



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背景資料

## 慈善与社会体制改革

——历史背景和政策导向



## 目 录

一、英国慈善与社会体制改革.....	1
(一) 资本主义萌发时期 (16 世纪-17 世纪) .....	1
(二) 工业革命时期 (18 世纪-20 世纪 30 年代) .....	4
(三) 福利国家时期 (20 世纪 40 年代-70 年代) .....	8
(四) 新自由主义与第三条道路时期 (20 世纪 80 年代至今) .....	9
二、美国慈善与社会体制改革.....	12
(一) 资产阶级革命时期 (17 世纪-19 世纪) .....	12
(二) 工业革命时期 (19 世纪末-20 世纪 30 年代) .....	14
(三) 罗斯福新政 (20 世纪 30 年代-70 年代) .....	17
(四) 新自由主义至今 (20 世纪 80 年代至今) .....	18
三、中国慈善与社会体制改革.....	20
(一) 近代中国社会体制改革 (1840-1948) .....	20
(二) 计划经济时期 (1949-1977) .....	26
(三) 市场经济时期 (1978-1997) .....	29
(四) 中国社会体制改革开始时期 (1998-2004) .....	31
(五) 中国社会体制改革结构建立时期 (2005 年至今) .....	34
研究团队.....	42



## 一、英国慈善与社会体制改革

英国有着悠久的慈善传统，根据戈斯登的研究发现，英国有互助组织宣传它们的起源可以上溯到公元 55 年。在天主教执掌欧洲政教大权的中世纪，宗教深深嵌入英国民众的社会生活，罗马天主教会机构占据了正式慈善活动的中心位置，几乎所有形式的捐赠都要经过教会，并接受其管理。向穷人提供救济品或护理服务是天主教会教义下的自然结果<sup>1</sup>。这为英国近五个世纪以来的慈善事业扎下了深厚的历史根基与文化传统，同样也使民间社会在每个历史阶段的探索成为除政府以外推动英国社会变革与发展的另一条路线。

### （一）资本主义萌发时期（16 世纪-17 世纪）

#### 1. 向资本主义过渡

16 世纪，正值英国的都铎王朝统治时期(1485-1603 年)。在这一时期，英国经历了农业革命（圈地运动）、价格革命、工商业扩张及宗教改革等一系列具有划时代意义的重大历史事件，呈现出明显的社会转型特征。新兴资本主义商业阶层迅速发展壮大，同时贫困、失业问题一直困扰整个社会，迫切需要从国家层面来解决。

首先，这一时期英国新兴资本主义商业阶层开始崛起。16 世纪席卷西欧各国的价格革命，恶化了新兴民族国家的财政状况，对外战争与国内改革又使之背上沉重的经济负担，“如何使国家的预算最终保持平衡，这是‘欧洲新型君主国’所面临的一个最大的挑战”<sup>2</sup>。为此，英国都铎王朝推行重商主义政策，鼓励发展资本主义手工业和以资本主义生产方式经营的农牧业。在海外，英国取代西班牙成为海上新兴的霸权国家，在海外不断开拓殖民地，为英国资产阶级的壮大作了原始积累。与此同时，始于亨利八世的离婚要求遭到罗马教皇拒绝的英国宗教改革，建立了世俗国王权威取代教皇权威，使教士不再构成一个独立的社会阶层。取消修道院是宗教改革的重要内容，大批修道院地产被没收。王室由于财政需求和谋求政治支持，把大批地产转卖或赠送给新贵族和工商业资产阶级，使这些新兴势力财力迅速增长。16 世纪后期，英国 5% 的社会上层控制着全部财富的 40% 到 50%<sup>3</sup>。英国资本主义因素迅猛发展，新兴的商人阶层和乡绅阶层在一系列的商业革命、海外扩张与宗教革命中迅速积累了财富，成为社会的中坚力量，这客观上为该时期的慈善事业创造了财富物质条件。同时，贫

<sup>1</sup> 王名，李勇，黄浩明编著．英国非营利组织．北京：社会科学文献出版社．2009:24

<sup>2</sup> [意] 卡罗 M 奇波拉主编，贝昱，张菁译．欧洲经济史（第 2 卷）．北京：商务印书馆．1988: 482；转引自张乃和．16 世纪英国早期重商主义特征的历史考察．史学集刊．1999(10):38

<sup>3</sup> C. 利斯和 H. 索利．欧洲前工业社会的贫困与资本主义．哈费斯特出版社．1982:73；转引自李建彬．英国都铎时期的社会贫困与慈善、救济政策．华东师范大学学报．1998(6):60



富分化导致社会矛盾尖锐。

与新兴商人与乡绅阶层发展壮大相对照的是社会下层人民的生活窘迫，失业、贫困问题日益严重。圈地运动使大批农民失去土地，并将耕地变牧场，使用较少的劳动力，造成大量的雇农失业。劳动力供过于求形成的买方市场为雇农工资的压低创造了条件，致使农民生活状况进一步恶化，许多农民被迫背井离乡，沦为流浪汉，城市贫困人口大增。以修道院为依托，救济贫困人口，发放救济品，提供住宿、医疗与教育支持是中世纪天主教的重要工作内容。但大量修道院在宗教改革中被取缔，其直接后果之一便是修道院的慈善功能消失，原本依靠教会救济的穷人失依，无家可归、流落街头，四处寻求接济和藏身之所。因此，这一时期，英国贫困、失业、流浪人口大增。16世纪后期，英国乡村中最贫困的居民占农民总数的1/4到1/3，他们一般都没有能力购买足够维持生存必需的食品。伊丽莎白时代（1559-1603年）的伦敦有20万人口，其中流民就有5万人以上<sup>4</sup>。贫困、失业与贫困人口的流动交织在一起，严重威胁着英国社会的稳定，成为都铎王朝最迫切需要解决的社会问题。

## 2. 国家济贫

面对尖锐的社会矛盾与严重的社会贫困问题，都铎王朝着手从国家政策层面来解决，其中最核心的便是济贫法。从亨利八世颁布1531年惩治流浪者法令开始，都铎王朝先后颁布和实施了多部济贫法案。至伊丽莎白统治时期，都铎王朝的中央和地方政府基本上已经形成了一整套解决社会贫困和贫民流浪问题的制度和办法。1597年，伊丽莎白颁布了《1597年济贫法》，以法律的形式将已有的济贫政策与惯例固定下来。《1597年济贫法》确定了都铎王朝最后时期及至以后相当长的一段时期内英国政府实施济贫制度的基本格局。

《1597年济贫法》规定，各教区对居住于本教区的贫民负有提供基本食物、庇护所、衣物的责任，但只限于本教区出生的人或在本教区住满三年以上的人。各教区向居民和土地所有者征收济贫税，作为济贫的资金来源。济贫法仍然延续将穷人分为“可救济”和“不可救济”的做法，只有无劳动能力的穷人，包括老病残孕与精神病患者等，由救济院予以收容，安排孤儿学徒。对于身体强壮的贫民，不予任何救济，须进入济贫院参加强制劳动，拒绝进入济贫院做工者则用木枷囚禁或关进监狱。贫民如可以从亲戚、丈夫或妻子、父母或子女处获得赡养时应取消其登记资格。16世纪后半叶，英国很多社区都建立起以教区为单位的贫困者救济体系，以弥补日渐萧条直至在宗教改革中被彻底移除的天主教会照料设施。

<sup>4</sup> C.利斯和H.索利. 欧洲前工业社会的贫困与资本主义. 哈费斯特出版社. 1982:73; 转引自李建彬. 英国都铎时期的社会贫困与慈善、救济政策. 华东师范大学学报. 1998(6):60



济贫法将中世纪英国私人捐赠通过天主教济贫的方式转化为国家救助制度，将原来分散化、应急性济贫事务转化为国家的一项基本职能。但实质上，济贫法并未改变英国私人慈善的传统。济贫资金并非来自财政，而是以单独向富人征税的方式来获得。救济穷人是富人的一项义务，拒绝赠与可能会导致入狱。到 1660 年，至少 1/3 的教区已经形成征收济贫税的惯例，济贫税逐渐变成一种为人熟知的税收。

### 3. 慈善分担济贫责任

为了缓和贫富分化带来的社会矛盾，稳固既得利益，以及受到慈善传统与新教理念的影响，新兴资本主义商业阶层兴办慈善事业积极性高涨。伊丽莎白意识到，仅仅依靠济贫税无法完全解决社会贫困等问题，如果能够鼓励更多的富人进行慈善捐赠，将拓宽济贫的资金渠道，大大减轻国家的财政压力。因此，“国家除了对捐赠者进行精神上的鼓舞之外，政府还需要开辟一个有效的捐赠渠道”<sup>5</sup>。

但当时存在的一个最大的问题是慈善财产可能会被私人所占有。为了规范慈善捐赠，防止慈善财产的滥用，伊丽莎白颁布了《1601 年慈善法》。该法有两个目的：一是要解决贫困的问题，同时试图建立一种有效募集慈善资金的机制，为慈善用益发展开辟新的道路；二是杜绝慈善用益财产的滥用，并通过在序言中列举慈善目的种类和建立慈善用益监管制度来实现这一目标<sup>6</sup>。

《1601 年慈善法》序言对慈善用途进行了明确的规定。慈善用益只能用于以下领域：老人、残疾、疾病和贫民的救济；伤病士兵的救助；学校设备的维护；桥梁、港湾、道路、教会、堤防的维修；孤儿的教育和辅导；感化院的维护、救助；贫困女子婚姻的协助；创业青年以及弱者的协助；囚犯、战俘的救济与更生保护；贫民租税负担、出征费（安家费）的援助等等。《1601 年慈善法》是英国历史上第一部慈善法，其序言所界定的“慈善用途”，成为 4 个世纪以来法院判定用益是否为慈善性质及慈善组织范畴的主要依据，为英国慈善事业搭建了基本框架。

此外，该法规定国家可以启动和维持对一个慈善用益彻底的调查权，以保证赠与物可以根据捐赠者的意图被使用<sup>7</sup>。为此，该法要求地方以郡为单位任命 5 个慈善专员，对任何违反用益的行为，包括虚假报告、闲置、隐匿和改变慈善用益财产用途等行为进行调查。一旦

<sup>5</sup> 解钹. 英国慈善信托制度研究. 华东政法大学博士学位论文. 2010:42

<sup>6</sup> 解钹. 英国慈善信托制度研究. 华东政法大学博士学位论文. 2010:42

<sup>7</sup> James J. Fishman, *The Faithless Fiduciary and the Quest for Charitable Accountability 1200-2005*, Durham: Carolina Academic Press, 2007, p.101; 转引自解钹. 英国慈善信托制度研究. 华东政法大学博士学位论文. 2010:42



发现了上述行为，慈善委员会就会提请地方政府注意，宣布慈善财产被滥用，紧接着就发布一道命令纠正该行为或者向衡平法院提起诉讼<sup>8</sup>。《1601年慈善法》不仅防止当时慈善捐赠资金的滥用，也是最早对慈善捐赠的监督进行规定的法律，为19世纪英国慈善最高监管机构——慈善委员会的建立奠定了基础。

从内容上看，《1601年慈善法》所规定的慈善用途，尤其是贫困救济，是当时最为紧迫的社会问题。执政者通过法律来进一步让慈善承担起济贫救困的社会责任。

在英国资产阶级革命与工业革命前这一历史时期，慈善作为重要的政策工具，有效地解决了社会问题，缓和了社会矛盾，维护了社会的稳定，为资本主义因素的发展创造了有利的环境。

第一，慈善是16-17世纪英国贫困救济的重要资源供给渠道。1597年济贫法与1601年慈善法，以及其他一系列的法规是当时英国社会针对贫困的政策工具，它们共同构建起一个有效解决贫困和无序状态的机制。济贫法首次将济贫提升至国家责任，又通过征收济贫税和鼓励富人慈善捐赠，济贫法与慈善法解决济贫资金来源问题，将济贫义务转移至新兴资本主义商业阶层。可以说，济贫法与慈善法的出台在一定程度上解决了当时英国社会面临的严重贫困问题。

第二，慈善缓和了阶级矛盾，维护了社会稳定。16世纪正是新兴资产阶级原始积累与发展崛起的时代，也正是农民失去土地、社会底层失业贫困交织的时期，阶级矛盾不断加深。新兴资本主义商业阶层通过慈善捐赠，帮助解决失业贫困问题，有助于缓和尖锐的社会矛盾，维护资产阶级的既得利益。同时，当时的济贫法以院内救济与教区管理的方式来实施济贫，严格限制人口流动，以达到实现社会控制、维护社会稳定的目的。

## （二）工业革命时期（18世纪-20世纪30年代）

### 1. 工业化带来大量社会问题

18世纪60年代，英国率先掀起了长达一个多世纪的工业革命浪潮。工业革命以大机器生产替代了小手工生产方式，将英国彻底带入经济繁荣的工业社会。但伴随工业化生产方式的迅速普及和城市化进程的快速推进，原有的社会体制已经不适应工业社会发展，大量社会问题涌现。

<sup>8</sup> Gareth Jones, *History of the Law of Charity 1532-1827*, Cambridge University Press, 2008, p.45; 转引自解锟. 英国慈善组织监管的法律构架及其反思. 东方法学. 2011(06)



城市人口膨胀给城市公共事业带来巨大的压力。随着欧洲工业化、城市化进程的不断加快，人口逐渐从小型的乡村社区或者农场迁入到大城市，造成了城市人口的急剧膨胀。人口的快速大量增加，导致城市居所超负荷，居住环境恶化，贫困人口大量集中在贫民窟。城市污染严重，又缺乏基本的卫生设施，贫民区疾病肆虐。

贫困现象严重，工人生存状况恶化。工人劳动环境恶劣，厂房设备简陋、劳保条件差，劳动时间长，收入低，出现“就业状态下低收入贫困”现象。18世纪中期到19世纪20年代，英国工人的名义工资上涨了40%，但战争及自然灾害带来的物价上涨，使工人实际工资下跌了36%。生活费的急剧上升造成了实际工资与名义工资的巨大反差，导致工人生活状况进一步恶化。

阶级对立、工人运动风起云涌。工业革命使社会财富高度集中在资产阶级手中，而工人阶级收入微薄、生存条件艰苦。同时，工业革命大量运用机器取代人力劳作导致大量工人失业。这些使得双方阶级矛盾尖锐，工人运动络绎不绝。发生在19世纪英国的卢德运动（Luddite），是民间对抗工业革命、反对纺织业者的一次社会运动。在该运动中，常常发生毁坏纺织机的事件。

城市化进程加快导致传统社区功能弱化。人口大量在城市集中，传统的以亲情为纽带关系的家庭保障方式与互助的社区功能也被弱化，在风险增大和保障弱化的共同影响下，社会问题逐渐增大，社会矛盾日趋尖锐，需要通过新的社会制度来解决工业化和城市生活中遇到的这些新问题。

在这种背景下，英国政府一方面对旧济贫法体系进行调整，并于20世纪初建立国家保险制度，从国家层面健全社会体制。另一方面，慈善迎来一个大发展时期，从民间层面推动社会体制改革。在英国逐渐形成了以私人慈善、自助互助和政府救济为主要形式的多元救助体系。

## 2. 济贫改革与社会保险体系建立

1782年，英国议会通过“吉尔伯特法”，规定济贫院只收容年老体弱的贫民和孤儿，其他贫民由教区安排就业或提供基本的衣食保障。随着贫困形势日益严峻，济贫费高涨，这种院外救济的方式无法维系。为此，英国议会在1834年通过了《济贫法修正案》，即《新济贫法》。《新济贫法》坚持将贫困人口分为“值得救助的人”和“不值得救助的人”，严格禁止对有工作能力的人提供济贫院之外救济，申请救济的贫困劳工必须进入济贫院并从事教区安排的工作才能获得救济，避免他们依赖国家。新济贫法通过组建全国性济贫管理机构“英格



兰和威尔士济贫法委员会”，授权地方济贫，以国家集中救济系统取代地方救济管理权<sup>9</sup>。新济贫法为英国国家责任的社会救助体制的最终建立奠定了基础，是当时政府解决社会问题的一个重要途径。

但是新《济贫法》仍然不能解决问题，这一制度依旧不能遏制日益严重的贫困问题，贫困者的人数和比例都没有明显减少，有时还在增加。随着时间的延长，人们包括政府认识到工业社会中的大规模失业人口的出现并不是个人因素造成的，而是由社会原因造成的，无论穷人和富人，都有可能遇到自身无法控制的因素而陷入贫困和失业等困境。加上社会各界对原有制度的强烈不满，阶级斗争日趋激烈，政府才把济贫变为经常性的社会福利项目纳入政府的正常职能，考虑建立由国家统一计划的社会福利制度，并出台了一系列保险立法和措施，其中主要有：1905年的《失业工人法》，1908年的《养老金法》，1911年的《国民健康保险法》。根据《失业工人法》，英国各地建立贫困委员会，帮助因非个人原因所致的失业者找到工作。《养老金法》规定了养老金制度的普遍性和免费性原则，符合该法规定的老年人都可以领取养老金，由议会拨款支付养老年金所需的一切费用。除了这些主要立法外，英国针对工资、劳动时间、工伤赔偿等颁布了工厂法、煤矿法、工人赔偿法、最低工资法等。一系列法案的实施，初步保障了工人的劳动、教育、健康、住房、养老等各方面的权益<sup>10</sup>。

### 3. 慈善组织与慈善家的实践

在“贫困是个人懒惰造成的”的社会共识下，《新济贫法》确立了劣等处置和济贫院检验两大原则，将救济穷人转变为惩治穷人<sup>11</sup>，贫困劳工要想得到救济，必须要进入济贫院，从事繁重而毫无意义的工作，以丧失公民权乃至部分人身自由为代价。因此，济贫院被视作“穷人的巴士底狱”，受到贫困劳工的普遍抵制，许多人宁愿在外边挨饿也不愿进入济贫院。因此，慈善成为当时弥补国家济贫体系不足、承担主要社会救助责任的主体。18到19世纪，英国慈善事业发展繁盛，在当时被誉为英国“慈善的时代”。

首先，组织化慈善迅速发展起来，一批成功的工厂主或企业家出于博爱目的纷纷成立慈善组织；市民们基于社区互助与自我服务的目的也纷纷设立自己的慈善组织；越来越多的人关心和参与社会公共事务，许多知识分子、政治家、工会活动家、社会活动家等也纷纷成

<sup>9</sup> Sidney and Beatrice Webb. English Poor Law Policy [M]. London: Longmans, Green and Co. 1910; 转引自高潮. 英国 1834 年济贫法改革的社会背景与思想根源. 山东师范大学学报(人文科学版). 2011 年第 56 卷第 1 期

<sup>10</sup> 张曙光. 工业革命时期的社会福利思想

<sup>11</sup> Peter Murray, Poverty and Welfare 1815 - 1950, second Edition, London: Hodder Murray, 2006, p. 75; 转自郭家宏. 19世纪英国民间慈善活动探析. 学海. 2011 (02):172



立影响公共政策的各种公益性的游说组织。根据统计，到 1861 年，仅伦敦地区就有 640 个慈善机构，其中 103 个成立于 18 世纪前，114 个成立于 18 世纪，279 个成立于 19 世纪上半叶，144 个成立于 19 世纪 50 年代到 60 年代间<sup>12</sup>。到 1872 年，慈善组织增长到 900 家以上。而据霍克斯利估计，60 年代末期，伦敦的慈善机构总数达 989 个<sup>13</sup>。这些机构提供多样化的服务，如向贫困人口提供食物、衣物及其他实物救助，还有一些机构关注道德改革，针对社会问题开展咨询与倡导，如向酗酒者、流浪儿童与卖淫妇女提供咨询和关怀服务。

同时，这些慈善组织的收入有了很大的增长。普罗卡斯卡 1990 年指出，到 19 世纪 90 年代，除了食物外，英国普通中产阶级家庭花在慈善活动方面的支出是最多的。1870 年，政府用在济贫方面的总开支是 770 万英镑，与之形成鲜明对照的是，同期仅伦敦市每年慈善组织募集的善款就在 500 万到 750 万英镑之间<sup>14</sup>。根据 1885 年《时代》杂志的统计，伦敦各类慈善机构的总收入超过了包括瑞典、丹麦和葡萄牙在内的好几个国家的政府收入，甚至是瑞士政府收入的两倍<sup>15</sup>。

基于慈善活动的活跃与多样化发展，为杜绝在募捐、慈善服务中出现各自为政、重复浪费的现象，一些协调性的慈善机构诞生。其中最为著名的是成立于 1869 年的慈善组织协会（Charity Organization Society）。慈善组织协会以统一的理念和管理来组织协调慈善救济事业，使慈善救济事业更具系统性与统筹性，更好地推动组织间合作、协调慈善服务与促进资源的有效利用。同时，慈善组织协会的“友善访问员”从事专业化服务，这一工作模式成为社会工作专业化的重要基础。

这一时期，国家慈善监管机制建设也取得一个质的突破。《1601 年慈善法》为慈善用途进行了限定，并在地方任命慈善专员调查慈善用益滥用行为。但经历了 1642-1660 年英国内战，地方性慈善委员会权力逐渐衰落，慈善信托财产的滥用越发严重。为此，1853 年，英国下议院颁布了《慈善信托法案》，该法案最重要的一项决议便是建立一个全国性的慈善监管机构——慈善委员会。慈善委员会具有调查和传唤受托人的权力，并且有权要求受托人提供财务和慈善信托运营情况的报告。该法的大部分条款都集中在对慈善信托财产的保管和使

<sup>12</sup> Bernard Harris. *The Origins of the British Welfare, Social Welfare in England and Wales, 1800 – 1945*. New York: Palgrave Macmillan. 2004:65.

<sup>13</sup> Tomas Hawksly. *The Charities of London and some errors of their administration: with suggestions for an improved system of private and official charitable relief*. London: John Churchill and son. 1869. pp. 6- 7, p. 4.

<sup>14</sup> Alan Kidd. *State, Society and The Poor in Nineteen Century England*. London: Macmillan Press LTD. 1999, p. 67. 转引自郭家宏. 19 世纪英国民间慈善活动探析. 学海. 2011(02):173

<sup>15</sup> 王名, 黄浩明. 英国非营利组织. 北京: 社会科学文献出版社. 2009(06):6



用。至此，英国在国家政策层面上建立了统一的慈善监管体制。

19 世纪社会改革思潮活跃。社会改革家不仅在思想上倡导社会改革，也通过慈善实践，推动政府提供新的社会服务，实施防止剥削与歧视的法律、保护弱者的措施，从而推动社会体制的改革。空想社会主义思想家兼工厂主的欧文便是一个典型。欧文强烈谴责那些高强度、长时间迫使工人劳动（尤其是童工）的行为，他在自己创办的新拉纳克工厂中主动改善工人劳动条件，在不减少工资的情况下缩短工人劳动时间；斥资改善村庄、住宅和街道，修筑新的道路，建造花园和广场，以及整顿工厂的各部分；向居民供应一切平价日用品，工厂不从中取利；建立培养人性格的形式学校<sup>16</sup>，将新拉纳克工厂建造为一个工作体面、环境优美、生活舒适、互助友善的理想社区。

以自身实践为案例，欧文为改善童工状况奔走，提出改善童工和成年工人工作状况的立法草案。在其草案中，禁止雇用 10 岁以下的儿童，建议将 18 岁以下工人的日工作时间限制在 10.5 小时，要求由教会人员提供证据加以保护和监督。他视教育为国家“压倒一切的紧要任务”，提倡普及教育，实行教育立法。为了使每一个孩子特别是劳动人民出身的孩子，从出生起就受到最好的教育，欧文主张应当立即为劳动阶级安排一种国家教育制度，“通过一项联合王国全体贫民与劳动阶级教育法案”。

工业革命时期，在自由主义思潮及贫困源自个人的社会意识下，新济贫法采用院内救济和惩治穷人的救助方式，实际上没有解决当时的贫困问题。广泛建立的慈善组织、互助组织承担起了满足贫困、疾病、残疾和其他弱势群体需求的大部分责任，大批慈善家、社会活动家通过慈善实践、政策倡导等方式，影响公共政策。慈善委员会的建立，标志着英国形成了“慈善提供服务、政府进行管理”的基本公共服务模式。慈善的责任与影响扩展到整个社会生活的各个方面，公益慈善部门逐渐成为英国社会中与政府公共部门、私人企业部门相平行、相独立和相辅相成的第三部门。

### （三）福利国家时期（20 世纪 40 年代-70 年代）

#### 1. 福利国家政府承担社会服务的主导责任

二战后，英国建立了福利国家体系，在整个国家范围内，建立了覆盖全民、从“摇篮到坟墓”的“社会安全保障网络”。自由主义在一战和 20 世纪 30 年代的经济危机的双重打击下，弊端暴露无遗，英国失业现象十分严重。英国经济学家凯恩斯在 1936 年发表的《就业、

<sup>16</sup> 柯象峰，何光来等译。欧文选集第二卷。北京：商务印书馆。1984：99



利息和货币通论》中提出国家干预、扩大公共福利，实现充分就业的新经济理论。这一被称为“凯恩斯主义”的经济理论，为战后英国全面建立福利国家提供了重要理论依据。1942年，受英国首相丘吉尔的委托，英国伦敦经济学院院长贝弗里奇起草了《社会保障及相关服务》的报告（被称《贝弗里奇报告》），针对英国战后可能出现的“贫困、疾病、无知、肮脏和懒惰”影响社会进步、经济发展与人民生活的五大障碍，制定了一整套对英国全体公民实行福利制度的指导原则，设计了从“摇篮到坟墓”的福利计划<sup>17</sup>。1945年，英国工党上台执政，按照贝弗里奇的设计逐步建立了英国社会福利体系。

在福利国家体系中，政府成为国民福利与公共服务的直接提供者，替代了原先慈善组织在社会救助与社会服务中扮演的角色，慈善的功能受到限制，特别是在贫困救助、医疗服务、促进就业等传统慈善领域。1944~1948年间颁布法令将医疗保健和生活费用保障等职能直接划分给了中央政府。20世纪40年代末，由慈善部门主办的慈善医院网络的所有权被转交给政府来集中控制，这代表资源开始向政府部门进行大规模转移。在提供保险方面，政府与友谊会之间的“委托代理关系”在二战之后也被政府的直接提供方式所取代<sup>18</sup>。

## 2. 慈善发挥在福利体系中的补充作用

虽然慈善在社会中的整体地位被国家福利的光环所掩盖，但在教育、环保及社会发展等领域，英国慈善组织得到极大的发展。而且在政府提供的福利所无法完全涵盖的服务领域与地区，慈善组织的服务正好进行了有效的补充。如在盲人和聋人的生活保障方面，慈善组织实际上一直保持着垄断地位。

这一时期，虽然慈善的作用大为削弱，但它很好地辅助了政府提供的福利，与后者共同形成了一个有效衔接的公共服务体系。

## （四）新自由主义与第三条道路时期（20世纪80年代至今）

### 1. 福利国家制度的衰弱与社会需求上升

20世纪70年代开始，英国社会遭遇严重的经济与社会危机，经济发展停滞。30年中，福利国家为全体国民提供的“从摇篮到坟墓”的社会福利，让政府财政不支，负担过重。政府被指责过分干预、扰乱市场机制，助长个人的依赖和懒惰情绪。崇尚市场主导、压缩政府职能的新自由主义开始在整个社会占据上风。同时，随着人口老龄化的加剧，贫困失业人口

<sup>17</sup> 周沛. 社会福利体系研究. 北京: 中国劳动社会保障出版社. 2007:160

<sup>18</sup> 王名. 黄浩明. 英国非营利组织. 北京: 社会科学文献出版社. 2009(06):9



在增加，社会服务的需求有增无减。这些都在客观上为慈善在社会服务中发挥作用提出要求。

## 2. 公共治理中政府与慈善伙伴关系的建立

80 年代，以撒切尔夫人为首的保守党政府对福利国家的社会体制进行了较大的调整，政府削减社会支出，收缩社会服务项目，将社会服务私有化，通过契约外包方式购买慈善组织的服务<sup>19</sup>。这一时期，慈善组织重新获得了发展，再次成为提供社会福利和公共服务的主角。然而，撒切尔政府并没有从政策层面上给予非营利组织足够的肯定和支持，而仅仅把非营利组织当作公共服务的“下包单位”，造成非营利部门和政府之间的关系一度紧张。

90 年代后期，主张第三条道路的工党布莱尔政府上台执政，把英国的社会体制改革推到了一个新阶段。首相布莱尔指出“第三条道路坚定地超越了那种专制与国家控制、高税收和生产者利益的旧左派和那种把公共投资以及常常把‘社会’和集体视野概念当作邪恶而要予以消除的新右派”<sup>20</sup>。第三条道路主张将经济发展与社会发展融合于一个发展框架；为有能力工作的人提供工作，为无能力工作的人提供保障；在控制福利总体开支的前提下，把大量投资转向教育和卫生保健。通过教育，提高国民素质，增强人才的竞争力。

第三条道路通过政府和公民社会的合作、由地方主导的社区重建以及推进非营利部门的发展来实现多元、包容性社会。这为英国慈善与公民社会的良性发展创造了足够的空间。基于“活跃的公民、参与式的治理模式，是社会发展的最好途径”的社会共识，政府、民间、社区等主体纷纷为此做出努力。

英国政府在“赋权公民”的执政理念下，首先寻求一种与社会的“伙伴”关系<sup>21</sup>，并将政府同慈善组织的关系予以政策上的确立。1998 年和 2000 年，中央和地方两个层面分别签订了“英格兰与威尔士地区政府与志愿及社区部门关系协定”，（简称政府与志愿及社区部门关系协定，COMPACT），并开始施行。COMPACT 五大基本内容包括资金与政府采购、咨询和政策评估、志愿促进、社区共建，以及黑人与少数民族支援，并从政府与志愿部门两方面来规定各自需要做出的承诺。据此，政府每年向慈善组织提供约 33 亿英镑的财政支持，与慈善组织在制定公共政策、提供公共服务上的协商、协作，并尊重慈善组织的独立性。而慈善组织要对公共政策做出建设性贡献，并保证对公益资源使用的公开性与透明性。这一协定虽不具法律约束力，但它充分肯定民间公益组织在英国社会的巨大贡献，为政府与民间的

<sup>19</sup> [美]詹姆斯·米吉利. 社会发展——社会福利视角下的发展观. 格致出版社. 2009:21

<sup>20</sup> [英]托尼·布莱尔. 第三条道路：新世纪的新政治. 载陈林、林德山主编. 第三条道路——世纪之交的西方政治变革. 当代世界出版社. 2000: 5

<sup>21</sup> 贾西津. “伙伴关系”——英国政府与社会关系的启示. 学会. 2006(06)



协作提供了可行的实践框架，在慈善事业方面确立了公共治理模式，即政府民间的“伙伴关系”。

法律对慈善的界定更加明确。2006年，英国下议院通过《2006年慈善法》，新慈善法在1601年慈善法及过往判例法的基础上，扩展了慈善的目的范围，并第一次以成文法的形式对慈善进行定义，慈善目的必须满足两个要求：首先，它必须属于2006年慈善法652(2)中所列举的目的；第二，必须要满足公共利益的要求。新慈善法还重新调整慈善委员会的事务，并且进一步扩大了慈善委员会的权力，建立了对慈善组织的持续性审查制度<sup>22</sup>。

在一种全新的伙伴关系模式之下，英国慈善组织得到快速壮大，在公共服务及解决社会问题方面发挥着举足轻重的作用。1995年，英国仅有50000个活跃的慈善机构。而据英国慈善委员会统计，截至2013年3月31日，英格兰与威尔士登记注册的慈善组织共163,109个，这其中未包括部分慈善组织的17,127下属分支机构。2012-2013财年，英国慈善组织总收入达599.1亿欧元<sup>23</sup>，占2012年英国GDP的3.3%。2010年11月到2011年12月，英国慈善捐赠93亿欧元<sup>24</sup>。慈善部门吸纳专职就业862,691人<sup>25</sup>，占全国16岁以上就业人口的3%<sup>26</sup>。此外，英国慈善部门还拥有规模庞大的志愿者队伍，据英国国家志愿组织委员会（NCVO）2010年11月的调查，25%的英国人每月至少参与一次志愿服务，39%的人每年至少参与一次志愿服务<sup>27</sup>。英国慈善组织所涉足的领域十分广泛，除了防止与救济贫困、教育、卫生健康、社会及社区福利外，还包括宗教慈善、历史文化艺术遗产的保护、环境保护和生态改善、动物保护及福利、业余体育运动、促进人权与和解、针对无家可归者提供住处、科学研究及普及<sup>28</sup>。近年来，英国慈善部门通过社会企业等创新模式，以商业方式经营慈善事业。

在英国慈善传统及工业革命时期形成的“慈善提供服务、政府进行管理”的基本公共服

<sup>22</sup> 解银. 英国慈善信托制度研究. 华东政法大学博士学位论文. 2010:62

<sup>23</sup> 数据来源：英国慈善委员会. 2013年5月10日.

<http://www.charitycommission.gov.uk/showcharity/registerofcharities/SectorData/SectorOverview.aspx>

<sup>24</sup> UK Giving 2012. 来源：Charities Aid Foundation.

[http://www.ncvo-vol.org.uk/sites/default/files/uk\\_giving\\_2012\\_full\\_report\\_1211.pdf](http://www.ncvo-vol.org.uk/sites/default/files/uk_giving_2012_full_report_1211.pdf)

<sup>25</sup> 数据来源：英国慈善委员会. 2013年5月10日

<http://www.charitycommission.gov.uk/showcharity/registerofcharities/SectorData/SectorOverview.aspx>

<sup>26</sup> 2012.10-2013.2，英国就业人口为29697757人，数据来源：

<http://www.ons.gov.uk/ons/datasets-and-tables/index.html?pageSize=50&sortBy=none&sortDirection=none&newquery=employment+2012>.

<sup>27</sup> NCVO. The UK Voluntary Sector Workforce Almanac 2011.

[http://www.ncvo-vol.org.uk/sites/default/files/Workforce\\_Almanac\\_2011.pdf](http://www.ncvo-vol.org.uk/sites/default/files/Workforce_Almanac_2011.pdf)

<sup>28</sup> 英国民间慈善组织的发展与思考. <http://new.happyd.com/school/article/65638.html>



务模式的基础上，在“第三条道路”的社会理念框架下，英国政府与民间共同探索出一条社会体制改革的道路，即政府与慈善部门在公共治理中的融合。慈善成为普通英国公民的社会生活方式，是社会经济发展中不可或缺的一个部分。这使得英国沿用的政府与民间这两条社会体制改革路线不再如此泾渭分明。

## 二、美国慈善与社会体制改革

### （一）资产阶级革命时期（17 世纪-19 世纪）

#### 1. 建立独立资本主义国家

17 世纪初，英国一些失去土地的农民，生活艰苦的工人以及受宗教迫害的清教徒向北美移民。1620 年，在去往北美的五月花号船上制定了《五月花号公约》，该公约内容为组织协会、拟订法规等，奠定了自治政府的基础。18 世纪中叶，大批英国移民涌入北美大地，随之越来越多的非洲黑人被贩卖至此，北美殖民地的经济，文化，政治日渐成熟，直至 1775 年爆发独立战争。1776 年 7 月 4 日，乔治·华盛顿发表了《独立宣言》，宣告了美国的独立。1781 年，美军赢得了决定性的胜利，1783 年美英签定巴黎条约。1787 年，在费城举行联邦会议，通过宪法。1789 年成立联邦政府。

在人类历史分期上，启蒙时代标志一个历史性地走出迷信及宗教战争，往科学及理性的知识文化运动；此运动和早先发生在 14 世纪至 17 世纪的发源于佛罗伦萨的文艺复兴文化运动不同。

在政治方面，启蒙运动为美国独立战争与打倒法国旧制度的法国大革命等革命提供了自由的革命思想，表现在文字上的是美国独立宣言及人权和公民权宣言。孟德斯鸠主张，新的共和国政制体制需要有以理性为基础的宪法。孟德斯鸠的想法对当时美国宪法起草者影响很大，包括如三权分立及总统制。就此，美国建立了独立的资本主义国家。

#### 2. 清教影响之下的互助慈善

从英国清教徒来到北美这片土地开始，慈善力量便在这里深深扎根，并在美国社会中烙下印记。美国慈善发端于新教徒传统以及盎格鲁撒克逊人的思想渊源。教对慈善的一个重大影响是对财富的看法，财富受托主义，添加这一部分内容。每个人来到世间都是来赎罪的，只有不断努力挣钱，才能成为上帝选民。而他所挣的财富只是上帝委托给某人保管的，这个人不是财富的拥有者，他只有将财富用于拯救世人之苦，才能赎罪。从那时起，非营利组织成为了美国社会改革的积极开拓者。新教强调因信称义、信徒人人都可为祭司和《圣经》具



有最高权威三大原则。新教认为既然只凭信心即可得救，那么信徒人人均可为祭司，无须神职人员作为神人之间的中介。此外，信徒还可以互相代祷，每个信徒都有在宗教生活中彼此照顾相助的权利和义务，都有传播福音的天责。这就冲淡甚至取消了神职人员与一般信徒之间的差别。虽然新教的多数宗派仍然保留教务专职人员（牧师等）的职称和封立仪式，但这主要是职务上的标志，不意味着具有颁赐恩典的特权。天主教虽然不否认圣经的权威，但坚持圣经的解释权属于教会。实际上就把有关宗教信仰的一切问题，包括教会传统（教父遗训、教会法规，以及历届公会议的决定）的最高权威集中在天主教会和教皇身上。新教则主张唯有圣经才是最高权威、每个信徒都可以借圣灵的引导直接从圣经领悟上帝的启示和真理。新教一般虽然接受最初几次公会议关于三一论和基督论等的教义和有关的信经，也认为教父遗训有指导作用，值得尊重，但都不能和圣经同等看待。当然新教更不受后来天主教历次公会议的决议和教会法规的约束。宗教改革以后，新教将圣经译成各种民族语言，并致力于圣经的传播和注释工作。

新教的三大原则，使得他们存在自助的理念，他们只提供建议，帮助穷人找工作谋生，而不是提供捐助。

早在《五月花号公约》之时，就明确提出了“自愿结为民众自治团体”，当时的移民大多是倾家荡产买了船票，到了美国，无家可归、老幼病残、孤儿寡母比比皆是，但是，基督教清教徒牧师不断教导大家互相帮助，把别人的困难当做自己的困难。基督教关于慈善的理念和新移民面对的艰难环境，孕育出美国人乐于助人的慈善观念和生活方式。在 1776 年建国之前在美国就有了慈善的存在。在这之前就有建立学校和教堂的捐赠，但是最初的慈善机构是公立的，不是私营的。在 1779 年美国革命时和 1878 年美国宪法制宪时期，才开始创建私营非营利机构。上述的两个时期，才开始向公众来寻求支持。

哈佛大学前身为剑桥学院。最早的一批来自英格兰的移民为了解决孩子们的教育问题，在马塞诸萨州的剑桥镇建起一座学院，但并没有校名，1636 年 10 月 28 日，马萨诸塞海湾殖民地议会通过决议，决定筹建一所像英国剑桥大学那样的高等学府，每年拨款 400 英镑（对应于当时经济情况）。由于创始人中不少人出身于英国剑桥大学，他们就把哈佛大学所在的新镇命名为剑桥。1638 年正式开学，第一届学生共 9 名。一位同样来自英格兰并刚刚毕业于剑桥大学的年轻人移居到新大陆，并在与剑桥镇隔河相望的查尔斯镇定居下来，这位年轻人就是约翰·哈佛。1638 年 9 月 14 日，哈佛实现了自己的梦想，成为该镇教堂的助理牧师兼伊曼纽尔学院院长，不料第二年 9 月哈佛却因染肺病离开了人世，他把一半积蓄 720 英镑和



400 余册图书捐赠给这所学校。在建校的最初一个半世纪中，学校体制主要仿照欧洲大学。780 英镑在当时可以说是个天文数字，尤其是对于这个刚刚起步、百废待兴的学校而言，可谓雪中送炭，这也是新学院成立以来所接受的最大一批善款。为表示感谢并纪念这次善举，1639 年 3 月 13 日，马塞诸萨州议会决定将这所还没有校名的学校定名为“哈佛学院”。在美国，这样对研究型大学的大额捐赠，正是由哈佛先生拉开了序幕。现今美国知名大学大多都是私立，主要依靠的就是这样的捐赠。有句俗语叫“先有哈佛，后有美国”，哈佛大学几乎一直保持着世界第一的排名和声誉，哈佛大学的毕业生中共有八位曾当选为美国总统，教授团中总共产生了 44 名诺贝尔奖得主。现今，大学里的哈佛先生塑像是著名的景点之一。

1830 年法国著名旅行者阿里克山大·迪托夫写书详细记录了他看到的美国精神和传统——无论个人、家庭还是教会、社区，人们普遍相互关爱，共建家园。从早期移民来到新大陆时互相照拂，到逐渐建立学校，教堂等职能机构令社会正常运转，无不体现着这种精神。

## （二）工业革命时期（19 世纪末-20 世纪 30 年代）

### 1. 经济崛起，社会矛盾突出

经历工业革命，美国崛起，经济发展迅猛，财富空前累积。巨大的发展背后问题也不断出现，社会矛盾日益加剧。

首先是以重工业为基础的。在镀金时代，美国的制造业生产超过英国，成为世界领先。铁路长度与 1860 年相比，在 1880 年增加了三倍，到了 1920 年又增加了三倍，在商业化农业开拓了新领域，建造了真正的全国市场并且使煤炭开采和钢铁生产得到繁荣。铁路雄厚的资本促进了在华尔街的金融市场的整合。到了 1900 年，经济集中的进程已经扩展到了多数称之为“托拉斯”的工厂和一些大公司，其占据了全国钢铁，石油，糖，肉类加工和农业机械的制造。第一家 10 亿美元公司由金融家 JP 摩根于 1901 建立，叫做“美国钢铁公司”，收购卡耐基等人的企业。

经济飞速发展，但自建国短短十几年，社会制度还存在明显问题，社会运转中还残缺许多零件，垄断集团影响了市场的公平和秩序，资本高度集中，巨大的转变带来的是深刻的社会矛盾。

### 2. 进步主义运动

矛盾越来越凸显，工人运动此起彼伏，终于汇成了一场浩大的改革——进步主义运动。进步主义运动是 19 世纪末 20 世纪初美国历史上一股很有影响的社会运动和思潮，进步主义



者曾主宰美国 1890—1920 年代的政治中间派。20 世纪初期，进步主义者在努力改革美国的政治程序，他们导入总统初选制和无党派选举制，成功降低政治角头的势力，披露腐败并建立公共管理制度管理对公共资源的垄断事业，像水利和瓦斯工程等，驱动儿童劳工法、公共教育和妇女投票权制度的改革和制定，帮助 1913 年美国第 17 宪法修正案（参议员直选制）和 1920 年美国第 19 宪法修正案（妇女联邦选举投票权）的撰写和批准，追求公共运输的改善，并施压使政府提高财产税使得以有更多钱花在学校、公园和其他公共设施上。他们的努力方向通常是州级政府的改变。

进步主义则是功利主义，进步主义者的判断方式不是依照哪种社会或政府形态比较完美，而是看这些社会或政府形态的运作情况，看它们是否能够有效让人民感到快乐。此外，不同于自由主义和很多其他意识形态，进步主义完全没有怎样才是完美社会的概念。进步主义者希望能绕过斗争来达成他们的目标，他们预想见到的是持续不断的进步且没有特定的终点。

在这场进步主义运动中，总统西奥多·罗斯福扮演了重要角色，他通过反托拉斯法有力地打击了垄断集团，并通过制定法律保护环境、保障劳工利益、保护食品安全，使美国得以重新焕发活力，进而跻身世界强国之林。

### 3. 财富向善，现代慈善建立

19 世纪经济大发展，财富向大资本家高度集中，一方面这些大资本家渴望加入社会改革的浪潮，另一方面，更主要的是，在动荡中他们意识到这巨大的财富的危险性以及其对于后代的不利影响，故这一时期，美国十分时兴兴办私人基金会，规模最大的三个先驱者是 1907 年成立的塞奇基金会，1911 年成立的卡耐基基金会和 1913 年成立的洛克菲勒基金会。以卡耐基为例，安德鲁·卡耐基与洛克菲勒、摩根并立，是当时美国经济界的三大巨头之一。然而卡耐基之所以受到世人的尊敬，不仅是因为他是一位成功的企业家，更是因为他将庞大的财富，几乎全部捐献给了公益事业。早在 19 世纪末，他作为个人已有多项捐赠，最著名的是在全球各地建立图书馆。卡耐基童年时期，退役的詹姆士·安德森上校办了一个私人图书馆，卡耐基从安德森图书馆里借到了许多好书，养成了喜爱读书的习惯，为了报答安德森先生的帮助，在其私人图书馆的原址兴建了大会堂和图书馆。或许正是受到这份影响，怀着感恩的心，卡耐基 20 年锲而不舍，共捐款 4300 万美元，建立 2000 座图书馆<sup>1</sup>。在卡耐基名下有名目众多的各种基金会和非营利组织，遍布教育，科研，社会和经济等各个领域，直到他疲于亲力亲为地决定如何花掉自己拥有的巨额财富，成立了卡耐基基金会。而卡耐基基金会自 1911 年至今一路走来，对美国以及全世界的影响是十分深远和重大的。



和卡耐基相似的是洛克菲勒，他在面对巨额财富苦于分配时，在其好友弗雷德里克·盖茨的建议下，成立基金会。洛克菲勒基金会为医学界、全球的扶贫和传染病控制作出了巨大贡献，其旗下的国际卫生部防治钩虫病、疟疾、伤寒的工作遍布六大洲，提出了轰动一时的菲莱克斯纳报告改进美国医学教育，而中国的协和医院也是其得意之作。后此类工作逐渐被新成立世界卫生组织接管。在解决饥饿问题上，同样的，以墨西哥为例，在签订协议之后，基金会派工作组深入墨西哥，大大改善其粮食产量，纵使人口增长 60%，墨西哥的小麦和玉米却达到了自给自足。在后续中，科研的重点放在了人才培养和技术转让，希望能培养自主研发队伍。前期的医学和农业这两个重点一直占据着基金会的主要精力和财力，后来社会科学得到重视，重点放在经济稳定、公共行政管理和国际关系，主要以资助高校研究机构的方式开展。同时，基金会也资助文学艺术类学科教育和研究，还有种族和平等问题也受到高度重视。

随着基金会逐渐涌现的还有城市志愿者发起成立针对各种社会问题的慈善服务组织，以教堂为中心的慈善活动和个人对个人直接的慈善接济活动被有组织的慈善活动逐渐代替。以不同慈善服务目标为宗旨的慈善服务组织纷纷成立，形成专业化分工，聘用专业人员经营。同时相关的监管和评价机构也初现雏形。

1872 年 2 月，伊利诺斯公共慈善委员会秘书弗雷德里克 H.怀恩和威斯康星州慈善事业的改革的董事会主席安得烈 E.埃尔莫尔花了几天的时间参观威斯康星州的相关机构，并讨论他们工作中遇到的职责问题。之后两人决定给上密西西比河流域其他州州议会慈善机构代表写信。随后，在 1872 年 5 月，伊利诺斯州，威斯康辛和密歇根代表在芝加哥举行的为期两天的会议。1873 年 4 月 15 日在威斯康星州的密尔沃基他们再次相会。会议吸引了全国的关注，包括美国社会学协会。他们决定接受会议的观点，并扩大会议，包括对慈善事业和健康的董事会。1874 年 5 月 20 日，马萨诸塞州，康涅狄格州议会，纽约州和威斯康星州慈善机构的代表接受美国社会学协会和马萨诸塞州社会经济委员会的联合邀请下，在纽约市参加公共慈善机构董事会会议。会议的目的是要建立一个各州之间领域内思想和经验的交换平台。

会议主要讨论的主题是：（1）州级别的慈善机构理事会；（2）精神病人的护理；（3）公共建筑；（4）贫困（包括安置法，户外救济，和养老院 Settlement Laws, Outdoor Relief, and Almshouses）；（5）城市慈善事业和（6）犯罪和贫困统计。1875 年又新添了：（7）各州的报告；（8）医疗慈善机构（包括医院）；（9）对失去依靠的孩子的照顾；（10）对问题孩子的照顾；和（11）移民。在随后的会议，以下主题又添加到了会议议程中：1878 年的（12）



流浪汉，1880 年的（13）监狱改革（包括罪犯劳动），1880 年的（14）慈善组织和（15）的癫痫，1882 年的（16）聋人和盲人教育，1884 年的（17）智力障碍人群的规定，1887 年的（18）印度问题和 1891 年的（19）妇女慈善事业。

1919 年，大会更名为国家社会工作会议（National Conference of Social Work），以更好地适应时代。领导人也将组织方向从科学探究转移到实践管理和方法上。作为各州慈善事业改革委员会的代表，他们需要在会议上陈述他们的选区的工作及立法。因此，参会者总是被问及他们日常工作中面临的挑战，并且他们是如何克服的：精神病人的数目增加；儿童在济贫院里长大；威胁到社会的福祉；弱势群体使纳税人负担加重等等。<sup>2</sup>

现代基金会的出现，引领美国的慈善行业，走向了专业化和规模化之路，同时推动社会建设和发展，在动荡中起到了润滑剂的作用。

### （三）罗斯福新政（20 世纪 30 年代-70 年代）

#### 1. 经济大萧条

1929 年 10 月 24 日是著名的“黑色星期四”，这一天，美国股市大幅下跌，财富损失惨重，成千上万的美国人一生的积蓄在几天内烟消云散。当时的一首打油诗这样描述：“胡佛吹哨，梅隆按铃，华尔街发出信号，美国开向地狱。”（Mellon pulled the whistle, Hoover rang the bell, Wall Street gave the signal and the country went to hell.）胡佛是当时的美国总统，梅隆是财长。随着股票市场的崩溃，美国经济全面沦陷，用小麦和玉米替煤炭做燃料，把牛奶倒进密西西比河，失业总人口达到 830 万<sup>5</sup>，疯狂挤兑、学生辍学、自杀、动荡，甚至内战边缘。

针对这一次大萧条产生的原因，众说纷纭，影响最深远的是凯恩斯，凯恩斯的需求理论认为市场对商品总需求的减少，是经济衰退的主要原因，而弗里德曼则从货币角度出发认为是在大萧条前政府对银行管制，使银行无法对货币需求做出反应，通货紧缩导致的经济衰退。

#### 2. 政府干预经济，建立社会保障体系

凯恩斯主义是国家资本主义，主张在市场自由竞争的同时，政府主动在宏观上管理经济活动，它也是罗斯福新政的重要思想渊源。

1933 年 3 月 4 日，富兰克林 罗斯福取代了焦头烂额的胡佛，当选为美国第 32 任总统，他也是美国历史上唯一一位连任 4 届的总统。罗斯福针对当时的实际，顺应广大人民群众意志，大刀阔斧地实施了一系列旨在克服危机的政策措施，历史上被称为“新政”，新政的主要内容可以用“三 R”来概括，即复兴（Recovery）、救济（Relief）、改革（Reform）。



他整顿银行与金融系，复兴工业，调整农业政策，最重要的是建立社会保障体系。

正是因为经历了大萧条，大批失业导致社会动荡，阶级矛盾尖锐化，加之老年人最多，其在选民中的比重增大，然而美国虽超越了英国法国，却在社会福利上明显落后于西欧国家，这迫使政府不得不有所举措，于是有了 1935 年的《社会保障法》，并由此美国步入了福利国家的行列。

罗斯福对福利与保险进行了明确的界定，福利是政府付钱给那些什么都不做的人，而保险则是对人们作的一种奖励。社会保险才是一种良好的提供经济安全的方法。如果确实需要政府提供救济的话，总统也深信应该采取工作的形式，而不是直接分发，这也就是“以工代赈”。然而，社会保险本身就是这一代支付以供养现在的老人，未来年轻人支付以供养这一代，随着老龄化加剧，入不敷出会导致赤字，一味的独立社会保险基金并不实际。但是，一味的政府补贴也是不公平的，因为，社会保险并不是覆盖所有人的，如果用全民缴纳的税金来补贴只有部分人受益的社会保险，那可以说是穷人对富人的转移支付。目前看到的解决办法，只能是逐步增加工人和雇主的缴纳金额。罗斯福新政一定程度上减轻了经济危机对美国经济的严重破坏，促进了社会生产力的恢复；缓和了社会矛盾，遏制了美国法西斯势力，巩固了资本主义统治；它的实施还开创了国家干预经济发展的新模式，标志着美国开始进入国家垄断资本主义阶段。

### 3. 慈善走向海外

福利国家及其后大规模社会福利制度的建立，在相当程度上挤压了非营利组织和慈善事业的发展空间。许多非营利组织只好转向基层社区开展活动，或者到海外开展活动。二战期间，许多美国相关基金会活跃在世界各地，发挥重要作用。二战后，又有一些美国非营利组织参与到联合国的筹备工作中来。并且瞄准第三世界，亚基会等与世行、联合国开发计划署等密切合作，在亚非拉地区开展大量援助项目。同时，联邦政府和州政府与非营利组织积极合作，1974 年的《社会保障法改革法案中》允许政府购买，由于政府支持，非营利组织数量和类型又蓬勃发展，与此同时，监管力度和专业化要求也增大。<sup>3</sup>

## （四）新自由主义至今（20 世纪 80 年代至今）

### 1. 经济滞胀

20 世纪 70 年代，美国经济停滞，面临两位数的通货膨胀，以及 20% 的银行利率，使得大多数人难以抵押贷款，将近 800 万人处于失业状态。劳工的平均时薪比起 5 年前下降了 5%，而联邦政府征收的个人税率平均则高达 67%。国债则将近 1 万亿元。



## 2. 新自由主义改革，削減公共服务

这一时期，缺乏实体经济，战争对于市场的拉动作用又渐渐消失，导致了滞胀。里根在经济上被视为是自由意志主义者，抛弃了凯恩斯主义，在经济领域实施了更加自由的宏观经济政策，在社会领域实行了旨在节省公共支出的新公共政策。用里根的话说，凯恩斯用通胀去打击失业，又用失业打击通胀，最终结果是通胀与失业一起打击了美国经济。里根利用紧缩货币供应配合全面减税的方法来刺激商业的投资，1981年推行的减税法案规模是美国史上前所未见的。减税不但将所得税率大幅降低，也消除了税赋制度的许多漏洞。为了终结通货膨胀而紧缩货币的供应，使美国经济在1981年7月开始急剧的衰退，并在1982年11月降到谷底，衰退几乎打破了大萧条的纪录。然而，美国经济在历经1981年至1982年的衰退后，于1983年开始了戏剧性的茁壮复苏，这波经济成长还继续维持了好几年，直到里根任期结束前都还未停止，成为美国史上为期最久的经济扩张，原本高涨的失业率于1984年中旬已经降回了1981年早期的数字，并且在接下来几年里也持续下降。由于警觉到社会福利开支的增长，里根指派了阿伦·格林斯潘领导社会福利改革，拟出了减缓社会福利支出的计划。随着年龄的增长，从社会福利取得的津贴也会随之缓慢增长（也配合著逐渐增长的国民平均寿命），使这套制度在接下来50至70年内不会超出政府的负担能力。这套计划也借着提升社会福利的工资税比率来增加政府的税收。

罗斯福新政带领美国走出了萧条，里根引导美国人走出滞胀危机，并直接导致了今天全球贸易自由化的加深。

## 3. 慈善稳步发展

经济危机的正面影响正是为慈善业创造更多的活动空间，政府也会将更多的社会福利支出用于慈善组织的支持。同时，腾飞的慈善业没有配套的监管手段，二十世纪90年代，出现了许多丑闻，各州都有动作。直到2000年，美国法学会启动“非营利组织法原则”项目，关注于非营利组织问责，2006年将1972年的《统一机构资金管理法》改为《统一机构资金审慎管理法》并通过修订案。该法案对非营利组织的投资决策提供指导，减少了对募款成本的限制。

根据美国国家慈善数据中心（NCCS）网站统计数据，美国现在有1,551,705家免税机构，其中包括963,255家公共慈善组织和97,941家私人基金会。在经济层面，中心数据还显示，非营利组织在2010年承担全美9.2%的工资支付，在2012年贡献了5.5%的经济增长，2010年总计收入达1.51万亿美元，其中22%来自捐款捐赠和政府补贴，73%来自提供服务



收入，其中包括政府支付费用和承包费，而百分之五来自会费、租金、特殊活动、资产买卖收入以及其他来源，总支出为 1.45 万亿美元。2010 年公共慈善组织总资产为 2.71 万亿美元。2011 年个人捐赠达 2177.9 亿美元，保持和 2010 年相似水平，2011 年基金会捐资 469 亿美元，相比 2010 年增加 2.2%。2009 年 9 月至 2010 年 9 月，据可查的在案数据，有 26.3% 的 16 岁以上的美国人有为某组织机构提供志愿服务或者通过机构进行住院服务的经历。

### 三、中国慈善与社会体制改革

不同于西方国家，中国社会的慈善传统虽然历史久远，但慈善在中国社会发展中的作用一直不温不火，甚至有过偃旗息鼓的局面，没有成为推动社会进步的一支强大力量。近代中国社会的变迁多以战争方式完成，中国资产阶级的衰落无法造就一批像洛克菲勒、卡耐基一样的慈善家，慈善徘徊于底层，最终未能发展成为社会转型的动力。新中国成立后，中国社会经历了计划经济时期，市场经济时期和社会体制改革时期，前两个时期里，中国都是采用单线发展模式，要么完全以行政命令剥夺民间的参与，要么单纯强调经济建设而忽视社会发展。近些年，经济粗放发展、政府垄断一切的模式弊端暴露无遗，社会体制改革成为整个国家解决社会问题的核心思路。社会体制改革时代的到来，慈善获得了前所未有的发展契机，同时这也预示着中国社会体制改革不再单线作战，而是进入到政府与民间合作的双线发展时代。

#### （一）近代中国社会体制改革（1840-1948）

##### 1. 社会背景：动荡转型的近代中国

近代中国资本主义要素获得发展，其历史的发展趋势本应是资本主义替代封建主义，实现中国的近代化、工业化。但西方资本主义列强多次发动侵华战争，中国沦为帝国主义的半殖民地，向资本主义社会过渡的正常历史轨迹中断。清末封建专制统治不适应近代资本主义的发展要求，经济凋敝、国力衰弱，成为社会发展的桎梏。中国社会转型迫在眉睫。

##### 2. 社会转型采取战争方式

在近代动荡转型的时代下，多个社会阶层都进行了尝试，试图突破两大桎梏，实现社会的成功转型。纵观中国近代发展历史，推动社会转型的路径大多是以战争的形式进行的。一个世纪中，中国社会历经了鸦片战争、甲午海战、太平天国农民运动、辛亥革命、军阀混战、抗日战争、解放战争等系列战争。战事不断是近代中国的历史画面。



西方帝国主义通过坚船利炮打开中国大门，对中国进行经济侵略，阻碍民族资本主义的发展。他们通过不平等条约，控制中国通商口岸与海关主权，大肆进行商品倾销与资本输出，排挤和打击中国民族工业和传统手工业。他们垄断进出口贸易、在中国办工厂、银行，修铁路、开矿山等，控制中国经济命脉。中国民族资本主义的发展受到极大的压制，从而也导致通过资产阶级民主革命实现社会转型最终以失败而告终。中国社会最终通过新民主主义革命实现了从半封建半殖民地社会向社会主义直接转型。

### 3.近代慈善发展及对社会体制改革的作用

近代中国社会，连连兵灾与频发的自然灾害交织在一起，饥荒、疾病、贫困等问题一直困扰着整个社会。在政府救济凋敝的情况下，经历近代化的慈善事业在当时对社会贫困、医疗、教育、赈灾等方面扮演了重要的替代角色。

#### (1) 传统善堂善会仍旧发挥作用

传统善堂善会继续在济贫救困、施医赠药、赈灾救荒等方面发挥重要作用。善堂善会是诞生于明末清初的一种中国慈善组织，是近代中国传统民间慈善的重要载体。善堂善会发源于我国的江南地区，至清朝中后期，已经广泛设立于中国的各个省区。有学者研究统计，江南地区的善会善堂设立最多，苏州府 127 家，松江府 87 家，常州府 103 家，应府 37 家，湖州府 23 家。<sup>29</sup>据广州市志不完全统计，宣统年间（1909-1912 年），广州先后建有善堂、善院、善社四五十所；民国以后，新建 10 多所<sup>30</sup>。这些善堂既有专门从事某一方面慈善活动的机构，如育婴堂、恤嫠堂，而更多的是综合型善堂。传统善会善堂的活动主集中育婴、恤嫠、施棺掩埋、施医给药、施粥等几大方面，在救助对象主要集中于鳏寡孤独贫病残疾这几类人。

#### (2) 爱国慈善家的探索

近代涌现了一大批爱国志士，兴办实业、积累财富，开展社会慈善运动、救国救民，成为中国慈善事业与社会近代化的重要推动力量。其中典型代表如张謇、陈嘉庚、卢作孚、熊希龄、经元善、盛宣怀、施善昌、郑观应、施则敬、沈敦和等。他们中有的实业救国的坚定实践者，开展洋务运动，兴办工厂，以振兴民族资本主义经济；有的变法维新，力图改革政治体制。除此而外，他们有一个共同的名称便是社会慈善家，他们以济世救人为职志，广施博济，拯溺救焚，恤嫠育孤，推动现代教育与医疗卫生，创新慈善模式，开拓了近代慈善事

<sup>29</sup> 王卫平. 明清江南地区的民间慈善事业. 社会学研究. 1998(1)

<sup>30</sup> 广州市地方志编纂委员会. 广州市志卷(10). 广州: 广州出版社. 2000: 489,490



业的新局面<sup>31</sup>。以下以张謇、陈嘉庚、卢作孚为例。

创新教育与慈善模式的陈嘉庚。陈嘉庚年少出洋赴新加坡创办实业，30年中，经营范围涉及食品、木材、航运、橡胶种植与制造等行业，是东南亚著名的“橡胶大王”。1925年公司鼎盛时期，业务遍及40个国家，资产约合黄金100万两<sup>32</sup>。身处列强入侵、社会动荡时局，感于国家衰败、实业不兴源于教育不振，陈嘉庚一生重视教育，以尽国民天职，其中最为著名的是创建厦门大学。陈嘉庚最早于1894年在家乡福建集美创办私塾，后相继创办集美小学、集美中学、师范学校、水产航海学校等9所学校，以及幼稚园、医院、教育推广部、科学馆，形成一个完整的教育体系<sup>33</sup>。除了一般中小学教育外，陈嘉庚认识到还必须创办能够培养中等学校师资和关系社会发展、国家生存的各项专门人才的大学。1919年，陈嘉庚捐资400万元筹建厦门大学，初设师范与商学两专业，一以培养教育师资，一以促进民族商业发展。后将之扩展至商、法、文、理四院九系，使之成为当时国内科系最全的5所大学之一和最早招收女生的17所大学之一。十年如一日，陈嘉庚一直资助厦大建设，即使是在20世纪30年代世纪经济危机中，企业濒临倒闭困境，陈嘉庚亦宁可公司收盘，也不停办厦大，后又将厦大无条件赠与国家。

除了毕其一生、倾其所有，关注中国现代教育发展，陈嘉庚在抗战时期还积极筹赈抗日。陈嘉庚出任1938年成立的南洋华侨筹赈伤兵难民总会主席，组织海外华侨筹赈灾抗日，救济伤难者，从人、财、物三方面支援国内抗战。据统计，1939到1941年间，南侨总会每年筹集华侨捐款8808万元。另据国民党军政部长何应钦1939年报告，全年军费国币18亿元，华侨赈款占五分之一<sup>34</sup>。

在陈嘉庚的慈善事业中，不难发现有现代慈善的要素。一是设立基金，将其南洋所有不动产捐作集美学校永久基金，并将1942开办的集美实业股份有限公司和集友银行所有股息与银行盈利的20%资助集美学校<sup>35</sup>，使其有持续的“强健之基”。二是动员社会慈善资源，集中体现在筹赈抗日中。南洋华侨商人众多，怀抱救国救民梦想，但苦于没有平台。陈嘉庚组织的筹赈运动及南侨总会，疏通了南洋侨商财富参与国内教育、抵御侵略、社会建设的大道。这也是陈嘉庚“华侨旗帜、民族光辉”的重要体现。

教育改革与乡村建设的实践者卢作孚。1925年，卢作孚创办民生实业股份有限公司，

<sup>31</sup> 廖良梅. 近代中国社会慈善家群体的慈善事业述论. 求索. 2004(12):251

<sup>32</sup> 焦永萍. 陈嘉庚: 心系祖国 爱留华夏. 党史文汇. 2008(01):4

<sup>33</sup> 焦永萍. 陈嘉庚: 心系祖国 爱留华夏. 党史文汇. 2008(01):4-5

<sup>34</sup> 焦永萍. 陈嘉庚: 心系祖国 爱留华夏. 党史文汇. 2008(01):7

<sup>35</sup> 邓玮. 论陈嘉庚先生的慈善精神及其时代意义. 集美大学学报(哲学社会科学版). 2010(01):32



并在 10 年间将之打造成为近代中国最大、最有影响的民营航运企业，由此被称“中国船王”。这位近代运输业巨子，在教育改革与乡村建设理念倡导与实践中均有建树与贡献。曾在报社当编辑，后教书育人，又辗转任职教育部门的卢作孚，一生倡导“教育为国家的根本大计”。在 1921 年任教育科长时期，卢作孚在川南开展两项新教育实验，一是创办通俗教育会，开展以民众教育为中心的通俗教育实验；二是以川南师范为中心，改革学校教育体系<sup>36</sup>。1924 年，他又创办成都通俗教育馆，开展民众教育，丰富民众生活、拓宽民众视野、启迪民众思想。1925 年，教育馆因战事停办，卢作孚转变思路，并举实业与教育，以实业为后盾、教育为利器，实现教育现代化、国家现代化的理想。此外，卢作孚开展乡村建设运动，被称为“民国乡建三杰”之一。1927 年，出任峡防局局长的卢作孚将剿匪安民的工作变成了一项具有农村社区综合建设的乡建运动。他以重庆北碚为阵地，交通先行，修建解放前四川唯一的铁路——北川铁路；以经济民生为重点，发展采煤、纺织业及创办乡村银行，并建立地方医院、平民公园，架设乡村电话；以文化教育为重点，兴办小学、中学，创立报社、图书馆、博物馆等文化设施，建立中国西部科学院，生物研究所等研究机构；推行政务公开与乡村民主化，以实现乡村城市化、现代化的旨归，开创我国近代农村现代化建设模式，对今天仍具有借鉴意义。

推动近代医学人才培养及现代医学体系的建立的张謇。张謇是我国近代著名的教育家、实业家，在带动南通实业发展基础上和教育救国的理想指导下，张謇和其兄张警于 1912 年筹资创办私立南通医学专门学校。南通医学专门学校的开办费用主要是由张謇兄弟私费支出的，仅 1912 年至 1917 年每年就为该校捐助一万七千多银元<sup>37</sup>。对于人才的培养，张謇不仅十分重视实践，扩建南通医院为医学院学生实践教学提供基地；而且视野开阔、思想开明，为筹建南通医院、医学院，选派人才留日学医和赴日实习，聘任多个留日学医学生，并聘请外籍教师。他还大胆引进国外先进办学理念、课程设计和医学技术。南通医学专门学校基本上仿效日本举办的医学专门学校的模式，提倡学习和引进西方先进技术和设备，先后设西医科和中医科，试图推动中西医结合。南通医学专门学校是我国最早创建的私立高等医学院校之一，不仅为社会培养了一批医务人才，也培养了一批师资。张謇建立南通医学专门学校极大地推动南通医学事业的发展，对于近代医疗慈善的理念具有普及意义。

<sup>36</sup> 吴洪成，郭丽平．卢作孚现代实业家的教育救国梦．今日教育．2011(07/08):44

<sup>37</sup> 何玉叶，张廷栖．张謇与南通大学前身之一的南通医学专门学校．南通大学学报．2005（06）：45-48



### (3) 西方慈善

西方教会力量随着西方国家坚船利炮最早来到中国，在传教过程中开展各种慈善活动。一个世纪里，教会与慈善组织在医疗、教育、贫困救助、兵灾赈济等方面发挥了重要作用，通过推动中国慈善事业、教育事业及卫生事业的近代化，客观上推动中国社会的近代化。

近代医疗慈善事业发端于西方传教士与教会在华创办的小诊所和民间慈善医院的慈善活动。1877年底，基督教在华创办的教会医院共16处，诊所24个，分布于广西、广东、福建、浙江、江苏等沿海地区<sup>38</sup>。西方教会力量参与中国医疗慈善事业发展，主要表现在施医赠药，推动公共卫生条件的改善和启蒙中国公众卫生意识，促进近代医学发展等方面。

在教育方面，西方教会在传教过程中开办了多个小学、中学，乃至大学，他们输入西方科技知识、新型教育制度，尤其是填补中国高等教育、自然科学、管理教育的空白，在中国教育近代化过程中起着某种程度的示范与导向作用。燕京大学便是引进西方教育模式一个典型代表。20世纪初，在华教会纷纷联合办学，合并学校。1916年，美国公理会与美以美会将北京汇文大学、通州华北协和大学合并，1919年传教士司徒雷登担任校长，经其游说，华北协和女子大学加入合并行列，建立了燕京大学，燕大因此成为中国最早实行男女合校授课的大学之一。燕大融中西文化之优长，设立文、理、法三院，共20个学系，并附设研究机构，组织专门研究人员开展研究工作。1924年，燕京大学为满足当时社会对新闻人才的需求，成立亚洲第一个新闻系。1920年代，燕大在中国大学中最早成立社会学系。1934年，设立研究生院，开创了较为完备的现代研究生教育体系。此外，燕京大学获得获得美国霍尔基金会资助，合办“燕京—哈佛”学社，向美国哈佛大学派遣学者继续深造，培养了一大批学贯中西的优秀人才。

在西方教会的影响下，燕京大学在体制、机构、计划、课程、方法乃至规章制度，直接引进西方近代教育模式，实现了“传教机构”向“教育机构”的功能转型，在不少学科建设上开中国现代学术发展之先河，是中国现代高等教育的开拓者之一。

### (4) 近代化慈善组织

在中西慈善文化融合之下，一批近代中国慈善组织应运而生，其中建于1908年的中国红十字会是中国本土真正具有近代慈善特征的第一个医疗慈善组织，在中国慈善史中具有划时代的意义。在兵祸灾患交替的近代中国，作为最大的民间慈善救护团体，中国红十字会在医疗救护和赈济方面扮演着不可替代的角色。

<sup>38</sup> 周秋光. 近代中国慈善论稿. 北京: 人民出版社. 2009:200



在战争背景下产生的中国红十字会，在战地救护、难民安置资遣、生产赈济方面，均发挥重要作用。中国红十字会在辛亥革命、北洋兵灾、抗日战争等战争中，红十字会在各地设立分会，开设施诊所、慈善医院和建立救护队，从事大量的伤病救治、葬亡工作、难民救济和战事调停工作。1936年，红十字会在全国各地设立分会464个，1937年全面抗战打响后，登记在册的分会减少至254个<sup>39</sup>。据1946年统计资料，中国红十字会在各地有分会90个，办设医院32个，施诊所29个，救护队41个<sup>40</sup>。

秉承“战时扶伤济弱，平时救灾恤邻”的宗旨，中国红十字会的另一大工作是灾荒救济、平常时期的施医赠药与流行病防疫。民国年间，当地方遭遇水旱震荒疫等自然灾害，中国红十字会都会组织救援，包括发起募捐、散发赈款物资及药品、派遣医队和埋尸等。每有瘟疫发生，中国红十字会还在地方开设时疫医院，为平民百姓施诊送药。1914年中国红十字会设立防疫保赤机关，夏季开设时疫医院，春秋施种牛痘，极大地提高了人民的健康水平。除开设固定的医院、诊所之外，红十字会在上海还积极成立巡回医疗队，开展巡回医疗工作，免费为市民注射防疫针，接种牛痘。1934年6月，中国红十字会第一医院特设“医诊社”，专为中产以下者服务，免费为市民检查身体、注射防疫针及减免医药费等，且常派医护人员义务上门服务，堪称当时医疗卫生服务社会化的典型<sup>41</sup>。

在救护与赈济过程中，中国红十字会注重中国医学教育、人才培养和公共卫生宣传，客观上推动了中国近代医学的发展和公共卫生进步。中国红十字会在1909年设立总医院时，在医院内附设医学堂，聘请外国医生兼任教员。1911年始，红十字会与哈佛大学联办高等医学堂培养医学生，免费提供医学教育。民国年间，红十字会还输送医学生到国内外高校深造，培养了一批素质全面的医学人才。在培养高级医学人才的同时，红十字会亦十分重视医务救护人员的培养，相继创立救护学校和护士学校。此外，中国红十字会通过创办刊物、组织会议与宣传活动等方式，对人道主义理念进行大量的宣传普及。国际交往方面，中国红十字会屡次参加国际红十字会关于各国红十字会经验交流与合作的会议和国际组织在医疗、卫生及灾荒等主题的会议，并参与国际救援行动。

中国红十字会在长达40多年战乱与灾荒交替的年代里，为战时难民救助和医疗救助，推动中国卫生医疗事业的发展以及中国民间慈善组织的规范化发展方面都发挥了不可磨灭的作用。它是中国医疗慈善机构的第一家。

<sup>39</sup> 中国红十字会总会编. 中国红十字会历史资料选编. 南京大学出版社. 1993:156-160,179-189

<sup>40</sup> 中华民国红十字会总会编印. 中华民国红十字会战时工作概要. 1946年内部印行: 11-12

<sup>41</sup> 关于1925年2月至1943年7月道慈发展的总结. 济南: 山东省档案馆(全宗J162. 目录1, 卷宗16). 206



## (5) 慈善徘徊于底层

慈善在传统慈善与西方慈善的冲突与交融作用下逐步走向近代化是近代中国慈善事业的主要特征。无论是传统善堂善会在济贫救困、施医赠药、赈灾救荒等方面依旧发挥重要的社会救助功能，还是资产阶级仁人志士实业与慈善相结合，积极探索现代教育、医学体系、农村社区综合建设等运动，还是西方教会引进西方医学与教育体系，还是近代中国慈善组织的建立，都是中国社会近代化的脚印。

但是由于受到封建主义与帝国主义的双重压制，中国民族资本主义最终并未走上与西方资本主义国家相同的发展道路，民族资本主义没有成为推动整个社会转型的主导力量。因此，以民间财富与参与为基础的慈善事业，也就如同无源之水，无根之木，最终只能徘徊于社会底层，没能成为社会转型的主要动力。

## (二) 计划经济时期（1949-1977）

### 1. 计划经济体制下，社会体制改革状况

新中国在成立后，照搬苏联模式，逐步建立了高度集中的计划经济体制。首先，单一的国家所有制和集体所有制成为国家唯一的经济基础。通过经济的公有化，国家垄断经营所有工业与商业，并集中全力工业化，使农业生产服务于工业。其次，经济发展听从行政指令，经济从属于政治。随着公有制经济成为国民经济的唯一基础，整个国民经济都被纳入国家行政系统的控制之中，“完全处于政治的笼罩之下”<sup>42</sup>。政治生活中高度集权式的集中管理体制被移植到经济领域，形成所谓指令性经济、命令经济<sup>43</sup>。高度集中的计划经济体制为政府在社会体制中的控制地位奠定了经济基础。

#### (1) 单位制与城乡二元化的社会治理结构

在计划经济体制下，国家分别在城乡建立起两套不同的社会管理体系。为集中和直接管理国民经济，在城市，政府建立起以就业单位为社会管理单元的治理体制。在“单位制”下，每个人都成为“单位人”，单位包办了个人的一切，包括就业、生活、医疗、教育、住房等社会生活各个方面。通过单位制，国家将全部社会组织与社会成员纳入自身的行政控制序列当中，对资源进行垄断与统一配置，对社会生活实行严格全面的控制。因此，此时城市的社会管理实质是传统行政一元化的管理体制<sup>44</sup>。另一方面，工业化发展以资本密集型的重工业

<sup>42</sup> [匈] 雅诺什 科尔奈. 社会主义体制——共产主义政治经济学. 北京: 中央编译出版社. 2007: 118

<sup>43</sup> 汪强. 论我国社会主义市场经济. 中共中央党校博士论. 2012.4:20-21.

<sup>44</sup> 朱大军. 从“行政一元化”到“治理多元化”——社会结构变迁背景下的中国城市社会管理体制析论. 天



为方向，吸纳劳动力就业能力较弱。建国初，农村中剩余劳动力盲目流向城市，对城市就业造成了巨大压力。为解决就业矛盾，及更好地集中力量发展工业，国家建立户籍制度，实行城乡二元化分隔管理，控制农村人口流动。这实际上是计划经济实施在社会管理制度上的具体体现。

## （2）政府主导的公共服务体系

在计划经济的管理体制框架下，在中国建立起一个覆盖城乡的社会福利体系。在城市，建立起国家与企业承担义务的职工福利制度和国家责任的国家机关、事业单位干部福利制度，劳保待遇、公共医疗、福利补贴与文化福利等方面，可以说是提供了“从摇篮到坟墓”的福利服务。在农村，在集体经济基础上，建立起以农村集体累积与互助的福利制度。同时，建立了国家救济福利制度，对无依无靠、无生活来源的残、老、孤、幼、贫等人员进行经常性救济，对灾民、游民进行紧急救济的制度安排<sup>45</sup>。

在服务提供主体方面，除了企业单位承担起照顾本企业职工的社会生活职责外，在国家行政体制内，建立了一大批事业单位，它们成为我国各项公共服务的主要承担者，并持续至今。以事业单位为支点，国家包办了所有的社会事务、教育事业、公共卫生、文化事业等。

因此，在计划经济时代，我国社会管理的基本体制是政府承担着几乎全部社会职能，以单位为基础对社会实行总体控制，社会运行成为政府运行的组成部分。这是一种行政吸纳社会或社会运行行政化的管理体制<sup>46</sup>。

## 2. 慈善从式弱到停滞，对社会体制改革作用受限

旧有的慈善医疗组织在动荡转型期中国的社会变革与发展中扮演了重要角。但在新中国的高度集中的经济政治体制下，旧有的慈善组织被看做“旧社会统治阶级欺骗与麻痹人民的装饰品”与“帝国主义从事的阴谋破坏工作”<sup>47</sup>。政府提出“社会救济福利事业应该掌握在政府手中，个人与团体可参与政府救济组织”的制度方针<sup>48</sup>，从而否认了民间慈善的独立地位。从1950年起，政府开始对旧有的民间慈善组织、在华国际组织进行取缔、改造，取而代之以政府福利救济机构。

首先，新政府对于民间社会各界人士兴办的慈善团体进行了改组和接收。至1953年11

天津师范大学硕士学位论文，2007年6月

<sup>45</sup> 王振耀，张秀兰编。2011中国社会福利发展报告。北京：北京师范大学出版社，2012

<sup>46</sup> 李培林。创新社会管理体制是我国改革中的任务。人民日报，2011.02.23

<sup>47</sup> 董必武。新中国的救济福利事业——一九五〇年四月二十六日在中国人民救济代表会议上的报告。中国日报，1959年5月5日第一版

<sup>48</sup> 同上



月，全国 21 个城市对 1600 多个旧社团进行了调整和管理<sup>49</sup>。

其次，政府对在华国际慈善组织进行接收、调整和整顿。一是接收、改组组织和接办业务。二是接收业务已结束的国际组织，转为他用。三是对财产进行代管。政府对国际援助一概拒绝。1954 年 8 月 21 日，内务部办公厅在《答外国记者问》中，阐述了中国政府在救灾工作中对于接受国外援助和捐赠的方针：中国原则上欢迎国际友人的友好援助，但中国人民可以通过自己的生产自救、国内调剂来度过灾荒<sup>50</sup>。

新政府建立了一批福利救济机构，来履行社会救助的职能，如中国人民救济总会及各地救济分会、盲人福利会及聋哑人福利会<sup>51</sup>等。这些福利救济机构多以群众团体的法人形式存在，由政府发起成立，运作经费纳入各级财政预算，归属政府管理。如中国人民救济总会（1950-1956）是政府领导下的群众性救济组织，负责整合全国旧有慈善组织改造工作。其领导机构执行委员会是由国家副主席、卫生部部长及民主人士构成，救济福利款物由政府补助或在群众中募集。此外，政府依托工会系统办设休养院、养老院、孤儿保育院及残疾人福利院等集体福利设施。据统计，1949 到 1954 年间，全国新建或改建 666 个残老、儿童福利机构<sup>52</sup>。伴随社会主义三大改造的完成，新政府完成了对旧有慈善的改造，政府以福利的形式包办了之前民间承担的慈善工作。

文革时期，慈善事业被当作“资产阶级的糖衣炮弹”和“往社会主义脸上抹黑”，遭到彻底取缔，由此陷入了停滞状态。在此期间，在华慈善机构完全撤出中国。即便在 70 年代中国国际环境改善的情况下，中国政府仍然没有改变对海外慈善援助的拒绝态度。1976 年唐山大地震后，美、英、日本及联合国都明确表示要向中国提供紧急援助与医疗物资，都遭到了中国政府的拒绝。

中国红十字会被冠以“封资修”的帽子而受到批判，各级红十字组织机构被撤消，总会大部分工作人员调离或被下放到干校，国内工作被迫停顿达 10 年之久<sup>53</sup>。作为新中国福利领导机构的中央政府内务部，也于 1968 年被裁撤，地方基层的各福利机构也被迫合并和撤销，残疾人得不到妥善安置，救济工作停止<sup>54</sup>。

这一时期，政府包办了一切社会事务。慈善被赋予了极为负面的涵义，政府的基本政策

<sup>49</sup> 成都市档案馆馆藏档案，85-1-64

<sup>50</sup> 方樟顺，周恩来与防震减灾。北京：中央文献出版社，1995:383

<sup>51</sup> 盲人福利会与聋哑人福利会在 1960 年合并为中国盲人聋哑人协会。

<sup>52</sup> 苏振芳，社会保障概论。北京：中国审计出版社，中国社会出版社，2011:107

<sup>53</sup> 同上

<sup>54</sup> 周秋光，曾桂林，中国慈善简史。北京：人民出版社，2006:379



就是要抑制其发展并进行严格杜绝，从而确保计划经济的全面落实。民间慈善组织受到全面冲击，民间慈善参与社会体制改革之道完全封闭。

### （三）市场经济时期（1978-1997）

#### 1. 市场经济体制下，社会体制改革状况

1978年12月，中国共产党十一届三中全会召开，决定将全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来，开启中国社会以经济建设为核心的历史进程。此后，经济体制改革分别在农村与城市开展起来。1978年，从安徽省凤阳县小岗生产队农民分田到户搞包干开始，以“家庭联产承包责任制”为主要内容的中国农村改革迅速席卷全国。1984年，中国共产党十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》，提出“加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐”，并将“增强企业活力”确定为经济体制改革的中心环节，拉开了城镇经济体制改革的序幕。1992年初邓小平南巡讲话和1992年10月中国共产党第十四次代表大会的召开为标志，“建立社会主义市场经济体制”的新型国家战略最终确立<sup>55</sup>。20年中，中国社会建设主要以经济建设为导向，慈善成为其附属。

##### （1）政府主导社会管理

经济体制改革要求社会治理结构的改变。在农村，政社合一的人民公社制度已不适应经济发展需求。1984年，全国各地完成了政社分设，并在1985年在全国范围内建立起农村村委会制度，农村以村为单位进行自治。在城市，企业不再对职工所有社会生活负责，以“单位”为社会管理单元的治理结构松动。1989年，《城市居民委员会组织法》经七届全国人大第十一次会议通过，居委会在全国城镇中广泛建立，个人由“单位人”变成“社会人”。村委会与居委会虽为基层居民自治组织，但实际上主要行使政府行政指令，承担公共服务职能。

##### （2）公共服务的市场化、社会化改革

随着经济体制改革的深入推进，计划经济时期建立起来的以政府、企业和集体经济承担主要责任的社会福利体系逐渐瓦解，教育、医疗、住房等公共事业逐渐走向市场化。

在农村，社会保障功能由集体保障转向家庭与个人自我保障。由于集体经济逐渐全面削减，人民公社取消，农村集体累积与互助的福利制度因失去经济与政治基础而受到巨大冲击。原先广覆盖的农村合作医疗很快大范围解体，农村实行自费医疗；五保供养制度因资金不足而难以维系。在城市，社会福利逐渐市场化、社会化。城市经济体制改革向市场经济转轨，更加注重效益与效率，“大锅饭”、“单位制”越来越不适应经济发展需要，原来国家与单位

<sup>55</sup> 吴晓波. 激荡三十年. 中国企业 1978-2008 上. 北京: 中信出版社. 2007:269-271



承担主要义务的劳动保险体系逐渐被以企业和职工责任分担的社会保险制度替代。从 1986 年起至上世纪末，我国建立起包括失业、工伤、养老、医疗、生育五大社会保险在内的工作福利（workfare）制度<sup>56</sup>。同时，原来依托单位制配套建立的教育、医疗、住房等公共事业，逐渐被推向市场，个人需要为这些公共服务承担大部分资费。

## 2. 慈善开始发挥作用，但受政府垄断

1984 年 11 月，全国城市福利事业单位改革整顿工作交流会在福建召开，提出要从民政部门单一办转为国家、集体、个人相结合，多渠道、多层次、多种形式举办各种社会福利事业，确立了“由国家包办体制向社会办福利转化”的发展方向，这为慈善参与社会福利和慈善事业的恢复发展创造了有利的政策环境。

20 世纪 80 年代起，以政府背景慈善组织为主的慈善组织迅速恢复与新建。中国红十字会也得以恢复工作，至 1989 年，中国红十字会在全国 30 省份恢复或建会，基层组织达到 8.7 万个<sup>57</sup>。1981 年，中国儿童少年基金会成立，这是中国的第一个基金会。此后，宋庆龄基金会（1982）、中国残疾人基金会（1984）、爱德基金会（1985）、中国青少年发展基金会（1989）、中国扶贫基金会（1989）等纷纷创立。1994 年，中华慈善总会成立，至 90 年代末全国大部分省份都建立了慈善会，慈善会系统建设初步完成。据统计，1988 年我国已建立 4446 个社会团体（含基金会），到 1997 年，其数量增长到 181318<sup>58</sup>。这些组织多是由行政部门发起成立或国家领导人在其中担任重要职务，虽有一定的自主权，但接受政府部门的管理。慈善会其实是由民政部直接管理的下属慈善机构。而红十字会具有行政级别，接受财政拨款，人员参照国家公务员编制，聘请国家主席担任其名誉会长，是一个政府背景深厚的组织。

民间力量也开始逐步参与到慈善事业中。这一时期，第一批民间慈善组织建立，包括陕西省妇女理论婚姻家庭研究会（1986）、中国管理科学院妇女研究所（1988）、北京星星教育研究所（1993）、自然之友（1994）、天津鹤童（1995）。1995 年，第四届世界妇女大会在北京召开，迎来了中国民间组织与世界交流和接受启蒙的契机，但也引起了政府的警惕。1996 年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的

<sup>56</sup> 王振耀，张秀兰编。2011 中国社会福利发展报告。北京：北京师范大学出版社。2012

<sup>57</sup> 周秋光，曾桂林。中国慈善简史。人民出版社。2006:385.

<sup>58</sup> 数据来源：2009 年民政事业发展统计报告（社会组织部分）表 A34.

<http://www.chinanpo.gov.cn/2201/48276/yjzlkindex.html>



通知》，从此开始近三年的清理整顿和重新登记工作<sup>59</sup>，许多原来挂靠在政府部门或事业单位的民间组织纷纷被解除了挂靠关系，被迫在工商局注册。

慈善组织在扶贫、教育、环保、残疾人福祉、儿童成长、妇女发展、老年照护等领域填补了政府公共服务的不足。如中国青少年发展基金会发起与组织实施的“希望工程”项目就在社会上引起广泛关注。项目公开向社会募集资金，在贫困地区援建希望小学，资助失学儿童完成学业，为贫困乡村小学提供教具、文具或书籍。希望工程是90年代中国社会各界参与最广泛的公益项目，第一次在激起全社会慈善参与的热潮。项目帮助了大批失学儿童接受义务教育，改善贫困地区教育环境，有效地补充了当时尚未在边远贫困普及的义务教育。

这一时期，整个国家的核心任务是经济建设，社会建设围绕经济建设目标开展，仅仅是经济建设的附属品。随着市场经济体制的建立，计划经济时期建立起的国家、企业与集体责任的公共服务体系解体。社会管理主体仍然由政府占据主导地位。各类社会组织虽有较大发展，但由政府举办、管理与运作的现象普遍但，慈善由政府垄断，民间的力量仍然弱小。社会基层与普通群众的意见仍然难以找到正常、畅通的反映渠道，致使许多本应及时调解的社会矛盾积累为过激的大规模群体性事件<sup>60</sup>。

#### （四）中国社会体制改革开始时期（1998-2004）

##### 1. 社会体制改革大门初开

随着改革开放的深入和社会主义市场经济建设的发展，中国社会生活发生了广泛而深刻的变化，利益格局面临深刻调整，贫富差距扩大，社会公平公正失衡，社会矛盾日趋复杂化、多样化。各类群体性事件频发，给社会稳定与发展造成严重影响。面对中国社会发生的深刻变迁，中央政府意识到必须调整国家发展战略，将工作重心从经济建设转移到社会建设上来，以维护社会的稳定。为此，中央提出了社会改革的理念与思路，并开展了配套的行政体制改革、公共服务改革等方面的改革，标志着我国步入社会体制改革的历史发展阶段。

##### （1）社会建设成为国家战略重心

在国家战略发展层面上，中央逐步确定了和谐社会、促进民生、科学发展等社会改革目标。2000年，江泽民提出“三个代表”的理念，将“最广大劳动人民的根本利益”，满足人民物质与文件需求，作为推动生产力与文化建设的出发点与最终归宿。

<sup>59</sup> 杨团，葛道顺. 中国慈善发展报告 2009. 北京：社会科学文献出版社. 2009:357

<sup>60</sup> 宋晓梧. 中国社会体制改革 30 年回顾与展望. 北京：人民出版社. 2008:294-295



2002年，中共十六大召开，将全面建设小康社会作为中国社会的发展目标。其中扭转工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势，健全社会保障体系，实现社会充分就业，成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系，改善生态环境等内容成为小康社会的标准与目标。

2003年，中共十六届三中全会通过《关于进一步深化经济体制改革若干问题的决定》，提出了“科学发展”，把加强政府社会管理与公共服务职能，推进就业和分配体制改革，完善社会保障体系，深化教育体制改革，构建现代国民教育体系和终身教育体系等作为完善社会主义市场经济体制的有利保障。从而纠正单一追求经济目标的发展模式，将社会的发展同经济发展密切结合起来。

2004年，十六届四中全会将“构建社会主义和谐社会”作为社会改革的目标，还阐释了社会管理体制建设，并第一次将发展慈善作为社会保障体系建设的内容。会上提出创新社会管理体制，“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。同时提出“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”，首次明确将发展慈善事业作为社会保障体系的重要组成部分写入党的重要文献，也是第一次把发展慈善事业提到“提高构建社会主义和谐社会的能力”的高度来认识。

## （2）公共服务体系逐步完善

这一时期，社会保障事业顺利快速进展。政府在行政体制内部建立了专门的社会保障主管部门。1998年国务院出台《国务院机构改革方案》，缩减经济管理部门，增强社会事务管理职能，其中增设了专门负责社会保障与就业的劳动与社会保障部。在城市，1999年，国务院相继发布实施针对城镇职工与居民的《失业保险条例》与《城市居民最低生活保障条例》，2004年《工伤保险条例》正式施行，在完善城市职工社会保险体系建设的同时，建立起城市社会救助制度，将城市低收入者纳入保障范围。在农村，国家加大对社会保障的财政投入。2003年，以中央与地方财政和农民共同出资负担的新型农村合作医疗保险制度及倾向贫困农民的农村医疗救助制度开始建立。

教育方面，确立了以县为主的农村义务教育管理体制，缩小城乡教育差距，并决定于2006年起，在西部地区推行义务教育小学阶段免除学杂费。

在公共卫生方面，2003年爆发的SARS疫情，极大地激发、催化公共卫生快速进行一系列的重大改变，促使公共卫生从社会发展的“边缘”转位为“中心”，迅速建立公共卫生



突发事件应急处理机制<sup>61</sup>。同时在这次事件中，动员广大人民群众，共同广泛参与公共卫生事件，提高公众的公共卫生意识与参与能力。

## 2. 慈善进入社会体制改革日程

1998 年中国出现长江和松花江、嫩江流域的洪涝灾害，整个社会发起捐赠，捐款捐物超过 70 亿元，是新中国第一次大规模的社会捐赠，政府开始认识到慈善的功效。1999 年，第九届全国人大常委会通过了《公益事业捐赠法》，首次对公益事业的范围领域及公益捐赠的原则进行了界定，开启了中国慈善公益捐赠新时代<sup>62</sup>。

1998 年国务院通过了《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》，原来的《社会团体管理办法》失效。明确规定了民办非企业单位和社会团体的概念与法律地位，并分别对社团及民非的登记注册、权利义务、管辖、监督管理及罚则进行了规定，回应了当时国家管理和社会组织发展对于管理规范法规的需求。2004 年，《基金会管理条例》实施，条例首次将中国基金会划分为公募基金会和非公募基金会两大类，鼓励企业和个人在公益事业中担起社会责任，允许境外基金会在中国设立代表机构，为基金会的发展创造了相对完善的制度环境。

三大条例的出台，确立了我国慈善组织的三大法律形式，推动了中国现代慈善事业的参与社会体制改革的进程。这一时期，除了因对社会团体进行整改与重新登记造成 1996-2000 年四年间社会团体在数量上下降，社会组织整体上呈上升趋势，从 1998 年的 16.6 万个上升至 28.9 万个，增长率达 175%。尤其是民非发展迅猛，从 1999 年的 5901 个增长到 2004 年的 13.5 万个，增长了 22 倍。这说明了民间慈善获得了更加宽广的发展空间，政府背景的慈善组织一家独大的格局有很大转变。

<sup>61</sup> 王俊华. 走向完善的公共卫生——中国直面 SARS 触发的公共危机. 中国卫生事业管理. 2013(09)

<sup>62</sup> 宋杨. 公益法规：助推公益事业黄金期，来源：公益时报，

<http://www.gongyishibao.com/zhuan/30years/fagui.html>

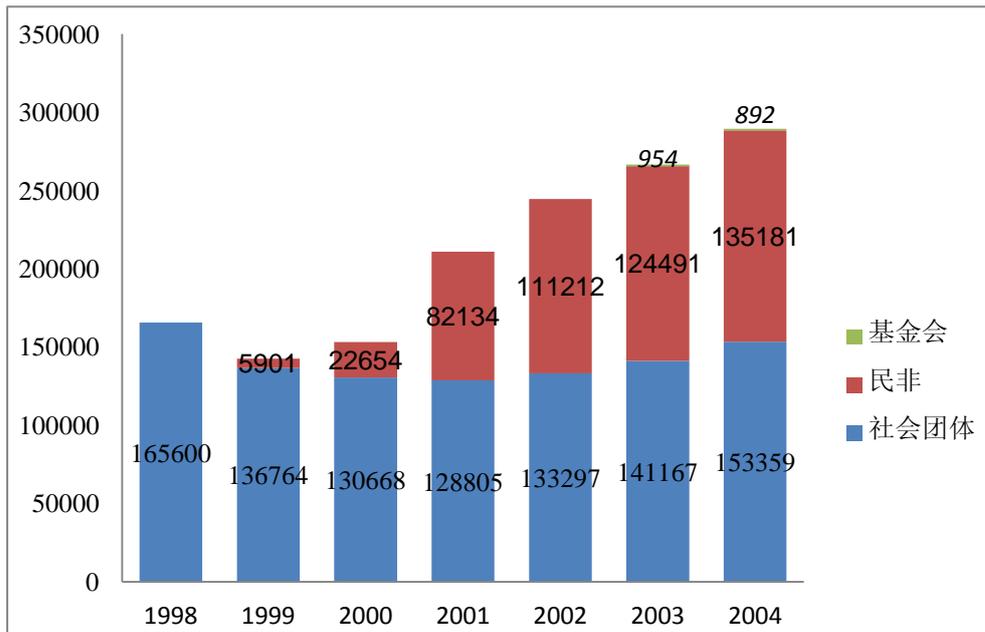


图 11998-2004 年中国各类社会组织数量变化

数据来源：2009 年民政事业发展统计报告（社会组织部分）表 A34.

<http://www.chinanpo.gov.cn/2201/48276/yjzlkindex.html>

这一时期，社会体制改革的雏形初现，各项公共服务推进明显。慈善作为补充被纳入到社会保障体系中，并逐步广泛参与到各类社会服务中，与政府公共服务形成良性互补。

## （五）中国社会体制改革结构建立时期（2005 年至今）

### 1. 社会体制改革结构建立

#### （1）社会体制改革体系确立

“总的来说，我们确定的目标不高。从一九八一年开始到本世纪末，花二十年的时间，翻两番，达到小康水平，就是年国民生产总值人均八百到一千美元。在这个基础上，再花五十年的时间，再翻两番，达到人均四千美元。那意味着什么？就是说，到下一个世纪中叶，我们可以达到中等发达国家的水平”，这是 1987 年邓小平的谈到国家发展战略时提出的中国发展三步走战略。而中共十七大在规划 2020 年发展目标时提出“实现人均国内生产总值到二〇二〇年比二〇〇〇年翻两番”，即 2020 年我国人均 GDP 应该达到 4000 美元。而实际上，2010 年，中国人均 GDP 就达到 4382 美元，2012 年这一数值更是达到 6100 美元。这表明我们提前 40 年实现了市场经济体制改革初期的期望，当前中国经济发展速度也大大超越了五年前规划的目标。按照人均 4000 美元的标准，中国已提前进入中等发达国家水平。

但随着经济发展速度的加快，社会却变得更加不稳定。人口老龄化对社会服务提出严峻



考验，城乡差距更趋明显，农村新一代剩余劳动力自我意识提升及其城市居民待遇的诉求与城市排斥之间的冲突隐隐发作，社会既得利益集团的强大及机会不平等造成阶层差距日渐拉大，房地产泡沫带来的价格虚高给社会中间层带来严重的压力，城市拆迁带来的暴力对抗不断涌现。正如郑永年所言，中国当前进入到一个“高发展、不稳定”的局面。

正是看到当前经济发展与社会发展的矛盾比上一个时期更为尖锐，单纯从维护社会稳定的角度无法让问题得以解决，政府在世纪初提出的以维稳为核心的社会改革，逐渐转移到深化结构调整与体制改革中来。

2006年，中共中央十六届六中全会审议通过了《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》，全面解释了如何建设社会主义和谐社会。其中，在构建和谐社会的原则之下，提出“坚持社会主义市场经济的改革方向，适应社会发展要求，推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制改革和创新”。这是我国第一次正式提出“社会体制改革”的概念。

2007年，十七大提出“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义”，并从优先发展教育，扩大就业，改革收入分配制度，加快覆盖城乡的社会保障体系建设，建立基本医疗制度和完善社会管理等六大方面来推动社会体制改革。十七大报告重申要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，健全基层的社会管理体制，将社会慈善事业纳入到社会管理体制的范畴中。

2008年，国务院进行机构改革，主要以转变政府职能和理顺部门职责关系为改革主体内容，其中“加强改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门”是四大改革内容之一。

2011年发布的“十二五规划”中，在再次强调社会体制改革的基础上，更加具体化社会管理体制建设的内容，即“完善法律法规和政策，健全基层管理和服务体系，加强和改进基层党组织工作，发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力”。在政府与民间的关系方面作进一步探索。

2012年，中共十八大召开，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、依法自主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。由此，中国确立了社会体制改革的结构。

## (2) 向人人共享的基本公共服务迈进

近年来，中央政府将建设服务型政府作为行政管理体制改革的目标予以推行，将建立人人共享的基本公共服务作为重点任务。

社会保障体系建设方面，在城市，进一步扩大养老保险的范围。2011 年启动城镇居民社会养老保险试点，当年年末，有 2.2 亿人参加城镇居民基本医疗保险。在农村，基本建立了养老保险、合作医疗和贫困救助的保障体系建设。新型农村合作医疗保险在 2008 年便实现了全覆盖，2012 年中国新农合覆盖率保持在 95% 以上，人均筹资 290 元。2007 年，农村建立了最低生活保障制度，地方各级政府将农村最低生活保障资金列入财政预算，省级政府加大投入，中央财政对财政困难地区给予适当补助。2011 年，参加农村低保人数为 5306 万。2009 年，国务院印发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，率先在全国 10% 的县（市、区、旗）试点探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险制度。至 2011 年末，试点扩至 27 个省、自治区的 1914 个县（市、区、旗）和 4 个直辖市部分区县，参保人数 3.26 亿人<sup>63</sup>，覆盖一半农村人口。

在教育方面，2006 年《义务教育法》颁布，推进义务教育均衡发展的法定化。2007，中东部农村义务教育小学阶段免除学杂费，将农村义务教育全部纳入公共财政保障范围。

## 2. 现代慈善成为社会体制改革突破口

在社会体制改革的推进过程中，慈善扮演着越来越重要的角色，尤其是 2008 年汶川地震，全社会第一次集体参与到赈灾中，慈善第一次成为中国大众生活中的一部分。慈善的力量逐渐也为探求社会体制改革的政府所重视。

2005 年，国务院政府工作报告提出“支持发展慈善事业”，这是政府文件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。

2012 年 2 月，国家宗教事务局会同中央统战部、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《关于鼓励和规范宗教界从事公益慈善活动的意见》，这是我国第一个专门针对宗教从事慈善事业做出规定的中央政府文件。更重要的是，《意见》鲜明地表达了政府对宗教从事慈善事业的态度：支持鼓励、引导规范。《意见》对宗教界从事公益

<sup>63</sup> 人力资源和社会保障部. 2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报.  
[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605\\_69908.htm](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/ndtjsj/tjgb/201206/t20120605_69908.htm)



慈善活动予以明确的定位，“是促进我国公益慈善事业健康发展的有益补充”，为宗教慈善正名。一方面统一了政府层面对宗教从事慈善事业的认知；另一方面，为宗教正名，解除社会各界支持宗教慈善的顾虑或对其误解，鼓舞宗教界士气，也让宗教界更清晰详细地了解登记、优惠等政策，促进宗教慈善的规范化发展。

十八大提出的社会体制改革体系中，值得注意的是“现代社会组织体制”这个概念的提出。“社会组织体制”首次单独被列为社会体制改革的一个体系，这一是说明了政府逐渐认识和正视民间社会的力量，同时也表明了政府对民间社会、慈善事业的一种积极态度，从限制到发展与合作。还要注意“现代”这个新提法。在报告中，现代社会组织体制具备三个特征，即“政社分开、权责明确、依法自主”，足见政府在推动社会组织建设，增强其自主性，同时以法律治理的决心。报告还特别提到要“推进行业协会商会与行政机关脱钩，强化行业自律”，对行业协会的“去行政化”。这些足以证明政府意欲还权于社会，以法治自治取代行政干预，将有望促成更多社会组织的登记注册，促进现有政府背景社会组织的转型，真正形成一个活跃发展、自主管理、依法监管的社会组织体制。

2013年3月，国务院颁布《国务院机构改革和职能转变方案》，这是继2008年后再次对国务院行政体制进行大幅调整。这次改革的特征是要向市场、向地方和向社会“放权”。其中，向社会“放权”集中于取消长期影响公益慈善发展的双重管理体制。虽然近年来广东等地已经试点了社会组织登记注册放宽，社会组织不再被要求寻找主管部门，但民政部门和业务主管部门对社会组织实施“双重管理”的体制仍然是主流。而如此明确“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”还是第一次出现在全国性的文件中。这可能预示着在全国全面放开社会组织的直接注册的时代即将到来，中国社会组织可能迎来一个井喷的时代，中国社会体制改革也将进入到社会组织活跃参与的新时代。

事实上，近些年慈善事业突飞猛进，向现代慈善转型，为推动社会体制改革做了准备。2008年，中国慈善捐赠突破1000亿人民币，远远超越于几年前规划的2010年500亿的目标，慈善参与人数上千万，将中国的慈善事业向前推进了10年。因此，2008年被认为是“中国公益元年”。而这一进步客观上是由汶川地震赈灾行动带来的。首先，汶川地震的全民赈灾行动开启中国公民社会大门。社会各方力量，包括个人、慈善组织、政府、企业、媒体和公共知识界自发参与到抗震救灾中来，创造性地共同完成紧急救援阶段任务的第一次成功的尝试。在这次地震中，全国共接收社会捐赠款物767.12亿元，占全年捐赠的72%。自发到抗震一线的志愿者达300万人，后方支持的志愿者至少达1000万人，经济贡献约185

亿元<sup>64</sup>。二是慈善理念深入人心。中国的慈善事业经过汶川地震之后，现在已经成为了一种风尚，人们的爱心已经被全面激发，全社会的慈善活动现在是此起彼伏，人们的慈善理念已经发生了根本性的变化。三是激励中国慈善专业化发展。汶川地震中，公益慈善组织发挥了重要的作用，但也在救援技术与方式、透明公开、联合行动、与政府互动方面暴露出诸多问题。公民慈善参与热情的激发出来，慈善组织只有提升专业化水平，才能为有效地发挥这些热情提供途径。因此，汶川地震从慈善的实践行动方面将中国慈善事业推进到一个新的历史阶段。

2008 年汶川地震以后，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，这与自然灾害的发生有密切关系。2011 年，社会捐赠总量达 845 亿元，占全国 GDP 总量的 0.18%。

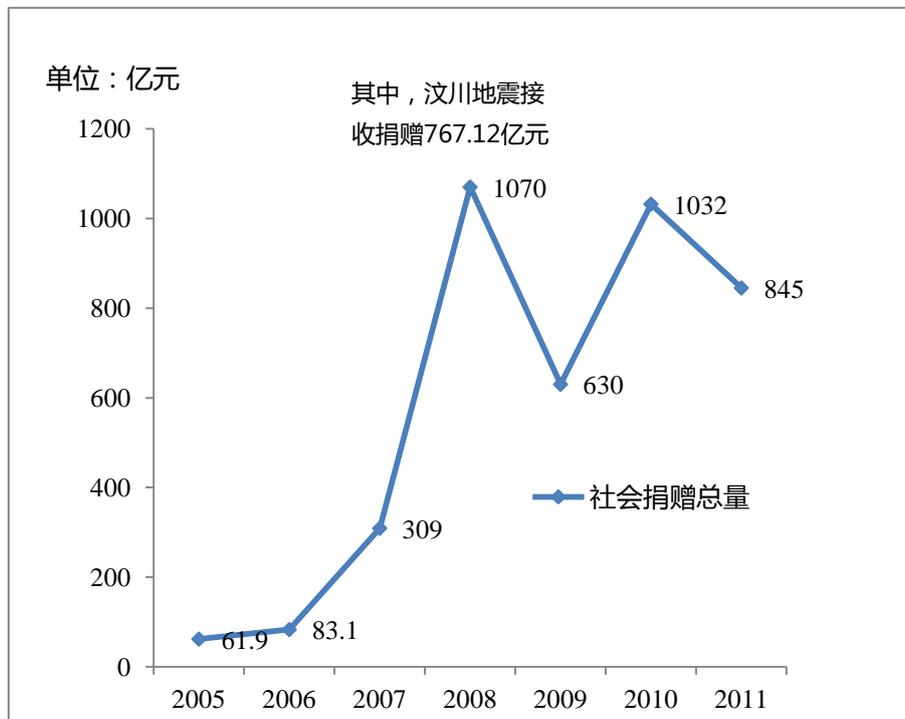


图 2 中国社会捐赠总量变化

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>

从志愿服务来看，2010 年，全国社区志愿者组织已经达到 28.9 万个，注册的社区志愿

<sup>64</sup> 杨团，葛道顺编. 中国慈善发展报告 2009. 北京：社会科学文献出版社. 2009:368

者达到 3100 万人。2011 年，我国注册的青年志愿者达到 3392 万人。2011 年，我国红十字志愿者 215.7 万人。除此之外，我国还有大量的活动志愿者，2011 年度内约有 167 万名大型活动志愿者提供志愿服务。我国各类志愿者数量之和预计在 1 亿人左右。

这一时期，中国社会组织获得快速增长。2005 至 2012 年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。

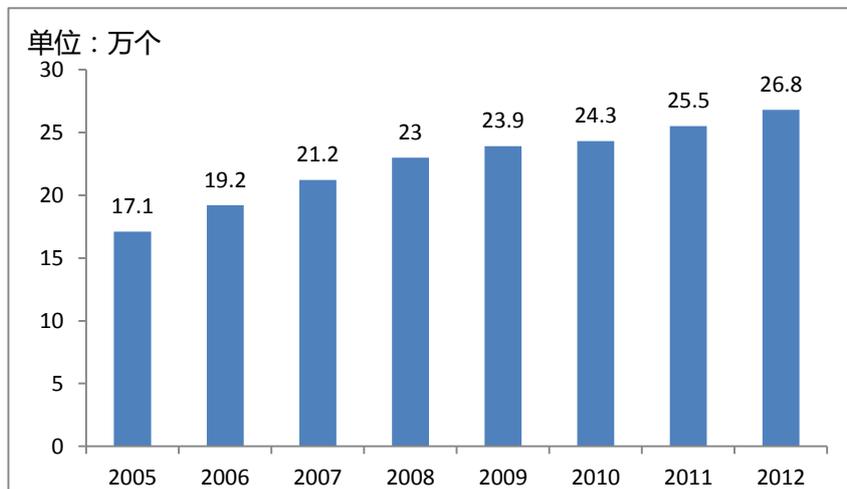


图 3 中国社会团体发展状况（2005-2012）

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>

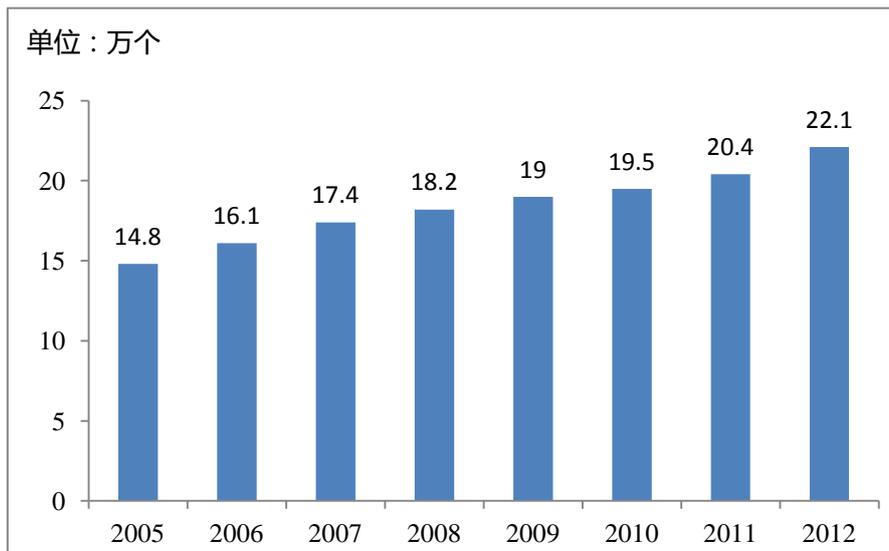


图 4 中国民办非企单位发展状况（2005-2012）

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>

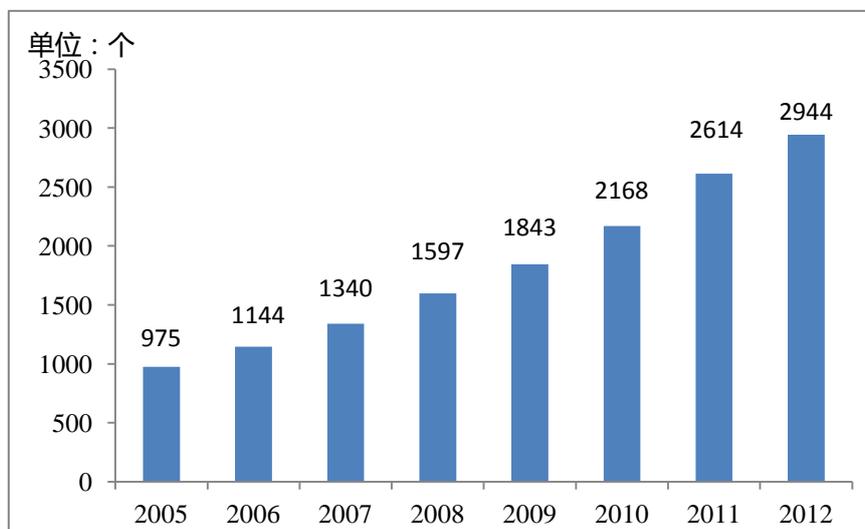


图 5 中国基金会发展状况（2005-2012）

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. 基金会中心网. <http://www.foundationcenter.org.cn/>

这一时期，中国社会正式进入社会体制改革结构建立时期，社会建设取代经济建设成为中国的核心议题。一方面，政府大力推动公共服务建设，另一方面，将慈善发展确立为推动



---

社会体制改革的一项重大工程。中国慈善事业进入向现代慈善转型阶段，组织、捐赠、公民参与都得到快速发展。中国社会体制改革迎来了政府与民间两线并进与合作的时代。



---

## 研究团队

### 组长：

王振耀，第七届中华百人论坛轮值主席，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

张楠，北京师范大学中国公益研究院研究部实习生