



社会政策丛书
social policy series



LAND

WELFARE

PEASANTS

也琪 著

LAND
AND
WELFARE
FOR
PEASANTS:

The Perspective
of Institution Change

制度变迁的视角

土地
与农民福利：



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

非外借



社会政策丛书
SOCIAL POLICY SERIES

土地 与农民福利：

制度变迁的视角

乜琪 著

LAND AND
WELFARE
FOR PEASANTS:

The Perspective
of Institution Change



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

图书在版编目(CIP)数据

土地与农民福利：制度变迁的视角 / 乜琪著. --
北京：社会科学文献出版社，2016.12
(社会政策丛书)
ISBN 978-7-5097-9453-1

I. ①土… II. ①乜… III. ①农村-土地制度-研究
-中国②农民-福利制度-研究-中国 IV. ①F321.1
②F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 163056 号

· 社会政策丛书 ·

土地与农民福利：制度变迁的视角

著 者 / 乜 琪

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 崔晓璇 佟英磊

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部 (010) 59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：16 字 数：223 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9453-1

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书受国家社科基金项目（项目号：15CSH078）、
首都师范大学内涵发展——京津冀一体化建设项目资助

自序

时间的车轮滚滚，来到2016年。今年的中央一号文件《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》，仍然以“三农”为主题。据媒体的统计报道，这是第18份以“三农”为主题的一号文件，也是2004年以来，中央一号文件第13次聚焦“三农”。一号文件年年关注“三农”，可见“三农”问题的重要性，亦可见破解“三农”问题的难度。当然，也正是因为有难度，“三农”问题才有了研究的必要。

生于农、长于农，注定了我与“三农”的不解之缘。之所以选择这样一个写作方向，正如我在书中提到的，既有专业方向上的原因，也有个人感情因素。在我看来，“三农”的核心离不开农民，农民的根本又离不开土地。从新中国成立至今，农民福利发生的巨大变化，无不与土地制度密切相关。本书正是以制度变迁为理论视角，根据新中国成立以来我国农村土地制度的发展变迁，分析在不同的土地制度时期，农民福利制度的特点与存在的问题，以及土地制度的变迁对农民福利的影响，试图总结农民福利制度的发展变迁规律，探讨农民福利制度的发展方向，为进一步完善农民福利制度提供研究基础。

本书的主要内容是将土地制度与农民福利结合在一起，以土地制度的变迁为视角，历时性地分析土地与农民福利之间的关系变迁。本书将新中国成立以来的土地制度变迁分为三个阶段：集体化时期、家庭承包制时期、21世纪以来的承包经营权流转时期。根据各个时期农民福利的特点，本书分别将各时期的农民福利界定为“生存福利”、“生活福利”与“权利福利”。本书既概括了

各时期土地与农民福利之间的关系，也揭示了农民福利的发展变迁，体现了一定的规律性。

本书是在博士论文的基础之上修改完成的，时效性上略显滞后。幸而“三农”问题博大精深，为我等的研究提供了广阔天地，“三农”研究成果难以计数，本书只是其中之一，其中的疏漏与错误在所难免，只希望本书能给读者带来一点儿思考、些许参考，也就足够。

我对“三农”的未来充满希望，谨以此书，为实现农民更美好的生活，略尽绵薄之力。

也 琪

目 录

第1章 导论	1
第1节 为何关注农民福利?	1
第2节 相关研究述评	24
第3节 研究框架与结构	54
第2章 土地与生存福利：集体化时期	59
第1节 从土改到人民公社：强制性制度变迁	59
第2节 集体化时期的农民福利	74
第3节 集体化时期土地制度与农民福利的同一性	86
第4节 本章小结	96
第3章 土地与生活福利：家庭承包制时期	101
第1节 家庭承包制：诱致性制度变迁	102
第2节 土地制度变迁对农民福利的影响：从生存到生活	114
第3节 家庭承包制时期农民福利与土地制度的关系	130
第4节 本章小结	144
第4章 土地与权利福利：承包经营权流转时期	148
第1节 承包经营权流转的确立：路径依赖	149
第2节 21世纪农民的福利要求：权利福利	158
第3节 21世纪农民福利特点、问题及与土地制度的关系	175
第4节 本章小结	186

第 5 章 何以增进农民福利：发达国家/地区的经验借鉴 190

 第 1 节 政府主导模式：德国的农村福利保障政策 191

 第 2 节 特别保护模式：日本的农村福利保障政策 200

 第 3 节 多元保障模式：美国的农村福利保障政策 206

第 6 章 结论与讨论 210

 第 1 节 结论 210

 第 2 节 讨论 215

参考文献 225

附 录 246

后 记 248

图表目录

图 1-1	研究框架	55
图 3-1	农业税收的制度变迁	118
图 3-2	20 世纪 80~90 年代农村卫生经费总支出中政府、社会、 居民个人所占比重变化	140
图 4-1	农村养老保险的参保群体分类	170
图 4-2	2002~2008 年政府对“三农”的投入	177
图 5-1	德国农村的社会保障体系构成	192
图 5-2	日本农村社会保障体系	200
图 5-3	日本农村医疗保障制度	204
表 2-1	从土改到人民公社时期的土地制度变迁历程	60
表 2-2	粮食、棉花和油料的播种面积和单产对 总产量贡献率	65
表 2-3	农村人民公社基本核算单位收益分配比例 (总收入为 100%)	92
表 3-1	1978~1984 年全国农村粮食产量、粮食价格以及 农民人均收入情况	115
表 3-2	农村社会养老保险制度与城镇养老保险 制度的区别	124
表 3-3	1980~2000 年农村居民人均纯收入、医疗保障 支出比较	128
表 3-4	1990~2000 年城乡居民收入和储蓄状况	135

表 3 - 5	家庭承包制时期农民人均纯收入及各项福利支出比例	136
表 4 - 1	新中国成立以来有关“三农”的中央一号文件主要内容	159
表 4 - 2	2001 ~ 2008 年农村居民的纯收入与工资性收入	164
表 4 - 3	2000 ~ 2005 年全国农村社会养老金支出情况	167
表 4 - 4	“新农合”与传统农村合作医疗制度的差异	172
表 4 - 5	新型农村合作医疗发展情况	173
表 5 - 1	四大医疗保障制度模式绩效比较	196
表 5 - 2	部分国家和地区城乡社会保障制度建立的时间及经济发展水平	198
表 6 - 1	三种福利类型特征	214

第1章 导论

第1节 为何关注农民福利？

中国是农业大国，农民是国民主体。作为国民主体的农民为国家做出了巨大贡献：为全国人民生产粮食；以“剪刀差”形式为城市输入资源，支持工业发展；以“流动人口”形式为城市提供劳动力，推动我国工业化、现代化建设；等等。但是，作为国民主体的农民的生活状况却不容乐观。曾有人这样描述，“中国是欧洲和非洲的混合物，四亿人和欧洲差不多，九亿人跟非洲差不多”。或许我们国家农民的生活状况总体要好于非洲，但这种描述的本意是真实的，即我国城乡差别巨大，农民与城镇居民的生活状况相去甚远。据统计，2008年，我国城镇居民家庭人均可支配收入为15780.8元，而农村居民的同一指标数据为4760.6元，^①前者约是后者的3.3倍！农民这一中国规模最大的群体，已经远远地落后于国家经济社会发展的脚步。

农民是我国最大的社会群体，仅此一点便足以使农民问题成为中国社会的最基本问题。事实也正是如此，历代领导人无不指出了农民问题的重要性。邓小平同志曾指出，“中国社会是不是安定，中国经济能不能发展，首先要看农村能不能发展，农民生活是不是好起来”（中华人民共和国农业部，2008：4）。胡锦涛同志则指出，“全面建设小康社会……更多地关注农村，关注农民……

^① 这两个数据来源于中华人民共和国国家统计局（2010a）。

把解决好农业、农村和农民问题作为全党工作的重中之重，放在更加突出的位置”（中华人民共和国农业部，2008：8）。可见，农民是不容忽视的群体，对农民福利进行研究具有极其重要的意义。选择农民福利作为研究对象，主要基于以下三个方面的考虑。

第一，研究方向的选择。

社会福利，“按其字义和一般人的观念，通常被理解为有关改善社会成员物质、文化生活的一切举措”。但“在中国，社会福利仅仅是社会保障体系的一个组成部分。属于狭义社会福利范畴”（陈良瑾，1994：419）。所以，国内从广义角度对福利进行的研究不多。尽管早在2001年就有学者指出，“我们继续把社会福利当作社会保障的一个组成部分是不恰当的”（尚晓援，2001），但我国有关福利的专门研究仍然较弱，尤其是对农民问题的研究，我国历来缺乏福利视角。

社会政策是对福利的规定，如同经济政策规定经济生产一样。社会政策又被称为“福利政策”，所以社会政策与福利密不可分。以社会政策作为研究方向，自然离不开福利研究。而占全国人口比例最大的农民一直以来近乎处于与福利绝缘的状态，使农民福利的研究不仅具有意义和价值，而且更具挑战性和紧迫性。

但或许最重要的原因在于：与农村土地关系最密切的莫过于农民，土地对农民的重要性自不待言，但在我国，尤其是当前制度下，土地对农民到底意味着什么，恐怕难以厘清，这也是笔者一直思考，欲通过本书解决的问题。有学者讲，土地是农民的命根子，可这命根子却不属于农民自己，而是握在一个被称作“集体”的东西手里。显然，属于别人的自己的命根子，逻辑上是存在问题的。有学者说，土地是农民的最后保障，并以保障不能私有而反对土地的私有化，可是这保障却能以有限的价格被征走，同样逻辑不通。那么，土地到底如何影响农民生活？影响农民福利？带着这些问题，笔者开始了研究。

第二，“三农”研究热潮做背景。

社会转型，工业化、城市化建设最大的问题和障碍来源于农

村、农民和农业。继改革开放初期的五个中央一号文件之后，从2004年到2008年，中央又连续发出关于“三农”工作的五个“中央一号文件”，出台了一系列强农惠农的政策措施。不仅政府重视，学界有关“三农”的研究也可谓轰轰烈烈。学者们从不同学科角度，包括经济学、政治学、法学、社会学等，对“三农”各种问题，如农业产业、乡村治理、农民工流动、土地制度等进行了深入而丰富的探讨，观点五花八门，甚至针锋相对，提出的对策建议也各不相同，极其丰富。可以说，当前的“三农”研究大有“百家争鸣”之势。

基于当前“三农”问题的热烈研究氛围，加之笔者对农村、农民问题的兴趣，本书决定以此作为研究领域。陆学艺说，“农民问题是三农问题的核心问题”（陆学艺，2006b），笔者深感如是，所以最终选取农民作为研究对象。相对来说，农民福利是“三农”研究中提及较少的方面，却正与笔者的研究方向相契合。学术研究服务于实践，实践生活也需要理论指导。当前“三农”研究的盛行，也说明我国当前“三农”问题的严重性。而且长期以来，不管是在福利实践还是福利研究方面，“重城轻农”和“先城后农”现象，既违背了“全面、协调和可持续发展”的科学发展观，也背离了统筹城乡发展的基本要求，更不符合社会政策时代的基本特征和要求（毕天云，2007）。为此，对农民福利的研究，不仅具有重要的理论意义，更是迫切的现实需要。

2005年10月，党的十六届五中全会提出了推进社会主义新农村建设的战略任务，这是贯彻科学发展观、统领经济社会发展全局、构建社会主义和谐社会的要求的重大决策，“现在全国正在按照‘生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主’的要求，协调推进农村的经济、政治、文化和社会建设。其中的一个重要任务，就是要继续深化改革，改变城乡‘二元’经济社会结构，建立新的体制和机制，调整结构，逐步解决好‘三农’问题，使城乡协调发展，使经济社会协调发展，整体推进我国的社会主义现代化建设的伟大事业”（陆学艺，2006b）。基于此，对农

民问题进行研究，对农民福利进行探讨，是时代的需要。

第三，研究上的便利。

李昌平以“农村真穷，农民真苦，农业真危险”概括当前“三农”现状（李昌平，2009：19）。这虽然并非全部农村的写照，但是反映出了一定的真实情况。笔者生长于农村，熟悉农村、农民，有农村生活经验，当然也对农村和农民有深厚感情，能够运用自己所学为他们做点儿什么是笔者一直以来的愿望。

对农民的熟悉显然使笔者对农民比对其他对象的研究更具发言权。另外，笔者在农村的生活经验，使研究具有了天然的农村资源，这些资源也为研究提供了很多便利。这种便利不仅体现为调查、访谈的便利和低成本，也表现在对研究方向和调查重点的把握上。在本书中，笔者拟将对某村庄进行个案研究，这里将充分显示农村生活经验和农村资源带给研究的便利性。当然，对农村和农民的熟悉带给研究的不仅是便利性，还有深刻性。然而，笔者生活、学术阅历毕竟有限，对于学术研究上的深刻性也只能是尽力追求。

1.1 概念界定

在开展正式的农民福利研究之前，有几个概念有必要厘清。

1.1.1 福利

从词源上看，福利起源于古代词语“farewell”，英国权威的牛津词典将福利等同于好运、幸福、福祉和繁荣。“现代 welfare（福利）概念是 well 和 fare 两词意思的综合。Well 的意思是好，Fare 的意思是生活，两者综合起来就是幸福人生、美好生活或追求幸福生活。”（一番濂康子，1998：2）基于这一语义，有关福利的内涵表述大体相似。典型的代表有：国外学者 Barry 认为，“福利泛指人类富裕保障、快乐安康与幸福美好的状态”（Barry，1990：1）；国内学者周弘则主张，“福利是能给人带来幸福的因素，其中既包含物质的因素，也包含精神和心理的因素……从抽象的意义上讲，福利就是能让人类生活幸福的条件”（周弘，1998：1）。所

以, 尽管至今有关“福利”的概念仍然存在巨大争议, 但将其直译为“幸福生活”, 是与其内涵相去不远的。福利概念不仅在社会学领域, 还在政治学、法学、经济学等领域广受关注。

1.1.1.1 政治学中的福利概念

通常认为, 福利观念起源于18世纪后半叶的西方社会, 尤其是功利主义 (utilitarianism) 的兴起, 助长了福利哲学思潮的产生。尽管当时处于主流地位的是亚当·斯密的“看不见的手”的自由市场理论, 主张市场可以同时促进公共利益, 但是, 斯密在其名著《国富论》中也披露了在“公共工程”中市场失灵的担心。这可以理解为, “福利不是通过纯粹交易而最大化的, 因为存在不能由市场定价的可欲之物” (诺曼·巴里, 2005: 24), 因此需要市场之外的主体为国民福利承担责任。对此, 边沁提出了某种集体形式的福利观念——“最大多数人的最大幸福”, 这成为政府福利政策的依据, 并将福利作为人们基本的政治权利。从福利的产生可以看出, 福利自从诞生便与政治学密不可分, 它曾引发政治学中诸流派的激烈论战。而且, “严格地说, 福利成为政府政策之前也和政治密不可分。最早在西方进行福利道德说教、实施福利措施的宗教组织本身也是政治组织”, 甚至1601年的英国《伊丽莎白济贫法》都可以被看作福利与政权存在关系密切的例证之一。毫无疑问, “承担社会责任、实施福利行政是强化政治权力的另一途径” (周弘, 1998: 34~37)。

福利概念在政治学中的意义还突出地表现为“福利国家”的出现。关于福利国家的内涵, 学者认识不一。既有学者 (郑秉文, 2005) 认为福利国家是“管理公共物品的一种工具”, 也有学者 (周沛, 2008; 徐延辉、林群, 2003) 将其“看成是一种社会政策, 是社会保障和社会福利措施的结合”, 还有学者 (周弘, 2001; 孙炳耀, 2000: 3) 主张福利国家是一种国家形态。福利国家与民主政治之间的关系总是被不同的学者不断强调。以马克思为代表的批判社会学家认为, 福利仅仅是资本主义的一种外在表现而不是其“固有属性”, 它是资产阶级控制工人阶级的一种手

段。国家福利往往成为统治当局讨好民众的手段，尤其在竞争政治中，政党之间为了争夺选票，总是会许以民众更多的国家福利。所以，从这个意义上讲，民主政治催生了福利国家，而国家福利又强化了民主，二者互为因果。

福利概念如此重要，以至于在西方社会科学与社会政策文献中福利是像民主、自由、平等和公平一样重要的战略概念（刘继同，2003a）。诺曼·巴里坦言，“在当代政治思想中，正义几乎不可避免地福利捆在一起。……罗尔斯的正义观念无疑是一种福利主义的观点，它特别关注资源分配的合法性和幸福水平”（诺曼·巴里，2005：102），以此思想为基础的政治实践更是与福利密不可分。但也有观点认为，“20 世纪中叶将福利与国家福利联系起来是错误的”，福利的来源是多种多样的，它不仅来自自愿组织、教会等，还可以来自市场本身，而国家则是后来者（诺曼·巴里，2005：173）。这种观点与福利国家遭遇危机时兴起的福利多元主义主张有类似之处。

1. 1. 1. 2 法学与经济学中的福利概念

不仅在政治学中，福利还在法学和经济学研究中受到广泛关注。1949 年，托马斯·汉弗莱·马歇尔发表了题为“公民身份与社会阶级”的著名演说，第一次从社会理论的角度阐述了公民权利理论，指出享有福利是公民个人的权利（Marshall，1965：36），创建了有关福利的社会权利理论。

马歇尔认为，公民地位是指政治秩序赋予公民的对国家的要求和义务的集合。公民地位是一成不变的，公民对国家的要求则存在一个演变过程，具体表现为从法律权利到政治权利，再到社会权利的发展。他认为，英国公民于 18 世纪获得了法律权利（一译为民事权利），这是个人自由所必需的权利，包括言论自由、财产权利、宗教信仰自由等，这也是获得其他权利的基础；19 世纪，公民权利扩展到政治权利，这种权利被表述为，“作为一个拥有政治权威的机构的成员或者作为这样一种机构的成员的选举者，参与政治权力的行使的权利”，也可以表述为选举权；20 世纪，公民

权利得到进一步推进,社会权利出现。马歇尔将其描述为,“从对少许经济福利和保障的权利到全面分享社会遗产,并按社会通行标准过一种文明生活的全部权利”(Marshall, 1965: 10-11)。这三种权利具有累积的性质,每一种权利的扩展都以前一种为基础,而且公民权利的发展促进了文明的进步,最终的社会权利使公民地位所包含的公民权利得以彻底实现(马春文, 2008: 28)。权利是不可以讨价还价的,福利一旦成为公民的社会权利,则表示福利将成为人们生活中永远的概念。

福利经济学探讨的核心是如何使国民获得最大限度的福利,即福利的分配问题。最早对这一问题进行讨论的是旧福利经济学时代的亚瑟·庇古(Arthur Cecil Pigou),他认为国民收入总量愈大,福利供给就愈大;国民收入分配愈均等化,获得的福利满足感就愈高。要增加国民福利,就要增加国民收入总量,消除国民收入分配不均。新福利经济学家维弗雷多·帕累托(Vilfredo Pareto)则更注重分配中的相对性,提出了著名的“帕累托最优”原则,以保证国民福利获得的最大化,他认为福利分配的目标应该是个人福利的增加并没有使他人的福利减少。后来的肯尼斯·阿罗(Kenneth J. Arrow)、阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)等又发展了他的思想,对其理论进行了完善。这些福利经济学理论为福利制度的设计、实践提供了基础和依据,后来的许多福利类型皆来源于此。

1.1.2 社会福利

要真正理解福利概念,研究农民福利,还有一个概念是无论如何也绕不过去的,那就是社会福利。由于福利与社会福利两个概念至今都没有明确的定义,也鲜有研究明确两个概念之间的差别,因此,笔者将以已有研究为基础,试图明晰“福利”与“社会福利”之间的关系,为本书的“农民福利”做一个较为明确的界定。

1.1.2.1 福利与社会福利的相同之处

关于社会福利,美国社会工作者协会(NASW)1999年出版