

第三次分配应更鼓励个人捐赠

陈斌

共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。在高质量发展中促进共同富裕，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”。与初次分配以市场为主体和再分配由政府主导不同，第三次分配是以社会力量为主体，以慈善捐赠为实现形式，而个人捐赠在其中扮演着主导性角色。

一、个人捐赠是第三次分配的基石

第三次分配相较于第二次分配的主要特征在于，第二次分配是以政府及其部门通过税收、社会保障等强制性手段实现的，而第三次分配是建立在企业、个人等多元社会力量自愿捐献的基础之上，个人捐赠在其中发挥着主导性作用，并表现在以下两个方面：

一方面，从属性来看，个人捐赠是第三次分配的本质特征。第三次分配是以慈善事业为表现形态，而慈善事业整体上是一种混合型社会分配方式。它的资源来源通常包括三种渠道：一是企业或各类经济实体的捐赠，往往兼有初次分配和第三次分配的内容；二是政府财政对慈善事业的资助，比如，在部分发达国家和我国港澳台地区，大量慈善组织获得了政府的财政资金支持，这属于再分配的范畴；三是社会公众的个人捐赠，它是社会公众在获得初次分配和再分配之后所进行的自愿捐献，而这正是属于第三次分配的范畴，也是第三次分配的核心内容和本质所在。

另一方面，就功能而言，个人捐赠是第三次分配的核心支撑。尽管慈善事业的发展需要来自政府的资助和企业的捐赠，但如果过分依赖前者则可能影响慈善组织的独立性，而企业捐赠由于受到资本逐利本性的影响，往往牵涉商业利益、资源交换等非慈善因素。与前两者相比，个人捐赠的稳定性更强，也更符合第三次分配的初衷。如果包括高收入群体在内的社会成员广泛参与，不仅能够为慈善事业的发展提供广泛的群众基础和厚实的基础，进而真正发挥第三次分配的有益补充功能，而且能够起到提升社会道德、润滑社会关系、促进社会和谐等功能。

二、当前我国个人捐赠占比低

党的十九届五中全会提出，要“发挥第三次分配作用，发展慈善事业，改善收入和财富分配格局”，为新时代慈善事业的发展提供了明确指引。不过，当前我国慈善事业发展缓慢且个人捐赠占比低的现实与其发挥收入分配的调节功能之间还有巨大差距。根据中国慈善联合会发布的《2019年度中国慈善捐助报告》显示，近年来我国每年慈善组织募集的捐赠款物总额为1500亿左右，占GDP的比重约为0.15%；个人捐赠款物总额计300多亿元，约占全部捐赠总额的25%，而企业捐赠的比重往往超过60%。从美国的情况来看，其每年的慈善捐赠额约占GDP的2%，且个人捐赠占比往往达到70%以上，如果再加上来自家族基金会的捐赠和遗产捐赠，个人捐赠的比例甚至高达80%。对比发现，以慈善事业为主要表现形态的第三次分配对调节我国国民收入和财富分配格局的功能还十分有限。企业捐赠多而个人捐赠少的原因可从以下几个方面探寻：

一是儒家“亲亲”思想和传统“报”的观念影响。在中国传统文化中，对慈善事业发展影响较大的是儒家的“亲亲”思想和传统“报”的观念。前者讲求行善应遵循由近及远、由亲及疏的差序原则。比如，在我国，多数社会成员在心理上更倾向于向自己熟悉之人(如亲戚朋友、邻里乡亲等)捐赠;后者主张“恩有源、惠有主”，理应“知恩图报”，这也是面对面的直接资助形式在我国更受欢迎的原因。

二是慈善组织的公信力与专业性不足。慈善事业是建立在社会公众自愿捐献的基础之上，并以具有公信力的慈善组织作为实施基础。由于一些慈善组织信息不公开、行动不迅速，甚至出现以慈善之名行诈骗之实现象，进而引发公众质疑和部分慈善组织的信任危机，极大地挫伤了公众参与捐赠的积极性。一些慈善组织发育不足、专业性不强，缺乏专业人才与专业服务能力，从而也难以赢得公众信任。此外，部分慈善组织出于短期成本效益的考虑，依赖主管部门的行政资源或机构领导人的个人关系，认为针对企业的劝募活动所需耗费的人力、物力、财力等成本较少，效率更高，往往更倾向于以企业为募捐重心。

三是现行政策对个人捐赠的激励不足。从税收减免政策和减免程序来看，针对个人捐赠的激励仍存在一些不足。在慈善税收减免政策方面，存在重机构而轻个人的情况。比如，《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)中有关企业捐赠支出“超过年度利润总额 12% 的部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除”的规定已通过修订《企业所得税法》得以落地，而关于个人捐赠的税收优惠目前还缺乏具体细则，对于个人捐赠限定在应纳税所得额的 30% 本就不高，同时也缺乏对于超出部分延期结转的政策规定;对于房屋等非货

币形态的捐赠还存在繁多的税负和行政费用。在慈善税收减免程序方面，申请税前扣除的程序较为繁杂，对于货币形态的捐赠，个人即便拿到了捐赠票据，仍需经历多重手续；对于非货币形态的捐赠，由于定价困难，缺乏统一的发票申请标准和定价评估，导致慈善组织不偏好接收。

三、多措并举提升个人捐赠积极性

基于个人捐赠在第三次分配中的核心功能而我国个人捐赠占比低的客观事实，有必要采取多项措施来提升个人捐赠的积极性。

其一，在尊重传统慈善文化基础上增强国民现代慈善意识。现代慈善意识不同于我国传统慈善活动中的恩赐、怜悯观念，现代慈善事业可以概况为用“自愿、平等、博爱、共享”等理念，通过组织化的方式运作而成，它是社会经济发展的需要，也是社会结构变化与社会分工发达的要求。《慈善法》的颁布与实施推动了中国慈善事业从传统走向现代，有必要在尊重传统慈善文化的基础上通过慈善教育、舆论宣传等方式增强国民的现代慈善意识，引导其积极参与现代慈善事业。

其二，重视社区慈善与网络慈善的发展。中华民族素有邻里互助的优良传统，这为社区慈善发展提供了良好的文化土壤，社区慈善组织既能有效动员社区慈善资源与志愿力量，同时也为社会成员参与社区治理提供了途径。网络慈善依托于互联网募捐平台，具有辐射面广、受众多、互动性强、成本低等一系列优势，但因互联网本身的虚拟性、隐蔽性、复杂性等特征以及募捐平台审核机制不健全等问题，其在为

公众参与捐赠带来便利的同时，也可能因不良个案或失范行为而影响慈善事业的发展。因此，有必要进一步明确网络慈善的边界以及网络募捐平台运行主体的属性及其责任，并为处置网络慈善活动中的失范行为提供法律依据。

其三，提升慈善组织的公信力与专业性。公信力直接决定慈善组织的资源动员能力，而公信力的取得又取决于充分的信息披露和快捷的行动能力。为此，主管部门应督促慈善组织在信息披露与行动能力上不断改善。公信力亦与慈善组织自身的专业性密不可分，有必要重视慈善专业人才的培养，尽快出台专门针对慈善专业人才培养的支持性政策，进而加强慈善组织的专业化、精细化建设。

其四，完善慈善财税政策并提供便捷的税收减免服务。进一步提高免税比例并允许结转，以此鼓励个人大额捐赠；针对房屋等非货币形态的捐赠，因其不属于商业行为，应免除契税等相关税负；慈善信托是符合我国传统文化和家族财富传承的重要方式，也需完善相关税收优惠政策；适时开征遗产税、赠与税，因为仅有个人所得税的激励机制，依然无法阻止财富的积累和转移，通过遗产税和赠与税可反向激励富人群体参与捐赠。与此同时，税务部门应当为捐赠者提供更为便捷的税收减免服务，包括推广电子捐赠发票以解决小额捐赠的发票问题、允许个人捐赠年底统一归集抵扣个人所得税等。

此外，在倡导物质激励的同时，也应重视精神褒奖。有必要树立物资激励与精神激励并重的理念，通过相关机制为捐赠者、志愿者等个体参与者提供荣誉奖励、价值肯定等精神激励，完善包括不同层级

的奖励机制，既使大额捐赠者得到社会褒奖，也使小额捐赠者受到社会关注，进而形成人人向善的良好社会氛围。

（本文来源：公益时报 2021 年 9 月 14 日）