
新时代上海发展慈善事业的问题与举措

黄伟¹

(上海立信会计金融学院 201209)

【摘要】：加强慈善管理工作队伍建设，建立健全联合监管机制，督促慈善组织按照章程开展慈善活动。严格执行慈善组织年报制度，落实“专项抽查”“双随机一公开”工作。建立健全慈善组织及其负责人信用记录制度。加大对违法违规慈善活动的查处惩戒力度，依法查处违法违规行为，构建“政府监管、社会监督、行业自律、内部治理”四位一体的慈善事业综合管理体系。

【关键词】：慈善事业 第三次分配 公益捐赠

【中图分类号】：D932. 9 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 — 1309(2023) 05 — 0104 — 009

慈善事业作为第三次分配的主要方式，是对初次分配和再分配的重要补充，对促进我国全体人民共同富裕具有积极意义。作为正在迈向具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，与新发展阶段要求和人民群众期待相比，上海慈善事业还有很大的发展空间。

一、上海慈善事业发展现状与基本模式

(一)上海慈善事业的发展现状

与欧美发达国家相比，我国慈善事业仍处在发展的起步阶段。2020 年我国社会捐赠总额为 1520 亿元，而同期美国社会捐赠总额则为 4714.4 亿美元，美国社会捐赠总额占 GDP 的比例是我国的 15 倍(表 1)。

截至 2021 年底，上海共有认定的慈善组织 556 家。2021 年上海社会捐赠总额为 85.45 亿元，占 GDP 比例为 0.20%(表 2)。然而，2020 年上海社会捐赠总额占 GDP 比例仅略高于全国平均水平，2017—2019 年甚至低于全国平均水平。根据第 5 届“中国城市公益慈善指数”排名，上海综合排名居全国第 4 位，落后于北京、广州、深圳(表 3)。

(二)上海慈善事业的基本模式

1. 基金会

基金会是上海慈善事业最重要的模式。基金会分为公募基金会和非公募基金会，目前上海共有公募基金会 54 家，如上海市慈善基金会、上海联劝公益基金会、上海真爱梦想公益基金会等。截至 2021 年底，上海共有慈善类基金会 580 家，基金会全年捐赠收入 59.99 亿元。

¹ **【作者简介】**：黄伟，经济学博士，上海立信会计金融学院国际经贸学院副教授，科研处、学科建设处副处长。本文参与撰写人员：叶晓佳、王旻、柯奕。

2. 社区慈善

社区慈善是上海慈善事业发展中富有特色的有益实践，以社区基金会和慈善超市为代表。社区基金会主要通过数量众多的小额资助项目，动员和激励各种社会组织、社区组织和广大社区居民参与社区营造，以此培育社区居民的公益意识、慈善精神、社区意识和自治能力。2012年上海在国内率先探索社区基金会，2015年出台《上海社区基金会建设指引(试行)》，明确社区基金会设立的基本原则和规范。截至2021年底，上海共有87家社区基金会，全市社区基金会净资产2.81亿元。慈善超市是以社会民众自愿无偿捐助为基础、借助超市管理和运营模式，为困难群众提供物质帮扶和志愿服务的社会服务机构。民政部数据显示，截至2021年底，全国共有慈善超市4034家。上海共有慈善超市233家，基本实现全市215个街道(乡镇)全覆盖。

表1 2008—2021年中美社会捐赠总额及占GDP比重

年份	中国社会捐赠 总额/亿元	占GDP 比例/%	美国社会捐赠 总额/亿美元	占GDP 比例/%
2008	1071	0.34	3151	2.14
2009	333	0.10	2803	1.94
2010	700	0.17	2900	1.93
2011	845	0.17	2984	1.92
2012	889	0.17	3162	1.95
2013	954	0.16	3350	2.00
2014	1058	0.16	3584	2.04
2015	1215	0.18	3733	2.05
2016	1458	0.20	3900	2.08
2017	1526	0.18	4100	2.10
2018	1270	0.14	4277	2.08
	1509	0.15	4496	2.10

2019				
2020	1520	0.15	4714	2.25
2021	-	-	4849	2.10

资料来源：2008—2018年中国社会捐赠总额数据来源于《中国慈善发展报告》(2010—2020年), 社会科学文献出版社；2019—2020年中国社会捐赠总额数据来源于中国慈善联合会；美国社会捐赠总额数据来源于历年 Giving USA 发布的捐赠数据。

表 2 2017—2021 年上海慈善事业发展情况

年份	社会组织/家	慈善组织/家	公募慈善组织/家	捐赠总额/亿元	占 GDP 比例/%
2017	14178	179	17	55.57	0.18
2018	15716	261	22	50.85	0.14
2019	16760	386	25	47.38	0.12
2020	17197	443	27	66.19	0.17
2021	17367	556	29	85.45	0.20

资料来源：根据 2017—2021 年度上海公益数据和 2021 年上海市慈善事业发展状况报告等资料整理。

表 3 第 5 届中国城市公益慈善指数(排名前 10 位)

名次	城市	指数总得分	社会捐赠得分	志愿服务得分	社会组织得分	政府支持得分
1	北京	90.50	22.92	21.64	23.06	22.87
2	广州	89.12	21.62	21.42	21.30	24.78
3	深圳	89.02	21.60	20.95	21.93	24.54
4	上海	88.92	21.82	22.39	21.94	22.79

5	苏州	86.93	20.02	20.60	21.28	24.51
6	南京	86.86	21.35	21.01	21.10	23.23
7	无锡	86.52	20.34	21.27	20.53	23.82
8	宁波	84.90	19.80	22.18	20.69	22.39
9	成都	84.76	20.15	20.04	20.13	23.88
10	长沙	84.58	20.68	19.63	19.42	24.15

资料来源：根据第5届“中国城市公益慈善指数”整理。

3. 慈善信托

慈善信托是指委托人基于慈善目的，依法将其财产委托给受托人，由受托人按照委托人意愿以受托人名义进行管理和处分，开展慈善活动的行为。《2021年中国慈善信托发展报告》显示，自2016年9月1日《慈善法》实施以来，截至2021年8月底，全国累计备案慈善信托633单，财产规模达34.86亿元。其中，备案数量排名第1位的甘肃，累计备案慈善信托130单；备案金额排名第1位的，浙江累计慈善信托财产规模为10.23亿元。上海累计备案慈善信托20单，累计慈善信托财产规模为1.48亿元，备案数量和金额排在全国第10位和第6位(表4)。

4. 互联网慈善

互联网的快速发展，推动人们的慈善观念和慈善行为发生了深刻变化。一是与传统慈善模式相比，互联网慈善能够提供低成本广覆盖的筹款、沟通和传播渠道。二是通过互联网的数据积累，形成大数据分析基础，从而为慈善项目的设计提供支持。三是通过以民众为核心的支持及监督体系，增强慈善组织筹资稳定性，并逐步实现慈善组织或慈善项目本身的社会化。据《2020年度中国慈善捐赠报告》统计，2020年我国慈善组织通过20家互联网募捐平台共筹集善款逾82亿元，超100亿人次参与在线捐款，凸显了“互联网+慈善”的活力。

表4 慈善信托累计备案数量和累计备案规模排名前10位的省市

序号	省市	累计备案数/单	省市	累计慈善信托财产规模/亿元
1	甘肃	130	浙江	10.23
2	浙江	109	甘肃	7.64

3	陕西	49	广东	7.13
4	北京	48	江苏	1.77
5	广东	43	北京	1.54
6	青海	34	上海	1.48
7	天津	33	河南	1.12
8	江苏	30	山东	6.96
9	四川	25	陕西	6.03
10	上海	20	安徽	5.43

资料来源：根据《2021年中国慈善信托发展报告》整理。

二、上海慈善事业发展面临的问题与不足

上海公益数据显示，近年来上海每年接收的捐赠款物总额徘徊在40亿~70亿元之间，增幅不明显，人均捐赠额和慈善捐赠总额占GDP比例相当于全国平均水平，与发达国家相比差距甚远。特别是2019—2020年，上海社会捐赠总额呈现下滑，这表明蕴藏在上海民间的慈善事业发展潜力有待进一步发掘。

（一）慈善组织发展不够平衡和充分

一是慈善组织培育有待加强。截至2021年底，上海共有慈善组织556家。从数量看，显然不能满足上海大力发展慈善事业的现实需要。其主要原因有：一方面，制度设计存在缺陷。在相关法律法规中，对已设立的基金会和慈善会须向民政部门申请认定为慈善组织，这使得一些已在运行的基金会、慈善会仍未被认定为慈善组织；另一方面，社会组织缺乏认定为慈善组织的内在动力。慈善组织监管过严、优惠政策缺乏吸引力，有关优惠政策与慈善组织的登记认定和监督措施尚未有机融合，激励作用不明显，慈善组织享有的权益与承担的责任和义务不相匹配。

二是慈善组织结构有待优化。不同规模、不同类型的慈善组织尚未形成梯次分工、协调合作的格局。枢纽型慈善组织的中枢作用发挥不够，统筹协调能力不足；一般慈善组织存在专业趋同化、项目同质化的问题，项目主要集中在扶贫济困、助学助医等领域，对科学研究、特殊群体救助、环境保护、公共卫生等领域的关注较少；基层慈善组织由于大部分没有公益性捐赠税前扣除资格、公开募捐资格，缺乏稳定的资金来源，基本靠发起人支撑，生存困难。

（二）慈善税收优惠政策不完善

一是慈善捐赠缺乏覆盖全面的税收优惠政策。《中华人民共和国企业所得税法》第一章第九条规定：企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；超过年度利润总额 12% 的部分，准予结转以后 3 年内在计算应纳税所得额时扣除。2019 年颁布的《关于公益慈善事业捐赠个人所得税政策的公告》规定个人发生的公益捐赠支出，在综合所得、经营所得中扣除的，扣除限额分别为当年综合所得、当年经营所得应纳税所得额的 30%；在分类所得中扣除的，扣除限额为当月分类所得应纳税所得额的 30%。此外，相关的减税政策，对个人或企业捐赠实行 100% 抵扣。然而，上述慈善税收优惠政策主要涉及货币捐赠，在不动产、股权、知识产权等非货币捐赠和慈善信托等方面的税收优惠制度供给仍严重不足。同时，与发达国家相比，税收优惠比例偏低，捐赠抵扣方式不够便捷。

二是慈善组织的税收优惠存在多处空白。慈善组织的免税资格由财政、税务部门联合审核认定，缺乏民政部门参与。税务部门享有较大的自由裁量权并倾向于宁缺毋滥，导致慈善组织的免税资格难以取得，且程序较为复杂。由于现行税制缺乏与慈善行为的必要对接，并未考虑到慈善组织的多种形态，导致大量税收优惠并不能涵盖所有慈善组织。例如，在慈善信托和基金会投资收益税收减免方面，缺乏详细的规定和有效的税收政策激励，这直接影响慈善组织的生存和发展。调研发现，上海慈善组织能够享有税收优惠政策的不到 1/3，获得捐赠税前扣除资格的慈善组织比例更低。

三是慈善捐赠受益人的税收优惠严重缺失。我国《慈善法》第 81 条规定：“受益人接受慈善捐赠，依法享受税收优惠。”《基金会管理条例》规定，原则上受益人享受税收优惠。但调研发现，实际上慈善捐赠受益人的税收优惠缺乏具体的制度规范，受益人通过慈善组织接受捐赠的款项、物资，难于免征相应的所得税。

(三) 慈善文化教育体系仍不健全

一是现代慈善理念尚未普及。上海民众慈善参与程度仍然较低，这与上海的社会财富量级不匹配。慈善的参与主体应该是社会，社会组织应该是慈善的主导者，广大民众和企业是可持续的慈善捐赠来源，然而目前社会各界仍然把慈善责任交予政府，默认捐赠的主体为富人和企业。

二是慈善专业人才短缺。慈善从业人员薪酬偏低，相关制度规定慈善从业人员工资水平不能超过社会平均工资的 2 倍，由于薪资限制，无法吸引高学历和专业人才进入慈善事业。此外，上海高校、高职系统培养的慈善专业人才极少，难以满足慈善事业快速发展对专业人才的需求。

(四) 慈善监管不足与监管过度并存，组织自律性比较薄弱

一是慈善主管部门行政监督和执法不到位。在应对突发公共卫生事件时，市场出现部分外地援助物资被截留或售卖现象时，主管部门未及时介入调查处理，这对慈善组织的声誉和政府形象造成巨大伤害。同时，对慈善组织的要求偏多、服务不够，影响慈善工作开展的灵活性和积极性。

二是政府部门与慈善组织应急协调机制不够明确。政府在突发公共危机应急管理中扮演主导角色，但无法面面俱到，慈善组织需要对政府功能忽视的环节进行精准补位。然而目前对慈善组织参与应急管理规定较为原则，可操作性不强。

三是慈善组织自律性仍待加强。慈善组织自律措施有限，管理标准制定落后于实践需要，存在调整范围窄、内容规定粗、制约机制少等问题。基金会的专业发展水平、治理能力、资金使用效率、透明度等方面距离社会期望仍有较大差距。据《中基透明指数 FTI2021》报告显示，上海的透明指数居全国第 4 位，基金会透明度 A 与 A+ 的比例仅为 9.6%。

(五) 慈善统计制度和慈善信息平台建设相对滞后

2021年上海人均GDP达到17.36万元，列全国第2位，但城市中仍存在不少困难群体，需要社会力量的关怀与支持。由于汇集、整理、更新慈善需求难度较大，慈善组织面临捐赠物资记录低效、慈善需求时效性差、信息不对称、物资难组合等现状，无法实现慈善供给与慈善需求的有效对接。目前，上海尚未建立慈善统计制度，除各大慈善组织年报数据外，尚未形成统一标准的慈善数据库，缺乏覆盖全市慈善领域的信息化大数据管理系统。

三、国内外慈善事业发展的经验和特色

(一) 国外慈善事业发展经验总结

1. 美国：完善的慈善激励机制和监管体系

(1) 美国慈善事业的激励/抑制机制。

一是激励机制，即通过对个人捐赠支出进行所得税减免，鼓励个人捐赠。美国允许个人捐赠支出在综合应税所得中提前扣除，在捐赠额的抵免规模上，美国设定的抵扣上限是50%（企业是10%），对于超出当年扣除限额的捐赠允许结转至次年继续扣除，最长允许结转5年。二是抑制机制。美国设立了极高税率的遗产税和赠与税。2020年美国有效遗产税免税额为1158万美元，对超过免税额的遗产价值一般按40%税率征税。在面临高额的遗产税与赠与税时，很多富豪通过将资产捐赠给慈善基金会来规避高额税收。

(2) 美国慈善事业的监管体系。

一是政府监督。美国政府对慈善组织的监管分布在不同层面，在联邦层面有国家税务局，在州政府层面有州首席检察官。根据美国的国内税务法，所有慈善组织每年必须上报年度财务报告给国家税务局。报告必须详细写出本年度各项经费的来源和流向及其他应披露的信息，如果存在问题，不仅相关董事会面临高额税收，慈善组织也可能会失去免税资格。二是独立的第三方评估机构监督。美国第三方评估机构的建立，弥补了政府监督机制的不足，促进了慈善组织更健康发展。目前，美国的慈善评估机构大致分为两类：一类是网络评价平台，即借助互联网平台，由社会民众对相关慈善组织进行分类。另一类是专门的认证机构，这类机构组织专业人员（如财务、法律等）对慈善组织进行评级。美国第三方评估机构努力保持自身的独立性，很多评估机构的资金来源于理事会成员、社会民众募捐等，不接受来自受评估机构及其相关机构的捐款，从而保证评估机构的资金独立性。三是媒体与公众监督。媒体构成美国非正式监督机制之一，通过媒体与公众的舆论互动，反映社会民众的监督诉求。美国大众媒体的一个主要取向就是披露和追踪报道政府、慈善组织和企业的违规问题，尤其是公共部门的失范行为。由于媒体的普及范围广、造成的影响大，对一些慈善组织具有很强的威慑作用。

2. 英国：便捷灵活的捐赠方式和以慈善委员会为主体的慈善监管体系

(1) 便捷灵活的捐赠方式。

近年来，英国个人慈善捐赠比例保持在75%左右，高捐赠比例与英国便捷灵活的捐赠方式有关。很多英国公司设有专门的工资捐赠计划，员工可直接通过公司进行捐款，具体捐赠哪个慈善组织可由员工自己确定。这种方式的好处是员工直接在税前进行捐赠，不需要为捐赠的金额支付任何所得税，相应的税收优惠抵扣等直接由公司进行申报，便捷省时。

(2) 以慈善委员会为代表的慈善监管机制。

按照2011年英国《慈善法》规定，如果想要成为官方认定的慈善机构必须经慈善委员会认定，并在慈善委员会进行注册。慈善委员会有权要求慈善组织提交相关账目、报告等，并对相关报告进行审计。慈善委员会可为一般性目的或特别目的，随时

针对所有慈善组织、某一慈善组织或某类慈善组织发起调查。另外，英国已建立较为完善的慈善组织账目、报告、审计和公开制度。慈善委员会持有的年度报告等文件在存档期内对民众公开。

3. 日本：公益法人制度和慈善信托制度创新

(1) 公益法人制度。

1998年，日本政府出台旨在推动民众公益活动发展的《特定非营利活动促进法》（通称《NPO法》）。《NPO法》的最大特征是尽可能地降低法人注册门槛，最大限度地限制行政部门权限，鼓励NPO进行自治。这部法通过之后，日本政府对其进行多次修订，以进一步完善NPO法人的税收优惠等制度，进而成功地推动日本政府于2006年彻底废除基于民法第34条的旧公益法人制度，转而实施基于准则主义的一般法人制度和基于认定主义的新公益法人制度，从而推动了日本公益慈善活动的转型和发展。

(2) 慈善信托制度。

2006年，日本出台《公益信托法》，为公益信托的发展奠定了良好的法律基础。2015年，日本政府进一步推动公益信托改革，在设立流程和税收优惠方面给予更多的政策倾斜，鼓励更多的机构参与慈善事业。日本的公益信托模式与欧美不同，日本政府设立了对公益事业具有管辖权的主管机构，在公益信托设立环节实施审批制，受托人要先向政府主管部门提交“公益信托设置说明书”“公益信托合同”“公益信托经营计划”等，主管部门对公益信托进行审批。日本还设立了运营委员会，主要负责为对受益人进行筛选，对公益项目的执行提出建议和意见，以保障公益项目顺利执行。在信托财产投资运作方面，日本公益信托秉持“安全稳妥”原则，对投资范围限定较窄，禁止以资金设立的公益信托直接投资于股票市场。在信息披露方面，日本公益信托向审批主管机关定期出具信托财产运行报告，由主管机关负责审核，再通过官网向民众披露，力求做到公开透明。此外，日本公益信托也享受相应的税收优惠政策。

4. 印度：慈善生态的积极构建

(1) 印度慈善捐赠情况。

在印度经济稳步增长的情况下，印度慈善捐赠总额占GDP 7%的比例。据《印度公益慈善报告2022》显示，印度过去5年慈善捐赠总额从1万亿卢比（约850亿元人民币）上升到了1.75万亿卢比（约1500亿元人民币），平均增长率为12%。

(2) 印度社会捐赠资金。

一是印度公司捐赠。印度公司捐赠额的增长速度快于印度GDP的增长速度。受到印度公司法“符合条件的企业需要将利润的2%强制用于企业社会责任支出”的影响，在印度孟买证券交易所上市的200家公司贡献了印度公司捐赠额的50%。印度公司捐赠额的增长与印度经济增长和企业利润预期相关。同时，越来越多的印度公司履行企业责任，不少公司捐赠支出的比例超过法定的2%。二是印度家族捐赠。印度家族捐赠增长比不上公司捐赠，但由于印度高净值人群的快速增加，印度家族捐赠增长率有望达到12%~14%。印度科技领域的财富新贵和慈善家族新代表的出现，家族捐赠有望成为印度慈善资金最强劲的增长引擎，并将给印度公益慈善带来更加灵活、更加偏向长期项目的增长资金。三是印度个人小额捐赠。个人小额捐赠占比尽管比最高点有所下降，但依然占到印度社会捐赠的1/4，是不可忽视的社会捐赠组成部分。近年来，个人小额捐赠增速低于公司捐赠和家族捐赠，但依然有望达到10%的增长率。个人小额捐赠的增长预期主要得益于印度强劲的GDP增长和印度中产阶级的扩大。

(二) 国内的特色做法

1. 北京：慈善行业力量整合

近年来，北京先后出台《关于加快推进“慈善北京”建设促进慈善事业健康发展的意见》等政策，健全慈善信托备案、慈善组织认定、公募资格申请、公募活动备案等机制，为补齐慈善领域短板、激发慈善主体活力、促进慈善事业发展提供了系统全面的制度保障。为加强慈善行业组织整合，北京于2007年12月成立了首都公益慈善联合会。作为全国首家慈善公益组织联合体，在制定慈善公益组织行业规范、培训民间公益组织成员、监督救助项目的实施、协调资金支持等方面，积极推进建立完善的慈善公益事业筹资机制、运营管理机制、监督反馈机制和动员激励机制，提高募捐活动的社会公信力，促进慈善公益事业健康、有序发展。

2. 浙江：慈善数字平台创新

浙江抓住建设全国共同富裕示范区的契机，围绕“善行浙江”，努力在打造为民慈善、阳光慈善、数字慈善上做出新探索、新实践，其中最为典型的是搭建了“浙里捐赠”数字化平台。“浙里捐赠”以财政捐赠票据为抓手，通过数字化手段再造慈善流程，先后上线了“一键捐赠”“一秒开票”“一址查询”3个应用场景。浙江省内的企业、组织和个人可以一键完成定向或非定向公益项目的慈善捐赠、电子票据开具和相关政策查询。善款流向一直是社会民众关注的热点，也是制约慈善事业带动共同富裕的瓶颈。“浙里捐赠”基于浙江互联互通政务“一朵云”重塑慈善捐赠流程，创新应用区块链技术，以捐赠项目为唯一标识，在捐赠项目备案、善款收取、善款使用等环节充分利用财政电子票据和税务电子发票集成数据，促进信息流、资金流、票据流“三流合一”，建立善款上链、过程存证、信息溯源的捐赠流程闭环，达到善款流向和项目进展的全过程透明及风险预警处置，自觉接受社会各界监督。

3. 广东：慈善信托模式探索

《慈善法》颁布实施以来，广东在慈善信托发展和备案管理方面进行大量探索和创新，先行先试并设立国内首个完成备案的慈善信托——“中国平安教育发展慈善信托计划”。健全完善慈善信托工作制度，广东省民政厅、中国银行保险监督管理委员会广东监管局联合印发《关于慈善信托管理工作的实施细则》。积极探索“信托公司(异地)+慈善组织”双受托、“政府委托+慈善组织受托”等多种慈善信托模式。

为规范慈善信托评估工作，促进慈善信托健康有序发展，2020年11月广州率先启动慈善信托评估指引及指标体系的制定和实施。该评估指引明确了评估原则、对象和内容、组织和职责、评估程序、其他事项等。评估采取实地评估和书面审查相结合的方式进行。2021年10月，广州首个四方联动慈善信托正式设立，在爱心捐赠人、委托人、受托人和监察人联动下，广州知行慈善信托正式签约，《慈善信托合同》由4方共同签署开了全国先河，以尝试解决慈善信托“激励缺位”和“不可持续”双重难题。

4. 四川：慈善专业人才培养

四川成都重点打造“友善之都·尚善之都”的慈善城市名片，近年来在慈善人才培养方面独具特色。《成都市促进慈善事业高质量发展若干规定》强调加强慈善人才队伍建设，探索建立慈善研究基地、实践基地、人才培养基地，支持高等院校设立慈善专业学科，鼓励社会力量探索开展慈善职业资格认定。依托高等院校、科研机构 and 大型慈善组织，培养促进慈善事业高质量发展的理论研究、资金劝募、专业服务慈善专业人才，支持慈善组织引进职业经理人、培养慈善劝募者，引导社会组织使用慈善人才，鼓励社会组织提高人才待遇。探索建设公益慈善智库，发挥其促进慈善事业高质量发展和社会治理创新的积极作用。

四、新时代上海发展慈善事业的思路和举措

(一) 构建慈善激励创新体系

1. 优化慈善支持政策，促进上海慈善事业高质量发展

一是给予慈善组织应有的税收优惠和便利。在慈善组织认定上，财政、税务、民政部门应加强沟通协调，民政部门认定的慈善组织，税务、财政部门也应予以认可。在免税资格、公益性捐赠税前扣除资格的获得上，已被认定为慈善组织的，无须多重认定。凡认定为慈善组织的，相关部门应在慈善税收上应免尽免，应优惠尽优惠。二是加大对慈善组织的政策支持。积极将公益慈善等领域的公共服务事项纳入政府购买服务指导性目录，支持符合条件的慈善组织向社会提供服务，在社会救助、养老服务、儿童服务、扶贫济困、社会工作、志愿服务运营管理等政府购买服务中，同等条件下优先考虑慈善组织。金融部门要创新金融产品和服务来满足慈善组织合理的资金需求。鼓励银行业机构根据慈善组织特点，提供“量体裁衣”式金融产品和服务。三是拓宽慈善参与渠道和方式。探索知识产权、技术、股权、有价证券捐赠等新型捐赠方式，制定出台相应的指导细则，完善非货币捐赠的价值评估与相关配套政策；出台《上海市慈善信托备案管理指引》，规范慈善信托备案，探索慈善信托发展的不同模式，明确慈善信托的税收优惠政策，推动慈善信托成为慈善事业发展新动力。

2. 搭建上海慈善信息统一管理平台

一是推进慈善数字化转型。深化慈善领域“最多跑一次”改革，优化再造慈善业务流程，推进跨部门、跨层级、跨地区高效服务、协同治理。借鉴“浙里捐赠”互联网慈善数字平台，建立上海的慈善服务应用系统，汇聚各类慈善主体力量，建立以大数据为基础的慈善行为记录制度，引导慈善资源合理流动。二是打造智慧慈善。加快云计算、移动互联网、物联网、大数据、区块链等新一代信息技术创新应用，加强数字技术与慈善事业深度融合，探索推进慈善网络化、虚拟化、数字化、智慧化，实现慈善领域全程追踪、智能分析，不断提升慈善大数据运用分析研判能力和智能响应能力，让慈善管理更智能、慈善服务更智慧。三是建立信息共享机制。基于上海慈善信息统一平台，逐步推动部门互联互通、信息共享，促进社会救助信息和慈善资源、社会服务信息的对接、共享和匹配。探索建立慈善信息统计发布制度，健全民政部门与红十字会、慈善组织、社会工作服务机构之间的信息沟通共享、信用信息披露机制，实现慈善捐赠数据实时统计、权威发布。四是加强精准慈善。基于上海慈善信息统一管理平台，提供政策法规宣传、组织培育、项目推介、慈善信托、信息公开、社会工作服务和志愿服务等综合性服务，实现慈善供给与需求的精准对接。

(二) 健全慈善法律监管体系

1. 适时修订《上海市慈善条例》

明确慈善工作部门协调机制。增加网络慈善专章，系统规范网络慈善的定义边界、募捐办法、法律责任，明确个人求助的条件和义务，加强平台责任、审查甄别、信息公开、风险提示和责任追溯。完善慈善组织登记和认定制度，建立动态认定和退出机制。明确公开募捐资格的取消、退出情形和程序。合理调整慈善组织支出标准和管理费用等。注重与《公益事业捐赠法》《红十字会法》等相关法律法规的协调，适时修订《上海市慈善条例》，为新时代上海慈善事业健康有序发展提供有力的法律保障。

2. 构建“政府监管、社会监督、行业自律、内部治理”四位一体的慈善事业综合管理体系

一是加强政府监管。加强慈善管理工作队伍建设，运用行政约谈、书面检查、实地核查和公开通报等监管方式，进一步加强督促检查。建立健全联合监管机制，督促慈善组织按照章程开展慈善活动。严格执行慈善组织年报制度，落实“专项抽查”“双随机一公开”工作。建立健全慈善组织及其负责人信用记录制度。加大对违法违规慈善活动的查处惩戒力度，依法查处违法违规行为。二是加强内部治理。推动慈善组织以章程为核心，建立健全法人治理结构，依法依规开展公开募捐、定向募捐、

保值增值投资等活动，履行信息及时公开义务，增强透明度，主动接受监督，提高慈善组织的公信力。参与重大公共卫生事件或自然灾害慈善捐赠，简化程序、高效运转，确保捐赠款物全部及时到位。倡导募用分离，支持款物募集能力强的慈善组织与有服务专长的组织开展合作，提高资金募集和使用效率。三是加强社会监督。支持捐赠者、受益者、志愿者对慈善组织进行监督，保障捐赠人对捐赠财产使用情况的监督权。畅通民众投诉举报渠道，通过设立热线电话、接待来访、处理来信等多种方式，加大社会对慈善组织、慈善活动的监督力度。鼓励和支持第三方机构对慈善组织进行评估。支持新闻媒体、互联网信息服务提供者、电信运营商对慈善组织、慈善活动进行监督，对违法违规及不良现象进行曝光。探索通过年检审计、信用评估、表彰奖励、民众评价等形式，建立慈善组织信用体系。四是加强组织自律。借鉴北京设立首都公益慈善联合会的做法，成立上海市公益慈善联合会，建立健全慈善组织的标准和行为准则，加强慈善组织培训，搭建交流平台，增强自我约束、自我管理和自我监督能力。推动建立全市性和区域性慈善联合型组织以及支持类、服务类、评估类等慈善组织，强化组织自律，推动慈善组织专业化发展。

3. 将慈善组织尽快纳入重大突发事件应急管理体系

一是建立慈善应急协调机制。扶持发展应急救援和救助类慈善组织，建立完善重大自然灾害、事故灾难和公共卫生等突发事件的慈善应急协调机制。二是制定慈善工作应急预案。建立慈善组织参与重大突发事件应急响应机制、慈善款物募捐和捐赠协调机制，引导慈善组织有序参与突发事件相关救助与服务。三是加强慈善组织的应急资源整合与统筹。优化应急情况下的慈善需求信息发布和数据跟踪以及物资接收、存储、调配、运输等工作机制，提升上海慈善组织应急救援能力和专业水平。

(三) 完善慈善文化教育体系

1. 深入挖掘慈善文化元素，推动慈善文化融入民众日常生活

一是加强慈善文化研究，支持具有上海特色的慈善文艺作品创作。以社会主义核心价值观引领慈善文化，丰富新时代慈善文化内涵，激发慈善意识，充分发挥慈善文化在稳定社会结构、维系社会关系、促进社会进步等方面的重要作用。二是把慈善善行落实到日常生活中，树立与人为善、以善为荣、以善为乐的价值理念。拓宽慈善走进千家万户的路径，倡导以家庭为单位参与慈善事业，将慈善作为家风重要内容，培育家庭慈善理念，在家庭成员中形成共同参与慈善活动的良好风尚，将慈善家庭作为评选文明家庭、“上海好人”的重要依据。三是引导社会民众转变传统慈善观念，从大灾大难时的集中式爱心奉献向常态化、点滴化、普及化参与慈善转变，逐步促使投身慈善、奉献爱心成为民众的自觉意识和生活方式。

2. 加强慈善专业人才的培养和激励

一是加强慈善专业人才培养。支持上海高等院校和中等职业学校设立慈善专业学科，对开设慈善相关专业的高等院校和中等职业学校在招生计划安排、师资培训、学生奖励、就业保障和实践基地建设等方面予以政策支持。依托上海高等院校、科研机构 and 大型慈善组织，加快培养慈善事业发展急需的理论研究、高级管理、资金劝募、项目实施、专业服务和宣传推广等人才。二是给予慈善从业人员更多的鼓励和支持。逐步建立健全以慈善从业人员职称评定、信用记录、社会保险等为主要内容的人力资源管理体系，建立符合法定要求、市场规律且具有激励作用的阶梯式薪酬待遇标准，解决慈善从业人员薪酬水平总体偏低的问题。鼓励将参与慈善活动情况，作为积分落户、选拔录用、给予奖励优惠的参考，提升慈善事业对专业人才的吸引力。三是强化慈善从业人员培训。上海民政部门、枢纽型慈善组织可以有针对性地举办慈善从业人员培训，鼓励社会力量探索开展慈善职业资格认定，提高慈善从业人员理论水平和专业能力，完善慈善从业人员的职业评价体系，拓宽职业晋升渠道和发展空间，打造一支职业素质优良、结构合理、具有奉献精神的慈善专业人才队伍。

3. 健全慈善表彰奖励机制

按规定对慈善事业发展做出突出贡献、社会影响较大的个人、家庭和集体予以表彰。推广慈善组织对捐赠者发放捐赠证书、荣誉徽标等做法，提升捐赠善行的社会知晓度。推动将参与慈善和志愿服务情况纳入个人信用记录，建立健全志愿者嘉许和回馈制度。

参考文献

- [1] 白光昭. 第三次分配：背景、内涵及治理路径[J]. 中国行政管理, 2020(12).
- [2] 宫蒲光. 社会治理现代化大格局下推进慈善事业高质量发展[J]. 中国行政管理, 2021(2).
- [3] 江亚洲, 郁建兴. 第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J]. 浙江社会科学, 2021(9).
- [4] 王名, 蓝煜昕, 王玉宝, 陶泽. 第三次分配：理论、实践与政策建议[J]. 中国行政管理, 2020(3).
- [5] 杨方方. 共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业[J]. 社会保障评论, 2022(1).
- [6] 郑功成. 中国慈善事业发展：成效、问题与制度完善[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(6).
- [7] 郑功成, 王海漪. 扎实推动共同富裕与慈善事业高质量发展[J]. 学术研究, 2022(9).
- [8] 周秋光, 胡远志. 试论习近平关于慈善重要论述的主要内容和特点[J]. 湖南社会科学, 2020(5).