

• 慈善事业 •

藏善于民：中国特色慈善事业的筑基之路

周 俊

【摘 要】 发展中国特色慈善事业需要立足长远、系统推进。藏善于民是将慈善财富贮藏于民间社会，强调慈善服务社会、政府适度干预，通过培育善心、激发善意和提高善能力促进公众行善。藏善于民的价值主要体现在固守慈善“原色”、恪守传统“本色”和坚守现代“底色”，进而为中国特色慈善事业筑基，并且通过促进个体和社会发展夯实社会建设基础。当前，藏善于民面临慈善自治空间被挤压和善行转化机制不畅两大现实挑战，迫切需要明确“三色”政策指向，同时推进政慈关系重构、加强慈善文化建设、完善参与激励机制以及提高公众善能力。

【关键词】 藏善于民；中国特色慈善事业；社会性；内生性；政慈关系

改革开放以来，中国慈善事业在传承和创新中快速发展。当前，无论是社会捐赠、志愿服务，还是慈善组织数量，都已达到一定规模，慈善文化、慈善法治建设等也取得了显著成就，慈善事业的作用日益凸显。同时要看到的是，我国慈善事业总体上仍然相对滞后且面临多重挑战，其中备受关注的，一是政府与慈善的边界仍有不清晰之处，部分慈善组织行政化色彩浓厚、行政变相强制捐赠难以杜绝、特殊时期公权力过度干预问题依然存在；^①二是慈善事业发展的内生动力尚不充足，公众参与慈善具有较明显的“被动响应”特征，“人人慈善”还没有成为一种普遍性观念和日常行为习惯。社会捐赠总额占国内生产总值的比重远远低于英美等发达国家，便是公众参与不足的一个例证。在这一情境下，如何推进中国特色慈善事业高质量发展，使其更好地服务中国式现代化，是迫切需要探讨的问题。^②围绕如何发展慈善事业，学界已有较为丰富的研究，提出了党建引领、^③以法促善、^④中体西用^⑤和慈善会社

【作者简介】 周俊，浙江工商大学英贤慈善学院教授。主要研究方向：公益慈善、社会组织、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 金锦萍：《论突发事件应对中政府与慈善组织的关系——以公益募捐主体为视角》，《社会保障评论》2021 年第 3 期。
② 张春生：《推进慈善事业高质量发展》，《求是》2025 年第 7 期。
③ 李瑾、张乐：《激活公共性：党建引领慈善的内在逻辑与实践路径》，《宁夏党校学报》2025 年第 3 期。
④ 王振耀：《中国式现代化与中国慈善事业发展之道》，《中国民政》2024 年第 22 期。
⑤ 郑功成：《中国特色慈善事业的理论建构与实践发展》，《公益研究》2025 年第 1 期。

会化转型^①等政策建议。遗憾的是,既有研究尚未探讨如何立足长远、系统性地为中国特色慈善事业厚植土壤、筑牢根基。鉴于此,本文提出“藏善于民”概念,将其作为推进中国特色慈善事业发展的“支点”。文章将阐释藏善于民的理论内涵和价值意蕴,并基于对现实挑战的分析提出促进藏善于民的关键路径。

一、藏善于民的理论内涵

中华历史文化传统中的“藏富于民”思想为我们思考中国特色慈善事业发展之路提供了重要启示。历代政治家和思想家多倡导富民政策,将民富国强视为治国理政的目标。历史经验也表明,凡是社会经济快速发展的时期,均是实行了劝课农桑、轻徭薄役等重农富民政策。^②当今时代,“藏富于民”依然是国家治理的战略性思路。党的十八大以来,习近平总书记多次强调:“共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展,归根结底是要实现全体人民共同富裕”。^③为推动共同富裕,党和政府组织实施了脱贫攻坚、乡村振兴等重大战略,使富民思想深入人心。

正如经济发展离不开“藏富于民”,慈善事业发展也离不开藏善于民。与“藏富于民”相同,藏善于民的核心要义是将慈善财富贮藏于民间社会,不同的是,公众具有追求和贮藏经济财富的天然动机,“藏富于民”主要强调政府不与民争利,所关注的核心问题是政府与市场的边界;而慈善虽然有时源自人的天性,但很多时候是后天教育或环境影响的产物,并且行善需要具备一定的条件,因此,藏善于民不仅需要政府和社会在明晰职责边界的基础上分工协同,而且需要开展广泛的社会动员。基于此,本文从社会性和内生性两个方面理解藏善于民的基本内涵。

(一) 藏善于民强调慈善事业的社会性

慈善事业是一项社会事业,社会性是其根本特性。因此,藏善于民首先要使慈善事业维持和实现社会性,为此需遵循慈善服务社会和政府适度干预两个基本原则。

一是慈善服务社会原则。这一原则具体体现在四个方面:首先,慈善目标具有社会性。无论慈善是发挥救济还是公益功能,也无论慈善是“利他”还是“利公”,其需求都来源于社会,是对贫困、疾病、教育不公等社会问题的回应,本质上是承担社会共同体责任,最终目标是提升人民福祉和促进社会进步。其次,慈善资源具有社会性。慈善是社会财富的再分配,显著区别于政府税收和市场交换,是一种基于个体自愿且不求回报的柔性财富调节机制。再次,慈善运行具有社会性。慈善建立在信任、互惠规范与社会网络的基础上,以社会公信力为生存之本,

① 胡小军:《慈善会的社会转型:基本含义与实践框架》,《公益》2025年第2期。

② 林正同:《简论中国古代富民思想》,《中国农史》1997年第4期。

③ 《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》,《十九大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社,2021年,第749页。

发展慈善事业是一项社会工程，需要系统性地构建社会信任和促进社会交往互动。最后，慈善文化具有社会性。慈善根植于特定社会文化和价值观念，发展慈善事业需要在尊重文化传统的前提下，积极营造与当前国情相适应的文化氛围。

二是政府适度干预原则。一方面，慈善与政府公益有界分。慈善与政府公益的目标相同，都旨在实现公共利益、提升人民福祉，但慈善的社会性决定了它不具有强制性，是公众的自愿选择，且由于以自愿为基础，通常很难具有规模性；而政府是公共权力机构，以税收为主要资源来源，政府公益通常面向全体社会成员，具有普惠性和规模性。可见，二者不可混同。另一方面，慈善力量与政府需要分工协同。当今时代，慈善已经远远超越朴素的助人行为，发展为一项包含救济和公益的社会事业，慈善组织和慈善服务的专业性、复杂性不断提高，既需要制度支撑，也需要政府支持。从实践发展看，中外政府都承担规范和促进慈善事业发展的职责，一些国家还向慈善组织购买公共服务，通过功能互补更好地满足社会需求。^①需要指出的是，与慈善组织体系较为成熟的英美国家相比较，我国慈善力量发育尚不充分，这要求政府发挥更为积极的作用，尤其是在促进方面，不仅需要提供有力的政策支持，而且有必要提供更多的参与公共服务供给的机会。

（二）藏善于民强调慈善事业的内生性

慈善事业的内生性是指慈善行为的动力、资源和组织运行等都由社会力量自我驱动、自我发起。虽然慈善是一种自发自觉行为，但受认知水平、物质条件等多种因素影响，公众并不必然行善，因此，慈善动员十分重要，这也意味着，慈善事业的内生性需要加以建设，而动员是重要手段。计划行为理论提出，外显行为是动机的产物，动机在先，行为在后，并且从动机到行为，中间需要有“行为意向”。换言之，只有当行为是在意向的控制之下，个体可以随意决定执行或不执行某种行为时，行为意向才能转化为行为。^②慈善是一种典型的外显行为，因此可以基于计划行为理论，将强调内生性的藏善于民理解为以下三方面内容。

其一，藏善于民是要使公众怀有行善之心（以下简称“善心”）。善心即慈善动机，是对“为何行善”的回答。综观既有研究，对慈善动机的讨论大体上有两大框架：一是“三分说”，即认为慈善动机包括进化、认知和生物基础三大类型。进化视角强调慈善在社会进化中的意义，认为行善是为了保证个体乃至种族的生存和繁衍。认知角度强调个体行善时的理性思考，道德和责任是最常见的考虑因素。生物基础视角认为慈善具有生物属性，强调生物情感、神经机制的作用。二是“二分说”，即从内在动机和外在诱因的角度讨论慈善动机，将内在动机主要理解为共情、道德和责任，将外在诱因理解为包含制度压力、物质或声誉、机会回报等都在内的丰富内容。

不同视角的研究揭示了慈善动机的多样性和复杂性，同时表明，要激发慈善事业的内生性，

^① 参见[美]莱斯特·M.萨拉蒙：《公共服务中的伙伴：现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，商务印书馆，2008年，第79-87页。

^② Icek Ajzen, "The Theory of Planned Behavior," *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 1991, 50(2).

应当在行为合法合规的前提下接纳各类动机,并强化部分具有重大价值并且可以施加影响的动机,比如通过荣誉奖励使那些为荣誉而行善的人更具积极性,通过发挥示范作用使更易感知社会规范压力的人有更多参与。十分重要的是,在各种动机中,道德和责任动机更具社会性、稳定性和持久性。习近平总书记在《浙江日报》“之江新语”栏目发表的文章中写道:“树立慈善意识、参与慈善活动、发展慈善事业,是一种具有广泛群众性的道德自觉”。^①不仅如此,慈善“出于道德而不止于道德”,随着公共生活的兴盛,作为一种社会事业的慈善已经超出个人私域,成为共同体成员的责任。^②责任动机建立在共同体意识的基础上,是认为自己作为共同体的一员需要对其它成员承担责任的一种认知。重点倡导和培养公众的道德和责任动机,是当代慈善文化建设的一个重要特征。

其二,藏善于民是要使民众具有行善意向(以下简称“善意”)。有善心并不一定会产生善举,根据计划行为理论,善意在动机与行为之间发生中介作用。所谓善意,是指一种实施慈善行为的主观倾向和打算,受行为态度、主观规范和知觉行为控制三方面因素影响,而信念又对这三方面因素产生影响。^③具体来说,善心转化为善意需要具备四个条件:一是个体能够理解慈善的价值,对慈善有积极评价;二是个体能够感知“重要的他者”对慈善的支持或反对;三是个体对自己的行善能力有信心,认为自己能够控制并执行慈善行为;四是“个体认为前三方面预期为真的”的可能性,可能性越大,善意越强。因此,培养善意需要采取系统性举措创造适宜的内外外部环境。

其三,藏善于民是要使民众拥有行善能力(以下简称“善能力”)。对善能力的信心在善意形成中具有独特价值,因为它虽然体现为一种知觉行为控制,但以能力的客观存在为前提,是一种可控性极强的因素,故而也是藏善于民赖以实现的关键因素。善能力可以被理解为个体对慈善的主观认知和所拥有的客观资源情况。主观认知是指个体是否理解何为慈善、如何有效行善,这一方面基于个体与生俱来的生物性和社会性,另一方面离不开针对道德观念、公民责任的社会建构过程。由于慈善已经演化为救济加公益,藏善于民所要培育的认知能力应当具有多元性,其中以对道德和责任的培养最为重要。客观资源是指个体所占有的可用于实施善行的物质性和非物质性资源,比如金钱、物质、技能和时间等。富人常常进行款物捐赠,普通人更多奉献时间和技能。无论以何种资源行善,其前提都是占有资源,因而占有的资源越丰富,行善能力就越强,也就越有可能产生善行。因此,藏善于民既要培养公众主观认知,又要为公众创造有利于累积客观资源的制度环境。

综上,藏善于民取意于“藏富于民”,二者在本质上具有一致性,都强调将资源贮藏于民间社会,以谋求长远发展;不同的是,藏善于民既关注政府与慈善的角色边界,又关注社

① 习近平:《在慈善中积累道德》,《浙江日报》,2007年1月17日第1版。

② 刘威:《解开中国慈善的道德枷锁——从“恻隐之心”到“公共责任”的价值跃迁》,《中州学刊》2013年第10期。

③ Icek Ajzen, et al., "From Intentions to Behavior: Implementation Intention, Commitment, and Conscientiousness," *Journal of Applied Social Psychology*, 2009, 39(6).

会如何累积主客观慈善资源和进行慈善自我生产，因而同时重视维护和发展慈善事业的社会性和内生性。

二、藏善于民的价值意蕴

藏善于民虽是本文提出的新概念，但相关实践却源远流长。在中国传统社会，民众以族群聚居，形成了邻里互济、守望相助的社会风尚，尤其是自然灾害发生时，一方有难、八方支援，慈善无处不在。不仅如此，封建王朝在力不能逮之时，常鼓励和支持民间力量发挥补充性功能，^①特殊情况下还通过“官民合办”“官督民办”等方式支持民间慈善事业发展。^②进入近代以来，作为对现实社会需求的回应，慈善的公益功能和社会整合作用日益突出，清末民初民间力量创办学校、医院等公益机构蔚然成风，与此同时，中华优秀慈善传统得到传承，民间互助互济兴盛。改革开放以来，慈善事业获得复兴，其社会性在多项法律法规中得到确认，党和政府鼓励支持社会力量参与慈善活动、举办慈善事业，建构了以社会性、自愿性、公益性为主要特征的慈善事业体系。可以说，藏善于民从来都是慈善事业发展的基调，而这一基调的形成主要源于藏善于民所蕴含的深远价值。具体来说，藏善于民首先是慈善事业实现社会性和内生性的本质要求，本身是一种价值目标；其次，它可以促进慈善共识、慈善参与和提高慈善效能，因而具有突出的工具意义；不仅如此，藏善于民还具有超越慈善事业的价值，是实现人的全面发展、促进社会稳定有序并且充满活力的重要手段。

（一）藏善于民是中国特色慈善事业的筑基之路

发展中国特色慈善事业需要牢牢抓住两个关键点：一是慈善事业，二是中国特色。一方面，慈善事业首先应体现慈善的基本属性，即社会性、自愿性和公益性，在此基础上还应当体现作为一项事业应具有的基本特征，主要包括目标明确、制度健全、效能可见等；另一方面，“中国特色”主要体现在慈善事业既传承中华优秀传统文化，又服务现代国家建设，同时吸收借鉴现代慈善文明成果，是古今中外慈善文化的融合性创造。有研究将中国特色慈善事业的特征概括为“三色”——慈善“原色”、传统“本色”和现代“底色”，^③深刻揭示了其所应具有的两个关键点和三方面内容，而中国特色慈善事业三重特征的实现呼吁藏善于民。

首先，藏善于民使慈善事业固守慈善“原色”。藏善于民所强调的慈善的社会性和内生性，是维护慈善“原色”——非营利性、自愿性和公益性的基本前提。从理论上讲，只有坚持社会性和内生性，由社会公众自主发起和自主管理，才能确保慈善不以获取利润为目的，不被商业所俘获；才能将公权力限制在适度范围，防止出现强制性慈善和慈善行政化现象；才能使慈善

① 参见吕洪业：《中国古代慈善简史》，中国社会科学出版社，2014年，第17-18页。

② 郝红暖：《清代民国河北地区慈善组织的历史演变与空间运作（1644—1937）》，暨南大学博士学位论文，2010年。

③ 郑功成：《中国特色慈善事业的理论建构与实践发展》，《公益研究》2025年第1期。

具有创新活力,形成韧性和可持续性。在实践中,我国慈善事业中出现的慈善商业化、行政化和活力不足等问题,与慈善的社会性和内生性未得到有效维护具有直接联系:一方面,慈善回应社会需求、动员社会资源的能力不足,导致其转向行政依附或被资本收编;另一方面,社会公众对慈善的价值认同不足、参与能力欠缺,善心难以转化为善行,大多数人仅能帮助身边的人,而无力参与更广泛的社会议题。

其次,藏善于民使慈善事业恪守传统“本色”。慈善无国界,慈善事业有国界。中国慈善传统悠久,慈善事业发展具有深厚的文化基础,这构成中国特色慈善事业独一无二的资源优势。藏善于民所强调的社会性与内生性,都以对传统慈善文化的传承与创新为前提,二者可以说是同一进程的两个侧面。关于传承,公众对慈善的基本认知通常建立在传统文化的基础之上。例如,中国人行善大多出于“行善积德”“知恩图报”和“求福报”,体现了儒家、道家和佛教中的慈善精神。激活这些传统慈善精神,将慈善嵌入个人的意义系统,是藏善于民的核心内容之一。2025年民政部、中央社会工作部等七部分部署开展慈善文化“五进”(进机关、进企业、进乡村、进社区、进家庭)活动,明确提出要弘扬“义利兼顾、以义为先,自强不息、止于至善”的光彩精神,充分体现了传承传统慈善文化的重要意义。关于创新,慈善创新常常源自对传统的创造性改造,其背后是对新的慈善供需关系的深刻洞察,而这需要将慈善扎根于社会。我国已经出现了一些以传统文化为基础的慈善创新,比如个人大病求助平台借助数字技术拓展熟人社会的互助功能,调动了公众参与积极性。此类平台的代表“水滴筹”自2016年上线到2025年底,共获得社会捐赠超700亿元。随着藏善于民的推进,此类创新将不断增多,将为慈善事业发展提供新动力。

最后,藏善于民使慈善事业坚守现代“底色”。慈善事业的现代“底色”主要体现在两个方面:一是服务我国的现代国家建设,二是吸收借鉴国际社会的现代慈善文明成果。关于前者,中国现代国家建设的根本目的是国泰民安、国富民强,慈善事业发展始终服务于这一目标。藏善于民就是要将慈善财富贮藏于社会,以此为基础充分发挥慈善事业补充社会保障制度、促进社会治理、调节收入分配、推进共同富裕等功能,使慈善事业成为推动经济发展、维护社会稳定的一块基石。关于后者,发展中国特色慈善事业需要学习借鉴国际社会现代慈善的一些成功经验。藏善于民的一项重要内容是提高公众的善能力,其中包含对国外先进经验的学习及本土化改造能力。我国慈善领域已经引进了不少西方理念和工具,比如公益和非营利等观念、公益创投和慈善信托等工具都来自西方。需要指出的是,藏善于民是一项系统工程,吸引借鉴域外经验并非孤立行为,而是要与坚守慈善事业的“底色”和“本色”相适配,要在各要素平衡中避免“食之不化”问题。

(二) 藏善于民是夯实社会建设基础的必要之举

藏善于民的价值不仅体现在对中国特色慈善事业发展的直接作用上,而且体现在它可以通过促进个体发展和社会发展间接夯实社会建设基础。

一是藏善于民助力人的全面发展。人是社会历史的主体，人的全面发展是社会历史发展进步的动力，是人类社会发展的终极价值追求。^①在马克思看来，人的全面发展包括人的需求、能力、自由和社会关系等的发展。^②慈善是促进人的全面发展的重要手段。其一，慈善事业建立在社会需求也即人的需求的基础之上，包括从人的基本生存需求到高层次精神需求的广泛内容。藏善于民不断夯实慈善的社会基础和提高社会行善动力，使慈善组织、慈善服务等愈发丰富多样。一方面，可以满足政府和市场满足不了的个性化、灵活性的社会需求；另一方面，可以使个体在“供方市场”中发现自身合理需求，并通过获取和满足这些需求实现个体更全面的成长。其二，慈善在各类弱势群体能力培养和素养提升方面发挥不可替代的作用，比如困境儿童教育、残疾人职业技能培训等慈善服务改善了相关群体境遇，提升了他们的生存发展能力。其三，慈善为个性自由发展提供了广阔空间。个性自由发展是指道德、审美、兴趣等个体特质的发展。发达的慈善事业可以给予社会公众无限的道德实践机会，使他们的审美、兴趣和情操得到发展。比如老年志愿者为居民朋友提供书画教学服务，在促进他人自由发展需要的同时，将自身的个体价值升华为社会价值。其四，慈善为社会关系发展提供良好载体。捐赠、志愿服务等慈善活动和服务为人际交往搭建平台，使不同社会背景的人建立联系、打破隔阂、增进理解和信任，进而提升公众对整个社会的信任，有助于强化共同体意识和形成守望相助的社会氛围。总体上，慈善是满足个体需求、提升个体发展能力、促进个性发展、扩大社会交往的重要途径，藏善于民能够持续壮大慈善事业，使促进人的全面发展逐步从一种理想追求转化为日常实践。

二是藏善于民促进社会稳定有序且充满活力。稳定有序且充满活力是美好社会的特征之一，也是党和政府开展社会建设的核心目标，藏善于民在实现这一目标中具有关键作用。社会稳定建立在社会公众的基本生活得到保障和财富公平分配的基础之上。初次分配由市场机制主导，难以避免分配不公问题；再次分配主要解决基本社会保障和基本公共服务问题，难以顾及个性化、灵活性的社会需求；慈善事业则可以通过动员和分配社会资源弥补初次和再次分配的不足。^③不仅如此，慈善事业还具有政策倡导功能，可以推动成功的实践转化为公共政策，从而推动政府规模化地解决社会问题。社会活力主要体现为社会公众积极的精神面貌、广泛的公共参与以及持续的社会创新。慈善事业在激发社会活力方面的作用显著。首先，慈善是公众自我实现的一种方式。个体可以通过慈善参与获得精神愉悦，实现自我价值，增强对生活和社会的信心。其次，慈善是公众实现公共参与的一种渠道，个体可以通过慈善参与结识志同道合的人，增强社会连接、累积社会资本和增进普遍信任，从而提高公共参与水平。最后，慈善是促进社会创新的一种手段。慈善组织等主体可以在慈善参与中发现社会需求，并且在满足需求中推动社会创新。需要看到的是，慈善事业可以在何种程度上促进社会稳定

① 贺文霞：《唯物史观与人的全面发展》，《社会科学家》2019年第11期。

② 张艳新：《马克思人的全面发展理论探微》，《黑龙江社会科学》2006年第1期。

③ 江亚洲、郁建兴：《第三次分配推动共同富裕的作用与机制》，《浙江社会科学》2021年第9期。

有序与充满活力,还取决于慈善精神和物资资源的富足程度,而藏善于民正是要厚植慈善文化以及积累物资性慈善资源。

综上,藏善于民具有深厚的价值意蕴,是价值理性与工具理性的有机结合。在价值理性层面,藏善于民强调慈善“为民”和慈善“由民”的价值旨归;从工具理性来看,藏善于民既是对中华慈善传统的创造性传承,也是服务现代国家建设的现实路径,更是促进人的全面发展和建设美好社会的重要手段。

三、藏善于民的现实挑战

改革开放以来,党和政府大力鼓励和支持慈善事业发展,积极推进藏善于民,但在避免慈善组织行政化、激发社会内生动力方面仍存在一定欠缺。2011年“郭美美事件”、河南宋庆龄基金会事件等接连上演,引发公众对“官办慈善”的全面质疑,促使政府加快“去行政化”改革步伐,此后,在职务人员逐步退出慈善组织,接受政府直接补贴的慈善组织数量减少。然而,当前的政慈关系仍然存在模糊地带,慈善会、红十字会等慈善组织的行政化色彩浓厚,政府发起设立慈善组织或以指标形式推动设立慈善组织的情况依然存在。不仅如此,“儿慈会事件”以来,慈善监管持续加强,慈善组织运营管理受到更多约束,发展动力不足。与此同时,受负面舆情影响,慈善公信力持续受损,加上慈善文化共识尚未形成、公众善能力培养滞后,慈善参与不升反降。民政部历年统计数据显示,中国社会组织总量、社会捐赠总额自2021年起连续下降。诸如此类现象反映了藏善于民面临的严峻挑战,本文将其概括为慈善自治空间被挤压和善行转化机制不畅两方面内容。

(一) 慈善自治空间被挤压

建立良好的政慈关系是藏善于民的核心要义之一。我国政慈关系具有鲜明特色:政府沿袭仁政传统,关爱民众、保障民生,不仅为慈善事业发展建章立制,而且介入部分慈善组织的管理运行;同时,受近代以来西方社会思潮的影响,政府充分肯定慈善事业的社会性,倡导慈善组织依法自治和政府依法治善。然而,这两方面并不总是能够协调配合,实践中存在慈善制度设计层面的权力配置整体过度和制度实施层面的干预过度问题,^①慈善自治空间由此遭遇行政力量的挤压。

一方面,慈善组织的内部治理空间被挤压。慈善组织监管逐渐从双重管理走向混合管理,^②业务主管单位、登记管理机关和党建工作机构作为主要管理者,共同履行监管职责。在这一体制下,慈善组织内部治理受到过多干预的现象日益突出。例如,慈善组织在负责人人选、章程

① 李德建:《从严格管制到有效治理:论我国社会组织监管法制的转型逻辑》,《中国行政管理》2025年第11期。

② 周俊、武静:《从双重管理到混合管理:社会组织管理体制变迁及其多重逻辑》,《中国行政管理》2025年第11期。

修改、重大事项等事务上难以自主决策，需要审核或备案。具体而言，《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》（2015）明确规定社会组织党建工作机构应“审核社会组织负责人人选”；^①社会组织“三大条例”规定组织章程修改必须在得到业务主管单位同意后，经民政部门核准方可生效（《基金会管理条例》第15条，《民办非企业单位登记管理暂行条例》第15条，《社会团体登记管理条例》第18条）；国务院民政部和多地民政部门出台社会组织重大事项报告管理办法，要求社会组织向民政部门报批或报备重大事项。

另一方面，慈善活动和服务空间被挤压。这主要体现在三个方面：一是基层慈善日益行政化。在日渐兴起的社区慈善中可以看到，社区党组织书记通常是社区慈善建设的领头人，社区工作人员大多也被卷入，社区慈善与社区自治的边界模糊，^②与此相伴的则是慈善的社会性遭到侵蚀。二是慈善捐赠日益“集中化”。一些地方的党政机关带头推动“慈善一日捐”“慈善联合捐”等活动，不仅削弱了慈善捐赠的自愿性，而且使捐赠款大多流向特定慈善组织，造成了其它组织的筹款难问题。三是依附型慈善组织日益“封闭化”。依附型慈善组织有政府背书甚至直接享受财政补贴，在慈善市场竞争中处于优势地位，通常占有丰富的慈善资源，但其资源主要流向政府重点关注的领域和对象，很少与不具有官方背景的独立型慈善组织产生资源联系，形成了资源封闭在系统内的现象。

自治空间被挤压所传递的慈善“管制化”“官办化”信号，容易使公众混淆政府职能与慈善，甚至将慈善看作政府的事。与此相伴的是，公众对民间慈善组织普遍不了解和不信任。不仅如此，自治空间被挤压还导致独立型慈善组织普遍缺乏竞争力和变革精神，而其后果则是慈善组织整体活力不足，难以发挥应有作用。

（二）善行转化机制不畅

社会成员的普遍参与是现代慈善事业的基础。^③充分调动公众参与慈善的积极性是藏善于民的又一核心要义。如前文所述，公众参与慈善是从善心萌发到善意形成，再到善行落地的完整过程，其中任何一个环节缺失，都难以产生参与行为。当前我国的慈善参与尤其是个体参与存在明显不足，所反映的正是善行转化机制不畅问题。

其一，生成“参与价值”的文化支持不足。生成“参与价值”是指社会公众认识到参与慈善活动的价值或重要性。我国公众对慈善参与价值的理解通常基于传统文化，主要从个体出发进行价值判断，将行善视为共情的结果或者提高道德修养、积累福报等个人目标的手段，缺乏基于共同体责任而行善的现代意识。这导致慈善事业发展呈现不稳定特征。正如实践所呈现的，灾害时期，公众大多因同情受难者而捐赠，会出现社会捐赠总额大幅增长现象，而常态时期这种同情逐渐褪去，社会捐赠总额因此收缩且增长困难。近年来，随着传统文化的式微，以其为

① 《慈善法》第8条规定：慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式。基金会、社会团体、社会服务机构（也称民办非企业单位）统称社会组织。因此，现行社会组织政策同样适用于慈善组织。

② 高静华：《社区慈善参与基层治理的实践困境、作用机制与优化路径》，《长白学刊》2025年第3期。

③ 郑功成：《现代慈善事业及其在中国的发展》，《学海》2005年第2期。

价值支撑的慈善参与不断萎缩，越来越多的善行是利益驱动、随大流甚至炫耀财富的结果：一些企业将慈善当作政治交换的手段，通过行善来获取政策、补贴、职位等政府资源；^①不少学生参与志愿服务活动是为获得学分。总体上，缺乏坚实的文化根基和公共责任意识，以及由此导致的参与驱动力不足，是藏善于民面临的一大挑战。

其二，建立“参与认知”的教育支持不足。建立“参与认知”是指社会公众知道“如何参与”，是生成“参与价值”后，采取“参与行动”前的必经环节。我国公众大多富有善心，但是知道如何参与慈善的却相对较少。自然灾害和公共卫生危机时期，一些居民找政府、派出所捐钱，因为他们不知道慈善捐赠渠道；公众行善多偏好教育、疾病、扶贫等领域，与其对慈善的其它领域知之甚少有一定关系。此类现象反映了社会上普遍存在的慈善认知匮乏问题，而这与我国国民教育体系中缺乏慈善教育，以及社会各界对慈善的宣传引导不足有直接关系。比如越来越多的高校要求学生积累志愿服务时长，但很少有高校开设相关课程，学生难以深度理解志愿服务的价值；又如普通公众多在社区或单位的动员下参与慈善，大多仅有一些对慈善的朴素认知，而不了解慈善的具体内容。教育和传播的缺位所导致的慈善认知不足，无疑会使公众普遍面临将善心转化为善行的困难。

其三，采取“参与行动”的政策支持不足。政策支持在善行转化中的作用尤为重要。税收优惠、荣誉表彰、平台建设等政策支持，可以发挥外在诱因作用，与内在动机一起推动善心转化为善行。近年来，党和政府对慈善的政策支持不断加强，但仍面临一些问题。在税收优惠方面，慈善组织的自身免税资格和税前扣除资格的实体条件过严，客观上极大限制了企业和公众捐赠的选择空间，也不利于基层社区型、小规模慈善组织的发展；^②随着慈善事业的发展，社会各界参与慈善的途径日趋多样化，不少企业、个人倾向于捐赠不动产、股权、知识产权等，但是，非货币捐赠的税收优惠政策供给仍然不足。在平台建设方面，一边是多个政府部门分别指定或搭建慈善平台，比如互联网公开募捐服务平台、志愿服务平台、社会救助平台等同时存在，功能重叠，但公众知晓度却不高、参与未普及；另一边是平台监管不到位，骗捐、诈捐等乱象时有发生，既减损慈善公信力，也削弱公众参与慈善的信心。

总之，从善心到善行，需要社会公众生成参与价值、建立参与认知、采取参与行动，而各环节的目标是否能够有效实现，主要依系于是否存在应有的文化建设、教育和传播机制以及政策支持。只有当各类工作到位且有效，善行转化机制才能够畅通运转。当前，善行转化机制不畅仍是藏善于民面临的重大现实挑战，这一挑战连同慈善自治空间被挤压问题的存在，对探寻进一步推进藏善于民的关键路径提出了迫切要求。

① 李维安等：《慈善捐赠、政治关联与债务融资——民营企业与政府的资源交换行为》，《南开管理评论》2015年第1期。

② 栗燕杰：《构建中国特色慈善税收优惠法律制度体系》，《中国党政干部论坛》2025年第1期。

四、藏善于民的推进路径

藏善于民是中国特色慈善事业的筑基之路，这一基本判断事实上已经体现在党和政府的行动之中。党的十八大以来，我国采取一系列措施增强慈善事业的社会性和内生动力。2016年颁布的《慈善法》（2024年修改）第95条规定“鼓励社会力量通过公益创投、孵化培育、人员培训、项目指导等方式，为慈善组织提供资金支持和能力建设服务”，第九十七条规定“国家采取措施弘扬慈善文化，培育公民慈善意识”。2022年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”。2025年慈善文化“五进”活动在全国范围内启动，努力筑就社会向善之基。可以说，藏善于民已经成为一项基本政策共识，然而，要将这项共识有效落地，还需要加强政策优化。本文最后提出“1+4”实践路径以助力推进藏善于民，其中，“1”指1个政策指向，“4”指4项具体举措。

（一）明确政策的“三色”指向

藏善于民旨在通过培育公众善心、善意和提升公众善能力，促进中国特色慈善事业发展，进而服务现代国家治理。为有效达成目标，藏善于民应落实在鲜明的政策指向中，以为理念转化为实践提供方向性指导，这至少应包括三方面内容。

其一，始终坚持慈善的基本属性这一“原色”。慈善具有非营利性、自愿性和公益性，不仅是理论共识和实践操守，也是法律规定。《慈善法》明确将慈善活动规定为“自然人、法人和非法人组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的公益活动”。藏善于民应当以《慈善法》为准绳，始终坚持不以营利为目的，坚持公众自愿参与，坚持服务于公共利益。

其二，始终坚持弘扬中华优秀慈善传统这一“本色”。公众对慈善的认知多建立在本土文化的基础之上，是地方知识的体现，因此发展中国特色慈善事业特别需要尊重文化传统，重视传承“仁爱”精神、慈悲情怀等传统利他美德和相关实践。此外，要充分认识慈善所具的超道德属性，深入挖掘传统文化中的社会责任意识和公共精神，并将其与现代公益理念相结合，从而赋予传统慈善文化新生命力，使其与现代社会需求相调适。

其三，始终坚持吸收借鉴现代慈善精神这一“底色”。中国特色慈善事业是一项现代事业，现代慈善精神应深刻烙印其中。现代慈善精神主要体现为平等性、自治性、公益性和法治性。平等性要求尊重受助者人格，保护受助者合法权益；自治性要求慈善主体在法治框架下独立自主地运作，不受外力任意干预；公益性要求慈善超越传统视野，积极推动社会变革；法治性要求政府为慈善事业发展提供基本制度框架，同时坚持依法治善，保守二者合理边界。

（二）重构政慈关系

政慈关系深刻影响慈善事业发展，是藏善于民需要合理处理的核心问题之一。重构政慈关系需要重点关注以下内容。

一是将政府职能主要限定在制度供给、适度监管和引导促进上。^①具体来说,首先要完善慈善政策体系,尤其要加快完善税收优惠政策和其它促进政策,同时要对既有政策进行清理,在查缺补漏的同时减少政策重复和冲突,使其能够协调有序地发挥作用;其次要实施合规性监管,^②即坚持以法律法规为行政监管的依据,杜绝缺乏上位依据的行政行为,切实保障慈善组织的依法自主权;最后要完善和落实慈善促进政策,其中最为迫切的是要完善非货币捐赠的税收优惠政策,以及使慈善组织享受与小微企业类似的政策待遇。

二是推进慈善“去行政化”改革,营造公平的发展环境。改变对依附型慈善组织进行人事嵌入、财政补贴、任务下达等做法,以此倒逼其革新理念,提高社会化、专业化运作能力。同时,为发挥慈善会、红十字会等特殊类型的慈善组织的“社会安全网”作用,应鼓励和支持其扮演行业性组织或枢纽型组织角色,承担起服务平台、孵化平台和传播平台建设职责,使其减少甚至不再自己执行慈善项目,而将功能集中在服务行业发展上。^③

三是促进政慈制度化合作。除进一步健全政府购买服务、公益创投等制度外,可以建立政府与慈善组织联席会议制度,在联席会议的统筹协调下,以项目为抓手促进政慈资源共享与行动协同,比如在政府社会救助与慈善帮扶之间建立有效衔接机制,围绕重点民生问题开展价值共创。^④

(三) 加强现代慈善文化建设

推进藏善于民需要完善善行转化机制,而其关键在于开展现代慈善文化建设,即通过多种形式的教育和传播使更多人知晓何为现代慈善、为何行善和如何行善,使慈善成为一种文化自觉。《慈善法》颁布以来,各地积极开展慈善文化建设,包括但不限于设立慈善节日、慈善奖和建立慈善公园、慈善街区等公共空间。2025年慈善文化“五进”活动在全国范围内开展,将慈善文化建设推向一个新台阶。然而,一个值得思考的问题是:我们要建设的是何种慈善文化?显然,中国特色慈善事业需要建设的是中国特色慈善文化,这一文化应以社会主义核心价值观和中华优秀传统文化为“体”,以源自西方的现代慈善文化为“用”,在中体西用中凝结自身特色。

具体来说,面向未来的慈善文化建设应着重做好三方面工作:其一,加强对社会主义核心价值观指导下的慈善文化研究、传播和教育。其二,积极推进优秀传统文化的传承与创新,使之与现代慈善需求相适应,比如将义仓、社学、善堂等慈善工具应用于当前慈善事业。其三,加强对现代慈善的传播,尤其要传播公共责任精神,引导公众形成相对稳定的慈善动机;传播人人慈善、科学慈善等现代观念和基金会、社会企业等现代工具,全面增强公众慈善认知和提

① 高志宏:《法治视域下慈善组织高质量发展的制度建构》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2025年第2期。

② 周俊:《走向“合规性监管”——改革开放40年来社会组织管理体制发展回顾与展望》,《行政论坛》2019年第4期。

③ 章高荣:《中国慈善会系统发展历程、基本问题与功能定位》,《社会保障评论》2022年第5期。

④ 周俊、刘佳宁:《价值共创视角下政府救助与慈善帮扶有效衔接的机制分析》,《社会政策研究》2026年第1期。

升公众善能力。

（四）完善慈善参与激励机制

藏善于民的关键在于将善心、善意转化为善行，这一转化过程应建立在有效激励的基础上。为促进慈善事业发展，《慈善法》提出了捐赠税收优惠、国家土地支持、金融支持、文教宣传支持、冠名权激励与慈善表彰等促进措施，地方上的慈善激励政策也不断增多。然而，从实现“人人慈善”的目标看，当前的政策激励仍然相对有限，且以号召性政策居多，在政策落实方面存在不足。

进一步发挥政策激励作用，需要建立系统性的激励机制：一是完善捐赠人激励。当前最受关注的是税收激励，应尽快完善相关政策，尤其要明确股权捐赠、不动产捐赠等非货币捐赠的税收优惠政策；加强税务管理与《慈善法》的衔接，比如认定为慈善组织后可以直接享受税收优惠资格，不再需要经过其它资格认定；提高企业和个人税前扣除比例等。此外，应健全荣誉褒奖体系，满足捐赠人精神需求，比如将慈善贡献纳入“全国道德模范”“劳动模范”等评选体系。二是加强慈善服务激励。比如对积累了一定志愿服务时长的人员，在人事聘用中予以优先考虑，在申请个人求助时予以优先资助。三是加强对慈善组织的激励，主要包括降低登记注册门槛，扩大直接登记范围，简化登记认定程序，建立从业人员薪酬福利制度和职业上升通道，以及加强继续教育等。

（五）全方位提高公众善能力

藏善于民离不开全社会善能力的提高，为此需要做好三方面工作：其一，加强慈善公信力建设，其中尤为重要的，一是加强慈善组织、捐赠人等慈善主体的信用信息管理，二是加强行业自律，让行业组织充分发挥慈善事业“防火墙”的作用。其二，倡导“身边慈善”和“点滴慈善”，使公众在就近参与和微小行动中增强信任和信心。互助互济、小额捐赠、志愿服务是普通公众力所能及的慈善形式，应当加以推广，同时应大力发展社区慈善，在社区慈善实践中培养公众共同体意识和重建“公共性”。^①其三，建立慈善生态系统。不同类型的慈善主体应形成共生共促共创网络，与此同时加强与政府、企业等外部环境要素的联结，使慈善资源既能在慈善网络中实现小循环，又能在社会网络中实现大循环。

综上，正如经济发展需要“藏富于民”，中国特色慈善事业的高质量发展需要藏善于民。藏善于民旨在使社会公众普遍具有善心、善意和善能力，使慈善成为一种文化自觉和社会风尚，既是中国特色慈善事业的筑基之路，也是夯实社会建设基础的必要之举。当前，藏善于民已经成为一种政策共识，但也面临慈善自治空间被挤压和善行转化机制不畅的双重挑战。未来需要从明确政策指向、厘清政慈关系、加强慈善文化建设、完善参与激励机制和提高公众善能力等方面系统推进藏善于民。

^① 舒文、郑功成：《把公共性带回来：社区慈善事业治理的路径选择》，《中国行政管理》2026年第3期。

Rooting Philanthropy in Society: Laying the Foundations for Philanthropy with Chinese Characteristics

Zhou Jun

(Yingxian School of Philanthropy, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Developing philanthropy with Chinese characteristics requires a long-term perspective and systematic advancement. The concept of "rooting philanthropy in society" means anchoring philanthropic resources in civil society. It emphasises philanthropy's role in serving society, appropriate government intervention, and the promotion of public charitable action by cultivating benevolence, stimulating goodwill, and strengthening people's capacity to do good. Its value lies in preserving philanthropy's "original colour", upholding its traditional "true colour", and safeguarding its modern "base colour", thereby laying the foundations for philanthropy with Chinese characteristics and strengthening the foundations of social development through the advancement of both individuals and society. At present, this approach faces two major challenges: the contraction of the space for philanthropic autonomy and weak mechanisms for translating charitable intentions into action. Addressing these challenges requires clarifying the policy implications of the "three-colour" framework, reconfiguring government-philanthropy relations, strengthening philanthropic culture, improving incentives for participation, and enhancing the public's capacity for charitable action.

Keywords: rooting philanthropy in society; philanthropy with Chinese characteristics; sociality; endogeneity; government-philanthropy relations

(责任编辑:高静华)