

【乡村振兴的理论与实践】

现金转移支付政策与促进低收入农户走向共同富裕

程鹏飞, 林万龙*

(中国农业大学 经济管理学院, 北京 100083)

摘要:实现全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求,而低收入群体持续增收是促进共同富裕的关键前提。目前,中国城乡收入不均衡问题依然存在,农村内部收入差距也呈现扩大趋势,凸显解决低收入农户快步增收问题的必要性与迫切性。立足全球减贫实践中存在的现金转移支付政策争议,尽管转移支付帮扶方案被普遍认为能够缓解收入不平等、提升受助群体福利,但国内外学者亦表达了对于此类福利政策负向劳动激励问题的担忧。本文对上述学术争论进行了解析,以中国脱贫攻坚延续至今的各类转移支付政策为案例,基于课题组大样本的调查数据,剖析了转移支付帮扶资金对于低收入农户家庭的现实作用,为“现金转移支付政策争议”提供了中国减贫转移支付政策的经验证据。基于上述分析结果,论文最后探讨了如何优化完善现金转移支付政策,从而有效促进低收入农户走向共同富裕。

关键词: 现金转移支付; 低收入农户; 共同富裕

中图分类号: F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-7465(2023)03-0053-10

一、导言

推进全体人民共同富裕是中国式现代化的重要特征和本质要求,也是实现第二个百年奋斗目标的题中应有之义。历史性地消除绝对贫困为中国式现代化发展提供了坚实的物质基础和制度保证。然而目前中国仍然存在大量的低收入群体,农村低收入人口的持续增收问题亟待解决。习近平总书记曾明确指出:在促进共同富裕过程中,低收入群体是需要重点帮扶保障的人群,农村是任务最艰巨最繁重的地区^[1]。可见,实现全体人民共同富裕必须确保农民农村共同富裕。而其中的关键,是要解决好农村低收入人口的增收问题^[2]。

立足全球减贫实践,现金转移支付项目(Cash Transfer Payments Program)被普遍用作低收入人群的财政帮扶工具^[3-4]。然而,针对该类政策的实施效果也存在争议。部分学者认为现金转移支付帮扶资金在改善家庭收入、提升消费水平等方面成效显著^[5-6],然而亦有学者发现现金转移支付容易对目标群体劳动供给产生负向激励^[7-8]。聚焦中国减贫历程,脱贫攻坚期内重点面向原建档立卡人口实施了大量的现金转移支付政策,进入过渡期后该类政策的实施重点和帮扶对象也在进一步完善调整。然而中国针对低收入人口现金转移支付政策的具体作用效果同样面临质疑。部分学者高度认同各类现金转移支付措施的全面减贫成效^[9-10],但也有部分学者担心直接提供货币补贴的转移支付政策容易降低受助群体的内生动力^[11-12],滋生“扶贫养懒汉”“等靠要”等不良习气^①。

收稿日期:2023-03-21

基金项目:国家社会科学基金重大项目“建立解决相对贫困的长效机制研究”(20ZDA073);国家自然科学基金金应急管理项目“全面推进乡村振兴实现共同富裕的机制、路径与政策研究”(7214100349)

作者简介:程鹏飞,男,中国农业大学经济管理学院博士生;林万龙(通信作者),男,中国农业大学经济管理学院教授。

①《警惕“扶贫养懒汉”:政策兜底一些人懒出了“底气”》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-01/04/c_1122206759.htm。

本文将对国内外现金转移支付政策效应的学术争论进行述评,并以课题组开展的脱贫攻坚以来低收入农户现金转移支付策略的实证结果为基础,揭示转移支付政策对于受助群体劳动供给的作用效应,并进一步探究此类政策对于促进低收入农户走向共同富裕的潜在贡献,为中国减贫实践提供研究证据。本文其余部分的结构安排如下:第二部分重点解析现金转移支付政策争议的背后成因及国内外的相关研究进展;第三部分主要梳理中国针对低收入农户的转移支付资金及政策要点;第四部分基于课题组实地调研的脱贫户家庭微观数据,开展“现金转移支付政策争议”的经验分析;第五部分对现金转移支付政策与促进低收入农户走向共同富裕这一主题进行总结性评述。

二、国内外研究中的“现金转移支付政策争议”

为本国的贫困与低收入人口提供相应帮扶政策,是世界各国消除贫困行动的普遍做法。其中,现金转移支付着眼于提高受助群体的家庭收入与福利水平,已发展成为各国减贫体系的关键支柱和核心要素^①。例如,墨西哥率先开展的“进步”(Progresa)、“机会”(Oportunidades)、“繁荣”(Prospera)等一系列现金转移帮扶项目,2003年巴西启动的“家庭津贴计划”(Bolsa Familia),2005年印度辛格政府出台的“全国农村就业保障计划”(NREGA),以及中国的“农村最低生活保障政策”等。伴随该类项目在全球范围内不断普及,现金转移支付的全面实施效果备受瞩目。纵观已有研究成果和理论探究,针对现金转移支付政策的实践作用存在对比鲜明的两种观点。一方面,诸多学者立足南美、亚洲等广大发展中国家的减贫实践,认为现金转移支付在提升受助群体物质福祉、主观福利,以及缓解不平等方面成效显著^[13-14],因而现金转移支付对于减贫增收的重要性得到众多研究人员的高度认同;在另一方面,部分国家高福利政策“养懒汉”的实践案例,以及理论上现金补贴对于劳动供给潜在的“收入效应”容易造成“增加闲暇”“福利依赖”等现象^[11],因此产生“现金转移支付负向劳动激励”的担忧。

关于“现金转移支付政策争议”,众多研究人员基于不同视角提供了各自的支撑证据。缘于墨西哥“机会”计划的项目设定与儿童入学时间直接挂钩,研究发现受益家庭的子女们显著减少了劳动供给^[7];尼加拉瓜RPS项目(the Red de Protección Social)的经验研究显示,现金转移支付方案的实施显著减少了男性受助群体的工作时间^[8];通过检视墨西哥、洪都拉斯、菲律宾等六个发展中国家转移支付方案的随机干预效果,学者们并未发现明显证据表明福利项目对于受助者是否工作以及工作时长存在显著影响^[3]。而针对伊朗“全民现金发放”项目进行倍差法政策评估,检验结果始终拒绝现金转移支付存在负向劳动激励的初始假定,且服务业经营者获得补助后显著提升工作时长也被研究证实^[15]。就中国减贫实践而言,尽管政府对于困难群体的转移支付对消除绝对贫困发挥了重要作用^[10],但也有相关测算显示政府转移支付容易加深农户家庭的贫困脆弱性^[16]。此外,聚焦中国低保现金转移支付的追踪研究显示,最低生活保障金基于收入效应机制容易对农户就业产生负向激励^[11],此结果同Ravallian和Chen的相关研究结论迥然不同^[17]。近期也有研究认为,无条件现金转移支付能够通过人力资本和资产积累显著提升家庭发展韧性,且其作用效果伴随时间推移会逐渐增强^[18]。综上,既有研究成果为解析现金转移支付的政策争议提供了丰富的经验论据,但是源于不同项目政策设计、研究方案以及样本类型等多重差异,目前现金转移支付项目的政策效应究竟如何,仍未产生高度一致的结论。

总体来说,尽管现金转移支付是否存在负向劳动激励问题尚存争议,然而通过梳理各国项

① 国际财经中心:《现金转移支付对个人与家庭减贫有积极作用》, http://iefi.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201608/t20160823_2398410.html。

目的实施内容不难得出如下推论:若现金转移支付的政策导向或实施方案中不附加劳动投入这一前提条件,那么该类帮扶项目通常对于受助群体缺乏足够的劳动供给激励效果。因而,在对现金转移支付政策争议进行具体验证之前,有必要依据资金发放形式和方案是否与劳动投入等经济活动挂钩,将现金转移支付政策分为无条件现金转移支付(Unconditional Cash Transfers, UCT)与有条件现金转移支付(Conditional Cash Transfers, CCT)两大类,针对不同类型转移支付方案的政策效果分别展开研究。

三、中国脱贫攻坚期的贫困户现金转移支付政策

(一) 脱贫攻坚期对于贫困人口的主要现金转移支付政策

事实上,中国自改革开放以来便有计划、有组织地实施减贫行动,在 2013 年之前,中国已经基本形成以转移支付为主要形式的扶贫体系^[19],针对低收入群体的转移支付政策也并非攻坚期内的创举。然而,中国大规模、系统性集中实施现金转移支付方案以帮扶贫困人口则主要在脱贫攻坚期。因而,这一时期的政策极具代表性。同时,在脱贫攻坚取得决定性胜利之后,中央明确设置五年过渡期,通过“扶上马,送一程”来巩固拓展脱贫成果。根据“保持主要帮扶政策和财政投入力度总体稳定”的战略要求,目前绝大部分脱贫攻坚期的现金转移支付政策仍在延续^①,且针对农村低收入人口的常态化帮扶在今后相当长的时期内都将是全面推进乡村振兴的重点内容。通过对减贫政策体系的系统梳理,本文发现针对贫困人口的现金转移支付主要存在以下几类:

(1)农村最低生活保障金。农村低保的帮扶对象主要是因残、因病或因其他原因年人均纯收入明显低于当地最低生活保障标准的群体,具体发放金额是按照本地保障标准实施差额补助。自 2008 年起,中央财政资金成为农村低保的主要资金来源,而在地方财政中县级以下财政出资最多^[20]。低保的发放形式是每月按人发放无偿性的专项救助资金以满足农民的基础生活需求,从而有效促进社会公平、维护社会稳定。2020 年的数据显示^②,中国各省农村低保标准普遍在人均 330 元/月以上,为历史性消除区域性整体贫困提供了重要的兜底保障。截至 2022 年第一季度末,全国农村平均低保标准为人均 6506.8 元/年,为后脱贫时代严守不发生规模性返贫底线奠定了坚实的基础。截至 2020 年底,全国共有 1852 万原建档立卡贫困人口被纳入低保,占全国总建档立卡人口的 18.71%^③。

(2)特困人员救助供养金(五保金)。特困供养金是面向鳏寡孤独等农村最弱势、最特殊的困难人群,为该类群体提供无偿的基本生活保障。其具体发放形式是为无劳动能力、无生活来源、无法定赡养(抚养、扶养义务人)的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人提供无偿的基本生活保障救助资金。脱贫攻坚以来特困人员救助供养制度不断完善,通过将符合特困人员认定条件的原建档立卡人口纳入救助供养范围,为特困人群提供基本生活条件、照料服务、疾病治疗、殡葬服务等保障,是特殊困难群体实现稳定脱贫的重要兜底保障。截至 2020 年底,全国共有 152 万原建档立卡贫困人口被纳入特困人员救助供养,当年特困人员基本生活标准为人均 8569 元/年^③。

(3)资产收益分红。2015 年 11 月《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》就资金收益分红的来源、运营主体、收益分配等做出明确规定。资产收益分红是将财政资金入股企业或

① 当然,为了更好地实现过渡期的目标,在具体实践中对政策内容和帮扶对象进行了一定的优化调整。其中,最主要的变化莫过于将过去非贫困户中存在致贫风险的农户(即防返贫监测政策体系中所谓的边缘易致贫户和突发严重困难户)也纳入政策覆盖对象。

② 本文第三部分统计数据除特殊说明,均来自各项“十三五”脱贫攻坚政策评估报告。

③ 数据来自中华人民共和国民政部。

建设资产收益项目,与农户签订合约到期以折股量化以及收益分配的形式无偿提升弱劳动能力和无劳动能力的农户群体收入。其中,光伏收益项目具有易于实施、绿色清洁、收益稳定、分红持续等优势,是最为普遍、广泛的资产收益扶贫实践。截至2020年6月,全国农村小水电扶贫工程建成总规模74.2万千瓦,累计实现资产扶贫收益1.6亿元。光伏扶贫是资产收益扶贫的一项重要内容。全国27个省(区、市)1400多个县,以单村或联村形式建设了约8.1万座村级光伏扶贫电站,总建设规模约1500万千瓦,每年发电收益超过130亿元。根据课题组的调查统计,在全部4472个脱贫样本中,2021年拥有资产收益分红的农户样本有2083个,占脱贫户调查样本的46.57%,实际拥有资产收益分红的脱贫户当年获得的资产收益平均达到991.91元。而拥有光伏分红资格的有957户,占全体脱贫户样本的21.40%。实际拥有光伏分红资格的脱贫群体,在该年度内平均获得的光伏收益实际高达1319.08元。

(4)生产类补贴。生产类补贴是鼓励农户进行产业类或生态类发展项目并给予相应奖补资金的惠农帮扶,主要包括生态补偿金(生态公益林补偿、造林种草补助、退耕还林)以及农业支持保护补贴(主要指粮食直接补贴、农作物良种补贴、农资综合补贴)两种类型。生态类补贴资金不仅来源于中央财政专项,还包括国家林草局林业草原生态扶贫专项、社会捐赠生态产业基金等。在生态补偿金方面,2020年中央财政森林生态补偿标准为每年15.75元/亩,地方财政森林生态补偿标准为每年15元/亩;2021年中央预算内投资人工造林提升至800元/亩,人工种草也提高到300元/亩,同时中央财政单位面积造林补助资金也有增加。此外,2020年新一轮退耕还林每亩补助1200元,退耕还草每亩补助850元。需要说明的是,上述补贴事实上并非完全针对低收入人口的特惠性补贴,而是对符合条件的农村人口展开普惠式的补贴。

(5)公益性岗位补贴。公益岗是运用政府购买服务的理念和方式^[21],设置一批岗位用以安置年满16周岁的半劳力或弱劳力等就业困难群体。而公益性岗位扶贫是在原贫困地区设置公益性岗位用以安置有劳动能力和就业愿望但无业可扶、无力脱贫的劳动力。政府运用财政资金或资产收益(包括国家林草局专项资金、地方财政资金、光伏与资金收益、涉农整合资金、东西部协作资金等)每月支付其一定标准的岗位补贴作为报酬,以提高低收入农户的福利水平。截至2020年底,中西部22个省份扶贫公益性岗位安置478.55万脱贫人口,其中护林员122.38万人、护路员30.28万人、保洁员138.05万人、护水员16.81万人、护理员5.66万人、村务管理员33.88万人,以及其他公益岗131.49万人。

(6)临时救助金。临时救助是政府对于遭遇意外伤害、重大疾病等特殊原因导致生活陷入困境,在其他救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活仍有严重困难的群体给予应急性、过渡性的救助资金。在脱贫攻坚实践中,临时救助金与最低生活保障、特困人员救助供养相互衔接,形成救助帮扶的有效合力,体现临时救助金的时效性,是解决“两不愁三保障”的重要举措。实践中,针对因子女就学、疾病治疗等问题家庭支出较大,正常生活受到影响的脱贫户、低保群体和特困人员,临时救助能够有效解决突发性、紧迫性、临时性的生活困难,从而助力实现稳定脱贫、防范返贫。根据2019年民政部《关于在脱贫攻坚兜底保障中充分发挥临时救助作用的意见》的数据,上半年共计实施临时救助324.6万人次,累计支出救助资金45.3亿元;截至第三季度末,共计实施临时救助478.8万人次,平均救助水平达每人1395元,较前一年同比增长了41.8%。

(7)医保倾斜帮扶资金。医保倾斜帮扶也是脱贫攻坚以来针对农村低收入群体的重要帮扶举措,主要包括对受助群体参保缴费的定额或全额资助,就医的检查费、手术费、诊疗费给予一定减免,以及住院给予更高报销比例从而降低农户家庭支出。具体而言,国家对于原建档立卡贫困户参加居民基本医疗保险有困难的群体,给予个人缴费补贴;参与医疗保险的脱贫户,若某年度住院所需的医疗费用超过了个人的起付标准,对于起付线起至最高支付限额的这部分费

用,农户在不同等级医院享受相应百分比的支出减免;对于患有重大疾病且存在严重困难的脱贫户,将提升起付标准,突破常规的居民大病保险最高支付限额,且个人只需要承担合规医疗费用的固定百分比;最后,对于住院治疗政策范围内的医疗费用,经基本医疗保险、大病保险、医疗机构减免、医疗救助、医疗商业补充保险等补偿后仍有困难的脱贫户将再次给予额外的救助。根据中央农村工作领导小组办公室的公开数据,仅2018、2019两年,中央财政对脱贫人口的参保补贴投入总额分别为104.4亿元和124.3亿元,相当于脱贫群体人均补贴120.6元和144.9元。根据国家卫生健康委员会的数据,脱贫人口医疗费用自付比例从2016年的43%逐步下降至2019年的10%。

(8)教育资助补贴。教育补贴政策主要是针对困难群体子女从幼儿园到大学给予不同程度的资金补贴,包括学前教育免除保教费、义务教育补助生活费等。例如,对于在学前教育阶段的脱贫户家庭儿童予以免除全部保教费、生活费等。特别是对于义务教育阶段的儿童,按照国家规定对脱贫户家庭的义务教育子女免除学杂费、书本费,且对该阶段内脱贫户家庭学生给予固定的生活补助。此外,国家对于原贫困家庭子女在高中阶段、职业教育阶段也可以按照程序享有国家助学金、生源地信用助学贷款甚至免除学费等不同形式的教育资金补助。同医保救助资金类似,鉴于教育资助补贴并非来自中央财政专项扶贫资金或涉农整合资金,因而此处难以搜集教育扶贫投入或农户教育支出减免的整体资金数额。根据2020年各地方的教育扶贫政策文件,通常原建档立卡贫困户的学前儿童能够享受大约1500元/年的免保教费。而在义务教育阶段的儿童享受大约800元/年的学费和教科书费用减免,然而此处的“两免”政策通常是针对所有义务教育阶段学生的普惠政策。

(9)危房改造补助。农村危房改造政策的重点补助对象是居住在危房中的农村低保户、五保户以及其他脱贫户家庭。对于需要进行危房改造修建的各类受助群体,政府利用财政资金给予不同级别的资金补贴以缓解农户支出压力。地方用于危改户的住房补贴资金被称为中央农村危房改造补助资金,具体分为中央财政补助资金和中央预算内投资补助资金两部分。通常,危房改造需要由保障群体和原贫困群体自主申请,而后村委采取入户调查、邻里走访等形式,对申请人居住的房屋安全情况、家庭基本信息以及是否接受过其他渠道的房屋补助资金等情况进行调查核实。在危房补贴标准方面,地方总体按照“群众自建为主,政府给予适当补助”的原则,同时综合考量危房等级以及脱贫户、低保户、五保户、残疾户等不同类型设定不同的户均补助标准。在具体实施过程中,地方住建部门会根据《农村危险房屋鉴定技术导则》对需要危改的房屋进行“ABCD”评级,其中D级危房需要推倒重建,C级危房需要修缮加固,A、B两级的危房不能列入农村危房改造补助对象。国家针对不同的帮扶对象设置的危房补贴标准也不一样,而鉴于不同地区的经济发展水平具体补贴标准也存在不同。大体上,对于一级危房改造的补贴标准为5000~20000元,二级危房改造补贴标准为3000~7000元,而三级危房的改造补贴标准为2000~3500元。

(二)转移支付政策资金分类

如前文所述,此处易将上述针对脱贫人口的现金转移支付依照发放方式是否与“劳动或人力资本投入”等经济活动挂钩,分为无条件现金转移支付(以下简称UCT)和有条件现金转移支付(以下简称CCT)两大类。进行此类区分的原因在于,通常认为减贫政策目标中如果不包含促进劳动的制度设计,那么大多数减贫项目对于劳动供给难以产生显著的激励作用^[22]。而有条件现金转移支付是以目标群体劳动或达到指定要求为前提的现金转移支付^[23],因而能够有效激发农民的主体性,避免贫困治理中的福利依赖现象^[21]。基于这一国际常用的分类标准,上述脱贫攻坚期实施的主要9类现金转移支付政策分为两大类:(1)UCT包括“农村最低生活保障金”“特困人员救助供养金(含五保金)”“资产收益分红(含光伏收益)”“临时救助金”“医保倾

斜帮扶资金”“教育资助补贴”“危房改造补助”。(2) CCT 包括“生产类补贴”“公益性岗位补贴”两类转移支付资金。其中,公益性岗位补贴的制度设计主要基于“工作换福利”的思想,带有生产扶贫的性质,能够有效增强贫困人口依靠自身努力脱贫致富的能力与信心^[24-25]。而生态补偿、惠农补贴等各项“生产类补贴”的理论制度设计与生产挂钩。

四、有关“ 现金转移支付政策争议”的经验证据:基于中国脱贫攻坚期转移支付政策的实证分析

(一) 现金转移支付对于脱贫群体收入的直接贡献

首先需要指出的是,并非所有的转移支付帮扶资金最终都会形成收入。就个体农户而言,“农村最低生活保障金”“特困人员救助供养金(含五保金)”“资产收益分红(含光伏收益)”“生产类补贴”“公益性岗位补贴”等五类现金转移支付政策能够直接体现收入增长,而“医保倾斜帮扶资金”“教育资助补贴”“危房改造补助”属于“支出减免”类帮扶资金,对收入的贡献通常难以直接获取,其具体金额在国家统计标准中也不计入家庭人均纯收入。另外,“临时救助金”也不属于家庭人均纯收入的计算范畴。综合以上因素,本文的后续分析与验证内容将围绕前五类现金转移支付展开。

本文利用课题组的大样本调查数据^①,整理归纳了各类现金转移支付收入,进而观测不同收入组别农户(依据人均纯收入进行分类)的现金转移支付及其余各项收入在农户家庭收入中的比例。一方面,政府的转移支付资金本身就是低收入农户重要的收入和福利来源,能够客观反映农户整体享受到的政府福利;另一方面,农户收入能够在较大程度上反映经济行为的结果,因而政府现金转移支付视角下的农户收入结构分析不仅能够客观反映帮扶资金对于农户的重要性,也可以体现低收入农户对于转移支付政策的依靠程度。具体分类统计结果详见图 1。

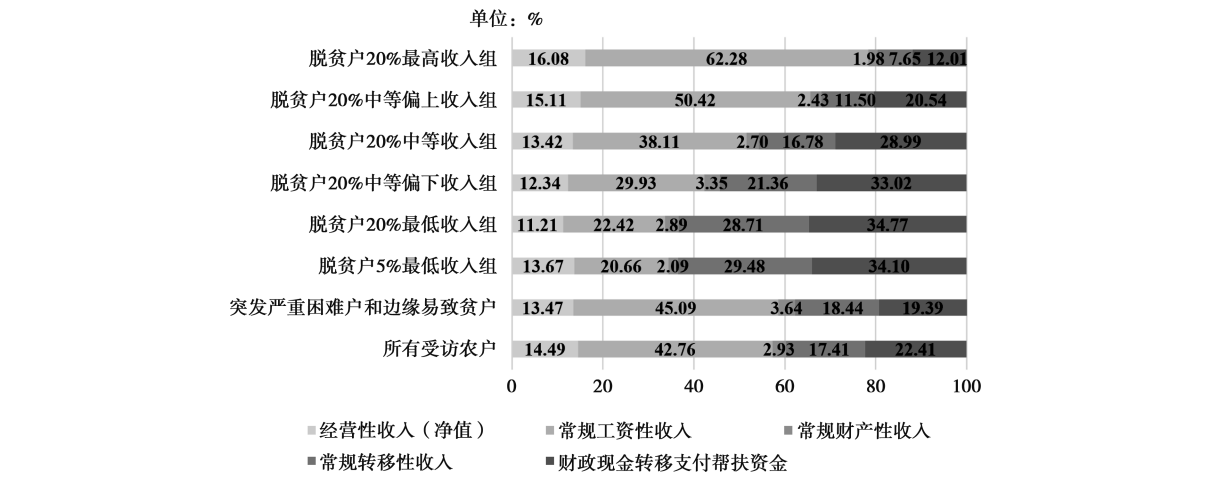


图 1 2021 年不同农户家庭收入结构分类比较^②

数据来源:本文根据 2021 年对中西部 6 省农户的实地调查数据计算得出。

总体上看,全体受访农户平均接受的现金转移支付在家庭纯收入中占比 22.41%。其中,20%最高收入组贫困户(2021 年已全部脱贫,下同)的现金转移支付资金占家庭纯收入的比例

① 课题组在 6 省 20 个原国定贫困县(市、区)共计获取有效问卷 6672 份,其中脱贫户 4472 户,脱贫地区一般户 2200 户。根据实证设计筛除无劳动力农户后,最终得到实证样本脱贫户 2869 户,一般户 1336 户。

② 此处对于农户家庭收入结构的统计,经营性收入是减去经营性投入后的净值,常规工资性收入是在全部工资性收入基础上扣除了公益岗收入,常规财产性收入是在全部财产性收入基础上扣除了资产收益分红(含光伏收益),常规转移性收入是在全部转移性收入基础上扣除了低保金、特困供养金、生产类补贴。而后,本文将上述五项政府转移支付进行加总,构成了财政现金转移支付帮扶资金。

最低,仅为12.01%。而在20%最低收入组贫困户中,现金转移支付在家庭纯收入的比例高达34.77%。通过比较5%和20%最低收入组贫困户以及20%中等偏下收入组贫困户的收入结构,发现三组农户的收入结构高度类似,现金转移支付资金在家庭纯收入中的占比均接近甚至超过1/3,同时,现金转移支付收入也是上述三组农户家庭收入结构中占比最高的一项,因此可被视作低收入农户最主要的收入来源。

(二) 现金转移支付对脱贫群体收入贡献的进一步分析

上述分析表明,现金转移支付对于低收入农户摆脱绝对贫困、提升家庭收入至关重要。然而,上述分析只是源于静态收入层面的比较,立足于探究如何以现金转移支付促进低收入农户走向共同富裕,有必要以帮扶资金对于低收入农户经济行为的影响作为政策讨论依据。部分学者认为政府提供的非劳动性收入容易滋生“收入效应”,进而导致受助群体增加“闲暇”消费、产生负向劳动激励,这也正是国内外产生现金转移支付政策争议的原因。有鉴于此,我们运用课题组所掌握的6省20个县2869个脱贫农户的一手微观调查数据,以低收入农户的劳动供给反应作为切入点,来验证受助群体获得现金转移支付以后生产、就业的行为差异。基于此项研究的结果与分析,我们希望能够为国内外现金转移支付政策的学术争议提供来自中国减贫实践的典型研究证据,并在此基础上进一步探讨现金转移支付对低收入农户走向共同富裕的可能贡献。

在具体实证分析中,我们以“资产收益分红(含光伏收益)”作为“无条件现金转移支付”的代理变量,以加总“生产类补贴”“公益性岗位补贴”来反映农户“有条件现金转移支付”的获取情况。鉴于“农村最低生活保障金”的特殊性,我们还对这一政策的效应进行了单独验证。低保政策的特殊性在于:虽然对于受益对象而言,低保金的发放形式是典型的“无条件现金转移支付”,但是低保的受助对象和领取资格是“有条件”的。此外,不同于其他现金转移支付,低保领取资格的背后暗含了住房、医疗等多项隐形福利。

为准确模拟“现金转移支付”对于低收入农户“劳动供给”的影响,课题组对中西部6省农户开展了较大规模的入户微观调查。抽样调查主要搜集了2020年农户获取的“农村最低生活保障金”“资产收益分红(含光伏收益)”“生产类补贴”“公益性岗位补贴”等现金转移支付的详细金额,以及2021年农户家庭的“务工就业时间”“农业生产投入”,同时调查了户主特征、家庭人口特征、“两不愁三保障”等相关帮扶政策、经济发展状况等信息作为控制变量。课题组在完成全部调查后对原始数据进行了实证处理:首先,剔除逻辑错误问卷以及家庭无劳动力的样本(剩下2869个脱贫户);接着,对所需变量进行补充、清洗、加工(例如根据前文政策资金分类将各项现金转移支付加总生成UCT和CCT两个自变量);然后,筛选实证研究所需的不同样本和关键变量(例如低保群体、特困群体在领取保障金之余还享有医保、住房等隐性福利,因而对低保户进行单独验证)^①;最后完成描述性统计、相关性检验,为实证分析奠定基础。

基于本文的研究目的,在此不详细汇报研究过程和研究方法,仅将分析结论总结如下:

第一,无条件现金转移支付对于低收入农户农业生产投入存在较为显著的负向激励效应。具体来说,无偿性的补贴收入对于低收入农户农业生产投入的替代弹性为-0.035,即低收入农户每增加1%单位的无条件现金转移支付,来年将减少0.035%单位的农业经营投入;同时,无条件现金转移支付对于务工就业的作用效果并不显著,可见无条件现金转移支付对于农户务工劳动供给并无显著的激励效果,而且无条件现金转移支付对于外出务工并无明显的打破资金流动约束的作用路径。第二,有条件现金转移支付对于低收入农户农业生产投入存在高度显著的促

^① 课题组共计获取了161个特困户样本,其家庭结果以单人户为主并总体保持稳定,故在实证设计中不再进行单独验证,将特困户作为控制变量。

进作用。低收入农户每得到 1%单位的有条件现金转移支付资金,来年会增加投入 0.172%单位资金用于农业生产;与此同时,实证结果证实有条件现金转移支付对于低收入农户务工就业供给具有较为显著的正向影响,其劳动供给弹性为 0.059。第三,低保资金当前主要用于满足农民的基础生活需求,纳入低保体系短期内不会对农户经济行为产生明显的激励效应。研究发现低保金对低保脱贫户与一般脱贫户的农业生产投入和务工就业时间的影响均无显著差异。主要研究结果见表 1。

表 1 主要实证研究结果

弹性	农业生产投入	务工就业时间
无条件现金转移支付	-0.035 *	-0.050
有条件现金转移支付	0.172 ***	0.059 ***
低保金现金转移支付	-0.110	0.019

注:***、**、* 分别表示在 1%、5%、10%水平上显著。

五、讨论:现金转移支付政策如何有效促进低收入农户走向共同富裕

国内外关于各类现金转移支付政策的研究众说纷纭,其对于低收入群体的作用效果亦存在诸多争议。就中国而言,现金转移支付资金是目前低收入农户重要的收入来源。基层干部对于部分农户“等靠要”的批判言论,也同样引发了社会大众对于中国这些现金转移支付帮扶政策的质疑与担忧。本文对中国脱贫攻坚期的贫困户现金转移支付政策进行系统论证分析后发现:无条件现金转移支付容易对低收入农户农业生产投入产生负向激励效果,而有条件现金转移支付则对于低收入群体的农业生产和非农就业均存在显著的正向激励。此外,纳入低保对贫困群体短期内的经济行为并无显著激励效应。由此看来,现金转移支付不仅能够提升低收入群体的家庭收入,而且会对农户生产、就业等经济行为产生不同的激励效应,不同实施目标和制度设计下的现金转移支付对于农户的作用效果亦有差异。

因此,为了有效发挥现金转移支付政策的正向影响,有必要对政策予以优化,以促进低收入农户走向共同富裕。第一,优化完善现金转移支付实施方案。目前,中国的现金转移支付方案不仅包含兜底保障和资产分红,也涵盖了产业收益、帮扶就业等可持续帮扶资金。因此,建议进一步强化完善现金转移支付策略,针对不同受助群体特征采取差异化的实施方案。首先,资产收益分红对于农民生产劳动全无促进作用,功能单一且效果有限,针对此类无条件转移支付,亟须强化发放资金与家庭产业间的关联,凸显其特惠性与精准性。其次,低保现金转移支付的福利陷阱不在于低保资金本身,对于该项转移支付政策潜在的“低保捆绑”和“悬崖效应”仍需保持高度警惕。最后,有条件现金转移支付能够有效促进就近就业、鼓励农户生产发展,后续应明晰项目对象、扩大实施范围,助推更多低收入农户实现收入“向上流动”。第二,对政策帮扶对象进行动态调整。目前,部分脱贫户收入水平已远超农民的平均水平,而有些非贫困户当前收入水平相对落后。因此,在“十四五”及今后相当长的一段时期,政府现金转移支付及其他帮扶政策的保障对象不宜再完全延续脱贫攻坚期内的政策部署,而应针对新阶段、新形势对低收入农户的重点保障群体进行逐步调整。针对目前收入较高的一般脱贫户的帮扶举措应当尽快退出,而对于部分收入较低的非脱贫户应当尽快将其纳入监测,做到应纳尽纳、应帮尽帮。对政策帮扶对象进行动态调整,有助于提高资源配置效率,强化财政现金转移支付帮扶实效。第三,健全低收入农户常态化帮扶体系。首先,以更高标准强化低收入人口的现金转移支付,构建精准性的低收入人口监测与帮扶体系;其次,通过构建财政帮扶资金与产业发展的联系、强化城乡之间的要素流动与产业融合、发挥乡村地区独特生态环境优势,推动初次分配领域的包容性经济

增长;再次,通过补齐农村公共服务短板、支持乡村医疗教育事业、提升医保政策资助力度等方式,在再分配领域强化公共服务的益贫性;最后,社会各界对于农民农村的帮扶行动要注重培养受助群体的自我发展能力,在三次分配领域营造可持续性的社会帮扶。

参考文献:

- [1] 习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021(20):4-8.
- [2] 林万龙,纪晓凯.从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕[J].中国农村经济,2022(8):2-15.
- [3] Banerjee A V, Hanna R M, Kreindler G E, et al. Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs[J]. The World Bank Research Observer, 2017, 32(2):155-184.
- [4] 卢盛峰,陈思霞,时良彦.走向收入平衡增长:中国转移支付系统“精准扶贫”了吗?[J].经济研究,2018,53(11):49-64.
- [5] Skoufias E, Maro V D. Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty[J]. The Journal of Development Studies, 2008, 44(7):935-960.
- [6] Haushofer J, Shapiro J. Erratum to “the Short-term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya”[J]. The Quarterly Journal of Economics, 2017, 132(4):2057-2060.
- [7] Parker W, Skoufias E. The Impact of Progresa on Work, Leisure, and Time Allocation [R]. International Food Policy Research Institute, 2000:15-25.
- [8] Maluccio J, Flores R. Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program : The Nicaraguan Red de Protección Social[R]. International Food Policy Research Institute, 2005:26-36.
- [9] 李实,詹鹏,杨灿.中国农村公共转移收入的减贫效果[J].中国农业大学学报(社会科学版),2016,33(5):71-80.
- [10] 解垚,李敏.政府公共转移支付的扶志效应[J].中国人口科学,2022(1):99-112.
- [11] 韩华为.农村低保会引致负向就业激励吗?——基于CFPS面板数据的实证检验[J].人口学刊,2019,41(6):89-102.
- [12] 王强.贫困群体脱贫内生动力及影响因素研究——基于全国农村困难家庭2014—2016年面板数据的实证分析[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020,37(1):90-99.
- [13] Case A, Deaton A. Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa[J]. The Economic Journal, 1998, 108(450):1330-1361.
- [14] Banerjee A, Duflo E, Goldberg N, et al. A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries[J]. Science, 2015, 348(6236):1260799.
- [15] Djavad S, Mostafavi-Dehzoee M. Cash Transfers and Labor Supply: Evidence from a Large-scale Program in Iran [J]. Journal of Development Economics, 2018, 135:349-367.
- [16] 肖攀,苏静,刘春晖.“加剧”还是“缓解”:政府转移支付与农户家庭未来减贫——基于贫困脆弱性视角的实证分析[J].财经理论与实践,2020,41(4):86-93.
- [17] Ravallion M, Chen S H. Benefit Incidence with Incentive Effects, Measurement Errors and Latent Heterogeneity: A Case Study for China[J]. Journal of Public Economics, 2015, 128:124-132.
- [18] 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[J].中国农村经济,2022(10):82-101.
- [19] 李芳华,张阳阳,郑新业.精准扶贫政策效果评估——基于贫困人口微观追踪数据[J].经济研究,2020,55(8):171-187.
- [20] 陈蔡春子,林万龙.发展能力、社会压力与城乡低保标准并轨[J].兰州大学学报(社会科学版),2022,50(5):108-121.
- [21] 左停,王琳瑛,旷宗仁.工作换福利与贫困社区治理:公益性岗位扶贫的双重效应——以秦巴山区一个行动研究项目为例[J].贵州财经大学学报,2018(3):85-92.
- [22] 程晓宇.精准扶贫政策效应研究[D].北京:中国农业科学院,2020.
- [23] 郑晓冬,上官霜月,陈典,等.有条件现金转移支付与农村长期减贫:国际经验与中国实践[J].中国农村经

济, 2020(9):124-144.

[24] 吴国宝. 用好公益岗位扶贫这一政策工具[J]. 人民论坛, 2018(29):52-53.

[25] Bhargava K. The Impact of India's Rural Employment Guarantee on Demand for Agricultural Technology[R]. International Food Policy Research Institute, 2014:3-4.

(责任编辑: 蒋玮)

Cash Transfer Policies and Promoting Common Prosperity for Low-income Rural Households

CHENG Pengfei, LIN Wanlong

Abstract: To achieve common prosperity for all the people is the essential requirement of Chinese-style modernization, and the continuous income increase of low-income groups is the key prerequisite for promoting common prosperity. At present, the income imbalance between urban and rural areas in China still exists, and the income gap within rural areas also shows a widening trend, highlighting the necessity and urgency of solving the problem of rapid income increase of low-income farmers. Based on the “cash transfer payment policy debate” in the global poverty reduction practice, although the transfer payment assistance programs are widely believed to be able to alleviate income inequality and improve the welfare of the recipient groups. Some domestic and foreign researchers have expressed doubts and concerns about the negative labor incentive problem of welfare policy. This paper analyzes the above academic debate, takes various transfer payment policies that have been continued in China's poverty alleviation efforts as cases, and analyzes the practical effects of transfer payment assistance funds on low-income peasant households based on the survey data of a large sample of the research group, providing empirical evidence for the “cash transfer policy controversy” in China's poverty reduction transfer payment policy. Based on the above analysis results, the paper finally discusses how to optimize and improve the cash transfer payment policy, so as to effectively promote low-income farmers to common prosperity.

Keywords: Cash Transfer Payment; Low-income Farmers; Common Prosperity