

# 现代中国社会保障制度与慈善事业 70 年发展进程及其思考

周秋光

(湖南师范大学历史文化学院, 湖南长沙, 410081)

**摘要:** 现代中国社会保障制度以政府为其主体和主导, 民间社会团体与个人自发组织参与的慈善事业是其重要补充。在新中国成立的 70 年中, 政府建构的社会保障制度经历了从计划经济时期过渡到市场经济阶段, 从国家保障型模式变革到社会保险型模式, 从以单位保障为主体转变为以社会保障为主体, 从政府大包大揽转型为以政府牵头多种机制齐头并进的社会保障体系的发展历程。慈善事业在计划经济时期一度被否定, 在市场经济条件下由政府主导恢复的慈善事业经历了缓慢复苏、全面兴起、蓬勃发展三个阶段。党的十九大以后, 中国特色社会主义慈善事业进入新时代, 面临着新的发展机遇。民办官助是政府在慈善公益领域的合理定位。政府主要是发挥政策引导、法律规范、舆论宣传、支持和监督等功能。要使作为社会保障制度补充的慈善事业持续健康发展, 不仅要让慈善组织在法制的轨道中运营, 而且要加强慈善文化建设, 营造崇德向善的慈善文化氛围, 更要加强慈善伦理建设, 让慈善伦理与慈善法制相辅相成。政府需做大并分好社会保障的蛋糕, 在发展的同时特别加大改善民生力度, 让改革发展成果惠及广大人民群众。

**关键词:** 社会保障制度; 慈善事业; 70 年发展进程

**中图分类号:** C913

**文献标识码:** A

**开放科学(资源服务)标识码(OSID)**

**文章编号:** 1672-3104(2020)06-0150-13



现代中国社会保障制度以政府为其主体和主导, 社会团体与个人自发组织参与的慈善事业是其重要补充<sup>①</sup>。要言之, 社会保障是政府对民众在面对年老体弱、重大疾病、失业、经济因素等种种原因造成的生活困难等而实施的, 是保障其最基本生活需求的一种制度性的救济举措, 其内容主要包括由政府主导的社会救助、社会保险、社会优抚和社会福利等四部分。慈善则系民间爱心人士和公益慈善机构等非官方主体在政府主导的社会保障之外或保障薄弱处, 自愿救助相关困难群体而在客观上协助政府完善保障体系的一种行为。无论是政府为主体的社会保障制度还是作为其重要补充的慈善事业, 都是以人民为中心、以提高人民幸福指数为出发点和落脚点。学界研究中国社会保障与慈善事业的成果已

经相当丰硕, 但将二者置于一起梳理并论证的文章则尚未见。本文将社会保障与慈善事业置于一起梳理论证, 不只是为了洞明二者的相互关系及其定位, 而在研究范式上也是尝试创新。本文不对社会保障与慈善事业做全面论列, 仅对于二者在新中国成立 70 年来的发展进程及其演化脉络概括梳理, 同时对于二者未来的发展予以展望。

## 一、现代中国社会保障制度的发展进程

### (一) 计划经济时期的社会保障制度建设 (1949—1977)

收稿日期: 2019-09-05; 修回日期: 2020-01-24

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“中国慈善通史”(11&ZD091)

作者简介: 周秋光, 湖南耒阳人, 湖南师范大学慈善公益研究院二级教授、博士生导师, 主要研究方向: 中国近现代社会文化史、慈善史, 联系邮箱: 769276320@qq.com

## 1. 新中国成立后中国社会保障事业的创建(1949—1956)

计划经济时期的社会保障制度是对中国共产党在延安时期各项社会保障制度的继承和进一步发展,该时期确立了中国社会保障制度的总框架体系,颁布实施了一系列社会保障的法律、法规和政策,如军人社会保障、社会救助、社会保险、医疗卫生、农村社会保障等,建立了覆盖全面的、低水平的、与计划经济相适应的社会保障制度。

新中国成立初,具有临时宪法性质的《共同纲领》有如下规定:对于曾在战争中受伤致残的军人及退休的革命军人,国家应该给予妥善安排。因战争牺牲的烈士和革命军人,如果其家属生活难以自理则适当享受政府和社会特殊对待。在社会救助方面,1949年12月19日政务院出台的《关于生产救灾的指示》是“新中国第一份社会保障政策性文件”<sup>[1]</sup>。在社会保险方面,1951年2月26日政务院出台的《中华人民共和国劳动保险条例》成为“新中国成立后最重要的一项综合型社会保障制度”<sup>[2]</sup>。在城镇职工的医疗保障方面,1952年6月政务院出台的《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》为机关、事业单位工作人员创设了公费医疗的社会保障制度。1956年6月30日全国人大一届三次会议颁布《高级农业合作社示范章程》,1960年4月第二届全国人民代表大会第二次会议又通过了《1956年到1967年全国农业发展纲要》。从此之后,农村地区逐渐建立起“五保”制度,这是“第一项中国特色的乡村社会集体福利保障制度”<sup>[1]</sup>。

该时期社会保障制度的主要特点是初步建立了以国家为主体、城镇乡村单位共同承担责任的“国家保障型社会保障模式”<sup>[3]</sup>。建立了以劳动保险制度为标志的城镇社会保障制度,以“五保”制度和合作医疗制度为核心的农村社会保障制度。

## 2. 新中国成立后中国社会保障事业的调整及重心的转移(1957—1977)

1957年至1977年的20年间,受当时国内整

体政治气氛的影响,中国的社会保障制度随之发生了重大变化,“从以国家为责任主体转移到以单位为中心,国家承担主要责任,各单位共担相关责任”<sup>[4](5)</sup>。主要的法律文件有:1957年底国务院制定《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,这一规定使得工人、职员的退休养老问题有了制度上的保障。1962年初又出台《关于精简职工安置办法的若干规定》,县、乡、村三级医疗保健网从此在地方基层逐渐铺展开来。但从1969年初开始,社会福利事业出现了组织机构瘫痪止步不前,甚至倒退的趋势,致使社会保障制度建设任务未能完成。

该时期社会保障行政管理机构出现重大变化。是由于负责社会保障的内务部在1968年遭裁撤,工会体系随即亦陷入崩溃,导致国家相关机构不能切实履行社会保障职责,承担国家社保事业主体职责的劳动保险也失去统筹机能。社会保障职能主要依靠各个单位维持。

## (二) 向市场经济转型时期的社会保障体系建设(1978—2016)

改革开放后,我国开始进行新时期的经济转型建设。在这一期间,中国社会保障在发展过程中大致经历了五个阶段。

### 1. 国家保障的继续(1978—1985)

这一阶段,社会保险基本延续新中国成立初期的“单位保险”模式,社会救助与社会福利为社保体系建设的主体。制度结构上,主要划分为国家保障、城镇单位保障以及农村集体保障三部分<sup>[4](6-7)</sup>,构建成国家总体负责、事务单位包办、单位间板块分割、单位内封闭运行、社会层面全面保障的制度安排。在1982年重新修订的《中华人民共和国宪法》中,明确规定了党和国家机关以及企事业单位工作人员的退休保障机制;规定在老、弱、病、残情形下,中华人民共和国公民享有物质帮助及救助的权利;明确了老人、妇女、儿童等弱势群体的保护原则等等。1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》在十二届三中全会上被批准通过,该决定要求各级城市管理职能部门要集中组织力量提升社会福利水平,做好社会服务事业……决定中还明确规定必须对老

弱病残、鳏寡孤独等丧失基本劳动能力的社会弱势群体实行社会救济<sup>[5]</sup>。

经济基础决定上层建筑,该领域的改革在一定程度上影响了“国家单位保障制”的社会保障模式,由此开始了建设适应市场经济转型期的社会保障体系的尝试。

## 2. 国家保障向社会保障的转型(1986—1992)

1986年第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展第七个五年计划》,首次提出“建立形式多样、项目不同、标准有别的新的社会保障制度”的概念。1990年十三届七中全会通过的《国民经济和社会发展十年规划》第一次提出“社会保障制度体系”的概念,表明我国社会保障制度迈入新时期。1992年党的十四大报告又进一步明确指出,要建立健全具备社会主义特色的充分竞争的市场经济体制,全面完善的社会保障制度体系就是改革必须要认真抓好抓牢的重要环节<sup>[6]</sup>。此外,其他社会保障制度的社会化改革方面也相应取得了良好效果。

该时期我国社会保障体系改革的主要特点是,“国家—单位保障制度”逐步过渡到现代化的社会保障体系,该体系以社会福利、社会救济和社会保险为主要内容。同时,国家还确立了社会保障的社会化原则,改变了单位包办社会保障事务的做法。住房购买制度和保障社会制度的改革进入大面积实施阶段<sup>[7]</sup>。

## 3. 现代社会保障体系的初步建立(1993—1997)

该阶段经济体制改革的重中之重是以国企改革为中心,首要目标则是推动社会保障的社会化。传统的社会保障制度未因此而废除,从而呈现出两者双轨并存、此消彼长的状态。1993年11月召开的十四届三中全会通过《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》,“将社会保障确定为市场经济正常运行的维系机制和市场经济体系的五大支柱之一”<sup>[2]</sup>。1997年江泽民同志在党的十五大报告中强调,在建立和完善社会保障制度过程中,要将个人账户与社会统筹相结合的养老及医疗保险制度落到实处,

要不断完善我国失业保险制度以及社会救济制度,同时要确保社会弱势群体能够得到最基本的生活保障<sup>[8]</sup>。此外,国家又陆续出台了一系列文件,以此确保各项社会保障制度得到全面而有效的落实。

总而言之,社会保障改革随市场经济改革步伐的加快而加快,从为国有企业改革配套服务转变成为市场经济改革服务。社会保障改革的总基调呈现效率优先的特征。

## 4. 现代社会保障体系进入全面建设阶段(1998—2006)

筹资多元化、管理服务社会化成为该阶段改革原有社会保障制度和建设新型社会保障制度的明确目标<sup>[9]</sup>。1998年以来,国务院陆续出台一系列法规性文件,诸如1999年颁布的《城市居民最低生活保障条例》、2000年颁布的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》、2001年颁布的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》等等。虽然该阶段社会保障改革依然以国家为主导地位,但各级地方政府、企事业单位等开始共同分担社会保障责任。

此一阶段,新型社会保障制度建设从效率优先转向公平优先,并加快了全面走向社会化的步伐,逐渐建立起独立于企事业及组织单位之外的社会保障体系。

## 5. 多层次社会保障体系基本形成并进入法制化轨道(2007—2016)

2007年以来,在做出了进一步加速建设社会保障体系的政策回应的同时,胡锦涛同年在党的十七大报告中明确提出国家要加快建立并快速完善覆盖城乡居民的全面完整的社会保障体系<sup>[10]</sup>。强调社保体系建设时要始终关注社会保险、社会救助和社会福利这三个基础方面,在制度建设层面则要求以基本养老保险制度、基本医疗保险制度、最低生活保障制度这三个制度为重点建设对象。为了快速完善整个社会保障体系,必须以慈善事业和商业保险为整个社会保障体系的重要补充<sup>[11]</sup>。2012年胡锦涛在党的十八大报告中指出,社会保障体系建设过程中务必要坚持全面覆盖,以基本保障为抓手、通过多层次协作、并

须坚持可持续性的方针；整个体系建设必须紧扣增强全社会层面的公平性、适应当前社会高速发展导致的人员流动性、保证整个制度体系在一定时间内的可持续性这三个关键点，才能最终建成对全国范围内城乡居民全面覆盖的社会保障体系<sup>[12]</sup>。

在该阶段，多层次的社会保障体系在一系列新政策的推动下逐渐走向完善。在养老保障上，党的十八大报告强调全国一盘棋的思路，要求在基础养老金领域尽快实现全国统筹，同时建立健全兼顾社会各类人员群体的社会保障待遇确定机制以及相关待遇的正常调整机制<sup>[13]</sup>。2015 年国务院公布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，标志着我国正式形成基本的养老保险制度体系。在医疗保障上，2015 年国务院颁布的《关于全面实施城乡居民大病保险的意见》，成为对基本医疗保障制度的重大变革的标志。在社会救助上，2014 年国务院颁行《关于全面建立临时救助制度的通知》，标志着社会救助制度走向成熟。同年国务院又颁发《社会救济暂行办法》，确立了社会救助制度城乡一体化，对保障公民基本生活，维护社会稳定具有深远意义。在社会福利上，2014 年民政部颁布《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》，该通知对完善儿童福利制度以及扩大儿童服务体系具有重大意义<sup>[13]</sup>。在军人社会保障上，2011 年国务院修订《军人抚恤优待条例》，对革命烈士、因公殉职或身有残疾的军人及其家属的抚恤优待做了进一步明确。在住房保障上，党的十八大报告指出：要将国家保障与市场配置两者有机结合，通过各种基本保障手段满足生活困难群体在居住层面的基本需求<sup>[12]</sup>。在社会保障基金上则要求建立社会保险基金投资运营制度，落实运营和监管职责，确保在社会保险基金整体安全的前提下做好保值增值工作<sup>[12]</sup>。在社会保障法律的建设上，2010 年十一届全国人大常委会第十七次会议通过的《中华人民共和国社会保险法》是“中国社会保障制度建设走向法制化的标志”<sup>[14]</sup>；2012 年十一届全国人大常委会第二十六次会议通过的《中华人民共和国军人保险

法》是新中国成立后国家对军人保险事务而专门制定的第一部法律。在社会保障管理机构上，2008 年第十一届全国人民代表大会第一次会议通过的《国务院关于机构设置的通知》规定，建立人力资源和社会保障部，一定程度上为社会保障各项政策的制定及实施创造了良好条件。

该阶段各项社会保障制度不断得以完善，多层次的社会保障体系逐步趋于成熟。社会保障制度体系建设由最初的摸索阶段逐渐走向定型、稳固且可持续发展的状态。

### （三）新时代中国特色社会主义社会保障制度体系(2017—)

党的十九大以来，中国特色社会主义保障制度进入全面建成多层次社会保障体系的新阶段。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。”<sup>[15]</sup>

在社会救助方面，提出要充分发挥好社会救助兜底线的关键作用；在社会保险方面，提出要逐渐落实全民参保。在养老保险方面，提出“尽快实现养老保险全国统筹”<sup>[15]</sup>；在社会福利方面，提出“要推动老龄事业全面协调可持续发展”<sup>[15]</sup>；在减灾救灾上，提出“要全面提升社会抵御自然灾害的综合防范能力”<sup>[15]</sup>；在优抚安置方面，提出“要做好新时代下的军人保障”<sup>[15]</sup>；在住房保障方面，明确“房子是用来住的、不是用来炒的”<sup>[15]</sup>。

党的十九大对未来医保改革以及医疗卫生改革的方向和目标给予明确规定，其内容涵盖六个方面：一是要推进城镇职工、城镇居民的医疗保险制度以及新型农村合作医疗保险与大病保险制度的整合；二是明确医药卫生体制改革的方向和目标；三是明确医药改革的方向；四是明确健康生活的根本路径在于健康文明的生活方式，以及各项预防举措的完整实施；五是明确标明中医和中药在整个社会医疗卫生体制改革中的作用和地位；六是明确社会办医的重要性<sup>[3]</sup>。

在精准扶贫举措上，党的十九大报告对此做出重要指示，具体表现在：一是明确精准扶贫的战略目标；二是明确实现精准扶贫的工作方法；

三是明确精准扶贫的重点内容。

在此阶段,社会保障管理体制及相应的组织模式取得突破性进展。新组建的退役军人事务部、国家医疗保障局为社会保障制度长期发展扫清了管理障碍。中国社会保障制度进入新时代,民生福祉进一步增强,随着我国社会主要矛盾的改变,社会保障制度建设不断满足人民美好生活需求,其治理能力和治理体系现代化得到了进一步提升。

## 二、现代中国慈善事业的发展进程

### (一) 计划经济时期的慈善事业(1949—1980)

计划经济时期,政府把慈善事业定性为“统治阶级欺骗与麻痹人民的装饰品”<sup>②</sup>,认为在新中国的福利救济事业中,政府是主体,“吸收”个人和团体参加,这在一定程度上否定了慈善事业的独立地位。从20世纪50年代末至60年代初,政府对原有各类慈善机构进行取缔、接收和改造,着手建立新的福利机构与设施,内容包括社会救济、社会福利、优抚安置以及农村“五保”供养、合作医疗等与高度集中计划经济相适应的社会保障制度,于是原本作为社会保障体系补充的民间慈善事业便由此停歇消失。

20世纪50年代中期至80年代初,中国慈善事业走向衰歇、陷于停滞;归结起来,是当时的政治、经济、意识形态等因素共同作用造成的。首先,政治与意识形态对慈善事业的影响尤为深远。由于东西方两大阵营的对峙及冷战格局的形成,人们将外国传教士在华创办的慈善机构看作帝国主义进行文化侵略的幌子。而后慈善事业被当作帝国主义的糖衣炮弹和封建主义的毒素大批特批,人们对于兴办和发展慈善事业讳莫如深。随着政治气氛的日趋紧张,慈善事业在“文革”期间遭到彻底的否定和批判。其次,经济因素也对慈善事业衰歇、停滞造成影响。慈善事业产生、发展的一个重要的社会基础就是贫富差距的存在。从20世纪50年代中期至80年代,国

民经济长期处于缓慢发展状态,物质资料生产无法满足人民群众的基本需求。多数人的温饱问题尚未解决,救济他人心有余而力不足,无以形成有规模的社会捐献,由此,慈善事业发展尚缺乏坚实的经济基础。

### (二) 市场经济时期的慈善事业(1981—2016)

#### 1. 慈善事业缓慢复苏(1981—1993)

改革开放后,慈善事业缓慢复苏。十一届三中全会后,中国社会发生巨大变化,慈善事业重新萌芽、走向复兴的条件也日益具备。一方面,稳定祥和的政治局面成为恢复发展慈善事业的先决条件。20世纪80年代中后期,伴随经济体制改革的不断深化,政治体制改革也相应出现新变化。政府改变了先前主导社会救济的地位,逐渐让民间力量参与到慈善事业中来。另一方面,经济发展为慈善事业恢复提供了有利的物质条件。1980年至1985年,国民生产总值年均增长10%,人民生活水平有了很大提高,这就使慈善活动的开展初步具有了殷实的基础。此外,一些客观社会因素的存在也需要恢复和发展慈善事业。中国特色社会主义市场经济时期,由于各种复杂因素的相互交织,以及社会贫富差距、区域发展不平衡等原因,社会上尚有一部分人仍未解决温饱问题,还有各种各样的弱势群体和不幸者,这些为慈善事业的恢复提供了契机。

同时,政府也出台了一系列法律法规促使各项慈善公益活动得以开展。1988年民政部公布的《基金会管理办法》对基金会的宗旨进行了明确规定,即“通过资金资助推进科学研究、文化教育、社会福利和其他公益事业的发展”<sup>[16](780)</sup>。在该阶段,一批带有浓厚政府背景的公募基金会相继出现,如中国儿童少年基金会<sup>③</sup>、宋庆龄基金会<sup>④</sup>、中国残疾人福利基金会<sup>⑤</sup>、南京爱德基金会<sup>⑥</sup>、中国妇女发展基金会<sup>⑦</sup>、中国青少年发展基金会<sup>⑧</sup>、中国扶贫基金会<sup>⑨</sup>等。

#### 2. 慈善事业全面兴起(1994—2007)

以1994年中华慈善总会的成立为带动,全国各省市的官办公募慈善基金会相继普遍设立。至2004年,慈善总会系统下已设立有395家慈善会(总会或协会),其中省级慈善会即有28个。

此外,还设立有数百地市级、县区级慈善会。2005—2006年,随着江苏省和河北省的慈善总会的最终成立,全国各省、市、自治区均成立省级慈善组织。

2004年3月8日国务院公布《基金会管理条例》,该条例允许港澳台同胞和外国人设立基金会,允许境外基金会在中国内地设立代表机构;对基金会的设立、变更和注销,组织机构形式的采用,财产管理制度规定和使用,监督管理机制的设立及其法律责任的划分都做了详细规定。该条例对于规范和维护基金会,促进和鼓励社会力量参与慈善公益事业起到了积极作用。2004年6月1日旅美华侨叶康松捐赠原始基金200万元发起的“温州市叶康松慈善基金会”获浙江省民政厅批准设立,这是新条例施行后第一个成立的地方性非公募基金会。

21世纪以来,国家对慈善事业的作用更加重视,出台和完善了一批慈善法规政策。而且在党和政府的重要会议报告、纲要、决定中都明晰了慈善事业的地位和作用。2004年9月召开的十六届四中全会颁布的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出,“要健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”<sup>[17]</sup>。2005年3月十届人大三次政府工作报告提出了“支持发展慈善事业”<sup>[18]</sup>,同年还颁布《中国慈善事业发展指导纲要(2006—2010)》。这一系列法规政策使我国慈善事业的发展环境得到极大改善。

该阶段慈善事业全面兴起,慈善公益机构与慈善捐赠量大规模增加。2004年中国慈善公益机构仅有395个,且多数有政府背景;捐赠资金仅人民币16.89亿元(较2003年增长42.54%,2003年的捐助资金额度占当年GDP的0.1%)。2005年中国慈善基金会达到1026个,其中中华慈善总会与各级总协会占731个(公募)。2007年全国已有基金会1340个,其中非公募基金会达436个。人民币捐赠总量,2005年只有几十个亿,2006年达到100个亿,2007年则达到300个亿<sup>[19]</sup>。

### 3. 慈善事业蓬勃发展(2008—2016)

2008年发生5.12汶川地震,中国出现“全

民慈善”,捐赠总额高达1070亿元人民币,是2007年的3.5倍,占GDP的0.356%。且国内个人捐赠金额数量首次超过企业捐款,占年度捐款总额的54%。2008年全国各类基金会数量已有1597个,比2004年增长了4倍。与此同时,也出现了一些备受拷问的不良现象,引发“全民问责”<sup>⑩</sup>。这种问责对政府管理部门和慈善组织机构及监管机构均造成巨大压力。压力带来动力,2008年以来慈善领域无论是官办还是民营,对于诸多积存的问题,都有一定程度的反省和改进,这种改进和回应就是创新突破。

首先,中央及地方政府机关部门在一些法律和政策上的创新举措达到17项之多。其中最为重要的是2013年十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求“完善慈善捐助减免税制度,支持慈善事业发挥扶贫济困的积极作用”<sup>[20]</sup>;同年,国务院办公厅印发的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》规定,每年从中央财政下拨两亿元支持社会组织参与社会服务;2014年国务院印发了新中国成立以来的第一个国家级的专门规范慈善事业的文件《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》(国发〔2014〕61号);2016年出台的《慈善法》将慈善事业纳入法制的轨道下运营发展。

其次,民间社会组织、团体在自主创新方面亦有诸多突破。具体表现如下:一是非公募基金会的数量在2011年6月超过公募基金会,达1143家;二是2011年5月福耀玻璃工业集团股份有限公司董事长曹德旺捐出价值35.49亿元的3亿股份(约占集团总股本的14.98%),以他父亲名字命名的河仁慈善基金会成立;三是2011年开始出现依托现代网络传播技术及工具平台(微博、微信)所产生的微公益,开创“人人可慈善”的新时代;四是2013年4月国内企业界领军人物群体如王健林、牛根生、黄如论、杨澜等人发起成立慈善领域枢纽型的社会组织—中国慈善联合会;五是2014年8月“冰桶慈善”由国外传入中国后,在新媒体传播的助推下,仅仅一周左右的时间捐款额度达800多万元;六是国内纷纷成立公

益慈善研究机构从事慈善文化、公益慈善组织、公益慈善制度和体制等研究,如北京师范大学中国公益研究院、湖南师范大学慈善公益研究院、中山大学中国公益慈善研究院、西北大学慈善研究院、清华大学公益慈善研究院、中国人民大学中国公益创新研究院、上海交大中国公益发展研究院等。

### (三) 新时代中国特色社会主义慈善事业 (2017—)

党的十九大提出我国社会的主要矛盾是“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”<sup>[15]</sup>。这对新时代慈善事业发展提出新要求。在加强社会建设的大背景下,新时代中国特色社会主义慈善事业应该开创发展的新局面,形成慈善与公益共同发展的新格局,真正实现以人民为中心,开辟共建共享共治的、能满足人民日益增长需要的新时代。

党的十九大以来,中国慈善公益事业迎来了难得的发展机遇:一是精准扶贫赋予慈善组织担负起新的历史使命。慈善组织应配合政府的精准脱贫,打好脱贫攻坚战。政府应积极引导慈善公益组织和非政府部门,以扶贫项目为依托,助推精准扶贫和精准脱贫。慈善公益与志愿者服务团体要做释放社会扶贫潜力的排头兵,要体现出是社会建设的重要力量。二是福利服务增长将促进慈善部门扩张。在供给侧结构性改革背景下,严重匮乏的福利服务供给与人民日益增长的福利服务需求之间存在的结构性矛盾,已成为影响中国大陆社会福利事业发展的重要因素。政府部门和慈善组织是福利服务的主要供给力量。慈善组织侧重于直接面向公众提供高效、专业、规范的福利服务。但目前大陆的慈善组织在福利服务方面发挥的作用有限。现阶段继续大力扶持发展公益性社会组织,鼓励和引导慈善组织以公益为宗旨,以社区为基础,以非营利为目的,为社会提供福利服务。三是“一带一路”将开启慈善公益事业发展的新篇章。2015年“4·25”尼泊尔地震发生后,中国慈善团体与相关国际组织开展紧密合作,共同建立“4·25 尼泊尔地震-中国社会组织信息协同平台”来协调各方任务与职责,共

同开展活动。这是中国社会组织在人道救援领域的首次集体输出行动。但与中国政府的对外援助工作相比,中国慈善组织的国际化程度明显偏低,且参与方式比较初级,尚处于以一次性捐赠和援建为主的阶段。“一带一路”政策的延展将会把中国大陆慈善的国际合作水准推向新高度。引得进来、走得出去,交流合作是现代慈善事业健康发展的必由之路。2017年,多部门和组织在北京召开的“一带一路”国际合作高峰论坛会议期间发起一系列会议及基金会活动,例如由公安部牵头组织召开的境外非政府组织参与“一带一路”建设座谈会;由中国红基会发起创立的丝路博爱基金促进“免费午餐”走进非洲活动。相关会议及活动均表明在“一带一路”倡议下,民间公益团体能达到广泛整合社会人才、管理、公益资金等各方面资源,积极推动慈善公益的国际化合作与交流的快速发展,进一步凸显了民间公益活动已成为中国软实力建设的重要组成部分,并将为国家的和平崛起营造更友好的国际环境。在习近平人类命运共同体思想的指引下,积极参与公益慈善事业已经成为一种全球价值理念,公益慈善的目标就是实现全人类的共同幸福。四是应当善治与德治比翼齐飞,大力加强崇德向善的慈善文化与道德伦理建设。中国历来有扶危济困的优良传统,应大力弘扬中华优秀传统文化,传承和弘扬崇德向善、乐善好施的美德。

另一方面,认真贯彻实施《慈善法》,落实好配套政策及法规文件,真正做到依法行善。慈善法在实施中也会面临各种问题,相关部门为此陆续颁布与《慈善法》相配套的政策文件,共计17部<sup>⑥</sup>。2017年3月通过的《民法总则》中第三章第三节“非营利法人”<sup>[21]</sup>的相关规定,对慈善组织有重要影响。修订的《企业所得税法》也将对慈善组织产生重要影响。2017年12月1日《志愿服务条例》颁布施行,该条例是中国大陆第一部关于志愿服务的专门性法规,法规中对志愿服务管理机构的职责界定和志愿服务组织的法律地位等进行了系统规定,有利于推动国内志愿服务的制度化常态化发展进程,为志愿服务整体效能的持续提升打下了坚实基础。

### 三、结语

第一，现代中国社会保障制度是由政府与社会合作共建。政府建立的社会保障制度体系是其主体和主导；社会团体与个人自发组织参与的慈善事业是其重要补充。对慈善的基本定位应当是“政府主导下的社会保障制度的一种必要的补充”。如党的十七大报告指出的，中国的社会保障“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系”<sup>[22]</sup>。

第二，政府建构的社会保障制度经历了从计划经济向市场经济转型、由国家保障为主过渡到社会保险为主、由以单位保障为主体过渡到以社会保障为主体，由以政府大包大揽变为以政府牵头为主体的多种机制齐头并进，并最终实现多层次社会保障体系的发展进程。从新中国成立到十九大的召开，中国社会保障制度在每个历史阶段的侧重点各有不同，但在根本上都是随着价值理念的不同、社会矛盾的变化、经济发展的运行而做出的相应调整 and 选择。

第三，1949年后政府建立大规模的社会保障制度并逐步完善其体系，体现了政府的责任担当和对民生的关注，但大包大揽不要慈善则是忽视传统，违背社会发展规律也阻碍了民间爱心通道。计划经济时期，政府把慈善事业定性为“统治阶级欺骗与麻痹人民的装饰品”<sup>[23]</sup>，否定民间慈善的独立地位和实际价值。政府对原有各类慈善机构进行取缔、接收和改造，建立了新的福利机构和设施，包括社会救助、社会福利、优抚安置以及农村“五保”供养、合作医疗等与高度集中的计划经济相适应的社会保障制度，也是政府责任担当的深度体现。

第四，市场经济条件下的慈善事业恢复和发展同样不可忽视政府的主导作用。“由于慈善事业曾在大陆一度中断 30 多年，要在恢复时期开展慈善活动，则必须依托于最有权权威的官方的重

视和扶持”<sup>[24]</sup>。但也要看到，政府主导一度使民营慈善受到压抑(2004年才放开)进而导致民营慈善难以发展；官办慈善压抑民营慈善表现在税收优惠政策上，“对中国红十字会、中华慈善总会、宋庆龄基金会、中国福利会、扶贫基金会等经过财政部和税务总局认可的特定慈善组织捐款时，捐赠款全额可在应纳税额中全免，而民营慈善组织捐款，则只能获得相应比例的优惠，不能平等享受”<sup>[25]</sup>。同时政府疏于对慈善组织的管理以及慈善组织公信力缺失，以致出现少数慈善乱象。由于“全民慈善”尚处在转型发展的探索中，各种问题纷至沓来，于是又出现这样的场景：一方面是政府采取各种措施大力推动慈善事业的发展，如宁夏海原打造“黄河善谷”，提出了“招商引资”的口号；另一方面是各种公募和非公募基金会开拓各自创新发展的空间，难免又会有一些基金会运营不当，面对一些外来因素的突然闯入，一时应对不及，于是又接二连三地生出一些现象，吸引人们的眼球，造成对于慈善“全民问责”的现象<sup>[17]</sup>。

第五，政府对慈善的认识曾存在理论误区，导致慈善法难以出台。中国慈善基本法立法进展缓慢且艰难的原因是草案讨论时内部有争议，较多根本性问题未达成共识。核心的两个问题：第一是如何界定慈善的内涵和外延；第二是政府到底该如何管理慈善。具体而言，就是慈善到底是纯粹的民间事业还是政府也可参与其中的公共事业，这既是理论问题，也是实践问题。因为慈善是有资源资产和利益的。中共中央 2006 年 10 月颁布的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确指出慈善事业属于社会保障体系的四大支柱之一。在四大支柱中，社会保险、社会救助和社会福利三个板块主要依靠政府的力量，而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。如果其他三大支柱尚未立法，慈善法是不可能先行出台的<sup>[26]</sup>。但民政部先行先试，民间积极配合，对中国特色慈善事业大胆创新，则是十分可取的。民政部作为慈善事业的主管部门，积极拓展思路，推进改革。2011 年 12 月民政部推广广东经验，

推动公益慈善、社会福利及社区服务等领域的社会团体组织直接向当地的民政部门申请登记。随后,各省(市、区)纷纷响应“社会组织登记新政”<sup>[27]</sup>。随着地方改革试点的广泛开展,中央层面也释放出取消社会组织双重管理体制的信号:2013年3月14日,十二届全国人民代表大会第一次会议批准通过了《国务院机构改革和职能转变方案》,提出成立四类(行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类)社会组织可“直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意”<sup>[28]</sup>。不久,国务院责成民政部会同法制办负责协调,于2014年年底实现四类社会组织在民政部门直接登记。于是,一直被诟病的社会组织“双重管理体制”在中央层面有了重大突破。“正是这些‘破冰’之举,加上国内理论界多年来对慈善立法研究的探索,实践和理论准备渐趋成熟,推动了慈善事业的发展,也推动了慈善基本法立法的再度到来”<sup>[25]</sup>。

第六,政府之于慈善事业实施需要摆正位置,明确该做什么和不该做什么,民办官助才是合理定位。政府应该做的是指导慈善发展,而不是主导慈善发展。指导主要包括政策引导、法律规范、舆论宣传、支持和监督。不应当阻滞和违背慈善事业发展的规律而强制开展慈善。官助不仅包括要让慈善组织在法制的轨道中运营,而且要加强慈善文化建设,营造崇德向善的慈善文化氛围。同时,还要加强慈善伦理建设,将慈善伦理与法治更好地结合起来。在慈善活动中,有两种不同的力量共同约束着人们,缺一不可。一是慈善法制,是“看得见的手”;二是慈善伦理,是“看不见的手”。慈善法制是慈善行为的最低标准,慈善伦理则会引导人们到达新的慈善目标。

第七,政府主导的社会保障制度和作为其重要补充的慈善事业,应当实现对接融合、协调发展与有机统一,这是未来发展的基本取向。如何达到这一目标,研判和借鉴一些发达国家以及我国港澳台地区的经验,其路径选择是:政府的社会保障要与慈善事业构建起服务共建、信息共享、资源共用的多层次协同治理格局,以此响应

国家层面提出的“打造共建、共治、共享的社会治理格局”。这既是新时代多层次社会保障体系的建设方向,也可为慈善组织等社会力量在国家社会治理中健康成长和担当使命营造良好的“善制”环境。为确保社会保障体系得到有效运转和实施,政府特别需要注重社会慈善力量重要作用的发挥。

第八,政府要做大并分好社会保障的蛋糕,在发展的同时特别要加大改善民生的力度,让改革发展的成果充分惠及广大人民群众。最终达到社会共建共治共享的美好境界。2017年10月习近平总书记在党的十九大一中全会上,与中外媒体会面时曾铿锵有力地说道:“全面建成小康社会,一个不能少;共同富裕路上,一个不能掉队。”<sup>[29]</sup>2018年4月总书记在考察湖北时指出,要打好“三大攻坚战”<sup>[30]</sup>,强调民生是最大的政治提出加快多层次社会保障体系建设,加强社区治理体系建设,坚持精准扶贫,精准脱贫,推动民生保障精准化、精细化。这都是改善民生和为民谋福祉的重大理念与举措。

#### 注释:

- ① 笔者在20世纪90年代提出了这种“补充说”的观点。参见周秋光,曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社2006年2月版,第6页;周秋光:《积极发展慈善事业》,《光明日报》1999年1月29日。但是20世纪初有人对此提出异议:例如中华慈善总会的前任会长范宝俊。他在其所撰写并刊登在《中国社会保障》2003年第1期的文章:《慈善事业是中国特色社会保障体系的有机组成部分》。应当说这种表述是有待商榷的,它混淆了政府社会保障和民间慈善事业之间的界限。如果慈善被当作政府社会保障体系的重要组成部分,成为原有四个组成部分(社会救助、社会保险、社会优抚和社会福利)之外的第五个部分,那么政府社会保障和民间慈善之间的界限也就没有了。这无形中只能是为政府垄断和取代民间社会而包办慈善提供理论依据,是极其不合适和不恰当的。
- ② 1950年4月26日,中国人民救济代表会议在北京召开。中央人民政府副主席董必武在会议上发表《新中国的救济福利事业》的讲话,指出新中国成立后,“救济福利事业才不再是统治阶级欺骗与麻醉人民的装饰品,也不再是少数热心人士的孤军苦斗,而是政府和人民同心协

力医治战争创伤并进行一系列和平建设工作中的一个组成部分”。

- ③ 中国儿童少年基金会成立于 1981 年 7 月 28 日,其宗旨在于抚育、培养、教育儿童少年,辅助国家发展儿童少年教育福利事业,是新中国第一个以公募资金形式为儿童少年教育福利事业服务的非营利型全国性公益组织。
- ④ 1982 年 5 月,中央批准设立“纪念宋庆龄国家名誉主席基金会”(简称宋庆龄基金会),是改革开放后大陆设立的第一个全国性的公募公益基金会和福利团体。
- ⑤ 1984 年 3 月,中国残疾人福利基金会成立。其宗旨是弘扬人道,奉献爱心,全心全意为残疾人服务。
- ⑥ 成立于 1985 年,是中国基督教丁光训主教发起、创办的民间慈善团体,资金主要来源于海外基督教团体和热心公益慈善事业的友好人士。
- ⑦ 1988 年 12 月由全国妇联发起成立,是全国性的公募基金会,其面向公众募捐的区域是中国以及许可中国妇女发展基金会募捐的国家和地区。
- ⑧ 中国青少年发展基金会成立于 1989 年 3 月,1992 年正式在全国范围内启动“希望工程一百万爱心行动”,激发了海内外各界人士的爱心。
- ⑨ 中国扶贫基金会成立于 1989 年,是在民政部注册、由国务院扶贫办主管的全国性扶贫公益组织,是中国扶贫公益领域规模最大、最具影响力的公益组织之一。
- ⑩ “郭美美事件”将中国红十字会推向风口浪尖,使慈善事业一时成为全社会关注的热点,亦备受人们的拷问。渐渐地,“全民慈善”变成了“全民问责”。
- ⑪ 《慈善法》已有的配套政策包括:2016 年 3 月 16 日民政部发布的《社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定(试行)》(民发〔2016〕39 号);2016 年 4 月 14 日民政部、海关总署发布的《关于社会团体和基金会办理进口慈善捐赠物资减免税手续有关问题的通知》(民发〔2016〕64 号);2016 年 4 月 20 日财政部、国家税务总局发布的《关于公益股权捐赠企业所得税政策问题的通知》(财税〔2016〕45 号);2016 年 6 月 14 日民政部发布的《民政部关于加强和改进社会组织薪酬管理的指导意见》(民发〔2016〕101 号);2016 年 7 月 20 日民政部办公厅发布的《民政部办公厅关于遴选慈善组织互联网公开募捐信息平台的通知》(民办函〔2016〕275 号);2016 年 8 月 15 日民政部发布的《社会组织登记管理机关受理投诉举报办法(试行)》(民发〔2016〕139 号);2016 年 8 月 25 日民政部、中国银行业监督管理委员会发布的《关于做好慈善信托备案有关工作的通知》(民发〔2016〕151 号);2016 年 8 月 29 日民政部发布的《民政部关于慈善组织登记等有关问题的通知》(民函〔2016〕240 号);2016 年 8 月 30 日民政部、工业和信息化部、国家新闻出版广电总局、国家互联网信息办公室发布的《公开募捐平台服务管理办法》(民发〔2016〕

157 号);2016 年 8 月 31 日民政部发布的《慈善组织认定办法》(民政部令 第 58 号);2016 年 8 月 31 日民政部发布的《民政部关于指定首批慈善组织互联网募捐信息平台的公告》(民政部公告第 379 号);2016 年 8 月 31 日民政部发布的《慈善组织公开募捐管理办法》(民政部令 第 59 号);2016 年 9 月 1 日民政部社会组织管理局发布的《申请慈善组织认定办事指南》;2016 年 9 月 1 日民政部社会组织管理局发布的《慈善组织申请取得公开募捐资格办事指南》;2016 年 10 月 11 日民政部、财政部、国家税务总局发布的《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》(民发〔2016〕189 号);2017 年 7 月 20 日民政部发布的《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范》《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本管理规范》;2018 年 1 月 12 日民政部发布的《社会组织信用信息管理办法》(民政部令 第 60 号);2018 年 2 月 11 日国家发展改革委、人民银行、民政部等发布的《关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录》(发改财金〔2018〕331 号);2018 年 8 月 6 日民政部发布的《慈善组织信息公开办法》(民政部令 第 61 号);2018 年 10 月 25 日民政部发布的《慈善组织保值增值投资活动管理暂行办法》(民政部令 第 62 号)。

## 参考文献:

- [1] 郑功成. 中国社会保障 70 年发展[J]. 社会科学文摘, 2019(12): 49-50.  
ZHENG Gongcheng. China's social security development in 70 years[J]. Social Science Abstracts, 2019(12): 49-50.
- [2] 郑功成. 中国社会保障 70 年发展(1949—2019): 回顾与展望[J]. 中国人民大学学报, 2019(5): 1-16.  
ZHENG Gongcheng. Development of social security in China in the past 70 years (1949—2019): Review and prospect[J]. Journal of Renmin University of China, 2019(5): 1-16.
- [3] 文姚丽, 刘振华. 新中国成立 70 年来我国社会保障历史演进综述[J]. 西部学刊, 2020(17): 5-11.  
WEN Yaoli, LIU Zhenhua. A review of the historical evolution of social security in China since the founding of new China[J]. Western Academic Journal, 2020(17): 5-11.
- [4] 郑功成. 中国社会保障制度变迁与评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.  
ZHENG Gongcheng. Changes and evaluation of China's social security system[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002.

- [5] 中共十二届三中全会关于经济体制改革的决定(全文)[EB/OL]. (2013-10-30) [2019-09-05]. 中国广播网. 中国共产党新闻网. [http://www.cnr.cn/newscenter/native/gd/201310/t20131030\\_513984770.shtml](http://www.cnr.cn/newscenter/native/gd/201310/t20131030_513984770.shtml).  
Decision of the Third Plenary Session of the 12th Central Committee of the Communist Party of China on Economic System Reform (full text) [EB/OL]. (2013-10-30)[2019-09-05]. China Radio Network. China Communist Party News Network.. [http://www.cnr.cn/newscaster/native/gd/201310/t20131030\\_513984770.shtml](http://www.cnr.cn/newscaster/native/gd/201310/t20131030_513984770.shtml).
- [6] 江泽民. 中国共产党第十四次全国代表大会报告[EB/OL]. (2008-07-04) [2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民政府. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/test/2008-07/04/content\\_1035850.htm](http://www.gov.cn/test/2008-07/04/content_1035850.htm).  
Jiang Zemin. Report of the 14th National Congress of the Communist Party of China [EB/OL]. (2008-07-04) [2019-09-05] Central People's Government of the People's Republic of China. Central Government Portal. [http://www.gov.cn/test/2008-07/04/content\\_1035850.htm](http://www.gov.cn/test/2008-07/04/content_1035850.htm).
- [7] 李鹏. 1993年国务院政府工作报告[EB/OL]. (2006-02-16) [2019-09-05]. [http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content\\_200926.htm](http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200926.htm).  
LI Peng. The 1993 State Council Government Work Report [EB/OL]. (2006-02-16)[2019-09-05] [http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content\\_200926.htm](http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200926.htm).
- [8] 江泽民. 中国共产党第十五次全国代表大会报告[EB/OL]. (2008-07-11)[2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民政府. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/test/2008-07/11/content\\_1042080.htm](http://www.gov.cn/test/2008-07/11/content_1042080.htm).  
JIANG Zemin. Report of the 15th National Congress of the Communist Party of China [EB/OL]. (2008-07-11) [2019-09-05]. The Central People's Government of the People's Republic of China. The central government portal. [http://www.gov.cn/test/2008-07/11/content\\_1042080.htm](http://www.gov.cn/test/2008-07/11/content_1042080.htm).
- [9] 郑功成. 中国社会保障30年[M]. 北京: 人民出版社, 2008: 39-42.  
ZHENG Gongcheng. 30 years of China's social security [M]. Beijing: People's Publishing House, 2008: 39-42.
- [10] 胡锦涛文选: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 215.  
Selected Works of Hu Jintao: Volume One[M]. Beijing: People's Publishing House, 2016: 215.
- [11] 丁建定. 改革开放以来党对社会保障制度发展道路的认识[J]. 社会保障研究, 2017(6): 11-17.  
DING Jianding. The party's understanding of the development path of the social security system since the reform and opening up[J]. Social Security Research, 2017(6): 11-17.
- [12] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J]. 理论学习, 2012(12): 4-27.  
HU Jintao. Unswervingly advance along the road of socialism with Chinese characteristics and strive to build a well-off society in an all-round way——A report at the 18th National Congress of the Communist Party of China[J]. Theoretical Study, 2012(12): 4-27.
- [13] 杨无意. 我国儿童福利事业发展的成效、问题与对策[J]. 中国民政, 2019(10): 40-41.  
YANG Wuyi. The effectiveness, problems and countermeasures of the development of my country's child welfare undertakings[J]. China Civil Affairs, 2019(10): 40-41.
- [14] 温楠. 中国社会保障十大事件——《社会保险法》位居榜首[J]. 中国医疗保险, 2011(3): 27-28.  
WEN Nan. Ten major events in China's social security ——"Social Insurance Law" topped the list[J]. China Medical Insurance, 2011(3): 27-28.
- [15] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J]. 理论学习, 2017(12): 4-25.  
XI Jinping. Decisive victory to build a moderately prosperous society in an all-round way, to win the great victory of socialism with Chinese characteristics in the new era——a report at the 19th National Congress of the Communist Party of China[J]. Theoretical Study, 2017(12): 4-25.
- [16] 中华人民共和国国务院令(第18号)[N]. 中华人民共和国国务院公报, 1988-11-25(01).  
Order of the State Council of the People's Republic of China (No.18) [N]. Gazette of the State Council of the People's Republic of China, 1988-11-25(01).
- [17] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[EB/OL]. (2008-08-20)[2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民政府. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content\\_1075279.htm](http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content_1075279.htm).  
Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Strengthening the Construction of the Party's Ruling Ability [EB/OL]. (2008-08-20) [2019-09-05]. The Central People's Government Municipal Government of the People's Republic of China. Portal of the Central Government. [http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content\\_1075279.htm](http://www.gov.cn/test/2008-08/20/content_1075279.htm).
- [18] 温家宝. 2005年国务院政府工作报告[EB/OL]. (2006-02-16) [2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民

- 政府. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content\\_201218.htm](http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content_201218.htm).
- WEN Jiabao. The work of the government Report of the State Council in 2005 [EB/OL]. (2006-02-16) [2019-09-05]. The Central People's Government of the People's Republic of China. Central Government Portal. [http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content\\_201218.htm](http://www.gov.cn/premier/2006-02/16/content_201218.htm).
- [19] 周秋光. 中华慈善的传承与转型发展[J]. 经济社会史评论, 2016(1): 85-95, 127-128.
- ZHOU Qiuguang. Inheritance and Transformation and development of Chinese Charity[J]. Review of Economic and Social History, 2016(1): 85-95, 127-128.
- [20] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. (2013-11-15)[2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民政府. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528364.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528364.htm).
- Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reform [EB/OL]. (2013-11-15) [2019-09-05]. The Central People's Government Municipal Government of the People's Republic of China. Central Government Portal. [http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528364.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528364.htm).
- [21] 中华人民共和国民法总则 [EB/OL]. (2017-03-18) [2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民政府. 新华社. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/18/content\\_5178585.htm#1](http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/18/content_5178585.htm#1).
- General Principles of Civil Law of the People's Republic of China [EB/OL]. (2017-03-18)[2019-09-05]. The Central People's Government of the People's Republic of China. Xinhua News Agency. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/18/content\\_5178585.htm#1](http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/18/content_5178585.htm#1).
- [22] 胡锦涛. 中国共产党第十七次全国代表大会报告 [EB/OL]. (2012-08-30) [2019-09-05]. 中国国情. 中国网. [http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content\\_26381352.htm](http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content_26381352.htm).
- HU Jintao. Report of the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China[EB/OL]. (2012-08-30) [2019-09-05]. China's national conditions. China Net. [http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content\\_26381352.htm](http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content_26381352.htm).
- [23] 董必武. 新中国的救济福利事业[N]. 人民日报, 1950-05-05(01).
- DONG Biwu. Relief and Welfare in New China[N]. People's Daily, May 5, 1950-05-05(01).
- [24] 周秋光, 王猛. 当代中国慈善发展转型中的抉择[J]. 上海财经大学学报, 2015(1): 78-87.
- ZHOU Qiuguang, WANG Meng. Choices in the Transformation of Charity Development in Contemporary China [J]. Journal of Shanghai University of Finance and Economics, 2015(1): 78-87.
- [25] 周秋光, 曾桂林. 中国慈善立法: 历史、现状及建议[J]. 南京社会科学, 2014(12): 141-149.
- ZHOU Qiuguang, ZENG Guilin. China's Charity Legislation: History, Present Situation and Suggestions [J]. Nanjing Social Sciences, 2014(12): 141-149.
- [26] 周秋光. 《慈善法》在我国慈善事业发展历程中的地位 [J]. 社会治理, 2016(5): 42-51.
- ZHOU Qiuguang. The status of "Charity Law" in the development of my country's philanthropy[J]. Social Governance, 2016(5): 42-51.
- [27] 民政部. 支持公益慈善等社会组织直接申请登记[N]. 新京报, 2011-12-24(01).
- Ministry of civil affairs. Supporting social organizations such as charity to apply for registration directly[N]. Beijing News, 2011-12-24(01).
- [28] 国务院机构改革和职能转变方案 [EB/OL]. (2013-03-15)[2019-09-05]. 中华人民共和国中央人民政府. 中央政府门户网站. [http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2354443.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm).
- Scheme for institutional reform and functional transformation of the state Council [EB/OL]. (2013-03-15) [2019-09-05]. The Central People's Government of the people's Republic of China. central government portal website. [http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2354443.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm).
- [29] 李智勇. 扶贫扶在关键上(民生观·打好脱贫攻坚战)[N]. 人民日报, 2018-04-16(01).
- LI Zhiyong. Poverty alleviation is the key (people's livelihood, fighting hard against poverty)[N]. People's Daily, 2018-04-16(01).
- [30] 习近平在湖北考察时强调: 坚持新发展理念 打好“三大攻坚战” 奋力谱写新时代湖北发展新篇章[EB/OL]. (2012-08-30)[2019-09-05]. 脱贫攻坚. 中国经济网. [http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content\\_26381352.htm](http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content_26381352.htm).
- During his visit to Hubei, Xi Jinping emphasized: Adhere to the new development concept, fight the "three tough battles", and strive to write a new chapter in Hubei's development in the new era [EB/OL]. (2012-08-30) [2019-09-05]. Poverty Alleviation. China Economic Net. [http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content\\_26381352.htm](http://guoqing.china.com.cn/2012-08/30/content_26381352.htm).

## 70 years' development process of and its reflections on social security system and non-governmental charity in modern China

ZHOU Qiuguang

(School of History and Culture, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

**Abstract:** The modern Chinese social security system is dominated and led by the government, and charities participated in by civil society groups and individual voluntary organizations are its important supplements. In the 70 years after new China was founded, the social security system constructed by the government has undergone a transition from planned economy to market economy, from national security model to social insurance model, from entirety of working unit security to that of social security, and from the government as social security system to that headed by the government and joined in advancing by multi mechanisms. Philanthropy was once denied at the planned economy period, but in market economy, philanthropy has recovered under the domination by the government, having undergone three stages of slow recovery, full rise and vigorous development. After the 19th National Congress of CPC, the philanthropy with Chinese socialist characteristics has entered a new era, and is facing new development opportunities. To be executed by civilians yet aided by officials is the reasonable positioning from the government in the non-profitable field of philanthropy. The government plays its role mainly in policy guidance, legal norms, public opinion and publicity as well as support and supervision. To ensure that philanthropy industry, a supplement to social security system, is developing healthily, we must not only make philanthropic organizations run on the track of the legal system, but also strengthen the construction of charity culture, and create such an atmosphere of upholding the moral and the good. Most importantly, we need to enhance the construction of charity ethics so that charity ethics and charity legal system can complement each other. What the government needs to do is to develop and divide the pie shares of social security, and at the same time of development, to intensify its efforts in improving people's living standards so that reform fruits can benefit mass population.

**Key Words:** social security system; philanthropy industry; 70 years' development process

[编辑: 游玉佩]