



BOSHI WENKU

〔管理学〕

农村土地养老保障功能研究

NONGCUN TUDI

YANGLAobaoZHANG GONGNENG YANJIU

韩芳著

知识产权出版社

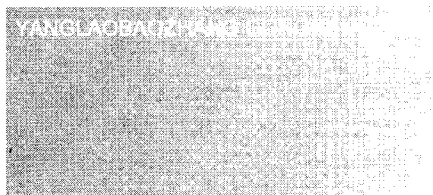
本研究受到教育部人文社会科学规划课题项目（项目编号：06JA840002）
和北京市科委2008年博士论文基金项目资助



BOSHI WENKU
〔管理学〕

农村土地养老保障功能研究

NONGCUN TUDI



韩芳著

知识产权出版社

内容提要

本书以社会学、人口学、经济学和社会保障学等多学科的视角,运用土地功能理论和社会保障理论,研究人与土地的关系,探讨和评价了农村土地的养老保障功能。尽管随着养老费用的增加和土地直接收益的下降,土地养老保障程度出现弱化趋势。但是,对于老年农民来说,土地养老保障的意义依然十分重要,因为土地的价值不仅体现在土地产生的直接收益,还表现在土地为老年人带来的间接收益,包括土地的交换价值和潜在的发展价值。实践证明,通过产权制度改革、土地经营形式多元化、种植结构调整、农民组织的重构,改变土地利用方式可以增加土地的价值,使土地从生存保障发展为投资保障,从而提高了土地的养老保障程度。土地对农村老人的价值不仅体现在经济支持,同时具有社会及文化功能,体现在为老人提供社会支持和自我价值实现的功能。农村养老保障的最终出路在于建立完善的社会养老保障机制,在维护农民土地收益权和发展权的基础上,构建多层次的农村养老保障体系。要完成从土地养老保障到社会养老保障的转变,需要一个漫长的过程,在这个转变过程中科学认识土地的养老价值,提高土地的养老功能是十分必要的。本书的研究深化了对农村养老问题和土地问题关系的认识,对于相关理论研究的深入和社会政策的制定有借鉴之处。

责任编辑:蔡虹

图书在版编目(CIP)数据

农村土地养老保障功能研究/韩芳著. —北京:知识产权出版社,2010.9

ISBN 978-7-5130-0160-1

I. ①农… II. ①韩… III. ①农村—土地管理—研究—中国②农村—老年人—社会保障—研究—中国 IV. ①F321.1②F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第168362号

农村土地养老保障功能研究

韩芳著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责任编辑:010-82000860 转 8324

印刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2010年9月第1版

字 数:210千字

ISBN 978-7-5130-0160-1/F·361(3096)

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:caihong@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:9

印 次:2010年9月第1次印刷

定 价:28.00元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。



前言

2000年第五次全国人口普查表明,我国65岁及65岁以上老年人口已达到总人口的近7%,其中城镇老年人口比例为6.30%,农村老年人口比例为7.35%,根据国际标准,我国已经进入老年型社会。由于农村劳动力的大量流动和转移,农村常住人口的老龄化趋势较城市更为严重,地区老龄化程度甚至超过30%。因此,农村养老问题已引起政府和学者的广泛关注。

在农村,家庭既是一个基本的经济单位,又是一个基本的生活单位,家庭养老仍然是当前农村最普遍、最广为接受的养老方式,土地是维系农村家庭养老最基本的文化资源和物质资源。无论是传统农业社会还是现代农村,土地都对农民起着重要的保障作用,农民的养老保障和农村土地制度紧密结合在一起,并且随着土地制度的变迁而变迁,本书就是从土地功能这一视角来研究农村养老保障问题。本书从土地功能视角,运用土地功能理论和社会保障理论,研究人与土地的关系,探讨和评价了农村土地的养老保障功能。提出在提高农村老人的自我养老能力的基础上构建个人、家庭、社会三位一体的农村养老模式。在实地调查访谈的基础上,研究了以下四个方面的问题:

首先,介绍土地养老保障制度的相关概念和理论基础,回顾了农村土地养老保障的历史演变。土地养老保障制度指的是老年人的养老支持主要以土地为保障的养老制度,不同的土



地制度下有不同的土地养老保障模式。我国农村的土地养老保障建立在孝文化和家庭养老模式基础上，土地对农村老人的意义不仅体现在经济支持，还体现在社会文化功能上。其次，探讨农村人口养老问题的核心——即养老的经济来源，分析农村老人的养老需求和土地能够给农村老人提供的养老支持程度。尽管随着养老费用的增加和土地直接收益的下降，土地养老保障程度出现弱化趋势。但是，对于老年农民来说，土地养老保障的意义依然十分重要，因为土地的价值不仅体现在土地产生的直接的收益，还表现在土地为老年人带来的间接收益，包括土地的交换价值和潜在的发展价值。再次，从提高土地收入保障角度分析了提高土地养老保障程度的途径和方法，实践证明，通过产权制度改革、土地经营形式多元化、种植结构调整、农民组织的重构，改变土地利用方式可以增加土地的价值，使土地从生存保障发展为投资保障，从而提高土地的养老保障程度。

最后，得出结论并提出对策建议，认为我国农村养老保障的主要形式，在相当长的时期内仍然是以土地保障为基础，土地保障不可或缺，是农村养老保障的最后一道防线。土地对农村老人的价值不仅体现在经济支持，同时具有社会及文化功能，体现在为老人提供社会支持和自我价值实现的功能。农村养老保障的最终出路在于建立完善的社会养老保障机制，在维护农民土地收益权和发展权的基础上，构建多层次的农村养老保障体系。要完成从土地养老保障到社会养老保障的转变，需要一个漫长的过程，在这个转变过程中科学认识土地的养老价值，提高土地的养老功能是十分必要的。



目 录

第一章 导 论	1
1.1 问题提出	1
1.2 研究现状	8
1.3 研究视角与理论依据.....	25
1.4 研究目标和研究内容.....	31
1.5 研究方法与研究框架.....	33
第二章 相关概念及理论基础	42
2.1 土地制度.....	42
2.2 土地收益.....	46
2.3 土地保障.....	51
2.4 农村养老保障.....	65
2.5 本章总结.....	72
第三章 农村土地养老保障的历史演变	74
3.1 农村养老保障的历史.....	74
3.2 农村土地制度的发展演变.....	83
3.3 土地养老保障发展历程.....	86
3.4 本章总结.....	93
第四章 农村土地养老保障的现状	96
4.1 农村老人的养老需求.....	96
4.2 农村老人的收入与支出	121



4.3	土地对不同领域就业农民的养老保障	135
4.4	土地维系的家庭养老模式	138
4.5	本章总结	144
第五章	农村土地养老保障的困境	147
5.1	土地养老保障程度在逐渐弱化	147
5.2	土地养老保障的影响因素分析	161
5.3	当前土地养老保障中存在的问题	172
5.4	土地养老困境原因分析	184
5.5	本章总结	199
第六章	农村土地养老保障的实现机制	202
6.1	土地价值实现的影响因素	202
6.2	土地养老保障程度的影响因素	207
6.3	土地产权制度改革	225
6.4	农村土地经营形式的多元化	231
6.5	土地从生存保障到投资保障	237
6.6	本章总结	246
第七章	研究结论与对策建议	248
7.1	研究结论	248
7.2	对策建议	251
附 录	255
附录 1	农村土地养老保障调查问卷	255
附录 2	农村养老需求及收支情况调查问卷	260
附录 3	村干部访谈提纲	265
附录 4	农村老人访谈提纲	267
参考文献	268
后 记	277



图 表 目 录

图 1-1	土地保障与社会保障组合类型	26
图 1-2	本书研究的技术路线	41
图 4-1	农村养老个人支持系统示意图	122
图 4-2	农村老人收入来源示意图	124
图 4-3	农村老人养老支出示意图	133
图 5-1	调查村庄农民对养老方式的选择	183
图 6-1	土地作为生产资料的影响因素	208
表 1-1	2000 年第五次人口普查城乡人口老龄化现状对比 ...	3
表 1-2	农村居民人均纯收入来源所占比例	4
表 2-1	调查村土地租赁收入对比	64
表 2-2	农村养老保障模式	69
表 3-1	农民人均纯收入的构成与变动 (1978~2008) ...	90
表 3-2	农民年人均总收入和总支出 (1985~2008)	92
表 3-3	农村家庭人均消费支出和住房变化	92
表 4-1	调查村老年人基本情况	98
表 4-2	调查村老人养老模式选择	101
表 4-3	调查村老年人食物需求及其支出表	104
表 4-4	居民人均纯收入的来源分布 (西安村 %)	107
表 4-5	老人生活照料获得情况	111



表 4-6	老人日常生活状况	112
表 4-7	老人的健康状况	114
表 4-8	2000 年全国农村老年人平均储蓄金额	125
表 4-9	调查四村农民储蓄情况及目的	126
表 4-10	调查四村老人的支出	134
表 4-11	调查四村老人与子女居住方式	139
表 4-12	调查四村与子女同住老人的经济分配	140
表 4-13	调查四村不与子女同住老人的经济来源	140
表 5-1	种植户对土地养老的态度 (%)	151
表 5-2	城乡三个群体收入和养老模式对照	153
表 5-3	受访者对土地的态度	157
表 5-4	农村老人土地使用方式	157
表 5-5	被调查村的土地使用情况	162
表 5-6	调查村庄 65 岁以上老人土地收入情况	162
表 5-7	河津营村 2008 年种植粮食作物成本收益	163
表 5-8	东岗村 2008 年种植粮食作物收益	164
表 5-9	西安村 2008 年种植粮食作物收益	164
表 5-10	南夏家村 2008 年种植粮食作物收益	164
表 5-11	土地经营面积与收入	167
表 5-12	土地种植结构与收入	169
表 5-13	2005 年全国土地利用现状 (%)	173
表 5-14	农民人均纯收入的构成与变化 (1978~2008) ...	174
表 5-15	农村老人养老支出项目变化	177
表 5-16	农民对土地功能的认识	178
表 5-17	调查村庄土地面积变化	188
表 6-1	南夏家村老人经济收入情况	219



第一章 导 论

本章主要阐释为什么以土地养老保障功能作为研究课题，在对已有研究成果进行综述和评价的基础上，重点分析本研究的理论依据，介绍研究目标、研究内容以及研究方法、结构安排和技术路线。

1.1 问题提出

党的十六届五中全会向全国人民吹响了社会主义新农村建设的号角，十七大提出统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设，指出建立健全农村社会保障体系在社会主义新农村建设和构建和谐社会中具有重要的作用和意义，十七届三中全会提出使广大农民“老有所养”的目标。农村社会保障如何为经济快速增长和社会发展发挥应有的作用；农村养老保障应以什么样的方式去迎接社会变迁的挑战；农村养老保障制度建设的核心是什么；土地在农村养老保障中究竟占多大比重；农村养老保障今后向什么方向发展；土地制度改革怎样保障农民应有的权益等，这些问题都是当代农民养老保障体系建设所必须回答的问题。

1. 农村人口老龄化加剧给农村养老保障提出严峻挑战

我国农村已经进入人口老龄化阶段，农村老年人口以每年3.32%速度增长，随着每年至少有1000万农村劳动力向城镇（市）转移，农村老龄化速度还会加快。因此，农村养老保障



成为我国农村 21 世纪可持续发展的首要问题。2007 年出台的中央“一号文件”将政府工作重心向“三农”问题倾斜，更加关注农村社会保障、合作医疗等问题；2008 年中央“一号文件”明确提出“建立健全农村社会保障体系”，进一步强调“探索建立农村养老保险制度，鼓励各地开展农村社会养老保险试点”；2010 年中央“一号文件”提出要探索应对农村人口老龄化的有效办法。

我国已经进入老年型社会，2000 年第五次人口普查表明，65~80 岁（包括 65 岁）以上老年人口已占总人口的近 7%，城镇为 6.42%，农村为 7.50%。农村老年人口的高龄化程度更为严重，80 岁（包括 80 岁）以上高龄老年人占总人口比重城镇为 0.83%，农村为 1.04%。全国老龄工作委员会办公室 2006 年发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》表明：2001 年到 2020 年是我国社会快速老龄化阶段。到 2004 年底，我国 60 岁及以上老年人口已达 1.43 亿，占总人口的 10.97%。到 2020 年，我国的老年人口将达到 2.48 亿，老龄化水平将推进到 30% 以上。据 2006 年我国国民经济和社会发展统计公布的数据显示，截至 2006 年年底，我国总人口达到 13.1448 亿，其中农村人口 7.3742 亿，占总人口的 56.1%。全国 65 岁及以上人口达到 1.0419 亿，占总人口数的 7.9%。我国农村老龄化水平高于城镇 1.24 个百分点，这种城乡倒置的状况将一直持续到 2040 年。

可见，我国农村不但已经完全进入老龄化社会，而且无论是男性还是女性，与城镇相比，农村都拥有更高比例的老年人口。占我国人口总数近 60% 的农村居民的养老问题仍然被排斥在社会保障体系之外，家庭养老仍然是当前农村居民养老的主要方式，农村养老问题引起政府和学者的广泛关注（见表 1-1）。

表 1-1 2000 年第五次人口普查城乡人口老龄化现状对比^①

地区	年龄 (岁)	人口数 (万人)			占总人口比例 (%)			性别比 (%)
		合计	男	女	平均	男	女	
全国	65 (含 65) ~80	8828	4171	4657	7.10	6.51	7.73	89.57
	80 (含 80) 以上	1199	455	744	0.96	0.71	1.24	61.07
城镇	65 (含 65) ~80	2947	1409	1538	6.42	5.99	6.88	91.61
	80 (含 80) 以上	381	145	236	0.83	0.62	1.06	61.51
农村	65 (含 65) ~80	5881	2762	3119	7.50	6.82	8.23	88.56
	80 (含 80) 以上	818	310	508	1.04	0.76	1.34	60.87

2. 土地收入仍然是农村养老的主要经济来源

伴随农村人口老龄化,农民养老已经面临着严重问题,如果不立即着手建立农村养老保障体系,将难以化解我国农村人口老龄化给社会稳定和构建和谐社会带来的影响。当前我国农村养老模式主要是依靠家庭养老,失去劳动能力的老年人晚年大都由子女供养,土地收入仍然是家庭收入的主要来源。

土地是传统农村养老的重要保障,中央不断出台新的土地制度改革方案,对土地的保障作用具有深远的影响。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出要赋予农民稳定并长久不变的土地承包权。2009年中央“一号文件”强调完善农村土地管理制度,实现产权明晰,对集体所有土地的所有权进一步界定清楚,做好集体土地所有权的确权登记颁证工作,将权属落实到法定行使所有权的集体组织,并保障其权益。2010年“一号文件”提出有序推进农村土地管理制度改革,建立保护补偿机制,力争用

^① 根据国家统计局《2000年人口普查数据资料》整理。



三年时间把集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织。可见，我国农村土地制度改革的进行使得农民对土地的产权不断明晰，同时土地对农民的养老保障程度也有所加强。

表 1-2 农村居民人均纯收入来源所占比例^① 单位：%

年份	纯收入	工资性收入	家庭经营纯收入	财产性收入	转移性收入
1985	100.0	18.6	73.5	—	7.9
1990	100.0	20.2	75.6	—	4.2
1995	100.0	22.4	71.4	2.6	3.9
1996	100.0	23.4	70.7	2.2	3.6
1997	100.0	24.6	70.5	1.1	3.8
1998	100.0	26.5	67.8	1.4	4.3
1999	100.0	28.5	65.5	1.4	4.5
2000	100.0	31.2	63.3	2.0	3.5
2001	100.0	32.6	61.7	2.0	3.7
2002	100.0	33.9	60.0	2.0	4.0
2003	100.0	35.0	58.8	2.5	3.7
2004	100.0	34.0	59.5	2.6	3.9
2005	100.0	36.1	56.7	2.7	4.5

从表 1-2 中可以看出，从 1985 年到 2005 年，中国农村居民纯收入中，工资性收入从 18.6% 上升到 36.1%，家庭经营纯收入所占纯收入比例从原来的 73.5% 下降到 56.7%。土地收益在农村居民纯收入的比重下降，但是在总的收入中所占比例仍然很大。同时，农村家庭经营性收入所占农民人均纯收入

^① 中国农村住户统计年鉴，2006，30。



比重存在着地区差异，中西部地区较高，东部地区比例低。这表明，在农村家庭养老支持力上，各个地区对土地收益的依赖程度都在减少，但是相对于东部，中西部地区家庭养老支持对土地的依赖程度更高。

传统社会里，土地是家庭或家族的共同财产，是社会唯一的生产资料。在传统的农村公社中，家长制的家庭单位构成社会的支柱。家庭的土地和其他资源以一种相对平均主义的形式由父母转移给自己的子女。居住在一起、并在父母留给自己的土地上耕种，是子女唯一可以选择的生产和生活方式。土地由作为一家之主的父母掌握产权，直到去世前才传给子孙，因此，能够有效继承土地和家庭财产构成了父母对子女行为约束的重要手段。传统的土地制度隐含着父母与子女的一种交换，即儿女们照顾父母，以换得老人的土地继承权，即使没有子女，老人也可以通过土地的出租或出售来维持生计，可以说，土地为老人提供了养老保障。

新中国的成立后，土地制度在政府的行政介入下发生了很大变化，从土地私有但分配不均到平等拥有土地及其产权，再从集体化后失去土地所有权到责任制后的拥有部分产权。土地产权制度的变化对农民家庭经济，尤其是代际关系、养老模式和养老资源的影响极为深刻。

在现实中，农村老人自身的健康状况和拥有的物质资源对家庭养老的实现有重要影响，在农村老年人拥有的物质资源中，土地是首要的也是最重要的财富。作为高度稀缺的资源，土地对农民有重要的社会保障功能，尤其是对农村老人的养老保障功能，是他们赖以生存的基础，“对于农民来说，他的小块土地本身就是，而且一直是这样一种财物，这种财物的价值



是不可能用任何别种财物来表示的；事实上，也是无法决定的”^①。农村经济的根本特征是和土地、对家庭劳动力进行分配以耕种土地、通过市场网络与非农经济交换等联系起来的。

在我国当前的土地制度下，土地对农村老人的养老保障功能主要体现在两个方面，即土地的直接收益和土地作为交换资源的间接收益。

土地带给老人直接收益是指土地作为生产资料，其产出能够给老人提供粮食等基本消费物品，对大部分农村老人，尤其是纯从事传统农业的老人来说，土地的收益直接影响老人的生活水平。土地作为交换资源间接收益是指老人利用土地使用权的转让和出租获得的收入。土地使用权的转让有三种形式：一是将土地转包给别人耕种，可以根据土地收益状况获得一定的转包费；二是将土地短期或长期租给别人做非农地使用，例如工厂矿山用地，这样的土地转让方式多在较好的地理位置，转让为非农用地的收益高于农业用地的收益。以上两种土地使用权的转让，如果农民需要，可以把农地的使用权收回来；三是国家征地，比如修路占地，这时国家给予征地补偿，补偿金高于土地转让的价格，但是对于被征地农民来说代价十分巨大，因为他们将永久性失去被征用土地的使用权。

土地作为养老交换资源还体现在老人通过土地的继承来换得子女的供养。作为这一功能，土地的交换价值是由土地的直接收益决定的，如果土地的直接收益大，子女就愿意耕种父母土地并在此基础上给予父母很好的供养；如果土地收益很低甚至是负的，继承耕种父母土地对子女没有吸引力，这样老人在

^① [奥] 弗·冯·维塞尔. 自然价值 [M]. 北京：商务印书馆，1997：201.



丧失劳动能力后只能单方面接受子女的供给，缺少土地作为交换资源，子女生活条件差或者缺乏孝心的情况下就很难给父母提供好的家庭供养。

土地的交换价值也受到土地制度的制约，如土地产权问题、土地利用问题以及土地经营形式等。农民有一份承包地是农村与城市养老支持的显著不同，承包地所具有的养老功能到底如何？在此基础上如何完善农村养老制度？这些是本书研究需要回答的主要问题。本书研究旨在通过深入的农村调查来考察我国农村土地养老支持的状况和影响因素。

3. 随着农村经济社会发展，土地养老保障出现新的变化

土地保障在农村传统养老保障方式中占据重要的位置，随着社会的发展，千百年来一直被视为农民养老根基所在。但是，伴随着工业化和城市化、农民群体内部日益层次化、农业收入的降低，土地保障已不能适应这些日新月异的变化。对于一直在土地上劳作的农民，土地带给他们的保障水平始终低下，农业生产经营风险的加大使得这种养老保障越来越不稳定。

第一，家庭承包责任制固化了土地的社会保障功能。经济学家指出：“农民拥有一块属于自己管理的土地，生老病死有所依赖，这就保证了中国在经济社会急剧变革中的基本稳定。”^①但是，一家一户的个体经营，难以使土地的利用效率达到最大化，阻碍了土地的规模经营。随着农业产业化、规模化的发展，依附于家庭承包责任制上的土地养老保障功能也日益受到限制。

^① 中国农民从“土地保障”走向“社会保障”。新华网，2004年12月有21日。



第二,大量农村青壮年劳动力向城镇转移,子女长期不在父母身边,难以尽到赡养义务,虽然双方能维持经济上的联系,但是难以照料老人的生活起居,难以关心他们的精神状态。随着社会经济的发展,老年人的独立意识不断增强,年轻人的价值观也在变化,代际之间的地域距离的增大导致代际间交换困难,使农村土地难以继续承载养老保障的责任。

基于以上认识,本书选取农村土地养老保障功能作为研究课题。希望通过实证研究,探讨以下三个问题:

(1) 调查农村老人的养老需求和供给情况,分析农村养老缺口。

(2) 探讨土地养老支持的现状,包括土地在农村老人的养老系统中的地位和作用,土地能为农村老人提供哪些支持,土地能够保证老人什么程度的养老保障。

(3) 分析农村土地养老保障实现的机制,包括土地的产权制度改革,土地利用方式、农业产业结构调整,不同经营模式和农村合作组织建立对土地养老功能的影响,探讨提高土地保障程度的可能性。

1.2 研究现状

1.2.1 文献综述

有关农村养老保障的研究最早集中于家庭养老制度的研究,费孝通在 20 世纪 80 年代提出家庭养老的“反馈模式”(费孝通,1988),人们对于家庭养老的认识不断深化,20 世纪 90 年代,杨善华提出社区中“情理养老模式”(杨善华,1999),姚远提出家庭养老是由家庭承担养老责任的行为模式