

## 【社会现象与社会问题研究】

# 福利多元主义视角下第三次分配的现实困境与治理路径\*

王 卓 常进锋

**摘要:**为应对福利危机,西方国家福利治理由传统的国家—市场二元主体转向多元主体共同参与的福利治理,福利多元主义成为社会政策领域的重要分析范式。福利多元主义视角下的第三次分配是以慈善组织、公益组织等社会力量为主导,由国家、市场、社会等多元主体协同参与的福利治理形态。当前,我国第三次分配已取得了一定的成效,但也面临法治政策环境、“过度市场化”、福利递送效率以及社会氛围营造等方面的一些现实困境。国家应提供完善优质的法治政策环境,推进“市场+慈善”互益型的运作模式,发挥社会工作在第三次分配中的作用,形塑扎实推动第三次分配的良好社会氛围,从而使第三次分配更好地助力共同富裕目标的实现。

**关键词:**福利多元主义;第三次分配;治理路径

**中图分类号:**C913.7

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)09-0083-10

共同富裕是马克思主义关于人类社会未来的基本构想,也是中国特色社会主义的本质要求和战略目标,分配制度是实现共同富裕的基础性制度安排。党的十九届四中全会指出,重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业。党的十九届五中全会进一步提出,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。2021年8月,习近平总书记主持召开了中央财经委员会第十次会议,再次提到“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,努力改善收入和财富分配格局”。这些论述都充分体现了第三次分配在我国分配制度中的重要作用,也为促进社会公平正义、实现共同富裕提供了关键指引。第三次分配是初次分配和再分配的补充。它与初次分配、再分配协同发展,是推进国家治理体系和治理能力现代化、实现共同富裕的必然要求。本质上,第三次分配是以自愿为基础,由社会主导的、多元主体协同参与的福利治理形态。在现代福利多元主义视野下,第三次分

配既不是简单的自上而下的行政动员,也不是自下而上的参与,它需要构建国家、市场、社会等多元主体的共同参与和互动合作的框架,营造共建共治共享的第三次分配格局。基于此,本文拟在梳理西方福利国家福利治理由国家—市场二元主体转向多元主体的基础上,着重回答以下三个问题:第三次分配中福利多元主体福利责任及其关系是什么?福利多元主体的在场与缺位为第三次分配带来了哪些现实困境?面向共同富裕,福利多元主体如何发挥福利治理功能,优化第三次分配治理路径?

## 一、福利多元主义的兴起: 对西方国家福利治理的反思

福利治理是涵盖福利生产、供给与传递的体系化实现过程,包括福利主体、福利对象、福利资源、福利递送四个要素,福利主体在福利治理中发挥主导作用,影响着福利对象的选择、福利资源的形式和福

收稿日期:2022-08-19

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“相对贫困的标准、识别与治理机制研究”(20ZDA074)。

作者简介:王卓,女,四川大学公共管理学院教授、博士生导师(四川成都 610064)。

常进锋,男,四川大学国际关系学院博士生(四川成都 610064),西北民族大学中华民族共同体学院讲师(甘肃兰州 730124)。

利递送的机制。西方国家的福利治理一定程度上反映了经由不同行动主体干预、权力—权威形式转换以及功能机制整合所形成的福利国家游弋于普遍主义与选择主义之间的福利目标的路径轨迹<sup>[1]</sup>。福利国家由传统的国家—市场二元主体转向多元主体的福利治理正是对这一路径轨迹的理论应和。

### 1. 国家—市场取向的福利治理

国家—市场取向的福利治理范式在英美国家福利治理发展史上占据重要地位,在一定时期内更是主导了福利治理的方向。

在前工业化社会,英国福利主体是家庭和宗教慈善,官办济贫制度救济功能发挥有限。19 世纪中后期以来,随着宗教慈善救济与家庭互助捉襟见肘,社会成员生存型与发展型福利需求难以为继,英国政府开始将国家对福利治理的干预提上日程,特别是《贝弗里奇报告》实施后,国家干预成为英国主要的福利治理范式,政府成为福利主体。国家干预的福利治理范式极大缓解了社会失灵造成的福利供给困境,有效满足了社会成员的福利需求。但是,到 20 世纪 70 年代中期,英国经济在第二次世界大战后两次严重的经济危机特别是“石油危机”的打击下,陷入了“滞胀”的局面,国家干预福利治理问题逐渐凸显。政府失灵出现后,市场取向的福利治理范式成为英国领导人进行福利改革的主要方针。市场取向的福利治理范式将为从业者提供工资福利作为主要内容,以调动社会成员的劳动积极性和创造性,实现个人福利的最大化。市场取向的福利治理范式因优胜劣汰的市场竞争法则,会造成贫富差距的进一步扩大和贫弱群体的形成。在市场之外,国家对这些被市场排挤的贫弱群体提供帮助,成为这时期国家有限福利治理的主要内容。

美国是典型的自由主义福利国家,自由放任曾是美国福利治理的主要特征。20 世纪 30 年代的国家—市场福利治理取向在美国福利发展史上交替出现。1927 年的经济大萧条让美国遭遇了前所未有的发展危机。工厂、银行倒闭致使失业问题成为这一时期美国最主要的社会问题之一。罗斯福在上台后,以解决就业问题为切入口,制定了《社会保障法》,真正形成了国家干预的福利治理模式。20 世纪 60 年代,美国总统约翰逊提出“向贫困宣战”的口号和“伟大社会”计划,通过了公民权利法案,社会立法浪潮在美国再次出现,把美国社会福利推向

了高峰。20 世纪 70 年代中期,美国建立了覆盖大多数人的社会福利保障网。国家干预下福利繁荣的代价是政府财政赤字的出现,因而进入 80 年代后,美国逐渐减少政府对福利治理的干预,降低社会福利开支。这些政府行为的直接结果便是国家干预福利治理范式向市场取向福利治理范式的转换。美国市场取向福利治理的典型特征是“工作福利计划”的推行,该“计划”使美国的公共救助政策重心转移到了劳动力市场政策。1992 年,克林顿上台后,围绕“工作福利逐步替代公共福利”进行了一系列改革。比如:要求父母领取现金救助的时间只有两年,其后他们被要求去寻找工作。如果找不到工作,他们必须加入政府主导的工作计划,这一计划为受益者提供公共部门或私人部门处于工作状态的职位<sup>[2]</sup>。显然,这一规定体现了市场之外政府福利责任的有限性。1996 年,《个人责任与工作机会协调法案》通过,直接删除了政府福利职能,留给受益人的只有“走进劳动力市场”这一条路。

总之,“国家—市场取向”的福利治理不仅涉及福利主体的转换,也促使福利对象从全体社会成员变为部分社会成员,相应的福利传递机制也发生了变化。但需要指出的是,国家—市场二元福利治理范式未形成长效性的福利机制,甚至一定程度上阻碍了社会成员福利资源的合理分配。

### 2. 市民社会运作的福利治理

“福利社会”是国际社会政策讨论的重要议题,涉及“福利社会”的概念也成为学界讨论的焦点之一。过去的 40 年间,“福利社会”在学术研究中不断被提及,与之相应地形成了“福利视野说”“福利状况说”“福利目标说”和“福利战略说”四种“福利社会”的概念论说。“福利视野说”认为,“福利社会”以自下而上的视野看待福利体系,强调社会力量在福利供给和福利分配中的地位和作用。“福利状况说”主要用以反映社会总体的福利状况或幸福状态,它与“大福利”的概念非常相似<sup>[3]</sup>。相比于“福利视野说”聚焦于非国家福利,“福利状况说”实际上把国家福利和非国家福利统统纳入“福利社会”的范畴。“福利目标说”将“福利社会”作为一种能让所有社会成员均能过上美好生活的社会形态。“福利战略说”认为“福利社会”是一种社会政策模式或发展战略。这一论点主张通过家庭、慈善公益活动、志愿者、社区和非政府组织等来满足人民的福

利需求,这与“福利国家”的国家保障理念和市场竞争理念有着根本的不同。

日本的福利治理是典型的“福利社会”模式。20世纪70年代前期,日本的福利扩张促使其社会福利财政支出大幅上升,经济发展也因此受到影响,尤其同时期英美福利国家“国家干预”福利治理的失败,使得保守势力就此产生了对日本福利国家化进程的危机感。为了避免患上发达国家的“福利病”,他们提出了构建“日本型福利社会”的主张,核心思想是构建一个以个人自助、家庭、邻里和区域社会连带为基础,高效率政府、适当公共服务为特点的日本型福利体系。为了推动“福利社会”的建立,日本政府在20世纪八九十年代大力进行福利改革,其中影响较大的改革主要有两个:一是1982年老人免费医疗的终止以及年金保险金额的阶段性提高与支付金额的阶段性下降。二是1990年政府修订了《老人福祉法》等八个法案,明确了居家福利服务作为居家生活支援事业的法定地位,保健和福利一体化的福利计划的制定成为各级地方政府的义务。

毫无疑问,市民社会的福利治理模式在日本取得了一定的成就,说明社会力量也是福利主体,社会力量发挥福利供给作用仍需依赖政府福利制度设计。由此可见,单一福利主体的福利治理难免会因自身问题出现福利递送失灵,多元主体的福利治理或可解决这一问题。

### 3. 多元主体参与的福利治理

如前文所述,英美福利国家在福利治理过程中先后遭遇了“政府失灵”“市场失灵”,特别是20世纪80年代以来,在政府紧缩福利支出的前提下,福利国家逐渐走向衰退,但其民生保障成就并未迅速倒退。这就出现了一个新的问题:为什么在政府、市场福利供给功能减弱的前提下,西方福利国家的福利发展仍能维持在一个良好的水平?在对这个问题进行探索的过程中,福利多元主义应运而生。

1978年,英国沃尔芬登委员会发布《志愿组织的未来》,首次提出福利多元主义的概念<sup>[4]</sup>。随后罗斯提出福利的多元供给主体包括国家、市场和家庭三个部门。伊瓦斯在罗斯的基础上,进一步细化了福利三角分析范式。1993年,欧尔森在反思传统国家—市场二元福利治理模式的基础上,将民间社会纳入福利主体范畴,福利多元主义的三分法得以形成。鉴于三分法的划分模式依然难以有效覆盖福

利供给的所有主体,1996年伊瓦斯对福利三角分析范式予以修订,提出了包含国家、市场、社区和民间社会在内的福利多元主义的四分法,其中民间社会的福利生产部门主要为非营利部门,慈善组织和公益组织<sup>①</sup>是非营利部门的重要组成部分,因此在福利多元主义影响下,慈善组织、公益组织的福利治理地位逐渐得到重视。甚至格莱斯顿在《变动世界中的志愿行为》一书中指出,在一个“偏好导向的社会”中,福利供给职能应主要由慈善组织、公益组织承担,政府的福利供给职能应该尽可能保留<sup>[5]</sup>。

福利多元主义作为20世纪80年代以来社会政策研究的重要分析范式,为西方福利国家推行福利改革、有效应对“政府失灵”和“市场失灵”提供了参考依据。福利国家应对福利危机的福利多元主义实践主要包括三方面内容:其一,健全完善与社会福利相关的法律法规体系;其二,加大教育和就业培训力度,建立以工作为本的社会福利和社会救助制度;其三,推动公共部门与私营部门合作,充分发挥公益组织在慈善和救助方面的作用,建立国家、市场和社会三者之间牢固、和谐、有效的伙伴关系。在福利多元主义政策实践中,福利国家的福利改革成效明显,依靠福利制度生活的人口不断减少,脱离福利制度开始工作的人越来越多。由此可见,福利多元主义影响下的福利治理实践有效缓解了西方福利国家的福利危机,也在相关法律法规完善、慈善文化建设、慈善组织和公益组织的“去行政化”等方面积累了较为成熟的实践经验,有一定的启示作用。与此同时,其在具体运行过程中也暴露出一些问题。一是国家、市场、社会等福利主体的福利责任边界模糊不清,致使福利供给碎片化问题比较严重;二是慈善福利治理中“过度市场化”色彩浓厚,导致福利供给异化问题较为突出;三是慈善组织、公益组织等社会力量的外援式“输血”功能突出、内生性“造血”功能显现,而内生动力转变为外在人力资本后,“造血”空间营造还未引起慈善组织、公益组织等的足够重视。

总之,福利多元主义为我国社会福利制度改革提供了有益的借鉴。由于我国福利治理尚未出现政府失灵、市场失灵带来的福利危机,我国推进福利治理的多元主体参与,更多的是为了实现福利分配效能的最大化。因此,我国的福利治理需要在批评、反思西方国家福利治理经验及教训的基础上加以推进,特别是在我国重视发挥第三次分配作用的政策

背景下,需要进一步明确国家、市场、社会等多元主体在第三次分配中的福利责任边界,对不同福利主体之间的关系予以正确处理。

## 二、福利多元主义视角下的第三次分配

### 1. 第三次分配释义

亚当·斯密在《国富论》中定义了经济学的两大目标,即创造财富以“富国”,分配财富以“裕民”<sup>[6]</sup>。改革开放以来,我国社会主义市场经济飞速发展,社会财富不断增长,特别是绝对贫困的消除、全面小康社会的建成为我国的富国裕民奠定了坚实的经济基础。与此同时,我国贫富差距和相对贫困问题较为突出,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾成为当前社会的主要矛盾。这意味着我国在继续保持财富增长的同时,还需要更加聚焦通过社会福利分配缩小贫富差距,促进社会公平正义。第三次分配作为我国福利分配体系的重要组成部分,在缩小贫富差距、缓解相对贫困、实现共同富裕方面具有不可替代的作用。

第三次分配是一个中国本土概念。该概念于 1994 年由厉以宁提出,他认为第三次分配是在道德力量的作用下,通过个人收入转移、个人自愿缴纳和捐赠等非强制方式再一次进行分配<sup>[7]</sup>。近年来,学界对“何谓第三次分配”进行了深入探讨。有学者指出,第三次分配是个人或企业出于自愿,将自己可支配收入的一部分通过慈善捐赠、志愿行动等途径实现社会财富的重新配置<sup>[8]</sup>。显然,这是一种第三次分配的物质取向解释。有学者认为,第三次分配是社会成员在道德力量、利他主义的影响下,通过慈善捐赠、志愿服务等形式参与财富资源的分配与流动,体现出一种高尚的精神追求<sup>[9]</sup>。这是一种第三次分配精神取向的解释。还有学者综合上述物质取向和精神取向的解释,把第三次分配理解为“丰裕社会的财富流向如何适应个体精神追求和人民美好生活的命题”<sup>[10]</sup>。第三次分配是具有中国特色的分配形式,国外与之相似的是第三部门,主要指非营利机构、合作与互助组织、社会企业和私人伙伴等,具有非政府性强、公共服务性高和组织运行自由度大的特征<sup>[11]</sup>。第三部门和第三次分配的主要实现形式在活动内容方面比较相近,而且二者都是自发

形成。但相较于第三部门,第三次分配更加注重资源的优化配置<sup>[12]</sup>。

概言之,第三次分配是一种以慈善组织、公益组织等社会力量为福利主体,以为贫弱群体提供福利资源和福利服务为目标,通过福利资源筹集、递送、分配来实现社会财富优化配置的福利治理范式,是现代福利体系的重要组成部分。

### 2. 第三次分配中多元福利主体的责任及其关系

党的十九届五中全会提出“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”,从国家战略角度赋予了慈善事业在第三次分配中的主导地位。而慈善事业的健康发展及其第三次分配作用的有效发挥,离不开国家、市场、社会及其他力量的参与和支持。德国福利多元主义研究者从后现代主义视角出发构建了福利多元主体之间的关系,以此来超越黑格尔的政治哲学思想。他们承认国家、市场和社会三者之间存在严格的界限,认为福利治理应该更加注重不同福利主体的重合与交叠,希冀通过福利多元主体相互认同、良性互动、对话协商的方式影响面向公民的社会福利供给,满足公民的多元化、个性化的福利需要<sup>[13]</sup>。西方国家的福利多元主义实践存在比较明显的后现代特征,强调不同福利主体的互动与合作,但由于没有清晰界定各福利主体的责任边界,在福利治理空间灵活开放的环境下,福利虚化和各种福利乱象随之出现。因此,我国在推进第三次分配过程中,需要明确各福利主体的责任及其关系,为实现福利主体间的和谐互动与合作提供基础和前提。

在福利多元主义的框架下,第三次分配的福利主体是以慈善组织、公益组织等为主的社会力量,但国家、市场及其他福利主体也需要在第三次分配中承担相应的福利责任,以实现第三次分配中社会、市场与国家的共责<sup>[14]</sup>。第三次分配中的社会福利是流动的福利,其通过多元福利主体的生产、整合、递送,最终流向具有相应福利需求的个体。第三次分配是基于道德信念的分配,社会是伦理道德的孕育场域,决定了社会力量是第三次分配最主要的福利主体。其中,慈善组织、公益组织等作为社会中最活跃、最积极的代表,是社会价值实践的提倡者、推动者和践行者,更是福利治理的积极参与者。生产、整合并向公民递送福利资源、福利服务以及培育、弘扬慈善文化、公益精神,是慈善组织、公益组织等社会

力量存在的合法性依据,也是其在第三次分配中需要承担的福利责任。国家是福利多元主义讨论中无法绕开的福利主体。在第三次分配中,国家的福利责任既可以是直接向社会提供福利,也可以是委托其他福利主体进行福利资源和福利服务的传递,还可以是为第三次分配的其他福利主体(市场、社会等)作用的发挥提供福利规制,并创造和维系良性发展的条件,以优化第三次分配的法治政策环境。市场是福利国家传统福利治理模式中与国家相对的福利主体,其在第三次分配中既承担福利生产责任,为实现财富由富有者向贫弱者合法、合理流动提供物质基础,构建商业向善社会,同时也要通过与慈善组织、公益组织等社会力量的合作,提升慈善组织、公益组织等的组织管理能力。除国家、市场和社会三种福利主体外,社会工作作为专业力量,因其与慈善公益的同源关系,也成为第三次分配的主要参与主体。社会工作既非直接的福利生产者,与慈善组织、公益组织也无委托代理关系,它在第三次分配中主要承担为慈善组织、公益组织等提供专业人才、专业方法,提高福利递送效率的责任。

第三次分配的不同福利主体因福利责任边界清晰呈现出相对独立的特征。但实际上,他们可以充分利用各自的优势与其他福利主体形成委托代理、合作的关系。比如,国家可委托市场、社会进行福利生产和福利传递,市场也可通过企业慈善捐赠委托社会力量参与福利治理。而国家和社会、市场与社会、社会与专业力量可以在实现互利互惠的基础上进行互动与合作,从而更好地发挥第三次分配的作用。因此,明确第三次分配中不同福利主体的责任及其关系,可以使我国在一定程度上摆脱福利多元主义范式的实践困境。

### 三、福利多元主义视角下第三次分配的现实困境

近年来,在党和国家的领导下,在市场主体的参与下,以慈善组织、公益组织等社会力量为主要实现形式的第三次分配取得了较为明显的成效,主要包括以下两个方面:一是慈善福利筹集规模不断扩大。中国慈善联合会发布的《中国慈善捐赠报告》显示,从2016年到2020年,我国年度慈善捐赠总额(含款物)从1392.94亿元增长到2253.13亿元,人均捐赠

额从100.74元增长到147.77元<sup>[15-16]</sup>。除慈善捐赠外,志愿服务作为福利资源的重要内容也得到了长足发展。全国志愿服务信息系统显示,截至2022年8月18日,全国实名志愿者总数为2.24亿人,志愿团体总数为128万个,志愿项目总数为946万个,服务时间总数为39.44亿小时,记录时间人数为6878万人<sup>[17]</sup>。二是慈心善举助力脱贫攻坚、疫情防控。慈善组织参与脱贫攻坚是国家脱贫攻坚战略的重要组成部分。《中国慈善捐赠报告》显示,脱贫攻坚中慈善捐赠额度逐年上升,从2016年292.66亿元增长到2020年385.58亿元,增加近100亿元<sup>[15-16]</sup>。慈善事业在改变贫困乡村落后面貌、改善贫困人口生活状况、提升贫困地区基层治理能力等方面发挥了积极作用。此外,2020年暴发的新冠肺炎疫情也激发了全社会的慈善捐赠热情。2020年,我国慈善捐赠主要投向卫生健康领域,共接受款物捐赠710.36亿元,其中用于疫情防控的捐赠比重最大,仅2020上半年,全国各级慈善组织累计接受抗疫捐款396.27亿元、物资10.9亿件<sup>[16]</sup>。

福利多元主义讨论的核心议题是分权和参与<sup>[18]</sup>,这意味着国家不再是单一的福利主体,市场与社会也需要承担相应的福利主体责任,各福利主体协同参与和功能发挥是实现福利效能最大化的基本前提。虽然第三次分配在我国脱贫攻坚、疫情防控等重大事件中发挥了显著作用,但我国慈善捐赠规模、慈善和公益服务事业发展水平与西方国家相比依然存在不小差距。在第三次分配多元参与主体福利治理功能发挥亟须提升的前提下,我国第三次分配在推进共同富裕过程中仍面临诸多现实困境。

#### 1. 第三次分配的法治政策环境亟待优化

良好的法治政策环境是推动慈善事业健康发展及其第三次分配作用充分发挥的基石。2016年我国颁布实施了《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》),这是我国慈善法治建设的里程碑事件。此后,中央和地方共出台了400余份配套的法规、规章和规范性文件,助力《慈善法》的顺利实施,标志着我国进入了依法治善的时代,推动了慈善事业、公益服务事业的蓬勃发展。但是,我国慈善事业、公益服务事业总体滞后的现实状况依然存在,究其原因,主要是助力慈善组织、公益组织等第三次分配作用发挥的法治政策环境还需进一步优化。具体包括以下方面:第一,互联网慈善、远程公益服务、元宇宙慈

善等具有充沛的活力和良好的发展前景,但如果相关的法律法规没有对其提供足够的支持并予以规范,可能会出现部分不良个案导致整体遭受损害的问题;第二,《慈善法》等相关法律法规对慈善组织、公益组织的范围仍需规制,司法监督存在缺失,仅凭行业自律难以有效提升慈善组织、公益组织的公信力;第三,《慈善法》等相关法律法规的宣传力度以及慈善行为、公益服务的法治保障氛围不够浓厚,影响了公民参与第三次分配的积极性;第四,慈善事业、公益服务事业发展后劲不足,专业人才队伍尚未完全建立,福利递送机制有待进一步优化;第五,政府主导下的政社合作机制尚需优化,慈善组织、公益组织的政策传导力较为薄弱。

## 2. 第三次分配的“过度市场化”应予警惕

第三次分配的市场化是指第三次分配承载主体(慈善组织、公益组织等)借鉴商业经营模式,实现自身组织结构、人事管理、财务管理等方面的精细化、专业化、规范化和高效化,以维持其健康有效运转,更好发挥第三次分配的作用<sup>[19]</sup>。市场经济的飞速发展和巨大的财富生产使得一些社会成员逐渐形成对市场的“完全依赖”,市场营销理念深入人心。一方面,社会主义市场经济存在有利于劳动分工等互利共赢的经济形态;另一方面,市场的本质是利己主义,唯利是图与损人利己在市场经济中都会有所体现。因此,第三次分配在吸纳市场加入的同时,要警惕第三次分配的“过度市场化”问题。第三次分配的本质是利他主义,针对市场的本质,第三次分配的“过度市场化”可能会造成慈善商业化或商业化慈善。如果慈善组织、公益组织等社会力量在与市场合作中失去主动权和控制权,社会成员爱心善举将可能被精致的利己主义者蚕食,以道德力量主导的第三次分配也有可能演变为丧失公共属性的利己主义领地,从而引发慈善错位、公益失灵问题,导致慈善组织和公益组织等社会力量成为第三次分配中的“边疆”而非“中心”。

## 3. 第三次分配的福利递送效率有待提高

第三次分配包括慈善组织、公益组织等社会力量的福利资源筹集、整合与递送,其中福利资源和福利服务的精准及有效递送是评估第三次分配福利治理成效的重要指标。然而,现实状况是一些慈善组织、公益组织等社会力量往往把主要精力和时间放在福利资源的筹集上,形成了以福利资源筹集为导

向的实践逻辑,福利资源的整合与递送受到轻视。此外,第三次分配在对道德力量提出要求的同时,也对分配主体(慈善组织、公益组织等社会力量)的专业服务能力有更高的期待。2019年2月,民政部新组建了慈善事业促进和社会工作司,旨在充分整合慈善社会工作职能,进一步推动慈善事业和社会工作有机融合与互促互进。事实上,慈善组织、公益组织中的专业社会工作者人数较少,社会工作的专业优势尚未得到有效发挥,致使我国社会工作在慈善事业、公益服务发展中的嵌入性较弱以及第三次分配福利递送效率低问题的出现。这主要包括两个方面:一是福利需求对象对福利资源、福利服务的可及性弱,即在福利资源和福利服务有供给体系的前提下,贫弱群体因难以找到相应的福利获取途径,导致自身福利需求无法得到有效满足;二是福利递送的“短期效应”和“眼泪效应”明显,即第三次分配的福利递送侧重缓解贫弱群体的“燃眉之急”,而有意无意地忽视了提升贫弱群体可行能力的福利递送长效机制的构建,易出现“养懒汉”“等靠要”等问题。第三次分配福利递送效率低下既会影响福利主体的自身发展,使其出现认知偏差和产生挫败感,同时也可能进一步加剧财富分配差距,影响社会公平正义。

## 4. 第三次分配“人人向善”的社会氛围仍需营造

虽然我国的慈善捐赠总额逐年上升,并在2020年突破2000亿元人民币大关,达到2253.13亿元,但其仅占全国GDP总量的0.21%,人均捐赠为147.77元。美国施惠基金会(Giving USA Foundation)发布的《2020美国慈善捐赠报告》显示,美国2019年慈善捐赠总额约为4496.4亿美元,约合人民币31513.5亿元,占GDP总量的2.1%,人均捐赠金额为1370.85美元<sup>[20]</sup>。分析显示,美国的个人捐赠是慈善捐赠的主体,中国的个人捐赠虽然有大幅上升,但企业仍为重要的捐赠主体<sup>[21]</sup>。由此可见,我国的慈善事业发展与发达国家还存在不小的差距,慈善福利资源规模小、社会成员参与不足等问题客观上也反映出我国第三次分配“人人向善”的社会氛围仍需营造。近年来,社会信任赤字成为社会病态的主要表征之一,行善受骗、助人被讹屡有发生,一些社会成员对“善”的不信任态度正逐渐成为一种社会氛围,以致当有人主动伸出友善之手时,得到的可能是受助之人警觉的目光,有些人甚至对他人的友善行为产生某种莫名的恐惧。这一趋势持续下

去将会加剧社会的原子化,让社会成员逐渐退出公共领域而选择栖居于私人空间,这样下去更难营造“人人向善”的社会。因此如何引导个体向善转为团体行善,构建善文化共同体是第三次分配不可回避的现实议题。

## 四、福利多元主义视角下第三次分配的治理路径

福利多元主义强调多元主体在福利资源筹集、递送、分配过程中协同配合与良性互动,而非各自为政。这是有效避免“国家失灵”“市场失灵”和“社会失灵”的重要途径。因而重视发挥第三次分配的作用,构建公平合理的财富分配格局,离不开国家提供完善且优质的法治和政策环境,离不开与市场的良性合作,离不开专业社会力量的参与,也离不开“人人向善”良好社会氛围的营造。

### 1. 进一步健全完善第三次分配的法治体系

规制是一种促进福利生产的福利资源类型,国家可以通过颁布实施、健全完善相关法律法规来保障福利治理的有效性。法治的本质是以良法促进发展、保障善治。以良法保障善治是推进国家治理能力和治理体系现代化的重要方式<sup>[22]</sup>。因此,为进一步发挥第三次分配在国家整体福利治理中的补充作用,需要健全完善第三次分配的法治体系。第一,进一步修订完善《慈善法》及其相关法律法规。一方面,直面互联网时代慈善事业、公益服务事业发展的新情况、新问题,细化网络慈善、远程公益服务、元宇宙慈善的边界和法律责任,明确行政部门对网络慈善、远程公益服务、元宇宙慈善的监管方式,消除灰色地带,促进互联网慈善、远程公益服务、元宇宙慈善合法有序;另一方面,对《慈善法》及其相关法律法规中涉及社会扶贫和社会帮扶的相关内容进行修订和完善,将治理相对贫困、推进乡村振兴、实现共同富裕等纳入制度化、规范化轨道,为社会力量顺利服务国家大政方针和发展战略提供法治保障。第二,扎实做好《慈善法》及其相关法律法规的执法检查,增强监督实效。各级人大应紧紧围绕慈善组织、公益组织等社会组织发展常犯的问题和重大问题开展定期和不定期的执法监督,有条件的地方可尝试引入第三方机构,加大暗访暗查力度,坚持做到查促并举,对于执法检查过程中暴露出的漏洞,应

立即督促相关部门进行整改,严重者追究其法律责任。第三,全力推进《慈善法》及其相关法律法规的宣传贯彻落实。推进法律法规进企业、进农村、进机关、进校园、进社区,通过开展专题宣讲、线上线下互动交流、举办主题文娱活动等方式,进一步增强各级政府、企事业单位、慈善组织、公益组织和社会公众知法懂法守法护法用法意识,努力形成依法治善、依法行善、依法促善的良好局面,为促进慈善组织和公益组织等社会力量健康发展、充分发挥第三次分配作用创造良好的法治环境<sup>[23]</sup>。

### 2. 积极为第三次分配营造良好的政策环境

国家是我国再分配的福利主体,福利多元主义下的国家在第三次分配中仍然承担相应的福利责任,除提供相应的法律法规体系外,还应制定政策、履行监管责任和实现政社合作。社会组织是公众参与社会治理、获取公共服务的重要渠道,它应有适当的行为空间<sup>[24]</sup>。与之相适应,作为社会组织组成部分的慈善组织也需要有一定的行为空间。在设置此行为空间时,需要警惕慈善组织的营利性操作和违法性操作。“国家与社会”理论从整体性角度把各级政府视为“国家”,国家通过自上而下的制度设计来引导和发展社会组织,倡导“国家社会合作理念”,致力于缓解国家权威体制与社会组织灵活性之间的张力<sup>[25]</sup>。在“国家社会合作理念”的指引下,国家一方面可以为慈善组织、公益组织等社会力量第三次分配作用的发挥创造宏观层面的制度环境,包括进一步健全完善慈善组织、公益组织等的注册登记制度、审计制度、转化制度、适度监管制度、税收优惠和减免制度、人才培养和人才激励制度等。在构建制度环境过程中,国家尤其要重视慈善管理、公益服务专业人才的队伍建设。比如2022年年初山东工商学院和浙江工商大学率先获批慈善管理专业,开我国慈善领域人才培养之先河。下一步,政府相关部门可在继续推进相关专业设置的前提下,细化慈善管理、公益服务专业人才的培养模式,提高人才培养质量。另一方面,国家在政策自上而下的传导过程中,应积极探索赋予基层政府更多的弹性行政权力,鼓励其重视社会力量在福利递送中的重要地位,并通过为其提供有利的政策环境,缓解民间慈善组织、公益组织等力量不足的问题。国家不仅能从宏观层面为第三次分配带来政策动力,还可在中观层面推动政府与慈善组织、公益组织等的良性互

动。因为慈善组织、公益组织的个体化、松散化程度比较明显,政府的组织化、规范化结构特征可通过政社在福利资源递送中的互动合作促进其组织结构的健全完善。此外,国家还应大力培育枢纽型慈善组织、公益组织,充分发挥其在政策传导方面的桥梁纽带作用,提高慈善组织、公益组织等社会力量的政策领悟力和执行力,构建“国家+社会”的长效性政社互动合作机制,促进慈善组织、公益组织形成长期发展的预期。与此同时,慈善组织、公益组织等社会力量以其深谙民间福利需求的优势,能够将国家福利更好地转化为百姓福祉,一定程度上可以克服福利政策的执行偏差。由此,政社合作实际上是一种互惠机制。国家提供有利的制度环境,能推进慈善、公益服务类社会组织发展壮大和组织结构的成熟;反过来,慈善组织和公益组织稳步发展,也可以优化政府福利再分配,增强国家福利治理的能力。

### 3. 探索推进“市场+慈善”互益型的运作模式

市场是我国初次分配的福利主体,市场主要通过向社会生产财富和提供就业发挥福利供给的功能。市场的优胜劣汰会带来贫富差距,但其强有力的福利生产功能也可为第三次分配带来生机。2014年,萨拉蒙在其新著《慈善事业的新边疆》中指出,慈善事业正在经历一场重要的革命,这场革命的中心是慈善事业与社会投资工具的爆炸式发展<sup>[26]</sup>。慈善组织与市场的合作成为萨拉蒙新的关注点。毫无疑问,市场是现代经济系统的核心机制,而促使市场回归慈善、慈善融进市场,让两个相互依赖而彼此异同的社会元素产生同向涌动的现象,源于一种可实现双方互益的隐形契约,这一隐形契约是慈善伦理与市场规则彼此让渡后的互相成全。因此,作为第三次分配主要载体的慈善事业可在守本固元的基础上,守正创新,实现与市场的良性合作,创新福利资源募集方式,进一步扩大慈善捐赠规模。“市场+慈善”的合作模式具有互惠性,一方面,市场与慈善的合作能够把慈善组织的社会效应和商业机构的运营模式恰到好处地结合起来,相互影响,相互渗透,在满足贫弱群体多样化福利需求的同时,又能将慈善元文化注入市场,从而孕育出一种资本自觉的革新之道,一定程度上促进其改变“唯利是图”的本性。另一方面,市场追求个性化的理念与方法也能在二者的合作互动中对慈善组织的发展带来积极影响,激发慈善组织发展的活力,使慈善组织更好地适

应社会发展的需要,最大限度地满足不同捐赠者的慈善捐赠需求,并促进其慈心善行得到即时有效的转化。因此,应鼓励和支持慈善组织运用市场理念经营慈善事业,促进金融资本、人力资本和社会资本的高度互联互通,通过创造性的行动实现社会善力量量的最大化。“市场+慈善”运作模式的直接目标是打造“善经济”,为第三次分配贡献道德资源,社会企业是“善经济”的重要载体,伴随着第三次分配从传统的扶危济困转向更多、更广阔的领域,“善经济”经验理念和运作模式也可扩展到养老、托幼、环保、健康等多个领域,进一步为发挥第三次分配作用提供道德基础。

### 4. 充分发挥社会工作在第三次分配中的作用

无论是福利多元主义的福利主体的三分法还是四分法,它们均未将社会工作这一专业力量纳入福利治理范畴。国家的刚性、市场的量化和社会的善仁在福利治理中主要体现为福利资源和福利服务的生产与筹集,而福利治理的最终目标是福利资源的有效传递,从而增进人民福祉。因此,在第三次分配的福利传递环节,社会工作的专业作用需要得到有效发挥,以实现福利资源和福利服务的精准递送和有效转化。社会工作在第三次分配中的作用主要体现在两个方面:一是推动慈善组织、公益组织等专业化发展;二是实现福利资源递送的有效性。慈善组织、公益组织的发展离不开社会工作,虽然它们更需要公共管理学、伦理学等多方面人才,但公共管理学和伦理学专业的学生很少选择从事慈善事业和公益服务。相比之下,社会工作因其脱胎于慈善公益,更适合为慈善组织、公益组织等社会组织培养所需的专业人才。社会工作专业人才培养兼顾理论与实务,更加侧重实务。经过系统培养的社会工作专业人才不仅可以为慈善事业和公益组织注入专业力量,还可将社会工作专业方法运用于第三次分配的具体工作中,促进慈善组织、公益组织专业化发展。当前,各地不断加强乡镇(街道)社会工作人才队伍和社工站建设,这给社会工作助力第三次分配、为贫弱群体提供综合性的福利资源和福利服务、促进其早日实现物质和精神层面的共同富裕提供了强劲动力<sup>[27]</sup>。社会工作参与第三次分配,强调福利需求对象的能力培养和资源链接,在解决贫弱群体“燃眉之急”的同时,更注重福利资源与福利服务的长效性以及贫弱群体摆脱困境的内生动力的转化。社



社会工作协同慈善组织、公益组织等社会力量是第三次分配中福利资源和福利服务的重要传递主体,专业力量与社会力量互构下的福利递送模式则是实现第三次分配的重要路径。这种福利递送模式主要体现在两个方面:一是社会工作者通过专业技巧与方法,将递送的福利资源和福利服务转化为贫弱群体发展的内生动力,实现助人自助;二是社会工作者通过发挥资源链接优势,在激活贫弱群体内生动力的前提下,还为其寻找、提供其内生动力转化为人力资本后的投资空间,完成福利的长效“造血”使命。

### 5.形塑扎实推动第三次分配的良好社会氛围

第三次分配是社会“精神力量”主导的福利资源分配,社会成员的慈心善意是第三次分配的价值基础,因而需要采取多种手段形塑扎实推进第三次分配的良好社会氛围,构建人人向善的美好社会。第一,大力弘扬慈善文化和公益精神。要深入贯彻党的十九届四中、五中、六中全会精神,深刻认识第三次分配在实现共同富裕过程中的重要地位,积极搜集、整理中国传统文化中的“善元素”,彰显民间慈善、公益“共济与互助”的文化底色,并结合现代慈善组织、公益组织发展对其进行转化、发展和创新,使其与中国特色社会主义文化发展相适应。各地宣传部门可结合本地实际,将构建人人向善社会的理念融入文明城市建设和乡村振兴战略中,探索创办弘扬慈善文化、公益精神的专门报刊,或在当地已有报刊设置专题,定期刊发相关文章,形成常态化的慈善文化、公益精神宣传格局。第二,建立健全参与第三次分配的激励奖励机制。各级政府、企事业单位、社会组织、社会团体等应探索制定“第三次分配先进集体和先进个人激励奖励办法”,建立健全慈善行为、公益服务的记录与评估工作机制,根据慈善捐赠额度、公益服务次数和效果,评选出一批乐善好施的先进典型。此外,各单位还可在鼓励职工自愿参与第三次分配的基础上,尝试将积极参与第三次分配作为业绩考核、职位晋升等的优先条件,以此提升大家参与慈善捐赠及公益服务的荣誉感和获得感。第三,创新慈善文化和公益精神培育方式。慈善和公益均是一种以利他主义价值观为导向的自觉道德行为,利他主义是慈善公益之魂,因此培育慈善文化和公益精神的关键在于培养社会成员的利他主义价值观,而这种利他主义价值观的培养可以在福利递送中实现。“滴水之恩,当涌泉相报”这句古语

在一定程度上反映了福利递送中慈善文化和公益精神的再生产功能,即实现福利资源和福利服务接受者从受助到自觉互助的转变。因此,第三次分配中慈善组织、公益组织的工作人员和社会工作者可以在福利递送过程中,通过灵活多样的工作技巧对受助者开展慈善文化、公益精神的培育。这种培育不是“讲道理”般的强制性教化,而是通过鼓励受助者在实现自身及家庭健康发展的基础上自愿积极参与慈善事业和公益服务工作,在“穷则独善其身”和“达则兼济天下”中间找到适合的慈善文化和公益精神的践行空间。

## 结 语

西方发达国家的福利治理经历了国家取向、市场取向和社会取向的路径转换,实现了福利供给从消极保护向积极生产的功能转化,逐步摆脱了国家强干预、市场重自由和社会力量弱的困境,走上了多元取向的福利治理道路,为后福利国家的福利治理提供了新范式<sup>[28]</sup>。迈入福利多元治理时代后,在国家力量和市场力量之外,以慈善组织、公益组织等为主的社会力量成为第三次分配的重要参与主体,并在福利筹集、福利递送、财富分配以及促进社会公平过程中的作用愈加凸显。为了更好地推动第三次分配、实现共同富裕,国家还需提供良好的法治环境、友好的政策和社会氛围,并通过与市场和社会工作合作,实现慈善组织、公益组织自身的发展创新,进一步提升福利分配的效率,充分发挥第三次分配的作用。

共同富裕注重物质和精神的双重富裕,强调高质量发展基础上包括贫弱群体在内的全体社会成员共享发展成果。虽然当前我国已消除绝对贫困,全面建成了小康社会,但城乡相对贫困问题仍将长期存在,地区间和地区内部、群体间和群体内部的贫富差距问题依然明显。因此,构建初次分配、再分配和第三次分配协调运行、协同发力的综合性分配模式,既能弥补单一分配方式的不足,又能实现福利资源和福利服务的优化配置,为治理城乡相对贫困和实现物质层面、精神层面的共同富裕提供重要动力。

### 注释

①本文中公益组织指出于社会责任感和使命感,致力于社会公益事业

业、解决各种社会性问题、增进社会公众福祉和维护公共利益的民间组织、志愿组织和具有公益性或慈善性非营利性社会组织的统称。

参考文献

[1] 王卓,郭真华.中国相对贫困长效治理机制构建研究:基于英美福利治理的反思[J].农村经济,2021(11):35-44.

[2] 杨立雄.贫困理论范式的转向与美国福利制度改革[J].美国研究,2006(2):121-136.

[3] 景天魁,毕天云.从小福利迈向大福利:中国特色福利制度的新阶段[J].理论前沿,2009(11):5-9.

[4] 郁建兴,陈可鉴.福利国家为什么需要慈善部门?[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2016(1):69-80.

[5] TAYLOR M. The changing role of the nonprofit sector in Britain: moving towards the market[M]//SALAMON L M. Government and the third sector: emerging relationships in welfare state. San Francisco: Jossey-Bass, 1992: 147-175.

[6] 王名,蓝煜昕,高皓,等.第三次分配:更高维度的财富及其分配机制[J].中国行政管理,2021(12):103-111.

[7] 厉以宁.股份制与现代市场经济[M].南京:江苏人民出版社,1994:77.

[8] 魏俊.“第三次分配”的概念及特征述评[J].山东工商学院学报,2008(4):18-21.

[9] 梁朋.重视发挥第三次分配在国家治理中的作用[J].中国党政干部论坛,2020(2):33-36.

[10] 王名,蓝煜昕,王玉宝,等.第三次分配:理论、实践与政策建议[J].中国行政管理,2020(3):101-105.

[11] SALAMON L M, SOKOLOWSKI S W. Beyond nonprofits: reconceptualizing the third sector[J]. Voluntas, 2016(4): 1515-1545.

[12] 江亚洲,郁建兴.第三次分配推动共同富裕的作用与机制[J].浙江社会科学,2021(9):76-83.

[13] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:7-8.

[14] 陈友华,庞飞.福利多元主义的主体构成及其职能关系研究[J].江海学刊,2020(1):88-95.

[15] 《2016 年度中国慈善捐助报告》发布 全年捐赠总额达 1392.94 亿元[EB/OL](2017-11-02)[2022-08-10]. <http://www.gongyishibao.com/html/gongyizixun/12735.html>.

[16] 《2020 年度中国慈善捐助报告》发布 去年我国接受境内外慈善捐赠超 2000 亿元[EB/OL](2021-11-29)[2022-03-02]. <https://m.gmw.cn/baijia/2021-11/29/35344991.html>.

[17] 中国志愿服务数据统计[EB/OL](2017-06-23)[2022-08-18]. <https://chinavolunteer.mca.gov.cn/NVSI/LEAP/site/index.html#/home>.

[18] JOHNSON N. The welfare state in transition: the theory and practice of welfare pluralism[M]. Amherst: The University of Massachusetts Press, 1987:58.

[19] 朱光明.慈善市场化的意涵、局限及行为选择[J].社会保障评论,2020(3):129-140.

[20] 2020 年度美国慈善捐赠:基金会捐赠增长最多,企业捐赠 40 年最低[N].公益时报,2021-07-27(15).

[21] 李亦楠.中美慈善捐赠结构比较研究[J].治理研究,2020(6):81-87.

[22] 王利明.新时代中国法治建设的基本问题[J].中国社会科学,2018(1):45-54.

[23] 官蒲光.社会治理现代化大格局下推进慈善事业高质量发展[J].中国行政管理,2021(2):6-13.

[24] 陈柏峰.中国法治社会的结构及其运行机制[J].中国社会科学,2019(1):65-88.

[25] 黄晓春,周黎安.政府治理机制转型与社会组织发展[J].中国社会科学,2017(11):118-138.

[26] SALAMON L M. The revolution on the frontiers of philanthropy: an introduction[M]. New York: Oxford University Press, 2014: 3-87.

[27] 王思斌.困难群体的参与性共同富裕与社会工作的促进作用[J].社会工作,2022(1):1-8.

[28] 钱宁,王肖静.福利国家社会政策范式转变及其对我国社会福利发展的启示[J].社会建设,2020(3):37-48.

## The Realistic Predicament and Governance Path of the Third Distribution from the Perspective of Welfare Pluralism

Wang Zhuo Chang Junfeng

**Abstract:** In order to deal with the welfare crisis, the traditional state-market dualistic subject of welfare governance in western countries has turned to the welfare governance in which multiple subjects participate. Welfare pluralism has become an important analytical paradigm in the field of social policy. The third distribution from the perspective of welfare pluralism is a welfare governance form dominated by social forces such as charitable organizations and public welfare organizations, and participated in by the state, market, society and other multiple subjects. At present, the third distribution in China has made some achievements, but it also faces some practical difficulties in the rule of law policy environment, “excessive marketization”, welfare delivery efficiency and social atmosphere building. The state should provide a sound and high-quality legal policy environment, promote the mutual benefit operation mode of “market+charity”, give play to the role of social work in the third distribution, and shape a good social atmosphere that solidly promotes the third distribution, so that the third distribution can better help achieve the goal of common prosperity.

**Key words:** welfare pluralism; the third distribution; governance path

责任编辑:海玉