

# 再分配改革与获得感： 以免征农业税改革为例

季程远

**内容提要：**既有研究指出纵向获得感是中国快速现代化进程中协调不平等与社会稳定关系，连接中国经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹的关键因素，但是对公众的纵向获得感如何产生的问题，相关讨论尚不充分。文章认为，福利再分配改革或者说定向社会保护作为快速经济发展的补充，可以带来公众的纵向获得感，最终促进社会稳定。文章以2004~2006年各省分阶段实施的免征农业税改革为契机，结合2004~2011年的四项全国代表性调查，应用三重差分设计实证考察了免征农业税改革对改革省份农民群体的因果干预效应。结果表明，无论是定性还是定量的农业税改革测量方案都显示，改革显著提高了农民的纵向获得感，并且改革效应至少持续到2008年。研究发现指明了再分配改革带来的公众纵向获得感提高是改革实现稳定的重要微观机制，也为政策评估提供了客观指标之外的关键主观评估指标。

**关键词：**再分配改革 获得感 农业税 社会稳定 三重差分模型

**中图分类号：**D6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-3947(2021)05-0029-12

## 一、引言

对处于转型期的中国而言，在经济快速发展过程中，由于先赋条件等方面的差异，出现了发展不平衡不充分的问题。而不同人群在转型过程中，出现收益的客观差别，造成了贫富差距的扩大。党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，“抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，使人民获得感更加充实、更有保障、更可持续”是缓和化解矛盾的立足点。既有相关研究也强调，社会分配不公平是政治社会不稳定的终极根源(王绍光等,2002)，而再分配改革，或是福利改革，其目的就在于遏制分配不公平，调节不同人群的收益，维护政治社会稳定有序。

改革开放促进了我国经济的快速发展，但我们知道，除了市场力量的释放，社会保护<sup>①</sup>体系(social protection)的建立是另外一支构建市场经济制度的力量(Polanyi, 1944)，必须通过社会保护体系建立起对自由市场负面影响的抵御，让公众共享经济发展成果。自20世纪90年代末以来，以覆盖城乡的医疗保险和养老保险为代表的中国社会保护体系逐渐建立和完善起来，这是“坚持在发展中保障和改善民生”、直面人民最关心最直接最现实的利益问题的典范。除此之外，最低生活保障制度、免征农业税改革等等都力图促进社会分配的公平和社会秩序的稳定，力图在波兰尼(Karl Polanyi)所谓的自我调节市场和社会保护体系的“双向运动”(double movement)下，完成“大转型”的使命(Polanyi, 1944)。

虽然宏观逻辑清晰明了，但是研究者对于再分配改革如何改变不平等与社会稳定的关系，进而促进社会稳定，还知之甚少。在微观政治心理层面，既有研究指出，客观不平等引发政治不稳定，关键在于横

**作者简介：**季程远，上海交通大学国际与公共事务学院助理教授。

**基金项目：**国家社会科学基金项目“政治心理视角下获得感促进政治稳定的实现机制研究”(项目编号:19CZZ012)和上海市“浦江人才”计划“获得感促进政治稳定的实现机制研究”(项目编号:2019PJC065)。

<sup>①</sup>“社会保护”是匈牙利政治经济学家卡尔·波兰尼使用的概念。当前，国际上已经使用“社会保护”取代“社会保障”。

向比较他人产生的相对剥夺感,会造成社会不满,但在中国语境下,社会在高度不平等状态下保持稳定,秘密在于相对剥夺感还存在一个纵向维度,即对比过去或未来良好预期而产生的纵向获得感,纵向获得感可以平抑横向剥夺感,成为中国在快速现代化进程中保持社会稳定的关键(王浦劬、季程远,2018、2019)。经济的高速发展是纵向获得感的重要来源,但是仅仅依赖经济发展,还远远不够。中国从上世纪末开始进行的广泛的再分配改革,是一种良好而必要的补充,在经济发展带来的普惠性收益之外坚持基础性和兜底性民生建设,不仅是效率与公平兼顾的体现,也是面对不平等扩大的必由之路。

因而,本文旨在探讨中国的再分配改革对大众纵向获得感的作用。由于纵向获得感是心理层面支撑社会稳定有序的关键因素,这一研究可以构建起改革与稳定关系的微观机制,即再分配改革—纵向获得感—社会稳定。同时,习近平总书记指出的“把是否促进经济社会发展、给人民群众带来实实在在的获得感,作为改革成效的评价标准”<sup>①</sup>,也为主观评价进入改革绩效评价的视野提供了依据。本文将以再分配改革中代表性的农业税改革为例,揭示中国的特定改革政策与公众纵向获得感之间的关系。

## 二、文献回顾

### (一) 政策反馈的大众效应: 制度主义与行为主义的联结

研究政策反馈的大众效应(policy feedback effects on mass publics),简而言之,就是研究公共政策产生的对受众态度和行为的影响。虽然伊斯顿在政治系统中即已强调输入、输出和反馈的过程构成政治系统与环境的相互作用(Easton, 1953),但政策反馈的大众效应仍然是政策制定中长期被忽略的方面。福利国家研究的开创性学者保罗·皮尔森(Paul Pierson)当年就认为“有很多反馈过程,尤其是那些直接影响大众而非官僚、政治人物或组织团体的反馈过程,尚未得到足够的重视”(Pierson, 1993),这样的批评实际上暗示了政策制定研究长期的精英主义色彩。此外,政治学行为主义的研究陷入瓶颈,制度、新制度主义学派对行为主义过于关注微观、将制度当作常量的倾向也进行了恳切的批评。加之一系列的时代因素,如以新公共管理运动为代表的欧美经济危机后的反复调适、后现代的对精英主义的反思,都要求构建起制度主义与行为主义研究的联结(Campbell, 2012)。而公共政策反馈的大众效应天然就对精英主义产生怀疑,同时将中观层面的制度变迁带入行为主义的研究视野,探讨具体公共政策对大众的影响,这实际上也将公共政策治理的效用摆到了更加突出的位置,为民主向治理话语的转变提供了诸多实证发现的依据。

政策反馈的大众效应主要是公众基于特定公众政策产生的态度和行为的变化。其中,关于行为影响的研究主要集中于政治参与,特别是投票行为,即特定公共政策如何改变选民的投票行为。由于西方选票政治的存在,这些研究集中关注政策如何降低了投票成本、激励了投票行为(Mettler, 2002; Shore, 2014; Davenport, 2015; Campbell, 2016)。根据政治参与领域非常著名的资源理论,皮尔森将公众政策对行为的影响称为资源效应(Pierson, 1993)。关于态度的影响研究,也可以细分为两个方面:政策态度和政治态度(Larsen, 2019)。前者直接与政策本身相关,主要是政策偏好与正面负面评价(Soss & Keisler, 2006; Gingrich & Ansell, 2012),后者是更为广义的受政策影响而产生的态度,主要是政治信任与政治支持(Lü, 2014; Bruch & Soss, 2018)。

### (二) 获得感: 公共政策绩效的主观评价新标准

获得感是多元利益主体(个体、群体、组织)在改革和发展客观过程中对自身实际所得的主观评价,是公共政策可以改变的一种广义的政治态度。从官方权威性话语来看,按照新时代的要求,它应当处于政策制定者关注的核心位置,是新时代国家治理的良政基准与善治标尺(王浦劬、季程远,2018)。

一方面,对公共政策获得感的掌握关系到政策制定和推进的次序。习近平总书记指出,“把以人民为中心的发展思想体现在经济社会发展各个环节,做到老百姓关心什么、期盼什么,改革就要抓住什么、

<sup>①</sup> 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十一次会议》,2016年2月23日, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-02/23/content\\_5045353.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-02/23/content_5045353.htm)。

推进什么,通过改革给人民群众带来更多获得感”<sup>①</sup>，“要把有利于增强人民群众获得感的改革放到更加突出位置来抓,要结合群众的现实需求,有针对性地推出一批改革举措”<sup>②</sup>，“要把关系经济发展全局的改革、涉及重大制度创新的改革、有利于提升群众获得感的改革放在突出位置,优先抓好落实”<sup>③</sup>。

另一方面,获得感是公共政策绩效的主观评价新标准。习近平总书记指出,“要推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招,把改革方案的含金量充分展示出来,让人民群众有更多的获得感”<sup>④</sup>，“把是否促进经济社会发展、给人民群众带来实实在在的获得感,作为改革成效的评价标准”<sup>⑤</sup>，“建立健全科学合理的改革评价机制,把改革举措效益充分发挥出来,不断增强人民群众获得感”<sup>⑥</sup>，“多抓有利于增强人民群众获得感的改革举措,多抓对落实已出台改革方案的评估问效”<sup>⑦</sup>。

就具体实证研究而言,既有研究指出纵向获得感事关社会稳定,是缓解客观不平等对社会稳定负面影响的重要中间变量(王浦劬、季程远,2019),也是提高政治信任的有效办法(李鹏、柏维春,2019),还对反映民众生活质量的满意度、幸福感等具有预测作用(谭旭运等,2020)。但对于如何获得纵向获得感,既有研究的发现仍然不够充分。黄艳敏等(2017)认为个人的收入、社会地位流动、公平认知框架对获得感会有显著作用,谭旭运等(2020)指出地域、户籍、婚姻等人口学变量和获得内容、获得环境、获得途径、获得体验和获得共享等个体性因素具有显著作用。就宏观经济社会变量而言,主要涉及经济增长、财政投入等具体指标,但实证研究的发现有一定差异,一些研究肯定了经济增长和公共服务财政投入的积极作用(廖福崇,2020),另一些则认为经济发展与获得感没有明显对应关系(文宏,2020)。陈云松等(2020)还认为除了经济增长指标,市场化、城镇化等转型指标也未能表现出对获得感的正面作用。但关于具体政策中的获得感变化,相关研究仍然较为鲜见。因此,获得感作为公共政策绩效的主观评价新标准,需要超越个体层面的分析层级,找到更加精准的制度性因素。

### (三) 中国的福利和再分配改革:历史变迁与相关研究

释放市场力量,并建立社会保护体系,是波兰尼指出的构建市场经济制度的两支力量。他的论述深刻预见西方福利社会的到来,因为自由市场主义带来的市场失灵加剧了社会动荡,只有通过建立起再分配体系和福利体系才能缓解社会不稳定。这种应激机制也被称为梅尔策—理查德猜想(Meltzer-Richard hypothesis)(Meltzer & Richard, 1981)。

从这一深刻逻辑来看,在中国探索建立社会主义市场经济体制的进程中,贫富差距拉大亟须对自由市场弊端进行抑制,必须“在发展中补齐民生短板”,随之开始建立和推进社会保障体系或福利改革。以医疗保险和养老保险为例,到2000年时,只有体制内人员享有公费医疗和离退休金,城镇从业居民享有城镇职工基本医疗保险和企业职工基本养老保险,广大农村居民和城镇非从业人员还是被排除在社会保障体系之外,大量民众被暴露于社会风险之中。进入新世纪后,以2003年开始建立面向农村居民的“新型农村合作医疗制度”为起点,中国进入社会保障体系建设的高峰期,2007年开始建立面向城镇非

① 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十三次会议》,2016年4月18日, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/18/content\\_5065495.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/18/content_5065495.htm)。

② 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议》,2018年9月20日, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/20/content\\_5324033.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/20/content_5324033.htm)。

③ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第八次会议》,2019年5月29日, <http://www.12371.cn/2019/05/29/AR-TI1559137505202229.shtml>。

④ 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十次会议》,2015年2月27日, [http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/27/content\\_2822649.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/27/content_2822649.htm)。

⑤ 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十一次会议》,2016年2月23日, [http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/23/content\\_5045353.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/23/content_5045353.htm)。

⑥ 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第三十三次会议》,2017年3月24日, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/24/content\\_5180471.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/24/content_5180471.htm)。

⑦ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第六次会议》,2019年1月23日, [http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/23/content\\_5360657.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/23/content_5360657.htm)。

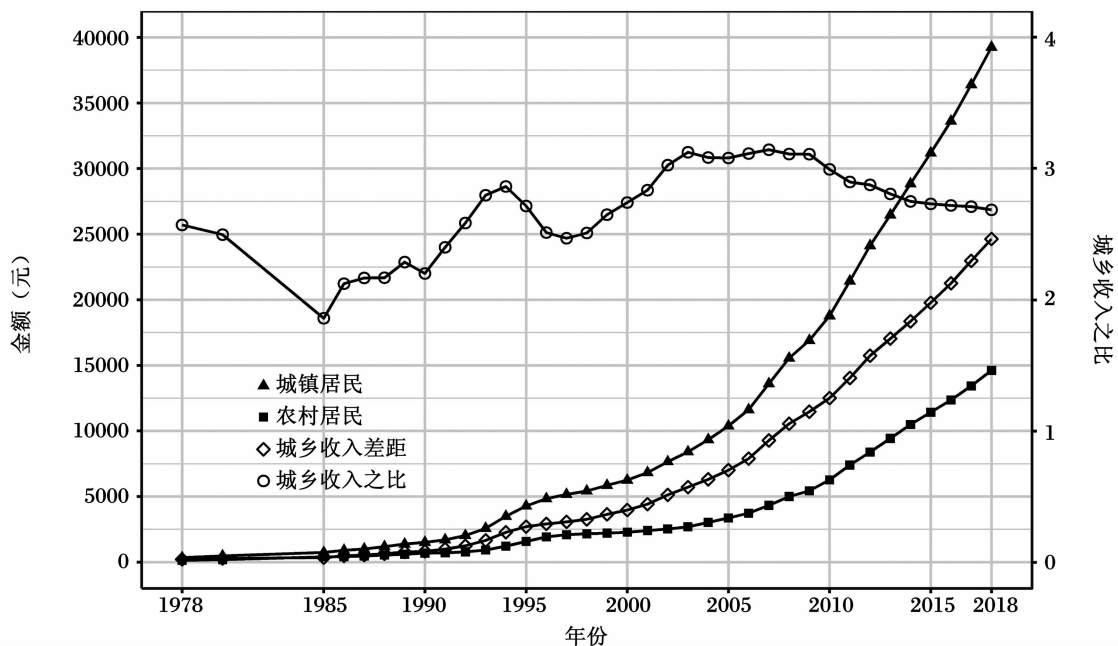
从业居民的“城镇居民基本医疗保险制度”,2009年开始建立面向农村居民的“新型农村社会养老保险制度”,2014年要求建立“城乡社会养老保险制度”,力图实现养老保险的城乡一体化,2016年要求建立“城乡居民基本医疗保险制度”,力图实现医疗保险的城乡一体化。养老保险方面,长期只有城镇从业居民享有相关保障,面向农村居民的养老保险直到2009年才开始建立,但2014年开始也将城镇其他人员纳入了养老保险之中。

社会保障体系的陆续建立意味着相应的公共财政支出将逐年提高,但事实上,新近的研究指出,社会保障支出并不是纯粹被消费掉了,而是通过降低个人未来预期消费、促进个人当期消费的逻辑,反而促进了经济发展水平的继续提高(Lindert, 2004)。因而,当代福利改革的最终目的仍然是促进经济发展的平稳可持续。

除了获取经济发展的持续动力,福利、再分配改革的另一目标是维持社会稳定,获取政治合法性。中国社会的稳定性在于既有政治体系“能够对社会需求进行充分回应”(Nathan, 2003)。通过福利供给、调整再分配格局的方式,回应民生需求,可以获得合法性资源。实证研究也表明,福利水平是与合法性水平相关的第四个因素(Gilley, 2009)。吕晓波(Lü, 2014)以2006~2007年城乡相继免除义务教育学杂费改革为例进行研究,认为将特定政策与政治信任连接起来的变量是政策客观受益和政策主观感知。公众在特定政策中的受益程度以及是否感知到收益来自特定政策是达到既定改革目标的关键。更进一步地讲,就是要让改革和政策使得公众有客观获得,在此基础上,通过宣传动员使得受益个体充分认识到客观获得来源于特定改革政策,产生基于特定改革或政策的获得感,最终提高公众的政治信任。黄娴等人(Huang & Gao, 2018)基于中国家庭追踪调查2010年的数据和倾向值匹配法证明,社会保险参保提高了公众对地方政府的绩效评价。潘婕(Pan, 2020)的研究也指出,低保政策的策略性执行对社会稳定有益。

### 三、中国的免征农业税改革

从中国福利改革的进程中即可窥见,改革的渐进性使得基于户籍制度的城乡二元分治思路仍然在较长时间内得以保存,附着于户籍制度之上的歧视、社会排斥等问题仍然存在(Huang, 2020),这减缓了中国客观不平等重要来源的城乡差别的弥合速度。改革开放以来,中国的城乡收入差距迅速扩大,城乡收入之比(城镇居民人均可支配收入/农村居民人均纯收入)到新世纪迅速超过了3倍(详见图1)。趋



数据来源: 2019年《中国统计年鉴》。

图1: 改革开放后城乡居民收入变迁

势的扭转发生于2003年,根据2004年不平等与分配公正调查,有55%的公众认为农民在改革进程中是相对获取较少的群体,这一比例高于其他所有群体。因而,将改革的重点转移到迅速提高农村居民待遇和保障农村居民社保成为新世纪相关改革的重要目标。作为当时农村负担重和不稳定的病因,农业税进入了改革清单。

农业税这一税种本身就存在诸多问题,包括:具体征收过程中以产量,而不是土地面积抑或生产纯收入为依据,这使得农民的生产投入等也成为计征对象;与农业特产税存在交叉,使得农民转变种植产品后面临双重税收压力;征收形式为实物,在农产品价格明显低于市场价值的情况下,实际税收价值更高(冯海发,2001)。

中央决定免征农业税的更深刻根源在于,虽然在新中国成立初期农业税曾经扮演过关键角色(Lin, 1992),但随着中国经济的发展,到2002年,农业税占据税收总额的比例已经降低到2.6%,而在税收占比下降的同时,其征收成本却居高不下。一方面,农业税涉及千家万户,税额零碎,其征收需要常年供养各级农税人员,更重要的是,农业税是地方税种,对于财政拮据的地方政府,农业税仍然是财政收入的重要来源,它们极力开拓农业税源,以致出现异化,在农业税征收中附着各类农村税费。农业部的数据表明,2000年来自农民的税费总数中,农业税仅占18.8%,其他各种收费占比达到81.2%(农村税费改革研究课题组,2003);据2004年中国税务学会的报告,农民每年平均负担195元税费,税收仅占23.7%,税收外负担占76.3%(倪红日,2004)。这一严重问题使得农业税征收过程中的各类矛盾成为当时农民抗争的重要原因(于建嵘,2003、2004)。因而,总体征税收入和总体征税成本(有形成本和无形成本)之间存在的倒挂现象(党国英,2006),以及危及农村稳定的态势,使得免征农业税改革和“费改税”进入改革清单。这是当时破解“三农问题”的重要突破口。

一些实证研究已经指出,在经济上,免征农业税的主要作用是提高地租,增加土地所有者的收入,减轻农民负担,并且有利于缩小农村收入差距(王姣、肖海峰,2007;钟甫宁等,2008;Liu et al., 2012),而在政治层面,免征农业税改革改善了农民与国家的关系,主要是干群关系,提高了对地方政府绩效的评价(Michelson, 2012),也提高了对中央政府的政治信任(刘伟,2015)。但总体而言,在实证层面,检验免征农业税改革的政治效应,特别是因果识别的研究仍然稀缺。因此,本文将以免征农业税改革为例,探讨福利改革对于公众政治信任影响的关键中介变量——纵向获得感的因果效应。

## 四、研究设计

### (一) 模型设定

本研究试图获得免征农业税改革带来的对公众纵向获得感的干预效应,这是一个典型的政策效应评估研究。由于有太多的因素都能对公众的纵向获得感产生影响,如何排除其他因素,而将影响的来源归为免征农业税这一改革,即获得政策的净效应,是此类研究都需要面对的问题(Campbell, 2012)。2019年诺贝尔经济学奖得主班纳吉(Abhijit Banerjee)和迪弗洛(Esther Duflo)夫妇推广的随机对照实验(randomized control trial, RCT)是公认的黄金标准。通过随机分配实验组和控制组的方式保证所有的控制变量不存在差异,通过操纵自变量的方式(是否执行政策或执行政策的力度等)获得的因变量的变化就是政策的净效应。但实验的方法往往需要早期研究者的全面介入,在社会科学的现实研究中,准实验(quasi experiment)的方法成为了退而求其次的选择。在政策效应评估研究中,准实验方法最重要的特点是实施政策的实验组和未实施政策的控制组具有一定的随机分配的特征。

回到免征农业税改革的历程来看。2004年1月1日,中央“一号文件”指出,要“逐步降低农业税税率”。3月5日,时任国务院总理温家宝在《政府工作报告》中明确提出要在“五年内取消农业税”。3月23日,国务院召开全国农业和粮食工作会议,会议正式决定在黑龙江、吉林两省进行免征农业税改革试点,而实际上,上海、北京、天津、浙江、福建5个省市也自主决定在2004年免征农业税。在2005年初的

各省两会上,诸多省份跟进免征农业税改革<sup>①</sup>,到2005年底,除山东、河北、云南外,全国农业税已经走向末路。大部分省份2005年的征收额不足2000~2003年平均值的10%,仅云南、贵州等省份征收比例仍然较高。2005年12月29日,全国人大常委会会议通过了自2006年1月1日起废止《农业税条例》的决定,农业税正式在中国退出历史舞台。

纵观免征农业税改革的进程,它是一个在全国范围主要以省为单位逐步推进的过程,这种类似于自然实验的政策扩散过程,给了研究者检验免征农业税改革效应的机会。为了得到免征农业税改革对农民纵向获得感的净效应,最简单的逻辑是,比较改革省份农民在改革前后的差别,但农民纵向获得感受到大量因素的影响,这种差别中混杂着诸如获得感自然增长、其他政策作用、个人政治态度自然变化等等因素。由于免征农业税改革是定向给改革省的农民带来变化,因此我们引入控制组,首先是非改革省,其次是非农民在改革前后的变化,而由于这些变化是大量影响公众获得感的因素造成的,此时只要将改革前后农民纵向获得感的变化减去改革省和非改革省改革前后的差、农民和非农民改革前后的差,就可以得到免征农业税改革对农民纵向获得感的净效应。这也是本文使用的三重差分模型(difference in difference in difference)的基本逻辑(Card & Krueger, 1994)。

因此,结合农业税改革进程和研究数据的可用性,本文使用三重差分设计估计免征农业税对公众纵向获得感的因果效应。三重差分设计涉及农民与非农民,政策执行省与非执行省,以及政策执行前和政策执行后的三重比较。

## (二) 数据

基于这样的研究设计,本文搜集了2004年不平等与分配公正调查和2006年、2008年、2011年的中国综合社会状况调查数据。其中,2004年的不平等与分配公正调查由北京大学中国国情研究中心执行,采用了GPS/GIS辅助的区域抽样方法(GPS/GIS assistant area sampling)(Landry & Shen, 2005),完成了来自23个省的3267个样本。中国综合社会状况调查由中国社会科学院社会学研究所主持,采用地图地址抽样方法,2006年完成来自28个省的7061个样本,2008年完成28个省的7139个样本,2011年完成29个省的7036个样本。

## (三) 变量

1. 因变量为纵向获得感。2004年的不平等与分配公正调查询问了受访者两个问题,包括“您认为您目前的家庭经济状况,与五年前相比,是好了很多、好了一些、没变化、差了一些,还是差了很多?”,“想想五年后,您估计您那时候的家庭经济状况会比现在好很多、好一些、没变化、差一些,还是差很多?”中国综合社会状况调查中的三次调查也询问了两个问题,包括“与五年前相比,您的生活水平有什么变化”和“您感觉在未来的五年中,您的生活水平将会怎样变化”,选项为“上升很多”、“略有上升”、“没变化”、“略有下降”、“下降很多”。两个调查项目的四个问题很好地让受访者基于两个时间比较维度进行评估,即对比过去(五年前)和对比未来预期(五年后)产生的纵向获得感。本文首先将历年调查中两个问题的选项顺序调整一致,然后直接合并,使用以因子为基础的测度法提取纵向获得感变量。以因子为基础的测度法的实际操作流程为:第一,使用信度分析得到信度系数为0.664,表明两个问题测量的是同一个概念;第二,将两个问题各自转化为标准分(均值为0,标准差为1);第三,取两个标准分的均值,以尽可能规避缺失值的问题;第四,为了解读方便,将均值转化为0~1的值。在因子分析过程中,一旦样本在任一问题上存在缺失值,就无法得到因子得分,而以因子为基础的测度法的最大优势是能够减少缺失值的影响,保留尽可能多的样本。

2. 自变量中非常重要的一项是农民的界定。2004年的调查询问了受访者“是否以务农收入为主要收入来源”,选择“是”界定为农民;2006年、2008年的调查询问了受访者“目前主要的工作(职业)是什么?”,

<sup>①</sup> 《财政部:各地进一步加快免征农业税步伐》,2006年1月28日,[http://www.gov.cn/ztl/2006-01/28/content\\_174363.htm](http://www.gov.cn/ztl/2006-01/28/content_174363.htm)。

选项使用了非常详细的职业编码,据此将从事农业工作的受访者界定为农民。2011年的调查询问了受访者“目前的工作状况?”,选择“目前只务农”界定为农民。

3. 控制变量包括性别、年龄、受教育年限、政治面貌、居住地、工作状况、是否体制内工作。其中,政治面貌为党员编码为1,否则为0;居住地为农村编码为0,其他情况编码为1;工作状况目前为全职工作编码为1,否则为0;体制内工作包括“党政机关”、“国有企业”和“国有事业单位”。

随后删除2004年已经执行免征农业税改革的省份样本,剩余18336个样本,由于涉及的变量存在缺失的情况较少,直接删除缺失样本,最终剩余18238个样本。值得说明的是,本文的分析都为加权后的结果。

## 五、免征农业税改革与纵向获得感

### (一) 平行趋势假定

首先,差分模型最重要的是满足平行趋势(parallel trend)假定。所谓平行趋势假定就是实验组如果没有接受干预,其结果的变动趋势应当与控制组的变动趋势一致。即未观测到的因素对实验组和控制组的影响是一致的,否则,结果的改变就可能来自未观测因素的结构影响。平行趋势的常规检验方法来自格兰杰因果检验(Granger, 1969)的思路,原因必然发生在结果之前,因而过去的自变量应当可以预测现在的因变量,而未来的自变量显然无法预测现在的因变量(Angrist & Pischke, 2008)。因而在差分模型中,平行趋势假定检验的思路是在估计方程中加入自变量的滞后期和提前期(Autor, 2003),并重点观察提前期自变量的影响是否几乎为0。但这一方法对数据要求较高,一般应用于面板数据,至少也需要在改革期内有多期数据,而在本研究中,笔者获得的既包含纵向获得感测量问题,又包含农村样本的全国抽样调查数据仅有2004年和2006年的两期截面数据。为了满足这一关键假定,笔者加入了2008年和2011年的截面调查数据,利用传统方法进行观察。

图2展示了2004~2011年间免征农业税改革省的农民、非改革省的农民和改革省的非农民、非改革省的非农民共4组人群的纵向获得感的变化。除了纵向获得感均值之外,图2还加入了各组纵向获得感均值估计的90%置信区间。结果表明,历年变化之间的平行趋势较为明显,4组公众的纵向获得感连线不存在交叉,且两期数据之间4组公众纵向获得感的变化趋势较为同步。因而,平行趋势假定得以通过。关于4组公众的差异,可以观察到的是,农民的纵向获得感明显高于非农民。在非改革省(圆形

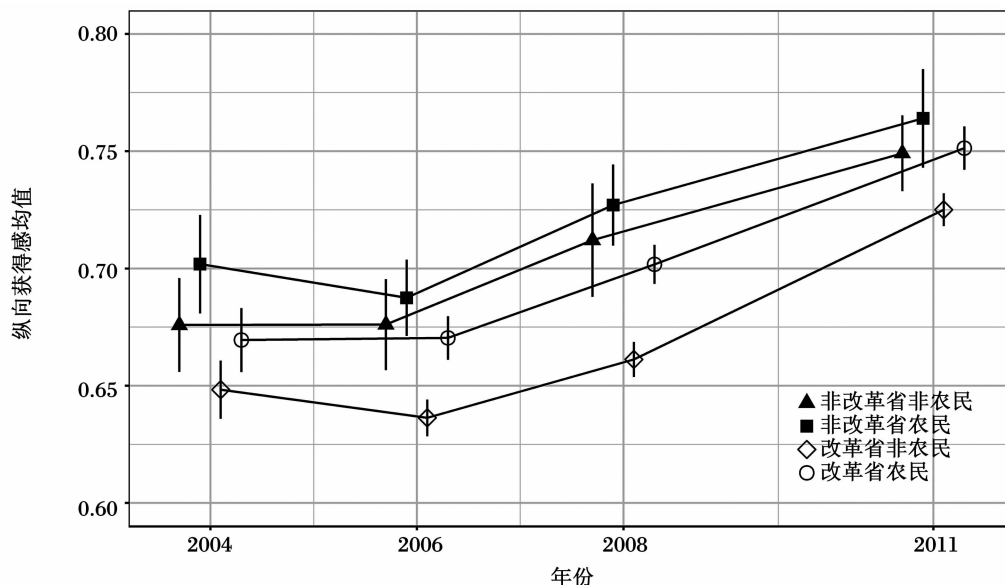


图2: 农业税改革后农民的纵向获得感变化

和正方形),农民的纵向获得感虽然历年的点估计值都高于非农民,不过90%置信区间显示两者每年都存在交叉,因而这种差异并不显著。但在改革省(菱形和三角形),农民对于非农民的纵向获得感的优势则较为明显(90%的置信区间不存在交叉),并且两者之间的差距相比非改革省明显加大。

## (二) 定性测量的免征农业税改革效应

由于免征农业税改革的进程在宣传上和实际操作中存在一些差异,本文使用两种方法来测量各省的免征农业税改革,本节使用各省官方公布的免征农业税年份为依据进行区分,简单定性地区分为改革省和非改革省。本节估计的三重差分模型如下:

$$TRA_{ij} = \alpha + \beta_1 P + \beta_2 F + \beta_3 T + \theta_1 P * F + \theta_2 P * T + \theta_3 T * F + \gamma P * F * T + \sum \delta X + \eta_j + \epsilon_{ij} \quad (1)$$

在公式(1)中,因变量为第*j*个调查省第*i*个受访者的纵向获得感(temporal relative acquisition, TRA), $\alpha$ 为截距项, $T$ 为调查年变量(2004年为参照组,虚拟变量), $F$ 为是否为农民的虚拟变量( $F=0$ 为“不是农民”, $F=1$ 为“是农民”), $P$ 表示省份是否执行免征农业税改革。 $X$ 是一组控制变量,对应系数为一组 $\delta$ , $\eta_j$ 是调查省的固定效应, $\epsilon_{ij}$ 为误差项。本研究关心的是 $P * F * T$ 交互项的系数 $\gamma$ ,即为免征农业税改革对农民纵向获得感净效应,如果 $\gamma$ 显著为正,表明免征农业税改革促进了纵向获得感的提高。

我们的数据实际上是独立混合截面数据(independently pooled cross section data),但笔者搜集到的改革开始前即2004年之前的调查,和2005年的调查数据均缺乏因变量的一致测量方案。因而需要对省份执行政策的虚拟变量 $P$ 进行调整,2006年免征农业税改革在全国已经全覆盖,因此将2006年最后一波执行免征农业税改革的省作为控制组(控制组简称非改革省),设定 $P=0$ ,在2005年推行免征农业税改革的省为实验组(实验组简称改革省),设定 $P=1$ ,2004年推行改革的省份样本则进行删除。更早经历改革的优势应当在因变量上反映出来。

模型估计的结果见表1。模型1只加入省份固定效应作为控制变量,模型2则加入了受访者人口学变量,包括性别、年龄、受教育年限、党员、居住地、是否工作、是否体制内工作,由于篇幅限制,控制变量的系数进行了精简。表1直接列出了我们关心的改革效应,即 $P * F * T$ 交互项的系数 $\gamma$ 。2006年时,农业税改革显著提高了改革省农民纵向获得感,系数为0.064,约为2006年公众纵向获得感均值的9.8%。2008年,即改革2年后,改革效应继续保持,系数仍然是0.064。到2011年,改革效应下降为0.031,不再存在显著的改革效应。这表明免征农业税改革对于改革省农民的政策效应至少持续到了2008年。

表1: 免征农业税改革定性测量的三重差分模型估计结果

	(1)	(2)
2006年改革效应	0.071** (0.030)	0.064** (0.030)
2008年改革效应	0.071** (0.031)	0.064** (0.031)
2011年改革效应	0.035 (0.029)	0.031 (0.029)
个人控制变量		√
省份固定效应	√	√
$R^2$	0.046	0.075
样本量	18238	18238

注: \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ ,括号内为标准误。



### (三) 定量测量的免征农业税改革效应

《中国财政年鉴》公布的各省实际收取(决算)的农业税与官方的宣传稍有出入,本文以2000~2003年各省征收农业税均值为基准,考察2005年征收额与这一均值的比值。出入较大的省市,包括贵州省2005年征收的农业税占2000~2003征收均值的74.8%,湖南为28.2%,福建为26.6%,但三地均高调宣布2005年全面免征农业税<sup>①</sup>。为此有必要更换各省的免征农业税改革测量方案,由于2004年部分省份已经开始改革,本文以2000~2003年各省征收农业税均值为基准,考察2005年征收额与这一均值的比率,即为2005年改革的实际力度,为了便于理解,我们用1减去这一比例得到各省的改革力度,1即为完全取消了农业税,0表明改革尚未开始。根据《中国财政年鉴》提供的农业税材料,实际取值范围在0.148~1之间。

我们同样估计以下模型,只是将 $P$ 的测量替换为改革力度测量:

$$TRA_{ij} = \alpha + \beta_1 P + \beta_2 F + \beta_3 T + \theta_1 P^* F + \theta_2 P^* T + \theta_3 T^* F + \gamma P^* F^* T + \sum \delta X + \eta_j + \epsilon_{ij} \quad (2)$$

模型结果见表2。模型3与模型1相同,只加入省份固定效应作为控制变量,模型4也与模型2相同,加入更多受访者人口学变量作为控制变量。结果表明,2006年时农业税改革显著提高了改革省农民纵向获得感系数0.229,约为2006年改革省农民纵向获得感均值的35.4%,降低到2008年的0.213(31.2%),2011年的0.114(15.5%),与模型1和模型2不同的是,这一改革效应虽然下降了,但仍在5%的显著性水平显著。

表2: 免征农业税改革定量测量的三重差分模型估计结果

	(3)	(4)
2006年改革效应	0.251*** (0.055)	0.229*** (0.055)
2008年改革效应	0.234*** (0.055)	0.213*** (0.054)
2011年改革效应	0.127** (0.051)	0.114** (0.051)
个人控制变量		√
省份固定效应	√	√
R <sup>2</sup>	0.048	0.076
样本量	18238	18238

注: \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ , 括号内为标准误。

最后,差分法识别免征农业税改革对于纵向获得感的政策效应还存在另一个可能的问题,即控制组(非改革省)的个体可能会因为实验组存在免征农业税政策而进行迁移,主动进入实验组(改革)省份,从而造成估计结果的偏差(Angrist & Pischke, 2008)。但显然这一可能性存在概率较小。原因是中国的人口流动虽然大规模存在,但主要是农民进城务工,而移民到其他省份后仍然从事小型农业生产的比例是比较低的。在2006年和2008年的调查数据中,农民身份界定中也排除了产业化经营农业的样本。

综上,总体而言,考虑了农民与非农民,政策执行省与非执行省,以及政策执行前和政策执行后的三重比较后,差分模型显示,免征农业税改革确实对改革省农民的纵向获得感产生了显著的正向效应,这

<sup>①</sup>《贵州:2005年起全部免征农业税》,2004年12月28日, [http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-12/28/content\\_5740596.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-12/28/content_5740596.htm) 《福建:2005年起全面取消农业税及其附加》,2005年1月10日, [http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-01/10/content\\_5752152.htm](http://www.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2005-01/10/content_5752152.htm) 《湖南全部免征农业税 资金缺口全部由省财政负担》,2005年1月17日, <http://news.sina.com.cn/c/2005-01-17/02305566607.shtml>。

一效应至少持续了2年以上的时间才开始大幅下降。无论是定性地测量各省的农业税改革,还是定量地测量各省农业税改革的力度,改革效应呈现出良好的一致性,表明研究结果高度稳健。

## 六、结论与讨论

习近平总书记指出,“把是否促进经济社会发展、给人民群众带来实实在在的获得感,作为改革成效的评价标准”<sup>①</sup>,深刻指明了今后公共政策绩效的主观评价新标准。纵向获得感这一主观指标,对于国家治理而言,意义就在于其反映的是公众实实在在从各类政策中获得的真实收益,反映的是在此基础上形成的主观感受,而这种感受,对于维持社会公平正义、社会稳定有序具有重要价值(王浦劬、季程远,2019)。

本文基于2004年、2006年、2008年、2011年的全国抽样调查数据,采用三重差分法识别出免征农业税改革显著提高了政策对象——改革省农民群体的纵向获得感,这种效应在考虑了平行趋势假定,使用定性定量办法测量农业税改革后依然成立,并且这一政策的政治效应具有延续性。结合纵向获得感对社会稳定的重要价值,这揭示了再分配和福利改革中,公众的纵向获得感居于改革和稳定的关键中介地位。本文的研究,是应用因果推断的方法进行政策反馈大众效应研究的一个努力,把获得感作为公共政策绩效的主观评价新标准体现了出来。本文的实证研究表明,纵向获得感上升为改革评价的主观指标具备准确性,同时纵向获得感与横向获得感、社会公正感、政治信任的联结保证了将其作为主观指标具备理论的扩展性和与现实感受一致的合理性。

“时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人”(习近平,2018)。免征农业税改革是新世纪再分配领域的一项重大变革,是改革开放后继家庭联产承包责任制改革后的重大举措,农民作为受益主体,不仅免交了农业税本身,而且大幅摆脱了税费滋扰,切实减轻了农民负担,缩小了城乡收入差距,改善了干群关系,提高了农民的获得感,维护了基层社会稳定。针对农民的福利和再分配改革,不仅是对经济发展中农民失去的一种纠偏,也是在薄弱环节生产合法性的有效办法,是维护农村稳定的重要策略。近年来不断推进的扶贫工作,也是这一思路的延续。以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生,是中国实现世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹的重要经验,是我国国家制度和国家治理体系显著优势的重要方面,这对于广大转型国家具有广泛的借鉴意义。

### 参考文献:

陈云松、张翼、贺光烨,2020 “中国公众的获得感——指标构建、时空变迁和宏观机制”,《中国浦东干部学院学报》,2020,2: 110—123。

党国英,2006 “废除农业税条件下的乡村治理”,《科学社会主义》,2006,1: 44—47。

冯海发,2001 “关于我国农业税制度改革的思考”,《中国农村经济》,2001,6: 52—55。

黄艳敏、张文娟、赵娟霞,2017 “实际获得、公平认知与居民获得感”,《现代经济探讨》,2017,11: 1—10。

李鹏、柏维春,2019 “人民获得感对政府信任的影响研究”,《行政论坛》,2019,4: 75—81。

廖福崇,2020 “公共服务质量与公民获得感——基于CFPS面板数据的统计分析”,《重庆社会科学》,2020,2: 115—128。

刘伟,2015 “政策变革与差序政府信任再生产——取消农业税的政治效应分析”,《复旦学报(社会科学版)》,2015,3: 157—164。

倪红日,2004 “五年内取消农业税需要解决的问题及政策建议”,《税务研究》,2004,6: 7—10。

农村税费改革研究课题组,2003 “取消农业税改征增值税——关于进一步深化农村税费改革的思考”,《宏观经济研究》,2003,7: 3—10。

<sup>①</sup> 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十一次会议》,2016年2月23日, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-02/23/content\\_5045353.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-02/23/content_5045353.htm)。

- 谭旭运、董洪杰、张跃,等,2020“获得感的概念内涵、结构及其对生活满意度的影响”,《社会学研究》,2020,5:195—217。
- 王姣、肖海峰,2007“我国良种补贴、农机补贴和减免农业税政策效果分析”,《农业经济问题》,2007,2:24—28。
- 王浦劬、季程远,2018“新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度”,《中国行政管理》,2018,1:6—12。
- 2019“我国经济发展不平衡与社会稳定之间矛盾的化解机制分析——基于人民纵向获得感的诠释”,《政治学研究》,2019,1:63—76。
- 王绍光、胡鞍钢、丁元竹,2002“经济繁荣背后的社会不稳定”,《战略与管理》,2002,3:26—33。
- 文宏,2020“政治获得感评价指标体系与地区比较实证研究——基于因子分析和聚类分析”,《经济社会体制比较》,2020,3:96—106。
- 习近平,2017“决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告”,《人民日报》,2017—10—28。
- 2018“以时不我待只争朝夕的精神投入工作 开创新时代中国特色社会主义事业新局面”,《人民日报》,2018—1—6。
- 于建嵘,2003“农民有组织抗争及其政治风险——湖南省H县调查”,《战略与管理》,2003,3:1—16。
- 2004“当前农民维权活动的一个解释框架”,《社会学研究》,2004,2:49—55。
- 钟甫宁、顾和军、纪月清,2008“农民角色分化与农业补贴政策的收入分配效应——江苏省农业税减免、粮食直补收入分配效应的实证研究”,《管理世界》,2008,5:65—70。
- Angrist, J. D. and Pischke J., 2008. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Autor, D. H., 2003. “Outsourcing at Will: The Contribution of Unjust Dismissal Doctrine to the Growth of Employment Outsourcing.” *Journal of Labor Economics*. 21: 1—42.
- Bruch, S. K. and Soss J., 2018. “Schooling as a Formative Political Experience: Authority Relations and the Education of Citizens.” *Perspectives on Politics*. 16: 36—57.
- Campbell, A., 2006. “Social Policy and Civic Participation.” In Klofstad C., eds. *New Advances in the Study of Civic Voluntarism: Resources, Engagement, and Recruitment*. Philadelphia: Temple University Press.
- 2012. “Policy Makes Mass Politics.” *Annual Review of Political Science*. 15: 333—351.
- Card, D. and A. B. Krueger, 1994. “Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania.” *The American Economic Review*. 84: 772—793.
- Davenport, T. C., 2015. “Policy-induced Risk and Responsive Participation: The Effect of a Son's Conscripted Risk on the Voting Behavior of His Parents.” *American Journal of Political Science*. 59: 225—241.
- Easton, D., 1953. *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- Gilley, B., 2009. *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Gingrich, J. and B. Ansell, 2012. “Preferences in Context: Micro Preferences, Macro Contexts, and the Demand for Social Policy.” *Comparative Political Studies*. 45: 1624—1654.
- Granger, C., 1969. “Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods.” *Econometrica*. 37: 424—438.
- Huang, X., 2020. *Social Protection under Authoritarianism: Health Politics and Policy in China*. New York: Oxford University Press.
- Huang, X. and Q. Gao, 2018. “Does Social Insurance Enrollment Improve Citizen Assessment of Local Government Performance? Evidence from China.” *Social Science Research*. 70: 28—40.
- Landry, P. F. and M. Shen, 2005. “Reaching Migrants in Survey Research: The Use of the Global Positioning System to Reduce Coverage Bias in China.” *Political Analysis*. 13: 1—22.
- Larsen, E. G., 2019. “Policy Feedback Effects on Mass Publics: A Quantitative Review.” *Policy Studies Journal*. 47: 372—394.
- Lin, Y., 1992. “Rural Reforms and Agricultural Growth in China.” *The American Economic Review*. 82: 34—51.

- Lindert, P. H. , 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liu M. , Z. Xu, F. Su, and R. Tao, 2012. "Rural Tax Reform and the Extractive Capacity of Local State in China." *China Economic Review*. 23: 190 – 203.
- Lü X. , 2014. "Social Policy and Regime Legitimacy: The Effects of Education Reform in China." *American Political Science Review*. 108: 423 – 437.
- Meltzer A. H. , S. F. Richard, 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy*. 89: 914 – 927.
- Mettler S. , 2002. "Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the GI Bill for World War II Veterans." *American Political Science Review*. 351 – 365.
- Michelson E. , 2012. "Public Goods and State – society Relations: An Impact Study of China's Rural Stimulus." In Yang D. , eds. *The Global Recession and China's Political Economy*. New York: Springer.
- Nathan A. J. , 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*. 14: 6 – 17.
- Pan J. , 2020. *Welfare for Autocrats: How Social Assistance in China Cares for its Rulers*. New York: Oxford University Press.
- Pierson P. , 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics*. 45: 595 – 628.
- Polanyi K. , 1944. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York: Holt.
- Shore J. , 2014. "How Welfare States Shape Participatory Patterns." In Kumlin S. and I. Stadelmann – Steffen, eds. *How Welfare States Shape the Democratic Public*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Soss J. and Keiser L. R. , 2006. "The Political Roots of Disability Claims: How State Environments and Policies Shape Citizen Demands." *Political Research Quarterly*. 59: 133 – 148.

## Redistribution Reform and Relative Acquisition: Taking the Rural Tax Reform as an Example

Ji Chengyuan

( School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai)

**Abstract:** Existing studies have pointed out that temporal relative acquisition is a key factor in coordinating the relationship between inequality and social stability in the process of China's rapid modernization, and connecting the miracle of rapid economic development and long – term social stability. However, there are insufficient studies on how the public's temporal relative acquisition is generated. This paper argues that welfare redistribution reform or targeted social protection, as a supplement to rapid economic development, can provide the public with temporal relative acquisition and ultimately promote social stability. Taking the rural tax reform, which implemented in various provinces in stages from 2004 to 2006, as an opportunity, this paper combines with four national representative surveys from 2004 to 2011, and uses a difference in difference model to empirically examine the causal effect of the rural tax reform on the reformed provinces' farmer groups. The results show that both qualitative and quantitative measurement of rural tax reform has significantly improved farmers' temporal relative acquisition, and the reform effect will last until at least 2008. The findings shed light on the micro – mechanism of how reforms can achieve social stability, and they also provide key subjective evaluation indicators in addition to objective indicators for policy evaluation.

**Key words:** Redistribution Reform; Temporal Relative Acquisition; Rural Tax; Social Stability; Difference in Difference in Difference

(责任编辑:丁开杰)