

上海实现共同富裕的内涵要求与实施路径¹

吴磊 周玲 唐书清

(上海工程技术大学 201620)

【摘要】:上海率先推动实现共同富裕是在新时代战略背景下的一次重大抉择,必须把握实现共同富裕的总体思路与目标原则,系统分析与客观研判推动实现共同富裕过程中的问题与障碍,坚持底线思维,增强系统观念。上海率先推动实现共同富裕的总体思路可概括为一个中心、两个均衡、三个聚焦、四大抓手。在推动实现共同富裕进程中,要坚持党的全面领导原则、以人民为中心原则、系统发展原则和改革创新原则。

【关键词】:共同富裕 高质量发展 三次分配

【中图分类号】:F126 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2023)03-0098-009

习近平总书记指出:“共同富裕是社会主义的本质要求,是人民群众的共同期盼。我们推动经济社会发展,归根结底是要实现全体人民共同富裕。”共同富裕也是中国式现代化的重要特征,党的二十大报告提出,中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,将共同富裕摆在极为重要的位置。2022年6月,中共上海市第十二次党代会明确把促进共同富裕列为今后5年工作目标的重要内容之一,对推动上海实现共同富裕的目标、方向、内容做出了规划与展望。在此基础上,有必要对上海实现共同富裕的内涵要求和实施路径作出探讨。

一、上海实现共同富裕的独特内涵

(一)国内部分省市推动共同富裕的经验总结

浙江、北京和深圳等地在推动共同富裕方面各具特色,形成了一些可供借鉴的经验与模式。如浙江高质量建设共同富裕示范区的“四大战略定位”,北京注重区域协调发展和完善科学的公共政策体系,深圳发挥慈善事业的第三次分配作用等。

1. 浙江:聚焦共同富裕示范区的“四大战略定位”

浙江是我国第一个共同富裕示范区。浙江民营经济非常发达,民众普遍较为富裕,发展较为均衡,这是浙江建设共同富裕示范区的基础和关键优势。浙江聚焦共同富裕示范区的“四大战略定位”:一是打造高质量发展高品质生活先行区,产业转型、全球数字变革高地、全球高端要素引力场以及全球先进制造业基地等,成为浙江走向共同富裕实现高质量发展的主要方向;城市大脑、15分钟公共服务圈、优质基本养老服务等,成为高品质生活的重要引擎。二是引领城乡区域协调发展,结合“七山一水二分田”的省情特征,围绕缩小地区发展差距和城乡发展差距以及建设共同富裕现代化基本单元等重大改革,协同推动城乡区域一体化建设。三是打造收入分配制度改革试验区,形成以“扩中”“提低”改革为牵引,率先推动基本形成以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构。四是打造文明和谐美丽家园展示区,推动生态文明建设先行示范,形成以社会主义核心价值观为引领、传承中华优秀传统文化、体现时代精神、具有江南特色的文化强省。

¹ **作者简介**: 吴磊,法学博士,上海工程技术大学管理学院教授。周玲、唐书清,上海工程技术大学管理学院硕士研究生。

2. 北京：注重区域协调发展以及公共政策体系化

北京作为我国首都，在“大城市小农业、大京郊小城区”的市情农情背景下，推进共同富裕更具有重要意义。2022年6月，中共北京市第十三次党代会报告中出现了3次“共同富裕”，为建设具有首都特点的共同富裕之路指明了方向。北京推动共同富裕的具体举措包括：一是推动区域协调发展，大力推动经济高质量发展，纵深布局“京西、城南、平原新城、生态涵养区”，形成以区域为特色的平衡性发展形态；二是实现乡村振兴有效衔接，坚持走“大城市带动大京郊、大京郊服务大城市”的城乡融合发展之路，做强都市型现代农业以提高农民经营性收入和财产性收入，逐步缩小城乡差距。三是制定科学的公共政策体系。积极落实“七有”“五性”民生需求，聚焦重点领域、解决难点问题、关切“民生三感”，构建“五育”并举的育人体系、“住有所居、居有所安”的住房政策体系，以及推动建成“城乡统一、覆盖全民”的社会保障体系。

3. 深圳：发挥慈善事业的第三次分配作用

第三次分配能够弥补初次分配和再分配的不足，最终实现全社会的共同富裕。深圳作为经济特区城市，自改革开放以来形成了深圳机制、深圳标准、深圳生态和深圳理念，在探索“三次分配”推动共同富裕方面，走在全国前列。深圳积极发挥慈善事业的第三次分配作用，助推解决贫富差异，实现收入分配更加合理公平。具体举措包括：一是推动慈善事业由“传统慈善”向“现代慈善”转变。深圳被誉为全国最具爱心和最慷慨的城市，连续五届居中国城市公益慈善指数前列，“十三五”期间年均捐赠额达58.6亿元。二是完善公益慈善生态体系，积极推动公益慈善支持科技创新体制机制改革，探索慈善领域的“互联网+”“金融+”“区块链+”等新技术、新模式，助力打造慈善创新发展高地，推动共同富裕。三是聚焦公益创投、社会企业、慈善信托、慈善金融、战略慈善等领域，创新第三次分配的载体和模式，将企业慈善、数字慈善和社会慈善有机集合，推动慈善事业和第三次分配高质量发展。

(二) 上海实现共同富裕的独特内涵：聚焦“四高”的人民城市

与浙江、深圳和北京等地相比，上海实现共同富裕具有自身独特的内涵。上海既要立足于超大城市的一般特征和民众需求，也要依托建设具有世界级影响力的社会主义现代化国际大都市的目标定位，充分展现中国式现代化的创新探索。

结合中共上海市第十二次党代会所提出未来5年的发展目标，上海实现共同富裕的独特内涵是：上海作为国际化大都市，作为长三角一体化战略中的核心龙头带动城市，要重点解决非户籍常住人口与户籍人口在公共服务领域的不均等、三次产业发展不平衡所导致的收入差距鸿沟以及收入增长不同步所导致的城乡差距等问题，打造“四高”的人民城市，即“实现经济社会的高质量发展、收入结构的高层次平衡、城乡发展的高水平均衡以及美好生活的高品质供给”的人民城市，成为实现共同富裕的先行者。

上海实现共同富裕的目标是，建设成为面向长三角、辐射全国的经济高质量发展的领先区、城乡统筹发展的先行区、收入分配结构合理的引领区以及人民美好生活的样板区，率先实现共同富裕，成为实现共同富裕的中国特色社会主义超大城市样本。实现经济社会的高质量发展，要求上海全面贯彻落实新发展理念，适应新发展阶段的战略要求，这是实现共同富裕所要求的物质基础和综合实力的关键所在；实现收入结构的高层次平衡，要求提高低收入群体收入，扩大中等收入群体规模；实现城乡发展的高水平均衡，要求缩小城乡差距，构建城乡协同一体化；实现美好生活的高品质供给，要求满足人民对美好生活的需要，这是人们对于美好生活向往的必然要求，是实现共同富裕的出发点和落脚点。

同时，要体现实现共同富裕的“起点、条件、过程和手段”的有机统一性：一是实现起点。立足于超大城市人口规模差异化需求的满足，从不同群体的实际需求出发提升群众的幸福感。二是实现条件。充分考虑到上海作为超大城市的战略定位及其功能复杂性，实现共同富裕需要齐头并进，共同发力。三是实现过程。充分践行人民城市理念与全过程人民民主载体，充分彰显“人民城市人民建，人民城市为人民”的宗旨。四是实现手段。考虑到不同行业、不同区间的差异，因地制宜，保持共同富

裕政策体系的动态性。

二、上海实现共同富裕的基础条件与优劣势

（一）上海实现共同富裕的基础条件

1. 自然禀赋：优越的地理区位条件

从地理区位看，上海是我国东部海岸线的中点，同时还是我国长江经济带的终点，具备得天独厚的发展优势。上海地处通江达海要道，是国际著名的港口城市，也是长三角地区唯一的超大城市，发挥着强大的龙头引领作用。优越的河运与海运条件，增进了对外贸易往来。2021年，上海金融市场交易总额突破2500万亿元，口岸货物贸易总额保持全球城市首位，上海港集装箱吞吐量超过4700万标箱，连续13年居世界第1位。

2. 物质禀赋：综合经济实力雄厚

上海具有良好的经济基础，是我国的经济、金融、贸易、航运中心。作为全国经济的核心增长极，上海经济总量常年位居全国城市榜首，城市综合竞争力遥遥领先于国内其他省市。这体现在以下几个方面：一是强大的经济实力。2021年上海地区生产总值达到43214.85亿元，同比增长8.1%，位于中国7个超大城市之首。在财政收入方面，2021年全市一般公共预算收入完成7771.8亿元，比2020年同期增长10.3%，财政收入总体保持稳定增长态度。二是产业结构的优化配置。上海第二、三产业均呈现出稳中上升的趋势，初步形成了以现代服务业为主体、先进制造业为支撑、战略性新兴产业为引领的现代产业体系。此外，第三产业增加值呈现逐年增加趋势，其占全市生产总值的比重从60%提高到73%以上。三是卓越的科技创新能力。建设具有全球影响力的上海科技创新中心形成基本框架，全社会研发经费支出占全市生产总值的比例达到4.1%。

3. 文化禀赋：城市软实力显著提升

近年来，上海厚植城市精神、彰显城市品格，全面提升城市软实力，城市精神和城市品格逐步提升，社会主义现代化国际大都市的文化魅力不断彰显。同时，依托于丰富的文化资源打造上海城市文化新地标，建成了一批市、区两级重大文化设施项目，不断优化城市文化设施和公共文化空间布局。在文化产业建设方面，2021年上海文化产业实现总产出3798.69亿元，增加值1098.97亿元，文化产业增加值占地区生产总值的比例为5.73%。文化产业的发展不仅为上海注入了丰富的文化元素，也实现了文化产业增值保值，为上海促进基本公共服务高质量、均衡发展，率先实现共同富裕提供了保障。

（二）上海实现共同富裕的优势分析

1. 有为政府凸显实现共同富裕的制度优势

有效发挥政府弥补市场失灵的作用，在二次分配、三次分配领域，强化政府调节和引导，为实现共同富裕提供重要制度保障。有为政府既是建设现代化市场经济的基础，也是上海实现共同富裕的重要主体。上海在推动有为政府建设方面成效显著，主要表现为：一是积极推进放管服改革，为共同富裕构建支撑体系。近年来，上海通过简政放权、降低准入门槛、减少没有法律授权的行政权、厘清多部门重复管理的行政权，减少对市场主体过多的行政审批行为。推进“证照分离”“一业一证”“市场准营承诺即入制”和“一网通办”等。二是以社会保障为发力点，为实现上海共同富裕营造更加公平的社会环境。通过实施体制机制改革，缩小城市间、城乡间收入差距，推进基本公共服务均等化，最终形成有利于上海实现共同富裕的保障性制度安排。三是聚焦城乡二元结构问题，促进城乡融合发展。上海实施积极的就业政策，通过政府购买岗位、实施学费和助学贷款代偿、提供创业扶持等方式支持高校毕业生走向基层，扎根基层，重点关注农村劳动力、就业困难人员等重点群体，不断完善就业政策和服务体系。

2. 有效市场彰显实现共同富裕的经济优势

市场在实现共同富裕中的作用主要体现在初次分配领域，发挥着提高发展质量效益和夯实共同富裕物质基础的作用，为共同富裕提供基础保障。一是在市场体系建设方面，上海拥有全球要素门类中最齐全的市场，截至目前，上海拥有 600 多家国际金融机构，在上海注册的持牌金融机构有 1600 多家，金融交易市场 10 多个、世界五百强企业 10 多家，城市发展能级和核心竞争力显著提升，领军企业实力凸显。二是在人才吸纳方面，开放包容的市场环境，既鼓励愈来愈多的企业创新创造，同时也吸纳了大量的人才涌入各行各业。中国城市人才吸引力排名，上海仅次于北京，居第 2 位，人才吸引力指数达到 90.4。上海凭借强大且稳定的经济体量，吸引了大量的应届毕业生投身城市建设。三是在经济的辐射方面，上海强化“四大功能”，深化“五个中心”建设，不断放大“五型经济”优势，持续打响“四大品牌”，加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间格局。

3. 活力社会展现实现共同富裕的包容性优势

“人民城市”的理念提升了上海的城市活力，充分彰显全过程人民民主的核心理念，也成为上海实现共同富裕先行者的优势。在城市治理能力和治理体系现代化建设方面，上海打造全国首个“15 分钟社区生活圈”的社区生活样本，发布全国首个“温暖指数”监测体系，首创政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”。在居民社区参与度方面，以基层治理体系和治理能力现代化为主线，注重社区、基层力量的激活和志愿者的参与，打造了符合居民美好生活需要的幸福家园。从人的预期寿命看，上海市民的人均预期寿命期限不断延长。数据显示，2021 年上海市民平均预期寿命达到 84.11 岁，男性 81.76 岁，女性 86.56 岁，持续保持着发达国家的平均水平。高度的城市包容性还体现在人的自身发展上，畅通的社会阶层流动性为不同阶层的群体创造了施展能力的舞台。2022 年中国城市发展潜力排名显示，北上广深居榜首，区域中心城市及长三角珠三角城市表现突出。上海在整体排名中进入前三位，具有强大的发展潜力。人才吸引力增强，2017—2021 年长三角人才净流入比从 4.6%增至 7.4%。

(三) 上海实现共同富裕的劣势分析

1. 超大城市发展的非均衡性是实现共同富裕的障碍

一是城乡收入仍然有较大差距。上海农民可支配收入与长三角区域其他城市相比，仍有很大差距。2021 年上海城乡居民人均可支配收入比为 2.14:1，高于天津(1.84:1)和浙江(1.94:1)，而发达国家城乡收入差距一般在 1.5 倍左右。二是不同群体间收入差距进一步拉大。房价高涨、股权改革等增加了资产性收入，扩大了财产的贫富差距，户籍与非户籍人口在福利和保障方面的差别拉大了贫富差距，科技创新、技术革命导致的结构性失业，使得低收入人群上升通道变窄等。三是行业间工资差异较大。2020 年上海各行业中“信息传输、软件和信息技术服务业”“科学研究和技术服务行业”等第三产业工资呈现偏高状态，平均工资超过 10 万元/年；而“住宿和餐饮业”“租赁和商务服务业”“居民服务、修理和其他服务业”等服务行业平均工资水平相对较低。

2. 基本公共服务均等化程度不高是实现共同富裕的制约因素

上海公共服务发展基础较好，供给相对充足，但与社会主义现代化国际大都市的发展目标以及市民对美好生活的需要，尤其是实现共同富裕的目标相比，仍不同程度地存在供给不足、品质不高、便捷度不够、发展不均衡等问题，而外来人口与户籍人口之间的公共服务配置不均等问题尤为突出。外来人口由于远离了户籍所在地，其本该享有的医疗、教育、住房等权利均因居住地的改动受到了不同程度的影响。在产业结构上，外来劳动力大量从事为城市功能运转提供保障的制造业和生活服务业。尤其是在疫情防控期间，大量外来劳动人员因无法正常工作，受到的冲击影响明显大于其他群体。2022 年 7 月，在上海发放的 1284 份问卷调查结果显示，有 23% 的受访者或家人因户籍差异而受到不公正对待，有 25% 的人因贫富差别而受到不公正对待，由此可见由于户籍、收入差距而导致的公共服务均等化问题仍较为突出。

三、上海率先推动实现共同富裕的总体思路与目标原则

上海率先推动实现共同富裕是在新时代战略背景下的一次重大抉择，必须把握实现共同富裕的总体思路与目标原则，系统分析与客观研判推动实现共同富裕过程中的问题与障碍，坚持底线思维，增强系统观念。上海率先推动实现共同富裕的总体思路可概括为一个中心、两个均衡、三个聚焦、四大抓手。在推动实现共同富裕过程中，要坚持党的全面领导原则、以人民为中心原则、系统发展原则和改革创新原则。

（一）总体思路

1. 一个中心

“一个中心”是指坚持以人民为中心，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，始终坚持城市发展为了人民、发展依靠人民、发展成果与人民共享，切实维护人民根本利益，激发全体人民参与实现共同富裕的积极性、主动性、创造性，不断实现人民对美好生活的向往，加快实现人的全面协调发展。

2. 两个均衡

“两个均衡”体现为城乡发展均衡和收入分配结构均衡。现阶段，上海城乡发展不均衡问题源于经济发展与社会发展之间的不平衡，教育、医疗、社会保障等基本公共服务总量与供给不足。上海收入分配结构不均衡的主要原因在于高收入者与低收入者之间的收入鸿沟巨大，居民的经营性收入和财产性收入占比偏低等。因此，解决城乡发展与收入分配结构的不均衡问题，一方面在于着力构建“橄榄型”收入分配结构，形成“两头小、不悬殊，中间大、分层次”的收入分配格局；另一方面在于打破城乡二元结构壁垒，推动城乡全面融合发展。

3. 三大聚焦

“三大聚焦”表现为聚焦缩小城乡差距、收入差距和区域差距。其中，城乡差距的扩大源于城市建设与乡村发展的不均衡，其结果不利于共同富裕的最终实现；收入差距扩大累积的结果是财产差距的不断扩大，具体表现为城乡、行业、区域性差距的扩大；区域差距源于区域资源与规划建设差异，如张江、紫竹、漕河泾、市北、杨浦、嘉定、临港、松江 G60 科创走廊等拥有高新技术产业园区、大学城和重要产业基地的区域优势，能够建设产业创新功能集聚区和科创城区；而金山、奉贤等区域则经济基础较为薄弱，发展受到影响。区域资源分布不均和区域建设规划的不同制约区域协同发展。因此，现阶段需聚焦事关共同富裕关键环节的突破性领域，精准高效啃掉硬骨头，形成一批具有上海辨识度的标志性成果。

4. 四大抓手

“四大抓手”即经济社会的高质量发展、收入结构的高层次平衡、城乡发展的高水平均衡、美好生活的高品质供给。实现共同富裕是一个长期的过程，要统筹需要和可能，按照经济社会发展规律循序渐进，既量力而行，又尽力而为，以高质量发展、高层次平衡、高水平均衡、高品质供给解决现阶段发展不平衡不充分问题，不断满足人民日益增长的美好生活需要，在推动共同富裕的实践中展现城市实力。

（二）目标原则

一是坚持党的全面领导。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯穿于推进共同富裕的全过程、各领域、各环节，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，坚持和完善中国特色社会主义制度，把党的政治优势和制度优势转化为促进共同富裕、广泛凝聚各方共识的强大动力和坚强保障，不断贯彻新发展理念，把牢人民城市根本属性，构建新发展

格局能力和水平，打造人民满意的国际化大都市。

二是坚持以人民为中心。坚持把人民利益放在首位，坚定不移走共同富裕道路，自觉践行人民城市建设重要理念，在高质量发展中实现人民生活宜居安居，把最好的资源留给人民，用心用情改善和保障民生，切实做到发展依靠人民、发展成果造福人民、发展规划植根人民，激发全市人民创新创业活力、共建共治共享的动力，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往。

三是系统发展原则。在遵循经济社会发展规律的基础上循序渐进，既要坚持系统思维，将共同富裕作为动态发展的整体系统来认识，以综合和全面的思维来看待共同富裕问题；又要注重顶层设计和整体谋划，从多层次、多方面使各项政策在取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰，使上海在推进共同富裕过程中的各项建设与经济发展阶段相适应、与现代化建设进程相协调，不断形成推动共同富裕的阶段性与标志性成果。

四是改革创新原则。坚持敢于变革、勇于创新、永不僵化、永不停滞的理念，着力破除制约上海“经济社会的高质量发展、收入结构的高层次平衡、城乡发展的高水平均衡、美好生活的高品质供给”的体制机制障碍，更加依靠创新推动经济持续健康发展，实现“五个中心”建设深入推进，“四大功能”进一步强化。因此，在坚持改革创新基础上，推进理论创新、制度创新、实践创新以及其他各方面创新，强化有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措。

四、上海实现共同富裕的重点任务和具体举措

实现共同富裕涉及的范围、领域、内容繁杂，对其长期性、艰巨性、复杂性要有充分认识，不可能一蹴而就，必须结合自身实际、发展条件因地制宜地探索适合上海实现共同富裕的有效路径。针对上海实现共同富裕的优劣势以及发展现状，应当明确重点，抓住关键，聚焦于农民增收、基本公共服务均等化以及扩大中等收入群体比重等3个重点任务，使共同富裕取得更为明显的实质性进展。

（一）提高农民收入，推进乡村振兴

1. 建立健全农民增收的顶层设计，出台长远富农的创新举措

一是在已有乡村振兴政策的基础上，建议制定上海农民增收政策，具体包括阶段目标、主要任务、创新举措、组织保障等，通过多种途径着力构建农民持续较快增收的长效机制。二是以“五个新城”建设，实施“南北转型”战略为契机，围绕农民、农业、农村问题，研究制定“‘五个新城’促进乡村振兴高质量发展的政策意见”和配套实施细则，因地制宜地试点乡村振兴共同富裕新城。三是以开发乡村特色、环境品质、农民增收为目标，加快编制完善村庄布点及村庄设计规划，建立村庄规划修编的“民主参与”机制，注重保留历史传统文脉。

2. 激发农民活力，多渠道组合加快农民增收

一是在经营性收入增长方面，加快建立农业品牌体系，按照“适应市场、因地制宜、突出特色、发挥优势”的原则，分类定位农业产业发展策略；扶持叠加经济，支持农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体开展农产品分级、清洗、烘干、冷藏、包装等加工业；培育发展农村社会企业，鼓励创意农业、认养农业、健康养生等基于互联网的新业态发展。二是在财产收入增长方面，复合盘活利用宅基地，鼓励农民利用宅基地入股、出租、抵押、合作或委托第三方长期经营等方式自主创业，依据自身区位优势和资源禀赋，盘活利用闲置农宅发展休闲旅游、康养服务、创业养殖、民宿经济、电子商务、民俗展览等生态友好型产业。

3. 推动农村集体经济高质量发展，推动项目、政策进一步向纯农、涉农地区倾斜

一是因地制宜发展村级集体经济，拓宽集体经济发展空间。纯农地区应结合实际，借鉴已有成功模式，包括青浦区练塘镇“留存物业”模式，松江区新桥镇“国有资产合作开发”模式、新浜镇南杨村“社会资本引入”模式，金山区“农村集体经营性建设用地使用权作价入股”模式，浦东新区川沙镇“民宿带动”模式，选择适宜本地区发展集体经济的模式，促进土地资源优化配置。二是加大政策扶持力度，完善相关区转移支付力度，落实相关远郊纯农、经济相对薄弱地区惠农补贴与税收优惠政策。创新财政扶持方式，灵活用好财政直接补助、先建后补、以奖代补等措施，支持和保障农村集体经济高质量发展。

4. 强化数字富农理念，大力推进数字乡村建设

一是推进数据融合挖掘，增强农业农村领域数据汇集和应用，推动农业数据资源库、网络平台信息系统、农业空间地理信息系统深度融合，持续推进“一图”“一库”“一网”，深化上海数字化农业农村信息平台建设。二是科技赋能农业生产体系，积极推动遥感监测、物联网、大数据、5G 等信息技术在农业产业链、供应链、创新链、价值链各环节中的应用，加快农业信息技术研发，不断研制信息终端、技术产品、移动互联网等应用软件。三是打造“农工合作”的产学研合作平台，搭建科技成果供需纽带，推动科技成果与农业产业发展的深度融合与应用，推动农业生产体系朝着专业化与标准化发展。

5. 加快建设新型职业农民为重点的人才队伍

一是加快完善以农机推广服务机构、农业职业院校为主体的新型职业农民培训教育体系，围绕特色优势产业分层次、分领域、分方向开展新型农业经营主体带头人的轮训，现代青年农场主、现代农业技术人才的培养，形成技术创新高端人才、农业产业职业经理人等技术和经营相结合的人才队伍。二是建立人才激励机制，对致力于乡村振兴事业的实用型、科技型、创业型人才在用地住房、税费减免、金融服务等方面给予扶持，对返乡发展特色旅游、电子商务、绿色农业的人才适当降低准入门槛。

(二) 补齐补强基本公共服务短板弱项，推进基本公共服务均等化

1. 针对基本公共服务重点群体，统筹推进基本公共服务均等化

一是分步骤、有序地提高公共服务覆盖范围，明确公共服务体系“弹性空间”与“流动区间”，动态调整部分项目的服务对象、内容和标准。二是推进基本公共服务资源向新城、农村覆盖、向外来常住人口等重点群体倾斜。借鉴浙江“钱随人走”制度改革，构建以人为核心的转移支付体系，按照先易后难、分步走的改革思路，结合改革实施主体的财力状况，优先选择与人口或特定享受对象直接相关、按核定标准执行的运行成本，合理确定补助标准和人口因素权重。三是设置户籍人口与常住人口基本公共服务覆盖率、公众满意度等硬性指标与软性指标相结合的评价指标体系。利用统计监测、社会调查、数据画像等工具，构建全面覆盖加精准画像的基础数据库，对外来人口等重点群体、短板项目政策实施情况开展效果评估。

2. 针对基本公共服务重点领域，分类推进基本公共服务均等化

一是在养老服务领域，根据实际条件将部分养老公共服务项目延伸至符合一定条件的外来常住人口。将社区居家照护服务、机构照护服务、老年综合津贴等基本公共服务项目，延伸至在上海缴纳职保、且符合条件在上海领取养老金的外来常住人口。二是在基础教育领域，扩大外来务工人员随迁子女教育政策覆盖范围，促进随迁子女在当地平等入学，优先将随迁子女占比较高的民办义务教育学校纳入政府购买服务范围，采取“综合奖补”的方式购买普惠性民办园的教育服务，补助范围扩大到随迁子女。三是在住房保障领域，加快建成多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度体系，住房的供给量要与常住人口的增长挂钩。鼓励将闲置或低效的商业、办公、厂房、仓储、旅馆等非居住存量房屋改建为保障性租赁住房，鼓励有条件的地方对符合当地城镇住房保障条件的农民工发放租赁补贴。

3. 创新公共服务供给方式，推进基本公共服务多元供给

一是进一步放宽社会力量供给公共服务的准入限制，在资格准入、职称评定、土地供给、财政支持、政府采购、监督管理等方面加大支持力度；设立公共服务发展引导专项基金，通过以奖代补、先建后补、PPP 合作、税收减免、信贷优惠等扶持政策，引导社会力量或民间资本参与其中。二是进一步激发社会企业等新型混合型组织投资兴办公共服务机构，包括普惠性非营利性医疗、养老、托育、文化、体育等服务机构。三是在区级层面进行统筹规划，在街道社区层面，鼓励建立健康医疗中心、020 生活服务中心等多样化、个性化服务系统，实现与区级公共服务管理平台的无缝对接。

4. 数字赋能基本公共服务，推进公共服务优质均衡

一是建立完善数字赋能公共服务的政策保障，根据上海“十四五”规划、2035 年远景目标，制定“推动高质量发展建设实现共同富裕科技创新行动方案”等一系列制度安排。二是建立完善基本公共服务数字平台。推进“一网通办”迭代升级，推动公共服务事项应进必进，全面优化入驻事项审批服务流程。不断完善随申码功能和标准，推动“多卡并一码”，在公共卫生、交通出行、教育就业等场景，持续拓展深化随申码应用。三是推动生活数字化转型，聚焦健康、成长、居住、出行、文旅、消费、扶助、无障碍等各类基本民生服务，依托数字化平台打造应用场景，加快形成需求精准响应、服务均衡惠及、潜能有效激发、价值充分实现的数字生活新图景，让人民生活更有品质、更为便捷、更加幸福。四是加快实施数字化示范工程，加大人工智能、AR/VR、CHATGPT 等数字技术在学习教育、卫生健康、养老服务等基本公共服务领域的应用，促进在线教育、智慧医疗、智慧养老、在线文体等新服务新业态发展。

(三) 缩小收入差距，扩大中等收入群体

1. 提低：完善常态化救助机制，提升低收入群体的增收潜力

一是建立健全贫困预警与动态监测机制。打造困难家庭精准服务信息管理系统，科学设置“贫困指标”各项维度，区分低保、低收入家庭存在的高、中、低困境程度；从市场经济风险、城乡一体化、消费型社会发展等角度，持续研究可能出现的“新贫困”人群。二是建议救助对象综合考虑分项目、渐进放开外来人口的限制，进一步健全低收入人口常态化救助帮扶机制，建议以本地贡献原则为设定享受社会救助的依据，即以工作纳税地或者社保缴纳地作为资格依据。三是完善低保标准科学增长机制。基于“共同富裕”的要求，按照解决相对贫困问题的需求建立低保标准与低收入居民食品消费价格指数、人均可支配收入、最低工资标准、财政保障能力等相挂钩的制度化机制。

2. 扩围：实施“精准扩中”策略，制定差别化的收入分配激励政策

一是提高灵活就业人员增收潜力。优化灵活就业人员管理体系，将灵活就业视作与标准就业同等重要的就业、创业形式，将促进平台型灵活就业发展作为重要内容纳入“就业优先”战略布局。二是提高技术工人增收潜力。鼓励企业建立符合技能人才特点的工资分配制度、补助性津贴制度和技能人才工资正常增长机制；鼓励企业实行高技能领军人才年薪制和股权激励、设立高技能人才特聘岗位津贴、带徒津贴等；完善技能人才激励机制与评价机制，根据技能人才比例扩大对高技能人才的评选、表彰人员范围以及评选条件。三是挖掘高校毕业人员就业潜力。依托“五个新城”战略，以建设具有全球影响力的科技创新中心城市为目标，在“五个新城”打造“青年友好城市”，为青年宜居、青年就业、青年创业创造有利条件。此外，进一步优化创业环境，对创业失败的高校毕业生提供就业服务、就业援助。

3. 稳中：稳步提高已有中等收入群体收入水平，防范中等收入群体滑落

一是从基本生活、居住成本、医疗成本等方面综合施策，降低中等收入群体生活负担。建议对生活消费品进行税收减免，对婴幼儿奶粉、老年人用品等采取优惠税收安排；扩大保障性租赁住房供给，推动房地产信托基金发展，鼓励投资长租房市场；降低医疗支出，建议依托移动互联网、大数据和人工智能等新兴数字化技术，提升就医、诊疗流程等环节的智慧化程度。二是

拓宽中等收入群体收入来源。健全工资合理增长机制，完善企业薪酬调查和信息发布制度，合理调整最低工资标准；多渠道提高居民经营性收入。大力营造创新创业氛围，激发市民参与创新创业潜能，增加共享经济、互联网医疗、线上教育、宅经济等新业态领域的新型岗位供给，扩大中等收入群体的就业渠道。

4. 调高：完善收入分配制度改革，建立健全回报社会的激励机制

一是创新高收入群体征税机制，逐步将高收入群体的财产性所得、资本收益纳入综合所得征税范围，论证遗产税在上海试点的可能性，建议在减免其他税种或降低税率的前提下，适时开征遗产税。二是完善对高收入群体的税收监管制度，健全以信用评价、监控预警、风险应对为核心的新型税收监管机制，弥补以企业名义购买房产、汽车、网络直播以及带货等规避纳税义务的法律漏洞；积极探索数字经济超额利润的征税方式及分配问题。三是引导高收入群体建立帮扶贫困的良好风尚，加大对慈善事业中做出突出贡献的个人、法人等慈善参与主体的表彰力度，鼓励更多的高收入人群和企业投身慈善、回报社会。

5. 补充：发挥第三次分配作用，改善收入与财富分配格局

一是进一步激励公益性捐赠行为，在政策层面给予税收优惠。优化社会组织公益性捐赠税前扣除资格认定，适当延长公益性捐赠税前扣除资格有效期，实现慈善组织完成登记和认定同步取得公益性捐赠税前扣除资格。二是借鉴浙江、深圳、成都等地慈善信托发展经验，进一步完善慈善信托税收支持与激励政策。健全慈善信托双受托机制、建立白名单机制，纳入一些等级评估为5A以上、社会信誉良好的慈善信托机构。三是大力培育社会企业、基金会、慈善超市等组织，引导企业、企业家和高收入群体积极参与设立社会企业、基金会。四是积极开发“随手慈善”“便捷志愿服务”等公益慈善创新产品，完善第三次分配的公众参与机制。

参考文献

- [1] 上海市统计局. 2021年上海市国民经济和社会发展统计公报[R]. 2022.
- [2] 徐锦江. 上海文化产业发展报告(2021)[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2021.
- [3] 国家统计局. 中国统计年鉴 2021 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2021.
- [4] 方志权, 张晨. 发展壮大上海纯农地区集体经济问题研究[J]. 科学发展, 2019(3):75-79.
- [5] 夏显力, 陈哲, 张慧利, 赵敏娟. 农业高质量发展: 数字赋能与实现路径[J]. 中国农村经济, 2019(12):2-15.
- [6] 唐亚林. 上海基本公共服务的清单化和标准化[J]. 科学发展, 2017(10):108-124.
- [7] 路锦非. 新时代上海构建托底民生保障的基本原则、内容标准和具体路径[J]. 科学发展, 2021(12):94-101.
- [8] 叶姗. 社会财富第三次分配的法律促进——基于公益性捐赠税前扣除限额的分析[J]. 当代法学, 2012(6):117-126.
- [9] 吴磊. 数字化赋能第三次分配: 应用逻辑、议题界定与优化机制[J]. 社会科学, 2022(8):146-155.