

推进共同富裕的政策目标与实践进路

中国社会科学院社会政策研究中心主任、中国社会科学院社会学研究所研究员 王春光

杭州师范大学公共管理学院副教授 单丽卿

摘要：“共同富裕”作为一种新的、正在形成中的政策范式，一个重要方面是要回应收入和财富分配问题，针对经济社会发展的新问题，引入新的解决思路与政策工具。范式转型主要表现为：从“就业本位”转向“就业+分配”的混合模式，政策取向也从“个体本位”转向更加整体性方向，在基层实践方面除了继续发挥政府的作用之外，更加重视市场和社会主体的作用。对共同富裕政策理念和实践创新案例的考察，有助于更好地理解政策变迁的逻辑，并为进一步的政策完善提供参考。

关键词：共同富裕 财产性收入 政策范式 实践创新

【中图分类号】D601

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2023.05.008

推进共同富裕的一个关键是要回应收入和财富分配问题。传统的福利国家方案建立在全民就业的基础上，各种社会福利往往与就业绑定在一起。然而，伴随着生产力的发展，在自动化以及机器换人进程不断加速的背景下，需要审视以就业为核心的福利解决方案。尤其是数字经济、平台经济的兴起，催生了大规模的非正式就业，传统的、与就业绑定的社会福利制度亟需调整和变革。中国正在探索就业之外的政策选择，财富分配问题成为政策探讨的焦点议题之一。2017年，党的十九大报告就明确提出：“拓宽居民劳动收入和财产性收入渠道。”2021年，中共中央、国务院发布了《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，作为对城乡区域发展和收入分配差距问题的回应，强调要“深化收入分配制度改革，多渠道增加城乡居民收入”“拓宽城乡居民财产性收入渠道”。2023年的中央一号文件《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，提出“拓宽农民增收致富渠道”，分别从促进农民就业增收、农业

经营增效和赋予农民更加充分的财产权益的角度展开了论述。在这样的背景下，需要进一步讨论如何从财产性收入的角度推动共同富裕目标的实现，并结合基层的实践案例去探索可能的政策选择。

作为一种全新政策范式的共同富裕

党的十九大报告对共同富裕提出了新的奋斗目标：“从二〇三五年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时，我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升，实现国家治理体系和治理能力现代化，成为综合国力和国际影响力领先的国家，全体人民共同富裕基本实现，我国人民将享有更加幸福安康的生活，中华民族将以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林。”共同富裕及其政策体系既是对中国发展不平衡不充分的问题的系统回应，同时也勾勒了一个理想世

界的蓝图。

本文把“共同富裕”视为一种新的、正在形成中的政策范式，针对经济社会发展的新问题、引入新的解决思路与政策工具。从中央到地方的一系列政策文件，对共同富裕的内涵与目标做了清晰的阐述，相关的政策讨论本身也是一个推动政策话语形成、凝聚社会共识的过程。

2021年中共中央、国务院发布的《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，代表共同富裕开启了实践层面的探索。有关“探索实现高质量发展的有效路径，促进城乡居民收入增长与经济增长更加协调”的表述，可以视为针对收入和财富分配问题的解决思路，其核心是就业本位下，尝试探索多渠道的增收途径提出的一种混合策略。这份不足一万字的政策文件当中包含这些高频词汇：“高质量”14次，“经济”27次，“分配”20次，“城乡”38次。目前我国收入和财富分配最主要的差距体现在城乡之间，并且财产性收入的不平等对城乡收入不平等的影响程度又在不断增加，因此有关城乡关系的讨论，在共同富裕的政策框架当中必然占据重要的位置。

“就业+分配”混合策略是对前一阶段“就业本位”模式的调整。在计划经济体制下，城市是一个单位制社会，国有企业承担着多重社会责任，比如为职工提供住房、子女托育等服务。这套福利制度从属于国家的宏观经济安排，形成了“低工资、高福利”的就业与社会保障模式。而农村则依托人民公社制度构建了一套低水平的集体福利。最初，我国的社会福利制度改革，是配合从计划到市场体制的经济转型而开展的，逐步建立起一套包括养老、医疗、工伤、失业等与就业关联的现代社会保险制度。改革开放之后，我国快速的经济增长始于对乡—城人口流动的放松管制，大量的农村剩余人口被城市二三产业吸纳，农村居民主要依靠向非农就业转移而获得收

入改善。2004年开始，每年的中央一号文件都是关于“三农”问题的。2006年正式取消了农业税，2008年基本建立“新农合”制度，2009年开始新农保试点，逐步推进社会保险制度的城乡一体化融合。这些改革都是对城乡差距问题的回应，除了继续依靠市场机制实现对农民的就业吸纳之外，更加注重正式制度层面的保障水平，强化了国家的再分配职能以及在社会福利提供方面的角色。

2012年开启的新时代脱贫攻坚以及2017年开始实施的乡村振兴战略，凸显了中国对农村发展问题的重视和决心。脱贫攻坚和乡村振兴可以看作是相互衔接的政策体系，是共同富裕政策范式的有机组成部分。脱贫攻坚针对贫困问题提出了系统化的政策方案，包括道路、水电等基础设施的建设和提升，改善医疗和教育等公共服务，还包括针对贫困群体的发展性政策，比如就业培训、公益性岗位的开发等，政策由“个体本位”朝向更加整体性的方向迈进。在改革开放的早期阶段，农民主要是以劳动力的角色被整合到市场经济体系当中，从“农民”到“农民工”的转变，仅仅是就业领域变化以及收入数量上的改进，农民并没有被社会福利制度吸纳。第二阶段的改革开始有针对性地回应城乡二元结构的问题，通过制度层面的一体化改革，逐步构建了普惠型的制度框架。第三阶段则以脱贫攻坚和乡村振兴为代表，加大再分配方案的力度，以实物福利、直接转移支付、发展型政策支持等方式推动城乡格局的重塑。

财产性收入差距的特征与表现

可以从财产性收入的双重属性，理解为什么现阶段我国要采取一种“就业+分配”的混合策略。农村居民的财产性收入无论是总额还是在总收入中比重都低于城镇居民。一方面是财产性收

入的不平等反映了城乡居民财产占有的差异；另一方面，这种不平等又是既有收入不平等的结果，因为财产的形成是与其他收入相关联的，比如依靠劳动收入的结余、或者转移性收入转化和促进资产的形成。以2020年为例，我国城乡居民人均可支配工资性收入分别占到人均可支配收入总数的60.2%和40.7%，如果把经营性收入合并计算，占比分别为70.9%和76.2%。与发达国家相比，我国城乡居民财产性收入的占比都是偏低的（我国城镇居民的人均财产性收入比重10.56%，农村居民仅为2.45%）。所以，共同富裕的实践路径仍然是：在把蛋糕做大的基础上，处理好分配问题。

从实际的政策进程来看，从根本上破除城乡二元体制、走向城乡融合发展，仍然是一个持续的进程。基于历史比较，农村居民的收入和福利状况得到了极大的改善，并且收入的城乡差距总体上也在缩小。但是，城乡差距仍然是中国面临的基本问题。就财产性收入来说，住房和金融构成了差距的主要原因。以住房为例，这种差距在很大程度上可以由城乡二元的土地制度来解释，农民对承包地享有使用权、收益权和流转权，但没有所有权。农村集体建设用地不允许出租，宅基地没有收益权和转让权。这样的制度设置阻碍了农民居民资产收益的实现（刘守英，2014）。另一方面，城市居民则可以分享城市房价带来的收益。此外，户籍制度的限制，使农村居民即便能够承受城市的房价，也往往因为户籍或者社保缴纳等原因而无法获得购房资格。

此外，收入和财富分配问题，也要放在更大的背景之下讨论，即全球化进程和中国经济发展的新阶段。这就意味着，收入分配不只是城乡或者劳资之间的分配问题。改革开放以来中国经济经历了持续的高速增长，既是源于改革带来的市场重塑与潜能激发，也是因为参与了全球化的分

工体系，承接了发达国家向外转移的制造业。经济增长吸纳了大量的农村劳动力，使得城乡居民直接分享了增长的红利，同时也使得政府获得足够的税源去推行再分配及其他政策实践。但是，中国的老龄化、低出生率，以及有关民工荒、农民工代际转换问题的讨论，对原有增长方式的可持续问题提出了挑战（王春光，2001；蔡昉，2010）。此外，大学生就业压力等问题，也引发了对充分就业目标的担忧。中国面临着产业结构的调整和升级转型的问题。2020年4月10日，中央财经委员会第七次会议提出“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。“双循环”表述更进一步揭示出，城乡关系的重塑仍将是下一阶段改革的核心议题。在未来中国发展的总体设想当中，不再将农村仅仅看作经济发展的要素库（提供劳动力与土地），而是会进一步发掘它作为巨大消费市场的潜力。共同富裕实际上是在描述城乡融合发展的理想结果。这一设想的合理性体现在，一方面，从消费端对农村居民的整合本身就是包容式发展的要求，使他们能够分享经济增长的物质成果；另一方面，也是应对全球化不确定前景，为中国从世界制造工厂转型提供了行动空间。

改善财富分配的基层实践案例

在全面推进乡村振兴的背景下，资本下乡成为一个充满争议的议题。一方面，乡村的发展需要各类工商业资本的支持和参与；另一方面，如果缺乏一个公平的协商环境和制度体系，又无法保障农村居民的利益。2019年11月，党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出：“重视发挥第三次分配作用，发展慈善等社会公益事业。”第三次分配指的是，通过个人收入转移

和个人自愿缴纳和捐献等非强制方式进行再一次分配。在倡导三次分配的背景下，资本参与乡村振兴的案例体现出一种混合逻辑，即不单纯遵循逐利的市场原则，也不是基于纯粹的公益慈善理念，而是在资本收益与社会公益之间构建一种新的更为均衡的格局，使之更具可持续性，也同时兼顾了经济利益和社会效益。

淳安县是浙西山区县，也是全省26个加快发展县之一，虽然有着得天独厚的生态环境，经济发展与农民增收却一直困难重重。胡家坪村地处淳安县的西北部，交通不便，是一个典型的山区空心村。该村总共160多户，535人，原本村里很少能见到50岁以下的中青年，村民大多依靠外出打工来维持生计。

2021年，一家民营企业看中了胡家坪村一块高海拔的空地，起初计划投资2亿元建一个高端的山顶酒店。在项目落地的过程中，政府发挥了重要的服务和引导作用，除了服务项目过程中的各种政策审批程序，还引导企业思考项目与村庄发展之间的关系。酒店坐落在村里的土地上，即便各项手续符合政策规定，如果村民无法从项目当中分享收益，就很可能影响项目发展的可持续性，甚至引发其他矛盾。在项目设计的阶段，这家民营企业不仅看到村庄的土地，同时也重视了村民以及村落共同体的作用，决定出资改善村庄的人居环境，并通过农产品提价保底收购、为村民提供就业岗位等方式，使得项目能够为村民带来实实在在的实惠与收益。项目建设仅一年，就已带动就业50余人，助销农产品30余万元，村集体经营性收入达34万元，总收入达80.9万元；等全部建成后，预计能创造就业岗位300余个。

这个案例体现的是政府、企业和村落社会之间的一种协作共赢模式。政府的作用不仅体现在协调资本与村民的利益，也体现在资本进入之前的基础性工作。用当地政府的话说，就是“筑巢

引凤”。2014年—2020年，浙江省的山海协作项目，每年在胡家坪村投入几十万资金用于改善基础设施，为进一步的招商引资、实现全省区域协调发展创造了条件。

乡村振兴需要资本的参与，但是不受限的资本又可能成为一把双刃剑。上述案例中，资本的投入不仅基于经济的考量，更是把社会效益以及公益理念融入了项目设想与运作的全过程。该项目的经营目标在维持日常经营的收支平衡以外，更强调要改变村庄的整体面貌，从农产品提价、人居环境改善、村民本地就业的实现等方面支持乡村发展。政府的作用除了初始阶段的引导和服务之外，还包括项目落地之后的宣传和确认，比如将胡家坪村作为“新型帮共体”的案例进行经验总结和推广，不但提升了项目的示范效应，也对企业家参与社会公益形成了正向激励。随着村庄知名度的提升以及游客进入，不少外出打工的中青年回乡改造房屋，开办民宿以及农家乐，由此拓宽了财产性收入的增收渠道。此外，伴随乡村旅游的发展，村民的房屋和土地价值也得到了提升，这也是由资本进入带来的间接收益。

在资本下乡的过程中融入了第三次分配的理念，也是调和资本与社会逻辑的一种基层创新实践。就当前的发展阶段来看，中国仍然面临大量农村劳动力向非农转移的压力，需要继续依靠经济增长、创造就业岗位使国民直接参与经济增长红利的分配。因此，保障市场机制的有序运作以及资本的合理增值具有积极意义。乡村振兴需要资本的参与，比如在胡家坪案例当中，企业的投资为村民创造了家门口的就业岗位，拓宽了农产品的市场需求。政府引导企业进行所做的其他社会公益投入，则可以被视为一种主动弥合村庄内部贫富差距扩大的手段，让那些基于村庄土地和自然资源开发所得的收益得到更均衡地分配。

进一步的政策讨论

中国推进共同富裕的政策范式体现出鲜明的自上而下的特征，它作为党中央提出的战略目标，逐级传递和落实为一种基层的发展实践。但是，也不该忽视自下而上的维度，具体表现在基层的实践创新。共同富裕本质上是一种理念导向的政策框架，为地方实践和创新留出了空间，使得基层政府和乡村社会能够根据自身的特征与问题，探索出符合地方实际的方式和路径。在关于财富分配和占有的讨论当中，个体往往是最基础的单位，共同富裕政策体系旨在缓解国民的收入差距问题，因此政策的直接目标就是提升收入。如前所述，财产性收入差距问题往往体现为一种双重差距，以农村的低收入农户为例，在初次分配当中他们往往占据劣势，比如无法获取高报酬的就业机会，因为就业性收入不足而无法积累足够的财富。无法占有财富，又使得他们缺少非就业收入的获取来源。所以，针对财富分配的解决方案也是双管齐下，通过提升个人能力、破除歧视性的制度壁垒等来改善个体的就业性收入，除此之外还需要作出更多整体性的政策努力。

本文讨论的实践案例是基于共同富裕理念的政策创新，既反映了基层政府落实中央政策理念的努力，同时也是一种本土化、地方化的尝试。在地方层面的发展中，越来越重视发挥村集体的作用，比如，将集体经济发展作为共同富裕的实现路径，试图通过资产建设去弥合日益扩大的财富分配不平等。而在分配方面，强调基于成员资格的收益权、以及相对平等的股份占有，通过集体经济的发展为村民提供一种相对稳定的、补充性的现金流。“如何赋予农民更加充分的财产权益”仍然是一个需要进一步讨论的政策议题，在中国农村的集体土地所有制下，它涉及如何进一步实现土地价值，以及如何更好地分配收益等问题。

美国社会学家赖特·米尔斯对“个人困扰”与“公共议题”所作的区分，也是在强调更多地看到个体问题的社会成因，将它与更加宏大的社会背景联系起来，从而促成集体性解决方案的生成。从这个意义上，我们可以把共同富裕范式理解成把“个体贫困”转变成一个公共政策议题的努力，它也构成了理解地方实践的基本背景。基于实践案例的讨论，有助于理解改善财富分配状况的集体行动是如何可能的，从而使得成功的案例能够为更多的地区乃至其他国家的政策实践提供启发和借鉴。当然，鉴于共同富裕是一个正在行程中的政策框架，更需要对相关案例进行较长时间段的观察，同时也扩大案例的覆盖范围，从而对政策做出更好地评估和提炼。G

参考文献

[1]刘守英：《中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革》，《国际经济评论》，2014年第3期。

[2]王春光：《新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系》，《社会学研究》，2001年第3期。

[3]蔡昉：《人口转变、人口红利与刘易斯转折点》，《经济研究》，2010年第4期。

责编：冯一帆 / 美编：石玉