

中国慈善组织建设的系统性思考

黄家瑶

(上海立信会计学院 文法学院, 上海 201620)

[摘要] 慈善组织是慈善事业发展的主要载体,也是促进社会和谐的重要力量。对中国慈善组织存在状况作系统论意义上的系统性思考是一种新的研究视角。应用系统的相关性、整体性、开放性思想,探讨慈善组织系统与影响其存在的诸要素关系、慈善组织系统与其生存环境的整体优化问题,对推进正在起步阶段的慈善事业健康发展有着积极意义。

[关键词] 慈善组织;系统;要素;环境

[基金项目] 教育部社会科学研究一般项目《和谐社会构建中的风险治理研究——中西民间慈善组织的比较及启示》(06JA840014)

[作者简介] 黄家瑶(1952—),女,上海市人,上海立信会计学院文法学院院长、教授,主要从事经济哲学研究。

[中图分类号] D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1003-7071(2011)01-0125-04 [收稿日期] 2009-05-06

一、系统的相关性:影响慈善组织的诸要素

系统的相关性亦即事物的关联性。任何一个事物与其他事物处于相关性之中,事物内部诸要素也处于相关性之中。正是这种相关性使事物形成了“关系质”,从而表现出系统与要素之间的关联关系。运用系统方法考察作为系统存在的慈善组织的相关性,既需在宏观层面上分析它与慈善事业的关系,即作为慈善事业的主要载体,慈善事业大系统中的子系统,其水平状况对慈善事业发展的影响;更应从微观层面上分析它与文化传统、管理模式、运作机制、政府作用、人员素质等诸要素的关系,即作为慈善组织生存发展的政治、经济、文化、社会等主客观要素对“自组织”发展的制约性,从而达到对系统整体性的认识。对于前者的探讨已在政府推动下逐渐产生出积极的社会效应,2008年抗震救灾实践中慈善组织所发挥的作用便是明证。对于后者的研究则需进一步深入,只有了解目前慈善组织现状以及存在问题,才会有推进系统整体优化的可能和基础,为社会稳定和谐发展提供服务的系统功能才会得到有效发挥。就此而言,从微观层面上探讨系统与要素的相关性就更具有现实意义。

(一)文化传统与慈善组织的关系

观念是影响存在的精神要素。以儒家为核心的慈善文化传统是中国慈善组织活动的思想基础。儒家倡导“仁者爱人”,仁者能设身处地为他人着想、宽怀容人,其道德品质就是“爱人”;“仁”的内在诉求是“求善”,人性固有的“侧隐、羞恶、辞让、是非”之心是引导

人们扬善抑恶,与人为善,利人利他等所有仁爱行为的力量之源。在把“仁者爱人”的道德情感进一步发展为施慈善于民的“仁政”的过程中,又构筑了民为邦本、财富均分、重义轻利等为内容的慈善之道。儒家思想在以后发展中又与道教、佛教等宗教文化相互融合。道教在坚持禁恶行善主张的同时,融合了儒家的伦理观念和佛教的善恶报应思想。佛教的慈悲观及劝善理论也不断渗透于儒教传统之中。从而不仅使以“仁爱”为核心的儒家文化具有了更为厚实的慈善内容,而且作为一种推己及人、助人为善的精神存在于人们的生活和实践中,在相当长的时间内成为个人乃至社会慈善活动的思想基础,并对慈善组织产生了持久而深远的影响。

从历史上看,各个时期出现的不胜枚举的慈善家群体和连绵不绝的慈善活动,尤其是古代与近代社会慈善机构及其救助活动的普遍性都与儒家“仁爱”价值观和“仁政”主张直接相关。唐、宋、明、清诸朝不少君主敬德保民,兴办或扶持慈幼局、养济院、普济堂等各类慈善机构。一些主张“惠民”力行仁政的统治者,在灾祸发生之时就会通过施粥、赈谷、调粟等多种慈善救济措施来赈恤众多灾民和流民。著名的徽商、晋商以及宁绍、洞庭等商帮在经商致富之后,乐输善资,自觉加入到济贫弱助危困的社会慈善活动中。新中国成立后,有着悠久历史的慈善传统曾一度遭遇中断。20世纪90年代得以复苏后,政府开始重视慈善事业及其组织建设,而构建现代慈善价值观的种种努力也在很大程度上催生出公益理念的形成,进而直接改变着慈善

组织的地位以及较之发达国家相对落后的慈善状况。

(二)经济、政治条件与慈善组织的关系

经济、政治条件是制约存在的社会要素。中国慈善组织的生成环境与小农经济和宗法社会的历史渊源相联系。小农经济的生产方式决定了慈善行为是从家族内部的互助行为开始的,是在“熟人圈”里展开的。而宗法社会的“君权至上”又铸成了官办慈善、国家恩施“仁政”的思维定势。强大的国家力量以及对作为“父母官”的地方官吏的极度依赖,使得国家从来就肩负着救济大任,政府是社会福利的唯一提供者。历史上从养老到慈幼、从医疗到送终,从赈灾到救济等所有慈善政策、救助体系、慈善活动均由政府决定和国家承担。而无论来自国内还是海外的个人捐助则被视作是对国家能力的质疑甚至是否定而加以排斥。这不仅削弱了社会公众参加慈善活动的热心和责任感,也为“大政府、小社会”的社会格局奠定了思想基础,慈善公益事业是政府职责便成为普遍法则。此外,传统中国的“仁政”是以“德治”为基础的,而对道德教化功能高度重视的根本旨在使民众看到统治者的恩赐与悲天悯心而更加依赖和孝忠“圣君”,并对君主制度予以更强的道德认同。这也使得中国历史上出现的慈善机构在不同程度上具有政府权力衍生品的特质,倾向于政府的慈善行为而轻视民间慈善力量的正当性,认为个人慈善行为与政府仁政不能并存。如今,慈善组织的存在基础即经济、政治条件发生了根本性变化,计划经济已向市场经济转变,集权政治已被民主政治取代,改革开放推行市场机制也使政府职能发生很大转变。然而,“强势政府”特征以及“大政府、小社会”的社会格局基本没变,慈善救助在相当程度上还是以政府行为方式解决的,民间力量尚未成为社会保障的主要力量。慈善机构大多是政府主导的或与政府有着密切联系,体现在运作机制和管理体制上都有浓厚的“准政府”性质。社会上出现的民间慈善逆反心理和捐赠恐惧现象在一定程度上也与由政府发起后演绎成强制摊派行为有关。所有这些都会制约阻碍慈善组织在平衡社会收入分配和实现社会贫困群体救助等作用的发挥,以及慈善资源开拓能力的提高。

(三)机制模式与慈善组织的关系

运作机制和管理模式是影响慈善组织自身效率的关键要素。目前,中国慈善组织运作格局基本上是行政为主。从机构设置看,它以直接依托于各级民政部门为主,与民政部门往往是一个班子,两块牌子。从注册模式看,它按照社会团体管理思路采用双重管理体制,即受登记管理机关和业务主管单位的双重管理,注册登记要接受业务主管部门初审和登记主管部门的正

式审查。在这种操作方式下,很多慈善组织都遭遇无法注册的条件限制。首先,无主管单位而不能注册登记。《社会团体登记管理条例》明确规定,社会团体必须要有业务主管单位,且只能是政府机构或政府授权的机构。而这些机构往往怕承担风险而不愿负起主管单位责任。其次,达不到注册登记规定的资金和人数要求。按照《社会团体登记管理条例》的规定,在人数上,社团成立必须有50个以上的个人会员或者30个以上的单位会员;个人会员、单位会员混合组成的,会员总数不得少于50个;在资金上,全国性的社团要有10万元以上活动资金,地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体要有3万元以上活动资金才能注册^[1]。正是这些刚性规定在一定程度上排除了大量规模较小的民间慈善组织注册登记的可能性,也是造成中国慈善组织数量少且对社会贡献率相对较低的重要原因之一。从税收机制看,有政府背景的慈善机构与民间慈善组织或个人慈善捐赠所获得的税收待遇反差极大。目前,能获得捐赠全额免税优惠资格的慈善机构一般都有政府背景的大型机构,其主管单位往往有组织内部运作的权力,包括负责人推荐、任免等等,税收优惠特权长期为这些少数慈善机构垄断,而民间组织或个人捐赠行为则没有个人所得税减免待遇。这种缺乏激励政策的运作机制与民间慈善捐赠不尽人意的现状有很大关系。从监管机制看,民政部门、业务主管部门、审计部门、人民银行都负有对慈善组织实行人事及财务审计和监督的职责。但在缺乏可操作性的法律和政策规定下,目前仍以行政监督为主要形式,媒体和公众介入也相对有限。这就造成监督的随意性、消极性,甚至出现监督失效。在现实中,有的监督主体往往把监督视为一种权力而非职责和义务,不但不能履行法律规定的监督责任,反而向慈善组织收取管理费,甚至挪用善款,把监督责任变为权力寻租行为,从而在不同程度上打击和损害企业与社会公众投身慈善事业的信心以及政府机构的社会公信力。就此而言,促使慈善组织逐步从行政性束缚向自主性发展转变势在必行。

(四)从业人员素质与慈善组织的关系

内部资源是慈善组织成长的内在基础,其中从业人员的职业化专业化素质直接影响到慈善组织的公信力和服务效率,进而影响慈善事业的发展程度。从目前中国慈善组织的队伍状况看,缺乏一支既富有热心于慈善事业又具备专业技能,既具有公益意识又有创新能力的高素质人才队伍。在现有慈善组织负责人和工作人员中,一是有政府部门工作背景者居多,他们有的是从政府部门退居下来,有的仍隶属于政府部门,因而容易把行政工作习惯和方法带入非政府组织的慈善

工作之中,造成行政化和官僚化倾向;二是没有接受过专业教育和技能培训者居多,偏低的专业素质必然会影响工作质量和降低工作效率。因此,提高从业人员的道德素质和业务素质,加强职业培训和专业教育,建立起以具有专业背景人员为主导,兼职和志愿者相结合的人员队伍是改善慈善组织现状的重要方面。

正是系统的相关性形成了系统的整体性,从中表现出系统不仅对于外来作用能作为一个统一的整体作出反应,而且在一般情况下系统整体具有大于或优于系统各部分要素功能叠加之总和的系统功能。就此而言,系统相关性分析是发挥系统整体功能的必要前提。而对影响慈善组织存在的诸要素作相关性分析,目的就在于发挥其系统功能作用以推进慈善事业发展。

二、系统的开放性:优化慈善组织的存在环境

由系统整体性表现出来的系统功能是在与环境的交互作用下不断优化的,这就是系统的开放性。一方面,系统的开放性为系统与环境交互作用创造了条件,为系统功能优化提供了平台。系统适应环境的一面使得它能在环境中生存,它不适应环境的一面却又迫使它不断进化,以便适应变化了的环境;另一方面,系统的开放性是以有利于系统自身的存在和发展为原则,系统在与环境交换中会对影响自身整体功能发挥的内部和外部要素作出吸收或拒斥的选择,从而产生互补效应,把系统的整体功能放大。忽视系统的开放,便失去提高与前进的参照系;注重系统的开放,才会加速“自组织”运动过程形成优化功能。如果说分析系统要素的相关性是为了把握系统的整体性,那么,对系统存在的内部环境和外部环境进行择优选择则是为了更好地发挥系统功能。系统的开放性思想为慈善组织建设提供了重要的思维方法和原则。

(一)优化制度环境。现代慈善组织建设离不开制度安排和制度激励,创新管理体制,建立有效的制度体系是中国慈善组织发展的根本保障,也是制度环境优化的主要内容。从内部环境看,一是要创造使慈善组织从行政性发展向自主性发展转变的制度平台。以克服对慈善组织注册规定的严格“准入”到对慈善组织的多元主体监管方式,从制度设计到政策实施等缺乏自主空间和激励制度的缺陷。二是要对慈善组织从业人员提出专业化职业化的制度要求,以克服组织成员因缺乏专业能力致使运作效率低下的状况。三是要建立有效的政策法规和监管机制,以改变组织运作因缺乏制度安排而造成的社会声誉和公益形象欠佳等状况。四是要有对慈善组织自主性地位的制度规定,以克服组织因独立自主意识缺乏,习惯于依附政府获取政治、

经济和社会资源致使自主开展慈善活动能力大大削弱的状况。

从外部环境看,需要在全球化背景下,以开放意识和开放勇气借鉴发达国家在慈善组织管理上成熟可行的制度体系,既有严格的法律法规又有以激励为导向激活组织各种潜在力量的灵活运作机制。如在注册程序上比较简单,条件宽松,形式多样。相应的社会慈善组织数量较多,对社会贡献也较大。在税收上也有各种法规,首先有免税条件规定,一个慈善组织想获得免税资格必须符合以非营利为目的,不得为个人谋取利益,不得参与竞选,不得参与实质性游说等条件。其次有免税资格认定。一般来说,只要符合税法规定的团体都可以申请获得免税资格。在程序上首先是根据税法条款对慈善组织工作目标作逐个审查,认定其是否符合免税要求;继而对慈善组织的运作过程进行检验,认定其是否违背免税条件,一旦发现则不能通过其免税资格。同时又引进税收优惠待遇的激励机制,慈善组织可享受免除销售税、财产税、增值税、关税和其他直接的税收形式等优惠以及个人所得税豁免待遇。个人若向慈善组织捐赠则可以由其收入中扣除纳税部分,由此鼓励和促成富有者将其财富投入创立的基金会用于各类慈善活动。正是税收激励机制的作用促使民间慈善组织非常活跃,并日益成为现代经济社会发展不可或缺的第三种力量。在监管上采取多种模式,除政府依靠法律程序落实责任追究外,有依托慈善信托登记处、慈善信托法律、审计部等管理机构,也有通过慈善组织的同行互律、媒体与公众的监督等形式来约束慈善组织行为的。最具特色的独立的第三方评估机制,对于淘汰不良的慈善组织,促进健康的慈善组织发展起到了很好的监管作用。这些多元的监管模式在弥补政府监督机制不足以及提高监管效率等方面有着积极作用,对于克服中国慈善组织的制度性缺陷是有借鉴意义的。

(二)优化文化环境。现代慈善组织建设离不开慈善文化的精神引领作用,构建现代慈善价值观,培育国民的公益理念是中国慈善组织建设的重要思想基础,也是文化环境优化的主要内容。从内部环境看,一是要以“扬弃”之态对待中国传统慈善文化。从“仁爱”到“仁政”,从“善道”到“不忍人之心”,从道德情感上“爱人”到道德行为上以施善于民等思想中既包含有深厚的慈善底蕴,也有与现代公益意识相悖的施恩传统。在儒、道、释三家相互融合三教合一的思想聚合中,有其既包容又独立的特征,也有不符合现代社会的宗教成分。对此都需要辩证分析,作出舍弃与传承的选择。二是要努力克服落后文化因素影响。其中主要有慈善

是“富人”所为,慈善受惠“施由亲始”,慈善是给予者“施恩”等观念,还有把善行与自身身家性命和个人前途、祖宗荫荫和子孙报应等联系起来,或者把善行作为免灾积德的手段,把对弱者救助看成是悲天悯人行为,这些观念既与公民社会责任意识不相符,与崇尚人格平等的人本价值观与权利观不相符,与以“公益”为特征的现代慈善要求不相符,而且也不利于现代慈善事业的健康发展。三是要努力营造慈善文化深入人心的氛围环境,让慈善心、公德心、公益心、博爱心、宽容心、公民责任、感恩之心等浓郁与厚重的传统文化元素渗透到社会政治、经济、文化各个领域,渗透到思想观念、价值趋向殊不相同的各个社会阶层中间,渗透到衣、食、住、行等社会生活的物质和技术各个层面,并使之演绎为一种惩恶扬善,扶危济困,助人为乐,乐于奉献的道德自觉和伦理环境。只有当慈善意识成为人的内在信仰并凝聚为一种持久的民族心理和群体意识,使之不仅在人的精神生活里占统治地位,而且还广泛渗透于人的社会生活和行动之中亦即成为一种氛围时,慈善组织才会由少到多。

从外部环境看,一是要以“包容”之心面对人类共同的慈善文化资源,从中寻觅更多的符合现代国人心态的、适应现代社会道德认同感的慈善理念。比如,西方的“爱心”、“仁慈”、“宽恕”、“感恩”、“分享”等慈善观念和“众生平等”、“互济文化”、“志愿精神”都是人类发展慈善事业所需要的重要精神资源,应将其融入到中国慈善文化核心价值观中,使之成为具有思想深度适应中国社会的“新仁者”标杆。建构一种古今贯通、中西汇聚、博爱宽厚及与时代精神交融的现代慈善价值观是支撑和引领慈善组织建设的思想基础。二是要以世界性和当代性的视角,把慈善文化提升到一种看不见的和谐、一种社会责任、一种生活品质的高度。以克服与公民社会责任意识不相符、与崇尚人格平等的人本价值观与权利观不相符及与以“公益”为特征的

现代慈善要求不相符的落后文化因素影响。

(三)优化政府与组织关系环境。现代慈善组织建设离不开政府与组织的合作,理顺二者关系以克服政府意志干预是中国慈善组织发展的内在要求,也是系统顺畅运行的重要保证。就工作目标而言,慈善组织与政府是一致的。作为从事公益事业的慈善组织,其基本目标是通过合法途径,在众多社会成员自愿的基础上无偿救助社会弱势群体,促进社会公平,而这正是政府代表公共利益的基本诉求之一。就两者关系而言,是合作互助关系。尽管政府在社会保障体系中居有中流砥柱的地位,但其职能支持力度终究有限,这就需要发挥各类慈善机构组织的作用,以减轻政府的压力。同样,慈善组织独立自主开展活动也离不开政府创建良好的慈善氛围和提供宽松的政策环境。中国长期以来是政府主导型社会,慈善组织的社会作用大小、运作效率高、民间性程度与政府有很大关系,因此改善二者关系,关键在政府。首先把政府功能与组织职能区别开来,使之各司其职,各行其是。政府的职责应该是支持、扶持、决策、监督而不是直接管理,政府的作用应从引导、保障、激励等来体现,用政策、法规等制度性载体调动民间资金和民众参与到社会慈善事业中来,促使慈善组织逐步实现民间化、自治化和志愿化。慈善组织也需要在政府引导下自主开展活动,充分发挥自身特殊功能服务于社会慈善事业。其次把政府责任与政府控制区别开来。强调政府责任意义是明确政府的支持作用,而强化政府控制只能导致慈善组织自主性缺失并且使系统功能趋于消极。

[参考文献]

- [1] 国务院. 社会团体登记管理条例第一章总则第十条[EB/OL]. [http://www. people. com. cn/item/flfgk/gwyfg/1998/112103199803. html](http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1998/112103199803.html).

Philosophical Thoughts on China's Construction of Charity Organization

HUANG Jia - yao

(School of Literature and Law, Shanghai University of Commerce, Shanghai 201620, China)

Abstract: Charity organization is the main body of charity cause and also an important opponent of promoting social harmony. It is a new angle to give philosophical thoughts on China's construction of charity organization. Relativity, wholeness and open thoughts are used to explore charity organization system and influence as well as its whole optimization so that China's charity cause in an early stage may be advancing actively.

Key Words: charity organization; system; factor; environment

[责任编辑、校对:把增强]