

# 共同富裕愿景下四次分配的 总体目标、制度安排与作用机制

雷明

**摘要** “十四五”规划提出发挥三次分配作用、发展慈善事业以及改善收入和财富分配格局,引发社会广泛关注。可以说,三次收入分配是缩小收入差距、实现共同富裕的一种新措施。在新的发展阶段,如何进一步完善收入分配制度的共同富裕性显得十分重要。统筹构建以初次分配为基础、再分配为重要补充、鼓励发展三次分配,健全四次分配的收入分配制度是当务之急。在四次分配制度中,初次分配环节既要在充分尊重市场规律的基础上着重打造好提高低收入者市场参与能力的内源机制,又要从市场环境和法律法规入手,建构起维护低收入者市场权益的外源机制。再分配环节一方面要发挥再分配对收入的调节作用,使财税政策直接用于减轻低收入者负担,提供基础公共服务和社会兜底保障,另一方面要为发展产业、吸引社会投资等创造激励条件,打造“缩小收入差距、实现共同富裕”格局。在第三次分配中,缩小收入差距、实现共同富裕的关键在于设计好相关政策措施并借助互联网力量让慈善捐赠多起来、让慈善捐赠真正服务于“缩小收入差距,实现共同富裕”,把慈善捐赠用好用活。第四次分配着重解决的则是如何借助社会力量长期助力低收入者持续增收的问题,在为低收入人群提供基本生活保障的同时,又提高他们持续增收、改善生活的意愿,增强自身积极性、行动可能性以及参与感、获得感。

**关键词** 收入分配制度;共同富裕;贫困劳动力;公益性岗位;慈善捐赠;中国式现代化

**中图分类号** C911;C913 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2023)05-0017-11

**基金项目** 国家社会科学基金重大项目(19ZDA002);国家乡村振兴局2021年脱贫攻坚和乡村振兴专题案例总结项目(TC210F06R/15)

在党的二十大报告中,习近平特别指出:“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”<sup>[1]</sup>中国式现代化的本质要求就是坚持中国共产党领导,坚持中国特色社会主义,实现高质量发展,发展全过程人民民主,丰富人民精神世界,实现全体人民共同富裕。

共同富裕是新时代、新阶段发展的主目标,是社会主义的本质要求,同样是中国式现代化的根本特征。“十四五”规划提出,要完善再分配机制,加大税收、社保、转移支付等调节力度和精准性,合理调节过高收入,取缔非法收入;发挥三次分配作用,发展慈善事业,改善收入和财富分配格局。2021年8月17日召开的中央财经委员会会议再次提到三次分配,引发社会广泛关注。可以说,三次收入分配是对缩小收入差距、实现共同富裕问题的一种重新认识。

随着脱贫攻坚之战如期完成,消除收入差距、实现共同富裕成为新阶段时代主题,如何进一步完善收入分配制度就变得十分重要。可以说,探索新阶段收入分配制度安排和作用机制,对巩固脱贫攻坚成果,推进中国式现代化共同富裕战略具有重要的意义。正基于此,本文围绕收入分配缩小收入差距、实

现共同富裕主题,在三次分配理论上,基于中国消除收入差距、实现共同富裕实践,提出并系统性地阐释了四次分配在实现缩小收入差距、推动共同富裕进程中的目标诉求、制度安排与作用机制。

## 一、四次分配的总体目标

缩小收入差距、实现共同富裕,从收入分配来讲,就是要从整个收入分配体制入手,统筹考虑既有的收入差距问题,认真研究和探索如何通过建构有效的收入分配制度架构和作用机制,增加低收入者的合法收入,促进资源向低收入地区和低收入人口倾斜。

按照三次收入分配理论,初次分配是指存在于经济组织单位内部的分配,即根据各生产要素在经济活动中发挥的效率和价值贡献带来总收益的多少而进行的分配,通俗地讲,高效率的经济活动和更多的价值贡献才能获得高回报。再分配是指在初次分配的基础上,政府通过税收、政策、法律等措施,调节各收入主体之间现金或实物的分配过程,即对要素收入再次调节的过程。再分配过程中,更强调对公平的重视,通过政府对收入分配的调节职能,调节收入差距过大的问题。而在初次分配和再分配基础上的三次分配,是指所有自然人、法人或社会团体自愿捐赠一部分收入的行为,即所有的社会捐赠行为。

市场经济中,初次分配是收入分配中最为基础性的分配关系,强调的是市场的作用,更主要遵循效率和价值贡献原则。再分配是对初次分配的补充,可解决市场失灵问题。三次分配是在市场和政府双失灵情况下,对国民财富进行的又一次分配。在以社会捐赠为主要内容的三次分配中,相当一部分的资源直接被投入公益慈善事业当中。公益慈善组织被称为区别于市场和政府的三部门,对包括低收入者在内的弱势群体具有天生的关注与关怀,并且公益慈善组织信息灵敏、行动灵活的特点,使其能够在初次分配和再分配双失灵的地带发挥作用。

基于脱贫攻坚实践,本文在此提出“四次分配”概念,所谓“四次分配”是在脱贫攻坚过程中出现的一个特色分配环节,即针对有劳动能力的贫困户,将部分补贴从以往的无偿给予变为现在的有偿发放,将补贴、补助变为奖金、工资,鼓励有能力的贫困户通过提供劳务来获得这部分收入。

四次分配与前三次分配既有相似之处又有区别,可视为前三次分配的混合。从分配原则来看,市场机制在初次分配中发挥主导作用,在四次分配中低收入劳动力虽同样需要将劳动这一生产要素投入生产环节中才可获得收入,但四次分配中的劳动力市场是一个向低收入劳动力倾斜的不完全竞争市场,具有鲜明的公益性。与政府主导的再分配和社会力量主导的三次分配相比,四次分配的资金虽有相当一部分来自政府财政支出和社会捐款,但再分配、三次分配与四次分配的运作方式显著不同。再分配、三次分配中低收入者无偿获得收入,在四次分配中则不然。四次分配鼓励低收入户付出劳动来换取福利,又保护低收入户免受竞争市场的不确定性影响。四次分配在为低收入者提供保障的同时,又避免助长“等、靠、要”的思想,既考虑到了低收入人口的实际困难情况,又有助于提高缩小收入差距、实现共同富裕资金的使用效率,激发低收入者内生的脱贫动力,是我国缩小收入差距、共同富裕工作转向可持续发展方向的表现。设立公益性岗位是四次分配的常见做法,在脱贫攻坚过程中,公益性岗位被用于安置就业困难的贫困劳动力,以往无偿发放的补贴则变成就业者的工资和奖金。可以说,缩小收入差距、实现共同富裕收入分配就是四次分配的总目标。

## 二、四次分配的制度安排

收入分配制度作为收入分配交易规则总和,是以规则和条文体现出来的各个分配主体之间的关系。它为人们提供了一种能够使各主体相互合作,并由此获得额外收入,同时影响法律或产权变迁的机制保障。可以说,有效的制度安排是发挥收入分配在缩小收入差距、实现共同富裕作用的根本保障。

### (一) 基本分配制度

我国实行“按劳分配为主体、多种分配方式并存”的基本分配制度,是以马克思主义收入分配理论为

基础,对中国具体实际情况的经验总结与成功探索;是形成合理收入分配格局,提高低收入人口收入水平,发挥初次分配作用的制度保障。

马克思的劳动价值论认为劳动是价值创造的唯一来源,其他生产要素只是劳动创造价值的外在条件。相应地,劳动就是收入分配的唯一尺度。基于对马克思主义经典文本和苏联具体实践的参考,自中华人民共和国成立至1978年间,我国在社会主义计划经济体制下对个人消费品实行按劳分配。由于对当时生产力水平的认识不到位,从社会主义改造后期开始,平均主义大锅饭、生产关系与生产力水平不相匹配等问题逐渐严重阻碍国民经济增长。当代中国需要构建与相对落后的生产力水平相适应的收入分配制度,要让收入分配制度能够为全社会提供创造财富的动力。

党的十一届三中全会后,中国的分配制度突破了单一的按劳分配,开始逐步探索如何协调按劳分配和按生产要素分配之间的关系。党的十四届三中全会提出允许属于个人的资本等生产要素参与分配;党的十五大提出要坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度,并且要将按劳分配与按生产要素分配相结合;党的十七大报告肯定了居民私人财产在收入分配中的合理地位,鼓励让更多群众拥有财产性收入;党的二十大报告再次强调要完善分配制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存,规范收入分配秩序,规范财富积累机制。

根据马克思主义的劳动价值论,由于只有劳动创造价值,因此全部的新增价值都应归劳动者所有,而在按生产要素分配当中,劳动与资本、土地都属于生产要素,因而劳动者只获得维持劳动力再生产的劳动报酬,剩余价值被分割为利息、地租由资本所有者与土地所有者获得。作为唯一价值来源的劳动与仅作为生产要素之一的劳动之间存在本质区别,导致按劳分配和按生产要素分配在理论上不同。但是这两种分配方式是基于不同的生产资料所有制而存在的,因此随着我国创新性地提出“公有制为主体,多种所有制经济共同发展”的基本经济制度,“按劳分配为主体,多种分配方式并存”的分配制度也就应运而生,在公有制经济内仍然坚持按劳分配,而在非公有制经济中则按照劳动、资本、土地、技术等生产要素的贡献进行分配。

中国特色的分配制度是对马克思主义分配理论的创造性继承。坚持按劳分配为主体强调了劳动者在财富创造中的主体地位,为劳动者共享经济发展成果提供了制度性保障。在社会主义初级阶段,肯定资本、土地、技术的贡献有助于激发全社会创造财富的热情,提高生产力水平。

## (二) 税收制度和财政公共支出制度

我国现行的财税制度为政府对国民收入进行再分配提供了制度框架,其中个人所得税制度、政府转移性支付制度、政府间财政转移支付制度在再分配缩小收入差距、实现共同富裕当中具有重要作用。就微观层面而言,通过再分配缩小收入差距、实现共同富裕,就是要降低低收入者的税负,同时加大对困难群体的转移性支付,增加其可支配收入。就宏观层面而言,通过再分配缩小收入差距、实现共同富裕,则要增强低收入重点地区的财政实力,向经济欠发达地区注入缩小收入差距的资金。

税收是政府获得财政收入的主要手段,税收对实现共同富裕的重要性可从两方面理解:一方面,在累进税率下,低收入人群相对于高收入人群而言承担了更少的税收,是另一种意义上的收入增加;另一方面,税收为政府进行转移支付、提供公共服务提供了物质基础。最优税收理论认为,一项合理的税收制度应当能够兼顾资源配置的效率和收入分配的公平,其内容包括最优商品税、最优所得税以及商品税和所得税的融合<sup>[2]</sup>(P178-184)。在商品税方面,我国主要设置了增值税、消费税和营业税制度;在所得税方面,我国主要设置了个人所得税和企业所得税制度,其中又以个人所得税对低收入者的影响最为直接。《个人所得税法》《个人所得税法实施条例》(国务院令第707号)对个人所得税的征收范围与标准做出了安排,合理的累进税率在减轻低收入者税负的同时调节了过高收入,体现了税收的公平原则。一般认为,商品税更侧重于效率目标的实现,所得税则更侧重于公平目标的实现,但目前我国税收制度以商品税为主,所得税占比不高,随着经济的发展和居民收入的提高,商品税和所得税的比例需要适时调整。

各项税收和非税收入共同构成了国家财政收入,财政公共支出就是政府利用这部分资金提供公共服务、履行政府职能的活动。公共支出可划分为政府购买支出与转移性支出,前者指政府直接市场中购买商品或劳务的行为,后者指政府无偿地将资金转移给受益者。政府的转移性支出是资源在社会成员间有针对性的转移,直接影响低收入人口的收入情况。

政府转移性支出的主要内容为社会保障支出和财政补贴。政府对社会保险、社会救助、社会优抚和社会福利的投入构成社会保障支出,社会救助制度和社会福利制度在减少低收入方面的作用最直接,以政策兜底形式为低收入者提供最低生活保障。中国政府于1999年颁布《城市居民最低生活保障条例》(国务院令第271号)、于2007年发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发[2007]19号),基本建立起了社会救助制度;随着丧失劳动能力的孤寡老人、残障人士和孤儿在低收入人口中占的比例越来越大,以2006年颁布的《农村五保供养工作条例》(国务院令第456号)等法律法规确定的社会福利制度,能够为上述特殊困难群体的生活提供基本保障。

财政补贴是政府转移性支出的另一种形式,其按照生产、生活活动分类设置,如农业补贴、教育补贴等。与最低生活保障不同,政府可以通过补贴引导低收入者参与某项具体的经济活动或社会活动,以实现具体的政策目标。如对低收入者子女的教育补贴,旨在鼓励低收入者提高文化程度,进行人力资本投资;农业保险补贴旨在缓和农业生产的波动性,避免农户因灾致贫。财政补贴的存在,能为实施其他缩小收入差距、实现共同富裕政策创造有利条件。

我国1994年的分税制改革对中央和地方政府的财权与事权进行了划分,确定了中央和地方政府的收入范围和职能范围。由于各地经济发展水平不同,地方政府之间的财政能力就存在差异。中西部经济欠发达地区是低收入的重点地区,但这类地区的政府往往财政能力较弱、征税能力不强,单凭地方财政收入无法为缩小收入差距、实现共同富裕提供充分的财政基础。政府间财政转移支付制度能够缓解各地发展不均衡、地方政府财权事权不一致的矛盾。目前我国中央对地方的转移支付体系包括税收返还、一般性转移支付和专项转移支付,利用政府间的财政转移支付制度,做好国民收入在地方的再分配,有助于增强中西部地区财力、拉动低收入地区经济增长、帮助低收入地区实现共同富裕。

### (三) 慈善捐赠制度

我国于2016年9月正式实施的《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)对慈善捐赠的定义、捐赠人的权利与义务、受捐者的权利与义务等作出了规定。除此之外,《慈善法》对于如何促进慈善捐赠也进行了一些探索,主要的手段为税收优惠。该法第九章第80条、第81条规定慈善捐赠的捐赠者和受捐者依法享受税收优惠。财税部门则对此进行了细化和落实,如允许企业大额捐赠连续几年结转扣除(一次捐赠,抵扣四年),股票捐赠人以历史成本确定转让收入等<sup>[3]</sup>(P109-115)。除税收优惠以外,该法第九章第90条还规定“捐赠人对其捐赠的慈善项目可以冠名纪念”。

鼓励慈善捐赠,不仅可以从捐赠者着手,还可以从受捐者角度出发,鼓励并规范慈善组织基于慈善宗旨开展募集财产的活动。《慈善法》的一大亮点在于在一定程度上放开了公开募捐的范围。《慈善法》出台前,只有少数几家取得公开募捐资格的基金会能够开展面向社会全体公众的募捐活动,这不利于慈善捐赠规模的扩大。而《慈善法》施行后,不具有公开募捐资格的个人或组织可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作以达成慈善的目的,并由该慈善组织开展公开募捐活动并管理所得款物,项规定有助于激发社会范围内慈善募捐和慈善捐赠的热情。

但需要明确的是,慈善捐赠针对的是整个公益慈善事业,要让其在缩小收入差距、实现共同富裕过程中发挥更大作用,则需要进一步引导慈善资源向缩小收入差距、向扶贫济困领域倾斜。因此《慈善法》第九章第80条明确指出“国家对开展扶贫的慈善活动,实行特殊的优惠政策”,具有明显的政策导向。

在缩小收入差距、实现共同富裕过程中,尽管《慈善法》的颁布和实施为我国慈善捐赠提供了可依凭的法律基础,然而因其是一部原则性、纲领性的法律,难免缺乏针对性和具体性。基于地方层面的实证

研究表明,受不完善的制度限制,公益慈善组织参与虽有成效但仍十分有限,地方政府需要进一步加强适应当地情况的规则和制度建设<sup>[4]</sup>(P72-76)。因此,《慈善法》第九章第77条规定“县级以上人民政府应当根据经济社会发展情况,制定促进慈善事业发展的政策和措施”。各地政府应当把握这一活动空间,充分发挥自主能动性,推动慈善捐赠的发展,为社会力量参与提供良好的制度环境。

#### (四) 公益性岗位制度及公益性就业制度

设立公益性岗位是四次分配的常见做法,公益性岗位被用于安置就业困难的低收入劳动力,以往无偿发放的补贴则变成就业者的工资和奖金。脱贫攻坚过程中,我国人力资源和社会保障部(以下简称“人社部”)、财政部于2018年8月联合印发的《人力资源社会保障部财政部关于进一步加大就业扶贫政策支持力度,着力提高劳务组织化程度的通知》(人社部发[2018]46号)提到要通过公益性岗位实现托底安置,要求各地利用各类资金积极开发保洁保绿、治安协管、乡村道路维护、山林防护、孤寡老人和留守儿童看护等公益性岗位,鼓励贫困村利用村集体收益开发公益性岗位,这些公益性岗位应当优先用于安置贫困劳动力。

通过设立公益性岗位,建立健全公益性岗位制度,实行以奖代补,能够更好地提高低收入户的参与感、获得感。随着共同富裕目标的深入,剩余低收入人口具有老龄化、识字率低等特征,无法适应市场经济中的竞争关系,低收入程度向深度低收入发展,实现共同富裕的工作难度加大。应该说,用公益性岗位实现共同富裕是介于救济式和开发性之间的新思路,即在欠发达地区设置一批由低收入户就职的公益性岗位,政府或社会组织利用专项资金为低收入户提供实物或现金报酬,可进一步拓展为“购买服务式”,与有条件现金转移支付政策十分相似<sup>[5]</sup>(P36-38)。与公益性岗位类似的,还有以工代赈,即国家安排资金投入农村基础设施建设,优先动员当地低收入农民参与工程建设,获得劳务报酬,直接增加收入。目前在各地已有大量实践。

在缩小收入差距、实现共同富裕的过程中,公益性岗位既能鼓励低收入户付出劳动换取福利,又能保护低收入户免受市场竞争的不确定性影响。用劳动换福利、以报酬代替补贴的做法可纠正“等、靠、要”的消极思想,有助于提高相关资金的利用率。公益性岗位多用于提供欠发达地区的公共服务,如保洁员、保安、道路维护员等,能够在低收入人口增收的同时兼顾解决欠发达地区公共服务不足的问题。更具体地,公益性岗位还可将诸如空巢老人、留守儿童看护等问题与缩小收入差距、实现共同富裕工作相结合,脱贫攻坚过程中,山东省淄博市的“养老+扶贫”模式,让有一定劳动能力的建档立卡低收入户接受护理培训,为老人提供上门养护服务,一举多效。

发展庇护性就业、支持性就业、辅助性就业等公益性就业,建立健全公益性就业制度,能协助残疾人士脱困。残疾人是我国低收入人口中特殊、庞大的群体,除了利用市场手段、社会保障兜底等手段帮助残疾低收入户脱困外,还可利用四次分配助其脱困。脱贫攻坚过程中,由国务院扶贫开发领导小组办公室(以下简称“扶贫办”)、中国残疾人联合会等部门和单位制定的《贫困残疾人脱贫攻坚行动计划(2016-2020年)》(中发[2015]34号)就指出:在建档立卡贫困人口转化为生态护林员的工作中,优先吸纳有管护能力的残疾人。除设置公益性岗位缩小收入差距的办法外,可由政府和各类社会组织提供资金发展庇护性就业,辅助残疾低收入人口脱困,政府则针对这类机构制定税收优惠政策、政府采购政策等。

### 三、四次分配的作用机制

建构有效的收入分配制度,充分发挥收入分配在缩小收入差距、实现共同富裕的强大功效,建立健全四次收入分配有效的作用机制至关重要。具体来说,四次收入分配作用机制包括以下几个方面。

#### (一) 初次分配的作用机制

初次分配是对生产要素的分配,再分配则是在生产环节之后以经常转移的形式对收入进行分配。建立健全初次收入分配有效作用机制主要包括:

第一,建立健全低收入劳动力就业机制,提高低收入劳动力的劳动所得。劳动是低收入群体所有的最主要的生产要素,促进低收入劳动力就业是提高低收入者初次分配收入的前提条件,因此有必要通过人社部和财政部等部门的联动配合,让更多市场主体参与。政府部门应引导创新就业扶低的组织形式,促进低收入劳动力与劳动力市场的良好衔接,提高劳务组织化程度,提高低收入劳动力应对市场的能力。重视发挥企业的作用,鼓励企业吸纳低收入劳动力,建立更多就业扶低,实现共同富裕基地;将专业技能培训更多地交给企业完成,加强培训的专业性和针对性;同时政府对吸纳低收入劳动力就业的企业、开展职业培训的企业给予补贴优惠。在广大乡村地区,除企业外,农民专业合作社能够通过承接本村及周边地区的水利、道路、搬迁等公共建设项目,组织低收入劳动力就近就地就业。

第二,建立健全劳动者权益保障机制和工资谈判协商机制,构建和谐劳动关系,实现“十四五”规划提出的“显著增加低收入劳动者收入”目标。劳动者权益保障不仅影响当期低收入劳动力能否通过就业顺利提高收入、改善生活,还会影响低收入劳动力以后是否愿意外出就业。低收入劳动力通常不具备很强的信息甄别能力、讨价还价能力、维权意识和维权能力,因而我国现行《劳动合同法》“以‘劳动行政监察+劳动者个体维权’模式实现劳动者权益保护有很大的缺陷”<sup>[6]</sup>(P3-11)。在构建和谐劳动关系的过程中,既要加强政府的顶层设计、落实执行细则,又要规范发挥工会作用,强化与完善工会集体协商维权制度。此外,还需在全国范围内建设企业信用体系,加强部门联动,利用黑名单制度规范企业用工行为。

在脱贫攻坚过程中,考虑到贫困劳动力大规模转移就业的现实情况,四川省巴中市将贫困劳动力的就业援助网络拓展至辖区以外地区<sup>[7]</sup>,形成对转移贫困劳动力的动态追踪机制,防止本地贫困劳动力到外地务工后再次陷入贫困。在缩小收入差距、实现共同富裕的过程中,低收入劳动力属于劳动力市场中的弱势群体,远离家乡外出打工则会带来更大的风险。因此,对低收入劳动力的保障应当超越行政区划分割,为外出务工的本地低收入劳动力提供域外维权服务与就业支持,进一步完善低收入劳动力以就业提高收入、改善生活的支持体系。

不过值得注意的是,四川省巴中市的做法尽管有助于保障低收入劳动力的劳动所得,但仍然是一种事后追责的做法,而事后追责往往成本更高、风险更大。因此,应当重视建立劳动者权益的事前保障机制,提高侵权成本。我国人社部于2017年印发《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》(人社部规[2017]16号),规定人社部门应将各地拖欠工资“黑名单”信息纳入当地和全国信用信息共享平台,由相关部门在各自职责范围内依法依规实施联合惩戒,在政府资金支持、政府采购、招投标、生产许可、资质审核、融资贷款、市场准入、税收优惠、评优评先等方面予以限制。在实现共同富裕的过程中,涉及大量的资金及优惠政策,应当考虑在上述管理办法的基础上,进一步制定针对拖欠低收入劳动力工资的惩戒办法,以起到事前防范的作用。

第三,建立健全资源—资产收益利益分享机制,促进多渠道增收。在缩小收入差距、实现共同富裕的过程中,盘活资产收益是一个适用面广、成效显著的方式,应通过有效完善“资产变为股权、将资金变为股金、农民变为股民的‘三变’体系”,进一步盘活低收入者的房屋、土地等资产,充分利用相关资金,健全利益分配机制,进而推进资产收益助力缩小收入差距、实现共同富裕的目标实现。

除重视如何让各项资源、财产及各类相关项目资金具备盈利能力外,还要重视利益应当如何分配的问题。资产收益助力缩小收入差距、实现共同富裕,首先需要对相关资产进行确权与定价,明确权属关系与行为主体,为未来的利益分配提供依据。以资产收益中最重要的资产——土地为例,除农民个人耕地、林地与宅基地外,村集体用地、荒山荒地同样会投入生产经营,首先要厘清各类土地的归属,进而规定不同类型土地产生的收益如何在各利益相关方之间进行分配。固定资产的定价会直接影响利益的分配。仍以土地为例,土地参与资产收益以流转的具体方式包括土地流转和土地入股两种方式,不过脱贫攻坚过程中,土地入股时股本金的计算方式对农户分红收益影响很大,但目前并无统一做法。我国滞后的土地确权工作与不完善的土地交易市场,往往导致农户以土地入股时土地的价值被低估,从而使农户

的收益相应地受到削弱<sup>[8]</sup>(P28-37)。

在缩小收入差距、实现共同富裕过程中,资产收益中投入的各类资产来源广、类型多,在利益分配上既要保障低收入者所得,又要兼顾经营效率与其他利益相关方的权益。在脱贫攻坚过程中,陕西省平利县张店村将各户的林地进行集中承包经营,发动群众种植180多万株杉木苗,规定按照“四三三”的比例进行收益分配,实有人口占40%股份,劳动力占30%股份,集体提留占30%股份<sup>[9]</sup>(P135-140)。不过,对于扶贫资金的资产收益分配,如果按照使用要求,扶贫资金产生的收益应当用于贫困人口,但如果扶贫资金产生的收益仅对村内贫困农户进行分配,很容易激发村内社会矛盾,而全覆盖式的分配则违背了扶贫资金精准使用的要求<sup>[8]</sup>(P28-37)。因此,在助力缩小收入差距、实现共同富裕过程中,资产收益分配具体的操作办法需要基层干部结合实际情况进行统筹协调,在广泛收益和倾斜分配之间寻找平衡点。

## (二)再分配的作用机制

再分配是调节收入差距的重要工具,是政府对生产要素收入进行调节的重要过程。在实现共同富裕的过程中,再分配可从税收、转移性支付、社会保障等方面着手,弥补初次分配的不足,为市场中的弱势群体提供保障。建立健全再分配有效作用机制主要包括:

第一,建立健全部门间协作机制,提高信息共享程度和利用效率。首先,各级政府部门的权责关系要更加明确,实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制,确保财政资金、再分配政策落到缩小收入差距、实现共同富裕实处。其次,再分配涉及包括财政部门在内的多个政府相关部门,要提高部门间的信息共享程度,实现各部门互联互通。再者,随着越来越多的农村低收入劳动力外出务工,各地政府部门间要加强协作,解决外出就业与政策属地管理间的矛盾,保障外出务工的农村低收入劳动力也能享受到工作地的就业困难人员优惠政策<sup>[10]</sup>(P5-12)。最后,充分利用大数据时代的优势,增强税务部门的数据处理能力,能从税收数据中提炼出有效的经济信息,并为缩小收入差距、实现共同富裕工作提供更加精确的指导<sup>[11]</sup>(P45-50)。

第二,建立健全低收入人口识别机制,切实发挥好社会保障兜底作用。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接五年过渡期间,最低生活保障制度要与巩固拓展脱贫成效监测保障制度相衔接,实现“两线合一”<sup>①</sup>。脱贫攻坚期间,低保标准和贫困标准由不同政府部门根据不同程序确定,导致低保的瞄准偏误大,出现低保户和贫困户之间的重合度不高<sup>[12]</sup>(P90-112),部分贫困户被排除在低保制度之外。在缩小收入差距、实现共同富裕的过程中,为避免这一现象再度出现,应大力完善低收入人口的识别机制,合理确定低保标准,切实发挥低保制度在再分配缩小收入差距、实现共同富裕中的兜底作用。

第三,建立健全财政专项资金合理分配机制和监督机制,提高地方决策能力和资金使用的精准性。分配用于缩小收入差距、实现共同富裕的财政专项资金必须有据可依,如脱贫攻坚过程中,财政部、扶贫办、国家发展和改革委员会等部门曾于2017年联合出台《中央财政专项扶贫资金管理办法》(财农[2017]412号),规定要依据贫困状况、政策任务和脱贫成效分配资金,让资金向脱贫攻坚任务更重、更艰巨的地区倾斜。在缩小收入差距、实现共同富裕过程中,各地在专项资金使用上可结合当地实际情况确定资金使用范围,以发挥更大的能动性,同时建立对资金使用监管机制,探索建立协同监管机制、信息共享和成果互认机制,确保资金用到实处。另外,还应建立支出信息披露机制,提高再分配的权威性和透明性;建立如何用好资金指导机制,解决在资金充裕情况下不知道如何使用的问题。

第四,进一步完善享受财税优惠政策的服务机制,简化申请、审批流程。据新华网报道,某些地区农民申请农机购置补贴的流程成了“马拉松”,农户购买拖拉机4年后仍未领到补贴<sup>[13]</sup>,如此一来,涉农资金是否合理使用、惠农益贫政策是否落实都需要打上问号。在缩小收入差距、实现共同富裕过程中,要让具体到微观主体的各项财税政策能够付诸实践,提高政策可及性;要提高低收入主体对政策的知情程

① 所谓“两线合一”是指低保标准与扶贫标准实现统一设定。

度,地方各级部门上下联动,创新宣传方式,加大宣传力度,利用政府部门官方网站、微信、微博、印发资料等多种途径,加大对相关财税政策的宣传。对于偏远的低收入地区、刚刚脱贫地区,利用政策下乡进村形式,确保政策传播到人到户。在实现共同富裕的过程中,政府还应当建立咨询服务体系,为受教育程度不高的低收入者提供问询服务;简化行政审批流程,提高办事效率,降低制度性成本,让低收入群体能够更便捷地享受政策福利。

### (三) 三次分配的作用机制

在初次分配和再分配的基础上,三次分配是指所有自然人、法人或社会团体自愿捐赠一部分收入的行为,也即所有的社会捐赠行为。无论是对公益组织的捐赠,还是对高校、科研机构的捐赠,无论是直接捐赠给个体,还是捐赠给组织、机构,都属于三次分配。三次分配是在市场和政府双失灵情况下对国民财富进行的又一次分配。建立健全三次分配有效作用机制主要包括:

第一,建立健全慈善组织动员机制,持续扩大慈善捐赠规模。适度合理放开公募资格,创新公开募捐管理办法。截至2018年9月5日,全国登记认定慈善组织4774个,其中具有公开募捐资格的1293个<sup>[14]</sup>。2016起实施的《慈善法》规定,不具有公开募捐资格的个人或组织可以与具有公开募捐资格的慈善组织合作以达成慈善的目的,为慈善组织动员社会资源创造了更大的行动空间。打造“互联网+捐赠”模式,提高慈善捐赠的便捷性和透明性。目前,网络捐赠已成为广大民众首选的捐赠形式之一。为此,在鼓励具备公开募捐资格的慈善组织积极参与互联网募捐的同时,还要加快互联网募捐信息平台审评工作和监管工作,进一步挖掘多种形式的资源动员主体,形成点面结合、线上与线下结合的捐赠网络,如慈善超市、经常性社会捐助工作站等。

第二,建立健全慈善传播机制。慈善传播是指以中华民族传统美德,创造良好的舆论环境。为此,我们需要进一步强化慈善组织和媒体的合作,利用微信、微博、广播电视、报刊等媒介,创新传播形式,增强公众的慈善意识,扩大慈善事业的社会影响。此外,慈善传播还需要建立有效的激励机制,对贡献突出的捐赠者予以表彰和鼓励。尽管现代意义上的慈善事业在中国起步较晚,但中华民族自古以来就有扶弱济困、乐善好施的传统美德,能够为现代慈善事业的发展提供支撑。因此在慈善传播中要将时代精神与传统美德相结合,让慈善文化成为有源之水、有本之木。

第三,进一步完善《慈善法》配套措施机制。在法规制度方面,一是进一步完善慈善税制改革、慈善募捐信息平台、慈善信息公开等方面的制度保障,对投入缩小收入差距、实现共同富裕事业的慈善捐赠给予特殊优惠,形成政策导向;二是针对当前互联网筹款中捐赠零散、金额小、频次高的特点,出台更符合互联网捐赠特点的审计标准;三是对互联网公开募捐信息平台和慈善组织间的责任义务关系作出进一步明确,减少可能的风险。在政策实施方面,加强税务部门和民政部门合作,畅通慈善捐赠享受税收优惠政策渠道;降低社会组织登记注册门槛,简化行政审批流程,鼓励更多小而美的公益慈善组织出现,精准对接缩小收入差距、实现共同富裕目标要求。此外,还需要建立公益慈善事业的监督管理机制,行政监管和社会监督并举,及时公开慈善捐款的来源、金额、用途等信息,提高慈善事业的公信力。

### (四) 四次分配的作用机制

四次分配是在我国脱贫攻坚实践中出现的特色分配环节,是指针对有劳动能力的低收入者,将部分补贴从以往的无偿给予变为现在的有偿发放,将补贴、补助变为奖金、工资,鼓励有能力的低收入者通过提供劳务来获得这部分收入。设立公益性岗位是四次分配的常见做法,公益性岗位常常被用于安置就业困难的低收入劳动力,是一种通过将以往无偿发放的补贴转变为就业者的工资和奖金的典型的第四次分配形式。建立健全四次分配有效作用机制主要包括:

第一,建立健全公益性岗位开发机制。首先,设置公益岗位前必须对低收入地区进行实地调查,摸清实际情况,让驻村工作队、村两委等对本地情况较为熟悉的人员组织参与该过程,也可考虑让企业、社会组织参与该过程,根据每个低收入地区、低收入村的地理状况、经济条件、人文历史等方面编写档案,

关注各地区的公共服务情况,让公益性岗位契合当地实际需求。除一般的保洁、保安、生态护林员、道路维护员等岗位外,还可结合各地实际情况设置乡村传统文化与习俗传承岗、空巢老人关爱岗、传统手工艺传承岗等<sup>[15]</sup>(P85-91),让公益性岗位在缩小收入差距之外的其他方面发挥作用,一举多效。其次,还要加强人社局、民政局、林业局等各部门之间的沟通,提高信息共享程度,按照“按需设岗、以岗定员、岗需互选”原则,开发生态护林、农村保洁、治安、护路、管水、邻里互助、村务服务、公共卫生、公共基础设施维护、产业辅助服务等乡村公共服务类公益性岗位。及时增加一些针对新情况、新需求的新岗位如“就业协理员”,同时及时撤销一些功能弱化、问题突出的岗位。

第二,建立健全公益性岗位就业人员的精准识别、动态管理机制。在公益性岗位就业人员的任用方面,首先,要对低收入人口进行评估,优先考虑低收入群体中困难更大同时又有一定劳动能力的人员。其次,在任用流程方面,充分发挥民主评议机制作用,不仅有利于提高公益性岗位的透明度和群众认可度,杜绝托关系、走后门现象,同时也有利于形成一个良性监督氛围。对于从其他渠道增收的在岗低收入者,则应当结合当地其他低收入人口的情况,考虑是否让其退出公益性岗位。对于工作积极性不高、效果不理想的在岗低收入者,应优先考虑对其加强动员工作和技能培训。此外,还应当对公益性岗位的设置和运作引进第三方评估,避免出现冗岗冗员现象。

在脱贫攻坚过程中,陕南秦巴山区试点公益性扶贫岗位的实践就探索出了很好的经验。如试点村庄首先结合当地情况,充分动员村民参与,设置了一批特色鲜明、效益显著的公益性岗位,既有助于当地低收入者自食其力以实现脱贫,又促进了当地风土民情的完善和维系。任何政策要发挥作用,首先就要让低收入者对其有清晰的了解。陕南秦巴山区对公益性岗位做出的本土调查与政策宣讲,就有助于提升村民对公益性岗位的感知度和认可度<sup>[15]</sup>(P85-91)。在脱贫攻坚过程中,除面向全村居民进行宣讲外,还应有专人负责协助低收入家庭或个人完成公益性岗位申请。安徽省界首市在脱贫攻坚过程中,为确保顺利实现脱贫“摘帽”,于2018年由界首市人力资源和社会保障局发布《界首市公开招聘基层就业和社会保障服务人员办法》(界人社秘[2018]248号),设立乡、村两级“就业和社会保障协理员”公益性岗位<sup>[16]</sup>,规定协理员必须热爱就业和社会保障工作,事业心、责任感强,主要负责就业创业类、职业能力建设类、劳动保障类以及社会保险类等服务工作。

公益性岗位的价值不仅在于协助低收入者在经济上提高收入、改善生活,还在于提升低收入者的自我认同感与当地的公共服务水平。比如,在脱贫攻坚过程中,陕西省汉中市略阳县石状沟村将因意外而部分丧失劳动能力的低收入者侯某确定为“村庄环境卫生保护岗”岗位责任人后<sup>[15]</sup>(P85-91),侯某除能获得一定的收入之外,还参与了村庄公共事务治理,通过自己的工作使村庄内卫生环境大为改善,岗位责任人员这一身份使其本人感受到自身的价值所在,有助于其改善生活能力和信心。公益性岗位具有很强的社会性,甚至能起到带动其它低收入者提高收入、改善生活致富的联动效果。在脱贫攻坚过程中,陕西省安康市汉阴县五爱村的一位村民被委任为“传统工艺传承岗”岗位负责人后,负责定期向其他村民传授拐枣酒酿造技术<sup>[15]</sup>(P85-91)。一方面,这位村民每年可获得1200元岗位补贴;另一方面,这位村民得以继承和发展其家族祖传的传统酿酒工艺。此外,这位村民担任传统工艺传承岗的岗位负责人后,通过将酿酒技术传授给其他低收入者,带动其他低收入者的增收。

第三,建立健全低收入对象的诉求反馈机制。在第四次分配中,缩小收入差距、实现共同富裕,还要结合低收入者的具体情况具体分析。家庭照料负担是影响低收入者劳动意愿和可行性的重要因素,亲人照料是农村中最主要的照料方式,对于家中有病人、高龄老人、未成年人而劳动力数量又很少的低收入者而言,其家庭照料负担就比其他低收入者高得多。如果仅从家庭劳动力的个人能力出发而不考虑其家庭照料负担,即使能够增加当期的收入,也会带来许多新的问题<sup>[10]</sup>(P5-12)。为此,可考虑对每个低收入者家庭建立“劳动力—抚养、赡养比”指标,将家庭负担纳入选择措施的考虑当中,同时通过建立健全低收入对象的诉求反馈机制,畅通反馈渠道,及时关注低收入者的诉求,特别对于劳动能力实在不足

的,绝不能搞“一刀切”。

第四,建立健全第四次分配的资金筹措和管理机制,规范资金使用,保障低收入者权益。设置公益性岗位在很大程度上也是完善各地公共服务的一项重要内容,因此政府需要提高购买服务的积极性,并逐步提高对于岗位人员的补贴标准,同时可利用低收入县涉农资金整合试点政策筹措资金,将集体资产收益或产业分红划拨一部分资金,用以支持公益性岗位运作和优化农村公共服务体系。同时,广泛动员社会力量,通过引入企业和社会组织,加大资金或技术上的支持。

#### 四、结 语

面向新的发展阶段,为适应新形势缩小收入差距、实现共同富裕任务的要求,需要我们的相应工作从政策性转变为制度性,从短期的手段转变为长期的组织体系,调整不合理的制度体制,进而提升整个经济发展的时效性。本文基于缩小收入差距、实现共同富裕的视角,提出了四次分配体系架构,探索了四次分配制度安排和作用机制,认为在初次分配环节中,既要在充分尊重市场规律的基础上,着重打好提高低收入者市场参与能力的内源机制,又要从市场环境和法律法规入手,建构起维护低收入者市场权益的外源机制。在再分配环节中,要发挥再分配对收入的调节作用,财税政策应一方面直接用于减轻低收入者负担,提供基础公共服务和社会兜底保障,另一方面为发展产业、吸引社会投资等创造激励条件,打造共同富裕格局。在第三次分配当中,缩小收入差距、实现共同富裕的关键问题在于如何设计好相关政策措施以及如何借助互联网力量,让慈善捐赠多起来、让慈善捐赠真正用到“缩小收入差距,实现共同富裕”相关领域中来,把慈善捐赠用好用活。第四次分配则着重解决的是基于社会力量长期助力低收入群体持续增收的问题,在为低收入群体提供基本生活保障的同时,又为提高他们持续增收意愿和持续性参与动力提供保障。

如何围绕低收入者的收入来源及国民收入的各分配环节来提高低收入者的收入水平,是我国在当前乃至很长一个时期需重点关注的问题。我国政府在扶贫济困工作中一向发挥主导力量。在实现中国式现代化共同富裕的新的阶段,政府的力量也将始终存在。通过收入分配缩小收入差距,实现中国式现代化共同富裕,除了要一如既往地重视和持续发挥好政府的引领作用之外,还需要处理好政府和市场、企业、社会组织、个人等主体间的关系,更加合理地运用市场机制、政府作用、道德力量,在不同的收入分配环节应当各有侧重,以更加合理的收入分配格局夺取实现中国式现代化共同富裕之战的最终胜利。

#### 参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日).人民日报,2022-10-26.
- [2] 刘怡.财政学.北京:北京大学出版社,2016.
- [3] 倪建文.社会慈善助推精准扶贫的对策及路径研究.齐鲁学刊,2018,(2).
- [4] 孔祥利,邓国胜.公益慈善组织参与扶贫:制度困境与发展建议——基于广东省的实证研究.新视野,2013,(1).
- [5] 雷明.公益性岗位与第四次分配:共同富裕的新探索.中国财富,2022,(7).
- [6] 赵红梅.从“富士康事件”看我国劳动者权益保护机制的缺陷.法学,2010,(8).
- [7] 胡莉彬,彭恒熙.巴中:打通“三位一体”就业全链条,促贫困户就业脱贫.四川省人民政府网,2018-12-04.[2023-05-10]  
<https://www.sc.gov.cn/10462/10778/10876/2018/12/4/10464243.shtml>.
- [8] 汪三贵,梁晓敏.我国资产收益扶贫的实践与机制创新.农业经济问题,2017,(9).
- [9] 韩海燕,姚金伟.资产收益扶贫制度与农村土地产权制度关系辨析.学习与探索,2018,(6).
- [10] 李鹏.精准扶贫视阈下就业扶贫:政策分析、问题诠释与治理路径.广西财经学院学报,2017,(6).
- [11] 杨英杰,齐航,杨全社.我国扶贫事业的税收治理探究.国家行政学院学报,2018,(5).
- [12] 朱梦冰,李实.精准扶贫重在精准识别贫困人口——农村低保政策的瞄准效果分析.中国社会科学,2017,(9).
- [13] 李钧德,孙清清.买台拖拉机4年未领到补贴 惠农政策陷入“马拉松式”流程.新华网,2018-08-12.[2023-05-10]<http://>

[www.xinhuanet.com/politics/2018-08/11/c\\_1123256176.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/11/c_1123256176.htm).

[14] 初梓瑞, 贺迎春. 民政部: 截至目前全国登记认定慈善组织 4774 个. 人民网, 2018-09-06. [2023-05-10] <http://gongyi.people.com.cn/n1/2018/0906/c151132-30276492.html>.

[15] 李博, 左停. 集中连片贫困地区“购买服务式”综合性扶贫治理模式研究——以陕南秦巴山区“公益岗位”为例. 农业经济问题, 2017, (2).

[16] 界首市芦村镇政府公开就业和社会保障协理员招聘公告. 界首市人民政府网, 2018-06-14. [2023-05-10] <https://www.ahjs.gov.cn/xxgk/detail/content/5b21dc89957924e4060008cb.html>.

## The Overall Objectives, Institutional Arrangements And Mechanism of the Four Distributions In The Vision of Common Prosperity

Lei Ming (Peking University)

**Abstract** The 14th Five-Year Plan proposes to give full play to charity in the third distribution to improve the distribution pattern of income and wealth, which has aroused wide social attention. It can be said that the third income distribution is a novel approach to narrowing the income gap and realizing common prosperity. At the new stage of development, it is of great importance to achieve common prosperity by further improving the income distribution structure. It is urgent to construct an income distribution system, based on the primary distribution and supplemented by redistribution, by encouraging the development of the third distribution, and improving the fourth distribution. In the initial distribution of the quadripartite distribution system, priorities should be given not only to building the endogenous mechanism for improving low-income population's market participation ability on the basis of fully respecting the laws of the market, but also to constructing an external mechanism for safeguarding the rights and interests of low-income market subjects in terms of market environment and laws and regulations. In the redistribution, on the one hand, income and wealth is to be adjusted with fiscal and taxation policies working directly at reducing the burden of low-income earners, providing basic public services and improving social safety net, on the other hand, incentive conditions should be created for the development of industry, and attracting social investment, i.e. "narrow the income gap to achieve common prosperity". In the third distribution, the key to narrowing the income gap and achieving common prosperity lies in the design of relevant policies and measures to encourage charitable initiatives via internet, making effective and flexible use of charitable donations in the relevant fields of "narrowing the income gap and realizing common wealth". The fourth distribution focuses on helping low-income people continue to increase their income for a long time assisted by social forces. While providing basic living allowances for low-income people, it also improves their willingness to continuously increase their income and improve their lives, and maintains their enthusiasm, possibility of action, sense of participation and sense of fulfillment.

**Key words** income distribution system; common prosperity; poor laborers; public welfare jobs; charitable donation; Chinese path to modernization

■ 收稿日期 2022-10-27

■ 作者简介 雷 明, 系统工程学博士, 北京大学光华管理学院教授、博士生导师, 新疆财经大学信息管理学院天池特聘教授, 英国爱丁堡大学荣誉教授; 北京 100871。

■ 责任编辑 李 媛