

充分发挥第三次分配助力共同富裕的功能

吕鑫

从党的十九届四中全会起，慈善事业作为“第三次分配”主渠道的定位被明确下来，其能够发挥改善收入和财富分配格局的功能也被逐步重视。2021年中央财经委员会第十次会议更是进一步提出，要构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的基础性制度安排，以此推动共同富裕。那么究竟如何发挥第三次分配助力共同富裕的功能，不仅需要进行认真地思考，更需要明确地回答以下三个方面的问题：

首先，“第三次分配”如何运行？任何分配制度的运行机制都需要明确回答以下四个子问题，即：其一，“分配主体”由谁担当，如在第二次分配中，社会保障是以政府为主体，但在第三次分配中，发挥“分配主体”功能的则是慈善组织；其二，“分配执行”如何展开，如社会保障是先通过税收征缴的方式募集资金，后按照国家统一配置再分配，而慈善事业则是通过各种形式的慈善活动来发挥“分配执行”功能；其三，“分配调整（促进）”如何进行，如果说社会保障是通过税收征缴的比例等方式来得以调整实现，那么以慈善事业为核心的第三次分配则是以税收激励的程度等方式来予以调整促进；其四，“分配保障”如何确保，社会保障是以强制力为后盾得以保证，而慈善事业则是通过慈善监管的方式来予以确保。总之，从本质上来说，第三次分配是由发挥“分配主体”功能的慈善组织，在开展发挥“分配执行”功能的慈善活动时，经发挥“分配激励”功能的慈善税收推动，并由发挥“分配保障”功能的慈善监管得以确保的财富再分配。

其次，“第三次分配”运行现状如何？“第三次分配”的执行效果可以通过对上述四个基本要素的运行现状进行判断，而通过分析可以发现其在实际运行中仍存在四个问题。其一，慈善组织的质量问题，主要包括慈善组织的数量与质量两方面。慈善组织成立是否过严导致“量”的不足，目前我国共有 12636 家慈善组织，但该数量仅占社会组织数量的 1.42%，大量公益性的社会组织不愿意登记认定为慈善组织，其中存在很多值得探讨的问题。而数量的不足则进一步导致了慈善组织的竞争较小，进而导致专业化程度较低，同质化程度较高等问题，多数慈善组织的慈善目的较为宽泛，少数慈善组织开展专业化的慈善活动，这也导致好的慈善项目少。其二，慈善活动的规制问题，目前慈善募捐资格的规制是否合理值得思考。在现有的 12636 家慈善组织中，具有公募资格的慈善组织仅占 22.7%，其募捐资金量远远不足，仍有较大发挥空间，需要更多组织参与慈善募捐。2021 年全国的慈善捐赠大概是 2000 亿元，加上折算成相应工资的志愿服务则为 4000 多亿元，仅占当年国内生产总值的约 0.3%。其三，慈善税收的激励问题。现今的税收激励功能未发挥有效的功能，特别是慈善组织相对社会组织未能获得赋予相应的税收优惠资格，这也是现今公益性社会组织不愿认定为慈善组织的主要原因，如通过 2022 年对慈善事业最为发达的广东省等九个省市的调研可发现，各省中获得非营利组织免税资格的慈善组织最多也仅为 50.70%，而获得公益性税前扣除资格的慈善组织只占总数的约 45%，这也就说明了较多的慈善组织无法获得相应的税收优惠，并导致此类慈善组织无法给捐赠者开具税收优惠票据，这也就难以激励更多主体加入第三次分配。此外，如今企业捐赠的税收优惠高于个人捐赠的税收优惠，前者可以实现三年的结转而后者无法实现，这也就导致了税收优惠上的不平等。其四，慈善

监管的机制问题。民政部门作为慈善事业的监督主体，存在人力不足、外部协调困难、内部逻辑矛盾等问题。此外，如何构建政府、行业、社会三位一体的监管体系也面临着挑战。

最后，“第三次分配”如何有效助力共同富裕？在今后慈善法的修订和政策完善过程中，应当从提升慈善组织的质量、完善慈善活动的规制、优化慈善税收的激励以及重构慈善监管的机制四方面入手，在有效地解决现存问题的同时有效发挥第三次分配助力共同富裕的功能。

第一个方面是要提升慈善组织的质量，一是提升慈善组织的“量”，可以尝试简化相应的登记认定程序，赋予慈善组织更多权利，当社会组织登记被认定为慈善组织之时，应当（遵循各国慈善法惯例）同步赋予慈善组织非营利组织免税资格和公益性捐赠税前扣除资格；二是提升慈善组织的“质”，在慈善组织数量增长的情况下，应当引导更多慈善组织朝着社会经济发展需要的方向进行专业化转型，增加环保类、科技类等慈善组织的比例，以提高其慈善组织整体质量；三是推动慈善总会的“转”，慈善总会要发挥好行业引领功能，实现自身职能上的转变，从传统的以活动为主转变到以行业推动发展为主，规范引领慈善组织的有序发展。

第二个方面是完善慈善活动的规制，为此应当适当降低慈善募捐的资格获取门槛，积极完善慈善募捐的资格规制，同时对于慈善捐赠的使用过程，特别是互联网募捐的捐赠使用，要实现从募捐到使用的全流程公开。此外，慈善信托作为新型慈善活动机制，其相关制度也需要进一步完善。

第三个方面是要优化慈善税收的激励，为此不仅需要尝试探索慈善组织登记的同时同步赋予其税收优惠资格，还要推进个人和企业税收优惠上的平等，并积极落实慈善信托在设立时的税收优惠。

第四个方面是重构慈善监管的机制，应该建立多部门间的慈善协调机制，整合民政部门内部监管力量，尝试将社管和民政相关处室进行合并，实现从主体到活动的全流程、全过程监管。另外，也要充分发挥社会力量的监督作用，特别是要加强以慈善会为代表的行业组织的力量，通过开展各种行业标准、行业公约等方式规范整体的慈善事业发展。

总之，我国的慈善事业有了长足的进步，但依然面临着很多问题，要想充分发挥第三次分配的功能就需要不断健全相关制度，能真正有效发挥第三次分配助力共同富裕的功能。

（本文来源：《慈善公益报》2023年9月9日，作者系浙江工业大学社会科学研究院、法学院院长吕鑫）