

# 中国农村土地的社会保障功能分析

蔡霞

( 武汉大学社会保障研究中心 , 武汉 430072 )

[摘要]中国农村社会保障发展薄弱,严重滞后于农村社会的发展,影响农村社会的稳定。而目前农村土地始终承担着社会保障的作用,文章对农村土地提供的社会保障功能进行利弊分析,认为其弊大于利。发展和完善农村社会保障制度,减弱农村土地的社会保障功能,增强土地生产功能是必然的趋势。

[关键词]土地保障;矛盾;必然性;农村社会保障

[中图分类号]F301.2;D57 [文献标识码]A

[文章编号]1008 - 8806 ( 2010 ) 01 - 0022 - 05

[基金项目]本文受教育部“国际金融危机应对研究”应急课题资助 ( 2009JYJR004 )、国家自然科学基金重点项目“中国补充养老保险制度研究” ( 70533040 ) 支持。

[作者简介]蔡霞 ( 1982 - ),女,新疆伊犁人,武汉大学社会保障研究中心博士生,研究方向:社会保障。

## Analysis of Functional of Potection Provided by

## Rural Land

CAI Xia

( Center for Social Security Studies of Wuhan University,Wuhan

430072,China )

**Abstract:** The development of China's rural social security is weak, lagged behind the development of rural society, affecting rural social stability . At present rural land has always assume the role of social security . In this paper, the author analyzed the harm and the good of rural land provided protection separately, thought that it is more harm than good . It is an inevitable trend to development and improvement of rural social security system, weakening the social security function of land in rural areas, enhance production function of land .

**Key words:** Land protection; Contradictions; Necessity; Rural Social Security

自古以来土地就是农民的生存之本。土地并不仅仅是一般经济学意义上的生产资料，土地首先是社会保障资料，是农民生存保障的基础。土地保障在中国农村社会保障中始终发挥着重要的作用。

### 一、中国土地制度与农村社会保障历史进程

中国农民对土地有着特殊而深厚的情感。封建社会小农经济占主导地位，小农经济强调以家庭生产为单位，是一种自给自足的自然经济。土地作为农民自给自足的生产资料，担当起了重要的角色，农民的一切保障完全依赖于土地。因此土地关系也是引发各种矛盾的总根源，从陈胜、吴广起义开始到五代十国，农民起义、农民战争的根本原因都离不开土地。<sup>①</sup>封建统治阶级采取了均田制、永佃制和抑制土地兼并等土地制度，以便更好发挥土地的保障功能、稳定社会关系。尽管如此，在封建社会农民始终处于社会的最底层，他们的利益总是受到统治阶级的不断蚕食，土地提供的只是一种脆弱的社会保障。但从封建社会到解放前，

土地始终是农民唯一可靠来源和生活保障，是最根本、最重要的生产资料。

“耕者有其田”是广大农民长久以来的愿望。新中国成立后，无产阶级翻身做主人，国家顺应发展要求，在广大农村地区分田地实行土地改革，调动了广大农民的生产积极性，耕地面积迅速扩大，农产品数量大幅增多，农民基本生活得到了保证。同时政府也建立了社会救济和优抚保障制度，对遭受灾害的农民给予最基本的保障。人民公社时期，农村的土地实行集体化耕作，社会保障几乎完全依赖集体经济。某种程度而言是广大农民交出土地换取了低层次的社会保障。尽管当时的农村社会保障项目少、保障范围小、保障水平低，但在维持农村稳定方面发挥了积极的作用。

党的十一届三中全会以后，中国实行家庭联产承包责任制。这种制度极大地调动了广大农民的生产积极性，使中国农业迅速发展，创造了 1978 - 1984 年连续 7 年粮食增长的奇迹，解决了中国粮食长期短缺的问题。但随着集体的瓦解，原来以农村集体经济为依托的农村社会保障几乎不存在。

农民的保障几乎完全依靠土地提供。这种状况一直延续至今，大部分农村地区土地保障仍然是主要的社会保障，现代意义的社会保障制度在农村几乎不存在。从历史的回顾中可以看出，尽管土地提供的保障只是一种低水平的保障，但在中国农村保障中始终发挥着不可替代的作用。尤其到了改革开放以后，集体经济的缺失，使农村社会保障制度失去了存在的经济基础。但土地保障制度反而承担起更多的保障任务。首先，从古至今与中国小农经济相适应的土地分配制度是农村社会保障的替代物，这种制度为占中国人口绝大多数的农民提供基本的生活保证，成为维持稳定的一个重要因素。其次，土地发挥着就业保障的作用，土地是一种“廉价”的生产资料，即使与受训练极少的劳动力结合也可以为劳动者提供

足够的食物。土地具有很强的吸纳能力，只要在承包土地期限内，土地总能给农民提供稳定的收入。即使农民离开土地在城市寻找一份非农工作，当农民在城市中失业又可以重回农村耕种土地，土地承担着失业保险的作用。这也是中国城市化过程中大量农民涌入城市，但没有造成大的动荡和大量城市的贫民窟的形成，得益于土地的社会保障功能的发挥。第三，农村的土地承担着养老保险的作用。尤其是对于老年人而言，一旦他们丧失了劳动能力，他们可以通过将土地承包出去换取收入。总之，土地在农村社会保障体系中发挥着重要的作用，承担着包括养老、失业、生存等方面在内的保障任务。

## 二、土地保障面临的新问题

尽管农村土地提供的保障是低层次的，仅仅只能维持最基本的生存需要，但土地承担起社会保障的功能既是一种历史选择的结果，也是广大农民无奈的选择。中国的社会保障制度从未真正将农民纳入保障的范围之内。在国家没有给予保障，又无力用现金购买商业性保障的情况下，农民只有进行自我保障。因此，农民只有牢牢把小块土地握在手中，才能拥有起码的保障。然而这种低水平的保障显示出越来越多的弊端，不利于农村发展和社会稳定。

### 1. 土地承担过多保障，造成土地生产功能弱化

从经济学的角度来看，土地所肩负的生产功能和保障功能之间具有替代效应。作为生产要素的土地需依据市场的价格信号进行最优配置，以此来提高土地的生产效率。至于农民的生存、就业、医疗、养老等问题应通过其他的社会保障方式予以解决，而不能简单地将农民的保障附加在土地之上。但现行的土地制度承担过多保障，使中国仅有的土地呈现明显的碎片化、分散化的状态。小块土地带来的经济效益十分有限，出现边际效益递减的状况。而随着农业生产力的发展

和农民分化程度的提高，土地的保障功能和生产功能之间的矛盾将加剧。要想提高土地利用效率，就要求土地要向经济能手集中，进行大片土地联合开发，发展规模经济。但由于土地承担着诸多保障功能，致使农户要将土地牢牢握在手中甚至要不断将土地细分，不利于土地流转以形成土地的规模经济，阻碍了土地效率的提高。中国土地承担的过多保障功能，对土地的生产功能产生了强烈的挤出效应。由于中国土地的产出效益低下，土地的生产功能日益降低，土地只是作为保障功能而单独存在。这其中最明显的表现在于许多从事非农生产的农民对土地的粗放经营，或者是一些劳动力输出的省份存在大量的土地撂荒的现象。这种情况不断影响了土地的效益发挥同时也制约了农村经济的发展。

## 2. 土地生产效率低下难以承担保障重任

土地保障在农村社会保障中具有重要的作用，尤其是对于那些将农业收入作为主要收入的人来说。随着农村经济的发展和农民收入的增长，土地保障的功能反而呈现弱化的状态，难以担当起诸多的保障重任。

中国农业深受内外因素的制约发展缓慢。从外因而言深受地理、气候等自然因素的制约。中国是自然灾害频繁的国家，近年来又受世界生态环境恶化的影响，农业生产的风险日益加剧。内因而言，作为第一产业的农业生产周期长、收效低，加上农村小农经济的特点，分散经营的农民承担着规模不经济带来的隐性成本。中国农业产业化不足带来的农业附加成本收益少，但农产品生产成本却在不断增加，没有谈判能力的小农经济市场竞争能力很弱，市场运作观念淡薄，流通渠道不畅等原因造成了农业经营绝对收益越来越少，甚至在某些地区农业经营出现亏本。造成土地效率低下的另外原因是农民的土地负担越来越多，尽管近年来实行了税费改革，试图减轻农民的负担，但很多地区由于种种原因反而出现了越减越

重的现象。所有这些造成了土地产出效率低下,低下的效率难以负担诸多的保障。

### 3. 土地保障难以应对农村发展的新情况

首先,土地提供的较低的保障难以应对农村人口老龄化的问题。21 世纪是人口老龄化的时代。中国于 1999 年就进入了老龄化社会,老龄人口占全球老年人口总量的五分之一。而且中国老龄化出现城乡显著倒置的特点,较城市而言,农村老龄化程度更高,老龄问题压力更大。2000 年,农村老年人口为 8 557 万人,占老年人口总数的 65.82%,农村老龄化程度比城镇高 1.24 个百分点。<sup>②</sup>随着农村计划生育政策的实施,农村家庭规模日渐缩小,类型日趋核心化。这样农村养老的负担就日益加重。农村养老还主要依靠土地保障为主的传统农家养老方式,绝大部分地区尚未建立社会养老保险制度,农村新型合作医疗制度目前还处在试点阶段,农民的养老、医疗都缺乏必要的社会保障。在这么严峻的老龄化情况下单纯依靠土地发挥养老保障能力,是远远不够的。其次,随着农村经济的发展,农民的群体也不断进行分化。土地提供的较低的保障难以满足不同群体的需求。尤其是对非农就业机会较多、非农收入不断增加的农户来说,土地所能起到的保障作用已经日益弱化。另一方面,随着经济的发展,社会分层加剧,局势的变化,农民在收益的同时也面临着巨大的各种风险挑战,他们迫切需要得到保障。但仅仅依靠土地保障提供的基本保障,农民一定难以抵抗社会发展所带来的风险。而农民是一个由异质性很强的不同群体所组成的综合体,农民之间难以形成自发的、合作的社会保障体系。同时又因为有了土地提供基本的保障,反而束缚了农民在城市的扎根,使农民像候鸟一般来回迁徙于城乡之间,也造成了国家和农民对保障的需求认识不足。

第三,伴随着城镇化的发展,大批农用地变成非农用地,大量以土地为

生的农民变成了失地农民。在这个过程中由于国家垄断了农村土地的一级市场，土地流转市场的不完善，有相当一部分的土地农转非是以不规范的方式进行，地方政府和开发商合谋赚取大量利润，而与此紧密相关的利益收益人农民却只能得到有限的利益，他们的利益受到侵害，不仅失去了土地，还面临着失业的风险，这样土地就更难以发挥它应有的保障功能。

### 三、土地保障延续的必要性

尽管土地保障在中国现代化建设中面临着诸多的挑战，从长远的发展而言，土地提供的保障最终是要被社会保障所取代的，但短期而言，土地提供的保障是难以被替代的。主要原因如下：

#### 1. 农村尚未具有建立全面社会保障的基础

农村人口众多，完全依靠国家建立社会保障根本不现实，同时这也不符合国际社会保障的发展趋势。中国农村现有 7.45 亿人口，给这么多的人口提供最低生活保障是任何一个国家都难以做到的。中国农村发展远远落后于城市，由于城乡二元结构，国家对农村的公共服务关注不够，历史上有很多的“欠债积累”，造成农村保障基础薄弱而且保障资金奇缺的现实。尽管近年来国家投入大量的资金和精力来解决“三农”问题，不断增加对农村的公共财政投入，但难以有足够的资金来弥补农村社会保障失业的巨额资金缺口。而按照现在国际惯例，政府对于社会保障应该承担有限的责任，为此中国建立的农村社会保障必须立足于现实，社会保障的基金缴纳需坚持“个人缴纳为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持”的原则。而另一方面的制约因素在于农民的收入低，尤其在贫困地区，尽管他们暂时摆脱了贫困但任何天灾人祸都会使他们再次陷入贫困，在温饱还成问题的时候，他们是没有能力考虑参加社会保障的。

## 2. 建立农村社会保障不能完全脱离土地保障

虽然随着农村经济的不断发展,非农收入占农民收入的比例日益提高,尤其是在沿海发达地区,农村土地保障功能存在“虚化”现象,但在中国农村以土地为基础的农业收入在相当长的一段时期内始终还是农民的重要收入来源;而且在农村中也找不出任何可以替代土地的为广大农民提供基本保障的物质。任何社会保障必须以经济为基础,任何高于经济发展状况的社会保障都难以持久发展下去。中国是一个农村人口占大多数的农业大国,只能提供与中国实际情况相适应的社会保障。因此中国在不断完善农村社会保障的同时,仍需要不断完善土地保障这种非正规的保障形式,积极探索土地制度改革、创新土地流转模式、延续土地保障功能,走保障模式、保障形式、保障水平多元化的农村社会保障之路。<sup>③</sup>

## 3. 土地保障对于维持农村稳定具有巨大作用

无论是因为农业文明传统沉淀造成心理上对农地的依赖,还是满足现实需要的对农地的依靠,农村土地的保障功能关乎农村的稳定和农民的基本生存需要。在中国工业化进程加快及农村剩余劳动力艰难转移的过程中,农村之所以没有发生大的动乱,土地发挥的作用功不可没。另外,随着改革的深入各种矛盾凸显,尤其是城乡差距过大,农民利益受损,被剥夺感强烈。如果缺乏正规的社会保障将会产生大的动荡。在没有建起正规的社会保障之前,土地保障仍将作为稳定器而长期存在。

## 四、减弱土地保障功能,完善农村社会保障

尽管土地在相当长的一段时间内还需要承担保障的功能,但从发展的眼光来看,完善农村社会保障,减弱土地保障功能,增强土地生产功能是必然的发展趋势。为此,应该做好如下几方面的工作:

## 1. 优化农村产业结构，促进农村经济发展

首先要以发展农村经济作为第一要务。因为只有经济发展，农民生活水平提高了，才有实力和能力更好地进行其他制度的建设和完善。结合农村的实际情况采取多种方法因地制宜发展农村经济。在中国绝大多数地区农业收入仍然在农村中占据主导地位，应该把促进农业增收作为主要任务，要以发挥比较优势为理念，优化农业区域布局，积极促进农业结构调整，加快农业的产业化经营，以此来优化农业结构，提高农产品的价格竞争力和农产品的加工增值程度。另一方面，适应中国加入 WTO 后农业政策调整和提高农业竞争力的需要，提高农业标准化和农产品质量安全水平，改善政府对农业的调控方式，优化农业的发展环境。特别是要根据“绿箱政策”的要求，加强政府对农业基础设施、农业科技、农产品营销等方面的支持，改善支持方式。更应该利用好现有的生产资源土地，提高土地的生产效率。<sup>④</sup>

## 2. 探索多种方式，提高土地生产效率

土地始终是一种重要的生产资料，也是农民获得保障的物质基础。但现行的土地制度承担着过多的保障功能，严重影响了土地效率的发挥。在采取多种方法转移土地保障功能的同时要不断发挥土地的利用率，提高土地的生产效率，发挥规模经济的优势，使土地形成规模化、产业化经营。一方面是要采取有效措施保护中国现有的耕地面积；另外重要一方面是将土地作为一种可以资本化的资源，强化土地承包权的物权性质。马克思曾经分析认为，产权关系是商品交换赖以发生的前提，是商品交换的当事人只有彼此承认对方的财产权利，才可能发生交换行为。在中国农村，强化土地承包权的物权性质就是要在坚持家庭联产承包责任制的基础上，进一步稳定农户的土地承包权，并赋予承包农户明确的土地处分权，

借以行使转让、出租、入股和抵押等权利，使土地经营使用权成为一种可让渡的权能。允许通过反租倒包、转包转让、租赁、拍卖、土地经营权入股、企业或大户托管等形式，盘活土地资产，实现土地增值。高度重视尊重农民的土地承包权和经营自主权，尊重农户在土地流转中的主体地位。政府和社区要加强引导，建立和健全土地流转制度和流转机制，规范土地流转的程序。无组织的土地流转将会严重地影响土地流转的发生，也将直接影响转让双方的利益。健全农村土地流转价格和经济补偿方案，特别是健全征地过程中的经济补偿机制，适当地提高征地的补偿比例，防止出现地方政府和开发商“合谋”损害农民利益的情况。

### 3. 强调政府责任，加强农村社会保障建设

要想真正有效减弱农村土地的保障，提高农村土地生产效率，必须加强农村社会保障的建设，使农民得到应有的保障。农业为中国工业的发展做出了突出的贡献，现在到了工业反哺农业的时候了，政府为此必须承担起责任。从法律上而言，在国家范围内每个公民享有的权利都应该是相同的，不能因为户籍身份或其他原因而受到区别对待。只要社会上存在需要保障的人群，政府就应该提供相应的保障。因此，政府需要转变过去以城市为主导的社会保障制度，树立城乡并重的社会保障制度。首先是要加大对农村社会保障的投入，提高现在已有的保障的水平。转变长期以来中国政府在农村社会保障制度建设中的政府主体缺位的情况。要兑现国家对农村社会保障事业的财政责任，通过政府的财政转移实际推动农村社会保障制度的建设；同时加大对农村诸如电网、水利、道路、教育等基础设施的建设。建立健全农村社会保障管理体制，理顺各级管理机关的职责和权力。农村社会保障制度的建立和完善，仅仅依靠自身的建设和完善是不够的，还有很多的配套措施需要不断建设。政府在农村社会保障制度本身建设中担任着重要的

职责之外，还担负着创造适宜农村社会保障制度建设的社会环境的重任，<sup>⑤</sup>如解决农村剩余劳动力转移问题，提高农民收入等。

从一定意义上说，只有当国家向农村社会保障体系投入大量资金，使得农民能够享受到和城市居民相同的社会保障时，土地保障才有望彻底退出历史舞台。目前最重要的是要建立起农村基本的社会保障体系，将农民的养老、医疗、失业纳入社会保障这个大的系统之内。但这也不是再回到过去那种所有事项需要政府大包大揽的做法，在经济发展不同的农村，政府的保障功能和作用应有所侧重。在经济状况落后的地区政府应该加大投入，建立政府保障型的保障形式，农民出资较少，主要依靠政府财政来建立社会保障，以保证广大农民拥有最基本的社会保障；在经济发展较好的地区，除了政府出资以外，要强调个人的责任，农村社会保障金中政府的财政支出占据的份额可以少些，保障基金主要依靠农民各种收入，可以仿照城市建立个人账户和统筹账户相结合的办法。无论经济状况的好坏程度如何，但农村最基本的保障是政府必须兜底的，也就是最低生活保障以及基本的优抚救助工作必须由政府承担下来，以使城乡社会保障逐步趋于一致。

#### [注释]

① 李宴．社会保障制度视野下的农村土地制度研究[J]．农村经济，2009，( 9 )：56 ．

② 中国人口老龄化发展趋势预测和研究报告[R]．中国网，2006 - 2 - 24 ．

③ 李南洁．农村土地流转后土地保障功能如何存续[J]．乡镇经济，2008，( 3 )：29 ．

④ 姜长云．农村土地与农民的社会保障[J]．经济社会体制比较，2002，( 1 ) 53 ．

⑤ 许文兴．农村社会保障[M]．北京：中国农业出版社，2006：148．

#### [参考文献]

[1]温铁军．三农问题与世纪反思[M]．北京：三联出版社，2005．

[2]袁金辉．冲突与参与：中国乡村治理改革 30 年[M]．河南：郑州大学出版社，2008．

[3]许文兴．农村社会保障[M]．北京：中国农业出版社．2006．

[4]李宴．社会保障制度视野下的农村土地制度研究[J]．农村经济，2009，( 9 )：55 - 57．

[5]李南洁．农村土地流转后土地保障功能如何存续[J]．乡镇经济，2008，( 3 )：28 - 31．

[6]姜长云．农村土地与农民的社会保障[J].经济社会体制比较，2002，( 1 )：49 - 55．

[7]黄祖辉，王朋．基于我国农村土地制度创新视角的社会保障问题探析[J]．浙江社会科学，2009，( 2 )：39 - 43．

[8]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 )：86 - 89．

[9]周海生．土地换社会保障政策评析[J]．广东行政学院学报，2009，( 2 )：20 - 24．

[10]中国人口老龄化发展趋势预测和研究报告[R]．中国网，2006 - 2 - 24．