

慈善领域的挤出效应及对策探究

颜克高 彭西妍

【提 要】发展慈善事业需要政府与慈善组织良性合作,协同推进。目前我国政府不断加大慈善扶持力度,如何在这一进程中应对政府慈善支出对民间捐赠的挤出效应,发挥慈善支出的实效是一项紧迫的现实课题。从长远看,为有效缓解、规避慈善领域的挤出效应,我国政府应立足于加强慈善立法、完善捐赠税收制度、培育慈善文化的慈善角色定位,调整慈善支出结构,优化慈善资助方式。

【关键词】挤出效应 慈善支出 民间捐赠 慈善组织

〔中图分类号〕C913〔文献标识码〕A〔文章编号〕1000-2952(2014)03-0126-06

一、问题的提出

近年来,我国慈善组织发展迅速,在帮助弱势群体、缓解社会矛盾、稳定社会秩序等方面发挥越来越重要的作用。《2011年度中国慈善捐助报告》的数据显示,各类慈善组织已成为吸纳慈善资源的主要载体,占全国社会捐赠的60%以上。与此同时,我国政府不断探索慈善发展的新格局,慈善政策法规密集出台,慈善支持力度也与日俱增。2012年,民政部出台关于规范基金会行为、社会团体合作活动、社会组织评估等一系列规定。同时,中央财政首次通过建立公共财政资助机制,安排2亿元专项资金用于支持社会组织参与社会服务;2013年,中央财政再次设立专项资金支持社会组织参与社会服务项目。发展慈善事业是一项系统工程,需要政府与慈善组织有机整合,形成协同推进、有序运行的互动格局。但现阶段,我国慈善事业的发展水平尚低,对慈善发展规律的探索也有待深入,政府与慈善组织尚未形成良性互动的合作机制,其慈善支出会在一定程度上挤出部分慈善组织的生存发展空间,降低公众

捐赠的边际效用,未能完全发挥孵化社会组织、引导民间捐赠的实效,不利于慈善事业的健康发展。因此,探索我国如何通过政府与民间慈善的良性互动,有效缓解、规避挤出效应及其负面影响,对于提高社会福利、推动社会发展具有重要意义。

二、慈善领域挤出效应的形成机理

理论界普遍认为,慈善领域的挤出效应是指政府慈善支出对私人慈善捐赠的挤出,即政府慈善支出所引起的私人慈善捐赠的减少。^{①②③④}依

① Warr, P. *The Private Provision of a Public Good Is Independent of the Distribution of Income*. *Economic Letters*, 1983. 13 (2-3): 207-211.

② Bergstrom, T., Blume, L., Varian, H. *On the Private Provision of Goods*. *Journal of Public Economics*, 1986. 29 (1): 25-49.

③ Khanna, J., Posnett, J., Sandie, T. *Charity Donations in the UK-new Evidence Based on Panel Data*. *Journal of Public Economics*, 1995. 56 (2): 257-272.

④ Eckel, C. C., Grossman, P. J., Johnston, R. M. *An experimental test of the crowding out hypothesis*. *Journal of Public Economics*, 2005. 89 (8): 1543-1560.

据挤出程度大小，可划分为完全挤出效应和部分挤出效应。完全挤出效应理论认为，捐赠者具有纯利他性动机，即捐赠者仅关心慈善组织接受的捐赠总量，而不关心资金的来源结构，自己捐赠和他人捐赠并不存在差别；而政府支出的资金是通过税收方式获得，从捐赠者的视角看，政府慈善支出使得慈善捐赠的总水平达到了要求，在这种情形下，政府慈善支出增加将导致私人慈善捐赠减少，而且存在完全挤出效应。^① 因此，完全挤出效应理论的成立需要具备两个条件：第一，捐赠者必须把慈善捐赠和政府慈善支出作为完全替代品看待；第二，捐赠者必须清楚政府慈善支出对慈善组织资金变动的具体影响，然后根据具体的资金变动做出相应反应，而这在现实情况下很难满足。^②

部分学者对完全挤出效应理论提出质疑，他们认为慈善捐赠者具备“光热（warm glow）”动机，其从慈善捐赠行为本身获得效用，认为自身捐赠行为要比由其他人代劳更好。^③ 因而，政府的慈善支出增加只可能部分挤出私人捐赠。西方学者从不同角度阐述了部分挤出效应的产生原因：第一，从捐赠效用分析。捐赠者的捐赠效应与慈善组织——受赠者（recipients）存在相互依存关系，慈善组织对慈善资源需求动机越大，捐赠者的边际效用越高。Abrams 和 Schmitz 认为，政府慈善资助增加会降低慈善组织获取额外捐赠的效用，从而降低私人捐赠者的边际效用，^④ 引发挤出效应；第二，从控制水平分析。为掌握对慈善组织的控制权，私人捐赠者可能维持同慈善组织的金融关系。政府资助将导致慈善组织更类似于准公共机构，从而影响控制水平，削弱私人捐赠者的捐赠动机；^⑤ 第三，由于政府慈善支出是以税收为基础，政府慈善支出增加意味着个人可支配收入减少，继而可能挤出慈善捐赠。^⑥

三、慈善领域挤出效应的影响因素分析

现有研究表明，政府慈善支出并非在任何

情况下都会挤出民间捐赠，慈善领域挤出效应的大小受多种因素影响，主要包括：政府慈善支出数额、政府支出的慈善领域以及慈善组织募捐支出。

挤出效应的大小与政府资助的慈善领域相关。有些慈善领域如文化艺术领域具备“奢侈品”特性，富有需求弹性，而有些领域如救灾、扶贫救济领域则具备“必需品”特征，缺乏需求弹性。理论上说，捐赠主体更倾向于对“必需品”领域进行慈善捐赠，当其搜寻到政府对两类领域提供财政支持的相关信息时，“奢侈品”领域的挤出效应会大于“必需品”领域。但 Brooks（2000）发现，特定捐赠人可能更多地是出于社会动机而非慈善需要进行捐赠，导致其对于那些普遍富有需求弹性的慈善领域的政府支出变化相对不敏感，产生的挤出效应小于缺乏需求弹性的领域。

挤出效应的大小与政府的慈善支出数额相关。Borgonovi（2006）通过对非营利性剧院的面板数据分析得出：政府的公共资助和私人捐款之间呈倒 U 型关系：低水平的公共资助会挤入私人捐赠，当资助逐渐增加并达到一定的阈值后，公共资助会替代私人捐赠。^⑦ 这表明挤出

- ① Garrett, T., Rhine, R. *Government growth and private contributions to charity*. *Public Choice*, 2010, 143 (1-2): 103-120.
- ② 王辉：“慈善捐赠、政府支出与经济增长”，辽宁大学博士学位论文，2011 年。
- ③ Andreoni, J. *Impure altruism and donations to public goods: a theory of warm glow giving*. *Economic Journal*, 1990, 100 (401): 464-477.
- ④ Abrams, B. A., Schmitz, M. D. *The crowding-out effect of government transfers on private charitable contributions*. *Public Choice*, 1978, 33 (1): 29-39.
- ⑤ Brooks, A. C. *Is There a Dark Side to Government Support for Nonprofits?* *Public Administration Review*, 2000, 60 (3): 211-218.
- ⑥ Lingle, C. *Public Choice and Public Funding of the Arts*. In Ruth Towse and Abdul Khakee (eds). *Cultural Economics*. Berlin: Springer-Verlag. 1992: 21-30.
- ⑦ Borgonovi, F. *Do public grants to American theatres crowd-out private donations?* *Public Choice*, 2006, 126 (3-4): 429-451.

效应的大小与政府支出数额存在相关性。在政府支出水平较低的情形下,私人捐赠者认为政府支出是标示慈善组织品质和声誉的信号,代表其多元的资金基础、卓越的管理能力和良好的可持续发展前景。但随着慈善组织的资金结构中政府比重逐渐增大,捐赠者则认为其独立性与自主性逐渐减小,从而削弱慈善捐赠的积极性,产生挤出效应。此外,对于那些想获取社会美誉、声望等私人收益的捐赠者来说,随着慈善参与主体的规模扩大,尤其是政府这个庞大而特殊的主体参与之后,社会对单个捐赠者的关注程度会下降,捐赠者因此只能获取相对较少的私人收益,从而可能降低其捐赠激励。

挤出效应的大小与政府资助的慈善组织募捐支出相关。王辉通过对美国 8039 个慈善组织的数据样本分析得出:政府支出会产生间接挤出效应——政府慈善支出增加降低了慈善组织的募捐支出,从而挤出私人捐赠。慈善组织的领导者认为募捐是一种净支出,或担心募捐支出过高会导致慈善监督机构降低对组织的评估水平,政府的资金支持将使他们降低募捐努力而提供慈善服务。在此情形下,慈善组织容易形成对政府资金的依赖,往往倾向于竭力维持与政府的密切关系获取资金,而降低吸纳民间捐赠的意愿与支出。

四、我国慈善领域挤出效应的表现形式

当前,我国慈善领域的挤出效应主要表现在以下三个方面:政府直接从事慈善事业,选择性扶持官办或有政府背景的慈善组织,掌握救灾领域的善款支配权并根据政府偏好分配善款流向与用途。这不利于慈善行业形成良性的竞争秩序,既容易强化官办慈善组织的“准政府”性质,也限制了民间慈善组织开展公益活动的的能力,挤出社会公众的慈善捐赠。

128

(一) 政府直接从事慈善事业,削弱公众捐赠积极性

清华大学非营利组织研究专家邓国胜教授在做客“中国 NGO 互动网”时曾说,政府不要代替民间组织做慈善。然而,目前我国政府直接从事慈善事业的行为并不鲜见,主要体现在两方面:一是发动政治募捐,二是主导慈善项目。

筹款“行政化”倾向较为突出,政治动员成为募集善款的主渠道。^①如,2010年,陕西府谷县政府举办公益事业捐资大会,向煤炭企业及企业家筹款约 12.8 亿元,捐赠资金全部纳入县财政集中管理;2011年,陕西神木县启动“医疗卫生、文化教育、社会保障”三大慈善公益金募集行动,向煤炭企业及企业家、机关工作人员、学校师生派捐 38 亿元,社会各界“被慈善”、“被捐款”呼声不断。这种募捐行为是政府利用行政权力来摄取民间慈善资源,不仅会因科层化特性与专业性不足而耗费募捐经费,也挤出了慈善组织的募捐空间与发展机遇,降低慈善资源的配置效率。更为严重的是,这违背了慈善捐款的“自愿”性质和慈善事业的发展规律,容易使社会公众产生“逆反心理”和“捐赠恐惧症”,从而挤出慈善捐赠。

另外,政府主导慈善项目,削弱公众捐赠积极性。徐永光曾说:“2008 年汶川地震国家共收到地震捐款 760 亿元,却几乎没给中国的 NGO 服务业带来就业的机会,因为都是政府官员做项目,外无压力内无动力。”^②相对于营利机构和政府部门,慈善组织缺乏良好的人才引进与培育机制,这种政府直接实施慈善扶助的支出方式则进一步压缩了慈善组织的生存发展空间,限制了其吸纳、培养专业人才的机遇。

① 方曙光、疏蕾:《中国当前的慈善事业》,上海市慈善基金会、上海慈善事业发展研究中心:《慈善:创新与发展》,上海社会科学院出版社 2009 年版,第 226 页。

② 刘京:《中国慈善捐赠发展蓝皮书》,中国社会科学出版社 2011 年版,第 173 页。

而职业化的员工队伍是慈善组织形成可持续发展机制的关键。专业人才的缺失削弱了组织募集善款、动员社会资源的能力，难以有效调动社会公众的捐赠积极性，不利于慈善事业的健康发展。

（二）政府选择性扶持官办慈善组织，挤出民间慈善行动

我国政府对慈善组织的资金资助具有选择性，倾向于扶持官办或有政府背景的慈善组织。一方面，容易导致部分官办慈善组织独立性与公信力的下降，在一定程度上伤害公共慈善的热情；另一方面，大部分民间慈善组织却因缺乏政府补贴而面临资金困境，无法有效开展募捐来激发公众捐赠热情。

以基金会为例，2008年、2009年基金会政府补贴性收入top100排行榜显示：在2008年、2009年政府补贴性收入排行榜前20位中，公募基金会数量分别占17、19个。^① 2012年《慈善发展蓝皮书》中徐永光认为，“政府背景和体制影响是保证公募基金会财源的重要条件。”公募基金会几乎都是依托党政、群体系统的职能部门创办，具有浓厚的官办色彩。而众多民间慈善组织依然以企业或挂靠形式存在，不仅难以突破“合法性瓶颈”，更是面临着资金链中断的严峻挑战，难以有效发挥慈善组织的社会功能。在这种体制下，公众的慈善意识日渐高涨，而慈善热情日渐低落。^② 自“郭美美事件”起，连同“中非希望工程”等一系列事件，社会公众对官办慈善组织的信任程度降低，甚至影响整个行业。全国捐赠数据监测显示，2011年6月“郭美美事件”发生后，公众通过慈善组织进行的捐赠呈大幅降低趋势。3~5月，慈善组织接收捐赠总额62.6亿元，而6~8月总额降为8.4亿元，降幅高达86.6%。

（三）政府支配慈善组织的救灾募款，降低社会慈善参与度

我国《救灾捐赠管理暂行办法》第23、24条规定：“在国务院民政部门组织开展的跨省

（自治区、直辖市）或者全国性救灾捐赠活动中，县级以上地方人民政府民政部门应当将接受的救灾捐赠款逐级上划……由国务院民政部门统一分配、调拨。县级以上地方人民政府民政部门组织开展救助本行政区域灾区的救灾捐赠活动，接受的救灾捐赠款物由县级以上地方人民政府民政部门负责分配、调拨。”这表明，我国政府掌握着救灾领域的善款支配权，有支配慈善组织的募捐善款流向与用途的法定权利。

在玉树地震中，我国政府先后出台《关于做好玉树“4.14”地震抗震救灾捐赠工作的通知》、《青海玉树地震抗震救灾捐赠资金管理使用实施办法》等文件，明确规定除青海省外，所有募捐善款必须“以缴代统”，逐级汇缴到民政部“中央财政汇缴专户”和中国红十字会总会、中华慈善总会。而集中汇缴的捐赠资金全部拨付到青海省，由青海省统筹安排用于恢复重建。这类似于将慈善救灾资源作为政府慈善支出进行强制再分配，不仅容易产生资源分配不公、效率低下等弊端，也在相当程度上削弱了慈善组织实际调度资源、支配善款的能力，损害其开展公益行动的热情，更是剥夺了捐赠者对于善款的知情权和监督权，降低了捐赠信息和善款使用的透明度。这种按照行政管理逻辑进行的善款运作方式有悖于现代公益慈善理念，容易降低慈善组织与社会公民的慈善参与度，挤出民间慈善行动。

五、应对慈善领域挤出效应的对策建议

针对挤出效应的具体表现及其所导致的慈善发展困境，我们深切认识到，政府主导甚至替代民间做慈善会限制慈善事业的健康、良性

① 康晓光等：《中国基金会发展独立研究报告（2011）》，社会科学文献出版社2011年版，第194~196页。

② 徐永光：《回归民间——让慈善发光》，《中国报道》2011年第12期。

与可持续发展。相比慈善组织,政府组织可能因科层化特性而缺乏对慈善需求的即时回应力,在慈善运作中又容易引发权力寻租。同时,政府组织主导慈善项目机动性较低,缺乏现场体验、慈善方案对比权衡、及时跟进与监督的时间与精力,难以有效落实慈善公益。而慈善组织成员慈善动机较强,组织机动性高,能深入考察慈善需求,提供专业化服务,有效满足慈善诉求。所以,我国政府必须在制度框架内与慈善组织合理分工,良性互动,才能有效应对挤出效应,促进慈善事业的长远发展。

(一) 合理定位政府的慈善角色

慈善事业是由政府、慈善组织、社会公众等多元主体综合而成的复杂系统,各主体只有各司其职、有机整合,才能发挥最佳效益。我国政府应该从慈善运营者、管制者向法律保障者、管理监督者、慈善倡导者转变,从直接参与慈善活动向营造良好慈善发展环境转变。

第一,加强慈善立法,构建良好的法律环境。目前虽然我国已经颁布了一些规范慈善组织管理的法律法规,但现有的法律法规还不足以规范和保护慈善事业的发展。新慈善立法的重心应该是改变现行法规的控制型管理取向,进一步以法律的形式确保慈善组织的性质、形式和运作程序,明确界定政府监管权力的边界,理清政府与慈善组织间的关系;新法也需要从法律制度上保障公民自愿捐赠与自主选择受赠组织的权利,从而为慈善发展营造良好的法律环境。

第二,完善捐赠税收制度,鼓励慈善捐赠行为。要进一步落实免税资格核准制,平等对待官办与民办慈善组织,按统一口径对享有免税资格慈善组织的具体标准进行严格界定,由税务机关进行统一核准并严格执行,同时加强对慈善组织进行年检,未达标准者一律取消资格。另外,简化税收减免程序,制定便利捐赠

主体办理税收优惠的程序,保护民间慈善捐赠的积极性。

第三,引导慈善动机,培育慈善文化。要构建第三方评估机制,培育和支持专业的第三方组织评估慈善组织绩效,以公正的评估结果推动慈善组织公信力建设。充分利用媒体传播企业和社会公众扶贫济弱、奉献社会的良好风尚,扩大慈善事业的影响力和感召力,培育慈善文化。

(二) 调整政府慈善支出结构

挤出效应的大小与政府的资助领域、资助数额及接受资助的慈善组织募捐支出存在相关性。因此,为有效缓解挤出效应,政府应结合我国国情及当前慈善事业的发展现状,科学调研不同慈善领域、不同支出额度及募捐支出变量条件下挤出效应的大小差异,在此基础上科学构建慈善支出结构。

第一,合理调整慈善支出领域。政府需要将慈善支出向挤出效应小甚至引发挤入效应的领域倾斜,使之能更好地引导慈善捐赠的流向。例如,假设调查结果显示就业领域的挤出效应比初等教育领域大,在总量既定的前提下政府就可以选择加大初等教育领域的资金支持力度,减少对前者的资金支持力度,转而以税收优惠、项目扶助等其他资助方式予以培育支持。

第二,公平选择需要资助的慈善组织。在资助领域确定的前提下,政府应该设定统一的标准科学考察官办、民办慈善组织,明确各个组织募捐支出、内部治理、服务能力的现状,并分析不同慈善组织的募捐能力和资金结构,在拟资助的慈善领域内公平选择挤出效应小、服务能力强的慈善组织。

第三,科学规划慈善支出金额。政府必须明确对慈善组织的资助资金并非多多益善,必须控制在一定阈值内,同时保障慈善组织的独立性与灵活性,才能有效引导私人捐赠。政府需要委托专业机构开展调研,实证考察政府支出金额变化所引起的慈善组织吸收社会捐赠量

变化，寻求政府资助金额的最佳阈值，以此来科学计算不同慈善领域、不同慈善组织的支出额度，构建合理的慈善支出结构，为慈善事业的长期发展提供社会经济基础。

（三）优化政府慈善支出方式

科学的慈善支出结构，需要辅之以合理的资金资助方式付诸实践，才能真正缓解挤出效应。在构建科学的慈善支出结构基础之上，政府还应该转变资金资助方式，退出具体的慈善项目执行，转为宏观管理、扶持和监督。慈善服务外包为其提供了新的选择。慈善服务外包即政府将决策和执行分离，政府不介入具体的慈善活动，而是做出使用慈善支出来提供某种专项服务的决策，并向社会进行合同招标，调动慈善组织的资源与服务来实现政策目标。

具体来说，政府需要组织专家或专业人才，根据科学的慈善支出结构确定服务外包的慈善项目，明确制定相关标准（质量标准、数量标准、服务目标及时限要求等），据此拟定服务合同。并引入市场竞争机制，向所有具备竞标素质的慈善组织合同招标，依据公平、公正、公

开的原则竞选出中标组织。慈善服务外包后，政府主要承担监督角色，定期组织第三方评估机制从基础条件、内部治理、服务绩效和社会评价等方面对中标组织进行综合评估，以此作为下期合同招标的依据，确保慈善组织健康发展，慈善服务落到实处。而慈善组织为能承接政府“订单”与提升公众满意度，必然会在组织建设、人才培养、资源整合、社会资本建构等方面加强建设。

因此，慈善服务外包模式是实现政府与慈善组织有机整合、协同推进慈善事业的发展路径，不仅能有效降低行政成本，提升慈善资源的配置效率，又有利于拓展慈善组织的生存与发展空间，提升公众对慈善组织的公信力，从而有效规避政府主导慈善项目产生的挤出效应。

本文作者：颜克高是湖南大学法学院副教授、博士；彭西妍是湖南大学法学院硕士研究生

责任编辑：马 光

Crowding out Effect and Countermeasures in the Field of Charity

Yan Kegao Peng Xiyan

Abstract: In order to develop charity, the government should form a benign interaction pattern of cooperation with charitable organizations. At present, our government is increasing supports to the charity continuously, and it becomes an urgent realistic task that how to deal with the dilemma of government's charitable expenditures crowding out private donations in this process. From a long-term perspective, to effectively alleviate and avoid crowding out effect in the field of charity, our government should play a significant role in strengthening charitable legislation, improving the donation tax system and cultivating philanthropic culture. In addition, some available measures should be taken to adjust the government's charitable expenditure structure and optimize its funding form.

Keywords: crowding out effect; charitable expenditure; private donation; charitable organization