

# 中国公益慈善“强国家—强社会”发展模式及其构建路径

江亚洲 徐东涛

**摘要:** 构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系,需要理清公益慈善发展中国国家与社会的关系。现有研究在阐述公益慈善“强国家”与“强社会”模式时大多将其分开讨论,而公益慈善“强国家—强社会”发展模式强调“强国家”与“强社会”之间的强互动关系。构建公益慈善“强国家—强社会”模式是中国特色公益慈善事业发展的内在要求,需要推动公益慈善“强国家”与“强社会”互为依托、彼此嵌入和相互赋能。鉴于当前中国公益慈善“强国家—强社会”发展过程中,仍存在公益慈善“强国家”压缩“强社会”发展空间、“强社会”难以与“强国家”形成有效互动以及“强国家”与“强社会”彼此割裂等问题,须强化政府的引导支持和自我革新能力,提升公益慈善组织的组织化程度和创新活力,并持续推动公益慈善中国国家与社会的协调互动,从而形成发展合力。

**关键词:** 公益慈善;“强国家—强社会”;构建路径

**中图分类号:** D632.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2024)12-0072-09

党的二十大报告提出,要“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”;其中,第三次分配作为推进共同富裕的必要补充,被明确纳入中国收入分配制度体系。公益慈善是当前第三次分配中最具显示度的内容,对发挥第三次分配作用至关重要。一方面,包含公益慈善等内容的第三次分配作为一种以社会机制为主导的资源配置方式,具有较强的志愿性和自主性;另一方面,在中国现行行政体制下,公益慈善发展必须接受党和政府的领导。鉴于此,在推进共同富裕进程中,如何处理好公益慈善发展中民间自主与政府主导之间的关系,是当前政府和社会都在思考和探索的问题。要解决这个问题,最重要的是理清中国公益慈善发展中国国家与社会之间的关系模式。

本文聚焦公益慈善发展中国国家与社会关系问

题,指出构建公益慈善“强国家—强社会”发展模式是中国特色公益慈善事业发展的内在要求,并进一步剖析了公益慈善“强国家—强社会”发展模式的内在机理,继而提出了当前我国构建公益慈善“强国家—强社会”发展模式面临的现实困境以及相应的优化路径。其意义在于,从公益慈善的视角,进一步丰富“强国家—强社会”关系模式的理论内涵,拓展其解释力,为相关政府职能部门和社会组织进一步明确自身在公益慈善中的定位提供学理支持。

## 一、迈向合作:公益慈善发展中的国家与社会关系研究

现有关于中国公益慈善中国国家与社会关系的研究,一部分关注到了早期经济社会体制改革中公益

**收稿日期:** 2024-09-06

**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);浙江省哲学社会科学重点研究基地课题“第三次分配推动共同富裕的体制机制与政策体系研究”(2022JKTYB01)。

**作者简介:** 江亚洲,男,浙江工商大学英贤慈善学院钜子公益慈善研究中心研究员,浙江大学社会治理研究院研究员(浙江杭州 310018)。徐东涛,通信作者,男,中共浙江省委党校(浙江行政学院)全面从严治党研究中心研究员,《治理研究》编辑部主任(浙江杭州 310012)。

慈善组织兴起对当时市民社会发展的积极意义,但这些研究较少上升到国家与社会的关系层面来讨论。也有一部分研究从国家与社会关系的视角,着重分析了国家对公益慈善的吸纳和控制,以及在此背景下公益慈善组织的应对策略,并提出了如“分类控制”“调适性合作”等观点。这些研究虽然没有直接对公益慈善中国家与社会关系式进行界定,但可以视为是较强国家与半弱社会的写照。还有一部分研究尽管提出了“强国家—强社会”发展模式,但更多地是基于整体性的国家与社会关系来讨论的,并没有针对公益慈善“强国家—强社会”关系进行深入研究。概言之,学术界对公益慈善发展中国家与社会关系的研究主要有以下三种思路。

第一,以国家为中心的研究思路。有学者指出,中国的第三部门既不同于改革前的模式,也不同于西方的市民社会,而是可概括为“行政吸纳社会”,其核心机制主要表现为限制和功能替代等;限制即国家通过限制社会组织的活动范围和影响力,确保社会组织在国家设定的框架内运作,从而实现对社会治理;功能替代即国家通过拓展行政机制(如提供公共服务和社会福利)满足社会民众的利益要求,弱化社会组织的独立性<sup>[1]</sup>。进入新时代,党中央将社会组织提升到战略高度,要求社会组织与政府、企业等多元主体通过合作、对话、协商、沟通等方式来实现合作治理,在建设社会治理共同体的政策导向下,公益慈善组织被纳入国家治理体系。对此,有学者将这种新时代中国慈善事业的发展特征概括为“治理吸纳慈善”,并指出,当下的治理已经不仅仅单纯指向政府的治理,而是一个综合性的权威体系的描述,包含着行政、立法、司法、群团组织、大型国企以及有国家入股的大型民营企业等一整套掌握着国家权力的体系,其核心是党。吸纳的意涵也由强调控制转为强调整合,即政府通过整合社会资源的方式将民间慈善力量纳入国家治理体系,为国家战略目标服务<sup>[2]</sup>。

第二,以社会为中心的研究思路。相关学者认为善堂和善会可以成为中国民主主义的基础,即“中国民众建立了利民互助组织”,“这些组织悄无声息地演变为地方自治体系,成为构成中国政治生活新秩序的基本元素”<sup>[3]</sup>,并基于中国社会组织与社会运动发展的研究指出,不论是何种社会组织面对国家所采取的互动策略,从中均可看出社会组织试图在国家所建构的制度环境以及控制策略的“缝隙”中生长壮大<sup>[4]</sup>。例如,当前大量存在的非公募

基金会,作为一种国家政策支持的公益性和服务性民间慈善团体,正日益成为政府之外参与社会治理的重要力量,呈现出“第三部门支配模式”的特征<sup>[5]</sup>。

第三,国家与社会互动合作的研究思路。公益慈善中国家与社会互动合作是当前学术界认可度最高的一种关系模式,国家与社会相互嵌入的合作关系主要表现为以下两个方面。一方面,政府对公益慈善组织日趋重视,希望将其作为抓手和治理工具,实现自身意志、目标等在基层社会领域的延伸;另一方面,公益慈善组织在政策、资源、合法性等方面借助不同党政部门的支持来实现生存发展,因此,其日益主动地寻求与政府合作<sup>[6]</sup>。在这种关系模式下,当前研究比较多的议题主要有共同富裕背景下第三次分配对第一次、第二次分配的有益补充作用分析<sup>[7]</sup>,以及政府救助与慈善救助衔接机制构建等<sup>[8]</sup>。在面临重大突发性灾难时,上述国家与社会合作互动关系模式往往更加凸显,如在汶川地震期间,政府与社会之间的合作关系就得到了充分彰显<sup>[9]</sup>。当然,在实践中,公益慈善组织与不同层级政府之间的互动关系及其表现也是不尽相同的,需要具体分析<sup>[10]</sup>。

上述研究为深入认识公益慈善中国家与社会的关系提供了丰富的理论基础,但仍存在进一步拓展的空间。例如,以国家为中心可以理解为公益慈善的“强国家”模式,以社会为中心可以理解为公益慈善的“强社会”模式,国家与社会互动合作则强调二者合作关系的构建。以上三种研究思路都主要是将国家与社会分开观察,或侧重“强国家”的分析,或聚焦“强社会”的辨析,或在建构公益慈善中国家与社会互动关系的过程中忽视了对二者能动性的区分。

因此,本文在以上三种研究思路的基础上,提出公益慈善“强国家—强社会”发展模式这一研究命题,并借鉴一般意义上的“强国家—强社会”理论来进行分析。在“强国家—强社会”理论模式下,国家与社会关系最重要的特征是协同治理,协同治理突破了传统的国家与社会的相互对立、零和博弈等关系模式,并主要体现为互补性和嵌入性两种模式。“社会中的国家”理论指出,社会在影响、限制国家的同时,也被国家所改变,“国家与其他社会形式的相互作用是一个持续变化的过程。国家不是固定不变的实体,社会也不是。它们共同在相互作用的过程中改变各自的结构、目标、规划以及社会控

制”<sup>[11]</sup>。基于此,公益慈善“强国家—强社会”发展模式中的国家与社会既不是相互对立,也不是彼此分离,而是互为依托,彼此嵌入和相互赋能。在这个意义上,公益慈善“强国家—强社会”发展模式是一个整体性概念,不能将“强国家”或“强社会”抽离出来单独讨论,它们之间是一种强互动关系,只有将二者置于同一场景中讨论,才有意义。

## 二、“强国家—强社会”模式:中国特色公益慈善事业发展的内在要求

1997年,郑功成教授在为全国慈善工作会议所作的报告中首次提出了中国特色慈善事业的概念。20多年来,经过实务界和学术界的不断探索,中国特色慈善事业的内涵越来越明确。其一,党的领导是中国特色慈善事业的鲜明特色。中国共产党领导下的慈善事业立足我国基本国情,积极适应中国特色社会主义国家制度体系的具体安排,始终保持与政府的紧密关联,努力服务国家政治、经济、社会、文化、生态等各项建设,及时响应党和国家的号召<sup>[12]</sup>。其二,我国慈善事业是中国特色社会主义事业的有机组成部分,致力于实现共同富裕。中国特色慈善事业是中国基本经济制度、国家社会保障体系以及社会治理体系的有机内容<sup>[13]</sup>,是实现共同富裕的必要补充。中国特色慈善事业在助推共同富裕实现的过程中,始终以人民为中心,坚持“发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享”的基本原则。其三,中国特色慈善事业立足现代慈善的基本特征。郑功成教授将现代慈善事业的基本特征概括为:以社会成员的善爱之心为道德基础、以贫富差别的存在为社会基础、以社会捐献为经济基础、以民营机构为组织基础、以捐献者的意愿为实施基础、以社会成员的普遍参与为发展基础<sup>[14]</sup>。当前,我国慈善事业在高质量发展进程中,更加强调现代慈善的专业性、法治性、有效性和创新性,重视其民间价值的作用发挥,尤其是特别关注基金会在现代慈善事业中的作用和功能。

首先,公益慈善“强国家—强社会”发展模式强调各级党委和政府的关键作用,是符合中国国情的发展模式。中国共产党是中国公益慈善事业发展的核心领导力量。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。全面加强慈善组织党建工作,在慈善工作领域实现党的组织和党的工作“两个全覆盖”,这已成为党和国家管理慈善组织的基本制

度,既是中国特色慈善事业最突出的基本特征,也是慈善事业发展的根本保证<sup>[12]</sup>。慈善事业必须在党的领导下,主动融入党和政府的工作大局,才能借势借力发挥出更大的作用<sup>[15]</sup>。当前,公益慈善融入党和政府工作大局的主要实践是助力乡村振兴和共同富裕。公益慈善作为立足于第三次分配基础之上的混合型分配机制,是我国基本经济制度的有机内容,也是我国的基础性制度安排,这就决定了政府要在公益慈善事业中发挥强有力的作用。民政部发布的《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》指出,要“逐步完善促进慈善事业发展的法律法规和政策,加强政府对各类慈善事业主体的指导、支持和监管”,政府在慈善事业发展中的定位可概括为引导者、支持者和监督者<sup>[16]</sup><sup>112-118</sup>。更为重要的是,根据《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国传染病防治法》等法律规定,在应急状态下慈善需要政府统一指挥调度。多年的实践证明,政府对资金、物资统一调派,既有利于提高效率,又能集中力量办大事,解决最突出的矛盾和最迫切的问题,体现社会主义制度的优越性。

其次,公益慈善“强国家—强社会”发展模式注重发挥社会机制的作用,是实现共同富裕的有益补充。通过上文分析可知,公益慈善发展的“强政府”是由我国基本国情决定的,“强社会”则是公益慈善事业发展的内在要求。公益慈善虽然是一种混合制分配方式,但第三次分配在这种混合制分配方式中的分配效应是最强的,主要通过发挥社会机制的作用来弥补初次分配和再分配的不足。社会机制主要是由志愿意向、社群和公共利益构成;其中,志愿意向是第三次分配的供给侧,公共利益是第三次分配的需求侧,社群发挥调节社会资源的作用,是社会机制的核心<sup>[17]</sup>。可见,社会机制是与行政机制、市场机制截然不同的资源分配机制,有其独特价值。也可以说,如果没有社会机制的作用发挥,公益慈善事业将成为无源之水、无根之木。而且,民间性或社会性本身就是现代公益慈善所追求的重要价值,也是现代公益慈善存在的基础。正如郑功成教授所言:“民营机构的存在,才真正构成慈善事业存在与发展的组织基础,没有大量的合法的民间公益机构,便不可能有发达的现代慈善事业。”<sup>[16]</sup><sup>5-6</sup>更为重要的是,在实现共同富裕的目标背景下,社会机制是对政府机制和市场机制的有益补充。初次分配和再分配是调节我国收入分配的主要手段,而第三次分配是促使资源和财富在不同社会群体间趋向均衡的微

循环行为。较之于初次分配更关注效率、再分配以强制性来促进社会公平正义,作为再分配有益补充的第三次分配则体现着社会成员更高层次的精神追求。广大社会力量在道德、文化、习惯等影响下,自愿通过民间捐赠、慈善事业、志愿行动等方式济困扶弱的行为,往往具有深刻的价值内嵌,彰显着大爱与共享的理念,不仅有助于激发实现共同富裕的内生动力,还有利于缓解个体焦虑情绪,促进社会精神文明进步<sup>[18]</sup>。

最后,公益慈善“强国家—强社会”发展模式倡导国家与社会自主良性互动,可以确保公益慈善不偏离既充满创新活力又规范有效的发展目标。公益慈善“强国家—强社会”发展模式不是“双强”的对抗模式,而是一种国家与社会的强互动模式。对此,有学者指出,只要是存在着“中心—边缘”结构的地方,就不可能出现完全意义上的平等和自由的合作,而是常常表现为一种协作的状况<sup>[19]</sup>。有研究亦指出,政府与社会组织可以成为形式上的合作伙伴关系,但在实践中社会组织一般都需要依附于政府的管辖或庇护以寻求自身发展<sup>[20]</sup>。因此,合作治理主体之间的先在关系结构是影响合作治理成功与否的关键因素,而有效化解不同合作主体之间的权力不对等并降低这种不对等被结构化的可能性,则能够提升合作治理的成效<sup>[21]</sup>。公益慈善“强国家—强社会”发展模式预设了一种国家与社会相对平等的关系结构,在这样的关系结构中,国家与社会更有可能产生有效的合作。一方面,信任与包容被视为合作互动中的关键要素,在公益慈善“强国家”与“强社会”的合作互动中,由于不存在“中心—边缘”结构,国家与社会之间更容易建立信任关系,并形成包容性的知识管理和对话协商机制,从而为不同主体参与协商对话创造机会,为产生新的思考和行动创造条件。另一方面,公益慈善“强国家—强社会”发展模式下的国家与社会可以在合作中相互制约,即国家通过制定法律法规对社会公益慈善力量进行监管,而社会力量则可以通过合作机制监督政府行政行为。这种基于合作的制约关系对双方都是有利的,不仅有利于国家和社会约束自身的行为,还能促使双方提升各自能力,确保公益慈善事业规范有效<sup>[22]</sup><sup>83</sup>。

### 三、公益慈善“强国家—强社会”发展模式的运行机理

公益慈善“强国家—强社会”发展模式并不是

“强国家”与“强社会”的机械相加,换言之,一个地区的公益慈善即使同时具备“强国家”和“强社会”的特征,也并不一定会形成公益慈善“强国家—强社会”发展模式。公益慈善“强国家—强社会”发展模式中的国家与社会是高度一体化的,二者是一种建立在“强国家”和“强社会”基础之上的强互动关系。也就是说,公益慈善“强国家—强社会”发展模式中的国家与社会互为依托、彼此嵌入、相互赋能,其中,互为依托是前提,彼此嵌入是关键,相互赋能是目标。因此,无法单独从“强国家”或“强社会”的视角对这种发展模式的运行机理进行概括和分析。

#### 1. 公益慈善“强国家”与“强社会”互为依托

互为依托是指公益慈善发展中国家与社会形成的资源互补、相互依赖的关系。互为依托以公益慈善中国家与社会都足够强大为前提,尤其是对中国而言,民间公益慈善必须具备相对强大的组织基础和资源体量,才能有助于国家解决某些结构性问题。互为依托的关系受两种作用力的驱动,一种是公益慈善中国家与社会的价值互补作用力,社会代表公益慈善的专业性和创新价值导向,国家代表公益慈善的规范性和稳定价值导向,所以二者都对对方的价值功能表现出需求。例如,要推动慈善事业健康合理运行,需要国家为财富向善提供法律支撑;同时,为吸引民间资本的流入,亦需要由非政府主体发挥能动作用,通过采取职业经理人管理等模式,优化慈善事业的赢利模式<sup>[23]</sup>。另一种是公益慈善中国家与社会的功能互补作用力,即国家与社会通过公益慈善合作,能够有效缩减制度意义上的交易费用和成本,找到共同的收益空间。在新时代公益慈善事业中,公益慈善组织正从以往分类控制体系下发挥拾遗补阙作用的角色逐渐成为社会治理的重要主体,为国家治理战略目标服务,而国家的汲取能力也通过治理吸纳慈善得以体现和深化<sup>[2]</sup>。

一方面,从政府角度来看,公益慈善组织作为社会力量能够在政府的支持引导下,吸纳大量民间慈善资源并将其投入政府关注的领域,从而有效减轻政府救助财政压力<sup>[24]</sup>。例如,2023年,浙江省全域慈善会系统依托五级慈善网络,募集资金45.61亿元,支出44.14亿元<sup>①</sup>,这些资金被大量用于困难帮扶、大病救助和老年人服务等方面,极大缓解了政府民政工作的财政压力。而且,在一些情况下,民间公益慈善组织还能助推政府某些政策目标的实现。如作为温州市公益慈善力量代表的温州行业协会商会先后在实现温州市政府提出的“二次创业”目标、承

接来自政府的职能转移以及应对国际贸易争端中发挥了不可替代的作用。

另一方面,从社会角度来看,民间公益慈善组织可以合法合规地获得来自政府的必要资源和政策支持。政府通过制定相关法律法规和政策,为公益慈善事业及其组织提供制度保障和支持,有条件的地方政府还会利用财政资金或者彩票公益金引导和促进公益慈善事业的发展。例如,为引导和激励慈善组织做强、做优、做大公益慈善活动,推进慈善环境营造,浙江省积极探索构建支持慈善事业发展的财税政策体系,并于2022年首次设立了省级财政慈善事业引导资金,并出台《浙江省慈善事业引导资金管理办法(试行)》。同年,浙江省内10家慈善组织获得慈善引导激励资金。

## 2. 公益慈善“强国家”与“强社会”彼此嵌入

相互嵌入是公益慈善中国国家与社会建立“强关系”的一个最重要的环节。只有通过相互嵌入,公益慈善的“强国家”和“强社会”才具有整体意义,从而产生整体性功能。有研究指出,社会组织在资源、合法性、制度支持方面嵌入国家,而国家的意志与目标也同时嵌入社会组织的运作过程,这种“双向嵌入”的结构使得国家与社会双方的权力和权利都得到了提升,进而形成“双向赋权”<sup>[25]</sup>。

一方面,国家对社会的嵌入是一种自上而下的嵌入。自上而下的结构性嵌入包括精英嵌入、文化嵌入和组织嵌入<sup>[26]</sup>。在行业协会商会与行政机关脱钩改革前,上述嵌入主要表现为公益慈善组织中的公务员兼职,以及与行政机关的合署办公和会计合账;脱钩改革后,其突出表现为在公益慈善组织中设立党的基层组织。2015年,中共中央办公厅印发的《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》要求,凡有三名以上正式中共党员的社会组织,都要按照党章规定,经上级党组织批准,分别设立党委、总支、支部,并按期换届。当然,在实践中,除了精英嵌入和组织嵌入,还有制度性嵌入。研究表明,信用制度嵌入社区慈善的核心特质在于,以资源、规则与主体的嵌入形成农村社区慈善组织化的媒介、原则与目标,并以此重塑社区慈善的内生秩序,激活农村社区慈善资源<sup>[27]</sup>。

另一方面,社会对国家的嵌入是一种自下而上的嵌入,这里主要指公益慈善组织通过个人层面和组织层面的关系,动员和利用政治资源,以便在制度不健全的环境下更好地生存。社会对国家的嵌入是隐性嵌入,这种嵌入大多通过与国家的合作来实现。

在“强社会”的背景下,既往由政府主导的政府与公益慈善组织合作的局面逐渐发生变化,越来越多的合作开始由公益慈善组织主动发起。例如,作为中国知名的环保组织和公益慈善组织,北京自然之友公益基金会将政策倡导作为机构的核心行动策略之一,即组织通过影响决策者、立法机关等,使其关心的法律法规或政策向着有利于公共利益的方向完善。近30年时间里,自然之友在生态环境领域提交了50多份立法建议和意见,大部分是通过公开途径提交,也有部分是通过研讨会或是参与法律起草的学者提交。近年来,自然之友有越来越多的立法建议得到了国家的采纳和回复<sup>[28]</sup>。当然,社会对国家的嵌入中也存在精英嵌入。在当前国家到乡镇各个层级的人大代表、政协委员中,一部分代表或委员就是公益慈善组织的负责人,而且他们中有些人还被聘为政府的专家顾问,在一定程度上影响着公益慈善领域的政策制定。

还有一类特殊的公益慈善组织,其存在本身就是公益慈善事业中国国家与社会彼此嵌入的表现,即具有公益慈善性质的支持型社会组织。支持型社会组织是经政府认定、具有垄断地位、管理并服务其成员社会组织的社会组织,它既是联结政府和成员社会组织的桥梁纽带,也是促进国家与社会合作的重要力量<sup>[29]</sup>。例如,杭州市的慈善总会、成都市的社区基金会、北京市的社会组织联合会等。

## 3. 公益慈善“强国家”与“强社会”相互赋能

公益慈善“强国家”与“强社会”之间的赋能是相互的。组织边界理论认为组织是有边界的,边界为组织和行动者的互动提供基本规则,边界跨越是组织和行动者获取关键资源和信息的重要渠道。政府和公益慈善组织的彼此嵌入意味着二者相互跨越边界,并在这个过程中获得各自所需要的关键资源和信息,从而实现能力提升。有学者提出,我国社会组织的发展正在推动中国走向“强国家—强社会”的格局,在这个过程中政府没有因为社会组织的发展而削弱其地位和能力,反而凭借科学、合理的宏观规划和政策调整,实现了治理能力的提升,与此同时,社会组织也在不断完善的政策环境中展示其能力和活力<sup>[22]79-83</sup>。

首先,党的基层组织在与公益慈善组织彼此嵌入后实现相互赋能。有研究将党对公益慈善组织的嵌入称为“赋权式介入”。党通过“赋权式介入”在意识形态上影响和引导社会组织,并借用社会组织的力量,增强对社会的政治整合效能,而社会组织通

过党的介入所带来的资源,展现出了拓展行动空间和达成自我目标的自主性活力<sup>[30]</sup>。最终,党与公益慈善组织在介入和借力的双向互动过程中实现双向赋能。

其次,公益慈善组织通过嵌入政府实现相互赋能。公益慈善组织嵌入政府的初衷是为了增能,通过嵌入更加积极地影响政府,主动将自身组织目标融入政府工作规划,以此谋求更大的制度空间和更多的发展资源。当公益慈善组织嵌入政府成为一种经常性行为之后,客观上形成了公益慈善组织对政府的赋能。有研究将社会组织对政府的嵌入称为“支持型嵌入”<sup>[31]</sup>。在“支持型嵌入”中,公益慈善组织能够通过联合行动、信息传递和信任生产等机制与政府共同商议和制定服务内容,并向政府提供资源支持。在数字化时代,公益慈善组织的数字化转型推动了其赋能行动。如有研究通过对一家公益服务中心的观察,发现该组织以数据流转和流程再造构建出内部能力的聚合、过程的扩散和对政府资源的反向吸纳机制,重构了政社共治过程,并通过基于数据生成和流程再造而实现的结构转变,使组织获得更多的服务供给机会,而政府也能够更好地实现数据提取<sup>[32]</sup>。

最后,政府通过嵌入公益慈善组织,实现相互赋能。在公益慈善“强国家”与“强社会”背景下,政府对公益慈善组织的态度会发生一些改变,除了重视公益慈善组织的政治立场,政府也更加重视它们的信息库、专业知识、资源和社会网络等。因此,政府嵌入公益慈善组织的主要动机也不再是单一的政治考虑,还包括借助公益慈善组织来实现自身能力的提升。而且,在这个过程中,政府对公益慈善组织的赋能策略也会发生相应的变化,即除行政手段外,政府还越来越多地通过使用市场手段和准市场手段来推动公益慈善组织的成长和绩效提高<sup>[33]</sup>。

#### 四、中国公益慈善“强国家—强社会”发展模式的现实困境

“强国家—强社会”模式可视为中国公益慈善事业发展的一种理想模式。然而,也需要看到,每一个地区公益慈善发展模式的形成都与当地长期以来形成的政治、经济、文化、社会、自然等因素紧密相关,因此,各地公益慈善发展模式和水平势必存在各种差异。这里以“强国家—强社会”发展模式为标杆来审视中国公益慈善发展面临的一些典型性问题,

以更好地揭示问题和解决问题。

##### 1. 公益慈善的“强国家”过分强调强管控和强动员,压缩了公益慈善组织的发展空间

从理论上来看,公益慈善的“强国家”与“强社会”是可以兼容的,政府在公益慈善领域保持较强的政策调控能力,有意识地嵌入公益慈善组织,以及进行有效的慈善资源配置,这些都不会阻碍民间慈善的发展。但是,一些地区过分强调政府在公益慈善发展中的强管控能力和强动员能力,则势必会抑制本地公益慈善组织的生长。在强管控能力方面,一些地区不仅对注册成立基金会进行严格管控,甚至对慈善组织的认定也相当保守。由于长期存在的注册难问题,很多民间慈善组织没有合法身份,更没有免税资质,得不到国家支持。当前,即便是在经济发展水平较高的浙江省,其下辖的很多县(市、区)仍没有成立基金会,一些县(市、区)每年慈善组织的新增数量是根据上级相关部门指标分配的最低值来完成的。由于一些地方政府一直秉持“政府本位”思维,认为公益慈善组织是不稳定因素和需要严格管控的力量,导致这些地方公益慈善的“强社会”属性很难发展起来。

在强动员能力方面,由于政府的动员方式具有强制性或半强制性,而社会动员方式是自愿的,所以在公益慈善领域政府动员效果一般要比社会动员效果好。一些地区的政府正是利用其强大的动员能力将辖区内的社会慈善资源都整合到政府周围,这样本地其他公益慈善组织便很难再获得社会慈善资源,而只能从政府那里间接获得慈善资源。如有研究将常州市公益慈善中的“强国家”归结为“强政府主导的官办民资型慈善模式”,常州慈善模式凭借政府强力动员机制而实现了超常规的慈善“大跃进”,但这种脉冲式发展并不具有可持续性<sup>[34]</sup>。由此可见,一些地区在发展公益慈善中所推崇和构建的“强国家”,其实是相对偏颇和狭隘的,它们用“强国家”直接取代公益慈善发展中的社会力量,而忽略了“强国家”所内含的国家对公益慈善组织发展理应担负的引导和支持职责。

##### 2. 公益慈善的“强社会”大而不强,难以与“强国家”形成有效互动

当前,中国公益慈善组织数量、慈善资源总量、志愿服务规模等都达到了一个空前的水平。相关数据表明,截至2022年,我国经官方认定的、经营状态正常的慈善组织共计12974家,全国社会公益资源总量预测为4505亿元,全年约有1.2亿名活跃志愿

者贡献志愿服务时间 40.19 亿小时,累计志愿者总数达到 2.79 亿人,注册备案的志愿服务组织(含志愿者队伍)115 万家<sup>②</sup>。尽管如此,相关研究指出,中国公益慈善事业在本质上仍表现为大而不强<sup>[35]</sup>。中国民间公益慈善事业大而不强主要体现在以下几个方面:其一,民间公益慈善发展的组织化程度较低。例如,在基金会间的协调合作方面,就市级层面而言,国内目前只有深圳市和杭州市成立了基金会发展促进会(一种专门针对区域基金会行业的联合性组织)。其二,民间公益慈善发展的内部结构有待优化。完整的慈善生态链包括资助型基金、运作型基金、社会服务机构、志愿者等,而当前不少地区的慈善生态链是失调的。如浙江省的基金会和志愿服务较为发达,但由于当地民政领域没有规模化地开展购买服务,使得浙江省的社工机构、社区发展基金会相对比较欠缺。其三,公益慈善组织的造血能力相对较弱。就目前的发展状况而言,中国基金会保值增值的积极性和能力依然较弱,社会捐赠收入仍是基金会最重要的收入来源。相关数据表明,2019 年,全国有 1524 家基金会有投资行为,仅占该年度基金会总量的 27.3%,基金会投资收益占总收益的比例为 5.6%<sup>③</sup>。由于中国公益慈善“强社会”属性尚处于大而不强的发展阶段,使得其影响力大打折扣,尤其是在与公益慈善“强国家”的关系建构过程中,“强社会”无法与“强国家”产生合适量级的互为依托、彼此嵌入和相互赋能,如此以来,公益慈善“强国家—强社会”发展模式将受到较大的制约。

### 3. 公益慈善“强国家”与“强社会”彼此割裂,难以形成发展合力

公益慈善“强国家—强社会”发展模式的关键在于国家与社会建立“强互动”的关系模式,而当前我国很多地区公益慈善发展中的国家与社会是彼此割裂的。有研究将中国慈善事业的发展模式描述为:在组织架构方面,主要依靠“政府组织”,在资金筹措方面试图倚仗“社会募捐”,对于以各种名义筹募的慈善基金,譬如以抗震(洪、旱)救灾、扶贫帮困、福利彩票等名义募集的社会募捐,统统归入“政府基金”,由财政来统一支配,这就使组织架构和资金筹措成了“两股道上跑的车”,很难耦合,形成合力<sup>[36]</sup>。同时,在慈善资源相对充裕的地区,一些公益慈善组织由于相对地摆脱了对政府的资源依赖,所以与政府的交流互动非常少,甚至排斥与政府的接触,这也非常不利于公益慈善事业发挥影响力。

事实上,与初次分配和再次分配相比,以公益慈善为代表的第三次分配的资源总量是非常小的,其只有与初次、再次分配协调配套,才能真正从整体上解决一些社会问题。因此,与直接配置资源相比较,公益慈善组织积极影响和撬动来自政府和市场的力量和资源才是更为重要的。在现实中,一些公益慈善组织排斥与政府接触,以致很难形成政社合力,共同推动公益慈善发展。

## 五、中国公益慈善“强国家—强社会”发展模式的优化路径

### 1. 强化政府在公益慈善发展中的引导支持和自我革新能力

在引导支持公益慈善发展方面,一是各级地方政府要根据地区经济社会发展的实际情况,制定公益慈善发展的中长期目标和规划。二是通过资金和政策支持,培育公益慈善组织,发展新型慈善主体,具体包括通过公共预算直接给予慈善组织资金支持,帮助其开展各类公益活动,对公益慈善组织给予税收优惠,鼓励更多的社会力量参与慈善事业。三是搭建公益慈善平台,建立公益慈善信息共享机制,整合各类慈善资源,实现资源共享和优化配置。四是推动公益慈善基础设施建设,完善公益慈善生态链。当然,还包括对公益慈善组织进行资金监管、推进信息公开与透明等,防止公益慈善活动出现违法违规行。此外,“强社会”还要求政府在公益慈善事业领域保持自我革新的能力。政府要根据社会发展的需要,进行公益慈善管理方面的体制机制改革,如在条件成熟时,适当放宽公益慈善组织成立和开展活动的限定性要求,释放公益慈善事业发展的空间和活力。

### 2. 提升公益慈善组织的组织化程度和创新活力

一是推动基于兴趣、地域、职业等形成的非正式公益慈善网络关系向非正式公益慈善组织转化,直至其发展成为正式的公益慈善组织。二是建立健全公益慈善组织的治理结构,明确各部门职责和权限,确保决策的科学性和民主性,重视组织人才培养和引进工作,建立健全人才选拔、培养和激励机制。三是建立公益慈善组织间合作机制与平台,明确合作领域与目标,加强资源整合与共享,推动联合行动与项目合作,加强沟通与信任以及培养合作文化与意识等。四是不断创新公益慈善事业的内容和方式,推动慈善项目创新,积极通过与其他行业、领域的合

作,引入更多的资源和创新思维;同时,深入了解目标群体的需求和痛点,制定更具针对性的项目计划和实施方案。积极应用新技术手段,如利用大数据技术,分析捐赠者的行为和偏好,从而制定更精准的筹款策略,利用人工智能技术,进行项目管理,提高项目的执行效果。

### 3. 增强公益慈善中国国家与社会的协调互动以形成发展合力

一是重点培育支持型公益慈善组织。一方面,适度放宽对支持型公益慈善组织的注册登记限制,鼓励支持型公益慈善组织发挥行业治理和会员服务作用;另一方面,加强政府对支持型公益慈善组织的分类指导与动态赋权,提升支持型公益慈善组织发展和服务能力,并以推动跨部门合作、网络协同平台构建等方式提升其专业性。二是建立包含政府部门与公益慈善组织在内的慈善共同体。实践证明,地域性的、特定领域的慈善共同体更有利于推动政府部门与公益慈善组织就具体社会问题展开协调合作。如浙江省各地的社会救助服务联合体(助联体)整合了当地民政部门、慈善会系统、社会组织、企业等,在慈善资源优化配置、多元力量作用发挥等方面起到了重要作用。三是推动国家与社会在慈善文化与价值理念上的相互形塑与传播。一方面,国家通过倡导公益慈善精神、推广慈善文化等方式,引导社会形成积极向上的道德风尚和价值观念;另一方面,社会通过广泛的公益慈善实践,不断丰富和发展慈善文化的内涵和外延,提升公益慈善事业在全社会范围内的影响力和认同度。

## 结 语

公益慈善“强国家—强社会”发展模式强调建立国家与社会之间的强互动关系,并将二者置于同一场景中进行阐述。需要说明的是,这一概括并不否认公益慈善中国国家与社会之间的张力存在。只是因为,在公益慈善“强国家—强社会”发展模式中,国家与社会之间的合作共赢是主基调,而且随着双方合作次数的增加以及交往经验的累积,“强国家”与“强社会”互为依托、彼此嵌入和相互赋能将不断得到强化。一方面是公益慈善发展中“强国家”与“强社会”的能力得到提升,另一方面是“强国家”与“强社会”将彼此更加了解对方的预期和诉求,其行为模式将越来越稳定,双方的分歧亦会随之越来越少。

当前,中国公益慈善的发展离“强国家—强社会”模式还存在一定的距离,而且由于不同地区的发展差异较大,具体情况也会呈现较大的不同。中国公益慈善“强国家—强社会”发展模式可能会先在部分地区实现,然后影响和带动其他地区。事实上,文中多次提到的深圳、温州等地的公益慈善发展已经有点接近“强国家—强社会”模式,或者可以称之为比较初级的公益慈善“强国家—强社会”发展模式。这也表明,公益慈善“强国家—强社会”发展模式不仅存在于理论演绎中,也存在于现实社会中。只有推动公益慈善“强国家”与“强社会”的合作互动,将二者视为不可分割的整体,才能形成推动中国公益慈善高质量发展的最广泛合力。

### 注释

①数据来自《浙江省慈善联合总会 2023 年度工作报告书》, <https://www.zcf.org.cn/Upload/information/浙江省慈善联合总会 2023 年度工作报告书.pdf>, 2024 年 5 月 28 日。②数据来自杨团、朱健刚:《慈善蓝皮书:中国慈善发展报告(2023)》,社会科学文献出版社 2023 年版,第 279、4、45 页。③数据来自杨团、朱健刚:《慈善蓝皮书:中国慈善发展报告(2021)》,社会科学文献出版社 2022 年版,第 84 页。

### 参考文献

- [1] 王名. 中国民间组织 30 年: 走向公民社会(1978—2008) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 332-333.
- [2] 朱健刚, 邓红丽. 治理吸纳慈善: 新时代中国公益慈善事业的总体特征 [J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2022(2): 71-81.
- [3] 朱友渔. 中国慈善事业的精神 [M]. 北京: 商务印书馆, 2016: 98.
- [4] 北京大学政治发展与政府管理研究所. 北京大学海峡两岸第二届公共管理论坛: 传统文化与公共管理学术研讨会论文集 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 136-168.
- [5] 高力克, 杨琳. 慈善中的社会与政府: 温州与常州慈善模式比较 [J]. 浙江学刊, 2013(5): 204-209.
- [6] 徐家良, 王昱晨. 中国慈善面向何处: 双重嵌入合作与多维发展趋势 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2019(6): 125-133.
- [7] 元晋秋. 坚持和完善我国基本分配制度要重视发挥第三次分配作用 [J]. 现代经济探讨, 2020(9): 9-14.
- [8] 孙远太. 政府救助与慈善救助衔接机制构建研究: 基于整体性治理视角 [J]. 中国行政管理, 2015(8): 52-56.
- [9] 张强, 陆奇斌, 张秀兰. 汶川地震应对经验与应急管理中国模式的建构路径: 基于强政府与强社会的互动视角 [J]. 中国行政管理, 2011(5): 50-56.
- [10] 丁轶. 多重政府层级下的组织合法性资源赋予: 理解慈善组织与政府关系的三重维度 [J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(4): 12-20.
- [11] 米格代尔. 社会中的国家: 国家与社会如何相互改变与相互构成 [M]. 李扬, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 2013: 58.
- [12] 宫蒲光. 关于走中国特色慈善之路的思考 [J]. 社会保障评论, 2022(1): 117-132.
- [13] 郑功成. 中国慈善事业发展: 成效、问题与制度完善 [J]. 中共中



- 央党校(国家行政学院)学报,2020(6):52-61.
- [14]郑功成.现代慈善事业及其在中国的发展[J].学海,2005(2):36-43.
- [15]池善言.正确认识和处理政府与慈善的关系[N].中国社会报,2020-02-13(2).
- [16]郑功成.当代中国慈善事业[M].北京:人民出版社,2010.
- [17]江亚洲,周俊.第三次分配的社会机制:基本构成与作用机理[J].江苏社会科学,2024(1):118-126.
- [18]江亚洲,郁建兴.第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J].浙江社会科学,2021(9):76-83.
- [19]张康之.走向合作治理的历史进程[J].湖南社会科学,2006(4):31-36.
- [20]马红光.依附式合作:企业商会与政府的关系模式探析:以京外地企业商会为例[J].首都师范大学学报(社会科学版),2016(4):72-79.
- [21]蔡长昆.合作治理研究述评[J].公共管理与政策评论,2017(1):85-96.
- [22]郭道久.“强国家—强社会”:我国社会组织发展的政治分析[M].天津:天津人民出版社,2017.
- [23]高德胜,季岩.共同富裕理念下第三次分配的生成逻辑与实践路径[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2022(2):24-30.
- [24]李健,成鸿庚.慈善组织参与社会救助:功能价值与效用机制[J].中州学刊,2023(1):70-78.
- [25]纪莺莺.从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例,兼论当代中国国家与社会关系的重构[J].浙江学刊,2017(1):49-56.
- [26]史拴拴,王鑫.结构性嵌入与团结性吸纳:共青团工作的百年演进与现代化路向[J].江海学刊,2022(4):146-153.
- [27]李放,马洪旭,沈苏燕.制度嵌入、组织化与农村社区慈善的价值共创:基于山东省W村的田野调查[J].农业经济问题,2023(8):86-98.
- [28]徐冉.与自然为友:一项绵亘的绿色民间行动[N].中华读书报,2024-04-24(13).
- [29]张荆红,丁宇.互依联盟何以可能?——中国枢纽型社会组织与国家之关系及其改革走向[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(6):131-140.
- [30]唐文玉.借力于政治的嵌入式发展:“党社关系”视域中的民办社会组织发展考察[J].华东理工大学学报(社会科学版),2019(4):46-56.
- [31]徐久娟,周俊.支持型嵌入的三重机制:社会组织如何通过资源支持嵌入政府[J].宁夏社会科学,2023(3):159-168.
- [32]徐家良,吴晓吁.社会组织数字化转型重构政社共治过程的机理探究:来自W市J公益服务中心的经验观察[J].中国行政管理,2023(8):17-27.
- [33]敬义嘉.控制与赋权:中国政府的社会组织发展策略[J].学海,2016(1):22-33.
- [34]高力克,杨琳.慈善中的社会与政府:温州与常州慈善模式比较[J].浙江学刊,2013(5):204-209.
- [35]李响.试论青少年慈善教育的实施路径与法律保障:受香港卖旗活动的启发[J].兰州学刊,2018(10):102-113.
- [36]王婴,唐钧.有中国特色的现代慈善事业[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2011(5):21-27.

## The Development Model and Construction Path of China's Public Welfare Charity “Strong Country Strong Society”

Jiang Yazhou Xu Dongtao

**Abstract:** To establish a coordinated institutional system for initial distribution, redistribution, and the third distribution, it is necessary to clarify the relationship between public welfare and charity in developing countries and society. Existing research mostly discusses the “strong state” and “strong society” models of public welfare and charity separately, while the “strong state strong society” development model of public welfare and charity emphasizes the strong interactive relationship between “strong state” and “strong society”. The construction of a “strong country strong society” model for public welfare and charity is an inherent requirement for the development of China's characteristic public welfare and charity undertakings. It is necessary to promote the mutual reliance, embedding, and empowerment of the “strong country” and “strong society” of public welfare and charity. Given that there are still issues in the current development process of “strong country strong society” in China's public welfare and charity industry, such as the compression of development space for “strong society” by “strong country”, difficulty in forming effective interaction between “strong society” and “strong country”, and the disconnection between “strong country” and “strong society”, it is necessary to strengthen the government's guidance, support, and self reform capabilities, enhance the organizational level and innovative vitality of public welfare and charity organizations, and continue to promote the coordinated interaction between the state and society in public welfare and charity, thus forming a development synergy.

**Key words:** public welfare and charity; strong state—strong society; construction path

责任编辑:翊明