

# 我国农村土地制度与社会保障的关联探析

作者：中共陕西省委党校 侯文阁

[摘要]农村土地制度与农村社会保障具有较强的关联性和拟合性。农村现代社会保障制度的缺失使得我们更加依赖原有土地制度所提供的保障。现有土地制度在某种程度上影响了农业增产和农民的增收,使得农村现代社会保障制度的建立缺乏一定的物质和经济基础。建立农村现代社会保障制度是完善农地流转机制的必要条件,两项制度的改革应当同时推进、配套进行,农村社会保障的改革应当适当先于土地制度改革。

[关键词]农村社会保障; 农村土地制度; 三农; 农村发展

我国农村社会保障是社会保障体系建设中的一个薄弱环节,广大农村仍缺乏现代意义的社会保障制度。当前我国农村社会保障是以土地保障和家庭保障为主要内容的制度安排。农村现代社会保障制度的缺失以及对土地保障的依赖,已经严重影响了农村剩余劳动力向城镇的稳定转移,影响了农业土地规模经营的实现,影响了土地承包关系的稳定,甚至影响了农村经济的长远发展[1]。党的十七大报告提出要加快发展社会事业、全面改善人民生活,建立覆盖城乡居民的社会保障体系。目前,土地仍然是农民最后一道保障线,实现由传统保障向现代社会保障的过渡,必须考察农村土地制度与社会保障之间的联系。

## 一、历史角度的分析

### 1、土地改革时期(1949--1952)

1950年6月的七届三中全会是中国共产党建国后召开的第一次中央全会,全会明确规定:新中国土地改革的实质是把农村土地从大部分为地主所有改变为农民所有,实现“耕者有其田”。随后颁布了《中华人民共和国土地改革法》。这次土地改革属于强制性制度变迁,在很短的时间内实现了土地地主所有制向农民所有制的转变。从政治意义来看,土地改革的完成大大提高了农民的政治地位,扩大和巩固了人民政府的群众基础;从经济意义来看,土地改革的完成实现了劳动者和土地生产资料的直接结合,土地改革实现了农民土地私有制,90%以上的土地为贫农和中农占有,土地产权制度实现了“农民所有、农户经营”,这大大提高了农民的生产积极性,农业生产迅速恢复和提高。

与土地的农民私有制相适应,这个时期农村社会保障主要是以家庭保障为主,政府为辅。农民遇到老、残、病、死以及农业生产自然灾害风险时,主要由自己承担,对遭遇天灾人祸的农民,政府采取社会救济和优抚保障等措施给予基本生活保障,对农村退伍军人及军烈属等实施优待和抚恤。

经过土地改革,尽管农业生产有了较大的提高,但是,农村自给自足的自然经济状态并未得到根本性改变,农民的生活水平和支付能力总体上是低的,加之建国初期国家财力有限,这就决定了这个时期的农村社会保障是一种低层次的、低



水平的、自我保障为主的形式。

## 2、合作化和人民公社时期(1953-1978)

合作化和人民公社时期的农村土地制度变迁仍然是一种政府主导型的强制性变迁,它又可分为互助组、初级农业合作社、高级农业合作社和人民公社四个阶段。在这一时期,国家凭借其政治权力对产权制度做出安排,国家强度不断增大[2]。国家对农村土地产权的控制进一步加强,土地产权制度完成了由农民土地私有制向土地集体所有制的转变。这一阶段的农村土地产权制度表现出国家控制、集体所有、决策主体上移、偏向平均分配的特征,由于生产监督成本增大、激励机制不明显,这一时期的农业生产效率急速下降,农村经济甚至出现倒退。

与农村土地产权制度的变化相适应,这一时期的农村社会保障呈现出由个体保障向集体保障转变的态势,保障层次逐步提高,但保障水平仍然偏低。随着农村合作组织和集体组织的逐步建立,国家开始依托这些组织建立农村社会保障制度。涉及农村灾害统计、防灾备荒等社会救助的工作,主要依靠合作社和人民公社等组织来完成。集体组织还有向缺乏或丧失劳动能力、生活没有依靠的老、弱、孤、残提供基本生活保障的责任。农村合作、互助医疗制度也在农业生产合作化运动中逐步建立起来(旧合作医疗制度)。总的来看,这一时期农村社会保障的主体是村集体,主要由村集体承担农村社会保障的事务,农村社会保障的层次有所提高;但由于村集体经济实力普遍偏低,农村社会保障水平仍处于低水平。

## 3、家庭承包经营时期(1978-)

在20世纪70年代后期,安徽、四川等农村贫困地区少数农民,受生活所迫,冒着巨大风险,私下开始尝试“包产到组”“包产到户”的改革,这些做法后来被决策者所认可,并再次凭借政治权力向全国农村推广。到1983年底,全国99.5%的生产队实行了包产到户[3]。随后几年中,家庭承包制逐步规范化和制度化,不少相关政策开始上升为法律层面。在农村土地家庭承包经营时期,尽管土地所有权仍归集体,但土地使用权、收益权已经很明朗,生产决策中心下移到农户手中,农民得到了越来越多的实惠。

随着人民公社制度的解体,集体保障功能逐步弱化,家庭承包制的实施,使农村社会保障的层次也开始下移,土地保障基础上的家庭保障成为农村保障的主要形式。随着农村市场经济的发展,以及农村富余劳动力流动的加剧,传统的保障形式越来越难以适应形势的需要,农村社会保障的层次和水平亟待提高。从1986年开始,国家开始探索建立农村现代社会保障制度,但由于各地条件存在差异,在执行过程中遇到不少困难,效果并不明显。到2006年末,参加农村养老保险人数仅为5374万人。农村的医疗保障制度改革相对来讲是比较成功的,根据卫生部的数据,到2007年末,全国已有2451个县(区、市)开展了新型农村合作医疗,参合农民7.3亿人,参合率为86.2%,2008年3月我国已经实现了新型农村合作医疗的全覆盖。但是,除了医疗保障制度外,农村其它社会保障制度严重缺失,失业、工伤、生育保险在广大农村仍处于空白状态。

纵观我国农村土地制度与农村社会保障的发展历史,我们可以得到这样一个规律:农村土地产权主体与农村社会保障层次具有较强的关联性和拟合性(见下表)。土地革命时期,土地产权主体为农民,农村社会保障的层次较低,以自我保障为主;合作化和人民公社时期,土地产权主体开始上升为集体,农村社会保障的层次也有所提高,集体在农村社会保障中发挥着重要作用;家庭承包经营时期,土地所有权尽管仍为集体所有,但土地的长期使用权已逐步下移到农户,农村社会保障是建立在土地保障基础上的低层次的传统家庭保障形式。随着政府和集体在农村现代社会保障制度建设中发挥越来越大的作用,农村社会保障的层次会逐渐提高。

表: 不同时期土地产权形式和农村社会承担主体的关联

时 期 土地革命时期 合作化和人民公社时期 家庭承包经营时期



土地产权形式 农民个人私有 农民个人所有、合作经营；  
集体所有、集中经营 集体所有、家庭分散经营  
农村社会保障的承担主体 农民个人 集体为主 以个人为主，国家和集体逐步介入

## 二、现实角度的分析

### 1、当前农村土地制度与社会保障的关联性

从现实的角度来看，当前我国农村的土地制度与社会保障也存在着较强的关联性。

首先，农村现代社会保障制度的缺失使得我们更加依赖原有土地制度所提供的保障。农村富余劳动力在向城镇转移的过程当中，由于缺乏有效的社会保障形式，农民工进城后仍然要依赖传统的土地和家庭保障形式。农村现代社会保障制度的缺失使得农村劳动力的转移更加不稳定，进而又使得农村社会保障制度的建立缺乏一个稳定的外部条件。

其次，现有土地制度在某种程度上影响了农业增产和农民的增收，使得农村现代社会保障制度的建立缺乏较强的物质和经济基础。我国现行农地制度是在土地集体所有的基础上，根据人口平均分配土地，由家庭承包经营的形式。以土地保障和家庭保障为主的保障形式，这必然要求在土地承包时首先分给每个农民一份均等的土地，以保障其基本生活需要，但这无疑造成了土地经营和农业生产的分散化，直接影响了农业土地规模经营的实现，进而影响了农业的增产和增收，在农民收入较低的情况下，仅仅依靠政府财政来建立农村现代社会保障制度是不现实的。

最后，现有的保障形式影响了农村土地制度的稳定性。以土地保障为基础的家庭保障形式，必然要求更多的采用均田承包的方法，但是，当人口、劳动力变动时，又必然对调整土地提出要求，这使得土地承包关系更加不稳定，影响了土地经营的长期性。尽管 2003 年开始实施的《土地承包法》和中央相关文件规定，土地承包关系在原来基础上延长 30 年不变，但不少地方迫于人口变动的压力不得不频繁调整土地。在农村现代社会保障制度没有真正建立起来的时候，在农民没有得到另外一种替代性保障品时，土地调整是不可避免的，农村土地制度的稳定性受到严峻挑战。

### 2、农地流转与农村现代社会保障制度的关联

一方面，完善农村现代社会保障制度可以促进农地流转。对于农地转出方来讲，他们将土地经营权转让出去后，能否从土地之外获得稳定的收入，能否应对诸如年老、生病、失业、贫困等风险，这些问题得不到妥善解决，农民就不会轻易放弃自己手中的土地。农地流转必须以农村现代社会保障制度为前提，在农村现代社会保障制度建立起来之前，农民只能依靠土地保障这一传统形式，土地很难流转起来。对于农地转入方来讲，他们获得大片土地从事规模化、专业化经营，不可避免的面临来自自然和市场的双重风险[4]，没有农村现代社会保障制度来化解和分散这些农业生产风险，农地流转和规模经营只能是一句空话。

另一方面，农地的有序流转又会促进农村现代社会保障的发展。完善农地流转，可以使土地转出方和转入方均获益，可以大大提高农业生产率，增加农民收入，壮大集体经济实力，为农村现代社会保障制度的建立提供必要的物质经济基础。

从 2007 年开始，中央启动了统筹城乡综合配套改革试点。经国务院批准，设立了重庆市和成都市两个试验区。重庆市允许该市农民以土地承包经营权直接入股，在农村土地承包期限内和不改变土地用途的前提下，允许以农村土地承包经营权出资入股设立农民专业合作社。但是，在农村现代社会保障没有建立起来的时候，在农民没有得到可靠的保障之前，他们不会轻易放弃自己手中的权利，除非他们在需要土地时能够很方便的再次得到。可见，农村现代社会保障的缺失成为建立农村土地经营权流转机制的一大障碍。

## 三、结论和启示

在我们这样一个人口大国，均田承包的农地制度对农民发挥着最基本的保障功能，但它却阻碍了农业生产率的近一步提高，阻碍了农村劳动力的稳定转移，拉大了城乡之间的差距。由



土地保障转向现代社会保障是我国经济社会发展的必然。

从长期来看,我国农村土地制度改革的任务应该是:在坚持公有制的基础上,实现土地产权明晰化、土地经营权合理有序流转,为农业增产和农民增收提供制度保证。农村社会保障制度改革的任务应该是:保障项目齐全,保障层次和水平较高,为农村生产要素(包括农村土地和农村劳动力)合理流动消解后顾之忧,促进农村社会事业的发展。两项制度的改革应当同时推进、配套进行。只进行土地经营权流转制度改革,而不进行农村社会保障制度改革,土地很难真正流转起来。应积极探索农地流转收益参与农村现代社会保障的不同模式。土地流转不能改变农地的农业用途,应尊重农户的意愿,运用市场化的手段,规范农地流转制度,保护农民合法权益。农村社会保障制度的改革应适当先于土地制度改革,允许农民在某一特定时期暂时拥有两种保障形式,在农民收入较低的情况下,国家应承担农村现代社会保障的主要责任。改革应有利于农业增产、农民增收和农村发展,有利于城乡统筹发展、实现城乡一体化。改革应因地制宜、因时而宜,应和各地的经济发展水平相适应,边远山区、平原农区以及城镇郊区,应有所区别,纯农民、农民工等也应有所不同。

#### [参考文献]

- [1]樊小纲.土地的保障功能与农村社会保障制度创新[J].财经论丛,2003(04):8-12
- [2]赵德起.中国农村土地产权制度效率分析---国家视角[J].农业技术经济,2007(6):72-80
- [3]张红宇.中国农村土地制度变迁的政治经济学分析[D].西南农业大学,2001年
- [4]李雪等.促进农地流转与完善农村社会保障的关系探析[J].乡镇经济,2008(4):44-48

#### [作者简介]

侯文阁(笔名 洛夫),陕西洛川人,研究生,中共陕西省委党校校刊部《理论导刊》、《陕西党校报》编辑、记者,研究领域包括政治学、经济学、新闻学等。

