

公益时报：一文读懂 2025 政府工作报告中的 社会组织、公益慈善、社会工作、志愿服务等内容

3月5日，十四届全国人大三次会议开幕会在北京人民大会堂举行，习近平等党和国家领导人出席大会。国务院总理李强代表国务院，向十四届全国人大三次会议作政府工作报告。

报告在今年的目标任务中明确提出，引导支持社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善等健康发展。我们应如何看待这一任务？报告中的相关论述会对社会组织、公益慈善、社会工作、志愿服务、企业公益等产生什么样的影响呢？在乡村振兴、教育、养老、救灾等不同领域，社会力量又该如何发挥作用？

一、需要特别关注的宏观背景：“十四五”规划收官之年

报告：今年是“十四五”规划收官之年……高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。

今年将开展“十五五”规划编制工作。要深入分析“十五五”时期新的阶段性特征，科学确定发展目标，谋划好重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目，更好发挥规划对经济社会发展的引领指导作用。

说明：“十四五”规划收官，意味着国务院各部门将面临规划中的目标任务是否完成的考核；“十五五”规划编制，意味着要确定各领域未来五年的任务目标和受重视程度。

这一切将化为 2025 年相关主管部门的压力与动力，并传导到社会组织、公益慈善、社会工作、志愿服务、企业社会责任等相关领域。具体来说，下列目标值得关注：

整体来说，要更好发挥社会组织在社会治理中的作用，畅通社会工作者和志愿者参与社会治理的途径，发展慈善事业。

社会组织方面，到 2025 年，社会组织专职工作人员数量达到 1250 万人，社会组织固定资产达到 5900 亿元，获得 3A（含）以上评估等级的全国性、省本级登记的社会组织占其登记社会组织比例达到 25%，法人治理结构健全、无不良信用信息记录的社会组织占全部社会组织比例超过 80%。

主要任务包括加强社会组织党的建设；完善社会组织法律制度；规范社会组织登记；健全社会组织监管体系；提升社会组织执法水平；加强社会组织自身建设；引导支持社会组织发展；发挥社会组织积极作用。

慈善事业方面，主要包括积极发挥慈善在第三次分配中的重要作用；鼓励慈善组织和慈善信托发展；规范发展互联网慈善等。其中明确提出要充分发挥慈善事业在保障改善民生中的积极作用。健全慈善表彰制度，鼓励社会公众、民营企业积极参与社会公益和慈善事业。激励互联网慈善模式创新、业态创新、管理创新、技术创新，督促指导互联网募捐平台透明化、规范化发展。

志愿服务和社会工作方面，《“十四五”民政事业发展规划》提出的社会工作专业人才总量预期性目标为 200 万人，志愿服务站点在

社区综合服务设施中覆盖率的预期性目标是 80%。按照机构改革的要求，当下“全国志愿服务工作的统筹规划、协调指导、督促检查”和“指导社会工作人才队伍建设”已经是中央社会工作部的职责。在这一背景下，“十五五”规划中志愿服务、社会工作方面的目标任务会如何确定，需要志愿者、志愿服务组织和社工、社工机构等格外关注。

二、需要引起重视的工作定位：维护国家安全和社会稳定

报告：引导支持社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善等健康发展。

说明：报告中关于社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善的直接描述，与 2024 政府工作报告的描述是一致的，说明了政策的一致性和延续性。

需要引起重视的是，这一工作是作为十大任务第十项“加大保障和改善民生力度，提升社会治理效能”之下“维护国家安全和社会稳定”的一部分。这一安排与 2024 年政府工作报告一致，而在 2023 年及以前一般是作为加强和创新社会治理的组成部分。

连续两年被置于“维护国家安全和社会稳定”之下，说明这并不是偶然性的安排，并且有可能变成长期认知。对社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善等来说，一方面要把维护国家安全和社会稳定作为工作的出发点和目标取向；另一方面，社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善等本身不能成为影响社会稳定的因素，否则必将成为严格监管的对象。

三、需要及时调整的关注重点：从物质丰富到心理健康

报告：普及心理健康教育（科教兴国）

健全社会心理服务体系和危机干预机制，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。（社会治理）

说明：与 2024 政府工作报告相比，2025 政府工作报告对心理健康的重视程度进一步加大。在教育体系建设方面，2024 政府工作报告提出要加强学生心理健康教育；2025 政府工作报告的要求更进一步——普及心理健康教育。

在维护国家安全和社会稳定方面，2024 政府工作报告没有心理方面的表述，而 2025 政府工作报告不仅提出了工作内容——健全社会心理服务体系和危机干预机制，更提到了目标和价值取向——培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

上述变化一方面说明了国家对心理健康工作的重视度在不断提升，但也从另一个侧面说明了当前社会面临着心理问题的挑战。在外部环境更趋复杂严峻、国内经济回升向好基础还不稳固的情况下，无论是学生还是职场人都面临着心理健康问题的困扰。

毋庸置疑，社会组织、公益慈善、社会工作、志愿服务等近年来在各方面都发挥了重要的作用，但更偏向于物质帮扶，从硬件角度解决社会问题，在心理服务方面还有待提升。

《全面加强和改进新时代学生心理健康工作专项行动计划（2023—2025 年）》《关于加强困境儿童心理健康关爱服务工作的指导意见》等为社会组织、社工、志愿者等参与儿童心理服务提供了依据。

与此同时，不以心理服务为重点的社会组织、社工、志愿者等同样也需要关注心理，并且将相关内容纳入到项目中——只要是做人的工作，特别是困境人群，其困境从来不是仅靠物质的改善来改变的，尤其是在当下的环境。

四、需要认真对待的时间节点：乡村振兴迎来大考

报告：统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度，开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接总体评估，完善过渡期后帮扶政策体系。

说明：报告在“着力抓好‘三农’工作，深入推进乡村全面振兴”任务中明确提出要“开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接总体评估”。之所以在今年要开展评估，是因为《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》明确规定“脱贫攻坚目标任务完成后，设立5年过渡期”，2025年正是第五年。

《意见》同时也提出，广泛动员社会力量参与，形成巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的强大合力。2021年以来，在民政部门等相关部门的支持引导下，企业、社会组织、个人等社会力量积极投入到乡村振兴工作中。那么，究竟取得了什么样的成果，大考即将到来。

五、需要积极应对的重大变化：教育政策引领公益方向

报告：深入实施基础教育扩优提质工程，健全与人口变化相适应的资源统筹调配机制。加强义务教育学校标准化建设，推动义务教育优质均衡发展，扩大高中阶段教育学位供给，逐步推行免费学前教育。

科学有序推进农业转移人口市民化，全面推进常住地提供基本公共服务，强化随迁子女义务教育保障。

加强困境儿童、流动儿童和留守儿童关爱服务。

说明：教育发展、科技创新、人才培养是中国式现代化的基础性、战略性支撑。教育公益一直是公益慈善最重要的领域之一，更是个人、企业捐赠的主要方向。做好教育公益离不开对教育政策的理解，而教育政策的变化则会直接影响教育公益的方向、路径。

随着国家对义务教育投入的持续增长，一方面教育公益越来越关注义务教育阶段的软件建设，另一方面越来越多的资源投向义务教育之外的婴幼儿托育、学前教育、大学教育。报告明确提出“逐步推行免费学前教育”，从收费到免费，将是一个极大的变化。对关注“婴幼儿托育、学前教育”的公益慈善力量来说，意味着利益相关方、项目取向和重点的变化，需要提前规划应对。

另一个重大变化是对流动儿童的关爱和教育。报告强调，要健全与人口变化相适应的资源统筹调配机制（教育）；强化随迁子女义务教育保障（城镇化）；加强困境儿童、流动儿童和留守儿童关爱服务（民生保障）。十大任务中的三项任务都涉及流动儿童，这将有力的

解决流动儿童的教育问题。

实际上，2024 年，民政部等 21 部门联合印发了《加强流动儿童关爱保护行动方案》，提出了到 2026 年和 2035 年的目标。其中强调完善流动儿童保障措施，加强关爱服务，持续缩小流动儿童与户籍儿童在公共服务供给方面的差距，推动流动儿童在居住地享有更加公平、便利、优质的服务。

2025 年，正是落实《加强流动儿童关爱保护行动方案》的关键一年。

六、值得重点投入的关键领域：积极应对人口老龄化

报告：完善科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融标准体系和基础制度。（金融）

从放宽准入、减少限制、优化监管等方面入手，扩大健康、养老、托幼、家政等多元化服务供给。（提振消费）

发展数字化、智能化基础设施，完善无障碍适老化配套设施，提升社区综合服务功能，打造宜居、韧性、智慧城市。（城镇化）

积极应对人口老龄化，完善发展养老事业和养老产业政策机制，大力发展银发经济。推进社区支持的居家养老，强化失能老年人照护，加大对老年助餐服务、康复辅助器具购置和租赁支持力度，扩大普惠养老服务，推动农村养老服务发展。加快建立长期护理保险制度。（保障和改善民生）

说明：报告从金融、消费、城市建设、民生等多个角度对应对老

龄化提出了具体的措施和目标，显示出政府对养老工作的重视，也为企业、社会组织、社工、志愿者参与养老工作，为老龄人口提供多元化服务指明了方向，例如居家养老服务、照护服务、适老化设施建设、助餐服务、康复服务等。

既有迫切的社会需求，又可以得到政府政策的支持，应对人口老龄化值得大家重点投入。

七、需要把握的应急救灾重点：强化基层应急基础和力量

报告：落实维护社会稳定责任制，加强公共安全治理，强化基层应急基础和力量。

说明：2024 政府工作报告要求“着力夯实安全生产和防灾减灾救灾基层基础，增强风险防范、应急处置和支撑保障能力”。与之相比，今年的政府工作报告要求“强化基层应急基础和力量”，不仅力度进一步加强，而且增加了强化基层应急力量的要求。

对于从事应急救灾的社会组织来说，需要将力量投入到基层应急力量的建设，支持在地化、社区化的应急救灾队伍，把工作做在平时，当灾难来临时才能第一时间投入应急救灾中。

刚刚印发的《国家突发事件总体应急预案》明确提出，乡镇（街道）、开发区、工业园区、港区、风景区等以及有条件的村（社区）可以单独建立或者与有关单位、社会组织共同建立基层应急救援队伍，发展壮大群防群治力量，有效发挥先期处置作用。这一要求为救灾领域的社会组织发展指明了工作重点。

八、需要社工等重点关注的内容：预防化解矛盾纠纷

报告：坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进基层综治中心规范化建设，持续推进信访工作法治化，把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

说明：2024 政府工作报告提出“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，推进矛盾纠纷预防化解，推动信访工作法治化”。与之相比，今年的报告进一步提出要“把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”，这为社会工作者开展工作指出了方向——扎根基层、扎根社区，多方联动，解决问题于初起之时。

(公益时报 2025 年 3 月 5 日)