

中国慈善事业的发展方向

郑功成 | 全国人大常委会委员
中国社会保障学会会长



- ◆ 《慈善法》实施四年来，极大地激发了社会成员的慈善意识和参与热情，促进了大众参与的社区慈善与网络慈善，推进了慈善组织与慈善活动的不断规范，提升了包括款物捐献与志愿服务在内的社会资源动员能力，也开创了各种新型慈善活动形态及其与社会救助、社会福利及公共服务等相融合的创新性局面。
- ◆ 我国现代慈善事业发展需要依托“两个尊重”：尊重现代慈善事业的客观发展规律、尊重中国的国情。
- ◆ 中国慈善事业是中国特色社会主义事业的有机组成部分，需要在国家现代化与共同富裕的进程中确立自己的定位并发挥自己的独特功能。只有如此，才能走出中国慈善事业发展的新路，才能持续不断地促使慈善事业发展成为一项不可或缺的宏伟的社会事业。

一、我国慈善事业发展现状

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要加强社会保障体系建设，完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度，健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。在我国慈善事业的发展进程中，2016年颁布实施的《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》），为我国慈善事业健康发展提供保障。它开宗明义地明确了发展慈善事业、弘扬慈善文化、规范慈善活动、保护慈善参与者合法权益，进而促进社会进步、共享发展成果的立法宗旨，为慈善事业的全面转型与发展提供了基本法律依据。

《慈善法》实施四年来，极大地激发了社会成员的慈善意识和参与热情，促进了大众参与的社区慈善与网络慈善，推进了慈善组织与慈善活动的不断规范，提升了包括款物捐献与志愿服务在内的社会资源动员能力，也开创了各种新型慈善活动形态及其与社会救助、社会福利及公共服务等相融合的创新性局面。目前，我国的慈善事业正在从传统走向现代、从少数人参与走向大众化，证明了《慈善法》的制定与实施具有特别重大的时代意义。

然而，我国的慈善事业在总体上还处于发展滞后状态，集中表现在如下三个方面：一是被认定为慈善组织的数量比较有限。全国从事慈善及公益活动的社会团体数以十万计，但截至2020年6月30日，全国登记认定为慈善组织的只有7169个，不到总数的1%；二是慈善资源动员能力有限。全国每年接收的捐赠款物额仅有1000亿元左右，以慈善捐献为表现形态的第三

次分配在国民收入分配体系中的体现比较微弱；三是应急协调能力有限。新冠肺炎疫情防控期间慈善领域暴露出来的信息披露不足、款物处置迟缓、协调机制缺乏等问题引起了社会广泛讨论，影响了慈善事业正常功能的充分发挥。

二、依托“两个尊重”发展中国慈善事业

慈善无国界，但慈善事业有国界。一方面，慈善事业建立在社会成员自愿捐献的基础之上，只有尊重所在国家的伦理道德与传统文化，才能产生社会共鸣、达成社会共识，进而使慈善事业成为大众参与的社会事业；另一方面，慈善之所以在当今世界成为一项伟大的社会公益事业，关键在于它不再是零星的、传统的爱心善意，而是基于社会经济发展的需要、社会结构变化与社会分工发达的要求，不断成就的有规模的、专业化的社会资源配置行为，因此需要有相应的制度安排提供有效支撑。包括财政、税收制度，收入分配制度、民生保障制度、社会治理制度等均会对慈善事业的发展产生直接影响，如果这些制度对慈善是接纳与鼓励的，则慈善事业必定能够得到发展。反之，慈善就只能停留在零星的慈善活动而不可能成为自发的社会事业。

有鉴于此，我国现代慈善事业发展需要依托“两个尊重”：尊重现代慈善事业的客观发展规律、尊重中国的国情。不能以规律为由脱离国情，也不能以国情为由扭曲规律。现代慈善事业的客观规律主要表现在志愿性、公益性、平等性、社会性以及法治与自治相结合上，中国国情的特殊

性则主要表现在坚持社会主义制度、走共同富裕的发展道路并具有自己的文化传统和各具特色的制度安排。要促使我国慈善事业获得大发展，必须将这两个尊重有机地融合起来，再在此基础上寻求适合国情的慈善事业发展之路。

三、走具有中国特色的慈善事业发展的新路

中国慈善事业是中国特色社会主义事业的有机组成部分，需要在国家现代化与共同富裕的进程中确立自己的定位并发挥自己的独特功能。只有如此，才能走出中国慈善事业发展的新路，才能持续不断地促使慈善事业发展成为一项不可或缺的宏伟的社会事业。

(一) 要明确中国慈善事业发展的合理定位，即是中国基本经济制度、民生保障制度、社会治理制度的有机组成部分

慈善事业是中国基本经济制度的有机内容。党的十九届四中全会审议通过的《决定》明确指出，公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，既体现了社会主义制度优越性，又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应，是党和人民的伟大创造。《决定》还强调，重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业。可以说，慈善事业是一种立足于第三次分配基础之上的混合型分配机制，能否在再分配调节机制中扮演好自己的角色至关重要。

慈善事业是中国社会保障或民生保障制度的有机内容。众所周知，扶贫济困、养老

哺幼、助残恤孤、服务社会和助力各项公益事业发展，是现代慈善事业发展的出发点，也是其归宿。这决定了慈善事业作为一种自愿的共享机制，与作为强调性的共享机制即法定社会保障制度的内容与功能几乎具有一致性。如何在多层次社会保障体系建设中促进慈善事业与社会保障制度，特别是社会救助、社会福利及特殊群体权益维护有机结合，对于慈善事业的发展至关重要。

慈善事业是中国社会治理制度的有机内容。社会治理是国家治理体系与治理能力现代化的基石，我国的现代化建设需要构建共建共治共享的社会共同体，社会成员需要有参与社会建设并发挥作用的途径，慈善事业是十分有效的桥梁与载体。能否在社会治理体系中担当起相应的责任，对慈善事业的发展至关重要。

(二) 要明确中国慈善事业健康发展的方向，即是加快完善与慈善相关的法律政策体系

如果对慈善事业的上述定位具有共识，就应当为慈善事业的持续发展创造良好的法律政策环境。在这方面，有两个重要方向值得努力：一是将《慈善法》中的促进政策具体化。《慈善法》中许多条文需要有具体的政策才能真正落地，如房屋捐赠、慈善信托、慈善服务、税务支持、财政购买服务等，均需要明确的、具体的、便捷的政策规制才能落地。二是加快完善明确的慈善监管政策。《慈善法》的根本宗旨是促进慈善事业发展，政府监管的职责重在服务，评价慈善监管的核心指标应当是慈善组织的发展情况与慈善资源的动员能力以及公众参与慈善事业的满意度。因

此，需要进一步确立依法监管、法治与自治相结合的原则，强化监管队伍建设与能力提升，改进监管中存在的损害慈善组织自治权益等不足，真正构建积极的监管制度体系。此外，还需要将提供公共服务纳入慈善监管范畴，真正激发社会各界参与慈善、慈善组织自主发展的活力。唯有如此，蕴藏在我国民间潜力巨大的爱心善意才能持续不断地释放出来，慈善事业对于国家现代化才能做出更多、更好的贡献。

（三）高度重视中国特色慈善事业的发展

近几年来，我国慈善事业的发展进步主要体现在社区慈善、网络慈善和以慈善信托为代表的家族慈善等方面，充分体现了我国慈善事业发展的特色。


社区慈善得到快速发展。社区是社会的根，人离不开社区，社区慈善往往与基层政权建设和群众自治组织有机结合，不仅符合中华邻里互助的传统与现行体制，而且畅通了社会成员参与社区治理的途径，增进了社会团结，进而可以为国家治理奠定稳定的根基。因此，我国应当将社区慈善作为慈善事业发展的重要方向，大力培育社区型慈善组织，鼓励社会慈善机构直接抵达社区或者透过社区慈善组织直接服务于社区居民。

高度重视网络慈善的发展。伴随信息技术的快速发展，腾讯公益、阿里巴巴公益及水滴筹等日益活跃的线上慈善组织表明网络已经成为我国慈善事业发展的重要途径与有效载体，其代表的是公众参与慈善的广度与深度，应当引起高度重视并通过完善相关政策及服务来促使网络慈善持续发展。

重视促进家族慈善的发展。家族慈善符合中华传统，而家族慈善基金会与慈善信托将是适合家族行善代代相传的合理选择，应当认真研究中国的家族财富发展轨迹与传承文化，为家族慈善事业的发展创造良好的政策环境与社会氛围。

建设好以慈善总会为代表的枢纽型慈善组织。今年抗击新冠肺炎疫情期间的慈善行动揭示了一个十分重要的事实，就是我国慈善事业的发展离不开枢纽型慈善组织的带动。从中华慈善总会到各地的慈善总会，都是既能募捐又直接提供服务的综合性慈善组织，它们与政府主管部门具有较为密切的关系，更形成了上下左右联动的合作机制。这次抗疫期间中华慈善总会、湖北省慈善总会等机构就得益于这种平时建立的合作机制，对善款善物给予了及时、高效的处理，并得到了公众和主管部门的高度认可，因此，要认真总结这类经验，以推动慈善事业健康持续发展。

四、推动中国慈善事业进入全面发展的黄金时代

我国社会发展进入了一个崭新的时代，新时代的国家发展战略已经为慈善事业的发展提供了基本遵循，《慈善法》的实施为慈善事业的发展提供了基本法律依据，持续发展的国民经济与不断增长的社会财富积累为慈善事业的发展奠定了日益丰厚的物质基础。我们要进一步明确慈善事业的定位，找准发展方向，并据此加快完善相关政策支持体系、积极引导公众参与，推动中国慈善事业进入全面发展的黄金时代。

（责任编辑：杨 婷）