

# 现代慈善转型的基本面向及理论证成<sup>[\*]</sup>

高志宏

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院, 江苏 南京 211521)

[摘要]在迈向共同富裕的新时代,慈善承载着第三次分配的重要价值功能,迫切需要完成现代转型。现代慈善已经实现了从“小慈善”到“大慈善”的转变,在慈善主体、募捐方式、捐赠客体等方面具有共同规律。慈善组织公信力成为慈善事业发展的决定性因素,放松管制与创新监管成为慈善事业发展的整体趋势,善治成为慈善组织治理的价值尺度,法治成为慈善事业发展的制度保障。中国慈善现代转型中,要客观认识慈善发展的普遍性与民族性,破除政府与慈善组织的二元对立观点,以慈善体制改革增强慈善组织公信力。从法治建设角度,要进一步明确慈善公益理念,改革慈善组织制度,细化慈善组织信息公开制度,创新慈善组织内部治理规则,强化慈善监督机制。

[关键词]慈善;慈善组织;公信力;现代转型;慈善法

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.08.012

## 一、问题的提出

改革开放四十余年来,我国慈善事业在线上两个维度快速发展,社会捐赠量大幅攀升。特别是 2008 年“5·12 汶川大地震”极大地激发了社会捐赠热情,2016 年《慈善法》的颁布实施推动了慈善组织和慈善捐赠的规范发展,2020 年突如其来的“新冠肺炎(COVID-19)疫情”使得慈善事业在危机与变局中迎来新生。然而,我国慈善组织面临着在社会组织中占比偏低、整体增速减缓、地域发展失衡等问题,<sup>[1]</sup>逐步迈入由“数量增长”转向“质量提升”阶段;慈善捐赠水平总体不高,社会捐赠总额占 GDP 比重较低、增速较缓、<sup>[2]</sup>企业捐赠水平受经济下行压力影响,慈善组织“选择性激励”导致慈善事业“非典型发展”。<sup>[3]</sup>同时,慈善领域失范现象时有发生,慈善组织公信力屡遭质疑。

在迈向共同富裕的新时代,慈善承载着第三次分配的重要价值功能。<sup>[4]</sup>回顾世界慈善事业发展历程,不难发现,我国已经或正在面临着从传统慈善转向现代慈善的历史转型。所谓慈善事业的现代转型,即从传统救助型慈善事业转向现代公益型慈善事业的过程。从历史角度看,我国慈善事业的发展

作者简介:高志宏,法学博士、博士后,南京航空航天大学人文与社会科学学院院长,教授、博士生导师,主要研究方向:经济法。

[\*]本文系国家社会科学基金重大招标项目“慈善组织的治理和监督机制研究”(20&ZD183)的阶段性成果。

扎根于中国传统社会和文化土壤之中,经历了宗族慈善、政府慈善、宗教慈善、社会慈善或并存或交替的发展阶段。目前,我国慈善主体日益多元,多种模式分立共存、多元文化冲突共生,并与社会救助系统呈现出融合趋势,且整体呈现出从泛道德化向法治化、精英化向大众化、运动化向常态化、行政化向社会化的转变之中,<sup>[5]</sup>但整体仍处于从传统慈善向现代慈善转型时期。换言之,中国慈善事业发展具有非典型意义,转型过程中存在不彻底、不平衡问题,甚至存在抑制慈善事业可持续发展动力生成机制形成的因素。<sup>[6]</sup>

2023年12月29日修订的《慈善法》(2024年9月5日起施行)对慈善信托、应急慈善、法律责任等社会重大关切问题作出了积极回应,开启了中国慈善现代转型的新篇章。因此,有必要进一步全面总结现代慈善的标志特征及其基本要素,梳理中国慈善现代转型的主要分歧,归纳中国慈善现代转型的基本面向,尤其从法治角度提出慈善现代转型的路径对策,从而推动我国慈善事业健康蓬勃发展。

## 二、现代慈善理念从“小慈善”转向“大慈善”

传统慈善语境下,“慈善”更多地被理解为对不幸者的关爱和救助,接近于英语中“Charity”一词,慈善事业往往被限定于“社会救助”功能,即“小慈善”。现代慈善语境下,“慈善”更多地被理解为对公共生活和公共利益的关注,接近于英语中“philanthropy”一词,慈善事业已经突破狭隘的社会救助领域,而拓展至教育、医疗、卫生、科研、环保等社会福祉领域,从这个角度上看,慈善事业即是公益事业,即“大慈善”。

现代慈善已经实现从“小慈善”转向“大慈善”。“慈善”是一个随着时空变化而不断被赋予新内涵的一个动态概念,不同时期、不同国家、不同语境下对慈善的理解可能有所不同。但现代意义上的慈善已经逐渐趋同,概指人们对弱势群体和公益事业负有的爱心并为此而自愿作出的善行或者建立相关公益组织的行为。慈善源于对贫困等弱势群体的帮助和救济,传统慈善活动的方式也主要表现为扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、救灾等“小慈善”,而现代慈善已逐渐拓展至教育、科学、文化、卫生、体育、环境保护等公共领域,与公益的内涵和外延渐趋相同,即“大慈善”。虽然严格意义上的“慈善”与“公益”是有区别的,前者通常以弱势群体为对象,而后者强调以社会公众为对象,即公益包含了慈善,但这二者具有共同的本质——利他主义,即有利于社会公共利益的活动都属于慈善。所以,现代意义上的慈善早已突破传统慈善集中的扶贫济困范围,而是逐渐扩展到更高层次的社会福利事业范畴。

就我国而言,1999年《公益事业捐赠法》把慈善事业视为“公益事业”的一类(第3条),慈善是公益的一部分,此处的慈善是狭义的慈善即“小慈善”。2016年《慈善法》则采用了“大慈善”概念,即将公益活动明确纳入慈善范围,<sup>[7]</sup>该法第3条从广义角度对“慈善活动”作出界定,将促进环保、教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展的公益活动纳入其中,大大扩充了原有慈善内涵,体现了现代慈善“大慈善”理念。<sup>[8]</sup>申言之,《慈善法》颁布前,我国“慈善”多被理解为扶贫济困即对社会弱势群体的救助,属于“小慈善”理念;2016年《慈善法》采用了“大慈善”的概念,指明了慈善活动属于公益活动,这既与国际上关于慈善的概念相吻合,也为中国慈善事业开辟了广阔的发展空间。“大慈善的概念能够更好地适应当代中国慈善事业发展的要求,更好地阐述慈善与功利的关系。”<sup>[9]</sup>从“小慈善”到“大慈善”的立法演进,符合现代慈善发展理念,能更好地适应当代慈善事业发展要求。

## 三、现代慈善三要素转向

通观世界发达国家慈善事业发展,其呈现出普遍规律性,在从“小慈善”转向“大慈善”理念指导

下,慈善的主体、客体、方式等要素也发生了转向。

### (一)慈善主体的转变:从“官办慈善”为主转向“民间慈善”为主

慈善组织在现代慈善市场和慈善活动中扮演着最重要角色。慈善组织作为慈善事业的组织基础,承担着构建慈善市场的重任;作为慈善事业的实务载体,承担着开展慈善活动的重任。但长期以来,学界关于慈善组织的定义见仁见智,往往将其与民间组织、非政府组织、非营利组织以及第三部门等概念放在一起讨论,对其内涵的认知存在较大差异。从宏观角度看,多数学者都认为慈善组织是以从事慈善公益活动为目的的社会组织,但是在微观角度各有不同,其共性在于突出慈善组织的公益性、非营利性、非政府性、民间性等特征。<sup>[10]</sup>

对慈善目的的界定直接关系到慈善组织的认定,也关系到确定慈善组织范围的大小。在英美法上,对慈善组织的界定最为核心的内容在于将其定位于公益组织,突出慈善组织的公益性。同时,由于其对慈善目的采取了较为宽泛的界定标准,即只要是为慈善目的而设立的组织都可以被认定为慈善组织,所以无论是以救助为目的的扶贫组织,还是以提供社会救助为目的的教育机构、宗教组织等公益组织都可以视为慈善组织。质言之,英美法中的“慈善组织”,更大意义上是一种法律地位或者说法律资格而非法律结构形式,<sup>[11]</sup>慈善组织本身可采用各种可供利用的法律结构形式,如慈善信托、慈善公司、慈善性非法人社团等。<sup>[12]</sup>某组织不管采取何种法律结构形式,只要符合慈善组织成立条件,都可以注册为慈善组织或者被法律认定为慈善组织。因此,从本质上说,在英国乃至整个普通法系国家与地区,慈善组织是一种法律资格,但凡获得此资格者,会享有财政税收(获得相应的税收减免待遇,并且在政府财政支持中往往获得优先资助、合作的地位)以及法律方面的特殊利益(例如,相较于私益信托,慈善信托可永续存在),当然也会受到相应的专门监管。我国2016年通过的《慈善法》第8条从“非营利性”角度界定慈善组织,但在2023年修改后的《慈善法》第10条第2款规定,“已经设立的基金会、社会团体、社会服务机构等非营利性组织,可以向办理其登记的民政部门申请认定为慈善组织”。可见,非营利性组织必须经过民政部门的认定方可成为慈善组织。

现代慈善主体从以官办慈善组织为主转向以民办慈善组织为主。广义的慈善组织从公益性这一本质属性出发,即只要实施了非营利性救助活动的公益性组织,而无论组织的设立主体和法律属性,都属于慈善组织。基于此,政府救助和社会福利都属于广义的慈善范畴。从狭义上讲,慈善组织专指从事公益性慈善活动的非营利性社会组织,即狭义上的慈善组织除了公益性之外,还强调民间性(非政府性)、非政治性和志愿性,将提供救助服务和社会福利的政府组织排除在外。质言之,民间性是影响慈善组织公益性和公信力的重要因素,民间组织从事公益事业的称为慈善,公共部门(包括事业单位)从事公益事业的称为公共服务。<sup>[13]</sup>就中国而言,慈善组织整体即将经历一个从传统的养济院、普济堂、栖流所等善堂善会发展到近代的公立慈善机关和私立慈善机构并举再发展到现代民间慈善组织为主的必然历程。其间,如何正确认识和处理政府和慈善组织之间的关系,是关系到我国慈善组织现代转型和慈善事业健康发展的根本性问题。

### (二)慈善募捐的转变:从线下募捐转向多元募捐

慈善募捐在慈善活动中具有核心地位,扮演着社会捐赠和分配善款(物)中间环节的重要作用。慈善募捐为慈善组织的存续提供了物质保障,为社会公众参与慈善活动提供了捐赠渠道,为慈善事业可持续发展奠定了前提基础。学理上,慈善募捐专指,慈善组织依靠自身公信力和组织能力开展的向社会公众、企业及其他组织募集资金财物的活动。从专业角度讲,慈善募捐是一系列相关行为的集合体,贯穿财产募得、管理和分配的整个过程,既包括慈善组织募集、管理和分配善款的行为,专业劝募

人的劝募行为和捐赠者的捐赠行为,还包括为了募得财产的增值保值而进行投资收益活动和经营性活动等。<sup>[14]</sup>

现代募捐机制日益多元化,逐步实现从“线下募捐”为主转向“线上募捐”为主。传统上,田租、房租、典息及民间善捐是传统中国慈善募捐的主要内容和方式,随着中国工业化、城市化、信息化进程的推进,网络募捐成为慈善募捐的重要方式,彩票、股息等均成为慈善组织的重要善源,义演、义卖也成为慈善组织筹资的新方式。特别是随着互联网技术的普及和移动支付的广泛应用,出现了网络慈善、“微公益”、公益众筹等新兴方式,慈善信托作为舶来品在我国也已悄然兴起,<sup>[15]</sup>并得到了2023年《慈善法》的肯定,但由此又带来了新问题、新挑战。

网络慈善作为一种新兴慈善形式将传统公益慈善与互联网结合起来,实现了公开募捐、捐赠活动、信息反馈、监督管理、慈善宣传等内容和环节的网络化、信息化、在线化,在性质、发起人、捐赠人、受益者、捐赠形式、信息流动、法律规制等方面都不同于传统慈善。然而,网络慈善在发挥现代互联网技术特定优势、打破传统公益慈善时空限制、改变传统慈善组织内部治理结构、创新公益募捐外部运作方式、重塑募捐人—捐赠人—受益人等之间社会关系的同时,也产生了资格准入、信息披露、社会监督、政府管理等新问题,对传统慈善法治建设提出了新挑战。可以说,如何防范网络慈善风险,从而更好地推动慈善事业发展,是现代各国面临的重要课题。

### (三)慈善客体的转变:从财物捐赠拓展至慈善服务

在现代社会,慈善早已不再是偶然的个体行为,而已经发展成为一种人人可以自觉参与的社会事业。其范围也不再限于对困难群体的社会救济,而是拓展到灾难救助、教育科研、医疗卫生等广泛领域;其内容也不再局限于捐款捐物这一传统方式,而是包含捐款捐物、提供服务、表达祝福等多种形式。

在学理上,有学者将慈善服务认为是慈善的本质和价值,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”,进而指出慈善服务与募捐、捐赠一样是实现慈善目的不可或缺的慈善活动,它不隶属于慈善财产管理,也不等同于志愿服务,涉及的法律关系复杂,需要法律专门予以规范。<sup>[16]</sup>也有学者认为,“慈善服务是一种准公共产品,各种非政府组织或个人提供慈善服务可以看成是市场与政府之外的第三种配置方式”。<sup>[17]</sup>我国2023年修改后的《慈善法》第62条对“慈善服务”作出了明确界定:“本法所称慈善服务,是指慈善组织和其他组织以及个人基于慈善目的,向社会或者他人提供的志愿无偿服务以及其他非营利服务。”

由此可见,法律意义上的慈善服务与学理意义上的慈善服务并不完全相同。学理意义上的慈善服务是与慈善资源募集相对应的一个概念,是慈善过程链条的一环,即把慈善活动分为资源募集和服务提供两个步骤,前者是包括募捐、捐赠在内的慈善资源开发系统,而后者是慈善资源的利用和服务递送系统。<sup>[18]</sup>而法律意义上的慈善服务是与慈善财物捐赠类似的无偿志愿服务提供行为。根据我国慈善法的规定,慈善服务与商业服务、公共服务、社会服务等相比在诸多方面都存在差别。申言之,慈善服务必须基于慈善目的而展开,提供主体是广泛的慈善组织或其他组织及个人,服务对象是社会或者其他个人等慈善受益人,服务内容是志愿无偿服务或其他非营利性服务。我国2023年修改的《慈善法》第7章专门对“慈善服务”作出了规定,特别是规定了志愿者问题。由此可见,在慈善服务语境下,志愿者提供志愿服务的直接对象是慈善组织而非慈善受益人,虽然慈善受益人可能是志愿服务的最终享受者;受益人也并非享受志愿者提供的无偿服务,而是接受慈善组织的慈善服务,即使这种慈善服务是以志愿服务的面目呈现出来。因此,慈善服务中,慈善组织与志愿者、慈善组织与受益人分

别构成法律关系,而志愿者与受益人并不直接构成法律关系。

长期以来,学术界和实务界对慈善募捐关注较多,而对慈善服务关注明显不够,乃至对慈善服务的概念亦没有形成统一认识。《慈善法》设专章规定慈善服务无疑是重大进步,但没有对慈善服务的范围、种类、方式、流程、标准及其他事项作出规定。随着我国公共服务改革的推进、慈善服务项目的增多以及服务型慈善组织的兴起,有必要进一步规范慈善服务。

#### 四、现代慈善四标志特征

一个国家慈善事业的现代转型是其慈善事业成熟发达的保障和标志。如果说,理念确立与要素转向是现代慈善的外在特征,那么,根本标志和发展导向则是现代慈善的内在本质。整体而言,现代慈善以慈善组织公信力为慈善事业发展的决定性因素,以强化内部治理和外部监管为两大“抓手”,以法治建设为制度保障。

##### (一)慈善组织公信力成为慈善事业发展的决定性因素

公信力是慈善组织赖以存在之基,是慈善事业健康发展的决定性因素。公信力是关系慈善组织发展前途乃至“生死存亡”的根本要素,也是衡量评判慈善组织影响力和募捐能力的重要准则,公信力的强弱直接决定了慈善组织公共筹款能力的大小。申言之,公信力是慈善组织取得公众支持、获取社会资源的基础和保障;公信力越高的慈善组织社会募捐能力越强,反之亦然;公信力是慈善组织内部治理、外部监督和行业规范的导向和标准,增强慈善组织的公信力是慈善组织治理和监督的目标,也是衡量慈善组织治理和监督成效的依据。总之,公信力是慈善组织生存之基、发展之本,是慈善事业繁荣昌盛的重要基础。

公信力(Accountability),《辞海》将其解释为“公众的信任程度”,即“使公众信任的力量”。<sup>[19]</sup>从字面意思看,公信力是指社会公众对特定事物的信任力度(程度)。其作为一个政治伦理概念,是社会信任系统的组成部分,是社会公众对公共权力的信任程度,也即对公共权力在公共生活中所表现出来的价值观念、利益属性、社会责任、公共权威等的信任力。据此,有学者将慈善组织的公信力界定为“民众对慈善组织的信任程度”。<sup>[20]</sup>也有学者认为,慈善组织公信力是指慈善组织获取公众信任的影响力和号召力。<sup>[21]</sup>我们认为,慈善组织的公信力是通过社会公众对慈善组织的评价所体现出来的对慈善组织的满意度、信任度和认同度的集合。

公信力本质上是一种社会认同。慈善组织的社会信用和社会影响,来源于社会公众对慈善组织的认识和评价。慈善组织公信力的生成受慈善文化、社会期望、信息传递等多种因素影响,信任一旦受损要在多次正向回馈后方能慢慢恢复重建。研究表明,公共意识、慈善知识、普遍信任、媒体认知、捐赠事件等因素共同影响着社会公众对慈善组织公信力的评价,个人效能感越强,媒体认知越深,普遍信任度越高,慈善组织公信力评价也就越高。<sup>[22]</sup>从慈善文化发展历史轨迹看,社会认同在现代慈善中发挥的作用越来越大,认同度的高低是慈善组织获取慈善资源能力高低、提供公益服务积极性强弱的决定性因素。因此,社会认同是现代慈善文化的重要表征,是大众慈善行为的内在原因和影响慈善事业的根本动因。<sup>[23]</sup>

社会认同根植于慈善组织的公益性,公益本质是慈善组织公信力源泉。公益标准是界定慈善的必备因素,其强调慈善使不特定的社会公众受益,而慈善的公益品格则是由慈善的公共物品属性、提供者非营利特性以及监督管理效能要求决定的。<sup>[24]</sup>从法治角度看,契约精神是慈善组织公信力建立的基础,捐赠人、慈善组织、受赠者、监管者(政府、公众、媒体)都是建立在法律契约之上,彼此之间应

当具有互信精神,任何一方失信都将必然打破慈善信任平衡,损害慈善组织公信力。有学者在考察英美法的基础上提出,慈善具有的公益品质是慈善法的灵魂,慈善法通过确立公益原则解决了慈善的价值问题。<sup>[25]</sup>慈善组织以公共责任、公共利益为价值目标,以公众认同、公众参与为运行基础,以“取之于民、用之于民”为运作逻辑。因此,提升慈善组织的公信力,应当从强化慈善组织公益性入手。

慈善组织的公信力危机是一个全球话题。慈善事业作为一种自愿性社会共享机制,也是一种国家治理体系中的风险化解机制。公信力的缺失,会降低慈善组织获取资源能力,加大慈善活动成本,甚至会导致社会风气恶化。就我国而言,与近年来慈善事业快速发展相伴的是层出不穷的各类慈善负面消息乃至“慈善丑闻”,其极大地冲击了我国慈善组织的公信力,甚至引发了慈善组织社会信任危机,严重影响了我国慈善事业的健康发展。<sup>[26]</sup>可以说,我国慈善事业发展的主要矛盾,就是社会日益增长的慈善服务需求与较弱的慈善组织公信力之间的矛盾。因此,提升慈善组织的公信力是我国慈善事业健康发展的要义所在。

## (二) 放松管制与创新监管成为慈善事业发展的整体趋势

从世界慈善发展规律看,放松管制是整体趋势。这主要体现在两方面:一是慈善组织的设立标准逐渐放松,二是慈善活动的开展逐渐放开。究其原因就在于,通过赋予慈善组织充足的独立性以及鼓励开展慈善活动,来推动慈善事业的发展。<sup>[27]</sup>同时,创新监管成为各个国家慈善事业发展的另一重要趋势。这主要体现在三个方面:一是通过强化信息披露义务确保慈善活动的公益性,二是通过强化财务审计确保慈善财产的合法合规使用,三是通过强化第三方评估维持和提高慈善组织公信力。

放松管制与创新监管二者并不矛盾,二者并存是现代慈善发展的基本规律,对此失灵理论为我们提供了分析工具。失灵理论包括三个子理论,分别为“市场失灵”理论(market failure theory)、“政府失灵”理论(government failure theory)和“志愿失灵”理论(voluntary failure theory),分别主要用以解释市场主体、政府部门、非营利组织在提供公共物品和公共服务中的必要性、角色定位及风险防范问题。质言之,公共服务领域“市场失灵”的客观存在,完全依靠市场调节机制无法实现慈善资源的最优配置,迫切需要政府干预以弥补市场失灵。“不受约束的市场经常会有市场失灵的情况,政府是仁慈的,有能力通过适当的规制来纠正市场失灵。”<sup>[28]</sup>然而,就提供慈善服务等公共物品而言,依靠行政力量或者计划命令手段,难以实现慈善资源最佳配置,不能兼顾公众一般共性需求和个性化需求。此时,迫切需要发挥市场和政府之外的第三方力量——慈善组织的作用,从而弥补市场失灵和政府失灵。遗憾的是,慈善组织作为慈善服务的提供者自身存在着无法克服的固有缺陷,并非总能有效地配置慈善资源,此即“志愿失灵”。志愿失灵理论,最早由美国学者萨拉蒙(Lester M. Salamon)针对非营利组织(慈善组织)所提出,<sup>[29]</sup>概指慈善组织由于自身无法克服的缺陷,导致其所提供的慈善服务存在效率低下、功能缺陷或其他无法有效地配置慈善资源的客观情况。因此,如果说,市场失灵的客观存在,为国家介入慈善事业提供了正当性基础;那么,政府失灵的客观存在,则为慈善组织的产生和发展提供了正当性基础;而志愿失灵的客观存在,则为慈善组织的监管提供了正当性基础。

申言之,慈善组织的志愿失灵是慈善组织负外部性问题,对创新慈善监管提供了内在依据。志愿失灵体现在多个方面:其一,公益慈善的资源不足,主要表现为慈善组织无法获得足够的慈善资源开展慈善公益活动。其二,公益慈善的特殊主义,主要表现为慈善组织基于组织宗旨特定性而仅关注特定群体的利益,不能在更大范围内统筹分配慈善资源。其三,公益慈善的家长式作风,主要表现为慈善组织的决策通常是由慈善组织中掌握多数资源的人来决定,缺乏民主性。其四,公益慈善的业余主义,主要表现为慈善组织的专业化程度不高,不能提供专业化的慈善服务。<sup>[30]</sup>其五,慈善的公益性不

足,主要表现为慈善组织在开展慈善活动中偏离社会公益目标,蜕变为以谋取经济利益为主要目的的营利组织。志愿失灵是慈善组织固有的、自身无法克服的弊端,为此迫切需要创新慈善监管,确保慈善公益性,增强慈善组织公信力。

### (三)善治成为慈善组织治理的价值尺度

慈善组织创新内部治理成为提升慈善组织公信力的重要路径。全球化时代,人类政治生活和治理模式发生了重大变革,从政府管理走向政府治理,从善政走向善治,从国家统治走向全球共治。如今,治理理论对于解释当今公共管理问题彰显出强大生命力,“治道变革”、以“公共治理”代替“公共行政”、以“行政善治”代替“政府管理”的呼声日益高涨。在我国,党的十八届三中全会首次提出“社会治理”概念,明确要求“创新社会治理”,“增强社会发展活力,提高社会治理水平”,这为新时期慈善组织治理指明了方向。

在传统管控型政府模式下,政府对社会事务大包大揽、事无巨细,国家公权触角渗入到社会生活的方方面面,<sup>[31]</sup>慈善领域也不例外。但现代社会,有限政府理念确立,政府管理职能也在不断进行调适,从社会管理迈向社会治理阶段。“社会治理”与“社会管理”虽一字之差,但在着重点、主体范围、主体地位、管理模式、手段运用、沟通机制等方面却有着明显区别。<sup>[32]</sup>治理理论的核心在于,它突破了传统政治国家与公民社会之间的零和博弈,强调通过协商合作实现二者的共赢,强调治理主体由一元、垄断转向多元、合作,实现治理方式由强制、泾渭分明转向民主、互相依赖,从而达到单向管理转向合作治理的治理目标。具体到慈善领域而言,社会治理要求重新定位政府角色,实现“全能政府”向“有限政府”转变,发挥慈善组织的积极作用,将部分政府管理职权赋予社会组织行使,实践慈善领域的社会管理多元化。

善治成为慈善组织创新内部治理的价值尺度,也是慈善组织承担公共责任的重要体现。一般认为,以追求公益为目的的慈善组织承担的责任属于公共责任。申言之,在性质上,慈善组织属于非营利性组织;在资金来源上,慈善组织的善款来源于捐赠人;在善款使用上,应当用于社会公众。因此,慈善组织应当履行法定义务,接受政府、捐赠人、媒体、社会公众等对其是否承担公共责任进行监督和判断。<sup>[33]</sup>“治理和善治理论作为一种分析框架,对于研究、总结和展示我国改革开放以来政治发展的成就极为有用。”<sup>[34]</sup>全球化时代,社会治理理论为构建政府与公民社会之间的新型关系、公共部门与私人部门之间的权力结构以及政治国家和公民社会之间的权力分配关系提供了有益启示,对于分析慈善组织与政府之间的复杂关系也提供了理论工具。所以,社会治理理论对于解决中国慈善组织问题具有相当的借鉴价值。

### (四)法治成为慈善事业发展的制度保障

“法律是社会产物,是社会制度之一,是社会规范之一……它反映某一时期、某一社会的社会结构,法律与社会的关系极为密切。”<sup>[35]</sup>国内外慈善事业发展历程无不表明,法治建设是慈善事业健康发展的重要保障,世界各国普遍通过立法支持和推动慈善事业现代转型。尤为需要注意的是,大陆法系的立法通常表现为成文法,英美法系的立法通常表现为判例法,但在慈善领域较为特别。英美法系国家慈善法的渊源较为多样,既包括成文法,也包括司法判例,特别是作为英美法系典型代表的英国却采用了法典化立法模式,其不仅出台了世界上最早的成文慈善法,而且慈善法律不断修订完善,对其他国家产生了广泛而深远的影响;而大陆法系国家则普遍没有出台慈善法典(日本除外),而是通过民法、公司法、税法等法律予以调整,属于分散立法模式。

在国家层面,英国早在1601年就通过了《慈善用益法》。这不仅是英国慈善法开始的标志,也是

世界最早慈善立法的开端,具有开创性意义。从影响来看,《慈善用益法》被称为英国慈善事业大宪章,对英国慈善组织和慈善事业的发展起到了极其重要的推动作用,对世界其他国家慈善立法也发挥了重要的借鉴价值。另外,英国于1853年通过了《慈善信托法》(于1855年、1860年两次修订),创设了慈善委员会(Charity Commission),专司慈善监管;于1960年出台了《慈善法》,承认“志愿活动是福利国家体制的一个组成部分”,为英国“公共与志愿福利事业和合作奠定了成文法基础”,开启了英国系统性慈善立法的新纪元。<sup>[36]</sup>1992年、1993年、2006年和2011年,英国在1960年《慈善法》的基础上出台了新的《慈善法》,对英国慈善事业发展产生了极为重要的推动作用,对其他国家的慈善立法也产生了极为深远的影响。美国作为目前世界上慈善事业最为发达的国家,其慈善事业则走了另外一条发展路径。美国奉行市场自由的基本原则,对于慈善活动也尊崇自由发展理念,政府一般不进行干涉,因而并没有在联邦层面出台统一的专门的慈善法,其对慈善事业的支持主要通过税收这种宏观调控手段来体现。譬如,美国《国内税收法典》,对于鼓励、支持和规范慈善捐赠行为具有重要作用。

中国的慈善事业源远流长,在其上千年的发展进程中,各朝的律例、典章、诏令中含有一些关涉慈善组织和慈善活动的条文,由此构成了内容较为丰富的传统慈善法制规范。民国时期,颁布了诸多专门性慈善法律法规,实现了从传统慈善向近代慈善的转变。新中国成立后,慈善事业一波三折,改革开放后慈善事业迈入迅速发展时期,正在实现从近代慈善向现代慈善的转变。尤其是20世纪90年代后,我国慈善立法步伐明显加快,一系列慈善法律法规出台,中国特色社会主义慈善法制体系初步建立。特别是随着2016年《慈善法》的颁布实施,我国慈善法律体系的核心层、主体层、保障层等三个层次已经形成。通过反思我国慈善事业发展的曲折历程,可以发现,法治兴则慈善兴,反之亦然。在我国慈善现代转型过程中,应当进一步评估慈善法治建设成效,强化慈善执法和司法,让慈善事业在法治轨道中运营,让法律为慈善事业发展保驾护航。

## 五、中国慈善现代转型的基本面向及关键点

大力发展慈善事业,是推进国家治理能力现代化的重要议题。<sup>[37]</sup>慈善法治体系是我国国家治理体系的重要组成部分,提升慈善组织公信力是国家治理能力建设的应然要求。在迈向共同富裕进程中,慈善组织要通过模式创新和渠道创新,实现从“扶贫济困中转站”向第三次分配重要力量的现代转型。为此,需要进一步归纳理论上的主要分歧,达成基本共识,确立基本面向。

### (一) 客观认识慈善发展的普遍性与民族性

慈善事业是一种社会分配形式,并且是以慈善组织为主导的志愿性利益分配机制,从而区别于以市场为主导的契约性分配机制和以政府为主导的强制性利益分配机制。国内外慈善发展的历史表明,慈善事业的发展根植于深厚的慈善文化,承继于优秀的慈善传统,发达于较强的慈善意识,保障于健全的慈善制度。质言之,慈善事业以社会民众的奉献精神为道德基础,以社会民众的捐赠为经济基础,以弱势群体的客观存在为社会基础,以健康的慈善组织和志愿者为组织基础,以社会民众的普遍参与为发展基础,以完善的法律体系为制度基础。

然而,一国慈善事业的发展与该国的文化传统、政治体制、经济发展等密不可分,慈善事业发展水平在一定程度上反映出一国社会文明现状。自古以来,中国就有优良的慈善传统、丰富的慈善形式和深厚的慈善文化底蕴。中国慈善思想源远流长,根植于儒家仁义民本学说、道家劝善去恶观念、佛家善善恶报应理论等传统思想。<sup>[38]</sup>直到晚清时期,传教士将西方慈善文化引入中国,中国对慈善事业的认



才逐步多元。然而,整体而言,中国慈善文化体现出深深的中国烙印。申言之,在中国,慈善更多的是一种价值判断,更强调爱心与良知,与中国古代纲常伦理和道德观念一致,且依附于国家公权力或者说深受公权力影响。同时,我国虽然自古以来就存在慈悲、善心善行、扶弱济贫等心理意识,但并未形成清晰而系统的慈善文化理念,更缺乏慈善组织独立发展的社会土壤和政治环境。

相对而言,西方慈善文化具有以下两个显著特点:一是实践性,即西方慈善更多的是一种事实行为,更强调实践。二是宗教性,即慈善与宗教关系密切,具有浓厚的宗教意义,慈善“可以概括为基督精神感召下谋求一种贫富差距问题之解决的义务”。<sup>[39]</sup>同时,西方社会的慈善传统受宗教的影响巨大,包括宗教信仰、宗教组织、宗教活动等全都全方位影响着慈善事业的发展。可见,中西方由于历史文化传统、政治经济体制、经济发展水平、民族价值心理等方面的差异,慈善事业发展路径并不相同,甚至慈善观念认识都大相径庭。整体而言,西方国家慈善活动受宗教影响较大,中国慈善活动受权力影响较大。质言之,西方国家慈善组织通常渊源于教会,并深受宗教信仰影响,相对独立于政府等国家公权力;而中国慈善组织往往依附于政府等国家公权力,寻求和坚持与政府的合作,主要目的在于弥补国家公权在社会保障领域的不足或填补真空,即主要发挥“拾遗补阙”作用。申言之,慈善组织和慈善活动有着明确的“权力”界限,权力部门对慈善组织从事的慈善活动有着直接影响。可以说,政府的态度决定了我国慈善事业成败兴衰,如何处理慈善组织与公权力的关系则决定了我国慈善监管改革的未来取向。

因此,要客观认识慈善发展的普遍性与民族性,不可忽视中西方慈善的差异。仍以宗教慈善为例,前已述及,西方慈善文化发端于宗教文化,各种宗教教义大都倡导对社会弱势群体的关爱和帮助,从事慈善活动也是宗教团体的重要职能,宗教慈善也因此成为民间慈善的主要力量。从语源角度看,“慈善”在拉丁文中最早可追溯至单词“Caritas”,意指人类之博爱;此后,“Caritas”演化出古法语“Charite”,且受基督教文化影响,含义演进为“基督之爱”。到了中世纪,英语“Charity”一词最终形成,但此时用以表示“慈善”含义的词汇是“Piety”。究其根源在于,中世纪的慈善活动多在教会主导下以宗教为名进行,“Piety”(虔诚行为)作为教会法(Canon Law)重要概念,具有浓厚宗教意味,但范围不限于基于宗教目的的慈善活动,还包括基于济贫等世俗目的的慈善活动。<sup>[40]</sup>直到1601年英国通过了《慈善用益法》,才首次明确将“政府慈善”列为国家和政府的重要职能和法律义务,从而实现从“民间慈善、宗教慈善时代”走向“国家慈善时代”。从域外国家来看,宗教组织在不同的国家可能具有不同的法律地位。在日本,宗教法人属于公益法人;在美国,宗教法人与公益法人、互益法人相并列,属于非营利法人;在英国,宗教法人是与营利法人、非营利法人相并列的独立类别。就我国而言,虽然长期以来,宗教和宗教组织在慈善事业中发挥了重要作用,作出了重大贡献,但关于宗教组织在慈善中的法律身份却始终存在争议,能否将其划入慈善组织或非营利组织范畴有着不同看法。“社会公益事业与宗教领域有不同的运作规则或合法性标准,当宗教因素在社会公益事业中存在并依托正式组织的形式时,这些组织将面临着组织身份的问题。”<sup>[41]</sup>质言之,受历史传统影响,教会始终没有形成这种独立于世俗政府的力量,<sup>[42]</sup>宗教组织与国家之间的关系大致上属于国家主导模式,即宗教组织可以依法设立并且必须依法活动,国家对宗教组织的活动可以实行依法监督,同时在必要时对宗教组织给予必要的支持,大部分宗教慈善组织活动仍属于传统宗教慈善范畴,缺少现代化公益慈善理念。最终,我国采取了基于宗教目的的慈善属于宗教事务并由宗教组织自行处理的这样一种比较现实可行的做法。正由于该原因,基于宗教目的开展的慈善活动虽然在国外普遍认可,但并不在我国慈善法界定的范围之内。西方国家慈善法对于宗教的态度根植于其深厚的宗教文化以及独特的政府宗教关系,<sup>[43]</sup>

宗教在我国地位迥异于西方国家,基于宗教目的的慈善活动已几乎由其自由发展,所以西方国家处理宗教与慈善关系的做法并不能为我国所借鉴。只不过,宗教(慈善)组织长期游离于非营利组织研究之外,宗教慈善组织的主体身份认同问题始终是当代宗教慈善活动的中国式困境。<sup>[44]</sup>从慈善事业发展高度,应当重视慈善组织中的宗教因素这一复杂问题,从制度或亚制度领域定位宗教组织,加强对宗教慈善组织的引导、规范和监管。

## (二) 破除政府与慈善组织的二元对立观点

如何正确认识和处理好政府与慈善组织之间的关系,事关我国慈善体制改革的方向。有学者在对我国慈善组织发展历史回顾的基础上得出结论:“无论是宏观方面还是微观方面,都在验证一个事实,那就是权力直接决定慈善事业的兴衰成败。”<sup>[45]</sup>这一结论可能过于绝对,但无疑揭示出中国慈善组织发展中依赖国家公权力这一客观事实。可以说,长期以来,我国慈善组织的发展受政府等国家公权的影响是全方位的、与生俱来的、根深蒂固的。质言之,在我国,国家公权对慈善的影响,不仅体现在准入许可、身份认定、活动监管等微观方面,而且体现在生存环境、价值观念、慈善文化等宏观方面,是决定慈善组织生死存亡的关键因素,这从我国慈善组织的全面消亡到慈善活动的全面复兴的历史进程中可窥见一斑。

在西方,慈善组织的独立性是不言而喻的,也是认定公益慈善的重要标志之一。美国学者萨拉蒙提出了“非政府组织”概念,概括了非政府组织的非营利性、公益性、非政府性、志愿性、自治性和正规性等六个典型特征,<sup>[46]</sup>得到了学界广泛认可。慈善组织作为非政府组织具有非营利性、非政府性、自治性、志愿性等典型特征。其中,非政府性也称民间性,是指不隶属于政府或受其支配,即使接受政府的资金支援也不是政府的一部分,不受政府官员主导。

传统上,我国慈善组织受公权力影响极大。在中国传统慈善发展历程中,有四类组织发挥着济贫帮困的重要作用:以寺院为代表的宗教组织,以义庄为代表的家族组织,以基金会为代表的社会组织,以及以政府为代表的官办组织,进而形成了宗教慈善、家族慈善、社会慈善和国家慈善等四种慈善形式。在新中国成立后的相当长一段时间内,受意识形态等影响,官办慈善占据了主导地位,包括宗教慈善、家族慈善和社会慈善在内的民间慈善日渐式微,缺少了发展的社会土壤,数量急剧减少。改革开放后特别是20世纪90年代后,随着政府职能的逐步转变、社会资源的逐步增加和自由空间的逐步扩大,民间慈善逐步勃兴。但由于我国政治经济体制不同于西方资本主义国家,社会团体的发展脉络亦呈现出独特性,或依靠行政力量而成立运作,或依附于国家机关获取资源,或具有官方背景。因此,长期以来,官办慈善组织是我国慈善组织的主要形态,在中国慈善事业发展中占据主导地位,发挥着重要作用。申言之,中国早期慈善组织具有的官办性质影响深远,甚至可以说一直延续至今,这构成了中国慈善事业的一大特色,也使得中国慈善组织问题更为复杂。

回归民间本质是现代慈善的必然要求。在慈善法律关系中,政府承担着监管者重要职能,如果赋予政府慈善募捐的权利(力),必然会导致政府既扮演“裁判员”角色又充当“运动员”角色,容易产生无法调和之矛盾。但在实践中,除了政府直接开展慈善活动,更为普遍的是间接通过“红十字会”“慈善总会”等官办慈善组织开展慈善活动,“被捐赠”“被慈善”现象广遭诟病。无论是主动开展募捐抑或被动接受捐赠,政府开展慈善活动都有悖于慈善的民间本质。因此,让慈善回归民间本质是我国现代慈善事业发展的必然选择。健康的政府与慈善组织之间的关系,需要限制政府权力的无限扩张,保持慈善组织地位的独立性及开展慈善活动的正当性,实现“全能型”政府向“效能型”政府的转变,<sup>[47]</sup>对慈善组织进行政策支持和法律监管,禁止政府直接或间接开展募捐活动,在社会保障领域实现政府

与慈善组织的良好合作。

然而,“中国式慈善”不应是一个含有模式优劣评判的概念,中国慈善的现代转型应破除“官民对立”的思维定式,破除政府与慈善组织的二元对立观点。政府与慈善组织之间的关系本质上是政府与社会之间的关系,是慈善治理中各类社会主体的权利(力)边界和法律职责如何确定以及各种社会力量如何有序参与问题。在中国,包括慈善组织在内的社会组织与政府处于特殊的依赖关系中,政府在慈善事业发展中更是始终扮演着重要角色或者说主导作用,慈善组织具有非典型特征。但是,慈善事业被称为国家事业,具有“中国模式”的特殊性质。中国独特的社会主义政治体制有着自身独特优势,官办慈善固然存在痼疾沉疴,民办慈善亦非终极选择,破解“中国式慈善”困局并非简单地“去行政化”。问题在于,在中国传统文化语境下,要充分发挥国家在场的经验优势,慈善组织要在秉持自主性与行政权威依附性之间保持适当张力,超越“国家与社会”二元观念,突破行政体制与市场体制的藩篱,在多元慈善主体的有序参与乃至良性竞争中,不断创新慈善实践形式,实现多种慈善模式的互补共生。实际上,现代慈善组织与政府部门在功能上具有互补性,在治理上具有参与性,<sup>[48]</sup>二者已经实现了深度合作,当今时代强调慈善组织与政府部门之间的良性合作,慈善组织与政府之间的关系正逐步从“单向依附”走向“双向合作”。

### (三)以慈善体制改革增强慈善组织公信力

前已述及,公信力是衡量慈善组织影响力最重要的指标,也是现代慈善组织的生命。确立现代慈善观念、依法推进慈善治理、培育监管并重,被认为是发展我国慈善事业的三个关键环节。其中,如何处理慈善组织与政府部门及企业组织之间的关系,并寻求他们之间合适的合作模式,即形成良好的政社、企社嵌入合作关系,是关键中的关键。<sup>[49]</sup>申言之,慈善组织的官僚化会严重挫伤社会各界捐赠的积极性。在我国特殊社会环境下发展起来的慈善组织,行政化色彩浓厚,类似于“准政府组织”。这一性质定位决定了慈善组织缺乏信息公开的动力和压力,也弱化了政府监督和社会监督的效果,降低了慈善组织的运作效率,甚至带来了营利化、科层化、贪腐化等严重问题。因此,深化我国慈善管理体制变革,祛除慈善组织的“行政色彩”,<sup>[50]</sup>是提升我国慈善组织公信力的根本之道。

在我国慈善现代转型过程中,慈善组织的发展面临着机遇和挑战,民办官助才是中国慈善发展的合理定位。<sup>[51]</sup>当今时代,民间慈善在慈善事业中的地位发生了重大变化。虽然官办慈善在我国慈善事业中仍然发挥着主导作用,但民间慈善的作用日益凸显,乃至有学者认为“来自民间或者民间化的慈善公益组织及其创新成为中国慈善事业的主力军”。<sup>[52]</sup>有学者甚至明确提出,发展民间慈善并迈向现代慈善是我国慈善法制定的目标之一,增进慈善法律主体的开放性与共治性是我国慈善法完善的重点。<sup>[53]</sup>全面推进依法治国时期,慈善组织的治理要改变传统行政管理为主模式,采取内部治理与外部监管相融合的法治模式,准确定位慈善组织与政府之间的关系,淡化慈善组织泛行政化色彩,通过法律明确慈善关系各方当事人权利义务,实现慈善组织内部治理法治化和外部监督法治化,促进慈善组织的成长成熟,从而推动慈善事业的有序健康发展。

改革我国慈善体制已成为社会各方的共同期待,成为发展我国慈善事业绕不过去的“坎”。慈善组织公信力体系的构建不仅是慈善组织本身的事情,更是国家、慈善组织、社会公众和各种社会组织等不同力量在政治、社会和市场等领域通过行为、制度、习俗等博弈的结果。改革我国封闭的官僚化的慈善体制,增强慈善组织的公信力,需要从多个角度着力。<sup>[54]</sup>其中,两个角度至关重要,一个是破除慈善组织的行政管理体制,增强其民间性;二是建立慈善组织公开透明的内部运作机制,加强监管。第一个角度决定着第二个角度的走向和成功与否,也即是说,如何处理慈善组织与国家机关、社会公

众之间的关系是破解我国慈善组织公信力难题的关键。申言之,公开透明的运作机制是慈善组织的公信力之源,而打破我国慈善组织的官僚体制则是建立慈善组织公开透明运作机制的基础。我国慈善体制的改革,不是简单地淡化慈善组织的官办性质,而是一项重新定位官方慈善组织、大力发展民间慈善组织、加强慈善组织内部治理、增强慈善组织外部监管的系统工程。尤其在我国社会转型期,慈善组织具有典型的官民二重性,如何破解这种官民二重性,回归其民间本性,增强其公信力,乃是我国慈善体制改革的核心所在。

## 六、结 论

一般而言,现代慈善在慈善理念上采用“大慈善”概念,将慈善活动从狭窄的扶危济困扩展到广阔的公益领域,慈善事业从传统恩赐转向现代公益;在慈善组织外部监管上,坚持培育扶持和宽进严管相结合原则;在制度上表现为激励性和约束性制度,<sup>[55]</sup>从慈善规制法转向慈善促进法;在慈善组织内部治理上,以善治为价值尺度,以改革创新为优先选择。当前,我国慈善事业仍处于从传统慈善向现代慈善转型时期,慈善主体日益多元,并与社会救助系统呈现出融合趋势。在我国当前的社会慈善救助体系中,既存在政府福利救助模式,也存在传统的自助互助模式,还存在专业慈善组织模式,多种模式分立共存、多元文化冲突共生。换言之,中国慈善事业发展具有非典型意义,它抑制甚至破坏了慈善事业可持续发展动力生成机制的形成,<sup>[56]</sup>在转型过程中存在转型不彻底、地区发展不平衡等问题。<sup>[57]</sup>在迈向共同富裕的历史进程中,我国慈善事业应以法治为保障,尽快完成现代转型,实现高质量发展,在第三次分配中发挥更大作用。

### 注释:

[1]根据民政部数据显示,在全国慈善信息公开平台登记的慈善组织仅有不到1万个,占比仅1%。国家财税部门和民政部确认的2020—2022年度符合公益性捐赠税前扣除条件的公益性社会组织仅有186家。拥有慈善组织数量最多的五个省份均在东部,其中广东省以1369个居首,拥有慈善组织数量最少的五个省份分布在经济发展水平相对较低的西部和南部地区,其中数量最少的为西藏自治区仅6个。慈善组织发展水平整体呈现出东部领先、中部次之和西部相对落后的情况。

[2]《慈善蓝皮书:中国慈善发展报告(2023)》显示,2022年全国社会捐赠总量为1400亿元,较2021年增长-4.63%。参见杨团、朱健刚等:《慈善蓝皮书:中国慈善发展报告(2023)》,北京:社会科学文献出版社,2023年。

[3][6][56]张奇林、管雨蒙:《中国慈善事业的非典型发展与可持续发展》,《江汉论坛》2015年第10期。

[4]冯彦君、顾男飞:《第三次分配视角下慈善法的模式转型与立法因应》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》2023年第5期。

[5]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。

[7]当然,也有学者认为,我国《慈善法》中的“慈善”并非真正的“大慈善”,而是接近“大慈善”,因为其并未涉及倡导和维护权利等在内的诸多现代慈善领域。参见徐会坛、张旭:《〈慈善法〉:不完美的里程碑》,《中国慈善家》2015年第12期。

[8]王振耀:《期待慈善法催生“大慈善”》,《人民日报》2016年3月10日。

[9]周中之:《慈善:功利性与非功利性的追问》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

[10]王荣成、杨永政:《资源的叠加还是替代?——政府救助与慈善救助的关系探析》,《学习与实践》2023年第9期。

[11]在英国,法律并没有专门规定慈善组织的类型,可以采取公司、协会、商业工会、信托机构、互助会等多种形式。参见王名、李勇、黄浩明:《英国非营利组织》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第100-102页。

[12]Charity Commission, *The Essential Trustee: What You Need To Know* (CC3), London: Charity Commission, 2012, p. 6.

[13]徐道稳:《中国慈善立法若干问题研究——基于对地方慈善立法的分析》,《南开学报(哲学社会科学版)》2016年第2期。

[14]刘志敏、沈国琴:《公权力介入公益募捐行为的正当性及其边界》,《国家行政学院学报》2014年第4期。

[15]王建军、燕聃、张时飞:《慈善信托法律制度运行机理及其在我国发展的障碍》,《环球法律评论》2011年第4期。

[16]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。

[17]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。

- [18] 席恒:《公与私:公共事业运行机制研究》,北京:商务印书馆,2003年,第34页。
- [19] 路丽梅、王群会、江培英主编:《辞海》,北京:光明日报出版社,2012年,第456页。
- [20] 孔云梅:《我国慈善事业发展中公心力缺失的原因及防范》,《中州学刊》2011年第5期。
- [21] 张伟珍:《从慈善组织公信力维度论中国慈善事业的发展》,《中共四川省委党校学报》2007年第2期。
- [22] 石国亮:《慈善组织公信力的影响因素分析》,《中国行政管理》2014年第5期。
- [23] 周忠华、黄芳:《慈善文化的多层性与核心价值观的引领》,《中州学刊》2017年第10期。
- [24] 杨道波:《慈善法中的公益——基于英美法的考察》,《温州大学学报(社会科学版)》2016年第1期。
- [25] 吕鑫:《法律中的慈善》,《清华法学》2016年第6期。
- [26] 李龙贤:《论我国慈善组织的公益性》,《南大法学》2023年第2期。
- [27] 吕鑫:《慈善募捐的自由与限制——美国经验的启示》,《浙江学刊》2011年第4期。
- [28] Pigou, Arthur C., *The Economics of Welfare*, Macmillan and Co., 1932, pp. 56 - 60.
- [29] Lester M. Salamon, "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third - Party Government: Toward a Theory of Government - Nonprofit Relations in the Modern Welfare State", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 16, Iss. 1 - 2, 1987, pp. 29 - 49.
- [30] [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙:《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,北京:商务印书馆,2008年,第47页。
- [31] [美] 托马斯·戴伊:《谁掌管美国》,梅士、王殿宸译,北京:世界知识出版社,1980年,第66页。
- [32] 窦玉沛:《从社会管理到社会治理:理论和实践的重大创新》,《行政管理改革》2014年第4期。
- [33] 高志宏:《再论我国慈善组织公信力的法律重塑》,《政法论丛》2020年第2期。
- [34] 何增科:《治理、善治与中国政治发展》,《中共福建省委党校学报》2002年第3期。
- [35] 瞿同祖:《中国法律与中国社会》,北京:中华书局,1981年,“导论”,第1页。
- [36] David Owen, *English Philanthropy 1660 - 1960*, Cambridge: Belknap Press, 1964, p. 72.
- [37] 许琳、王扬笛:《从慈善需要到慈善行为》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。
- [38] 王卫平:《论中国古代慈善事业的思想基础》,《江苏社会科学》1999年第2期。
- [39] [美] 乔治·恩德勒、刘妍、王伊璞:《美国的慈善伦理与财富创造》,《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。
- [40] Gareth Jones, *History of the Law of Charity 1532 - 1827*, The Cambridge University Press, 1969, p. 4.
- [41] 黄海波:《宗教性非营利组织的身份建构研究——以(上海)基督教青年会为个案》,上海大学2007年博士学位论文,第2页。
- [42] 陈晓军:《互益性法人法律制度研究——以商会、行业协会为中心》,北京:法律出版社,2007年,第16页。
- [43] Kerry O' Halloran, *Religion, Charity and Human Rights*, The Cambridge University Press, 2014, pp. 19 - 28.
- [44] 郑筱筠:《“另类的尴尬”与“玻璃口袋”——当代宗教慈善公益的“中国式困境”》,《世界宗教文化》2012年第1期。
- [45] 吴玉章:《慈善:权力的介入》,《中国法律评论》2016年第4期。
- [46] [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙:《全球公民社会:非营利部门视界》,贾西津等译,北京:社会科学文献出版社,2007年,第24 - 25页。
- [47] 杨道波:《新中国慈善立法的回顾、评估与展望》,《河北法学》2013年第5期。
- [48] 阙天舒:《中国网络空间中的国家治理:结构、资源及有效介入》,《当代世界与社会主义》2015年第2期。
- [49] 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》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2019年第6期。
- [50] 孙发锋:《我国慈善组织行政化的根源、危害及对策》,《理论月刊》2013年第12期。
- [51] 周秋光、林延光:《传承与再造:中国慈善发展转型的历史与现实》,《齐鲁学刊》2014年第2期。
- [52] 杨团:《中国慈善发展报告(2014年)》,北京:社会科学文献出版社,2014年,第2页。
- [53] 蒋悟真、魏舒卉:《迈向现代慈善:我国〈慈善法〉文本的规范分析》,《政法论丛》2017年第2期。
- [54] 章高荣、王筱昀:《政社混合组织的制度逻辑与部门脱嵌式耦合——基于慈善会运行的个案研究》,《中国行政管理》2023年第8期。
- [55] 王守杰:《论慈善事业从传统恩赐向现代公益的转型》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2010年第1期。
- [57] 王猛:《论中国慈善组织的近代转型》,《南华大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

[责任编辑:邹秋淑]