

三、「二十大」後中國大陸推動共同富裕政策改革與挑戰

中華經濟研究院第一所副研究員兼副所長吳佳勳主稿

- 近期中國大陸經濟成長趨緩，「共同富裕」暫時放緩「分配」腳步。另在美科技戰壓力下，加快供應鏈自主創新，更加強調「安全」。
- 「二十大」後強化「黨的領導」，推動產業監管常態化，為防止資本無序擴張，將設置資本「紅綠燈」規範資本流向。
- 「共同富裕」政策極易造成民粹陷阱。地方政府存在「寧左勿右」和政治投機心態，營造出反商社會氛圍，不利企業投資與創新動能，多種經濟矛盾與政策拉扯作為，將加速損耗其經濟國力。

(一) 前言

中國大陸自2021年以來力推「共同富裕」¹，其政策內涵主要有三：推動「高質量發展」、「收入分配改革」與「公共服務均等化」。在「高質量發展」部份，強調的是「把餅做大」，也就是持續推動產業與經濟往高值化方向發展。後二者則是強調「把餅分好」，目的係追求社會平等、公平和均衡發展。

中國大陸推動「共同富裕」，本質上是要試圖解決經濟長期快速發展過後，衍生諸多不公平與不平衡問題。為使「共同富裕」更順利推動，中國大陸選擇浙江做為首個政策試點。2021年5月20日，中國大陸國務院發布《關於支持浙江高質量發展建設共同富裕示範區的意見》²（簡稱《意見》）。該《意見》內容指出，當前中國大陸透過提倡「共同富裕」，推動一系列涵蓋產業政策、勞動和社會保障政策、收入再分配和第三次分配調節政策，以及財政稅制等改革，以達到縮小區域、城鄉、行業收入分配差距，穩定社會發展，同時在產業面追求自主科技創新能力，以應對國際挑戰。

¹ 「共同富裕」源自於1980年代鄧小平為改革開放所奠定的方向，避免中國大陸走向窮者越窮、富者越富兩極分化的社會。

² 「中共中央國務院關於支持浙江高質量發展建設共同富裕示範區的意見」（2021年5月20日），《中國政府網》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-06/10/content_5616833.htm。

然而以浙江省共同富裕示範區做為觀察對象，目前仍多停留於頂層政策的地方文件，缺乏更具體的細部執行規畫。同樣的，其他地方政府的「共同富裕」政策進程，也大多集中在完善社會保障層面，且尚未針對「共同富裕」發布省市級別的政策文件，意謂現階段中國大陸共同富裕政策發展，還處於早期初步探索階段。

本文擬就中國大陸「二十大」後，推動「共同富裕」政策可能的改革方向及其挑戰，分述如下：

（二）「二十大」報告涉及「共同富裕」的主要內涵

「二十大」報告全長約3萬5千字，但「共同富裕」一詞僅出現8次，且未獨立成章。其中首次提及「共同富裕」，主要是用來解釋何謂「中國式現代化」，指的是全體人民共同富裕的現代化。並強調共同富裕是中國特色社會主義的本質要求，要著力維護和促進社會公平正義，堅決防止兩極分化。

而針對共同富裕的相關論述，主要出現在「增進民生福祉，提高人民生活品質」一章，其中內涵包括：

1.完善分配制度：「二十大」報告提出，完善分配制度是促進共同富裕的基礎性制度。需構建初次分配、再分配、第三次分配協調配套的制度體系。此外，完善個人所得稅制度，規範財富積累機制，引導、支持有意願有能力的企業、社會組織和個人積極參與公益慈善事業。

2.實施就業優先戰略：認為就業是最基本的民生，強化就業優先政策，健全就業公共服務及勞動法律法規，改善勞動關係協商協調機制，提高勞動權益保障。

3.健全社會保障體系：建構人民生活的安全網，包含基本養老保險全國統籌制度、實施漸進式延遲法定退休年齡，推動基本醫療保險、失業保險、工傷保險省級統籌，建置全國統一的社會保險公共服務平臺。以及堅持房子是用來住的、不是用來炒的定位，加快建立租購並舉的住房制度。

4.推進健康中國建設：包括優化人口發展，提供生育支持，降低生育、養育、教育成本。積極應對人口老齡化國家戰略，發展養老產業，

深化醫藥衛生體制改革，以及健全公共衛生體系，加強重大疫情防控救治體系和應急能力建設。

由「二十大」報告內容觀察「共同富裕」未來走向，以論述的先後順序來看，如何做好分配仍是首要任務，更特別是在完善分配制度的作法上，首度提出「規範財富累積制度」，格外引發關注。研判中國大陸未來「共同富裕」政策除了更加重視民生與社會保障外，財稅體制改革也是政策發展重點，將朝向稅制改革方式，對收入和財富分配進行調節，達到其所謂平等、公平和均衡發展目標。

（三）近期經濟成長趨緩，「共同富裕」暫時放緩「分配」腳步，更加強調「安全」

「共同富裕」政策提出後至2022年，國際情勢變化劇烈，烏俄戰爭無預警爆發，隨後美國啟動升息潮引發國際資金回流，再加上中國大陸內部實施疫情封控措施，造成供應鏈緊張與內需消費不振，故第2季經濟成長僅為0.4%幾近停滯，上半年成長2.5%，大幅低於全年5.5%的經濟成長目標。儘管第3季GDP年增3.9%有所回升，但在疫情清零政策下，市場情緒保守，消費需求仍舊疲軟，房地產市場銷售也持續低迷，故在「穩經濟」前提下，2022年「共同富裕」政策進展明顯放緩。

觀察近期中國大陸「共同富裕」進程，追求「發展」更優先於關注「分配」，幾個較鮮明的路徑包括採取「脫虛向實」策略，整頓互聯網以及強化網路監管，學習「德國模式」協助實體企業發展。尤其在美中科技戰的技術封鎖下，加快推動自主創新成為急迫性的任務，追求高質量發展也成為當前主要走向，既要促進產業改革，加快科技創新，也要維持一定經濟成長和就業機會，且更加強調「安全」。

其中值得一提的是，在以「安全」為訴求的精神下，中國大陸近期高度重視「專精特新」中小企業發展政策，該政策為因應2018年美中貿易戰激化科技衝突，中國大陸被迫加快追求科技自主，尤其針對具有科技實力的中小科技企業，提供更多政策傾斜。

「專精特新」政策的核心目的，在於培育自主供應鏈「補鏈強鏈」的精神，要透過扶持具技術含量的中小企業，彌補供應鏈環節的不足，

特別是習近平提出要以「新型舉國體制」攻克關鍵核心技術，集中資源並強力主導產業發展。要求必須處理好國有大中型企業和專精特新中小企業在產業鏈、供應鏈中的角色、地位和功能。故政策上透過鼓勵並扶持民營中小型企業，藉以突顯中小企業於經濟發展環節的重要性，在維護其經營動能的政策用意背後，也有保障民營就業機會的意涵，符合其「共同富裕」政策的精神。

（四）「二十大」後強化「黨的領導」，推動產業監管常態化，設置資本「紅綠燈」

中共「二十大」後，習近平集權趨勢更為明確，在「二十大」閉幕式通過的黨章修訂，雖未將「兩個確立」³寫入黨章，但增列了「四個意識」、「四個自信」、「兩個維護」等表述，並要求「全面從嚴治黨」、「堅持和加強黨中央統一集中領導」。顯示在習近平領導風格下，未來「以黨領政」等各項政策干預將更明顯直接。

在全面「以黨領政」下的經濟路線選擇，將展現在不斷強化的國家政治力干預手段。故研判「共同富裕」政策下將持續強化對產業（包括數位平臺、房地產、教育、醫療、文化）的監管，同時黨對企業決策的參與也會持續加深，如考慮由國有資本入股並持有個別科技公司1%股權，以使黨的影響力能在企業決策中發揮作用，確保科技企業與國家總體政策方針一致。

尤其值得注意的是，為防止資本無序擴張，中國大陸正研擬設置資本「紅綠燈」，為資本流向明確劃分出許可領域和禁止領域，同時為能有效管理，必然不斷完善其監管技術與手段。雖然目前中國大陸尚未明確定義「紅綠燈」領域的資本流向，但由過去監管領域研判，包括網路數位平臺、虛擬經濟、傳媒娛樂等，均可能被列入「紅燈」領域，而與大眾民生相關產業如教育、醫療、房地產等，也會是強化監管的重點領域，主要為降低市場化傾向，達成公共服務均等化，降低居民生活成本，成為「共同富裕」政策思維下的重點發展趨勢。

³ 「兩個確立」：確立習近平黨中央的核心、全黨的核心地位，確立其新時代中國特色社會主義思想的指導地位

（五）「二十大」後推動「共同富裕」的挑戰

中國大陸當前將「共同富裕」定位為一項長期發展戰略，其目標設在2025年要達到居民收入和實際消費水平差距逐步縮小，2035年達成共同富裕取得更明顯的實質進展；以及2050年共同富裕基本實現。因此中共黨刊「求是」雜誌在2022年8月刊登習近平文章表示：促進人民共同富裕是一項長期任務，「急不得，也等不得」，同時表示要從政治上看問題，越是形勢複雜，越要堅持「黨中央」集中統一領導。意謂著「共同富裕」並非純粹是經濟議題，更負有其政治使命。

然而2022年以來，中國大陸面臨多重經濟風險，穩經濟成為官方短期首要任務，也因此「共同富裕」政策的進展相對有限。考量到企業及民眾有如驚弓之鳥，對於政策上的風吹草動極易惶恐不安，故在涉及財富或所得重分配的政策措施推動上顯得相對保守，唯恐打擊投資與消費信心。

但即使「共同富裕」政策進展緩慢，並不代表著政策有所轉向。相反的，中國大陸對於完善分配機制具有高度決心。例如，中國大陸國家稅務總局近日宣布2022年底將基本完成「金稅四期」（智慧稅務）開發作業，將建置個人所得稅資訊雲平臺，把來自不同部門的納稅人身份、單位、家庭、個人收入等資料予以整合，建成全國性的「一人式檔案」納稅人資訊。

與此同時，包括海南省、深圳等地均展開「高收入、高淨值」⁴的雙高人群納稅調查，在個人雲數據整合後，對於擁有多筆不動產、海外所得戶資產、鉅額銀行存款、合夥企業的合夥人等，都會納入個人稅務稽查範圍。若查有違法逃漏稅之事實成為「稅務嚴重失信人」，將不得擔任公司負責人、限制出境、限制購買不動產、限制高消費行為等相關制裁。此種強化「富人稅」的追查措施，以及加強行業監管與要求更嚴格限制財富積累方式，此外尚包括要求企業或個人的公益慈善捐款「三次分配」等作為，均對企業投資信心帶來重大打擊。

值得注意的是，儘管官方對「共同富裕」政策訴求為促進社會公平正義，改善貧富差距，但實則對地方政府官員執行層面而言，存在「寧左勿右」和政治投機心態，極易造成民粹陷阱。在政治正確的掩

⁴ 所謂雙高人群一般指資產淨值在 1,000 萬人民幣以上個人，其綜合所得稅率適用 45% 最高稅率。

護下，可能激化民眾仇富仇資心態，塑造出反商的社會氛圍，影響所及，不但降低了人們創造財富的積極性，亦將打擊企業長期經營的用心與降低其營利動機，造成投資與創新動能雙雙萎縮的後果。

需知市場經濟允許企業家享有超額利潤，從而鼓勵其承擔風險與積極創新，為市場增添活力，並藉此驅動經濟成長。但在當前全球反中意識高漲，美歐等國聯手圍堵中國大陸，致使其經濟外需動能受到明顯抑制。而其內部又面臨「清零」政策，影響內需消費與投資動能低落，內外壓力並存下，中國大陸要追求經濟成長「把餅做大」並不容易。此時若服膺中央政治意志逕自推動「共同富裕」的完善分配機制，急著想「把餅分好」。惟恐在經濟成長速度趕不上分配消耗速度下，財富和資源將會很快消耗殆盡，最終導致走向「共同貧窮」。

總結而言，推動「共同富裕」的主要挑戰在於，只要中國大陸經濟前景不明，「共同富裕」就難以實現。在經濟成長力道匱乏下，愈多的資源投入於強化分配制度及監管作為，只會對民營企業投資與創新帶來愈大的打擊。現今中國大陸既想要維繫企業創富的積極性，卻又想透過「黨的領導」強化對產業的監管，諸如此類政策在中國大陸經濟成長下行階段，以「共同富裕」政策為名，行打擊市場機制之實，多種經濟矛盾現象與政策拉扯作為，無疑將加速損耗其經濟國力。