

[DOI]10.16164/j.cnki.22-1062/c.2021.06.003

# 相对贫困城乡差异及社会保障的减贫效应

王晶<sup>1</sup>, 简安琪<sup>2</sup>

(1. 中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732;

2. 中国社会科学院大学社会学院, 北京 102488)

[摘要] 利用中国社会状况综合调查(CSS)2015年、2017年、2019年三年调查数据,分析中国城乡相对贫困的差异,并对城乡社会保障政策的减贫效应进行政策评估。研究结果显示,中国城镇的相对贫困水平低于全国的平均水平,而中国农村的相对贫困水平高于全国平均水平,社会保险、医疗报销、社会救助等政策对缓解城乡相对贫困发挥了一定作用,但社会保障制度在城镇和农村的减贫效应存在着很大的差距,城镇社保的减贫效应达到11%,而农村社保的减贫效应仅为2%。农村社会保障覆盖率低、保障水平低抑制了社会保障政策减贫效应的发挥。未来国家需要在多维度上进行社会政策改革,才能逐步缓解相对贫困,促进社会公平。

[关键词] 相对贫困;社会保障;城乡差异;减贫效应

[中图分类号] F323.8

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2021)06-0018-10

消除或减少贫困是全世界共同的奋斗目标,改革开放以来,我国的反贫困工作取得了巨大的成就。十九届四中全会明确指出,要建立解决相对贫困的长效机制<sup>[1]</sup>。这也意味着我国的反贫困战略将要面临重大转型,即由着力解决绝对贫困问题转向积极应对相对贫困问题。我国的贫困治理目标也要从解决贫困人口的生存问题向消除社会排斥、推动社会平等和社会包容、建立解决相对贫困的长效机制转变。

进入“相对贫困”治理时期,我们需要考虑的问题是:相对贫困区别于绝对贫困的核心内涵在何处?现有的贫困治理手段是否有效?当前学术界对于相对贫困的理解以及对治理模式的认识仍然不够清晰甚至存在分歧<sup>[2]67-68</sup>。基于此,本文首先对近几年国内外相关文献进行梳理,提出相对贫困的内涵。其次,利用中国社会状况综合调查(CSS)2015年、2017年、2019年三年的数据,呈现城乡相对贫困的基本特征,并对城乡缓解相对贫困的社会保障政策进行评估。

本文研究贡献有两个方面:首先,2015—2020年恰好横跨了十三五时期,以往研究多从绝对贫困视角讨论中国城乡贫困现状,本文从相对贫困视角展示了城乡相对贫困的发展进程,从纵贯维度呈现十三五时期城乡相对贫困的发展变化。其次,十三五时期中国各级政府逐步完善一系列社会政策措施,城乡养老保障、医疗保障覆盖规模发展迅速,社会救助水平也在不断提升,那么这些社会保障政策究竟是弥合了社会不平等,还是扩大了社会不平等?以发达国家为例,进入后工业化时代,美国、欧洲国家开始出现大量的非正规就业群体,由于非正规就业部门社会保障覆盖不足,且社会保障水平较低,社会保障政策不仅没有弥合正规就业群体与非正规就业群体的工资差距,反倒在一定程度上扩大了不同阶层不平等程度,正规就业部门与非正规就业部门呈现出二元化区隔<sup>[3]</sup>。那么,聚焦到中国当下,进入“后扶贫时期”,中国的社会保障政策在多大程度上缓解了城乡相对贫困问题,这是本文希望探讨的核心问题。

[收稿日期] 2021-07-20

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(19BSH171)。

[作者简介] 王晶,女,中国社会科学院社会学研究所副研究员、硕士生导师;简安琪,女,中国社会科学院大学硕士研究生。

## 一、相对贫困概念的梳理

相对贫困概念的提出受到绝对贫困概念的影响<sup>[4]</sup>,学者们将社会视角引入贫困问题讨论当中,主张从权利平等的角度切入,分析社会排斥带来的不平等问题,论述贫困现象与社会不平等问题之间的内在关联<sup>[5]155-156</sup>。在基于社会视角对相对贫困的研究中,学者一般从两个主要维度来辨析相对贫困与绝对贫困的差异。

一是相对贫困研究一般基于一定的地理区位。李棉管等认为相对贫困具有动态性、空间性、群体性等特征<sup>[2]69-71</sup>,在进行社会比较时,相对贫困标准制定应当综合考虑以上因素。王晓毅也基于相对贫困的主动性和变动性等特征,指出相对贫困的标准往往不是全国性的,城乡之间以及不同地区的发展水平决定了不同地区的相对贫困表现不同<sup>[6]</sup>。因此,在制定相对贫困的标准时需要关注到城乡之间、不同城市之间以及同一城市城乡之间的空间差异性,同时还要考虑到相对贫困的标准会随着城乡发展阶段和发展水平不同而发生变化<sup>[7]</sup>。

二是对于相对贫困的理解应当基于“社会排斥”“社会不平等”。从社会学的视角出发研究贫困问题,学者们对于相对贫困的讨论聚焦于弱势群体,注重那些“被排斥在福利制度之外以及没有机会参与经济活动的人”,并希望通过国家层面的制度改革来促进社会公平,消除社会排斥,减少社会不平等。有学者在综合西方学者关于相对贫困的认识后,将社会排斥的概念界定为:个人或群体被排斥在其所在社会的福利体系之外,无法获得平等的公共资源,缺乏参与劳动力市场以及社会事务的机会。即相对贫困的成因是社会不平等,而社会不平等又是社会排斥的结果,社会排斥的本质就是缺乏平等的公民权利<sup>[8]</sup>。根据这一概念进行分析,当前中国还存在着一些被排斥群体。如受二元化劳动力市场影响,没有稳定就业的人口不能享受与就业人口均等的社会保障及公共服务,无法进入正规劳动力市场并得到应有的社会保护,被排斥在制度之外。此外,受到历史原因影响,由于户籍制度的长期存在,进城务工的农民工与城市户籍人口在公共服务及社会保障享受方面无法实现均等化,农民工“看病难”、子女“读书难”等问题时常发生。因此,相对贫困治理需要通过有效的社会政策干预,减少社会排斥,增加社会融合<sup>[5]158-168</sup>。经济学家主张采取收入再分配、社会保障、公共服务等方式缓解相对贫困,减少社会不平等。李实等研究认为,在缓解农村相对贫困政策中,新农保、最低社会保障支出和政策性惠农补贴等转移支付对于缓解农村相对贫困有一定作用<sup>[9]30-31</sup>;杨宜勇等认为救助式扶贫与服务型扶贫相互结合是未来解决相对贫困问题的较好的方式<sup>[10]</sup>;叶兴庆等也认为后扶贫时代需要实施以基本公共服务均等化为基础的反贫困政策,同时要发展针对低收入人口的社会救助政策<sup>[11]</sup>。

综上所述,现有研究对相对贫困内涵进行了丰富的讨论,但是缺乏一些实证研究的支持。城乡相对贫困情况发生了哪些变化?城乡相对贫困群体具有哪些显著的特征?现有社会保障政策对于缓解相对贫困发挥了什么样的作用?已有研究对这些问题讨论不足。多数研究认为当下社会政策对于缓解贫困是必要的,但是对于何种社会政策更为有效研究不够。基于以上两方面因素,本部分使用中国社会状况综合调查 CSS2015、CSS2017、CSS2019 数据,对中国城市和农村的相对贫困情况分别分析。首先,分析 2015 年至 2019 年城乡相对贫困的变化趋势。考虑到城乡差异性,分别以城镇和乡村居民为整体,分析 2015 年至 2019 年城乡内部相对贫困的变动情况。其次,对城乡缓解相对贫困的社会政策进行评估。目前国家公共投入逐年增加,哪类社会政策在缓解相对贫困上具有更好的效果,尚缺乏系统的研究。本文主要对社会保险、医疗报销、社会救助等社会政策的减贫效应进行估算,并分别对其实践效果进行系统评估。

## 二、数据和研究方法

### (一)数据说明

本文所使用的数据来自于中国社会科学院社会学研究所中国社会状况综合调查系列数据(Chinese Social Survey)。“中国社会状况综合调查”(Chinese Social Survey,简称 CSS)是中国社会科学院社会学研究所于 2005 年发起的一项全国范围内的大型连续性抽样调查项目,该调查采用概率抽样的入户访问方式,调查区域覆盖全国 31 个省/自治区/直辖市,包括 151 个区市县,604 个村/居委会,考虑到数据的

时效性,本文使用 CSS2015 年、2017 年、2019 年三期入户调查数据,三期调研样本数分别为 10 243 人、10 143 人、10 283 人。三期调查内容均涵盖了劳动年龄人口的就业、家庭及社会生活、社会保障等模块,有助于对社会经济变动趋势进行追踪研究。

## (二) 贫困标准

在选择相对贫困标准上,我们参考了近几年国内外学者采用的标准,结合中国实际情况,采用个人可支配收入的中位数一定比例作为相对贫困衡量标准。收入中位数比平均收入更稳健,不易受高收入人群收入份额的影响。在分析相对贫困城乡差异时,分别以等价人均家庭收入<sup>①</sup>中位数的 40%、50%、60% 作为相对贫困线,分别定义为贫困线 a、贫困线 b 和贫困线 c,考察不同相对贫困标准下城乡相对贫困的规模、深度和强度。在分析城乡相对贫困的社会特征以及社会政策的减贫效应部分,我们取中间值,以等价人均家庭收入中位数的 50% 作为衡量贫困标准,分析相对贫困群体与非贫困群体在社会排斥等特征上的差异,并进一步分析社会政策对相对贫困群体的减贫效应。

## (三) 贫困指标度量

本文采用 FGT 贫困指数<sup>[12]</sup>对中国城市和农村居民的相对贫困指数进行计算。

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

其中, $Z$  为贫困线, $Y_i$  为按个人收入升序排列第  $i$  个人的收入, $Z - Y_i$  为第  $i$  个人的收入水平与贫困线的差距, $N$  为总人口数。 $\alpha$  表示给予贫困家庭的权重, $\alpha$  越大表示越关注最贫困的家庭。当  $\alpha = 0$  时,FGT 指数为以贫困人头数衡量的贫困发生率; $\alpha = 1$  时,FGT 指数为一阶贫困距,衡量贫困的深度; $\alpha = 2$  时,FGT 指数为二阶贫困距指数,衡量贫困的强度,反映贫困人口的收入差距。FGT 指数是现有的较为成熟的贫困测量指数。

## 三、相对贫困的城乡差异

城乡结构差异是发展中国家在工业化进程中普遍存在的现象,相较于其他发展中国家而言,中国的城乡结构二元特征则更加明显。中国的城乡结构差异主要体现为一种国家政策主导下的制度设置的差异<sup>[13]</sup>。20 世纪 50 年代,我国建立了一套分隔城乡的二元经济体制,实行城乡分治,以农业支持工业,为工业化提供积累<sup>[14]</sup>。通过建立户籍制度,从法律意义上对农民迁入城市做出限制,从而导致城乡在空间结构、产业结构和经济结构上存在的巨大差异,城乡不对等的二元经济社会结构由此形成。在随后的 30 年时间里,城乡二元体制的形成、拓展和强化使我国的城乡二元结构进一步加剧和凝固化,城乡差距持续扩大。在城乡二元体制的影响下,我国城乡发展差异显著,农村人口与城市人口之间的不平等现象日益凸显。也因此,以往对于相对贫困问题的研究,大都将焦点放在城市与农村比较研究上,却忽视了城市内部和农村内部的相对贫困的发展和变化。

在过去 30 年的发展进程中,无论城市内部还是农村内部社会结构都发生了一些重要变化,在城市内部,随着大量流动人口的融入,农民工并不能享受到跟户籍人口平等的待遇<sup>[15]</sup><sup>119-126</sup>,原有的城乡二元结构逐渐转移为城市内部的二元结构;而在农村,十三五时期实施的脱贫攻坚工程,到 2020 年,我国实现了消灭现行标准下绝对贫困的目标,农村地区的相对贫困问题也逐渐得到重视。王春光等采用 CSS2008—2015 数据对当代中国农民的社会分层进行研究发现,农民职业分层呈金字塔型,从高到低分别是农村干部、农村企业主、农村个体户、打工者、兼业务农者、纯务农者和无业者。其中,纯务农者比例逐年减少,兼业务农群体扩大。农民社会分层的特征表明,存在从纯务农向非农向上流动的机会和空间,农民兼业成为明显的社会阶层现象<sup>[16]</sup>,由此也加剧了农村地区的相对贫困问题。

本部分将首先分析 2015 年至 2019 年中国总体相对贫困的变化趋势,考虑到城乡差异性,分别以城镇和乡村居民为整体,分析城乡内部相对贫困的变动趋势。

<sup>①</sup> 家庭具有规模效应,举例来说,一个 4 人家庭的消费水平并非 2 人家庭消费水平的 2 倍,所以我们采用通用的办法,对家庭规模进行等价处理,采用家庭规模的平方根作为等价家庭规模,再以家庭收入比家庭规模的平方根,从而得到等价的人均家庭收入。

### (一) 城镇的相对贫困情况

从表 1 数据结果看,中国城镇的贫困率低于全国平均水平。2015 年贫困线 a 下的全国贫困率为 24%,而同年城镇的贫困率仅为 20%。从 2015—2019 年的变动趋势来看,城镇的贫困率与全国贫困变动趋势基本一致。在这期间,以中位数 40%为贫困线时,城镇贫困人口的数量也呈现出先升后降的趋势,从 2015 年 20%上升至 2017 年的 22%,上涨了 2%。以中位数 50%、60%为贫困线时,城镇贫困也呈现出同样趋势,分别从 2015 年的 24%、30%上升至 2017 年的 27%、36%,上涨幅度分别高达 3%、6%,2019 年又回落到 24%、29%。

表 1 2015—2019 年中国城镇与农村相对贫困情况

		全国			城镇			农村		
		2015	2017	2019	2015	2017	2019	2015	2017	2019
贫困线 a (0.4 中位数)	H	0.24	0.25	0.22	0.20	0.22	0.18	0.28	0.27	0.24
	G	0.16	0.16	0.12	0.12	0.13	0.09	0.17	0.16	0.13
	S	0.12	0.12	0.08	0.09	0.11	0.06	0.12	0.12	0.09
贫困线 b (0.5 中位数)	H	0.29	0.30	0.27	0.24	0.27	0.24	0.32	0.31	0.28
	G	0.18	0.18	0.15	0.14	0.16	0.11	0.19	0.19	0.16
	S	0.14	0.14	0.10	0.11	0.12	0.07	0.14	0.14	0.11
贫困线 c (0.6 中位数)	H	0.33	0.34	0.32	0.30	0.36	0.29	0.36	0.35	0.33
	G	0.20	0.20	0.17	0.16	0.20	0.14	0.22	0.13	0.18
	S	0.15	0.16	0.12	0.12	0.15	0.09	0.16	0.16	0.12

城市贫困群体的持续扩大与城市化发展的路径密切相关。改革开放四十多年来,我国经济社会取得飞速发展,城镇化进程加快,与此同时,也出现了大批的农民工群体。国家统计局《2020 年全国农民工监测调查报告》显示,全国农民工数量达到 28 560 万<sup>[17]</sup>。但是,当前我国总体上还处于城镇化水平较低的阶段,我国户籍人口城镇化率长期低于常住人口城镇化率,人口城镇化滞后现象明显<sup>[13]</sup>。2020 年,我国户籍人口城市化率为 49.7%,与常住人口城市化率相比较而言,落后 10.3 个百分点。户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率之间的巨大差距可以折射出两个方面的问题:一是中国存在着数量庞大的农民工,二是我国农民工市民化进程缓慢。受城乡二元化制度限制,农民工的生活及工作现状较差,尽管工资收入满足了基本的生活需求,但社会排斥现象明显。从劳动权益维护这一维度出发,农民工签订劳动合同比例低、工资拖欠问题依然存在。从薪酬待遇维度进行分析,相较于城镇职工而言,工资低、福利待遇差是农民工群体的普遍特征。从城市公共服务维度来看,“看病难”、子女“读书难、学费高”等问题依然突出。国家统计局数据显示,2019 年东部地区农民工反映随迁子女存在升学难、费用高、无法在本地参加高考等问题,所占比重分别为 44.9%、30.1%和 21.3%,显著高于其他地区。此外,在社保、养老、住房等方面,农民工也不能享受到跟户籍人口平等的待遇<sup>[15]109-110</sup>。这些问题一定程度上加深了城市内部的不平等程度。

同时,随着互联网技术的普及,城市就业形式呈现出多样化发展的状态,灵活就业人员的数量依托于平台经济、共享经济迅速增长。2018 年,我国共享经济的服务提供者约为 7 500 万人,其中 6 902 万职工未建立劳动关系,占服务提供者总数的 92.02%。新的就业形态在创造更多就业机会的同时,也引发了诸多问题:从社会保护来看,灵活就业人员作为一种新的就业形态,超越了传统社会保障制度的覆盖范围,缺乏社会保障的支持。从劳动力市场来看,一是灵活就业人员往往并未与企业签订正式的劳动合同,有些从业人员仅仅是兼职,劳动关系的归属较为模糊。二是存在劳动风险问题,即发生劳动纠纷或事故时,往往由于其身份归属的模糊性很难进行责任的认定,劳动者的权利无法得到应有的维护。由于缺乏社会福利、社会救助等公共服务或社会保障,该群体的风险抵抗能力很脆弱,从而可能引发相对贫困等社会问题<sup>[18]</sup>。

## （二）农村的相对贫困情况

中国农村的相对贫困率高于全国平均水平。与城镇贫困的不同在于,2015—2019年期间中国农村的相对贫困率是下降的,农村贫困距和贫困距平方的趋势与贫困率的变化趋势相同。综合这三个指标来看,2015—2019年期间,中国农村的相对贫困状况在持续改善,而且反映贫困深度的贫困距也在不断降低,贫困人口的收入与贫困线之间的差距持续缩小;同时,农村贫困人口内部的不平等程度也在逐渐缓解。从社会分层结构的视角来看,相对贫困人口规模逐步下降意味着,农村公共投入的增加,一定程度上缓解了农村内部的不平等程度。

从相对贫困率显示的规模来看,中位数40%、50%、60%贫困线下,2019年农村的相对贫困率分别是24%、28%、33%。当以收入中位数的50%作为贫困线时,中国农村(2019年)有28%的人口都处于贫困线之下(见表1)。在相对贫困线下,考虑到农村人口基数,农村贫困人口的规模依然非常巨大。同时,值得注意的是,农村的贫困距指数超过了全国水平,也超过了城镇水平,这意味着农村内部的分层也在深化。以往农村扶贫主要关注绝对贫困问题,而农村内部的相对贫困问题比城市更严峻,同时也更为复杂。

2020年中国消除农村绝对贫困之后,农村居民的相对贫困问题长期存在。尽管当前我国已经实现了消除绝对贫困的目标,但是贫困群体、贫困村仍然存在因灾、因病返贫的风险,实现脱贫攻坚并不意味着农村贫困人口可持续脱贫,脱贫对象本身还存在着教育水平低、不能适应市场环境而陷入贫困的风险。同时,农村还存在大量的低收入人口,根据我们的数据分析结果,如果以收入中位数的50%作为贫困线时,2019年中国农村有28%的人口都处于贫困线之下,这些人口处于贫困边缘,随时可能陷入贫困陷阱,这些因素决定了我国农村相对贫困人群的长期性特征。

随着乡村振兴战略的推进,农村经济将进入发展的快车道。在经济快速上升期,教育和健康水平高、快速适应市场的人群可能迅速脱贫。而市场参与能力弱、教育水平低、生活成本高的群体有可能又变为新的相对贫困人口。因此,农村相对贫困人口具有动态性特征,并随着宏观经济政策、地方经济发展水平、农民生活成本等因素不停变动。未来随着乡村振兴的深化,农村相对贫困人口的结构和数量都可能发生较大的变化。

## 四、城乡社会保障政策的减贫效应

社会保障建立的目的是实现社会成员之间的共济,从而缩小不同群体之间的差距,特别是为低收入群体提供一定的保障,以避免其陷入贫困的境地。城市最低社会保障制度是针对贫困对象的兜底政策,农村社会保障手段则更加多元。精准扶贫政策中曾提出“社会保障兜底一批”,通过统筹农村扶贫标准和低保标准等,对贫困对象进行兜底扶助。关于社会保障的减贫效果,李实(2020)研究发现,新农保、低保等政府转移支付对缓解农村贫困发挥一定作用<sup>[9]30-31</sup>;解垚(2018)也发现特困户补助、五保户补助、低保等制度对贫困的瞄准较好,减贫效率较高<sup>[19]</sup>。本部分利用CSS2017<sup>①</sup>、CSS2019数据,进一步分析城乡社会保险、医疗报销、社会救助等社会保障支出的减贫效应。

### （一）相对贫困群体的社会经济特征

在分析社会保障制度的减贫效应之前,我们需要了解相对贫困群体的基本社会经济特征。

首先,从被访者受教育水平来看,非贫困人口的受教育程度显著高于贫困人口的受教育程度。2017年,非贫困人口的受教育程度集中在初中水平,比例为33.59%;而贫困人口的受教育程度集中在小学及以下水平,比例为55.05%,平均受教育水平远低于非贫困人口(见表2)。这一特征并没有随着时间的推移而改变,两者之间的差距持续存在。相对贫困人口的人力资本弱于非贫困人口的人力资本。而人力资本是决定个体适应市场环境的能力,相对贫困人口在教育水平上的劣势使得这部分人群面临着

<sup>①</sup> 由于CSS2015问题结构与CSS2017年、CSS2019年问题结构有较大的差异,所以本部分只对2017年和2019年的社会保障参保情况及减贫效应进行分析。

较高的失业风险。如果没有相应的社会政策做补充,这部分群体很容易落入贫困陷阱。

表2 相对贫困人口与非贫困人口教育水平差异

%

类别	2017年		2019年	
	非贫困	相对贫困	非贫困	相对贫困
小学及以下	26.39	55.05	23.91	54.67
初中	33.59	29.65	31.87	29.9
高中或职高	20.44	10.33	21.33	10.6
大专及以上	19.58	4.98	22.9	4.75
合计	100	100	100	100

其次,相对贫困人口与非贫困人口的就业机会差异明显。表3展示了2017—2019年相对贫困人口与非贫困人口之间工作状态的分布。就非贫困人口而言,“目前从事非农就业”是其主要的就业状态。而对于相对贫困人口而言,“目前从事务农工作”是其主要的就业状态。在相对贫困人口就业结构变化趋势上,纯“非农就业”比例有所降低,从2017年的12.45%降低到2019年的12.35%;纯务农的比例有所增长,由2017年的45.14%增长到2019年的46.14%;兼业就业的比例也有所提高,从2017年的7.53%增长到2019年的9.28%(见表3)。贫困人口在过去3年的就业结构变动超过非贫困人口。很有意思的问题是,即便贫困人口已经大量向非农业部门转移,但是贫困的现状依然很严峻,这也说明现有贫困问题的复杂性:一方面,参与非农就业确实是中国贫困人口脱离贫困的重要途径,大量农业人口通过参与非农就业脱离了贫困陷阱;另一方面,贫困的成因可能更加复杂,2019年数据中,约32%的贫困调查对象处于无业状态。随着技术创新和产业更新换代,原有的转移劳动力在城市仍然面临着新的竞争压力:一种可能是流动到劳动密集产业成为低端劳动力;第二种可能是被劳动力市场淘汰,成为新的失业人口。因此,由人力资本弱势导致的就业机会差异并不会随着劳动力进入城市市场而自动屏蔽。在高度竞争的劳动力市场中,农村转移劳动力在城市中从事低端产业生产,仍然面临着再度陷入贫困的窘境。

表3 相对贫困人口与非贫困人口就业机会差异

%

类别	2017年		2019年	
	非贫困	相对贫困	非贫困	相对贫困
从事非农工作	37.28	12.45	38.5	12.35
以非农工作为主,同时务农	5.99	3.02	6.05	3.94
以务农为主,同时非农工作	2.69	4.51	3.35	5.34
从事务农工作	15.81	45.14	15.86	46.14
没有工作	38.23	34.88	36.25	32.23
合计	100	100	100	100

## (二)全国层面社会保障的减贫效应

社会保障的覆盖范围是其发挥减贫效应的基础。表4显示了2017年至2019年社会保障覆盖范围的变化。2017年至2019年,社会保障覆盖范围整体提升,2017年非贫困群体和相对贫困群体养老保险覆盖率分别为54.4%、50.71%,2019年增加至59.14%、53.94%。实际上,2009年之前,中国的基本养老保险只覆盖了城镇居民,农民工没有被其覆盖。2009年中国开始试点新型农村社会养老保险(简称“新农保”),才将养老保险的覆盖范围扩展至农村。此后,农村居民参与新农保的比例逐渐提高。起初贫困人口中参保的比例非常低,随着新农保政策的普及推广,参保率才不断提高。参与基本医疗保险的情况与参与基本养老保险的情况基本一致,2019年非贫困群体与相对贫困群体医疗保险参与率分别为85.39%、82.77%,非贫困群体参与率略高于贫困群体。在最低生活保障上,非贫困群体和贫困群体的享受比例恰好相反,2019年非贫困群体享受最低生活保障的比例为3.09%,相对贫困群体享受最低生

活保障的比例为 9.58%，相对贫困群体比非贫困群体高 6.49%（见表 4）。

表 4 四类社会保障覆盖率

%

类别	2017 年		2019 年	
	非贫困	相对贫困	非贫困	相对贫困
参与养老保险	54.4	50.71	59.14	53.94
参与医疗保险	81.57	79.82	85.39	82.77
参加失业保险	11.61	2.39	16.84	2.27
享受最低生活保障	2.59	10.49	3.09	9.58

四类社会保障中，社保收入是个人收入构成的主体，几乎占到个人收入的 1/5。2017 年非贫困群体和相对贫困群体社保收入分别 3 790 元、317 元，非贫困群体社保收入是相对贫困群体的 12 倍。2019 年两类人群社保收入水平均有所提升，非贫困群体上涨了 20%，相对贫困群体上涨 1 倍，但是相对贫困群体与非贫困群体仍然存在着很大的差距。在医疗费用报销上，相对贫困与非贫困群体也存在很大的差距，2019 年非贫困群体人均医疗费用报销上涨至 1 029 元，而相对贫困群体的人均医疗费用报销为 298 元，非贫困群体医保报销水平是贫困群体的 3.5 倍。在社会救助上，相对贫困对象略高于非贫困对象，但绝对水平很低，2019 年相对贫困群体的人均社会水平为 296 元，尚不足人均收入的 1%（见表 5）。

表 5 四类社会保障的保障水平

元

类别	2017 年		2019 年	
	非贫困	相对贫困	非贫困	相对贫困
人均社保收入 <sup>A</sup>	3790.32	317.32	4690.34	669.66
人均医疗报销收入 <sup>B</sup>	397.52	90.48	1028.79	297.55
人均社会救助收入 <sup>C</sup>	86.08	162.51	197.61	295.97
人均政府扶持收入 <sup>D</sup>	39.82	46.68	108.17	92.52

注：A 社保收入涵盖家庭成员退休金、养老保险金、失业保险金、工伤保险金、生育保险金。B 医疗报销收入指家庭成员医疗费报销收入。C 社会救助收入指政府、工作单位及社会机构提供的社会救助收入，包括最低生活保障、困难救助、疾病救助、灾害救助、助学金、贫困学生救助等。D 政府扶持收入指政府提供的生产经营补贴、政府扶持收入，包括农业补助、税费减免等。下同。

社会保障的减贫效应如表 6 所示。在社保政策再分配之前，2017 年按城乡家庭人均市场收入计算的相对贫困发生率为 38%，贫困深度指数为 27%，经过社会保险金、医疗报销、社会救助等社会保障政策调节后，相对贫困发生率降低至 17%，贫困深度指数下降到 12%。2019 年按城乡家庭人均市场收入计算的相对贫困率为 43%，经各类社会保障调节后，相对贫困率降至 20%，贫困深度指数降低至 14%。综合来看，社会保障政策工具具有重要的减贫效果。但是从趋势上看，市场收入反映的贫困发生率和深度都有所增强，社会保障政策的减贫效应也受到一定影响，2019 年经社保政策调整后的贫困发生率还是高于 2017 年经社保调整后的贫困发生率。分项来看，不同类型的社会保障减贫效果存在差异，社会保险金的减贫效应最强，2019 年社会保险金发放使得贫困发生率降低了 8 个百分点，贫困深度降低了 7 个百分点。医疗保险报销的作用次之，2019 年医疗报销使得贫困发生率降低了 2 个百分点，贫困深度降低了 2 个百分点，其他两项社会政策针对特殊群体也具有一定减贫效果（见表 6）。

表 6 全国社会保障的减贫效应

类别	2017 年			2019 年		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
市场收入	0.38	0.27	0.23	0.43	0.31	0.27
市场收入+社保收入	0.32	0.21	0.17	0.35	0.24	0.2
市场收入+医保报销	0.37	0.26	0.22	0.41	0.29	0.25
市场收入+社会救助	0.38	0.26	0.22	0.42	0.3	0.26
市场收入+政府扶持	0.38	0.27	0.23	0.42	0.31	0.27
政策总效应	0.17	0.12	0.10	0.20	0.14	0.12

### (三) 城镇社会保障政策的减贫效应

分城乡继续考察社会保障政策的减贫效应。城镇社会保障政策的影响与全国基本一致。2017年城镇家庭按市场收入计算的相对贫困率为38%，贫困深度指数为27%，经过社会保险金、医疗报销、社会救助等社会保障政策调节后，相对贫困发生率降低至15%，贫困深度指数下降到12%。2019年按城镇家庭人均市场收入计算的相对贫困率为43%，经各类社会保障调节后，相对贫困降至18%，贫困深度指数降低至14%。

从分项考察结果看，2019年，社会保险金使得城镇相对贫困发生率降低了11个百分点，这个减贫效应比全国平均减贫效应高了3个百分点；贫困深度降低了10个百分点，比全国平均水平也高了3个百分点。医疗报销使得城镇相对贫困发生率降低了1个百分点，贫困深度降低了1个百分点，这个减贫效应比全国平均减贫效应低了1个百分点（见表7）。

总体来看，城镇社会保障政策的减贫效应高于全国水平，这与城镇社会保险覆盖范围和覆盖水平密切相关，城镇社会保障覆盖范围和享受水平均高于全国水平，所以从减贫效果上，城镇社会保障的减贫效应也显著高于全国水平。

表7 城镇社会保障的减贫效应

类别	2017年			2019年		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
市场收入	0.38	0.27	0.23	0.43	0.31	0.27
市场收入+社保收入	0.29	0.18	0.15	0.32	0.21	0.17
市场收入+医保报销	0.37	0.26	0.23	0.42	0.3	0.26
市场收入+社会救助	0.38	0.26	0.23	0.42	0.31	0.27
市场收入+政府扶持	0.38	0.27	0.24	0.43	0.31	0.28
政策总效应	0.15	0.12	0.1	0.18	0.14	0.12

### (四) 农村社会保障政策的减贫效应

农村社会保障政策也发挥了一定减贫效应。2017年农村家庭按市场收入计算的相对贫困率为38%，贫困深度指数为26%，经过社会保险金、医疗报销、社会救助等社会保障政策调节后，相对贫困发生率降低至17%，贫困深度指数下降到11%。2019年按农村家庭人均市场收入计算的相对贫困率为40%，经各类社会保障调节后，相对贫困率降至20%，贫困深度指数降低至13%。农村社会保障的减贫效应低于全国平均水平，2019年全国社会保障总减贫效应为23%，而农村社保总的减贫效应为20%，比全国平均水平低了3个百分点。

从分项考察结果看，2019年，社会保险金使得农村相对贫困发生率降低了2个百分点，这个减贫效应比全国社会保险减贫效应低了6个百分点，比城镇社会保险减贫效应低了9个百分点；医疗报销使农村相对贫困发生率降低了2个百分点，贫困深度降低了3个百分点，这个减贫效应与全国平均水平一致，比城镇平均减贫效应高了1个百分点。这说明农村医疗报销对农村家庭的减贫作用更强。社会救助和政府扶持政策并未对贫困发生率产生重要影响，但是也在一定程度上降低了贫困深度，社会救助制度使得农村贫困深度降低了2%，政府扶持使得农村贫困深度降低了1%（见表8）。

总体来看，农村社会保障政策对相对贫困的缓解发挥了重要作用。但是，从效果看，农村社会保障制度的减贫效应低于全国平均水平，更低于城镇平均水平。农村社会保障覆盖水平和城镇存在一定的差异，保障水平上也存在很大差距，特别是养老保险金差异比较大，农村居民的养老保险缴费水平远低于城镇，从而农村居民的养老金收入也远低于城镇，这部分养老金虽然能起到一定的贫困缓解作用，但是其效应还很微弱，甚至不能使其脱离相对贫困。中国农村社会保障推行得比较晚，保障水平也较低。因此，当下基本养老保险发挥作用的的空间还非常有限，未来需要不断提高养老金水平，才能在更大程度上发挥再分配功能。

表 8 农村社会保障的减贫效应

类别	2017 年			2019 年		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
市场收入	0.38	0.26	0.21	0.4	0.29	0.24
市场收入+社保收入	0.35	0.22	0.18	0.38	0.26	0.21
市场收入+医保报销	0.37	0.25	0.2	0.38	0.26	0.22
市场收入+社会救助	0.37	0.25	0.2	0.4	0.27	0.22
市场收入+政府扶持	0.38	0.25	0.21	0.4	0.28	0.23
政策总效应	0.17	0.11	0.09	0.2	0.13	0.11

## 五、结 论

本研究从社会视角剖析了相对贫困的内涵,结合中国社会状况综合调查(CSS)2015—2019 年调查数据,分析中国城乡相对贫困的差异,相对贫困群体的社会特征,并对不同类型的社会保障政策减贫效应进行了政策评估。

首先,中国城镇的相对贫困水平低于全国的平均水平,而中国农村的相对贫困水平高于全国平均水平,2015—2019 年期间城镇的相对贫困率先升后降,而同期农村的相对贫困率持续下降。综合 FGT 指标来看,2015—2019 年期间,中国农村的相对贫困率在持续下降,而且反映贫困深度的贫困距也不断降低,贫困人口的收入与贫困线之间的差距有所缓解;同时,农村贫困人口内部的不平等程度也在逐渐改善。

其次,社会政策工具是抑制相对贫困差距持续扩大的缓冲剂。随着中国进入后扶贫时代,运动式的治理模式将逐渐退出舞台,越来越多的社会保障政策工具将成为相对贫困治理工具。从我们的研究结果看,社会保险、医疗报销、社会救助等政策在很大程度上缓解了城乡相对贫困问题,但社会保障制度在城镇和农村的减贫效应上存在着很大的差距,城镇社保的减贫效应达到 11%,而农村社保的减贫效应仅为 2%。农村社会保障覆盖率低、保障水平低是抑制其发挥减贫效应的主要原因。

社会保障的本质是维护社会公平,调节国民收入分配与再分配。发达国家的经验研究表明,社会保障水平越高,其对收入分配的调节效果越好,收入差距越小。Mahler 和 Jesuit 对 13 个发达国家从 1980—2000 年收入数据进行对比研究发现,税收和社会保障对于减小不平等具有积极的作用,不同国家间社会保障制度和税收对收入差距的调节效应具有很大差异,欧洲国家社会保障对缩小收入差距具有重要作用,收入不平等减少的 80%来自于社会保障,而美国社会保障对收入差距缩小所起的作用约为 55%<sup>[20]</sup>。在中国,虽然十三五时期社会保障覆盖面逐渐扩展,但是对于社会保障制度与收入分配的关系,学者们仍然存在争议。有学者认为,中国作为一个发展中国家,体制和机制仍然在不断改革过程中,社会保障对收入分配的作用还非常有限,甚至出现了对收入分配“逆向调节”作用<sup>[21]</sup>。本文的研究也发现,从城乡对比结果看,社会保障制度不仅没有起到收入再分配的作用,反而进一步扩大了城乡之间的收入差距。城乡之间实行不同的社会保障体系,城市内部不同就业身份的人群享受不同的社会保障待遇,社会保障制度的碎片化影响了社会保障制度发挥再分配的功能。

2021,中国进入十四五时期,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中提出,“加大税收、社会保障、转移支付等调节力度和精准性,改善收入和财富分配格局。健全直接税体系,完善综合与分类相结合的个人所得税制度,加强对高收入者的税收调节和监管。增强社会保障待遇和服务的公平性可及性,完善兜底保障标准动态调整机制”。十四五时期,社会保障制度的核心更应聚焦到缓解社会不平等的功能。首先,在社会保障缴费上,应该提高缴费的累进性,规范收入分配秩序。其次,逐步提高农村养老保障的水平,通过制度化的筹资渠道,逐步提高农村养老保障水平。在经济发展水平高的东部地区,可以逐步提高个人的筹资能力,从长远角度维持养老保险的可持续性;在经济发展水平较低的中部和西部地区,需发挥中央政府的转移支付职能,提高资金统筹能力,逐步在市域层面实现城乡一体化的养老保险模式。再次,改革中国现行碎片化的社会保障制度,尽快建立一个全国统一的社会保障体系。最后,应进一步完善社会保障和救助制度之间的关系,加强社会救助制度

的瞄准性,逐步提高社会救助水平,发挥社会救助制度的再分配功能。

### [参考文献]

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019:27.
- [2] 李棉管,岳经纶.相对贫困与治理的长效机制:从理论到政策[J].社会学研究,2020,35(6):67-90.
- [3] PATRICK EMMENEGGER, SILJAHÄUSERMANN, BRUNO PALIER, et al. The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies[M]. Oxford: University Press, 2012: 3-27.
- [4] ABEL-SMITH B, TOWNSEND P. The Poor and the Poorest[M]. London: Bell, 1965.
- [5] AMARTYA SEN. Poor, relatively speaking[J]. Oxford Economic Papers, 1983, 35(2): 153-169.
- [6] 王晓毅.全面小康后中国相对贫困与贫困治理研究[J].学习与探索,2020(10):32-38.
- [7] 瑞沃林.贫困的比较[M].赵俊超,译.北京:北京大学出版社,2005:27-50.
- [8] 王小林.贫困测量:理论与方法[M].北京:社会科学文献出版社,2012:5-19.
- [9] 李实,李玉清,李庆海.从绝对贫困到相对贫困:中国农村贫困的动态演化[J].华南师范大学学报(社会科学版),2020(6).
- [10] 杨宜勇,吴香雪.中国扶贫问题的过去、现在和未来[J].中国人口科学,2016(5):2-12.
- [11] 叶兴庆,殷浩栋.从消除绝对贫困到缓解相对贫困:中国减贫历程与2020年后的减贫战略[J].改革,2019(12):5-15.
- [12] FOSTER J E. What is poverty and who are the poor? Redefinition for the United States in the 1990s[J]. The American Economic Review, 1998, 88(2): 335-341.
- [13] 刘保中,邱晔.新中国成立70年我国城乡结构的历史演变与现实挑战[J].长白学刊,2019(5):39-47.
- [14] 邹一南.从二元对立到城乡融合:中国工农城乡关系的制度性重构[J].科学社会主义,2020(3):125-130.
- [15] 汪建华,范璐璐,张书琬.工业化模式与农民工问题的区域差异——基于珠三角与长三角地区的比较研究[J].社会学研究,2018,33(4).
- [16] 王春光,赵玉峰,王玉琪.当代中国农民社会分层的新动向[J].社会学研究,2018,33(1):63-88+243-244.
- [17] 国家统计局.2020年全国农民工监测调查报告[EB/OL].[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430\\_1816933.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430_1816933.html).
- [18] 匡亚林,梁晓林,张帆.新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究[J].学习与实践,2021(1):93-104.
- [19] 解垚.税收和转移支付对收入再分配的贡献[J].经济研究,2018(8):116-131.
- [20] 李实,朱梦冰,詹鹏.中国社会保障制度的收入再分配效应[J].社会保障评论,2017(4):3-20.
- [21] 黄文正,何亦名,李宏.社会保障城乡收入差距调节效应的实证研究[J].经济体制改革,2014(6):19-22.

## Difference of Relative Poverty between Urban and Rural Areas and Poverty Alleviation Effect of Social Security

WANG Jing<sup>1</sup>, JIAN An-qi<sup>2</sup>

(1. Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

2. School of Social Sciences, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

**Abstract:** Based on the data of China's Comprehensive Survey of Social Conditions in 2015, 2017 and 2019, this paper analyzes the difference of relative poverty and evaluated the poverty alleviation effect of social security policies in urban and rural areas. The results show that the national average relative poverty level is higher than that of Chinese cities and towns and lower than that of Chinese rural areas. Social insurance, medical reimbursement, social assistance, and other policies have played a certain role in alleviating the relative poverty in rural areas, but there is a big gap between the effect of social security in urban and rural areas (11% and 2% respectively). The low coverage rate and level of rural social security have inhibited the poverty reduction effect of related policies. In the future, China needs to carry out multi-dimensional policy reforms on relative poverty alleviation to promote social equity.

**Key words:** Relative Poverty; Social Security; Urban-rural Difference; the Poverty Alleviation Effect

[责任编辑:王 晓]