# 在协调发展中扎实推进共同富裕

□ 黄群慧

2021年年底召开的中央经济工作会议指出，要正确认识和把握实现共同富裕的战略目标和实践途径。实现共同富裕目标，首先要通过全国人民共同奋斗把“蛋糕”做大做好，然后通过合理的制度安排把“蛋糕”切好分好。这是一个长期的历史过程，也是实现中国式现代化的必然要求。要稳步向这一目标迈进，需要在实现共同富裕的过程中探索出一条具有平衡性、协调性和包容性的高质量发展路径，在发展的过程中共享发展成果。这就意味着发展的过程要协调，以协调发展实现共享发展的结果，强调通过区域平衡发展、产业协调发展、企业竞合共生的协调发展路径，既促进生产力发展、实现富裕，又缩小贫富差距、实现共享。协调发展是共同富裕的必由之路，要在2035年实现全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，必须以协调发展理念为指导，积极推进区域、城乡、产业、企业的协调平衡发展。

## 重视区域协调发展战略促进共同富裕的作用，提升区域协调发展水平，增强区域政策的协调性和平衡性

区域协调发展一直是我国经济发展的重大战略问题。新中国成立后至改革开放前的计划经济时期，国家重大生产力布局在很大程度上决定了区域经济的发展水平。改革开放后，沿海开放战略和市场化资源配置机制逐步完善，东部沿海地区发展迅速，形成了东中西梯度发展格局。2000年以来，随着西部大开发、东北振兴、中部崛起等区域战略先后付诸实施，区域发展的不平衡不协调问题有所缓解。党的十八大以来，在深入实施已有的区域协调发展战略基础上，又积极推进京津冀协同发展、长江经济带发展、长三角一体化发展、黄河流域生态保护与高质量发展、粤港澳大湾区建设、海南全面深化改革开放等战略，区域协调发展取得重大进展，从人民生活水平、基本公共服务均等化、基础社会通达程度、地区比较优势发挥和绿色低碳协同发展等方面考察，区域间的差距都有明显缩小，其中基础设施通达程度和基本公共服务均等化两方面的表现更为突出。但在居民收入水平和消费水平方面，区域间的差距仍然较大。总体来看，当前各地区教育、医疗、养老等公共服务发展还不够均衡，促进各地区相对均衡发展仍是一项长期性的艰巨任务。而且，虽然东中西部区域发展差距逐步缩小，但是南北之间的差距有所扩大，东北三省的经济增速自2013年以来一直显著低于全国增速。

从共同富裕视角审视区域发展问题，一方面，这对区域协调发展提出更高要求，制定和实施区域协调发展战略就显得更为重要，2021年的中央经济工作会议就提出，区域政策要增强发展的平衡性协调性；另一方面，也要调整区域协调发展的思路，更加强调以人为核心的区域发展战略。区域发展战略的制定要尊重客观经济规律，发挥各地区比较优势，允许各类要素合理流动和高效集聚。共同富裕本质是全体人民的共同富裕，劳动力跨区域流动有利于提高全体人民收入水平，这就要求进一步打破人员流动的体制机制障碍，尽快实现养老保险全国统筹，形成全国统一开放、竞争有序的商品和要素市场，改革土地管理制度，使人员流动和要素转移更加畅通无阻。从共同富裕角度看，区域协调发展不仅意味着人均GDP低的地区对人均GDP高的地区的追赶，而且更加强调缩小不同区域基本公共服务均等化、基础设施通达程度等方面的差距。2021年中央经济工作会议提出的健全常住地提供基本公共服务制度，无疑是一项促进共同富裕的针对性政策。要增强经济发展优势区域的经济和人口承载能力，使这些优势区域集聚更多流动人口、提高流动人口收入水平。与此同时，还要强化其他地区保障粮食能源安全、生态安全、边疆安全等方面的主体功能。要全面建立生态补偿制度，完善财政转移支付制度，建立健全区际利益补偿和调节机制，切实加大生态补偿、财政转移支付、利益补偿的力度，缩小区域人均财政支出差异，加大对欠发达地区的支持力度，推动主体功能区和欠发达地区的居民基本公共服务水平、基础设施水平、收入和消费水平等提升速度高于发达地区。

## 协同推进城镇化战略和乡村振兴战略，提升城乡协调发展水平，缩小城乡居民收入差距

城乡差距一直是我国协调发展需要解决的重大问题。改革开放之初，家庭联产承包责任制提高了农村劳动力和土地资源的配置效率，再加上对工农产品价格的调整，农村居民收入快速上升，1978—1983年期间城乡居民收入比曾出现过短暂下降，1983年城乡居民收入差距达到历史最低水平，城乡收入比为1.82倍。之后，随着城市改革的不断深入、工业化和城镇化进程的加速推进，城乡居民收入差距不断加大。到2007年，城乡居民收入差距达到最高水平，城乡收入比为3.14倍。此后，随着一系列促进农民增收的政策开始显现效果，城乡居民收入差距呈现明显下降趋势。尤其是党的十八大以来实行的城乡社会保障一体化、脱贫攻坚战和乡村振兴战略，提高了农村居民的收入与福利待遇，缩小了城乡居民的收入差距，到2020年城乡收入比已降到2.56倍。特别是2016年以来，随着精准脱贫效果逐步显现，农村地区低收入群体的收入得到明显提升。

进入新时代，我国积极推进以人为核心的新型城镇化战略、全面实施乡村振兴战略，对缩小城乡差距、提升城乡协调发展水平发挥了重要作用。从共同富裕的要求看，还需要进一步协同推进这两个战略，这也有助于推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展。全面实施乡村振兴战略，要求强化以工补农、以城带乡，形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，加快推进农业现代化；而以人为核心的新型城镇化战略，要以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇、乡村协调联动发展，深化户籍制度改革和土地制度改革，健全农业转移人口市民化机制，加快步伐和加大力度推进农业转移人口市民化。要提高推进乡村振兴战略和以人为核心的新型城镇化战略二者之间的协同性，最为关键的是健全城乡融合发展、产业融合发展的体制机制，形成城乡生产要素平等交换、双向流动的完善的政策体系。在我国现代化进程中，总体上城镇化水平落后于工业化水平，农业现代化水平落后于工业现代化水平，信息化与工业化深度融合还不够，为此，必须针对协同发展的这些“短板”，以国家投资为引导，吸引大量社会资本进行大量的“补短型”投资。从产业看，要以信息化水平提升为手段，促进第一、第二和第三产业的融合发展，提高工业和农业发展的协同性，丰富乡村经济业态，提升农业现代化水平和农民收入水平；从区域看，打破城乡要素流动的体制机制障碍，促进乡村与城镇的融合发展，在推进都市圈建设、城市群一体化发展中包容和带动县城、乡镇发展，提升乡村基础设施和公共服务水平，改善乡村人居环境，提高农村居民财产收入水平。

## 从体制机制上扭转实体经济与虚拟经济的结构失衡，推进金融、房地产与实体经济的协调发展，缩小行业收入差距

近些年来，我国经济发展的矛盾主要方面在供给侧，而供给侧矛盾虽然有周期性和总量性的因素，但根源还是结构性失衡，主要表现为金融和房地产的发展与实体经济失衡。一直以来，金融等虚拟经济部门不断扩大，导致出现“脱实向虚”的发展趋势。2011年中国制造业占GDP比例为32.1%，到2020年快速下降到26.2%；而金融业增加值占GDP比例从2011年的6.3%提高到2016年的8.4%，已超过美国在2008年发生金融危机时的最高比例7.8%。虽然近些年供给侧结构性改革力度加大，“脱实向虚”趋势有所遏制，但金融增加值占GDP比例仍保持在8%左右。在金融业快速增长的同时，实体经济却普遍面临融资难、融资贵问题，大量资金在金融系统内自我循环或流入房地产行业，助推实体经济资金成本不断提升，金融、房地产与实体经济之间的发展更加不协调。这种失衡在从业人员收入上的体现，就是金融、房地产业员工收入水平远高于实体经济各行业员工收入水平。2003年以来，城镇非私营单位金融业人均工资与制造业人均工资之比从1.6倍上升到2010年的2.3倍，随后有下降的趋势，到2019年仍有1.7倍。制造业是立国之本、兴国之器、强国之基，其与金融、房地产业发展的不协调问题不仅不利于经济高质量发展，而且由此带来的收入差距扩大还是分配不公的表现，从共同富裕的要求看，必须要加以清理和规范。

党的十九大提出，建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方向。“十四五”规划再次强调，坚持把发展经济着力点放在实体经济上，加快推进制造强国、质量强国建设。真正从体制机制入手，解决“脱实向虚”的结构性失衡问题，推进金融、房地产与实体经济的协调发展，这既是我国经济高质量发展的需要，也是扎实推进共同富裕的要求。2020年6月国务院常务会议提出2020年全年金融支持实体经济让利1.5万亿元，此项政策措施在疫情冲击背景下虽然具有重要意义，但更为关键的是深化金融供给侧结构性改革，健全具有普惠性的现代金融体系，加快构建金融为实体经济服务的体制机制，持续扩大制造业中长期贷款、信用贷款、技改贷款的规模，加大股权融资、债券融资等向制造业倾斜的力度，不断创新和完善直达实体经济的货币政策工具，坚持“房住不炒”的房地产定位。尤其是要持续完善现代金融监管体系，补齐监管制度短板，加大对金融、房地产行业收入分配管理，整顿收入分配秩序，建立风险全覆盖监管框架，提高金融监管的透明度和法治化水平。要重视金融的短期风险与实体经济长期风险的平衡，解决阻碍经济有效循环、导致“脱实向虚”的一系列长期结构失衡问题，实现金融、房地产和实体经济协调发展，从而缩小行业收入差距，扎实推进共同富裕。

## 协调产业政策与竞争政策，构建大中小企业、国有企业与民营企业、互联网平台企业与一般传统企业竞合共生的良好发展生态，清理规范不合理收入，重视企业社会责任

坚持和完善社会主义基本经济制度，激发各类市场主体活力，努力培育更有活力、更多数量的各类市场主体，是我国推动经济发展和实现经济现代化的必然要求。大量富有活力、各种类型的市场主体，是我国现代化经济体系的基础，各类市场主体协调发展，是培育中等收入群体、扎实推进共同富裕的必然要求。由于企业的规模、所有权性质、业务特性存在差异，决定了不同类型企业在市场的功能定位、竞争地位都不同。相对于大型企业而言，一般中小企业尤其是小微企业具有先天的规模竞争劣势，稳定性和抗风险能力较差；相对于国有企业而言，一般民营企业会面临特殊的发展问题，例如准入限制、贷款受限等；而相对于一般企业而言，平台企业具有网络效应、边际成本为零、外部经济性等经济属性，有着走向寡头垄断或完全垄断的便利性。但从市场整体看，各类企业都有自己的重要功能，都有自己生存发展的必要性，尤其是中小企业、民营企业在解决就业、促进共同富裕方面发挥了重要作用，一个完善的市场需要各类市场主体公平竞争、协调发展。在收入分配上，不同类型企业会有不同的收入水平，尤其是大企业、国有企业和平台企业有可能因垄断地位而获得相对高的收入，这就需要加强对其出现的垄断行为进行有效规制。

促进各类企业协调发展，最根本的手段是在强化竞争政策基础地位的前提下有效协同产业政策与竞争政策。一方面，要强化竞争政策的基础地位，不断完善竞争政策框架，构建覆盖事前、事中、事后全过程的竞争政策实施机制，强化公平竞争审查制度的刚性约束，加大反垄断和反不正当竞争执法力度，防止资本无序扩张，加快推进能源、铁路、电信、公用事业等行业竞争性环节的市场化改革，强化对自然垄断性业务的监管。另一方面，要积极推进产业政策与竞争政策的协同。强化竞争政策的基础地位并不意味着不需要产业政策，关键是要推进产业政策从强选择性向功能性转型，通过市场或非市场的方式为产业提供科学技术、人力资本等公共服务，通过创新体系建设或公共服务体系建设，如共性技术研发机构、技术扩散服务机构和项目、针对中小企业的法律服务等，为产业和企业提供特定的服务以提升其发展能力；要加大知识产权保护力度，建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，塑造良好产业生态和竞争环境。从收入分配角度看，整顿收入分配秩序，坚决取缔非法收入，坚决打击内幕交易、操纵股市、财务造假、偷税漏税等获取非法收入行为，努力把各行业收入差距控制在合理合规范围之内，加大对垄断行业收入分配管理，清理分配乱象。

还需要强调的是，在共同富裕背景下，企业协调发展要把企业社会责任放在更为重要的地位。企业努力承担社会责任，其理论逻辑在于企业不是追求股东利益最大化的组织，而应该是包含股东在内的企业所有利益相关者（还包括员工、消费者、供应商、债权人、社区、政府、生态环境等）的利益最大化，这本质上是全体人民共同富裕要求的企业微观理论逻辑的具体化。企业履行社会责任的意义绝不仅仅在于通过慈善等活动进行第三次分配来助力共同富裕，而是要在企业的价值理念、战略导向、经营活动中全面体现出各方利益相关者的要求，这会直接影响到初次分配和再分配。因此，重视积极推进企业社会责任，对推进共同富裕具有重要意义。我国从2006年开始，一直重视和倡导企业社会责任，2006年公司法最早明确要求公司从事经营活动要承担社会责任，2008年国务院国资委发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，上海证券交易所印发《关于加强上市公司社会责任承担工作暨发布〈上海证券交易所上市公司环境信息披露指引〉的通知》，2013年党的十八届三中全会明确要求国有企业承担社会责任，2018年证监会发布新版《上市公司治理准则》，要求上市公司贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念、弘扬优秀企业家精神、积极履行社会责任。总体而言，我国企业社会责任水平一直在不断上升，但推进企业社会责任依然任重道远。

（作者系中国社会科学院经济研究所所长、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员，本文系国家社科基金重大项目〔20ZDA043〕阶段性成果）

# 需强化竞争政策基础地位 建设高标准市场体系

□ 叶光亮

“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“社会主义市场经济体制更加完善，高标准市场体系基本建成”确定为“十四五”时期的主要目标之一，并将“强化竞争政策基础地位”作为实现上述目标的重要途径。竞争政策基于市场竞争的一般规律而设计，着眼于市场主体的全生命周期，对市场竞争秩序加以规范和维护，对政府与市场间的关系加以明确和引导。强化竞争政策的基础地位，就是要发挥其对于建设统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系的积极作用，为完善社会主义市场经济体制提供强有力的制度支持。

## 竞争政策是高标准市场体系的内在要求

竞争政策内涵丰富，广泛覆盖政府与市场主体的行为。竞争政策的目标是保护市场竞争行为免受损害，这种损害既可能来自市场主体的垄断行为和不正当竞争行为，也可能来自行政权力对市场运行的不当干预。从市场主体的全生命周期来看，这种损害可能发生于市场主体创设、生产、贸易、投资、创新、退出等全过程、各环节。保护市场主体的公平竞争行为，要求竞争政策对生产、分配、流通、消费各个环节进行全面覆盖，形成涵盖事前、事中、事后全过程的实施机制。因此，世界各市场经济体均将以反垄断法或竞争法为核心的竞争政策确定为经济治理体系的基础，并赋予反垄断法以“经济宪法”的重要地位，使之兼具规制市场主体、规范行政权力、协调经济政策等多项职能。

强化竞争政策的基础地位，是建设统一开放的高标准市场体系的关键保障。习近平总书记指出，构建新发展格局的关键在于经济循环的畅通无阻。国内循环的畅通无阻，需要生产要素市场和消费市场实现统一开放。而实现这一目标，就必须以竞争政策中的反垄断和反不正当竞争等法律法规，打破横亘在地区之间、行业之间的各类壁垒，减少市场准入的各类不必要限制，推动要素的市场化高效配置。实现国内国际双循环的畅通无阻，经济政策和经济制度的统一开放是重要前提。为此，必须以竞争政策中的公平竞争审查制度和行政垄断规制工具，保障公平竞争原则在区域维度和时间维度的统一，保障经济政策的公平、透明、可预期；必须以不断完善的竞争政策推动实现制度型开放，深化在竞争规则领域的开放合作，这有助于推进多双边自由贸易协定中关于竞争政策等议题的谈判，实现国内国际竞争规则的高质量衔接。

强化竞争政策的基础地位，是建设竞争有序的高标准市场体系的制度基础。中央全面深化改革委员会第二十一次会议强调，要加强反垄断反不正当竞争监管力度。垄断行为和不正当竞争行为得不到有效遏制，必将会扭曲市场资源的配置机制，威胁市场竞争的合理秩序，降低大企业开展创新的意愿，限制中小企业开展创新的能力，阻碍企业家精神的长久发挥。竞争政策以法律法规的形式，为市场主体参与市场竞争建立约束机制，以促使其遵循高质量的竞争规则。具体来讲，竞争政策通过规制垄断行为，减少市场主体的垄断地位对资源配置效率的影响，激励企业通过技术优势、管理优势来取得市场优势地位；通过规制不正当竞争行为，维护经营者、消费者合法权益，保障市场机制的有效运转。由此，竞争政策通过保障市场竞争对市场主体创新的促进作用，推动经济整体实现高质量发展。

强化竞争政策的基础地位，是建设制度完备的高标准市场体系的内在要求。“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“公平竞争制度更加健全”确定为与“高标准市场体系基本建成”同等重要的发展目标，而制度完备的高标准市场体系必然需要竞争政策的支撑。竞争政策的规制范围覆盖市场和政府，覆盖市场主体的全生命周期，覆盖市场运行的全部流程，覆盖事前、事中、事后的全过程。建立高标准市场体系，必须针对引发市场失灵和监管过度或缺位的所有问题进行细致规定，以保证政府与市场的行为都有据可循，政府和市场均能按照公平、透明、可预期的制度规定行使和维护自身权利。这同强化竞争政策基础地位的要求是内在一致的。

强化竞争政策基础地位，是建立治理完善的高标准市场体系的重要指引。2021年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》，提出“通过5年左右的努力，基本建成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系”。这些顶层设计，形成了我国新发展阶段建设高标准市场体系的明确目标。建立治理完善的高标准市场体系，不仅要能够及时处理政府和市场违反竞争原则的行为，还要能够实现对经济高质量发展的长期引导，避免市场出现短视行为，促使市场主体自发采取有利于经济长期发展的决策。这一目标的实现，需要政府立足市场竞争规律，以竞争政策对自身调控市场的行为加以规范。一方面，坚持系统观念，重视政策对市场竞争的影响及其在经济部门间的传递；另一方面，坚持动态视角，重视市场主体的决策调整对政策实施效果的影响，避免因政策调整为市场主体施加额外成本。在此基础上，竞争政策方能实现对产业政策等各类经济政策的统筹与协调，保证各类经济政策的普惠性与功能性。

## 进一步强化竞争政策基础地位

高标准市场体系对推进经济高质量发展、加快构建新发展格局、推进国家治理体系和国家治理能力现代化具有重要意义。建设高标准市场体系，对强化竞争政策基础地位提出了更高要求。以建设高标准市场体系为目标强化竞争政策基础地位，需要在制度构建、机构设置、执法司法、社会监管、舆论倡导等多个维度不断改进当前的竞争政策。

构建更加完备的竞争政策制度体系。我国需要从确立竞争政策地位、响应市场主体需求、应对数字经济挑战、优化市场竞争规则等角度出发，形成完备的竞争政策制度体系。从短期看，需要结合反垄断法的修订，强调以法律保障竞争政策的基础地位，从而使之能够对各类经济政策进行统筹协调；加强反垄断与反不正当竞争执法，其中应对与人民生活息息相关的领域予以重点关注；关注经济业态创新，对新经济新业态中出现的新问题提出合理规范；探索设计经济监管的原则性规定，提升法律对经济创新的适应度。从长期看，需要在制度层面明晰竞争政策同其他经济政策的协调机制，突出经济政策中的竞争原则这一主线；推动竞争政策层面的国际合作，以适应、对接甚至引导区域或全球的竞争政策。

提升竞争政策执行机构的规制能力。提升执法队伍专业化程度，增加执法队伍中专业人才比例，提升执法人员的经济分析能力，增强竞争政策相关决策的科学性；提升部门设置的精细化程度，针对竞争政策所规制的市场垄断和行政垄断行为以及规制所需的数据分析与理论研究能力，设置相应专职机构，提升竞争政策的实施效率；提升机构运行的独立化程度，保证竞争政策执行机构能够依据竞争原则独立提出政策意见，在机构层面落实竞争政策对各类经济政策的统筹与协调。

提高常态化竞争政策执法水平。用好反垄断行政执法与私人诉讼工具，合理划分中央与地方在竞争政策领域的职责范围，实现对威胁市场竞争秩序行为的全面监管。全面升级经济治理工具，以数字化技术助力对市场竞争状况的常态化监测。依托大数据技术，实现对市场中产品价格、数量等数据的常态化采集与分析，由此开展对经济政策实施效果的有效模拟，提升决策的科学性；实现对市场竞争秩序的日常监控，为估算市场主体行为的竞争损害提供证据支持，强化竞争执法的科学性。构建国家层面的竞争数据平台，实现公平竞争审查等工作的平台化与数字化，推动全国层面竞争措施的共享与竞争执法标准的统一。

促进多元化社会监管。在公平竞争审查制度层面，我国可以探索吸收多元化背景的社会公众参与审查工作。探索建立政策分级制度，按照政策专业性程度吸收专家学者、专业第三方、相关市场主体、普通社会公众加入公平竞争审查工作团队，拓宽竞争政策吸收社会公众意见的渠道。在反垄断与反不正当竞争方面，发挥消费者协会和行业协会的力量，提升其保护消费者和中小企业公平竞争权利的能力。

加强对竞争政策的宣传引导。我国可以统筹竞争政策执行机构和竞争政策领域专家学者的力量，就竞争执法案件进行解读，宣传竞争政策基本原则与法律适用标准，树立竞争政策权威；就市场竞争中的热门案例进行分析，如“社区团购”中涉嫌垄断的行为、平台“二选一”的垄断本质、电商平台知名主播是否存在“垄断势力”等，以竞争政策原则同现实生活结合的方式，引导社会公众正确认识竞争政策，自觉遵守竞争政策的制度规范，合理运用竞争政策维护自身合法权益，由此形成良好的竞争文化。

（作者系海南大学副校长、海南省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员，本文系国家社科基金重大项目〔19ZDA110〕阶段性成果）