

# 从设立到并轨：农村低保的政策效应研究

刘璐婵

**[摘要]** 在社会救助事业高质量发展阶段，进一步探索和评估农村低保的政策效应有助于编牢编密兜底保障安全网，加快推进城乡共同富裕进程。本文基于 31 个省（自治区、直辖市）的面板数据构建多期双重差分模型，分别估计农村最低生活保障政策“设立”阶段与城乡低保标准“并轨”阶段的政策效应，发现农村低保政策的“设立”具有增收效应，政策的“并轨”已形成公平效应，而且增收与公平效应具有长达 2 至 5 年的时滞性。此外，“并轨”政策在经济发展水平偏低、第一产业占据产业结构主体、农村物价水平上涨较慢的地区更能体现公平效应。为推动农村地区社会救助事业的进一步发展，需加大农村地区民生保障力度，逐步提高农村贫困居民的保障水平，扩大农村地区困难群体增收渠道，辅助贫困农户改善生计模式，同时重点在经济落后地区、农业大省与生活成本偏低的地区探索实施城乡低保标准一体化，进一步形成城乡均衡的救助资源配置格局。

**[关键词]** 农村低保；政策效应；城乡低保标准并轨；多期双重差分

## 一、引言

我国的最低生活保障政策是世界上规模最大的以现金为基础的社会政策，<sup>①</sup>其中农村低保政策因广泛惠及贫困农户而快速推进了中国减贫进程，并在打赢脱贫攻坚战的过程中发挥了至关重要的作用。近年来，在全面推进共同富裕、促进城乡融合发展与加快基本公共服务均等化等战略背景下，民政部门开始探索城乡低保的统筹发展，进一步彰显农村低保在增进民生福祉背后的公平底色。随着我国社会救助事业进入高质量发展阶段，进一步探索和评估农村低保政策在提升收入水平和缩小贫富差距方面的政策效应，不仅有助于编牢编密兜底保障安全网，进一步保障和改善民生，而且有助于均衡救助资源以实现底线公平，最终扎实推进共同富裕。

就农村低保的政策效应而言，当前研究普遍遵循 Drèze 和 Sen 提出的“保护 - 发展”二元框

**[作者简介]** 刘璐婵，南京邮电大学社会与人口学院副教授。主要研究方向：社会救助。

**[基金项目]** 国家社会科学基金一般项目“就业优先战略背景下城市福利依赖群体就业激励机制研究”（23BGL242）。

① Mianguan Li, Robert Walker, "Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China," *Social Policy & Administration*, 2018, 52(3); Qin Gao, et al., "Anti-poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China," *Review of Income and Wealth*, 2009, s1.

架<sup>①</sup>开展分析，以探索该政策是否存在增收与公平效应，<sup>②</sup>然而现有研究普遍忽视了农村低保制度演进带来的政策取向与目标变迁，导致对政策效果的时期属性考量不足，进而将不同阶段的政策效应混为一谈。此外，现有研究普遍采用的回归模型因难以剔除其他政策干预而未能获得政策净效应，导致现行政策评估策略的精度存在局限性。因此，农村低保的政策效应有待重新考量。

从1994年演进至今，我国农村低保政策经历了从无到有、从有到优的变迁阶段，前者以在农村地区设立最低生活保障政策为标志，后者以城乡低保标准并轨为标志。在1994年至2011年的政策初设阶段，基于“以公民权为基础的普惠主义”的政策取向，农村低保以填补政策空白为目标，逐步在农村地区实现了应保尽保。贫困农户的福祉水平因获得了兜底保障而不断提高，农村整体民生状况得到了极大改善。自2015年农村低保进入并轨阶段以来，其政策取向已转为“基于底线公平的共同富裕”，并以推进城乡低保一体化作为新的阶段性目标。通过将农村低保标准拉升至城市水平，农村困难群体因能够享受兜底保障“同城同标”而进一步实现了底线公平。在不同的政策情境背景下，农村低保的政策效应必然具有显著的时期属性。

考虑到农村低保政策效应在时间上的复杂性，适宜的做法是采用更为合理的政策评估方法，结合该政策从无到有、从有到优的演进过程来分别考察其在提升收入水平和缩小贫富差距方面的政策效果。基于此，本文将借助多期双重差分估计框架形成识别策略，结合农村低保的政策背景与演进过程，以农村低保政策设立、城乡低保标准并轨作为不同时期的政策观察窗口，分别讨论在实施“设立”与“并轨”政策时农村低保是否会产生增收与公平效应。

## 二、政策背景与理论分析

### （一）农村低保“设立”与“并轨”的政策背景

农村最低生活保障制度是国家为农村地区贫困人口提供基本生活保障的社会救助制度，是农村社会保障制度的主要内容之一，也被认为是缓解贫困的系统性民生工程。<sup>③</sup>从农村最低生活保障政策的推进过程来看，各省（自治区、直辖市）政策实施的时点并不相同，从最早的1994年到最迟的2011年，政策“设立”的时间跨度长达18年。

1994年5月，上海市率先建立了农村最低生活保障制度，并参照城镇居民最低生活保障线确定了该市农村低保标准。随后广东省根据《广东省城乡居（村）民最低生活保障制度实施办法》于1999年7月起面向农村贫困居民实施低保政策。进入21世纪后，天津市（2001年）、浙江省（2001年）、北京市（2002年）先后出台《天津市最低生活保障办法》《浙江省最低生活保障办法》《关于建立和实施农村居民最低生活保障制度的意见》，在农村低保标准、保障范围、资金筹集与申请审批等相关规定上作了更进一步的探索。2003年10月，中共十六届三中全会审

① 参见 Jean Drèze, Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford University Press, 1989.

② 韩华为、高琴：《中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望》，《劳动经济研究》2020年第1期；陈蔡春子、林万龙：《发展能力、社会压力与城乡低保标准并轨》，《兰州大学学报（社会科学版）》2022年第5期；Jennifer Golan, et al., "Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program?" *World Development*, 2017, 93; Meng Cai, Jing Xu, "Evaluating the Redistributive Effect of Social Security Programs in China over the Past 30 Years," *China & World Economy*, 2022, 30(1).

③ 关信平：《中国共产党百年反贫困与社会救助的理论与实践》，《人民论坛·学术前沿》2021年第19期；李实等：《从绝对贫困到相对贫困：中国农村贫困的动态演化》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2020年第6期；杨立雄：《相对贫困治理机制研究——基于新公共管理理论的视角》，《社会政策研究》2021年第2期。

议通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度”，随后福建、江苏、辽宁三省在前期探索的基础上于2004年也建立了农村低保制度。根据《2004年民政事业发展统计公报》，截至2004年底，全国共有8个省份、1206个县(市)建立了农村低保制度，共有488万困难村民、235.9万户贫困家庭获得了制度保障。

2006年，中共十六届六中全会和中央农村工作会议均提出了“在全国建立农村最低生活保障制度”的要求，至此，农村低保政策的实施进入了快车道，截至2006年底，河北、内蒙古、河南、海南、黑龙江、山西、甘肃7个省份纷纷建立农村低保制度。随着各地建立农村低保制度的条件日益成熟，<sup>①</sup>2007年7月国务院发布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》(国发〔2007〕19号)，同年新疆、宁夏、青海、陕西、云南、贵州、重庆、湖北、山东、吉林等省份实施农村低保政策，其余省份则在后续4年间陆续完成制度建设。至2011年末，农村最低生活保障政策全面“设立”，覆盖全国农村低保对象2672.8万户、5305.7万人，全年各级财政支出农村低保资金667.7亿元，平均标准为143.2元/人·月，月人均补助水平106.1元。<sup>②</sup>

在农村最低生活保障制度得到快速发展的同时，社会救助制度上的城乡壁垒也在不断消融。随着2006年“十一五”规划首次提出公共服务均等化原则，我国的基本公共服务建设日益注重统筹再分配制度在城乡上的均衡发展，因此民政与财政等部门不断加大救助资源向农村地区的倾斜力度，最显著的标志就是农村与城市低保标准的“并轨”。图1显示，自2011年我国全面实施农村低保政策以来，各地结合物价水平等要素不断提高城乡低保标准，但是农村低保标准的提高速度快于城市，致使农村低保标准与城市低保标准的差距日益缩小。图中折线反映了低保标准的乡城比，<sup>③</sup>可以看到2011年乡城比仅为49.79%，即当年农村平均低保标准近似于同期城市标准的一半，随后乡城比逐年上涨，2021年该值已接近75%，意味着当年农村平均低保标准已达到同期城市标准的四分之三，可见城乡低保标准的差距在不断弥合。

党的十八大以来，在城乡一体化发展和推进新型城镇化的目标下，基本公共服务建设日益注重城乡均等化议题。根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》提出的“逐步建立城乡一体化的基本公共服务制度，促进公共服务资源在城乡之间均衡配置”和《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》提出的“推进城乡低保统筹发展”要求，部分地区开始探索将农村低保标准提升至城市水平，即城乡低保标准一体化。2015年4月，上海市将城乡最低生活保障标准统一调整为790元/人·月，同年7月，北京市也将农村低保标准调整至710元/人·月，与城市低保标准持平。2017年4月，天津市也实现了低保标准的城乡统一，达到860元/人·月。至此，三座直辖市城乡低保标准并轨，实现了直辖市层面的低保标准城乡一体化。除直辖市外，部分省份也在努力实现市级层面的城乡最低生活保障“同城同标”。2020年，江苏与浙江两省均实现了省内全体设区市低保标准的城乡统一，做到了市级层面低保标准的城乡“并轨”。可见，农村低保通过“并轨”不断缩小与城市低保标准的差距，最终实现了市域低保的城乡同标，不仅促进了城乡融合发展并有力推动了基本公共服务均等化进程，而且在让困难群众共享经济社会发展成果的同时彰显了底线公平。

① 蔡昉、都阳：《建立农村“低保”制度的条件已经成熟》，《中国党政干部论坛》2004年第9期。

② 民政部：《2011年社会服务发展统计公报》，<https://www.mca.gov.cn/n156/n189/c93365/content.html>，2012年6月21日。

③ 低保标准的乡城比是指农村低保标准与同期城市低保标准之比，该比值越接近100%表明农村低保标准越接近城市低保标准。

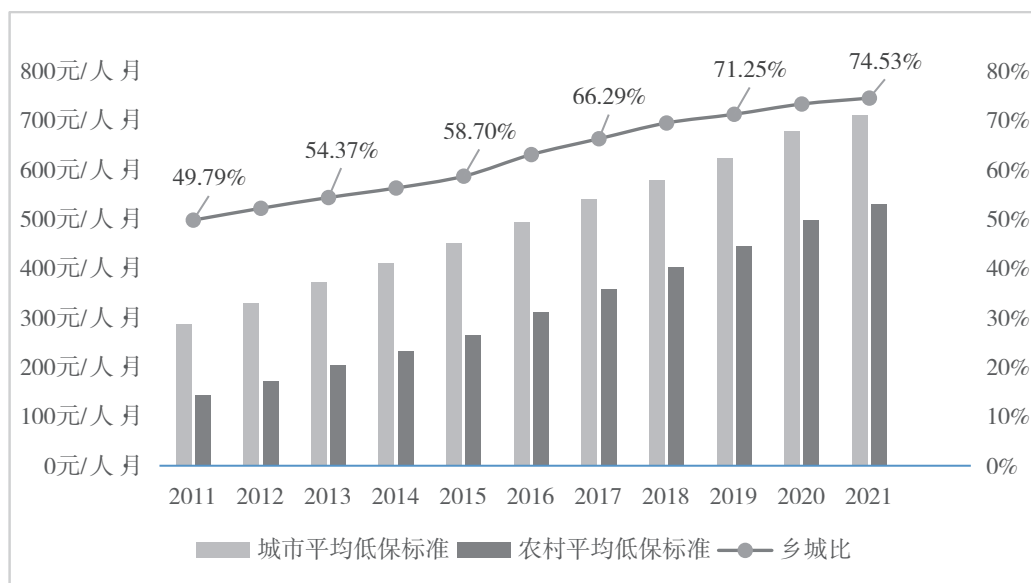


图1 2011年至2021年城乡低保平均标准水平及差异

数据来源：根据民政部2011—2021年《民政事业发展统计公报》数据整理。

## (二) 农村低保发挥政策效应的理论分析

### 1. 文献回顾

目前国内外关于最低生活保障政策效应的研究主要围绕3-D福祉框架开展，即主观福祉如生活满意度与个体福利态度、<sup>①</sup>物质福祉如家庭收入变动与消费促进、<sup>②</sup>关系福祉如人际互动与社会参与等。<sup>③</sup>整体来看，尽管目前已有部分研究开始探索农村低保的主观福祉和关系福祉效应，<sup>④</sup>但农村低保政策效应的研究仍集中于物质福祉维度，尤其是农村低保提供的现金转移支付对贫困农户家庭收支的影响。<sup>⑤</sup>就农村低保政策在转移支付过程中形成的物质福祉而言，遵循Drèze和

① 韩华为、高琴：《中国城市低保救助的主观福利效应——基于中国家庭追踪调查数据的研究》，《社会保障评论》2018年第3期。

② 文雯：《城市最低生活保障兼有消费改善与劳动供给激励效应吗？》，《上海经济研究》2021年第2期；张栋：《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》2020年第9期；Qin Gao, et al., "Anti-poverty Effectiveness of the Minimum Living Standard Assistance Policy in Urban China," *Review of Income and Wealth*, 2009, s1; Liqiu Zhao, et al., "Can the Minimum Living Standard Guarantee Scheme Enable the Poor to Escape the Poverty Trap in Rural China?" *International Journal of Social Welfare*, 2017, 26(4); Alfred M. Wu, Mishra Ramesh, "Poverty Reduction in Urban China: The Impact of Cash Transfers," *Social Policy and Society*, 2014, 13(2); Meiyang Wang, "Emerging Urban Poverty and Effects of the Dibao Program on Alleviating Poverty in China," *China & World Economy*, 2007, 15(2); Yi Wang, et al., "Prioritising Health and Food: Social Assistance and Family Consumption in Rural China," *China: An International Journal*, 2019, 17(1).

③ 程中培：《农村低保制度“福利污名”效应研究——基于“中国家庭追踪调查”数据的分析》，《社会建设》2019年第6期；李正东：《结构性困境与关系性约束：城市低保家庭的社会处境及其脱贫行动选择》，《人文杂志》2018年第10期。

④ 孔泽宇、严新明：《农村最低生活保障制度的政府信任效应：理论分析与实证检验》，《湖南农业大学学报（社会科学版）》2023年第2期；韩华为、陈彬莉：《中国农村低保制度的政治社会效应——基于CFPS面板数据的实证研究》，《农业经济问题》2019年第4期；Huawei Han, Qin Gao, "Does Welfare Participation Improve Life Satisfaction? Evidence from Panel Data in Rural China," *Journal of Happiness Studies*, 2020, 21 (5); Qiu Cheng, King-lun Ngok, "Does the Dibao Program Improve Citizens' Life Satisfaction in China? Perceptions of Pathways of Poverty Attribution and Income Inequality," *Applied Research Quality Life*, 2023, 18.

⑤ 陈典等：《农村低保对贫困家庭消费的影响》，《中国人口科学》2022年第5期；汪然：《中国农村低保制度的实施效果评估——基于老年人口的实证分析》，《社会保障评论》2022年第4期；Qin Gao, et al., "Welfare, Targeting, and Anti-poverty Effectiveness: The Case of Urban China," *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2015, 56.

Sen 提出的“保护-发展”二元框架,<sup>①</sup> 现有研究基本沿着增收与公平的脉络开展分析。

在增收维度上,关于农村低保是否有效改善了贫困农户家庭经济状况的研究有着不同的结论。有研究发现,农村低保对受助家庭的工资性收入、经营性收入和非转移性总收入都存在显著的负向激励,而且农村低保对困境儿童提供的现金支持非常有限,甚至挤出了贫困家庭的私人转移支付,因此未降低农村贫困家庭的脆弱性。<sup>②</sup> 此外,受限于偏低的农村低保标准,贫困家庭的基本生存需求未能得到完全满足。再者,考虑到农村低保始终未能解决瞄准偏误、福利污名、福利依赖等问题,因此该政策的整体减贫效果不理想。<sup>③</sup> 反之,有研究则认为,农村低保的建立有助于减贫,<sup>④</sup> 尤其是有助于缓解收入贫困和降低贫困深度,<sup>⑤</sup> 这是由于农村低保实施后低收入人群的人均补贴收入快速增加,增加了贫困家庭的可支配收入和消费,<sup>⑥</sup> 这一减贫效应在贫困老年与儿童群体中体现得更为明显。<sup>⑦</sup>

在公平维度上,早期研究致力于分析最低生活保障制度的区域不平等以及城市或农村内部的不平等问题。<sup>⑧</sup> 随着城乡低保统筹发展的进程不断加快,越来越多的研究聚焦于城乡低保均等化议题并观察与衡量农村低保与城市低保的差距。<sup>⑨</sup> 有研究发现,城乡低收入家庭获得的公共援助金额存在巨大差异,农村贫困家庭获得的转移支付金额显著低于城市,不统一的城乡低保线加剧了这一现象。<sup>⑩</sup> 但也有研究认为,我国的社会保障制度在过去30年里一直发挥着重要

① 参见 Jean Drèze, Amartya Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford University Press, 1989.

② 江克忠等:《中国农村低保的收入激励效应研究》,《学术研究》2019年第5期; Di Qi, Vera M. Y. Tang, "Social Assistance Programs and Child Poverty Alleviation — A Comparison between Hong Kong and the Mainland," *Asian Social Work and Policy Review*, 2015, 9(1); 徐超、李林木:《城乡低保是否有助于未来减贫——基于贫困脆弱性的实证分析》,《财贸经济》2017年第5期。

③ 孙伯驰、段志民:《农村低保制度的减贫效果——基于贫困脆弱性视角的实证分析》,《财政研究》2020年第2期; Nanak Kakwani, et al., "Evaluating the Effectiveness of the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program in China," *China Economic Review*, 2019, 53; Mianguan Li, Robert Walker, "Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China," *Social Policy & Administration*, 2018, 52(3); Huawei Han, Qin Gao, "Community-based Welfare Targeting and Political Elite Capture: Evidence from Rural China," *World Development*, 2019, 115.

④ Jennifer Golan, et al., "Unconditional Cash Transfers in China: An Analysis of the Rural Minimum Living Standard Security Program," *World Bank Policy Research Working Paper Series*, 2015, 201(1); 姚明明、王磊:《基于双重差分法的农村最低生活保障制度减贫效果研究》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

⑤ 韩华为、高琴:《中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望》,《劳动经济研究》2020年第1期。

⑥ 陈典等:《农村低保对贫困家庭消费的影响》,《中国人口科学》2022年第5期; Zhonghao Zhang, et al., "Spatio-temporal Patterns in China's Minimal Living Allowances: The Urban-rural Gap and Regional Differences Revealed Through a National Poverty Alleviation Program," *Growth and Change*, 2023, 54(1); Qin Gao, et al., "Welfare, Targeting, and Anti-poverty Effectiveness: The Case of Urban China," *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 2015, 56.

⑦ 汪然:《中国农村低保制度的实施效果评估——基于老年人口的实证分析》,《社会保障评论》2022年第4期; 高琴、王一:《中国儿童多维贫困的水平、趋势与模式研究——基于2013—2018年CHIP数据的证据》,《社会保障评论》2022年第3期。

⑧ 白晨、顾昕:《省级政府与农村社会救助的横向公平——基于2008—2014年农村最低生活保障财政支出的基尼系数分析和泰尔指数分解检验》,《财政研究》2016年第1期; 蒲晓红、徐咪:《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)》2021年第3期; Hisatoshi Hoken, Hiroshi Sato, "Effects of Public Transfers on Income Inequality and Poverty in Rural China," *China & World Economy*, 2022, 30(5); Jianping Yao, "Unification of the Urban Minimum Living Standard in China: Using a Consumption Expenditure Percentile Method," *Journal of Social Service Research*, 2014, 40(4).

⑨ 王燊成、秦嘉:《最低生活保障标准的城乡空间差异与一体化》,《学习与实践》2022年第11期; Fuhua Zhai, Qin Gao, "Strengthening Coordination between Rural and Urban Dibao: Evidence and Implications," *China: An International Journal*, 2019, 17(1); Yuebin Xu, Lu Yu, "The Unification of Rural and Urban Dibao in China: A Case Study," *China: An International Journal*, 2019, 17(1).

⑩ Zhonghao Zhang, et al., "Spatiotemporal Patterns in China's Minimal Living Allowances: The Urban-rural Gap and Regional Differences Revealed Through a National Poverty Alleviation Program," *Growth and Change*, 2023, 54(1); Saijun Zhang, et al., "Public Assistance in Urban and Rural China: A Tale of Two Stories," *International Journal of Social Welfare*, 2017, 26 (4); Jennifer Golan, et al., "Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program?" *World Development*, 2017, 93.

的再分配作用，农村低保政策的广泛实施更是降低了城乡居民收入的基尼系数且提高了再分配效率，而且低保标准正在渐进式地实现城乡一体化，双标并轨有助于缩小城乡居民收入差距、促进城乡公平与融合发展。<sup>①</sup>

上述研究显示，对农村低保政策效应问题的研究已积累了大量成果，研究充分探讨了农村低保在提升收入水平和缩小贫富差距两个方面的效应，但是关于增收效应与公平效应的研究结论存在大量分歧，这可能是由于现有研究忽视了政策演进过程中政策目标、取向与任务的变迁，导致对政策效果的时期属性考量不足，进而将不同阶段的政策效应混为一谈。秉持长期性视角的历史制度主义认为，在政策演化的长期过程中，一旦政策环境和条件发生变化，政策就可能会出现变迁并促使政策执行者追求新的政策目标。<sup>②</sup>因此，在政策变迁的背景下谈论政策效果需要充分考量当时的政策阶段、政策环境与政策取向，以防止各政策时期的政策效果相互混杂。在社会救助领域，研究普遍发现我国救助政策分别在1992年、2007年、2014年前后出现了变迁。<sup>③</sup>在救助政策变迁过程中，随着政策不断调整功能定位与制度取向，最低生活保障先是出现了政策重点由城到乡的“历史性逆转”，随后又接入了城乡一体化与共同富裕的话语体系。<sup>④</sup>在这样的背景下，农村低保的政策演进也经历了从无到有、从有到优的变迁阶段。不断变化的农村低保政策情境形塑了不同的政策目标、取向与阶段任务，大大增加了农村低保政策效应的复杂性，因而需要按政策演进的过程分别讨论其政策效应。基于此，本文将结合农村低保的政策背景与演进过程，以“设立”和“并轨”作为政策变迁的观察窗口，讨论在实施“设立”与“并轨”政策时农村低保的增收与公平效应，文章的分析框架参见图2。

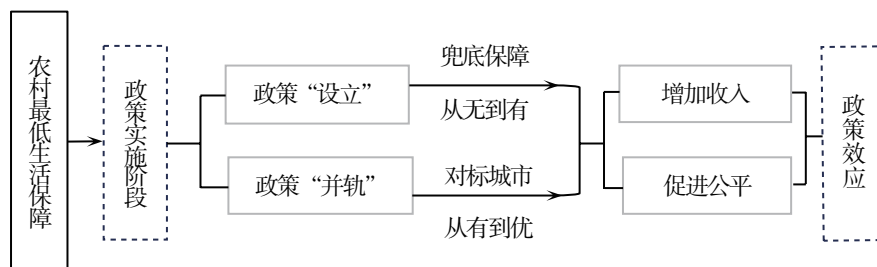


图2 农村低保政策效应的分析框架

## 2. 研究假设

长期以来，中国的福利制度被认为是基于生产主义的剩余型福利体制。<sup>⑤</sup>然而随着社会政

① 陈建东等：《最低生活保障制度是否缩小了居民收入差距》，《财政研究》2010年第4期；陈蔡春子、林万龙：《发展能力、社会压力与城乡低保标准并轨》，《兰州大学学报（社会科学版）》2022年第5期；Meng Cai, Jing Xu, "Evaluating the Redistributive Effect of Social Security Programs in China over the Past 30 Years," *China & World Economy*, 2022, 30(1); Meng Cai, Ximing Yue, "The Redistributive Role of Government Social Security Transfers on Inequality in China," *China Economic Review*, 2020, 62.

② 何俊志：《结构、历史与行为——历史制度主义的分析范式》，《国外社会科学》2002年第5期；贾玉娇：《从贫困到基本民生的历史性飞跃——术语的革命与新实践道路的开启》，《社会政策研究》2021年第2期。

③ 林闽钢：《我国社会救助体系发展四十年：回顾与前瞻》，《北京行政学院学报》2018年第5期；张浩森：《中国社会救助70年（1949—2019）：政策范式变迁与新趋势》，《社会保障评论》2019年第3期；赵晰：《中国社会救助的政策范式变迁与高质量发展内涵》，《社会建设》2023年第2期。

④ 李鹏等：《我国农村低保政策演进逻辑与发展取向：基于间断-均衡与政策范式视角》，《中共福建省委党校（福建行政学院）学报》2022年第2期；Hisatoshi Hoken, Hiroshi Sato, "Effects of Public Transfers on Income Inequality and Poverty in Rural China," *China & World Economy*, 2022, 30(5); Haomiao Zhang, "Discourse Change and Policy Development in Social Assistance in China," *International Journal of Social Welfare*, 2012, 21(4).

⑤ Ian Holliday, "Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia," *Political Studies*, 2000, 48(4).

策的演进与社会保障体系的不断完善,我国再分配制度语境中浓重的“重经济、轻民生”色彩已逐渐消弭。<sup>①</sup>这种制度变迁与政策实践的阶段性也体现在社会救助领域。随着最低生活保障的建设重点从城市转向农村,<sup>②</sup>1994年至2011年农村最低生活保障进入政策“设立”阶段,各省(自治区、直辖市)陆续结合本地情况制定了政策实施细则。在“以公民权为基础的普惠主义”政策取向引导下,该时期农村低保的政策目标是填补农村贫困治理的政策空白,降低该地区的贫困发生率,有效改善农村的整体民生状况。<sup>③</sup>围绕上述目标,该时期的阶段性任务主要是完成各省(自治区、直辖市)农村低保从无到有的建设。

就这一时期的农村低保政策的增收效应而言,随着农村低保政策在各地陆续推行,越来越多的贫困农村家庭能够通过申请低保来满足基本的生活需要。尽管有研究认为农村低保政策在执行过程中因瞄准偏差、精英俘获等原因而产生错保、漏保问题,导致部分政策对象被排斥在外,<sup>④</sup>但该政策在省级层面的整体推进仍然提高了对贫困农户的绝对覆盖率,因而将社会保护扩大到中国农村地区并广泛地惠及贫困农户。对于获得了救助的贫困农户而言,不仅按月发放、数额基本固定的低保金补充了家庭收入,而且诸如费用减免和价格优惠等配套措施也节省了贫困家庭的刚性开支,甚至叠加在低保上的专项救助还为其提供了费用代缴、额外报销等隐性“红利”,<sup>⑤</sup>因此其家庭收入状况较未实施农村低保政策时期得到了改善,即农村低保“设立”政策具有一定的增收效应。

就该时期的公平效应而言,尽管此政策阶段的价值取向是施行以公民权为基础的普惠主义,并且工作重点聚焦于通过应保尽保来解决农村地区社会救助发展不充分问题,但是“设立”政策的城乡收入再分配功能未能得到充分发挥。一方面,中国贫困人口大量聚集在农村地区,<sup>⑥</sup>导致该时期农村地区贫困治理负担相对较重,因此农村低保不仅无法简单参照城市水平来设定转移支付标准,而且短期内难以大幅提升保障水平。另一方面,考虑到救助资源的有限性,中央政府倾向于将救助资源优先用于“设立”而非“并轨”,地方政府也更愿意采用“因财施保、放低标准”的救助策略,<sup>⑦</sup>因此农村低保政策的转移支付金额始终偏低,故“设立”政策未有效弥合城乡保障水平鸿沟、缩小城乡居民收入差距。基于此,本文提出以下假设:

假设 H<sub>1a</sub>: 农村低保政策的“设立”具有增收效应。

① 林卡:《回顾与展望:中国社会保障体系演化的阶段性特征与社会政策发展》,《人民论坛·学术前沿》2021年第20期;关信平:《中国特色社会政策理论构建及其主要议题》,《社会政策研究》2021年第3期。

② Hisatoshi Hoken, Hiroshi Sato, "Effects of Public Transfers on Income Inequality and Poverty in Rural China," *China & World Economy*, 2022, 30(5).

③ 林卡:《回顾与展望:中国社会保障体系演化的阶段性特征与社会政策发展》,《人民论坛·学术前沿》2021年第20期;李鹏等:《我国农村低保政策演进逻辑与发展取向:基于间断-均衡与政策范式视角》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2022年第2期。

④ Mianguan Li, Robert Walker, "Targeting Social Assistance: Dibao and Institutional Alienation in Rural China," *Social Policy & Administration*, 2018, 52(3); Huawei Han, Qin Gao, "Community-based Welfare Targeting and Political Elite Capture: Evidence from Rural China," *World Development*, 2019, 115.

⑤ 郭忠兴:《从相邻到反转:低保“悬崖效应”及其形成机制探究》,《社会保障评论》2023年第1期;刘璐婵、林闽钢:《“养懒汉”是否存在?——城市低保制度中“福利依赖”问题研究》,《东岳论丛》2015年第10期。

⑥ Shujie Yao, et al., "Growing Inequality and Poverty in China," *China Economic Review*, 2004, 15(2).

⑦ 韩华为、高琴:《中国农村低保制度的保护效果研究——来自中国家庭追踪调查(CFPS)的经验证据》,《公共管理学报》2017年第2期;Zhonghao Zhang, et al., "Spatiotemporal Patterns in China's Minimal Living Allowances: The Urban-rural Gap and Regional Differences Revealed Through a National Poverty Alleviation Program," *Growth and Change*, 2023, 54(1).

假设 H<sub>1b</sub>: 农村低保政策“设立”的公平效应不显著。

随着农村低保在各地全面设立与实施,中国农村人口也逐步共享经济社会发展带来的成果。但受社会救助制度城乡分割、双线发展的制约,城乡低保发展仍存在较大差距。<sup>①</sup>为消除不合理差距、维护底线公平,民政部门开始探索城乡低保统筹发展,<sup>②</sup>随后该议题在共同富裕、城乡融合发展、基本公共服务均等化等战略背景下被赋予了更丰富的时代意义。近年来,随着我国社会救助事业的高质量发展,我国农村地区的最低生活保障标准不断上调,城乡低保标准的差距在不断弥合。2015年,最低生活保障制度进入“城乡低保标准并轨”阶段。在“基于底线公平的共同富裕”政策取向引导下,该时期的政策目标是推进城乡低保一体化,实现公共救助服务的均等化。围绕上述目标,该时期的阶段性任务之一是推进市级层面的城乡低保标准并轨,即在市域范围内将农村低保标准提升至城市水平,实现“同城同标”。

在城乡低保标准并轨的政策阶段,农村低保的保障水平实现了从有到优的转变,但值得注意的是,该时期政策的增收效应逐渐让位于公平效应。就增收效应而言,目前在市域范围内实现低保城乡标准一体化的地区分别是京沪津直辖市和江浙两省,近年来随着这些地区经济高速发展、城乡一体化加速推进和救助制度不断创新,其低保制度的城乡统筹进展均走在全国前列,表现之一就是农村低保标准不断对标城市低保标准。因此在低保实现市域城乡同标之前,这些地区的市域城乡低保标准差距已经不大。表1中,上海市在“并轨”政策实施前其农村低保标准水平就已达达到城市低保标准水平的88%,这一数值在北京市和天津市甚至已高达96%和99%,充分说明了政策实施前市域城乡低保标准的差距已大幅弥合。基于此,低保标准并轨政策实施后,即使农村低保标准有所提高,这些地区的农村居民人均可支配收入也未因“并轨”而发生较大波动,可能会导致低保城乡同标政策的增收效应并不显著。

表1 部分地区市域低保标准城乡“并轨”政策实施前后的低保标准(单位:元/人·月)

地区	政策实施前2个季度的平均低保标准			政策实施前1个季度的平均低保标准			政策实施季度的平均低保标准		
	城市	农村	乡城比	城市	农村	乡城比	城市	农村	乡城比
上海	710.00	630.00	0.88	710.00	630.00	0.88	790.00	790.00	1.00
北京	706.25	699.23	0.99	710.00	706.92	0.99	710.00	710.00	1.00
天津	780.00	755.00	0.96	785.00	770.00	0.98	860.00	860.00	1.00

数据来源:根据民政部2014—2020年统计季报低保标准数据整理。

相比之下,最低生活保障“同城同标”具有更显著的公平属性。一方面,从社会心态的角度来看,农村低保与城市低保统一标准会提高农村低保的“含金量”,既回应了农村居民对收入再分配公平性的诉求,又会在一定程度上消除其相对剥夺感和心理落差,<sup>③</sup>进而使农村人口切实感受到共同富裕的意涵。另一方面,低保标准城乡并轨离不开财政转移支付的资金支持。

① 江树革:《社会变迁中城乡低保标准的演变和思考》,《中国国情国力》2016年第4期;张琳:《推进低保制度城乡统筹发展的实践与思考》,《中国民政》2021年第19期。

② 李迎生、徐向文:《构建城乡统筹的社会救助体系——以太仓市为例》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

③ 田北海、安宝龙:《不患贫而患无助:城乡困难居民社会公平感的影响研究》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2019年第1期;文雯:《中国居民收入分配的公平认知与诉求》,《财经研究》2015年第11期。

有研究发现,面向困难群众的转移支付被认为具有区域间的均等化效应,<sup>①</sup>那么农村地区通过对标城市提高低保标准而获得更多的财政资金支持,同样反映了各级财政转移支付在城乡间的再配置,因此“并轨”同样可能具有低保财政支出城乡均等化的效果,进而强化了面向农村地区困难群众的财政转移支付资金的公平性。因此,本文提出以下假设:

假设 H<sub>2a</sub>: 农村低保“并轨”政策的实施具有公平效应。

假设 H<sub>2b</sub>: 农村低保“并轨”政策的增收效应不显著。

### 三、研究设计

#### (一) 数据来源

本研究使用的数据来自于《中国统计年鉴》和《中国民政统计年鉴》,该数据覆盖了全国31个省(自治区、直辖市),并涵盖了人口与经济、社会保障、公共服务等方面的数据。随着城镇居民最低生活保障制度在1999年以后在全国全面推开,各地逐步开始探索在农村地区实施低保制度,并在2006年前后进入农村低保的制度建设高峰期。此后,最低生活保障制度逐步完善,城乡低保统筹的进程也不断加快,部分地区开始在2015年前后对标城市低保来提高农村低保标准,逐步探索低保标准城乡一体化。为了呈现农村低保从设立到并轨的全过程,本研究以2000年至2021年作为样本观察期,共得到样本682个。

#### (二) 变量测量

1. 解释变量。本文的核心议题是考察农村低保从设立到并轨过程中产生的政策效应,“设立”是指各地逐步实施农村最低生活保障政策,“并轨”是指在市域范围内将农村低保标准提高至与城市低保标准持平,即实现城乡低保“同城同标”。因此,本文的核心解释变量一是农村最低生活保障政策的设立,二是市域城乡最低生活保障标准的并轨。

就“设立”核心解释变量而言,为了分析农村最低生活保障政策实施带来的政策效果,本文整理了31个省份(自治区、直辖市,后文将简称为省)关于建立农村最低生活保障制度的政策文本,并根据文件中提及的政策时点确定了政策的正式设立时间,具体的设立年份与省份参见表2。

表2 各省(自治区、直辖市)设立农村最低生活保障的政策时点

年份	设立省份	年份	设立省份
1994	上海	2006	甘肃、内蒙古、河南、海南、黑龙江、山西
1999	广东	2007	新疆、宁夏、青海、陕西、云南、贵州、重庆、湖北、山东、吉林
2001	浙江、天津	2008	湖南、安徽
2002	北京	2009	广西
2004	福建、江苏、辽宁	2010	四川
2005	河北	2011	江西、西藏

基于上述省份与时点,本文构造了设立省份虚拟变量与设立年份虚拟变量的交互项。其中,设立省份虚拟变量取值为1表示设立了农村最低生活保障政策的省份,取值为0表示未设立的

① 白晨、顾昕:《省级政府与农村社会救助的横向公平——基于2008—2014年农村最低生活保障财政支出的基尼系数分析和泰尔指数分解检验》,《财政研究》2016年第1期。

省份，设立年份虚拟变量取值为 1 表示农村低保设立后，取值为 0 表示农村低保设立前。两者交互后，交互项的系数能够反映农村低保“设立”的政策效果。

“并轨”核心解释变量则刻画了城乡最低生活保障标准一体化所产生的政策效应。本文结合表 3 中城乡低保标准并轨的省份与年份构造了并轨省份虚拟变量与并轨年份虚拟变量的交互项，用以衡量“并轨”政策的效果。并轨省份虚拟变量取值为 1 表示城乡低保标准实现了并轨的省份，反之取值为 0，并轨年份虚拟变量取值为 1 表示城乡低保标准并轨后，取值为 0 表示标准并轨前。

表 3 各省（自治区、直辖市）城乡低保标准并轨进度

年份	地区
2015	北京、上海
2017	天津
2020	浙江、江苏
至今尚未实施	福建、辽宁、河北、甘肃、内蒙古、河南、海南、黑龙江、山西、新疆、宁夏、青海、陕西、云南、贵州、重庆、湖北、山东、吉林、湖南、安徽、广西、广东、四川、江西、西藏

2. 被解释变量。为了考查农村低保政策在提升收入水平和缩小贫富差距两个方面的政策效应，本文将农村居民收入增长情况来代理被解释变量“增收效应”，并借助城乡居民收入差距来呈现“公平效应”。其中，农村居民收入增长情况用“农村居民人均可支配收入”来衡量，并对该变量值取对数。城乡居民收入差距则通过构造泰尔指数（Theil index）来衡量，该指数常被用于衡量省级层面城乡收入上的不平等程度。<sup>①</sup>泰尔指数的计算公式如下：

$$Theil_t = \sum_{j=1}^2 \left( \frac{y_{jt}}{y_t} \right) \ln \left( \frac{y_{jt}/p_{jt}}{y_t/p_t} \right)$$

其中， $t$  表示年份， $Theil_t$  表示第  $t$  年的泰尔指数， $j$  取值为 1 时表示城镇，取值为 2 时表示农村。 $y_{jt}$  表示第  $t$  年城镇或农村的居民人均可支配收入， $y_t$  表示第  $t$  年城乡居民人均可支配收入的总和， $p_{jt}$  表示第  $t$  年城镇或农村的人口数， $p_t$  表示第  $t$  年城乡人口总和。泰尔指数一般为始于 0 的正值，数值越大表明城乡居民人均可支配收入的差距越大。

3. 控制变量与调节变量。本文将经济发展水平、人口状况、地方财政支出等会对被解释变量带来影响的系列因素作为控制变量。其中，经济发展水平由各省的地区生产总值和人均地区生产总值来衡量，人口状况由乡村人口数量进行测量，地方财政支出状况则由地方财政一般预算支出变量来衡量，并对各变量的取值取对数。在调节变量方面，本文以“农村居民消费价格指数”代理农村物价上涨水平变量、以“第一产业增加值占地区生产总值的比重”代理产业结构变量，并对各变量的取值取对数。具体变量定义与基本统计量如表 4 所示。

表 4 变量定义与描述性统计

变量名称	定义与赋值	均值	标准差	最小值	最大值
增收效应	农村居民人均可支配收入（元），取对数	8.77	0.77	7.19	10.56
公平效应	泰尔指数	0.10	0.05	0.01	0.28

① 姚永玲、王雅葵：《中国区域发展差距的多尺度分解》，《统计与决策》2023 年第 3 期；王少平、欧阳志刚：《我国城乡收入差距的度量及其对经济增长的效应》，《经济研究》2007 年第 10 期。

变量名称	定义与赋值	均值	标准差	最小值	最大值
实施“设立”政策	农村最低生活保障政策实施虚拟变量	0.73	0.44	0.00	1.00
实施“并轨”政策	最低生活保障城乡同标政策实施虚拟变量	0.03	0.18	0.00	1.00
地区生产总值	地区生产总值(亿元), 取对数	9.04	1.27	4.77	11.73
人均地区生产总值	人均地区生产总值(元/人), 取对数	10.17	0.86	7.92	12.12
乡村人口数量	乡村人口(万人), 取对数	7.24	0.96	5.33	8.78
地方财政支出	地方财政一般预算支出(亿元), 取对数	7.47	1.19	4.09	9.81
农村物价上涨水平	农村居民消费价格指数, 取对数	0.00	0.00	-0.01	0.03
产业结构	第一产业增加值占地区生产总值的比重(%)	-0.79	0.18	-1.21	-0.18

### (三) 识别策略及模型设定

目前农村低保的政策效应研究多采用回归模型,<sup>①</sup>但因难以剔除其他政策的影响而导致政策估计精度降低,因此越来越多的研究采用了双重差分法以获得政策的净效应,<sup>②</sup>故本文借助双重差分方法进行政策效果估计。由于本文将分别对政策设立和并轨阶段的效应进行估计,考虑到“设立”与“并轨”在各省的实施时间有所不同,而多期 DID (Time-varying Difference In Difference, TV-DID) 模型更能够刻画出非单一时点的政策效果,本文将构建多期 DID 模型来分别估计农村低保政策从无到有、从有到优的过程中产生的增收与公平等效应。模型设定如下:

$$Welfare_{it} = \beta_0 + \beta_1 Expanding\_coverage_{it} + \beta_2 X_i + \beta_3 \mu_i + \beta_4 \varphi_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$Welfare_{it} = \beta_0 + \beta_1 Raising\_standard_{it} + \beta_2 X_i + \beta_3 \mu_i + \beta_4 \varphi_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

在式(1)中,交互项  $Expanding\_coverage_{it} = Treat_i * After_t$ , 是多期 DID 模型中衡量政策作用的关键变量,其系数  $\beta_1$  能够体现农村低保政策在省级层面上逐步实施带来的政策效果,其中  $Treat_i$  虚拟变量用于刻画政策分组,1 表示实施农村低保政策的省份,0 表示未实施省份,  $After_t$  是政策实施时间虚拟变量,1 表示农村低保政策实施后,0 表示实施前。在式(2)中,交互项  $Raising\_standard_{it} = Treat_i * After_t$  的系数  $\beta_1$  表示最低生活保障城乡同标政策的政策效果,其中  $Treat_i$  用于刻画政策分组,1 表示实施低保城乡同标政策的省份,0 表示未实施省份,  $After_t$  是政策实施时间虚拟变量,1 表示城乡同标政策实施后,0 表示实施前。在式(1)和式(2)中,下标  $i$  表示各省(自治区、直辖市) ( $i=1, 2, \dots, 31$ ),  $t$  表示年份 ( $t=2000, 2006, \dots, 2021$ )。  $Welfare_{it}$  表示省份  $i$  在  $t$  年份的政策效应。  $X_i$  为控制变量,包括经济发展水平、人口状况与地方财政支出等因素。  $\mu_i$  用于控制省份固定效应,  $\varphi_t$  用于控制年份固定效应,  $\varepsilon_{it}$  为面板数据模型的随机误差项。各模型均使用在省级层面聚类的标准误缓解异方差问题。

① 汪然:《中国农村低保制度的实施效果评估——基于老年人口的实证分析》,《社会保障评论》2022年第4期; Saijun Zhang, et al., "Public Assistance in Urban and Rural China: A Tale of Two Stories," *International Journal of Social Welfare*, 2017, 26(4); Liqiu Zhao, et al., "Can the Minimum Living Standard Guarantee Scheme Enable the Poor to Escape the Poverty Trap in Rural China?" *International Journal of Social Welfare*, 2017, 26(4).

② 孙伯驰、段志民:《农村低保制度的减贫效果——基于贫困脆弱性视角的实证分析》,《财政研究》2020年第2期;张栋:《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》2020年第9期;姚明明、王磊:《基于双重差分法的农村最低生活保障制度减贫效果研究》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期;李晗、陆迁:《无条件现金转移支付与家庭发展韧性——来自中国低保政策的经验证据》,《中国农村经济》2022年第10期。

## 四、实证结果分析与稳健性检验

### (一) 从“设立”到“并轨”：农村低保的增收效应与公平效应

#### 1. 农村低保“设立”的政策效应

表5的模型1至模型3检验了农村低保政策“设立”的增收效应。在模型1中，“设立”政策的系数1.31在未控制省份和年份固定效应与各控制变量时在1%的水平上正向显著。模型2控制了省份和年份的双向固定效应，模型3在此基础上纳入控制变量，解释变量系数逐步下降至0.03且在10%的水平上正向显著。这表明农村低保政策的设立有效提升了农村居民的人均可支配收入，在农村地区推行最低生活保障的确能够带来居民收入的增长，因此农村低保在各省的“设立”进程无疑能够产生增收效应，假设H<sub>1a</sub>得以验证。以往研究发现，农村低保会对受助者家庭的消费支出结构产生影响，除人力资本和物质资本的积累外，受助家庭还会将部分转移支付投资于生产活动，以便提高其生产能力，进而实现长期财政稳定并逐步跳出贫困陷阱。<sup>①</sup>在我国，农村低保的实施同样具有促进可持续生计的功能，例如通过指导贫困农户开展种养殖生产来提高贫困农户的生产能力，进而增加其农业劳动收入，最终在实现生计模式转型的基础上改善家庭经济状况。<sup>②</sup>本文认为，农村低保设立的增收效应也许正是通过促进贫困农户的可持续生计来实现的。

此外，模型4至模型6检验了农村低保政策“设立”的公平效应。模型4的解释变量系数-0.07在1%的水平上负向显著，但在模型5与模型6先后控制省份与年份的双向固定效应并纳入控制变量后，解释变量的系数逐渐下降且不再显著，可见“设立”政策对泰尔指数的影响有限。这意味着各省逐步推行的农村低保政策尽管能够通过再分配手段缓解居民收入困境，但未能有效缩小城乡居民收入差距，因此“设立”政策未能形成公平效应，假设H<sub>1b</sub>得以验证。

表5 农村最低生活保障政策“设立”所产生的政策效应

变量	增收效应			公平效应		
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
实施“设立”政策	1.31*** (0.03)	0.89*** (0.02)	0.03* (0.01)	-0.07*** (0.01)	-0.02*** (0.01)	-0.01 (0.01)
地区生产总值			-0.05 (0.14)			0.01 (0.04)
人均地区生产总值			0.28** (0.13)			-0.06 (0.04)
乡村人口数量			0.05 (0.13)			0.03 (0.04)
地方财政支出			0.09** (0.03)			-0.02 (0.01)
常数项	7.82*** (0.04)	7.71*** (0.01)	4.93*** (1.25)	0.16*** (0.01)	0.14*** (0.00)	0.51 (0.36)

① Paul J. Gertler, et al., "Investing Cash Transfers to Raise Long-term Living Standards," *American Economic Journal: Applied Economics*, 2012, 4(1); Armando Barrientos, "Social Transfers and Growth: What do We Know? What do We Need to Find out?" *World Development*, 2012, 40(1).

② 王三秀等：《可持续生计理念下农村低保制度功能优化——基于武汉市农村低保政策及个案研究》，《湖北社会科学》2013年第9期。

变量	增收效应			公平效应		
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
省份固定效应	不控制	控制	控制	不控制	控制	控制
年份固定效应	不控制	控制	控制	不控制	控制	控制
<i>N</i>	682	682	682	682	682	682
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.57	0.99	0.99	0.16	0.83	0.88

注：\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ , 括号内数据为省级层面聚类稳健标准误，下同。

## 2. 农村低保“并轨”的政策效应

表6的模型7至模型9检验了农村低保“并轨”的增收效应，模型10至模型12则检验了公平效应。在增收效应中，随着模型7到模型9逐步控制了省份与年份双向固定效应并纳入控制变量，解释变量的系数不再显著，表明城乡低保标准“并轨”未能带来农村居民人均可支配收入的增长，假设  $H_{2b}$  得以验证。

就公平效应而言，在控制双向固定效应和控制变量后，模型10至模型12中解释变量的系数为负且均在1%的水平上显著，表明最低生活保障城乡同标政策的实施降低了泰尔指数，意味着城乡低保标准“并轨”有助于缩小城乡收入差距，进而形成公平效应，假设  $H_{2a}$  得以验证。本文认为，就实质而言，“提标”现象的背后是长期持续的财政转移支付资金支持。随着农村低保不断提高保障水平，各级财政对农村地区困难群众的转移支付不断增加，一旦市域范围内城乡低保实现标准并轨，就标志着救助资源向城市地区倾斜的配置格局已发生改变，而且低保在转移支付方面已消除了城乡一体化的制度与技术壁垒。<sup>①</sup> 长期来看，并轨政策会令城乡间救助资源配置进一步均等化，进而缩小城乡居民的收入差距。可见，低保标准城乡并轨的公平效应可能是通过救助资源均等化渠道来实现的。为验证上述结论的稳健性，本文将通过平行趋势和安慰剂等方法来进行检验。

表6 最低生活保障市域城乡同标所产生的政策效应

变量	增收效应			公平效应		
	模型 7	模型 8	模型 9	模型 10	模型 11	模型 12
实施“并轨”政策	1.49*** (0.06)	-0.09*** (0.02)	-0.04 (0.03)	-0.08*** (0.01)	-0.03*** (0.00)	-0.02*** (0.00)
地区生产总值			-0.09 (0.14)			0.02 (0.04)
人均地区生产总值			0.34** (0.14)			-0.07 (0.03)
乡村人口数量			0.12 (0.14)			-0.00 (0.03)
地方财政支出			0.09** (0.03)			-0.02 (0.01)
常数项	8.73*** (0.05)	7.72*** (0.01)	4.23*** (1.38)	0.11*** (0.01)	0.14*** (0.00)	0.73** (0.32)

① 王争亚、吕学静：《我国最低生活保障制度城乡一体化研究——以基本公共服务均等化为研究视角》，《中国劳动》2014年第8期。

变量	增收效应			公平效应		
	模型 7	模型 8	模型 9	模型 10	模型 11	模型 12
省份固定效应	不控制	控制	控制	不控制	控制	控制
年份固定效应	不控制	控制	控制	不控制	控制	控制
$N$	682	682	682	682	682	682
$R^2$	0.12	0.99	0.99	0.11	0.85	0.89

(二) 基准回归稳健性检验

1. 平行趋势检验

使用双重差分法的基本前提是满足平行趋势假设，即未受到政策冲击时，施政省份与未施政省份的被解释变量具有相同的发展趋势。在本文中，需要分别检验“设立”与“并轨”政策的施政省份与未施政省份在增收与公平效应上是否存在显著差异，差异不显著即为通过检验。本文采用事件研究法，以政策实施前一年度作为基准年份，在生成年份虚拟变量与施政省份虚拟变量交互项后作为解释变量进行回归，并根据所得的估计系数及其 95% 的置信区间绘图。图 3 至图 6 分别展示了农村低保的“设立”与“并轨”在不同政策效应维度上的平行趋势检验结果。

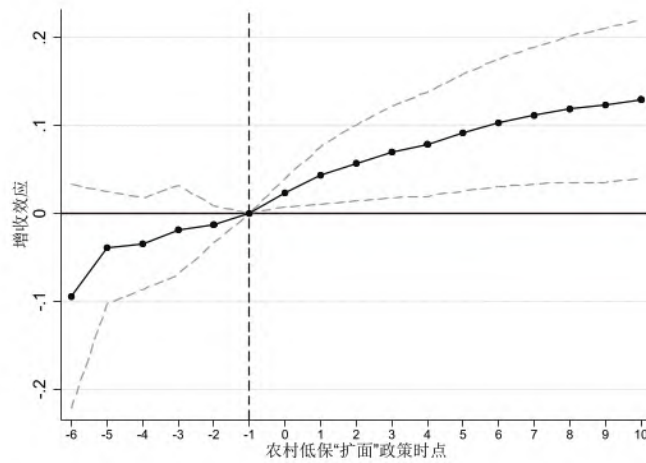


图 3 “设立”政策增收效应的平行趋势检验结果

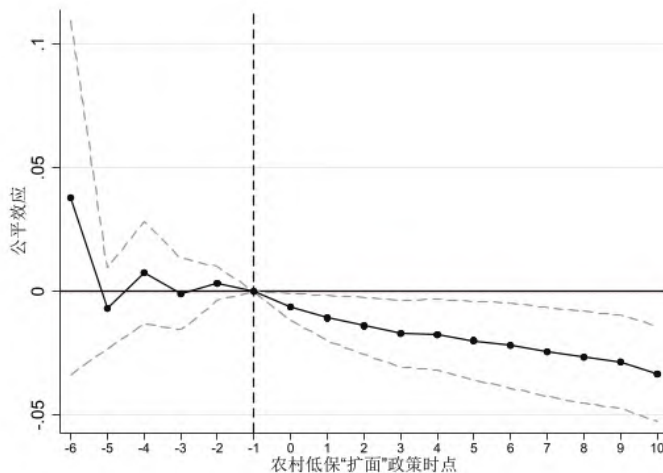


图 4 “设立”政策公平效应的平行趋势检验结果

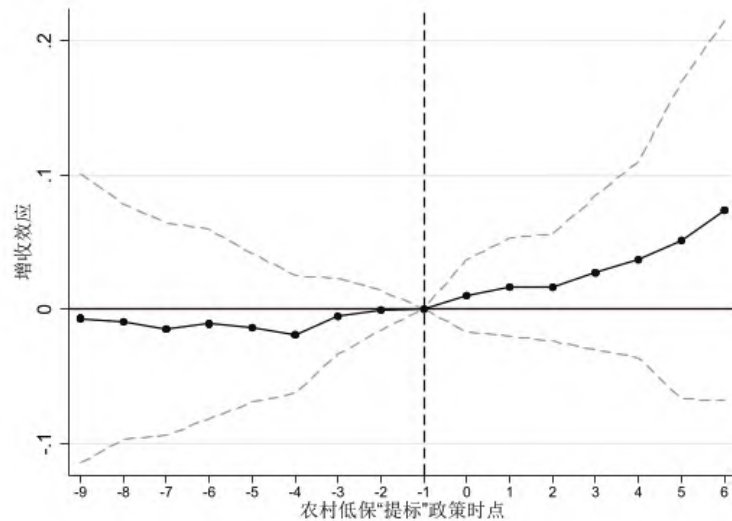


图5 “并轨”政策增收效应的平行趋势检验结果

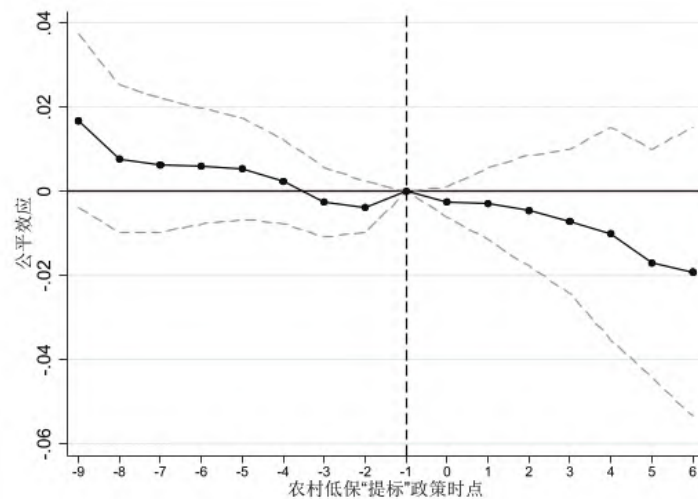


图6 “并轨”政策公平效应的平行趋势检验结果

图3显示,政策实施前各期交互项估计系数的95%置信区间均包含了0值,意味着在农村低保政策“设立”前,设立省份与未设立省份的农村居民人均可支配收入没有系统性差异,增收效应具有相同的发展趋势,满足了平行趋势假设。在图4中,政策前期交互项系数的95%置信区间内同样都包含0值,表明“设立”政策实施前,设立省份与未设立省份的泰尔指数没有系统性差异,公平效应同样满足平行趋势假设。类似地,图5至图6也显示“并轨”政策实施前,并轨省份与未并轨省份的增收效应与公平效应满足平行趋势假设。因此本文使用DID模型是适宜的。

## 2. 安慰剂检验

除满足平行趋势假设外,评估政策实施的效果还应当排除其他政策或随机因素的影响。本文采用同时虚构施政省份与施政年份的做法,首先对农村低保“设立”政策的增收效应进行了安慰剂检验,即在全部样本中随机抽取31个样本作为设立了农村低保政策的省份,其次为每个设立省份随机抽取样本期作为其设立年份,通过设立年份与设立省份的双重随机化生成伪政策设立变量,进而重新估计式(1)。在重复进行500次上述过程后,得到500个伪政策变量

的估计系数，并绘制图 7。按照安慰剂检验的设想，这些伪政策变量的系数极有可能因不存在政策效果而多数不显著，若显著则说明前述估计结果有可能是出于偶然，也可能是受到了其他政策或随机因素的影响而存在偏误。图 7 显示，虚拟政策变量的估计系数集中在零点周围且大部分 p 值都大于 0.1，相比之下真实实施政省份的估计系数（图中竖虚线）偏离零点且 p 值小于 0.1，即通过了安慰剂检验。这表明经过双重随机化处理后，伪政策并不存在政策效果，这也从另一个角度上证明了真实设立省份并未受到其他政策或随机因素的影响，证实了农村低保“设立”政策增收效应的稳健性。随后，本文按上述过程对“设立”政策的公平效应与“并轨”政策的增收与公平效应分别生成了伪政策变量并进行了安慰剂检验，图 8 至图 10 显示均通过了检验，进一步证明了前述分析结果的稳健性。

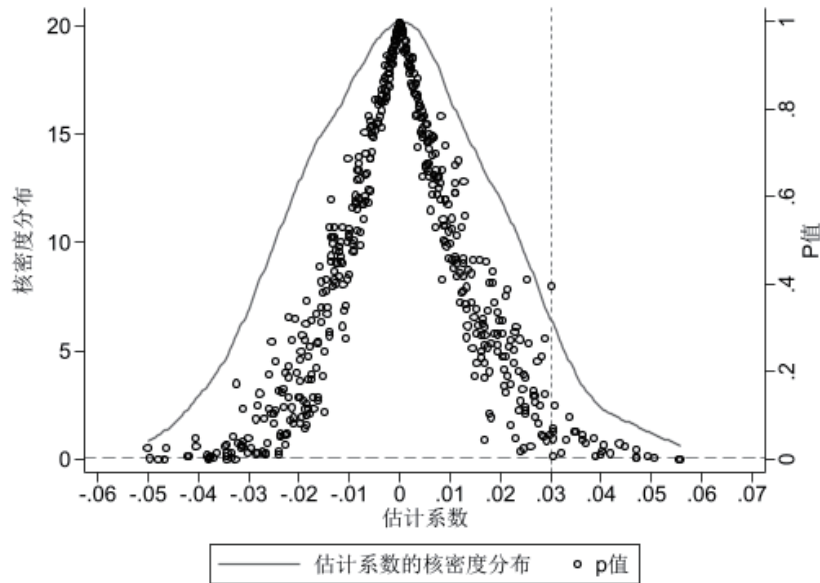


图 7 “设立”政策增收效应的安慰剂检验

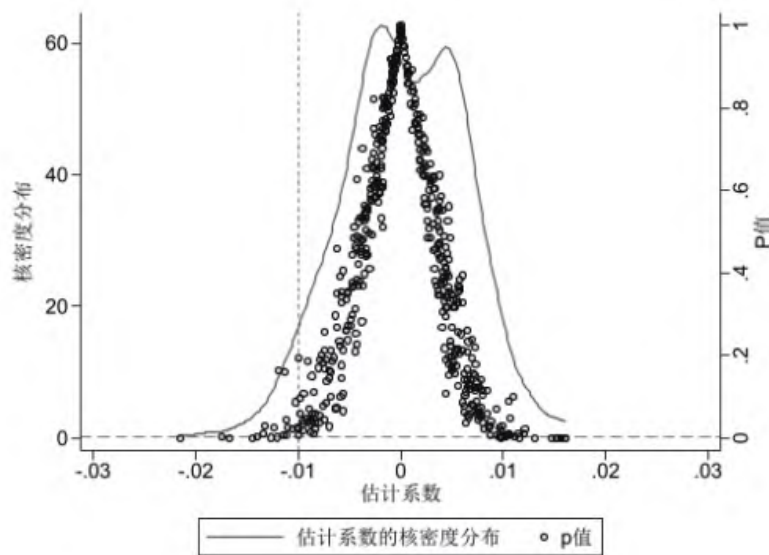


图 8 “设立”政策公平效应的安慰剂检验

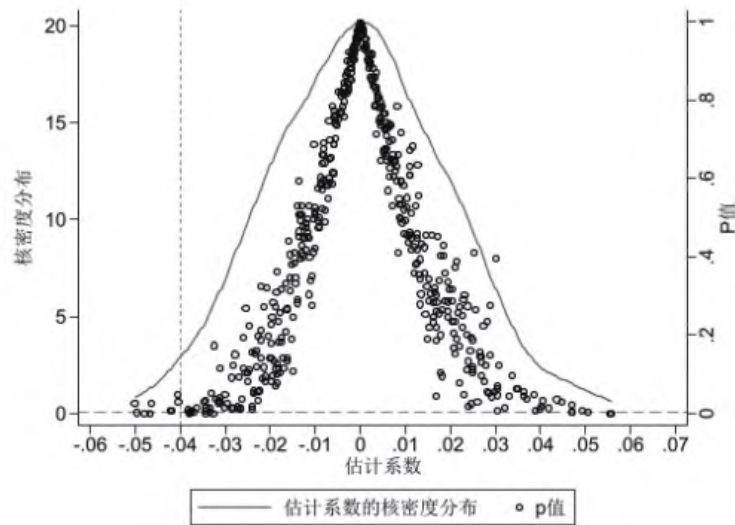


图9 “并轨”政策增收效应的安慰剂检验

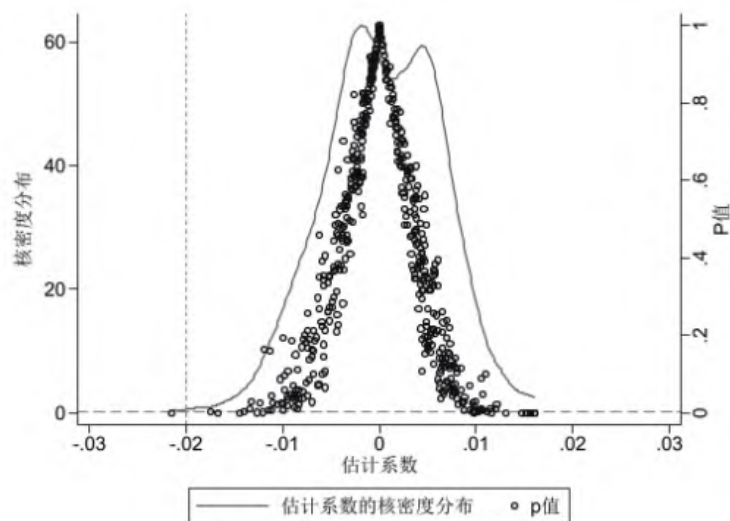


图10 “并轨”政策公平效应的安慰剂检验

### 3. 替换被解释变量

由于政策效应往往具有滞后效应，农村低保这类宏观政策从实施到发挥功能需要一定的时间，因此政策实施后的诸年份同样是良好的政策效果观察窗口。基于此，本文对被解释变量增收效应和公平效应分别生成了提前一期（ $t+1$ ）、二期（ $t+2$ ）、三期（ $t+3$ ）和四期（ $t+4$ ）的变量，代表政策实施后第二年、第三年、第四年、第五年的农村居民人均可支配收入的对数和泰尔指数，随后替换原被解释变量并分别纳入回归，以期在更长的窗口期内观察政策效果。表7的模型13至模型16显示“设立”政策的估计系数在5%到10%的水平上正向显著，模型17至模型20显示“并轨”政策的系数在1%的水平上负向显著，不仅表明前文的回归结果是稳健的，而且表明“设立”政策与“并轨”政策实施后的2至5年内增收效应和公平效应依旧存在，即农村低保政策的政策效用具有一定的时滞性。具体而言，从政策效果的周期来看，“设立”与“并轨”政策的估计系数在实施后第二年至第五年仍然显著，意味着农村低保政策从实施起会持续不断地发挥增收作用，城乡低保同标后会持续缩小城乡收入差距，这些政策影响将持续

5年以上，因此农村低保的确在兜底线、促公平上发挥了重要作用。但从政策效果的强度来看，由于模型 13 至 16 和模型 17 至 20 中的政策估计系数绝对值逐步下降，表明随着时间的推移，农村低保政策的增收效应和公平效应在逐步弱化。

表 7 “设立”与“并轨”政策效应的时滞性

变量	增收效应				公平效应			
	模型 13	模型 14	模型 15	模型 16	模型 17	模型 18	模型 19	模型 20
	提前一期	提前二期	提前三期	提前四期	提前一期	提前二期	提前三期	提前四期
实施“设立”政策	0.03*	0.02*	0.02*	0.02**				
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)				
实施“并轨”政策					-0.02***	-0.02***	-0.01***	-0.01***
					(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)
常数项	5.03***	5.28***	5.55***	5.78***	0.66**	0.73**	0.63**	0.56**
	(1.12)	(1.11)	(1.19)	(1.32)	(0.26)	(0.29)	(0.26)	(0.25)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	651	620	589	558	651	620	589	558
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.99	0.99	0.99	0.99	0.90	0.90	0.90	0.90

## 五、农村低保“并轨”政策公平效应的异质性分析

从农村低保制度的发展历程来看，目前“设立”政策已终结，但是大部分省份仍未实施“并轨”政策，即尽管农村低保标准逐年提升，但除京沪津直辖市和江浙两省外，多数地区尚未将农村低保标准提至与城市低保标准的水平。基于此，本文将重点分析“并轨”政策公平效应上的异质性。

表 9 的模型 21 显示，将“并轨”政策与经济发展水平变量生成交互项后纳入回归，其交互项估计系数 0.05 在 1% 的水平上正向显著，即在经济发展水平较高的地区实施城乡低保同标政策后城乡居民收入差距的弥合并不明显，而在经济发展水平偏低的地区实施“并轨”政策时更能体现公平效应。这可能是由于经济较落后地区的城乡低保标准存在一定差距，一旦在未来实现城乡低保同标，就能够显著弥合城乡差距。例如，根据《广东省民政厅关于印发 2023 年全省城乡低保最低标准的通知》，广东省内经济较发达的 9 市已实现市域范围内的城乡低保同标，其余尚未实现城乡同标的 12 市其城市低保标准为 857 元/人·月，农村低保标准为 600 元/人·月（参见表 8），<sup>①</sup>农村低保标准仅为城市低保标准的 70%。若在 12 市实施“并轨”政策，则能够带来 30% 的涨幅且弥合 257 元的城乡收入差距。这意味着若未来在经济发展水平较低的诸多地区实施“并轨”政策，将能看到更显著的政策效果。

① 广东省民政厅：《关于印发 2023 年全省城乡低保最低标准的通知》，[http://smzt.gd.gov.cn/zwgk/tzgg/content/post\\_4178660.html](http://smzt.gd.gov.cn/zwgk/tzgg/content/post_4178660.html)，2023 年 5 月 10 日。

表8 广东省2023年城乡低保标准

低保标准			地区
城乡低保未同标	农村低保标准	600元/人·月	汕头市、韶关市、河源市、梅州市、汕尾市、阳江市、湛江市、茂名市、清远市、潮州市、揭阳市、云浮市
	城市低保标准	857元/人·月	
城乡低保同标			广州市、深圳市、珠海市、佛山市、东莞市、中山市、惠州市、江门市、肇庆市

数据来源：根据《广东省民政厅关于印发2023年全省城乡低保最低标准的通知》整理。

就产业结构要素而言，模型22显示“并轨”政策与产业结构的交互项其系数-0.6在5%的水平上显著，即在第一产业占据产业结构主体的省份实施“并轨”政策更能呈现缩小城乡差距的公平效应。本文认为，这可能是由于农业大省的农村贫困居民其生计方式局限于农业，增收渠道偏少，因而低保并轨后对其收入结构的影响比较大。相比之下，在第二三产业发达的地区，贫困农户的增收渠道多，其生计模式对低保制度的依赖程度偏低，<sup>①</sup>故并轨带来的收入波动小，导致缩小收入差距的功能不明显。

再者，为考察农村地区物价上涨水平对“并轨”政策公平效应的影响，模型23将“并轨”政策与农村物价上涨水平变量生成交互项后纳入回归，其交互项估计系数0.63在5%的水平上正向显著，表明在农村物价水平上涨较快的地区，低保城乡同标带来的收入差距缩小效果并不好。近年来，各地不断加大民生保障力度，多数地区农村低保标准已实现多年连涨。<sup>②</sup>随着城乡低保同标的实现，农村低保标准对标城市大大增加了农村低保户的购买力，但在农村物价上涨快的地方，增长的购买力往往与农村物价的上涨相抵消，因而无助于缩小城乡收入差距。

表9 农村低保“并轨”政策效应的异质性

变量	模型21		模型22		模型23	
	系数	省级聚类稳健标准误	系数	省级聚类稳健标准误	系数	省级聚类稳健标准误
“并轨”政策 * 经济发展水平	0.05***	0.01				
“并轨”政策 * 产业结构			-0.60**	0.25		
“并轨”政策 * 农村物价上涨水平					0.63**	0.28
常数项	0.89**	0.33	1.12***	0.31	1.19**	0.55
控制变量	控制	控制	控制			
省份固定效应	控制	控制	控制			
年份固定效应	控制	控制	控制			
N	682	459	682			
R <sup>2</sup>	0.89	0.89	0.89			

## 六、研究结论与政策启示

我国的农村低保政策在提供兜底保障与实现底线公平方面发挥了至关重要的作用。从农

① 张士云等：《产业结构变迁、财政支出与减贫——贫困县与非贫困县的比较分析》，《江淮论坛》2021年第6期。

② 民政部编：《中国民政统计年鉴（2022）》，中国社会科学出版社，2022年，第137页。

村地区设立最低生活保障政策到城乡低保标准并轨，农村低保政策经历了从无到有、从有到优的变迁阶段。在不同的政策时期，政策取向由“以公民权为基础的普惠主义”转向“基于底线公平的共同富裕”，政策目标与建设任务也从全面设立转向了标准并轨，因此农村低保政策的增收与公平等效应也被赋予了一定的时期属性。本研究基于2000年至2021年31个省（自治区、直辖市）的面板数据构建多个多期DID模型，分别估计了农村低保政策从设立到并轨过程中产生的增收与公平效应，并分析了城乡低保标准“并轨”的公平效应在不同政策条件下的异质性。

研究发现，在1994年至2011年农村最低生活保障政策的“设立”阶段，随着各省完成了农村低保从无到有的建设，兜底保障广泛地惠及贫困农户，农村低保使贫困家庭的收入状况较政策未实施时期得到了改善，但其与城市困难群体的保障水平鸿沟尚未得到弥合，故农村低保政策的“设立”具有增收效应，公平效应不显著。2015年至今，农村低保政策进入“城乡低保标准并轨”阶段，标志着转移支付在城乡一体化制度与技术方面的壁垒逐步消除，而且救助资源向城市地区倾斜的配置格局已发生改变，因此城乡低保的“同城同标”更加彰显了农村低保政策的公平属性，其增收效应逐渐让位于公平效应。此外，农村低保政策的政策效用具有长达2至5年的时滞性，政策影响将持续发挥但逐年减弱。再者，城乡低保标准“并轨”的公平效应在经济发展水平、产业结构与物价上涨水平方面存在异质性，在经济发展水平偏低、第一产业占据产业结构主体、农村物价水平上涨较慢的地区实施“并轨”政策时更能体现公平效应。

党的二十大报告指出，未来我国应当健全“覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”，这对社会救助事业提出了更高的要求。目前我国农村地区的贫困治理事业已取得阶段性胜利，但在推进共同富裕、促进城乡融合发展与加快基本公共服务均等化等战略背景下，农村减贫事业被赋予了新的历史使命。随着农村地区社会救助进入高质量发展时期，未来应更加重视农村低保政策增收效应与公平效应的培育与发挥。

一方面，应当通过多途径强化农村低保的增收效应。首先，结合农村多维贫困指标体系构建瞄准机制，降低瞄准偏差对增收效果的遮挡作用，以便在应保尽保的基础上发挥兜底保障功能。其次，进一步加大农村地区民生保障力度，合理提高对贫困农户的保障水平，并在分层分类救助的基础上将救助资源向重点对象倾斜。再次，扩大农村地区困难群体增收渠道，辅助贫困农户改善生计模式，提高贫困农户的自我保障能力与家庭发展韧性。

另一方面，应当更加注重发挥农村低保的公平效应。首先，加快推进城乡低保统筹发展，鼓励有条件的地区实现农村低保向城市地区对标，积极回应农村居民对收入再分配公平性的诉求。其次，优先在经济落后地区、农业大省与生活成本偏低的地区探索实施城乡低保标准一体化，以充分发挥农村低保在缩小城乡收入差距方面的潜力。再次，加大地方财政对农村低保转移支付的力度，逐步形成城乡均衡的救助资源配置格局，同时探索适应于“同城同标”的财政支出结构，进而在解决社会救助发展不平衡不充分问题的基础上强化农村低保的公平效应。

# From Establishment to Integration: A Study of the Policy Effects of Rural Dibao

Liu Luchan

(School of Sociology and Population Studies, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing  
210023, China)

**Abstract:** In the era of high-quality social assistance development, a comprehensive evaluation of the policy effects of the rural Dibao (Minimum Livelihood Guarantee) scheme can contribute to building a robust safety net and accelerating the path to common prosperity in both urban and rural areas. This article, based on panel data from 31 provinces, municipalities, and autonomous regions, utilizes a time-varying difference-in-difference model to estimate the policy effects of rural Dibao during its initial introduction and subsequent urban-rural integration. The analysis reveals that the establishment of rural Dibao results in increased income, while the unification of urban and rural Dibao standards promotes fairness. Both effects are sustained for 2 to 5 years. Furthermore, urban-rural integration is particularly effective in promoting fairness in regions with lower economic development levels, a dominant primary sector in the industrial structure, and slower price increases. To further advance social assistance development in rural areas, it is essential to intensify efforts in livelihood protection, gradually enhance the level of support for impoverished rural residents, expand income-enhancing opportunities for disadvantaged groups, and assist impoverished rural households in improving their livelihoods. Additionally, there is a need to explore the implementation of integrated urban-rural Dibao standards in economically underdeveloped areas, agricultural provinces, and regions with lower living costs. A balanced allocation of social assistance resources between urban and rural areas should also be a focus of policy efforts.

**Key words:** rural Dibao; policy effects; unified urban and rural Dibao standard; time-varying difference-in-difference

(责任编辑:李莹)