

推进共同富裕需要解决“一老一小”问题

■ 李实

中国经济进入到一个新发展阶段，经济和社会发展有许多新机遇，也会遇到不少挑战。在未来发展进程中一个巨大的挑战是老龄化问题。伴随着“少子化”问题，老龄化带来的挑战变得更加突显。在过去10年中中国的老龄化是一个加速的进程，而未来这一进程还会进一步加速。根据第六次和第七次人口普查的数据显示，相比2010年，2020年60岁以上和65岁以上老年人占全国人口的比重分别上升了5.44个和4.63个百分点，10年的上升幅度分别是41%和52%。据预测，到2035年，中国65岁以上老年人的占比仍将继续上升，有可能会达到20%左右，远高于现在的13.5%。与此同时，近年来中国出生率出现了不断下降的趋势，“少子化”问题开始显现。这就形成未来相当长时期内不得不面对的一个挑战：“一老一小”问题。

去年中共十九届五中全会通过了“‘十四五’规划和2035年远景规划”，指出“到2035年全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”，拉开了将共同富裕理念转化为战略部署的序幕。今年8月17日中央财经

委员会第十次会议专题讨论推进共同富裕问题，并明确提出“共同富裕是全体人民的富裕”。不言而喻，共同富裕包括了老年人和儿童的富裕，因此促进老年人和儿童的富裕，缩小他们在收入和财产分配的差距，消除他们在享有基本公共服务方面的差距，也是推进共同富裕的重要内容。

推进共同富裕中“一老一小”存在的问题

从收入、财产和基本公共服务三个维度来理解共同富裕的基本内涵，由此也可以看到老年人和儿童在这些方面存在的问题，从中去寻求一些解决的办法。从共同富裕的标准来看，中国老年人和儿童在收入水平、财产积累和享有的基本公共服务方面都有很大的不足，而且他们之间存在着很大的差距。城乡老年人在收入上、养老待遇水平上、享有基本公共服务上存在着很大的差距，城乡儿童在学前教育上、义务教育质量上也存在很大的差别。这种情况还存在地区之间，甚至一个省市内部不同地区之间。由此来看，实现共同富

裕，一方面要提高他们的富裕水平，整体上拥有更高水平，更多财产积累，更高质量的基本公共服务；另一方面要缩小他们之间在收入、财产和公共服务上的差距。

农村老年人尤其是一个更需要关注的人群。在农村脱贫攻坚时期，农村老年贫困问题就比较突出。根据中国收入分配课题组的数据（CHIP），农村老年人的绝对贫困发生率要高于一般人群。按照最新的农村贫困标准，在2002年农村整体的贫困发生率为31.5%，而老年人的贫困发生率33.5%，到了2013年农村整体的贫困发生率下降到6%，而老年人的贫困发生率则为8%，后者比前者仍高出2个百分点。在消除绝对贫困后，农村的相对贫困问题变得更为突显。同样，农村老年人是一个更易于陷入到相对贫困的人群。如2013年农村全体人口的相对贫困发生率不足16%，而老年人则高达超过21%。而且农村老年人的相对贫困发生率是不断上升的，这意味着老年人的收入增长速度明显低于其他人群。自从新农保政策实施以后，农村60岁以上老年人都可以领到数额不等

的养老金，这对于缓解农村老年人的相对贫困起到了一定的作用。但是应该看到，相当多的农村老年人的养老金水平是很低的，基本上是每人每月 80-100 元，甚至明显低于农村的绝对贫困标准。大部分农村老年人的收入低，财产少，只是问题的一个方面，还有他们难以享受到养老服务，即使有也是低水平的养老服务。由于大量的农村青壮年劳动力外出就业生活，造成了一大批留守老人。社会化养老服务跟不上，一些农村老人生活陷入到凄惨状况。

中国儿童的发展条件不足和不平衡是实现共同富裕中的“一小”问题。任何事情都需要“从娃娃抓起”，实现共同富裕也不例外。儿童发展的好与不好关系着国家未来社会发展进程，更关系着能否顺利实现共同富裕。在老龄化的大背景下，儿童发展更具有特别的意义。老龄化意味着社会赡养老人的负担加重，也意味着单个劳动力要承担更多“养人”负担。在这种情况下，只有提高劳动生产率，每个劳动力创造更多的社会财富，才能保证人均收入的提高，保证人们生活水平不断改善，实现更高水平的富裕。这一切都依赖于个人能力的提高，而个人能力的提升来自于人力资本积累，来自于教育和健康上的投资。大

量的研究表明，儿童早期发展对其后来能力提高起到直接而又明显的影响，而且对儿童的早期投资也是最重要，具有最高收益率。因此，为了让现在的儿童将来能够承担赡养老人的能力，必须加大对他们的人力资本投资，让他们有健康的身体，获得接受高质量教育的机会。

然而，我们应该看到中国儿童发展不充分和不平衡问题仍然突出。特别在农村有一些儿童处于贫困边缘状态，生活在低收入家庭，加上当地公共服务水平低，造成了农村儿童缺少发展环境和条件。一些研究成果表明，儿童的相对贫困发生率要高于成年人。在 2018 年，全国儿童相对贫困发生率比成年人高出近 4 个百分点，农村的儿童相对贫困发生率比农村成年人高出近 3 个百分点。而且，从多维贫困的角度来看，儿童的多维贫困也要高出一般人群。分城乡来看，农村儿童的多维贫困状况更加严重，其多维贫困发生率比城市儿童高出近 10 倍。在农村中，即使经济条件较好的家庭，也有一定比例的儿童处于多维贫困状态。儿童发展不平衡问题的另一种表现是城乡之间，地区之间儿童分享的教育资源严重失衡。即使到了 2018 年，不同省份之间公共教育经费支出的差异仍很明显。比如，小学教育

的生均公共经费支出，几个直辖市以及东部发达省份远高于中西部地区。特别是学前教育的生均公共经费支出，发达省份更是远高于中西部省份。由于公共教育资源在城乡和地区之间分配的不均等，造成了儿童受教育机会的不同，造成了一些落后地区儿童难以分享到优质教育资源，难以获得高质量人力资本，影响到他们将来发展能力的提高。

推进共同富裕需要解决“一老一小”问题

面对上述“一老一小”问题，我们需要寻求解决办法。“一老一小”都是社会上的弱势群体，都需要更多的公共服务和社会保障。从人的生命周期来看，每个人都要经历儿童成长阶段，劳动就业阶段和退休阶段。相对来说，第一个阶段和第三个阶段是对公共服务依赖最多的，而且这两个年龄段中人群需要的公共服务占全社会公共服务的比重也是最高的。在很大程度上，他们享有的公共服务水平和质量决定了他们的获得感和幸福感，更决定了他们的富裕程度。

解决“一老”问题，需要进一步完善两类政策措施，一是养老保障政策，二是养老服务政策。养老保障政策创新的重点是要缩小不同老年群体的养老金待遇差异。由于养老制度是碎片化的，养老金水平存在很大差异，

城镇居民养老金高于农村老年人养老金，城镇企业退休人员养老金待遇更高，比农村老年人高出二十几倍，政府机关和事业单位退休人员的养老金水平是最高的，比农村老年人高出三十几倍。即使在城市内部，过去十多年老年人的养老金差异呈现不断扩大的趋势。2018年的城镇退休人员养老金差距的基尼系数已超过了0.5。在这种情况下，进一步缩小养老金待遇的差距成为了一种选择。缩小差距并不意味着要压低一部分退休人员的高养老金水平，而是要提高一部分老年人的低养老金水平，特别是提高城乡居民养老金水平。一种办法是在今后每年的养老金调整中，适当较大幅度上调城乡居民养老金水平，更大幅度地提高农村老年人的养老金，从而逐步地缩小他们与企业 and 机关事业单位退休人员的养老金差距。

应该看到，老年人过上有质量、体面的生活，只有养老金是不够的，还需要养老服务和医疗保障和服务。给老年人提供高质量的养老服务也是推进共同富裕的一项重要内容，尤其是针对农村老年人的养老服务质量的提高更是其中的重中之重。从长期来看，社会化养老会是一种主流方式，在过去计划生育政策的影响下，少子女的老年人占比会越来越高，家庭养老方式会越来越少。相对来说，中国社会养老业的发展是相对滞后的，而农村更

是极其落后的。这意味着农村老年人养老问题成了推进共同富裕中的一个必须要面对，不得不解决的问题。当然，解决这个问题，一方面要加大对农村社会养老业发展的支持力度，给予优惠的财政和金融政策，提高社会养老服务的水平和质量；另一方面让农村老年人有机会转移到城市养老，或者跟随其在城镇就业和居住的子女生活，或者到城镇社会养老机构养老。对于农村老年人到城镇养老的选择，不论采取哪种方式，对于提高他们的养老质量，还是节约社会成本来说，都比他们留在农村养老更有优势。相比而言，更值得鼓励的是农村老年人随其子女到城镇一起生活。要做到这一点，需要给他们在城里的子女提供更好的赡养父母的条件，特别是住房条件。如果城镇农民工和农村流动人口能够有更好的住房保障，有较为宽敞的住房条件，那么他们就有条件把农村的父母接过来一起生活。也可以考虑给赡养父母的子女给予一定经济上奖励，因为他们赡养父母实际上节省了社会养老支出，理应获得一种奖励性的补贴。

解决“一小”的问题，也是要从推进共同富裕的角度出发，重点解决一些农村落后地区和低收入家庭儿童在享有优质教育和医疗资源方面面对的问题。从儿童的不同发展阶段来看，学龄前阶段是至关重要的，然而在

这一阶段中城乡和地区之间，大城市与小城市之间，不同收入家庭之间儿童享有的公共资源的差别非常明显。在城市中学前教育已基本普及的情况下，一些落后农村地区仍有很大比例的学前儿童缺少幼儿园教育的机会。即使一些市县基本普及了学前教育，但是教育质量的差异也是相当明显。在义务教育阶段，城乡之间、地区之间和学校之间教育质量的差异也是非常显著。这一方面反映了公共服务均等化方面出现了问题，另一方面将来会造成人与人之间发展能力的差距，从而进一步导致收入差距和人群分化。在老龄化日趋严重的情况下，社会需要更多的高学历、高素质、高能力的劳动力才能应对老龄化带来的收入增长和社会福利增加的压力。应对这种挑战，增加人力资本投资，优质教育资源实现充分共享，让所有儿童具有同等的发展机会和条件应该是不二的选择，更是推进共同富裕和实现全体人民的全面发展的必经之路。■

（作者系浙江大学公共管理学院资深教授，浙江大学共享与发展研究院院长）

责任编辑：张莉莉