

doi: 10. 3969/j issn 1672-0598. 2009. 05. 013

# 农村土地保障功能与农村社会保障制度\*

魏 波

(仰恩大学 法学系,福建 泉州 362014)

[摘要] 我国当前的农村家庭保障功能已无法抵御日益增加的各种社会风险,城乡二元对立的经济与社会结构使得农村的社会保障困难重重。农村土地保障本身也存在很大缺陷,并进一步导致农村社会保障体系建设滞后、土地均分制下的低效率、农村城镇化进程缓慢。我们应当通过强调农村土地生产资料的功能进而提高其社会保障效用;同时,根据农村实际,多渠道筹措资金,建立健全农村基本社会保障制度,优先落实失地农民的社会保障,尽快实现科学完善的农村社会保障制度。

[关键词] 农村;土地;社会保障;制度;生产资料;公平;效率

[中图分类号] F323. 89 [文献标志码] A [文章编号] 1672 - 0598(2009)05 - 0065 - 05

## 一、基于农村土地保障功能的两难困境

### (一) 生产资料与社会保障的双重功能

在土地问题上,中国和西方以及其他东亚经济发达国家的最大不同,就是中国农村土地承载着农业生产与农民生活保障的双重功能。它既是农业生产中最重要的生产资料,是一种生产要素,同时,从其社会功能的角度来看,作为稀缺资源的土地,又是中国农村人口的生活保障。也就是说,当农民没有充足的财富积累,没有足够的非农就业机会和非农收入,没有健全的社会保障体系时,很大程度上必须依靠土地收获物供给基本生活资料,或者以土地收入作为维持最低生活水平和抵御社会风险的主要手段。<sup>[1]</sup>这种社会保障功能是农民在社会保障缺位状态下而被迫进行自我保障的一种理性反应。而《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知》中也曾指出,“在相当长的时期,土地不仅是农民的基本生产资料,而且是农民最主要的生活来源”,1998年《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》进一步指出,“土地是农业最基本的

生产要素,又是农民最基本的生活保障”。可以说,土地本身所具有的承载功能、养育功能和资源功能,已转化成为农民的最低生活保障、养老保障、医疗保障和失业保障,农地的“社会保障功能”日益凸显。在我国农村土地的双重功能中,社会保障功能在我国特殊的政治制度和社会环境下中被过分注重。

### (二) 公平与效率的艰难价值选择

公平与效率是社会制度在安排与设计时必须予以衡平的价值取向。正是由于对农村土地社会保障功能的过分注重,进而导致在农村土地制度安排上对公平的过分倾斜和对效率的体现不够。

一方面,在农村土地所有权归属问题上,我国法律创立了集体土地所有权制度。通过考察各国农村土地所有权制度,农村土地大多属于农民个人所有。我国是公有制国家,公有制的民法所有权形式就是国家所有和集体所有。但是,集体所有制存在主体虚位、权能弱化等问题,已经饱受批评。其中一个重要原因是我们在制度设计时没有合理考虑效率价值。

\* [收稿日期] 2009 - 03 - 17

[基金项目] 福建省社会科学规划基金项目(2008B2004),福建省教育厅社会科学研究项目(JA08192S),泉州市社会科学基金项目(2008B - ZC07)

[作者简介] 魏波(1978 - ),男,汉族,湖北十堰人,法学硕士,仰恩大学法学系教师,主要从事民商法学、理论法学教学研究。

另一方面,由于农民实际上无法行使和处分农村集体土地所有权。所以,现实制度是赋予农民以土地承包经营权,在双层经营体制下让农民拥有对土地的使用收益的权利。当前的政策和法律又允许和鼓励农村土地承包经营权的流转,这种政策法律导向体现了我国在农村土地制度上对效率价值的加强重视。但是,现实制度设计上仍然存在诸多限制流转和影响效率价值实现的因素。

### (三)农业与工业的深层矛盾

我们所看到的农村土地制度设计上公平与效率的矛盾只是一个表象,其实质在于农业与工业之间的深层矛盾,是农村大量的剩余劳动力供给和工业有限的吸纳能力之间的矛盾。土地均分承包的制度安排,主要是为了保障农民的普遍就业,把过剩的劳动力束缚于农村,实现社会的稳定。每个人都有工作的权利和免于饥饿的权利,这是基本的人权,为公民提供必要的社会保障是政府义不容辞的责任。但是通过把农民的生产资料(主要是土地)不断平均分配来实现农民的就业保障,使得政府把自己的责任推卸到由农民自己承担,对农民而言是不公平的。<sup>[2]</sup>

概言之,通过农地的均分承包来实现对农民的生存保障,不仅效率的损失不可避免,而且对农民而言也是非常不公正的。走出这一困境的出路是突出建立农村社会保障体制,淡化农村土地的社会保障功能,让农地恢复作为生产资料的发展职能。

由此可见,我国农村土地历史并现实地承担了生产资料和社会保障的双重功能,而且,侧重于强调其社会保障的功能,这导致了在公平与效率的价值选择上向公平的过分倾斜,也揭示了农业与工业的深层次矛盾。

## 二、农村土地社会保障现状分析

### (一)我国农村社会保障的缺陷

在新中国成立后,国家在宪法中就明文规定“劳动者在年老、疾病或者丧失了劳动能力的时候,有获得物资帮助的权利”,此后,政府逐渐建立了包括劳动保险、苦难补助、社会补贴、社会救济和农村“五保”供养制度。在集体化时代,人民公社体制内则进一步地建立和完善了敬老院、合作医疗、赤脚医生等简易的社会保障组织。但伴随着人民公社时代的结束,家庭联产承包责任制的实施,国家允许社区占有土地所有权、允许农民以大包干的名义占有土地使用权时,国家也向农民让渡了承包土地所承担的社会保障功能,土地成为了农民主

要的保障手段,政府基本上不再对农民承担社会保障责任。这种体制的改革,在短期内促使农村经济的发展取得了明显的效果,农民收入的增长使得社会保障问题在短期内被掩盖,但随着农民收入增长持续低迷,城乡差距急剧扩大,农村社会保障所存在的问题和困境也日趋突出。<sup>[3]</sup>

第一,家庭保障功能已无法抵御日益增加的各种社会风险。改革开放 20 多年来,中国农村人口发生了急剧的变化。首先是人口老龄化突出。据第五次全国人口普查资料显示,到 2000 年,中国总人口为 12.95 亿,其中农村人口为 8.07 亿,而 65 岁以上的老人占 6.96%<sup>[4]</sup>,而且这种老龄化的趋势还在进一步加剧。农村人口进入老年阶段后加剧了农村家庭养老的负担。其次,农村家庭日益核心化。根据国家统计局的抽样调查资料显示,全国家庭平均每户 1980 年、1985 年、1990 年、1995 年、1999 年分别为 4.3 人、3.89 人、3.5 人、3.2 人以及 3.14 人,其中 1980 年、1990 年、1998 年农村居民户均人口分别为 4.5 人、3.8 人以及 3.3 人<sup>[5]</sup>。农村家庭规模日渐缩小,类型日趋核心化,而老年人在农村中比例越来越高,这已经日益考验着中国传统的家庭养老体制。不仅如此,农村家庭收入增长的缓慢,直接影响了传统的以家庭为单位的社会保障功能的发挥,农村家庭已日益无力承担包括养老、医疗在内的全面的社会保障体系以及作为准社会保障形式存在的义务教育。

第二,城乡二元对立的经济与社会结构使得农村的社会保障起点低。城乡二元经济结构和社会结构的形成是中国工业化、现代化过程的产物,这种二元体制在早期推动了国家迅速完成了工业化积累,为实现由农业国向工业国的转向发挥着重要的作用,但这种二元体制的弊端在当前也日渐突出。虽然目前国家开始放开城乡的二元调整政策,部分省市也开始取消户籍制度,但由于二元体制所带来的城乡居民收入水平和社会保障水平的差异却根深蒂固地存在着。新华社于 2002 年 2 月公布的一份数据表明,目前约占中国总人数 15% 的城市人口享用着三分之二的卫生保障服务,而约占 85% 的农村人口却只能享用不到三分之一的医疗卫生保障服务。<sup>[6]</sup>

### (二)农村土地保障存在的问题

第一,土地保障功能弱化现象严重,人地关系紧张,农民人均占有耕地数量不断减少。第五次人口普查显示,我国人口在 10 年间增加了 1.3 亿人,

农村人口占 63.9%。农村人口每年以 800 多万的速度递增,而耕地却以每年 20 - 34 万 hm<sup>2</sup> 的速度减少,我国人地矛盾紧张。其结果导致土地所承担的社会保障功能上升,生产资料功能下降。有些地方,由于农业经营的利益较低,土地的生产资料功能已经严重退化,并逐渐转变为单纯的保障手段。部分从事非农产业的农户,往往对土地进行粗放经营,或将土地撂荒。另外,随着工业化、城镇化的推进,必然使部分农民永久失去土地,从而彻底失去土地基本生活保障。

第二,耕地质量下降。农药、化肥等的不合理使用,使得耕地板结,肥力下降,耕地的污染严重,全国受重金属污染的耕地多达 2000 万 hm<sup>2</sup> 以上,受农药和其他化学品污染的农田约 6000 多万 hm<sup>2</sup>。据统计,1996 年我国化肥用量为 3827.9 万吨,而 2003 年则增长到 4411.6 万吨,同时我国化肥利用率只有 30% - 38%,大量的花费被浪费,对耕地造成污染。另外,随着城市化、工业化进程的加快,工业“三废”的排放量增大,由此导致约有 15% 的农田受到不同程度的污染。

第三,土地资源的绝对不足与部分相对荒废同时存在。我国用占世界 7.4% 的土地、9% 的耕地养活了占世界 20% 的人口。我国耕地面积 1.23 亿 hm<sup>2</sup>,草地面积为 4 亿 hm<sup>2</sup>,林业用地面积为 1.84 亿 hm<sup>2</sup>,而荒地面积就达 1.08 亿 hm<sup>2</sup>。由人口数量的巨大导致的土地供养问题一直是造成我国生存困境的一个重要因素。

第四,农业生产绝对效益和比较效益低,农民负担重。农用生产资料价格居高不下,农产品价格持续走低,农业生产出现了投入与产出倒挂的现象,农民种地的比较收益下降,甚至出现亏本,大大削弱了农民的积极性。同时,随着城乡收入差距拉大和农业产业结构的调整,农村的劳动力结构也发生了巨大的变化。在本地的个体户只要经营有道,也能有比较客观的收入。外出打工 1 个月的收入有可能超过在家种田 1 年的收入。这种强烈的收入反差使得农民对种地缺乏积极性,农村劳动力流向城市,同时也反映了农业生产的效益低下,农民生活负担较重。<sup>[7]</sup>

### (三)农村土地社会保障的负面影响

第一,进一步导致农村社会保障体系建设滞后。一方面,从供给上看,政府会以此为借口放慢农村社会保障体系的建设步伐,而把社会保障体系建设的重心放在城市,从而导致城市和农村社会保

障的差距较大。突出表现在城市占用了大量的社会保障资源,而农村仅仅是低层次的社会保障,即占全国人口 30% 左右的城镇居民却占用了全部社会保障资金的 89%。从人均年占有社会保障的资金来看,城镇人均占有达 455 元,农民人均仅占有 15 元,相差整整 30 倍。诚然,导致城乡社会保障差距的原因众多,但土地具有社会保障功能无疑是其中一个重要的原因。另一方面,从需求看,农民由于土地具有的保障功能而降低了对社会保障的需求,影响了农民社会保障的参保率,从而制约了我国农村社会保障体制的构建。

第二,土地均分制下的低效率。由于土地承担社会保障功能的压力在短期内难以得到根本缓解,再加上土地分配的公平原则,每个农村居民都拥有一小块土地的经营权,其后果必然导致小规模平均化分散经营,这种分散经营直接影响了农业水利设施和农业机械化的合理使用,使农业科学技术推广受到了很大限制,无法形成现代生产中的经营规模;同时,分散经营对非种田能手来说获利空间不大甚至亏本,他们增加投入的积极性也不高,而种田能手经营的规模又十分有限,最终导致农业整体经济效益不高。可见,我国要实现传统农业向现代农业的转变,土地规模经营是关键。

第三,恋地情结带来农村城镇化进程滞后。农民因土地具有社会保障功能而具有恋地情结。土地是他们的“命根子”和最后的保障,因而对土地的依赖性依然很强。这种浓厚的恋地情结使农民不会轻易放弃土地,即便是外出务工经商也是离乡不离土,处理土地的方法大多是粗放经营、撂荒、无偿甚至倒贴交给熟人耕种,视需要随时收回。我国要实现全面建设小康社会的奋斗目标,就必然要求农村城镇化、农业现代化,也势必要减少农业人口,以减轻土地资源的压力。然而,农民的这种恋地情结使他们不敢贸然割断与土地的联系,这就导致我国目前农村劳动力向非农产业转移大都以兼业转移为主。这在一定程度上阻碍着城镇化的进程,成为我国城镇化进程滞后于工业化进程的因素之一。<sup>[8]</sup>

## 三、农村社会保障制度的构建

(一)建立和完善农村社会保障制度的总体原则

建立和完善我国农村社会保障制度,总体原则是从中国农村的实际出发,以保障农民基本生活为目的,以制度建设为核心,适当地拓展覆盖面和提

高社会保障水平,按照分地区(先发达地区,后偏远贫困地区),分项目(先农村最低生活保障和农村合作医疗,再养老保险),分重点(先保障农村中的弱势群体,再一般群众),分阶段(先试点,再推广)的原则来进行。

### (二)筹措资金,保障运作

资金问题是社会保障制度运行的关键,是制约我国农村社会保障事业发展的瓶颈。我国的农村社会保障基金主要来源于财政拨款、集体补助、社会筹集、个人缴费,但由于制度安排、经济发展水平以及政策支撑上的种种原因,这些筹资渠道通畅程度均不理想,使得农村社会保障基金缺乏,难以为继,从而影响到农村社会保障制度的实施。鉴于目前的国情和经济水平,财政尚无足够的力量完全承担整个社会保障体系的建设与完善。因此,社会保障基金的筹集应从单一化走向多元化,通过多种渠道、多种形式来筹集农村社会保障资金。首先,应提高社会保障支出在财政总支出中的比例,尤其要将增加投入的重点放在农村,提高农村社会保障水平,缩小城乡差别;其次,可以将发行国债的部分收益、部分国有资产和国有企业收益,包括上市公司国有股减持的部分所得,国有企业转制中的资产拍卖、变现所得和股权收益转入国家财政,再通过转移支付等形式,支持农民的社会保障体系建设;第三,国家可采取果断措施,把在现行征地制度之下地方政府低买高卖取得的土地级差地租的大头切过来,作为全体农民的社会保障基金;第四,在有条件的经济发达农村地区,可强化农村集体对保障资金的投入,并建立个人账户,引导农民自愿并积极参加各类保障项目;最后,国家可以考虑在若干年内将农业税中一部分转为农村居民的社会保障金,直接用于农村“低保”和各项社会救助等农村社会保障事业,同时还可以通过征收社会保障税的形式来筹集社会保障资金。

### (三)建立健全农村基本社会保障制度

“十一五”期间,财政应加大对农村社会保障制度建设的支持力度,着重建立完善三项农村基本社会保障制度,即最低生活保障、医疗保障和养老保障。

第一,建立农村最低生活保障制度,保障农村居民的基本生活。最低生活保障是国民应该享有的基本权利,是农民维持生存的最后防线。所以,农村最低生活保障制度应该把受保障对象扩大到全体农村居民,覆盖农村所有的收入水平低于最低

生活保障以下的贫困者,包括因病、因灾、因残、因孤等各种原因而造成家庭生活困难的人,这样也有利于统一标准,简化救济程序。同时,应根据各地不同的经济发展水平来确定保障线,防止保障水平过高或过低。在具体实施过程中,可通过实物保障与货币保障相结合的办法来实行。最低生活保障资金来源,可由县、乡、村三级根据具体情况按照不同比例来分担,由于村级集体经济实力有限,可以考虑采用由县、乡两级负责保障资金,村提供口粮、燃料、住房维修等物资的办法。随着农村最低生活保障制度的建立,农民不再必须依靠土地收获物供给其基本生活资料,不再以土地收入作为维持最低生活水平的主要手段。农村土地的“社会保障功能”将会得到一定程度的减弱。

第二,尽快建立农村社会医疗保障制度。随着农村经济的巨大变迁以及合作医疗的衰落,绝大部分农村居民失去了医疗保障。这也是造成农民不愿意离开土地,不愿意进行土地流转的另一个重要原因。因此,要想通过农村土地流转来推动农村经济的发展,就必需消除这一影响因素,尽快建立农村社会医疗保障制度。而这也成为我国第十一个五年规划中的一项重要任务。目前,对农民及其家庭造成最大威胁的是一些大病、重病,这些疾病的治疗往往要花费农民数年的积蓄,甚至会使农民背上巨大的债务包袱,导致不少地区农民出现“因病致贫”、“因病返贫”的现象。因此,要将建立以大病统筹为主的新型农村互助合作医疗制度,作为完善农村医疗保障制度的重点,根据本地经济发展水平、财政收入、农民个人收入情况,通过确定一个合理的缴费标准,来提高农民的参保率,然后集中有限的财力,用全体的缴费资助大病患者,以体现“互助”精神,解决广大农民真正需要解决的问题。而条件成熟的农村地区,还可以考虑鼓励农民参加商业医疗保险,实现与城市基本医疗保险制度的衔接。

第三,建立灵活多样的农村社会养老保险制度。在经济发达地区,地方政府应加大投资力度,继续推进农村社会养老保险制度,并随着农村劳动力的转移,适时与城市衔接;对经济落后,不完全具备开展社会养老保险条件的地区,以家庭为单位的养老方式在一定时期内还应当是农村养老保障的主要形式,可以通过千方百计提高农民家庭收入来提高家庭养老能力,这也符合我国“养儿防老”的传统家庭养老观念。当然,这并不是说广大农民还

是完全依靠土地收益来获得养老保障,确切来讲,应该是采取家庭养老和社会养老保险相结合的模式,逐步实现与城市社会养老保险衔接,并为向城乡一体化养老保险制度过渡创造条件。另外,还可以进一步完善集体养老制度,探索农村集体养老的新方式,重点解决那些无依无靠、无劳动能力、无生活来源的孤寡老人的养老问题。<sup>[9]</sup>

#### (四) 优先落实失地农民的社会保障,建立“流民潮”防范机制,保持社会稳定

流民问题历来是困绕中国社会发展的历史大课题。<sup>[10]</sup>随着农业现代化的发展,必将有大量农民通过各种形式离开土地,转移到其他产业。特别是允许土地承包经营权流转的大背景下,农村的流民潮是一个十分现实的问题。流民不可怕,可怕的是无业流民。从世界经济史角度看,世界工业化和现代化的进程就是农民失去土地,变成城市市民的过程。如果我们能够做到:“耕者有其田,无田有其业”的话,流民就不会成为无业流民,他们将成为市场经济的劳动资源。

当前我国农村保障的水平很低,覆盖面很窄,制度体系还不健全,但中国正处于城市化的加速期,伴随着大量的“圈地运动”,大量失地农民逐渐成为一个新的弱势群体,据不完全统计,目前我国失地农民达 4000 万之多,到 2030 年将达 5000 万以上。对他们的保障问题处理不当,将引发社会不安定因素。所以,要优先考虑建立和完善失地农民的养老保险与医疗保险制度。

此外,我们应当建立起流民潮防范机制。一是自愿出让土地承包经营权的农户要把每年土地承包经营权出让收入的一部分存在某个由政府确立的金融机构中作为储蓄,一旦生活无着落时,可作为暂时的生活基金。二是各地在依法征用农民土地时,如果是公益性征用,就把土地补偿金的一部分存在上述所指金融机构中作为储蓄,以备所需。

如果是商业经营性征用,把补偿金分作两部分,一部分是现金补偿,另一部分以土地折股参与经营,保证出让承包经营权的农户今后收入的稳定性,以保证其生存的基础。<sup>[11]</sup>

农村社会保障制度的建立是一个庞大的社会系统工程,需要方方面面的努力。在理论界深入研究提供对策参考的基础上,实践层面能够稳步推进,尽快构建并实现科学完善的农村社会保障制度。

#### [参考文献]

- [1] 沈晓丰. 农村土地的社会保障功能与产出效率分析 [J]. 重庆师院学报, 2003 (3): 15.
- [2] 黄少安, 刘明宇. 公平与效率的冲突: 承包制的困境与出路——《农村土地承包法》的法经济学解释 [J]. 经济与社会体制比较, 2008 (2): 57-58.
- [3] 钟涨宝, 狄金华. 农村土地流转与农村社会保障体系的完善 [J]. 江苏社会科学, 2008 (1): 148-149.
- [4] 国家统计局. 中国统计年鉴 [Z]. 北京: 中国统计出版社, 2003.
- [5] 时正新. 中国社会福利与社会进步报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [6] 涂名. 医保困境 [J]. 中国改革 (农村版), 2002 (12): 25.
- [7] 杨琴. 我国农村土地保障初探 [J]. 知识经济, 2009 (2): 90-91.
- [8] 陈希勇. 农村土地社会保障功能: 困境及其对策分析 [J]. 农村经济, 2008 (8): 86-87.
- [9] 朱梦蓉. 农村土地流转过程中农民社会保障问题探析 [J]. 天府新论, 2009 (1): 88-89.
- [10] 池子华. 流民问题与社会控制 [M]. 南宁: 广西人民出版社, 2001: 2.
- [11] 孟祥仲. 农村土地承包经营权流转问题研究 [J]. 技术经济, 2005 (10): 72-74.

(责任编辑: 朱德东)

## Rural land guarantee function and rural social guarantee system

WEI BO

(Law Department, Yangen University, Fujian Quanzhou 362014, China)

**Abstract:** China's present rural families can not prevent all kind of social risks, the rural-urban dual structure of economy and society makes more difficult in rural social guarantee. Rural land guarantee has its defects and leads to the lagging behind of rural social insurance system, low efficiency of land use and the slowing of rural urbanization process. We should use rural land production material function to raise its social guarantee utility, meanwhile, raise funds from many channels based on the reality of the countryside, establish and perfect rural basic social guarantee system, give priority to implement social guarantee of the peasants who lose the land and rapidly scientifically perfect rural social insurance system.

**Keywords:** countryside; land; social guarantee; system; production material; fairness; efficiency