

• 弱势群体与共同富裕 •

扎实推动共同富裕与慈善事业高质量发展^{*}

郑功成 王海漪

[摘要] 发挥第三次分配的作用,发展慈善事业,是扎实推动共同富裕的重要途径。我国慈善事业在近10多年间取得了一定的发展成就,并对弱势群体提供了相应的援助,但受法制不健全、政策支持力度偏弱、体制性障碍犹存等影响,总体上仍处于滞后状态。要改变这种局面,须牢固树立中国特色慈善事业的发展理念,在规律与事实之间寻求平衡点,通过修订《慈善法》及弥补政策缺失促使慈善制度走向健全,同时加大财税政策支持力度和精神褒奖,建立高效协同的慈善体制机制,以高质量的慈善制度促使慈善事业高质量发展,以高质量的慈善事业扎实推动共同富裕。

[关键词] 第三次分配 慈善 高质量发展 共同富裕

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326(2022)09-0099-08

一、发展慈善事业是扎实推动共同富裕的重要途径

我国已经进入扎实推动共同富裕的新发展阶段。能否实现共同富裕,合理公正的分配制度至关重要。“十四五”规划和2035年远景目标纲要中明确提出,“人民生活更加美好,人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”,要“加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性,发挥慈善等第三次分配作用,改善收入和财富分配格局”。这不仅体现了党和国家对慈善事业的高度重视,更体现出慈善事业在发挥第三次分配作用、推进共同富裕进程中作为调节收入分配基础性制度安排重要内容的精准定位。

(一) 第三次分配是推进共同富裕的有益机制

与公权力介入社会财富分配的税收、社会保障等再分配不同的是,第三次分配是基于国民收入的视角。居民在通过初次分配和再分配获得财富之后,再通过自愿的方式回报社会,这是蕴含着道德和精神力量等有益成分、缩小社会成员贫富差距、推动共同富裕的自愿行为,其对社会财富分配格局所起的作用至少具有三重效应。一是通过有能力者的捐献实现对弱势群体或有需要者的援助,产生调节财富分配的直接效应;二是通过慈善组织提供的相关服务促使社会保障等再分配得到更好落实的强化效应;三是通过弘扬社会主义核心价值观和中华传统美德,形塑扎实推动共同富裕的良好社会氛围的扩散效应。^①

(二) 第三次分配与慈善事业相互影响、相互促进

在学术界,通常将第三次分配与慈善事业等同起来。事实上,这是涵义不同但又紧密关联的两个

^{*} 本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目、北京市社会科学规划重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”的阶段成果。

作者简介 郑功成,中国人民大学中国社会保障研究中心教授;王海漪,中国人民大学中国社会保障研究中心博士研究生(北京,100872)。

^① 郑功成:《以第三次分配助推共同富裕》,《中国社会科学报》2021年11月25日。

概念，需要加以厘清。第一，第三次分配与慈善事业关系密切。第三次分配是通过个人收入转移和个人自愿缴纳等非强制方式再一次进行分配，^①而慈善事业则是建立在自主自愿参与基础上为公共利益服务的社会事业，自愿是慈善事业的普适性原则和首要价值。^②第三次分配事实上既构成了慈善事业最重要的物质基础，也需要通过慈善事业这一有效载体才能得以实现，慈善事业的成熟度客观上决定了第三次分配中的财富资源的最终效用。第二，第三次分配体现了慈善事业的本质，但慈善事业却不能简单地等同于第三次分配。因为慈善事业的发展依赖于初次分配、再分配与第三次分配制度协调配套，是通过混合型的社会分配方式达到调节收入分配的效果。其中，企业和各类经济主体的参与通常计入捐献者的生产经营成本，应属于初次分配范畴，财政对于慈善事业的投入属于再分配范畴，而公众捐赠才是真正意义上的第三次分配。^③可见，慈善事业对于收入分配的作用显然超越了第三次分配的范畴，要发展好慈善事业，必须依赖于三次分配制度的协调配套。

（三）慈善事业体现了共同富裕的内涵

共同富裕是全体人民的富裕，是人民群众物质和精神生活都富裕，不仅包含了生活富裕，也包含了社会和谐、精神自强等“社会价值”的内涵，从而是物质性和精神性的统一。慈善事业作为调节收入分配的“社会价值”力量，也是化解贫富冲突的“润滑剂”。单以经济视角看，初次分配和再分配固然是我国收入分配的基础和关键，但市场机制和刚性的制度安排不可能包办和解决所有社会问题。因为其不具有道德、精神、文化方面的功能，走向共同富裕不完全是市场机制和政府约束，还需要源自参与者内心的善爱之心和助人之乐，这些构成了慈善事业的伦理基础。先富起来的群体通过自愿捐献参与慈善事业，达到帮助困难群体和促进社会公益的目的，既是一种软性的又确是不可或缺的良性的解决社会问题和社会阶层对抗与冲突的机制。实践证明，通过慈善事业搭建起的贫富阶层之间的沟通桥梁，可以化解不同社会阶层的心理对抗，进而提升中国积极向上的道德情操，弘扬社会主义核心价值观。

综上所述，第三次分配、慈善事业和共同富裕是有着内在逻辑关系的三组概念，其虽然不能完全等同，但具有相通的价值取向和内在作用机理。

二、慈善事业的发展现状评估

（一）慈善制度建设取得重要进展，但并不健全

一方面，全国人大常委会于2016年制定了《慈善法》，为我国慈善事业的发展提供了基本法律依据。民政部、财政部等部门依法出台了包括慈善组织认定登记、公开募捐管理、慈善信托管理、慈善活动支出、互联网公开募捐平台、信用管理、志愿服务、慈善信息公开、慈善财产保值增值、公开募捐违法案件管理、有关非营利组织免税资格认定管理、公益性捐赠税前扣除、慈善捐赠物资进口管理、政府购买服务支持社会组织培育发展等规章或政策性文件。江苏、安徽、浙江、宁夏、江西、陕西等省区人大常委会制定了有关慈善的地方性法规，北京、广东等省市人民政府亦出台了有关促进慈善事业发展的规章。这些均为促进慈善事业的发展提供了更细化的规范。由于慈善法制建设的进步，我国慈善组织与慈善活动在公开募捐、慈善服务与内部治理结构以及慈善信息公开等方面不断走向规范化。过去长期存在的无序募捐现象大幅度减少，公权力机构与单位组织强制或摊派募捐的现象基本消除，从而净化了慈善募捐行为，也减少了无序募捐与强行募捐带来的社会冲突与不满。上述进步是《慈善法》实施带来的直接效果，标志着我国慈善事业开始步入法治化发展新阶段。另一方面，现行慈善法制还很不健全。在慈善发展实践中，《慈善法》及相关法律法规存在着规制不足或过于概略而无法操作等现象，致使慈善组织发展异常缓慢、网络慈善与社区慈善等新兴慈善业态亦因法制缺失而面临风险与挑战等。如果不能尽快完善慈善法制，那么我国慈善事业仍将难以摆脱发展缓慢的困境。

^① 厉以宁：《股份制与现代市场经济》，南京：江苏人民出版社，1994年，第77页。

^② 郑功成：《发展慈善事业须遵循自愿原则》，《中国社会报》2022年5月27日。

^③ 郑功成：《构建和谐社区——郑功成教授演讲录》，北京：人民出版社，2005年，第448页。

（二）公众参与度在提升，但深度还不够

伴随党和政府对慈善事业的重视，借助互联网的普及，公众参与捐赠人数猛增，促使我国慈善走向大众化、平民化。据不完全统计，2019年以来，每年有超过100亿人次点击、关注和参与互联网慈善。^①2016年至今，网络大病个人求助平台平均每年捐赠人次达到4亿次以上，年均捐赠人数达到2亿人以上。^②此外，公众参与的形式也体现出多样化特征，捐步数、公益森林、公益宝贝等形式极大地推动了慈善的平民化、趣味化，提升了公众的慈善参与度。以腾讯“99公益日”为例，2015年第一次“99公益日”共筹得公众善款1.27亿元，205万人次参与；2020年第四次“99公益日”共筹得善款23.2亿元，5758万人次参与；^③2021年第五次“99公益日”筹款额超过35亿元，捐款人次逾6800万。^④事实证明，网络平台已将亿万爱心人士和慈善组织、有需要的个人联结在一起，不仅开拓了广阔的慈善空间，而且创新了慈善模式，“客观上重塑着公民参与慈善的理念与方式，形塑着新时代的慈善新风尚”。^⑤

与此同时，志愿服务也在快速发展。从2017年到2020年，我国注册志愿者数、志愿服务组织、累计志愿项目、累计服务实践时间和累计记录人数分别从8544万人、43.8万家、116.8万个、8.8亿小时、1060.9万人数增长到19200万人、79.5万家、501.5万个、37.2亿小时、4948万人数。^⑥

虽然互联网凸显了个人捐赠的活力，但整体个人捐赠数额占比极低的局面并未改变。2020年全国共接受境内外慈善捐赠2253.13亿元。其中，内地接受捐赠共计2086.13亿元，企业仍然为捐赠主力，捐赠额达到1218.11亿元，捐赠比例维持在60%左右。^⑦个人捐赠占比一直在25%左右的低位徘徊，我国的慈善捐赠仍然主要依靠企业和少数慈善家。而2021年美国个人慈善捐赠占总额比例达到67%。^⑧在网络捐赠中，2021年的参与人次超过100亿人次，捐赠总额约100亿元，相当于每人捐赠1元，捐款总额占当年现金捐赠的6.8%，占总捐赠额的4.8%。

从最终效果来看，网络慈善捐赠更多地是改变了捐赠渠道，并没有带来明显的资源动员能力的实质提升，这反映了公众参与慈善捐赠的深度仍然有限。不仅如此，慈善制度对慈善事业融入大众生活的引导作用有限，公众慈善捐赠亦未形成长久机制。网络平台尽管大大拓展了网民参与慈善事业的形式，但未充分融入到公众日常生活场景和公众现实行为当中。从公众捐赠动机上看，人情捐赠、关系捐赠仍然为公众捐赠的主要方式，从可持续性上看，不乏偶发捐赠、激情捐赠和被动捐赠。通过政府和单位组织的捐赠、网络大病个人求助方式一般属于急难救助，具有突发性且存在一定的既定社会关系。而通过网络募捐信息平台的捐赠也主要集中在“99公益日”和“95公益周”等互联网企业举办的大型活动之中，如2020年全年指定的网络平台捐赠总额为100亿，其中腾讯“99公益日”一天就达到23.2亿元，占到全年总额的23.3%。^⑨这些客观事实表明，虽然公众捐赠的参与人数和数量日益增长，但参与的深度有限，捐赠并未成为公众惯常的社会行为。

（三）慈善组织数量在增加，但总量不足、质量不高、资源动员能力有限

慈善事业的实施主体应当是独立的民间公益社会团体，其通过慈善组织的专业化运作实现社会混

^① 王爱文：《中国互联网公益峰会发布年度数据：全国网络捐赠100亿次，筹款近百亿》，中国社会组织政务服务平台：<https://chinanpo.mca.gov.cn/xwxq?newsType=6000&id=19480>，2022年5月20日。

^② 数据来源：水滴公司和轻松公司。

^③ 中国社会保障学会：《中国网络慈善发展报告》，2020年10月31日。

^④ 在腾讯调研获得的数据。

^⑤ 谢琼：《中国网络慈善的创新价值与未来发展》，《社会保障评论》2022年第3期。

^⑥ 翟雁、辛华、张杨：《2020年中国志愿服务发展指数报告》，载《慈善蓝皮书：中国慈善发展报告（2021）》，北京：社会科学文献出版社，2021年，第47页。

^⑦ 中国慈善联合会：《2020年度中国慈善捐赠报告（精简版）》，2021年11月26日。

^⑧ Lilly Family School of Philanthropy：《Giving USA: Total U.S. Charitable Giving Remained Strong in 2021, Reaching \$484.85 Billion》，IUPUI：<https://philanthropy.iupui.edu/news-events/news-item/giving-usa---total-u.s.-charitable-giving-remained-strong-in-2021,-reaching-%24484.85-billion.html?id=392>，2022.6.21。

^⑨ 中国社会保障学会：《中国网络慈善发展报告》，2020年10月31日。

合型分配。根据现行法律法规政策，慈善组织的形式大体包括公益性社会团体、民办非企业单位和基金会，但还需要经过民政部门的认可才能成为法律意义上的慈善组织。2011—2020年，我国的慈善组织从3834个增长到11047个，占社会组织之比从0.83%提高到1.24%。^①截至2022年6月，我国登记在册的慈善组织为11807个，^②占社会组织之比仅有小幅提升，显见总量不足。

此外，慈善信托数量逐年递增。截至2020年12月底，全国慈善信托备案数量达到537单，备案规模达到33.19亿元。^③分年度来看，慈善信托备案数量呈逐年上升趋势，其中以2020年的增长最为迅速，全年共有257单慈善信托备案，同比增加了131单，增幅103.97%。^④

民政部提供的数据显示，我国社会组织转换成慈善组织的积极性不高，近几年新增慈善组织数量呈逐年递减的态势，这表明法定慈善组织并不具有吸引力。如果这种局面持续下去，我国慈善事业的持续健康发展将可能因缺乏足够载体而受到影响。

不仅如此，现有慈善组织的质量也不高。除具有半官方身份或者与政府部门紧密关联的慈善组织具有较强的组织与动员能力外，真正民间意义的慈善组织基本上处于体量小、资源不足、可持续性弱的状态。在内部治理中，慈善组织大多缺乏自主性，其活动范围受限、章程制定受统一规制、管理层受严格约束、项目实施需审批。有影响的慈善组织则多属于行政背景和行政色彩较为浓厚，以慈善会为例，截至2020年12月，全国共有县级以上各类慈善会2707家，^⑤慈善总会及各级慈善会在各省的占比平均达到两成以上。而对于小型的组织，监管采取年审制或抽查制，组织退出的管理较为落后，项目导向的僵尸组织仍然普遍存在，并没有建立起真正可持续的慈善生态。

正是慈善组织发展不足，致使有组织的慈善资源动员能力无法得到快速提升。近几年来，每年募集的善款不足2000亿元，人均捐赠额占居民人均可支配收入之比为0.34%、占居民人均消费支出额之比不到0.5%，并且这还是就捐赠总额计算的结果，如果扣除占3/4的企业捐赠，个人捐赠更低。这一组数据说明，我国慈善组织动员的慈善资源规模和个人捐献款物极其有限。由此获得的一个基本结论是，以慈善事业为主要表现形态的第三次分配在我国国民收入分配体系和个人财富共享方面几乎可以忽略不计。^⑥同时，公众通过慈善组织捐赠并非首选。据中国家庭追踪调查（CFPS）数据显示，在2018年全国抽样的公众捐赠样本（共6786人）中，通过腾讯公益、轻松筹等网络平台捐赠的数量占比50.4%，而通过基金会、慈善会等慈善组织捐赠占比仅为5%，通过民政部等政府部门捐赠的比例为5.5%，通过所在单位捐赠比例为15.3%，直接捐给受助者占比18.3%，其他渠道为5.5%。需要说明的是，2018年，水滴筹和轻松筹两家网络大病个人求助平台的募款总额超过174亿元，^⑦至少占到网络募捐的85%以上。网络大病个人求助平台捐赠占总体捐赠的四成以上，而慈善组织的捐赠排在单位捐赠和一对一捐赠之后，仅占有所有捐赠人数比例的13%。^⑧

（四）对弱势群体的扶助有效果，但服务功能的局限性仍很明显

扶助弱势群体是各国慈善事业的基本目的，也是我国慈善组织开展项目的主要形式。从中国慈善联合会的历年慈善捐赠报告中可以看出，扶贫一直位列捐赠总额前三位，占比维持在20%左右，在2018

① 社会组织数据来源于《2021年中国民政统计年鉴》，慈善组织数据来源于慈善中国平台。

② 数据来源于慈善中国：<https://cszg.mca.gov.cn/biz/ma/csmh/filter/slideCaptchaindex.html>。

③ 中国慈善联合会慈善信托委员会：《〈2020年中国慈善信托发展报告〉发布：2020年新增慈善信托257单》，人民政协网：<http://www.rmzxb.com.cn/c/2021-02-01/2775549.shtml>，2021年2月1日。

④ 沈苗妙：《中国慈善信托的发展态势和持续创新展望》，载《家族财富管理蓝皮书：中国家族财富管理发展报告（2020—2021）》，北京：社会科学文献出版社，2021年，第256-257页。

⑤ 中华慈善总会：《锚定目标不放松 开创工作新格局——中华慈善总会第五届会员代表大会三次会议工作报告》，2022年1月26日。

⑥ 郑功成等：《关于〈慈善法〉修订建议稿及相关说明》，中国社会保障学会《民生专报》2021年第6期。

⑦ 数据来源：水滴公司和轻松公司。

⑧ 根据2018家庭追踪调查（CFPS）数据和水滴公司、轻松公司数据按照比例计算所得。

年超过医疗健康，成为仅次于教育的捐赠领域。在教育和医疗健康领域中，对弱势儿童的教育和疾病救助、对患者的慈善赠药等是该领域的主要项目。以2017年为例，开展公开募捐且年度收入超过5000万元的项目共计22个，全年募捐共计22.67亿元。其中，包括以安康计划、希望工程、春蕾计划、免费午餐、壹乐园等为代表的儿童发展和教育类项目，以9958儿童紧急救助项目、919大病救助等为代表的救助类项目，以壹基金紧急救灾计划、扶贫基金会紧急救援项目等为代表的救灾类项目等，是最受我国公众青睐和认可的慈善品牌项目。^①这些都是对儿童、大病患者、灾民等弱势群体的救助，也最易被公众认可。

慈善事业对弱势群体的扶助还突出体现在两个方面。一是社会组织积极参与脱贫攻坚，取得了积极的效果。企业在脱贫攻坚中充分发挥自身优势，探索了商业和公益联合的慈善模式。如腾讯公司将“推动可持续社会价值创新”纳入公司核心战略，成立可持续社会价值事业部，首期投入500亿元用于可持续社会价值创新，新设立了包括为村发展实验室在内的五大实验室，乡村振兴是重要方向。^②二是网络大病个人求助对于缓解大病患者负担发挥了很好作用。据不完全统计，2017年以来，网络大病个人求助平台累计捐赠数额达1000亿元以上，累计救助大病家庭达600万个以上。以2018、2019年为例，当年捐赠数额超过全国医疗救助资金的41%和39%，其他年份占比达到近30%。^③

然而，慈善服务的发展却严重不足。一方面，在现有1.1万多家慈善组织中，基金会约为9000家，构成了慈善组织的绝对主体，直接提供社会服务的慈善组织却十分稀缺，这与发达国家及我国港澳台地区主要以提供社会公益服务的组织为主体的慈善组织结构相差甚远。另一方面，我国已进入了少子老龄化时代，社会对养老服务、儿童福利、残疾人服务等的需求持续高涨，但现有供给却无法真正满足需要，这反映了现有慈善组织的社会服务功能不足，特别是未能培育、促进服务型慈善组织大发展。这种局面不仅制约了慈善组织的发展，而且对保障与改善民生极为不利，亟待改变。

三、导致我国慈善事业发展滞后的主要原因

（一）《慈善法》落实不到位，慈善制度仍然不健全

2016年颁行的《慈善法》确立了促进慈善事业发展的立法宗旨，明确了发展慈善事业的基本原则、一般行为规范和政策支持体系。但这些规制并未得到全面贯彻落实。例如，《慈善法》明确慈善组织由双重管理改为民政部门直接登记制，是为促进社会各界举办慈善事业，但现实中各地申请成立慈善组织时仍被要求有业务主管单位，慈善组织认定少与新增慈善组织数量逐年递减的现实表明这一立法意图并未得到落实。《慈善法》中的多条原则规制亦因缺乏有效政策配套而无法得到有效实施。例如，《慈善法》规定扶贫济困享受特别优惠，但税务部门只有临时性的优惠政策而无稳定的特惠政策；规定的金融、土地、慈善信托等方面的优惠政策迄今尚未明确；专章规制慈善信托与慈善服务，但实践中因缺乏具体政策规范与促进，并未取得预期的成效；等等。此外，对于网络慈善（包括指定平台募捐、平台个人大病求助等）、社区慈善等，在《慈善法》缺乏相应的规制，也无相应政策指引。这种状况显然不利于整个慈善事业的健康持续发展。

（二）政策支持力度不够大，监管过度与监管不足并存

一方面，慈善促进政策力度还不够大。例如，个人捐赠的减免税额度限定在应纳税所得额的30%，明显低于企业减免税收额度，因企业可以连续三年计算，实际上的减免税收优惠力度从过去的12%提升到了48%，这种滞后的规制与国家发挥第三次分配作用主要适用于个人捐献并鼓励先富帮后富的价值与政策取向明显不相吻合，对个人捐献的激励力度明显偏低；国家鼓励企业事业单位和其他组织为开展

^① 新华社：《2017年我国慈善捐赠近1500亿元 64家基金会接受捐赠过亿元》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/21/content_5324340.html，2018年9月21日。

^② 崔明理：《腾讯：用互联网思维为村耕耘》，中国农村网：http://journal.cnnews.net/ncpsczk/2021n/d22q/gz/945189_20220301074934.html，2022年3月1日。

^③ 根据2016—2021年《全国医疗保障事业发展统计公报》及水滴公司和轻松公司数据计算得出。

慈善活动提供场所和其他便利条件的规制迄今缺乏具体的政策；政府购买慈善组织的社会服务并未有更为优先的条件设定；等等。另一方面，监管不足与监管过度并存。监管不足主要表现在民政部门的监管能力不足上，一些地市以下的民政部门甚至只有1人或者无人专门负责慈善工作，这种状况显然无法满足慈善监督的需要。监管过度是对慈善组织的准入和慈善组织任职人员等规定过细，如对慈善组织的章程制定不是侧重于章程宗旨与使命及法定事项的监管，而是要求内容几乎一致。这实质上是接近于对机关事业单位和行政干部的管理方式，剥夺了慈善组织应有的自治权，与鼓励人人行善、终生行善的立法追求不一致。

（三）体制性障碍依然存在

尽管《慈善法》明确规定民政部门主管慈善工作，但相关政策需要财政、税务等多个部门同步支持，目前却并未形成有效的合力。例如，税收优惠涉及财政部门、税务部门；慈善信托涉及银保监会等部门；网络慈善涉及网信办、宣传等部门；宣传教育涉及教育、宣传等多个部门；境外捐赠需要海关等配合。所有这些，均需要各个部门同步出台政策。如果相关部门不能高效协同，民政部门落实政策几无可能，相关制度只能体现为原则停留在纸面上。此外，还缺乏高效协同的政慈互动机制。政府与慈善组织的权责边界不清，政府干预过度的现象并不罕见。2020年新冠疫情中，面对突发疫情，政府部门依循惯例指定省市红十字会、慈善总会和青少年基金会作为接受捐赠的专责机构，但由于缺乏信息共享平台和多方协调机制，不仅无法保证慈善行动快速有效，而且导致慈善资源的低效甚至浪费。

（四）慈善组织发育成长缓慢，行业生态并未形成

尽管我国的慈善事业获得了一定发展，但总体而言，慈善组织数量不多，发育成长缓慢，不仅缺乏规范化的内部治理机制，更缺乏专业人员参与。即使是人才云集的高等院校教育基金会，也普遍附属于所在高校，其人、财、物并不具有独立性，还有部分高校教育基金会无财务独立权或合并在学校财务。有的慈善组织还依附在行政部门。例如，慈善会在中央、省、市、县区四个层次设立慈善总会和各级慈善会，其组织设置与官僚组织结构相似，各级慈善组织行政化色彩浓厚，在组织架构、资源等方面都依附于地方政府或其相关职能部门，发挥作用十分有限。同时，慈善行业组织发展滞后，慈善领域缺乏行业组织发声并加以自律及维权。中国慈善联合会作为行业组织的功能有待提升，地方慈善行业组织普遍能力不足，而采取一级只能有一个慈善行业组织的做法也不利于慈善组织自发联合并有效协同局面的形成。

四、以高质量的慈善制度助力共同富裕

共同富裕的核心要义是全社会共享发展成果和共担社会风险，而第三次分配作为实现共同富裕的重要途径，慈善事业作为与第三次分配紧密关联的系统，^①应当被置于更加重要的位置，加快形成高质量的慈善制度，为扎实推动全体人民走向共同富裕作出慈善事业的独特贡献。

（一）牢固树立中国特色慈善事业的发展理念

理念优于制度，制度优于技术，应是促进我国慈善事业发展的基本逻辑。中国应当在尊重慈善事业发展一般规律和中国国情的前提下走出中国特色的慈善事业发展之路，这是必须牢固树立的发展理念。强调走中国特色慈善事业发展之路，是因为慈善无国界，慈善事业却应当有国界。一方面，慈善事业建立在社会成员自愿捐献的基础之上，只有尊重所在国家的伦理道德与传统文化，才能产生社会共鸣、达成社会共识，进而使慈善事业成为大众参与的社会事业。西方慈善以宗教为母，强调平等、博爱、爱人如己，而中国传统却以亲友相济、邻里互助为基，强调恻隐之心，崇尚推己及人并由亲及疏。这种文化认同上的差异必定深刻地影响到慈善事业的发展实践。另一方面，现代慈善不仅是传统的爱心善意释放，也是基于社会经济发展、社会结构变化与社会分工发展需要的专业化的社会资源配置行为，需要有相应

^① 杨方方：《共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业》，《社会保障评论》2022年第1期。

的制度安排提供有效规范与支撑。财政制度、税收制度、收入分配制度、社会保障制度、社会治理制度等均会对慈善事业的发展产生直接影响，而各国的上述制度安排不可能是一致的，更遑论社会主义制度与资本主义制度存在本质差异性。^①

基于上述理念，我国的慈善制度应遵循“志愿、公益、共享、平等、法治与自治相结合”等一般规律，同时将慈善制度融入到社会主义制度及其社会治理体系之中，将慈善事业纳入国家发展全局和扎实推动共同富裕大局并与社会保障体系有机结合，通过建立健全的慈善法律法规政策体系和高效的管理体制及运行机制，形成全民参与的慈善事业发展格局。

（二）尽快建立健全的慈善制度体系

一般而言，慈善制度体系是包含了慈善及与慈善相关的法律、法规、部门规章、各级政策性文件以及行业、组织自治制度的总和。从慈善事业发展实践视角看，健全的慈善制度需要针对所有慈善活动、慈善参与主体等涉及慈善制度的各个要素进行规制，任何新的慈善形态均应当被纳入其中，而不是任由其运行在法律制度之外。综合而言，从组织视角、活动视角和发展视角出发，慈善制度体系应当包括四个方面。第一，慈善主体规范制度。慈善组织作为慈善事业的载体，是慈善主体规范制度的重点规制对象。规范制度主要包括慈善组织制度、慈善信托制度、互联网公开募捐平台制度等组织制度和慈善专业人员制度、志愿者制度等微观个体制度。其中，慈善组织的规范主要体现在慈善组织、慈善信托、公开募捐平台的认定、组织形式、组织财产、组织信息公开等方面。第二，慈善行为规范制度。依据慈善活动的运行规律，慈善行为制度主要包括慈善募捐与捐赠制度、慈善服务制度、慈善信托制度等。需要指出的是，慈善行为具有动态性，应当对实践中的慈善行为及时总结，并将其纳入制度体系规制，以促使慈善事业有序开展。第三，慈善监督管理制度。依据慈善与政府、社会的关系，可以将慈善监督管理制度分为行政监管制度和社会监督制度。慈善监管制度肩负纠错与促进双重职责，贯穿在慈善组织和慈善行为之中，既要规制负面行为及其处理规则，又要通过相关服务实现正面牵引。第四，慈善促进制度。它主要包括财税制度、褒奖制度、慈善宣传与教育制度。其中，财税制度是财务激励，是贯穿慈善参与主体和行为的制度安排，其力度大小及服务便捷度直接影响着慈善主体参与的效果。褒奖制度是精神激励，其作用不亚于财务激励，因为中国人乐善好施，往往将释放自己的爱心善意和赢得社会认同放在首位，对大多数参与者而言，精神褒奖较财务激励更具正面效应。因此，应高度重视通过褒奖制度弘扬慈善精神，激发公众参与热情。教育和宣传制度则是慈善促进的长久机制，为慈善事业发展提供社会文化氛围。

（三）扎实推动慈善事业高质量发展的关键性举措

1. 修订《慈善法》，优化关键制度。第一，确立《慈善法》的定位。慈善事业是扎实推动共同富裕的有益途径，《慈善法》修订应将“发挥第三次分配作用，推动共同富裕”写入总则第一条，进一步彰显立法目的。同时，《慈善法》是慈善事业基本法，但实际上是以“慈善组织”认定为构建的法律体系，大量公众认知的慈善性质的活动并不受慈善法规制。这似乎与慈善法的定位存在偏差，即“法律意义上的慈善法”与“公众实践中的慈善法”相差甚远。因此，修法时应在法律和慈善实践之中寻找到“规律与事实”之间的平衡。事实上，《慈善法》实施以来，依法认定的慈善组织发展缓慢，而处于慈善制度之外的网络大病个人求助发展迅猛却无制度监管。有鉴于此，修法时宜通过扩大慈善组织的适用范围和增加授权条款及特殊规制条款等，增加对网络个人求助平台、事业单位在特殊时期接受捐赠等行为的规制。第二，进一步完善慈善监管制度。应在修法中突出监管适度原则，着重通过正面促进的方式引导慈善事业不断发展，避免干预过多、监管过严而继续减损慈善事业效果。同时，还应遵循监管行为与监管组织并重，以监管慈善行为为本，这是符合现代治理的治理理念。为此，要纠正监管组织过严、监

^① 郑功成：《中国慈善事业的发展方向》，《慈善公益报》2020年9月9日。

管行为不足的做法，重在引导慈善组织完善内部治理机制并接受行业自律与社会监督，对慈善行为则要严格监管。总之，应当在构建价值认同并在渐进式赋权和调适性制衡基础上，促使政社（慈善）关系走向协同合作，^① 最终实现良性监管。第三，增加对网络慈善、枢纽型慈善组织发展和慈善应急机制的法律规制。进一步明确网络慈善的定义及其募捐平台的行为规制。要明确枢纽型慈善组织与其他慈善组织的区别，并据此赋权明责。要鼓励慈善行业组织建立共享信息平台、慈善组织之间和政慈之间的协调机制。还应当强化对慈善行业组织的规制，允许类似于中华慈善总会的行业机构担当类似职责，并且明确服务和协调功能。要建立事后备案机制。第四，将社区慈善纳入法律规范。社区慈善以社区互助会、社区基金会、社区志愿者组织等为载体，在各社区内形成守望相助、邻里相帮的慈善氛围。这不仅符合邻里互助传统，而且畅通了社会成员参与社区治理的途径，增进了社会团结与和谐，为国家治理奠定了稳定的根基。但《慈善法》仅在附则中将其界定为同单位并列的组织，将其行为界定为内部的互助互济活动，这极大地限制了社区慈善的发展。为此，应在修法中重新定位社区慈善，并明确支持措施，对社区慈善采取备案制，赋予其平等享受国家优惠政策的权利。

2. 理顺管理体制，形成协调机制。第一，在民政部门内部形成慈善组织和社会组织管理的横向协调机制。一方面在内部进行职责优化与机构整合，以此平衡不同主管业务之间的目标差异；另一方面在内部形成就专项事务进行专题讨论或者定期沟通的机制，这是在保持机构和业务不变的情形下较为可行的一种方式。第二，形成上下配套机制。在各级民政系统内部建立上下对应的慈善行政管理机构，从统一省级民政部门行政管理模式开始，逐步建立起统一的慈善和社会监管模式，防止出现政策执行由不同机构负责的情形，降低政策落实的协调成本。第三，建立部门之间的协调机制。国务院应当建立民政部、财政部等相关部门组成的慈善协调机制，促使相关部门定期沟通协商，共同推动慈善事业健康持续发展。地方各级政府也应当建立相同的机制，确保国家层级政策能够得到全面贯彻落实。

3. 进一步完善慈善促进政策。第一，健全和落实褒奖制度。通过健全的“褒奖”制度激发全社会慈善理念，走出慈善“无成本”和对行善者苛求的“道德洁癖”，用善爱的眼光看待慈善，从发展的视角理解慈善。要通过广泛的慈善宣传活动强化公众对慈善的认同与参与，真正形成人人行善的社会氛围。要健全对大众慈善的表彰制度，通过对为慈善事业作出实质贡献者的表彰来提升参与者的获得感，让行善者赢得应有的尊重。要强调对慈善组织和慈善从业者的正面导向激励原则，尤其强调对慈善从业者和志愿者的激励，提升慈善对人才的吸引力。第二，赋予慈善组织更多自主权，助力慈善组织的自主发展。一是探索慈善组织和慈善行为的分层分类管理机制。对公募型组织采取审批制，对提供慈善服务的组织及社区型慈善组织则可采取备案制，以此促进规模较小的、立足社区和服务的慈善组织能够从组织管理中解放出来，提升组织自主性。二是合理减少政府购买服务项目限制。例如，减少对社工人员的劳务数额等财务限制，以结果为导向，探索更加灵活多样的考核机制。三是取消主管部门对慈善组织内部事务的干预，如章程中关于人员资格、活动次数与形式、项目设置等不恰当干预，真正形成赋能于慈善组织的体制机制。四是进一步明确慈善组织的财产保护，避免公权力滥用对慈善组织的自主权利造成损害。五是支持枢纽型慈善组织的发展，明确赋予慈善行业组织建立共享信息平台、协商机制等职责。第三，形成有利于慈善事业发展的财税制度。应尽快提高个人捐款的税收减免额度，抓紧出台慈善信托税优惠政策，适时开征遗产税、赠与税及房产税等。这是将税收制度与慈善制度有效结合的合理取向，将有效引导先富群体通过参与慈善事业达到援助弱者、回馈社会的目标，对社会财富分配格局产生更加直接的影响。此外，有必要出台面向慈善组织的政府购买服务专门政策，将更多公共资源透过慈善组织服务社会，并将慈善事业与法定社会保障制度有机结合起来。

责任编辑：张超

^① 张煜婕：《慈善合作治理中的复杂性政社关系》，《社会保障评论》2022年第3期。