

· 慈善事业 ·

双重政策视角下中国社区慈善的发展、 演进与展望

赵晓芳

[摘要] 中国社区慈善的发展内嵌于社区发展与慈善事业发展的双重脉络之中。分析相关核心政策文本内容发现，在社区发展政策脉络中，社区慈善经历了从社区服务补充者到社区建设参与者、再到社区治理协作者的身份跃迁；在慈善事业发展政策脉络中，社区慈善实现了从慈善服务落地承载到慈善资源整合、再到慈善生态与基层治理融合枢纽的功能转化。这一政策演进历程既反映了基层社会治理从行政主导向多元共治的转型、慈善事业从补缺型救助向发展型治理的功能跃升，更折射出政社关系从“主导—从属”到“引导—参与”再到“规制—协作”的动态变化。展望未来，社区慈善需以“制度深化—功能拓展—生态构建”为核心逻辑，通过法治化、数字化、在地化夯实发展根基，依托“场景互嵌—资源互哺—价值共生”推动两大政策脉络深度融合，实现从制度协同到价值共生的深层跨越。

[关键词] 社区慈善；双重政策；发展演进；价值共生

一、引言

在国家共同富裕战略持续深化、基层治理现代化加速推进、修改后的《慈善法》正式确立社区慈善法律地位的背景下，社区慈善承载着多重期待。它既深植中华民族邻里互助的传统文化根脉，延续熟人社会的温度关怀，维系社区情感链接；又依托“五社联动”机制与制度化运作模式，整合政府、企业、社会等多元力量，拓展“一老一小”照护、流动人口融入、社区应急响应等核心服务功能，成为贯通国家宏观政策落地与微观民生需求响应、平衡行政服务效能与基层社会活力的关键枢纽。社区慈善的价值不仅在于破解基层服务供给不均、特殊群体帮扶缺口等痛点，缓解行政资源覆盖压力，更作为“全民慈善”理念与“共建共治共享”格局落地的基层载体，通过慈善服务扎根社区、贴近居民，让慈善从少数人参与的专项行动，转变为全民可及的日常行为，为基层治理与慈善事业深度融合筑牢实践根基。

社区慈善的学术探索持续深入，形成了包含宏观治理价值与中观微观实践分析的研究体系。

[作者简介] 赵晓芳，民政职业大学社会工作学院教授。主要研究方向：公益慈善理论与实务。

[基金项目] 中央高校基本科研业务费资助项目“社区治理创新的多案例研究”（JBKYZCLL2024-12）。

在宏观层面,研究聚焦社区慈善的治理功能与发展价值。一是强调其国家治理根基价值。有研究指出,社区慈善与基层政权建设和群众自治组织有机结合,符合中华邻里互助的传统与现行体制,畅通了社会成员参与社区治理的途径,增进了社会团结,为国家治理奠定稳定的根基,是中国特色慈善事业的根基。^①应将社区慈善作为我国慈善事业发展的方向,大力培育社区型慈善组织,鼓励社会慈善机构直接抵达社区或者通过社区慈善组织直接服务于社区居民。^②二是社区治理创新价值。有研究认为社区慈善承载着中国慈善文化基因,是中国慈善事业高质量发展的方向,也是构建基层治理体系的有力抓手;^③需要系统地看待社区慈善,将其融入社区运行系统,推动社区系统更高效运转,提升社区功能。^④三是慈善事业发展推动价值。社区慈善接地气、应民需,是我国慈善事业发展的新方向,对于推进慈善事业健康发展、推动慈善事业走向全民慈善具有重要的战略意义。^⑤

在中观与微观层面,研究聚焦社区慈善的内涵界定、运行模式与实践困境。一是关于社区慈善的内涵界定。部分研究认为社区慈善即慈善事业的社区化,强调场域属性。^⑥另有研究指出,以社区为基础、向社区居民提供社会服务的慈善活动,都属社区慈善范畴;^⑦社区慈善是根植于基层社区,以社区慈善组织为载体,通过向社区或社会募集资源,为本社区居民提供帮助及其他服务的行为。^⑧二是运行模式与载体方面,社区慈善的运行载体包括社区基金会、社区慈善基金、慈善超市、社区社会组织等,其中关于社区基金会的研究数量最多。研究指出,社区基金会是构建基层社会治理共同体的有益探索,对于激发社区公益,解决社会问题,转变政府职能,推动社区合作治理具有重要意义。^⑨当前我国社区基金会在社区治理中集中于提供慈善救助、文娱活动等社区服务,对接社区需求功能较弱,尚未显现出与其他类型慈善团队的比较优势。^⑩三是实践困境与优化路径方面,已有研究指出,当前社区慈善面临居民主体性缺失、资源整合与服务供给能力不足、专业人才短缺等挑战。^⑪

现有研究积累了丰富的成果,但是在研究视角、分析深度与实践回应上仍存在不足。一是研究视角存在单一化问题,或聚焦社区治理维度,将社区慈善简化为补充公共服务的工具变量,忽视其慈善属性;或限于慈善视角,仅探讨基层慈善组织的运作机制,脱离了社区治理的整体语境,导致对社区慈善政策内涵的认知片面化。二是政策分析停留于表面,缺乏对社区慈善政

① 郑功成:《中国慈善事业的发展方向》,《社会治理》2020年第10期。

② 郑功成:《中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第6期。

③ 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。

④ 赵文聘:《新时代社区公益慈善的逻辑定位与推进维度》,《社会保障评论》2024年第5期。

⑤ 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。

⑥ 高灵芝:《论慈善事业的社区化与社会化》,《社会科学研究》2004年第3期。

⑦ 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。

⑧ 参见王勇:《全国人大常委会委员郑功成:建议尽快出台促进社区慈善发展政策性文件》,《公益时报》,2025年3月11日。

⑨ 徐家良、刘春帅:《资源依赖理论视域下我国社区基金会运行模式研究——基于上海和深圳个案》,《浙江学刊》2016年第1期。

⑩ 胡小军、朱健刚:《社区慈善资源的本土化——对中国社区基金会的多案例研究》,《学海》2017年第6期。

⑪ 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。

策发展脉络的深入系统分析,未能揭示政策演进的内在逻辑。三是对实践的回应存在滞后性,各地正在积极探索社区慈善实践模式,但现有研究未能及时有效地回应实践困惑。

现有研究的不足,对社区慈善发展形成了多重制约。在理论层面,单一维度与表面化的分析,难以突破西方公民社会、法团主义等既有框架束缚,既无法阐释政社关系在基层的动态发展逻辑,也未能构建兼具本土性与普适性的分析范式,导致理论对实践的解释力与指导力不足。在实践层面,现有研究无法指导社区慈善的现实困境。居民主体性的长期缺失,根源在于缺乏可落地的参与机制研究作为支撑;专业人才匮乏的难题难以破解,核心是对慈善人才职业发展路径的系统性研究不足;而资源整合能力薄弱的现状,则与“治理-慈善”协同理论的研究缺失直接相关,最终导致政府、企业与社会资源难以形成有效合力。这些问题相叠加,使得社区慈善在破解基层治理“最后一公里”难题时力不从心。从长远来看,现有研究的不足也制约着社区慈善作为“基层政社关系观测窗口”的功能发挥,既难以通过社区慈善实践推动政社关系理论创新,又无法为政策调整提供精准的实践依据,不利于社区慈善的高质量发展。

本文立足于社区发展与慈善事业发展双重政策视角,遵循“权威性、相关性、连续性”原则,选取 2005-2024 年间社区慈善领域的核心政策法规,通过文本内容分析,梳理社区慈善从概念提出、实践探索到体系建构的政策演进脉络,分析“社区服务补充者→社区建设参与者→社区治理协作者”的角色跃迁,以及“慈善服务承载者→慈善资源整合者→慈善-治理融合枢纽”的功能升级的内在逻辑,构建“政策-实践-理论”的系统性关联,回应现有研究缺口与基层实践痛点,为构建中国特色社区慈善理论提供支撑。

二、社区慈善的政策溯源:社区服务改进与慈善向基层延伸的双重诉求

我国社区慈善政策起源于 21 世纪初,是政府在社会转型期对优化社区服务的系统性思考,也是慈善事业从自上而下的行政化运作向自下而上的社区化实践转型的内在要求。

(一)“社区慈善”的提出:社区服务的补充者

“社区慈善”正式出现在国家政策文本,始于 2006 年 4 月国务院发布的《关于加强和改进社区服务工作的意见》(国发〔2006〕14 号)。该《意见》在“推进社区救助服务”专章中明确提出“大力发展社区慈善事业,加强对社区捐助接收站点、慈善超市的建设和管理”。2007 年 5 月,国家发展和改革委员会、民政部联合印发《“十一五”社区服务体系发展规划》(发改社会〔2007〕975 号),在“全面促进社区救助服务,加快发展新型社区救助服务体系”中提出“大力发展社区慈善事业,加快建设社区爱心超市、慈善超市和社区捐助接收站点,积极培育社区民间救助组织,鼓励社会各方面的力量开展救助服务”。这两份文件在政策导向上一脉相承,源于我国社会转型需求压力与传统治理模式供给局限的双重驱动。

第一重驱动是社会转型带来社区救助需求的激增,形成服务覆盖缺口。21 世纪初,我国社会结构发生深刻变革,催生了多元化的社区救助需求,尤其在两大群体的保障上出现明显缺口。一是城市化进程中的农民工群体。国家统计局数据显示,2000 年至 2005 年,全国城镇化率从

36.22% 提升到 42.99%，年均增长 1.35 个百分点。^① 伴随这一进程，大量农村人口进入城市务工生活，因户籍限制难以平等享受城市核心公共服务，成为社区救助体系中政府保障的盲区。二是国企改革催生的“社会人”兜底需求群体。2000 年国企改革进入攻坚期，打破了计划经济时期“企业办社会”模式，大量职工从“单位人”转变为“社会人”。2001 年末国有企业下岗职工达 657 万人，^② 其中的大龄、低技能群体面临双重困境：一方面，因年龄偏大、技能单一，难以通过市场化渠道实现稳定就业；另一方面，原单位的住房、医疗、就业安置等保障随之中断，其基本生活与再就业支持需转向社会层面。社区作为社会治理的基本单元，成为这类群体获得公益性岗位、临时救助的重要载体，他们的兜底需求进一步增加了社区服务的复杂性。

第二重驱动源于传统基层治理模式的供给局限，倒逼社区服务体系改革。前文提及的社会转型带来的社区救助新需求，暴露了传统“政府包办型”基层治理的结构性缺陷，面对农民工、下岗职工等群体的救助需求激增，仅靠政府财政投入的社区服务供给模式，难以为继。针对这一困境，政府已为社区服务社会化供给提前做了铺垫。2000 年 11 月，民政部印发了《关于在全国推进城市社区建设的意见》（民发〔2000〕23 号），不仅将“拓展社区服务”列为社区建设的重点任务，更明确提出“社区服务要坚持社会化、产业化的发展方向”。这一政策导向直指“政府单一供给不足”问题，为社会力量参与社区服务、填补救助缺口奠定了政策基础。

前述 2006 年《意见》与 2007 年《规划》明确提出“大力发展社区慈善事业”，是对社区救助“需求激增—供给不足”现实矛盾的直接回应。在政府财政有限、社区服务覆盖不足的背景下，两项政策通过倡导社区捐助、建设慈善超市、培育民间救助组织等举措，挖掘社区内生资源，形成“政府主导+社会补充”的社区救助供给机制。有学者指出，在社区服务需求扩大、政府财政吃紧的背景下，挖掘社会和社区资源，鼓励民间互助，是一条较为可靠的路径选择。^③ 以社区为基础开展慈善活动，不仅使救助对象获得精准救助，还能够避免救助空白和不当救助。^④ 这也是社区慈善被纳入社区服务体系的核心价值所在。

（二）慈善向基层延伸：慈善事业突破发展瓶颈的客观必然

慈善无国界，但是慈善事业有国界。尊重本国的伦理道德与传统文化，才能产生社会共鸣，使慈善事业成为大众参与的社会事业。^⑤ 从我国国情来看，慈善向基层延伸是兼顾了文化传承与现实需求的客观必然：一方面，社区是社会治理与民生服务的基本单元，“邻里互助”是传承了千年的文化基因，中国特色慈善事业的根基在社区；另一方面，慈善服务的核心本质在于深度融入民生场景、精准回应群众诉求，其价值实现始终围绕满足群众需求展开。群众对慈善服务的“日常化、精准化、可及性”需求，决定了慈善需要下沉基层，将服务阵地建在群众身边。

① 国家统计局：《中国统计年鉴（2001）》，国家统计局官网：<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2001c/d0401c.htm>；国家统计局：《中国统计年鉴（2006）》，国家统计局官网：<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2006/indexch.htm>。

② 国家统计局：《中华人民共和国 2000 年国民经济和社会发展统计公报》，中国政府网：https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60684.htm，2001 年 2 月 28 日。

③ 蓝煜昕：《社区慈善的本质与价值进阶》，《中国社会工作》2024 年第 6 期。

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。

⑤ 郑功成：《中国慈善事业发展：成效、问题与制度完善》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020 年第 6 期。

长期以来,我国慈善核心资源的配置与实践活动多集中于全国性救灾、大型捐赠等宏观层面,对社区层面的服务供给关注不足,导致基层慈善体系基础薄弱,既难以满足社区群众的多样化需求,也制约了慈善事业的社会化发展。

为破解基层供给不足、需求影响滞后的问题,民政部先后印发两份纲领性文件,启动慈善事业的基层化布局。2005年11月,民政部印发《中国慈善事业发展指导纲要(2006—2010年)》,首次在国家政策层面确立“慈善下沉基层”的发展导向,为基层慈善实践划定核心方向、提供顶层遵循;2011年7月,接续印发《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》,在前期导向基础上进一步细化路径,形成系统推进、层层落地的政策格局。这两份《纲要》通过“组织下沉、载体落地、内容聚焦、主体激活”的系统性部署,初步搭建起慈善事业基层化发展的政策框架。

一是组织体系基层化,构建层级贯通的慈善网络,破解基层无组织困境。此前,我国慈善组织集中于全国性、省级层面,如中华慈善总会及各省慈善总会系统,以及大型基金会,社区层面的慈善形态多为零散的邻里互助,难以形成持续服务能力。《纲要》在国家层面将基层慈善组织定位为慈善体系的核心节点,明确提出“重点加强基层慈善组织建设,促进多种类型、分工协作、扎根基层的慈善组织体系的建立”。通过政策引导,推动形成“上层统筹资源—中层协调联动—基层落地服务”的层级体系,将基层慈善组织打造成连接资源与需求的终端枢纽,从组织架构上打破慈善资源集中于上层的格局,为慈善下沉提供组织支撑。

二是服务载体基层化,打造社区可及的终端实体,破解服务难落地困境。《纲要》在主要目标中明确“慈善服务网点在社区普遍设置”,并在“组织各类慈善捐赠活动”部分强调“指导慈善超市、捐助站点的改革和发展,建立长效管理机制”。这些部署将慈善服务从抽象理念转化为可触达的具体服务,社区慈善超市、捐助站点是贴近居民生活的载体,直指慈善服务“最后一公里”问题,既方便居民就近捐赠闲置物资,也能让困难群体及时获取所需物资,解决慈善资源“远距离输送、难落地基层”的痛点,为慈善下沉提供载体支撑。

三是服务内容基层化,破解社区服务供需失衡问题。此前,慈善项目多以“大型化、标准化”为导向,侧重覆盖广域群体或应对共性需求,难以触及社区场景中的个性化、高频化的微观需求,导致服务无法满足群众需求。对此,《纲要》在志愿服务与救助项目部署中,明确提出“社区需求”导向。一方面,在“发展志愿服务组织”部分,明确服务对象为社区内的老年人、未成年人、外来务工人员、下岗失业人员、残疾人和低收入家庭等重点群体,服务领域聚焦社区社会救助、敬老扶幼、社区矫正等基层高频需求,确保服务资源精准对接社区“急难愁盼”;另一方面,在“开发多种慈善救助项目”部分,特别强调“深入基层,贴近群众”的原则,推动项目从规模导向转向需求导向,使慈善服务从面向宏观群体,下沉为扎根微观社区。

四是推动参与主体基层化,激活社区的内生力量,破解公众参与不足的困境。此前,我国慈善活动以行政力量推动为主,社区居民多为“旁观者”,基层慈善缺乏群众基础支撑,难以形成可持续的内生动力。针对这一痛点,《纲要》通过三重机制引导社区居民参与,一是提出“慈善文化进社区、进乡村”,通过开展多种贴近群众生活的活动,消除慈善的距离感,逐步培育

居民的公益情怀与参与意愿；二是推广“志愿者登记制度、时间积累制度”，将社区内零散的邻里互助转化为可记录、可激励的慈善行动，让居民参与有反馈；三是在“民间实施”原则中强调“充分发挥慈善组织的主体作用，引导群众参与慈善”，通过赋予基层慈善组织一定的自主空间，盘活社区内的人力物力资源。这种从思想引导到行为规范，再到制度保障的动员逻辑，打破了“慈善=捐赠”的认知局限，推动慈善融入社区场景，为基层慈善注入长期运转的可持续内生动力。

（三）社区慈善的初创逻辑：政府与社会的“主导-从属”关系

在社区慈善的政策初创阶段，政社互动逻辑是制度性开放下的“主导-从属”关系，这一逻辑既突破了西方理论束缚，又反映了中国特色。

第一，政府基于“服务需求缺口”设计制度安排，社会力量的参与被限定在政府划定的政策许可范围内，体现在三个方面。一是定组织形态，政策聚焦于培育社区民间救助组织、基层慈善组织等“救助类、服务类”社会力量，排除与基层治理核心目标无关的组织形态。二是定服务载体，政府通过制度设计确定社区慈善的落地渠道，如推动“慈善超市、社区捐助接收站点”建设，既确保服务可追溯，也避免社会力量因缺乏固定载体而无序参与。三是定服务领域，政策明确社会力量的参与边界，将社区慈善服务对象限定为各类困难群体，内容聚焦于民生兜底领域。这种“制度性开放”的本质是“政府给空间、社会才参与”，社会力量的存在与发展依赖政府的政策授权，并无自主突破空间的权限。

第二，政府向社会开放的参与空间是有限的、可控的，既激活部分社会资源，又维持治理的主导权，形成“政府主导-社会配合”的单向格局，表现为三个维度：一是政府掌握规则制定与决策权，社会仅责任执行。社区慈善的服务标准、资源分配规则均由政府通过规章明确，社会力量无参与规则制定的权限，仅按政府要求落地执行。二是资源依赖呈单向性，社会力量的合法性与服务载体多依赖政府审批或提供，政府掌控核心资源，仅需社会提供部分辅助。三是政府确定协同目标，社会力量被动响应。如社会转型催生的“农民工救助、下岗职工帮扶”等任务，均由政府确定为社区服务的核心任务，社会力量无法自主识别需求，只能响应政府设定的目标，表现出中国特色的“政府掌舵、社会划桨”互动逻辑。

第三，政府将社区慈善视为“补充服务供给、解决治理难题”的工具。一方面，服务于填补政府救助缺口，针对城市化带来的流动人口救助、国企改革催生的“社会人”帮扶需求激增等困境，政府在社区搭建“慈善超市、捐助站点”等载体，盘活社区资源提供社区服务，填补政府救助体系的部分空白；另一方面，服务于推动慈善事业转型以巩固基层治理，针对早期慈善“资源集中于上层、公众参与度低”的局限，政府推动慈善向基层延伸，激活“邻里互助”的文化基因，将慈善转化为“居民日常参与的行为”，让慈善贴近民生，增强居民对基层治理的认同感。

在社区慈善溯源阶段，政社呈现“主导-从属”的关系格局，这完全有别于西方公民社会理论主张的“社会应脱离国家控制，通过自主运作形成对国家的制衡”。^①从政策导向看，政

① Lawler James, "Civil Society and Political Theory," *American Political Science Association*, 1994, 87(1).

府赋予社会力量有限空间,将其纳入治理体系,既解决一部分行政难题,又避免脱离控制。这与法团主义理论主张的“政府通过制度化渠道整合社会利益,构建政社的协作关系,避免社会力量碎片化”有一定的适配性。^①从政策实践看,政府将社区慈善功能界定为社区救助的补充,构建“上层统筹-中层协调-基层落地”的层级体系,本质是通过制度设计将社会力量纳入社区服务供给框架,避免社会参与的无序化,这与国家法团主义“国家主导整合社会”的观点大体一致,尤其是对慈善服务范围、组织形态、运作形式的规制,符合法团主义“通过制度约束实现社会有序参与”的理论预设。

三、社区慈善的探索推进:社区建设提质与慈善基层化的立法表达

社区慈善的探索推进,是社区建设精细化转型与慈善事业制度化发展的客观规律相互影响的结果,这一过程既体现了政府对社区建设从社区服务覆盖向优质服务供给、从行政主导向多元工具赋能的战略深化,也反映了慈善事业从政策引导下的基层实践探索向立法保障下的制度嵌入、从社区内部零散互助向服务社区建设的功能性参与者转型的内在要求。

(一) 社区慈善的角色:社区建设的参与者

2016年11月,民政部等16个全国社区建设部际联席会议单位联合发布《城乡社区服务体系规划建设规划(2016—2020年)》,首次以国家层面社区建设专项规划的形式,确定了社区慈善作为社区建设参与者的身份。

第一,推动服务载体规范化,实现从自发捐助到体系化运作的转变。《规划》提出“健全城乡社区综合服务设施运行管理制度,探索建立综合服务设施社会化的运作机制”,为社区慈善提供了物理载体与制度框架双重支撑。一是推进慈善超市标准化建设、规范社区捐助网络,将以往随机零散的捐助行为纳入统一管理体系;二是推动服务设施功能整合,《规划》强调社区综合服务设施“一室多用”,明确支持在各类设施中增设慈善服务专区,为基层慈善提供服务阵地,推动慈善服务从临时活动转为常态行为。

第二,推动参与主体组织化转型,实现从个体分散行为向组织化参与的跨越。《规划》在“大力发展社区社会组织”章节中明确提出量目标:城市社区平均拥有不少于10个社区社会组织,农村社区平均不少于5个,同时将公益慈善类社会组织列为重点培育对象。这一量化要求,不仅为社区社会组织发展划定了方向,更形成了强劲的推动力量,全国社区社会组织数量实现快速增长,发展重心也逐渐从以文体活动为主导转向服务供给,更贴合社区民生需求。为深化这一趋势,民政部于2017年印发《关于大力培育发展社区社会组织的意见》、2020年出台《培育发展社区社会组织专项行动方案(2021—2023年)》。两份文件通过细化培育路径、强化支撑举措,持续夯实社区社会组织发展基础,进一步凸显其在社区建设中的重要支撑价值,为参与主体组织化转型提供了更系统的制度保障。

^① Lehmbruch Gerhard, "Liberal Corporatism and Party Government," *Comparative Political Studies*, 1977, 10(1).

第三,社区慈善功能实现了从单一救助到综合赋能的跨越。《规划》打破了传统慈善“重救济、轻服务”的格局,明确将“为民服务、养老照护、公益慈善、促进和谐”等内容纳入社区服务核心范畴,为社区慈善功能向综合化、赋能型拓展提供了指引。一是服务领域拓展,依据《规划》中“扩大社区参与、促进社区融合”的要求,社区慈善从物质捐助延伸到精神慰藉、能力建设等领域,例如为老年人提供数字技能培训以破解“数字鸿沟”,为困境儿童提供专业心理辅导以守护成长,这类新型服务回应了社区居民的多元需求,有效填补了传统慈善的服务空白。二是资源整合机制实现创新突破。《规划》提出“探索通过居民自愿筹资、建立社区基金等方式扩充自我服务资源”。这一创新性条款推动了社区慈善基金的发展,将居民分散的小额捐赠汇聚成社区慈善资金池,发挥聚合效应,为社区慈善持续运行提供资金保障。

(二) 慈善事业基层化的启动: 法律的初步确认

2016年颁布的《慈善法》在附则中提出:城乡社区组织、单位可以在本社区、单位内部开展群众性互助互济活动。从慈善事业基层化发展的视角审视,这一规定具有重要的开创意义,标志着慈善基层化从政策引导进入制度确认层面,成为推动慈善事业向基层扎根的关键转折。

一是确立了社区内互助互济的合法性。2016年《慈善法》出台前,社区邻里互助、单位内部互助多为自发性道德实践。2016年《慈善法》首次将基层群众性互助互济活动纳入法律框架,明确其合法属性,打破了传统慈善“精英化”“项目化”的固有认知,将熟人社会中的日常互助行为赋予法律认可的慈善内涵,为慈善活动向社区、单位等基层场域延伸提供了制度前提。相较于《慈善事业发展指导纲要》以行政政策搭建基层化框架的做法,该法不仅突破了此前基层互助缺乏明确法律依据的困境,也为后续相关政策细化提供了上位法支撑。

二是构建起慈善基层化的基础框架形态。2016年《慈善法》以“社区、单位内部”为空间边界,以“群众性互助互济”为核心内涵,勾勒出慈善基层化的基础形态,其核心要义体现在三方面:其一,慈善空间深度下沉,将慈善活动主阵地从大型慈善机构、专业公益组织延伸至社区、单位等基层场景;其二,慈善主体泛化,将慈善参与者从专业从业者、捐赠者拓展至普通居民、单位职工等广大群众;其三,慈善形式灵活化,将慈善实践从规范化的项目运作,延伸到邻里物资帮扶、技能互助等灵活便捷的日常行为。

2016年《慈善法》未将社区慈善纳入法律正文,导致现实中社区互助面临多重困境。一是难以获得专项政策支持,二是无法有效调动社区外部资源,三是难以适配社区慈善事业全面快速发展的需求。^①部分地区民政部门因无明确政策依据或操作指引,对社区互助项目多持谨慎观望态度,导致项目虽然符合基层治理规定,却难以获得稳定的资金和场地支持,陷入“有合规性、但难获支持”的尴尬局面。尽管如此,2016年《慈善法》对于社区慈善事业发展仍具有重要意义,既承接了2005—2015年间相关政策提出的“组织下沉、载体落地”等慈善基层化思路,又因“原则性规定+实践留白”为后续制度完善预留了空间,更为基层慈善活动与专业慈善项目的衔接埋下了伏笔。修改后的《慈善法》新增“国家鼓励有条件的

① 郑功成:《中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第6期。

地方设立社区慈善组织，加强社区志愿者队伍建设，发展社区慈善事业”条款，正是对这些局限的针对性回应。

（三）社区慈善的推进逻辑：政府与社会的“引导－参与”关系

在社区慈善政策推进阶段，政府通过法律初步赋权与政策量化指引，推动社区慈善从“社区服务补充者”转变为“社区建设参与者”。在此过程中，政社关系也从“主导－从属”逐步转变为“引导－参与”，既延续了“政府掌握主导权、社会发挥功能性作用”的底层逻辑，又在制度保障与功能边界两个维度实现了关键突破。

第一，政府通过法律确认和量化指标为社区慈善提供制度支撑与操作指引，这是政社关系从“主导－从属”向“引导－参与”递进的核心前提。其一，2016年《慈善法》附则首次为基层互助行为提供了法律依据，解决了此前社区自发捐助行为模糊等问题；其二，在政策层面从方向倡导到“量化约束＋路径细化”，以国家层面专项规划形式为社会参与设定可操作指标。相较于初创期政策方向的模糊性，量化指标既为地方政府落实工作提供了指引，也推动社区慈善从自发摸索转向按制度路径推进。此举部分地契合了法团主义“制度吸纳社会”“防范治理碎片化”的核心逻辑，实现了政策对社会力量的有序引导与规范。

第二，社区慈善通过服务拓展、资源机制创新、参与模式升级等关键举措，深度融入社区建设。一是服务内容从单一到多元，突破此前以物资帮扶为主的局限，延伸至养老照护、儿童关爱、社区融合等服务，覆盖更广泛的民生需求。二是资源机制从零散到系统，通过创新社区基金模式，将分散化的社会捐助汇聚为集中运作的资金池，有效补充政府在社区服务领域的财政投入缺口。三是社区慈善超越了仅在执行端配合的被动角色，延伸至“需求调研－方案设计－服务落地”多流程参与，更精准地对接社区需求，提高服务的针对性与实效性。

社区慈善从弥补政府救助缺口、缓解财政压力的“基础保障型工具”，转变为承接个性化需求、助力社区建设提质的“发展赋能型工具”，政社的合作空间与互动弹性明显增强。虽然社区慈善拥有了一定话语权，但是其工具性本质并未改变，功能边界仍围绕政府治理需求设定，既顺应了社区建设与慈善事业发展的双重需求，又延续了我国政府主导基层治理的传统逻辑，为后续“五社联动”机制的构建、《慈善法》的修改提供了实践基础。

四、社区慈善入法：社区治理增效与慈善基层化的立法确认

社区慈善在修改后的《慈善法》中获得确认，本质是中国社会治理现代化推进与慈善基层化实践成熟相互联动协作的结果，其核心动力源于双重需求的叠加驱动。一是社会治理现代化进程中对制度整合的内在要求，二是慈善基层化发展中寻求法律确权的现实需求。这一进程具有重要意义：一方面，彰显了社会治理的效能升级，从分散化探索走向系统性制度整合，从政策引导升级为法律保障，治理的规范性与稳定性显著提升；另一方面，印证了慈善事业的客观发展规律，从基层实践的经验积累走向法律框架内的制度定型，从社区建设的局部辅助功能跃升为服务社区治理全局的核心角色，社区发展与慈善事业的融合实现了质的突破。

（一）社区慈善的角色：社区治理的协作者

2021年7月,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(中发〔2021〕16号)正式印发,明确提出“五社联动”机制的系统设计,将慈善纳入社区共建共治共享流程,推动社区慈善从“功能性参与”向“协作式治理”深化,成为联结政府、市场、社会的重要枢纽。这一转型虽未完全突破行政主导,但已实现从“服务参与”到“治理协作”的重要升级。2021年12月,国务院办公厅印发《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》,进一步从服务网点覆盖、资源对接机制等维度细化实践路径,为社区慈善发挥社区治理“协作者”功能提供了操作支撑,也为慈善生态与基层治理的衔接搭建了落地载体。

“五社联动”并非泛化的协同号召,而是通过明确权责与流程规范,推动慈善资源深度嵌入社区治理全链条。一是需求调研环节的前置嵌入,《规划》要求“依托慈善组织、社会工作者开展社区需求精准摸排”。这一设计将慈善组织贴近居民的优势转化为参与社区治理的基础,慈善组织得以深入社区调研、梳理居民的需求信息,成为治理决策的前置支撑。二是资源调配环节的协作嵌入,《规划》提出“通过慈善资源链接市场主体、整合动员社会力量”,慈善超越了物资传递者角色,承担资源整合与对接的枢纽功能,打破了以往政府单一供给、慈善零散补充的格局。三是评估反馈环节的嵌入,《规划》提出“建立社区服务评估机制,吸纳慈善组织、居民代表参与评估”。这一设计让慈善组织从服务执行者升级为流程监督者,推动慈善从社区治理的边缘辅助升级为社区治理的协作要素。

（二）慈善事业基层化的推进：法律的正式确认

修改后的《慈善法》第九十六条明确规定:国家鼓励有条件的地方设立社区慈善组织,加强社区志愿者队伍建设,发展社区慈善事业。此举标志着社区慈善从“政策倡导与实践探索”迈入“法律规范与系统发展”新阶段,成为慈善事业基层化进程中具有里程碑意义的制度创新。既延续了基层慈善与社区治理相互融合的发展路径,更以法律赋能推动慈善力量扎根基层、融入社区治理全链条,为社区慈善发展提供系统性的制度支撑。

一是法律地位奠基,为社区慈善筑牢合法性根基。修改后的《慈善法》正式将社区慈善从政策鼓励的实践形态升级为法律确认的法定形态,打破此前基层慈善身份模糊、定位从属的制度瓶颈。相较于2016年《慈善法》仅在附则中对“群众性互助互济活动”作原则性提及,此次法律修改通过三重突破性设计,夯实了社区慈善的合法性基础。其一,概念边界清晰化,条款明确界定“社区慈善组织、志愿者队伍、社区慈善事业”的核心范畴,破解了社区实践中草根慈善组织身份模糊、活动依据不足的困境。其二,政府责任法定化,通过“国家鼓励有条件的地方设立”的表述,明确了政府在社区慈善培育中的引导责任。其三,立法层级本质提升,作为国家层面慈善基本法的明确规定,为地方制定社区慈善配套法规、细化实践规则提供了上位法依据,从制度源头强化了法律对基层慈善的支撑力,夯实了慈善事业基层化的制度根基。

二是制度框架支撑,构建社区慈善的系统化运作体系。修改后的《慈善法》以“组织培育-志愿者发展-事业推进”为核心进行制度设计,通过政府规划引导、慈善组织执行、志愿者参与的协同模式,构建社区慈善的闭环运作机制,并与“五社联动”机制形成深度政策协同,推

动慈善资源与社区治理的民生缺口、服务盲区精准配置。

三是资源整合赋能,优化社区慈善的资源配置模式。修改后的《慈善法》通过“内部动员—外部链接—制度保障”三维资源机制,重构了社区慈善的资源模式。其一,内部资源激活方面,以社区慈善组织为核心枢纽,通过多种渠道筹集资金,再联动志愿者队伍将资金转化为落地服务,实现“资金募集—服务执行”的闭环管理。其二,外部资源衔接方面,与修改后的《慈善法》“鼓励慈善领域应用现代信息技术”条款相协同,推动互联网慈善平台与社区需求精准对接,打破地域限制吸引社会捐赠,扩展社区慈善资源募集半径,解决资源覆盖窄、募集能力弱的问题。其三,制度性保障方面,明确以税收优惠、政府采购等政策工具为支撑,引导企业、基金会等多元主体向社区投放资源,形成“政府引导、社会协同、市场参与”的资源格局,让资源整合有法可依、有章可循。

(三) 社区慈善的深化逻辑:政府与社会的“规制—协作”关系

在社区慈善入法阶段,政社关系从“引导—参与”转变为“规制—协作”,本质是政府通过法律确认与机制配套,推动社区慈善从“社区建设参与者”发展为“社区治理协作者”。这一深化逻辑延续了我国基层治理“政府主导”的基本原则,确保社区慈善发展不偏离民生导向,又通过“政策倡导”到“法律保障”的升级,稳固了社区慈善参与社区治理的地位。

第一,“法律定型+机制落地”双重保障,是政社关系进阶为“规制—协作”的核心前提。在法律层面,从“组织设立、队伍建设、事业发展”三个维度为社区慈善提供高层级法律保障,将社区慈善从“政策支持的服务主体”转变为“法律规制下的协作主体”。在机制层面,以“五社联动”为载体,将法律原则转化为“需求摸排—资源对接—服务落地—效果评估”的全流程规范,既实现对社区慈善的“规制”,又保障其“协作”权限。

第二,政府不再仅将社区慈善视为“功能性工具”,而是通过法律赋予其参与社区治理的部分空间。修改后的《慈善法》明确鼓励社区慈善组织“整合多元资源、协调多元利益”,既聚合政策、市场、居民等资源,又搭建主体间沟通桥梁,使其突破单一“工具属性”局限,以“协作者”身份参与需求调研、资源链接、决策建议等环节,成为社区治理的协作力量,政社关系由此形成双向联动协作的新格局。

社区慈善的角色完成了关键升级,虽未完全脱离工具性底色,但已具备“资源整合、利益协调”的协作治理价值。社区慈善的功能边界不再完全限于政府设定,可以基于参与调研及链接资源部分地影响社区治理方向和路径。但是需要明确的是,社区慈善绝非独立的治理主体,其身份、权限和资源依然受“规制”限定,这种“有限自主”状态清晰地表明,“规制—协作”关系仍以“政府主导”为核心基调,政府既保留对慈善力量的规范引导,又为其治理价值释放提供适度空间。这种“双向联动但权力非对等”的格局,既区别于法团主义所强调的“政府与社会通过协商机制实现利益平衡”,^①也完全异于西方公民社会“二元对立”中的自主制衡,社区慈善依然处于迈向“共建共治共享”社区治理共同体的探索阶段。

① Schmitter Philippe C, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe," *Comparative Political Studies*, 1977, 10(1).

五、社区慈善的发展展望：基于双重逻辑演进与双维度协同共生

社区慈善并非孤立的慈善形态，而是深度嵌入“政府－社会”治理脉络与社区发展肌理的复合型治理载体。从黄宗智提出的政社“二元合一”理论视角审视，中国治理长期呈现“简约治理”特征，即不依赖正式官僚体系的过度扩张，而是依托社区层面的道德化非正式调解机制，在国家正式机构与民间非正式组织的互动中，形成“半正式”的“第三领域”。^①这一治理传统为社区慈善提供了独特的制度土壤：既需要承接国家对慈善事业的规范化引导，确保实践不偏离公共利益；又需激活社区内生的互助传统与自治活力，避免慈善陷入行政化单向推动的运作困境。最终，社区慈善在政社“二元合一”而非“非此即彼”的逻辑下，实现社区发展目标与慈善事业的深度融合，成为贯通国家治理与基层社会的关键枢纽。

（一）社区慈善发展的双重逻辑：理论逻辑与历史逻辑

社区慈善的未来发展路径，需要兼具理论深度与历史纵深感，既要理解其在政社“二元合一”治理体系中的定位，也要了解其从政策萌芽到法律确认的演进脉络，把握其角色升级与功能深化的内在规律。

社区慈善的理论逻辑，聚焦于“为何能成为连接国家与基层社会的纽带”。社区慈善的历史逻辑，反映其在“萌芽－推进－入法”各阶段角色演进的必然性。理论逻辑方面，“二元合一”理论提出“半正式”的“第三领域”，既承接国家治理目标，又保留一定的社会自治空间。社区慈善正是这一领域的核心载体：对国家而言，可将公共利益导向、规范化要求转化为社区慈善实践，避免行政过度干预；对社会而言，能激活社区内生互助传统，整合居民需求与资源形成自治力量，破解纯民间慈善易偏离公共目标的困境，成为国家治理下沉与社会活力上升的理论契合点。从历史逻辑来看，中国基层治理素有“以最小正式干预激活内生秩序”的“简约治理”传统，这为社区慈善提供了运行逻辑支撑。社区慈善无需构建庞大的正式组织体系，可依托社区熟人网络即可开展活动，大幅降低服务成本；同时以道德共识替代制度强制，通过慈善活动强化社区情感联结，实现“治理即服务”的隐性效果，成为契合我国国情的基层治理传统的实践最优解。

（二）社区发展体系下的社区慈善：“补充者－参与者－协作者”的角色升级

在社区发展政策体系内，社区慈善实现了“社区服务补充者→社区建设参与者→社区治理协作者”的递进式身份升级。面向未来，需要突破行政依附性强、功能表层化的局限，通过三大路径推动“治理协作者”角色落地。

其一，以法治化夯实社区慈善“治理协作者”身份根基。以修改后的《慈善法》为基础，细化社区慈善组织参与社区公共事务的法定权限，明确其在议事协商中的提案方、决策监督中的评估方角色定位。完善“慈善提案－居民表决－项目执行－效果评估”全流程闭环，推动慈善组织从被动配合转为主动协作，破解“政策热、基层冷”的落地温差，夯实“治理协作者”的制度地位。

^① 黄宗智：《国家与社会的二元合一：中国历史回顾与前瞻》，广西师范大学出版社，2022年，第116页。

其二，以数字化技术提升“参与者－协作者”治理效能。针对不同社区不同阶段的需求痛点，依托技术手段推动社会慈善升级。在“服务补充者”到“建设参与者”阶段，城市社区可搭建“慈善资源地图”，实现“需求－资源”精准匹配，让慈善服务从零散补充转为系统参与；农村社区结合数字乡村工程，简化在线捐赠、志愿服务打卡功能，降低参与门槛。在“社区治理协作者”阶段，建立城乡联动数字慈善枢纽，推动城市优质慈善项目与农村特色需求对接，助力社区慈善从“单一社区参与者”升级为“跨区域治理协作者”。

其三，以在地化培育适配不同社区的阶段化发展需求，根据社区类型匹配“补充－参与－协作”的差异化路径。城市成熟社区已进入“治理协作者”阶段，可重点发展“慈善＋议事”模式，通过社区基金会资助业委会能力建设、邻里调解等自治项目，成为居民、居委会、物业之间的协同纽带。城乡结合部社区处于“参与者向协作者过渡”阶段，探索“慈善＋融合”模式，可依托流动人口互助基金等推动新老居民共同参与社区环境整治、文化活动策划，从“参与建设”转向“协同融入”。农村社区侧重“服务补充者向参与者”升级，可强化“慈善＋生计”模式，结合村集体经济打造“慈善＋产业”，既解决民生服务缺口，又带动居民参与乡村建设，为向“社区治理协作者”转型奠定基础。

（三）慈善事业体系下的社区慈善：“服务落地－资源整合－融合枢纽”的深化路径

在慈善事业发展政策体系内，社区慈善实现了“服务落地－资源整合－慈善治理融合”的功能跃开。面向未来，需依托社区的枢纽功能，构建“全域联动、多元协同”的社区慈善生态。

其一，以法治化构建适配社区功能转化的多元协同规则。以修改后的《慈善法》为基础，聚焦社区向“融合枢纽”转化的制度需求，完善跨部门协作与权责划分：一是明确民政部门对社区慈善组织的培育型监管职责，避免挤压社区慈善整合慈善资源、链接治理需求的空间。二是推动财政部门将社区慈善项目纳入政府购买服务目录，建立“财政补贴＋社会捐赠”长效资金机制。三是引导市场监管部门为社区慈善组织提供“慈善属性认证”便利通道，鼓励企业将社会责任项目与社区治理需求对接，助力社区发挥资源链接的枢纽作用。通过法律条款细化，防范行政过度干预与市场逐利倾向破坏社区慈善生态，保障社区慈善功能转化有序推进。

其二，借助数字技术强化社区慈善各阶段功能的协同衔接。依托全国慈善信息公开平台，构建“国家级枢纽－区域级节点－社区级终端”三级数字网络，适配社区“承载者→整合者→融合枢纽”的功能需求。国家级枢纽可整合公募基金会、大型企业捐赠等规模化资源，为社区提供资源输入；区域级节点聚焦跨社区资源调配，如城乡慈善资源互换、跨区域应急救援，助力社区突破地域限制整合资源；社区级终端可依托“物联网＋公益”智能设备，既承接资源落地，又实时整合居民需求与慈善资源，建立跨主体数据共享机制，通过算法优化资源分配效率。这既能解决社区作为“承载者”阶段的服务精准度问题，又能破解“整合者”阶段的资源错配难题，最终为“融合枢纽”功能落地提供技术支撑。

其三，以在地化培育激活社区慈善融合枢纽的特色价值。针对不同社区类型，推动社区慈

善功能从“资源整合”向“慈善—治理融合”升级：历史文化街区社区可打造“慈善+文化传承+街区治理”模式，将慈善捐赠与街区治理需求结合；新兴科技园区社区可构建“慈善+创新+园区治理”生态，整合科技企业技术资源，联动园区管委会将公益慈善项目与人才服务、企业社会责任评价相结合；民族地区社区可探索“慈善+民族团结+乡村治理”路径，将慈善活动与民族矛盾调解、乡村产业发展结合。通过在地化设计，推动社区慈善从外部资源承接者、本地资源整合者，转型为“慈善生态与基层治理深度融合的核心枢纽”。

（四）社区发展与慈善事业的深度融合：从“协作”到“共生”的三重路径

社区发展与慈善事业发展的双重脉络呈现互嵌式的深度协同：社区治理的精细化需求为慈善事业提供场景支撑，慈善事业的生态化发展为社区治理注入活力，通过“场景互嵌、资源互哺、价值共生”三重机制，最终实现“慈善与治理”的融合共生。

其一，以场景互嵌实现治理需求与慈善供给的精准对接。场景互嵌的核心是把社区治理痛点转化为慈善介入的精准切口。老旧小区改造、流动人口融合、应急救援等社区治理具体场景，为慈善提供了天然实践场域，通过建立需求清单与资源清单的动态匹配机制，慈善力量能以柔性方式填补治理缝隙。比如地方创新“居民点单—综合体派单—志愿者接单”机制，精准满足居民“微心愿”，印证了场景互嵌可将分散需求转化为系统服务；又如老旧小区环境优化中，“居民捐赠+企业匹配”的资金募集模式，既缓解财政压力，又通过居民参与方案设计强化了共同体意识。这种嵌入性实践，让慈善从治理的补充元素转变为必需环节。

其二，通过资源互哺，实现跨体系的资源流动与转化。资源互哺机制通过枢纽型社区慈善组织实现治理资源与慈善资源的双向流动。社区居委会的组织网络、居民的在地智慧等治理资源，为慈善项目提供落地支撑。比如某地社区基金依托社工站网络，使慈善资源精准触达困难群众；企业捐赠、基金会项目等慈善资源则能有效提升治理效能，如某些科技集团向社区捐赠的智能监测系统，可以显著提升社区数字化治理水平。这种互动既避免了输血式帮扶的局限，又通过志愿力量补充、技术资源导入等形成良性循环。

其三，构建价值共生系统，实现从制度融合到文化认同的深层跨越。共生是融合的终极目标，社区慈善的使命是国家公共价值与社区在地价值的融合共生。社区慈善既承接基层民生、共同富裕等宏观治理目标，又承载邻里互助、文化传承等微观社区需求。社区依托策划节日活动、举办邻里节等场景营造，将慈善文化嵌入居民日常生活，逐步筑牢社区信任体系，培育人人可慈善的氛围，通过长期实践将外在政策要求转化为内生文化认同。这种价值融合超越了工具属性局限，使社区慈善成为贯通国家治理理念与基层社会情感的文化纽带。

社区慈善的未来发展需要以法治化保障身份合法性、以数字化提升协同效率、以在地化扎根社区土壤，通过场景互嵌、资源互哺、价值共生的三重机制，实现社区发展与慈善事业的深度融合。将社区慈善作为中国特色慈善事业的根基所在，同时将发展社区慈善事业作为建立健全中国特色社会治理机制的优选方向。^①从政策创新到实践落地，社区慈善将成为连接国家治理体系与基层社会的毛细血管，既精准承接宏观政策落地，又实时反馈微观民生需求；既能够

① 郑功成、陈存根：《社会工作与社会治理现代化》，《社会治理》2025年第1期。

高效整合内外部慈善资源，又持续激活内部治理动能，完成从制度融合到价值共生的深层跨越，推动形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会善治共同体。

The Development, Evolution, and Prospects of Community Philanthropy in China: A Dual-Policy Perspective

Zhao Xiaofang

(School of Social Work, China Civil Affairs University, Beijing 102600, China)

Abstract: The development of community philanthropy in China is embedded within the dual contexts of community development and philanthropic development. Analysis of core policy texts shows that, in the context of community development, community philanthropy has transitioned from a supplementary community service provider to a participant in community building, and eventually to a collaborator in community governance. In the policy framework of philanthropic development, it has shifted from serving as a carrier of philanthropic services to a platform for resource integration, and ultimately to a hub linking the philanthropic ecosystem with grassroots governance. This policy evolution reflects the transformation of grassroots governance from administrative dominance to diversified co-governance, the functional upgrading of philanthropy from remedial assistance to developmental governance, and the dynamic adjustment of state-society relations, evolving from "dominance-subordination" to "guidance-participation," and further to "regulation-collaboration." Looking ahead, community philanthropy should follow the core logic of "institutional deepening-functional expansion-ecological construction," consolidate its foundation through legalization, digitalization, and localization, and promote the deep integration of the two policy contexts by fostering "scenario embedding, resource reciprocity, and value co-creation."

Keywords: community philanthropy; dual policy; developmental evolution; value co-creation

(责任编辑：高静华)