

喻嘉雯,黄建强. 土地养老与农业现代化的矛盾与协调[J]. 江苏农业科学,2020,48(8):312-316.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.08.057

土地养老与农业现代化的矛盾与协调

喻嘉雯,黄建强

(湖南农业大学公共管理与法学学院,湖南长沙 410128)

摘要:土地养老作为农民养老的“最后一道防线”已然弱化,但在农村养老保障不健全、老年农民进城困难再加之老年农民对乡土依恋的情况下,土地养老仍将长期存在。土地是农业的基础,农业现代化的过程就是对农村土地资源进行管理、配置和运营的过程。土地养老与农业现代化土地方面的交集使得两者相互联系又互相矛盾。土地养老以及半工半耕的家庭结构所衍生的老人农业阻碍了土地流转和土地规模化经营;土地租金以及地权问题阻碍了新型农业经营主体的成长,同时也阻碍了人口的城镇化;农业现代化产生的农村剩余劳动力,其生存和就业离不开土地的保障,过分强调农业现代化也有可能对土地养老下的老年人生活、农户家庭以及农村社会秩序产生不良影响。农业现代化是国家现代化的基础和支撑,是农业发展的根本方向。推进我国农业现代化,既要解决好农业的问题,也要解决好农民的问题,尤其是农民的养老问题。因此协调好土地养老与农业现代化之间的关系,是实现中国特色农业现代化的重要议题。

关键词:农业现代化;土地养老;新型农业经营主体;老人农业;矛盾;协调

中图分类号: F320.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)08-0312-05

党的十八届五中全会提出,农业现代化是全面建成小康社会,实现全面现代化的基础。我国的现代化已经进入攻坚克难的阶段,城市现代化已经发展得相对完善,而农村的现代化仍旧滞后,要解决好农村问题,关键是要处理好农业和农民的问题,在农村人口老龄化和空心化问题严重的当下,实现农村现代化的发展要处理好农业现代化和老年人的生存和生活问题,即处理好农业现代化与农民养老的问题。土地作为联结农民与农业的纽带,既是农业生产的基础,同时也是农民养老的重要支持力来源,土地养老是农民养老主要形式。因此要处理好农业现代化与农民养老的关系,就必须处理好土地养老与农业现代化之间的关系。

然而,对于土地养老与农业现代化的关系问题,学界存在 2 种不同的声音。一种声音认为土地养老与农业现代化是相互对立的,两者在本质上存在矛盾,它们互不相容、相互阻碍。另一种声音认为土地养老与农业现代化具有非常紧密的联系,农业现代化以土地保障为依托,土地养老能够有效减

轻农业现代化过程中社会保障不完善产生的负面影响,缓解农户的生存压力;农业现代化的实现也会提高农民的收入水平,提升土地的养老保障水平。笔者认为,土地养老与农业现代化两者受国情与现实的影响,存在相互矛盾的方面,但并非不可协调,找到正确的切入点就能够朝着更加适应中国特色的方向前进。

1 土地养老存续的原因

土地养老一种通过土地获得实物和收入用于养老的模式。学界对于土地养老保障功能弱化已然达成共识,然而学界也认同土地养老仍将长期存在,并在农民养老过程中扮演非常重要的角色。社会养老保障不健全、老年农民城市化困难以及农民对乡土的依恋是土地养老存续的主要原因。

1.1 农村养老保障不健全

位涛等认为,土地养老是农民养老的“最后一道防线”,在农村社会养老保障不足的情况下,农村土地养老保障仍然是农民养老收入的主要来源^[1]。穆怀中等通过对有无土地的农民养老水平的对比得出,有土地农民的保障水平稍高于无土地农民的保障水平,因此认为土地养老是农村养老保障体系的重要组成部分^[2]。左停等利用“福利五边形理论”分析认为,农民养老福利的 5 种可能来源皆存

收稿日期:2019-03-29

基金项目:湖南省社会科学基金(编号:14YBA199)。

作者简介:喻嘉雯(1994—),女,湖南宁乡人,硕士,主要从事社会保障方面的研究。E-mail:2304737243@qq.com。

通信作者:黄建强,博士,副教授。E-mail:huangjq68@163.com。

在不足,而土地虽处于目前的社会保障之外,但可以通过多种形式的转换,成为农民获得更多社会福利的筹码和保证,同时也是农民“最后的福利保证”^[3]。从上述观点中可以得出,土地养老是农村社会养老保障不足情况下农民养老的重要保障,农村社会养老保障以及农民的社会福利不健全是土地养老在不断弱化的情况下仍旧具有存在意义的前提之一。

1.2 老年农民进城困难

在城镇化快速发展的几十年里,农村青壮劳动力大量进城务工,农业职业以及进城务工带来的大量非农就业收入使得农民在城乡之间来回往返,这种类似候鸟迁徙的人口流动的轨迹对农村家庭结构产生影响,形成了我国特有的农村家庭半工半耕的结构模式。在这种结构模式里面当然有一些胜出者,他们在城市里面买房定居,彻底脱离了农民这种职业,只在过年过节的时候回家看看,但是这种情况对于老年农民来说是比较少的。一方面,老年农民大多留守在家从事农业劳动,即使家庭相对富裕的老年人也大多留在农村。因为城市的生活成本相对较高,子女的务工收入难以满足全家人的生活需求,全家进城可能会降低家庭生活标准,造成生活贫困。此外,老年人习惯生活在乡村,他们对城市生活的适应能力相对较弱。

与此同时,受知识能力水平的限制,农民工进城务工的收入本身有限,自己都不能在城市安家落户,就更别提携带家口地让老年农民进城生活。在这种情况下,农村土地为老年农民提供了生产资料和生活来源,是农村社会秩序的“稳定器”,同时也是城镇化和现代化的“蓄水池”^[4]。

1.3 农村老人的土地情结

国外的相关研究指出,一个人晚年的生活际遇和他前半生的生活经历是息息相关的,如健康风险、受教育程度、就业情况、收入水平、社会关系和社会参与等^[5]。相对于新生代的农民,老年农民的受教育程度相对较低,在他们的生命周期中,受到的农业知识技能的培养以及在务农方面的经验都是相对丰富的,从事农业生产的交易成本相对较低。李俏等认为,农村老年人年老时继续从事农业生产是一种对劳动习惯的坚守,是一种路径依赖^[5]。李永萍认为,土地对于老年人有着三方面的意义:不仅解决了老年人的生存问题,还同时解决了老年人的生活问题、休闲娱乐问题,并且在

一定程度上维护了老年人在家庭中的地位^[6]。因此,土地养老对于农村老年人而言不仅仅是一种经济上的支持,同时还具有精神慰藉以及维护老年人尊严和地位的作用。

2 农业现代化的要求

农业现代化,从本质上说,就是把传统农业转变成现代农业的过程。这种转变主要包含三方面的内容:农业产业现代化、农业环境现代化和农业主体现代化。农业产业现代化是指农业本身在发展模式、结构布局、物质装备、技术手段、经营管理等方面的现代化;农业环境现代化即农村的现代化,是农村在空间、经济、政治、文化等方面的转变;农业主体现代化即农民的现代化^[7]。从根本上讲,土地是农业的基础,一切与农业相关的现代化都离不开土地,农业现代化的过程就是对农村土地资源进行管理、配置和运营的过程。

2.1 农业产业现代化

学界主流观点认为,实现农业产业现代化的关键就是要工商资本下乡指导现代农业生产,运用企业化和组织化的生产方式提高农业生产效率。而作为传统农业代表的小农户家庭经营应当退出农业,成为城市居民。他们认为城镇化率是衡量一个国家现代化的重要标志和核心内容。而我国实际情况是,按常住人口算,2017 年城镇人口占总人口比重为 58.52%;若按户籍人口计算,城镇化率为 42.35%,两者之间的差异为 16.17 个百分点。常住人口城镇化率远高于户籍人口的城镇化率、农民工“漂浮型市民化”或半城市化等事实的存在表明我国农村人口城镇化还有很长的路要走^[8]。

2.2 农业环境现代化

农业环境现代化是农村在空间、经济、政治、文化等环境上的转变。其中空间环境与经济环境的转变都离不开对土地资源的配置——土地流转。首先在空间环境上要求农业基础设施建设现代化、土地平整化、土地规模化。土地流转是农村空间环境转变的基础。其次在经济环境上,要提高农民的收入水平。农地流转是将农村集体土地使用权由低效率使用者让渡给高效率使用者,从而使原土地使用者获得流转收益的经济行为^[9]。此外,土地流转是将土地从边际收益低的农户向边际收益高的土地经营者集中,能够有效增加人均经营土地的面积,实现土地规模化,提高农业生产效率,为农业现

代化奠定基础。从理论上说,土地流转对土地流出者和流入者都具有重要的经济意义。在政治和文化环境上,乡村振兴、乡风文明是农业现代化的底蕴。

2.3 农业主体现代化

农业主体有传统农业经营者与新型农业经营主体之分。传统农业经营者是以家庭为单位的小农户,而新型农业经营主体是在家庭承包经营制的基础上,具有较大规模,生产较为专业,能够较好地适应市场需求的组织^[10],主要包括种养大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业和经营性农业服务组织等^[11]。农业主体现代化主要是指农业主体即农民的价值观念、文化素质、生产技能、生活方式等跟上现代化的发展水平。新型农业经营主体是农业现代化的重要载体^[12]。发展新型农业经营方式是实现农业现代化的必然要求。在农业现代化的过程中需要加快新型农业经营主体的培育,通过新型农业经营主体引领土地适度规模经营从而实现农业生产的现代化。与此同时,我国农业主体的绝大多数都是小农户,尽管小农户在生产效率、生产技术、文化素质、对市场的适应能力等诸多方面存在不足,但是小农户具有顽强的生命力,对中国农村的现实情况具有很强的适应性,新时代的小农具有“没有无产化的资本化”特征,是农业现代化的重要组成部分,在发展现代农业时也要注重对新农业中小农的扶持^[13]。

3 土地养老与农业现代化的矛盾

3.1 老人农业与农业现代化的矛盾

由于土地养老既是农村老年居民迫不得已的选择,同时也是他们维持生存和维系情感的重要支持力来源。在社会流动加剧、“半工半耕”的家庭模式等背景下,为了维持自己的生存和生活,农村老人既被动又主动地选择了土地养老这种模式。与老年人土地养老相对应的就是老人农业,相较于青壮年而言,老年人经营土地更倾向于将土地牢牢握在自己手中,通过自己耕种土地获得实物和金钱,满足自身的生活所需。老人农业对于农业生产效率的要求相对较低,更加注重生态自然和精耕细作,享受耕种的乐趣,与现代农业所要求的规模化、集约化、高科技、高效率背道而驰。对此学界认为,这种土地养老的形式不仅会对土地流转起阻碍作用,还会阻碍农业现代化的实现。

与此同时,农业现代化对老人农业也存在一定的冲击。农业现代化要求的农业适度规模经营与土地流转,需要从老人农业中抢夺土地,就目前土地流转的价格而言,经流转之后的土地地租低廉,相对于老人自己耕种土地收入更少;此外,土地流转之后老年人无法直接从土地上获得自己日常生活所需的粮食、蔬菜等,失去土地后老年人的一切生活资料都需要从市场购买,这无疑增加了老年人的生活负担^[6]。

3.2 小农经营与新型农业经营主体经营的矛盾

土地养老以小农为基础,学界主流观点认为,现代农业与小农户是对立的,弱质的小农户难以摆脱落后的农业生产方式,不利于先进技术和现代生产要素的运用,必然阻碍农业现代化的发展,农业现代化应该走资本主导的大农业道路^[14]。新型农业经营主体是发展农业现代化的“领头羊”,是推进农业发展方式转变的“生力军”^[15]。自党的十八大以来,国家鼓励构建新型农业经营体系,我国新型农业经营主体发展迅速,在引领农业专业化和现代化等方面取得了一定的进展。不过从长期和总体上来看,小规模农户家庭经营仍旧是我国农业的基本国情。发展农业现代化,培育新型农业经营主体就必须吸纳小农户手中的土地,弱化土地的保障功能,强调土地的财产功能。而以土地养老为基础的小农经营,更加注重土地对生存和生活保障等方面的功能。这就导致了两方面的问题。

其一,土地流转不稳定,难以实现土地规模化。新型农业经营主体发展需要大量的土地作为生产基础,普通农户家庭担心土地流转会失地失权,对土地流转心存疑虑,不愿流转或不愿长期流转土地,导致新型农业经营主体难以获得土地或者土地流转租期短,承包缺乏连续性,影响土地产出效率,以及生产投入的积极性。此外,新型农业经营主体与农户在土地流转价格上也存在矛盾,地价过高会减少新型农业经营主体的收入;土地租金过低则会降低农户土地流出的意愿。受上述因素的影响,土地流转效率不高,新型农业经营主体难以获得连片的土地,土地规模化难以形成。

其二,新型农业经营主体融资渠道窄,资金获取困难。新型农业经营主体发展过程所需资金量大,生产周期相对较长,资金回笼较慢,尤其是在成立之初,需要大量的资金投入。土地作为农民最后的财产和生活的最后一道防线,在是否具有物权上

面存在矛盾,暂不能成为抵押物,导致新型农业经营主体发展动力不足。

上述问题都是站在培育和发展新型农业经营体系的角度上考虑。换一个角度,站在小农的立场上思考,发展农业现代化,鼓励新型农业经营主体的发展在某种程度上也会对小农户产生一些不良影响。在农业政策的制定和执行中,政府对新型农业经营主体支持“过热”“过猛”,导致新型农业经营主体面临的发展环境相对优越,形成对大量小农户的“事实歧视”,以及小农户面临发展环境的“不公平竞争格局”。有些地方热衷高强度地集中财税、金融资源,支持少数新型农业经营主体“造盆景”“做示范”;甚至政府变相强制小农户“转出”土地,助力新型农业经营主体扩大土地经营规模^[15]。这些现象的出现可能导致小农户边缘化,加剧小农的弱势和贫困地位,成为发展农村经济,维护农村社会稳定的“短板”。

3.3 土地养老与社会化养老的矛盾

农业现代化要求适度规模化经营,除新型农业经营主体外剩余的分散农户应当从农村转移到城市,成为城市居民,进行社会化养老。有相当一部分学者认为,土地养老是社会化养老的阻碍,土地承包经营权归农户所有将农民束缚在土地上瞻前顾后,畏缩不前,阻碍了土地流转与农村整体收入水平的提高^[16]。但同时社会保障体系发展不完善又是土地养老存在的一个重要因素。

首先,农村居民不具备在城市生存的资本和技能。大多数青壮年农民工一开始因为农业比较收益过低,所以进城寻求更多的非农经济收入,又因为自身工资水平低、城市生活水平过高、农民工社会保障不健全等,不得不将返乡务农作为失业以及年老之后的保障。老年农民则更是如此,在年龄上他们不具备竞争优势,在知识以及工作相关的技能方面也比不上后辈年轻人,只在务农耕种等方面具有经验优势,城市难以提供给他们适当的工作机会。因此对于大多数的农村居民,城市是留不住的,土地才是他们最实在的依靠。

其次,按照当前常住人口城镇化率计算,仍旧有将近一半的人口生活在农村,如果要将大部分的农村人口都转移到城市,仅剩新型农业经营主体在农村,那么城市的容纳能力也会受到一定的挑战,基础设施建设、社会保障等都必须相当完备,否则城市会形成大量的贫民窟,我国也将落入中等收入

陷阱^[17]。

就现实情况而言,农民在很长一段时期内并不能完全脱离农村和土地,土地养老仍旧是当前老年农民非常重要的养老支持力来源,土地养老和社会化养老相互对立、相辅相成的状况仍将长期存在。

4 土地养老与农业现代化的协调

农业现代化以土地流转和规模化经营、新型农业经营主体成为农村的主力、农村居民城镇化为基础,但是上述要素的实现不是一蹴而就的。基于我国城乡二元结构,农村人口数量庞大,人地关系紧张,农业基础设施不完善,农村社会保障水平低等现实国情,我国的农业现代化是一个渐进的、长期的过程。而土地养老与农业现代化之间看似矛盾重重,实际有中国特色的农业现代化可以以土地养老为基础,到现代化发展更为完善时,最终让位于农业现代化。

4.1 支持老人农业的发展

无论是基于人口结构,还是基于产业结构和农业结构,短时间内将数量庞大的农村老龄农户从土地上剥离出去是不可能的。农村老人也会因为自身资源以及体力等因素不愿离开土地。老人农业看似是一种低效率农业经营模式,老年人文化素质低、经营缺乏效率、缺乏外部支持,负担不起国家粮食安全和农业现代化的重任。但立足全世界,大多数发达农业从业人口也呈现老龄化,其农业生产效率并没有受到威胁^[18]。我国的老人农业之所以呈现出低效低产,主要是由于我国农业基础设施不完善,机械化程度低,其次就是农业经营者知识水平低下导致的生产力低下^[17]。因此在农业现代化的发展过程中不仅要鼓励新型农业经营主体的发展,同时也要支持老人农业的发展。既要认识到老人农业的不足,抓紧时间“补短板”,如完善农业基础设施,普及农业机械化,大力发展农业社会化服务,加强农业经营管理技术的培养,提高农业经营者的知识技术水平和农业劳动力资源的利用率;同时也要发挥老人农业不计劳动力投入成本、精耕细作等方面的优势,有效延伸农村老人的经营能力和生命周期内的耕作时间,做到扬长补短两不误。

4.2 促进小农与现代农业的有机衔接

十九大报告指出,要“实现小农户和现代农业发展有机衔接”。这说明党和国家充分认识到人多地少的基本国情对农业现代化的影响。盲目激进

的农业现代化可能导致大量小农被挤出农业发展过程,成为发展现代农业的“旁观者”和“落伍者”^[15]。新型农业经营主体的发展需要一定的条件,在条件不具备的时候强行推进会事倍功半。当前政府应当积极为新型农业经营主体发展创造条件,同时重视和引导其他农业经营主体尤其是小农的发展,减少政策扭曲,避免新型农业经营主体发展缓慢、小农过快衰落造成生产力真空,引导小农户向更加科学和规范的方向发展,逐步向新型农业经营主体过渡和转型^[19]。

4.3 构建土地养老保障制度

尽管当前耕种土地的比较收益低,但仍旧是家庭总收入中非常重要的一部分,在农村社会保障缺位或者不完善的时期,土地是一种综合性的保障。要想在保持土地的养老支持与促进农业现代化下的社会化养老的发展之间保持一个平衡,就需要政策的配套与金融机构的参与。社会保障作为一种收入关联计划,可以吸纳土地收益作为社会保障资金筹措的一部分,并通过市场化的投资管理,提高农民养老金的筹资水平,构建一种土地与保障相互关联的养老保障制度。这种制度以政府为60岁以上的农民提供基本养老金为基础,通过金融手段促进老年农户土地流转,从而增加农村老年人的养老收入和生活水平。在这种制度模式下有意愿的老年农民和定居城市的农民可以通过土地信托、土地银行以及土地使用权反向抵押等方式,将土地承包经营权交于银行等金融机构进行管理,约定相应的收益,把这些收益作为养老基金的一部分,由政府或银行进行市场化的运营;银行等金融机构再将土地进行连片处理后租赁或借贷给新型农业经营主体进行规模化、集约化经营,并收取相应的租金和利息,形成农户、银行等金融机构、政府三者联动的机制,最大限度地提升养老保障水平^[20]。

土地养老与农业现代化之间看似矛盾复杂,但归根结底就是土地的利用与农民利益的问题,因此协调土地养老与农业现代化之间矛盾的关键就是在提高土地利用效率和确保农民的土地保障权益之间寻求一个平衡,既注重土地和农业生产效率,同时又要确保农民老有所依。无论是支持老人农业的发展,还是促进小农经营与现代农业有机衔接,以及构建和金融信贷相结合的土地养老保障制度,都只是过程,是立足于中国国情的渐进式的改

革途径,最终目的还是要通过农业现代化打造有中国特色的现代农业,建立完善的养老保障体系,最终实现更加全面的现代化。

参考文献:

- [1] 位涛,闫琳琳. 中国农村土地养老保障贡献研究[J]. 人口与经济,2014(1):99-107.
- [2] 穆怀中,沈毅. 中国农民有无土地两序列养老路径及养老水平研究[J]. 中国软科学,2012(12):78-89.
- [3] 左停,巨源远,徐小言. 福利多元主义与我国农民的养老福利转换——重思“土地是农民最大的社会保障”[J]. 人文杂志,2015(8):114-121.
- [4] 贺雪峰,印子. “小农经济”与农业现代化的路径选择——兼评农业现代化激进主义[J]. 政治经济学评论,2015,6(2):45-65.
- [5] 李俏,陈健,蔡永民. “老人农业”的生成逻辑及养老策略[J]. 贵州社会科学,2016(12):158-163.
- [6] 李永萍. “养儿防老”还是“以地养老”:传统家庭养老模式分析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2015(2):103-112.
- [7] 傅晨. 基本实现农业现代化:涵义与标准的理论探讨[J]. 中国农村经济,2001(12):4-9,15.
- [8] 徐美银. 农民工市民化与农村土地流转的互动关系研究[J]. 社会科学,2016(1):42-51.
- [9] 聂英,聂鑫宇. 农村土地流转增值收益分配的博弈分析[J]. 农业技术经济,2018(3):122-132.
- [10] 郭庆海. 新型农业经营主体功能定位及成长的制度供给[J]. 中国农村经济,2013(4):4-11.
- [11] 张照新,赵海. 新型农业经营主体的困境摆脱及其体制机制创新[J]. 改革,2013(2):78-87.
- [12] 王文龙. 中国农业经营主体培育政策反思及其调整建议[J]. 经济学家,2017(1):55-61.
- [13] 黄宗智. 中国新时代小农经济的实际与理论[J]. 开放时代,2018(3):62-75.
- [14] 冷波. 小农与现代农业有效衔接的实现机制——基于L村“小而精”农业模式的考察[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2018(6):32-37.
- [15] 姜长云. 促进小农户和现代农业发展有机衔接是篇大文章[J]. 中国发展观察,2018,3(增刊1):47-50.
- [16] 姚金海. 农业现代化进程中的土地社会养老保障制度重构[J]. 农业现代化研究,2015,36(3):340-347.
- [17] 贺雪峰. 论中国式城市化与现代化道路[J]. 中国农村观察,2014(1):2-12,96.
- [18] 周娟. 老龄化背景下农业的可能性及其意义——以韩国农业为例[J]. 人口与发展,2017(6):36-45.
- [19] 夏柱智. 以地养老:应对农村人口老龄化的现实选择[J]. 南方人口,2018(5):63-71.
- [20] 安华. 土地流转背景下农村养老的金融支持路径研究[J]. 现代经济探讨,2019(1):122-127.