

【农村老龄化专题研究】

土地制度应对农村人口老龄化:挑战与思路

唐浩,张聪

(湖南农业大学 经济学院,湖南 长沙 410128)

摘 要:积极应对农村人口老龄化关乎高质量发展、国家安全和社会和谐稳定,更是全面推进乡村振兴和加快实现农业农村现代化的现实条件和内在要求。土地是农村老龄人口拥有的最重要的资源和资产,改革和完善土地制度是积极应对农村人口老龄化的重要举措和办法。土地对于农村老龄人口来说,具有经济上的保障功能、家庭与社会地位的维护功能、身心价值与健康的支持功能。当前土地制度在政策和执行层面没有很好地考虑如何应对农村人口老龄化问题,甚至在改革过程中出现排斥农村老龄人口的现象。另外,对于低龄、中龄和高龄不同老龄人口,土地制度缺乏精准化的应对措施和办法。研究认为,对于低龄、中龄农村老龄人口,承包地制度既要严格保护他们的承包权,也要让他们行使好经营权,更要防范违背他们意愿的经营权流转。对于高龄农村老龄人口,需要完善承包地退出机制;宅基地制度需要充分保障农村老龄人口的居住权益,发挥宅基地的生产资料功能,流转宅基地(含住房)必须尊重农村老龄人口的意愿。对于有宅基地退出意愿的高龄农村老龄人口,需要完善退出机制;改革和完善集体建设用地使用制度,为乡村社区养老提供土地和资金。如何在积极应对农村人口老龄化、提高土地市场化配置效率、实现农业农村现代化三者之间取得平衡,是需要进一步思考的问题。

关键词:人口老龄化;土地制度;承包地;集体建设用地;宅基地

中图分类号:F301.1;C913.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0034-11

第七次人口普查数据显示,我国 60 岁及以上的老龄人口占比 18.7%;农村人口的老龄化水平明显高于城镇,农村 60 岁及以上的老龄人口占乡村总人口的比重为 23.81%^①。根据联合国的划分标准,当一国 60 岁及以上人口比例超过 10%时,则认为该国已进入老龄化社会;当一国 60 岁及以上人口比例超过 20%时,则认为该国已进入中度老龄化社会。我国正步入中度老龄化社会,而对于农村来说,则已进入中度老龄化社会。积极应对农村人口老龄化,既是应对全国人口老龄化的重要组成部分,关乎经济高质量发展、国家安全和社会和谐稳定,更是全面推进乡村振兴和加快实现农业农村现代化的现实条件与内在要求。土地是乡村的载体,是农村人口拥有的最重要的资产和资源;土地制度作为生产关系,是农村最基础和最根本的制度。在积极应对农村人口老龄化过程中,如何通过土地制度创新,充分发挥土地作为资产和资源的作用,是我们需要做的一篇大文章。

学界普遍认为,土地对于农村老龄人口非常重要,能为他们带来物质、社会和精神层面的福利^[1-3]。关于土地制度应对农村人口老龄化问题,学界有三种观点:一是认为“以地养老”是我国应对老龄化社会的重要优势,国家应该大力支持,并从政策上促进“老人农业”的稳定发展^[1-2];二是认为土地的养老保障功能已经弱化,土地已经不足以养老,应该运用农民退休制度衔接土地养老和社会养老^[4];三是认为“以地养老”以及由此带来的“老人农业”影响了现代农

收稿日期:2022-02-09

基金项目:湖南省社会科学基金项目“土地延包中坚持和实现集体所有权问题研究”(21YBA080)

作者简介:唐浩,男,湖南农业大学经济学院副院长,副教授;张聪,女,湖南农业大学经济学院硕士生。

① 参见《2020 年度国家老龄事业发展公报》。

业的发展,农村老龄人口应该通过土地流转退出土地,并通过社会养老^[5-7]。由上可知,学界研究不但在土地制度应对农村人口老龄化问题的意见上存在争议,而且对于如何利用土地制度积极应对农村人口老龄化问题还缺乏系统深入的分析。特别是农村土地有不同类别,包含承包地、宅基地和集体建设用地等,农村老龄人口也分为低龄、中龄和高龄老龄人口^①,不同类别的土地应对农村人口老龄化的作用是不一样的,不同年龄层级的农村老龄人口其养老的需求也不一样,需要区别对待。本文将在相关研究的基础上,全面阐释土地对于农村老龄人口具有的功能,深入分析当前土地制度在应对农村人口老龄化问题上面临的挑战,并提出积极应对农村人口老龄化的土地制度创新思路。

一、土地对于农村老龄人口的功能

土地对于农村老龄人口来说,具有经济上的保障功能、家庭与社会地位的维护功能、身心价值与健康的支持功能。

(一) 经济上的保障功能

土地对于农民来说是否依然具有社会保障功能,学者之间存在争议^②。但对于农村老龄人口来说,土地具有社会保障功能是毫无疑问的,即使近几年国家提高了基础养老金、医疗保险和最低生活保障标准^③,但依然不能替代土地的社会保障功能。具体来说,第一,实现充分就业。农村老龄人口基本不能在第二产业工业部门和第三产业服务部门就业,但在第一产业农业部门,在农业社会化服务比较发达的今天,他们仍然可以实现充分就业。特别对于农村的低龄和中龄老龄人口来说,他们不但具有丰富的务农经验,而且农业生产能力依然较强,可以进行高效而稳定的农业经营^[8]。第二,获取农业经营收入。2020 年农村居民人均可支配收入为 17131 元,其中工资性收入为 6974 元,占比 40.71%;经营净收入为 6077 元,占比 35.47%。虽然工资性收入超过了家庭经营性净收入,但考虑到我国大多数农户家庭是通过代际分工实施“半工半耕”的家计模式,即家庭的青壮年劳动力外出务工,年老父母在家留守务农,家庭经营性净收入就成了农村老龄人口的主要收入来源^[9]。第三,获取财产性收入和转移支付收入。对于不愿意从事农业生产的老龄人口或基本丧失农业生产能力的高龄老龄人口来说,他们可以将家庭的承包地出租,获得土地租金等财产性收入。土地出租后,农业支持保护补贴依然归承包农户,农村老龄人口可以获得转移支付收入。第四,获取食物保障。农村老龄人口除经营农业获取粮食等主粮外,还经营庭院获取水果等。

(二) 家庭与社会地位的维护功能

随着生产方式由以小农生产为主向以社会化大生产为主的转变,社会由以伦理为本位的传统社会向以经济理性为主导的现代社会转型^[10],老龄人口的经验、技术和价值取向的现实效应在下降^[11],老龄人口在家庭中的地位 and 权威迅速衰落,甚至有沦为家庭边缘人的风险^[12]。而对于老龄人口的社会地位,即使是低龄老龄人口也基本退出了社会化大生产,基本丧失了通过

① 许多学者将 55~65 岁的农民称为低龄老人,65~75 岁称为中龄老人,75 岁以上称为高龄老人。参见刘向东《梯度养老:渐进城市化中的农民养老模式及农地角色分析》,《农业经济问题》2021 年第 1 期;孙明扬《中国农村的“老人农业”及其社会功能》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2020 年第 3 期。

② 姚洋认为,现阶段土地的社会保障功能已经非常弱。他主要是从农民的土地收入来源来界定的。贺雪峰认为,现阶段土地的社会保障功能依然很重要,他主要是从底线保障,即农民在城市失败后,土地作为最后的退路这一视角来界定的。具体参见姚洋《控制房价最简单的办法是什么?》,Http://finance.sina.com.cn/roll/2017-03-28/doc-ifycspxp0088497.shtml。贺雪峰《土地私有化搞不得》,Http://www.aisixiang.com/data/96880.html。

③ 2020 年国家提供的基础养老金每月 93 元,2021 年城乡居民医保人均财政补助标准每人每年不低于 580 元,2020 年全国农村低保平均保障标准每人每年 5962.3 元。

参与社会化分工获取的职业地位、经济地位和政治地位。比如第一代农民工现在基本进入老龄阶段,他们从城市和工业生产体系中退出并返回农村,其社会地位如何维护?农村老龄人口的家庭地位和社会地位的维护和巩固,会通过经济决策权影响其自主与自由,会通过话语权影响其自尊与自信,进而影响其生活满意度与幸福程度。农村老龄人口,特别是低龄和中龄老龄人口,通过在土地上经营农业,能从四个方面来维护和巩固他们的家庭地位和社会地位:一是通过在土地上经营农业获取经济收入本身,就能够维护甚至提高其在家庭和社会中的地位;二是通过土地自我养老,不需要子女予以经济支持,减轻子女的经济负担,有利于维护和巩固其家庭地位;三是通过经营土地获取收入,在力所能及的范围内给予子女以经济支持和物质输送,其家庭地位会得到维护和提高;四是通过在土地上从事农业生产,与当地社区在生产资料的购买、农产品的销售、水利基础设施的管护等方面发生交流、交往和交换,有利于维护和巩固其社会地位。

(三)身心价值与健康的支持功能

人是寻求意义的动物,人总是在自己的生产和生活中去寻求存在的意义和价值,处于生命周期后期的老龄人口更是如此。如果农村老龄人口能够实现老有所为,找到自身存在的意义和价值,他们将获得莫大的心理支持和精神慰藉。农村老龄人口在土地上劳作,在获取食物和经济收入的过程中,他们找到了自身存在的意义和价值,觉得自己是一个“有用的人”,而不是一个“闲人”。这也能解释为什么许多农村老龄人口即使有条件到城镇定居,他们也愿意留在农村“以地养老”。农村老龄人口长年累月在土地上劳作,劳动变成了他们的一种习惯,变成了他们生活的一部分。如果让农村老龄人口停止在土地上劳作,他们会觉得自己的生活是不完整的,甚至是缺失的,这会影响到他们的身心健康。农村老龄人口通过在土地上劳作来安排自己的工作,不受任何处于中心位置力量的支配和控制,他们将体会到自由和自主,会有骄傲和自豪感,会认为自己 and 大自然一起和谐地参与了生命的创造,而不是迫于某种外在的经济强制进行生产^[13]。农村老龄人口在土地上进行劳作本身就具有价值,除锻炼身体、愉悦身心外,他们参与和体会到农作物的春生夏长、秋收冬藏,感受到大自然的韵律和节奏。农村老龄人口通过劳动充满了对生物生命的尊重,他们是土地的“保姆”,他们在感恩“老天爷赏了一口饭给我们吃”的同时,对土地具有某种宗教般的情感,甚至可以说,农村老龄人口的身心在某种程度上是和土地一体的。

二、当前土地制度应对农村人口老龄化问题面临的挑战

对于农村老龄人口来说,低龄和中龄老龄人口主要依靠土地进行自养,高龄老龄人口还是以家庭养老为主,社区养老比较缺乏。当前的土地制度在积极应对农村人口老龄化问题上面临诸多挑战,比如土地制度在政策层面和现实执行层面还没有很好地考虑如何应对农村人口老龄化问题,甚至很多时候在推动土地制度改革的过程中出现排斥农村老龄人口的情况,认为小规模“老人农业”没有前途,是推进农业现代化的阻碍因素。另外,农村老龄人口分为低龄、中龄和高龄,不同年龄层次的老龄人口对土地的需求是不一样的,比如低龄和中龄老龄人口可能需要稳定而又有保障的土地产权,需要完善的社会化服务,而高龄老龄人口可能需要土地流转或土地退出,以实现土地的财产收益。

(一)承包地制度应对农村人口老龄化问题面临的挑战

我国的承包地制度无论在理论上、政策上,还是在实践中,都在认真思考和积极推动如何为农业现代化服务。明晰农地产权—农地流转—农业规模经营—农业现代化是当前主流的承包地制度改革逻辑^[14]。然而,在承包地制度如何积极应对农村人口老龄化问题、如何为“老人农业”服务及如何为农村老龄人口服务等方面,还缺乏深入的思考和系统的政策设计。在理论方

面,没有充分考虑农村老龄人口经营土地的价值。许多学者认为,土地经营规模过小已经成为农业生产效率提高的现实制约,扩大土地经营规模,遏止资本报酬递减现象,无疑是一个不可回避的路径^[15];当前农地流转缺乏效率,要构建起现代农业的大厦,扩大土地规模经营是大势所趋^[5];小规模“老年农业”无法实现组织创新和技术创新,是实现现代农业的阻碍^[7]。在政策方面,缺乏如何服务“老人农业”的制度设计。承包地制度实行“三权分置”,土地经营权受法律保护,可以申请登记,也可以向金融机构申请融资担保;中央明确提出要加快放活土地经营权,引导其流向种田能手和新型农业经营主体^①。在实践中,出现了通过土地流转将农村老龄人口排除在经营土地之外的情况。现在全国耕地流转面积占家庭承包耕地面积超过 1/3,土地流转的趋势除近几年比较平稳以外,一直以来都处于增长的态势,具体见图 1^②。现实也呈现经营权主体实践地位在强化,而农户承包权主体的实践地位在弱化的新的演变趋势^[16]。

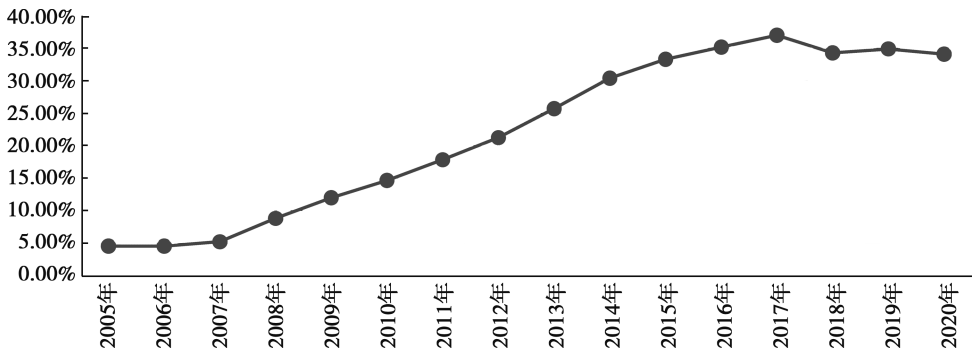


图 1 2005—2020 年全国家庭承包耕地流转面积占家庭承包耕地面积比重趋势图

低龄、中龄老龄人口通过与土地结合实施“以地自养”是积极应对农村人口老龄化的好办法,但高龄老龄人口由于基本丧失劳动能力,他们有意愿退出承包地以换取养老资源。然而,农村承包地退出机制还不完善。比如,承包地退给谁?以什么方式退出?怎么补偿?现在承包地退出途径主要有两种:一是通过市场化的交易方式将承包地转让给本集体经济组织成员,转让的价格由交易双方协商确定。由于交易对象限于本集体经济组织内部,交易价格很受限制。二是将承包地退还给集体经济组织,集体经济组织给高龄老龄人口以补偿。但集体经济组织根据什么标准给予补偿?是根据承包地剩余的承包年限进行贴现补偿?还是根据政府征地的标准进行补偿?或者根据其他标准进行补偿?但更为重要的是,集体经济组织有无能力对农业转移人口退出的土地进行补偿?根据笔者对湖南省 162 个村庄的调查,发现 27.4%的村庄没有集体经济收入,是典型的“空壳村”,根本没有经济能力对农村高龄老龄人口退出的承包地进行补偿。而有集体经济收入的村庄,平均每村的集体经济收入只有 5.7 万元,补偿农村高龄老龄人口退出承包地的能力也不足。

(二) 宅基地制度应对农村人口老龄化问题面临的挑战

宅基地主要为农村老龄人口提供居住保障功能,宅基地上的房屋也具有部分生产资料的功能,比如存放农产品和农机具、圈养畜禽等;宅基地房前屋后的庭院经济也能为农村老龄人口提供部分收入和食物等^③。现在宅基地是根据集体经济组织成员身份无偿从集体经济组织获得的,法律规定“一户一宅”。自 2015 年 1 月中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》以来,在 33 个试点县

① 2016 年 10 月 30 日,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,承包地正式实施“三权分置”。2018 年 12 月 29 日全国人大常委会正式修订了《农村土地承包法》,将承包地“三权分置”写入其中,并对土地经营权流转、土地经营权权能等单独开辟章节进行立法规定。

② 数据来源于历年《中国农村经营管理统计年报》。

③ 这里的宅基地概念是根据农村实际、从农民视角来定义的。

进行了为期5年的宅基地改革试点。2020年6月30日,中央全面深化改革委员会审议通过了《深化农村宅基地制度改革试点方案》,开始新一轮的宅基地改革试点工作。宅基地制度改革也是在“三权分置”的框架下进行的,即宅基地集体所有权、宅基地资格权、宅基地使用权。中央改革方案的提法是“落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权、适度放活宅基地和农民房屋使用权”^①。学者普遍认为,宅基地改革要从归属走向利用,要进一步明确宅基地使用权的取得、行使和转让^[17];要提高宅基地要素配置效率,促进宅基地财产权能的实现^[18];放开搞活宅基地和农民房屋使用权,增加市场的开放性和交易半径^[19]。

目前宅基地制度改革的方向基本也是效率导向的,追求宅基地资源的优化配置,没有充分考虑农村老龄人口的生产、生活及养老问题。比如对于农村老龄人口来说,宅基地除具有居住功能外,还具有生产功能。传统的居住方式是适应农村老龄人口的生产方式和生活方式的,对于宅基地面积普遍超标的问题,我们可能不能采取“一刀切”^[20];对于宅基地闲置和房屋空置的问题,我们也不能简单地认为这是“资源浪费”,因为这些房屋将是外出务工农民工年老以后返乡的养老之所,这可能是一种应对农村人口老龄化问题需要付出的必要成本和代价。如果宅基地制度仅仅通过市场提高效率,甚至通过某种经济强制和行政强制改变农村老龄人口的居住方式,是不利于应对农村人口老龄化的,甚至会带来许多矛盾和问题。现在,理论界和实践界对宅基地所有权、资格权和使用权的权利性质和边界认识还不一致,需要深入研究。

对于低龄、中龄老龄人口来说,我们要充分保障他们的宅基地权益,不能通过经济强制和行政强制轻易改变他们的居住方式。但对于高龄老龄人口来说,他们通常会和子女居住在一起,通过居家的方式进行养老,他们可能有宅基地退出的意愿,并通过退出宅基地以获取一部分养老的资金。但宅基地退出相比承包地退出更为复杂,也更不容易。现在,宅基地只能在集体经济组织内部转让,集体经济组织本身也缺乏补偿退回宅基地的能力。宅基地退出机制也需要进行探索。

(三) 集体建设用地使用制度应对农村人口老龄化问题面临的挑战

前面已经阐述,农村老龄人口养老主要是居家养老,社区养老缺乏。在广大的农村地区,社区养老服务供给能力不足。集体建设用地能为农村社区养老提供土地、筹集资金等。集体建设用地按照用途可以分为集体公益性建设用地和集体经营性建设用地。法律和政策明确规定,社区养老服务机构和服务设施可以申请使用集体公益性建设用地。《土地管理法》第五十九条规定:乡(镇)村公共设施、公益事业建设,应当按照村庄和集镇规划;建设用地应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划。民政部、发展改革委等11部门《关于支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的通知》(民发[2016]179号)规定:农村集体经济组织可依法盘活本集体建设用地存量,为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施;民间资本举办的非营利性养老机构可以依法使用农民集体建设用地。可以说,使用集体公益性建设用地服务乡村社区养老基本没有法律和政策上的障碍,但在实践中,可能存在存量集体公益性建设用地不足,需要占用农用地,涉及农地转用问题。

现在集体经营性建设用地享有和国有建设用地入市的同等权利。集体经济组织可通过集体经营性建设用地入市来筹集农村社区养老资金。《土地管理法》第六十三条规定:土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用;集体经营性建设用地的出租,集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等,参照同类用途的国有建设用地执行。但是集体经营性建设用地直接入市在入市主体、入市范围、入市程序、入市收益

① 宅基地“三权分置”并未写入2019年8月26日新修订的《土地管理法》。

分配等方面还存在问题。农村土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有,但到底属于哪一级农民集体所有,名实是存在分离的,这就造成集体经营性建设用地入市主体可能存在问题。现在集体经济组织一般建立在行政村这一级,但土地的事实产权绝大部分在自然村或村民小组这一级,那么集体经营性建设用地的入市主体到底是行政村的集体经济组织,还是自然村或村民小组,存在问题^①。如果是村民小组,又可能存在一个可执行能力的问题。现在入市范围内的集体经营性建设用地主要是存量建设用地,比如原来的乡镇企业用地等,这部分建设用地是有限的,甚至这部分建设用地事实上都已入市。那么是否可以允许增量集体经营性建设用地入市?如果允许,增量集体经营性建设用地从何而来?通过什么方式?这都是需要从理论和实践中探索的问题。集体经营性建设用地直接入市的具体入市程序、入市以后的收益如何分配等问题,都还没有现成的答案。

三、土地制度积极应对农村人口老龄化的思路

如何充分发挥土地制度的作用和优势,积极应对农村人口老龄化带来的挑战,是我们今后很长一段时期内需要面对的课题。承包地制度、宅基地制度、集体建设用地使用制度在应对低龄、中龄和高龄不同老龄人口问题上应该采取不同的思路,对于低龄和中龄老龄人口来说,我们应该积极保障他们的承包地和宅基地权益,充分发挥土地的保障功能,让他们安心踏实地实现“以地自养”;对于高龄老龄人口来说,我们可以通过完善承包地和宅基地退出机制,让他们获取部分养老资源,更好地实现家庭养老。通过完善集体建设用地使用制度,为农村社区养老提供土地、资金,提高农村社区养老的服务供给能力,为“以地自养”和家庭养老提供支持和帮助。

(一) 承包地制度积极应对农村人口老龄化的思路

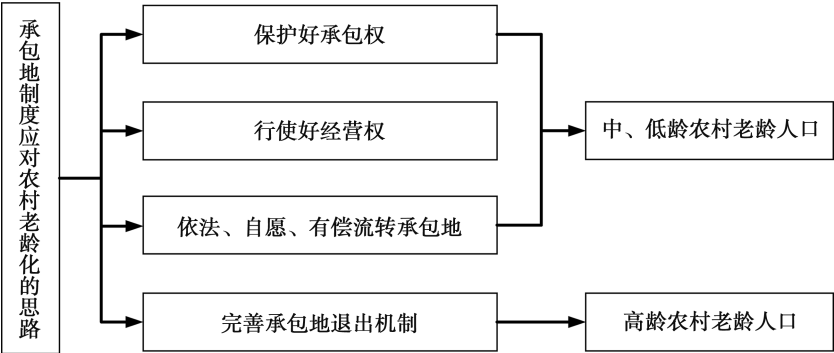
在积极应对低龄、中龄农村老龄人口的养老问题时,既要严格保护他们的承包权,也要让他们行使好经营权,更要防范违背他们意愿的经营权流转,以更好地实现“以地自养”。严格保护农村老龄人口的承包权,需要稳定现有承包关系并保持长久不变,保障他们对承包土地享有占有、使用和收益的权利,任何组织和个人都不能取代他们的土地承包地位,更不能非法剥夺和限制他们的土地承包权。在承包期内,不得调整农村老龄人口的承包地,第二轮土地承包期到期后,现有承包地由农村老龄人口继续承包,承包期再延长三十年。如何让农村老龄人口行使好承包地的经营权,即更好地种地,既是农村老龄人口实现“以地自养”的需要,也是国家实现农业现代化的需要^②。通过细分农村老龄人口承包土地的经营权^[21],为他们经营土地提供完善的农业社会化服务,使良种、良法、良技进入农业经营,在与现代农业的有效衔接中不断提高农村老龄人口经营土地的收益,以提升农村老龄人口“以地自养”的能力。对于农村老龄人口的土地经营权流转,一定要遵循依法、自愿、有偿的原则,不能违背他们的意愿进行流转。对于有意愿流转土地经营权的农村老龄人口,土地流转后也需要保护他们的承包权益。从理论上来说,土地经营权的性质、土地承包权和土地经营权的关系需要进一步厘清,不能出现经营权一权独大甚至吞噬承包权的情况^[22]。放活经营权的前提是承包权必须受到严格保护,土地经营权的占有、使用、收益、融资担保、再流转等权能的实现不能侵害土地承包权。从实践上来说,需要合理控制承包权与经营权分离的期限、分离的价格以及经营权流转的规模,特别是工商企业等社会资本实施的土地经营权的规模流转,需要进行资格审查、项目审核和风险防范,既要防止土地

① 当然,在经济发达地区或城市郊区,集体经济组织(集体经济合作社)也有建立在自然村或村民小组这一级,及行政村这一级建立集体经济的联合组织(集体经济联合社)的情况。

② “老年、小农”是当前农业的两个典型事实,如何实现“老年、小农”与现代农业的有效衔接是我们需要长期面对和有效解决的课题。

的“非农化”和“非粮化”,更要保护农村老龄人口的经营权流转权益。比如向日本学习,流转土地从事农业经营的工商企业只限农业生产法人,其他不从事农业生产的法人不能流转土地^[23]。

在积极应对高龄农村老龄人口的养老问题时,需要考虑建立较为完善的承包地退出机制。高龄农村老龄人口大多已经丧失劳动能力,他们通过退出承包地,可以筹集更多的养老资源^①。承包地退出方式包括市场化退出和非市场化退出两种方式,前者是指通过市场交易的方式将承包地转让给本集体经济组织其他成员农户,后者是指将承包地退回给集体经济组织。承包地退出程序一般包括提出申请、审核批准、协商价格或价值评估、签订协议、兑付价款或支付补偿、变更登记或注销登记等六步。承包地退出的补偿方式包括货币化补偿和非货币化补偿,非货币化补偿主要采取福利补偿,如浙江嘉兴的耕地换“社保”,宁夏平罗的“以地养老”等。承包地退出的补偿标准,在货币化补偿中主要采取土地收益贴息标准,即用承包地每年的平均收益贴现一定的年限来计算耕地退出的补偿,在非货币化补偿中福利补偿主要采取承包地换社会保障,换取的标准一般参照当地政府征地过程中的人员安置补偿标准进行^[24]。承包地由集体经济组织收回的,需要充实集体经济收入,对承包地退出采取福利补偿的,需要当地政府参与和操作。承包地制度应对农村人口老龄化的思路见图 2。



(二) 宅基地制度积极应对农村人口老龄化的思路

宅基地制度在积极应对农村人口老龄化问题时,首先,要充分保障农村老龄人口的居住权益,使他们老有所居;其次,发挥宅基地的生产资料功能,为农村老龄人口提供收入和食物,更好地实现“以地自养”;最后,流转宅基地(含住房)必须尊重农村老龄人口的意愿。我国现有宅基地立法政策是以居住保障为目的的,只要是本集体经济组织的成员,可以无偿获得宅基地并占有和使用,宅基地的使用权没有期限,作为集体成员可以长期使用^[25]。农村老龄人口一般都有宅基地,部分老龄人口和子女分别都有宅基地,如果农村老龄人口和子女已经分户,当然满足“一户一宅”的法律要求^②,如果和子女没有分户但分开居住,可以尊重历史,维持现状^③。流转宅基地必须尊重农村老龄人口的意愿,不能违背农村老龄人口的意愿强制流转宅基地,不能收回农村老龄人口依法取得的宅基地,不能强迫农村老龄人口搬迁退出宅基地。宅基地对于农村老龄人口来说,不但是满足居住的生活资料,也是能带来收益的生产资料。在宅基地上发展庭院经济是适应农村老龄人口生产生活方式的,是在承包地上经营农业的有益补充。为了发展宅基地上的庭院经济,政府可以出台相关政策鼓励农村老龄人口平整土地、整理庭院,可以将整治

① 高龄农村老龄人口也可以不退出承包地,而是通过流转土地经营权获取租金收益。
② 参见《土地管理法》第六十二条规定:农村村民一户只能拥有一处宅基地。
③ 在宅基地改革试点地区,对于一户多宅或超标准的宅基地,实施有偿使用,比如湖北宜城。参见 2018 年 12 月 23 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》。

庭院增加的耕地作为占补平衡指标调剂使用。

高龄农村老龄人口可能有意愿通过退出自己的宅基地和子女一起居住养老,可以通过较为完善的宅基地退出机制为他们筹集部分养老资源。宅基地退出和承包地退出一样,也包含市场化退出和非市场化退出两种方式,退出的程序一般也分为六步,即提出申请、审核批准、协商价格或价值评估、签订协议、兑付价款或支付补偿、变更登记或注销登记。以市场化方式退出宅基地的通常采取货币化补偿方式。宅基地(住房)退出的非货币化补偿主要采取实物补偿和有价证券补偿,其中实物补偿主要是“宅基地换房”,有价证券补偿是指宅基地使用权人将宅基地复垦为耕地,经政府土地管理部门验收合格以后,由其发放有价证券(像重庆的“地票”、浙江义乌的“集地券”^①),宅基地使用权人拿着有价证券到产权交易部门进行交易,收益在扣除相关费用后归宅基地使用权人所有。宅基地市场化退出的补偿标准一般参照当地的征地补偿标准,非市场化退出的实物补偿标准主要有根据宅基地(住房)面积置换、家庭人口数量置换和通过货币中介置换三种^{②[25]}。宅基地非市场化退出一般需要地方政府参与和操作。宅基地制度应对农村人口老龄化的思路见图 3。

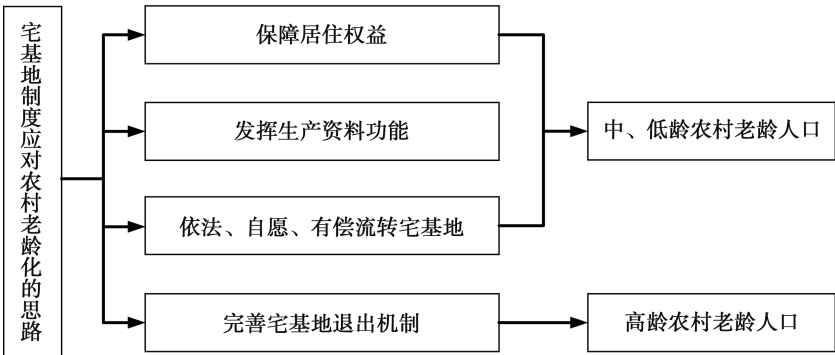


图 3 宅基地制度应对农村人口老龄化的思路

(三)集体建设用地使用制度积极应对农村人口老龄化的思路

集体建设用地使用主要为农村社区养老提供土地、资金,为农村老龄人口的居家养老提供支持和补充。前面已经阐述,集体公益性建设用地的使用基本没有法律和政策障碍,集体经营性建设用地入市的闸门已经打开,但入市的程序、入市的规则、监管措施等需要明确和探索。集体经营性建设用地入市主体当然是土地所有权人,入市的建设用地范围必须是土地利用规划和城乡规划确定为用于工业、商业等经营性用途的土地,入市的建设用地既包括存量的集体经营性建设用地,也包括增量的集体经营性建设用地。2019 年 4 月,《中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》指出,允许村集体在农民自愿的前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市。但是不允许将耕地转变为集体经营性建设用地入市^[26]。集体经营性建设用地入市既允许就地入市,也应该允许异地调整入市^③。从实践来看,集体经营性建设用地入市模式主要包括村集体合作建立土地联营公司模式和政府主导的集体土地整备模式,前者以北京大兴为代表,后者以广东南

① 关于重庆市“地票”和浙江义乌“集地券”,请参见《重庆市地票管理办法》和《义乌市“集地券”管理细则》。

② 宅基地(住房)面积置换很好理解,就是根据退出宅基地的面积(住房的建筑面积)置换城镇同等面积或一定比例面积的住房,比如天津市华明镇的“宅基地换房”;家庭人口数量置换就是当地政府规定每名农业转移人口可以免费享受城镇住房的面积,然后根据家庭人口数量计算退出宅基地(住房)的家庭可以置换的城镇住房面积,比如浙江省上虞市的“宅基地换房”;货币中介置换标准是指退出的宅基地(住房)用货币计价,用于置换的城镇住房也用货币计价,当农业转移人口根据自己需要用宅基地(住房)置换城镇住房时,实行“多退少补”。

③ 对于没有就地入市条件的集体经营性建设用地,可以将集体经营性建设用地复垦为耕地,再将集体经营性建设用地指标进行异地入市。

海为代表。村集体合作建立土地联营公司的入市模式比政府主导的土地整备入市模式交易成本更低,在采取集体行动和避免事后违反协议等方面表现更好^[27]。集体经营性建设用地入市需要经过本集体经济组织依法决策,《土地管理法》第六十三条第二款规定,集体经营性建设用地出让、出租等,应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。入市的收益分配也应该经过全体集体经济组织成员讨论决定,当地政府主管部门应该进行引导,让更多的集体经营性建设用地收入用于社区养老投入。集体经营性建设用地入市制度应对农村人口老龄化的思路见图 4。

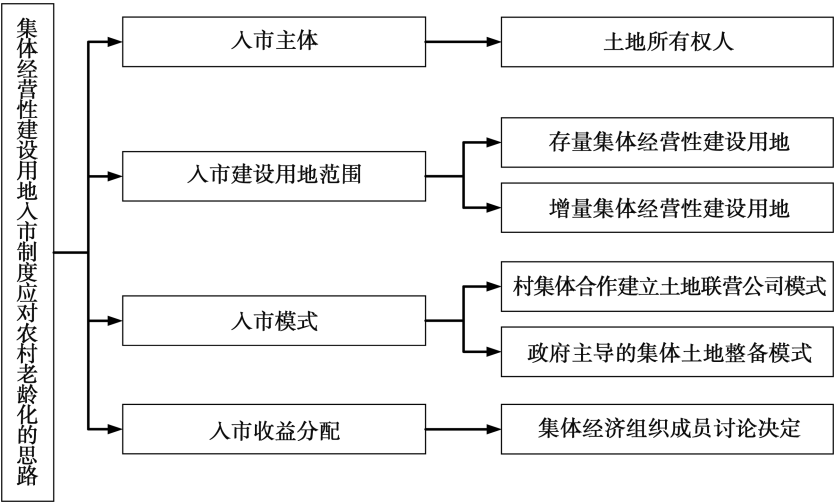


图 4 集体经营性建设用地入市制度应对农村人口老龄化的思路

四、小结与进一步思考

人口老龄化是我国的基本国情,而农村人口老龄化程度又明显高于城镇。如何积极应对农村人口老龄化,既关乎经济高质量发展、国家安全和社会和谐稳定,更是全面推进乡村振兴和加快实现农业农村现代化的现实条件和内在要求。对于农村老龄人口来说,最重要的资源和资产就是土地;改革和完善土地制度,是积极应对农村人口老龄化的重要举措和办法。土地对于农村老龄人口来说主要有三个功能:一是经济上的保障功能,二是家庭与社会地位的维护功能,三是身心价值与健康的支持功能。当前的土地制度在政策和执行层面没有很好地考虑如何应对农村人口老龄化问题,甚至在改革过程中出现排斥农村老龄人口的现象。另外对于低龄、中龄和高龄不同老龄人口,土地制度缺乏精准化的应对措施和办法。研究认为,承包地制度在积极应对低龄、中龄农村老龄人口的养老问题时,既要严格保护他们的承包权,也要让他们行使好经营权,更要防范违背他们意愿的经营权流转,以更好地实现“以地自养”。要建立和完善高龄农村老龄人口的承包地退出机制。宅基地制度需要充分保障农村老龄人口的居住权益,发挥宅基地的生产资料功能,流转宅基地(含住房)必须尊重农村老龄人口的意愿。对于有宅基地退出意愿的高龄农村老龄人口,需要完善退出机制。改革和完善集体建设用地使用制度,为乡村社区养老提供土地和资金。集体经营性建设用地需要明确入市主体,入市的建设用地范围既包括存量,也应包括增量,入市模式主要有村集体合作建立土地联营公司模式和政府主导的集体土地整备模式两种,入市收益分配应经过全体集体经济组织成员讨论决定。

农村人口老龄化是一个事实,通过市场化提高土地资源配置效率以及实现农业农村现代化,既是现实需求,也是政策目标。如何在积极应对农村人口老龄化、提高土地市场化配置效率、实现农业农村现代化三者之间取得平衡,是需要进一步思考的问题。三者之间既有矛盾,也

有一致性。土地的市场化配置,比如承包地经营权的流转特别是较大规模的流转,宅基地使用权的流转特别是拆村并居,会出现排斥农村老龄人口的现象。农村人口老龄化带来的“老人农业”可能会在一定程度上影响农业农村现代化进程;而土地的市场化配置和农业农村现代化能提高农村应对人口老龄化的能力。三者之间我们不能偏废,需要在尊重和接受事实的基础上,化解矛盾,求取最大“公约数”。首先,在积极推动土地的市场化配置以及加快实现农业农村现代化过程中,不能出现排斥农村老龄人口的现象,应该将积极应对农村人口老龄化作为一个重要的考量,抑制“市场社会”的出现,培育和催生“社会市场”^[28]。其次,土地的市场化配置需要尊重农村老龄人口的意愿,需要探索适应农村老龄人口的多元化的市场化方式,比如承包地经营权的进一步细分,宅基地合作建房等。最后,积极探索“老人+小农”与现代农业的有效衔接,在土地适度规模经营的路径之外探索服务规模经营,比如在土地托管的基础上提供统耕统收、统防统治、统销统结等社会化服务等。

参考文献:

- [1] 贺雪峰.应对老龄社会的家庭农业[J].人文杂志,2017(10):103-109.
- [2] 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,2018,33(5):63-71.
- [3] 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),2015,14(2):103-112.
- [4] 杨轶华,王昆.“以地自我养老”与“代际关系维护”——生命历程视角下农村老年人的养老策略分析[J].吉林大学社会科学学报,2021,61(4):45-54.
- [5] 钱忠好,牟燕.乡村振兴与农村土地制度改革[J].农业经济问题,2020,41(4):28-36.
- [6] 蔡昉.农业劳动力转移潜力耗尽了吗?[J].中国农村经济,2018(9):2-13.
- [7] 于代松,赵佳伟,肖雅丽,等.为什么说乡村振兴战略不能依靠老人农业——关于贺雪峰教授老人农业理论的几点思考[J].山东农业大学学报(社会科学版),2021,23(2):23-27.
- [8] 孙明扬.中国农村的“老人农业”及其社会功能[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020,20(3):79-89.
- [9] 贺雪峰.三项土地制度改革试点中的土地利用问题[J].中南大学学报(社会科学版),2018,24(3):1-9.
- [10] 梁漱溟.乡村建设理论[M].2版.上海:上海人民出版社,2011:81.
- [11] 郝亚光.孝道嬗变:农村老人家庭地位的式微——以农业生产社会化为分析视角[J].道德与文明,2011(1):118-121.
- [12] 张新辉,李建新.现代化变迁与老年人家庭地位演变——以代际同住家庭经济决策权为例[J].人口与经济,2019(4):94-106.
- [13] 叶敬忠.没有小农的世界会好吗?——兼序《新小农阶级》中译本[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013,30(3):12-21.
- [14] 钟真.社会化服务:新时代中国特色农业现代化的关键——基于理论与政策的梳理[J].政治经济学评论,2019,10(2):92-109.
- [15] 蔡昉,王美艳.从穷人经济到规模经济——发展阶段变化对中国农业提出的挑战[J].经济研究,2016,51(5):14-26.
- [16] 朱冬亮.农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践[J].中国社会科学,2020(7):123-144.
- [17] 高圣平.《民法典》与农村土地权利体系:从归属到利用[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2020,57(6):143-154.
- [18] 张广辉,张建.宅基地“三权分置”改革与农民收入增长[J].改革,2021(10):41-56.
- [19] 魏后凯.“十四五”时期中国农村发展若干重大问题[J].中国农村经济,2020(1):2-16.
- [20] 宋志红.乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构[J].法学研究,2019,41(3):73-92.
- [21] 罗必良.论服务规模经营——从纵向分工到横向分工及连片专业化[J].中国农村经济,2017(11):2-16.

- [22] 潘俊.农村土地“三权分置”:权利内容与风险防范[J].中州学刊,2014(11):67-73.
- [23] 关谷俊作.日本的农地制度[M].金洪云,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004:79-80.
- [24] 唐浩.新型城镇化进程中农业转移人口的土地退出机制与实现途径研究[M].北京:经济管理出版社,2020:30-59.
- [25] 韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J].法学研究,2019,41(6):70-92.
- [26] 杨合庆.中华人民共和国土地管理法释义[M].北京:法律出版社,2020:112-116.
- [27] 胡如梅,谭荣.集体经营性建设用地统筹入市的模式选择[J].中国土地科学,2021,35(4):101-108.
- [28] 王绍光.大转型:1980年代以来中国的双向运动[J].中国社会科学,2008(1):129-148.

(责任编辑:刘浩)

How does Land System Cope with Ageing of Rural China?

TANG Hao, ZHANG Cong

Abstract: Efforts at actively coping with the ageing of rural China is not only related to high-quality development, national security, and social harmony and stability, but also the actual conditions and inherent requirements for comprehensively promoting rural revitalization and accelerating the realization of agricultural and rural modernization. Land is the most important resource and asset owned by the rural elderly population. Reforming and improving the land system is an important method to actively deal with ageing of rural China. For the rural elderly population, land has the function of economic security, the function of maintaining family and social status, and the function of supporting physical and mental values and health. In the current land system, attention is not paid to how to deal with the ageing of rural China at the policy and implementation level, and even the phenomenon of exclusion of the rural ageing population has appeared in the reform process. In addition, the land system lacks precise response for the low-age, middle-age, and old-age populations. Our results show that for the low-age and middle-aged rural population, the contracted land system must not only strictly protect their land contract rights, but also allow them to exercise their land management rights, and more importantly, prevent the transfer of land management rights that go against their wishes. For the old-age rural population, it is necessary to improve the exit mechanism of the contracted land, and the homestead system needs to fully protect the housing rights of the rural elderly population and give full play to the function of the production materials of the homestead. The transfer of the homestead (including housing) must respect the wishes of the rural elderly population. For the elderly rural population who are willing to withdraw from homesteads, it is necessary to improve the exit mechanism, and reform and improve the collective construction land use system to provide land and funds for the elderly care in rural communities. How to seek balance in actively coping with the ageing of rural China, improving the efficiency of land market allocation, and realizing the agricultural and rural modernization is a question that requires further pondering.

Keywords: Population Ageing; Land System; Contracted Land; Collective Construction Land; Homestead