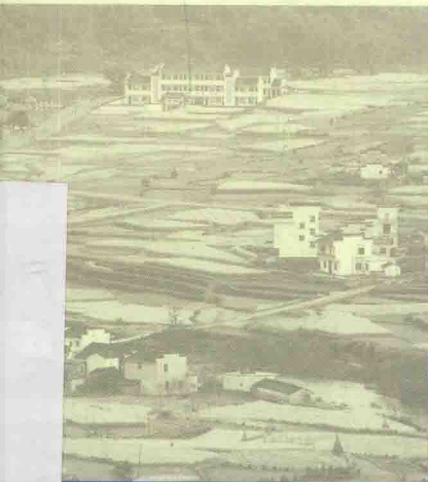




农村土地财产权与 农民养老权

谭丽 著

Property Rights of Rural Land and Old-age Rights of Peasants



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS



农村土地财产权与 农民养老权

谭丽 著

Property Rights of Rural Land and Old-age Rights of Peasants



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地财产权与农民养老权/谭丽著. —广州:暨南大学出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1425 - 8

I. ①农… II. ①谭… III. ①土地使用权—财产权—研究—中国
②农民—养老保险制度—研究—中国 IV. ①D922. 334②F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 136537 号

.....

农村土地财产权与农民养老权
著 * 者 藏 丽 书 *



出版人 梁义雄
策划编辑 杜小陆
责任编辑 曾 栩
责任校对 杨柳婷
出版发行 暨南大学出版社 (广州暨南大学 邮编: 510630)
网 址 <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>
电 话 总编室 (8620) 85221601
营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)
排 版 广州良弓广告有限公司
印 刷 佛山市浩文彩色印刷有限公司
开 本 787mm × 960mm 1/16
印 张 12.25
字 数 188 千
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次
定 价 36.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

目 录

1 导 论 / 1

- 1.1 研究背景及意义 / 1
- 1.2 概念界定和文献综述 / 6
- 1.3 研究思路与研究方法 / 20
- 1.4 表述框架与研究新意 / 22

2 财产权与养老权关系辨析 / 26

- 2.1 财产权与权利属性：主体平等性、排他性与可转移性 / 26
- 2.2 养老权与权利属性：不可剥夺性与不可转移性 / 33
- 2.3 财产权与养老权关系的发展与统一 / 38
- 2.4 财产权与养老权关系统一的论证 / 51

3 土地财产权的变化与农民养老权的实现 / 62

- 3.1 农民土地财产权的弱化：农民养老权的自力实现 / 64
- 3.2 农民土地财产权的权能缺失：农民养老权的家庭供给与国家化的社区供给 / 71
- 3.3 农民土地财产权的权能获得：农民养老权供给主体回归家庭 / 81
- 3.4 农民土地财产权的权能再细化：农民养老权以土地价值公平实现为基础 / 86

4 农地流转制度下土地养老的现状与问题 / 94

- 4.1 财产权、养老权关系变化与土地制度变革的关联 / 95

- 4.2 “土地换保障”方式的正当性：基于财产权和养老权关系视角 / 100
- 4.3 土地的养老功能受限：土地的非商品化 / 104
- 4.4 农地流转制度下土地养老功能再探析：基于土地财产性收益 / 109
- 5 农地流转过程中财产权独立与农民自力养老 / 114
 - 5.1 农民家庭养老代际关系的新变化：财产承继与代际平等 / 115
 - 5.2 子女提供赡养的新问题：子女养老能力与子女养老意愿 / 120
 - 5.3 家庭养老观念的更新：精神情感的依赖和经济自主性的倚重 / 127
 - 5.4 五保制度设计中家庭养老因素的考虑 / 130
- 6 农地流转制度下农民养老保障的多元化 / 134
 - 6.1 农民养老主体多元化的理论解释：福利多元主义与“第三条道路” / 134
 - 6.2 农地流转制度下国家的积极福利供给责任 / 137
 - 6.3 农地流转制度提供农民自愿联合经济主体形成的契机 / 147
 - 6.4 农地流转能增强农民自力养老能力，引导家庭养老新关系 / 157
 - 6.5 农地流转要求的农业商品化、市场化与养老供给的市场作用 / 161
- 7 结语：农地制度与财产权养老权、福利主体多元 / 168
 - 7.1 财产权与养老权为农地流转实现农民养老提供权利基础 / 168
 - 7.2 养老权的实现从未割舍其与财产权的关联 / 169

7.3 农地流转制度下积极福利国家的农民养老供给 / 171

7.4 农地流转让财产权与养老权实现互济，福利主体多元
互动 / 172

附 录 实地调研访谈农民简况汇总 / 175

参考文献 / 176

后 记 / 191

1 导 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

经济体制改革从农村开始，农村经济体制改革以家庭联产承包责任制为主要内容。改革的转变在于，人民公社制度安排下的高度集中的农业经营管理体制逐步让位于以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。在权利机理上，土地作为一种财产和法律关系的客体——物，被析分出相应的所有权和使用权两个部分。在我国，农地所有权是公有的，但属使用权范畴的土地承包经营权则是私人（或家庭）所有的。两权分离极大地调动了农民的劳动积极性，土地产出连年增长，土地价值倍增。这种农村微观经济基础的重构对我国农村社会经济的发展起到了巨大的促进作用，原因在于它能够更大地激发农民主体的独立性，也更吻合市场要求的财产权清晰化、参与主体自由支配权能。土地承担的农民养老功能也通过农民务农收益获取生活必需品和家庭养老物资的方式来保障农民养老权的实现。养老权作为老年人生存权而存在的一项基本人权，它需要国家积极履行义务，也需要通过财产权的实现而提供自我保障的可能，而土地与养老保障的关系更侧重于后者。

然而在家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制运行了一段时间以后，农业生产经营中的一些缺陷开始暴露，特别是农业经营规模偏小、农业现代化水平较低、土地利用率和经济效益较低。因为双层经营体制从“统”的方面来看，集体经济大多成为“空壳”主体；从“分”的方面看，农民个人的财产权地位不明晰、市场地位脆弱，千家万户的小生产难以适应千变万化的大市场。我国农村土地一直保持着分散化、细碎化的生产经营模式，已经在一定程度上影响了农业的产业化发展和农村的现代化进程。农地产出较

小,农业收益有限,农民养老所需要的基本产品与服务的成本却因为城市经济体制改革的深入而提高,农民养老问题日益严重。土地经济效益低下、农村剩余劳动人口增加,农民外出务工以减少“人多地少”的矛盾。由于城市务工年龄门槛普遍设在50岁以下,这使得土地耕种主体变成了老人。土地养老功能进一步增强,但同时也存在着危机,即劳动能力渐弱的农村老人如何在土地上获得养老收益。如果把土地作为财产,农民不能从土地财产中获得必要的财产性收益,养老问题则堪忧。一方面,农民要获得土地的财产性收益,就必然让土地财产权利通过交换获得收益;而另一方面,农村经济的进一步市场化受到了制度瓶颈的制约。究其原因,市场经济和规模农业的发展要求权利主体进一步明确,并使土地经营权成为新的、可以流动的市场要素。承包经营权的进一步拆解显现出强大的时代契合。厘清家庭承包权与个人经营权的关系,成为解决问题的关键。唯此才能让经营权的物权^①属性更加明晰,让土地经营主体可以在经营权流转的前提下发生转换^②,进而使土地要素能够实现自由流动,形成市场要素的基本要件。

2005年我国65岁以上的老龄人口突破1个亿,全国65%的老龄人口在农村。2006年12月12日国务院新闻办公室发表的《中国老龄事业的发展》白皮书指出,我国农村老龄化程度要比城镇高出1.24个百分点。2010年全国60岁及以上人口已经达到17764.9万人,占总人口的比例上升到13.26%。^③在社会养老保障不足以提供有保障的老年生活的背景之下,在家庭养老发生一系列变革并经历医疗、消费等成本升高的社会变迁之后,农民养老对土地的依赖依然重要。但土地的规模化经营是农业现代化、农村城镇化发展的必然趋势,农民对土地的固守一方面不能带来较好的收益以弥补养老

① 物权指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利,包括所有权、用益物权和担保物权。财产权和排他性是物权的重要特征。作为财产权的物权是一种具有物质内容的、直接体现为财产权益的权利。物权的排他性强调其权利人可以对抗一切特定的人。

② 钟涨宝、聂建亮认为转让是承包权人与经营权的同时流转,是对土地承包权的放弃,转包和出租是经营权的流转,而非承包权的流转。调查显示,农民更加认同转包、出租、互换等保持土地承包关系的土地流转方式,而比较排斥转让等放弃承包权的土地流转方式。钟涨宝,聂建亮.论农地适度经营规模的实现[J].农村经济,2010(5):36.

③ 中华人民共和国国家统计局.2010年第六次全国人口普查主要数据公报,2011.

资源的不足,另一方面也会影响城镇化、工业化的进程。因此土地与养老、农村土地财产权与农民养老权之间自然产生了勾连。

2002年通过的《中华人民共和国农村土地承包法》就规定:通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转。通过招标、拍卖、公开协商等方式承包农村土地,经依法登记取得土地承包经营权证或者林权证等证书的,其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转。农业部2003年出台的《农村土地承包法实施条例》和2005年出台的《农村土地承包经营权流转管理办法》都有类似的规定。然而,实践中的土地流转并不普遍。原因在于农村改革30多年,通过两轮土地承包,承包期限成为土地流转中的障碍。我国的农村土地承包期,从15年逐步延长到30年,再到中共十七届三中全会的“长久不变”^①,基本确立了物权的所有权无期限属性。强调稳定土地承包关系,赋予农民长期且有保障的土地使用权。所有权与使用权的一个重要区别即有无期限限制,土地承包经营权是有期物权,只能在期限内存在。所以土地使用权期限的长期性得到确认,就可以使农民形成稳定的政策预期,树立长期经营的理念。“增人不增地,减人不减地”的土地使用长期化是形成土地要素市场化的前提。承包期长久不变,承包权固定,经营权才能更大胆地流动;承包权的人身属性得到强化,经营权的财产属性则更易产生。总之,稳定的土地承包关系是土地流转的前提和基础。中共十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》还进一步提出:“完善土地承包经营权权能,依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利,加强土地承包经营权流转管理和服务,建立健全土地承包经营权流转市场,按照依法自愿有偿的原则,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,发展多种形式的适度规模经营。”党中央在2009年中央一号文件中也进一步强调了建立健全土地承包经营权流转,为土地流转制度扫清政策障碍。但另一方面,土地承包经营权的长期性,更确切地说是长久性,又引发了土地承担保障功能的均分公平性。由于仍然没

① 孔祥智. 长久不变和土地流转 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2010 (1): 8.

有界分土地承包权与经营权，土地财产权流转的实现缺少明晰的物权主体。没有明确的物权归属，就不能充分发挥物的效用，也不能更好地通过流转解决土地养老的收益问题。

2007年通过的《物权法》将土地承包经营权规定为用益物权，即农村集体组织成员及其他民事主体在集体所有或国家所有由农民集体使用的土地上，依照农村土地承包合同的约定，进行生产经营活动的权利。《物权法》把农村土地承包经营权定位为用益物权，因为它符合用益物权的本质和特性。同时土地经营权流转也需要承包权合法作为前提，因此，此处将土地承包经营权或土地承包权与土地经营权规定为用益物权是合理的。农村土地承包人可以基于物权行使物权请求权，基于承包合同行使违约责任请求权，基于法律规定行使侵权行为请求权或不当得利请求权，权利保护的渠道明显拓宽，也更加明晰了。对承包人来说，保护机制在法律上得到了优化，为流转制度设定了基本的法律框架。

除了赋予农民更加充分而有保障的土地承包权与土地经营权以外，还必须清楚界定并且保护农民私人的土地收益权和转让权。土地流转是土地制度与市场经济制度内在统一的体现。只有土地流转才会让土地产出更多的收益，而享有土地经营权的农民也才能在市场环境下获得更多的财产性收益，农民的养老权也才能够获得切实的保障。从某种意义上讲，土地经营权流转是财产权的应有之义，是土地财产自由权之基础与体现，是实现养老权这一生存权之保障。但是土地流转背景下农民养老权的实现，必然涉及土地财产权的实现问题和养老权与土地财产权的联通途径的畅通问题。

1.1.2 研究意义

(1) 理论意义

我国土地流转制度是继土地承包经营权放开后又一针对农地的重要的具有里程碑意义的制度，其对农村经济、农业发展产生了突破性的影响。土地使用权流转制度一方面为农业的现代化经营、规模化经营创造了有利条件，另一方面也是为最终实现农民利益着想的根本制度。而农民养老权益保障又是农民权益保障的重要方面。今天我国农民与城市居民的身份区别不仅在于职业分工有别，更在

于以养老保障为典型代表的社会福利待遇的差别,而这部分福利优劣所体现的社会公平正义也恰恰是今天我们在探讨制度文明、寻求社会公平、谋求社会和谐的过程中不可避免的问题。此外,农民以土地为业、靠土地养老是以土地财产权的默认为前提的,那么土地养老与社会养老、家庭养老的关系,土地财产权的落实与农民支配、处分财产的自由权,势必会对农民养老产生影响。究竟如何保障和落实农民的养老保障,为土地流转的规范运行创造条件?土地流转后以土地换保障的做法有哪些问题,其依据如何?如何设计出适合家庭养老关系发生变化后的农民养老保障制度,并促进相关制度的有效运行?本研究以社会学与法学相结合的方法,通过明晰农地财产权与农民养老权的关系,将土地流转后的农民养老保障需求与实现其需求的制度环境进行整合分析,并以此为依据,设计具有操作性的养老保障制度,以期弥补现有研究中对养老权实证研究的不足。

(2) 实际应用价值

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出了建立规范的农村土地管理制度,其中土地流转是很重要的内容。从全国范围看,农村土地承包经营权流转已有一定的规模。据农业部统计,2008年,全国通过各种方式流转的土地面积已达1.06亿亩,占全部家庭承包经营面积的8.7%。^①“到2010年底通过各种方式流转的土地面积占总面积的比重可能会达到13%。”^②同时农村养老保障问题近年来受到党和政府的高度重视,继中共十六大提出“在有条件的地方探索建立农村社会养老保险制度”,党的十七大再次明确指出要探索建立农村养老保险制度,2010年全国10%的县已开始探索新农保制度,2012年7月基本实现全覆盖。农村养老保险仅仅是农民养老保障的一个方面,是通过个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的方法实现的一种农民的社会养老方式,它必须与家庭养老、土地保障等方式结合起来才能解决农民的实际养老问题。“保基本、广覆盖”的新农保不能满足农民的养老需求,而且保险的缴费原则也让很多靠土地为生的农民面临缴

① 转引自陈晓华. 切实加强农村土地承包经营权流转管理和服务 [J]. 农村经营管理, 2009 (1): 6.

② 孔祥智. “长久不变”和土地流转 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2010 (1): 9.

费难的问题。家庭养老功能在社会观念、生育政策、外出务工等社会现实的影响下也出现了与以往的传统家庭养老不同的变化。可见,农村养老保障制度事关国计民生,是协调城乡关系和构建社会主义和谐社会的重要基础。土地作为复杂而系统的重要问题,不仅关乎“三农”问题,更关乎公民财产权的突破性进展。通过财产权关系的明晰与流转并切实实现财产权益来解决养老保障的问题是目下农村发展、农业发展、农民生活水平提高的重要契机。以土地财产权与农民养老权的关系为视角进行探讨,既能最大限度地满足农民养老保障需求,又与制度整合、城乡统筹相结合的农民养老保障制度相协调,有助于促进社会主义新农村建设与社会和谐,以期为土地流转制度的规模运营、农民切身财产权益的法律保障、新农保制度执行和政策完善建言。

1.2 概念界定和文献综述

1.2.1 概念界定

(1) 农地流转

广义上“农地流转”包括所有权流转和使用权流转。^①我国《宪法》明确规定,农地的所有权只能归国家或集体所有。2004年宪法修正案规定:“土地使用权可以依照法律的规定转让。”因此,我国的农地流转应该仅是农地使用权的转让和流通。并且这种转让要受到一定的限制,《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)规定:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”也就是说,除了法定的特殊条件,流转农地只能用于农业生产。2004年,国务院颁布《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,其中有关于“农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”的规定,强调“在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。至此,农村土地流转出现了农村集体建设用地流转和农村承包地流转

^① 杨学成,曾启.试论农村土地流转的市场化[J].中国社会科学,1994(4):16~22.

两种情形,但是在现有的法律规范和政策规定中,“农地流转”其实是一种省略的说法,全称应为“农村土地承包经营权流转”。因为现在农村宅基地流转受限,所以农地流转是指农户承包的用于农业生产的土地的流转。也就是说,在土地承包权不变的基础上,农户以一定的条件,将自己承包的村集体的部分或全部土地流转给第三方经营。所以本研究所涉及的农地流转仅指农村土地承包经营权的流转,这也是当前我国农村土地政策法律研究的重点问题。

张红宇认为,土地使用权流转就是农地承包经营权在原来承包土地的农户和其他农户或经济组织之间进行流转。^① 因为承包经营土地的农户享有土地的使用权,同时,在不改变土地用途的前提下也享有处置土地的权利。实践中用“农地使用权流转”或者“土地流转”这个概念来简化表述农户处置自己的承包经营权,^② 实则是从流出土地一方的角度为土地经营使用权的自由提供正当理由。使用权可以自己使用,也可以自主给予他人使用并获取收益。在不改变农村耕地的集体所有性质和农业用途的前提下,农地流转就是通过经营人的变换试图实现土地效益最大化的路径。从土地权能的实质功能来说,农村土地流转将土地权能进行了更为详细地拆解,这可以归为三方主体分别享有的“三权分离”:所有权还是属于集体不变,承包权还是归承包农户(转让除外),即农地流出方也不变,但经营权归流转受让方即农地流入方。流转后的土地,仍然只能用于发展农业,土地的农业用途不变,但农民依法享有土地流转引发的受益权。

农地流转的形式、具体程序和原则有较为严格的法律、法规、规章的限制。1994年12月《关于稳定和完善土地承包关系的意见》中规定,土地承包经营权转让的方式包括集体经济组织内部之间的承包转包、转让、互换、入股、抵押等。2004年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议《关于修改〈中华人民共

① 张红宇. 中国农村土地制度变迁的政治经济学分析 [D]. 西南大学博士学位论文, 2001.

张红宇. 中国农地调整与使用权流转几点评论 [J]. 管理世界, 2002 (5): 76~87.

② 傅晨, 刘梦琴. 广东农民专业合作社经济组织发展的缘由、现状与政策建议——写在《中华人民共和国农民专业合作社法》实施之即 [J]. 广东合作经济, 2007 (2): 32.

和《土地管理法》的决定》第二次修正的《土地管理法》对流转范围的限制有所放宽，但在第十五条规定：“农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。”2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》）第三十二条规定通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。第三十四条规定土地承包经营权流转的主体是承包方。承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式。第三十七条规定土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转，当事人双方应当签订书面合同。采取转让方式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案。农业部于2005年根据《农村土地承包法》及有关规定制定出台了《农村土地承包经营权流转管理办法》（以下简称《办法》）。《办法》规定，农村土地承包经营权流转应当在坚持农户家庭承包经营制度和稳定农村土地承包关系的基础上，遵循平等协商、依法、自愿、有偿的原则。承包方有权依法自主决定承包土地是否流转、流转的对象和方式。任何单位和个人不得强迫或者阻碍承包方依法流转其承包土地。第十八条规定承包方采取转让方式流转农村土地承包经营权的，经发包方同意后，当事人可以要求及时办理农村土地承包经营权证变更、注销或重发手续。《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）第一百二十八条规定土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定，有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。该条删去了《物权法（草案）》第一百三十二条规定的土地承包经营权人有权依法自主决定土地承包经营权以转包、出租、互换、转让或其他方式流转的权利。根据立法者的说明，关于土地承包经营权抵押能否放开的问题，考虑到目前土地承包经营权仍是农民安身立命之本，《物权法》等相关

法律规范都审慎地保留了土地承包经营权的权利抵押权的行使。^① 故第一百二十八条规定土地承包经营权的转让须依照《农村土地承包法》第三十七条的规定：“采取转让方式流转的，应当经发包方同意。”在流转形式中转让方式因涉及承包权问题，所以受到的限制较为严苛。

（2）财产权

财产权在公法与私法中的界定有所不同。在现代宪政国家中，财产权与公民的生命权、自由权一起构成了公民最基本的三大权利体系，集中体现着人的基本价值与尊严。^② 私有财产所享有的财产权也不是法律授予的，它是一项人权，来自对自然权利的认同。为稀缺资源的争夺而制定的基本规则形成了今天的财产权秩序。财产权是一项基本公民权利。土地承包经营权作为财产权的一种，自然也适合上述分析。根据宪法学原理，宪法财产权不仅具有排他性，还具有可移转性。为了具体化与落实宪法财产权的移转性，应该允许具有民事财产权性质的土地经营权流转。也就是说，土地经营权流转是宪法财产权的应有之义。

（3）养老权

养老权是一个学理上的概念，在具体的法律规范和实践中仍然用老年人的权利和人权、宪法公民权等概念的一部分内容来具体指称。养老权是每一个人在年老时应当享有的获得生存、生活保障的权利，所以它是一项基本人权，受到《世界人权宣言》、《经济、社会、文化权利国际公约》的认可。在我国，它的具体内容规定在宪法、婚姻法、继承法、劳动法和老年人权益保障法中。

针对养老权的概念界定，学术界的研究并不多。马新福和刘灵芝认为对养老权，可以从广义和狭义两个角度来理解和界定。广义上的养老权是指公民在达到年龄界限和因年老劳动能力丧失的情况下，依法享有的生活保障权、医疗保障权和受赡养扶助权。狭义上的养老权，其主体仅指在我国已建立社会保障制度的企事业单位的职工和国家机关工作人员，这些在城镇就业的“城市人”享有

① 王兆国. 关于《中华人民共和国物权法（草案）》的说明 [N]. 人民日报, 2007-03-09.

② 韩大元. 私有财产权入宪的宪法学思考 [J]. 法学, 2004 (4): 13.

的与退休权利并存的、获得国家和社会对其老年生活保障的权利。^①显然此处狭义的养老权仅仅针对法律中对城镇职工和国家机关工作人员养老权的规范而得出,不符合现实的公民平等养老需求。但从权利的现实性来讲,这种界定的确是有道理的。刘灵芝认为中国公民养老权是与公民年老时的生存和健康相关的一类权利的统称,是多种权利的组合。其对养老权的列举是多方面且理想化的,诸如公民年老时享有的养老保险权、获得养老金权、社会福利权、社会救助权、社会优抚权、最低生活保障权、医疗保障权、家庭赡养扶助权以及社区服务权、继续受教育权、参与社会发展权、精神慰藉权等。^②通过权利束的概念来界定公民养老权是可取的,因为养老权的概念本身就是复杂的整体,但将所有涉及的内容进行列举式拼合,不分权利层次,既包括生存权又包括发展权,既有普遍主体又有特殊主体的统并不助于养老权概念的系统化和特定化,使得本概念的外延成为一个相关性列举而非特定性列举。

1.2.2 研究现状

土地使用权流转,是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权(使用权)转让给其他农户或经济组织,即保留承包权,转让使用权,其实质是农村土地使用权的市场化。改革开放以来,计划经济体制下“家庭+集体”养老保障模式的不足日益凸显。在这一背景下,我国政府于20世纪80年代中期开始探索在农村建立社会养老保障的新模式,2009年起开展探索建立个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的新型农村社会养老保险试点。综合家庭养老、土地养老、社会救助等其他农民养老保障的相关措施,保障农村居民老年的基本生活。然而,“新农保”的推行并不能解决农民的基本养老问题。随着进城务工人员的增多,农村留守老人的养老问题更加凸出。如何在现有城乡二元体制下为农民养老提供可行模式,是目前农村养老保障研究的主要问题。而土地流转对农民养老问题的直接挑战就是土地保障的问题,学术界亦就相关问题进行了广泛研究。

① 马新福,刘灵芝.公民养老权涵义论析[J].河北法学,2007(9):40~42.

② 刘灵芝.论公民养老权的制度化[J].行政与法,2008(11):109~111.

现有研究主要围绕以下主题展开：

(1) 土地流转制度下农民养老保障的现状与问题研究

目前大多数研究都局限于强调农村养老保障缺失对土地流转制度的顺畅实施所造成的障碍的层面。^① 研究主要关注土地流转制度对农民权益包括养老保障权益的忽视甚至侵害及制度性保障缺失等问题；^② 还有学者通过农民对土地流转的意愿进行实证研究，得出农地流转后的社会保障问题是农民是否愿意流转农地的决定性因素的结论。^③

在土地流转造成农民权益受到侵害的原因分析中，有学者分析农地流转过程中过多的行政干预损害了农民的经济利益，土地流转中政府角色错位。^④ 乡村干部滥用权力自行决定，地方政府基于地方利益考虑进行的集体土地流转收益的强制分割，让土地流转的行政干涉披上“合法”的外衣。^⑤

针对当前土地流转不足的现状分析原因，一是农地流转的现实供给不理想。农民基于现实状况做出理性选择，土地交易大都不会选择通过市场行为实现，契约行为多为口头协议和无偿流转，大大降低了农民出让土地的收益性，土地的流转供给积极性随之受到影响。韩连贵的一项调查显示，非但没有收益，还需要倒找钱的转出户占转出户总数的 70%。^⑥ 农地流转没有健全的市场配套，即使有农地的移转，也没有交易价格或价格偏低，交易成本不足以发挥价

① 钟涨宝，狄金华. 农村土地流转与农村社会保障体系的完善 [J]. 江苏社会科学, 2008 (1): 147 ~ 151.

② 温铁军. 土地制度改革与农民利益问题 [J]. 广东经济, 2008 (6): 4 ~ 9.

许恒周，曲福田. 农村土地流转与农民权益保障 [J]. 农村经济, 2007 (4): 29 ~ 30.

③ 尹珂，肖轶，罗光莲. 基于城乡统筹试验区的农村土地流转实证研究——以重庆市北碚区农户调查为例 [J]. 中国农学通报, 2009 (19): 339.

④ 胡同泽，任涵. 农村土地流转中的主体阻碍因素分析及其对策 [J]. 价格月刊, 2007 (7): 54.

曲福田. 21 世纪海峡两岸土地利用策略 [J]. 中国土地科学, 2001 (11): 17 ~ 18.

⑤ 钱忠好. 乡村干部行为与农地承包经营权市场流转 [J]. 江苏社会科学, 2003 (5): 43.

⑥ 韩连贵. 关于农村土地使用权流转的发展趋势分析 [J]. 经济研究参考, 2005 (10): 26.