从管理到促进:慈善法中性别公益治理的制度完善与双轨协同

叶静漪[1] 周思伟[2]
(1.2.北京大学 法学院,北京 100871)

关键词:性别;慈善法;促进型法;公益治理;法律激励

摘 要:本文以《慈善法》及其配套法规制度框架下的性别公益治理为对象,聚焦"性别公益治理领域面临的是公益慈善的共性困境,还是具有性别指向的特有困境"这一根本问题。文章在厘清"慈善""公益"边界与"直接规范""间接规范"两组关系后,具体分析当前《慈善法》及其配套制度在活动识别、准入与资源配置、组织内部性别治理及流程性别审查等方面存在的激励不足与规则模糊,其中既折射出公益领域的共性瓶颈,也呈现出因性别偏见而加剧的特殊障碍。为此,本文提出解释论、建制论的双轨协同,即短期在现行法释义与执法指引中激活《慈善法》的促进法属性,并与《妇女权益保障法》《就业促进法》等形成法律间协同;中长期通过制度设计完善促进型条款,以监管、激励并行的逻辑重塑性别公益治理,通过解释论与建制论双轨协同的路径,强调以"促进型法"取代单一"管理型法"的取向,形成立法、执法、行业自律的联动进路,并吸纳比较法与国际组织公益项目的有益经验,以提升性别公益治理的可及性与实效性。

中图分类号:D922.28 **文献标识**:A **文章编号**:1004-2563(2026)02-0081-17

From Management to Promotion: Institutional Improvement and Two-Track Collaboration in Gender-Based Inclusive Governance under the *Charity Law*

YE Jing-yi[1] ZHOU Si-wei[2]
(*1.2. School of Law, Peking University, Beijing 100871, China*)

Key Words: gender; *Charity Law*; law of promotion; public welfare governance; legal incentives

Abstract: This paper examines gender-based public-interest governance under the *Charity Law*, questioning whether its challenges are sector-wide or gender-specific. After clarifying the boundaries between "charity" and "public interest" and between "direct" and "indirect" regulation, it identifies weak incentives and vague rules in activity recognition, entry and resource allocation, internal gender governance, and process-level gender review—revealing both common bottlenecks and barriers amplified by gender bias. It proposes a dual-track strategy. It is, specifically, in the short run, to use interpretation and enforcement guidance to activate the *Charity Law's* facilitative function in coordination with the *Law on the Protection of Women's Rights and Interests of China* and the *Employment Promotion Law of China*. In the long term, strengthen facilitative provisions so that regulation and incentives work in tandem, shift from managerial to promotion-oriented governance, link legislation-enforcement-self-regulation, and draw on comparative and international practice to improve accessibility and impact.

作者简介:1. 叶静漪(1963-),女,北京大学法学院教授、博士生导师。研究方向:社会法、劳动法与社会保障法。2. 周思伟(1999-),男,北京大学法学院 2023 级博士研究生。研究方向:社会法、劳动法与社会保障法。

中国知网 https://www.cnki.net

一、问题的提出

党的二十大报告提出“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”，二十届三中全会在此基础上进一步强调“支持发展公益慈善事业”。2025 年在纪念北京世界妇女大会召开 30 周年的全球妇女峰会上，习近平总书记强调要“共同构建保障妇女权益的治理格局”，明确以完善制度和法律、推出可感可及的政策举措、拓宽妇女参政议政渠道、营造尊重妇女的社会环境为重点，使性别平等内化为全社会的文明共识与行为准则。上述要求为新时代妇女事业的法治路径与治理方向提供了权威坐标，也为本文围绕《慈善法》探讨性别公益治理的促进型功能奠定了顶层依据。

在规范供给层面，2023 年修订的《慈善法》第四条明确规定“坚持中国共产党的领导”，将党长期以来关于公益慈善和保障妇女权益的决策部署制度化、法律化，既为公益慈善事业的健康发展提供了根本政治原则，也为通过法治手段推动妇女事业发展奠定了制度基础[1](P97)。在《慈善法》修订已告一段落的背景下，如何通过配套规则与执行机制进一步发挥其在现代公益治理中的规范与引导作用，成为亟待回应的理论与实践命题。

在上述政策与法治坐标之下，“性别公益”是指以女性权益为导向的公益项目及在公益活动全过程中融入性别平等考量的治理实践，其核心目标在于通过公益手段回应性别不平等、提升女性福祉、促进性别公平正义。这一概念既涵盖专门服务于女性群体的公益项目，如促进女童教育、扶持女性创业等，也包括在各类公益活动中推行性别审查、改进组织内部性别治理等制度性安排。在现行《慈善法》框架中，“性别公益”尚未被明确定义，其合法性、正当性及制度支持程度仍存在争议。

由此，女性公益发展面临的困境，究竟是公益行业的共性难题还是特有问题，这是本文的核心诘问。共性困境包括公益资源分配失衡、法律激励不足、监管导向偏重合规等所有组织都面临的制度瓶颈；特有困境则如女性公益项目集中在传统性别角色技能培训、女性在组织中薪酬与晋升的劣势、女性作为受益对象时需求被边缘化等，这些问题源自社会性别偏见的长期积累，更具有特殊性和系统性。

在此背景下，《慈善法》不仅是规制慈善行为的管理工具，也应逐步展现其促进与引导功能，特别是在回应不同群体多样化需求方面应发挥更积极作用。新修订的《慈善法》第三条沿用了自 2016 年起将“符合本法规定的其他公益活动”“防治污染和其他公害”“保护和改善生态环境”纳入《慈善法》调整范围的模式，强化了慈善活动的公益治理内涵[2](P16)。但在实际运行中，传统的“管理型立法”模式仍对社会组织及公益行为有着较多限制，忽视了对于性别视角下特殊需求的充分回应。同时，从中国立法与执法的一般路径看，公益治理法律体系的补足与完善主要是以《慈善法》等上位法为基础，通过制度细化、规则释义和配套规范来实现：一方面，通过制定实施办法、部门规章、行业标准和地方“慈善事业促进条例”等，将上位法中的原则性规定转化为可操作的准入、监管和激励规则；另一方面，通过执法指引、行政规范性文件以及典型案例发布等方式，逐步形成可供实践遵循的解释框架与行为边界，从而以“小步快跑”的制度供给方式持续完善相关法律体系。此种以原则性立法为统领、以部门规章和执法实践作精细化配套和动态完善的模式，既是中国立法与执法的鲜明特点，也是在复杂社会治理领域形成持续制度供给的重要优势：在保持总体方向稳定的前提下，通过有节奏的小步调整与局部创新，为回应新兴议题和弱势群体需求预留了充分空间。

本文将以性别公益为切入点，聚焦《慈善法》在公益治理中的具体应用与制度供给不足之处，探讨其在救助对象、需求特殊性、社会文化因素等方面尚存的制度性困境，并提出一条兼具“解释论、建制论”的双轨进路：通过解释论激活《慈善法》的促进激励功能；通过建制论完成规则机制升级，以兼顾监管合规与促进可及性，回应性别公益的共性与特有困境。

二、性别公益治理的特殊性对慈善立法的制度需求

性别公益作为公益治理的重要组成部分，因涉及特殊救助对象和社会文化因素，呈现出不同于一

中国知网 https://www.cnki.net

般公益的制度需求，体现在资源分配、社会责任和社会参与等多个维度上，往往需要更加精准、灵活的介入方式，对《慈善法》及其配套制度的促进与激励功能提出了更高要求。性别公益治理的共性困境需行业整体制度的完善应对，如监管体制和激励机制有待完善的问题；特有困境则需定向措施解决，如性别平等倡导机构未能纳入慈善组织范畴（涉及“慈善”与“公益”概念异同及法定要素），以及慈善事业对困难女性群体需求回应不足（如项目缺乏性别敏感、资源错配、女性员工待遇不公等）。如果这些问题具有一定结构性和持续性，就不应仅被视为偶发现象，而应在制度层面嵌入性别视角的针对性设计与引导机制。需要指出的是，此处主张的并非给予女性公益“不当特权”，而是在实质平等理念下为女性提供必要的倾斜支持，这既是为了弥补长期以来女性公益领域所遭受的忽视，也是为了实现公益资源分配的公平正义。

从法理角度看，《慈善法》作为一部基础性法律，承担的是提供统一规则与激励机制的职责；而性别公益治理则是具体治理实践中的一项长期任务。与其将两者直接视为包含关系，不如强调如何借助《慈善法》的制度框架，赋能性别公益治理的路径优化与规则补足。因此，以下论述将系统区分并探讨这两类问题：先辨析这一问题是否是女性公益所面临的行业共性困境，再深入剖析其特有难题，从而明确《慈善法》在这两方面应有的作为与改进方向。

当前，《慈善法》修订已告一段落，相关规范在立法层面已基本成形。下一步的关键在于：在法律配套细则与实施机制中进一步强化《慈善法》的促进与激励功能，以更好地回应性别公益治理的特殊需求。本文将结合案例和数据，分别从资源分配、社会责任与社会参与三个维度结合典型案例与实证研究深入分析性别因素在慈善实践中的体现与偏差，阐明现行立法亟须凸显的公益治理属性。

（一）慈善立法中的社会协调与资源分配：性别维度的潜能与落地障碍

以资源配置视角来看，女性公益项目在资源配置上仍面临发展性资源匮乏的问题，这是女性群体特殊需求未被充分满足的表现，也在一定程度上是公益慈善行业的普遍困境在性别领域的投射。在现代社会，由于公共资源有限，政府公共服务能力的全面覆盖和性别间的均衡分配存在现实张力。在实践中，女性参与的公益项目仍多集中于刺绣、家政培训等技能型领域[3]，而真正面向女性经济赋权的职业培训、创业扶持和资产积累等“发展性”项目在整体资源配置中明显偏少①。从国际经验看，面向妇女和女童的慈善捐赠长期更多偏好生殖健康与计划生育、家庭和性别暴力防治等领域，而以“性别平等与就业”等经济赋能为主业的组织获得的捐赠规模明

①此处关于女性“发展性”公益项目在整体资源配置中偏少的论断，可在后文所引的国际层面数据得到直接印证。两份国际组织发布的报告已表明，无论是面向妇女和女童组织的慈善捐赠总体占比，还是投向性别平等与妇女权利的专项资源，在国际层面均呈现出总量有限且内部结构失衡的特征。（详见 Women's Philanthropy Institute, *The Women & Girls Index 2025: Measuring Giving to Women's and Girls' Organizations*, Indianapolis: Indiana University Lilly Family School of Philanthropy, 2025; OECD DAC Network on Gender Equality (GENDERNET), *From Commitment to Action: Financing Gender Equality and Women's Rights in the Implementation of the Sustainable Development Goals*, Paris: OECD, 2015。）相较之下，国内层面受限于信息公开和统计口径，当前尚未建立按“受益人性别”与“慈善项目类型”进行长期交叉细分的全国性直接统计系统，故此处主要依据现有官方公开数据进行结构性推导。就慈善资源总盘流向而言，历年宏观数据呈现出中国慈善资源长期呈现高度的“救助型”路径依赖，如《2014 年度中国慈善捐助报告》显示，医疗健康、扶贫救助及教育资助等传统民生领域合计占捐赠总额 75% 以上；2018 年度、2019 年度报告亦显示，此三大传统领域占比分别高达 74.56% 和 72.32%。将这一宏观结构投射至女性议题即可发现，国内资金体量最大、最具代表性的女性公益旗舰项目（如“春蕾计划”“母亲水窖”“母亲健康快车”等）无一例外地完全嵌入上述传统的基础救助与卫生教育领域。与此同时，《中国妇女发展纲要（2021—2030 年）》明确提出完善妇女平等获得经济资源的制度，促进女性人才发展，参与科技决策咨询，拓展科研学术网络，凸显女性在经济赋权、高质量就业与职业技能提升方面面临迫切的赋能诉求。慈善资金流向的“传统救助型”路径依赖与女性发展诉求的“经济赋权升级”之间存在显著的结构性错配，这亦从侧面凸显了在慈善立法中引入性别维度进行资源协调的必要性。

中国知网 https://www.cnki.net

显靠后，仅占女性议题捐赠总量中的较小部分[4]；各项援助中围绕性别平等的资金主要集中于教育和卫生等社会部门，而在经济和生产性部门中，将性别平等视为“主要目标”的援助仅约占这些部门援助总额的2%[5]。这种资源错配，不仅抑制了女性的发展潜力，也妨碍了社会多元需求的满足。从普遍性来看，公益资源分配不均是整个慈善领域面临的共性问题；但就女性公益而言，这种失衡在资源流向和项目类型上呈现出鲜明的性别化指向：女性群体的实际需求（如就业能力提升、创业扶持等）未能得到足够关注，反而被引导至传统领域，反映出救助理念上的性别刻板印象和政策支持的不足。

针对上述资源困境，《慈善法》应进一步发挥在社会协调与资源再分配中的功能。慈善立法的核心价值不仅在于对慈善组织和慈善行为进行管理，也在于促进社会资源的公平分配，通过制度设计弥合社会不平等，保障弱势群体的救助和支持。女性慈善行为自古有之，其意义正在于逆向矫正性别领域的社会协调机制与资源分配模式，而慈善立法在其中提供制度性支点，推动社会和谐与实质公平。在现代慈善体系下，《慈善法》理应在“社会协调与资源分配”中，通过合理分配社会力量的参与，弥补公共治理短板，推动资源向更需要的群体流动，最终优化社会福利体系。

从比较法角度来看，以美国税法中关于501（c）（3）类免税组织的规定及其官方解释为例，其中对“慈善”目的的界定，除了传统的救济贫困、促进教育科学、减轻政府负担外，还包括“缓解社区紧张局面、消除偏见和歧视、捍卫法律保障的人权和公民权利、防止社会堕落和青少年犯罪”等维度，表明将反歧视和平等保护纳入“慈善”免税目的的制度取向，“消除偏见和歧视”中亦包含性别平等等与妇女权利密切相关的议题。相比之下，《慈善法》虽然笼统地将“公共利益”纳入立法宗旨，但在性别领域尚未建立系统、明确的激励措施。当前法律对于何种活动属于“慈善”缺乏性别视角的细化指引，这又涉及“慈善”与“公益”的概念的区别：前者在法律上通常要求直接面向困难群体或公共利益服务；后者外延更广，包括倡导性、维权性的公益活动。由于现行立法对“慈善”的活动谱系采取列举式规定，并在制度运用上强调救助与服务取向，致使以“性别平等、反歧视”为宗旨的倡导型机构虽符合“公益目的”，却在“慈善组织”认定与政策适用上存在不确定性且可进入性不足，而这正是女性公益发展遭遇的结构性制度障碍之一。

基于上述国内外立法对比可以发现，将性别平等和反歧视写入慈善法律规范，对于引导资源向女性公益倾斜具有重要意义。在《慈善法》现行条文下，如何通过部门规章、行业指引或政府购买服务等方式，灵活引导资源向多元需求的项目倾斜，将成为强化促进与激励功能的关键。这并非要给予女性公益不当的法律特权，而是在既有结构性落差的前提下，通过法律与政策上的适度倾斜，对历史与现实累积的不平等进行“矫正性再分配”，最终实现补偿正义。这种补偿正义“隐含了对需要的诠释、对权利的界定、对社会问题的管制和回应以及社会保障的制度安排与原则（选择性和普遍性），这些同公民权的实践和保障范畴有直接联系”[6](P30)。总之，女性公益在资源配置方面遭遇的困境已超出一般公益的范畴，凸显出法律提供专项激励与扶持的迫切必要。这既是解决女性公益特有问题的要求，也是完善慈善事业共同困境的应有之义。

（二）慈善立法中社会责任与公共利益的融合：性别视角的潜在增益

从企业社会责任角度来看，缺乏性别视角的内部治理可能导致在企业和慈善组织等机构中女性从业者在薪酬、晋升和决策参与方面遭遇不平等。这并非公益组织独有的问题，但在公益组织中，由于其制度资源有限、治理机制尚不完善，导致这种不平等可能更容易被放大并长期累积。不仅如此，性别因素在更广泛的社会责任履行中也发挥着重要影响，尤其体现在企业开展慈善行为的动因与效果上。换句话说，无论是在慈善组织内部，还是在企业对外履行公益责任的过程中，性别视角缺失与否，可能显著影响社会责任实践的公平性与可持续性。

在企业开展社会责任实践的外部维度中，慈善捐赠是最具代表性的形式之一，性别因素在其中也有较为明显的调节作用。企业履行社会责任往往出于多

中国知网 https://www.cnki.net

重动机——既有利益考量,也有道德驱动[7](P145),是企业社会责任感、利他动机和利益最大化的共同体现[8]。当前,企业慈善在中国的积极行动正在开创企业可持续社会价值创新的新格局,正在形塑社会主义企业发展的新模式和新生态[9]。通过设立税收减免、激励政策等手段,慈善立法吸引了更多社会主体投入公益事业、关注社会公共利益,进而推动企业履行社会责任与实现公共利益的深度结合。但我们也应看到,在此过程中性别因素可能影响着企业社会责任履行的深度和效果。2008—2012 年沪深两市自愿披露的社会责任报告,以 A 股上市公司为样本在实证层面检验了女性担任高管对企业社会责任信息披露的影响,报告显示女性担任高管与企业社会责任信息披露水平显著正相关,性别视角对于企业社会责任的履行有着重要促进作用[10](PP30-39)。有研究发现,女性董事长在影响企业社会责任中有正向的协同作用,女性担任高管对企业社会责任落实有显著的正向影响[11](PP94-105)。更进一步,基于 2004—2009 年的中国证券市场沪深 A 股上市公司的实证分析发现,高管团队中的"性别异质性"通常会负向影响企业的慈善捐赠,女性担任高管与中国上市公司的慈善捐赠显著正相关,即公司中女性高管的比例越高,上市公司的慈善捐赠越多[12](PP53-63);进一步区分企业的产权性质(例如区分国有企业与民营企业)后,不同的监管与制度环境会调节"性别要素"在公益决策中的作用强度[13](PP90-96),在制度环境较健全的地区,女性担任高管增强国有企业慈善捐赠水平的效应相对更强[14](PP8-14)。这表明,"女性要素"并非孤立发挥作用,而是嵌入具体的制度与激励机制之中,其在企业社会责任实践中的影响力亦会随制度环境而变化。

在前述企业层面的经验启示下,进一步审视慈善组织内部治理中的性别机制构建显得更有必要。目前,不少慈善组织和企业在内部治理中仍缺乏系统化、制度化的性别平等保障机制。具体来说,女性在中国公益从业者中占比过大半,但在薪资水平、晋升机会与决策参与方面仍存在劣势。这反映了社会上普遍存在的职业性别结构性障碍(如收入差距、晋升障碍)在公益行业的延续与再生产,已成为该领域中需予以重视的治理议题之一。

组织内部政策对于建立平等、包容的工作环境和保障每位员工的职业发展权利具有基础性作用。在缺乏明确性别政策支持的情形下,女性从业者的贡献可能被低估,其在组织中的晋升路径与决策权也容易受到限制。相反,在有健全机制激励时,"女性要素"在组织公益活动中的积极作用才能得到充分展现。

对于法律和政策而言,在性别议题上强化对慈善组织内部治理的引导和监督,既是响应女性公益特有困境的需要,也有助于提升公益行业整体的公信力和成效。有效的性别政策可以为实现性别平等创造有利环境,展示机构对促进性别平等的承诺,设定促进性别平等的目标并实时跟踪进展,最终在实践中实现性别平等[15]。若要让性别视角真正融入慈善法律规范下的社会责任版图,就需在行业或政府层面继续推进多元化、包容性的人才政策,并提供更具操作性的实施细则(如性别评估、公益项目审查等),如此企业与社会组织方能更好发挥女性群体在公益创新与社会责任结合中的潜在增益。

(三)慈善立法中的社会参与和社会保障:强化"性别敏感度"与配套指引

在慈善领域的社会参与层面,性别因素仍可能被忽视或被边缘化,这不仅影响女性作为参与主体的机会平等,也制约其作为受助对象的权益实现,从而构成多元参与机制中的结构性挑战。作为基础性规范,《慈善法》不仅调整了慈善组织的内部治理,也通过引导参与主体的行为,承担一定的风险治理与社会保障的补充功能。与此相对应,在现实运作中,女性在慈善领域的参与机会与权利保障仍容易受到性别刻板印象的制约,组织实践中的性别敏感度并不充分。

具体而言,当女性作为慈善行动主体时,其参与机会和资源分配仍可能受到传统性别观念的影响。一项针对 37 家公益组织的实证调查显示,在 39 次招聘行为中有 6 次招聘偏向男性应聘者,理由主要集中在岗位被认定为需要频繁出差、体力劳动强度较大,或担心女性因生育与家庭照顾责任影响工作连续性,有的岗位还被默认为更适合由男性承担应酬与对外联络职能。由此可见,在招聘与岗

中国知网 https://www.cnki.net

位配置环节仍不同程度存在角色刻板化以及低估女性能力与工作稳定性的问题[16]。此外,一些根深蒂固的性别观念,也可能影响慈善理念本身的包容性与公平性[17](PP80-92)。可以说,传统性别观念影响、外部支持环境不足以及女性自身性别意识有待提高,是在慈善事业中纳入社会性别视角所面临的三大挑战[3]。这些因素共同作用,导致女性在慈善体系中的声音被弱化、诉求被边缘化,降低了慈善实现公平参与与有效回应的能力。

而当女性作为慈善受助主体时,性别敏感度缺失会显著影响慈善实践的实际效果,这一点在忽视性别差异的负面案例中尤为明显。例如,在大规模救援中,由于缺乏对受助群体性别结构的深入调研,曾出现"女性不得不重复领取不需要的皮夹克,而难以得到孩子所需奶粉"的尴尬局面[18](PP20-21)。该案例揭示了仅凭善意而缺乏性别视角的制度设计,可能导致慈善捐赠的失效。与之形成对比的是汶川地震后某社区成立的"妇女刺绣小组"。该项目启动初期,更多被定位为"集体疗伤"和"生计补贴"的项目,妇女在性别角色、家庭关系等方面的更深层诉求一度缺乏制度化的表达渠道,当社会工作者运用妇女的个人经验深入了解她们的多样性与复杂性,并将日常私人领域或以家庭为基础的关系与权力关系、社会关系连接起来时,该互助组织才逐渐壮大,从单纯的生计补贴逐步发展为可持续的合作组织,引导出一种基于社会性别敏感度的社区充权模式[19](PP34-46)。这一本土案例从正面印证,仅仅认识到性别差异还不够,关键在于将性别敏感度转化为具体的支持策略。该小组的成功正在于它超越了最初的同质化框架,通过"正向激励"激活了妇女群体的潜能。因此,这两个案例共同阐明了一个递进式的结论:第一个案例指出了问题所在,即缺乏性别敏感度导致慈善失效;第二个案例则揭示了解决路径,即通过性别敏感的支持实现赋能或充权。

鉴于上述现象,《慈善法》在完善实施过程中应当引入更具性别敏感度的配套指引。特别是在灾难救援、扶贫救助等性别差异更容易被放大的情境中,制度设计更应体现对性别因素的回应能力。《慈善法》未来的实施细则中,可以强化对"捐赠目的""救助范围"的合规审查,将女性特殊需求作为审核要点之一。例如,可对以特定群体为目标的项目资金设置用途限定,若拟变更使用方向,应提前告知主要捐赠人并履行信息更新义务;对于妇女、儿童专项基金,定期进行绩效评估,确保善款真正惠及目标群体,避免"张冠李戴"式误用。

综合前文可见,"性别公益治理"对现行《慈善法》提出了更高的制度需求,主要体现在以下两个层面。第一,直接规范层面,聚焦多类型公益项目如何获得更多资源支持与法律保障。当前,相关项目往往集中于传统技能培训领域,发展型资源相对缺乏。未来可通过法律明确鼓励性条款,如税收减免、财政配比、公募优先资格等,激励多元化的公益创新。这不仅为破解女性公益发展的结构性难题拓展了路径,也有助于改善慈善资源分配失衡的共性问题。第二,间接规范层面,关注慈善活动各环节中性别平等原则的落地机制。企业与公益组织在项目策划与执行中若缺乏性别识别机制,容易导致女性声音的缺席。因此,应通过制度设计推动性别影响评估、内部性别审查、项目审核流程等规范化建设,从制度层面保障女性平等参与的权利。以上两个层面的制度完善相辅相成:前者提供物质支持,关注慈善资源的分配正义问题;后者营造公平成长的环境,保障程序正义,两者都是《慈善法》应当强化的功能。

三、性别公益治理的规制困境:慈善立法的规范模式与实践挑战

要真正回应上述对直接与间接制度完善的双重期待,仍需回到一个更为根本的前提性问题:现行《慈善法》是否为性别公益治理提供了充分的法理基础与制度支撑?下文将围绕"直接规范"与"间接规范"两条路径,系统检视慈善法在实践层面所面临的制度张力与规范断裂,进而探讨在当前以管控为主的法制框架中,如何通过解释论与立法论的协同推进,为性别公益项目构建更加清晰、可及与可持续的《慈善法》适用路径。

(一)"直接规范"与女性公益项目:准入识别与资源配置的困境

从功能主义视角出发,尽管《慈善法》在规范性

中国知网 https://www.cnki.net

层面涵盖了公益治理的广泛领域,但对性别平等议题的直接回应仍显不足。在实践中,这种回应不足主要体现在两方面:一是针对性别议题的制度安排仍显零散,难以形成系统性的保障机制;二是在公益组织的治理结构与资源配置中,相关激励措施尚不健全,性别因素往往未被充分纳入考量。从《慈善法》的法理角度分析,直接规范的缺乏主要表现为慈善活动范畴概念界定的立法缺失和具体规则的空白。这一制度真空使部分"伪慈善"项目有机可乘,挤占了本应服务于女性发展的公益资源。具体来看,问题主要根源于两方面:一是公益与私益界限不清,导致部分项目以慈善名义从事商业、传销或互助盘等活动;二是缺乏规范的募捐信息披露和资金使用制度,使行政监管与社会监督难以及时识别与干预。

在法律适用层面,当前《慈善法》对"性别公益"是否属于法定公益范畴缺乏明确界定,导致相关项目的合法性和正当性认定存在困难。慈善法理论通常将《慈善法》中的"公益"分解为"有益性"与"公共性"两个基本面向,以此构建对慈善活动的识别规则:一方面,"有益性"强调慈善目的在本质上应当产生积极的社会福利增量,体现出救济、扶助或其他利他价值;另一方面,"公共性"要求其受益群体为不特定多数或具有相对广泛性,从而确保其并非出于互益或私益的封闭安排[20](P75)。事实上,国际主流标准亦日益将"性别平等"作为公益目的的必要组成部分。例如,联合国可持续发展目标(SDGs)将"性别平等"(目标5)明确纳入全球发展议程,而联合国开发计划署(UNDP)等机构对资助项目普遍要求开展"性别主流化"(gender mainstreaming)②评估[21]。因此,在判断性别导向的公益项目是否具备慈善正当性时,应当综合考虑其是否符合"有益性"与"公共性"的双重标准,尤其是在公益活动中,性别元素如何增进社会福利并服务广泛社会群体,避免陷入私人利益或局部群体的互益行为[22](PP30-138)。

然而,尽管国际标准对性别公益的正当性提供了支持,但目前中国《慈善法》并未对"公益"与"私益"的界限作出明晰规定,导致公办慈善组织与民间慈善组织适用的法律标准并不一致,也在实践中引发对"公益"内涵的不同理解,公办慈善组织与民间慈善组织在法律地位上存在显著差异[23](PP57-60)。针对这些问题,有学者从"非营利性原则"出发,认为该原则本质上是要确保慈善事业的公益属性,即必须将公益视为衡量慈善组织与活动合法性的核心基准,防止其异化为以营利或互益为目的的私人行为[24](PP141-156)。现在已经有学者将"二要素说"进一步拆分为"四阶层说",其中性别视角下的公益治理在有益性要素的层面上同样面临着如何识别客观利益的问题。由前文可知,当前《慈善法》及其配套法规、规章也缺乏关于性别领域公益治理的具体化规则,具体是否属于慈善活动的识别也就无从谈起,更为重要的是,相关慈善活动获得税收优惠等特权的正当性依赖于有益性的识别[25](P118)。

在性别领域,这种以"有益性""公共性"为核心却缺乏具体化规则的状态,进一步折射到项目准入识别与资源配置实践之中。在实践层面,这类制度张力主要集中体现在相互交织的两方面困境之中:其一,从资源配置与激励设计来看,现行立法和政策框架中并未将性别公益作为一类具有明确操作标准的独立门类,聚焦职业培训、创业扶持、金融赋能等"发展型"女性项目,在项目立项和预算分类上易被统摄于一般的教育、扶贫、就业等板块,性别平等目标难以成为资金分配和政策倾斜的显性依据;其二,从防范风险和维护公信力来看,慈善活动范畴和有益性标准缺乏细化,这种制度上的模糊性削弱了监管机关和社会公众对打着"女童教育""女性互助"

②联合国开发计划署是联合国系统内专门负责推动全球发展合作的核心机构,《性别平等战略2022—2025》是联合国开发计划署在当前发展周期中的性别政策指导性文件,具有明确的战略地位与执行约束力。文件明确提出将"性别主流化"嵌入其五大标志性解决方案和所有独立项目中,强调不仅要关注女性赋权和历史性不平等问题的弥合,更要通过结果导向管理体系将性别平等纳入所有评估标准。该战略指出,应超越技术主义与形式主义的主流化路径,转向复杂性治理与制度性变革的支持方式,以回应全球与机构内部的多重挑战。

中国知网 https://www.cnki.net

等旗号的伪慈善行为的识别能力，容易被不法主体利用性别叙事包装商业传销或资金盘，挤占本已有限的社会资源，并反向侵蚀性别公益的正当性与公信力。就整体慈善治理而言，类似风险早已在其他类型项目中集中暴露，相关典型案件与监管回应虽未必直接发生在性别公益板块，却为识别包括性别议题在内的“伪慈善”行为提供了可资借鉴的范式与参照。例如，“善心汇”案以“扶贫互助”名义发展层级并被判定为传销，涉案额被报道为超千亿元③[26]；公安部刑侦局与民政部慈善事业促进司亦就“捐赠返现、公益理财”等套路发布联合风险提示，明确其严重损害慈善公信力④[27]。此外，国家标准明文禁止将慈善募捐信息与商业筹款、网络互助、个人求助混杂⑤；新修订的《慈善法》要求通过互联网开展公开募捐必须依托国务院民政部门指定的平台⑥；而对年度慈善活动支出与管理费用比例亦设有硬约束，为识别异常资金流向与关联交易提供了客观基准⑦。对于性别公益中的“伪慈善”，可以借助“负面清单 + 正面识别”的模式加以识别。就“负面清单”而言，主要包括以下几类：其一，假借“女童教育”“女性互助”之名实施传销或资金盘，类似于“善心汇”案的行为模式；其二，募捐信息与商业营销、个人求助混同，违反互联网募捐平台慈善信息不得与商业、互助信息混杂的技术与管理规范；其三，规避指定平台公开募捐，即未在民政部指定的互联网公开募捐信息平台发布信息；其四，资金用途与管理费用比例异常，如长期无法解释的对外付费、关联交易显著等。“正面识别”则要求项目同时满足“公益性、非营利性、公开性”的可核查要件，并在申报与年报中披露性别目标与受益人结构，使“女性发展型项目”的公益属性可被客观验证。因而，只有在概念范畴上为性别公益项目建立清晰的识别与准入标准，并在税收优惠、监管方式等方面设置更具针对性的激励条款，才能引导慈善资源有效倾斜至女性发展型项目，实现资源配置与公益效益的良性循环。

就当前慈善立法关于性别公益治理的直接规范而言，“自愿原则”、“激励原则”和“效益原则”也可视为慈善立法对性别公益治理所涉及法律关系的又一种直接规范。由于尚无更具操作性的“法律规则”条款，实际处理性别公益项目相关的慈善纠纷时往往依赖“法律原则”作出判断。这实际反映了在具体立法规则缺位的情况下，只能以抽象法律原则为裁判基准、借助解释论路径的法律适用来填补规范空白的无奈选择。然而，这些原则在实践中缺乏具象化的落实机制，难以真正解决性别公益项目所面临的资源配置与发展困境。其一，“自愿原则”强调捐赠人的自主意愿，旨在确保慈善活动根植于真实的捐赠初衷。但在性别公益领域中，若缺乏明确引导机制，既可能因认知偏见而限制资源流入，也为部分“伪慈善”借用性别叙事包装虚假项目提供了可乘之机。而行政机关在缺乏识别标准的情况下往往难以及时介入，客观上放任此类项目挤占本就有限的公益资源，进一步压缩了合规女性公益项目的生长空间。其二，“激励原则”旨在通过税收优惠、

③该案涉及以“扶贫互助”名义运作的“庞氏骗局”，涉案金额超过千亿元。二审法院维持原判，认定“善心汇”通过层级拉人头、返利等方式组织和领导传销活动，最终导致数十万人受到影响。

④公安部刑侦局与民政部慈善事业促进司联合发布的风险提示，特别指出“捐赠返现”“公益理财”等行为不仅严重损害慈善事业的公信力，还可能引发大规模的金融诈骗。

⑤根据《慈善组织互联网公开募捐信息平台基本技术规范（MZ/T 087–2017）》，慈善募捐信息平台不得将慈善募捐信息与商业、互助或个人求助信息混杂，确保公众捐赠行为的透明度和公正性。

⑥根据《慈善法》修订条文，所有通过互联网开展的公开募捐活动必须依托国务院民政部门指定的平台进行，以保证募捐信息的透明和合规管理。

⑦2016 年民政部、财政部、国家税务总局印发的《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》第七条明确：慈善组织中具有公开募捐资格的基金会年度慈善活动支出不得低于上年总收入的百分之七十；年度管理费用不得高于当年总支出的百分之十。慈善组织中具有公开募捐资格的社会团体和社会服务机构年度慈善活动支出不得低于上年总收入的百分之七十；年度管理费用不得高于当年总支出的百分之十三。2025 年 11 月公布的《关于慈善组织开展慈善活动年度支出、管理费用和募捐成本的规定（征求意见稿）》第十条对此作了更具体的规定。

中国知网 https://www.cnki.net

政府扶持等方式,引导社会资源流向具有较高公益价值的领域,在法理上体现的是国家通过激励工具进行价值排序的功能。虽然保障妇女发展权已是共识,但现行慈善激励机制设计较为笼统,多适用统一的公益性标准,这导致女性发展类项目往往只能适用通用的激励标准,难以突显其在促进社会均衡发展方面的特殊价值,致使激励原则在相关领域的引导作用未能得到充分释放。其三,“效益原则”要求慈善活动实现最大的社会效益,但对如何衡量女性赋权与职业发展效益尚无具体标准,行政部门缺乏量化工具,也就难以据此给予有效的财政扶持与项目孵化。这使得一些具有长期社会价值的项目,在竞争公共资源时处于被动地位。

与此同时,现行立法尚停留于原则性条文,缺乏可操作的量化指标与惩戒标准,进一步放大了行政机关在认定和审批性别公益项目时的自由裁量空间。由于未能针对不同类型、不同危害程度的违法或违规行为设置分级处罚,执法部门面对“伪慈善”往往难以准确裁量,也可能因对“性别公益”内涵理解不一而产生执法尺度不均。结果一方面削弱了法律对违规行为的威慑力,无法及时清除假借性别平等之名的投机行为;另一方面也使真实的女性公益项目在申请资金支持或运营审批时面临“不确定”乃至“偏颇”的风险。缺乏明确的配套规则和分类指导,不仅使女性公益项目在争取合法地位、财税优惠时多有阻力,也在客观上掣肘了立法要素对资源配置与赋权目标的有效支撑。综而言之,要让女性发展型项目真正得到《慈善法》的实际激励,必须先在概念层面建立起针对性别公益项目的系统识别框架,继而在量化指标、行政裁量标准及配套执法程序方面予以同步完善。唯有如此,才能为女性公益的长远可持续发展奠定坚实的制度基础。

(二)间接规范的“管理型法”思路:风险管控优先,但缺乏激励与扶持

前文关于“性别公益治理”的第二层需求指向慈善捐赠与公益活动全流程中的性别议题,包括企业和公益组织内部的性别敏感机制、女性从业者的薪酬与晋升平等以及慈善活动环节对女性诉求的审查和回应。这在制度设计上更多依赖间接规范,即通过慈善组织内部治理、募捐监督等规范途径,给组织运作与公益行为施加“引导—约束”的合规要求。然而,从《慈善法》现行条文来看,间接规范在“管理型法”思路下更着重于风险管控而非“促进”,对性别平等的诉求缺乏有效激励和灵活支持,难以匹配“性别公益治理”所需要的内部治理变革与公益创新空间。

1. 慈善组织内部治理:“合规管理”优先于“内容创新”

根据《慈善法》第十二条,慈善组织需依照法律法规与章程建立内部治理结构,明确决策、执行、监督的职责,并落实会计制度,接受政府监管。此类条款虽然能够规范组织财务管理与运作,但并未针对与性别平等直接相关的环节作出具体要求。例如,在确定慈善组织理事会构成、薪酬方案或项目评估指标时,立法对性别平衡与女性权益保护尚无明确规定。在操作层面,这种“命令—控制”模式主要关注程序与财务的合法合规,忽视了对公益组织如何在内部治理中保障女性从业者发展机会、提升性别敏感度等关键议题的引导。

相比之下,国外如英国的慈善立法更注重引导慈善组织在治理实践中将社会包容、性别平等等核心议题纳入绩效考核体系,引导慈善组织建构完善的内部治理和自律机制,希望促进“慈善组织自律并非要将自身置于各种规章制度和法律法规的约束之中,而是要通过自律来加强自身的公信力”[28](PP97-99)。需要注意的是,英国的相关规则与实践不仅强调“自律”,还通过“软法指引 + 披露义务”的组合,系统把平等、多元与包容(EDI)嵌入慈善组织治理与绩效评估之中。其一,《慈善治理准则》(Charity Governance Code)单列“平等、多元与包容”原则,要求董事会制定并公布多元计划、监测董事会构成、改进包容性招募,并把平等、多元与包容贯穿于组织运作与治理评估。这一规则属行业广泛遵循的非强制规范性标准,但被监管部门公开鼓励并大力推广[29]。其二,基于英国《2010 年平等法》之性别薪酬差距披露制度,英国凡员工满 250 人的雇主(包括大型慈善机构在内)均须每年公开男女薪酬差距数据,形成对内部性别平等状况的外部监督与比较基准;政府官网提

中国知网 https://www.cnki.net

供统一的披露与检索通道,已成为推动慈善和公益雇主改进行动的硬约束之一[30]。此外,英国慈善委员会就《2010 年平等法》发布专项指引,明确慈善在界定受益群体、设置项目资格时如何依法处理“平等、差别对待”的边界,避免以合规名义掩盖对特定群体(含妇女、女童)的不当排除,从而把“法律合规—治理绩效—性别平等目标”联动起来[31]。在这一框架下,英国做法体现为以治理准则推动组织自律,以信息披露形成社会监督与同侪压力,再辅以平等法下的合规边界指引,共同把性别平等纳入慈善组织的治理绩效评价闭环,同时有关监管年报亦反复强调性别薪酬差距披露的法定性质与执行要求[32]。

而北欧经验则在更强的“硬性要求、政策工具”上提供了参照。挪威《平等与反歧视法》对所有雇主设置“积极义务”(activity duty),要求以主动、目标化、系统性方式推进性别平等并防止歧视,且对一定规模主体附加“说明义务”,把平等工作从道德倡议转化为持续性的治理任务,由国家平等与反歧视监察官(LDO)提供执行与合规指南[33]。同时,挪威在公司治理层面明确设定了 40% 的董事会性别比例这一法定底线[34](PP34-41),并在 2023 年、2024 年进一步扩大适用范围[35],这一举措虽以公司为主,但其政策信号与治理文化在公司治理层面的信号与文化倾向可能对基金会、非营利部门的董事会构成产生外溢影响,推动社会组织在董事会构成与任命上采纳性别平衡目标。瑞典在政府层面对性别主流化提供操作性指引,要求各类组织把性别平等纳入规划、组织与评估全过程[36],以资助条件反向推动民间组织在项目与治理层面嵌入性别主流化与平等实践。

2. 募捐监督机制的间接规范:强监管导向

《慈善法》第七章至第九章对募捐行为设置了明确的监管框架,尤其是第七十七条、第七十八条聚焦慈善组织的信息公开义务,要求其真实、完整、及时地披露章程、机构成员信息、年度报告与财务报表,其中具有公开募捐资格的组织还需对财务报告进行审计。这些规范在防范欺诈、保障募捐透明度方面具有积极意义,体现出《慈善法》对募捐行为的强监管导向与形式合规要求。

然而,从性别公益治理视角来看,上述条文在内容设计上更偏重组织层面的合规义务,而非项目层面的实质评估,对性别平等等公共议题的具体回应存在明显空白。条文并未明确要求慈善组织披露项目的受益群体构成、性别影响评估等指标,也未对企业慈善是否实质回应女性权益设立监督机制。在实际执行中,公众很难通过现有公开信息判断捐赠资金是否真正惠及女性从业者、女童教育或其他弱势女性群体,从而产生“公开而不透明”“合规而不公平”的制度落差。此外,当前以合规性为中心的信息公开义务,在缺乏统一内容标准、缺少反馈和评估机制的情况下,赋予监管机关较大裁量空间,却难以形成有力的性别敏感监督逻辑。

因此,《慈善法》虽为慈善治理提供了基本制度框架,但其调整范围侧重于组织合规与财务规范,难以独力承载性别歧视问题的识别与矫正。在“性别公益”这一特殊议题上,仅依赖《慈善法》的强监管工具箱仍力有未逮。这也提示我们,有必要通过与《妇女权益保障法》《就业促进法》等法规的协同,嵌入性别影响评估机制、受益人信息披露义务等更具实质回应性的内容,从而弥补《慈善法》在性别议题中的结构性功能缺位,实现跨法治理协同。

整体而言,“管理型法”取向的间接规范虽然有效规范了慈善组织基本运作,但其风险管控与合规审查优先的理念并不足以应对复杂多元的性别议题需求。现有立法缺乏对企业慈善与公益组织提升女性从业者地位、保障薪酬和晋升公平等方面的积极引导。因此,唯有对“管理型法”与“激励型工具”进行更有机的结合,才能让间接规范真正匹配女性公益的实际诉求,实现性别平等与公益事业的双重进步。

(三)“强监管”与“强促进”可以并存:对“性别公益”的制度启示

上述对“直接规范”与“间接规范”的分析,已初步展示了《慈善法》在性别公益治理中所面临的制度供给不足。要更全面地理解这一问题,还需回溯至中国慈善立法在“管理型法”与“促进型法”之间的张力结构:从立法史与现实运作角度看,《慈善法》既承载了抑制非法募捐、维持公共秩序的“强监

中国知网 https://www.cnki.net

管”任务，也被寄望于通过“强促进”与配套激励来推动慈善事业繁荣。性别公益治理能否得到有效扶持，正是检验这两种取向能否协调并行的重要情境。

上述“管理型法”取向所表现出的偏好，不意味着与性别公益必然产生对立，也并不会导致对女性群体的歧视。正如一些文献指出，虽然法律或制度往往强调监管与公共秩序，但如果缺乏性别敏感的促进性激励与灵活配套措施，就可能在实际操作中间接强化性别不平等。而社会保护制度在设计与实施中需要通过立法保障公平与服务可及性，并采取积极措施支持包括妇女、残障人士、少数群体与老年人等在内的遭遇结构性歧视的群体，并强调制度的适应性与弹性[37]。这其实引向了一个追问：法律偏向管理一端是否必然导致性别歧视？本质上，监管本身旨在保障合规与公共利益，不涉及主动歧视女性的问题。然而，若仅有“强监管”而缺少激励与灵活度，性别公益则容易在资源竞争与行政审批中遭遇瓶颈。从国际和国内部分地区经验来看，“强监管”与“强促进”完全可以并行。下面将从立法进程的历史脉络出发，梳理《慈善法》同时作为“管理型法”与“促进型法”的张力与选择。

1.“管理型法”思路及其历史沿袭：从国家主导到防范诈捐的现实考量

“强监管”的法律规制模式自古已有之，中国传统慈善中的国家主导路径带有显著的“国家主导”倾向，政府在慈善资源分配和组织运作中扮演主要角色，常运用强有力的监察手段维持秩序；现代慈善立法亦多从“监督防弊”出发，以防范非法募捐、诈捐或挪用慈善资金等问题。在这种模式下，政府不仅掌控资源分配，还通过严密的监督和控制影响慈善组织的运作，最终回归于“国家救助”的制度框架[38](P19)。这种命令—控制的治理方式虽然能抑制不当行为，但也限制了民间力量的活力与创新。

当前世界各国慈善立法的重点多集中于防范“诈捐”或募捐诈骗，中国《公益事业捐赠法》和《慈善法》明确列举了禁止挪用、侵占、截留慈善资金等行为，并通过刑罚和行政处罚确保落实。然而，以《公益事业捐赠法》为核心的早期立法并未构建起完善的监督体系，导致慈善组织管理失效、捐赠滥用和诈骗频发，暴露出所谓的“慈善监督的有效性困境”，进而滋生出诸多如慈善捐赠滥用、诈骗等非法慈善活动[39](PP260-267)。为了有效抑制上述非法慈善活动，《慈善法》的立法者自然将构建有效的监督机制作为立法之重点，以期通过抑制非法的慈善活动，进而有效促进慈善事业的发展。强监管模式具备防范“以善为名”的违法违规行为之功能。例如，严密的财务审计、备案审查等要求确能减少假借慈善之名进行商业敛财或诈骗的风险。这种在“社会秩序”优先逻辑下的立法思维，也有助于增强公众对慈善组织的信任，避免随意筹款或浪费善款的现象发生。

需要说明的是，从结构上看，监管本身旨在确立公益事业的合规底线，其适用标准具有普适性，并非刻意排斥特定群体。然而，形式上的中性往往容易忽视公益事业中受助主体的资源禀赋与特定议题的内在差异。具体而言，许多女性互助与发展项目因其所处理的议题往往涉及家庭、生育、人身安全等高度私密性与伦理敏感领域，且服务对象初期资源积累相对薄弱，故而多采用草根、分散且灵活的组织形态。当法律仅强调统一的强监管而缺乏针对性的激励措施时，这种高标准、高成本的合规门槛便会对此类初创项目构成不成比例的负担。已有研究亦指出，中国女性慈善组织在数量、资金和专业化能力等方面整体偏弱，外部法律与税收支持体系不够健全、登记渠道有待进一步畅通，这使得此类组织在登记注册和筹措资源等关键环节往往承受更高的制度成本，进而在项目执行和持续发展上处于相对不利地位，在与其他成熟公益领域的资源竞争中难以充分彰显并稳定发挥其独特价值[40](P157)。

2.“管理”与“促进”的内在张力：立法进程与现实抉择

在《慈善法》的编纂过程中，“管理”与“促进”本应共存，但两者如何权衡，却一直是中国慈善立法的核心张力所在。

“促进型法”是以倡导性规定、激励性规定为主要内容的法律规范的统称，国家扮演的是经济产业或社会事务发展的引导者、推动者[41](PP122-123)，调整机制重心放在权利、鼓励、奖励方面，追求更优的价值目标[42](P24)。早在2005年，民政部提议起草《慈善事

中国知网 https://www.cnki.net

业促进法》,最终《慈善法》得以在2016年3月通过[43]。2023年12月29日,《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国慈善法〉的决定》公布,新《慈善法》于2024年9月5日起施行。本次修订除设置更加精确可实施的标准和相应的监管与处罚措施,细化针对公开募捐、应急慈善、个人网络求助等问题的规定外,更重要的是进一步增加针对慈善事业的促进措施,激发并维护社会主体参与慈善事业的动力与信心[44](PP304-305)。

在慈善立法的进程中,“管理”与“促进”始终充满张力。慈善组织既想获得政府支持,又想摆脱这种支持,最终获得独立的发展;政府则“既想鼓励和吸引慈善组织更多地从事慈善活动,但又很难轻易地摆脱管理法的历史习惯”[2](P18)。这种矛盾在地方立法中表现得尤为明显:各地纷纷出台了“促进条例”,如《江苏省慈善事业促进条例》《长沙市慈善事业促进条例》等,在慈善事业整体上采取的是促进的策略,但在具体制度安排上对募捐和管理费用施加了严格限制⑧。

此外,政府权力的渗透也引发了广泛争议。有学者指出,公权力试图控制慈善活动的方方面面,导致民间慈善组织面临烦琐的监管负担。公权力在公开募捐和管理费用等制度安排上“规制过严、限制竞争”,存在“公权力试图渗透到慈善活动的方方面面,对参与慈善事业的私主体进行管控”的现象[45][46][47];而通过打开立法决策的“黑箱”可以看到,在一定范围和程度上,立法机构和行政管理部门甚至站在“私”的一方来抵御“公权力”渗透[48](P125)。即便如此,当前立法者依旧是通过各种“强监管”的立法和执法防范慈善参与者以善为名敲诈勒索、改变慈善项目的捐赠目的,但在此种规制模式之下,主管部门被赋予繁多的职能和有限的编制,发力分散导致力道不足,事后的监管难以应对[45](P198)。

3. 从“后置性”监管到“前置性”支持的转换:性别公益治理的需求

国际与国内经验表明,“强监管”与“强促进”可以并行而不冲突:对非法募捐和款项挪用进行严格管控,可保障公益的合法性与公信力。与此同时,若能对初创且议题敏感度高的女性公益项目提供财政、税收或人才扶持,便能有效激发社会创新与公益活力。否则,如果只提供“管”的手段,却没有“扶”的配套,就很难真正推动女性赋权与公平发展。

审视现行《慈善法》可见,不少条款仍突出“风险管控”而缺乏针对女性公益的专项激励或配套措施。一般说来,此种“强监管”的立法和执法应当运用在这类立法所调整的社会关系“已发展到一定程度,形成一定的市场规模、甚至出现市场的过度竞争,国家不得不加以干预”的情况之中,即“强监管”的立法主要解决“需求”问题,在整个社会运行和政府干预的意义上,属于“后置性”的规制模式[49](P102)。然而性别公益尚处于早期发展阶段,社会关系与公众认知尚未完全成熟。此时,更需要在立法或执法中发挥“促进型法”的作用,为女性公益组织提供前置性支持与引导[50](P284)。

就慈善活动的性质而言,慈善活动源于人性之善和因善形成的互助传统,这种互助传统如果能够发扬光大,则可以在“政府—市场”之间的社会层面凝聚广泛的力量,及时有效地对公共服务予以补充。所以“慈善领域十分依赖法律与制度的激励,以给予民间社会参与慈善的自由度和积极性”。由于中国慈善事业很大程度上是官方促成的产物,因此立法、执法在很长一段时间内的工作重点依旧是鼓励慈善社会组织的壮大[45](PP191-193),这也是慈善领域呼唤“促进型法”能够充分发挥作用的底层逻辑之一。从现实政策来看,社会组织管理的未来趋势是去行政化,即切断社会组织与政府机关之间的隐性利益链条,促进其独立发展[51]。当女性群体在就业、教育和其他潜在公益议题上难以取得充分资源时,仅靠严厉监管无法弥补供给不足。政府、社会、市场应当通过协同努力,探索多种扶持方式,使得女性公益项目既能合规运行,也能得到足够激励,为社会创造更大公益价值。

⑧例如《山西省慈善事业促进条例》《江苏省慈善事业促进条例》《宁夏回族自治区慈善事业促进条例》《苏州市慈善促进条例》《广州市慈善促进条例》《长沙市慈善事业促进条例》《宁波市慈善事业促进条例》等。

中国知网 https://www.cnki.net

并非所有性别公益都会因监管而受阻,“强监管”与“强促进”并非天然对立,关键在于立法和执法层面如何灵活配置。面对性别公益这一议题的独特性与脆弱性,需要在“依法管”的同时,配套明确的优先审批、财政减免及专业指导,方能让女性公益项目在资源分配、社会责任及公益活动全流程实现应有的效果。有鉴于此,下一步的关键在于,如何结合第一部分提出的“应然需求”,落脚于实然的规制环境,设计出更为平衡的配套措施,使更多人受益于“性别公益”。

四、性别公益治理的慈善促进法路径:从解释论到建制论

前文基于对现行慈善立法的分析,一方面指出了“强监管”在维持社会秩序、抑制违法违规行为方面所具有的积极作用,另一方面揭示了性别公益在直接与间接两类规范机制下面临激励机制不够健全、支持路径不够清晰的问题。这一现实困境促使我们反思现有法律体系如何进一步完善,以更好地回应性别公益的多元需求。

需要看到,立法本身就是一个在实践、反馈、再立法中不断演进的螺旋式上升过程。本轮《慈善法》修改虽然阶段性完成,但这并不意味着慈善立法框架已经定型,更不意味着在“促进型”制度设计上的空间已经封闭。相反,在基础法律相对稳定的前提下,通过地方性法规、行政法规和部门规章等层级,围绕性别平等目标开展差别化、可检验的制度探索,再由行之有效的做法上升为上位法规则,本身就是中国立法实践一贯倡导的路径。基于此,与其将性别公益治理简单理解为“等待下一轮大修”,不如在现有法律文本和制度空间内,推动《慈善法》与《妇女权益保障法》《就业促进法》等相关法律,以及与地方立法、政策文件之间形成更加紧密的衔接与呼应,在多层次规范体系中逐步塑造面向性别公益的综合治理框架。

(一)解释论路径:在《慈善法》与相关法律协同中挖掘促进功能

针对性别公益在现行法律体系下面临的激励不足与支持路径模糊的困境,解释论路径提供了一种务实且可行的改进思路。它强调在现有法律文本和制度空间内,通过体系解释、目的解释等方法,对既有相关规范加以整合,并进行重构性理解。以下将从能动激励和互动激励两个维度,具体探讨如何通过解释论路径强化《慈善法》对性别公益治理的支持。

1. 从解释论看“能动激励”:挖掘现行《慈善法》对性别公益的支持潜能

能动激励强调通过多元化手段赋予慈善组织和社会成员更大的自由度,鼓励他们自主参与公益实践并实现多元目标[52](PP142-150)。在以性别问题为代表的公益治理领域,若能在现有政策体系下适度调整税收优惠、资质评定、荣誉激励等环节的适用规则,为相关项目提供适度倾斜支持,则有助于将《慈善法》原有的管理功能进一步拓展为激励机制,以提升女性议题相关项目的政策获得能力。

从现行立法看,慈善税收在第三次分配进程中起到了重要的促进作用,对公益治理也发挥着引导社会资源流向弱势群体与公共领域的功能[53](PP112-113)。“第三次分配”是指在市场和政府分配之外,由社会力量与自愿行动实现资源再分配,其动力关键在于各种激励政策[54](PP35-60)。然而,目前的税收激励多集中在广泛的捐赠领域,针对性别平等等特定公益议题的激励尚不够明确,在一定程度上可能使女性相关项目的关注度与资金获得能力处于相对劣势。若能将性别平等相关议题纳入税收优惠范围,并探索“女性互助”“女性赋权”等专项激励政策,则有望缓解捐赠者与项目之间的信息不对称,吸引更多资源投入。

在制度设计上,可以考虑在现行财税法律框架中增设针对性别公益的条款,例如在企业所得税法中扩展捐赠扣除范围,使与女性赋权相关的公益项目享受更多税收优惠。与此同时,《慈善法》亦可鼓励慈善组织走出狭隘的“手工”或“家庭”领域,尝试将女性赋权、教育平等、职业发展等更广阔的领域纳入项目策划。

进一步而言,在资金审批、公开募捐许可、税收减免和项目公示等各环节,若能够在政策层面设置适当优先机制,亦有助于提升“性别公益”项目的存续能力与竞争力。例如,与税收激励法相结合,完善

中国知网 https://www.cnki.net

慈善信托制度亦可扩展资金规模与资金使用灵活度[55](P60)。若在释义中承认“女性互助”“女童教育”项目的公益属性,并适度简化其登记或公募流程,将可大幅降低项目运营门槛。参照美国税法501(c)(3)对“消除偏见”“消除歧视”的支持[56](PP49-58),国内亦可通过地方指引或部门解释路径逐步推动性别公益项目的重点化支持。

此外,《慈善法》的慈善信托制度为公益治理提供了一种具有资本运作功能、监督制衡机能与破产隔离机能的资金制度,若结合税收激励,则能形成一套“合规+促进+灵活运作”的混合模式。若能与性别平等目标相结合,将“绩效指标”嵌入信托条款,或许可增强项目的计划性与责任性,推动其制度化运作。

2. *互动激励:公开监督与群体反馈机制推动“性别公益”发展*

与能动激励相辅相成的是互动激励。互动激励主张在立法者与社会主体之间建立双向的反馈通道,不仅政府和立法机关透过激励政策引导公众行为,社会主体也可通过参与和维权倒逼法律与政策进行调整[52](PP145-147)。在性别公益领域尤其如此,若缺乏透明的信息机制与外部反馈渠道,女性赋权或女童教育等项目可能因议题不够显著而被边缘化,亟须制度性关注。

在具体实施中,可重点关注信息公开与监督环节。例如,在资金披露中纳入性别指标、设定反馈机制、明确问责路径等皆可提升公众参与程度与政策执行的可持续性。如“春蕾计划”事件所揭示的,社会监督与媒体反馈在推动政策调整中发挥着重要作用[17](PP80-92)。可见,即使立法没有进行大幅度的条文修改,仍可通过地方指引、部门释义等机制强化制度执行的反馈性与适应性。

同时需要注意的是,单纯依赖监督机制虽然能够约束部分失范行为,但若要推动慈善事业的全面发展,还需在制度上赋予正当项目以明确支持与操作便利。“如果说慈善法的目的在于促进慈善事业的发展,那么其不应仅仅重视对慈善予以监督,更应强调的则是对慈善赋予特权。”[57](PP7-10)英国法下赋予慈善用益(信托)的诸多特权,涵盖了慈善用益(信托)从设立的特权、执行的特权再到变更的特权三方面,有效地促进了合法慈善活动的开展,进而推动了慈善事业的发展,为英国近现代慈善事业的繁荣奠定了坚实的法律基础[47](PP148-151)。而在以性别问题为代表的公益治理领域,慈善立法应通过赋予慈善组织更多特权、鼓励其自主探索性别平等的创新路径,在性别议题上开展更多实验性项目,为社会提供新颖的解决方案。同时,可在公开募捐许可、项目评审等环节设立“快速审批”通道或“简易流程”,也可提供额外的财税配套或法律援助。如此才能让互动激励落实到实践层面,使公益组织在碰到资源瓶颈时能得到更高层面的制度支持。

(二)建制论路径:推动《慈善法》与其他立法的制度融合与升级

前文在解释论层面指出,《慈善法》虽为性别公益保留一定的灵活适用空间,但从根本上化解“强监管”与激励机制不足之间的张力,仍需制度性应对。为进一步完善对“性别公益”的激励与扶助,有必要从建制论视角着眼,对未来可能的立法修订或制度升级进行系统设计,推动构建更具持续性与协同性的“促进型法”架构。尽管修法暂未被提上日程,仍可结合地方或部门层级的举措先行积累经验,然后在适当时机将其上升为全国统一的法律规范。

在此过程中,需要注意《慈善法》与其他涉性别议题法律的协同。例如,可借鉴《妇女权益保障法》《就业促进法》等法律的规定,实现制度上的衔接与互补。从短期看,立法虽已“暂告此路不通”,但落实和执行层面的努力仍具可行性。地方政府与相关部门可立即在信息公开、项目审批、资金投向以及慈善信托运作等方面发力,将“促进型法”理念融入日常监管与激励。在短时间内不会大规模修法的情况下,仍可通过规则适用与政策引导为女性议题创造优先空间,使其在登记、公募或资源分配过程中获得更具实效的制度保障。

若结合前述“能动激励”与“互动激励”两项机制,进一步在实践中优化流程、提升信息透明度,并在执行细节上回应女性项目的特殊需求,有望为制度升级积蓄基础。然而,“解释论”只能部分填补制度空白,无法形成真正稳固、统一的法律地位,因此

中国知网 https://www.cnki.net

还需着眼于长期的修法准备和制度升级。

当“性别公益”在各地的探索与配套法规中累积起成功经验且获得社会普遍认可,就可将其纳入下一轮的立法或修法议程。具体而言,可在未来修订《慈善法》或制定相关法规时增设“性别公益”条款,将“消除偏见和歧视”或“女性互助项目扶持”直接写入立法文本,为女性议题建立清晰、明确的法律适用基础。即使短期内不可能进行大规模的法条修改,也可在国务院或主管部门制定的专项规章以及地方条例或办法中,逐步构建覆盖性别议题的制度性条款,形成“局部前置—整体升级”的制度递进逻辑。

建制论所追求的是一种长期性、系统化的制度建设。若仅靠地方或部门在实践中进行解释或试点,难以形成全国层面的统一效果,因此可在上位法完善时考虑设立“女性公益专项基金”等,给予财政、税务、民政部门足够的授权。如此可在全国范围内推动性别公益的财税优待或定向扶持,有助于缓解资源配置的不均衡,提升整体政策效能,从而为女性互助项目提供确定性。这也与企业、社会组织希望女性议题获得更明确法律背书的期待相呼应。

当建制论逐渐成熟,还可进一步与《妇女权益保障法》《就业促进法》等进行衔接。若立法条文明确要求在慈善资源或公益项目中对女童教育、女性就业给予重点投入,便可与这些部门法形成协同合力,推动更广范围的女性培训、就业补贴以及税收减免等激励措施,实现“促进型法”理念在更多社会治理领域的延展和转化。

总体而言,“性别公益”在中国慈善活动中的重要性愈发凸显,“强监管”模式及其配套不足在一定程度上可能导致性别公益在资源获取与项目拓展中的发展空间受限。通过解释论方法,可立足当下对《慈善法》内部潜力进行能动开发;与此同时,建制论作为中长期目标,则致力于在下一轮立法与制度改革时,将“性别公益”原则性或专项规定写入法律文本,从而形成全国性的统一规范。这种兼顾“直接规范”与“间接规范”需求、兼容“能动激励”与“互动激励”的双轨方式,既回应了政府对非法募捐治理与制度规范化的治理目标,又有望满足女性群体在制度灵活性、资源可及性等方面的现实诉求。

五、结语

本文的分析表明,性别公益治理既受制于慈善领域普遍存在的资源与合规压力,也面临由性别偏见叠加而成的特殊障碍,因而需要在治理理念上实现从“管理优先”向“监管—激励”并行的转换。解释论与建制论并非取舍关系,而是时间与层级上的分工协同,前者着眼于即时可为,通过对现行条文、部门规章与实施细则的目的性、体系性解释将性别要素嵌入项目识别、审批与披露评估;后者着眼于可持续,通过制度化设计固化识别标准、量化指标与资源倾斜机制,避免依赖裁量与碎片化政策。二者合力,方能在不削弱风险管控与公信力的前提下实质性提升性别公益的进入性与获得性。

同时,需要避免将一切期待都压在单一法律之上。在尊重《慈善法》调整边界的基础上,构建与平等就业、社会救助、反歧视等领域的法律政策协同,通过信息披露与评估规则提升透明度,以财政税收与慈善信托等工具增强“第三次分配”的精准度,并以地方先行试点与实证评估形成可复制的制度经验。未来研究可在更丰富的数据与比较法证据上检验“双轨协同”的适用边界与条件,进一步细化“直接规范、间接规范”在不同行业与场景中的指引清单,实现从“合规即止”向“激励有效”的治理跃迁。

[参考文献]

[1]李德健. 中国民间公益法人制度现代化的路径选择[J]. 法学研究,2024,(1).

[2]胡敏洁.《慈善法》中的政府促进措施:支持抑或管理? [J]. 江淮论坛,2016,(4).

[3]刘天红. 慈善事业中纳入性别视角的挑战和策略[N]. 中国妇女报,2017-07-04.

[4]Women's Philanthropy Institute. *The Women & Girls Index* 2025:*Measuring Giving to Women's and Girls' Organizations*[R]. Indianapolis:Indiana University Lilly Family School of Philanthropy,2025.

中国知网 https://www.cnki.net

[5]OECD DAC Network on Gender Equality (GENDERNET). *From Commitment to Action: Financing Gender Equality and Women's Rights in the Implementation of the Sustainable Development Goals*[R]. Paris: OECD, 2015.
[6]熊跃根. 国家、市场与家庭关系中的性别与公民权利配置:如何理解女性在就业与家庭之间的选择自由?[J]. 学习与实践, 2012,(1).
[7]高静华. 中国特色企业慈善的驱动因素、基本特征与路径选择[J]. 社会保障评论,2024,(1).
[8]周波、张凯丽. 促进慈善捐赠的企业所得税政策探析[J]. 税务研究,2020,(5).
[9]霍星宇. 全国人大代表郑功成建议:要引导企业进行可持续社会价值创新[N]. 新京报,2023-03-14.
[10]黄荷暑、周泽. 女性高管、信任环境与企业社会责任信息披露——基于自愿披露社会责任报告 A 股上市公司的经验证据[J]. 审计与经济研究,2015,(4).
[11]吕英、王正斌、姚海博. 女性董事、团体动力与企业社会责任——性别协同还是团体协同?[J]. 财经论丛,2021,(4).
[12]杜兴强、冯文滔. 女性高管、制度环境与慈善捐赠——基于中国资本市场的经验证据[J]. 经济管理,2012,(11).
[13]蒋婕. 高管异质性、产权性质和企业慈善捐赠[J]. 财务管理研究,2023,(11).
[14]徐细雄、李摇琴、林丁健. 女性高管与企业慈善捐赠:基于产权性质与制度环境的分析[J]. 华东经济管理,2015,(10).
[15]《中国妇女发展纲要(2021-2030 年)》全文[EB/OL]. https://www.cnwomen.com.cn/2021/09/27/99232622.html.
[16]中国发展简报. 公益行业中社会性别现状和挑战[EB/OL]. https://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news/detail/15264.html.
[17]张登皓. 慈善歧视及其治理[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版),2020,(6).
[18]马雷军. 灾害管理中的社会性别问题[J]. 中国减灾,2013,(23).
[19]裴谕新. 性、社会性别与充权:关于四川地震灾区妇女刺绣小组领袖的个案研究[J]. 妇女研究论丛,2011,(5).
[20]金锦萍. 论公益信托之界定及其规范意义[J]. 华东政法大学学报,2015,(6).
[21]United Nations Development Programme. Gender Equality Strategy 2022-2025[EB/OL]. https://www.undp.org/publications/gender-equality-strategy-2022-2025.
[22]李德健.《慈善法》中的公益原则及其解释进路[J]. 北方法学,2021,(3).
[23]李龙贤. 论我国慈善组织的公益性[J]. 南大法学,2023,(2).
[24]高志宏. 非营利性原则抑或公益原则——围绕我国《慈善法》第 3 条、第 4 条慈善的界定和特质展开[J]. 政治与法律,2023,(12).
[25]吕鑫. 论慈善法中的公益——从"二要素说"到"四阶层说"[J]. 环球法律评论,2024,(2).
[26]中国法院网. 善心汇传销案二审维持原判:涉案超千亿,主犯获刑十七年[EB/OL]. https://www.chinacourt.cn/article/detail/2019/05/id/3882480.shtml.
[27]中华人民共和国民政部慈善事业促进司、公安部刑事侦查局. 关于防范假借慈善名义实施诈骗等违法犯罪活动的风险提示[EB/OL]. https://www.mca.gov.cn/n2623/n2684/n2692/c1662004999980002830/content.html.
[28]潘乾、尹奎杰. 英国慈善组织监管法律制度及其借鉴[J]. 行政论坛,2014,(1).
[29]Charity Commission. Charity Governance Code-Principle 6: Equality, Diversity & Inclusion[EB/OL]. https://www.charitygovernancecode.org/en/6-diversity?utm.
[30]UK Government. Gender Pay Gap Reporting Requirements[EB/OL]. https://www.gov.uk/government/publications/gender-pay-gap-reporting-guidance-for-employers?utm.
[31]Charity Commission. Equalities and Discrimination: Guidance for Charity Trustees[EB/OL]. https://www.gov.uk/government/publications/equality-act-guidance-for-charities/equality-act-guidance-for-charities.
[32]Charity Commission. Annual Report 2024[EB/OL]. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6697c6e549b9c0597fdafec3/Charity_Commission_Annual_Report_and_Accounts_170724.pdf?utm.
[33]Norwegian Equality and Anti-Discrimination Act[EB/OL]. https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2017-06-16-51/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1.
[34]STORVIK A.. Women on Boards—Experience from the Norwegian Quota Reform[J]. *CESifo DICE Report*,2011,9(1).

中国知网 https://www.cnki.net

[35]Advokatfirma DLA Piper Norway AS. New Requirements for Gender Representation in Norwegian Board of Directors[EB/OL]. https://norway. dlapiper. com/en/news/new-requirements-gender-representation-norwegian-board-directors.
[36]Swedish Gender Equality Agency. Guide to Gender Mainstreaming[EB/OL]. https://swedishgenderequalityagency. se/gender-equality-in-sweden/gender-mainstreaming/guide-for-gender-mainstreaming/? utm.
[37]Carmona, M. S., and Nyst, C.. The Human Rights Approach to Social Protection[EB/OL]. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland; https://www. ohchr. org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection. pdf.
[38]赵倩、尹建军. 中国古代慈善组织发展的历程与特点[J]. 湘潮,2007,(6).
[39]吕鑫. 当代中国慈善法制研究:困境与反思[M]. 北京:中国社会科学出版社,2018.
[40]周秋光、贺蕃蕃. 中国女性慈善实践的历史与现状思考[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019,(4).
[41]王锡锌. 国家保护视野中的个人信息权利束[J]. 中国社会科学,2021,(11).
[42]刘风景. 促进型立法的实践样态与理论省思[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2022,(6).
[43]吕鑫. 论公民募捐的合法性[J]. 当代法学,2014,(4).
[44]叶静漪. 2023 年劳动和社会保障法实施报告[A]. 江必新. 中国法治实施报告(2024)[R]. 长沙:中南大学出版社,2024.
[45]高西庆、杨海璇. 权利导向立法中的权力导向风险——《慈善法》的新视角[J]. 清华法学,2016,(6).
[46]贾西津. 资格还是行为:慈善法的公募规制探讨[J]. 江淮论坛,2017,(6).
[47]吕鑫. 慈善法之滥觞——《慈善法史 1532-1827》介绍[J]. 政法论坛,2020,(2).
[48]章高荣、赖伟军. 理念、制度与权力——慈善法决策过程分析[J]. 社会学评论,2022,(6).
[49]李艳芳. "促进型立法"研究[J]. 法学评论,2005,(3).
[50]杨紫烜. 经济法[M]. 北京:北京大学出版社,1999.
[51]南方日报评论员. 去行政化是社会组织改革方向[N]. 南方日报,2013-10-28.
[52]丰霏. 法律激励的理想形态[J]. 法制与社会发展,2011,(1).
[53]吕鑫. 从慈善事业到第三次分配:理论解析、实践现状与规范重构[J]. 社会保障评论,2022,(5).
[54]Balch, G. I.. The Stick, the Carrot, and Other Strategies: A Theoretical Analysis of Governmental Intervention[J]. *Law & Policy*, 1980,2(1).
[55]杨娟. 我国慈善信托所得税优惠制度探析[J]. 财经问题研究,2017,(8).
[56]叶姗. 社会法体系的结构分析[J]. 温州大学学报(社会科学版),2011,(4).
[57]Mulheron, R.. *The Modern Cy-près Doctrine: Applications & Implications*[M]. London: UCL Press,2006.

责任编辑:绘山

中国知网 https://www.cnki.net