

社会科学报

Social Sciences Weekly

上海社会科学院主管、主办 总第1773期 2021年9月30日 本期8版 每逢星期四出版 总编辑：段钢

国内外发行 国内统一连续出版物号：CN31-0034 邮发代号：3-62 零售价：1.50元

特别策划·“共同富裕”系列之一

探索共同富裕的政策表达

北京大学政府管理学院院长 燕继荣

一个口号提出之后，自然会有不同的理解。“共同富裕”的表述因为其内涵丰富而形成了不同的解读版本。但是，无论如何，也不能把“共同富裕”理解为“劫富济贫”、“平均分配”或“财产共有”。为了区分政策界限，有必要从理论上阐释这个概念，防止不必要的误解。

价值理念和政策目标

“共同富裕”的内涵可以从价值理念和政策目标两个方面来理解。就价值理念而言，“共同富裕”体现了人们对“富裕”生活的向往，同时，针对贫富差距的现实，表现出对贫困阶层生活状况的人文关怀。从政策目标来说，“共同富裕”所支持和强调的应该是社会发展尽可能避免两极分化，也要避免“共同贫穷”，具体表现就是反映社会成员财富占有状况的“基尼系数”不应该过大，也不应该过小。

为此，“共同富裕”要求在自由发展的基础上，凭借税收、社会福利保障、政府转移支付等“二次分配”手段和基于道德自愿的社会慈善捐赠等所谓“三次分配”方式，调节因为个体能力、制度约束、资源禀赋、发展条件等因素约束而造成的贫富差距，采取“社会分配”适度倾斜于低收入者的政策，实现行业之间、群体之间、城乡之间的人们收入的相对平衡。

贫富差距与制度供给

当前，我们所说的行业收入差距、城乡收入差距、地区收入差距主要是财富分配和财富占有方面的差别。要解决行业收入差距、城乡居民收入差距和地区分布上居民收入差距问题，需要国家采取不同层次的制度安排和政策引导。

第一，在底线层面上保持平等，公平对待每一个社会成员；第二，在基本分配上保证最大贡献原则；第三，在社会分配时保证对特殊群体给予特别优待。具体来说，一是要有普遍的而不是特殊的社会福利制度。二是要有平等的而不是等级制的社会分配体制。因为等级制是导致差别的制度上的根源，所以，必须建立一个平等的制度来促进和保障社会成员利益共享。三是要有一个开放的而不是垄断的资源配置制度。因为垄断的排他的资源配置违背公平性原则，使得某些群体、某些阶层不能进入资源配置体系中来，从而造成收入的

差别。四是在社会调节层面，要有基于累进制税收政策的社会再分配制度。针对富裕阶层，要使其承担更多的社会责任和义务，这是现代文明社会的普遍制度。五是要有特殊优待的社会保护制度。在平等基础上，对特殊群体给予特别的保护和优待，比如妇女、儿童、社会底层、残疾人士，以及对国家社会有重大贡献或做出牺牲的人物（如军人烈属，重大发明者、创新者，重要贡献者等）。以上这些制度都属于国家保障“共同富裕”所需要的最基本制度。

共同富裕与法治保障

贫富差距实际上是几个因素造成的，一是人为的制度和政策违背自由公平原则，造成某些群体劳动转化为财富的障碍；二是经济转型或转轨中法治缺失，一些拥有权力和资源的人，非法侵占财富和机会，成为少数“暴富”群体，并在后续发展中进一步利用资源和机会优势，排斥他人竞争；三是自由竞争环境下，没有合理的调节手段，使得富人越富、穷人越穷。

我们摒弃“均贫富”的思想和做法，因为它会导向“共同贫穷”；我们也反对物竞天择适者生存的思想和做法，因为它会把人类社会变成“动物世界”。我们选择“第三条道路”：法治保障下的自由公平秩序+保护弱者的人文关怀。为了消除人们对于“共同富裕”的疑虑，有必要把三组概念串联起来，脱贫攻坚—共同发展—共同富裕，这三组概念应该层层递进。“脱贫攻坚”是要消除贫困阶层的“绝对贫困”，“共同发展”是要消除种种约束，为每个人的自由发展创造平等的条件和机会；“共同富裕”是要通过建立公平的制度，并在政策上进行合理有效的调节，保证贫富之间不要出现太大差距。

财富增长，人民富裕，这是国家与社会发展的目标和保障。将“共同富裕”纳入法治轨道，才能确保财产安全和人心安定。有两个政策界限需要明确：第一，非法占有所形成的“财富”不受法律保护；第二，通过合法劳动、经营、投资所形成的财富，不该受到任意侵害。在此前提下，再去讨论：如何通过税收、社保、转移支付等二次分配方式，对弱势群体给予特别扶持；如何促进慈善事业发展做好第三次分配，引导富裕阶层帮助解决贫困阶层的基本生活保障问题。

【编者按】不久前，习近平总书记主持召开中央财经委员会第十次会议，他在会上发表重要讲话强调，共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征，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。系统把握共同富裕的科学内涵、逻辑理路和实现路径，有助于在高质量发展中促进共同富裕。

本报特邀北京大学政府管理学院院长燕继荣、上海财经大学高等研究院院长田国强，围绕实现共同富裕需要达到的政策目标，政府、市场与社会所担当的不同角色等方面的问题，展开深入的分析与探讨。

共同富裕：政府、市场与社会的不同角色

上海财经大学高等研究院院长 田国强

市场效率、起点平等、社会慈善与共同富裕。共同富裕是一个国家治理的综合命题，需要合理界定政府、市场与社会在其中的不同角色，其中政府职能的恰当定位至关重要，要做到不缺位、不错位、不越位。

市场是配置资源的基本渠道和激励机制，必须尽可能地通过完善市场体系来改善初次分配格局，发展经济，将“蛋糕”做大，这是共同富裕的基础，所以还是要首先注重效率原则。然而，仅靠市场不能实现共同富裕，还需政府的适当作用。市场不仅是效率的代名词，它通过和政府共同作用也可以实现共同富裕的目标。现代微观经济理论中的公正定理告诉我们，只要每人的初始禀赋的价值相同，即只要有一个公平的竞争起点，然后通过市场运作就可以达到既有效又公平的共同富裕的社会结果。

政府的作用不仅在于以公平为宗旨进行二次分配，更重要的还在于为所有公民参与市场活动保障起点平等、过程公平。其政策含义是，一个和谐理想的社会要保证社会成员的基本权利，创造起点公平，保证所有人享有大致相同的基本平等发展机会，比如保证所有公民都能够接受教育，享受同等的基础教育，使之都能够公平地参与市场竞争，都能够依靠法律和制度来维护自己的合法权益。

政府应通过真正的义务教育，通过调节税制、遗产税、房产税等方式，为大众创造一个尽可能公平竞争的起点，然后让市场去运作，我

们就可能近似达到既公平也有效率的资源配置。这些通过政府保障起点平等，通过市场效率达到共同富裕的制度性安排才是至关重要的。然而，个体能力的差异以及经济活动中无处不在的不确定性，也会导致收益结果的不同，因而还需要建立捐赠机制，积极参与社会公益和慈善的社会规范，通过这样的第三次分配来进一步促进共同富裕。

民营经济在中国市场经济的资源配置中发挥着重要作用，在中国推进共同富裕的历史进程中是一支不可忽视的重要依靠力量，必须进一步鼓励、支持和引导民营经济发展壮大，让竞争中中性原则落到实处，实现经济包容性发展。

政府职能转变中的减法与加法。改革开放以来，中国逐渐从一个全能型的发展性政府转向有限型的公共服务型政府。一边做减法，把本不应该属于政府的、政府管不了和管不好的职能，让渡于市场和社会，一边做加法，把本应该由政府来承担的职能切实担起来，弥补市场失灵，补齐民生短板，促进社会包容。面向新时期共同富裕的目标，政府在二次收入分配上可以做的还有很多，尤其是教育在人力资本上的投资作用，税收在收入分配上的调节作用，社保在改善民生上的支撑作用。

其一，教育改革需回应经济社会发展带来的现实需求。对中国而言，基本普及十二年义务教育，是在更高水平上实现教育公平和从根本上促进共同富裕的有力推手。其二，税收要真正起到调节过高收入、壮大中等收入群体的作用，适当降低劳务所得最高边际税率，研究推出房产税、遗产税、赠与税等税种。其三，社保要切实减轻中等收入群体的税收负担和后顾之忧，做到生计有所靠、养老有所养、病有所医、住有所居、求学有所教，这才是有能、有为、有效、有爱的有限政府的应有之责。

发挥社会公益与慈善的辅助作用。公益和慈善是两个不同的概念，前者更强调非政府社会力量主动维护公共利益，其受益方通常不是特定的个体，而后者更强调基于同情心对弱势群体生存和发展权利的维护。无论是公益，还是慈善，都是一个包容的现代社会的方面，都属于社会中民间自发个人行为，是基于自愿、非强迫的原则，而不是通过其他手段来共享个人财富，否则将会损害市场主体的积极性，弄不好会导致共同贫穷而不是共同富裕（如计划经济年代）。所以，从第三次收入分配促进共同富裕的角度来看，我们更多关注的应是社会捐赠事业的发展，但无论怎样，它只是起到次要的辅助作用，共同富裕主要是靠市场和政府的共同作用。

立足当前中国的经济社会发展，引导全社会关注和参与慈善事业发展，不仅可以缩小贫富差距，促进共同富裕，而且可以净化社会生态，促进社会和谐，形成良性社会规范，推进国家治理体系的现代化。据统计，2019年中国内地接受款物捐赠共计1509.44亿元，占当年全国GDP的比重只有0.15%左右，与日本、印度、澳大利亚、美国等国，尤其是美国的2.2%占比相比，还有很大的提升空间。加速推进社会慈善事业的发展，是一个补足教育、扶贫和医疗资金缺口的重要渠道。

时评

以区域协调发展夯实新发展格局根基

国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任 史育龙

进入新发展阶段，推动区域协调发展既是解决发展不平衡问题的内在要求，也是构建新发展格局的重要途径。在过去四十年的时间中，各个区域板块间的发展速度快慢发生了多轮轮动，并不是南方一直快，北方一直慢的过程。现在慢了的部分是由于在转型关键节点上没有很好地抓住机遇，以至于出现了后进的局面，未来在经过一段时间的调整以后可能会重新赶上。这种分化体现了在转变发展方式、产业转型升级和实现高质量发展过程中，不同地区各自发展路径的差异性。看待南北差距扩大的现象，需要有足够的时间尺度，要有更加客观、多维、多层次的角度。

以比较优势为基础形成优势互补格局

目前所关注到的区域发展差距，无论是之前强调比较多的东中西的差距，还是当下所关注的南北之间的差距，主要是上世纪八十年代以后，随着改革开放的深入推进，在整个经济实力和综合国力持续增强的过程中出现的。要从改革的力度和开放的程度上来探寻成因，能够在很大程度上解释出现的这种现象。由此，我们看到南北方之间从区位条件到市场化程度，从资源禀赋到产业结构，从营商环境到思想观念等方面的差异。这些都体现了在改革开放不断深入扩大

的进程中，在全球金融危机后外部环境发生深刻变化的背景下，不同地区应变和求变能力的差异。正因为这样，在接下来一段时间内变化依然是永恒的，未来的发展格局还会出现新的特征。

人口分布的调整会显著弱化南北分化带来的发展差距。在今后一段时期里，南北差距的影响会通过人口分布调整实现相对均衡。从2000年“五普”到2010年“六普”的十年中，全国范围内出现了四个人口减少的省份，贵州、重庆、四川、湖北，全部是南方省份。2010年到2020年，人口减少省份增加到六个，变成了甘肃、内蒙、山西加东北三省。人口数量的变化在一定程度上弱化了由于增长速度的变化以及相对份额变化所产生的影响。从人均水平的变化以及当地在微观尺度上调研考察时的感受来看，实际上要比以总量水平所体现的差距小很多。所以，虽然北方省份经济增长在放缓，如果以人均水平代表的整体生活水平来看，差距感并没有速度指标反映的那么明显。

这种分化不会对构建新发展格局产生根本性的负面影响，因为新发展格局的关键在于经济循环畅通无阻，经济循环需要的各种要素的组合，在生产、分配、流通、消费各个环节的有机衔接是实现循环的必要条件。显然，在这个过程中，全国统一的大市场是畅通全国大循环的一个重要基础。从区域视角来

看，不同区域参与循环的基础在于差异性。目前显示出的南北间的增长速度上的表现，其背后反映的是结构上的差异。在外部环境冲击和自身变化条件下，各地区会探索出能够最大限度发挥自己比较优势的产业结构和发展路径。以比较优势为基础形成优势互补格局，也就是国内循环和国内国际双循环相互促进的新格局。

多管齐下促进区域协调发展

强调完善和落实主体功能区制度。在全国范围内确定城市化地区、农产品主产区和生态功能区，这种主体功能的划分就是让各个地区最大限度地发挥各自的比较优势。现在关键是进一步细化主体功能区的划分，按照主体功能定位来制定相应的政策单元，对于重点开发的地区、生态脆弱地区和能源资源富集地区要有差异性政策。未来中国的发展和实现现代化的过程中，能源需求依然要有一定的增长空间，关键要把传统的高碳能源转化为清洁的低碳能源。从地理上来看，内蒙、吉林、黑龙江、辽宁、甘肃是全国风能资源储量前五位的省份，青海、甘肃、新疆都是太阳能资源储量居于前列的省份，这些省份现有的结构在主体功能区中转化，就能够形成新的产业优势。

实施京津冀协同发展、黄河流域生态保

护和高质量发展等区域重大战略。要在北方地区培育一些中心城市、都市圈和城市群地区，形成有一定增长活力的动力源带动北方地区发展。比如，辽宁沿海地区、黄河流域的山东半岛、呼包鄂渝、郑州为中心的中原城市群、西安为中心的关中地区和兰州西宁地区等，这些地区未来如果能够形成一些充满活力的增长动力源，将在很大程度上扭转整个北方地区的发展态势。以构建“一带一路”为抓手提升北方地区的开放水平。用好自由贸易试验区，建立好一批内陆经济试验区，这些是高水平对外开放的平台，包括国家级新区这样的一些开放发展的平台，它和中心城市、都市圈、城市群配合在一起，能够带动整个北方地区的开放与发展。

围绕基本公共服务、基础设施服务和人民生活保障水平促进区域协调发展。现在讨论的南北差距的问题，归根结底还是区域协调发展问题。关于区域协调发展，上世纪八十年代以来有过大量的研究，最早主要讨论GDP等经济指标，现在的共识是聚焦在基本公共服务均等、基础设施通达程度比较均衡和人民生活保障水平大致相当这三个方面。紧紧围绕这三个方面，把各地区的教育、医疗、文化等方面的基本公共服务做到均等化，无论北方还是南方，各地区的交通、能源、通信等基础设施的通达程度基本均衡，各地区居民的生活保障水平大体相当，人民对美好生活的向往将不断得到实现。

欢迎关注本报
微信公众号



本版责编 潘圳 王立尧
E-mail: skb.skb@163.com
网址: www.shekebao.com.cn