

【农村社会发展】

建立适老型农业农村制度

贺雪峰

(武汉大学 社会学院, 武汉 430072)

摘要:当前“三农”政策和研究领域存在的一个问题,即“三农”政策目标与最需要农业农村就业获利机会的农民弱势群体不适配。农业农村不仅是缺少城市就业机会的农民弱势群体尤其是农村中老年农民的基本保障依托,而且是进城失败农民的最后退路。未来应当将适老型农业建设放在重点位置,通过建设适老型农业,将有限的农业农村获利机会留给数量庞大的农民弱势群体尤其是中老年农民。只有将最为弱势群体的农民问题解决好了,全面建成社会主义现代化强国才具有基础。“三农”政策目标不能简单地从全面建成社会主义现代化强国的目标中分解出来,也不应从强国目标中对标对表出来,而是要服从和服务于强国目标。也就是说,“三农”政策应当是积极的、主动的,而不是消极的、被动的。

关键词:农民弱势群体;适老型农业;中国式现代化;乡村振兴

中图分类号:F320.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)03-0074-15

当前农业农村政策比较庞杂,大的方面讲,有三种农业农村政策话语体系,即乡村振兴、农业农村现代化、农业强国。这三种政策话语体系有很多交集,学界和政策部门也试图在厘清三种政策话语体系的情况下,为地方政府部门提供清晰的实践方向。从笔者最近几年在全国农村调研情况来看,不同地区地方政府对三种“三农”政策话语的理解差异很大。

学界和政策部门大多是从目标、概念出发来推导“三农”应当如何实践,地方政府“三农”实践要符合上级需求。自上而下、对标对表应当是最近几年“三农”政策的主导方式。笔者认为,对标对表、自上而下理解“三农”政策存在严重的形而上学,是造成地方实践困境的关键。

以下讨论分为六个部分:第一部分讨论谁在种地的问题;第二部分讨论学界和政策部门关于“三农”政策的主流理解;第三部分对乡村振兴战略、农业农村现代化和农业强国进行辨析;第四部分讨论当前“三农”政策中存在的主要问题;第五部分讨论如何建立适老型农业;第六部分是关于农业农村现代化的一个展望。

一、谁在种地

无论从哪个角度来讲,当前及未来相当长一个时期,“三农”问题的基础都是必须保证粮食安全和服务于农民生计。粮食安全和农民生计是当前及未来相当长一个时期的两大根本问题。习近平总书记多次强调,中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中。一旦粮食不能自给,中国现代化就有可能被卡脖子,粮食安全是国家安全的基础。中国农村耕地要防止非粮化和非农化,中国 19 亿亩耕地大多数要用于种粮,以确保粮食安全。即使城市化率超过

收稿日期:2024-02-24

作者简介:贺雪峰,男,武汉大学社会学院教授。

70%,中国仍然还会有四五亿农民。在快速城市化进程中,留守农村的农民以及进城可能失败返乡的农民工是农民中的弱势群体,农民弱势群体的生计问题就是必须考虑的首要问题。

2022年全国农业及相关产业增加值占GDP比重为16.24%。从农业及相关产业大类看,农林牧渔业、农林牧渔产品加工与制造、农林牧渔业及相关产品流通服务占农业及相关产业增加值的比重分别为47.3%、20.7%和14.1%^①。农业产值中,谷物及其他占农林牧渔产值比重为18.7%^②。2021年全国粮食播种面积接近18亿亩次,主要是水稻、小麦和玉米。也就是说,中国用近18亿亩次粮食播种面积生产了6.8亿吨粮食,贡献了不足1.5%的GDP。集约化养殖仅用有限的土地即生产出大量肉禽蛋奶。瓜果蔬菜也是劳动密集产业,2021年全国蔬菜种植面积达3.3亿亩次。除农业以外,还有与农业紧密相关的农产品加工业以及运销、储藏等行业。农产品运销、储藏和加工产生的价值要远高于农产品生产,占总GDP的近10%。以农业为基础,可以发展休闲农业、乡村旅游业,从目前看,其产生的GDP占比为1%左右。也就是说,包括农产品生产、乡村旅游、农产品加工运销储藏在内的所有可以计算的大农业GDP占比为18%左右。

以上大农业GDP各有特点:首先,大田作物包括粮食和瓜果蔬菜都属于劳动密集和土地密集型产业,中国几乎所有耕地的播种面积都是用于生产粮食和瓜果蔬菜的,也正是当前全国2亿多小农户耕种了全国绝大多数耕地。其次,农业加工、运销、储藏属于资本密集型行业,也是高度市场化的。高度市场化也就意味着高度竞争,谁有更好的品牌经营和成本控制能力,谁就可以有更高的市场占有率。也就是说,GDP占比达10%的农产品加工运销储藏基本与农民无关,农民最多只是其中的务工人员。当然,这些加工企业老板也可以是农民,而这个农民与我们前面讲的缺少城市就业机会的弱势农民是两码事。进入农产品加工企业的农民工务工人员同样与缺少城市就业机会的弱势农民群体是两码事,因为进入农产品加工企业务工与进入城市二三产业务工没有差异。再次,发展休闲农业、乡村旅游业需要有两个前置条件,即区位优势和资源优势。全国只有那些具有良好区位且具有环境资源的农村,资本才愿意投入,市场运作才会有机会,而这样的农村占全国农村的百分之一二而已。最后,养殖业中,以草原为基础的畜牧业和以水面为主的渔业,大致可以对应为牧民和渔民,当然也有半牧半农和半渔半农的情况。从一般留守农村的农民来讲,即使仍然有养殖,比如养猪养鸡,基本上都是用于自食,在肉禽蛋奶市场上的占比可以忽略不计。中国市场上绝大多数肉禽蛋奶都是由资本型农业企业生产与供给,与一般农民关系不大。

也就是说,当前留守农村弱势农民群体的农业收益,主要来自劳动密集和土地密集的种植业。所谓土地密集,就是农业种植业的亩产值很低,必须有较大种植面积才能获得较高产值与收入。我们来看一下当前是谁在耕种土地。从《中国农村政策与改革统计年报(2021年)》中,我们可以获得以下若干权威数据:2020年全国家庭承包经营的耕地面积为15.75亿亩,机动地面积为0.77亿亩;2020年全国家庭承包农户数为2.21亿户。

我们对表1数据进行分析:第一,家庭承包地流转面积为35.37%,就是说,还有64.63%家庭承包地没有流转。第二,流转的35.37%家庭承包地中,流转给企业和其他主体的合计占到6.06%,如果加上专业合作社,也才13.3%;流转给农户和家庭农场的为22.06%。最近几年承包地流转没有大幅增加,也就是说,目前承包地的2/3仍然由承包农户耕种。流转出去的1/3的承包地,大多数是流转给本乡镇(主要是本村)的农户,只有10%的土地流转给外来

① 国家统计局网站:https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202312/t20231229_1946063.html。

② 《中国农村统计年鉴2023》,中国统计出版社,2023年出版。

大户(含部分专业合作社)。

表 1 家庭承包耕地土地经营权流转情况

| 指标名称 | 计量单位 | 数量 | 占承包地总量比 | 占流转总量比 |
|---------------------|------|-----------|-----------------|---------------|
| (一)家庭承包耕地土地经营权流转总面积 | 亩 | 556978588 | 35.37% | 100% |
| 1.出租(转包)面积 | 亩 | 493676469 | 31.35% | 88.63% |
| 其中:出租给本乡镇以外人口或单位的面积 | 亩 | 68485929 | 4.35% | |
| 2.入股面积 | 亩 | 30183759 | 1.92% | 5.42% |
| 其中:耕地入股合作社的面积 | 亩 | 18224945 | 1.16% | |
| 3.其他形式流转面积 | 亩 | 33118360 | 2.10% | 5.95% |
| (二)家庭承包耕地土地经营权流转去向 | | | | |
| 1.流转入农户的面积 | 亩 | 268869587 | 17.07% | 48.27% |
| 2.流转入家庭农场的面积 | 亩 | 78648258 | 4.99% | 14.12% |
| 3.流转入专业合作社的面积 | 亩 | 113945767 | 7.24% | 20.46% |
| 4.流转入企业的面积 | 亩 | 56405072 | 3.58% | 10.13% |
| 5.流转入其他主体的面积 | 亩 | 39109904 | 2.48% | 7.02% |
| (三)流转用于种植粮食作物面积 | 亩 | 323601668 | | |
| (四)流转出承包耕地的农户数 | 户 | 75865619 | 34.35%(占家庭经营户比) | |
| (五)签订耕地流转合同份数 | 份 | 58791952 | 26.62%(占家庭经营户比) | 77.49%(占流转户比) |
| (六)签订流转合同耕地流转面积 | 亩 | 385618661 | 24.49% | 69.23% |

数据来源:《中国农村政策与改革统计年报(2021年)》,中国农业出版社,2022年出版,第3页。

我们再来看表2的数据:第一,经营耕地10亩以下的农户,绝大多数只是耕种自己的承包地,他们有两种耕种方式,一是兼业,二是依靠中老年父母耕种。几乎不可能有青壮年农民在家仅仅耕种自家的承包地。第二,经营耕地30~200亩的农户,一般都从其他农户那里流转土地,形成了适度规模经营。青壮年农民就可以主要依靠土地获得不错的家庭收入,可以称这样的农户为中农户。第三,经营耕地10~30亩的农户,如果有其他农村兼业,比如提供农机服务,主要种植经济作物,稻虾连作,他们也可以从农村获得不低的家庭收入。第四,还有统计中没有流转的而实际上已经将自己承包地让给亲朋邻里耕种的情况,因此,中农户实际经营面积应该比统计数据更多。也就是说,当前在农村土地主要是由留守老年人耕种自家承包地,他们大概耕种了全部承包地的60%,另外有30%左右的土地流转给本村中农,中农靠适度规模经营或提供社会化服务、种植经济作物等获利机会,可以在农村获得不低于进城务工经商的收入。宽口径看,全国农业型农村地区,目前村庄中农户大概占到全部农户数的10%左右。

表 2 农户经营耕地规模情况

| 指标名称 | 计量单位 | 数量 | 占比(%) |
|---------------------|------|---------|-------|
| (一)经营耕地10亩以下的农户数 | 万户 | 23227.7 | 74.8 |
| 其中:未经营耕地的农户数 | 万户 | 3783.9 | 12.2 |
| (二)经营耕地10~30亩的农户数 | 万户 | 2883.9 | 9.3 |
| (三)经营耕地30~50亩的农户数 | 万户 | 692.4 | 2.2 |
| (四)经营耕地50~100亩的农户数 | 万户 | 293.4 | 0.9 |
| (五)经营耕地100~200亩的农户数 | 万户 | 109.2 | 0.4 |
| (六)经营耕地200亩以上的农户数 | 万户 | 50.0 | 0.2 |

数据来源:《中国农村政策与改革统计年报(2021年)》,中国农业出版社,2022年出版,第4页。

当前耕种土地^①的大概有三个群体：一是种自家承包地的农户，主要是留守农村老年人在种自家承包地，也包括部分兼业农民，耕种了全国耕地的大概60%。二是通过流转本村进城农户土地形成适度规模经营的“中农”，这些中农也是本村人。中农耕种了当前全国30%左右的土地。通过流入土地形成了适度规模经营，他们因此成为村庄的“中坚农民”。三是跨村流转土地的规模经营户，也就是资本大户。这些大户主要通过雇工经营，经营耕地面积数百亩甚至数千亩。资本经营大户种植面积10%左右，且正在地方政府大力支持下快速发展。

资本大户流转农民土地进行规模经营就需要雇工。众所周知，由于农业生产监管特别困难，农业雇工效率比较低。为了降低成本，资本大户种田倾向于粗放经营，结果就是大户种田的亩产要低于老人农业和中农农业的。一旦村庄土地流转给资本大户，资本大户就会与仍然生活在村庄的农民发生利益冲突，典型的是对公共资源利用的冲突。老人农业和中农农业都是家庭农业，生产过程不需要监管，精耕细作是常态，粮食单产自然高于大户种田的单产。同时，老人农业和中农农业都只是在本村范围内进行农业生产。中农可以为种地老年人带来新技术以及必要的农机服务（当然可以收费），可以照看将土地流转给自己的不再种地的老年人，以及照看将土地流转给自己的进城农民留在村庄的房屋。种地老年人年龄太大不再种地，随时可以将土地流转给中农，进城失败的农民回村随时可以从中农那里要回承包地自种。这样就形成了由本村农民种田，同时可以随时调整自由流转的土地耕种生态。这种土地耕种生态就为所有需要土地的农民弱势群体提供了机会。越多老年人退出土地以及越少进城失败农民返回农村要回土地，就有越多土地集中到村庄中农手中，就越是可以滋养出一批“中坚农民”。

随着中国现代化和城市化取得进展，有更多农民进城且不再需要依托农村土地，农村土地就可以为那些仍然要依靠土地的弱势群体提供保障与收益。这里要特别强调，农民是分层次的，在市场化 and 城市化条件下，农民中的强势群体从城市和市场获得了大量机会，他们不再需要农业和土地作为基本保障，且一定会有越来越多农民脱离农业与土地。而当前以及未来相当长一个时期，也一定会有相当数量的缺少城市机会与市场能力的农民弱势群体，仍然要依靠农业和土地作为基本保障与收入来源，目前国家不可能通过完善的社会保障为他们提供在城市体面安居的可能。因此，将有限的农业就业与收入机会留给这部分农民弱势群体，就显得无比重要。也就是说，假若以老人农业和以中农为代表的小农户农业在粮食亩产上并不低于资本农业的话，将19亿亩土地以及劳动密集和土地密集的种植业机会主要留给那些仍然需要依托土地与农业就业与收入机会的农民弱势群体，就是两全其美的“三农”政策，既保证了粮食安全，又为农民弱势群体提供了生计。换句话说，当前及未来相当长一个时期，中国19亿亩耕地应当由以老人和中农为主的小农户来耕种。小农种田是当前中国农业农村现代化建设的根本前提。

综上所述，虽然从大农业的角度看，农业具有诸多机会，实际上，除主要依托土地的种植业以外，最需要从农业获得就业与收入的农民弱势群体却很难从大农业中获取机会，比如农产品加工运销储藏、乡村旅游都与农民弱势群体几无关系。如果将这个主要靠资本运作的高竞争、高风险（当然也可能是高收益）的种植业以外的大农业理解为缺少城市就业与收入的农民弱势群体的机会，就完全误解了当前时期中国农民问题的本质，及误解了当前中国“三农”问题的本质。

① 未计入国有农场的土地。全国国有农场耕地面积接近1亿亩。

二、“三农”政策的主流认识及其误区

我们将以杜鹰、叶兴庆、黄祖辉等代表性学者的理解为基础,讨论学界和政策部门是如何理解中国“三农”政策的。

我们先来看杜鹰最新一次演讲的观点。2023年10月29日杜鹰在“中国农大-腾讯为村乡村CEO计划”(2期)沙龙活动暨共富乡村共创可持续沙龙(第六期)上做报告^①,有一点他说得很对,就是“在我们推进乡村振兴的实践中,要首先重视粮食和农产品有效供给这一大功能的振兴”。接下来他的观点就值得商榷了。他说:“我在农村观察,乡村振兴的类型大概归为两类。一类是农文旅融合发展的田园综合体模式,另外一类是以农业作为第一车间的一二三产业融合发展模式……这两种模式又不是排斥的,是可以融合到一起的。但是从普遍意义来讲,第二种是更为普遍的乡村振兴模式……我为什么这样说,全国50多万个行政村,真正能发展农文旅的,据我观察有10%左右,所以第一种模式只适用于少数的乡村,对更大范围的乡村则适用于第二种模式”。“无论是刚才提到的哪种产业模式,都需要改变农业传统生产方式,改变传统资源利用方式,实际上都是资源要素的重组,有对乡村原有资源要素利用方式的改变,但也肯定要有城市下乡新要素的嵌入,使整个产业形成一个更高盈利能力的产业链……其中一个环节最重要,农产品加工业,20世纪90年代中国刚刚兴起农产品加工业,那时候农业与农产品加工业的产值是1:0.8,到如今是1:2.4,而发达国家更高,所以农产品加工业的发展,有一个无限的前景”。

杜鹰认为,乡村振兴是覆盖全部村庄的,且是可以在发展农文旅和一二三产业融合上二选一或合二为一的,只是真正能发展农文旅的只占10%,适用于少数乡村,其他乡村应当发展一二三产业融合模式。但实际上,全国绝对不可能有5万个行政村可以通过建设田园综合体来发展农文旅,发展好农文旅的能有百分之一二,即1万个村就相当不错了。那么其他行政村能否实现一二三产业融合呢?按当前政策部门讲的一二三产业融合,核心是借一二产业来发展第三产,即发展休闲农业和体验农业,这样的一二三产业融合模式比发展农文旅可能更难,成功的可能性更小。按杜鹰的说法,只要发展农产品加工业,就可以算作一二三产业融合模式,问题是,当前全国农村第一车间生产的农产品都是面向市场的,也都是经过加工的,只是农产品并非必须在村庄加工,农产品加工是资本以市场为导向的企业行为,与村庄和农民没有多大关系。更重要的是,杜鹰认为,乡村振兴最关键的是“要有城市资本下乡新要素的嵌入,使整个产业链形成一个更高盈利能力的产业链”。现在的问题是,无论有没有乡村振兴战略,城市资本都是在市场上到处寻找盈利机会。当前“三农”政策的核心应该是如何防止城市资本侵占本来应当是农民弱势群体的利益。乡村振兴不能变成通过政策去支持所谓“有无限前景”的农产品加工业的发展。

2023年10月28日,浙江大学中国农村发展研究院首席专家黄祖辉教授在暨南大学乡村振兴研究院所做的报告的核心观点是,解决好小农问题是实现中国式农业现代化的关键。黄祖辉教授认为:“首先,农业现代化是建设农业强国的必要前提”,并“通过科技贡献率、农业劳动力比重和商品率等客观指标对比,指出中国农业现代化发展相较世界现代农业发展水平仍存在差距”。“为了解决好小农问题,法国经验值得借鉴。法国为发展现代农业,通过实行‘一加一减’政策,有效解决了小农问题,其中,‘一加’是指每一农场主的土地仅可由单个子

^① 杜鹰:《乡村振兴的关键问题》,中国农业大学国家乡村振兴研究院微信公众号,2023年11月9日。

女继承,以防止土地分散;‘一减’是鼓励55岁以上农民退休,政府发放离村补贴和保障,并奖励年轻农民外出务工,以此实现农民分流。这一做法让法国解决了小农问题,农业实现了规模化、专业化、标准化、市场化和现代化”。最后,黄祖辉教授提出小农出路的五点建议:一是通过社会保障退出农业;二是通过城镇化转出农业;三是通过自身提升融入现代农业;四是通过农业多功能发展吸纳小农;五是通过农业服务体系包容小农^①。

“解决好小农问题是实现中国式农业现代化的关键”,这个结论本身没有问题,问题是,从黄祖辉教授的报告看,他认为要实现中国农业现代化,就必须通过各种方式将农民从农业中转移出来,最终在农村形成以适度规模经营为基础的法国式的农业现代化。从长远来看,黄祖辉教授的观点也许有道理,但当前乃至未来相当长一个时期,中国农业不仅要保证粮食安全,而且要为缺少城市就业机会的数以亿计农民弱势群体提供农业就业与收入,而不是黄祖辉教授所认为的应当想方设法将农民转移出农业以实现中国式农业现代化。当前在农业现代化以及各项“三农”政策中,最重要的是要建立容农适农的政策体系,而不是以提高科技贡献率、农业劳动力比重和商品率等客观指标的名义,将农民从农业和农村中排斥出去。

我们再来看国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆课题组的科研成果^[1]。叶兴庆课题组“构建了中国农业现代化和农村现代化指标体系,以2035年基本实现现代化为目标,基于中国省域面板数据,测算评价全国各省份农业与农村基本现代化完成度,以及农业与农村现代化的耦合协调情况”。研究发现,“大部分省份农业与农村基本现代化实现度存在明显不平衡,农业与农村现代化的协调性也有待改善,农村现代化滞后仍是协调发展的短板”。叶兴庆课题组将“农业现代化和农村现代化解构为六个现代化维度:农业现代化包括农业产业体系现代化、农业生产体系现代化、农业经营体系现代化,农村现代化包括农村基础设施和公共服务现代化、农村居民思想观念和生活质量现代化、农村治理体系和治理能力现代化”。“农业产业体系现代化主要从粮食安全保障、供需匹配、产业链深化以及生产效率四个方面进行测量;农业生产体系现代化主要从科技创新、设施装备、集约高效和绿色发展四个方面进行测量;农业经营体系现代化主要从新型经营主体带动、社会化服务发展和适度规模经营三个方面进行测量;农村基础设施和公共服务现代化主要从水电路基础设施、人居环境(厕所、生活污水和生活垃圾)和基本公共服务三个方面进行测量;农村居民思想观念和生活质量现代化主要从受教育程度、收入水平、消费结构和生活条件四个方面进行测量;农村治理体系和治理能力现代化主要从综合服务、法律服务、乡风文明和纠纷调处四个方面进行测量”。

之所以不厌其烦地引用,是因为课题组设置的这些指标很具有代表性和典型性。设置这些指标并对农业农村现代化实现程度进行分省排名,主要有两个目的:一是督促各省在农业农村现代化上创先争优,比学赶超;二是农业现代化要与农村现代化相协调。按以上指标计算的结果,2021年全国各省农业农村现代化实现度排名前五为:北京、天津、上海、浙江和江苏;农业基本现代化实现度排名前五为:天津、河南、河北、浙江、安徽;农村基本现代化实现度排名前五为:北京、上海、江苏、浙江、青海;农业现代化与农村现代化耦合度排名:天津、北京、河北、浙江、安徽。

那么,按以上指标计算出来的农业农村基本现代化能确保粮食安全吗?能为缺少城市就业机会的农村弱势农民群体增加就业与收入吗?在以上指标中,农业农村现代化指标排在前五名的北京、天津、上海、浙江和江苏的五个省(市),无一例外都是中国经济最为发达的东部沿海省(市),除江苏粮食贡献比较大以外,北京、天津、上海和浙江都是粮食净输入省(市),

①《解决好小农问题是实现中国式农业现代化的关键》,暨南大学乡村振兴研究院微信公众号,2023年11月6日。

农业可以说不重要了。而且这五个东部沿海经济发达省(市),因为城市提供了充分的二三产业就业机会,绝大部分农民进入二三产业就业,仍然依靠农业就业收入的农民人数极少,且大量农民从农业中转移出来,使留守农民有了扩大农业经营规模的机会。当前全国农业型农村地区才是真正的产粮地区,而这些地区乡村工业化还要经历一个缓慢的过程,农村仍然有大量缺少城市就业机会的留守农民,这些地区农业及其就业与收入机会仍然要留给数以亿计的小农户。正是留守农村的农民弱势群体有不多的土地和农业收入,可以保持他们在农村的体面生活,不至于流离失所。

也就是说,东部沿海发达地区的农业农村现代化,不过是东部沿海地区发达城市二三产业大幅度减轻了农业农村在保证粮食安全和农民就业上的压力,从而使农业农村按指标来计算显得现代化了。广大中西部农业型地区,农业农村不能按照东部沿海地区的模式现代化,因为这样一来就可能影响粮食安全,导致农民从农业农村中被排斥出来。从这个意义上讲,国务院发展研究中心课题组研制出来的指标如果变成政策部门用于考核地方政府工作的要求,就会造成不良后果。

三、对当前“三农”政策的辨析

当前“三农”政策中有三套顶层话语,分别是乡村振兴战略、农业农村现代化、农业强国。“三农”政策要服从中国现代化大局,就必须回应一个基本的问题,即谁的乡村振兴,谁的农业农村现代化以及谁的农业强国。

(一) 乡村振兴战略

第二个百年奋斗目标是全面建成社会主义现代化强国,既然是全面建成,当然就包括农业和农村的现代化。“农业强、农民富、农村美”的乡村全面振兴目标也就自然而然实现了。没有乡村振兴,就不可能有全面建成的社会主义现代化强国。不过,距离2050年乡村全面振兴还有20多年的时间,还需要有五个五年计划才能实现,因此,乡村振兴就是长期战略,长期战略不能与当下策略画等号。中国乡村振兴目标的最终实现要经过复杂的阶段与过程,并依靠中国现代化整体的成功。总体来讲,当前中国发展已进入以城带乡、以工补农的阶段,就是说决定中国能否全面建成社会主义现代化强国的主要矛盾在城市和城市二三产业,尤其是能否通过科技进步掌握核心技术来实现产业升级,从而成为世界金字塔塔尖的国家。当前中国正处在激烈的国际竞争阶段,农村应当成为中国现代化的稳定与支持力量,为中国式现代化提供更多缓冲与窗口时间。

中国地域广大,不同地区发展程度有很大差异。东部沿海发达地区早在20世纪就已完成了乡村工业化,整个东部地区已经形成不分城乡的沿海城市经济带,当地农民即使仍然住在农村,也大多转移到二三产业,他们将承包土地反租给村集体,村集体再承包给大户耕种,且往往很多大户都是外来职业农民。这样一来,东部沿海发达地区的农村实际上已经成为沿海城市经济带的内在组成部分,由大户承包集体支持国家补贴的农业规模经营,可以说是农业强;当地农民有大量在地的二三产业就业机会,他们从二三产业中获得的收入远比仅从农业中获得的收入多,可以说是农民富;因为经济发达,按城市管理,农村又有环境优美的自然空间,可谓农村美。而东部沿海城市经济带的发展使得中西部地区丧失了乡村工业化的机会,中西部地区农村青壮年劳动力离开村庄进城务工经商,留在农村的是缺少进城能力的农民弱势群体,他们要想富起来还有待时日。由于缺少二三产业就业机会,留守农民都指望农业和土地上的就业与收入机会,要实现规模经营很困难。对于中西部广大农业型农村地区来

讲,只有城市吸收绝大多数农民并为进城农民提供体面的就业与收入机会,中西部农村才可以形成农业规模经营,从而逐步实现农业强、农民富、农村美。

更重要的是,“强富美”的乡村全面振兴是谁的“强富美”?农民是谁,或哪些农民?这是更为根本的问题。既然是以城带乡、以工补农,那么,为什么要带和补?带着谁?补给谁?凭什么?

城市化和市场化的背景下,农民既非职业也非身份,是可以进行选择的。具体地说,当前全国快速城市化进程中,大量农民进城在市场打拼,并获得了成功甚至在城市买房安居下来。即使在农村也可以通过个人努力获得成功,然后进入城市。毫无疑问,当前农民城市化是农村青壮年劳动力的进城和农村经济条件好的农户进城,留守农村以及需要留下返乡退路的进城农民工,恰恰是缺乏进城能力的农民中的弱势群体。有能力进城并在城市安居下来的是农民强势群体,他们不需要特殊照顾。而在农村的数以亿计农民弱势群体,他们需要农业和土地上的就业与收入机会,并且需要“以工补农”的政策支持。也就是说,当前时期乡村振兴显然不是要让本来在城市有就业与收入机会的农民强势群体获得国家政策的特殊支持,而是要支持帮助那些缺少城市就业与收入机会的数以亿计留守农村的农民弱势群体。只有当越来越多的农民进城安居,让渡出农村土地,留守农村农民越来越少,农村人地关系才会有根本性缓解,留守农民可以通过适度规模经营逐步实现“农业强”“农民富”“农村美”,而真正实现应当就到2050年了。在关键转折点没有到来之前,地方政府试图通过政策来强推“强富美”的乡村振兴,是很难成功的。

(二) 农业农村现代化

一个时期“四化同步”的提法十分流行,即“新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化”同步发展。机械片面地理解“四化同步”,就是随着农民进入二三产业就业、退出农村土地,农村土地集约化经营,从而实现农业现代化。这种理解忽视了中国农民城市化是一个很长的历史时期,且农民往往要经历很长时间、多次在城乡之间往返才可以完成。习近平总书记指出:“全面建设社会主义现代化国家是一个长期过程,农民在城里没有彻底扎根之前,不要急着断了他们在农村的退路,让农民在城乡之间可进可退。这就是中国城镇化道路的特色,也是我们应对风险挑战的回旋余地和特殊优势。”^{[2]4-5}也就是说,“四化”是不应该同步的,农业农村现代化要比城市现代化慢半拍。城乡之间的关系并非齐头并进,而是一快一慢,一急一缓,相互补充、相互支持、对立统一的关系。

中国地域广大,不同区域情况差异极大,当前中国东部沿海城市经济带内的部分农村已经实现了农业现代化,甚至可以说已经实现了农村现代化,比如上海农村和苏南农村,农业农村现代化程度都已经比较高了,这是因为特殊发展条件带来的,不能用上海、苏南的农村农业现代化标准去要求中西部地区,因为中西部地区目前最紧要的任务是为缺少城市就业与收入机会的数以亿计农民弱势群体提供农业和农村就业与收入,农业和农村是中西部广大农民的基本保障与最后退路。

按通常农业现代化的标准,那些经营规模大、机械化程度高、采取新技术、面向市场、商品化率高的资本农业是农业现代化的典型,如果追求农业现代化,就应当强化对资本农业的支持,这样一来,就可能进一步挤压小农户,使得缺少城市就业与收入机会的农民弱势群体无路可走。当前时期,在全国大部分地区的农业和土地仍然要为数以亿计小农户提供生计时,千万不能为推进农业现代化,导致小农户无地可种。同样,农村现代化也不能排斥农民弱势群体。推进农村现代化必然要有更多资源用在基础设施与环境建设上来,这对于经济条件好的农户当然是好事,留守农村的农民弱势群体对环境的需求却可能不一样,他们更关心农村生

活、农业生产的基础条件,是生计与保底方面,而非仅仅环境优美。

(三) 农业强国

中国是一个人口大国,粮食出了问题谁也帮不了。中国建设农业强国势在必行。农业强国的核心任务是保障粮食安全,要保障粮食安全就要保证中国有足够的耕地,防止土地非农化和非粮化。农业强国还必须通过科技进步提高农业现代化水平,当前时期尤其重要的是要保证种子安全,培育良种,防止西方垄断种子资源。农业强国还要通过改良农机,推进节水农业、提高农业效率、降低农业资源耗费。

中国人多地少,用占世界9%的耕地、6%的淡水资源,养活了世界20%的人口,这决定了中国生产农产品缺少比较优势,国际竞争力必然有限。农业强国并非要让中国农产品出口换外汇,而是要保证中国人民首先吃饱然后吃得好。同时,中国不仅人多地少,而且依托土地和农业的留守农民群体数量庞大,中国的土地和农业不仅要保障粮食安全,而且要为数以亿计农民提供生计来源,这也是中国农业强国的内在要求。通过小农户精耕细作,中国有限的耕地产出了丰富的农产品,可以说,当前中国是全世界农产品供给最充分的国家。

因此,农业强国不能仅仅在农业上做文章,更不要忘记比较劣势,非得与地多人少的国家比粮价。农业强国的核心有二:一是保证粮食安全,包括种子安全;二是农业可以为数以亿计农民提供就业与收入的机会。

四、警惕政策实施中对小农户的排斥

中国各级政府官员、学者以及社会大众皆有对农业现代化的设想,其中最基本的就是农业规模经营,通过大马力机械耕种、无人机喷洒农药、机器人采摘以及滴灌喷灌。如果说因中国人多地少的国情,一个农场主经营上万亩耕地在中国过于想当然的话,农业现代化至少应当是高度机械化、高科技投入以及高度专业化和商品化的,因此也应当是高度资本化的。

如果农业经营主体没有足够的经济收入,农业现代化是搞不下去的。大田种植低于100亩,就很难获得与城市务工相当的收入水平。上海将经营面积在100~200亩的农业经营主体叫做家庭农场。2020年上海市通过了《上海市促进家庭农场发展条例》,在全市农村培育促进家庭农场建设,上海培育家庭农场的经验很快就成为全国的典范。苏南也利用当地农民转移进入二三产业不再种田的契机,村集体将农户的土地反租回来,再转包给大户经营。大户采用新技术、机械化种田,实现更高的商品率,从而获得较高的收入。实际上,正是苏南提出要率先实现农业现代化的^[3]。而目前的状况是,即使按一个农场主经营100亩计算,中国不到20亿耕地,也只能产生不到2000万个农场主,而中国现在仍然有2亿多农户5亿农村居民。所以,未来相当长的时期,农村仍然有数以亿计缺少城市市场就业与收入机会的农民弱势群体,他们仍然要依托农业和农村获得收入,依然要从土地来获得基本保障,中国农业现代化能不能以规模经营为前提?或劳均耕地有限的情况下,应当如何实现农业现代化?实现什么样的农业现代化以及实现谁的现代化?

习近平总书记指出:“创新农业经营体系,不能忽视了普通农户。要看到的是,经营自家承包耕地的农户仍占大多数,这个情况在相当长时期内还难以根本改变”“我国小农生产有几千年的历史,‘大国小农’是我们的基本国情农情,小规模家庭经营是农业的本源性制度,人均一亩三分地、户均不过十亩田的小农生产方式,是我国农业发展需要长期面对的现实”^{[2]245}。因此,如何实现小农户和现代农业有机衔接,就是当前“三农”政策的重点。遗憾的是,当前“三农”政策实施中存在着对小农户的排斥,农业农村政策对小农户不友好的认识

基础之一是“无人种田”,而实质则是“田不好种”。我们只要稍微思考一下,中国农村仍然有2亿多农户四五亿农民,在农业普遍机械化的条件下,不足20亿亩耕地怎么会无人种呢?应当是没有田种或者田不好种才对啊。我们简单列举以下政策例子。

(一)小田并大田

当前田不好种的一个表现就是地块分散,无论是老人种田还是中农种田都很难,难在机械使用、水利灌溉和病虫害防治各个方面。分田到户时,为保证公平,全国农村普遍采取了将耕地分等分级,再按等均分的做法,结果往往是一户10亩地分散在全村5个不同地方,有10个地块。分田到户之初,农民都在家种田,土地细碎化不是大问题。当前有两个原因使土地分散变得难以忍受:一是农业机械化,尤其是大型农机下田需要土地连片成块;二是农村青壮年劳动力进城,甚至农户全家进城去了,留守农村老年人种田,自然希望将土地集中起来。靠流入其他村民土地耕种的中农就可能有100亩耕地分布在全村各个地方,有几十块地,这样一来,无论是使用机械还是灌溉或病虫害防治,以及田间管理,都会变得特别不方便。有中农讲,如果将土地连片,小田变大田,可以减少一半的劳动投入和1/3的农业投入。

江南某县推动“小田变大田”改革,特别受农民欢迎。而当地在推动改革时有3个考核指标,即田块数的减少、新增耕地流转面积、土地流转率。考核分数不仅影响乡镇绩效工资,还影响“小田并大田”工作经费的拨付。该县一个乡镇通过“小田并大田”改革,将土地流转比例从57%提高到83%。湖北省出台《“小田并大田”改革试点工作实施方案》,提出“此次试点将聚焦粮食安全和农业适度规模经营”。湖北省在提出“小田并大田”改革的同时召开了农业适度规模经营现场推进会^①。地方政府推动“小田变大田”是受到农民热烈欢迎的,而推动土地流转,将农民从土地中排斥出去的做法值得商榷。

(二)高标准农田整治

国家为了保证粮食安全,也为了让土地好种,筹措巨额资金进行高标准农田改造,这是特别重要、特别好的政策。遗憾的是,全国高标准农田整治往往带有强制性的土地流转,其结果是,高标准农田整治后,农民却无地可种了。

河南某县2021年开始规划提升高标准农田建设的标准,通过多方筹资对全县100万亩耕地进行了高标准改造,其中规划建设60万亩高标准农田“万亩方”,每个“万亩方”连片面积不低于1万亩,为了解决高标准农田建设资金缺口和“有人建、无人管”的问题,该县要求“万亩方”内的土地必须流转或托管,由新型农业经营主体或农业社会化服务主体来种植和管理,改变一家一户种植的局面^②。

(三)宅基地整治

对农民来讲,宅基地就是用来建房居住的一块荒地、坡地或旱地,对于多数地区尤其是丘陵地区,宅基地的标配是一个四合院,有主房有附属房,四合院前面是禾场,后面是一片树林,房前屋后有大片空地可以搞庭院经济。因为据说宅基地是建设用地,很值钱,以及要保护耕地,就要对农民宅基地进行严格限定,让农民腾退出多占的宅基地面积,强拆农民附属房,结果就是:其一,与农民起不必要的冲突,即使将农民多占宅基地腾出来,也几乎不可能用于耕种;其二,农民失去了发展庭院经济的空间。庭院经济不仅是农民收入来源之一,是供给瓜果蔬菜的主要途径,而且是重要的休闲方式。

①《湖北启动“小田并大田”改革试点 聚焦粮食安全和农业适度规模经营》,人民网湖北频道,2023年9月1日。

②陈义媛:《警惕高标准农田建设让小农户无地可种》,新乡土公众号,2003年11月10日;王丽惠:《高标准农田建设后,农户无地可种的情况正在发生》,新乡土公众号,2023年11月10日。

(四) 高要求的标准化排斥老人农业

当前全国推进农业农村现代化,其中一个办法就是制定具有一定强制性的农业农村标准,比如2023年7月29日农业农村部、国家标准化管理委员会、住建部印发《乡村振兴标准化行动方案》,要求几乎所有涉农部委进一步制定关于农业农村标准的任务,其中主要目标是“到2025年,农业农村高质量发展标准体系基本建立,公益性和市场化相结合的标准化推广服务体系基本建成,农业农村标准的国际化程度显著提高,标准化协调推进机制基本形成,标准化支撑和服务乡村振兴的作用日益凸显”。

推进乡村振兴以及农业农村标准化当然没有问题,问题是,地方政府层层加码,标准就可能越来越高,从而就可能将真正需要依托农业、农村的农民弱势群体排斥出去。举例来说,《乡村振兴标准化行动方案》重点任务的第五条:“开展农村房屋设计标准研制”。对农户来讲,他们很可能已在城市买房又想保留农村旧房,或老年人住在农村。旧房虽然不豪华却也能住,农村房屋设计标准要到什么程度?高标准只能是倡导性的。一旦用强制性高标准来要求,一定是“鸡飞狗跳”,矛盾重重。再如第五条:“开展乡村消防车通道、应急车通道等标准研制”,第七条:“开展农村科普标准化工作”,等等,都值得商榷,因为不同农村情况差异太大了。当然,有些标准必须制定,比如面向市场销售农产品农药残留不能超标,这个标准就相当于食品安全法,涉及人民生命健康必须是强制的。而诸如“畜禽屠宰检验”,若农户只是用于自食,就不应当有强制性。也就是说,尽可能降低标准,更多只是推荐性的标准而不是强制性标准,让地方政府和农民都有较大的因地制宜的适应空间。高标准严要求的结果就是极大地提高社会成本、浪费国家资源。

(五) 指标化造成地方不必要的竞争

当前政策部门正在研制关于乡村振兴、农业农村现代化和农业强国的指标体系,如前引国务院发展研究中心农村经济研究部所做的工作。用指标来判断是否达到目标以及离目标还有多大差距,这也可以理解,问题是,只要指标化以及通过指标来计算不同地区完成指标的程度,地方就会为竞争指标而忽略了目标,更忽略了当地实际。比如,一旦将农业劳动生产率列入农业现代化的指标,地方政府显然就有通过扩大农业经营规模来提高农业生产率的动力,就会想方设法将本来缺少进城能力的农民转移进城。

中国不同地区情况差异太大,甚至处在发展的不同阶段,有相当不同的发展逻辑,各个地方就应当依据本地实际来制定发展方略。中西部农业型农村地区目前最需要解决的问题不是农业现代化,而是要让缺少进城机会的农民弱势群体仍然能从土地中获得基本保障与最后退路。地方政府有强烈的政绩冲动。沿海发达地区在农业农村现代化、乡村振兴、农业强国等方面,在某些指标上取得了好成绩,并通过指标体系测算东部沿海发达地区已经率先实现了农业农村现代化。这些地区获得了可以量化证明的政绩,对不具备条件的中西部农业型农村地区形成巨大压力,中西部农业型农村地区不得不从形式上学习东部地区的经验,结果却是既浪费了有限的宝贵资源,又将仍然依托土地的农民弱势群体排斥出去了。

(六) 乡村振兴示范村和示范带

当前全国各级地方政府都在花费巨资打造乡村振兴示范村,广东计划每年花费上千亿元打造乡村振兴示范带。从我们调研情况来看,政府投入打造的乡村振兴示范村大都不成功,往往是政府投入上千万元在村庄修建了大量基础设施,而这些基础设施建成之后却连基本维护也没有,由此造成严重浪费。政府投资打造乡村振兴示范村旨在其他村可以学习示范村的经验,从而达到振兴的目标。示范村是财政无偿投入的,一般来讲,示范村要有产业兴旺的效果,而产业兴旺最典型的就发展乡村旅游或休闲农业,为村民创造在村庄的就业与收

人空间。而现实中成功的案例很少,因为一个村成功了,其他村的机会就少了。

在国家财政资源有限的情况下,国家财政应当重点投向条件差的普通农村和弱势农民,而不是将资源投入区位好有资源的地方,搞锦上添花。

(七) 签订规范的土地流转合同

农业部门的一个执念是土地流转就应当签正规的流转合同,也应当建立公开的土地经营权流转市场。但实际上,当前农村土地流转大多是不正规的,大部分土地流转都是在村庄熟人社会中进行的,进城农民随时可以要回耕种。土地非正规流转的好处是方便。因为是村庄亲朋邻里之间的土地流转,租金往往也比较低,甚至不需要租金,租种土地农户只需要春节时给点实物或代为照看对方父母或房子。这样一种非正规流转对留守农民显然是有利的。进城农民也不在乎这点土地租金,一旦进城失败,也随时可以将租出去的土地要回来自种。正规土地流转合同往往是高租金,因此是有利于进城农民的,当然进城农民不再可以随时要回租出去的土地自种。

当前农村普遍出现的一个现象是,一旦资本下乡租地,资本必须签订正规土地流转合同,土地流转租金也会比较高。因为租金高,导致其他土地流转费也水涨船高,之前几乎不付租金的中农感觉自己种不起田了。而资本支付高租金租入土地,在经营过程中如果出现经营不善,他们就只能跑路,一旦资本跑路,收不到租金的农户就要找地方政府,地方政府常常因此焦头烂额。

五、如何建立适老型农业

在中国农业农村现代化的当前阶段,我们应当有一个共识,即大多数农村土地应当留在本村农民手中,由本村农户耕种。本村农户就是种自家承包地的老年人和通过流转土地形成适度经营规模的本村中农。由本村农民种田,这些种田农民就可以与本村不种田的留守人员形成良好生态,甚至为建立以村庄为基地的农村互助养老提供强大支持。前面已经说过,如果村庄土地流转给外来资本,外来资本与留守农民之间的关系很容易紧张甚至会对抗起来。也就是说,将耕地留给本村农民耕种,不仅可以解决谁来种粮的问题,还可以为缺少城市就业与收入机会的农民弱势群体提供农业就业与收入。正是有劳动能力的这部分农民弱势群体留在村庄种田,可以与其他留守农村的农民形成一个村庄社会互助互惠生态,保持农村的基本生产生活秩序。

当前政策部门与社会各界的一个普遍认知是,农村土地没有人种,土地抛荒严重,所以不得不想方设法将土地流转给大户,以及通过鼓励城市资本下乡去种田,才能解决无人种田与粮食安全问题。中国有2亿多农户4亿多农村居民,而只有19亿亩耕地,户均耕地不到10亩,且当前农业机械化程度很高,怎么会没有人种田呢?当前中国农村在有些地方确实存在抛荒的事实,尤其是季节性抛荒比较普遍。有些丘陵地区,灌溉方便的土地有人耕种,灌溉条件差的土地没人耕种。有些山区,农民全部搬离村庄,即使是通过增减挂钩复垦出来的土地也没有人种。为什么会出现土地抛荒?不是没有人种地,而是地不好种,灌溉不方便,无法使用机械,种地又不赚钱。只要地好种,种地赚钱,怎么会没有人种地呢?

因此,当前农业农村政策的一个基本点就应当是如何为缺少城市就业与收入机会的留守农村的农民弱势群体提供种田的便利,不仅要土地主要留给本村愿意种地的农民,而且要为他们创造种地的便利条件,且让他们种地有收入。

(一) 限制资本大户下乡与农民争抢土地

当前已经出现了比较普遍的地方政府通过政策支持鼓励城市资本下乡搞农业规模经营的现象。目前全国有10%左右的耕地是由村外大户耕种。资本大户种地必然对土地连片及基础设施条件有更高要求,因此,资本大户进村往往是在高标准农田整治之后。国家正投入巨额资金进行高标准农田整治,如果对资本不加限制,就很可能出现整治高标准农田越多,留守村庄农民越无地可种的问题。

资本大户种地必须连片流转土地,形成连片的规模经营,其流转土地的租金要以最不愿意放弃土地农户的要求为标准,结果就是,资本大户流转土地会极大地推高土地的租金。过去农户之间土地流转可能只象征性收一点租金甚至不收租金,现在资本下乡,租金提高几倍,以前花低租金种地的中农就面临巨大提高租金的压力,不得不退出农业。表面上看,资本下乡租地,提高租金对农民有利,问题是对哪一部分农民有利。不种地的进城农民是农民中的强势群体,租金提高对这部分农民有好处,却实实在在地增加了农业生产成本,并且将之前村庄中最有活力的“中农”排斥出去了。表面上看,资本下乡种地,提高土地租金,订立正规的长期土地流转合同,实际上,资本种地不可能一次性支付长期租金,而是一年一支付。高租金就意味着资本农业更大的市场风险及更加难以承受的自然风险,而任何一次风险都可能让资本破产跑路。资本跑路,再临时找农民回来种田是不可能的,地方政府就不得不再去寻找新的资本来种地,还可能面临没有收到租金的农民上访。

(二) 不强制要求土地流转正规化、合同化

当前全国地方政府不仅在大力推动土地向资本大户流转,而且普遍要求建立土地流转平台(土地产权交易所等),要求土地流转正规化、合同化,其结果:一是大量村外资本进入,排斥本村种地农民;二是土地租金提高了,有限的农业利益更多集中到进城农民,而非真正种田的农户;三是正规土地流转合同打破了老人农业与中农农业相互补充相互支持的土地耕种生态;四是进城农民再返乡变得困难;等等。

地方政府之所以要求土地流转正规化,是为了防止土地流转不正规所引起的种种扯皮矛盾。但实际上,土地不仅是农业而且是政治,无论多么正规的合同,农民没有地了,到资本大户的田地里“捡拾”农产品,地方政府又能怎么办?资本跑路了,农民也一定会去找政府上访提要求。当前农村不正规无合同低租金自发的土地流转生态,虽然也会因为种种不规范而出现扯皮矛盾,这些扯皮矛盾都是小矛盾,简单调解就解决问题了,而一旦通过正规合同产生资本与农民之间的矛盾,那就会成为大事件。要求土地流转正规化、合同化,表面上是便于管理、便于统计、便于发放农业补贴,实际上是不利于当前老人农业和中农种田的。

(三) 防止站在“城居地主”角度想问题

提高土地租金看起来是有利于农民的,实际上当前农民是分化的,真正有能力进城的农民并不太关心土地租金的多少,这点土地租金相对于他们在城市就业与收入来说,只是很小的一块,他们更愿意保留随时回村庄的权利和便利。土地租金提高却会实实在在地损害仍然留守种田农民的利益,尤其会损害中农的利益。不仅土地租金如此,而且各种惠农政策都一定要想方设法落实到缺少进城就业机会的农民弱势群体上来,落实到真正种田的老人和中农上来。

(四) 解决土地细碎化是当务之急

农村土地存在权利分散和地块细碎的问题,农村出现抛荒的一个根本原因就是地块过于细碎分散,农民种田难。我们访问的一个中农种的100亩地都是从进城农民那里流转来的,分散在全村各处,几十块地,在这种情况下,这个中农最大的愿望就是能将土地集中连片。但

他又担心,一旦集中连片土地好种了,租金就会涨上去,且外来资本也会来抢地,他就无地可种了。2023年中央一号文件将“小田并大田”列为政府工作议程十分重要,但这项政策不仅要解决土地细碎化的问题,也要防止土地租金上涨及土地流向村外的资本大户。

(五) 建设兼容小农户的农田水利

当前全国高标准农田整治的一个重要方面是建立完善的农田水利体系。农田水利的建设也有两种:一种是高标准大规模适应资本农业的水利体系,另一种是兼容小农户的小农田水利。兼容小农户水利的关键是要建立小农户与大水利之间的连接机制。也就是说,当前必须保证农田灌溉,解决农田水利问题,又不能因为农田水利将小农户排斥出去。

(六) 为小农户提供完善的社会化服务

习近平总书记指出,小农户与现代农业衔接,其中一个重要机制是为小农户提供完善的社会化服务。中国农业现代化不是通过消灭小农户来实现的,而是通过为小农户提供完善的产前产中产后服务来实现的。有相当一部分社会化服务是可以通过农户之间的分工来完成的。比如中农也可能是农机手,可以为村庄提供机耕服务,中农借这些社会化服务来增加收入;再如通过无人机来防治病虫害也是中农增加收入的机会。当然,有一些社会化服务需要有政策甚至财政支持,还有一些服务可能需要政府购买甚至直接提供,比如农业技术推广往往需要政府供给,农机购买也需要政府一定的补贴,等等。

(七) 乡村治理主要工作应当是群众工作

当前乡村治理的主要工作是完成上级安排的各项任务,其中相当部分与当地工作没有关系。每个地方都有特殊性,就全国农业农村地区来讲,基层治理有两个根本性工作:一是如何让本村农民种田便利;二是如何应对农村老龄化,建立以村庄为基础的互惠互助养老机制。让本村老人和中农种好田,让留守村庄老年人老有所养以及老有所乐和老有所为,这些工作是中国绝大多数农村工作的难点和重点,这些工作做好了,中国就有一个可以为中国式现代化提供稳定基础的大后方,中国农村就可以在中国式现代化进程中继续充当稳定器与蓄水池。

六、结语

当前国家提出了很多重要的关于“三农”的战略性目标,比如乡村振兴、农业农村现代化、农业强国,等等。与此相应,国家在“三农”领域投入越来越多的资源,出台越来越多的政策。当前“三农”究竟应当向何处去,资源究竟应当重点投入哪里,政策究竟要支持什么,必须清理清楚、辨析清楚,不然就会产生严重的错位甚至方向不正确。

所有“三农”政策必须放在全面建成社会主义现代化强国这一根本目标之下。乡村振兴、农业农村现代化和农业强国目标必须服从全面建成社会主义现代化强国的目标,且特别关键的是,“三农”政策目标不是简单地从全面建成社会主义现代化强国的目标中分解出来的,也不是从强国目标中对标对表出来的,而是要服从和服务于强国目标。也就是说,“三农”政策应当是积极的、主动的,而不是消极的、被动的。当前学界和政策部门在对“三农”政策的认识上存在的最大问题是消极被动地认识“三农”问题,将“三农”问题的解决看作是强国目标自然而然的结果,忽视了正是通过积极主动的“三农”政策才解决了“三农”问题,从而为实现强国目标提供了前提与基础。全面建成社会主义现代化强国的目标是奋斗出来的,不是等待出来的,也不是对标对表出来的。

我们必须将“三农”问题放置在中国国情农情中进行深入的具体分析,找到中国“三农”

问题的症结,理解中国城乡关系的根本,着力解决中国现代化进程中的主要矛盾,分阶段、分步骤、分轻重缓急,用最大的智慧研判形势,抓住战机,不断地克服困难,不断地积累优势,最终实现全面建成社会主义现代化强国的目标。在这个过程中,无条件地保证粮食安全,为缺少城市就业与收入机会的数以亿计农民弱势群体提供农业就业与收入机会,从而为中国最大的弱势群体提供基本保障和最后退路,就可以为中国式现代化提供更多缓冲空间、更长窗口期,中国全面建成社会主义现代化强国的目标就有更加强大的保证。当前“三农”工作的核心问题是,如何让相对弱势的农民可以从农业和农村获得就业与收入机会,尤其是为中老年农民种田提供保障。将农业现代化建立在小农户基础上,形成容老适老型农业政策体系,建立适老型农业,是当前“三农”工作的关键。正是适老型农业为缺少城市机会的小农户提供了保障,中国城市才可以容纳更多市场与竞争,中国才更有能力冲破西方围堵,中华民族伟大复兴才能够得以实现。

参考文献:

- [1] 国务院发展研究中心农村经济研究部课题组. 中国农业现代化与农村现代化协调发展战略研究[J]. 农业经济问题, 2023, 44(4): 13-27.
- [2] 习近平. 论“三农”工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022.
- [3] 率先实现农业农村现代化 率先实现高水平共同富裕[N]. 苏州日报, 2021-03-12(01).

(责任编辑: 宋雪飞)

Establish a System of Age-friendly Agriculture and Rural Areas

HE Xuefeng

Abstract: There is a problem in the current policy and research field of “agriculture, rural areas”, that is, the policy objectives of “agriculture, rural areas” are not suitable for the vulnerable groups of farmers who need the most opportunities for employment and profit in agriculture and rural areas. Agriculture and rural areas are not only the basic guarantee for the vulnerable groups of farmers who lack urban employment opportunities, especially the middle-aged and elderly farmers in rural areas, but also the last retreat for the failed farmers in the city. In the future, the “three rural” policy should focus on the construction of age-appropriate agriculture, and through the construction of age-appropriate agriculture, the limited profit opportunities of agriculture and rural areas will be left to a large number of vulnerable groups of farmers, especially middle-aged and elderly farmers. Only when the “three rural” policy can solve the problems of the farmers of the most vulnerable groups, can the goal of building a modern socialist country in an all-round way have a foundation. The policy objectives of “agriculture, rural areas and farmers” cannot simply be separated from the goal of building a modern socialist country in an all-round way, nor should they be benchmarked against the goal of a strong country, but should obey and serve the goal of a strong country. In other words, the policy of agriculture and rural areas should be positive and proactive, rather than negative and passive.

Keywords: Farmers Vulnerable Groups; Age-friendly Agriculture; Chinese-style Modernization; Rural revitalization