

# 土地的保障功能与中国农村养老保障体系的建设

钟水映

(武汉大学 经济发展研究中心, 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 农民被赋予土地使用权, 并不必然就应该被排斥在社会养老保障的体系之外。土地并不能够承担、也不该承担农村养老保障的角色。从长远目标来看, 从土地保障和家庭养老向社会养老保障过渡是必然的选择, 当务之急是设计合理的过渡路线。全面免除农业税, 可能导致农地分配格局的固化, 不利于土地的流转和农村人口城镇化。可以考虑把农业税转化为农民养老基金, 建立农村“统账模式”的养老保障体系, 并最终与城镇养老保障体系对接统一起来。

**关键词:** 农地; 养老保障; 土地流转; 城镇化

**中图分类号:** C913.7

**文献标识码:** A

## 一、问题的提出

中国农村社会保障体系尚未建立起来。农民的养老, 还主要靠家庭养老方式解决。不仅一般民众, 甚至还有许多学者, 把农村社会保障体系覆盖面和保障水平的低下的原因, 特别是城镇人口被纳入养老保障体系而农民由家庭养老的不同制度安排, 归因于农村人口享有土地使用权带来的土地保障这一事实。这种认识的逻辑即是: 国家给城镇工人以养老保障, 给农村农民以土地(使用权), 实际上是异曲同工。有学者直截了当地认为, 中国农村的土地制度, 就是社会保障制度, 家庭承包制之所以一再延长, 就是因为其具有无法替代的社会保障功能(蔡永飞, 2002)。也有学者主张中国应该从欧美国家社会福利制度面临的重重困难的现实中吸取教训, 认为建立在土地保障功能基础之上的家庭储蓄养老应该成为农村养老保障的主要选择。试图象欧美一些国家那样建立统一的社会保障制度, 目标选择是错误的, 实施起来是不可行的, 它很可能对正在改革和发展阶段的中国社会和经济产生一系列负面影响(陈平, 2002)。

与此相反的一种意见是, 建立覆盖面包括农村和城镇的城乡一体化社会保障制度是中国的中长期目标。但在达到这一目标的方式和步骤上, 不同的学者有不同的主张。有的主张开征统一的社会保障税(胡鞍钢, 2001), 有的主张在农村城镇化进程中, 先把进城农民工纳入城镇职工养老保险制度, 再相机抉择, 在条件成熟时将覆盖面加以扩大。也有的学者认为, 在农村, 目前应该发挥土地的基本保障功能, 建立家庭保障基础之上的补充保险模式。采取储蓄积累的方式, 以个人账户为主, 集体给予适当补贴。这样的养老保险方式可以与城镇职工的“统账”模式实现自然融合, 从而实现城乡社会保障制度从二元化向一元化的过渡(邓大松, 2002)。

不难看出, 无论是维持二元保障体系结构还是逐步建立一元化的保障体系的主张, 都强调一点, 就是要发挥农村土地保障的功能。然而, 在笔者看来, 我们对土地保障功能的理解, 仅仅停留在农民可以从土中刨食, 农民家庭可以依靠土地自主独立地解决养老问题而不是指望国家和社会这些表面现象之上。土地为什么有保障功能? 在什么样的条件下, 它能够发挥保障功能? 或者说, 土地的保障功能的发挥有什么约束条件? 土地的保障功能与国家发展和

改革背景下的社会保障体系的建立和完善的战略选择是否相容？如果把建立统一的社会保障体系作为目标模式，以土地保障功能为基础的农村保障体系如何与之相容并为之对接？这些问题，学术界和实践部门还没有进行深入研究。本文将集中讨论四个方面的问题：<sup>1</sup>

- (1) 土地养老功能发生作用的约束条件及其特征；
- (2) 土地是否具有承担农民养老保障的功能；
- (3) 土地是否应该承担农民养老功能；
- (4) 如何从土地养老向社会养老过渡。

## 二、土地保障功能发生作用的条件及其特征

在中国，人们之所以认为农地对农民的具有保障功能，是基于三个基本事实：一是农地集体所有的制度框架下，人人有份的土地使用权初始分配制度，可以保证农民把土地作为基本生产资料获取保证其基本生存条件的生活资源；二是在农民依托土地使用权实行自我就业的条件下，不管农民劳动力实际的就业情形如何，农村劳动力都被认为是实现了与生产资料的结合，不存在失业问题，或者政府至少可以不必象考虑城镇职工的失业问题那样对待农民的失业问题；三是农民家庭可以依靠土地独立自主地解决养老问题而不是指望国家和社会。综上所述，我们可以为土地的保障功能作一个基本定义：所谓土地的保障功能，是在特定的土地产权分配形式下，劳动者通过与土地作为生产资料的生产经营方式，在家庭单位内满足基本生存需要，实现就业、养老、医疗等需要的自我供给。

从养老功能的角度来看，土地保障功能的发挥，必须具备以下几个基本前提：一是土地产权以人人有份的形式在赖以生存的人口中进行分配；二是家庭作为农业生产经营的基本单位；三是对土地的耕作和经营，必须能够产生出至少能够补偿不变资本投入的收益和满足家庭成员基本生存需要的生活资料；四是土地的所有权或使用权有实际上的传承性乃至可继承的特点。下面试对这几个约束条件作简要分析：

第一，土地的分配格局必须是人人有份，这样才能把所有的农民纳入土地保障功能作用的范围中来。按照产权经济学的观点，土地产权在现实中可以表现为一系列权能的组合，如所有权、占有权、经营（使用）权、收益权、处置权等。农业生产和地产不动性的特点，决定了土地这种特殊的生产资料的使用权具有决定性意义。土地的保障功能，实际上就是把土地的若干权能以某种让人们接受的方式分配下去，使他们具有取得相对应的收益权的客观基础。在这种权能的分配过程中，必须以人头为标准进行分配，否则既难以达成为人们所接受的分配方案，也难以保证土地保障作用的发挥。在现实生活中，我国的农地理论上归集体所有，实际上则是社区所有。土地家庭承包的初始分配时，由于土地资源禀赋的差异，社区之间每一人头分配的土地数量可以有相当大的差距，但社区内则是按照统一的标准进行分配。

第二，与土地按照人头分配的方式相适应，农业生产经营是以家庭为基本单位的方式进行，家庭的生产功能十分突出。土地作为生产资料，是按照个人人头分配的，但土地的经营，是以家庭为单位进行的，血缘纽带组成了一个微型的“团队生产”，基本的亲情和伦理力量维系了这一生产单位成员之间的抚养和赡养的关系。没有以家庭为单位参与生产经营这种方式，按照人头平均分配土地权能就失去了意义，没有基于土地权能的家庭生产经营活动和家庭血缘关系，土地的保障功能也就无从谈起。家庭生产，是一个微型团队，但它不同与制度经济学企业理论所分析的团队生产。企业的团队里，成员之间有独立利益，利益分配靠契约和约束与激励机制解决，而作为生产单位的家庭内部，成员之间的利益固然不总是一致的，但基本上很难与家庭整体利益相分离。家庭成员的利益平衡靠的是亲情和伦理力量，家庭成员养老就是这样一种习惯性制度安排。

第三，通过土地保障功能维系家庭的养老等保障体系，必须使家庭经营的土地产出达到保障家庭成员基本生存需要的水平。达到这一条件，有两个方面的制约因素：一是土地的数量，二是土地的产出水平。在既定产出水平下，土地经营的收益取决于其数量，土地保障能力的大小也就决定于土地数量的多寡。在土地成为稀缺资源，家庭经营土地数量有限的条件下，土地保障能力的大小取决于土地产出能力及其产品的市场价值。极端条件下，土地保障功能的发挥，必须满足产出大于投入的不变成本和维系活劳动的最低消费这一条件。通俗的表达就是，如果土地产出不能大于物质投入并且满足劳动者基本生活需要，土地的保障功能就无从谈起了。以中国农村的现实情况而言，人多地少格局下，土地保障功能的发挥必须提高土地的产出水平和价值，或者是降低土地生产经营的成本。

第四，土地保障功能的发挥，特别是家庭养老功能的发挥，必须是以土地权能的事实性继承或其它方式的传承为条件。按照人头分配的土地，在家庭这个生产单元内又无条件地组合在一起作为生产资料共同生产经营。以土地产出作为养老保障的资源，除了上一条对产出量的要求外，还要求这种养老资源的供给具备稳定的、持续不间断的特点。对家庭而言，影响他们从土地获得持续而稳定的产出的因素有两个：一是农业生产经营本身的原因，如气候、虫害、产品市场价格等，二是农民家庭是否拥有从土地获得收益的基本权能，不管是所有权也好，使用权也好，还是其它权能，必须有一种权能（或多种权能及其组合）赋予农民家庭从土地获取收益的法理基础。从长期来看，第二个条件更为重要。满足这个条件，可以有不同的土地产权安排形式。土地私有是一种选择，土地国有或集体所有，但赋予农民永久使用权或其它权能也是一种选择。或者，在不能保证农民家庭对某块土地的长久使用权的情况下，可以有一种替代性的安排，以获得其它土地的相应权能作为补偿。不管土地的所有权在名义上归谁所有，农民家庭只有在事实上获得必要土地权能并持续继承或延续下去，土地对农民家庭才能有保障功能，否则土地保障的链条就会断裂，保障功能就荡然无存。

在满足以上条件下，我们不能不说，让土地承担农民家庭的养老功能是一种具有明显的经济性的制度安排。

首先，它具有充分利用家庭伦理以适应养老保障的特点，可以极大降低养老成本。正如以上分析所言，让土地承担农民的养老功能，不仅发挥了家庭的抚养功能，也借重了家庭的生产功能。就养老而言，它包括老年人经济支持、精神慰藉、日常护理等三个主要方面。土地即使能够承担养老功能，实际上只是提供了满足养老需求的一种经济支持的必要条件，而由家庭成员承担的精神慰藉和日常护理功能，是基于家庭的伦理关系实现的。虽然基于其它形式的养老方式也可以借助家庭伦理在养老方面发挥作用，但在依靠土地养老的条件下，家庭的生产方式和生活方式有着鲜明的特色：家庭成员的共同生产和共同生活。共同生产条件下，老年人可以与家庭其它成员进行有效率的分工；共同生活条件下，家庭伦理可以带来并非基于经济性交易的老年人精神与生理护理支持。这实际上是一种有效率的养老模式。

其次，它是一种适合农业社会的经济型保障模式，可以最大限度地发挥被保障人的主观能动性，降低养老成本。与流行的社会养老模式中现收现付模式和基金积累模式不同，土地养老有其自身鲜明的特点：第一，在老年人完全丧失劳动能力，失去从土地获得生活必须的来源之前，它是一种自给型养老。依靠土地养老的老人，没有退休年龄的限制，土地养老功能发挥的前提是身体条件允许他们继续劳作。农村老年人出于自身劳动习惯和为家庭成员减轻负担的考虑，通常是生命不息，劳动不止，真正作为“老人”和“闲人”被养起来的时间极短，与城镇退休老年人相比，后者在退休后往往有长达 15 年左右的“养老”时间，必须仰仗养老基金保证其基本生活需求。有调查研究表明，在 75 岁以下的低龄老人中，通过自己劳动养老的占 90%，而依靠子女的比例只有 10%（胡洋，2003）。第二，土地养老模式下，即使老年农民失去了劳动能力，其养老负担自动转移至家庭成员身上。这固然是家庭伦理关系使然，也是土地作为家庭共同生产资料从而承担养老保障功能的必然逻辑。

### 三、土地是否具有承担农民的养老保障功能？

明晰了土地保障功能发挥的约束条件及其特征之后，我们会进一步探究，在中国，土地的保障功能究竟能否取代养老保障体系。这一课题实际上有两个层次的问题值得研究：第一个层次的问题是，土地保障是否有能力承担农村养老重任？第二个层次的问题则是，即使土地保障有能力承担农村养老的重任，它是否就应该取代农村养老保障体系？就第一个层次的问题来看，笔者认为，中国农村土地并不具备承担农村养老重任的能力。

目前中国农村事实上存在的土地保障功能，一方面作为社会保障体系的替代性制度安排，在为农民提供基本保障、维护农村乃至全社会的稳定等方面发挥重要作用，另一方面，要进一步发挥这种功能，乃至把土地的保障功能上升为一种正式的保障体系制度安排，又面临许多越来越难以克服的困难。土地保障面临的困境可以概括为以下几个方面：

#### 1. 土地的产权制度安排使其难以作为农民养老保障的坚实基础。

如前所述，土地保障功能的前提条件之一是以土地权能的事实性继承或其它方式的传承为条件。20世纪70年代末期和80年代初期在全国广泛推行的土地家庭承包制在一定程度上满足了这个前提条件，因而土地的保障功能在这个期间也得以发挥：土地的集体所有权被虚化了，使用权得到强化。流行的说法是土地所有权和使用权分离，实际是土地产权的不同权能在不同利益主体之间进行分割。承包制下土地所有权虽然明文规定是集体的，但占有权、使用权、剩余索取权归农户。即使在一些农村承包土地也进行了调整，但基本上仍然遵循的是按照人头分配的方式进行，长期不变的承包制政策实际上就是提供了农民对土地权能的事实性占有和传承。这样，对流动土地的其它权能的继承和传承代替了对固定土地的所有权。

然而，随着时间的推移，土地保障功能所要求的人人拥有并可以传承的土地权能难以保障：一是部分地区在追求农业产业化和规模化的名义下，收回了发包给农户的土地，以集体的名义进行经营，或者再发包给大户进行经营。这种现象在现实种以“两田制”、“反租倒包”等具体形式出现。虽然它们在解决农业生产效率、提高农业经营效益等方面有其突出的优势，但不可否认的是，它动摇了土地作为家庭养老的基础。二是城镇化和工业化进程中大量农地流失或改作它用造成了数量巨大的失地农民。在比较利益驱动下，乡镇政府乃至村委会，作为法律规定的农地所有者的代理机构基层行政组织，可以毫无顾忌地剥夺农民行使的土地权能，以极低的补偿价格，让他们在一夜之间成为没有土地的农民。虽然我国制定了一系列农村土地保护的法规政策，但在土地国有和集体所有的格局下，种种土地违规占用行为，往往由地方政府和集体组织出面，并通常以堂皇的发展目标和地区整体利益的名义进行征用，作为弱勢的农民，根本没有能力与之进行谈判，以维护自身的权益。2004年揭露出的江苏某钢铁项目，通过化整为零方式，绕过土地管理的有关规定，非法占地6000亩，让1400多户、4000多农民成为无家可归、无地可种的失地农民，有的人甚至住进窝棚、桥洞和废弃的渔船（陈芳，2004）。这种现象在全国性的开发热和城镇化的大背景下，并不少见，它说明了以土地作为农民养老保障的产权基础是何等的脆弱。

#### 2. 人地关系失衡，将挑战养老制度和社会保障制度的公平性

养老制度作为社会保障制度的核心内容之一，本身是扶持社会脆弱群体的一种制度安排，它的一个突出特点应该是普及性与相对公平性。然而，一旦把现有土地制度作为农村养老的保障，就会因为人地关系的相对失衡和绝对失衡而产生与制度设计初衷相矛盾的效果。

人地关系的相对失衡，是指不同的区域之间的农民或同一区域内部不同社区的农民，由于历史原因，所享有的土地面积相差悬殊，从而导致土地保障功能在不同区域间的明显差异。

一方面，区域之间的人地关系失衡将造成养老保障公平性的冲突。按照《中国人民共和

国土地法》，我国的农村土地归集体所有，基层集体行政组织实际上作为代理者行使土地所有权。然而，实际上，从现实的情况看，农村土地是一种社区所有而非集体组织所有。在村这一级基层组织的构架下，土地因为天然地与血缘地缘关系结合，导致土地产权客观上以社区为界（温铁军，2001），并不是以法律规定的集体组织为界。举一个在农村较为常见的例子：某行政村有甲乙两个自然村庄，共计 1000 亩土地，1000 口人。理论上，土地归全村所有成员共有，人均 1 亩土地。实际上，甲庄 400 人，拥有土地 600 亩，乙庄 600 人，拥有土地 400 亩。由于地缘和血缘的关系以及土地使用的历史沿革，人均土地资源较为丰富的甲庄不可能向乙庄出让土地。这样，法律名义上的 1000 人拥有 1000 亩土地的所有格局，被自然村落的土地社区所有取代。在这种格局下，不同社区农民人均拥有的土地数量是不同的，有的甚至相差较大。以土地作为养老保障的资源基础，必然会带来因为人地关系不一而产生的负担程度的较大差异。如果说，这种差异是完全由于劳动者本身劳动付出的差异而产生的，则本身有其合理性，但现实的情况是，这种差异产生的重要原因只是因为农民在土地集体所有名义下他们拥有的土地数量不同而已。仍然以上述例子来说明。甲庄人均 1.5 亩土地，乙庄人均 0.67 亩土地，如果不考虑家庭规模和结构等其它因素，甲庄土地的养老保障水平就会高出乙庄一倍以上。这种差异是合理的吗？很难说。城镇职工养老保障水平的差异，产生于企业和个人缴费的差异，与自己的劳动付出紧密相关，而农民土地养老保障水平的差异，主要是因为土地集体所有格局下人地关系的不同。这种情况下，乙庄的农民难免要向代表土地所有者的集体组织提出土地养老的公平性问题。

另一方面，农户之间的人地关系失衡也将挑战养老保障制度的公平性。在 70 年代末和 80 年代初实行分田到户的承包制后，相对固定的土地使用权和不断变化的人口格局使得同一社区内不同农户的人地关系日益分化，差距越来越大。出于保护农民生产积极性和控制人口增长等因素的考虑，许多地方实行的是按照人头分包土地后在承包期内使用权固定不变的政策，通俗的说法就是“增人不增地，减人不减地”。而由于生老病死、婚丧嫁娶引致的家庭人口增减和养老负担的变化，并没有在作为养老资源基础的土地使用权分配格局上得到相应体现。我们已经不难看到，农村里出现了许多由于家庭裂变人口暴增而土地不增反减的家庭，这种现象发展下去的结果，就是同一社区内不同家庭养老负担相差悬殊，而这种悬殊的养老负担，与劳动者本身努力程度并不相关。显然，这种结果的出现，很难说与养老保障乃至社会保障制度的出发点相吻合。

人地关系的绝对失衡是指我国农村普遍人多地少，小农生产方式下土地产出有限，相对于数量庞大的农村人口，土地的保障和养老功能难以让人期待。在土地承包制在全国范围得到推广的 1984 年，全国每个农户仅耕种 8.35 亩土地，每户土地被分割为 9.7 块，每块土地平均面积为 0.86 亩。到目前，全国农村居民家庭平均每人经营耕地面积不足 2 亩，按平均家庭规模折算成平均每户经营面积约 7 亩左右，而且分布情况相差十分悬殊。在东北和西北一些省区，人均经营耕地较高，有的甚至达 8 亩和 10 亩，而主要农产品生产区的长江中下游省份及华北平原各省市，人均经营耕地普遍不足 2 亩，一些地方甚至人均只有几分土地。这种人地关系下，把养老等保障功能寄托在土地上，是缺乏可靠性的。

### 3. 土地生产经营收益低下，难以发挥保障作用

如前所述，土地能够维系家庭的养老保障功能，前提条件之一是家庭经营的土地产出达到保障家庭成员基本养老需要的水平。从我国农村土地经营的现实情况来看，我们还很难说目前的土地经营能够满足这个基本条件。在典型的农业生产区域华中某农业大县，每亩农田负担 200 元，加上人头负担每亩约 350 元。一个典型的 5 口之家种地 8 亩，全年经济负担 2500—3000 元左右，亩产 1000 斤粮食，不算农民劳动投入，仅仅能够保本，80% 的种地农民亏本（李昌平，2002：21）。一个种田能手耕种 18.3 亩田，辛辛苦苦一年下来所得竟然是负数，发出“打死我也不种地了”的感慨（李昌平，2002：2）。在种地根本不能够保

证农民基本生存需求的情况下，农民的合理选择就是抛荒。如安徽省肥东县 1999 年有 20% 的中高产田被抛荒，2000 年则上升至 40%，2001 年又上升至 50%。湖北省荆州地区是粮食主产区，2000 年抛荒农田达 15.6%，湖南省同一时期抛荒面积从 160 万亩增加到 195 万亩，上升了 21%（秦晖，2003：42）。在农地生产经营收益条件极低，农民甚至被迫放弃曾经被视为命根的土地的情况下，土地根本不可能作为农民养老的可靠基础。即使在富裕的苏南农村，有调查研究表明，贫困家庭中，纯农户和以农为主的农户分别占 48.6% 和 18.6%，而且纯农户和以农业为主的农户贫困发生率分别达 35.8% 和 27.1%（梁鸿，2000）。在如此高的贫困发生率条件下，借口给农民以土地而推卸养老责任，实际上是政府不作为的一种表现。

近年中央采取了一系列措施试图减轻农民负担，增加农民收入。首先是税费改革，并费归税，把原来的 300 亿农业税增加到 500 亿，税率从 5% 增加到 8%，试图杜绝其它一切名目的负担。然而对农民真实负担情况把握不准、造成农民负担反复增加的基层吃皇粮队伍臃肿问题没有解决的情况下，税费改革的成果有限，它很难让我们跳出明末清初思想家黄宗羲所总结出的历史周期率。2004 年开始，国家提出了在 5 年内全部减免农业税的计划，这无疑减轻农民负担的重大举措，值得我们期待。然而我们有理由忧虑这项政策措施的预期效果：一是减免农业税，使相当多的县市乡镇失去了重要的收入来源，在多数县市财政吃紧，基本是吃饭财政的格局下，如果没有人事和机构改革的相应配套改革，支出刚性的结果很可能让我们重蹈覆辙，导致上有政策，下有对策，乡镇不得不向农民腰包伸手，农民负担陷入越减越重的恶性循环之中；二是目前的农业税只是农民实际负担的一部分，甚至只是一小部分，有所谓“明税轻，暗税重，杂费摊派无底洞”之说，仅仅免除农民的名义农业税，对农民的负担减轻，裨益不大，并不能真正增加土地的收益，提高其保障能力。让土地承担农民养老功能，必须提高土地的收益，让人地关系紧张格局下的农民能够从土地中获得必须的生存和发展资料，否则，在农民种田亏本，甚至没有不种田的权利（即使不种田仍然要上交各种税费）的条件下，土地与其说是农民的最后保障，不如说是其枷锁。

#### 4. 土地保障功能效果与经济结构发展趋势的冲突

自实行家庭承包责任制和人民公社解体以来，原先公社和大队集体养老的功能事实上被土地所替代，20 余年的实践以及中国农村正在面临的变革，突出地显示，在国家经济结构和社会结构发生急剧变革的背景下，城镇化和非农化已经成为解决“三农”问题的必由之路，让土地承担农民的养老功能，将导致农村和农业的发展偏离正确的轨道。

在农业税费减免的情形下，农民视土地为一块免费的蛋糕，尽管这块蛋糕并不能完全满足其家庭生存和发展的需要，但在没有任何成本或者成本很小的条件下，农民家庭固守一块土地是一种理性的选择。在这种条件下，土地的养老功能，将掣肘的农民流出，使农民流动“两栖化”，延缓农村城镇化的进程。

农民在城乡两栖流动的模式下，土地发挥的是一种心理保障而非实实在在的可以养老的经济保障。其结果，就是造就大批可以脱离农村但又不愿意放弃土地的“两栖化”农民。农民“两栖化”将引起多方面的弊端。他们一方面不愿意放弃土地，而将其视为一种职业保障或发生不测风云时的退守阵地，又不愿意在农业上投入更多的时间和资金，依旧实行粗放经营。另一方面则又对于所从事的非农产业怀有不稳定心理，没有长期规划。他们虽然增加了许多收入，但不愿意把这些收入用于生产性投资，而是将钱用于畸形的生活消费上。这些年来，我们不断看到在部分农村地区，农业生产日见衰败，楼房屋宇不断推陈出新但却又空无一人。这种土地制度实际上既不能让土地真正承担养老功能，也不适应城镇化发展的需要。

与此同时，让土地承担农民家庭养老保障功能，将强化农民对农村土地的需求，不利于国家人口控制政策，也不符合农业产业化发展的趋势。现行的土地分配政策，基本上是以土

地承包期起点时家庭人口数量为主要依据，让农民无税费地使用土地并让土地承担养老功能，其结果就是农民对土地产生一种并非建立在经济效益基础上的对土地的需求。一方面，农民将尽可能多生小孩，或者迟迟不将可以转移至城镇的人口转出，以此来增加家庭人口数量和分配土地的砝码；另外一方面，则千方百计保留手中的土地，使得目前农村土地零碎化的格局进一步固化，这将大大增加农业规模经营和农业产业化的难度。

#### 四、土地是否应该承担农民的养老功能？

以上是就土地保障功能本身面临的一些困境进行分析，对其作为农村基本保障制度的可行性进行的探讨，结论是土地难以承担农民养老的功能。这是土地保障功能问题的第一层次问题。第二层次的问题则是，即使土地具备承担农民养老功能的能力，我们能否就以它作为借口而排斥农村社会养老保障体系建设。

如果土地保障功能在承担农民养老功能上没有面临诸多困境，是否就可以不必建立农村的社会保障制度呢？即是说，土地保障是否可以替代农村社会保障体系的建立呢？笔者认为也不能。土地保障功能不应该承担农民的养老保障，理由有三：

首先，把土地作为农民的保障手段与国家经济发展和社会进步的目标相冲突，它不是一个合理的制度选择。历史地看，社会保障制度最早自 19 世纪末期在德国开始建立，是工业化的生产方式和与之相适应的生活方式在一国经济社会生活中取得主导地位的结果，是工业化对历史上客观存在的土地保障功能的一种否定。虽然社会保障制度并不在工业化最早的英国最先出现，但一个基本事实是，只有完成了工业化，进入到现代国家行列，国家才有可能也有相应的能力从整个社会层面的角度考虑所有成员的基本保障问题，统一的社会保障制度的建立是社会发达程度的标志。长期以来，我国根据自己的赶超型政治经济发展目标，以重工业优先发展的战略和农产品统购统销制度、人民公社集体生产制度和城乡隔离的户籍管理制度等所谓的“三驾马车”（蔡昉，2000：22），造就了城乡差别悬殊的“二元结构”。“二元结构”下的农民得到的是全面而广泛的制度性差别对待（郭书田等，1990），也是人口占多数的农民受到的最大不公。这种结构至今仍然未能得到全面矫正。在人民公社制度下，城镇人口通过农业和农村资源的输血，建立并享受着工业社会的社会保障体系，农民的养老保障等则由公社集体解决。从某种意义上讲，这一时期的社会保障制度，是二元的，因为有明显的城乡差别，但又是一元的，因为它有明显的社会统一性。人民公社制度解体之后，农民的养老保障就随着土地经营权的下放而转移至农民家庭，农村养老保障体系基本不复存在。城镇养老制度虽然发生了由单位保障向社会保障的制度性变迁，但仍然处于社会保障制度的庇护之下，而农民则因为有了土地（使用权），养老保障完全由家庭自我负担，不难看出这是“二元社会结构”的继续延伸和发展。继续让土地承担农民的养老功能，实际上就是要继续维持现有的二元保障体系。这从社会进步的角度，从社会公正的角度而言，都是一个让人难以接受的制度安排。

其次，让土地承担农民的养老功能，与我国正在大力推进的农村城镇化发展战略目标相冲突。农民的养老保障问题，实际上只是“三农问题”的一个具体表现，而解决“三农问题”的出路在于非农化和城镇化，大量减少农民数量，这已经成为学界和实践部门经过长期探索后达成的基本共识。我国目前正处于加速工业化和城镇化的过程之中，多项研究表明，21 世纪上半期年是我国初步完成城镇化的关键时期。即使是比较保守的预测，至 2050 城镇化水平也将达到 60% 左右。城镇化过程之中，农村土地的商业运作和市场价值才能体现出来，人口的空间和产业转移也要求以灵活的方式处理其与土地的经济和社会关系。所有这些，都要求建立适应城镇化需要的土地（使用权）流转制度，更有学者认为，土地流转是中国城市化起飞的先期准备（牛文元，2003）。可以设想，如果我们的制度设计把农民的养老保障依附在土地之上，农民凭借拥有国家或集体以无偿或代价极低的方式给予的土地（使用权）

而获得保障，土地的福利性质得以昭彰，势必会造成土地使用权的长期沉淀和固化，形成农村人口流出和和就业结构升级的障碍，从而影响农村人口城镇化和非农化的进程。

再次，以农民有土地保障为借口，把他们排斥在社会保障体系之外的思路与做法，与社会保障体系的基本功能和出发点是相冲突的。社会保障制度的基本性质应该是政府通过强制性措施调节公民的储蓄行为和消费周期，并结合使用再分配的手段来保证所有国民最基本生活需求。工人也好，农民也罢，只要是一国的合法公民，都有权利在社会保障制度下获得最基本的生活保障，同时也为这一保障制度的良性运转承担自己的义务。从这个意义上讲，给农民提供基本社会保障是政府的义务，农民以土地作为其养老保障是其私人选择，二者不可混淆。如果有人仍然以国家给予农民土地作为生产资料为理由，坚持让农民通过土地实现自我保障的观点，我们不妨换一个角度来思考这个问题：在城镇里，大量国有和集体企业为城镇市民提供了大量就业就会，其表现为城镇劳动者与国家 and 集体的生产资料相结合，也即是为这些劳动者提供了生产资料，按照给予了作为谋生手段的生产资料就可以不必考虑其养老保障的思维逻辑，国家同样也不应该在城镇建立包括养老保障在内的社会保障体系。显然，这种推论的结果是荒谬的，因为其前提，即给予了生产资料（使用权）就可以替代保障体系的假设，是不成立的。

人人都会因为年老而丧失劳动能力，必须通过一种制度安排提供必要的养老保障，不管是提供劳动者自身积累的纵向平衡方式也好，还是通过社会再分配以保证所有社会成员的老年生活基本保障的方式也罢，这就是社会养老保障体系成为必须的基本逻辑。市民如此，农民亦该如此。只不过对市民而言，养老保障制度是强制性改变养老者个人的储蓄行为和消费周期，而对农民来说，养老保障制度是强制性改变养老者所在家庭的储蓄行为和消费周期。农民拥有土地使用权，恰如市民在企业 and 事业单位找到一份工作，与他们是否参加养老保障体系之间没有必然逻辑关系。

## 五、从土地保障向社会保障过渡：农业税转养老保险费的“统账模式”

既然土地使用权不能成为把农民排斥在社会养老保障体系之外地借口，那么，随之而来的问题就会是如何建立农民地养老保障体系。

虽然我们不能因为农民有土地使用权而把农民排斥在养老保障体系之外，但建立农民养老保障体系却难以与土地问题相割裂，因为土地是农民养老体系建立的经济基础。如何从现有家庭为单位的以土地为经济基础的养老保障模式过渡到社会型养老模式呢？笔者这里提出农业税转养老保险费的农村养老保障“统账模式”的设想。

笔者认为，建立农民养老保障制度，应该整合考虑农业生产经营收益水平、农民养老经济需要、城镇化和土地流转的发展趋势以及城镇养老保障体系对接等一系列因素，形成以农民家庭和劳动者缴费、国家和集体给予相应补贴和政策优惠措施相结合的养老资金筹集模式。具体来说，可以借鉴城镇养老保险制度的办法，实行个人和家庭账户与集体和社会统筹相结合的农民养老资金筹集方式：改变目前不加区分，毫无例外地减免和废除农业税的方式，而是仍然适当征收农业税，但把它作为建立农民养老保障基金社会统筹部分，按照农民所交养老金的一定比例，记入专门设立的农民养老保险账户，条件是农民个人或家庭存入相应养老资金记入其个人账户。举例来说，在个人和社会缴费比例为 1: 1 的条件下，农民家庭每年上交 500 元农业税，如果他家向自己的养老账户存入 500 元养老金，则政府把征收农业税所得 500 元记入其专用养老账户，如果农民少交或不交，则农业税照交，但记入其养老账户的资金就相应减少甚至为零。社会统筹部分以农民家庭农业税收额为最高限额，与农民个人和家庭缴费的比例最低为 1: 1，经济较发达地区，视农民的承担能力和支付意愿，可以适当提高到 1: 2 或更高。初步匡算，我国每年农业税收 400 亿元，如果都以 1: 1 的比例交纳个人部分养老金，则全年农民养老基金可收集 800 亿元，如果按照 1: 2 的比例，则

可筹集 1200 亿元。全国农村 65 岁的人口约 6000 万，以现收现付的形式，每人每年就可得养老金 1300—2000 元之间。考虑到农村地区的较低消费水平，这个支付水平可以初步建立起低水平、广覆盖、可持续的农村养老保障体系。

农业税转养老保险费的“统账模式”，实际上是发挥社会和农民个人与家庭两个积极性以建立农村养老体系。这种模式的好处是：

第一，它可以调动农民参与养老体系建设的积极性。笔者主张把农业税收起来，以养老金的方式还之于农民，返还的额度与个人交纳养老费挂钩。这样一来，农民就有了交纳农业税的积极性，交纳养老费的积极性也就高涨起来。因为在农民看来，这实际上是在为自己存钱，而不是象以前那样，无偿作贡献。

第二，它可以根据各地农村经济发展水平，灵活调整比例社会统筹与个人和家庭缴费比例。也许有人置疑，正是因为农民负担过重，国家才免除农业税的，实行农业税转养老保险费的农村养老保障“统账模式”，不仅仍然要收农业税，还要农民另外交纳个人部分，可行吗？笔者认为，则种置疑有道理，但不用担心。其一，农民负担之所以重，并不是农业税惹的祸，而是其它名目繁多的杂费所至，这正如农谚所言“明税轻，暗税重，杂费、摊派无底洞”。真正农业税是农民负担的一小部分，非税的杂费和摊派部分往往是农业税的数倍。相反，只要税率适当，农民对农业税的认识是“交皇粮国税，理所当然”。在革除农村其它杂费和摊派的条件下，征收适当水平的农业税，是可行的。即使算上农民自己交纳的个人养老金部分，也不会比废除农业税和各种杂费和摊派之前负担更重。其二，把农业税以养老金的形式返还农民，实际上是一种强制性或积极的诱导性调节农民消费周期制度，只要农民实实在在掌握自己的养老资金账户，他们对缴费的心理感受就与过去交纳农业税和各种杂费和摊派截然不同。

第三，农业税转养老保险费的农村养老保障“统账模式”，适应农村人口城镇化发展趋势，有利于与城镇养老保障体系的对接。设立了个人和家庭账户的农村养老保障“统账模式”模式，与城镇市民养老的“统账模式”模式可以直接对接，在农村人口进入城镇非农业领域劳动就业之后，可以顺利地转入城镇养老保险“统账模式”继续拥有自己的账户，从而为建立全社会统一的养老保障体系提供了可能。

为了建立农村养老保障“统账模式”并适应农村城镇化的发展趋势，同时应该在现有的土地制度上作出进一步调整。笔者的设想是，在现有的土地承包制基础上，承认农民对承包土地的可继承性租赁权，这其实就是早已有学者提出的让农民拥有土地“永佃权”的思路（安希弋，1988）。不过，把把农民养老因素和城镇化结合起来，永佃制思路的若干细节需要深化和完善。例如，对流出农村的人口而言，可以规定他们在转让出土地的条件下，在一段时间里（如 15 年），不管他们是否交纳个人养老金，他们都可以享受原有土地农业税（由租赁权继承者交纳）转化为养老基金的优惠。这段时间里，他们仍然可以按照旧有的农村养老“统账模式”交纳个人养老金，也可以在自愿的条件下，选择进入城镇养老保障体系。这种模式，实际上是用一定时间的农业税对土地租赁权的赎买，以达到土地流转和农民流出的目的。对国家而言，实现了土地流转、规模经营和促进人口城镇化的目标，而且赎买土地租赁权，并不需要额外掏钱，这笔钱由租赁权的继承者负担；对租赁权的继承者而言，在一定时间里，只需负担一定的农业税，其余收益归己。规定时间一过，继承来土地的农业税就可以转化为自己的养老基金；对土地租赁权出让者来说，既可以转移至更高收益和生活水平的城镇，又可以在一个较为长期的时间里获得一笔稳定的收入，为其在城镇立足和发展，创造条件。总之，这是一个三赢的方案。

## 参考文献

- [1] 蔡永飞: 能否把土地承包经营权变为养老金卡[J], 调研世界, 2002, (4)。
- [2] 陈平: 建立中国统一的社会保障体系是自损国际竞争力的短视政策[J], 中国改革 2002, (4)。
- [3] 胡鞍钢: 利国利民、长治久安的奠基石-----关于建立全国统一基本养老保险制度、开征社会保障税的建议[J], 改革 2001, (4)。
- [4] 邓大松等: 农村社会保障制度改革中的政策建议[J], 中国软科学, 2002 (7)。
- [5] 李珍: 社会保障理论 中国劳动社会保障出版社[M], 2001 年版。
- [6] 温铁军: 市场失灵 + 政府失灵: 双重困境下的“三农”问题[J], 读书, 2001 (10)。
- [7] 胡洋: 新时期农村家庭养老的出路选择[J], 农村经济 2003 (4)。
- [8] 陈芳、张洪河: 常州 800 万吨钢铁项目被叫停[N], 经济日报 2004 年 4 月 6 日第 1 版。
- [9] 李昌平: 我向总理说实话[M], 光明日报出版社, 2002 年版。
- [10] 秦晖: 农民中国: 历史反思与现实选择[M], 河南人民出版社, 2003 年版。
- [11] 梁鸿: 苏南富裕农村社区的贫困问题[J], 中国农村经济, 2000, (11)。
- [12] 蔡昉: 中国流动人口问题[M], 河南人民出版社, 2000 年版。
- [13] 郭书田等: 失衡的中国[M], 河北人民出版社, 1990 年版。
- [14] 牛文元: 土地流转是中国城市化起飞的先期准备[R], 中国城市发展报告 2001-2002, 西苑出版社, 2003 年版。
- [15] 安希贤: 论土地国有永佃制[J], 中国农村经济, 1988, (11)。

## On the Security Function of Land and the Construction of Old-age Security System in the Countryside

ZHONG Shui-ying

(Center for Economic Development Research, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** The peasants, who get the rights to use the land under the system of contracted responsibility, should not be excluded to the social old-age security system. In the long term, land security function is not able to and should not act as security for aged peasants. It is emergent to transit from land security to social security for old-age in the countryside. The exemption from agricultural taxation might result in fixing present land allocation situation, and obstructing the process of land circulation and urbanization. Once choice is to transfer the agricultural taxation into old-age support fun and construct a Mixed Model Security System for the old-age in the countryside, which will be united with the urban one in future.

**Key words:** Agricultural land ;Old-age security system ;Land circulation ;Urbanization

**收稿日期:** 2005-05-20;

**作者简介:** 钟水映, 经济学博士, 武汉大学经济发展研究中心教授。

---

<sup>1</sup> 本文的讨论, 以养老保障为中心展开。社会保障体系包括养老保障在内的社会保险、社会救济、社会福利、社会优抚等正式制度安排和其它非正式制度安排。之所以只讨论养老保障, 是因为养老保障是社会保障的核心内容之一, 而且, 农村的现实情况是, 土地的保障功能与养老结合得最为紧密。