

政策工具视角下我国慈善领域政策研究—— 基于2014—2020年的国家政策文本

[摘要] 新冠肺炎疫情期间，个别慈善组织在疫情应急管理中的被动表现被曝光，引起了人们对慈善组织公信力的议论。基于政策工具视角，以国家层面2014-2020年的慈善政策为研究对象，可从基本政策工具、慈善项目阶段和慈善政策目标三个维度构建慈善政策三维分析框架，并对慈善政策文本进行量化分析。分析结果显示，目前政府出台的慈善政策或存在不同类型政策工具使用不平衡、同种政策工具内部不均衡、慈善政策和慈善项目各阶段匹配度不高以及慈善政策目标完成不全面等问题。为此，一要均衡合理使用政策工具，进一步细化明确政策内容，增强指导针对性，同时持续推动慈善领域立法，助推慈善机构自身制度和功能的建设；二要完善不同阶段的慈善政策，重点关注“效果评估”阶段的政策规定，可通过引入第三方评估等方式对慈善项目和组织进行定性评估，同时加强需求型政策在监督反馈与效果评估阶段的运用，优化政策工具的内容结构，强化政策工具与慈善项目各阶段的匹配度；三要实现全面达成慈善政策目标，将激励和规范的政策目标通盘考虑，避免某一目标的滞后或延误；四要强化多部门的协同配合，重视各部门间、层级间的信息共享，在明确责任边界的同时，加强政策的联动性，为慈善事业提供更具针对性、科学性和综合性的政策指导。

[关键词] 慈善政策；政策工具；慈善项目阶段；慈善政策目标

[中图分类号] D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2022) 04-0058-11

一、引言与文献综述

2020年初，正当全国紧锣密鼓地开展新冠肺炎疫情防控工作之时，某慈善组织公布了捐赠物资使用情况：处于抗疫一线主要医疗机构的医疗物资匮乏，实际收到的口罩数量仅占该慈善组织所募集的很小一部分。这在社会上引起了反响，纷纷质疑慈善组织在捐赠款物分配方面的公正性、规则性和透明性，进而诟病慈善机构管理混乱、人员素质不高、办事效率低下等问题，慈善机构的公信力被推到了舆论的风口浪尖。随后，政府主管部门及主流媒体及时跟进并予以处置和报道。

笔者不认定该事件具有普遍性，但不妨以此为例来检视慈善政策的科学性及其在社会实践中的可操作性和公信力。疫情既是对一线枢纽型慈善组织的考验，也是对慈善政策的检验。慈善组织的运作流程与活动成效，均受到慈善政策的显著影响。疫情中发生的上述事件促使人们检视和反思相关慈善政策的可操作性，以及运用政策工具实现慈善目标的重要性。

所谓政策工具，简单地说就是达成政策目标的手段和方式。政策工具的选择既事关政策目标的实现，也关乎政策制定的科学性^[1]。因此，基于政策文本中设计和安排的政策工具来评析政策，不失为一种选择和进路^[2]。

自上世纪60年代中期以后，基于政策工具视角分析政策文本、评估相关政策的研究逐渐增多，但对慈善政策文本的分析并不多见。由于国外的慈善政策大多见诸《慈善法》《税法》等法律文件，所以国外学者对慈善政策文本的研究主要以正式的法律文本为分析对象。如Dunn依据英国2006年及2011年《慈善法》相关条例，对公共利益的内涵和要求进行了探讨，指出在公共福利层面扩大教育机会的政策目标难以实现^[3]

；Culyer等将经济分析与慈善活动结合起来，以合同法、1960年《慈善法》、1967年《税法》（General Rate Act 1967）等法律为例，审视了英国慈善机构的法律和财政状况^[4]

；Halloran等以英国2006年《慈善法》为例，就法律如何促进社会政策的有效实施进行了分析，并进一步探讨如何使慈善法律与社会政策的目的保持一致，为慈善活动创造便利的环境^[5]。此类成果虽颇丰，但鲜有基于政策工具的视角分析慈善法律文本。

国内在2016年《中华人民共和国慈善法》（以下简称《中国慈善法》）颁布以后，针对《中国慈善法》等法律法规的文本分析开始出现，如章高荣以《中国慈善法》的核心条款及其实施情况为例，建立了由政治、行政和社会逻辑共同构成的政策执行分析框架^[6]

；丁辉侠和张素丹依据《社会团体登记管理条例》《红十字会法》《中国慈善法》等法律法规文本梳理了农村扶贫领域慈善组织相关政策的演变与实践历程，指出了政策层面存在的不足^[7]

。在抗击新冠肺炎疫情的过程中，政府相继出台了若干管理慈善捐赠的文件，刘蕾运用“拓展个案法”，收集了抗疫期间慈善捐赠管理的官方文件，对其中的关键词及关键信息进行编码转换和内容分析，指出了政策调适的路径^[8]

。与以上研究不同的是，李健和顾拾金的研究是为数不多的基于政策工具视角对慈善政策文本进行的分析，他们从横纵两个维度发现政策工具的分布不仅在数量上有差异，在具体的组合结构上也存在冲突^[9]

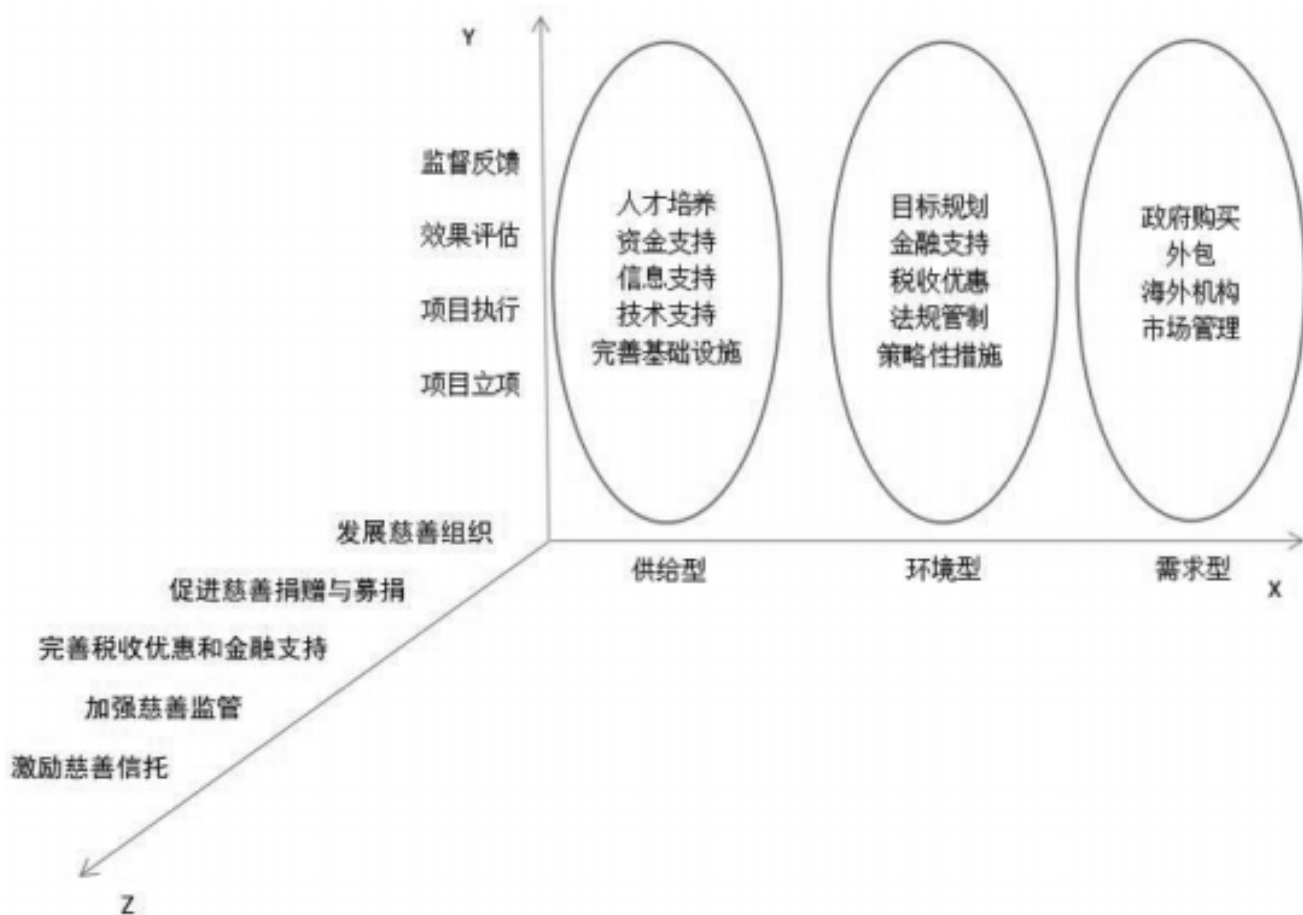
。该研究在政策工具方面考虑较为全面，为本文提供了思路借鉴，但其只针对单一政策文本进行了分析，对慈善政策的把握缺乏全面性，没有较好体现政策体系的系统性和条理性。

本文在对政策工具进行学理分析的基础上，汇集整理2014-2020年间的慈善政策文本，在传统的二维分析基础上加入第三个维度，以提升文本的完整性和分析的密度，同时结合近期的新冠肺炎疫情热点事件，提高分析的时效性和针对性。

二、分析框架

本文借鉴Rothwell和Zegveld的政策工具分类标准^[10]

，将政策工具分为供给型、环境型和需求型三类。这种分类方式弱化了政策工具的强制性特征，强调供给与需求对市场的推力和拉力，以及环境所起到的间接作用，这更符合慈善的特质。同时，这种分类模式综合考虑了政府的介入程度，次级政策工具的划分详细且具有可操作性，可以应用到我国慈善政策的实际制定过程中。本文从X维度（基本政策工具维度）、Y维度（慈善项目阶段维度）和Z维度（慈善政策目标维度）三个维度（见图1）对2014-2020年的慈善政策文本进行量化分析。



(图 1) 慈善政策三维分析框架

(一) X维度：基本政策工具维度

供给型政策工具是指政府通过为慈善活动提供其所需的资金、信息、技术、人才和基础设施等相关要素，扩大慈善相关要素的供给，激发各主体参与慈善项目的积极性和主动性。根据供给要素的不同，供给型政策工具可具体分为人才培养、信息支持、资金支持、技术支持和完善基础设施。

需求型政策工具表现为政策对慈善项目的拉动力，是指政府通过对慈善项目持续地支持和关注，加大慈善项目的发展需求，减少市场的不确定性，降低市场风险，积极拓展慈善项目的相关市场。具体而言，需求型政策工具可以分为政府购买、外包、海外机构和市场管理。

环境型政策工具强调的是外部因素对慈善项目的影响及渗透，其效果多为隐性的。政府通过金融、税收和法规等政策优化慈善项目的市场环境，从而间接地推动慈善项目的发展。环境型政策工具具体可以分为目标规划、金融支持、税收优惠、法规管制和策略性措施。

(二) Y维度：慈善项目阶段维度

X维度（基本政策工具维度）可以对政府出台的政策文本从一般性特征上进行归纳和分类，但无法了解政策具体的目的及其所适应的阶段，如果仅仅分析X维度（基本政策工具维度）则不能全面了解慈善政策的综合情况。同一种政策工具可能会应用在不同的阶段和目标上^[11]，因此还需结合慈善活动的具体要素和内在规律，对慈善项目的不同阶段进行针对性的研究。本文结合慈善项目的具体特点，建立Y维度。通过对收集到的政策文本进行内容分析，发现我国的慈善政策主要涉及项目立项、项目执行、效果评估、监督反馈等四个阶段，因此本文将慈善项目阶段确立为Y维度，重点考察慈善项目从开始到结束，运作机制是怎样的，体现了怎样的组织能力，项目取得了怎样的效果以及是否有完善的监督反馈机制？

（三）Z维度：慈善政策目标维度

尽管政策工具不能显示政策目的，但可以反映政策发挥作用所采用的手段^[12]。一种

政策工具可以实现多个政策目标，而具有替代性的政策工具也可以实现同一个政策目标^[13]

。本研究将慈善政策目标也纳入分析维度中，探讨慈善政策所起到的具体作用效果，分析慈善政策是从哪些方面促进和激励慈善的发展。根据对现有政策文本及研究成果的归纳总结，特别是结合《中国慈善法》的具体规定，发现我国慈善政策的目标主要集中在发展慈善组织、促进慈善捐赠、完善税收优惠、加强慈善监管、激励慈善信托等五个方面。因此，本文将慈善政策目标确立为Z维度，全面考察慈善政策的目标达成情况。

三、政策工具视角下慈善政策文本分析

（一）慈善政策文本选取

2014年，国务院发布的《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》是我国首个以中央政府名义出台的促进慈善事业发展的指导性文件。该文件在总结国内慈善事业成功经验的基础上，对促进慈善事业健康发展作出了全面部署，对后续慈善政策的颁布具有指导意义。因此，本文以2014年为起点，选取2014-2020年7年间政府出台的慈善政策进行分析，可以反映在我国对慈善事业发展规律有了新的认识后

慈善事业的发展情况。本文收集的政策文本主要来源于中国政府网国务院文件库、相关中央部委网站，并以北大法宝法律数据库作为补充。为了确保选取的政策文本的权威性、代表性和科学性，按照以下原则进行选取：（1）仅选取国家层级的政策文本，即发文单位为中共中央(含办公厅)、国务院(含办公厅)以及各中央部委；（2）要求与慈善密切相关，即标题和正文等要明确提及慈善，直接体现政府部门对慈善的态度；（3）主要选取“通知”“意见”“法律”“纲要”“决定”“规划”等具有实质性内容的政策文本，行业标准类的文件则不纳入统计范围。依据上述原则，共选取了21份政策文本。

（二）文本编码

依据“政策编号-具体章节/条款”的格式对文本内容进行编码，如“1-5-3”代表编号为1的政策文本的第5部分的第3条内容，其他条款编码依此类推。最终得到如表1所示的编码表，因篇幅有限，未展示全部编码内容。

（三）政策文本外部属性分析

从文本类型来看，在本文选取的21份政策文件中主要有7种类型，分别是“办法”类文件7份（占比33.33%），“意见”类文件5份（占比23.81%），“通知”类文件4份（占比19.05%），“公告”类文件2份（占比9.52%），“法律”类文件1份（占比4.76%），“指引”类文件1份（占比4.76%），“规定”类文件1份（占比4.76%）。其中，“办法”类政策文本占比最多，这类文件主要是对慈善内容提出具体可行的实施措施，重点在可操作性；其次是“意见”类文件，主要是对慈善内容规范指导性的原则等，这说明现行的政策主要针对慈善活动的实操环节。另外，“法律”类文件相对较少，说明我国慈善法律体系尚有较大的完善空间。

从政策制定主体来看，目前我国慈善政策发文单位主要是民政部，多部门联合发文主要是民政部与财政部、人社部、税务总局等部门一起，其他部门独立发文及联合发文相对较少。这说明目前我国各部门对慈善管理的联动性偏弱，部门之间的协调作用还不够，未能充分发挥合力，这可能导致资源配置效率低下，影响慈善政策目标的实现。

（四）X维度（基本政策工具维度）分析

依据X维度（基本政策工具维度）的分类方式，将进行过编码处理的政策文本逐条归类，汇总结果如

表2所示。

(表2) 慈善政策X维度(基本政策工具维度)汇总									
政策工具	具体类别	文本编码	数量		百分比				
供给型	人才培养	1-5-2, 1-5-3...	5	22	22.73%				
		10-9-88							
	信息支持	1-2-3, 1-3-5, 9-4-1...	7			31.82%			
		14-4-3							
	资金支持	1-3-1, 8-3-4	2				9.09%		
技术支持	8-4-2, 10-3-23	2	9.09%						
完善基础设施	1-2-5, 9-4-5...15-4-6	6		27.27%					
环境型	目标规划	1-1-1, 1-1-3, 2-1...			16	18.82%			
		20-2							
	金融支持	1-2-5, 6-30, 6-45, 10-9-86			4		4.71%		
	税收优惠	1-2-4, 4-2, 5-10, 6-44...15-4-2	12		85			14.12%	
	法规管制	1-3-2,1-3-3, 1-3-4...19-1	30	35.29%					
策略性措施	1-1-2, 1-5-1, 1-5-4...21-5	23	27.06%						
需求型	政府购买	1-3-1, 9-3-4...				5			20
		10-9-87							
	外包	/			0	0%			
	海外机构	4-7		1	5%				
	市场管理	1-2-1, 1-2-2, 1-3-1...19-2	14	70%					
总计		127	100%						

根据表2显示，在我国现行的慈善政策中，三种政策工具均有涉及，政策工具的使用较为全面。其中，环境型政策工具使用最多，占比达到66.93%，供给型政策工具次之，占比为17.32%，而需求型政策工具使用最少，占比15.75%。这表明目前我国政府更倾向于使用环境型政策工具，偏向于为慈善市场创造一个良好有序的发展环境，促进市场主体提供慈善服务，更好地发挥市场配置慈善资源的基础性作用。但是另一方面，政府对慈善事业发展所需要素的供给扶持相对较少，同时也没有注重拉动市场需求，而是强调市场的主体性，这可能导致慈善事业的发展相对缓慢。

在环境型政策工具中，使用最多的是“法规管制”，占比35.29%，其次是“策略性措施”和“目标规划”，分别占比27.06%和18.82%，占比最少的是“税收优惠”和“金融支持”，分别占比14.12%和4.71%。“法

规管制”偏高反映出政府对于慈善活动采用最多的政策是管制类政策，对慈善组织、慈善活动和相关手续进行明确的界定和规范，对慈善物资的捐赠和慈善服务的提供进行严格的监管，确保慈善行业的公益属性。但目前我国有关慈善的法律体系还不健全，已颁布的法规政策仍较为松散且重复，立法工作还有待加强；“目标规划”和“策略性措施”的数量居中，但多数较为宏观，缺乏具体可行的行动细则，这导致各部门间会出现各自为政的现象，慈善政策在执行中缺乏统一的方向，造成效率低下；“税收优惠”和“金融支持”占比相对较少，说明目前对慈善的税收等扶持政策并不到位，这或与政策制定主体多为民政部门有一定关系。

在需求型政策工具中，使用最多的是“市场管理”，占比高达70%，“政府购买”和“海外机构”占比较少，分别仅有“25%”和“5%”，差距较为悬殊，而“外包”政策数量更是为0。说明在需求型政策工具中，政府更偏向于通过相关政策构建良好的慈善市场环境，从而吸引社会资本进入慈善市场，带动市场发展；政府购买即政府出资购买合适的慈善服务，这方面政策的缺失使得政府财政的引领性作用未得到有效发挥，不能充分激发社会力量的活力；“海外机构”政策的稀少说明目前我国慈善组织的“走出去”战略还处于起步阶段，但“国际化”亦是中国慈善组织未来发展的必然道路；政府公共服务外包与慈善组织的结合目前仍处于探索阶段，二者的结合有利于改善政府与慈善组织的关系，对组织的公信力、生存空间和社会网络都大有裨益^[14]，未来也应积极发展慈善组织承接公共服务外包的新形式。

供给型政策工具是使用频率最少的一种，其中“信息支持”使用最多，占比31.82%，其次是完善基础设施和人才培养，占比分别为27.27%和22.73%，资金支持和技术支持使用最少，均占比9.09%，但总体来说，每种政策工具的使用次数都偏少。“信息支持”占比最多说明政府较为注重为慈善组织提供相关的慈善信息，有意识地将社会救助等与慈善活动结合起来，针对性地开展慈善项目；人才培养的力度还需继续加大，目前慈善组织存在工作人员专业化水平较低、管理不严、人员不足等问题，应针对性地培训慈善专业人才；另外政府也应进一步为慈善提供土地、活动场地和相关设施的帮助，为其提供便利条件；慈善组织在社会救助等慈善活动实施上较为灵活，如果政府向慈善组织提供资金支持，既可以缓解慈善组织的资金压力，也可以促进慈善组织的持续健康发展。此外，随着科技的发展，“大数据”和“互联网+”等新兴技术可以更好地促进信息和资源的共享，让慈善组织更好地开展慈善活动。

此次某慈善组织在抗疫物资分配上出现的问题值得反思：第一，能力欠缺。网上公开披露的资料显示，该慈善组织仅有在职员工12人，这些员工接受的业务培训不够，专业素质参差不齐，管理也不到位。当政府明确规定捐赠物资由慈善组织统一管理调配、且数以万计的口罩等医疗物资集中到这仅有的12位职工手上时，他们不仅未展示出政府、社会和民众所期待的应急管理水平和调配能力，甚至在公

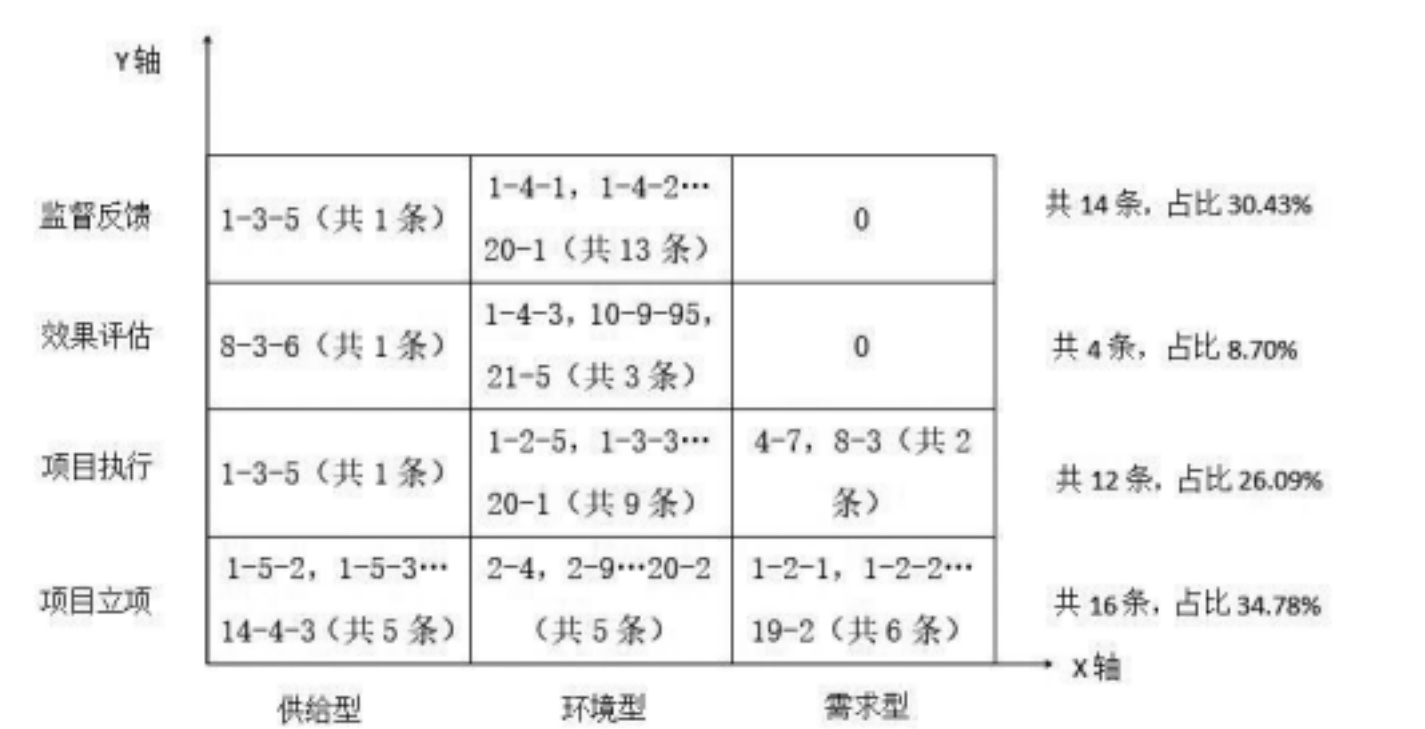
开的统计数据时还接连出错。当然，除了其主观素质及作为不尽如人意以外，这场突如其来的新冠肺炎疫情也使得许多政府部门、医疗机构、社会组织和广大民众都猝不及防，慈善机构也在所难免。

第二，信息反馈不及时、不到位。社会公众将医疗物资捐给慈善组织后，并没有及时对所接收的捐赠物资进行登记、分类、汇总等以备查询。同时慈善组织也未能积极应对公众舆论，信息不透明，消极对待质疑，无形中为互联网和社会上的某些以讹传讹行为提供了“商机”。

第三，管理缺失，疏于提升。慈善组织作为社会团体，行使着部分政府职能。但由于员工身份不一，待遇有异，加之其思想素质、敬业精神和专业水平不够理想。导致党委政府部门虽然出台了较多的加强基层党组织建设、提高业务管理效能、加强学习培训等文件及考核举措，但还是存在着力所不逮的个别现象，故而显得松散。

（五）Y维度（慈善项目阶段维度）分析

在对X维度（基本政策工具维度）分析的基础上，将Y维度（慈善项目阶段维度）纳入进来，对进行过编码处理的政策文本逐条归类，汇总结果如图2所示。



（图 2）慈善政策二维(X、Y)分析

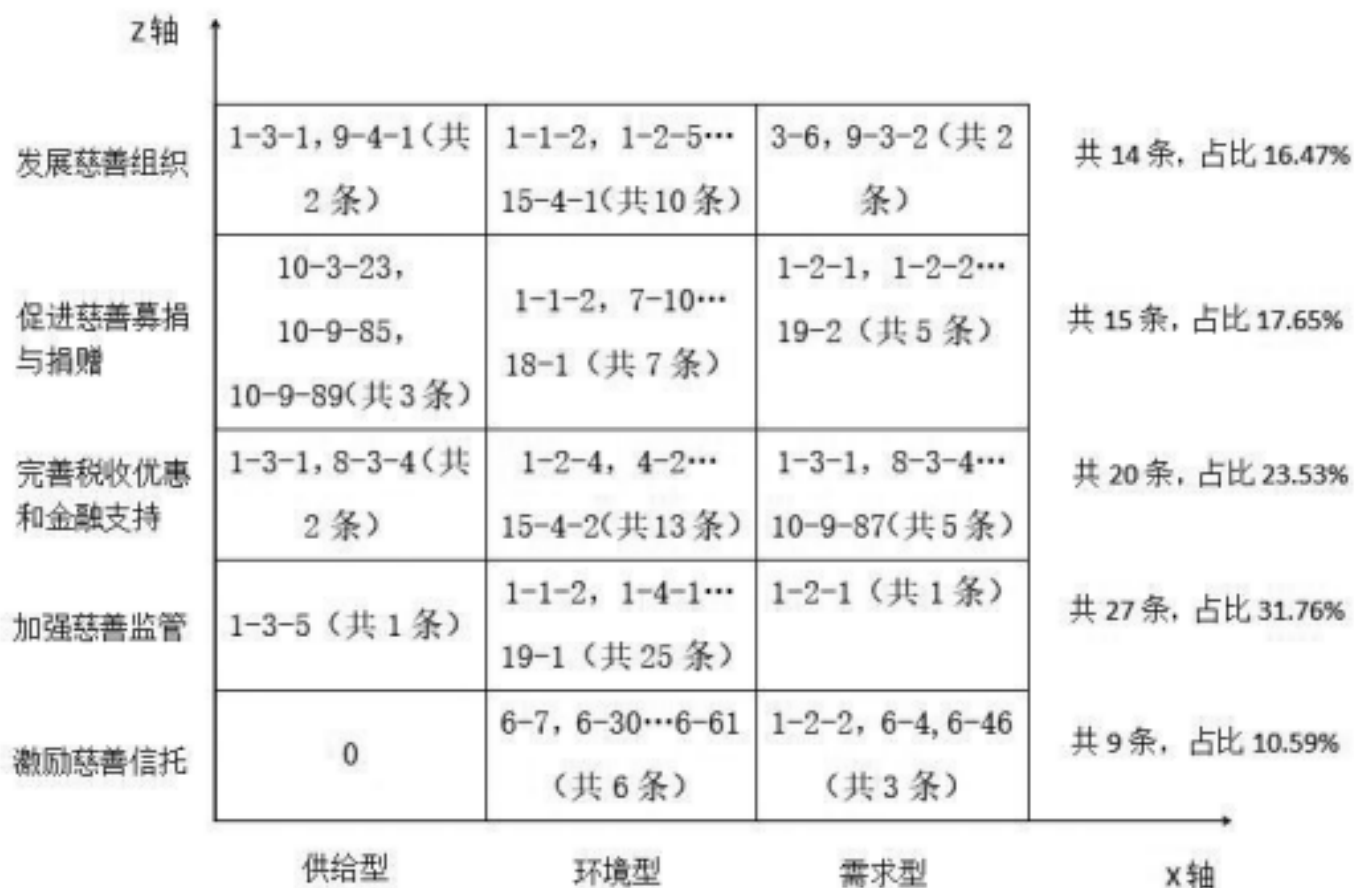
根据图2显示，现行的慈善政策对慈善项目的各个阶段均有所涉及，但频率参差不齐。政策涉及最多

的阶段是项目立项，共16条，占比34.78%，其次是项目执行和监督反馈，分别是12条和14条，占比为26.09%和30.43%，涉及最少的是效果评估，仅有4条，占比8.70%。总体而言，涉及慈善项目阶段的政策条目数量相对较少，这导致了政府对慈善项目的管理比较松散，缺少明确的管理措施。由图2可以看出，目前政府更多关注慈善项目的立项阶段，侧重于吸引相关的社会力量开展慈善活动，并有针对性地组织社会团体开展社会救助、儿童福利等特定的慈善活动。在慈善项目的执行阶段和项目监督反馈阶段略有不足，虽然政府出台了相关的管制类政策来约束慈善项目的进程，但仍不可避免地出现效率低下、信息不对称、监督力度不足等问题，而效果评估阶段最为稀缺。此外，需求型政策中涉及“效果评估”与“监督反馈”的政策条目为0，体现出需求型政策工具在不同慈善项目阶段的分布不均衡，政策工具在慈善项目各阶段的综合性不强。

在前文提及的某慈善组织的事件中，“项目立项”并未出现明显问题。在当地政府及各医院发布募捐公告后，在“一方有难，八方支援”的精神感召下，短时间内募集了大量物资。但问题出现在后续阶段，在口罩等抗疫物资分配过程中，没有及时将物资流动情况反馈给社会，社会公众也没有信息渠道知晓或监督。一线医护人员缺乏医疗物资的情况一经报道，便造成社会公众对慈善组织产生极大的信任危机。同时由于缺乏项目效果的评估，公众更多的只是对慈善组织的不当行为表示义愤，并没有清晰认识到其背后慈善政策缺失的深层次原因。因此，制定并完善慈善政策是一个方面，还要重点关注将慈善政策与慈善项目各阶段相匹配，使得慈善政策更有针对性、可行性和科学性，让慈善项目的每一阶段都有明确的政策来指导，最大限度地发挥慈善项目的效益。

（六）Z维度（慈善政策目标维度）分析

在对X维度（基本政策工具维度）分析的基础上，再将Z维度（慈善政策目标维度）纳入进来，对进行过编码处理的政策文本逐条归类，汇总结果如图3所示。



(图 3) 慈善政策二维(X、Z)分析

根据图3显示，目前我国的慈善政策对于各项慈善目标的达成均有所涉及，分布相对均衡，其中涉及最多的政策目标首先是加强慈善监管，共27条，占比31.76%。其次是完善税收优惠和金融支持，促进慈善捐赠与募捐，以及发展慈善组织，分别为20条、15条和14条，占比依次为23.53%，17.65%和16.47%，涉及最少的政策目标是激励慈善信托，数量为9条，占比10.59%。2016年颁布实施的《中国慈善法》对慈善的多项内容均有专章规定，对各项慈善政策目标的重视得到加强。具体而言，慈善目标中占比最多的是加强慈善监管，这与环境型政策工具中，法规管制占比最多的情况也相吻合，说明目前注重利用公众、传媒及政府等多主体相结合的方式对慈善进行监管。政策目标占比最少的是激励慈善信托，同时供给型政策工具中，激励慈善信托的政策文本为0。说明目前我国慈善信托的相关政策尚不成熟，政策工具的使用并不均衡，而慈善信托作为一种慈善创新，在资金的规模、连续性、使用的精准度和运行等方面具有优势^[15]，未来制定更有针对性的鼓励慈善信托发展的政策是大势所趋。

结合案例，在对X维度进行分析时发现，某慈善组织的内部管理比较混乱。而在对Z维度进行分析后，发现“发展慈善组织”的政策目标虽然有所涉及，但总体偏少。二者相互佐证，说明目前对慈善组织的管理规定仍不完善，使得某些慈善组织在应对重大突发公共卫生事件时，并不能科学高效地调配捐赠物资。因此，加强慈善组织建设，完善慈善组织的内部管理体系是今后政策制定的一个侧重点。另外

，在新冠肺炎疫情期间，慈善活动的开展仍以向慈善组织捐款捐物等传统方式为主，慈善信托虽有所参与，但效果有限。一方面，慈善信托捐赠的主要是资金，而对于疫情刚暴发时“一罩难求”的地方来说，口罩、防护服、消毒液、呼吸机等医疗物资才是首先需要的。另一方面，疫情期间，企业和个人通过慈善信托进行慈善捐赠是无法享受税收优惠的，这也相应抑制了开展慈善信托的积极性。

四、结论与建议

本文基于政策工具视角，结合案例从X维度（基本政策工具维度）、Y维度（慈善项目阶段维度）和Z维度（慈善政策目标维度）对我国现行的慈善政策文本进行了分析与讨论，发现慈善政策工具存在类型不均衡的问题，偏重于环境型政策工具，而需求型与供给型政策工具使用较少。同时，慈善政策与慈善项目阶段及慈善政策目标的匹配度还有待加强，现阶段的政策工具难以实现对慈善事业的全面覆盖。政策工具存在的不足或与疫情期间个别慈善组织暴露出来的问题密切相关。

政府相关部门应对疫情中个别慈善组织的偏差行为进行惩处，并引以为戒，要加强对慈善机构及其工作人员诚信为本、取信于民的学习和教育，提高思想政治素质、管理能力和业务水平。同时，要重视慈善事业在我国第三次分配和应急管理中起到的重要作用，既要肯定成绩，也要正视和弥补慈善领域相关政策的不足。要促进部门间的联动与配套，从多角度、深层次完善慈善领域的政策法规，强化法制建设和相关制度建设，充分利用政策工具的引导和规范作用强化对慈善机构的政策引导和管理。

针对慈善政策在实践运行中出现的失责和偏差（尽管是个别现象），提出以下四点建议，以期优化我国慈善政策，改进慈善实践，增强慈善效应。

（一）均衡使用慈善政策工具

首先，应重点加强“供给型”政策工具的应用，注重出台“人才培养”“资金支持”和“技术支持”多方面的政策，并进一步细化完善“信息支持”和“完善基础设施”方面的相关规定。其次，对于“需求型”政策工具而言，政府应着重关注“政府购买”方面的政策制定，激发慈善活力，同时积极探索“海外机构”和“外包”领域，开发慈善事业新模式。再次，对于目前使用数量最多的“环境型”政策工具，政府应将重点放在“金融支持”和“税收优惠”方面，为慈善的开展提供优惠政策。最后，对于“目标规划”和“法规管制”，一方面应进一步细化明确政策内容，增强指导针对性，另一方面，要继续注重对慈善事业的法治引领，持续推动慈善领域的立法工作，促使慈善机构加强自身建设，解决管理混乱的问题。

（二）完善不同阶段的慈善政策

一个完整的慈善项目从启动到终止包括项目立项、项目执行、效果评估和监督反馈四个阶段，慈善政策的引领性应与慈善项目各个阶段相匹配，适应不同阶段慈善的进展情况，在每一个慈善项目阶段都应有相应的政策予以指导和规范。政府部门应立足于事件全周期的视角，加强对慈善项目从开始到结束的统筹、规划与安排。未来，一方面，应重点关注“效果评估”阶段的政策规定，可以考虑通过引入第三方评估等方式对慈善项目和慈善组织进行定期评估，并根据评估结果进行奖惩和整改，以提高慈善项目的效率和效益。另一方面，应加强需求型政策在监督反馈与效果评估阶段的运用，优化政策工具的内部结构，强化政策工具与慈善项目阶段的匹配度。

（三）全面达成慈善政策目标

政策目标是政策执行的前提，政府部门要加强对慈善政策目标的分析和研判，加强慈善机构及工作人员对慈善政策目标的理解和把握，使得慈善政策目标的落地性更强。慈善政策应将激励和规范的政策目标通盘考虑，避免某一目标的滞后或延误。具体来说，应在继续细化“完善税收优惠和金融支持”以及“加强慈善监管”相关规定的基础上，对“发展慈善组织”和“促进慈善捐赠与募捐”这两项目标有所加强，优化慈善组织内部治理结构，完善募捐与捐赠流程。同时重点关注“激励慈善信托”目标的达成，可以考虑采取多元化的捐赠类型，将现金捐赠与实物捐赠相结合，并尽快出台慈善信托的税收优惠实施细则，对其税收优惠门槛及力度进行明确规定。在发展慈善信托的基础上，鼓励和探索更多的慈善内容和行为创新。

（四）加强多部门的协同配合

如前文所述，我国慈善政策的制定主体多是民政部门，其他部门参与频次较少。这客观使得政策内容并不均衡，如金融、税收等优惠政策的数量偏少，同时也导致部分政策缺少针对性，可操作性不强。因此，应重视中央部委之间、地方之间和上下层级之间的信息共享，明确责任边界，加强部门之间的协调合作，共同协商出台慈善政策，加强政策的联动性，全面系统地为慈善组织的建设和慈善活动的开展提供政策工具的支持，为慈善事业提供更具针对性、科学性和综合性的政策指导，引领慈善事业可持续的健康发展。

[参考文献]

- [1] 丁煌,杨代福.政策工具选择的视角、研究途径与模型建构[J].行政论坛,2009,(16).
- [2] 江亚洲,郁建兴.重大公共卫生危机治理中的政策工具组合运用——基于中央层面新冠肺炎疫情防控政策的文本分析[J].公共管理学报,2020,(17).
- [3] DUNN A.Using the Wrong Policy Tools:Education,Charity,and Public Benefit[J].Journal of Law and Society,2012,(39).
- [4] CULYER AJ,WISEMAN J,POSNETT JW.Charity and Public Policy in the UK—The Law and the Economics[J].Social Policy & Administration,1976,(10).
- [5] O'HALLORAN K,MCGREGOR-LOWNDES M,SIMON KW.CharityLaw and SocialPolicy:National and International Perspectives on the Functions ofthe Law Relating to Charities[M].Dordrecht:SpringerNetherlands,2008.
- [6] 刘蕾.重大突发事件中的慈善捐赠管理制度:焦点事件、注意力分配与政策调适[J].南通大学学报(社会科学版),2020,(5).
- [7] 章高荣.政治、行政与社会逻辑:政策执行的一个分析框架——以《慈善法核心条款的实施为例[J].中国行政管理,2018,(9).
- [8] 丁辉侠,张素丹.慈善组织参与农村扶贫的政策演变与实践历程[J].行政科学论坛,2019,(1).
- [9] 李健,顾拾金.政策工具视角下的中国慈善事业政策研究——以国务院《关于促进慈善事业健康发展的指导意见》为例[J].中国行政管理,2016,(4).
- [10] ROTHWELL R,ZEGVELD W.Reindusdalization and Technology[M].LogmanGroup Limited,1985.
- [11] 胡春艳,周付军.中国PPP政策工具选择及其选择模式研究——基于中央政策的文本分析[J].北京行

政学院学报,2019,(4).

[12] 谢青,田志龙.创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析[J].科学学与科学技术管理,2015,(6).

[13] SCHNEIDER A,INGRAM H.Behavioral Assumptions of Policy Tools[J].The Journal of politics,1990,(52).

[14] 颜素珍,蔡萌生.政府公共服务外包:慈善组织发展新选择[J].学海,2009,(5).

[15] 秦洪军,刘可帆,邢成.新冠肺炎疫情下我国慈善信托发展的反思与优化[J].金融理论与实践,2020,(9).

[责任编辑：邹立鸣]

Research on My Country's Philanthropy Policy from the Perspective of Policy Tools

——Based on National Policy Texts from 2014 to 2020

ZHANG Qilin, HAN Baixun

Abstract: During the COVID-19 epidemic, the passive performance of individual charitable organizations in the emergency management of the epidemic was exposed, causing people to discuss the credibility of charitable organizations. Based on the perspective of policy tools, taking the 2014-2020 philanthropy policy at the national level as the research object, a three-dimensional

analysis framework of philanthropy policy can be constructed from the three dimensions of basic policy tools, philanthropy project stages and philanthropy policy goals, and a quantitative analysis of philanthropy policy texts is carried out. . The analysis results show that the current charitable policies issued by the government may have problems such as unbalanced use of different types of policy tools, internal unbalance of the same policy tools, poor matching of charitable policies and charitable projects at various stages, and incomplete completion of charitable policy goals. To this end, first, it is necessary to use policy tools in a balanced and rational manner, further refine and clarify policy content, and enhance the pertinence of guidance. Focus on the policies and regulations in the "effect evaluation" stage. Qualitative evaluation of charitable projects and organizations can be carried out by introducing third-party evaluation and other methods. Strengthen the matching between policy tools and various stages of charity projects; thirdly, to achieve the goal of philanthropy policy in an all-round way, take into account the policy goals of incentives and norms, and avoid the lag or delay of a certain goal; fourthly, strengthen the coordination and cooperation of multiple departments, pay attention to Information sharing between departments and levels, while clarifying the boundaries of responsibility, strengthens the linkage of policies, and provides more targeted, scientific and comprehensive policy guidance for philanthropy.

Keywords: charity policy; policy tool; charity project stage; charity policy goal

[收稿日期] 2021-11-01

[基金项目] 本文系2020年度国家社科基金国家应急管理体系建设研究专项阶段性成果项目“‘历程—任务—能动’框架下慈善组织参与重大突发事件应急管理的机制研究”（编号：20VYJ030）成果。

[作者简介] 张奇林（1969-），男，湖北洪湖人，管理学博士，武汉大学社会保障研究中心副主任，教授，博士生导师，主要从事慈善理论与政策、健康与医疗保障研究；韩柏洵（1997-），男，山东青岛人，武汉大学社会保障研究中心硕士研究生。

