

王如鹏 ◆ 著

The Research of Rural Old-Age Security:
Based on an Analysis of
Rural Land Circulation

农村养老保障问题研究
——基于农村土地流转的分析



 吉林大学出版社

The Development of Rural Elderly Services
Based on the Subsequent

农村老年长期照护研究

——基于后续跟踪调查的实证研究

李 强 王 超 著

通化师范学院学术著作出版基金资助出版
教育部人文社会科学研究项目(13YJA840022)研究成果

农村养老保障问题研究

——基于农村土地流转的分析

王如鹏/著



吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村养老保障问题研究：基于农村土地流转的分析/

王如鹏著. — 长春：吉林大学出版社, 2013.10

ISBN 978-7-5677-0752-8

I. ①农… II. ①王… III. ①农村-老年人-社会保障-福利制度-研究-中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 250245 号

农村养老保障问题研究——基于农村土地流转的分析

王如鹏 著

责任编辑：孙群 责任校对：刘柏桥

封面设计：张沐沉

吉林大学出版社出版、发行

长春科普快速印刷有限公司 印刷

开本：787×1092 1/16

2013 年 10 月 第 1 版

印张：12.125 字数：200 千字

2013 年 10 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-5677-0752-8

定价：42.00 元

版权所有 翻印必究

社址：长春市明德路 501 号 邮编：130021

发行部电话：0431-89580026/28/29

网址：<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn



|| 作者简介 ||

王如鹏，山东费县人，1993年毕业于东北师范大学，1999年毕业于中国人民大学，2010年毕业于吉林大学，获得社会学博士学位。主要研究方向为社会保障与社会管理，现为通化师范学院副教授，中国社会管理学会理事。在《学术交流》《社科战线》《河南社会科学》《理论探讨》等刊物上发表学术论文20余篇。主持教育部人文社科项目、吉林省社科研究项目等5项，参与国家社科重大招标研究项目、国家社科研究项目、吉林省社科规划项目10余项。

· 序 言 ·

(一)

通化师范学院地处长白山区，为吉林省东南部地区唯一一所本科院校，学校突出长白山自然科学和长白山人文社会科学研究，尤其在高句丽历史文化研究、长白山非物质文化遗产研究和长白山生物资源研究方面取得了重要成果，在国内外引起了重要的反响。为吉林省东南部地区教育、文化、科技事业的发展提供了重要的智力支撑。

通化师范学院博士文库是集中学校博士教师完成的科研成果，由学校学术著作出版基金资助出版的系列学术著作，分批次进行出版，既有博士教师经过完善的博士学位毕业论文，又有承担的各级科研项目研究成果。出版设立通化师范学院博士文库，一方面，为博士教师科研成果的发表搭建了平台，提高他们科研工作的积极性；另一方面，集中展示了学校学科建设和科研工作的研究成果，有助于扩大对外交流和宣传。

近年来，学校坚持教师教育及非教师教育多学科协调发展，在开展培养实践性应用型人才教学工作的同时，积极开展科学研究工作，不断提高科学研究水平。承担完成了多项国家级和省部级的自然科学和社会科学研究项目，出版了多部高水平有影响的学术著作，在国内外学术期刊杂志上发表了多篇学术论文，使学校的教学水平和科研水平不断提高，学校的知名度和影响力不断提升。尤其，年轻的博士教师，他们精力充沛，工作热情高，受过系统的科研训练，探究科学前沿能力强，研究方法先进，科研成果层次较高，已成为学校学科建设和科研工作的主力。

首次出版的 15 部学术著作，是从已经通过答辩并经过作者修改的博士论文中遴选出来的。作者在攻读博士学位期间，在导师和业内专家学者

的帮助指导下，克服困难，调查研究，科学实验，查阅大量国内外文献，进行归纳整理、比较鉴别、反复修改，形成自己的研究成果，并在各自研究的领域内取得专家学者的认可。相信各专业的同仁会从他们的著作中了解到研究的方向与轨迹，同时发现取得的成果和存在的不足。这对于开展学术交流、促进学术水平提高是很有好处的。此次出版的 15 部著作，涵盖化学、生物学、计算机科学、历史学、民俗学和社会学等学科。这些成果的集结与出版，对于我校学科建设和教学科研工作的深入开展具有重要意义。

今后，我们还将陆续资助出版博士教师的学术研究成果，促进我校的学术繁荣，使我校的教学和科研成果以更新的视角、更新的资料、更新的方法得以展现。

通化师范学院校长

康子伟

2013 年 8 月 31 日于通化师范学院

· 序 言 ·

(二)

在社会主义新农村建设和城乡一体化以及“白发浪潮”带来的养老危机的宏观背景下，如何妥善解决数亿农民的养老不仅仅是个学术问题，也是实现社会公平正义、社会稳定以及经济可持续发展的实际问题。长期以来，我国存在养老保障二元格局，农村养老保障一直处于社会保障体系的边缘。在农村人口老龄化水平以及老年人口数量都超过城市这一现实面前，农村养老保障的供需矛盾突出。这个矛盾的解决关系到社会的和谐稳定和经济的长远发展。多年来农民养老保障问题引起学者们的广泛关注，并取得了丰富的研究成果，从养老保障的必要性、可行性、保障模式、养老金城乡统筹、保障水平等各个方面进行了大量研究，同时最高决策层也给予了高度关注。十六大上通过了建立农村社会保障体系的决议，并付诸于实践。早在 20 世纪 80 年代就开始在不同地区试点，从 2009 年开始，国家开始全面推广“新农保”并取得一定成就，计划到 2015 年实现全覆盖。但是，现行试点的“新农保”还存在着保障水平低、养老服务供给缺失、城乡差异大等一系列问题。农村养老保障问题的解决任重道远，还需广大的学者予以高度关注。

目前国内文献大都从再分配领域来研究农民养老问题，鲜有从生产领域来阐述农村养老保障体系的建设。农村养老问题的核心在于增加农民收入，解决问题的力量不是来自于外部而是“三农”本身。“三农问题”的实质是土地问题，土地既是农业生产最基本的物质资料，也是农民身份的维系和基本生活的保障。土地作为人们安身立命的场所，既是人类社会最珍贵的财富，也是农村养老最重要的资源。土地资源是有限的，自

人类进入农业社会以来，任何一个国家、任何一个社会形态无不用严格的制度来规范土地资源的配置和使用。

自20世纪50年代初以来，我国的土地制度先后曾发生过三次典型的变化：

1950年6月中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，规定：“废除地主阶级封建剥削的土地所有制，实行农民的土地所有制。”经过历时3年的土地改革，到1953年，在全国范围内废除了封建地主的土地所有制，实行了“耕者有其田”，使3亿多农民获得了7亿多亩的土地。实现了劳动与生产资料的直接结合，调动了农民的生产积极性，农业生产实现了快速的恢复和发展。1952年与1949年相比，粮食平均递增13.14%，棉花总产量年平均递增43.15%。因此农民的收入大大提高，奠定了农民养老保障的基础，农民自我保障的能力得到加强。

从1953年至1958年，在短短6年的时间里，土地制度及农业组织方式实现三级跳，初级合作社—高级合作社—人民公社。人民公社化是以疾风骤雨的形式完成的，是不顾经济规律而进行的政治性运动，它以政治运动的形式来完成经济领域的活动，土地产权关系的变革并没有经过法律程序。1961年中央通过的《关于人民公社管理体制若干规定》（即人民公社“六十条”）确定了人民公社30年不变的集体所有体制，直至1975年宪法对此才予以确认。“三级所有”的土地产权制度模糊了产权主体，剥夺了农民私有的土地，使生产资料与劳动相分离，农民的生产绩效与其劳动相背离，农民的个人利益被忽视。所以，从20世纪50年代中期到20世纪80年代初，中国的农业生产一直在低位徘徊，在最严重的20世纪60年代初期，发生大批人口被饿死的现象，养老保障失去经济基础。

1983年中共中央出台了《当前农村经济政策若干问题》的文件，对家庭联产承包责任制做了总结，承认农村承包责任制是农民的伟大创举。到1984年，人民公社全部解体，全国农村基本上实现了家庭联产承包责任制。1986年颁布《土地管理法》，从法律上确认了农民的土地承包经营权。农村承包责任制的推行使土地产权制度发生了改变，《物权法》又把它定性为用益物权，农民拥有了部分土地财产权。这是解放后又一次的

“均田”，使农业生产活动由集体经济又一次转入以家庭为单位的小农经济。但是，它调动了农民生产的积极性，使压抑已久的农村生产力得到制度性释放，农村经济快速发展，农民的收入获得极大提高。

每次土地制度的变化都导致农村养老模式的变化。土地私有时的家庭养老或自我养老，集体所有、集体经营时的集体养老，承包责任制时又回归家庭养老。现在的土地制度其实是福利性质的，所以有人称其为土地养老保障。30年来家庭承包责任制为中国的改革开放积累了经验，也为工业化、城镇化奠定了坚实的物质基础。但是经过30余年的市场化改革，这种土地制度与社会主义市场经济体制、与我国工业化发展水平已经难以继续相容。家庭联产承包责任制将土地要素与农村劳动力身份严格捆绑起来，农村土地集体所有制与国家垄断的集体土地征用制度共同制约了农村城市化过程中土地的配置效率，造成国家低成本征用后城市建设用地的非集约利用，也造成农民收入增长缓慢、农业社会化大生产发展不起来、城市化水平较低等问题。究其原因在于农村土地产权模糊、土地的流转受到严格限制，社会上的资本及技术不能进入农村。土地分散经营、农业生产没有分工，农业生产效率低下。我国市场化改革没有深入到农村，全国没有形成城乡统一的劳动力市场和土地资源市场，农村剩余劳动力转移、农村土地流转无法按照市场机制进行。总之，现行土地制度是导致城乡养老保障二元化格局的根本原因，农村土地制度的改革势在必行！

任何制度的变迁都必须与国家的经济、社会目标相一致。在养老保障体系建设与农村土地制度改革过程中，养老保障体系建设是社会目标，土地制度改革是手段。这一手段的施展又是在工业化、城镇化、现代化的宏观经济运行中进行的。所以，农村土地改革首先要满足宏观经济发展的目标，土地资源一方面要满足城镇化的需要，在城市土地资源有限的情况下，把农村土地转变为城镇土地；另一方面要满足农民市民化和农村社会保障的资金需求，土地制度改革要能够使农民收入增加。这两个问题解决不好，国家的社会发展目标就无法实现。目标决定了我国农村土地制度改革的方向：一是提高土地资源的利用效率，使有限的土地资源能够满足国民经济长远发展的需要；二是农民的土地权益得到保护，促进社会公平。

实现这一目标体系的手段就是农村土地的流转。只有流转才能实现农业生产的规模化、集约化、专业化、社会化和组织化，才能提高农业生产效率，为城市化和工业化提供更多的土地。也只有使土地合理流转，才能更好地让农民分享到土地增值所带来的经济利益。

土地流转的前提是土地产权明晰。1991年诺贝尔经济学奖得主罗纳德·科斯曾说：“权利的界定是市场交易必不可少的前提”，“没有这种权利的初始界定，就不存在权利转让和重新组合的市场交易。”他认为只有产权明晰才能节省交易成本，才能有经济效率。农村土地制度的改革首先要从确权开始，成都、重庆等地的农村土地改革试点的经验即证明了这一点。这些地区发给农民“土地权证”和“地票”等用以确认农民的土地财产权，在此基础上建立土地交易市场，农民可以通过出租、出售、入股等方式实现土地用益物权的流转，特别是通过城乡建设用地的置换（增减挂钩）给偏远地区的农村土地带来增值的空间，为农村的发展和建设带来资金。土地的流转能够改变农村的社会经济发展模式，促进社会保障城乡统筹，改变农民的贫困状态。俞宪忠教授说过：“所有的贫困都首先是国家制度贫困和公民权利贫困，制度现代化仍然是转轨发展国家最为重要的事情。”所以我们现在要做的是增加对农村土地的制度供给。

本书从我国农村土地制度改革的视角来研究农村养老保障体系的建设，提出了农村土地制度改革、保护农民的土地权益、转变农业经营模式、发展现代化农业、提高农民收入水平，从而构建城乡统一的养老保障体系的一系列构想。

本书内容丰富，观点独特，体现了作者多年研究的最新进展。

第一，提出土地流转是发展现代化农业的必要条件。作者认为，要改变现行的家庭承包责任制，“废除土地拥有农民”的机制，必须实行农村土地的集约化、规模化和社会化经营，发展农业生产组织，建设新型农业合作社或农业公司。

第二，系统阐述了农业现代化可以改变农村的养老保障模式，是完善农村养老保障体系，实现城乡养老保障统筹的路径选择和根本措施。农业现代化是建立在分工基础上的社会化大生产，它改变了农村的经济社会结

构,使农村居民完成身份的转变,由农民转为农业工人;农业现代化提高了劳动生产效率,可以增加农村居民的收入;农村土地流转捍卫了农民的土地财产权,让农民分享到土地增值所带来的经济利益,从而提高了农村居民的养老保障能力,奠定了城乡居民养老保障一体化的经济和社会基础。

第三,揭示了在土地流转的基础上,建立具有传统文化属性的、统一多样性的农村养老保障体系的必要性与可行性。由于中国幅员辽阔,各地的经济社会发展水平相差很大,全国不能只有一个模式、一个水平。中国是具有数千年传统家庭文化的国度,不管养老水平达到什么程度,家庭养老的文化内核不能丢弃。传统的养老文化可以节约养老资源,提高老年人的生活质量。

作者的这些分析和观点是很值得深思的。2012年12月22日召开的中央农村工作会议讨论了《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见(讨论稿)》,强调要加快转变农业发展方式,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营模式;强调要积极创新农业生产经营体制机制,加快农业的组织和制度创新。这与本书的观点相一致,足以说明作者的研究具有前瞻性。

当然该书在土地流转与农民养老保障之间的关系方面以及实证研究方面还不足,还需进一步的深入研究。学无止境,期待王如鹏及其他学子在学术上不断进步。该书在新农村建设、城乡统筹的时代背景下出版了,作为导师感到欣慰,是以为序。

宋宝安

吉林大学前卫校区

2013年元旦

目 录

第一章

导论

第一节 研究的背景	/003
第二节 研究的意义及创新点	/006
一、本文研究的意义	/006
二、本文研究的创新点	/007
第三节 研究方法	/008
一、文献研究方法	/008
二、经济学分析方法	/008
三、比较分析方法	/009
四、实证分析	/009

第二章

农村养老保障理论综述

第一节 国内农村养老保障理论综述	/013
一、可行性研究综述	/013
二、农民养老保障模式研究综述	/015
三、国内农村养老保障理论的述评	/020
第二节 国外农民养老理论述评	/025

一、模式理论	/025
二、支柱理论(或合作主义理论)	/026
第三节 国内外相关理论研究的启示	/027

第三章

国内外农村养老保障的经验探索

第一节 国内农村养老社会保障的试点工作	/031
一、我国农村社会养老保险制度发展历程	/031
二、我国农村社会养老保险试点工作的经验	/033
第二节 部分国家的农民养老保障	/037
一、国外农民养老保障的典型模式	/037
二、部分国家的农民养老保障经验	/041
第三节 国内外土地流转状况下的养老保障经验总结	/046
一、责任主体多元化、经营模式市场化	/046
二、养老保障金的领取水平同个人的贡献和交费相联系	/047
三、从现收现付制向基金积累制过渡	/048
四、全民平等、普惠型养老保障	/048
五、强调政府的责任	/049
六、完善的法律制度	/049
七、重视传统家庭养老保障的作用	/050
八、保障模式多样化	/050
九、农民的养老保障应当与农村土地的流转制度相结合	/051

第四章

中国农村土地制度的变革与农村养老保障模式的演变

第一节 不同土地制度下的农民养老保障	/055
一、土地私有时期的农村养老保障	/056

二、人民公社时期的农村养老保障	/057
三、家庭承包责任制时期的农村养老保障	/059
第二节 保障型农村土地制度对农民养老保障的影响	/062
一、保障型农村土地制度导致城乡二元养老保障制度的 存在	/063
二、保障型农村土地制度导致农民收入增长缓慢	/066
三、保障型农村土地制度阻碍了农业社会化大生产的发展	/069
四、保障型农村土地制度制约了城市化的速度	/071
五、保障型农村土地制度导致农民的利益受损	/073
六、保障型农村土地制度已使土地养老保障功能弱化	/075
第三节 农村土地制度的改革	/076
一、现行土地制度存在的问题	/077
二、农村土地制度改革方向	/083

第五章

土地流转制度下农村养老保障问题解决的途径

第一节 农村养老社会保障制度缺失的社会基础	/095
一、城乡分割对立的根源	/095
二、城乡统筹发展的必要性	/098
第二节 现代化农业是实现城乡统一、解决农村养老保障的根本 出路	/099
一、农业现代化的含义	/101
二、农业现代化对农村养老保障的意义	/102
第三节 实现农业现代化的途径	/107
一、土地制度创新	/108
二、农业组织创新	/111
三、经营模式创新	/116

四、合理布局生产力	/118
-----------------	------

第六章

构建统一多样性农村养老保障体系的思路

第一节 构建我国农村养老保障体系的目标	/125
第二节 构建农村养老保障体系的基本原则	/130
一、公平与效率相结合的原则	/130
二、多元化、多层次、有差别的养老保障原则	/132
三、政府与市场力量相结合的原则	/133
四、补偿贡献原则	/133
五、保障最基本的生活水平原则	/134
第三节 农村养老保障体系的内容	/135
一、农民基础养老保险	/136
二、农民养老年金	/142
三、个人储蓄养老保险	/142
第四节 建立农村社会养老保障体系的条件	/143
一、政治条件	/143
二、经济条件	/145
三、法制条件	/150
四、文化条件	/151
五、组织条件	/155

结 论	/158
参考文献	/161
后 记	/179

第一章

D I Y I Z H A N G

