

新时代中国农村社会政策与收入差距*

杨 穗¹ 赵小漫² 高 琴²

摘要: 2013年以来中国农村社会政策在精准扶贫的推动下不断优化,在打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会中发挥了重要作用。本文利用中国家庭收入调查(CHIP)2013年和2018年的农村住户数据,分析了中国农村社会政策变化对收入差距的影响。研究表明,新时代中国农村社会政策的大幅扩展使得农村居民的社会福利水平相比2013年之前有了明显提高,农村低收入群体、西部农村居民和脱贫县农村居民的社会福利发展相对更快,但人群之间和地区之间社会福利水平的差距依然存在。农村社会政策在缩小收入差距和缓解相对贫困方面发挥的作用逐步增强,但是农村居民的收入不平等程度仍然有所扩大,社会福利缩小收入差距的作用仍不足以完全抵消市场因素扩大收入差距的作用。在新发展阶段,要构建并完善科学有效的农村社会政策体系,补齐农村社会福利短板,提高农村居民福祉水平,缩小收入差距,在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接中充分发挥社会政策的积极作用。

关键词: 社会政策 社会福利 收入差距 相对贫困

中图分类号: F323.89 F328 **文献标识码:** A

一、引言

社会政策是从农业社会向工业社会转型的产物,是社会保障制度的实现载体,以解决贫弱群体的基本生存问题为出发点,以增进人民福祉为目标(王思斌,2019)。党的十八大以来,中国政府高度重视民生福祉,聚焦“三农”问题,通过精准扶贫、乡村振兴来解决农村贫困和发展问题,致力于不断提高农民收入和福祉水平。党的十九大报告指出,要“履行好政府再分配调节职能,加快推进基本公共服务均等化,缩小收入分配差距”^①。2021年的政府工作报告进一步强调要“持续增进民生福祉,扎实推动共同富裕”^②。与城市社会政策相比,农村社会政策更多体现出“兜底扶贫”的性质(王延

*本文研究受到国家社会科学基金重大项目“中国农村家庭数据库建设及其应用研究(编号:18ZD080)”和中国社会科学院创新工程重大项目“实施脱贫攻坚和共享发展战略研究”的支持。

^①参见《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

^②参见《2021年政府工作报告》, <http://www.gov.cn/guowuyuan/zfgzbg.htm>。

中等，2020），是解决农村贫困问题的重要手段。打赢脱贫攻坚战后，中国“三农”工作的重点转移至全面推进乡村振兴。农村社会政策如何进一步创新发展，适应和满足巩固拓展脱贫成果与乡村振兴有效衔接的要求，从而促进人的全面发展和全体人民的共同富裕，是政策研究者面临的重大课题。

和城市社会政策相比，中国农村社会政策起步较晚，在财政投入、福利水平等层面处于弱势地位。改革开放以来，城乡二元经济结构和“重城市，轻农村”的政策倾向使国家在农村社会政策方面的投入相对较少，农村社会政策严重缺位，呈碎片化、边缘性的特征（韩央迪、张瑞凯，2010），农户主要依靠五保供养制度在村集体内部互助保障。进入新世纪之后，随着人口流动的加强，政府在注重经济增长的同时，开始更加关注社会的发展，社会政策显著扩展。废除农业税，提供惠农生产生活补贴，减免农村义务教育费用，建立新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度和新型农村养老保险制度，农村社会政策体系初步形成，但保障水平与覆盖面依然较低，城乡差距非常明显（霍萱等，2019；杨穗等，2013）。同时因地区经济发展水平、地方财政支出水平和中央财政补贴力度有所差异，社会政策和福利在农村内部也存在较大的差距。党的十八大以来，在精准扶贫、精准脱贫战略的推动下，农村社会政策不仅致力于保障和改善民生，而且在国家治理体系和治理能力现代化建设中发挥重要作用（关信平，2017）。一方面，政府聚焦农村基础设施和公共服务建设，统筹发展城乡社会保障事业，缩小城乡福利差距；另一方面，政府持续加大“三农”投入，以前所未有的力度推进精准扶贫，并提出乡村振兴战略，为打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会奠定基础。到2020年底，新时代脱贫攻坚战取得全面胜利，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，消除绝对贫困的艰巨任务已经完成，中国脱贫创造人间奇迹^①。

中国政府不断加大社会政策的财政补贴力度，缩小城乡差距，城乡居民人均可支配收入比从2013年的2.81下降到2020年的2.56^②，但城乡社会政策发展仍不平衡，较低的农村社会福利水平制约着社会政策促进收入再分配和社会公平的作用。2020年农村最高20%收入户与最低20%收入户的可支配收入比仍然高达8.23^③。与此同时，围绕精准扶贫推出的各项福利政策虽提高了贫困群体的福利水平，但因这些政策瞄准贫困户或低保户，在贫困群体和一般群体之间产生了新的不平等（岳经纶、方珂，2020），而且农村低收入人口仍然面临返贫与新增贫困的风险。为实现乡村振兴和共同富裕，中国农村社会政策的创新发展面临更多的挑战与更高的要求。为此，本文试图回答以下几个问题：2013—2018年中国农村社会政策带来的福利水平有何变化？农村居民的社会福利收入在人群之间和地区之间存在怎样的差异？农村社会政策变化对缩小农村贫富差距发挥了多大作用？农村社会政策带来的社会福利对收入差距造成了“累进”还是“累退”的调节效应？农村社会福利在多大程度上缓解了相对贫困？

随着中国社会政策从2002年以来的显著扩展到2013年以来的优化发展，农村社会政策研究的学术性和规范性都有所进步，但仍缺乏对农村社会政策实施效果宏观把握的实证研究。本文利用最新的

^①参见《习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588869.htm。

^②笔者根据国家统计局网站公布的相关数据计算得到。

^③笔者根据国家统计局网站公布的相关数据计算得到。

中国家庭收入调查（China Household Income Project, CHIP）数据，分析评估农村社会政策对农村居民社会福利收入的影响，以及农村社会政策的收入再分配效应和减贫效应，以期对已有研究做一定的补充，并对新发展阶段农村社会政策的改革与创新提供有益的思路。

本文余下部分的内容安排如下，第二部分是农村社会政策理论基础和相关政策回顾，第三部分介绍数据和研究方法，第四部分分析农村社会福利水平和结构的变化，第五部分探讨农村社会福利对收入差距的影响，最后是结论与政策建议。

二、理论基础和相关政策回顾

（一）发展型社会政策理论

社会政策是在欧洲各国解决因工业化出现的一系列社会问题的背景下产生的，首次提出这一概念的华格纳（Adelph Wagner）将其定义为：通过立法和行政手段调节财产和劳动所得分配不均问题的国家政策（白秀雄，1981，杨团，2002）。因不同地区、不同时期需要解决的社会问题不同，各国学者试图从不同理论视角分析社会政策及政策的实践效果。在中国，由于发展型社会政策与中国社会政策理念更为契合（李培林等，2004；王思斌，2007），学者们多从发展型社会政策视角研究农村社会政策。发展型社会政策最早由美国社会政策学者詹姆斯·米奇利（James Midgley）提出，该理论强调“社会发展”，并主张通过政府或集体有计划的、动态性的社会政策，协调经济发展目标，结合社会发展动态目标促进所有社会成员的福祉，从而合理解释了社会福利的再分配功能（詹姆斯·米奇利，2009）。

计划经济时代，在平均主义的指导下，中国农村不存在分配不均，通过集体互助即可提供民生保障，未单列社会政策。改革开放后，中国城乡差距和贫富差距扩大，各种前所未有的社会问题凸显，政府开始关注农村社会政策体系建设。学界关于农村社会政策的构成尚未有统一定论，但大部分学者都认同农村社会政策主要包含农村养老保障、医疗卫生服务、社会救助、反贫困、教育、特殊人群福利这6类（毕天云，2007；赵慧珠，2007；李迎生、张朝雄，2008；韩央迪、张瑞凯，2010）。在发展型社会政策理论指导下，随着经济增长，农村社会政策在政府的主导下强化对经济发展负面影响的弥补作用，从仅解决改革过程中农村出现的具体问题、维护利益受损农民，转变为推动社会主义新农村建设，再到“托底”“保基本”“精准扶贫”“城乡共享”，农村社会政策体系日益完善（房莉杰，2020）。由于社会政策具备增进社会福利的社会性目标（杨团，2002），农村社会政策的不断优化拓展了农村社会福利项目，从而影响了农村居民的收入和福祉水平。结合本文使用的微观住户调查数据，本文分析的农村社会政策主要包括农村养老保险、医疗保险、社会救助和福利补贴、政策性惠农生产生活补贴4个方面^①。

（二）中国农村的主要社会政策及福利项目

2013年以来，农村社会政策在精准扶贫理念的指导下迅速推进，在制度建设、项目设计、财政投

^①囿于数据，本文没有单独分析教育及与特殊人群相关的社会政策对收入差距的影响，这部分福利收入已涵盖在社会救助和补贴收入中。

入、覆盖程度、保障水平等方面均有明显改善，并不断与城市社会政策相整合，缩小城乡差距，增强制度的公平性、适应性和可持续性（王立剑、代秀亮，2020）。

1. 农村养老保险。2009年开始建立的新型农村养老保险制度在2014年与城镇居民社会养老保险整合为城乡居民基本养老保险制度。农村养老保险的覆盖面和保障水平进一步提高，中国城乡居民基本养老保险参保人数超过5亿人，其中农村居民占95%以上^①。一方面，城乡基本养老保险制度的整合增强了养老保险在地区、人群、代际之间的再分配能力（何文炯，2018；文敏等，2019）；城乡居民基本养老保险待遇的确定和基础养老金调整机制的建立增强了农村养老保险的保障水平和再分配作用，缩小了地区间养老金收益差距（王亚柯、李鹏，2020），但是，养老待遇差距在城乡之间、地区之间、不同群体之间依然存在。另一方面，精准扶贫的实施增强了农村养老保险的减贫功能，国家为贫困人口代缴保费、对贫困老人按规定发放养老金。全国建档立卡人口参加基本养老保险人数6098万人，参保率长期稳定在99.99%；2017年代缴政策实施以来，共为1.19亿困难人员代缴城乡居民基本养老保险费129亿元；2020年底，超过3014万贫困老年人按月领取基本养老保险待遇，其中建档立卡老人1735万人，基本实现了应保尽保和应发尽发的目标任务^②。

2. 农村医疗保险。2003年建立的新型农村合作医疗制度在2016年与城镇居民基本医疗保险整合为城乡居民基本医疗保险制度，同时随着2015年大病保险制度的建立和2017年基本医保药品报销范围的扩大，农村居民的医保权益大幅提高。国家卫健委《全国第六次卫生服务统计调查报告》显示，2018年调查地区基本医疗保险覆盖率达到96.8%，比2013年提高1.7个百分点，其中农村地区居民基本医保参保率为97.6%^③。农村医保制度一方面通过提高健康水平促进了农民增收，另一方面通过减少医疗支出降低了农民的贫困风险（于大川等，2019）。新农合与城乡居民医疗保险都能改善多维贫困状况，并对西部地区的作用更大；与新农合相比，城乡居民医保的减贫效果更强（周坚等，2019）。城乡居民基本医疗保险制度的建立扩大了统筹层次，和大病保险、医疗救助一同提高了医疗报销水平，更多高收入人群在农村医疗保障筹资环节有所贡献，低收入人群在医药报销环节获得更多补偿，农村医疗保障的再分配作用和减贫功能增强（任志江、苏瑞珍，2020）。在医保扶贫方面，2020年累计资助7837.2万贫困人口（含动态调出）参加基本医疗保险，资助参保缴费支出140.2亿元，人均资助178.9元，参保率稳定在99.9%以上；各项医保扶贫政策累计惠及贫困人口就医1.8亿人次，减轻贫困人口医疗费用负担1188.3亿元^④。

3. 农村社会救助和福利补贴。2014年国家颁布的《社会救助暂行办法》规范了各项社会救助制度，

^①参见《城乡居民养老金将建正常调整机制》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/30/content_5278416.htm。

^②参见《社保扶贫保生活，成效如何？》，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202102/t20210205_409224.html。

^③参见《我国城乡居民医疗卫生服务可及性提高——〈全国第六次卫生服务统计调查报告〉发布》，<http://www.nhc.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s2908/202101/0838723e3f3a4adb835d970abd551665.shtml>。

^④参见《2020年医疗保障事业发展统计快报》，http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/3/8/art_7_4590.html。

中国逐渐形成以最低生活保障和特困人员供养为核心，以医疗救助、住房救助、教育救助、残疾人救助等专项救助为辅助，以临时救助、社会帮扶为补充，现金救助与服务救助相结合的新型社会救助体系（杨穗、鲍传健，2018）。精准扶贫以来，作为农村社会救助的核心环节，农村最低生活保障政策通过降低低保家庭在未来陷入贫困的可能，减少贫困脆弱性的发生，发挥了减贫作用，且在中西部地区的减贫效果更为显著（张栋，2020）。但因农村低保水平和财政支出水平较低，其再分配水平有待提高（蒲晓红、徐咪，2021）。农村低保与扶贫开发、精准扶贫的有机衔接，更好地保障了农村贫困人口权益（吴海涛、陈强，2019）。截至2020年底，全国农村低保人数3621.5万人，平均保障标准为每人每年5962元；全国所有县（市、区）农村低保标准全部达到或超过扶贫标准，1936万建档立卡人口纳入低保和特困供养范围^①。

面向老年人、残疾人、儿童等弱势群体的农村福利制度在党的十八大以来迅速发展。到2018年9月，各省都建立起高龄津贴制度，极大地保障了低收入高龄老人的收入。残疾人救助和福利政策主要包括发放困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、为残疾人就业创造便利、完善特殊教育体系、保障残疾人康复工作等（姚进忠、陈蓉蓉，2019；林闽钢、梁誉，2019）。儿童福利政策主要包括免去义务教育阶段贫困家庭学生学杂费、书本费，补助寄宿生生活费，完善各级各类教育资助体系，避免因贫失学、辍学问题；同时提高孤儿保障水平，建立事实无人抚养儿童保障制度等。此外，政府重点落实建档立卡贫困户、低保户、农村分散供养特困人员和贫困残疾人家庭等四类重点对象危房改造政策，确保脱贫人员不会因一些突发事件而再次返贫（刘玉安、徐琪新，2020）。农村社会救助和社会福利作为财政筹资型项目，通过国家财政支出实现纳税人与待遇享受者之间的收入再分配，调节纳税人和困难对象之间的收入水平（何文炯，2018；陶纪坤，2020），通过一系列现金或实物补贴保障农村弱势群体。

4. 政策性惠农补贴措施。随着国家财政对“三农”投入的快速增长，政策性惠农生产生活补贴的领域大为拓展，补贴手段日趋丰富。目前政策性惠农生产生活补贴包括退耕还林补贴、农业支持保护补贴、大型农机具补贴、目标价格补贴、家电补贴、能源补贴、农民收入补贴等，而且补贴资金规模逐年增加。财政支农的总体规模从2013年的1.3万亿元提高到2020年的2.3万亿元，接近国家财政支出总额的10%^②。1999年开始实施的退耕还林（草）政策于2015年成为生态扶贫的重要措施，向贫困地区倾斜的同时不断扩大实施规模，到2019年总投入超过5000亿元，每亩补助标准达到1600元^③。退耕还林政策一方面通过提供现金或粮食补贴对农民直接增收，另一方面通过培养农民创收能力间接增收，促进了农村减贫，同时由于退耕还林补贴的发放向低收入农户倾斜，有助于调节收入差距（王庶、岳希明，2017；谢晨等，2021）。农业补贴政策已经成为中国农业支持保护政策的重要组成部分，

^①参见《图解：数说“十三五”时期民政事业改革发展成就》，<http://www.mca.gov.cn/article/gk/tjtb/202102/20210200032144.shtml>。

^②笔者根据财政部一般公共预算支出决算表整理计算得到。

^③参见《我国退耕还林工程总投入超过5000亿元》，<http://www.forestry.gov.cn/main/435/20190710/100218458121107.html>。

2015 年政府规定继续实施农机具购置补贴，2016 年进行农业“三项补贴”改革（粮食直补、农资综合直补和良种补贴），补贴力度不断增加，补贴精准性也不断提高。农业补贴能够缩小不同收入群体农户之间的收入差距，对低收入农户增收效应更为显著（杨丹等，2020）。

总体而言，2013 年以来，农村社会政策不断优化，基本养老保险和医疗保险制度进入城乡统筹发展阶段，农村社会救助和社会福利的兜底保障功能逐步增强，强农惠农补贴政策力度的持续加大，显著提高了农民收入和福祉水平，农村社会政策的公平性和兜底脱贫性得到提高。农村社会保障等福利项目充分发挥了精准扶贫中“社会保障兜底一批”的作用。到 2020 年底，中国成功打赢脱贫攻坚战，这不仅为全球减贫做出巨大贡献，为其他发展中国家开展减贫提供了科学参考，同时验证了社会分配政策和贫困治理专项工具对反贫困的重要意义（燕继荣，2020）。但是面向共同富裕，不同群体和地区之间的收入差距依然存在，农村社会政策的再分配能力仍有待进一步加强。

三、数据和方法

（一）数据说明

本文使用中国家庭收入调查（China Household Income Project, CHIP）2013 年和 2018 年的微观住户数据。CHIP 调查样本通过对国家统计局的大样本多层概率抽样获得，覆盖 15 个省份，含家庭收入、消费和人口特征等信息。本文使用的农村数据样本量为 2013 年的 10456 户 39869 人和 2018 年的 9061 户 34711 人。为了使 CHIP 数据的结果具有全国代表性，CHIP 课题组根据东部、中部、西部地区的人口分布和各个区域内城镇居民、农村居民、农民工的规模，构建了每一轮调查数据的权重^①。本文的分析使用了该权重，因此在农村居民的样本层面和地区层面都具代表性。2013 年的收入数据根据各省农村居民消费价格指数调整为 2018 年可比的收入水平。

（二）分析方法

农村社会政策的拓展与优化带来了农村社会福利的显著变化，结合 CHIP 数据中的收入调查类别和口径，本文分析的农村社会福利转移收入包括养老金、报销医药费、社会救济或补助、政策性生产生活补贴（包括从政府和组织得到的实物产品折算）。转移前收入则包括市场收入（包括工资性收入、经营净收入和财产净收入）和私人转移（主要包括外出人员寄回带回收入和赡养收入）。本文通过计算社会福利收入占农村家庭人均可支配收入的比重衡量农村社会福利的规模和结构，并且比较不同收入分组、不同地区、脱贫县（原国家贫困县）与非国家贫困县之间的差异。

本文通过三个方面探讨农村社会政策对收入差距的影响。一是通过计算各项社会福利收入转移前后基尼系数的变化分析农村社会政策对收入不平等的总体影响；二是通过比较各项社会福利收入转移前后收入分布两端经济距离（ $P90/P50-P10/P50$ ）的变化分析农村社会政策的再分配性质（杨穗等，2013）。 $P10/P50$ 表示的是 10%分位点收入值占 50%分位点收入值的百分比， $P90/P50$ 表示的是 90%分位点收入值占 50%分位点收入值的百分比，这两者之差代表收入分布两端的经济距离，即农村低收入

^①CHIP 数据及权重的相关信息可参见罗楚亮等（2021）。

入群体和高收入群体之间相对收入的差距。社会政策在调节收入分配差距时，具有“累进 (progressive)”和“累退 (regressive)”两种调节效应。累进的社会政策将社会资源通过再分配从高收入群体转移给低收入群体，缩小收入分布两端经济距离（相对收入差距），提高收入公平程度；反之，累退的社会政策扩大两端经济距离，降低收入公平程度。三是通过比较社会福利收入转移前后的 FGT 贫困指数的变化分析农村社会政策对农村相对贫困的影响。FGT 贫困指数表示为：

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left(\frac{Z - Y_i}{Z} \right)^\alpha \quad (1)$$

(1) 式中， N 和 q 分别表示总人口数和贫困人口数， Z 和 Y_i 分别表示贫困线和第 i 个人的收入状况， $(Z - Y_i)$ 表示第 i 个人的贫困距离。 α 为参数，当 $\alpha = 0$ 时，FGT 指数衡量贫困发生率（贫困人口占总人口的比例），即贫困广度；当 $\alpha = 1$ 时，FGT 指数衡量贫困深度，被称为贫困距指数；当 $\alpha = 2$ 时，FGT 指数衡量贫困人口内部的收入差距，即贫困强度，也称为加权贫困距指数。本文采用的相对贫困标准为农村居民人均可支配收入中位数的 50%。

四、农村社会福利的变化

2013 年以来，中国农村社会政策的变化对农村社会福利的水平和结构产生了明显影响，不同福利项目在不同人群和不同地区之间的受益程度存在差异。表 1 报告了农村居民社会福利收入占家庭人均可支配收入的比重变化。

首先，农村社会福利体系形成规模。整体上看，随着农村社会保障制度逐步完善，特别是围绕精准扶贫所推出的各项保障农村低收入群体的社会政策不断推进，农村居民的社会福利得到了较好的发展，社会福利收入占家庭人均可支配收入比重持续上升，从 2013 年的 7.5% 提高到 2018 年的 10.8%。而 1988—2007 年，该比重仅从 1% 略微上升到 2%（杨穗等，2013）。

其次，不同社会福利项目之间的差异较为显著。养老金收入处于主导地位，占比从 2013 年的 4.2% 增长为 2018 年的 5.9%，这表明从新农保到城乡居民基本养老保险制度的建立，农村居民养老金收入逐步提高。城乡居民基本医疗保险制度整合后，农村居民医疗保险水平进一步提高，报销医药费收入占比从 2013 年的 0.9% 提高到 2018 年的 1.7%。随着农村社会救助和福利补贴水平的提高，社会救济或补助收入的占比从 2013 年的 0.6% 提高到 2018 年的 1.0%。惠农力度的持续加大使政策性生产生活补贴收入的占比从 2013 年的 1.8% 提高到 2018 年的 2.2%。

第三，农村社会福利向低收入群体大幅倾斜。精准扶贫显著提高了低收入人口的社会福利收入，农村最低 20% 收入群体的社会福利收入占比从 2013 年的 13.6% 增长到 2018 年的 24.2%，明显高于其他收入群体和农村整体水平。随着社会保障扶贫的强力实施，从 2013 年到 2018 年，养老金占比从 4.1% 提高到 8.7%，报销医药费收入占比从 1.2% 提高到 2.4%，社会救济或补助收入占比从 2.8% 提高为 4.6%，政策性生产生活补贴从 5.6% 提高到 8.5%。

第四，地区之间的福利水平差距依然存在。各地区整体福利收入均有所提高，东部、中部、西部三大地区农村居民社会福利收入占比分别从2013年的7.5%、6.5%、8.9%增长到2018年的11.1%、8.9%、13.0%。与2013年相比，2018年的养老金收入在三大地区都有明显提高，东部地区的增幅更大。报销医药费收入占比在中西部地区更高，社会救济或补助收入以及政策性生产生活补贴在西部地区增幅更多。脱贫县（原国家贫困县）农村居民的社会福利收入占比从2013年的9.4%提高到2018年的13.0%，除了养老金，脱贫县农村居民的报销医药费、社会救济或补助、政策性生产生活补贴的福利水平增幅均高于非国家贫困县。

总体而言，2013—2018年，农村低收入群体、西部农村居民、脱贫县农村居民的整体社会福利发展较快。农村社会政策对低收入群体和脱贫县居民的收入起到极大的促进作用，但对于不同群体、不同地区的农村居民而言，各项社会福利差距依然存在。

表1 农村居民社会福利收入占家庭人均可支配收入的比重 单位 %

	农村	五等份分组					地区			脱贫县	非国家贫困县
		低	中低	中间	中高	高	东	中	西		
2013年											
社会福利	7.5	13.6	8.8	7.3	7.0	6.8	7.5	6.5	8.9	9.4	7.2
养老金	4.2	4.1	3.6	3.4	4.1	4.7	5.4	3.1	3.5	3.1	4.4
报销医药费	0.9	1.2	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	1.1	0.8	1.1	0.8
社会救济或补助	0.6	2.8	1.4	0.9	0.4	0.2	0.3	0.5	1.3	1.5	0.5
政策性生产生活补贴	1.8	5.6	3.0	2.1	1.8	1.0	1.0	1.8	3.3	3.6	1.5
2018年											
社会福利	10.8	24.2	11.7	10.0	10.1	9.9	11.1	8.9	13.0	13.0	10.1
养老金	5.9	8.7	4.7	4.8	5.8	6.4	7.5	4.7	5.1	4.8	6.3
报销医药费	1.7	2.4	1.5	1.8	1.7	1.7	1.6	1.8	1.9	2.2	1.5
社会救济或补助	1.0	4.6	2.3	1.3	0.8	0.4	0.6	1.0	1.6	1.9	0.7
政策性生产生活补贴	2.2	8.5	3.1	2.2	1.9	1.4	1.4	1.4	4.3	4.0	1.5

五、农村社会政策对收入差距的影响

（一）农村社会政策对收入不平等的影响

农村社会政策对收入不平等会产生怎样的作用？本文通过比较农村社会福利收入转移前后基尼系数的变化来回答这一问题，结果如表2所示。

整体而言，农村社会政策对缩小收入差距起到促进作用，且2018年的作用强于2013年。在农村居民收入中加入当年社会福利收入后，2013年的基尼系数从0.406下降到0.385，下降了5.3%；2018年的基尼系数从0.440下降到0.402，下降了8.5%。其中养老金对基尼系数下降的贡献最大，相对贡献从2013年的41.8%上升为2018年的51.1%。2018年报销医药费收入的作用有所增强，而社会救助

和政策性补贴对基尼系数下降的相对贡献有所减弱。

分地区来看，农村社会政策在三大地区均发挥着缩小收入差距的作用。考虑全部社会福利收入转移后，2013—2018年基尼系数的降幅，在东部地区从4.4%提高到9.7%，西部地区从6.7%提高到10.0%，中部地区的作用相对较弱，基尼系数的降幅从6.0%提高到6.9%。从对基尼系数下降的相对贡献来看，东部和中部地区养老金的作用均超过50%，西部地区养老金的作用超过30%。报销医药费、社会救助、政策性补贴收入的作用在西部地区高于东部和中部。

在脱贫地区，得益于精准扶贫，各项社会福利起到缩小收入差距的作用，且作用强于非国家贫困县和农村整体水平。其中，养老金和报销医药费收入发挥的作用增强，但均低于农村整体水平和非贫困县地区。尽管社会救助、政策性补贴对基尼系数下降的相对贡献有所减弱，但其对降低脱贫地区基尼系数的作用均高于非贫困县地区和农村整体水平。

表2 农村社会福利对收入不平等的影响

	农村		地区						脱贫县		非国家贫困县	
	2013年	2018年	东		中		西		2013年	2018年	2013年	2018年
基尼系数												
社会福利收入转移前	0.406	0.440	0.381	0.426	0.376	0.409	0.421	0.453	0.390	0.433	0.385	0.429
社会福利收入转移后	0.385	0.402	0.364	0.385	0.354	0.381	0.393	0.408	0.363	0.390	0.365	0.395
基尼系数变化	-0.021	-0.037	-0.017	-0.041	-0.023	-0.028	-0.028	-0.045	-0.026	-0.043	-0.020	-0.034
基尼系数变化(%)	-5.3	-8.5	-4.4	-9.7	-6.0	-6.9	-6.7	-10.0	-6.8	-10.0	-5.2	-8.0
依次加入不同项目后基尼系数的变化												
加养老金	-0.009	-0.019	-0.010	-0.028	-0.012	-0.017	-0.011	-0.015	-0.008	-0.015	-0.011	-0.022
加报销医药费	-0.002	-0.004	-0.001	-0.004	-0.002	-0.002	-0.002	-0.007	-0.001	-0.003	-0.002	-0.004
加社会救济或补助	-0.004	-0.006	-0.002	-0.004	-0.003	-0.005	-0.007	-0.009	-0.007	-0.010	-0.003	-0.004
加政策性补贴	-0.007	-0.008	-0.004	-0.005	-0.006	-0.005	-0.009	-0.014	-0.010	-0.014	-0.005	-0.005
对基尼系数下降的贡献(%)												
加养老金	41.8	51.1	59.4	68.6	53.1	59.5	36.9	34.1	32.1	35.8	52.5	63.3
加报销医药费	8.2	10.1	6.8	8.6	8.9	5.4	7.2	15.0	2.8	8.0	9.3	10.6
加社会救济或补助	18.5	16.8	13.0	10.6	12.9	19.1	23.3	20.3	26.7	23.7	13.6	12.5
加政策性补贴	31.6	22.0	20.9	12.2	25.0	16.1	32.5	30.6	38.3	32.5	24.6	13.6

可见，农村社会政策对缩小收入不平等所发挥的作用越来越强，但值得注意的是，无论是对于东部、中部、西部的农村居民，还是脱贫县与非国家贫困县的农村居民，社会福利转移前后的基尼系数在2018年均要高于2013年，这表明在市场的的作用下，农村居民的收入差距仍然在逐渐扩大，且超过

社会福利减小收入差距的作用。近年来城镇化进程的加快促使更多农村劳动力流向城镇，大量基础设施建设项目扩大了对农民工的需求，推动了农民工工资的快速上涨（李实等，2020），使得农村居民的工资性收入和寄回带回收入大幅增加。而农村社会福利收入的增长主要体现在低收入群体，其增长幅度总体小于农村中高收入群体市场收入的增长，且农村整体的社会福利程度仍然较低。尽管西部地区和脱贫地区农村居民社会福利收入占比相对高一些，但其内部的收入不平等程度也高于其他地区。因此，农村社会政策对收入分配的改善效果未能完全抵消市场因素导致的收入差距扩大，如何缩小农村地区内部和地区之间的收入差距是未来政策应当关注的重点。

（二）农村社会政策的再分配性质

表3通过比较农村社会福利转移前后，收入分布两端以及两端经济距离的变化，分析农村社会政策的再分配性质。从农村整体水平来看，2013—2018年，农村社会福利转移前后收入分布两端经济距离的下降幅度从5.6%扩大到9.0%，表明农村社会政策再分配的累进性逐步增强。但是收入差距的缩小主要归功于农村社会福利收入转移后低收入端相对收入比（ P_{10}/P_{50} ）的提高，从2013年的13.9%扩大到2018年的25.7%，而转移后高收入端的相对收入比（ P_{90}/P_{50} ）的降低幅度仅从2.8%提高到4.9%。

东、中、西部三大地区农村居民社会福利的再分配都呈累进性，且作用增强。西部最强，农村社会福利收入转移前后收入分布两端经济距离的下降幅度从2013年的6.5%提高到2018年的14.7%，其中低收入群体的相对收入（ P_{10}/P_{50} ）提高幅度从12.8%扩大到38.8%，高收入群体相对收入（ P_{90}/P_{50} ）的下降幅度从3.8%扩大到9.3%。其次是东部地区，2013—2018年，收入分布两端经济距离的下降幅度从5.8%提高到11.0%，低收入群体相对收入的提高幅度从11.0%扩大到34.2%，高收入群体的相对收入下降幅度从2.9%扩大到5.6%。中部较弱，收入分布两端经济距离的下降幅度从2013年的6.1%提高到2018年的8.3%，低收入群体相对收入的提高幅度和高收入群体相对收入的下降幅度均小于西部和东部。

农村社会福利收入再分配的累进性在脱贫县的作用逐步增强，且高于农村整体水平和非国家贫困县的水平。2013—2018年，农村社会福利收入转移后，脱贫县低收入端相对收入的增长幅度从16.0%提高到30.6%，高收入端相对收入的下降幅度从5.1%扩大到9.5%，两端经济距离的下降幅度从8.9%提高到14.8%。

无论是对于农村整体还是分地区来看，2018年农村低收入端的相对收入（ P_{10}/P_{50} ）在社会福利收入转移前后都低于2013年，这也意味着，农村低收入群体的相对收入状况并没有得到有效改善。尽管现行标准下的绝对贫困已消除，农村社会福利收入的再分配作用在增强，但仍然无法完全抵消市场因素导致的收入差距扩大，原来主要表现为基本需求短缺的绝对贫困逐步转变为居民之间和地区之间收入及福祉差距较大的相对贫困。

表3 农村社会福利收入的再分配性质

	100×(P10/P50)		100×(P90/P50)		100×(P90/P50-P10/P50)	
	2013年	2018年	2013年	2018年	2013年	2018年
全部样本						
转移前	35	29	246	246	210	217
转移后	40	37	239	234	199	198
变化(%)	13.9	25.7	-2.8	-4.9	-5.6	-9.0
东部						
转移前	38	28	221	232	183	204
转移后	42	38	215	220	173	182
变化(%)	11.0	34.2	-2.9	-5.6	-5.8	-11.0
中部						
转移前	37	35	225	234	188	199
转移后	42	41	219	223	177	182
变化(%)	14.6	16.2	-2.7	-4.7	-6.1	-8.3
西部						
转移前	36	26	257	252	221	227
转移后	40	36	247	229	207	193
变化(%)	12.8	38.8	-3.8	-9.3	-6.5	-14.7
脱贫县						
转移前	36	30	233	255	197	225
转移后	41	39	221	231	179	192
变化(%)	16.0	30.6	-5.1	-9.5	-8.9	-14.8
非国家贫困县						
转移前	37	30	228	233	191	204
转移后	42	37	224	226	182	189
变化(%)	13.6	24.5	-1.5	-3.0	-4.5	-7.0

(三) 农村社会政策对相对贫困的影响

到2020年底,中国已经消除现行标准下的绝对贫困,本文关注农村社会政策对相对贫困的影响。以农村居民人均可支配收入中位数的50%作为相对贫困标准,表4报告了农村社会福利收入转移前后FGT贫困指数的变化。

不难看出,在2013—2018年,农村社会政策对减缓相对贫困所发挥的作用逐渐增强,但农村相对贫困问题依然严峻,2018年农村的相对贫困发生率为18.7%。尽管在农村社会福利收入转移后,农村整体的相对贫困广度、贫困深度、贫困强度有所减缓,但2018年的FGT贫困指数均高于2013年。

相对贫困发生率在西部地区最高,2018年为28.8%,东部最低,但也有11.3%。农村社会政策的

减贫效应在西部地区发挥的作用最强，西部地区 2018 年的相对贫困发生率从社会福利转移前的 37.6% 下降到转移后的 28.8%。尽管非国家贫困县的相对贫困发生率低于脱贫县，但农村社会政策对脱贫县发挥的减贫效应更大。从贫困深度来看，2013 年东部地区贫困深度指数最小，西部最高；到 2018 年，西部的贫困深度指数仍然最高，而东部的贫困深度指数超过了中部。在 2013 年和 2018 年，脱贫县的贫困深度指数均高于非国家贫困县。从贫困强度来看，2018 年东部和中部的贫困强度指数均高于 2013 年，而西部地区以及脱贫县的贫困强度则有所减弱。这意味着与精准扶贫相结合的农村社会政策在促进相对贫困人口收入再分配、减少相对贫困人口内部收入差距等方面发挥了重要的作用。

表 4 农村社会福利收入的减贫效应 单位：%

	2013 年			2018 年		
	贫困发生率	贫困深度	贫困强度	贫困发生率	贫困深度	贫困强度
全部样本						
转移前	18.0	8.0	12.6	25.7	13.8	31.0
转移后	12.8	5.4	10.0	18.7	8.8	25.9
变化	-5.2	-2.7	-2.5	-7.0	-5.0	-5.2
东部						
转移前	9.5	5.0	11.2	17.8	11.8	56.3
转移后	6.1	3.2	9.7	11.3	7.0	51.1
变化	-3.5	-1.8	-1.6	-6.6	-4.8	-5.2
中部						
转移前	17.3	7.2	6.1	22.4	10.5	16.4
转移后	12.5	4.7	4.2	16.5	6.9	12.9
变化	-4.7	-2.5	-1.9	-5.9	-3.6	-3.5
西部						
转移前	27.6	12.1	21.0	37.6	19.3	20.0
转移后	20.1	8.4	16.8	28.8	12.6	13.2
变化	-7.5	-3.7	-4.2	-8.8	-6.7	-6.8
脱贫县						
转移前	33.9	14.1	17.9	35.9	17.1	15.1
转移后	26.1	9.9	14.5	26.8	10.5	8.6
变化	-7.8	-4.1	-3.4	-9.1	-6.6	-6.5
非国家贫困县						
转移前	12.4	5.9	10.7	20.8	12.2	38.6
转移后	8.1	3.8	8.4	14.8	8.0	34.1
变化	-4.3	-2.1	-2.2	-6.1	-4.2	-4.5

六、结论

为解决农村贫困、缩小城乡差距，2013年以来中国农村社会政策进入与精准扶贫相结合，发挥兜底脱贫作用的新时期，城乡居民基本养老保险和基本医疗保险政策整合发展，脱贫攻坚大力推进，农村社会政策在全面建成小康社会的进程中发挥了重要作用。农村社会政策的发展和完善为中国社会福利制度带来了鲜明的变化。利用中国家庭收入调查（CHIP）2013年和2018年的数据，本文分析了在此期间中国农村社会政策变化对收入差距的影响。研究发现，2013—2018年，农村居民的社会福利相比2013年之前有了大幅扩展，农村低收入群体、西部农村居民、脱贫县农村居民的社会福利发展相对更快，但人群之间和地区之间的社会福利差距依然存在。

社会政策作为实现社会公平的主要手段，自2013年以来，对缩小收入差距发挥的作用越来越明显，考虑农村社会福利收入转移后，2018年农村地区基尼系数的下降幅度大于2013年。归功于低收入端相对收入的大幅提高，农村社会政策再分配作用的累进性逐步增强，但是农村居民的收入不平等程度仍然有所扩大。尽管西部地区和脱贫地区农村居民社会福利收入占比相对较高，但其内部的收入不平等程度也高于其他地区。这也意味着原来主要表现为基本需求短缺的绝对贫困逐步转变为居民之间和地区之间收入和福祉方面差距较大的相对贫困。而从相对贫困的变化来看，农村社会政策对减缓相对贫困所发挥的作用在增强，特别是对西部地区和脱贫地区而言。

因此，如何缩小农村地区内部和地区之间的收入差距是新发展阶段农村社会政策应当关注的重点。首先，应构建并完善科学有效的社会政策体系，加强农村社会政策内部整合和外部衔接，补齐农村社会福利短板，提高农村公共服务的水平和质量。优化基本养老保险和医疗保险制度，适度提升农村养老保险和医疗保险的待遇给付水平，切实提高农村养老和医疗服务质量，缩小城乡差距和地区差距。其次，要提高农村社会福利水平，充分发挥农村社会政策缓解收入差距和相对贫困的作用。结合发展型社会政策视角，注重社会政策对象的主体性发挥和能力提升，将农村社会救助纳入乡村振兴战略统筹推进，扩大农村特殊人群的福利覆盖范围，逐步提高保障标准，在巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接中发挥社会政策的积极作用。最后，要处理好农村社会政策与经济政策和其他惠农政策的关系，使农村社会政策在经济协调发展中满足广大农民的美好生活需要，有效推动共同富裕的实现。

参考文献

- 1.白秀雄，1981：《社会福利行政》，台湾：三民书局。
- 2.毕天云，2007：《论社会政策时代的农村社会政策体系构建》，《学习与实践》第8期。
- 3.房莉杰，2020：《“社会建设”在我国政策中的演变——对党的“十四大”以来中央文献的回顾》，《北京行政学院学报》第6期。
- 4.关信平，2017：《当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析》，《中国社会科学》第6期。
- 5.韩央迪、张瑞凯，2010：《我国农村社会政策最新研究述评》，《人口与经济》第5期。
- 6.何文炯，2018：《我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升》，《社会科学辑刊》第5期。

- 7.霍萱、高琴、杨穗, 2019: 《从经济政策范式到社会政策范式: 中国农村反贫困历程变迁与动力》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第6期。
- 8.李培林、王思斌、梁祖彬、周弘、张秀兰, 2004: 《构建中国发展型的社会政策——“科学发展观与社会政策”笔谈》, 《中国社会科学》第6期。
- 9.李实, Terry Sicular, Finn Tarp, 2020: 《中国收入不平等: 发展、转型和政策》, 《北京工商大学学报(社会科学版)》第4期。
- 10.李迎生、张朝雄, 2008: 《农村社会政策的改革与创新》, 《教学与研究》第1期。
- 11.林闽钢、梁誉, 2019: 《我国社会福利70年发展历程与总体趋势》, 《行政管理改革》第7期。
- 12.刘玉安、徐琪新, 2020: 《从精准扶贫看完善农村社会保障制度的紧迫性》, 《东岳论丛》第2期。
- 13.罗楚亮、李实、岳希明, 2021: 《中国居民收入差距变动分析(2013-2018)》, 《中国社会科学》第1期。
- 14.蒲晓红、徐咪, 2021: 《农村最低生活保障制度对农村收入分配差距的调节效果》, 《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 15.任志江、苏瑞珍, 2020: 《增强医疗保障减贫效应的再分配实现机制研究——基于改善亲贫性的视角》, 《中国行政管理》第8期。
- 16.陶纪坤, 2020: 《共享发展视角下我国社会保障再分配机制及实现方式研究》, 《当代经济研究》第2期。
- 17.王立剑、代秀亮, 2020: 《新中国70年中国农村社会保障制度的演进逻辑与未来展望》, 《农业经济问题》第2期。
- 18.王庶、岳希明, 2017: 《退耕还林、非农就业与农民增收——基于21省面板数据的双重差分分析》, 《经济研究》第4期。
- 19.王思斌, 2007: 《走向发展型社会政策与社会组织建设》, 《社会学研究》第2期。
- 20.王思斌, 2019: 《我国社会政策的实践特征与社会政策体系建设》, 《学海》第3期。
- 21.王亚柯、李鹏, 2020: 《我国农村养老保险的财政补贴激励和再分配效应》, 《求索》第3期。
- 22.王延中、龙玉其、宁亚芳, 2020: 《“十三五”时期的中国社会保障建设成效与基本经验》, 《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 23.文敏、李磊、李连友、刘中海, 2019: 《农村居民养老保险财政补贴与收入再分配效应测算》, 《统计与决策》第8期。
- 24.吴海涛、陈强, 2019: 《精准扶贫政策与农村低保制度的有效衔接机制》, 《农业经济问题》第7期。
- 25.谢晨、张坤、王佳男、聂杨, 2021: 《退耕还林动态减贫: 收入贫困和多维贫困的共同分析》, 《中国农村经济》第5期。
- 26.燕继荣, 2020: 《反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义》, 《管理世界》第4期。
- 27.杨丹、王晓丽、唐羽, 2020: 《农业补贴、农户增收与收入不平等》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 28.杨穗、鲍传健, 2018: 《改革开放40年中国社会救助减贫: 实践、绩效与前瞻》, 《改革》第12期。
- 29.杨穗、高琴、李实, 2013: 《中国社会福利和收入再分配: 1988~2007年》, 《经济理论与经济管理》第3期。

30. 杨团, 2002: 《社会政策研究范式的演化及其启示》, 《中国社会科学》第4期。
31. 姚进忠、陈蓉蓉, 2019: 《中国残疾人社会福利70年: 历史演进和逻辑理路》, 《人文杂志》第11期。
32. 于大川、李培祥、杨永贵, 2019: 《农村医疗保险制度的增收与减贫效应评估——基于CHNS(2015)数据的实证分析》, 《农业经济与管理》第5期。
33. 岳经纶、方珂, 2020: 《福利距离、地域正义与中国社会福利的平衡发展》, 《探索与争鸣》第6期。
34. 詹姆斯·米奇利, 2009: 《社会发展: 社会福利视角下的发展观》, 苗正民译, 上海: 格致出版社。
35. 张栋, 2020: 《城乡最低生活保障制度对贫困脆弱性的改善效应研究——基于PSM-DID方法的实证分析》, 《财贸研究》第9期。
36. 赵慧珠, 2007: 《中国农村社会政策的演进及问题》, 《东岳论丛》第1期。
37. 周坚、周志凯、何敏, 2019: 《基本医疗保险减轻了农村老年人口贫困吗——从新农合到城乡居民医保》, 《社会保障研究》第3期。

(作者单位: ¹中国社会科学院农村发展研究所;

²美国哥伦比亚大学中国社会政策中心)

(责任编辑: 陈静怡)

China's Rural Social Policy and Income Gap in the New Era

YANG Sui ZHAO Xiaoman GAO Qin

Abstract: Since 2013, China's rural social policies have been continuously optimized under the promotion of targeted poverty alleviation, and have played an important role in winning the battle against poverty and building a moderately prosperous society in all respects. Using China Household Income Project (CHIP) 2013 and 2018 rural household survey data, this article analyzes the impact of changes in China's rural social policies on the income gap. The results show that the substantial expansion of rural social policies in China in the new era has significantly improved the social welfare level of rural residents. Social welfare for rural low-income groups, residents in western rural areas, and residents in poverty-alleviated counties developed relatively faster. However, the welfare gaps among different income groups and among regions still exist. Rural social policies have narrowed the income gap and decreased relative poverty. However, the level of income inequality among rural residents has been increasing. Social welfare could not completely offset the role of market factors in widening the income gap. In the new development stage, it is necessary to establish a more scientific and effective rural social policy system, which can compensate for the shortage of rural social welfare, improve the well-being of rural residents, and decrease the income inequality, so that the social policy can play a positive role in consolidating and expanding the key achievements of poverty alleviation and rural revitalization.

Keywords: Social Policy; Social Welfare; Income Gap; Relative Poverty