

· 慈善事业 ·

共同富裕目标下慈善事业的使命担当 与发展路径

张奇林

【摘要】 本文围绕党的二十大报告提出的实现共同富裕的战略构想和总体要求，从慈善事业的使命担当、慈善事业通过调节收入分配促进共同富裕的机制，以及慈善事业的发展路径等三个方面阐释共同富裕目标下慈善事业被赋予的历史使命和完成使命的策略。本文认为，在时代主题的召唤下，慈善的意义和价值得到了不断的升华。慈善事业通过第三次分配机制调节收入分配，同时提升社会成员的精神富足状态、凝聚人心、促进形成共识，从而回应共同富裕的时代主题。针对当前捐赠规模不大、捐赠意愿不强的现实，要充分发挥我国的制度优势，创新政策供给，增强公众的慈善参与意愿和能力，并最大限度地促使公众将意愿转化为行为，进而通过慈善事业的发展为实现共同富裕增添动力，不负时代，不辱使命。

【关键词】 党的二十大报告；慈善事业；历史使命；发展路径

2022 年 10 月 16—22 日，中国共产党第二十次全国代表大会在北京胜利召开。习近平总书记作了题为《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》的报告（以下简称党的二十大报告）。^① 报告“阐述了开辟马克思主义中国化时代化新境界、中国式现代化的中国特色和本质要求等重大问题，擘画了全面建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图和实践路径”，是“中国共产党团结带领全国各族人民夺取新时代中国特色社会主义新胜利的政治宣言和行动纲领”。^② 报告明确指出，中国式现代化是“全体人民共同富裕的现代化”，

【作者简介】 张奇林，武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师。主要研究方向：慈善、医疗保障、老龄化与家庭照料。

【基金项目】 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“共同富裕目标下第三次分配的理论建构与实现路径研究”（22JJD630016）；国家社科基金项目“慈善的第三次分配效应与机制优化研究”（21CGL059）。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，新华网：http://www.news.cn/politics/2022-10/25/c_1129079429.htm，2022 年 10 月 25 日。

② 张研、董博婷：《“夺取新时代中国特色社会主义新胜利的政治宣言和行动纲领”——中共中央举行新闻发布会解读党的二十大报告》，新华网：http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/24/c_1129078292.htm，2022 年 10 月 24 日。

中国式现代化的本质要求之一就是“丰富人民精神世界，实现全体人民共同富裕”。党的二十大报告表达了“维护和促进社会公平正义”“促进全体人民共同富裕”“防止两极分化”的坚定决心，并提出了实现共同富裕的总体目标和近期的主要任务。公益慈善事业作为第三次分配的主要实现形式，在共同富裕目标下被赋予了调节收入分配，促进共同富裕的重要历史使命。慈善事业能否担此大任，以及如何完成使命？需要从理论上作出进一步的解读和回应。本文将从慈善事业的使命担当，慈善事业通过调节收入分配促进共同富裕的机制，以及慈善事业的发展路径等三个方面作一阐释。

一、当前的收入分配形势与慈善事业的使命担当

共同富裕是一代又一代中国共产党人孜孜以求的宏大理想和美好愿景。中国特色社会主义进入新时代以后，以习近平同志为核心的党中央领导全国人民踔厉奋发，扎实推动共同富裕。小康社会的全面建成是“具有重大现实意义和深远历史意义的三件大事”之一，使共同富裕的伟大事业来到了一个新的历史起点，它不仅意味着实现共同富裕有了更坚实的物质基础，积累了丰富的经验，对共同富裕是“中国特色社会主义的本质要求”的意蕴和使命有了更深刻的认识，对实现共同富裕有了更清晰的思路 and 规划；而且随着各领域“历史性变革、系统性重塑、整体性重构”的完成，基础性制度框架基本建立和体制机制进一步优化，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，实现共同富裕的制度基础“更加成熟更加定型”。在这个历史时刻召开党的二十大在充分肯定共同富裕事业取得举世瞩目成就的同时，也冷静分析了工作中存在的不足和面临的困难与问题。党的二十大报告指出，当前“发展不平衡不充分问题仍然突出”“城乡区域发展和收入分配差距仍然较大”“今后必须加大工作力度”。

党的二十大报告强调“问题导向”，对共同富裕领域存在问题的精准分析和科学判断为解决共同富裕问题指明了主攻方向。具体来说，收入分配差距较大是实现共同富裕面临的重大挑战之一，需要攻坚克难，探索突破之道。基尼系数和收入差距指数是用来测量和评估一个国家或地区居民收入差距的两个通用指标。其中基尼系数根据居民的收入分布状况，用于衡量进行不平均分配的收入所占的比例，基尼系数介于0—1之间，数值越小表明收入分配越平均，数值越大表明收入分配越不平均，一般认为，0.2以下为收入高度平均，0.2—0.3为收入比较平均，0.3—0.4为收入相对合理，0.4—0.5为收入差距较大，0.5以上为收入差距悬殊。收入差距指数由居民人均可支配收入的平均数除以中位数计算得出，反映居民收入差距的程度。由于一个国家或地区的收入和财富会不成比例地向少数富人集中，所以居民收入的中位数小于平均数，也就是说收入差距指数会大于1，数值越大表明收入和财富的分布越不均衡，收入差距也越大。

下面我们从这两个指标的走势来考察我国的收入分配形势（见图1）。

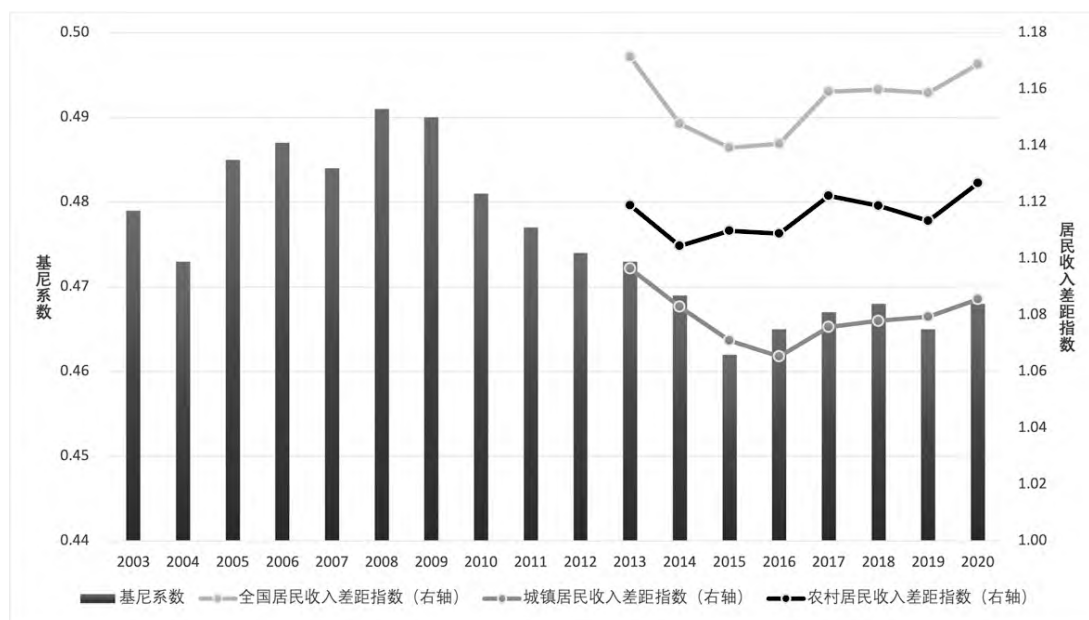


图1 我国的收入分配形势

资料来源：根据国家统计局官网发布的历年《国家数据》绘制。

从基尼系数来看，自2003年以来全国居民收入基尼系数一直在0.46以上，高于所谓的国际“警戒线”0.4，而且基尼系数越高对实际的收入差距变化越不敏感。基尼系数在2008年达到0.491的峰值后，连续下降，2015年达到0.462的低点，此后又小幅攀升，但相比2008年的高点呈回落态势。这种回落是否反映收入差距变化的中长期趋势，学界并没有形成共识。^①由于拉大收入差距和缩小收入差距的动力相互抵消，基尼系数在一段时间内维持高位徘徊，将是我国收入分配的基本趋势。从收入差距指数来看，城镇居民的收入差距指数明显低于农村居民的收入差距指数，而全国居民的收入差距指数又明显高于城镇居民和农村居民的收入差距指数，而且农村居民和全国居民的收入差距指数有上升的趋势。

如果算上统计外收入，实际的居民收入差距指数或基尼系数，应该比看到的要高一些，因为统计外收入主要属于高收入群体的收入。^②另外，由于城乡、区域社会经济发展不平衡，财富的形成和积累机制以及财富的价值差异较大，全国居民的财富基尼系数可能比收入基尼系数更高。

“社会主义财富属于人民，社会主义的致富是全民共同致富”。^③社会主义的本质，是“消除两极分化，最终达到共同富裕”。^④因此，实现共同富裕必须要破解收入分配差距的困局。尽管经济学界关于市场机制的作用有不同的评价和激烈的争论，但基本的共识是市场机制可以

① 罗楚亮等：《中国居民收入差距变动分析（2013—2018）》，《中国社会科学》2021年第1期。

② 张车伟、赵文：《国民收入分配形势分析及建议》，《经济学动态》2020年第6期。

③ 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社，1993年，第172页。

④ 《邓小平文选》（第3卷），人民出版社，1993年，第373页。

有效提升经济效率、创造财富，却不可能解决社会公平问题，这也是被历史所证明了的事实，因此依靠市场机制就更不会自动地走向共同富裕。^①

表 1 给出了 2013 年以来全国居民可支配收入按五等分分组的相关信息，可以看出，随着经济的快速发展，中国居民收入与 2013 年相比有大幅增长，但高收入组在总收入中的占比（46% 左右）和低收入组的占比（4.3% 左右）一直没有太大变化，其他各组的占比也基本稳定。也就是说，“蛋糕”做大了，但“蛋糕”的分配比例没有变化，所以基尼系数一直在高位徘徊。居民可支配收入中既有来自市场的工资性收入、经营性收入和财产性收入，也有转移性收入，显而易见，如果没有转移性收入的冲抵，“蛋糕”的分配比例和基尼系数可能会更加失调。但是也应该看到，转移性收入的冲抵力度偏弱，潜力没有完全释放出来，这是需要引起重视并亟待增强的地方。因此，党的二十大报告明确指出“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”，面对严峻的收入分配形势，要“完善分配制度”“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”，既要做大“蛋糕”，也要分好“蛋糕”。作为一项基础性的制度安排和分配制度的顶层设计，第三次分配成为走向社会主义共同富裕的重要抓手。而慈善事业是当前第三次分配主要的实现形式，^②因此，慈善事业成为缩小贫富差距、促进共同富裕的重要力量，是时代赋予的重大历史使命。

表 1 2013—2021 年中国居民人均可支配收入五等分分组

年份	20% 高收入组（元）	20% 中等偏上组（元）	20% 中等收入组（元）	20% 中等偏下组（元）	20% 低收入组（元）	高收入组在全国收入中占比（%）	低收入组在全国收入中占比（%）
2013	47457	24361	15698	9654	4402	46.7	4.3
2014	50968	26937	17631	10887	4747	45.8	4.3
2015	54544	29438	19320	11894	5221	45.3	4.3
2016	59259	31990	20924	12899	5529	45.4	4.2
2017	64934	34547	22495	13843	5958	45.8	4.2
2018	70640	36471	23189	14361	6440	46.7	4.3
2019	76401	39230	25035	15777	7380	46.6	4.5
2020	80294	41172	26249	16443	7869	46.7	4.6
2021	85836	44949	29053	18446	8333	46.0	4.5
复合增长率（%）	7.6	8.0	8.0	8.4	8.3	—	—

资料来源：根据国家统计局官网发布的历年《国家数据》绘制。

事实上，在不同的历史时期，慈善事业有不同的使命担当。在传统农业社会，农业生产与自然条件休戚相关，社会风险与农业文明相伴而生，灾荒作为农业社会的主要风险和挑战，越

① 郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，《社会保障评论》2022 年第 1 期。

② 官蒲光：《关于走中国特色慈善之路的思考》，《社会保障评论》2022 年第 1 期。

到农业文明后期,发生的次数越多,频率也越高。据统计,中国秦汉时期的灾荒约为375次,魏晋南北朝时期304次,隋唐515次,两宋874次,元朝513次,明朝1011次,到了清朝则高达1121次。^①以宗族慈善、宗教慈善和官办慈善为代表的慈善事业通过灾荒救济,回应社会需求,维系社会稳定,成为传统社会的重要修复机制。近代中国灾害频发,战乱连年,以致生灵涂炭,民不聊生。同时国家积贫积弱,惨遭西方列强蹂躏,中华民族到了最危险的时刻,救亡图存成为时代主题。这一时期社会化的慈善事业得到空前发展,对于缓解民生痛苦、维系近代社会起到了决定性作用。更为重要的是,慈善组织每逢大灾巨祸之时,对灾黎难民普施赈济,让民众体会到人间真情和民族精神的存在,在一定程度上坚定了民族意志,起到了团结民众、共御外侮的功效,^②回应了救亡图存的时代主题。当下中华民族开始了实现中国式现代化的新征程,共同富裕是新的时代主题和共同追求。时代的召唤为慈善事业的发展提供了历史机遇,也提出了更高的要求。新时代的慈善事业不仅要帮助现实生活中遭遇困境的民众,更要体现寻求提高生活质量的道德愿景,^③实现物质富裕与精神富足的共同富裕。

“中华文明历来把人的精神生活纳入人生和社会理想之中”。^④在时代主题的浸染下,在与政府、市场的对话和互动中,慈善事业被赋予不同的历史使命,慈善的价值和意义也得以不断的升华。中国慈善事业的现代化不是简单的新瓶装旧酒,而是一部传承、创新与升华的发展史,在对传统的流连顾盼中实现蜕变和重生。但不管如何转换,中华优秀传统文化始终是中国慈善的底色。新时代更要通过“守正创新”,实现“中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,推动中华优秀传统文化同社会主义社会相适应,展示中华民族的独特精神标识,更好构筑中国精神、中国价值、中国力量”。^⑤

二、慈善事业的收入分配效应

摒弃工具理性的惯习,秉承价值理性的理念,将慈善事业纳入国家现代化进程和共同富裕大格局之中,^⑥才能深刻认识慈善事业的使命担当。那么,慈善事业何以承担起促进和实现共同富裕的历史使命?党的十九届四中全会强调,我国应坚持“按劳分配为主体,多种分配方式并存”,并首次明确提出“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。党的十九

① 邓云特:《中国救荒史》,上海书店,1984年,第28页。

② 周秋光、王猛:《近代中国慈善组织:转型背景下的运作机制及其内外关系与作用》,《求索》2014年第1期。

③ [美]罗伯特·佩顿·迈克尔·穆迪著,郭烁译:《慈善的意义与使命》,中国劳动社会保障出版社,2013年,第13页。

④ 习近平:《在联合国教科文组织总部的演讲》,中国政府网:http://www.gov.cn/govweb/xinwen/2014-03/28/content_2648480.htm,2014年3月28日。

⑤ 《习近平主持中共中央政治局第三十九次集体学习并发表重要讲话》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/28/content_5692807.htm,2022年5月28日。

⑥ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

届五中全会再次提出,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”。按照党的十九届五中全会精神,2021年制定发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》将“发挥慈善等第三次分配作用,改善收入和财富分配格局”写入国家的发展战略规划。同年召开的中央财经委员会第十次会议进一步提出,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。第三次分配是中国的本土化概念。当前学术界流行的收入分配理论、政府-市场责任边界、慈善经济学等理论学说不足以支撑中国建立起符合实际需要的第三次分配制度。对于第三次分配的探索正是能体现中国立场、中国智慧、中国价值的理念与主张。慈善事业通过第三次分配机制调节收入分配,进而促进共同富裕目标的实现。从第三次分配的角度促进慈善事业的健康发展彰显了慈善事业调节收入分配的作用,突出了慈善事业的收入分配属性。

随着慈善事业的发展,慈善的形式和活动类型多种多样。而不同类型的慈善,其第三次分配的机理和效应是不同的。为探讨慈善事业的收入分配效应,我们选取慈善捐赠、志愿服务^①和慈善信托三种有代表性的慈善形式来进行分析。其中,慈善捐赠是传统的慈善形式,志愿服务是“社会文明进步的重要标志”,慈善信托代表着现代的慈善创新。

作为传统的慈善形式,慈善捐赠最能体现慈善本质和慈善精神,是慈善事业可持续发展的源泉和动力。^②首先,慈善捐赠能够汇聚大量资源,为第三次分配发挥作用奠定基础。以2020年为例,我国共接收境内外慈善捐赠2253.13亿元人民币,其中企业和个人的捐赠额合计占捐赠总额的83.52%,^③为社会力量以第三次分配的形式参与重大突发事件应急管理提供了主要资源。其次,慈善捐赠可以助力扶贫帮困,有效提高低收入人群的收入水平。从合法性来看,《慈善法》将“扶贫、济困;扶老、救孤、恤病、助残、优抚;救助自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件造成的损害”等列为法定的慈善活动;从实践来看,“兜底”是慈善事业的重要功能。尽管脱贫攻坚战取得了全面胜利,但相对贫困还将长期存在,慈善捐赠在关注弱势群体、开展扶贫帮困方面仍将大有可为。当前慈善捐赠的主要流向领域为医疗卫生、教育和扶贫发展,其中扶贫主要面向贫困和低收入人群,以保障其最低水平的生活;教育和医疗领域主要以儿童、老年人、残障人士、病患家庭为对象,提供救济性和福利性的社会支持。这都体现了慈善扶危济困的传统功能。再次,慈善捐赠的受益对象覆盖部分乃至全体社会成员,既是选择性的也是普惠性的,慈善捐赠除了扶助社会弱势群体外,还流向文化艺术和体育、生态环境、科学研究等多个公益领域,让全体社会成员受益。由此可以看出,慈善捐赠通过道德的力量不

① 其实,志愿服务也是一种捐赠,为了有别于财物的捐赠,我们将慈善捐赠(主要指财物的捐赠)和志愿服务并列为两种慈善形式。

② 张奇林:《慈善事业可持续发展论纲》,《社会保障评论》2017年第1期。

③ 《2020年度中国慈善捐赠报告(精简版)》,中国慈善联合会官网: <http://www.charityalliance.org.cn/news/14364.jhtml>, 2021年12月15日。

仅引导高收入者赠与财物,也召唤普通民众参与捐赠,实现收入和财富的再分配,特别是针对低收入者的慈善捐赠是最具收入再分配效应的。理论上讲,慈善捐赠具有显著的调节收入分配的功能,但由于慈善捐赠存在投机和失灵的情况,其实际的收入分配效应有待实证检验。

以捐献时间、知识、技能、体力为主要内容的志愿服务是另一种形式的慈善活动。用于志愿服务的资源虽不是初次分配和再分配之后的劳动所得,但与慈善捐赠一样,在道德的引领和志愿精神的感召下发生,因此也是一种第三次分配,且发展规模和发挥的作用越来越大。据统计,2020年全国有2401.4万人次在民政领域提供了5741.1万小时志愿服务;^①根据实时更新的数据,截至2023年2月7日,全国志愿服务信息系统中汇集的注册志愿者有2.30亿人,志愿队伍总数为115万个,志愿项目1037万个,服务时间总数为529140万小时,记录时间人数为7887万人。^②一般而言,直接的财富赠与大多出自生活无虞之人,而志愿服务则更多地由普通民众提供。因此,如果说慈善捐赠的伦理目标更多指向物质生活的共同富裕和财富分配正义,那志愿服务的伦理目标则更多指向精神生活的共同富裕和社会道德风尚的改善。^③正如习近平总书记指出的,“志愿者事业要同‘两个一百年’奋斗目标、同建设社会主义现代化国家同行”。^④志愿者身处社区,在关爱和帮助他人的过程中,体验道德的力量,不断提升自己的道德情操,^⑤从而获得精神的满足和成就感。^⑥同时,志愿服务所蕴含的“奉献、互助、自愿、无偿、利他”等精神能够引领社会道德风尚,从而实现精神生活的共同富裕。

慈善信托是收入较高的组织或个人基于慈善目的,依法将其财产(资金、股权、艺术品等)委托给信托公司或慈善组织,再由受托人按照委托人意愿以信托公司或慈善组织名义进行管理和处分,开展慈善活动,实现高收入人群向低收入人群的第三次分配。作为创新性的慈善形式,慈善信托主要借助金融方式达成慈善目的。它除了提升基金会财产收入和个人年度捐款外,还能为慈善目标激活存留在银行、养老基金、保险公司、共同基金和高净值人群账户的一部分巨额投资财产,能更好地撬动社会资本以资金、股权等多种形式参与慈善事业,具有长期性、传承性、灵活性和可持续性的特点。根据中国慈善联合会与中国信托业协会联合发布的《2021年中国慈善信托发展报告》,截至2021年年底,全国累计慈善信托备案773单,财产规模达39.35亿元。其中2021年新设立慈善信托共计227单,财产规模达5.71亿元,较上年增加

① 《2020年民政事业发展统计公报》,民政部官网: <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>, 2021年12月15日。

② 《中国志愿服务数据统计》,民政部志愿服务官网(中国志愿服务网): <https://chinavolunteer.mca.gov.cn/site/home>, 2023年2月7日。

③ 孙春晨:《第三次分配彰显道德之光》,《光明日报》,2021年10月25日第15版。

④ 《习近平为志愿者点赞:你们所做的事业会载入史册》,中国政府网: http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/18/content_5359059.htm, 2022年8月13日。

⑤ 谭建光:《中国青年志愿服务的发展方向——新中国70年青年志愿服务回顾与展望》,《中国青年社会科学》2019年第2期。

⑥ James Andreoni, "Impure Altruism and Donations to Public Goods: A Theory of Warm-glow Giving," *The Economic Journal*, 1990, 100(401).

32.48%。^① 家族信托是慈善信托中的一种形式,作为备受高净值人群关注的财富传承工具,具有传承财产类型广泛、信托财产独立安全、可以实现永续传承和信托财产能够有效增值等优点。它作为财富管理工具,逐步发挥慈善提升家族凝聚力、隔离财富风险、建立家族文化等优势。整体来看,慈善信托的主体是政府、企业、慈善组织等各方当事人,能够推进社会财富的跨阶层流动,助推社会资金流向慈善事业,实现社会资源的第三次分配。^② 大多数慈善组织在慈善信托中需要依托商业企业参与,呈现一种将公益逻辑与社会责任逻辑融合的双向合作。^③

总体上讲,慈善事业通过第三次分配产生调节收入和财富分配的效应。由于慈善的类型和样态趋向复杂和多样,在对慈善事业的收入分配效应进行整体评估的同时,需要对不同形式和类型的慈善的收入分配效应进行结构性分解,为制定差异化的激励和促进政策提供实证依据。

更为重要的是,与初次分配和再分配不同,慈善事业依靠志愿精神和道德力量实现收入和财富的转移与流动,以调节收入分配,实现共同富裕。2014年3月27日,习近平在联合国教科文组织总部发表演讲时说,实现中国梦是“物质文明和精神文明均衡发展、相互促进的结果”,是“物质文明和精神文明比翼双飞的发展过程。”^④ 党的二十大报告进一步指出,“中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求。”因此,共同富裕“是人民群众物质生活和精神生活都富裕”,^⑤ 两者互相促进,互相成就。慈善事业以其特有的方式诠释了物质富足与精神富有的关系。慈善事业通过践行社会主义核心价值观,弘扬中华优秀传统文化,养成扶危济困、崇德向善、见贤思齐的社会风气,倡导诚实守信、友善亲睦、兼济天下的道德准则和情怀,提升社会成员的精神富足状态,为“全国各族人民不断前进提供坚强的思想保证、强大的精神力量、丰润的道德滋养”,^⑥ 为实现共同富裕营造良好的社会氛围,提供源源不断的动力,这也是对共同富裕时代主题的最好回应。

三、慈善事业的发展路径

完善分配制度是实现共同富裕的必由之路。而分配制度改革更直接地体现为利益关系的调整 and 收入的增减,关乎每个人的切身利益,敏感但不容回避,直接却很复杂,牵一发而动全身。

① 王勇:《〈2021年中国慈善信托发展报告〉发布》,《公益时报》,2022年1月25日第014版。

② 莱斯特·M. 萨拉蒙著,叶托、张远凤译:《撬动公益:慈善和社会投资新前沿导论》,社会科学文献出版社,2017年,第12-20页。

③ 徐家良、张圣:《关联、冲突与调节:慈善信托实践中的多重制度逻辑》,《中国行政管理》2021年第1期。

④ 习近平:《在联合国教科文组织总部的演讲》,中国政府网:http://www.gov.cn/govweb/xinwen/2014-03/28/content_2648480.htm,2022年12月28日。

⑤ 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

⑥ 《习近平会见第四届全国文明城市、文明村镇、文明单位等先进代表》,中国政府网:http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/28/content_2823258.htm?from=timeline&isappinstalled=0,2022年12月28日。

与强制性的再分配政策不同,以慈善为代表的第三次分配是基于志愿精神的一种财富的让渡,是市场主体的自我调节行为,是一种自主性和自愿性的行为,对政策的行为反应有其特殊性。因此,相应的政策供给需要有针对性。

政策供给是政府执政理念的体现,是政策执行的依据,对慈善事业的影响主要有以下三个方面。首先,政策供给的数量和层级在一定程度上反映政府对慈善事业的注意力分配。慈善事业的发展有赖于社会力量的广泛参与,社会力量作用的发挥需要得到国家和政府的关注。以志愿服务为例,它并非“纯粹的”个体自我行动,而是高度依赖于每个国家的制度体系,^①要想得到发展依然需要国家重视并积极作为。相关研究证实,国家动员通过政策的规范管理和广泛宣传能够扩大志愿动员的广度,通过以党员身份和体制内工作单位为纽带的嵌入式动员可以提升动员的强度。^②其次,政策工具的类型和组合的选择对慈善能否达到既定目标具有决定性影响。政策工具的运用有利于将慈善事业的公共政策向操作层面倾斜,更能促进慈善实践的发展。以慈善捐赠为例,与之相关的政策工具箱里包含制定法律条文、监督和检查、发放许可证、拨款与补助、奖励与赠予、信息与技术支持^③等,同时强制型、混合型和自愿型三种类型政策工具的使用频次呈不均衡状态,应用程度不一。^④政府应重视如何通过政策工具创设配套的制度安排和实施有效的政策监管,^⑤使慈善的运转实现制度化与规范化。再次,政策衔接在一定程度上影响慈善促进政策能否落地。作为科层体系内的一种工具,政府文件是政策的载体和上下级沟通交流上传下达的手段。^⑥在中国的政治系统中,文件是抽象的意识形态与具体的政治实践之间的桥梁,发挥着政治统治的重要功能。^⑦慈善的实际治理主要发生在基层,基层政府日常接收、处理、流转的文件材料不仅限于“红头文件”,为了回应上级或实现自身特定目标也会不停地进行文件生产。^⑧因此地方文件对中央有关慈善事业文件的承接效能影响着慈善事业有关“政令能否出中南海”。

党的二十大报告指出,“今天我们所面临问题的复杂程度、解决问题的艰巨程度明显加大”,给理论创新和政策供给都提出了全新要求。因此,要“增强问题意识,聚焦实践遇到的新问题、改革发展稳定存在的深层次问题、人民群众急难愁盼问题”“不断提出真正解决问题的新理念新思路新办法”。针对慈善事业发展的特殊性和实践中存在的问题,党的二十大报告提出,要“引

① 参见 Lester M. Salamon, Wojciech Sokolowski, *Volunteering in Cross-National Perspective: Evidence From 24 Countries*, Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 2001, p. 5.

② 王焕等:《志愿服务中的国家动员——基于 CGSS2012 年数据的实证研究》,《公共管理评论》2021 年第 4 期。

③ 黄晓瑞等:《慈善捐赠、税收激励与政策工具契合研究》,《河南社会科学》2016 年第 5 期。

④ 刘蕾、史钰莹:《我国慈善捐赠政策的政策变迁与工具选择——基于中央层面的政策文本分析》,《北京行政学院学报》2021 年第 6 期。

⑤ 陈振明、薛澜:《中国公共管理理论研究的重点领域和主题》,《中国社会科学》2007 年第 3 期。

⑥ 李林倬:《基层政府的文件治理——以县级政府为例》,《社会学研究》2013 年第 4 期。

⑦ Wu Guoguang, "Documentary Politics: Hypotheses, Process, and Case Studies," in Carol Lee Hamrin, et al. (eds.), *Decision-Making in Deng's China: Perspectives from Insiders*, New York, M.E. Sharpe, 1995, p. 24.

⑧ 李伟等:《文件精简何以失败:基层政府文件的冗余性生产及其机制研究——基于 A 区镇两级政府的案例研究》,《中国行政管理》2022 年第 2 期。

导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业”，从战略的高度为慈善领域的政策供给指明了方向。遵循这一方向，我们从以下两个方面来分析和探讨共同富裕目标下慈善事业的发展路径。

（一）如何理解“有意愿有能力”

企业、社会组织 and 个人的参与意愿和参与能力是影响慈善事业发展的重要因素。慈善活动开展的前提是拥有各类待分配资源，而待分配的资源具有有限性与无限性的双重特征。有限性指的是在一定时空下可用于分配的资源总量是有限的，或在特定个案活动中待分配资源是既定的。无限性指的是资源是可持续的，用于慈善的资源流转不仅包括现在已拥有的资源，还包括未来生成的或潜在可能拥有的资源。要想盘活这些资源，需要做好社会力量动员和资源升级改造。因此企业、社会组织 and 个人的参与意愿和参与能力十分重要，影响着待分配资源的水平和分配效果。

具体来说，参与意愿指企业、社会组织和个人参与慈善活动的意向与愿望，包括企业、社会组织和个人对慈善事业的关注、接受和支持等态度，影响着慈善参与主体的多少和愿意投入资源的多少。从慈善事业的慈善参与主体来看，分配主体主要包括资源供给者、资源管理者、资源配送者等。在实践中，分配主体常呈现为多重角色下的复合体，例如捐赠者可能身兼资源供给者、资源管理者等角色。捐赠者是否愿意参与以及愿意投入多少资源都影响着慈善事业的规模和效应。参与能力是指企业、社会组织和个人将参与意愿转化为实际行动的能力，一方面取决于企业、社会组织和个人参与慈善活动的能力，主要是拥有资源的多少；另一方面取决于企业、社会组织和个人做出参与决策的能力，如获取信息并依据信息进行判断和决策的能力。资源的多少在各主体之间存在差异，但做决策所需的信息对每个主体而言却是平等的，从这个意义上讲信息是参与慈善的基础条件，信息公开是一种基本的公平。

我们从捐赠规模和捐赠结构两个方面来分析我国企业、社会组织和个人慈善参与意愿和参与能力的现状与影响。

从慈善捐赠的规模看，2020 年我国慈善捐赠总额为 2085.4 亿元，占 GDP 的比重为 0.21%。^①同慈善事业比较发达的美国相比还有一定差距，同年美国捐赠额达到 4714.4 亿美元，占当年 GDP 的比重为 2.3%。^②尽管由于统计口径和数据采集的原因，我国的捐赠总额可能被严重低估，但慈善捐赠规模不大确是不争的事实。从长期来看，捐赠规模太小的话对整个收入结构不会产生实质性影响。^③从捐赠结构来看，我国慈善捐赠的主要来源是企业，2019 年以前企业捐赠占比一直在 60% 以上，2020 年略低于 60%；个人捐赠占 25% 左右（见图 2）。

① 《2020 年度中国慈善捐赠报告（精简版）》，中国慈善联合会官网：<http://www.charityalliance.org.cn/news/14364.jhtml>，2021 年 12 月 15 日。

② *Giving USA: 2021 Annual Report*, <https://philanthropynetwork.org/news/giving-usa-2021-year-unprecedented-events-and-challenges-charitable-giving-reached-record-47144>，2021 年 12 月 21 日。

③ 杨立雄：《概念内涵、路径取向与分配定位：对共同富裕关键理论问题的探讨》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2022 年第 4 期。

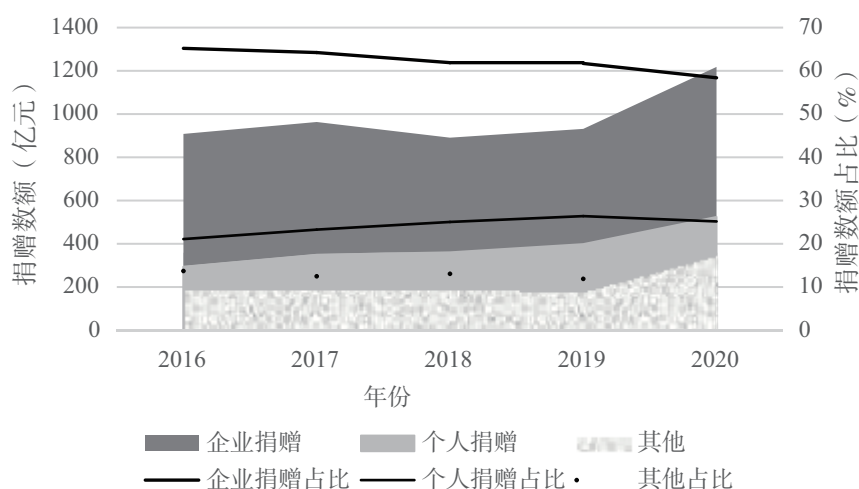


图2 我国慈善捐赠的结构

资料来源：根据中国慈善联合会发布的历年《中国慈善捐助报告》中的数据绘制。

个人的小额捐赠具有稳定性的特征，且不会影响慈善组织的独立性，因此个人捐赠才是慈善事业发展的基石。^① 根据我国微观个体社会调查的数据，个人参与慈善捐赠的比例为30.49%；^② 2016年我国居民平均慈善捐赠金额为114.45元，2018年提高到125.18元。^③ 多项研究表明，在多重因素影响下无论是富人还是普通民众整体参与意愿不高。其中，高收入者倾向于将贫富差距归因于能力、努力、志向或抱负等个体内在因素，因此，他们的再分配偏向反而更低，^④ 也就是说富人自行参与慈善的意愿并不高，^⑤ 如何激励这类群体参与慈善是个难题。同时我国的中等收入和中低收入群体人多力量大，他们的参与更能影响慈善第三次分配的结果。但这类群体尚未承担起慈善主力军的重任，^⑥ 常抱有“慈善是富人的事”的观念，如何提升他们的参与意愿更值得关注。一些外部因素也会影响慈善主体的参与意愿。在慈善捐赠领域，政治动员或摊派的现象时至今日依然很常见，^⑦ 互联网的使用也有“舆论逼捐”的风险。^⑧ 由于外

① 邓国胜：《个人捐赠是慈善事业发展的基石》，《中州学刊》2007年第1期。

② 该数据来自于2012年中国综合社会调查（Chinese General Social Survey, CGSS）。参见杨永政：《挤出还是挤入：政府社会救助支出对个人慈善捐赠影响的实证研究》，《中国非营利评论》2019年第2期。

③ 该数据来自于中国家庭追踪调查（China Family Panel Studies, CFPS）。

④ 相关研究中再分配偏向的测度主要基于对CGSS数据库中“应该从有钱人那里征收更多的税来帮助穷人”这一问题的回答，能够在一定程度上反映出被访者参与第三次分配的意愿。参见白洁等：《达者何以兼济天下：高阶层再分配偏向的心理机制及谦卑的作用》，《心理学报》2021年第10期。

⑤ 在国外文献中也有相似的结论和发现，参见Robert Andersen, Josh Curtis, "Social Class, Economic Inequality, and the Convergence of Policy Preferences: Evidence from 24 Modern Democracies," *Canadian Review of Sociology*, 2015, 52(3).

⑥ 目前中国参与慈善的主体是企业，普通人（如中等收入和中低收入群体）参与意愿不高。参见苏京春：《上中等收入阶段我国第三次分配的全方位考量》，《地方财政研究》2017年第3期；朱健刚：《调动多方参与第三次分配的意义、挑战和途径》，《人民论坛》2021年第28期。

⑦ 刘能：《中国都市地区普通公众参加社会捐助活动的意愿和行为取向分析》，《社会学研究》2004年第2期；毕向阳等：《单位动员的效力与限度——对我国城市居民“希望工程”捐款行为的社会学分析》，《社会学研究》2010年第6期；朱健刚等：《中国家庭捐赠现状整体分析——基于家庭禀赋与社会结构的解释》，《学术研究》2017年第10期。

⑧ 李喜燕：《慈善义务的分异性困境及其制度克服的思考——从‘舆论逼捐’说起》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2016年第2期。

在力量强迫而发生的捐赠行为,因其破坏了慈善的道德含义,^①抑制了居民尤其是富人阶层慈善捐赠的积极性,削弱了他们长期自愿参与的意愿而很难持续。同时公众对于慈善组织等社会组织的绩效和信息透明度非常敏感,当管理费用较高时,其绩效和透明度只要有任何瑕疵,公众捐赠意愿就会显著降低。^②

从慈善实践来看,企业和个人主要是以捐赠者的身份参与慈善,而社会组织大多是慈善活动的中介,不仅是政策受众,受政策调控的影响,还会影响企业和个人的捐赠行为;不仅影响有限资源的分配,更影响无限资源的再造和慈善的可持续发展。因此,社会组织参与慈善的积极性往往很高,但作为慈善实践的中介,对其专业素养和专业能力会有更高的要求。首先,守信是基本的职业伦理和专业精神,是作为慈善中介的社会组织的本分。收入分配关系实质上是契约关系,无论是哪个层次的分配,分配活动的前提是契约关系的构建,履行契约关系的过程就是资源分配的过程。^③慈善作为一种收入分配关系,也应遵循契约精神,而守信是履行契约精神的基石。而且慈善具有浓厚的道德色彩,以诚信为基础的良好道德素养不仅是对个人和企业,也是对社会组织的基本要求,是慈善赖以生存和发展的生命线。其次,中介社会组织高效和专业的运作影响着慈善资源配置的效率。随着社会的发展和时代的进步,专业的上限被不断提升和突破,慈善和社会投资领域的变革不断拓展传统慈善空间,朝着超越拨款、超越基金会、超越捐赠、超越现金的趋势发展,^④慈善创新^⑤为慈善注入活力的同时,也带来了一些治理挑战,如社会组织难以满足慈善创新所需要的专业化、市场化条件,容易造成志愿失灵,引发公信力不足等问题,直接挫败企业和个人的参与意愿。

(二) 如何理解“引导”和“支持”

慈善是基于自愿原则下的资源分配方式,自愿性是慈善事业的本质属性。但是,由于参与意愿不高,仅靠社会力量自发参与慈善难以汇聚尽可能多的资源,还需要依靠政府力量将我国具备的特殊结构性条件^⑥转化为慈善事业多元参与的助力机制。但如果政府过度干预,甚至是通过行政命令强行摊派,反而会适得其反。这就需要政府在尊重自愿、杜绝强制的前提下“适度而为”。一方面,要加强民众慈善自觉的培养。慈善的核心特征是道德,^⑦道德是慈善自觉的基础。我国有丰富的道德资源,正如党的二十大报告指出的,“中华优秀传统文化源远流长、博大精深,是中华文明的智慧结晶,其中蕴含的天下为公、民为邦本、为政以德、革故鼎新、

① 朱健刚:《调动多方参与第三次分配的意义、挑战和途径》,《人民论坛》2021年第28期。

② 田园、徐家良:《第三次分配视角下非营利组织应对重大突发公共事件筹款策略——基于公众捐赠偏好的实验研究》,《公共行政评论》2022年第2期。

③ 参见杨方方:《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。

④ 参见莱斯特·M. 萨拉蒙著,叶托、张远凤译:《撬动公益:慈善和社会投资新前沿导论》,社会科学文献出版社,2017年,第3-4页。

⑤ 慈善创新是指将市场理念与工具引入慈善领域,以提升慈善事业的市场化、效率化、专业化。转引自褚莹:《市场自由,还是政府主导?——论中国慈善创新的出路》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

⑥ 所谓结构性条件指的是社会主义国家集中力量办大事的制度优势、对实现共同富裕的强烈诉求以及强大的国家专断性权力等。参见符平、卢飞:《制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员》,《社会学研究》2021年第3期。

⑦ 罗伯特·佩顿、迈克尔·穆迪著,郭烁译:《慈善的意义与使命》,中国劳动社会保障出版社,2013年,第68页。

任人唯贤、天人合一、自强不息、厚德载物、讲信修睦、亲仁善邻等，是中国人民在长期生产生活中积累的宇宙观、天下观、社会观、道德观的重要体现”，是“人民群众日用而不觉的共同价值”，“同科学社会主义价值观主张具有高度契合性。”社会主义核心价值观是对中华优秀传统文化的弘扬和升华，同时又以开放的胸怀包容世界上一切先进的文化，理应成为公民道德教育和慈善自觉养成的思想基础和价值取向。^①另一方面，要辩证看待自愿与强制的关系，充分发挥我国的制度优势。与西方国家相比，我国社会主义制度以人民为中心，具有层次鲜明、梯次接续的组织动员机制，通过运用适当的政策工具和动员手段，增强慈善的自律性和自主性，努力营造有利于释放慈善参与者源自内心善意的社会环境，组织动员社会力量为慈善事业“输血”和“造血”，将我国社会主义制度优势转化成发展慈善事业的治理效能。因此，建立以“引导”和“支持”为主基调的慈善公共政策体系，既要尊重慈善事业发展的本质规律，又要立足中国国情、因势利导。

所谓引导，就是通过宣传、动员、表彰、奖励等形式，将社会力量引入和导向慈善领域，体现政府发展慈善事业的态度和导向，这也是对慈善事业的一种支持。所谓支持，就是通过直接资助、专业辅导、税收优惠、完善制度等具体举措促进慈善事业发展，也是对社会力量的一种引导。无论是引导还是支持，都是非强制性的政策供给，通过激发企业、社会组织 and 个人的参与意愿，将意愿转化为行为，旨在保障慈善资源的有效投入。引导和支持的政策设计需要挖掘和了解不同主体参与慈善的动机，并针对不同动机选取适当的激励方式（如物质激励还是精神激励，长期激励还是短期激励等）。通过在社会资源的输入、配置、输出等环节进行支持性政策的融合设计，实现内在自愿参与意识建设与外在激励的耦合，达到促进慈善事业发展的目标。

自利和逐利的冲动常常会引发投机和失范的行为，在通过引导和支持政策赋予捐赠者资源和权利的同时，要针对这些投机和失范行为进行规范。通过规范发展方式和参与主体行为，培育慈善事业可持续发展的适宜土壤，构建包含政府和行业监管、公众和媒体监督等在内的监管体系，用有序的行业发展增强社会“慈善信心”，反哺引导、支持等激励机制建设。

习近平总书记指出，“当前，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，城乡区域发展和收入分配差距较大，促进全体人民共同富裕是一项长期任务”。^②共同富裕“不是所有人都同时富裕，也不是所有地区同时达到一个富裕水准，不同人群不仅实现富裕的程度有高有低，时间上也会有先有后，不同地区富裕程度还会存在一定差异，不可能齐头并进，这是一个在动态中向前发展的过程”，要“对共同富裕的长期性、艰巨性、复杂性有充分估计”。^③党的二十大报告进一步指出，共同富裕是一个长期的历史过程。因此，慈善事业的发展也不可能一蹴而就，需要“脚踏实地、久久为功”，向着共同富裕“这个目标更加积极有为地进行努力”，不负时代，不辱使命。

① 张奇林、巩春秋：《中国慈善事业可持续发展的现实需求与战略选择》，《山东社会科学》2016年第7期。

② 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，《人民日报》，2020年11月4日第2版。

③ 习近平：《扎实推动共同富裕》，《求是》2021年第20期。

Philanthropy's Mission, Responsibility, and Development Path for Achieving Common Prosperity

Zhang Qilin

(School of Political Science and Public Management, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: This paper explores the strategic concept and overarching requirements outlined in the report to the 20th CPC National Congress for achieving common prosperity. It delves into the historical mission and strategic approach of philanthropy in the pursuit of common prosperity, with a specific focus on its mission, the role it plays in regulating income distribution, and its development path. The study emphasizes that philanthropy has evolved over time, serving as a crucial mechanism for income distribution regulation through its third distribution function. Additionally, philanthropy enhances the spiritual well-being of society, fosters social cohesion, and facilitates consensus building, thereby aligning with the objective of common prosperity. Recognizing the challenges posed by insufficient donations and a low propensity to donate, this paper proposes leveraging China's institutional strengths, introducing innovative policies, promoting public engagement, and cultivating a willingness to contribute to philanthropic endeavors. By advancing the development of philanthropy, common prosperity can be effectively realized.

Key words: report to the 20th CPC National Congress; philanthropy; historical mission; development path

(责任编辑: 高静华)