



李奇霖：三次分配的国际 经验比较



文/意见领袖专栏作家 李奇霖 孙永乐



此前习近平总书记主持召开中央财经委员会第十次会议，会议明确表示“我们正在向第二个百年奋斗目标迈进，适应我国社会主要矛盾的变化，更好满足人民日益增长的美好生活需要，必须把促进全体人民共同富裕作为为人民谋幸福的着力点，不断夯实党长期执政基础”。

要实现共同富裕，很重要的一点就是要做好分配工作。会议也明确的表示后续要构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。

在上一篇与共同富裕相关的文件里，我们已经分析了国内再分配的情况以及海外在再分配方面的一些经验。在这一篇文章里，我们重点来关注一下“三次分配”的情况。

正文目录

1. 三次分配情况简析.....	4
1.1. 国内慈善事业发展阶段.....	5
1.1.1. 第一阶段是改革开放之前.....	5
1.1.2. 第二阶段是在 1978 年到 1992 年.....	6
1.1.3. 第三阶段是在 1993 年到 2011 年.....	7
1.1.4. 第四阶段是 2011 年到 2018 年.....	7
1.1.5. 第五阶段是 2019 年至今.....	9
1.2. 国内慈善事业的现状.....	10
1.3. 我国慈善事业存在的不足.....	13
1.3.1. 激励机制有待进一步完善.....	13
1.3.2. 监管机制有待改进.....	16
1.3.3. 透明度有待进一步提高.....	17
2. 海外慈善公益事业的发展经验.....	19
2.1. 美国慈善事业的发展.....	19
2.1.1. 美国慈善事业的激励机制.....	21
2.1.2. 美国慈善事业的监管机制.....	24
2.2. 英国慈善事业的发展.....	26
2.2.1. 英国的税收优惠.....	29
2.2.2. 英国的监管机制.....	31
3. 国内慈善事业的下一步.....	33

01

三次分配情况简析

三次分配的概念最早可以追溯到 90 年代。比如厉以宁在 1991 年发表的《论共同富裕的经济发展道路》一文中就阐述了这一概念。

文章指出影响收入分配的有三种力量：一是市场机制（主要对收入的初次分配发挥作用）；二是政府（同时对初次分配和再分配发生作用）；三是道德力量（其是指对收入初次分配和再分配的结果发生作用），比如个人间的转移支付、捐款等。后续厉以宁也多次发文对三次分配进行了进一步的阐述。

简单来说，三次分配是指居民或企业在道德、文化等因素的影响下，自愿以募集、捐赠、资助、义工等方式对所属资源和财富进行分配，是对初次分配和二次分配的一个额外补充。

在分析国内慈善公益事业的发展情况之前。我们可以先来梳理一下，到底什么因素会影响居民和企业参与慈善公益事业。对于社会公众而言，因为他们很难自己一对一或一对多的进行实地帮助，所以他们一般都会通过专门的慈善组织来参与到慈善公益事业之中。

因此，简单概括一下，整个慈善活动包含三个主体：捐赠方（企业或居民），慈善组织（大致可以分为官方和非官方组织两大类，前者比如红十字会，后者比如 XX 基金会）和受益方。

相应的，要想使得这个传导渠道顺畅，国内慈善公益事业稳步发展，也就需要有这么几个条件：

第一，居民和企业参与慈善公益事业的意愿高（源头）。

第二，居民和企业能够便捷的找到可靠的参与慈善公益事业的渠道。

第三，中介组织能够获取居民和企业等的信任（比如增加资金来源和使用的透明度）。

第四，慈善公益组织能够履行好自身的责任，将募集来的资金有效的投向有需求的群体。

对于第一点，是什么驱动居民和企业参与到慈善事业里面的呢？我们觉得可能有两种力量，一是居民的道德水平，道德水平越高的人自然会更愿意为他人伸出援助之手。

这一点也往往和经济水平相联系，比如我们就常说“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”，那么在道德的驱动下，自己经济能力的提高也会让我们能够更好地去帮助他人。

二是外部的推动，除了内生动力之外，外部推动力对于居民等参与慈善公益事业也至关重要。比如从世界各国的实践中，我们也能够看到往往政府会通过提供税收优惠、名誉激励等方式来推动居民、企业等参与到慈善公益事业当中。

对于第二点也很容易理解，其核心就是减少摩擦成本。比如在居民想要捐款的时候，能够很快的找到一家可靠的中介机构。

此前可以通过增加慈善中介机构的数量等方式来做到这一点。而近年来，随着互联网的发展，借由互联网+慈善的方式，居民等能够十分便捷的参与到慈善公益事业之中。这在很大程度上减少了摩擦成本。

相比于第一、第二点，第三点对于慈善公益事业的发展至关重要。慈善公益组织在居民和企业的慈善行为中扮演着中介的作用，而要想扮演好中介作用，就需要获得社会公众的信任，让社会公众知道他们在将钱捐给中介之后，资金是真正的拿去帮助那些需要帮助的人，自己的爱心没有浪

费。

但是这种中介行为，必然会面临“委托—代理”模式下的困境，委托人的利益和代理人的利益并不一定是完全一致的。因此在这时候如何管理好中介机构，降低委托代理成本，就很重要了。

要想做到这点，可能可以从这么几点入手，比如需要有完善的法律制度，通过法律的方式来规范慈善公益组织的行为，再比如要求公益慈善组织定期披露财务报告等等；

二来慈善组织等可以借助互联网等工具，做好信息的披露，提高资金使用的透明度；

三来加大对违规等行为的惩治力度，“毁灭总是比建设更简单”，对于违法违规募集、挪用慈善捐款等行为应该加大打击力度等等。

那么在过去几十年里，中国在慈善公益事业上做的怎么样，之后又有什么需要进一步完善的呢？接下来我们来详细看一下。

1.1. 国内慈善事业发展阶段

回顾中国慈善事业的发展历程，我们大致可以将其分为这几个阶段：

1.1.1. 第一阶段是改革开放之前

在计划经济时代，民间慈善事业总体来说并没有太大的发展空间。建国之后，慈善事业主导权整体收归到政府手中，比如董必武在《新中国的

救济福利事业》一文中表示新中国的救济福利事业是“在人民政府领导下，以人民自救自助为基础而进行的人民大众的救济福利事业”。

而此前的福利救助事业则被认为是统治阶级欺骗与麻痹人民的装饰品，亦或是少数热心人士的孤军苦斗。即此前的民间慈善公益事业往往被认为是“伪善”。

建国后，国内成立了一些部门专门来负责相关事宜。比如中国在 1950 年成立了中国人民救济总会，由该机构协助政府组织群众进行生产自救，劳动互助，以推进人民大众的救济福利事业，并担负国际救济工作。

同年，其他相关慈善组织也进行了改革，比如中国红十字会改组，并定位于中央政府领导下的人民卫生救护团体；中国福利基金会改名中国福利会等等。总的来说，这一时期，慈善事业均是以国家为主体的，由国家相关单位负责国内公益慈善事业的运行。

图 1. 国内慈善事业发展阶段

第一阶段： 改革开放之前	总的来说，这一时期，慈善事业均是以国家为主体的。中国人民救济总会、中国福利会等等均有国家负责运行，民间慈善逐渐退出
第二阶段： 1978年到1993年	改革开放后，国内慈善组织开始零星恢复，比如在1981年中国儿童少年基金会成立。总体来说这一时期，国内慈善事业规模比较小，发展比较缓慢，政府主导的色彩依旧较为浓重。
第三阶段： 1993年到2011年	1993年开始在政策的支持下，国内慈善事业稳步发展，国内慈善事业迎来稳步发展时期。比如在在1999年，国内专门制定了《中华人民共和国公益事业捐赠法》。
第四阶段： 2011年到2018年	一阶段国内慈善事业进入了蓬勃发展期，相关制度建设不断完善，国内慈善组织数量和捐赠规模稳步走高，慈善事业逐渐法制化、规范化。
第五阶段： 2019年至今	这一个阶段最明显的特征在于慈善事业和第三次分配相结合，成为中国分配制度的重要组成部分。

资料来源：作者整理，红塔证券

1.1.2. 第二阶段是在 1978 年到 1992 年

改革开放后，国内慈善组织开始零星恢复。比如在 1981 年中国儿童

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28708

