

慈善法视阈中的社会工作： 治理框架、发展困境与制度回应

李德健

摘要：《慈善法》及配套政策为社会工作发展提供了初步治理框架：组织法上拓展慈善目的以部分兼容社工领域并保障其组织身份，行为法上经由慈善服务规则对社工服务予以间接赋权与部分规制，促进法上创设社工事业间接受益与融合发展政策。但社会工作在该治理框架下依然面临系列“放管服”机制配置不当困境：组织法上因放权有限使得大量社工机构获得慈善资格艰难，行为法上因放管不足使得社工机构与社工参与慈善项目利益失衡，促进法上因服务滞后使得慈善组织社工发展空间受阻。为此，应进一步拓展慈善目的与清理严苛政策，以放宽社工机构慈善认定标准；法定化正当利益与确立信义义务，以优化社工机构与社工参与慈善项目权责配置；提升最低薪酬标准与落实配套扶持政策，以完善慈善组织社工发展服务体系。

关键词：慈善法 慈善 社会工作 慈善目的 信义义务

DOI: 10. 20280 / j. cnki. cn33-1435 / c. 2026. 01. 006

作者李德健 浙江工业大学法学院副教授、浙江工业大学社会法学研究院副院长(杭州 310023)。

慈善与社会工作不管在历史演进抑或当代发展中，均长期保持一种密切联系。^①在2016年国务院政府工作报告中，明确提出“支持专业社会工作、志愿服务和慈善事业发展”的这一政策导向。而民政部曾在内部机构调整中甚至创设了“慈善事业促进和社会工作司”，进一步凸显了两者之间的内在关联。随着2023年中共中央社会工作部的创设，传统社会工作向“大社会工作”转型^②，社会工作事业在中国式现代化中的重要性愈发明显。其后，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》也进一

项目来源：浙江省哲学社会科学规划“党的十九届六中全会和省委十四届十次全会精神研究阐释”专项课题“高质量发展建设共同富裕示范区背景下慈善法律政策创新机制研究”(编号：22LLXC10YB)。

① 朱健刚、刘文文《从合流到融合：新时代社会工作与公益慈善的关系建构》，《华东理工大学学报》(社会科学版)2024年第2期。

② 李迎生《中国式现代化新征程与社会工作新发展格局》，《中国特色社会主义研究》2024年第2期。

步明确要求“健全社会工作体制机制”。与此同时,虽然在当代社会,法律应当在社会工作中扮演重要角色^①,但除了《广州市社会工作服务条例》等地方立法之外,目前全国尚缺乏传统意义上的社会工作方面的专项法律与行政法规^②。作为对照,《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)颁布后,慈善组织与慈善活动获得了体系化的规制保障,标志着中国正式进入了依法行善的时代。但《慈善法》在颁布之时以及2023年修正中^③均未对社会工作予以明确提及抑或针对性治理。因此,除了继续推动社会工作专项立法^④“明确社会工作的职责边界、行为准则以及服务范围等内容”^⑤之外,应当对《慈善法》及其配套政策所初创的社会工作治理框架、社会工作在该框架下所面临的主要发展困境以及后续制度回应予以系统探讨,从而为完善《慈善法》架构下的社会工作法制体系,并经由慈善法制助推社会工作事业繁荣发展提供必要的理论参考。

一、《慈善法》所初创的社会工作治理框架解析

作为一个专业术语,“社会工作”存在不同的意涵面向,其可以指代一种专业技能,也可以指代社会工作者(以下简称“社工”)与社工机构,还可以指代社会工作服务活动。而对于《慈善法》,其对慈善的规制与保障大致可分为组织法(慈善组织的治理监督)、行为法(慈善组织活动与其他主体开展慈善活动的规制保障)与促进法(慈善组织与慈善活动的扶持激励)三个层面。以此解析《慈善法》所建构的社会工作法制体系,我们不难发现:尽管《慈善法》并未明确提及“社会工作”这一术语,但通过组织法、行为法与促进法层面的系列配套规则设计,已经为社会工作发展提供了《慈善法》层面的初步治理框架。

(一) 组织法上部分兼容社工领域并保障其组织身份

并非所有社工机构都具有慈善目的或希望成为慈善组织。但在组织法层面,成为慈善组织确实可以获得更高的社会公信力以及财税优惠等“慈善特权”,这对于具有慈善目的、旨在专门从事慈善活动的一些社工机构意义重大。在这方面,《慈善法》对社会工作的规制与保障主要体现在两个面向:一是拓展慈善组织目的范围以部分兼容社会工作领域;二是保障组织身份,从而维护慈善领域社工机构的合法性与自治性。

第一,拓展慈善组织的法定慈善目的范围,使其对社会工作领域具有一定的兼容性。在《慈善法》颁布前,《中华人民共和国公益事业捐赠法》等部分法律已对“慈善”有所提及。《慈善法》第3条则首次划定了“慈善”范围:各类主体自愿开展的扶贫济困、突发事件救助、科教文卫体事业发展、污染防治与环境改善等公益领域。因此,《慈善法》将规制与保障的对

① Alison Brammer, *Social Work Law (4th edn)*, Harlow: Pearson Education Limited, 2015, p. 4.

② 关信平《论当前我国专业社会工作的制度建设》,《国家行政学院学报》2017年第5期。

③ 以下对《慈善法》法条的引用以修正后的《慈善法》条款内容与编号为准。

④ 刘正峰《社会工作立法比较与我国的社会工作立法》,《学海》2018年第2期。

⑤ 向德平、黄家文《新时代社会工作发展取向及体制机制的适应性变革》,《行政管理改革》2025年第9期。

象由“小慈善”(传统济贫扶困等救助经济意义上的弱势群体)拓展到“大慈善”(囊括科教文卫体等公益事业)^①。但《慈善法》对社会工作这一术语本身及其范围并未作出任何明确规定。而在《慈善法》之外,诸多法律法规政策已明确提及社会工作,并划定其范围。中央层面 2006 年颁布的《社会工作者职业水平评价暂行规定》第 2 条将社会工作范围划定为“社会福利、社会救助、社会慈善、残障康复、优抚安置、卫生服务、青少年服务、司法矫治等”领域。2014 年《社会救助暂行办法》第 55 条规定,“县级以上地方人民政府应当发挥社会工作服务机构和社会工作者作用”,更是首次将社会工作写入行政法规^②。此后,社会工作被进一步纳入系列法律之中,例如 2020 年修订的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》、2021 年颁布的《中华人民共和国家庭教育促进法》。地方层面,社会工作也逐渐被明确纳入立法条文,例如,《南京市社会治理促进条例》以及首部统一的社会工作地方性法规《广州市社会工作服务条例》。其中,后者将社会工作范围表述为“提供困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、行为矫治、关系调适、资源协调等”领域。这些条文对社会工作的范围划定可以在一定程度上纳入《慈善法》所界定的经济上弱势群体救助帮扶以及更为宽泛意义上的科教文卫体等公益事业范畴。因此,慈善组织法定目的范围对不少社会工作领域具有一定的兼容性,这为社工机构申请认定或登记为慈善组织提供了制度基点。

第二,在确保慈善组织法定目的范围对社会工作领域具有一定的兼容性基础上,进一步保障社工机构的组织身份,从而强化慈善领域社工机构的合法性与自治性。(1)《慈善法》为慈善领域社工机构合法存在提供了制度空间。《慈善法》颁布前,非营利组织如果无法获得登记,则不具有合法性^③。而《慈善法》至少在慈善领域为未经登记的社工机构提供了合法空间^④:该法第 123 条规定“其他组织可以开展力所能及的慈善活动”。这不仅体现了“人人可慈善”的价值取向^⑤,而且意味着,对于并未获得慈善组织资格以及其他“临时性、规模小等未经民政部门登记”的三大类非营利组织(基金会、社会团体、民办非企业单位/社会服务机构)的社工机构^⑥,依然可以在一定条件下开展必要的慈善活动。(2)《慈善法》对成为慈善组织的社工机构之自治性给以有力保障。有别于传统慈善组织的官办色彩^⑦,《慈善法》在一般意义上所保障的慈善组织“是以慈善目的/公共利益为导向建构出来的私法”组织^⑧,原则上具有自主性、独立性、民间性的基本特质^⑨。对于登记或认定为慈善组织的社工机

① 李德健《后〈慈善法〉时代慈善信托制度的反思与重构》,《社会保障评论》2021 年第 3 期。

② 胡可明、曲淑辉《社会救助暂行办法释义》,北京:中国法制出版社 2014 年,第 160 页。

③ 金锦萍《中国非营利组织法前沿问题》,北京:社会科学文献出版社 2014 年,第 1 页。

④ 全国人大内务司法委员会内务室《中华人民共和国慈善法释义》,北京:中国法制出版社 2016 年,第 309 页。

⑤ 郑功成《〈中华人民共和国慈善法〉解读与应用》,北京:人民出版社 2016 年,第 322 页。

⑥ 全国人大内务司法委员会内务室、民政部政策法规司《中华人民共和国慈善法学习问答》,北京:中国法制出版社 2016 年,第 39 页。

⑦ 刘威《重新为慈善正名——写在〈人民日报〉社论“为慈善正名”发表二十周年之际》,《浙江社会科学》2014 年第 9 期。

⑧ 李德健《公共利益与法人自治的平衡——中国慈善法人制度变革的进路选择》,《法学论坛》2016 年第 1 期。

⑨ 李芳《慈善性公益法人研究》,北京:法律出版社 2008 年,第 95 页。

构,《慈善法》所建构的组织法规则体系有利于弱化其“以政府为主导,社会参与相对不足”的传统治理状态^①,保障组织自治。

(二) 行为法上实现社工服务间接赋权与部分规制

在行为法层面,《慈善法》经由慈善服务规则实现对社会工作服务的间接赋权与部分规制。法律常常在塑造态度与行为方面扮演着积极角色^②。而基于慈善项目等慈善活动的开展情况直接“关系到慈善组织在社会公众心目中的公信力以及影响力”^③,《慈善法》对慈善活动尤其是慈善服务多有规定。这些规定对社工机构与社工开展社会工作服务活动发挥着一定的赋权作用与规制效果。

第一,《慈善法》关于慈善服务的界定涵盖社工机构与社工直接提供抑或受慈善组织委托而提供的慈善服务,实现了对社会工作服务的间接赋权。事实上,《慈善法》第62条在界定慈善服务时,已经蕴含了社会工作服务的相关内容。根据该条规定,慈善服务是任何组织与个人基于慈善目的而“提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务”。据此,慈善服务的提供者并无特定主体资格的限定。因此,除非其他法律法规中存在特殊的资质要求,否则社工当然可以自行开展慈善服务,而社工机构即便尚未获得慈善组织资格,同样也可以提供慈善服务。与此同时,对于慈善组织而言,除了自行提供抑或招募志愿者开展慈善服务之外,有时也需要委托专业社工机构开展慈善服务:很多慈善组织(基金会为典型)“在募集资金和调动慈善资源方面有优势”^④,而社工机构则天然地具有专业团队与技能,两相结合可以最大化地实现慈善资源有效供给;^⑤并且,在部分慈善组织运行层面,“长期聘请某种专业领域的社工对于该机构来说其经济成本过高”^⑥。对此,第62条明确赋权慈善组织“可以委托有服务专长的其他组织提供”慈善服务,这为慈善组织通过委托合同与社工机构共同推进慈善项目、开展慈善服务提供了法律依据。同时,这也意味着社工与社工机构不仅可以提供无偿服务,而且对于慈善领域的社会工作服务而言,其可以接受慈善组织购买服务。

第二,《慈善法》关于开展慈善服务等慈善活动的义务规则对社会工作服务具有部分规制作用。在明确慈善服务同样涵盖社工机构与社工直接开展的抑或受慈善组织委托开展的慈善服务基础上,除了针对志愿者的部分规定之外,《慈善法》虽未直接规定社会工作服务义务规则,但其对慈善服务的规定在很大程度上适用于在法定慈善范围之内的社会工作。例如,关于人格尊严、隐私保障(第63条)以及专业性标准与规程(第64条)的法定要求也构

- ① 方芴、吴红燕《广州社会工作力量参与公益慈善事业的探索与建议》,见广州市慈善服务中心、广州市慈善会《广州公益慈善事业发展报告(2018)》,北京:社会科学文献出版社,2019年,第75页。
- ② Suzy Braye, Michael Preston-Shoot. *Practising Social Work Law (2nd edn)*, London: Macmillan, 1997, p. 27.
- ③ 王名《慈善组织与慈善项目评估标准研究》,北京:中国社会出版社,2017年,第44页。
- ④ 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会《中华人民共和国慈善法释义》,北京:法律出版社,2016年,第173页。
- ⑤ 陈涛、邓进《慈善与社会工作融合发展的机制、类型及路径》,《社会建设》2025年第1期。
- ⑥ 刘威《从分立实践到嵌合共生——中国社会工作与公益慈善的理想关系模式建构》,《学习与探索》2018年第11期。

成社工以及社工机构在从事社会工作服务时的基本义务。此外,《慈善法》其他章节关于慈善活动的义务规范也对社会工作服务具有一定规制作用。例如,第 81 条要求慈善组织“向受益人告知其资助标准、工作流程和工作规范等信息”,这对慈善组织中的社工以及受慈善组织委托而开展慈善服务的社工机构与社工的行为规制同样具有适用余地。

(三) 促进法上推动社工事业间接受益与融合发展

在促进法层面,因为社会工作并未被《慈善法》明确提及,同时囿于《慈善法》的保障对象,《慈善法》及其配套政策多集中于对慈善组织与慈善活动本身的扶持,而针对社工抑或社工机构的专项政策扶持措施相对有限。在此情况下,《慈善法》及其配套政策主要从两个方面推动社会工作事业健康发展。

第一,创设了系统的慈善事业促进保障措施,从而让社会工作事业间接受益。基于慈善部门在公共产品供给方面的“绩效提升、结构补充”等重要作用^①,《慈善法》规定了一系列慈善事业促进保障措施,涉及宏观促进政策、信息共享、财税优惠、土地供给、金融扶持、慈善文化教育、场所提供、冠名权以及慈善表彰等内容(第 10 章)。在社工机构本身具有慈善组织资格抑或社工机构与社工从事慈善捐赠、慈善服务等慈善活动的情况下,自然会据此享有相应的政策扶持待遇。这可以实现间接推动社会工作事业发展的实践效果。

第二,制定慈善与社会工作融合发展政策,以此助推社会工作事业发展。对于上述宏观政策而言,虽未提及社会工作,但为中央与地方政府部门出台一揽子促进社会工作与慈善事业融合发展的政策措施提供了上位法依据。例如,广东省民政厅 2020 年发布的《广东省推动慈善事业高质量发展若干措施》明确主张“推动慈善和社会工作融合发展”,并从资源对接、方法吸纳等方面规定了相关政策。而 2021 年发布的《郑州市民政局关于推进慈善与社工融合发展的意见》更是建立了系统的慈善与社会工作融合发展制度体系。这些政策从慈善与社会工作衔接互动的视角切入,为撬动慈善资源向社会工作领域移转、推动社会工作事业发展提供了相应政策支持。

二、《慈善法》架构下的社会工作发展困境反思

《慈善法》及配套政策固然为社会工作发展提供了初步治理框架,但其侧重对慈善组织与慈善活动予以规范,对社工机构、社工的社会需求与行为实践缺乏专项规制保障。在此背景下,如果继续从组织法、行为法、促进法三个层面来审视《慈善法》架构下的社会工作事业,则不难发现社会工作在该治理框架下依然面临系列“放管服”机制配置不当困境。尤其体现为组织法上的放权有限、行为法上的放管不足与促进法上的服务滞后,而这又进一步衍生社工机构获得慈善组织资格艰难、社工机构与社工参与慈善项目时利益失衡,以及在慈善组织从业的社工发展空间受阻等实践问题。

^① 郁建兴、陈可鉴《福利国家为什么需要慈善部门?》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2016 年第 1 期。

(一) 组织法上放权有限使得慈善资格获取艰难

首先,在组织法层面,因放权有限而使得社工机构获得慈善组织资格艰难。《慈善法》虽拓展了慈善目的范围,使其可以囊括相当一部分的社会工作领域,但是,当前慈善组织准入门槛过高,使得社工机构在实践中很难被登记或认定为慈善组织。这种门槛过高又分为慈善组织目的范围拓展机制以及慈善组织配套登记认定政策两个方面的放权有限。

第一,慈善组织的范围缺乏具体明确的拓展规则,使得从事明文规定的慈善领域之外的活动的社工机构难以被登记或认定为慈善组织。《慈善法》第3条在規定慈善目的范围的同时,还预留了兜底条款“符合本法规定的其他公益活动。”然而有别于英美法系国家通过类推适用等方式不断发展法定慈善目的范围,我国法虽然实现了由“小慈善”向“大慈善”的内涵拓展,但对“大慈善”中的“其他公益活动”并未规定任何认定规则。这在实践中所引发的问题就是,民政部门对明确规定的前五项慈善领域(扶贫济困、“老弱病残优抚”、突发事件救助、科教文卫体事业、污染防治与环境改善)之外的范畴是否“符合本法规定的其他公益活动”等事项享有过大的自由裁量权^①。如此一来,在当前从严监管的政策背景下,一些民政部门在具体认定时可能会采取较为保守的态度,使得大量未被明确规定的目的范畴无法被认定为慈善。对于在法律援助、社区矫正、心理咨询等诸多领域开展活动的社工机构,该做法无疑给其在各级各地申请登记或认定为慈善组织带来巨大的不确定性。

第二,慈善组织配套登记认定政策严格化使得不同类型社工机构均存在一定申请难度。这种难度又因社工机构是否具有法人资格而存在差异。(1)以基金会法人为模型所设计的慈善组织登记认定规则使得基金会法人形式之外的其他社工机构法人难以获得慈善组织资格。当然,这并非对社工机构的特别限制,而是对基金会之外的社会团体与社会服务机构(即过去的法人型“民办非企业单位”)的普遍限制。其中可能既有历史上总量控制的传统惯性因素的影响^②,也在很大程度上源于现有慈善组织配套登记认定政策以基金会法人为模型而加以严格化设计。例如,对于2024年修订的《慈善组织认定办法》中关于“慈善活动的年度支出和管理费用”的规定,既往主要适用于基金会法人(《基金会管理条例》第29条)而《慈善组织认定办法》《关于慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用的规定》将类似规定普遍适用于慈善组织资格认定与监督中。如此一来,能够获得慈善组织资格者以基金会居多。但在实践中,“我国社会工作机构绝大部分、有的地方甚至全部都是民办非企业单位”^③。这使得多数社工机构法人无法获得慈善组织资格。(2)慈善组织资格与法人资格绑定,使得不具有法人资格的社工机构根本无法获得慈善组织资格。《慈善法》第8条允许慈善组织“采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式”,似乎并未禁止非法人组织成为慈善组织。但根据《慈善组织认定办法》第4条,如果申请成为慈善组织,则必须具备“相应的社会组织法人登记条件”。据此,在具体实践中,被登记或认定为慈善组织的前提条

① 俞相成《慈善组织认定:制度、运作与问题——基于深圳实践的观察》,《浙江工商大学学报》2017年第3期。

② 刘培峰《如何理解现代慈善与慈善立法环境》,《中国民政》2015年第11期。

③ 徐道稳《我国社会工作立法的重点议题》,《国家行政学院学报》2017年第5期。

件是法人,“实质上禁断了非法人的社区类以及大量小微社会组织获得慈善组织资格的可能性”^①。在此背景下,即便社工机构是《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)所承认的具有民事主体资格的非法人组织,也无法获得慈善组织资格。《民法典》中的非法人组织是指“不具有法人资格,但是能够依法以自己的名义从事民事活动的组织”(第 102 条),而且通常应当完成登记手续(第 103 条)。但我国社会团体与基金会均为法人,并不存在非法人组织的空间。至于民办非企业单位,则存在个体制、合伙制、法人制三种形式。对于个体制、合伙制民办非企业单位,尽管《民法典》并未明确指出其非法人组织的身份,但是两者确实可以其单位名义从事民事活动,并且也履行了相应登记程序(《民办非企业单位登记管理暂行条例》第 3 条),因此应当属于《民法典》中非法人组织这一民事主体范畴。但其并非法人,所以采用个体制、合伙制民办非企业单位形式的社工机构无法获得慈善组织资格。在此基础上,对于并未完成非营利组织登记程序而只是在当地社区备案或活动的社工机构,自然更加无法获得慈善组织资格。

(二) 行为法上放管不足使得慈善参与利益失衡

其次,在行为法层面,因放管不足而导致社工机构与社工参与慈善项目时的利益失衡。《慈善法》关于社工机构与社工参与慈善项目的规定较为间接且抽象,缺乏具体的专项法定赋权机制与法定义务规则:不具有慈善组织资格的社工机构不受《慈善法》关于慈善组织的规则约束与保障;而《慈善法》“慈善服务”一章的关注重点是慈善组织通过志愿者来从事慈善服务,而颇为忽视社工的法定权利义务配置。因此,实践中往往主要通过合同方式来处理社工机构、社工与慈善组织等利益相关方之间的关系,而这特别容易催生社工机构与社工在开展慈善项目时的利益失衡问题。

第一,社工机构与社工专项法定赋权机制不足使得其正当利益无法得到有效保障。在社工机构与社工参与慈善项目时,必须对其进行充分授权,以保障其专业性与运行效率。在这方面,对于社工机构,虽然其与慈善组织之间可以通过委托服务协议方式来划定双方权责^②,但单纯基于委托服务协议方式,往往使得出资方(慈善组织)处于优越位置,而过分限缩社工机构的活动灵活性以及其他正当利益。而对于社工,在参与慈善项目过程中,即便存在书面合同,也多是由慈善组织、社工机构提供的格式条款。这固然有助于节省双方之间的交易成本^③,但也容易使得社工在参与慈善项目时的正当利益无法得到充分考虑与有效保障。

第二,社工机构与社工专项法定义务规则不足使得慈善组织等利益相关方的正当诉求无法得到有效保障。社工机构与社工在参与慈善项目时,需要对其施加必要的义务规则,以保障其他利益相关方的权益。在这方面,慈善组织可以通过公益创投、委托合同等方式与社工机构、社工联合开展一些慈善项目,并通过签订书面协议来保护自身以及受益人等利益相关方的正当诉求。但是,即便慈善组织提供格式条款,也可能会基于合同约定不明确或者对

① 杨团、刘培峰、金锦萍等《〈慈善法〉实施过程中存在的问题及修法建议》,北京:全国人民代表大会社会建设委员会 2020 年,第 8 页。

② 王振耀《中华人民共和国慈善法评述与慈善政策展望》,北京:法律出版社 2016 年,第 121 页。

③ 徐涤宇《非常态缔约规则:现行法检讨与民法典回应》,《法商研究》2019 年第 3 期。

受益人、社会公众等利益相关方利益考量不周,被动地因社工机构或社工的不当行为而导致自身面临一系列法律风险与舆情危机。另外,在社工机构或社工受慈善组织委托来开展慈善项目时,受益人、社会公众与社工机构、社工之间往往并不存在书面合同;同时,这些利益相关方会因社工机构与社工在信息占有、专业技能等方面的优势而处于相对弱势地位。这会使得利益相关方要求强化信息公开、落实权益保障的正当诉求在实践层面难以得到充分实现。

(三) 促进法上服务滞后使得社工发展空间受阻

最后,在促进法层面,因服务滞后而使得在慈善组织从业的社工发展空间严重受阻。社工在不同行业、领域流转是其职业选择自由,原则上无需制度层面的特殊处理。但由于《慈善法》及其配套政策对社工从事慈善事业的发展空间关注不足、扶持不力,目前每年社工专业毕业生绝大多数并未在慈善组织等非营利组织就业,而是选择或流转到其他行业工作,这与域外相当多社工人员“在非营利机构中特别是社会服务机构中工作”形成鲜明对照^①。这使得慈善组织的专业社工人才紧缺,并构成“慈善组织发展的最主要的瓶颈之一”^②。这种服务滞后及其所引发的发展空间受阻尤其体现在如下两个方面。

第一,非营利分配原则严苛化适用诱发慈善组织社工薪酬待遇受限。尽管很多社工也会从事一些志愿服务,但多数社工需要获取有保障的薪酬待遇以维持其日常生活。然而,我国当前一些政策文件往往严苛化适用非营利分配原则(《民法典》第87条、《慈善法》第53条要求财产或利润不得在出资人、设立人抑或组织成员间进行分配)^③,对慈善组织从业者薪酬待遇进行严格控制^④。例如,《基金会管理条例》第29条规定,“基金会工作人员工资福利和行政办公支出不得超过当年总支出的10%”;《社会组织登记管理条例(草案征求意见稿)》第51条规定“社会组织专职工作人员的工资福利开支应当控制在规定的比例内,不得变相分配该组织的财产”。在此基础上,政府部门往往会进行更为具体且限缩性的政策规定。例如,2025年修订的《慈善组织信息公开办法》第5条要求公募型慈善组织应当公开的基本信息包括“按年度公开在本组织领取报酬从高到低排序前五位人员的报酬金额”。这些规定内在目标非常明确:防止内部人通过获取高薪方式变相规避非营利分配原则^⑤,从而维护公众对慈善组织的信任与信心。这与英国奉行慈善组织治理机关成员不得因其身份本身获得任何报酬的做法具有异曲同工之妙^⑥。但鉴于我国慈善领域优秀人才急缺,实践中很多慈善组织可能会通过“一人一议”等方式从其他领域挖掘优秀社工人才参与慈善组织管理与负责慈善项目运营。而此类限制性规定容易导致部分优秀专业社工人才不愿选择成为慈善从业者。

- ① 王思斌、阮曾媛琪《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》2009年第5期。
- ② 朱健刚《论社会工作与公益慈善的合流》,《社会科学辑刊》2016年第4期。
- ③ 李芳、黎颖露《论我国慈善立法中慈善组织认定制度的建立》,梁慧星主编《民商法论丛(第60卷)》,北京:法律出版社,2016年,第199-200页。
- ④ 马金芳《通过私益的公益保护——以公益慈善立法中的公益定位为视角》,《政法论坛》2016年第3期。
- ⑤ 李德健《〈慈善法〉中的公益原则及其解释进路》,《北方法学》2021年第3期。
- ⑥ 英国慈善委员会《英国慈善委员会指引》,林少伟译,北京:法律出版社,2017年,第188页。

第二,其他系统扶持政策缺失使得慈善组织社工的事业发展空间受阻。对于社工而言,其需要通过从事社会工作服务而安身立命。因此,除了薪酬待遇之外,职业发展、行业评价与社会认可等要素都极大地影响到社工是否选择在慈善组织从事全职工作。但是,目前在政府评奖、岗位设置、社会评价等方面固然存在针对社工的原则性支持政策,但与域外一些地区“关于人才确保的具体责任却没有明确”颇为类似^①,很多政策因为缺乏实施细则以及必要的财政、社会资金支持,连同“行政机关不作为后果如何等等要素均告之阙如”^②,而不具有可操作性。这使得慈善组织社工的事业发展途径受阻,无法稳定社工队伍,也无法确保优秀社工人才长期扎根慈善领域。

三、发展社会工作的《慈善法》改革路径

在明确了《慈善法》在组织法、行为法与促进法层面所初创的社会工作治理框架及其现有“放管服”机制配置不当困境基础上,下一步应当结合未来《慈善法》修改以及各地配套慈善政策与社会工作专项立法,推动社会工作的法治化进程。其中,在《慈善法》及其配套政策方面,依然可以从组织法、行为法与促进法三个面向推进改革。

(一) 放宽社工机构慈善组织资格认定标准

首先,在组织法层面,应当充分放权,放宽社工机构的慈善组织资格认定标准。现行《慈善法》与配套政策应当继续将“控制性管理理念转化为服务性管理理念”^③,系统拓展社工机构获得慈善组织资格的制度空间,从而鼓励更多社工机构申请认定或登记为慈善组织,进而在受到《慈善法》专项治理的同时,享受慈善组织财税优惠以及其他扶持待遇。而这具体又包括建构慈善组织目的范围拓展机制以及慈善组织登记认定限制性政策清理机制两个方面。

第一,建构慈善组织目的范围的拓展机制。在《慈善法》已经将慈善组织业务活动领域拓展为涵盖科教文卫等各类公益事业的制度前提下,未来有必要将《慈善法》中的慈善目的等同于《民法典》等相关法律法规中的公益目的^④;通过制定慈善目的清单等方式,限缩民政部门过大的自由裁量权,进而不断拓展法定慈善内涵^⑤以及慈善活动空间^⑥,将法律援助、社会救助、青少年保护、社区矫正等社会工作领域明确纳入法定慈善范围之中。

第二,建构慈善组织登记认定限制性政策清理机制。(1) 清理采取非基金会形式的社工机构法人的慈善组织登记认定限制性政策。对于实践中不当提高慈善组织资格认定门槛从而使得非基金会形式的其他非营利法人无法或很难被认定或登记为慈善组织的做法,应予系统纠正与集中清理。对于很多社工机构而言,支付社工工资以及提供社工福利待遇已经

① 桑原洋子:《日本社会福利法制概论》,韩君玲、邹文星译,北京:商务印书馆,2010年,第63页。

② 郑功成:《慈善事业立法研究》,北京:人民出版社,2015年,第192页。

③ 蒋悟真:《我国社会救助立法理念研究》,北京:北京大学出版社,2015年,第48页。

④ 李德健:《中国民间公益法人制度现代化的路径选择》,《法学研究》2024年第1期。

⑤ 赵廉慧:《中国慈善信托法基本原理》,北京:中国社会科学出版社,2020年,第53页。

⑥ 杨思斌:《慈善法治建设:基础、成效与完善建议》,《社会科学战线》2019年第10期。

占据很大支出份额;另外,社工机构所提供的不同社会工作服务基于其特殊领域或方式,可能有时也需要予以特别对待。因此,在大力发展服务型慈善组织的背景下^①,不应一刀切式地适用类似基金会登记的条件、程序与标准来限制采用社会服务机构、社会团体形式的社工机构法人获得慈善组织资格。(2) 清理非法人型社工机构获得慈善组织资格的限制性政策。对于《慈善法》并未明确限制,而实践操作中將慈善组织资格与法人资格绑定的做法未来应当予以缓和适用,甚至最终实现慈善组织资格与法人资格脱钩。^②在此基础上,即便是采用(需要登记的)个体制、合伙制民办非企业单位等非法人组织形式的社工机构抑或(一般需要备案的)小型社区类社工机构,只要符合慈善组织的其他实质条件与程序要求,也可以申请认定或登记为慈善组织。这种举措有助于将具有慈善目的的社工机构尽可能纳入慈善组织法中加以规制与保障。

(二) 优化社会工作参与慈善项目权责配置

其次,在行为法上,优化社工机构与社工参与慈善项目时的权责配置。充分赋权与必要规制有助于保障社工机构与社工参与慈善项目时的基本利益,同时兼顾受益人以及其他利益相关方的正当诉求,并维护社会工作的内在价值^③,最终确保慈善目的的有效达成。为此,在未来进一步修改《慈善法》或者制定配套法律法规时,应当将社工机构与社工参与慈善项目时的法定权责加以明确规定与优化设计。

第一,优化配置社工机构与社工参与慈善项目时的法定权利。(1) 将社工机构的正当利益加以法定权利化。因为现行法缺乏社工机构参与慈善项目的专项赋权机制,实践中经常存在通过合同方式过分限制社工机构开展慈善项目中的各项支出比例等情况。为了提升社工机构参与慈善项目的热情同时保证其开展慈善项目的自由度、灵活性,可以考虑在法律法规层面结合社工机构参与慈善项目时拓展员工报酬比例等正当需求,承认“在专业服务和人员安排上社工机构应该拥有自主性”^④,尤其是明确规定社工机构在经费比例保障、人员配置决定等方面的法定权利。(2) 将社工的正当利益加以法定权利化。尤其需要明确规定其享有获得安全保障、相应报酬福利供给、参加必要的专业技能教育培训等基本法定权利,从而消除或减少社工参与慈善项目的后顾之忧。此外,对于参与特殊领域慈善项目的社工,需要基于项目特殊性,进一步强化社工的特殊法定权利。例如,在女性避难所、被拐人口救助等领域,社工的个人隐私与人身安全应当得到更为系统全面的保护^⑤。

第二,优化配置社工机构与社工参与慈善项目时的法定义务。基于慈善项目的慈善性,除了既有合同安排以及关于社会工作服务的一般法定与伦理要求之外,从事慈善项目的社工机构与社工应当为了该项目所追求的慈善目的利益最大化而开展活动。为此,在法定义

① 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。

② 李德健《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。

③ Malcolm Payne, *Modern Social Work Theory (4th edn)*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p. 394.

④ 徐道稳《从“去体制化”到“新体制化”:社会工作的体制嬗变》,《社会科学战线》2023年第4期。

⑤ 李德健《英国慈善法研究》,北京:法律出版社,2017年,第146-147页。

务设定方面,可以考虑对参与慈善项目的社工机构与社工施加确保实现慈善项目目的的信义义务(fiduciary duty)^①。而该义务尤其体现为积极实现慈善目的与避免利益冲突两个方面。(1) 最优化实现面向受益人的服务供给与权益保障。受益人是实现慈善目的的基本路径。这要求社工机构与社工除了避免从事任何违法行为之外,负有充分保护受益人人格尊严与隐私权等基本权益的法定义务。例如,对于担任无民事行为能力人或限制民事行为能力人监护人的社工机构,不仅需要符合《民法典》规定的一揽子法定义务,还应当针对被监护人的特殊情况(例如,女童、残疾人)配置最适合被监护人权益保护的社工来处理日常监护事宜;同时,避免没有任何正当理由而存在服务质量因人而异现象。此外,为了确保社工向受益人提供慈善服务时的专业性,除了社工担任慈善项目志愿者并且该慈善项目对志愿者在专业技能方面并无特殊要求的情况之外,应当对社工资格设定相应标准,要求后者具备国家职业资格证书等相关资质。(2) 通过及时信息公开以及主动退出等方式来有效防范任何利益冲突。这要求社工机构与社工在参与慈善项目时应当如实记录并保存开展慈善项目的相关资料,并且负有必要的信息披露义务,将自身身份属性、服务类型等基础信息以及其他容易引发社会质疑的相关信息予以公开,以保障社会公众与捐赠人的知情权^②;在社工机构或社工自身在慈善项目中所提供的社会工作服务(例如法律援助)与其他身份存在利益冲突(例如被援助对象与自身或所在单位发生相关的法律纠纷)时,应当视情况的严重程度而选择信息披露甚至改由其他社工机构或社工来继续提供该社会工作,以维护慈善项目品牌及其背后慈善组织的社会公信力。

(三) 完善慈善组织社工人员发展服务体系

最后,在促进法层面,贯彻服务理念,完善慈善组织社工职业发展的服务体系。“员工是组织管理和项目运作过程中的重要能动主体”^③,因此,强化在慈善组织从业的社工待遇保障是确保慈善组织慈善服务正常开展与专业水平的重要前提。为此,应当在《慈善法》及其配套政策层面以多元化方式系统提升慈善组织中社工的发展空间。

第一,明确规定并合理提升慈善组织社工的最低薪酬福利标准。对此,可以结合诸如天津市社会工作协会起草的团体标准《天津市社会组织社会工作专业人员薪酬指导方案》等地方现有试点做法加以专项立法。同时,对于实践中针对慈善组织所采取的限制工资福利支出等做法^④,应当基于社会工作服务人力成本的特殊性,减少既往的支出比例限定,从而赋予慈善组织更多的自主决定权,以吸收优秀专业社工人才成为慈善从业者。此外,在政府层面,强化中央或地方财政补贴力度以确保慈善组织中的社工享有与政府部门、事业单位同类工作相当的较高岗位薪酬,同时明确财税部门、民政部门等相关政府机关的具体执行职权与相应法律责任,并将其执行情况纳入政府绩效考核之中。在此基础上,针对《慈善组织信息

^① Tamar Frankel, *Fiduciary Law*, Oxford: OUP, 2011 p. 119.

^② 杨道波、暴保国《慈善捐赠人权利研究》,北京:法律出版社 2019 年,第 132-135 页。

^③ 韩俊魁《非营利组织项目管理》,北京:社会科学文献出版社 2015 年,第 3 页。

^④ 王振耀《以法促善:中国慈善立法现状、挑战及路径选择》,北京:社会科学文献出版社 2014 年,第 43 页。

公开办法》中“按年度公开在本组织领取报酬从高到低排序前五位人员的报酬金额”的要求,可以考虑通过划定一个最高薪酬标准或浮动范围来取代之,从而避免一刀切式的信息公开模式“吓跑有缘人”的尴尬后果。

第二,制定具有可操作性的慈善组织社工事业发展系列扶持政策。在政府层面,在人才等级划定、政府评奖、人大与政协代表界别构成等方面,应当给慈善组织社工留有固定比例的名额,以提升社工的行业地位与社会认可度。在此基础上,在慈善组织层面,结合财政配套资金拨付等方式,鼓励慈善组织设置社会工作岗位,“吸纳更多的社会工作者加入”^①,以充分利用后者的专业技能来保障慈善组织服务供给的专业性,实现慈善组织与社工的融合发展。在社会层面,结合财税减免与其他政策优惠,鼓励各类主体通过慈善信托、公益金融、购买服务等方式,对专业社工群体以及“互联网+社工”等创新项目予以各类资金与福利支持^②。

结 语

在当代社会,慈善与社会工作存在和谐共生的互动关系。慈善组织不仅可以招聘专业的社工来运营慈善项目、发展对外关系,而且可以直接购买社工服务或者以其他方式与社工机构、社工进行合作,从而确保慈善活动开展的专业性^③,最大化地释放慈善潜能。与此同时,对于社工机构而言,可以积极介入慈善项目与志愿服务中^④,并且在适格情况下申请登记或认定为慈善组织,从而获得慈善组织资格以及现行法在财税优惠待遇、政府购买服务、公益创投等方面的扶持性政策支持。

在慈善事业已经被中央明确为第三次分配核心力量的时代背景下,实现社会工作与慈善事业在多层次多维度上的互动融合不仅可以通过社工机构、社工来撬动潜在的慈善资源,而且还可以提升现有慈善资源配置效率,对于中国式现代化进程中的慈善事业高质量发展颇有裨益。与此同时,“党委社会工作部体制的确立为社会工作的发展提供了新的机遇与方向”^⑤,其内在要求对社会工作事业进行全方位的制度化的保障与推进。因此,在未来《慈善法》修正以及中央与各地配套政策完善过程中,应当积极将社会工作进一步纳入《慈善法》治理体系中,在组织法、行为法、促进法层面重塑该领域的“放管服”机制,从而在一定程度上助推社会工作的法治化进程,“促进社会工作和公益慈善的协同治理”^⑥以及在此基础上的社会工作与慈善事业融合发展。

(责任编辑:普 普)

- ① 陈涛、武琪《慈善与社会工作:历史经验与当代实践》,《学习与实践》2007年第3期。
- ② 王瑞华《互联网+社工:提升社会治理能力的新路径》,《浙江工商大学学报》2020年第5期。
- ③ 冯元《由亲缘性到互嵌性:社会工作与慈善事业发展关系》,《浙江工商大学学报》2016年第3期。
- ④ 谢宇《社会工作介入志愿服务:能力与需求的框架》,《学术研究》2018年第8期。
- ⑤ 关信平《新时代中国专业社会工作的体制健全与能力提升》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2024年第6期。
- ⑥ 黄晨熹《从“欢喜冤家”到“相濡以沫”:社会工作与公益慈善的分野与整合》,《社会科学》2025年第6期。

increasingly salient , digital tools have emerged as a key means to accelerate knowledge flows and reconfigure innovation networks. Taking national societies affiliated with the China Association for Science and Technology (CAST) as the empirical setting , and building on the function of S&T societies in the National Innovation System , this study examines the mechanisms through which digital services influence the academic leadership. The results show that the overall level of digital services , as well as four dimensions , namely tangibles , empathy , assurance , and responsiveness , exert significant positive effects on academic leadership. Collaboration networks mediate the relationship between digital services and academic leadership , while industry–university integration positively moderates the linkage between digital services and collaboration networks. These findings , both theoretically and empirically , illuminate pathways for scientific and technological societies to enhance service effectiveness amid digital transformation and provide empirical evidence for strengthening their academic leadership function.

Social Work in the Context of Charity Law: Its Governance Framework , Development Dilemmas and Institutional Response

Li Dejian • 76 •

Charity Law and its related policies provide an elementary governance framework for the development of the social work undertakings: its organizational law extends the legal scope of charitable purposes to be compatible with some social work organizations and protects those organizations' status; its activity law indirectly empowers and partly regulates social work through charitable service rules; and its promotion law creates supporting policies benefiting the social work undertakings indirectly and encouraging its integration with the charity undertakings. However , under this governance framework , social work is still facing a range of dilemmas relating to undue arrangements in terms of decentralization , management and service: the limited decentralization of the organizational law makes it difficult for a number of social work organizations to be registered as charities; the insufficient empowerment and management in the activity law may lead to the unbalanced interests affecting social workers and social work organizations involved in charitable projects; and the backward service of the promotion law hinders the development space for social workers in a charity. Thus , it is necessary to relax the standards for social work organisations to obtain charitable status by further extending charitable purposes and deleting strict policies; to optimise the distribution of legal rights and duties of social work organizations and social workers participating in charitable projects by legalising their legitimate interests and establishing fiduciary duties; and to improve the service system ensuring the development of charities' social workers by increasing minimum wage standards and implementing related supporting policies.

Guidance and Production: Mechanism and Path for Cultivating Intrinsic Motivation of Community Charity

Zhao Wenpin , Wan Zhibin • 88 •

Community philanthropy is an important practical carrier to promote Chinese path to modernization in the field of grass-root governance. Its effective operation depends on the dual drive and organic interaction of “the guiding logic of party building” and “the production logic of emotional construction”. The guiding logic of party building relies on the party's organizational network in system construction , transforming political potential into governance effectiveness; by designing rules in institutional supply , stable and predictable behavioral norms are formed; utilize cultural narrative and ritual performance in atmosphere creation to cultivate community identity. The production logic of emotional construction achieves the convergence of individual emotions into collective energy through emotional construction; promote emotional resonance through identity construction and elevate the awareness of moral community; by reshaping relationships , we can