



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute



中華慈善百人論壇
China Charity One Hundred

第七次中華慈善百人論壇主報告

現代慈善與社會體制改革



摘要

2012年，中国人均GDP达到6100美元，中等经济发展水平进一步稳固，并朝着人均GDP 1万美元的发达国家水平迈进。这意味着我国社会整体格局将迎来重新调整，在国家战略、政府职能与社会理念方面都面临着全面转型。首先是随着经济发展水平的提升，我国居民生活正逐渐从生存型向发展型过渡，社会服务需求快速上涨，民生事业将成为国家战略的重大课题。其次是国家发展的重心逐渐从经济建设转移至社会建设。相应地，政府职能将从发展经济向公共服务转变，治理机制从管理型服务向服务型管理转型。再次，中等经济发展水平是需求与价值多元的时代，社会知识生产需要向动态型、创新型、建设型方式转变，需要形成宽容、尊重、共享的社会价值理念。

在这样的背景之下，继2006年十六届六中全会首次提出社会体制改革后，2012年，十八大再次明确要求推进社会体制改革，将建立现代社会组织体制作为社会体制改革的突破口，形成包括社会管理体制、公共服务体系、现代社会组织体制和社会管理机制等四方面的改革体系。由此，确定了我国未来社会建设的方向，为慈善参与中国社会体制改革创造了一个良好的政策环境。

事实上，慈善构成了社会体制改革的重要组成部分和支撑力量。在现代社会，慈善代替家庭与政府，承载社会服务。慈善作为第三次分配，缓解社会贫富分化，解决贫困人口急迫需求，创造大批就业机会，从而促进社会稳定。慈善是一种公共生活方式，其基本价值是以善促善，凝聚社会价值。慈善通过社会服务提升社会发展质量，促进公共政策调整，创新社会生活方式。慈善推动财富向善，促进社会平稳转型。

从慈善事业的发展状况来看，自2005年政府工作报告提出“支持发展慈善事业”及民政部发布第一个慈善事业发展指导纲要以来，中国慈善事业取得巨大进步，逐渐步入现代慈善时期。在政策方面，逐步形成了一个以登记注册、资金支持、监督管理为主的政策体系。在各地探索取消社会组织双重管理体制的基础上，2013年初的国务院机构改革方案释放在全国范围内放开社会组织登记注册的积极信号。自2012年起，中央连续两年拨付2亿元购买社会组织服务，增强对社会组织的支持力度。在组织方面，我国社会组织快速发展，社会组织总量超过49.2万个，其中基金会超过3000家，成为重要的社会部门。在捐赠方面，社会捐赠总量突破1000亿大关。大额捐赠常态化，企业家群体慈善意识全面觉醒，并在股捐免税、透明公开等方面推动慈善体制改革。以腾讯公益和支付宝为代表的千万级捐赠平台搭建



起来，释放公众慈善潜力。微公益迅速崛起，创新公众公共参与模式，带领中国进入公民社会时代。2012年，中央六部门发布《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，明确鼓励支持宗教界参与慈善事业，宗教慈善步入社会主流。

十八大提出的社会体制改革体系，勾画出一个社会体制改革的结构图。社会体制改革以社会管理体制为保障，确定了参与社会体制改革的主体；以基本公共服务为基本内容，它包括教育、就业、增收、社会保障、医疗等五大部分内容；以社会管理机制为方法；以现代社会组织体制为突破口。社会组织是基本公共服务的载体，也是社会管理体制的参与者。

当前，我们要做的就是抓住经济大发展和社会转型的契机，在慈善事业发展壮大基础上，充分发挥慈善在社会体制改革中的杠杆作用，推动基本公共服务发展，推动社会体制改革。

但是，在向现代慈善转型的过程中，我国慈善事业还面临着诸多挑战。现代社会组织体制框架搭建，但缺乏具体的制度程序；政府购买服务进展明显，但支持力度不足、空间狭小；公民社会初步建成，但规范化发展欠缺；宗教参与慈善获得政策空间，但尚未发展壮大；慈善组织专业化水平偏低。

为此，当前的慈善事业需要从五方面入手，才能实现慈善事业的成功转型，形成现代社会组织体制，最终引领中国社会体制改革。一是在中央层面取消双重管理体制，下放非公募基金会登记管理资格；二是加强政府支持系统建设，创造政府与民间良性协作机制。加大各级财政向慈善组织购买服务的力度，尽快修订相关规定，实现股权捐赠及公益投资收益免税，放宽行政经费支出比例，取消基金会支出比例的硬性规定。三是创造宗教慈善发展的政策与社会意识环境，促进其发挥信仰优势，承担社会服务职能。四是打破慈善道德僵局，规范公共参与行为，营造健康的公民社会。五是加强推动慈善行业专业化系统建设，建立行业和地区联盟内部协作机制，疏通政府、企业、社工等领域专业人才进入慈善的渠道，提升组织的专业能力。



目 录

一、中国进入中等发达水平，社会体制面临重大转型.....	1
(一) 中等发达水平改变民生事业整体格局.....	1
(二) 中等发达水平要求增强政府公共服务职能.....	2
(三) 中等发达水平期待社会理念转变.....	3
二、公益慈善与社会体制改革：坚实支撑与有机构成.....	3
(一) 慈善履行社会赡养，是社会服务的承载体.....	3
(二) 慈善解决社会问题，是社会安全的稳定器.....	4
(三) 慈善转变社会理念，是社会价值的凝聚器.....	5
(四) 慈善创新社会生活，是社会提升的推进器.....	5
(五) 慈善推动社会转型，是经济社会互动纽带.....	6
三、2005年以来中国慈善事业的巨大进展：步入现代慈善时期.....	7
(一) 政策建设进展显著，创造慈善发展良性环境.....	7
(二) 慈善组织发展迅速，现代社会组织体制框架形成.....	9
(三) 千万级社会捐赠平台搭建，慈善家激荡慈善体制改革.....	12
(四) 宗教慈善步入社会主流，以理念推动慈善可持续化.....	13
(五) 微公益活跃，公民社会时代来临.....	14
四、推动慈善转型，引领现代社会体制改革.....	15
(一) 放宽登记注册，推进现代社会组织体制确立.....	15
(二) 加强政府支持系统建设，创造政府与民间协作机制.....	16
(三) 促进现代宗教慈善发展，承担社会服务职能.....	17
(四) 规范公共参与行为，营造健康的公民社会.....	18
(五) 构建行业专业化系统，提升组织专业能力.....	18
研究团队.....	20



一、中国进入中等发达水平，社会体制面临重大转型

2012年中国的GDP总量达8.25万亿美元，是世界第二大经济体。据世界经济合作与发展组织（OECD）于2012年11月10日发布的一份题为《展望2060：远期增长的全球视野》的报告显示，以2005年购买力平价为基准，中国可能最早会在2016年就取代美国，成为第一大经济体。中国经济增长保持高速增长，在改革开放的34年间中国GDP年均增长率达9.8%，是同期世界经济年均增速的3倍多。2012年，中国财政收入达117210亿元，占GDP总量的22.3%，外汇储备33116亿元，为世界第一外汇储备大国。

2010年，我国人均GDP（人均国内生产总值）为29762元，突破4000美元大关。按照国际标准，我国已经进入中等经济发展水平国家行列。2012年，我国人均GDP增长至38852元，即6100美元。深圳、北京、上海等城市的人均GDP都早已超过1万美元，中国已有过亿人口的生活水平达到发达国家标准。按照当前的发展速度，未来五年内，全国人均GDP完全可能超过1万美元，迈入发达国家门槛。国民人均收入进入中等发达水平，意味着中国社会的整体格局将迎来新变化，在国家战略、政府职能及社会理念等方面都将进行一次全面的转型。

（一）中等发达水平改变民生事业整体格局

中等发达水平是民生事业转型的历史阶段。随着我国整体经济水平的提升和综合国力明显增强，人民生活水平有了极大的提升。我国城镇居民家庭恩格尔系数从1978年的57.5%下降到2011年的36.3%，进入相对富裕生活状态，农村居民家庭恩格尔系数从1978年的67.6%下降到2011年的36.3%¹，进入小康生活阶段。这表明我国人民的生活逐渐从生存型向发展型过渡，社会消费结构逐渐转变，尤其是以人为中心的社会服务需求正在成倍增长。如老龄化、儿童照护需求、残疾人权益保障等，都对社会服务提出了严峻的考验。可以说，社会的各类要素正在发生着快速的重组，并深刻地改变着社会生活。这意味着整个国家的发展战略需要做出重大调整，民生事业将成为国家战略的重大课题。

人均GDP从3000美元向10000美元提升的阶段，既是中等收入国家向发达国家迈进的重要阶段，也是矛盾增多、爬坡过坎的关键阶段。进入中等发达国家水平的中国当前面临由

¹ 2012年中国统计年鉴·表10-2. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>



社会快速转型带来的一系列问题，如城乡差距拉大，房价虚高给社会中间阶层带来巨大压力，农村新一代剩余劳动力在城市社会融入遇阻，房屋拆迁带来的暴力对抗不断涌现，食品安全问题频发，环境污染严重等等。中国当前进入一个“高发展、不稳定”的局面。只有加强社会管理与公共服务才能解决这些社会矛盾，才能向更高的社会发展水平迈进。

（二）中等发达水平要求增强政府公共服务职能

中等发达水平意味着国家职能的系统转型。当前，我们面临的是现代国家的全新格局，一个快速发展的现代社会，13亿人口同步走向工业化、城镇化、信息化、全球化。经济发展取得重大成就，社会财富相对充裕，国家的职能不再是以经济建设为中心，而是转移到以社会建设为中心。国家的治理机制不再以维稳为主要基调，而是需要全面增强政府的公共服务职能。

中等发达水平推动政府从管理型服务到服务型管理的转型。在集中精力实现经济增长、维持社会稳定的时期，我国行政管理方式长期采用管理型的服务，强调人的服从。而在中等发达水平阶段，需要服务型的管理，强调服务于人，技术与程序的标准化。这需要建立发达的标准化体系以规范经济和社会行为。现代政府的职能建设，以加强公共服务为主要标志。

国际经验表明，伴随一国发展水平的提升，政府公共服务支出占政府支出的比重呈上升趋势。特别是人均GDP在3000美元至10000美元阶段，随着耐用品消费逐步向服务消费升级，公共服务支出占比将显著提高。在进入中等发达水平时期，公共服务开支应该占国家财政支出的40%以上。美国、日本在20世纪70年代，人均GDP已超过4000美元，进入中等发达水平。1976年，日本中央财政仅用于教育文化、社会保障、退休金及抚恤金的支出就占45.9%，地方政府的一般性财政支出则大部分用于警察消防、教育、基础设施建设、保健卫生等基本公共服务项目上，比例一般都超过60%²。1979年，美国公共服务开支占财政支出的52%。在2010年进入中等发达水平的中国，用于教育、社会保障和就业、医疗卫生、文化体育与传媒等方面的总开支仅占财政支出的33.8%³，与美日在同等情况下低出12-20个百分点，与2008年人均GDP在3000-6000美元的国家相比，低了20个百分点。这说明我国的社会公共服务还比较滞后，需要加大发展力度。

² 数据整理自王琥生，赵军生编. 战后日本经济社会统计. 北京：航空工业出版社. 1988.

³ 2012年中国统计年鉴. 表10-2“城乡居民家庭人均收入及恩格尔系数”. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>



（三）中等发达水平期待社会理念转变

中等发达水平，是需求多元的时代。目前我们还采用的是静态的学习与研究方式，其假设的前提是社会不会有大的变化，即社会完全是在一种可控的状态下生活的，这已经完全不适应现代社会多变的需求。因此，我国的这种知识生产方式需要从静态型的记忆标准答案转向动态型的创新型设计，很多知识也要从批判为主转向建设为主。

中等发达水平，是价值多元的时代。物质条件的改善，使人们已经满足基本的生存需求，寻求尊重与自我价值的实现。这要求社会需要形成宽容与尊重的社会心理。

中等发达水平，是共享的时代。进入中等发达水平，人民生活达到小康、相对富裕阶段，生活不再围绕吃饭穿衣的基本生活需求来观察问题和处理矛盾，没有绝对的资源独占与阶级利益对立，应该建立共享价值，妥善地使用社会财富与资源。

从以上三个方面来讲，我们需要整个社会转变知识生产方式，形成尊重普通人的需求、人本为核心的社会理念。

二、公益慈善与社会体制改革：坚实支撑与有机构成

（一）慈善履行社会赡养，是社会服务的承载体

社会体制改革要落脚于社会服务，而社会服务的开展需要发展各种各样的专业化社会服务组织。未来几年之内，我们将达到人均 GDP 1 万美元的水平。经济的发展绝不仅仅是量的增加，而是意味着一系列新的生产要素和社会要素的重新组合，意味着新的组织方式的产生，人们的社会需求会逐渐增多，这就需要大量的专业化社会服务。

这种社会服务，需要由社会组织来完成。当经济发展满足了人们的基本生存需要以后，人们日益要求更高的生活质量，要求服务更加专业化、精细化。同时，伴随老龄化社会的到来，中国人均预期寿命从 1950 年的 50 岁左右提升到当前的 74 岁以上，20 多岁寿命的延长大大增加了家庭和社会的服务量。加之计划生育政策客观上弱化了家庭的赡养功能。因此，传统以家庭为赡养单位的模式已经满足不了社会需求。政府也不可能直接提供这些服务。比如，居家养老的老年人，需要送饭、喂食、聊天等服务，全世界没有哪个政府可以直接提供这样细腻的服务。此外，精神类的疾病与社会现象如自杀、吸毒、抑郁症等，都开始纳入社



会的视野，进行专业的心理咨询与救治等。而这些专业性的组织，也不可能完全依赖政府来组建，同样也需要社会组织来承担。

因此，我们需要大量专业化的社会组织来承担社会赡养的职责，才能满足如此专业化、巨量化、细腻化的社会服务需求。只有发展社会组织，才能进行有效的社会管理。

（二）慈善解决社会问题，是社会安全的稳定器

现代慈善通过建立社会组织提供社会服务内容，其首要的产出就是解决困难人口的急迫需求，调节社会收入分配以稳定社会，因而慈善在现阶段呈现出社会发展稳定器的突出功能。

当前，我国还有 4000 多万的贫困人口没有任何社会救助，贫困问题还远远没有得到系统性解决。因而贫困现象还会大量存在，在极端贫困得到一定程度缓解的条件下，个案性的贫困问题会日益突出起来。此外，我国面临着巨量财富不知如何使用和社会福利水平低下的尴尬。这些导致我国社会较严重的贫富差距加大现象，从而产生了结构性的不稳定机制。发展慈善事业以解决贫困问题，可以促成机制性的稳定。第一，贫困的个案现象往往能够得到较快地解决。因为慈善是个性化的、具体的救助，所以能够见到直接的成效；第二，形成社会性的体制。慈善作为第三次分配的重要内容，通过救助和服务行动，调节社会资源配置，将有助于缩小贫富、地区间的差距，是消除社会对立、创造社会和谐的有效方法。

社会服务需求的大量产生，客观上是由于存在相应的社会问题。因此，从某种意义上讲，慈善和社会组织也是应解决社会问题的需求而产生。尤其是在现代社会，社会问题错综复杂，超出了单纯的贫困问题，如青少年犯罪、精神疾病、城市新移民社会融入等等。在这些方面，社会组织通过专业化服务，帮助个体克服问题。慈善所展示的社会建设方向，是促成社会问题有效解决的一个健康机制。

此外，一个发展壮大的社会组织部门除了缩小贫困差距，它对社会稳定的突出贡献还在于创造大量的社会产品和就业岗位。在美国，有大约十分之一即超过 1000 万的就业人口从事慈善，人均工资水平在 3 万美元以上。若按照总人口二十分之一的标准，中国慈善部门将创造 4000 万个就业岗位，加上志愿服务，这将是一个庞大可观的就业吸纳行业。彼时，失业带来的社会问题将自动消弭，并产生极大的社会经济效益。从这个意义上讲，发展现代慈善将是一次“社会生产力解放的机遇”。



（三）慈善转变社会理念，是社会价值的凝聚器

慈善客观上是社会道德建设和发展的基本载体，因而自然是社会价值的基本凝聚器。在传统社会中，慈善只是少数人的行为，又带有直接施舍的性质，没有走进社会主流。到了现代社会，慈善事业已经成为大众的事业。在汶川地震和雅安地震赈灾、微公益等慈善行动中，全民参与机制持续发展，慈善已经成为一个巨大的公共话题，甚至是公共生活方式。慈善进入到了千家万户，这就使慈善与整体的社会价值建立了密切的联系。

慈善的本义就是捐献，也就是奉献。这种奉献，当然是一种精神，也是一种道德，更是一种社会价值。在社会大众参与到慈善活动以后，并且所有的人都参与慈善捐款、捐物、捐力（志愿服务），慈善的社会功能就异乎寻常地突出起来了。

现代慈善的基本价值，就是使整个社会更加向善，使社会道德立足于善。如果与过去比较，此时的善，主要是说的社会之善，是不图回报的善，是要感恩于被捐赠者的善。最为典型的是台湾慈济功德会所提倡的感恩理念，他们在奉献之后，一般都要感恩于被施者，真心地认为是苦难者给予了慈善者以机会，让他们能够行善。

对于富人而言，投入慈善，财富向善才会使财富与家族价值实现传承。而对于普通大众而言，参与慈善事业能够使家庭道德修养水准较高，家庭内部的和谐能够保持。如果全家人经常讨论慈善活动，就会减少相当多的一般烦恼，人们的心胸也会比较开阔。而从社会意义上说，和谐社会的建设有赖于慈善事业的发展。现代慈善确实是社会价值的凝聚器。

（四）慈善创新社会生活，是社会提升的推进器

慈善能够在提升社会发展质量方面发挥引领性作用。公益慈善是社会公益服务的主要提供部门，大量的公益慈善组织并不是以募款为主要业务，他们其实主要从事养老、儿童照料、残障人士服务、灾害救助、文化与科研等，是公共产品的重要提供者。美国慈善部门工作人员占整个从业人员的十分之一。所以，解决经济比较发达以后的多项社会问题，没有公益类的社会服务组织大量发展，是完全不可想像的。社会发展质量要提升，唯有依托于公益慈善组织服务的优雅与品味，才能真正促成公众生活的改良。

慈善能够发挥社会倡导作用，能够有效地促进公共管理的改善以提升整个社会。慈善往往是一种无怨无悔的奉献，组织化的慈善更能够激发公众发现社会问题并及时行动的潜力。如果慈善组织在有关的项目中取得系统进展并具有政策价值，政府政策的调整就会更加有



效。

慈善还蕴含着社会创新因子，以革新力量推动社会提升。慈善绝不是坐等捐赠人将钱放入慈善组织的口袋，它可以用企业的经营方式来实现慈善组织的可持续发展。慈善绝不是偏耕于社会服务领域的一亩三分地，而可以与很多业务领域相联系。慈善也绝不等于救助弱势群体、提供服务，它也能创新大众的社会生活。这就是社会企业与社会创新的魅力。近些年，中国涌现出一批社会企业，他们活跃于商业市场与公益慈善之间，以商业手段来解决社会问题。如深圳残友，在全国开办 32 家企业，吸纳 3500 多位残疾人就业，并将利润用于支持各类公益机构。残友的产业领域包括软件、动漫、文化设计、系统集成、呼叫中心、电子商务、电子产品组装与精工制造、物联网、培训咨询等，不一而足。社会企业已经发展成为一个能创造强大经济效益和社会效益的力量，以英国为例，全英国有 62000 余家社会企业，从业人员近 80 万，占英国就业人口的近 3%，对 GDP 的贡献超过 240 亿英镑⁴。可以说，社会企业与社会创新推动着商业经营与社会价值的结合，提升整个社会的发展。

（五）慈善推动社会转型，是经济社会互动纽带

历史经验告诉我们，每一次经济大发展后，都将迎来一轮重大的社会转型。社会转型有两大方式，一种是激烈的战争对抗，另一种是软着陆的社会变革，而慈善是软着陆的重要途径。

西方在工业革命中，经济极速发展，财富呈几何级增长，并向大资本家、大企业家聚集。巨量财富如何使用，考验着社会的智慧。与之对应的是，工人阶级的贫困，贫富分化加剧，社会矛盾尖锐，工人运动高涨。如何处理企业家与工人的关系，特别是如何处理贫困问题，保持社会稳定发展，对整个西方挑战较大。当时的欧洲出现了 1848 年前后的剧烈动荡。而另一种社会转型的探索，即现代慈善也悄然出现。英国空想社会主义代表欧文，身为企业家，主动在自己的工厂改善工人生产环境、缩短工时，拒绝使用童工，创办学校、医院，建造理想社区。美国一大批大企业家也纷纷开展慈善事业来疏解财富，如钢铁大王卡耐基、石油大王洛克菲勒等，他们掀起现代慈善浪潮。一是以私人资本兴办大学，美国的芝加哥大学、斯坦福、霍布金斯、康奈尔等名校都是在 19 世纪末的慈善浪潮中建立的。二是以私人资本建图书馆、医院、公园等公共设施。三是建立现代基金会解决各类社会问题。

⁴ SEUK(2011). Fight back Britain: a report on the state of social enterprise survey 2011.



回顾西方工业革命历史，英美等国之所以没有出现巨大的社会动荡与政权更迭，主要在于以慈善的方式实现了财富的妥善管理，推动着财富与知识体系的有机结合，财富与社会创新、科学探索实现了有机对接，财富与社会问题的解决实现了有机的对接。应该说，慈善在社会转型中发挥了巨大的功能。当今中国社会在实现经济大发展的同时，也面临着财富管理和社会矛盾激化这两大课题，要予以有效解决，实现社会的平稳转型，慈善不失为一个可靠的途径。

三、2005 年以来中国慈善事业的巨大进展：步入现代慈善时期

自 2005 年政府工作报告提出“支持发展慈善事业”，政府第一次公开表示支持慈善事业以来，中国的慈善事业步入一个快速发展的轨道上来，逐渐向现代慈善迈进。

（一）政策建设进展显著，创造慈善发展良性环境

在慈善政策方面，应该说这些年的进展十分明显，政府逐渐认识到慈善在社会体制改革中的功能，一个包括登记注册、资金支持、监督管理等方面的政府支持体系雏形正逐步形成。

从中央层面来看，扶持慈善发展、发挥慈善在社会体制改革中的作用的政策导向已十分明确。2005 年政府工作报告提出“支持发展慈善事业”，这是政府第一次公开表示支持慈善事业。当年，民政部发布《中国慈善事业发展指导纲要（2006-2010）》，首次对中国慈善事业整体发展进行阶段性、体系化规划。十八大明确提出，将建立现代社会组织体制作为社会体制改革的突破口，可以说明白了慈善事业在未来社会建设中的重要位置。

就具体的政策而言，慈善事业取得了以下四方面的进展：

一是立法进展。自 2011 年以来，宁波、宁夏、深圳、长沙、北京、山西等省或市地方专门性慈善法规、慈善事业促进条例陆续正式出台或发布送审稿。同时，在中央层面连续发布了慈善事业两个五年规划，即《中国慈善事业发展指导纲要（2006-2010）》和《中国慈善事业发展指导纲要（2011-2015）》。在此基础上，山东、安徽等省也发布当地的《慈善事业发展指导纲要》。此外，湖南、上海、广州等地通过《募捐条例》或相关草案，除了弥补当前法律在募捐行为规范方面的空白，还以行政许可的方式适当放开了募捐资格。

二是社会组织登记注册获得破局。2013 年 3 月，国务院颁布《国务院机构改革和职能转变方案》，第七条明确提出“重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、



城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意”。这是在中央政策层面首次明确提出取消社会组织的双重管理体制，放开社会组织注册。这方面的进展，地方的步伐要更快些。早在 2006 年底，深圳市组建民间组织管理局时就实行行业协会直接由民政部门登记，这是中国最早的社会组织直接登记举措。在过去几年里，已经有 19 个省份开展或试行了社会组织直接登记。在开放社会组织直接登记的过程中，通常公益慈善类社会组织都会成为各地民政机关的首选。同时，非公募基金会登记管理权限下放也取得很大突破。2012 年 3 月，在第十三次全国民政会议上，民政部方面公开表态将在全国下放非公募基金会审批权、异地商会审批权等，促进行政效能的提高。此后，广西、广东、安徽等省，相继在探索非公募基金会登记管理简化方面取得进展。

三是政府购买社会组织服务成为政府支持慈善事业发展的重要途径。在中央层面，2012 年，中央财政首次对社会组织进行专项支持，总共拨出 2 亿元预算，专门用于支持社会组织参与社会服务。据监察部网站透露的信息，截止目前，2012 年中央财政支持社会组织参与社会服务项目共立项 377 个，带动社会资金 3.2 亿元，185 万左右低收入家庭成员、灾区群众、大病重病患者、老年人、儿童、残疾人等群众直接受益，1.77 万名社会组织负责人和登记管理机关干部接受了培训。基于 2012 年项目的成功，2012 年底，民政部再次发布了中央财政将划拨 2 亿元专款用于支持社会组织发展的通知，并印发了关于《2013 年中央财政支持社会组织参与社会服务项目实施方案》。除了中央层面的政府购买服务政策以外，地方层面购买社会服务也层出不穷。深圳、北京、上海、南京、杭州等城市率先开展政府购买社会组织服务，这些地方尝试是促成中央层面政策出台的巨大助力。2012 年 6 月 1 日，广东省人民政府出台《政府向社会组织购买服务暂行办法》。该办法成为我国首部明确规范的向社会组织购买服务的省级地方规范性文件。

四是监督管理方面。为增强慈善捐助信息的透明度，提高公益慈善组织的社会公信力，推动慈善事业持续健康发展，民政部于 2011 年底发布了《公益慈善捐助信息公开指引》，明确了需要公开慈善捐助信息的主体以及信息公开的原则，试图将信息公开定为一种惯例。同时，《指引》还规定了慈善捐助信息公开的主要内容、时限和方式。

2011 年度，位于西部的宁夏提出“社会慈善企业”这个概念，并成功地推动了“黄河善谷”的建立。他们创造性地提出了鼓励民营企业参与慈善事业，在全国率先将社会慈善企业纳入地方立法。宁夏出台的慈善事业促进条例明确界定社会慈善企业：“指不分配利润或者每年将所得利润中的一定比例用于社会慈善事业，持续开展慈善公益救助活动，集中供养

生活困难的老年人、残疾人，集中安置残疾人和特殊困难就业人员就业达到规定比例的企业”，并且具体规定了扶持资金、贴息贷款、税收优惠等政策措施，积极鼓励社会慈善企业的建立。在此基础上，宁夏自治区建立了“黄河善谷”，目前已经形成招商引资规模。他们借鉴国际经验用发展企业的办法解决社会问题，这是重要的体制创新，为发展慈善事业注入了新的动力。

（二）慈善组织发展迅速，现代社会组织体制框架形成

自 2005 年以来，中国慈善事业的快速发展集中体现在各类慈善组织的迅猛增长以及活跃程度方面。7 年间，中国各类社会组织数量均连年上升，截至 2012 年底，已有社会组织 49.2 万个，其中社会团体 26.8 万个，民办非企业 22.1 万个，基金会 2944 个，每万人拥有社会组织数为 3.4 个。其中，基金会数量增长趋势最明显，7 年间增长两倍多。根据基金会中心网统计，2013 年 1 月，全国范围内登记注册成立的基金会数量正式超过了 3000 家，其中公募基金会数量超过 1300 家，非公募基金会数量则超过了 1600 家。

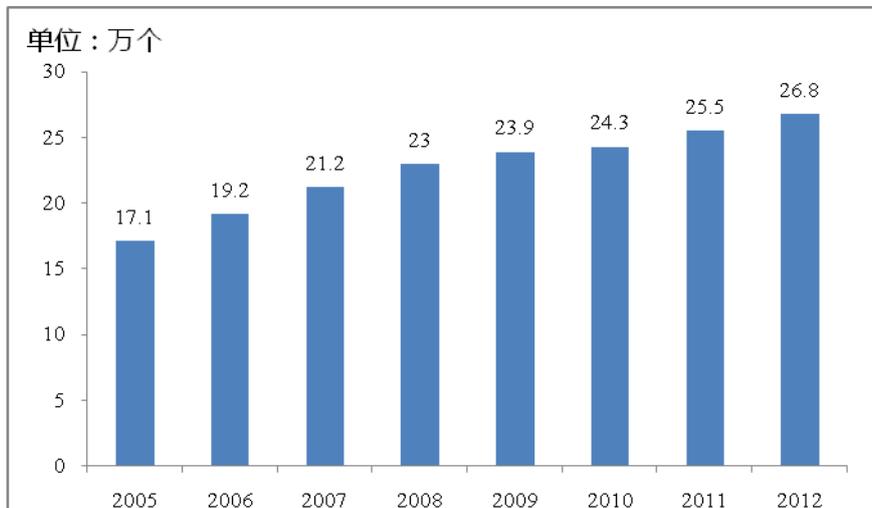


图 1 中国社会团体发展状况（2005-2012）

数据来源：

1. 民政部. 社会 2011 年社会服务发展统计公报.

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201206/20120600324725.shtml>

2. 民政部. 2012 年第四季度社会服务业统计季报. <http://files2.mca.gov.cn/cws/201301/20130128174655179.htm>

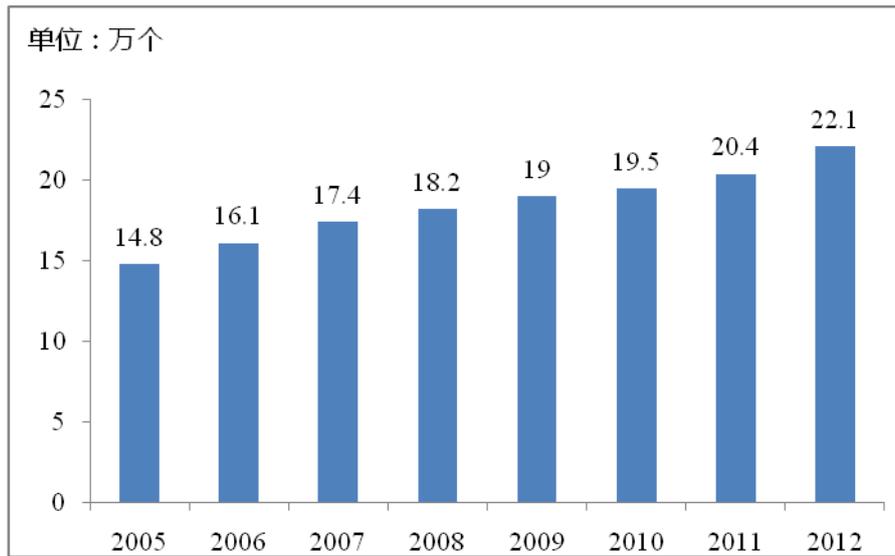


图2 中国民办非企单位发展状况（2005-2012）

数据来源:

1. 民政部. 社会 2011 年社会服务发展统计公报.

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201206/20120600324725.shtml>

2. 民政部. 2012 年第四季度社会服务业统计季报. <http://files2.mca.gov.cn/cws/201301/20130128174655179.htm>

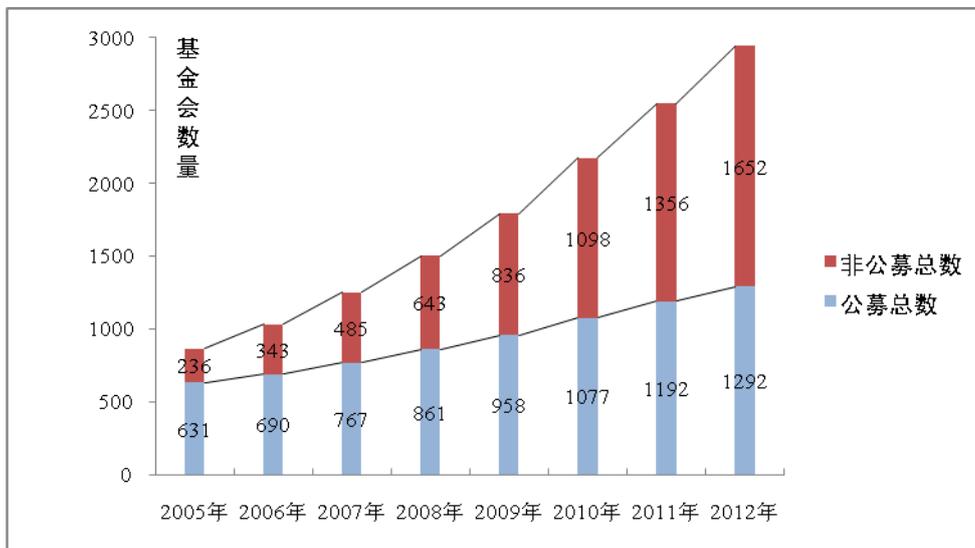


图3 全国基金会发展趋势（2005-2012年）

数据来源: 基金会中心网

2005年至2011年,我国慈善超市数量从3076家,增长至8802家,增长了近2倍。

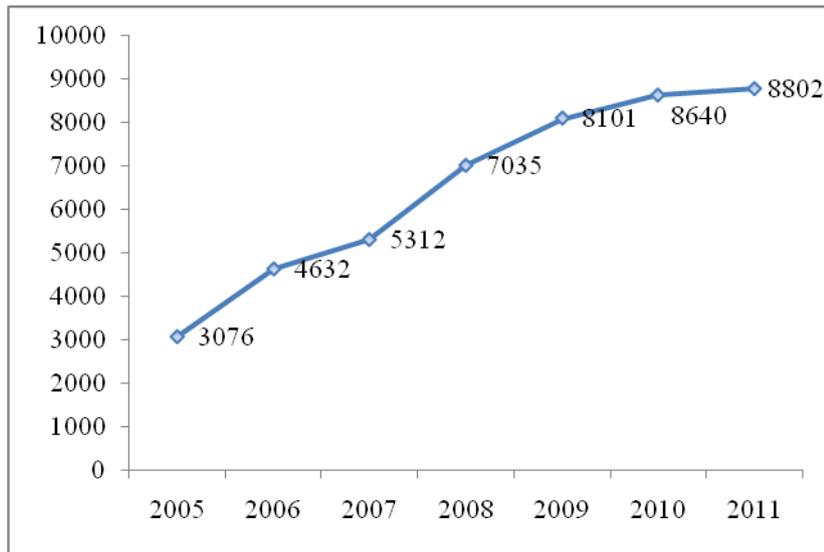


图4 全国慈善超市发展趋势（2005-2011年）

慈善机构已经逐渐发展为重要的社会部门。就解决就业而言，截至2011年，中国的46.2万个社会组织吸纳社会各类人员就业599.3万人，占全国总就业人数的0.78%。

近些年，广东等省市率先探索向县市下放社会组织登记权限，并尝试放开社会组织登记制度，规定工商经济类、社会福利类、公益慈善类和社会服务类社会组织可直接在民政部门依法申请登记，无需再寻找业务单位。这直接推动着中央层面对社会组织登记管理的放开，2013年3月，国务院颁布《国务院机构改革和职能转变方案》，表示“社会组织不再需要业务主管单位审查同意，直接在民政部门依法申请登记”将可能在2013年实现，释放出全国全面放开社会组织的直接注册的积极信号，社会组织将进入一个井喷式发展的历史阶段。

而2012年的十八大报告明确提出“加快社会体制改革”，并对社会体制改革内容进行系统的描述，确立了社会体制改革的四大体系工程，包括加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。值得注意的是，在这个社会体制改革的结构体系中，将建立“现代社会组织体制”作为社会体制改革的突破口，这标志着我国现代社会组织体制完成了在政策框架上的搭建。

（三）千万级社会捐赠平台搭建，慈善家激荡慈善体制改革

2005年，我国社会捐赠总额为61.9亿元，2006年该数字上升至83.1亿元。当年，我们曾提出经过5年努力，力争在2010年使我国人民捐款数额接近或达到年人均50元，全国捐赠款物达到500亿元的目标。当时在很多人看来这个想法不可思议。而经历了2008年汶川地震，我国社会捐赠突飞猛进，中国社会捐赠进入了新的发展阶段，捐赠总量较之前有明显上升。2008年及2010年两年，社会捐赠总额均过千亿。2011年，社会捐赠总量达845亿元，占全国GDP总量的0.18%。

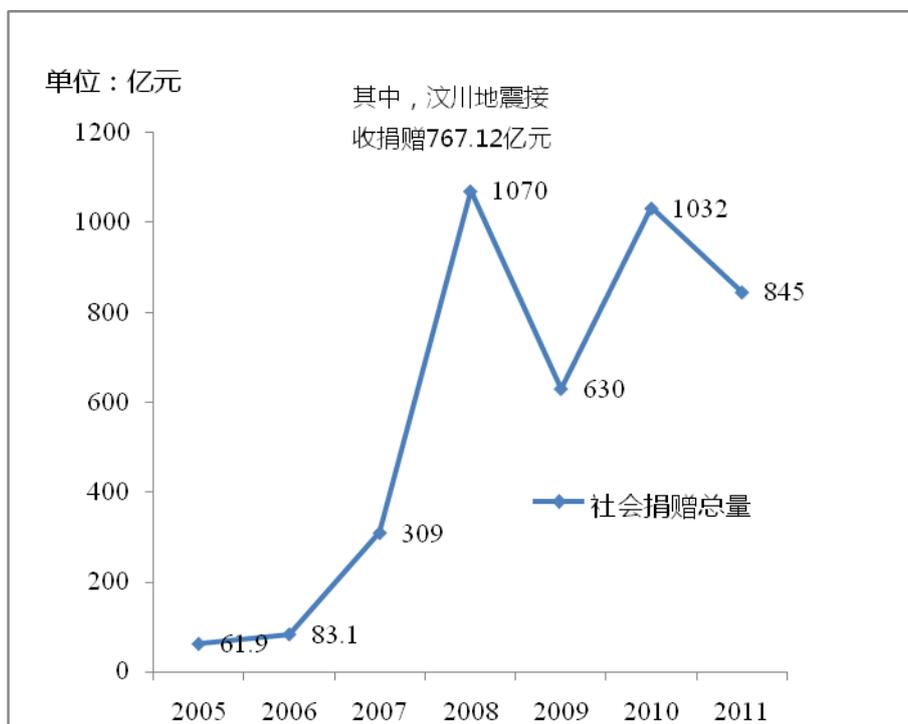


图5 中国社会捐赠总量变化

数据来源：孟志强，彭建梅，刘佑平编．2011年度中国慈善捐助报告．北京：中国社会出版社．2012：80
民政部．2005年民政事业发展统计公报．<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009380.shtml>
民政部．2006年民政事业发展统计公报．<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200712/20071200006494.shtml>

慈善的捐赠高潮迭起，首先是企业家做出表率。万达集团董事会王健林主席单笔捐赠10亿元重修国家的文化瑰宝——南京报恩寺。而蒙牛集团的牛根生董事长则辞去所有企业职务，在五十岁就开始专心从事慈善事业，在目前亚洲企业界和慈善界创造了历史纪录。而在2012年，亿利资源集团董事会主席王文彪在里约联合国大会上郑重承诺，未来十年，捐出100亿元治理1万平方公里的荒漠，使我国慈善捐赠步入百亿级时代。据2011年的捐赠



数据分析，当年捐赠的 57% 以上来自企业，而其中民营企业又占 57% 以上。除了在捐赠方面的巨大贡献，企业家们通过慈善实践与研究，不断推动慈善体制改革的进程。曹德旺是以其个性化的捐赠推动中国慈善事业启动了综合性制度建设的先河。他对扶贫基金会两亿元项目的“苛刻”要求，推动慈善事业的制度化的透明与规范。35 亿元巨额股捐遭遇的 6 亿元税收的尴尬，激荡着国家慈善税收政策必须做出改革。卢德之不仅是第一个宣布未来 5 年内捐赠 100 亿推动现代慈善的企业家，还潜心对现代财富观进行系统探索研究，提出资本精神理论，阐释财富向善的逻辑，并支持推动现代慈善的研究。

相比企业家的大额捐赠而言，公众小额捐赠也有量上的极大飞跃，出现了千万级乃至上亿级捐赠平台。社交网与电子商务贸易的日益发达推动了这一历史进程。腾讯网络捐赠平台和阿里巴巴集团先后开发的淘宝公益宝贝和支付宝 e 公益平台为当前中国募集善款规模最大、最具影响力的社会捐赠平台。阿里巴巴集团和腾讯公益捐赠平台分别初建于 2006 和 2007 年，但当时参与网友少、资金额不大。但 2008 年汶川地震的发生客观上让网络捐赠平台规模壮大起来。腾讯公益网捐平台为汶川地震最终捐款 2300 多万。为将慈善变成公众社会生活的常态方式，腾讯开发了慈善月捐，号召每个人每月向心仪的慈善项目捐出 10 元。2010 年，月捐计划收到捐赠近 1484 万元，同之前的乐捐项目加在一起，网捐平台捐赠额达到 2712 万元。此后，2013 年 1 月 1 日，腾讯网捐平台捐赠额累计突破 1 亿元，为国内 280 个项目募集了资金，成为中国首个筹款过亿的网络捐款平台。截至目前，已有数百万网友通过腾讯网捐平台捐赠超过 1600 万人次，共募得资金 1.3 亿元。而 2008 年，阿里巴巴旗下独立第三方支付平台支付宝为具有公募资质的公益机构开通了“公益项目自助发布平台”，为公益机构的网络募捐开通了捐赠通道。截至 2011 年底，支付宝上共产生了 1 亿次捐助记录，累计捐款近 7400 万元。2012 年，支付宝新开展的 e 公益在当年募得善款 3522.1 万元。雅安地震发生后，支付宝为公益组织专门开通了网络 and 手机客户端捐赠通道，免费提供捐赠在线支付支持。网络捐赠平台的搭建，降低了捐赠门槛和信息成本，将社会大众的公益潜力释放出来。

（四）宗教慈善步入社会主流，以理念推动慈善可持续化

宗教力量是我国传统的慈善力量，但在很长一段时间内其功能没有得到有效发挥。在 2008 年汶川地震后，宗教界在捐赠、服务、心灵抚慰方面所展现巨大能量，对宗教慈善的规范化发展提出了迫切的需要。

2012 年 2 月，国家宗教事务局、中央统战部、国家发展改革委、民政部、财政部、税



务总局等中央六部门发布了《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，首次从中央层面明确提出支持鼓励、引导规范宗教界参与慈善事业，统一各界对于宗教慈善的认识，为宗教慈善事业的快速发展创造良好的政策环境。

9月17日至23日，五大宗教在全国范围内掀起了一场以“慈爱人间，五教同行”为主题的“宗教慈善周”活动，点燃了久聚于宗教界的慈善热情，宗教组织纷纷投入到筹款资助、关怀服务与宣传倡导活动中。在宗教慈善周期间，全国宗教界共募集善款2.6亿多元。“宗教慈善周”为宗教界内部提供交流机会，也吸引了政府部门、公益组织、学界、企业社会各界等的广泛参与，步入社会主流。

随着国家鼓励政策的出台，宗教慈善有望成为我国社会服务的主要载体之一。同时，在我国宗教慈善领域，已经涌现出一批优秀的宗教慈善组织。它们正通过不断的创新，使服务更贴近社会需求和现代慈善的发展趋势，成为中国宗教慈善事业的引领者，推动行业发展。

（五）微公益活跃，公民社会时代来临

在慈善的民间参与方面，这几年可以说有一个极大的提升，从而带来质的转变。这一是要归因于汶川地震对公民参与的激发，另一个要素则是参与途径的畅通，即网络新媒体在公益行业的运用所形成的“微公益”。尤其是2011年以来，微公益迅速崛起，发起了一场中国公益的民间革命。

微公益将中国慈善带入了一个社会自我动员的新时代，从传统动员式慈善逐渐向自主型慈善转型。年轻人的创新精神，配合网络技术，借助微博进行捐赠或开展公益项目，门槛低、快捷简便、创意易于实现，促成大家都能行动起来。每月捐赠10元，坚持10个月，便可为贫困地区儿童购买一个爱心包裹，甚至指尖在手机屏幕上轻轻划动，转发个微博，就能帮助公益项目筹集资金。微公益大大激发了人们的公民主体意识，促进公民慈善参与，为公民社会奠定了基本的社会心理基础。

邓飞在微博上所做的“免费午餐”行动，撬动了国务院160亿元资金投入贫困地区儿童营养改善，他们不是批判性的行动来展示民间力量，而是倡导建设性地参与。“微公益”促进了整个公共政策的提升，形成民间与政府良性互动。

微公益为公民创造了一个参与问责与公共政策讨论的平台。中国的公民与国外公民的差异，主要体现在长久以来缺乏意见表达的正规的制度化渠道，从而导致情绪的积压，大量上访、群体性事件不断涌现。而微公益的出现，为公众提供了这样一个渠道，这两年公众对包



括红会、儿慈会、施乐会等公益事件的问责和讨论，客观上推动这些机构改革，也使自身获得了公民主体地位，成为社会改变的动力。

四、推动慈善转型，引领现代社会体制改革

从 2006 年第一次提出社会体制改革，到 2012 年十八大确立社会体制改革的结构，中国全面进入社会体制改革时期。根据十八大提出的社会体制改革的四大体系工程，即社会管理体制、基本公共服务体系、现代社会组织体制和社会管理机制，我们提出了一个关于社会体制改革的结构图。社会体制改革以社会管理体制为保障。社会管理体制确定了参与社会体制改革的主体，以党为领导、政府推动、社会协同、公众参与，并以法治作为保障。社会管理体制以社会服务为基本内容，它强调在空间上实现城乡均衡、在时间上的可持续发展，它包括教育、就业、增收、社会保障、医疗等五大部分内容。社会体制改革以现代社会组织体制为突破口，社会组织是社会服务的载体，也是社会管理体制的参与者。最后，社会体制改革以社会管理机制为方法，实现源头治理、动态管理、应急处置相结合的灵活管理机制。

因此，我们认为在社会体制改革的过程中，应该充分发挥现代社会组织体制的杠杆作用，全面推进和改善公共服务，充分发挥在社会组织在社会管理体制中的作用。

当前，中国慈善事业正向现代慈善转型，在组织发展、政府与民间互动机制、公民参与和专业化建设等方面都面临着诸多严峻挑战。只有成功克服了这些困难，才能实现慈善事业的真正转型，形成现代社会组织体制，最终引领中国社会体制改革。

（一）放宽登记注册，推进现代社会组织体制确立

我们知道，未来我国经济发展将逐渐达到人均 GDP1 万美元的发达水平阶段，社会服务将大量增长。这意味着我们的社会急需规模庞大的专业化社会组织。但现实的情况是，2012 年末，我国仅有 49.2 万个社会组织，平均每万人拥有的社会组织数量仅为 3.63 个⁵。这个数值与其他国家相比严重偏小。根据美国国务院对外公布的数字，2012 年初活跃在美国的非政府组织数量约为 150 万个⁶，以 2012 年的美国人口 3.13 亿计算，则每万人拥有的社会组织数量达到了 48 个；英国早在 1995 年时非政府组织的总数就已达到了 50 万左右，其中注

⁵ 根据国家统计局《2012 年国民经济和社会发展统计公报》，2012 年末全国大陆总人口为 135404 万人。

⁶ US Department of State: *Fact Sheet: Non-Governmental Organizations (NGOs) in the United States*, <http://www.humanrights.gov/wp-content/uploads/2012/01/FactSheet-NGOsInTheUS.pdf>.



册的慈善机构数量约为 15 万⁷，而当时该国的人口尚不过 6000 万。在周边国家，印度政府 2010 年所作的官方调查中，截至 2009 年底，全国境内共有 330 万家非政府组织登记在册，意味着其国内每万人所拥有的社会组织数量超过了 25 个⁸。想要实现我国社会服务供需平衡，即便参照印度的标准，也至少需要有 339 万家社会组织。当前我国的社会组织规模还远远不足以满足社会服务的需求。

阻碍我国社会组织发展规模的关键原因在于我国双重管理的社会组织注册登记制度，社会组织依法在民政部门登记需要找到业务主管单位前置审批。这将大批潜在的社会组织拒之门外。虽然有 19 个省份已开展或试行了社会组织直接在民政部门登记，无需再找业务主管单位，但由于与上位法存在冲突，现实的实践状况也不容乐观，还需要从国家立法层面彻底放开社会组织登记。十八大提出要将建立现代社会组织体制作为社会体制改革的突破口，宏观上确定了我国现代社会组织体制改革的框架，但是具体的制度安排尚待细化。

要建立与社会体制改革相适应的现代社会组织体制，具体而言，一是必须在全国范围内彻底取消双重管理体制；其次，进一步扩大社会组织登记注册权限，将当前一些省份下放非公募基金会登记管理资格的尝试扩大至全国。

（二）加强政府支持系统建设，创造政府与民间协作机制

要建立现代慈善组织体制，放开社会组织登记，向社会放权。但这并不意味着政府责任的减少，而是需要转变政府的职能，重新布局社会结构，形成由政府承担相当大的资金保障，社会组织则提供多项具体的社会服务的协作机制。

但当前，我国在政府支持公益慈善发展系统建设方面还严重不足，甚至存在许多阻碍性政策。包括政府资金支持严重不足，免税政策限制，基金会年度支出比例苛刻三方面挑战。应该对相应的政策进行改革。

加强政府资金支持力度。虽然在许多城市已经开展了政府购买社会组织服务，2012 年起，中央政府也已连续两年拨出 2 亿元专门用于支持社会组织参与社会服务。但仍然存在很多问题需要解决，最主要的是，政府整体购买量不足。广东省政协社法委曾为此进行过专门的调研，结果发现，大部分社会组织得不到政府职能部门的购买服务，该省社会组织中已接受政府购买服务的仅有 9%。同时，购买资金自于福利彩票金，并未纳入公共财政预算，社

⁷ Mason, Moya. K. : "Information on NGOs", <http://www.moyak.com/papers/ngo-information.html>.

⁸ Shukla, Archana: "First official estimate: An NGO for every 400 people in India", *The Indian Express*, July 7, 2010.



社会组织参与公共管理和服务的空间有限。因此，要建立政府与社会组织在社会服务方面的合作机制，让社会组织能承担起具体开展服务的功能，政府需要加大财政投入。从全世界来看，社会组织 50%-60% 以上的服务经费是由政府支付。在拥有 700 万人口的香港，港府每年的财政综合援助资金大体为 400 亿港元，其中 100 多亿港元直接支持社会组织开展社会服务。按这个比例，内地财政需要拿出 1.8 万亿来。

改革行政成本与年度支出比例限制性的规定，建立社会组织相关标准。我国目前在社会组织管理方面的许多标准，仍然比较粗放，如注册金额、基金会用于管理费的比例等，缺少细化、分级管理机制。我国规定基金会的行政经费必须控制在总支出的 10% 以内。与国际 20%-30% 的相比，这个比例十分严苛，并不利于基金会的专业化、透明化。此外，在基金会年度支出上的硬性规定也不尽合理，非公募基金会必须花掉资产总额的 8%，公募基金会必须支出上年收入的 70%。这些比例放在国际上都是极高的标准。中国现代慈善已开始起步，现代慈善事业需要志愿者广泛参与，更需要专业从业人员的加入。吸引专业人员加入的前提就是给他们一份有尊严和体面的工作。因此，通过政府、社会组织与民众等多方参与和协商，制定符合我国实际的标准，放宽行政成本比例的严格规定，可参照国际标准。同时，取消基金会年度支出比例的规定。政府要做的更多的是进行后期的监管。

改革法律，进一步推动税收优惠。目前国内对股权捐赠征税，曹德旺 35 亿元股捐要另缴 6 亿税收。社会组织特别是慈善基金会的投资收益也要征收 25% 的所得税。这无形中阻碍了企业家参与慈善中来，阻碍慈善资源的进入与再生能力的提升。捐赠的大门应该打开，该优惠的政策要优惠。

（三）促进现代宗教慈善发展，承担社会服务职能

宗教参与慈善事业虽然在中国大陆是一项传统，在现代慈善中，宗教以信仰的优势，可以成为社会服务的主体力量。大陆宗教慈善事业的现代化发展在政策环境、社会环境以及自身的专业化发展上都面临不小的挑战。当前，我国虽然发表《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，从中央层面确立了对宗教慈善事业的发展的鼓励与规范态度。但宗教参与慈善在法律、政策方面仍然面临很多限制。一是注册难，宗教类社会组织仍受限于双重管理体制，登记注册仍然需要主管部门的批准。二是公募难。现有的宗教基金会大多为非公募，不具公募资格。三是免税难。此外，中国社会对宗教的负面认识根深蒂固，严重限制宗教慈善在社会服务中作用的发挥。



针对宗教慈善所面临的挑战，只有政府、社会和宗教界齐力应对，才能促进我国宗教慈善事业的现代化转型，承担社会服务的职能。在加强注册审查的基础上，允许宗教类慈善组织同其他慈善类组织一样，直接在民政部门注册登记。放宽公募基金会登记资格，予以宗教慈善类基金会更多的公募许可，这样既能增强宗教组织的资源动员力，也能加大对其免税扶持。加强公众教育，增强社会认同与宗教组织自身专业能力。

（四）规范公共参与行为，营造健康的公民社会

应该看到，近些年中国公众对慈善的参与热情在不断高涨，可以说中国已经进入到一个公民社会。但是我们也应注意到在公众参与慈善方面，还存在着规范化不够、道德化过高的问题，结果慈善与大众的社会公德反有脱离的趋势。其关键原因是我们对慈善缺乏平常心，把慈善行为看得过于崇高，将慈善与道德榜样紧密联系起来，造成我们不容许慈善行为有半点瑕疵、容不得半点沙子。

要打破慈善的道德僵局，我们整个社会都需要学习宽容、尊重不同人、尊重慈善组织。对于行善的人，应当不问动机，不追究历史错误。即使某人或某企业有历史污点，现在做了慈善，我们也要称赞。形成善的压力，使善的力量更大，尽量减少批评性压力。社会舆论的当务之急是要放松，要称赞做慈善的人，有了错误也要鼓励他们。对于慈善组织的错误，应该有一个包容的态度，给予一个纠正错误的时间与空间。此外，互联网带来公共参与便捷的同时，也容易造成一些公众行为的危害，应该加强这方面的规范。唯此，才能推动社会文化的转型，营造一个宽松、尊重、包容的公民社会。

（五）构建行业专业化系统，提升组织专业能力

慈善行业要承担起未来巨大的社会服务职责，当前还面临着严重的专业化挑战，需要解决两个层面的问题，一方面是行业层面专业化系统建设，另一方面则是打通专业人才进入的通道。

当前，我国慈善行业的信息系统、研究咨询系统、培训与交流系统、监督与评价系统，这些系统的布局已经有了不少，但是还相当不足，发展很不平衡。基金会系统的资助与运作型分工也不明显，行业联盟没有建立起来，存在官民对立现象。地区慈善联盟十分稀少。这需要在行业结构方面有一个很好的布局，形成一个集信息服务、研究咨询、培训交流、监



督评价于一体的行业发展体系。加强行业协会建设，官民共荣，比如，建立儿童、老年福利类的基金会各自建立起行业协会，从而避免行业内项目的重复开展、无序竞争与资源浪费。加强地区联盟建设与内部分工协作。

在慈善管理层人员的专业和发展方面，当前有两个渠道还不通。一是与政府领导人不通，二是与企业管理阶层也不通。这两类管理者进入慈善界的规模太小，慈善界自身就不可能快速发展，这就会导致职业管理发展的脆弱性。应该更多地吸纳企业、政府行业人才进入慈善领域，建立有机联系。同时要与专业的社会工作者和各类专业人才，建立起有机的联系，如儿童、老年服务的专业工作人员，一定要注意发展，同时也需要建立专业的学校和课程体系。



研究团队

组长：

王振耀，第七届中华慈善百人论坛轮值主席，北京师范大学中国公益研究院院长，教授
杨团，中华慈善百人论坛秘书长，中国社会科学院社会政策研究中心副主任，研究员

执行组长：

高华俊，北京师范大学中国公益研究院常务副院长，副教授

执行副组长：

章高荣，北京师范大学中国公益研究院研究部主任

执行团队成员：

赵延会，北京师范大学中国公益研究院研究部高级分析员

朱丹娜，北京师范大学中国公益研究院研究部实习生