



晏阳初农村丛书
戴建兵主编

农村社会保障与 农地制度关系研究

耿永志 著

 中国农业出版社



晏阳初农村丛书
成玄英主编

农村社会保障与 农地制度关系研究

耿永志 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村社会保障与农地制度关系研究 / 耿永志著. —
北京: 中国农业出版社, 2010. 9
(晏阳初农村丛书)
ISBN 978-7-109-14872-7

I. ①农… II. ①耿… III. ①农村-社会保障-研究-中国
②农业用地-土地制度-研究-中国 IV.
①F323.89②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 151651 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)
(邮政编码 100125)
责任编辑 姚 红

北京昌平环球印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 13.75

字数: 226 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

晏阳初农村丛书总序

晏阳初（1890—1990年）是著名教育家、社会学家。1943年在美国被评为“世界上贡献最大、影响最广的十大名人”之一。与爱因斯坦、杜威等并列。晏阳初是获此殊荣的惟一亚洲人。他一生贡献于农村教育等领域，而在河北定县的平民教育活动是其一生中浓墨重彩的一笔。

1918年初夏，晏阳初从美国耶鲁大学毕业仅两天，即赴第一次世界大战的法国战场，战争中，中方为法方提供了大批劳工，晏阳初参加基督教青年会主持的为华工服务的工作，在华工营试办识字班，以石板、石笔教劳工生活中常用汉字。4个月的教学，使一些工友能读报，会记账，写自己的姓名和简单的家信。

1920年夏，晏阳初回到祖国，策划平民识字运动，以“除文盲、做新民”为宗旨，于1923年成立了著名的中华平民教育促进总会（即“平教会”），到20年代中期，全国大部分省市都成立了中华平民教育促进分会，华北、华中、华东、华南的大都市先后掀起了轰轰烈烈的扫除文盲的识字运动，成为20年代中国教育史上的一个壮举。

1926年，平教会选定河北定县为实验区，开启蔚为壮观的乡村建设运动的先河。在普及教育的过程中，逐渐形成乡村建设的整体思路。晏阳初将中国农村的问题归为“愚、穷、弱、私”四端，主张以文艺、生计、卫生、公民“四大教育”分别医治。以文艺教育救“愚”；以生计教育治“贫”；以卫生教育救“弱”；以公民教



育教“私”。晏阳初认为平民教育的基础是识字教育，中心是公民教育，以养成人民的公共心与合作精神。

1929年，平教会从北平搬迁到河北定县。他号召知识分子“走出象牙塔，跨进泥巴墙”，将自己的爱国情怀、报国之志转化为用自己所学的科学知识投身于改造农村社会、解除农民疾苦的实际行动。在他的带领与影响下，数以百计的知识分子、海外归来博士、硕士，放弃了都市优越的工作条件与舒适的生活环境，举家前往偏僻艰苦的定县。这一“洋博士下乡”的举动，超越了中国近代知识分子的许多传统观念。

由于日本侵华战争爆发，1936年晏阳初领导的平教会撤离定县，定县实验被迫中止。1940年，晏阳初于重庆巴县歇马场创办了中国教育史上第一所为乡村改造培养专门人才的高等学校——中国乡村建设院，继续开展平民教育与乡村建设的实验。

1950年以后，晏阳初将自己的事业转移到第三世界的一些国家，以定县实验的基本经验与中国平教与乡建的理论为基础，在泰国、菲律宾、印度、加纳、古巴、哥伦比亚、危地马拉等国，继续为平民教育与乡村改造奔走，指导推行田间实验与社区教育。将初期的“除文盲，作新民”的口号扩展为“除天下文盲，作世界新民”。

1985年8月，在阔别祖国35年之后，晏阳初应邀回国访问考察，邓颖超、万里、周谷城等接见了，并对其一生从事中国与世界的平民教育与乡村改造事业给予了积极评价。

1989年美国总统一布在给晏阳初的生日贺词中说：“通过寻求给予那些处于困境中的人以帮助，而不是施舍，您重申了人的尊严与价值。”“您使无数的人认识到，任何一个儿童绝不只是有一张吃饭的嘴，而是具备无限潜力的、有两只劳动的手的、有价值的人。”



1990年1月，晏阳初走完了整整一百年的人生历程，在美国纽约逝世，终年100岁。

晏阳初说：人民要有“免于愚昧无知的自由！”“我们都希望有一个更好的世界，但其确切含义是什么？世界上最基本的要素是什么？是黄金还是钢铁？都不是，最基本的要素是人民！在谈及一个更好的世界时，我们的确切含义是需要素质更好的人民。”

河北师范大学致力于为基础教育培养人才，与先生志同道合，故整合涉农资源，发扬晏阳初“洋博士下农村”精神，为新农村建设及学校发展服务，于2009年6月3日成立晏阳初学院。以整合学校涉农研究，组织涉农课题攻关，强化学校与农村教育的密切联系，推广学校涉农产品。

自2006年3月以来，学校实施了以顶岗实习支教为主要内容的“3.5+0.5”人才培养新模式。组织师范类高年级学生在学完骨干课程，经过系统培训达到中学教师的基本要求后，到农村教育基础薄弱的中学进行为期半年的“全职”教师岗位锻炼，并采取适当方式对农村中学被顶岗教师进行培训。2007年5月，学校成立了负责顶岗实习支教工作管理的专门常设机构——顶岗支教指导中心。除师范生实习支教以外，从2007年7月起，学校选派50名专家、教授到50所基础薄弱的农村中学开展为期4年的定点教育帮扶工作，帮扶面覆盖到省内23个县市。截止2010年6月，共有10期10 099名学生到全省11个地市、72个县市、近2 000所次农村中学参加顶岗实习支教。近5万名基层中学校长、被顶岗教师接受学校组织的多种形式的培训，其中，有1 500余名中学管理干部、被顶岗教师到河北师大接受置换培训。收到了提高师范生培养质量，促进城乡教育均衡发展的良好效果。得到了中央领导同志、教育部、省教育厅的充分肯定，取得了良好的社会反响。2009年，



中共中央政治局委员、国务委员刘延东同志对河北师范大学顶岗实习支教工作两次作出批示：认为河北师大以服务贫困地区基础教育为宗旨，办出了特色，走出了一条新路。要鼓励师范院校为基础教育培养高素质教师。河北师大在教师培养上的一些做法值得推介。在视察河北师大时再次充分肯定了顶岗实习支教工作，鼓励河北师大继续推进教师教育创新。《中国教育报》称赞顶岗实习支教工程“解农村难题，长学生本领”，是一项“利国、利校、利生”的创新工程。基层教育局赞誉顶岗实习支教工程是“农村基础教育的‘及时雨’、教育均衡发展的‘助推器’”。

2009年，河北师大把教育部“硕师计划”、河北省“特岗计划”与顶岗实习支教工作有机结合，推出了“顶岗实习支教+特岗计划+农村教育硕士”优质教师培养计划（简称“优师计划”）：即从顶岗实习支教成绩优秀的学生中选拔、推免农村教育硕士，经批准免试参加“特岗计划”，特岗工作期间接受专业硕士课程教育，“特岗计划”结束后到河北师大脱产学习一年，完成教育硕士培养的其他任务。目前首批“优师计划”学生即将奔赴特岗工作岗位。经过持续努力，此举必然使河北省农村中学教师队伍整体素质持续提高。此外，河北师大还在农村土地整理，村镇规划，小麦育种等诸多方面为新农村建设作出了贡献。

总之，河北师范大学将一如既往地凸显教师教育办学特色，坚定不移地为服务农村教育、促进教育均衡发展出力。

前 言

“三农”问题是我国不得不面对的长期复杂性问题。无论是农业产业结构调整、农村劳动力转移、农民增收，抑或农村社会保障、农村土地流转、农村城镇化建设、农村生态环境保护等问题，都在很大程度上阻碍着我国社会经济的快速发展。“三农”问题之间不是孤立的，相互之间存在着内在关联，学界和政界越来越多的把“三农”问题当作一个系统问题来对待。

本书围绕农村社会保障和农地制度之间的关系进行探讨，力图从研究方法和内容上推动社会保障经济学的发展，为政策制定者提供更多有效的政策建议。农村社会保障和土地之间的关系实际上是传统保障和现代保障的关系。在农民收入水平较低、农村社会事业不发达的情况下，农村土地除了发挥生产性功能外，在某种程度上还发挥着保障性功能。从土地保障向对社会保障的过渡是一个较长的过程，是土地保障不断弱化、社会保障不断强化的过程。

在农村社会保障品是半公共物品的假设基础之上，本书从以下几个角度考察了农村社会保障和土地之间的关系：

(1) 利用传统经济学的供求理论，对农村社会保障品的供给、需求及均衡问题进行了分析，考察了土地因素对农村社会保障品供给和需求的影响。并利用抽样调查数据对当前我国农村社会保障品的供求状况和土地流转状况进行了分析。

(2) 利用制度变迁理论，在城乡统筹发展的背景下，考察了土地保障向社会保障的变迁过程。着重分析了在农村劳动力转移、城



镇化、公共财政加大对农村社会保障品投入力度的情况下上述过程的实现。并在 2030 年实现城乡人均社会保障基金支出均等化的假定条件下,对医疗保险和养老保险的城乡统筹进程进行了估算。

(3) 构建了土地性收入和社会保障支付能力之间的灰色关联模型。研究结果表明:土地性收入在所有类型的收入当中与农户总收入的关联度最好,其次是转移性收入和工资性收入。在社会保障品价格确定的情况下,提高农民来自土地的收益和工资性收益,对于农村社会保障制度建设具有较强的推动作用。转移性收入也与农民总收入有着较好关联,增加政府对农民的补贴是推动农村社会保障事业发展的重要方面。

(4) 考察了两种制度之间的关系。农村土地制度和农村社会保障制度建设是相互影响的关系。任何一方的改革都会对另一方产生影响。围绕农村社会保障制度建设提出的要求,我们探讨了农地制度的改革问题,以当前开展的“新农保”试点工作为例,探讨了土地参与农村社会保障制度建设的不同方式和类型。

农村社会保障和土地之间存在着如此紧密的联系,从这个关系出发,都会为我们的农村社会保障建设和农地制度改革带来新的启示:

(1) 农村社会保障角度。对于农村最低生活保障,收入水平在某种程度上可以理解为唯一影响因素。当前应扩大农村最低生活保障的覆盖范围,规范对最低生活保障的管理;对于农村合作医疗保险,由于保障品价格较低,收入水平并未对农民的参保构成障碍,新型农村合作医疗保险的参保率较高,但是医疗保险服务水平有待提高,疾病保障范围有待进一步扩大;对于农村养老保险,农民对养老保险的潜在需求是很大的,但是由于在旧制度中,个人承担了费用的主要部分,缴费金额相对较高,农民的参保率极低。新型农



村社会养老保险对此进行修正，应坚持公共财政投入为主的方式。

(2) 农地制度角度。从土地流转角度来看，要完善与土地流转相关的法规政策，围绕农村土地承包经营权流转，对原来的相关法规进行重新审理，出台促进农村土地流转的农业补贴政策。要规范土地流转行为，健全土地流转市场，强化政府服务和管理职能。要消除城乡户籍壁垒，鼓励农业企业参与土地流转。要完善农村社会保障等相关制度，为农村土地流转创造良好的条件。要紧密联系小城镇建设开展农村土地流转工作，从统筹城乡土地流转的高度来认识和解决问题。政府要对土地规模经营给予引导，使单位劳动力投入到粮田和菜田所获得的利润均等化，对粮食单块种植面积达到一定规模的农户给予专项补贴。从土地征用角度来看，尽快明确和界定公共利益范围，缩小征地范围，允许农民利用土地承包经营权参与多种形式的开发和经营。提高征地补偿标准，创新征地补偿方式，逐步以持续性补偿的方式取代一次性买断式补偿方式，允许农民以土地入股的形式参与项目开发。要建立和完善失地农民生活保障金制度，解决好失地农民的最低生活保障问题，对于因失去土地造成生活困难的农民，要按照最低生活保障线的标准给予补助。要拓宽安置渠道，解决好失地农民的就业和社会保障问题。

(3) 从两者关系角度来看。农地制度改革要有利于提高农民生产积极性和农业生产效率，有利于实现土地规模经营，增加农民收入，增强农民社会保障支付能力。农地制度改革要与社会保障制度改革配套进行，土地改革要有利于土地承包经营权的流转，要使那些收入水平较高，并且具有土地经营权转让意愿的农民解除后顾之忧，顺利实现由传统土地保障向社会保障的转变。从改革顺序来看，农村社会保障制度应当略早于农村土地制度改革，应尽早为农民土地流转解除后顾之忧，以此促进土地流转和城镇化进程。只进



行土地经营权流转制度改革，而不建立和完善相应的农村社会保障制度，土地很难真正流转起来。农地制度改革会增加农民的收益，增强农民社会保障支付能力，会反过来促进农村社会保障制度建设。政策制定者要充分利用两者之间的相互关系，避免两者之间的不利影响，推动两项制度改革的顺利进行。

本书最后还对土地流转参与农村社会保障制度建设的问题进行了探讨。土地流转参与社会保障的方式主要有土地入股参与社会保障、土地换保障、土地租金参与社会保障、地方土地财政参与社会保障，各种参与方式所需要的条件也是不同的。对于土地依赖度较低的农民来讲，土地流转参与社会保障的主要内容在于尽快实现土地的增值，以土地收益直接参与社会保障。对于土地依赖度较高的农民来讲，短期内土地流转参与社会保障的内容应当放在土地逐步向种田能手集中、稳定和扩大农业生产、增强集体经济实力上来，逐步为农村社会保障建设积累资金上来。不论哪种性质和类型的农民，在土地流转参与社会保障的建设中，政府应拿出土地收益的一部分资金建立“新农保”土地收益专项补助金。

农村社会保障和农地制度之间的公共域并不很大，但是公共域中所体现的两者之间关系显得如此重要，以至于成为政策制定过程中不容忽视的重要方面，这正是本书写作的原因之一。由于对两者之间关系的研究还有很多角度，本书不能全部顾及，加之时间仓促，书中不足之处在所难免，恳请读者提出宝贵意见和建议，从而推动我国“三农”问题研究的进一步发展。

本书出版得到河北师范大学晏阳初学院的资助和支持，在此表示诚挚的感谢！

研究过程得到河北省科技研究与发展计划（软科学）项目《河北省失地农民社会保障研究》（编号：09457259D）、河北省自然科



学基金项目《河北省土地流转机制与农村社会保障研究》（合同号：G2009000734）的资助，在此一并表示感谢，同时也感谢课题组其他成员在调研过程中作出的贡献。

耿永志

2010年7月于石家庄

目 录

晏阳初农村丛书总序

前言

第一章 导言	1
第一节 研究背景和研究意义	1
第二节 研究现状与评价	5
第三节 研究目标和主要内容	11
第四节 研究方法和基本框架	16
第五节 研究创新点	18
第二章 相关理论基础	20
第一节 概念界定和说明	20
第二节 社会保障理论	25
第三节 社会保障品供求理论	28
第四节 社会保障制度变迁理论	32
小结	34
第三章 我国农地制度和农村社会保障的发展历程	35
第一节 农地制度的发展历程	35
第二节 农村社会保障的发展历程	37
第三节 农地制度和农村社会保障历史进程中的关联性分析	42
小结	43



第四章 农村社会保障和农地制度的国际比较与借鉴	44
第一节 几个主要国家的农村社会保障制度	44
第二节 几个主要国家的农地制度和土地流转情况	52
第三节 经验与启示	57
小结	66
第五章 农村社会保障品供求分析	68
第一节 农村社会保障品的功能层次划分	68
第二节 农村社会保障品的供给分析	69
第三节 农村社会保障品的需求分析	73
第四节 农村社会保障品的供求均衡	77
第五节 土地性因素对农村社会保障品供求的影响	78
小结	80
第六章 农村社会保障和土地流转的调查数据分析	82
第一节 抽样调查的情况简介	82
第二节 农村社会保障分析	83
第三节 土地流转状况分析	98
小结	103
第七章 农村社会保障制度变迁分析	106
第一节 农村社会保障制度变迁	106
第二节 土地保障向社会保障的变迁过程分析	114
小结	128
第八章 土地和农村社会保障的灰色关联及相互作用分析	130
第一节 土地性收入和农村社会保障的灰色关联分析	130



第二节 农地制度与农村社会保障制度的相互作用	136
小结	141
第九章 农地制度的改革与完善	142
第一节 农村社会保障制度建设对农地制度改革 提出的要求	142
第二节 农地产权制度改革	143
第三节 土地使用权流转制度改革	147
第四节 农地征收征用制度改革	156
小结	162
第十章 土地流转参与农村社会保障制度建设探讨	164
第一节 土地流转参与社会保障应坚持的主要原则	164
第二节 土地流转参与社会保障的主要方式及所需 条件分析	165
第三节 以“新农保”为例的具体参与模式分析	168
小结	177
结语	178
参考文献	183
附录 土地与农村社会保障现状调查问卷	192
后记	200

第一章 导 言

第一节 研究背景和研究意义

一、研究背景

农业、农村和农民问题一直是困扰我国农业和农村发展、乃至制约整个社会经济发展的“瓶颈”。改革开放以来，中央先后出台了 12 个关于“三农”问题的“一号文件”（1982—1986 年，2004—2010 年）。这些文件和相关政策的出台，大大推动了农业和农村的发展，有力地促进了农业增产和农民增收，使我国农村发生了巨大变化。

农业增产、农民增收、农村发展是相互联系和相互影响的一个整体，纵观历年中央“一号文件”的关注重点，我们不难看到这样一种变化：政策越来越多的把“三农”问题当作一个整体问题来对待，与以前相比，城乡统筹发展问题受到了更多的关注。我们可以从 2008 年《关于切实加强农业基础建设，进一步促进农业发展农民增收的若干意见》，2009 年《关于促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》以及 2010 年《关于加大统筹城乡发展力度，进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》中看出这种变化。

中共十七届三中全会指出，建设社会主义新农村，形成城乡经济社会发展一体化新格局，必须扩大公共财政覆盖农村的范围，发展农村公益事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居^[1]。农村社会保障是以农民为保障对象的社会保障，是国家对农民在年老、疾病、伤残以及遭受灾害等的情况下，所做出的一系列制度安排，其目的是保障农民的基本生活需要。在我国，农民的概念有二，一是身份意义上的农民，即具有农村户籍的居民，如果已经到城镇生活但仍然是农村



户籍，那么还应称为农民；二是职业意义上的农民，也就是指从事农业生产劳动的劳动者。从农村社会保障的对象来说，主要是指身份意义上的农民^[2]，本书农村社会保障的保障对象主要是从身份意义上来界定的，农村社会保障的保障对象包括一般农民、农民工、失地农民等。

农村社会保障作为农村社会事业的一项重要内容，对于保障农民生活、稳定农业生产、拉动农村需求以及促进农村全面发展都具有重要意义。从世界各国社会保障的发展来看，凡是社会保障制度比较健全的国家，社会保障覆盖面一般都会扩大到农村；凡是重视“三农”问题的国家，一般都会建立较完善的农村社会保障制度。这可以说是社会保障发展的一个基本规律。

目前，我国农村社会保障是社会保障体系建设中的一个薄弱环节，广大农村仍缺乏现代意义的社会保障制度。当前我国农民的保障是以土地保障和家庭保障为主要内容的制度安排。农村社会保障品的缺失主要表现在城乡社会保险参保人数的巨大反差上。

根据人力资源和社会保障部与国家统计局联合公布的《2008年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，到2008年年末，全国城镇参加基本养老保险人数为21 891万人，参加城镇基本医疗保险（含城镇职工基本医疗保险和城镇居民基本医疗保险）的人数为31 822万人，参加失业保险人数为12 400万人，参加工伤保险人数为13 787万人，参加生育保险人数为9 254万人。

农村社会保险的总体情况是：新型农村医疗合作保险制度已基本实现全面覆盖，农村养老保险制度新的试点工作刚刚开始，其他形式的社会保险严重缺失。相对其他社会保险形式而言，农村医疗保险制度的改革是比较成功的，根据卫生部的数据，到2008年6月底，全国31个省份已全部实现了全面覆盖。截止2008年底，全国已有2729个县（区、市）开展了新型农村合作医疗，参合农民8.15亿人，参保率为91.5%。新型农村合作医疗制度已逐渐成为我国农村医疗保险的主要形式。农村养老保险制度改革步履维艰，我国早在1992年就颁布实施了《农村社会养老保险基本方案》，但由于各地条件存在差异，在执行过程中遇到不少困难，政策执