

# 英国慈善事业发展主要经验与我们的思考

## 英国慈善发展的主要经验

### 1、悠久的慈善文化和先进的慈善理念

作为世界早期慈善发源地之一,英国有着十分悠久的慈善历史和慈善文化,英国民众慈善捐款与志愿活动的民间氛围较为浓厚,建立了英国慈善长远发展和持续发展的基石。

英国慈善在现代企业精神催生下发扬光大。跨入21世纪后,以经营模式转变、社会企业、社会投资、公益创投、群体捐款、捐赠圈等为特征的慈善创新成为英国软实力中最具代表性的元素。特别是2011年《慈善法》的修订颁布,以现代法律的形式引导慈善事业健康发展,同时条款所体现的思想和原则,传承和发展了英国慈善的先进理念。比如法律对慈善的界定、对慈善组织的认定方式,有效地促进了慈善以各种形态融入到社会各领域。其规定,慈善组织是指为慈善目的而创设,并在高等法院行使与慈善组织相关的管辖权时予以规制的机构。其对慈善组织广阔的界定范围,给予了慈善组织充分的发展空间。从实践角度来看,英国慈善组织的认定方式较为灵活,一个组织可以同时注册为慈善组织,也可以同时注册为企业和慈善组织。只要其在运作环节中实现了慈善目的,并满足法律的规制。组织一旦获得慈善资质,就能获得税收方面的优惠,包含所得税、增值税、房产交易税、遗产税等。

各类的慈善组织及慈善形式如基金会、社团、社会服务机构、慈善信托等与中国的运作方式大体相似,最为不同的类型是慈善公司(上文提到过是同时注册为企业和慈善组织的机构),在英国这一类组织还会进一步细分,分别有相应的运营规范。这类组织可以通过日常商业营运、投资、会费、捐助、股票收益、贷款等诸多方式维持组织运营和贡献慈善。目前中国慈善领域较为流行的“社会企业”概念慈善公司有一定的相似性,但在中国这一组织类型并未受到法律的认定,也缺乏相应的监管和操作规范。

英国慈善组织多样化的实现方式,促进了英国的慈善组织以各种方式拉动英国的民众捐赠。据统计,英国慈善最大的捐款来源是民众,第二大来源是政府,其他收入包括投资收入、国家彩票、机构捐赠、有偿服务获得的收入等。民众捐款流向的三个主要领域为:儿童发展、医疗研究、医疗福利。目前,英国有20万个慈善机构,88万带薪慈善从业者,产生约为480亿英镑/年的慈善收入。英国从2000年开始,将慈善行业对国民经济的贡献进行量化计算,以便决策者更加清晰地了解慈善行业在国家社会经济体系中的作用。

### 2、较为完备的政策法规体系

英国自1601年颁布《慈善用途法》,中经“帕姆萨裁决”及多次修改补充完善,直到2011年《慈善



陈小德 / 文  
张紫轩

浙江省民政厅社会工作和慈善事业促进处处长  
浙江省北京师范大学南湖附属学校教育基金会秘书长

法》修订颁布,对慈善组织所做的界定以及对慈善目的所做的描述构建了英国现代慈善的面貌,形成比较完善的慈善法律系统,这对慈善事业的发展至关重要。

2011年修订的《慈善法》主要涉及慈善目的、慈善组织的治理和监管、慈善资金筹集方式等。而对慈善资金筹集的监管并没有纳入最新的《2011年慈善法》的规制范围之中,是由《1992年慈善法》、《2006年慈善法》以及最新通过的《2016年慈善组织保护与社会投资法》等相关成文法、判例法、政府条例进行规制。相关法律的主要策略可以归纳为以下几点:第一,原则上对慈善组织的自治权尽可能地尊重与保障,例如,允许慈善组织通过多元化的渠道筹集慈善资金,允许慈善组织根据章程做出是否筹集、如何筹集慈善资金的决策;第二,托管人在做出与慈善资金筹集相关的决策时必须有利于慈善组织的最优利益,即受到其所在慈善组织的慈善目的、公共利益的限制;第三,慈善组织及慈善组织责任人在慈善资金筹集的各个环节也会受到诸多问责机制的制约、防止私人利用慈善组织获得不当利益或从事其他违法行为,保护公序良俗以及他人的合法权益。

### 3、较为完善的监管体系

英国的慈善监管主要通过英国慈善委员会、英国志愿组织国家委员会(NCVO)和民众监督来实现,基本形成了行政、行业、司法和社会共同参与的监督管理体系。

英国(英格兰和威尔士)慈善委员会负责英格兰和威尔士地区的慈善监管,苏格兰和北爱尔兰有自己独立的慈善委员会,分别负责当地的慈善监管。慈善委员会是独立的监管机构,不属于政府行政部门,但得到政府的授权。

自2016年开始,英国政府给予了慈善委员会更大的权利,他们可以干涉慈善机构的决策和冻结慈善机构的资产,在发生重大责任性事件时,有权限直接任免慈善组织的受托人和管理人员。

另一个协助慈善委员会对社会组织进行管理的是英国志愿组织国家委员会,它是一个有100年历史的慈善联合组织,类似中国的慈善行业组织。该组织协助慈善委员会对慈善组织进行监管,尤其在未能在慈善委员会注册的慈善机构的监管上发挥重要作用。英国志愿组织国家委员会对这类组织的成长、发展和监管起到重要作用。社会监督也是英国慈善的重

要监管方式,具体包括新闻媒体的监督、社会大众的监督、内部人员的举报,其他还有第三方部门的信息公布和审计。慈善委员会要求慈善组织做定期的信息公开,这使得民众可以更便捷地参与到慈善组织的监督中来。

### 4、灵活多样的慈善商店

慈善商店是慈善在英国民间落地的一种重要模式。英国的街头慈善商店较为常见,所售卖的物品涉及衣物、文具、电器、家具等,这些慈善商店的所有者为英国大型慈善组织,例如英国心脏基金会(British Heart Foundation)、救助儿童会(Save the Children)、乐施会(Oxfam)等。

英国的慈善商店的运营模式,让民众可以从不同的环节参与慈善。民众家里的旧衣服、旧家具,可以捐给慈善商店,慈善商店经过处理后展示和售卖。民众也可以从慈善商店中购买商品,既获得了廉价且性价比高的物品,也通过购买商品的方式为慈善捐钱,慈善商店的收入,在扣除运营成本后,将会用到慈善领域。大量有志愿者和义工参与慈善商店运营中,部分慈善商店完全由志愿者和义工运营。

也有慈善商店销售全新的商品,这些商品部分来自于企业的捐赠,另一部分来自于较为贫困地区(如非洲和印度)的特产和手工制品,以促进当地农民和手艺人通过商品流通获得收入。

据统计,英国有1万多家慈善商店,一年可以募集3亿英镑左右的资金用于医学研究、海外救援、环境保护、儿童救助和贫困救助等方面。

慈善商店的运营模式,实现了三个目标。1、通过销售二手商品,使得资源循环利用,从长远的角度减少了人类活动对资源的获取和对环境的破坏。2、搭建了平台,让民众除了捐钱外,能够以各种方式参与慈善,包含捐赠物品、购买物品、提供志愿服务等。3、促进了慈善资金的募集,让更多的资金流向慈善领域。

### 5、立足社区的慈善服务

英国社区慈善往往以项目制开展,目标切入点较小,为解决一个具体的社区问题而展开。

例如在赫特福德地区,针对这个地区有67%是偏远地区、11%的人口居住在偏远地区这一现状,社区发展慈善组织CDA提供的服务主要围绕“社会支持、城乡社区多样化”为主题开展系列项目。

这些项目,重点围绕解决偏远地区人们的交通和社交问题、农民

和留守老人的心理问题、种族歧视问题等。

从这些项目中,我们可以看出英国社区慈善服务的两大特点,第一是项目目标清晰,切入点较小,针对造成问题存在的根源点进行解决。CDA曾对该区居民存在的一系列问题,梳理为五大根源,分别为:人口老龄化、缺乏公共交通、缺乏卫生服务、缺乏公共服务、缺乏最新信息。其所有开展的项目基本围绕这五大根源进行策划和行动。第二是“以人为本”,所有社区项目紧紧围绕人的价值和人的发展为目标展开,这也是英国慈善被大众所广泛接受和认可的原因之一。

## 思考和启示

### 1、进一步提升慈善参与社会治理的能力

从英国的慈善模式中,我们观察到慈善组织参与社会治理的方式呈现出多样化、与政府协作程度较高的特点。

党的十九届四中全会的明确要求,全面推进国家治理体系和治理能力的现代化。提出要创新公共服务提供方式,鼓励支持社会力量兴办公益事业,满足人民多样化需求,使改革成果更多更公平地惠及全体人民。

中国的慈善事业处于发展初期,要号召和鼓励社会组织创新和多样化发展,为社会组织提供平台和支持,才能调动社会组织主动参与到社会治理中的积极性。2019年“新时代慈善的创新和发展”为主题的“西湖论善”便是从鼓励创新和多样化的角度促善,助力建设活跃、开放、创新的浙江慈善氛围。

而政府与社会组织之间、不同社会组织之间加强协作,也能够推进社会组织更加高效地参与社会治理。目前正在大力推进的“长三角慈善体制机制一体化的建设”、浙江省内各县市“慈善基地”的建设,就是对社会组织参与社会治理的战略统筹。

### 2、进一步加强慈善与社区工作和志愿服务融合发展

要鼓励社会工作为慈善事业、志愿服务提供人才和专业支持,慈善基金会要为社会工作、志愿服务提供资源和资金支持,促进社会工作与志愿服务、慈善事业融合发展。引入更多的社会工作者、志愿者实施慈善项目,推动慈善组织从单一的物质救助向物质救助与精神支持、能力提升并重转变,为服务对象提供精准化、精细化的专业服务。发挥基层志愿服务组织在动员社区居民参与慈善活动、链接慈善资源、开展慈善服务的积极作用。

### 3、进一步发挥行业性组织的统筹和协调作用。

英国志愿组织国家委员会(NCVO)作为行业服务组织在英国的整个慈善体系中扮演的承上启下的角色,其运作模式和经验值得我们参考和借鉴。

英国志愿组织国家委员会有100多名员工,组织架构类似企

业,理事会下设CEO一名,CEO管辖3个部门,分别是公共政策部门(负责与政府交涉,制定报告和政策建议文件)、会员服务部门(负责会员管理和服务)、运营部门(负责市场、财务、宣传等)。从英国志愿组织国家委员会组织架构可以看出它的主要功能即影响政策、服务慈善组织、建立与第一部门(政府)、第二部门(企业)的沟通和连接。

英国志愿组织国家委员会对会员提供的服务包括:1、为会员提供支持和咨询。在这方面,英国志愿组织国家委员会和慈善委员会有合作,英国志愿组织国家委员会负责解读和推广英国慈善委员会的指导文件和政策。2、与能源等大公司进行交涉,为会员组织提供会员折扣。3、英国志愿组织国家委员会对公民社会(civil Society)这个政府部门在慈善领域的政策制定有着重要的影响力和极大的话语权。英国志愿组织国家委员会会用近半年的时间来撰写年度报告,除了对自身运作的相关信息公开,也收集行业各领域的数据,进行各种维度的统计和分析。这些数据和解析对于了解英国慈善组织的运营现状,是较为重要的参考。

### 4、进一步加强公益慈善人才队伍和能力建设

人才,是行业能否兴旺的至关重要的因素。而公益慈善人才短缺、待遇偏低、留不住人、专职工作人员服务能力和服务水平不高等现象普遍存在。

在英国,对社会组织核心管理者的称呼通常为CEO,这代表了英国对慈善组织的运营倡导专业化和企业管理化的思维。英国的法律,规定了社会工作者的起薪,即26500英镑/年,而行业的平均薪水约为3万英镑/年,有经验的社工从业者大概4万英镑/年的收入,英国收入前100的非营利人员的收入可以达到18万英镑/年~19万英镑/年,这在英国是精英阶层的收入,也代表了部分精英阶层人士从事了非盈利领域的工作。

民众也对英国专业的专业社工有良好的印象和较高的信任度。英国的社会群体被分为五个阶层,民众认为,社会工作者的社会地位处于第四阶层,仅低于最高等级的精英阶层,高于第三等级的大学教授和研究人员阶层。甚至他们的福利医疗系统中,社工的工作被安排在非常重要的环节,如医疗一键通,患者需要治疗的时候拨通这个键,这个电话会首先接通到社工,然后由社工判断患者需要接受何种医疗服务,再转接到医院。

从社会培养层面,以英国伯明翰大学的社会专业为例,录取率是1:15。录取对象为年龄21岁以上有社会经验的毕业生,申请者申请前需要有6个月的社工实践经验。拿到学位证书(相当于专业硕士学位)后,还需强制参加15个工作日或90个小时的社会工作服务。可见英国对于在职社工,有着较高的专业要求。