

第一章

绪 论

第一节 选题背景

一、研究意义

第六次全国人口普查有关数据显示,我国 65 岁及以上老年人口达到 1.19 亿,占总人口数的 8.87%,占世界老龄人口总数的 20%,是世界上唯一一个老龄人口过亿的国家。联合国的统计标准是 65 岁及以上老年人口占总人口数的 7%以上,那么这个国家就属于人口老龄化国家。按照这个标准,我国已进入老龄化社会,而且与城镇相比,无论是总的老年人口数还是按性别划分的老年人口数,农村老年人口数都大于对应的城镇老年人口数。表 1-1 列示了第六次人口普查时城乡人口老龄化现状对比状况。

表 1-1 第六次人口普查城乡人口老龄化现状对比

地区	年龄	人口数(万人)			占总人口比例			性别比
		合计	男	女	平均	男	女	
全国	65 岁及以上	11 883.316 4	6 092.359 5	5 790.956 9	8.87	51.27%	48.73%	1.052 : 1
城镇	65 岁及以上	5 903.605 9	3 026.778 7	2 876.827 2		51.27%	48.73%	
农村	65 岁及以上	5 979.710 5	3 065.797 6	2 913.912 9		51.27%	48.73%	

注:数据来自 2010 年统计年鉴,2010 年统计年鉴中 65 岁以上没有分阶段。

曾经有研究预计“十三五”时期,我国超过 65 岁的居民数量将大幅度增加。2011 年,我国有近 2.2 亿人超过 65 岁的居民,

平均每年增加 0.1 亿人;2015 年,我国老龄人口在总人口中所占比重达到 16%,在这 4 年间,老年人口每年的增长速度超过 0.5%。当老年人口数量不断增加后,我国还将呈现出一些新的社会现象,如各家庭居民数量越来越少,孤寡老人家庭不断增多,这些现象的出现会阻碍经济社会的快速变革,使各类与社会保障有关的问题不断激化。在以后的近半个世纪中,我国面对的一个突出问题即老年人口数量持续攀升,老年居民的数量预计在 21 世纪中叶将达到 4 亿人,而目前我国约有 60% 的农村居民的养老问题仍然被排斥在社会保障体系之外。可见,我国的老龄事业发展任重道远。

我国是非常独特的国家,是一个民族构成多元化的社会,多民族、多人口、多文化类型是我国民族结构的基本特征。在当今我国 56 个民族中,大约有 38 个少数民族世代居住在西部地区,西部居住的少数民族占到了全国少数民族总人口的 3/4,且农村人口比例大。此外,西部少数民族地区自然环境恶劣,生态系统脆弱,自我更新的社会能力差,属于中国不发达地区,从社会经济发展的整体情况来看,其生产方式在很长时期内,主要停留在较低层次和较低水平的农牧业和原材料加工业上,不仅现代化产业水平低,而且产业分布极为不均衡,尤其是西部公共基础设施非常薄弱,长期制约着社会经济的快速发展。虽然改革开放以来,西部获得了一定的发展,但是由于重点和速度上的差异,东西部间的差距以及西部少数民族地区与汉族地区的差距不但没有缩小,反而不断加大了。尤其是以市场经济为特征的商业大潮对西部少数民族旧的思维方式、民族文化传统产生冲击,从而产生各种新矛盾、新问题。在建立和完善中国养老保障制度方面,西部农村少数民族中,家庭养老的传统观念仍然根深蒂固,这种传统不仅是一种社会观念,更有一种深刻的文化认同在里面,从中国少数民族社会的长远发展观角度看,这种家庭养老的传统观念短时间内不会发生变化。这就在一定程度上阻碍了

新型农村养老保障事业在西部少数民族地区的顺利开展。再加上西部少数民族地区集中了中国绝大部分的贫困人口,老龄化程度现象十分严重,这使西部少数民族地区的养老保障问题的妥善解决,成为各级政府的一项较为艰难和紧迫的政治任务,直接影响社会主义新农村建设的进程。

2000年12月,中央政府正式颁布出台了《国务院关于实施西部大开发若干政策措施》的重要文件,吹响了西部大开发的号角,中国的经济建设战略重点开始向西部倾斜,目标是为了彻底改变西部相对滞后的社会发展状况,同时进一步加强中国的民族团结,以此为契机促进全国的社会经济发展。实施西部大开发战略以来,国家提出了一系列重点支持西部开发的政策措施,包括增加资金支持,改善投资环境,扩大对内对外开放,吸引人才,优先安排建设项目,扩大外商投资领域,理顺资源性产品价格,加大对贫困地区的支持力度,加强东部沿海与西部的经济技术合作等。目前,西部的经济建设、人民生活水平、生态环境保护等都取得了可喜可贺的成效。保障与改善民生是西部大开发战略的核心价值观理念,充分体现了“以人为本”的精神。西部大开发不仅是为了发展西部的经济,更重要的是为了解决民生问题。占中国人口总数的大多数,特别是占西部少数民族人口大多数的农民的养老问题,伴随着老龄化的日益严重,成为民生问题中急需解决的重要问题。2014年,人力资源和社会保障部和财政部印发了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,这反映了国家对农村民生问题的重视,此项政策的实施也将惠及西部少数民族农村地区。

就我国当前的形势来说,在农村居住的老年人主要是通过土地收入维持生计,我国各地区的经济水平差距较大,在西部地区,土地流转制度是解决农民养老保障金不足的有效途径之一,流转土地的租金能够增加农民收入,解决部分农村老年人的养老问题,为建立新型农村社会养老保障制度奠定了良好的经济基础。建立、健全土地流转机制既能有效提高土地资源配置效率,也可以促

进农村剩余劳动力逐步向第二、第三产业转移,拓宽城乡一体化路径。国家不断出台新的土地制度改革方案,对工业反哺农业及土地的保障作用具有深远的影响。2008年10月召开的中共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》提出要赋予农民稳定并长久不变的土地承包权。2009年中央“一号文件”强调完善农村土地管理制度,实现产权明晰,对集体所有土地的所有权进一步界定清楚,做好集体土地所有权的确权登记颁证工作,将权属落实到法定行使所有权的集体组织,并保障其权益。2010年中央“一号文件”提出有序推进农村土地管理制度改革,建立保护补偿机制,力争用3年时间把集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。2011年中央“一号文件”提出要加强农田水利等基础设施建设。2012年中央“一号文件”则在第五条中,对稳定和完善农村土地政策提出了全面的要求,要求“引导土地承包经营权流转”“加快推进农村地籍调查”“加快修改土地管理法”。2013年中央“一号文件”提出鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民合作社流转,探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度,全面开展农村土地确权颁证工作。2013年11月召开的中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要赋予农民更多财产权利,农房农地能抵押担保。紧跟中共十八届三中全会精神,2014年的中央“一号文件”提出了深化农村土地制度改革,赋予农民对承包地承包经营权抵押、担保权能,慎重推进农宅财产权转让等。这一系列政策出台决定了土地流转制度是新一轮中国农村土地改革的轴心。

随着西部大开发战略和中央颁布出台的一系列有利政策措施的实施,西部地区农村经济实力显著增强,农业产业结构调整得到优化,农村土地流转逐步开展和活跃起来。在农村,传统养老保障方式主要依靠土地保障和家庭保障。目前,我国西部地区尤其是少数民族地区,农村少数民族居民还存在根深蒂固的土地保障观

念,农业产业化水平低、土地分散且利用效率低下,这些制约因素导致西部少数民族地区的土地流转进程缓慢,农村社保体制与流转机制不能很好配套的局面。当前,如何促进西部地区少数民族土地流转制度与农村养老保险制度协调发展,如何推进城乡养老保险制度衔接在西部少数民族地区的顺利实施,是坚持工业反哺农业,把效益转化为社会保障福利的新举措。

在构建和谐社会的背景下,合理地进行土地流转,可以改善农村居民的生活质量,可以让农民享受到社会改革的成果,也可以有效地推动各项改革的进行,同时也能让更多的老年人安享晚年。当前农村经济改革和遵循社会主义核心价值体系的热点和焦点问题是如何有效筹措农村居民养老金和进一步推动土地流转工作的开展,这需要相关制度的配套改革,是一个复杂的系统工程。

在当今世界,无论是在多民族国家内部,还是在国际政治生活中,民族问题都是一个普遍存在的社会政治问题,任何时候都不能小看它、轻视它,否则就会影响社会发展和稳定的大局。民族问题的实质是民族发展问题,民族关系问题的实质是民族平等问题,两者的核心价值是社会的公平。社会的公平意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等、司法的公正,这正是社会主义的本质要求,是西部农村少数民族社会发展与社会和谐的第一原则。现阶段在西部农村少数民族地区建立养老保障制度,有着积极的政治、经济和社会意义,不仅能够全面推进少数民族地区的现代化进程,也有利于消除西部少数民族的贫富分化,实现社会分配公平,社会稳定。目前,西部农村少数民族的生产和生活风险不断增大,使传统的家庭保障和土地保障功能日益弱化,导致西部农村少数民族地区的养老、医疗和贫困问题十分突出。因此,建立科学有效的西部少数民族农村养老保障体系已经势在必行,可以使西部农村少数民族居民的生活不再有后顾之忧,每个人都老有所养,真正地在西部农村少数民族地区实现安居乐业,这样做不仅能够让西部少数

民族地区的农民享受到国家的各项惠民政策,同时也能有效解决各类社会问题,促进民族团结和社会稳定,还可以促进西部农村少数民族社会经济的顺利发展,不断增进西部农村少数民族的福祉。总之,从民族文化的角度研究社会保障,通过对民族文化中生活方式、道德观念、宗教信仰、风俗习惯等因素的研究,可以大量挖掘民族文化中适应养老保障发展的积极因素,补充中国社会保障制度构建过程中的不足,构建与完善西部农村少数民族的社会保障体系。

本研究以西部少数民族地区为研究对象,从理论上系统研究土地流转制度下的农民养老保障问题。通过调查深入了解西部少数民族地区的土地流转现状以及农民的养老模式,指出现行土地流转制度和农民养老保障制度中的不足之处,提出一些可行性建议和意见,希望能够为改善西部地区居民的生活质量,推动当地的经济发展提供指导和借鉴。此外,各类合理化的建议有利于让西部地区的老年人安享晚年,使这些地区的民族问题得到合理解决,并为实现国家安定团结创造有利条件,且对农村养老保障制度的改革具有一定的指导意义。

二、国内外研究现状

(一) 国外研究现状

国外的农村养老保障问题是伴随着城镇养老保障问题进步得到解决的,其农民养老保障制度演进的路径,基本上是从工业延伸到农业、从城市扩大到乡村,而且往往有一个时间差,如日本城乡养老保障制度的时间差为 30 年,美国则为 50 年。

国外对农村养老保障的专门研究相对较少。哈尔·肯迪格等主编的《世界家庭养老探析》对不同文化和经济背景下养老保险及世界各国的家庭养老进行了探索,从跨国的角度和民族的角度考察了家庭养老、社会变革、家庭关系等问题,为比较研究国外家庭养老问题提供了素材。Johnson 认为土地不足是涉农

企业发展的瓶颈之一,提出为农村老年人提供稳定投资方式,即“企业+农户”的投资方式。简单来讲,该方式是农民和公司签订租赁合同,公司获得农民的土地,合同的期限通常是10年,每1年公司都要支付一定的租金,这些租金依照相关比例划分成不同的资金,一部分是养老金,另一部分是自由活动资金,它们都可以补充农民养老金的不足。尽管土地作价成为资本后可以参与投资活动,即农民成为股东获得一定的收入,但是通过经济学分析可知,收益往往和风险联系在一起,收益越多,风险越大,市场产品受到各种因素的影响,其风险很难被控制,一旦出现意外,参股农民的收益也会受到影响,这会影响养老金的正常发放。所以,客观来讲,要想让农民获得稳定的养老保障,不应采用土地作价入股模式。在第二次世界大战结束后,日本出现了一种特有的农业模式,日本农民通过组建家庭农场推动了本国农业的发展,不仅提高了农业生产率,同时还引进了新品种,改善了肥料的质量。世界银行曾经公布过一项报告:如果人均国内生产总值未达到500美元,农民从事的农业生产通常都是分散的,农业生产率并不高;如果人均国内生产总值超过1000美元,说明农业生产的效率较高,土地可得到合理利用,此时农业生产者希望获得更多的土地,土地所有者为了获得收益也希望出租土地,基于生产者和所有者的共同意愿,土地可实现集中效应。通过该报告可知,当我国经济得到进一步发展后,农村土地流转将成为农业发展的一个主流趋势。

中国的养老保障问题不仅是我国学者研究的一个重要课题,而且是许多国外的研究人员也非常关心的问题,一些国外研究人员还对我国农民的养老保障问题进行了深入研究。Brunner(1996)指出我国用基金积累制代替原来的现收现付制后,我国一些人的福利待遇会受到不良影响,两种制度的转变无法达到预期目的。徐莉、Johnson(1999)指出在我国农村地区,老年人的生活保障来源于子女,然而随着我国人口政策和土地政策的实施,越来越

越多的老年人无法再依靠子女获得生活保障,要想让农村的老年人获得生活保障,必须要实施科学的养老保障制度。Anita 等(2002)在研究后指出因为居民的居住方式存在较大的差异,所以养老保障发挥的非正式支持效果也不同,如果老年人和自己的子女生活在一起,这种效果较明显,如果子女居住在老年人附近,养老保障发挥的非正式支持效果也很显著。Shi-Jiunn Shi(2006)指出我国实施的养老政策并不稳定,这类政策随着社会的发展不断地改变,因此我国尚未建立完善的养老保障体系,大部分农村老年人口只能依靠子女或土地收入来维持生活。费尔德斯坦等(2006)通过研究指出,目前我国在建立养老保障制度时可遵循几个原则,如定额缴费、定额给付等,这样才能让我国的老年人口充分享受养老保障政策,同时进一步扩大养老保障制度的覆盖范围,为建立全国性的养老保障制度提供依据。

德国专家鲁思来带领的项目小组对湖北省的黄陂区、山东省的招远市、云南省的武定县和牟定县这 4 个代表了富裕、中等和贫困的县区进行了典型调查,形成了《中国农村老年保障:从土改中的土地到全球化时代的养老金》的研究报告,报告认为中国很难从其他发展中国家或转轨国家那里学到什么经验,现行养老金试点项目是一个有限的设计,只适用于经济发展水平中等地区,报告建议在中国应该按照不同地区建立三种(富裕、中等和贫困)不同的养老金模式。

从国外研究情况来看,国外关于农村养老保障的专门研究很少,主要是由于国外不具有人多地少、地区经济差距大、少数民族众多等情况,也基本没有土地流转这一说法,因此国外关于少数民族地区土地流转制度下农民养老保障的理论研究几乎没有。

(二) 国内研究现状

1. 关于土地流转的研究现状

我国农村土地流转始于 20 世纪 80 年代中期,由农民自发实

行。1987年,中央在农村改革试验区里进行财产制度创新与土地制度完善方面的实验后,涌现了各种形式的土地流转模式,并逐步扩展到全国。由此越来越多的学者对我国土地流转内涵、土地流转问题、影响土地流转的因素等方面进行了研究。

盖国强认为,农村土地使用权流转,就是土地权利在保持集体土地所有权主体不变的前提下,在不同市场主体之间的交易与移转,并将土地调整、股份合作制、两田制、承包、转让、四荒拍卖等都归于土地流转之列。

陈锡文(2002)认为,我国农村土地流转存在的问题包括:部分乡政府在进行土地流转过程中把土地流转作为地方的“政绩工程”,不是尊重农民的意愿,而是进行强制性土地流转;在当地农民不知情的情况下,强制性租赁农民的大片耕地,采取工商大户进入农业的形式,在土地租赁过程中,混淆承包权和经营权的关系。

钟太洋等(2005)从产权角度对农户土地流转意愿进行了分析,研究表明,农村土地收益权的完整性、土地产权的稳定性对农户流转意愿有不同程度的影响,地区的经济发展水平也是影响流转的因素之一。

金松青(2004)对农户参与土地租赁市场的因素进行了计量分析,最终得出农户参与土地租赁的意愿程度是和其受教育程度呈正比的,与其拥有的人均土地面积呈反比。

陈景华(2008)对土地流转的双方的成本进行了收益模型分析,认为制约农村土地流转的主要问题仍是土地产权不清晰、农村缺少足够的劳动力、农村社会化服务落后。

刘甲朋(2003)认为,中国农村家庭联产承包责任制造成了土地零散细碎化,农户经营规模小,实现土地的集约化经营和规模效益困难重重,对土地进行流转迫在眉睫。

钟涨宝等(2003)对湖北、浙江等地的230户农户进行调查研究发现实行家庭联产承包制后,在农地资源紧缺的状况下,部分农

户更愿意放弃土地经营使用权而转向第二、第三产业发展,并获得了比农业生产更高的收益。

陈卫平(2006)认为,土地流转在国家、地方政府的直接推动下,农村大量富余劳动力流出农村,土地流转的规模逐渐扩大。

于振荣等(2007)认为,农村土地承包经营权流转与我国农地制度改革赋予农户稳定的经营权有关,也与农户的经济结构的变化、农地经营效益有关,地方政府的支持政策也起了重大作用。

张红宇、刘玫和王晖(2002)认为,推动土地使用权流转的动因,主要来自于农业内部积极因素和农业外部环境推动,同时也强调了地方政府以及社区对推动土地流转的积极作用。

谷树忠、王兴杰和鲁金萍等(2009)认为,农村土地流转的基本动因包括劳动力非农化现象、土地效率及收益的差异化发展、闲置土地的再利用、农民需求与目标的差异化发展、生产关系开始不适应生产力发展要求。

2. 关于我国农村养老保障模式和制度的研究

我国的养老保障制度始于1951年,起初的养老保障制度只是针对城镇人口,虽然从1986年就开始建立农村社会养老保险制度,但是至2009年8月为止我国的农村社会养老保险制度也没有真正建立起来。我国国务院在2009年制定了有关在农村地区建立养老保险试点的意见,确定从2009年起开展新型农村社会养老保险。由此,越来越多的学者对我国养老保障制度进行了大量的研究。这些研究概括起来主要包括以下几个方面的内容:

于学军(1995)对中国农村养老保障模式进行了系统的研究,认为中国养老保障模式依旧是以家庭养老为主,1949年以后,养老保障制度呈现明显的城乡二元性。

李新建等(2004)利用所获取的抽样调查数据,通过对我国中西部农村地区的养老观念、意愿和养老方式的研究,得出亲子关系的养老观念和养老方式仍然在中西部农村存在很大的市场的结论,并指出当前我国农村养老方式和养老资源极不平衡。

王树和(2006)、李宗华(2007)等对转型期中国养老保障模式和问题进行了探索性研究。王树和(2006)通过对农村养老保障制度的历史考察、结构分析和系统分析,重点研究了当代中国转型时期农村养老保障制度变革的动力和约束机制,提出了适合中国农村实际的养老保障制度模式和具体制度安排,以及农村养老保障制度变革的基本路径。李宗华(2007)通过对转型期中国养老保障模式面临的挑战和模式选择的影响因素的分析,提出了转型期中国农村养老保障模式构建的总体思路 and 对策:即立足于社会转型、全面构建和谐社会的宏伟目标,建立以家庭养老为主、以社会保险为目标导向、以最低生活保障制度和社区养老为补充的中国特色的农村社会养老保障制度。

冯瑞兰认为,中国社会保障制度的目标模式是高度社会化的、多层次的、全国统一的、法制化的现代社会保障制度。

王国军(2004)提出,农村传统的家庭养老体制面临的难题和农村社会养老保障模式的本质缺陷已经构成了制约经济发展的重要因素,当务之急是寻找新的出路,即跳出农村和城市两个独立的小圈子,建立“三维”社会保障制度,即全国法定的基本保障、省(市)级统筹的补充保障与商业性养老保障为主的附加保障。

3. 关于土地养老保障功能的研究

从理论上,我国农村土地的产权制度的设计决定了它主要发挥的功能是保障功能,但在实践过程中这种“保障”功能受到各种原因的影响不断弱化,而农民对土地保障功能十分“依赖”,两者之间产生了一个巨大的矛盾。

有关对征地补偿安置工作的反思,大致经历了方案初评、问题讨论、视野拓展三个阶段。其中:问题讨论主要围绕是否应该实行“土地换保障”、置换方式的选择以及利益关系如何协调三方面展开研究;随着研究的逐步深入,“土地换保障”的研究视野由失地农民拓展到农民工和耕地农民,已由“消极被动”的补偿安置行为向“积极主动”的制度探索延伸。

总体上,我国学者在研究农村社保问题时,多是以土地流转制度的实施为背景,随后站在各层面上展开分析和研究。赵海林(2005)通过对我国农村土地产权制度设计的分析指出,集体所有制受到家庭联产承包责任制的冲击,虽然农民拥有使用土地的权利,但这种权利只是暂时性的,最终农民的土地还是要归集体所有。但这种制度起着非常积极的作用,即农民获得土地后,利用这种生产资料可以获得一定的收益,这种收益表明土地可以发挥保障功能。

王秉春(2005)通过对我国农村社会保障制度的演变、问题以及当前面临的诸多挑战的分析,阐述了我国农村社会保障制度法治研究的意义,并在此基础上进一步论证了农村社会保障立法的原则以及如何构建我国农村社会保障基本法律制度,提出了建立“以土地换保障”的养老保险制度、建立“合作医疗”为主体的医疗保险制度和建立“职业培训”为重点的农村教育制度的设想。王祥军(2013)指出新时期土地流转、征收对新型社会养老保险法律制度的实施和完善产生重大影响,必须在农民土地权益实现的视角下观察、分析和完善新型农村养老保险法律制度。他认为新型农村社会养老保险既不能过度依赖土地的保障功能,又不能完全忽略土地本身的价值,必须通过机制创新使集体土地流转、土地征收和新农保最大限度地发挥出制度绩效。他们都是从健全、完善农村社会保障法律制度的角度来研究土地养老保障功能的。

在促进西部地区土地流转的制度创新设计方面,丁瑶等(2008)提出在确保耕地基本农田总量、粮食综合生产能力提升的前提下,通过推进土地制度创新试点工作,引入农用地发展权市场交易模式,探索提高新增建设用地平衡指标的方式,创新土地流转制度,增强西部地区土地流动性和利用的合理性。

韩芳(2008)和其他学者以辽宁、山东、河北等地的农民作为调查对象,在和这些地区的农民进行沟通和了解后,韩芳等得出的结

论是:在这些地区,许多年龄较大的农民每年的纯收入在 400 元左右,有近 $1/5$ 的老年人没有农业收入,这些老年人难以通过土地收入维持生计,只有 $1/3$ 的老年人可以通过土地收入维持基本物质生活。通过这些数据可知,大部分农村地区的老年人无法通过土地资源获得收入,土地资源难以解决他们的生存难题,因此农民养老问题成为制约农村经济发展的一大阻碍。

刘佳和吴迪(2009)结合西部地区实际情况提出了由农民、政府机关、企业、农村集体四方为主体的“四维利益角色双平衡机制”的制度模型和多方参与的土地流转利益的风险补偿体系,以相关各方在利益分配中的公平合理,以及在角色划分上的平衡,促使土地流转政策更有效地在西部广泛实施。

4. 关于土地流转和养老保障关系的研究现状

土地作为一种重要的生产资料,对于推动我国农业的发展起着至关重要的作用,查阅大量文献资料可知,无论是西方学者,还是我国学者,都指出土地资源能够发挥重要的保障功能,该功能重点体现在养老保障功能方面。年轻力壮的农民可以出去打工,就是我们现在随处可见的农民工大军。年老的已经不能出去打工了,他们就靠种地维持基本的生计。因为我国尚未建立完善的社保体系,农村地区的老年人多是通过耕种田地获得生存必需品,或通过出售农产品来维持生计,土地收入成为老年人仅有的经济来源。自从 20 世纪 80 年代土地开始流转以来,土地流转问题与农民的养老保障问题就成为众多学者研究的领域和方向。

唐爱玲(2008)指出,为了切实解决农民的养老问题,政府一定要严格落实土地保障政策,在农村地区构建完善的养老保障体系。

付春红(2010)认为,土地流转制度的推行使农村社会养老保障制度面临着新的机遇和挑战,从制度需求以及经济供给两方面分析农村社会养老保障面临的机遇机制;农村社会养老保障制度以及土地流转制度这两个相辅相成的制度之间,建立一种替代机

制,在农村地区构建养老保障体系,减少农民对土地保障功能的依赖,促使更多的农民愿意参与土地流转,发展农村经济,促进农村社会养老保障制度发展。

姜伟和张欢(2011)指出,要想推动农村经济的发展,不能缺少必要的土地资源,目前农村居民养老保障的重要来源是土地收入。随着经济发展,土地资源发挥的保障功能越来越弱,因为农民依靠土地获得的收入逐渐减少,老年人需要的养老费用不断增多。尽管土地养老功能在弱化,但在今后的一段时间仍然发挥着重要作用,可以通过发展农村经济、改变土地利用方式、完善土地流转制度等方式使土地进一步发挥养老保障功能。此外,还应建立、健全农村社保体系,让农村地区的老年人能够安享晚年。

董慧丽等学者提出了探索通过农村土地承包权流转来筹集农村养老保险资金的观点。

赵俊福认为,一直以来,在农村地区,土地资源发挥了许多功能,如为劳动力提供就业机会,让老年人获得养老保障等。大部分农民通过土地资源实现就业,维持生活、保障养老。与此同时,由于土地对农民的天然保障作用,其在维护社会稳定上也是功不可没的。土地不但存在重要的社会价值,也具有经济价值,潜藏着巨大的经济利益。也正是由于土地能够带来经济效益,土地才能进行流转。而且,土地流转必然会给土地的社会价值带来影响。

耿永志(2010)认为,建立和完善农村社会保障制度,必须要在建设过程中积极引入土地流转,该项工作对于在农村地区建立新农保有着重要意义。在建立社保体系时引入土地流转可通过几种方式进行,如利用土地财政、土地租金参与。一些农民的主要收入并不是土地收入,他们可通过土地流转获得更多收益,利用这些收益参与社保体系的建立。还有一些农民十分依赖土地收入,此时开展土地流转能够让善于耕种的农民获得更多土地资源,从而提高农业生产效率,让农民获得更多收益,这不仅能够推动农村经济

的发展,也有利于社保制度的建设。

胡运令(2011)认为,在农村地区缺少完善的社保体系,农民的看病和养老问题长期得不到解决,在土地流转后,一些农民无法通过土地获得收入,他们在失去土地的同时也将面临失业和生活难题。农民没有土地耕种,农村劳动力大量剩余,极易引发各类问题,这会阻碍社会主义现代化的建设,也会影响城市化进程。越来越多的农民失去土地,人民和国家的矛盾不断激化,为了巩固社会主义成果,为了推动现代化建设,政府必须要制定完善的养老保障制度,让广大农民老有所养,老有所依。

岳成美(2007)指出,我国在建立社保体系时,必须要对农村居民的养老问题投入更多的关注,农民的养老问题对于维护社会安定团结有着重要意义。当农民失去土地后,各地方政府要为他们提供一定的保障,政府也是各项制度的建设主体,所以要想让农民获得养老保障,必须要督促政府履行好自己的职责,严格落实上级下达的指令和政策。

施乐(2012)认为,随着土地流转政策的逐渐推行,农民养老保障体系的建设遇到了许多难题,然而土地流转带来的积极意义也不容忽视,它进一步推动了养老保障制度的建设。当前我国政府面临的一个重要问题是如何结合我国现实情况,以我国农村地区的实际情况作为出发点,建立完善的农民养老制度,使农村的老年人安享晚年。

5. 基于制度文化角度的研究

毕天云(2003)博士从文化角度对社会福利问题进行了研究,并对经济发展程度基本相近的两个云南少数民族的福利文化进行了实证分析,认为建立和完善具有中国特色的养老保障制度,仅仅从经济角度研究养老保障是不够的,必须重视传统文化的作用。

杨复兴(2005)从制度文化角度对农村养老保障制度创新问题进行了研究,分别选取云南省剑川县下江尾村、个旧市他白村、石

林县小东山村为田野调查对象,提出村落文化对构建农村养老保障模式具有重要影响。他强调政府的“有限”责任和个人的“无限”责任。

(三) 国内外研究现状评述

综上所述,当前关于土地流转制度下的农民养老保障机制研究中,学术界多是从一般社会保障的角度出发,提出建立“过渡模式”,即促进自我保障和家庭保障相结合,或者是提出以土地换社会保障,设计相应的保障制度。首先,在研究内容上,现有的土地养老保障研究大多从宏观政策层面定性论证,研究角度多从土地收益、土地产权、失地农民权益维护等方面考虑土地与农村养老之间的关系,定量分析与实证研究较少。与此同时,大多数学者强调土地流转制度的不完善带来农民社会保障的问题,但未能分析其问题产生的根源。尤其是土地对农村老人养老的贡献,在农村老人养老中究竟占多大的比重,如何既使土地发挥保障功能,又使农民的养老问题得到有效解决,这些问题目前仍未得到合理解决。其次,在研究视角和方法选择上,已有研究多从经济学视角分析,忽略了土地流转后农村群体的分化等变化,管理学、社会学、人口学等视角有待挖掘研究。最后,当前研究着眼于普遍性研究,缺乏典型个案研究。特别是如何将西部地区、少数民族地区与土地流转制度、养老保障机制相衔接方面的研究较少。

对于中国这样一个多民族的国家而言,在农村养老保障研究过程中如果缺乏民族文化的视角,既不利于中国农村社会养老保障研究的深入发展,也不利于养老保障体系的构建与完善,因为实践证明,民族文化是影响养老保障发展中深层次和隐蔽的因素。

鉴于此,本研究以西部边疆民族山区为研究对象,从理论方面系统地研究土地流转制度下的农民养老模式的建设,即建立何种土地流转制度以及建立怎样的养老保障制度。本研究对西

部少数民族地区的经济发展以及农村养老模式的建设具有指导意义。

第二节 研究目标、研究思路、技术路线和研究方法

一、研究目标

本研究的目的是通过对西部少数民族地区土地流转现状和养老保障现状的调查、研究,探讨西部少数民族地区农地制度的改革方向,并对土地流转参与农村养老保障的模式进行探索性的研究,为相关领域的改革提供政策建议。

本研究通过对西部少数民族地区土地流转现状和养老保障现状的调查、研究,探讨西部少数民族地区如何制定科学、合理的农地制度,同时研究分析了在构建农村养老保障体制时如何实施土地流转,并为其他改革措施提供指导和建议。研究目标包括:

(1) 回顾西部少数民族地区农地制度和农村养老保障制度的历史进程。

(2) 分析西部少数民族地区土地流转和农村养老保障的现状和困境。

(3) 考察西部少数民族地区农村养老保障的具体问题,对养老保障体系中土地资源发挥的作用进行分析,并对土地性收入与养老保障支付能力间的关系进行分析研究。

(4) 构建符合西部少数民族地区特殊性的土地流转制度下的农村养老保障模式。

二、研究思路

本研究的研究思路如图 1-1 所示。