

共同富裕视域下第三次分配的法制保障

□ 杨思斌 李德健

[摘要]作为实施我国共同富裕战略的重要路径,第三次分配主要是通过民间非营利组织或活动而实现的自愿性资源分配,因此需要建构以自治性、公信力与规模化为目标的非营利法制体系来为之保驾护航。据此反思现有制度,以部分非营利形态自治性受限、非营利形态治理低效、财税优惠等促进机制严重不足为代表的制度缺陷明显有违这些目标,抑制了第三次分配事业的长远发展。在《慈善法》修订与其他非营利领域立法之际,应重申自治性、公信力与规模化三大目标,并在非营利领域贯彻章程自治与活动自愿原则、强化民间非营利形态有效治理、完善财税优惠等各类促进机制,从而充分发挥第三次分配在推进共同富裕中的潜能。

[关键词]第三次分配;非营利组织;慈善;非营利法制;法制保障

[中图分类号]F124 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2023)01-0028-08

[作者简介]杨思斌,中国劳动关系学院劳动关系与工会研究院教授;李德健,浙江工业大学法学院副教授

引言

一般认为,第三次分配作为学理概念,由我国经济学家厉以宁在20世纪90年代首先提出,并将其放入收入分配这个范畴,大致理解为是基于道德力量的驱使而进行的“个人收入转移与个人自愿缴纳与捐献”^①。但是,自该术语提出以来,其虽在学术界被时常引用,但并未被中央政策明确吸收或系统阐述,直到党的十九届四中全会将其正式纳入中央政策范畴:全会将“第三次分配”作为政治话语加以强调,并要求“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。“在道德、文化、习惯等影响下,社会力量自愿通过民间捐赠、慈善事业、志愿行动等方式济困扶弱的行为,是对再分配的有益补充。”^②2021年8月,习近平在中央财经委员会第十次会议上明确提到“在高质量发展中促进共同富裕,正确处

理效率和公平的关系,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排”^③。党的二十大报告将发展慈善事业作为完善分配制度的重要举措并作出明确安排,指出“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”。^④作为推动第三次分配的重要制度因素,相关法律法规也在持续完善之中。2022年12月27日由十三届全国人大常委会初次审议的《中华人民共和国慈善法(修订草案)》更是引起了社会各界的广泛关注与密集讨论。在此背景下,有必要从法学视角对第三次分配的规范内涵与制度目标加以明确,进而思考目前制约第三次分配事业健康发展的制度困境,并系统探索其法制完善路径,从而为推进共同富裕中第三次分配的法治保障提供必要的学理参考与政策建议。

收稿日期:2022-12-06

本文系国家社会科学基金一般项目“中国社会法立法问题研究”(项目编号:19BFX176)、中国慈善联合会“敦和·竹林计划”青年学者专项课题“《民法典》框架下的慈善事业法治保障体系改革研究”(项目编号:2020ZLHZX-03)的阶段性研究成果。

一、第三次分配的规范内涵解析

如果单纯从术语表述来看,“第三次分配”似乎具有误导性,因为对于微观意义上的个体选择而言,个人或组织可以从事营利活动以获得财富,抑或将财产无偿捐赠给慈善组织或其他需要救助的个体,两者在次序上并无当然的先后之分;而从人类宏观历史发展脉络来看,很多慈善组织、宗教组织以及民间互助活动甚至远远早于市场经济的兴起与民族国家的建立,同样不存在天然的非营利组织或活动劣后于基于市场经济的分配制度与基于政府财税的分配制度这一次序安排,因此,“第三次分配”似乎称为“第三类分配”^⑤更为妥当。

但是,如果将第三次分配置于我国改革开放以来的社会变迁与三大部门的发展逻辑之视角,则将其称为“第三次分配”颇为恰当:一方面,改革开放以来释放自由市场的第一次分配潜力,并最终确立发挥市场在资源配置中的决定性作用,这为第三次分配作为一种独立且成规模的分配模式提供了经济基础;另一方面,改革开放以来推进政府在社会领域的简政放权改革,并最终确立政府治理体系现代化的基本思路,这为第三次分配作为一种独立且成规模的分配模式提供了政治条件与政策空间。由此可见,自改革开放以来,作为第一次分配的主力军,市场经济从无到有,其制度潜能得到了极大的发挥,从而保障了分配效率。而政府作为第二次分配的核心力量逐渐从市场领域与社会领域中传统垄断者与管制者的角色变革为监管者与促进者的角色,同时主要通过财税制度来确保分配公平。在此基础上,虽然第三次分配在改革开放之前已然存在,但是其作为具有相对独立地位的分配方式,是我国改革开放以来发挥市场在资源配置中的主导地位与政府治理体系现代化之后的必然趋势,在重视效率的市场分配机制与重视公平的政府分配机制之外,成为进一步优化分配结构的重要举措。因此,第三次分配中的“第三次”这一表述符合我国分配制度发展的基本逻辑。

在此基础上,需要进一步明确的是,第三次分配兼具实然与应然两个面向。一方面,基于我国的政治经济体制改革逻辑,必然会产生用于第三次分配的组织形态(例如慈善组织)与活动形式(例如慈善活动)。在这层意义上,第三次分配仅仅是实然存在

而已。但是,中央将第三次分配作为实现共同富裕的重要方式,则是将我国第三次分配由一个纯粹的客观发展状态提升为应然价值追求。换言之,中央提出的第三次分配有着特定的时代使命,即作为实施共同富裕战略的重要路径。其中,这里的共同富裕具有特定含义,即“共同富裕是全体人民的富裕,是人民群众物质生活和精神生活都富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义,要分阶段促进共同富裕”。而要实现共同富裕,就需要“构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排”“鼓励高收入人群和企业更多回报社会”。因此,作为实施共同富裕的重要路径,中央对第三次分配的理解既有继承,如第三次分配具有自愿性特征,因此可以“鼓励”但不得强制,又有潜在的拓展空间,如实现物质与精神生活的双富裕,鼓励高收入人群与企业回报社会既可以通过财产的无偿捐赠,也可以通过志愿服务^⑥等多元活动以及“人人慈善”的价值倡导等多元层次来加以实现。

同时,这里还有必要明确的是,第三次分配虽然是实现共同富裕的重要方式,但在纯国民经济意义上,其本身并不当然能够实现资源分配(尤其是收入分配)意义上的公平性。^⑦甚至某些国家或某些阶段的第三次分配可能是中等收入的人群贡献更大,而(超)高收入者未必作出了与其财富量相称的贡献。当然,鉴于我国的共同富裕也并非纯粹物质生活的富裕,所以并不要求第三次分配必须确保这层意义上的公平性。至于在我国实现共同富裕的特定阶段确保第三次分配与财产分配公平成正相关性的问题,可以通过国家财税制度等措施(例如在各类慈善领域中强化对扶贫济困类组织与活动的税收减免力度)加以回应。

在明确了第三次分配在我国分配制度建设中可以成为“第三次”、其作为共同富裕战略的实施路径的政治定位以及其作为政治话语的基本内容的基础上,需要进一步在法学意义上对第三次分配的规范内涵加以明确,从而为提出保障第三次分配的法制目的提供逻辑起点。

在这方面,党的十九届四中全会明确要求“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”,特别强调了慈善与第三次分配的逻辑关联。^⑧党的二十大报告也明确规定“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”。但

从法学视角来看,第三次分配并不等同于慈善,第三次分配的范畴也远远大于法学意义上的慈善。有别于日常话语中的理解,慈善在以《慈善法》为代表的现行法中具有特定的规范意涵。根据《慈善法》与慈善法理,不论是慈善组织还是慈善活动,皆具有特定的语义范围,即其目的必须在法定慈善目的范围、其受益人必须具有公益性(是社会公众或者充分的公众群体之一部分)。在此情况下,很多并不构成慈善的非营利组织与活动同样在第三次分配的核心语义范畴之内。由此,可以从非营利组织与非营利活动两个角度加以解读。

首先,在非营利组织中,互助型非营利组织与宗教组织并不构成慈善组织,却天然在第三次分配的语义范围之内。一些互助型非营利组织基于守望相助的传统精神与非营利分配的基本原则,在市场分配与政府供给之外,推动了小范围的第三次分配。另外,对于宗教团体与宗教活动场所而言,在英国、美国等很多国家,其都被明文承认为法定慈善组织,其宗教活动也被承认为法定慈善活动^①,因此构成慈善事业的重要组成部分。并且,宗教组织在有些国家是接受慈善捐赠最多的受赠人之一,其占有的财产总量巨大。^②但是,这种关于宗教的慈善法制安排并不适用于我国。我国对于宗教组织与活动采取的治理方式是:宗教并非法定慈善的组成部分,但可以构成非慈善性的非营利组织或活动;在此基础上,宗教组织可以从事济贫扶困等法定慈善活动,但宗教活动本身并非慈善活动。事实上,我国信教群众众多,每年向宗教组织的捐赠总量也颇为巨大,宗教组织与宗教人士也创设各类慈善组织、从事各类慈善活动。^③宗教组织的宗教活动基于其自愿性与利他性,也实现了资源的重新分配。

其次,在非营利活动中,非慈善性的募捐、捐赠等活动同样在第三次分配的语义范围之内。熟人圈(同事圈、校友圈、特定社区)的互帮互助、城乡社区中发起的非慈善募捐(例如为救助特定个体而在社区展开筹款)、非慈善捐赠(全社区居民向某位大病患者捐款)、非慈善服务(社区志愿者为某位老人提供照护服务)等活动,并不构成法律意义上的慈善活动,却构成客观存在的非营利活动,也是基于道德力量而实现的(包括有形与无形)资源分配。例如,我国《慈善法》建立了系统的慈善募捐制度,但是对非慈善性(私益)募捐,则未加规制。在《慈善法》颁布

后,私益募捐依然延续,并且借助于互联网的兴起呈现了快速增长的势头。在学理上,所谓私益募捐,一般是指为了特定个体或家庭(受益人并不满足公益性)而展开的募捐。例如,个人为救助患有大病的父母而在网络上进行募捐,学校为某名学生进行募捐。^④这些捐赠者以及其他主体在此情况下所进行的捐赠以及其他非营利活动可能会因为并不满足受益人公益性等要求而无法构成慈善法意义上的慈善活动,但其同样具有自愿性与利他性,并且实现了资源的重新配置,也应当属于第三次分配的范畴。

因此,在法学意义上,第三次分配虽与慈善具有密切关联,但其规范内涵应当超越后者而被界定为主要是通过民间非营利组织或活动而实现的自愿性资源分配。

二、第三次分配的法制目标

在明确了第三次分配的规范内涵基础上,可以进一步探讨保障第三次分配顺利开展的法制目标。第三次分配主要涉及非营利组织与活动,需要受到非营利法制的规制与保障。结合第三次分配的特征与其旨在实现共同富裕的目标定位,可以将针对第三次分配的非营利法制目标进一步具体化为自治性(确保非营利部门的自治地位)、公信力(确保自治的非营利部门的公共信任)与规模化(确保受到公共信任的非营利部门的大力发展)这三个彼此牵连的面向。

第一,自治性。第三次分配主要是通过民间非营利组织或活动而实现的自愿性资源分配,这是其“与具有强制分配特征的政府再分配形式之间的最明显区别”^⑤。因此,作为一项民间事业^⑥,非营利法制必须贯彻自治性的基本理念。这种自治性在不同领域有不同体现,例如,在非营利组织架构中,需要坚持章程自治原则;在诸如慈善募捐、捐赠、服务等各类非营利活动中,则需要坚持自愿原则。自治性是第三次分配的核心属性之一,也是让道德力量发挥作用的前提条件。因此,自治性构成了维护第三次分配基本特质的重要法制目标。

第二,公信力。非营利组织与活动存在与发展的前提就是公信力。基于信息不对称以及合约理论,非营利组织在提供公共产品时较企业更具优势,更易获得公众信赖。^⑦但是,这种公信力并非是没有条件的。一旦丧失公信力(例如公众因非营利组织存在诈骗、效率不高、私分慈善财产而对其丧失信心),

则会严重影响包括普通社会公众在内的利益相关方基于道德伦理驱动而创建非营利组织、开展非营利活动的积极性。因此,维护公信力既是第三次分配的内在要求,同时也是非营利法制以及相应政府监管的重要目标。在这方面,英国法律明确慈善监管的目标之一就是维护公共信任即为适例(《2011年慈善法》第14条)。

第三,规模化。该目标并非非营利法制的天然目标,但是,对于共同富裕时代的第三次分配而言,将该目标确立为非营利法制的基本目标却尤为重要,并且具有不同层面的要求与内涵。其一,在任何国家,相对于前两次分配,第三次分配在国民经济意义上财富比重偏低^⑥,因此需要扩大规模。其二,在我国,非营利事业起步较晚,尤其需要大力发展其规模。^⑦其三,为了实现共同富裕,同样需要实现非营利组织与活动的规模化发展。其四,这里的规模化并不仅仅是指非营利组织与活动所涉财产的规模增长,还涉及志愿者数量、志愿服务时间总量的增长^⑧以及人人慈善理念与守望相助精神、“互助共享的社会信念”^⑨等价值观的广泛普及等。而为了实现规模化发展,除了强化保障上面提到的自治性目标以及公信力目标,还需要重点强化财税优惠等促进机制的建设。^⑩

以上三大目标具有紧密的内在关联:自治性是第三次分配有别于政府强制分配的本质特性,也为确保非营利部门的公信力与规模化发展提供了逻辑起点;公信力是确保第三次分配长期发展的重要基础,也同样有助于非营利部门的规模化增长;规模化旨在强化第三次分配在社会生活中的作用与力量,其有赖于自治性与公信力,同时又可以推动非营利组织的自治性保障与公信力维护。三者能够各有侧重但又彼此协助地推动共同富裕时代第三次分配事业的健康发展,因此这些非营利法制目标可以用来辨析我国当前非营利法制所存在的基础困境,并为破解这些困境提供价值指引。

三、第三次分配的制度困境

在明确了第三次分配的非营利法制目标的基础上,可以对现阶段影响第三次分配的主要制度困境加以分析,从而为完善第三次分配的法制路径提供基础。总的来说,目前我国非营利法制在非营利组织与活动的自治性、公信力与规模化目标的实现方

面还存在大量问题,尤以部分非营利形态自治性受限、非营利形态治理低效、财税优惠等促进机制严重不足为代表。

第一,部分非营利形态自治性受限。第三次分配首先需要有一个相对自治的制度环境,从而推动民间力量基于自身的道德诉求而开展诸如设立非营利组织、开展慈善捐赠、从事各类募捐等非营利活动。但是,在目前的制度实践中,自治性法制目标并未得到充分尊重与保障。这一问题主要表现为以下两个方面:

其一,我国对民间性非营利组织与部分非营利活动的制度管制较强。其中,在非营利组织方面,改革开放以来,我国逐渐形成了业务主管单位(包括但不限于一些政府机关、事业单位、群团组织等)与登记管理部门(即民政部门)的双重管理体制。“双重管理”在域外非营利组织监管中并不鲜见。例如,一家教育类的慈善组织往往会既受到慈善监管者的监管,也受到教育部门的监督。但我国的双重管理体制往往意味着监管者非营利组织登记中所享有的高度自由裁量权以及可以通过诸多方式来干预非营利组织日常运营。这使得非营利组织从设立到运行的各个阶段的自治性受到严格限制。在非营利活动领域,针对某些活动的规制颇为严格。例如,在慈善公开募捐方面,除了之前根据《基金会登记管理条例》而设立的公募基金会之外,只有成立满两年的慈善组织在满足民政部门相当严格的慈善公开募捐资格要求的基础上才可以开展慈善公开募捐。同时,在这种慈善公开募捐中,还必须遵循一系列信息公开、备案等程序要求。而对于其他任何营利性或非营利性的法人、非法人组织或个体,则并不享有该权利。即便是已经拥有公募资格的慈善组织,如果要开展网络慈善公开募捐,还必须在民政部指定的互联网慈善公开募捐平台上进行。这导致在疫情防控初期,社会各界人士直接以个人信用背书来从事网络慈善公开募捐活动面临普遍违法风险。此外,针对慈善捐赠、志愿服务等,在一些地区甚至时常会出现诸如突发事件应对中的慈善资源的政府归集使用^⑪、“把捐赠作为向政府索要‘优惠政策’的砝码”^⑫、强迫捐赠^⑬等行政摊派(或变相行政摊派)与强制服务(或变相强制服务)的情况。这些也体现了对非营利活动自治性的忽视甚至无视。

其二,“政府慈善”体制的民间化转型缓慢。在

改革开放之前,非营利领域的公共产品供给几乎全部由政府部门以及其他具有相当之公权力的组织加以垄断。这种逻辑与计划经济的逻辑一脉相承。而改革开放以来,虽然民间非营利组织与活动得到发展,但是基于行政主导的历史惯性,很多慈善组织具有相当的公权力色彩,如各地慈善会系统。^④一方面,这些官办慈善组织吸收了大量慈善捐赠或志愿者,另一方面,因为其享有各类特权(例如,一些慈善会无须经过《慈善法》所规定的严格程序就天然具有慈善公开募捐资格),会进一步影响民间非营利组织的健康发展。^⑤虽然官办慈善组织(以及其他具有一定官方色彩的慈善组织)正在通过强化信息公开等方式进行转型,但转型速度较慢。例如,疫情初期的慈善捐赠等依然处于高度垄断之下,不仅给自身带来了严重的财产管理运输压力,而且迟滞了慈善捐赠财产的移转效率。^⑥

第二,部分非营利形态治理低效。公信力要求各类非营利形态(组织或者活动)必须得到有效治理,从而充分预防与化解各类道德风险,满足社会公众的知情权。但是,在当前的制度实践中,不管是在一些非营利组织监管层面,还是在部分非营利活动的治理层面,均存在着不少治理低效问题,严重影响了第三次分配的社会公信力。而依其程度强弱,这些治理低效问题又可以进一步分为以下两个方面:

其一,对部分非营利形态缺乏治理。在这方面最为典型的的就是关于个人求助等私益募捐的监管问题。有别于《慈善法》对于慈善募捐尤其是慈善公开募捐的严格管制,目前《慈善法》对于个人求助以及其他私益募捐(例如学校为某名学生进行募捐)并无专项规制。因此,只能适用《民法典》中的赠与合同条款以及《刑法》中的相关条款等加以规制。毫无疑问,这种治理现状无法有效回应个人求助等私益募捐中所面临的问题。例如,《民法典》中的赠与合同条款对于个人求助场景下的信息公开标准、财产使用要求以及剩余财产处理等问题并无涉及,无法充分调整其中所涉及的民事关系;而刑法中的条款则主要适用于个人求助中极为严重的骗捐、诈捐问题,但对于系统规范求助者、捐赠者、财产管理者、受益者之间的法律关系,则涉及得很少。

其二,对部分非营利形态的治理不足。例如,在慈善组织领域,实现有效治理的重要方式就是规定

治理机关的信义义务,为慈善组织的目标利益最大化而服务。但是,《慈善法》关于治理机关的信义义务规定严重不足。目前与信义义务最为相关的条款是第14条:“慈善组织的发起人、主要捐赠人以及管理人员,不得利用其关联关系损害慈善组织、受益人的利益和社会公共利益。慈善组织的发起人、主要捐赠人以及管理人员与慈善组织发生交易行为的,不得参与慈善组织有关该交易行为的决策,有关交易情况应当向社会公开。”但是,该条款存在不少问题,包括但不限于以下几点。(1)“管理人员”语义不清。这里的管理人员究竟是决策机构、执行机构的全体人员,还是包括某个特定慈善项目的项目执行人?这一点对于明确责任主体意义重大,但现行法对此并无任何解释。(2)“关联关系”的范围高度不确定。有别于《公司法》第216条对关联关系的界定,《慈善法》对于关联关系并无解释,这使得现实中在认定关联关系以及行为人合法性方面存在严重模糊性。(3)并未明确违反上述义务的法律后果。在学理上,违反信义义务一般要求承担“吐出利益”等责任^⑦,但现行法并未作出任何规定,给实践中要求管理人员等主体承担民事责任造成极大的不确定性。(4)信息公开的标准与内容不清。在实践中,某些慈善组织在根据民政部门的要求披露了相关信息之后,依然无法消除公众质疑。对此,有些慈善组织以已经满足信息公开要求为理由,拒绝披露额外信息。^⑧又如,在慈善组织领域,需要政府有效履行监管职责,但在具体实践中,因为编制不足的现实原因,“省级慈善监管和执法工作机构平均不到4人,有些地市级、县级甚至没有专人负责,无法达到法律要求”^⑨。

第三,财税优惠等促进机制严重不足。要实现第三次分配事业规模化发展,除了保障自治性与公信力之外,还需要一定的促进机制。但当前无论是在财税优惠政策还是在其他促进政策的制定或落实方面,其制度建设均较为滞后。

其一,部分非营利财税制度缺失或不足。在这方面,较为典型的是关于慈善信托的财税优惠问题。《慈善法》明确了备案是慈善信托享受税收优惠的必要条件,经过备案的慈善信托是可以享受税收优惠的。但是,实践中慈善信托享受税收优惠却没有相关实施细则或具体政策作为依据,使得“对征税的环节、纳税主体和税率等的规定缺乏可操作性”^⑩,从而制约了慈善捐赠者通过慈善信托来从事慈善事业

的积极性,同时,也在某种意义上导致一些实践“创新”仅仅是为了让捐赠者或相关主体获得免税待遇,无形中增加了运行成本与监管难度。比如,“个人捐赠的减免税额度限定在应纳税所得额的30%,明显偏低,扣减手续亦有不便;慈善组织接收房屋捐赠还要捐赠方或者接受方缴纳契税等税费”^⑧。

其二,其他促进机制缺失或不足。非营利组织和非营利活动需要坚持自治性,因此,推动非营利事业在参与人数、捐赠金额、服务时长、文化共识等方面的发展不能采取强制方式。目前,虽然以《慈善法》为代表的各种促进慈善事业发展的规定并不鲜见,但在部分领域依然存在制度缺失抑或贯彻不力的情况。例如,各级慈善表彰机制不足、非营利组织的限薪政策使得大量人才流失、慈善学历教育开展艰难。

四、第三次分配的法制路径

鉴于保障第三次分配的非营利法制目标并未得到充分的实现,有必要重申这些法制目标,进而推动相关领域的制度变革,并以此推进有利于实现共同富裕的法治化整体水平。^⑨

第一,在自治性目标方面,应当在非营利领域系统贯彻章程自治与活动自愿原则。第三次分配的核心驱动力是个体的道德情怀与组织的社会责任,而要让这些因素发挥作用从而推动第三次分配事业的发展,就必须为其提供一个自治的空间。单纯的管制、强制则不仅构成权力滥用与行政摊派,而且还会消弭其自治空间,严重影响第三次分配的属性保障与健康发展。为此,需要在非营利组织与政府慈善体制之间推进基于自治理念的制度改革。

其一,在组织法上,应当贯彻章程自治原则。针对民间非营利组织登记与运行之中的双重管理体制,应当对各类监管者的监管权限予以严格限制,并基于比例原则、正当程序原则、信赖保护原则等行政法基础原则对其监管权限之行使给予必要约束,从而让组织章程在非营利组织日常运行中发挥主导性地位。与此同时,在政府主导型慈善组织领域,也应当基于章程自治原则加以改革。尤其是应当理顺政社关系,改革政府直接从事慈善的传统观念,让政府与其他公权力组织从慈善事业“运动员”的角色向优化财税政策、提升监管问责效率^⑩、政府购买服务等当代慈善事业中的政府应然角色转换。

其二,在行为法上,应当基于自愿原则加以变

革。例如,在慈善公开募捐领域,建议逐步放开慈善公募资格,允许慈善组织自成立之日起即享有该资格,从而避免合法性困境;而对于其他营利性或非营利性组织、个体,也可以在满足一定条件下允许其获得慈善公开募捐资格;对于网络慈善公开募捐,则不建议将在民政部指定的慈善公开募捐平台上进行作为前提条件,而是可以在相关实体官网或更多其他网络渠道自由开展。

其三,为更好地发挥慈善组织在应急状态下的作用,应该赋予慈善组织更多的权利。最新发布的《中华人民共和国慈善法(修订草案)》单独创设的“应急慈善”章节中所要求的“慈善组织为应对特别重大、重大突发事件,无法在开展公开募捐活动前办理募捐方案备案的,应当在公开募捐活动结束后十日内补办备案手续”(第77条)即彰显了应急慈善场景下的政府放权理念,体现了基于自治原则的政府与慈善组织关系的制度完善,值得肯定。

第二,在公信力目标方面,应当强化非营利形态有效治理。有效治理是提升非营利组织公信力的基本选择。为此,除了上面提到的治理过度所引发的自治性受限问题之外,在公信力提升方面,应当重点防范与应对非营利形态的治理缺失或不足,从而确保非营利组织或活动所涉及的资源移交给确实需要救助与支持的群体、组织与个体,并不断提升资源转移效率、降低非营利组织或活动运行成本。

其一,创设针对部分非营利形态的治理规则。例如,针对个人求助等私益募捐因缺乏专项规制与监管引发的诸多实践问题,《中华人民共和国慈善法(修订草案)》在附则部分第132条规定了求助、发布人的信息真实义务以及平台方的真实性审核义务,并授权国务院民政部门会同有关部门出台管理办法。为此,可以考虑进一步创设私益募捐专项规定,明确捐赠人、求助、平台方、受益人等主体的法定权责,以及涉及信息公开、财产归属、剩余财产分配等核心内容的默示规则,从而为充分回应各类现实纠纷并有效化解各种代表性的道德风险提供基本规则。

其二,完善针对部分非营利形态的治理机制。例如,在慈善组织等非营利组织内部治理中,应当对其信义义务的承担主体、义务标准、法定后果、执行主体、信息公开要求等加以明确,从而积极应对内部道德风险、提升非营利组织的内部管理水

平与财产使用效率,并积极满足社会公众的知情需求、提升公众对非营利组织的认可度。

第三,在规模化目标方面,应当完善财税优惠等各类促进机制。鉴于第三次分配的自治属性,自然不能通过管制与强制的方式来推动其发展。因此,通过柔性的促进机制来推动第三次分配事业发展就成为必然的政策选择。在这方面,相关的政策工具不少,一类是财税制度,另一类是其他精神、文化、教育等方面的激励机制。

其一,在财税制度上,应当在制度设计上补齐政策短板,在制度实施上确保落实到位。^③以慈善信托为例,虽然《慈善法》规定经备案的慈善信托可以享有税收优惠,但是关于其设立人、受托人与受益人通过何种方式、比照何种模式来享有税收优惠,需要在《慈善法》以及配套税法修改时加以明确,从而为各类群体参与慈善信托发展提供有效的税收激励机制。与此同时,在政策落实上,应当进一步明确财政部门、税务部门、民政部门等相关政府部门的法定职责,对于不执行或者在落实相关税收优惠政策中执行不力的部门,其负责人需要承担相应的法律与行政责任。但税收在促进第三次分配方面并非万能^④,因此需要辅之以其他措施。

其二,在其他激励机制方面,应当增加激励方式,并进一步强化制度落实。例如,在慈善表彰方面,应当在各级政府部门加以全力落实;同时,可以考虑在各种人才表彰计划与荣誉授予中,给予慈善组织一定比例的名额,从而提升慈善参与者的社会认同度,形成人人向善的社会氛围。此外,各地应当实时清理不当限制慈善从业者薪酬福利标准的“土政策”^⑤,确保在慈善领域从业的高端人才能够获得与其他领域相同或相似的薪酬福利。又如,在慈善教育领域院校积极推动慈善学历教育。^⑥

结语

共同富裕视域下实现第三次分配事业的行稳致远,就必须通过法制化的方式加以系统保障与规制。这首先要要求在法律层面明确第三次分配的规范内涵。结合第三次分配作为实施我国共同富裕战略之重要路径的制度定位及其在现有政策中的含义,本文认为在法学意义上第三次分配主要是通过民间非营利组织或活动而实现的自愿性资源分配,因此需要建构以自治性、公信力与规模化为目标的非营利

法制体系来为之保驾护航,尤其是应当在非营利领域贯彻章程自治与活动自愿原则、强化民间非营利形态有效治理、完善财税优惠等各类促进机制,从而充分发挥第三次分配在推进共同富裕中的潜能。当然,第三次分配的理论体系还在不断发展与深刻变动之中^⑦,正如三次分配之间有必要进行融合发展一样^⑧,第三次分配的法制建设也需要与前两次分配的法制建设进行互动协调。因此,本文仅仅尝试为关于第三次分配的法理学理论提供初步的分析框架与研究思路,其更为重要的目的在于引起学界关注,以待在第三次分配领域进行更为深入的法学研究。

注释:

- ① 厉以宁.股份制与现代市场经济[M].南京:江苏人民出版社,1994:78.
- ② 刘鹤.坚持和完善社会主义基本经济制度[N].人民日报,2019-11-22.
- ③ 邱丽芳.习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调在高质量发展中促进共同富裕 统筹做好重大金融风险防范化解工作 李克强汪洋王沪宁韩正出席[EB/OL].新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-08/17/c_1127770343.htm.
- ④ 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[EB/OL].中国共产党新闻网,http://cpc.people.com.cn/n1/2022/1026/c64094-32551700.html.
- ⑤ 杨斌.第三次分配:内涵、特点及政策体系[N].学习时报,2020-01-01.
- ⑥ 陈东利.论共同富裕的志愿服务伦理实现路径[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2022(2).
- ⑦ 杨立雄.概念内涵、路径取向与分配定位:对共同富裕关键理论问题的探讨[J].华中科技大学学报(社会科学版),2022(4).
- ⑧ 吕鑫.从慈善事业到第三次分配:理论解析、实践现状与规范重构[J].社会保障评论,2022(5).
- ⑨ See Matthew Harding. Charity Law and the Liberal State[M].Cambridge: Cambridge University Press, 2014: 9-10.
- ⑩ See Alina Tugend. Donations to Religious Institutions Fall as Values Change[EB/OL].New York Times, https://www.nytimes.com/2016/11/06/giving/donations-to-religious-institutions-fall-as-values-change.

html.

- ⑪王名、蓝煜昕、高皓、史迈.第三次分配:更高维度的财富及其分配机制[J].中国行政管理,2021(12).
- ⑫李德健.后《慈善法》时代的私营募捐及其法律规制——以求助型网络众筹为切入点[J].学习与实践,2022(1).
- ⑬魏俊.社会财富的“第三次分配”及其法律调整[J].河北法学,2008(7).
- ⑭王涛.《慈善法》的立法理念、制度创新和完善路径[J].法学论坛,2018(1).
- ⑮金锦萍.为什么非得非营利组织——论合约失灵场合中社会公共服务的提供[J].社会保障评论,2018(1).
- ⑯厉以宁、黄奇帆、刘世锦等.共同富裕:科学内涵与实践路径[M].北京:中信出版社,2022:229.
- ⑰邓国胜.第三次分配的价值与政策选择[J].人民论坛,2021(24).
- ⑱邓国胜、魏冰玲.志愿服务在第三次分配中的作用及其价值测量[J].社会政策研究,2021(4).
- ⑲王杨、邓国胜.第三次分配的制度化:实现机制与建构路径——基于制度理论视角的分析[N].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(4).
- ⑳叶姗.社会财富第三次分配的法律促进——基于公益性捐赠税前扣除限额的分析[J].当代法学,2012(6).
- ㉑李健.第三次分配视阈下慈善捐赠监督与管理研究[J].社会科学辑刊,2022(2).
- ㉒肖云、杜毅、刘慧.政府在第三次分配中的职能偏差及归位[J].云南行政学院学报,2008(5).
- ㉓勇说.慈善会、教育部门被处理,强迫捐赠可以休矣! [N].公益时报,2022-11-03.
- ㉔郑功成、王海漪.扎实推动共同富裕与慈善事业高质量发展[J].学术研究,2022(9).
- ㉕苗青.助力共同富裕的第三次分配:作用、掣肘与重点举措[J].社会保障评论,2022(5).
- ㉖王名、蓝煜昕、王玉宝、陶泽.第三次分配:理论、实践与政策建议[J].中国行政管理,2020(3).
- ㉗李德健.论捐助法人主管机关撤销权及其制度完善——以《民法典》第94条为切入点[J].山东大学学报,2021(3).
- ㉘李德健.公益捐赠受赠人信息公开义务的制度反思与路径完善[J].扬州大学学报(人文社会科学版),2021(6).
- ㉙张春贤.全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国慈善法》实施情况的报告[EB/OL].中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202010/afc0a05adb4242b49920c2251017205e.shtml.
- ㉚赵廉慧.慈善信托税收政策的基本理论问题[J].税务研究,2016(8).
- ㉛郑功成.中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(6).
- ㉜孙佑海.论构建和完善促进共同富裕的法律体系[J].中州学刊,2022(1).
- ㉝李健.第三次分配视域下的中国慈善法制建设——兼论《中华人民共和国慈善法》修改建议[J].社会科学战线,2022(9).
- ㉞王桦宇.论现代财政制度的法治逻辑——以面向社会公平的分配正义为中心[J].法学论坛,2014(3).
- ㉟梁季.税收促进第三次分配与共同富裕的路径选择[J].人民论坛,2021(28).
- ㊱江亚洲、郁建兴.第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J].浙江社会科学,2021(9).
- ㊲白光昭.第三次分配:背景、内涵及治理路径[J].中国行政管理,2020(12).
- ㊳杨方方.共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业[J].社会保障评论,2022(1).
- ㊴孙春晨.第三次分配的伦理阐释[J].中州学刊,2021(10).

责任编辑:周青