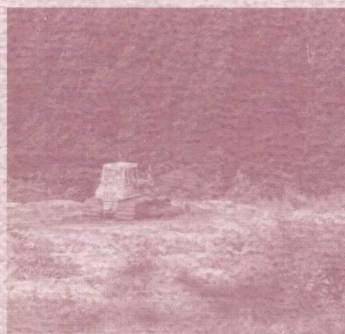


农村土地流转制度下的 农民社会保障

吕世辰 等 / 著



Social Security for
the Farmers
in the System of
Rural Land Circula



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

吕世辰 等 / 著

农村土地流转制度下的 农民社会保障

Social Security for
the Farmers
in the System
of Rural Land Circulation



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农村土地流转制度下的农民社会保障/吕世辰等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2012. 10 (2013. 3 重印)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4070 - 5

I. ①农… II. ①吕… III. ①农民 - 社会保障 - 研究 - 中国
IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 299647 号

农村土地流转制度下的农民社会保障

著 者 / 吕世辰 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 童根兴

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 赵 敏 刘 芳 秦静花

责任校对 / 陈 磊 白秀红

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 10 月第 1 版

印 次 / 2013 年 3 月第 2 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4070 - 5

定 价 / 89.00 元

印 张 / 27.5

字 数 / 463 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

目 录

绪 论	001
第一节 农村土地流转制度下农民社会保障研究的意义	001
第二节 农地流转制度下农民社会保障研究的方法	006
第三节 本书的结构和主要内容	009
第一章 中国农地流转的理论和实践	018
第一节 中国土地流转的研究意义和理论综述	018
第二节 中国农村承包地流转现状	031
第三节 农村承包地流转中存在的问题及解决建议	043
第二章 农地流转中的农民利益诉求	055
第一节 承包地流转概述	055
第二节 承包地流转现状：基于东中西 22 省市的问卷调查	067
第三节 承包地流转中农民利益诉求受阻的症结分析	077
第四节 实现承包地流转中农民利益诉求的对策及建议	090
第三章 农村医疗卫生保障研究	099
第一节 农村医疗卫生社会保障的意义	099
第二节 新型农村合作医疗制度	110
第三节 农村其他卫生事业	143

第四章 农民社会养老保险研究	154
第一节 农民社会养老保险概述	154
第二节 中国农村社会养老保险的实践和理论	166
第三节 新型农村社会养老保险制度	179
第五章 农村社会救助研究	220
第一节 社会救助概述	220
第二节 中国农村的五保制度	224
第三节 中国农村低保制度	233
第四节 农村五保户、低保户与承包地的关系	244
第五节 农村救济和扶贫	248
第六章 农地流转背景下的农村社会福利	260
第一节 农村社会福利概述	260
第二节 农村社会福利的历史和现状	263
第三节 农村社会福利存在的问题和对策	270
第七章 土地流转制度下农民工社会保障体系构建	277
第一节 农民工社会保障——理论与实践	277
第二节 土地流转制度下农民工社会保障制度构建的可行性	284
第三节 农民工基本社会保障制度构建	290
第八章 失地农民的社会保障研究	301
第一节 失地农民社会保障概述	301
第二节 我国失地农民社会保障的现状及存在的问题	310
第三节 失地农民社会保障的内容安排	314
第四节 失地农民社会保障的模式选择	321
第五节 失地农民社会保障制度的构建	327

第九章 农业保险问题研究	339
第一节 农业保险研究的意义、方法和内容	339
第二节 农业保险发展的依据和路径	349
第三节 农业保险的实践和政策建议	374
第十章 中国社会保障一体化探析	382
第一节 社保一体化的意义和原因	382
第二节 我国城乡社保一体化的发展现状	388
第三节 世界各国社保一体化的启示	395
第四节 大社保：我国城乡社保一体化的发展方向	403
第五节 中国城乡社保一体化的思考	408
参考文献	416

绪 论

第一节 农村土地流转制度下农民社会保障研究的意义

一 农村土地流转制度下农民社会保障研究的背景

农村土地流转制度下的农民社会保障是一个全新的重大研究课题。农地流转是指我国农民所承包的集体农地在使用权上的流转，坚持自愿依法有偿的原则。农地流转是各国农业集约化经营和社会化生产的必然结果。农地是我国的稀缺生产要素，农地流转是我国农业集约化经营和社会化生产的必然，是实现我国农业现代化和保证我国粮食安全的必然。我国农民有惜土的情结，现阶段农地又是我国农民社会保障的重要依托。我国的农地流转既不同于早期发达国家又不同于一般的发展中国家，要经历一个艰难的过程。在这个过程中，逐步实现农地由农民的社会保障依托向稀缺生产要素的全面转换。

农民社会保障是我国党和政府近年来着力解决的民生问题。长期以来，中国农民以家庭和土地作为保障依托。现阶段，我们要建立的是以社会为主、家庭为辅的农民社会保障体系。通过农地流转，使其逐渐弱化，直至最终退出社会保障功能的领域，充分发挥其稀缺生产要素的作用。我国农民社会保障是在城乡二元社会结构的背景下启动的，过去农村社会保障几乎是一片空白，而且这种城乡二元社保制度是用法律法规的形式肯定的；我国农民社会保障制度是在农村人口仍占全国人口的多数、未富先老的背景下开始

的。据第六次人口普查数据显示,全国总人口为 13.4 亿人,乡村人口为 6.7 亿人,占总人口的 50.32%,60 岁以上的人口占 13.6%,65 岁以上的人口占 8.8%,我国已经进入了老年社会^①,农村老年人口所占比例更高。我国的农民社会保障是在农村 40% 的人口仅创造 10% 左右的 GDP 的情况下开始实施的,工业反哺农业、城市带动农村的压力太大。因为我国的工业和城市还有一个追赶和赶超世界先进水平的任务。总之,与早期发达国家实现城乡社保一体化时的情况相比,我们的差距很大。

农民社会保障是我国一项系统的社会工程,面临的困难很多。第一,资金不足。我国有 8 亿农民,^②在农民基本生活保障方面以政府出资为主,如新型农村合作医疗和新农保等,特别是新型农村合作医疗在实施过程中农民只是象征性地出点资。第二,制度滞后。我们没有建立全方位、广覆盖的农民社会保障制度,上升到法律层面的农民社保制度更少。许多农民社保方面的制度处于构建和试点过程中。第三,组织机构不健全。组织机构是制度实施的依托。农民社保组织具有临时和不正规特性,有的甚至是空白,致使一些农民社保制度在实施过程中走样。第四,农民社保的管理人才缺乏。现阶段,农民社保主要以县级为单位,保费的筹集有困难、社保基金的保值增值更难。对党和政府的社保政策精神吃不透,执行过程中存在许多问题。第五,农民的社保观念落后。农民的基本保障一般主要由政府出资农民受益,但农民参加社保项目还要宣传、动员,这就加大了实行农民社保的成本。第六,用社保换土地十分困难。农村基本社保制度建立之后,农民没有了后顾之忧,应该将处于闲置和半闲置的承包地流转,而且流转了承包地不仅给流转费,还保留对流转承包地的承包权,但我国农地流转的步履却十分艰难。

二 中国农民社会保障的特点

发达国家建立农民社会保障的一些特征:在社保方面各国都有一个城乡二元化的历史阶段,都有一个由二元社保向城乡社保一体化发展的过程;农民社会保障建立的时间比较晚,一般情况下是在城市基本实现了社会保障之后的 40 年左右,才开始建立农村社会保障;建立农民社会保障时该国人均

① 数据来源:马建党 2011 年 4 月 28 日第六次人口普查主要数据汇总情况说明。

② 按市民户和农村户的户籍性质计算,农村户的人口是 8 亿。

GDP 基本都超过了 3800 美元；农业占 GDP 的比重在 7% 左右，农村人口和农业劳动力少于城镇，农地初步实现了集约化经营，有的国家给离开农业的人口发放离农津贴；农民社会保障的待遇一般比城镇人口的低；一般是城市工业有能力通过自身积累反哺农业，而农业实现集体化经营和社会化生产之后才开始实行社保一体化。^① 在中国，在农民社保制度构建时除了也具有一些国外农民社保制度的特征外，还有一些自身的特点。

第一，中国农民社会保障具有超前性。即我国是在不完全具备农民社会保障条件的情况下构建农民社会保障制度的。从人口和劳动力比例看，我国农村人口和农业劳动力是在远高于发达国家构建农民社保时的比例的情况下构建社会保障制度的；从人均 GDP 的数量看，近年来我国人均 GDP 达 3800 美元左右，数量初步达到发达国家实现城乡社保一体化的水平，但问题是时隔四十多年时间，现在 3800 美元的实际货币购买力远低于 40 年前；从城乡社保建立间隔的时间看，发达国家一般经历四十年左右，我国在改革开放前城镇大部分居民实行社会保障，而农村居民实行土地保障。我国城镇职工的现代意义上的社会保障制度是在改革开放以后的一段时间开始的。从这个意义上说，我国城乡社会保障制度构建的间隔时间远小于一般发达国家，我国农民社保具有超前性。也许我国农民社保制度建立的问题也带有超前性，这一点我们也要有充分的思想准备，要防患于未然。

第二，中国农民社会保障的复杂性。主要表现为：历史遗留的城乡二元社保结构的影响，本来二元社保结构的一体化难度就很大，现在又增加了处于城乡之间的农民工社保问题，有人称之为三元社保结构；地区之间的农民社保差别很大，如农民社会养老保险方面东、中、西三地区和城郊村三种社区之间的地方政府和农村集体的补贴的差别很大；与农村人口和劳动力相关的各种社保制度的衔接十分困难，如农民转变为农民工、农民或农民工转变为城镇居民、农民或农民工转变为城镇职工和公务员的缴费年限、缴费数量、享受的待遇等，有的在制度层面没有着落，有的即使有规定但操作起来很困难；如何处理农民社会保障与土地流转之间的关系，农民的社会保障制度基本建立起来之后，承包地怎么办等一系列问题难以解决，承包集体土地

^① 参阅石宏伟《中国城乡二元化社会保障制度的改革和创新》，中国社会科学出版社，2008，第 149 页。李迎生：《社会保险与社会结构转型》，中国人民大学出版社，2001，第 67 页。

的农民工参加城镇居民或职工社保后承包地怎么办；农民社保与城镇居民、职工、事业单位人员、公务员的社会保障如何实现一体化和均等化；等等。这些都是农民社保制度构建需要处理好的现实问题，极其复杂。

第三，农民社会保障的福利性。即农民基本生活保障方面具有社会福利的性质。这里的社会福利性是从农民社会保障的整体上体现出来的特点。主要表现为：有关农民社会救助和社会福利的资金基本由政府出资，新型农村合作医疗中农民的出资只具有象征性，新农保中如果农民按政府设计的五个档次缴费，到给付时各级政府的出资仍高于农民的出资；若从大社保的角度看，三农投入、农村义务教育免费、扶贫等主要由政府出资或免除交税费，这些实际具有福利性；农地流转费也具有福利性质。农民承包集体土地，并可以自愿依法有偿流转。平均每个农村人口可获得2亩以上承包地，据调查每亩承包地流转费至少在120元以上，农民人均土地流转费在300元左右。^①这笔钱可保证农民通过土地流转选择中等以上社会养老保险的缴费标准。

第四，农民社保体系的构建与农地流转关系密切。发达国家在建立农村社会保障时，农村人口和劳动力所占比例较小，农地集约经营和社会化生产的程度较高，对仍需要转业的农业劳动力实行了一段时间的离农津贴，同时对进行规模经营的农场给予技术扶持和贷款优惠，农业很快实现了集约经营和现代化。我国目前农村人口和农业劳动力仍占全国的多数，农村人口基本都承包有集体土地，各地开始探索处理承包地与农民社保的关系。如2009年义乌市政府出台了《土地承包经营权流转农民养老保险暂行办法》，将土地承包经营权流转与农民的养老保险挂钩；上海浦东新区制定了《浦东新区关于农村承包土地流转补贴试点实施办法（试行）》，规定区财政对符合规定的流转土地，以每年每亩500元标准给予补贴。但全国性的承包地流转与农民社保挂钩的政策还没制定。在中国农地流转与农民社保有内在的联系，需要认真研究和解决。

第五，大社保。大社保是党和政府对农民社保的制度创新，是对农民积极的、全方位的社保。大社保包括发展保障和生活保障两个方面。发展保障，即保障农民的发展，通过发展提升农民的自我保障能力，使其脱贫致

^① 见本书第五章第三节之（四）农民社会养老保障替代率。

富、走上小康之路，如我们对农村实行的三农建设、公共服务建设倾斜、扶贫等政策极大地增强了农村、农民、农业的发展能力。从而为根本改变我国城乡社保二元结构奠定了坚实的基础。生活保障，即一般意义上的社会保障，如新型农村合作医疗、新农保、农民救助和福利方面的社保事业等。中国特色的大社保具有激励性、福利性、全面性等特点。具有“造血”功能，产生了积极的社会效益，体现了党和政府对农民的关怀。

第六，农民社会保障实施的渐进性。中国城乡二元结构是历史形成的，要在发展中逐步加以解决，不能一蹴而就。农民社保制度的构建要从中国的社保国情出发，中国国家大，人口多，农村人口更多，社保的底子薄，农村社保的底子更薄。农民要有一个从家庭保障、土地保障向适应社会保障转变的过程，政府对农村社会保障要有一个从无到有从少到多的转变过程，并保持其可持续性，要戒急求稳。在农民社保制度构建中，先要做到从无到有，再从少到多；先进行制度全覆盖，再实施人口全覆盖；先实行最急需人口的全覆盖，再实施全体农民的全覆盖；先实现最需要项目的全覆盖，再实现全部项目的全覆盖。最终实现城乡社保一体化。

三 农民社会保障的意义

农地流转和农民社会保障制度的构建是相辅相成的。农地流转、农业规模经营和现代化是各国发展的必然。农民社会保障是中国农民的多年期盼，而农地曾是我国农民社会保障的重要依托。通过构建农民社会保障制度解除农民的后顾之忧。鼓励农民流转地，将农地从社会保障的功能中解脱出来，充分发挥其稀缺生产要素的作用，使农地流转和农民社保事业的发展相互促进。

实践意义：实现农民社会保障有利于改变我国二元社保结构状况，实现城乡社保一体化；有利于维护社会公平正义，提升农民社保程度；让农民共享改革开放的成果，促进社会的秩序稳定与和谐；有利于防范市场经济风险和金融危机的冲击，使农民有尊严地生活；有利于解除农民的后顾之忧，放心消费、拉动内需、促进经济发展。农民社保制度的实施有利于加速土地流转，有利于促进生产要素的优化组合，实现农业的集约化经营和社会化生产，实现农业现代化和保证我国的粮食安全。

理论意义：这一研究有利于总结国内外有关农地流转和农民社会保障制度构建的经验，探索有中国特色的农地流转和农民社保制度构建的理论，指导我国农地流转实施和农民社会保障制度构建的实践，推动中国城乡居民社保一体化的实现。

第二节 农地流转制度下农民社会保障研究的方法

社会学是一门真正理论联系实际的学科，并且要求理论和实践有机地结合，不能偏颇。对实际的了解要客观、真实，不能蜻蜓点水、捕风捉影；对理论的抽象概括要深邃、透彻，不能空泛议论、装腔作势，要“悟”出一定的道理。本项目在研究过程中努力做到理论联系实际。在研究过程中，全面运用了调查研究、理论研究、文献分析和比较研究的方法。

一 深入的调查研究

本项目在研究过程中进行了多项深入的调查研究，也借鉴和引用了一些专家的调研材料。由于我们调查研究的农地流转和农民社会保障状况在迅速变动中，加上调查内容中有一些涉及敏感的社会问题，等等，调研活动十分艰难。首先，土地流转比例和农民社保情况不断变动。如农民社会养老保险，2009 年在全国 10% 的县开展试点工作，2010 年在 23% 的县展开试点工作，2011 年就计划在 60% 的县开展试点工作，原计划 2020 年实现全覆盖，近期决定本届政府内实现制度全覆盖。再如农地流转比例、农民的参保率等方面也在不断变动中。其次，调查问题难以在一个问卷中设计、难以在一个地点完成。如农民参加新农保，我们主要在山东、山西、内蒙古三地的三个农业村进行了调查，而有关农村五保户、低保户情况仅这三个村的十几户人家的材料就不能说明问题，只好再扩大调查面；有的社保项目在一些农村开展了，有的农村没开展，如新农保、农业保险和部分农民福利事项有的农村就没有开展。再次，有些涉及敏感问题的调查极难深入。有的情况农民不知道；有的情况农民知道一些，但不愿告知。最后，部分农民误报和错报。如对农地流转数量、流转费用一般是少报，农地流转中农民很少办正式手续，主要是担心土地政策变化。土地流转多少，流转费是多少，完全由农民个人说了算。还有对自己家庭的经济收入状况，一般都比实际收入报得少。面对

这些情况，我们只好找熟人进行访谈、了解和验证。

进行问卷调查和访谈的内容主要有：在土地流转方面，我们对一般农民、农民工、五保户低保户的承包地流转情况分别进行了问卷调查和访谈；在农民社会养老保险方面，我们对农民和农民工的社会养老保险进行了问卷调查和访谈；新型农村合作医疗制度在2009年已有90%以上的农民参与，我们主要对未参加或中途退出新型农村合作医疗的农民的情况进行了调查研究；对失地农民的社会保障问题进行了问卷调查，对其中一些敏感问题进行了访谈了解；对农业保险和农民社会福利等进行了访谈。

在调查中，我们尽量找亲朋好友、研究生做调查员，认真指导受调查对象填写调查表，使所要调查的情况真实、可靠。对调查问卷进行统计分析，对访谈资料进行综合整理。对统计和整理出来的材料进行验证。经验证，对出入较大的材料进行重复调查。对农民提供的数据与有关统计材料进行对比并作适当的调整。

二 缜密的理论研究

理论研究是运用辩证唯物主义的观点和方法揭示事物的本质和一事物与他事物的内在联系，即“悟”出一定的道理。理论研究要引领政策的取向和社会发展的潮流。现实中有两种应引起关注的倾向：一种是只注重调查、数据堆砌，没充分对调查材料进行提炼和升华；一种是习惯和拘泥于解读和体会，忘记了理论创新，只唯书、“唯上”，显得非常被动，甚至表现为思想僵化。应该将实证研究和理论分析有机地结合起来。

理论研究要以客观实际为依据，客观实际要以坚实的社会调查和严密的社会实验为基础。实际材料要客观、真实和可信。理论研究要有驾驭数据、材料的能力，使这些材料和数据充分为研究目的和结论服务。理论研究源于经验，但不能拘泥于经验，要进行理论建构和创新。对前人的理论进行借鉴和批判。对现有的制度进行总结和反思。对在研究中闪烁的灵感及时地捕捉和提炼，并生发开来。

本文在研究过程中努力进行理论创新的尝试：我们对中国农村社会保障具有超前性、福利性等特点的概括；我们关于中国农地集约经营应走社会主义的“普鲁士式”道路的思想；我们提出的有关中国农村大社保制度构建的思想；我们关于新型农村合作医疗向社会医疗保险发展的构想；我们关于

农村社会养老保险制度构建中，坚持刚性的制度建设与浓郁的人文关怀相结合的思想；我们有关以土地租金为切入点构建农民工社会保障体系等思想都具有一定的理论创新性。

三 文献研究与比较研究

本项目在研究中，查阅了大量的相关文献资料。这些文献资料包括：官方的统计资料、政策法规、规章制度和公告等；二次文献资料，主要阅读了报纸杂志相关专家的文章、硕博士论文等；历史文献主要查阅了中外史学家有关土地流转和农民社保制度构建方面的书籍和资料；还收集了一定的原始资料，如一些农村关于宣传新型农村合作医疗和新农保的自编宣传材料和相关事项的原始记录等。

全面运用了文献分析的方法。运用现有统计资料分析法，对新型农村合作医疗、新农保、农民社会救助、农民社会福利等进行了全面系统的研究。运用二次分析法对诸如农地流转等问题进行了研究，如提出了中国农地规模经营应走社会主义的“普鲁士式道路”的思想；通过对大量有关新型农村合作医疗文献的研究，提出了新型农村合作医疗应以社会医疗保险为取向的思想。在有关农地流转取向变迁的研究中，通过查阅大量有关史料，对发达国家农地流转价值取向由公平为取向转向效率为取向，再到以粮食安全为取向的转变方面运用了内容分析的方法。

比较研究一方面有利于烘托某一事物的特征，另一方面通过比较可以获得一定的启示。研究中，一是进行了一系列的纵向比较研究，如对新中国成立前后和改革开放前后的合作医疗、五保户供养等进行了比较研究。二是进行了一系列的横向比较研究，如对中国和发达国家的农民社保和国内中东西三个区域的农民社保进行了比较研究。这样，使中国农村土地流转制度下的农民社保特点更加明显。如日本在 1971 年建立农民年金保险时人均 GDP 是 3802 美元，中国建立农民社会养老保险时我们人均 GDP 也在 3800 美元左右，但中国农民社会养老保险是在日本农民年金建立 40 年后，同样是 3800 美元左右的人均 GDP，但其含金量的差别很大，这就突显了中国农民社会保障制度构建的超前性。再如发达国家为了实现农地规模经营而实行的农民离农津贴对我们实现农业规模经营有一定的启示。

第三节 本书的结构和主要内容

一 本书的主线和篇章结构

本书围绕农地流转和农民社保这一主线展开研究工作,将农地流转与农民社保有机地结合起来进行研究。指出农地流转和农民社保制度的构建是相辅相成、相得益彰的。对农民社会保障作了深入、全面、系统的研究,探索了中国特色的农民社会保障的理论和实践。对农地流转情况作了全面探讨。过去,农地的重要功能是社会保障。现在,农民社会保障制度基本建立,如何使农地从社保的功能中逐步解脱出来,实现农业的集约化经营和社会化生产,充分发挥其在我国稀缺生产要素的作用,使农地流转和农民社会保障相互促进、全面发展。

全书共由五部分组成:第一部分是绪论,绪论对全书的基本内容和研究方法作了概括。第二部分主要对土地流转情况作了深入的探析。第三部分对农村一般社会保障制度做了研究。主要研究了新型农村合作医疗、新农保、农民社会救助和农民社会福利。第四部分对农村特殊群体和行业的社保制度做了研究,主要对农民工社保、失地农民的社保和农业保险作了探索。第五部分研究了中国城乡居民社保一体化问题。

如此安排书的篇章结构是基于项目研究对象的展开和逻辑顺序的一致的考虑。绪论对项目的研究意义、研究方法、篇章结构和创新之处作了说明。农地流转是本项目研究的背景和内容之一部分。新型农村合作医疗、新农保、农民社会救助和社会福利是农民社会保障的基本内容。农民工社保、失地农民社保、农业社会保险是对农村特殊社会群体和行业的社会保障。城乡居民社保一体化是我国社会保障发展的取向和归属。

农业保险和农村扶贫虽然不属于严格意义上的农村社会保障的内容,但属于农民大社保的重要措施。农业灾害是一些农民致贫和返贫的重要原因,农业保险与农地流转和农民社保之间的关系都很密切,我们对农业社会保险作了专章探析。农村扶贫是我国改变农民贫困状况的战略措施之一,取得了巨大的成就。农村扶贫注重对农民“造血”功能的培育,有利于增强农民社会保障的能力,我们列专节对农村扶贫做了研究。农业保险和农村扶贫是从农民大社保的角度认识农民社保问题的。

二 主要的研究内容

绪论指出了项目研究的意义、研究方法、研究的内容和创新之处。

第一章，农地流转的理论和实践。探析了发达国家农地流转的取向。发达国家农地流转经历了公平取向、效率取向和安全取向三个发展阶段。现阶段发达国家农地流转定位在安全取向上。我国农地的公平取向已经实现，现在应定位在生产效率和粮食安全上。研究了中国农地流转的意义和历史过程。对相关研究进行了理论综述。对党和政府有关土地流转的政策进行了概述。对中国农地流转现状进行了调研，发现中国农地流转实际已接近30%左右，只是一部分流转土地没有办正式手续。了解到农地流转中还存在一系列的问题要解决。得出的结论是：中国的农地制度安排优于资本主义的农地制度；提出制定《中华人民共和国承包土地流转法》的建议；认为中国应走社会主义的“普鲁士式”农业发展道路。

第二章，农地流转中的农民利益诉求。指出目前中国农地流转的特点：农民对国家有关土地流转的政策和法律已经很了解；农地流转的现象已很普遍；承包、出租和转让是农地流转的主要方式；农地流转的规范化程度有所提高；农地流转过程日趋市场化；农地流转的年限较短，不利于流入方对农地的投入。认为农地流转中农民的利益诉求受阻，表现为七个方面：农地流转中土地使用权主体之间产权关系模糊以及土地流转利益虚化是导致农民利益诉求受损的产权制度障碍；土地流转中忽视农村土地使用权流转的区域性差异是导致农民利益受损的认识观念障碍；农地流转中的农村社保制度缺失是导致农民利益诉求受损的社会体制障碍；农业劳动力进入城市面临的非农就业机会的缺失以及非农收入的不稳定是影响农地流转收益的经济障碍；农地流转中的立法滞后及执法不力是导致农民土地流转利益受损的法律制度障碍；农地流转中农民主体地位的弱化是导致农民利益受损的思想意识障碍；农地流转市场不完善是导致农地流转中农民利益受损的内在因素。

提出农地流转中实现农民利益诉求的建议。农地流转中实现农民利益诉求的两个基本前提：一是明确集体农地的性质，在稳定农村土地承包经营权的基础上让农民完全拥有对土地自由处分的权能，逐步消除农地流转过程中农民利益受损的产权制度障碍；二是不断消除地域差异导致的土地流转效益

的差别，用一只“看得见的手”来纠正农地流转中因地域差异所导致的农民利益受损。实现农地流转过程中农民利益诉求的两个基本保障：一是建立起能够初步覆盖我国广大农民的社会保障体系，为农地流转过程中农民利益诉求受损筑起第一道防线；二是切实有效地增加农民的非农就业机会，为农地流转过程中的农民利益诉求受损筑起第二道防线。实现农地流转过程中农民利益诉求的基本原则是自愿、依法和有偿。

第三章，农民社会医疗卫生保障研究。本章研究了农村医疗卫生保障的实践和理论意义。概述了党和政府对发展农村医疗卫生保障事业认识的深化过程。新型农村合作医疗制度的历史沿革和现实状况。对未加入和中途退出新型农村合作医疗的农民的情况进行了调查研究。对新型农村合作医疗和传统农合进行了比较研究。总结了新型农村合作医疗的创新之处。探析了新型农村合作医疗存在的问题并分析了问题的原因。提出了新型农村合作医疗向社会医疗保险迈进的构想。探索了农村的公共卫生事业，农民医疗扶贫和救助工作。

第四章，农民社会养老保险研究。本章研究了农民社会养老保险的意义和研究意义，国外农民社会养老保险的理论和实践。中国农村社会养老的实践和理论。新型农村社会养老保险制度的内容。新农保的参保现状。新农保实施中存在的问题及原因。提出完善和发展新农保制度的建议。新农保参保现状是本章的研究重点之一：总结了各地对新农保制度宣传的经验；分析了农民对新农保的有效需求；探析了农民年龄与参保状况的关系；精算了农民养老替代率，得出农民社会养老替代率40%~50%的科学结论；对农地流转与农民社会养老保险相关性进行了实证分析；概述了全国农民社会养老保险的共同特点。有关完善和发展新农保制度的思考也是本章研究的重点之一：分析了我国社会养老所面临的挑战；提出了解决农民社会养老保险问题的建议；提出了农民社会养老保险管理体制改革的意见；对提高农民新农保有新需求、参保率、替代率提出了一系列建议；对实现农地流转与农民社会养老保险良性互动关系作了探析。

第五章，农民社会救助体系研究。农民社会救助实质是反贫困，目标是让贫困人口同全国人民一样早日进入全面小康社会。中国的贫困线的标准在不断提高，这一方面表明政府帮扶贫困人口的力度在加大，另一方面表明政府尽可能让比较贫困人口共享改革开放的成果。中国的社会救助的主要项目