

华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 蔡振翔 主 编
■ 双文元 著

转型时期我国农村土地保障功能研究 ——以新疆昌吉市和福建南安市为例



经济日报出版社

华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 蔡振翔 主 编
■ 双文元 著

本书为福建省软科学研究计划项目“城镇化过程中的空间生产理论视域下泉州市农村居民点空间分异、转型与演变机理研究（编号：2016R0057）”项目成果

转型时期我国农村土地保障功能研究 ——以新疆昌吉市和福建南安市为例

 经济日报 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型时期我国农村土地保障功能研究：以新疆昌吉市和福建南安市为例 / 双文元著. —北京：经济日报出版社，2018.1

ISBN 978-7-5196-0289-5

I . ①转… II . ①双… III . ①农村—土地制度—关系—农民—社会保障—研究—昌吉市②农村—土地制度—关系—农民—社会保障—研究—南安 IV . ① F321.1
② F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 006751 号

转型时期我国农村土地保障功能研究：以新疆昌吉市和福建南安市为例

作 者	双文元
责任编辑	李彩娟
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710
邮政编码	100054
电 话	010-63567683 (编辑部) 010-63567692 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@126.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市金星印务有限公司
开 本	710 × 1000 mm 1/16
印 张	17.75
字 数	293 千字
版 次	2018 年 5 月第一版
印 次	2018 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0289-5
定 价	62.00 元



双文元

博士，江西临川人。2005年6月毕业于湖南工业大学财务管理专业，获管理学学士学位；2008年12月毕业于新疆农业大学土地资源管理专业，获管理学硕士学位；2013年6月毕业于中国农业大学土地资源管理专业，获管理学博士学位。2013年7月以来，工作于华侨大学政治与公共管理学院（华侨大学政治发展与公共治理研究中心）。目前主要从事土地资源管理、城市管理等公共管理方面的研究。

至目前，先后主持福建省软科学项目、福建省社会科学规划项目、泉州市社会科学规划项目多项。主持和负责多项土地规划、新农村规划、水污染防治等方面横向项目。在《农业工程学报》《土壤》《中国农业大学学报》《中国农学通报》等杂志发表专业学术论文10余篇，出版著作一部。

《华侨大学政治与公共管理学院丛书》总序

蔡振翔

为了更好地交流研究成果，促进学术的进步与繁荣，华侨大学政治与公共管理学院研究决定，编辑出版《华侨大学政治与公共管理学院丛书》。经过一段时间的紧张筹备，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第一辑、第二辑一共八种学术专著，在 2017 年年初的几个月时间里，由经济日报出版社陆续出版，并且在社会上产生了比较大的影响，得到不少专家学者的好评，使我们深受鼓舞。经过一段时间的精心策划，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第三辑一共七种学术著作（内含六本学术专著，一本学术论文集）又将隆重推出，与广大读者见面。

作为一门综合类的学科，中国的公共管理学科起步于 20 世纪 80 年代，是在政府职能转变与机构改革的时代背景下，借鉴西方发达国家有关学科的经验而缓慢发展起来的。当时学术界普遍认为，公共管理学科能够促进公共利益的有效实现，能够促进政府公共决策的科学化系统化民主化。最初出现的是各种各样的公共管理研习班，进入 90 年代，一些高等院校陆续地开设了公共管理专业或者一些有关的课程，到了本世纪初期，中国的公共管理学科得到快速的发展，学科体系逐渐成熟。因此，尽管中国的公共管理学科目前仍然存在着学科理论体系有待进一步完善，学科队伍建设有待进一步加强，学科专业范围有待进一步界定等诸多问题，但是总的说来，中国的公共管理学科时间不长却发展很快、专业方向涵盖面

宽、办学方式灵活，基本上形成了自己独特的学科体系与方法论，具有着很好的发展前景。

华侨大学政治与公共管理学院的历史悠久，前后经历过几个不同的发展阶段，具有几个不同的名称。在 2001 年，当时的人文社会科学系申报公共事业管理本科专业获得批准，次年开始招生。在 2004 年，当时的人文与公共管理学院申报行政管理本科专业获得批准，次年开始招生。到了 2006 年，当时的人文与公共管理学院获得行政管理二级学科硕士学位授予权和公共管理（MPA）专业学位授予权，次年开始招生。到了 2009 年，土地资源管理本科专业转入当时的人文与公共管理学院。2012 年，当时的公共管理学院申报城市管理本科专业获得批准，次年开始招生。包括 MPA 研究生在内，目前政治与公共管理学院的在校生将近 1500 人，建立了比较完整的公共管理学生培养体系。

我一直认为，一个学院的生存与发展，一共有三个关键问题。首先是环境。作为大学，通常有两大任务，一是培养人才，二是学术研究。学院工作也是如此，只不过是更加具体化而已。华侨大学政治与公共管理学院拥有政治学与公共管理两大学科，这样的学科背景，导致我们特别推崇据说是出自明代顾宪成的那幅名联：“风声雨声读书声，声声入耳；家事国事天下事，事事关心”，把它作为座右铭，希望政管学院的师生都能有忧国忧民的人文关怀、自由开放的精神风貌，树立起应有的人生观和价值观；其次是制度。也就是说，一定要建立起一套规范的教学、科研及其管理制度。政管学院在学校有关规章制度的基础上，结合学院教学、科研及其管理工作的实际情况，陆续出台的十几份配套的规定或者措施，有的直接照搬学校的规定，有的比学校的宏观要求更加细化更有可操作性，有的比学校提出的要求还要更高一些，以便鼓励教师从事教学、科研和服务工作的积极性；最后是目标。换句话说，学院在做好日常性程序性的工作外，既要有着长期的发展战略，又要制定近年应当达到的几个具体目标并且设法做到。可以说，经过全院师生的不懈努力，在教学、科研和管理等方面，政管学院都取得了十分可喜的成绩。

特别值得一提的是，长期以来，政治与公共管理学院重视对学生综

合素质的培养，重视对学生专业知识的学习，重视对学生专业技能的训练，使得学生在走出校门时，具备了比较高的适应能力，可以应付遇到的各种困难与问题，而这一切，有赖于政管学院拥有一支结构合理、富有创造力、以中青年占据绝大多数的教师队伍，使得科学研究工作一直保持着良好的发展态势，各级各类科学研究项目、论著、奖项在全校一直位居前列，形成了通过科学研究的深入开展，进而提高教学质量教学水平的政治与公共管理学院特色。

也正是因为这样，政治与公共管理学院的公共管理学科在发展过程中，慢慢地形成自己的重点与特色。归纳起来，主要有三个研究方向：第一，在作为公共管理专业基础的行政管理研究方向，关注的重点是国家治理中的政府管理问题，通过定量和定性的方法，对公共危机管理、环境治理、城市治理等领域展开具体研究；第二，在作为公共管理专业优势的社会保障研究方向，关注的重点则是社会养老保险、医疗保险等问题；第三，作为公共管理专业特色的侨务政策与闽台区域治理研究方向，立足于闽台地域特色，服务于区域发展，关注华侨华人的桥梁与纽带作用。政治与公共管理学院的大量成果，都与上述三个研究方向密切相关。

与《华侨大学政治与公共管理学院丛书》的前两辑一样，《丛书》第三辑收录的学术新著，同样具有观点新颖、内容丰富、论证翔实的特点，同样体现出政管学院的研究水平、研究重点及其研究特色。当然，《丛书》中恐怕还是会有这样或者那样的缺点与错误，敬请海内外专家学者予以批评指正。

蔡振翔

2016年10月22日晚八时初稿于山阳馆

2017年10月5日晚九时改定于山阳馆

【作者简介】

蔡振翔，华侨大学政治与公共管理学院院长、教授，兼任台湾民主自治同盟第八届、第九届中央委员会委员，福建省第十一届、第十二届人民代表大会常务委员会委员等职。

目 录

第一章 绪论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.2 研究综述	3
1.2.1 国外研究进展	3
1.2.2 国内研究进展	6
1.3 研究的思路及方法等	17
1.3.1 研究的思路	17
1.3.2 研究的方法	18
1.4 数据及资料来源	18
1.5 研究可能存在的创新及不足	19
1.5.1 研究可能存在的创新之处	19
1.5.2 研究的不足	19
第二章 相关概念与理论	20
2.1 重要概念的界定	20
2.1.1 农村土地	20
2.1.2 土地保障	20
2.1.3 社会保障	21
2.1.4 社会保障与土地保障概念的辨析	22
2.2 研究理论	23
2.2.1 土地产权理论	23
2.2.2 福利国家理论和福利经济学	24
2.2.3 人权保障理论	25
2.2.4 马斯洛需求层次理论	25

第三章 我国农村土地保障功能研究探析	27
3.1 农村土地制度的发展演变	27
3.1.1 原始社会	27
3.1.2 奴隶社会（夏商～春秋末年）	28
3.1.3 封建社会（战国～鸦片战争时期）	29
3.1.4 近代以来	30
3.1.5 新中国成立后的农村土地制度	31
3.2 土地保障功能的表现形式	38
3.2.1 基本生活保障	38
3.2.2 医疗保障	39
3.2.3 养老保障	40
3.2.4 就业保障	40
3.3 土地具有保障功能的原因	40
3.3.1 我国深厚的传统思想和悠久文化的影响	41
3.3.2 我国长期存在二元经济结构的影响	41
3.3.3 我国农村实行平均分配土地、家庭承包经营制度的 影响	42
3.3.4 农民家庭收入结构的影响	43
3.4 土地保障功能演变过程	47
3.4.1 农村土地保障+国家救助模式（1949—1955 年）	47
3.4.2 农村集体保障+国家救助模式（1956—1983 年）	48
3.4.3 农村土地保障+国家、社区扶助+现代社会 保障试点模式（1984—）	50
第四章 昌吉市农村土地社会保障功能的实证分析	52
4.1 昌吉市概况	52
4.1.1 自然地理条件	52
4.1.2 社会经济发展概况	53
4.2 昌吉市土地利用概况	55
4.2.1 土地利用现状	55
4.2.2 耕地利用现状	56
4.3 昌吉市农民土地保障问题调查问卷的基本情况	58

4.3.1	农户问卷调查说明	58
4.3.2	农户问卷调查基本情况	58
4.4	土地保障能力的一般估算	64
4.4.1	土地的基本生活保障程度测算	64
4.4.2	土地的医疗保障能力测算	69
4.4.3	土地的养老保障能力测算	74
4.4.4	土地的就业保障功能	81
4.4.5	土地保障能力综合分析	82
第五章	转型时期昌吉市农民土地保障功能分析	86
5.1	当前昌吉市土地保障功能表现	86
5.1.1	农村土地的保障作用要大于土地的生产作用	86
5.1.2	土地的产出表现为一种实物, 剩余部分才是 经济收入	87
5.1.3	土地保障还给农民提供一种心理保障作用	87
5.2	当前昌吉市土地保障功能的特征	87
5.2.1	形式上的非正规性和法定性、实质上的真实性和 可靠性	88
5.2.2	实践操作的强制性和公平性	88
5.3	土地社会保障功能的评析	89
5.3.1	有利方面	89
5.3.2	不利方面	91
第六章	转型时期昌吉市农民认识及行为对土地保障能力的影响	95
6.1	农民土地利用的特点	95
6.1.1	农民生产具有半自给半商品化特点	95
6.1.2	农民非农兼业行为普遍, 收入来源多元化	96
6.1.3	种植种类比较单一, 劳动生产率较低	96
6.2	农民对土地保障功能的认知分析	96
6.2.1	不同年龄的农民对土地保障功能的认识	96
6.2.2	不同性别的农民对土地保障功能的认识	98
6.2.3	不同区域的农民对土地保障功能的认识	98

6.3	农民对耕地征用的态度分析	101
6.3.1	不同年龄的农民对耕地征用的态度分析	101
6.3.2	不同教育水平的农民对土地保障功能的认知	104
6.3.3	不同民族的农民对土地保障功能的认知	105
6.4	农民对医疗保障的认知	106
6.4.1	农民对农村医疗保障信息的认知情况	106
6.4.2	被调查农户参加保险情况	107
6.5	土地制度的稳定诉求与土地保障的公平诉求之间的 冲突分析	108
6.5.1	无地人员的土地保障缺失严重	108
6.5.2	耕地利用比较效益低,土地保障能力减弱	110
6.5.3	征收土地收益不公平	111
6.5.4	集体机动地管理存在缺陷	112
6.5.5	“两田制”问题	112
第七章	南安市农村土地社会保障功能的实证分析	114
7.1	南安市概况	114
7.1.1	地理位置	114
7.1.2	自然条件	114
7.1.3	社会经济生产情况	118
7.1.4	基础设施条件	121
7.1.5	南安市房地产发展状况	123
7.2	南安市土地利用概况	123
7.2.1	土地利用现状	123
7.2.2	土地利用现状主要特点	124
7.2.3	城市的性质	125
7.3	南安市农民土地保障问题调查问卷的基本情况	125
7.4	土地保障能力的一般估算	132
7.4.1	土地的基本生活保障程度测算	133
7.4.2	土地的医疗保障能力测算	139
7.4.3	土地的养老保障能力测算	145
7.4.4	土地的就业保障功能	152

7.4.5 土地保障能力综合分析	155
第八章 转型时期南安市农民土地保障功能分析	159
8.1 当前南安市土地保障功能表现	159
8.1.1 土地承担过多保障,造成土地生产功能弱化	159
8.1.2 土地保障功能,在不同区域有侧重点	160
8.2 南安市农户家庭耕地利用的功能异质性研究	160
8.2.1 研究区域与调查样本	161
8.2.2 基本思路与研究方法	163
8.2.3 研究结果及分析	166
8.3 当前南安市土地保障功能的特征	170
8.3.1 耕地地块琐碎,土地保障功能有限	170
8.3.2 现代农业发展空间和产业资源搭配的不合理, 导致土地保障功能减弱	171
8.3.3 传统方式与现代农业社会化生产要求不相适应, 土地保障功能不明显	172
8.3.4 农村基础设施薄弱与现代农业支撑需求不匹配, 土地保障功能微弱	172
8.4 土地社会保障功能的评析	172
8.4.1 农村尚未具有建立全面社会保障的基础	172
8.4.2 建立农村社会保障不能完全脱离土地保障	173
8.4.3 土地保障对于维持农村稳定具有巨大作用	173
第九章 转型时期南安市农民认识及行为对土地保障能力的影响	174
9.1 农民土地利用的特点	174
9.1.1 规模化和粗放经营共存,有耕地闲置状况	174
9.1.2 土地缺乏有效整合,农作物种植的选择有待优化	175
9.1.3 耕地使用不规范情况较多	175
9.1.4 土壤质量不高,导致农民收益较低	176
9.2 农民对土地保障功能的认知分析	177
9.2.1 不同年龄的农民对土地保障功能的认识	177
9.2.2 不同年龄的农民对土地的其他功能的认识	178

9.2.3	不同区域的农民对土地保障功能的认识	180
9.3	农民对耕地征用的态度分析	184
9.3.1	不同年龄的农民对耕地征用的态度分析	184
9.3.2	不同教育水平的农民对土地保障功能的认知	189
9.4	农民对医疗保障的认知	190
9.4.1	农民对农村医疗保障信息的认知情况	190
9.4.2	被调查农户参加保险情况	191
9.5	土地制度的稳定诉求与土地保障的公平诉求之间的 冲突分析	192
9.5.1	失地人员的土地保障缺失严重	192
9.5.2	土地流转	193
9.5.3	征收土地收益不公平	194
第十章	昌吉市与南安市农村土地社会保障功能对比分析	196
10.1	对比分析的理由	196
10.2	对比分析	197
10.2.1	社会经济发展程度	197
10.2.2	农民收入及消费	199
10.2.3	耕地情况	202
10.2.4	参加社保情况	204
10.3	比较结果	206
第十一章	转型时期我国农村土地保障功能存在的问题	207
11.1	土地细碎化对农村土地保障功能的影响	207
11.2	土地的生产功能与保障功能存在矛盾	209
11.3	当今社会风险增加,农地社会保障功能在减弱	210
第十二章	转型时期我国农村土地保障功能存在问题的原因	212
12.1	制度和现实方面	212
12.2	生产力不发达	216
12.3	社会保障制度的缺陷	218

第十三章 关于农村土地保障功能的政策建议	222
13.1 创新经营方式和进行土地整治	222
13.1.1 创新农地经营方式	222
13.1.2 加强农村土地综合整治	224
13.2 将农地生产功能与保障功能脱钩	226
13.2.1 提高耕地利用比较利益水平, 激活土地的保障能力	226
13.2.2 提高农村经济	226
13.3 增强社会风险抵抗能力	227
13.3.1 建立农村社会保障制度	227
13.3.2 完善农地产权制度	228
13.3.3 失地人员的保障措施	229
13.3.4 广开渠道促进失地农民就业	230
13.3.5 建立失地农民社会安全网	231
13.3.6 改革土地征地政策	231
第十四章 研究结论与展望	234
14.1 研究结论	234
14.2 研究展望	237
参考文献	239
附 录	252

图 目 录

图 1-1	研究分析框架图	17
图 3-1	2005—2016 年中国城镇、农村人口对比走势图	42
图 4-1	昌吉市各乡镇行政区划示意图	53
图 4-2	2015 年昌吉市土地利用现状图	56
图 4-3	2015 年昌吉市各乡镇耕地规模示意图	57
图 4-4	样本农民耕地细碎化程度情况	61
图 4-5	样本农民家庭经济收入情况	61
图 4-6	样本农民亩均土地收益图	63
图 4-7	被调查农民土地收益与基本生活支出相减后余额示意图	67
图 4-8	被调查农户土地收益与家庭人均基本生活支出相减后 余额示意图	69
图 4-9	被调查农户均医疗费用支出情况图	71
图 4-10	样本农民养老支出图	75
图 4-11	被调查农民土地收益减去养老支出后的余额直方图	77
图 4-12	被调查农户按平均养老水平计算土地的养老保障能力图	78
图 4-13	被调查农户按照平均水平计算退休后的土地养老保障情况 分布图	80
图 4-14	被调查农户耕地规模情况	81
图 4-15	采用最低标准法的被调查农户土地保障能力图	83
图 4-16	采用最高法的被调查农户土地保障能力图	85
图 7-1	南安市行政区划图	115
图 7-2	南安市 2015 年土地利用现状图	124
图 7-3	南安市被调查农户收入水平	127
图 7-4	南安市农户农林牧渔业收入占比分布图	132

图 7-5 被调查农民土地收益与基本生活支出相减后余额示意图	137
图 7-6 被调查农户土地收益与家庭人均基本生活支出相减后余额 示意图	138
图 7-7 被调查农户均医疗费用支出情况图	142
图 7-8 样本农民养老支出图	146
图 7-9 被调查农民土地收益减去养老支出后的余额直方图	148
图 7-10 被调查农户按平均养老水平计算土地的养老保障能力示意图	150
图 7-11 被调查农户按照平均水平计算退休后的土地养老保障情况 分布图	151
图 7-12 被调查农户耕地规模情况	152
图 7-13 采用最低标准法的被调查农户土地保障能力图	156
图 7-14 采用最高法的被调查农户土地保障能力图	157
图 8-1 南安市农户耕作地块数量	171
图 10-1 昌吉市与南安市位置示意图	197
图 10-2 昌吉市与南安市 GDP 及三次产业数据	198
图 10-3 昌吉市和南安市农业人口对比图	199
图 10-4 昌吉市和南安市农（牧）民人均纯收入对比图	200

表 目 录

表 3-1	我国农民人均可支配收入 (2013—2015)	38
表 3-2	新疆农村居民全年总收入、可支配收入及构成部分	39
表 3-3	我国农民人均纯收入及构成 (2010—2015 年)	44
表 3-4	近年来农民收入的增量组成	45
表 3-5	新疆农村居民不同收入组的收入构成	45
表 4-1	昌吉市人口及民族构成 (2015 年)	54
表 4-2	调查地点和调查问卷情况汇总	59
表 4-3	不同经营户每亩收益范围及平均每亩收益统计表	62
表 4-4	不同农民家庭类型土地收益情况表	63
表 4-5	被调查农户土地保障强度情况表	67
表 4-6	被调查农户土地的基本生活保障强度情况表	68
表 4-7	被调查农户医疗费用支出情况统计表	70
表 4-8	被调查农户户均土地收益和医疗支出统计	72
表 4-9	被调查农户土地的医疗保障强度	73
表 4-10	被调查农民土地医疗保障强度	74
表 4-11	农村老年人的养老支出项目表	74
表 4-12	被调查农户养老支出情况	75
表 4-13	土地养老保障强度统计表	77
表 4-14	被调查农户土地养老保障能力	77
表 4-15	被调查农户按平均养老水平计算土地保障能力	79
表 4-16	被调查农户按平均养老水平计算退休后的土地养老保障能力表	80
表 4-17	被调查农户家庭劳动力情况	82
表 4-18	被调查农户按最低标准法计算土地保障能力	83