

建设更有优势的第三次分配制度 走出中国特色公益慈善阳光大路



杨斌/文

清华大学副校长、清华大学教育基金会理事长

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。党中央首次明确以第三次分配为收入分配制度体系的重要组成部分,确立慈善等公益事业在我国经济和社会发展中的重要地位,继2016年《慈善法》颁布实施后,进一步释放出新时代党和国家大力发展公益慈善事业、对收入分配格局进行调整的重大信号,成为建设更有优势的分配制度、开创中国特色公益慈善道路、走向社会主义共同富裕的战略指引。

正反两方面的历史经验表明,收入分配制度是涉及人民切身利益、影响国家发展全局的基本制度,慈善事业在促进社会收入更加公平正义方面,扮演着市场和政府难以替代的重要角色。如何充分借鉴国际有益经验,总结国内实践经验,建设扎根中国大地的、更有优势的第三次分配制度,亟待加强理论探讨和实践探索。

制度层次的“分配”是指在一定时期内创造的国民收入,按一定的方式在政府、企业和个人之间的分割,形成流量的收入分配格局和存量的财产分配格局。相对于市场根据要素贡献进行初次分配和政府体现国家意志进行再分配(要注意这里的“再”并非“第二次”之意,严格地讲,所有初次分配之后发生的分配,都是“再”分配),第三次分配是社会主体自主自愿参与的财富流动。较之于初次分配更关注效率、再分配以强制性来促进整体公平正义,第三次分配体现社会成员更高的精神追求,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。第三次分配在概念内涵、分配参与者和分配价值取向等方面都有许多鲜明特点。

一、第三次分配是社会力量主导的、促使资源和财富在不同社会群体间趋向更均衡的微观循环行为。

“第三次”并不是指在时序

上一定要发生在初次分配、再分配之后,实践中三者是互相交错并行不悖的;有的志愿劳动与初次分配同时发生,有的捐赠发生在再分配之前而获得税收减免。因此,第三次分配可理解为不同于市场主导和政府主导的“第三类分配”。“初、再、三”成为一个分配制度的有机整体,在分配领域体现着市场、政府和社会三者的有机关系。初次分配的主体是市场,强调效率优先,使要素总体贡献更大化;再分配的主体是政府,侧重公平,以强制性干预而体现国家价值导向;而第三次分配的主体是社会力量,促进的是社会公正,体现向善、为公、乐施等社会主流价值。第三次分配对市场失灵、政府失灵所造成的弱势群体有重要的救济功能,在法律政策的鼓励和促进下,由既看得见又看不见、并非由自身利益驱动或公权力强制却充满活力的“社会公正之手”所推动的。如果说初次分配重在市场环境主导创造资源的“造血”行为的有效性;再分配是在政府心脏的推动下促使血液的均衡循环,给人体各个组织器官带来氧气和营养,降低系统风险;第三次分配则是类似于促进人体健康更加均衡的小血管、毛细血管主动代偿、活性共生的微循环行为,是“人之所以为人”的进化进步,改善着人整体的生态。初次分配的造血和再分配的血液平衡循环事关人的生死,第三次分配的共生微循环则影响着人整体长期的生态。市场、政府、社会,效率、公平、公正(正义),分配制度的主体分工与价值体系就这样有机互补完美合起来。

二、第三次分配中参与分配的主体、内容和涉及的领域呈现出四个新特点。

其一是资源贡献者已不局限与社会财富金字塔顶端的少数个体或家族,而广泛覆盖大部分的社会群体。几十年来,很多国家和地区中慈善捐赠主体正呈现“平民化”、“中产化”的发展趋势。统计发现近年来我国中等收入群体在各类基金会中的捐赠占比不断提高,呈现出广大中产阶层日益增长的公益热情和慈善文明。这一趋势有学者从实验经济学的“温情效应”研究来

解释:第三次分配中不仅受赠方的获得感、幸福感和安全感增加,捐助者的成就感、意义感也在增加。

其二是志愿性属性给贡献者以“主动性、选择性”,即选择慈善支持的内容和方式。内容上,慈善行为已超出货币或实物捐赠,形式多样的志愿服务等公益慈善行为愈发普遍;方式上,技术进步为慈善行为开辟了新的方式与渠道,例如网络捐赠、社交平台捐赠和众筹等。公益慈善行为的内涵更加丰富,不仅仅体现为财富和实物直接从拥有者流动到匮乏者的模式,更包括有情怀有理念的捐赠者自发建设或者支持建设能使公众受益、社会受益的公共产品与服务。

其三是所涉及行业也已从最初的扶贫济困扩展到教育、医疗、文化、体育、环保等诸多领域,推动了民生发展和社会进步。尤其是在经济社会发展越发依靠更有创新性的高等教育和科学技术进步的当下,一些造福全人类的科学探索、可能产生突破性、颠覆性成果的基础科研和技术转化领域,其高投入、高风险、长周期的特点以及一旦突破后对公共利益的提升、对科学事业的普遍性贡献,得到越来越多的关注与投入。

其四是蕴含的价值取向突破了简单直接的纾困扶弱的局限,而开始具备了推进社会进步、造福全人类、促进世界更加和平和谐等深刻意蕴。“分配即正义”,分配本身都包含着价值取向。在初次分配中刻意增加劳动报酬的比重,这是明确的价值取向;在再分配中调节城乡、区域、不同群体间的公平关系,促进共同富裕,同样给予十分明确的价值取向。而在第三次分配中,社会力量所从事的民间捐赠、慈善事业、志愿服务等方式都有着深刻的价值内嵌,促进公正,追求进步,彰显着共享发展理念,带动着“滴水之恩涌泉相报”、“知恩报效爱心传递”等公

益慈善文化的融入与传播,弘扬和升华着社会主义核心价值观。

三、我国的第三次分配方兴未艾,前景可观,面临宝贵的战略机遇期,也存在错失良机的风险。

四中全会精神对慈善公益事业给予巨大的鼓舞与鞭策。与发达国家相比,我国的公益慈善事业还处于起步和学习期。《捐赠美国》2019年报告数据显示,美国2018年度慈善捐赠总量为4277.1亿美元,占国内生产总值的2.1%。而根据《2018年度中国慈善捐助报告》显示,2018年中国大陆接收国内外款物捐赠1624.15亿元人民币,捐赠额占GDP总量比例仅为0.16%。美中两国的国民生产总值之比为1.5:1,而慈善捐赠总额之比却达到了18:1。这一方面说明了我国慈善事业发展的巨大空间,另一方面也促使我们反思造成不同国家之间差距的原因。经济发展水平之外,制度建设滞后等更深层次原因不容低估。如何借助后发优势,汲取发达国家的经验教训,建立起符合我国国情并更有优势的慈善事业发展制度,确保第三次分配的导向能与促进国家发展、提升人民福祉的需要同行,时不我待。但如果相关落地制度的配套跟不上发展进程,许多能够参与第三次分配的财富和资源也许会被“分配”到其他一些更有吸引力的国家和地区;这就意味着分配红利没有直接地惠及我国发展,不仅给尚处发展我国家的我国政府和百姓带来损失,也是我国公益慈善从业者、管理者的失败。

随着经济发展和社会文明程度的不断提高,参与的资源规模和作用会越来越大,对社会发展与提升的贡献会越来越显著,这将使之成为促进社会各阶层走向共同富裕、追求共同幸福、共享发展成果方面成为越来越重要的基本分配制度组成。

四、四中全会精神吹响了国家治理体系建设与完善的冲锋号,应抓住时机建设和完善第三

次分配相关制度政策体系。

首先,进一步明确党对公益慈善事业的全面领导,将党为人民群众谋幸福的初心和使命贯彻到第三次分配制度建设、社会组织管理、公益慈善工作的全员全方位全过程中。分配制度关乎社会公正,公益慈善事业充分体现着社会主义核心价值观。党的全面领导,从根本上保证着的公益慈善事业服务最大多数人的利益,保证第三次分配成为党领导各类社会组织促进经济发展、社会繁荣和共同富裕目标的强有力方式。要特别重视对于慈善捐赠中的政治把关与价值引导。

其次,完善法律法规和配套政策,包括税收与行业法律体系建设。合法实施税务筹划是慈善组织和个人参与慈善活动的重要驱动力之一。发达国家普遍对捐赠企业及个人实行税收减免优惠政策。发达国家对税收相关的捐赠激励实行“疏堵”结合:“疏”指免税待遇以具有较强操作性的免税法律法规为保障;“堵”指采取较高的遗产、赠予和奢侈品消费类税种。健全的捐赠制度和宽松的政策环境,充分发挥税收对社会捐赠的激励作用,能更大限度地激发企业 and 个人的慈善捐赠热情。自2016年《慈善法》实施以来,民政部及相关部委共出台了21项公益慈善领域的政策文件促进公益慈善事业的“规范化”和“可持续”发展。目前,我国《民法典》正在紧锣密鼓制定当中。此间,立法有必要更加鲜明地对公益慈善捐赠予以鼓励和支持,同时在税收方面也应予以实质性的优惠。健全的法律制度是慈善事业健康发展的重要保障。为了促进了我国社会慈善事业的持续、健康发展,在完善国家层面立法的同时,各地也还需要为这些鼓励促进慈善的法律落地做出更为细致的制度性安排,从而真正把四中全会精神和法律的规定转变为推动慈善组织发展的动力。(下转15版)

