

新制度经济学视角下我国高校社会捐赠制度之建构

张 磊

(江苏警官学院 侦查系,南京 210031;厦门大学 财政系 福建 厦门 361005)

【摘要】 高校社会捐赠在优化高校治理结构、推进社会财富“第三次分配”和促进社会资本形成方面的作用日益彰显。从非正式制度来看,慈善文化是高校社会捐赠制度的逻辑起点。要建构完善的、正式的高校社会捐赠制度,主要路径有:完善税收激励制度;建立国家财政配比资金制度;强化高校社会捐赠的治理与监督。

【关键词】 高校社会捐赠;制度;税收激励;财政配比;监督

【中图分类号】 G647 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8418(2013)04-0056-03

【作者简介】 张 磊(1977—),女,江苏南京人,江苏警官学院侦查系副教授,厦门大学经济学院博士生。

新制度经济学将制度分为正式制度和非正式制度。高校社会捐赠制度是指在高校捐赠行为中,捐赠者、受捐赠者(高校)以及其他相关行为人所共同遵守的与高校社会捐赠相关的正式制度和非正式制度。其中,正式制度主要是指约束高校捐赠行为的法律、法规、合约等;非正式制度是指在长期的社会发展和历史演进过程中形成的关于高校社会捐赠的价值观念、风俗习惯、文化传统等。本文试图从高校社会捐赠的重要性出发,探溯高校社会捐赠制度的逻辑起点(非正式制度)——慈善文化,进而寻求高校社会捐赠制度(正式制度)之建构路径。

一、高校社会捐赠的重要性

(一) 社会捐赠是高教成本分担的有效形式

20世纪60年代以来,世界各国大多实行了高校成本分担的多元化,其中美、英、日等国家很早就重视社会捐赠在高校成本分担中的作用,尤以美国高校的社会捐赠最具代表性。与其相比,我国高等教育经费中社会捐赠的绝对数额和相对比例明显偏低,但总体呈现上升的趋势。因此,我国应该愈加重视高校社会捐赠对缓解高校财务危机、推进高校科研能力提升、更好服务社会等方面的作用,使其成为高等教育成本分担中日益重要和有效的形式。

(二) 社会捐赠有助于高校治理结构的优化

一方面,高校社会捐赠改变了高校对政府的过度依赖,使政府与社会力量之间建立起平衡协调的机制,从而促进外部多元治理结构的形成。由于高校对政府资金的过度依赖,传统意义上高校外部治理结构中的政府垄断成为了一种必然;而社会捐赠行为与政府行为是相对独立的,具有无偿性、非行政性、自主决策性、社会受益性等特点^[1]。社会捐赠行为可以促进高校提升外部治理效率,即高校通过接

受社会捐赠获取更多关于办学方针和办学机制的信息,增强高校办学的自主性和灵活性,优化办学理念。另一方面,声誉越卓越的高校从社会获得的捐赠就越多,而高校的卓著声誉与其完善的内部治理结构密不可分。因此社会捐赠促进高校在人才引进、教学管理、科研激励等方面优化治理,在提升高校学术附加值的基础上提高学校的知名度和声誉,以期获得更多的社会捐赠,促进办学水平不断提升。

(三) 社会捐赠是推进社会财富“第三次分配”,实现高等教育公平的必要依托

高校社会捐赠可以通过个人之间收入的自觉转移,推进市场调节和政府调节之外的“第三次分配”^[2]。通过对于贫困学生的资助给予他们公平的高等教育入学机会,这是与福利经济学的基本原理相一致的。根据效用理论,拥有巨额财富的个体其财富的边际效用已显著下降,而对于财富严重缺乏的贫困群体来说,其边际效用却在不断提升。如果富裕群体能够通过高校社会捐赠让渡个人的一部分财产,对于捐赠者来说,由于捐赠是自愿行为,其让渡财产带来社会影响力扩大、知名度提升而获得福利水平的改善;而对于收益的贫困群体来说,其边际效用的显著上升将会实现福利水平的提升。因此,从社会总体来说,高校社会捐赠实现了“帕累托改进”,提高了社会的总体福利水平。

(四) 社会捐赠可促进社会资本形成

所谓社会资本是指个体或组织通过与其他个体或组织长期交往和合作所形成的包含信任、权力、地位和社会网络等的紧密联系的资源集合体。校友会 是高校社会捐赠促进社会资本形成的重要载体。以校友会为依托,在高校与校友之间建立起了一种长期紧密联系、相互信任、相互合作的网络,创造出了

一种特殊而强大的社会资本。高校创造了物质资本和人力资本,其中人力资本就是高校培养的各类人才。高校和其创造的人力资本(校友)之间如能形成良性循环,就可以通过高校社会捐赠不断促进社会资本的形成。

二、高校社会捐赠制度的逻辑起点 (非正式制度)——慈善文化

美国高校社会捐赠制度作为各国同类制度的成功典范,其逻辑起点在于多年传承的慈善文化。这种慈善文化强调社会道义和社会责任的重要性,从社会中获得后理应回馈社会,只有这样,社会才能和谐,生活才能美好。因此,在美国的慈善文化中,无论是个体还是企业,自愿、平等都是最核心的原则。

(一)“个人主义”慈善价值观

“个人主义”的慈善价值观是美国人价值观中的重要部分。这种“个人主义”一方面强调社会赋予个体的权利神圣不可侵犯;另一方面强调个体之间的相互尊重和平等竞争,个体享有在不损害他人权利的前提下追求个人幸福的权利和免受政府权力侵害的权利(常思亮,2010)。这种“个人主义”的价值观一方面使美国人崇尚自我创业,并从个人收入中拿出一部分进行捐赠,反对子女坐享其成。另一方面,美国的富裕阶层大多不愿通过纳税将个人财富交予政府支配,更多选择建立慈善基金会的方式管理个人财富,促进公共利益的实现。美国很多著名高校的成立与发展就是建立在“个人主义”慈善价值观的基础上,如本杰明·富兰克林捐资创办的宾州大学;洛克菲勒捐资创办的芝加哥大学等。

(二)“企业公民”慈善理念

“企业公民”是指企业将社会基本价值与日常商业实践、运作和政策相整合的,将企业的成功与全社会的福利提升紧密相联的理念^[3]。在这样的“企业公民”慈善理念的支配下,企业对社会的捐赠成为自主行为,而且与企业的发展战略相结合形成持续有效的机制。这种捐赠机制一定程度上弥补了政府公权力的缺陷,促进了社会贫富差距的缩小和现行制度的稳定。美国多年来形成的关注社会共同利益的慈善文化是美国高校社会捐赠稳步发展的基础。在我国,自古以来,尊师重教、造福桑梓的历史传承使捐资助学有着一定的传统。但是当我们反思华人财富占世界比重与日俱增的当下,中国却未能培养出乐善好施的慈善文化,中国的慈善文化更多是一种恻隐文化。这主要是与多年形成的财富价值观密切关联的(孟丽菊,张大方,2007)。我国长期以来小私有制的传统观念使人们更愿意将财富进行代际传承,将个人价值与个人财富等同,对公益事业

缺乏热情;同时长期以来人们对政府的过度依赖淡化了个人本应承担的社会责任,因此慈善文化的养成在我国是一个长期的过程。这需要政府和公民共同努力培养社会责任感,实现捐赠意识从利他到互利的转变,将“社会公共责任”内化为个人和企业的行为准则,促进捐赠意识和慈善文化的逐步形成。

三、高校社会捐赠制度之建构路径

(一)完善高校社会捐赠的税收激励制度

第一,完善高校社会捐赠的所得税减免制度,适当提高扣除比例。高校社会捐赠制度中“首当其冲就是税收制度”^[4]。美国在1917年的税法中就规定了凡是向非营利性机构捐赠基金、款项、设备和不动产等的机构和个人都可享受一定的所得税优惠;现行美国联邦法律对高校捐赠的收入豁免税收。我国《个人所得税法实施条例》规定个人将其所得对教育事业和其他公益事业的捐赠,捐赠额未超过应纳税义务人申报的应纳税所得额30%的部分,可以从其应纳税所得额中扣除。《企业所得税》规定企业发生的公益性捐赠支出,在年度利润总额12%以内的部分,准予在计算应纳税所得额时扣除。在我国,所得税的扣除比例显得过低,尤其是个人所得税的扣除比例在我国普遍薪酬偏低的情况下应当适当提高,以降低捐赠的税收价格,提高个人捐赠的积极性;同时企业捐赠作为我国当前高校社会捐赠的重要组成部分,虽然其扣除比例已从3%上升至12%,但仍有一定的提升空间,以鼓励企业的捐赠行为。

第二,建立实物和无形资产捐赠的税收优惠制度。在我国,除货币以外的实物和无形资产的高校社会捐赠很难享受税收优惠,导致了捐赠范围的受限。就个人而言,其所捐赠的货币以外的资产应当可以根据同类物品的市场公允价值或者相关评估机构出具的评估报告确定其价值,并以此为依据申请所得税的减免^[5]。就企业而言,根据我国相关流转税法的规定,企业进行的实物捐赠一律视同销售行为,需负担相应的增值税和消费税,这对企业的高校社会捐赠起到了相当的抑制作用。对于企业所进行的实物捐赠应当在获得所得税的税前扣除以外给予流转税的减免,以扩大企业除货币以外的资产捐赠。

第三,采取递延抵扣制度,提升捐赠的数额和持续性。美国所得税法规定,公益性捐赠超过限额的部分可以向后结转,最长不超过5年,结转的捐赠扣除优于当年的捐赠扣除^[6]。我国尚未采取超额捐赠部分允许递延抵扣的制度,因此应当建立起高校社会捐赠的递延抵扣制度,允许超额捐赠部分进行跨年的结转,给予捐赠者充分的激励和制度上的支持,促进高校社会捐赠规模的有效扩大。

第四,逐步推进遗产税制度,形成“倒逼”机制。在美国,高额的遗产税使富人们在纳税和捐赠之间进行权衡,由于捐赠可以提升个人效用并增加全社会的福利水平而在多数情况下成为最终决策。在我国,富裕阶层长期以来缺乏公共责任感和捐赠意识,因此在我国应当逐步推进遗产税制度,从规定较高的遗产税边际税率和允许遗产公益捐赠全额扣除两方面形成“倒逼”机制,促使更多的富人加入到高校社会捐赠中来,形成长期有效的捐赠机制。

(二) 建立国家财政配比资金制度,实现公平与效率的统一

“配比资金”的理念在美国、英国等早已得到应用,美国联邦政府制定的“配套资金措施”,不同用途的捐赠将得到不同比例的配套资金,并且此配套资金将算在捐赠者个人名下。这种全新的理念和制度的推行不仅强有力地调动了高校社会捐赠的积极性,广泛吸收大量社会资金捐赠高等教育,大幅提升了社会捐赠在高校成本分担中的作用,而且国家财政部门对高校社会捐赠实行一定的资金配比,一定程度上缓和了高校发展与政府投入不足之间的矛盾。根据高等教育成本分担理论,高等教育受教育者个人作为高等教育的直接受益者,其在事业成功后在个人能力范围内进行高校社会捐赠,有效实现了高等教育成本的跨期补偿;而企业作为高等教育成果的直接享有者,将其所获利润的部分捐赠高等教育,可以促进产学研相结合,形成高校与企业间的良性互动机制。因此财政配比资金制度可保证利益获得原则与能力支付原则的融合,实现公平与效率的统一。我国于2009年10月由财政部和教育部联合制定了《中央级普通高校捐赠收入财政配比资金管理暂行办法》,办法规定中央财政设立配比资金对中央级普通高校接受的捐赠实行奖励补助。该办法将国家财政投入与社会捐赠有机结合,实现了“配比资金”理念在高校社会捐赠中的应用。今后应将国家财政配比资金制度纳入到高校社会捐赠制度的体系中,将“配比资金”覆盖更多的高校,并在国家财力许可的情况下,逐步提高配比资金对捐赠资金的比例,适当平衡各地区、各层次高校的发展,真正实现配比资金的高效率运转。

(三) 强化高校社会捐赠的治理与监督机制

第一,对高校社会捐赠进行有效治理。要实现高校社会捐赠的有效治理,首先应当建立专业化的捐赠基金管理机构。美国的高校普遍设立了捐赠基金的管理机构,例如校董会或基金理事会,负责统筹管理捐赠基金,同时设立学校发展部负责基金的日常管理,校友会负责日常的筹款工作;此外,基金管

理机构内设投资委员会或委托外部的投资管理公司实现对捐赠基金的投资管理,实现捐赠资金的增值。在我国,也有许多高校成立了校董会、教育基金会、发展委员会等专门的管理机构,但在机构的管理和资金的运营效率方面尚待提高。一方面,我国高校应当改变管理机构内部职能部门设置不合理、信息传递不通畅的现状,合理细化机构内部的职能分工,充分利用校友会所创造的社会资本建立面向全球的募资网络;另一方面还应当改变对捐赠资金投资运营的保守态度,将捐赠资金合理用于多元化投资,提高资金的使用效率。此外,我国的捐赠管理机构还应当制定合理的筹资战略,在实行年度募捐的同时对于一些重大项目制定特别募捐计划,促使捐赠人捐赠习惯的养成,并有计划为重大项目筹措资金。

第二,对高校捐赠实施社会多元化监督。高校社会捐赠事业是一项道德事业,因此健全的资金监督机制是高校社会捐赠事业健康发展的重要保证,因此应当建立起政府监督、社会公众监督和捐赠人监督相结合的监督网络。政府监督是指教育行政部门和政府相关职能部门所进行的监督。在美国,政府有专门的部门对非营利性组织包括各种基金会进行专门的管理;在我国,也应该设立统一的监管机构对高校社会捐赠行为及资金使用情况进行检查和审计,通过政府的公信力增强捐赠者的信心。社会公众监督主要是通过信息传播向社会公众披露高校社会捐赠的财务、活动、管理等方面的信息。应充分利用网络、电视、报刊等媒体公开信息,形成长效的信息披露制度,保证合理合法使用捐赠财产。捐赠人的监督主要是指捐赠人对其所捐出的财产的使用享有知情权和监督权。管理机构应当向捐赠者提供捐赠基金的取向和使用情况,提高基金使用的透明度。如果捐赠者发现管理机构有挪用或私自截留资金等行为时,应当享有撤销捐赠和请求赔偿的权利。

【参考文献】

- [1] 罗公利. 高校社会捐赠的博弈分析[J]. 经济理论与经济管理, 2005 (5): 17-18.
- [2] 曹洪彬. 我国捐赠的公共经济学分析[D]. 厦门: 厦门大学博士学位论文, 2006.
- [3] 王鲜萍. 解读“企业公民”[J]. 上海企业, 2004 (4): 24.
- [4] 陆晓燕, 张万朋. 教育捐赠: 高等教育融资的重要渠道[J]. 江苏高教, 2007 (3).
- [5] 郭健. 社会捐赠及其税收激励效应研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008: 141-144.
- [6] Tax Guide 2002 for Individuals & Tax Guide 2002 for Companies. Internal Revenue Service, Department of the Treasury, 2003.

基金项目: 江苏高校优势学科建设工程资助项目(苏政办发[2011]137号)。(责任编辑 江彦)