

中国现代慈善统计制度建设研究论纲

张 冉

[摘 要] 开展慈善统计,提升慈善资源的可见性,是实现我国公益慈善事业高质量发展的基础性要求。现代慈善统计制度旨在科学地规范慈善捐赠信息的归集、公开及应用,是一套整合法定规则与运行系统的体系,其建设既是中国社会发展的历史必然,又立足于慈善事业全面发展的现实基础。慈善统计制度建设主要面临五大制约因素,即顶层立法缺位与政策供给分散,法律体系滞后;统计对象、内容与标尺缺失,操作规范模糊;部门条块分割与协同不畅,体制运行阻滞;专业力量薄弱与数字转型迟缓,基层能力弱化;宣传教育缺位以及文化惯习与信任缺失,社会支撑乏力。建议通过加快法规创设、完善实施规则、优化管理体制、强化基层能力以及开展社会建设等多项举措,系统推进我国慈善统计制度的建立与健全。

[关键词] 慈善;捐赠;统计制度;第三次分配;论纲

一、问题提出

党的二十届四中全会提出“促进和规范公益慈善事业发展”,开创了我国慈善事业发展新局面,对公益慈善工作提出了更高的标准和要求。统计工作是支撑社会经济发展的基础工程,为政府管理与社会治理提供关键支撑。^①作为一项政府统计,以捐赠资源统计为核心的慈善统计工作,在政策科学制定、公共资源优化配置及行业有效监管等方面作用凸显,是推动公益慈善事业高质量、可持续发展的根本要求。习近平总书记高度重视慈善事业的制度建设,强调“创新我国慈善事业制度”“要加强公益慈善事业规范管理”。^②遵循这一根本指引,建立健全慈善统计制度,无疑是新时期推动我国慈善事业制度创新与落实规范管理要求的关键抓手。2023年修正后的《慈善法》强调“国家建立健全慈善信息统计和发布制度”,表明慈善统计工作正式迈入法治化、规范化轨道。当前,国家和地方层面在慈善统计工作中积累了一定实践经验,但制度建设的系统性与科学性仍存在明显短板,限制了其对慈善事业提质增效的支撑价值。在此背景下,加快推进慈善统计制度建设刻不容缓,已成为我国慈善事业高质量发展中亟需解决

[作者简介] 张冉,华东师范大学公共管理学院教授。主要研究方向:公益慈善与基层治理。

[基金项目] 民政部政策理论研究课题“慈善统计制度研究”(2025MZJ025)。

① “国家统计体系比较研究”课题组:《国外统计体系比较研究及对我国的启示》,《调研世界》2024年第11期。

② 中共中央党史和文献研究院:《习近平关于民政工作论述摘编》,中央文献出版社,2025年,第76、81页。

的关键议题。

尽管慈善研究领域已形成相当的学术热度,研究成果不断丰富,但作为公益慈善事业基础支撑的慈善统计制度的研究却仍处于相对空白状态。既有文献主要聚焦慈善捐赠的基本内涵及行为规律,^①尤其关注捐赠前因与影响结果等议题。^②在慈善制度层面,研究成果较零散,既有对慈善事业制度环境与慈善政策特征等普遍性议题的分析,^③也有对慈善财产与税收制度等专门问题的研究。^④整体来看,国内学术界对慈善统计制度的理论成果尚付阙如,这一研究缺位与我国公益慈善事业在国家治理现代化进程中日益提升的战略地位形成明显反差。部分国家已构建起相对成熟的慈善统计体系,^⑤但其根植于特定的社会情境,对我国借鉴有限。以美国为例,其慈善统计制度深受自由市场理念主导,意在强化慈善作为市场补充的功能。我国慈善事业具有鲜明的制度内生性,由国家主导构建统计体系,根本目的在于确保慈善事业有效服务于第三次分配与共同富裕的国家战略。基于此,本文立足理论内涵阐释,系统分析我国慈善统计制度建设的现实限度并提出实践路径,以期填补理论空白,为慈善统计事业科学化与规范化发展提供学理依据。

二、慈善统计制度的理论内涵

(一) 慈善统计的概念诠释

慈善统计是依托统计学理论与方法,对慈善事业进行量化分析的专门统计工作。从统计对象范围看,慈善统计有狭义与广义两类。狭义慈善统计,即慈善捐赠统计,是聚焦于货币与非货币形态的慈善捐赠资源的专业统计。广义慈善统计,又称慈善行业统计,旨在全面反映慈善行业整体运行情况,其统计范围包纳主体(如慈善组织与从业人员规模)、资源(如收入结构与资产状况)以及活动(如项目数量与服务人次)等多重维度。尽管广义统计有助于宏观把握慈善事业的全貌,但其体系构建复杂且周期长。作为社会爱心的直接量化体现,慈善捐赠统计是整个慈善统计体系的基础与核心,也是当前政策制定与公众关注的重点。结合我国慈善事业的发展阶段,将制度建设的着力点置于狭义层面的慈善捐赠统计,更具现实意义与操作可行性。因此,本研究将聚焦于该层面展开深入探讨。

慈善统计概念的准确理解,还需把握以下两方面。一方面,从统计属性角度看,慈善统计

① 卿石松:《数字化时代居民慈善捐赠行为与渠道选择研究》,《社会保障评论》2025年第1期。

② 朱健刚、刘艺非:《影响慈善捐赠的显著因素:收入水平与受教育程度的对比分析》,《吉林大学社会科学学报》2024年第2期;顾雷雷、彭杨:《慈善捐赠对企业绩效的影响——企业生命周期的调节作用》,《管理评论》2022年第3期。

③ 傅昌波等:《关于完善新时代慈善事业制度环境的思考》,《中国行政管理》2022年第11期;周俊:《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》,《社会保障评论》2024年第5期。

④ 陈鹏:《非货币慈善捐赠所得税扣除的制度困境与完善》,《河南财经政法大学学报》2023年第5期;高志宏:《慈善财产法律制度的中国构建》,《中国社会科学》2025年第10期。

⑤ 国外较具代表性的非营利及慈善部门统计框架或报告有联合国的非营利机构卫星账户(NPISH)、美国印第安纳大学的 *Giving USA*、英国慈善救助基金会的 *UK Giving*。

属于部门统计范畴。在我国现行统计体系中，慈善统计未被纳入由统计部门统一组织的政府综合统计体系，而是作为国家统计框架下的专业统计内容，主要由民政等特定部门依据职责分工组织实施。其性质与金融统计、教育统计等相似，统计对象和内容具有较明确的业务归口属性。另一方面，从统计功能角度看，慈善统计本质上是一种“可见性”生产机制。在学术界，“可见性”常被置于“视觉政治”的讨论范畴，主要用于描述政府部门通过技术性手段使治理对象得以被辨识、追踪并纳入治理目标体系之中。^①慈善统计正是通过将慈善捐赠信息转化为可量化、可追踪、可验证的数据产品，以增强可见性，由此提升慈善事业治理能力。总体上，慈善统计的部门属性决定了其制度建设需兼具专门性和系统性，而可见性特征则明确了制度建设的目标方向与价值导向。

（二）慈善统计制度内涵架构

作为规范慈善捐赠数据统计的制度设计，慈善统计制度内涵需从制度内容与实施系统两个维度综合诠释。一方面，从制度内容来看，慈善统计制度是规范慈善捐赠信息归集、公开与应用等环节的法定规则体系。追求制度效益最大化是制度构建的基本要求，这意味着慈善统计制度在内容设计上应致力于构建覆盖信息价值全过程的治理体系。从信息生命周期管理角度看，数据管理可划分为存储层、管理层、应用层，^②遵循着由归集、流转、应用直至价值衰减的完整时间序列。基于此，慈善统计制度将表现为一个规范和调适慈善捐赠信息的归集、公开和应用等多个关键环节的规则体系（见图1左部）。这一制度安排覆盖慈善数据由生成到价值实现的全过程，符合我国数字政府的数据治理逻辑。归集制度是基础环节，规范慈善数据由无到有的收集过程；公开制度旨在保障社会沟通，通过规范数据流通确保公众知情与监督权；应用制度是价值归宿，聚焦数据运用环节，推动其转化为治理效能。

另一方面，从制度实施来看，慈善统计制度表现为法定规则与运行系统互动和适配的建构体系。作为规则的实施条件和情境，制度系统由制度主体（制定者、执行者及监控者）、客体（规范对象）及环境（外部条件）动态互构而成。^③有效的制度不仅依赖于规则文本的强制力，也需要与物理属性与社会结构等制度行动情境相匹配。^④因此，慈善统计制度建设应由单一技术规范转向合法性规则与实施情境的统筹整合，形成“法定规则—运行系统”的耦合型制度架构（见图1）。作为核心变量，法定规则在提供制度合法性的同时，其效能实现受到多重结构性因素的影响，这涉及宏观环境、中观体制和微观能力，分别承载着框定制度运行边界、促进制度转化协调、保障制度落地执行的功能。

① John N. Robinson, et al., "Performing Social Control: Poverty Governance, Public Finance, and the Politics of Visibility," *Sociological Theory*, 2024, 42(1); 胡卓炯、朱江华峰：《“可见性”的建构：统计数据生产中的央地互动与政企关系变化》，《社会学研究》2025年第4期。

② 粟湘等：《信息生命周期管理研究》，《情报科学》2006年第5期。

③ 陈振明：《中国特色制度执行理论的构建——制度执行力的一个研究方案》，《行政论坛》2024年第4期。

④ [美]埃莉诺·奥斯特罗姆著，余逊达、陈旭东译：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社，2012年，第1-32页。

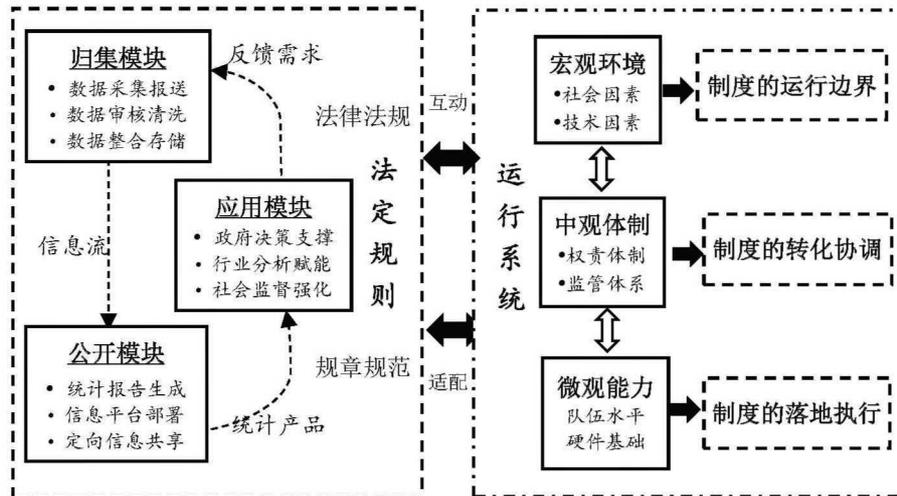


图 1 中国慈善统计制度建设的内涵架构

（三）慈善统计制度的时代价值

首先，完善社会主义制度。改革是社会主义制度的自我完善。^① 慈善统计制度作为这一进程的创新体现，填补了慈善领域统计制度空白，促进社会主义分配制度的完善。慈善统计制度将以往分散、边缘化的慈善捐赠信息纳入统计框架，与经济、社会、民生等领域统计体系有机衔接，更完整地反映经济社会运行整体状况，从而推动社会主义统计制度体系的完善。并且，作为面向第三次分配制度的规则设计，慈善统计制度与初次分配为核心的经济统计制度、以再分配为主导的财政统计制度形成有机联动，共同构建起体现分配正义的社会主义分配制度框架，展现了中国特色社会主义的制度优势。

其次，推进国家治理现代化。国家治理过程本质上是“可见性”的不断生产，^② 其治理效能高低直接取决于对社会运行状态的系统把握能力。慈善统计制度强化了国家治理体系在第三次分配这一关键领域的可见性生产，将党的执政理念转化为客观、可监督的规则体系，确保国家治理能力在慈善领域有效延伸。同时，慈善统计制度还承载着凝聚社会共识、促进慈善文化再生产的治理功能。依托制度化信息规范，其将分散的社会善意和多元力量转化为可统筹、可持续发展的治理资源，以此推动共建共治共享，夯实国家治理现代化的社会基础。

最后，促进慈善事业高质量发展。伴随第三次分配资源的规模性增长，资源分配与使用中的问题日益凸显。^③ 慈善统计制度通过规范捐赠数据的归集和分析，确保资源流向与分布清晰可溯，为优化政策制定和资源配置提供制度保障。同时，该制度通过建立科学的信息发布机制，有效缓解慈善行业信息不对称，将慈善行为转化为可验证的数据记录，由此提升行业公信力。强制性公开机制则形成以可见性要求为核心的外部约束，倒逼慈善机构优化内部治理和规范行为。此外，慈善统计制度通过建立覆盖全流程、全要素的数据监测，

① 《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社，1993 年，第 142 页。

② 胡卓炯、朱江华峰：《“可见性”的建构：统计数据生产中的央地互动与政企关系变化》，《社会学研究》2025 年第 4 期。

③ 蓝煜昕、何立喆：《第三次分配背景下慈善资源的分配有效性：框架与机制》，《行政管理改革》2022 年第 5 期。

可及时识别捐赠信息异常、项目执行偏差等状况，量化潜在慈善风险，为风险预警和前瞻干预提供依据。

三、慈善统计制度建设的历史演进与现实基础

（一）历史演进：中国社会发展的客观必然

慈善统计制度是特定社会历史条件的产物，其演进脉络与国家及社会变迁紧密相关。新中国成立至改革开放前，社会呈总体性结构，慈善事业被纳入行政体系而发展空间受限，统计可见性机制缺失，慈善统计政策供给几近空白。此阶段慈善活动以政府主导的福利募捐与救灾捐赠为主，相关统计分散于民政业务记录体系，主要服务于内部行政或特定应急事件。改革开放后的近二十年，国家工作重心仍高度聚焦于经济建设与社会管理，慈善事业被定位为社会保障补充，其制度构建因政策优先级不足而进展缓慢。上世纪80年代，国内经济基础薄弱，华侨和港澳同胞的捐赠成为支持国家建设和灾害救助的重要补充渠道，国家对此予以高度重视并出台专门统计管理要求，开启了慈善统计制度的初探。世纪之交，伴随重大自然灾害频发及法律体系建设加快，慈善统计制度逐步进入实质性构建阶段。1998年特大洪灾和2008年汶川地震催生大规模社会捐赠，统计体系缺失引发的款物调配混乱倒逼制度加快构建。期间，《公益事业捐赠法》等相继出台（见图2），在统计口径、操作方式及跨部门协调机制等方面进行了探索。同时，社会组织快速发展与互联网募捐等新形态出现，推动慈善资源规模持续扩大，统计规范化需求日益凸显。2009年起，民政部委托中民慈善捐助信息中心编制全国捐赠报告，标志着慈善统计由应急响应向制度化转型。

2012年党的十八大召开，推动我国社会事业进入新发展阶段。在此背景下，慈善统计制度在国家治理体系现代化建设的推动下获得重要发展动力。2013年党的十八届三中全会首次在顶层设计中提出“治理”理念，慈善事业随之被正式纳入社会治理体系，慈善统计工作的规范化和制度化亦由此启动。同年，中国慈善联合会正式成立，初步构建起一套覆盖多元捐赠接收主体的统计系统。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》着重强调慈善信息公开与监管要求，2016年实施的《慈善法》首次在法律层面确立慈善统计与信息公开制度（见图2），均具有里程碑意义。2017年民政部上线“慈善中国”信息平台，推动分散数据资源的整合利用。这些举措虽未形成完整制度体系，但标志着慈善统计已成为国家制度化建设的重要内容。党的二十大以来，慈善事业在国家战略中的地位进一步凸显。党的二十届三中全会将“支持发展公益慈善事业”纳入完善收入分配制度的总体框架。鉴于制度供给短缺和重要性，近两年我国加快推进慈善捐赠统计制度的专门化研制与探索，并鼓励地方先行先试。总体上看，伴随国家治理现代化进程，慈善统计制

度正逐步从行政辅助工具向现代化治理载体转变，其建设将从前期的探索试点逐步迈向到系统构建与规范深化。

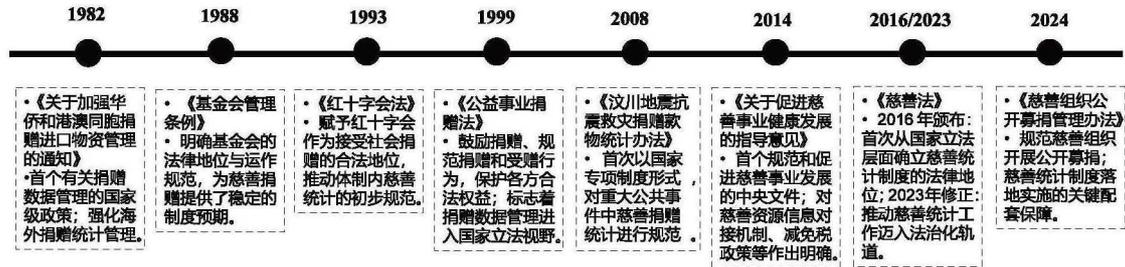


图 2 改革开放以来国家层面涉及慈善捐赠及其统计管理的主要政策

(二) 现实基础：慈善事业全面发展的实践驱动

一方面，慈善事业政策供给和技术赋能，为制度建设提供了有利条件。我国已初步形成以中央立法为引领、政策法规持续完善、地方实践不断创新的制度建设格局，为现代化慈善统计制度构建奠定基础。2024年《统计法》的修正突出依法统计、依法治统的要求，与《慈善法》形成一般法与特别法的协同机制，共同构建慈善统计制度的顶层法律框架。《民法典》《企业所得税法》《红十字会法》等法律亦对捐赠信息管理作出相应规范。近五年，中央与地方累计出台配套法规政策400余项，为慈善统计提供了制度依据。浙江、湖北等地率先探索慈善信息统计与发布机制，为国家层面制度积累实践样本。与此同时，技术创新提升了统计科学性，为制度运行提供了有力支撑。现代信息技术不仅重塑捐赠方式、催生多元慈善场景，更借助大数据、区块链等技术在捐赠溯源方面的应用潜力，已在部分互联网募捐平台实现数据透明可追溯，从而为制度实施开辟了新路径。国家层面、行业系统与地方试点依托现有或新建的数据平台，持续完善数字化基础设施，协同推进慈善统计制度的现代化运行。

另一方面，慈善事业稳健和创新的发展，为制度建设创造了现实基础。在促进全体人民共同富裕的新进程中，我国慈善事业稳健发展，慈善捐赠活动日益活跃、社会影响力持续扩大。近两年，我国以慈善款物为主的社会捐赠与志愿服务贡献折现总额持续稳定在年均3000亿元人民币以上，^①充分体现了社会资源向公益慈善领域转化的能力稳步提升。自《慈善法》（2016）颁布实施以来，我国持续推进慈善组织登记认定和慈善信托备案等工作。截至当前，已登记认定的慈善组织逾1.6万家，累计备案慈善信托合同金额突破百亿大关。^②与此同时，慈善领域的实践样态持续创新发展。慈善资源供给方式不断拓展，已由个体化慈善与组织慈善（即慈善组织运营），逐步扩展至企业化慈善和向善商业等多元模式。^③慈善资源形态正由从传统的钱物捐赠延伸至股权、房产、知识产权等新型资产，形成了覆盖有形与无形的多维慈善资源捐赠体系。特别是，互联网募捐等新型捐赠方式迅猛发展，乡

① 数据源于清华大学公益慈善研究院与易善数据发布的《中国慈善捐赠2023》《中国慈善捐赠2024》。

② 数据统计截至2025年12月20日，信息来自全国慈善信息公开平台“慈善中国”（<https://cszg.mca.gov.cn>）。

③ 杨方方：《中国现代慈善事业之特色：刚性、韧性与可塑性》，《社会保障评论》2025年第3期。

乡村振兴、应急慈善等领域成为慈善资源投放的新兴方向。慈善事业的快速发展催生了庞大的慈善数据流和形态丰富的统计样本，对构建现代慈善统计制度提出了迫切要求并为其实现提供了重要的现实条件。

四、慈善统计制度建设面临的主要限度

（一）法律体系滞后

一方面，顶层立法缺位，制度权威性受到挑战。作为我国慈善事业发展中逐步形成的重要工作，慈善统计缺乏专门性法律法规、法治框架支撑明显不足。相较于慈善机构管理、募捐行为规范等已有完善法律规定的领域，慈善统计的法治水平整体薄弱，即便2023年修正后的《慈善法》亦未对慈善统计作出系统性制度安排。《慈善组织信息公开办法》《公益事业捐赠票据使用管理办法》等规范性文件虽在部分条款中涉及慈善统计相关要求，但效力层级较低，难以形成权威保障。究其原因，国家治理资源长期集中于应急响应、脱贫攻坚等直接民生领域，导致慈善统计等基础制度建设优先级滞后。并且，早期法律框架倾向于将慈善活动限定于组织化运作框架，使得慈善统计长期被定位为行政报备附属程序，在制度设计源头上弱化了专门立法动力。其结果是慈善统计制度缺乏法律权威，政策执行与协调也因缺少明确的法律依据而面临挑战。实践中，慈善统计工作难以有效覆盖《慈善法》调整范围外的网络个人求助、企业直接捐赠等慈善行为，在应用层面缺乏必要的政策指引与规范。同时，慈善统计披露存在随意性，影响了慈善监管的有效性与权威性。习近平指出，“统计造假既误导决策，又透支公信力，危害极大”。由于顶层法律设计缺位，慈善统计领域违规违法成本较低，致使部分单位及个人操作不规范甚至数据造假，慈善统计制度的严肃性和公信力面临严峻挑战。

另一方面，政策供给分散，制度系统性难以达成。在缺乏国家统一立法与标准化数据治理框架的背景下，一些地方基于慈善事业发展阶段与行政资源差异开展先行探索，初步实现了对慈善资源流动的可见化与可测量。然而，由于纵向规范缺失与横向协调不足，地方实践在统计主体、指标体系、数据口径及计量单位等方面呈现出明显的区域割裂性。例如，侨商捐赠统计在部分地区由侨联负责，另一些地区则划归统战部门。长远来看，地方试点创新与国家顶层设计滞后之间的结构性矛盾，加剧了政策供给分散和碎片化问题。地方经验难以有效整合，跨区域的制度壁垒凸显，客观上制约了全国统一慈善统计体系及其制度的构建进程。同时，因缺乏顶层指引，部分地区在统计政策执行中常采取“查漏补缺”式的被动应对，导致政策靶向性与系统性不足。例如，某地年审发现捐赠与商业采购存在捆绑嫌疑后，才临时修补统计规则。此外，慈善统计涉及民政、财政、税收等多部门，职能差导致权责边界、数据标准等关键环节的制度

设计存在矛盾,难以有效衔接。尽管《慈善法》《统计法》《企业所得税法》等对统计机构设置、数据报送及信息公开等作出原则性规定,但相关条文分散,缺乏系统整合,导致制度合力不足,难以支撑统一高效的慈善统计治理框架。

(二) 操作规范模糊

第一,统计对象界定科学性不足,资源纳统边界不够明晰。我国现行统计制度机械地依赖组织登记类型框定统计对象,这一机制导致大量实际发生的慈善资源因主体身份或形式要件不匹配被排除在外。换言之,当前以组织身份而非慈善行为为核心的统计逻辑,已难以适应慈善活动日益社会化、去中心化的发展态势,造成统计对象覆盖的缺口与重叠并存现象。具体来说,未登记备案的民间团体、网络互助平台及社区组织等活跃力量长期游离于统计体系,“应统尽统”原则难以落地。即便在民政系统,统计对象主要聚焦于传统慈善组织,对慈善信托、企业公益部门、个人捐赠者等重要对象存在盲区,导致统计视野与慈善实践明显脱节。更深层矛盾在于跨区域慈善活动的权责模糊。注册地、执行地、受益地对统计对象归属认定标准缺失,引发“谁统计、谁上报”的争议。一些捐赠资金经多级主体流转而导致重复统计。为凸显慈善事业发展成效,部分地区采取特定的“数目字”管理策略和寻求捐赠主体配合,如将本地注册企业外地子公司的捐赠纳入统计范畴,不仅引发数据权属争夺,更导致统计结果失真。

第二,统计内容结构性失衡突出,价值认定存在覆盖盲区。随着慈善形态日益多元,现行统计内容框架呈现出三重偏差,制约了慈善资源的全貌呈现。一是重财务、轻非财务。慈善统计规则体系过度聚焦捐赠收入、支出、资金流向等可货币化的财务指标,对志愿服务、专业技术、场地支持等非财务性公益贡献缺乏科学的价值衡量,导致大量隐性资源未被有效纳入统计体系。二是重过程、轻成效。统计内容多聚焦于捐赠行为本身,未能有效延伸至资源的实际配置与使用效果层面,对项目实际影响力、受益方满意度及公平性等关键价值成效维度关注不足。三是重传统形态、轻新型资产。当前,股权、知识产权等新型捐赠资产逐渐兴起,但因现行统计规则难以有效识别与估值,导致在全面纳统过程中形成显著的统计盲区。事实上,慈善统计内容疏漏根源在于,慈善领域在于长期沿用以货币计量和行政流程为导向的统计范式,未能有效回应多元主体参与、多形态资源融合的价值共创趋势,使得制度设计呈现价值盲区,难以全面捕捉资源流动与效用。

第三,统计标尺滞后且标准不一,数据客观比测面临难题。随着慈善捐赠的资源形态日趋多元、边界持续扩展,现行统计分类与计量标准明显滞后于实践,标准陈旧且适应性不足。大量新兴捐赠形态,尤其非货币捐赠,缺乏统一、法定的价值认定机制,难以实现有效的统计监测与跨区域比较。各地、各条线多依据自身资源禀赋与管理目标采取差异化计量策略,降低了横向可比性。实践中,捐赠物资种类繁多,缺乏统一的市场价值评估框架与科学的折旧标准,

估值主观性强，同类物资在不同地区和项目中价值差异显著。对于服务类捐赠，志愿服务折现标准不统一，存在最低工资法、市场参照法及行业专业法等多种计量方式；法律、心理咨询等专业服务受地区薪酬与资质认定差异的影响，难以形成可比基准。总体上，统计标尺不一极易形成数据孤岛，削弱数据的全国可比性与宏观决策价值，阻碍慈善资源跨区域的优化配置。此外，计量标准缺乏连续性和一致性，导致数据在时间序列上的可比性降低，难以支撑慈善事业发展轨迹的长期跟踪与科学评估。

（三）体制运行阻滞

我国统计管理体制实行“统一领导、分级负责”模式，整体框架与基本国情基本适应，但在慈善领域尚未建立健全与之相匹配的统计体制，制约了慈善统计工作的有效运行。一方面，条块分割的体制性问题仍然突出，制约了数据的整体可见性。当前，我国慈善统计的顶层统筹协调与管理架构尚未健全，整体性治理视角明显缺失。受绩效考核导向与利益分化的影响，各部门与地方多基于自身行政逻辑，构建了相对独立的慈善统计体系和制度执行模式，导致条块分割、体制分化的治理格局趋于固化，致使慈善资源整体可见性不足。在条线层面，民政、统计、税务、财政等部门分别从组织登记、经济核算、税收优惠、资金监管等角度开展慈善统计，教育、卫健等行业部门则主要关注本领域内的资源流动。职能分化虽一定程度上满足了部门管理需求，但由于缺乏整体性的统计管理体制设计，数据被割裂储存于各系统内部，形成信息孤岛与权限壁垒。例如，企业向对口帮扶县学校捐赠时，县教育局和发改局因绩效考核导向分别进行统计，造成数据重复计算。实践中，民政部门的捐赠记录与税务部门的税收优惠数据之间，也尚未建立有效关联与核对机制。在区块层面，各地主要依据本地政策偏好与慈善事业发展需求开展统计工作。由于全国统一的统计标准、数据口径与共享接口长期缺失，区域间数据结构差异显著，难以实现跨区域整合。这种基于体制惯性的封闭运行模式，割裂了慈善资源跨部门、跨区域的内在联系，阻碍了全国性、一体化的慈善统计体系的构建，导致国家层面难以全面、精准地把握慈善资源流动与配置的宏观图景。

另一方面，协同机制运行面临梗阻，阻碍了一体化格局的形成。当前，我国慈善统计管理体制的协同机制建设滞后，难以满足慈善事业整体发展的制度需求。在现行体制下，部门职能的专业化分工与地方治理的自主性客观上弱化了跨部门、跨领域的常态化合作，导致慈善统计整体性薄弱，难以形成全国“一盘棋”的工作格局。尽管国家政策层面多次强调条块协同，但在操作中仍面临两大困境：一是高位统筹与权威协调机构缺位，尚未建立能够超越部门和地方利益、具有约束力的顶层协调机制；二是强制性的数据共享责任与激励制度薄弱，各部门、各地区普遍存在数据主权思维，主动共享意愿较低。在此背景下，作为主责部门的民政系统虽掌握慈善组织的基础登记信息，但在获取金融、税务、教育等相关领域的捐赠流向、税收抵扣、项目执行等关键数据时阻力较大，陷入权力配置与执行能力不匹配的权能困境，形成“小马拉

“大车”的制度执行窘境。此外，由于部门及地方权责边界模糊、统计协调成本高，分散于各条线的统计职能难以有效整合，在统计标准、数据格式与报送流程等方面缺乏长效、制度化的协作机制，直接影响整体统计效能。实践中，不少跨部门、跨层级的慈善统计协同工作多依赖临时性协商与非正式的线下信息交换，效率低下且数据质量参差不齐，严重削弱了统计制度的公信力。

（四）基层能力弱化

一方面，专业力量普遍薄弱，制度执行较为不力。慈善统计作为一项高度依赖专业知识的公共职能，其有效运行需以统计理论与慈善实务的深度融合为前提。然而，制度执行的主体与客体两端普遍面临专业人才短缺的困境，直接影响统计工作的规范开展与数据质量。具体来看，民政、财税等系统内专职统计人员配备有限，而社会组织、事业单位、企业及小微慈善组织普遍缺乏熟悉慈善统计规则的专业力量。基层岗位人员流动性大、专业培训跟进不及时，进一步加剧了人才队伍断层现象。事实上，慈善统计领域人才供给不足与队伍稳定性差的结构性困境，主要源于我国尚未建立针对该领域的职业激励与发展体系。慈善统计工作的专业属性长期未受充分重视，相应的职称评定与继续教育机制亦不健全，导致专业人才成长缺乏制度化通道。人才层面的短板直接制约并虚化了统计工作的专业执行能力，削弱了慈善统计制度的实施效能。在实践层面，专业力量薄弱导致基层在数据归集、整理与报送等环节能力不足，直接影响统计质量，甚至引发操作不规范现象。部分人员因专业知识欠缺，或回避填报关键信息，或误用会计科目（如混淆“捐赠支出”与“业务活动成本”）。还有些基层单位对慈善统计的战略意义认识不足，未能将其视为推动组织发展与社会治理的重要工具。出于数据安全、工作负担或绩效考核等顾虑，部分基层人员倾向于采取选择性填报或数据美化策略，最终损害了统计数据的真实性与制度公信力。

另一方面，数字化转型进程迟缓，数据治理效能欠佳。在我国慈善领域，基层单位技术应用不足、基础设施薄弱，数字化整体水平较低，严重制约了统计能力现代化进程。尽管现代技术已对统计工作产生革命性影响，但我国慈善统计领域的技术手段仍显滞后、统计产品生产方式较为传统。^① 现代慈善统计制度的核心在于实现对数据的全面、准确与及时采集，然而多数基层单位仍主要依赖纸质报表、实地走访和电话核查等传统方式，数字技术未能有效嵌入统计流程，导致制度目标与技术支撑之间出现功能性脱节。民政系统在部分地区开展了数字化试点，但覆盖范围多限于慈善总会内部数据，大量通过非统一渠道开展的慈善捐赠行为（如企业直接对村镇、社区的捐赠），仍依赖人工记录与汇总。与此同时，慈善统计所需的数字化基础设施建设仍显薄弱，掣肘了数据治理效能的提升。当前，多数地区尚未建成功能完备、可与基层数据系统全面对接的慈善信息管理平台。慈善组织等基层单位的数字化转型滞后，难以为大数据

① 崔中山：《新形势下推进统计改革的重点问题》，《财政科学》2024年第8期。

分析、云计算等现代技术手段提供有效支撑。对于资源受限的中小型慈善机构而言，受人才与资金的双重约束，自主构建区块链等技术平台体系更是力不从心。总体上，技术赋能滞后不仅导致慈善统计覆盖面有限、流程效率低下，也影响了数据可见性与可比性，进而阻碍信息共享与数据全生命周期管理等制度创新的有效落地。

（五）社会支撑乏力

一方面，囿于教育宣传的缺位，制度构建缺乏社会基础。思想引领行动，教育奠定根基。当前，我国慈善教育体系仍不健全，基础教育与高等教育阶段普遍存在课程设置薄弱、内容覆盖有限等问题，难以支撑慈善领域专业人才的规模化、系统化培养。作为新兴交叉应用领域，慈善统计人才培养体系构建尚处于起步探索阶段。同时，针对慈善事业特别是慈善统计的社会宣传明显不足。社会舆论仍固守于“捐赠中心论”的认知惯性，过度聚焦捐赠行为本身，未能从资源价值创造的视角科学审视慈善事业的发展维度。社会公众关注多停留在慈善资源总量与存量层面，对结构分布、变化趋势及实际效能等关键维度缺乏有效理解。由于教育与宣传的缺位，公众、媒体、捐赠方及受益群体等多元主体对现代慈善统计所承载的治理功能普遍认知不足，尚未充分认识其作为推动慈善事业高质量发展核心基础设施的战略意义，慈善统计价值盲视现象凸显。慈善统计工作常被片面地视为政府部门或慈善机构的专属技术职责，而非多元主体共担的公共责任，一定程度上弱化了慈善统计制度构建的社会基础。此外，社会公众数据素养整体薄弱，缺乏科学审视慈善数据的意识与习惯，对慈善信息进行科学分析、质疑与持续追踪的能力不足，也进一步限制了其参与慈善统计制度建设的行动能力。

另一方面，受制于文化惯习与信任缺失，制度运行面临社会阻滞。一是传统文化的隐性影响。从文化路径依赖视角看，慈善文化虽为中华优秀传统文化的重要构成，但其隐含的某些观念与现代慈善统计制度运行在价值层面存有冲突。“隐名行善”作为传统道德观念，与统计制度所要求的公开性、可追溯存在结构性矛盾，阻碍科学的数据归集。受“熟人伦理”影响，慈善行为遵循亲疏远近与特殊信任原则，个体直捐、亲友互助等非正式渠道捐赠仍普遍，^①既制约统计效率，又影响慈善资源的全口径观测。同时，儒家文化中的官本位意识与臣民心态在现代化进程中仍有延续，^②一定程度上弱化了公众参与制度建设的能动性。“重义轻利”伦理取向强调道德优先性，致使慈善统计被简单归为技术性工具，削弱了其在现代慈善治理中的公共价值。二是信任缺失的显性制约。作为一种信息规制工具，慈善统计制度的有效运转高度依赖于公众对其整体制度架构的信任为基础。当前，我国慈善事业仍处于初级发展阶段，偶发的负面事件不仅引发行业公信力危机，也持续消耗社会信任资本，动摇了统计制度赖以建立的社会认同基础。公

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 肖林：《公众参与社会治理的中国特色与深层挑战》，《世界科学》2024年第6期。

众因对统计可信度存疑而降低参与监督意愿,弱化了慈善统计的社会监督功能。部分公众及捐赠方出于对慈善组织透明度和资金使用效能的担忧,倾向于在信息报送环节回避官方统计渠道。尤其是一些高净值人群和企业捐赠者,因对制度化渠道缺乏信任而选择定向直接捐赠,使其慈善行为脱离统计体系,导致数据遗漏。

五、慈善统计制度建设的实践理路

(一) 加快法规创设, 夯实制度法治保障

一方面, 推进专项立法, 建构法规体系。习近平总书记指出, 法律就是治国理政最重要的规矩。^① 慈善统计的法治建设, 是全面落实依法治国方略在公益慈善领域的重要体现。我国应着力推进慈善统计的专项立法进程, 加强顶层设计, 研究制定专门的行政法规或部门规章, 为全国慈善统计工作提供高位阶的法律依据, 从根本上解决慈善统计制度的权威性问题的。在《慈善法》的总体框架下, 慈善统计的专项法规创设应注重与《慈善组织信息公开办法》等现有部门规章协同配套, 进一步明确慈善统计的总体工作要求、统计调查机制、主体责任界定及监督管理等内容, 从而逐步形成层次分明、衔接有序的法律规范体系。另一方面, 强化立法协同, 激发地方创新。慈善统计的法律体系建设是一项系统性工程, 需要强化相关政府职能部门的协同生产, 以提升制度体系的完备性与协同效能。民政部门可成为主要牵头部门, 联合财政、税务、教育、卫健等相关职能部门, 广泛吸纳慈善领域专家及实务界代表参与论证, 合力推进慈善统计的专项立法进程。同时, 在国家立法尚处空白的时期, 地方层面, 特别是慈善统计试点地区, 可结合本地实际, 系统总结已有实践经验, 以“先行先试”方式, 积极探索符合区域特点的慈善统计法治路径。

值得注意的是, 慈善统计立法工作应注意把握以下三对关系。一是统筹问题与愿景关系。既要着力破解当前存在的规则缺失的制度瓶颈, 更要锚定共同富裕战略目标, 前瞻性设计制度框架。二是平衡发展与规范关系。既要通过弹性规则来激发行业活力, 如为互联网慈善、社区慈善等新兴领域以及地方实践探索预留创新空间, 也要以刚性约束确保统计工作的精准性和公信力。三是协调专项立法与系统融合关系。既要立足慈善事业发展情况与内在规律进行专项立法, 又需与财税、社会信用等相关法律体系有效衔接, 避免制度冲突并形成政策合力。

(二) 完善实施规则, 促进制度落地实操

针对慈善统计制度在对象界定、内容范围和标准规范的现实局限, 我国应加快构建系统完备的实施规则, 确保慈善统计工作科学规范且具备可操作。实施细则应立足新时代慈善资源数

① 习近平:《论坚持全面依法治国》, 中央文献出版社, 2020年, 第194页。

据管理的发展需求,重点围绕以下三个方向推进。一是确立全要素覆盖的统计范式。应健全覆盖资源形态、参与渠道、主体类型的三维统计规则体系,推进全面纳统、应统尽统,以形成慈善资源全景图。统计对象与内容需突破传统组织化捐赠渠道的限制,将个人直接捐赠、社区互助、企业非公开捐赠等非组织化渠道全面纳统,涵盖货币捐赠与非货币等多种资源形态,并围绕捐赠方、接收方、受益方构建全主体参与的数据管理闭环进行制度安排。二是强化全生命周期的过程规范。应建立涵盖数据归集、公开到应用转化的全流程慈善统计规范。归集环节需强化源头数据的科学性与规范性,确保原始数据真实、完整且可追溯;推行“第一捐赠主体”统计原则,从制度设计上避免因跨平台、多渠道捐赠造成的数据重复计算。公开环节应规范统计公报发布与可视化平台建设,提升数据透明度与可获取性,增强统计公信力。应用环节需完善数据应用转化的配套规则,保障统计成果在政策制定、学术研究及社会监督中的合规使用,维护慈善统计的公共价值。三是建立统一的价值量化标准体系。应构建科学、统一的慈善资源量化评估体系,确保各类慈善资源具备可测量性,提升统计结果的可比性。慈善资源价值评估体系需综合考量市场参数、行业标准及区域特性,制定可量化、可比较的评估基准,并建立动态更新的慈善价值数据库,为资源统计提供标准化支撑。

在实施层面,技术规范是慈善统计制度有效落地的关键操作工具。其内容应重点涵盖数据元标准、分类编码规则及数据交换共享三方面,通过统一统计口径、实施统一编码、明确跨系统接口标准,保障数据规范一致、可比性与互联互通,提升慈善统计工作的标准化与规范化水平。在研制过程中,我国应充分发挥社会组织的主体作用,可由国家相关部门委托慈善组织联合会、行业协会商会等机构牵头起草《慈善信息统计工作指引》、《慈善资源价值评估指南》等文件,以增强制度实操性,推动形成行业共识与参考框架。

(三) 优化管理体制,提升制度整体效能

一方面,完善横向跨部门合作工作机制。国家应建立健全慈善统计工作责任制,明确并压实各部门主体责任。在党的统一领导下,慈善领域应建立健全“牵头抓总、具体指导、齐抓共管”的协同统计工作格局,并在协同框架基础上强化部门责任落实(见图3左)。具体而言,民政部门承担牵头抓总职责,负责统筹和协调慈善统计的整体工作,落实“集中统一”的管理原则。统计部门履行具体指导职能,提供慈善统计的专业技术支持和标准规范指导。财政、税务、教育、卫健等部门以及工青妇等人民团体,在各自职责范围内依法开展本领域慈善统计工作。社会工作部门则应发挥在志愿服务数据统筹的综合协调与政策指导作用,推动党建与慈善统计工作的深度融合。在明确各部门主体责任的基础上,国家应进一步健全常态化沟通协作与信息共享机制,优化慈善数据在归集、公开、应用等关键环节的横向协同机制,构建有效的部门协作体系,推动慈善统计制度在协同工作格局中有序实施。

另一方面,健全纵向贯通的慈善统计管理模式。在坚持“部门协同”的同时,我国应推动

构建国家、省、市、县（区）四级联动的垂直管理体系，强化分级落实机制，形成上下联动、权责清晰的慈善统计组织体系（见图 3 右）。具体而言，国家层面负责顶层框架设计与宏观指导，统筹推进全国慈善数据共享平台建设。省级层面承上启下，结合地方实际细化实施方案，承担政策转化和区域统筹职能。市级层面发挥区域性数据枢纽作用，重点负责数据审核与质量把关。区（县）级履行属地管理职责，具体承担慈善信息的归集、初审报送和实地核查等基础工作。在系统运行角度看，各层级职能应定位清晰：国家主导顶层设计，省、市两级负责中层协调，区（县）一级关注基层执行与落实。同时，各级党委政府应将慈善统计工作纳入社会治理现代化总体布局，强化组织保障与资源投入，建立健全制度执行的监督机制，确保本级慈善统计职责到位、运行顺畅。

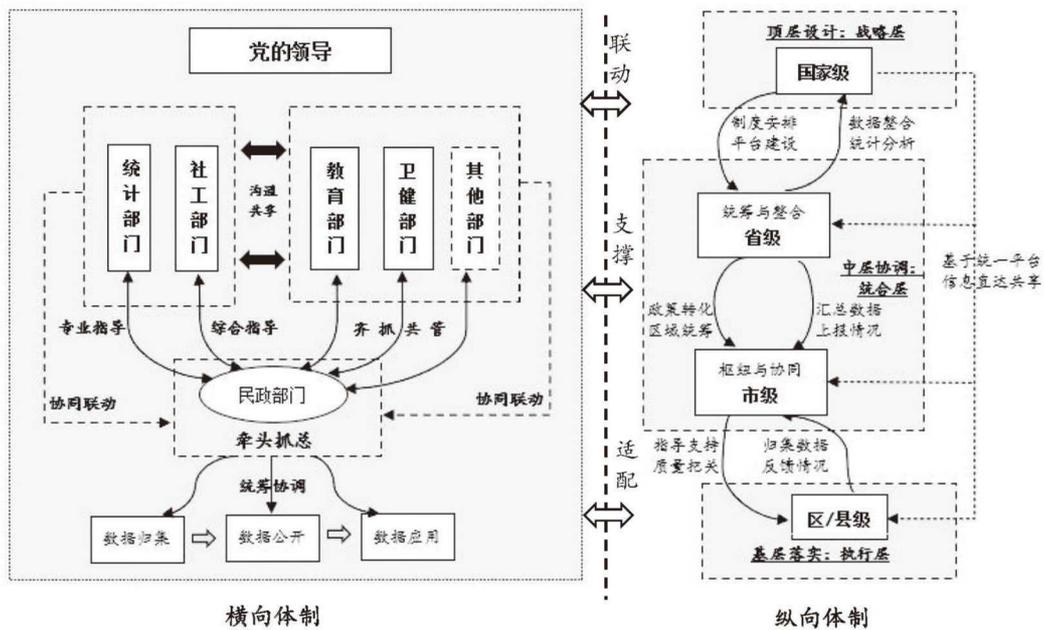


图 3 中国慈善统计制度的管理体制优化框架

（四）强化基层能力，筑牢制度运行基础

一方面，推进人才专业化建设。现代慈善统计工作具有较强的专业技术属性，亟需专业化人才队伍作为支撑。因此，我国应将专门的统计人才队伍建设纳入慈善统计制度建设的整体框架，制定专项培养计划，明确岗位职责与能力标准，推动形成结构合理、专业扎实的人才梯队。具体而言，民政部门可将慈善统计能力培训纳入干部教育体系，围绕法律法规、数据采集规范、信息系统操作以及伦理要求等内容开展系统化培训，全面提升从业人员专业素养与政策执行能力。同时，在专职统计人才存在缺口的情况下，相关部门可通过政策引导与财政补贴等激励方式，鼓励慈善组织等基层单位引入第三方专业服务，并建立相应的资质管理制度，有效整合外部专业人才资源，提升慈善统计工作的专业性。

另一方面，加强数字化基础支撑。在数字中国建设深入推进的背景下，新兴技术持续重塑慈善统计的工具体系与方法路径，为制度效能提升注入新动力。国家层面应通过资源倾斜、硬

件升级与技术赋能,全面提升基层慈善统计的数字化能力,夯实工作基础。特别是,我国需统筹推进中央至地方的多级联动数据平台建设,实现从捐赠信息归集到效果评估的全流程数据整合与智能分析。与此同时,地方层面可依托数字政府建设成果,将慈善统计纳入智慧政务框架,积极运用大数据、人工智能等前沿技术,提升慈善统计效率与制度执行效能。实践中,政府部门或基层单位可探索引入区块链技术,从底层架构确保捐赠主体身份标识与行为记录的不可篡改性及可溯源性。此外,随着社会治理重心的下移,基层政府应着力推动慈善统计向社区网格、慈善站点延伸,构建动态响应、全域覆盖的数据网络,打通制度落地的“最后一公里”。

(五) 开展社会建设,营造制度支持氛围

首先,强化教育宣传,增进社会认同。我国应加大公益慈善教育投入,推动慈善知识与理念全面融入国民教育各学段课程体系,支持有条件的高校设立公益慈善相关学科专业,全面提升全民慈善素养与捐赠常识。政府部门需同步完善慈善统计信息的定期公开机制,加强对社会公众的统计数据专业解读与成果宣传,有效提升慈善统计工作的透明度与公信力。实践中,我国应综合运用主流媒体报道、典型案例宣传、社区公益讲座及短视频科普等多元渠道,广泛传播慈善统计的重要价值与实践成效,引导公众形成科学的慈善资源观,营造全社会理解、支持慈善统计工作的良好氛围。

其次,弘扬文化传统,提升制度合法性。公益慈善领域应深入贯彻党的二十大关于推动“中华优秀传统文化得到创造性转化、创新性发展”的精神,坚定文化自信,提炼并活化运用蕴含仁爱、诚信、义利兼顾等内涵的优秀文化基因,为慈善统计制度实践注入深厚的文化底蕴与合法性支撑。作为中华优秀传统文化传统,儒家慈善救济思想便可为我国共同富裕推进提供坚实的文化基础。^①同时,慈善报告发布与表彰活动可灵活运用义利并举、兼济天下等传统文化话语,设立至诚机构、义商典范等荣誉称号,将文化价值评价融入慈善统计制度实践,以增强制度的社会认同度和道义合法性。

最后,推动多元协同,拓展社会参与。国家层面应积极引导商业机构将慈善统计工作纳入社会责任和 ESG 信息披露范畴,支持高校及研究机构开展相关理论创新与政策研究,鼓励媒体发挥舆论监督和公益传播作用,逐步形成多元主体共建共治的慈善统计治理格局。同时,相关行政部门与慈善组织应持续拓宽公众参与渠道,建立健全便捷、多层次的社会监督与意见反馈机制,广泛动员社会力量全过程参与慈善统计的制度设计、数据核验与成效评估全过程,从而提升制度运行的公众参与水平和治理效能。

^① 黄瑜:《儒家慈善救济思想的伦理意蕴及当代启示》,《社会保障评论》2025年第1期。

Research Outline on the Construction of China's Charity Statistics System

Zhang Ran

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: Conducting charity statistics and enhancing the visibility of charitable resources are a foundational requirement for achieving the high-quality development of China's public welfare and charity sector. A modern charity statistics system is an integrated framework that combines statutory rules with operational arrangements, designed to standardize the compilation, disclosure, and use of information on charitable donations. Its development reflects both a historical necessity in China's social progress and a practical imperative rooted in the comprehensive advancement of the charity sector. The construction of the charity statistics system primarily faces five major constraints: the absence of top-level legislation and fragmented policy provisions, coupled with an outdated legal framework; the lack of clearly defined statistical units, content, and metrics (benchmarks), along with ambiguous operational rules; departmental silos and weak inter-agency coordination, which impede effective system operation; weak professional capacity, slow digital transformation, and weakened grassroots capacity; and insufficient public awareness and education, as well as deficits in charitable norms and social trust, resulting in inadequate societal support. Accordingly, this paper recommends systematically advancing the establishment and improvement of China's charity statistics system through multiple measures, including accelerating the development of the legal and regulatory framework, refining implementation rules, optimizing governance arrangements, strengthening grassroots capacity, and enhancing societal support.

Keywords: charity; donation; statistics system; third distribution; outline

(责任编辑: 高静华)