

# 福利多元主义与我国农民的养老福利转换<sup>\*</sup>

——重思“土地是农民最大的社会保障”

◎ 左 停 巨源远 徐小言

**内容提要** 本文在福利多元主义特别是福利五边形理论框架下,对我国农民可能的养老福利来源及其现实差距进行了分析,认为家庭、政府、市场、集体经济组织和社会网络均可能成为给农民提供养老福利的来源,这种可能性也由于土地的特殊性;更进一步,本文提出以土地为中心的分析框架,分析土地通过不同养老福利来源而可能产生的福利转换。认为土地作为农民重要的资源,在福利多元主义理念下,可以通过正式和非正式的制度安排转化为养老福利,为农民养老福利的增加提供可能。

**关键词** 养老福利 福利多元主义 福利五边形 福利转换 土地

(中图分类号)C913 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2015)08-0114-08

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2015.08.017

## 一、前言

农民的养老福利问题一直是一个重要却存在争议的热点话题。展开相关研究时,农民的身份问题与农民相联系的土地的特殊性问题常常成为困扰。在城乡社会保障制度合并的背景下,研究这些理论问题成为极具挑战性的工作。本文试图从这两个问题入手,探讨农村的养老福利问题,并对土地在农民养老福利中可以发挥的作用进行分析。

研究农民的养老福利问题,首先遇到的是农民的身份问题。毫无疑问,农民首先是我国的公民;然后,是一个拥有特殊户籍身份的群体,拥有土地;同时,具有社会身份,是家庭中的成员,也是社会网络中的一员;最后,作为劳动者,他们具有经济身份。但是,农民群体从上世纪80年代就已经开始分化,不再是一个具有同一经济身份的群体。<sup>①</sup>农地属于集体,农民是集体经济组织的一员,如同农场中的工人;土地承包到户的农民更像为自己“发工资”的自雇佣者;同时,作为集体土地的承包者,农民是挂靠集体却不用承担承包费的个体户。从就业状态来看,有限的承包土地并不能提供充分的就业机会,农民是“半失业者”。为了改善不充分的就业状态,劳动力外出打工,进入城市成为农民工。而在2012年后涌现出众多的“家庭农场”中,有人成为了农场主,有人成为了农场中的雇佣者。农民劳动就业身份的多样化直接导致为其提供养老福利的主体并不明确,很难通过一项统一的养老保障政策适应各种不同身份的农民,并令全体农民达到合意的状态。

同时,在考虑农民养老福利问题时对土地的研究不可或缺。建立“新农保”前后,学者们就土地与社会保障制度的关系问题展开过一场辩论。一种观点认为,土地和社会保障制度存在替代关系,可以进行置换,

\* 基金项目:中国农业大学重大社科项目“中国农村社会保障研究”(2012QT029)

① 陆学艺《重新认识农民问题——十年来中国农民的变化》,《社会学研究》1989年第12期。



“以土地换保障”是一种制度创新。<sup>①</sup>通过实证研究不仅证明两者间的替代关系,<sup>②</sup>而且认为城镇社会保障制度代替土地可使农民福利提高。<sup>③</sup>另一种观点认为,在农村社会保障制度长期被忽视的情况下,以土地为中心的养老安排是农民被迫进行的自我保障,但这并不能将土地与社会保障制度划上等号。<sup>④</sup>从理论上讲土地与农民的养老保障制度并不构成一种并列的选择关系。<sup>⑤</sup>土地本质上是一种自然资源,以其自身的自然资源属性为物质基础;而社会保障则是以互助精神、合作行为为基础的制度安排。<sup>⑥</sup>但不论结果如何,学者们已经得出了土地具有社会保障功能的共识,<sup>⑦</sup>而且有学者通过估算得出了土地在农民养老福利方面的贡献是其直接经济效益的4倍。<sup>⑧</sup>

“农民如何获得养老福利”,“土地如何在农民养老福利方面发挥作用”是与我国农民养老福利联系最为紧密的两个最根本问题,但他们分别处于两个不同层面。本文将拥有多重身份的农民群体纳入到福利五边形理论框架内,对可能的养老福利来源及其现实差距进行分析。之后,将土地纳入到这一框架内,分析土地通过各个福利来源转换为农民养老福利的可能性。

## 二、福利五边形框架下的农民养老福利的可能来源及其差距

福利多元主义是西方发达国家将进入后工业化阶段,贝弗里奇的社会政策模式面临严重“政府失灵”、经济衰退和福利开支过高等一系列问题后提出来的社会政策宏观分析理论。根据个人具有的多种角色和与之对应的福利权利,伊瓦思(Evers A.)提出的经典福利三角范式将福利来源分为家庭(社区)、国家和市场,认为国家和市场是个人福利正式的来源,而家庭(社区)是个人福利非正式的来源。<sup>⑨</sup>纽伯格(Chris de Neubourg)在经典的福利三角范式基础上加入社会网络和会员组织后于2000年提出福利五元概念,将个人的福利来源分为家庭、政府、市场、会员组织和社会网络,并把这五个来源比喻为五边形。<sup>⑩</sup>本节将在福利五边形理论框架下对我国农民可能获得的经济(养老金)层面、生活(照料)层面和精神(心理慰藉)层面的福利来源,及可能来源与现实来源情况的差距进行分析。

### 1. 农民养老福利可能的来源

将纽伯格的五边形分析理论应用于我国的实际情况后发现,农民可能的福利来源分别为家庭、政府、市场、集体经济组织和社会网络,其中农村集体经济组织与福利五边形中的会员组织相对应,详见表1。

#### (1) 家庭来源

中国的赡养责任是传统伦理要求,也由法律规定。这使得我国农村的家庭来源具有了强制性的正式养老福利来源特点,与西方福利多元主义中将家庭视为“非制度性福利来源的核心”的情况不同。《老年人权利保护法》明确规定,“老年人养老以居家为基础”,“老年人的子女以及其他依法负有赡养义务的人,应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,照顾老年人的特殊需要”。<sup>⑪</sup>同时,子女对于父母

① 马小勇、薛新娅《中国农村社会保障制度改革:一种“土地换保障”的方案》,《宁夏社会科学》2004年第5期。

② 程佳、孔祥斌、李靖、张雪靓《农地社会保障功能替代程度与农地流转关系研究——基于京津冀平原区330个农户调查》,《资源科学》2014年第1期。

③ 闫岩、李放、唐焱《土地承包经营权置换城镇社会保障模式的比较研究》,《经济体制改革》2010年第11期。

④ 元昕《农民养老方式与可行能力研究》,《人口研究》2010年第1期。

⑤ 秦晖《中国农村土地制度与农民权利保障》,《探索与争鸣》2002年第7期。

⑥ 贺书霞《土地保障与农民社会保障:冲突与协调》,《中州学刊》2013年第2期。

⑦ 常进雄《土地能否换回失地农民的保障》,《中国农村经济》2004年第4期。

⑧ 王克强《土地对农民基本生活保障效用的实证研究——以江苏省为例》,《四川大学学报》2005年第4期。

⑨ 彭华民等《西方社会福利理论前沿》,中国社会科学出版社,2009年,第3~19页。

⑩ [荷]克雷斯·纽伯格《福利五边形和风险的社會化管理》,韩永江等译,《社会保险研究》2003年第12期。

⑪ 《中华人民共和国老年人权益保障法(2012)》第十三条、第十四条。



的贍養是與文化傳統與倫理相聯系的由觀念沉澱形成的，是一種具有道德成分的普適性“責任倫理”。特別是在我國農村，“責任倫理”仍然對個人具有將強的約束性。

表 1 農民多元養老福利矩陣表

來源	作用	性質	發展趨勢	個人身份的體現
家庭	第一的直接的核⼼作用	是“責任倫理”也是法律規定	“責任倫理”理解差異，城鎮化、家庭小型化等的威脅	社會身份
政府	基本保障作用、體現社會公平	正式的公共福利政策	快速發展、廣泛社會關注和政策銜接、政策實施	公民身份
市場	增加的作用、體現個人貢獻	正式的社会保險	財務持續性、強化農民工參保問題、職業農民的參保問題	經濟身份
集體經濟組織	可能發揮關鍵的作用、現實差異性大	可以是正式規定的基礎福利	集體經濟、合作經濟養老、“土地養老”方面需要更多的探索	經濟身份
社會網絡	補充的作用、現實差異性很大	非正式的、非營利性質	除社會組織發育外，社區自組織也需要支持發展	社會身份

### (2) 政府來源

政府是老年人基本福利的來源，為個人提供直接或間接的養老福利。《老年人權利保護法》中規定“老年人無勞動能力、無生活來源、無贍養人和撫養人，或者其贍養人和撫養人確無贍養能力或者撫養能力的，由地方各級人民政府依照有關規定給予供養或者救助”，“對經濟困難的老年人，地方各級人民政府應當逐步給予養老服務補貼”。<sup>①</sup> 2012 年發布的《社會保障“十二五”規劃綱要》明確提出建立覆蓋城鄉居民的社會保障體系的基本方針，同時探索為獨生子女父母、無子女和失能老人提供必要的養老服務補貼和老年護理補貼。這是政府對農民公民身份的責任體現。

需要強調的是，政府不僅是農民養老福利的來源，同時是農民養老福利來源的制度設計者與監督者。從某種程度上說，正是有了政府對農民在家庭、市場、政府、集體組織等各方所應享受的養老福利權益的規定和相關制度設計，並對各種福利來源的主體進行監督，農民的多元福利來源才成為可能。

### (3) 市場來源

市場為市場中的經濟活動者提供福利。有社會學者指出，市場就業帶來的福利是增進個人福利和家庭福利的基本途徑。<sup>②</sup> 作為勞動者的農民在進入企業等單位工作時，根據《勞動合同法》與《社會保險法》規定，企業應該為其繳納社會保險。這為農民工應獲得的養老福利提供了依據，但這一方面仍然存在較多問題。從福利服務方面來看，可以為農民提供前所未有的全面和多样服務，其他來源難以提供的多層次專業化服務。這一來源的條件是農民在市場中的經濟身份。

### (4) 集體組織來源

與發達國家相比，中國農民缺乏類似農會、行業協會之類的會員組織，但是擁有一個特別的會員組織——農村集體經濟組織。“城市靠單位、農村靠集體”，中國的農民都是屬於所謂的集體經濟組織的成員，屬於村民自治的主體，更是農村集體所有制的土地的擁有者。如今，維系村集體和個體農戶的主要節點便是農民承包的土地，農民集體土地擁有者這一身份應該為“集體經濟組織”這一農民養老福利傳統來源提供新的可能。獲得這一來源，農民必須具有相應的經濟身份——是此組織的成員。

### (5) 社會網絡來源

社會網絡仍是農民養老福利的重要來源。村莊中熟悉的成員，本身就是老年人社會資本重要的組成部分。這種熟人社會網絡內部提供的在精神和照料層面上的互助行為，為老年個體的日常生活提供著不可缺少的幫助。與家庭來源一樣，養老福利的社會網絡來源是基於農民的社會身份產生的。

① 《中華人民共和國老年人權益保障法(2012)》第三十一條，第三十七條。

② 劉繼同《由集體福利到市場福利》，《中國農村觀察》2002 年第 5 期。



## 2. 我国农民养老福利的缺失

虽然理论上我国农民拥有多种可能的养老福利来源,但在现实中农民的养老福利供给仍然存在严重不足。本文将造成现实中福利来源未能为农民提供充足养老福利的原因分为两类:一类是在农村社会福利供给的变迁过程中,因制度供给不足而造成福利来源的福利供给缺失,包括对市场福利来源监管的缺乏和对于集体组织具体责任的规定;另一类是在社会、经济发展过程中,福利提供主体的供给能力发生变化等引起的福利供给不足,包含了家庭福利来源的不稳定问题和国家福利来源的有限性问题。为了更清楚地展现出我国农民养老福利来源中的问题,将各种福利来源与农民获得的个人福利放在一个平面上得到图1。

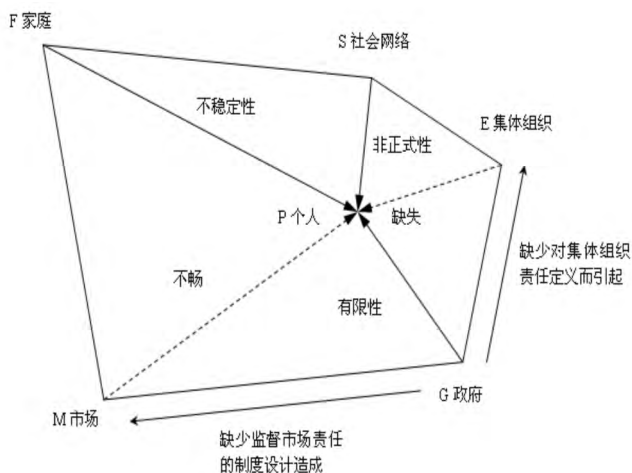


图1 农民养老多元福利来源及问题图

### (1) 制度供给不足造成的福利来源问题

我国政府通过政策法规在农村建立现代社会保障体系是一种强制性制度变迁。但在制度变迁过程中并没有解决好农村原有的一系列制度与新制度的衔接问题,出现了制度供给的不足,导致了农民养老福利五边形中“市场”一角来源的不畅与“集体组织”一角来源的缺失问题。

#### ① 市场来源的不畅

在城市中就业的农民获得的养老福利低于城市居民。以社会保险参与情况为例,2011年全国农民工加入了职工养老保障的占16.4%,加入了职工医疗保障的占18.6%,加入了工伤保障的是27%,加入失业保障的是9.4%,平均水平到不了20%。<sup>①</sup>准确地说,在不考虑城乡劳动力工资差异的情况下,2011年市场至少向被雇佣农民群体少输送了83.6%的养老福利。早有学者指出,原有的福利政策使农民在市场上中获得福利时,处于不利和不公的地位,<sup>②</sup>而现有的相关政策并不能有效解决这一问题。大量有关农民市场福利来源的研究证明,被企业雇佣的农民群体(农民工)工作福利的相关的社会政策效果较差,存在着缺乏完整性、长期性、规范性等问题。<sup>③</sup>虽然基于《劳动合同法》和《社会保险法》的企业职工基本养老保险不再排斥农业户口的劳动者,但与城市居民相比,在相同就业情况下,农村居民在福利待遇上处于劣势地位。目前的公共政策不能帮助农民消除因历史上的城乡二元制度分割形成的歧视,<sup>④</sup>不能促使解决农民缺乏与资方进行协商手段的问题,<sup>⑤</sup>也没有处理参保过程中漏报参保人数、缴费基数等问题,<sup>⑥</sup>导致本应由市场提供的养老福利无

① 陈锡文《两亿人进城并没成为城里人是城镇化重大问题》,“2013中国经济年会主题演讲”2013年1月。

② 李珍《建立我国农村社会保障制度的理论分析》,《武汉大学学报》2006年第1期。

③ 程名望、史清华、潘焯《劳动保护、工作福利、社会保障与农民工城镇就业》,《统计研究》2012年第10期。

④ 伍中信、徐莉萍《基于企业理论的“农民工”权益保护研究》,《财贸研究》2011年第2期。

⑤ 黄乾《农村劳动力转移就业问题性质的根本转变与社会政策选择》,《人口研究》2007年第7期。

⑥ 傅志明《我国社会保险制度发展的偏差与调整》,《中国行政管理》2010年第8期。



法被农民享受。现阶段相关农村劳动力保护政策供给不足,无法对市场形成有效的监督,没有使市场成为农民有效的福利来源,是多元福利来源体系存在最严重的系统制度设计问题。法律应该得到公平严肃执行,在福利方面农民不能被排挤,不仅要实现农民同工同酬,还要保证农民福利的相同待遇。

## ②集体组织来源的缺失

中国特殊历史背景下出现的农村集体经济组织长期承担着农民(其成员)社会福利供给责任。新的时代背景下,制度设计中却缺乏对一个基本问题的定义:作为计划经济时代集体经济财产的继承者,集体经济组织对农民养老福利责任到底是什么?在《土地法》《土地承包法》《村民委员会组织法》及各地涉及农村集体经济组织的法规中对它为其成员所应提供的福利均没有明确的规定。

全国农经统计调查显示,2009年建立村级集体经济组织的达到25万个。<sup>①</sup>集体经济组织对于其成员的养老责任问题定义后,农村集体经济组织就可以更积极的态度改善农民的(组织成员)养老福利状况。在农村集体经济组织发展较好的地区,集体经济组织可能大幅度改善社员养老福利。如在佛山地区,2008年的村级村政建设、公益福利费用可达10125亿元,平均每个行政村457万元,每个社44万元。<sup>②</sup>集体经济组织发展较慢的地区,其对于全体社员养老福利的提升有限,但可能提高福利水平较低社员的生存状态。这里需要特别指出的是,农村集体组织间可能出现福利供给的差异性是各个集体组织经济发展差异引起的,不属于多元福利来源体系的制度供给问题。目前,严重阻碍了这一福利来源可能性的是相关法律及政策中缺乏对农村集体经济组织的准确定义和其对于社员养老福利责任的规定。

## (2)福利来源面临的其他问题

这类问题是在社会、经济发展过程中,由各个福利提供主体自身的发展和变化引起,与多元化的养老福利来源的设计无关。但这类问题会对农民养老福利水平产生影响,将是现代养老福利体系面临的长期性问题。

### ①家庭来源的不稳定性

家庭虽然是养老福利的第一来源,但具有相当的不稳定性。与养老相关的“责任伦理”是一种对老人和子女同时提出责任规定的伦理:在直接将子女定义成为老年人承担养老责任的第一责任人的同时,要求父母对下一代做出贡献。学者已经证明,即使在家族制度统治的时代,农村老年父母从子女或其他家庭成员中获得的养老福利与其对资源(如房屋、土地)的控制及分配方式有关,并列出了相当多的案例。<sup>③</sup>从本质上说,子女对父母的责任也可能是从功利主义角度出发的一种交换,只不过这种交换中子女一方应该对处于老年时期的父母付出较多。但是,不同人对“责任伦理”的解释存在差异,有研究证明,有相当比例的农村老人只强调自己对后代的责任和义务,在赡养的三个层次上尽量自立,采取老年人自养和老夫妻互养的方式解决,以减轻子代的赡养负担,导致养老福利的不稳定。<sup>④</sup>

现实中,依靠子女养老也呈现出多样化形式,有随长子、有随么子一起生活的,但大多还是同老人所掌握财产的安排相联系。这种以“萝卜加大棒”方式对子女的赡养义务的控制,在家庭人口、从业和居所结构变化的情况下是否仍具有效果?家庭这一养老福利来源正在,也将长期接受挑战。

### ②政府来源的有限性

政府为个人提供的养老福利不仅是基础的,而且是有限的。这种有限性在现实中的反映即是,长期以来各级政府在农村养老福利方面直接相关的政策重点仅限于为五保人员和贫困人员提供住宿、医疗、生活费用等最低的福利水平和福利服务保证。毫无疑问,作为农村社会保障制度的重要构成部分,新型农村养

① 关锐捷《新时期发展壮大农村集体经济组织的实践与探索》,《毛泽东邓小平理论研究》2011年第5期。

② 吴晨《基于广东农村集体经济组织变迁的制度逻辑分析》,《南方农村》2010年第4期。

③ 俞江《论分家习惯与家的整体性》,《政法论坛》2006年第1期。

④ 杨善华、贺常梅《责任伦理与城市居民的家庭养老》,《北京大学学报》2004年第1期。



老保险落实了政府在覆盖城乡居民社会保障制度全面建立的承诺。<sup>①</sup>但是“新农保”向领取养老金者提供基础养老金部分资金目前是否足以为保障老年人最低福利的来源,恐怕还值得商榷。但在政策层面上,《社会保障“十二五”规划纲要》明确提出了“广覆盖、保基本、多层次、可持续”地建立覆盖城乡居民的社会保障制度的基本方针。可以预见,未来的城乡居民基本养老保险本质上还将是一项政府提供的低水平的养老福利。

虽然很难判断这种政府来源表现出的有限性是由财政的可负担性引起,还是由法律及政策规定引起,但是目前这一来源仍然是畅通的,甚至是农村贫困老年群体最重要的福利来源。至于引起政府来源有限性的原因,笔者认为这是另一个值得思考的问题,但并不是本文考虑的重点。

### 三、农村土地的农民养老福利转换

我国的户籍制度将农民与土地相联系,直接赋予农民承包经营土地的权利,这在世界范围内也具有独特性。农村特殊的历史文化与社会结构使得农民与土地的关系不仅仅存在经济层面上的关系,同时存在着复杂的社会关系。本节讨论土地通过各种转换途径,为农民提供养老福利的可能性。

土地是一种自然资源,在养老福利的供给方面,与农民拥有的其他禀赋(如劳动力、资产)一样,不能为农民直接提供养老福利。只有在被投入到农民个人、家庭、市场、国家、集体组织及社会网络等养老福利提供主体中后,在正式和非正式的制度的规范下,通过社会活动和经济活动过程,土地才能为农民提供覆盖经济、生活、心理层面的养老福利。简言之,土地为农民提供养老福利的方式是个人禀赋向养老福利来源主体转移,养老福利来源主体向农民提供福利的过程。新的《老年人权益保护法》提出“老年人可以与集体经济组织、基层群众性自治组织、养老机构等组织或者个人签订遗赠扶养协议或者其他扶助协议”,<sup>②</sup>实际上预留了一个土地养老的空间。

#### 1. 土地养老福利的非正式转换

从上世纪80年代到本世纪初,以土地为中心,农民个人、家庭、社会网络共同为农民提供着养老福利,成为从计划经济体制到市场经济转型前半段养老福利的最主要来源。这一阶段以土地为中心的农村养老福利供给体系是一种非正式的保障,成为农民在社会保障制度缺位状态下被迫进行自我福利提供的反映。“被迫”的福利保障实际上就是从上世纪80年代到现代社会保障制度建立前土地通过非正式福利供给主体进行的福利转换,即图2中的LFW、LSW和LPW三条折线。土地通过非正式主体为农民提供的福利并不完全依赖于政策、规定、合同等正式制度,而更依赖于道德伦理、文化传统等非正式制度的安排。如图2所示,其中T代表伦理、传统等非正式规定。

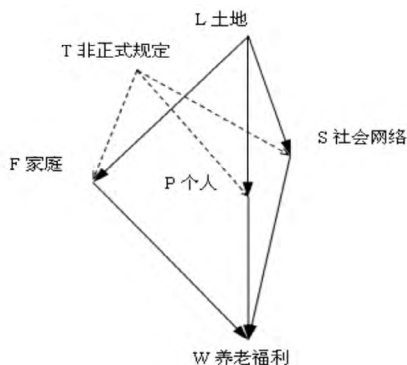


图2 土地通过非正式主体的福利映射图

① 杨宏亮《新型农村养老保险对中国农民消费的影响研究》,《人文杂志》2014年第4期。

② 《中华人民共和国老年人权益保障法》(2012年12月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订)。



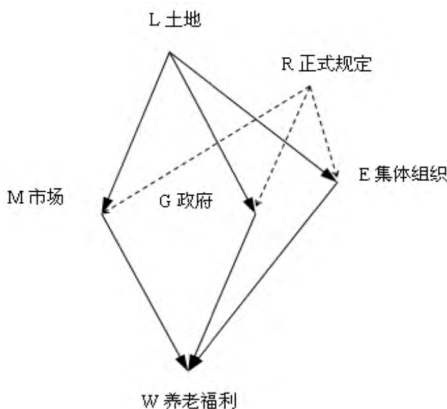
折线 LFW 代表土地通过家庭促进农民的养老福利。从乡土习俗角度,许多农村家庭赡养关系是和土地使用权的代际继承相联系的。众多研究表明,传统的责任伦理具有双重约束性,老年人从家庭中获得养老福利水平与其掌握资产的多少与资产的分配有关。土地在这一双向的伦理要求中扮演着重要的作用,是老年父母为家庭贡献的重要部分。在 1998 年实施的第二轮承包后,特别是在“增人不增地,减人不减地”的土地承包制长期不变的政策下,可以说本质上是部分家庭成员,而不是家庭全体成员“拥有”土地。“谁主赡养、谁继承”更为现实。老年农民掌握着自己名下土地在家庭中分配的权利,在家庭中拥有主动权。老年农民利用好自己名下土地在子女间的分配,就可能解决前文所提到的养老福利的家庭来源面临的挑战,提升自己从家庭中获得养老福利。

折线 LSW 代表土地通过社会网络改善农民的养老福利。正如前文所述,即使是今天,农村社会也具有着一定的熟人社会特点。对于农民而言,村庄内相识数十年并建立相对稳定关系的熟人本身就是农民重要的社会资本。村庄作为农民年轻时长期生产、生活的地方,在农村养老必定会成为相当部分农民养老的选择。在村庄内部农民可以在生活、心理层面上获得熟人圈内提供的福利。而村庄这一熟人社区形成的基础就是土地,对于农民而言,在现实层面,耕地是自己在农村进行生产的保证,宅基地是其居住在村庄的前提;在文化层面,村里的坟地是其先辈长眠之处,也是自己最终的归宿。可以说,土地是农民社会关系形成的基础,拥有土地就获得了进入这一社区的入场券,获得相应的社会地位,从而在社会网络中获得一定的养老福利。

折线 LPW 代表土地通过本人为农民提供养老福利,这在尚具备劳动能力的老年农民群体中相当普遍。在现代农村社会养老保障体系正式建立前,为了获得充足的养老福利保证,这是老年农民“被迫”的选择——老年人不得不利用有限的劳动力在土地上继续生产。从某种意义上说,土地的确是农民“最后的福利保障”。即使农民可以获得充足的养老福利保证,仍具备一定劳动能力的老年人在条件允许的情况下继续工作,既是传统伦理中老年人自立精神的一种表现,也是其老有所为的一种体现。依靠土地和自己的劳动力,这种古老而又可靠的养老福利获得方式不一定会随着现代农村社会养老保障制度的建立而消失。

## 2. 土地养老福利的正式转换

通过政府(国家)、农村集体经济组织和市场,土地为农民提供的养老福利可以被视为正式转换,即下图中 LMW、LGW 和 LEW 三条折线。正式的规定通常是针对土地的承包经营权、经营权变更进行的,通常伴随着土地的流转,由相关法律、政策、合同规定。如图 3 所示,R 代表法律、政策和合同等正式规定。本文在进行分类时将农地经营权由农民向其他方的直接转移划归为 LM 途径,经营权转移给国家划归为 LG 途径,经营权转移给农村集体经济组织归为 LE 途径。



折线 LGW 代表土地通过政府途径的转换为农民提供养老福利。这一转换渠道仍然没有完全建立。这方面包括土地经营权完全丧失和部分丧失时农民应该获得的福利。农村土地征收是土地承包权、经营权完



全丧失的典型代表,对于这种情况下农民获得养老福利,学者们进行了大量研究,各地政府已经开始实践,如天津市“以宅基地换房”、浙江嘉兴“两分两换”等。从政治角度理解,土地是农民影响农村公共政策的筹码,正是因为农业土地对国家和社会的重要性,才需要给农民更安全的保障。针对全国的基本农田、粮食主产区的公共政策对粮食生产的各种补贴实际上也可以理解为一种福利资金。

折线 LEW 代表土地通过农村集体经济组织途径的转换为农民提供养老福利,为我国农民所特有,制度上一直保持通畅。从各地实践角度,一些集体经济发展较好的村庄,也都是集体福利解决较好的村庄,每个集体经济成员的土地是集体的股本,可以获得长期的红利回报,集体经济也可以为成员提供可观的养老福利。对于集体经济组织发展程度较低的地区,国家已经允许将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地,收益供老年人养老。<sup>①</sup>

折线 LMW 代表土地通过市场途径的转换为农民提供养老福利。这一转换渠道于 2013 年正式建立。十八届三中全会赋予农民对承包地更多的产权,同时鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转。这实际上为土地通过市场途径为农民提供更多的养老福利提供了政策支持和可能。农民的宅基地、住房虽然还不能像城镇“老年人住房反向抵押养老保险”,直接为农民提供养老福利的提高,但是对于农民住房财产权抵押、担保、转让的试点已经提上日程,今后有可能成为农民养老福利新的增长点。

#### 四、结论与建议

本文分析认为,我国农民的养老福利已经转向多元福利主义模式。农民获得的养老福利应该来源于家庭、市场、政府、集体组织和社会网络五个方面。这些可能的福利来源由于农民具有的各种身份,也由于土地的特殊性。目前,农民养老福利的多元福利设计存在制度供给不足造成了农民从市场和集体经济组织两个来源获取养老福利的不畅。主要表现是对于农民工工作权利保护政策缺失而导致养老福利市场的来源低于应有水平,和缺乏农村集体经济组织对于农民养老福利责任的定义导致集体组织来源的普遍缺失。此外,农村养老福利多元福利结构存在着家庭来源的不稳定和政府来源有限两个非系统性问题。

2012 年后,相关法律及规定的修改和出台使土地可以在更大程度上为农民提供养老福利。土地可以通过农民个人、家庭、市场、政府、集体组织和社会网络增加农民的养老福利。根据分析,土地可以改善农民家庭养老福利来源面临的问题,可以成为与政府进行养老福利谈判的筹码,可以成为从集体组织获取更多养老福利的保证,可以利用市场改善农民养老福利,是获得社会网络中养老福利的入场券,同时是个人“最后的福利保证”。土地虽然处于目前的社会保障制度之外,但是可以通过各种复杂的转换有效加强农民从多个福利供给主体获得的养老福利。

土地养老的实现路径是什么?这不是本文的重点。当然,目前来说土地养老,上述几条观点更多地只是揭示了一种可能性,目前个体农户或农民拥有的只是使用权,法律法规方面的制约还不少。但本文期望在老龄化的背景下、在城镇化的背景下、在农业规模经营的背景下、在全面深化改革的背景下,需要重新思考集体经济中的“集体-家庭-个人”的土地关系,并把土地养老作为一个重要的内容加以研究和探索,为中国农民构建一个多元的可持续的养老福利和保障制度。

作者单位: 中国农业大学人文与发展学院

责任编辑: 秦开凤

<sup>①</sup> 《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)。

