

慈善力量参与社会救助的入场逻辑、 实践样态与优化路径

谷玉莹

[摘要] 社会救助是社会保障体系中慈善力量发挥补充作用的重要制度场域。慈善力量参与社会救助既是提升救助资源统筹整合能力、响应多元救助需求、推动社会创新及培育社会联结等方面的功能补充，也是其在制度环境中不断调适并实现能动演化的发展选择。其在政府主导的格局下，慈善参与逐渐形成行政吸纳、社会创新、政策驱动和深度融合四种互动模式。当前，慈善参与社会救助的效能仍面临认知和信任基础不够充分、参与机制不畅和技术赋能不足等挑战。需以提升民生福祉为共识目标，强化制度衔接的系统集成，推动服务类救助的专业化供给，充分激发慈善力量参与社会救助的实践效能，助力中国特色社会救助体系的完善。

[关键词] 慈善力量；社会救助；入场逻辑；实践样态

一、问题提出

社会救助作为社会保障体系中兜底线的制度安排，在实现中国式现代化和共同富裕中将发挥重要的作用。虽然社会救助已由碎片化、单一模式的简单实物救济和现金转移支付发展到系统化、层次化、多维度整合的规范化架构，但也必须清楚地认识到，其实践发展仍面临多重挑战。一方面，政府标准化供给与复杂化需求之间的适配性张力日益凸显，如何有效回应“沉默少数”的隐性困境，发挥好“最后一道防线”作用，是社会救助亟待解决的难题；另一方面，多样化的社会风险与突发性的自然风险交织对救助体系的快速反映与可持续性提出更高要求，完善社会救助的社会参与体系、构建一个充满活力、有序参与的社会救助生态系统成为必要。^①

慈善力量作为社会资源的重要整合者与社会创新的活跃主体，其参与社会救助的实践逐渐从边缘补充走向制度性协同，成为完善中国特色社会救助体系的重要力量。早在 1985 年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划》的建议中就指出“在逐步建立新的社会保障制度的同时，要继续发扬我国家庭、亲友和邻里间互助互济的优良传统”，这一表述包含

[作者简介] 谷玉莹，北京师范大学社会学院博士研究生。主要研究方向：公益慈善、社会保障。

[基金项目] 国家社会科学基金项目“公益慈善助力共同富裕的理论与实践研究”（23STA024）；北京师范大学科研创新领军人才项目“中国特色的慈善理论与知识体系建构”（1233200011）。

① 林闽钢：《中国特色社会救助制度论纲》，《社会政策研究》2025 年第 1 期。

了慈善参与社会保障的动意。2020年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》,强调“促进社会力量参与”,动员引导慈善组织加大社会救助方面支出等。同年,民政部、财政部联合发布《社会救助法(草案征求意见稿)》专章设立“社会力量参与”,鼓励、支持慈善组织为社会救助对象提供救助帮扶。2023年,民政部专门出台《关于加强政府救助与慈善帮扶有效衔接的指导意见》力图进一步畅通慈善力量参与社会救助的渠道,推进社会救助与慈善事业的有效衔接。

虽然慈善力量已开始介入社会救助与社会服务,但总体而言,目前仍是政府主导的法定社会保障处于一层独大的局面,公益性的社会慈善机制等未得到应有的发展。^①一方面,由于救助主体、救助责任、救助理念、救助项目、救助原则、资金资源及救助实施途径等各不相同,政府和慈善两种类型的救助存在着互不衔接的弊端。^②另一方面,责任边界不清、政策支持不充分、有效组织引导不足、慈善参与社会救助的社会公信力不足等影响着实践效能发挥。为解决这些难题,学者们建议政府通过政策支持、购买服务、精神褒奖等方式调动社会力量帮助困难群体的积极性,^③慈善力量加强自身建设,营造慈善力量参与社会救助良好的社会氛围等。^④此外,还需厘清责任边界,强化社会救助合作机制,如通过搭建信息共享平台,推进救助部门与慈善组织之间信息互联互通,强化救助资源统筹使用。^⑤然而,如果在研究中仅采用政府和慈善力量的单一主体视角,容易忽视在制度弹性空间里蕴含着策略调适和共生发展机制。如何在政府兜底保障与慈善柔性补充之间构建“刚而不僵、柔而不散”的协同机制,成为优化社会救助效能的重要命题。

本研究从功能互补与动态演化的双重视角切入,系统梳理慈善力量参与社会救助的入场逻辑,总结“政府支持-慈善参与”互动框架下行政吸纳、社会创新、政策驱动与深度融合四类实践样态,揭示政慈协同中刚性制度与柔性创新的动态张力及其治理智慧,在此基础上,反思实践中的不足并提出优化路径。

二、慈善力量参与社会救助的入场逻辑

从静态共时和动态历时角度来看,慈善力量参与社会救助既是提升救助资源统筹整合能力、响应多元救助需求、推动社会创新及培育社会联结等方面的功能补充,也是不断与制度环境调适并实现能动演化的发展选择。

(一) 基于功能差异的互补逻辑

1. 在资源维度上提升统筹整合

慈善力量参与社会救助的互补性首先体现在政府与慈善力量所提供的资源差异上。除在救

① 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

② 周沛:《协同治理视角下社会救助模式与机制创新》,《江淮论坛》2017年第1期。

③ 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

④ 郑晓齐、宋忠伟:《我国慈善组织参与社会救助论析》,《吉林大学社会科学学报》2019年第4期。

⑤ 谢琼:《贫困治理:中国慈善组织的实践与发展》,《社会保障评论》2017年第4期。

助资源的数量上的补充外，慈善力量在资源动员、资源类型、资源分配、资源转化上也展现互补性，这为救助资源的统筹整合提供有力的支持。

一是从资源动员的互补性来看，政府主导的社会救助是一种制度性强制共享，其资源动员依赖税收、财政预算等法定机制，通过公权力实现社会财富的强制性再分配。而慈善力量参与体现为社会性自愿共享，其资源动员依托道德感召、情感联结与价值认同等，通过非强制手段激活分散的社会资源。二是从资源类型的互补性来看，政府救助资源以财政资金为主，受预算管理制度约束，规模大、稳定性强但调整周期长（通常按年度预算执行）。相对而言，慈善资源除实物和现金等经济类资源外，还补充心理疏导、技能培训、社会融入服务等非经济类资源，来源分散、反应灵活。三是从资源分配上的互补性来看，慈善力量通过了解本地需求而设计执行公益慈善项目，这种“毛细血管式”的资源配置，与政府“主动脉”式的普惠性救助形成分配互补，如对社区内流动人口、残障人士等特殊群体服务中展现滴灌式的独特优势。四是从资源转化的可持续性探索来看，慈善创新正在推动资源价值转化路径的重塑。如借力网络慈善发展，行善路径变成“积累-参与”，每个主体都通过发挥相对优势参与行善，将个体价值转换为社会价值。^①慈善救助项目通过这样的“行为-数据-资源-资本”转化链条，不仅能够持续获得资金支持，还能通过创新机制实现自我造血。

2. 在服务维度上响应多元需求

慈善力量参与社会救助还在于能通过灵活差异的服务设计满足复杂的个性化需求。一是在需求发现上，慈善力量对于需求识别并非是“普通预设”，而是“发现需求”。政府救助的设计擅长通过统计学方法提炼共性需求（如最低收入保障、基础医疗服务等），并制定常规性、标准化的服务，确保底线公平。在面对“无助的少数”“沉默的少数”时，难以捕捉需求的异质性与动态性。慈善在服务供给中展现出需求感知的贴近性、需求表达的动态追踪以及需求分层的精细化，如社区慈善能够通过志愿者触角、田野调查以及个案跟踪等方式，捕捉政府统计体系难以覆盖的隐性需求，如心理创伤、社会排斥、文化剥夺等。二是在服务供给上，不同慈善力量依据其组织使命愿景为不同救助群体提供服务，能通过项目合作、公益创投、服务采购等实践形式，形成对救助服务的拆解与灵活重组。如对残障人士可提供“辅助器具适配+陪同就医+就业指导+无障碍环境改造”的组合选项。此外，慈善力量参与社会救助的优势还体现在能够根据个体需求特征，动态调整模块组合方式与优先级。如对突发重病家庭，优先启动“医疗费用垫付+保险理赔协助”，随后衔接“家庭经济重建+心理干预”；对长期失业者则侧重“职业技能培训+雇主资源对接+临时生活补助”等。

3. 在信息维度上促进精准救助

在信息维度上，慈善力量参与社会救助的价值主要体现在信息源的互补上。一是非正式性信息类型和细颗粒度的互补。与依赖行政系统内的结构化数据和单向度的行政上报流程（如户籍、收入证明、医疗记录等）不同，慈善通过社区网络触角等非正式渠道获取质性的非正式信息源，与量化指标等形成互补，为社会救助提供更立体的需求画像。二是信息动态更新的互补，

^① 谢琼：《中国网络慈善的创新价值与未来发展》，《社会保障评论》2022年第3期。

与政府信息系统的层级审批等刚性流程不同，慈善力量的即时反馈机制可捕捉突发性、临时性需求（如疾病恶化引发的紧急资金缺口），填补政府响应的“时间缝隙”。

4. 在方法维度上推动社会创新

首先，慈善以自愿共享为核心机制，不仅直接扩充了社会救助资源，更通过激活与拓展社会支持网络产生深层赋能效应。尤其是在社区慈善中，慈善力量可发挥杠杆作用撬动各种资源参与，^①包括整合政府、企业、学术机构、志愿者等资源，构建多主体联动的“资源池+服务链”的协作方式，扩展救助行动网络。慈善实践还通过激活当地内生性发展动力为救助对象建筑社会支持网络。如社区慈善通过建立社区食堂、共享茶室等常态化交往空间，将临时性救助关系转化为持续性的弱关系联结。此外，“政策框架+地方智慧”的嵌套一定程度促进了标准化服务与地域文化的调和。其次，慈善力量通过轻量性组织架构与灵活项目设计，快速响应突发性、临时性救助需求，在小微项目实践中“设计-实施-迭代”敏捷循环优化救助服务。再次，慈善组织通过在地化实践，可将弱势群体的现实诉求转化为具体解决方案，如搭建罕见病医疗互助网络、为骑手构建救助保障体系等。在此过程中，慈善组织不仅是社会问题的响应者，更作为治理知识的生产者与传播者，通过探索创新型救助模式，为既有社会救助体系注入新动能，形成持续优化的“增强回路”。

5. 在价值维度上培育社会联结

慈善力量参与社会救助体现的不仅是一种资源分配技术，还助于社会关系的建设方式。一方面，社会救助需通过传递、营造中国独有的“家国一体”“家国同心”的民生情怀和氛围，从物质救助层次向精神关怀层面提升。^②不同于考虑地区或城乡户籍来划分的政府救助资源，慈善参与是社会成员对社会责任的自发承担，展现了社会成员基于道德和良知的自愿奉献，体现出慈善的自愿共享、互助性等在社会向善中的价值，以更有“人情味”的救助方式激发社会成员的共同情感和集体行动，彰显社会关怀。中国慈善组织参与扶贫从被排斥到被接受再到受欢迎的整个历程已是慈善理念被弘扬和认可的很好证明。^③另一方面，慈善参与的社会价值超出具体救助行为，其价值黏合了多元主体协作的“目标鸿沟”，有利于共同体意识的培育。小到社区慈善中“人人为我、我为人人”的互助伦理，让受助者转化为志愿者，捐赠者转变为参与者，深入挖掘和培育社区自身的潜力与能力。^④大到慈善力量通过将救助行动嵌入“共同富裕”“第三次分配”的叙事中，构建起共创公共价值的意义框架，如捐赠被赋予“第三次分配”的时代使命，志愿服务升华为“共建共享”的社会实践，受助者转化为社会治理的参与者。这种价值整合降低了政府协调多元利益的制度成本，使社会政策获得更广泛的社会认同。

① 谢琼：《中国社区慈善的独特价值、既有实践与未来发展》，《中州学刊》2025年第2期。

② 林闽钢：《以人民为中心推动中国特色社会救助体系建设》，《中国民政》2022年第6期。

③ 林闽钢：《政府救助与慈善帮扶高效协同》，《瞭望》2023年第43期。

④ 谢琼、谷玉莹：《结构-机制-行动：社区慈善及其内生动力的发展机理》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2025年第2期。

表 1 慈善参与社会救助的互补逻辑

维度	政府主导	慈善互补	互补意义
资源	强制共享	自愿共享	提升资源总量与配置效率
服务	标准化供给	个性化响应	满足多元化、动态化的服务需求
信息	结构化数据	动态捕捉数据	构建多层次需求识别网络
方法	制度流程	灵活创新	综合外在支持与内生动力
价值	主流价值倡导	情感联结	促进社会团结与治理认同

资料来源：作者自制。

（二）基于政慈协同的演化逻辑

慈善力量参与社会救助的实践是“政慈关系”在特定历史语境下的具象投射。慈善在中国社会救助体系中的角色演变，体现了社会力量在制度弹性空间内的适应性生长。从历时性发展角度来看，慈善力量参与社会救助可分为三个阶段。

1. 传统社会的“依附性共生”

以互助、他助等为基本特征的原始社会保障活动事实上在三千多年前既已出现，如中国在《周礼·地官》即“遣人掌邦之委积，以待施惠；乡里之委积，以恤民之艰厄；县都之委积，以待凶荒。”此即是一种社会救助措施。^①在社会保障活动和慈善事业进入制度型时代之前，我国官办慈善、民间慈善及宗教慈善等共生。如有仓储后备和以工代赈的官办慈善，宋代范仲淹举办的“义田”、朱熹的“社仓”、刘宰的“粥局”、清代熊希龄举办的慈幼局等由民间人士自发举办的各类慈善活动，所开展的救助活动是随机的、临时的、低水平的，这一时代尽管层次极低，却也说明人类社会对社会性保障机制的需要，以及他助与互助的道德基础，并提供了某些可行的解贫济困方式与手段。^②

在“家国同构”框架下，慈善力量的生存空间源自政府的默许与宗族网络的庇护。如义仓、社仓等由士绅管理，资金多来自田租、捐赠或宗族公产，资源动员范围被严格限制在地缘与血缘网络内，政府极少直接拨款，但需向官府备案并接受监督。这一阶段的慈善参与救助呈现“松散协作”特征，政府默许民间自救行为（如灾年开仓赈济等），但缺乏制度性赋权，政策干预呈现偶发性。系统协作机制尚不完善。慈善偏向作为维系地方秩序的“道德义务”存在，这种非制度化的共生状态，既维系了小农经济下的基本生存保障，也为之后政慈关系奠定了“国家在场”的文化基因。

2. 制度化形成的初始结合

新中国成立初期，面对战争创伤和自然灾害的窘迫现实，为更好地团结并领导全国从事救济福利事业的团体和个人，中国人民救济总会成立并发挥整顿历史遗留的社会救济组织的作用，除对部分名存实亡的和假冒为善的团体予以处理外，一般的斟酌情况予以团结性改造。^③民间慈善事业走向衰歇、陷于停滞，其发展被定性为“统治阶级欺骗与麻痹人民的装饰品”，导致

① 郑功成：《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第117页。

② 郑功成：《社会保障学：理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第118-121页。

③ 李飞龙：《中国人民救济总会和建国初的社会救济》，《公益时报》，2019年5月7日第16版。

缺乏坚实的经济基础，^① 制度设计上推行刚性管控，财政统收统支取代多元供给渠道。这种总体性支配模式在短期内实现了救助资源的快速整合。

随后，市场经济改革助推了社会救助与慈善事业的制度化发展。1978年，民政部恢复设立民政部，设置农村社会救济司、城市社会福利司等7个司局级单位，为自上而下的救助体系建设提供行政支撑。历经从最低生活保障制度到专项救助制度，再到临时救助制度的建立，多层次的社会救助体系基本成型。同时，政府对慈善组织实行双重管理，推动政社关系有限松动。一方面，通过选择性赋权，培育一批有政府背景的基金会，如中国儿童少年基金会、宋庆龄基金会、中国残疾人福利基金会、中国青少年发展基金会等。另一方面，在资源供给上，虽多数资金仍依赖政府购买服务（如“微笑列车”唇腭裂救助项目需卫生部门审批），但慈善组织也可公开募捐。更具里程碑意义的是2014年《社会救助暂行办法》的出台，该办法在总则部分规定社会力量的参与方式，并首次明确社会力量参与的“8+1”社会救助新格局。2016年《慈善法》的颁布更从主体资格、活动规范等维度夯实了慈善的法律地位。但需注意的是，这一阶段的试探性放权，既释放了部分社会活力，也体现出“行政吸纳”的制度惯性。

3. 制度协同下的融合与创新

伴随着国家治理体系和治理能力现代化建设，探索政府和企业之外的现代化，政慈关系进入制度化协同的新阶段。首先，慈善力量参与社会救助的制度保障更加完善，2020年出台的《关于改革完善社会救助制度的意见》将促进社会力量参与、建立健全分层分类的社会救助体系作为重点任务提出。2023年，民政部专门发布《关于加强政府救助与慈善帮扶有效衔接的指导意见》，要求完善政策措施，健全工作机制，强化信息共享，推进融合发展，形成政府救助和慈善帮扶协调配合、资源统筹、优势互补、融合高效的新格局。制度设计突出弹性调适，政策主动预留“试点空间”，如浙江“助联体”探索跨部门数据互联互通、大病众筹的实践也在推动制度渐进完善，这种“控制中包容”的互动模式，折射出政府在制度稳定与社会活力间寻求平衡的治理智慧。除制度协同外，慈善参与还体现在网络慈善、社区慈善的发展及数字平台的建设使用中。

总而言之，中国慈善参与社会救助的演化呈现出慈善在制度空间中通过持续互动形成的弹性共生特征。一方面，体现了政慈互动中的动态平衡。慈善力量表现出“制度依附—资源汲取—自主性生长”的螺旋上升路径，在制度缝隙中进行非对抗性的策略创新。如大病求助等服务早期在《慈善法》未明确规制，最终推动网络募捐制度的完善。此外，慈善力量发展出必要的“政策解码”能力，实现慈善目标与行政议程的有机结合。另一方面，体现了建立在国家—社会二元对立的框架下的理论预设与中国实践的反差。一是演化动力的路径差异，西方理论将公民自组织视为核心驱动力，强调通过志愿机制弥补政府与市场的双重失灵，而中国慈善参与的阶段性突破往往源于政策契机与技术变革的驱动。慈善参与社会救助均体现“国家在场”背景下慈善生态的演进特征。二是不同于强调第三部门的独立性，中国慈善组织呈现出“嵌入式自主”

^① 周秋光：《现代中国社会保障制度与慈善事业70年发展进程及其思考》，《中南大学学报（社会科学版）》2020年第6期。

特征。不少慈善组织既依托行政体系获取合法性，又通过市场化运作拓展资源渠道，这种“体制内身份+社会化行动”的双轨策略，难以用“独立-依附”的二元框架简单概括。三是功能替代性的质疑。西方理论预设慈善力量在某些方面具有替代政府职能的潜能，但在中国的实践中，慈善力量更多在共识目标下扮演补充者角色，而非替代性竞争的角色。

三、慈善力量参与社会救助的实践样态

慈善力量参与社会救助的入场逻辑交织着功能互补与协同演化的双重动力：前者源于政府刚性兜底与慈善柔性服务的效能分野，后者则生成于政社互动中制度调适与技术赋能的动态适配。在此双重逻辑作用下，实践场域也呈现出多种样态。基于需求满足的机制属性（从标准化兜底到个性化响应）与协同演化的路径特征（从单向嵌入到双向互构）的交叉维度，可将其归纳为四种类型，分别是行政吸纳式（以政府主导的标准化流程筑牢民生底线）、社会创新式（依托社会网络捕捉政策外需求）、政策驱动式（对关键领域提供政策支持）、深度融合式（借力数字技术实现政慈资源系统性融合）。

（一）行政吸纳式：政府主导的制度整合

行政吸纳式以政府主导的制度化整合为核心特征，通过行政体系将慈善资源定向导入政策覆盖的“剩余需求”领域，旨在筑牢社会救助的刚性底线。在此模式下，政府通过制度设计将慈善资源纳入行政管控体系，确保救助行动严格遵循政策目标，慈善作为行政延伸工具来“借力办事”。如许多地方建立“困难群体信息推送机制”，由政府民政部门筛选出不符合低保标准但存在特殊困难的个案，直接指派定点慈善力量对接帮扶，确保兜底保障无遗漏。在应急灾害救助时，慈善力量筹集的善款善物需由灾害指挥部门统一调度等。在维护社会稳定优先的治理导向下，行政体系通过吸纳慈善资源增强危机应对能力，同时防范多元主体介入可能引发的资源错配风险以及治理风险。其优势在于快速集中资源、降低了慈善参与的决策风险与协调成本，但亦可能因过度依赖指令而压缩慈善力量的参与空间，这与慈善力量自身运用行政力量的能力有关。

（二）社会创新式：慈善主动的需求响应

社会创新式凸显慈善力量的创新服务，聚焦政府刚性政策难以触及的“需求缝隙”。大病医疗救助是典型场域，在医疗保障不足，重特大疾病个人医疗负担仍过重^①的背景下，水滴筹等平台构建起“个人求助-社交传播-资金直达”的民间互助网络，累计帮助逾325万筹款患者筹集医疗费用651亿元。^②这种慈善力量的创造性响应，其成功得益于三重机制。一是借助移动支付技术突破传统募捐的时空限制；二是利用社交网络建立基于人际信任的捐赠文化；三是通过资金直达医院规避中间环节的损耗。在社区慈善领域，通过公益创投、慈善信托等工具孵化非标准化救助项目，如为低收入家庭青少年提供职业体验与技能培训、提供“喘息服务”

① 朱铭来等：《多层次医疗保障体系评估——基于复合维度的发展指数测算》，《保险研究》2022年第10期。

② 《水滴公司2024年Q2财报：营收6.76亿元，连续10个季度盈利》，经济网：<https://www.ceweekly.cn/company/2024/0905/454302.html>，2025年2月1日。

支持失能老人家庭等。但社会创新并不是对权威的挑战，而是制度优化的“探针”，政策通过选择性吸纳来实现治理知识的生产与升级，2023年新修的《中华人民共和国慈善法》，增加了对加强个人求助网络服务平台管理，保护求助人、信息发布人、捐助人合法权益的条款，2024年9月公布并实施的《个人求助网络服务平台管理办法》就是对现实探索的回应。同时，此类实践虽具有灵活性，却因资源稳定性不足、政策合法性支持薄弱而面临可持续性挑战。

（三）政策驱动式：政策牵引的效能释放

政府通过专项政策来动员慈善资源投入特定领域，“搭台唱戏”激发社会活力，将慈善力量纳入政策目标框架。以民政部彩票公益金管理机制为例，根据《中央集中彩票公益金管理办法》，每年数百亿元资金使用于扶贫、养老、残疾人保障等民生领域，资金分配需经财政部、民政部等多部门联审，确保与国家战略高度契合。同时，政府引导慈善组织积极参与乡村振兴的对口支援，为慈善组织提供稳定的资金来源和政策保障，降低了慈善组织的运营风险，使其能够更专注于项目的实施和服务的提供。然而，这种类型也易出现慈善力量过于依赖政府资源的现象，导致慈善组织在面对政策变化或资金减少时变得脆弱。

（四）深度融合式：技术赋能的协同进化

许多地方实践借助数字技术和平台，通过数据共享、算法协同与流程再造，推动慈善力量参与社会救助从“机械叠加”向“智能共生”转型。如浙江“助联体”整合民政救助数据、慈善项目库与市场主体资源，利用机器学习模型预测困难群体的多维需求，并自动触发跨部门协作链。一方面，民政部门向慈善组织开放低保、特困人员等敏感数据（经脱敏处理），搭建线上一站式平台和线下一站式阵地。另一方面，通过建立联合审核机制，吸纳慈善组织代表深度参与社会救助工作。针对不符合政府救助条件但有困难和帮扶需求的对象，以及政府救助后仍未脱离困境的对象，慈善代表与相关部门协同开展精准识别、需求评估、帮扶方案制订，并在册救助对象可进行互相转化。慈善力量不仅提供资金物资，更深度参与救助对象评估、服务方案制定等核心环节。这种协作依赖政府的制度赋权与慈善组织的专业能力建设。例如，浙江省缙云县的“缙情帮”医保防贫数字应用通过识别出高额自付医疗费人员，将相关情况向民政、卫健、残联、红十字会、慈善总会等相关部门进行主动推送，并通过开通水滴筹绿色通道发起众筹，实现了慈善力量在主体参与、信息共享、资源整合、过程管理、服务提供、沟通对话等方面深度参与到救助工作。^①

上述四种实践样态表明，在社会救助领域，慈善力量与政府的协同实践呈现出多元互动格局。行政吸纳模式夯实民生保障底线，社会创新路径突破传统治理瓶颈，政策驱动机制聚焦重点领域攻坚，深度融合机制推动救助体系迭代升级。这种复合型互动机制，一方面，彰显出政慈关系的复杂张力与智慧，这种“弹性控制—渐进放权”的调试艺术正是构建“刚而不僵、柔而不散”的关键。另一方面，“刚柔并济、张弛有度”的治理效能，突破了传统理论中“强国家—弱社会”二元对立的认知框架，为社会治理现代化提供了新的实践范式。

^① 高静华、张鹏飞：《政府救助与慈善救助的协同联动机制与困境：以J县医保防贫应用为例》，《兰州学刊》2024年第1期。

四、慈善力量参与社会救助的实践反思

慈善力量通过多种参与路径回应着复杂的救助需求，但其效能释放仍面临约束。当政策驱动的资源集约遭遇行政吸纳的路径依赖，当技术赋能的智能协同面临需求识别的“最后一公里”困境，当社会创新的柔性补位陷入合法性支撑的脆弱性时，实践效能便容易从理论上的“互补增益”滑向现实中的“碎片耗散”。这种张力表明，慈善参与的潜力尚未完全转化为效能，不仅需要参与机制进行追问，还需对理念共识、服务提供、技术适配等方面进行反思。

（一）理念与信任的“无形藩篱”：阻滞主体效能释放

首先，中国特色慈善事业发展需要考虑社会保障制度对民生基本需求的满足程度。^①这不同于将慈善纳入社会保障体系是降低其独立性或低估慈善事业价值的观点。如果慈善参与社会救助在实践中过于在意“独立性”，恰恰不能体现其被赋予的法定地位和被认可的公共责任，难以获得发展必要的政策参与、资源保障等。其次，慈善不是“见物不见人”，服务慈善和筹款慈善的重要性相当。若在发展理念上重筹款、轻服务，而低估慈善功能在构建社会支持网络、激活情感连接的精神价值，则阻滞了慈善在社会救助中的柔性效能发挥。信任是慈善事业的基石，负面事件易使慈善陷入“塔西佗陷阱”，削弱政府与公众的协同意愿，致使协同救助力度不够紧密。尤其是涉及生存资金的社会救助，稍有不慎便可能成为社会关系中矛盾的新导火索。而且，在低信任环境也会影响组织选择“保险策略”，更不敢冒险深入满足更为深层的救助需求。因此，要警惕理念与信任的“无形藩篱”。

（二）参与机制的“隐性排斥”：消解协同网络势能

在顶层设计层面，慈善力量被多次明确鼓励参与到社会救助中。但实践操作的复杂性会容易使得鼓励贯彻难。首先，在准入上，多数地区在支持慈善力量参与社会救助方面缺少整体性的制度安排，使得慈善参与受到当地领导者办事风格的影响，且零星、随机的协作形式较多，尤其涉及商业因素时，地方政府普遍存在疑虑和担忧，进一步制约了慈善力量的有效参与和协同效能。其次，在执行上，信息共享程度低，民政部门的低保家庭数据、卫健部门的疾病档案、教育系统的贫困生信息分属不同系统，跨部门协同机制不畅，再加之数字化建设非统一技术标准指导、数据开放与隐私保护的矛盾等难点，慈善组织难以获取多维数据建模分析。再次，基层社会救助力量待提升。一方面，稳定性高、专业能力强、既懂政策又了解慈善的社会救助人才仍然紧缺。另一方面，救助对象和困难群体了解慈善信息的渠道较为分散，并面临时间和搜索能力的制约。此外，在参与领域上有待扩展，两者在扶贫、医疗救助、教育救助和灾害救助中与慈善组织的衔接合作较多，而在心理健康、就业培训、社会融入等民生领域，慈善救助的功能还有待拓展。

（三）慈善服务的“需求难题”：弱化参与内生动力

慈善力量参与社会救助的供给效能体现在需求识别精准性和服务落地的适配性上。如若“看不见需求”“接不住需求”将弱化参与的内生动力。一是需求识别易失焦。一些慈善项目设计

^① 谢琼、谷玉莹：《慈善事业健康发展需要构建新型政社关系》，《社会治理》2020年第12期。

非“需求逻辑”，而是“资本逻辑”的响应，偏好“可视化”的短期救助（如物资发放、优惠等），易致需求响应敏感度持续下降，反而不利于对救助对象的关注。如在农村社区调研中，救助对象对“防盗门补贴”等项目表示“舍不得，几百块钱改个门实在太奢侈”，这种需求不匹配反而使得资源浪费。二是慈善服务“重输入轻转化”。从长期来看，“情感动员—资源募集—物质输送”的方式有感觉疲劳的风险，缺乏需求诊断、干预设计、影响评估等专业技术体系，对社区社会资本培育、内生发展能力激活等深层议题介入不足。如以“资金拨付率”“物资发放量”为核心的评估体系，倒逼慈善组织追求规模扩张而非服务深度，缺乏对受助者能力提升、实际状态改善、心理状态等长期影响的追踪。

（四）技术赋能的“工具悬浮”：稀释创新生态动能

我国公益慈善数字化局部发展成效显著但总体发展缓慢，不同组织间差异较大、行业基础依旧薄弱。^① 技术赋能慈善参与的不足不仅体现在数据孤岛问题上，也涉及技术应用、数字包容性等方面。首先，数字基建存在地区和城乡差异，使得技术资源分布与救助需求呈逆向关系，在发达地区，技术赋能催生“智慧救助”，而在欠发达地区却因基础设施滞后加剧了“数字鸿沟”。其次，技术工具的“去语境化”特征可能导致救助实践与地方性知识的脱节，技术应用并未穿透“最后一公里”。笔者在调研时了解到某地尝试通过智能语音系统了解救助对象的生活情况，却因大部分救助对象回应普通话的不适应而导致信息收集不真实，“数据繁荣”背后有着真实困境。再次，数据挖掘不足。以发挥记录功能为主，海量数据仍处于堆叠状态，数据共享、交互、挖掘等应用实践仍处于表层状态，难以为技术应用提供坚实的数据底座，面向实际救助场景开发的一体化应用严重不足，难以适应复杂多变的现实救助场景。

五、慈善力量参与社会救助的优化路径

如前所述，慈善力量参与社会救助的过程是在动态调适中实现刚性与柔性的平衡。面对理念与信任、参与机制、慈善服务以及技术赋能等方面出现的难题，需要以提升民生福祉为共识目标、健全系统集成的制度衔接机制、完善服务类救助的专业化供给、优化慈善力量参与结构等。

（一）以提升民生福祉为共识目标

调动慈善力量参与社会救助，实际上是对救助结构和政慈关系的优化。首先，应在提升民生福祉的共同目标下优化政慈关系。在共同目标导向下，各主体的良性互动既能增强救助体系的整体效能，也在实现目标的过程中实现各自优势。其次，明确政府在社会救助中的责任，用灵活的政慈关系实现民生福祉提升的目标。政府不仅有保障民生的基本职责，还应创造灵活的机制来团结社会救助的可用力量，实现不同主体各扬其长、各显其能、各尽其责、各得其所。在统筹协调、信息共享、对象融合等方面，政府应发挥主导作用，确保救助工作的有序进行。而慈善力量则主要在资源整合、行动协同等方面发挥作用，通过自身的专业性和灵活性，为救

^① 谢琼：《公益慈善数字化的现实审视与未来发展》，《人民论坛·学术前沿》2022年第22期。

助工作提供有力支持。这种政慈协同方式不仅挖掘了体系中固有的治理资源，也促进了政社关系的和谐发展。

（二）健全系统集成的制度衔接机制

系统集成的改革思路要求我们以整体和全局的视角来看待慈善力量与社会救助的关系。一是健全制度衔接载体，在乡镇（街道）层面建立社会救助服务联合体，整合民政专干、慈善工作者、社区社工、志愿者等队伍的沟通和工作机制。二是强化信息化建设，加快推动与教育、医保、住房等专项救助部门数据共享机制，稳步推进跨部门、跨层级的共享数据接口，比如建立脱敏数据双向推送机制、设立救助信息采集终端等，探索区块链、AI 算法实现信息共享、转介快速、结果互认等。三是需建立多维激励机制提升协同效能。通过政府购买服务项目倾斜、慈善组织评估加分等政策工具，引导慈善资源向服务类救助、基层救助力量等方面流动。四是构建动态监测评估闭环，研究社会救助慈善协同评价指标，设置资源对接率、需求满足率、服务覆盖率等核心指标，通过第三方评估推动制度衔接机制持续优化。

（三）完善服务类救助的专业化供给

在慈善活动链条中，慈善宗旨和慈善目的实现的最后也是最重要的环节在于慈善服务。^① 尽管服务类社会救助的边界存在动态性，难以明确界定和量化，但其在社会救助体系中的重要性不容忽视。社会救助的发展需要适应不断增长的需求，实现“水涨船高”的效果，这意味着社会救助服务的供给必须与社会发展水平相匹配。服务类社会救助既不能过高以至于超出救助需要，也不能过低以至于无法满足困难群众的基本需求。一是在服务需求识别上，开放或主动收集困难群体个性化需求，对需求紧急程度、服务所需类型、受益周期等进行分级识别，建立动态需求清单以及资源清单。二是服务内容上，打造特色服务产品矩阵，形成“一机构一品牌”或“一社区一品牌”的专业化服务能力，发挥自身开展人文关怀、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等救助服务的优势，比如提供医疗救助家庭的照顾者服务、帮助救助对象构建家庭和社会支持网络等。三是在评估与反馈机制上，不仅考虑慈善活动的直接交付物产出，还关注受益人在行为、能力等的变化与成效。此外，除考虑政府购买服务方式支持慈善力量参与社会救助服务之外，对专业性强的救助服务考虑制定规范化的服务扶持和人才培养机制，提升救助服务的稳定性和持续性。同时，对慈善类的基层救助力量提供必要支持，激励其创新参与。

（四）优化慈善力量参与结构

第一，在救助领域发挥枢纽型慈善组织的作用。枢纽型慈善组织通常发挥着“双向赋能”的优势，具有较强资源整合能力和社会影响力，在社会救助领域中需要其充分发挥信息传递、资源匹配、专业发展、平台支持、统筹协调等方面的桥梁纽带作用，要兼具平台视角，积极搭建供需对接机制，以便救助部门、本土慈善组织、枢纽型社会组织、跨界力量能够对话和共同行动，让民众的需求、捐赠者的意愿、慈善组织的能力能够相互匹配。第二，拓展社区慈善参与救助的空间和渠道。政府救助与慈善救助工作的最终目标是帮助困难群体解决实际问题，因此，促进救助服务与资源向基层社区下沉至关重要。在社区慈善中发展立足社区本位、动员社

^① 谢琼：《规范慈善服务：我国慈善立法不可或缺》，《中国行政管理》2015年第6期。

区资源、服务社区成员、提升社区品质的社区公益慈善组织，加强机制建构，如社区慈善服务机制、协调机制、动员机制和数字技术助力机制等，增强社区慈善服务能力，发挥社区邻里信任网络与地方性知识的优势，实现救助资源和服务的精准触达。

The Entry Logic, Practice Patterns and Optimization Pathways of Philanthropic Engagement in Social Assistance

Gu Yuying

(School of Sociology, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: Social assistance is a key domain within the social security system where philanthropic actors play a supplementary role. Their participation not only enhances the coordination and integration of assistance resources, meets diverse needs, drives social innovation, and strengthens social bonds, but also represents a process of continuous adaptation and active evolution within institutional settings. Under a government-led framework, philanthropic engagement has gradually formed four interactive patterns: administrative incorporation, social innovation, policy-driven participation, and deep integration. However, the effectiveness of such engagement remains limited by challenges such as insufficient public awareness and trust, weak participation mechanisms, and limited technological support. To improve the practical effectiveness of philanthropic participation in social assistance, it is crucial to build consensus around improving people's well-being, reinforce institutional coordination through systemic integration, advance the professionalization of service-based assistance, and optimize the organizational structures of participating philanthropic organizations.

Keywords: philanthropic actors; social assistance; entry logic; practice patterns

(责任编辑: 高静华)