

# 促进低收入群体迈向共同富裕论纲

林闽钢<sup>1</sup>

**【摘要】**：低收入群体是社会的弱势群体，是实现共同富裕的重点帮扶保障对象。在扎实推进共同富裕过程中，探索如何促进低收入群体迈向共同富裕将成为时代性的课题。围绕制订促进低收入群体迈向共同富裕的行动纲要，基于最少受惠者视角论述了价值目标、实现路径和关键机制三个方面的内容。在价值目标上，阐述了低收入群体迈向共同富裕的公平正义、社会合作和内生动力论。在促进低收入群体迈向共同富裕的发展路径方面，总结了先富帮后富、城乡一体化、“救助+慈善”助力的发展路径。在促进低收入群体迈向共同富裕的政策路径方面，提出充分发挥基本公共服务对低收入群体的支持作用，建立以就业为核心的增收性帮扶政策路径，健全以纾困为核心的综合性保障政策路径。

**【关键词】**：共同富裕 低收入群体 最少受惠者

**【中图分类号】**：F124.7 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2022)05-0004-008

随着我国全面建成小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，党的十九大提出到本世纪中叶“全体人民共同富裕基本实现”的新目标。在扎实推进共同富裕的过程中，探索如何促进低收入群体迈向共同富裕将成为时代性的课题。

## 一、低收入群体是促进共同富裕的重点帮扶保障对象

### (一)低收入群体概念的内涵和外延

在国际上，低收入是经济学经常使用的概念，它是指相比较的个体的收入水平低于社会普遍收入水平的状况。相对应的是，低收入群体为社会成员相对于当时、当地大多数社会成员的收入水平而言，处于较低收入标准的人口。从世界各国来看，目前无论一个国家或地区如何富裕，总有一部分群体处于收入相对较低的状态。

在我国，低收入概念可以追溯到2007年8月国务院发布的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，文件中首次提出了低收入家庭概念。为此，2008年6月民政部配套印发了《城市低收入家庭认定办法》，2009年6月民政部又继续发布《关于积极开展城市低收入家庭认定工作的若干意见》。城市低收入家庭认定包括收入和财产两个方面，其中城市低收入家庭的收入

---

**作者简介**：林闽钢，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，中国社会保障学会副会长，社会救助分会会长。社会学博士，南京大学政府管理学院社会保障系教授、博士生导师，南京大学社会保障研究中心主任，教育部“长江学者奖励计划”特聘教授。兼任民政部专家咨询委员会委员、中国社会保障学会副会长、教育部公共管理类学科专业教学指导委员会委员、中国社会政策专业委员会副理事长、中国社会保障学会社会救助分会会长等。主要研究领域为社会保障理论与制度、反贫困与社会救助、社会服务、社会政策与国家治理等。主讲《社会保障国际比较》《中国社会保障制度改革》《社会保障理论与制度》《社会保障理论与方法》等课程。出版学术著作《走向社会服务国家：全球视角与中国改革》等8部，主编《社会保障国际比较》等7部。在《中国社会科学》《社会学研究》等学术刊物发表学术论文百余篇。主持和完成国家社科基金重大项目、国家社科基金重大研究专项、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目、联合国儿童基金会项目等三十多项。入选2008年教育部“新世纪优秀人才支持计划”、2016年南京大学“登峰人才计划”，2020年获宝钢优秀教师奖，2022年获得霍英东教育基金会高等院校教育教学奖。

**基金项目**：民政部社会救助司、浙江省民政厅委托项目“新发展阶段社会救助高质量发展理论与政策研究：以浙江共同富裕示范区为例”（编号：21ZD151203）；国家社科基金重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕研究”（编号：21STA002）

---

标准采取精确的货币单位进行量化，以一条收入水平线的形式对外发布，并与当地城市低保标准保持内在关联性。

2020年12月，中共中央、国务院印发《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，提出以现有社会保障体系为基础，对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等农村低收入人口开展动态监测。目前在我国各地民政部门政策执行中，低收入群体特指低保对象、特困人员、低保边缘人口、易返贫致贫人口、因病因灾因意外事故刚性支出较大导致生活出现困难人口的这五类群体。

2021年以来，民政部组织开发建设了全国低收入人口动态监测信息平台，对各类低收入人口困难情况进行动态监测，同时民政部会同有关部门，组织对全国低收入人口基本情况进行全面摸底排查，并在此基础上组织开展低保边缘人口和支出型困难人口认定工作。截至2021年底，全国共认定低保边缘人口431万人、支出型困难人口433万人、城乡低保对象4212万人、城乡特困人员470万人、易致贫返贫人口254万人，全国合计有5800多万的低收入人口。<sup>1</sup>

## (二) 低收入群体是社会中的弱势群体

低收入群体不仅是与收入相关联的范围概念，还是社会中“最少受惠者”的指示词。在罗尔斯看来，最大的困难是怎样确定最不利的群体(the least fortunate group)，根据特定阶层的社会经济地位，罗尔斯认为可以采用两个办法来识别社会合作者中的“最少受惠者”，并相信“这两个定义中的任何一个，看来都包括了那些在各自偶因方面最不利的人们，并可以为确定一条合理的社会底线提供依据”。<sup>2</sup>

第一种“可能的办法是选择一种特定的社会地位，比方说不熟练工人的地位，然后把所有收入与财富接近于或少于这一阶层的人都看作是最不利者”。<sup>3</sup>根据经济地位确定“最少受惠者”，把“最少受惠者”作为一种基本的社会地位与其他社会地位区别开来，把处于同一经济地位的群体看作一个“代表人”。例如，我国长期使用的“农民工”就是改革开放四十多年来最少受惠者关联的代表性概念，成为公共政策的重要指向群体。

第二种“标准是仅仅通过相对的收入和财富而不管其社会地位来确定，这样所有收入达不到社会平均收入一半的人都可以算作最不利的阶层”。<sup>4</sup>从世界各国来看，通常采用收入标准划出低收入群体的范围，由于全社会收入水平的相对性，低收入群体的划分和存在则是绝对性的。凡是达不到中等收入的人都被当作一个无差别整体看待，它不考虑特殊个人和特殊群体的差异，即低收入群体地位是对处同一经济地位人群的抽象，指代社会的“最少受惠者”。<sup>5</sup>

进一步考察低收入群体可以发现，收入的差异并不是一个孤立的现象，它的成因极其复杂。他们或许家庭出身不利；或许天赋使他们所得甚少；或许运气较差使得他们更为不幸。<sup>6</sup>这些方面(或某一方面)条件较差、起点较低者，都有可能使他们在参与社会合作过程中处于更不利的社会地位。在这个意义上，低收入群体是社会中的弱势群体。

## (三) 促进低收入群体迈向共同富裕是精准施策的体现

共同富裕是全民共富，富裕是前提，共同是关键，这是社会主义的本质体现。我国城乡之间、地区之间发展的不平衡、不充分问题，归根结底还是群体差距问题。共同富裕基本思路是“提低扩中”，重点是“提低”，其效果体现在“扩中”上，因而低收入群体是促进共同富裕的重点帮扶保障人群。<sup>7</sup>

促进低收入群体迈向共同富裕是重大的实践问题，需要从目前我国农村地区脱贫攻坚和共同富裕示范区的实践中汲取精准扶贫、精准治贫的经验：一是立足我国国情，把握减贫、治贫的规律，出台一系列超常规政策举措，形成重点突破；<sup>8</sup>二是构建一整套行之有效的路径、政策体系，持续加以推进。因此在制订促进共同富裕行动纲要中，围绕低收入群体重点帮扶保障，需要从这两个方面开展系统研究和顶层设计。为此，本文从“最少受惠者”视角，从价值目标引领、主要路径选取和关键机制设

计三个方面进行探讨。

## 二、促进低收入群体迈向共同富裕的价值目标“三论”

### (一)促进低收入群体迈向共同富裕的“公平正义论”

公平正义是人类文明的重要标志，用公平正义作为共同富裕价值目标的引领，就是坚持追求财富分配的价值适当性、伦理和道德的合义合规性。一方面，基于全体人民享有平等发展权利，引领全体人民参与发展进程、分享发展成果，不断满足人民群众对美好生活的需要；另一方面，赋予低收入群体更多的平等权利和发展机会，最大程度上保障低收入群体共享共同富裕的发展成果。

第一，公平正义是社会主义的本质要求，是社会主义的核心价值观。科学社会主义学说从一开始就是以批判资本主义社会的各种弊端为起点，坚持扬弃起源于资本生产、形成于资本交换、完成于资本分配逻辑的这种公平正义，并承诺所建立的社会主义要创造更加全面的经济基础和政治条件，使社会变得更加公平正义。在这个意义上，“实现社会公平正义是我们党的一贯主张，公平正义是中国特色社会主义的内在要求”<sup>9</sup>。共同富裕社会就是要消除不公平正义，使全体人民在政治、经济、文化、社会诸多方面享有平等的权利，从而实现人的全面发展和社会的充分解放。但公平正义作为社会主义的本质属性，不是自然而然会在全社会蔚然成风，需要培育和践行，使公平正义的核心价值更加显性化，凝聚起全社会的共识，形成全民共创财富、全民共享财富的社会氛围。

第二，从最有利于低收入群体的立场出发，在共同富裕中充分实现社会公平正义。从我国国情出发，实现社会公平正义，从根本上要靠制度来保障，保证人民平等参与、平等发展权利，建立一个权利更开放、制度更公正、机会更公平的社会秩序，保障所有人的基本权利，特别是最大程度上保障低收入群体平等参与、平等发展的权利。在推进共同富裕的新阶段，一是分配正义的目标群体是社会中的“最少受惠者”，公正就是为“最少受惠者”带来最大利益，政府为“最少受惠者”制订最大利益的公共政策。二是最大程度上有利于“最少受惠者”，不仅要求纠正社会禀赋的不平等，例如性别、出生、血缘等，而且要求纠正自然天赋分配的不平等。对社会的平等加以限制，并要求社会分配的不平等要根据“最少受惠者”的利益来证明其正当性，在结果上起到弥补包括社会禀赋和自然天赋的不平等所造成的不正义，从而实现社会的公平正义，让发展成果更多更公平惠及低收入群体。

### (二)促进低收入群体迈向共同富裕的“社会合作论”

社会合作是全民共富的基础。共同富裕并不是简单地缩小贫富差距，而是应该保证社会成员在社会合作的基础上，勤劳致富，从而逐步缩小贫富差距。

第一，社会合作途径是共建共享。

首先要确保社会是一个公平合作的体系，每个人都是平等和自由的个体，“每个人的福利都依靠着一个社会合作体系，没有它，任何人都可能有一个满意的生活”。<sup>10</sup>在这一过程中，通过社会合作产生更大的利益，合作双方都能够在其中受益，共同富裕要靠共同奋斗，共同建设美好家园，共享美好生活。鼓励社会合作参与的劳动者通过辛勤劳动实现增收致富，不断提高劳动生产率和全要素生产率，特别是要让低收入群体成为“做大蛋糕”的有生力量。

第二，社会合作结果是“水涨船高”。

通过社会合作产生更大的利益，不同群体都要增有余，“最少受益者”更要补不足。不能通过追求均等主义的分配来实现共

---

同富裕，其结果必然导致共同贫困。鼓励低收入者勤劳致富作为主要手段，鼓励先富带后富、帮后富作为重要手段，最大程度上缩小群体之间的贫富差距，让低收入群体过上体面的生活，获得更多的发展机会。

### (三)促进低收入群体迈向共同富裕的“内生动力论”

激发低收入者内生动力是反对“躺平”，即充分调动低收入群体改变自身状况的积极性和主动性，以个人责任为先、各尽所能为首要原则，在社会与政府带动下，实现社会的包容性发展。

#### 第一，激发贫困者内生动力，让低收入群体勤劳致富。

习近平总书记在农村贫困地区精准扶贫中指出，要“激发内生动力，调动贫困地区和贫困人口积极性”<sup>11</sup>，“激发贫困人口内生动力，把扶贫和扶志、扶智结合起来，把救急纾困和内生脱贫结合起来”<sup>12</sup>，坚持群众主体，激发贫困者内生动力是我国精准扶贫的成功经验之一。在扎实推动共同富裕中，通过树立发展典型，发挥外部激励的作用，形成积极向上、自力更生的发展风气，在全社会营造劳动光荣、勤劳致富的社会氛围。培养低收入群体自尊、自强、自立精神，形成主动作为、奋发有为精神风貌，为发展动机方向正确性和可持续性提供保障。<sup>13</sup>通过提高低收入者合法预期，促进社会资源的整体分配向着平等的方向发展，<sup>14</sup>构建低收入群体勤劳致富的体制和机制。破除低收入群体参与发展、分享发展成果的各种障碍，鼓励低收入群体在社会生产中通过辛勤劳动，实现增收致富，不断提高劳动生产率和全要素生产率。

#### 第二，激发内生动力不仅仅是脱贫的手段，更是实现人全面发展的选择。

激发内生动力的重点是激活低收入群体的发展潜力，使其积极、主动承担发展责任，凭借自身能力和行动不断改善生活提升自己，最终实现全面发展的过程。其中将自身的发展动机与政策导向并轨，真正将“要我发展”转化为“我要发展”，积极履行发展责任是关键。因此，对于低收入群体来说，发挥自身潜力摆脱困境是自我发展的需要，而自觉、积极的发展过程是实现自我全面发展的手段。<sup>15</sup>

总之，公平正义论作为国家层面的价值目标，在促进低收入群体迈向共同富裕行动纲要中居于统领地位。社会合作论作为社会层面价值取向，在促进低收入群体迈向共同富裕行动纲要中居于承上启下的支柱地位。内生动力论作为个人层面价值准则，是实现国家层面价值目标和社会层面价值取向的重要基石。在社会主义市场经济条件下，促进低收入群体迈向共同富裕的价值目标引领不会自动出现，需要全社会长期培养，更要在国家、社会和个人三个层面上系统推动。

## 三、促进低收入群体迈向共同富裕的实现路径

### (一)促进低收入群体迈向共同富裕的发展路径

“共同富裕”是前无古人的伟大事业，没有先例可循。促进低收入群体迈向共同富裕，需要结合国情，从扎实推进共同富裕的实践中不断总结经验，形成可复制和可推广的中国特色的发展路径。

#### 第一，先富帮后富的发展路径。

共同富裕是一个先富带动后富、低收入群体追求富裕的动态发展过程。改革开放以来，通过允许一部分人、一部分地区先富起来，极大地促进了社会生产力发展，为实现共同富裕奠定了坚实的物质和精神基础。<sup>16</sup>在推动社会主义共同富裕过程中，“先富”只是一种手段，而“共富”才是目的。先富帮后富，一方面需要增强先富群体的责任意识，另一方面更需要低收入群体具有一定的致富欲求和自觉提升内生发展的能力，促使外在帮扶与内生发展的协同并进，造就人人尽力、人人享有的新局面。在浙江

---

高质量发展建设共同富裕示范区的调查中，我们发现有不少先富帮后富的典型案列，如浙江省金华市东阳市的横店镇，从一个名不见经传的贫穷小镇，强势建成了全球规模最大的全年代影视拍摄基地，通过发展特色产业，创造更多就业岗位，带动低收入群体收入的提高；如温州市乐清市下山头村走“先富帮后富”的村企合作之路，主动引导乡贤回归，谋划建设覆盖全村的“石斛田园综合体”“铁定溜溜主题乐园”等共建共富项目，深化“村企共建、以企带村”，实现集体经济和村民收入“双丰收、齐共富”，用企业资源禀赋优势带动了乡村发展，实现山乡共富。<sup>17</sup>

## 第二，城乡一体化的发展路径。

我国地域辽阔，地区发展差异性大，各地在共富发展中所面临的问题和短板会有不少，但共同富裕发展的短板主要在农村农民。解决农村低收入群体收入问题首先需要通过城市化的带动，包括进城农民的就业与市民化，城市资本、人才、技术到乡村助力发展等，这都是实现乡村振兴和乡村共富发展的主要途径。

与此同时，将县城作为城市化发展的重要载体，推进县域经济的发展和县域层面的城乡一体发展，实现农村居民就地就近城市化和市民化，是乡村资源要素在县域空间的优化配置，也是推进区域共同富裕发展的新思路和新途径。其次，城乡区域差距与发展不平衡最突出的表现在于基本公共服务不平衡，农村地区基本公共服务的短板明显，既体现在资源布局和能力水平上，也体现在供给数量和服务质量上。

城乡一体化重点是公共服务均等化、区域发展协同化。在浙江高质量发展建设共同富裕示范区的调查中，我们发现湖州的城乡一体化具有典型性。湖州市长期坚持民生导向发展之路，积极破解城乡二元结构，率先打造“无差别城乡”。从2021年开始，湖州市打破城乡二元户籍制度，在全国率先完成户籍制度改革，湖州市260多万户籍人口统一登记为居民户口，农村人口向城镇转移的政策性、体制性障碍彻底消除。

随着城乡户籍制度改革，湖州市实行新的城乡一体社会公共服务政策，各项公共配套政策取消了户口性质差别，实现社会基本公共服务常住人口全覆盖，推进养老、医疗、社会保险等公共服务的均等化。如在社会救助城乡一体化发展方面，实现了城乡居民最低生活保障标准的统一，彻底打破了城乡分割，进一步扩大社会救助对象的范围，构建了城乡一体的社会救助政策体系。

<sup>18</sup>

## 第三，“救助+慈善”助力的发展路径。

扎实推进共同富裕，要在实现基本保障“从无到有”的基础上更进一步地促进基本保障“从有到优”，锦上添花助力低收入群体实现美好生活。在浙江高质量发展建设共同富裕示范区的调查中，我们发现湖州市南浔区作为试点区从2020年开始先行先试“六无六有”（学无忧、业无忧、居无忧、行无忧、水电无忧、用无忧，险有免、产有扶、病有助、梦有圆、教有伴、残有助）综合救助帮扶体系，涵盖教育、就业、居住、出行、养老、医疗、风险保障等方面，横向到边、纵向到底，全面提升困难群众的生活品质。

此外，南浔区还推出7个提质扩面项目（困难学生素质提升项目、困难老年人入住养老机构补贴项目、困难群众乐游古镇项目、困难群众幸福“安康行”保险项目、临困家庭关怀慰问项目、低收入群众免费观影公益项目、小书房陪伴行动），助力实现低收入群体在物质和精神上的“双富有”。

南浔区“六无六有”综合救助项目三年来综合救助资金达1.89亿元，其中慈善资金4604万元，惠及群众52.96万人次，低收入家庭户均减少支出1万元以上，同时还为低收入家庭购买商业补充医疗保险服务，为低收入家庭配备三类必需家电及一类可选家电。

---

南浔区实施“全民慈善文化弘扬”工程，加大慈善宣传力度，通过“双百育千创万”携手慈善、慈善暖心感恩、崇尚慈善文化和慈善资金阳光4大子工程做大慈善基金池，以确保帮扶项目的可持续性，并积极引导地方企业建立慈善基金，目前已建立规模达2.15亿元的慈善冠名基金。慈善力量的持续注入为满足低收入群体多层次、多样化的救助需求提供了强有力的保障，增强了社会救助的效能，助力实现全方位的综合帮扶。<sup>19</sup>

## (二) 促进低收入群体迈向共同富裕的政策路径

针对不同类型的低收入群体，按分类原则实施差异化的政策路径是促进低收入群体迈向共同富裕的关键。为此，应充分发挥出基本公共服务对低收入群体发展的支持作用，借鉴国外相对贫困治理的经验，加强我国低收入群体的分类管理，实施差异化的政策路径：针对有劳动能力的低收入群体，建立以就业为核心的增收性帮扶政策路径；针对无劳动能力的低收入群体，健全以纾困为核心的综合性保障政策路径。

### 第一，充分发挥基本公共服务对低收入群体的支持作用。

基本公共服务是由政府主导，保障全体人民生存和发展基本需要，与经济社会发展水平相适应的公共服务，在促进低收入群体迈向共同富裕中起到托底和增能的双重作用。一是基本公共服务中的生活保障制度，可以解决低收入群体生存问题，即免除他们的生存危机、患病恐惧，保障老有所养、幼有所育，享有基本的社会权利。<sup>20</sup>二是基本公共服务中的教育和健康制度，可以通过义务教育、职业培训等让低收入群体享有基本教育和发展机会，阻断代际贫困传递；可以通过公共卫生服务和基本医疗保险，为低收入群体提供全方位全生命周期的健康服务，增强低收入群体的人力资本。

随着共同富裕新阶段的到来，应确保基本公共服务的公益性，不断提升福利性，从而提高全社会共享水平，特别是要消除低收入群体在生活、就医方面的焦虑，解决他们在抚幼、养老、居住上的后顾之忧，用安全感来代替焦虑感，创造基础条件让贫困群体自强自立。基本公共服务成为低收入群体实现“美好生活”的基础性制度安排，成为迈向未来成功的跳板。<sup>21</sup>

充分发挥基本公共服务的作用，关键在于加强基本公共服务的供给侧改革。在《“十三五”国家基本公共服务清单》《国家基本公共服务标准(2021年版)》基础上，积极建立低收入家庭基本公共服务清单制度，便于低收入家庭清晰、便捷地查找自己可以依法享有的各类具体服务项目名称，实现从部门责任和职能定位向以低收入家庭实际服务需要为中心的转变。一方面，为维护低收入家庭的知情权和促进低收入家庭参与服务管理提供了制度保障；另一方面，服务清单制从建立“需求清单”入手，建立“资源清单”到建立“项目清单”，加上以顾客为导向的服务点单法，能最大程度地提高基本公共服务对低收入家庭兜底和赋能的双重作用，提高低收入家庭的获得感、幸福感、安全感和认同感。

### 第二，建立以就业为核心的增收性帮扶政策体系。

低收入家庭具有家计脆弱、发展无力等特征，存在较高的返贫风险，甚至陷入“低发展陷阱”，为此应设法提高其可持续生计发展能力和社会风险应对能力。对于有劳动能力的低收入对象，纾困应是暂时性的，就业和再就业才是促进发展的“标准路径”。

一是设立就业前的过渡期和就业后的缓冲期，以政策杠杆的方式增强低收入群体的就业意愿。在救助手段上，需要从现金救助到服务救助、从单一救助向综合救助转变，增强贫困者的自我发展能力。

二是大力开发公益性就业岗位，创新就业形式。政府加大购买服务和公益性就业岗位开发力度，设立多样的绿色生态类、社区服务类公益性岗位，吸引低收入群体就业，增加低收入家庭的收入。

三是发挥出社工助业的作用。通过社区助业社工给每一位低收入对象设计出促进就业激活方案的同时，根据低收入对象的就业愿望，推荐适合的岗位，定期对其进行跟踪回访，确保其稳定就业。同时对接专业社工组织提供全程性、持续性的就业服务，在完成培训后，积极帮助他们链接资源，并提供求职指导，使其能真正走上就业岗位。

四是建立就业激活政策和管理联动机制。就业激活体系涉及多部门和多单位，需要明确各部门的工作职责，通过联席会议形式解决协作中的主要问题，使就业激活政策和管理形成统一的有机整体。

第三，健全以纾困为核心的综合性保障政策体系。

一是建立低收入家庭生活负担减免制度。通过免收低收入家庭自付费用，如农村“一事一议”筹资筹劳和政策性农业保险费用；如定额减免用水、用电和有线电视等公共事业服务费用等，直接补贴到低收入家庭，确保“生活能省钱”。<sup>22</sup>

二是建立低收入家庭动态监测和多维贫困会诊制度。全面建立低收入家庭信息数据库，开展动态监测和预警机制，在此基础上研究低收入家庭陷入困境的原因。推动从收入贫困转向多维相对贫困的治理，关注和解决低收入群体在教育、医疗、住房、社会交往等多个维度存在的困境，制定收入贫困与多维贫困互补的贫困标准，让低收入对象在收入、健康、教育和生活质量等方面得到更加全面的帮扶，全面提升低收入家庭的生活水平。

三是建立低收入家庭陪伴式服务制度。鼓励专业社工和社会组织进城乡社区与低收入家庭“结对子”，长期关注他们的生活和发展需求，并形成“一户一策”的纾困方案和增能方案，帮助他们自立自强，走出生活的困境，使社会政策发挥出更综合的作用和效果。

## 四、促进低收入群体迈向共同富裕的关键机制

(一) 建立有利于提高低收入群体的收入分配机制

一是稳步提高劳动者报酬在初次分配中的比重，将这一比重从目前不足 50% 提高到 60% 以上。确保最低工资标准持续提升，在提高劳动生产率的同时提高劳动者报酬，惠及更多的低收入群体。二是进一步健全社会保障体系，充分发挥其再分配功能。按照提高统筹层次、优化筹资责任、打破户籍壁垒、统一标准和待遇等方面来深化改革，有效地缩小收入分配差距，促使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民特别是低收入群体，这是新发展阶段的新课题。三是设计低收入群体收入倍增计划，引导各方面将着力点放在低收入群体的收入提升上。通过提高低收入群体总体收入水平，扭转群体间收入分配差距扩大的态势。

(二) 健全提升低收入群体就业机会和能力的机制

对于有劳动能力的低收入人口，通过就业提高收入。强化包容性就业支持和促进机制，将其纳入就业优先战略，为各类低收入群体创造就业机会，实施就业促进政策。一是为低收入群体创造平等的劳动机会与条件。重视完善劳动力市场，职位向所有人开放，创造公平就业环境，率先消除户籍、地域、身份、性别等影响就业的制度障碍，深化构建和谐劳动关系，推动劳动者通过辛勤劳动提高生活品质。针对农村低收入群体在乡村地区利用公益性岗位、以工代赈、扶贫车间创造更多就近就地工作岗位。二是低收入群体的人力资本培育不能完全依靠市场化机制，更多地需要依靠政府的系统提升能力计划，加快发展城乡社区教育，着重提高社区教育效果，为低收入群体参加社区教育提供激励机制和支持政策。

(三) 着力提升低收入群体人力资本，重点建立阻断代际贫困传递机制

国际经验表明，提升低收入家庭的人力资本，投资儿童健康和教育是最为有效的方式之一。一是针对低收入群体设立儿童营

---

养、健康、早期养育与学前教育的专项资金，为低收入家庭教育降低求学成本，特别是加大对低收入家庭的教育和医疗领域的财政投入，重点放在提升教育和就业培训、社会保障和医疗卫生等相关政策的实施效果上。二是对于低收入家庭而言，教育可以弥补子辈在先赋性因素方面的竞争劣势，不仅有助于子辈获得平等的就业机会，也能够促进社会不同收入阶层的流动，因此应该不断完善低收入家庭的教育促进计划，针对低收入家庭实施“儿童教育发展项目”和“妇女教育发展项目”。

#### (四) 建立低收入群体的纾困帮扶机制

一是采用 1+N(收入+多维)的救助对象识别办法，扩大社会救助范围。通过制定收入贫困与多维贫困互补的贫困标准，可以更加有效地识别各种贫困状态，让低收入家庭在收入、健康、教育和生活质量等方面得到更加全面的扶助。二是按照分层分类原则，以家庭为单位，分群分级实施差别化救助。在建立健全分层分类的社会救助体系的基础上，对低收入家庭进行类别和救助需求区分，分群分级地推进贫困家庭多维帮扶。以家庭结构为基准，遵循儿童优先、强弱有别和积极福利原则，实行差别化救助。三是围绕主动救助建立健全机制，变“人找政策”为“政策找人”。拓宽主动发现服务渠道，提升主动发现社会参与度。建立主动发现网络，畅通多平台、高效率的服务渠道。充分发挥社会工作机构和社会工作者的专业优势，将社会工作专业理念、方法技巧引入主动发现机制，探索多元化、专业化的主动发现模式。创建救助智能化研判和预警系统。通过对接各种数据库，打通数据链条，实现救助方式的智能筛选研判。四是打造“物质+服务”两全模式，让救助更有力度更有温度。在推进共同富裕阶段中，转变物质为主的救助模式已成为共识，即社会救助方式在满足低收入群体基本物质需求基础上，要积极开展个性化、针对性的救助服务，“物质+服务”是今后社会救助创新发展的方向。建立低收入家庭陪伴式救助服务制度，实现对低收入家庭的陪伴式、长效式、全程式救助帮扶，在基层建立社会救助帮扶共同体，充分彰显救助服务的中国特色。

作者图片



林国钢

注释：

- 
- 1 李昌禹:《低收入人口数据库已建成》,《人民日报》,2022年1月27日第7版。
  - 2 约翰·罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社2009年版,第75页。
  - 3 约翰·罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社2009年版,第75页。
  - 4 约翰·罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社2009年版,第75页。
  - 5 郭夏娟:《“最大多数人”与“最少受惠者”——两种正义观的伦理基础及其模糊性》,《学术月刊》,2011年第10期。
  - 6 约翰·罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社2009年版,第74页。
  - 7 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》,2021年第20期。
  - 8 《全国脱贫攻坚总结表彰大会在京隆重举行》,《人民日报》,2021年2月26日第1版。
  - 9 中共中央文献研究室汇编:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第30页。
  - 10 约翰·罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社2009年版,第79页。
  - 11 《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第49页。
  - 12 《习近平扶贫论述摘编》,中央文献出版社2018年版,第142页。
  - 13 林闽钢:《激活贫困者内生动力:理论视角和政策选择》,《社会保障评论》,2019年第1期。
  - 14 约翰·罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社2009年版,第63-64页。
  - 15 王卓、董贝贝:《相对贫困治理的内生动力机制与运行逻辑》,《社会科学研究》,2021年第4期。
  - 16 《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》,《人民日报》,2021年6月11日第1版。
  - 17 南京大学社会保障研究中心:《新发展阶段社会救助高质量发展理论与政策研究报告:以浙江共同富裕示范区为例》,2022年7月。
  - 18 南京大学社会保障研究中心:《新发展阶段社会救助高质量发展理论与政策研究报告:以浙江共同富裕示范区为例》,2022年7月。
  - 19 南京大学社会保障研究中心:《新发展阶段社会救助高质量发展理论与政策研究报告:以浙江共同富裕示范区为例》,2022年7月。
  - 20 郑功成:《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》,《社会保障评论》,2022年第1期。

---

21 林闽钢：《如何理解积极社会政策的当代价值》，《社会政策研究》，2019 年第 2 期。

22 林闽钢：《相对贫困的理论与政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系》，《社会保障评论》，2020 年第 1 期。