

新常态下的上海城市与人口发展研究丛书

土地制度变迁过程中的 农村社会保障问题研究

杨昕 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

新常态下的上海城市与人口发展研究丛书

土地制度变迁过程中的 农村社会保障问题研究

杨昕 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

土地制度变迁过程中的农村社会保障问题研究 / 杨昕
著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2016

ISBN 978-7-5520-1570-6

I. ①土… II. ①杨… III. ①农村—社会保障—研究—中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 228702 号

土地制度变迁过程中的农村社会保障问题研究

著 者: 杨 昕

责任编辑: 孙 洁

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 版: 南京前锦排版服务有限公司

印 刷: 上海天地海设计印刷有限公司

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 7.625

字 数: 151 千字

版 次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-1570-6/F323·89

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

本书由“上海社会科学院创新工程”部分资助

绪 言

在中国,农村的社会保障问题比城市迫切得多。之所以有这样的判断,基于三点:第一,农村人口的实际老龄化程度更严重,老龄化速度更快。2010年第六次人口普查数据表明,我国城镇65岁及以上老年人口数量达到0.52亿人,占城镇总人口的7.80%,农村65岁及以上老年人口为0.67亿人,占农村人口的10.06%。与2000年第五次人口普查相比,我国城镇65岁及以上老年人口规模上升0.22亿人,占比上升1.38个百分点,农村地区65岁及以上老年人口规模虽然只上升0.08亿人,但占比却上升了2.56个百分点。分省市来看,北京、上海等人口净迁入地的常住人口老龄化程度往往明显低于户籍人口老龄化程度,而四川、安徽、河南等人口净流出地的常住人口老龄化程度却高于户籍人口老龄化程度。这表明,近几十年来的人口流动使得不同地区的人口结构发生了很大变化,东部地区、城市地区得益于大量的人口迁入,人口老化程度得到缓解;而中西部地区、农村地区由于大量青壮年人口的流失,人口老化程度反而加剧。城乡人口老龄化程度改善和加剧的差异使得本就严重的农村社会保障问题更加突出。第二,农村与城市一样经历着家庭核心化的过程,而且其核心化速度更快。

第五次和第六次人口普查的数据表明,2010年时农村家庭户的平均规模为3.08人,较2000年时户均减少0.25人,同一时期,城市家庭户的平均规模从3.11人下降到2.85人,户均减少0.26人。从三人及以下家庭户占比来看,2000—2010年农村3人及以下家庭户占农村全部家庭户的比例从46.68%上升至56.85%,城镇从69.03%上升至74.14%,农村的上升幅度高于城镇^①。这表明,虽然农村地区平均家庭户规模仍高于城市,但其家庭核心化速度快于城镇地区。家庭核心化速度加快意味着农村地区老年人的养老也成为家庭面临的越来越大的问题,不仅是照料人手有限,经济压力也随之增加。第三,农村人口的经济收入水平远低于城镇,抗风险能力较弱。根据《中国统计年鉴(2014)》的数据,2013年我国农村居民人均纯收入8895.9元,人均消费支出6625.5元,人均年结余2270.4元;同年,我国城镇居民平均可支配收入26955.1元,人均消费支出18022.6元,人均年结余8932.5元。城镇居民人均年收入结余是农村居民的3.93倍,而2000年时这个比值为2.20。也就是说,城乡居民的经济水平差距在不断加大。与城镇居民相比,农村居民更加需要可持续、保基本的社会保障体系的支持。

但我们看到的现实是,由于城乡二元的户籍管理制度,我国的社会保障体系被分成城镇和农村两个完全不同的部分。城镇中的

① 数据来源:《中国2000年人口普查资料》,国家统计局人口普查办公室, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/5rp/index.htm>,《中国2010年人口普查资料》,国家统计局人口普查办公室, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm>。

非农业人口根据就业状况可以享有职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、失业保险,以及居民养老保险、居民医疗保险等较为完善的保障,而占全国人口 64.67% 的农业人口虽然也有新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险,但其保障水平远远低于前者,特别是农村社会养老保险,基本不能帮助农村居民抵御年老体弱带来的经济风险。而农村社会保障问题之所以有异于城镇,土地是非常关键的一点。

近年来有关土地制度与农村社会保障制度的关系问题成为研究热点,越来越多的学者认同,只有将土地制度改革与社会保障制度改革结合起来,才能最终完成农村社会保障体系的构建(刘福恒,2001;韩冰华,2004;赵海林,2005;胡武贤,2006;李雪、陈小伍,2008)。

对于土地保障问题,国内学术界主要有两种观点:一是强调土地保障在农村以及全社会稳定中的重要性,认为必须“以土地承包权为主要依据”建立农村社会保障制度(何乘材,2003)。另一种观点则认为,土地保障和经济效率之间的矛盾不容回避,解决两者之间矛盾的出路在于更新与变革土地保障的形式。为此,有学者提出在土地流转的社会背景下,应当以土地使用权的流转为契机重构中国农村的社会保障体系,他们从制度、经济、社会心理等多个角度论证了重构的可行性(钟涨宝、狄金华,2008),有的还对基于土地资本的新型农村养老保险模式进行了设计(尚长风、张翰文,2008)。

在这些研究中,“土地换保障”和“土地产权货币化”是比较受到认同的观点。大多数学者认为,“土地换保障”是一种制度创新,

农民在转让出承包地或土地被征用的情况下,理应得到一定的经济补偿,并用此经济补偿为其建立社会保险(陈颐,2003);也有学者认为土地换保障的核心内容应该是农民通过向国家出售土地永佃权,国家为农民建立现代社会保障体系中的社会保障账户(马小勇、薛新娅,2004)。而“土地产权货币化”是通过土地资产化运作实现社会保障的两个层次:一是变直接经营土地获取土地基本生活保障为通过土地使用权交易获取间接的土地保障所需的物质或资金;二是通过土地的资产化特征的显现,利用土地资产入股获得社会保障资金或以土地换保障。学者们认为,处在转型中的中国农村社会,建立以农地产权货币价值为基础的新型农村社会保障体系是最佳制度选择(韩冰华,2004)。

国外也有学者提出了与国内学者类似的观点。美国学者 D. 盖尔·约翰逊(D. Gale Johnson, 2000)认为中国土地产权现状不能有效解决农民的养老保障,需要改革现行土地制度,使农民在年老后可以通过出租或转让土地得到收入以弥补养老金的缺口;英国学者阿萨·胡塞恩(2006)则对当时的土地承包的局限性进行了分析,认为土地分配方案并没有把土地永久地交给农民,限制了土地的自由流转,其后果是土地不能作为借贷的抵押,土地权利静态化、实物化。

从实践上来看,不少地区已经开始了以土地流转为依托的农村社会保障改革的试点,政策效果明显,但存在的问题也较为突出。以上海出台的镇保政策为例。由于缺乏农民利益保障机制、土地收益统筹机制、农村集体利益保障机制,没有充分考虑与土地收益和增值挂钩,再加上与城镇社会保险的衔接渠道不通,造成政

府部门资金管理风险加大、区域财政负担差别显著、不同人群矛盾激化等问题,为下一步城乡一体化带来了不小的隐患。

综上所述,有关农村社会保障体系问题的学术研究和政策实践都已经有了—定的基础,取得了不少实质性的成果,但在研究内容、研究角度、实践总结等方面都还有一些不足。从理论方面看,存在着概念不清、作用机理不明、社会保障对象界定不清等问题,非农用地如何对农村社会保障产生影响?政府在农村保障体系重构和土地制度变迁中的地位 and 作用如何?这些问题都还需要明确地予以回答。从政策实践方面看,对现有的政策尚没有系统的梳理和分析评价,这些政策的执行效果如何?还存在哪些问题?从城乡一体化的最终目标来看,还有哪些地方需要改进?这些问题也需要进一步探讨。总之,要全面建设小康社会,完善农村社会保障体系是必须解决的重大问题,当前国家对于土地制度改革的启动是一个很好的契机。过去,每一次土地制度的变化都伴随着农村社会保障模式的相应改变,今后,两者之间仍会联动^①。

① 在本文中所提到的土地流转是指包括承包地、宅基地、农村集体经营性建设用地等在内的附设于土地之上的各种权利在不同权利主体之间的转移。

目 录

绪言 / 001

第一章 农村社会保障制度与土地制度 / 001

第一节 我国农村社会保障制度的变迁 / 001

第二节 我国土地制度的变革与农村社会保障制度的关系 / 016

第二章 我国农村社会保障的现状特征及原因 分析 / 023

第一节 我国农村社会保障的现状特征 / 023

第二节 我国农村社会保障陷入困境的原因 分析 / 041

第三章 土地因素对农村社会保障供求影响的理论 分析 / 062

第一节 农村社会保障供求的理论分析 / 062

第二节 土地因素对农村社会保障供求影响的理论
分析 / 081

第四章 构建依托土地的农村社会保障体系的理论
与政策依据 / 084

第一节 理论依据 / 084

第二节 政策基础 / 091

第五章 构建依托土地的农村社会保障体系的实践
探索 / 097

第一节 土地流转的典型模式 / 097

第二节 河南省与广东省的土地流转及农村社会保
障体系建设情况 / 104

第三节 鹿邑县、淮阳县、揭阳市蓝城区的问卷调查
情况及结果分析 / 119

第六章 构建以土地为基础的农村社会保障体系的
过程分析 / 159

第一节 土地权利与社会保障权利的转换实现 / 160

第二节 土地收益向社会保障资金转换的渠道及
实现 / 166

第七章 结论及政策建议 / 173

第一节 基本结论 / 173

第二节 政策建议 / 178

参考文献 / 186

附录 / 201

一、土地制度变迁过程中农村社会保障问题

调查问卷 / 201

二、关于调查的说明 / 212

三、“土地制度变迁过程中的农村社会保障问题研究”

访谈提纲 / 214

四、对于孙庄、前夏村和鸟围村的访谈记录 / 217

第一章 农村社会保障制度 与土地制度

第一节 我国农村社会保障制度的变迁

一、以土地为基础的家庭保障制度(1949—1953)

1949—1952年中华人民共和国的第一次土地改革完成,农民拥有了土地的所有权、支配权和使用权,而遵照1954年宪法中有关“劳动者在年老、疾病或者丧失劳动能力的时候,有获得物资帮助的权利”^①的规定,当农民遭遇年老、疾病、伤残或者其他灾害风险时,政府会通过救济或者优抚等措施提供基本的生活保障,对于农村的军烈属会实施优待和抚恤。这一时期“家庭保障为主、政府帮扶为辅”的制度安排与当时土地私有制及国家财力低下的现实状况相适应。

首先,土地改革废除了封建剥削的土地的制度,将土地按人口平均分配给农民,土地作为主要生产资料归农民所有,家庭成为农村经济生产的基本单位,土地收益也主要归农民所有。这次改革实现了土地与劳动的结合,使得农业生产率有了快速提高。

^① 《中华人民共和国宪法》(1954年),第93条。

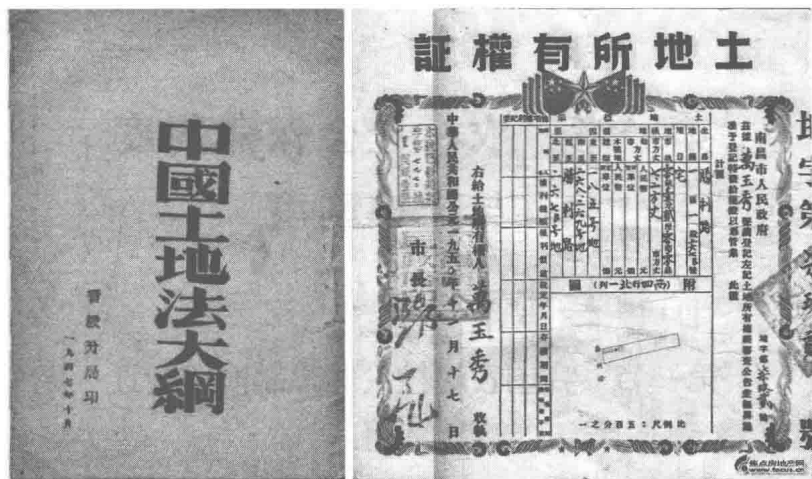


图 1-1-1 《中国土地法大纲》及当时的土地所有权证

1947 年 9 月中国共产党在河北省石家庄市西柏坡村举行全国土地会议,制定并通过了《中国土地法大纲》,同年 10 月《土地法大纲》由中共中央发布。根据这部大纲,我国废除了封建剥削土地制度,实行耕者有其田的土地制度,废除一切地主的土地所有权,废除一切祠堂、庙宇、寺院、学校、机关团体的土地所有权,废除乡村在土地改革以前的一切高利贷债务。乡村中原本归地主所有的土地和公地由改革土地制度的合法执行机关——乡村农会接收,并按照人口统一平均分配,数量上抽多补少,质量上抽肥补瘦,分配之后的土地,所有权归农户所有。政府为农民分配得到的土地颁发土地所有权证,“并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利”^①。这次土改确认了农民对土地的所有权和经营权,土

^① 《中国土地法大纲》,1947 年 9 月 13 日中国共产党全国土地会议通过,1947 年 10 月 10 日公布实施。

地可以自愿买卖和出租。该部大纲的出台,获得了农民的热烈拥护和积极参与,各大解放区纷纷根据自身情况制定了大纲实施的补充条例,并制定了结合实际的步骤、方法和具体政策。到1948年夏天,解放区90%以上的地区实现了土地的平均分配,贫雇农获得了大量的土地。

1950年6月由中央人民政府委员会通过并颁布实施了《中华人民共和国土地改革法》,在这部法律的指导下,大规模的土地改革在新区广泛开展起来。到1953年春,全国除新疆、西藏等少数民族地区及台湾省外,普遍完成了土地改革。为了进一步活跃农村经济,各大区中央局和军政委员会还先后颁布发布告允许雇工自由、借贷自由和贸易自由(赵增廷,1992)。这次改革让全国3亿多农民无偿获得了7亿亩土地和大批生产资料,土地自由买卖和租佃、雇工自由、借贷自由和贸易自由的政策使得农业生产力获得空前解放。

表 1-1-1 1949—1953 年我国农村经济指标变动情况

年份	农业总产值 (亿元)	农业总产值指数 (1952=100)	农作物播种面积 (千公顷)	粮食总产量 (万吨)
1949	326	65.20	124 286.00	11 318.40
1950	384	—	128 826.00	13 212.90
1951	420	—	132 860.00	14 368.90
1952	461	—	141 256.00	16 393.10
1953	510	102.00	144 035.33	16 684.10

数据来源:国家统计局官方网站,<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

农业生产力得到解放的直接证据就是增长明显的经济数据,1949—1953年全国农作物播种总面积从124 286.00千公顷增加

到 144 035.33 千公顷,增长幅度达到 15.89%,粮食总产量从 11 318.40 万吨上升到 16 684.10 万吨,增幅达到 44.84%^①。农民的生活基本能够自给自足,对自身风险的承担能力上升。

其次,常年战争对国民经济的破坏非常严重,无论是城市还是农村,物质资料都非常贫乏,政府财力非常有限,而重建家园、恢复经济需要大量投入。在这种情况下,国家一时没有足够的财力在短时间内建立起有效的社会保障体系。

表 1-1-2 1949—1953 年我国主要经济指标变动情况 单位:亿元

年份	国内生产总值	财政收入	财政支出
1950	—	62.17	68.05
1951	—	124.96	122.07
1952	679.10	173.94	172.07
1953	824.40	213.24	219.21

数据来源:国家统计局官方网站, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

近代的中国长期处于动荡之中,特别是抗日战争及之后的解放战争对国民经济的破坏非常严重。1949 年中华人民共和国建立时我国经济已经处于全面崩溃的境地,工业生产总量比历史最高产量下降了 50%,其中钢产量下降了 83%;农业总产量较历史最高产量下降了 25%,其中粮食产量下降了 27%。1950 年时财政总收入仅为 62.17 亿元,人民生活极端贫困。新成立的中央政府面临着工业凋敝、农业萎缩、物资匮乏、通货膨胀严重等经济问题。为了稳定政权、恢复生产,国家必须将有限的财力投入更紧迫

^① 国家统计局官方网站, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

的工作中去。在中华人民共和国成立的最初三年,党和政府采取了一系列有效的经济措施,包括没收官僚资本、建立社会主义国营经济,打击投机倒把,加强市场管理,稳定物价,统一财政经济,实现财政收支平衡,开展“三反”“五反”运动,整顿工商业等。到1952年国民经济才得到初步恢复,工农业总产值810亿元,比1949年增长77.5%,比中华人民共和国成立前最高水平的1936年增长20%,三年中平均年递增率为21.1%;其中工业总产值比1949年增长145.1%,年递增率为34.8%,农业总产值比1949年增长53.5%,年递增率为15.3%。工农业主要产品的产量已超过中华人民共和国成立前最高水平,财政收入情况也随之好转。

但即使生产有一定程度的恢复和发展,国家财政收入实现了平衡,人们生活水平有一定程度的提高,仍不能改变整个国家继续处于困难境地的现实。而且,虽然中国共产党人走的是农村包围城市武装夺取政权的革命道路,但党在中华人民共和国建立之前就已经意识到了城市对于整个国家复兴的重要性。中华人民共和国成立初期的种种经济举措也大多是为了尽快稳定城市的经济秩序,并迅速恢复和发展城市经济。在这样的工作思路下,将有限的资源更多地投入城市、投入扩大再生产成为必然选择。

第三,中华人民共和国成立初期我国平均预期寿命很低,老年人口占全部人口的比例仅为4.4%上下,而且平均家庭人口规模有4.33人^①,农村地区家庭规模更大,家庭的保障功能相对强大。

家庭是最基本的社会组织,是人们社会生活的核心和基础,几

^① 国家统计局官方网站, <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。