

破解“土地换保障”的困境¹

——基于“资源”视角的社会伦理学分析

郑雄飞

提要：“土地换保障”是我国社会转型过程中整合“土地”和“社会保障”两种资源的制度尝试与实践探索。究竟是否应该“土地换保障”一直是学术界争议的问题。本文在概括其基本类型和破解其内在实质之后，从“资源”的角度切入，通过剖析“土地”和“社会保障”的资源属性及衍生权利束，比较它们的异同，探析二者之间的异质点和契合点。研究发现，保护和发展人权是二者的契合点，而异质点在于资源属性的不完全同质和权利口径与责任主体的不同。研究表明，基本保障不可换，不能混淆“补偿”和“保障”以逃避政府的责任；但补充保障则可以换，能够利用地上权利及其资产收益来添置非基本保障利益。

关键词：土地换保障 道德应该 资源 社会伦理

随着我国经济体制改革的不断深入，二元经济结构逐步融合，城乡经济、社会都发生了深刻的变化。一方面，由于城市化和工业化的步伐不断加快，城镇的用地和用工需求不断扩张，农村土地资源不断向城市聚集，同时劳动力及其亲属也大规模向城镇转移，出现了大量农村土地被征用和撂荒的现象。另一方面，相应的社会保障体系始终没有建立健全，被征地农民和进城务工人员及其家属依旧不能享受与城镇职工或居民同等抑或是相似的社会保障待遇；农村留守人员也游离于社会保障制度之外，缺乏应有的、有效的风险防御机制。如何处理好城市化、工业化用地需求与农村人口权益保护之间的矛盾，如何协调好生产、生活方式城市化与原有土地制度以及社会保障制度之间的关系，成为迫切需要解决的现实问题。“土地换保障”正是我国工业化和城镇化过程中的产物，是旨在处理这一矛盾和协调这种关系的制度尝试。“土地换保障”作为一种风险防范机制，已经得到了实践界的广泛探索；究竟是否应该，学术界对此开展了广泛的讨论。

¹ 本论文受到2009年度“通用汽车·中国发展研究青年奖学金项目”和“中国人民大学研究生科研基金项目”的资助，特此鸣谢！文责自负。

一、研究缘起：学界争议与问题提出

有关“土地换保障”的学术研究始于对土地征收征用²过程中补偿安置工作的反思和改进，经历了方案提出、问题讨论、视野拓展三个阶段，但至今尚未达成共识。

（一）方案的初评

“以土地换保障”是一种制度创新，符合《土地管理法》的精神，并且对于促进土地流转、解决征地中的问题、实现土地保障向社会保障转变具有重要意义（陈颐，2000）。土地保障已经与提高土地利用效率、土地保障功能弱化和经济结构调整存在严重冲突，应鼓励土地流转制度创新，因地制宜建立面向农民的土地外社会保障（姜长云，2002）。通过比较各种征地安置方式，卢海元认为应该考虑到市场经济和失地对农民生产和生活方式的影响，依照“土地换保障”的思路，确立“就业优先”的政策目标，出台适合失地农民特点的就业和社会保障制度，妥善解决失地农民的长远生计和发展致富问题（卢海元，2003）。通过考察杭州的征地安置，有学者主张形成“以土地换保障、以保障促就业、以就业促发展”的良性循环（张时飞、唐钧，2004）。

（二）问题的讨论

1. 是否应该

在农村社会保障体系不断建立健全的情况下，有学者认为，如果不进行置换就意味着农民获得双重保障，这对其他社会成员不公平（马小勇、薛新娅，2004）。秦晖认为“国家保障”与“土地保障”并不构成一种并列的选择关系（秦晖，2002）。温铁军在接受《小康》采访时指出：“‘土地换社保’操作不好，很有可能变成另一种以‘城市化’命名、对农民进行进一步剥夺的方式；同时社保以土地为条件，本身就是对农民的另一种差别待遇”、“真想城乡统筹,应该先做到给农民以起

² 在2004年《宪法》和《土地管理法》修正或修改以前，我国并没有区分土地征收与土地征用，故在此予以并列。“土地征收”是国家为了公共利益的需要，以一定的补偿安置为条件，依照相应的法定程序强制性地将农村集体所有的土地转为国家所有的城市用地的行政行为。“土地征用”是指国家为了公共利益的需要，经过法定程序和权限批准，在依法给予农村集体经济组织及农民补偿后，将农民集体所有土地的使用权收归国有的行政行为。“土地征收”和土地征用“的共同之处在于：为了公共利益需要，经过法定程序，依法给予补偿；不同之处主要在于：征收的法律后果是土地所有权的改变——由农民集体所有变为国家全民所有，征用的法律后果只是使用权的改变，征用条件结束时仍需将土地交还给农民集体，期间土地所有权一直都是农民集体所有。

码的国民待遇，在公共品上给农民以公平的待遇”（陶卫华、杜娟，2008）。宓小雄则认为，以土地为条件的农村社保改革正是避免城乡居民差别待遇、实现城乡社会保障均等化的必要条件。它对于我国农村乃至整个国家的经济社会发展具有诸多的好处：能够彻底解决农民社保困局，在实现城乡社保均等化的基础上解决城市中定居农民工的城市融入问题，缩小城乡差距；能够明晰农村土地使用中的责、权、利关系，从根本上消除地方政府的卖地冲动；能够明晰对土地的投入和收益预期，有效提高农民收入，保护农民的农业生产积极性，进而保证国家粮食安全；有利于净化以土地权益为核心的农村法律基础和道德空间，有效遏制涉农地侵权和涉地经济犯罪，降低因土地权属模糊与相关利益纷争而发生群体性冲突的可能性（宓小雄，2009）。

2. 利益关系如何协调

“土地换保障”具有一定的合理性，但忽略了农民没有缴费的制度初始状态，不应混淆“补偿”和“保障”，不能用补偿安置费来填补“历史欠费”（杨一帆，2008）。通过分析上海“镇保”，常进雄、吴瑞君等研究发现失地农民的产生过程与土地增值过程具有同步性，适时出让土地可以保障失地农民的生计；应探索农地直接入市交易机制，利用土地转让交易税和土地增值收益来为失地农民的养老和失业保险提供资金支持（常进雄，2004；吴瑞君，2008）。还有学者通过分析浙江省失地农民基本生活保障和养老保险的现状，指出应当协调好政府、集体和农户的利益分配关系，保护农民利益和推动城市化进程（杨翠迎，2004；杨翠迎、黄祖辉，2004）。

3. 置换方式的选择

在对国内外社会保险相关理论、政策、制度以及各地的创造性实践进行综合分析之后，卢海元认为目前条件已经基本成熟，应当以失地农民为突破口建立城乡统一的养老保障制度（卢海元，2007）。秦晖认为，“土地换保障”确是一种进步，但不能通过行政力量强制实施，应根据农民需要，遵循自愿、合意原则，通过市场手段来实施（秦晖，2007）。近两年，有些学者通过比较浙江、成都和重庆三地征地安置中的社会保障和商业保险运作模式指出，应加大政府支持力度、降低农民缴费比例和定期调整养老金待遇（宋明岷，2007），厘清补偿和保障的关系，引入市场力量，建立多层次的保障体系（孙永禄、杨一帆，2008）。

（三）视野的拓展

随着讨论的逐步深入，“土地换保障”的研究视野由失地农民拓展到了农民工和耕地农民，亦即研究视野由“消极被动”的被征地农民的补偿安置行为向“积极主动”的耕地农民（含“农民工”）的社会保障体系建设延伸。在广泛的问卷调查和长期的跟踪研究基础上，郑功成认为，应该打开城镇大门，有序接纳农民工并进一步改革农村土地承包制，实现土地承包权与市民身份的置换，应让有能力成为城市人的农民工首先成为市民（郑功成，2006）。基于城市化和劳动力转移的现状，江平等提出农村承包的土地将来应该更放开一点，只要农民有其他出路且不愿意从事农业经营，就可以鼓励农民把土地承包权交出来，以土地换取社会保障（江平、莫于川等，2007）。郑雄飞以城市化为背景，主张吸取国企改革经验，将“保障”从“土地”中剥离出来，通过土地资源的流转整合来发展现代农业，通过社会保障体系的建立来保护农民的合法权益；并立足改革开放以来“人-地关系”和“地-权关系”的变化推导出“土地换保障”的客观必要性，并探究了“土地换保障”的逻辑路径和实践理性（郑雄飞，2009）。

综上所述，学术界就“土地换保障”的合法性、客观必要和宏观意义进行了广泛的研究，推动了认识的深入，但尚未达成统一的共识，尤其是在“土地换保障”究竟是否应该这一核心问题上依然存在很大的分歧。究其原因在于：没有能够从伦理上对这一制度安排进行根本性地反思或审视，尤其是没有区分“土地”和“社会保障”的异同，没有厘清二者的异质点和契合点，没有厘清不同层次社会保障的不同责任主体，因而未能解决“什么能换、什么不能换”这一关键问题。为此，我们有必要首先回顾“土地换保障”的历史渊源或者说发展轨迹，概括当前“土地换保障”的主要类型并破解其内在实质。

二、实践剖析：类型概括与实质破解

“土地换保障”作为一种风险防范机制，有助于填补农村人口（含“被征地人员”）风险抵御机制的制度空缺，也有利于缓解城市地区向农村地区抽调土地资源和劳动力资源过程中的利益冲突。我国的“土地换保障”制度探索是从征地补偿安置的实践中演化而来，但亦有着其自

身的基本类型、发展轨迹和内在实质。只有准确把握这些特性，才能够选择正确的研究视角进行深入分析，进而探究出“土地换保障”的道德应该。

（一）类型概括与发展轨迹

我国的“土地换保障”制度安排发端于征地补偿安置，而后在各种因素的推动之下，尤其是与土地流转、耕地保护和户籍制度改革等城乡统筹措施相结合后发展出了多种模式。尽管“土地换保障”的制度安排在不同的地区有不同的表现形式和运作模式，而且它是一个开放型的制度探索，其类型随着时间的推移和实践的发展一直在增加和丰富；概括起来有以下几种类型和发展轨迹（如图 1 所示）。

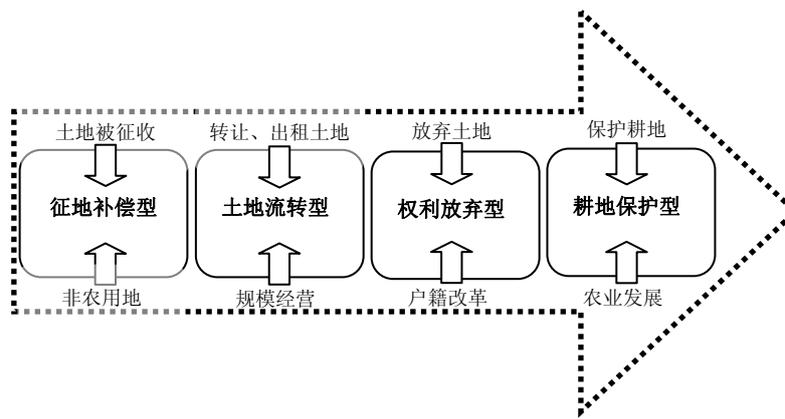


图 1 “土地换保障”的类型和轨迹

1. 征地补偿型

农民所承包的土地被征收，失去了赖以生存和发展的重要物质基础；政府通过“退费进社保”和“被征土地进社保”的制度架构将其纳入城镇或农村社会保障体系，以保障其基本的、长期的生计。这种模式是从征地补偿安置中演变而来的，旨在保障被征地农民的基本生活，进而实现征地工作的顺利进行，保证相对于工业化和城市化用地的土地供给。2006 年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》明确指出“社会保障费用不落实的不得批准征地”之后，该模式更是在全国各地得到了广泛的实施。

2. 土地流转型

通过出租、入股、转让和抵押等方式将承包地或宅基地等流转起来，然后利用土地流转收益来参加社会保险，进而实现权益的交换和增值，如“土地承包经营权换社保”和“土地经营权流转换社保”等模式。该类型是适应农业比较利益低下、迫切需要适度规模经营以提高农业产值而生的。因为要想让农民把土地经营权（甚至是承包权）转让出来，把土地流转起来，实现适度规模经营，就必须给予农民应有的保障权益。这种类型在农业相对发达或城市化程度较高的郊县等地区得到了一定范围的推行。

3. 权益放弃型

农民自愿放弃宅基地使用权和土地承包经营权，然后获取市民身份和相关社会保障权益等，从而实现权利的置换。如成都市温江区 2006 年推出的“双放弃、三保障”、广东省 2010 年出台“农民工积分制入户城镇”办法中的“以农村土地承包经营权、宅基地使用权置换城镇户籍”和重庆市 2010 年户籍制度改革中的“宅基地换住房，承包地换社保”等。该模式符合农村人口（特别是进城人员）对城市户籍的利益诉求与城市化、工业化用地供给日益紧张的客观形势，尤其是在当前统筹城乡发展的政治话语中受到了地方政府的广泛青睐。

4. 耕地保护型

这是一种新发展出来的“土地换保障”模式。它是一种通过耕地保护基金来充实农民养老保险个人账户的制度安排。近十几年来，由于农业比较利益低下，农村人口大规模向城市流动，大批农民抛荒弃耕，耕地被破坏的现象严重。为了调动农民的耕地积极性，中央政府加大了“农业直补”力度，同时督促地方政府开展制度创新和财政支撑以增加农民的收入。基于这种形势，在农村社会保障制度尚不健全尤其是养老保险制度亟待建立的情况下，地方政府出台了整合国土部门和社会保障部门的体制机制，利用耕地保护基金来充实农民的养老保险个人账户。如成都市在 2008 年出台的《成都市耕地保护基金使用管理办法（试行）》和《成都市耕地保护基金筹集与使用管理实施细则（试行）》等都是这一模式的具体体现。

（二）实质破解与资源置换

“土地换保障”具有不同的类型，不同的类型又有着不同的主要推动因素；但它们基本机理是一致的：农民从土地中脱离出来，而后获得一定社会保障权益。透过“土地换保障”的主要类型和发展轨迹我们

不难发现，它涉及到农村人口社会保障等权益的保护和实现以及（土地）资源的有效利用和优化配置等重要战略问题，并与社会发展阶段、经济结构升级和所有制的实现形式等密不可分。

1. 体制转轨过程中政府“抽调”农村资源的内在要求

改革开放以前，我国实行高度集中的计划经济体制，国民经济的生产组织和产品消费几乎都是通过行政指令进行高度控制，大部分社会资源掌握在政府的手中。为了推进国家工业化的资本积累，国家控制了绝大多数的农业生产剩余，采用工农产品“剪刀差”、农产品“统购统配”的方式实现农村资源向工业、向城市集中，以推动振兴国家的宏观战略。在此期间，政府征收征用包括土地在内的社会资源鲜有补偿。与此同时，农村几乎所有的生产资料都是集体公有，生产组织形式也是集体共同劳作，农民绝大部分生活资料由集体统一分配。在计划经济体制下，这种高度集中的生产组织形式和生活消费模式中不存在“土地承包经营权”之说，因而也就不可能出现“土地换保障”。

随着家庭（联产）承包责任制的广泛推开，生产和生活资料高度共有的形式被打破；土地等生产资料的使用权分配到户，家庭分散经营成为农村的主要生产经营管理方式。“交足国家的，留够集体的，剩下的都是自己的”。生产方式和分配方式的变化带来了农民生活方式的变化，“自谋生计”成为农民的现实且惟一的出路。经济体制改革不断深入，农村利益“一元化”的格局被打破，整个社会的利益格局也日趋多元化。不同群体存在不同的利益需求，其权利诉求自然也不尽相同。同时，随着市场经济的逐步培育、发展和完善，一味通过行政指令抽调农村资源不仅是不合理的，也是行不通的。如何补偿农民的利益对于征地工作顺利开展和维护社会稳定而言至关重要。“土地换保障”中的“被征土地换保障”等模式就是在这种环境中产生的。它们适应了政府既要抽调农村资源又要维护社会稳定的内在要求，实质上是整个社会资源配置或者说再整合的一种方式。

2. 城乡统筹过程中满足农村人口利益诉求的客观产物

与国外³不同，我国的“土地换保障”制度探索是为工业化用地或城

³ 世界上很多国家都建立了较为健全的包括农村社会保障在内的社会保障体系。既有发达国家（如德国、法国、日本、英国和加拿大等），也有发展中国家（如阿根廷、智利、南非和印度等）。资本主义国家实行土地私有制，土地由农场主私人所有，农场主通过雇佣劳动力来进行农业生产，按照相关法律为雇工和自己缴纳社会保险费（如德国和日本）；或者农业劳动者（雇佣劳动力）依法免费享受一定的社会保障待遇（如英国的医疗保健服务等）。“土地换保障”则主要是针对农场主或自耕农，采取“农民退休”的形式，通常发生在养老保险领域而且集中于实行缴费型养老保险制度的国家，如德国、法国和日本等，并且通常都是同农业发展战略等政

市化建设服务的。农村经济体制改革前，新中国农村社会保障制度是与集体生产经营方式紧密结合在一起的，可以视为一种以土地为基础的“集体保障”。而后，随着农村土地承包到户、集体经济组织的逐步解体，农村社会保障也就演变成了以家庭为单位的“土地保障”。然而，随着城市经济体制改革的不断推进，非农用地急剧膨胀，大量农村土地被征用，农民丧失了赖以生存和发展的物质基础。同时，随着农民权利意识的不断增强，征地工作必须确保农民长期基本生活有保障才能得以进行。在市场经济环境下，单位安置和一次性货币安置等征地补偿安置方式往往难以凑效，很难达到保障被征地农民长期生活的目的。于是，“土地换保障”作为一种征地保险安置方式得到了广泛实施。

随着工业化和城市化进程的加快，仅仅依靠征收土地已经不能满足客观需要，政府往往通过编制土地利用总体规划来抽调农村土地资源，以满足用地需求。此外，由于农业比较利益低下、城市用工需求的不断增加，农村人口流动的规模不断扩大，大量农民进城务工，抛荒撂荒现象日益严重，农村土地经营管理制度尤其是土地流转制度亟需进一步创新和完善。就社会保障而言，一方面，面向农村人口的社会保障体系严重缺失或残缺不全，进入城市就业和生活的农民由于“户籍”等城乡二元结构的制约，往往不能享有城市社会保障体系等公共服务；另一方面，人口老龄化、家庭核心化和空巢化带来了家庭保障功能的严重弱化，农村留守人员亦缺少应有的风险抵御机制，急需面向农村人口的社会保障体系。总之，随着生产方式和生活方式的巨大变化，农民对土地的依附程度不断降低，对土地的认知状况、对城市的认同程度和对社会保障的需求都发生了较大的变化。“双放弃、三保障”和“土地承包经营权换社保”等形式的“土地换保障”正是在这种经济社会环境中产生和发展的，是统筹城乡经济社会发展战略中资源再配置方式的尝试。

“土地换保障”是以土地承包经营权或使用权甚至是所有权来置换社会保障权益。究其实质，是两种风险防范机制之间的切换或兼容，是“土地”和“社会保障”两种资源之间的“交换”；是基于一定的利益需求、依据一定权利法则所实施的资源重新组合，属于资源配置的范畴。那么，“土地换保障”这种资源配置方式究竟是否应该？哪些权益可以通过“换”的方式获得，哪些权益又不能“换”呢？为此，我们有必要对“土地”和“社会保障”进行伦理审视，进而探索出“土地换保障”这一资

策实施相配套进行的（郑雄飞，2009）。

源整合方式的内在理性。

三、 伦理透视：“土地”与“保障”的比较分析

“土地换保障”是改革开放以来经济社会转型过程中资源重组的产物，是两种民生资源——“土地”和“社会保障”之间的“交换”。究竟是否应该用“土地”资源来置换“社会保障”资源？为此，我们有必要选择“资源”的角度来剖析这两种资源的本质特征，比较二者的资源属性及衍生权利束，以便厘清它们之间的关系。

（一）视角选择：资源及其衍生权利束

资源是一切可被人类开发和利用的客观存在，包括物质、能量、信息甚至关系等；通常是指可供满足人们物质和精神生活需要的自然要素和社会要素的总和，可分为自然资源和社会资源两大类。无论在任何历史时期或人生发展阶段，人们都会面临不同的资源约束。为了保证和实现生存权与发展权，通常需要获取必要的资源并采取不同的资源配置方式或资源配置方式组合。不同的人群或机构具有不同的主客观需求，他们拥有不同的资源或对同一资源具有不同的利益诉求。为保障不同个体和人群之间资源利用、交换或互易的正常进行，就必须将资源“符号化”并赋予相关的权利属性，明确其归属状态。就此而言，资源在人类社会的现实语境中通常会衍生出各种各样的权利，如所有权及其所裂变出来的占有、使用、收益和处分等权能。

“土地”是指大自然赋予人们的、以陆地或水域等形式存在的资源。它既为人类提供活动基地，又为人类提供劳动手段和劳动对象，是生产活动不可缺少的物质条件。社会保障则是人类自己在共同体内部通过各种社会关系而结成的资源。它是国家与社会等组织或机构为了维护社会稳定、促进经济社会协调稳定发展，依据法律法规，通过国民收入分配或再分配方式，在其成员遭受养老、疾病、失业、工伤或生育等风险时给予收入支持或公共服务的社会制度安排。我国实行生产资料社会主义公有制，农村土地归集体所有。相对于村集体之外的经济组织而言，农民个体作为集体的一员排他性地共同拥有土地；在当前统分结合的双层经营管理制度下，农户拥有集体共有土地的承包经营权。同样，社会保障是人们作为社会共同体一员所拥有的天赋人权，

并得到宪法等法律法规的明确认可；公民自然拥有向社会和国家表达社会保障利益诉求的权利。尽管土地在不同的所有制社会中表现出不同的财产归属状况，社会保障在不同的社会中亦具有不同的权利表征形态，但它们都是人类社会抵御风险、不断求得生存和发展的重要资源和手段。因而，我们可以从“资源”这个切入点入手，结合基于资源而言的衍生权利束，从伦理层面比较“土地”和“社会保障”二者的异同，对“土地换保障”进行理性审视，进而从根本上剖析其道德应该，发掘出这一制度设计的内在理性。

（二）“土地”与“社会保障”的属性及衍生权利束

“土地换保障”涉及“土地”和“社会保障”两种资源，正确认识二者的属性及相关权利对于资源配置有着积极重要的作用，并且直接影响到有关二者的认知状况和制度设计，因而我们首先应该就它们的基本属性及其衍生权利进行探究（详见图2）。

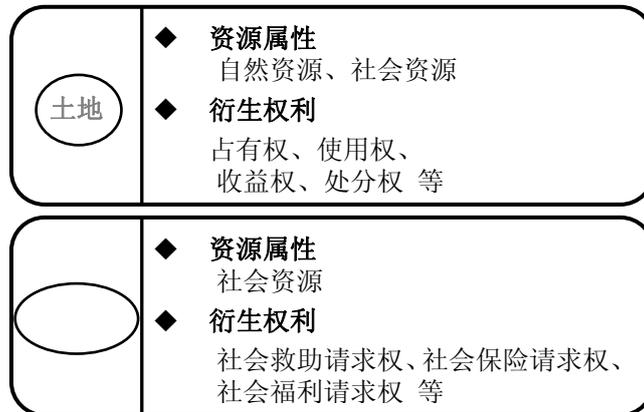


图2 “土地”与“社会保障”的属性及衍生权利束

1. 土地的属性及派生权利束

从广义上讲，土地不仅包括陆地部分，而且还包括地面上下的东西；从狭义上讲，土地仅指陆地部分，是指地球陆地表层。如果剔除“土地”上所承载的各种东西（如社会地位和社会关系等），可以说“土地”在很大程度上是一种自然资源，具备自然属性。但是，单纯的资源属性只能存在于史前非人类社会。自从有了人类社会，人们在土地上活动，相互之间结成了各种各样的社会关系。从这种意义上讲，“土地”

又是一种社会资源。在所有制出现之后，“土地”的社会属性通常表现为财产属性。

(1) 土地的资源属性与(社会)财产属性

土地的资源属性与财产属性是一对矛盾的共同体。当人们对土地资源属性的关注越少，则其财产属性越充分，土地所有权越完整；反之，对资源属性越关注，则财产属性被稀释，土地所有权受到的限制亦越强（刘俊，2008：41）。在人类发展的不同时期，受到不同的生产力水平、科学技术条件以及人口数量等因素的影响，人与地的关系呈现出不同的形态，而土地财产属性与资源属性的关系也随着人地关系的变化经历着由“合”到“分”，再由“分”到“合”的发展历程（刘俊，2008:35-36）。

原始社会，土地对于人类来说是一种纯粹的资源，是生命得以维系物质保障，呈现出来的也是一种单纯的资源属性。农耕社会，土地作为从事农业生产必不可少的基本生产资料，是人类维持自给自足的根本；同时随着所有制尤其是私有制的出现，土地呈现出了财产属性与资源属性交融共存的状态。工业社会后，随着科学技术的进步及其广泛应用于农业领域，农业生产力水平大幅提升，农产品种类不断丰富，人们的生存压力逐步降低，人口数量逐步增加。同时，工业化的快速发展使得土地作为一种生产要素的相对重要性大大降低，而城市化又将大量的人与作为食物和原料生产来源的土地相分离，就此人地关系发生了颠覆性的变化：人对土地的直接依附程度不断减弱；而人与地之间的间接关系则越来越受到人们的关注。随着工业化和城市化用地量的不断增加，传统的土地价值秩序反转。相对来说，土地作为农业生产基本要素的生产价值（基于农业生产而言的价值）的重要性不断下降，而土地本身作为一种商品而言的非农价值（基于非农生产的价值，如房地产开发的价值）不断攀升。至此，土地的财产属性超越了资源属性。

而进入后工业化时代，由于工业化、城市化对土地资源的过度挥霍，造成了生态的严重破坏；加上人口的急剧增加，土地承载能力大幅降低，庞大人口所需的农业生产用地与交通、住房等所需的建设用地之间产生了巨大张力。土地作为一种不可再生资源的可持续发展面临严峻考验，土地资源的稀缺性日益凸显。就这样，土地的资源属性的重要性得到了逐步提升，又逐步回归到了财产属性和资源属性并重或者说走向契合的局面。

(2) 土地上的权利束

土地的财产属性推动了地上权利束的诞生，而资源属性则化身为地上权利束必须承担的“社会义务”（刘俊，2008：41）。土地上的权利束主要包含所有权及其裂变出来的占有权、使用权、收益权和处分权（狭义的所有权）。这些物权是基于人权而生的，是服从于人权的，同样也是与成员权密切相关的。个体作为社会共同体中的一员，天然地对社会财富拥有对应的权利。每个人的生存和发展都离不开土地这一基本的物质存在，土地利用权是任何个体生来就有的自然权利。而权利和义务又是相对称的，任何个体或群体在行使其地上权利时都必须尽到其应有的义务，尤其是要保护土地资源的可持续性以保证后代土地利用权利的责任。总体而言，土地利用主要有如下内在要求和发展趋势。

第一，土地所有权天然的不完整：代际伦理与保护后代利用土地的权利。不同于“财产属性”的历史性或者动态性，土地的“资源属性”则是永恒的。因为人类是世代相叠的，需要不断繁衍生息；土地资源则是全人类共同赖以生存和发展的最终的客观物质载体。⁴“土地所有权绝不像其他所有权那样具有这种性质（排他性⁵）。谁也没有创造土地，土地是全人类的基本遗产”（尼·加·车尔尼雪夫斯基，1984：43）。“土地属于一个多数人已经死去、少数人还活着、无数人还没有诞生这样的庞大的家族所有”（魏伊丝，2000：20），“现在的人只是受托看管这块土地而已，土地是属于那些死亡及还未出生之人的”（菲斯泰尔·德·古朗士，2006：98）。因而，土地的所有权天然就是不完整的，只能是共有的而且是全人类世代共有的。这样就产生了土地的“代际伦理问题”。要想保证代际公平，代内（现时代）的土地利用就不能以损害未来人类利益为代价。如何合理整合与有效利用土地的财产属性和资源属性对于保护与促进人们的长期生产和生活（民生）有着极其重要的作用。加强土地的权利保护和合理开发利用是土地资源可持续发展的客观要求，也是保护和实现代内与代际公平的内在要求。

第二，所有权和使用权的分离：提高土地利用效率与保护相关权利。随着生产力和生产关系的发展演变，社会分工协作的范围不断扩大和深化，所有权不断分化、裂变为占有权、使用权、收益权和处分

⁴ 其实，人类之外的所有生物也是以土地作为最为基本的“栖息地”。这种意义上讲，土地是全体生物共有的。这也是“环保主义者”的重要论据之一。

⁵ 引者注（根据前文内容）。该书作者反对土地私有，并进行了相关的论证。

权（即狭义的所有权）。物的所有权和使用权逐步分离，使用权的社会价值和法律地位不断提升。⁶相对于所有权（狭义的）而言，使用权对于资源配置的效率提升变得越来越重要。股份制企业的蓬勃发展也充分佐证了这一点。土地包括农地逐步出现了出租、入股、转让等流转方式，推动了土地资源配置效率的提升。土地的利用方式自然可以多种多样，但关键的问题在于如何既保护人们的地上权利束，又合理高效地利用土地，从而充分发挥土地的生产资料功能，以求谋得人类福利的不断改进。

2. 社会保障的属性及其衍生权利束

社会保障是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。作为国民生活保障系统，社会保障客观上包括三个层次：一是经济保障，即从经济上保障国民的生活，它通过现金给付或援助的方式来实现；二是服务保障，即当代社会还需要适应家庭结构变迁与自我保障功能弱化的变化，满足国民对有关生活服务的需求，如安老服务、康复服务和儿童服务等；三是精神保障，即属于文化、伦理和心理慰藉方面的保障（郑功成，2000：11-12）。从“社会是共同生活的人们通过各种各样相互关系联合起来的集合”这个意义上讲，个体从社会中获得任何帮助，包括物质和非物质的，都可以归属于“社会保障”的范畴。个体在面临各种风险侵袭时拥有向社会及其衍生机构或组织请求帮助的权利，因而社会保障的社会属性在很大程度上表现为权利属性。社会保障的相关权利隶属于人权范畴，人权主要包含有生存权、发展权、平等权和自由权四大项内容（杨庚，1994）。因此，社会保障必然要体现或者满足人的生存权、发展权、平等权和自由权的需要。需要区分的是，不同的社会保障权利往往依据不同的权利基础，也就具有不同的权利和义务关系。

（1）社会保障的权利属性：成员权和公民权的结合体

成员权和公民权都是人权，公民权在本质上亦属于成员权的范畴。它们的区别在于个体以不同身份对不同组织进行权利主张：个体以成员身份向其所属组织（包括社会、企业、集体和家庭等）主张的权利就是“成员权”，以公民身份面向国家（政府）主张的权利就是“公民权”。个体无论是作为“成员”概念上的人，还是作为“公民”概念上的人，都天然的享有社会保障权利。只不过，基于“公民权”意义上的社

⁶ 学者有关“（土地）使用权”法律地位的论述可以参考：刘俊，2008：350-351；王利明，2001、2005；杨立新、尹艳，1995。

会保障权一般更具强制性。因为它通常在法律上有明确的规定，被主张方必须做出相应的回应。

成员权是社会保障永恒的权利基石。作为成员，个体有权向其所属的团体、组织、企业、（村）集体甚至家庭和国家进行合理的权利主张。在原始氏族社会时期，人们共同劳动、共同消费，实际上并无家庭的概念，只能向氏族部落主张权利或者请求帮助，以求得生存和发展。当私有经济出现以后，家庭成为社会的细胞和人们最基本的生活单位；尤其是在农业社会里，国家和社会并无保障社会成员基本生活的机制，家庭不仅是生产和消费的基本单位而且还承担着生育、抚养和赡养等多种职能。家庭的这种社会定位，造就了家庭成员之间相互依赖、相互照顾的内生机制（郑功成，2000：31）。“家庭保障”也就因此得名，并还会在不同程度上以不同的形式存在下去。虽然也还存在其他保障形式，如“慈善事业”是个体从社会获取保障的途径或形式；“员工福利”是劳动者从企业——这一“小社会”中获取的保障资源；“（村）集体福利”就是村民从村集体这样一种基层社会组织中获得的保障资源。值得特别指出的是，“国民待遇”实际上是个体在让渡权力并通过社会契约结成国家之后，作为国家的一员（公民）对国家（政府）的一种权利主张；是成员权的体现，亦是国家（政府）对其公民应尽的基本职责。

公民权是社会保障的现代话语。公民是指具有一国国籍的社会成员，是指依照国家宪法和法律规定享有一定权利和承担义务的自然人。公民权专指公民所享有的权利，它与公民身份紧密相关。一个人只要具有公民身份（国籍），就有资格享有与公民身份相配套的一系列公民权利，如人身自由、言论自由、选举权、被选举权和社会保障等。公民权利是一种普遍的、面向全体具有国籍的社会成员的权利，不会因为社会地位或身份的不同而存在差异，这种权利一般在法律上都会有明确的规定。如我国《宪法》就明确规定：在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。这就是社会保障权利基础的法律表征。

社会保障在不同的社会发展阶段和历史时期呈现出不同的具体形态。这种形态的变化其实就是权利主张方的权利主张和被主张方所作回应的有机结合体。如在传统社会中，社会保障主要是成员权的体现；个体作为共同体中的一员，在遭遇风险时有权向社会主张权利，

社会理应做出相应的回应。而在现代社会，随着社会文明程度的提高与个体权利意识的增强，社会保障则更多的是公民权利的体现。公民有权在遭遇风险侵袭时向国家（政府）主张权利——向国家请求物质或非物质的帮助。当然，公民权利回归并非意味着成员权的丧失，个体仍然是社会的一员，仍然有权向社会主张其应有的权利。个体作为企业、（村）集体等组织或团体的一员，同样也可以在遭遇风险时向其所属组织或团体请求物质援助。总之，如何合理保护、实现和协调好成员权与公民权对于切实维护个体（包括村民在内）的社会保障权利具有重要的意义。

（2）社会保障的权利束：不同的层次不同责任主体

作为权利的社会保障究竟包含哪些具体的内容呢？

权利，通常表现为权利方对义务方的请求权——请求义务方作为或不作为的权力。由此，可以说社会保障权在很大程度上体现为社会保障请求权，是权利方为抵御风险侵袭或提高风险防范能力向义务方请求物质或非物质帮助的权利。由保障水平的层次性可以发现，社会保障权分为社会救助请求权、社会保险请求权、社会福利请求权等。权利不仅具有层次性而且具体化为实质性的内容。从保障的具体内容来看，社会救助请求权可以分为基本生活求助权和灾害灾难求助权；社会保险请求权又可分为失业保险请求权、工伤保险请求权、养老保险请求权、疾病保险请求权和生育保险请求权等；社会福利请求权还可分为公民医疗服务请求权、教育服务请求权、住房保障请求权和家庭津贴请求权等。而依据权利主张方或者保障对象的不同，社会保障请求权又可分为一般公民的社会保障请求权⁷和军人的社会保障请求权。总之，社会保障权是一个由多种权利构成的权利群（权利束⁸）（薛小建，2007：217-218）。

权利属性犹如一枚硬币的两面，一方面，个体拥有向共同体请求帮助的权利；另一方面，共同体则肩负向其成员提供帮助的义务。共同体中的组织或部门主要有社会、政府、家庭、企业和（村）集体等。不同的社会保障权具有不同的供给机制和责任主体，要想真正保护和实现个体的社会保障权利，就应该区分不同保障层次中各主体的不同责任分担方式。

首先，社会救助请求权是指个体在遭受重大自然或社会灾害、生

⁷ 当然，此处还可依据公民的年龄结构或职业状况的不同再进一步细分。

⁸ 引者注。

活受到威胁或陷于贫困时，拥有向国家和社会索要或请求物质或服务帮助的权利。它主要是保障人的生存权，让人免于生存危机。社会救助责任主体主要是政府和社会。政府作为国家的代理者，具有为公民编织“安全网”的天然义务，理应是社会救助的主要资金承担者。

其次，社会请求保险权是指个体在遭遇年老、疾病、工伤、失业、生育等风险侵袭的情况下，拥有要求政府或社会建立社会保险制度并依照相关规定给付保险金的权利。这种权利主要是为了保障人的发展权，力求解除人们的后顾之忧。社会保险不同于社会救助，主要采取个人、集体（包括企业）和政府三方负责的资金筹集方式；其中个人和集体是主要的责任主体，政府只是扮演制度设计者、管理运行费用承担者和最后责任“兜底者”的角色，并没有直接的资金筹集义务。不同层次社会保险的责任分担方式也是不一样的。基本保险中政府负有不可推卸的责任（如管理运行费用和基础国民年金⁹），而补充保险则通常是由参保者及其所属集体（企业）负责缴纳相关费用（如企业年金）。另外，不同保险险种的责任分担方式或资金筹集方式也不同。如工伤保险的经费由雇主负责，员工则不用负担；生育保险中的生育津贴应该由国家承担，而生育医疗费用部分由个人和企业共担；其他险种通常由个人和集体共担费用。

第三，社会福利权是个体拥有要求政府或社会供给用来提高物质生活和精神生活水平所必需的各种物质或服务的权利。这种权利主要是保障人们的自由全面发展权，旨在提高人们的生活质量。社会福利也是多层次的，按照水平高低可分为基本福利和补充福利；就享受范围来说，还可分为国民福利和集体福利等。不同层次的福利具有不同的资金来源渠道，其资金筹集方式呈现多元化的状况。除了基本的国民福利（如义务教育费用等）之外，通常采取“用者付费”的方式进行资金筹集，或者由个体和集体共同出资甚至集体独资兴办，政府通常没有法定的义务（当然，资金宽裕时也应该承担一定的费用）。

（三）基于“土地”和“社会保障”异同的分析

“土地”和“社会保障”都是重要的民生资源，对人们的生产和生活都发挥着重要的作用。为合理推进“土地换保障”，达到真正保护和改

⁹ 我国目前并没有基础国民年金之说，但这应该是一个发展方向，也是公民权利回归的需要。就中央政府的资金支持而言，2009年试点的新型农村社会养老保险可以算作基础国民年金的一种。

善民生的目的，我们有必要依据“土地”和“社会保障”的属性及其相关的权利束进行对比分析（详见图3），从而鉴别哪些权利不能换，哪些权利可以换。

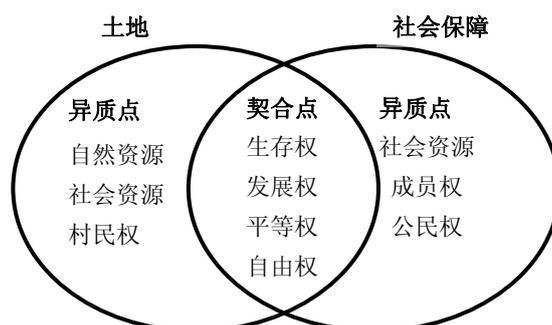


图3 “土地”与“社会保障”的契合点和异质点

1. 土地与社会保障的契合点：都是实现人权所必需的民生资源

土地和社会保障都是重要的民生资源，二者都是保护和改善民生的物质基础和重要手段，都可以用来保护和改善人们的生产状况和生活水平。土地上的权利束主要有占有权、使用权、收益权和处分权（狭义的所有权），社会保障的具体权利束有社会救助、社会保险和社会福利等社会保障权益请求权（见图2）。地上权利束和社会保障权利束之间的契合点归结在人权上，¹⁰具体表现在为实现人权中的生存权、发展权、平等权和自由权服务（见图3）。无论是地上权利束还是社会保障权利束，都是用来保护和实现人的生存、发展、平等和自由的。

就生存权而论，土地和社会保障都能够在一定程度上起到抵御生存风险的作用。基于土地的生存权保障——土地保障是一种以自然物体为保障工具的保障形式，是一种原始（低级）的保障形式。我国长期存在的“土地保障”在很大意义上就是这样一种基于土地的生存权保障。另一方面，基于社会保障而言的生存权保障——社会救助则是一种基于社会共同体而言的、社会成员互助共济的保障形式，是一种现代意义上（高级）的保障形式。尽管它们之间存在着质的区别，但都是对生存权的保障，这是二者的契合点之一。

就发展权而言，与保障生存权一样，土地和社会保障都能够对人的发展权起到一定程度的作用。如果说土地的价值除了为人们提供生

¹⁰ 有人可能认为地上权利束是一种物权。其实，这种物权亦是基于人权而生的，是人权的体现。

存保障之外还能够为农民提供实现进一步发展的物质保障，那就存在两种情况：第一是农业的生产剩余在满足人们基本生存所需的生活资料之外还能有富余；第二是指改变土地用途或土地利用强度¹¹，比如用于房地产开发和土地规模经营，从而带来更多的收益。而社会保障能够满足或实现人们的发展权则主要依靠社会保险来解除人们的后顾之忧或依靠社会福利来提高人们的生活质量，以实现人的自由全面发展。就保障发展权而言，土地和社会保障的契合点就是为人的进一步发展提供资金或服务。这里就涉及到了土地的收益分配和社会保障的资金筹集方式等问题。如果要进行二者之间的权益置换或利益整合，就应该明确土地收益（如农地转化为非农用地所带来的收益）的分配方式和社会保障资金的分担方式，比如被征地农民的社会保险费用全部由土地出让金承担而不应该再由农民从征地补偿费中出资。

就平等权而论，土地和保障的契合点在于：土地之上的各权利束和社会保障各权利束都是基于成员权或公民权而生的，具体而言就是土地的平等使用权利和社会保障的平等参与资格等。就土地权利而言，在法理上农村集体所有的土地由其成员——农民平等地拥有；国家所有的土地则由其成员——每一个公民（包括农民和市民）平等地拥有。就社会保障权利而言，基本的国民待遇（如义务教育免费等）或社会保障权益（如社会救助等）是每一个公民都应该平等享有的基本权利。可见，国有土地和社会保障二者的平等权在国家层面是相通的。但集体土地是由农民作为整体共同所有的，不能与基于公民权基础上的社会保障互换，只能与基于村民权基础上的社会保障权置换。

至于自由权，就土地而言，主要表现为土地利用及其收益的自由量裁权和土地上的自由迁移权；就社会保障而言，则表现为社会保障关系在不同地区之间（如城乡之间）的可转移续接权和补充保障的自由参与或退出权（基本保障一般是强制性的）。此处，土地和社会保障的契合点表现为：村民可以在土地上（如一个国家范围内）进行社会保障转移续接的权利或利用土地收益来置换社会保障权益的权利（如以土地流转收益来缴纳社会保障等）。

总之，土地和社会保障二者之间的契合点归结于人权，具体表现在生存权、发展权、平等权和自由权四个维度上。在现代社会保障制

¹¹ 有人将此称为“土地发展权”(Land Development Rights)，也称土地开发权，这一构想最初源于采矿权可与土地所有权分离而单独出售和支配。土地发展权就是发展(开发)土地的权利，是一种可与土地所有权分割而单独处分的财产权(孙弘，2004：7)。

度尚未建立健全的情况下，土地和社会保障通常是“高度统一”的；但是，随着人类文明的进步和经济社会的发展，二者之间日益呈现出分离的趋势。如果要实现二者分离或者建构“土地换保障”的理性，仅仅明晰“土地”与“社会保障”的契合点是不够的，还应当厘清二者之间的异质点。

2. 土地与社会保障的异质点：资源属性及衍生权利均存在差异

(1) 资源属性的差异

土地在原生态的情况下是一种自然资源，但自从有了人类，被人类利用，它就具备了社会的属性，又是一种社会资源。因而，土地具有自然资源和社会资源的双重属性。相比土地资源而言，“社会保障”则是一种纯粹的社会资源，是人们在相互交往以构成社会共同体的过程中所形成的一种资源。“土地”和“社会保障”的属性差异主要体现在两个方面。

首先，土地具有社会保障所没有的自然资源属性。与社会资源所表现出来的“财产属性”不同，土地的自然属性则是永恒的、不可再生的，是全人类共同赖以生存和发展的最终客观物质载体；¹²自然资源属性通常表现为“可持续性”，要求处理好代际关系，维护代际公平。“谁也没有创造土地，土地是全人类的基本遗产”（车尔尼雪夫斯基，1984：43）。依据生命周期理论¹³可知，人类是世代相叠的，需要不断繁衍生息，土地只能是共有的而且是全人类世代共有的。从这种意义上讲，无论是资本主义土地私有制还是社会主义土地公有制，其土地所有权都具有天然的不完整性。

随着生命周期的演进，土地所有权和使用权必将移交给下一代。我们在制定土地政策和使用土地时应该处理好代际公平问题，以保证下一代拥有足够的土地资源。就农村集体土地而言，它是农民叠代共同所有，现时代的农民作为整体暂时享有所有权和使用权；但不能随意进行土地所有权交易，只能通过土地使用权来交换合理的权益。即使是国家征地也应该考虑在农业生产领域的可持续性。就代际伦理而言，“耕地保护型”的“土地换保障”具有一定的积极意义。

¹² 其实，人类之外的所有生物也是以土地作为最为基本的“栖息地”。这种意义上讲，土地是全体生物共有的。这也是“环保主义者”的重要论据之一。

¹³ “生命历程”和“生命周期”是两个不同的概念。“生命周期”引源于生物学中的物种繁衍，是指由自然人口的再生产机制所驱动的人口生长成熟和生育繁衍过程，包括“生命阶段”、“成长过程”和“世代繁衍”三个基本要件，尤其强调生命的再生产亦即“世代交叠”；而“生命历程”主要指“在人的一生中随着时间的变化而出现的、受到社会文化和社会变迁影响的年龄级角色和生命时间序列”，很少关注人口的再生产和世代循环。

其次，土地和社会保障的社会属性亦存在差异。土地和社会保障之所以拥有社会属性是因为二者皆属于“社会”这一人类共同体的共有资源，但是它们的客观基础和数量可增加限度都存在明显的差异。在客观基础方面，土地的社会属性是以其自身的自然资源属性为物质基础，而社会保障则是以人类社会的互助精神和合作行为作为客观基础的。在数量可增加度方面，社会保障可以通过税费筹集和资金运作等制度设计来达到保障资源的数量增加甚至质量提升；但是土地资源数量则直接受制于自然界的天然禀赋，尽管人们可以通过拓荒开地和规划整理等方式来改变土地的利用状况。由是可见，“土地换保障”和土地利用规划一样，应该尊重土地资源的自然约束，处理好眼前利益和长远利益的关系，保护好现代人类和未来后代的权利，不可盲目改变土地的生产用途，不可杀鸡取卵来满足现时代的短期需求。

（2）衍生权利的差异

首先，权利来源口径存在差异。土地和社会保障一样，二者的取得方式¹⁴都是一种原始所得¹⁵：根据法律规定，最初取得财产的所有权或不依赖于原所有人的意志而取得财产的所有权。成员权是“土地”和“社会保障”相关权利的伦理基础并由法律予以明确的规定。但是，二者所依据的成员权的口径存在差异。我国实行社会主义土地公有制，依照法律规定，农村土地由村集体共同所有。村集体成员作为个体对共有土地享有承包经营权，农户依法可以作为自主经营的经济活动主体承包集体土地并受到法律保护。如果这种权利受到侵害，农户有权要求侵害人恢复原样或支付相应的赔偿。可见，农村地上权利的伦理基础是以村集体为单位的成员权（亦即村民权¹⁶）。但是，社会保障则不同：除了有基于以集体为单位的成员权之上的社会保险权或集体福利之外，还有基于公民权（以国家为单位的成员权）而言的社会保障权利（如社会救助和基本的国民福利等）。如果不区分权利口径而一味的简单置换，就会造成农户权利受损。

其次，权利的责任主体也存在差异。责任主体是因权利的诉求对象或者说义务方所决定的。基于公民权而言的权利，实质上就是基于

¹⁴ 财产所有权的取得方式，是指民事主体获得财产所有权的方式和根据。

¹⁵ 原始取得的根据主要包括：劳动生产、天然孳息和法定孳息、善意取得、没收、无主财产收归国有等。所谓继受取得，又称传来取得，是指通过某种法律行为从原所有人那里取得对某项财产的所有权。这种方式是以原所有人对该项财产的所有权作为取得的前提条件的（王利明，2007：417）。

¹⁶ 城市国有土地的地上权利的伦理基础则是以国家为单位的成员权，即公民权。

以国家为单位的成员权而言的权利。公民权的诉求对象也就是责任主体是国家及其代理者——政府。同样，基于村民权而言的权利，实质上就是基于以村集体为单位的成员权而言的权利；它的责任主体是村集体。由前面的权利来源口径分析发现，农村地上权利的伦理基础仅是以村集体为单位的成员权（村民权），而农民社会保障权的伦理基础不仅有以村集体为单位的成员权（进城务工人员还拥有以工作单位为统计口径的成员权），还有以国家为单位的成员权（亦即公民权）。国家及其代理者——政府对农村人口（包括进城人员）社会保障权利的保护和实现具有不可推卸的责任。另外，进城务工人员所在单位也在社会保障方面（尤指社会保险和单位福利）对进城人员（农民身份）负有应有的责任。因此，就“土地换保障”而言，只能以地上权利置换基于单位或集体而言的社会保险或单位福利；如果用来置换给予公民权而言的社会保障（如社会救助、社会保险中的政府责任和国民福利等）则缺失伦理基础。

四、道德应该：什么能换，什么不能换？

土地和社会保障之间既存在契合点，也存在异质点。就契合点而言，主要归结于土地和社会保障共同的社会属性，体现于保护和发展人权；它们都是保障人权和实现人权的重要资源。就异质点而言，则主要在于土地具有社会保障所不具有的自然资源属性，归因于二者权利结构中的统计口径和责任主体存在差异。关于“土地换保障”我们可以得出结论：基本保障不能换，基本保障之外的补充保障权益可以通过“交换”的方式来添补。

（一）基本保障不可换，不能混淆“补偿”和“保障”以规避政府责任

社会保障是一个多层次的概念。以保障水平的高低为标准，可以分为社会救助、社会保险和社会福利等。社会保险又可以分为基本保险和补充保险，社会福利也可以分为基本福利和补充福利。不同的保障层次具有不同的责任主体，不能混淆，故不可一味地“简单置换”。

基本社会保障（如社会救助请求权、基本国民福利请求权和社会保险中的管理运行费或国民年金等）是农民基于其自身存在和公民权所拥有的天然权利，是一种自然法权，根本不需要任何交易即应获得。

可以说，社会救助、基本保险的管理运行费和基本福利（如基本教育服务中的义务教育等）等基本保障的第一顺位责任主体都是“国家”。国家是公民通过让渡权力并缔结“社会契约”的方式而结成的共同体。尽管在基本保险中公民和企业（或集体）也负有一定交费义务，但政府依然是最后的“兜底者”。政府作为国家的代理者，负有向公民提供基本保障的义务，理应为公民打造基本的“安全网”（如最低生活保障和医疗救助），不能以逼迫或利诱公民以提供其他物品或放弃其他权利为代价。如果不加区分，通过地上权利束来置换基本社会保障待遇，无疑是对农民权利（包括公民权和村民权）的伤害。因而，“征地补偿型”和“权利放弃型”的“土地换保障”制度设计和实践探索实有政府规避责任之嫌疑，混淆了土地收益补偿和基本保障权益之间的关系。至于“土地承包经营权换社保”中农民自愿通过放弃、出租和入股等方式获得社会保障、“耕地保护型”中以耕地保护基金充实养老保障账户的做法，究其实质，是在农民没有基本保障可以依靠或保障严重不足情况下的无奈之举，体现的是政府责任的缺失，而不能以农户自愿为借口来躲避政府的义务。

（二）补充保障可以换，能够通过土地的相关资产收益来充实社会保险费用

补充保障是基本保障之外的、为了提高个体社会保障待遇的较高层次的制度安排。补充保障主要包括补充保险和补充福利两大类。补充保障并非政府的必然义务。它是一种基于成员权基础上的保障层次。它的责任主体主要是个体及其所属的组织（如企业和村集体）。政府没有必须的责任¹⁷，集体、成员独自承担或二者共同承担缴费义务。农村土地作为农民的资产，自然也可以作为提高其保障水平或福利待遇的工具。在不损害农民利益、不改变土地所有制性质和不改变土地农业用途的情况下，可以交换地上权利束，通过获取的资产收益来充实社会保障缴费。如“土地经营权流转换社保”是以土地使用权或土地流转收益来交换社会养老保险权益，则是合理的。如果“征地补偿型”和“权利放弃型”的“土地换保障”制度安排利用土地补偿安置费或其他收益来添置基本保障之外的补充保障利益，则是合理且合法的。

¹⁷ 当然，在财力允许和补充保障关系到国家整体利益（如教育福利）的情况下，尤其是考虑到长期以来我国存在农业补贴工业和农村补贴城市的情况，政府也应该为农民的补充保障承担部分责任。

不过，我们仍然应该尊重土地的属性，尊重地上权利中的代际公平问题，不可“杀鸡取卵”，以牺牲后代的土地权益来换取当代人的权益（如盲目改变土地的农业用途等）。就此而言，在农民自愿的前提下，用耕地保护基金来添置补充保障利益则是值得提倡的。

参考文献:

- 陈颐，2000，《论“以土地换保障”》，《学海》第3期。
- 常进雄，2004，《土地能否换回失地农民的保障》，《探索与争鸣》第7期。
- 菲斯泰尔·德·古朗士，2006，《古代城市：希腊罗马宗教、法律及制度研究》，吴晓群译，上海：人民出版社。
- 卡尔·拉伦茨，2002，《德国民法通论》，谢怀栻等译，北京：法律出版社。
- 刘俊，2008，《土地所有权国家独占研究》，北京：法律出版社。
- 姜长云，2002，《农村土地与农民的社会保障》，《经济社会体制比较》第1期。
- 江平、莫于川等，2007，《土地流转制度创新六人谈：重庆土地新政争议引出的思考讨论》，《河南省政法管理干部学院学报》第6期。
- 卢海元，2003，《土地换保障：妥善安置失地农民的基本设想》，《中国农村观察》第6期。
- ，2007，《以被征地农民为突破口建立城乡统一的国民社会养老保障制度》，《中国劳动》第1期。
- 马小勇、薛新娅，2004，《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》第3期。
- 宓小雄，2009，《土地换保障：化解农村社保困局》，《中国经济时报》7月29日第5版。
- 尼·加·车尔尼雪夫斯基，1984，《穆勒政治经济学概述》，陶达等译，北京：商务印书馆。
- 秦晖，2002，《中国农村土地制度与农民权利保障》，《探索与争鸣》第7期。
- ，2007，《土地与保障以及“土地换保障”》，《经济观察报》11月26日第41版。
- 宋明岷，2007，《失地农民“土地换保障”模式评析》，《福建论坛人文社会科学版》第7期。
- 孙弘，2004，《中国土地发展权研究：土地开发与资源保护的新视角》，北京：中国人民大学出版社。
- 孙永禄、杨一帆，2008，《失地农民社会保障问题研究：基于重庆、成都两市的调查分析》，《农村经济》第2期。

- 陶卫华、杜娟, 2008, 《成都“户改”第四年》, 《小康》第2期。
- 魏伊丝, 2000, 《公平地对待未来人类: 国际法、共同遗产与世代间平衡》, 汪劲等译, 北京: 法律出版社。
- 王利明, 2001, 《农村土地承包经营权的若干问题探讨》, 《中国人民大学学报》第6期。
- , 2005, 《论他物权的设立》, 《法学研究》第6期。
- , 2007, 《物权法研究》(上卷), 北京: 中国人民大学出版社。
- 吴瑞君, 2008, 《上海失地农民的社会保障》, 《社会学》第3期。
- 薛小建, 2007, 《论社会保障权》, 北京: 法制出版社。
- 杨翠迎, 2004, 《被征地农民养老保障制度的分析与评价: 以浙江省10个市为例》, 《中国农村经济》第5期。
- 杨翠迎、黄祖辉, 2004, 《失地农民基本生活保障制度建设的实践与思考: 来自浙江省的案例分析》, 《农业经济问题》第6期。
- 杨庚, 1994, 《论生存权和发展权是首要的人权》, 《首都师范大学》第4期。
- 杨立新、尹艳, 1995, 《我国他物权制度的重新构造》, 《中国社会科学》第3期。
- 杨一帆, 2008, 《失地农民的征地补偿与社会保障: 兼论构建复合型的失地农民社会保障制度》, 《财经科学》第4期。
- 张时飞、唐钧, 2004, 《以土地换保障: 解决失地农民问题的可行之策》, 《红旗文稿》第8期。
- 郑功成, 2000, 《社会保障学: 理念、制度、实践与思辨》, 北京: 商务印书馆。
- 郑功成、黄黎若莲, 2006, 《中国农民工问题: 理论判断与政策思路》, 《中国人民大学学报》第6期。
- 郑雄飞, 2009, 《从“他物权”看“土地换保障”: 一个法社会学的分析》, 《社会学研究》第3期。

作者单位: 华东师范大学社会发展学院人口研究所
责任编辑: 张志敏

文章来源: 《社会学研究》2010年第6期

中国社会学网 www.sociology.cass.cn