

“中国慈善史研究与当代慈善发展”笔谈

【编者按】新世纪以来,党和政府高度重视慈善事业,历次会议的工作报告中都明确提出要支持发展慈善事业,以作为健全我国社会保障体系的补充。以2008年汶川地震赈灾为标志,当代中国慈善事业进入了划时代的新阶段,然而社会上出现的一些引人关注的慈善事件与现象,使慈善成为全社会聚焦热点的同时,亦备受人们的考问。当代中国慈善究竟应当如何转型发展?中国慈善史研究应该如何深入探索?这都引发人们不尽的思考。为寻求这些问题的解决之道,本刊以2012年8月上旬湖南师范大学慈善公益研究中心、《中国慈善通史》课题组举办的“中国慈善发展的历史审视与现实思考学术论坛”为依托,约请与会的一些专家、学者,就新形势下中国慈善史研究与当代中国慈善发展的有关问题各抒己见。希望有更多的学者从理论与实践的角度深入思考中国慈善史研究中的各种问题,有更多高水平、高质量的中国慈善史研究成果涌现在史学园地。

中国慈善发展的历史与现实

周秋光

一 中国慈善发展的历史回顾

千百年来,慈善事业在中国社会这个大环境中,有兴有衰,在不同的时空中也有着不同的表现形式。宏观地讲,中国古代慈善有三大特征:

一、慈善的根深深地扎在中国传统文化的土壤里。中国传统文化是宣扬性善的文化。它与西方文化不同。西方基督教文化宣扬性恶,认为人生下来就有原罪,必须要皈依上帝才能有爱。这是强调人的爱不是来自人的自身,而是来自一种外在的宗教精神。做慈善是秉承上帝的旨意,是赎罪。而中国文化则认为爱是人的天性,爱是在人之内而不是在人之外,是一种内在的道德精神的表现。儒家极力宣扬“仁者,爱人”,孟子认为人性固有四个善端:“恻隐”、“羞恶”、“辞让”、“是非”;道家主张“损有余,补不足”;墨家主张“兼爱”、“非攻”;佛家主张“慈悲为怀”,“为一切众生造福田”。这些宣扬积德行善、乐善好施的学说,成为中国传统文化的重要组成部分(周秋光、曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社2006年版,第28~50页)。从古至今,受传统文化影响的中国人,一直以此作为一种良好的行为规范。

二、古代的慈善救助是以政府为主体来承担

的,民间慈善起辅助和补充的作用。在中国慈善发展的历史进程中,总共有四种慈善构成了中国慈善发展的格局。这四种慈善是政府慈善、宗族慈善、宗教慈善和社会慈善。四种慈善中以宗族慈善出现为最早,在宋代特盛,但进入近代便已式微;以社会慈善出现最晚,到明清时才开始出现,是民间绅商为改变身份地位和出于社会责任感而为;政府的官办慈善从宋代才开始有,但时有时无,或退出或停顿;而从古到今一直长盛不衰坚持下来的其实只有宗教慈善。之所以会出现以政府为主体这种状况,原因在于中国历代政府都是以儒家思想为指导,政府把实施社会救助看成是仁政和爱民的表现。另外中央集权的制度使财富集中于政府手中,政府有能力办慈善。最重要的是,中国历代统治者禁止民间结社,害怕民间办慈善导致结社而危及自己的统治。

三、慈善救助的方式是养济为主,是一种消极的救助,只救人的身体,不救人的灵魂。它是授人以鱼(即慈善救济:养老、育婴、恤嫠、义冢、施衣、施医、施棺、施粥、栖流),而不是授人以渔(即慈善教育:开办义学、贫民学校、贫民工厂、以工代赈、习艺所等)。

中国古代慈善是与古代农业经济社会相适应的。到了近代,传统的慈善已经不能适应社会

发展的需要。受西方新的社会慈善福利观和公益思想影响,中国人认识到慈善不只是单纯的慈善救济,也包括慈善教育;不只是以养为主,而要教养并重,以教为导;不仅要救助贫困弱势群体,还要发展社会公共事业,改变社会环境,让全社会的人都受益。此外,近代中国遭受列强侵略,积贫积弱,自然灾害和社会灾害频频发生,政府没有能力救灾,而民间社会通过清末地方自治运动,培育了地方社会势力。资本主义发展使得一批工商业者聚集了财富,为民间慈善的发展准备了物资条件。加之近代社会民族救亡思潮的涌动,唤醒了国人的民族意识,将慈善事业与民族救亡相结合,激发了广大的民众参与(抗战时几乎全民参与),一大批绅商中的有识之士纷纷倾其家财,救人扶贫。这样,传统慈善便开始向近代慈善转型。其最突出的标志是慈善的民间性。其时,民间力量替代了缺位或不到位的政府,成了慈善救助的主体。

从晚清到民国,各种慈善机构和慈善家群体先后涌现,改变了传统民间社会以个体、宗教和家族为主办慈善的状况。19世纪80年代初,以上海协赈公所为中心,形成清末第一个慈善家群体。随后,中国红十字会、华洋义赈会、中华慈善团体全国联合会、世界红卍字会中华总会等相继成立。这些慈善机构团体发展非常迅速,到1930年,上海的慈善团体已有119个,1941年达160个。1948年《中国年鉴》记载,当时全国已有4172个救济机构,其中私立的救济机构有1969个,占47%^①(周秋光、孙中民:《政府在培育社会慈善理念方面的作用与责任研究》,《道德与文明》2008年第1期)。

并且,此时期善款的来源更广泛,救助的方式和手段更先进,救助的范围也更广阔,慈善的法规纷纷出台,慈善的民族性和文化精神也有浓厚的体现。所有这些都反映出近代中国慈善的迅速发展。应该说,中国传统慈善在近代转型是很成功的。特别是民国时期,是中国慈善事业成长最好的时期。

新中国成立后,慈善被戴上两顶帽子:一项是为帝国主义服务,是一些帝国主义间谍来中国搜集情报的外衣;一项是为封建统治服务,是封建统治者笼络人心的工具。这样,中国民间的慈善事业被否定了,发展受到阻碍。至1987年宋庆龄基金会成立的30余年里,中国基本没有出

现过慈善活动,慈善理念被淡化,慈善文化出现断层。

1994年中华慈善总会的成立,可以看作中国现当代慈善事业复兴的起点。在这之后,中国慈善事业迅猛发展,各种慈善活动大量出现,民间慈善组织纷纷建立。但是,这个时期中国的慈善事业依然只是政府主导,民间作用发挥不够。虽然取得的成绩巨大,但是问题却也不少。

一是筹款数量与方向不佳,动员资源的能力有限。在中华慈善总会成立的最初7年中,筹集到的总善款只有12亿元人民币,其中一半来自海外,10%来自港澳台,中国大陆的捐款只占30%(何磊:《我国慈善公益事业步履蹒跚渴望法律保障》,《中国青年报》,2002年12月10日)。比较美国,美国2003年捐赠给慈善公益机构的善款是2410亿美元,人均460美元,占当年GDP的2.17%。而中国2003年的捐赠善款只占当年GDP的0.1%。2004年中国捐赠善款达到16.89亿元人民币,比2003年增长了42.54%,但是与欧美国家的慈善捐助金额比还是相距甚远。如今,中国在经过汶川大地震后捐赠有大幅度上升,2010年已达到1032亿元人民币。但是在郭美美事件发生后,2011年整个捐赠又下降了18.1%(杨团主编:《中国慈善发展报告(2012)》,社会科学文献出版社2012年版,第13页)。而美国在2009年的捐款总额仍达3038亿美元。美国60%以上的家庭每年都给慈善公益组织捐款,16岁以上的美国成年人中,约有29%在某个非营利组织做志愿者。美国非营利组织的在职人数,占美国整个就业人数的10%。美国非营利机构年度经营收入(不包括捐赠)为7790多亿美元,占美国GDP总额的5.4%(李允晨:《美国慈善发展对我国当代慈善发展的借鉴与启示》,“中国慈善发展的历史审视与现实思考”学术论坛发言,长沙,2012年8月10日)。

二是慈善机构数量不多,而且占主导地位的是官办慈善。在2004年,中国慈善公益组织只有395个,此后虽然发展较快,到2009年,数量达1843家,2010年,增加到2168家(2011年民政部统计全国慈善组织在职人员达600多万),但按照1万人有1个慈善组织的国际标准,则还远远不够(黄浩明:《慈善组织发展与能力建设中的问题》,“中国慈善发展的历史审视与现实思

考”学术论坛发言,长沙,2012年8月10日)。对比美国,美国现有160万家非营利机构,其中有95万多家为公募(Public Charity)慈善机构,10多万家为非公募(Private Foundation)慈善机构,还有50多万家属于商会、工会一类的联谊会,以及27万多个宗教团体,也都从事慈善活动。美国的非营利机构从2001年至2011年,10年中增加了30万多家,平均每年有3万家,增长率为25%(前引李允晨文),这个数字我们几乎不敢想象。

二 中国慈善发展的现实思考

中国慈善在经过第一次由传统向近代的转型之后,发展到当代,本应开始第二次转型,即由近代向当代转型。受极左思潮的影响,这次转型有所延缓。直到上个世纪改革开放后,经过从1981年中国儿童少年基金会成立,到1994年中华慈善总会创立,此后又经过14年的发展历程,到了2008年,以这一年的“全民慈善”为标志,中国慈善才开始了慈善史上由近代向当代的第二次转型。然由于“全民慈善”尚处在转型发展的探索中,各种问题和现象都一齐呈现出来:一方面是政府仍在极力地倡导和采取各种措施大力推动慈善事业的发展,甚至有的地区如宁夏海原打造“黄河善谷”,提出了“招商引善”的口号;另一方面是公募的和非公募的各种基金会均按照各自的运营模式开拓各自创新发展的空间,而难免又会有一些基金会运营不当,某些慈善实务者处事不周,甚至遇到一些外来因素的闯入,一时应对不及,于是陡然间又接二连三地生出一些现象,吸引着人们的眼球。如陈光标高调行善、“巴比”慈善晚宴、壹基金公益基金会落户深圳、郭美美事件、中华慈善总会发票门、卢美美事件、河南宋基金会事件以及各地的“慈善风暴”等等。这些现象的发生,使慈善一时成为全社会关注的热点,同时亦备受人们的考问。当代中国慈善究竟应当如何转型发展,引发起人们不尽的思考。为了有助于这次转型的健康运行和顺利完成,笔者基于历史的经验借鉴和启示,特就当代中国慈善发展的战略目标、路径选择,合理定位提出如下宏观思考和建议:

(一)当代中国慈善发展的战略目标

当代中国慈善发展的战略目标应当是慈善与公益同步发展。现在,人们提到慈善和公益

时,一般将二者连在一起,叫慈善公益。这是因为二者有着利他主义的共同特质。但是二者还是有区别的。慈善所关注的是弱势群体,而公益则是让弱势与不弱势的人都受益。根据《中华人民共和国公益事业捐赠法》所载,公益是指非营利的下列事项:1. 救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动;2. 教科文卫体事业;3. 环境保护、社会公共设施建设;4. 促进社会发展进步的其他社会公共和福利事业。公益活动是指一定的组织或个人向社会捐赠财物、时间、精力和知识等活动。公益活动的内容包括:社区服务、环境保护、知识传播、公共福利、帮助他人、社会援助、社会治安、紧急救助、青年服务、慈善、社团活动、专业服务、文艺活动、国际合作等。可见,公益中其实包括了慈善,而慈善中则不包括公益。因为慈善不救助那些不需要救助的人。让不需要救助的人提高幸福指数,那就是公益。

站在政府的角度,公益其实与政府为民众提供的社会保障中的福利又是同义语。把慈善与福利进行比较,它们的区别是:其一,慈善是对社会中困难人群的救助,而福利则是对全体社会成员的普惠;其二,慈善用来救助的钱物主要来自民间,而福利用来普惠的钱物与服务主要来自政府(当然也不排斥民间的参与和支持)。慈善与福利的联系是:其一,慈善对于弱势与困难人群来说它就是福利,不解决慈善的问题就难以有真正的福利;其二,发展福利也就是发展慈善,因为福利中就包含了慈善,福利是以解决慈善问题作为基础和前提的;其三,慈善和福利也应当携手共进,同步发展,不要认为福利中包含了慈善就不发展慈善了,慈善与福利将永远同在,是一对孪生兄弟。

人类历史进入到近代,慈善与公益是应当携手共进的。世界上许多国家都是如此。这也是人类历史发展到一定时段的必然结果。但在近代中国的百年历程中,社会百孔千疮,公益虽然有了,但全社会花全力对付的却是慈善救助。这是因为近代中国特别是民国时期灾害接连不断,各种自然的灾害(水、旱、虫、风、雪、雹、地震等)和社会的灾害(兵、匪、民变等)时有发生。政府忙于征战或走马灯似地更替,自顾不暇,几无力救灾;只有依靠民力救灾,结果是救不胜救。于是,公益被迫放到了次要的位置。慈善救助仍然

成为社会的主题,发展公益也就无力顾及了。这也表明,近代中国其实尚不具备发展公益的客观环境和物质条件。

历史从近代走到了现代。发展公益的客观环境和物质条件已经具备了。这主要因为我们已经有了一个和平发展而无战争的好环境。但是情形也不容太乐观。主要有这么一些因素还在制约和影响现代公益的发展:

一是我国改革开放以来,因为过度或失当开发,造成了人与自然的和谐,自然灾害仍频繁发生;二是市场经济条件下的激烈甚至无序竞争,以及城乡二元制结构的客观存在,我国仍有大批的弱势群体存在。据2010年民政部统计数据:我国目前城市居民最低生活保障人数尚有2293.6万人;城市居民最低生活保障户数尚有1132.3万户;农村居民最低生活保障人数尚有5074.5万人;农村居民最低生活保障户数尚有2441.9万户(《民政部9月20日公布2010年8月份民政事业统计月报》,中央政府门户网站, http://www.gov.cn/gzdt/2010-09/20/content_1706504.htm)。此外,从2005年以来,我国每年有6000万以上的灾民需要救济,有8300万残疾人和1.53亿60岁以上的老年人需要多种形式的救助。所以目前我国慈善救助的任务很重。全国、各省的慈善总会和各市、县的慈善协会,仍主要忙于各种救助事务。

然而,历史发展到今天,我们不能像近代那样只顾慈善救助而忽视了公益事业。我们要努力做到使慈善和公益共同发展。因为我们不仅是为了救助弱势群体、消除贫困;我们中国特色社会主义事业的宏伟目标是共同富裕、全面小康,提高全体民众的幸福指数。故我们必须做到,使慈善和公益共同发展,让社会发展的成果全体公民共享。

(二)当代中国慈善发展的路径选择

当代中国慈善发展的路径选择应当是走民营化(非政府化)、法制化、系统化、专业化、普及化之路。所谓民营化,就是坚持依靠民间力量独立自主办慈善。当然,实现慈善事业的民营化并非要完全排除政府的影响,而是需要政府通过相关法律政策对慈善事业进行引导和规范,进而推动其健康发展。民营慈善事业在法制化轨道中运营务必要坚持做到两条:一是实行董事会管理制度。推举公而忘私、一心向善的社会名流和精

英充任董事会成员。其成员应是兼职不兼薪。慈善组织活动应广泛使用义工和志工。如因工作需要所聘请的专职人员则可以支取薪酬。二是实行信息公开制度。凡是善款善物的募集发放,以及慈善机构运营中的各相关重要事项,都要定期和及时向社会公开发布,做到十分详细和透明,诚恳接受政府监管以及媒体和公众的监督,从而确保慈善组织的公信力和生命力,俾能持续健康发展。

所谓法制化,就是制订相关的慈善法律法规,对慈善事业依法实施管理。目前,我国涉及慈善事业以及公益捐赠的法律法规有《公益事业捐赠法》、《红十字会法》、《社团登记管理条例》、《基金会登记管理条例》、《企业所得税法》以及《个人所得税条例实施细则》等六部(《红十字会法》2012年进行了修订)。目前我国的《慈善事业促进法》尚未出台,原因是许多根本性问题尚未形成共识。比较核心的问题有两个:一是慈善的内涵与外延;二是政府到底如何管理慈善。根据《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,慈善事业属于社会保障体系四大支柱之一(其实慈善事业正确定位只能属于社会保障的必要补充而不是其组成部分,其区别在于社会保障是政府行为,而慈善事业是民间行为)。四大支柱中,如果说社会保险、社会救助和社会福利三个板块主要是依靠政府的力量,那么慈善的力量和责任则主要来自民间社会。这是慈善立法不能忽略的重要背景。现今《社会保险法》已经出台,《社会救助法》尚未通过,故《慈善事业促进法》的出台尚需时日。国内已有部分省、市实施地方立法,出台了相关的慈善捐赠条例(如江苏省、湖南省和长沙市),民政部社会福利和慈善事业促进司2012年草拟了《关于促进慈善事业健康发展的意见》(征求意见稿),这是令人可喜的现象。

所谓系统化,就是各慈善组织之间要加强联系和交流,使全国的慈善组织融为一体,声气相通。这要求各组织在独立自主开展各自活动的同时,更注重信息、经验、善款物的交流及业务协作,使全国范围内善款的募集与流向有序化,提高善款的使用效率。这样,慈善事业的功能将得到充分发挥,既提高募捐、救济等工作的效率,又避免重复募捐及救济工作的疏漏现象。

所谓专业化,就是从事慈善事业人要懂专

业。慈善事业的迅速发展,既需要临时志愿工作者,更需要众多接受过专业化知识训练的社工参与。这是稳定慈善工作队伍,提高慈善工作者素质、提高慈善工作效率的客观要求。慈善机构属于非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)。要最大限度地发挥其慈善功用,需要慈善事业内部工作的专业化,如有专门的指导机构、劝募宣传机构和实施救助的机构等。指导机构能迅速获得内外信息并依之快捷地做出正确的协调、指导,全面调节慈善资金的流向、流量,并收集反馈的信息。劝募宣传机构负责慈善资金的吸收,并评估一定时期内各募集领域的适合募集量,防止过度募集和募集不足。实施救助机构专门负责,将善款、物资及医疗服务迅速、及时地送给受救助的对象。

所谓普及化,就是要使社会人人都有慈善理念,都参与慈善活动,都实施慈善救助。我国目前慈善事业参与度还远远没达到普及化地步,对慈善事业缺乏全面、正确认识的人亦大量存在。随着慈善组织的建设和发展,慈善活动的日益经常化,慈善宣传的日益加强,慈善必定会走进千家万户,成为所有人们的自觉意识和行为。普及化是慈善事业发展的必然趋向与最终目标。

(三)当代中国慈善发展的合理定位

我们知道,当代中国主要还是官办慈善的格局,当代中国慈善发展的定位就是要明确政府在慈善发展中起什么作用。政府其实应当从“官办”的位置上退下来,实施“官助”。“民办”与“官助”,才是当代中国慈善发展的合理定位。

政府实施“官助”,一是培养国民的慈善意识,营造社会慈善氛围。要努力宣扬中国慈善是中国宝贵的文化资源之一,也是世界文明不可缺少的重要组成部分。当代社会,虽然经济得到了快速发展,社会文明也在不断进步,但是弱势群体和各种社会问题依然存在。要解决这些问题,

仍然需要大量的亲情、伦理、道德、慈善理念的教育;仍然需要全体社会成员对需要关心的群体付出从物质到精神的帮助;仍然需要更多的民间力量参与解决社会问题的过程,这是社会发展的必然要求。

二是加快慈善事业的立法进程。法律的调控与保护是一切事业健康发展的基础。加强慈善事业立法是慈善事业得以实施与发展的依据和保证。为了强化对慈善事业的依法行政和监管的力度,创造更有利的慈善事业发展的法治环境,全面规范和促进慈善事业的健康有序发展,政府应当尽快制定出台《中华人民共和国慈善事业促进法》。

三是对慈善事业实施合理有效的监管。合理有效的监管需要先构建系统的政策法规体系。内容包括机构运作、自律与他律制度;从业人员的组织、人事、社会保障、福利等相关制度;慈善机构资格认证制度等。然后需要制度化的管理。这不是要政府直接承担慈善事业,也不是将慈善组织作为政府下属的部门直接管理,而是指慈善事业要进行法制化管理。政府为此应该做好以下三个方面的工作:首先在财务制度方面,应当确立捐赠财务的追踪、反馈、公示制度,提高慈善捐助的透明度;其次在行业自律方面,确立行业规范和行业标准,加快行业自律制度的建设,提高慈善组织的公信力;再次是建立第三方评估机制,定期审核评定慈善组织的资质并确立起慈善组织内外部的监督机制。

* 本文为国家社科基金重大课题“中国慈善通史”[批准号:11&ZD091]阶段性成果。

收稿日期 2011—11—12

作者周秋光,湖南师范大学历史文化学院教授。湖南,长沙,410081。

先秦至南北朝慈善救助的特点与发展

王文涛

中国是世界上最早倡导和发展慈善事业的

国家。慈善主张的提出、制度的制定和实施受到