

SANNONG YANJIU XILIE
“三农”研究系列

王克强 著

中国农村集体土地资产化运作 与社会保障机制建设研究

上海财经大学出版社

本书由上海财经大学资助出版

“三农”研究系列

中国农村集体土地资产化 运作与社会保障机制建设研究

王克强 著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村集体土地资产化运作与社会保障机制建设研究/王克强著;
—上海:上海财经大学出版社,2005.4
ISBN 7-81098-342-3/F·304

I. 中… II. 王… III. ①农村-土地所有制-研究-中国②农村-社会
保障-福利制度-研究-中国 IV. ①F321.1②F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020014 号

☐ 责任编辑 张小忠
☐ 封面设计 周卫民

Zhongguo nongcun jiti tudi zichanhua yunzuo yu shehui baozhang jizhi jianshe yanjiu
中国农村集体土地资产化运作与社会保障机制建设研究

王克强 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)
网 址: <http://www.sufep.com>
电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷
上海叶大装订厂装订

2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 7.5 印张 188 千字
印数:0 001—1 500 定价:20.00 元

本研究得到国家自然科学基金《中国农村集体土地资产化运作与农村社会保障机制建设研究》(批准号:70341011)、上海市社会科学基金《上海郊区集体土地价格形成机制实证研究》(批准号:2003BJB007)和《发展市场经济与农村劳动力转移研究》(批准号:2004XAB003)等的资助。在此,表示诚挚的感谢,也感谢课题组其他成员在调研过程中做出的贡献。

本书的出版得到了 2004 年度上海财经大学学术著作出版基金的资助,在此深表感谢!

序

在社会保障体系构建中,农村社会保障一直是个薄弱环节,由于农村人口多、经济基础差、农民收入低等客观因素,制约了农村社会保障的普及和发展。但是,农村社会经济的发展,特别是农民的强烈需求,又使我们认识到,农村社会保障目前的现状必须要打破,必须在现有资源的基础上,创造性地发挥我国农村的优势,去重新开拓有中国特色的现代农村社会保障发展之路。

长期以来,我国的农村几乎不存在“社会保障”,有的是传统的“家庭保障”或说是“土地保障”,这种过时的保障形式,已完全不适应如今中国农村的变化和需要。因此,“家庭保障”和“土地保障”逐步向社会保障转变,已是历史的必然。然而,摆在我们面前的这个重大课题又是何等艰巨,我们只有义无反顾、群策群力地充分发挥各方面的积极性,勇于探索和富于创新,才能在农村社会保障领域有所突破。从这一点来说,本著作正是顺应了这种时代的需要,尤其在总结了经验教训后,提出要通过资产化运作,以实现土地保障向社会保障过渡的构想,既是现实的选择,又为今后农村社会保障的发展作了较好的铺垫。

此外,作者还认为要把农村社会保障放在城乡可持续发展的背景下开展研究,更要从有利于城乡协调发展,有利于工业化和现代化及劳动力转移的角度分析问题和解决问题,应是很有远见的。同时,著作中十分强调定量分析和比较研究,并对相关实践中的问题还提出自己的见解和建议,这对今后深入研究和相关政策的制

定,都有一定的参考意义。

应该说,这是一本对理论和实践工作者都是有益的好书,我希望作者和对此问题有兴趣的同志,能继续深化该项研究,为把我国农村社会保障的发展推向一个新高度而共同努力。

郭士征

2005年3月10日

内容摘要

集体土地产权束理论是土地对农民多重效用的理论基础。土地产权具有以下功能:法律保护功能、利益获取功能、约束功能、激励功能等。我国的集体土地产权可分为三个层次:所有权、使用权以及附着于上述两权利之上的权利。需要强调的是,所有权是基础,脱离所有权谈其他权利是无意义的。农村集体土地的所有权主体有三类:乡(镇)农民集体、村农民集体、村内农民集体。由于各地情况不一,同一地方可能同时存在一种或几种类型的农民集体所有权。需要说明的是,这三种类型的所有权是针对不同的土地而言的,对于同一宗集体土地,只能是其中的一种所有权。承包的主体仅仅是本集体的农民,承包权与租赁权有着本质的区别。集体所有制中农民个人具有二重规定性。我国集体土地所有权的基本矛盾是:个人既是所有者又不是所有者,是一种对立统一。目前农民的权利可概括为:所有者成员之一、承包人、使用土地者。他们对土地的继承不仅仅是承包期限的使用权继承,还有深层次的继承,即所有权的继承。正因为如此,土地的承包与租赁有本质的区别。

以在集体所有权和承包关系为基础所形成的土地关系条件下,土地对农民主要有六大效用:生活保障功效、就业机会保障功效、所有权的经济实现功效(直接经济收益效用)、子孙对土地的继承权功效、征地后可得补偿功效、以免重新获取时掏大笔钱功效。我们对甘肃、湖北、江苏、上海等地所做的调查,均证实土地对农民

有多重效用。对1 528个有效样本进行分析后,求得上述六个效用的平均值分别为0.375 1、0.138 3、0.226 9、0.099 2、0.106 7、0.053 8。从中可以看出,目前土地对农民的第一位效用是生活保障效用,第二位是直接经济收益效用,第三位是提供就业机会效用,第四位是征地后得到补偿效用,第五位是子女继承效用,第六位是以免重新获取时掏大笔钱的效用。这些效用虽然在甘肃、湖北、江苏、上海四个地区之间存在一定的差异性,但在总的变化趋势上有诸多相同特点:(1)四个地区中,土地对农民的社会保障效用都是最大的,且都超过了33%。(2)四个地区中,土地对农民的直接经济收益效用都超过了20%(江苏略差一点),除上海排在第三位外,其他都排名在第二位。(3)四个地区中,土地对农民的提供就业机会效用都在12%~20%,除上海排在第四位外,其他都排在第三位。这说明农村就业非农化的现象有了很大的发展。(4)四个地区中,以免重新获取时掏大笔钱的效用都最小,在1%~6%之间。(5)征地后可以得到补偿的效用存在明显的地区差异,上海的值最高,其次是江苏。其主要原因是上述两地尤其是上海的城镇化速度较快,土地的市场价值大,征地过程中的效用对农民的作用明显,而偏远地区土地被征用的机会少,土地市场价值低。

影响土地对农民基本生活保障效用的因素有哪些?以土地对农民的总效用为1,以土地对农民的社会保障效用占总效用的比重为因变量,进行多元线性回归分析,结果发现区域因子、年龄、学历、性别、家庭(收入)类型、农转非意愿等对地产的社会保障效用有显著的作用,线性回归方程的相关系数的平方为0.544,F值为128.718,达到0.01的极显著水平,单变量在0.05甚至在0.01的水平上显著。从方程中可以看出:就影响土地对农民的基本生活保障效用而言:(1)若以甘肃省区域的土地对农民的基本生活保障效用为零,则上海与甘肃的差异不显著,而湖北的效用为

-0.051,江苏的效用为0.046。(2)若以土地对30岁以下年龄组的人的基本生活效用为零,则对30~45岁的人的效用为-0.334,对45岁以上人的效用为-0.364。(3)若以土地对女性的基本生活保障效用为零,则对男性基本生活保障效用为-0.130。(4)若以土地对居住在山区的居民的基本生活保障效用为零,则对居住在原区的居民的基本生活保障效用为-0.110。(5)若以土地对没有上过学的人的基本生活保障效用为零,则对小学、初中、高中及以上学历的人的基本生活保障效用分别为-0.673、-0.649、-0.729。(6)若以土地对农业农户家庭的基本生活保障效用为零,则土地对打工型家庭、非农营业型家庭的基本生活保障效用分别为-0.046、-0.041。(7)土地规模的扩大可以降低土地对农民的基本生活保障效用,但这一变量对土地的基本生活保障效用影响很小。也就是说,土地规模越小,农民对土地的基本生活保障功效越重视,即当规模非常小时,其决策的基础是生存理性而不是经济理性,这从Scott的研究中得到印证。(8)若以不愿农转非的家庭的土地对农民的基本生活保障效用为零,则愿部分转移的农户、愿全部转移的农户的土地的基本生活保障效用分别为-0.198、-0.236。

从土地基本生活保障向现代社会保险过渡是社会保障发展的必然。那么,怎样才能降低土地基本生活保障效用而实现向社会保险的过渡呢?这个过程要以产业非农化和城镇化为条件。为此,我们构筑了模型进行研究。我们提出以下几个需要具备的条件:有份经济收入比较稳定的工作、有房子住、户口转为非农户口、享受与城镇人口一样的社会保障、集体或国家对自己放弃土地给予经济补偿(类似于征地补偿性质)、其他。研究发现,“有份经济收入比较稳定的工作”比重最大,达到31%;“有房子住”次之,达到24%;“享受与城镇人口一样的社会保障”排第三,达到20%;“集体或国家对自己放弃土地给予经济补偿”排第四,达到14%;

“户口转为非农户口”排第五,达到12%。

我们对上述条件的满足对降低土地基本生活保障效用的影响进行多元线性回归分析,结果发现:(1)农民心目中的农转非进城镇条件对降低土地对农民的社会保障效用的影响都达到0.01的极显著的水平;方程的相关系数的平方为0.898,F值为2689,达到极显著水平。(2)做好以下工作对降低土地对农民的社会保障效用的贡献是明显的,对应有份经济收入比较稳定的工作、有房子住、户口转为非农户口、享受与城镇人口一样的社会保障(医疗、养老等)、集体或国家对自己放弃土地给予经济补偿的贡献系数分别依次为-0.551、-0.531、-0.500、-0.496、-0.587。

上述条件的满足对降低土地对农民的社会保障效用存在着地区间的差异:

①不同条件的满足对降低土地对农民的社会保障效用的影响存在着差异,江苏最大,上海次之,甘肃和湖北最小。因此,上海和江苏在采取措施方面要有所侧重,而甘肃和湖北要着重于系统推进。②四个省(市)相比,上述条件的解决对降低土地对农民的社会保障功效的影响中,江苏省达到最显著,上海次之,而甘肃和湖北的作用相对要弱小得多。其中的主要原因可能是上海和江苏已经进入城镇化的快速发展时期,出现了瓶颈因素;而甘肃和湖北还处在城镇化的初期,问题还未彻底显现出来。江苏和上海已进入城镇化的黄金时期,其面临的困难也大,中央政府应不遗余力地支持这一过程的顺利实现。③在城镇化条件的满足过程中,单从降低土地对农民的社会保障效用的边际报酬方面看,上海比江苏慢,主要原因可能是江苏的城镇化水平比上海低,江苏正进入条件解决的边际报酬递增阶段,而上海可能已经处于边际报酬递减阶段,但边际报酬仍然大于零。因此,上海在满足上述条件的同时,要有更多的新思路。

要实现从土地基本生活保障向社会保险顺利过渡,目前的主

要困难是什么？以困难总和为1，发现存在的主要困难从大到小的顺序是：经济收入比较稳定的工作难找(0.270 4)、房子太贵(0.194 2)、一旦没有找到工作生活就没有保障(0.181 8)、社会保障没有或不足(0.133 8)、集体对自己放弃土地不给予经济补偿(0.091 4)、转为非农户口难(0.077 6)、不习惯城镇生活(0.050 8)。“一旦没有找到工作生活就没有保障”实际上是失业保险的缺乏，与“社会保障没有或不足”一起构成社会保障方面存在的困难。如果把两者加起来，总值达到0.325 6。由此可见，社会保险的缺失是造成土地基本生活保障效用居高不下的最主要原因。

上述困难的解决对降低土地对农民的社会保障效用有多大的作用？我们进行线性回归，结果发现：

(1)整个方程达到很好的拟合优度，F值为1 946.417，达到0.01 极显著水平，调整后的相关系数平方为0.899。

(2)上述困难的解决对降低土地基本生活保障功效的作用显著的，其回归方程中变量都达到0.01 的极显著水平，且经济收入比较稳定的工作难找、房子太贵、一旦没有找到工作生活就没有保障、社会保障没有或不足、集体对自己放弃土地不给予经济补偿、转为非农户口难、不习惯城镇生活变量的系数依次为：-0.551、-0.557、-0.588、-0.489、-0.486、-0.448、-0.455。

从土地基本生活保障向社会保险过渡有其紧迫性。土地保障在我国农村社会发展中已经发挥了巨大的作用，但这种保障是低水平的，保障能力是有限的，并且在一定程度上已经束缚了城镇化和工业化的发展。我们从绝对量和相对量角度分析了土地基本生活保障的演化规律，结果发现，土地基本生活保障占土地总效用的比例呈现出“LOGIST 曲线规律”，土地基本生活保障占社会保障的比重随着社会生产力的发展而不断下降，土地基本生活保障占社会总产出的比例在不断下降，因此我们认为在这个下降过程中，政府要采取积极的社会保险政策，及时实现土地基本生活保障向

社会保险的过渡。

要降低土地基本生活保障功效就要首先解决社会保险问题,而解决社会保险最难的是社会保险基金的筹集。通过土地资产化运作来筹集社会保险资金有其现实意义。上海、浙江、江苏、广东、山东等经济发达区域已经采取措施,利用土地来为社会保险筹集资金。

利用土地资产化运作来筹集社会保障资金过程中涉及两个层面的农民:一是在城镇化水平比较高的郊区的农民和即将征地的农民;二是一般农区的农民。在城镇化水平比较高的郊区,集体土地中的建设用地比例比较高,而且无论是农业用地还是建设用地的市场价值均比较大,而且集体经济资产价值也比较大。在这些地区,基本具备建立城乡一体化的社会保障的条件,而且土地的价值足以支持社会保险制度的建设,因此应高水平、高覆盖率地发展社会保险。这一层次应率先实现由土地基本生活保障向社会保险的过渡。除此之外,一般农区的农民,他们的土地市场价值比较低,建设用地比例也比较小,非农就业机会有限。这些区域的农民的土地的市场价值不足以支持建立完备的社会保险制度,但通过土地的资产化运作也可为社会保障筹集一定的资金。这一层次目前也只能先建立基本的社会保障,由土地基本生活保障向基本生活保障的方向发展,在条件许可的情况下再推进。

通过土地的资产化运作来筹集社会保障资金的途径,关键要在以下三个方面着手:一是显化土地的资产特性,使之能通过土地资产的某种产权交易,筹集社会保障资金(能够筹集资金);二是通过完善有关法律制度,将原本属于农民的土地权益归还给农民,使之能为农民的社会保障筹集资金(为农民筹集资金);三是通过产权交易,实现土地的资产价值为社会保障筹集资金(实现筹集资金)。对于第一方面,主要措施有:设立发展权,完善集体土地所有权;对于第二方面,主要措施有:改革征地制度,缩小征地范围,依

市场价征地,允许集体建设用地与国有土地一样进入土地市场以提升土地的价值;对于第三方面,主要措施有:以土地换保障,以股份合作制取得土地基本生活保障,以土地产权交易获取社会保障资金。

目 录

序/1

内容摘要/1

第一章 农村土地对农民多重效用的理论模型/1

- 一、中国农村集体土地产权模型/1
- 二、中国农村土地多重效用理论模型/16

第二章 中国农村土地对农民基本生活保障效用的实证分析

- 以甘肃、湖北、江苏和上海为例/21
- 一、甘肃、湖北、江苏和上海调查的基本情况/21
- 二、土地对农民的效用的平均值及其分布情况/30
- 三、土地对农民基本生活保障效用的非参数检验/40
- 四、土地对农民基本生活保障效用的多元统计分析/45
- 五、土地对农民基本生活保障效用的区域均值分析/50

第三章 由土地基本生活保障向社会保险过渡的条件与困难分析/53

- 一、社会保障体系的基本框架/53
- 二、从土地基本生活保障向社会保险过渡的模型/54
- 三、农民心目中农转非条件的实证分析/55

- 四、农民心目中农转非条件的满足对降低土地的社会保障效用的影响的多元统计分析/62
- 五、农转非条件的满足对降低土地对农民的社会保障效用的影响的比较分析/63
- 六、农民心目中农转非困难的分析/66
- 七、土地对农民的社会保障效用与农转非困难的多元统计分析/76
- 八、农转非困难的解决对降低土地对农民的社会保障效用的影响的回归比较分析/78

第四章 由土地基本生活保障向社会保险过渡的必然性和紧迫性/81

- 一、在我国经济发展过程中土地保障起到过重要作用/81
- 二、土地保障与社会保险、社会保障和社会总产出的关系模型/82
- 三、土地基本生活保障在社会保障中的地位及演化规律/85
- 四、实现由土地基本生活保障向社会保险过渡的紧迫性和可行性/96

第五章 通过土地资产化运作实现土地基本生活保障向社会保险过渡的部分地区的实践/112

- 一、一些地区通过土地资产化运作实现社会保障的做法/112
- 二、上海市现行土地基本生活保障向社会保险过渡的实践特点/116
- 三、我国其他地区土地基本生活保障向社会保险过渡的实践/120

第六章 通过土地资产化运作实现土地基本生活保障向社会 保险过渡的建议/134

- 一、通过土地资产化运作实现土地基本生活保障向社会保险
过渡的原则/134
- 二、土地基本生活保障向社会保险过渡的总体构想/138
- 三、通过发展权的设立与出售获取建立农村社会保障基金
的资金/141
- 四、改变土地征用制度,保护农民的土地财产权以筹集农村
社会保障资金/146
- 五、改革一级地产市场供地模式,实现非公益建设用地直接
进入市场/173
- 六、城镇化过程中住房制度改革——住宅资产化与城乡房
地产置换/175
- 七、完善土地承包法实现土地承包权的资产化处置/184
- 八、发挥政府在推动土地基本生活保障向社会保险演变中
的积极作用/188

附录/193

- 一、上海市小城镇社会保险暂行办法/193
- 二、上海市被征用农民集体所有土地农业人员就业和社会保障
管理办法/206

参考文献/211

后记/216

第一章 农村土地对农民多重效用的理论模型

一、中国农村集体土地产权模型

(一) 产权的概念和特征

《牛津法律大辞典》将产权诠释为：“不要把财产视为单一的权利而应当把它视作若干独立权利的集合体，其中的一些甚或其中的很多独立权利可以在不丧失所有权的情况下让与。”^①德姆塞茨(H. Demsetz)认为：“产权是一种社会工具，其重要性就在于事实上它们能帮助一个人形成他与其他人进行交易时的合理预期。这些预期通过社会的法律、习俗和道德得到表达。产权的所有者拥有他的同时同意他以特定的方式行事的权利。产权包括一个人或其他人受益或受损的权利。”^②因此，产权应是财产权利的总称，是个人或团体占有或控制财产时所拥有的权利和利益，是具有物质财富内容、直接和经济利益相关的一系列各具特色的权利的总和。

产权的界定非常重要。科斯(R. H. Coase)在其经典名篇《社会成本问题》^③一文中以走失的牛群为例说明了权利界定的重要

① 《牛津法律大辞典》，光明日报出版社 1988 年版，第 729 页。

② 转引自德姆塞茨(H. Demsetz)，《关于产权的理论》，《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第 97 页。

③ 转引自德姆塞茨(H. Demsetz)，《关于产权的理论》，《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第 97 页。