

AI探微:全国“两会”慈善类 建言观察报告 (2003年-2024年)



善达研究院
SHANDA RESEARCH INSTITUTE

更多免费行业报告

并购家

www.ipopo.cn

并购家 免费行业报告网

IPOIPO.CN 每日更新 不用注册会员 无广告 永久免费

卷首语

2024 年，人工智能（AI）技术加速度迈进，鲜活而深刻地嵌入人们的工作生活。大模型技术持续进化、多模态融合加速、生成式 AI 应用拓展……AI 与各行业深度融合正在催生出更多创新的公益模式。

摆在您面前的这份《AI 探微：全国“两会”慈善类建言观察报告（2003 年—2024 年）》是科技与公益融合创新的成果，彰显了科技在赋能公益事业、提升公益效能方面的价值与潜力。

在数据采集环节，我们借助互联网平台，运用大数据抓取技术，广泛搜集了 2003 年至 2024 年间全国“两会”期间的慈善类建言信息。通过这项技术，海量、分散的公益数据得以高效汇聚，且来源广泛和多样，我们借此能够捕捉到慈善事业在不同年份、不同议题上的动态变化，不仅发现社会关注的热点和痛点，还发现了一些易被忽视的公益需求和潜在问题。

报告采用了先进的自然语言处理（NLP）和大模型（LLM）技术，对 8.5 万余条信息进行筛选分析。这些数据涵盖了社会组织、慈善、公益、第三次分配、环保、扶贫、乡村振兴等多个方面。我们详细梳理了慈善类建言的数量与趋势、主题构成、议题标签、受益对象等核心内容。从建言数量的整体波动上升，到慈善公益发展、扶贫 / 乡村振兴、养老服务等主题的突出表现；从政策制度、社会力量、法律法规等议题标签的高频出现，到老年人、未成年人、慈善组织等受益对象的聚焦，全方位地展现了慈善类建言的丰富内涵与多元价值。在分析建言对公共决策的影响时，我们深入探讨了慈善类建言在推动立法工作、强化政策支持、促进制度修订等方面的重要作用。

我们运用可视化技术将复杂的数据分析结果以直观、生动的形式展现出来。图表、趋势曲线、散点分布图等多样化的视觉元素，使得读者能够一目了然地把握慈善类建言的关键信息和整体态势。

回首 2003 年至 2024 年的慈善之路，我们感慨万千。这 22 年间，中国慈善事业经历了蜕变。从非典疫情后社会各界的踊跃捐赠，到汶川大地震时全国上下众志成城的救援行动；从慈善法颁布实施为慈善事业提供坚实的法律保障，到慈善信托、志愿服务等新兴领域的蓬勃发展，慈善事业的每一步都映照出社会文明的不断进步。在这 22 年间，代表、委员们积极建言献策，为慈善事业的发展鼓与呼，提出了一大批具有前瞻性、针对性和可操作性的建言。

本研究对 22 年间的全国“两会”慈善类建言进行了全景式展示，并将政策倡导具象化，具有几个层面的价值和意义。一是助力慈善事业决策，为政府相关部门、社会组织以及社会各界在制定慈善政策、规划慈善项目、优化慈善资源配置时，提供了重要的参考依据；二是助社会组织提升建言献策能力，高质量建言的背后，是扎实的调研、敏锐的洞察和精准的表达，社会组织可从中学习，提升自身建言的专业性和影响力；三是促进慈善领域研究与交流，报告对慈善类建言数据的深入挖掘和分析，涉及政策制度、法律法规、税收减免等多个层面，为学术界研究慈善事业的发展趋势、政策影响、社会效应等课题，提供了丰富的实证材料和研究思路。

在整个报告的编写过程中，人机协同的研究范式发挥了至关重要的作用。技术团队与研究人员紧密合作，不仅提升了研究的效率和质量，还推动了公益研究范式的创新。研究的完成离不开许多人的努力和支持。在此，我们向所有为本研究作出贡献的机构和个人表示衷心的感谢。我们认识到任何研究都存在局限性，欢迎您提出宝贵意见，以进一步完善研究。

愿慈善之光，照亮世界的每一个角落；愿慈善之心，温暖人间的每一次相遇！

报告主创团队 2025 年 1 月

摘要

报告系统梳理并深入分析了 2003 年至 2024 年 761 位全国“两会”代表、委员提交的 1012 件慈善类建言，观察社会各界对慈善事业的观点、关注程度、主题变化，以及全国“两会”慈善类建言对公共政策的影响。同时，报告研究了社会组织通过参与全国“两会”建言的路径和模式，并评估了其在其中的贡献及挑战，以期更好地参与社会组织协商，推动政策创新与扩散。通过与大模型和人工智能的深入合作，报告还探索了数字化时代研究与技术协作的新可能性，推动创新实践。

报告共分为 4 个章节。首章绪论介绍了研究背景、研究内容、新技术应用方法和数据来源；第二章分析了建言的基本特征、重点内容和建言人画像，深入研究了社会组织参与“两会”建言的现状；第三章探讨了慈善类建言对公共决策的影响；最后一章提供了观察与建议。报告附录梳理了典型事件、建言人和社会组织协商实践案例，为社会组织提供关键参考信息和实践路径。

报告发现，2003 年至 2024 年间，慈善类建言整体呈波动上升趋势，尤其在 2007 年、2011 年、2016 年和 2019 年达到高峰。建言内容涵盖 14 个主题，其中慈善公益发展、扶贫 / 乡村振兴、养老服务、教育促进和公益诉讼主题建言数量最多。建言人 / 组织行业分布广泛，以公共管理、社会保障和社会组织类别的建言人最多。地域分布上，长三角一体化地区的建言贡献显著。政策制度、法律法规和税收减免等制度性建设是重点诉求，但仍有部分内容暂未覆盖。慈善类建言的受益对象从单一化转向多元化，老年人、未成年人和慈善组织成为三大主要对象。

报告指出，慈善类建言对公共决策产生了积极影响，推动了公益慈善领域的立法工作、政策完善和相关办法修订。同时，报告提出了一系列建议，包括充分利用社会组织协商机制、扩大议题影响力、了解政府部门工作要点、加强信息收集和分析能力等，以期提升社会组织参与“两会”建言的质量和效果。

报告附录部分详细梳理了全国“两会”慈善类建言的 3 件典型事件、9 位典型建言人和 3 个社会组织协商的典型案例。典型事件包括《中华人民共和国慈善法》制定及修改、《中华人民共和国企业所得税法》企业捐赠抵扣比例和公益诉讼制度。典型建言人涵盖了来自不同领域的专家学者、企业家和社会组织负责人等，如王名、郑功成、翟美卿、马化腾、郭长江等，他们的建言不仅推动了慈善立法的进程，还在扶贫、乡村振兴、养老服务等多个方面提出了具有前瞻性和建设性的意见，为慈善事业的发展提供了重要的智力支持和政策建议。

报告尾声提出了未来研究的 4 个切入点：首先，采用多维度视角，全面分析政策制定、全国“两会”建言、社会实践以及社会需求这四者之间的复杂互动关系；其次，将文本数据与更加多元和深入的机构项目数据及实践经验相结合；再次，建立一个更加广泛的数据库，以充分利用大数据和人工智能技术的优势；最后，积极探索可能浮现的其他新议题，以拓展研究的广度和深度。

目 录

第一章 绪论	01
一、研究背景及意义	01
二、研究内容及方法	02
1. 研究内容	02
2. 研究方法	04
3.NLP 模型	04
三、研究创新与新技术应用	06
1. 大规模引入大模型替代小模型	06
2. 重视领域知识交融，提高大模型任务描述质量	06
3. 人机协同，兼顾效率与准确性	06
第二章 2003 年—2024 年全国“两会”慈善类建言分析	07
一、建言基本特征	07
1. 数量及相关性分布	07
2. 主题构成及动态分布	10
3. 议题标签构成及分布	12
4. 建言受益对象特点	13
二、建言重点分析	16
1. 一级相关性建言分析	16
2. 主题分析	20
3. 议题标签分析	23
三、建言人分析	37
1. 建言人 / 组织行业分布	38
2. 建言人 / 组织地域及界别分布	40
3. 社会组织参与情况	46
第三章 全国“两会”慈善类建言对公共决策的影响	49
一、推动慈善公益领域立法工作	49
二、推动政府强化公益慈善领域政策	50
三、推动重点领域制度修订	51

第四章 全国“两会”慈善类建言观察与建议	53
一、观察	53
1. 2003 年 -2024 年慈善类建言呈现整体上升趋势，以 5 年为周期，曾出现四次周期性高峰	53
2. 建言人来源广泛，涉及多个界别；在地域构成上，长三角一体化地区贡献显著	53
3. 慈善公益事业已广泛嵌入社会生活	53
4. 政策制度、法律法规和税收减免等制度性建设是重点诉求，但仍有部分内容暂未覆盖	54
5. 慈善建言的受益对象从单一化转向多元化	54
二、建议	54
1. 充分利用社会组织协商机制，对行业发展重点问题形成建言合力	55
2. 社会组织通过发现项目普遍性、挖掘典型案例、开展委员座谈会等多种方式，形成有效建言	55
3. 了解政府部门工作要点，充分研究政策方向，结合社会需求递送交办单位	55
4. 社会组织应加强信息收集和分析能力，弥补各主体之间的信息不对称	56
附录 1：典型事件	57
一、《中华人民共和国慈善法》制定及修改	57
二、《中华人民共和国企业所得税法》企业捐赠抵扣比例	59
三、公益诉讼制度	61
附录 2：典型建言人	64
一、王名	64
二、郑功成	65
三、翟美卿	66
四、刘永好	67
五、马化腾	68
六、杨澜	68
七、刘红宇	69
八、郭长江	70
九、孙达	71
附录 3：社会组织协商实践案例	72
一、自然之友的政策倡导：原告、倡导者与“扫地人”	72
二、融合中国：既是政策需求者，也是政策推动者	77
三、守护未来：女童保护的倡导之路	82
尾声	86
后记	87

图目录

图 1 2003 年 -2024 年全国“两会”慈善类建言抓取渠道	03
图 2 数据采集方案	04
图 3 NLP 分析框架	05
图 4 2003 年 -2024 年建言数量年度趋势图	07
图 5 相关性分布图	08
图 6 2003 年 -2024 年一级相关性建言和二级相关性建言数量年度趋势对比图	08
图 7 一级相关性建言主题分布图	09
图 8 二级相关性建言主题分布图	09
图 9 主题分布图	10
图 10 主题动态分布趋势图	10
图 11 建言主题可视化散点分布图	12
图 12 数量排名前 10 的议题标签分布热力图	12
图 13 受益对象年度分布热力图	14
图 14 不同建言主题下受益对象分布图	15
图 15 一级相关性建言的主要议题标签	16
图 16 政策制度一级相关性建言主题分布图	17
图 17 税收制度一级相关性建言主题分布图	17
图 18 慈善组织 / 公益组织 / 非盈利组织 / 非营利组织 / 非政府组织一级相关性建言主题分布图	19
图 19 企业公益的一级相关性建言主题分布图	19
图 20 2003 年 -2024 年扶贫 / 乡村振兴主题建言数量年度趋势图	20
图 21 扶贫 / 乡村振兴主题建言议题标签词云图	21
图 22 2003 年 -2024 年养老服务主题建言数量年度趋势图	22
图 23 养老服务主题建言议题标签词云图	23
图 24 政策制度议题标签建言主题分布图	24
图 25 社会力量议题标签建言主题分布图	28
图 26 社会力量议题标签建言主题年度分布图	28
图 27 法律法规议题标签主题建言分布图	32
图 28 法律法规议题标签建言主题年度分布图	37
图 29 建言人 / 组织行业分布	38
图 30 公共管理、社会保障和社会组织类别，教育类别，文化、体育和娱乐业类别建言人主题分布图	39

图 31 公共管理、社会保障和社会组织类别建言人 / 组织分布	40
图 32 浙江省全国人大代表建言主题分布图	41
图 33 安徽省全国人大代表建言主题分布图	42
图 34 广东省全国人大代表建言主题分布图	42
图 35 建言数量 TOP10 的全国政协界别	44
图 36 2004 年 -2024 年社会组织建言数量变化	46
图 37 2003 年 -2024 年法律法规类建言的主题分布（件）	49
图 38 主题事件年度变化分布图	57
图 39 慈善法相关建言关键性短句聚类网络图	58
图 40 企业所得税法中企业捐赠抵扣比例相关建言关键性短句聚类网络图	60
图 41 公益诉讼相关建言关键性短句聚类网络图	61
图 42 王名委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	64
图 43 郑功成代表 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图	66
图 44 翟美卿委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	66
图 45 刘永好委员 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图	67
图 46 马化腾代表 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	68
图 47 杨澜委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	69
图 48 刘红宇委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	69
图 49 郭长江委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	70
图 50 孙达委员 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图	71
图 51 释永信代表 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图	71
图 52 印顺委员 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图	72

表目录

表 1 2007 年慈善公益发展主题建言（政策制度议题标签）	26
表 2 2021 年养老服务主题建言（政策制度议题标签）	27
表 3 2021 年扶贫 / 乡村振兴主题建言（政策制度议题标签）	27
表 4 2018 年教育促进主题建言（社会力量议题标签）	30
表 5 2021 年养老服务主题建言（社会力量议题标签）	31
表 6 2018 年和 2024 年妇女儿童权益主题建言（社会力量议题标签）	32
表 7 2016 年慈善公益发展主题建言（法律法规议题标签）	34
表 8 2021 年公益诉讼主题建言（法律法规议题标签）	35
表 9 2015 年和 2017 年妇女儿童权益主题建言（法律法规议题标签）	36
表 10 建言数 5 件及以上的建言人个人代表	38
表 11 慈善类建言人在全国人大代表各省代表团中的人数	41
表 12 慈善类建言人在全国政协委员所属界别及人数	43
表 13 组织类建言人的建言数量	45
表 14 2016 年《中华人民共和国慈善法》相关的建言	59
表 15 2007 年企业所得税法中企业捐赠抵扣比例相关的建言	61
表 16 2019 年“公益”“环境保护”“检察机关”等高频关键词相关建言	62

项目顾问

谢琼、杨志

技术研发

陈延伟、郑栓栓、周策、李国忠、黄锡轩

数据审校

张璇、袁玲、孟佳、杨洋、柴玮哲、王雅静、郝旭峰

报告策划及撰写

朱秋霞、杜娟、顾磊、张央、孙铭馨、田思钰、高欣悦、赵明鑫、张晶

第一章 绪论

一、研究背景及意义

发展慈善事业是社会文明进步的重要标志。习近平总书记强调：“守望相助、扶危济困是中华民族的传统美德。”无论是扶危济困、爱老助幼，还是突发性的天灾人祸，抑或是动植物保护、环境保护等方面，慈善事业都以其强大的凝聚力和广大的号召力，彰显着震撼人心的巨大力量。回顾 22 年来的慈善事业之路，我们不难发现慈善组织规模不断壮大，慈善制度建设不断完善。从最开始的一两部基本法规到法律法规初步健全，再到现今密集出台，中国的慈善事业不断实践、拓展，慈善力量在打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会、支持民生兜底和社会福利事业等方面发挥了积极作用。

2003 年，非典疫情爆发后，社会各界积极响应，开展了一系列慈善募捐活动以支持疫情的防控工作。国家税务总局发出通知，对企业和个人捐赠用于抗击非典的资金给予税收优惠。这项政策极大地促进了慈善捐赠的积极性，也为日后慈善事业的发展奠定了基础。2004 年，国务院发布了《基金会管理条例》。2008 年 5 月 12 日，汶川地震发生后，全国数十万社会组织紧急行动起来，主动配合政府开展了规模空前的救援行动。汶川大地震在现实中改变了慈善事业在社会保障体系中的“弱势地位”：一是大灾激发了全民的慈善热情，当年，中国慈善事业捐赠总额为 1070 亿元人民币，个人捐赠首次超过企业捐赠；二是引发了中国志愿服务的大热潮，大量的企业员工志愿者、自发个体志愿者及境外志愿者都踊跃参与到救灾服务当中；三是慈善救助方式的创新，慈善组织第一次在救灾中自发联合行动建立网络同盟，以上种种使得 2008 年被称为“中国民间公益元年”。2008 年 12 月，财政部、民政部及国家税务总局联合发布《关于公益性捐赠税前扣除有关问题的通知》，明确规定公益性社会团体和基金会在达到相应条件可按程序申请捐赠免税资格，向慈善组织免税资格认定“普惠制”迈出实质性的一步；根据民政部民间组织管理局数据显示，截至 2011 年底，全国基金会数量达到 2515 家，非公募基金会数量占比 53.75%，首次超过公募基金会。基金会的形态更加多元，境外境内、公募非公募、官办民办等多种形态的基金会共存共进，形成了百花齐放的中国基金会体系。2016 年，《中华人民共和国慈善法》由第十二届全国人民代表大会第四次会议审议通过，对我国慈善事业的发展起到了直接的推动作用。作为我国第一部慈善法，其填补了慈善领域长期以来缺乏专门法律的空白，为中国慈善事业的发展提供了坚实的法律基础，标志着中国慈善事业进入了一个新的发展阶段。2017 年 7 月 7 日，银保监会和民政部联合印发《慈善信托管理办法》，从 9 个方面基本建立了慈善信托规制体系，为我国慈善信托落地生根提供了制度保障。我国备案慈善信托单从 2017 年 42 单增长到 2021 年 773 单，慈善信托总财产规模由 2017 年的 6.94 亿元增长到 2021 年 39.35 亿元，慈善信托正逐渐成为中国慈善事业的一支新生力量，慈善信托的发展越发受到重视。¹同年，《志愿服务条例》出台，天津、辽宁、上海、广东等省（市）新出台修订原有的地方性志愿服务条例，标志着中国志愿服务进入制度化建设阶段，推动了志愿服务的规范化和专业化发展。2018 年，《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》，提出要大力发展社区社会组织，依法做好社会

1. 盛雪. 改革开放后中国慈善事业发展研究 [D]. 哈尔滨理工大学, 2022. DOI:10.27063/d.cnki.ghlgu.2022.001001.

组织的审查登记。²该意见的发布为社会组织创造了良好发展环境，社会组织蓬勃发展，一片繁荣。2018 年至 2020 年，我国社会团体数量从 36.6 万个增长到 37.5 万个，社会服务机构数量从 44.3 万个增长到 51.1 万个，全国社会组织总量从 2019 年 86.7 万个增长到 2020 年的 89.44 万个，中国慈善事业得到进一步发展。2022 年 2 月，民政部、国家乡村振兴局发布《关于动员引导社会组织参与乡村振兴工作的通知》，提出要大力培育发展服务乡村振兴的社会组织，完善社会组织参与帮扶合作机制。2023 年，慈善法完成首次修改，这也成为慈善法实施 7 年来的首次修改。慈善法的修改标志着我国慈善事业在法治轨道上又向前迈进一步，体现出我国对慈善事业高质量发展和走中国特色慈善事业发展之路的追求。截至 2024 年三季度末，全国共登记社会组织 87.9 万家，其中社会团体 38.0 万家，基金会 9700 余家，社会服务机构 48.9 万家。此外，积极培育发展社区社会组织，全国共有各类社区社会组织约 270 万家。³

全国人民代表大会及中国人民政治协商会议（简称“全国‘两会’”）是我国人民参与管理国家事务的重要途径和形式。全国“两会”代表所提交的人大建议和政协提案（合称“建言”）不仅反映了全国人民的意愿和利益诉求，而且将在很大程度上推动相关领域的立法进程及方针政策的制定，实现人民意愿向政策性、制度性保障的转化。报告通过对 2003 年至 2024 年 22 年间全国“两会”慈善类建言进行采集和分析，观察社会各界对慈善事业的观点、关注程度、主题变化，以及全国“两会”慈善类建言对公共政策的影响。本报告不仅考察了慈善公益组织参与全国“两会”建言的路径与模式，而且着重研究了这些组织如何通过社会组织协商推动政策创新与扩散，以期促进政策与社会的良性互动。

本研究旨在从 3 个方面发挥作用：首先，系统梳理 2003 至 2024 年全国“两会”期间慈善类建言，揭示其关键聚焦点，为有关部门和行业伙伴提供参考，助力更深入地理解慈善公益领域的现状和发展趋势；其次，展现社会组织协商优秀案例，为社会组织提供关键参考信息和实践路径，支持其制定更高效的倡导策略；第三，通过与大模型和人工智能的深入合作，探索数字化时代研究与技术协作的新可能性，推动创新实践。

二、研究内容及方法

1. 研究内容

本报告研究内容是 2003 年至 2024 年全国“两会”期间的慈善类建言，其中慈善类建言包括但不限于全国“两会”代表、委员公开发表提交的建议、提案，接受媒体公开采访的发言，个人撰写并发表的文章等。报告共抓取了 85000 多条信息，建言内容涉及社会组织、慈善、公益、第三次分配、环保、扶贫、乡村振兴等多个方面。为了进一步深化分析，报告选取 2003 年至 2024 年期间，3 个具有代表性的社会组织协商案例，详细解析从问题发现到政策落地的全过程，包括关键环节、路径、模式等，并评估社会组织在其中的贡献以及存在的挑战和不足之处。

报告将对慈善公益领域的建言内容进行系统梳理与深入分析，重点关注建言主题的演变、议题焦点及其背后的政策导向；通过识别和分析主要建言主体，探讨建言人职业、界别、地域等典型特征，深入理解哪些群体更关注慈善议题，并评估这些群体的建言在推动社会问题解决中的作用。同时，报告还将深入研究建言对政策制定和社会发展的影响。

2. 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》,(2018-09-28). chinacharityfederation.org.

3. 截至今年三季度末，全国共登记社会组织 87.9 万家 [N]. 北京日报,(2024-10-24). <https://www.mca.gov.cn/zt/n2892/n2896/c1662004999980002063/content.html>.

本报告共分为 4 个章节：

第一章为绪论。本章阐述报告的研究背景、研究内容、研究方法、数据来源、新技术应用与创新。

第二章为建言分析。本章从多个维度观察了 22 年间全国“两会”期间的慈善类建言内容和建言人特征，包括建言相关性、主题构成及动态分布、议题标签构成及分布、建言受益对象特点、重点建言内容；建言人行业类别、地区分布、关注重点等，并总结社会组织参与“两会”建言的整体情况。

第三章探讨慈善类建言对公共决策的影响，从相关领域立法、政策完善、相关办法修订等方面进行观察全国“两会”建言对公共决策的影响。

第四章为观察及建议。本章基于大数据分析 & 案例研究，对 22 年来全国“两会”慈善类建言的整体趋势和特点进行了归纳总结，并据此提出切实可行的建言优化建议。

附录部分整理了 3 个典型事件、11 位典型建言人和 3 个社会组织协商的优秀实践案例。

研究内容主要来自两个方面。

大数据抓取：在互联网平台抓取 2003 年至 2024 年，全国人大代表和全国政协委员的采访报道、提案、议案及建议等公开内容。根据互联网发展趋势及数据分布，2009 年之前，抓取渠道以门户网站为重点，选择报道“两会”信息传播力强的媒体，如新浪新闻，同时依据政府网站进行修正与补充。2009 年之后，抓取优先以中国政协网、中国人大网等权威性、准确性、及时性、覆盖率高的政府网站为主，行业平台官网和官方媒体为辅，以确保全国“两会”慈善类建言数据的全面性和精准性。

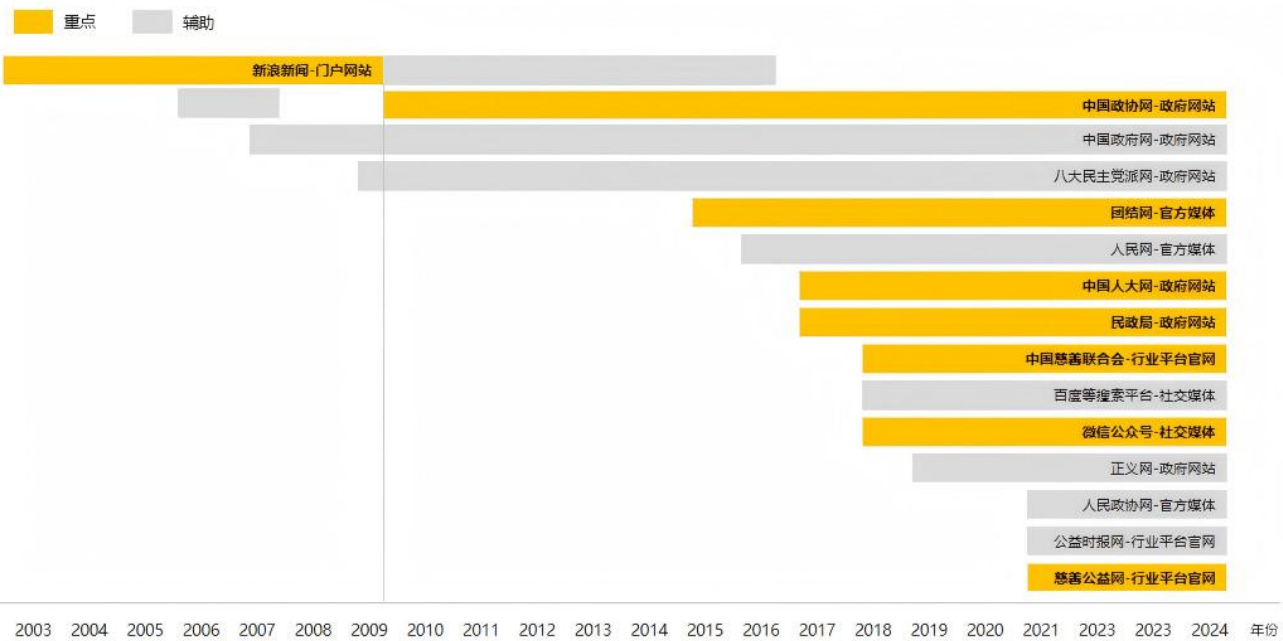


图 1 2003 年 -2024 年全国“两会”慈善类建言抓取渠道

抓取到的数据通过大模型识别结合人工清洗整理出核心数据建言信息。为了强化数据的可分析性，报告团队借助大模型文本分析、自然语言处理及分类算法模型，对清洗后的数据进行关键操作，包括慈善类建言的划分、主题与议题分类、细则规范化提取、建言人及职务提取等，再经过人工标注整合，形成可供深度分析的数据集，以深挖建言内容的价值。

案例来源于行业代表推荐，通过文献研究、媒体报道和机构关键人物采访的方式，梳理社会组织推动政策创新及扩散或立法过程中的路径、模式和机制。

2. 研究方法

报告综合运用文本分析和数据分析两种方法，以定量和定性相结合的方式进行研究。

1) 定量研究以大数据采集、NLP 技术和大模型算法为主。报告采用了先进的自然语言处理技术和大模型算法。大模型（Large Language Model, LLM）具备大规模参数和强大的预训练语言理解能力等特征，提高了分析效率和准确性。报告对于技术创新与新技术应用主要集中在大规模引入大模型、重视领域知识交融、强调人机交互等方面。

为了确保数据的全面性和准确性。数据采集以定向网站和全网抓取相结合，收集 2003 年至 2024 年间全国“两会”期间的慈善类建言信息。数据采集工作系统地获取历年来的建言内容及相关背景信息，不仅涵盖了官方渠道发布的建言资料，还广泛搜集了来自网络媒体和其他公开来源的相关数据，构建了一个全面展现“两会”慈善类建言历史发展的数据库。数据采集具体见数据采集方案。

不同的年份，网站/平台上的内容版式和页面不同，我们将利用Web Scraping技术进行定向采集

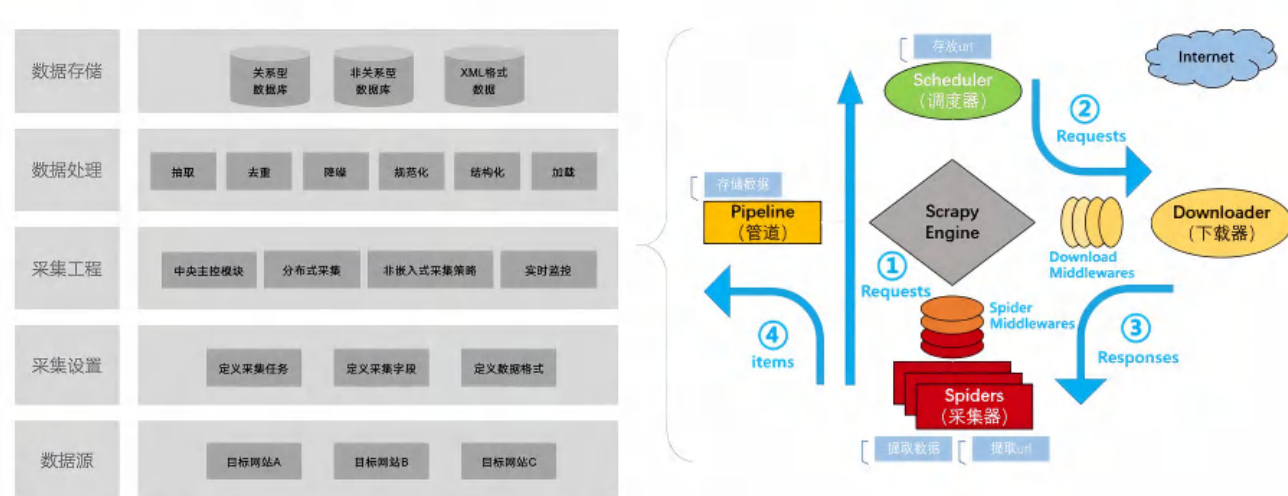


图 2 数据采集方案

2) 定性研究采取的是文献研究和深度访谈法：以代表案例入手，研究社会组织参与法律或政策推动的方法和路径，通过访谈案例参与方关键人员和查阅相关文献资料，对案例进行梳理，归纳总结案例特点、路径和模式。

本部分的数据收集方法主要包括深度访谈与非介入性资料分析等，数据分析方法将以“过程—事件分析”法为主。其中，“过程—事件分析”方法广泛应用于社会学的定性研究中，通过全程跟踪和全景描述一个复杂案例的发生过程，识别关键因素、确定因果机制。

3.NLP 模型

为了深入分析慈善类建言信息，我们采用了大模型文本分析（LLM）和自然语言处理（NLP）技术和方法，该技术包括数据预处理、数据提取、数据训练、数据对齐和数据标注等基础步骤，为后续的建模分析奠定了坚实的数据基础。我们利用了诸如文本分词、词性标注、信息抽取、少样本学习、预训练技术、对比学习、大模型技术以及提示学习等先进的 NLP 技术来支持我们的分析。通过在此基础上形成语义相关性分析、关键内容分析、时间变化分析，以及其他统计分析的结果展现，还通过算法分析来呈现数据图表可视化，大大提高数据分析效率。在 NLP 的运用过程中，我们专注于以下方面：

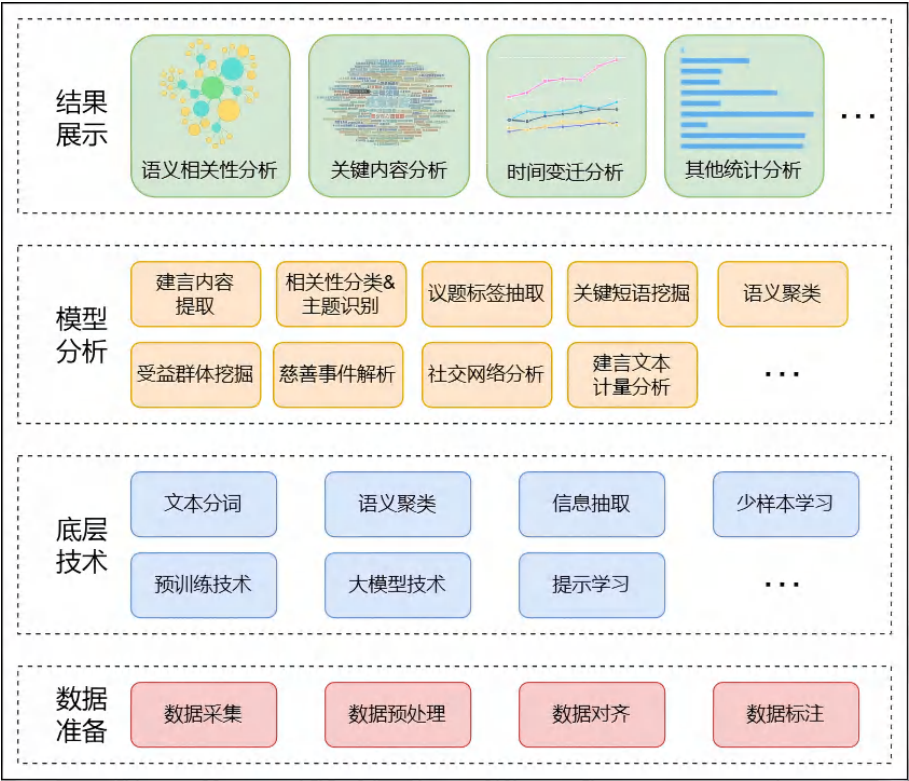


图 3 NLP 分析框架

- 1) 建言内容提取：使用人名识别、句法分析以及大模型结构化生成等 NLP 技术从新闻报道、公众号文章等各类文本资源中针对特定的建言人和指定的特定场景来提取与慈善类建议相关的细节，去除与建言无关的内容和噪声，为后续分析提供清晰的文本内容。
- 2) 建言相关性分类 & 主题识别：利用文本分类、少样本学习和提示学习结合大语言模型技术，判断慈善类建言与社会组织团体的相关性，同时识别建言所属的主题领域以及建言人所属的职务、界别信息。
- 3) 议题标签抽取：即识别并标记出与特定议题相关的关键词或短语。先对文本进行预处理，包括分词、去除停用词、词干提取等操作，以便将文本转换为可以用于标签抽取的形式，接着从每条建言文本中提炼出若干个能够概括建言主要内容的关键性标签或描述词，用于展现建言文本的主题和特征。
- 4) 关键短语挖掘：利用大语言模型识别和关键短语挖掘技术，让大语言模型在理解建言文本内容的基础上识别包含多个自然词的关键名词短语，得到更为完整的关键点呈现，方便以关键短语云图的形式更加全面直观地洞悉主题内容。
- 5) 关键短语聚类 & 议题标签聚类：对大语言模型抽取出的关键短语和议题标签使用语义向量模型进行向量表示，使用轮廓系数智能寻找聚类最合适的簇数目，在此基础上使用层次聚类算法分别对关键短语和议题标签进行聚类。聚类完成后，使用大语言模型为每个聚类簇产生簇标签和簇描述。
- 6) 受益群体挖掘：通过大模型对文章内容提取主导方、参与方、受益方，先让大模型读取全部建言数据并按层次总结出老年人、未成年人、残疾人等受益群体分层框架，然后让大模型提取出各主题个年度建言中的具体受益对象，形成受益群体分布热力图。
- 7) 慈善事件解析：通过大模型归纳分析技术对指定的慈善事件，解析文章的倾向以及事件的表述，如慈善法、

无障碍立法、企业所得税、留守儿童政策、公益诉讼等事件，有助于研究指定事件的发展趋势。

8) 社交网络分析：基于主题、议题标签、概念语义等分析的基础，通过社交网络分析技术产生语义关系图，计算节点的权重大小和联系的紧密程度，直观地挖掘建言内容与不同主题、不同议题标签、不同概念之间的关联程度。

9) 建言文本计量分析：采用计量语言学 / 深度学习方法，从统计语言学和语料库的角度判断建言文本的词汇丰富度、流畅程度、理解难度、句法结构复杂性等计量指标，用以定量衡量建言文本的质量。

三、研究创新与新技术应用

在本次“全国‘两会’慈善类建言”分析工作中，我们主要将以往需依赖小模型（传统机器学习 / 深度学习）完成的高强度数据处理、特征提取和文本解读等任务，转由大模型（Large Language Model, LLM）进行处理，大幅提升了分析效率和准确性。慈善公益领域对专业性和准确性要求很高，我们围绕“如何在技术层面实现高效、准确且具有可解释性的分析”展开了多项探索与实践，主要创新点与新技术应用包括：

1. 大规模引入大模型替代小模型

大模型在预训练阶段已经学习了通用语言知识，面对专业领域任务时，仅需较少的领域示例或微调即可获得较好表现，降低了对大规模专业数据标注的需求。凭借庞大参数量和跨领域语料积累，大模型在应对不同组织、项目或政策场景时具备更强的适应性，对于新任务仅需提供清晰指令和少量示例便能产出可观结果。而且，在慈善公益领域，文本类型多样且专业术语较多。大模型可处理更长的上下文并识别专业领域的关键要素，生成相对准确的分析与总结。

2. 重视领域知识交融，提高大模型任务描述质量

在搭建模型前，与慈善公益领域专家多次探讨，明确建言分析的目标、范围和输出形式，为大模型提供更精准的任务描述。在模型构建同时，我们也构建高质量示例，引导模型理解。通过提供专业领域示例，帮助大模型学习慈善法规、项目背景及行业规范，强化其针对性。同时我们也根据领域知识对大模型进行持续迭代优化。在实际分析中，通过对初步输出结果的人工审核，不断修订提示和指令，循序渐进地提升模型在慈善公益场景下的准确度和可解释性。

3. 人机协同，兼顾效率与准确性

本次分析中大模型主导负责高负荷工作，如让大模型负责数据清洗、文本分类、聚合和初步解读等重复性高、工作量大的任务，显著降低了人工的工作量。同时也引入了人工进行关键审核与反馈的机制。鉴于大模型在慈善公益专业领域尚存训练不足和事实性错误的风险，人工专家审核可及时校正分析偏差，并将反馈信息再度输入模型，完善其理解能力。最后，我们还构建了 AI 与人工进行“人机协同”闭环迭代的路径。通过“模型输出—专家审核—模型修正”的循环，大模型在慈善类建言分析中逐步成长，实现了人机协同的最优实践。

总而言之，我们此次在全国“两会”慈善类建言的分析工作中对于技术创新与新技术应用主要集中在大规模引入大模型、重视领域知识交融、强调人机交互等方面。随着技术的不断迭代和更多领域数据的积累，大模型在慈善公益领域的应用前景将更加广阔，为社会公益政策建议和项目评估提供更有力的支持。

第二章 2003 年—2024 年全国“两会”慈善类建言分析

一、建言基本特征

本节从建言数量及相关性分布、主题构成及动态分布、议题标签构成及分布和建言受益群体分析 4 个方面，归纳出 2003 年至 2024 年全国“两会”慈善类建言的基本特征。

1. 数量及相关性分布

本报告共抓取到 761 位建言人 / 组织提出的 1012 件慈善类建言。如图 4 所示，自 2003 年到 2019 年，慈善类建言整体呈波动上升趋势，2007 年、2011 年、2016 年分别出现小高峰。在 2019 年达到 22 年来的最高峰，数量为 111 件。

2007 年，慈善公益发展主题与医疗健康主题建言数量大幅增长，分别由 2006 年的 3 件和 3 件增长为 2007 年的 21 件和 9 件，其中慈善公益发展主题在企业公益、企业所得税法方面的建言增长较多，同年其他主题也略有增长。

2011 年，慈善公益发展主题由 2010 年的 8 件增长到 16 件，该年，委员们积极呼吁完善慈善公益的法律体系，譬如建立完善《中华人民共和国志愿服务法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》等，教育促进、医疗健康、养老服务主题也略有增长。

2016 年，慈善公益发展主题的建言由 2015 年的 8 件增长到 30 件，当年该主题的增长大多与《中华人民共和国慈善法》相关。

2019 年数量增加主要源于公益诉讼主题的建言数量增长了近 6 倍，达到 34 件。乡村振兴、教育促进、医疗健康等主题均有小幅增长。



图 4 2003 年 -2024 年建言数量年度趋势图

1012 件慈善类建言中，直接与慈善公益行业等相关的一级相关性建言有 256 件，占比 25.3%；扶贫 / 乡村振兴、养老服务、教育促进等 14 个主题的二级相关性建言 756 件，占比 74.7%。

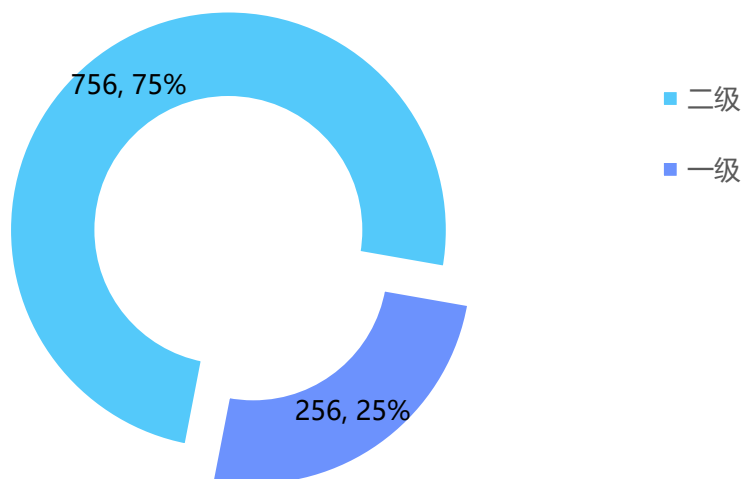


图 5 相关性分布图

如图 6 所示，2003 年至 2024 年，二级相关性建言每年数量基本是大于一级相关性建言数量。但 2016 年，一级相关性建言数量超过二级相关性建言。值得注意的是，二级相关性建言与一级相关性建言在 2017 年之后，数量差距急剧增大。2019 年，二级相关性建言数量达到了 101 件。一级相关性建言数量自 2005 年平稳增长，2016 年数量最多，达到 31 件。

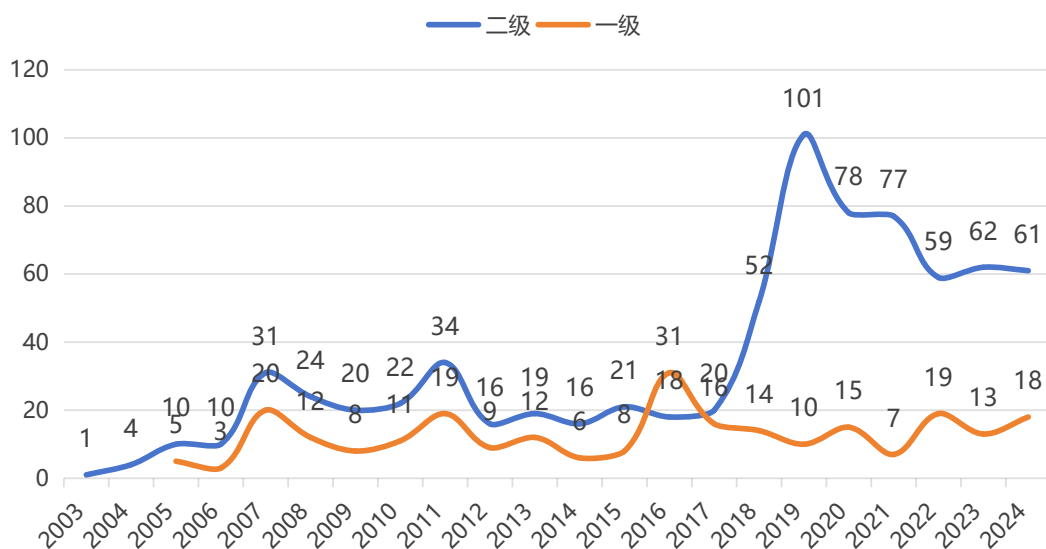


图 6 2003 年 -2024 年一级相关性建言和二级相关性建言数量年度趋势对比图

256 件一级相关性建言分布在 13 个主题。其中，慈善公益发展主题有 185 件，占比 71%；养老服务、社会工作、医疗健康、扶贫 / 乡村振兴及社会救助等主题有少量分布。残疾人权益主题没有一级相关性建言。

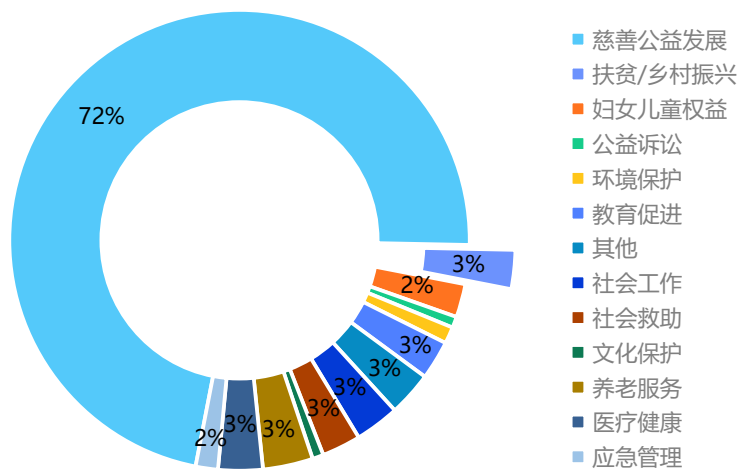


图 7 一级相关性建言主题分布图

756 件二级相关性建言在 14 个主题里均有分布，主要集中在扶贫 / 乡村振兴、养老服务、教育促进、公益诉讼等主题，相对一级建言分布较为均匀。

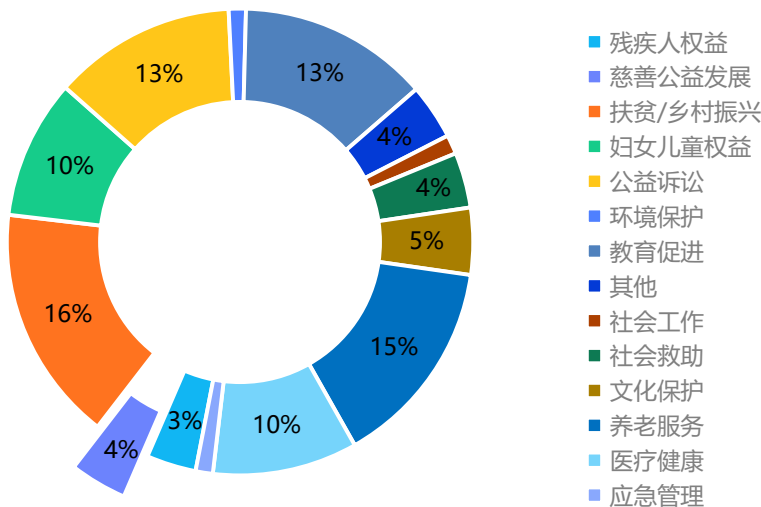


图 8 二级相关性建言主题分布图

2. 主题构成及动态分布

2.1 建言主题构成

由图 9 可见，14 个主题中，慈善公益发展主题建言数量最多，共 215 件，占比 21.25%；扶贫 / 乡村振兴 131 件，占比 12.94%；养老服务主题 119 件，占比 11.76%；教育促进主题 107 件，占比 10.57%；公益诉讼主题 98 件，分别占比 9.68%。

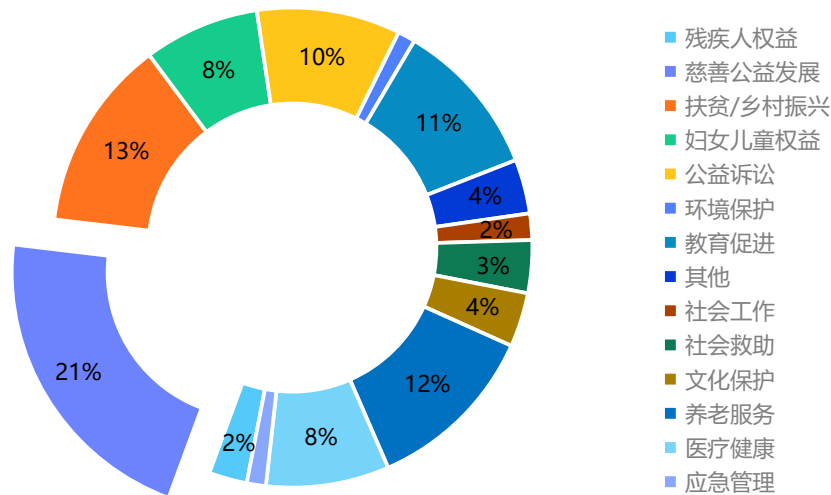


图9 主题分布图

2.2 主题动态分布

总的来看，慈善公益发展主题建言每年数量占比都较高，2007 年、2011 年和 2016 年尤为突出，2016 年的 30 件慈善公益发展主题建言，27 件都与《中华人民共和国慈善法（草案）》有关。

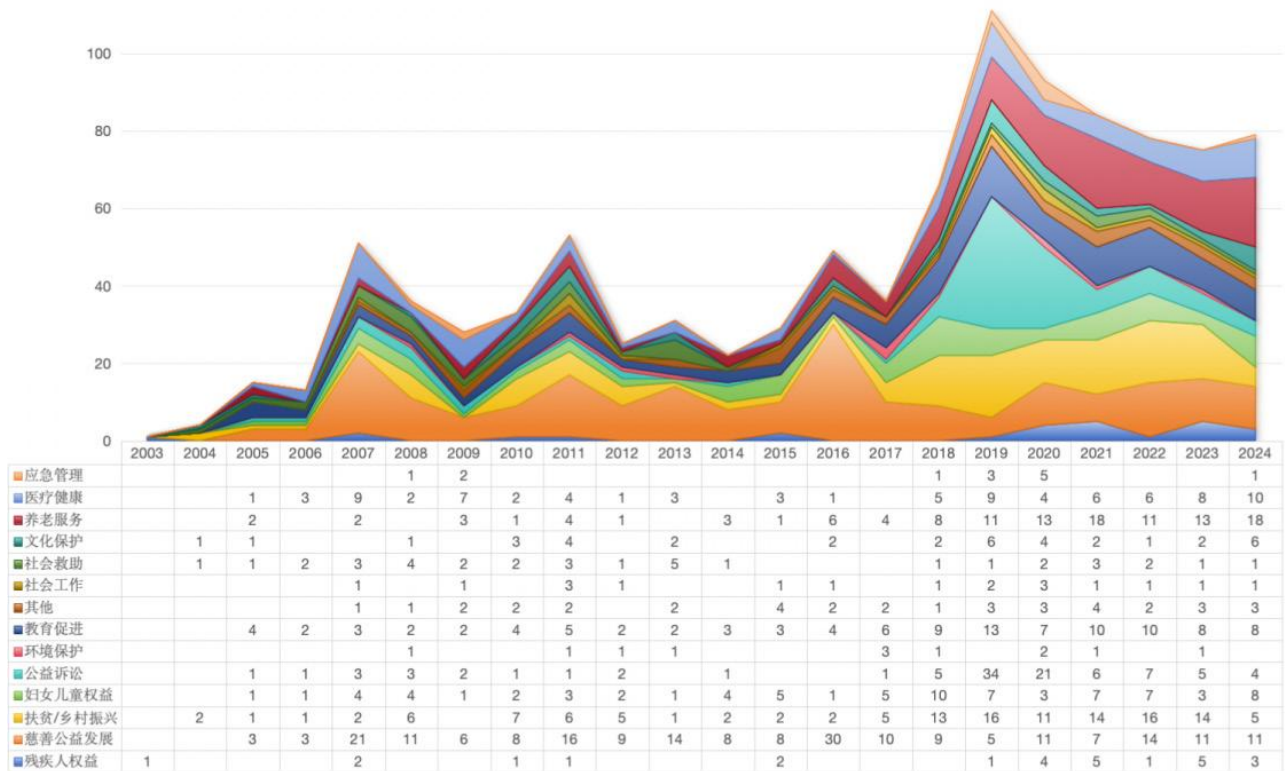


图10 主题动态分布趋势图

2018年起，其他主题建言数量有了明显增长。

扶贫 / 乡村振兴主题建言 2018 年至 2023 年，每年建言数量都超过 10 件，甚至超过了当年慈善公益发展主题建言的数量。此外，2008 年、2010 年、2011 年和 2012 年，每年也有 5 至 7 件扶贫 / 乡村振兴主题建言。

公益诉讼主题建言在 2018 年有一个小幅增长，2019 年爆发式增长到 34 件。2019 年和 2020 年，公益诉讼主题建言都是当年建言数量最多的主题。从建言内容来看，这与 2017 年 6 月 27 日，十二届全国人大常委会第二十八次会议审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》，正式确立了检察公益诉讼制度有关。

养老服务主题建言的数量 2005 年至 2017 年每年在 1 至 6 件之间。自 2019 年起，养老服务主题建言的数量都在 10 件以上，在 2021 年和 2024 年都有 18 件，在当年建言总量的占比也越来越高。

教育促进主题建言数量 2019 年达到峰值（13 件），此后虽有下降，但与前几年相比仍处于较高水平。其中，自 2021 年“双减”政策提出后，有关“双减”的建言增多。2022 年和 2023 年，有 5 件建言与之相关。

医疗健康主题建言数量呈现出波动变化的态势。2007 年出现了一个峰值，2008 年下降，2009 年回升到 7 件，2019 年上升到 9 件，2020 年下降后，又逐步回升到 2024 年的 10 件。其中，2007 年、2009 年和 2024 年的数量在当年建言总量中占比较高。

妇女儿童权益主题在 2018 年有 10 件建言，在当年建言总量中占比较高。

文化保护主题建言数量在 2019 年增加到 6 件，建言内容从政策、官方机构建设层面转向官方力量与民间力量的结合，如建立基金会，引导社会力量的参与，以共同促进文化保护的进一步发展。此外，2024 年也有 6 件文化保护主题建言。

社会救助主题建言数量在 2013 年达到了最高峰，有 5 件建言。其中 3 件建言是围绕失独家庭展开的，委员们积极倡导建立失独家庭关怀基金，扶持相关社会组织形成社会支持力量。

残疾人权益、社会工作、应急管理和环境保护主题建言整体数量较少，占比较小。残疾人权益主题建言数量在 2020 年开始有所增加。应急管理主题建言在 2020 年增长明显，达到 5 件。环境保护主题建言 2017 年有 3 件建言，大部分与建议民间组织参与环境治理相关。

其他主题建言里包括了就业创业、社区治理、社区服务、文化服务等内容，22 年来共有 37 件建言，数量分布较为平均。

报告利用大数据模型语义分析，制作了建言内容的可视化散点分布图，从图中可以看出主题间的交互关系。一是公益诉讼主题和环境保护主题有许多交互的建言，譬如“建立统一的环境公益鉴定机构”“在全国大力推行环保法庭，减少环境侵权行为”等建言，表明有许多公益诉讼主题下的建言是关于环境保护的。二是文化保护主题和扶贫 / 乡村振兴主题的交互，譬如“用微光点亮希望 乡村文化建设需更多助力”“加强农村文化建设 促进农村全面进步”“让城乡公共文化新空间融入田园自然生态”，这表明委员们重视文化引领在乡村振兴中的重要作用，鼓励更多社会力量参与乡村文化建设。三是教育促进主题和妇女儿童权益主题的交互，譬如“关注心理安全，以中西医结合助力青少年心理健康建设”“开展基于社区的儿童青少年心理健康服务试点”，这表明委员们十分重视未成年人的受教育权益，尤其是心理健康教育。

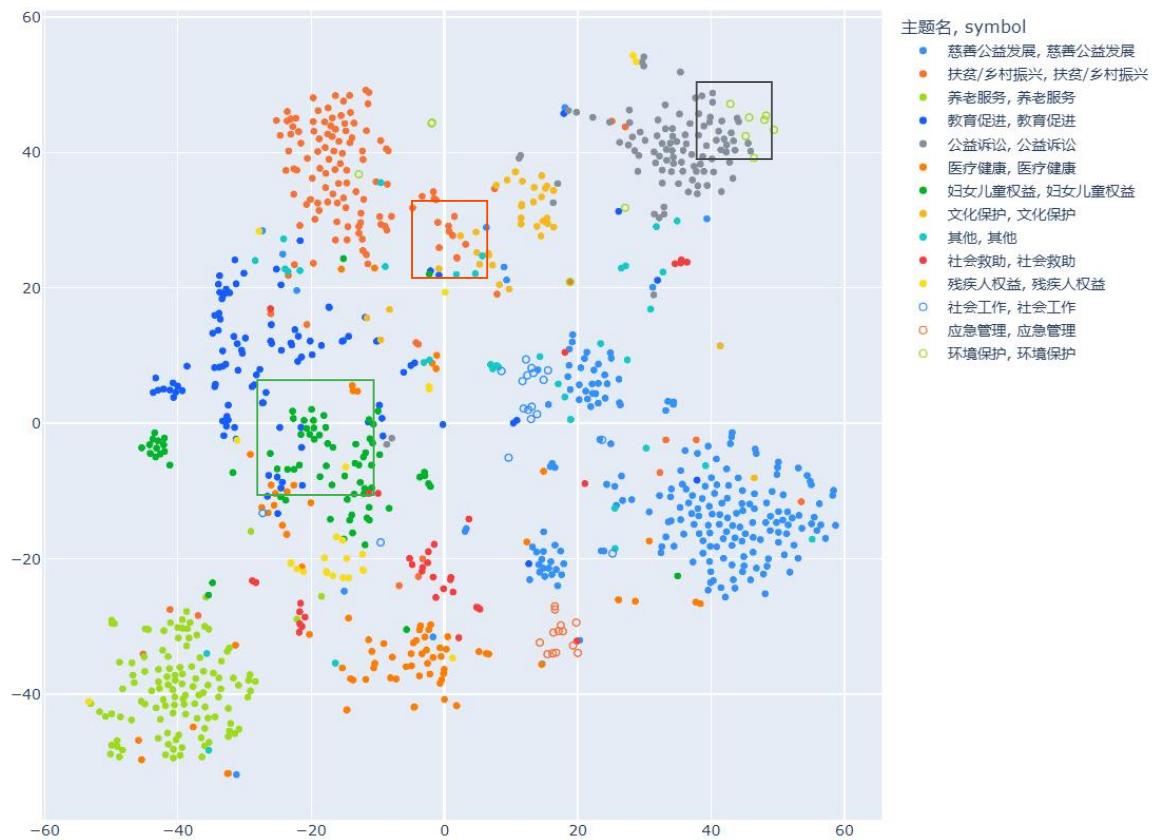


图 11 建言主题可视化散点分布图

3. 议题标签构成及分布

议题标签是根据建言内容标注出的内容关键词，类型相近的词进行了统一命名。政策制度、社会力量、法律法规、社会组织和志愿服务等议题标签较多，在各主题下均有提及，是建言的重点内容。下图为数量排名前 10 的议题标签。

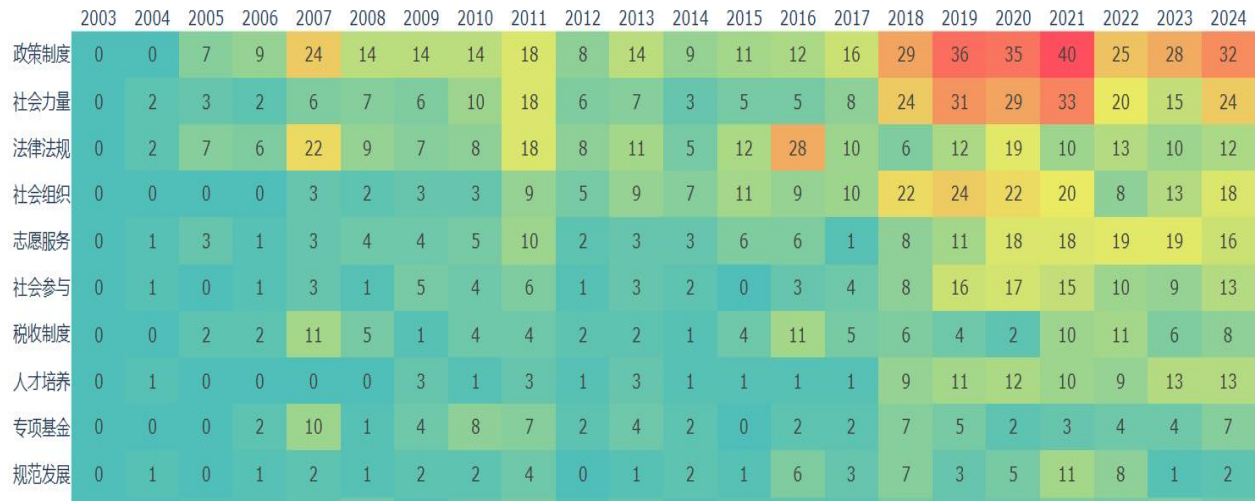


图 12 数量排名前 10 的议题标签分布热力图

“政策制度”是数量最多的议题标签。2018 年至 2024 年的数量均达到 25 件以上，2021 年的数量达到了 40 件，为 22 年之最。2018 年至 2024 年共有 221 件与之相关的建言，其中，养老服务主题下的建言数量最多为 47 件，慈善公益发展主题和扶贫 / 乡村振兴主题次之，分别为 34 件和 29 件。值得注意的是，2019 年，该议题标签下，有 10 件公益诉讼主题的建言，数量为该年最多。此外，2007 年该议题标签的数量也达到了 24 件，其中 12 件建言属于慈善公益发展主题。

“社会力量”是数量第二多的议题标签，2019 年至 2021 年，数量都达到了 30 件上下，排名前三的建言主题分别为，养老服务（22 件）、教育促进（16 件）、扶贫 / 乡村振兴（11 件）。2018 年该议题标签也有 24 件建言，其中妇女儿童权益主题建言 6 件，教育促进主题建言 9 件，扶贫 / 乡村振兴主题建言 5 件。2011 年也达到 18 件，4 件为教育促进主题建言，3 件为养老服务主题建言。

“法律法规”是数量排名第三的议题标签，该标签数量最多的年份依次为 2016 年（28 件）、2007 年（22 件）、2020 年（19 件）、2011 年（18 件）。2016 年、2007 年、2011 年建言集中在慈善公益发展主题下，2016 年大多是关于《中华人民共和国慈善法》及配套法律法规，2011 年大多是加强慈善组织、公募基金的监管等。2020 年，公益诉讼主题建言数量最多，为 4 件。

通过议题标签在各建言主题中的分布来看，慈善公益主题的建言分布较为分散，包括慈善文化、企业公益、基金会等；扶贫 / 乡村振兴主题集中在合作社、产业发展、乡村建设、农村现代化等方面；养老服务主题集中在社区养老、居家养老、养老体系、农村养老等方面；教育促进主题下，更多地聚焦于教师队伍、学前教育、职业教育、义务教育、农村教育等方面；公益诉讼主题主要涉及检察公益诉讼、生态环境保护、诉讼主体资格、信息安全等议题；医疗健康主题集中在专项基金、医疗救助、医疗服务、社区服务等方面；妇女儿童权益主题集中在未成年人保护、托育服务、心理健康等方面；文化保护主题集中在文化遗产、文物保护、非遗保护、文物利用等议题；残疾人权益主题集中在管理制度、无障碍环境建设、社会参与、社会保障等方面。

4. 建言受益对象特点

1012 件建言包含 14 个主题，每个主题下又包含不同的受益对象，根据不同的情境，受益对象可以是社会群体、团体或组织、环境和文化。每类受益对象又有不同的分类，如团体组织可以分为慈善组织、环保组织、企业等；环境和文化可以分为空气、水、文化、文物等。社会群体又有不同阶层和年龄阶段，也有着不同的职业和身份，如大学生、未成年人、低收入群体、老年人等，因此拥有不同的利益诉求。受益对象研究是慈善公益组织了解和认识服务对象需求的重要内容，按照不同的目标对象梳理建言的内容不失为把握群体特征和利益诉求的有效方法。

报告对 14 个主题下的重点受益对象进行分类分析。由于个体具有多重身份角色，所以不同的受益对象类型并不是相互排斥的关系，而是相互交叉的。

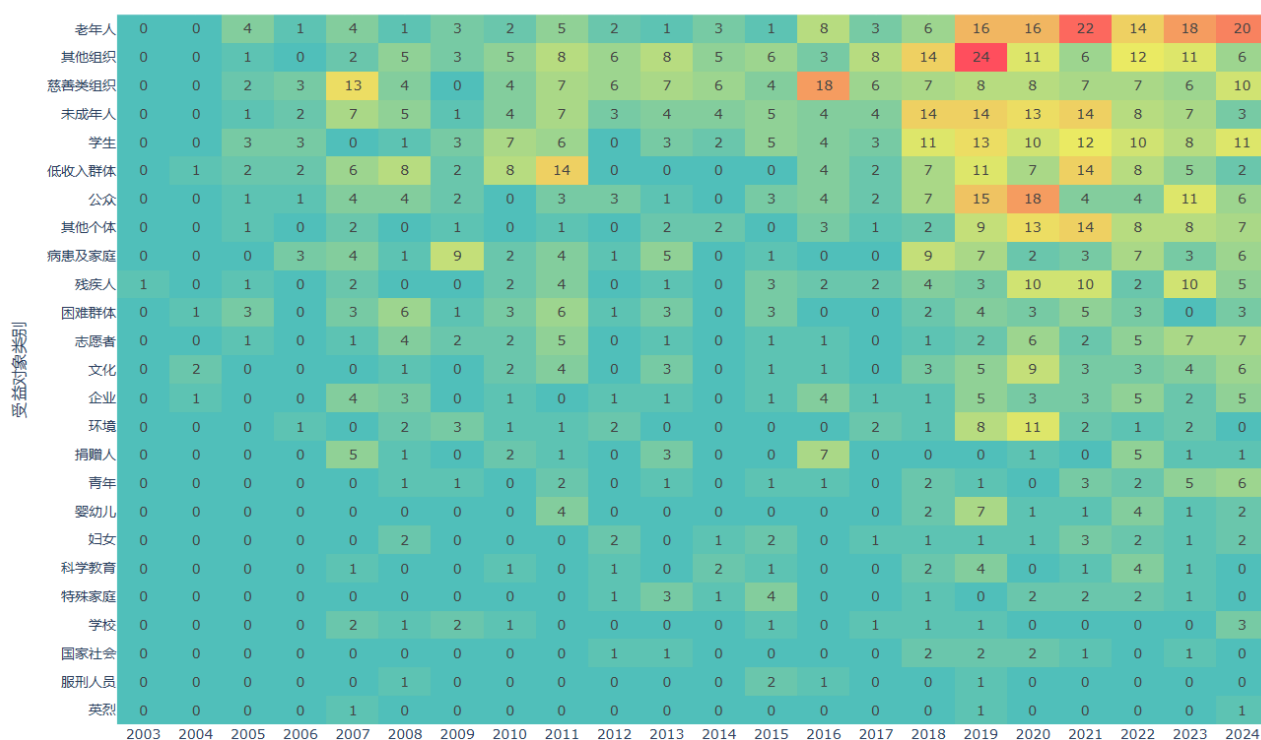


图 13 受益对象年度分布热力图

上图表明，22 年来，建言的核心关注主体集中在“老年人”“慈善组织”“未成年人”，其中老年人关注度最高，且呈现出逐年增高的趋势。《2023 年度国家老龄事业发展公报》显示，截至 2023 年末，全国 60 周岁及以上老年人口 29697 万人，占总人口的 21.1%；全国 65 周岁及以上老年人口 21676 万人，占总人口的 15.4%。全国 65 周岁及以上老年人口抚养比 22.5%。⁴ 这表明我国已经进入高龄化社会，且老龄化速度迅猛。社会各界对养老问题的关注日益增加，这为公益组织、志愿服务者以及社会力量在养老服务领域提供了广阔的发展空间。

此外，从图中可以看到特殊群体，如低收入群体、残疾人、病患及家庭、困难群体也是建言重点对象。服刑人员和英烈在慈善类建言中关注度较低。

慈善公益发展主题下，社会各界的建言对象呈现出多样化的特点。其中，“慈善类组织”为建言对象的相关建言多达 110 件，占比 39%。其次是“其他组织”“捐赠人”和“志愿者”。慈善类组织中，有关慈善组织机构的建言为 84 件，占比 58%，有关基金会的建言 28 件，占比 19%，有关互联网募捐平台的建言有 11 件，占比 8%。

扶贫 / 乡村振兴主题下，“其他个体”有关的建言占比最多，有 71 件，其中，新型职业农民、乡村科技人才、乡村企业家和乡村金融工作者是委员们重点关注的对象。此外，该主题下，对“低收入群体”的重视也尤为突出，相关建言数量为 66 件，占比达到了 28%。以“合作社”为代表的“其他组织”，以“民营企业”为代表的“企业”，以“留守儿童”为代表的“未成年人”也受到委员们较多的关注。

4. 《2023 年度国家老龄事业发展公报》，中国政府网，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202410/content_6979487.htm。



扫码可查看原图

残疾人权益主题中，相关建言数量最多的依次是“重度残疾人”（13件）、“残疾儿童”（10件）、“残疾老人”（8件）、“残疾妇女”（7件）、“贫困残疾人”（6件）。

综合建言数量和建言内容与慈善公益行业的相关度，本节将一级相关性建言、2 个主题和 3 个议题标签作为重

点内容进行了观察分析。

1. 一级相关性建言分析

256 件一级相关性建言分布在 13 个主题，慈善公益发展主题有 185 件，占比 72.3%。养老服务、社会工作、社会救助、扶贫 / 乡村振兴、教育促进各有 7 至 9 件一级相关性建言。

政策制度、法律法规、税收制度、社会组织、慈善组织、慈善事业、志愿服务、社会力量、管理制度、慈善监管是一级相关性建言的重点内容方向。本节选取了政策制度、税收制度、慈善组织、企业公益 4 个议题标签进行观察。

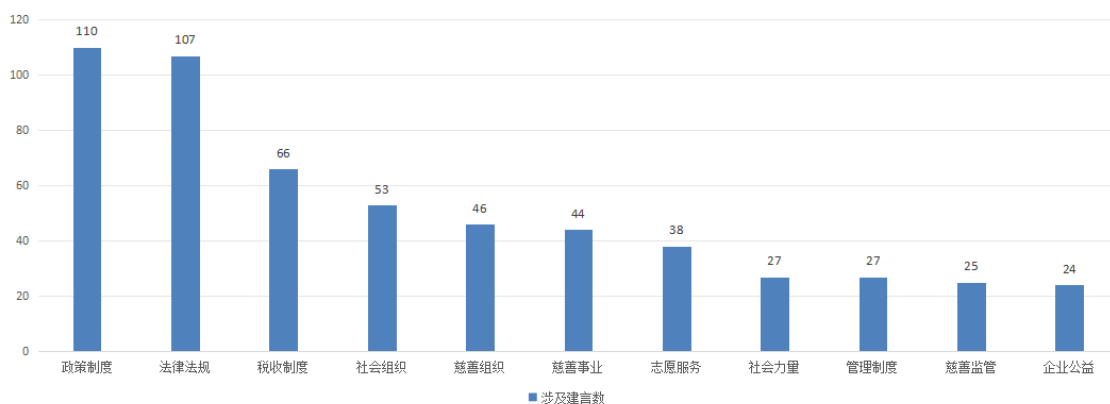


图 15 一级相关性建言的主要议题标签

1.1 政策制度

一级相关性建言的政策制度包括激励政策、优惠政策、减负政策、税收制度、管理制度、注册制度、监督制度等具体政策制度，也有制度保障、政策支持等较为笼统的表述。110 件政策制度议题标签的建言涉及 13 个主题，其中，慈善公益发展主题有 74 件。建言重点随着社会和行业发展而同步变化。其一是慈善组织的监管和透明度相关的政策制度受到越来越多的重视。自 2006 年，共有 23 件建言都有关于完善慈善组织的公开透明制度建设的内容。2016 年后，建言强调了建立慈善大数据中心和加强网络平台筹款的规范化管理，监管重点从组织内部信息披露转向了利用技术手段进行更广泛的数据监管和信息共享。其二是政府职能的转变，建言中多次提到政府应从直接参与慈善活动转向更多的监管和服务职能，这反映了政府在慈善事业中的角色转变。政府通过制定政策、提供资助、加强监管等方式，为慈善组织的发展创造良好的政策环境，而不是直接参与慈善资源的分配。

5. 2006 年、2012 和 2022 年各 2 件，2007 年、2009 年、2010 年、2011 年、2013 年、2014 年、2021 年和 2024 年各有 1 件，2016 年有 6 件，2018 年有 3 件。

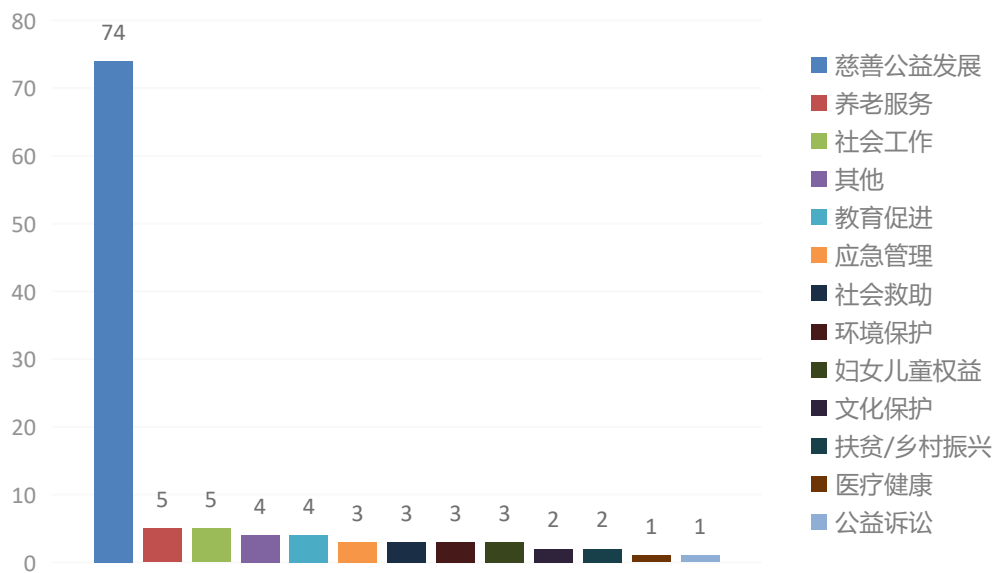


图 16 政策制度一级相关性建言主题分布图

1.2 税收制度

共有 66 件税收制度相关的一级相关性建言，分布在 7 个主题，慈善公益行发展、教育促进、文化保护、养老服务、医疗健康、扶贫 / 乡村振兴和其他主题。有如下几个特点。

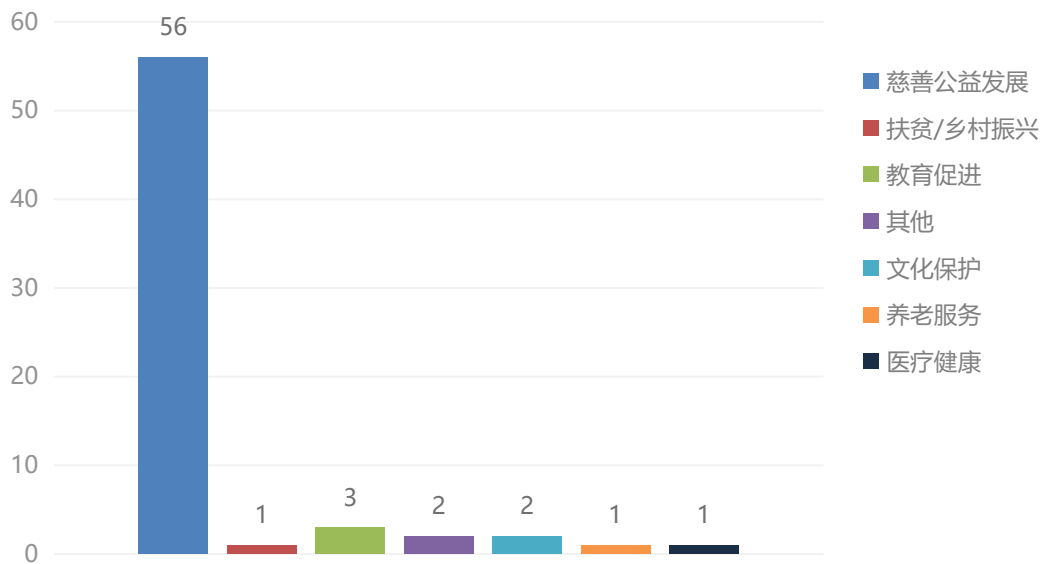


图 17 税收制度一级相关性建言主题分布图

其一，从集中关注捐赠税收优惠比率到多元化税收激励机制的转变。

早期建言主要集中在提高企业和个人捐赠的税前扣除比率，张燕丽代表 2005 年提出“在慈善捐赠税收减免制度上加大税前扣除比例，促进慈善救助事业的发展”。2007 年多位代表委员建议《中华人民共和国企业所得税法（草案）》应提高企业捐赠税收比例，郁美兰代表更是提出“有条件的地区甚至可以提高到 15%~20%”。2016 年，梁华委员“建议考虑在‘一国’前提下，将区域税收制度对接，实现港澳在内地捐款或做相关慈善事业，在港澳也可以享受税收减免福利”。

也有代表委员较早关注到其他多元化的税收激励机制，李宝库委员 2007 年“呼吁研究开征遗产税，以引导和鼓励富人和企业向社会捐赠”。王名、彭富春、言恭达、吕红兵等代表委员也关注到遗产税对慈善公益事业的促进作用，从遗产税设立和立法角度提出了建言。2017 年，王名委员提出了“关于‘慈善信托’税制改革的建议”。赖秀福代表 2021 年提出“关于落实慈善信托税收优惠政策的建议”。

部分代表委员也同时关注到非营利组织自身税收优惠的问题。王名委员早在 2007 年提出了“提升企业公益捐赠税收优惠比例及非盈利组织收入免税范围”的建议，2008 年再次提出“关于基金会等公益组织减免所得税的建议”，建议“对于基金会公益财产的增值并用于公益事业的部分，应当视同企业公益捐赠减免其所得税”。陈爱莲代表 2013 年建议“扩大公益慈善类社会组织享受税收优惠的种类和范围，加快把民办非企业单位列为政策受益对象”。燕瑛委员 2018 年提出，“大力提高公益类和社区社会组织税收减免等政策扶持力度”。郑功成代表 2023 年强调“对慈善组织财产保值、增值投资收益给予税收优惠，对增强慈善组织的‘造血功能’和全社会慈善资产的积累具有决定性影响”，应对慈善组织财产保值增值投资收益的税收政策做出更为合理的制度安排。

此外，建言提出了开征赠予税，通过完善所得税法给予慈善事业和其他社会公益事业税收优惠。税收制度建言开始向多元化发展，更全面地激励全社会的慈善行为。

其二，随着中国互联网的普及，网络慈善逐渐成为慈善事业的重要组成部分，网络慈善、网络救助相关的税收问题受到代表委员关注。在 2014 年，郑功成代表提出，“对慈善事业给予相应的财政税收政策支持是各国的通例，但同样必须有法可依。如免税范围、免税额度、免税程序等。关注新情况及需要作出相应的反应。例如，网络慈善活动如何规范，股权捐赠、不动产捐赠等如何规范。”车捷代表 2020 年提出了“关于完善个人大病网络求助的立法建议”。陈马林委员 2022 年建议慈善法增加网络慈善专章。这些变化反映了税收政策在适应慈善事业发展需求的同时，也在不断完善和创新，以更好地激励和规范慈善行为。

其三，代表委员建议以税收减免为激励政策，引导更多社会力量、社会资本投入教育、文化、科研、养老和乡村发展等特定的公共事业之中。顾海良代表在 2010 年提出，“企业捐赠给学校的捐款可以免税，使得企业家们愿意把他的钱捐到学校。”茅威涛代表 2011 年“建议提高对表演艺术团公益性捐赠税前列支比例，以鼓励社会资金更大力度地支持传统文化艺术”。

1.3 慈善组织 / 公益组织 / 非盈利组织 / 非营利组织 / 非政府组织

22 年来，5 个议题标签（慈善组织 / 公益组织 / 非盈利组织 / 非营利组织 / 非政府组织）共有 104 件相关建言，其中有 65 件是一级相关性建言。从建言内容可以看到，委员们越来越重视组织专业化与能力建设，在 2010 年，建言中提到了慈善组织的独立法人地位和管理运行的基本准则。到了 2022 年，建言又强调了慈善组织的专业化水平，提倡提升慈善组织的服务能力和专业特长，以及加强慈善组织内部监督制度建设。此外，慈善组织的监管和透明度持续受到关注，特别是网络慈善的监管和真实性受到委员们的注意：2007 年的建言中就提到了需要完善慈善组织的公开透明制度建设。到了 2018 年、2020 年、2021 年以及 2022 年，建言又强调建立慈善大数据中心和加强网络平台筹款

的规范化管理，增设对第三方网络慈善平台等主体的行为规范、监管措施、法律责任等。此外，互联网技术应用与创新融合是近年来慈善组织、公益组织、非盈利组织等发展的一个重要特征。譬如，2018 年，翟美卿委员提出“积极应用互联网技术手段优化慈善组织信息披露方式”；2019 年，刘伟委员提出“若人工智能技术能进一步深入慈善民生领域，以科技力量对社会问题进行改善，新技术将更有变革性，对公益事业和具体的被救助者都意义深远”。

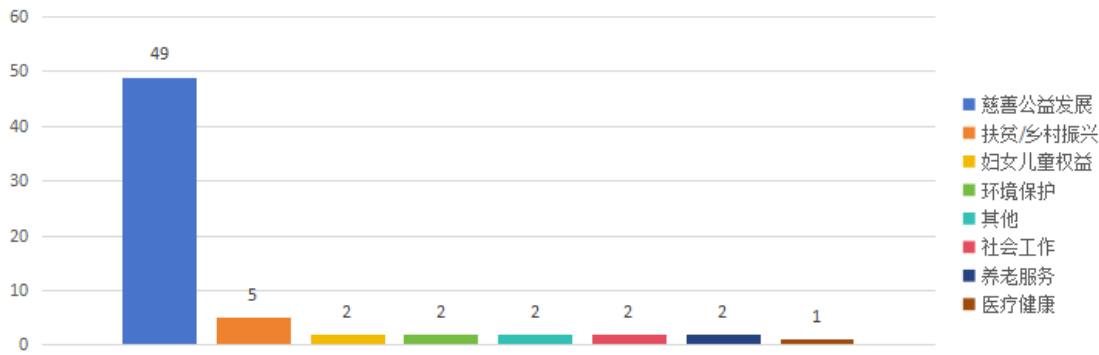


图 18 慈善组织 / 公益组织 / 非盈利组织 / 非营利组织 / 非政府组织一级相关性建言主题分布图

1.4 企业公益

22 年来，共有 45 件“企业公益”议题标签下的建言，其中有 24 件是一级相关性建言，分布在 6 个主题，慈善公益发展主题最多。首先，从建言中可以看出，政策激励和税收优惠是促进企业参与公益的重要手段，通过提高捐赠税前扣除比例、扩大免税范围等措施，来降低企业参与公益的财务负担，激发企业捐赠的积极性。其次，专业化和创新是企业公益的另一重要特征。建言中体现出鼓励公益慈善组织提升专业化水平，充分发挥专业特长，为企业和社会群体参与公益慈善提供专业方案和执行支持。同时，探索新型捐赠方式，如“非捐赠公益服务”，可以充分利用企业的资源和优势，创新公益模式。再次，国际合作和“走出去”战略的提出，显示了中国企业在国际公益领域中的积极参与和影响力。中国企业通过参与国际公益项目，来帮助改善当地民生，同时提升自身的国际形象和软实力。

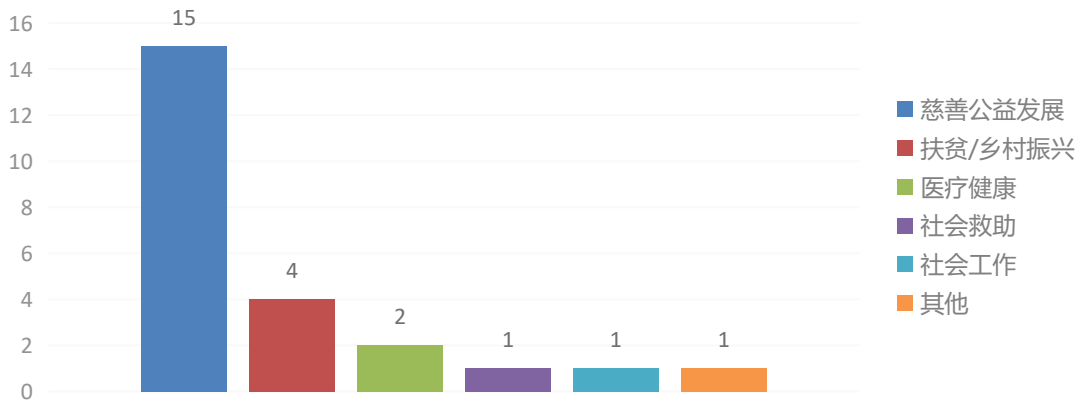


图 19 企业公益的一级相关性建言主题分布图

2. 主题分析

从建言数量来看，慈善公益发展主题建言数量最多（215 件），扶贫 / 乡村振兴主题次之（131 件），第三是养老服务主题（119 件）。慈善公益发展主题建言在一级相关性建言中已有所分析，本节重点分析扶贫 / 乡村振兴主题和养老服务主题建言。

2.1 扶贫 / 乡村振兴

2003 年至 2024 年间，扶贫 / 乡村振兴主题共有 131 件建言，以二级相关性为主。

2003 年至 2024 年“两会”慈善类扶贫 / 乡村振兴主题建言的数量呈现出波动的趋势；2008 年至 2010 年，建言数量有所上升，达到每年 6 至 7 条的水平。在 2018 年至 2023 年，建言达到了一个新的高峰。2024 年，扶贫 / 乡村振兴主题建言数量有所下降。

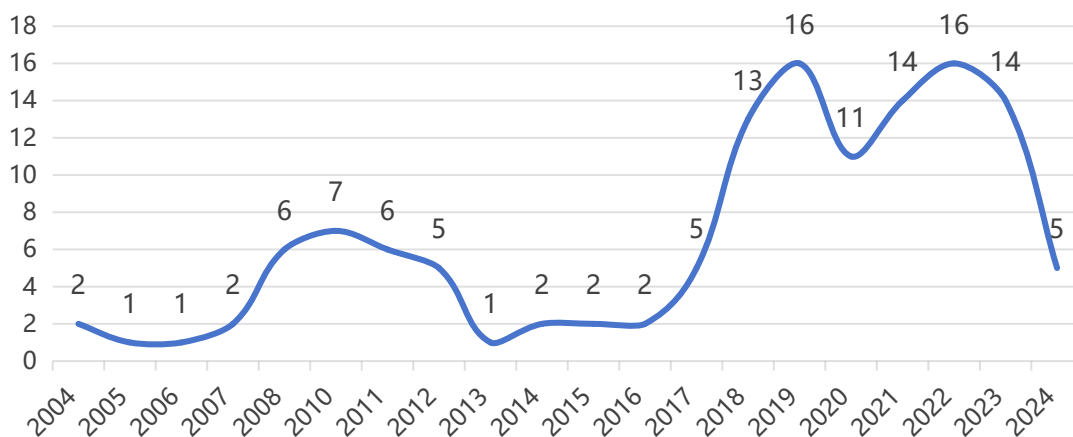


图 20 2003 年 -2024 年扶贫 / 乡村振兴主题建言数量年度趋势图

22 年来，扶贫 / 乡村振兴主题建言有 3 方面的特点。

二是企业参与深度增加。早期的建言内容中，企业的角色更多是作为经济支撑和社会力量的一部分，例如 2004 年的建言提到“吸引民营企业加盟志愿者服务‘三农’计划”。2019 年张桂平委员在“鼓励民营企业在精准扶贫中发挥作用”提出民营企业扶贫人才队伍建设。而到了 2021 年，企业参与扶贫和乡村振兴的建言则更加具体和深入，

如“大力支持农业产业化联合体与搬迁产业园区深度对接”，显示出企业在扶贫和乡村振兴中的多元角色和重要作用逐渐被重视和强调。

三是社会组织的作用日益凸显。在早期的建言中，社会组织、公益组织的提及相对较少。较早的是 2008 年，张连珍委员提出“建立健全农村公益事业和建设项目的奖励补贴机制”。直到 2016 年，何伟委员提出“要重视公益机构在精准扶贫中的作用”。王名委员 2017 年建议“大力推进慈善组织参与精准扶贫”。2019 年，刘劲松委员建议“民营企业成立扶贫基金会，让公益慈善变得高效而可持续”。2023 年，尹建敏代表在建言中认为，慈善组织是乡村振兴不可或缺的力量。

2.2 养老服务

养老服务主题建言共有 119 件，数量居于第三，以二级相关性为主。

在 2005 年至 2018 年间，养老服务主题建言的数量相对较低且波动不大，基本维持在每年 1 至 6 条之间。从 2019 年开始，养老服务主题建言的数量开始显著增加，在 2021 年达到了峰值，为 18 条。总的来说，从 2005 年至 2024 年的全国“两会”慈善类养老服务主题建言数量呈整体上升趋势。

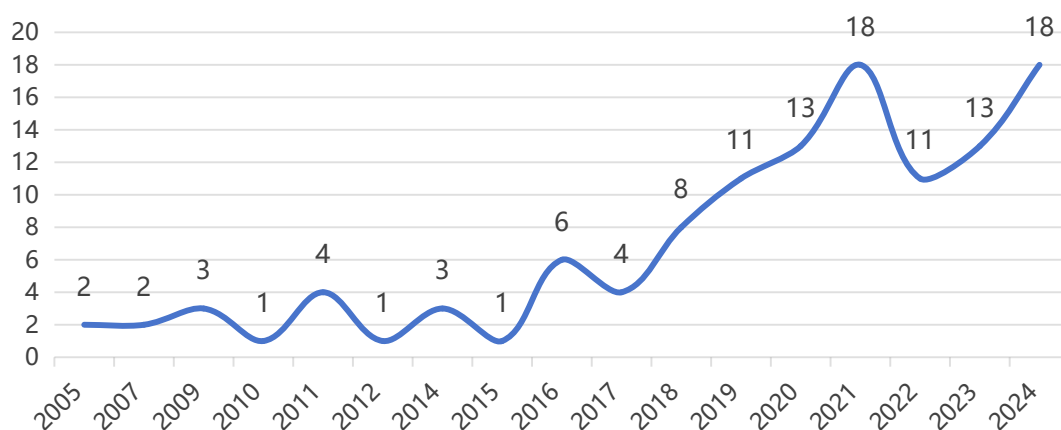


图 22 2003 年 -2024 年养老服务主题建言数量年度趋势图

从图 23 可以看出多元养老模式与服务、社区养老、养老机构成为近些年委员们的重点关注内容，委员们从激活各类养老资源，建立多元化的养老体系入手，以确保养老服务的供给。

22 年的养老服务建言有 4 个特点：

一是完善养老服务相关的政策制度。委员们建议构建完善长期护理保险制度、居家养老制度、医养结合制度等。譬如，在 2016 年，袁直委员建议，“要尽快制定构建长期护理保险制度的法律法规，严格规范长期护理服务市场，切实保障我国老年人得到适时适度的护理”。2018 年，张广东委员建议，“制定出台针对性扶持政策，对‘医养结合’机构从资质审定、市场准入、土地供应、建设运营、床位补助、保险补助和相关税费减免等方面提供更加细致、更加优惠的政策支持。”



四是始终对专业化养老服务人才的重视。2014 年的建言提到了“加大这支护理队伍的专业招生和培训力度”，强调了专业人才的培养。2024 年的建言进一步强调了“建立养老服务人才培养基地，加强技能培训等级评定”，显示出对养老服务人才专业化的持续关注。

1012 条建言中, 6 类议题标签提及最多, 位居前三的分别为: 政策制度 (390 件)、社会力量 (262 件)、法律法规 (234 件)。此外, 慈善公益从业主体的“公益组织、慈善组织、社会组织”议题标签, 共有 134 件建言; 公益的中坚力量“志愿服务”议题标签, 共有 161 件建言; “社会参与”议题标签的建言有 122 件。此部分将围绕 3 类议题标签进行重点分析。

3.1 政策制度

政策制度议题标签覆盖了 14 个主题，数量从高到低依次为慈善公益发展、养老服务、扶贫 / 乡村振兴、教育促进、公益诉讼、妇女儿童权益、医疗健康、社会救助、文化保护、残疾人权益、其他、社会工作、应急管理和环境保护。其中，慈善公益发展有 81 件，养老服务有 66 件，扶贫 / 乡村振兴有 46 件，位居前三。

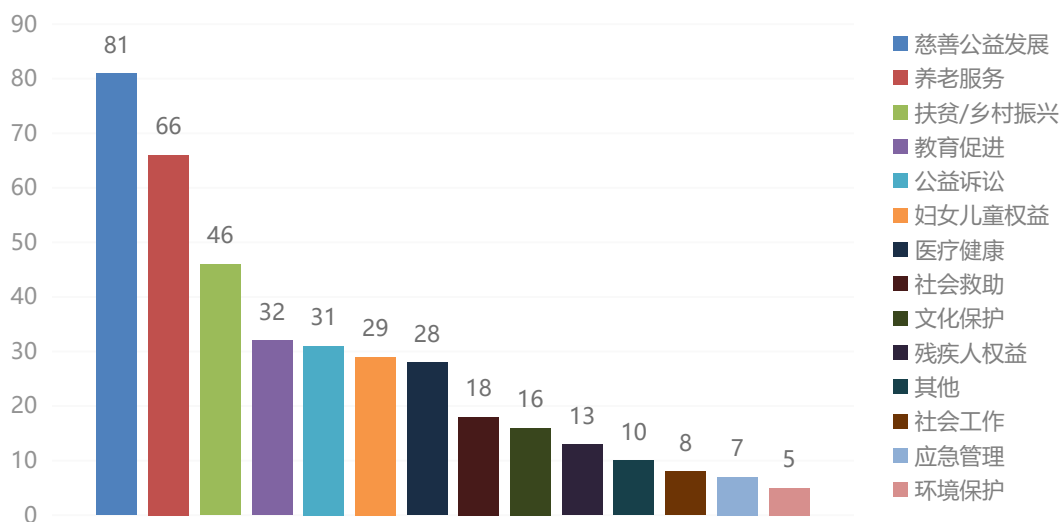


图 24 政策制度议题标签建言主题分布图

党的十六届四中全会明确提出要“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”，第一次明确将发展慈善事业作为社会保障体系的重要组成部分。2005 年的建言中，代表委员建议应把慈善事业纳入国民经济和社会发展的总体规划之中，必须完善有助于慈善事业大力发展的社会慈善机构的各项制度，如准入机制、公益财产管理制度、慈善公益组织制度、分级监管制度、评估制度、财务制度、税收减免制度和政府对慈善组织的资助机制等。

慈善公益发展主题下，议题标签主要涉及慈善相关政策制度的出台和完善，包括社会组织的管理机制改革，慈善机构管理制度，税收优惠政策，网络慈善、志愿服务等热点内容的制度问题，以及人才培养等方面的现存问题及建议。归纳起来主要包括税收优惠、规范发展和政策引导与激励措施三方面的政策制度。

一是税收优惠政策一直是全国“两会”慈善类建言的重点内容，也是行业发展长期以来的痛点，多件建言对税收制度提出专项建言。2005 年的建言就提出“确立完善、统一的慈善税制”，体现出早期对慈善税收优惠制度的建立需求。此后每年基本有关于慈善税收优惠政策的建言，如增加具有税收减免资格的慈善机构数量，落实公益捐赠的税前扣除制度细则，明确免税范围、免税额度、免税程序，慈善组织财产保值、增值投资收益的税收优惠政策，股权捐赠、遗产捐赠的税收优惠政策等。2024 年，有建言提出“在公益性捐赠税前扣除资格的审定中，删除对年度支出的额外限制性要求”，显示对税收优惠政策的细化和多元化的需求。

二是规范发展。建言集中体现在公益慈善组织的信息公开透明以及对新兴的网络慈善和网络救助平台的规范和提升慈善组织数字化能力。2007 年的建言中提出了“加强慈善组织的公开、透明制度建设”，2014 年的建言中提到“网络慈善活动如何规范”。2018 年提出“补齐网络慈善监管漏洞”。2021 年的建言提出“完善网络慈善运作多方协同机制，推动慈善组织和互联网平台线下实施跟进过程的数字化能力提升”。2024 年，部分建言建议“建立统一用户中心，接入公募平台、个人求助平台、慈善组织财务系统及民政相关系统”“建立国家慈善大数据中心及数据管理平台”。随着网络慈善的兴起和技术的进步，对公益慈善活动公开透明的政策制度需求也发生变化。

三是强化政策引导与激励措施。主要包括捐赠激励措施、建立慈善表彰体系和营造全社会慈善文化氛围。代表委员建议加大个人捐赠、民营企业捐赠、国有企业捐赠以及争取国际慈善资源的激励政策力度，如税收优惠，取消社会组织主管单位审批制度，改为注册备案等。建立慈善表彰体系方面，2013 年建议加大评比表彰力度，“对为慈善事业作出突出贡献或社会影响较大的民营企业、民营企业慈善机构、民营企业和其他团体、个人，授予相关荣誉”。2024 年，建议“建立健全国家、省、市、县各级协调配套的慈善表彰体系”等。营造慈善文化氛围方面，2006 年、2007 年，就有代表委员建议设立“中国慈善日”“全国慈善日”。还有建言提出设立“中国雷锋奖”“全国义工周”等。部分建言提出“应加大对慈善事业的宣传力度，在全社会培养健康的财富伦理和慈善文化”“弘扬中华传统慈善文化并培育适应现代社会发展的公益文化观念”“更加宽容对待慈善行为，关注慈善结果而非动机”等。此外，2015 年，翟美卿委员建议“建立社区慈善银行，鼓励个人‘储蓄’慈善行为；建立学校慈善档案，鼓励学生参与志愿服务”。2020 年，宫蒲光代表建议“进一步加大对慈善事业发展的政策激励力度、加大志愿服务的制度性激励力度、弘扬慈善文化，营造慈善事业发展良好社会氛围”。

2007 年是政策制度议题标签中慈善公益发展主题下的建言数量最多的年份，共有 15 件建言，如下表所示。代表委员们对捐款政策、慈善机构运作机制、管理体制、公开透明制度、企业捐赠激励措施和税收政策提出了建议。如制订企业社会责任标准，制定国有企业慈善捐赠的相关政策和合法的决策程序，建立文化公益事业的法律和财税保障机制，改革民间组织双重管理体制等。同时，建议通过开征遗产税等财税手段来促进慈善事业的成长。此外，建言还提出了完善慈善捐赠激励措施，如提高企业捐赠的纳税抵扣比率，以及改革民间组织的管理体制，从而鼓励更多的社会资本和企业参与到慈善事业中来。这些建议旨在通过政策引导和激励，提高慈善活动的透明度和效率，促进公益慈善事业的健康发展。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2007	国家立法推动慈善事业的发展	一级	慈善公益发展	黄代放	全国人大代表 泰豪科技股份有限公司总经理
2	2007	建议完善慈善立法工作	一级	慈善公益发展	敬一丹	全国政协委员 中国广播电视学会播音主持委员会 副理事长
3	2007	完善慈善捐款政策和增强透明度	一级	慈善公益发展	孔维梁	全国人大代表 中国四联仪器仪表集团有限公司董事长
4	2007	开征遗产税以促进慈善事业发展	一级	慈善公益发展	李宝库	全国政协委员 民政部原副部长 中国老龄协会会长
5	2007	关于逐步建立发展文化公益事业的法律和财税保障机制的建议	一级	慈善公益发展	李修松	全国人大代表 安徽省文化厅副厅长
6					张春生	全国政协委员 国家人口计生委发展规划司副司长
7					揭晔	全国人大代表 广东省地方税务局党组成员、副局长
8					黄明全	全国人大代表 四川省民政厅厅长、党组书记
9	2007	立法促进企业公民建设	二级	慈善公益发展	楼忠福	全国人大代表 广厦集团董事局主席 广厦控股创业投资有限公司董事局主席
10	2007	尽快制订中国企业社会责任标准	一级	慈善公益发展	沈爱琴	全国人大代表 万事利集团公司董事局主席

11	2007	从体制机制入手，推动我国慈善事业大发展	一级	慈善公益发展	汤燕雯	全国政协委员 常州长兴集团董事长
12	2007	完善慈善捐赠激励措施	一级	慈善公益发展	王鹤龄	全国政协委员 安徽省工商联会长
13	2007	改革民间组织双重管理体制，对其管理从起初的行政控制转向过程控制	一级	慈善公益发展	王名	全国政协委员 清华大学教授 清华大学公共管理学院副院长、NGO 研究所所长
14	2007	完善公益事业捐赠法	一级	慈善公益发展	王翔	全国政协委员 江西民生集团董事长
15	2007	提高企业捐赠纳税抵扣比率	一级	慈善公益发展	郁美兰	全国人大代表 江苏省侨联主席

表 1 2007 年慈善公益发展主题建言（政策制度议题标签）

养老服务主题下，建言主要聚焦于如何通过政策和制度创新来推动慈善公益领域中养老服务的发展。主要涉及以下几个方面：一是行业的人才培养制度，如建议建立专业化职业化护理队伍，加强养老护理员职业准入制度和培训监管，提高服务质量。二是养老服务体系，强调了加快发展社会养老服务体系的重要性，包括居家养老、社区养老服务以及农村养老服务体系的完善，以实现老有所养的目标。三是政策支持与激励，建议完善慈善捐赠激励措施，提高企业捐赠纳税抵扣比率，以及政策放宽支持社会办养老机构。

2021 年是政策制度议题标签中养老服务发展主题下的建言数量最多的年份，如表 2 所示，可以看出建言普遍聚焦于提升养老服务的质量和效率，以及解决养老服务中的一些关键问题，涉及农村养老、社区养老等养老服务体系的建设。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2021	让“银发”志愿者行动起来	二级	养老服务	黄燕苹	全国政协委员 民盟重庆市委专职副主委
2	2021	加快补齐农村养老短板	二级	养老服务	李文海	全国政协委员 民建天津市委主委
3	2021	完善农村养老服务体系，提升老人幸福感	二级	养老服务	刘丽	全国人大代表 厦门市丽行公益慈善会发起人 合肥蜀山区刘丽健康咨询中心总监
4	2021	推动社区养老服务高质量发展	二级	养老服务	欧宗荣	全国政协委员 正荣集团董事局主席
5	2021	完善长期护理保险制度，推动养老服务高质量发展	二级	养老服务	孙洁	全国政协委员 对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员
6	2021	推动数字经济产业适老化改造与市场活力	二级	养老服务	王小川	全国政协委员 搜狗公司 CEO
7	2021	建议政府以常住人口而非户籍人口保障养老权益	二级	养老服务	吴惠芳	全国人大代表 苏州张家港永联村党委书记
8	2021	加速推进新发展阶段养老服务体系	二级	养老服务	郑功成	全国人大代表 中国人民大学教授 中国慈善联合会副会长 中国社会保障学会会长
9	2021	加快社区居家养老服务体系	二级	养老服务	李燕	全国人大代表 山东省齐鲁制药集团总裁

表 2 2021 年养老服务主题建言（政策制度议题标签）

扶贫 / 乡村振兴主题下，建言旨在通过政策和制度创新推动农业现代化和农村全面发展，主要涉及以下几个领域：一是农民专业合作社的促进，强调完善农民专业合作社的法律法规和政策体系，清除“僵尸社”，促进合作社的健康发展，同时加大对农民专业合作社的支持力度。二是农村教育与就业。鼓励大学生到农村基层当志愿者，促进农村生源高校毕业生就业，加强涉农职业教育和培训，为乡村振兴培养人才。

我们可以看到代表委员关注点的从生产关系和权力关系调整到重视农村公共事业建设。在 2004 年之前，乡村治理的重点是生产队及其权力关系调整，以及农村权力结构的变革。2014 年开始，政策开始重视农村公共事业建设，如农业基础设施、农村教育、医疗卫生、道路交通和人居环境等。

2021 年是政策制度议题标签中扶贫 / 乡村振兴主题下的建言数量最多的年份，如表 3 所示，这些建言主要聚焦于乡村振兴和农业发展，涉及的领域包括农业政策、农村人才、农村社会问题、农业经营模式、农村基础设施建设、农村文化建设、农业资金管理、农村教育和培训、农村公共服务、农村经济发展等。农业政策法规是这些建言中一个重要的焦点，如鼓励大学生到农村基层当志愿者、尽快制定农业投入法、完善农民专业合作社发展的法律法规制度和政策体系等，这些建言旨在通过政策引导和法律保障，促进农业和农村的健康发展。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2021	支持东北民猪种源保护	二级	扶贫 / 乡村振兴	杜宇新	全国政协委员 全国政协农业和农村委员会副主任
2	2021	进一步扶持农民专业合作社发展	二级	扶贫 / 乡村振兴	顾福林	全国政协委员 哈尔滨市人大常委会副主任
3	2021	完善乡村公共文化服务体系	二级	扶贫 / 乡村振兴	雷鸣强	全国政协委员 湖南省社会主义学院院长
4	2021	让相对贫困人群共享乡村振兴红利	二级	扶贫 / 乡村振兴	骆沙鸣	全国政协委员 泉州市政协副主席
5	2021	加快凝聚实施乡村振兴战略的强大合力	二级	扶贫 / 乡村振兴	穆可发	全国政协委员 中国伊斯兰教协会副会长
6	2021	持续加大帮扶力度 确保少数民族地区边疆地区同步实现发展振兴	二级	扶贫 / 乡村振兴	曲新勇	全国政协委员 四川省军区司令员 中共四川省委常委
7	2021	完善以农民致富为核心的公共产业政策体系	二级	扶贫 / 乡村振兴	王本朝	全国政协委员 农工党中央委员 西南大学文学院院长
8	2021	加快城镇困难群体脱困解困	二级	扶贫 / 乡村振兴	孔发龙	全国人大代表 江西省农村信用社联合社党委书记、 理事长

表 3 2021 年扶贫 / 乡村振兴主题建言（政策制度议题标签）

除了以上 3 个主题，值得注意的是，文化保护主题下政策制度的建言在 2019 年、2024 年分别有 4 条，远远超出其他年份。同时，我们可以看到在文物保护的政策制度层面，委员们从倡导建立单一的保护制度转变为倡导相关制度支持文化传承与创新的结合。具体而言，早期的建言多集中在如何保护和维护文物，而到了 2019 年和 2024 年，建言开始关注如何将非物质文化遗产与现代生活、旅游等产业相结合，以及如何通过创新的方式进行文化传承，如“旅游 + 非遗”的业态，反映了文物保护观念的深化和文化遗产方式的创新。

3.2 社会力量

22 年的建言中，社会力量议题标签共有 262 件建言，覆盖 14 个主题，主要涉及教育促进（57 件）、养老服务（44 件）、妇女儿童权益（40 件）、残疾人权益（9 件）等主题。

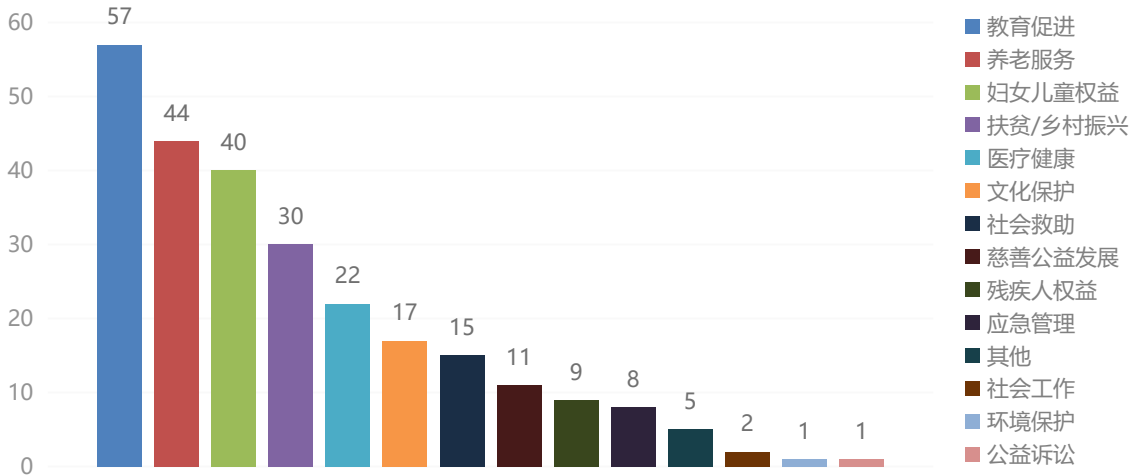


图 25 社会力量议题标签建言主题分布图

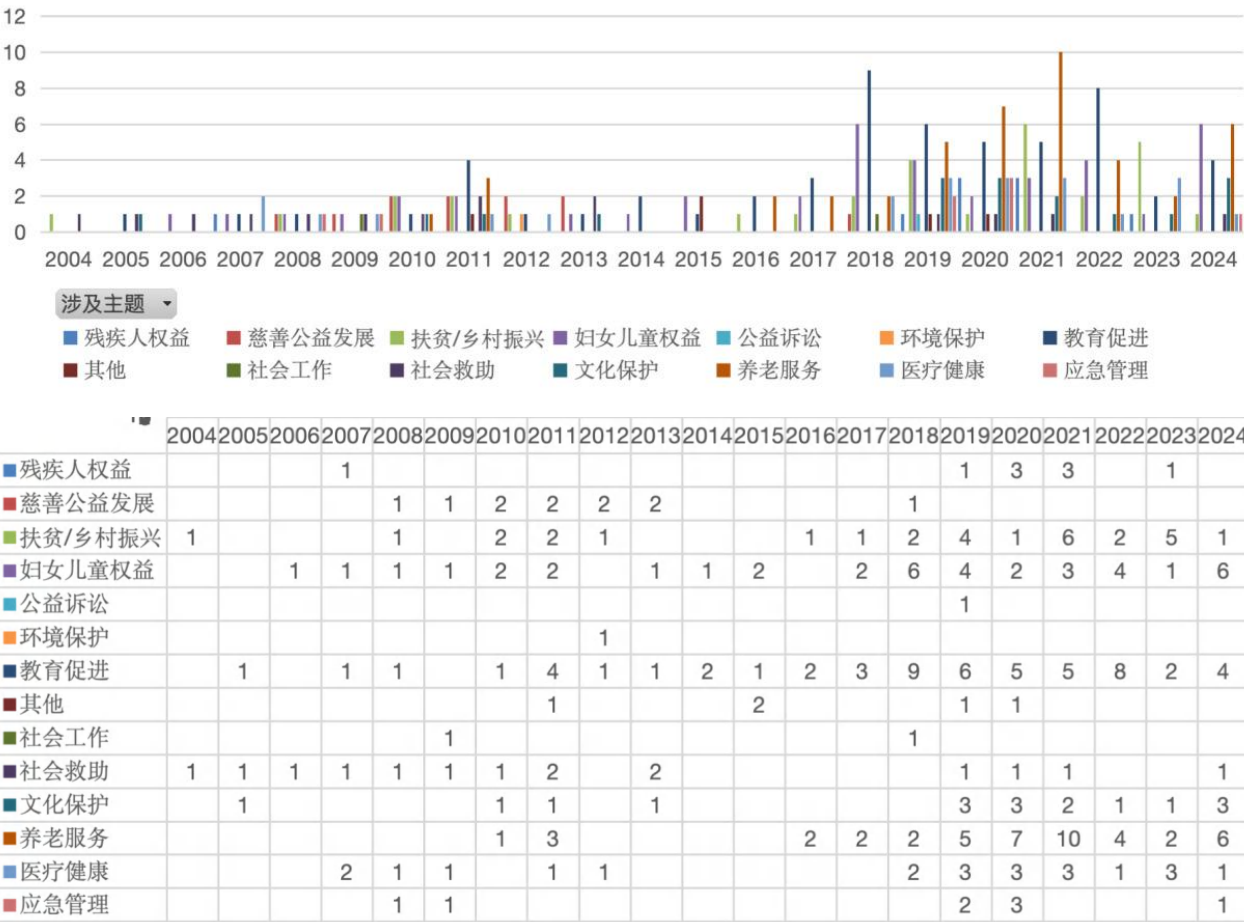


图 26 社会力量议题标签建言主题年度分布图

教育促进主题下，建言集中体现了对教育领域多方面的关注和建议，强调了社会力量在教育发展中的重要作用。建言主要涉及学前教育的普及和质量提升、义务教育的公平性，以及对生命教育和心理健康教育。职业教育作为提升劳动力技能和促进就业的重要途径，也是建言中的一个焦点。许多建言建议推动职业教育与产业变革的融合，加强职业教育的办学条件，以及对残疾学生的职业技能和就业培养。社会力量的参与是这些建言的核心，体现在鼓励社会力量参与办学、捐资助学、提供在线教育课程等，以补充和丰富教育资源，特别是在农村和贫困地区。同时，也提出了加强法规和政策建设，以保障教育的质量和公平。

教育促进主题下有关社会力量议题标签的建言呈现了参与的社会力量主体多元化的趋势。2011 年提出“鼓励各种机构来办幼儿园，包括企业、公益组织、慈善机构等，并加大公办幼儿园的建设力度”。2016 年的建言中又提到“应加强社会组织的系统援助，高校可以定期组织支教活动，为民工子弟学校带去不一样的课堂；社区也可以组织相应的教育活动，加快学生的城市融入感；动物园、科技馆等机构可以免费提供学生参观学习的机会，让学生的课堂走出教室；发挥工青妇和党派组织的力量，加强点对点的帮扶活动”。2018 年，建言提到“动员社会力量广泛参与办学，鼓励民办教育机构提高办学质量，让有实力、有能力、有资质的培训主体承办培训机构”“应当鼓励一些慈善家、企业家等社会力量介入乡村教育，这样就可以减轻政府的负担”。2021 年，建言提到“借力社会服务，发挥社区及相关专业社会机构的协同和支持作用，优化学生成长环境”，显示了社会力量参与教育的多样性。此外，建言内容也呈现出教育创新和科技融合的趋势。2008 年的建言中提到“应降低准入门槛，所有进入‘211 工程’序列的高校都应被允许直接开办网络学院”。2018 年提出“建立‘云端实验室’平台和区域性科技馆，系统引入第三方社会优质资源，鼓励和引导结伴帮扶，解决偏远地区科教资源匮乏问题”。在 2020 年，俞敏洪委员提出“大力发展教育信息化，借助科技手段提升教师水平，对接优秀教育资源，开展家庭教育。优先在农村地区发展教育信息化，利用互联网直播、录播、‘双师课堂’等新手段，引入优质教学资源，开展教师培训，弥补优秀教师和高质量教学资源缺乏难题”。这表明了代表委员持续关注利用科技手段提高教育可及性。

2018 年是社会力量议题标签中教育促进领域主题下的建言最多的年份，乡村教育是主要关注的领域，强调了对农村留守儿童和打工子弟学校的特别关注，提倡通过社会力量提供更公平的教育机会，确保这些儿童的教育权益。此外，多条建言鼓励慈善家和社会组织参与教育事业，提供多样化的教育服务和支持。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2018	探索依靠社会力量解决“3 点半放学”问题。	一级	教育促进	陈宝生	全国政协委员 教育部部长
2	2018	加强农村留守青少年的“心理辅导”	二级	教育促进	胡军	全国政协委员 大连市锅炉压力容器检验研究院总工程师
3	2018	规范校外教育培训市场	二级	教育促进	胡卫	全国政协委员 民进上海市委会专职副主委 上海中华职业教育社副主任
4	2018	应鼓励慈善家助力乡村教育	二级	教育促进	姜耀东	全国政协委员 中国供销集团有限公司董事长
5	2018	建议设立“青少年科学发展”专项基金	二级	教育促进	马化腾	全国人大代表 腾讯科技（深圳）有限公司创始人 中慈联理事单位腾讯公益慈善基金会 荣誉理事长
6	2018	引导扶持社会力量推动职教发展	二级	教育促进	牛三平	全国人大代表 山西工商学院董事长、院长

7	2018	应鼓励社会力量办打工子弟学校	二级	教育促进	俞敏洪	全国政协委员 新东方科技教育集团董事长
8	2018	完善特殊教育学科建设，加强特教教师在职培训	二级	教育促进	周晔	全国政协委员 北京市东城区特殊教育学校校长
9	2018	加深粤港澳大湾区青少年交流 从文体领域开始	二级	教育促进	朱鼎健	全国政协委员 观澜湖集团主席

表 4 2018 年教育促进主题建言（社会力量议题标签）

在养老服务主题下，建言反映出社会对老龄化挑战的深刻认识和不断完善养老服务体系的迫切需求，也呈现出不同的社会力量侧重不同的参与内容。

企业侧重于基础设施建设与改造，如投资兴建养老服务机构——老年公寓、养老院等；参与养老服务设施的转型建设、运行和管理，如将闲置资产改为养老中心。社会组织侧重一是为养老服务提供资金帮助；二是为养老机构提供志愿者服务，护理服务、法律援助、送餐服务及残疾老年人帮扶等；三是参与社区养老，形成社区、社会组织、社会工作“三社联动”。

此外，建言主要涉及多元化的养老服务模式、“空巢老人”和农村留守老人等特殊老年群体和加快培养职业化养老护理人员等。建言还强调了政策支持的重要性，如放宽政策，支持社会办养老机构，以及完善“失独”家庭养老帮扶保障制度和体系，旨在通过政策引导和支持，促进社会力量参与养老服务，提高养老服务的覆盖面和可及性。有 21 件建言与社区养老和居家养老相关，如“促进居家养老服务发展”“农村社区养老服务的短板该补补了”等。最后，建言还提出了一些创新性的建议，如借鉴台湾经验发展社区养老志愿服务，以及推动“康养医保”结合，完善居家养老服务等。这些建议旨在通过创新服务模式和整合服务资源，来满足老年人的多元化需求。

22 年的建言里，我们可以看出，早期的建言更多关注于社会力量介入特定的老年群体，如“空巢老人”和“五保对象”。随着时间的推移，关注对象逐渐扩展到更广泛的老年人群体，地域上从城市老人到关注农村老人，以及失能失智老人等特殊需求的老年人。此外，早期建言的养老服务模式较为传统，主要是政府主导的养老机构。随着社会力量的参与，养老服务模式开始向多元化发展，如社区嵌入式养老、居家养老服务、智慧养老等。

2021 年是社会力量议题标签中养老服务主题建言数量最多的年份，共有 10 条。其中，有 4 条建言是关于农村的养老事业，建议通过政策引导和社会资本参与，加快补齐农村养老服务的短板。此外，还涉及社区养老、长期护理保险制度、养老服务体系建设等。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2021	偏远地区农村发展养老事业要借水行船	二级	养老服务	邓进秀	全国人大代表 红河哈尼族彝族自治州民政局局长
2	2021	引导社会资本广泛参与社区养老服务	二级	养老服务	欧宗荣	全国政协委员 正荣集团董事局主席
3	2021	让“银发”志愿者行动起来	一级	养老服务	黄燕苹	全国政协委员 民盟重庆市委专职副主委
4	2021	加快补齐农村养老短板	二级	养老服务	李文海	全国政协委员 民建天津市委主委
5	2021	完善农村养老服务体系，提升老人幸福感	二级	养老服务	刘丽	全国人大代表 厦门市丽行公益慈善会发起人 合肥蜀山区刘丽健康咨询中心总监
6	2021	加快推进农村养老服务体系	二级	养老服务	农工党中央	农工党中央

7	2021	推动社区养老服务高质量发展	二级	养老服务	欧宗荣	全国政协委员 正荣集团董事局主席
8	2021	完善长期护理保险制度，推动养老服务高质量发展	二级	养老服务	孙洁	全国政协委员 对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员
9	2021	加速推进新发展阶段养老服务体系建设	二级	养老服务	郑功成	全国人大代表 中国人民大学教授 中国慈善联合会副会长 中国社会保障学会会长
10	2021	加快社区居家养老服务体系建设和	二级	养老服务	李燕	全国人大代表 山东省齐鲁制药集团总裁

表 5 2021 年养老服务主题建言（社会力量议题标签）

在妇女儿童权益主题下，建言主要是关于如何通过社会力量的参与来更好地关爱妇女和儿童，提升对他们的服务和支持，尤其是农村留守儿童和困境儿童。建言主要涉及留守儿童的关注与服务、完善儿童福利和保护体系、公共服务的购买等内容。

22 年的建言中，社会力量参与妇女儿童服务的重要性在增强。早期（2006—2008 年）的建言中，社会力量的参与多以“鼓励”和“动员”为主，如刘明华代表在 2006 年提出的鼓励社会力量创办“留守儿童”托管中心，汪惠芳代表在 2007 年提出的加强农村文化，指出“建设农村留守儿童需要社会力量的共同关注”。随着时间的推移，建言中对社会力量的参与逐渐转变为“必须”和“共同关注”，同时从政策制度上支持社会力量的参与。例如，2014 年贺军科代表提出“建议从中央彩票公益金中划拨专项资金，设立未成年人权益保障救助基金，通过政府购买公共服务等方式，支持共青团等人民团体，培育相关民间社会组织，为未成年人提供专业化的自护、心理、法律、社区矫正等服务”，以及 2015 年洪天慧委员提出“现有政策未能满足妇女儿童个性化、多元化需求，不利于凝聚社会组织力量”。

2018 年和 2024 年是社会力量议题标签中妇女儿童权益主题建言数量最多的年份。2018 年，建言集中于提升儿童福利和保护，特别是针对特定群体如留守儿童、残疾儿童和婴幼儿的关怀与服务。2024 年，建言集中于提升儿童和青少年的福利与保护，特别是针对 0-3 岁婴幼儿的托育服务，以缓解青年生育压力，提高生育率。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2018	推动普及公共场所母婴室等智能化妇幼健康服务	二级	妇女儿童权益	方来英	全国政协委员 北京市卫生计生委党委书记
2	2018	构建社会支持系统，帮扶困境家庭未成年人提升网络素养	二级	妇女儿童权益	林阳	全国政协委员 中国美术出版总社总编辑
3	2018	应鼓励和引进社会力量服务残疾儿童	二级	妇女儿童权益	龙墨	全国政协委员 中国聋儿康复研究中心副主任
4	2018	大力发展 0-3 岁婴幼儿托育服务	二级	妇女儿童权益	朱永新	全国政协委员 全国政协副秘书长 民进中央副主席
5	2018	帮助被拐孩子早日踏上回家之路	二级	妇女儿童权益	张宝艳	全国人大代表 “宝贝回家”志愿者协会理事长
6	2018	关于完善国家儿童营养战略、覆盖 3-5 岁儿童成长关键阶段的提案	二级	妇女儿童权益	朱永新	全国政协委员 全国政协副秘书长 民进中央副主席
7	2024	帮助侨界群众解决急难愁盼问题	二级	妇女儿童权益	程学源	全国人大代表 中国侨联党组成员、副主席

8	2024	大力发展普惠托育服务 缓解青年生育压力	二级	妇女儿童权益	侯贵松	全国政协委员 共青团河北省委书记
9	2024	全方位推进普惠托育服务体系建设	二级	妇女儿童权益	刘俊彩	全国政协委员 北京市卫生健康委主任
10	2024	培育第三方社会力量防治学生欺凌	二级	妇女儿童权益	刘艳	全国政协常委 台盟上海市委会主委
11	2024	促进托育服务发展	二级	妇女儿童权益	秦凤玉	全国人大代表 安徽省亳州市市长
12	2024	重视学生心理健康、发挥体育强心作用、保障学生体育活动的提案	二级	妇女儿童权益	杨扬	全国政协委员 教科卫体委员会委员

表 6 2018 年和 2024 年妇女儿童权益主题建言（社会力量议题标签）

在残疾人权益主题下，可以看到，22 年来社会力量的介入受到越来越多的重视。2019 年之前，只有一条相关建言，但 2019 年至 2021 年三年间就有 7 件相关建言。此外，2021 年之后有 3 件相关建言都是有关“自闭症”群体，引导社会力量开办康复机构，为该群体提供治疗、培训、康复等服务。

3.3 法律法规

法律法规是建言数量排名第三的议题标签，共有 234 件，覆盖 14 个主题。该议题标签下数量最多的主题为慈善公益发展（98 件）、公益诉讼（28 件）、妇女儿童权益（19 件），最多的年份依次为 2016 年（28 件）、2007 年（22 件）、2020 年（19 件）。涉及多个领域的法律建议，如《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国无障碍建设法》《中华人民共和国志愿服务法》《中华人民共和国公益诉讼法》《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国反家庭暴力法》《中华人民共和国信托法》《中华人民共和国农业投入法》等。

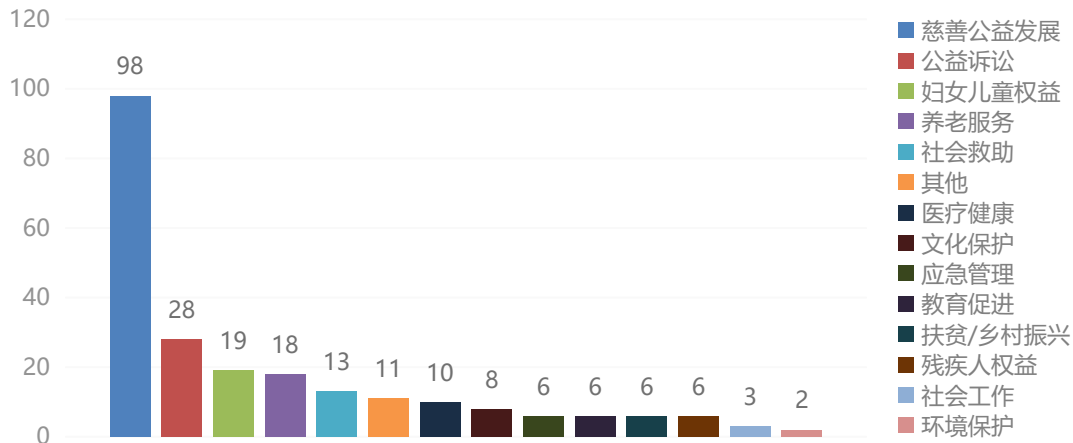


图 27 法律法规议题标签主题建言分布图

98 件慈善公益发展主题建言内容主要包括慈善事业、社会组织和志愿服务的立法，以及相关法律法规的完善。主要建言内容提及较多的是以下几个方面：一是慈善立法及配套法律法规完善，从完善《中华人民共和国公益事业捐赠法》到制定专门的慈善事业法律（慈善法），以及完善慈善法相关配套法规等方面，构建完备的慈善法律体系，通过立法来确立慈善活动的基本规范和法律地位，通过法律法规来促进慈善公益的发展。如，加快募捐立法以及完善公益事业捐赠法，保障捐赠人的权益。建言旨在通过法律手段规范慈善行为，保护捐赠人和慈善组织的合法权益；

加强对慈善组织的监督管理，包括信息披露、产权保护、内部治理结构等，以提高慈善组织的透明度和公信力。二是研究和起草涵盖所有类型社会组织的基本法，并加快三大条例（《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》）出台，对新管理体制以法律的形式进行确立。王名委员、燕瑛委员、民建中央等从 2011 年到 2018 年均提出要制定与公司法拥有同样地位的社会组织法，并配套制定修订相应的细则和法规。三是志愿服务的全国立法，2008 年，中国共产主义青年团建议“推动志愿服务全国立法，完善社会志愿服务体系”，2009 年，刘丹丽代表“建议制定《志愿服务法》”。2010 年周晓光代表建议“制定《志愿服务法》，将志愿服务纳入法治化发展的轨道”。吕世明代表 2023 年、2024 年分别提出了“建议启动志愿服务立法程序”“建议推动志愿服务全国性立法”。2023 年 9 月，全国人大常委会公布《十四届全国人大常委会立法规划》《中华人民共和国志愿服务法》被列入第一类项目：条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案。⁶

2016 年是法律法规议题标签中慈善公益发展主题下的建言数量最多的年份，共有 26 件，其中 12 件建言涉及慈善法草案内容。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2016	慈善事业需全社会共同参与	一级	慈善公益发展	郭文圣	全国政协委员 全国政协社会和法制委员会委员
2	2016	慈善法有利于改善慈善环境及激励企业参与慈善	一级	慈善公益发展	韩长安	全国人大代表 山西省工商联副主席
3	2016	统一平台上发布信息有利于规范网络慈善行为	一级	慈善公益发展	翟惠生	全国政协委员 中国记协党组书记
4	2016	慈善组织做慈善的项目信息应提高透明度	一级	慈善公益发展	李小琳	全国政协委员 全国妇联两届执委会委员
5	2016	加快落实税收优惠政策等配套措施	一级	慈善公益发展	宋兰	全国政协委员 国税总局原副局长
6	2016	关于慈善法草案的几点建议	一级	慈善公益发展	胡亚东	全国政协委员 原铁道部党组成员、副部长
7	2016	建议对慈善组织和个人募捐建立审查或备案制度	一级	慈善公益发展	李大进	全国人大代表 北京市天达共和律师事务所主任
8	2016	建议慈善法补充和完善“伪慈善”和骗捐行为的制约措施和处罚手段	一级	慈善公益发展	苏辉	全国人大代表 全国台联副会长
9	2016	慈善法需要配套政策	一级	慈善公益发展	李晓林	全国政协委员 中华思源工程扶贫基金会副理事长兼秘书长
10	2016	关于慈善法修订的建议	一级	慈善公益发展	李欣蓉	全国人大代表 全国大学生村官创业联盟荣誉主席 明尚公益基金会发起人
11	2016	慈善法将有助于慈善行为的常态化	一级	慈善公益发展	刘永好	全国政协委员 新希望集团董事长
12	2016	将港澳、海外华侨慈善事业纳入慈善法	一级	慈善公益发展	马有礼	全国政协委员 中华全国工商业联合会副主席 澳门大华行总经理 澳门泊车管理公司董事长

6. 新华网，（受权发布）十四届全国人大常委会立法规划，2023-09-07，http://www.xinhuanet.com/2023-09/07/c_1129851114.htm

13	2016	落实善款使用和信息公开	一级	慈善公益发展	韩国龙	全国政协委员 中国侨商联合会常务副会长
14	2016	建议在“一国”前提下，将区域税收制度对接	一级	慈善公益发展	梁华	全国政协委员 澳门金海集团董事长
15	2016	加速出台《中华人民共和国慈善法》，促进慈善事业健康发展	一级	慈善公益发展	孙萍	全国政协委员 对外友好界别委员
16	2016	通过立法，把公益慈善机构管理纳入规范化渠道	一级	慈善公益发展	杨铿	全国人大代表 蓝光集团董事局主席
17	2016	关于慈善组织年度管理费支出比率的建议	一级	慈善公益发展	陈志列	全国人大代表 深圳研祥集团董事长
					王玉锁	全国政协委员 新奥集团董事局主席
18	2016	慈善是社会建设的重要内容	一级	慈善公益发展	孙晓华	全国政协委员 全国工商联原副主席
19	2016	慈善法的制定正逢其时	一级	慈善公益发展	汤维建	全国政协委员 民革北京市委会副主委 中国人民大学法学院教授
20	2016	对诈捐行为惩罚的建议	一级	慈善公益发展	刘新文	全国人大代表 广西壮族自治区人大常委会副主任 民革广西壮族自治区委员会主任委员 广西壮族自治区红十字会会长
21	2016	对慈善募捐信息平台 and 资金使用进行全程监管	一级	慈善公益发展	吴晶	全国政协委员 浙江省侨联主席 浙江省政协副主席 民革浙江省委会主委
22	2016	规范募捐平台以增强公信力并促进慈善专业化、透明化	一级	慈善公益发展	王求	全国政协委员 中国广播电视社会组织联合会副会长
23	2016	严格监管公开募集方式筹得的善款	一级	慈善公益发展	王胜明	全国人大内司委副主任委员
24	2016	加强公益慈善机构管理	一级	慈善公益发展	王再兴	全国政协委员 毅德控股集团创始主席
25	2016	完善慈善法实施细则，加大税收优惠力度	一级	慈善公益发展	言恭达	全国政协委员 中国书法家协会顾问、委员
26	2016	推动慈善法立法，规范慈善行业，提升慈善公信力	一级	慈善公益发展	周森	全国人大代表 中国公益事业促进会副会长 河南省慈善总会副会长

表 7 2016 年慈善公益发展主题建言（法律法规议题标签）

28 件公益诉讼主题建言主要聚焦在公益诉讼的法律制度建设和完善上。建言主要涉及以下几个方面：一是从修改《中华人民共和国环境保护法》环保诉讼的建议到制定公益诉讼法等专项法律，为公益诉讼提供明确的法律依据和规范。2005 年，梁从诫委员提出“尽快建立健全环保公益诉讼制度”。崔智友代表 2019 年建议“通过立法解释为检察机关公益诉讼提供法律依据”。2020 年，巩富文代表建议“尽快制定《公益诉讼法》”。2021 年，张雪樵委员呼吁通过在单行法规中增加公益诉讼条款，以及对检察公益诉讼制度进行系统性的立法。2024 年 5 月，全国人大常委会官网发布“全国人大常委会 2024 年度立法工作计划”，检察公益诉讼法被列为预备审议项目。⁷

7. 中国人大网，全国人大常委会 2024 年度立法工作计划，
http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202405/t20240508_436982.html.

二是诉讼主体资格的扩展。2006 年，陈勋儒委员建议“扩展公益诉讼原告资格并建立胜诉补偿机制”，让每一个年满 18 岁的有完全行为能力的中国公民都有权提起环境公益诉讼，赋予特定国家机关、相关社会团体、个人等 3 类主体提起环境公益诉讼的权利。2014 年的“关于环境保护法修正案环境公益诉讼主体资格的提案”建议放宽环境公益诉讼主体资格，取消了过于模糊不清的限定，明确了专门从事环境保护公益活动的社团、民办非企业单位、基金会可以提起诉讼。2018 年的建言建议“赋予残疾人协会、少年儿童保护组织、动物保护组织以及公益性的律师事务所公益诉讼的原告资格”。

三是公益诉讼领域拓宽。环境公益诉讼的建言自 2005 年就开始提出，共有 10 件相关建言。2007 年，有建言提出了建立适合消费纠纷特点的诉讼制度，从环境领域向消费者权益保护领域扩展。2018 年的建言建议扩大诉讼领域，覆盖食品药品安全、保护弱势群体利益等社会公共领域。2019 年，连玉明委员建议“加强检察机关在个人信息保护方面的公益诉讼”。2021 年张苏军代表提出“推动无障碍环境建设作为公益诉讼的法定范围”。

2021 年是法律法规议题标签中公益诉讼发展主题下的建言数量最多的年份，分别是关于无障碍环境、环境公益诉讼的推进和公益诉讼制度的完善与立法等。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2021	检察公益诉讼助力无障碍环境建设	二级	公益诉讼	王嘉鹏	全国人大代表 中国常熟世界联合学院创办人、董事会主席
2	2021	加快制定公益诉讼法，作为我国推进和保障生态文明建设的基本法律	二级	公益诉讼	巫家世	全国政协委员 民革广西壮族自治区委员会主委 广西壮族自治区市场监督管理局局长
3	2021	推动无障碍环境建设作为公益诉讼的法定范围	二级	公益诉讼	张苏军	全国人大代表 全国人大监察和司法委员会副主任委员
4	2021	完善公益诉讼立法，解决取证难题	二级	公益诉讼	张雪樵	全国政协委员 中国最高人民检察院副检察长
5	2021	推进公共利益司法保护的“中国方案”	二级	公益诉讼	郑锦春	全国政协委员 内蒙古自治区第十三届人民代表大会法制委员会副主任委员

表 8 2021 年公益诉讼主题建言（法律法规议题标签）

19 件妇女儿童权益主题建言主要涉及未成年人保护和妇女儿童权益的提升，未成年人的网络保护，内容一是从关注特定未成年人群体到全面年龄段的未成年人权益保护。2007 年，尚秀云委员关注流浪儿童“建议加强对流浪儿童的管理 尽快出台流浪儿童救助办法”。2013 年的建言关注孤残儿童和服刑人员子女的收养工作，建议修改收养法完善收养制度。2014 年，贺军科委员建议“健全未成年人保护法律体系”。2015 年，朱征夫委员“建议将国家监护制写入未成年人保护法”。2017 年的建言建议“完善未成年人保护法、义务教育法等保护儿童权益的法律”以保障留守儿童的权益。2019 年完善《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》等相关法律法规。同年，蹇芳莉代表关注到 0-3 岁婴幼儿服务问题，建议“加快‘学前教育’‘儿童福利’育幼领域相关立法研究”。二是未成年人权益保护越来越完善，平等的受教育权、受保护权、生命健康权等，如，“尽快制定‘反校园欺凌法’”“全面落实入职查询制度，严防性侵未成年人犯罪”，以及未成年人的网络保护，完善青少年网络消费借贷监管机制、加快制定未成年人个人信息保护专门规范等。此外，2015 年的建言提出了“尽快制定并出台反家庭暴力法”“重视《中华人民共和国反家庭暴力法》的落实”。

2015 年和 2017 年是法律法规议题标签中妇女儿童权益主题下的建言数量最多的年份，2015 年的建言内容主要围绕反家庭暴力法展开，强调了该法律的制定和落实。2017 年则是围绕需重点关注的未成年人展开，如留守儿童、贫困儿童以及服刑人员未成年子女。

序号	年份	建言名称	相关性	主题	建言人	建言人职务
1	2015	尽快制定并出台反家庭暴力法	二级	妇女儿童权益	傅莉娟	全国人大代表 湖南省司法厅副厅长
2	2015	重视《反家庭暴力法》的落实	二级	妇女儿童权益	甄砚	全国政协委员 全国政协社会和法制委员会副主任
3	2015	建议将国家监护制写入未成年人保护法	二级	妇女儿童权益	朱征夫	全国政协委员 中华全国律师协会副会长、律师
4	2017	构建多层次留守儿童支持网络	二级	妇女儿童权益	蒋婉求	全国人大代表 江苏省政协副主席
5	2017	推广“童伴计划”经验，加大贫困地区儿童福利递送力度	一级	妇女儿童权益	王名	全国政协委员 清华大学教授 清华大学公共管理学院副院长、NGO 研究所所长
	2017	关于改善服刑人员未成年子女生存与教育状况的建议	一级	妇女儿童权益	王名	全国政协委员 清华大学教授 清华大学公共管理学院副院长、NGO 研究所所长

表 9 2015 年和 2017 年妇女儿童权益主题建言（法律法规议题标签）

社会救助主题建言 2004 年至 2013 年每年都有至少一件相关建言，2013 年后，没有法律法规议题标签的建言。建言内容，一是 2004 年至 2013 年，主要是建议尽快制定社会救助法⁸；二是关注失独家庭，建议“完善《中华人民共和国人口和计划生育法》，将对失独家庭进行补助的具体措施、方式列入法律”；三是建议“制定法律援助法”“完善规范刑事被害人法律保护工作”“健全相关法律和制度，保障被单位和家人遗弃的病的人的权益”等。

8. 2014 年 2 月颁布《社会救助暂行办法》，自 2014 年 5 月 1 日起施行，
https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-02/27/content_8670.htm。

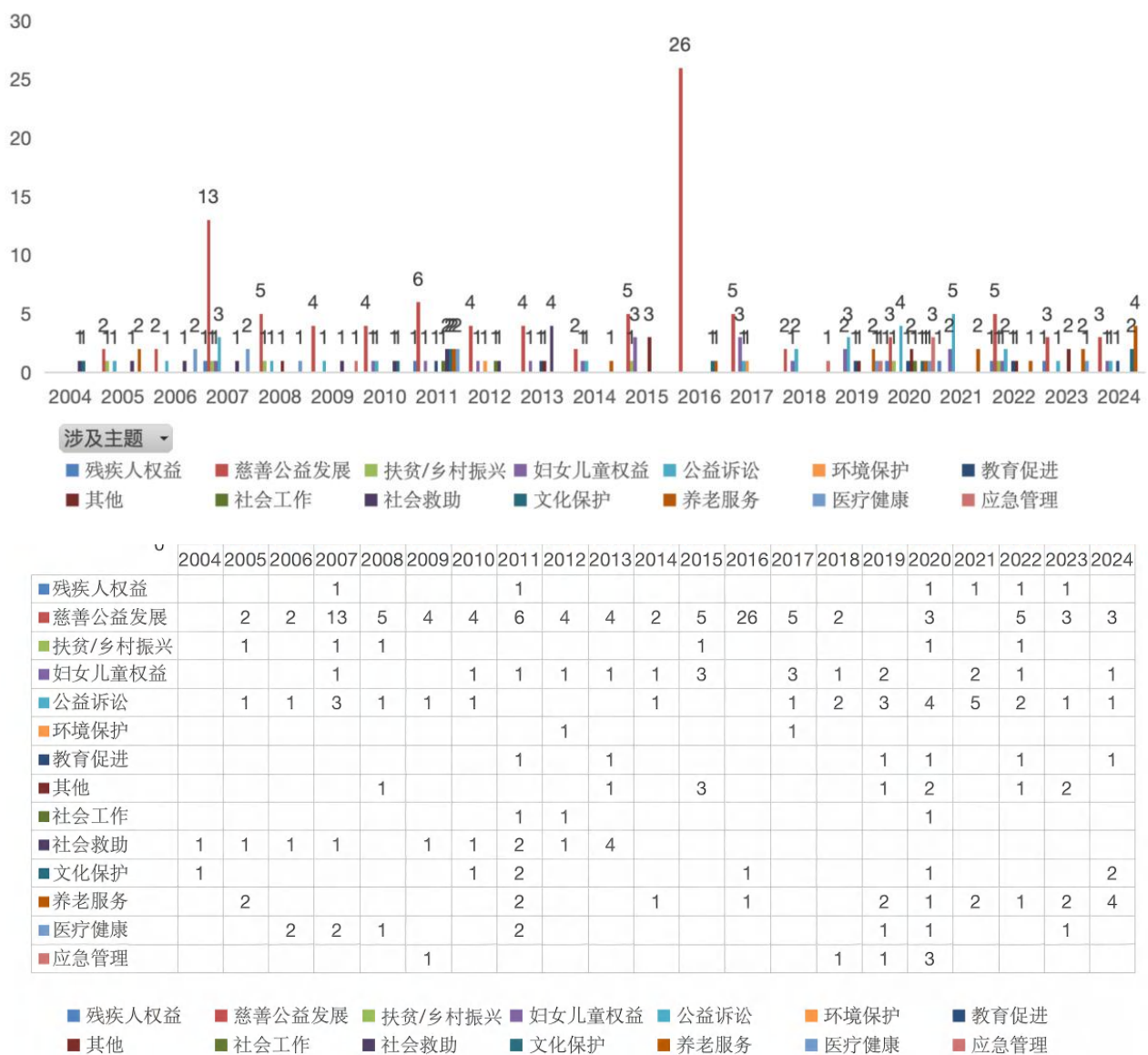


图 28 法律法规议题标签建言主题年度分布图

三、建言人分析

22 年来，共有 761 位建言人 / 组织发表建言。从数量上看，组织机构代表中，民进中央提交了 10 件慈善类建言；致公党中央、农工党中央、民革中央均提交了 4 件及以上的慈善类建言；个人代表中，全国政协委员、清华大学公共管理学院 NGO 研究所所长王名最为突出，提交了 33 件慈善类建言；郑功成代表提交了 10 件慈善类建言；翟美卿委员提交了 9 件慈善类建言。

建言人 / 组织的身份非常多元，八大民主党派均提交了慈善类建言。多位代表、委员来自政府部门、慈善组织、高校、企业、律所、科学院等机构和制造业、金融界、教育界、医药卫生、文艺界、宗教界、新闻出版界等界别。

建言人	建言数量
王名	33
郑功成	10
翟美卿	9
刘红宇	8
刘永好	7
杨澜	6
朱永新	5
郭长江	5

表 10 建言数 5 件及以上的建言人个人代表

1. 建言人 / 组织行业分布

由下图⁹可见，761 位建言人来自 18 个行业，其中公共管理、社会保障和社会组织类别的建言人最多，共 419 人，占比为 44%；教育类别的建言人数占比为 15%；文化、体育和娱乐业占比为 7%；租赁和商务服务业以及卫生、社会工作和制造业为 6%。

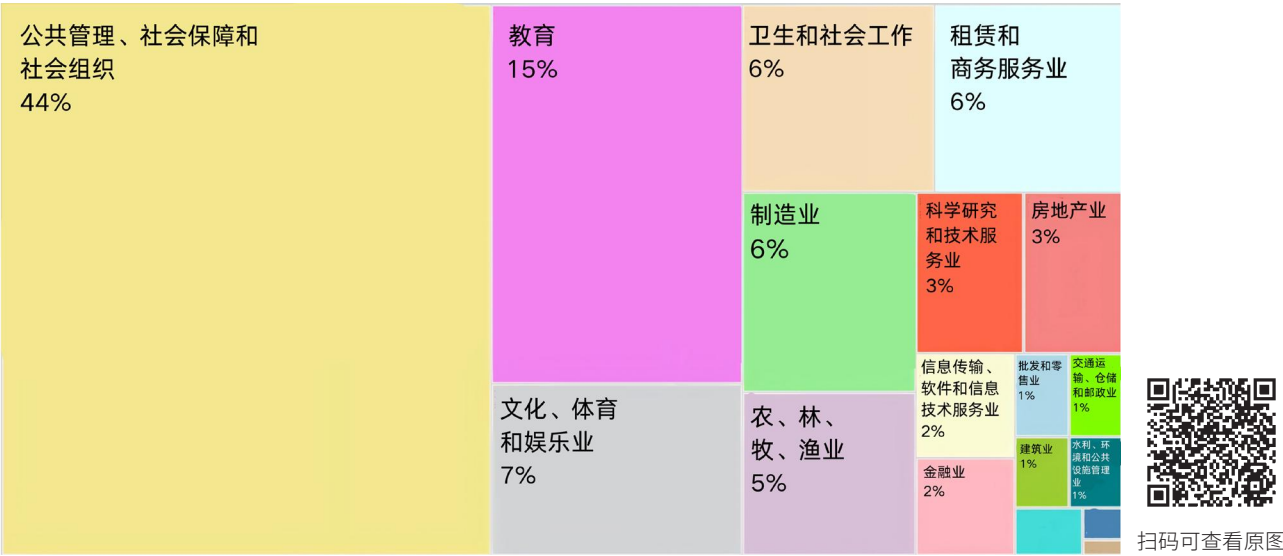


图 29 建言人 / 组织行业分布

公共管理、社会保障和社会组织类别的建言人所提出的建言分布在 14 个主题，慈善公益发展主题建言最多，其次是养老服务主题建言，分别是 76 人和 65 人。

9. 本报告及本章中的行业划分标准按照《中华人民共和国国家标准 - 国民经济行业分类》GB/T 4754—2017 划分归类。其中职务交叉的建言人 / 组织，以主要职务作为划分维度。

教育类别的建言人数为 148 人，45 人提交教育促进主题建言，29 人提交慈善公益发展主题建言。

文化、体育和娱乐业类别的建言人数为 67 人，提出的建言属于慈善公益发展主题建言最多，其次是文化保护主题建言，分别是 17 人和 16 人。

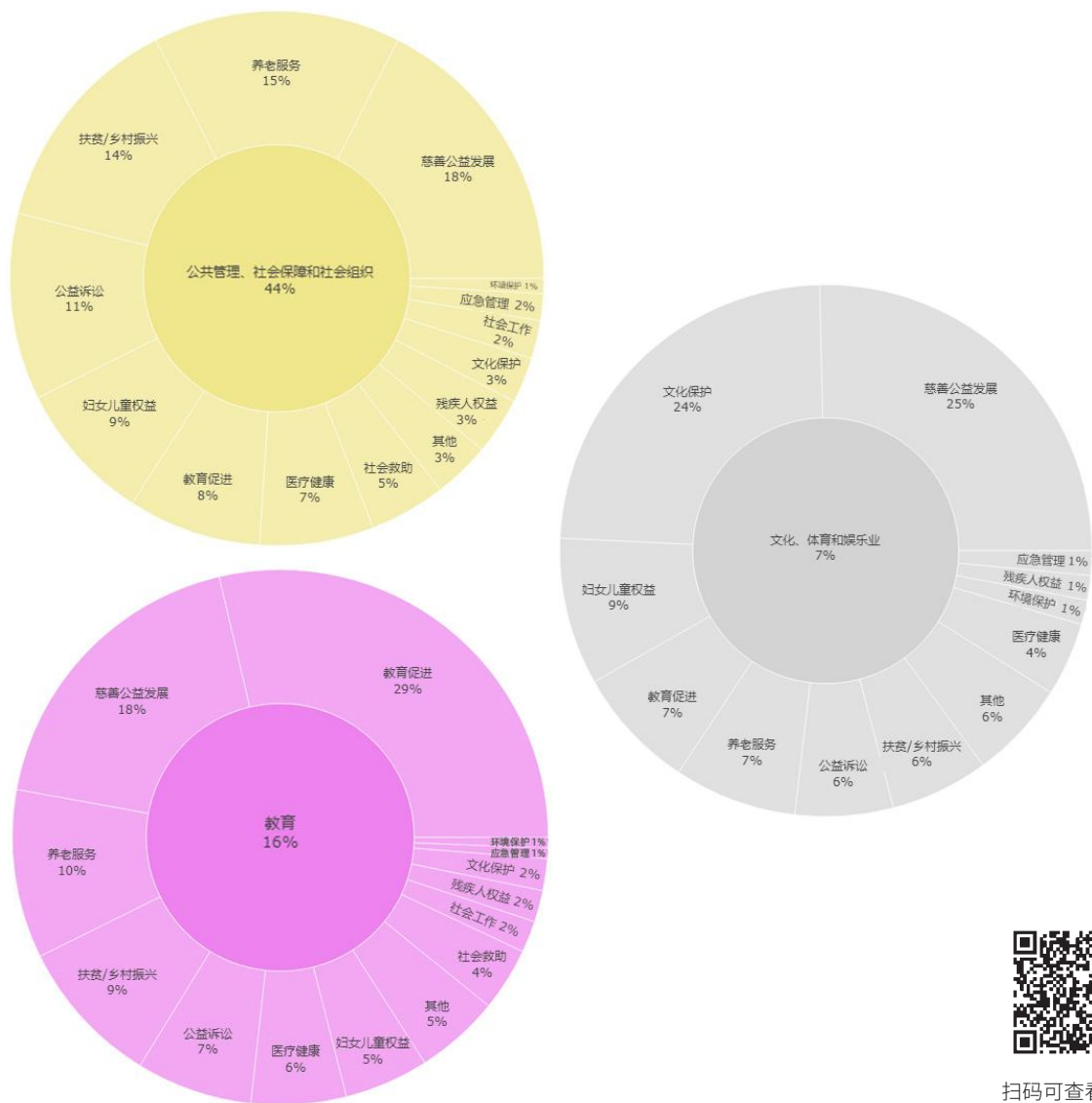


图 30 公共管理、社会保障和社会组织类别，教育类别，文化、体育和娱乐业类别建言人主题分布图

图 31 所示，公共管理、社会保障和社会组织¹⁰类别中，人民政协、民主党派人数最多，占比为 36%；其次是国家机构 144 人，占比为 34%。

10. 公共管理、社会保障和社会组织类别下又分为六小类：中国共产党机关，国家机构，人民政协、民主党派，社会保障，群众团体、社会团体和其他成员组织，基层群众自治组织。慈善公益行业相关建言人属于“群众团体及社会团体和其他成员组织”类别。

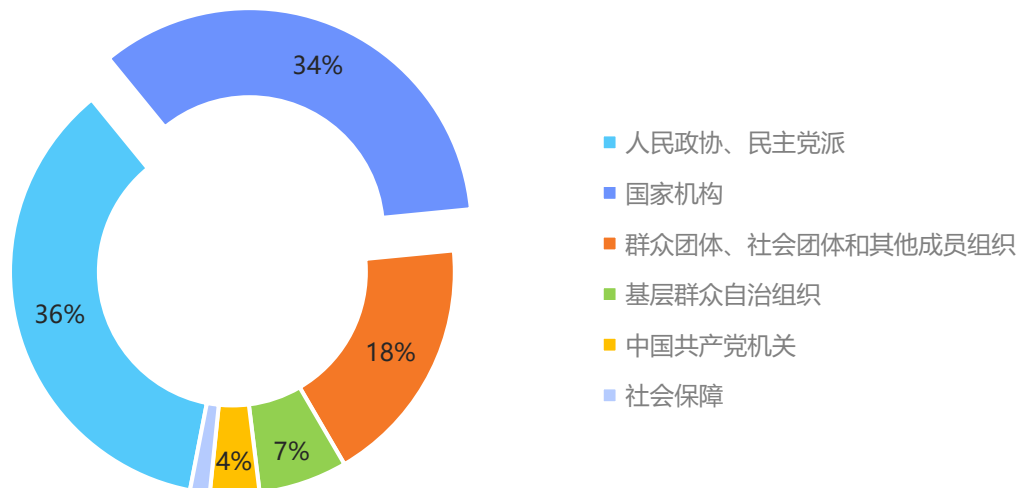


图 31 公共管理、社会保障和社会组织类别建言人 / 组织分布图

2. 建言人 / 组织地域及界别分布

761 位建言人 / 组织有全国人大代表 330 人、全国政协委员 444 人¹¹和 10 个建言组织。按照中华人民共和国全国人民代表大会代表名单及中国人民政治协商会议全国委员会委员名单，全国人大代表以地域为划分标准，全国政协委员以界别为划分标准。

330 位全国人大代表慈善类建言人来自 32 个地区（尚没有西藏和澳门的代表），建言人数量前三名为浙江省、安徽省、广东省。三省全国人大代表慈善类建言人人数占全国人大代表慈善类建言人总数的 27.5%。建言数量最多的分别来自浙江（36 件）、安徽（29 件）、河南（25 件）、广东（25 件）、山东（22 件）、江苏（22 件）、湖北（20 件）、山西（19 件）、上海（17 件）、北京（16 件）。

序号	地区	建言人人数
01	浙江	30
02	安徽	23
03	广东	22
04	江苏	21
05	河南	21
06	山东	19
07	湖北	14
08	河北	14

序号	地区	建言人人数
09	上海	13
10	山西	13
11	北京	13
12	四川	12
13	重庆	11
14	江西	11
15	贵州	11
16	黑龙江	9

11. 部分代表委员分别担任过全国人大代表和全国政协委员，按 2 人计。

序号	地区	建言人人数	序号	地区	建言人人数
17	广西	9	25	宁夏	4
18	湖南	8	26	吉林	4
19	陕西	7	27	甘肃	4
20	辽宁	7	28	新疆	3
21	福建	6	29	台湾	3
22	云南	5	30	青海	3
23	内蒙古	5	31	香港	2
24	天津	4	32	海南	2

表 11 慈善类建言人在全国人大代表各省代表团中的人数

如图 32 所示，来自浙江省的全国人大代表对慈善公益发展和养老服务主题关注较多，两个主题下的建言分别为 14 件和 4 件。慈善公益发展主题下，浙江省人大代表主要着眼于以下 3 个方面。一是加强慈善行业监管和信息公开，建立独立第三方评审机制，推动慈善行业协会发展，形成行业自律。二是明确网络慈善管理规范，构建全过程服务管理闭环。完善网络慈善平台信息披露制度，定期披露慈善项目实施情况和善款使用情况，确保透明可查。三是加大培育和扶持专业社会组织的力度。政府出台管理制度和优惠政策，加大政府购买服务支持力度，同时，鼓励企业承担社会责任，结合公益服务和公共服务，打造品牌化民生项目；在养老服务主题下，浙江省的全国人大代表关注养老服务人员专业水平和完善养老服务体系 and 政策支持，鼓励居家 + 社区养老等新兴产业。

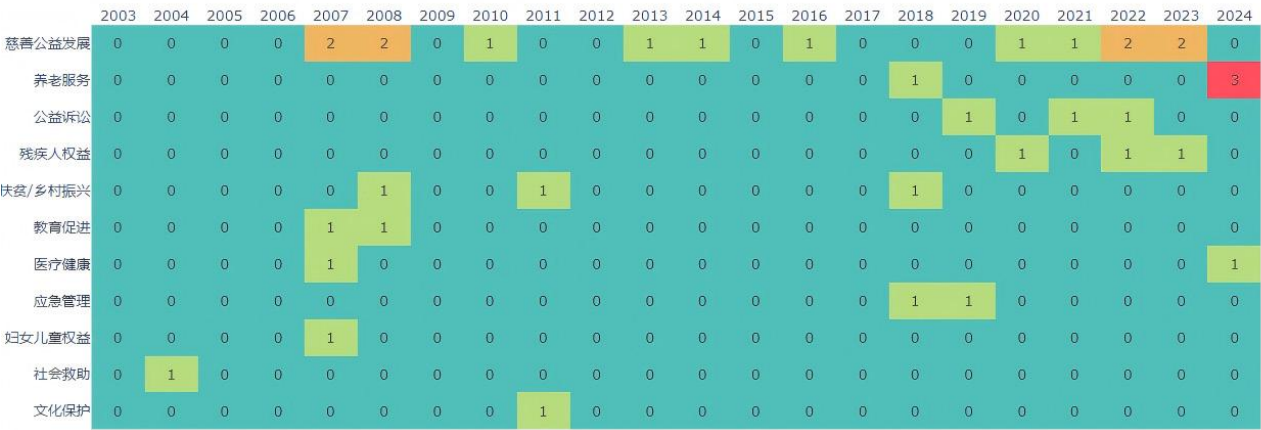


图 32 浙江省全国人大代表建言主题分布图

图 33 所示，来自安徽省的全国人大代表主要关注扶贫 / 乡村振兴，公益诉讼和慈善公益发展主题。扶贫 / 乡村振兴主题建言着眼于农民专业合作社发展、新农村建设与土地政策以及吸引社会资本投入养老、幼教等公益事业，同时出台相关政策引导志愿者服务。公益诉讼主题下，代表们关注检察机关公益诉讼工作以及公益诉讼人才培养，同时，加强农产品质量安全检察公益诉讼工作；慈善公益发展主题建言，代表们鼓励落实税收优惠政策以及社会组织参与。

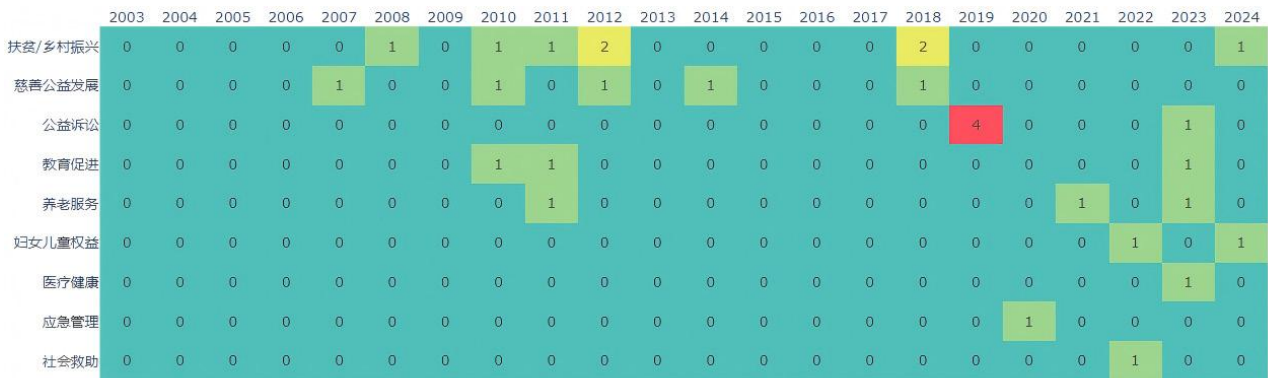


图 33 安徽省全国人大代表建言主题分布图

图 34 所示，来自广东省的全国人大代表主要关注慈善公益发展、妇女儿童权益和养老服务主题。慈善公益发展主题建言，代表委员关注志愿服务保障、慈善立法与奖项设立；妇女儿童权益主题下，代表委员注重留守儿童关爱，倡导设立儿童保护的统筹协调机构和专项基金，确保儿童基本权利，同时关注孤残儿童收养，完善收养法，确保孤残儿童权益；养老服务主题下，代表委员鼓励发挥市场机制作用扩大养老金规模，引导养老服务产业规范发展。此外，注重养老人才培养，优先进行养老服务人员技能培训。与此同时，倡导互助养老模式，如推广互助养老“时间银行”服务实现养老服务的互助和共享。

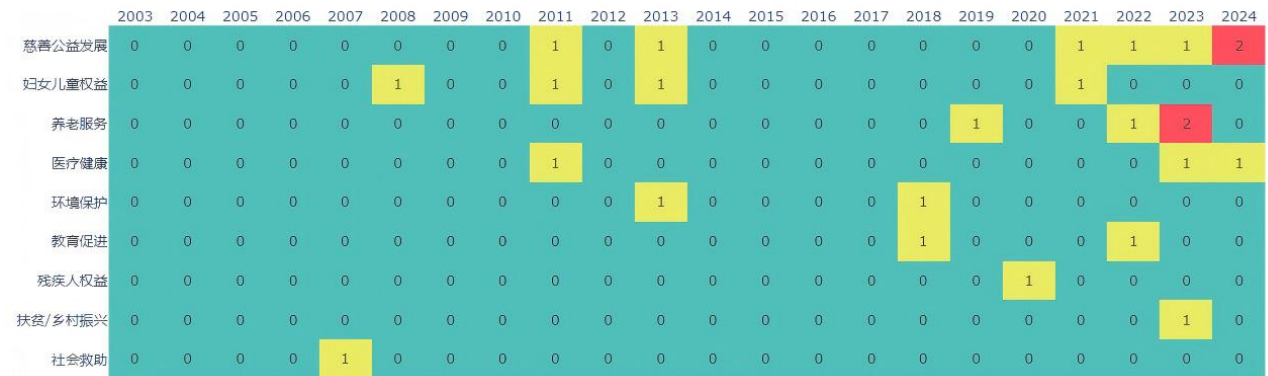


图 34 广东省全国人大代表建言主题分布图

444 名全国政协委员，分布在 36 个界别¹²。如下表所示，社会科学界、中国民主同盟、中国国民党革命委员会的建言人数量位居前三，占比分别为 6.53%、6.31% 及 6.08%，3 个界别的慈善类建言人人数占全国政协委员慈善类建言人总数的 19%。

12. 1993 年第八届全国政协界别调整为 34 个，此后界别总数一直为 34 个。第十四届全国政协将“中国共产主义青年团”和“中华全国青年联合会”两个界别合并为“中国共产主义青年团和中华全国青年联合会”一个界别。因不同时间段界别不同，本报告统计时将“中国共产主义青年团”“中华全国青年联合会”“中国共产主义青年团和中华全国青年联合会”计为 3 个界别。团结网，时隔 30 年全国政协增设界别，这些民主党派成员在列，2023 年 3 月 4 日，https://www.tuanjiewang.cn/2023-03/04/content_8950810.htm。

序号	界别	建言人数量	建言人数占比
1	社会科学界	29	6.53%
2	中国民主同盟	28	6.31%
3	中国国民党革命委员会	27	6.08%
4	中华全国妇女联合会	26	5.86%
5	经济界	24	5.41%
6	社会福利和社会保障界	24	5.41%
7	文化艺术界	24	5.41%
8	中华全国工商业联合会	23	5.18%
9	教育界	22	4.95%
10	中国民主促进会	22	4.95%
11	中国民主建国会	20	4.50%
12	医药卫生界	18	4.05%
13	无党派人士	15	3.38%
14	中国农工民主党	13	2.93%
15	农业界	12	2.70%
16	少数民族界	12	2.70%
17	特别邀请人士	11	2.48%
18	特邀香港人士	11	2.48%
19	新闻出版界	10	2.25%
20	宗教界	10	2.25%
21	中国共产党	9	2.03%
22	中国致公党	9	2.03%
23	九三学社	8	1.80%
24	台湾民主自治同盟	8	1.80%
25	中华全国总工会	7	1.58%
26	对外友好界	6	1.35%
27	中国共产主义青年团和中华全国青年联合会	6	1.35%
28	科学技术界	5	1.13%
29	体育界	5	1.13%
30	中国共产主义青年团	5	1.13%
31	中华全国青年联合会	5	1.13%
32	特邀澳门人士	3	0.68%
33	环境资源界	1	0.23%
34	中国科学技术协会	1	0.23%
35	中华全国归国华侨联合会	1	0.23%
36	中华全国台湾同胞联谊会	1	0.23%

表 12 慈善类建言人在全国政协委员所属界别及人数

社会科学界（64 件）、中国国民党革命委员会（41 件）和中国民主促进会（38 件）的建言数量位居前三，占比分别为 17.73%、11.36% 和 10.53%。3 个界别的慈善类建言数量占全国政协委员慈善类建言总数量的 22.5%。中华全国妇女联合会（37 件）、中国民主促进会（37 件）、社会福利和社会保障界（35 件）、经济界（29 件）、中华全国工商业联合会（28 件）、文化艺术界（27 件）、中国民主建国会（26 件）均有较多数量的建言。

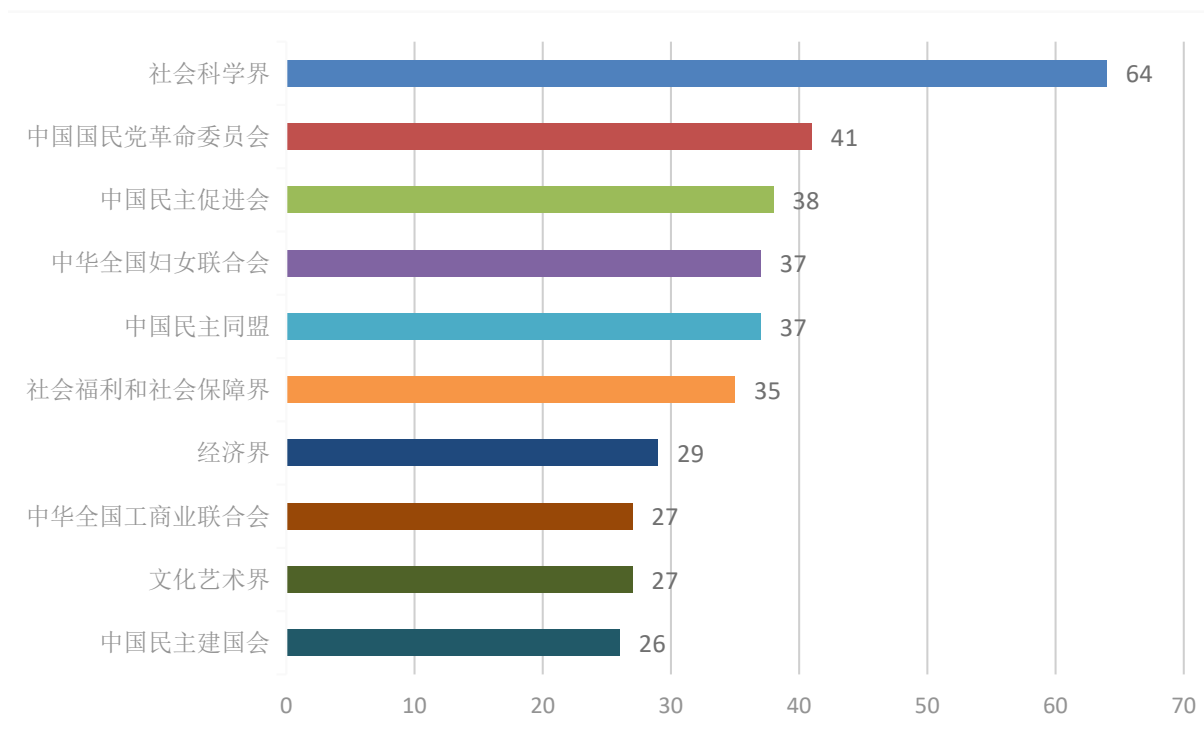


图 35 建言数量 TOP10 的全国政协界别

社会科学界主要关注的领域为慈善公益发展、妇女儿童权益以及公益诉讼主题，分别提出了 30 件、7 件、6 件建言。其中，社会科学界在 2017 年提交的 8 件有关慈善公益发展主题的建言，大多是关于落实《中华人民共和国慈善法》以及加快社会组织立法的建言。妇女儿童权益方面，社会科学界致力于构建一个更加全面和有效的未成年人保护体系，从法律、教育、心理健康、社会福利等多个维度出发，譬如建议修订和完善《中华人民共和国反家庭暴力法》和《中华人民共和国未成年人保护法》，使得未成年人能够在一个安全、健康、有利于成长的环境中生活和学习。公益诉讼方面，建言核心在于提升公益诉讼的效率和效果，以及加强检察机关的专业化建设。建议通过制定公益诉讼法，譬如明确检察机关提起公益诉讼的具体程序和职责，强化检察机关在公益诉讼中的重要地位。王名委员提交了覆盖 7 个主题的 33 件慈善类建言，其中慈善公益发展主题建言 24 件。

中国民主同盟主要关注教育促进、公益诉讼和医疗健康主题，分别提出了 7 件、6 件、5 件建言。教育促进主题建言中，中国民主同盟鼓励社会各界参与教育事业，包括民办教育和打工子弟学校的发展，以及放学后儿童托管服务。同时，关注教育公平的实现，着眼于农村和贫困地区的教育发展，努力缩小城乡教育差距，确保教育机会均等。公益诉讼主题下，中国民主同盟更专注于生态环境领域，同时倡导积极稳妥拓展公益诉讼案件范围。医疗健康领域，中国民主同盟更关注精神卫生领域，鼓励公益组织参与到医疗卫生领域。俞敏洪委员是中国民主同盟界别提交慈善类建言数量最多的。2010 年至 2020 年，俞敏洪委员共提交了 4 件慈善类建言，关注农村教育、流动儿童教育、民办教育和精神疾病家庭等问题。

中国国民党革命委员会主要关注扶贫 / 乡村振兴、公益诉讼和慈善公益发展主题，分别提出了 10 件、9 件和 7 件建言。值得注意的是，2018 年之后，中国国民党革命委员会的建言数量显著增多。在扶贫 / 乡村振兴主题下，中国国民党革命委员会主要着眼于 3 个方面，一是教育与就业支持，譬如建议通过政府优惠政策、高校课程优化、社会力量参与等方式，提升农村生源高校毕业生的就业能力和机会，同时鼓励他们回农村就业和创业，以促进新农村建设；二是乡村治理与文化建设，强调健全乡村治理体系，通过自治、法治、德治相结合，提升乡村治理水平。同时，推进乡村孔子学堂建设，强化农村思想文化教育，作为乡村振兴战略的一部分；三是农村经济与社会发展，建议大力发展农村经济，推进小城镇和新农村建设，提高农民收入，缩小城乡差距。同时，加强宣传教育，提高农民对农业和农村发展的认识，确保粮食安全和耕地保护，以及引导优秀人才回乡创业，促进农村经济的多元化发展。公益诉讼主题下，中国国民党革命委员会聚焦于以下 3 个方面，一是环境公益诉讼制度的建立与完善，建议通过修改现行法律，确立环境公益诉讼的法律地位；二是公益诉讼的程序和资源配置，建议优化配置检察职能和资源，提升检察官的办案能力；三是环境司法与行政执法的衔接，建议深化各行政机关之间的合作，推动环境司法与行政执法的有效衔接，建立专项资金账户或公益诉讼基金，以及完善生态环境鉴定、修复机构体系和环境资源案件审理工作机制。慈善与公益发展主题，中国国民党革命委员会主要关注慈善与信托法律框架的完善以及志愿服务体系的加强与专业化。汤维建委员 2016 年至 2020 年间，提交了 4 件法律制度建设有关的慈善类建言，关注慈善法、公益诉讼制度、环境公益诉讼司法鉴定评估标准等问题。

组织类建言人是以组织整体名义提交的建言，10 个组织类建言人为民进中央、致公党中央、农工党中央、民革中央、民盟中央、共青团中央、台盟中央、民建中央、九三学社和全国总工会。组织类建言数量共 36 件，占总建言数量的 3.4%。民进中央比较注重教育促进领域，分别在 2017 年、2022 年、2024 年都提到了相关建言，分别为“关于完善残疾儿童随班就读政策的提案”“建议在‘双减’背景下合理减轻教师负担并提供有效激励与保障”和“建议加大教育捐赠的税收减免力度”。致公党中央同样关注于教育促进主题，在 2010 年和 2019 年分别提出“加强职业技能教育与促进高校毕业生就业”以及“尽快出台促进学前教育发展的指导性文件及配套实施办法”两件建言。农工党中央则更注重医疗健康主题，在 2005 年和 2007 年提出“关于改进农村合作医疗及卫生服务的建言”和“强制推行医疗责任保险制”的建言。民革中央注重扶贫 / 乡村振兴领域，在 2010 年和 2023 年分别提出“建议促进农村生源高校毕业生就业”和“规范农村集体经济组织运行，夯实农村集体经济发展基础”的建言。

建言人	建言数量
民进中央	10
致公党中央	7
农工党中央	6
民革中央	5
民盟中央	2
共青团中央	2
台盟中央	1
全国总工会	1
民建中央	1
九三学社	1

表 13 组织类建言人的建言数量

3. 社会组织参与情况

22 年来，共有 761 位建言主体发表建言，其中八大民主党派、共青团中央和全国总工会以组织名义提出建言；建言个体占大多数，建言个体所属单位包括政府机关、事业单位、高校、研究机构、国企、民企、社会组织等。本节主要对建言个体所属单位为社会组织的建言人及其建言进行分析¹³，展现社会组织的关注重点及其变化。

3.1 社会组织参与“两会”建言的数量与相关性变化

通过对 2003 年至 2024 年全国“两会”慈善类建言的建言人及所属机构进行梳理，来自社会组织的建言人约占 1/10，他们贡献了 100 余件建言。所在社会组织包括中国红十字会、中华慈善总会等具有官方背景的慈善社会组织，也包括中国扶贫协会、中国社会保障学会、中华全国律师协会、中国医院协会、中国佛教协会、中国民间商会、中国税务学会等行业协会或学会，还包括深圳壹基金公益基金会、韬奋基金会等民间公益基金会，组织类型多样，行业覆盖广泛。

从社会组织建言数量看，2016 年《中华人民共和国慈善法》出台前，建言相对较少，仅 2007 年较多，有 9 件，以慈善公益发展主题为主，这与整体建言情况一致；2016 年及以后建言相对较多，2021 年更多达 12 条，体现出有了法律规范后慈善公益的快速发展。从相关性看，2016 年前的一二级相关建言在累计数量上差别不大，部分年份仅有一级相关或二级相关，如 2007 年时的建言数量比 2021 年少，但一级相关更多，约占 50%；2018 年以来的建言则以二级相关为主，约占 80%。这与社会组织的发展阶段相关，前期更聚焦自身生存发展，后期更注重如何为人民群众和特殊人群提供服务与助力。同时，二级相关性建言的增多亦从侧面反映出社会各界对社会组织、公益慈善力量在改善社会状况、促进公平公正方面的贡献，将其作为参与主体或力量之一纳入建言中。这是我国公益慈善事业不断发展的体现，更是未来更加可为的条件和基础。

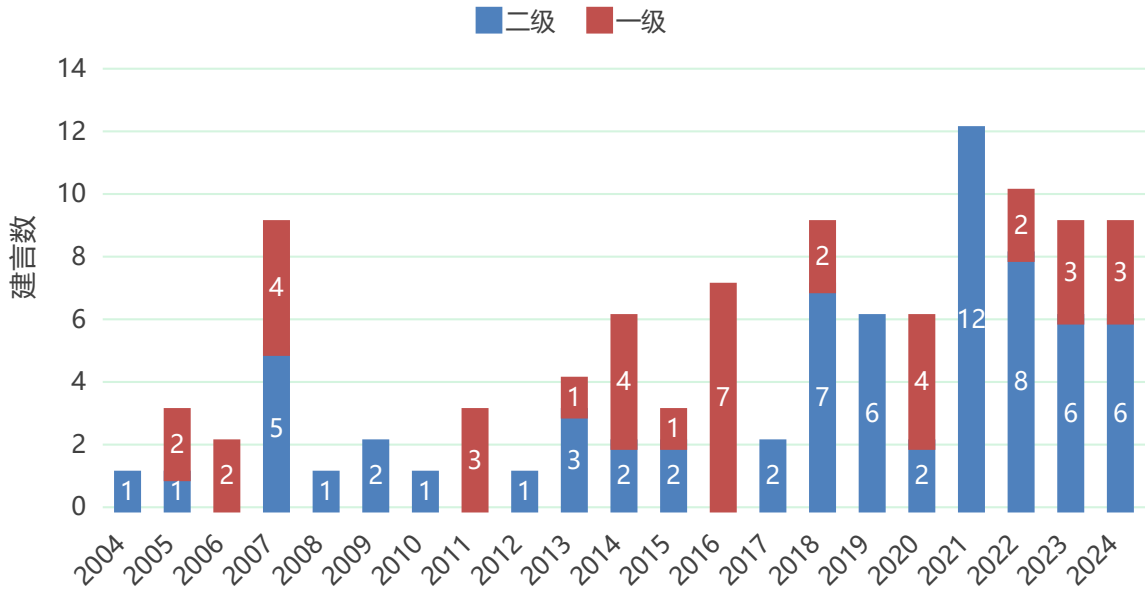


图 36 2004 年 -2024 年社会组织建言数量变化

13. 很多建言人拥有不止一个机构的职务，只要其职务中有社会组织的职务，均属于本章分析对象。

3.2 不同类型社会组织的建言特征

社会组织建言人的建言主题亦以慈善公益发展为主，占其建言总数的 1/3，其次是扶贫 / 乡村振兴、养老服务和妇女儿童权益，公益诉讼、教育促进、医疗健康也占一定比例。并且建言主题具有一定的时期特征或地域特征，如习近平总书记提出精准扶贫、乡村振兴前，社会组织中关于扶贫 / 乡村振兴的主题建言较少，仅 2004 和 2008 年各有一次，2017 年后不断增多。又如，上海市慈善基金会理事长陈铁迪早在 2005 年便提出建言“鼓励社会捐资办老年大学”，这与上海市的人口年龄结构直接相关，当时上海 60 岁以上老年人口比例已达到 19.58%，全国仅为 7%，上海老龄化程度远超全国平均水平，因此较早面临了老年人群多样化的需求，也使得建言更具前瞻性。

以中国红十字会为例，2007 年第一次提出建言，此后多次就慈善公益整体发展问题提出建言，如“建议制定公益慈善捐助信息公开标准”“发挥公益慈善组织作用”等；也就社会组织在国家发展中的具体可为之处提出明确建言，如“提高公益慈善领域就业吸纳能力”“国家个人社会携手 共建大病救助机制”。分析发现，此类社会组织的建言中一级相关性更多，且多是围绕宏观问题建言。这是因为其通常具有较高的权威性和知晓度，在行业发展方向和关键处积极发声，充分发挥了行业引领作用。

行业协会类社会组织既关注慈善公益整体发展，更从自身所处领域出发，提出问题和建言，完善公益事业细节。前者如中国佛教协会副会长释永信建议尽快出台慈善事业促进法，中国残联七届主席团副主席、中国助残志愿者协会会长吕世明提出“推动志愿服务全国性立法”，中国老龄协会会长李宝库提出“开征遗产税以促进慈善事业发展”等，此类建言多从慈善公益的普遍性问题出发，提出发展建言。后者如中国国际交流协会副会长、中国民间组织国际交流促进会副会长刘洪才提出的“民间组织架起民心相通之桥”，中国民办教育协会常务副会长胡卫提出“要吸引社会力量参与校内服务”，中国性病艾滋病防治协会副会长尚红提出“加强校外青少年艾滋病预防宣传教育”等，此类建言涉及问题更具体，具有一定群体特征，建议内容更具可操作性，与所属社会组织的关联性更强，同时也是人民群众关心关注、希望被解决的问题。

来自基金会的建言人提出的建言除涉及慈善公益整体发展外，更多与金融、资金管理等相关。如中国红十字基金会理事长王立忠、阳光文化基金会主席杨澜、明尚公益基金会发起人李欣蓉等建言从完善法律、优化制度、培育环境等多方面推动慈善公益发展；中国红十字基金会理事长郭长江不仅提出“提高公益慈善领域就业吸纳能力”，增强社会组织对社会的贡献度和影响力，而且提出了“加大政府购买公共服务力度建立贫困重症患儿人道救助机制”，充分体现基金会在慈善救助中的核心作用。中华思源工程扶贫基金会副理事长兼秘书长李晓林提出的“互联网推动公益公开透明”，深圳壹基金公益基金会理事长马蔚华提出的“关于我国公益慈善基金管理制度引入信托机制的提案”等，则是从资金管理制度改进方面建言献策，助力基金会提高筹资能力和资金使用效率效果。

3.3 不同时期社会组织的建言主题变化

2004 年至 2024 年间的所有建言中，一级相关性占 1/4，社会组织建言人提出的建言中一级相关性超过 1/3，一定程度上说明来自社会组织的建言与慈善公益相关性更高。与所有建言的一二级相关性时期变化相似，《中华人民共和国慈善法》2016 年出台前，社会组织建言人的一级相关性建言比例过半，2016 年后，二级相关性建言渐增。与此相呼应的是，2016 年前（含 2016 年），社会组织建言的主题中，慈善公益发展主题占比达 56%，远超其他主题，其次是公益诉讼和妇女儿童权益，分别为 9% 和 7%。2016 年后，社会组织建言主题涉及领域更广，比例分布更加均衡，占比最高的主题是扶贫 / 乡村振兴，约为 21%；其次是慈善公益发展，所占比例降至 19%；再次是养老服务，比例约为 14%；教育促进、医疗健康和妇女儿童权益比例相近，公益诉讼和残疾人权益紧随其后，此外还包括环境保护、文化保护等。

分社会组织类型看，不同时期其主题也有不同。首先是 2016 年前，中国红十字会等社会组织的建言中 80% 都是慈善公益主题，特别是推进慈善法的出台方面。基金会和协会学会等社会团体的建言中一级相关性主题和二级相关性主题比例接近，只是一级相关性主题几乎都是慈善公益类，除了上海市慈善基金会理事长陈铁迪 2005 年提出的“鼓励社会捐资办老年大学”外。二级相关性主题中以公益诉讼为主，如 2005 年由自然之友会长梁从诫提出的“尽快建立健全环保公益诉讼制度”。该建言是本次搜集到的公益诉讼类建言中最早的，也是关注环境问题最早的，之后又有法院、高校等其他组织或机构提出同类建言。特别值得一提的是，这只是自然之友以政治参与的形式助力环保公益的开始，后有葛枫等人以建言献策的形式参与推动环境保护法的修订，争取到了社会组织作为环境类诉讼主体的权益。可见，社会组织建言献策在为自身发展争取更大空间和权益的同时，更为社会公共领域的进步贡献力量。

2016 年后，《中华人民共和国慈善法》出台，此后社会组织的建言更为具体，特别是协会学会等社会团体的建言多与所在社会组织的核心业务相关，二级相关性主题占比从 50% 增加至 80%，具体包括扶贫 / 乡村振兴、养老服务、妇女儿童权益、公益诉讼、教育促进等。官方背景的社会组织和基金会的建言仍保有相对高比例的慈善公益主题建言，并且紧随时代变化，如“互联网推动公益公开透明”等，将互联网的优势叠加至公益慈善领域，以不断提升公益慈善的透明度和公信力。可以看出，2016 年前，关于完善慈善公益领域立法的建言占主流，2016 年后则是多领域全面开花，更多公益需求和待完善处被不断发现和改进，特别是官方背景的社会组织的变化较为明显。官方背景的社会组织是以更高更广的站位和视角引领公益慈善发展，协会等社会团体则是用慈善公益改善社会环境、提升人民生活品质的践行者。此外，与全部建言相比，社会组织建言更关注妇女儿童权益，而全部建言中公益诉讼、教育促进的比例更高。

3.4 社会组织建言效果良好，有效助力社会治理现代化

建言效果主要通过建言后的政策制度变化和行业发展趋势体现。通过《中华人民共和国慈善法》的出台及相关法律法规的不断完善，日益增多的人大代表、政协委员发现社会力量在国家发展中的重要作用并提出建言，以及越来越多人民群众对慈善公益的认可、主动捐赠及志愿服务参与等都是建言效果的体现。党的二十届三中全会《决定》中指出，完善协商民主体系，丰富协商方式，特别提到了社会组织协商，释放出推动政府职能转变、激发社会组织活力的信号，这更是对社会组织积极建言献策、参与社会治理效果的认可和肯定。地方上，2024 年 4 月，上海市民政局印发《关于推进上海社会组织协商工作的意见（试行）》，据此，上海市社会组织服务中心开通“社会组织协商直通车平台”，为广大社会组织建言献策搭建平台以进一步提升建言效率和效果。无论建言来自哪一位建言人或哪一个组织，背后都包含着深刻的关切和无数的付出，只是从不同的、各自熟悉擅长的角度提出建言，不断增强公益慈善在国家发展、社会进步中的作用和贡献，达到不断提升人民生活品质的目标。

第三章 全国“两会”慈善类建言 对公共决策的影响

一、推动慈善公益领域立法工作

慈善公益领域的立法修法倡议一直是慈善类建言的重点关注方向，在所有法律法规的建言中，有关慈善公益发展的数量最多，为 98 件，占有法律法规类建言的 41.9%。分议题来看，专项立法是首要内容，比如志愿服务立法、公益诉讼立法、社会工作立法。其次是相关配套法律法规的修订，比如互联网公益法治建设、老年人权益保护、公益诉讼制度、遗产捐赠制度、安宁疗护立法、修订社会团体法、特殊群体权益保护。

法律法规类建言呈现以下发展特征：（1）2003 年至 2012 年更加集中于慈善事业促进法、慈善事业立法、慈善捐赠规则等法律法规的建言，当时有超过 70% 的法律法规建言涉及慈善立法与慈善捐赠。（2）2013 年至 2024 年期间关于慈善公益领域的立法修法倡议不仅在数量上更多，而且主题更为广泛，内容更为细化。此阶段除了有关修订完善慈善法的建言，还包括海外华侨慈善事业、港澳地区与大陆地区慈善捐赠对接、慈善信托法、慈善捐赠的信息披露和使用细则等更为精细的建言。

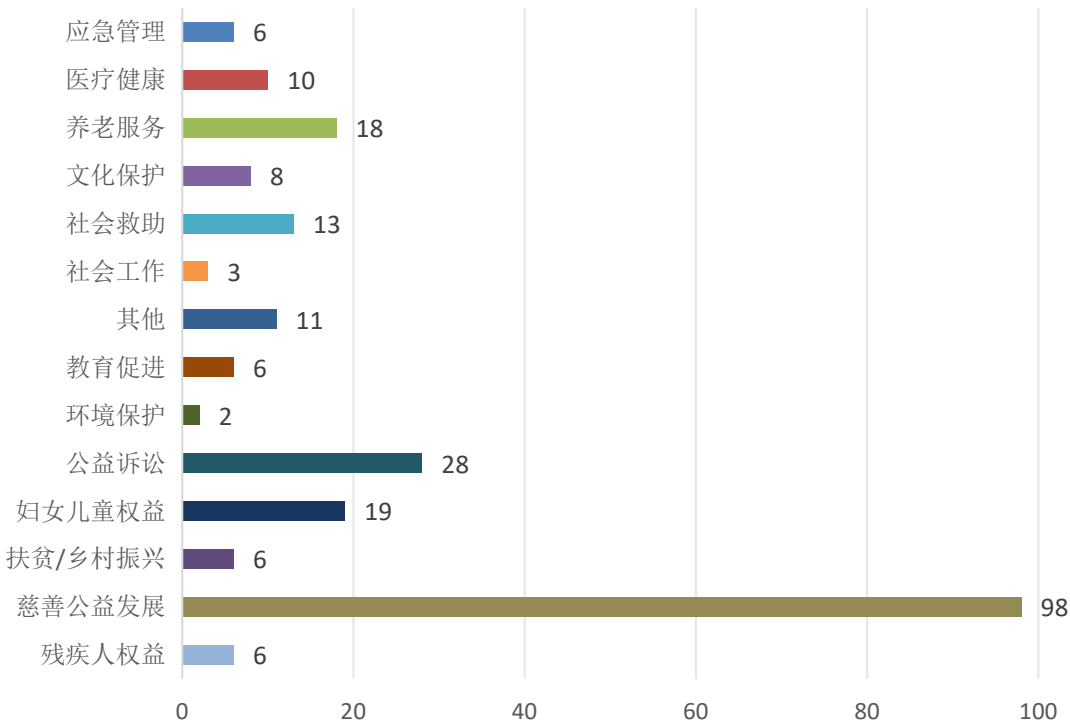


图 37 2003 年 -2024 年法律法规类建言的主题分布

关于慈善公益领域的立法修法建言持续时间长、主题范围集中，有效地引起社会各界和政府部门对于相关议题的重视，从而顺利推动立法工作落地。其中最具有代表性的立法进展是慈善法的出台。最早于 2005 年，社会福利和社

会保障界的全国政协委员王宪章提出“当务之急是抓紧制订专门的社会慈善机构法，明确社会慈善机构的性质、使命及其管理、运行的基本准则和监督机制”。同年全国人大代表、北京市慈善协会会长张燕丽也提出“国家应尽快制定专项法律来规范慈善组织”。此后有许多代表委员多次提出慈善立法的重要性和紧迫性，比如 2006 年新闻出版界政协委员杨澜提出“尽快制定一部完备的慈善事业法”；2007 年社会科学界政协委员王名提出“公益事业的立法非常必要”，2011 年王名再次提出“可以先行出台慈善法等单项法规”；2014 年全国人大代表、中华慈善总会副会长郑功成提出“完善慈善事业的法律界定”。在社会大众和政府部门的持续关注下，代表、委员在慈善事业立法上的建言发声顺应了国家发展需要，从而顺利推动了 2016 年慈善法的出台以及后续 2024 年的相关修订。

在有关慈善法立法和修订的建言上，呈现出以下变化特征：（1）在立法名称上，2003 年至 2010 年的建言多使用“慈善事业促进法”“慈善事业法”“公益慈善事业促进法”“慈善法”等不同名称。自 2011 年王名委员提出“慈善法”应作为单项立法进行推进，“慈善法”便逐渐成为后续建言主要使用的立法名称。（2）在慈善主体的发展上，过去 20 年的建言呈现出承认和监管两大阶段：第一阶段为 2003 年至 2010 年，主要体现为呼吁明确慈善机构的性质，给予机构以独立法人地位。代表性建言是 2006 年全国政协委员杨澜提出“给予慈善机构以独立法人地位，取消慈善机构的登记注册要挂靠一个业务主管单位的规定”以及 2010 年全国人大代表杨杰提出“明确慈善机构的独立法人地位”。第二阶段是 2011 年至 2016 年，集中为呼吁对慈善主体进行规范化监管，特别是呼吁建立慈善机构的信息披露机制和规范网络慈善活动，代表性建言是全国人大代表、中华慈善总会副会长郑功成在 2014 年提出的“对慈善事业进行法律界定，对网络慈善、股权捐赠、不动产捐赠、非法募捐、欺诈捐赠等新情况做出反应”。（3）慈善捐赠的税收减免、款项使用和管理费一直是慈善法建言的核心内容。自从全国政协委员王宪章提出“确立完善、统一的慈善税制，对慈善公益事业实行税收照顾和优惠等”，后续每年都有建言围绕慈善捐赠的税收减免额度进行讨论。2016 年慈善法出台之后，对于慈善行业发展的规范性担忧逐渐突显，表现为大量建言要求国家针对慈善资金使用进行监管、严惩挪用侵占慈善财产的行为、将慈善机构管理纳入规范化渠道。

二、推动政府强化公益慈善领域政策

根据《2023 年全国“两会”慈善类建言观察报告》，大部分受访者认为“两会”慈善类建言对政策和舆论产生了一定积极性，主要成效体现在推动慈善立法和调整慈善法条款、特殊教育条例的修改、残障儿童文化教育的提升、罕见病支付保障体系建立、抗癌药政策改善等领域。在代表委员的建言中，涉及儿童、残疾人等议题的内容影响力更大。

“两会”建言协力推进流动儿童关爱事业发展，呼吁相关政策出台。在代表委员的建言中，明确提到流动儿童的提案出现在 2018 年，由时任全国政协委员俞敏洪提出。他提出“将流动儿童的入学率作为考核地方官员政绩的重要指标，鼓励社会力量举办打工子弟学校”，该提案响应社会需求提出教育经费随着孩子流动的政策应该严格落实。2020 年全国政协委员俞敏洪再次提出“保障农民工子女入学，流动儿童入学率”。代表委员对流动儿童教育的关切是在 2015 年《国务院关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》的政策框架内进一步推进。过去 20 年社会各界对于流动儿童的关爱和保护不仅局限于教育经费均等化，还包括更为广泛的社会融入和权益保护，例如南都公益基金会推进的“新公民计划”。在委员建言和社会实践的推进下，流动儿童的权益保护事业再次迎来重大发展，2024 年 9 月民政部等 21 个部门联合印发《加强流动儿童关爱保护行动方案》，标志着国家层面出台首个面向流动儿童群体的专门文件。在流动儿童政策领域，呈现出政策引领、委员建言、社会实践三方良性互动的特点。

围绕慈善捐赠新形式，“两会”建言对设立和完善慈善信托体制起到一定作用。随着我国慈善捐赠的形式和内容发生变化，慈善信托成为近年来备受关注的捐赠形式。涉及慈善信托的建言最早由全国政协委员杨澜于 2012 年提出，她认为当时捐赠法只约束捐赠部分，但没有法律说明什么机构有资格做公益信托。2014 年全国政协委员马蔚华进一步提出“进行财产信托，对公益慈善基金进行保值增值管理”。针对社会公众热切关心的慈善信托问题，慈善

法第四十四条界定了公益信托的定义、性质和监察人职责。此外 2017 年的《慈善信托管理办法》进一步规定了慈善信托的设立、备案、财产管理、变更和终止和信息公开。在 2020 年后，有建言提出完善慈善信托公司风险处置机制、明确慈善信托设立环节的税收优惠等议题。慈善信托作为新型的慈善捐赠形式，对其的管理监督表现出“两会”建言和政策议程的密切互动。

养老体系的“两会”建言从注重基础需求到关注多元需求，2018 年之后更加注重养老服务体系的可持续性，助力相关政策不断完善。整体而言，2003 年至 2024 年关于养老体系的建言呈现出 3 个阶段，分别是基础建设期、多元服务期以及长期持续期。2003 年至 2011 年为基础建设期，此阶段的建言更多关注养老的基础设施和基本政策，包括建设养老院、建设社区服务中心、普及养老政策等。代表性建言是 2007 年全国政协委员黄鸿翔提出“为独生子女的父母购买养老保险”。2012 年至 2017 年是多元服务期，此阶段更为关注养老服务的多元化和专业化，重大推进体现为提出医养结合和智慧养老等新模式、倡导借助社会力量实现多元化养老。代表性建言是致公党中央提出的“通过政府主导建立市场机制，合理配置社会养老资源，制定养老服务产业总体发展规划，完善产业发展模式”。2018 年至 2024 年是长期持续期，此阶段最显著的特征是开始关注养老服务体系的可持续性、质量和效率，通过设立长期护理保险制度、促进养老服务人才职业化发展来实现养老事业的长期可持续。代表性建言是全国政协委员仰协提出的“建立养老志愿服务的时间银行”。三阶段的养老体系建言与我国养老服务体系的发展形成交互促进的局面，在 2012 年至 2017 年大量建言呼吁养老服务的多元化和社会化之后，2017 年《“十三五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》明确养老服务体系建设任务，鼓励社会力量参与养老服务，体现国家政策对于社会需求的及时回应。

三、推动重点领域制度修订

在历年代表委员和社会组织的共同努力下，2003 年至 2024 年的重点领域制度修订进展明显，涵盖志愿服务条例制定、未成年人保护体系完善、环境公益诉讼制度建立、社会救助体系完善、养老和托育服务体系搭建、“康养医保”结合居家养老试点建立、乡村振兴帮扶衔接体制、文物保护传统古村落保护机制等多方面内容。推动制度修订，不仅仅要依靠“两会”代表委员的建言，还要依赖于社会各界的实践推动。我国在环境公益诉讼、基层儿童服务体系和特殊儿童融合教育体系上的推进恰恰体现了政策引领、“两会”建言、社会实践的多重良性互动。

以环境公益诉讼为例，从 2011 年推动云南曲靖铬渣污染案的公益诉讼开始，自然之友环境研究所便一直致力于争取公益环保组织提起环境公益诉讼的资格。在社会各界、自然之友和其他环保公益组织共同呼吁下，2014 年 4 月 24 日经过 4 次修订的《中华人民共和国环境保护法（修订草案）》第五十八条明确“（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录”的社会组织可以提起公益诉讼。后续自然之友与其他公益组织反复建言将社会组织明确为“市级以上民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会”。在社会组织的广泛呼吁之外，代表委员的相关建言更是持续时间长、覆盖范围广。2008 年全国人大代表、湖北高院副院长吕忠梅提出“应赋予检察机关、非政府环境保护组织、个人等三类主体提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的权利”，这也是公开报道中最早关于环境公益诉讼的议案。后续共有 22 件建言陆续提出，针对预防性环境公益诉讼、公益诉讼的法律援助、推动和鼓励民事公益诉讼、城市废弃物公益诉讼、传统古村落保护公益诉讼等多维度方向进行建议。其中影响力较大的建言包括 2020 年全国政协委员、民盟中央委员刘文贤提出的“检察机关要积极稳妥拓展公益诉讼案件范围，发挥检察机关公益保护作用”。在多方面努力下，我国已经逐渐建立起完善的环境公益诉讼制度，覆盖《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国民事诉讼法》《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》和《中华人民共和国侵权责任法》等多部法规修订，对诉讼主体、条件、目的、要求和效果等都做出了明确要求，搭建起全面完善的、社会各主体参与的环境公益诉讼制度。

以基层儿童服务领域为例。服务全国基层儿童福利事业的儿童主任队伍，最初由民政部、联合国儿童基金会和

北京师范大学中国公益研究院于 2011 年共同发起，通过培训基层儿童主任、提供福利资源、强化宣传教育等诸多方式提升儿童福祉，减少儿童侵害。经过 10 余年的发展和壮大，中国乡村发展基金会、爱佑慈善基金会、广西浩德慈善基金会、中国光华科技基金会与其他诸多社会组织参考儿童主任模式建立起多种多样的基层儿童福利服务项目，其中以中国乡村发展基金会的“童伴妈妈”项目为代表，实现村级儿童主任专职化建设，形成有效的阶梯式培训方案。

以特殊儿童融合教育为例。晓更基金会在《随班就读师资状况和家长需求抽样调研报告》《适龄残障儿童入学状况在线调研报告》和《从特教助理看融合教育发展状况》等多份调研报告的基础上，对我国心智障碍儿童融合教育提出多类别、多维度、多层次的政策建议，包括提升全纳教育的专业能力及建设支持体系；完善融合教育支持体系；提升普通学校教师融合教育专业素养；加强残障儿童入学保障机制；督促各地落实专家委员会机制，促进实现残障儿童入学零拒绝；系统修订完善随班就读相关办法；推动特殊需要学生“一人一案”等。2021 年全国政协委员、中国狮子会秘书长费薇提出“建立社区型成年孤独症康养中心”。经晓更基金会和社会各界的共同努力，国务院的《残疾人教育条例》、教育部等部门联合出台的《第二期特殊教育提升计划（2017—2020 年）》等重要政策条例均把融合教育支持体系、特殊儿童入学保障机制作为重要的制度建设内容。

第四章 全国“两会”慈善类建言观察与建议

一、观察

1. 2003 年 -2024 年慈善类建言呈现整体上升趋势，以 5 年为周期，曾出现四次周期性高峰

2003 年至 2024 年，慈善类建言呈现整体上升趋势，从 2003 年的 1 件稳定增长至 2024 年 79 件，并在最近 5 年稳定于年均 81 件。慈善类建言的发展具有明显的周期属性，分别于 2007 年、2011 年、2016 年和 2019 年出现周期性高峰，建言数分别达到 49、53、49 和 111 件，周期性高峰的出现与相关政策和热点事件高度相关，比如 2005 年中华慈善奖的设立、2010 年玉树地震大筹款以及 2016 年慈善法出台等。在周期性变动的基础上，慈善类建言在近 5 年出现跨越式增长，不仅于 2019 年达到 22 年来的最高峰，建言数量还每年稳定在 80 件左右。

2007 年的周期高峰主要来源于医疗健康建言增加，相关数量分别由 2006 年的 3 个增长为 2007 年的 18 个和 9 个。2011 年的周期高峰主要由于慈善公益主题增加，相关数量从 2010 年的 8 个增长到 16 个。2019 年的周期高峰呈现多主题同时增长的特征，首要因素是公益诉讼相关建言数量增长近 6 倍，次要因素是乡村振兴、教育促进、医疗健康等主题建言均明显增长。

2. 建言人来源广泛，涉及多个界别；在地域构成上，长三角一体化地区贡献显著

在组织机构代表，民进中央、致公党中央、民革中央、农工党中央等民主党派机构都提交了至少 4 件相关建言。在政协委员的具体界别中，社会科学界的建言最多，为 64 件；其次中华全国妇女联合会、中国国民党革命委员会、中国民主同盟和社会福利和社会保障界都提出了超过 30 件建言。针对慈善公益领域提出建言的政协委员覆盖 38 个界别，体现出该领域建言的广泛性。在人大代表的具体来源上，所有省区市均有代表进行建言，其中长三角一体化地区表现活跃。浙江省、安徽省和江苏省的建言数量分别为 36 条、29 条和 22 条，位列全部地区的第一、二、五位，说明长三角慈善一体化发展为其他地区的慈善公益发展做出表率，也表明长三角地区在推动共同富裕上起到先行探路和辐射带动作用。

过去 22 年间，长三角一体化地区代表的建言模式呈现出“一个集中、多点开花”的特征。一个集中指的是从 2003 年至 2024 年，慈善公益发展一直是长三角一体化地区的最主要建言领域，表现出建言数量多、持续时间长、建言内容集中等特点，代表性建言包括 2010 年和 2021 年对于慈善捐助法修订的建言以及 2024 年对于志愿服务法的建议。多点开花指的是不同周期中，长三角一体化地区代表关注的次要主题各不相同，比如 2003 年，教育促进以及扶贫 / 乡村振兴成为重点领域；2014 年至 2019 年则更为注重公益诉讼和养老服务的相关内容；2020 年至 2024 年则是公益诉讼、残疾人权益、妇女儿童权益、扶贫 / 乡村振兴、养老服务等多领域共存。

3. 慈善公益事业已广泛嵌入社会生活，扶贫 / 乡村振兴、养老服务、教育促进等主题近 10 年增长明显

从慈善类建言内容来看，261 件一级相关性建言分布在 13 个主题，慈善公益发展 187 件，占比 71%；758 件二

级相关性建言分布于 14 个主题，且集中于主要集中在乡村振兴、养老服务、教育促进等主题。由此说明，与慈善公益间接相关的建言已经覆盖社会生活的各个方面，建言人不再以慈善公益行业的专业发展作为建言的唯一标准，而是更为全面地考察社会民生需求。

过去 20 年，相关建言经历了从专业化转向社会化、从集中化转向广泛化的明显趋势。从专业化转向社会化指的是 2003 年至 2012 年的建言内容基本与慈善公益发展直接相关（呈现出一级相关性），以税收条款、政府监管、法律法规等制度性建设为主，呈现出注重慈善行业基础设施的专业性发展；在 2013 年至 2024 年阶段，建言内容不仅有稳定的直接相关建言（一级相关性），还爆发出大量间接相关的建言（二级相关性），二级相关性建言总体占比为 74.3%。在具体内容上出现了很多与扶贫 / 乡村振兴、养老服务、教育促进等主题相关的建言，不再局限于制度建设和法律修订。从集中化转向广泛化则是指 2003 年至 2012 年的建言内容多数由体制内和研究型人员提出，并较少涉及慈善行业发展以外的内容；在 2013 年至 2024 年阶段，建言内容由更多企业人士和社会人士提出，而且更广泛地关注青少年、老年人和妇女的生活需求，比如提升博物馆和美术馆对老年人残疾人观众的服务水平、在中小学和医院设置社会工作岗位等。

4. 政策制度、法律法规和税收减免等制度性建设是重点诉求，但仍有部分内容暂未覆盖

制度性建设的建言构成了慈善公益建言的主要部分，共有 549 件建言涉及政策制度、法律法规和税收减免，占全部建言总数的 54.2%，其中有关政策制度的建言最多，为 411 件，其次为法律法规建言。分年份看，2003 年至 2012 年三类制度性建言内容共 161 件，占比 61.0%；2013 年至 2024 年的三类制度性建言内容共 388 件，占比 51.3%，从侧面说明早期慈善类建言的专业性更强，更关注慈善行业发展的基础设施。总体而言，制度性建言主要围绕慈善法及三大条例的修订与完善、明确社会组织在突发事件中的法律地位、社会工作专项立法、服务类信托法规、个人大病求助互联网服务平台立法等多个法律法规进行表述。2021 年开启共同富裕新征程后，完善第三次分配相关法律法规成为代表委员的关注重点。

5. 慈善建言的受益对象从单一化转向多元化，老年人、未成年人和慈善类组织成为三大主要对象

在过去 20 年，慈善类建言的受益对象经历了巨大的转变，一方面是建言数量的大规模上升，从而能够覆盖更多受益对象群体，另一方面是国家政策和社会力量的策略性倾斜。在 2003 年至 2012 年之间，慈善类建言主要有两大受益对象，分别是低收入群体和慈善类组织，涉及的建言数量分别为 43 件和 39 件，其他群体稍有涉及，但是数量非常稀少。在 2013 年至 2024 年之间，慈善类建言不仅开始覆盖捐赠人、婴幼儿、服刑人员等以往基本不涉及的群体，还出现更为主要的三大群体。老年人、未成年人和慈善类组织在此阶段获得的建言数量分为 128 件、94 件和 94 件，较前 10 年有大规模提升。在具体内容也呈现出百花齐放的特征，比如针对老年人的建言不仅涵盖养老服务，还涉及老年人无障碍环境设施、食品安全、慢性病防治、长期照护、居家养老、文化养老等多元内容；针对慈善类组织则涉及社会组织管理、慈善法修订、港澳与大陆慈善捐赠对接、慈善信托、捐赠款物标准化、慈善资产与实体产业结合、网络慈善捐赠等各种各样的内容；针对未成年人则包括司法保护、公益诉讼、留守儿童保护、罪错未成年人分级干预、社会支持体系、未成年人信息专门保护、儿童心理辅导志愿团等多种形式的建议。

二、建议

通过对 2003 年至 2024 年全国“两会”慈善类建言的梳理和分析，我们针对公益组织参与全国“两会”建言提出以下 4 点建议：

1. 充分利用社会组织协商机制，对行业发展重点问题形成建言合力

中共二十大报告提出要“全面发展协商民主，完善协商民主体系”，其中社会组织协商是完善全过程人民民主，推进协商民主发展的重要组成部分。社会组织作为链接居民与政府的桥梁和纽带，具有其他协商渠道所不具备的优势。社会组织应充分发挥结构性优势，在广泛多层制度化的协商民主体系中扮演重要角色。

首先，公益组织应认识到，面对行业或领域内的关键、焦点或前沿议题，单一机构的力量可能难以形成有效的社会影响力。因此各社会组织需加强合作，通过集体智慧和协同努力，共同推动社会问题的解决和政策的改进。其次，公益组织需要提升自身的建言献策能力。行业平台应策划并组织多样化的专题培训活动，邀请行业内的专家学者以及具有丰富建言经验的代表和委员进行授课。通过有效地整合行业内的资源和经验，公益组织不仅能够提升自身的建言能力，还能在行业的核心问题和普遍问题上形成有力的倡导力量。总体而言，公益组织应充分利用其在国家和地方层面的代表和委员优势，加强合作与资源共享，提升建言献策能力，以实现更有效的社会参与和影响力。

2. 社会组织通过发现项目普遍性、挖掘典型案例、开展委员座谈会等多种方式扩大议题影响力，形成有效建言

对于活跃在一线的社会组织而言，如何才能了解政策方向的基础上充分利用协商机制是普遍难点，本文基于20年来成功的建言案例提供以下4种方法建议：

首先社会组织应该超越自身机构和单个项目，提出更具普遍性的建言议题，从项目的特殊性中发现普遍性。融合中国项目的建言从心智障碍儿童出发，将建言议题扩展到残障儿童的教育入学问题，并且将融合教育与更具国家导向特点的职业教育相结合，成功从多个角度论证了特殊儿童融合教育的重要性和普遍性。从项目特殊性中发现普遍性，不仅有效提升了建言的关注度，还便于社会组织发现项目与宏观制度和社会治理之间的关系，进而指明项目的下一步发展方向。

其次应该挖掘典型案例，提升社会对于特定议题的敏感性，以点带面，形成切入口。自然之友在公益诉讼案件中着重挖掘“绿孔雀保护案”，投入大量人力物力进行实地调查取证。团队成员深入无人区，甚至冒着生命危险收集证据，确保诉讼材料的真实性和完整性。自然之友以单个完整真实的深度案例揭露了公益诉讼的必要性，提高了政府对于公益诉讼的敏感性，为后提案的接受程度提供了充足保障。

然后是善于搭建合作网络，定期召开代表委员座谈会，加深代表委员对于特定议题的认可度。“女童保护”定期联合全国人大代表、全国政协委员和业界专家协商性侵保护相关内容，联合法律和政策制定等背景的“两代表、一委员”，共同推动政策和制度完善。不仅如此，女童保护团队与最高人民检察院第九检察厅等政府部门开展合作实施“一校一讲师”工程，确保每所学校都有一名专业讲师，推广防性侵教育。

最后是形成以受益人、合作伙伴为主体的发声网络。融合中国项目联合各地的家长组织和相关公益机构，共同推动心智障碍者政策的改善。联合发声网络能够有效打破组织壁垒，将其余社会组织联合起来，整合各方资源和力量，形成强大的社会影响力。

3. 了解政府部门工作要点，充分研究政策方向，体现建言的延续性和继承性，结合社会需求递送交办单位

部分建言内容存在带有一定重复性和交叉性，对于代表委员来说，需要在充分了解过往建言的基础上提出新的建言。如果相关议题曾经有过建言，则要充分考虑以往相似建言在何种程度上被采纳以及受到何种客观条件限制。在前述研究的基础上推进建言内容能够有利于交办单位完成相关工作，比如慈善法修订的建言过程就充分体现了不

同代表、委员纷纷添砖加瓦的良好建言模式，可供后续代表委员学习参考。

相关部门在出台政策和制定年度工作要点的时候已充分考虑了社会需求，因此代表、委员在进行建言时需要更加关注相关部门当下的工作重点，做到建言内容与政府部门的实际工作相衔接。针对这些情况，代表、委员需要认真研究选择提案建议的议题和内容，深入实际调查研究，通过认真分析，反映实际问题，提出可操作性专业建议。与此同时，建言代表需要明确知道该建言所归口的承办单位，方便后续跟进。如果出现“多事一案”的建言，则需要重点考察该事项在党中央和国务院层面是否有现成的协调机制/领导小组。如果不存在现成的协调机制/领导小组，建言则需要使用更多证据表述该事项的复杂性和重要性，方便后续相关机制的建立。

4. 社会组织应加强信息收集和分析能力，弥补各主体之间的信息不对称

“两会”建言的核心目的是弥补政府部门与社会大众之间的信息不对称，以准确反映社会实际需求，社会组织作为信息的中转站，更需要弥补自身与社会大众的信息鸿沟。首先，应建立广泛的信息收集网络，与企业、学术机构、居委会、社区组织、互联网意见领袖等检核合作关系，了解实时前沿的社会现象。其次应定期开展社会调研，通过问卷调查、访谈、案例研究等方法，深入了解慈善公益领域的实际需求和问题。以晓更基金会为例，正是在《随班就读师资状况和家长需求抽样调研报告》《适龄残障儿童入学状况在线调研报告》等多份调研报告的基础上，基金会对心智障碍儿童融合教育的痛点难点提出针对性建议，推动相关制度完善。最后各社会组织之间可以建立信息共享机制，通过共享数据和分析结果，共同提升对公益慈善领域的理解和认识。

附录 1：典型事件

附录 1 选取了 2003 年至 2024 年间慈善领域的 3 件重要事件作为分析对象，观察代表委员的建言情况。事件分别是，《中华人民共和国慈善法》制定及修改、《中华人民共和国企业所得税法》企业捐赠抵扣比例和公益诉讼制度。

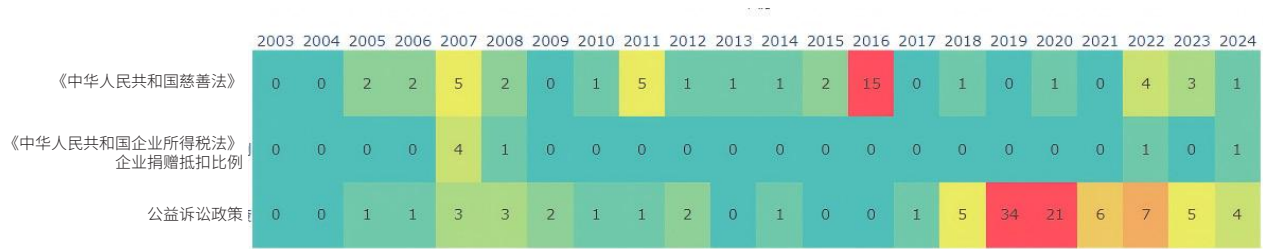


图 38 主题事件年度变化分布图

一、《中华人民共和国慈善法》制定及修改

22 年来建言也从侧面展示了慈善法律法规从初步提出到实施执行的过程，2005 年至 2007 年，代表委员初步进行立法呼吁。2005 年，代表委员提出了制订专门的社会慈善机构法的建言，强调了明确慈善机构的性质、使命及其管理、运行的基本准则和监督机制。2006 年，代表委员提出了尽快出台《慈善事业促进法》，以取代现行的《中华人民共和国公益事业捐赠法》，强调建立透明、规范的慈善事业工作程序。2007 年，代表委员多次提到了需要完善慈善方面的立法工作，推动民间公益组织的快速发展、规范管理，并强调了税收优惠政策的重要性。代表委员提出了提高企业捐款积极性的配套实施细则，以及对公益性捐赠有关扣除比例的修改建议。2011 年，代表委员提出了对捐赠法进行修改和补充的建议，明确民政部门作为管理主体，并建议建立全国统一的捐赠记录和公示制度。2012 年至 2016 年是慈善法的全面推进与细化时期。2012 年，代表委员提出了确立以民间为主体、政府支持的慈善公益原则，以及修改公益事业捐助法的建议。2013 年，代表委员提出了加快推动出台慈善法，明确慈善机构的法律地位、募捐活动的主体、确定慈善机构的责任边界等建议。2016 年，随着《中华人民共和国慈善法》的出台，建言开始关注法律的具体实施，如规范慈善组织的运营模式、激发民营企业参与慈善的热情、配套法规的修改。2017 年至 2024 年，慈善法的开始实施并不断优化和落实：2017 年，代表委员提出了关于落实《中华人民共和国慈善法》，加强普法宣传教育的建议，以及推进社会组织立法的建议。2018 年，代表委员提出了完善《中华人民共和国慈善法》配套法规、明确民政部门监管职责、推动慈善领域联合型、行业性组织加强行业监管等建议。2022 年，代表委员提出了推动《中华人民共和国慈善法》修改完善，从慈善组织登记和认定制度、增加慈善税收优惠专章、增加网络慈善专章等方面进行完善。2023 年，代表委员提出了加强立法保护，明确加强慈善活动综合监管，规定对假借慈善名义或假冒慈善组织进行诈骗的行为由公安机关依法查处等建议。2024 年，代表委员提出了加快推进有关工作，特别是围绕志愿服务中存在的亟须立法规范的重点问题，开展更加深入的调查研究，尽快形成比较完善的法律草案。



1. *Journal of the American Medical Association*, 1997; 277: 1039-1043.

在 2007 年和 2011 年，与《中华人民共和国慈善法》相关的建言数量显著攀升，均达到 5 件，这反映出当时社会对慈善立法的高度关注。随后几年，虽然提及次数有所回落，但在 2016 年，建言数量激增至 15 件，从图 39 中可以看到关键词“慈善法”“慈善法草案”的圆点较大，说明大多数建言集中于慈善法的修订建议，这与当年全国人大常委会审议通过《中华人民共和国慈善法》的背景密切相关。到了 2023 年，全国人大常委会再次审议并通过了《中华人民共和国慈善法》的修改，这一立法动作引发了新一轮的讨论和关注。因此，在 2022 年至 2023 年期间，提及《中华人民共和国慈善法》的建言数量再次上升，从上图也可以看到 2022 年和 2023 年有许多与此相关的关键词如“慈善法修订”“慈善法修改”等，表明慈善法依然是社会关注的热点，也表明随着社会的发展，委员们认为该法律有很多方面需要与时俱进地进行修订和完善。

序号	年份	建言名称	建言人
1	2016	慈善法将规范慈善组织的运营模式，激发民营企业参与慈善的热情	郭文圣
2	2016	慈善法对改善慈善环境及激励企业参与慈善	韩长安
3	2016	关于慈善法草案的建议	胡亚东
4	2016	建议对慈善组织和个人募捐建立审查或备案制度	李大进
5	2016	建议慈善法补充和完善“伪慈善”和骗捐行为的制约措施和处罚手段	苏辉
6	2016	规范和引导公益、慈善机构	李晓林
7	2016	关于慈善法修订的建议	李欣蓉
8	2016	关于慈善法的制定与慈善事业发展	刘永好
9	2016	将港澳、海外华侨慈善事业纳入慈善法	马有礼
10	2016	通过立法，把公益慈善机构管理纳入规范化渠道	杨铿
11	2016	慈善法的制定正逢其时	汤维建
12	2016	规范募捐平台以增强公信力并促进慈善专业化、透明化	王求
13	2016	加强公益慈善机构管理	王再兴
14	2016	完善慈善法实施细则，加大税收优惠力度	言恭达
15	2016	推动慈善法立法，规范慈善行业，提升慈善公信力	周森

表 14 2016 年《中华人民共和国慈善法》相关的建言

二、《中华人民共和国企业所得税法》企业捐赠抵扣比例

从图 40 中可以看出 2007 年、2008 年、2022 年、2024 年与企业所得税法中的捐赠抵扣比例相关的建言较多。不同年度，全国“两会”代表委员对《中华人民共和国企业所得税法》中捐赠抵扣比例的关注点和重点有所不同。2007 年关注抵扣比例标准确定。2007 年，第十届全国人民代表大会第五次会议审议并通过了《中华人民共和国企业所得税法》，对企业捐赠的税收抵扣比例作出了明确规定，“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，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除”。企业公益性捐赠免税比例从 3% 到 12% 的跨越，激励了企业参与慈善事业。建言集中在慈善捐款

政策的完善、透明度增强、出台配套实施细则等方面，社会对企业慈善捐赠政策的关注和期望。2008 年，张杰庭委员提出，《中华人民共和国企业所得税法》规定，要对非营利组织的投资收入征收 25% 的企业所得税，这对于基金会，特别是非公募基金会而言是一个很大的打击。建议“审核认定部门对基金会的投资收益用途进行界定，基金会投资经营的收入全部用于公益事业的，不应该缴税”。2022 年，张道宏委员建议完善慈善捐赠制度助力三次分配，提高扣除限额比例。如将个人捐赠的扣除限额从目前的 30% 提高到 50%，同时也相应地提高企业的抵扣比例，延长抵扣时间，简化税收抵免流程等。2024 年，民进中央提出“建议加大教育捐赠的税收减免力度”，建议“修订《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国企业所得税法实施条例》中有关捐赠税收减免的规定，加大教育捐赠的税收减免力度”。

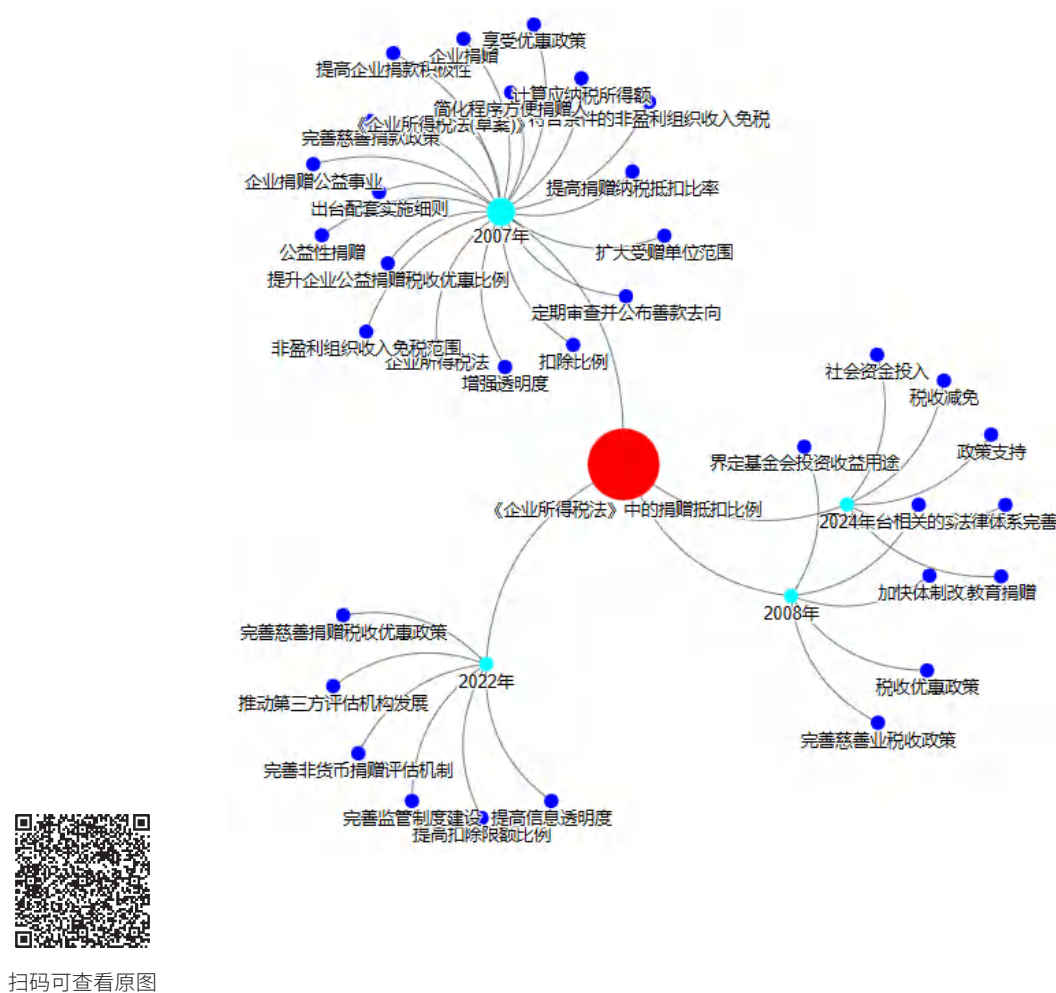


图 40 企业所得税法中企业捐赠抵扣比例相关建言关键性短句聚类网络图

表 15 2007 年企业所得税法中企业捐赠抵扣比例相关的建言

公益诉讼制度相关的建言总体来说，在 2019 年之前，数量相对较低。2019 年，相关建言数量急剧增加至 34 件。¹⁴ 这些建言内容主要聚焦于公益诉讼制度的完善、公益诉讼的专业化和人才培养、公益诉讼的监督与改革等。在随后的几年中，尽管数量有所减少，但与早期相比，仍然保持在较高水平，表明公益诉讼议题持续受到社会的广泛关注。



61

在 2005 年至 2009 年主要集中在环境保护法的修改和公益诉讼制度的建立上。例如，2005 年强调了“修改环境保保护法”和“环保诉讼”，2006 年则关注“扩展公益诉讼原告资格”和“建立胜诉补偿机制”。这表明在公益诉讼法的早期阶段，法律制度的完善和公众参与的鼓励是主要议题。2010 年至 2014 年关注点开始扩展到更具体的领域，如 2010 年的“建立规范的环境公益诉讼制度”和 2014 年的“放宽环境公益诉讼主体资格”。这显示了公益诉讼法在特定领域的深化和细化。2015 年至 2019 年，公益诉讼法的关注点进一步扩展，不仅包括环境保护，还涉及到食药安全、文物保护等更广泛的领域。2017 年的“加强水环境公益诉讼”和 2018 年的“文物保护”等关键词显示了这一趋势。2020 年至 2024 年，公益诉讼法的关注点更加多元化，不仅包括传统的环境保护，还涉及个人信息保护、公共卫生、食品安全等多个领域。2020 年的“个人信息保护”和 2024 年的“食品安全”等关键词反映了这一变化。

通过对关键词的统计，“公益”“环境保护”“检察机关”等高频关键词的出现反映了公益诉讼法在不同年份中的持续关注和讨论。“环境保护”出现频率较高，显示了环境保护在公益诉讼法中的重要关注度。“检察机关”作为公益诉讼的主要执行机构，其高频出现反映了检察机关在公益诉讼中的关键作用。

序号	年份	建言名称	建言人
1	2019	希望“四大检察”发挥更好作用	别必亮
2	2019	支持检察机关开展公益诉讼	布小林
3	2019	通过立法解释为检察机关公益诉讼提供法律依据	崔智友
4	2019	通过强化协作与宣传力度提升公益诉讼效能	戴启远
5	2019	完善和规范检察公益诉讼操作层面具体制度	符宇航
6	2019	稳步推进“四大检察”全面协调充分发展	傅信平
7	2019	研究提起公益诉讼的内容时机方式	韩晓武
8	2019	关于环境公益诉讼和铁路运输法院、检察院职能定位的建议	贺恒扬
9	2019	检察机关依托公益诉讼有效推进了污染治理	侯艳梅
10	2019	对社会组织提起民事公益诉讼免除诉讼费，推动公益诉讼进一步发展。	黄玉梅
11	2019	加强专业化建设更好履行公益诉讼职责	李大进
12	2019	建议检察机关加强公益诉讼专业人才培养	李郁华
13	2019	加强个人信息保护的立法和监管	连玉明
14	2019	培养公益组织法律素养 提高公益组织诉讼能力	刘红宇
15	2019	建立专家型社会组织以增强公益诉讼的作用	刘红宇
16	2019	打通生态环境公益诉讼鉴定瓶颈	刘慕仁
17	2019	加强巡回检察工作	刘振宇
18	2019	提升司法为民水平，推进司法体制改革	鹿心社
19	2019	进一步加强诉讼监督，维护司法公正	罗胜联
20	2019	推进检察机关内设机构系统性、重构性改革	吕红兵
21	2019	建议设立统一公益诉讼损害赔偿专项基金	汤维建

22	2019	提升检察官实际办案能力	汤维建
23	2019	用好公益诉讼手段保护英烈权益	王强众
24	2019	扩大社会组织开展消费公益诉讼原告主体资格	温香彩
25	2019	加强海洋检察工作	夏永祥
26	2019	检察建议促进公益诉讼资源整合与效果统一	许继伟
27	2019	保护传统村落，检察机关大有可为	杨昌芹
28	2019	继续坚持依法维护公益，提高依法诉讼能力	杨景海
29	2019	建立检察机关行政执法机关公益保护共同体	王诚
30	2019	发挥检察职能保护海洋生态环境	印萍
31	2019	每一个司法案件都是一堂生动法治课	赵冬苓
32	2019	检察机关公益诉讼的‘存在感’“存在感”越来越强	庄光明
33	2019	通过加强人才培养打造高素质公益诉讼检察队伍	左俊

表 16 2019 年“公益”“环境保护”“检察机关”等高频关键词相关建言

附录 2：典型建言人

附录 2 梳理了建言数量较多或具有代表性的建言人。学者代表选取了王名委员、郑功成代表，企业家代表选取了翟美卿委员、刘永好委员、马化腾代表，文化 / 律师领域代表选取了杨澜委员、刘红宇委员，社会组织领域代表选取了郭长江委员、孙达委员。

一、王名

王名委员是清华大学公共管理学院教授，清华大学公益慈善研究院主任，是我国非营利组织研究领域的领军人物。2003 年至 2018 年间连续履职三届全国政协委员，作为第十届、第十一届和第十二届全国政协委员，他积极参与政策建议，他的提案数量逐年增加，成为政协提案的“明星委员”。

王名委员共提交了 33 件慈善类建言，包括了慈善公益发展、社会救助、养老服务、扶贫 / 乡村振兴、妇女儿童权益、教育促进和其他主题。其中有 24 件与慈善公益发展主题相关。

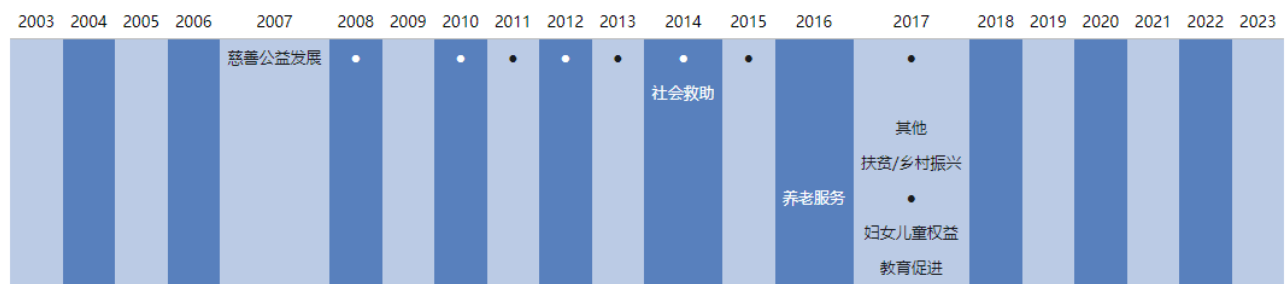


图 42 王名委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图

慈善公益主题建言中，王名委员主要关注 4 个方面。

一是公益慈善专业人才培养。2015 年，王名委员提出，我国公益慈善事业专业人才极其缺乏，尤其紧缺高端管理人才。他建议在高校设立公益慈善专业学位，大力推动公益慈善专业人才培养，并加快高校公益慈善智库建设，促进我国公益慈善事业健康发展。

二是公益金融体系的探索建立。王名委员认为，在公益领域，金融的作用长期以来没能得到有效利用。他提出应推动以基金会等社会组织为主体的公益金融活动，开展慈善信托试点，借鉴国际经验成立公益银行，创新金融模式，推动公益金融的创新运转，并建立科学有效的监管机制和绩效评价机制。2014 年，王名委员提出推动公益创投，鼓励在金融创新中探索成立公益银行，并建议将社会抚养费转用于帮助失独家庭，建立公开透明机制。2016 年提出了“推动公益创新，探索建立公益金融体系”的建议。

三是学科建设。2016 年，王名委员提出加快公益慈善学科建设，推动建立全国性的公益慈善学科建设指导委员会，设立公益慈善学专业学位，支持公益慈善学术期刊和学术共同体的建设。

四是推动中国慈善管理的法律与制度建设。2007 年，王名委员呼吁提高企业公益捐赠的税收优惠比例及扩大非盈利组织收入的免税范围，并提出应以“公益概念”为核心进行慈善立法，同时主张改革民间组织的双重管理体制，转向过程控制。2008 年，王名委员提出应增设大型基金会发展的“绿色通道”，并建议尽快出台遗产税法，同时呼吁对基金会等公益组织的收入实行税收优惠政策，以促进其发展。2010 年，王名委员强调创新公共服务供给机制，

促进政府转型，建议政府与市场之间应有非营利组织介入，借鉴发达国家经验，向社会购买公共服务。2011 年，王名委员建议加强公募基金的治理结构管理，并提议政府尽快起草社会组织基本法，同时建议成立中央社会组织管理机构，完善其法律体系，推进依法治理。2012 年，王名委员提出公益慈善组织应进行统一的登记注册，并加强信息公开，确保公益组织的透明度。2013 年，王名委员建议加快出台三大条例，改革社会组织管理体制，并借鉴各地管理体制改革的成果，以法律形式确立新体制。2015 年，王名委员建议依法促进社会组织管理制度改革，提出立法应“宜粗不宜细”“宜快不宜慢”“宜近不宜远”“宜松不宜紧”，为社会组织法的起草铺平道路。2016 年慈善法颁布后的登记管理制度改革，王名委员提出，随着《中华人民共和国慈善法》的颁布，应全面实行统一直接登记，建立慈善组织的认定机制，实现慈善组织的“有进有出”，并加强登记管理机关的队伍建设。2017 年，王名委员建议加强《中华人民共和国慈善法》的落实，推动慈善组织保值增值收入的税收优惠政策，并加快社会组织基本法的立法进程，同时提出社会组织应积极参与“一带一路”倡议和联合国可持续发展目标的中国行动。

此外，2016 年，王名委员提出将“互助养老”作为解决养老危机的新型模式，强调养老文化的传承性和互助养老模式的多样性。

王名委员连续 15 年作为全国政协委员履职期间，共提交了超过 120 件提案。约 10% 的提案都被纳入政策制定过程中，其中一些还得到了实施，例如“二孩”政策、废止社会抚养费、改革慈善信息平台等。¹⁵ 王名委员作为全国政协委员，提出了多项关于慈善公益的提案，为慈善公益事业的法治化建设、学科建设、金融创新等方面提供了学术支持和政策建议，推动了中国社会组织的发展和慈善公益事业的进步。

二、郑功成

郑功成代表现任中国人民大学教授，同时担任中国社会保障学会会长。他长期致力于社会保障制度的研究与实践，对中国社会保障体系的建设与发展作出了重要贡献。自 2003 年起，郑功成连续当选五届全国人大常委会委员，即第十届、第十一届、第十二届、第十三届和第十四届全国人大常委会委员；第十届、第十一届、第十二届全国人大监察和司法委员会委员；第十三届、第十四届全国人大社会建设委员会委员。作为全国人大代表，郑功成代表积极参与国家政策的制定与讨论，特别是在社会保障、养老保险等方面提出了许多具有前瞻性和建设性的意见与建议。他提出的有关社会保障及相关领域的立法议案达 20 多次，参与审议的法律草案多达近百部次，所发表的意见有许多在法律中得到了体现。郑功成代表曾作为“慈善法研究”专家组组长，围绕慈善法立法框架与各章内容，向全国人大提交一系列专题报告，为该法的起草与制定提供了重要的智力支持。2022 年，他又担任全国人大慈善法修订草案起草领导小组副组长，并带领中国社会保障学会的研究团队为修订草案提供了一系列专题修法报告。¹⁶

郑功成代表共提交了 10 件慈善类建言，包括慈善公益发展、养老服务、社会救助、医疗健康主题，其中有 6 件与慈善公益发展主题相关。

15. 王名：政策建言者解密政策提案过程，清华大学公共管理学院，<https://www.sppm.tsinghua.edu.cn/info/1007/5157.htm>。

16. 全国人大常委会委员郑功成：让慈善法施行落在实处、做到细处，人民政协网，2024-03-19，<https://www.rmzxb.com.cn/c/2024-03-19/3511720.shtml>。

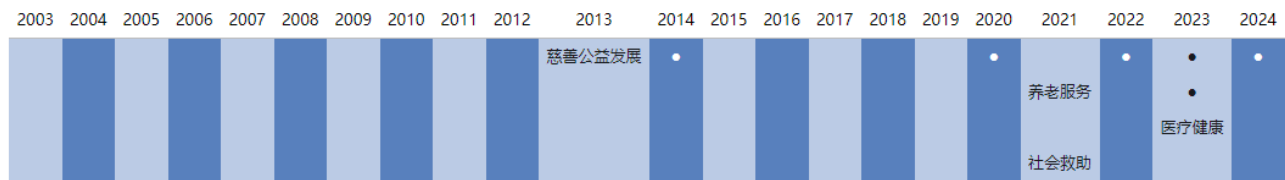


图 43 郑功成代表 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图

慈善公益发展主题建言中，郑功成代表主要关注 3 个方面。

一是收入分配改革。2013 年，郑功成代表建议深化收入分配改革，强调初次分配与再分配并重，并提出将收入分配改革作为政府考核指标，同时重视第三次分配以促进慈善事业发展。

二是慈善事业立法。2014 年，郑功成代表提出慈善事业立法需解决关键问题，包括法律界定、财政税收政策支持、法律责任及新情况应对，以促进慈善事业规范化发展。2024 年，郑功成代表提出推动慈善法落地落实，加强普法宣传、政府监管及完善配套规定，确保慈善事业规范有序发展。

三是慈善事业的可持续发展。2020 年，郑功成代表强调慈善事业需增强公信力、建立慈善协作机制、强化枢纽型慈善组织责任与能力，并倡导理性发展慈善事业。2023 年，郑功成代表期望慈善法中的“税收优惠”政策能真正落地。

此外，郑功成代表提出“加速推进新发展阶段养老服务体系”“提高养老护理人员待遇 建立专业养老服务护理队伍”“健全多层次社会保障体系”等关于养老服务和社会保障方面的建言。

作为中国社会保障领域的权威专家，郑功成代表长年致力于民生领域改革探索，如社保制度、反贫困、促进就业、慈善事业等，《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国军人保险法》《中华人民共和国劳动合同法》《中华人民共和国就业促进法》《中华人民共和国退役军人保障法》等新法的制定，《中华人民共和国老年人权益保障法》《中华人民共和国残疾人保障法》《中华人民共和国红十字会法》等多部法律的修订，都留下了他认真履职的“足迹”。¹⁷ 郑功成代表在履职过程中，不仅参与了多项立法工作，还为立法研究提供了重要的智力支持，特别是在社会保障领域作出了显著的贡献。

三、翟美卿

翟美卿委员现任香江集团总裁、香江社会救助基金会主席。她不仅在商业领域取得了显著成就，还积极履行社会责任，致力于公益慈善事业，尤其是在教育扶贫方面作出了突出贡献。自 2013 年，翟美卿连续履职三届全国政协委员，她关注民生问题，尤其是妇女儿童权益保护、教育公平等领域，为推动经济社会发展建言献策。

翟美卿委员共提交了 9 件慈善类建言，包括妇女儿童权益、慈善发展、教育促进主题，其中有 5 件与妇女儿童主题相关。



图 44 翟美卿委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图

17. 郑功成：为国家发展与百姓生计做学问，光明网，2022-07-13，https://theory.gmw.cn/2022-07/13/content_35882864.htm。

妇女儿童主题下，翟美卿委员主要关注以下 3 个方面。

一是重点关注留守儿童和乡村儿童。2014 年，翟美卿委员提出“1+8 模式”，即 1 个主体、8 项制度。首先要明确政府是关爱留守儿童工作的责任主体，从财政保障、救助保障、医疗保障、教育保障等 8 个方面全方位保障留守儿童的合法权益。

二是未成年人的心理健康教育。2019 年，翟美卿委员提出推进农村儿童心理健康服务体系，强调加强心理健康教育、增加专项经费，并倡导社会慈善力量参与农村儿童心理健康服务。2021 年，翟美卿委员建议加强社会监督以助推慈善公信力建设，同时提出加强中小学心理健康教育建设，确保心理健康教育教师配备齐全，并建立健全培训和激励机制。2023 年，翟美卿委员继续关注乡村儿童心理健康服务体系建设，强调普及心理健康知识，评估和排查心理健康状况，倡导政府、学校、家庭及社会力量共同关注乡村儿童心理健康。

三是保障儿童的阅读权利。2018 年，翟美卿委员建议尽快把阅读纳入中小学教育体系当中，与老师的工作量、评估成绩和提升挂钩，制定统一的鼓励和考评办法。认真贯彻实施“全民阅读”政策，用制度保障儿童阅读的权利并认可教师为此所做出的努力。同时，她鼓励更多社会组织尤其是慈善组织进入乡村儿童阅读推广领域，通过民间力量调配城乡儿童阅读资源不均的现状，使更多更优的阅读资源流向偏远乡村地区。

此外，翟美卿委员还强调慈善事业的健康发展，提出建立社区慈善银行、学校慈善档案等具体措施。

翟美卿委员的“两会”建言从 2014 年至 2024 年，始终聚焦于公益慈善与教育领域的深度融合。作为第十二届、第十三届全国政协委员履职期间，翟美卿委员先后提交了 41 件个人提案，涉及妇女儿童权益保护、食品安全、民营企业、养老、税制改革、慈善立法等多个方面，这些提案大多得到国家相关部委的答复，并推动了一些政策的落地。¹⁸ 翟美卿委员长期乡村儿童心理健康，连续 6 年为乡村儿童心理健康提案。

四、刘永好

刘永好委员是新希望集团创始人之一，现任新希望集团有限公司董事长。作为我国农业和乡村振兴领域的杰出代表，自 1993 年首次成为全国政协委员起，刘永好已经履职六届全国政协委员，一届全国人大代表。他提交了 201 件建言，主要聚焦民营企业成长、生猪养殖、乡村振兴等方面。¹⁹2008 年—2024 年，刘永好委员共提交了 7 件慈善类建言，涵盖了扶贫 / 乡村振兴、慈善公益发展两个主题。其中，与扶贫 / 乡村振兴相关的建言有 6 件。

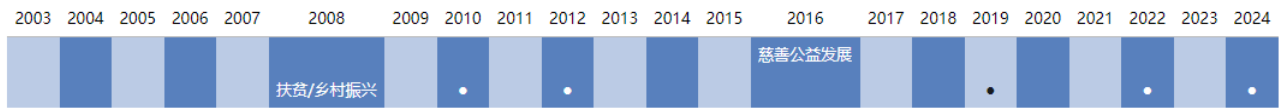


图 45 刘永好委员 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图

扶贫 / 乡村振兴主题下，刘永好委员主要关注以下 3 个方面：

一是食品安全的问题。2012 年，刘永好委员着重于通过农业转型打造成成熟的农业产业链，从根本上解决食品安全问题，提倡扶持农民专业合作社和鼓励农业龙头企业建立科研基地。

18. 全国政协委员翟美卿：爱心善举铺就履职底色，人民政协报，人民政协，2023-10-12，<https://news.qq.com/rain/a/20231012A04F2500>.

19. 两会特写 | 73 岁刘永好：持续为民营经济发展鼓与呼，羊城派，2024-03-06，<https://news.qq.com/rain/a/20240306A07QIB00>.

二是农业产业化与合作社建设。2008 年，刘永好委员提出鼓励产业链上的企业帮助农民在全国各地建立养猪合作社、养鸡合作社，形成农业产业链和产业化。2010 年，他建议国家将“三农”问题变为“五农”问题，新增两项即农企（农业企业）、农社（农村专业合作社）。2012 年，他建议大力扶持农民专业合作社、鼓励农业龙头企业建立科研基地等。成立乡村振兴产业融合发展联盟，共建农村产业生态圈，让资源聚起来。

三是科技应用与人才培养。2019 年，刘永好委员提出要运用现代科技服务农业，培育产业发展新动能，让农业强起来。2024 年，他建议引导农业院校加强学科建设，满足新时期乡村产业发展需要；拓宽乡村产业空间，鼓励支持年轻人就地创业就业，把人才留在乡村；鼓励社会各界参与乡村人才培训，共同打造可持续、可复制的乡村人才能力建设体系。

此外，刘永好委员也关注慈善法的制定与慈善事业的发展。他指出，“以前慈善募捐的善款如何用、由谁管、用到何处以及善款用途的确认和审计等等都没有专项立法，由于法律不健全，甚至出现个别不法分子打着慈善的旗号做违法违纪的事，而许多企业想参与慈善，却不知道如何参与、如何登记管理。”

刘永好的履职生涯中，很多提案或意见都得到了相关部门的积极回复，一些甚至被转化为国家政策，体现了他在政策制定和实施中的积极参与和推动作用。²⁰

五、马化腾

马化腾代表是腾讯公司主要创办人之一，自 1999 年起担任腾讯执行董事、董事会主席及首席执行官。马化腾担任第十二、第十三届全国人大代表期间，提交了 60 件建议，关注领域包括大湾区建设、产业互联网、乡村振兴、数字治理、未成年人网络保护、健康医疗、基础科研等多个领域。同时，他也关注社会公益事业，推动腾讯在教育、环保等领域开展公益活动。

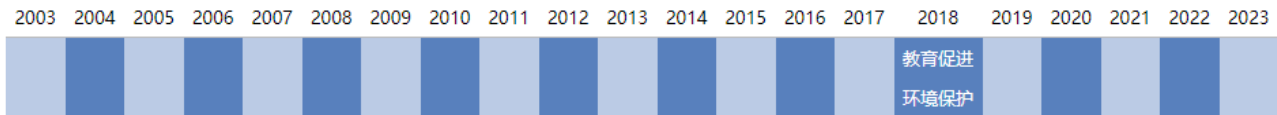


图 46 马化腾代表 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图

马化腾代表提出了两件慈善类建言，分别是环境保护主题下的“鼓励公益组织投身国家公园事业”和教育促进主题下的建议设立“青少年科学发展”专项基金，旨在通过专业科学教育和网络素养培养，提升青少年的科学素养，并通过跨界联动和云端平台解决偏远地区的科教资源匮乏问题。

六、杨澜

杨澜委员是太阳传媒艺术集团主席、中国慈善联合会副会长、北京阳光未来艺术教育基金会理事长，曾创办了《杨澜访谈录》等知名电视栏目。她连续履职第十届、第十一届和第十二届全国政协委员，重点关注文化事业、公益慈善、教育公平等社会议题。

20. 政协委员、新希望集团董事长刘永好提 6 件提案：关注民营经济活力与三农现代化发展，2024-03-04，https://www.guancha.cn/GongSi/2024_03_04_727160.shtml。



图 47 杨澜委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图

杨澜委员共提交 6 件慈善类建言，全部与慈善公益发展主题有关，主要关注以下 3 个方面。

一是慈善立法与政策支持。2006 年，杨澜委员提议加快制定慈善事业法，确保慈善事业和社会捐赠活动得到法律保障，强调政府应转换角色，主要负责立法、监督等职能，给予慈善机构独立法人地位和扩大慈善捐助的免税待遇。2009 年，她建议构建社会组织公共服务平台，促进社会组织发展，促进政府职能的转变，加大政策扶持力度。2012 年，她提出我国目前的公益捐赠存在漏洞，比如捐赠法只约束捐赠部分，然而公益活动还包括信托等，应尽快出台新的捐赠法规。

二是慈善文化推广与公众参与。2007 年，杨澜委员提议设立全国慈善日，推广慈善文化，促进慈善机构的机制创新，并强调慈善日有助于慈善机构联合劝募，增强政府、企业和个人的参与。2010 年，她呼吁社会应更宽容对待慈善行为，关注慈善结果而非动机，强调中国迫切需要建立更加完善的慈善制度。

三是社会组织发展与监管。2009 年杨澜委员建议健全监督体系，加强对社会组织的监督管理。提升社会组织的服务能力和知识水平。建立社会组织信息披露制度、重大事项报告和公众投诉制度，健全社会组织评估机制和诚信制度，形成对社会组织的有效舆论监督和社会监督。

杨澜委员持续关注中国的慈善事业发展，2003 年，杨澜成为全国政协委员，提交的第一件提案就是“完善中国民间非营利性机构的生长环境”²¹，从立法到慈善文化推广，再到社会组织发展和制度完善，这些提案体现了杨澜委员对我国慈善公益事业发展的关注和积极贡献。

七、刘红宇

刘红宇委员现为北京金诚同达律师事务所创始合伙人，曾连续履职第十一届、第十二届和第十三届全国政协委员。刘红宇委员长期致力于中国法治建设和社会公益事业，特别是在妇女儿童权益保护、法律援助等方面作出了显著贡献。

作为全国政协委员履职期间，刘红宇委员共提交了 8 件慈善类建言，包括了公益诉讼、社会救助、养老服务、教育促进主题。其中有 4 件与公益诉讼主题相关。

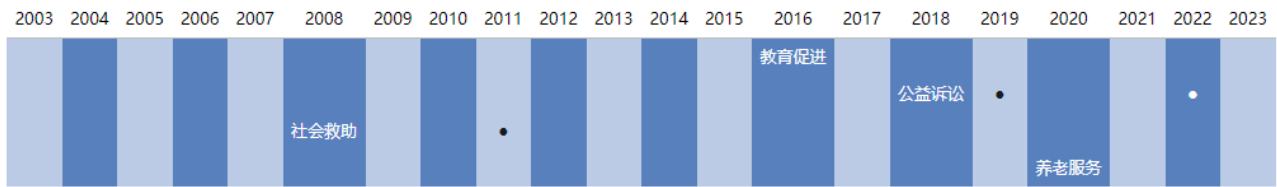


图 48 刘红宇委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图

21. 大女生杨澜：自我察觉是一种力量 | 公益 SHE 引力，中国慈善家，2024-04-29，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1797563340103379253&wfr=spider&for=pc>.

在公益诉讼主题下，刘红宇委员主要关注以下 3 个方面：

一是文物保护与公益诉讼，2018 年，刘红宇委员建议将文物保护纳入公益诉讼范畴，推动检察机关完善相关制度，以更高效地维护社会公共利益。

二是公益组织法律素养与诉讼能力提升。2019 年，刘红宇委员提出培养公益组织法律素养，提高公益组织诉讼能力，并建议设立“超级基金”以垫付相关费用，同时鼓励律师参与社会组织，增强社会组织的公益诉讼能力。

三是预防性环境公益诉讼工作机制。2022 年，刘红宇委员提出建立预防性环境公益诉讼工作机制，强调检察机关应转变观念，配备专业人才，并建立广泛社会参与的专业队伍，推动预防性公益诉讼的落地。

此外，刘红宇委员提议与社会组织合作推进农村地区精准教育扶贫以及帮助老年群体适应移动互联网时代生活。

刘红宇委员在履职全国政协委员期间，累计提交了 92 件提案，涉及教育、就业、住房、养老、食品、环境等 10 余个领域，其中多件提案被写进国务院政府工作报告和北京市政府工作报告。²²

八、郭长江

郭长江委员曾任中国红十字基金会理事长，第十一届、第十二届全国政协委员。他关注人道公益、教育、环保、社会福利等领域。

郭长江委员提出了 5 件慈善类建言，包括慈善公益发展、其他（创业就业）、医疗健康主题，其中有 3 件与慈善公益发展相关。

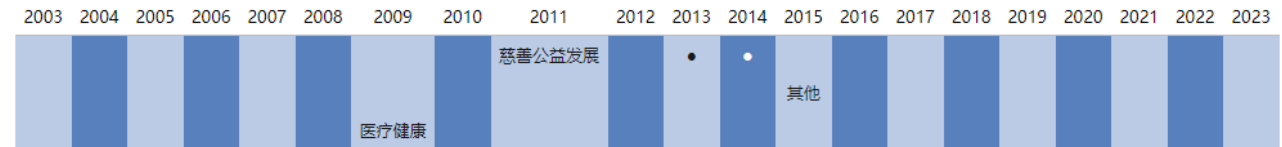


图 49 郭长江委员 2003 年 -2023 年慈善类建言主题分布图

慈善公益主题建言中，郭长江委员主要关注以下两个方面。

一是慈善事业的发展与推进。2011 年，郭长江委员强调中国的慈善事业应遵循传统，逐步推进，从家庭和邻里做起，逐步扩大影响力。2015 年，他建议通过制定相关政策和法律法规，提升公益慈善行业的管理水平和服务效能，增强行业吸引力，并通过加强公益理念传播，提升公益领域对就业的贡献率。

二是公益慈善捐助的透明度与规范。2014 年，郭长江委员提议制定公益慈善捐助信息公开标准，包括制定管理办法、明确信息公开的主体、内容、时间和途径，并强调信息公开的透明度和隐私保护的平衡。

此外，在创业就业方面，郭长江委员提出要提高公益慈善领域就业吸纳能力。在医疗健康方面，他倡导国家个人社会携手，共建大病救助机制。

郭长江委员主要围绕人道公益内容履行委员职责。建议将造血干细胞移植治疗费用纳入基本医疗保险，推动将儿童白血病、先心病等 20 种重大疾病优先纳入大病医保范围；提出了关于修订《中华人民共和国公益事业捐赠法》、制定公益慈善捐助信息公开标准、完善公益捐赠税前扣除政策、加强备灾救灾中心建设、积极应对人口老龄化、将

22. 两会专访 | 彰显法律价值 凝聚履职力量，《中国战略新兴产业》，2022-04-07，http://www.chinasei.com.cn/xxjcsy/xxjcssjs/202204/t20220407_46486.html。

防灾避险知识和自救互救技能纳入义务教育教学计划和基本课程、进一步加强学校生命健康安全教育工作、推广自动体外除颤仪等 20 余件提案。其中相当一部分提案涉及的问题，在各界力量的积极推动下已经或正在积极解决。²³

九、孙达

孙达委员现任中华慈善总会党委书记、副会长，第十四届全国政协委员。履职一年多来，孙达委员共提交 5 件提案。²⁴

孙达委员共提交 3 件慈善类建言，包括慈善公益发展、医疗健康两个主题。

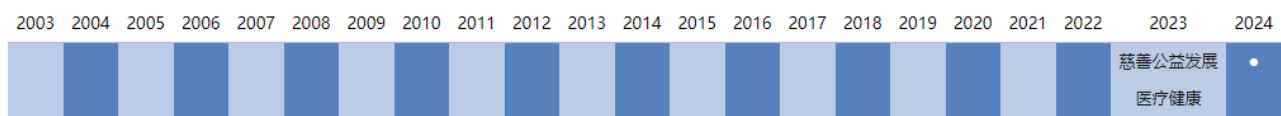


图 50 孙达委员 2003 年 -2024 年慈善类建言主题分布图

慈善公益发展主题下，2023 年，孙达委员提交“提升慈善事业的吸引力凝聚力”，着力强化政策引导与激励，支持和鼓励慈善组织创新发展，吸引和培养更多优秀专业人才，以提升慈善资源动员能力，壮大慈善事业。2024 年，他提交“关于推进新时代慈善公益事业高质量可持续发展的提案”，从政策法规、激励机制、弘扬文化 3 个方面促进慈善事业高质量可持续发展。

医疗健康主题下，孙达委员 2023 年提交“关于推进 AED 大面积普及与急救联动的提案”，建议将急救设备与急救行为两者结合在一起。一是鼓励社会力量参与，尽快增加 AED 数量。二是建立健全标准化的 AED 设备信息管理机制。

孙达委员下一步将重点就大健康事业与慈善事业的深度融合、“慈善文化进校园”及新修改的慈善法落地实施等开展调查研究、提出意见建议，为人民群众卫生健康事业和慈善事业高质量发展建言献策。

2006 年，释永信代表提交了关于“建议尽快出台《慈善事业促进法》”的建言。2010 年，释永信代表呼吁社会各界重点关注和帮助弱势青少年，强调社区、学校及慈善团体的作用，提出应帮助弱势青少年用法律手段保护自己的权益，并建议制定有利于残疾青少年的政策。2011 年，释永信代表提出完善孤儿救助制度和慈善事业法律法规，建议统一孤儿养育费标准，并通过立法明确慈善事业中各主体的合法地位及参与程序，加强慈善资金的监管，确保其合理使用。

23. 郭长江，新华网，2020-12-23，<http://www.news.cn/gongyi/20211015/C9906342EFF0000182FB11006E301988/c.html>。

24. 孙达：用慈善致敬生命，人民政协网，2024-07-30，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1805962247568033033&wfr=spider&for=pc>。

附录 3：社会组织协商实践案例

一、自然之友的政策倡导：原告、倡导者与“扫地人”

那大概是何艺妮永远不会忘记的一天。

2018 年 4 月，何艺妮第五次与绿孔雀栖息地调研团队一起前往云南红河谷一带，为当时自然之友正在推进的“绿孔雀保护案”完成最后的取证工作。

为深入无人区调查，团队采取了漂流取证的方式。然而，就在回收此前放置的红外相机时，石羊江上游的水电站毫无预兆地开闸放水，水流奔腾而下，将漂流艇直接拍在前方的巨石上，何艺妮被巨大的惯性冲入奔涌的江中，只能下意识地紧紧抓住漂流艇外侧的绳子。

“虽然抓着绳子，但几乎整个人都在水中，江水哗哗地冲刷，我只能用尽力气越过石块抓住船边的绳子，以对抗江水的冲击，耳边只有江水声，船长叫我放手也没听见。”何艺妮说。

当胳膊的力气实在对抗不住江水奔腾的力量，只能放开手，借着救生衣的浮力顺流而下，何艺妮最后幸运地在浅水滩安全“着陆”。

这次调查的尾声，顾伯健等科学家收集完红外相机走出深林已是傍晚，大家安静地划着船驶出无人区。突然船长幺哥对着岸边说：“绿孔雀！”何艺妮往岸边看去，长达半年的实地取证过程中从未现身的绿孔雀，出现在了江边。一群绿孔雀在夕阳的余晖中从河边飞跑进山林，落在最后的那一只，甚至还回头与何艺妮短暂对视。

这似乎是一个隐喻：环保公益组织在公益诉讼和政策倡导两条路径上的探索，就如同漂浮在宽阔河流上的小艇，要一点点开拓未知领域，同时应对难以预知的变化甚至风险，但为了那惊鸿一瞥，仍有一批又一批人在奋力前行。

争取起诉的资格

2013 年初，葛枫作为正式员工加入北京市朝阳区自然之友环境研究所（以下简称“自然之友”）后，接到的第一个任务是去调查铬渣污染现场。

铬渣，外观呈黄、黑、赭等颜色，大多呈粉末、颗粒或小块状，主要产生于铬盐行业及少数金属铬企业的重铬酸钠生产过程中，属于重金属危险废物。其中含有的六价铬易溶且不稳定，具有强氧化毒性，可以对人体、农作物机体、土壤、地下水等造成严重损害。

在云南曲靖的南盘江边，葛枫没有看到堆成小山的铬渣堆，但她目光所及处能看到大片因铬渣长期堆放、六价铬析出后被浸染成黄色的土地。曾经种满水稻的农田上，如今一片空荡荡，只有一块巨大的牌子树立着，上面写着 8 个红色大字：“禁止耕种 禁止放牧”。

“稻田的主人用平静的语调跟我讲，他儿子小时候就跟着大人在田边玩，有时会跳到水坑里游泳。他儿子在 15 岁的时候得了胰腺癌去世了，他不知道这个水坑不是一般的水，而是含有剧毒物质六价铬的水。”

葛枫此次调查的，正是被称为“中国环境公益诉讼第一案”的云南曲靖铬渣污染案。

2011 年 4 月起，云南曲靖陆良化工的 5000 多吨剧毒铬渣，被 3 名司机非法倾倒在曲靖市麒麟区越州镇、三宝镇。随着调查深入，人们发现在距离珠江源头南盘江不远处，陆良化工还堆放了一处总量达 28.84 万吨的露天铬渣。

2011 年 9 月，自然之友、重庆市绿色志愿者联合会、曲靖市环保局共同向曲靖市中级人民法院提交了云南铬渣污染的公益诉讼材料，同年 10 月获得曲靖市中级人民法院立案。

即使距离正式立案已经过去两年，葛枫与同行专家此次调查取证仍不顺利。除了有高昂的鉴定费做“拦路虎”，还要面临自然的挑战。“专家必须踩着皮划艇，到被污染的江中心取样，来看看污染到底有多严重。”

这一道阻碍还未能跨过去，另一道阻碍又摆在了自然之友与葛枫面前。

在某天下班回家的公交车上，葛枫接到自然之友时任总干事梁晓燕的电话。梁晓燕告诉她，正处在公开征求意见阶段的《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）修订案，新加入了公益诉讼条款，但是规定只有环保部门主管的中华环保联合会及省级的环保联合会拥有诉权。

从硕士阶段就关注环境公益诉讼议题的葛枫，深知公益诉讼制度对于公益环保组织来说有多重要，而且她刚刚以原告的身份从曲靖回京，“我们都已经在做公益诉讼了，已经做原告了，如果这个法律通过，我们就不能做了。”

葛枫与梁晓燕当即决定行动起来，为自然之友和所有公益环保组织争取诉权。

第二天早上 5 点多，葛枫起床开始搜索相关报道，一边积极联络媒体与同行，搜集大家的建议，另一边开始构思写给有关部门的建议信。

这封名为《关于正在审议的〈环境保护法修正案（草案）〉环境公益诉讼条款的紧急呼吁》的建议信，现在还留在自然之友的微博上。近 2000 字的呼吁，既有从法理角度对这一规定不合理性的分析，也有对公益诉讼重要性言辞恳切的陈述：“公益诉讼，是群众路线在环境保护领域的创新性延伸，是现代治理理念对于公众参与的核心要求和最后保障。”

葛枫提到，建议信发出后，有人大代表主动联系自然之友，表示愿意帮助他们进行提案。之后还有人代表告诉葛枫，当时他们的呼吁引起了立法者很大的关注，他们甚至专门成立了一个小组来研究怎么构建环境公益诉讼制度。

让葛枫没有想到的是，从 2022 年第一次建议开始，他们和其他环保公益组织竟然一起推动《环境保护法》进行了接连 4 次的草案修订和审议。“一般来说争议不大的法律二审就通过了，复杂的法律需要三审，再复杂的法律就要审得更多。”

2014 年 4 月 24 日，经过 4 次修订的《中华人民共和国环境保护法（修订草案）》（以下简称新《环境保护法》）终于获得第十二届全国人大常委会第八次会议表决通过。

其中第五十八条规定：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼：（一）依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记；（二）专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。”

同年 12 月，经过环保公益组织、专业人士等社会各界代表的反复建言献策，《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》对前述规定进一步明确为：“依照法律法规的规定，在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等，可以认定为环境保护法第五十八条规定的社会组织。”

“可能性”的胜诉

前述的改变，是独属于自然之友的胜利吗？站在当下开始回忆，葛枫觉得更主要的是民心所向。“我们不是‘天选之人’，那时候雾霾污染很严重，大家都关注健康，媒体才会那么关注环保。公众的关注是决策改变的根本所在。”

2013 年，中国遭遇了史上最严重的雾霾天气，全国平均雾霾天数达到 52 年以来的最高纪录。这一年，雾霾影响范围广泛，波及了 25 个省份和 100 多个大中型城市，覆盖了将近一半的国土面积。特别是在北京及其周边地区，雾霾问题尤为严重，全国上下对此有切肤之痛。

雾霾只是环境恶化的表征之一，水体、土壤的污染同样严重。中国经济的粗放发展模式和不合理的产业布局是雾霾问题的深层原因之一。第二产业在中国经济中占据主导地位，制造业和加工业的高能耗、高污染特性导致了大

量污染物的排放。各地区产业结构趋同，进一步加剧了区域性的污染问题。除了经济结构和产业布局，还有技术缺陷和治理不足、政策和管理存在短板、气象条件不利等多种原因。

《环境保护法》的修订是在这个背景下进行的。这一年，中国政府还发布了《大气污染防治行动计划》（即“大气十条”），并要求各地公布 PM2.5 数值。紧接着，2015 年，国家发布《水污染防治行动计划》（即“水十条”）。2016 年，《土壤污染防治行动计划》（即“土十条”）出台。2016 年，首批中央环境保护督察工作启动。2017 年，水污染防治法等得以修订。2018 年，我国水源地环境保护专项行动打了一场硬仗，环境问题整治完成率超九成，且行动范围已从长江经济带扩展至全国。

如此密集的修订法律、发布政策、开展行动，加上社会公众、环保公益组织、研究机构、舆论、政府等多方改变意愿的合力，为公益诉讼带来了一段发展的“黄金期时代”，而自然之友紧紧跟随着这个“黄金时代”，一路顺流而上。

“2015 年以后，我们就把公益诉讼作为一个非常重要的倡导手段去做环境保护，也是有了这个制度以后，自然之友的法律部门从我一人发展成十几个人的团队。”葛枫说。

从 2015 年 1 月 1 日新《环境保护法》正式施行的第一天起，自然之友的法律团队就一边“招兵买马”，一边“披荆斩棘”。当天，自然之友与福建绿家园共同提起的“福建南平生态破坏案”获得立案；2016 年，自然之友作为原告，先后关注和跟进了湖北、天津、甘肃、宁夏和江苏常州等地的环境公益诉讼案件。

2017 年，现任秘书长、彼时还未大学毕业是自然之友实习生的何艺妮，遇到了对自然之友意义重大的“绿孔雀保护案”。

绿孔雀，中国国家一级保护动物，被世界自然保护联盟濒危物种红色名录列为濒危物种。在我国，绿孔雀主要分布于云南，红河中上游地区的河谷是绿孔雀最重要的完整栖息地。

2017 年 3 月，何艺妮与自然之友团队前往这片河谷考察时，只看到被削秃的山头和正在作业的大型运输机械。彼时，斥资 10 亿元的戛洒江水电站正在此地开工建设，一旦建成，原本属于绿孔雀的河谷将被永远淹没在水流之下，绿孔雀也面临灭绝的命运。

4 个月后，自然之友向云南省昆明市中级人民法院提起诉讼，要求停止水电站建设。8 月 14 日，绿孔雀保护案在楚雄州中级人民法院正式立案。同月，戛洒江水电站停止施工建设。但是与过往所有案件相比，绿孔雀保护案的不同之处在于，水电站工程仍处于初始阶段，尚没有真正对自然环境与绿孔雀造成伤害。如果要法院支持自然之友的诉讼，需要大量的证据来认定一种潜在的可能性。

“取证工作涉及多个方面：绿孔雀的分布和栖息地状况如何？淹没区苏铁（国家一级保护植物）的分布及整体生态情况是怎样的？是否还有其他保护物种？”在葛枫看来，仅凭法律团队、植物学专家、鸟类专家这些人，取证工作异常困难。

由此，才有了文章开篇时何艺妮落水的惊险一幕。

取证工作得以顺利开展，是中国著名野生动物摄影师奚志农邀请漂流专家冯春参与，时任自然之友总干事张伯驹策划和统筹。冯春加入后召集了全国各地更多位漂流专家驰援，为调查团队漂流进无人区调查保驾护航。

2018 年 8 月，开庭现场，自然之友的原告团队面前，摆着一本 500 多页的绿孔雀案件的证据目录，除此之外还有大量的光盘、照片、GPS 点位等电子版内容。所有文字记录、影像资料、实物证据，都是自然之友团队和众多科学家、律师、野性中国摄影师，由么哥等漂流专家保驾护航，在湍急的戛洒江上、丛林密布的沟谷里，一点一滴搜集到的。

2017 年《云南省生态保护红线》公开征求意见，自然之友与科学家、山水自然保护中心、野性中国等多家机构合作将调查到的绿孔雀位点信息提交给主管部门，通过政策倡导，最终位于水电站淹没区的绿孔雀栖息地被政府划入生态保护红线，受到法律的严格保护。

2020 年 3 月，昆明市中级人民法院作出一审判决，认为案涉水电站的淹没区已经构成生物学意义上的绿孔雀栖息地，一旦淹没，很可能对绿孔雀的生存造成严重损害，因此，判决建设方立即停止基于现有环境影响评价的案涉水电站项目建设，不得截流蓄水，不得对该水电站淹没区内植被进行砍伐。

2020 年 12 月，云南省高级人民法院二审维持一审判决，作为全国首例野生动植物保护预防性公益诉讼案件，绿孔雀保护案被最高院列为指导案例。

通过代理绿孔雀保护案，何艺妮意识到两个问题：“其一，一定要在损害发生之前尽量把它控制住，不然的话代价会很大；其二，要倡导环境问题背后的制度完善，以更深远系统地解决环境问题。”

推进更系统深远的制度完善

对于自然之友而言，做公益领域的政策倡导，似乎是他们“基因”的一部分。

自然之友的创始会长梁从诫先生，自 1993 年开始关注民间环境保护活动。1994 年 3 月创立了自然之友以后，彼时作为全国政协委员的梁从诫，就多次通过政策倡导的方式，达到保护生态环境、激发民众关注环保问题的目的。

1998 年 7 月，时任美国总统克林顿访问桂林，梁从诫作为中国民间环保人士之一陪同。他借此机会向克林顿总统送上了濒危动物滇金丝猴的照片，并精炼地作了介绍。此事得到媒体关注后，梁从诫又积极向中央有关领导直接反映情况，促成了对滇西北德钦县原始森林及国家一级保护动物滇金丝猴的保护。

同样在 1998 年，时任英国首相布莱尔访华期间，梁从诫以个人名义向他递交了要求在英国禁止藏羚羊绒贸易的公开信，获得布莱尔回信支持。1999 年，已经 67 岁的梁从诫前往可可西里索南达杰自然保护站，亲手将从盗猎分子手中缴获的近 400 张藏羚羊皮付之一炬。

之后，梁从诫在社会上积极宣传保护长江源生态及青藏高原野生动物的重要意义和紧迫性，积极支持可可西里地区的反盗猎行动，建议并促成政府主管部门在保护藏羚羊方面出台重大措施。

2007 年，自然之友做出战略规划，开展政策倡导。随后，2013 年时任自然之友总干事张伯驹，支持葛枫搭建起自然之友的法律与政策倡导团队，专业地开展这项工作。

葛枫、何艺妮以及更多的后来者要面对的问题是，如何在失去梁从诫这个极具影响力的人物之后，依然能够促成政策的改变与落地？

首先是采取最“老实”的办法，即在每年全国“两会”召开时，通过提案推动相应政策的改变。

从踏上政策倡导这条路至今，自然之友持续关注污染防治、生物多样性保护、气候变化等环境保护议题，与全国人大代表、全国政协委员合作提交了《关于提请全国人大全面修改〈野生动物保护法〉加强野生动物及其栖息地保护，促进人与自然和谐共生的建议》《关于全面加强我国湿地保护，将小微湿地纳入法律保护的提议》等多件建言。

在工作过程中，何艺妮逐渐意识到，很多环境问题的产生并不一定是因为“坏人”存在，而可能是因为现实中存在一定的空白或障碍。

“比如环境影响评价这个市场，按照市场逻辑它一定是给钱越少、出活越快越好，但这完全跟生物多样性的调查逻辑是违背的。”何艺妮分析称，“举个例子，迁徙的水鸟可能每年就只有春季和秋季出现，这意味着调查至少要横跨这两个季节，但很多环评项目可能一两个月就做出来的。”

为了解决这类矛盾，自然之友一方面支持山水自然保护中心搭建相应的数据库，为信息不对等造成的环评失实问题提供解决方案；另一方面，自然之友持续针对环评失实的违法行为提起公益诉讼，并倡导政府完善制度。

此外，自然之友还按月整理和发布《环境与气候政策简报》，按季度推出《自然之友·环境政策与法律解读报告》系列等，记录中国环境政策变化历程的同时，也将调查研究结果向参与环保事业的机构和人士开放。

在环境公益诉讼与公益政策倡导的道路上走了这么久，现存法律中究竟有多少内容全部源于自然之友的建议？

何艺妮无法给出一个确定的答案。在她看来，公益诉讼与政策倡导是相辅相成的关系，实践中的环境问题，背后多少都存在制度层面的完善空间。需要通过诉讼暴露出来具体的问题并着力去解决，在此过程中让背后的制度问题被看到和讨论，进而推动更系统深远的制度完善。

何艺妮这样总结自然之友的行动逻辑与策略：接收公众举报的一线环境问题，分析问题背后的违法性和制度问题，在证据落实之后将能够通过诉讼解决的问题提起公益诉讼，同时对关键制度问题开展深入研究，通过诉讼解决具体环境问题，并扩大对关键制度问题的多方讨论，再通过公众传播、政策倡导等方式扩大影响力，等待改变发生。

做公共利益的“扫地人”

随着 2017 年检察院加入提起环境公益诉讼，中央环保督查等手段有力推动，大量容易被发现和解决的环境问题不再流向自然之友等社会组织，社会组织整体的案源数量减少，但社会组织收到的环境案源背后的环境问题和制度问题则较早期更为复杂。比如干旱地区地下水超采、电商平台售卖违法物品、可再生能源开发造成生物多样性破坏等问题，需要自然之友法律团队投入更多时间和成本来进行问题钻研和攻坚。

在自然之友前总干事刘金梅的带领下，自然之友开启了聚焦具体行业和议题的政策倡导工作方法。在推动钢铁行业减污降碳方面，自然之友与在地机构合作调研，致信企业和政府，逐渐建立起与钢铁企业、监管部门、立法机关等多主体的对话合作渠道，以更全面的视角系统性地探索行业议题的解决方案。

自然之友的另一个难题也是多数公益组织都面对的问题：缺钱。对于公益组织来说，想要建立一支专业的团队，充足的资金是最基础的。尤其在公益诉讼领域，诸多的案件如前述提到的云南曲靖铬渣污染案、绿孔雀保护案一样，或是需要长时间的博弈与等待，或者需要花费大量的人力物力取证。

而对于团队中的每一个人来说，要求参与者“为爱发电”并不现实。“我的同事们都特别想做公益服务，也有很多年轻人摩拳擦掌地加入公益，但是年轻人哪怕不成家、不养娃，至少要租房要吃饭吧。”

即使面临上述困境，葛枫仍然期望环保组织未来坚持下去，因为“环保组织在公益诉讼领域的价值是不可替代的”。

“公益诉讼是一件很专业的事情，需要具备取证的技能、诉讼的技能还有做倡导的技能。”对于法治建设的意义，葛枫给出了一个贴切的比喻，“法律有扇门、有条路，就看你走不走。你不走的话草就会长起来，然后就没路了。”

何艺妮则强调：“并不是说我们一定要做公益诉讼，它只是推动制度完善、解决环境问题的一个手段而已。”与政策倡导相伴的，是自然之友在公众参与方面的探索。

2011 年，自然之友发起玲珑计划——公民气候行动计划，在全国范围内召集参与者，为意识到气候变化问题并且寻找解决方案的人赋能，通过提升知识储备、提供针对性建议和启动资金等方式，让玲珑计划的参与者宛如撒向全国各地的火种，影响更多公民关注、参与和回应气候变化领域的问题和挑战。

目前，玲珑计划已经进行到了第五期。前 4 期玲珑计划共吸引了 950 人报名、125 位“种子伙伴”入选，共赋能 70 位气候行动者并支持他们开展公民气候行动。

2014 年，自然之友的共同体之一盖娅自然学校成立。盖娅自然学校专注于自然教育领域，希望通过“体验式的环境教育”活动，帮助大家了解大自然家园，重新认识属于自然的自己，进而成长为一位“绿色公民”。

此外，通过在全国各地的 3 万余名志愿者、21 个小组和每年超过 1000 次的自然体验活动，自然之友搭建起了一个公众参与环境保护的平台，让每一个普通人都有机会认识和参与环境保护活动。

何艺妮认为，公众参与是政策倡导之外，属于自然之友的另一部分“基因”。

何艺妮这样阐述这个“基因”的内涵：“环境问题涉及每个人，我们要唤醒公众的环保意识，激发公众自发的环保行动，共同保护环境公共利益。”

在唤醒、参与和争取这个漫长的过程里，作为先行者的自然之友不可避免地要替其他人“试错”和“踩坑”。

这样做的意义究竟是什么？或许自然之友创始人梁从诫先生的话可以回答：

“这个国家是我们的，脏了，总得有人扫吧。”

采写：赵明鑫

二、融合中国：既是政策需求者，也是政策推动者

李俊峰身上有很多标签：北大光华管理学院毕业生、上市公司创始人、北京市智力残疾人及亲友协会主席……对他而言，在所有亮眼的标签中，最重要的一个标签或许是“小铮的爸爸”。

小铮是一名心智障碍者²⁵。因出生时缺氧造成的重度脑瘫，小铮在出生后就不会哭、不吃奶水。医生甚至曾预估，小铮一生都站不起来。

在小铮出生后的头几年，李俊峰一直生活在痛苦之中，甚至以各种借口逃避。有一段时间，他不愿意把儿子的情况告诉别人，哪怕面对朋友，李俊峰也避讳谈到孩子。

孩子总要长大，逃避不是办法。到了入学年龄，李俊峰坚持让小铮去普通学校上学。小铮白天在学校上三年级的课，晚上在奶奶、妈妈的辅导下，补习一年级的知识。为了融入“正常生活”，小铮和家人都背负着巨大的压力。

刚接触融爱融乐时，一位专家问李俊峰：“你希望孩子以后干什么呢？考大学吗？如果不是为了考大学，那孩子最应该学的是什么呢？”如醍醐灌顶，李俊峰终于意识到，对于小铮而言，最重要的不是变成所谓“正常人”的样子，而是以他本来的样子获得独立生活的能力。

不过能够“醍醐灌顶”的家长似乎并不多，大量案例证明，家长们陷入困苦的僵局：不解的目光、羞愧的自己、改变不了的状态、巨额的康复成本……到底该怎么办？

融合中国探索出的路径是——家长们站在一起，组织结成网，支持自己，撬动社会，推动政策进步。

空白：他们是谁？他们如何生活？

据北京市晓更助残基金会（以下简称“晓更基金会”）介绍，心智障碍者一词是从国外借鉴而来的一个统称名词，中文来自我国港台地区的译法。

在我国，近年来随着科普力度加强和公众认知进步，大部分心智障碍者已经可以免受“傻子”“痴呆”等污名造成的困扰。例如，孤独症谱系儿童被称为“星星的孩子”，唐氏综合征人群被称为“糖宝”。

心智障碍者并不是一个有效的“官方”统称，国家也没有对这一人群进行专门分类。我国残疾种类分为肢体残疾、听力残疾、视力残疾、智力残疾、精神残疾以及多重残疾 6 类。在现实中，有的心智障碍者拿智力残疾证，有的拿精神残疾证，区分标准模糊，缺乏权威的统计数据²⁶。业界根据官方数据估算，中国心智障碍者数量超过 1000 万人。

比数据更模糊不清的，是心智障碍者的生存情况。心智障碍者在语言、行为、生活习惯等方面存在一定的特殊性，

25. 根据美国智能及发展障碍协会的定义，心智障碍是指先天性的智力障碍及发展型障碍，有着不同的情况和类别，有着不同的情况和类别，主要包括智力发育迟缓、唐氏综合征、广泛性发育障碍（孤独症、阿斯伯格症、Retta 综合征、非典型孤独症等）、部分脑瘫和癫痫造成的发展障碍以及其他发展障碍等 5 种类型。

26. 根据第六次全国人口普查人口总数以及第二次全国残疾人抽样调查我国残疾人占全国总人口的比例、各类残疾人占残疾人总人数的比例推算，2010 年末，我国共有残疾人 8502 万人，占全国总人口 6.34%，涉及 2.6 亿家庭。其中，智力残疾人 568 万人，精神残疾人 629 万人，多重残疾人 1386 万人，多重残疾人中包括 430 万人伴有智能障碍。

但大多数人对的认知和接纳程度非常有限，加之亲属担忧他们会遭遇旁人异样的眼光甚至围观、谩骂，因此他们宁愿将心智障碍者长期“锁”在家里。

实际上，心智障碍者家庭对于融入社会的渴求十分强烈。根据调研²⁷，39%的家长希望孩子能融入社会，像普通人一样生活；26%的家长希望孩子能有一份工作，过上有品质、有尊严的生活。

组织：为了孩子，家长们决定站在一起

1997年5月，当李俊峰还在为确诊的儿子东奔西走的时候，广州市扬爱特殊孩子家长俱乐部（以下简称“广州扬爱”）正式创办，心智障碍者家长组织作为一种新的组织形态出现在行业中。

2011年，心智障碍者家长王晓更女士与其他14位家长共同发起创办了北京市海淀区融爱融乐心智障碍者家庭支持中心（以下简称“融爱融乐”），明确提出其使命是通过推动社会环境改变来促进心智障碍者实现平等社会尊严。2011年以后，心智障碍者家长组织进入较快速发展时期。

2013年，王晓更邀请李俊峰加入融爱融乐，实际接触后，李俊峰出任融爱融乐总干事。由此开始，李俊峰从为了改变小铮的境遇独自奋斗，变成和更多家长一起奋斗。次年，在融爱融乐、广州扬爱等家长组织的号召下，17个家长组织共同在长沙发起融合中国心智障碍者家长组织网络项目（以下简称“融合中国项目”），旨在通过对中国心智障碍者家庭的支持，促进联合国《残疾人权利公约》在中国的有效实施，实现心智障碍者及其家庭全面平等融入社会，更有尊严地生活。

2017年9月12日，56岁的王晓更因病逝世，离开了这个世界以及她的孤独症（也称“自闭症”）儿子。在融爱融乐第二届理事会换届时，李俊峰给自己投了一票，接替王晓更，成为新一任理事长。就在王晓更去世的第二年，为纪念和传承她提出的社会融合的遗志，北京市晓更助残基金会（以下简称“晓更基金会”）正式成立；2021年，融合中国网络项目作为品牌项目正式归属于该基金会。

当家长李俊峰选择“走出去”以后，他和小铮的生活状态发生了令人惊喜的变化。“家长走出来，孩子就有未来。”这成为李俊峰反复强调的一句话。他结合自己养育小铮的经历，意识到心智障碍者不愿走出家门，一方面因为曾经受到他人的歧视，本就脆弱的心灵更加封闭；另一方面则是因为家长的过度保护——因为害怕伤害，宁可自己的孩子停步不前。

“正如晓更老师一直强调的：家长的改变是我们去撬动社会改变的第一步。”李俊峰说。

教育：为更大的改变找一个抓手

接受教育是心智障碍者及其家庭最重要的需求之一。2017年的一项调研²⁸显示，融合中国项目网络覆盖的家庭代表中，70%的心智障碍者处于学前和受教育阶段。学前教育和义务教育阶段的支持是最迫切的需求，40.8%的家长将入学问题列为首要困扰。

对于在常态普通环境中的融合教育²⁹，家庭需求十分强烈。2017年，融合中国项目网络调研报告³⁰显示，85%的家长认为进入普校接受融合教育，更有利于孩子融入同龄人、融入社会。

27. 晓更基金会融合中国项目网络，2017年，《随班就读师资状况和家长需求抽样调研报告》。

28. 《2017年融合中国项目网络家长需求调研报告》，ABC美好社会咨询社。

29. 融合教育，又被称为全纳教育，是一种全新的教育理念和持续的教育过程。它从平等和接纳的原则出发，以儿童需求为中心，尊重学习者的差异、关注发展、反对歧视排斥，促进所有儿童在文化和社会中的参与。在中国义务教育阶段，融合教育是推动包括残障儿童在内的所有适龄儿童都能平等获得有质量的基础教育。

30. 2017年，晓更基金会融合中国项目网络《随班就读师资状况和家长需求抽样调研报告》。

对大多数人来说，相比于融合教育，特殊教育³¹是更为熟悉的词汇。

理论上，特殊教育应该作为一种资源和手段，成为融合教育系统建设的一部分，但实际上，特殊教育往往被简化理解为针对特殊人群主要是残障学生的、固定的教育形式。这也成为心智障碍者接受优质教育的阻碍。

据统计，截至 2020 年，全国共有特殊教育学校 2244 所，在校生 88.08 万人，约 1/2 的特殊儿童在普通学校就读，接受融合教育³²。然而，面对心智障碍者及其家庭的实际需求，特殊教育供给仍有较大不足。

与我国台湾地区相比，2016 年统计数据显示，该地区随班就读学生占比 83.1%，附设特教班学生占比 10.9%，这两类融合教育模式共占比 94%。我国台湾地区自 1990 年起开设的资源教室（资源班）、高达 1:7 的普校特教师生比例、巡回辅导、特教方案、校内融合活动等配套支持也为融合教育的系统化发展奠定了基础。

通过 2017 年至 2019 年针对 65 个个案对象的定性调研，融合中国项目网络进一步抓住了融合教育在学校落地面临的核心障碍，包括：师资不足以及教师的能力准备不足、校园环境及环境建设等关键要素欠缺、缺乏科学的入学评估和入学安置、“一人一案”的制定与落实以及校内专业支持体系的建设亟待开展。

有了这些亟待解决的问题，晓更基金会接下来要思考的是，应该调动哪些力量共同解决这些问题，进而推动大范围改变的发生？

倡导：既是政策需求者，也是政策提出者

2012 年，在 20 个成功试点案例的基础上，广州扬爱完成了《关于随班就读支持问题和诉求的诉求信》和《关于建立随班就读支持资源中心试点的建议》两份融合教育政策倡导文件，决定通过政策倡导的方式推动改变的发生。

幸运的是，改变真的发生了。2012 年 6 月，广州市教育局正式复函广州扬爱并分别拨款 20 万元，在越秀区启智学校和番禺区培智学校设立随班就读资源中心试点。

早在 2008 年，依托于“融爱行”公益项目，广州扬爱就开始进行“随班就读入校支持”个案支持探索。此后 4 年间，广州扬爱利用自身资源打开了家长组织探索融合教育的实践之路，终于成功地策动了广州市当地政策修订与政府部门的支持。

2013 年 2 月，广州市政府办公厅发布《关于加强我市特殊教育工作的实施意见 2012—2016 年》，正式把特殊教育纳入广州市“十二五”工作规划。至此，广州地区残障儿童在普通学校的困境问题被归类为全市共识问题。

从个案到共识，再通过政策文件指导解决，广州地区残障儿童融合教育问题有文可依，有例可鉴，这是家长组织早期融合教育政策地方性倡导探索最为成功的实践案例，也为其他地区家长组织开展融合教育政策倡导提供了可借鉴的思路。

南开大学社会建设与管理研究院院长、教授关信平表示，在社会公益组织与政府社会政策之间形成相互促进和制度衔接，既是社会公益事业发展的重要条件，也是提高政府社会政策社会效益和运行效率的重要条件，具有重要意义³³。

作为晓更基金会理事的李俊峰，也非常认可政策支持路径。过去做公务员和下海创业的经历，让他一早意识到，想要心智障碍者能够过上有尊严、有品质的生活，只靠家长组织和专业机构是远远不够的。“只有政府、商业和公益三者都动起来，才能规模化、系统性地解决一个问题。”

31. 特殊教育是指使用一般的或经过特别设计的课程、教材、教法 and 教学组织形式及教学设备，对有特殊需要的儿童进行的旨在达到培养目标的教育。

32. 国家统计局《中国儿童发展纲要（2011-2020 年）》终期统计监测报告的数据。

33. 关信平，《社会公益事业与政府社会政策的相互促进与衔接》。

扬爱荣誉理事长及晓更基金会的理事戴榕说：“支持不是凭空而来。之前我以为政策倡导得靠专业人士去做，但我错了，残障人群和家长们更了解自己的需求，以他们为主体去争取权利，更有说服力。扬爱的实践也证明，残障人群和家長站在政策倡导的前沿去呼吁，会得到更多专业人士和公众的支持。”

在以广州扬爱作为切入点作模式分析后，晓更基金会在深圳壹基金公益基金会等机构的支持下，于 2017-2021 年间在全国持续开展心智障碍儿童融合教育议题调研，探究特殊需要儿童在普通教育学校的现状和面临的挑战，并基于调研数据形成多件建言：

2017 年基于《随班就读师资状况和家长需求抽样调研报告》，形成《关于提升全纳教育的专业能力及建设支持体系的建议》。

2018 年基于《适龄残障儿童入学状况在线调研报告》，形成《关于完善融合教育支持体系的提案》《关于提升普通学校教师融合教育专业素养的提案》。

2019 年基于《适龄特殊儿童入学、就学存在问题及对策建议的调研报告》，形成《加强残障儿童入学保障机制，确保适龄残障儿童平等接受义务教育的建议》《督促各地落实专家委员会机制，促进实现残障儿童入学零拒绝的建议》。

2020 年基于《我的学校——关于残障儿童在融合教育中的学习体验》调研，形成《建议系统修订完善随班就读相关办法，促进提升特殊需要儿童融合教育》提案。

2021 年基于《从特教助理看融合教育发展状况》调研报告，形成《关于推动〈特殊教育提升计划（2021-2025）〉系统落实普通学校中的特殊需要学生“一人一案”的相关建议》。

这些建言经由多个人大代表、政协委员提交，积极与相关部门建设性沟通，并通过社群联合传播、媒体合作传播等策略共同提升议题的可见度。带动社群参与政策需求调研、形成建言、优化现有政策、推动新政策出台和落实，把心智障碍者入学以及获得优质教育的需求不断显性化，成为推动政策改善的一个促进因素。

改变：更完善的环境与更强大的组织

在越来越多社会组织选择走上政策倡导之路后，改变越来越频繁地发生了。特别是 2020 年教育部出台了《关于加强残疾儿童少年义务教育阶段随班就读工作的指导意见》，更系统地从理念、规范、操作等方面对融合教育的开展和落地提出更多建设性指导意见，这些意见内容对连续几年建言所反馈的群体需求进行了有效回应。

过去 5 年，在政府主导、多方倡议下，我国融合教育规模显著增长——尽管仍有较多挑战，但在 2016-2020 年间，我国特殊教育在校生总数增幅达到 79.13%，其中随班就读占比最高³⁴。

改变，也在心智障碍者家长自组织的内部发生。探索过程中，议题倡导成为家长自组织发展的动力。基于议题开展的讨论、共学、培训、调研提升了社群间的互动频次和黏性；议题倡导带来的良性改变和典型案例的经验分享，成为社群意识觉醒的驱动力。家长自组织的规模增长、需求显性化、影响力扩展，也为议题的调研、倡导乃至后续政策影响带来了丰富的实践土壤和能量。

晓更基金会通过融合中国项目网络的知识与信息共享途径，帮助网络内个体组织发展，提升其对社会问题的认知度，形成以社群需求为导向的行动策略，凝结出了具有高度共识的组织定位与价值观。

家长自组织的功能也从初期的社群联系、抱团取暖，逐步升级为通过融合倡导促进心智障碍行业发展、带动相关方关注支持、提升群体福祉，形成了“残障自组织意识觉醒→集体化学习→内部互助→对外倡导影响→实现社群阶段目标”的互促发展闭环。

34. 教育部，2016 年，2021 年，《全国教育事业统计公报》。

未来：融合中国项目网络还想做更多

在教育领域政策倡导的进步，对于心智障碍者群体来说只是“万里长征第一步”。按照年龄进行划分，心智障碍者及其家庭在不同年龄段都面临着不同的挑战。针对一些尚存空白的区域，融合中国项目网络积极展开行动。

一是 16-45 岁年龄段的心智障碍者。他们的主要需要为社区融合、自主生活、融合就业，目前这些方面的服务供应稀缺，专业人员严重缺乏，政策支持薄弱。

早在 2013 年底，融合中国项目网络的核心枢纽单位融爱融乐就启动了支持性就业项目试点，累计支持超过 110 人次心智障碍者上岗。2019 年，广州扬爱《2019 年广州市成年心智障碍人士就业状况、就业需求和就业可行性调研报告》。此后，其他伙伴组织在北京、广州、郑州、温州等地开展了不同就业模式的探索。

2021 年 7 月，《中华人民共和国职业教育法（修订草案）》公开征求意见期间，晓更基金会组织残障家庭代表、专家学者代表、一线职业教育实践者和企业代表等，收集并提交与心智障碍者等特殊需要人群相关的修改意见。

2021 年 10 月，融爱融乐获得北京星巴克公益基金会的支持，启动“展心计划——心智障碍者融合就业促进项目”，项目在北京、广州、上海、长沙、成都等地落地，围绕职前教育、雇主拓展、职场支持 3 个就业障碍开展系统项目实践和政策推动工作。

二是年龄在 45 岁以上的心智障碍者，他们面临父母走向暮年、家庭无力照顾、针对性服务欠缺等问题，不少人在成年甚至青少年时期就早早地进入了养老机构，而面向心智障碍者及家庭的养老、双老、特殊需要信托等服务仍极度缺乏。

广州扬爱在 2018 年开展了“心智障碍者双老家庭支持试点”项目，为成年心智障碍者及家属提供专业整合的支持服务。将专业咨询、资源连接及照顾支持、情感支持等资源导入老龄化家庭，降低照顾者身心压力，提升心智障碍者及亲属生活质量。

2018 年，晓更基金会在专家支持下颇具前瞻性地提出了推动特殊需要信托的设想，经过两年的研究和调研，又提出心智障碍者特殊需要信托服务框架。针对养老信托问题，广州扬爱于 2021 年开展了广州市心智障碍家庭养老服务需求研究调研。

2021 年 3 月，作为晓更基金会理事的李俊峰，为了小铮未来的生活，与光大信托签署了国内首单特殊需要信托，顺位社会监护人设为融爱融乐，监察人设为晓更基金会。他是中国第一批尝试通过特需信托进行孩子未来托付规划安排的家长。李俊峰认为，不能等到服务“完善”了再为孩子打算。“服务在成长，社会也在进步。你看到这个服务水平，就会想（要）下一个服务水平，永远都是在这样的过程当中。”

如今，小铮已顺利就业多年，是北京一家公司的保洁人员。他不仅每天独自乘公交上下班，还在晚上回家买菜给家人做饭。此外，他还喜欢看电影、话剧、跑马拉松，在 2018 年举办的全国助残日公益徒步活动中，小铮用 2 小时 11 分跑完半马。

李俊峰对政策倡导之路的未来也充满信心：“经过这几年的努力，尤其是这些已经参与，或者说已经行动起来的家长的共同努力，还有政府的高度关注和积极行动，已经有越来越多新的变化和进展出现。”

参考文章：

- 1.《中国慈善发展报告》（2022）心智障碍者家长自组织网络议题倡导实践案例
- 2.融合中国项目案例（三一基金会撰写）

编写：赵明鑫、顾磊

三、守护未来：女童保护的倡导之路

2013 年夏天，短短 20 天内，有 8 起 14 岁以下女童遭性侵的事件被媒体集中报道。

震惊之余，时任《京华时报》记者的孙雪梅被深深触动。她成长于贵州省习水县的小山村，曾因缺乏性教育而将月经误认为疾病，这段亲身经历和作为记者对社会问题的洞察，让她对性教育的重要性有着深切体会。

孙雪梅决心行动，她联合百位女性记者，发起了“女童保护”公益项目，致力于保护儿童免受性侵害，唤起公众对这一问题的关注。

儿童性侵害是一个世界性问题，联合国将防止儿童遭受性侵害列入可持续发展目标的子议题中，要求成员国定期开展调研并及时反馈情况。一项汇集了 68 篇研究文献的分析报告³⁵指出，中国 0-17 岁儿童中，躯体虐待的发生率为 26.6%，情感虐待的发生率为 19.6%，性虐待的发生率为 8.7%，忽视的发生率为 26.0%。

在中国，由于受传统文化“谈性色变”观念、施害者和受害者之间权力不对等以及对“私事”与“公事”刻板界定等因素的影响，儿童性侵害问题长期处于“隐秘的角落”。然而，随着互联网和新媒体的快速发展，越来越多恶性的儿童性侵和猥亵事件被揭露，引起广泛关注。

2013 年 6 月 1 日，“女童保护”项目发布第一条微博，引起了社会各界的广泛关注和讨论。为了用更专业的方法做公益，回应社会信任，2015 年 7 月 6 日，“女童保护”升级为中国少年儿童文化艺术基金会专项基金。2018 年 3 月，团队宣布成立北京众一公益基金会，深耕儿童防性侵议题。

随着项目推进，一个由志愿者、教育工作者、法律专家和媒体人组成的专业团队逐渐成型。

初探：“自下而上”的乡村防性侵教育

项目成立初期，团队通过案头探究及调研发现，性侵儿童案件的隐案率高达 1:7³⁶，且熟人作案比例高，受害者呈低龄化趋势。为了有效应对这些问题，“女童保护”团队决定打通第一条行动路径，“自下而上”地通过制定专业教案、培训志愿者讲师和开展科普讲座等方式，推广儿童、青少年防性侵课程，令既有问题显性化，提升公众意识。

在“女童保护”项目的起始阶段，团队成员深入乡村学校，通过与孩子们的直接交流，收集他们的真实反馈，以此不断优化教案。最初，课程内容的构建参考了北京林业大学人文学院心理学系教师、性社会学博士方刚的建议，他提供了关于如何教授孩子们预防性侵害的宝贵意见。这些建议被整合进教案中，内容涵盖了对身体的认识、识别和防范性侵害的方法以及在遭遇性侵时的应对策略和性侵后的处理方式。

课程的首次试讲在云南大理漾濞彝族自治县的 3 所学校进行，由两位女记者授课，并通过微博和微信等社交媒体平台进行实况发布，引起了社会的广泛关注。尽管项目的初衷是保护女童，但从第一堂课开始，“女童保护”就实行了男女生同堂教学。孙雪梅指出，近年来男童受侵害的案件也时有发生，她希望防性侵课程不仅教会女孩男孩都学会保护自己，还能教育他们无论任何时候都不能伤害他人。

随着课程的实施，团队根据孩子们的真实生活体验对教案进行了迭代优化。一次授课后，一位小姑娘的提问——“被人欺负要告诉爸爸妈妈，可我的爸爸妈妈不在身边怎么办？”——促使孙雪梅和团队回到北京后紧急修订教案，将所有涉及“爸爸妈妈”的内容替换为“家长”或“值得信任的大人”，以适应更多孩子的情况。

35. 方向明等，“The Burden of Child Maltreatment in China: A systematic review”，Bulletin of the World Health Organization, 2015 年，第 93 卷，第 176-185C 页。

36. 中国人民公安大学王大伟教授，援引英国相关数据，中国大陆严重性侵报案率仅 7.3%，怎样让孩子远离性侵？_ 澎湃号·媒体_ 澎湃新闻-The Paper。

通过数十次的精心修改，“女童保护”团队最终形成了第一版儿童防性侵教案，并通过严格的考核和培训，将这些宝贵的教育理念和知识传递给孩子们。此时，项目已初具规模和影响力。

那时，孙雪梅和团队成员认为，只要做好观念普及，推动防性侵教育进入常态化教学就算完成使命。然而，随着时间流逝和项目推进，他们逐渐意识到，实现这一目标的道路依然充满挑战。

首先，面对社会“谈性色变”的态度，性教育的普及遇到阻碍。虽然学校对于基于保护的安全教育持开放态度，但对于全面性教育，部分学校仍然难以接受。城乡学校虽然普遍存在对性教育的需求，但由于性教育资源和基础的差异，使得课程手册的编写和实施复杂多变。此外，家长对于性教育的态度也呈现出明显分歧，一些家长能够与孩子开放地讨论性知识，而大部分家长观念保守，认为“这是会教坏孩子的东西”。

其次，科学性教育与根深蒂固的传统观念之间存在较大的鸿沟，这使得性教育教材的编写尺度难以把握，导致全国统一的教材编写工作进展缓慢。这种差异不仅体现在教材内容的适宜性上，还涉及到如何在尊重传统价值观的同时，有效地传递科学的性教育知识。

性教育的普及和推广是一个长期而复杂的过程，团队成员意识到，除了自己躬身入局，还需要社会各界的共同努力和持续关注。

转变：开展“自上而下”的政策倡导

面对初步行动的局限性，“女童保护”意识到，问题的解决需要更深层次的制度改革和社会动员。2014 年起，除了原有“自下而上”的路径，团队开始了“自上而下”的倡导策略，通过召开“两会”代表委员座谈会和发布年度调查报告，携手具有法律、研究、政策制定等专业背景的“两代表、一委员”（即党代表、人大代表和政协委员），推动政策改变，完善制度保障。

“女童保护”在 2013 年发出第一条微博，呼吁废除“嫖宿幼女罪”，并将其并入强奸罪从重处罚。这一呼吁获得了广泛认同，2015 年，在社会各界多方努力下，《刑法修正案（九）》正式将“嫖宿幼女罪”废除，并入强奸罪。这一改变有助于更严厉地打击性化、性侵未成年人的犯罪行为，也激励了“女童保护”团队成员进一步发挥媒体人的天然优势，通过定期、深入的调研，精确瞄准政策倡导的“靶心”，并依托新媒体平台，影响公众、媒体、意见领袖等政策影响者和决策者。

2016 年，“女童保护”团队与中国社会科学院法学研究所研究员、研究生院教授梁慧星一起呼吁保障受性侵儿童的民事求偿权，推动民法典中相关规定的修订。如今，按照民法典，未成年人遭受性侵的诉讼时效自受害人年满十八周岁之日起计算，可以在年满十八周岁后的三年内提起诉讼。

在媒体倡导、联结关键人物联合呼吁之余，“女童保护”团队进一步参与政策建言。他们遵循“意识—意愿—行动”的递进逻辑，即从唤起个体意识到外部世界或内心世界中存在某种需要关注或解决的问题，到产生解决问题或采取行动的意愿，再到将内在意愿转化为可以解决问题或实现目标的实际行动，提供基于调研的儿童防性侵、儿童保护等线索，推动代表委员撰写并提交事实依据充分、改进措施详实的建言，并在建言提交后通过媒体加持，提高社会关注度和曝光量，推进政策与法律的完善。

“女童保护”团队凭借精确高效的工作，获得社会公众和专业人士的认可，进入有关部门的视野，成为社会力量开展政策倡导的生力军。

特色：善用“两会”平台发声 推动法律政策进步

“女童保护”积极参与推动提交的“两会”建言，多次被主流媒体评价为“两会好声音”。团队参与了推行受

性侵儿童“一站式”询问机制、完善性侵犯儿童犯罪人员从业限制与信息公开制度、加强儿童“网络保护”等倡议。这些建议得到了相关部门的回应或采纳。

（一）全面推行受性侵儿童“一站式”询问机制

2018 年，“女童保护”在“两会”代表委员座谈会上提出“全面推行受性侵儿童‘一站式’询问机制”倡议。时任全国人大代表刘丽通过调研进一步完善倡议内容，提交建言并获得最高人民检察院答复，最高检会同公安部、全国卫生健康委员会共同办理；2019 年，最高检在《2018—2022 年检察改革工作规划》中，提出推行未成年人被害人“一站式”询问、救助机制；2021 年，最高检进一步在“十四五”发展规划中提出全面推动“一站式”询问机制。同年，最高检第九检察厅和“女童保护”签署合作备忘录。

根据合作备忘录，双方将共同推进未成年人防性侵教育工作开展，深入落实最高检历史上第一份检察建议书——“一号检察建议”，加强检察系统法治进校园、普法进社区等活动与“女童保护”预防性侵课程开展活动相结合的力度，共同推进未成年人防性侵知识在校园、社区的普及。同时，双方将共同加强未成年人检察社会支持体系建设，推进未成年被害人救助、预防未成年人犯罪等方面的工作。

根据《未成年人检察工作白皮书（2023）》，随着有关工作的持续推进，截至白皮书发布时间，检察机关协同公安机关、妇联建成“一站式”办案区 2100 余个。

（二）完善性侵犯儿童犯罪人员从业限制与信息公开制度

2017 年，“女童保护”团队发现，上海、浙江、江苏等地均有性侵犯儿童罪犯从业禁止、信息公开的量刑建议或实施办法，后经大量案例统计分析，将这一值得推广的举措定为当年“女童保护”全国“两会”代表委员座谈会的议题。时任全国政协委员汤素兰以事实、数据与研究为基础，经过进一步的调研完善，提交了《关于公开性侵犯儿童犯罪人员信息并禁止其从事易于接触儿童职业的建议》，并得到司法部的答复。2021 年，新修订的未成年人保护法以法律形式对该制度作了规定。2022 年，最高人民法院进一步提出“完善性侵害儿童犯罪人员信息公开制度、性侵儿童案件特殊证据标准”。

（三）做好桥梁，进一步夯实儿童“网络保护”

2016 年，“女童保护”接到的一份网友线索提到，有不法分子以“童星招募”为由，向未成年人索取裸照、裸露视频并保存，以此威胁受害人。自此，“女童保护”团队开始关注、调查网络性侵害问题，并持续向有关部门举报、反馈这一情况。随后，团队通过已经建言或者关注这一现象的代表委员，提出建议和提案，通过各个平台向社会披露网络性侵害现状。2018 年，网络性侵害进入最高检第十一批指导性案例，案例发布后，累计追诉此类犯罪 3000 余人。2021 年，国务院办公厅发布的《中国反对拐卖人口行动计划（2021-2030 年）》提出，对网络隔空猥亵依法惩处。2023 年 6 月，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理强奸、猥亵未成年人刑事案件适用法律若干问题的解释》发布，“隔空猥亵”行为明确入罪，通过刑事法律规范震慑不法分子。

扩大影响：推动全民参与的未来展望

（一）全国筑基，地方落实

在全国范围内，“女童保护”项目以其强大的公信力和有效的政策倡导，与各地妇联、教育局、法院、检察院等部门携手，成功实施了具有多样性和适应性的“一校一讲师”工程，确保每所学校都有一名专业讲师，致力于推广防性侵教育，提高学生的自我保护意识和能力。

截至 2024 年 11 月，“一校一讲师”模式已覆盖全国 20 个省份 92 个县（区市），已有 364 支签约的地方团队参与到这项工程中，他们不仅负责所在区域的防性侵教育工作，还积极参与日常推广活动，通过组织讲座、研讨会和工作坊等形式，向学生、家长和教师普及相关知识。

这些地方团队的建立和运作，是“女童保护”项目成功的关键之一。他们由专业的社会工作者、教育工作者和志愿者组成，与地方政府、社区组织、媒体等合作，共同推动在地倡导工作，为儿童保护营造了良好的社会环境。通过整合各方资源，“女童保护”项目形成了强大的工作合力，通过提供案例和基层数据，为相关部门提供决策参考，推动了政策的完善。目前，有些省份已经把儿童防性侵保护工作写入政府工作报告，有些地方直接配比财政资金来开展工作。

以江苏省淮安市为例，早在 2014 年底，淮安市妇联与“女童保护”携手，点燃了一盏保护女童的明灯。两年后，这份合作的热情和成果终于结出硕果：“女童保护”公益行动被纳入了淮安市政府民生实事和《淮安市“十三五”儿童发展规划》。同时，市检察院、市妇联等 9 个部门发布了《关于建立性侵案件未成年被害人保护工作机制的意见》。这份意见不仅为未成年被害人建立了保护机制，更开创了独具特色的“淮安模式”。通过这种多方协同的努力，淮安市成为“女童保护”的典范，为其他地区提供了宝贵的经验和借鉴。

（二）专业坚守，虚实结合

“女童保护”能够得到政府有关部门和社会各界的认可，离不开团队对专业的坚守。团队除了牢牢把握“自上而下”和“自下而上”的直接影响路径，还清楚地认识到各职能部门需要优势互补，并不断依托媒体人的基因，通过网络、新闻报道等“间接影响路径”来潜移默化地影响更多公众。

具体行动上，团队在扎实做好项目的同时，基于目标的普惠性，推动产品标准化，践行项目规模化，让尽可能多的人形成保护孩子的“条件反射”，为孩子营造更健康安全的成长环境。

“女童保护”的倡导之路经历了从个体觉醒到社会行动的转变，从基层教育到政策倡导的跨越。儿童防性侵教育和保护工作是一项系统工程，“女童保护”将继续深耕儿童防性侵领域，守护孩子的未来。

当然，未来之路充满挑战。在人口大规模流动、技术快速发展的背景下，现有的儿童福利与保护服务体系还难以完全满足儿童尤其是困境儿童、农村留守儿童的多样化需求，网络性侵和隔空猥亵等新型犯罪形式的出现，更是为女童保护工作带来了前所未有的难题。面对这些挑战，工作人员必须不断适应变化，勇于创新，与多方合力，确保每一个女童都能在安全和充满支持的环境中茁壮成长。

参考文章：

1. “女童保护”2023 年性侵儿童案例统计分析报告
2. 孙雪梅谈“女童保护”十年公益行动与传播倡导
3. “全球青年领袖”孙雪梅：像种菜一样做女童保护

编写：高欣悦

尾声

重视政策、建言、实践和需求的三重互动关系——一个关于公益慈善事业持续发展的研究方向

本报告通过 22 年的文本数据，深入分析“两会”建言如何推动慈善公益相关的政策进程，包括法律制定修订、配套法规的完善等。在探讨政策制定和“两会”建言的关系上，本文做了初步但不全面的尝试，为后续的持续研究提供基础。针对为何以及如何开展后续研究，本报告提供以下切入点。

第一，政策制定、“两会”建言、社会实践和社会需求是一个复杂的多重互动关系。即使本报告回答了政策制定和“两会”建言的双向关系，也不足以完全复现上述多重关系的互动路径和模式。在后续研究中，我们必须更加重视“两会”建言与社会实践、社会需求之间的互动关系，尝试从多维的角度还原政策制定、“两会”建言、社会实践和社会需求四者的互动关系。

第二，政策制定和两会建言的双向关系中包含两会建言对于政策落实的监督反馈机制，这一部分在本报告中暂时阙如。针对政策落实的监督反馈，不仅要考察两会建言本身，还要考察社会实践的实时进展，这要求本报告在文本数据的基础上纳入更为复杂的机构项目和实践数据。

第三，为了深入探究多重互动关系，系列报告应该充分利用大数据和人工智能技术，在“两会”建言文本之外，搭建更为宽广的数据库。例如针对社会实践，要搭建社会组织数据库、机构项目数据库；针对社会需求，要搭建舆论数据库、社交文本数据库；针对政策制定，要搭建部委合作数据库、财政支持数据库等。在多数据库的交叉研究中，才能复现政策制定、“两会”建言、社会实践和社会需求的复杂互动关系。在此过程中，大数据和人工智能技术将发挥更为充分的作用。

第四，在深刻理解政策、建言、实践和需求的三重互动关系之上，本系列研究应该进一步探究其他可能涌现的新议题，例如社会创新如何形成、公益组织能力如何完善、公众参与如何提升等等。我们认为社会创新、组织能力、公众参与、社会包容、政府注意力分配等关键要素的变迁不是一个线性过程，而是在上述四类基础环节的三重互动关系之中生长变化的，因此只有研究透四类基础环节的三重互动关系，我们才有可能深入理解社会创新、公众参与、社会包容等要素是如何出现的。

后记

永远好奇，永远相信新技术

科技领域发生的深度变革，正在润物细无声的影响我们社会的方方面面，公益慈善行业也不例外。但技术理解的壁垒、技术应用的隔阂、数据孤岛、资金的掣肘等挑战，无时无刻不在影响着公益慈善行业拥抱新技术变革的步伐。坦率说，我们公益人对新技术的认知、行动、应用的脚步还比较缓慢，实践的稀缺又增加了我们对复杂技术系统的理解困难。

2021 年机缘巧合之下，我有幸与广州数鼎科技伙伴结识，当时对新技术的理解虽然懵懵懂懂、模模糊糊，但不得不由衷赞叹科技变革带来的价值跃迁，更看到了巨大的未来想象空间。

数鼎科技在 NLP 技术应用方面积累非常丰厚，2021 年、2022 年在教育公益领域，我和数鼎伙伴开始了小型的尝试。2021 年我和数鼎伙伴就江西、浦东两地儿童 1000 多篇关于未来科技畅想的征文，使用了 NLP 技术进行了语义挖掘和分析，2022 年我们又对数百位偏乡地区家长的访谈录音也进行了语义分析和价值挖掘。

整个合作过程是异常艰辛的，人工智能初期往往看上去是“人工智障”，甚至要通过大量“人工”时间的堆积才能达成某些“智能”效能。粗粗盘算，投入与产出比较下来似乎是不合算，但通过两次小型的新技术公益合作探索，再一次全面、准确地理解新技术的复杂性和多样性。虽然还停留在“盲人摸象”阶段，但“一斑窥豹”，已经让我们认识到新技术在公益慈善领域应用的巨大潜力。

前期与善达网的杜娟老师反复深度沟通多轮，我们敏锐看到，全国“两会”慈善类建言的观察研究，这个议题深具长期价值和探索意义，但同时也面临难度系数非常高的困难。

2022 年我们经过一期初步探索后，我向杜娟老师推荐了数鼎科技，希望通过引入全新技术团队和新思维，重新审视公益慈善行业在：精准识别和锚定社会问题、广泛的公众教育、充分社会动员与共同行动、发现新结局方案和路径、沉淀有效经验与本土知识等领域的价值，反思方法论与思维方式。

拥抱新技术，需要我们公益人始终保持不可遏制的好奇心、诚恳的合作态度以及谦卑的心态，因为这是个充满未知与意外的探索过程，我们对不确定性要有充分的预期。

欣喜的是，杜娟老师带领的善达网与数鼎科技精诚合作，在过往 3 年中，步步为营、稳扎稳打地有序推进了整体合作。通过这次充满勇气的合作，项目组梳理出一些成功的案例，也揭示了一些长期被忽视的议题，为公益慈善行业发展提供了更具前瞻性的建议。

这个过程尚未结束，依然还在勉力探索中，目前阶段性结论也不是定论，认识和拥抱新事物的过程总是一波三折，我们需要有智慧与勇气接纳创新之旅中遇到的风雨。

我衷心期待未来有更多有志之士，加入这一趟充满挑战与惊喜的探索之路，探索人工智能与社会公益实践结合得更多可能性与不确定性，为我们社会进步积累点滴力量。

上海真爱梦想公益基金会 朱秋霞

2025 年 1 月 6 日于上海

以 AI 之力赋公益之行

2022 年，我有幸接到上海真爱梦想基金会朱秋霞老师的邀请，开展基于全国“两会”慈善类建言的观察研究。这项任务恰逢善达舆情启动基于大数据的行业议题项目之际，我们希望通过技术赋能，为行业发展注入新的动力。这个课题既契合善达舆情的使命，也成为我们探索研究新路径的重要契机。

回首这 3 年的研究历程，可谓既充满挑战，又收获颇丰。与传统研究报告不同，项目启动之初，我们明确了两个重点：一是要服务实践，确保研究结果能够为实际行动提供有力支持；二是要充分运用大数据技术，探索新的研究路径。

2022 年，我们首次运用大数据技术，对全网海量数据进行采集和清洗。这是一个全新的尝试，但也充满未知的风险。我们搭建研究框架，确定研究方法，技术的不确定性、数据的复杂性让我们数次推翻初始方案，重新摸索。尽管如此，团队的努力让我们逐步建立起高效的数据处理流程，为后续研究奠定了坚实的基础。

2023 年，为了更好地对数据进行深度挖掘，丰富研究的纬度，我们引入了自然语言处理（NLP）技术，同时开始训练全国“两会”慈善类建言的人工智能模型，尝试构建专属数据库和分析模型。然而，人工智能与数据的磨合却是一场持久战。NLP 技术在文本理解和语义分析中频频出现误读问题，常常把建言或访谈内容解读得不伦不类。机器处理过的数据不仅需要人工校验，还常常需要从头重做。机器犯错时，我们既头疼又无奈；但 AI 分析也会带来一些意想不到的新发现，为数据分析提供了全新的维度。这种反复修正与优化的过程虽然痛苦，却让我们逐渐摸索出一条人机协作的有效路径。

2024 年，我们继续深化人工智能在数据处理中的应用，扩大其广度和深度。从单纯的语义分析到情感分析，从数据聚类到关键信息的捕捉，AI 工具的升级使我们对“两会”慈善类建言的洞察更为全面。为了提高模型的准确性，我们从最初只使用 1 年的数据，扩展到涵盖 22 年的数据，极大地丰富了数据样本的覆盖面和研究的深度。这一年，我们终于感受到 AI 工具从拖后腿到助力者的转变。它不再是单纯的工具，而更像是研究团队的一部分，帮助我们在海量数据中找到隐藏的规律。

这一年，我们建立了一个囊括了 22 年的全国“两会”慈善类建言数据库，人工智能模型的准确率也显著提升，让数据分析的颗粒度更加精细。通过对数据的深度挖掘，我们揭示了一些长期被忽视的议题，为行业发展提供了更具前瞻性的建议。

然而，这一年的工作也面临诸多困难。我们发现，即便是升级后的 AI 工具，在面对极为复杂的语义或行业特定背景时，仍会出现误读的现象。为此，我们调整了数据预处理流程，并引入更多人工校验环节，以提升整体分析的可靠性。这种反复调整虽然有效，但也带来了时间上的压力，部分预期的分析维度不得不舍弃。

尽管如此，我们依然收获良多。这些困难和遗憾不仅让我们对技术的边界有了更深刻的理解，也为下一步的改进积累了宝贵的经验。

我们特别感谢为研究工作付出辛勤努力的志愿者们，山东省乐安慈孝公益基金会张璇、福建省恒申慈善基金会袁玲、阿里巴巴公益基金会孟佳、北京市华宇公益基金会杨洋、鄂尔多斯市聚祥公益基金会柴玮哲。您们为数据校验投入了大量的时间和精力。正是您们的细心与耐心，确保了数据的准确性和完整性，为研究结果的可信度提供了坚实保障。

同时，我们感谢技术服务团队——广东数鼎科技有限公司的陈延伟、郑栓栓、周策、李国忠和黄锡轩，感谢您的专业研发和耐心调试。也向报告撰写成员，顾磊、孙铭馨、田思钰、张央、赵明鑫、高欣悦、张晶、王雅静和郝旭峰致以由衷的感谢，您的辛勤付出为研究成果的呈现打下了坚实基础。

感谢自然之友、女童保护基金会以及融合中国的伙伴们接受此次访谈。您们毫无保留地分享了珍贵的实践经验，为我们的研究与探讨提供了极具价值的参考；感谢北京师范大学中国社会管理研究院 / 社会学院谢琼教授和湖北美术学院创新学院杨志教授对报告的悉心指导。

我们还要特别感谢联合资助方的大力支持，正是您们的真诚资助和坚定信任，为本项目的顺利开展提供了坚实的保障。感谢上海真爱梦想公益基金会、上海紫江公益基金会、山东省乐安慈孝公益基金会、福建省恒申慈善基金会、万科公益基金会、浙江省妇女儿童基金会、广东省法律援助基金会及鄂尔多斯市聚祥公益基金会，您们不仅为本研究提供了重要的资源支持，更展现了对科技赋能公益的信心和期待。您们的支持激励我们在数据驱动与技术创新的道路上不断探索，也为公益行业的可持续发展注入了新的动能。我们深感荣幸能与这些致力于推动公益创新的机构携手，共同致力于用科技为社会带来更大的价值和改变。

回顾整个研究过程，我们从最初的技术探索，到后来逐渐掌握 AI 与大数据的使用方法，这是一条艰难但充满成就感的路。3 年的努力让我们深刻体会到，技术并非万能，但与技术深度磨合后所迸发出的力量却是不可估量的。

技术进步是工具的演化，更是思维方式的革新。在这过程中，我们不仅看到了人工智能的潜力，更看到了其局限性。最重要的是，我们学会了在技术面前保持冷静和耐心，学会了如何让技术更好地服务于实践。

如今，当这份报告摆在我们面前，我不仅感受到完成任务的喜悦，更感到一种持续创新的动力。未来，我们期待与更多志同道合的伙伴一起，探索人工智能与社会实践结合得更多可能性，为行业发展贡献更大的力量。

善行直达 杜娟

2025 年 1 月 2 日于北京

大模型技术赋能慈善建言分析的闭环实践

在“全国‘两会’慈善类建言观察报告”项目的实施中，我们基于大模型技术构建并分析了覆盖近 22 年慈善建言的核心数据库，实现了从海量文本数据采集与清洗，到主题与议题的规范化分类，再到可视化与趋势预测的全过程闭环。通过多方协作与深度学习算法的优势，我们不仅加速了数据处理与归纳分析的效率，也在纵深挖掘公益信息的过程中，发现了更丰富的潜在问题与前瞻性机会。

项目伊始，由于慈善类信息的分散与主观性，数据抓取与整理面临巨大挑战。团队成员在深度沟通与研讨的基础上，建立了一套针对“建言主题”和关键议题的标准化分类体系，并与各方慈善领域志愿者紧密合作，不断完善分类标准，从而确保大模型训练的数据更具准确性和一致性。随着自然语言处理技术与深度学习算法的进一步应用，我们能够对非结构化文本进行更精细化的解析，并利用机器学习模型的趋势预测能力，为项目战略制定提供了高价值的分析支撑。

在结果呈现方面，我们采用在线代码开发、HTML 封面设计与动态图表等多元化方式，使分析成果更加直观、生动。人机协同的研究范式不仅提升了团队协作与创新效率，也为今后更多慈善建言研究与技术迭代提供了可持续发展的思路。通过这一实践，我们深刻体会到科技赋能公益的巨大潜力，并坚信大模型技术在慈善领域的前景值得持续探索与投入。

广东数鼎科技有限公司研发团队

2025 年 1 月 3 日于广州

初探 AI 与慈善公益研究的融合

能够参与此次报告的数据核对与撰写工作，我深感荣幸，这是我第一次涉足 AI 与公益慈善结合的领域。在为期 5 个月的研究中，我深刻体会到人工智能的卓越效率。通过自然语言处理（NLP）技术，我们能够更加精准地搜集和解析全国“两会”中的大量建言数据。AI 在数据挖掘和处理上的能力令人印象深刻，在撰写过程中，我只需表达思路，AI 便能迅速响应，处理并反馈相关数据。

然而，这一过程中，我也意识到 AI 并非总能完美协同工作。如何确保 AI 的智能输出与我们的实际需求精确匹配，成为了一项挑战。在技术的冷冽缜密与公益的温暖仁慈之间，缺少一位能够精准把握需求、协调两者的“产品经理”。这种脱节在一定程度上限制了 AI 在慈善领域潜力的发挥。另一方面，公益行业涉及的社会议题广泛且多样，数据的差异性也非常大。尽管 AI 收集了丰富的信息，但其准确性仍需提高，且信息的时效性也存在滞后性，这使得我们不得不投入大量时间进行人工核对与修正。

总的来说，AI 与慈善结合是一项充满潜力的尝试，既展现了科技的力量，也提醒我们技术并非万能。展望未来，如何更好地利用 AI 技术，确保其真正服务于人类福祉的提升，成为我们面临的一个重大课题。这不仅是我们追求的最高荣誉，也是我们不断探索的远大目标。

南京大学硕士研究生 孙铭馨

2025 年 1 月 2 日于南京

出品方



技术研发



联合资助方



鄂尔多斯市聚祥公益基金会



联系人微信



微信公众号

网址: <http://www.shanda960.com>

更多免费行业报告

并购家

www.ipoipo.cn