

## 对“英国伦敦慈善组织协会”的社会理论 及其实践活动的评析\*

丰华琴

(南京晓庄学院 历史系,江苏 南京 211171)

**摘要:** 1869年建立的“英国伦敦慈善组织协会”的社会理论属于个人主义哲学的范畴,其中蕴含着深刻的社会改革目标和理想。慈善组织协会的建立,不仅是为了寻求与济贫法当局以及与其他慈善组织之间的协作,实现社会救助的合理性;也是为了找到一种“科学的”救济方法,避免穷人过度依赖国家的支持。慈善组织协会在界定与协调志愿部门与官方机构之间的关系等方面所做的探讨和尝试,成为今天福利国家所倡导的新型伙伴关系的源头,这对当下有关福利国家的改革与发展具有重要的参考价值。

**关键词:** 英国;伦敦慈善组织协会;社会理论;社会救助

**中图分类号:** K561.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0695(2013)02-0066-08

学术界对英国伦敦慈善组织协会(the Charity Organization Society of London)<sup>①</sup>的作用和影响的想法存在诸多不同,大致有以下几种观点:一种是以贝特里斯·韦伯(Beatrice Webb)和阿萨·勃里格斯(Asa Briggs)为代表,这是一种传统的解释,即把“伦敦慈善组织协会”视为一种纯粹的、极端保守的、反对任何改革的个人主义组织,<sup>[1]206</sup>如阿萨·勃里格斯评论道,“慈善组织协会具有强烈的个人主义特征,它谴责‘对公众实行愚蠢的慈善救济’,并对人们认为的‘以极其残酷的、令人伤感的方式干预穷人生活的行为’感到震惊。”<sup>[2]20</sup>此外,慈善组织协会抗拒政府关注贫困的行动,信奉自由市场经济理论,区分“值得帮助的人”和“不值得帮助的人”,以及反对社会立法等等,这些内容也被视为慈善组织协会的个人主义特征的一部分;第二种观点是以迈克尔·罗斯(Michael Rose)为代表,认为尽管人们对“伦敦慈善组织协会”抱有批评性的意见,但大多数社会政策史家都认同“慈善组织协会做出了有价值的贡献。”<sup>[3]25-27</sup>这种观点把慈善组织协会的个人主义

理论体系与实际的社会工作实践做了明确的区分,强调其对社会工作的贡献,特别是家庭个案工作方面的贡献,而忽视其社会理论所产生的影响;第三种观点是以斯特德曼·琼斯(Gareth Stedman Jones)为代表,琼斯考察了慈善组织协会的一些重要参与者的社会阶级背景和理想,指出协会的建立是英国城市中有抱负的绅士们,希望建立一种温和的社会制度,借以维护其良好社会形象的重要方式,而协会的原则及其做法是实现其社会理想的具体表现。<sup>[4]256-257</sup>笔者从“伦敦慈善组织协会”产生的哲学基础入手,探讨了这一组织设立的理论目标及其社会实践活动情况,指出协会的目标是试图建立一种适当和理性的救助方式,以实现社会救助的合理性。这种理想在当时复杂的社会背景之下没有很好的市场,因而得不到多数人的响应。然而仔细分析却不难发现,“伦敦慈善组织协会”所探讨的是如何处理和协调志愿部门与官方机构之间关系的问题,即国家在社会福利问题上究竟应发挥怎样的作用,这正是当今福利国家所迫切需要认真对待和解决的问题。

\* 收稿日期:2012-11-22

基金项目:南京晓庄学院科研项目(2011NXYY01)

作者简介:丰华琴,女,南京晓庄学院历史系教授,历史学博士,主要从事欧洲经济和社会史研究。

① 英国伦敦慈善组织协会于1869年4月建立,最初命名为“有组织的慈善救济和抑制乞丐协会”,1946年更名为“家庭福利协会”(FWS)。

## 一、伦敦慈善组织协会的社会救理论

关于慈善组织协会社会救理论的来源,很难用一种理论进行解释,玛德琳·鲁夫认为:“‘伦敦慈善组织协会’是各种思想和实践相互作用的产物,这些思想和实践的来源是如此不同以至于后来的作家很难确定谁是创立者。”<sup>[5]28</sup>在整个19世纪,人们普遍接受的是古典自由主义经济学和个人主义哲学观念。古典自由主义包括政治上的民主、经济上的自由放任以及个人的自由等内容,强调个人最大的自由以及个人要充分发挥自己的潜能,反对法定的或由政府组织的福利行为,主张个人自助式福利,即每个人都应对自己的福利负责。人的所得之所以出现匮乏,根本原因在于个人能力的缺乏。为了使个人学会对自己的行为负责,实施所谓的社会救助是不可取的,而唯一所能做的就是个人之间的自愿的和自发性的互助。<sup>[6]48</sup>这种社会哲学不仅为慈善组织协会所接受,而且协会的两任最重要领导人B.博桑基特(B. Bosanquet)和查尔斯·洛赫(Charles Stewart Loch)都在这一理论基础上对慈善组织运动的目标做了更深层次的阐释。从表面上看,他们的阐述与个人主义哲学大同小异,但是其中蕴含着深层的社会改革目标和理想。一方面,他们把理想社会与公民的道德责任有机结合起来,强调个人道德与个人意愿的作用;另一方面,在社会救助的方法上严格区分了“自然的模式”(natural modes)和“人为的模式”(artificial modes),并强调“人为的”救助方式是在迫不得已的情况下才使用的方法。

慈善组织协会提出要建立一个温和的、理性的与合乎道德的社会,形成一种“文明化的群体生活”<sup>[7]349</sup>,其中道德目标或个人道德的改善是其社会理论的核心内容,而公民的理性行为是其道德目标的体现。博桑基特认为,“有关道德的论述并不意味着通过谴责那些不幸的穷人来解决问题,而是为了说明这样一种观点,即不是把人看作经济学的抽象物,而应视为有历史、有思想和自己独立个性的现实的自我。”<sup>[8]160</sup>洛赫也指出,道德就是一种与“好的生活”相关联的习性,其表现为个体的“自我管理”能力和“独立”意识,即个体在经济上的自助,是个体的理性行为的结果,是作为公民的一种职责。而作为公民的一种职责,富人要帮助穷人成为“自助和有能力的公民”,穷人的职

责就是对此做出呼应。慈善组织协会的最终目标是培育人们在社会生活中的独立意识,即在正常的条件下,个体和家庭必须凭借个体能力来维持自己的生活,为社区提供最好的服务,并强调对家庭的责任和情感意识。

博桑基特借助“普遍意愿”(general will)的观点进一步阐述了协会的社会理想。他认为道德的改善与个人的意愿相关联,而被公民所接受的“普遍意愿”则是构筑和谐社会的基础。博桑基特认为,所有的环境和物质条件都是由行动产生和构成的,而所有的社会行动在本质上都是由具有支配性地位的意愿(will)来建构的,即所有的物质条件和环境最终都是由意图和意愿建构的产物和反应。<sup>[7]355</sup>因此,为了改变社会条件,必须首先改变人们的意图和意愿。这一理论所强调的是,慈善组织“是通过意愿和个体精神生活的转变来寻求整个世界的变化”,促成个人意愿的转变是慈善组织工作的核心内容。如果没有这样一种精神生活的转变,社会变化就不会到来。慈善组织所做的个案调查就是要建立或者帮助个体确立支配性的“意愿”,由此而影响其社会行动。这就是说,个体的社会活动决定了他或者她的物质条件和总体的环境,包括工作习性、住房情况和家庭生活。个体可以通过了解共同的社会目标,来控制和管理他或她自己的行为 and 爱好,遵循社会的普遍愿望。慈善组织的目标首先是“为邻里提供服务,履行善意、友谊和爱的义务、预防贫困”;其次是“保护个体的品格和气质,并在家庭和通过家庭进行自我维护”。为了实现这些社会目标,需要把社区的成员联合起来。这主要取决于社会成员“对共同原则的认同,对共同的方法、自我约束和训练以及合作的接受”<sup>[9]264</sup>。

在如何实现社会救助目标的问题上,慈善组织协会的领导人认为,个人、家庭和社会组织比政府组织发挥着更重要的作用。博桑基特和洛赫遵从了苏格兰杰出教士托马斯·查尔默斯(Thomas Chalmers, 1780—1847年)的哲学观念,认为慈善家的社会目标在于宣传和发展个人和社会的责任,如果全部或部分地依靠济贫救济,或者依靠其他热爱工作之人的救济为生,则会有损于个人名誉。而善行则有可能促进个体道德品质的改善以及坚强而独立个性的形成,认为“维持生计的微小溪流”的救助远比任何立法提供的救助更为有效。他把社会救助模式分为“自然的”救助模式和“人

为的”救助模式两种形式,并指出前者比后者更为合理。他认为,“自然的”救助是指一种自发的和非正式的救助形式,是“慈善组织的重要源头”。这种救助形式包括社区中存在的自助(指处于贫困状态的人们自愿进行的自我救助)、亲属的帮助(这是由他们的家庭成员自愿进行的救助)、邻里和朋友的帮助(由他们的邻里和朋友自愿进行的救助),以及社区的富人提供的帮助等四种方式。“自然的”救助可以唤起个人的意识和社会责任。个人的责任意味着个体愿意自助和救助他人。而社会责任则意味着社区中家庭、邻里、朋友或者具有重要地位之人有目的地救助他人。“人为的”救助,是指正式的有组织的机构,它们或者是宗教组织,或者是政府组织(通过立法),是为了解决某一特殊的问题而设立的。“人为的”救助模式很可能会削弱助人者和受助者之间相互尊重和交流的感情。<sup>[10]523-538</sup>因此,一个人首先要依靠自己的力量,最重要的是个人自助。如果自助是不可能的,或是不充分的,那么第二道防线则是“亲属的帮助”,再次是“穷人之间的互助”,只有在这三种帮助都是徒劳之时,才寻求“富人的帮助”。他竭力主张“在向公共资金求助之前,要穷尽一切所有可能的帮助(指上述四种源泉)”<sup>[11]78</sup>。

总之,像19世纪英国大多数社会哲学家和思想家一样,博桑基特和洛赫都认为不合理的慈善救济活动,不仅不能从根本上解决贫困问题,还可能会导致穷人的依赖性和退缩心理,会使贫穷问题进一步加剧。一位匿名的美国作家的诗句在当时颇为流行:“我从我的合法的小金库中拿出一些给乞讨者,他度过了一段美好的时光,又来到我面前,仍然像从前那样贫饿交加;我给他一种期望,通过我的这种期望,他找回自我,像男子汉一样,超越自我,成为非凡之人,他衣食无忧,并蒙主恩赐,他现在不再乞讨了。”<sup>[11]97</sup>

## 二、伦敦慈善组织协会的社会救助实践

伦敦慈善组织协会的社会救助实践充分体现了协会的社会救助理论。慈善组织协会的第一个年度报告阐述了协会的主要目标:即适当控制救济并与济贫法当局建立联系和协作。而协会的第七个年度报告(1875年)则明确表达了协会早期的目标和原则。主要包括以下几个方面:(1)改善穷人的状况(指在济贫法当局、慈善机构和个人之间进行系统的合作);(2)对要求救助的申请者进

行细微的调查(如规定只帮助值得救济的人);(3)对所有值得帮助的个人实施明确而有效的援助(即帮助人们重新恢复元气并促进其独立和自助的习惯);(4)抑制乞丐和诈骗行为。<sup>[9]258-270</sup>为了实现这些目标,协会需要建立运转中心或办事处、具备获取信息的方法、了解申请人真实的社会地位和现状以及申请人如何及由谁来给他们提供帮助。为此,伦敦组织首先在英国各地建立了地区委员会(District Committees),设立了由地区委员会的代表所组成的中央委员会,并使各地的地区委员会尽可能地与济贫法所覆盖的区域保持一致。地区委员会的工作主要是与济贫法官员和其他慈善组织建立密切的联系,同时中央委员会还对这些地区的慈善活动进行总体监督。地区委员会通常采用在地方设立“地区办事处”的办法来实施管理。据统计,在协会成立的第一年就建立了12个地区办事处,到1875年已经发展为约40个。<sup>[5]53</sup>其成员包括一个带薪的官员、一个代理人(有时称之为募集人、调查人或者调查代理人)和1-2个志愿工作者(其中一位可能是年轻的女性,通常做“文案工作”,也可能是作为名誉秘书出现,另一位是年纪较大的女性)。大多数地区委员会还设立财政委员会、管理委员会以及一个或多个决策委员会(处理不同个案的需要)。中央委员会也设有办事处,通过颁布文件政策对地区委员会进行指导。如在1870年,协会首次出版了包括关于地区慈善组织的管理、挨家挨户进行访问的方法以及四个“地区委员会文件。此外,中央办事处还为地方提供各种形式的援助,包括借款、还款和来自雇主的信息,发行“申请和处理手册”。手册的页面上留有空白之处,用于填写包括每个申请人的就业情况、原来的住址、亲属、会员资格、出租财产情况、典当条款、健康状况等信息,还有对雇主、教士和教师所做的调查的答复。<sup>[9]258-270</sup>因此,当一个申请救济的人进入办事处,第一步就是以正确的方式登记申请人的具体情况,并进行编号;第二步是实施个案调查,一般通过邮件或访问的方式进行;第三步是根据申请人的陈述,经过一定程序,由决策委员会召开会议协商决定是否提供帮助以及提供什么类型的帮助。如果给予该申请人帮助的话,那么随后要对该申请人及其家庭做进一步的访问(每周一次),直到该申请者的家庭恢复了独立而不再需要帮助为止。

在救济的原则上,协会的做法与众不同。慈

善组织协会提供救济的是那些“值得救济的”(deserving)人。一般而言,这些值得救济的人可以理解为具有良好品质且能够自助的人,是勤奋和自食其力的人。在决定是否提供救助时,品行是进行评判的最重要依据。而“不值得救济的”(undeserving)人,通常是因为申请人是个冒名顶替者或是犯有不端行为过错。“不端行为者”是指有酗酒、天生的“懒惰”或“恶习”之人。还有一种情况是“不符合救济条件者”(ineligible),这部分人是指遇到了长期的困难且是由于不勤奋或不节俭所致,在未来没有任何希望能够让从慈善组织和济贫法机构的援助中获得独立,最后只得交给济贫法机构去处理的那些人。根据协会早年形成的年度报告显示,1871年,地区委员会接受救济申请的个案有12506例(各地区委员会的数目不等,如马里兰堡有1862例,而哈勒波只有29例),到1876年接受救济的数目上升为19173例,1879年为21445例,1887年为25533例。之后这一数目开始下降,如1887年给予援助的数目为8487例,被否决的个案有8840例,被退回的个案有2678例。以1871年的情况为例,地区委员会对12506例个案的处理分三种情况(见表1):第一种是拒绝考虑的情况,包括不需要救济者、不符合救济条件者、不值得救济者以及提供虚假地址者,总数为4237例;而提交其他机构考虑的情况,包括提交给济贫法机构、地区机构、私人救济及其他慈善机构的总数达3909例,其余是得到救助的个案为4306例。表2是19世纪末“伦敦慈善组织协会”提供的“救助项目”,其中列出了更为详细的救助形式。从表中给出的数据来看,并不是所有的帮助都是以现金的形式来支付的。帮助的形式通常是给予借款帮助其克服困难(且必须是定期偿还),或者给予实物,或者安排就业,或者给予去医院救治的信件,其中接受资金的受助个案不到总数的一半。如果给予资金的支持,最好也是按周给付。如给一位遗孀一台轧布机,目的是让她能够洗衣服,或者给予一台缝纫机让她制作服装,给年轻的女士一些钱购买衣服,给木匠一些生活费是为了让他找到一份工作,给园丁一些钱是为了要购买种子,小商人获得一部分钱是为了整修和重新装备店铺等等。<sup>[9]258-270</sup> 协会救助的总原则是对成功获得救助的申请者提供充分的帮助,使个人尽可能获得独立。如1883年慈善组织协会的年度报告中登载了这样一个案例:一位出售

晒衣架的小贩,有妻子和10个孩子,平时勤奋工作养家糊口,可是由于生病无法工作而破产,并典当了马和车辆,无奈之下被迫申请救济。委员会经过调查后认为,他具有可敬的品格,应该给予临时性帮助,恢复其地位。当时协会一次性给予他1英镑的补助,用于购买原料,并且每周给这个家庭4先令的救济,连续给两个月,用于租借机车。最后总计支出3英镑16先令。为了恢复其生产,委员会帮助其购买车辆并附加了条件,只要达到该条件,车辆将成为其私有财产。这些救助在当时被称为明智而有效的援助。<sup>[11]101</sup>

表1 1871年地区委员会对申请救济者的处理情况

类别	项目	个案数目
拒绝考虑的情况	不需要救济者	818
	不符合救济条件者	1983
	不值得救济者	1150
	提供虚假地址者	286
	小计	4237
提交其他机构考虑的情况	济贫法	1482
	地区机构	1101
	私人救济	770
	其他慈善机构	556
	小计	3909
得到救助的情况	提供资金	2446
	提供贷款	828
	提供就业	295
	许可就医	358
	劳动登记	433
	小计	4360
	总计	12506

资料来源:C. L. Mowat, *Charity and Casework in Late Victorian London: The Work of the Charity Organization Society, Social Service Review*, 1957, Vol. 31, No. 3, p. 258-270.

表2 19世纪末伦敦慈善组织协会提供的“救助项目”

项目	1874	1879	1884	1889	1894	1899
			-1885	-1890	-1895	-1900
资金	2712	4354	7348	4920		
贷款	1049	1045	948	686	55277	
提供就业	401	651	537	817	728	520
医院信件	593	1267	3382	1118	982	616
移民				92	51	23
外科设备				1033	1051	716
康复援助				2278	2054	1265
抚恤金			214	203	247	192
收容所			821	213	339	181
其他					4174	4897

资料来源:Robert Humphreys, *Poor Relief and Charity 1869-1945, the London Charity Organization Society, New York: Palgrave, 2001, p. 70.*

从上述分析来看,慈善组织协会的社会实践活动具有两个突出的特点:第一,协会采用的“个案调查”是实现合理的社会救助的关键性步骤,这是确定是否对申请人实施救助以及提供何种救助的依据。“个案调查”方法,通过对救济的申请者进行诊断和处理,在一定范围内消除了不加区别进行救济的现象;第二,慈善组织协会所采取的救助形式是多种多样的,多数情况下是提供非现金帮助,且提供现金救助的数额非常有限,只是提供能够仅仅“维持生计的微小溪流”部分,同时给予救济的人数和救济范围也是非常有限的,因此招致了多方面的批评。

### 三、对伦敦慈善组织协会的评价

“英国伦敦慈善组织协会”是一种民间社会组织,在关于社会贫困产生的原因及其救助方式问题上有自己的认识和做法,并在实践中进行了许多有益的探索和尝试。其社会理论和实践活动对于福利国家发展与改革具有重要的参考价值。

首先,不论如何,伦敦慈善组织协会建立的目的是应当予以肯定的。协会的建立不仅是对当时出现的诸多社会问题的反应,而且对英国慈善救济中存在的问题表示了极大的担忧和关注。

19世纪末,英国的工业化和城市化带来了十分严重的社会问题,严重危害着社会的进步和发展。如在1889—1903年间查尔斯·布斯(Charles Booth)出版了17卷本的《伦敦人民的劳动与生活》,书中估计大约有30%的人口生活在贫困之中。在1901年西鲍姆·朗特里(Seebohm Rowntree)对约克郡的调查中,贫困人口的比例达到28%,超出当时最糟糕的工业城市贫民窟的状况。由于人口快速增长和人口大量涌向工业城市,城市无产阶级面临着生活拮据、住房紧张、环境恶化和严重的健康和疾病问题。这些问题困扰着工业城市,尤其是城市中的最贫穷的地区。以伯明翰为例,它是由一个小乡村发展起来的大城市,从18世纪中叶开始农村人口源源不断地移入城市。据统计,1751年伯明翰人口为24,000人,到1801年则上升到71,000人,而在19世纪80年代早期,其人口已达到400,000人以上。迅速扩张的人口对这个房源储备不足的城市施加了额外的压力。许多人根本没有办法选择,不得不住在低于标准的“背靠背式”的住宅内。这种住宅很快成为伯明翰内城住宅的主流,其结构狭小、阴

暗潮湿、卫生状况差且过度拥挤。这样的居住环境导致居民健康状况急剧恶化。而工人同时面临着低工资、疾病、伤害和失业等困境。与这些问题相伴随,又产生了道德沦丧、犯罪等现象,如在19世纪末期的伦敦东区,充斥着酒吧、赌博厅、音乐厅等,公民中有十分之一的人沉浸在淫乱、贫穷、疾病和犯罪之中。巴内特所在的怀特教区,几乎完全是由一些破烂不堪的小街巷和小院落组成,一些临时工、叫卖的小贩、乞丐和小偷杂居在一起。而内城的贫穷地区,青年人大多处于“无家可归”的境地。仅伦敦一地,19世纪末就有大约3万青年人,他们或者住宿简陋,或者住在临时收容所和未登记注册的寄宿处。

与此同时,英国出现了大批社会慈善家,建立了大量的慈善组织。这些民间救助组织,其范围之广、门类之多、救助对象之全面是史无前例的,弥补了当时微弱的国家服务的不足,缓解了由于工业化和城市化带来的社会压力。但是,这些慈善机构和组织之间存在诸多差别,它们没有一个规范性的援助标准。有的慈善机构是全国性的,有的是地方性的;有的慈善机构存在时间较长,有的存在时间较短。提供救济和帮助的对象、方式和数量也存在差异:有的主要针对儿童;有的主要针对妇女;有的主要针对老年人。有的提供现金帮助,有的提供物质帮助。多数慈善组织是为了满足地方性的需求而建立的,它们之间往往各行其是,缺少合作与协调,不加区分地使用救济资源,使社会救助处于一种无序的状态。一些人对此表示了担忧,认为无序的慈善是可怕的,它不仅对接受者的个人品质造成了无法挽回的影响,同时也对公共资源造成了极大的浪费。如一位有多个孩子的遗孀母亲在教区的救济当局获得了每周1先令6便士的救助,而她的每个未独立的孩子又获得每周3便士的补助,这个母亲还常常从她发现的慈善机构中另外获得一些救济。正如卡农·巴内特所分析的那样,不加区分地进行救济,其结果是在暗示金钱是很容易得到的,会使一些穷人准备放下劳动工具而成为专业的乞讨者,他们不再自食其力,很可能成为一位职业申请者,对其苦难和贫困夸大其词,以获得公众的同情。而在慈善组织协会刚刚成立的那几年,人们的确发现在伦敦寄生了大群具有欺骗性的协会、冒名顶替者和乞讨信的写作人员,以及专业的行骗者,他们游走于各个慈善机构之间,重复申请救济。许

多人把乞讨作为一种生活方式,通过写乞讨信,恳求夫人和容易上当的人给予施舍。<sup>[10]523</sup>慈善组织协会正是在这种社会背景之下成立的,其建立的目的是“为它们和私人组织提供一种机制,使其更为明智和更为有效地分配救济资源。协会组织本身不是目的,而是实现目标的方式,特别是要提升慈善活动或者说是‘个案工作’的水平。因此,单纯的施舍不再与慈善活动相混淆,杂乱的布施活动将让位于对所有情况都深思熟虑之后的技术性援助”<sup>[11]98</sup>。从这个意义上说,协会的工作是一种开创性的工作,具有重要的现实意义。

其次,慈善组织协会的“个案调查”方法具有突出特点,这一方法是以地方性的知识和个案工作报告为基础的,它为后来社会工作职业的建立奠定了基础,因此协会被视为现代社会工作的鼻祖。<sup>[12]330-346</sup>

“个案调查方法”是一个序列的过程,包括登记、“友好访问”(friendly visiting)和“个案会议”(case conference)等方面。登记注册是第一步,这是各种慈善机构共同协作以避免重复救济的基础。协会在这一方面从来没有取得成功,原因是协会没有把一些较小的组织机构,尤其是较小的教区组织吸收到协会中来,这就使得登记工作变得十分困难;与登记注册工作相伴随的是“友好访问”,即对个案进行实地考察,包括家庭人口规模、所有收入、必要支出、需求特征以及名声信誉等方面信息;最后是“个案会议”,这是根据不同个案的需要而定期召开的决策委员会会议,其成员不仅包括访问员也包括社区代表、其他机构的工作人员、医生、律师、家庭主妇等。会议根据访问员与其他工作人员调查的情况进行讨论,即对个案所做的结论不是以个体访问员独自判断为依据,而是集体的知识和智慧的结晶。这种个案调查方法在当时具有重要价值。正如协会 1895 年的年度报告所述,其具有四重价值:(1)确定是否对某一个案实施帮助;(2)确定为了达成永久性的结果而应该采取的救助方式;(3)有助于找到除现金之外的救助方法;(4)有助于对客户的未来福利给出最适宜的建议。<sup>[11]103</sup>

第三,慈善组织协会最重要的贡献则是提出了如何处理和协调志愿部门与官方机构之间关系的问题,并在协调与政府主导的济贫法救助活动以及协调与其他慈善组织救助活动方面进行了重要的尝试,试图建立一种适当的和理性的救助机

制和“科学的”救助方法,避免出现重复救济的现象,同时也避免穷人过度依赖国家的资助。尽管这种尝试并没有取得显著效果,但是其社会理想和实践活动仍具有重要的价值。

早在协会建立数月前,济贫法管理署(the Poor Law Board)的主席高申(Goschen)在其备忘录中就写下了要与协会成员密切磋商的话,这就是著名的《高申备忘录》(Goschen Minute)。《高申备忘录》中提出了这样一些问题:即“济贫法和慈善组织协会之间的界限究竟如何划分才有可能实现合作?怎样才能保证两个组织之间的联合行动?”这些问题表明济贫法管理署在与志愿组织之间进行某些方面合作的态度是明朗的。例如,他们建议在信息上要做到互通有无,要求每一个机构,不论是官方的还是私人的,都应该抓住每个机会,确保完全而准确地了解所有机构所进行的救济穷人工作的细节问题。

由于慈善组织协会的协调是一种尝试性的工作,在协调中出现了一些难以解决的问题,特别是在如何界定协会与济贫法当局之间社会救助的范围问题上,协会内部进行了长期的、持续不休的争论,采取了不同的处理办法。如在 19 世纪 70 年代,协会试图采用“值得救济的人”和“不值得救济的人”两分法,即只救助“值得救济的人”,而把“不值得救济的人”交给济贫法当局去处理。但是很快就遇到了新的问题,即无法解决一些值得救济但不能提供救济的情况,于是将其列入“不符合救济的人”之中,其主要原因是协会或者没有帮助他们的资源、或者资源不充分、或者是资源不确定。如慢性病人和老年人(elderly)通常属于此类。到 19 世纪 80 年代初,协会使用了新的术语“可治愈的人”(curable),而不是特别关注“值得救济的人”。到 19 世纪 90 年代,协会则把“能够给予帮助的人”(helpable)作为可以接受救助的对象。实际上,正如 J. A. 霍布森所指出的那样,通过对用户群体的分类来界定协会与官方行动的界限是十分困难的,尤其是当一位访问者很可能遗漏一些重要事实之时。<sup>[8]155-177</sup>在 19 世纪末 20 世纪初,由于英国自由党的改革,国家渐渐介入福利事务,要求志愿部门与国家之间建立一种新型的关系,多数志愿组织赞成国家发挥更大作用,希望与政府建立一种联合机制,尤其是希望与官方部门的分工建立在救助工作之上,而非慈善组织协会始终坚守的对“用户群体”的划分之上。伊丽

莎白·麦克亚当在其《新的慈善事业》一书中重新分析了国家与志愿部门的关系,认为它是一种“更为密切的、非平等的伙伴关系,志愿的行动对公共服务产生重要影响并成为公共服务的补充。”<sup>[13]</sup>但是,慈善组织协会的领导人不能接受这种新型关系,不能接受慈善组织地位的下降,尤其担心国家会侵犯慈善组织的领地。因为从英国历史上看,慈善组织在社会救济方面一直占据主导地位,“慈善组织是一种优越的机制”用 V. A. 巴勒沃德(Bailward)的话说:“济贫法的救济只是因为志愿部门的失败而产生的。”<sup>[13]</sup>

事实证明,慈善组织协会所设想的宏大社会理想在实施中困难重重。一方面,协会在理论和实践之间的差距让它的支持者非常不满。协会越来越对其宏大的目标视而不见,而是把重点放在了改善其工作方法上面。洛赫本人在其私人备忘录中也承认,他参加慈善组织协会是为了改善穷人的处境,而非完善社会调查的方法,或抑制乞丐。另一方面,协会工作的成败取决于是否与济贫法当局建立了良好的关系,即济贫法当局是否愿意进行有效的合作。济贫法管理署的人员曾经指出,这样的计划(schemes,指与慈善组织的合作)是非强制性的,它们有可能被批准,但不是强加在“任何一个可能不愿意合作的联合会(union)之上”。慈善组织协会的地区办公室人员很快就发现,大城市地区的不同部分,济贫管理署的管理者(监护人)的态度存在相当大的差异。在某些地区,合作是非常紧密的。例如,在肯辛顿(Kensington)和伦敦的朗伯斯(Lambeth),每一个济贫管理署的管理者(或监护人)都兼任慈善组织协会成员。在圣乔治的汉诺威,慈善组织协会的五个成员被选进济贫管理署(原来已有3人是管理署的成员)。然而,在伦敦的其他部分地区,地区委员会的报告显示没有任何合作的迹象,济贫管理署的人员对地区委员会甚至是怀有敌意的。洛赫指出,在伊斯灵顿(Islington),地区委员会与监护人根本没有任何合作,济贫法的汇报书中显示出提供大量的院外救济(out-relief),因此只要目前济贫法委员会的政策存在,与之密切的合作就是不可能的。<sup>[5]54</sup>

约翰·刘易斯(Jone Lewis)总结了19世纪以来志愿部门与官方机构之间经历的三种主要变化,即从19世纪末至20世纪初的“平行的伙伴关系”、20世纪中期前后的“附属关系”到20世纪末

以来的“新的合作关系”。他认为,今天西方各国都鼓励更多地由独立(志愿和私人)部门来提供多样化的社会服务,这标志着从根本上背离了战后英国社会福利供给的原则,重新肯定了慈善组织协会所倡导的“志愿服务精神”和慈善组织的道德目标的重要性,强调一个理想的社会只能建立在人们的责任意识和服务意愿之上。<sup>[13]</sup>因此,志愿部门是受“商业驱动”的市场和必不可少的基于立法的国家官僚政治之间的平衡物,而道德目标和公众利益一直是志愿活动的重要基础。从这个意义上说,19世纪末慈善组织协会所探讨的问题,正是当下人们所关注的在社会福利服务中如何协调国家、社会和个人三者之间关系的问题。在福利救助处于一种杂乱和无序的状态时,慈善组织协会的协调工作开创了一个先例。它所做的努力必然成为今天英国福利国家所实施的成功伙伴关系的源头。尽管慈善组织协会所做实实在在的工作没有得到社会普遍的认可,但是协会的社会救助理论和实践活动却是值得令人深思的。洛赫等人所坚持的合作和协调的态度以及建立慈善组织协会这一制度机制本身就是一种创造性的活动,只是由于洛赫等人受到时代观念和个人社会地位等因素的影响,过分强调了慈善组织和个体在社会福利事业中作用而忽视了国家的主导力量,因而没有得到多数人的响应。

如果没有20世纪70年代以来出现的经济危机和国家面临不堪福利重负的危险的话,那么慈善组织协会的理论价值也许不会凸显出来。应该说,在英国,志愿组织与官方关系的重大变化直到20世纪末才出现,即新公共管理主义以及公共治理理论的产生,重新界定了福利国家的本质和作用,同时也重新强调了个人、家庭的作用,目的是在多元的福利供给主体中实现了一种良性的合作。因此在今天,以一种崭新的视角来讨论慈善组织会社的原则以及对其历史作用进行重新定位,仍具有一定的现实意义。

#### 参考文献:

- [1] Beatrice Webb. My Apprenticeship [M]. London: Longman's, 1926.
- [2] Asa Briggs. Social Thought and Social Action: A Study of the Work of Seebohm Rowntree 1871—1954 [M]. London: Longman's, 1961.
- [3] Michael Rose. The Relief of Poverty 1834—1914 [M]. London: Macmillan, 1972.

- [4] Gareth Stedman Jones. *Outcast London: A Study of the Relationship between Classes in Victorian Society* [M]. Harmondsworth: Penguin, 1976.
- [5] Madeline Roof. *A Hundred Years of Family Welfare, a Study of the Family Welfare Association, 1869—1969* [M]. London: Michael Joseph, 1975.
- [6] 钱宁. 社会主义、公民权利和集体主义 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [7] A. W. Vincent. *The Poor Law Reports of 1909 and the Social Theory of the Charity Organization Society* [J]. *Victorian Studies*, 1984, 27(3).
- [8] Jane Lewis. *The Boundary between Voluntary and Statutory Social Service in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries* [J]. *The Historical Journal*, 1996, 39(1).
- [9] C. L. Mowat. *Charity and Casework in Late Victorian London: The Work of the Charity Organization Society* [J]. *Social Service Review*, 1957, 31(3).
- [10] James Leiby. *Charity Organization Reconsidered* [J]. *Social Service Review*, 1984, 58:4.
- [11] A. F. Young and E. T. Ashton. *British Social Work in the Nineteenth Century* [M]. London: Routledge and Kegan Paul Ltd., 1956.
- [12] Harriett M. Bartlett. *The Social Survey and the Charity Organization Movement* [J]. *American Journal of Sociology*, 1928, 34(2).
- [13] Jane Lewis. *Reviewing the Relationship Between the Voluntary Sector and the State in Britain in the 1990s* [J]. *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1999, 10(3).

(责任编辑:王寺月)

## Comments on the Social Theory and Practice of “the Charity Organization Society of London”

FENG Huaqin

(Department of History, Nanjing Xiaozhuang Normal University, Nanjing 211171, Jiangsu)

**Abstract:** The social theory of Britain's Charity Organization Society of London (the COSL, founded in 1869) belongs to the category of individualism in philosophy, which carries profound social reform goals and ideals. The establishment of the COSL is not only to seek collaboration with the authorities in charge of the Poor Law and other charity organizations, in order to realize the rationality of social assistance, but also to find a “scientific” relief method to avoid the excessive dependence of the poor on the government. What the COSL has explored and attempted concerning the way to define and coordinate the relationship between volunteer organizations and governmental agencies has now become the source of the new partnership advocated by the welfare states. Therefore, it has an important reference value to the reform and development of the relevant welfare states today.

**Key words:** Britain; the Charity Organization Society of London; social theory; social assistance