

· 慈善事业 ·

中国慈善政策的演进特征与制度逻辑

——基于 1994—2023 年的政策文本分析

周 俊

【摘 要】 慈善事业的高质量发展需要较为完善的政策体系。在政策工具理论视角下建立分析框架，对 1994—2023 年间中央层面的 431 份政策进行内容分析发现，政府组合应用环境型、供给型和需求型政策工具对慈善事业进行规范管理和培育发展，其中环境型政策工具始终居于主导性地位，供给型政策工具的数量相对稳定，需求型政策工具在创新发展期略有增多，但总量一直有限。慈善政策工具的选择体现了政府在慈善事业发展中的“强监管弱赋能”制度逻辑，但总体而言政府对慈善事业的监管在不断减弱，而赋能在持续增多。慈善政策的未来发展需要更多关注供给型和需求型政策工具的应用，以更好地回应慈善事业发展的现实需求。

【关键词】 慈善事业；政策文本；政策工具；演进特征；制度逻辑

一、引言

慈善事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，是第三次分配的主要实现形式和推进共同富裕的必要手段。慈善事业发展受多方面因素影响，其中最为关键的是政府政策。^①我国具有悠久的慈善传统，但是受政策影响，新中国成立后的慈善事业发展一度陷入停滞，直到改革开放后才逐渐复苏。1994 年 2 月，《人民日报》发表社论《为慈善正名》，慈善事业开始褪去污名化外衣，重返公众视野。此后，慈善事业经历了从恢复发展到稳步推进再到迈入高质量发展的进程，在这一进程中，慈善政策不断增多并且逐渐形成了布局合理、功能较为完善的政策体系。

虽然慈善政策日趋完善，为慈善事业发展提供了有力支撑，但对慈善事业高质量发展的现实需求来说，当前政策仍然存在优化空间。对此，学界和慈善行业已有较多讨论，尤其是针对税收优惠、慈善人才等政策的优化提出了一系列建议。但是，既有研究主要讨论特定方面或时段的慈善政策及其优化问题，鲜有文献对长时段的政策进行整体性分析。鉴于此，本文拟在政策工具理论视角下对 1994—2023 年间的慈善政策进行分析，探讨慈善政策工具的应用情况，揭示政策演进的制度逻辑，以期为进一步优化政策提供经验证据和理论参考。

【作者简介】 周俊，浙江工商大学英贤慈善学院教授、博士生导师。研究方向：公益慈善、社会治理。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目“中国特色现代慈善体系建设研究”（23&ZD181）。

① 李友梅、梁波：《中国社会组织政策：历史变迁、制度逻辑及创新方向》，《社会政策研究》2017 年第 1 期。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

慈善事业的高质量发展离不开慈善政策的有力支撑。^①慈善政策是指国家机关为发展慈善事业所采取的措施，是一系列法令、措施、办法等的总称。当前学界关于慈善政策的研究主要在法学、社会学和公共管理学三个学科视角下进行。

法学视角的研究主要关注《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》）《中华人民共和国个人所得税法》等与慈善事业相关的法律文本，多讨论慈善组织的法治现状、法律规定、法条优化以及民间规范与慈善法的衔接等问题。研究认为，《慈善法》和配套政策的实施为慈善事业发展提供了良好的制度环境，慈善法治建设已经迈入新阶段。^②但是慈善法制中所移植的西方公益原则阻碍了慈善功能的识别与发挥，^③应当正本清源，通过强调非营利原则彰显慈善的公益性属性。^④同时，要明确政府开展慈善活动的法律界限，对政府开展捐赠和提供慈善服务的行为进行合理规制，以促进慈善组织良性发展。^⑤

社会学视角的研究以慈善立法和执法中的利益调适为主要内容。研究者认为，慈善立法过程体现了一定的开放性，但仍存在主体不够多元的问题；^⑥法律实施过程中应该构建一个涉及政府、企业 and 非营利机构的政策网络，将分散的资源进行动员和汇集，以有效解决政策实施过程中所面对的问题。^⑦

在公共管理学视角下，研究者更多关注慈善政策的激励作用。部分学者将税收优惠政策作为促进慈善捐赠和推动慈善事业发展的重要激励机制，对税收激励手段与效力等问题进行分析，认为进一步加强激励是政策优化的重要方向。^⑧另有研究提出，要以政策为调整和激励手段解决不同主体之间的利益分配和冲突问题；^⑨要进一步明晰《慈善法》与税法之间的分工与衔接，构建完善的慈善政策体系，^⑩以释放不同主体的捐赠潜力，提升捐赠意愿；要从准入机制、慈善信托的激励机制、约束机制和主体成长机制等多个方面加强制度建设，优化慈善组织培育与

① 郑功成、王海漪：《扎实推动共同富裕与慈善事业高质量发展》，《学术研究》2022年第9期。

② 杨思斌：《慈善法治建设：基础、成效与完善建议》，《社会科学战线》2019年第10期。

③ 吕鑫：《法律中的慈善》，《清华法学》2016年第6期。

④ 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》，《政治与法律》2023年第12期。

⑤ 吕鑫：《政府开展慈善的正当性反思——以〈慈善法〉第三十条为切入点》，《浙江社会科学》2016年第12期；Alison Dunn, "Demanding Service or Servicing Demand? Charities, Regulation and the Policy Process," *The Modern Law Review*, 2008, 71(2).

⑥ 贺志峰等：《多源流分析框架下我国慈善立法议程设置考察——基于2004—2014年立法进程》，《中共福建省委党校学报》2018年第6期。

⑦ Antonio Olmedo, "Something Old, not Much New, and a Lot Borrowed: Philanthropy, Business, and the Changing Roles of Government in Global Education Policy Networks," *Oxford Review of Education*, 2017, 43(1).

⑧ 栗燕杰：《我国慈善税收优惠的现状、问题与因应——以慈善立法为背景》，《国家行政学院学报》2015年第6期；Qun Wang, et al., "Green Credit Policy and Corporate Charitable Donations: Evidence from China," *Journal of Cleaner Production*, 2023, 415(8)；黄晓瑞等：《慈善捐赠、税收激励与政策工具契合研究》，《河南社会科学》2016年第5期。

⑨ 翟静波：《共同富裕视角下激励第三次分配的法治进路》，《湖北大学学报（哲学社会科学版）》2023年第4期。

⑩ 何黎：《完善慈善捐赠税收政策和管理的思考》，《税务研究》2022年第12期。

发展的制度环境。^①

综上，既有文献在充分肯定慈善政策发展的同时指出了其中存在的不足。遗憾的是，当前研究尚未对慈善政策进行整体性分析，无法反映慈善事业去污名化以来的政策全貌，对政府究竟采用了哪些政策工具推动慈善事业发展，政策工具的采用情况如何影响慈善事业整体进程等重要问题缺乏分析，留下了较大的研究空间。

（二）分析框架

政策工具是理解慈善政策的一个重要视角。政策工具的类型和组合的选择对慈善能否达到既定目标具有决定性影响。^②所谓政策工具，是指政府为了实现政策目标而采取的具体手段和方式，其核心是利用集体行动在政策目标和结果之间构建桥梁，从而解决公共问题。^③选用何种政策工具对政府能否达成既定政策目标具有决定性影响，^④因而，透过政策工具可以理解慈善事业发展目标及其实现状况，进而洞察慈善事业发展背后的制度逻辑。

在众多政策工具分类中，罗斯韦尔（Rothwell）和泽贝尔德（Zegveld）的分类法（以下简称“罗斯韦尔分类”）具有较高引用率。两位学者在研究技术创新如何受政策影响时发现，成功的创新取决于技术供给、市场需求和环境影响的有利组合，因此根据政策工具对行业创新活动的作用将其划分为环境型、供给型和需求型三大类型，共包含 12 种次级政策工具（见表 1）。罗斯韦尔分类淡化了政策工具的强制性特征，强调政府不仅仅是控制者，在推动政策目标实现的过程中还要通过塑造环境间接影响目标群体，通过调节供给和需求对目标群体形成推动力和拉动力。^⑤不仅如此，这种分类方法瞄准的是行业创新问题，更易于从整体上把握政府发展特定行业的努力程度。

表 1 罗斯韦尔和泽贝尔德对产业创新中政策工具的分类

政策工具	示例
财政金融	赠款，贷款，补贴，财政共享安排，设备、建筑物或服务的提供，贷款担保，出口信贷
税收	公司税，个人税，间接税和工资税，税收减免
法律法规	专利法规，环境和健康法规，检查机构，垄断法规
行政	规划，区域政策，对创新给予荣誉或奖励，对合并或联合体的鼓励，公众咨询
公共企业	公有产业的创新，新产业的建立，公共企业对新技术的率先使用，参与私营企业
科技	研究实验室，对研究协会、学术团体、专业协会的支持，研究补助金
教育	通识教育，大学教育，技术教育，学徒计划，继续教育和再培训
信息	信息网络和中心，图书馆，咨询和顾问服务，数据库，联络服务
采购	中央或地方政府购买和合同，公共公司，研发合同，原型采购
公共服务	卫生服务、公共建筑、建筑、交通、电信领域的采购、维护、监督和创新

① 高小枚、傅如良：《正式制度对慈善组织发展的影响研究》，《贵州社会科学》2018 年第 9 期。
② 张奇林：《共同富裕目标下慈善事业的使命担当与发展路径》，《社会保障评论》2023 年第 5 期。
③ 黄萃：《政策文献量化研究》，科学出版社，2016 年，第 98 页。
④ 丁煌、杨代福：《政策工具选择的视角、研究途径与模型建构》，《行政论坛》2009 年第 16 期。
⑤ 王辉：《政策工具视角下我国养老服务业政策研究》，《中国特色社会主义研究》2015 年第 12 期。

政策工具	示例
商业	贸易协定，关税，货币法规
海外机构	国防销售组织

资料来源：Roy Rothwell, Walter Zegveld, *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s*, London: Frances Printer, 1982, pp. 59–60.

本文以罗斯韦尔分类为基本框架分析我国的慈善政策。选择这一分类的原因主要有两点：一是慈善是一种道德实践行为，慈善政策具有典型的非强制性。与其他的政策分析工具相比较，罗斯韦尔分类更加强调政策环境和供需情况对于目标群体的重要性，淡化了政策的强制性特征，^①与慈善事业的非强制特性更为匹配。二是本文旨在分析较长时段中慈善政策的演进特征与制度逻辑，更适宜采用宏观视角的政策工具分类方法，罗斯韦尔分类能够在宏观层面将复杂交织的政策进行分类降维操作，^②契合本文的研究需要。故而，本文将慈善事业发展看作环境型、供给型、需求型政策工具共同作用的结果，三种政策工具分别发挥保障、推动和拉动作用，三者间关系如图1所示。

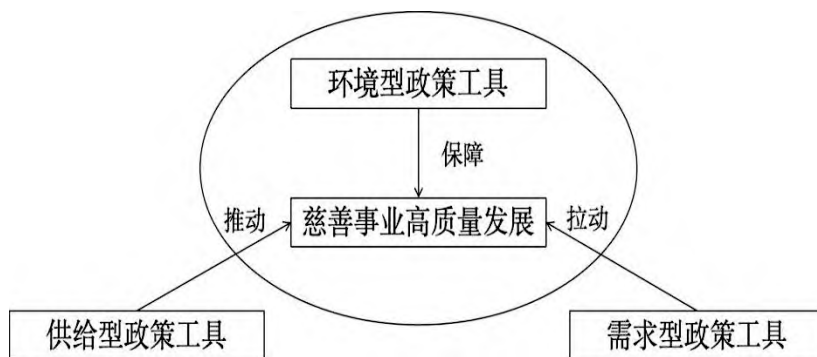


图1 政策工具对慈善事业发展产生的作用

将罗斯韦尔分类应用于我国的慈善政策分析时，还需要充分考虑本土特点，并且有针对性地对某些次级政策工具进行调整和修正。首先，党的领导是我国各项事业的重要内容和必要保障。^③党领导慈善事业体现在一系列政策之中。因此，原模型中环境型政策工具中需添加“党建引领”这一次级政策工具。其次，原模型中供给型政策工具中的“公共企业”指政府通过公共企业促进新技术的使用或者新产业的创新，当前我国慈善事业能与之相对应的是“体制内慈善组织”，因此要对该次级政策工具对应的内容进行重新理解。最后，原模型中需求型政策工具中的“商业”和“海外机构”指在国际市场中拉动产业技术创新的政策或措施，慈善领域也开展海外活动，但与商业无关，通常表现为海外交流合作，所以可将二者合并为“国际交流”。综上，本文对原模型进行适当修正，最终提出适用于我国慈善领域的三大类政策工具，同样包括12个次级政策工具。

① 邵任薇等：《基于政策工具理论的社会组织政策分析与评估——2008—2019年政策文本研究》，《中国第三部门研究》2021年第1期。

② 李健、顾拾金：《政策工具视角下的中国慈善事业政策研究——以国务院〈关于促进慈善事业健康发展的指导意见〉为例》，《中国行政管理》2016年第4期。

③ 黄晓春：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》2021年第6期。

环境型政策工具主要发挥外部环境因素对慈善事业的保障作用，其效果是间接的或者隐性的。环境型政策工具的次级工具共有 5 种：一是“党建引领”，包括慈善组织党建、思想政治教育和党风廉政建设等工作；二是“法律法规”，指与慈善相关的法律法规和政策文件；三是“税收”，包括捐赠和受赠税收优惠；四是“行政”，指政府制定的发展战略、目标规划、计划纲要和指导咨询政策等；五是“财政金融”，指财政拨款、转移支付、设立专项基金，财政补贴和金融政策支持等。

供给型政策工具主要为慈善事业发展创造人才、信息、资金等必要条件。按照发展性要素的不同可以将慈善政策中的供给型政策工具分为 4 类：一是“体制内慈善组织”，指通过体制内慈善组织衔接各类资源、对各类慈善组织进行支持等；二是“科学研究”，指通过设立研究基金、鼓励建立研究机构等方式促进慈善研究；三是“教育”，指通过知识普及、学校教育、培训等方式培养慈善人才和传播慈善文化；四是“信息”，指搭建信息交流和数据集成等平台，提供信息公开、信息查询等信息服务。

需求型政策工具主要是通过拉动慈善“消费”来促使慈善主体提供更多的服务。我国慈善政策中的需求型政策工具主要包括 3 类：一是“国际交流”，指鼓励和支持慈善主体参与涉外活动，推动慈善组织“走出去”；二是“政府购买服务”，指政府将部分公共服务外包给慈善组织；三是“公共服务”，指为慈善力量提供基地、公共建筑、园区、电信等基础设施以及建设慈善服务平台等。

三、数据来源与慈善政策分布情况

（一）数据来源

本文以 1994—2023 年间的慈善政策为分析对象。将 1994 年作为时间起点是因为这一年慈善事业正式获得政治和社会合法性。研究人员以慈善、公益、捐赠、志愿服务、捐献等为关键词在“北大法宝”法律法规检索系统和中共中央办公厅、国务院、民政部、财政部等官方网站上进行检索，并根据两项原则对政策文本进行梳理和筛选。一是将发文主体限定为党中央、全国人民代表大会及其常务委员会、国务院和各部委、直属机构。二是在政策类型上，剔除已失效的政策和行政批复、函、领导讲话等规范性相对较弱的政策文件，保留法律法规、条例、意见、通知、公告、决定等规范性相对较强的政策文件，最终获得 431 份政策文本。

表 2 1994—2023 年间的慈善政策（节选）

编号	年份	发文主体	政策名称
1	2023	全国人大常委会	关于修改《中华人民共和国慈善法》的决定
2	2023	国务院	人体器官捐献和移植条例
3	2023	民政部	关于加强政府救助与慈善帮扶有效衔接的指导意见
4	2023	财政部 共青团中央	关于印发《中央专项彩票公益金支持青年社会组织服务社区青少年示范项目资金管理办法》的通知

编号	年份	发文主体	政策名称
5	2023	财政部 退役军人事务部	关于印发《中央专项彩票公益金支持优抚医院能力提升项目资金管理办法》的通知
6	2023	民政部	关于规范全国性社会组织培训活动有关问题的通知
.....			
431	1994	国务院办公厅	关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知

资料来源：根据政策文本整理。

（二）慈善政策的阶段性分布

对慈善政策文本进行阅读和理解，根据慈善政策数量分布情况，结合慈善事业发展整体情况，可以将政策变迁历程划分为探索发展、稳定发展和创新发展三个阶段。

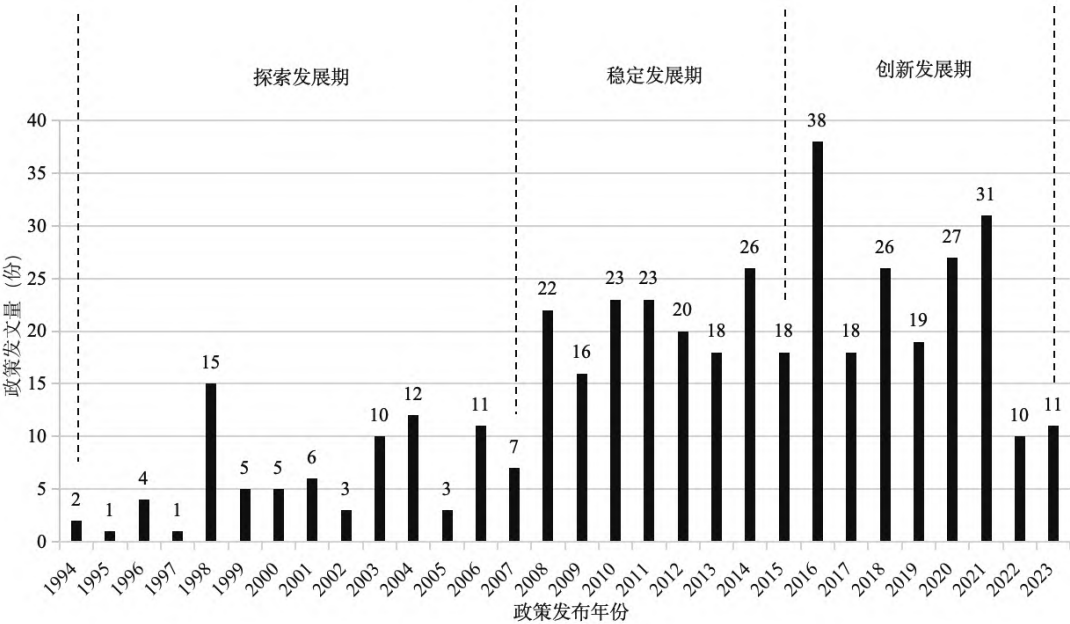


图2 中国慈善政策（1994—2023）的阶段性分布

1. 探索发展期（1994—2007 年）

虽然慈善事业在改革开放后就开始复苏，但直到1994年《为慈善正名》的发表和中华慈善总会的成立，才从由政府主导的社会救助中剥离出来，成为一项重视民间力量作用的社会事业。其后，为发挥慈善事业在国家建设中的作用，政府陆续出台政策加以规范和促进。从总体上看，1994—2007年属于慈善事业的建章立制阶段，这一时期的政策具有探索发展的特征，虽然颁布的政策总量相对较少（共85份，年均6份），但一些政策具有基础性和统领性作用，奠定了慈善事业发展的基石。

这一时期的典型性政策主要包括：一是社会组织“三大条例”先后出台。1998年10月25日，国务院同时颁布《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》，确立了影响深远的“归口登记”“双重管理”等社会组织管理体制；2004年2月11日，国务院颁布《基金会管理条例》，为基金会发展提供政策性支持。“三大条例”的出台为慈善事业的重要载体——公益慈善组织的发展提供了政策保障。二是1999年《公益事业捐赠法》的出台规范了捐赠和

受赠行为,明确了捐赠税收优惠政策,确立了社会捐赠的基本规范。三是2004年党的十六届四中全会发布《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,第一次将慈善事业写进党中央文件,并将其定位为社会保障体系的组成部分,充分体现了党和国家对慈善事业的高度重视,极大地增强了社会各界信心。

2. 稳定发展期(2008—2015年)

这一时期慈善政策的内容相对稳定,没有明显的突破性变化,但政策数量增长较快,总发文量达到166份,年均15份。慈善政策数量的增长一方面是由于期间发生的一些重大事件对慈善事业管理提出了新要求,需要对此做出政策回应;另一方面是因为经过十多年的发展,慈善事业已经有所积累,需要针对其中的全局性、长远性和根本性问题做出政策规定。

就前者而言,2008年我国相继发生南方冰雪灾害和汶川地震,同时成功举办北京奥运会,极大地激发了社会各界参与慈善事业的积极性,^①也催生了多项慈善政策。以汶川地震后对社会捐赠的规范管理为例,为规范救灾捐赠款物接收,保证捐赠工作进行有序进行,2008年国务院办公厅发布《关于加强汶川地震抗震救灾捐赠款物管理使用的通知》(国办发〔2008〕39号),中央纪委、监察部、民政部等五部委联合发布《关于加强对抗震救灾资金物资监管的通知》(中纪发〔2008〕12号)。其后,民政部、国务院扶贫开发领导小组办公室、海关总署等多个部门相继出台与震救灾抗捐赠相关的政策文件,形成了一个明显的政策高峰。

就后者来看,针对改革开放以来我国慈善事业虽然蓬勃发展但是依然存在政策法规体系不够健全、监督管理措施不够完善、慈善活动不够规范等问题,2014年国务院印发的《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》确立了慈善事业发展的总体要求,提出“到2020年,慈善监管体系健全有效,扶持政策基本完善,体制机制协调顺畅,慈善行为规范有序”等发展目标。这是新中国成立以来第一个以中央政府名义出台的指导、规范和促进慈善事业发展的文件,具有重大意义。

3. 创新发展期(2016—2023年)

从数量上看,这一时期慈善政策的总量达到180份,年均22份,比上一时期有明显增加;从内容上看,出台一系列针对新问题、新情况的创新性政策,是这一时期的显著特征。其中尤为值得关注的政策主要有:一是为解决包括公益慈善组织在内的社会组织面临的法规制度建设滞后、管理体制不健全、支持引导力度不够、自身建设不足等问题,2016年中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,对社会组织发展做出了整体安排。二是2016年我国颁布了历史上的第一部《慈善法》,对慈善组织、慈善行为和慈善促进等内容作出了规定。同年,民政部、财政部、国家税务总局等部门先后出台包括《慈善法》配套措施在内的政策文件近40份,涉及慈善事业的方方面面。三是2017年我国颁布了历史上的第一部《志愿服务条例》,以鼓励和规范志愿服务,发展志愿服务事业。四是2023年底全国人大常委会发布《关于修改〈中华人民共和国慈善法〉的决定》,

^① 宁玉梅、林卡:《中国慈善研究发展的阶段性及其解释——基于文献的关键词分析》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第3期。

修改后的《慈善法》增加了应急慈善、社区慈善等内容，慈善法治建设由此迈入新篇章。

综上，经过近三十年的发展，在不断探索创新中，我国慈善政策已经逐步形成了相对较为完善的体系，既包括《慈善法》《公益事业捐赠法》等法律和“三大条例”、《志愿服务条例》等行政法规，还包括内容丰富的部门规章和规范性文件，为慈善事业发展提供了重要的制度保障。

四、慈善政策文本分析结果

在前述政策工具分析框架的基础之上，运用 MAXQDA2020 数据分析软件对 431 份慈善政策文本的内容进行编码分析，相关编码字段见表 3。为保证分析的信度，由同一编码员分别按照时间顺序和倒序对政策文本进行两次编码，避免了由于编码员认知变化而导致的编码不稳定问题。

表 3 慈善政策工具分类与编码示例

政策工具	次级政策工具	相关字段编码
环境型政策工具	财政金融	财政资金、财政补助、财政补贴、专项基金、建设经费、慈善信托、金融服务等
	税收	企业所得税、个人所得税、进口关税、增值税、消费税、税收减免、税收优惠等
	法律法规	法律、法规、规定、资格限制、规范、准入许可、问责查处、合法权益、专款专用等
	行政	发展规划、目标、纲要、统一规划、实施细则、落实政策、表彰奖励、区域联合、提供咨询等
	党建引领	党组织、党风廉政建设、党建工作、党史学习教育、共产党员先锋模范等
供给型政策工具	体制内慈善组织	中国红十字会、慈善总会、共青团、工会、中华全国妇女联合会、慈善行业组织等
	科学研究	慈善理论、理论研究、学术活动、社会公益研究基地、慈善研究机构等
	教育	人才培养、人员培训、业务素质、孵化培育、宣传普及、传播慈善理念、培育慈善意识等
	信息	信息平台、数据统计、信息发布、网络直报、数据库建设、信息共享、信息交流等
需求型政策工具	政府购买服务	政府采购、购买公共服务、公益创投、项目资助、合同委托、社会招标等
	公共服务	用地支持、提供场所、公共基础设施、通勤保障、通讯保障等
	国际交流	对外交流、国际人道主义、国际交流与合作、国际化等

资料来源：根据编码结果整理。

（一）慈善政策工具分类统计

将段落作为政策文本内容分析的最小单元，运用 MAXQDA2020 对 431 份政策文件进行编码，同时将政策文本内容与所构建的政策工具框架相对应，最终得到 901 频次的政策工具编码片段，

其中，环境型政策工具的编码片段总频次为 626 次，供给型政策工具 188 次，需求型政策工具 81 次，各类政策工具和次级政策工具的频次分布见表 4。

表 4 政策工具的频次分布情况

政策工具类型	频次	百分比	政策工具名称	频次	百分比
环境型	626	69.47	行政	275	30.52
			法律法规	224	24.86
			税收	52	5.77
			财政金融	45	4.99
			党建引领	30	3.33
供给型	188	21.54	信息	66	7.44
			体制内慈善组织	58	6.44
			教育	50	5.66
			科学研究	14	2.00
需求型	81	8.99	公共服务	43	4.77
			政府购买服务	31	3.44
			国际交流	7	0.78

资料来源：根据编码结果整理。

环境型政策工具的使用频次最高，占比 69.47%；供给型政策工具次之，占比 21.54%；需求型政策工具最少，占比 8.99%。这表明，政策制定者综合考虑了慈善事业发展的环境、供给和需求问题，但是更倾向于为慈善事业发展创造制度环境，对慈善事业发展所需要素的供给相对较少，拉动慈善市场需求的政策供给更少。

环境型政策工具中使用最多的次级工具是“行政”，占比 30.52%，接下来是“法律法规”“税收”“财政金融”，分别占比 24.86%、5.77%、4.99%，使用最少的是“党建引领”，占比 3.33%。这表明，政府偏好于利用规划、计划、法律法规等手段为慈善事业谋篇布局，发挥宏观指导和规范惩戒作用，对税收、财政金融工具的应用相对较少。“党建引领”虽然是慈善事业发展中的首要问题，但与之相关的政策内容却不多。

在供给型政策工具中，“信息”使用最多，占比 7.44%，其次是“体制内慈善组织”和“教育”，分别占比 6.44% 和 5.66%，“科学研究”使用最少，占比 2.00%。这表明，在各类供给要素中，政府比较重视慈善信息公开、发挥体制内慈善组织作用和慈善教育等方面的工作，但对慈善研究的关注相对较少。

在需求型政策工具中，“公共服务”和“政府购买服务”出现的频次最高，分别占比 4.77% 和 3.44%，“国际交流”最少，占比 0.78%。这表明，在各类需求要素中，政府更偏好于为慈善组织提供基础设施，对购买服务这一市场化工具的应用也比较多，但鼓励和支持慈善国际化的政策相对较少。

整体而言，位列次级政策工具前 3 位的是“行政”“法律法规”和“信息”，并且前两位出现的频次超过所有政策工具的 55%。显而易见，政府的政策注意力主要放在宏观政治、法律

环境的营造上，对以信息公开为基础的慈善公信力的关注也相对较多，但对其它同样重要的政策工具尤其是“国际交流”和“科学研究”的关注则明显较少。

（二）慈善政策工具的阶段性特征

图 3 展示了不同时期三类政策工具组合使用的情况。可以看到，不同时期的政策工具组合有所变化，环境型政策工具在第二和第三阶段有所减少，供给型政策工具在第二和第三阶段略有增多，需求型政策工具在第二阶段略有减少，但在第三阶段有所增多。从总体上看，环境型政策工具始终居主导地位，占有政策工具数量的比例在 70% 左右。

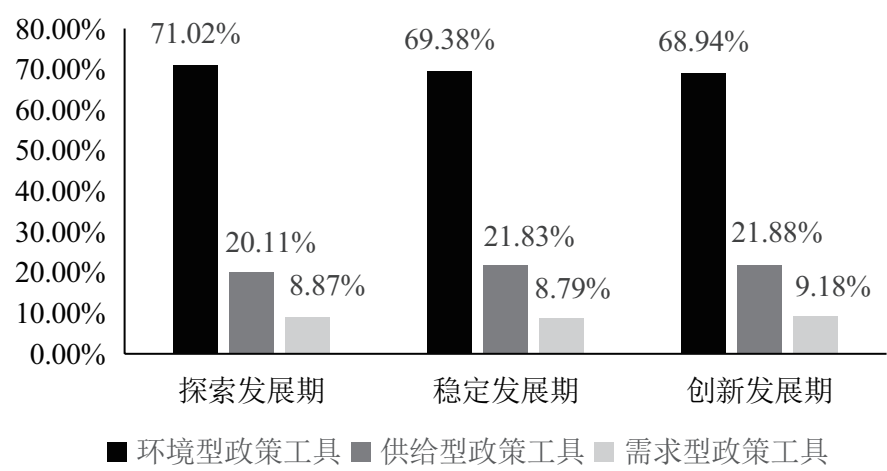


图 3 不同时期政策工具的组合使用情况

在探索发展时期，三种政策工具共出现 169 次，环境型、供给型、需求型政策工具的占比分别为 71.02%、20.11% 和 8.87%。由表 5 可知，在次级政策工具中，“法律法规”“行政”“体制内慈善组织”出现的频次位列前三，三者之和超过 65%；“国际交流”“政府购买服务”“党建引领”的频次较低，分别为 1.18%、1.77%、1.78%。这表明，这一时期政府主要依靠法律、政治和行政手段管理和发展慈善事业，党建、政府购买服务等柔性、市场化的政策工具还没有受到重视。

表 5 探索发展期（1994—2007 年）慈善政策工具的分布情况

政策工具类型	政策工具名称	频次	百分比
环境	法律法规	51	30.18
	行政	47	27.81
	财政金融	10	5.92
	税收	9	5.33
	党建引领	3	1.78
供给型	体制内慈善组织	12	7.10
	教育	10	5.92
	科学研究	8	4.73
	信息	4	2.36

政策工具类型	政策工具名称	频次	百分比
需求型	公共服务	10	5.92
	政府购买服务	3	1.77
	国际交流	2	1.18
合计		169	100

资料来源：根据编码结果整理。

在稳定发展时期，三种政策工具共出现 307 次，环境型、供给型、需求型政策工具的占比分别为 69.38%、21.83%、8.79%。由表 6 可知，环境型政策工具中的“法律法规”占比大幅下降，同时“行政”数量快速增长，这可能是因为前一时期法律法规已经初步形成体系，所以政府将政策重点放在了行政规划和引导上。同时，“党建引领”有所增加，这可能与 2006 年 10 月党的十六届六中全会提出“推进新经济组织、新社会组织的党建工作，扩大党的工作覆盖面”直接相关。供给型政策工具略有增加，其中“信息”占比最高，政府对慈善信息公开工作的重视度明显提高。但是，“教育”与“科学研究”的占比有所下降，这表明政府未能有效回应慈善事业快速发展对人才和理论研究的需求。这一时期，需求型政策工具整体有所减少，“政府购买服务”比上一时期增加近 2 倍，但“国际交流”降至 0.65%。

表 6 稳定发展期（2008—2015 年）慈善政策工具的分布情况

政策工具类型	政策工具名称	频次	百分比
环境型	行政	107	34.85
	法律法规	55	17.92
	党建引领	18	5.86
	财政金融	17	5.54
	税收	16	5.21
供给型	信息	24	7.82
	体制内慈善组织	23	7.50
	教育	14	4.56
	科学研究	6	1.95
需求型	公共服务	14	4.56
	政府购买服务	11	3.58
	国际交流	2	0.65
合计		307	100

资料来源：根据编码结果整理。

在创新发展时期，三种政策工具共出现 425 次，环境型、供给型、需求型政策工具的占比分别为 68.94%、21.88%、9.18%。如表 7 所示，环境型政策工具中的“法律法规”明显增多，接近“行政”，同时，“税收”有所增多，“党建引领”有大幅度下降。可以看到，政府更加重视慈善法治建设，税收优惠政策增多；“党建引领”的减少可能与前一时期大量出台相关政策、政策体系已趋于完善相关。供给型政策工具整体占比变化不大，但“信息”和“教育”的供给

有大幅度提升，“体制内慈善组织”占比明显下降。这表明，政府日渐重视信息、教育这两大慈善事业发展的支撑性要素，并且开始重新审视和调整体制内慈善组织的作用。这一时期，需求型政策工具整体上有所增加，其中，“政府购买服务”的增加较为明显，与政府扩大购买慈善组织服务的实践高度契合。

表 7 创新发展期（2016—2023 年）慈善政策工具分布情况

政策工具类型	政策工具名称	频次	百分比
环境型	行政	121	28.47
	法律法规	118	27.76
	税收	27	6.35
	财政金融	18	4.24
	党建引领	9	2.12
供给型	信息	39	9.18
	教育	27	6.35
	体制内慈善组织	23	5.41
	科学研究	4	0.94
需求型	公共服务	19	4.47
	政府购买服务	17	4.00
	国际交流	3	0.71
合计		425	100

资料来源：根据编码结果整理。

五、慈善政策演进的制度逻辑

制度与政策之间相互耦合，制度是“稳定”的政策，政策是“流动”的制度，二者共同促进国家治理现代化。^① 制度逻辑作为一种外部的、既定的影响因子，通过某种因素或者新观念、新情景的变化对不同时期的政策制定产生影响。^② 同样地，行善虽无国界，但一个国家慈善事业的发展离不开所在国家的制度环境。^③ 我国慈善事业政策工具选择的背后同样隐含着特定的制度逻辑。

首先，环境型政策工具的频次在不同时期虽然出现波动，但始终居于主导地位。可以说，无论国家对慈善事业的认知如何变化，在中国特色政社关系的基本框架中，慈善事业始终需要国家的有力规范与引导。^④ 20 世纪 90 年代中后期以来，尽管慈善洗脱了意识形态污名，获得了政治合法性，但人们对慈善的认知障碍并没有立即消融，慈善事业发展的制度性基础设施还

① 段宇波：《制度与政策耦合下的国家治理逻辑与路径探索》，《当代世界与社会主义》2023 年第 3 期。
② Royston Greenwood, et al., "Institutional Complexity and Organizational Responses," *Academy of Management Annals*, 2011, 5(1).
③ 郑功成：《中国慈善事业的发展方向》，《社会治理》2020 年第 10 期。
④ 杨永娇、王彤：《公益行为何以传递？受助者公益行为的多重制度逻辑》，《公共行政评论》2023 年第 16 期。

处于初建阶段,政府的引导与规范十分重要。这或许能够解释为何在过去30年间的慈善政策中,“法律法规”和“行政”的频次一直超过50%。

虽然环境型政策工具的总量变化不大,但其内部结构在2008年以后却呈现从刚性政策居多向柔性政策不断增加的明显变化。这一时期,我国经济社会面临较多挑战,一方面是基尼系数一直停留在警戒线以上水平,再分配的调节作用没有充分发挥,^①民生保障体系暴露出一些问题;另一方面,汶川地震爆发后慈善事业在灾害救助中的作用凸显,其蕴含的巨大能量为政府所重视。因而,环境型政策工具逐渐表现出柔性色彩,即“法律法规”的刚性管制减少,宏观调控和引导型政策工具日渐增多,这突出地表现为政策文本中出现了更多“服务”“扶持”等表述。例如“加强对基层慈善活动的引导,各地要从扶持和引导基层慈善活动”(政策文本资料:WD3142009^②),“各级民政部门要认真履行慈善工作管理服务职能,完善指导、服务、协调和监管机制,切实发挥组织协调作用,推动有关政策的制定与落实,提供规范、高效、优质的服务。”(政策文本资料:WD2682011)。同样明显的是,2016年以来环境型政策工具更加趋向柔和与平衡,在加强慈善法治建设的同时,“税收优惠”“财政补贴”“政策扶持”等政策工具的应用增多,政府鼓励和支持慈善事业发展的倾向突出,例如2016和2019年的政策分别规定“境外捐赠用于慈善活动的物资,依法减征或者免征进口关税和进口环节增值税”(政策文本资料:CX1462016),“社会力量参与社会救助,按照国家有关规定享受财政补贴、税收优惠、费用减免等政策”(政策文本资料:CX902019)。

其次,供给型政策工具一直保持平稳,三个时期的频次均在20%左右。供给型政策工具的主要作用是通过加大信息、人才等发展性要素的供给来推动慈善事业发展。供给型政策工具的总频次不高,契合慈善政策一直以制度性基础设施建设为主要任务的思路,体现了政府在慈善事业发展中所具有的保守态度。

纵向来看,供给型政策工具的内部结构呈现从注重行政干预到重视专业能力建设的演变倾向。改革开放后的一段时间内,受传统单向思维的影响,国家与社会被认为是零和博弈关系。^③因此,在慈善政策的探索发展时期,政府虽然认同慈善事业在社会发展中的作用,但对其持有一定的怀疑态度,具体表现为政府大力鼓励体制内慈善组织发展和发挥作用,公开募捐、税收优惠等权利主要授予体制内慈善组织,信息、人才、资金等慈善事业发展所需的政策数量有限。进入21世纪后,经济社会快速发展,同时自然灾害和公共卫生危机频发,慈善事业的作用日渐凸显。与此同时,慈善事业快速发展中也发生了一系列失范事件甚至不时爆出“丑闻”,出现了严重的公信力危机。同一时期,我国政府持续推进“放管服”改革,对政府与社会关系的认识日渐清晰,对慈善事业的定位也更加明确,慈善不再被认为仅是对社会保障的补充,而成为第三次分配的重要组成部分。因而,加强慈善组织专业能力建设、提升慈善公信力成为后两个时期政策的主要关注点,政策文本中关于信息公开、人才培养、慈善理念普及的内容明显增多。例如“建立健全慈善

① 闫金山:《社会组织参与第三次分配的理论逻辑、实践困境及优化建议》,《理论月刊》2023年第9期。

② 编码格式说明:WD3142009中的WD指稳定发展时期,314指第314份政策,2009是政策发布的年份。

③ 耿显家:《新中国建立以来社会组织发展轨迹考察——基于“国家与社会”角度的分析》,《西北师大学报(社会科学版)》2017年第5期。

信息统计制度,完善慈善信息统计和公开平台,及时发布慈善数据,定期发布慈善事业发展报告”(政策文本资料:WD2682011),“支持高等院校开展慈善专业人才培养”(政策文本资料:WD152016),“大力宣传中华民族乐善好施、扶危济困的传统美德和诚信友爱、互帮互助的公益慈善理念,营造浓厚慈善社会氛围”(政策文本资料:WD32023),等等。

再次,需求型政策工具表现出在平稳中略有提升的趋势,但整体占比不高,各阶段均没有超过10%。需求型政策工具在慈善领域的应用存在一定争议,这可能是此类政策工具在实践中应用较少的原因。我国慈善事业发展中一直存在“西化”与保持中国特色的两种路径之争。部分学者认为慈善组织属于区别于政府的非营利组织,应保持相对于政府的独立性,因而政府不应该通过建设孵化基地、购买服务等方式直接介入慈善事业发展,更不应该将慈善组织视作一种治理工具或外交手段。相反的观点则认为中国慈善事业从来都是党和政府领导下的慈善事业,政府为慈善组织提供场所、设备设施等支持具有合理性。从政策工具的实际应用情况看,近年来,政府一直采取提供公共服务、购买服务等措施支持慈善事业发展,例如政策文件中规定“建立和实施政府购买服务制度,采取项目资助、合同委托、社会招标等方式,扩大政府购买服务的规模,拓展购买服务的领域,形成多元参与、有序竞争、共同发展的慈善服务供给格局”(政策文本资料:WD2682011),“国家鼓励企业事业单位和其他组织开展慈善活动提供场所和其他便利条件”(政策文本资料:CX1462016)。即便如此,政府在需求型政策工具的应用上仍然表现得比较克制,相关规定在政策工具总量中占比不高。

最后,1994年以来的慈善政策整体上反映出“强监管弱赋能”逻辑,但从动态演进来看,具有较鲜明的“弱化监管、强化赋能”特征。一方面,虽然政府对慈善事业的认知不断发生转变,尤其是在大力推进共同富裕的背景下,慈善事业已经成为第三次分配的中流砥柱,^①政府对慈善主体的赋权增能日渐增多。但是,慈善政策仍然存在宏观性政策较多、供给型和需求型政策较少的问题,政府仍然以监督管理为第一要务,对慈善事业基本要素的培育发展不足。不仅如此,政府对慈善事业的规划、计划较多,推动和拉动发展的具体措施较少。当前,慈善事业面临的专业人才不足、现代慈善理念欠缺、慈善文化氛围不浓、慈善组织国际化程度低等一系列问题,^②不能说与多年以来的政策导向没有关系。另一方面,“强监管弱赋能”逻辑难以跟上慈善事业的发展步伐,因此政府对慈善主体的监管不断弱化,同时不断强化赋权,这既体现为环境型政策工具中政府规划、税收优惠、财政补贴等政策工具的增多,也体现为供给型和需求型政策工具中信息公开和政府购买服务政策工具的增多。

在“强监管弱赋能”的总体逻辑下,我国慈善事业实现了有序发展,慈善立法和政策拟制等工作进展明显,慈善信息平台建设、慈善教育等也取得了显著成效。但是,“强监管弱赋能”毕竟是以监管为主、以赋能为辅,不可避免地导致慈善事业发展中出现了一系列问题。其中最为突出且广受关注的是过多的监管导致慈善组织总体数量不多,慈善事业的组织基础薄弱,而过少的赋能导致慈善行业长期面临缺乏本土工具和话语、缺乏专业人才等问题,慈善事业的整体质量不高。

① 杨方方:《共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业》,《社会保障评论》2022年第1期。

② 杨义凤、邓国胜:《中国慈善组织国际化的策略》,《行政管理改革》2016年第7期。

六、研究总结与发展建议

对特定时段的政策进行整体性分析,有助于观察政策制定者的注意力分配及其变化,进而理解政策发展背后的制度逻辑。在政策工具视角下对中央层面431份慈善政策文本的分析发现,1994—2003年可以被划分为慈善政策探索发展、稳定发展和创新发展三个时期。在整个发展进程中,环境型政策工具始终最受政府青睐,而需求型和供给型政策工具的应用相对不足。换言之,政府总体上偏好于优化慈善事业发展的制度环境,通过需求和供给型政策发挥的推动和拉动作用不足。进一步的分析发现,慈善政策工具的分布情况总体上体现了党和政府的“强监管弱赋能”逻辑,但从发展趋势看,也存在明显的“减弱监管、增强赋能”的特征。

以上研究结论对慈善事业的实践发展具有较强的解释力。慈善事业一直受到党和政府的重视,然而,虽然慈善政策不断出台,但是慈善事业的现实发展却明显乏力,慈善人才缺乏、慈善组织专业性不足、社会参与积极性不高等已经成为掣肘慈善事业的关键问题,而这无不提示我们要进一步优化政策,更加充分地发挥政策的支撑、推动和拉动作用。本文最后针对慈善政策优化提出三方面建议。

首先,加强对需求型政策工具的应用。一是建议政府为慈善组织发展提供更多公共服务,比如为初创期的慈善组织提供公共办公空间,为中小型慈善组织提供基础性的数字接入服务。增加公共服务供给不仅可以促进慈善组织数量增长和质量提升,而且可以营造良好的行善环境,激励更多力量投入慈善事业。二是政府需要进一步开放公共服务领域,提高社会治理的社会化、市场化水平,鼓励和加强慈善力量与政府共治。^①具体来说,政府应加快政府职能转变和加大政府购买服务力度,将适合由慈善组织履行的职能转移出去,同时将一些专业性、技术性职能外包给慈善组织。三是建议完善慈善“国际交流”政策。当前我国慈善组织还处于“走出去”的初级阶段,在中华慈善文化传播、全球命运共同体建设中的作用尚未得到充分发挥。可以考虑建立“政府授权、民间主导”的对外援助机制,建立对慈善组织参与国际事务的支持性制度,鼓励慈善组织在区域和全球层面上提高能见度。

其次,供给型政策存在较大的发展空间。无论从政策规定还是从实践发展看,体制内慈善组织的作用还没有得到充分发挥,对此应给予更多关注。建议相关部门出台政策明确规定体制内慈善组织的角色和功能,尤其是那些具有行业性组织、枢纽型组织地位的慈善组织,要通过政策引导它们切实发挥行业性、枢纽性功能。此外,慈善教育近年来虽然有较大发展,政府组织的慈善人才培养日渐增多,高校专业慈善教育实现了从无到有的突破,但相较于慈善事业高质量发展的需求而言,慈善教育尤其是高校慈善教育整体上还处于薄弱状态,亟需加强。同样重要的是,从政策文本看,鼓励和支持慈善研究的政策内容一直在减少,与近年来党和政府致力于建设中国特色现代慈善体系的目标不相匹配。当前慈善事业发展中存在比较突出的“西化”问题,优秀中华慈善文化没有得到很好的传承和创新,^②中国慈善事业在国际舞台上缺乏话语权,走出这些窘境迫切需要加强慈善研究,通过政策引导和鼓励建构具有中国特色的慈善理论体系,

① 高静华:《慈善事业发展困境与治理能力提升》,《社会政策研究》2018年第3期。

② 郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

比如支持建设专业研究机构、智库机构，并给予经费、政策上的支持。

最后，环境型政策工具中的税收、财政金融工具可适当增多，“行政”和“法律法规”可适当减少。其一，税收优惠政策直接影响社会捐赠意愿，对慈善事业发展影响重大。然而，我国的慈善税收优惠政策还有待完善，比如慈善信托、不动产捐赠、遗产捐赠等方面的税收优惠政策还不明确，需要尽快补足。其二，慈善金融是近年来慈善事业发展中的新现象和新潮流，英美等国家积极推动影响力投资、大力发展善经济，我国在这方面的政策规定还非常缺乏，对社会资本进入乡村振兴、共同富裕领域开展影响力投资的政策支持不足，同样需要加强。其三，规范管理和宏观规划是慈善事业发展所必须的，但并不意味着需要大量的政策文件来实现这些目标，而是应将政策资源集中于引导发展、打击慈善违法违规行上，对于慈善组织内部治理、行业性管理等内容，则应该充分发挥慈善行业组织的作用，通过行业自律（比如制定慈善伦理准则、慈善行业规约）等方式加以规范管理。

The Developmental Characteristics and Institutional Logic of China's Charitable Policy: An Analysis Based on Policy Documents from 1994 to 2023

Zhou Jun

(Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The high-quality development of the philanthropic sector requires a well-structured policy framework. This article constructs an analytical framework from the perspective of policy tool theory and conducts a content analysis of 431 central-level policy documents issued between 1994 and 2023. The findings reveal that the government has employed a combination of environmental, supply-side, and demand-side policy tools to regulate, manage, and promote the growth of the philanthropic sector. Among these, environmental policy tools have consistently played a dominant role, while the number of supply-side tools has remained relatively stable. Demand-side tools have seen a slight increase during the period of innovative development, but their overall use has remained limited. The selection of policy tools reflects the government's institutional logic of "strong regulation and weak empowerment" in the development of philanthropy. However, overall, there has been a gradual shift towards reduced regulation and increased empowerment. The future development of philanthropy policy should place greater emphasis on the application of supply-side and demand-side tools to better respond to the sector's evolving needs.

Key words: philanthropy; policy texts; policy tools; developmental characteristics; institutional logic

（责任编辑：高静华）