

中国公益基础设施：

分析框架与投资策略

完整版报告

徐晓新 博士

北京师范大学社会发展与公共政策学院

2023 年 10 月

本报告由南都公益基金会资助

一分钟摘要

道路、能源、电信网络等经济基础设施的重要性不言而喻，在慈善公益领域也是如此。公益基础设施是通过满足慈善公益事业发展的共性需求而提升其效能的软硬件诸要素的总称。微观层面的公益基础设施是促进公益组织核心公益价值链和整体组织发展的各种专业支持性服务；中观层面的公益基础设施着眼于形成高效运作的慈善公益行业，主要包括培育公益组织的孵化器、促进专业分工和协同合作的支持网络以及促进上下游供需对接和交易达成的信用机制、募捐平台和公益市场等；宏观层面的公益基础设施则着眼于优化慈善公益行业与环境的互动，包括扩大公益资源投入、完善宏观制度环境、营造公益文化、推动公益知识生产和分享等。

公益基础设施建设要“祛魅”和“破圈”，充分发挥政府、企事业单位和慈善公益行业自身的多方作用，形成合力。倡导政府将完善公益基础设施作为推动慈善公益事业发展的重要抓手；创新机制推动企事业单位提供更多公益基础设施服务；将支持公益基础设施发展纳入所有公益活动中，营造所有资助机构支持和推动公益基础设施发展的长效机制。

要深入到业务层面，基于公益基础设施服务的经济属性采取不同的投资策略。对于具有公共物品属性的通用型知识生产，可多采取补供方模式，直接投资于基础设施机构；而对于具有私人物品属性的定制化服务，可多采取补需方模式，通过为公益组织购买支持性服务提供资助间接推动公益基础设施发展。

三分钟摘要

正如国民经济的高速发展离不开道路、能源和通信等基础设施一样，慈善公益事业的快速可持续发展，也有赖强有力的公益基础设施。在本报告中，公益基础设施是通过满足慈善公益事业发展的共性需求而提升其效能的软硬件诸要素的总称，既包括制度、文化、资源等宏观要素，也包括培育发展公益组织、提升公益组织运作效率的支持性服务等中微观要素。

本报告主要基于经济学视角，在回顾基础设施和公益基础设施相关研究基础上，从公益组织这一公益活动的基本单元提供公益产品的核心价值链和组织发展所涉及的职能管理的专业支持性服务需求入手，构建起包括微观、中观和宏观的三层公益基础设施分析框架，并基于这一框架对中国公益基础设施发展状况和投资策略进行分析。

在微观层面，与公益组织的公益核心价值链相关的基础设施服务主要是公益资源筹集和公益产品设计等相关的专业支持性服务，如公益产品目标对象的需要分析以及公益产品的设计和管理（如服务形式、资格规则、递送体系、筹资模式的设计和实施）相关的专业支持性服务。而与公益组织的职能管理相关的基础设施服务，主要包括领导力、战略、内部治理、组织流程、人力资源、财务、法务、品牌、数字化等相关的专业支持性服务。

在中观层面，公益基础设施发展主要是着眼于如何形成高效运行的慈善公益行业和公益市场。具体包括培育运行主体的基础设施（如社会组织孵化器）、促进专业分工和协同合作的基础设施（如区域网络和议题网络），以及推动上下游供需对接和交易达成的市场基础设施（如信息披露、透明度和评级等信用机制、对接资助机构和被资助机构的募捐平台、促进公益产品影响力规模化的公益市场等）。

在宏观层面，公益基础设施发展主要是着眼于优化慈善公益系统与所处环境的互动，形成高效能的慈善公益生态。具体包括：扩大公益资源投入的基础设施（如捐赠模式创新）、完善宏观制度环境、营造公益文化以及推动公益知识生产和分享的基础设施等。

推动公益基础设施快速持续发展，在认识和实践上都要大胆“祛魅”和“破

圈”，走出慈善公益行业，充分调动不同主体的积极性，形成跨部门发展合力。首先要在理念上澄清的是，公益基础设施是推动和服务慈善公益事业发展的基础设施，但并不是都要由公益行业自主建立和运行。公益基础设施的资助方和服务提供方，在机构性质上不一定是社会组织，也可以是政府、企业以及大学和科研机构。要通过政策倡导发挥政府在公益基础设施建设中的基础性作用，要通过机制创新引导企事业单位提供公益基础设施服务，要营造所有资助机构支持公益基础设施发展的理念和机制，如倡导资助型机构多资助 1%给服务型公益组织用于能力建设和共同建立补贴公益组织购买专业支持性服务的专项基金等。

需要特别指出的是，不同类型的公益基础设施服务具有不同的经济属性，因此要深入到业务层面采取不同的投资策略。对于公益领域具有公共物品性质的通用型知识生产，可多采取补供方模式，直接投资于基础设施机构发展；而对于具有较强私人物品属性的定制化服务，可多采取补需方模式，为公益组织购买支持性服务提供资金支持，通过扩大市场需求间接推动公益基础设施发展。

目 录

一分钟摘要	ii
三分钟摘要	ii
一、基础设施经济学.....	1
(一) 什么是基础设施?	1
(二) 基础设施理论溯源.....	2
(三) 基础设施分析的二维矩阵框架.....	5
(四) 基础设施研究的主要启示.....	8
二、慈善公益及公益基础设施相关概念辨析	11
(一) 慈善、公益相关概念辨析.....	11
(二) 社会组织、慈善组织及相关概念辨析.....	13
(二) 公益基础设施相关概念辨析.....	17
(三) 公益基础设施分类和特征.....	21
三、中国公益基础设施发展：框架与分析	23
(一) 微观层面的公益基础设施分析.....	23
(二) 中观层面的公益基础设施分析.....	26
(三) 宏观层面的公益基础设施分析.....	34
四、中国公益基础设施投资策略.....	40
(一) 发展公益基础设施的基本思路：充分发挥不同主体作用.....	40
(二) 如何促进慈善公益行业的外部力量参与公益基础设施建设：政策倡导和机制创新.....	42
(三) 公益基础设施细分领域投资策略.....	44
参考文献	51
后 记	55

图目录

图 1 经济学大师论基础设施	5
图 2 经济学视角的物品分类	6
图 3 不同经济性基础设施服务的经济属性	8
图 4 本报告中的公益组织和公益社会组织与相关概念的关系	17
图 5 WINGS 公益支持生态系统：要素和关系	19
图 6 实现慈善公益事业使命的基本机制	23
图 7 公益核心价值链与职能支持	25
图 8 主体视角下的慈善公益行业	27
图 9 简化的公益市场模型	33
图 10 慈善公益事业的系统与环境	35

表目录

表 1 “慈善-公益”的四种异质性组合	12
表 2 中国政策议程设置模式	43
表 3 提升服务型公益组织效能的公益基础设施	45
表 4 提升慈善公益行业效能的公益基础设施	48
表 5 促进慈善公益事业持续发展的公益基础设施	50

资助基础设施很容易理解：如果你想运送货物，你就要修建一条道路，如果你想制造汽车，你就要建造一个工厂……这样的例子不胜枚举。道路和工厂可能不像轿车和卡车那样让人兴奋，但它们的存在使后者的效率高得多！

——弗雷德·马尔德 (Fred Mulder)

英国资助网络(The Funding Network, UK)创始人^①

在学术界和实务界对公益基础设施 (philanthropy infrastructure) 的诸多探讨中，一个基本的共识是，公益基础设施及其相关概念最初是来自对城市基础设施或经济基础设施 (infrastructure) 的隐喻 (metaphor)。因此，回顾基础设施相关的理论脉络和基本发现，有助于我们从中汲取营养，更系统准确地理解公益基础设施。在此基础上，可以更好地讨论如何构建和优化公益基础设施的投资策略。^②作为开篇，本章对基础设施的相关研究做简要梳理。

一、基础设施经济学

(一) 什么是基础设施？

基础设施 (infrastructure)，按《经济学百科全书 (Encyclopedia of Economics) 》的释义，是指“直接或间接地有助于提高产出水平和生产效率的经济活动，其基本要素是交通运输、动力生产、通讯和银行业、教育和卫生设施等系统以及具有良序的政府和政治结构” (Greenwald, 1982)。从经济学界对基础设施这个非常简短的界定中不难看出，基础设施是一个非常宽泛的概念，它包含了各种对经济产出水平和生产效率有积极影响的软硬件诸要素。

从世界银行 (World Bank) 发布的系列年度报告中，我们亦可管窥国际社会对基础设施关注重点的不断扩展。世界银行《1994 年世界发展报告：为发展提供基础设施》专题讨论了提供基础设施对一国和世界经济增长、减少贫困以及

^① 转引自：Benjamin Bellegy, 2018. *Unlocking philanthropy's potential: What funders can do to build strong philanthropy support ecosystems*. Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS).

^② 本报告中用投资 (investing) 而不是资助 (funding) 的概念，旨在强调对公益基础设施的投入对于慈善公益事业发展所具有的回报性。

环境可持续发展的战略价值；同时，也正是在这本报告中，世界银行明确地将基础设施划分为经济性基础设施（economic infrastructure）与社会性基础设施（social infrastructure）；其中，经济性基础设施主要包括公共事业（public utilities，如电力、管道天然气、电信、供水管网、环境卫生和污水处理、固体废弃物收集处理等）、公共工程（public works，如用于灌溉和排水的大坝和河道工程、道路等）以及其他交通运输部门（铁路、城市交通、港口、水路和机场等），这三项经济性基础设施是 1994 年的年度报告探讨的主体部分；而社会性基础设施则通常包括教育和卫生等；对此，该报告仅有所提及但并未展开系统论述（World Bank, 1994）。不过，在此前一年发布的《1993 年世界发展报告：投资于健康》中，世界银行专题讨论了政府三管齐下投资于健康这一社会性基础设施对于促进经济增长的战略意义（World Bank, 1993）。在极具社会影响力的《1997 年世界发展报告：变革世界中的国家》中，世界银行将“投资于基本的社会服务和基础设施”作为每一个政府核心使命的五项基本职责之一^①，强调政府在建立和维护基础设施以促进经济增长中所要承担的重要责任（World Bank, 1997）。在《1998/1999 年世界发展报告：以知识促进发展》中，世界银行从另一个视角将基础设施进一步宽泛地划分为“硬”基础设施（‘hard’ infrastructure）和“软”基础设施（‘soft’ infrastructure），前者如交通、通讯等，后者如有效的法治、金融和教育体系等（World Bank, 1998）。在《2002 年世界发展报告：建立市场体制》中，世界银行则特别强调，那些软基础设施，例如构建各种正式和非正式的支持市场发育和有效运行的制度（institutions）^②，对于促进发展具有极为重要的意义（World Bank, 2002）。

（二）基础设施理论溯源

基础设施的相关思想，最早可以追溯到经济学之父亚当·斯密（Adam Smith）。他在《国富论》（*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*）

① 作为政府核心使命的五项基本职责包括：（1）确定法律基础；（2）保持一个未被破坏的政策环境，包括保持宏观经济的稳定；（3）投资于基本的社会服务和基础设施；（4）保护弱势群体；（5）保护环境（World Bank, 1997）。

② 制度是规则、执行机制和组织；制度构建者既可以是公共政策制定者，也可以是商人或社区成员；制度是一个宽泛的概念，既包括成文的正式制度，也包括非正式制度，即正式制度之外未成文的社会行为准则（World Bank, 2002）。

中系统论述了政府提供公共工程和公共机构的职责。在批判当时流行的重商主义的基础上，亚当·斯密在这本划时代的巨著中建立了一种自然自由体系，并阐释了这一体系中政府（sovereign，君主）要履行的三种基本职责（duty）：第一，国防职责，即维护本国安全，使之免受他国的暴行和侵犯；第二，司法职责，即建立严明的司法行政机构，以尽可能保护每个国民使之免受其他社会成员的不公正行为或压迫；第三，公共服务职责，即建立并维持某种公共工程（public works）和公共机关（public institutions），主要包括便利于一般商业和特殊部门的公共工程和机关以及对青年以及其他年龄人群的教育支出（Smith, 1776/1979）。

斯密进一步指出，“这类机关和工程，对于一个社会当然是有很大利益的，但就其性质而言，设由个人或少数人办理，那所得利润绝不能偿其所费。所以这种事业，不能期望个人或少数人来创办或维持。”这些国防和司法之外的设施和工程，“主要是为便利社会商业，促进人民教育的公共设施 and 工程。”斯密还进一步探讨了国防、司法以及不同基础设施建设和维护的费用来源。对于便利一般商业的公共设施，如道路、桥梁、运河、港湾等设施，对整个社会是有利的，由国家开支并无不当，但也可通过向使用这些设施的直接受益者收取费用来建设和维护，若不能由自身收入维持而其便利又仅限于特定地方或区域，由地方行政当局来投入和管理较之由国家负责更为妥当；便利特殊商业的基础设施建设和维护，则可向该商业部门征收特别的额外费用；而青年以及一切年龄人民的教育设施的建设和维护，可使整个国家受益匪浅，因此由国家（社会总收入）支付是合理的，但也可以有直接受益者付费和慈善基金等多种其他资金来源（Smith, 1776/1979）。斯密对公共工程等基础设施的重要性、资金来源和责任分担的精辟论述，为思考基础设施发展和政府职能提供了丰富的思想源泉，在 200 多年后的今天依然闪耀着智慧的光芒。

20 世纪 30 年代，凯恩斯主义（Keynesianism）兴起，政府直接投资基础设施（公共工程，public works）作为政府公共支出的重要部分进入学术研究和政策实践的视野，并成为应对“大萧条（Great Depression）”这一资本主义发展中的重大危机的重要政策工具（Harris, 1994）。在《就业、利息和货币通论》（*The General Theory of Employment, Interest, and Money*）这本极具革命性的经济学巨

著中，约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）阐述了政府以公共工程建设扩大就业、弥补有效需求之不足，并进而以乘数效应（multiplier effect）带动经济复苏的逻辑（Keynes, 1936），这成为二战后世界各国宏观经济政策重要的理论基础。

对于基础设施促进经济增长的作用和机制的早期研究中，具有代表性的是保罗·罗森斯坦-罗丹（Paul Rosenstein-Rodan）基于后发地区工业化问题研究提出的“社会间接资本”（social overhead capital）概念^①和“大推进理论”（Theory of the Big Push）。罗森斯坦-罗丹是全球发展经济学的先驱之一，也是均衡发展理论的重要创立者。罗森斯坦-罗丹的这一思想最早体现在他 1943 年发表的对于东欧和东南欧工业化问题的研究论文中（Rosenstein-Rodan, 1943），并在 1961 年出版的题为《“大推进”理论笔记》的书章中作出了更系统的阐释。他认为，社会间接资本包含了诸如电力、交通和通讯等重要的基础产业，这些产业须居先于那些更快地产生收益、具有直接生产性的投资；同时，它们构成了整个经济的框架或基础设施和间接成本；而社会间接资本最重要的产品，则是在其它产业中创造的投资机会（Rosenstein-Rodan, 1961）。

罗森斯坦-罗丹“大推进”理论的主要论据和理论基础，主要是国民经济体系中生产函数、需求和储蓄供给三个方面的“不可分性”（indivisibility）。在生产函数不可分性方面，罗森斯坦-罗丹阐释了基础设施供给上的社会间接资本所具有的过程不可分性和时序不可逆性，如能源、交通、信息等基础设施酝酿周期长，须先于直接生产性投资才能更好发挥作用；这些基础设施往往初始投资规模巨大而可变成成本较小，同时往往具有相当程度的持久性，一旦形成要改变就较为困难。这些特点都决定了基础设施建设具有较强的外部经济性（external economy），市场机制通常并不能提供最优的供给规模。需求不可分性则强调一国或地区各产业的关联互补性，要素投入能力和需求市场容量相互影响。储蓄供给不可分性则强调较低的居民收入和相应较低的储蓄水平相对于最小临界投资规模的缺口。基于此，罗森斯坦-罗丹认为，为促进一国的工业化和经济发展，社会间接资本投资应优先于直接生产性投资发展，发展中国家工业化过程中社

^① Social overhead capital 并无统一的中文译法，典型的翻译有社会间接资本、社会分摊资本或社会先行资本等。

会间接资本投资要占到总投资的 30-40%，要通过对多个关联产业部门特别是基础产业（basic industry）的规模化投资，实现快速工业化和经济增长（Rosenstein-Rodan, 1961）。



图 1 经济学大师论基础设施

（三）基础设施分析的二维矩阵框架

经济学中关于物品经济属性的相关研究，为研究基础设施提供了简约而又易于理解的分析框架。在考虑各种物品的经济属性时，有两个重要而又相互独立的维度。一个维度是物品的排他性（excludability），即是否可以阻止人们使用该物品；另一个维度是该物品消费中的竞争性（rivalry in consumption，以下简称“消费竞争性”），即一个人使用该物品是否会减少其他人对该物品的使用。以排他性和消费竞争性这两个维度分别作为横纵坐标轴，可以将物品分为四种类型，参见图 2。

私人物品（private goods）兼具排他性和消费竞争性。曾任 2003-2005 年美国
总统经济顾问委员会主席的哈佛大学经济学教授 N. 格里高利·曼昆（N. Gregory Mankiw）曾以冰淇淋蛋卷为例来解释私人物品。冰淇淋蛋卷具有排他性，因为只要不把冰淇淋蛋卷给某人就能阻止他吃；同时，冰淇淋蛋卷也具有

消费竞争性，某个人吃了某个冰淇淋蛋卷其他人就不能吃同一个冰淇淋蛋卷。生活中的多数物品都是像冰淇淋蛋卷这样的私人物品，必须花钱买才能获得，而一旦获得就可成为唯一获益的人。私人物品兼具排他性和消费竞争性，使得这类商品可通过价格机制实现供需平衡。

公共物品（public goods）既无排他性又无消费竞争性。换言之，不能阻止人们使用公共物品，并且某个人使用公共物品并不影响其他人对该物品的享用。国防、基础研究、反贫困都是典型而又重要的公共物品；不拥挤的免费道路以及开放空间如鸟巢燃放的烟花，也都可以归入公共物品。公共物品具有正外部性又难以将未付费者排除在外的特点，使之易于出现搭便车者（free rider）^①，从而导致市场失灵（market failure），难以通过私人市场实现有效率的供给。为应对市场失灵，政府往往要在公共物品供给中扮演重要角色。

		消费竞争性	
		是	否
排他性	是	私人物品 • 冰淇淋蛋卷 • 服装 • 拥挤的收费道路	俱乐部物品 • 消防 • 有线电视 • 不拥挤的收费道路
	否	公共资源 • 海洋里的鱼 • 环境 • 拥挤的不收费道路	公共物品 • 龙卷风警报器 • 国防 • 不拥挤的不收费道路

图 2 经济学视角的物品分类

资料来源：Mankiw, 2017, p. 211.

公共资源（common resources）无排他性但具有消费竞争性。即难以阻止一个人使用该物品，但这个人的消费会影响其他人对该物品的消费。海洋中的鱼

① 搭便车者（free-rider），得到一种物品的利益但并未为此付费者。

是典型的公共资源，一个人捕鱼时留给其他人捕的鱼会变少，但要阻止渔民在浩瀚无边的大海中捕鱼则是很困难的。公共资源没有排他性但具有消费竞争性的特点，使得公共资源往往被过度使用，从而导致“公地悲剧（tragedy of the commons）”。清洁的水和空气，拥堵的免费道路是典型的公共资源。为解决公地悲剧，政府可采用征收税费或引入私人产权等政策工具进行治理。

俱乐部物品（club goods）具有排他性但没有消费竞争性。对于俱乐部物品，曼昆举了小镇中消防服务的例子。理论上讲，消防部门显然可排除小镇中的某个人或某些人享受消防服务（比如对这些人家中所发生的火灾视而不见或袖手旁观），但消防服务一般并不具备消费竞争性，一旦该小镇建立了消防部门，多保护一所房子的额外成本是微不足道的。

当然，如曼昆所言，尽管可将物品清晰地划分为四种理想类型，但各类型之间的界限有时是模糊的。换言之，物品的排他性和消费竞争性往往都是一个连续谱系而不是非此即彼的 0-1 变量，但这种划分为经济学分析提供了便利。例如，难以排他的物品，包括公共物品和公共资源因不能限制未付费者使用，往往难以通过市场机制实现有效的资源配置，存在供给不足或过度使用的风险。

基础设施在排他性或消费竞争性这两方面往往与私人物品存在显著差异，很多基础设施都具有公共物品属性；而某些具有排他性的基础设施的供给还因规模经济（economies of scale）^①而易出现自然垄断（natural monopoly）^②问题，该基础设施提供者依托垄断地位向消费者索要更高的价格。为避免垄断破坏资源配置效率和社会总福利，政府会通过规制等政策工具进行干预。世界银行在 1994 年的研究报告中曾对主要经济性基础设施的经济属性进行了系统分类，参见图 3。

① 规模经济(economies of scale)是指单位成本在较大范围内随着产量的增加而下降的生产技术特征。规模经济是自然垄断的主要来源（World Bank, 1994）。

② 自然垄断(natural monopoly)是指由单个生产者进行是最有效率的经济活动（World Bank, 1994）。



图3 不同经济性基础设施服务的经济属性

资料来源：World Bank, 1994, 略有修改。

（四）基础设施研究的主要启示

综合经济学中对基础设施的相关研究，可以得到一些后续我们思考公益基础设施非常有价值的启示。

1. 基础设施是包括软硬诸多要素、多层次的富有包容性的概念

提到基础设施，人们通常更多想到的是能源、交通、通讯等有形的经济基础设施；在经济学研究中，因为这类有形的基础设施更便于测量和分析，也成为优先研究的主要部分。但需要特别指出的是，基础设施本身是一个宽泛和包容的概念，它既包含能源、交通、通讯等经济基础设施，也包含社会保护、教育、医疗等社会基础设施，还包含制度等更无形却非常重要的影响到诸多行业产出水平和生产效率的基础性要素。简言之，所有那些满足经济发展的共性需要、“直接或间接地有助于提高产出水平和生产效率”的软硬件诸要素，都属基础

设施的范畴。

基础设施这一概念颇具包容性的同时，还具有层次性。一些基础性的制度和社会规范，如产权、法治和信任等，往往会影响到所有行业发展，而另外一些基础设施，则影响范围可能会小得多。基础设施概念的层次性，也体现在相对性上。例如，信息通信技术（ICT）特别是互联网产业已成为数字时代国民经济和社会发展的重要基础设施，而具体到信息通信技术产业内，骨干网和数据中心等硬件设施以及协议和治理机制等重要制度，则构成了信息通信技术产业本身重要的基础设施。

事实上，早在 200 多年前，亚当·斯密在传世巨著《国富论》中即提出基础设施的层次结构，它至少包含了国防和司法这些最底层的基础设施、便利一般商业的基础设施以及便利特定区域或特定行业的基础设施这三层结构。如前文提及的，斯密还进一步讨论后面两层基础设施的资金来源和责任分担机制。

2. 基础设施对于经济发展和国民福祉具有重要战略意义^①

基础设施投资促进经济增长。基础设施投资往往具有乘数效应。作为国民经济的一项要素投资，基础设施建设不仅能直接增加总产出，还可通过乘数效应影响资本积累，带动几倍于投资额的社会总需求，提升国民收入和经济活力。因此，基础设施投资自 20 世纪 30 年代的“大萧条”以来常被各国政府用作扩大有效需求、应对经济危机的政策工具。基础设施投资具有正经济外部性。基础设施投资和企业研发、人力资本等被内生经济增长理论视为是经济长期增长的源泉。这一观点已得到越来越多实证证据的支持。基础设施的正经济外部效应包括：提高要素生产率、降低企业成本、提高交易效率等。

基础设施投资提升国民福祉。基础设施投资能明显改善居民的健康状况和受教育水平，给排水和卫生保健基础设施的普及有助于提高居民健康水平，电力的普及、通讯和交通网络也有助于医疗保障的普及，电力和通讯网络的普及也改善了学习环境，并可通过电子设备的使用有效了解外部信息，提高学习质量。基础设施投资有助于减少贫困。大规模的基础设施投资有助于实现地区经济腾飞，推动落后地区和农村发展。而地区倾斜性的基础设施投资，则是缩小

^① 本节主要引自对基础设施与经济发展关系的相关研究和文献综述，如李平、王春晖、于国才，2011. 基础设施与经济发展的文献综述. 世界经济，第 5 期，第 93-116 页。

地区差距的重要政策工具。

3. 政府在基础设施投资中扮演重要角色，包括政府直接投资、政府和社会资本合作（PPP）等不同模式

政府是最重要的基础设施提供者。首先，政府是国防和法治等根本制度的提供者，这也是现代政府最重要的基本职能。其次，政府是教育、医疗、社保等重要社会基础设施的重要提供者。最后，政府也是基础研究、能源和道路等重要经济基础设施的提供者，在发展中国家尤其如此。这些基础设施投资所具有的沉没成本高、建设周期长、潜在风险大、准公共物品属性等特点，使得政府在基础设施发展中往往扮演着重要角色。

由于日益增长的基础设施需求对于政府财政的巨大压力，从 20 世纪 80 年代开始，在基础设施建设领域，私有化以及政府和私营资本合作（PPP）正在成为一种趋势。根据基础设施经济属性和社会属性的不同，政府和私营资本可扮演不同的角色。政府资金应主要投资须“免费”提供的体现社会公平的公益性项目、对市场物价总水平有重要影响的体现控制力的基础设施项目、具有较大投资风险以及前期开发型基础设施项目，而其他基础设施项目可考虑向私人资本开放，鼓励市场竞争参与（彭清辉，曾令华，2009）。

4. 优化结构、优先发展瓶颈项目有利于提升基础设施投资效率

基础设施对于经济社会发展的作用不仅体现在数量上，还体现在结构上。发展经济学先驱罗森斯坦-罗丹在半个多世纪以前就已对此进行了充分阐释。在有限资源约束下，优化基础设施结构对于提升基础设施效率具有重要意义。鉴于经济发展和基础设施本身所具有的系统性，优先投资具有瓶颈约束的项目、优化基础设施投资的区域分布，有利于更好地发挥基础设施投资的作用。

5. 要根据基础设施不同经济属性细化投资和监管策略

不同基础设施因其性质不同，往往在发展中面临不同的挑战。对于那些不具备排他性的基础设施因难以通过收费有效收回成本，往往面临投资不足的问题；而那些具有较强排他性和规模经济效应的基础设施，则往往又会面临自然垄断等问题，需要政府进行必要的监管。因此，要在充分理解不同类型基础设施经济属性的基础上制定差异化的基础设施投资和监管策略。

一个没有强大基础设施的部门,就像没有脊柱的身体一样将会崩溃;然而,公益基础设施^①——它的作用、它对社会的贡献以及它为非营利组织提供了什么——对于许多资助者来说,这些在很大程度上都仍然是个谜。这种意识的缺乏威胁到了非营利部门的稳定……

——Cynthia M. Gibson, 非营利季刊(NPQ)主编

二、慈善公益及公益基础设施相关概念辨析

鉴于国内对公益基础设施甚至是慈善和公益这两个概念本身都还存在诸多模糊之处,在构建公益基础设施分析框架前先对这两个核心概念及相关概念做必要的辨析。

(一) 慈善、公益相关概念辨析

1. 回到词源

尽管慈善公益和公益慈善这两个词经常一起出现甚至逐渐成为一个四字复合词,但就本义而言,慈善和公益存在明显差异。慈善(charity)是指将钱、实物或其它类型的帮助给予遭遇贫困、疾病或其他问题的人们,或是由此给予之物以及开展这类行为的组织;而公益(philanthropy)则是指给予金钱或时间而帮助改善他人生活状况的实践(Merriam-Webster's Advanced Learner's English Dictionary, 2016)。可见,慈善和公益都包含以金钱、实物等帮助他人的共同含义,但慈善更强调对身陷困境、相对具体之人的帮助,而公益则侧重对不确定人群的福利状况的改善。

2. 学界探讨

在慈善和公益研究领域,“慈善”多指人与人之间的情感表达和基于友爱情感直接满足受助者需要的助人行为,而且往往是急迫、紧急的基本生活需要;它强调的是人与人之间的直接互动;而“公益”则泛指所有提升公共福利水平

^① Cynthia M. Gibson 所用的英文为 Nonprofit sector's infrastructure (非营利部门基础设施),这里统一译为公益基础设施(Gibson, 2008)。

的行为活动，不仅包括人与人之间的互动，还包括人与自然、人与动物、环境和艺术等与人的生活需求有关但作用方式较为间接的领域；简言之，慈善的必然是公益的，但公益的并不一定是慈善的（杨方方，2022）。王名（2016）教授亦强调，“从结果上看，慈善就是公益。但慈善更关注动机和行为。”

杨方方（2022）教授在新近的研究中基于构词法和逻辑归纳对慈善公益关系的探讨颇具启发性。她认为，如在构词法上慈善公益是这两个名词的同质类组合，如“目的-目的”“范畴-范畴”组合，则应“取其小”，在这个意义上即无论是慈善公益事业还是公益慈善事业，完全都可简化为慈善事业；但如果慈善公益和公益慈善是这两个名词的“手段-目的”异质性组合，那么慈善公益和公益慈善则具有不同含义；慈善公益是以慈善手段实现公益目的，公益慈善是以公益手段实现慈善目的。作为手段的慈善包含以社会捐赠为主要资源筹集方式和以社会力量运营为主要资源管理和配置方式两层含义，作为目的的慈善则强调满足相对具体对象的基本生活需要^①；作为手段的公益是指对商业投资以外的多种筹资方式的运用，而作为目的的公益则强调提升公共福利水平。

表 1 “慈善-公益”的四种异质性组合

作为手段 作为目的	慈善	公益
	（筹资方式以社会捐赠为主）	（商业投资以外的多种筹资方式）
慈善 （满足具体对象的基本生活需要）	慈善事业 以社会捐赠为主，由社会力量运作主导，满足基本生活需要	公益慈善事业 多种筹资和运营方式并行，满足基本需要
公益 （提升社会公共福利水平）	慈善公益事业 以社会捐赠为主，由社会力量运作主导，提高社会公共福利水平	公益事业 多种筹资和运营方式并行，提高社会公共福利水平

资料来源：杨方方，2022，第 153 页

3. 法律规定

2016 年 9 月开始施行的《中华人民共和国慈善法》（以下简称《慈善法》）

^① 这里的需要（need）是个体或群体为维系生存和发展所必须满足的摄取状态，无论其是否有支付能力，甚至无论其是否感受到或表现出来。而需求（demand）则是特定条件下现实的、可指望满足的需要，隐含支付能力的因素。例如，人类生存有呼吸清洁空气的需要，但仅具有购买意愿和支付能力的才会产生对新风系统的需求。

是历时 10 年调研和起草方出台的我国慈善领域首部基础性、综合性法律。在这部曾被誉为是“开门立法”典范的慈善根本大法中，同时运用了“慈善”和“公益”这两个词。如《慈善法》第三条规定，“本法所称**慈善活动**，是指自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的下列**公益活动**：（一）扶贫、济困；（二）扶老、救孤、恤病、助残、优抚；（三）救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害；（四）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展；（五）防治污染和其他公害，保护和改善生态环境；（六）符合本法规定的其他**公益活动**。”第八条规定，“本法所称慈善组织，是指依法成立、符合本法规定，以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形式。”

从《慈善法》的相关表述来看，这里的“慈善”是汲取了公益营养的“大慈善”概念。慈善活动不仅包含了扶贫济困救灾和鳏寡孤独弱势群体帮扶等传统慈善领域，还包括了教育、科技、文化、卫生、体育、环保等领域的公益活动，而《慈善法》对慈善活动方式的界定则主要聚焦捐赠财产或提供服务。可见，《慈善法》对于慈善的界定接近于杨方方（2022）教授分类下的“慈善公益”概念，即以社会捐赠（财产或服务）^①为主，由社会力量主导，来提高社会公共福利水平。

基于上述分析，本报告在中观和宏观上采用“慈善公益行业”和“慈善公益事业”等表述，以表征慈善和公益融合发展的现代形态。“慈善公益事业”这个概念包含了目的和手段两个方面，在目的上，强调以提升社会公共福利水平为导向，在手段上，则强调以社会捐赠财产或服务为主要资源来源，以社会组织为主要运作主体。而在微观层面则统一采用“公益”这一表述。

（二）社会组织、慈善组织及相关概念辨析

1. 社会组织和公益性社会组织

社会组织是一个政策和实践中都广泛使用的概念，其范围在不同语境下差异巨大。按照政府主管部门规定，社会组织是指经各级人民政府民政部门登记

^① 本报告将在宽泛意义上使用社会捐赠这一概念，即包括捐款、捐物和志愿服务等所有向慈善公益行业提供有价值资源的活动。

注册的社会团体、基金会、民办非企业单位（民政部，2010）。其中，社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织；基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益慈善事业为目的，按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人；民办非企业单位（社会服务机构），是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。在目前的管理体系中，这三类社会组织分别按照《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》由民政部门分类管理。截至目前，我国各级民政部门登记注册的社会组织超过 90 万个。^①

除上述按组织形式的分类外，现行政策中有时也按领域和使命对社会组织进行分类。其中，一类社会组织被称为公益慈善类社会组织^②或公益性社会组织。官方界定中的公益性社会组织，一般是指具有法人资格，以发展公益事业为宗旨的慈善组织以及其他社会组织。对此，《中华人民共和国企业所得税法实施条例》作如下界定：公益性社会组织，是指同时符合下列条件的慈善组织以及其他社会组织：（1）依法登记，具有法人资格；（2）以发展公益事业为宗旨，且不以营利为目的；（3）全部资产及其增值为该法人所有；（4）收益和营运结余主要用于符合该法人设立目的的事业；（5）终止后的剩余财产不归属任何个人或者营利组织；（6）不经营与其设立目的无关的业务；（7）有健全的财务会计制度；（8）捐赠者不以任何形式参与该法人财产的分配；（9）国务院财政、税务主管部门会同国务院民政部门等登记管理部门规定的其他条件。

2. 慈善组织

慈善组织是一个法律概念。《中华人民共和国慈善法》第八条规定，“本法所称慈善组织，是指依法成立、符合本法规定，以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织。慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构等组织形

①民政部.《“十四五”社会组织发展规划》解读.https://zcfg.chinanpo.mca.gov.cn/api-k/pages/knowledgefrontend/policies_detail.html?id=ee44770098e94a0c8cf347e684384df5&userid=dcd8f7212af489588c83dd036f7dffe&pageType=index

②例如，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（中办发〔2016〕46号）提出重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，但文件并未进一步严格界定每一类社会组织。

式。”紧随其后的第九条对慈善组织的条件作出更为具体的规定，其中最核心的有两点：一是以开展慈善活动为宗旨，二是不以营利为目的。

从《慈善法》的相关规定来看，“慈善组织”并不是一种独立的组织类型，而是一种资格认定，是对符合《慈善法》规定的各种组织进行的一种组织属性及相应资格的认定。被认定为慈善组织的机构，在组织形式上可以是基金会、社会团体和社会服务机构。而被认定为慈善组织的基金会、社会团体或社会服务机构，不仅要视其具体形式受相关法律法规的调整，还要受《慈善法》的规范。2016年民政部作为主管部门颁布了《慈善组织认定办法》，规定由县级以上人民政府民政部门对其登记的基金会、社会团体、社会服务机构进行慈善组织认定；通过认定的，由民政部门换发登记证书，标明慈善组织属性（民政部，2016）。据民政部公布的数据，截至2023年6月底，全国共登记认定慈善组织超过1.2万个。^①

3. 非营利组织和非营利法人

非营利组织是依法登记注册，从事公益性或非营利性活动，财产和收入不进行分配的组织，组织形式上可以是事业单位、社会团体、基金会、民办非企业单位、宗教活动场所以及财政部、国家税务总局认定的其他组织。对此，《中华人民共和国企业所得税法实施条例》作如下界定，非营利组织，是指同时符合下列条件的组织：（1）依法履行非营利组织登记手续；（2）从事公益性或者非营利性活动；（3）取得的收入除用于与该组织有关的、合理的支出外，全部用于登记核定或者章程规定的公益性或者非营利性事业；（4）财产及其孳息不用于分配；（5）按照登记核定或者章程规定，该组织注销后的剩余财产用于公益性或者非营利性目的，或者由登记管理机关转赠给与该组织性质、宗旨相同的组织，并向社会公告；（6）投入人对投入该组织的财产不保留或者享有任何财产权利；（7）工作人员工资福利开支控制在规定的比例内，不变相分配该组织的财产。非营利组织的认定管理办法由国务院财政、税务主管部门会同国务院有关部门制定。2014年《财政部、税务总局关于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》（财税〔2014〕13号）对此做了进一步的明确。

^① 《民政部对“制定民间援助条例”的答复》，<https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=4&id=1662004999979994900>。

非营利法人是《中华人民共和国民法典》中确立的重要概念并专以一节进行规范。《民法典》第 87 条规定，“为公益目的或者其他非营利目的成立，不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人，为非营利法人。非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。”这一界定强调了两个维度，即目的上强调公益性，管理上强调限制利润分配。

非营利组织和非营利法人的共同之处是，强调的都是组织的非营利属性。在组织形式上，非营利组织和非营利法人都不仅包含社会组织，还包含事业单位以及宗教活动场所等。从理论上讲，非营利组织既可以采用法人形式，也可以采用非法人形式。就这个意义而言，非营利组织的范围要大于非营利法人。

4. 本报告中采用的概念：公益社会组织和公益组织

综上所述，不同政策因其规范范围和侧重有所差异，所采用的术语也不尽相同。本报告从研究目的出发，侧重从组织使命和活动领域来界定慈善公益领域的活动主体，采用公益社会组织和公益组织的概念。这两个概念在慈善公益界内广泛使用，但并没有统一界定。

本报告对公益社会组织和公益组织做如下简要界定，公益社会组织是指从事公益活动的社会组织，公益活动的范围在这里采用《慈善法》的界定，即（1）扶贫、济困；（2）扶老、救孤、恤病、助残、优抚；（3）救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害；（4）促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展；（5）防治污染和其他公害，保护和改善生态环境；（6）符合本法规定的其它公益活动。在实践中，公益社会组织在组织形式上多是基金会和社会服务机构，少量是社会团体（社会团体一般是以服务会员为主）。公益组织则是一个更宽泛的概念，除包含前述的公益社会组织外，还包含未在民政部门注册（工商注册或未注册）的组织使命为公益性并切实在上述领域从事公益活动的机构。本报告所称的公益社会组织和公益组织，都并不局限于行政部门认定的慈善组织或公益性社会组织。

综上，不难看出，本报告所界定的公益社会组织是官方口径的社会组织的一个子集，其范围大于行政认定的慈善组织和公益性社会组织，与法律界定的非营利组织和非营利法人亦有所重叠但并不重合；而公益组织则包含所有公益社会组织，与社会组织有重叠但并不重合。

这些组织之间的关系，可简要总结为图 4。

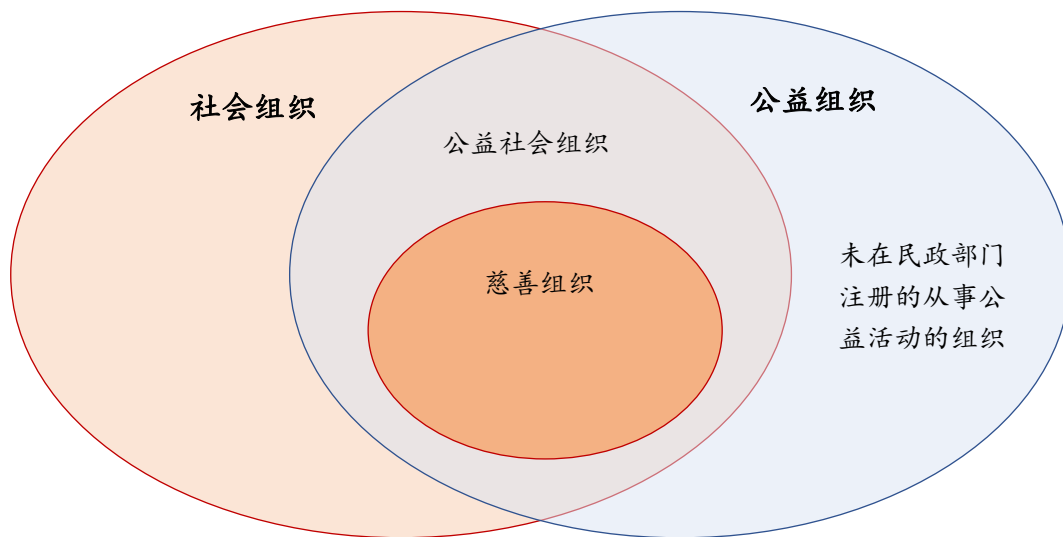


图 4 本报告中的公益组织和公益社会组织与相关概念的关系

（二）公益基础设施相关概念辨析

公益基础设施这一概念本身诞生不过约 20 年时间^①。截至目前，这一概念的内涵和外延都尚未在国际国内慈善公益相关领域的学术界和实务界建立普遍共识，在构建基础设施分析框架之前，对国际国内已有学术和实务文献中所讨论的公益基础设施及相关概念作一简要辨析。

从已有文献来看，公益基础设施这一概念最初来自对城市基础设施等经济基础设施的隐喻（metaphor）。如第一章所论及，在基础设施相关研究和实践中，一个基本共识是，基础设施既包括电网、道路等硬基础设施，也包含制度、关系、文化等软基础设施。对于公益基础设施的讨论，也认为其同时包含机构、体系和资源等硬件以及关系、文化和社会规范（social norms）等软件（Hyatt, 2004）。

作为全球公益基础设施概念和实践的重要倡导者之一，全球资助者支持计划（World Initiatives for Grantmaker Support, WINGS），较早地从组织视角对公益基础设施作出界定：公益基础设施是“那些为放大公益效能提供必要的支持体

^① 如果将 1990 年 L.戴维·布朗（L. David Brown）和拉杰什·坦登（Rajesh Tandon）提出民间社会支持型组织（civil society support organizations）作为公益基础设施的理论源流，那么公益基础设施相关的研究已走过 30 余年。布朗等认为，支持型组织是那些为非政府组织等发展提供研究、培训、技术支援、信息分享、倡导、网络等各种支持服务的组织（Brown & Tandon, 1990）。

系的组织”(WINGS, 2014)。显然,在这个早期的界定中,和布朗等人的研究一样, WINGS 是将公益基础设施视为是一类组织。而后, WINGS 在 2017 年发布的报告从系统和功能视角对公益基础设施作出了更为宽泛的界定,公益机构要实现使命、发挥潜能,离不开有利的环境;这包括为公益机构赋权的法律框架、为捐赠提供激励的税收结构、建立对慈善公益事业和民间社会公信力的问责制度、有效开展工作所需的充足组织能力和资源,以及促进慈善事业发展的强大捐赠文化;这种积极正向的环境就是慈善基础设施(WINGS, 2017)。WINGS 的这一界定很好地揭示了公益基础设施的功能和结构。

不过,近年来 WINGS 更倾向于使用公益支持生态系统(philanthropy support ecosystem, PSE)概念,以更好地表征其复杂性,并认为公益支持生态系统的边界与公益基础设施大致相同,这两个概念的差别主要在于,基础设施是一个静态的、中性的、技术性的概念,而生态系统是一个动态的、联结的、有生命力的概念。WINGS 认为,公益支持生态系统是相互作用的组织、功能和活动组成的社群,这个社群通过培育公益的资源(capacity)、能力(capabilities)、链接(connection)和信誉(credibility)来帮助和促使公益实现其潜能(WINGS, 2021a)。简言之,公益支持生态系统就是帮助和促使公益实现其潜力的相互作用的组织和活动的社群(WINGS, 2021a)。

本报告认为,公益基础设施和公益支持生态系统这两者还是存在细微差别。公益基础设施更强调其对慈善公益行业发展的支持和激活作用(功能视角),而后者则更强调公益领域中多元主体之间的复杂互动(系统和行动者视角/要素-关系视角)。与公益支持生态系统类似的表述还有公益支持系统(philanthropy support system, PSS)和公益发展系统(philanthropy development system, PDS)等。这些概念所表征的内容大致相同,但边界和侧重上又各有差异。类似地,美国基金会中心(US Foundation Center, FC)^①主要也是从功能和行动者视角来观察公益基础设施(Foundation Center, 2015)。

① 2019年2月,美国最大的基金会信息服务平台——美国基金会中心(US Foundation Center)和最大的非营利组织信息服务平台——指南星(GuideStar)合并为一个新的组织 Candid(官方网站为: Candid.org),合并后的 Candid 为美国最大的慈善公益信息服务平台。进一步的信息可参见: <https://nonprofitquarterly.org/candid-foundation-center-guidestar-merger/>

与公益基础设施内涵相近但又不尽相同的概念，主要是公益支持型组织（philanthropy support organization, PSO），也称为中介组织（intermedia organization）或公益基础设施组织（philanthropy infrastructure organization, PIO）。公益支持型组织这一概念最早源自 1990 年代 L.戴维·布朗等提出的民间社会支持型组织。它是指“以价值观为基础的机构，其基本任务是提供服务和资源，以帮助其民间社会诸成员完成其使命”（Brown & Kalegaonkar, 2002）。WINGS 认为，公益支持型组织是通过提供多种服务以支持和强化一定区域或主题的公益发展的实体；他们通常自己并不直接资助或实施公益项目，而是为那些参与慈善项目者提供支持服务（WINGS, 2021a）。换言之，支持型组织是为慈善公益行业发展提供支持性的基础设施服务的行为主体，如会员组织、公益教育和研究机构 and 提供特定服务的专业支持机构（主体/行动者视角）。

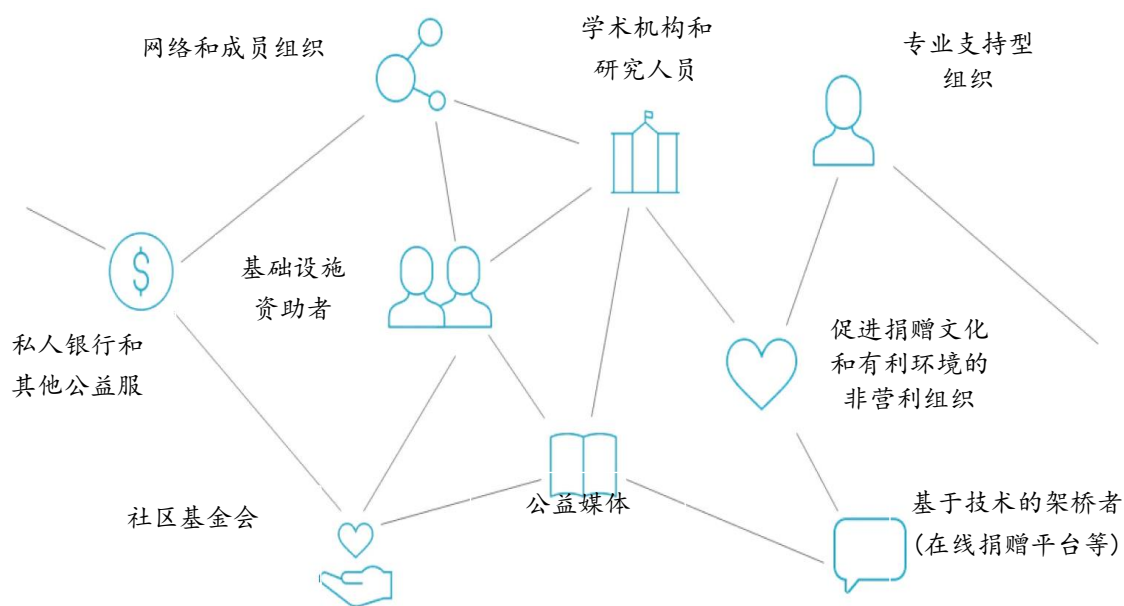


图 5 WINGS 公益支持生态系统：要素和关系

资料来源：WINGS 官网(<https://wingsweb.org/en/what-we-do-ecosystems>)

纵观已有相关研究，对于公益基础设施的理解经历了一个不断丰富和深化的过程。将这些不同侧重点聚合起来，形成了公益基础设施的多重观念。第一重观念是作为组织（organization）的公益基础设施，强调的是为公益行业提供支持性服务的各类组织机构，即通常所称的公益支持型组织或中介组织；第二重观念是作为功能（function）的公益基础设施，强调的是满足慈善公益行

业共性需求的功能性需要的活动；第三重观念是**作为视角（perspective and value）的公益基础设施**，强调的是以营造有利于公益机构发展的良好宏观环境促进慈善公益行业发展，将支持公益基础设施建设作为一种视角渗透到所有慈善公益活动中（philanthropy infrastructure in all）。

本报告从宽泛意义上来观察和思考公益基础设施，即**公益基础设施是通过满足慈善公益事业发展的共性需求而提升慈善公益事业效能（effect and efficiency）的软硬件诸要素的总称**，这里既包括了制度、文化、资源等宏观要素，也包括有助于培育发展公益组织、促进公益组织改进运营效率的专业支持性服务等中微观要素。

基于对已有文献的分析，本研究认为，相对于公益生态支持系统等强调主体互动的概念，公益基础设施这一概念具有独特优势：第一，这一概念突出了公益基础设施对于整个慈善公益行业发展的基础性和支持性作用；第二，这一概念具有更强的包容性和层次性，从大处着眼，可覆盖制度、文化等宏观要素，从小处着眼，可具体到有助于提升某个或某类公益组织效率的微观因素；第三，这个概念更好地体现了与城市基础设施和经济基础设施等概念之间的关联，这种关联一方面可以从基础设施相关研究中汲取丰富的营养，另一方面更有助于与政府、企业、社会公众等慈善公益部门以外的利益相关方的跨界沟通和共识建立；第四，公益基础设施这一概念有助于将公益基础设施的功能与支持型组织两者区分开来，这样可进一步深入到支持型组织内部的业务层面来思考其中的公益基础设施相关的业务进行投资。另外需要指出的是，从作者与企业基金会等主体的沟通来看，鉴于“基建”（基础设施建设）和“新基建”（新型基础设施建设）^①具有非常广的传播范围和社会可见度，他们在谈及“如何参与推动

① “新基建”是一个尽管经常出现在政策文件和新闻媒体中，但实质上是在不断发展尚未建立充分共识的概念。一般认为新基建是以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等服务的基础设施体系。“新基建”主要包括信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施三方面。其中，信息基础设施主要指基于新一代信息技术演化生成的基础设施，比如，以5G、物联网、工业互联网、卫星互联网为代表的通信网络基础设施，以人工智能、云计算、区块链等为代表的新技术基础设施，以数据中心、智能计算中心为代表的算力基础设施等。融合基础设施则是指深度应用互联网、大数据、人工智能等技术，支撑传统基础设施转型升级，进而形成的融合基础设施，比如智能交通基础设施、智慧能源基础设施等。创新基础设施方面，主要是指支撑科学研究、技术开发、产品研制的具有公益属性的基础设施，比如重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施等。参见：<https://news.sina.com.cn/c/2020-04-20/doc-iirczymi7321296.shtml>

慈善公益行业发展”时更倾向于采用参与或投资“公益基建”这样简约而有力的概念。显然，这也是采用公益基础设施这一概念的又一优势所在。

（三）公益基础设施分类和特征

在分类基础上对公益基础设施开展类型学（taxonomy）研究，是全面、准确把握公益基础设施的重要路径。

截至目前，已有文献对公益基础设施的分类多是基于功能（function）视角，即按公益基础设施在慈善公益部门发展中所扮演的角色和功能（role and function）对其进行分类。哈佛大学教授 L. David Brown 及其合作者将支持型组织提供的资源和服务划分为 5 种类型，即：（1）个体和组织能力建设，（2）款项等物质资源动员，（3）提供信息和智力资源，（4）构建相互支持的联盟，（5）促进跨部门链接（Brown & Kalegaonkar, 2002）。更典型的如：WINGS 对公益基础设施的定义强调潜能（capacity）、能力（capabilities）、连接（connection）和信誉（credibility），即其所倡导的 4Cs 框架（Mohan et al., 2021）；类似地，Mahomed (2014)在对非洲公益基础设施的扫描中，将其分为知识构建（knowledge building）、领导力与潜能发展（leadership and capacity）、效果评估（measurement and impact）、激活环境（enabling environment）四类。美国基金会中心主要关注提供六类服务公益基础设施服务的支持型组织，即资助者网络、为公益机构提供一般性管理支持的组织、学术中心和研究机构、公益信息服务组织、社会组织协会、公共政策/倡导组织（Foundation Center, 2015）。欧洲的 Beyond Philanthropy 所做的关于欧洲慈善与社会投资基础设施（European Philanthropy and Social Investment Infrastructure, EPSII）研究中根据欧洲的情况对基础设施组织分为如下三类：（1）会员组织，（2）网络，即各类合作平台，（3）学术机构，包括专家（Beyond Philanthropy, 2019）。

在国内，2020 年资助者圆桌论坛、南都公益基金会和浙江敦和慈善基金会联合出品了国内第一本聚焦公益基础设施的研究报告——《中国公益慈善基础设施扫描报告》。在这份报告中，也是采用功能视角出发，将公益基础设施划分为促进资源要素、促进能力要素以及促进资源和能力要素互动三类（张帆, 2020）。

本研究在借鉴已有基于功能分类的同时，将更加关注公益基础设施层次结

构及其经济属性。

在这里，公益基础设施的层次结构是指不同公益基础设施在慈善公益行业中所处的不同地位。这可通过对计算机软件行业的隐喻来理解。计算机软件至少可以分为三层结构，作为底层的操作系统（operation system, OS）、作为中间层的中间件(middleware)以及面向用户的应用软件(application software)；就应用软件而言，操作系统和中间件都具有某种基础设施的属性，但他们又处于不同的结构性位置，操作系统软件比中间件软件更具基础性和规模效应。

公益基础设施的经济学属性是指从经济学视角对公益基础设施进行分析，并据其经济属性进行分类。类似于第一章对于基础设施的分类，可以基于消费竞争性（rival in consumption）和排他性(excludable)两个正交维度构成的 2*2 矩阵作为主要分析工具(Mankiw, 2017)对公益基础设施进行分析。例如，不具备排他性的公益基础设施服务往往具有很强的正外部性（positive externality），对于慈善公益行业发展具有重要价值，但往往更难以通过服务收费（pay-for-services）模式实现可持续的运营收入，这意味着需要政府、企业或基金会作为资助者予以持续投入，以确保其能为行业发展提供普惠的支持服务。而具有可排他性的公益基础设施服务，则在理论上可通过服务收费等方式获得运营收入，从而实现盈亏平衡。对这类公益基础设施的投资可能更多地集中于业务初创期的能力发展和市场培育。但同时考虑到中国慈善公益行业目前总体规模尚小，在分析这部分理论上具有排他性可通过服务收费来获得营收的公益基础设施服务时，会关注在实践中可否形成具有一定规模、专业能力和竞争性的细分市场(niche)。

公益基础设施的层次结构和经济学属性会为优化公益基础设施的资助策略提供一个学理性的指导，并为后续基于案例的实证研究提供理论基础。在接下来的章节中，本报告将构建一个理论性的分析框架并基于这一框架对公益基础设施的属性和投资策略进行分析。

构建公益行业运行和成功所必须的基础设施，是富有挑战的。首要挑战是提升对于公益基础设施工作的重要作用的认识，他们的工作价值往往没有得到足够重视。

WINGS 致力于更好地理解公益支持生态系统(PSE)的战略重要性，以及公益支持型组织在释放公益潜能方面所发挥的重要作用。WINGS 动员整个公益和发展社区，为公益支持生态系统构建共同的愿景和语言，以确保实现强有力的合作。

——全球资助者支持计划(WINGS)

三、中国公益基础设施发展：框架与分析

汲取基础设施实践和理论发展的丰富营养，并以国际国内公益基础设施相关研究为基础，本章将以核心的公益活动为逻辑起点，逐步构建一个包含微观、中观和宏观的三层公益基础设施分析框架(总体框架见图 7)。进而，以此为基础对中国公益基础设施发展做初步的分析和讨论。

(一) 微观层面的公益基础设施分析

如前所述，慈善公益事业的使命是提升社会公共福利(public welfare)水平。实现这一使命的机制和路径，主要是依托以社会捐赠（以及政府购买服务投入等）为主要来源的资源投入，开展生产和递送公益产品或服务（以下简称公益产品）为核心的公益活动（activity），以满足某些群体靠自身和市场力量尚未满足的需要（need），提升其福祉，从而解决社会问题。

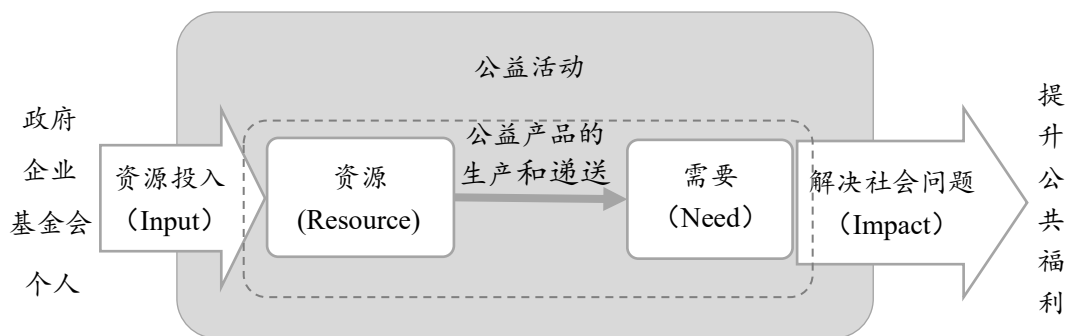


图 6 实现慈善公益事业使命的基本机制

就这个意义而言，为目标群体（target group）生产和递送公益产品的服务型公益社会组织^①，是从事核心的公益活动的基本微观主体。为夯实公益基础设施研究的微观基础，报告从服务型公益社会组织开展公益活动的核心价值链及这些组织的职能管理需求入手，勾勒提升这些公益社会组织运作效能所需的支持性服务。而这些服务型公益社会组织发展普遍所需的支持性服务，相应地就构成了微观层面的公益基础设施所要发挥的核心功能。

1. 围绕服务型公益社会组织的公益核心价值链的支持性服务需求

- **公益资源筹集环节：**如何更有效地为生产和递送公益产品募集所需的资源？即为公益产品募资的方法、技巧和渠道，如捐赠人关系管理、筹款技术和模式创新（如日渐受到关注的捐赠人建议基金 DAF）等等。

- **公益产品设计环节：**如何设计更好地满足目标群体需要的公益产品？这里的核心是目标群体的需要分析以及在此基础上将需要分析的发现转化为优质的公益产品或服务形态。这一转化过程往往与特定社会问题领域所需的专业知识密切相关。例如，贫困地区儿童发育迟缓是一个影响国民素质和区域均衡发展的重要社会问题，这个社会问题的出现，主要在于生活在这些地区的儿童基本的营养需要没有得到满足。要设计解决这一社会问题的公益产品，需要对贫困地区儿童基本营养需要未被满足的主要原因做系统的分析^②。进而，针对这一社会问题产生的原因，设计有针对性的干预方案。唯有基于科学的因果或相关关系设计的公益产品才能更有效地解决社会问题。

从更宽泛的意义上讲，在实践中，公益产品多体现为规模或大或小的社会项目（social program），其设计过程通常会涉及到福利或服务形式（提供什么产品或服务）、资格规则（给谁不给谁，给多少，为什么）、递送体系（如何将公益

① 如本报告上一章的相关界定，这里聚焦讨论以公益社会组织（部分兼及更宽泛的公益组织）为主要运作主体的公益活动。在以促进教育、科学、文化和体育事业发展为主要目标的公益活动中，承接社会捐赠、开展相关活动的机构主体主要是国有事业单位，这些机构的组织性质和运作资金来源等决定了其具有与社会组织不尽相同的发展逻辑，这暂不在本报告的讨论范围之内。

这里的服务型公益社会组织强调其为目标群体递送公益产品或服务的特征，在实践中，服务型公益社会组织的组织形式主要是社会服务机构和运作型的公益基金会。

② 从相关文献来看，贫困地区儿童基本的营养需要没有得到满足，既有经济原因，还有知识和观念的原因。一方面贫困限制了这些家庭购买营养均衡的儿童食品，另一方面，监护人缺乏儿童营养相关知识也影响了他们为儿童选购或制作营养均衡的食品。

产品或服务抵达目标群体）和筹资模式（如何筹集项目所需资金，政府财政、社会捐赠和服务付费等不同资金来源的组合方式）等。简言之，围绕核心公益价值链的支持性服务需求，主要是公益产品目标对象的需要分析以及公益产品/项目的设计和管理。

2. 服务型公益社会组织职能管理的支持性服务需求

和营利性企业一样，服务型公益社会组织在开展公益活动过程中，还会涉及到各种组织内的职能管理^①活动。这些职能管理活动的高效开展，通常也需要来自外部的专业支持性服务。这些职能管理相关的专业支持性服务包括但不限于如下几个方面（图 7）：

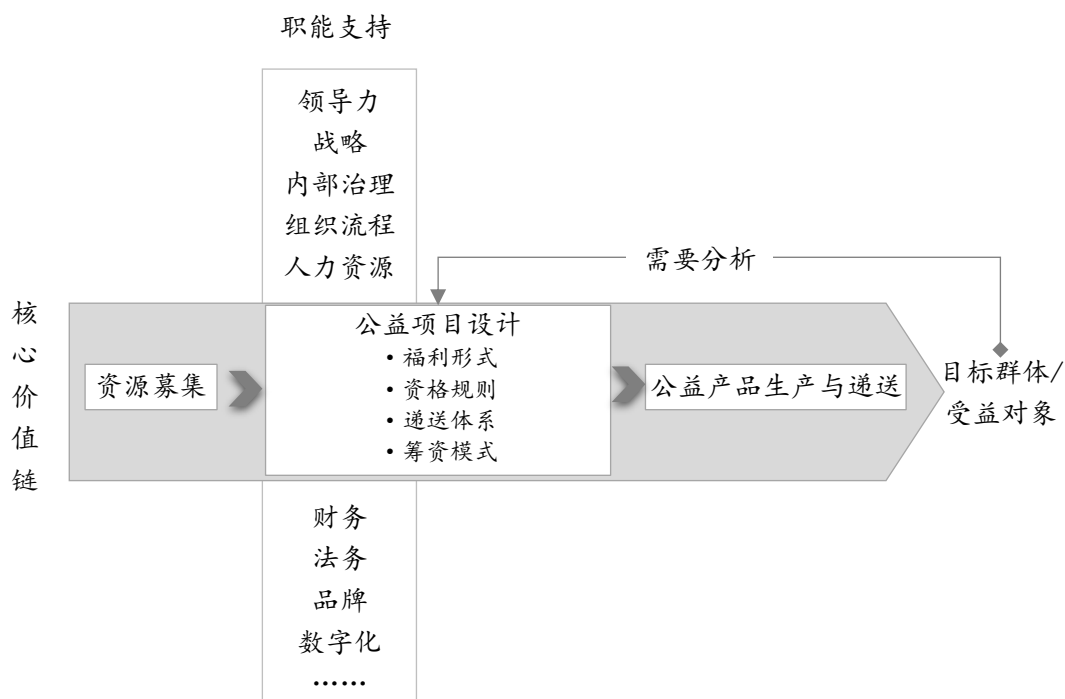


图 7 公益核心价值链与职能支持

领导力：提升组织的核心领导者从事计划、组织、领导、控制四大管理职能的能力。

战略：确定组织使命，根据外部环境和内部要素确定组织目标，保证目标的正确落实并使组织使命最终得以实现。

^① 这里在宽泛意义上使用职能管理一词，包含支持核心公益产品生产和递送活动以及组织运行和发展的所有管理活动。

内部治理：建立完善法人治理结构和制度体系，使组织真正成为法律赋予了人格的实体人。以章程为中心，明确理事会、监事会（监事）和执行机构（秘书处）的职责定位和运作机制，规范理事的权利和义务，充分发挥理事作用等。

组织流程：组织架构设计和业务流程的规划与管理，以提升业务运行效率，有效管理控制风险。

人力资源：员工的招聘、培养、激励以及社会保险等，志愿者的招募、激励和维护等。

财务：预算管理、资金管理、报税和审计等。

法务：合同等法律文件的起草和审核、组织运营合规性保障、法律风险评估与管理等。

品牌：通过有效的公共传播提升机构影响力，及时应对品牌风险。

数字化：至少包含两个维度，一是公益社会组织内各类管理信息系统的建立和运维等提升组织运行效率的基本数字化需求；二是如何利用信息技术、数据技术和人工智能等创新技术推动公益产品创新的高阶数字化需求。后者在大数据和人工智能快速兴起的时代显得尤为重要。

目前，在上述主要服务领域都已成长出一些社会组织或企业形态的专业服务机构，如领导力领域的深圳国际公益学院、益修学院等；财务服务领域的工蚁坊、恩友等；法务与合规领域的致诚社会组织矛盾调处与研究中心、上海复恩社会组织法律研究与服务中心等；人力资源领域的中国发展简报（北京益行公益信息交流服务中心）的 NGO 招聘、益宝、善远咨询、墨德瑞特管理咨询等；数字化领域的灵析（佳信德润）、益博云天等；传播领域的上海远山公益文化发展中心、益美传媒等；综合咨询服务的美好社会咨询社 ABC、明善道、深圳益响管理咨询、深德公益等。这些为社会组织提供支持性服务的企业和社会组织，构成了公益基础设施讨论中行动主体视角下的公益支持型组织（philanthropy support organization, PSO），或称为中介组织（intermedia organization）或公益基础设施组织（philanthropy infrastructure organization, PIO）。

（二）中观层面的公益基础设施分析

微观层面的公益基础设施分析是落脚于服务型公益社会组织的公益核心价

价值链和职能管理的支持性服务需求，那么中观层面的分析，则是着眼于如何形成高效运行的公益行业/公益市场。

宽泛地讲，公益行业是在公益价值链不同环节从事各种公益活动的组织及其从业者构成的集合。具体而言，这主要包括为公益行业募集资源的资金中介组织（主要是公益基金会、慈善会和红十字会等具有募捐资格的组织）、直接生产和递送公益产品的服务型公益组织以及为上述公益组织提供专业支持性服务的支持型组织以及在这些组织中的工作人员。这一边界范围与张帆（2020）主笔的《中国公益慈善基础设施扫描报告》对于公益行业的界定基本相同。

按照我国现行法律法规，公益行业的运行主体主要是在民政部门登记注册的社会团体、基金会和社会服务机构（民办非企业单位）这三类社会组织。在某种意义上，他们构成了目前中国公益行业的“正规军”，特别是基金会和社会服务机构，是目前开展公益活动的主要组织形式，相对而言，社会团体具有更强的服务会员的共益属性。事实上，从营利到非营利，从互益到共益和公益，都并非泾渭分明，而是一个连续谱系。因此，从宽泛意义上讲，公益行业的运行主体，不仅包括在民政部门正式登记注册的社会组织，还包括以商业手段实现社会价值的社会企业、依法备案的社区社会组织、企事业单位中从事组织化公益活动的员工志愿组织以及以更松散和创新的方式参与公益活动的志愿小组、捐赠圈（giving circle）以及近两年呈喷涌态势的饭圈公益应援等。

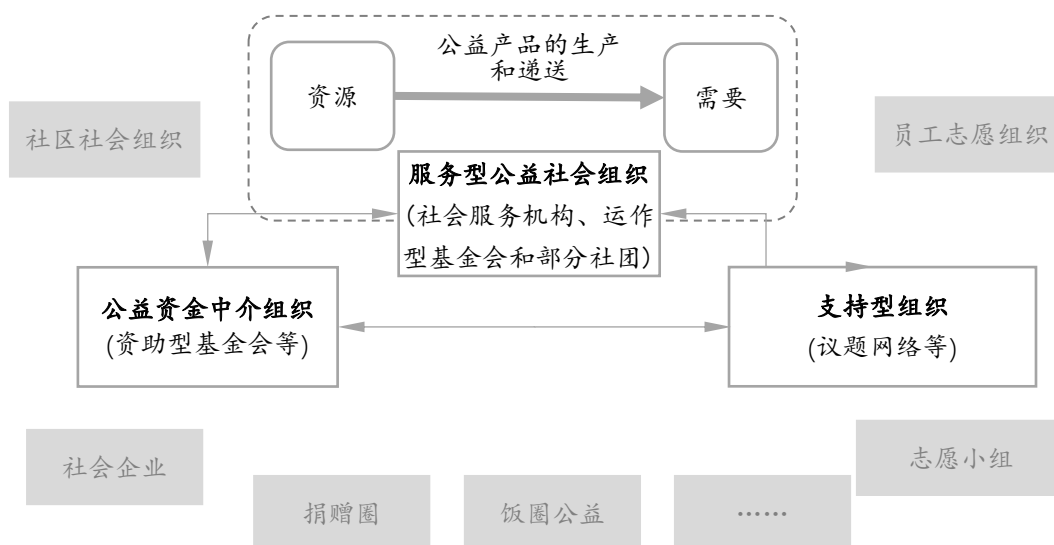


图8 主体视角下的公益行业

由上述现行公益运行主体和将会继续涌现的新公益运行主体构成的公益行业的高效运行，需要以支持性服务作为支撑。这些支持性服务构成了中观层面的公益基础设施，主要包括：

1. 培育公益行业运行主体的公益基础设施

足够数量的运行主体，是公益行业有效运行的必要条件。其原因显而易见，无论是直接面向目标对象递送社会服务，还是为服务型公益社会组织和资助型社会组织提供支持性服务，都须在特定区域空间、特定专业领域内形成具有一定数量和较强专业能力的运行主体。唯有如此，才能形成充足的公益服务能力，并以一定强度的市场竞争推动公益服务能力和效率的提升。改革开放以来，尽管中国各类社会组织和相关机构获得了长足发展，但一个基本事实是，与慈善公益行业发达的欧美国家相比，中国的万人社会组织数量还处于相当低的水平。这也是目前慈善公益学界和实务界都强调中国要加快培育和发展社会组织的逻辑基础所在。

与培育正式登记注册的公益运行主体（公益社会组织）最密切相关的公益基础设施中，最重要的是便捷的社会组织登记注册制度和实践、专业的社会组织孵化平台以及不断向社会组织开放合作解决问题空间来打扩大公益服务市场规模。显然，政府是这类公益基础设施最重要的提供者^①。首先，政府可为服务型公益社会组织登记注册创造更宽松的制度环境，切实降低登记注册门槛，使有意愿从事公益服务的机构和个人能便捷地登记注册服务型公益社会组织。其次，政府可通过与专业机构合作运营社会组织孵化器平台，提供资金、场所、培训等支持，助力这类社会组织快速成长。再者，在政府购买服务过程中可兼顾目标对象福祉改善和促进公益社会组织培育发展两个目标，这有助于为公益行

^① 近年来已有多项培育和发展社会组织和社区社会组织的全国性政策出台，如2012年民政部和财政部出台《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，同时启动“中央财政支持社会组织参与社会服务示范项目”，2012年-2021年累计共实施了示范项目3,546个，投入资金总额27.06亿元（其中，中央财政投入15.88亿元），直接服务人数超1,283万（参见赵宇新《引导社会组织在服务社会中汲取成长的力量——“中央财政支持社会组织参与社会服务项目”10年述评》，《中国社会报》2022年7月4日第1-3版）；2013年《国务院机构改革和职能转变方案》提出，重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。2016年，财政部和民政部联合下发《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》，明确提出以购买服务引导社会组织加强自身能力建设。2020年，民政部又出台《培育发展社区社会组织专项行动方案（2021-2023年）》，大力促进社区社会组织发展，以扩大社会服务提供主体。以中央政府出台的政策为引领，各地政府相继出台了地方性社会组织培育政策。

业可持续发展培育运行主体。最后，促进社会组织登记管理机关和社会组织实际从事业务领域相关政府部门的跨部门政策协调，推动相应领域向社会组织开放服务市场，为公益行业提供更大的发展空间。

具体到政府培育社会组织，从国际国内实践来看存在两种典型模式，一种是以政府为主导、以行政机制为主要资源配置机制的直接培育模式，一种是政府赋权支持型社会组织、以社会机制和市场机制配置资源的间接培育模式；比较而言，政府赋权支持型社会组织的间接培育模式中培育主体在系统层次和个体层次的多维度支持上具有明显优势，更有利于社会组织的健康可持续发展（郁建兴、滕红燕，2018）。这一理论分析的结论得到了进一步实证研究的支持（滕红燕，2022）。因此，充分发挥支持型社会组织在政府培育社会组织中的作用，对于提升社会组织培育效能、构建良性互动的政社关系具有重要意义。

与培育社区社会组织、社会企业（包括一部分企业社会责任）、员工志愿组织和志愿小组等未在民政部门登记注册为社会组织的公益活动主体相关的公益基础设施，主要是全社会公益文化的营造以及提升国民的公益理念和公益能力，不断扩大和创新公益实践。这已链接到公益行业与宏观环境之间的互动，下一节将会对此进一步展开论述。例如，阿里巴巴公益基金会推动的“人人公益3小时”平台以及腾讯、蚂蚁等互联网公益平台对泛公益行为的推广，对于营造全民公益文化起着积极作用。

从国际国内经验来看，培育公益行业运行主体一个非常重要方面，是培育和支持优秀的公益人才；进而，充分发挥这些优秀的公益人才的核心作用，创办和发展壮大公益组织，推动公益行业发展。例如，美国纽约城市大学公益与民间社会研究中心（Center on Philanthropy and Civil Society at the Graduate School of City University of New York, CUNY-CPCS）的“国际学者计划（International Fellow Program, IFP）”自1989年创立以来在全球72个国家和地区招收了249名学员。^①这些学员学成归国后或是在各自的国家创办了协会和基金会等社会组织，或是在大学创建了慈善公益课程和研究中心，成为引领现代公益全球化的种子。一项2014年的调查显示，CUNY-CPCS的学员至少帮助创办了98个社区

^① 数据来自 CUNY-CPCS 官方网站：<https://www.gc.cuny.edu/center-philanthropy-and-civil-society/who-we-are/international-fellows-program-alumni>。

基金会、支持型组织或非营利研究团体，成为 84 家非营利组织理事会的成员；46.9% 的受访对象表示，其创办新非营利机构与其在 IFP 项目的经历相关（CUNY-CPCS, 2021）。透过这个案例，我们不难管窥培育优秀公益人才对培育公益行业运行主体的战略意义。

近年来，北京师范大学社会发展与公共政策学院和深圳国际公益学院先后设立学历和非学历教育的公益组织人才培养项目，并通过基金会为公益人才能力提升提供资金支持，这对于国内公益人才培养和公益组织发展起到了重要的推动作用。除了传统的高校和教育培训机构直接为公益人才提供的专业教育和资金支持外，公益基金会亦可在资助公益人才继续教育、创业创新等方面发挥积极作用。例如，银杏基金会近年来一直专注以多元路径支持社会创业家的成长和发展，推动社会创业家成长、公益行业发展和社会问题解决三个维度的有机融合，凸显了公益基金会等社会组织在公益人才培养方面的独特优势。

2. 促进公益行业的专业分工和协同合作的公益基础设施

企业和海外公益组织发展的经验都表明，专业分工是提升公益组织能力和整个公益行业运行效率的重要基础。这一思想最早可以追溯到经济学的鼻祖亚当·斯密。在以专业分工积淀公益组织能力和提升运行效率的同时，促进细分公益领域及价值链上下游运行主体之间的交流协作，对于推动公益行业发展具有重要意义。在促进公益行业专业分工与协同合作方面，主要的基础设施服务是区域网络、领域网络和专业网络。

区域网络旨在促进特定区域内公益组织之间的协作，特别是推动地方政府促进公益社会组织发展的支持性政策的出台和落地，为该区域内公益社会组织发展创造更好的发展空间。领域网络关注特定细分领域的社会问题，通过交流合作促进对特定细分领域的经验分享和能力建设，形成解决社会问题的合力，更有效地推动政府和社会对特定领域的关注和投入。专业网络则聚焦公益行业的特定环节/维度，如公益资源筹集、公益组织数字化等，旨在提升公益组织在这些方面的专业能力。

从中国目前的实践来看，在区域网络方面，链接政府和社会组织的枢纽型社会组织往往扮演着重要角色。这些枢纽型社会组织通常在资金等硬件资源上得到了地方政府的支持，但在构建区域网络的抱负和专业性方面往往还存在一

些欠缺，对于这类公益基础设施的支持，主要是提供专业知识和工具，以帮助他们提升倡导本地政策出台和落实的能力。

与区域网络不同，领域网络则围绕特定议题或细分目标群体，促进关注该议题的跨区域公益组织间的合作。在领域网络上，细分领域的头部公益组织、聚焦该领域的资助型公益基金会、社会团体及其内设的专业委员会在构建领域网络上具有一定优势。如在高龄老人心灵关怀领域，“十方缘”在北京开展老人心灵关怀服务的基础上，通过中国生命关怀协会老人心灵呵护服务工作委员会搭建起覆盖全国数十个城市的老人心灵呵护服务网络，促进了这一细分领域的知识、技术和品牌的共享，并成立了聚焦为该领域筹资的公益基金会，形成了社会团体的专业委员会、公益基金会和服务型公益社会组织三位一体的运作模式，推动了高龄老人心灵关怀服务的规模化。在环境保护等公益领域，也正在形成具有一定影响力的领域网络。

从实践来看，目前国内专业网络的国内数量还比较有限，多是由数家相关机构发起并由独立注册的社会组织或社会企业作为运作主体（对外一般称作专业网络的秘书处）。如专注资助者服务的 CDR 资助者圆桌论坛、专注筹款人能力建设的方德瑞信等。专业网络是公益行业发达国家中公益基础设施的重要组成部分，在推动公益行业专业能力提升方面发挥着重要作用。以专业筹款人的筹款伦理和能力建设领域为例，美国早在 1960 年就成立了美国专业筹款人协会（Association of Fundraising Professionals, AFP）。AFP 是一个由为各种慈善机构提供公益支持的个人和机构组成的专业协会，在世界各地拥有 240 个分支机构，个人和机构会员 27,000 多个。这些个人和机构会员每年筹款超过 1,150 亿美元。AFP 通过敦促会员遵守《伦理原则和标准准则(Code of Ethical Principles and Standards)》、创立和维护《捐赠者权利法案(Donor Bill of Rights)》、开展筹款教育项目以及筹款人职业发展和领导力计划、提升公众认知和关注、推动国际筹款高级管理人员认证、促进筹款和公益相关研究以及支持促进慈善捐赠和道德筹款的法律法规等方式提升捐赠者信任、有效和道德的筹款^①。

从目前国内公益行业的实践来看，领域网络和部分专业网络通常并不严格

① 数据来自美国专业筹款人协会官方网站：<https://afpglobal.org/afp-fact-sheet>

区分，两者统称为议题网络（issue network）。

在促进公益行业上下游专业分工和协同合作以实现规模化效果上，国际公益界近年来的典型实践是推动领域建设（field building）。这里的领域（field）是指由组织和个人组成的社群，这个社群为朝着共同的目标一起工作，并且使用共同的方法来实现这一目标（The James Irvine Foundation and The Bridgespan Group, 2009）。相应地，领域建设是指推动一个领域朝着产生大规模影响的方向发展的活动或投资；这些活动和投资，一方面增强该领域内的单个组织的能力，另一方面努力加强各组织之间联系和协作；知识库、行动者、领域议程、基础设施和资源共同构成了领域建设的五个基本要素（Farnham et al., 2020）。

案例研究表明，在推动领域建设的诸多行动者中，被称之为领域催化者（field catalysts）的行动主体扮演着重要角色，他们试图帮助多个参与者实现一个共同的、影响广泛的目标（Hussein et al., 2018）。例如，在推动美国青少年烟草控制这一领域，无烟青少年运动（Campaign for Tobacco-Free Kids, TFK）自1995年诞生以来就一直扮演着重要的催化者角色，推动美国青少年烟草控制领域的共识形成和共同行动，推动了该领域的规模化变革，美国青年吸烟率从1997年的36%下降到2018年的8%^①。可见，推动具有成为领域催化者抱负和能力的支持型组织发展，对于推动特定领域社会问题的规模化解决具有重要意义。

在公益基础设施实践中，也有一些议题网络因所关注议题的综合性而在某种意义上成为行业平台。比较典型的是中国基金会发展论坛（China Foundation Forum, CFF）。自2008年成立以来，CFF以建设中国基金会行业生态系统为使命，逐渐发展成为以加强基金会沟通合作为中心的综合性公益行业平台，注册成立了北京基业长青社会组织服务中心作为秘书处，发展出长青图书馆等新的公益基础设施服务。

3. 推动公益行业的供需对接和交易达成的市场基础设施

公益行业与营利性行业的明显差异之一，就是在公益行业中公益产品的购买者（即资助者：政府、企业和个人捐赠者、基金会等）和实际使用者（受益群

① 数据来自美国疾控中心，Centers for Disease Control and Prevention, “Fast Facts and Fact Sheets: Youth and Tobacco Use,” https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/fact_sheets/youth_data/tobacco_use/index.htm.

体)通常是相互分离的,这与营利性市场中购买者和使用者合二为一或高度利益相关有本质差异,从而形成了交互关系更为复杂的公益市场(参见图5)^①。

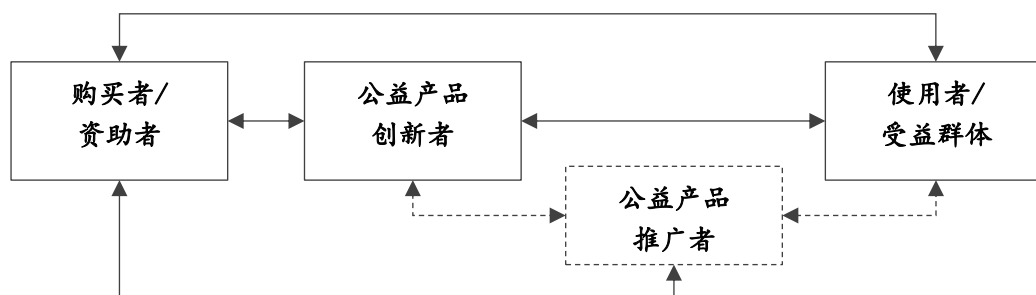


图9 简化的公益市场模型

基于上述简化的公益市场模型,公益行业的规模化高效运行离不开价值链上下游的供需对接。这里所谈的供需对接至少存在两个主要的环节,一个环节是资助者与被资助机构(公益产品生产者)的对接,以实现资金转移和公益产品的生产;另一个环节,是创新的公益产品生产者与推广该公益产品的区域合作伙伴(公益产品推广者)的对接,这是实现公益产品的规模化运作,以在更大范围内提升公共福利的客观需要。在价格信号弱于营利市场的公益行业,替代价格信号的信息机制具有更重要的作用。

从国际国内经验来看,公益组织的信息披露、透明度、以及更宽泛意义上的评级和评估等信用相关基础设施的发展,对于减少公益行业供需双方的信息不对称和促进交易达成具有特殊重要的意义。从实践来看,这类信用相关公益基础设施包含两个相互关联的维度,一是建立相关的规则体系,二是基于这些规则体系对公益组织相关运作进行评价。而评估则因聚焦组织层面和项目层面而有所不同。组织层面的评估似可归入公益组织的评级体系,而项目层面的评估则具有更强的定制化服务特点。另外值得关注的是,在具体的组织和项目评估基础上,开展评估理论和方法的知识生产,对于提升评估质量和促进信用体系发展具有重要意义。例如,近年来成立的公益行业评估支持平台不以公益组织和社会项目评估为核心,而是主要着眼于推动公益评估公共的知识积累、能力提升与交流共识,成为这类公益基础设施体系的新成员。

^① 徐永光先生用“一位三体”概念来刻画公益市场的复杂性(《对话徐永光: <公益向右>是救公益,还是害公益?》, https://www.sohu.com/a/163587695_481285),更深入的分析参见徐永光(2017)。

除了上述减少上下游信息不对称的信用体系建设，建立一个开放而又具有影响力的对接供需的市场平台本身也是极为重要的公益基础设施。

在促进资助机构和被资助机构的资源对接方面，互联网募捐平台在实践中扮演着越来越重要的角色。截至目前，民政部先后分三批指定了 30 家慈善组织互联网募捐信息平台，这已成为公益项目和中小企业、社会公众等小额捐赠者之间资源对接的重要平台，为公益产品面向公众的募捐创造了空前的机会，同时带动了社会公众对公益的广泛参与。2021 年，中国公益行业通过互联网平台募集的善款约 100 亿元，占当年捐赠总额的 8.4%，但目前互联网募款主要集中于几家头部互联网信息平台。^①

在促进创新的公益产品的影响力规模化方面，存在两种主要的机制，一种是“卖给政府”，典型的如从基金会探索实施的学生营养改善试验到国家层面的“农村义务教育学生营养改善计划”（彭龙等，2013）；另一种是“卖给伙伴”，即通过公益市场链接到更多区域合作伙伴，实现创新公益产品的扩散，从而覆盖更多受益群体。南都公益基金会等发起的“好公益平台”，是一个典型的对接公益产品创新者与区域合作伙伴以实现公益产品影响力规模化的公益市场平台。相对于中国这样巨型国家在经济社会快速转型中喷涌的社会问题而言，目前这类公益市场平台所承载的创新公益产品和资源募集规模都还是远远不够的。

需要进一步指出的是，前面论及的公益市场购买者和使用者分离的基本属性，会对创新公益产品区域扩散过程产生重大影响。相对于传统营利市场，创新公益产品在扩散过程中需要区域合作伙伴进一步向资助方寻求服务递送所需的资源，这会极大地影响区域合作伙伴承接这些项目的动力。因此，在公益市场平台构建中应考虑进一步实现创新公益产品和资助资源的整合，以快速规模化创新公益产品的社会影响力。

（三）宏观层面的公益基础设施分析

宏观层面的公益基础设施分析着眼于推动慈善公益事业的整体发展。分析的核心是优化慈善公益系统及其所处环境的交互关系，形成具有更高效能的慈善公益生态。

^① 数据来自《中国慈善家》，<https://www.sc.chinanews.com/zz/2022-10-24/741.shtml>。

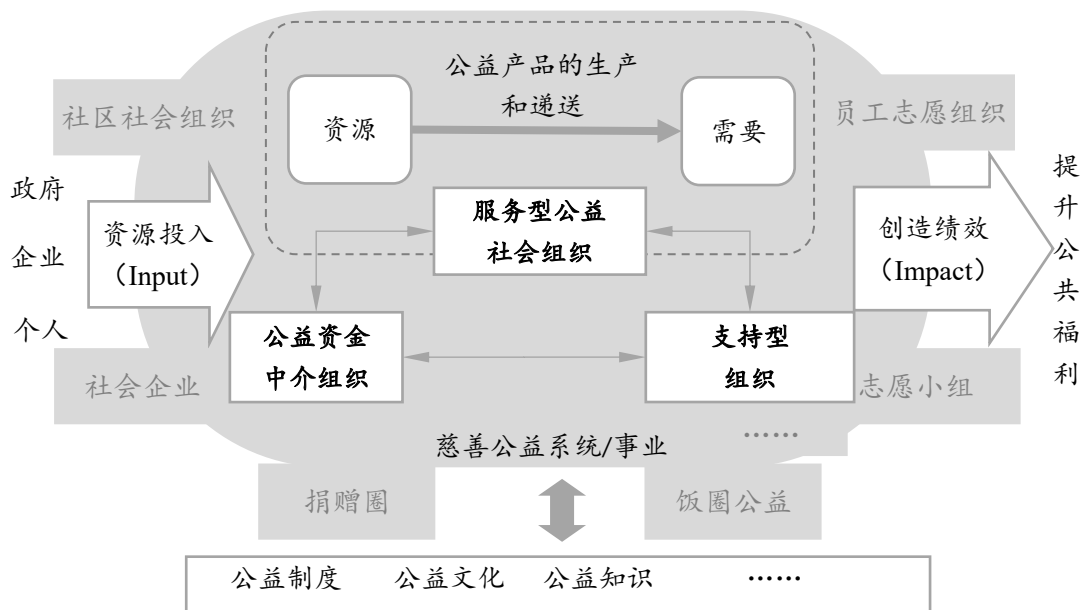


图 10 慈善公益事业的系统与环境

从上图不难看出，宏观层面公益基础设施的重点，主要包括两个方面，一是扩大慈善公益事业的资源投入，二是营造有利于慈善公益事业发展的宏观环境，如制度环境、文化氛围、知识生产和分享等。从经济学属性来看，这些宏观层面的公益基础设施多具有公共物品的属性，难以通过服务付费来实现持续发展。

1. 不断扩大公益资源投入的基础设施

推动慈善公益事业发展，需要增加对慈善公益系统的资源投入。对慈善公益系统的资源投入，按照资源形态划分，主要包括现金、实物和服务三种；按照来源主体划分，主要包括政府、企业和个人三类。

政府对慈善公益系统的资源投入，主要包括三类：（1）彩票公益金，这是政府非税收入形式之一，是从彩票发行收入中按规定比例提取，专项用于社会福利、体育等社会公益事业的资金^①。财政部公告的数据显示，2021 年，全国发行销售彩票 3,732.85 亿元，共筹集彩票公益金 1,046.66 亿元；彩票公益金在中央和地方之间按各 50%的比例分配，专项用于社会福利、体育等社会公益事业；中央集中彩票公益金在全国社会保障基金、中央专项彩票公益金、民政部和体育总局之间按 60%、30%、5%和 5%的比例分配；2021 年中央财政安排彩票公益金支出 502.7 亿元，其中，中央专项彩票公益金 139.99 亿元，用于国务院批准的

^① 参见财政部：《彩票公益金管理办法》（财综〔2021〕18 号）。

社会公益事业项目，分配给民政部和体育总局各 25.91 亿元。^①（2）政府购买社会组织服务资金，这部分资金兼具满足特定群体社会福利需要和促进社会组织培育发展的双重目标，总体上有利于公益社会组织的培育和发展；2022 年全国政府购买服务支出规模近 5000 亿元^②，购买服务的对象包括公益二类事业单位、企业和社会组织。（3）对社会组织支持平台和社会组织孵化器的资金投入。从 2007 年恩派（NPI）在上海的实践开始，多个大型城市都推动了社会组织孵化器的建设，在运作模式上多是由政府投入，但委托专业社会组织运营管理。社会组织孵化器和社会组织支持平台为社会组织发展提供办公空间、能力建设等方面的服务。

企业对慈善公益系统的投入，主要包括三类：（1）捐赠，企业捐赠一直是我国捐赠的主要来源，占社会捐赠总额的 60%以上；（2）无偿或低于市场价格提供的专业服务；（3）社会影响力投资。

个人对慈善公益系统的投入，主要包括两类：（1）捐赠，随着互联网公益的发展，公众捐赠在社会捐赠中开始占据重要位置；（2）志愿服务时间。按照资产和捐赠行为的差异，可将个人捐赠者划分为高净值人群和一般社会公众做进一步的分析。目前已有一些研究分别探讨了面向各细分人群的筹款策略并得到了一些有价值的发现。本报告对此不做具体探讨。

按照《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2022）》估算，2021 年中国全社会公益资源总量约为 4,466 亿元，约占同年 GDP 的 0.39%，同比增长 8.57%。其中，社会捐赠总额为 1450 亿元，彩票公益金总量为 1062 亿元，志愿者服务贡献价值折现为 1954 亿元；高净值人群的慈善捐赠大幅增长，2021 年福布斯中国慈善榜上榜的 100 名慈善家的现金捐赠总额为 245.14 亿元，同比增长 36.87%（杨团、朱健刚，2022）。

扩大政府对慈善公益系统的投入，从慈善公益行业来看，这在本质是一个政策倡导的过程。而对中国政策过程的研究表明，政策倡导的核心是问题建构

① 中华人民共和国财政部公告 2022 年第 26 号，财政部官网（http://zhs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202208/t20220831_3837398.htm）

② 关于做好 2023 年政府购买服务改革重点工作的通知（财综〔2023〕12 号），财政部官网（http://zhs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202304/t20230414_3878978.htm）。

和倡导路径。在这方面要发挥官方智库和专家的作用，支持官方智库和专家开展政策导向的实证研究，推动学术研究成果向政策建议的转化，从而推动有利于慈善公益行业发展的相关政策的议程设置和政策变迁。

扩大企业对慈善公益系统的持续投入，需要在商业价值和社会价值之间建立平衡。第一，要倡导一种商业向善的文化；第二，要通过高峰论坛、公益奖项、慈善排行榜等传播热心公益的爱心企业的品牌和影响力；第三，要营造有利于企业参与公益创新的制度环境。在这方面，政府、公益研究机构等都可以发挥重要作用。

扩大个人对慈善公益系统的持续投入，短期内受到公益项目和筹款渠道的影响；而就长期而言，这是一个以公益教育推动公益文化普及的过程。着眼长远要建立覆盖不同人群的终身公益教育体系，推动公益逐渐成为现代生活方式的一部分。

2. 完善宏观制度环境这一最重要的基础设施

《慈善法》的出台，为慈善公益行业发展提供了基本的法治环境。《慈善法》以及社会组织登记和监管制度，还有进一步优化的空间。特别重要的是政府管理社会组织理念的不断创新，要推动社会组织管理的政策基调从分类控制走向分类基础上的积极支持。在全国性法律法规的总体框架下，率先推动地方政府的制度创新，不仅有助于推动区域内慈善公益事业的发展，还有助于通过制度创新的水平扩散和垂直扩散，推动其他区域和全国性法规、政策的优化。除了法律法规等官方制度外，行业规范等自律性的制度也是制度环境的重要组成部分。

3. 推动知识生产和分享的基础设施

无论是面向社会公众的公益教育，还是面向慈善公益行业从业者的能力提升项目，乃至面向决策者的政策倡导，都须以坚实的实证研究作为基础。某种意义上，公益研究的落后和公益知识的短缺，已成为中国公益慈善事业发展的制约因素。以下是基于文献和访谈识别的一些重要的公益知识生产需求。

（1）全球慈善公益实践和研究的最新进展及其对中国的启示

鉴于国内公益行业中相当高比例的从业者还并不具备熟练的英文文献和新闻阅读能力，将全球公益研究的经典和前沿学术成果、公益实务领域的最佳实践和创新前沿翻译为中文仍具有非常重要的价值。要探索建立全球公益研究追

踪数据库并精选最具借鉴价值的研究成果及时译介到国内，供国内实务界参考。目前，已有一些机构支持和推动了这方面的工作，如公益慈善学园、北京沃启公益基金会、北京师范大学公益研究院等都开展了一些对国际前沿成果的翻译工作。对于这方面成果的译介和传播工作还要持续推进。

（2）构建基于中国国情的慈善公益理论框架

慈善公益行业发展既具有跨文化的方面，同时又受到不同国家历史文化、社会制度等方面因素的影响。因此，中国慈善公益理论的发展，既要从国际研究中汲取营养，更要根植于中国慈善公益实践，从实践出发构建契合中国国情的慈善公益理论框架。为此，要支持学术机构特别是中青年学者的发展，推动理论界与实务界的合作，推动跨学科的公益研究。

（3）社会问题及慈善公益的行动策略

社会问题是公共政策的逻辑起点，也是慈善公益行业行动的方向指引。要更好地发挥公益行业的作用，要深入研究中国经济社会快速转型中的社会问题及其原因，识别在这些社会问题中适合公益行业行动的优先领域、作用空间和行动策略，从而为慈善公益行业提升行动效能提出建议。

（4）中国公益领域的最佳实践及关键成功要素

追踪中国公益领域的最新实践，识别细分领域的最佳实践，分析其关键成功要素及可复制性。简言之，重中之重，就是讲好公益发展的“中国故事”。这些慈善发展的中国故事，一方面可以为公益行业内类似组织的发展提供借鉴，另一方面还可以通过这些公益故事去增强政府对于公益行业的重视和信任。

（5）整合的慈善公益行业基础数据库

基础数据是行业健康发展的基础，也是开展公益研究的基础。目前，我国慈善公益行业的数据往往散落在不同机构，如民政信息系统平台、易善数据等，目前还缺乏数据的充分整合。同时，纵观整个慈善公益行业的数据平台，还非常缺乏微观项目层面的数据。行业基础数据的不完善，影响了以事实为基础的（evidence-based，或称之为循证）的公益研究发展

（6）公益知识分享平台和机制建设

这里包含两个层面，一个是作为公益相关研究的学术交流平台的专业学术期刊和学术共同体的建设，一个是促进公益行业内各种信息和知识分享的平台

和机制建设。

学术期刊和学术共同体的形成是一个研究领域走向独立和成熟的重要标志。目前，在中国公益研究相关领域，尚没有国内统一刊号的中文学术期刊。两个主要的学术交流平台《中国非营利评论》（清华大学公益慈善研究院主办）和《中国社会组织研究》（原《中国第三部门研究》，上海交通大学中国公益发展研究院等主办）虽已发展多年，但至今均仍是以书代刊的“半年刊”，每年出版两辑。一方面，刊载学术文章的容量非常有限，另一方面，以书代刊的辑刊虽亦可被“中文社会科学引文索引”（CSSCI）收录，但学界对辑刊的认可度通常低于有统一刊号的学术期刊。此前，浙江敦和慈善基金会探索与国内主要学术期刊合作，支持慈善公益领域学术文章的发表，这是一个很有价值的探索。

除了学术论文和书籍等公开出版物外，公益行业也在不断生产以研究报告等非正式出版物为主要形式的知识产品。但这些研究报告通常是散落在各个机构之中，往往并没有公益实践者和研究者中充分共享。这就使得这些公益行业投入大量人力物力生产的公益知识产品因缺乏共享而没有实现价值最大化。近年来，北京沃启公益基金会发起的“益库”在促进公益信息（包括公益行业各领域的相关机构、项目、会议、法律法规、政策、图书期刊、工具资料、行动研究与学术研究成果、相关海外资料等）聚合和分享方面作出了有益的探索和尝试，但在内容丰富性、检索便捷性等方面还都有待提升。

4. 营造公益文化氛围

全民公益文化氛围的营造，主要有三条路径：其一靠公益教育，二靠公益传播，其三靠公益实践。如前所述，要着眼长远，建立覆盖不同人群的终身公益教育体系，特别是推动公益相关内容进入到义务教育和高等教育等国民教育体系，提升全民族的公益素养。公益传播方面，一是通过培训等活动，提升媒体和头部自媒体的从业者对公益的认知，使之成为公益文化的传播者，影响更多公众。推动公益机构与媒体的合作，打造品牌化的公益栏目。要国民公益实践创造更多空间，近年来互联网企业对捐步等泛公益行为的实践，为国民低门槛参与公益创造了新路径。推动公益进社区，让不同年龄阶段的人群都有机会走近公益，实践公益。探索从互益到公益的行为转换，推动兴趣小组等社区社会组织更多参与社区志愿服务。

我们需要与整个慈善家家族讨论公益基础设施。强大的公益基础设施将有助于基金会彼此之间以及基金会和政府之间更有效地相互合作，以实现大规模的变革。

——Ricardo Henriques, 经济学家, 巴西 Unibanco 研究所所长^①

四、中国公益基础设施投资策略^②

（一）发展公益基础设施的基本思路：充分发挥不同主体作用

经过先行者们近年来的不懈启蒙，公益基础设施建设逐渐得到了慈善公益行业的普遍关注。这是令人欣喜和振奋的。不过，需要保持清醒的是，这中间也夹杂着一些认知误区。其中，一个非常典型的认识误区就是，推动公益基础设施建设主要靠公益行业自身努力。事实上，这是一个似是而非的观点。

基于前述对经济基础设施和公益基础设施发展的分析，首先要在理念上澄清的是，公益基础设施是推动和服务慈善公益事业发展的基础设施，但并不是都要由慈善公益行业自主建立和运行。公益基础设施的资助方和服务提供方，在机构性质上不一定是社会组织，也可以是政府、企业、大学和科研机构。放宽观察的视界，发展公益基础设施，在认识和实践上要大胆“祛魅”和“破圈”，走出慈善公益行业，充分调动不同主体的积极性，形成跨部门发展合力。

1. 发挥政府在公益基础设施建设中的基础性作用

政府是经济基础设施最重要的提供者，也是公益基础设施最重要的提供者。这是一个极为重要但常被公益界忽视的基本事实。特别是在宏观和中观层面的公益基础设施建设方面，政府具有其他主体不可替代的重要作用。早在 20 世纪 80 年代，约翰·霍普金斯大学（Johns Hopkins University）教授莱斯特·M·萨拉蒙（Lester M. Salamon）就深入分析了第三部门发展中固有的慈善资源不足、慈善特殊主义、家长制作风和专业性不足等内在缺陷所导致的“志愿失灵”问

^① 引自：Benjamin Bellegy, 2018. *Unlocking philanthropy's potential: What funders can do to build strong philanthropy support ecosystems*. Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS). 巴西 Unibanco 研究所是一家由于慈善基金支持的具有 40 多年历史的教育研究机构，致力于以教育管理来改善巴西的公共教育，推动可持续发展。

^② 这里的投资策略泛指全社会对公益基础设施的投入机制，并不限于某一特定机构。

题，并提出了“委托市场”和“委托政府”两种解决方案，深刻地阐释政府介入慈善公益行业发展的内在逻辑（Salamon, 1987）。同样，公益基础设施建设也不能孤立于政府和市场。

综合上一章的分析，政府在公益基础设施建设方面的作用主要包括：（1）营造有利于公益事业发展的宏观环境，特别是社会组织登记注册和业务发展相关制度。将行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织直接登记制度切实落到实处，建立清晰透明的登记注册和业务发展规则体系，切实做到法无禁止即可为，此举有助于壮大公益行业的运行主体。（2）释放公益社会组织发展空间，以政府购买服务等方式增加对公益行业的资源投入，扩大公益市场规模。（3）以社会组织孵化器等方式培育发展社会组织，不断壮大公益行业主体；在培育发展社会组织中尽量采用间接手段，优化政府和社会组织合作关系；从满足人民对美好生活的期望出发，着力孵化发展公益社会组织。（4）以公益教育促进公益理念的普及，特别是将公益教育纳入到从幼儿园到研究生的国民教育体系，为公益事业发展营造良好的社会环境。（5）在国家和社会地方社科基金等政府科研项目中设立公益研究相关的项目，引导和推动慈善公益知识生产。

2. 重视发挥企业、事业单位等在基础设施建设中的作用

如前文分析，公益基础设施建设中，资源不足所导致的供给不足是非常突出的问题。例如，在具有非排他、非消费竞争性的公共物品属性的公益通用型知识生产领域，基础设施提供方难以通过服务收费覆盖知识生产成本，这往往导致供给不足；而在具有私人产品属性的定制化服务领域，尽管理论上可通过服务收费实现持续运营，但受制于作为服务对象的社会组织的定制化服务购买能力，亦难以支撑高水平专业支持型机构的发展。

在这种资源约束下，公益基础设施建设不能完全靠另起炉灶逐个培育发展支持型社会组织，而是要大胆探索机制创新，充分利用企业以及高校和科研院所等国有事业单位的人力资源和专业能力，最大限度降低公益基础设施的建设和运营成本。

3. 营造所有资助机构支持公益基础设施发展的理念和机制

公益基础设施的战略重要性、投入长期性，都使得发展公益基础设施不能

仅靠少数几家对此有情怀和热情的资助型基金会以一己之力推动，而是要着眼于推动建立所有资助型机构都重视和投入公益基础设施的理念和机制，将投入公益基础设施建设作为一种视角渗透到公益活动的方方面面，形成全行业、全社会支持公益基础设施建设的局面。

对此，要加大对公益基础设施的研究和推广力度，借助基金会论坛、专题研讨会、主题公众号、学术期刊、教学案例等平台，积极传播公益基础设施建设的重要性和建设策略。其中，要特别重视对国际基础设施发展成功案例的译介工作，以国际成功案例为基础，结合中国慈善公益发展的现实需要，提出发展思路和资源需求，引导对这一领域广泛而持续的资源投入。

探索所有资助型机构支持公益基础设施建设的创新机制。倡导资助型机构在委托服务型公益组织执行项目时多资助 1%或更高比例，专门用于受委托的机构在公益产品生产和递送之外的组织发展。可考虑多家资助机构联合发起设立专项基金，用于服务型公益组织购买支持性服务的补贴。

（二）如何促进公益行业的外部力量参与公益基础设施建设：政策倡导和机制创新

1. 以政策倡导促进政府改善公益基础设施

推动政府在公益基础设施建设中发挥基础性作用，公益行业可积极主动地开展政策倡导工作。政策议程设置的相关研究为公益行业通过政策倡导推动政策变迁提供了知识基础。

按照政策议程提出者和民众参与程度不同，我国政策议程设置具有六种不同模式（见表 2），随着决策民主化和科学化过程，议程设置模式总体上呈现出“关门模式”和“动员模式”逐渐式微，“内参模式”成为常态，“借力模式”和“上书模式”时有所闻，“外压模式”使用较少但未来出现频率将会增加的总体图景（王绍光，2006）。

进一步的研究表明，要推动政策议程设置，有几条不同的倡导路径：其一，影响牵头的政府部门进而谋求和相关部门的共识，推动国家层面政策的出台；其二，率先推动地方政府的政策创新，凸显政策效果和风险可控性，经由政策的水平扩散（被其他地区学习）和垂直扩散（得到中央政府认可纳入到全国性

政策中)，推动其他区域和全国性政策的优化（朱旭峰、赵慧，2016）；其三，充分发挥有影响力的政策专家的作用，影响高层决策者进而利用其影响力推动政策变化（徐晓新、张秀兰，2016）。在各种行动主体中，具有官方背景的社会组织（刘艳丽、徐晓新，2019）和智库（袁志彬，2017）在政策议程设置中具有重要影响。

表 2 中国政策议程设置模式

		议程提出者		
		决策者	智库（智囊团）	民间
民众参与程度	低	关门模式	内参模式	上书模式
	高	动员模式	借力模式	外压模式

来源：王绍光, 2006.

基于上述研究发现，在公益基础设施领域的政策倡导中，要充分利用“内参模式”，尝试“借力模式”和“上书模式”。加强与国家高端智库的合作，推动高端智库开展公益相关的政策研究，并通过内参等方式推动政策变革。在影响全国性政策同时，充分发挥区域网络的作用，推动地方政府在公益领域的政策创新，并对创新实践进行研究和推广，进而推动更多区域和全国性政策的优化。

2. 以机制创新促进企业和事业单位提供公益基础设施服务

要重视倡导企业以社会责任、员工专业志愿服务等方式为社会组织提供低成本、高质量的专业支持性服务。在法务、财务等专业服务领域，可充分发挥这些领域中全国性和地域性协会和学会等专业社会团体的作用，推动其专业资源丰富集的个人和机构会员更多地承担社会责任，以志愿服务方式为公益社会组织发展提供专业服务支持。而在数字化等领域，要重视充分发挥作为慈善组织互联网募捐信息平台的头部互联网企业在技术、平台等方面的优势，推动这些企业发挥更大的支持作用。如以互联网企业员工志愿团队方式开发面向公益社会组织的数字化工具。

资助型基金会可通过设立研究基金、与期刊合作开辟慈善公益研究相关专栏、资助组建公益学术共同体等方式引导高校、科研院所的研究人员加强对公益领域的研究，促进研究机构与公益实务界的合作，推动学术研究和实务的融合。在这方面，要尤其重视支持助理教授、博士后、博士生等青年研究者开展慈

善公益研究，通过对其学术生涯早期研究工作的资金和调研渠道支持，培育慈善公益研究的骨干力量，推动慈善公益研究可持续发展。

（三）公益基础设施细分领域投资策略

1. 微观层面：提升服务型公益组织效能的基础设施

基于第三章的分析，微观层面的公益基础设施服务主要是围绕公益产品生产的核心价值链和服务型公益社会组织职能管理的支持性服务。这些支持性服务，在实践中大体上可以分为通用型知识（general knowledge）和定制化服务（customized service）这两大类。

通用型知识对于全部或某类服务型公益社会组织的能力发展都具备重要价值；而且，这些知识一旦生产出来，从经济学属性上讲，通常具有公共物品的一般属性，即具有非排他性和非消费竞争性，因此难以通过对某些服务型公益社会组织收费的方式来弥补全部的知识生产成本。因此，需要对支持型机构（包括但不限于支持型社会组织）生产通用型知识的活动进行持续资助，或对此类组织进行非限定资助以提升组织持续提供支持服务的能力，即补供方。资助型基金除直接资助支持型机构外，还可通过开展政策和社会倡导活动推动政府和企业对这类通用型知识的生产予以一定投入，通过种子基金等方式引导更多公立学术机构开展慈善公益相关领域研究，扩大通用型知识生产。这有助于服务型公益社会组织从这些通用型知识中受益，提升组织能力。

较之通用型知识，定制化服务则具备更强的私人物品属性，即兼具排他性和消费竞争性。因此，无论是围绕公益产品核心价值链的定制化服务，还是围绕职能支持的定制化服务，从理论上讲，都可通过服务收费（pay-for-service）方式来覆盖服务提供成本，以实现相关服务机构盈亏平衡和可持续发展。

这些定制化服务当前发展中面临的挑战主要在于，这些公益支持型组织所服务的主要对象，特别是作为慈善公益行业主要行动主体的服务型公益社会组织受规模和资源所限，为定制化支持性服务的付费能力非常有限。由此，带来了一些现实的或潜在的问题和挑战。第一，受制于这些服务型公益社会组织为定制化服务付费的能力，以他们为主要服务对象的公益支持型组织的营收能力受限，使这类机构对优秀专业人才的吸引力不高。从截至目前的实践来看，这

些公益支持型组织的发展多得益于南都公益基金会、浙江敦和慈善基金会以及其他国际公益基金会对组织早期培育和发展的直接资助，以及对服务型公益社会组织购买其专业支持性服务的资助。第二，受慈善公益行业的规模所限，在特定专业服务领域中难以形成多家公益支持型组织并因此形成有效的竞争性市场。一方面，这会影响公益支持型组织专业服务能力的持续提升，另一方面也潜在形成由一两家机构垄断特定专业服务市场的风险，尽管从对支持型组织的访谈来看，限于市场规模和价格等因素，垄断这一问题在目前并不明显。

面对定制化服务理论和现实之间的张力，这部分公益基础设施发展也需要市场之外的力量提供支持。除了前述提及的充分利用企业社会责任和专业志愿服务来拓宽服务资源外，还可通过资助服务型公益社会组织购买专业支持服务，即补需方的方式，扩大支持性服务的市场规模。

对此，简要总结参见表 2。

表 3 提升服务型公益组织效能的公益基础设施

公益基础设施 细分领域	公益核心价值链的支持性服务： 公益资源筹集，公益产品设计，公益产品生产和递送	
	组织职能管理的支持性服务： 领导力，战略，内部治理，组织流程， 人力资源，财务，法务，品牌，数字化……	
经济属性	通用型知识	定制化服务
	非竞争&非排他	竞争&排他
主要挑战	投入和生产不足	客户付费能力有限
投资策略	补供方，倡导政府、企业 投入和公立研究机构参与	补需方，专业志愿服务， 企业社会责任

2. 中观层面：提升慈善公益行业运行效能的基础设施

中观层面的公益基础设施，旨在通过培育慈善公益行业的运行主体、促进慈善公益行业的专业分工与协同行业、推动慈善公益行业供需对接和交易达成，以实现慈善公益行业的高效运行。

培育慈善公益行业运行主体方面，优化登记注册制度、社会组织孵化器和

以政府采购和开放发展空间来扩大公益服务市场规模这些公益基础设施都是典型的公共物品，主要的提供方是中央和地方政府。如前所述，为推动这些公益基础设施建设，慈善公益行业可开展有效的政策倡导工作。同时，社会组织可为政府社会组织孵化器建设提供专业技术支持，提升社会组织孵化效果。

从国际经验来看，培养优秀公益人才是培育慈善公益行业运行主体的重要路径。这一公益基础设施服务的传统提供者是高校。可倡导推动高校设立慈善公益相关的学历教育项目，与高校合作开展慈善公益人才培养，为公益人才在职学历教育提供奖学金支持，以联合设立实习基地方式提高对相关专业学生的认知度和吸引力。鉴于中高端公益人才培养所具有的实践性，基金会等公益社会组织可发挥贴近行业实践的优势，在非学历教育上扮演重要角色，通过职场教练、同侪交流等方式提升公益人才的实战能力。投资于高校和社会组织的公益人才教育和培训项目，对于慈善公益行业的可持续发展具有重要意义。

促进慈善公益行业专业分工与协同合作方面，区域网络、领域网络和专业网络这三大网络是公益基础设施建设的重点。从国际经验来看，这些支持网络在提升慈善公益行业运行效能、产生规模化社会影响都具有重要意义。这些支持网络建设初期，往往需要资助型基金会、企业或政府的资源投入作为启动资金。从区域网络、领域网络和专业网络的运行实践来看，他们往往为社会组织和政府提供多种不同类型的服务，这些服务分别具备不同的经济属性。具体而言，这些网络开展的政策倡导和社会倡导类的业务，具有非排他和非消费竞争的公共物品属性，服务于整个慈善公益行业，不易也不宜以服务收费方式来收回业务成本。对于这部分业务，无疑需要政府或公益基金会提供必要的资助。这些网络开展的会员服务，在一定意义上具有俱乐部物品的属性，可排他但一般不具备消费竞争性，理论上在稳定运营阶段可通过会员收费来覆盖供给成本。而这些网络开展的针对社会组织、政府和企业提供的定制化服务，则属于私人物品，兼具排他性和消费竞争性，理论上应以面向具体服务对象的服务收费来覆盖服务成本，但现实中这类业务往往面临着客户付费意愿和能力的挑战。

需要特别指出的是，从国际经验来看，这些支持型网络在发展过程中往往会遇到仅服务付费会员还是服务整个慈善公益行业的冲突。为在更大范围内支持行业发展，资助型基金会等资助方可通过提供额外的资助，推动这些针对付

费会员的服务进一步开源，或至少提供最低限度的面向全行业的开放服务。支持和鼓励定制化服务在一定时间后进入行业知识库，服务于更广泛的有类似需求的社会组织。围绕一些重要的社会议题或问题（social issue or problem），可联合开展有针对性的领域建设（field building），通过知识、资源、行动者、网络的多元互动，规模化地产生社会影响的同时，探索支持网络发展的经验。

在推动行业供需对接和交易达成方面，信息披露、透明度以及评级和评估体系等信用机制是影响最广泛的基础设施。从经济属性来看，信息披露、透明度和评级等具有非排他性和非消费竞争性的公共物品属性，因此应通过政府、企业或公益基金会的资助来构建。从实践来看，这类公益基础设施包含两个相互关联的维度，一是建立相关的规则体系，二是基于这些规则体系对公益组织相关运作进行评价。规则体系的建立是相对中性的，而评价则存在一定的伦理挑战。当基金会资助专业机构开展信息披露、评明度等相关评价而基金会本身又是被评价的对象时，存在着资助会影响评级评价结果的潜在伦理风险。类似地，当政府主导建立公益组织评级体系时，亦存在行政干扰评级结果的潜在风险。因此，要建立必要的“防火墙机制”，避免资助影响评价结果。促进公益评级机构资金来源的多元性，构建更为开放透明的治理机构，有助于减少资金来源对这类基础设施公正性的影响。评估则因聚焦组织层面和项目层面而有所不同。组织层面的评估似可归入社会组织评级体系，具有公共产品属性，而项目层面的评估则是一种定制化服务，在某种意义上具有私人产品的排他性和消费竞争性，理论上应以服务付费方式来展开。但在项目评估基础上进一步的关于评估理论和方法的知识生产，则具有公共物品属性。对于这类公益基础设施的投资，宜以补供方方式展开，以推动评估公共知识的生产，进而促进评估实践发展。

除了上述信用机制外，公益市场也是促进公益行业供需对接和交易达成的重要基础设施。这里谈的公益市场包含两个层面，其一是对接公益项目与捐赠者为公益项目募集资金的平台，其二是对接公益产品创新者和区域合作伙伴以实现公益产品影响力规模化的平台。前者的主要形态是面向企业和企业家群体的慈善晚宴、公益项目推介会以及面向一般公众捐赠者的慈善组织互联网募捐信息平台等。民政部先后指定了 30 家慈善组织互联网信息平台，一些头部平台

已初步探索出有特色的募捐模式。如何根据不同平台的业务模式和捐赠者特点，建立有效的公益项目遴选和推广机制，是推动公益项目和捐赠者对接的关键所在，这里还有很多需要研究和探索的空间。对于后者，目前比较有影响的实践形态是“好公益平台”。由于付费方式的不同，与传统营利性市场相比，创新的公益产品在区域推广以实现社会影响力规模化过程中，区域合作伙伴通常会面临较大的本地化筹资的挑战。因此，借鉴领域建设的经验，构建一种跨区域资助者、公益产品创新者、区域合作伙伴、本地资助者以及专业支持型机构多元参与、资源互补的公益市场机制，对于社会影响力规模化具有重要意义。在市场平台构建和模式探索方面，都还需要持续投入。

表 4 提升慈善公益行业效能的公益基础设施

	培育行业运行主体	促进行业专业分工与协作合作	推动行业供需对接和交易达成
公益基础设施细分领域	优化注册登记制度 ^[1] 社会组织孵化器 ^[2] 扩大公益服务市场 ^[3] 培养优秀公益人才 ^[4]	区域网络 领域网络 专业网络	信息披露 透明度 评级 评估 ^[1] 公益市场（筹资平台及公益产品规模化）
经济属性	^[1] 非排他&非竞争 ^{[2][3][4]} 非排他&竞争	依服务类型： 排他&非竞争 排他&竞争	非排他&非竞争 ^[1] 项目评估排他&竞争
主要挑战	倡导能力	付费能力	伦理，规模和影响力不足
投资策略	倡导政府投入与政府合作	前期补供方	持续投入

3. 宏观层面：促进公益事业持续发展的基础设施

宏观层面的公益基础设施建设，重点是扩大慈善公益事业资源投入和营造有利于慈善公益事业发展的宏观环境。具体而言，包括推动政府、企业和个人对公益事业的投入，优化公益事业的宏观环境，推动公益知识生产和分享，营造公益文化氛围。

在推动政府、企业和个人对公益事业的资源投入方面，这里重点讨论如何

扩大社会公众对公益事业的持续投入。^①就长期而言，这是一个以公益教育普及公益文化的过程，与营造公益文化氛围的基础设施建设殊途同归。对此，着眼长远，要建立覆盖不同人群的终身公益教育体系。通过政策倡导和支持师资培训，推动公益教育内容更好地进入到义务教育阶段的《道德与法治》等必修课程中，提升教师对公益教育内容的理解和传授能力。与地方教育部门合作，推动公益教育校本课程的开发和公益教育活动的开展。支持高校开发慈善公益类选修课程，推动慈善公益类学历教育。推动 EMBA 等面向中高端商业人士的教育培训项目中公益课程和公益案例的开发和应用。就短期而言，扩大个人对慈善公益系统的投入则是公益传播和公益参与渠道的完善。一般公众的参与捐赠和志愿活动，短期内很容易受到事件、公众人物和同伴的影响，同时捐赠和志愿服务的便捷性也是影响参与的重要因素。对此，要充分利用社交媒体的公益传播功能以及社交媒体和捐赠的无缝融合，促使公众的参与动机迅速转化为行为。

优化宏观制度环境方面，本章开篇重视发挥政府在公益基础设施建设中的作用部分已有较多讨论，此处不再展开。

推动公益知识生产和分享方面，基础设施建设的重点是推动慈善公益的基础研究和应用研究，构建学术分享平台和信息分享平台。高质量的公益研究成果是开展公益教育和公益相关政策倡导的科学基础。就某种意义而言，公益研究是发展公益基础设施的基石。从学科发展的规律来看，推动公益研究需要在三个方面综合发力，一是推动公益相关的学术共同体建设，如在相关学会下设慈善公益研究专业委员会；二是推动公益研究的中英文学术期刊建设，围绕期刊组织开展研讨会等活动，搭建学术共同体的交流平台；三是推动公益方向的研究生教育，培养高端人才，推动公益研究的可持续发展。短期内，可加强与中文学术期刊的合作，推动公益研究专栏的设立，以产出阵地引导青年学者积极投身慈善公益研究。在这些方面，公益基金会作为资源提供方应加强相互合作及与公益伙伴的合作，以公益教育和公益研究推动公益事业可持续发展

^① 格外关注一般社会公众的捐赠，原因在于，从长远来看，一般社会公众捐赠具有公益事业可持续发展以及保持社会组织的专业性和独立性都具有特殊重要的意义。相关讨论参见邓国胜（2007）。

表 5 促进慈善公益事业持续发展的公益基础设施

	推动资源投入	优化制度环境	营造公益文化氛围	推动知识生产和分享
公益基础设施细分领域	对企业的募捐 对个人的募捐 对政府的倡导	全国性政策 地方性政策 行业规范	公益教育 公益传播 公益实践	基础研究 应用研究 学术分享平台 信息分享平台
经济属性	依具体服务而有所不同	非竞争&非排他	公益教育：非竞争&非排他； 公益传播和公益实践：竞争&排他	依具体服务而有所不同，初期非竞争&非排他
主要挑战	倡导能力与策略	倡导能力	资源不足	技术与付费能力
投资策略	理念塑造 公益教育 政策倡导	补供方	政策倡导 资源引领	补供方

（执笔人：徐晓新，北京师范大学社会发展与公共政策学院）

参考文献

1. Beyond Philanthropy, 2019. *More than the Sum of its Parts: Insights on the Future of European Philanthropy and Social Investment Infrastructure*, Berlin: Beyond Philanthropy invest impact GmbH.
2. Brown, L.D., & Tandon, R., 1990. *Strengthening the Grass Roots: Nature and Role of Support Organizations*. New Delhi: The Society for Participatory Research in Asia.
3. Brown, L. D., and Kalegaonkar, A., 2002. Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(2), 231–258. <https://doi.org/10.1177/0899764002312004>
4. CUNY-CPCS, 2021. *Spreading the Seeds of Community Giving*. New York: Center on Philanthropy and Civil Society at the Graduate School of City University of New York.
5. Farnham, L., Nothmann, E., Tamaki, Z., and Daniels, C., 2020. *Field Building for Population-Level Change: How Funders and Practitioners can Increase the Odds of Success*. The Bridgespan Group.
6. Foundation Center, 2015. *Foundation Giving for Nonprofit and Philanthropic Infrastructure: 2004-2012*. New York, NY: Foundation Center.
7. Gibson, C. M., 2008. *Why Every Foundation Should Fund Infrastructure*. <https://nonprofitquarterly.org/why-every-foundation-should-fund-infrastructure/>
8. Greenward, Douglas, 1982. *Encyclopedia of Economics*. New York, NY: McGraw-Hill.
9. Harris, Laurence, 1994. Keynesianism. In *The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought*, 2nd Edition, edited by William Outhwaite. Malden, MA: Black Well Publishing Ltd. pp.316-319.
10. Hussein, T., Plummer, M., and Breen, B, 2018. *How Field Catalysts Galvanise Social Change*. <https://socialinnovationexchange.org/how-field-catalysts-galvanise-social-change-2/>
11. Hyatt, J., 2004. The infrastructure of civil society – Hitchhiker’s Guide. *Alliance*, 9(1). <https://www.alliancemagazine.org/feature/the-infrastructure-of-civil-society-hitchhiker-s-guide-1/>
12. Keynes, John M. 1936/1964. *The General Theory of Employment, Interest, and*

- Money*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
13. Mahomed, H. 2014. *Of Narratives, Networks and New Spaces: A Baseline Mapping of the African Philanthropy Infrastructure Sector*. Trustafrica.
 14. Mankiw, N. G. 2017. *Principles of Economics* Boston, MA, Cengage Learning.
 15. *Merriam-Webster's Advanced Learner's English Dictionary*, 2016. Springfield, MA: Merriam-Webster, Inc.
 16. Rosenstein-Rodan, P. N., 1943. Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. *The Economic Journal*, 53(210/211), 202–211. <https://doi.org/10.2307/2226317>
 17. Rosenstein-Rodan, P. N., 1961. "Notes on the Theory of the 'Big Push.' " In *Economic Development for Latin America*, edited by Howard S. Ellis and Henry C. Wallich. New York, NY: St. Martin.
 18. Salamon, L. M., 1987. "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*. 16(1/2), 29-49.
 19. Smith, Adam, 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon Press, 1979. (Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith ; 2), 译文参考: 亚当·斯密. 2014. 国民财富的性质和原因的研究 (下卷), 郭大力、王亚南译, 北京: 商务印书馆 (亚当·斯密全集; 3)
 20. The James Irvine Foundation and The Bridgespan Group, 2009. *The Strong Field Framework: A Guide and Toolkit for Funders and Nonprofits Committed to Large-Scale Impact*. <https://irvine-dot-org.s3.amazonaws.com/documents/64/attachments/strongfieldframework.pdf?1412656138>
 21. WINGS, 2014. *Infrastructure in Focus: A Global Picture of Organizations Serving Philanthropy*. WINGS.
 22. WINGS, 2017. *Infrastructure in Focus: A New Global Picture of Organizations Serving Philanthropy- Growing and Strengthening the Field*. WINGS.
 23. WINGS, 2021a. *Understanding the Meaning of Terms: Definitions and Taxonomy*. WINGS.
 24. WINGS, 2021b. *Acting Together to Lift Up Philanthropy: WINGS Guidance on How to Build a Supportive Ecosystem*. WINGS

25. World Bank, 1993. *World Development Report 1993: Investing in Health*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5976>.
26. World Bank, 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5977>
27. World Bank, 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980>.
28. World Bank, 1998. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press. <http://hdl.handle.net/10986/5981>
29. World Bank, 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press. <http://hdl.handle.net/10986/5984>
30. 邓国胜, 2007. 个人捐赠是慈善事业发展的基石. 中州学刊, (01), 33—134.
31. 李平、王春晖、于国才, 2011. 基础设施与经济文献综述. 世界经济, (05), 93-116.
32. 刘艳丽、徐晓新, 2019. 从协商民主视角看社会组织的立法协商——以 X 协会参与《广告法》烟草广告条款修订为例. 新视野, (04), 103-109.
33. 民政部, 2010. 社会组织评估管理办法(中华人民共和国民政部令第 39 号). https://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1852402.htm
34. 民政部, 2016. 慈善组织认定办法(中华人民共和国民政部令第 58 号). https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5181089.htm
35. 彭龙、李贺楼、郑云峰、郑杰榆, 2013. 新媒体背景下政策专家参与政策议程设置的作用分析——以“营养改善计划”政策为例. 公共管理评论, (01), 64-79.
36. 滕红燕, 2022. 合作抑或控制: 政府培育模式对政府与社会组织关系发展的效应. 博士学位论文, 浙江大学.
37. 王名, 2016. 中国公益慈善的发展、改革与趋势. 人大新闻网 (<http://npc.people.com.cn/n1/2016/0503/c14576-28321122.html>)

38. 王绍光, 2006. 中国公共政策议程设置的模式. 中国社会科学, (5), 86-99
39. 徐晓新、张秀兰, 2016. 共识机制与社会政策议程设置的路径——以新型农村合作医疗政策为例. 清华大学学报(哲学社会科学版), (03), 26-37.
40. 徐永光, 2017. 公益向右 商业向左——社会企业与社会影响力投资. 北京: 中信出版集团.
41. 杨方方, 2022. 共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业. 社会保障评论(01), 133-159.
42. 杨团、朱健刚, 2022. 慈善蓝皮书: 中国慈善发展报告(2022). 北京: 社会科学文献出版社.
43. 郁建兴、滕红燕, 2018. 政府培育社会组织的模式选择: 一个分析框架. 政治学研究, 2018, 143(06), 42-52.
44. 袁志彬, 2017. 智库影响科技政策议程设置模式研究. 中国科学院院刊, 32(06), 612-617.
45. 张帆 2020. 中国公益慈善基础设施扫描报告. 北京: 资助者圆桌论坛、南都公益基金会、浙江敦和慈善基金会.
46. 中华人民共和国慈善法
47. 中华人民共和国民法典
48. 中华人民共和国企业所得税法实施条例
49. 朱旭峰、赵慧. 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例 (1993—1999). 中国社会科学, 248(08), 95-116.

后 记

本报告的诞生，得益于南都公益基金会的慷慨资助和持续推动。本报告的缘起，最早要追溯到八年前我与程玉副理事长和北京师范大学社会发展与公共政策学院张秀兰教授关于公益产品和公益市场的讨论。两位师长建议我基于商业咨询经验，就此议题做一项链接学术和实践的研究。而后几年间，又与彭艳妮秘书长和时任副秘书长赖佐夫先后讨论过这一议题。但彼时，我正疲于奔波，这些讨论和思考都停留于片段。告别学术年龄意义上的青年时代，使我得以沉静下来重新思考公益基础设施发展这一萦绕多年的议题。南都公益基金会项目总监谭翼在研究过程中给予了全面、贴心的支持，让我有了更好的研究体验。呈现给大家的这份报告，就是近两年来重新思考和讨论公益基础设施发展的初步成果。

本报告写作过程中，在公益基础设施领域耕耘多年的先行者们无私地分享了他们的经验和思想。作者在此致以最诚挚的谢意。他们是（以姓氏拼音为序）：杜娟（善达网 CEO）、谷青（福特基金会北京办公室高级项目官员），郭小华（工蚁坊创始人），何国科（中致社会发展促进中心主任），胡小军（广州社会组织研究院执行院长），虎孝君（甘肃一山一水环境与社会发展中心总干事），黄佳（浙江敦和慈善基金会项目总监），贾西津（清华大学公共管理学院副教授），孔丽华（北京市慈善协会副秘书长），李健（北京航空航天大学公共管理学院教授），刘程程（公益行业评估支持平台负责人），刘晓雪（北京墨德瑞特管理咨询有限责任公司联合创始人），吕全斌（中国基金会发展论坛秘书长），申志民（阿里巴巴公益基金会行业发展负责人），谭红波（北京基业长青社会组织服务中心主任），吴昊亮（北京合一绿色公益基金会联合创始人），姚瑶（阿里巴巴公益基金会秘书长），张帆（资助者圆桌论坛副秘书长）。本报告初步发现曾于 2023 年 6 月 9 日在“基金会生态伙伴研学之旅”上报告和交流，得到了北京银杏公益基金会等多位公益伙伴颇具建设性的意见和建议，此处不一一致谢。作者从《中国公益慈善基础设施扫描报告》及此前的讨论中获益良多，对该报告资助方和作者深表谢意。

本报告是作者独立开展研究工作取得的成果，仅代表个人观点，不代表作者所在机构及资助方的立场和观点。中国公益基础设施以及更广泛意义上的中国慈善公益事业都正处于快速变革之中，本报告是站在当前历史时点的一个观察和思考。未来，作者还将持续关注慈善公益领域的发展变革。期待与关注和推动这一领域的研究者和实践者有更多交流探讨，大家共同推动中国公益基础设施建设和慈善公益事业发展。

对于报告的意见和建议，以及进一步的交流探讨，欢迎发邮件至 xuxiaoxin@bnu.edu.cn。谨致谢意！

作者

2023 年 10 月