

郑雄飞
著

Practical Reflection and Rational Construction
of "Exchanging Land for Social Security"
in Chinese Countryside

中国农村“土地换保障” 的实践反思与理性建构

作为一种社会变
“土地换保障”在各地得到
也引发了学术界的讨
本书旨在平息争议和
主要探讨“土地换保障
其内在的理性是
在田野调查和文本分析
从“资源配置”的角
通过实践描述、理性分析
从“利益需求”
“权利保护”和“抗风
三个维度对“土地
进行了实践反思与理
研究发现，
当前流行的有关“土
的观点是不准确
具体而言，以“土地”交换
立的甚至是错误
既不合理也不合
但也不能全盘否
在依法自愿的前提
可以用土地权益
“补充保障”且必须遵循
的基本原理

郑雄飞
著

Practical Reflection and Rational Construction
of "Exchanging Land for Social Security"
in Chinese Countryside

中国农村“土地换保障” 的实践反思与理性建构

图书在版编目(CIP)数据

中国农村“土地换保障”的实践反思与理性建构/郑雄飞
著. —上海:上海三联书店,2012.3

ISBN 978-7-5426-3824-3

I. ①中… II. ①郑… III. ①农村—土地管理—研究—中国
②农民—社会保障—研究—中国 IV. ①F321.1②F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 077136 号



著 者 / 郑雄飞

责任编辑 / 王笑红

装帧设计 / 豫 苏

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 260 千字

印 张 / 17.25

书 号 / ISBN 978-7-5426-3824-3/C·437

定 价 / 38.00 元

本书是国家社会科学基金青年项目《统筹城乡语域中的“土地换保障”的实践反思与权益协调机制研究》(11CSH012)的阶段性成果,也曾受到教育部重大攻关项目“预防与治理‘城市病’研究”(11JZD 028)、“中国发展研究青年奖学金‘博士论文奖学金’项目”的支持,特此鸣谢!

摘 要

本书主要探讨的是“土地换保障”是否成立,其内在的理性是什么?通过研究发现,当前流行的有关“土地换保障”的观点是不准确的。具体而言,以“土地”交换“基本社会保障权益”是不成立的甚至是错误的,既不合理也不合法。但全盘否定“土地换保障”也是不对的,在依法自愿的前提下,农民可以用土地收益来添置基本保障之外的保障权益,同时必须遵循“民生三角”的基本原理。这就是本书研究的核心成果所在。

改革开放以来,中国经济社会发展了巨大的变化,城乡二元结构逐步融合。一方面,工业化和城市化用地量大幅增加,亟需农村土地资源向城市流动,结果造成了大量农村集体土地被征收;同时,城市劳动用工量的扩张和农业的劳动力承载能力下降,急需农村劳动力向城镇转移。另一方面,人口大规模向城市流动,无论是进入城市的还是留守农村的人口都缺少应有的社会保障体系,面临着各种风险的侵袭。“土地换保障”是这一经济社会转型过程中城乡经济体制改革的产物,是整合城乡两种资源的一种制度尝试与实践探索。它发端于征地补偿或征地安置,是为工业化用地或城市化建设服务的。而后,随着城市化和工业化进程的加快,基于完善征地补偿机制、创新土地流转机制和建立健全覆盖城乡的社会保障体系的需要,“土地换保障”的形式不断多样化,也引起了越来越多的关注。“土地换保障”是否应该、是否合法、是否有用、如何建构理性?对这一问题,目前无论是在学术界还是实践界都存在较大的分歧。寻求一种基本共识、建构某种基本理性对于推动土地制度改革创新和统筹城乡社会保障制度建设乃至整个经济社会的发展具有极为重要的理论价值和现

实意义。

为完整展现整个研究思路,本书主要包括导论、现状描述、理性分析、理性建构和结束语五部分,分成八个章节。

第一部分是“导论”,即第1章。该部分主要就选题理由、问题提出、内容厘定、相关概念界定和研究设计等问题进行了概述,起到了统领全书的作用。

第二部分是“现状描述”,亦即第2章。这部分主要是进行政策文本分析和调研资料整理,对“土地换保障”的制度设计和实践探索进行梳理。而后,对“土地换保障”的实质进行破解,对“土地换保障”的类型进行概括分类。

第三部分是“理性分析”,包括第3章、第4章和第5章。以“资源配置”作为切入点,对“土地换保障”进行三个维度的理性审视。第3章从“利益需求”的角度探寻各利益相关者的利益需求是什么,模拟再现他们在“土地换保障”过程中的意愿和行为取向。第4章则从“权利保护”的角度分析“土地换保障”合法与否、法理依据何在并进行评价。第5章从抗风险能力建设的角度,利用“风险树”的分析方法,直观展示农民的保障利益需求是什么,其轻重缓急次序如何,从而评估“土地换保障”是否有利于增强农村人口的抗风险能力。

第四部分是“理性建构”,包含第6章和第7章。第6章首先比较了资源配置的不同方式、分析了不同主体之间的相互关系,尔后对资源配置过程进行剖析,进而建构了资源配置的内在机理。第7章在对“土地”与“社会保障”进行比较的基础上,探寻了“什么可以换”、“什么不可以换”这两个基本问题;并结合当前中国经济社会阶段,利用资源配置的内在机理对“土地换保障”的实践理性进行探讨。

第五部分是“结束语”,也就是论文的第8章,主要是总结研究成果、创新之处和指出进一步研究的方向。

在田野调查、文本分析和理论推导的基础上,通过社会保障学、社会学、政治学、法学、经济学和伦理学等多个学科相关知识的交叉分析,本书主要取得了以下几个研究成果:

第一,对“土地换保障”的类型概括和实质破解。“土地换保障”是两种资源——土地资源和社会保障之间的“交换”,或者说是人们赖以生存

和发展的两种手段之间的切换或兼容,亦属于资源配置的范畴;主要有补偿安置型、权益放弃型和土地流转型三大类。

第二,对“土地换保障”现行制度设计和实践探索的评估。首先,就“被征土地换社保”而言,它虽然有利于保障被征地农民的长期生机,也有利于增强被征地农民的抗风险能力,但强制推行是不合法的、变相的“强制推行”亦是不应该的,应当充分保护农民权利和尊重农民意愿。其次,就“双放弃、三保障”而言,它采取自愿放弃的操作原则,表面上似乎无可厚非,但也存在变相剥夺或诱导农民放弃土地使用权的嫌疑。另外,如果采取政策宣传和同辈压力等各种“软性强制”方式来推动的话,则是不应该的。再次,就“土地承包经营权换社保”而言,在自愿有偿的指导原则下,它符合农户的利益需求、权利保护和权益实现,但是它的抗风险能力相对较弱,需要政府或相关政策担保公司提供风险防范机制。

第三,厘清了“什么能换”和“什么不能换”这两个基本问题。“土地”和“社会保障”二者的资源属性及其衍生权利束,既存在交集又存在差异,不能混淆不分。基于生存权而言的基本社会保障待遇,如公民的社会救助请求权是一种自然权利,不必要也不能通过“交换”来获取。当然,基于发展权而言的较高层次或较高水平的社会保障待遇,如补充性的保障权益则可以通过土地使用权来进行权益置换。一言以蔽之,“土地换保障”需要分别对待,理性谨慎实施,不能盲目推进,也不能全盘否定。

第四,建构和应用了“民生三角”。在实地调研的基础上,通过案例分析、文本分析和理论推演等方法,以“土地换保障”为例,探究资源配置的内在机理,提出了“民生三角”理论。就以“土地”置换“非基本社会保障利益”而言,也必须遵循“民生三角”的基本原理,合理配置两种资源,做到有效满足农村人口的客观需求、充分保护其应有权利和切实增强其抵御风险的能力,从而推进农村人口民生状况的改善。

在田野调查和文本分析的基础上,通过实践描述、理性分析和理论推演,该研究的特色主要体现在以下几个方面:

第一,研究切入点。与其他研究不同的是,本研究以“资源配置”作为切入点,研究“土地换保障”过程中的资源配置问题,以求从根本上研究问题。

第二,研究视角。文章选择利益需求、权利保护、抗风险能力三个维度对“土地换保障”的具体实践和制度设计进行了理性审视,比较全面地审视了“土地换保障”现行制度设计和实践探索。这正是其他已有研究所忽略的。

第三,理性建构。本研究在对“土地换保障”进行实践描述、理性分析以及对资源配置流程进行剖析的基础上,演绎出了资源配置的内在机理——“民生三角”。论文认为:“利益(需求)”是资源配置的根本动力机制,“权利(保护)”是资源配置的保证机制,“能力(建设)”则是资源配置的加速机制;要想合理配置资源,理性实施“土地换保障”,就应该遵循资源配置的内在机理,强化“民生三角”以优化资源配置。

总之,本研究的最大特色在于:以“资源配置”为研究切入点,探索和建构了“土地换保障”乃至整个资源配置的三个“基本点”——“民生三角”。最核心的成果是:通过研究发现,当前流行的“土地换保障”的观点是不准确的。具体而言,以“土地”交换“基本社会保障权益”是不成立的甚至是错误的,既不合理也不合法。但可以用土地收益来添置基本保障之外的保障权益,同时必须遵循“民生三角”的基本原理。

当然,由于学科背景的约束,加上研究者知识结构和研究水平的限制,本研究尚存在诸多不足和有待进一步研究的空间。特别是由于本研究定位于实践反思和理性建构,主要研究“土地换保障”是否应该、是否合理合法和实践理性,因而更多的是“从实践中来”和“从理论推演中来”。虽然部分实现了“到实践中去”——在实践理性方面提出了自己的见解,但在具体的制度设计方面仍有待进一步研究。具体而言,主要表现在以下两个方面:1)具体的土地流转或征地补偿安置方案与社会保障制度之间的对接,比如,如何实现与农村新型养老保险制度建设的衔接;2)“土地换保障”又该如何整合或统筹城乡两种社会保障体系等。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 选题理由	1
1.1.1 研究缘起：“土地”链接两大战略	1
1.1.2 实践基础：机制的磨合	3
1.1.3 学界的“张力”：相关研究综述	3
1.2 问题提出与研究内容厘定	9
1.2.1 问题提出	9
1.2.2 研究目的与目标	9
1.2.3 研究内容	10
1.2.4 相关概念界定	11
1.3 研究设计	14
1.3.1 研究思路	14
1.3.2 研究方法	15
1.3.3 本书结构	18
第 2 章 “土地换保障”的相关实践——以成都市为例	20
2.1 选择“成都”的原因：典型性分析	20
2.1.1 西部明珠之经济社会发展不平衡	21
2.1.2 统筹城乡综合配套改革试验区： 政策投入重镇	22
2.1.3 城乡一体化：实践创新的前沿阵地	23
2.2 成都“土地换保障”的相关实践	25
2.2.1 “征地补偿安置”模式	25

2.2.2	“双放弃、三保障”模式	36
2.2.3	“土地承包经营权换社保”模式	44
2.3	“土地换保障”的类型与实质	51
2.3.1	“土地换保障”的类型概括	51
2.3.2	“土地换保障”的实质破解	51
 第3章 “土地换保障”的三维审视(一)		
——基于利益需求的视角		54
3.1	“三维审视”的缘由与逻辑起点:资源配置的研究取向	54
3.2	从利益需求视角看“土地换保障”	56
3.2.1	政府的意志力和行为取向分析	56
3.2.2	农村人口的意愿和行为取向分析	72
3.2.3	村集体的意愿和行为取向分析	99
3.2.4	企业的意愿和行为取向分析	116
3.3	小结:“土地换保障”中参与主体意愿和行为取向的概述	123
 第4章 “土地换保障”的三维审视(二)		
——基于权利保护的视角		125
4.1	农民拥有哪些权利	125
4.1.1	国民权利	125
4.1.2	村民权利	126
4.2	“土地换保障”中有关农民权利保护的学理分析	128
4.2.1	基于公民权与村民权二者结合的人权视角	128
4.2.2	基于自物权与他物权二者结合的物权视角	134
4.3	“土地换保障”中有关农民权利保护的现状评析	138
4.3.1	当前法律法规等行为规范的建构状况	138
4.3.2	对“被征土地换社保”权利保护状况的评价	141
4.3.3	对“双放弃、三保障”权利保护状况的评价	143
4.3.4	对“土地承包经营权换社保”权利保护状况的评价	145

4.4	小结:权利保护视角下“土地换保障”的综合评估	145
第5章 “土地换保障”的三维审视(三)		
	——基于抗风险能力建设的视角	147
5.1	“土地换保障”之前农村人口所面临的各种风险	148
5.1.1	从生命历程的角度看农村人口面临的风险	148
5.1.2	从不同群体的角度看农村人口面临的风险	150
5.2	“土地换保障”为农村人口提供的风险防御机制	156
5.2.1	为被征地农村人口提供的风险防御机制	156
5.2.2	为“双放弃”农村人口提供的风险防御机制	157
5.2.3	为放弃或出让“承包经营权”农村人口提供的 风险防御机制	158
5.3	从抗风险能力建设角度对“土地换保障”的评估	159
5.3.1	基于“风险树”的分析方法	159
5.3.2	对“土地换社保”抗风险能力建设的评述	160
5.3.3	对“土地换保障”内在风险的评述	170
5.4	小结:“土地换保障”抗风险能力建设的综合评价	174
第6章 “土地换保障”的理性建构(一)		
	——资源配置的内在机理	176
6.1	资源配置的方式和主体	177
6.1.1	计划机制与政府	178
6.1.2	市场机制与企业	180
6.1.3	志愿机制与第三部门	182
6.1.4	三种机制的融合:政府、市场和第三部门之间的 伙伴关系	186
6.2	资源配置的内在机理:“民生三角”	189
6.2.1	资源配置的模型结构	189
6.2.2	资源配置的基本原则	200
第7章 “土地换保障”的理性建构(二)		
	——基于“民生三角”的思考	204
7.1	“土地换保障”的道德应该:经济社会转型中利益	

格局的变化	204
7.1.1 “人-地关系”:人口自由流动与完善社会 保障体系	204
7.1.2 “地-权关系”:农业集约化经营与统筹 城乡社会保障体系	207
7.2 “土地”与“社会保障”之比较分析	210
7.2.1 “土地”和“社会保障”的属性及其衍生权利 束的分析	210
7.2.2 基于“土地”和“社会保障”异同的分析	217
7.2.3 小结:基本保障不能换,补充保障可以换	222
7.3 “土地换保障”的实践理性:基于“民生三角”的 思考	223
7.3.1 以农民的利益需求为导向,公平配置城乡 资源	224
7.3.2 建立健全法律法规,严格依法实施,切实 保护农民权利	228
7.3.3 加大投入,强化能力建设,多方合作共赢	231
第8章 结束语	236
8.1 主要研究成果与研究特色	236
8.1.1 主要的研究成果	236
8.1.2 主要的研究特色	239
8.2 需要进一步研究的问题	241
参考文献	242
后记	255

图表索引

- 图 1-1 嵌入性多案例研究设计 16
- 图 1-2 论文结构图 18
- 图 2-1 农户放弃宅基地使用权和土地承包经营权的工作流程 42
- 图 2-2 “双放弃”人员参加社会保险工作流程 43
- 图 3-1 成都市城乡统筹发展示意图 62
- 图 3-2 农民生命历程中的轨迹变迁图 79
- 图 3-3 农民工的生命历程图 81
- 图 3-4 被征地农民的生命轨迹图 86
- 图 3-5 “双放弃、三保障”制度模式中农民的生命轨迹 91
- 图 3-6 “土地承包经营权换社保”制度模式中农民的生命轨迹 95
- 图 3-7 农村集体的组织结构和权力布局 101
- 图 3-8 农民利益的执行机构 103
- 图 5-1 生命历程中所面临的“风险束” 150
- 图 5-2 被征地农村人口中超过劳动年龄者的“社会保障风险树” 161
- 图 5-3 被征地农村人口中劳动年龄者的“社会保障风险树” 162
- 图 5-4 被征地农村人口中学龄人口的“社会保障风险树” 163
- 图 5-5 超过劳动年龄者的“社会保障风险树” 164
- 图 5-6 劳动年龄阶段者的“社会保障风险树” 165
- 图 5-7 进城求学者“社会保障风险树” 166
- 图 5-8 留守农村人口中老年人的“社会保障风险树” 167
- 图 5-9 留守农村人口中劳动年龄者的“社会保障风险树” 168
- 图 5-10 留守农村人口中学龄人口的“社会保障风险树” 169
- 图 5-11 社会保障运行机制结构图 170

图 5-12 社会保障实施系统运行的“风险树” 171

图 5-13 “土地换保障”运行结构图 172

图 6-1 社会三大部门关系示意图 187

图 6-2 资源配置流程图 190

图 6-3 资源配置中“民生三角” 201

表 3-1 成都市农民工最担心的问题 83

个案 1 土地整理,兴办开发园,财政创收 64

个案 2 双放弃,财政创收,反馈于民 66

个案 3 不给财政添负担,利用体制创新造血 66

个案 4 双放弃换保障,推进城市化和土地规模经营 66

个案 5 双放弃三保障,适应了时代,又能反哺于民 66

个案 6 新生代向往城市生活 81

个案 7 外省民工羡慕成都温江推行“双放弃、三保障” 83

个案 8 双放弃面临软强制 84

个案 9 不愿迁户口进京,有承包地踏实 84

个案 10 承包地是后路 84

个案 11 户籍对于小孩在城市上学重要,但可能不需要 87

个案 12 户籍用处不大,仅对小孩上学有用 88

个案 13 医保解决被征地农民部分问题 89

个案 14 征地补偿安置费用于小孩上大学,无钱参加社会保险 90

个案 15 农民工退保 90

个案 16 老年人乐意“双放弃、三保障” 92

个案 17 双放弃好,可是儿媳工作无保障 92

个案 18 不愿耽误年轻人,愿意双放弃 93

个案 19 双放弃就是变相征地 94

个案 20 村支书宣传“双放弃、三保障” 94

个案 21 土地流转保底收益转变农户土地出让态度 96

个案 22 担心土地流转之后失去土地、失去依靠 96

个案 23 大爷乐于用土地承包经营权,喜获社会养老保险 96

个案 24 土地流转农民创收 97

个案 25 村民担心,期望政府为土地流转担保 97

- 个案 26 不愿与集体签约,愿直接与企业签合同 98
- 个案 27 村民代表不管事,只图会议费 98
- 个案 28 农民期待企业给予一定的社会保险待遇 98
- 个案 29 田心社农民的“土地经” 104
- 个案 30 整出千亩地,捡回“金元宝” 104
- 个案 31 重庆市黔江区一村委会主任起贪心 合伙骗征地款 28 万余元 106
- 个案 32 村委会侵吞 300 万征地款 106
- 个案 33 村委会集体决定 骗国家补偿款 107
- 个案 34 广东省茂名化州市一村委会违规征地,倒卖牟利 108
- 个案 35 村委会违规征地千余亩 种菠萝逃避卫星拍摄 110
- 个案 36 “开胸验肺”事件 120
- 个案 37 成都市蒲江县复兴乡“猕猴桃基地” 121

第 1 章 导 论

1.1 选题理由

1.1.1 研究缘起：“土地”链接两大战略

发轫于农村的改革开放战略已为中国带来了翻天覆地的变化。但 30 年后的今天，“三农问题”依然存在，内需不足的经济格局尚未彻底改变，我们需要再回首农村，全面开启广袤的农村市场，以求得经济社会进一步发展的内驱力。

中国的经济体制改革始于农村家庭联产承包责任制的确立，而今家庭承包分散经营的制度潜力逐步丧失，需要农村土地经营管理制度的进一步创新——需要通过土地流转制度创新来挖掘“双层经营体制”中“统”的作用，需要通过规模化经营来发展现代农业，提高农村现有资源的利用效率。2008 年，《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：“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。推进农业经营体制机制创新，加快农业经营方式转变……着力提高组织化程度”、“完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利。加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营”、“做好

被征地农民社会保障,做到先保后征,使被征地农民基本生活长期有保障”、“改革征地制度,严格界定公益性和经营性建设用地,逐步缩小征地范围,完善征地补偿机制。依法征收农村集体土地,按照同地同价原则及时足额给农村集体组织和农民合理补偿,解决好被征地农民就业、住房、社会保障”。

随着经济社会的持续快速发展,公民的权利诉求意愿日益增强,为推动社会主义和谐社会的建设进程,基于城乡社会保障体系之间发展不平衡的事实,建立健全农村社会保障制度、统筹城乡社会保障体系被提上了议事日程。2006年,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出:到2020年之前基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。农村社会保障体系的建立和完善必将是21世纪农村经济社会制度改革的伟大创举。

统筹城乡社会保障体系和推进农村经济体制改革是我国正在推进的社会发展战略。如何把握二者的交叉点,是确保两项社会发展战略协调发展、稳步推进的关键所在。土地是农村经济社会的根本,农业生产形式和农民生活方式都与土地这一关键要素息息相关。农村各项经济社会制度都是围绕“土地”来进行建构的,社会保障制度也不能例外。

在改革开放前,新中国农村社会保障制度是与集体生产经营方式紧密结合在一起的,可以视为一种以土地为基础的“集体保障”。而后,随着农村土地承包到户、集体经济组织的逐步解体,农村社会保障也就演变成了以家庭为单位的“土地保障”。在新时期的城市化背景下,如果要发展规模经营的现代化农业,解决“三农问题”,就需要土地资源的流转整合,需要借鉴国企改革的经验,将“保障”从“土地”中剥离出来,建立完善统筹城乡的社会保障体系,让“土地”和“保障”各司其职;如果要建立健全社会保障制度,统筹城乡社会保障体系,就需要破除“土地保障”和“家庭保障”的困局,将“保障”从“家庭”中分离出来,实现保障的社会化。那么,如何完成从“土地保障”到“社会保障”的社会转型呢?“土地换保障”被很多人视为实现这一转变的制度安排和实践尝试,正在接受实践领域的初步检验和科研领域的广泛审视。