

# 发挥第三次分配作用 促进慈善事业高质量发展

谢 琼

## 一、缩小贫富差距，需要发挥第三次分配的作用

资源与财富的配置流转有多种方式：基于商品和服务的价值与供求、通过市场竞争机制自发流转的为第一次分配，或初次分配；基于政府调控，通过税收、社会保障和转移支付等措施实现资源调配的为第二次分配，或再分配；在前两次分配的基础上，社会成员自主自愿地通过募捐与捐赠、服务与信托等方式在社会成员间进行利他性的资源流转的，为第三次分配。基于市场竞争的初次分配有集聚财富、产生贫富差距的天然本性，而贫富差距的无限制扩大会产生各种社会问题，甚至造成社会动荡。再分配和第三次分配便是运用多种力量和方式消弭贫富差距、推动国家社会稳步向前发展的手段。相较于初次分配“基于生产要素的原始性”和再分配“基于整体均衡的强制性”而言，第三次分配可以称为“温良的自愿共享”。

### （一）贫富差距已成为世界性问题

随着近二三十年资本偏向型经济在全球的席卷，贫富差距已成为世界性问题。联合国秘书长安东尼·古特雷斯曾发言称，世界上最富有的 26 个人拥有全球人口的一半财富。2019 年瑞士瑞信银行（Credit Suisse）研究院的研究数据则显示，当前全球最富有的 1% 人口掌握了全球 45% 的财富，全球最富有的 10% 人口占有全球财富的 82%，而全球最不富裕的 50% 人口占有的财富不足全球总量的 1%。在中国，虽然基尼系数从 2009 年的 0.49 下降到了 2019 年的 0.465，但整体上

一直处在贫富差距的国际警戒线之上。国民收入分配格局中，劳动收入份额持续下降而资本收入份额持续上升是造成贫富差距居高不下的主要原因。据研究，2009年至2020年的财产性收入占比从2.5%提高到8.7%，而劳动性收入占比从72.1%下降至55.7%；企业部门在初次分配总收入中占比从2000年的22.3%上升到2018年的26.0%，而居民部门的占比则从64.9%下降到了61.2%。

## （二）贫富差距的平滑需要第三次分配助力

总体而言，调节社会财富的分配主要依靠初次分配与再分配，但实践表明，以慈善为主体的第三次分配依然可以做出独特的有益贡献。一方面，慈善能够调动相应的社会资源服务社会。其募集的款物成为援助弱势群体和支持公益事业的物质基础，是对公共资源的有益补充，尤其在重大灾难的应急救援中能够发挥巨大的补充作用；其募集的服务，如志愿服务等，能够满足社会成员的个性化需要。另一方面，慈善具有不可替代的道德功能，能够促进互助友爱和社会和谐。这是初次分配与再分配所不具备的，但恰恰是社会发展与文明进步所需要的。因此，发展慈善事业和发挥第三次分配的作用，在一切社会形态内都有必要，在我国走向共同富裕的发展进程中更加具有必要性和重要性。

统计数据显示，近十年来，我国社会组织捐赠收入整体上呈稳步上升状态，从2011年的490亿元上升至2020年的1059.1亿元，福利彩票销售收入虽有回落，但年均在1700亿元以上，还有上亿的注册志愿者和越来越丰富的志愿服务（2020年为5741.1万小时），这些来自民间的善款和服务在扶贫、教育、医疗、助残等基本民生领域

发挥了重要的补充作用，但社会捐赠占 GDP 的比重依然很小。以 2020 年为例，社会组织捐赠收入和福利彩票销售收入共约 2500 亿元人民币，即使加上志愿服务和其他个人慈善行为所产生的效益，占年度 100 万亿元 GDP 的比重也超不过 0.5%，这既说明我国慈善发展远远滞后于先富群体和私人财富积累的增长，也显现出慈善的发展空间和潜力。与西方慈善发达国家相比，目前我国的善款捐赠主要来源于企业，占比 61.7%，个人捐赠仅占 26.4%，个人参与将为慈善未来发展提供新的增长极。尤其是近几年，我国慈善的新形态——网络慈善异军突起，将信息技术进步、慈善事业发展和公众爱心善意紧密地结合在一起，使公众利用互联网和移动端参与行善更加便捷，这激发了公众参与慈善捐赠的热潮，也为慈善事业走向大众化、平民化并促进以个人捐赠为主体的第三次分配创造了有利条件。据统计，2015 年至 2020 年，仅参与“99 公益日”捐赠的人数就从 205 万增长到 5780 万人，增加了 28.2 倍，筹款额从 2.27 亿增长到 30.4 亿，增加了 13.4 倍。

## 二、发挥第三次分配的主体作用，慈善事业需要高质量发展

### （一）什么是慈善事业的高质量发展？

高质量发展的慈善事业至少有以下三个标准：首先，从国家治理的角度讲，作为第三次分配的主体，慈善事业发展要能缓和、减小贫富差距，润滑、调节社会矛盾，优化收入分配结构，助力共同富裕。其次，作为一项社会事业，不论是现在的救助型还是未来的发展型，慈善事业的发展要能满足民众需要，回应社会需求，解决社会问题。再次，慈善事业的高质量发展还有赖于慈善行业本身的高质量发展，

包括融洽的政社关系、活力且有序的行业环境、专业有能力的慈善组织，以及守正创新的慈善方式等。

## （二）如何实现高质量的慈善事业发展？

**第一，处理好三次分配的关系。**发展慈善事业、缩小贫富差距、促进共同富裕，需要初次分配、再分配、第三次分配的协同配套。

首先，慈善事业的高质量发展，需要“富余力”的公众的参与。慈善的本质是弘扬慈心善念的大众慈善，但没有安全预期的民众很难伸手帮助别人，因此，要进一步优化初次分配结构，提高劳动成本或劳动报酬在国民收入中的占比，保证广大普通劳动者的合理劳动收入。提高劳动报酬占比不仅可以减少贫困发生率，托住贫富差距的底线，还可以提高大众的慈善意愿和能力，这就需要深化改革就业制度，真正实现就业充分的市场化和合理的工资形成机制。

其次，慈善事业的高质量发展，需要基业长青的富裕群体的参与。富裕群体是有更厚基础、更强能力的慈善参与主体。对于企业来说，承担法定责任、保障员工权益、诚信经营、依法纳税，已是在通过市场和政府确定的方式参与经济社会建设，也只有做到以上该做的，企业基业才能长青，才能更加有力、持久地回馈社会。激发富裕群体更好的慈善活力需要营造良好的发展环境，稳定企业家，尤其是实业企业家的信心，在保护其合法权益、稳定其生产力的基础上制定规划清晰的慈善参与路径和规则，为企业家、行业精英等先富群体发挥慈善活力提供条件。

再次，慈善事业的高质量发展，需要税收政策体系的支持。鼓励

慈善发展的税收制度可以激发公众回报社会的积极性。清华大学对美国个人所得税高收入组的研究表明：等额的捐赠与等额的税收相较，前者带来的税收损失略低于后续引发的捐赠额，在经济效益和社会效益上都更优。美国遗产税法规定，对超过 65 万美元的遗产部分按照 17 个档次的累进税率，交纳最低 18%、最高 55% 的遗产税。此外，每个公民还可享有 67.5 万美元的终身免税额，如果每人每年捐赠款超过一万美元，就可使用终身免税额。正是在一系列税收政策的引导和约束下，美国的慈善事业才有了长足发展的动力和条件。但目前，我国的税收政策对慈善发展的支持力度虽较以前有改善但仍显不足：税收仍主要针对工资性收入，大量财产性收入尚未列入纳税范围，如遗产收入、房产增值收入等；电子捐赠发票的推广、个人捐赠的个人所得税年底统一抵扣等为个人捐赠者提供便捷税收减免的服务也还有待改进。

**第二，处理好中国道路与西方理论的关系。**慈善无国界，慈善事业却有国界。中国慈善事业的高质量发展须置于中国传统文化和社会主义建设的背景之下。一是，中国人民有乐善好施的传统和“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”的文化，与西方慈善建立在宗教教义与博爱文化基础之上大有不同。在西方，人们慈善行为的原点是宗教教义、是法律规定责任、是对弱者权利的维护；在中国，慈善的出发点是道义、是互助，甚至是光宗耀祖。不同的传统与文化滋养出来的慈善形态是不同的，慈善事业的高质量发展首先要厘清孕育母体的营养成分。二是，中国慈善事业的发展基于生产资料公有制的经济基

础之上和长期存在的中国共产党领导的多党合作和政治协商的政治制度之下，具有中国特色的社会主义性质与特点，这就决定了互助共济、先富带动后富是经济社会发展的应有之义，慈善组织的使命与为人民服务、谋民生福祉改善和公正社会建设的执政党和政府是同向的，事业目标与“消灭贫困、共同富裕”的发展目标是一致的。在这一共识和前提下，大胆借鉴西方国家慈善发展的经验与教训，探寻在社会主义国家做慈善的有效方式与路径是中国慈善事业高质量发展的根本取向。

**第三，处理好政府与慈善组织的关系。**慈善组织是慈善事业的主要载体，是为实现慈善目的设立的专门机构。在共同富裕的大体系里，政府负责全面而综合的工作，慈善发挥专业而精细的补充作用。有限的政府需要社会力量的协同，慈善目的的实现需要慈善组织与政府同向而行。政府之于慈善，一要促进，二要规范，要厚爱与严管相结合。政府监督管理的目的在于“规范使其不越矩”，而非“管治使其不敢为”。因此，需要通过政策引导、财税支持、人才培养、环境塑造等途径形成支持体系，直接或间接支持慈善组织合理合法地发展，释放慈善组织活力。在重大突发事件的应对中，政府和慈善组织还应建立联动协调机制，形成合力，最大限度地发挥救援资源的作用。

**第四，处理好慈善募款与慈善服务的关系。**慈善目的主要通过款物的转移来实现，但慈善活动不止是捐款捐物，慈善的最后一公里必定是服务的递送。慈善服务是慈善资源利用和服务递送系统的统称，是慈善资源募集后，由慈善组织或其他慈善主体使用慈善资源、服务

于受益人或社会、以实现慈善目的的活动。因此，慈善服务既包括面向受益人提供的直接服务，如技能提升、医疗服务、陪伴和心理辅导等；也包括为实现慈善目的而提供的间接服务，如促进慈善组织能力建设的培训服务、慈善资源链接的信息服务、慈善组织的管理服务、慈善行业生态的协调统筹服务等。可以肯定的是，随着社会保障等制度的不断完善，公众对美好生活诉求的升级，以及慈善事业发展阶段的转换，社会对慈善服务的需求将会越来越大。因此，必须突破“募款慈善”的循旧，重视慈善服务的发展。

**第五，处理好扎根与发展趋势的关系。**从需求满足的角度看，慈善事业的高质量发展，一要往下扎根基层，培育服务于基层的慈善组织，发展社区慈善，贴近民众了解真实需求，提供真服务，解决真问题，促进民生真发展。二要往前跟上社会发展趋势，利用好互联网、大数据、区块链等技术发展网络慈善。

**第六，处理好惩恶与扬善的关系。**扬善必要惩恶，慈善事业的高质量发展离不开对乱象的整顿。各个国家的慈善事业发展中都存在一些害群之马借慈善之名行不良行为，如骗捐、诈捐，又如披着慈善的外衣谋私利，甚至通过慈善洗钱、贪污腐败等……只有对诸多违反公序良俗甚至违法犯罪的问题严惩不贷，才能肃清慈善环境，使慈心善念得到彰扬。

（本文来源：中国集刊网，2021年10月29日，原文刊载于《中国非营利评论》第28卷第三次分配系列笔谈。作者系北京师范大学民生保障研究中心主任、教授）