

美国慈善事业及其启示

张奇林 张东旺

(武汉大学 社会保障研究中心, 武汉 430072)

提 要: 美国是最发达的市场经济国家, 同时也有世界上最发达的慈善事业。美国慈善事业规模大, 涉及的领域广。在各类慈善组织中, 宗教组织收到的捐赠份额最大。政府与私人慈善组织建立了良好的合作伙伴关系。美国慈善事业的发展模式与美国的宗教文化、结社与个人主义传统、政治结构、管理体制等有密切关系。它的启示是, 慈善事业的发展要有持久的动力机制和完善的监管体系, 慈善事业发展模式的选择要尊重历史, 尊重文化, 因势利导, 顺势而为。

关键词: 美国; 慈善事业; 发展模式

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2015)01-0016-04

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2015.01.005

美国建国时间不长, 历史并不悠久, 但美国建成了世界上最发达的市场经济体系, 同时美国也有世界上最发达的慈善事业。2009年美国的慈善捐赠规模达到3037.5亿美元, 占国内生产总值(GDP)的2.1%; 经过美国税法501(c)(3)条款检验注册的慈善组织有近124万个, 这都是其他国家所无法比拟的。慈善已成为美国非常重要的一个社会现象, 是观察美国社会的一个重要窗口。同时, 研究美国慈善也可为在市场经济条件下发展慈善事业提供借鉴。

一、美国慈善事业的发展状况

我们依据美国捐赠基金会(Giving USA Foundation)发布的慈善年度报告(Giving USA: The Annual Report on Philanthropy)从慈善捐赠规模、慈善组织数量、资金来源以及资金流向等几个方面出发对美国慈善事业的发展状况作一分析。

(一) 美国慈善捐赠的规模

我们用两个指标来考察美国慈善事业的规模, 第一个是慈善捐赠总额, 第二个是慈善捐赠总额占GDP的比例。前者让我们了解美国慈善捐赠的绝对数量, 后者让我们看到慈善事业在美国经济生活中的重要性。

由图1可知, 1969—2009年间美国慈善捐赠的规模总体呈上升趋势, 但不同时期略有不同。按通胀调整后的美元价格计算, 经济景气时期的捐赠一般是增加的, 而在衰退时期则持平或下降。但在经济景气周期的1987年, 捐赠额也出现了较大幅度的下降, 调整后的下降比例为4.8%, 这主要是因为1986年进行了税改, 税法从1987年开始限制慈善捐赠的税收扣除, 所以许多人赶在1986年捐赠, 以使税收扣除最大化, 导致1986年的捐赠不同寻常地增长了14.1%。近几年受经济危机的影响, 捐赠量有所下降。2009年的捐赠总量是3037.5亿美元, 比2008年的3150.8亿元下降了3.6%^[1]。

美国不仅捐赠总量全球最多, 捐赠额占GDP的比例也是全球最高的。自20世纪90年代中叶以来, 捐赠额占GDP的比例一直维持在2%以上, 最高时达到2.3%。受金融危机的影响, 近几年有所下降, 但仍维持在2%以上的水平(见图2)。

(二) 美国慈善捐赠的结构

以2009年为例, 在当年3037.5亿美元捐赠中, 大部分来自个人捐赠, 约2274.1亿美元, 占75%; 基金会供款384.4亿

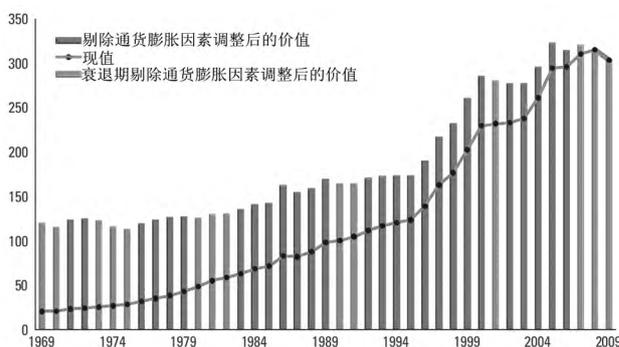


图1 1969—2009年慈善捐赠总规模 (单位:10亿美元)

资料来源: Indiana University Center on Philanthropy. Giving USA 2010: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2009(Executive Summary), Chicago, IL: Giving USA Foundation 2010: 16.

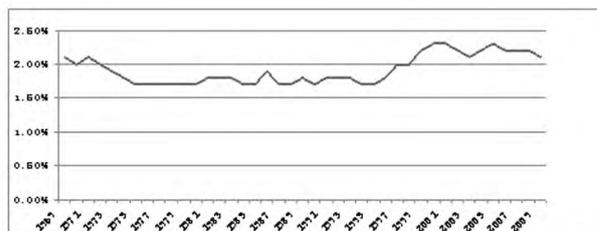


图2 1969—2009年捐赠额占GDP的比重

资料来源: Giving USA 2010: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2009(Executive Summary): 17.

美元, 占13%, 居第二位, 其中154.1亿美元来自家庭基金会, 企业基金会筹款纳入企业捐赠计算; 居第三位的是遗赠(legacy)约238亿美元, 占8%; 企业捐赠141亿美元, 占4%, 其中44.2亿美元由企业基金会捐赠^[2]。

从长期来看, 个人捐赠一直是美国慈善捐赠的最重要的来源。如果加上遗赠的数额, 个人性质的捐赠所占的比例会更高。另一个值得注意的现象是, 基金会供款在1997年以后增长很快, 1997—2001年较上一个5年增长超过80%^[3], 并首次超过遗赠的数额, 成为第二重要的捐赠来源。这与同时期的经济景气度有关。

(三) 美国慈善组织的数量

21世纪以来,在美国国内税务局注册的慈善组织,每年都在增加,2009年达到了将近124万个。而且,并不是所有的慈善组织都在国税局注册,一些机构可能只在州政府登记,而许多草根组织则完全没有注册。因此,美国慈善组织的数量远比统计数据要多。

(四) 美国慈善捐赠的分配

美国慈善事业服务的领域非常广泛,包括宗教、教育、卫生、公共服务、环保、艺术、国际事务等领域,但捐赠资金的流向并不均衡。在接受捐赠的各类组织中,宗教组织是最大的受益者,1996年以前宗教组织所占的份额一直在44%以上,多的时候达到55%,1996年以后它的份额呈现下降趋势,2009年仅为33%,但这个比例仍然远远超过了其他组织,比居第二位的教育组织多出了1倍多^[4],足以说明宗教在美国社会的影响力。

二、美国慈善事业的特点与成因

(一) 美国慈善事业的特点

首先,慈善事业规模大,涉及的领域广。无论是捐赠总额,还是占GDP的比例,美国都远高于其他发达国家;慈善组织的数量也是全球之最。慈善组织依法开展的活动涉及“宗教、慈善、科学、公共安全实验、文学或教育”等领域,比我国对慈善组织的理解和定位要宽泛很多。从实际的资金流向来看,捐赠主要流入宗教、教育、卫生、福利服务等传统的慈善领域,还有多于10%的捐赠捐给了文化艺术、环境和动物保护、国际事务等新兴领域。

其次,慈善历史悠久^①,慈善实践丰富。美国慈善事业能有今天这么大的规模,与其悠久的慈善发展历史有很大关系。也就是说,美国慈善事业不是一天发展起来的。早在美国建国前就有很多的慈善活动。当时美国是欧洲列强的殖民地,没有统一的政府,因此济贫救灾的活动主要是由私人承担,这就形成了美国早期的慈善事业。美国建国之后,对于发展中出现的问题和灾难,主要还是依靠自助和互助,而较少指望政府。南北战争结束后,美国在重建过程中遇到了很多社会问题,而且联邦政府无论是在财政上还是在政治上都无法控制各州的行动,教育文化领域一直都在政府管辖之外,这就需要慈善事业来填补政府顾及不到的领域,以满足社会需求。直到20世纪30年代,私人慈善事业在满足社会福利需求,发展文教卫生和消除各种社会矛盾等方面发挥了重要作用^[5]。美国慈善事业在不同时期、不同舞台扮演着属于自己的角色,参与面广,影响力大,慈善实践丰富,拓展和诠释了慈善的内涵,成为美国社会生活的重要组成部分,这是它不同于其他的一个特点。

第三,宗教慈善一枝独秀。宗教组织从事慈善事业由来已久,据统计,美国的宗教社团每年花在社会服务上的资金大约为150亿~200亿美元。全美60%的教会宗派都会开展社会服务、社区建设或街区组织的项目。其中,33%的教会成员参与向饥饿者提供食物的项目,18%的人参与提供人道主义住房项目。绝大多数(93%)历史悠久的城市教会开展了社区服务,提供食品室、自助小组和休闲娱乐项目等,而项目的受益者中有80%都不是这些教会的成员^[6]。由于宗教组织参与社会事务,承担了众多社会责任,因此宗教组织在美国社会有相当大的影响力,在各类慈善组织中,宗教组织收到的捐赠份额最大,是推动美国慈善事业发展的一支非常重要的力量。

第四,政府与慈善组织成为默契的合作伙伴。在长期的发展历史中,政府与私人慈善组织建立了良好的默契的合作伙伴关系。如果在早期这一点还不明显的话,从20世纪60年代开始,这种行动方式和关系模式发展非常迅速,对美国社会以及政治生活都有重要影响。有学者称这种行动方式和关系模式为“非营利联邦主义”^[7],即由联邦政府出资而由私人非营利组织提供服务,它在很大程度上改变了美国公共管理的方式和要求。

但政府资助非营利组织也会带来一些争议,如有人指出,把公共资源交给非营利组织,有可能妨碍现代公共保护体系的建立;政府资助可能会破坏非营利组织的独立性,破坏该部门的志愿特质。围绕这种行动方式和关系模式的争议仍将持续,但毋庸置疑的是,政府与非营利慈善部门的合作伙伴关系已经成为美国政治经济生活中的一部分。

(二) 美国慈善事业模式的成因

根据我们对慈善事业的理解和认识,影响慈善事业发展的因素很多,除了一些共同的因素之外,一个国家或地区总有自己独特的驱动力。美国慈善事业能有今天的规模和水平,表现出不同于其他国家和地区的一些特点,与美国的宗教文化、结社传统、政治结构、管理体制等有密切关系^②。

首先,宗教文化的影响。美国建国前有大量的受英国国教迫害的清教徒的移民,这些清教徒倡导节俭,而且一般受过良好教育,对于美国的建立和日后的发展有着深远的影响。美国最早的慈善活动,就是由普利茅斯、马萨诸塞等地的清教徒发起的,在后来的宗教复兴运动中逐渐形成了美国新教慈善传统^[8]。时至今日,仍然有90%以上的美国人称自己相信上帝,全美有30万个教会和2千多个教派组织^[9],参加宗教活动的美国人超过了参加其他任何组织活动的人数,这样一个事实使任何人都不能无视美国社会中这个拥有庞大资源的非政府组织。

宗教提倡行善,参与宗教活动的人往往更容易参加志愿者活动和慈善活动。据统计,近半数的有组织的社团与教会有关,半数的个人慈善事业具有宗教性质,一半的志愿者行为也与宗教有关。一项研究表明,有超过85%的向宗教组织捐赠的家庭同时也向世俗组织捐赠。而且,那些同时向两者捐赠的家庭比向单一类型组织捐赠的家庭捐献的金钱和志愿服务更多。该研究同时指出,尽管影响捐赠水平的因素有很多,但是宗教信仰无疑是独立于经济地位之外的最重要因素^[10]。另有调查显示,美国各个州的捐赠水平有较大差别,旧金山家庭年平均收入高出南达科他州78%,而两个地方的平均家庭捐款却相差无几,几乎都是1300美元,这就意味着南达科他州的家庭年平均捐款占收入的比例高出旧金山家庭75%^[11]。而两个州差别如此之大的原因在于宗教的影响,南达科他州的人们都接受过什一税的教导,而旧金山是一个无神论者的聚集地。宗教信仰可以使人在面对他人的时候产生一种积极的、慈善的行为。

其次,自愿结社与个人主义传统。早在19世纪上半叶,法国学者托克维尔(Charles Alexis De Tocqueville)就评论说,“美国是最便于组党结社和把这一强大行动手段用于多种多样目的的国家”^[12]。他在美国游历了9个多月后发现,“美国人不论年龄多大,不论处于什么地位,不论志趣是什么,无不时时在组织社团”^[13]。这与以英法为代表的欧洲国家有明显

的不同。“在法国,凡是创办新的事业,都由政府出面;在英国,则由当地的权贵带头”;而“在美国,你会看到人们一定组织社团”^[14]。

美国人结社传统的形成主要有两个原因,首先是制度保障,美国宪法保障言论、结社的自由。当然,美国人结社早于宪法的制定,但宪法的保障使得这一做法合法化,并赋予美国人最大的结社自由。另一个更深层次的原因是美国社会崇尚个人主义,对大政府有一种天然的敌意。个人主义不同于利己主义,个人主义崇尚使个人的才智和力量在创造财富以及促进社会进步过程中发挥作用,而利己主义则是只顾自己利益而不顾别人和集体的利益。美国人崇尚的是个人主义,担心政府包办社会事务会妨碍个人自由;为防止政府成为人民的主人,人们需要组建社团以扩大自身的力量并且发出自己的声音。在讨论德行之美的过程中,人们发现个人利益与社会利益是相通的,为他人服务就是为自己服务,个人的利益在于为善^[15]。

所以美国人在很大程度上将个人的幸福与同胞的幸福结合起来,这是慈善事业发展的思想动机。

“无限的结社自由”与对个人主义的崇尚以及对大政府的敌意,为慈善组织的建立和慈善事业的发展提供了充分的空间。

第三,多元主义的政治结构。政府与慈善组织的合作伙伴关系既反映了美国的联邦宪法结构,联邦政府与州政府分享政府的职能^③,也反映了美国政治思想中长期存在的公共服务的渴望与对提供这些服务的政府机构的敌意之间的冲突。因为随着社会的发展,社会需求的增加,私人慈善部门难以应对日益增多的社会问题,特别是在经济危机时期,私人慈善部门更无法应对,所以美国政府于1935年通过《社会保障法案》开始接管福利事业。当代美国,环境、医疗等各种社会问题凸显,私人慈善组织难以从宏观上进行规划并实施国家层面的长期大规模的行动,这就需要政府扩张来发挥其在社会生活中的作用。但美国社会自建国以来就对政府有偏见和戒备,在需要和敌意之间,美国社会选择了上文所说的“非营利联邦主义”,由政府与私人慈善组织共同发挥作用来应对社会问题,满足社会需求。

这种政府行动模式也得到了国家多元主义政治结构的支持。其特点和作用在于,把慈善组织提供服务的优势和政府税收以及以民主方式决定优先事项的优势结合起来,在没有过度扩大政府行政机构的同时,加大了政府在提升整体福利方面的作用^[16]。这一点可以从政府对宗教慈善组织的态度方面得到佐证。如前所述,宗教慈善组织以其巨大的社会影响力和社会资源,在吸纳捐款、组织动员、管理成本等方面都胜过普通慈善机构。因此,尽管美国社会对于宗教机构接收政府资助有很大的争议,但美国政府仍然鼓励宗教组织接收政府资助,参与社会服务。2005年的减少赤字法案允许提供社会服务的宗教组织在不改变宗教身份或者雇佣实践的情况下接受政府资助;2005年联邦政府有将近21亿美元资金通过联邦机构流入宗教组织。布什总统宣称,他的这项计划是为了给宗教信仰组织以及社区组织在提供社会和社区服务时移除在监管、承包和其他方面的障碍^[17]。

第四,对慈善组织的有效监管。美国对慈善组织的监管主要是通过税法、公司法等作出规定的。根据这些法律规定,美

国已建立起完整的慈善组织监管体系。监管的目的是为了规范慈善组织的运作,保证其真正实现慈善目的,而非控制和阻碍慈善组织的发展。慈善组织在这样的监管框架下自由注册,获得免税待遇,接受监督来开展活动。这为慈善事业的快速健康发展提供了法律保障。

如前所述,美国慈善事业有悠久的发展历史,而监管体系的建立是在20世纪五六十年代税法基本定型后完成的。其原因在于:一是各州对慈善事业的态度不一致,制定统一的税法需要时间;二是对税收工具的认识和运用需要理论上的突破和实践的探索;三是二战后慈善事业的发展出现了一些新变化,包括慈善组织的新形式和慈善商业化的倾向等,要求加强监管的呼声和热情很高。这些因素促使了慈善监管体系在20世纪五六十年代的建立。

三、美国慈善事业对我国的启示

美国慈善事业的模式不可复制,但美国发展慈善事业的经验和表现出来的特点会给我们带来一些启示。

首先,发展慈善事业要有动力机制。影响和推动慈善事业发展的因素很多,重要的是要把这些推动力整合好,形成持续发力的动力机制。美国慈善事业历史悠久,长盛不衰,就好像有一股生生不息的动力推动着,这股动力既有精神层面的,也有物质层面的;既有文化的,也有制度的^④。宗教的感化与忠诚、道德的净化与召唤、慈善意识和慈善文化的培养,这都是我们可以想见的推动力。这些推动力的形成非短时间所能奏效,而动力的维持则更非易事。这几者之间是有交集的,而宗教无疑是推动美国慈善事业发展最重要的动力。宗教不仅劝人从善,净化人的心灵,培养博爱的胸怀,而且宗教组织在培养教众的忠诚、筹款、开展慈善活动等方面有成熟的机制。宗教组织长期负责和参与社会事务,不仅扩大了宗教的社会影响,吸引和凝聚教众,更重要的是,它有利于社会的慈善意识和慈善文化的养成,使人产生一种做慈善的冲动。此时的慈善已不局限于传统的宗教领域,而是面向全社会。由此可见宗教在形成动力机制方面的引领作用。随着世俗力量的介入,特别是政府的扩张,宗教的影响在减弱。但在美国自由、宽松、平衡、稳定的社会环境下,教会仍然保存着旺盛的活力和影响力,这也是美国宗教慈善长盛不衰的重要原因之一。

动力机制是内在动力与外在动力的耦合。除了道德的教化和内心的修炼以外,慈善事业的发展也需要外在的激励。在美国,外在激励主要是税收工具的使用,而且是一种非强制性政策工具。因此,美国慈善动力机制的形成是在政府有限介入的情况下,市场自然发育而成,这符合美国社会的发展逻辑。但不管怎样,需要有一种引领的力量。

其次,要建立完善的监管体系。如同交通工具一样,给它装上了动力装置,就需要制定相应的交通规则加以规范,否则就会失控。对慈善事业等具有强公共性和外部性的领域进行监管,被认为是政府的重要职责。特别是在市场经济日益发达,慈善商业化倾向越来越明显的情况下,加强对慈善事业的监管尤为必要。监管体系的建立需要立法做出规定,以提高监管的效力和有效性。美国的经验已充分说明了这一点。

第三,慈善事业发展模式的选择要尊重历史,尊重文化,因势利导,顺势而为。美国学者萨拉蒙(L. M. Salamon)曾提出公民社会发展的4种模式,即盎格鲁-撒克逊模式、北欧福利

模式、欧洲式福利伙伴模式以及亚洲工业化模式^[18]。美国继承了盎格鲁-撒克逊的政治法律传统,崇尚小政府和放任自由的管理,崇尚个人主义。而美国依据“非营利联邦主义”建立起来的公私合作伙伴关系又具有欧洲合作主义的某些特征,但不同的是,欧洲合作主义模式中,少数私人志愿组织或团体在与政府的长期合作中获得了大量的政府资助,同时在政府的支持下取得了近乎垄断的地位。在美国的公私合作伙伴关系中,存在大量的私人志愿组织或团体,虽有大小之分,但彼此平等,自由竞争。同时政府处于较弱势的地位。美国慈善组织与政府合作伙伴关系的形成是由其历史传统和文化特质决定的,同时政府因势利导,顺势而为^⑤,这样付出的社会成本和改革的政治阻力是最小的,受益的是全社会。因此,如何根据自己的国情,选择合适的慈善事业发展道路,这是一个值得深入探讨的话题。

注 释:

① 此处所谓的“悠久”是相对美国国家的历史而言的。

② 经济因素也是一个重要的变量,但非模式选择的决定性因素。从纵向来看,慈善捐赠的变化与经济波动有一定的关系(见图1),说明经济发展状况和经济发展水平是一个很重要的前提,但无论经济怎样波动,经济总量如何增长,慈善捐赠占美国GDP的比例一直维持在1.7%~2.3%之间(见图2),说明经济的影响并不是特别大;从横向比较来看,美国与其他发达国家在慈善事业方面的差异以及中美慈善事业的差距也绝不是经济因素所能解释的,需要从经济以外的其他方面寻找答案。

③ 因为在大多数情况下,社会福利服务项目是由州和地方政府组织实施的,联邦政府的项目和资金主要是通过州和地方政府委托和划拨给各慈善组织的。因此,没有联邦制的宪法架构,政府与慈善组织的合作伙伴关系是难以建立起来的。

④ 制度的亦即文化的,但这里讲的文化是指制度以外的其他因素,如传统文化、行为习惯、宗教文化等。

⑤ “因势利导”的“势”指的是慈善的特点与发展规律。“顺势而为”的“势”的涵义是美国的文化与制度特点。也就是说,美国慈善事业的发展既遵循慈善自身的发展规律,又注重与本国国情相结合。

参考文献:

[1] Indiana University Center on Philanthropy. The Annual Report on Philanthropy for the Year 2010 (Executive Summary) [R]. Chicago, IL: Giving USA Foundation, 2011: 5.

[2][3] Giving USA 2010: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2009 (Executive Summary) [R]. 4

[4] Indiana University Center on Philanthropy. Giving USA 2007: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2006 [R]. Chicago, IL: Giving USA Foundation, 2007: 23.

[5] Peter Dobkin Hall. “A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000”. in Richard Sutch (ed.). Historical Statistics of the United States [M]. Millennial Edition. London: the Cambridge Press, 2006: 45.

[6] Mark Chaves. “Religious Congregations and Welfare Reform: Who Will Take Advantage of Charitable Choice?” American Sociological Review [J]. 1999, Vol 64 (6): 836-846.

[7][16] (美) 莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴: 现代福利国家中政府与非营利组织的关系 [M]. 田凯, 译. 商务印书馆, 2008: 72, 43-45,

[8] 陆镜生. 慈善面面观 [M]. 中国社会科学出版社, 2007: 176.

[9] 刘澎. 当代美国宗教 [M]. 社会科学文献出版社, 2001: 1.

[10] 转引自王佳. 《美国宗教慈善组织与普通慈善组织筹款能力比较》, 原载于《中国社会科学报》[N]. 2011-11-30. <http://theory.people.com.cn/GB/16447651.html>.

[11] (美) Arthur C. Brooks. 谁会真正关心慈善: 保守主义令人称奇的富于同情心的真相 [M]. 王青山, 译. 社会科学文献出版社, 2008: 18.

[12][13] 托克维尔. 论美国的民主: 上卷 [M]. 董果良, 译. 商务印书馆, 1988: 213-635.

[14][15] 托克维尔. 论美国的民主: 下卷 [M]. 商务印书馆, 1988: 635-636-650.

[17] Giving USA 2007: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2006 [R]: 105.

[18] (美) 莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会: 非营利部门国际指数 [M]. 陈一梅, 译. 北京大学出版社, 2007: 44-50.

基金项目: 本文系国家社会科学基金项目(10BGL102)资助阶段性成果。

作者简介: 张奇林(1969—)男,湖北洪湖人,管理学博士,武汉大学社会保障研究中心(教育部人文社会科学重点研究基地)教授、博导,研究方向: 社会保障理论与政策、医疗卫生政策、慈善与非营利组织; 张东旺(1974—)男,河北永年人,武汉大学社会保障研究中心博士生,中国残联维权部权益处处长,研究方向: 残疾人法律保障。

责任编辑: 王旭东; 校对: 暮雪