

第三次分配的价值与政策选择

邓国胜

摘要：在我国从全面建成小康社会迈向社会主义现代化强国之际，第三次分配和慈善事业的作用与价值正日益凸显。第三次分配是促进全体人民共同富裕的重要手段，是社会主义精神文明建设的重要方式，有助于保持社会的活力和创新力。当前，我国慈善事业的发展 and 第三次分配，都面临着慈善捐赠规模与结构两个维度的挑战，对此，需尽快完善《慈善法》，加大政策扶持力度，激发社会力量捐赠的热情、提高个人捐赠的比例，以充分发挥慈善和第三次分配在经济社会发展中的作用。

关键词：第三次分配；慈善法；价值

8月17日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第十次会议，会议指出，要坚持以人民为中心的发展思想，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。这次会议提出的“三次分配”受到众多关注。早在2019年，党的十九届四中全会首次明确提出：“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业”。“十四五”规划纲要提出了“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标，并指出“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。”当前，在我国从全面建成小康社会向着全面建成社会主义现代化强国迈进之际，第三次分配的作用与价值日益凸显，十分有必要对其发展予以深入探讨。

“第三次分配”的内涵与特征是什么？与慈善事业具有怎样的关系

一般认为，“第三次分配”这个概念是20世纪90年代由著名经济学家厉以宁先生提出的。他认为，通过向市场提供生产要素所取得的收入称为第一次分配。政府再把人们从市场取得的收入，用税收政策或扶贫政策进行再分配，就是第二次分配。而第三次分配是指人们完全出于自愿的、相互之间的捐赠和转移收入，比如对公益事业的捐献，这既不属于市场的分配，也不属于政府的分配，而是出于道德力量的分配。随后，这一概念被学界逐步接受，相关的研究也日益增多，并最终被党中央的文件所采用。

“第三次分配”的内涵与特征，主要包括以下四个方面：第一，第三次分配的动力机制是基于社会机制的爱心驱动，区别于第一次分配是基于市场机制的利益分配，第二次分配是基于行政机制的强制性调节。慈善是以捐赠财产或者提供服务等方式自愿开展的公益活动，是第三次分配的主要形式。

第二，第三次分配的目标是解决社会问题、促进社会主义精神文明的建设，而第一次分配的目标是利用市场的激励机制有效配置资源，提高资源使用效率，第二次分配的目标是有效提供基本公共服务，促进平衡发展与社会公平。

第三，第三次分配的主体是社会力量，第一次分配的主体是市场参与的各项要素主体，第二次分配的主体是政府，而第三次分配的主体是民间社会力量，包括企业、社会组织和个人等。当然，第三次分配和慈善事业的发展离不开党的领导和政府的政策扶持与监督管理。

第四，第三次分配的客体不仅包括社会力量捐赠的财产，也包括社会力量所提供的志愿服务，通过奉献时间、技能或专业知识，为弱势群体提供所需要的服务，提升弱势群体物资与精神层面的获得感、

幸福感。第一次、第二次分配的客体主要以财产分配为主，这也是第三次分配区别于第一次、第二次分配的重要内容。

为什么要高度重视发挥“第三次分配”的作用，其价值体现在哪些方面

随着时代变迁和环境变化，人们对慈善事业和第三次分配的认识也在不断深化。1949年到1978年，“慈善”被解释为剥削阶级欺骗、麻痹人民的手段，社会对慈善持否定态度；1978年到1994年，慈善事业处于起步阶段，社会对慈善的态度从否定转向模糊，开始设立基金会吸引社会捐赠，尤其是海外捐赠；1994年到2004年，社会对慈善的态度发生了很大转变：从否定、模糊逐步转向鼓励。1994年“中华慈善总会”成立，官方媒体开始使用“慈善”一词。也正是在这一时期，提出了“第三次分配”的概念；2004年到2019年，政府进一步认识到慈善事业在社会经济发展中的作用。2004年，党的十六届四中全会决议指出，“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”。在党的文件中，这是第一次明确将慈善事业作为社会保障体系的组成部分。2005年，政府发布了《中国慈善事业发展指导纲要（2006-2010年）》，开始制度化推动我国慈善事业的发展。2016年随着《慈善法》的出台，我国慈善事业领域出台了一系列配套政策，力度之大，前所未有；2019年至今，党和国家对第三次分配和公益慈善事业的认知更为深刻，将其作为收入分配调节、促进共同富裕的重要手段，和国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

第三次分配是促进全体人民共同富裕的重要手段。共同富裕是社会主义的本质要求。实践证明，平均分配并不能有效满足所有人的需

求，而且由于阻碍社会生产力的发展，反而无法实现共同富裕的目标。因此，在市场经济条件下，通过市场配置资源，决定劳动要素的报酬，实现了第一次分配。第一次分配追求效率，通过竞争机制，让一部分人先富起来。然而，第一次分配的缺点在于容易导致富人越富、穷人越穷，甚至引发社会矛盾和冲突。因此，需要政府通过建立社会保障体系、开展脱贫攻坚、财政转移支付等手段进行第二次分配。如果第二次分配的比重过高，不仅会抑制社会的内生动力，而且可能会导致养懒人、财政不堪重负等问题，最终影响共同富裕目标的实现。因此，还需要基于自愿和爱心基础的慈善事业，对收入和财富分配进行有效调节。总的来说，第三次分配与第一次、第二次分配是相互补充的关系，通过发挥三次分配对收入和财富的共同调节作用，有助于全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

第三次分配是社会主义精神文明建设的重要方式，也是实现人民群众精神生活共同富裕的重要手段。第三次分配的意义绝不仅仅在于其具有收入调节的功能，更重要的在于通过开展慈善教育启迪爱心；通过实施慈善项目或活动，为人们搭建奉献爱心的平台，促使爱心转化为善行。市场经济的功能在于通过竞争机制有效配置资源，但其局限在于容易引发“公地悲剧”和贫富差距，正因如此，才更需要通过发展慈善事业，弘扬责任意识和利他奉献精神，弥补市场经济的局限。客观地说，第三次分配的规模非常有限，2019年，我国内地社会捐赠总额为1509.44亿人民币，占GDP的比重仅为0.15%，占财政总收入的0.79%。即使是慈善事业最发达的美国，2020年慈善捐赠总额4714.4亿美元，占GDP的比重2.2%左右，占财政收入的6.4%左右。然而，慈善事业或者第三次分配的意义绝不仅仅在于资金的规模，更在于其道德与价值层面的功能，特别是在市场经济条件下，面对社会

道德滑坡，大力发展慈善事业，发挥第三次分配的作用，具有重要意义。

第三次分配有助于保持社会的活力和创新力。第二次分配是国家利用行政手段对收入分配结构的强制性调节。提高第二次分配在收入分配中的比重，往往意味着税收的提高和福利水平的提升。一般而言，第二次分配的比重过低，不利于发挥政府的调节功能，不利于缩小地区差距、城乡差距和贫富差距，但第二次分配比重也不是越高越好，比例过高，会增加企业和个人的税赋，抑制社会的活力。以高税收和高福利为特征的福利制度，曾经给西欧福利国家带来了严重的财政负担和福利危机，这种福利模式，“鼓励人们紧紧抓住其国家提供不起的福利待遇不放，非但不能使人们增强信心，反而使人们对未来产生担忧，使人们更关心捍卫现有的东西，而不是去创造还没有的东西”。

比较而言，第三次分配更有利于激发社会的活力和提升国家竞争力。一方面，第三次分配是在不增加税赋的前提下，基于自愿和爱心驱动，实现对收入分配的调节，更有利于激发企业和个人发展动能。而为企业减税，也有助于提升企业在全全球市场的竞争能力；另一方面，国内外经验表明，通过发挥慈善组织的灵活性和创新性的优势，能够及时发现社会的新需求或未被满足的需求，并探索解决社会问题的创新模式，更不容易出现养懒人的现象或者培养“等靠要”的“贫穷文化”，可以在促进公平的同时，保持社会的创新活力。

当前第三次分配面临的问题与挑战

改革开放以来，特别是进入新世纪，中国慈善事业取得了飞速发展，第三次分配在收入调节中的作用日益增大。然而当前无论是我国慈善事业的发展，还是第三次分配，都进入了一个发展的瓶颈期，与

新发展阶段的需求有很大距离。我国慈善事业和第三次分配面临的问题很多，概而言之，关键还是慈善捐赠规模与结构两个维度的挑战。

慈善捐赠规模的挑战。慈善捐赠是第三次分配的重要来源，慈善捐赠数量越高，第三次分配在收入调节中的作用越大。2008年，由于汶川地震等原因，我国慈善捐赠创下了历史新高，首次突破了1000亿元大关，占当年GDP的0.34%，这一占比至今都没有再被打破。由于2008年汶川地震期间企业与个人捐款的透支，2009年我国慈善捐赠大幅减少到333亿元，基本回落到2008年之前的捐赠水平。此后，我国慈善捐赠逐年增加，到2017年达到1526亿元的新高峰，之后的2018年、2019年，我国慈善捐赠基本在1500亿左右徘徊，捐赠规模没有大的突破。而从相对数看，我国慈善捐赠的增长幅度明显要慢于GDP的增长幅度。2019年，我国慈善捐赠占GDP的比重仅为0.15%，不仅低于2017年的0.18%，更低于2016年的0.2%（见表1）。

2008-2020年美国捐赠总量基本呈直线上升的趋势，从2008年的3150.8亿美元增长到2019年的4496.4亿美元。不过，美国慈善捐赠占GDP的比重长期维持在2%左右，非常稳定。如果我国的慈善捐赠能够占到GDP的1%，那么，2020年我国慈善捐赠的理论值可以突破1万亿人民币，第三次分配对收入分配的调节作用将大幅增强。

慈善捐赠结构的挑战。我国慈善捐赠面临的另一个挑战是捐赠来源的结构问题。长期以来，我国慈善捐赠主要来源是企业捐款，个人捐款的比例偏低。而发达国家，通常企业捐赠占当年慈善捐赠总额的比例较低，而个人捐款的比例较高。从国内外经验看，如果慈善捐赠主要依靠个人捐款，那么慈善捐赠会相对稳定，而依靠企业捐赠，在遇到经济困难的时期，往往会面临较大的波动。而且，如果慈善捐赠

主要依赖多数普通公众的小额捐赠，而不是依靠少数企业的大额捐赠，也不会给企业带来较大的压力与负担。

从表 2 可以看出，除了汶川地震期间，我国个人捐赠占慈善捐赠比例高达 54% 之外，其他年份的个人捐赠占比大约在 20%–30%。不过，随着互联网公益的发展，2014 年以来，我国个人捐赠占比呈现了上升的趋势，但总体而言，个人捐赠的比例仍然严重偏低，制约了慈善捐赠在第三次分配中作用的发挥。

表 1: 2008–2019 年中美捐赠总额及其占 GDP 比重

年份	中国捐赠总额 (亿人民币)	占 GDP 比例 (%)	美国捐赠总额 (亿美元)	占 GDP 比例 (%)
2008	1070.49	0.34	3150.8	2.14
2009	332.78	0.10	2803	1.94
2010	700	0.17	2900	1.93
2011	845	0.17	2984.2	1.92
2012	889	0.17	3162.3	1.95
2013	953.87	0.16	3350	2
2014	1058	0.16	3583.8	2.04
2015	1215	0.18	3732.5	2.05
2016	1458	0.20	3900.5	2.08
2017	1526	0.18	4100.2	2.1
2018	1270	0.14	4277.1	2.08
2019	1509.44	0.15	4496.4	2.1

表 2: 2008–2019 年中美个人捐赠占比

年份	中国个人捐赠比例 (%)	美国个人捐赠比例 (%)
2008	54	75
2009	23.40	74.9
2010	-	73
2011	31.62	73
2012	29.21	72
2013	18.42	72
2014	11.1	72
2015	16.28	71
2016	21.09	72
2017	23.28	70
2018	25.06	68
2019	26.40	69

资料来源:2008–2018 年中国捐赠总量数据来源于杨团主编:《中国慈善发展报告》(2010–2020), 社会科学文献出版社, 2010 年至 2020 年。2019 年中国捐赠总额数据来源于中国慈善联合会。美国捐赠总量数据来源于历年 Giving USA 发布的捐赠数据。

如何更充分发挥“第三次分配”在实现全体人民共同富裕中的作用

从表 1 可以看出，2016–2019 年，我国慈善捐赠总量并没有发生太明显的变化，甚至占 GDP 的比重还有所降低。那么，未来要充分发挥慈善和第三次分配在经济社会发展中的作用，需要选择怎样的政策工具才能管用、有效呢？

第一，针对慈善捐赠的规模问题，关键是激发社会力量捐赠的热情。如果说 2004 年施行的《基金会管理条例》释放了个人、企业设立基金会的活力，导致 2004 年以来我国基金会数量与募捐总额快速

增长，那么，《慈善法》最值得期待的就是慈善信托制度。甚至有人乐观估计，慈善信托能够吸引上千亿规模的资产。然而，遗憾的是，尽管《慈善法》为慈善信托的设立开了口，但是，对慈善信托的税收优惠并没有提及。《慈善法》第四十五条规定，“设立慈善信托、确定受托人和监察人，应当采取书面形式。受托人应当在慈善信托文件签订之日起七日内，将相关文件向受托人所在地县级以上人民政府民政部门备案。未按照前款规定将相关文件报民政部门备案的，不享受税收优惠”，但没有规定备案的慈善信托能否享受税收优惠，以至于《慈善法》实施之后四年全国共备案慈善信托 446 单，信托财产总额仅为 33 亿，远远低于预期的效果。从调研的情况看，短期内最可能见效的政策工具是遗产税和慈善信托的减免税政策，尤其是公益股权信托的税收优惠，而其他政策工具要么可能需要较长时间才能见效，要么政策效果可能较为有限。

第二，针对我国慈善捐赠的结构问题，关键是提高个人捐赠的比例。慈善捐赠的真谛之一在于弘扬爱心，因此，重点是多数普通公众的参与和小额捐赠，而不是少数企业的大额捐赠，而且这种捐赠结构，更有利于保持社会的创新活力。而要提高个人捐赠比例，重点是慈善文化的培育和慈善教育的普及。为此，不仅政府要加大慈善宣传的力度，而且要激励慈善组织开展慈善教育活动。从国内外经验看，个人捐赠主要还是被教育与被动员的行为，这一过程也被称之为慈善组织的“劝捐”过程。比较而言，我国慈善组织习惯于向企业劝募，成本低、管理难度小，而发达国家慈善组织经常开展针对个人的慈善教育，尽管成本高，但一旦开发成功，捐款相对稳定。因此，要鼓励慈善组织开展慈善教育，一个可能的政策工具选择是针对个人捐赠占收入总额 50%以上的公募慈善组织，给予更大的政策优惠，以此倒逼慈善组

织开展慈善教育和慈善文化的培育。同时，针对长期以来公众对慈善组织缺乏信任的问题，一方面，政府要加强对慈善组织的监督管理，提高慈善组织的信息透明度，另一方面，充分发挥行业组织、媒体、公众和第三方评估机构等社会监督的作用，提高慈善组织的资源使用效率。另外，随着数字时代的来临，还需要大力发展数字公益，政策层面加大对慈善组织的技术赋能，大力发展互联网募捐平台，降低个人捐赠的门槛，提高个人捐款的便捷性和捐赠资源使用信息的可获得性。

总的来说，慈善事业的发展 and 第三次分配是完善我国收入和财富调节、促进全体人民共同富裕的重要手段，是我国社会主义精神文明建设的重要方式，是第一次分配和第二次分配的重要补充。发挥慈善与第三次分配的作用还有助于保持社会的活力，提升国家的创新力和竞争力。为此，还需要尽快完善《慈善法》，加大政策扶持力度，不断扩大我国慈善捐赠的规模，完善慈善捐赠的结构。

（本文来源：《人民论坛》2021年第24期，作者系清华大学公共管理学院副院长、教授）