

# 中国慈善会系统发展历程、 基本问题与功能定位

章高荣

**[摘要]** 作为目前国内规模最大、体系最为健全的慈善组织网络，慈善会系统的发展对于推动社会治理现代化和第三次分配都至关重要。早期的结构理论从部门视角出发认为独立性是理解社会组织发展的关键，然而这些研究既无法从理论上厘清慈善会产生与发展的制度背景，也无法在政策上予以指引。因此，本文引入制度逻辑来理解和解释慈善会的产生、发展和转型问题。研究认为合法化机制与行政推动是慈善会发展的核心动力。作为一种混合组织，慈善会发展的核心问题是如何有效地混合行政逻辑和社会逻辑，即在发挥政府背景优势的同时确保其自主性。在功能定位上则应该兼具行业协会和基金会的职能，搭建服务、孵化和传播等三大平台。

**[关键词]** 慈善会；制度逻辑；第三次分配；混合组织

## 一、研究问题与文献评述

慈善事业是社会治理现代化的有机组成部分，<sup>①</sup>也是推动第三次分配这一国家战略有效实施的抓手。<sup>②</sup>作为政府为推动慈善事业而发起的组织形式，慈善会系统已经成为国内规模最大、体系最为健全，覆盖中央、省、市、区县、乡镇甚至村社的庞大网络。<sup>③</sup>截至 2021 年 6 月 15 日全国共有 3599 家慈善会。<sup>④</sup>慈善会系统对于推进社会治理现代化和第三次分配都至关重要，然而其对慈善事业发展却存在着双重效应。在推动慈善事业发展方面，慈善会如毛细血管般分布在各级行政区，部分承担原本属于政府的社会救助、文化教育、公共服务供给等职能。在慈

**[作者简介]** 章高荣，华东政法大学政府管理学院副教授。主要研究方向：慈善行业与政策、政治社会学。

**[基金项目]** 国家社科基金重大项目“慈善事业作为第三次分配机制的法治保障研究”（20&ZD184）。

① 郑功成：《中国慈善事业发展：成效、问题与制度完善》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020 年第 6 期。

② 王名等：《第三次分配：理论、实践与政策建议》，《中国行政管理》2020 年第 3 期。

③ 广义的慈善会指的是名称中含有“慈善会”“慈善协会”等从事慈善活动的社会组织。狭义的慈善会则专门指的是由政府发起设立，含有“慈善会”“慈善协会”并且不含字号的慈善组织。一般学术研究和实务中所指的“慈善会”指的是狭义的慈善会。本文采用狭义慈善会的定义。

④ 文中除单独注明外，慈善会系统的相关数据均来自于作者自行整理。原始数据来源于慈善中国（<https://cszg.mca.gov.cn/platform/login.html>）、全国社会组织信用信息公示平台（<https://datasearch.chinanpo.gov.cn/gsxt/newList>）以及《中华慈善年鉴 2019》。由于人力、信息等方面的限制，数据可能会存在不足。除此之外上述两个网站的部分数据存在错误，我们虽然通过慈善组织的官网、电话等多种渠道进行了修正但仍可能存在纰漏。

善捐赠和募捐上，早期慈善捐赠主要由慈善会、红十字会等系统接受。慈善会系统接收捐赠资金一般占比 30% 左右。虽然由于药物捐赠量下降等原因，整体接收捐赠额度有所下降。但近年来地方慈善会系统又显现出了其巨大的生命力。2020 年的抗疫过程中全国慈善会系统表现不俗，不论是筹募款物数量还是援助物资速度都令人瞩目。在 2020 年的“99 公益日”中，全国慈善会系统又一次占据筹募高地，以优异的动员能力、社会资源撬动能力，以及极强的互动能力拔得头筹，再次登上公益行业的“热搜”榜。<sup>①</sup>另一方面，慈善会系统长期以来存在“政社不分”缺乏“自主性”，部分地区慈善会“行政化”严重等问题。在慈善募捐上多采用行政动员的方式，广为诟病。<sup>②</sup>政府的越位与缺位现象并存，内部缺乏激励机制，缺乏独立性。这种模式经常受到业界的诟病，“我们慈善会比较而言自主化程度比较低，尤其是越基层的慈善会，独立自主的程度越低，很多到省级的慈善会基本相当于一个民政部门的处室，如果这样发展中国慈善事业是没有希望、没有前途的。”<sup>③</sup>除上海、深圳等转型比较成功的慈善会外，慈善会系统发展状况并不乐观。

慈善会是政府背景社会组织中的典型代表。<sup>④</sup>对这一类型社会组织进行研究的主流视角是国家社会关系中的结构理论。无论是伯顿·韦斯布罗德提出的“迈向三部门经济中的自愿性非营利部门理论”，<sup>⑤</sup>还是托克维尔视角的多元主义<sup>⑥</sup>以及法团主义<sup>⑦</sup>等理论都将社会作为一个部门，倾向于强调部门内部组织之间的相似性以及部门之间组织的差异性。“独立性”成为判断国家社会关系模式及其走向的重要标志。<sup>⑧</sup>由于这类组织普遍缺乏独立性，西方学者通常认为对这一类组织的研究没有实质意义。国内学者则从政策层面认为“去行政化”是推动此类社会组织发展的关键。“去行政化”也成为行业协会商会改革的重要政策举措。然而实践中政府对慈善会等官方背景慈善组织所起的作用是双重的。一方面，强政府主导的发展模式，使得慈善会对政府资源过分依赖被认为不利于慈善会的长足发展。<sup>⑨</sup>尤其是，随着官办慈善组织失信事件的曝光，官办慈善组织的社会认可度和信任度不断降低，导致“官办”头衔出现了反效果，公众担心慈善组织与政府部门互通而导致的慈善资源滥用。<sup>⑩</sup>另一方面政府在推进慈善事业的

① 权敬：《慈善会系统在“99 公益日”中筹款达 9.5 亿元》，慈善公益网：<https://www.csgyb.com.cn/news/yaow-en/20200916/27367.html>，2022 年 6 月 1 日。

② 郑功成：《中国慈善事业发展：成效、问题与制度完善》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020 年第 6 期。

③ 中国 NGO 互动网：《清华 NGO 研究专家：中国慈善会阻碍中国慈善事业发展》，中国发展简报：<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/customer/details.html?id=1268&type=>，2022 年 6 月 1 日。

④ 田凯：《组织外形化：非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》，《社会学研究》2004 年第 4 期；田凯：《非协调约束与组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》，《中国行政管理》2004 年第 5 期。

⑤ Burton A. Weisbrod, "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-sector Economy," in Susan Rose-Ackerman(ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions*, Oxford University Press, 1986.

⑥ 参见 Edwards Michael, *Civil Society, Polity*, 2009.

⑦ Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics*, 1974, 36(1).

⑧ 王诗宗、宋程成：《独立抑或自主：中国社会组织特征问题重思》，《中国社会科学》2013 年第 5 期。

⑨ 林卡、吴昊：《官办慈善与民间慈善：中国慈善事业发展的关键问题》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2012 年第 4 期。

⑩ Jiayi Tang, *Cooperation between NGOs and Government in Public Crisis Management in China: Contexts, Practical Plights and Solutions*, International Conference on Judicial, Administrative and Humanitarian Problems of State Structures and Economical Subjects (JAHP 2016), Atlantis Press, 2016.

进程中起到了重大作用。与此同时,在同样的制度背景下,某些地区的慈善会既能够有效衔接社会资源又能够充分利用政府背景,提升区域治理的效能。因此,以“独立性”为标志的国家社会关系的结构理论一方面无法有效厘清为什么这一类型组织大量产生并且在公共服务提供中扮演着重要作用,以及为什么在同样的制度环境下不同组织之间的治理绩效差异如此显著。另一方面也无法在政策上明确此类组织的发展方向。

综上,本文尝试回答两个基本问题,首先是在理论上如何理解慈善会这一具有政府和社会双重制度特征的组织形式。结构理论虽然在一定程度上依然有效,但已经无法增进对这一问题的研究。因此,我们将制度逻辑<sup>①</sup>带入慈善会的研究中。考虑到混合型组织形成与演化的前置性因素或者支撑性条件对于混合组织的形成至关重要,<sup>②</sup>文章首先系统探讨慈善会的设立缘起及其发展过程中的主要驱动因素,从而来理解和解释慈善会的存在价值与合法性。研究发现慈善会的产生与发展是基于全能型政府定位与治理需要而产生的。其次,从制度逻辑视角切入来厘清慈善会尤其是基层慈善会在基层社会治理、第三次分配和促进社会发展中的职能和定位。文章提出,作为一种混合组织,慈善会发展的核心问题是如何有效地混合行政逻辑和社会逻辑。在功能定位上慈善会应该兼具行业协会和基金会的职能,承担服务、孵化和传播等三大平台职能。

## 二、慈善会系统设立、发展历程与现状

### (一) 慈善会系统概况

慈善会的特征可以概况如下。1)名称上一般都使用“慈善总会”“慈善协会”或“慈善会”;2)组织建设一般与相应行政层级政府对应,一个行政区划里只有一家慈善会并且无需字号;3)发起方一般是当地政府或者政府的民政部门,业务范围与民政工作内容基本重合,整体来看围绕着救灾、扶贫、安老、助孤、支教、助学、扶残、助医等展开;4)法人形式上,除上海慈善基金会等极个别慈善会使用基金会的法人登记形式外都以社会团体的法人形式登记,在日常管理上则参照基金会进行管理;5)主要负责人一般为民政系统退休领导或者党政班子的退休领导,部分能够获得财政的资金支持,在编制上部分保留事业单位编制或者员工有事业编制;6)隶属关系上,下级慈善会一般为上一级慈善会的会员,但没有垂直隶属关系。

#### 1. 组织概况

全国3599家慈善会中有1家全国性慈善会,即中华慈善总会,31家省级慈善会,地级行政区划单位慈善会(含副省级市及自治州)333家;<sup>③</sup>区县级慈善会数量最多,为2206家;<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Roger Friedland, Robert R. Alford, "Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions," in Walter W. Powell, Paul DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.

<sup>②</sup> Julie Battilana, et al., "On Hybrids and Hybrid Organizing: A Review and Roadmap for Future Research," in Royston Greenwood, et al. (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, 2017.

<sup>③</sup> 新疆生产建设兵团慈善会在本研究中归为地级行政区划。

<sup>④</sup> 根据中华慈善总会等发布的《全国慈善会发展报告(2020)》,截至2020年12月底县级行政区慈善会2350家。该数据与本研究的统计数据有差异。可能是由于慈善中国和社会组织网数据更新有滞后,实际存在的慈善会数量可能多于本研究的统计。

乡镇街道级慈善会 755 家，村 / 社区级慈善会 273 家。慈善会系统中共有 2008 家慈善会被认定为慈善组织，占比 56%。1591 家慈善会未认定为慈善组织，占比 44%。<sup>①</sup> 其中，村 / 社区级和乡镇 / 街道级的慈善会中分别有 47 家和 209 家被认定为慈善组织；65.4% 的区县级慈善会是慈善组织，83.1% 的地级慈善会是慈善组织，100% 的省级慈善会是慈善组织。

组织发展上，慈善会数量虽然每年都有所增加但在不同阶段增长的数量各有差异。1991 到 2001 年，全国慈善会新增数量维持在一个较低的水平，每年新增慈善会不超过 50 家。2003 年到 2020 年，全国慈善会每年新增数量在 100 家以上，相比前一个时间段提升到了一个新的水平。在 2005 到 2007 年、2013 年和 2015 到 2017 年，受政策驱动全国慈善会的年新增数量均达到 200 家以上。2018 年到 2020 年，全国慈善会增长数量逐年下降，但仍维持在每年新增 100 家以上。慈善会系统历年增长情况详见图 1。

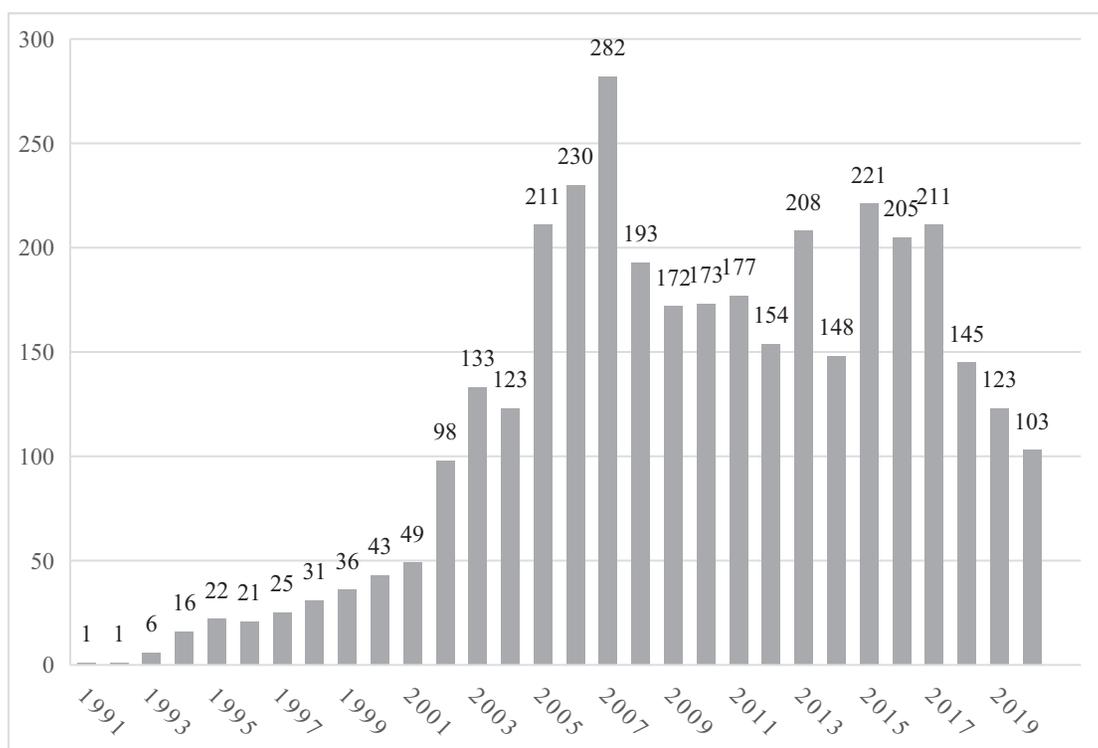


图 1 1991—2020 年全国慈善会年新增情况

## 2. 募捐情况

全国 2008 家认定为慈善组织的慈善会中，有 1146 家具有公开募捐资格，约占 57%；862 家没有公开募捐资格，约占 43%。1591 家未认定为慈善组织的慈善会中，有 1 家慈善会具有公开募捐资格，即嘉兴经济技术开发区（国际商务区）慈善总会，1590 家没有公开募捐资格，约占 99.9%。《慈善法》颁布之前，慈善会通常注册形式为社会团体法人，但由于其与民政系统天然的关系在实践中往往具有公募资格。<sup>②</sup> 根据《民政部办公厅关于慈善协会管理工作有关

① 在全国社会组织信息公示平台未被标签为“慈善组织”且在慈善中国网站没有登记的慈善会，本研究统计为“未认定为慈善组织”。

② 《慈善法》颁布以后也存在极少数地区的慈善会在没有被认定为慈善组织的情况下也具有公募资格。

问题的复函》(民办函〔2007〕127号)“民政部门主管的慈善协会具有社会募捐的功能,应当纳入基金会管理序列,按照公募基金会的要求开展公益活动,管理和使用财产。”但是,“考虑到历史原因,各级慈善协会可以暂时保留社团登记,保持现有的登记体制和组织机构,省以下的慈善协会暂不改变原登记管理机关。条件成熟的,应当按照《基金会管理条例》的规定将慈善协会变更登记为公募基金会。”

20世纪90年代,中国的慈善捐赠主要来自于境外,尤其是港澳台同胞是主要捐赠来源。这些捐赠在当时主要由中华慈善总会接收。2008年汶川地震时,慈善会系统、红会系统接收的捐款最高。红会系统接收的款物约138亿元,占21.1%;慈善会系统是96亿元,占14.8%。当时,公募基金会总共接收13.75亿元,占1.81%。<sup>①</sup>2010年,青海玉树地震,全国慈善会系统接收捐赠款物20.9亿元。<sup>②</sup>芦山地震后,除了红十字会系统、慈善会系统,有救灾业务范围的基金会也可以接收地震捐款,在重大自然灾害的募捐活动中已不再指定慈善会等为指定的慈善资金接收方。之后,基金会逐步成为捐赠资金的主要接收方,但是在重大灾害和公共卫生事件募捐中慈善会系统仍然是主要的接收方。2020年,抗击疫情期间全国74家慈善会接收捐赠款物168.12亿元。<sup>③</sup>根据《2019年度中国慈善捐助报告》统计,2009年到2019年中华慈善总会接收捐赠趋势,如图2所示。<sup>④</sup>

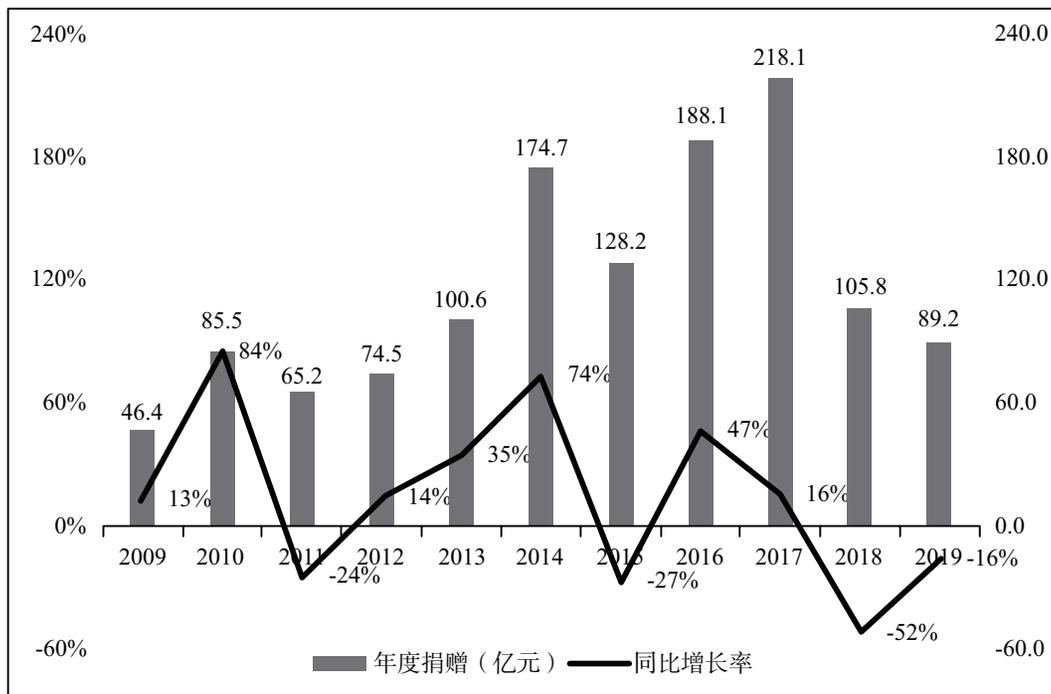


图2 2009年到2019年中华慈善总会接收捐赠趋势

① 王卡拉:《115家基金会共募集10.49亿》,《新京报》,2013年4月28日A06版。

② 参见中华慈善总会、中华慈善年鉴编辑部:《全国慈善会发展报告(2020)》,《2020中华慈善年鉴》,2021年。

③ 参见中华慈善总会、中华慈善年鉴编辑部:《全国慈善会发展报告(2020)》,《2020中华慈善年鉴》,2021年。

④ 中国慈善事业联合会:《2019年度中国慈善捐助报告》,腾讯网: <https://new.qq.com/rain/a/20201012a03sue00>, 2022年8月1日。

据中国慈善事业联合会统计,2018年,我国慈善捐赠的主要接收方仍是基金会和慈善会系统,前者接收捐赠645.88亿元,后者接收捐赠383.95亿元,分别占慈善捐赠总量的44.88%和26.68%,其中,慈善会系统接收捐赠同比减少14.68%。<sup>①</sup>2018年中华慈善总会年度捐赠收入105.75亿元,同比大降52.21%;2019年中华慈善总会收入89.19亿元,数额进一步减少。<sup>②</sup>下降的主要原因是多类抗癌药物纳入医保,捐赠总量均出现一定程度降低,与药品捐赠下降有直接关系。<sup>③</sup>2018年地方慈善会共接收捐赠278.19亿元,比上年增长19.93%,年度捐赠收入净增加46.22亿元;2019年地方慈善会共接收捐赠309.17亿元,接近400亿元,同比增长11.13%。募捐形式灵活多样的地方慈善会动员力强,有效稳定了慈善会系统的募捐规模。

根据《中华慈善年鉴(2018)》及50余家慈善会公布的年报数据局部统计,2018年全国捐赠收入过亿元的慈善会有28家,接收捐赠共200.55亿元,占慈善会系统募捐总量的52.23%。<sup>④</sup>其中,中华慈善总会一家组织的捐赠收入超100亿元,尽管比上年大幅降低,但依然是带动慈善会系统乃至引领全国慈善事业发展的重要力量。其中,广东、河南、湖北3个省,以及济宁、深圳、厦门3个城市分别位于2018年省级和地市级慈善会捐赠收入的前列。

## (二) 合法化机制与慈善会设立

慈善会产生的直接原因在于改革开放以后原有低水平普惠性福利制度消解导致经济社会发展的同时贫富差距严重,政府需要通过慈善这一社会力量来“拾遗补缺”。中华慈善总会的成立就源于,原中共中央统战部部长阎明复调任民政部副部长在考察农村时面对老百姓生活的艰辛,希望用民间的力量来拾遗补缺。中华慈善总会成立那年,全国没有解决温饱问题的尚有7000万人;60岁以上的老人1.17亿,其中独居老人约819万;全国有残疾人5000多万,近10万孤儿,还有10万多名流浪儿童。<sup>⑤</sup>20世纪80年代官办基金会的设立同样基于这一原因。1981年中国少年儿童基金会作为改革开放后的第一个基金会由全国妇联批准建立,之后20多个由政府各部门批准的基金会纷纷建立。国家部委成立大量基金会的直接原因是到欧盟考察的中国政府官员发现发达国家遍地都是基金会,原来在政府之外也可以通过基金会筹资做社会事业。<sup>⑥</sup>

政府之所以没有直接以自身名义接收捐赠则主要是基于合法化的机制。社会学新制度主义认为组织必须符合制度化的模板才能被视为合法。<sup>⑦</sup>合法化机制是指那些诱使或迫使组织采纳

① 由于2019年的中国捐助报告没有详细的分类统计,所以此处引用2018年的数据。

② 李诗琪:《2019年我国慈善捐赠总额创历史新高》,广州日报大洋网:[https://news.dayoo.com/society/202009/20/140000\\_53572883.htm?from=groupmessage](https://news.dayoo.com/society/202009/20/140000_53572883.htm?from=groupmessage),2022年7月1日。

③ 中国慈善联合会:《2018年度中国慈善捐助报告(精要版)》,中国慈善联合会:<http://www.charityalliance.org.cn/givingchina/12781.jhtml>,2022年7月1日。

④ 中国慈善联合会:《2018年度中国慈善捐助报告(精要版)》,中国慈善联合会:<http://www.charityalliance.org.cn/givingchina/12781.jhtml>,2022年7月1日。

⑤ 李玉林:《中华慈善总会第二届会长:阎明复(一)》,中华慈善总会:<http://www.chinacharityfederation.org/nv.html?nid=1893277c-2b29-4c9f-af88-a87140e9d0a1>,2022年9月28日。

⑥ 杨刚:《2016年中国慈善会成长报告》,载杨团主编:《中国慈善发展报告(2017)》,社科文献出版社,2017年。

⑦ Paul J. Dimaggio, Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, 1983, 48(2).

具有合法性的组织结构和行为的观念力量。<sup>①</sup> 早期由于慈善捐赠主要来自于境外，国际惯例通常认为慈善捐赠应该由社会机构而不是政府机构接收。1993年1月，中国第一家省级慈善会“吉林省社会福利慈善总会”的成立就源于当时海外（境外）捐赠缺乏接收渠道。“20世纪80年代后期，吉林曾遭遇自然灾害。当时有国际慈善组织对吉林省灾区进行捐赠，但对方按照国际慈善领域的惯例，要求由慈善组织来进行对口接收。吉林省当时没有慈善组织，最后导致捐款只能退回”。<sup>②</sup> 除了海外捐赠需要有一个慈善组织作为接收方外，“改革开放之后有些人富裕了，他们想献一些爱心进行捐赠来回报社会，但是当时却缺乏一种能够接收的渠道”。同样，据《上海通志》记载上海市慈善基金会的任务就是“按国际惯例，多方接受海内外各界的慈善捐款，按捐赠人的意愿和基金会的宗旨，举办和资助各项社会慈善公益事业，协助政府制定慈善事业的发展规划”。<sup>③</sup> 后期的合法化压力则源于，随着改革开放和政府职能转变，政府被认为是通过税收来提供公共服务的主体，而慈善则是民间的事情，慈善资金应该由社会来支配，不应该成为财政资金。

在民政系统的大力推动下，各地的慈善会如雨后春笋般建立起来。<sup>④</sup> 到20世纪90年代末，不仅省、市、地区和县设立慈善组织，一些街道和乡镇也组织和注册了本地区的慈善会。数百个慈善会形成了遍布全国的庞大网络。<sup>⑤</sup> 业务领域上，慈善会系统围绕救灾、扶贫、安老、助孤、支教、助学、扶残、助医等民政业务开展慈善活动，成为这一时期推动中国慈善发展的一个核心力量。2010年以后部分慈善会逐步开展了教科文卫体相关的业务。据不完全统计，2020年，重点研究的32家慈善会（以省级慈善会为主）开展慈善项目总数为585个，分布于助老、助孤、助学、医疗、扶贫、抗击疫情几个领域，主要集中在助困、助医、助学三个领域。项目服务内容分为基础建设、文化用品、生活用品、医疗服务、志愿服务与现金六种。<sup>⑥</sup>

### （三）政策推动与慈善会发展

改革开放以来，我国慈善事业整体演进是一个“合力”推动的结果，其中政治因素起决定作用。<sup>⑦</sup> 无论是作为部门统合主义的产物，<sup>⑧</sup> 还是政府职能改革，抑或政府部门为了解决预算刚性，对于慈善会而言中央及地方政府及相关政策成为推动其快速发展尤其是机构设立的主要动因。由于地方政府在推动慈善事业发展的过程中往往缺乏有效的政策工具，因此发起设立慈善

① 周雪光：《组织社会学十讲》，社会科学文献出版社，2003年，第75页。

② 舒迪、张智业：《我们成立了新中国第一家慈善总会》，《人民政协报》，2009年9月15日第B1版。

③ 《上海通志》第四十三卷社会生活，第六章社会福利、慈善事业，第二节 慈善事业，上海通：https://www.sh-tong.gov.cn/difangzhi-front/book/detailNew?oneId=1&bookId=2247&parentNodeId=79811&nodeId=104545&-type=-1，2022年9月27日。

④ “1998年，国务院机构改革，民政部根据有关精神进行职能下放，把接收国内外物资捐赠、调配、救灾物资管理储运等工作剥离出去，交由中华慈善总会来做。为了完成这个任务，1998年开始，中华慈善总会开始大力推动在各地建立地方慈善会，并吸纳会员单位。”资料来源：《慈善会“官办”背景浓厚 引发业内人士争议》，新浪网：http://gongyi.sina.com.cn/gyzx/2013-07-15/093844135.html，2022年7月15日。

⑤ 杨团：《中国慈善事业的伟大复兴》，载杨团主编：《中国慈善发展报告（2009）》，社科文献出版社，2009年。

⑥ 中华慈善年鉴编辑部：《全国慈善会发展报告（2020）》，中华慈善总会网：http://www.chinacharityfederation.org/n.html?id=2c448700-455a-41b2-935e-95d317ecc4f4，2022年9月27日。

⑦ 陈斌：《改革开放以来慈善事业的发展与转型研究》，《社会保障评论》2018年第3期。

⑧ 史普原、李晨行：《派生型组织：对中国国家与社会关系形态的组织分析》，《社会学研究》2018年第3期。

会成为民政系统可以直接运用的主要抓手。

从数据上看,2005到2007年、2013年和2015年到2017年,受政策驱动全国慈善会的年新增数量均达到200家以上。这三个快速发展阶段都与各级政府的推动有关。第一阶段,2004年中共十六届四中全会提出:“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”。2005年3月第十届全国人大三次会议审议的政府工作报告首次提出“支持发展慈善事业”。这一阶段的核心政策文件是2005年民政部发布的《中国慈善事业发展指导纲要(2006—2010年)》,纲要指出我国的慈善事业还处于发展的初级阶段,为推动中国慈善事业的发展,要求大力培育城乡各类慈善组织,重点加强基层慈善组织建设,促进多种类型、分工协作、扎根基层的慈善组织体系的建立。该文件还提出了我国慈善事业发展目标之一:“十一五”期间,全国大中城市将普遍建立各类慈善组织,社区将普遍设置慈善服务网点。在纲要的推动下,“十一五”(即2006年到2010年)期间,浙江省召开了首届慈善大会,并发布《浙江省慈善事业发展指导纲要(2006—2010)》;四川省人民政府和中华慈善总会联合举办慈善大会,宣读了《四川慈善宣言》;福建省第十七次民政会议上提出,在“十一五”期间福建省要发展慈善组织,健全慈善机构的网络,建立覆盖全省各市、县(区)的慈善工作网络;河北省委六届八次全会上通过的关于河北省“十一五”规划的建议中也明确提出,要积极建立社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接配套的社会保障体系,首次鲜明地把慈善事业作为构建和谐河北的重要措施之一;广东省出台《广东省社会保障事业发展“十一五”规划》,将社会慈善事业进一步发展列为总体目标之一。这一时期成为慈善会系统增长最快的时间。

第二阶段,2014年11月24日国务院发布《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,指出慈善组织是现代慈善事业的重要主体,要大力发展各类慈善组织,规范慈善组织行为、确保慈善活动公开透明。该文件下发后,各省市纷纷根据文件内容以及各地实际情况下发实施意见要求各有关部门落实职责,并将慈善事业的发展纳入到当地的经济社会发展规划中。为贯彻落实《国务院关于促进慈善事业健康发展的指导意见》,2014年到2016年,除海南省、贵州省、内蒙古自治区、西藏自治区外,21个省份和3个自治区均发布了当地的实施意见,大力推动慈善事业的发展。

第三阶段,2016年《中华人民共和国慈善法》通过,并于2016年9月1日起施行,这部法律全面系统地规范了全社会的慈善行为,促进了我国慈善事业的发展。《慈善法》颁布后,陕西省、浙江省、江西省、安徽省出台了该法的实施办法,河北省出台促进慈善事业发展的三年行动计划,山东省、江苏省、湖北省、山西省陆续颁布了省级层面的慈善条例,福建省、北京市则出台促进慈善事业的规定和文件,贵州省出台促进慈善事业发展的实施意见,湖南省、吉林省也正在推动相关实施办法的出台。这一阶段主要是区县、乡镇级慈善会得到了快速的发展。

以江苏省慈善会系统发展为例来看政策如何推动慈善会的快速发展。江苏省慈善总会成立于2005年。2005年以前,江苏省慈善会的每年新增数量均较低,除2002年新增19家外,其余年份新增数量均不超过10家。2006年地级慈善会在江苏省的行政区域覆盖率达到100%。

2011年12月29日,《江苏省慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》指出,要积极培育公益慈善组织,形成良好的现代公益慈善组织体系,慈善服务网点全面覆盖城乡社区,大力发展基金会和基层慈善组织。2013年到2015年,乡镇街道级慈善会新增变多,仅2013年1年就新增了46家乡镇街道级慈善会,同时,区县级慈善会新增变少,乡镇街道级慈善会逐渐成为江苏省慈善会新增的新动力。2015年3月31日,《江苏省政府关于促进慈善事业健康发展的实施意见》提出要基本形成城乡布局合理、层级多元、广泛覆盖的慈善组织网络,万人拥有公益慈善组织不少于8个,且每个街道(乡镇)都建有具有独立法人资格的慈善组织,每个城乡社区拥有1家以上登记或备案的互助性慈善组织。2017年12月2日,江苏出台全国首部省级层面的地方性慈善法规——《江苏省慈善条例》,强化了政府职责,增加了一系列促进措施。2018年和2019年,江苏省慈善会增长再次迎来高峰,仅2018年1年就增长了35家乡镇街道级慈善会。

### 三、慈善会系统面临的核心问题

作为政府发起的社会组织,在发挥政府背景这一优势的同时增强自主性一直是慈善会发展中面临的关键问题。只有有效解决了这一问题才能真正意义上构建十八大报告提出的“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。因此,慈善会系统改革首先需要重新认识和理解“行政化”的问题。其次,在功能定位上,慈善会基于历史原因形成的“参照基金会管理的社会团体”的组织形式是否需要改革?如果需要改革,慈善会和基金会、社区基金会的关系是什么?第三,慈善会与各地新成立的慈善事业联合会之间如何理顺关系?这三个问题成为慈善会发展中需要厘清的问题。

#### (一) “去行政化”改革的可行性

“大部分慈善会与政府关系密切,丧失了一定的独立自主性。依法自主是慈善会面临的一个主要问题”。<sup>①</sup>因此去行政化被认为是慈善会发展的关键问题。中华慈善总会创立初期就强调减少官方色彩,体现民间组织特色。1995年11月在第一次会员代表大会上,崔乃夫会长提出“中国的慈善事业必须面向世界,面向未来,向正规化、组织化、社会化目标发展”的指导思想,确立了中华慈善总会全国性民间慈善团体的地位。<sup>②</sup>虽然慈善总会在初期尝试了独立运作,但随着几次政府机构改革部分民政人员开始进入慈善总会一定程度上改变了最初的运作模式。除了总会外,慈善会整体都被认为是依附于民政系统缺乏自主性的机构。

深圳慈善会最早在2010年开始进行去行政化改革的探索。按照改革方案,深圳市慈善会与民政局在职能、人事、财务、资产和办公场地实行“五分开”。作为中国改革开放的示范区,深圳慈善事业高度发展但慈善会的改革也并不顺利。深圳市民政局局长在2011年就辞去了深

<sup>①</sup> 京华时报:《争议慈善会改革》,中国改革信息库:<http://www.reformdata.org/2013/0715/23213.shtml>,2022年7月15日。

<sup>②</sup> 李本公:《不忘使命 发扬人道主义精神》,人民网:<http://ccn.people.com.cn/n/2014/0923/c366510-25718566.html>,2022年8月1日。

圳市慈善会法定代表人职务。时任秘书长房涛表示：“（深圳市慈善会）将分别注册为慈善公益联合会和基金会，联合会主要做行业自律、培训、评奖、政策推动，类似于慈善公益组织的行业协会，基金会主要做筹款和救助，完全做基金会的工作。”<sup>①</sup>慈善会的改革也被列入《深圳市2014年改革计划》。改革的目的是通过政府有意识的退出，让社会组织回归其本来的民间属性。然而，2016年深圳市慈善会改革仍在进行中。<sup>②</sup>事实上，直到2017年深圳市慈善会第二届理事会正式成立，才标志着市慈善会与市民政局正式脱离行政隶属关系，市慈善会改革成为现代独立法人治理结构的慈善组织。<sup>③</sup>

从2010年开始的深圳慈善会改革断断续续，一方面固然有路径依赖的问题，另一方面也凸显了社会组织去行政化问题本身的复杂性。去行政化后，首先是社会组织的持续发展问题，包括资金问题和人才问题。上海市慈善基金会秘书长方国平坦言，对于地方慈善会，政社分开的改革仍然在缓慢进行，慈善会同样面临着人才难求的问题。所以上海慈善基金会下属的17个区县慈善会中，才会出现反聘政府官员或者民政部门领导兼职慈善会负责人的现象。<sup>④</sup>其次是去行政化后如何重构政社关系。<sup>⑤</sup>在宏观制度环境不变的情况下，新型政社关系的构建是否可能？除此之外，慈善会等社会组织一定意义上是作为政府的派生机构来运作。它们表面上独立于政府体制之外，却高度附属于政府，是国家体制的一个组成部分。<sup>⑥</sup>去除社会组织的行政化，就势必要切断这种联系，对于政府部门而言就是一种功能丧失。另外，双重管理制度的长期存在，业务主管部门需要负责管理社会组织的成立、变更、注销、活动开展、各种检查等也决定了慈善会等很难真正意义上行政化。

## （二）社会团体还是基金会登记

慈善会发展面临的第二个关键问题是法人形式的选择，应该采用社会团体还是基金会。不同注册形式背后是其慈善事业组织方式的差异。1994年5月7日，上海成立了以“慈善”命名的“基金会”，是一个为慈善事业募集资金和提供服务相结合的全新组织。它和之前成立的一些“慈善”组织有所不同，是经中国人民银行上海分行和上海市社会团体登记机关一起核准登记的。2004年《基金会管理条例》颁布后，上海市慈善基金会就严格按照该条例的规定进行了组织改制，大批担任政府公职的理事退出理事会，新成立的理事会理事从原来的251人精简到23人，在精干“瘦身”的同时健全了理事会的机构。<sup>⑦</sup>除了上海市慈善基金会自成立起就以“基金会”法人形式运营外，绝大部分慈善会以社会团体的法人形式运作。根据《民政部办公厅关

① 黄英男：《业内谈慈善会募款能力：借官办背景虹吸民间资源》，中国新闻网：[https://www.chinanews.com.cn/gn/2013/07-15/5042318\\_3.shtml](https://www.chinanews.com.cn/gn/2013/07-15/5042318_3.shtml)，2022年7月15日。

② 盛佳婉：《深圳将成立慈善事业联合会》，《深圳特区报》，2016年8月2日第A13版。

③ 事实上，由于业务主管单位这一模式的存在，慈善会的重大事项，包括人事财务等等问题仍然需要获得民政局的审批同意。

④ 中国财富：《慈善会怪胎：是社团？基金会？民间组织？》，凤凰网：[http://hunan.ifeng.com/gongyi/detail\\_2013\\_07/16/999786\\_1.shtml](http://hunan.ifeng.com/gongyi/detail_2013_07/16/999786_1.shtml)，2022年7月18日。

⑤ 谢菊、杨伟伟：《社会组织去行政化研究的文献统计分析——以2005至2014年CNKI中文文献为样本》，《中国行政管理》2016年第2期。

⑥ 史普原、李晨行：《作为派生型组织的社会组织——一种国家与社会关系形态的组织分析》，《社会学研究》2018年第04期。

⑦ 卢汉龙：《从上海市慈善基金会看中国慈善事业走向成熟问题》，《毛泽东邓小平理论研究》2009年第10期。

于慈善协会管理工作有关问题的复函》(民办函〔2007〕127号)的建议,“条件成熟的,应当按照《基金会管理条例》的规定将慈善协会变更登记为公募基金会。”在2004年《基金会管理条例》出台后,此前因无此条例而注册成社会团体的公益组织,逐渐按照自己的实际工作内容转型。按照社会团体还是基金会发展?各地做法不一。大多数地区仍然是按照“一套人马、两块牌子”的方式在运作。比如大连市慈善总会和大连慈善基金会,北京市慈善协会和北京市慈善基金会等等。《深圳市慈善会改革调研报告》设想,市慈善会与市民政局将在职能、人事、财务、资产和办公场地推行“五分开”,实现“政社分离”。深圳市慈善会基金会职能将从市慈善会剥离出去成立“深圳市慈善基金会”。市慈善会保留行业协会职能的社团法人登记,实现“会会分开”。直到《慈善法》颁布实施后,按照《慈善法》成立行业协会的要求,深圳市慈善事业联合会于2016年9月5日首个“中华慈善日”正式揭牌成立,成为具有公共服务平台功能的枢纽型慈善行业组织。

除了法人形式外,在慈善会转型为基金会的过程中存在着基金会为谁服务的争论。深圳市慈善事业长期走在全国前列,人均捐赠额全国第一,但工作模式上主要体现为“输出型慈善”,大量慈善捐助通过大型的慈善机构捐赠到外地,而本地社区和困难群体较少从中受益,这影响了慈善事业在本地的公信力和可持续性。因此,深圳期望通过社区基金会的模式,让深圳的社会公益资源更好地服务本土,为热心社区发展的企事业单位、社会组织和居民提供参与治理的平台,也促进社会问题在社区层面以慈善、公益、自治、互助的方式解决。2013年,深圳提出“试点推进社区基金会的培育发展”,将转型社区基金会作为创新社区治理体制机制、发展慈善事业的突破口。2014年,深圳出台了《深圳市社区基金会培育发展工作暂行办法》,将探索发展社区基金会作为全面深化改革的“一号工程”,并选择了光明新区三种类型的五个社区作为试点。根据全国社会组织信用信息公示平台的数据,截至2020年,深圳社区基金会数量已达30家,培育了凤凰社区基金会、南山区蛇口社区基金会、坪山社区基金会等一批各具特色的社区基金会。深圳率先探索发展社区基金会的做法,引起了民政部及相关司局和省民政厅领导的重视,多次来深圳研讨和指导,并得到了充分肯定。此外,社区基金会的试点经验被北京、上海、重庆、天津等地借鉴推广。然而从深圳这一慈善会改革先锋的案例中可以看到,无论是发展社区基金会还是成立慈善事业联合会都不是基于市慈善会的改革,而是在慈善会之外新发展的增量。

### (三) 执行机构还是行业协会

从法人形式上来讲,慈善会应该具有行业协会的职能。这一点从深圳慈善会最早的改革方案中也可以看到,慈善会承担着慈善联合会的职能,联合会本质上即是行业协会。另一方面,慈善会还承担着资金募集和项目执行的职能。这两个职能在一定程度上存在着冲突。因此,深圳最初的改革是希望将慈善会一分为二。2016年慈善法颁布以后,根据慈善法第十九条的规定慈善组织依法成立行业组织。慈善行业组织应当反映行业诉求,推动行业交流,提高慈善行业公信力,促进慈善事业发展。在《慈善法》的推动下,各地分别成立了慈善事业联合会。全国层面存在着不同的模式:慈善会和慈善事业联合会完全独立模式,比如深圳;慈善会和慈善事

业联合会等机构“一套人马、几块牌子”的模式，比如北京。考虑到慈善联合会和慈善会同属于民政部门推动和成立的慈善组织，职能分工等都存在一定的交叉。在这一背景下，浙江省为进一步优化慈善资源配置，加快推进慈善事业改革发展，省慈善总会与省慈善联合会进行改革重组，成立浙江省慈善联合总会。浙江省慈善联合总会（由原浙江省慈善总会和浙江省慈善联合会改革重组而成），于2017年12月20日在杭州召开成立大会暨第一次会员代表大会，由致力于浙江慈善事业的慈善组织及其他社会组织、企事业单位等有关机构和个人自愿结成的全省联合性、行业性、民间性、专业性相统一的非营利公益社会团体。目前，深圳、北京等地都在酝酿慈善会和慈善联合会两家机构的关系和定位问题。因此，慈善会与慈善事业联合会的分工合作也成为慈善会系统发展中需要关注的重要问题。

#### 四、从制度逻辑出发厘清慈善会的功能定位

##### （一）组织定位：结构嵌入与治理自主

作为典型的嵌入性组织，<sup>①</sup>慈善会系统的设立与快速发展源于“制度性生产”。<sup>②</sup>20世纪90年代慈善会系统的快速发展，除了社会需求和特定人员推动外，本质上来讲是经济发展和社会转型过程中政府需要引入慈善资源来解决治理危机。并且，受制于合法性机制的制约，慈善等资源的引入不适合采用政府的组织形式，在这种背景下政府发起设立的慈善组织大量出现。之所以民政部门推动的慈善会相比别的部委成立的社会组织更具有规模和系统性，本质上是由民政的业务范围所决定的。从早期的内务部，到之后的民政部，民政系统作为政府部门中的兜底部门，<sup>③</sup>承担着“社会安全网”的作用。从慈善会系统的业务范围也可以看到：早期围绕民政的业务展开，近十年来随着民政职能转换以及社会保障与社会福利体系的逐步完善，慈善会的业务也从传统民政业务向教科文卫体等广义的慈善范围发展。地方层面，如果慈善会由地方党政部门发起设立，则其业务相比民政主导发起更为宽泛。业务范围在一定程度上是与其发起方的职能相匹配的。慈善会系统设立以后始终承担着配合国家大政方针执行的职能。在打赢扶贫攻坚战中承担着政府对口扶贫的部分职能，2016年起各地慈善会把助推脱贫攻坚作为首要任务，所筹物资主要用于精准扶贫。<sup>④</sup>十八大以后，尤其是十九届四中全会决定颁布后，国务院配套制定了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，推动社会治理现代化成为基层慈善会的重要任务之一。以广州市为例，广州市在推动社区慈善发展的过程中，就以市区慈善会为依托为社区慈善发展提供公募资格、资金支持、社工技术支持和志愿者动员等。除

① 孟庆国等：《嵌入性组织为何存在？供销合作社农业生产托管的案例研究》，《管理世界》2021年第2期。

② 田凯：《非协调约束与组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》，《中国行政管理》2004年第5期。

③ “1950年7月15日，第一次全国民政会议在北京召开，会议对民政工作的范围进行了讨论。谢觉哉部长在讲话中指出：凡属人民的政事，如没专业部门管的，就都属于民政部门。”资料来源：《民政部简介》，中央政府门户网站：[http://www.gov.cn/banshi/qy/rlzy/2013-02/01/content\\_2325072.htm](http://www.gov.cn/banshi/qy/rlzy/2013-02/01/content_2325072.htm)，2022年8月1日。

④ 杨刚：《2016年中国慈善会成长报告》，载杨团主编：《中国慈善发展报告（2017）》，社科文献出版社，2017年。

此之外,尤其是基层慈善组织相对欠缺的地区,慈善会更是承担着政府推动慈善事业发展的主要职能。

从慈善会的制度化产生背景及其在政府行政管理中承担的责任来看,慈善会与政府之间的关系是高度嵌入的。比如深圳的BA慈善会在疫情期间与民政的分工是民政负责抗疫物资的接收,慈善会负责抗疫捐款的接收。但是在实践中,尤其是资源稀缺时政府又希望慈善会能够承担筹集防护服、口罩等资源的职能。这种制度结构要求慈善会在一定程度上“行政化”,甚至作为政府部门的一部分。在慈善会的项目执行中,慈善会在基层又需要依托街道社区的行政执行机构。由于中国政府仍然承担着众多职能,类全能主义<sup>①</sup>模式下“去行政化”在理论上和实践上都不可能完全得到落实。全能政府既有制度惯性,也源于公众的理念。在未重塑政社关系的背景下,去行政化更多的是在行政隶属关系方面而非实质的控制层面。纵观改革开放30年来,公益领域的去行政化和再行政化相互交织,在中国场域下行政主导、官办公益组织占据压倒性优势的格局将长期存在。<sup>②</sup>嵌入性组织或者说混合组织的优势在于包含多重制度逻辑,从而获得多重合法性及其相应的制度优势。<sup>③</sup>因此,慈善会等政府背景社会组织更为重要的问题不是去行政化,而是如何激发慈善会的活力,使得慈善会“社会化、专业化”运作,真正成为社会治理的重要主体。从地方慈善会的案例中我们可以看到,一个运作良好的慈善会应该是既能够深度嵌入政府系统,有效运用行政治理的优势。同时,又能够社会化运作,发挥社会组织的合法性优势,构建网络治理的模式。从慈善会内部治理结构来看,不同的领导模式对于慈善会自主性的影响又各不相同,不同模式需要解决的问题也并不相同。但无论是哪种模式,在坚持地方党政机构思想引领下,按照社会逻辑运作是慈善会保持其本质属性的关键,而不是单纯的行政脱钩。

## (二) 功能定位: 双重身份与三大职能

慈善会特定的政府背景使其并不是一般的慈善组织。地方慈善会历史上长期承担着基金会的职能,行业协会的职能相对弱化。因此,未来慈善会的改革在功能上应该承担起更多的行业协会的职能。慈善会应该兼具基金会和社会团体(行业协会)的双重身份。从功能上来看,除了行业协会本身的业务范围外,由于在中国绝大部分地方慈善事业相对落后,慈善会是基层和区域慈善事业发展的主要抓手。因此慈善会还应该承担起孵化、培育和促进本地慈善事业的职能。

早期的研究从慈善会本身的职能出发,认为慈善会虽然是社团法人运作但本质上是基金会,因此慈善会的改革应该往基金会方向转换。的确现有部分省市的改革也尝试将慈善会转换为基金会,但更多的只是一套人马两块牌子或者多块牌子。这种转换的不完全,关键还在于慈善会

① 章高荣:《类全能主义:对中国国家社会关系的一个整体性理解》,《经济社会体制比较》2018年第6期。

② 冯利、章一琪:《公益领域:“行政化”与“去行政化”的双重变奏》,载康晓光、冯利主编:《中国第三部门观察报告(2014)》,社会科学文献出版社,2014年。

③ Chris Skelcher, Steven Rathgeb Smith, "Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits," *Public Administration*, 2015, 93(2); Julie Battilana, et al., "On Hybrids and Hybrid Organizing: A Review and Roadmap for Future Research," Royston Greenwood, et al. (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, 2017.

的基金会属性只是其一，慈善会更为重要的是行业协会的属性。受制于功能定位、历史遗留等各种问题，慈善会直接从法人形式上转换为基金会存在很大的不确定性。以深圳市慈善会为例，从2010年开始改革一直到现在，定位上转换为“社区基金会”，但法人形式上的基金会也并未成立。大连、北京等地区新设立慈善基金会也并没有理顺两者关系。因此，未来慈善会的改革不一定以法人形式为标准，更多的还是要看其实质属性。省市一级层面，由于《慈善法》的实施，各地都成立了社会团体法人形式的慈善事业联合会。同样基于历史原因，慈善联合会不是从现有慈善会中改革出来而是另起炉灶。从这两个机构承担的政府职能来看，在一定程度上可能并不需要完全独立运营的两块牌子、两套人马。浙江省合并慈善会和慈善事业联合会为浙江省慈善联合总会可能是未来的一种趋势。在区县层级，从效率和功能角度出发，慈善会应该是兼具基金会和行业协会职能，并且一套人马是足够的。当然，既往研究中没有明确慈善会的基金会职能。从深圳BA慈善会的案例，以及从慈善市场的公平性出发来看，慈善会应该定位为弱的运作型基金会。为了营造整体性公平的慈善氛围，慈善会承担的应该是政府社会保障的延伸部分内容，即社会救助等高度依赖于资源且执行基本依托行政系统的项目。从国际对比来看，慈善会扮演的是社区基金会<sup>①</sup>的职能，即慈善会更应该是一个服务平台，具有统一筹款和服务的职能，而不是自己直接执行项目。

功能定位上，慈善会应该承担起服务平台、孵化平台和传播平台的职能。从推动社会治理体系现代化，尤其是推动社会多元主体参与治理“共建、共治、共享”的角度来看，慈善会的第一重功能应该是专业的慈善服务平台。近年来随着慈善体制改革的向前推进，众多慈善会都将冠名基金的设立作为资金募集新的增长点。冠名基金的设立是慈善会放开公募权，注重对捐赠人、区域非公募慈善组织服务的标志。服务平台实际上是行业协会、枢纽型组织定位的体现。慈善会显著的政府背景，资源筹集能力强甚至能够获得财政支持，这一系列特征使慈善会不是一般意义上的慈善组织。因此，除了特定的项目外，慈善会不适合参与竞争而应该承担服务平台的职能，做大做强区域慈善事业。

除了服务平台，慈善会还应该承担孵化平台的职能。在中国基层慈善组织网络建设中，各级慈善会无疑需要扮演关键角色。慈善会在中国各地区的高覆盖度，具备向基层延伸的基础条件；另一方面慈善会具备相对独特的体制动员能力。<sup>②</sup>以BA慈善会为例，深圳整体无论是经济发展还是慈善行业的发展都位居全国前列。在这样的环境下BA区域慈善组织仍然相对欠缺，专业能力有待加强。BA区慈善会通过公益慈善项目大赛打造孵化平台。通过孵化平台，一是促进枢纽型慈善机构的打造，充分发挥社会力量的作用；二是促进公益人才建设，弥补慈善会人手不足的问题，带动公益人才培养；三是促进社会组织发展，提高社会组织的专业性；四是创新社会问题解决方式，有效解决BA区社会民生问题；五是扩大公益创投的影响力，促进公益领域的创新实践，营造浓厚的公益氛围。

① 在美国法律的意义下，基金会（private foundation）是一个税务概念并不是一种法人形式。

② 胡小军等：《基于案例的中国慈善会发展观察报告》，载杨团主编：《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2019）》，中国社会科学文献出版社，2019年。

慈善会的第三个平台职能应该是“慈善文化”传播平台。慈善会在基层是地方民政推动慈善事业的主要抓手。无论是慈善日的宣传动员，还是之前慈善会系统组织的“慈善月”“慈善奖”等活动都需要依托慈善会系统。从深圳BA的案例来看，通过动员媒体打造慈善传播平台，通过教育系统推动慈善教育，以及打造慈善地标、慈善空间等都以慈善会为抓手。在慈善整体氛围欠缺的基层，慈善会传播平台的这一定位有助于区域整体慈善氛围的形成。因此，整体来看慈善会应该统筹协调承担起服务平台、孵化平台和传播平台这三重职能。

## Development, Core Issues and Functions of the China Charity Federation System

Zhang Gaorong

(School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

**Abstract:** As the largest charitable organization network in China, the China Charity Federation (CCF) system is crucial for promoting the modernization of social governance and the third distribution. Structural theories hold that independence is the key to understanding the development of social organizations. Yet neither can previous studies explain the emergence and development of charity federations, nor can they provide policy implications. In this context, this paper explains the development and transformation of the CCF from the perspective of institutional logic. The article argues that legalization and administrative power of the government are the core driving forces behind the CCF. The key issue for the development of the CCF is to effectively combine the administrative and social logic, that is, to ensure its autonomy while taking advantage of its government connections. The CCF should assume the functions of both industry associations and foundations, serving as platforms for providing services, incubation and communication.

**Key words:** China Charity Federation; institutional logic; the third distribution; hybrid organization

(责任编辑:李莹)