



· 在线咨询 ·

- 蘑菇的种植
- 下层民众的切身利
- 人口普查是为什么
- 该中心与研究生培养有关么
- 中国农村调查·2010年..

· 中心动态 ·

- 村民自治暨合寨村村民委员..
- 湖北省委常委、纪委书记黄..
- 全国政治学专家团莅临中心..
- 吉林大学周光辉教授莅临中..
- 中国社会科学院陆学艺研究..
- 中心主任徐勇教授赴福建永..

· 新农学院 ·

· 调研基地 ·

《农村研究通讯》

《中国农村研究》

《中国农村调查》

· 新书推荐 ·

农民家庭内部分工及其专业化演进
对农村土地制度变迁的影响研究您现在的位置: [首页](#)>>[海外农村经验](#)>>

日本城市化、农地制度与农民社会保障制度关联分析

作者: 肖绮芳 张换兆

来源: 中国农经信息网

发布时间: 2010年5月14日

一、问题的提出

我国自1992年建立社会主义市场经济体制以来,特别是1996年以后进入城市化快速发展阶段,城市扩张对于农村土地的占用致使大量农民失去土地,且由于不合理的征地制度未得到合理、有效的补偿。大量进城的“农民工”,由于被排斥在城市社会保障制度之外而成为“弱势群体”,而以土地保障功能为主的均分的农地制度安排,使他们很难切断与农村土地的关系,只能采取“离乡不放土、迁移不迁居”的迁移模式。上述种种问题集中体现了快速城市化进程中农业资源(土地、劳动力等)转移与农民权益保护的冲突,它反映出我国现行的城乡分割的农地制度、社会保障制度已不能适应城市化快速、协调发展的要求,农地制度、社会保障制度改革势在必行。

日本与中国的农业虽然处在不同的发展水平上,但在农业生产组织结构方面有许多相似之处。如农业生产的经营主体都是以农户为单位;分散经营,规模狭小;人多地少的矛盾突出等,但是日本却在较短的时间内达到了与美国差不多的工业化、城市化水平。在此过程中,日本政府适应工业化、城市化不同发展阶段的需要,适时调整农业发展政策和农村土地制度,并在解决与城市化、农地制度改革相关的农民利益保障问题的过程中,建立并不断完善了包括农村在内的社会保障制度,实现了从土地保障向现代社会保障制度的转变,促进了城乡的协调发展。本文以日本城市化、农地制度改革为线索,从农村劳动力转移的视角,将农民分为转为城市产业工人的失地(包括主动失地型即因离农主动售出农地和被动失地型即由于政府征地而失去农地)农民、兼业型农民和纯农民,探讨相关社会保障制度的建立与完善,总结其中的经验与教训,对于我国工业化、城市化加速发展时期的农地制度改革及相关农民社会保障制度的整体性变迁,实现城乡协调发展具有一定的启发和借鉴意义。

二、日本城市化进程中农地制度与农民社会保障制度关联分析

(一)城市化准备阶段:农地制度改革及相关农民社会保障制度(1868~1920年)

工业化是城市化的基本动力,从1868年明治维新开始,日本开始了工业化的第一发展阶段。工业化的发展促进人口逐渐向城市集中,城市人口从1889年的10%上升到1920年的18%,城市化进入了初期准备阶段。

在农业居主导地位的这一时期,日本政府鼓励农业发展,并通过征收高额农业税来汲取农业剩余扶持工业的发展。主要措施是:第一,废除德川幕府时期所颁布的一系列禁令,改革旧的领主土地所有制关系,为日本农业发展和农村劳动力转移创立了良好的环境。第二,制定和大力推广“劝农政策”,以此推进农业技术的改良,兴修农田水利,促进农业生产的发展。第三,重视农业经营的推广和农业教育。这些农业政策的实施,促进了农业增长,为工业化、城市化发展提供了大量的原始资本、剩余农产品和剩余劳动力,极大的促进了工业化、城市化的发展。

但是,以地主土地所有制和土地租佃制为主的封建土地制度,高额的租税导致农民贫困,土地集中、大量无地农民出现,极大地引起了农村社会的不安定。另一方面,农村土地长子继承制,使得无论经济景气与否,总有恒定数量的农家次子、三子被无情地从农村推出。大量农民失去土地,成为一无所有的雇佣劳动者,主要流入城市的“杂业层”。在为工业发展提供了大量廉价劳动力的同时,也构成了城市贫困阶层的主要部分。1874年,为解决这些进入城市的失地农民的保障问题,明治政府颁布《恤救规则》,实施救灾济贫,日本社会性保障由此萌芽,在一定程度上缓解了绝对贫困,为城市化和社会稳定提供最低层次的制度保证。

(二)初始城市化阶段:农地制度改革及相关农民的社会保障制度(1920~1950年)

从1920年开始日本的工业开始具有自我积累发展能力,工业化进入第二发展阶段,劳动力加速向重工业城市中,四大工业带形成了所谓“四极集中”,进一步推动了城市化的发展。人口的城市化率到1940年已达37.7%。由于“二战”战败后大量劳动力被安排在农村,延长了初始城市化的时间,到1950年城市化率仅为37.5%。

这一阶段,工业化、城市化对农地制度的影响进一步扩大,特别是地主土地所有制和土地租佃制为主的封建制度已经成为工业化、城市化发展的障碍,大大影响了农业的发展。农业相对工业比较利益下降,“农村贫困问题”严重。日本政府通过大量的改革措施来协调城乡关系。其中包括:一是减轻农业税,为农业发展减轻负担。二是农地改革,政府收买地主的土地并将这些土地卖给农民,1938年《农地调整法》,特别是战后,日本进一步着手农地改革,废除了封建的农地制度,创设自耕农,改善租佃关系。三是提供农业信贷资金。四是促进农业协同组织的发展。五是首次制定了以面向农村居民为主的“国民健康保险法”(1938年),至“二战”结束前的1944年,几乎全国所有的市町

村都实施了国民健康保险。六是建立了城乡统一的最低生活保障制度和社会福利制度。战后在美国占领军指导下，基于国民生存权平等原则，针对1/3的国民需要救济的困境，1946年颁布了《生活保护法》，明确对全体国民的最低生活进行保障是国家的一项责任。此后又相继颁布了《儿童福利法》(1948年)、《残疾人福利法》(1949年)等法令，被称为社会福利的“三法时代”。

土地改革使财产和收入在农民之间的分配更加公平，激发了农民生产的热情和投资的积极性，也增强了传统的家庭和土地保障的功能，不仅保护了贫困农民，使他们成为社会稳定和城市产业廉价劳动后备的支撑，也减缓了城市和大中型企业的就业压力。因为这一时期城市实施的《健康保险法》(1927年)，保险对象为10人以上规模企业的体力劳动者，保险内容是疾病与工伤。《劳动者年金保险法》(1941年)(1944年更名为“厚生年金保险法”)，保障范围包括10人以上的企业、5~10人的企业的劳动者，养老保险的范围限定在工伤、战争负伤者上。对于主要进入城市“杂业层”的农村剩余劳动力来说，难以被纳入社会保障体制。由于传统农村社会结构没有被摧毁，使得农村在经济波折期能吸收大量的返乡失业大军，起到“缓冲器”的作用。总之，上述措施的实施，有效缓解了农村贫困，对战后初期社会稳定和经济恢复与重建具有重要意义。

(三) 加速城市化阶段：农地制度改革及相关农民社会保障制度(1950~1977年)

从1950年代开始日本进入工业化发展的第三阶段，工业化基本完成，经济高速增长和快速城市化，并以此形成了三大都市圈，使日本成为城市和郊区人口占主导的国家。1955~1973年，日本经济实际增长了8倍，以两位数的速度快速增长，1950~1977年，日本城市化水平从37.5%上升到76%。

在城市化快速发展的同时，日本经济实现了从城乡发展不协调到协调的重要转变。城乡收入差距的大小是衡量城乡协调发展与否的一个重要标准。为了摆脱二战后的困境，战后初期以及1950年代，采取了“高增长，低福利”的发展方略，加之农业相对生产率下降和农产品需求相对萎缩等因素，导致日本城乡收入差距不断扩大。1955年城市工薪家庭人均收入为农户人均收入的1.3倍，1960年扩大到1.5倍。1960年代以后，日本政府开始重视经济社会全面发展，1961年制定《农业基本法》，把缩减工农之间收入差距作为基本法的目标之一，1967年政府又制定了“经济社会发展计划”。同时，经济高速增长，国民经济结构转型，经济实力增强，也具备了工业反哺农业、城市支持农村的能力。日本政府采取各种措施推动城乡协调发展，其中农村土地制度的适时调整和包括农村在内的社会保障制度的不断完善发挥了重要的作用。

第一，农村土地制度改革方面。一是不断推进农村土地规模经营，通过提高农地利用效率，提高农民收入。1952年制定的《农地法》，从法律上确立了农民所有制的永久地位。同时为防止农民失地，保障农民土地权益，对农地流转进行全面管制。至1960年代初，基本解决了城市化快速发展的“食品问题”。此后，农地制度的改革，一直在农村剩余劳动力大量转移的同时，如何加快农地集中和扩大规模经营为中心而展开。1962年和1970年先后两次修改《农地法》，废除土地保有面积的上限，撤销对地租的限制。1975年制定的《农振法》，允许农民经过集体协商。根据双方达成的协议条件，自由签订或解除10年以内的短期土地租赁合同，以此鼓励土地使用权流转。制度改革促进了以土地买卖和租借为主要形式的土地流转，为土地规模经营提供了前提。二是1951年《土地征用法》、1952年《农地法》等颁布，保障了农民土地财产权，使他们能通过土地权利分享城市化发展成果。日本农户户均耕地1955年为0.85公顷，1980年为1.17公顷，1955年稻田土地价格为1160千元/公顷，1980年38280千元/公顷。城市工薪家庭户均年收入1955年为350千元，1980年达4254千元。据此粗略计算，1955年农户户均土地交易收入相当于城市工薪家庭户均年收入的2.8倍，1980年达10.5倍，有利于离农农民通过出售或出租农地获得一定的资金作为在城市生活的资本。

第二，相关农民社会保障制度的扩充和完善方面。一是城乡统筹的养老、医疗保障制度的建立，标志着社会保障从职业型向普遍型转变。1959年颁布、1961年实施新的“国民健康保险法”，要求全国的农户、个体经营者等无固定职业和收入者均必须强制加入这一医疗保险。1959年首次颁布、1961年实施的“国民养老金法”，开始将原来未纳入公共养老保险制度的广大农民、个体经营者，强制纳入社会养老保险体系中。规定凡年满20周岁以上、60周岁以下的日本农民、个体经营者等均必须加入国民养老保险，因此，到60年代，以农村公共医疗和养老保障为支柱的农村社会保障体系初步建立并开始得到迅速普及。国民皆保险、国民皆年金体制的建立，也是作为阻止收入差距扩大的收入再分配的重要政策。二是实施价格保护等农业保护政策，保障农民收入。政府对农业的支持占到农户农业收入的2/3。三是1970年创设农业人养老金制度，农民年金计划基金2/3以上由政府补贴。参加者的条件是具有一定面积以上农地耕作权的农业人，兼业农民则被鼓励参加其他与其职业相关的社会保障。另外，若要获得经营转让养老金，则要将所耕种的农用地经营权转让给农业后继者或第三者。这项制度不仅起到稳定老年农民收入来源和缩小城乡社会保障差距的作用，而且与鼓励老农、兼业农民“离农”，以利扩大经营规模的农地政策相互补充。

上述措施也有效地促进了农村劳动力的转移，进一步推动了城市化快速发展，而城市化快速发展使非农就业机会增加，农户的兼业收入日益成为收入增长的重要来源。农外收入占农户收入的比例，1960年为50%，1975年为71%，1980年已达83%。

总之，城市化快速发展以及与此相适应的农地制度和农民社会保障制度的不断完善，极大的促进了农村发展和农民收入的提高，实现了城乡经济的协调发展。主要表现在：第一，消除了城乡收入差距。1975年以后农户人均收入超过了城市工薪收入户的人均收入。第二，消除了城乡消费水平差距。1975年度，农户人均家计费支出已超过了城市工薪家庭。第三，农户农业投资急剧扩大，农业生产实现了包括良种化、水利化、化学化、机械化和自动化在内的高度现代化。

(四)成熟城市化阶段：农地制度改革及相关农民社会保障制度(1977年至今)

20世纪70年代，日本进入后工业化时代。由于城市人口基本达到饱和状态，城市化速度缓慢。1996年城市化水平为78%，仅比20年前高出2个百分点。

1986年以后，政府又相继修订了《农地法》和《农地利用增进法》(改名为《农业经营基础强化促进法》)，并于1999年出台了《粮食·农业·农村基本法》(简称新农业基本法)。农业政策进入鼓励土地向“合意的农业生产单位”集中，提高农业竞争力，突出强调农业的多功能性阶段。

1980年代后日本社会保障进入调整、改革时期。首先，反思普遍型英国模式，向职业型保险与普遍型保障相互交叉的“混合型”模式转变，改革养老金保险制度，并调整医疗费用负担，使社会保障支出增长与经济增长保持一致。其次，在实现了全民保险之后，逐步解决养老保险分立的状况，促进劳动力的自由流动。1985年，修改《国民年金法》，使国民年金成为国民共同的基础养老保险。此外，为配合鼓励“返农”或称“稳农”的新的农业政策，2001年修改农业人养老金制度，不仅向全体农业从业人员开放了加入的门户，而且把养老金分成了自我积存养老金和作为对认证农业人的政策援助养老金两种。至此，日本已建立起了完全覆盖农村地区，包括公共医疗、养老、护理等各类保险和公共福祉及老年保健等在内的、比较完善的、许多方面享有与城市居民同等待遇的农村社会保障体系，实现了城乡社会保障一体化。

三、结论与启示

1. 农地制度的改革，既要满足城市化发展的需要，也要注重对农民土地权益的保障

日本城市化起步阶段的农地制度改革，确立了土地私有制，并允许土地自由买卖和出租，其结果是土地所有权集中，失地农民增加，引起依赖土地保障的农民极大不满，农村阶级矛盾异常尖锐。二战后实行土地改革一直到1961年，在长达15年的时间里，在赋予农民永久土地所有权的同时，通过立法对农地的流转实行全程管制，还规定非农业生产者不得拥有土地，离农农民必须出售其持有农地。既发挥了农地制度的激励功能，又有效的保护了自耕农的土地权益。1962年后，即达到农业剩余劳动力吸收完毕的“刘易斯转折点”后，才逐渐放松对农地流转的管制，鼓励土地集中与农地经营规模的扩大，并辅之以农村社会保障制度的建立与完善。同时，随着城市化快速发展，土地财产职能对农民的重要性凸现，为保障农民分享土地增值收益的权利，又从鼓励所有权流转向鼓励土地使用权的流转。日本的经验教训告诉我们，加快农地流转，扩大规模经营是提高农地资源配置效率，是城市化快速发展的必然要求，但其推进是有条件的，要与保障农民土地权益相均衡。

土地是我国农民最基本的生产资料和生活保障，城市化进程中推动我国农村土地的合理流转，要从保障农民土地权益和稳定农村大局出发，进一步稳定和完善的土地承包关系，在此基础上，按照依法、自愿、有偿的原则，积极稳步推进，使之朝着健康、有序的方向发展。由于我国城市化发展水平不平衡，在达到条件的地方可以加快土地使用权的流转，鼓励规模经营发展。要加快征地制度的改革，完善土地收益分配制度，缩小征地范围，提高补偿标准，保障农民分享城市化土地增值收益的权利。

2. 同步实施与城市化进程相适应的农民社会保障制度，实现由土地保障向现代社会保障制度的渐进转变

日本的经验表明，城市化与农民社会保障之间存在内在的基本联系。城市化直接导致了传统土地保障制度的解体与现代社会保障制度的诞生。而首先将失去土地进入城市产业工人队伍的农民，然后是兼业农民、纯农民逐渐纳入现代社会保障制度，逐步实现了城乡社会保障制度的一体化，又进一步推动了城市化发展。特别值得注意的是，日本城市化快速发展时期也是包括农民在内的社会保障体系迅速完善的时期，一方面是因为这个时期是城乡矛盾等社会问题最为突出，对社会保障需求最旺的时期，另一方面，也是国家经济实力增长最快，社会保障供给能力最强的时期。我国当前正处在城乡矛盾最为尖锐的时期，也已进入“工业反哺农业”的阶段，应适应城市化快速发展的需要，加快包括失地农民、农民工、纯农民在内的整个农民社会保障制度的建设，逐步调整城乡分配关系，统筹城乡社会保障制度建设。

但是，我们也要看到，由土地基本生活保障向现代社会保障的变迁是一个长期渐进的过程，以土地基本生活保障占社会保障的比例大致可分为三个发展阶段。第一阶段，农民的保障基本全依赖于土地基本生活保障，社会保险的发展非常缓慢，而且只有极少数人享受；第二阶段，土地基本生活保障占社会保障的比重迅速下降，新的社会保障发展速度加快，享受的覆盖面提高；当进入第三阶段，社会保险基本都覆盖了全体国民时，土地基本生活保障被社会保险所替代。由于我国农村经济发展极不平衡，各地在从土地基本生活保障向社会保险过渡时所处的阶段不同。在一些贫困农村，还处在第一阶段，即农民主要将土地作为其基本生活保障；在大部分地区，处在第一阶段向第二阶段过渡的时期，即土地保障的作用开始减弱；只有在一些大城市的郊区以及经济发达的地区，随着非农化和城镇化速度的加快，目前已经进入第二阶段的早期，社会保险的比例明显上升。因此，我国农民社会保障制度从土地保障向现代社会保障制度转变应从制度变迁的历史路径中寻找创新的突破口，超越历史和现实的制度创新是不可能成功的。

3. 城市化过程中，农村土地制度及其相关农民社会保障制度必须进行整体性变迁，以促进城乡协调发展

日本的经验也表明，城市化进程中农地制度与农民社会保障制度之间具有互补性，进行整体性变迁可以更好地降低制度变迁的成本，提高制度变迁的效率。要充分发挥政府在制度变迁中的作用，特别是在城市化快速增长时期，进入工业反哺农业阶段，财政加大对农地制度和农民社会保障制度整体性变迁的支持力度，对农民的生产生活实行全面保护，极大地促进了农村发展和农民收入水平提高，消除了城乡收入差距，实现了城乡协调发展。

我国目前以均分为特征的农地集体所有基础上的承包制“具有一种内在的社会保障机制”。这种制度安排在我国城市化初始阶段社会保障严重缺位的情况下，保证了工业化进程以及农村剩余劳动力艰难转移过程的平稳进行。但进入城市化快速发展阶段，这种制度安排与城乡分割的社会保障制度、就业制度等一起，成为影响农村剩余劳动力转移以及农村经济发展的主要障碍，是造成我国农民“制度性贫困”，城乡收入差距不断扩大的根源。“为改变一项帕累托低劣的制度安排，需要改变某一域的制度，然后通过互补性关系引发其他制度的连锁反应”。因此，在对我国现行不合理的农地产权制度、征地制度等进行改革时，必须对城乡社会保障制度、劳动就业制度、财税制度、户籍制度等关联性和替代性制度进行同步设计和整体演进，以促进我国城市化的快速、协调发展。

本网站为纯公益性学术网站,无任何商业目的.因部分文章来源于网络,如有侵权请来邮或来电告知,本站将立即改正。

Copyright 华中师范大学中国农村问题研究中心 鄂ICP备05015407号

Tel: 027-67865845 Fax: 027-67865189 Mail: newccrs@yahoo.com.cn