指出的是,现代慈善事业的另一个显著特点,就是捐献者与受助者分离,即各种慈善机构充当着捐献者与受助者之间的中介与桥梁,这种分离的意义不仅在于社会分工的进化和慈善事业专业效率的提升,更在于使捐献者与受助者在心理、人格方面不平等的定式得到严格的控制。由于捐献者与受助者不存在直接面对面的接触,彼此并不知道对方是谁,这样,捐献者就少了恩赐的色彩,多了回报社会的光荣,受助者则少了感恩戴德的负担,多了正常融入社会的机会。在此,我们看到的现代慈善事业已经走出了慈悲的历史,而具有了人道与正义的色彩。

1.3 慈善事业发展中的若干关系

在现代慈善事业的发展中,必须意识到它是一项社会事业,不可能孤