

# 农村土地流转中社保功能体现 与补偿标准计算研究\*

郭阳旭

(重庆工商大学 企业管理研究中心, 重庆 400067)

**摘 要:**土地保障是农村传统的保障方式。目前我国农村还不具备建立全面社会保障的现实基础,农民社会保障还不能完全脱离土地保障,土地保障仍然是中国转型时期发展和稳定的需要。因此,需要针对失地农民、农民工和农村务农人口三大群体,将土地流转与土地保障功能延续联合构架,通过土地流转获利补偿类型的划分与范围计算的重新设计,实现农村土地保障功能在土地流通过程的延续。

**关键词:**农村土地;土地保障功能;土地流转

**中图分类号:** F014.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-6439(2008)04-0027-04

## Study on social security function of rural land transacted

GUO Yang - xu

(Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** The social security function of rural land is existed in the traditional way of the rural social security. For a long time, it holds the important status in the rural social security. While rural social economy developing, the security function of land is weakening. At present, for shortage of realistic foundation of establishing the comprehensive social security, so the rural social security can not completely be separated from land. It is need for China's development and stablization to research the duration of the security function of land. The author in this article explored the synergy of the security function of land with land transaction, discussed the way and method to continue the security function of land for three kinds of farmers including farmers who lost land, farmers who work in factories and farmers who still stay at farming.

**Key words:** rural land; security function of land; land transaction

从理论上讲,土地是一项重要的生产要素,依据市场信号进行最优配置而参与生产经营,体现的是生产功能;而农民的生存、就业、养老等保障问题是依靠建立社会保障制度来解决,社会保障由社会来承担,农民的生产和社会保障是相互独立的<sup>[1]</sup>。但在我国特殊国情和制度背景下,土地体现的不仅是生产功能,而且还充当着农民可以长期赖以生存的保障功能,在农村社会保障制度缺位的情况下,以土地为核心的家庭保障承担着农民的全部保障

项目。可以说土地是一种综合性保障载体,它包含最低生活保障功能、养老保障功能、医疗保障功能、失业保障功能等城市人口所具有的基本保障项目。土地作为一种综合性保障载体,其功能还将在相当长的时期存续。但随着城市化的进程,土地流转成为必然。在土地流通过程中,农民的土地社会保障功能如何体现与存续成为一大难题。本文从土地保障功能的观念认同、在流转中存续的必要性与农村土地流转中分类型补偿及补偿标准的范围设计

\* 收稿日期: 2007-11-28

基金项目: 重庆市科学技术研究项目“重庆市统筹城乡背景下农村土地保障功能的存续研究”

作者简介: 郭阳旭(1963—),男,四川通江人,重庆工商大学教授,博士。

与计算方式研究作出积极的探索。

### 一、目前土地保障功能存在的问题

1. 失地农民原土地的保障功能得不到延续,影响社会的稳定和城市化进程

农民失地是城市化和工业化的产物,是城市化进程中不可避免的客观现象。但在我国现有城乡分割的社会保障体制之下,农民失去土地后,难以进入城镇社保,再加上征地补偿标准太低,安置不到位,使依附在原土地上的保障功能不能得到延续,失地农民无法获得必要的社会保障,从而面临着生活、就业和社会保障等一系列问题。这些问题如处理不当,很容易引发社会矛盾,影响社会的稳定和城市化进程的<sup>[2]</sup>。

2 农民工土地保障功能没有合理转化,土地规模经营难以实现

农民工为城市建设作出了重大贡献,但却没有得到城市的承认,更没有被现行的城市社会保障体系所吸纳。由于没有社会保障,即使没有精力和技能务农,也不轻易放弃土地承包权,在农村的农民亦未享受到由于农业劳动力的转移而使承包耕地面积增加的实惠,农户承包的土地规模无从扩大。同时,由于经济文化程度较高的劳动力的转移,承包土地留给妇女儿童或年老体弱者耕种,相当一部分土地荒芜,使我国本来就十分紧缺的耕地资源处于闲置、浪费或低效利用之中,大大影响了农业劳动生产率和土地生产率的提高,影响着农村社会经济的发展。

3. 农业劳动者从土地获得的保障弱化,无法获得必要的社会保障

“入世”后具有比较优势的农产品市场进一步扩大,农业产业结构调整、农业分工深化直接导致农业风险加大。农户家庭作为基本的农业生产单位和市场组织,在农村社会保障体系不健全的情况下,基本上完全承担了农业生产过程中所有的风险<sup>[3]</sup>。而近年来,农民从土地上获得的净收入下降,农业经营比较利益低,土地收入难以为农民提供必要的保障,土地保障功能持续弱化。农村的养老保险、医疗保险、最低生活保障等正规保障又由于农村经济落后,地方财力有限,致使保障对象覆盖面窄、保障程度低,对农民保障能力有限,并且这种救济性质的保障基本上也只能缓解贫困而不能预防贫困,农村社会保障形势严峻。

### 二、土地保障功能延续的必要性

1. 目前农村缺乏建立全面社会保障的现实基础

我国农民建立社会保障面临着保障对象庞大、保障基础薄弱和保障资金奇缺的现实。首先,农村人口众多,完全依靠国家投资建立农村社会保障根本不现实。我国农村现有 7.45 亿人,即便给 7.45 亿人提供最低生活保障,不仅中国政府做不到,任何一个发达国家政府也做不到。给处在工业化进程中的边缘群体——农村人口提供现代意义上的全面社会保障根本不切实际。尽管政府痛下决心加大对农村社会保障制度建设的公共财政投入,但实际上拿不出更多的资金用于发展农村社会保障事业。正是由于目前农村还缺乏建立全国社会保障的现实基础,近年来,国家对农村社会保障的养老保险、最低生活保障和农村新型合作医疗制定的一系列政策和措施,其内容也主要是“坚持资金个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”的原则。

2 农民的社会保障还不能完全脱离土地保障

社会保障应该遵循“适度保障的原则”,社会保障必须以经济发展水平为基础,高于经济发展的社会保障,不但难以维持,而且对整个社会和经济都是一场灾难<sup>[4]</sup>。我国是一个农村人口占绝大多数的农业大国,是一个经济有相当发展,但还不发达的发展中国家。目前社会保障的制度安排只能使农户获得生存意义上的经济安全,国家和社区目前还不能在更高水平上为农户安排社会保障资源。因此,农民的社会保障的建设必须在加快建设农民正规社会保障的同时,仍要积极研究传统土地保障功能,探索土地制度改革、创新土地流转方式,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。

3. 土地保障是转型期农村社会最大的稳定器

土地是农民最大的利益所在,也是农村最大的稳定因素。从制度经济学研究问题的角度来说,中国特色土地按人口平均分配,按户占有产权的农地制度起到稳定社会的作用。在庞大的人口压力、短缺的资源矛盾下,仍然能够基本维持安定,靠的是小农平均占用土地这种基本制度及依附在土地上的保障功能<sup>[5]</sup>。另外,目前城乡居民收入差距的扩大导致了社会的不公平,制度转换对农村社会结构的撞击,农村正规社会保障的缺失,很可能诱发农

村社会的动荡,如果社会矛盾激化到一定程度,不仅多年的发展成果要毁于一旦,甚至社会发展还可能会出现大幅度倒退<sup>[6]</sup>。因此,在没有建立起正规的农村社会保障之前,土地保障仍然是农村社会最大的稳定器。虽然目前的农地经营降低了农业产出,但是这种产出损失完全被现有农地的社会保障功能所抵消,因为农地在养老、医疗、失业和基本生活等方面的作用远远超出了农业本身,对整个国民经济和社会稳定产生深远影响<sup>[7]</sup>。因此,研究土地保障功能的存续在中国社会转型期显得尤为重要。

### 三、农村土地流转中社保功能的分类体现与补偿标准的计算

#### 1. 土地流转后土地保障功能的分类体现的基本思路

土地流转是实现规模经营的必然,要实现土地保障功能的存续,必须与土地流转联合构架。基本思路是:促进土地流转,设计合理的土地流转方式,通过土地流转的获利置换农民的社会保障,实现土地流转后土地保障功能的存续。土地流转的获利主要反映在两个方面:一是集体土地转为国有获利。集体土地流转征用后,可以获得一定经济补偿;二是集体内部流转获利。通过集体土地的内部流转,可以使土地流转到经营能手手中,由其创造出更多的经济效益。其中土地流转的补偿的标准是农民获利多少的关键,是土地保障功能得以延续的保证。下面就三类主要群体:被征地农民、农民工和农业劳动者分别讨论其土地保障功能的存续。

#### 2. 失地农民土地保障功能的补偿标准设计与计算

由于我国农村土地的双重功能、我国制度的特殊背景和土地所有制的特点导致了我国土地征用中财产权补偿的不完全,征地补偿标准太低,没有充分考虑失地农民社会保障问题,造成失地农民问题严重。因此,本文考虑通过提高土地补偿标准实现土地保障功能的延续,也就是说土地补偿费要充分体现土地的双重功能,由于土地的双重功能都是通过土地收入来实现,因此,农民失地后,其土地补偿应该由按原土地所有年限的收入进行补偿,按公式  $Y = X/R / 1 - 1/(1+R)^N$  进行贴现,式中,  $Y$  代表每个被征地农民应获得的土地补偿费用,  $X$  代表土地平均年产值,  $R$  代表贴现利率,  $N$  代表贴现年限。以重庆市荣昌县一征地补偿案例分析说明土

地补偿费用的测算。项目区总面积 1 643 50 亩,人均耕地面积 0.97 亩,根据荣昌府发[2005]86 号,统一年产值为 1 800 元/亩,按插入法计算土地补偿倍数为 6.15 倍,安置补助倍数为 6.3,则土地补偿费 =  $1800 \times 6.15 \times 1643.50 = 1819.35$  万元。按本文的方法进行测算,荣昌县的平均寿命 73 岁,项目区人口的平均年龄 42 周岁,则土地补偿应按 31 年进行,还原利率取 6% (结合国民经济增长和银行利率),则土地补偿费用 =  $1800/6\% \times [1 - 1/(1 + 6\%)^{31}] \times 1643.50 = 2507.24$  万元。可以看出由此方法测算的土地补偿标准比原《土地管理法》规定的土地补偿标准要高出 687.86 万元。建议将此部分费用纳入失地农民基本社会保障建设中去,从而实现原土地保障功能的存续。

3. 农民工土地保障功能的补偿标准设计与计算  
不同条件的农民工对土地的依赖程度各不相同,其土地的保障功能延续也可以采取不同的方式。按对土地信赖程度将农民工分成两种类型。一类是长期在城市工作,有相对稳定的职业、住所和收入来源,这部分农民工已经基本上脱离农村成为市民,但由于具有农村户口,社会保障还没有完全被纳入到城镇保障中去,在农村还拥有土地。这部分农民工看重的是依附在土地上的保障功能,而不是土地的生产功能。在没有合理补偿的情况,即使其收入基本上不是来自于土地,也不愿意放弃这最后的保障。二类是流动打工者,包括农闲时出来打工者和长年在外打工者,没有稳定的工作经常变换打工地点的打工者。对这部分农民工来说,由于没有稳定的打工收入,土地仍然是最后的保障<sup>[8-9]</sup>。

农民失去了土地保障,现代社会保障又长期将农民拒之门外,使失去土地的农民生活陷入困境,有失社会公平,不利于社会稳定,这种局面我们应该尽量避免。但如果已经长期脱离土地的进城农民仍保留承包地,不利于土地规模经营的实现,也不利于农村劳动力的转移。因此,对于第一类农民工,最关键为其建立城镇社保。因此可以实施“土地换保障”的做法,如果进城达到一定年限(3 到 5 年),将其纳入城镇户口,并且促使将农地有偿转让给国家,国家不支付现金,而是为这类农民工建立现代社会保障,国家将从农民工那里获得的土地进行分类,有必要用于城市建设或道路等基础设施建设的土地规划后使用,按市场价格进行计价;可以

整理为大片土地的可以成片转让给专业农户或其他经济主体;其他的可以根据具体情况出租或转让。所获得的收入作为政府对农民工社会保障资金投入的主要来源,从而实现原土地保障功能的延续<sup>[10]</sup>。

第二类农民工,流动性较大,还不具备完全脱离土地的条件,土地仍然是他们生存和生活保障的最后一道防线。但是由于长年在外务工,家庭劳力不足,暂时无力经营但又不愿放弃承包土地的农户,可鼓励他们土地的使用权以其他的方式流转,获得土地流转收益,实现土地规模经营,提高土地利用效率,使他们在外打工获得收益的同时,也可以从农村土地流转中获得收益,从土地收益中获得保障,增强土地保障功能,从而实现土地保障功能的存续。

#### 4 农村务农人口的土地保障功能的实现方式探索

农村务农人口的土地虽然没有发生流转,但土地保障功能弱化,只有通过提高农业经营效益和比较利益水平,激活土地的保障能力。从当前来看,要提高农业的经营效益和比较利益水平,应该双管齐下。一方面,积极促进农业结构调整,加快农业的产业化经营,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“入世”以后农业政策调整和提高农业竞争力的需要,改善政府对农业的调控方式,优化农业的发展环境。特别要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,在促进土地流转的同时,激活土地的保障功能<sup>[11]</sup>。当然,农村的社会保障还应该在坚持土地保障的同时,依据经济发展水平,积极探索土地的合理的社会保障功能及其实现的标准与机制,走多元化的农村社会保障之路。

#### 四、结语

在城市化和工业化过程中,一方面会产生大量的失地农民和农民工,另一方面对土地的需求也会增加,土地流转加快,规模经营得以实现。土地对农民的保障性也在逐渐提高。经济发展到一定程度的时候,地价也会相应提高,土地就具备了对农民进行保障的物质基础。因此,进行土地流转社保功能的体现范围、标准与类型的规范研究,就是土地保障功能得以存续的关键。

#### 参考文献:

- [1] 赖盛中. 土地保障与农村社会保障 [J]. 柳州师专学报, 2003(3): 54 - 55.
- [2] 聂洪辉. 实践中征地补偿不公平的原因及后果 [J]. 桂林论丛, 2007(3): 55 - 58.
- [3] 孟醒. 统筹城乡社会保障——理论·机制·实践 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [4] 邓大松, 林毓铭, 谢圣远, 等. 社会保障理论与实践发展研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [5] 温铁军. 农民社会保障与土地制度改革 [J]. 学习月刊, 2006(10): 22 - 23.
- [6] 林义. 农村社会保障的国际比较及启示研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006.
- [7] 任江. 农村土地承包经营权入股疑难问题刍议 [J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2008(1): 23 - 27.
- [8] 肖云. 农民工如何实现从土地保障向制度保障转变 [J]. 经济管理, 2005(2): 45 - 47.
- [9] 白志礼. 另类思考: 从转移农民到转移农户 [J]. 农民经济问题, 2005(2).
- [10] 卢海元. 土地换保障: 妥善安置失地农民的基本设想 [J]. 中国农村经济, 2003(6): 50 - 54.
- [11] 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 - 55.

(编辑:弘流;校对:段文娟)