



慈善事业：中国社会保障的配套工程

—关于中国慈善事业发展问题的战略思考

作者：孙铭浩/蔡永江/刘志毅/

当一个社会的部分民众走向富裕之后，慈善事业也便应该相继产生了。

社会保障是国家和社会依法对社会成员的基本生活给予保障的社会安全制度。社会保障的对象是全体社会成员，重点是老年人、残疾人、贫困者、灾民、优抚对象等，其目标是保基本生活（当然包括文化生活），即在保障民众最低限度的生活需要的基础上逐步提高社会成员的生活质量。

我国社会主义制度建立以后，党和政府先后颁布一系列的社会保障制度。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中也清晰地提出了我国新时期建立包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障为主体的多层次社会保障体系的大思路。在市场经济建立健全并逐步使一大部分社会公民走向富裕的今天，推行和发展与世界接轨的“慈善事业”，无疑是对国家社会保障体系的补充和完善。可以说，发展慈善事业是社会保障的配套工程，也是发展社会主义市场经济的内在要求。

（一）发展慈善事业与建立发展社会主义市场经济体制具有一致性。消灭贫困，消除两极分化，实现共同富裕，是社会主义的根本原则和本质特征。社会主义市场经济体制在质的规定性上，鲜明地体现了社会主义的本质特征和优越性。建立市场经济的根本目的，就是为了发展生产力，实现广大人民群众的共同富裕。它不但能够实现更高的经济发展速度，而且能够更好地体现社会的效益与公平。它鼓励一部分地区一部分人先富起来，提倡先富带动和帮助后富，逐步实现共同富裕，不允许产生贫富差距过于悬殊的两极分化，它所代表的是广大人民群众的根本利益。如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度应该而且能够避免两极分化。倡导发展慈善事业正是基于适应这种新体制的实际需要，鼓励一部分先富裕起来的有觉悟的民众带动和帮助后富，缩小贫富两极分化，这与新经济体制的根本目的是完全一致的。

（二）发展慈善事业可以适度增加社会保障范围。运转数十年的以“低工资、高就业、高补贴”为特征的国家负责制，使国家和企业负担十分沉重。据资料，按社会保险、社会福利、社会救济和优待抚恤这一范围统计，1990年全社会保障事业费支出为1103亿元，占国民生产总值的6%以上。尽管如此，社会保障的覆盖面仍相对偏小，社会化程度较低。我国存在着二元社会结构，城乡差别较大，农村的社会保障覆盖率很低。据1990年统计，享有养老金的农民、五保户和定期救济抚恤的人数只占农村劳动者的1.9%，尚有4.1亿农村劳动者未纳入社会保障体系。加上城市的2000万，全国约有4.3亿劳动者没有享受社会保障待遇，也就是说尚有三分之二多的劳动者们处在社会保障的“安全网”之外。在一方面要扩大社会保障覆盖面，一方面又要减轻国家负担的两难选择面前，倡导发展民间慈善事业可以适度解决一部分劳动者的社会保障问题，从而使更多的劳动者实现最低限度的生活需要，并逐步提高生活质量。

（三）发展慈善事业有利于国家和社会的稳定发展。借鉴国外经济发达国家之经验，虽然其居民的收入差距、贫富差距悬殊，不稳定因素比我国多，但国家能保持基本稳定，究其重要原因是这些国家有一套成功的、历史悠久的、立法完备的、门类齐全的、社会化程度高、组织严密的包括“慈善事业”在内的社会保障制度。目前，我国社会正处在一个从传统社会向现代化社会转型时期，市场经济体制的培育和建立是一个复杂的运作过程，是一场涉及经济基础和上层建筑许多领域的深刻革命，各种体制在转换、交替、更新中，不可避免地会遇到这样或那样的问题和阻力，会产

生许多新的社会风险，如工业化风险、市场竞争风险、失业风险、工伤增加风险、老龄化带来的社会养老风险等等。预防这些风险，要建立和完善社会保障制度，倡导发展“慈善事业”，有选择地帮助社会成员在遇到特定风险后仍能有基本的生活保障，无疑会对社会的稳定和经济的发展起到“安全网”和减震器的作用。

（四）发展慈善事业也是精神文明建设的实际需要。多年来，特别是“文化大革命”中，慈善曾经被视为洪水猛兽，当作资产阶级“人性论”和“糖衣炮弹”被“狠批猛斗”，致使人们避之犹恐不及，谈“慈善”色变。与此相对照，是一些人对社会不负责任，对他人漠不关心。到了今天，则又有一些人崇尚金钱、唯利是图，甚至在一些地方形成气候，以致于出现了见死不救、见义不为的社会冷漠现象。社会主义精神文明建设，一个重要方面就是要努力确立纯真、诚挚、友爱的人际关系，大力培育扶贫济困、急人所急的爱人之心，而慈善事业是社会主义精神文明建设的一种实践形式。慈善事业倡导人们爱人、爱社会、爱自然、爱生命，培养人们的善良意识，引导人们提高道德水平。慈善事业作为落实思想道德建设的一个载体和基点，可以逐步培育人们的共产主义理想道德情操。

毫无疑问，慈善事业具有稳定社会生活的补充作用，发展社会道德的基础作用，推动社会进步的载体作用。

从中外慈善事业的历史看，慈善事业是由最原始的社会形式：家族、宗族、部族或其它严密的群体组织，为照顾其成员，保证其丰衣足食、安身立命的一种责任演变而来的。在中国，慈善事业有几千年的历史，概念古已有之。慈善是什么？《辞源》上说是：“仁慈善良”，《现代汉语词典》说是“对人?br> 戮常 挥型 槌摹保 笏乱?BR>思都是行善积德，扶贫助残，救死扶伤，乐善好施。慈善事业则是通过慈善组织和机构募捐或倡导“社会志愿者活动”，将民间的人力、物力、财力等方面的资源聚集起来，重新组合分配到最需要的地方，用来安老助孤、救弱济贫、赈灾安危，这实际上也是一个社会福利资源重新分配的问题。经济是人类社会生存与发展的基础，慈善事业的发展是随着社会经济的发展而发展的。只有在与经济协调发展的情况下，慈善事业才能得以长足健康发展。在封建的农业社会里，生产落后，社会相对贫困，社会由单一的经济单位一家庭组成。在这种自给自足的自然经济中，血缘关系与经济关系结合在一起，个人的生、老、病、死问题由家庭解决，社会没有力量也没有必要为其成员提供社会保障。在农业社会里，个人风险由家庭来承担正是经济不发达阶段的历史必然。产业革命以后商品经济的发展，打破了由家庭为生产单位的传统。生产社会化、生产过程社会化和生产目的社会化，使家庭的保障功能弱化，而社会成员遭受风险的机会增多，工伤失业、职业病、疾病、退休、遗属生活等问题，超出了家庭范围，需要由社会提供保障。在强化社会保障的同时，大力发展慈善事业无疑适应了社会需要。随着改革开放和社会主义市场经济体制的建立和运行，我国人民的生活水平有了较大的提高，但贫富差别随之产生。20年来，我国城乡居民收入差距经历了一个由缩小到重新扩大的变化过程。1978-1984年我国城乡居民收入差距由1:2.37缩小为1:1.60；1985-1988年由1:1.72扩大到1:2.05；1989-1994年上半年，则由1:2.10扩大到1:2.71，1995年为1:2.78。世界各国比较通行用基尼系数反映收入差距，一般认为这一数字达到0.4以上是收入分配不平等程度扩大的标志。目前，我国基尼系数已接近“警戒线”，1996年我国反映城乡居民收入差距的基尼系数为0.33左右，比1995年的0.16上长了一倍。同样的变化还发生在不同地区之间。1987到1993年，城镇居民生活费最高的省份与最低的省份，收入比例由1.72:1扩大到2.50:1；年收入绝对差额也由520元上升为2562元。近年来，这种差距还在继续扩大。

一部分人真正成为了“先富起来”的典范，这无疑给发展慈善事业创造了条件。据社会学家保守地估计，目前，我国年收入在5万元以上的有500多万户，约占全国总户数的2%；个人家庭财产在百万元以上的也有100余万户。国家计委经济研究中心的调查显示，中国高收入者主要有九类人：一是部分私营企业主。1994年上海有私营企业8241户，业主只要经营得法，年收入可达3-5万元；浙江已有877家私营企业年产值超百万元，其中有77家超过1000万元，有8家超过5000万元，有的产值

已超过亿元。二是部分个体工商户。南京市1993年年纯收入10万元以上的个体户就达4600户。三是股票证券经营中的获高利者。上海市从事股票交易的“股民”约200多万人，其中少数股民年收入或股值高达十几万、几十万甚至百万元以上。四是部分新办公司的负责人。五是“三资”企业中中方高级管理人员，这些人一般都是由政府主管部门选派推荐的，他们在“三资”企业期间拿高收入，而住房等又由国家保障。六是部分国有企业的经营承包者、经济效益好的企业负责人、承包产品开发的科研人员。七是专业人才紧缺的某些职业，如律师、高级厨师、美容师等。八是歌星、影星、节目主持人。九是收入畸高、来路不正当的人。

而国家统计局1994年的统计表明：我国60岁以上的老人有1.17亿，其中有7%约819万多人过着独居的生活；另外我国有近20万流浪儿童，其中10万是孤儿；我国还有5000多万残疾人，还有1000多万贫困母亲，还有7000万人尚未解决温饱问题；全国约有占城镇居民总数5%的1250万城镇居民处于相对贫困状况，他们的收入低于全国城镇居民月人均160元的基本消费水平，这1000多万人口尽管节衣缩食，仍然收不抵支，许多人甚至连新鲜蔬菜也舍不得买一些。虽然国家已经尽了很大努力，但是在市场经济的条件下，不可能像计划经济时期那样采取大包大揽的形式解决这些问题。在国家社会保障的同时，还必须依靠全社会的力量，开展社会性的救助活动。

当社会收入差距拉大时，对慈善事业的需要就出现了。在这样的条件下，建立健全个人收入的宏观调节机制，运用“社会均衡器”合理调节收入分配，并有组织地倡导发展民间慈善事业，保障国家经济正常发展和社会的安定，保障民众的社会生活水平，无疑是可行的。

国外慈善事业的实践也给倡导发展中国的慈善事业带来了广阔的前景。第二次世界大战以后，国外一些国家在许多方面推动了社会的发展。战后像美国等西方国家为了避免30年代那样的大萧条造成的社会动荡，制定了公共救助和其它社会立法。依据这些法律，一批社会救助人员参加了广泛的公共救助计划的实施，目的是使个人和家庭得到最低限度的经济保障。1929年，美国政府在卫生、教育、福利等方面的捐助占了美国国民生产总值的3.9%。到了战后的1960年，政府在这方面的支出上升到10.6%。到了1976年，又差不多翻了一番，占到20.6%，实际数字为33亿1000万美元。但这个数字是公私两方为“社会福利”投入总数的73.3%，私人投入差不多要占到1/3，这充分说明了私人投入的民间慈善事业仍然在美国人民生活中起重要作用。

在英国，政府有关部门和社会志愿者共同承担着社会救助的重任，对遭到不可抗拒的天灾人祸、鳏寡孤独、生老病痛、身心障碍以至丧失劳动自救能力的，以及低于社会最低生活水准的社会成员，政府和社会志愿者都会给予物质救助和实际帮助。

当前世界上很多国家和地区推动和发展的慈善联合募捐运动，也是慈善事业成功的范例。联合募捐，就是通过一个有社会影响力的，被公众信任的非盈利机构，向广大民众进行募捐，然后经过专门机构评估，再把募捐所得分配给提出申请的社会福利机构，去帮助那些需要帮助的人。据国际募捐协会权威人士介绍，近年来美国的联合募捐运动，一年能筹集到30亿美元的经费，用于支援5000多个为人们提供福利的非盈利机构，这些钱75%来自个人。香港公益金筹募委员会1995年的募捐计划是18800万港币，用来资助139家福利机构。香港公益金运作的透明度相当高，每次募捐后都要在报上详细报告经费的分配情况，因此在市民中享有极高的公信度。

在我国，慈善事业也取得了阶段性成果。1991年华东大水灾，由社会动员起来的海内外救灾捐款达7亿多元。希望工程实施以来，已累计筹资9.78亿元，资助失学儿童154.9万人，建设希望小学3634所。在这些数字的背后，是海内外亿万善良人的美好心愿。

三

慈善事业在我国尚处于起步阶段，许多工作有待于开拓，许多问题需要通过一定的途径加以解决。要发展慈善事业，重要的是要解决好如下几个方面的问题。

（一）建设机构网络。

建设运行高效的慈善事业机构，并在全国范围内联网开展工作，这是发展慈善事业的基础。目前，以民政部为依托，建立了全国性的中华慈善总会，绝大多数省、自治区也建立起了相应的机

构。但在有些地方，特别是在基层，尚没有真正建立起社会性、开放性的慈善事业机构，而且机构成员的构成社会覆盖面偏窄。

在机构建设的运筹中，首先应该进一步扩大慈善事业机构成员的社会覆盖面，吸收海内外的社会活动家、慈善家以及党政、工商、宗教、民政、工会、妇联、青年等各界人士参与，使慈善事业机构真正成为具有广泛社会性的、参与众多的，既有官方的也有民间的不同层次的慈善团体，切实加强慈善事业的管理与指导，使慈善机构真正成为协调政府和民间发展慈善事业，发动和依靠社会力量为社会最困难的、最需要帮助的人办实事办好事的权威组织。

其次，要着眼于长远，积极增减慈善事业人才。发展慈善事业需要财力，但同样也需要经过正式培训的慈善事业人才，而人才的培养对发展慈善事业来说尤为重要和必要。一些发达国家和地区的慈善事业实践也充分证明了这一点。慈善事业涉及到经济学、社会学、人口学、心理学、会计学、统计学、保险学等许多学科，同时又是一项政策性强、工作量大的工作。发展慈善事业，培养慈善事业人才，首先应该加强社会福利学科建设，并制定培训规划，采取长训与短训相结合的方法，一方面致力提高慈善事业人才的业务素质，另一方面则要着力培养慈善事业机构人才的职业道德，使其具有一颗爱心、一颗诚心、一颗善心，甘愿牺牲，无私奉献。

第三，要抓好慈善事业的基地建设。在目前经费较为紧张的条件下，可采取公办民助的形式，逐步建设一批慈善基地，如敬老院、sos村、希望学校、残疾人福利院、慈善福利企业，等等，并尽力循序渐进，扩大慈善事业基地建设的数量、规模，提高管理水平。

（二）倡导慈善意识。

高尔基曾经说过：“人所固有的善良能唤起我们一种难以摧毁的力量。”在中国，上溯二千多年以前，中华民族就有仁人志士倡导“仁爱”之心，“守望相助、出入相友、疾病相扶持”，推己及人、人溺己溺及“老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼”已经成为中华民族的传统美德。现代慈善，已不仅仅是一种事业或组织结构，而同时是一种新的社会价值观。在大力发展社会主义市场经济，弘扬社会主义道德的条件下，社会主义慈善事业已超越了施舍、恩赐的传统含义，而具有了建立在人格平等基础之上的团结互助、互帮互爱、共同进步的新内涵。在当今社会中，人们对他人的苦难，不能仅仅是发发善心捐赠一些款项或实物，而是必须致力于增加自己和他人持续解决这些苦难和问题的能力，这个能力的培养是依靠全社会群众的广泛参与和共同努力。

但是，近几年来，一些人把一切推向市场的鼓吹，加上许多人追风逐潮的浅薄习性，致使市场交易关系遮蔽了人作为人所发生的一切关系，有的人在身处绝境者的面前表现出冷漠、麻木，充当看客的事多次出现；更有人在他人突陷险境的生死攸关之际冷酷地跟求援者讲价钱……这些在人际关系上反映出来的人性的失落的事实，与倡导发展慈善事业格格不入。要发展慈善事业，就应该积极采取措施，广造舆论，在广大民众中大力倡导慈善意识，真正使慈爱和同情成为社会道德的基础。

首先，要进一步强化慈善事业的理论灌输。要加强慈善事业理论研究，尽快弥补国内慈善事业理论滞后于实践的问题，使理论进一步指导慈善事业的发展。要利用舆论阵地，强化理论灌输，让民众认识到，无论何时何地，人类生活都是在共同体中进行的。在共同体中，任何成员发生的问题，都与其它成员息息相关。没有慈善意识和行为，一个人就无法具备起码的为人之道。要通过弘扬慈善理论，使广大民众树立慈善意识，促使其慈善同情的范围从家族、血缘之间扩展到全体人类甚至整个生物界，从而能自觉参与慈善活动，支持慈善事业，推动慈善事业的发展。

其次，要动员领导干部广泛参与慈善活动，为群众做出表率。要开创一项文明的事业，都需要身先士卒者的带动，发展慈善事业尤其如此。这就需要领导干部要站在建设社会主义精神文明的高度上，积极参与慈善活动，在慈善事业中做出表率，从而带动和激发人们的慈善意识，使人与人之间的关心、互助蔚然成风，促进社会主义精神文明建设。

第三，要树立楷模，大力宣传热心慈善事业的典型。要从中华民族源远流长的历史中总结慈

慈善事业的优良传统，弘扬无私奉献的精神和慈善爱人之心的。要将新时期倾心于慈善事业的各界人士向社会广为宣传，努力在全社会形成一种尽心慈善事业光荣的良好风气。要采取精神奖励与物质奖励相结合的方法，表彰奖励献身慈善事业的各界人士，鼓励引导全社会逐步形成一种热心慈善事业的氛围。

（三）强化事业管理。

实践告诉我们，任何一项事业都离不开管理。要发展慈善事业，有效地动员与筹措社会慈善款，有效地资助社会中最需要的人，保证捐款人与受助人的利益，关键在于管理。因此，建立一种现代的、科学的运作与管理机制，使捐款与用款制度化就势在必行。

首先，要强化工作指导，立足实际制订慈善事业的短期和长期规划。发展慈善事业应该加强统一领导、统一规划，避免当前慈善资助中存在的临时性、随意性，切实解决慈善事业缺乏统一领导和长远规划的问题。要在短期和长期规划中进一步明确慈善事业的指导思想、筹资方式、资助目标、资助措施、实施机构、福利场所（养老院、慈善医院等）建设等方面，并在实践中着力抓好落实

其次，要强化协调，将慈善活动纳入统一的行业管理之中。目前我国慈善活动较为活跃。如共青团组织的“希望工程”；全国妇联的“幸福工程”；全国总工会的“送温暖活动”；还有诸如“助老工程”、“青年志愿者活动”、“烛光工程”、“法律援助”、“扶贫工程”、“心理咨询热线”、“一助一、手拉手”等等，这些慈善活动已在社会产生了良好的社会效应。但由于缺乏统一管理，尚不能协调一致，形成更为强大的社会轰动，零散的慈善活动中出现的一些问题也不能得到及时解决。要采取措施尽快将这一系列慈善活动纳入统一管理，形成网络，并强化工作指导协调。

第三，要进一步加强慈善事业的制度化、规范化建设。目前，社会慈善事业捐款主要存在两个方面的问题：一是救急性、临时性，是头痛医头，脚痛医脚；二是尚没有一种制度使捐款人了解自己的捐助是否真正帮助了受助人。这样，就使许多捐款人对捐款没有信心，在某种程度上影响了人们参与慈善事业的积极性。要解决这个问题，更加有效地筹措社会慈善款物，有效地帮助社会上有需要的人，就必须加强慈善事业的制度化建设，努力建立一种科学的运作与管理机制，在善款的募集、管理、使用、增值等环节建立一整套规章制度。要在统一规划的基础上鼓励社会公众自愿投身慈善事业中，踊跃捐赠救助款物；要统筹安排善款支出，将款物送到最需要的社会民众手中；要建立“交待”与监督制度，将所有筹款情况和支出情况定期向社会公布，并由专业的审计机关和社会人士组成的委员会负责审计和监督。

第四，要改变慈善活动重物资助轻精神优抚的问题，积极倡导社会志愿者活动，不断扩大慈善事业的保障范围，扩大保障覆盖面。应该说，随着社会的发展和人民物质生活水平的提高，人们对精神文化生活的追求也在不断提高，更加注重追求生活的内在质量。因此，慈善事业应当为更多的社会成员提供服务，努力使社会公众不但享有物质生活上的满足，而且享有精神生活的充实与愉悦。

（四）寻求法律保护。

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。然而，我国在公益事业立法方面的薄弱与空缺给很多公益组织带来了极大的困惑。目前，除了国务院制定的《基金会管理办法》外，我国至今尚没有专门调整公益事业的法律，公益事业行为在多方面发生的法律关系只能从其它相关的法律法规中去寻找。慈善事业无法可依的问题将制约着慈善事业的发展，难以实现慈善事业的科学化、规范化、法制化。因此，加快慈善事业立法已是当务之急。

构筑我国慈善事业法律法规体系可以从三个层面进行。一是要在制定的《中华人民共和国社会保障法》中对慈善事业留有较多的法律规定空间。要对慈善事业的机构设置、慈善事业善款的筹集和管理、慈善事业的社会监督以及慈善事业的法律责任等内容，作出明确的法律规定。二是要制定

单项的《中华人民共和国慈善事业法》，与国家社会保障法相配套。三是要制定慈善事业法的实施细则。同时，地方立法机关或行政机关也可根据法律规定或授权，制定适合当地社会经济发展状况的具体实施办法或补充规定，从而形成严密科学的慈善事业法律法规体系。

在立法过程中，需要考虑各项法规之间的协调性。既要避免遗漏，又要避免重复。可参考国外相关法律，取长补短，力争使各项法律法规科学严谨、操作性强，以利于执行和监督。

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)