

# 民生财政视角下低收入群体实现共同富裕的指标体系构建与路径探析

朱晓燕

**摘要:** 消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求。在推进全体人民实现共同富裕的过程中,低收入群体由于自身教育程度、创富能力、社会资源、就业机会等方面的不足,很难通过市场资源配置实现财富的快速增加,需要通过民生财政为其托底保障和精准施策。低收入群体是实现全体人民共同富裕目标的关键和重点,推进低收入群体实现共同富裕是最艰难、最急需的任务和挑战,也是实现中间大、两头小的橄榄型分配结构的必由之路,更是实现社会公平正义与国家和谐安定的必然要求。为此,应充分利用民生财政,发挥政策效应,加强制度保障,从促增收和强保障两方面加快推进低收入群体实现共同富裕。

**关键词:** 共同富裕;民生财政;低收入群体

**中图分类号:** F81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)01-0079-08

2021年2月,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出:“消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求,是我们党坚持全心全意为人民服务根本宗旨的重要体现,是党和政府的重大责任。”<sup>[1]</sup>2021年8月,习近平总书记主持召开了中央财经委员会第十次会议,研究扎实促进共同富裕问题。在这次会议上,习近平总书记强调:“扩大中等收入群体比重,增加低收入群体收入,合理调节高收入,取缔非法收入,形成中间大、两头小的橄榄型分配结构,促进社会公平正义,促进人的全面发展,使全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。”<sup>[2]</sup>在中央释放的“限高、扩中、提低”的重磅信号中,最为重要的是“扩中”和“提低”,最艰难的是“提低”。提高低收入群体的收入水平,不仅可以进一步促进社会和谐稳定,提高人民物质生活水平和幸福指数,更能进一步扩充中等收入群体数量,逐步实现“中间大、两头小的橄榄型分配结构”。目前,持续提高低收入群体收入水平,促进低收入群体实

现共同富裕,已成为推动全体人民实现共同富裕道路上的重点及难点。关于低收入群体,理论界和实务部门尚未有统一的界定。理论界主要存在三种观点:一是认为低收入群体等同于贫困人群;二是认为低收入者主要由城镇职工、大部分农民和城乡贫困人口三大群体构成<sup>[3]</sup>;三是认为低收入群体主要是分布在农村的农民以及进城务工经商的农民工<sup>[4]</sup>。实务部门关于低收入群体的界定主要有两种情况:一是政府发布政策时的说明或界定;二是统计部门采用收入分组方法对低收入群体的界定,即将每户人均可支配收入由低到高进行排队,按照20%的比例依次划分成五等份,形成低收入户、中低收入户、中等收入户、中高收入户和高收入户五组。为了研究数据的可得性与可操作性,本文采用统计部门的界定,即将五等份划分中的低收入户(20%)视为低收入群体。实现低收入群体的共同富裕无法像脱贫攻坚那样有统一的量化指标,也无法像其他群体那样主要依赖国民收入的初次分配和市场资源配置带

收稿日期:2022-11-17

基金项目:河南省软科学研究计划项目“新时代民生财政推进共同富裕的实现路径研究”(222400410609);河南兴文化工程文化研究专项项目“兴文化工程建设背景下加快河南文化产业高质量发展研究”(2022XWH063)。

作者简介:朱晓燕,女,河南财政金融学院工商管理学院副教授(郑州 451464)。

来的财富增加,其特别需要国家的帮扶和托底政策。因此,本文基于民生财政视角,探索推进低收入群体在实现共同富裕过程中的关键问题、指标体系构建和实现路径,以期相关部门制定政策提供参考,也期望能进一步推动低收入群体尽早实现共同富裕目标,提高人民福祉。

## 一、低收入群体实现共同富裕目标的制约因素

实现低收入群体的共同富裕,不仅需要实现其收入水平的提升,还要实现其收入的合理分配、公共保障和公共服务的较高覆盖以及人民群众精神文化生活的满足。与中高收入群体相比,低收入群体在家庭抗风险能力、教育水平等方面的客观不足以及在社会资源占比中存在的天然弱势等严重制约了共同富裕目标的实现。

### 1. 低收入群体受教育程度不高,自身创富能力受限

低收入群体受教育程度明显低于全国平均水平,主要为中小学学历,高中学历的比例较低。中国居民收入分配课题组(CHIP)统计的1988—2018年相关数据显示,以家庭户主的学历为例,低收入群体户主具有高中学历的仅占10%左右<sup>[5]</sup>,初中、小学的学历占比较高。尽管低收入群体受教育程度随着社会发展得到持续提升,但整体教育水平仍旧较低。这大大影响了低收入群体在农业种植、务工等方面的专业技术水平。自身创富能力不高是低收入群体实现共同富裕的首要挑战因素。

### 2. 周边产业不发达,低收入群体就业机会和收入来源受限

据CHIP在1988—2018年进行的全国住户调查的相关调查数据,我国低收入群体主要分布于农村,且在经济发展比较落后的中西部地区占比较高。这些地区的显著特点是农业产业化发展落后、现代农业缺乏、周边二三产业不发达,低收入群体很难在周边获得就业机会。受限于自身教育程度和技术水平的不足,加之信息不对称等因素的影响,低收入群体外出务工时工资性收入偏低。另外,农村资产尚未被盘活,低收入群体财产性收入受限。这些都严重阻碍了低收入群体总体收入水平的提升。

### 3. 低收入群体劳动力结构性失衡,贫困代际传递惯性较大

从低收入家庭劳动年龄人口结构来看,老龄化

年龄结构愈加明显<sup>[5]</sup>。低收入群体中劳动力技术缺乏、年龄增加等问题逐渐导致低收入群体劳动力结构性失衡。另外,低收入群体中的青壮年劳动力为了获得更高收入外出务工,造成了留守儿童问题<sup>[6]</sup>。在孩子成长过程中父母的缺席,无论是对孩子的学习教育还是对其性格习惯的养成都会带来一系列问题。在教育资源逐步向发达地区集中且教育成本逐渐增加的当下,低收入群体对子女的教育投入不足,教育成效欠佳,很难为该群体的共同富裕提供后发助力,贫困代际传递的惯性仍然存在。

### 4. 低收入群体刚性支出增速较大,支出型贫困依然存在

随着全面建成小康社会,我国绝对贫困问题得到了彻底解决,低收入群体的收入水平也得到了明显提升。但随着教育成本、医疗费用的增加以及受高房价的影响,低收入群体在消除收入型贫困的同时也出现了支出型贫困<sup>[7]</sup>,快速增长的刚性支出严重挤压了低收入群体的家庭财富空间,使得一部分低收入家庭出现经济困难,有的甚至返贫,这已成为低收入群体实现共同富裕的一大现实痛点。

### 5. 公共服务托底保障不足,低收入群体精神文化资源不够丰富

实现精神文化生活的共同富裕是低收入群体实现共同富裕目标的重要内容。共同富裕不仅体现在低收入群体收入的增加方面,而且体现在社会保障的政策支持和精神文化生活的共同富裕方面。目前,从支出结构来看,低收入群体的医疗支出比例偏高,医疗保险水平不高,个人医疗负担较重;养老服务体系不够健全,政策支持力度不大,市场提供的养老服务成本较高,低收入群体的公共服务托底保障还需要进一步加强。另外,低收入群体文化产品供给较少,精神生活不丰富,在低收入群体中实现精神生活共同富裕比较困难。

## 二、民生财政推进低收入群体实现共同富裕的理论支撑

低收入群体共同富裕的实现受制于三个重要因素:一是财富的增加,二是财富的合理分配,三是民生财政托底保障。财政是国家治理的基础和重要支柱<sup>[8]</sup>,财政分配对社会主义市场经济体制的建立完善以及全体人民共同富裕的实现有着极其重要的作用<sup>[9]</sup>,而民生财政是新时代中国特色社会主义财政理论的重要组成部分,是新时期我国财政政策的核

心内容<sup>[10]</sup>,是推动社会全体成员财富增加的关键工具,更是推进低收入群体实现共同富裕的直接手段。新时代民生财政推进低收入群体实现共同富裕的理论支撑主要体现在以下几个方面。

### 1. 民生财政为实现财富的持续增加提供根本路径

低收入群体实现共同富裕的关键点之一是“富裕”,其实现富裕的前提是经济增长带来的财富增加。民生财政作为政府进行资源配置和国家进行宏观调控的手段,会针对社会发展不同时期的经济运行特点,通过财政手段来合理把握经济发展方向,协调经济发展速度,控制经济发展节奏,提高政策调控的高效性、前瞻性和目的性,高效弥补市场在资源配置方面的失灵问题,有力推动社会经济持续健康发展,保障社会财富的持续增加,为低收入群体共同富裕的实现奠定经济基础、提供根本路径。

### 2. 民生财政为实现财富的合理分配提供制度保障

低收入群体实现共同富裕的关键点之二是“财富的合理分配”。习近平总书记指出:“科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”<sup>[11]</sup>习近平总书记在2021年8月中央财经委员会第十次会议上还强调:“要建立科学的公共政策体系,把蛋糕分好,形成人人享有的合理分配格局。”<sup>[2]</sup>新时代民生财政已经不仅表现在资源层面的优化配置、收入层面的分配调节和经济发展方面的协调稳定作用,更体现在国家治理层面,为人民群众满足对美好生活的需求和享有公平正义的权利提供制度保障,并围绕着共同富裕职能去构建和完善现代财政制度,推进国家治理现代化,以实现共同富裕,最大限度地推动社会发展和民生改善。在加快实现共同富裕的过程中,民生财政坚持以人民为中心,秉承效率与公平相统一的原则,构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性政策体系,加大税收、社保、转移支付等调节力度,逐步形成人人享有的合理分配格局,从根基上为实现财富的合理分配提供了制度保障。同时,民生财政通过转移支付、分配调节、税收调节等手段进一步缩小财富在区域之间、城乡之间、个人之间的差距,在“限高、扩中、提低”方面发挥积极作用。

### 3. 民生财政为实现政策托底、社会保障提供重要支撑

民生财政是国家托底政策,已逐渐成为社会主

义市场经济体制下公共财政的重要组成部分,为进一步做好各项民生保障工作、实现基本公共服务均等化提供了制度保障。中央财经委员会第十次会议强调,财政不仅要兼顾收入分配过程中的效率与公平的统一,更要统筹兼顾人民群众的需要和可能,要坚持把保障和改善民生建立在经济发展和财力可持续的基础之上。新时代民生财政牢牢坚持底线思维,在公共服务、就业、社保、养老、老龄化应对等方面践行了国家政策托底原则,切实完成了普惠性、基础性、兜底性民生建设,成为社会保障的重要抓手,成为低收入群体在实现共同富裕过程中不可或缺的政策助力。

## 三、民生财政推进低收入群体实现共同富裕的指标体系构建

为推进低收入群体实现共同富裕的目标,民生财政需要构建相应的指标体系。在构建推进低收入群体实现共同富裕的指标体系过程中,应遵循以下原则:

第一,要突出对富裕程度绝对值的综合度量。新时代共同富裕的首要条件就是整体财富的增加。尤其是对于低收入人群来说,与社会财富合理分配、公共服务提供、公共保障覆盖等相比,提高收入水平、提升富裕程度更显急迫和重要。

第二,要统筹兼顾效率和公平的统一。从国民收入的初次分配和再分配来说,初次分配具有基础性,要坚持效率优先,遵从由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制,同时关注公平问题;再分配是推进共同富裕的关键,应坚持公平优先,可以调整初次分配在收入结果上的差距,同时也关注效率。在民生财政推进低收入群体实现共同富裕的过程中,指标选择要突出“坚持公平优先,同时关注效率问题,做到统筹兼顾效率和公平的统一”。

第三,要能体现民生财政对收入再分配效果的影响。仅以效率为目标的市场机制会导致社会收入差距过大,甚至会超出人民对公平正义的接受程度。政府需要制定合理的再分配手段来调节社会收入差距过大问题。在民生财政推进低收入群体实现共同富裕的过程中,指标选择要能够反映民生财政对收入再分配效果的影响。

第四,要充分体现时代发展特色和动态发展目标。共同富裕不仅要实现人民群众物质生活富裕,也要促进人民群众精神生活共同富裕。民生财政在

推进低收入群体实现共同富裕的过程中,要充分考虑新时代社会发展特色和低收入群体的各项需求,持续推进、动态调整、久久为功。

第五,要充分考虑指标体系的可测、可评与可比性。指标体系不仅要体现影响低收入群体共同富裕的综合性指标,更需要在指标选取时有针对性地选取一些可量化、可获取的指标数据,减少主观性评价因素,以期实现最终结果可度量、测度方法可推广以及各个地区的可比分析。

根据科学性、系统性、数据可得性、可比性与代表性等原则,结合低收入群体的特征,本文在国内外相关研究成果的基础上<sup>[12-15]</sup>,选取“经济富裕度”“成果共享度”“托底保障度”3个维度作为一级指标,设计出收入结余、消费支出、社会发展、教育普及、医疗覆盖、社会保障等10个二级指标,辅之以56个三级指标,以构建科学、全面、客观的民生财政推进低收入群体实现共同富裕的三级指标体系,具体见表1。

表1 民生财政推进低收入群体实现共同富裕的测度指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标性质
经济富裕度 (EP: Economic prosperous)	收入结余	低收入群体人均可支配收入(元) 低收入群体人均可支配收入占全国人均可支配收入比重(%) 低收入群体人均可支配收入占人均GDP比重(%) 低收入群体人均可支配收入增长率(%) 低收入群体人均物质财富保有量(%) 低收入群体人均物质财富保有量相对于全国平均水平(%) 低收入群体(居民)人均存款余额(元)	正向
	消费支出	低收入群体人均消费支出(元) 低收入群体人均生活及服务消费支出占比(%) 低收入群体人均交通及通信消费支出占比(%) 低收入群体人均教育及文化消费支出占比(%) 低收入群体人均医疗保健消费支出占比(%) 低收入群体恩格尔系数	负向
	社会发展	人均GDP增长情况(%) 劳动报酬在初次分配中的比重(%) 居民收入在国民收入分配中的比重(%) 低收入群体劳动生产率(绝对数) 低收入群体劳动生产率相对于全国平均水平(%) 城乡居民收入倍差	正向 负向
成果共享度 (AS: achievement sharing)	教育普及	低收入群体家庭户主初高中文化程度占比(%) 低收入群体劳动年龄人口平均受教育年限 低收入群体学前到高中教育的普及率(%) 低收入群体高等教育毛入学率(%) 低收入群体中高职在校生数(万人) 低收入群体职业技能培训普及率(%)	正向
	医疗覆盖	每万人拥有农村执业(助理)医师数(人) 每万人拥有农村注册护士数(人) 每万人医疗机构床位数(张) 每万老年人拥有持证养老护理员数(人) 乡卫生院设点的村卫生室个数(个)	正向
	社会保障	低收入群体最低生活保障金(元) 低收入群体最低生活保障金占其消费支出的比例(%) 低收入群体社会保障支出占GDP的比重(%) 低收入群体人均社会保险福利额(元) 低收入群体基本医疗保险政策范围内住院报销比例(含大病保险)(%)	正向
	公共基础设施建设	农村公路总里程(万公里) 农村公路“路长制”覆盖率(%) 农村公路总里程占全国公路总里程比例(%) 农村每万人拥有城乡公共交通工具(标台) 农村每万人拥有公厕数(座) 人均运动健身场地面积(平方米)	正向
	精神文化产品供给	乡镇文化站数量(个) 人均拥有公共图书馆藏量(册/人)(+) 文化礼堂覆盖率(%)	正向

续表

一级指标	二级指标	三级指标	指标性质
托底保障度 (US: Underpinning support)	生存保障	低保标准保障满足率(%) 低保标准动态调整率(%) 低保标准同步增长率(%) 低收入群体专项救助覆盖效益 民生财政对低收入群体人均医疗保险基金支出 民生财政对低收入群体人均基本养老保险基金支出 民生财政对低收入群体人均社会养老保险基金支出 民生财政对低收入群体户均危房改造资金支出	正向
	发展保障	民生财政对教育经费的支出占一般公共预算支出的比重(%) 低收入群体普通小学生均公共教育经费支出(元) 低收入群体普通初中生均公共教育经费支出(元) 民生财政对低收入群体就业扶持效益	正向

注:表中的三级指标数据有些可以通过《中国统计年鉴》《中国统计摘要》《中国农村统计年鉴》及国家统计局网站直接查到,有一些结合现有资料处理转化而得,还有一些指标数据需要结合目前的一些信息资料进行评价打分,具体操作指引在前文中有详细说明。另外,表中最后一列表明该三级指标的性质。指向为正,代表越大越好;指向为负,代表越小越好。

### 1. 经济富裕度

民生财政推进低收入群体实现共同富裕的首要目标就是要提高其收入水平,经济富裕度是低收入群体实现共同富裕、提高收入水平的前提条件,是测度指标体系的重点。经济富裕度是一个综合的概念,不能简单地用收入水平绝对值的增减来衡量,具体指标选取时主要围绕收入结余、消费支出及社会发展3个二级指标展开。

第一,收入结余。低收入群体的财富保有量与其收入结余有直接关系。其收入结余情况主要围绕其收入绝对值和增长情况、存款情况等7个三级指标展开。具体为:低收入群体人均可支配收入、低收入群体人均可支配收入占全国人均可支配收入比重、低收入群体人均可支配收入占人均GDP比重、低收入群体人均可支配收入增长率、低收入群体人均物质财富(包括住房面积、医疗床位、学校学位、基础设施、自然资源等)保有量、低收入群体人均物质财富保有量相对于全国平均水平、低收入群体(居民)人均存款余额(与中高收入群体财富的多种形式、投资方式多样化的情况不同,低收入群体财富的分布仍然以银行存款为主)。

第二,消费支出。我国低收入群体收入水平较低,因此其消费需求也较低。同时,低收入群体要为养老、医疗及孩子教育做好储备,其收入中相当部分主要用于储蓄。这些因素都制约了低收入群体的即期消费需求。在衡量低收入群体消费情况时,可综合考虑以下6个指标因素:低收入群体人均消费支出、低收入群体人均生活及服务消费支出占比、低收入群体人均交通及通信消费支出占比、低收入群体人均教育及文化消费支出占比、低收入群体人均医疗保健消费支出占比、低收入群体恩格尔系数(联

合国粮农组织根据家庭恩格尔系数的高低来划分各国生活水平:大于60%的为贫穷,50%—60%的为温饱,40%—50%的为小康,30%—40%的为相对富裕,20%—30%的为富足,20%以下的为极其富裕。本文选取恩格尔系数对低收入群体消费结构进行度量,同时对生活富裕程度进行度量)。

第三,社会发展。低收入群体的经济富裕度不仅和自身的收入、消费有关,也和整个国家生产力水平、国家整体经济增长情况等宏观因素有关。因此,本文在社会发展二级指标下分别设置了6个三级指标:人均GDP增长情况(人均国内生产总值是衡量一个国家或地区宏观经济运行情况和经济发展的一个有效的经济指标,低收入群体的财富增长情况与该地区人均GDP增长情况关系密切)、劳动报酬在初次分配中的比重(该指标是国家在处理分配效率和分配公平时的重要因素)、居民收入在国民收入分配中的比重、低收入群体劳动生产率(绝对数)、低收入群体劳动生产率相对于全国平均水平、城乡居民收入倍差。

### 2. 成果共享度

由于低收入群体自身收入有限,其在实现共同富裕过程中更需要民生财政来推动财富的再分配,从而能更好地享有整个社会发展成果。成果共享维度指标主要考虑的是整个社会对低收入群体在教育、医疗、公共设施建设、精神文化产品等方面的供给,主要表现为以下5个二级指标。

第一,教育普及。教育普及在很大程度上影响着低收入群体共同富裕的实现能力。在该二级指标下,本文选取了6个三级指标:低收入群体家庭户主初高中文化占比(该指标可反映低收入群体家庭户主教育程度的情况)、低收入群体劳动年龄人口平

均受教育年限(该指标用于测量其劳动力受教育的程度)、低收入群体学前到高中教育的普及率(该指标用于测量其教育资源的均衡程度)、低收入群体高等教育毛入学率(该指标用于测量其高等教育的实现程度)、低收入群体中高职在校生数(该指标用于测量其职业教育覆盖情况)、低收入群体职业技能培训普及率(该指标用于测量其职业技能水平,以此透视其创富能力)。

第二,医疗覆盖。鉴于低收入群体医疗覆盖指标的相关数据缺乏,低收入群体又大多分布于我国农村地区,因此该指标体系下的5个三级指标在数据选取时可从我国农村地区的相应数据中进行剥离或处理。这些指标为:每万人拥有农村执业(助理)医师数(该指标用于测量低收入群体人均享有的医师资源情况)、每万人拥有农村注册护士数(该指标用于测量低收入群体人均享有的护士资源情况)、每万人医疗机构床位数(该指标用于测量低收入群体人均享有的医疗床位资源情况)、每万老年人拥有持证养老护理员数(该指标用于测量低收入群体人均老年人享有的养老护理资源情况)、乡卫生院设点的村卫生室个数(该指标用于测量低收入群体人均享有的医疗卫生室资源情况)。

第三,社会保障。在社会保障二级指标下设立5个三级指标,分别为:低收入群体最低生活保障金(该指标用于测量低收入群体社会保障总体水平)、低收入群体最低生活保障金占其消费支出的比例(该指标用于测量低收入群体最低生活保障的有效度)、低收入群体社会保障支出占GDP的比重(该指标用于测量低收入群体社保资金供给量)、低收入群体人均社会保险福利额(该指标用于测量低收入群体社会保险总体水平)、低收入群体基本医疗保险政策范围内住院报销比例(含大病保险)。

第四,公共基础设施建设。虽然低收入群体广泛分布于全国各地,但其主要还是分布于农村地区,因此该指标体系下的6个三级指标选取的是我国农村地区的相应数据,分别为:农村公路总里程、农村公路“路长制”覆盖率(该指标可用于测度农村公路的治理能力)、农村公路总里程占全国公路总里程比例(该指标可用来测度国家对农村道路建设的重视程度)、农村每万人拥有城乡公共交通工具(该指标可用来测度农村交通的便捷性)、农村每万人拥有公厕数、人均运动健身场地面积。

第五,精神文化产品供给。低收入群体实现共同富裕不仅需要实现经济富裕,也要实现精神文化

富裕。在该二级指标下选取的3个三级指标分别为:乡镇文化站数量、人均拥有公共图书馆藏量、文化礼堂覆盖率。

### 3.托底保障度

从前期文献可见,有些学者在建立共同富裕指标体系时会考虑可持续发展或者发展性等维度,但考虑到低收入群体的特殊性,笔者在此把第三个维度设为托底保障,该维度倾向于评价方面,并从生存保障、发展保障两个二级指标展开。

第一,生存保障。在该二级指标下设立的8个三级指标分别为:低保标准保障满足率(该指标主要用来测度低保标准在满足低保人员基本生活方面的绩效状况。该指标可以通过低保标准占低收入家庭人均生活必需品消费支出的比例进行测度。低保标准保障满足率大于100%,表明低保可以满足低收入群体基本生活;反之,表明离满足基本生活尚有差距)、低保标准动态调整率(该指标主要用来测度低保标准与CPI变动之间的联动性,使用该指标进行测度时可选择近三年来的低保标准增长率与相应的CPI指数进行比较。如果该指标大于100%,表明低保补贴与其消费支出情况动态同步,政策效果更有益于民)、低保标准同步增长率(该指标可用来测度低保标准与人均可支配收入之间的联动同步情况,可选择近三年来城市/农村低保标准年均增长率与城镇/农村居民人均可支配收入年均增长率之间的比率来反映该指标。指标越大,表明保障标准与人民生活水平的同步性越强;反之,则越弱)、低收入群体专项救助覆盖效益(该指标可用来测度政策对低收入群体专项救助的覆盖保障情况。可选择当年的低保对象获得教育、医疗和住房等专项救助的人次数占全年享受低保的人次数的比例作为该指标的评估依据。指标数据越大,表明救助扩展效应越强;反之,则越弱)、民生财政对低收入群体人均医疗保险基金支出、民生财政对低收入群体人均基本养老保险基金支出、民生财政对低收入群体人均社会养老保险基金支出、民生财政对低收入群体人均危房改造资金支出。

第二,发展保障。在该二级指标下,本文选取4个三级指标进行测度,分别为:民生财政对教育经费的支出占一般公共预算支出的比重、低收入群体普通小学生均公共教育经费支出、低收入群体普通初中生均公共教育经费支出、民生财政对低收入群体就业扶持效益(该指标可用来测度城乡低保制度对困难群众的扩展保障程度。在使用该指标进行测度

时,可选取低保人群中具有劳动能力人员数量所占的比率来进行量化,并与上年度进行比较。就业扶持效益越大,表明扶持效果增强;反之,则减弱)。

#### 四、民生财政推进低收入群体实现共同富裕的路径

结合前文构建的民生财政推进低收入群体实现共同富裕的指标体系,按照科学、规范、创新、有效的原则,以民生财政视角,本文从以下两方面提出推进低收入群体实现共同富裕的路径。

##### 1. 促增收:推动经济社会高质量发展,提高低收入群体收入水平

民生财政在提高低收入群体收入水平的过程中,一方面可以通过加快全国经济发展,使所有群体收入增加;另一方面可以有针对性地“提低”,对低收入群体进行精准施策。

第一,大力发展产业,提高经济增量,增加财富积累。产业是国家宏观经济增长的核心动能。民生财政要进一步发挥宏观经济的调节和控制作用,大力发展一二三产业,提高宏观经济总量,进一步做大“蛋糕”,创造更多的就业岗位,使有劳动能力、有工作意愿的人尽可能得到就业机会。同时,应进一步发挥民生财政的引领作用,鼓励和支持各级政府部门、公益组织及民营企业开发并创造更多的公益性就业岗位,加大政府购买服务的力度,为低收入群体提供更多的就业机会,以获得更多的工作收入,增加财富积累。

第二,加大对低收入群体进行学业教育和技能培训的力度,提升其在人力市场中的报酬回报。从投入来看,家庭在教育方面的投入能显著降低其贫困发生的概率,这对于低收入家庭来说尤为明显;从支出来看,教育支出对低收入群体增收的效用远高于其他扶贫举措。因此,加大对低收入群体的教育投入是提高其收入水平的一条重要途径。一方面,可以通过民生财政政策鼓励低收入群体接受大学教育或高中、职高教育,提高其教育水平,提升其在人力市场上的竞争力。另一方面,对于低收入群体中的成年人口或劳动人口,民生财政可进一步支持人力资源部门做好职业技能培训,对不同年龄段的低收入群体尤其是目前的失业者或无业者,按照其预期目标以及其从事的生产、经营、服务领域及规模情况,有针对性地分别制定技能培训标准、培训目标,设计培训模块及培训课程,开展精细化教育、精

准化培训,使其掌握更多的职业技能,从而提高其工资性收入水平,从根本上提升低收入群体自身创造财富的能力。

第三,提高低收入群体在初次分配中的劳动报酬占比,提高其收入回报。劳动报酬占初次分配的比例是衡量国民收入初次分配是否公平的一个重要指标。目前,我国劳动报酬占初次分配的比例大大低于经济发达国家,而低收入群体的特性导致其劳动报酬占比更低,因此需要民生财政通过调节手段来不断增加国民收入在初次分配中的劳动报酬占比,进一步调整我国未来收入分配政策,最终实现提高低收入群体劳动收入水平的目的。民生财政提高低收入群体在初次分配中的劳动报酬占比,一方面要进一步完善社会最低工资核算制度,进一步提高低收入群体劳动报酬的支付范畴;另一方面,要通过政策鼓励或约束企业对低收入群体进行综合性保障,提高劳动合同签约率和社会保险参加率等,提高低收入群体的隐形回报。

##### 2. 强保障:做好政策托底设计和实施,提高公共服务的均等性和可及性

第一,加大财政资金民生保障支出,做好低收入群体生存保障。“国以民为上,民以生为先”。民生财政要进一步提高低收入群体的人均医疗保险基金、人均基本养老保险基金、人均社会养老保险基金、人均危房改造资金等支出比例,提高低收入群体的生存质量。同时,要重点解决低收入群体“看病难”问题,扩大医疗保险报销范围及报销比例,扩大医疗救助覆盖面,引导社会力量、协会组织设立专项医疗救助基金,解决低收入群体专项疾病救助难题。另外,对低保人群要动态监测其低保保障效率,进一步提高低保标准保障满足率,同时结合国家GDP发展速度和CPI增长速度调高低保标准,做好低收入群体的生存保障。

第二,改变不平衡的保障标准,提高公共服务的均等性和可及性。城乡二元结构导致我国城乡区域发展不平衡,城乡居民收入差距较大,因此我国的保障标准也存在一定的不平衡性。为进一步改变不平衡的保障标准,民生财政要推动制定全国统一的城乡居民最低生活保障制度,建立统一的城乡居民基本医保和大病保险制度,提高农村地区尤其是低收入群体的保障标准,科学、合理安排低收入群体公共卫生服务补助资金等卫生健康、文化体育等方面的支出,不断提高公共服务的均等性和可及性。

第三,构建贫困代际传递阻断机制,做好低收入

群体发展保障。低收入群体在实现共同富裕的道路上面临诸多困难,民生财政要持续提高对低收入群体的教育和保障,阻断低收入群体的代际传递。一是坚持对低收入群体在教育支出方面的优先支持。“十年树木百年树人”,进一步宣传教育对低收入群体提高收入水平、阻断贫困代际传递、实现共同富裕的重要意义,引导教育资源向乡村倾斜,提高乡村教育教学条件,推动城乡义务教育一体化,提高低收入群体的受教育水平,增加其在人力资源市场上的竞争优势,提升其创富能力。二是建立低收入家庭儿童成长教育发展机制。儿童是低收入家庭的未来和希望,儿童的成长教育是低收入家庭在未来能否脱贫致富的关键。民生财政应针对低收入群体设立儿童营养健康和发展的专项资金,提高低收入家庭儿童的身体素质,提高其教育素养和教育意识,提升其在未来社会的竞争实力,为低收入群体实现共同富裕提供发展保障。

#### 参考文献

- [1] 习近平.在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[EB/OL](2021-02-25)[2022-11-17].[http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content\\_5588869.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm).
- [2] 习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021(20):4-8.

- [3] 杨云善.着力提高低收入者的收入水平[J].马克思主义与现实,2006(6):130-132.
- [4] 黄祖辉,张淑萍.中国共同富裕发展的时代背景与“提低”路径[J].江苏大学学报(社会科学版),2022(4):1-8.
- [5] 罗楚亮,梁晓慧.农村低收入群体的收入增长与共同富裕[J].金融经济研究,2022(1):61-72.
- [6] 朱晓燕.在新的历史阶段提高农民收入若干问题研究[J].中州学刊,2017(9):60-63.
- [7] 杨立雄.低收入群体共同富裕问题研究[J].社会保障评论,2021(4):70-86.
- [8] 杜江,龚浩.新时代推进共同富裕实现的理论思考:基于财政的视角[J].求是学刊,2020(3):55-62.
- [9] 于国安,王晶.共同富裕思想与财政分配[J].东岳论坛,1994(4):20-24.
- [10] 唐祥来.新时代中国特色社会主义民生财政理论创新和制度建设[J].经济与管理评论,2018(4):16-26.
- [11] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2014:80
- [12] 陈丽君,郁建兴,徐铤娜.共同富裕指数模型的构建[J].治理研究,2021(4):5-16.
- [13] 刘培林,钱滔,黄先海,等.共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J].管理世界,2021(8):117-127.
- [14] 沈伟特,戴辰.农民农村共同富裕目标体系内涵与指标体系构建:以浙江省为例[J].改革与战略,2022(3):66-76.
- [15] 孙豪,曹肖焯.中国省域共同富裕的测度与评价[J].浙江社会科学,2022(6):4-18.

## Index System Construction and Realization Path for Low-income Groups to Achieve Common Prosperity from the Perspective of People's Livelihood Finance

Zhu Xiaoyan

**Abstract:** Eliminating poverty, improving people's livelihood and realizing common prosperity are the essential requirements of socialism. In the process of promoting the realization of common prosperity for all people, due to their lack of education, wealth creation ability, social resources, employment opportunities and other aspects, it is difficult for low-income groups to achieve rapid increase in wealth through market resource allocation. They need to be guaranteed and precisely implemented through the livelihood finance policy. The low-income groups are the key and top priority to achieve the goal of common prosperity for all people. Promoting the realization of common prosperity for low-income groups is the most difficult and urgent task and challenge. It is the only way to achieve the olive shaped distribution structure with large in the middle and small at both ends, and it is also the inevitable requirement to achieve social equity and justice and national harmony and stability. To this end, we should make full use of the people's livelihood finance, give play to the policy effect, strengthen the institutional guarantee, and accelerate the realization of common prosperity for low-income groups from the two aspects of promoting income growth and strengthening security.

**Key words:** common prosperity; people's livelihood finance; low-income groups

责任编辑:明 镜