

· 慈善事业 ·

# 中国慈善服务的理论释义、 实践探索与未来路径

周缘园

**[摘要]** 慈善服务以马克思主义慈善观和唯物史观为理论本源，是中国特色慈善事业体系的重要组成部分，其实践效果决定着慈善事业对新时代的贡献价值。中国慈善服务已获得长足发展，领域实现拓展、主体走向多元、项目呈现多样、形式获得创新。然而，尽管中国慈善服务政策体系逐渐完善，在政策制定和执行方面正在形成从中央到地方的合力，但政策建设尚处在初期阶段，存在主客体角色固化、服务类慈善组织发展不足、服务精细化程度不高、服务空间与基础设施不足、服务质量与评价缺乏统一标准等问题。新时期慈善服务发展要立足中国国情、回应人民需求、解决现实问题，坚持中国特色的慈善发展理念，以提供非营利性社会公共服务为导向，主动融入走向共同富裕的大局。

**[关键词]** 慈善服务；理论释义；实践探索；未来路径

慈善服务古而有之。从最朴素的传统民间救恤到规模化、制度化、技术化的现代慈善服务，中国慈善服务的发展内嵌于社会发展进程中，呈现日益宽泛、深入、高效的发展样态。

党的二十大以后，社会发展凝聚了“共同富裕”的目标共识，慈善作为第三次分配的重要手段被赋予新使命，成为扎实推动共同富裕的重要途径。<sup>①</sup>慈善服务是慈善事业产生实效和实现价值的直接方式，影响着慈善事业的最终实践效果及对新时代的贡献价值。在中国特色慈善事业体系中，慈善服务的作用不断凸显。然而，其面临的问题和短板日益显现，亟待明确制度的发展理念，完善法律政策体系，走出与中国特色慈善事业相适应的慈善服务创新发展之路。本文旨在解析慈善服务的理论内涵，梳理中国慈善服务实践中的模式与特征，分析其存在的问题，对未来发展提出相应的政策建议。

**[作者简介]** 周缘园，暨南大学公共管理学院/应急管理学院讲师。主要研究方向：慈善公益、基层社会治理。

**[基金项目]** 国家社会科学基金一般项目“慈善主体参与第三次分配的动员机制与适应性研究”（22BZZ031）。

<sup>①</sup> 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。

## 一、慈善服务的理论释义

### （一）对“慈善服务”概念的理解

慈善服务是一个具有颇多解读的学术概念，在《中国大百科全书》中，慈善服务被界定为是从同情、怜悯或宗教信仰出发对贫弱者以金钱或物品相助，或提供一些实际援助的社会服务。相关研究者则认为，慈善服务是指慈善组织按照捐赠人的意愿或政府购买服务时的要求，利用慈善捐赠、政府资助或其他合法收入，满足受益人生存和发展需求的服务；<sup>①</sup>慈善服务是慈善资源利用和服务递送系统的统称，是由慈善组织或其他主体在慈善活动中使用慈善资源、直接服务于社会或受益人、以实现慈善目的的活动。<sup>②</sup>《慈善法》第六十一条规定“慈善服务，是指慈善组织和其他组织以及个人基于慈善目的，向他人或者社会提供的志愿服务和其他非营利服务”。至此，慈善服务有了正式法律意义上的界定。

然而，对慈善服务的内涵与外延仍无公认的统一界定。笔者认为，慈善服务有广义和狭义之分。广义的慈善服务是指基于慈善和公益的目的，由包括慈善组织、社会组织及其他组织、个人等多元主体向他人或社会提供的慈善公益领域的服务。狭义的慈善服务则仅指由慈善组织直接面向他人或社会提供的基于慈善目的的服务。慈善服务具有公共性、非营利性、服务性等特征。

慈善服务不同于志愿服务、社会工作服务、社会服务和公共服务，虽然这些概念之间存在交叉，但不能等同。慈善服务包括志愿服务的形态，但志愿服务不限于慈善服务，<sup>③</sup>只有基于慈善宗旨、为了实现慈善目的的志愿服务才是慈善服务的一种类型或参与形态。社会工作服务是慈善服务的一种专业形式，强调运用社会工作的专业人才、理念、方法提供慈善服务。慈善服务亦不等同于社会服务和公共服务，社会服务通常属于“社会政策”领域的公共服务，<sup>④</sup>有更广泛的提供主体和服务对象，更宽泛的服务领域和内容。公共服务则以政府为提供主体，强调政府征税与公民纳税的权利义务关系，<sup>⑤</sup>以政府财政为主要资金来源，慈善服务是对公共服务不足的补充。

### （二）慈善服务的属性特征

#### 1. 经济属性：慈善服务是能够产生经济价值的慈善资源使用与配置活动

多元主体共同参与的慈善资源配置体系和政府的公共服务共同构成公共资源配置体系。慈善服务在服务递送过程中主要提供慈善属性的公共物品，其根本内容是主体和资源的互动，其价值指向于慈善资源的经济社会效益。<sup>⑥</sup>慈善服务的根本内容是主体和资源的互动，其价值指向于慈善资源的经济社会效益。多国对慈善服务（尤其志愿服务）产生的经济价值进行了测算统计，2016年美国非营利部门贡献了约1.05万亿美元，占美国国内生产总值的5.6%，2019年

① 孙卫东：《论中国慈善服务的法律规制》，《社会福利（理论版）》2015年第3期。

② 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。

③ 一些大型文体活动（如运动会等）、文化活动（演出活动等）、展览活动（如画展等），甚至一些纯粹的商业活动（如车展、化妆品展、书展等）也会招募志愿者。

④ 关信平：《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》，《中国社会科学》2017年第6期。

⑤ 徐睿：《正确认识公共服务的“无偿”“低偿”及“有偿”》，《行政管理改革》2016年第12期。

⑥ 吴英杰：《慈善服务供给：第三配置的历史演进与启示》，《求索》2010年第1期。

美国志愿服务所创造出的经济价值为 1652.3 亿美元。<sup>①</sup>2019—2020 年,英国志愿服务创造的价值约为 270 亿英镑,相当于雇佣 100 万专职人员创造的价值。德国非营利部门自 2015 年到 2021 年期间,国内服务贡献稳步上涨,2021 年贡献总值为近年来最多。<sup>②</sup>2022 年我国约有 1.2 亿名活跃志愿者贡献服务时间 40.19 亿小时,其价值折合人民币为 1915 亿元。<sup>③</sup>

## 2. 社会属性:慈善服务的本质是社会关系的构建

慈善服务的概念本身隐含了服务主客体的存在及两者关系,涉及由谁服务、向谁服务两个基本问题。

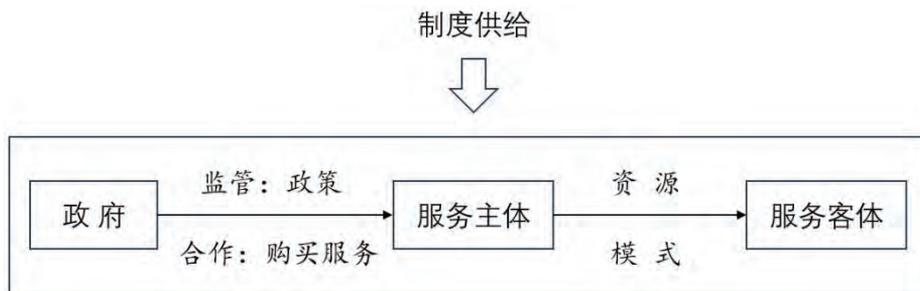


图1 慈善服务行为系统

资料来源:作者自制。

如图1所示,在制度供给下,政府出台政策对服务主体进行监管,并通过购买服务等方式与服务主体进行合作或给予指导,服务主体使用资源,通过一定模式将服务递送给客体。在制度的建构下,慈善服务行为系统包含了三个层面的社会关系:一是主体与客体间服务与被服务的关系,这是慈善服务最基本的一层关系。由于主体与客体的不断变化,慈善服务主客体的关系网络亦处在变化发展中。二是政府与服务主体间监管与被监管的关系,在《慈善法》等法律法规下,服务主体行为需要在法律框架下行事,接受政府监管,体现慈善服务的法制化与规范化。三是政府与社会组织、慈善组织等服务主体间的委托—代理关系,当服务主体承接了政府的购买服务项目,便具有了政府代理人的身份,需要按照政府意愿提供慈善服务。目的是希望实现国家公权与社会私权的协作共建和良性互动,<sup>④</sup>以及慈善服务的社会化与专业化。<sup>⑤</sup>

## 3. 文化价值属性:慈善服务的具体方式表达了文化模式的内涵

在慈善服务的历史发展中,中国传统文化被内化为道德标准和行善准则,慈善行为由此表现出不同的文化价值及模式特征。从古至今形成的社会资源配置方式,使慈善服务经历了从差序化的自助互助模式,逐渐发展为制度化的民间组织模式,至新中国建国以后,又经历了从行政化的福利救助模式到法制化的专业组织模式的转变。<sup>⑥</sup>

① 邓国胜、魏冰玲:《志愿服务在第三次分配中的作用及其价值测量》,《社会政策研究》2021年第4期。

② 周爽:《中国慈善能力发展研究》,中共中央党校(国家行政学院)博士学位论文,2022年。

③ 翟雁等:《2022年中国志愿服务发展指数报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第45页。

④ 周爽:《中国慈善能力发展研究》,中共中央党校(国家行政学院)博士学位论文,2022年。

⑤ 李响:《政府购买慈善服务若干问题研究》,《兰州学刊》2017年第2期。

⑥ 刘威:《冲突与和解——中国慈善事业转型的历史文化逻辑》,《学术论坛》2014年第2期。

在行政逻辑主导的慈善文化类型下,我国慈善服务具有较强的政府主导性,表现出行政主导文化模式的特征,形成了中国特色慈善资源配置的社会格局。慈善服务常表现为一种以权力本位的行政逻辑来实施服务输送的过程,这也造成了其在一定阶段的封闭性与内敛性。

### (三) 慈善服务的理论基础

为了解慈善服务的发展原因及内在运作机理,把握其发展规律,需要探究其理论基础。

#### 1. 唯物史观与马克思主义慈善观

马克思主义及其中国化是我国社会主义现代化建设的理论根基,是一切制度形成的哲学依据。在对马克思主义慈善观的研究中,学者们解读出一种建构式批判,<sup>①</sup>马克思、恩格斯揭示了资本主义慈善的内在悖论,认为其内嵌着利益至上的原则,难以“对冲私有制下的生产非正义”。<sup>②</sup>在对资产阶级伪善的批判中,马克思肯定了无产阶级慈善的价值,在《哥达纲领批判》中对未来共产主义慈善做出了论述,指出慈善基金的设立为财富分配的必要部分,是用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金。<sup>③</sup>

马克思主义发展至唯物史观阶段,逐渐建构起马克思主义慈善观的哲学基础。<sup>④</sup>以“现实的人”为逻辑起点,认为人的实践活动和需求构成了全部的人类历史,<sup>⑤</sup>人在社会生产过程中必然地发生着“人与自然、人与人”的双重关系,在人与自然的“改造与被改造”的关系中构成生产力,而在人与人交往过程中构成生产关系和交换关系,<sup>⑥</sup>这些构成了慈善存在的社会基础。<sup>⑦</sup>在社会转型不断深入的社会主义建设新时期,以历史唯物主义和马克思主义慈善观为理论基础,从现有的物质条件和社会关系出发,方能理解慈善服务的本质。

#### 2. 中国特色社会主义慈善理论

中国特色社会主义慈善理论是中国特色社会主义理论体系的有机组成部分,是中国化的马克思主义慈善理论,<sup>⑧</sup>以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循,对慈善服务具有不可替代的指导价值。中国特色社会主义慈善理论正处于形成阶段,已产生“慈善应尊重中华文化与中国制度的现实国情”<sup>⑨</sup>等核心观点,并逐渐形成学界共识,“以人民为中心、坚持中国共产党的领导”等基本原则对慈善服务具有重要的修正价值。

现阶段,中国特色社会主义慈善的理论研究和实践发展均处在第二个百年的新时代大环境中,慈善服务需要顺应共同富裕这一新的社会背景,基于共享理念发展中国特色慈善理论,<sup>⑩</sup>

① 潘乾:《马克思恩格斯慈善观研究》,东北师范大学博士学位论文,2014年。

② 刘顺:《马克思、恩格斯对资本主义“慈善悖论”的揭示及超越》,《哲学动态》2023年第2期。

③ 张蓉:《马克思恩格斯慈善思想及当代价值》,《大理大学学报》2021年第1期;《马克思恩格斯文集》(第3卷),人民出版社,2009年,第432页。

④ 任平:《论马克思主义慈善观》,《学术研究》2010年第5期。

⑤ 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社,1995年,第252页。

⑥ 潘乾:《马克思恩格斯慈善观研究》,东北师范大学博士学位论文,2014年。

⑦ 陈东利:《论邓小平理论视野下的中国特色慈善理念》,《重庆理工大学学报(社会科学版)》2012年第10期。

⑧ 陈东利:《论邓小平理论视野下的中国特色慈善理念》,《重庆理工大学学报(社会科学版)》2012年第10期。

⑨ 郑功成:《促进我国慈善事业高质量发展的三个着力点》,《中国民政》2022年第17期。

⑩ 罗叶丹、邓国胜:《共享理念视角下中国特色慈善理论的逻辑理路》,《北京社会科学》2022年第2期。

理解中国特色社会主义慈善理论的涵义并把握好实践路径,使其体现中华传统文化的元素,<sup>①</sup>突破慈善服务功能的局限性,以服务的时代性和创新性助力共同富裕。

## 二、中国慈善服务的实践探索

### (一) 实践背景

#### 1. 文化动因: 慈善服务萌芽和传承的思想基础

中国慈善服务的早期实践由始于西周及春秋时期荒政之举的官办慈善、乡绅善人救恤民疾的民间慈善和行善积德的宗教慈善构成。<sup>②</sup>从宏观层面而言,致使早期慈善服务萌芽并得以传承的是中华传统文化思想。一是儒家文化。“仁者爱人”,人人都有同情心、恻隐之心,<sup>③</sup>仁爱思想是儒家慈善观的理论基础,<sup>④</sup>亦是慈善服务实践得以形成的重要思想基础。二是道家文化。《太平经》称“承者为前,负者为后”,祖先积德行善,则可荫及子孙,这一承负观沿袭了中国传统的善恶报应观,深刻的影响了民间善恶行为的选择。<sup>⑤</sup>三是佛家文化。佛家慈善思想中的慈悲观、布施观、因果论、福田观是宗教慈善实践的思想源泉和价值观来源,亦是慈善服务实践的内在自我监督。四是家族文化。济困、赡老、重教是传统家族文化的核心理念,对形成家族救助、家族赡养、家族崇育,开设义庄、义塾,<sup>⑥</sup>发展现代家族慈善均具有深刻影响。以上文化因素是慈善服务实践的精神内核,又是服务发展创新的精神动力。

#### 2. 经济动因: 慈善服务拓展创新的经济保障

慈善服务实践形态的演进受经济发展和分工水平的影响。在经济发展水平较低的传统时期,服务邻域偏窄,服务方式单一,主要针对低层次的物质需求或灾难疾病救济等。随着国家和个人物质财富的积累,“财富观”开始发生变化,并逐渐产生社会性讨论,越来越多的财富流向慈善公益领域,为慈善服务的发展提供了充足的资金支持。经济发展下的科技进步亦把“想法”变成可操作的现实,慈善服务因此有了更加广义的拓展,服务实践也因组织分工的发展呈现出更多的专业性与合作性。

#### 3. 社会动因: 慈善服务体现时代性的内在要求

慈善服务需要适应不同社会发展阶段的特征,在传承延续的过程中,其理念、方式、水平、目标呈现持续更新优化的态势。在以共同富裕为目标、以高质量发展为要求的社会发展新阶段,慈善服务需要切实参与到实现共同富裕的机制中,<sup>⑦</sup>覆盖更加广泛的对象群体,兼顾不同群体的慈善需求,利用数字时代的技术工具,通过多样化的主体合作实现服务质量的提升。

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

② 周秋光、曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社,2006年,第66-72页。

③ 王卫平:《中华优秀传统文化》,苏州大学出版社,2018年,第104-105页。

④ 周秋光、曾桂林:《中国慈善简史》,人民出版社,2006年,第29页。

⑤ 王卫平:《中华优秀传统文化》,苏州大学出版社,2018年,第126页。

⑥ 王卫平:《中华优秀传统文化》,苏州大学出版社,2018年,第126页。

⑦ 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3期。

#### 4. 制度动因：慈善服务规范发展的体制保障

慈善服务从自发到有组织、从无序到有序、从失范到规范、从低效到高效，最直接的动因是制度保障。慈善制度体系逐渐建立、政策法律日益完善，使服务主体对如何提供服务有更正确的认知，对慈善服务中的求实、求真、求变有更深刻的自觉。通过制度保障加强引导和监管，是现代慈善服务的必然要求。

#### （二）政策环境

1996年以来，全国人大及其常委会制定了28部含有慈善服务内容的法律，国务院出台了18部行政法规。1998年以来，以民政部为主的近20个国家部委先后颁布了上百个涉及慈善服务的部门规章和规范性文件，截至2022年9月，各地共出台了50个地方性法规。基于政策工具视角，以政策文本为分析样本，本文对慈善服务政策内容进行主轴编码，根据范畴之间的类属关系总结出了政策主体、政策目标、政策工具和政策情境四个主范畴（见表1）。

表1 慈善服务政策的主轴编码表

主范畴	副范畴	开放性范畴
政策主体	中央层面	全国人民代表大会常务委员会、国务院、民政部、国家税务总局等
	地方层面	地方各级人民政府、民政局、税务局、侨务部门等
政策目标	权益目标	生命和财产安全、合法权益
	社会目标	国家战略、预防和减少风险、社会发展
	制度目标	制度保障、制度支持、制度健全
政策工具	供给型	资金、人才、设施、技术、信息
	需求型	购买服务、国际合作与交流
	环境型	税收优惠、费用减免、财政补贴
政策情境	经济社会发展	发展战略、发展目标、发展阶段
	法制化	法律法规、规范性文件、机构制度化建设
	公众需求	认知、权益、变化趋势、社会价值观
	文化建设	物质文明与精神文明、道德文化、文化价值

资料来源：作者自制。

政策的制定建立在主体对相关因果关系的认识上，在慈善服务政策的演进中，政策情境是因，政策目标是果，政策主体基于对“因”的认知，通过政策工具的调节，追求“果”的效果，并体现出阶段性的动态特征。

#### 1. 政策工具类型逐渐结构化

政策制定是慈善服务自上而下实现法制化、规范化的起点，从1999年颁布的《公益事业捐赠法》开始，政策工具以供给型为主，表现为国家和政府对慈善服务相关要素的鼓励、支持、提倡、推动、扶持、指导、培训、提供工作条件及物质帮助、表彰和奖励等。随着事业的推进，需求型和环境型工具增多，工具类型呈现结构化特征。政策文本清晰指出鼓励新闻媒体、相关类型社会组织、个人及其他社会力量参与慈善服务，对参与主体给予税收优惠、财政补贴、费用减免、国际交流合作等支持。2023年颁布的《无障碍环境建设法》，结构化特征已十分明显，在政策

供给和需求基础上,还涉及服务标准体系、政府采购、成果转化、信息融合、人才培养等内容。

## 2. 政策领域日益宽泛

慈善服务政策内容不仅涉及个人及企业慈善捐赠、慈善信托、灾害救助、职业教育、国防教育、义务教育、志愿服务、老年人服务、残疾人服务、妇女保障、军人保障、医疗服务而且涉及禁毒、体育、卫生保健、英雄烈士保护、反食品浪费、宗教慈善等,更涉及国民健康、博物馆捐赠、文化体育设施、子女收养等公益领域。

## 3. 参与部门愈加广泛

从部门规章和政策性文件出台的部门看,民政部、财政部、教育部、卫生部、司法部、人力资源和社会保障部、国家医疗保障局、国家税务总局、国家乡村振兴局、海关总署、共青团中央、全国工商业联合会、国家发展改革委员会、国务院国有资产监督管理委员会、国家互联网信息办公室、国家新闻出版广电总局、工业和信息化部、全国总工会等近20个国家部委和总局机关参与其中,政策制定和执行正在形成合力。

## 4. 政社合作日益加强

1991年国务院办公厅发布《关于做好境外救灾援助和捐赠款物管理工作的通知》,是改革开放以来政府最早规范慈善救助的文件。之后的十年,政府不断加强慈善领域的规范管理,政策文件名称中多出现“清理整顿”“加强”“完善”“加快”“促进”“推进”“深化”“加强和改进”“加快促进”“进一步推进”“进一步鼓励和引导”等字样。2014年左右,政府开始探索通过购买服务实现与社会组织、慈善组织的合作。财政部接连下发《关于政府购买服务有关预算管理工作的通知》《关于推进完善服务项目政府采购问题的通知》《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》《政府购买服务管理办法(暂行)》,对政府购买慈善服务实施过程中的购买主体、承接主体、购买内容、购买机制和绩效管理等内容作出了有针对性的布署。<sup>①</sup>2016年的《慈善法》更明确了由政府直接出资购买慈善服务的法律地位。

由政策出台的频次可知政府的重视程度在不断提升。2008年以后,慈善服务领域法律和政策的制定开始加快;特别是2016年以后,在《慈善法》的牵引下,慈善服务相关政策出台趋向密集。政策文件涵盖从中央到地方的法律法规、国务院规范性文件、部门规章和文件等各种形式,慈善服务政策类型逐渐全面,越来越多的政策措施从试验性状态趋向成熟。

### (三) 资源状况

#### 1. 经济资源: 社会捐赠和政府购买服务形成可观的经济体量

支持慈善服务的经济资源主要来自社会捐赠和政府购买服务。2022年全国社会公益资源总量预测为4505亿元,其中,社会捐赠总量为1400亿元,彩票公益金总量为1190亿元,志愿者服务贡献价值折现为1915亿元。<sup>②</sup>互联网募捐极大地提升了社会捐赠总量,自2017年至2023年,中国通过互联网募集的善款在5年间从25亿元增长到了近100亿元,增长了近4倍。

<sup>①</sup> 李兵:《社会服务制度框架构建研究》,社会科学文献出版社,2019年,第101页。

<sup>②</sup> 朱健刚、严国威:《慈善政治的浮现与慈善共同体的建构——2022年中国慈善事业发展报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第4页。

2015年,腾讯首次发起99公益日,通过移动互联网化、社交化等创新手段,用轻松互动的方式,发动全国数亿热爱公益的网民通过小额现金捐赠、步数捐赠、声音捐赠、“一花一梦想”、“好友一起捐”等项目形式,以轻量、便捷、快乐的方式参与公益。截至2022年9月,“99公益日”撬动整个社会公众的捐赠资金已经达到97.7亿元,其背后蕴含的是“传播+捐赠+泛行动”的互联网公益新模式。中央财政自2012年连续三年每年拿出2亿元支持社会组织参与社会服务。<sup>①</sup>民政部颁布的《2023年中央财政支持社会组织参与社会服务项目实施方案》中明确对91个项目进行中央财政支持。在数字技术助力下,成倍增长的社会捐赠和起示范引领作用的政府财政资金为慈善服务提供了必不可少的经济资源。

### 2. 组织资源: 社会组织、慈善组织是慈善服务的组织载体

截至2022年第4季度,全国社会组织总量为89.13万个,较2021年同期减少1.07%。<sup>②</sup>自2016年起,我国民办非企业单位(社会服务机构)在社会组织中的占比超过了50%并且逐年增加。2021年,共有民办非企业单位(社会服务机构)约52.2万家,在社会组织中占比达到57.87%。<sup>③</sup>截至2021年底,教育领域和社会服务领域的社会组织数量占社会组织总量的比例接近50%。其中,教育领域社会组织数量约为28.8万个,占社会组织总量的31.97%;社会服务领域社会组织共137475个,占社会组织总量的15.24%。<sup>④</sup>全国慈善信息公开平台显示,截至2024年4月,全国登记注册的慈善组织达14677个,与2021年相比增长超过三千个,三年来的年均增幅超10%。社会组织及慈善组织构成了慈善服务的组织资源,专业化服务和组织间的交流合作提升了慈善服务资源的链接效率。

### 3. 人力资源: 志愿者、社会工作者等慈善人才供给数量稳定增长

2022年,我国累计志愿者总数达到2.79亿人,注册志愿者2.3亿人,较2021年增长3.6%,活跃志愿者数量增长了10.44%。志愿服务组织(队伍)数量115万家,注册志愿者新增服务时间18.14亿小时,志愿服务参与率达到8.5%。<sup>⑤</sup>截至2021年底,全国持证社会工作者共计73.7万人,其中助理社会工作师55.9万人,社会工作师17.7万人;2011至2020年,人均拥有社会工作师数量实现了超过10倍的涨幅。<sup>⑥</sup>

虽然志愿者和社会工作者数量与我国慈善服务需求间还有非常大的差距,但业内对慈善服务人才培养的重要性和必要性已形成广泛共识。2019年6月,《中国公益人才发展状况研究报告》指出,随着社会慈善事业的深入发展,公益人才的现状也出现了较多可喜的变化,越来越多年轻人与企业背景从业人员的加入,公益职业经理人的出现,商业思维与模式的融入,志愿

① 孙卫东:《论中国慈善服务的法律规制》,《社会福利(理论版)》2015年第3期。

② 朱健刚、严国威:《慈善政治的浮现与慈善共同体的建构——2022年中国慈善事业发展报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第3页。

③ 黄晓勇:《2021年中国特色社会组织高质量发展报告》,载黄晓勇主编:《中国社会组织报告(2022)》,社会科学文献出版社,2022年,第5页。

④ 黄晓勇:《2021年中国特色社会组织高质量发展报告》,载黄晓勇主编:《中国社会组织报告(2022)》,社会科学文献出版社,2022年,第7页。

⑤ 翟雁等:《2022年中国志愿服务发展指数报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第55-57页。

⑥ 周爽:《中国慈善能力发展研究》,中共中央党校(国家行政学院)博士学位论文,2022年。

者的专业化等,都为慈善服务带来了新生力量,有利于服务人才的专业化与职业化。

#### 4. 基础设施:正在实现覆盖全面化、类别综合化的推进

截至2021年底,全国共有社区综合服务机构和设施56.7万个,社区养老服务机构和设施31.8万个。城市社区综合服务设施覆盖率100%,农村社区综合服务设施覆盖率79.5%。2023年1月,民政部慈善事业促进和社会工作司召开全国志愿服务和社会工作电视电话会议,称全国城乡社区综合服务设施志愿服务站点覆盖率整体已超过80%,标识志愿服务组织超2.3万家,全国已建成乡镇(街道)社工站2.9万个,7万名社会工作者驻站开展服务。在民政部等部门的引导下,慈善服务开展所需要的基础设施正在以养老服务为起点,在城市社区和农村社区进行机构建设,逐渐扩大覆盖面。并依托志愿服务站和社工站,对面向儿童、妇女、青少年、残疾人等群体的服务设施进行整合,以提升其综合利用效率。

#### 5. 技术资源:数字技术深刻推动慈善服务创新

数字技术与慈善服务深度融合是慈善服务实现现代化的必要手段,以人工智能、虚拟现实、物联网、区块链为代表的技术创新方案,正在越来越多地被应用到慈善服务中。<sup>①</sup>借助数字技术,慈善项目、慈善服务打破了行业界限,突破了地域限制,极大提升了慈善活动的效能和社会影响力。从2018年起,网易公益发起“一块屏”项目,开始将城市重点学校的优质课程以网课直播的形式引入偏远地区学校,并附带捐赠智慧屏、智能作业一体机、智慧体育硬件等设备。截至2023年,网易公益“一块屏”已在四川省、湖南省、重庆市、贵州省、西藏自治区、湖北省等多个省自治区市的乡村振兴重点建设县落地,通过“硬件+软件+平台”的立体化捐赠模式,用先进的数字技术助力精准扶智,推动区域教育资源均衡发展。在2021年河南水灾中,腾讯文档用于整合民间抗洪资源信息,支持多人在线录入及更新救援信息,仅一天多时间就“自发”更新270余版,访问量达650多万次,被称为“救命文档”。可见,数字技术集成海量慈善信息实现即时传输,为慈善服务在第一时间链接到有需要的地方提供了极大便利。

### (四) 实践模式

服务方式包含了对主客体关系的理解,在实践发展中,服务主体与客体的关系受环境因素影响不断变化,发展出以下几种模式。

#### 1. 慈善组织直接提供服务

不同于欧美强调慈善组织募捐和服务相分离,我国的慈善组织既募捐又从事服务,大量的基金会、社会服务机构以及社会团体都承担既募捐又服务的双重角色,重视将募捐与服务相结合。在该模式下,慈善组织直接提供服务是尊重中国现实国情、具有中国特色的服务模式。具体形式包括承接政府购买服务、承接政府转介服务、参与政府主导的公益创投项目。通过以上形式,切实形成了政府主导下的政慈委托代理关系和合作关系,由此构成了现代服务型政府实现治理目标的重要且有效方式。

#### 2. 慈善组织委托其他组织提供服务

除了直接服务以外,慈善组织还可以“委托有服务专长的其他组织提供”。<sup>②</sup>根据慈善法的

<sup>①</sup> 杨方方:《慈善事业现代化中数字技术应用的偏离与矫治》,《社会保障评论》2024年第1期。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国慈善法》第六十一条内容。

规定,其它组织也是提供慈善服务的重要主体,可以在残疾人服务、老年服务、儿童服务、社区服务等领域力所能及地开展慈善活动。事实上,慈善服务中有些带有专业性的服务,必须由专业机构或具有一定专业知识与技能的人员提供,例如医疗服务、康复服务、残障照护服务、教育服务等。实践中,心理咨询机构、青少年服务机构、康复机构、社区矫正机构、志愿服务机构等经常充当这样的代理角色。

### 3. 慈善组织的系统化服务

慈善组织的系统化服务依托系统化的组织结构。慈善会是典型的具有系统化特征的组织体系,纵向组织设置上,包括全国性慈善会即慈善总会、省级慈善会(含直辖市)、地级行政区慈善会(包括地级市、地区、自治州、盟)、县级行政区慈善会(包括市辖区、县级市、县、自治县、旗、自治旗、特区、林区)以及县区级慈善会所属的慈善分会及慈善联络站,此垂直系统与政府职能部门的垂直系统结构一致。横向区域覆盖上,省级行政区域覆盖率达到100%、地级覆盖率达97.59%、县级覆盖率达82.63%,并且县区级慈善会所属的慈善分会及慈善联络站有62342家。<sup>①</sup>在慈善会系统的支持下,“幸福家园”村社互助工程成为了慈善组织系统化服务的典型代表。

### 4. “慈善+”服务

“慈善+”模式是各地在慈善服务实践中,结合当地的服务特征和资源,形成的多样化服务形态。根据地方文件、公开报道等资料,本文归纳出8种“慈善+”服务模式,即慈善+党建、慈善+社工、慈善+社会组织、慈善+志愿服务、慈善+社工+志愿者、慈善+社会救助、慈善+互联网、慈善+金融等模式。随着各地慈善服务的实践发展,这一模式还在不断涌现新的形态。

## 三、中国慈善服务的发展特征与存在问题

### (一) 慈善服务已获得长足发展

#### 1. 服务领域不断拓展

纵观慈善服务的发展历史,发现慈善服务的活动领域在早期发展阶段,主要涵盖济贫、救灾、安老、恤孤、养疾等方面,其服务对象主要是贫困者、老年人、孤儿、病患、残疾人等社会困难群体。春秋战国时期《管子·入国》有言:“入国,四旬五行九惠之教:一曰老老,二曰慈幼,三曰恤孤,四曰养疾,五曰合独,六曰问疾,七曰通穷,八曰振困,九曰接绝。”近代社会,宗教慈善、民间慈善和官办慈善仍然延续了这一传统,通过设立育婴堂、养济院、养病坊、恤孤局、栖流所等慈善组织提供传统慈善服务。明末清初放生会盛行,会众将购买来的鸟兽虫鱼放归山林,还常常举行劝善演说,使慈善服务开始有了环境保护和宣教的内容。晚清时期借钱局出现,以提供小额借贷的方式救助城市失业贫民,使慈善理念产生了从“输血”到“造血”的实质性突破。<sup>②</sup>慈善服务的领域和内容产生了公益的萌芽。到现代社会,慈善服务开始关注

<sup>①</sup> 中华慈善总会:《全国慈善会发展报告(2020)》,中华慈善总会网站:<http://www.chinacharityfederation.org/nv.html?nid=c0fc2539-1def-4270-b092-8c6c400f4376>,2021年9月29日。

<sup>②</sup> 王卫平等:《中国慈善史纲》,中国劳动社会保障出版社,2011年,第53、98页。

心理健康、职业发展、环境保护等社会发展新阶段的议题,使公益色彩更加浓厚。

## 2. 服务主体走向多元化

慈善服务主体汇集了社会各界各方力量,包括政府、企业、社会组织(含慈善组织)及个人等多元主体。自古以来,官办慈善与民间慈善长期并存,<sup>①</sup>政府、民间社会组织和慈善组织、富甲商贾等热心慈善公益的仁人志士构成了慈善服务的主要提供主体。古代社会,政府通过荒政制度、养老制度、仓储后备制度对贫民、灾民、老年人实施救助。在民间,宗教人士和组织开展施粥、赈灾、恤孤等慈善活动;乡绅富民不仅举办慈善活动,有一些还形成了宗族慈善。至现代社会,这些主体依然活跃于慈善服务领域。全国近90万个社会组织和约1.3万家登记注册的慈善组织成为慈善服务的最主要主体。<sup>②</sup>以个人为主体的慈善服务更加组织化、制度化,个人慈善服务在现代社会的参与方式主要是志愿服务。2022年度我国志愿者总量约为27879万人,包括注册志愿者2.3亿人和非注册志愿者4879万人,活跃志愿者数量增长10.44%,<sup>③</sup>成为基层社会治理的重要力量。

## 3. 服务项目呈现多样性

慈善项目涉及的领域已突破传统慈善的范畴,有了更加广义的拓展。通过对近年中华慈善奖获奖项目的分析,发现服务人群更加聚焦、需求回应更加具体,逐渐实现了项目领域的拓展和形式创新。慈善项目运作的专业化亦反映出整个慈善事业的精细化和专业化发展趋势。在评估和监管加强的环境下,慈善项目的管理也更加严格,对于服务类慈善项目,评估时会要求项目的执行机构提供从立项到评估的详细资料,极大提升了业界对慈善项目管理和运作的重视,提高了项目运行效率。

## 4. 服务形式创新发展

慈善超市以解决社会困难群众临时生活困难为目的,是社会救助和慈善事业结合的重要载体,亦是新型社会救助体系落实在基层的重要平台,成为了援助类慈善服务的重要形式。社区慈善则以贫困社区居民为目标对象,强化了基础社区层面的慈善服务递送,其形式包括提供款物、陪护或照料服务、志愿服务、救助政策咨询服务、社工服务、公益服务等。<sup>④</sup>当下,我国多地开展了各具特色的社区慈善,日渐形成了“各美其美、美美与共”的社区慈善生态。慈善空间不仅成为了交换慈善服务理念、开展慈善服务活动、链接慈善服务资源的新阵地,还成为了城市的慈善新地标。例如,一些市民甚至把逛游慈善空间作为一种生活新时尚,极大提升了慈善服务的关注度和创新程度。

## 5. 志愿服务有序发展

党中央对志愿服务事业高度重视。党的十八大以来,党和国家把慈善和志愿服务定位为参

① 高静华:《中国特色慈善事业的文化动因》,《社会保障评论》2023年第1期。

② 蓝煜昕等:《2022年中国慈善组织发展报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第279页。

③ 翟雁等:《2022年中国志愿服务发展指数报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第55页。

④ 杨荣:《社区慈善:我国慈善事业发展的新方向》,《东岳论丛》2015年第10期。

与社会救助、社会治理不可或缺的力量。党的十九大报告明确提出要“推进志愿服务制度化”。2021年11月,中共中央办公厅印发的《关于拓展新时代文明实践中心建设的意见》要求加快推进新时代文明实践中心在全国县级行政区域全覆盖,整合社会力量建设一支群众身边的志愿者队伍,成为志愿服务实现县级行政区域全覆盖的政策支持和依据,提升了慈善服务的县域可及性。注册志愿者总数和累计志愿服务时数增长迅速,2021年全国有志愿项目621万个,超过1亿名活跃志愿者贡献服务时间42.07亿小时,折合人工成本价值约1954亿元,全国应急志愿者超过60万人;2022年志愿服务持续推进,服务指数总体增长0.16%,注册志愿者增长3.6%,占志愿者总量的82.4%。<sup>①</sup>民政部发文强调发挥好党员志愿者作用,党员志愿服务在社区慈善服务中发挥了重要的示范引领作用。

## (二) 慈善服务中的问题依然凸显

### 1. 服务主客体角色固化

慈善服务多由专业化的慈善组织提供,但是将服务主体锁定为慈善组织,同时将服务对象始终看作服务客体的观念和做法,不利于慈善服务内驱力的产生,对主体的资源依赖亦会影响服务的持续性。事实上,实践中已出现相当多的互助型慈善服务,即服务对象群体相互间的服务,如中国香港信义会社会服务部的“深水埗社区支援计划”,推动邻舍间的关照与连接,以有偿义工形式动员妇女利用零散时间,配对邻近社交孤立的长者进行关怀及提供適切支援,此计划有效构建了邻舍关怀网络,实现了邻里间互助型慈善服务。在数字技术的支持下,自助型慈善服务即需求方的自我服务,亦会是未来发展趋势。例如,在广州图书馆的慈善空间,视障人士可以利用视障辅助阅读器及其他无障碍工具,实现自助式阅读服务。

### 2. 服务类慈善组织发展不足

作为最直接提供慈善服务的机构类型,从数量上看,2018至2022年慈善服务机构呈增长趋势,但从逐渐下降的增长率可判断其总量增长乏力。截至2022年12月底,社会服务机构共有1226家,在慈善组织中占比不到10%。<sup>②</sup>由于概念属性及类别变化等历史原因,加上不同层级政策法规修订的延后性及带来的央地政策冲突性,一些地方社会服务机构不能享受公益性捐赠税前扣除,挫伤了被认定为慈善组织的积极性,减弱了政策激励效果。此外,社会服务机构地区分布不均,存在较大的区域间发展差距。2021年,民办非企业单位省内拥有量最大差距达1062倍。<sup>③</sup>

### 3. 服务精细化程度不高,新型服务偏少

慈善服务要体现现代性,需要回应现代社会的问题。现代社会生产专业化、分工精细化,产生新的社会阶层和职业种类,带来群体多元化、需求多样化,同时事故灾难多发以及因全球气候变化带来的环境问题等,需要准确的识别服务对象需求,提供精细化服务。目前需求了解

<sup>①</sup> 翟雁等:《2022年中国志愿服务发展指数报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第46、55页。

<sup>②</sup> 蓝煜昕等:《2022年中国慈善组织发展报告》,载杨团、朱健刚主编:《中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社,2023年,第279页。

<sup>③</sup> 据《2021年中国民办非企业单位发展报告》数据,2021年江苏省民办非企业单位数量为54182个,西藏自治区仅有51个。

的手段和方式偏传统、偏主观，服务提供针对性偏弱。大多数慈善服务还是以扶贫济困、助医扶弱、救灾抢险等服务为主。而在新时代背景下，中国式现代化追求的是物质与精神双富裕，客观上给慈善服务发展提出了新任务，如在传统的养老服务中注入人文关怀，重视儿童心理辅导，培训提升人们的生活品质，促进大众的身心健康，等等，如此才能促使慈善服务增进“造血”“治本”等功能，使其对服务对象的赋能更具有根本性和持续性。

#### 4. 服务空间与基础设施不足，服务质量与评价尚缺乏统一标准

目前仅在养老服务领域有少量政策文件针对服务场地和设施供给的问题提出指导措施，其他领域几乎空白，尚处于地方探索阶段。虽然2023年6月颁布的《中华人民共和国无障碍环境建设法》提出“公共服务场所应当配备必要的无障碍设备和辅助器具，标注指引无障碍设施，为残疾人、老年人提供无障碍服务”，但距离真正实现残疾人和老年人的无障碍服务可及仍有相当大的差距。空间与设施的不足严重限制了慈善服务提供的质量，亦会造成多主体合作的障碍。此外，不同领域、不同内容的慈善服务标准尚处在统一和确立阶段，服务质量与评价呈现较为分散的局面，质量评价主体不统一，数据缺乏整体性和连续性。

#### 5. 政策建设尚处在初期阶段

一是支持慈善服务发展的政策尚未体系化。现行相关政策分散在多个部门导致慈善服务供给主体缺乏清晰、稳定的预期，进而影响慈善服务的整体推进。互助型和自助型慈善服务的相关政策处于空白。二是政府投入的力度有限。虽然各地均有政府向慈善组织或相关主体购买服务的做法，但投入的财力十分有限，在慈善服务供给中只占极小部分。三是服务标准、服务评价的政策具有一定模糊性。在以社会力量为主的慈善服务中，由于服务标准和评价方式的模糊性，导致其服务效果存在较大的不确定性。

## 四、中国慈善服务的未来发展路径

面对切实提升国民获得感的时代内涵，中国慈善服务必须融入走向共同富裕的大局，坚持中国特色慈善的发展理念，以提供非营利性社会公共服务为导向，立足中国国情、回应人民需求、解决现实问题。

### （一）明确中国特色慈善服务的发展理念与目标

#### 1. 传承中华民族的传统文化思想

第一，传承民本思想，贯彻“以人为本”的价值观。先秦时期的民本思想形成了中华文化中保民爱民、节用为民的传统。现代中国，人民当家作主的社会主义制度决定了慈善事业是广大人民群众自己的事业，慈善服务是我党为民宗旨的重要实践，<sup>①</sup>是为满足人民对美好生活需要服务的，具有人民性的特点。<sup>②</sup>慈善服务应以受益人为本，尊重受益人意愿。慈善事业的作用和效果最终要通过受益人效用来体现，因此要减少服务的主观性，切实从服务对象的需求出发。

<sup>①</sup> 宫蒲光：《社会治理现代化大格局下推进慈善事业高质量发展》，《中国行政管理》2021年第2期。

<sup>②</sup> 彭柏林、陈东利：《中国特色社会主义慈善治理的经验与展望》，《伦理学研究》2021年第2期。

第二, 传承大同思想。宗族慈善是体现大同思想的传统慈善形式, 以血亲关系为社会基础, 将具有血缘关系的宗族成员凝聚在一起, 形成“人不独亲其亲, 不独子其子, 使老有所终, 壮有所用, 幼有所长, 鳏寡孤独废疾者皆有所养”的大同局面, 具有大同思想内涵的宗族慈善精神沁润整个慈善事业。因此, 慈善服务的对象不可偏颇, 不应区分宗教信仰、国别、民族、种族、性别、年龄、职业、社会阶层等, 为最广泛意义上的人民提供其所需要的慈善服务。

第三, 传承礼法并治思想。“礼”依靠道德教化的方式引导人们遵守社会规范, “法”则依靠强制力使人们遵守法律制度的有关规定, 慈善服务需要既遵守“法”的规范又遵从“礼”的秩序。“法”体现在法律制度、监管制度的建立完善和组织内部服务规范的建立。“礼”则体现在慈善服务过程和主体参与的诸多环节, 需要依靠非正式的制度、风俗习惯或者与道德伦理相联系的行为规范进行动员。中国民间社会秩序长期靠“礼”来维持, 中国的乡土社会就是“礼治”的社会, 因为中国人爱讲交情, 中国社会是由私人联系构成的网络。<sup>①</sup> 由于慈善是基于志愿的行为, 不能强制而为, 所以“礼”之下的民间秩序和道德规范相比于“法”的强制更能起到好的慈善动员效果, 尤其是在劝募、开展活动、志愿服务、建立与合作方及服务对象的关联方面更是如此。刚柔并济的“礼法并治”思想是适合中国国情的慈善思想。

## 2. 强调国家制度对慈善服务的重要作用

文化和制度是慈善事业发展的两个根本条件, 国家制度决定着慈善制度选择及其发展程度,<sup>②</sup> 因此, 要将慈善服务发展融入社会主义制度体系中, 使其成为共同富裕目标实现的重要手段。通过慈善服务的拓展实现人民对美好生活的向往, 提升社会文明程度。还要注重慈善服务与社会保障制度、税收制度、财政制度等的融合与衔接, 使其共同为社会主义现代化建设助力。在此过程中, 重视政府在慈善服务中的引导和管理, 以慈善会系统为榜样, 建立家国同构的慈善服务组织体系, 强化慈善服务的系统化递送。

## 3. 引导慈善服务继续在国家建设重点领域发挥作用

慈善服务一直在国家建设的重点领域发挥重要作用, 这是中国特色慈善服务的典型体现。在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后, 中国社会已经进入中国特色社会主义新时代。新时代树立了全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的宏伟目标。围绕此目标, 国家确定了一系列重点建设领域, 未来要引导慈善服务在乡村振兴、新时代文明实践、文化建设、绿色发展、社会建设、保障制度建设等重点领域持续发挥作用, 彰显慈善服务的大局意识, 在新时代的挑战中迎难而上, 为国家建设服务、为社会发展服务。

### (二) 完善慈善服务的法律政策体系

#### 1. 明确慈善组织提供服务的收入享受相应的税收优惠

探索税收政策对慈善服务的激励方式, 明确慈善组织的服务收入应当享受税收优惠。慈善服务可以有偿提供, 以肯定其专业价值与市场价值, 亦能成为服务组织的合理收入来源。尽管“慈善组织及其取得的收入依法享受税收优惠”已在相关政策中明确, 但对于服务收入享受

<sup>①</sup> 费孝通:《乡土中国》, 人民出版社, 2008年, 第30、35、60页。

<sup>②</sup> 此观点来自中国社会保障学会会长郑功成在2023中华慈善论坛(南通)上的主旨演讲。

税收优惠的具体方式仍然不明朗,对服务收入的界定亦不明确,带来了实际操作中问题。基于对慈善服务价值的肯定和服务收费合理性的认定,未来政策应探索出台慈善服务收入享受税收优惠的具体政策。

## 2. 明晰不同模式下慈善服务主体的权责关系

据前文总结的慈善服务模式,每一种模式都涉及不同的参与主体,形成了以下法律关系:服务主体与客体间的法律关系、服务组织与其委托人间的法律关系、服务组织与其代理人间的法律关系、服务组织与志愿者间的法律关系、政府与服务主体间的关系、政府与服务对象间的关系等,<sup>①</sup>以上主体关系及法定权利与义务均应通过法律予以明确。此外,还需探索慈善服务与其他公共服务衔接中的主体关系。

## 3. 形成服务空间与基础设施建设促进政策

在慈善服务的所有类型中,福利类服务(包括照护服务)和一部分公益类服务对服务空间和基础设施建设有一定要求。比如社区养老服务需要有社区统一的公共空间开展活动,儿童康复服务需要建设儿童康复中心,教育培训服务需要有进行培训的教室或网络设施等。随着需求多样化和慈善服务内容的拓展,对服务空间和基础设施的要求会越来越高。虽然《“十四五”时期社会服务设施建设支持工程实施方案》《关于健全完善村级综合服务功能的意见》等国家政策对服务设施建设进行了指导,但相较于巨大的服务需求,目前的政策与实际建设情况还远远不足。国家发展改革委同有关部门制定的《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》,极大促进了公共服务设施规范建设。以此为指引,未来需要继续探索地方促进服务空间与基础设施建设的政策方案,促进多方共建,提升公共空间的综合利用效率,实现空间功能的灵活转换。

## 4. 加快形成原则统一的服务标准、规范以及质量评价指标

鉴于服务对象和内容的多样性、复杂性,慈善服务容易陷入无序、低效的局面,造成对慈善资源的浪费。服务标准、规范及质量评价指标的形成,有助于恢复慈善服务的秩序,实现慈善资源的高效使用。因此社会部门需要有统一的质量管理方法和共同的质量框架,形成主观指标与客观指标兼而有之的慈善服务质量评价体系,建立具体的社会部门质量管理体系。在此过程中,慈善组织、行业组织应积极参与到标准、规范的共建中,尽快形成原则统一的、可操作的慈善服务标准。

### (三) 精细划分慈善服务的对象群体和内容

#### 1. 在扶贫济困、教育、医疗等传统领域保持稳定深入的服务

扶贫济困、教育、医疗等传统领域服务的对象人群、解决的社会问题、涉及的服务内容,体现了慈善事业扶弱济贫的本质,是慈善服务实施的主要领域,在这些传统邻域,慈善服务需要向精细化方向发展,更加精准地了解服务对象的现状和需求,更加高效地配置慈善资源,并结合不断更新迭代的技术,为贫困者、困境中的老人、儿童、妇女等群体,提供更有针对性、更加及时、能够切实解决其问题的慈善服务,提升服务质量和可及性。尤其是要以社区为场域、

<sup>①</sup> 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。

以社区慈善为依托,实现群体细致分类、需求细致分类、服务精准递送。

## 2. 提供满足个性化、差异化、小众化需要的慈善服务

当今社会,行业发展优化升级、职业、岗位分工越来越细化,出现了个性化、差异化和小众化的对象群体和需求。这就需要慈善服务能够适应社会变化,提供满足各类人群需求的慈善服务,不出现服务空白。当前慈善服务主体不足、设施不足、技术不足,需求满足不充分、不精准,慈善服务人员的专业性不足、专业技能缺乏,慈善服务对象的局限性等问题,严重制约了慈善服务功能的发挥。针对以上问题,应该重申精准满足需求的目标,在精细划分对象群体、需求类型的基础上,提供个性化、差异化、小众化的慈善服务,确保慈善服务的全面性。此外,还要整合资源,提升服务的精准性和有效性。

资源有限性和需求无限性的矛盾始终存在,对于慈善服务主体来说,需求是不可控因素,因此,提高服务效率的关键在于对慈善资源的有效整合利用。在资源配置的过程中,需要准确发现需求、评估需求,将资源的可达范围拓展至易被忽视的领域和新兴领域。

### (四) 夯实慈善服务的主体基础

#### 1. 促进慈善组织的发展

其一,极力推动社会服务机构发展,因其是慈善组织中最直接提供慈善服务的组织,同时也经常承接政府购买服务,因此是慈善服务的重要主体。由于历史遗留原因,不少社会服务机构具有产权不够清晰的弊病。鉴于民办非企业单位(社会服务机构)的庞大数量和强大功能,考虑到现实阻碍,应以促进其高质量发展为诉求,在政策层面实现突破,将其全部纳入慈善组织。其二,大力发展社区小微慈善组织,专门服务社区居民;大力发展科普公益组织,不断提高公众科学素养;大力发展慈善信托,更好实现慈善资金的保值增值等。同时,加强慈善组织间的互动协作、资源整合,以项目合作为纽带构建慈善募款和发放网络,以资源共享为目的整合相互独立的互联网慈善平台、志愿服务平台等,提高慈善的整体效益。其三,支持小型民营慈善组织,让其在无法通过公募获得足够资源的情况下,仍可以凭借开发契合政府专门需求的服务项目来赢得公共财政资金的注入。

#### 2. 加强慈善服务专业人才培养

专业人才缺乏是目前慈善服务的短板,服务技能较低亦严重影响了慈善服务的质量。社会工作者在承担大量慈善服务工作的同时,存在培育、职业发展、管理的问题。以广州为例,根据《广州市社工服务站服务清单指引(试行)》的要求,目前广州市各社工站承担的工作内容包括:党建引领服务、基本民生保障类服务、基本社会服务、基层社会治理类服务,其中社区慈善服务属于基层社会治理版块。结合广州市社工服务站(家庭综合服务中心)管理办法及广州市社工服务站(家庭综合服务中心)评估指标体系,考虑人员配比情况,社工站的工作职责多、工作任务繁重,专门负责社区慈善的人员极其短缺。鉴于以上现状,需要对慈善服务专业人员进行充分赋能,在完善收入保障的同时,链接资源对其进行培训,提升其专业技能,完善服务的激励奖励和宣传。

#### 3. 重视志愿者队伍建设

一方面,建设常态化志愿者队伍。可以社区志愿者队伍为重点,弥补社区公共服务人手的

不足,建设人员稳定、素质优良、服务规范的社区志愿者队伍。同时,广泛动员居民参与,发展居民志愿者队伍,激活社区发展的内生动力。另一方面,建设应急志愿者队伍。志愿者组织化或自发参与突发事件应急救援已发展至兴盛阶段。<sup>①</sup>为增强应急志愿服务的有效性和有序性,应支持鼓励具有医疗卫生、防震、消防、水利等专业知识的志愿者加入,形成志愿者专业救援队、志愿者救援运送队、志愿者救援医疗队、志愿者应急语言服务队、志愿者灾区通讯保障队等体系结构,全方位满足应急救援中的志愿服务需求。

### (五) 优化慈善服务方式

#### 1. 大力发展社区慈善

社区慈善是中国特色慈善事业的根基所在,因为它最符合中华文化,即由近及远、由亲及疏、邻里互助、远近不如近邻等传统文化及行善伦理。<sup>②</sup>在社区场域,应推进互助型和自助型慈善服务的发展,强化组织的链接、保障作用,将服务客体培育为主体,强化客体的主体意识。发展社区慈善应从中国传统文化中寻找规律,形成熟人社会资本,重视互助传统、乡贤文化、能人作用的发挥,重视居民动员,激活社区内生动力,密织邻里互助、亲友相济的慈善服务网络。

#### 2. 紧密结合信息技术

慈善服务未来的模式与方式,必然会很大程度受到信息技术发展的影响,“互联网+慈善”已经成为信息技术领域和慈善领域的新兴模式。“互联网+”时代下,慈善服务要结合“互联网+慈善”的趋势和要求,在改造创新服务模式、优化服务方式、提升服务效率等方面进行转型和调整。

#### 3. 强力推动互联网慈善创新发展

创新是未来发展的原动力,慈善服务领域还存在巨大的创新空间,能够释放出巨大的潜力和活力。依托互联网技术的发展,慈善服务在模式和方式上正在进行创新性探索,推动服务形式创新、项目创新与合作方式创新。

### (六) 实现慈善服务与政府公共服务的有效衔接

#### 1. 强化工作机制

以整合性治理为理念和方法,推进政府为主体的社会救助和慈善组织为主体的慈善救助的衔接,形成政策、服务对象、资金、保障方式、资源等方面的对接、协同和统筹。进一步明确慈善组织参与政府救助的条件、程序、运行规范,畅通社会力量参与政府救助渠道,推动慈善资源更精准、更公平向社会救助对象倾斜。同时,进一步建立完善主动协调机制,健全与慈善组织会商研判、应急处置、信息报送等工作制度,定期分析工作形势、研究存在问题、完善政策措施。<sup>③</sup>

#### 2. 衔接服务内容

2020年8月,中共中央办公厅国务院办公厅发布《关于改革完善社会救助制度的意见》,提出促进社会力量参与社会救助,加强专业社会工作服务,通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的访视、照料服务;发展服务类社

<sup>①</sup> 陈斌:《中国慈善组织参与应对突发事件:嬗变历程、基本问题与优化路径》,《社会保障评论》2023年第3期。

<sup>②</sup> 此观点来自中国社会保障学会会长郑功成在2023中华慈善论坛(南通)上的主旨演讲。

<sup>③</sup> 顾磊:《打通政府救助与慈善帮扶的衔接点》,人民政协网:<https://www.rmzxb.com.cn>,2022年11月3日。

会救助，形成“物质+服务”的救助方式。对政府救助暂时无法覆盖或实施政府救助后基本生活仍有困难的家庭及个人给予慈善救助和帮扶，实现慈善力量有益补充，多渠道、多形式满足困难群众日趋多元的救助需求，加快推进社会救助内容从物质层面向服务层面拓展。

### 3. 衔接资源和数据

基于慈善服务和政府公共服务在对象、领域、内容上的交叉性，资源和数据之间需要一定程度的共享，因此需要政府管理部门加强信息平台建设，提升资源和数据共享的效率，为慈善组织提供慈善服务创造条件、提供便利。民政部门不仅要建立完善政府救助需求信息发布的平台和对接机制，还要打通慈善组织承接政府购买服务及其它需求提供信息的渠道，切实为社会力量参与政府救助创造条件。

总之，慈善服务在中国式现代化和趋向共同富裕的历史进程中发挥更大更好的作用，需要政府和社会各界给予更大支持和高度关注，提供有利于慈善服务发展的更好政策环境和优良社会氛围。同时，面对不断变化的国情和社会新阶段的目标，慈善组织及相关主体在提供慈善服务时也需要面对新问题、迎接新挑战，与现代信息技术密切结合，切实回应人民需求。未来，慈善服务应持续优化理念，完善法律政策体系，夯实主体基础，优化合作方式，创新服务形式，实现与政府公共服务的有效衔接，通过各界共同努力，用更广泛的共识和各方智慧促进慈善服务未来的高质量发展。

## Theoretical Interpretation, Practical Exploration, and Future Paths of Charitable Services in China

Zhou Yuanyuan

(School of Public Administration and Emergency Management, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

**Abstract:** Rooted in Marxist perspectives and historical materialism on charity, charitable services are a crucial component of the charity system with distinctive Chinese characteristics. Their practical effectiveness plays a pivotal role in shaping the contribution of charity to the new era. In China, charitable services have witnessed significant development, marked by expanded scope, diverse participation, varied projects, and innovative approaches. While the policy framework for charitable services is gradually maturing, collaborative efforts in policy formulation and implementation extend from the central to local levels. However, the development of the policy system is still in its early stages, facing challenges such as rigid donor and recipient roles, underdevelopment of service-oriented charitable organizations, limited service specialization, insufficient infrastructure and space, and the lack of standardized quality and evaluation criteria. To address these challenges, charitable services in the new era should be tailored to fit China's context, responsive to the needs of the people, and effective in solving real-world issues. They should be aligned with the concept of Chinese-style charity, focus on providing non-profit social public services, and contribute to the overarching goal of common prosperity.

**Key words:** charity services; theoretical interpretation; practical exploration; future paths

(责任编辑：高静华)