



中国公益 基础设施

分析框架与投资策略
研究报告(简版)

徐晓新 博士



**Narada
Foundation**
南都公益基金会

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。

1 基础设施经济学 / 01

- 1 · 什么是基础设施？ / 01
 - 2 · 基础设施理论溯源 / 03
 - 3 · 基础设施分析的二维矩阵框架 / 05
-

2 核心概念界定和辨析 / 07

- 1 · 相关概念界定 / 07
 - 2 · 公益基础设施相关概念辨析 / 11
-

3 中国公益基础设施发展： 框架与分析 / 15

- 1 · 微观层面的公益基础设施分析 / 16
 - 2 · 中观层面的公益基础设施分析 / 19
 - 3 · 宏观层面的公益基础设施分析 / 27
-

4 中国公益基础设施 投资策略 / 33

- 1 · 发展公益基础设施的基本思路：“祛魅”与“破圈” / 33
 - 2 · 公益基础设施细分领域投资策略 / 37
-

5 致谢 / 45

图目录

- 图 1 经济学视角的物品分类 / 05
- 图 2 本报告中的公益组织和公益社会组织与相关概念的关系 / 10
- 图 3 WINGS 公益支持生态系统：要素和关系 / 12
- 图 4 实现慈善公益事业使命的基本机制 / 16
- 图 5 公益核心价值链与职能支持 / 18
- 图 6 主体视角下的公益行业 / 19
- 图 7 简化的公益市场模型 / 25
- 图 8 慈善公益事业的系统与环境 / 28

表目录

- 表 1 “慈善 - 公益”的四种异质性组合 / 08
- 表 2 提升服务型公益组织效能的公益基础设施 / 38
- 表 3 提升公益行业效能的公益基础设施 / 41
- 表 4 促进慈善公益事业持续发展的公益基础设施 / 44

1 基础设施经济学

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

一般认为，公益基础设施这一概念最初是来自对经济基础设施的隐喻。因此，回顾经济基础设施的理论演进，有助于系统准确地理解公益基础设施，构建和优化投资策略²。

1.1 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”³。可见，基础设施是一个非常宽泛的概念，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。

世界银行将“投资于基本的社会服务和基础设施”作为政府核心使命的五项基本职责之一⁴。《1994 年世界发展报告：为发展提供基础设施》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（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（用于灌溉和排水的大坝和河道工程等）以及其他交通运输部门（铁路、城市交通、港口、水路和机场等），而社会性基础设施则通常包括教育和卫生等⁵。《1998/1999 年世界发展报告：以知识促进发展》从另一视角将基础设施划分为“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⁶。世界银行强调，“软”基础设施，如构建正式和非正式的支持市场发育和有效运行的制度，对于促进发展具有极为重要的意义⁷。

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。

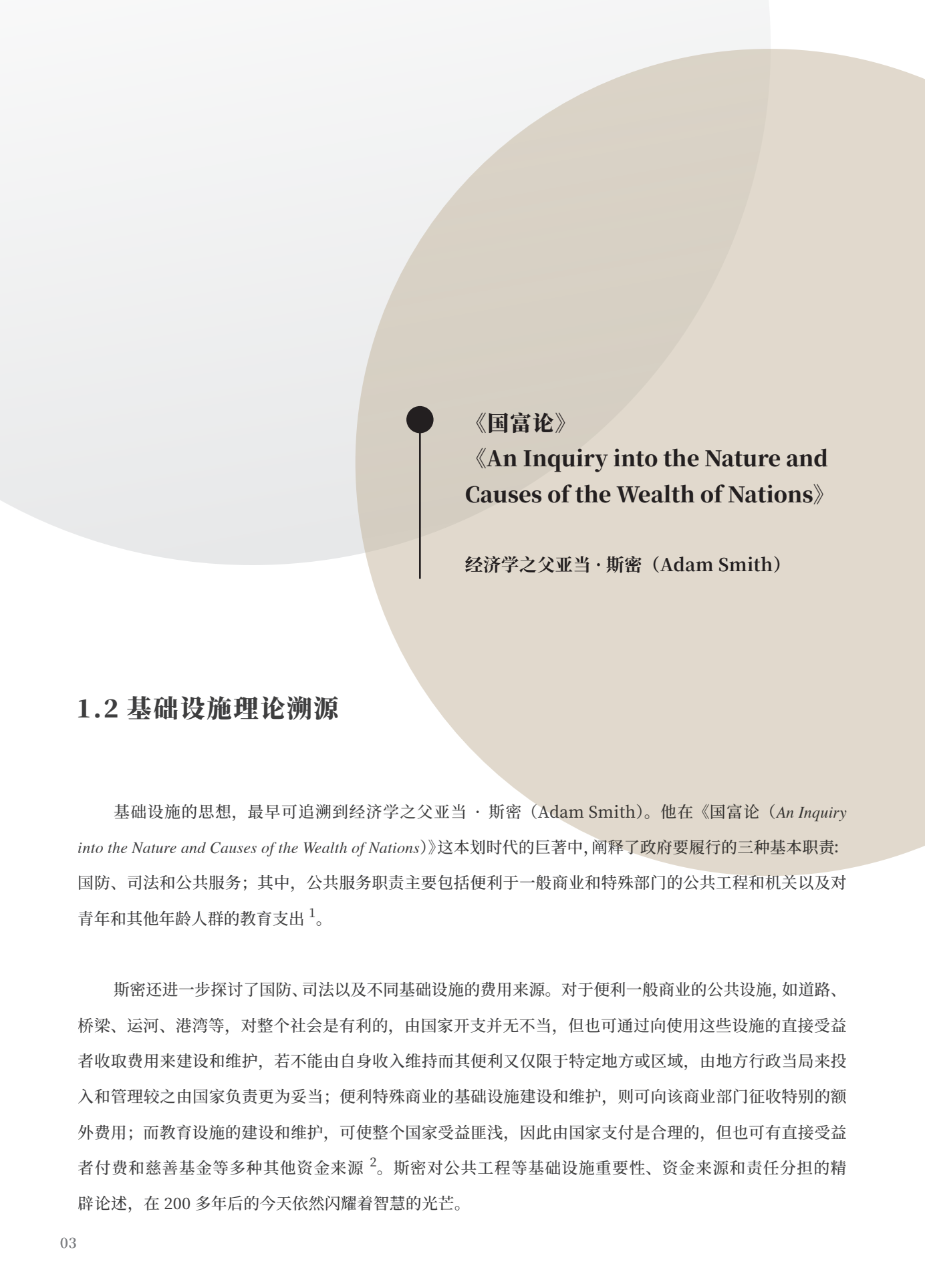
3. Greenward, Douglas, 1982. *Encyclopedia of Economics*. New York, NY: McGraw-Hill.

4. World Bank, 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. 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。

5. World Bank, 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.

6. World Bank, 1998. *World Development Report 1998/1999: Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.

7. World Bank, 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.



● 《国富论》

《An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations》

经济学之父亚当·斯密 (Adam Smith)

1.2 基础设施理论溯源

基础设施的思想，最早可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*)》这本划时代的巨著中，阐释了政府要履行的三种基本职责：国防、司法和公共服务；其中，公共服务职责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和其他年龄人群的教育支出¹。

斯密还进一步探讨了国防、司法以及不同基础设施的费用来源。对于便利一般商业的公共设施，如道路、桥梁、运河、港湾等，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，因此由国家支付是合理的，但也可有直接受益者付费和慈善基金等多种其他资金来源²。斯密对公共工程等基础设施重要性、资金来源和责任分担的精辟论述，在 200 多年后的今天依然闪耀着智慧的光芒。

“社会间接资本” (Social overhead capital) “大推进理论” (Theory of the Big Push)

保罗·罗森斯坦 - 罗丹 (Paul Rosenstein-Rodan)

对于基础设施促进经济增长的作用和机制的研究中，颇具代表性的是保罗·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, 也译作社会分摊资本或社会先行资本) 概念和“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。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，这构成了整个经济的基础设施和间接成本，它们最重要的产品，是在其他产业中创造的投资机会。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的规模化投资，实现快速工业化和经济增长³。

1. Smith, Adam, 1776/1979. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon Press.
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。

2. 同上。

3. 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.

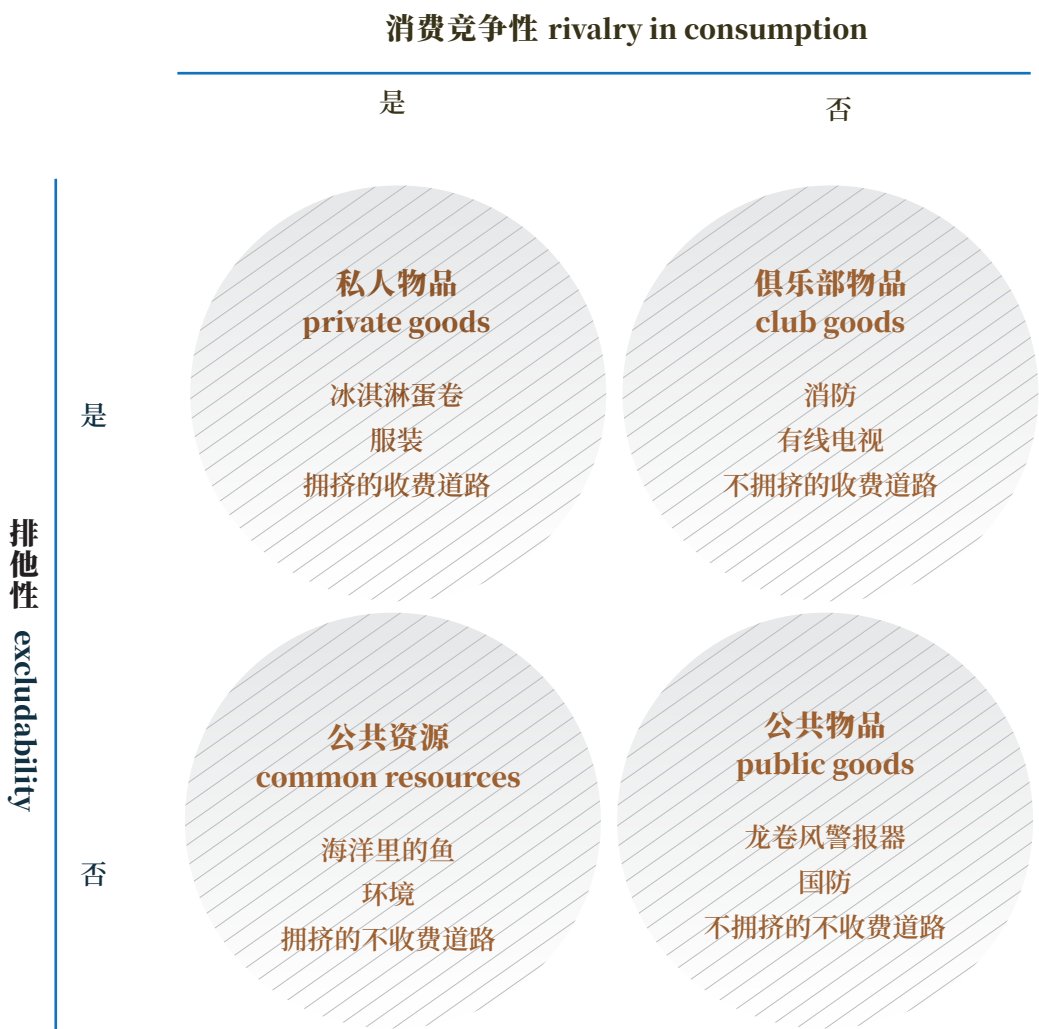
1.3 基础设施分析的二维矩阵框架

关于物品经济属性的研究，为分析基础设施提供了简约的框架。从经济学视角看，物品有两个重要而独立的属性：

- ①**排他性**：即是否可阻止人们使用该物品；
- ②**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。

以消费竞争性和排他性为横纵坐标，可将物品分为四种理想型，参见图 1。

图 1 经济学视角的物品分类¹



私人物品

兼具排他性和消费竞争性。生活中的多数物品都是私人物品，我们须花钱买才能获得，而一旦获得就可成为唯一获益的人。这类商品可通过价格机制实现供需平衡。

公共物品

既无排他性又无消费竞争性。公共物品具有正外部性又难将未付费者排除在外的特点，使之易出现不付费的搭便车者（free rider），出现市场失灵（market failure）。为应对市场失灵，政府往往要扮演重要角色。

公共资源

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。公共资源往往被过度使用，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工具进行治理。

俱乐部物品

具有排他性但无消费竞争性。曾任美国总统经济顾问委员会主席的著名经济学家 N. 格里高利·曼昆（N. Gregory Mankiw）举了一个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（如其发生火灾时袖手旁观），但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。

研究表明，基础设施对于一国经济发展和国民福祉提升具有重要意义。很多基础设施都具有公共物品属性，存在市场供给不足问题，政府在提供基础设施中发挥着重要作用；而某些具有排他性的基础设施还因规模经济（economies of scale）而易出现自然垄断（natural monopoly）² 并依托垄断地位向消费者索要更高价格。政府会对之进行规制。

1. Mankiw, N. G. 2017. *Principles of Economics* Boston, MA, Cengage Learning, p.211.

2. 规模经济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。自然垄断是指由单个生产者进行是最有效率的经济活动。规模经济是自然垄断的主要来源。参见：World Bank, 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.

2 核心概念界定和辨析

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——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

2.1 相关概念界定

① 慈善、公益

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。杨方方（2022）教授一项新近的研究对慈善公益关系的探讨颇具启发。她认为，如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筹资方式和以社会力量运作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 ²		
作为 目的 / 作为 手段	慈善 (筹资方式以社会捐赠为主)	公益 (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

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。

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。

2. 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。

② 公益组织和公益社会组织

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运行主体，采用**公益社会组织**和**公益组织**的概念。

公益社会组织

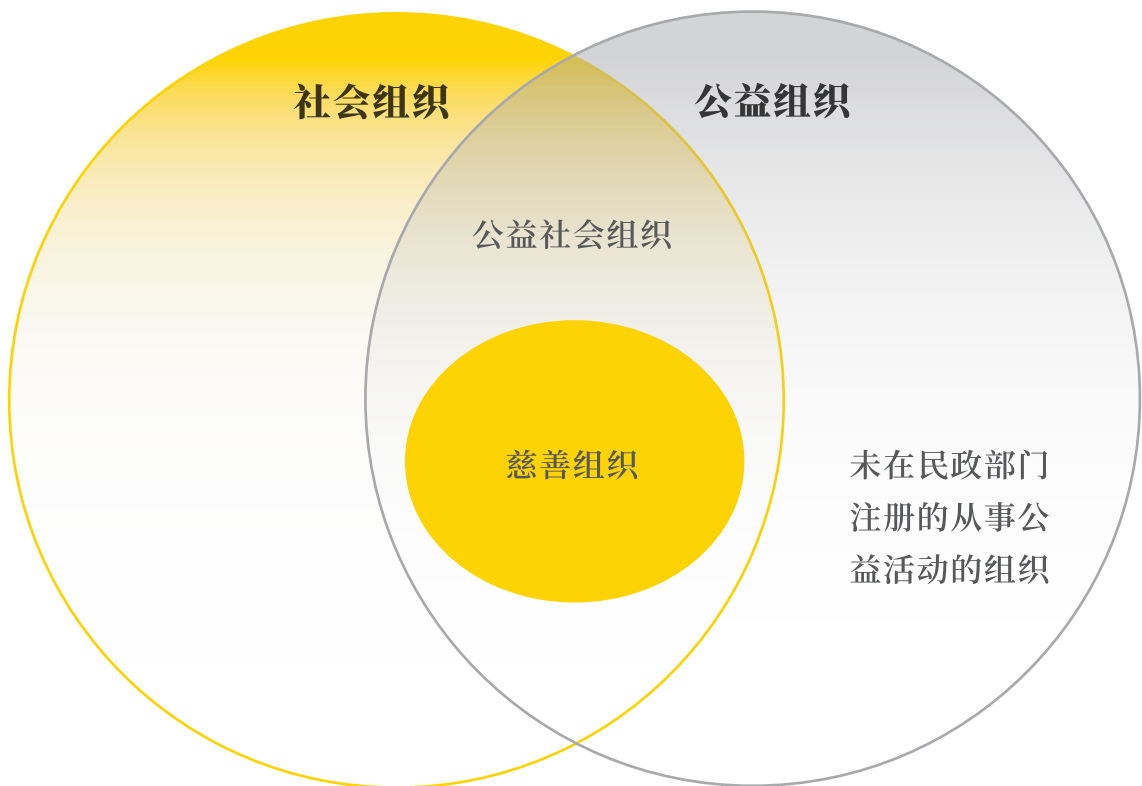
本报告对公益社会组织做如下界定，公益社会组织是指从事公益活动的社会组织，公益活动的范围在这里采用《慈善法》的界定¹。社会组织，按照主管部门规定，是指经各级人民政府民政部门登记注册的社会团体、基金会、民办非企业单位（社会服务机构）²。截至目前，我国各级民政部门登记注册的社会组织超过 90 万个³。实践中，公益社会组织在组织形式上多是基金会和社会服务机构，少量是社会团体。

公益组织

公益组织则范围更广，除前述公益社会组织外，在当前环境中还包含未在民政部门注册（工商注册及未注册）的组织使命为公益性并切实在上述领域从事公益活动的组织。

本报告所称的公益社会组织和公益组织，都不局限于行政部门认定的慈善组织或公益性社会组织。从《慈善法》的规定来看，“慈善组织”并不是一种独立的组织形式，而是依据《慈善法》进行的一种组织属性及相应资格的认定。截至 2023 年 6 月底，全国共登记认定慈善组织超过 1.2 万个⁴。现行政策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。在政策实践中，公益性社会组织通常需得到相关政府部门的认定。这些概念之间的关系，见图 2。

图2 本报告中的公益组织和公益社会组织与相关概念的关系

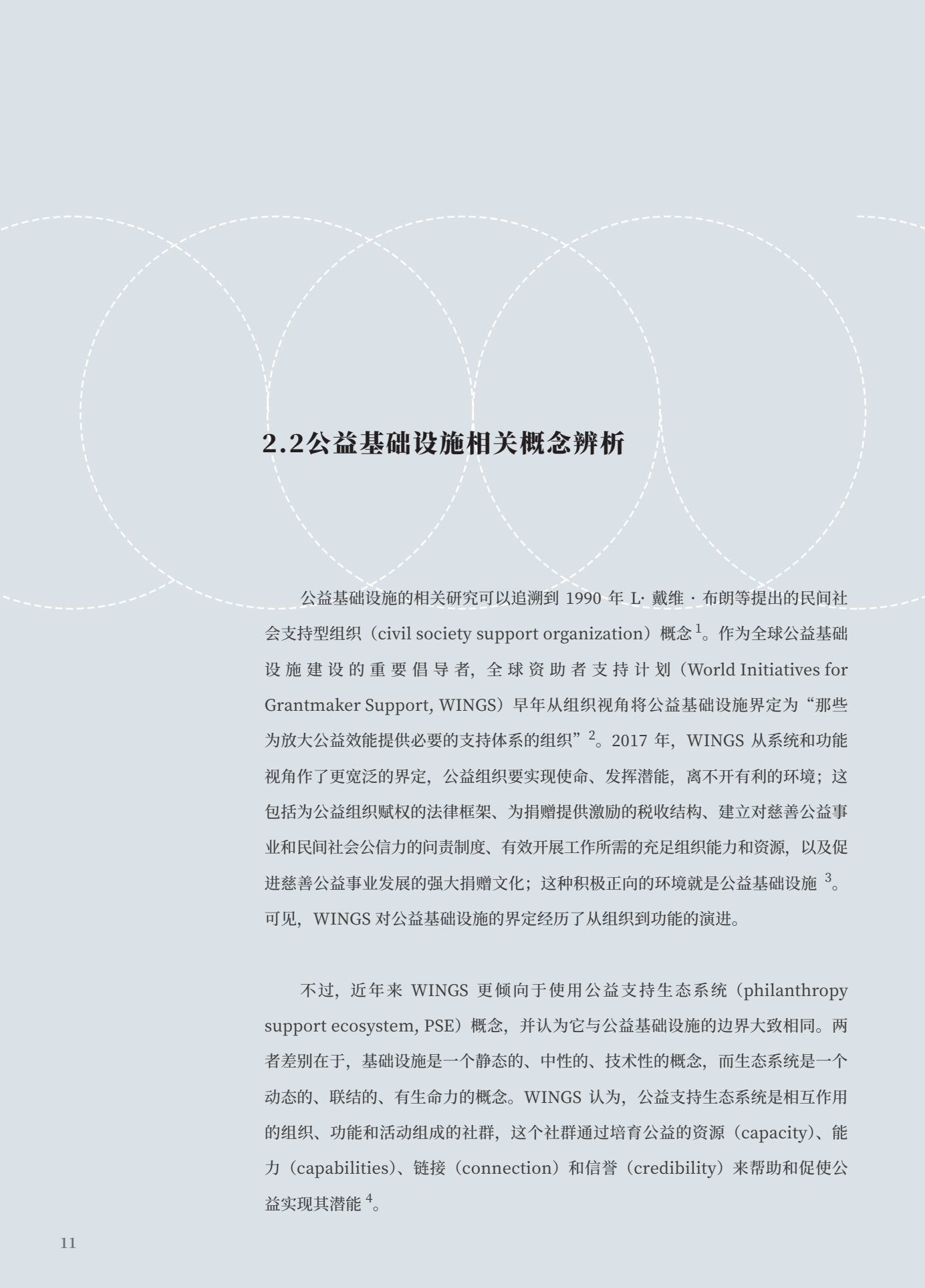


1.《慈善法》第三条规定，本法所称慈善活动，是指自然人、法人和其他组织以捐赠财产或者提供服务等方式，自愿开展的下列公益活动：1) 扶贫、济困；2) 扶老、救孤、恤病、助残、优抚；3) 救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损失；4) 促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展；5) 防治污染和其他公害，保护和改善生态环境；6) 符合本法规定的其他公益活动。

2. 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。

3. 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=ddcd8f7212af489588c83dd036f7dffe&pageType=index。

4.《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>。



2.2 公益基础设施相关概念辨析

公益基础设施的相关研究可以追溯到 1990 年 L·戴维·布朗等提出的民间社会支持型组织（civil society support organization）概念¹。作为全球公益基础设施建设的重要倡导者，全球资助者支持计划（World Initiatives for Grantmaker Support, WINGS）早年从组织视角将公益基础设施界定为“那些为放大公益效能提供必要的支持体系的组织”²。2017 年，WINGS 从系统和功能视角作了更宽泛的界定，公益组织要实现使命、发挥潜能，离不开有利的环境；这包括为公益组织赋权的法律框架、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，以及促进慈善公益事业发展的强大捐赠文化；这种积极正向的环境就是公益基础设施³。可见，WINGS 对公益基础设施的界定经历了从组织到功能的演进。

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，并认为它与公益基础设施的边界大致相同。两者差别在于，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⁴。

图3 WINGS公益支持生态系统:要素和关系⁵



本报告认为，公益基础设施和公益支持生态系统的差别在于，前者更强调其对慈善公益事业发展的支持和激活作用（功能视角），而后者更强调慈善公益领域多元主体间的复杂互动（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。这些概念内涵大致相同，侧重略有差异。

1. 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.

2. WINGS, 2014. *Infrastructure in Focus: A Global Picture of Organizations Serving Philanthropy*. WINGS.

3. WINGS, 2017. *Infrastructure in Focus: A New Global Picture of Organizations Serving Philanthropy- Growing and Strengthening the Field*. WINGS.

4. WINGS, 2021. *Understanding the Meaning of Terms: Definitions and Taxonomy*. WINGS.

5. WINGS 官网 (<https://wingsweb.org/en/what-we-do-ecosystems>), 形式有修改。

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）。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，而是为那些参与公益项目者提供支持服务¹。

可见，对于公益基础设施的理解经历了不断丰富和深化的过程，从而形成了公益基础设施的多重观念。

第一重观念

**作为组织（organization）
的公益基础设施**

强调的是为慈善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

**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

**作为视角
（perspective and value）
的公益基础设施**

强调的是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其效能（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、促进公益组织提升运营效率的专业支持性服务等中微观要素。**

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

它突出了公益基础设施对于慈善公益行业发展的基础性作用

第二

它具有更强的包容性和层次性，大可覆盖制度、文化等宏观要素，小可具体到有助于提升某类甚至个体公益组织效率的微观因素

第三

它更好地体现了与经济基础设施的关联，可从基础设施相关研究中汲取营养，更有助于与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

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，从而可深入到支持型组织内部的业务层面来思考对其中具有公益基础设施性质的业务进行投资

另外，鉴于“基建”和“新基建”具有非常广的社会可见度，企业基金会等在谈及“如何参与推动慈善公益行业发展”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概念的又一优势所在。

3

中国公益基础设施发展： 框架与分析

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。

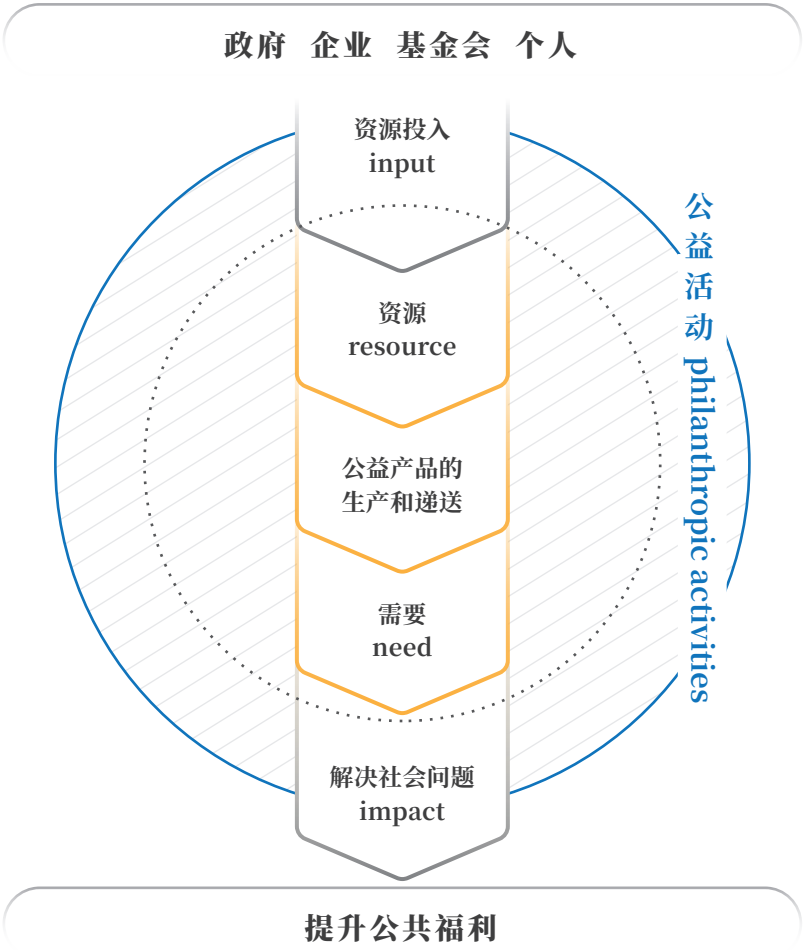
——全球资助者支持计划 (WINGS)

本章将以核心的公益活动为逻辑起点，构建从微观、中观到宏观的三层公益基础设施分析框架（总框架参见图 8）。进而，基于此框架讨论中国公益基础设施发展。

3.1 微观层面的公益基础设施分析

慈善公益事业的使命是提升社会公共福利水平。实现这一使命的机制，主要是依托以社会捐赠（以及政府购买服务投入等）为主的资源投入，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，以满足某些群体靠自身和市场力量尚未满足的需要，提升其福祉，解决社会问题。

图 4 实现慈善公益事业使命的基本机制



服务型公益组织，是开展核心公益活动的基本微观主体。围绕它们的公益核心价值链和组织发展所需要的支持性服务，构成了微观层面的公益基础设施要发挥的核心功能。

① 围绕公益核心价值链的支持性服务

公益资源筹集环节

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。

公益产品设计和实施环节

核心是目标群体的需要分析以及将需要分析的发现转化为优质公益产品。需要分析与特定社会问题领域的专业知识相关。公益产品设计和实施则通常涉及福利或服务形式（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（如何抵达目标群体）和筹资模式（如何筹集所需资金，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的设计和实施管理。

② 围绕公益组织职能管理的支持性服务

服务型公益组织发展中的各种职能管理¹活动，也需要各种外部专业支持性服务。

领导力 提升核心领导者实现管理职能的能力

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，保证目标落实并使组织使命最终得以实现

内部治理 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。明确决策机构、监督机构和执行机构的职责定位和运作机制。这对于社会组织尤为重要

组织流程 组织架构和业务流程的规划与管理，以提升运行效率，管理控制风险

人力资源 员工招聘、培养、激励以及社保等，志愿者招募、激励和维护等

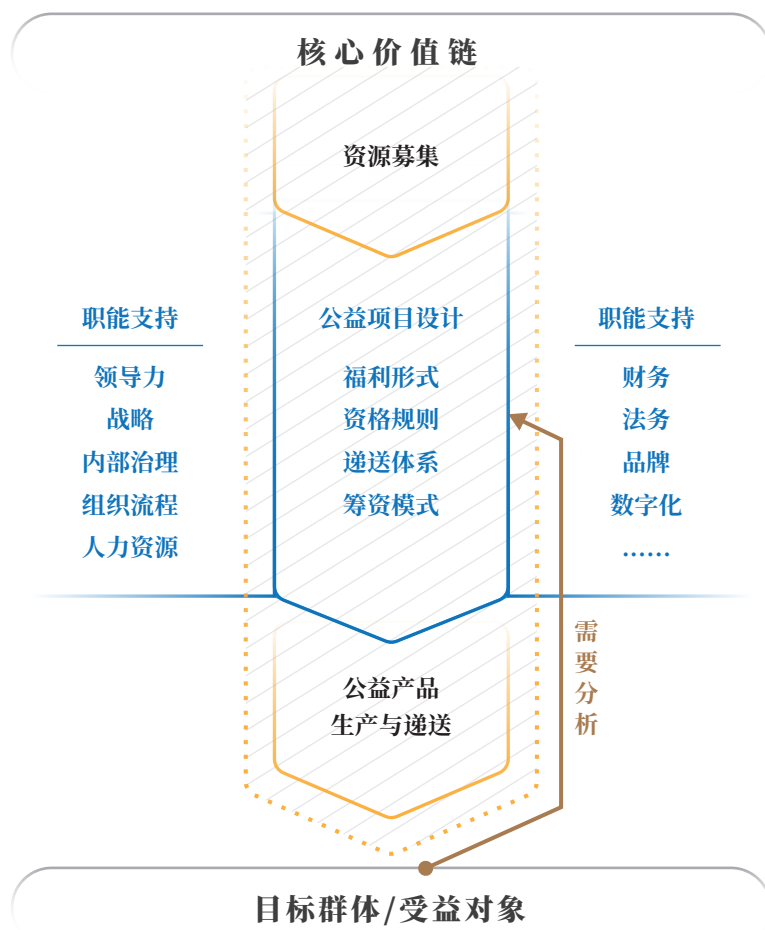
财务 预算管理、资金管理、报税和审计等

法务 法律文件的起草和审核、组织合规性保障、法律风险评估与管理等

品牌 以公共传播提升机构影响力，及时应对品牌风险

数字化 一是组织内管理信息系统的建立和运维等基本数字化需求
二是利用信息技术、数据技术和人工智能等创新技术推动公益创新的高阶数字化需求

图 5 公益核心价值链与职能支持



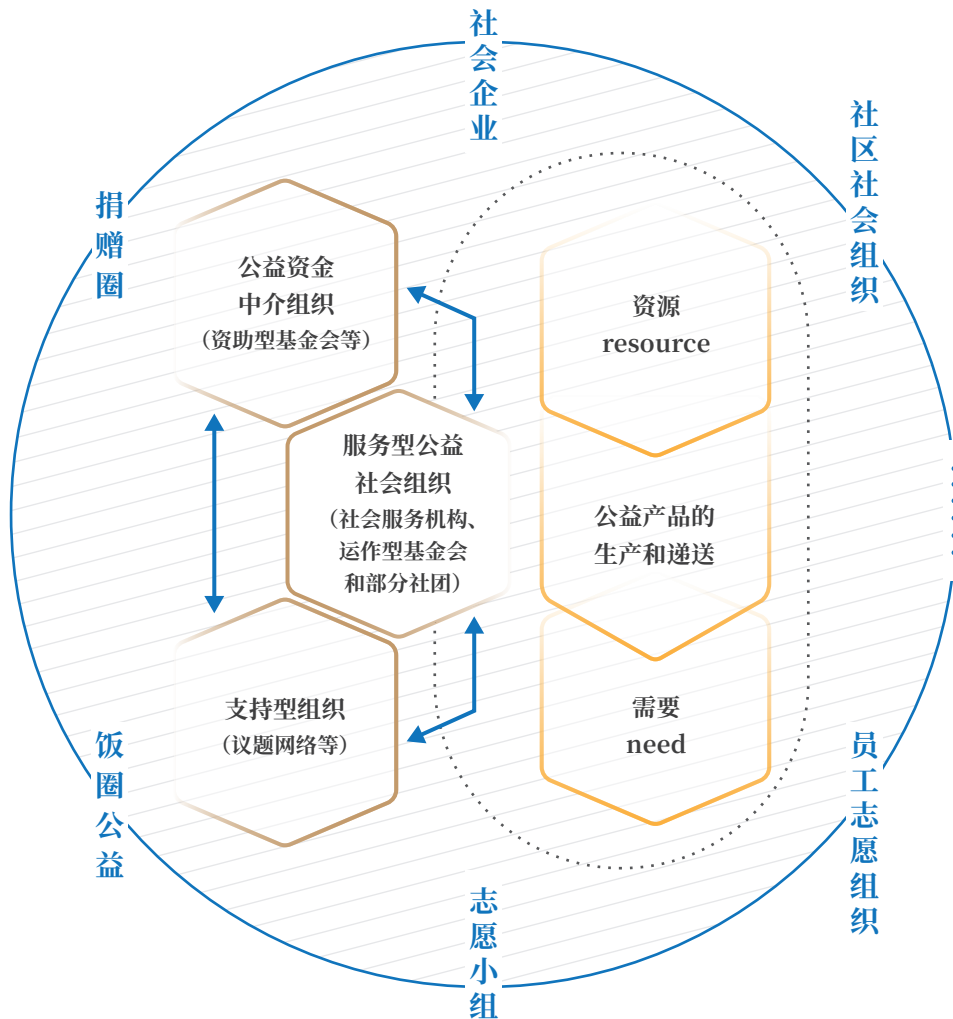
目前，在上述领域都已成长出一些社会组织或企业形态的专业服务机构，如领导力领域的深圳国际公益学院、益修学院等；财务服务领域的工蚁坊、恩友等；法务与合规领域的致诚社会组织、上海复恩法律等；人力资源领域的中国发展简报 NGO 招聘、益宝、善远咨询、墨德瑞特管理咨询等；数字化领域的灵析、益博云天等；传播领域的善达网、远山公益文化、益美传媒等；综合咨询服务的美好社会咨询社 ABC、明善道、深圳益响管理咨询、深德公益等。这些提供支持性服务的社会组织和企业，构成了行动主体视角下的公益基础设施组织（公益支持型组织）。

1. 这里在宽泛意义上使用职能管理一词，包含组织运行和发展的各种管理活动。

3.2 中观层面的公益基础设施分析

中观层面的公益基础设施分析着眼于如何形成高效运行的慈善公益行业和公益市场。慈善公益行业是在公益价值链的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，包括为慈善公益行业募集资源的资金中介组织（主要是基金会、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组织提供专业支持性服务的支持型组织以及这些组织的工作人员。从宽泛意义上讲，慈善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、捐赠圈以及饭圈公益应援等。

图6 主体视角下的公益行业



慈善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 培育慈善公益行业运行主体的公益基础设施

足够数量的运行主体，是慈善公益行业有效运行的必要条件。原因显而易见，无论是生产和递送公益产品，还是提供公益支持性服务，都须在特定区域空间、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。这样才能形成充足的服务能力，并以竞争推动公益服务能力和效率的提升。

与培育在民政部门正式登记注册的公益运行主体（即公益社会组织）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。

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。这已链接到慈善公益行业与宏观环境的互动，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。

培育慈善公益行业运行主体一个非常重要的方面，是培育和支持优秀的公益人才，依托优秀公益人才创办和发展壮大公益组织。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，基金会亦可在资助公益人才继续教育、创新创业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发掘和支持社会创业家，推动社会创业家成长、慈善公益行业发展和社会问题解决三个维度的有机融合，凸显了基金会等社会组织在公益人才培养方面的独特优势。

案例

国际学者计划

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。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¹。透过这个案例，不难管窥培育优秀公益人才对培育慈善公益行业运行主体的战略意义。

1. 资料来源：CUNY-CPCS 官方网站：<https://www.gc.cuny.edu/center-philanthropy-and-civil-society/who-we-are/international-fellows-program-alumni>；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.

② 促进公益行业专业分工和协同合作的公益基础设施

专业分工是提升公益组织能力和整个慈善公益行业运行效率的重要基础。在分工基础上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，对于推动慈善公益行业发展具有重要意义。这方面主要的基础设施是区域网络、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支持性政策的出台和落地，为该区域内公益组织发展创造更好的发展空间。从实践来看，链接政府和社会组织的枢纽型社会组织往往在构建区域网络中扮演着重要角色。

领域网络关注特定细分领域的社会问题或细分目标群体，通过交流合作促进关注该议题领域跨区域公益组织间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。细分领域的头部公益组织、聚焦该领域的资助型基金、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服务网络，成立了聚焦为该领域筹资的基金会，形成了社会团体专业委员会、基金会和服务型公益组织三位一体的运作模式，实现了社会影响力的规模化。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。

专业网络则聚焦公益行业的特定环节或维度，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。从国际经验来看，专业网络是慈善公益事业发达国家中公益基础设施的重要组成部分，作用显著。从国内实践来看，目前专业网络数量还比较有限，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。如专注资助者服务的资助者圆桌论坛（CDR）、专注筹款人能力建设的方德瑞信等。

案例

美国专业筹款人协会

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。

从目前国内慈善公益行业的实践来看，领域网络和部分专业网络常被统称为议题网络（issue network）。在促进慈善公益行业专业分工和协同合作以实现社会影响规模化上，国际公益界近年来的典型实践是推动领域建设（field building）。这里的领域是指由组织和个人组成的社群，他们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²。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³。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，他们努力帮助多个参与者实现一个共同的、影响广泛的目标⁴。

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，并发展出长青图书馆等新的公益基础设施服务。

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

2. 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>.

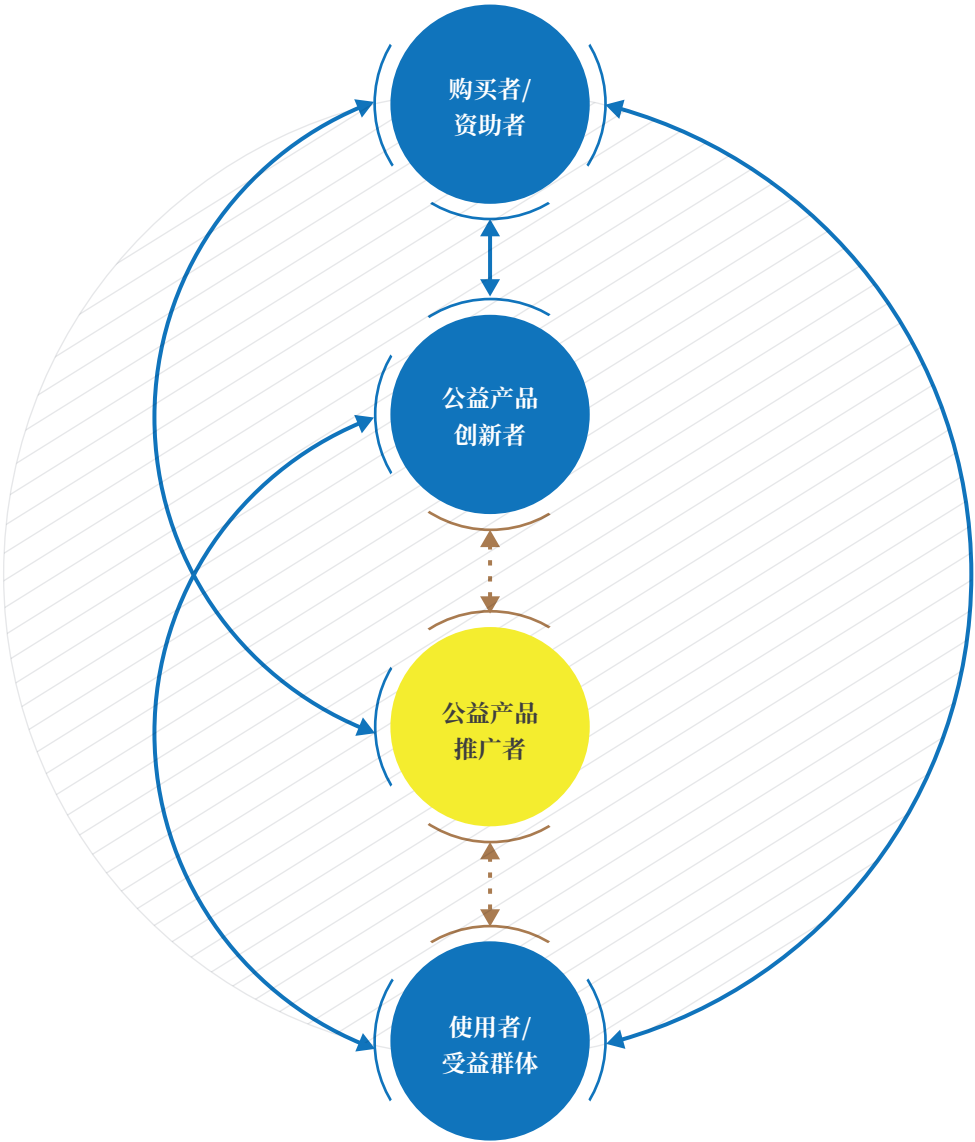
3. Farnham, L., Nothmann, E., Tamaki, Z., and Daniels, C., 2020. *Field Building for Population-Level Change: How Funders and Practitioners can Increase the Odds of Success*. The Bridgespan Group.

4. Hussein, T., Plummer, M., and Breen, B., 2018. *How Field Catalysts Galvanise Social Change*. <https://socialinnovationexchange.org/how-field-catalysts-galvanise-social-change-2/>.

③ 推动慈善公益行业的供需对接和交易达成的市场基础设施

公益市场的特征之一,是公益产品的购买者(即资助者)和实际使用者(受益群体)通常是分离的,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,由此形成了更为复杂的交互关系(参见图7)。

图 7 简化的公益市场模型¹



基于上述模型，慈善公益行业的规模化运行离不开价值链上下游有效的供需对接。这里至少存在两个环节：

- ① 对接资助者与被资助机构，以实现资金转移和公益产品生产；
- ② 对接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，以实现公益产品的影响力规模化。

在价格信号弱于营利市场的公益市场，价格信号之外的信息机制具有重要作用。公益组织的信息披露、透明度、评级和评估等信用机制建设，对于减少慈善公益行业的信息不对称和促进交易达成具有特殊重要的意义。信用机制建设包含两个相互关联的维度，一是建立规则体系，二是基于规则体系对公益组织进行评价。此外，促进评估等信用机制相关的理论和方法等通用知识的生产也具有重要意义。

除了信用机制外，对接供需双方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对接方面，互联网募捐平台扮演着越来越重要的角色，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，带动了社会公众的广泛参与。2021 年，互联网平台募集善款约 100 亿元，占当年捐赠总额的 8.4%，但主要集中于几家头部互联网信息平台²。

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)。

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

促进创新公益产品的影响力规模化方面主要有两种机制：

- ① “**卖给政府**”，即以政策倡导推动社会创新纳入到政府的公共服务体系，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”¹；
- ② “**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。

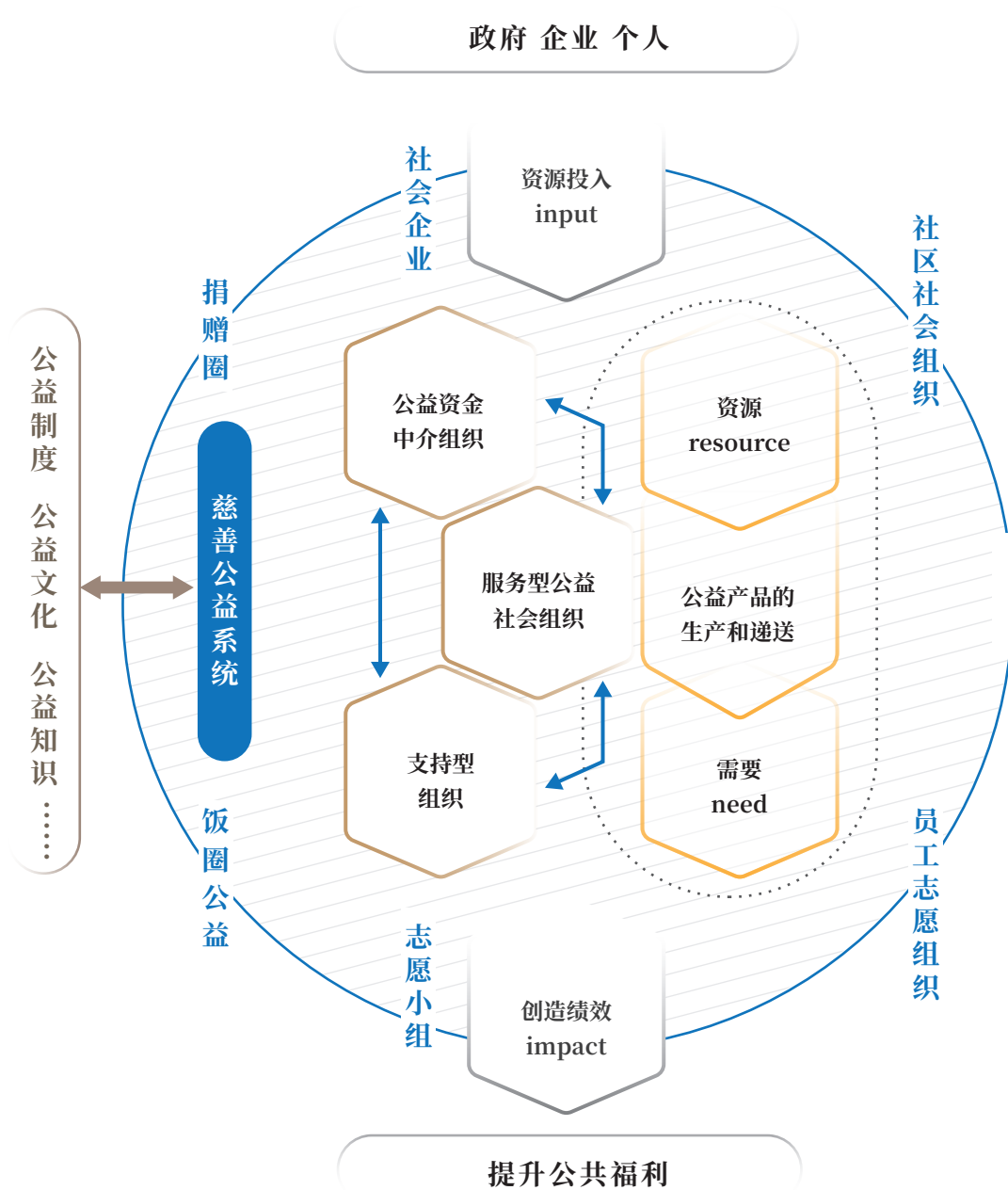
南都公益基金会等发起的“好公益平台”，是一个典型的对接公益产品创新者与区域合作伙伴以实现影响力规模化的公益市场平台。公益市场购买者和使用者分离的基本属性，使得创新公益产品在扩散过程中需要区域合作伙伴进一步向资助方寻求服务递送所需的资源，这会极大地影响区域合作伙伴承接这些项目的动力。因此，在公益市场平台构建中应考虑进一步实现创新公益产品和资助资源的整合，以快速规模化创新公益产品的社会影响力。

3.3 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总体发展。核心是优化慈善公益系统及其所处环境的交互关系，形成高效能的慈善公益生态。

宏观层面公益基础设施的重点，主要包括两个方面：扩大慈善公益事业的资源投入，营造有利于慈善公益事业发展的宏观环境，如制度环境、文化氛围和知识基础等。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。

图8 慈善公益事业的系统与环境



1. 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.

① 不断扩大资源投入的公益基础设施

对慈善公益事业的资源投入，按照资源形态，主要包括现金、实物和服务三种；按照来源主体，主要包括政府、企业和个人三类。

政府对慈善公益事业的资源投入，主要包括：

- 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。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²。
- ② **政府购买社会组织服务资金**，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；2022年全国政府购买服务支出规模近5000亿元³，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**，如提供办公空间、能力建设等方面的投入。

扩大政府对慈善公益系统的投入，从慈善公益行业来看，这本质是一个政策倡导的过程，核心是问题建构和倡导路径。从对政策议程设置和政策变迁的研究发现来看，具有倡导路径的高端智库、具有政府背景的社会组织和参与政策咨询的专家往往扮演着重要角色，是这方面的重要基础设施。

企业对慈善公益事业的投入，主要包括：

- ① **捐赠**，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**

扩大企业对慈善公益事业的持续投入，需要在商业价值和社会价值之间建立平衡。与之相关的公益基础设施，主要是倡导商业向善文化平台和路径构建（如企业高级管理人员慈善公益课程、公益奖和慈善榜等），以及完善支持企业参与社会创投的平台和制度。

个人对慈善公益事业的投入, 主要包括两类:

- ① 捐赠
- ② 志愿服务时间

从实践来看, 一般社会公众的捐赠和志愿服务, 短期内易受到公益事件传播、捐赠渠道以及志愿服务便捷性等因素的影响。相应地, 在中微观层面公益基础设施中论及的公益组织透明度等信用机制、公益传播和互联网募捐平台以及对接公益组织和志愿者的志愿服务平台, 也是这方面重要的公益基础设施。扩大高净值人群对慈善公益事业投入的基础设施, 主要是支持高净值人群公益理念和公益行动相关的制度、机制和专业服务机构建设如慈善信托、捐赠人建议基金、善财教育项目和善财顾问。而对高净值人群慈善公益认知和行为的系统研究, 是制度和机制建设的重要知识基础。此前招商银行私人银行和北京师范大学公益研究院等机构在这一领域作了初步的探索。

1. 参见财政部:《彩票公益金管理办法》(财综〔2021〕18号)。

2. 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)。

3. 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)。

② 营造有利于慈善公益事业发展的宏观环境

完善宏观制度环境

这是慈善公益事业最重要的宏观基础设施。完善《慈善法》以及社会组织登记和监管制度，特别是政府管理社会组织理念的创新，将积极支持公益组织发展落到实处。推动地方政府的制度创新和扩散。推动行业规范等自律性制度建设。

营造公益文化氛围

良好的公益文化氛围对于提升慈善公益行业影响力、促进资源流入都具有重要意义。究其路径，主要有三个方面，一是公益教育，二是公益传播，三是公益实践。公益教育不仅包括培养公益人才为导向的专业教育，还包括普及公益知识和理念的通识教育。政府和各级各类教育机构是这类基础设施最重要的提供者。公益传播相关的公益基础设施，包括传播内容生产者和传播渠道构建者两类，这和为公益组织提供品牌传播服务的微观层面的公益基础设施是一体两面。从宽泛意义上讲，公益组织都是国民公益实践的推动力量，而社区和互联网是目前线下和线上公益实践和泛公益行为的重要平台。

推动知识生产和分享的基础设施

坚实的实证研究，是公益教育、政策倡导和能力建设的基础。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重要的公益知识生产需求。

全球慈善公益实践和研究的最新进展及其对中国的启示：

建立全球公益发展追踪数据库，译介最具借鉴价值的经典和前沿研究成果以及公益实务最佳实践和创新前沿。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已开展了一些卓有成效的译介工作，未来还要持续和加强。

构建基于中国国情的慈善公益理论框架：

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，构建契合中国国情的慈善公益理论框架。支持学术机构特别是中青年学者发展，推动理论界与实务界合作，推动跨学科公益研究。

社会问题及慈善公益的行动策略：

社会问题是慈善公益行业行动的方向指引。深入研究中国的社会问题及其原因，识别其中适合公益行业行动的优先领域、作用空间和行动策略，为慈善公益行业提升行动效能提出建议。

整合的慈善公益行业基础数据库：

促进散落不同机构的数据的充分整合。特别是推动微观项目层面的数据库发展，夯实循证公益研究基础。

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，讲好公益发展的“中国故事”。这一方面可为类似组织的发展提供借鉴，另一方面还可以这些公益故事增强政府的重视和信任。

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，以前敦和基金会曾做了有价值的探索；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，典型的如北京沃启公益基金会发起的“益库”，但在内容丰富性、检索便捷性等方面还都有待提升。

4 中国公益基础设施投资策略¹

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²

4.1 发展公益基础设施的基本思路：“祛魅”与“破圈”

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，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。要放宽观察的世界，大胆“祛魅”和“破圈”，走出慈善公益行业，充分调动不同主体积极性，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。

政府在公益基础设施建设方面的作用包括：

- 营造有利于慈善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，壮大公益行业的运行主体。
- 释放公益组织发展空间，以政府购买服务等方式增加对慈善公益行业的资源投入。
- 以孵化器等方式培育发展社会组织，不断壮大公益行业主体；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。
- 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，营造良好社会环境。
- 在政府科研项目中设立公益研究相关方向，引导和推动慈善公益知识生产。

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。基于对中国政策议程设置的相关研究发现，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，支持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。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。

1. 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。

2. 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 重视发挥企业、事业单位等在基础设施建设中的作用

资源不足所导致的供给不足是公益基础设施发展中非常突出的问题。在具有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生产成本，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，受制于作为服务对象的公益组织的支付能力，亦难以支撑高水平专业支持型机构的发展。因此，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机构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。

以**机制创新**促进企业和事业单位提供公益基础设施服务。需要：

重视倡导企业以社会责任、员工专业志愿服务等方式为公益机构提供低成本、高质量的专业支持性服务。

发挥财务和法律等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，推动其专业资源富集的个人和机构会员以志愿服务方式为公益组织发展提供专业服务支持。

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数字技术、平台等方面的优势，推动这些企业在公益数字化领域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。

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，使之不能仅靠少数几家对此有情怀和热情的资助型基金会推动，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。探索所有资助型机构支持公益基础设施建设的创新机制。倡导资助型机构在资助服务型公益组织执行项目时多资助 1% 或更高比例，专门用于受资助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。

4.2 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

如前分析，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组织职能管理的支持性服务。在实践中，这些支持性服务大体上可以分为通用型知识和定制化服务这两大类。对此，简要总结参见表 2。

通用型知识

通用型知识对于全部或某类服务型公益组织的能力发展都有重要价值，通常具有公共物品属性，难以通过服务付费方式来收回成本。因此，需要对支持型机构生产通用型知识的活动进行持续资助，或为这类组织提供非限定资助，即补供方。此外，还可通过开展政策和社会倡导活动推动政府和企业予以一定投入，以种子基金等方式引导公立学术机构开展公益相关研究，扩大通用型知识生产。

定制化服务

定制化服务则具备更强的私人物品属性，从理论上可通过服务收费方式来收回成本，以实现盈亏平衡和可持续发展。但实践中的挑战在于，这些公益支持型组织所服务的主要对象为定制化支持性服务的付费能力非常有限。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纯粹市场之外的力量提供支持。除了前面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组织购买专业支持服务来扩大市场规模，即补需方。

表 2 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，旨在培育运行主体、促进专业分工与协同合作、推动供需对接和交易达成，以实现慈善公益行业的高效运行。

培育运行主体

培育慈善公益行业运行主体方面，优化登记注册制度、运行社会组织孵化器、以政府采购和开放发展空间来扩大公益服务市场规模等公益基础设施都是典型的公共物品，主要的提供方是政府。为推动这些公益基础设施建设，慈善公益行业可开展政策倡导工作。同时，公益组织可为政府社会组织孵化器建设提供专业技术支持，提升孵化效果。

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。这一基础设施服务的传统提供者是高校。倡导推动高校设立慈善公益相关的学历和非学历教育项目，为公益人才在职学历教育提供奖学金支持，以实习基地等方式提高相关专业学生对公益的认知度。鉴于中高端公益人才培养的实践性，基金会等公益组织可发挥贴近行业实践的优势，通过能力建设、同侪交流等方式提升公益人才实战能力。从而，形成高校和公益组织优势互补的公益人才培养格局。

促进专业分工与协同合作

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是公益基础设施建设的重点。这些支持网络建设初期，往往需要资助型基金、企业或政府投入启动资金。这些支持网络提供的各类服务分别具备不同的经济属性。



此外，这些支持型网络在发展过程中往往会面临仅服务付费会员还是服务整个慈善公益行业的冲突。资助型基金等资助方可通过提供额外资助，推动付费会员服务的开源，或至少提供最低限度的面向全行业的普遍服务。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公益组织。围绕一些重要的社会议题或问题，可联合开展有针对性的领域建设，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。具体到区域网络，实践中多是枢纽型社会组织，他们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认识和专业性上可能还存在一些欠缺。对于这类公益基础设施机构的支持，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。

推动行业供需对接、交易达成

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。这些信用机制具有公共物品属性，应通过政府、企业或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，而评价运作则存在一定的伦理挑战。当基金会资助专业机构开展相关评价而基金会本身又是被评价对象时，存在着资助会影响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”，促进公益评级机构资金来源的多元性，构建开放透明的治理结构。项目层面的评估则属于定制化服务，理论上应以服务付费方式来展开。但在项目评估基础上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，宜以补供方的方式展开，以推动评估通用知识的生产，进而促进评估实践发展。

公益市场也是促进慈善公益行业供需对接和交易达成的重要基础设施。这包含两个关键环节，其一是对接公益项目与捐赠者的公益项目募捐平台，其二是对接公益产品的创新者和区域合作伙伴的公益产品规模化平台。前者的主要形态是慈善晚宴、公益项目推介会以及互联网募捐信息平台等。如何基于平台和捐赠者特点建立有效的公益项目遴选和推广机制，是关键所在。对于后者，较有影响的实践形态是“好公益平台”。由于公益市场资助者和受益者的分离，公益产品在区域推广中，合作伙伴面临较大的本地化筹资挑战。要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，这对于社会影响力的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 3 提升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同合作	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 社会组织孵化器 扩大公益服务市场 培养优秀公益人才	区域网络 领域网络 专业网络	信息披露、透明度 评级、评估 公益市场（筹资平台及公益产品规模化）
经济属性	非排他 & 非竞争 非排他 & 竞争	依服务类型： 非排他 & 非竞争 排他 & 非竞争 排他 & 竞争	非排他 & 非竞争 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：促进慈善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，重点是扩大对慈善公益事业的资源投入和营造有利于慈善公益事业发展的宏观环境。在营造宏观环境方面，重点是优化慈善公益事业的制度环境，营造公益文化氛围，推动公益知识生产和分享。

扩大对慈善公益事业的资源投入

在扩大对慈善公益事业的资源投入方面，此前的《中国公益慈善基础设施扫描报告》¹ 对此有较为系统的论述，这里仅择要论之。

扩大政府对慈善公益事业的投入，本质是一个政策倡导的过程，其核心是问题建构和倡导路径。为此，要发挥官方智库和专家的作用，与官方智库和专家合作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事业的投入，首先要通过将公益融入商科教育等方式倡导一种商业向善的文化，其次要通过高峰论坛、公益奖、慈善榜等提升爱心企业的影响力；最后要营造有利于企业参与公益创新的制度环境和平台。

扩大高净值人群对慈善公益事业的投入，要进一步完善基金会、慈善信托、捐赠人建议基金等慈善公益参与机制，完善捐赠人权利保护和服务机制。扩大社会公众的捐赠，就长期而言，这是一个以公益教育普及公益文化的过程。要建立覆盖不同人群的公益教育体系。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开发和公益教育活动开展。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。

1. 张帆，2020. 中国公益慈善基础设施扫描报告，资助者圆桌论坛、南都公益基金会、浙江敦和慈善基金会联合出品。

营造有利于慈善公益事业发展的宏观环境

优化宏观制度环境方面, 主要与政府相关, 本章开篇已有较多讨论, 此处不再展开。

营造公益文化氛围方面, 要在普及公益教育、加强公益传播和促进公益实践三个方面综合发力。公益教育上文已有论及。在公益传播方面, 要提升媒体和头部自媒体从业者对公益的认知, 使之成为公益文化的传播者。推动公益机构与媒体合作, 打造品牌化公益栏目, 形成持续影响力。在公益实践方面, 要为国民公益实践创造更多空间, 降低公益参与门槛。推动基于互联网的泛公益行为, 创新低门槛参与路径。推动公益走进社区, 让各年龄段人群便捷参与公益。探索从互益到公益行为转化, 推动兴趣小组参与社区志愿活动。

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。推动公益研究要多维发力:

- 第一
加强公益相关的学术共同体建设
- 第二
推动公益研究中英文学术期刊建设, 搭建学术共同体产出和交流平台
- 第三
推动公益方向的研究生教育, 培养高端人才, 推动公益研究可持续发展

短期内, 可与中文期刊合作推动设立公益研究专栏, 以产出阵地引导青年学者投身公益研究。基金会作为资源方应加强相互合作以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。

表 4 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	优化宏观环境	推动 知识生产和分享	营造 公益文化氛围
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	基础研究 应用研究 学术分享平台 信息分享平台	公益教育 公益传播 公益实践
经济属性	依具体服务 而有所不同	非竞争 & 非排他	依具体服务而有所 不同，初期非竞争 & 非排他	公益教育： 非竞争 & 非排他； 公益传播和公益实践： 多重属性
主要挑战	倡导能力 与策略	倡导能力	技术与付费能力	资源不足
投资策略	理念塑造 公益教育 政策倡导	补供方	补供方	政策倡导 资源引领

5 致谢

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。在此深表谢意！

诚挚感谢拨冗接受访谈的中国公益基础设施领域的实践者和研究者，他们无私地分享了多年积淀的经验和思想。这些来自实践一线的鲜活知识丰盈了本报告的内容，他们的坚持和奉献，更让作者深受感动和鼓舞。限于报告框架和篇幅，他们的很多精彩观点还未能在本报告呈现，对此作者深表歉意。

实践是最好的老师，也是本报告真正的思想源泉。感谢每一个潜心探索的公益支持型组织和推动公益基础设施发展的资助机构。致敬先行者！

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和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，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。

徐晓新

2023年10月



扫描二维码
获取完整版报告

