·社会救助·

# 低收入群体共同富裕问题研究

杨立雄

［摘　要］　我国已全面消除绝对贫困现象，低收入群体迈入全面小康社会。但是，低收入群体的生活仍然较为艰难，与社会平均水平存在较大差距。实现低收入群体的共同富裕，需要大幅度提高低收入群体的收入水平，逐步缩小低收入群体与社会平均水平的差距。为此，需要采取以下措施：一是帮低收入群体“挣钱”，即提升低收入群体的市场竞争力，提高其劳动参与率；二是替低收入群体“省钱”，即完善公共服务体系，减轻低收入群体在医疗、生活照料、住房等方面的刚性支出；三是给低收入群体“发钱”，即改进低保制度，建立最低养老金制度、家庭津贴制度，加大低收入群体的转移收入保障力度。

［关键词］　低收入群体；共同富裕；收入差距

## 一、引言

党的十九届五中全会提出了“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的远景目标，要求“扎实推进共同富裕”。《中共中央 国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》（2021 年 5 月 20 日）提出建设“以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构”。为此，需要“扩大中等收入群体”，提升“低收入群体增收能力和社会福利水平”。如果说“扩大中等收入群体”是实现共同富裕的关键，那么，“提升低收入群体增收能力和社会福利水平”则是实现共同富裕的难点。低收入群体实现共同富裕面临什么挑战？共同富裕要达致什么目标？以及如何实现低收入群体的共同富裕，这是本文要解决的几个关键问题。

在讨论上述问题前，需要对低收入群体这一概念做出界定。目前，学术界对低收入存在两种理解：一是将低收入与贫困等同起来，认为低收入是收入不足以维持基本生活需要的一种状态。[①] 二是将贫困与低收入区分开来，要么贫困包含了低收入，[②] 要么低收入包含了贫困。[③] 在政府发布的政策文件中，对于低收入存在两种理解：一是社会政策定义，即实施社会政策时所

［作者简介］　杨立雄，中国人民大学教授、博士生导师。主要研究方向：贫困与社会救助。

① 厉以宁：《论共同富裕的经济发展道路》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》1991 年第 5 期。

② 杨云善：《着力提高低收入者的收入水平》，《马克思主义与现实》2006 年第 6 期。

③ 杨云善：《着力提高低收入者收入水平的基本途径》，《社会主义研究》2006 年第 3 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

界定的人群范围，通常将低收入界定为人均收入高于低保标准、低于低保标准的一定倍数（通常为 1.5 倍）的群体，或者将低收入界定为低保标准的一定倍数以下的所有群体；二是统计调查定义，即将所有家庭收入按五等份划分，处于底层 20% 的家庭即为低收入户。本文所说的低收入群体是指家庭人均收入在低收入线以下的人口。需要说明的是，目前我国尚未建立低收入线。因此本文所说的低收入群体并不基于特定的低收入线测算而得，而是指收入处于社会较低层次的人群，通常指按五等份划分的低收入户（20%）。在这些低收入户中，兜底保障人群（如最低生活保障、特困人员供养、其他社会救助对象）、临时救助对象、支出型贫困以及贫困风险等人群组成是低收入户重点关注对象。

## 二、低收入群体共同富裕的实践与探索

增加低收入群体收入、实现共同富裕一直是党和政府高度关注的问题，由此采取了多项措施提高低收入群体收入，包括实施扶贫开发和脱贫攻坚战略、建立兜底保障体系、实施收入倍增计划等。这些措施收到显著成效，绝对贫困现象基本消除，低收入群体的基本生存得到有效保障，但是也存在需要改进的方面。

### （一）共同富裕思想与低收入群体的脱贫之路

改革开放以后，解放和发展生产力成为党和国家的根本发展战略，但是共同富裕作为社会主义目的和根本目标并没有改变。历届党和国家的领导人均把共同富裕提升到社会主义的根本原则和党执政的必然要求。邓小平指出："我们坚持走社会主义道路，根本目标就是实现共同富裕"，[①] 邓小平将共同富裕提升为社会主义的本质，他说，"社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。"[②] 值得注意的是，邓小平所提倡的共同富裕是在特定历史背景下提出来的，目的在于打破计划经济体制下的平均主义和"大锅饭"，解放生产力。为了最终实现共同富裕，应首先允许一部分地区、一部分人先富起来，这些先富起来的地区上缴更多的税收，国家将其向不发达地区倾斜，改善基础设施，实施扶贫开发，带动落后地区和贫困人群走向共同富裕。江泽民坚持邓小平"发展才是硬道理"原则，强调"从根本上说，高效率、社会公正和共同富裕是社会主义制度本质决定的。"[③] 在建立社会主义市场经济的过程中，加快分配体制改革的过程中，江泽民要求"正确处理一次分配和二次分配的关系，在经济发展的基础上普遍提高居民收入水平，逐步形成一个高收入人群和低收入人群占少数、中等收入人群占大多数的"两头小、中间大"的分配格局，使人民共享经济繁荣成果。"[④] 进入新世纪后，我国经济快速增长，居民生活水平显著提高，但是收入差距也快速拉开。为此，胡锦涛多次强调要妥善处理好效率和公平

① 《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社，1993 年，第 155 页。
② 《邓小平文选》（第 3 卷），人民出版社，1993 年，第 364 页。
③ 江泽民：《论社会主义市场经济》，中央文献出版社，2006 年，第 137 页。
④ 《江泽民文选》（第 3 卷），人民出版社，2006 年，第 540-541 页。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的关系，要更加关注社会公平，并把以人为本作为科学发展观的核心内容，要求“要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”[①]2016 年 1 月 18 日，习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上发表讲话时谈到，“共同富裕，是马克思主义的一个基本目标，也是自古以来我国人民的一个基本理想。”2021 年 1 月 28 日，习近平在十九届中央政治局第二十七次集体学习时又强调“共同富裕本身就是社会主义现代化的一个重要目标。”这些论述丰富了共同富裕的内涵，提升了共同富裕的地位。

在追求共同富裕的过程，党和政府始终把贫困问题放在更加重要的地位，将其纳入国家发展战略，采取一系列措施解决农村低收入群体的发展问题；同时，自 20 世纪 90 年代开始逐步建立起与社会主义市场经济相适应的社会保障体系，建立起覆盖全民的社会安全网，解决了低收入群体的生存之忧。回顾改革开放以来低收入群体共同富裕的探索和实践，其措施主要有：一是农村扶贫开发。自 1986 年起，我国政府开始在农村实施大规模扶贫开发战略，先后制定实施《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010 年）》《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》等减贫规划，走开发式扶贫的道路，通过多种方式和途径，采取综合配套措施，帮助农村贫困人口脱贫。经过 20 多年不懈艰苦奋斗，中国的扶贫开发取得了巨大成就：解决了两亿多农村贫困人口的温饱问题，农村尚未解决温饱问题的贫困人口由 1978 年的 2.5 亿人减少到 2000 年的 3000 万人，农村贫困发生率从 30.7%下降到 3%左右。[②]进入新世纪后，国家把扶贫开发纳入国民经济和社会发展总体规划，加大公共财政预算，坚持开发式扶贫和社会保障相结合，农村扶贫开发取得新成就：以新标准衡量的农村贫困人口数量从 2000 年底的 9422 万人减少到 2010 年底的 2688 万人，农村贫困发生率从 10.2% 下降到 2.8%。[③]二是建立全民兜底保障体系。1993 年上海建立最低生活保障制度，拉开了城镇兜底保障体制改革的序幕。1997 年，在全国层面正式开始建立城镇居民最低生活保障制度。2007 年，在全国层面正式建立农村最低生活保障制度。围绕最低生活保障，政府逐步建立起与市场经济相适应的新型社会救助体系，改革五保供养制度和临时救助制度，完善灾害救助制度，建立医疗救助、住房救助、教育救助制度，切实保障了低收入群体的基本生活。截至 2020 年底，全国共有城市低保对象 488.9 万户、805.1 万人，农村低保对象 1985.0 万户、3620.8 万人，城乡特困人员 447.5 万人，全年共实施临时救助 1380.6 万人次。[④]三是实施收入倍增计划和农村脱

① 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社，2006 年，第 712 页。

② 国务院新闻办公室：《中国的农村扶贫开发白皮书》，国务院新闻办官网：http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2001/Document/307929/307929.htm，2001 年 10 月 15 日。

③ 国务院新闻办公室：《中国农村扶贫开发的新进展白皮书》，国务院新闻办官网：http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/Document/1048657/1048657.htm，2011 年 11 月 16 日。

④ 民政部：《2020 年民政事业发展统计公报》，民政部官网：http://www.mca.gov.cn/article//sj/tjgb/202109/20210900036577.shtml，2021 年 9 月 10 日。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

贫攻坚战略。2012 年 11 月，中国共产党第十八次代表大会首次将居民收入倍增纳入党的报告，提出“2020 年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番”。2013 年 3 月，《国务院批转发展改革委等部门关于深化收入分配制度改革若干意见的通知》（国发〔2013〕6 号）下发，进一步明确了城乡居民收入实现倍增的目标，要求力争中低收入者收入增长更快一些。深化收入分配改革意见还强调，要集中更多财力用于保障和改善民生，“十二五”时期社会保障和就业支出占财政支出比重提高两个百分点左右；加强对困难群体救助和帮扶，健全城乡低收入群体基本生活保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，逐步提高城乡居民最低生活保障水平。2013 年 11 月，习近平总书记考察湖南湘西，首次提出“精准扶贫”的战略构想。随后，国务院扶贫办多次下发文件，加快了精准扶贫工作机制的建立，加强了建档立卡工作。2015 年 11 月 29 日，中共中央、国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，标志着农村反贫困进入新的阶段。经过多年的持续奋斗，到 2020 年底，如期完成新时代脱贫攻坚目标任务，贫困人口的收入和福利水平大幅提高，“两不愁三保障”全面实现。

### （二）经验与不足

我国对低收入群体共同富裕的探索取得显著成效，到 2020 年底，我国消除了绝对贫困现象，实现了全面建成小康社会的目标，为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标奠定了坚实基础。回顾改革开放以来的低收入群体共同富裕探索历程，有经验也有不足。具体来说，主要有以下几个方面的经验与不足：

一是重视区域差距，忽视群体差距。20 世纪 80 年代，农村贫困问题主要集中于老、少、边等地区。为促进这些地区的经济发展，降低贫困发生率，1986 年，国务院成立贫困地区经济开发领导小组（1993 年后改为国务院扶贫开发领导小组），核定了 592 个贫困县，并将其作为基本扶贫单位；划定 18 个集中连片贫困地区，实施连片开发。进入新世纪后，国家将扶贫开发重点从瞄准贫困县转向贫困村和贫困户；2013 年以后，瞄准对象重点转向贫困户（即建档立卡贫困户），但是促进贫困县脱贫摘帽、促进深度贫困地区发展仍然是精准脱贫的重点任务。经过多年奋斗，贫困地区的基础设施得到明显改善，基本公共服务水平明显提升，经济持续快速发展，区域性整体贫困问题彻底解决。[①] 除扶贫开发外，国家针对地区发展差距，还实施了西部大开发战略、中部崛起计划、东北振兴战略。上述措施收到一定效果，2002—2013 年，不同地区的人均收入差距呈现下降趋势，东部与中部的收入比从 1.69 下降到 1.40，东部与西部的收入比从 1.70 下降到 1.51。[②] 但是在区域差距有所下降的同时，群体之间的收入差距却在持续上升。2003 年，居民人均可支配收入基尼系数为 0.479，到 2008 年达到 0.491，[③] 此后基尼系数有所下降，但从总体上看基尼系数仍然保持较高水平。此外，我国财富的不平等程度超过收

① 国务院新闻办公室：《人类减贫的中国实践白皮书》，国务院新闻办官网：http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/45216/45224/Document/1701692/1701692.htm，2021 年 4 月 6 日。

② 吴彬彬、李实：《中国地区之间收入差距变化：2002—2013 年》，《经济与管理研究》2018 年第 10 期。

③ 参见国家统计局住户调查办公室：《中国住户调查年鉴（2020）》，中国统计出版社，2020 年。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

入不平等程度。研究数据表明，1995—2015 年，中国最富 10% 人群的财产占全部财产的比重从 40% 上升到 65%。[①]

二是重视生存兜底，忽视生计发展。为适应市场经济转型的需要，自 20 世纪 90 年代开始，政府改革社会救济制度，建立包括低保、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助、临时救助在内的“兜底”保障体系。近些年来，在农村脱贫攻坚的要求下，各地进一步丰富了兜底保障项目，较大幅度地提升了兜底保障标准，进一步筑牢了社会安全网。但是重视“兜底”保障的同时，忽视低收入群体的生计发展，低收入群体易陷入“贫困陷阱”之中，出现贫困代际传递发生率高于绝对贫困发生率的现象。[②] 而日渐提升的“兜底”水平和日趋丰富的保障内容对受助者的就业激励产生负面影响，获得低保救助后劳动供给倾向下降；[③] 而且，随着兜底保障时间的延长和转移支付水平的提升，兜底保障对象寻找到工作的概率显著降低。[④] 造成这种现象的原因是多方面的，其中兜底保障制度的设计缺陷（如 100% 的收入边际税率、福利叠加、连带利益等）和人力资源开发不足是两个主要原因。兜底保障对象普遍存在缺乏劳动技能、学历层次低、市场竞争力弱、就业稳定性差等问题，各地对其人力资源开发存在畏难情绪，往往采取简单的“一兜了之”做法，而在职业介绍、就业培训、岗位开发等方面缺乏相应的配套制度，再加上现金转移支付产生的收入效应，从而造成福利依赖和就业陷阱。

三是重视收入提升，忽视公共服务。进入 21 世纪，我国经济高速增长，居民收入水平快速提高，收入型贫困大大减轻，但是受教育产业化、医疗费用和房价快速上涨的影响，居民贫困形态从收入型贫困转向支出型贫困，快速增加的刚性支出挤占了居民基本生活支出，导致部分家庭陷入生活困境。统计数据显示，2000 年，我国居民的居住支出和医疗保健支出分别只占消费支出的 14.39% 和 5.94%，到 2019 年，上述支出占消费支出的比例上升到 23.45% 和 8.82%，其中：城镇居民的两项支出占消费支出的比例分别从 13.52% 和 6.38% 上升到 24.16% 和 8.13%，农村居民从 15.83% 和 5.21% 上升到 21.54% 和 10.66%。[⑤] 研究表明，支出型贫困已成为致贫的主要原因。如：武汉建档立卡贫困人口中因病致贫的比例达到 61.1%，因残疾致贫达到 23%，因学致贫占比 4.8%，其他致贫的接近 4.9%。[⑥] 造成支出型贫困的重要原因在于基本公共服务体系的不完善或服务水平偏低，如：医疗报销水平低，个人自负过高；养老托残服务体系不健全，通过市场获得的照料服务导致家庭负担过重；住房保障受益面窄，

① Thomas Piketty, et al., *Capital Accumulation, Private Property and Rising Inequality in China*, *1978-2015*, NBER Working Paper Series 23368, 2017.

② 吴继煜等：《多维因素视域下贫困人口代际传递特征研究》，《人口学刊》2021 年第 4 期。

③ 文雯：《城市最低生活保障兼有消费改善与劳动供给激励效应吗？》，《上海经济研究》2021 年第 2 期。

④ 慈勤英、兰剑：《“福利”与“反福利依赖”——基于城市低保群体的失业与再就业行为分析》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2015 年第 4 期。

⑤ 参见国家统计局住户调查办公室：《中国住户调查年鉴（2020）》，中国统计出版社，2020 年。

⑥ 张明丽、范艳玲：《因病支出型贫困家庭的社会救助问题研究——以武汉市为例》，《经济研究参考》2020 年第 24 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

夹心层家庭住房问题凸显。

四是关注绝对贫困，忽视相对贫困。长期以来，反贫困政策主要聚焦于解决由收入不足引起的绝对贫困问题，由此导致反贫困政策的目标聚焦于赤贫群体。在制定保障标准时，以解决绝对问题为目标，因而长期维持一个较低的标准。与发达国家以中位收入的 60% 的标准相比，我国低保标准仍然偏低，尤其是城镇低保标准偏低的问题较为突出。2020 年，各省市农村平均最低生活保障标准与农村民居人均收入的比例最低为 27%（吉林和黑龙江），最高值为 47%（北京），中位值为 36%；各省市城镇平均最低生活保障标准与城镇居民人均收入的比值最低只有 16%（湖南省），最高只有 25%（天津、广西、西藏），中位值为 20%。随着绝对贫困的逐步缓解，并受低保过低标准的影响，导致社会救助受益面逐步收窄。全国城乡最低生活保障人数高峰时期保障人数超过 7000 万人，占全国总人口的比例超过 5%，但到 2021 年第 2 季度，全国最低生活保障受助人数下降到 4311.3 万人，受助率下降到 3% 左右，北京、上海、江苏和浙江的低保受助率已低于 1%。

五是重视行政主导，忽视社会参与。在探索低收入群体共同富裕的过程中，政府发挥主导性作用，成立了专门机构，制定了各项计划，加大了财政投入，取得了显著成效；同时在政府主导下，发动社会力量对贫困地区和低收入群体进行帮扶，采取定点扶贫、东西扶贫协作等方式进行扶贫。但是这种基于“父爱主义”的扶贫理念和“命令 – 控制”型的行政管理模式，导致低收入群体共同富裕探索过程中社会力量参与激励不足。[①] 在扶贫开发和精准脱贫过程中，定点扶贫和东西扶贫协作呈现行政主导特征，企业、社会组织和公民参与仍然处于初步发展阶段；《社会救助暂行办法》第十章专章规定社会力量参与，民政部在其下发的《关于做好当前困难群众基本生活保障工作的通知》也再次强调社会力量参与，但是从总体上看，社会力量参与低收入群体的共同富裕实践中，存在社会力量参与面窄（主要集中于医疗救助领域）、资金规模小等问题，社会力量救助对政府救助的补充作用有待进一步提高。

## 三、低收入群体共同富裕面临的挑战

经过多年的持续奋斗和不懈努力，我国从一个底子薄、基础弱、国情复杂的发展中国家迈入全面小康社会，人民生活水平显著提高；同时，建立了低收入群体共享社会发展成果的机制，兜底保障制度逐步健全，保障内容和保障水平逐步提高。但是也应该看到，我国仍然存在数量较为庞大的低收入群体，他们与社会平均收入存在较大差距，实现低收入群体共同富裕面临较大的挑战。

### （一）低收入群体实现共同富裕任务艰巨

首先，我国低收入群体数量庞大。中国经济社会快速发展，国家整体经济实力升至世界

① 杨立雄、魏珍：《相对贫困治理机制研究——基于新公共管理理论的视角》，《社会政策研究》2021 年第 2 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

第 2 位，人均 GDP 突破 1 万美元大关，整体迈入中等收入国家行列，“吃不饱”“穿不暖”的现象基本消灭。但是，我国仍然存在规模庞大的低收入群体。处于第一圈层的为社会救助对象（包括特困人员、低保对象、住房救助对象、医疗救助对象、教育救助对象等），通常由老弱病残等人群组成，具有贫困程度深、脱贫难度大等特点。2020 年底，全国特困人员和城乡低保对象社会救助对象超过 4556 万人，困难残疾人生活补贴对象 1214.0 万人，重度残疾人护理补贴对象 1475.1 万人。① 处于第二层次的为贫困边缘户及临时困难家庭，这些家庭收入处于社会救助之上，不符合社会救助条件，但是处于脱贫不脱困的状态，包括：低保边缘户、支出型贫困家庭以及建档立卡脱贫户中脱贫不稳定户、边缘易致贫户。目前，脱贫不稳定户、边缘易致贫户近 500 万人，家庭经济困难学生达到 5954.16 万人；② 自疫情发生以来，农民工、个体经商户、灵活就业等群体受到较为严重的冲击，这些边缘群体因疫陷入贫困的概率大幅度上升。据估计，全国失业人数至少在 1000 万人以上，另有上亿农民工滞留家中。而据学者的计算，处于低保之上、低收入标准之下的人口数量至少达到 1 亿人。③ 处于第三层次的为工作贫困、中低收入群体。对工作贫困问题的研究表明，我国工作贫困主要集中于灵活就业者、劳动密集型行业从业者、低学历者、农民工等人群，工作贫困发生比例呈现逐年上升的态势，到 2010 年，四成以上的工作者其家庭收入低于贫困线。④ 按照国家统计局的收入五等份划分，2019 年的低收入组和中间偏下收入组共 40% 家庭户对应的人口为 6.1 亿人。而根据李实的测算，2019 年我国低收入人口占总人口的比例达到 60% 以上。⑤

其次，低收入群体离“富裕”存在较大差距。虽然低收入群体的家庭收入呈现稳步增长趋势，但是从总体上看，低收入群体的基本生存仍然较为艰难。2021 年第 2 季度，城市居民最低生活保障平均标准只有 693.5 元 / 月，占 2021 年上半年城镇居民人均可支配收入中位数的比仅为 19.34%；农村最低生活保障标准 6150.4 元 / 年，占 2021 年上半年农村居民人均可支配收入中位数的比为 38.65%。上述两个指标与国际通用的相对贫困标准（通常为中位收入的 40%、50%、60%）仍然存在差距。多数地区残疾人“两项补贴”现金补贴标准处于每人每月 100—200 元之间，甚至还有部分地区只有 50 元左右，难以起到缓解残疾人生活和护理支出压力的作用。城乡居民养老金水平也不高，中央政府负责的基础养老金每人每月只有 93 元，多数地区平均养老金低于 2000 元 / 年。再看最低工资，2021 年上半年多数地区的最低工资低于 2000 元 / 月，最高（上海）为 2590 元，最低（安徽最低档）只有 1180 元。再看低收入户（20%）的家庭人均收入，2019 年家庭人均可支配收入为 7380.4 元，仅相当于中间偏下收入户（20%）

① 上述各类社会救助对象有重合。参见民政部 2021 年 9 月 10 日发布的《2020 年民政事业发展统计报告》。

② 参见民政部 2021 年 9 月 10 日发布的《2020 年民政事业发展统计报告》、教育部全国学生资助管理中心 2021 年 9 月 16 日发布的《2020 年中国学生资助发展报告》。

③ 高强、曾恒源：《中国农村低收入人口衡量标准、规模估算及思考建议》，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 4 期；李莹等：《中国相对贫困标准界定与规模测算》，《中国农村经济》2021 年第 1 期。

④ 姚建平：《中国城市工作贫困化问题研究——基于 CGSS 数据的分析》，《社会科学》2016 年第 2 期。

⑤ 李实等：《缩小收入差距　推进共同富裕社会建设》，《中国经济报告》2021 年第 4 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

的家庭人均收入的 46.78%。[①] 除此之外，低收入家庭成员中失能、残疾、患病等情况较为常见，其康复、医疗、照料等支出较大，导致其生活质量大幅度下降。

最后，低收入群体与社会平均收入的差距较大。我国贫困形态自 20 世纪 90 年代逐步转型，居民收入水平快速提高，绝对贫困现象已基本消灭。但是，由于收入分配结构不合理，在居民收入不断增长的情况下，低收入群体收入增长速度仍然低于平均速度，导致收入差距逐步拉大。世界银行的计算表明，1990 年中国基尼系数为 0.322，随后持续上升，到 2010 年达到 0.437，2015 年下降到 0.386，在 159 个国家和地区中排在第 68 位；[②] 国家统计局的调查数据显示，2004 年，基尼系数为 0.473，随后持续上升，到 2008 年达到 0.491，随后逐年下降，但是目前仍然超过 0.4，居民收入保持较高的不平均状态。按照收入五等份划分，发现低入户与其他收入户的绝对差距与相对差距均在持续拉大。2000—2019 年，农村低收入户（20%）人均纯收入与农村人均纯收入的差距从 1451.4 元扩大到 2019 年的 11758.1 元，收入差距（即人均纯收入 / 低收入户（20%））从 2.8 倍上升到 3.8 倍；城镇低收入户（20%）人均可支配收入与平均可支配收入的差距从 3148 元扩大到 2019 年的 26809.4 元，收入差距从 2 倍上升到 2.7 倍以上。分组比较来看，2000 年至 2019 年，城镇低收入户（20%）与中等偏下户（20%）、中等收入户（20%）、中等偏上户（20%）和高收入户（20%）的收入差距分别从 1.5 倍、1.9 倍、2.4 倍和 3.6 倍上升到 1.7 倍、2.4 倍、3.4 倍和 5.9 倍；农村低收入户（20%）与其他四组的收入差距从 1.8 倍、2.5 倍、3.5 倍和 6.5 倍上升到 2.3 倍、3.3 倍、4.6 倍和 8.5 倍（见图 1、图 2）。

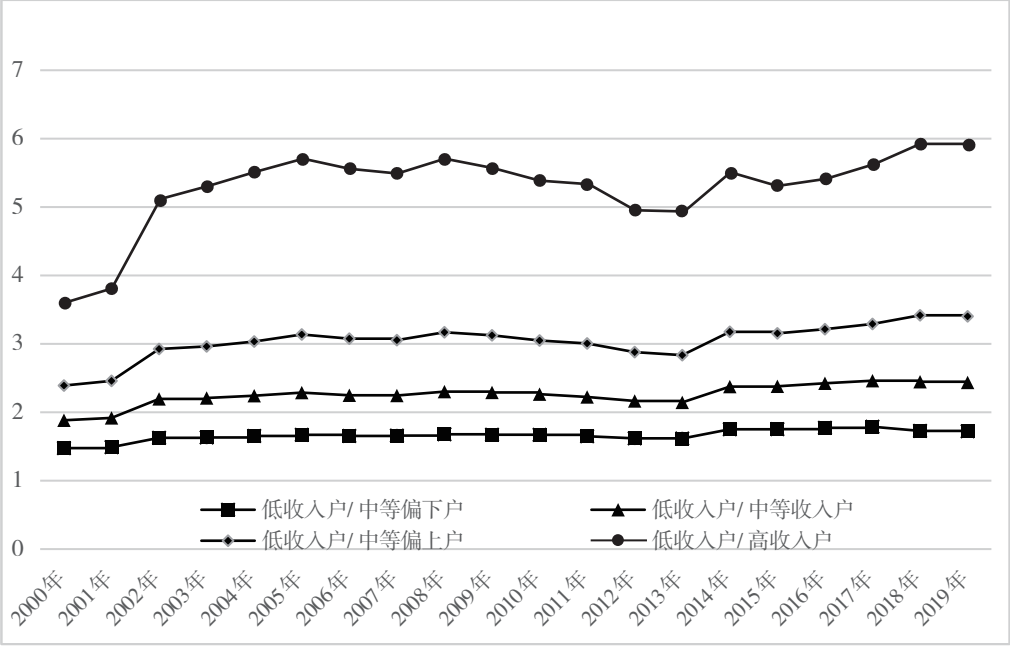


**图 1　城镇居民低收入户与其他收入户收入差距发展趋势**

资料来源：摘编自《中国统计摘要（2014、2020）》。

① 根据《中国统计年鉴（2020）》相关数据整理计算所得。

② IndexMundi, *China-GINI Index (World Bank Estimate)*, https://www.indexmundi.com/facts/china/indicator/SI.POV.GINI.



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

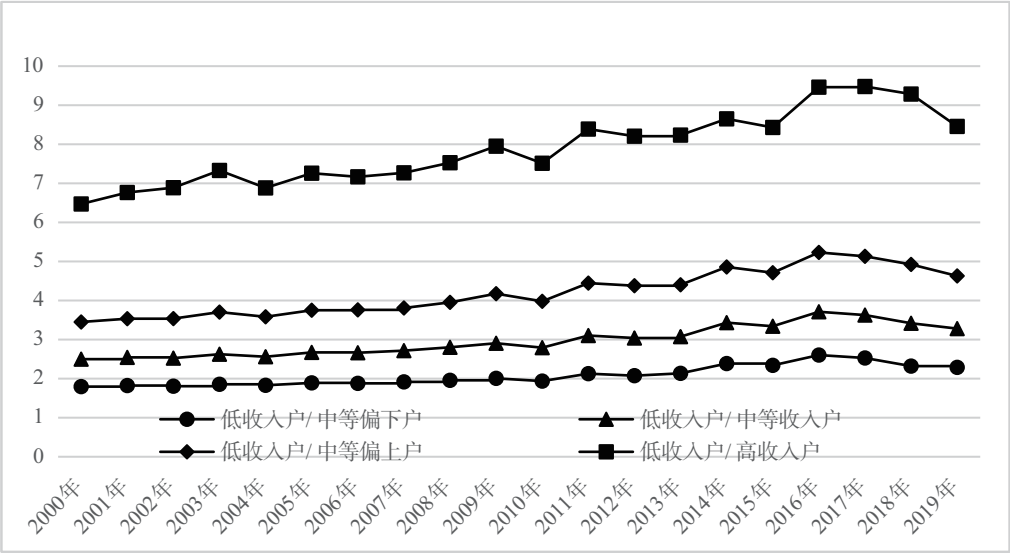


**图 2　农村低收入户与其他收入户收入差距发展趋势**

资料来源：摘编自《中国统计摘要（2014、2020）》。

### （二）低收入群体的分配弱势

造成低收入群体收入差距拉大的主要原因是低收入群体在分配中处于弱势地位。主要表现在：

首先，低收入群体在第一次分配中处于弱势地位。低收入群体以年老失能者、重度残疾人、健康欠佳者等人员为主；无业人员、灵活就业人员和失业人员所占比例长期处于较高水平；一户多残家庭、老残一体家庭所占比例逐年上升。他们当中的大多数受教育程度低，综合素质不高，职业技能不足，在市场竞争中处于劣势地位，甚至有较高比例的低收入群体是市场竞争的失败者。现行反贫困制度安排重在保障生存权，通过建立和完善社会安全网保障公民的基本生活。这种保障方式简单易行，保障效果立竿见影，但是单一的现金救助方式忽视了被救助者及其家庭的能力建设，无法帮助他们实现自立自助。对山区贫困问题的研究表明，受教育程度低、劳动参与能力弱等因素导致了低收入群体市场参与率低，并由此形成长期贫困和贫困代际传递；而贫困又进一步降低低收入群体的市场参与率，形成贫困陷阱。①

其次，国家再分配力度有待加强。低收入群体收入来源单一，尤其是最贫困阶层，他们多数没有劳动能力，在第一次分配中处于弱势地位，作为一种转移支付，社会救助直接增加低收入群体的收入，有效弥补第一次分配的不足；另外，部分低收入群体致贫原因是刚性支出超出家庭的承受范围，社会救助对灾难性支出家庭予以补偿，缓解家庭贫困程度，也增加了低收入群体的收入。社会救助制度是政府对低收入群体的财政转移支付，它通过货币或实物的形式，直接或间接地增加了受助者的收入，因而对原有的收入分配格局会产生影响。从总体上看，我

① 郭志仪、祝伟：《我国山区少数民族贫困成因的框架分析——基于市场参与率的视角》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2009 年第 5 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

国社会救助（包括城乡低保、医疗救助和其他救助）支出呈现稳步增长的态势。2001 年，社会救助支出 90.6 亿元，到 2019 年增加到 2281.4 亿元，[①] 增长了 25 倍。社会救助支出占财政支出的比重从 0.48% 上升到 0.9%；教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障及扶贫等方面的财政支出水平占 GDP 的比重从 2003 年的 5.23% 上升到 2015 年的 9.37%，加上社会保险基金支出，其比例为 15.37%。[②] 但是，从总体上看，我国转移支付的力度较弱，与发达国家存在较大差距（2019 年，OECD 国家的平均社会支出水平达到 20%[③]）。

最后，第三次分配作用有待提升。虽然第三次分配并不能让低收入群体实现共同富裕，但是它在促进收入分配方面起到非常重要的作用。近些年来，我国慈善事业稳步发展。《中国慈善发展报告（2020）》显示，到 2019 年，我国社会公益资源总量为 3374 亿元，彩票公益金募集量为 1140.46 亿元，互联网公开募捐、“99 公益日”募捐等约 43 亿元。[④] 这些捐赠资金主要用于扶贫。数据显示，2019 年全国有 4.1 万个社会组织开展了 6.2 万个扶贫项目，投入资金超过 600 亿元。[⑤] 中国慈善联合会发布的《2019 年度中国慈善捐助报告》显示，2019 年全年接收境内外款物捐赠只有 1701.44 亿元人民币，慈善捐赠投向教育、扶贫和医疗三个领域的资金分别为 440.31 亿元、379.02 亿元、272.23 亿元。[⑥]

与发达国家相比，我国第三次分配的规模偏小，对收入分配的影响很小。如：美国 Giving USA Foundation 出版的慈善捐赠报告《Giving USA 2021: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2020》的数据显示，2020 年度，美国慈善机构收到各类捐赠约 4714.4 亿美元，其中个人捐赠 3241 亿美元、基金会捐赠 885.5 亿美元、遗赠 411.9 亿美元、公司捐赠 168.8 亿美元。[⑦] 根据统计，个人捐赠占 GDP 的比排在前五的国家是：美国（1.44%）、新西兰（0.79%）、加拿大（0.77%）、英国（0.54%）、韩国（0.5%），而中国仅只有 0.03%, 在 24 个国家中排在最后一位。[⑧]

## 四、低收入群体实现共同富裕的目标与路径

实现低收入群体共同富裕，首先需要对共同富裕的内涵进行界定，由此才能确定低收入

① 根据《中国民政统计年鉴（2020）》相关数据整理计算所得。

② 关信平：《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》，《中国社会科学》2017 年第 6 期。

③ OECD, *Social Expenditure—Aggregated Data*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG.

④ 杨团、朱健刚：《中国慈善发展报告（2020）》，社会科学文献出版社，2020 年，第 3-7 页。

⑤ 杨团、朱健刚：《中国慈善发展报告（2020）》，社会科学文献出版社，2020 年，第 12 页。

⑥ 中国慈善联合会：《2019 年度中国慈善捐助报告》，中国公益慈善项目交流展示会官网：http://www.cncf.org.cn/storage/ueditor/file/2020/09/19/39c9155e41612e431eb076253d1777ec.pdf。

⑦ *Giving USA 2021: In a Year of Unprecedented Events and Challenges, Charitable Giving Reached a Record $471.44 Billion in 2020*, https://philanthropy.iupui.edu/news-events/news-item/giving-usa-2021:-in-a-year-of-unprecedented-events-and-challenges,-charitable-giving-reached-a-record-$471.44-billion-in-2020.html?id=361, 2021-6-15.

⑧ 这 24 个国家分别是：美国、新西兰、加拿大、英国、韩国、新加坡、印度、俄罗斯、意大利、荷兰、澳大利亚、爱尔兰、德国、瑞典、奥地利、芬兰、日本、法国、挪威、瑞士、西班牙、捷克、墨西哥和中国。参见 Charities Aid Foundation, *Gross Domestic Philanthropy: An International Analysis of GDP, Tax and Giving*, https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-policy-and-campaigns/gross-domestic-philanthropy-feb-2016.pdf.



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

群体共同富裕的目标。可以确定的是，低收入群体共同富裕首要目标是达致富裕，然后才是缩小与平均收入的差距。基于此，需要采取适合低收入群体特征的措施，最终达致共同富裕的目标。

### （一）低收入群体共同富裕目标

早期学者在研究邓小平共同富裕思想[①]时，将共同富裕理解为群体之间收入差距缩小的过程，如：陈德华认为共同富裕是“富的越富”，“穷”与“富”缩小差距的过程；[②]宋涛认为共同富裕是在生产发展的基础上增加社会产品的产量，逐步增加全国人民的收入的过程。[③]党的十九大报告提出共同富裕的目标之后，学者对共同富裕理解超越了收入范畴。如：张来明、李建伟认为共同富裕包括了收入分配公平、基本公共服务均等化、机会均等、健康公平及资源普惠；[④]杨宜勇认为共同富裕包含了全民共富、共创共建、全面富裕、共同致富能力和逐步富裕；[⑤]刘培林等人进一步扩展了共同富裕的内涵，包括：政治内涵，即国强民共富的社会主义社会契约；经济内涵，即人民共创共享日益丰富的物质财富和精神成果；社会内涵，即中等收入阶层在数量上占主体的和谐而稳定的社会结构；[⑥]陈丽君等人认为共同富裕具有发展性、共享性和可持续性三大特征，并由此构建了包含 3 项一级指标、14 项二级指标、81 项三级指标的共同富裕指数模型。[⑦]分析“富裕”词义，是指财物充裕丰富或经济宽裕，其核心词义在于钱财充足，因此收入是衡量“富裕”的关键性指标。而上述越来越多的指标已经远远超越了“富裕”含义，涵盖了公共服务、社会权利甚至政治权利，导致共同富裕的目标复杂化。为此，需要化繁为简，回归本意，即：解决了温饱，能够维持简单再生产，达到社会所公认的基本生活水平的一种状态，且收入差距逐步缩小。基于上述理解，制定低收入群体共同富裕的目标就变得简单，即：一是让低收入群体达到富裕；二是缩小低收入群体与社会平均收入的差距。

从某种意义上说，富裕是一个相对的概念，具有时空性。为简便计，在此不去制定低收入群体富裕的绝对收入水平，而以相对标准为重点制定低收入群体的共同富裕目标。回顾 2000—2019 年收入发展趋势，城镇人均可支配收入从 6280 元增长到 42358.8 元，年均增长率 10.60%；而城镇低收入户（20%）的人均收入从 3132 元增长 15549.4 元，年均增长率只有 9.34%，城镇人均可支配收入与低收入户（20%）的收入差距从 2.01 倍上升到 2.72 倍；农村人均纯收入 2253.4 元增加到 16020.7 元，年均增长率接近 11%，农村低收入户（20%）人均纯收入从 802 元增加到 3319.7 元，年均增长率不到 9%，农村人均纯收入与低收入户（20%）

① 参见陈中玉：《论邓小平同志的共同富裕思想》，《理论探讨》1994 年第 5 期；徐海茳：《邓小平“先富后富共同富”思想的哲学思考》，《当代世界社会主义问题》1994 年第 1 期；吴广良、吴国柱：《论邓小平共同富裕思想》，《南京政治学院学报》1994 年第 1 期。

② 陈德华：《社会生产力、市场经济、共同富裕与公有制》，《经济学动态》1998 年第 1 期。

③ 宋涛：《学习邓小平关于社会主义本质的理论》，《经济评论》1998 年第 1 期。

④ 张来明、李建伟：《促进共同富裕的内涵、战略目标与政策措施》，《改革》2021 年第 9 期。

⑤ 杨宜勇、王明姬：《更高水平的共同富裕的标准及实现路径》，《人民论坛》2021 年第 23 期。

⑥ 刘培林等：《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》，《管理世界》2021 年第 8 期。

⑦ 陈丽君等：《共同富裕指数模型的构建》，《治理研究》2021 年第 4 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的收入差距从 2.81 倍上升到 3.76 倍。而城镇低收入户（20%）与农村低收入户（20%）的收入差距从 3.9 倍上升到 4.7 倍。因此制定低收入群体共同富裕的最低收入标准，既要缩小低收入群体与社会平均收入的差距，也要缩小城镇低收入群体与农村低收入群体的差距。为此设定三个目标：到 2035 年，城镇低收入户（20%）与城镇平均收入的比降到 2 倍以下，农村低收入户（20%）与农村平均收入的比降到 2.5 倍以下，城镇低收入户（20%）与农村低入户（20%）的收入比降至 3 倍以下。假设居民收入增长为 5%，[①] 则城镇低收入户（20%）的年均收入增长率应达到 7%（即超过平均收入 2 个百分点），农村低收入户（20%）的年均收入增长率 8.3%（即超过平均收入 3 个百分点以上）。城乡低收入户（20%）收入增长目标预测如图 3 所示。

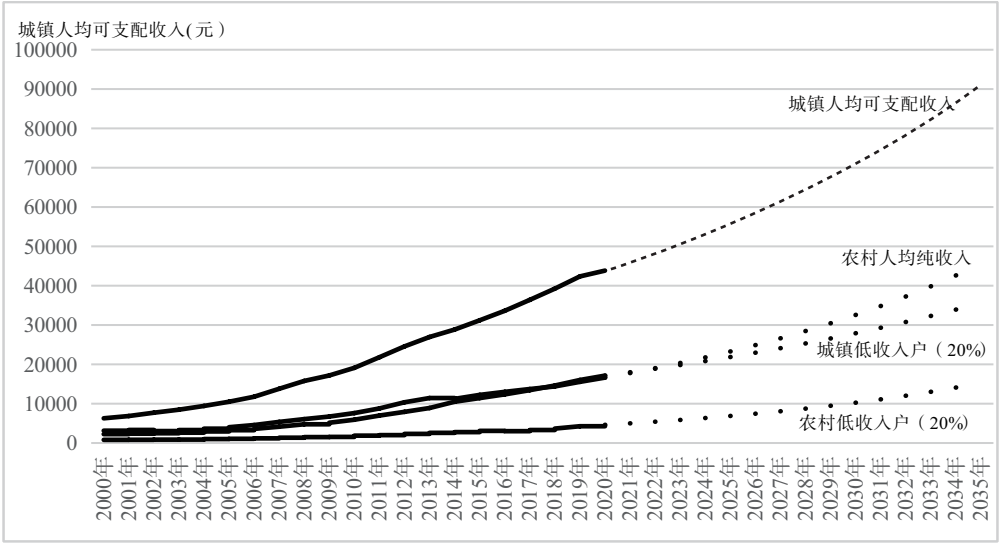


**图 3　城乡低收入户（20%）收入增长目标预测**

2019 年，城镇低收入户（20%）人均可支配收入为 15549 元，农村低收入户（20%）的人均可支配收入为 4263 元，按上述目标发展，到 2035 年，城镇低收入户（20%）人均可支配收入为 45562 元，农村低收入户（20%）的人均可支配收入为 15266 元，农村低收入群体与农村平均收入的差距降至 2.3 倍，城镇低收入户（20%）与城镇平均收入的差距降至 2 倍，城镇低收入户（20%）与农村低收入户（20%）的差距降到 3 倍。

### （二）低收入群体实现共同富裕的路径

结合低收入群体特征，从以下三个方面入手，促进低收入群体共同富裕：

一是帮低收入群体“挣钱”，通过劳动创造美好生活。通过市场获得收入，通过劳动创造财富，是个人和家庭摆脱贫困、进入小康、迈向富裕最重要的途径，是低收入群体实现富裕的

① 2021 年 3 月 11 日第十三届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出：“‘十四五’期间，居民人均可支配收入增长与国内生产总值增长基本同步”。“受多种因素的影响，‘十四五’期间，国内生产总值增长率处于 5%—5.5% 之间”。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

主要途径。首先，加大低收入群体人力资源开发，提升市场竞争能力。研究表明，家庭在教育方面的花费能显著降低其贫困的脆弱性，而且对贫困家庭的降低程度大于非贫困家庭；[①] 教育支出对农民增收的影响远高于其他扶贫举措。[②] 因此，要把低收入群体人力资源开发放在实现共同富裕的第一位，政府要大幅度增加教育与职业培训投入，尤其是对失业者和有劳动能力的无业者，要重点加强其职业技术培训，提升劳动参与率。

其次，大力开发公益性就业岗位，创新就业形式。各地开发绿色生态类、社区服务类公益性岗位，实现一人就业、全家脱贫的目标。随着生活质量的提升，公众对对托幼养老助残服务类需求快速增加，社会服务人才较为缺乏，为此，政府加大购买服务和公益性就业岗位开发力度，吸引低收入群体就业，达到一举两得的目标，既改变了基本公共服务供给不足的问题，同时也增加了低收入群体的收入。

最后，改革福利制度，提升就业回报率。包括：针对劳动年龄段有就业能力的福利受益者，改无条件救助为有条件受益（受益与培训挂钩、限制受益时间、降低福利待遇）；对有劳动能力的低收入群体强化就业救助优先原则，将主动就业、主动创业或积极履行就业培训的义务作为接受救助的前提条件。[③] 同时，构建正向的就业激励机制，对主动就业、主动创业或积极接受就业培训的受助者给予物质和精神双重奖励，即额外发放一定期限的救助金并报销其找工作的开销；对那些在安排专业社工做动员后仍拒不参加培训、不主动就业、两次以上拒绝职业介绍者，降低最低生活保障待遇，甚至取消某些项目的救助资格。

二是替低收入群体“省钱”，减轻家庭刚性支出负担。完善公共服务体系，减轻个人或家庭刚性支出负担，不仅是降低贫困发生风险的主要措施，也是低收入群体实现富裕的主要渠道。目前，需要从以下几个方面入手减轻低收入群体支出负担：首先，改革医疗保障制度，减轻自负医疗负担。近些年来，针对因病致贫问题，上至中央、下至乡镇，采取了一些措施，收到较好效果。但是这些措施主要针对建档立卡贫困户、民政救助对象等特定群体实施的优惠性保障，难以解决贫困边缘的因病致贫问题，并造成了群体之间的不公平。为此，一方面要加强城乡居民医疗保险财政投入力度，扩大医疗保险报销范围，提升基本医疗保险报销比例；另一方面要加大医疗救助力度，扩大医疗救助覆盖面，优化针对低收入群体的医疗特惠政策，引导社会力量设立专项医疗救助基金，资助低收入群体参加社会医疗保险和商业性医疗保险。

其次，加大住房保障力度，减轻家庭住房支出。目前，城镇低收入家庭住房负担占家庭支出的比例过高，现行具有“生产型社会政策”特征[④] 的住房保障政策对最低收入家庭减轻住房负担的效益并不显著，同时也让夹心层处于尴尬地位。[⑤] 为此，需要改进现行住房保障政策，

① 斯丽娟：《家庭教育支出降低了农户的贫困脆弱性吗？——基于 CFPS 微观数据的实证分析》，《财经研究》2019 年第 11 期。

② 彭妮娅：《教育经费投入对贫困地区农民收入影响的实证》，《统计与决策》2021 年第 3 期。

③ 李成威、于雯杰：《激励性就业扶贫机制构建：德国哈茨法案的启示》，《财政科学》2019 年第 8 期。

④ 王晶、江治强：《住房保障与城镇困难家庭的住房负担》，《东北师大学报（哲学社会科学版）》2019 年第 6 期。

⑤ 潘雨红等：《重庆市公租房配租效率实证研究》，《重庆交通大学学报（自然科学版）》2014 年第 5 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

包括：出台住房保障法，完善住房保障法律体系；大力发展政策性租赁住房以及共有产权房，探索多样的保障性住房模式，形成多层次住房保障体系；完善收入调查机制，严格保障性住房申请、准入和退出机制，保障住房分配的公平性；建立多元化的住房保障供应体系，完善住房保障信息系统，加大住房保障资金保障力度。

最后，完善照料服务体系，减轻照料负担。完善长期护理保险制度，建立低收入群体参保补贴制度，提高低收入群体长期护理保险参保率；统一残疾与失能认定及评级标准，整合评估体系，促进残疾人托养照料、重度残疾人护理补贴与长期护理保险的政策衔接。遵循“基本公共服务 + 产业化”的思路，对特困供养人员、失独老年人、低收入家庭中的失能（残疾）老年人由政府承担兜底养老服务责任；针对一般家庭中的残疾、失能、高龄老年人的长期护理照料需求，建立以家庭照护为主、政府承担基本养老服务责任、社会主体广泛参与的社会化服务模式。全面建立适度普惠型儿童福利制度，将受助对象从孤残儿童向困境儿童扩展，并最终覆盖全体儿童；按照“分层推进、分类施保”的原则和要求，创建多层次儿童福利服务体系，包括孤儿福利服务、特殊困境儿童福利服务、困难家庭儿童福利服务和普惠性儿童福利服务。建立残疾人全生命周期护理照料体系，以低收入、重度残疾人为主要服务对象，为其提供托残照料服务，实现“托养一个人，解放一群人，致富一家人”。

三是给低收入群体“发钱”，增加低收入群体的转移支付收入。首先，改进低保制度，提高低保标准，扩大低保覆盖面，包括：建立全国统一的低收入线制度，由国家统计局每年进行调整并发布；各省市参考全国低收入线制定本地区的最低生活保障标准，但不得低于全国低收入线；改革“补差”制度，将资格线与救助标准分离，本地低收入线只做为低保资格线，根据家庭贫困等级确定领取的低保标准；改革低保财政体制，中央财政承担至少 80% 以上的财政责任，上移管理权，由中央对地方低保项目进行考核。

其次，建立全国统一的最低养老金制度。2019 年，全国城乡居民养老金的平均水平为每人每年 1942.56 元，合计每人每月 162 元，远低于当年的城乡居民最低生活保障水平。为此建议整合城乡居民养老金、高龄老年津贴制度，建立全国统一的最低养老金制度，由人力资源和社会保障部统一发布，待遇标准应不低于全国统一的低收入线；各地根据全国最低养老金制定适合本地的最低养老金标准，但不得低于全国最低养老金。全国统一的最低养老金由中央财政负责，地方增加的部分由地方财政承担。

最后，建立家庭津贴制度。福利国家普遍建立了家庭津贴制度，其中儿童津贴是家庭津贴中最为普遍的一种项目，国家通常会给所有养育儿童的家庭发放儿童津贴。[①] 目前，我国建立了高龄老年津贴、残疾人护理补贴制度，少数地区开始发放育儿补贴金，但是从总体上看，我国家庭津贴制度处于起步阶段，还需要进一步完善。建议：针对困境老年人、困境儿童和重度残疾人，建立家庭照顾津贴制度；在全国层面建立普惠性育儿津贴制度，减轻家庭育儿负担；

① 姚建平：《为什么要给予儿童现金补贴？》，《群言》2019 年第 12 期。



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

将困难残疾人生活补贴改为伤残生活津贴，大幅度扩大津贴受益范围。

**（三）低收入群体实现共同富裕要处理好的几对关系**

一是个体与群体的关系。低收入群体共同富裕是指整个群体而言的一种生活状态，这个群体并没有一个精准的范围边界。从扶贫的角度看，低收入群体指的是家庭人均收入低于国家划定的扶贫标准的个人或家庭，通过多年的精准脱贫，这一群体已摆脱了绝对贫困状态；从社会救助的角度看，低收入群体包括了特困供养人员、低保对象、低保边缘对象以及地方政府规定的其他困难群体；国家统计局在进行收入调查时则将所有调查户按人均可支配收入水平从低到高顺序排列，平均分为五个等份，处于最低 20% 的收入群体为低收入组。在低收入群体共同富裕问题研究中，应以收入五等份为标准确定低收入群体的边界范围，以此为重点人群制定社会政策。值得注意的是，群体共同富裕指标不能应用于每个个体，群体的共同富裕并不要求每个个体都达到“富裕”的标准，或者说，实现了低收入群体共同富裕的目标，也仍然有部分人群生活在相对贫困状态之中，而社会政策则要关注这些重点人群，采取有力措施保障其基本生存。

二是权利与义务的关系。当代政府的一项基本职责是保障公民的基本生存，但是政府对个人的生活保护应尽多大的责任是一个值得探索的问题。自党的十八大以来，党和政府对人民所关心的问题积极做出回应，做好民生领域的保障工作，对社会救助工作做出一系列决策部署，取得了巨大成就，切实为老百姓织密、织大民生保障安全网。但是也产生了一些问题，其中国家与个人义务的不对等，使以低保为门槛的政策叠加效应逐渐显现，造成“福利悬崖”“福利依赖”。为此，在实现共同富裕的过程中，首要任务是明确政府的责任边界：一方面要坚持以人民为中心、全心全意为人民服务的宗旨，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，不断满足人民群众对美好生活向往的愿望，逐步提升人民生活水平；另一方面要坚持有所为、有所不为的原则，以维护社会公正为原则，促进分配正义，保障权利均等，逐步实现公民与日俱增的社会权利；在此基础上，基于“优先规则”（priority rules），完善社会安全网，保护最少受惠者的最大利益，并尊重个人对消极公民权利的选择自由。基于中国仍然是一个发展中国家的基本国情，残补型的福利道路仍然是最佳选择，或者说，只有当非个人原因或不可抗力陷入困境，政府才有责任提供基本生存保障。而对于个体来说，政府理应保障其自由选择（积极公民权或消极公民权）的权利，但是个体也应该为自己的选择结果负责，个人对自己及家庭应负起最主要的责任，个人权利的获得需要先承担起应负的责任与义务，尤其是经济成功只能通过个体的努力和辛勤的汗水换来，而不能依靠政府的分配而获得；个人理所应当享受的权利只限于基本生存保障权和机会均等权。

三是市场、国家和社会的关系。实现低收入群体共同富裕，需要三次分配共同发力。追求美好生活，并为此付出努力，理所当然是个人的首要责任；同时，现代国家的一个重要职能是保障所有公民的基本生存，满足人民不断增长的对美好生活的向往；而社会是一个连带体，“先富”也有责任带动“后富”。在实现低收入群体共同富裕的过程中，要处理好市场、国家和社



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

会的关系。政府固然有保障个人及家庭基本生活的责任和义务，但是中国仍然是一个发展中国家，在短期内建立起高水平的福利体制是不切实际的，因此第二次分配在实现低收入群体的共同富裕的过程中只能起到托底作用，或者说在实现共同富裕的过程中，政府只能让公民维持基本的生存或有尊严有质量的生活。而第三次分配固然在调节收入分配中起到一定作用，但是即使在慈善较为发达的美国，巨额的慈善捐赠也未能让穷人摆脱困境，相反它在一定程度上固化和延续了不平等状态，[①] 更谈不上通过第三次分配实现低收入群体的“富裕”目标。因此，“富裕”的责任主体在个人，个人只有通过自己的付出才能过上美好生活；而“共同”的责任主体则在国家，包括：建立公平公正的初级分配市场，在关注效率的同时，兼顾公平性，打破资源垄断局面，改变“亲资本、疏劳工”政策，支持劳动致富；打破身份、户籍界限，实现公共服务均等化，确立公民权利，逐步缩小第二次分配差距。而社会在低收入群体实现共同富裕的过程中发挥补充作用，政府要引导慈善捐赠投向低收入群体，引导社会志愿力量帮扶低收入群体发展生计，增强其可持续发展能力。

## 五、结语

共同富裕是社会主义的本质要求，党和国家实现共同富裕的目标一直未变。改革开放以后，解放和发展生产力成为党和国家的根本发展战略，国家采取“三步走”发展战略和“先富”带“后富”的发展策略探索共同富裕之路。通过开展大规模、有计划、有组织的扶贫开发，建立完善兜底保障制度，实施收入倍增计划，实施精准脱贫战略，全面消除了绝对贫困现象，实现了低收入群体全面进入小康社会的目标。

全面建成小康社会为推动共同富裕奠定了坚实基础，但是低收入群体实现共同富裕面临较大的挑战，不仅表现在全面脱贫之后我国仍然存在数量庞大的低收入群体，更表现在他们与新时代富裕的目标存在较大差距。更加严峻的是，虽然不同收入群体的收入均得到较快增长，但是低收入群体与社会平均收入的差距总体上有拉大趋势。因此，实现低收入群体的共同富裕，关键任务有两个方面，即：实现低收入群体收入的快速增长，缩小低收入群体与其他群体的收入差距。要实现上述目标，一方面需要提升低收入群体的市场竞争力，提升劳动参与率，通过劳动实现对美好生活的追求；另一方面需要完善公共服务体系，减轻低收入群体在医疗、生活照料、住房等方面的刚性支出压力；同时，需要进一步加强转移支付力度，提高对特殊群体的保障力度。

① Maclean Mairi, et al., "Elite Philanthropy in the United States and United Kingdom in the New Age of Inequalities," *International Journal of Management Reviews*, 2021, 23(3).



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

# Research on the Common Prosperity of the Low-income Population

Yang Lixiong

(Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** China has completely eliminated absolute poverty, with low-income groups entering a well-off society in an all-round way. However, low-income groups are still facing difficult living conditions, with incomes significantly below the average. To drive common prosperity, it is necessary to substantially raise the income of low-income groups and gradually narrow the income gaps. To this end, the following measures are proprosed. First, to help low-income groups "make money", that is, improve the competitiveness of the low-income groups in the labor market and increase their labor participation rate. Second, help low-income groups "save money", that is, improve public services and reduce the rigid expenditures of low-income groups in healthcare, care services and housing. Third, "give money" to low-income groups, that is, improve the Dibao scheme, establish a minimum pension scheme and family allowance scheme, and strengthen income security for low-income groups through transfer payments.

**Key words:** low income groups; common prosperity; income gap

（责任编辑：李　莹）



(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net