

国家土地流转政策变迁 及其对农村养老的影响探究*

文 张宇昕 刘旋 陆杰华

新中国成立以来，我国农村老年人口的绝对数量长期居于高位，农村的老年人口比例也持续增高。21世纪初，我国农村人口结构已步入老龄型社会，截至2010年，我国农村的老年人口比例已高达14.98%。毋庸置疑，农村养老成为新时期的养老事业的重要组成部分。然而，我国的养老服务资源长期向城镇倾斜，农村养老相对薄弱。随着改革开放的深入和户籍政策的松动，大批农村青壮劳动力涌入城镇，加速了城乡人口的流动。计划生育的推行及其惯性作用，促成了原有家庭结构趋于小型化的转变。从初期的社会主义建设到如今的改革开放，所有的社会变革都无形间影响并改造了青年一代的价值观念。在此背景下，我国农村传统的家庭养老模式和土地保障模式均受到了巨大冲击，农村老人的赡养面临着经济物质和心理健康的双重困境。在20世纪80年代的农村改革中，全国各地发展出现了形态多样的农地制度，土地分配呈现出不等的个体化程度。因此，结合农村的实际情况和特殊性，不少学者提倡以土地换保障的养老模式。2019年，全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国土地管理法》的第三次修正。这既是新时期土地流转制度的重大变革，也将在老龄化加剧的当下对我国农村的养老事业产生深远影响。因此，本文将以土地流转制度为基础，通过对我国土地流转政策的梳理，探析土地流转政策的变迁对于农村社会生活的影响，及其社会保障意义对于农村养老建设的启发。

一、历史制度视角下 土地流转政策的历史变迁

回溯新中国成立以来土地流转政策，既需要考察到多元政治变量的互动结构，也需要关注到时序因果、关键时点、路径依赖等多方面的宏大历史维度。因此，本文将历史制度主义的理论视角引入到了以下的政策梳理中，将1949年至今的土地流转政策根据阶段性特征划分为三个时期。

1. 从承认开放到明令禁止。为了恢复解放初期广大农村地区的生产力，《土地改革法》于1950年起正式实施。在有关土地改革的执行部分第三十条写到：“由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”这一时期，土地所有权归农民所有，国家允许农民进行多种形式的土地转让。农业合作化运动紧接着在全国如火如荼地开展，进而一举跃升为人民公社化运动，土改的基本原则遭到破坏，土地流转的自由度显著降低。到了1958年夏，《中共中央关于在农村建立人民公社的决议》提出了由集体所有制向全民所有制过渡的改革方向。1962年秋，《农村人民公社工作条例（草案）》在《生产队》章的第二十一条明确规定了生产队对土地的所有权，“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买

* 本文为北京市社会科学基金规划重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略研究”（项目编号：20ZDA32）的阶段性成果。

卖”。至此，国家明令禁止了土地流转的可能性。

2. **从重启放到引导规范。**改革开放后，为进一步解放发展生产力，国家积极推进土地改革。80年代中期，土地政策开始松动，1988年的《中华人民共和国宪法修正案》正式承认了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。此后，土地转让的形式向着多元化发展，并严格遵照自愿原则。2003年正式施行的《中华人民共和国农村土地承包法》，赋予了农民长期稳定的土地使用权，既保障了农民土地流转经营的权利地位，也对土地承包经营权的流转做出了细致全面的规定。此外，2004年修正的《中华人民共和国土地管理法》在第四条规定了土地用途管理制度，国家开始以更积极主动的姿态引导土地的生产利用。2007年《中华人民共和国物权法》将土地承包经营权被视作一项法律意义上的物权，保障并健全了土地流转的相关机制。

3. **创新激活的发展新时期。**这一时期地权得到进一步规范的同时，国家也积极推动着农业科技创新，以促进规模生产经营、提高土地利用效率。全面深化改革战略部署以来，有关农村改革的政策相继出台，2014年首次提出了三权分置；2016年《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》全面阐释了三权分置的总体要求和有序实施的基本步骤，一方面明晰了土地产权关系，另一方面将促进土地资源的合理利用。此后，农业供给侧结构性改革倒推了土地流转的不断加速，我国农村进入了土地流转更自主、更规范、形式更多元、保障更充分的新时期。

二、土地流转制度变迁 对农村养老保障的影响

随着中国社会经济的不断进步和制度设计的改革，农村的土地流转制度也在因时间的和社会结构的变化而不断进行着调整和完善。土地流转制度试图通过放活经营权，探索多种土地经营方式以达到实现土地价值的最大化、增加农民生产生活收入的目标。在农村传统的人地关系中，土地兼有经济生产功能和社会保障的功能，长期以来形成了以土地收入为主要依托的养老保障体系。然而，在现代市场化经济的冲击之下，土地的经济功能日益凸显、社会保障功能则日渐削弱，传统的人地养老保障体系已不能满足农村养老的客观需要。同时，土地流转制度的变迁改变了传统农村的人地结构和人地关系，进而对养老保障体系产生了一系列的冲击和改变。

土地流转制度的变迁是随着现代化和市场化的发展而逐渐产生变化的过程。我国目前正处于社会转型的加速阶段，工业化和城市化的进程不断加快，城乡界限逐渐被打破，农民收入的增加逐渐演变为主要依赖非农收入且占总体收入的比重越来越大。由此，农村大量的青壮年劳动力更多选择了外出打工，导致了农村适龄劳动力的不断流失、农村老龄化进一步加剧。留在村子的老人一方面要进行繁重的农业劳动，另一方面还承担着照顾孙辈的责任，这给老人带来了较大的经济压力。因身体状况不佳无法进行劳作的老人只能将地的经营权承包给他人或者直接撂荒，土地生产力大大下降，这对一生以农为生计的老人也造成了较大的心理压力。此外，物价的快速上涨使得农业种植成本增加但粮食价格却并未提高，土地增产而不增收，长时间下降的农业收入份额难以保障农村家庭的日常生活的经济需要，外出打工的子女也无法及时和老人进行情感上的交流和沟通，老人在生活中遇到问题也不愿去麻烦千里之外的子女，这对老人的身心健康保障造成不利的影响。

与此同时，随着土地流转制度的不断改革，土地经营方式逐渐多样化，农村企业、家庭农场等集体经营性农业生产和大规模的机械化应用为农村经济带来了明显的发展成果。根据2018年土流网发布的《土地流转市场报告》显示，近3年流转的农村土地有55%集中到种植养殖大户手中，32%的土地流转到了专业合作社或者农企，还有13%的土地由其他经营主体获得。农民可以依靠多样化的土地经营方式实现增收、焕发农村经济活力，土地流转的价格也呈上升趋势。2019年土流网发布的《土地流转大数据分析报告》显示，东部

经济较发达的地区如北京、上海、天津等土地流转价格均价在 1400 ~ 1800 元 / 亩 / 年不等, 东部农业大省如河南、河北、山东等土地流转价格均价在 800 ~ 1200 元 / 亩 / 年不等, 西部地区均价则明显低于全国土地均价, 较以往有所提升。土地流转所带来的经济效益激发了农民参与土地流转经营的积极性和创造性, 促使更多的农民参与到土地流转和规模化经营中来, 有利于吸引青壮年劳动力的回流, 促进农村土地利用率的提高和组织经营的高效化。由此, 土地流转制度的变迁有利于促进农村经济发展模式的变革, 为农村养老保障体系的建立和完善提供稳固的经济基础, 家庭结构的调整也使得主要依托家庭养老的农村养老模式可以得到良好的保障。

此外, 传统农村主要的养老保障依赖于土地所具有的社会保障功能, 这是因为农村并没有建立起一个现代化的养老保障体系, 而土地流转制度的变革也是中央在致力于推进农村土地经营的有序流转以实现城乡一体化统筹的重要体现。2013 年, 连续十年聚焦于“三农”问题的中央一号文件指出: “要引导农村土地承包经营权有序流转, 发展多种形式的适度规模经营, 大力支持发展多种形式的新型农民合作组织。”同时提出要“健全新型农村社会养老保险政策体系, 建立科学合理的保障水平调整机制, 研究探索与其他养老保险制度衔接整合的政策措施”。2016 年《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》文件中提出: “要推进农业供给侧结构性改革, 加快转变农业发展方式, 发挥多种形式的农业适度规模经营。”2018 年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》中提出要“提升农业发展质量, 提高农村民生保障水平”等。农村的土地流转和农民养老保障体系相互依托、相互促进, 农村养老保障体系的建立和完善会大大降低农民对土地养老机制的依赖, 为土地流转提供了基础; 土地流转制度的变迁对建立良好的市场导向经济有着积极的推动作用, 有利于促进农业生产的进步和农民增收, 使得农村家庭养老保障体系不断地完善。由此, 国家对农村的土地流转制度改革的高度重视有利于促进农村经济焕发活力和生机, 对我国农村养老保障制度的建立和完

善也是一个机遇和挑战。

三、新形势下土地流转制度与农村养老保障关系的展望

十九大报告提出, 中国特色社会主义进入了新时代。为适应新的社会经济环境, 实现新的目标方针, 国家对农村土地制度也做出相应调整。2019 年, 全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国土地管理法》的第三次修正, 并于次年开始施行。在土地流转方面, 新土改法对土地使用权和土地利用规划进行了更详细的规定, 重点在于对土地的保护、管理与合理利用。如“永久基本农田经依法划定后, 任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途”, “禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地”, “国家鼓励土地整理”等条例, 都意在强调对耕地的保护及高效利用。

一方面, 这些条例规定有益于提高土地利用率、保障土地安全; 另一方面, 也通过影响农村老人的行为选择, 关系到了养老保障体系的建设。农村老人所操持的一套传统生产技术, 已经不再适用新形势的农业生产效率水平; 同时, 老人的身体健康情况也不允许他们进行长时间的高强度劳作。因此, 在土管法的实施下, 老人难以依靠传统农业耕作为生, 这就倒逼了老人将土地转让给机械化生产作业的承包者, 加速了土地流转。农村老人不再承担小农生产的种种风险, 节省出更多的时间体力, 并且拥有了相对稳定的土地转出收入, 积累了隐形的养老保障资金。由此, 农村养老保障也获得了土地制度的配合支持。

不过, 必须值得注意的是, 今后仍然存在需要继续关注的问题。在土地的经营上, 应充分尊重农户的意愿, 重视个体情况的特殊性, 不可为养老而强制转包土地。此外, 以土地换保障只是养老保障体系的一环, 国家还应规范土地市场、完善社会保障体系, 发挥统筹全局的力量。□

作者单位: 北京大学社会学系

责任编辑: 林晓红