

我国农村集体养老的法律制度供给

李蕊^{*}

内容提要 农村养老问题的纾解是我国有效应对人口老龄化的关键所在。农村集体养老以农民集体作为核心组织协同者,同时注重政府履职尽责,集合农民家庭、营利组织、非营利组织等多元主体结成农村养老共同体,协同履行农村养老供给义务。它是在国家养老兜底保障的基础上,与家庭养老协调联动的农村社区嵌入式综合型养老模式,具有集体保障性、集合协同性和资源集聚性。为解决农村集体养老面临的财力、人力资源配置问题,亟待依托农村集体经济组织和村民委员会,通过集体土地养老、集体养老年金、集体互助养老、集体养老志愿服务等法律制度创设和法律规则拓补,有效发掘利用农村内生资源,同时引入农村外部资源,实现其向农村集体养老领域的集聚,并促进优化配置。

关键词 农村养老 农村集体养老 集体所有权 农村集体经济组织

目次

- 一、我国农村既有养老模式面临的困境
- 二、农村集体养老的组织特质及构造
- 三、农村集体养老问题纾解的法治路径
- 四、农村集体养老财力供给的法律制度完善
- 五、农村集体养老人力供给的法律制度延展

^{*} 中国政法大学民商经济法学院教授。

有效应对人口老龄化,事关国家发展全局,事关百姓福祉。《老年人权益保障法》已然明定“积极应对人口老龄化是国家的一项长期战略任务”。毋庸置疑,中国社会的老齡化正在加剧,并且呈现显著的城乡老齡化“倒置”,使得农村养老需求激增。^①但是,囿于二元结构体制下城乡发展及要素配置的不平衡,不仅农村养老资源较为匮乏分散,而且“城乡落差”巨大。这就导致中国农村养老供需结构性矛盾更加凸显,养老问题愈发严峻复杂。农村养老问题已成为制约城乡融合高质量发展的一大关键因素,亦影响民生福祉增进和共同富裕目标达成,应对不当甚至可能衍生重大社会风险。

我国《宪法》第45条规定,“中华人民共和国的公民在年老、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”。党的二十届三中全会已将加快补齐农村养老服务短板列为进一步全面深化改革的重要举措。落实在发展中保障和改善民生的要求,求解农村养老资金、劳动力等资源要素匮乏、配置失衡等问题,进而消减“马太效应”,保障广大农村老人与城市老人公平享受优质高效的养老服务,不仅是当下理论界和实务界需要协力解答的重大战略性命题,也是建设中国式现代化增进人民福祉的应有之意。检视目下对于中国农村养老问题的研究,主要着眼家庭养老、国家养老、民营化机构养老等传统路径展开,难以摆脱国际传统福利供给理论和国内既有实践路径的框束。亟待从中国农村特有的历史基础和现实条件出发,厘定切实可行的养老供给路径并进行制度构建。

一、我国农村既有养老模式面临的困境

公民在因年老各项身体机能减弱,难以依靠自力生存和发展时,离不开其他主体的襄助照护,当然有从国家和社会获得物质帮助的权利。为保障“弱者老年”最后阶段的生存和尊严,不仅家庭要予以赡养扶助,而且国家和社会也要提供基本保障。此中,养老供给义务属于积极义务,包含经济支持、生活照料和精神慰藉等多重内容。相较于城市,中国农村养老供给问题更加严峻:一方面,在“后乡土”时代,农村家庭养老功能更加弱化离散,使得供给责任外溢;另一方面,城乡二元结构下国家养老和民营机构养老在农村的供给难以迅速跟进和填补,导致有限的养老供给与日益增长的农村养老需求严重脱节。

(一) 家庭养老:“后乡土”时代功能式微衍生供给责任外溢

不可否认,家庭养老在农村老人经济供养、生活照料和精神慰藉等场域,曾经发挥着举足轻重的作用,形成了以“家庭”为主体的非正式养老福利制度。但在“后乡土”时代,

^① 第七次人口普查数据显示,全国60岁以上农村老年人比重为23.81%,比城镇高7.99%。参见国家统计局:《2020年第七次全国人口普查主要数据》,载国家统计局官网, <https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/d7c/202111/P020211126523667366751.pdf>, 2025年3月13日访问。据全国老龄办预测,基于衍生累积效应,到2035年中国农村老年人口比重将达到37.7%,老龄化水平将高出城镇13个百分点。参见田晓航:《中国老龄协会报告:发挥农村基层组织作用,推动互助养老》,载央视网官网, <https://news.cctv.com/2021/12/09/ARTImZdJRdCPx0S71P14mCMX211209.shtml?spm=C94212.P4YnMod9m2uD.ENPMkWvfaiV.337>, 2025年3月13日访问。

中国农村社会已经发生结构性变迁,引发家庭规模结构、亲密关系以及伦理价值的嬗变,使得家庭养老功能趋于弱化,家庭成员养老义务履行力有不逮。同时,农村劳动力、资金等资源要素被进一步虹吸流向城市,使得代际间家庭利益的统一性和具有约束力的责任伦理均遭受了巨大冲击,传统的伦理法原则及“代际回馈”养老逐渐消解,从而导致家庭养老供给义务的履行意愿降低、履行能力下降、履行行为减少。

(二) 国家养老:有限性叠加城乡二元结构下养老供给能力的不足

现代国家对养老的保障乃是一种积极主动的社会义务履行。^② 根据《宪法》第45条规定,从某种意义上讲,获得优质高效的养老服务乃是《宪法》所赋予公民基本人权的现实要求,亦是农民所应享有的最真实的、最基本的正义。^③ 然而,国家养老责任及其养老供给能力均呈现有限性特质。国家辅助性和福利多元主义理论等均强调,只有当国民个人责任、社会集体责任已然穷尽,才可能产生国家给付帮助责任,由国家予以填补相应的部分。同时,国家财政汲取、福利供给等能力的有限性,亦决定了国家养老供给能力具有有限性。^④ 国家养老本质上属于行政给付范畴,高水平的行政给付有赖于高税收,高税收必然影响投资回报提升,导致投资意愿降低、创新动力减弱,最终必然阻碍社会经济发展。^⑤ 而经济发展水平降低,反过来又会削弱国家养老供给能力。政府供给科层制的刚性特质,难以精准契合广泛多元的养老需求,易出现政府失灵,衍生资源利用效率低下、权力寻租等诸多问题。^⑥

(三) 民营机构养老:“撇脂效应”及供给异化

为弥补家庭养老供给能力的降低以及国家养老供给的不足,近年来我国大力推进养老民营化改革,以市场为基础,在养老领域实施竞争驱动策略,替代政府权威驱动。^⑦ 但是民营化并非总是最有效的治理工具。私人资本的逐利性与养老服务的公共性、福利性之间的矛盾难以调和,二者的冲突抵牾在农村养老供给领域尤其突出,导致养老供给显著异化,公共责任缺失、供给价值受损、供给质量下降等弊端日益凸显,甚至衍生“撇脂效应”。^⑧ 第一,相较于城市,农村老人及家庭的经济负担能力普遍不高,导致社会资本进入农村养老领域的意愿和动力不足;即使有资本进入农村,逐利性指向下高企的收费以及严苛的服务对象择选条件,也使得对于养老需求最迫切的农村贫困、失能、高龄老人难以获得其养老供给,严重背离起点公平。第二,作为以人为直接给付对象的典型的“软

② 参见[日]大须贺明:《生存权论》,林浩译,法律出版社2001年版,第15页。

③ 参见李蕊:《公共服务供给权责配置研究》,载《中国法学》2019年第4期,第128页。

④ 民政部《2023年民政事业发展统计公报》显示,截至2023年底,全国共支出老年福利资金421.7亿元,养老服务资金223.2亿元。仅占全国一般公共预算支出的0.2%。长期处于社会福利边缘的农村老人获得津贴补贴的比例则更低。参见民政部:《2023年民政事业发展统计公报》,载民政部官网, <https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999980001204/attr/355717.pdf>, 2025年3月13日访问。

⑤ 参见吕艳辉:《行政给付限度论》,载《当代法学》2011年第2期,第22页。

⑥ 参见前注③,李蕊文,第128页。

⑦ 参见[美]珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社2016年版,第9页。

⑧ 参见孙红玉:《我国公办养老机构民营化改革的内涵、理论依据及完善对策》,载《理论月刊》2017年第5期,第148页。

性”服务,养老供给具有复杂的服务目标和任务,不仅难以合约化,而且难以对服务效果施以客观评价。在合同不完备的场域下,民营主体大多眷注成本和效率,较少考量如何维持或改善服务质量。农村老人相对较低的支付能力,引致农村民营养老服务质量相较于城市更加难如人意。

二、农村集体养老的组织特质及构造

正如费孝通先生所言,“如果要组织有效果的行动并达到预期的目的,必须对社会制度的功能进行细致的分析”^⑨。作为重大的社会改革和治理议题,农村养老问题的纾解必须回归中国农村社会的现实图景和制度体系。当代中国农村社会天然孕育涵括两个基本制度元素:一是着眼于经济结构场域,是作为农村生产方式核心的劳动群众集体所有制经济,以及以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制;二是着眼于社会文化场域,是以地缘、血缘、亲缘为主的基础性构成力量所形成的乡土关系网络和差序格局,以及由此生成的村庄集体理念和集体行动逻辑。

农民集体作为农村基本治理单元,以地缘关系为前提,以农村集体所有制为基础,以农民的组织化为手段。作为社区性、本土性的农民组织体,其具有超越家庭和民营机构的养老资源整合能力、组织能力,乃至潜在养老福利的转化能力。同时,因由我国农村土地等财产集体所有的制度构造,使得作为集体所有权主体的农民集体也当然肩负着包含保障集体成员养老在内的特殊的福利供给义务。

(一) 农村集体养老的基本范畴及特质

农村集体养老乃是以农民集体为核心主体,由农村集体经济组织和村民委员会具体代表农民集体,同时集合农民家庭、营利组织、非营利组织等多元主体协同履行养老供给义务,在政府的支持下所构造的农村社区嵌入式养老供给制度体系。

农村集体养老绝不是脱离既有养老模式及养老供给主体,单独由农民集体履行养老供给义务,而是在总结承继既有制度实践经验基础上的制度延展。无可否认,家庭养老、国家养老、民营机构养老均是中国农村养老实践中不可或缺的养老模式。正如2024年民政部联合国家发改委等21个部门专门印发的《关于加快发展农村养老服务的指导意见》(民发〔2024〕20号,以下简称《指导意见》)所强调的,发展农村养老服务必须“坚持政府引导、社会参与、集体互助、家庭尽责”的原则。申言之,作为农村社区嵌入式养老供给体系,农村集体养老内生于中国农村,乃是在国家养老兜底保障的基础上,与家庭养老协调联动,兼顾家庭和农村社区养老双重优势,同时推动专业机构服务向农村延伸的综合型养老模式。

农民集体显然不可能成为农村养老供给的唯一主体。养老问题的纾解具有综合性、系统性,且各地区农村经济社会发展不均衡,农民集体成长发育各异,农民的养老需求广

^⑨ 费孝通:《江村经济》,上海人民出版社2013年版,第15页。

泛多元。正如福利多元主义所主张的,包括养老在内的社会福利供给应当由公共部门、营利组织、非营利组织、家庭及社区等共同负担,从而将不同层面的养老服务供给政策手段整合到集体养老的系统框架,提供多样化而富有弹性的养老供给“工具箱”。^⑩

化繁为简,农村集体养老至少含蕴“集体”“集合”“集聚”三重面向:第一,在主体层面,强调“一核多元”,具有集体保障性。以农民集体作为核心组织主体,由农村集体经济组织和村民委员会作为执行机关,同时注重政府履职尽责,集合农民家庭、营利养老机构、非营利组织等多元主体结成农村养老供给共同体,向集体成员提供包括养老在内的福利保障。第二,在行为层面,以农民集体作为依托,具有集合协同性。在政府支持下集合农民家庭、养老机构、老年协会、社工组织等多元主体,基于所构造的组织治理、服务合同、公共管理等诸多法律关系,协同履行养老供给义务。第三,在功能层面,眷注资源整合,具有资源集聚性。着眼于制约农村养老供给的关键环节——资金、劳动力等要素资源匮乏的现实,以农民集体为组织纽带,通过行之有效的制度构造,集聚资金、劳动力要素资源到农村社区。

（二）农村集体养老的核心主体：农民集体

集体养老在本质上是一个集体行动问题。在福利多元结构范式下,为避免养老供给的碎片化、供给责任相互推诿、供给异化虚化等流弊滋生,就需要有一个核心的组织主体和协调主体。农村集体养老强调以农民集体作为核心主体。农民集体是在农村社区范围内,以土地集体所有为基础,由居住于本社区并依赖集体土地等自然资源从事农业生产的具有相似政治、文化和生活习惯的农民个体组成的群体性主体。^⑪

相较于西方发达国家,中国农民没有农会、农协等会员性组织,但是拥有基于特殊时空背景成长发育起来的本土性组织体——农民集体。农民集体基于集体利益的互动联结,促使分散的农民个体联合结成具有集体理性和集体意志的系统有机的整体,使得农村集体养老成为可能。

作为集体所有的土地及其他财产的所有权人,农民集体具有相对稳定存在的组织性和集体人格,它不是一个抽象的概念,而是在法律上具有确定性。^⑫ 揆诸规范文本,尽管《民法典》并未赋予农民集体以法人主体资格,但是从《宪法》到《民法典》再到《土地管理法》和《农村集体经济组织法》,对农民集体及其所有权均有专门阐释。从某种意义上而言,正是农村土地集体所有的权属安排,保障了农民集体具有统筹土地及相关资源关系,分配土地及相关利益的能力,进而塑造了具有中国特色的村庄治理结构、合作秩序和利益联结机制。

（三）农民集体适宜担任农村养老共同体的组织者和协调者

着眼于农民集体的地缘、亲缘、血缘及组织优势,其更适合作为核心主体——担任农村养老共同体的组织者和协调者。（1）相较于作为非正式组织的农民家庭,农民集体更

^⑩ 参见俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第7-8页。

^⑪ 参见韩松:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,载《法商研究》2021年第5期,第144页。

^⑫ 参见王洪平:《农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系》,载《法学论坛》2021年第5期,第18页。

含蕴集体理性和团体品格,使得农村集体养老更具稳定性和规范性。(2)相较于作为公权主体的国家的刚性供给,农民集体兼具公共性和团体性特质,使得农村集体养老更具适应性和灵活性。(3)相较于主要作为外部供给主体的民营养老机构,农民集体内生于农村乡土社会,天然具有地缘性和本土性,使得农村集体养老更具凝聚力和亲和力。

当然,因农民集体是抽象的不具有法人主体资格的组织体,其作为核心主体所承担的养老义务的履行,显然离不开具象行为主体——农村集体经济组织和村民委员会的具体实施。作为农村内生的经济组织和自治组织,农村集体经济组织和村民委员会共同构成农民集体的组织要素。对外,二者依法作为农民集体所有权主体的代表;对内,二者既是农村公共管理者又是集体行为的实施者。同时,《民法典》《农村集体经济组织法》亦明确赋予农村集体经济组织和村民委员会特别法人的民事主体地位,为集体养老服务供给执行奠定了组织基础。

(四)农村集体养老并非政府“公法责任遁入私法”

农村集体养老绝不意味着政府提供养老服务义务和责任的转移和消弭,^⑬不是政府放权弃责、公法责任“遁入私法”,而是对政府在农村养老供给领域的履职尽责提出了更高要求。福利多元主义所厘定的绝不是政府的福利责任,只是福利生产和提供的具体方式。^⑭前已述及,参与农村集体养老供给的主体角色广泛、法律关系多元,要实现供给目标,离不开作为公共管理者的政府的顶层规划设计。要维护农村集体养老供给秩序、平衡供给安全和效率,更离不开作为公权主体的政府对多元主体权利义务责任配置予以规则构造以及对供给行为的有效监管。农村集体养老具有较强的正外部性,为增强多元主体参与的动力,还需要着眼于外部收益内部化,构建相应的引导激励机制等。前述规划、监管、激励等行为,显然具有鲜明的公法干预管制之属性。

农村集体养老要求政府具有强大的基层治理能力,在公法层面至少要做好规划设计者、规则制定者、引导激励者、监督规范者和兜底保障者。政府要结合乡村建设规划,吸引包括农村老人在内的社会公众的广泛参与表达,做好农村集体养老的规划和顶层设计。政府要完备法律规则,构建中国农村集体养老的权利义务责任体系。一方面,在《乡村振兴促进法》的框架下,着眼于城乡融合发展和基本公共服务均等化,研究和适时推进乡村公共服务保障相关立法,对于农村集体养老予以阐释表达;另一方面,在“养老服务法”等相关立法中,要明确农村集体经济组织和村民委员会具有向成员提供养老等农村公共服务的职能。政府要通过土地、财税、金融、人才以及产业等维度的倾斜性政策,支持引导各类主体积极参与农村集体养老供给;要合理划分中央与地方在农村养老领域的事权和支出责任;^⑮要加快建立农村集体养老服务领域公共财政长效性投入机制、预算动态增长机制和绩效评估机制等;要担任保障农村集体养老不偏离公共利益目标的监

^⑬ 参见王太高、邹焕聪:《民生保障、民营化与国家责任的变迁》,载《江海学刊》2011年第1期,第135页。

^⑭ 参见[美]莱斯特·M.萨拉蒙:《公共服务中的伙伴:现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆2008年版,第33页。

^⑮ 参见李蕊、张彩彩:《有限扶助:地方债违约风险处置的制度选择》,载《北京行政学院学报》2023年第2期,第87页。

督者,完备跨部门协同综合监管机制、第三方评估机制,健全社会信用体系;还要兜底保障农村养老福利供给,健全农村普惠性、保障性的养老工程,兜底保障农村经济困难、失能、高龄老人养老服务的可获得性;更要担保农村养老服务供给的持续性、适当性。当农村集体养老遭遇危机,不能持续、稳定地供给时,基于生存保障义务,政府必须及时采取必要的补救和接管措施。

三、农村集体养老问题纾解的法治路径

农村集体养老植根于中国农村特有的经济制度、组织结构和乡土文化传统。其不仅内嵌融入中国农村历史变迁发展进程,而且契合集体所有制的客观要求,有效彰显了集体土地权利的保障功能。

由于城乡二元结构以及农业农村现代化发育的滞后性,一方面农村养老资源要素天然匮乏有限,另一方面随着中国农村社会转型发展乃至社会结构的深刻变革,农村劳动力、资金等资源要素被进一步虹吸流向城市。中国农村集体养老不仅面临资金、劳动力等资源要素配置不平衡、不充分等问题,而且土地等养老资源要素也呈现碎片化、分散化,大大削弱了农村集体养老供给能力,限制了农村集体养老的可及性。

(一) 农村集体养老受制于资金和劳动力双重约束

目下,养老资金缺乏已然成为制约农村集体养老的首要因素。由于收入有限,老年农民自身和家庭养老的积累普遍不足。经济发展不平衡背景下,在部分地区尤其是经济欠发达地区,农村集体经济还较为孱弱,集体收益不足,无法满足农村集体养老的资金需求。同时,作为农民主要财产的集体土地之养老保障功能发挥有限,既有土地经营权入股、出租等土地流转制度主要着眼于当期收益,对于养老资金的贡献较少。^{①⑥}

《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要“发展多层次、多支柱养老保险体系”。相较于职工养老保险,我国农民养老保险体系建设还较为滞后。对于农民而言,社会养老保险的保障功能难以充分发挥。当下作为第一支柱的广覆盖的养老福利——城乡居民基本养老保险的保障水平相较于城镇职工显著偏低。农村集体养老尤其缺乏作为养老保障补充的第二支柱——由用人单位主导,单位和个人共同负担的企业(职业)年金制度。企业(职业)年金制度的建立乃是以职业为基础,保障对象主要是市场中的劳动者,由雇主和雇员共同分担费用。^{①⑦} 尽管基于生产资料和成员劳动的不同组合方式,农民作为农民集体成员,总是归属于特定的农民集体。然而,

^{①⑥} 如果采用既有的土地流转方式,老年农民只能获得当年的出租或转包收益。我国的人均耕地平均仅为1.5亩,按每亩每年流转收益1000元计算,每人每月流转收益仅为一百余元,显然远远不能满足农村贫困老年人的养老所需。参见自然资源部:《国务院关于耕地保护工作情况的报告》,载中国人大网, http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202412/t20241223_441882.html, 2025年3月13日访问;国家统计局:《中华人民共和国2023年国民经济和社会发展统计公报》,载国家统计局官网, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html, 2025年3月13日访问。

^{①⑦} 参见冉昊:《企业年金制度的比较与借鉴》,载《河北师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期,第132页。

农民集体只是抽象的不具有法人主体资格的组织体,不是“用人单位”,这使得农民迥异于企业职工、机关事业单位人员,没有明确的“用人单位”归属,故而缺乏一般意义上建立企业(职业)年金制度的主体条件。

除“财力”外,制约农村集体养老的另一关键要素短板在于“人力”。当下农村家庭呈现“原子化”“少子化”发展趋向,再交叠城镇化进程推进过程中,城市对于农村劳动力尤其是青壮年劳动力的持续虹吸效应,使得农村劳动力数量明显减少,农村养老领域的劳动力资源更加缺乏。相较于城市,农村基础设施及公共服务供给仍较为落后,福利待遇相对较低,职业晋升空间狭窄;叠加农村集体经济组织的相对封闭性引致非集体成员难以获得成员资格,不仅可享受本集体经济组织成员的权益和福利有限,且需要经过较为严苛的集体决议程序。^⑮这就使得农村及农民集体对于城市优秀人才的吸引力不足,导致农村集体养老发展所急需的医疗卫生、文化教育、社会工作、心理疏导等专业人才供给严重不足。尤其是农村高龄空巢老人的生活照料和精神慰藉等,已成为农村集体养老制度构建中迫切需要解决的问题。^⑯

(二) 农村集体养老的法权基础:集体所有权及集体成员权

作为具有中国特色的社会保障的重要组成部分,农民集体向其成员提供包括养老在内的福利保障,乃是集体所有制的客观要求。而作为集体所有制法权表达形式的中国农村集体所有权的设立,强化了农民与集体基于土地的身份关系。这就使得集体所有权从发端之日起便具有了社会保障属性。进言之,集体所有权显然含蕴了超越一般私权属性及功能的权利品格,乃是承载了公法层面的农村基层治理功能、生存保障功能的复合性权利。

作为集体所有权客体,集体财产为全体成员不可分割地共同拥有,其不仅是一种资本,更是一种生存保障性财产。由于农民集体拥有对于集体财产的控制权与分配权,也就决定了其必须着眼于分配正义,将保障集体成员的生存作为首要行为目标。^⑰从某种意义上而言,保障成员生存发展权实然属于为国家和社会所默认的农民集体的社会职能范畴。^⑱故而农民集体为集体成员在集体所有土地上设定了土地承包经营权、宅基地使用权等集体资源性资产使用权,在生产和生活层面提供了基础的保障。基于集体所有权所派生的集体成员权,使得每个集体成员平等参与对于集体土地及其他集体财产所有权的行使。作为复合性权利,集体成员权显然涵括集体福利保障等内容,具有实现集体成员社会保障利益的集体成员受益权能。^⑲

^⑮ 参见《农村集体经济组织法》第12、13、15条等。

^⑯ 参见贺雪峰:《如何应对农村老龄化——关于建立农村互助养老的设想》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2019年第3期,第60页。

^⑰ 参见汪洋:《集体土地所有权的三重功能属性——基于罗马氏族与我国农村集体土地的比较分析》,载《比较法研究》2014年第2期,第12页。

^⑱ 参见徐石江:《农民集体供给农村社会养老保险的功能障碍及其法律回应》,载《重庆工商大学学报(社会科学版)》2014年第6期,第126页。

^⑲ 参见韩松:《农民集体土地所有权的权能》,载《法学研究》2014年第6期,第73页。

基于前述集体成员权,尤其是其间内蕴的集体成员受益权,集体成员显然有权要求本集体提供包括养老在内的集体福利。^{②③}《农村集体经济组织法》规定农村集体经济组织成员有享受集体经济组织的服务和福利的权利。《老年人权益保障法》规定,可以将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地,收益供老年人养老。《指导意见》明确规定有条件的村在履行民主程序的基础上,可将集体经营收益用于发展养老服务;而且强调要保障老年人在农村集体经营性资产收益权量化、权益流转和继承等各环节依法享有知情权、参与决策权和收益权。在农村集体产权制度改革实践中,一些农村集体经济组织对于集体农龄股、劳龄股的设置,使得老年成员对集体的劳动贡献获得了承认,同时将集体资源向其进行了倾斜性配置,为其提供了额外的养老福利保障。^{②④}作为社会保障体系核心组成部分的社会保险制度,也框定了农民集体对于养老基金的补助义务。早在1962年《农村人民公社工作条例(修正草案)》就规定,生产队可以从可分配的总收入中,扣留一定数量的公益金,作为社会保险和集体福利事业的费用。《社会保险法》更是明确了个人缴费、集体补助和政府补贴相结合的新型农村社会养老保险制度。国务院《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》则进一步强调,城乡居民养老保险基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。有条件的村集体经济组织应当对参保人缴费给予补助。

(三) 农村集体养老制度构建的逻辑进路: 养老资金筹集和劳动力集聚

毋庸置疑,农村集体养老制度构造的圭臬正是在于:以农民集体为核心,协同发挥养老共同体的整合作用,眷注回应有效集聚和均衡配置资金、劳动力等养老资源要素的现实愿景,增强农村养老资金和劳动力供给,满足广大农民不断增长的对于高质量养老服务的现实需求。在法治层面亟待有效解答:如何着眼纾解前述“财”与“人”的双重困局,总结汲取国内实践智慧并借鉴域外制度经验,依托农村集体经济组织和村民委员会,通过具象化的制度安排,创新厘革养老资金筹集和劳动力集聚制度。在充分发掘利用农村既有资源的基础上,有效引入农村外部要素资源,实现前述资源向农村养老领域的倾斜性配置。

1. 依托农村集体经济组织筹集养老资金的金融创新: 集体土地养老和集体养老年金

首先,对于集体经济不发达地区的老年贫困农民而言,一方面,自身和家庭养老积累不足,集体经济发展孱弱,难以有效满足其对于养老资金的需求;另一方面,多数农民最大的财富在于土地,老年农民普遍无力耕种土地,既有土地经营权入股、出租等土地流转模式,主要着眼于当期收益,流转所获取资金数额有限。检视实践,并未建立农村土地流转收益与养老保障衔接挂钩机制,老年人难以实现“以地养老”。

^{②③} 参见韩松:《论农民集体土地所有权的集体成员受益权能》,载《当代法学》2014年第1期,第53页。

^{②④} 例如,山西吕梁东关经济合作社股权设置中规定,1958年到1981年参加村集体生产劳动的人可得劳龄股。北京昌平北郝庄村在股份制股权配置中规定,自1956年到2004年期间(男16至60周岁,女16至55周岁)参加集体生产劳动的人按劳龄量化折股。参见冯海砚:《这块“蛋糕”切得好分得好!——山西省吕梁市离石区东关社区经济合作社集体资产管理调查》,载《农村财务会计》2022年第7期,第37页。

为发挥集体土地的生存保障功能,迫切需要眷注农民集体作为土地所有权主体的角色地位,以农村集体经济组织为核心,兼顾农村土地的资源 and 资产的双重属性,通过增进地权交易促进土地财产功能的发挥,实现农民土地养老福利的功能转向。这就需要以农村集体经济组织为组织载体,拓展地权交易和土地经营权融资模式。宜在尊重农民意愿保障农民权益的基础上,借鉴总结住房反向抵押贷款实践经验,创新养老资金筹集模式,在有条件的地区探索实施土地经营权反向抵押养老。^{②⑤}《民法典》物权编、合同编以及《农村土地承包法》中土地经营权流转、担保规则等,已然为集体土地反向抵押养老探索创设了规范前提。

因土地经营权反向抵押耦合了以稳定为导向的养老保障与以收益为导向的金融产品的双重特质,其所承载的公共性与逐利性的龃龉抵牾在所难免。阻碍土地经营权反向抵押开展的关键问题在于:第一,当下以家庭为单位细碎化的农地经营模式以及农户多元分散的融资需求所陡增的业务成本,叠加相对滞后的农村信用体系及农地评估体系所加剧的信息不对称鸿沟,阻碍了作为理性经济人的金融机构的市场进入。第二,考量农地金融低收益的业务特质,以及其所内蕴的契约与道德风险、市场风险、制度政策风险、社会稳定风险等,作为债权人的金融机构,必然要通过严苛的约束限制条款对风险进行识别、规避。而作为资金需求方的老年农民,因行为能力弱化和金融知识素养不足,在专业且复杂的土地经营权反向抵押养老博弈中显然处于弱势境遇,其权益难以有效保障。^{②⑥}第三,着眼于《土地管理法》《农村土地承包法》对于农地用途管制之要求,缺乏农业经营能力的金融机构,在取得土地经营权后难以有效对其进行处分和收益。

国内外农地金融实践表明,除通过公权力的适度介入外,借款人的组织化亦是纾解前述困境的有效手段。在我国农村土地集体所有的制度场域下,基于集体利益的互动联结,农民集体可以促使分散的农民个体在农地融资中联合结成具有集体理性和集体意志的整体。着眼于防范风险和便利交易,有反向抵押意愿的老年农民可委托农村集体经济组织,与金融机构集体签订土地经营权反向抵押养老合同。农村集体经济组织具有管理集体财产、开发集体资源的职责,适宜担任抵押人的受托人,通过健全双向委托代理机制,推动土地经营权反向抵押开展。

根据《农村集体经济组织法》规定,“国家鼓励商业性金融机构为农村集体经济组织及其成员提供多样化金融服务”“鼓励融资担保机构为农村集体经济组织提供融资担保服务”。这为以农村集体经济组织为核心、开展土地经营权反向抵押提供了制度支持。以农村集体经济组织为核心开展土地经营权反向抵押,不仅有利于促进土地的归集

^{②⑤} 随着农村土地制度改革的不断深化,清晰的土地权属和稳定的土地流转秩序已初步确立。《农村土地承包法》将“二轮承包到期后再延长三十年”纳入法律表达,在实然层面有效保障了农村老年人可以在相对较长的时期获得稳定的土地承包经营权。不仅提高了集体养老福利,也为脱离传统的土地养老路径依赖,利用未来三十年甚至更长期限的土地经营权实行反向抵押养老创造了条件。

^{②⑥} 参见袁昊:《论“以房养老”中的老年人保护——以反向抵押为切入》,载《河南财经政法大学学报》2021年第6期,第63页。

整合,降低融资成本、提升市场有效性,也可便利于填补借贷双方信息鸿沟,防范逆向选择和道德风险等。鉴于反向抵押合同履行周期较长,作为土地所有权人代表的农村集体经济组织的全程参与,不仅能够促进其公共服务与管理职能的履行,也必然裨益于合同目的实现以及维护交易安全和秩序。尤其将便利于金融机构后续通过土地经营权流转或实施土地托管等处分其权利,从而促进农地融资领域长期存在的,阻隔市场机制的“布罗代尔钟罩”的破除。不仅如此,依托集体意志和集体行动的力量,显然也有利于确保处于信息资源相对弱势地位的老年农民的谈判博弈能力,促进对其财产权、知情权、选择权等的眷注与保护。

其次,在集体经济相对发达地区,随着农村集体产权制度改革的推进,集体经济不断壮大发展,^{②⑦}农村集体经济组织的资金保障能力较强。可通过集体年金制度创新,满足老年农民对于“基础养老金”之外的补充保障的资金需求,凸显集体养老福利供给优势,补强农民养老保障的第二支柱。

作为世界第二大经济体及农业大国,我国的农民职业化乃是农业强国建设大势所趋。在土地集体所有的制度背景下,每个中国农民显然都归属于特定的农民集体。农民集体不仅对于集体成员具有特殊照顾责任,而且具备建立集体年金的主体资格和条件。我国《社会保险法》及相关规范性文件,已明定农民集体对于农民养老基金的补助义务。党的二十届三中全会提出要“加快发展多层次多支柱养老保险体系,扩大年金制度覆盖范围”。考虑到短期内国家财政尚无力负担覆盖城乡普惠式的国民基础养老金,建议在集体经济较为发达、农民集体收益较高、具备集体养老福利供给能力的地区,仿照企业(职业)年金,创新探索集体年金制度,补强农民养老保障的第二支柱。并在条件成熟时,将其纳入《社会保险法》修法的规范表达,以实现对基本养老保险保障责任的分担,促进农村多层次养老保险体系的建立。

作为专门针对农民的补充性养老金制度,集体年金具有社会保险性质,含蕴公共性和社会性,属于对于“社会福利赤字”的内化处理,分担了福利社会国家的养老给付责任。故而,政府有责任出台支持政策,适度分担制度成本。考虑到农民集体发展水平和农民个体负担能力的差异,有必要配套出台差异化的财税支持政策,对于欠发达地区的农村集体经济组织及农民予以适当倾斜支持。必要时,对于贫困的老年农民,财政应负担其个人应承担的保费。

2. 依托村民委员会疏解养老劳动力供给困境的二维路径:集体互助养老和养老志愿服务

后乡土时代农村家庭“少子化”“原子化”导致农村人口结构失衡,加上城市化进程中城市对于农村青壮年劳动力的虹吸效应,使得当下农村养老劳动力不足问题更加凸显。需要充分发挥村民委员会的组织和凝聚作用,结合“养老服务法”等的制定,通过

^{②⑦} 以浙江省为例,该省到2019年底已全面消除集体经济年收入低于10万元的薄弱村。参见雷刘功等:《铸牢共同富裕的基石——浙江高质量发展新型农村集体经济的实践与启示》,载《农村工作通讯》2021年第19期,第17页。

对于互助养老服务、志愿养老服务等制度的延展表达,一方面开发农村内生劳动力资源;另一方面畅通人才流动机制,推动城市和农村之间人才流动,增加农村集体养老劳动力资源供给。

首先,人情伦理规范和传统乡土社会守望相助所形成的互助生态系统,深刻影响了乡村社会生活,使得互助养老在农村“熟人社会”更易于开展。日本是东亚地区最先步入老龄化社会的国家,早在1947年,其《农业协同组合法》就强调要积极推进农村养老福利事业,实行农村基层互助。日本农协发布《农协生活活动基本方针》,通过“互助组织”实施“援助高龄者生活”及“充实高龄者生活”两大对策。源于美国的互助养老组织“村庄”,基于“自治、自我支持”的理念,以老年人为资源基础,通过互助服务供给提升老人的在地化养老能力。在“村庄”中老人要身兼组织者、治理者、志愿者、服务对象等多重角色,不仅要参与“村庄”事务的管理以及活动组织,还要力所能及地提供互助服务。^{②⑧}

当下我国农村互助养老还主要属于政策驱动型,农村互助养老政策主要散落表达于乡村振兴战略和养老体系建设规划等文件,且只有部分地方制定了相关规范性文件。从既有的地方规范性文件看,只是将互助养老幸福院等作为设施和场所,并未将其作为养老机构,难以纳入《养老机构管理办法》规范调整。^{②⑨}各地对于互助养老幸福院建设管理主体规定亦不统一。部分地方规定为乡镇人民政府;部分地方授权村委会作为运行管理主体,由乡镇人民政府负责监督管理,由县(市、区)民政部门负责业务指导;还有地方规定乡镇政府负责具体落实规划建设、运行管理等工作以及各项投资的运行监管,村民委员会负责建设和具体管理。建设管理主体规定的混乱,导致其管理权责配置模糊失序,阻碍了农村互助养老的规范有序发展。

前述困境,显然无法依靠互助养老当事人自力克服。《指导意见》强调“建立政府扶持引导、村集体组织建设、老年人自愿入住相互帮扶、社会广泛支持的可持续发展模式”。为有效克服当事人的有限理性、外在环境的复杂性以及信息的不对称,确保互助养老制度的可持续,宜在未来“养老服务法”及“互助养老机构管理办法”制定中,将村民委员会明定为农村互助养老的具体管理运行主体。根据《宪法》和《村民委员会组织法》规定,村民委员会作为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,其职责之一正是“办理本村的公共事务和公益事业”。《关于加快实现社会福利社会化的意见》等也要求农村互助养老机构的建设按照“村级主办、互助服务、群众参与、政府支持”的原则进行。作为行政管理的基层代理机构和农村公共事务的管理机构,村民委

^{②⑧} See Andrew Scharlach, Carrie Graham & Amanda Lehning, *The “Village” Model: A Consumer-Driven Approach for Aging in Place*, *The Gerontologist*, Vol.52:418, p.419 (2011).

^{②⑨} 例如,《河北省农村互助养老幸福院管理办法(试行)》将农村互助养老幸福院定位为“开展互助养老的农村养老服务设施”,陕西省《关于规范农村互助幸福院运营管理的指导意见》将其定位为“为农村老年人提供照料服务的公益性活动场所”,《甘肃省村级互助幸福院建设运营管理办法(试行)》将其界定为“为老年人提供就餐送餐、休闲活动基本服务,可拓展助洁、助浴、助购、日间照料等服务的场所”,《内蒙古自治区农村牧区互助养老幸福院建设和运行管理办法(试行)》将其定义为“由村级主办、政府支持、社会参与,政府统一规划建设的公益性养老服务场所”。

员会的资源协调和组织动员能力相对较强,也比较适宜担任农村互助养老的具体管理运行主体。在一些地方互助养老实践中,包括社区养老服务中心、幸福大院等,在村级层面也主要由村民委员会负责建设管理。

其次,相较于市场化的养老服务供给行为,以免费为特质的志愿服务显然更加契合资金要素显著缺乏的农村养老需求,尤其是满足无力付费的农村贫困老人对于社会性养老照护之迫切需要。^③将志愿者服务体系引入农村养老领域有利于传承中华民族尊老敬老传统美德,弥补养老人力资源的不足,而且,志愿服务所彰显的志愿文化和公共精神也是对于乡土中国优秀传统治理文化的承继发展。

我国农村志愿服务组织的建构,一直存在“内生”和“外引”双重路径。一种是外援式的志愿服务,由农村社区之外的志愿服务者提供;另一种是内生性志愿服务,由农村社区内部的村民群众自行组织开展志愿服务活动。检视实践,无论是内生还是外引,影响志愿服务供给提升的关键原因始终在于:囿于信息的不对称所造成的志愿服务合同缔结困难;志愿服务合同履行中的风险防范及监督不足。

相较于政府、营利部门及社会组织等主体,内生于农村的农民集体天然具有地缘优势以及组织基础、社会基础,非常适合承担对于志愿服务信息和人员的组织汇聚以及服务监督之职责,有利于突破“一对一”的志愿服务对象限制,匹配服务供求,提升农村养老志愿服务的针对性和有效性。《志愿服务条例》明定“基层群众性自治组织、公益活动举办单位和公共服务机构开展公益活动,需要志愿者提供志愿服务的,可以与志愿服务组织合作,由志愿服务组织招募志愿者,也可以自行招募志愿者。”这为构建具有中国特色的农村集体养老志愿服务体系奠定了基础。农村集体养老显然可以归属于作为基层群众性自治组织的村民委员会“办理本村的公共事务和公益事业”的职责范畴。依托村民委员会对接志愿者及志愿服务组织,搭建农村社区养老志愿服务组织平台,可以突破城乡二元体制及人才流动障碍,将城市优质医疗卫生、文化教育、社会工作、心理疏导等专业人才和技术信息链接嵌入农村养老。同时也可以结合“大学生志愿服务西部计划”“三支一扶”计划等志愿服务活动经验,有序引导组织高校青年学生利用假期深入农村,为老年人提供专业化精准化的生活照料、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等服务。

四、农村集体养老财力供给的法律制度完善

这里的财力指养老资金,是制约农村集体养老实践开展的首要因素。但在转型阶段,我国农村发展高度不平衡,必须统合权衡各地区资源禀赋及农村集体经济组织发展差异性、老人现实需求的异质性等,依托农村集体经济组织,通过金融创新实现差异化的

^③ 根据全国志愿服务信息系统数据统计,截至2025年1月,全国有登记注册的实名志愿者2.38亿,志愿服务队伍135万支。这为农村养老志愿服务的开展奠定了基础。参见民政部:《全国志愿服务数据统计》,载中国志愿服务网官网,<https://chinavolunteer.mca.gov.cn/site/home>,2025年3月13日访问。

农村集体养老资金供给制度改革。

（一）集体土地养老制度的拓展：土地经营权反向抵押制度

党的二十届三中全会已将积极发展“养老金融”作为深化金融体制改革的重要内容。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》更是提出“鼓励金融机构开发符合老年人特点的支付、储蓄、理财、信托、保险、公募基金等养老金融产品,研究完善金融等配套政策支持”。相较于转包(出租)等按年付费的土地流转模式,作为一种牵涉金融、养老和农地利用等多个领域的复杂金融工具,土地经营权反向抵押在老年农民继续拥有土地占有、使用、收益权,以及基于抵押权人同意的有限的处置权的前提下,将未来土地经营收益全部转化为现实的养老资金予以利用。通过土地的资产价值实现,可以促进老年农民当期土地收益的放大。^{③①}

1. 土地经营权反向抵押养老的法律属性厘定

20世纪80年代以来,域外国家主要采选反向抵押作为本国养老资金来源体系构造的重要组成部分。土地经营权反向抵押属于为确保债权的实现而设定,以直接取得或者支配土地经营权的交换价值为内容的担保物权的合同行为。该合同兼备营利性与保障性。具言之,满足一定年龄和行为能力条件的老年农民在农村集体经济组织的组织下,经户内的其他家庭成员同意,将其土地经营权抵押给具有相应资质的金融机构。金融机构根据老年人的年龄、健康程度等状况,结合地区生命表估算出老年人的大致生存年限,然后综合评估土地的承包经营剩余期限、地理位置、面积、质量等级等因素,把未来土地经营权的总收益及其溢价,分摊到老年预期生存年限,按月、按年或一次性支付养老金给老人。待其身故后,金融机构取得剩余期限的土地经营权,通过处置土地经营权收回贷款。

土地经营权反向抵押本质上是一种不具有追索权的贷款。金融机构为确保债权的实现,设定以直接取得或者支配特定土地经营权的交换价值为内容的担保物权。作为一种新型的担保方式,某种意义上,土地经营权反向抵押类似于最高额抵押。它们都是对未来债权的担保,且实际发生的债权额和偿付期限均不具确定性。但异于最高额抵押的是:(1)土地经营权反向抵押权的实现事由主要在于抵押人死亡。由于借款人预期寿命的不确定,使得债权总额和偿付期限均具有不确定性。故而其合同在本质上具有长期性和不完全性。(2)土地经营权反向抵押担保蕴含射幸合同特质,只有一个评估的预期值,所担保的债务数额在债务人死亡时方能确定,引致担保物权的从属性严重弱化。^{③②}担保物的价值变动、抵押人实际寿命与预期寿命不符等诸多因素,会导致其所担保的债务超出预期。但是借款人仅以抵押物价值为限,对债权人承担清偿责任。即使最终贷款超出抵押土地经营权价值,金融机构也无权停止养老金的发放,亦不享有超出部分的追索权;反之,剩余利益亦归属于金融机构。

^{③①} 参见杨建海:《“三权分置”背景下土地养老的信托模式研究》,载《中国软科学》2018年第2期,第84页。

^{③②} 参见鲁晓明:《论反向抵押权制度在民法典〈物权〉编之建构》,载《清华法学》2018年第5期,第161页。

2. 土地经营权反向抵押养老的规则型塑

考虑与现行法律的衔接协同,可以以抵押权为基础,将土地经营权反向抵押权规定为类似最高额抵押的一种特殊的抵押权。进而援引适用《民法典》物权编中的抵押权相关规范。

同时,着眼于筹集养老保障资金的特殊目的要求,需对土地经营权反向抵押权的主体、客体、内容以及权利实现等予以特别规定。第一,土地经营权反向抵押人需要具备法定条件、达到相应年龄。反向抵押人不仅享有反向抵押贷款或养老保险金的请求权、合同未约定的增值收益权,还应享有知情权、解除权、回赎权、不被追索权等,而且在有生之年有权继续占有、使用、收益所担保土地,只是其处分权能受到反向抵押合同的限制。第二,反向抵押人应承担抵押土地经营权的瑕疵担保义务,不得实施损害反向抵押客体价值的行为;要严格遵守反向抵押合同关于收取和使用贷款或养老保险金的约定;在合同期限内要接受抵押权人的监督检查;保证抵押权人权利的实现以及其他附随义务的履行等。^③第三,在探索初期,宜将反向抵押权人厘定为保险公司。尽管银行金融机构的主业在于信贷业务且具有丰富的融资担保业务经验,似乎更适宜作为反向抵押权人,但是囿于我国《商业银行法》对于商业银行投资于非自用不动产的禁止性规定,加之抵押债权数额不仅涉及对于土地经营权价值评估与预判,还涉及抵押人预期寿命的研判和精算等专业性问题,显然在探索初期,将反向抵押权人厘定为保险公司并予以相应制度厘革供给更加妥当。第四,反向抵押期限需要受限于土地承包经营权的剩余期限。由于土地承包经营权具有期限性,为避免因承包期限到期而造成抵押权难以实现,应当规定抵押期限不得超过土地承包经营权的剩余期限。此外,还要修正缓和流押约款禁止主义民事规则,明确反向抵押权人在债务人身故后有权取得所抵押的土地经营权。

(二) 养老保障第二支柱的制度补强: 集体养老年金制度

作为农民集体自主建立的补充性养老保险制度,集体年金本质上属于集体主动向成员提供的一种货币性社会保障类福利。从金融属性看,其可归属于典型的当期缴费、远期收益的长期储蓄型产品。

1. 集体年金的设立及领取

年金基金可由集体缴费、农民个人缴费、年金基金投资运营收益组成。考虑到地区发展差异,对于集体和个人缴费可以设底线和封顶线。各地可根据实际情况确定集体缴费金额。具体费用由农村集体经济组织和参保农民在法定幅度内协商确定。^④集体缴费资金主要来源于由集体资产经营收益、集体经营性建设用地入市收益、集体土地征收补偿收益以及政府补助、接受捐赠等形成的集体公积公益金。

集体年金设立属于内部福利机制,不具有强制性,农村集体经济组织具有年金设置自主决定权。但是一旦作出设立决定,则相当于做出照顾允诺这一负担行为。参保农民

^③ 参见王者洁:《住房反向抵押的权利证成》,载《法学论坛》2020年第5期,第104页。

^④ 在探索初期,集体年金方案、集体年金基金筹集、账户管理、集体年金待遇等可以由双方暂时参照《企业年金办法》共同确定。

作为受益方,基于信赖利益保护,享有年金给付请求权。^{③⑤}

为纾解家庭承包经营背景下农地细碎化之弊、推动适度规模经营,在我国集体年金制度设计中也可适时考虑将土地经营权适度流转作为领取集体年金条件。在建立专业性的农民合作年金制度的基础上,日本和德国在农民养老金制度设计中,均将土地的流转退出作为养老金领取条件,以实现养老保障与促进农业生产规模化目标耦合协同。日本政府将农民年金划为老龄年金和经营权移让年金。其中享受经营权移让年金的前置条件便是土地经营权转移。德国在1957年通过了《农民老年援助法》,在农民养老金制度中专门设置了农场转移条款。依据该项条款规定,农民把自己经营的农场转移给继承人,便有资格申请获取养老金。^{③⑥}当然,我国在集体年金制度设计中也应注意汲取日本农业者年金制度在养老和农业发展双重政策目标之间纠结摇摆的教训,防止集体年金制度被片面工具化而偏离其作为养老保障制度的初心。

2. 集体年金持续运行的规范保障

鲜明的养老保障性决定了集体年金的运行管理应以确保长期性、稳定性和收益性为重点。考虑到多数农民集体的缔约能力和治理水平还有待提升的现实,为保障集体年金基金稳健安全运营,笔者认为企业年金市场化管理运行模式暂不具可借鉴性。^{③⑦}

可以参照日本在国家层面设立专门的非营利的集体年金基金运营法人机构,强化其作为受托人的独立地位及责任。为规范农业者年金基金管理和运营,根据2001年《独立行政法人农业者年金基金法》,日本政府专门设立了非营利的年金基金独立行政法人。^{③⑧}该基金法人采用特殊的分散投资的方式缓和运营风险,自身主要从事相对安全的国内债券和短期资产投资活动,对于可以获得较高利润但需要专门知识的其他投资活动,则委托给都、道、府、县的信用农业协同组合联合会和农林中央金库等外部机构进行。^{③⑨}

为确保年金基金运营的安全性和稳定性,在设立专业的非营利的基金法人的基础上,有必要出台基准性规则,对基金的投资模式及投资比例施以适当限制,同时明确年金账户权益归属、转移及领取条件等。第一,设置集体年金在权益类资产中的配置比重。参照目下全国社保基金权益类资产投资上限规定,可以设置集体年金权益投资上限。同时考虑合理配置投资于高、低风险资产的比例,适时将政府债券、不动产投资与股权投资等纳入投资范围。^{④⑩}第二,有限放开个人选择权。考虑到农民投资知识普遍缺乏,根据年龄和风险偏好进行有效的资产配置能力的不足。可以汲取美国企业年金制度401(K)

③⑤ 参见金昱茜:《我国企业年金法律制度的检视与完善》,载《法商研究》2022年第3期,第133页。

③⑥ 参见王宏波:《德国与日本农民养老金制度的特征及启示》,载《政策瞭望》2019年第3期,第52页。

③⑦ 根据《企业年金办法》规定,当下企业年金运营主要遵循市场化机制,由企业代表委托人与受托人签订受托管理合同,一般采用信托制基金管理模式分别运营。

③⑧ 参见日本《独立行政法人农业者年金基金法人法》第2、3条。

③⑨ 参见《年金给付等准备金运用的基本结构》,载农业者年金基金独立行政法人网, <https://www.nounen.go.jp/nounen/shisan/data/other/unyoshikumi.pdf>, 2022年8月11日访问。

④⑩ 参见柏正杰、陈洋洋:《协调、创新与共享:企业年金与职业年金协同优化研究》,载《西北人口》2020年第6期,第118页。

计划的实践经验及教训,有限放开个人选择权,预先由专业人员进行“合格默认投资工具”设计,政府严格把关前述工具质量,让农民在合格默认投资工具之中进行选择。^④第三,同时适时引入生命周期基金。匹配不同年龄段人群的风险偏好,并考量农民个体全生命周期的风险承受能力进行资产配置,进而通过长线投资提高基金收益率。

五、农村集体养老人力供给的法律制度延展

这里的人力指劳动力,是制约农村集体养老实践开展的重要因素。基于有效互助养老制度构建,老年人可以实现由被动的服务接受者,向积极的服务参与者和贡献者的角色转变。在农村养老资金资源缺乏的前提下,公益性的志愿服务显然也是有效弥补劳动力资源供给不足,尤其是专业技术人员不足的一个有效途径。

(一) 农村集体互助养老制度的完备

与联合国倡导的积极老龄化的目标相契合,^⑤发轫于20世纪70年代的公共服务合作生产理论为互助养老实践的展开提供了理论支持。根据该理论,包括养老服务在内的公共服务的生产者与消费者,不是非此即彼截然相反的,公民的角色也可以从服务消费者转变为服务创造者。^⑥着眼于参与社会发展权的实现,在力所能及的前提下,老年人有权以劳动者的角色,充分参与集体养老事务。这不仅有利于低成本、规范化解决养老问题,增强养老服务可及性,而且有助于激发老人内生动力,延展老年群体的社会支持网络,重塑其公共精神和品格。

1. 农村集体互助养老:基于长期隐性合约的“有偿”服务

基于社会交换理论,互助养老本质属于遵从互惠原则的社会资源交换行为。可归属于“先付出、后回报”的“有偿志愿服务”范畴,实然是一种劳动成果的代际接力,也可视为是一种延期的“以服务易服务”的“劳务储蓄”。基于此,一些地方探索建立“时间银行”。其在本质上是养老需求者之间以劳动或者服务为标的,订立的隐性的长期合同。^⑦作为未来养老需求者的农村低龄老人,先履行提供养老服务义务,在一定条件成就后(高龄或患病)即可行使要求他人提供养老服务的权利。

近似于德国法上的继续性合同,由于互助养老给付具有长期性、持续性,当事人负有持续尽力义务且合同含蕴较强的信赖关系和相互依存性。故而其具有动态的过程化契

^④ 参见李瑶、柏正杰:《美国企业年金制度的经验、教训与启示——以401(K)计划为例》,载《社会保障研究》2018年第6期,第109页。

^⑤ 2002年世界卫生组织在第二届世界老龄大会上正式提出“积极老龄化”理论框架,将积极老龄化定义为:老年人能够充分发挥自身体力、精神及社会潜能,并按照自己的需求、愿望和能力去参与社会,以实现生活质量的提升,同时也能在需要帮助时获得充分的保障和照料。

^⑥ See Sharp EB, *Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept*, *Midwest Review of Public Administration*, Vol.2:105, p.118 (1980).

^⑦ 参见王笑寒:《社会法视域下“时间银行”互助养老机制中服务合同性质定位分析》,载《法学论坛》2020年第5期,第125页。

约之要素特质,在本质上属于不确定性合同。进言之,互助养老合同内容的确定是一个持续渐进的过程,随着时间延展,应履行给付的范围才被逐渐确定下来。^{④5}这就使得合同当事人的权利义务也随着合同的进程动态变化。^{④6}

2. 农村集体互助养老的规则之治

《“十四五”民政事业发展规划》提出“构建广泛参与的农村互助养老服务格局”。当务之急是实现从政策驱动向规则之治的转向,在总结梳理既有农村互助养老实践经验及问题的基础上,明定集体互助养老的性质地位、准入机制、资金来源、建设规范、服务标准、政府支持措施、考核评估机制、监管体制、法律责任等。^{④7}

隐性长期契约的交易特征使得当下农村互助养老实践中无可避免要直面两个问题:一是劳动成果代际接力使得“酬劳”支付的延期性、可调节性增大,引发服务时间兑现的边际效用等问题;二是由于主体交换养老资源的行为不是同时发生,而且相应的权利和义务无法明确写进书面契约。这就使得当事人难以根据确定的信息评估对方的违约风险,因而易衍生机机会主义,导致对他人及时履约的稳定预期下降。^{④8}

建议在出台“互助养老服务标准”的基础上,鼓励在农民集体范围内建立劳动价值衡量及互惠给付机制,将互助养老纳入合同治理体系。在政府有关部门指导下,从各地实际出发,通过集体协商,健全服务标准及量化体系、服务效果评估、报酬给付、利益协调和奖惩等机制,使得劳动成果代际接力的延期支付获得制度保障,增强低龄农民及相关主体的参与意愿及行动力。完备集体信用保障机制,稳定劳动成果代际接力中对他人及时履约的预期。社会信任乃是决定社会交换行动及质量的关键因素。为保障互助养老的公信力,在可运用的既有法律工具不足的背景下,还可通过具有弹性的非法律机制的介入,发挥村民委员会的地缘、组织优势,在强化信息公开共享的前提下,由村民委员会对于低龄老人和志愿者所提供的服务给予信用背书,确保在服务提供者需要照料时,可以免费获得等值的照料服务。

(二) 农村集体养老志愿服务的制度构造

戴维·奥斯本等指出,社会的任务、需要志愿劳动的任务、产生微利的任务等最适合第三部门生产。^{④9}随着近代志愿者运动的崛起,在许多国家,包括老年照护、儿童早教、妇女权利保障等面向人的具有公益性的软性服务,是由志愿者及组织提供的。^{⑤0}志愿者、志愿服务组织和其他组织提供的养老志愿服务,含蕴自愿性、无偿性、公益性、社会性、组织

^{④5} 参见屈茂辉、张红:《继续性合同:基于合同法理与立法技术的多重考量》,载《中国法学》2010年第4期,第27页。

^{④6} 参见[美]麦克尼尔:《新社会契约论》,雷喜宁、潘勤译,中国政法大学出版社2004年版,第27页。

^{④7} 参见钟仁耀等:《我国农村互助养老的制度化演进及完善》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期,第30页。

^{④8} 参见郑沃林:《中国农村互助养老的“契约”实质——基于交易费用理论的探讨》,载《人口与经济》2022年第5期,第5页。

^{④9} 参见[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海市政协编译组、东方编译所编译,上海译文出版社1996年版,第20页。

^{⑤0} 参见王晓丽:《第三部门在公共服务提供中扮演的角色分析》,载《东南学术》2008年第4期,第121页。

性等特质。志愿服务关注社会价值创造,不仅可有效弥补公域与私域社会供给的不足,也是培育社会公共性、推进社会走向善治的基本前提。^{⑤1}

志愿服务参与养老供给尤其是农村集体养老供给的优势,正是在于其所具有的无偿性。这使其在产生伊始就有着更高的价值追求。基于志愿活动的开展,志愿者及其组织与志愿服务对象之间构造了一种无偿的服务合同关系。

志愿组织和制度化是维系志愿服务的重要机制。有效的组织及制度支持不仅有利于克服信息约束、降低志愿服务合同缔结成本,而且有利于促进合同的履行。同时,由农民集体作为独立的第三方组织体参与和监督,也有利于防范化解志愿服务合同纠纷,平衡保护志愿者及志愿服务对象权益。

毋庸置疑,“无偿”并不意味着相关志愿服务活动可以脱离规范和监督约束。只有建立在公平的风险划分和合理的利益均衡基础上,才能实现制度的稳定和结构的确定。^{⑤2}前已述及,养老服务供给乃是面对人的软性服务,阻滞农村集体养老志愿服务发展的一大难点在于服务内容难以实现规范化和标准化,导致服务质量认定和评价困难,甚至引发以“慈善不足”“慈善的家长制作风”“慈善特殊主义”“慈善业余主义”等为表现的“志愿失灵”。^{⑤3}

为提升养老志愿服务质量,除政府层面要出台志愿服务合同示范文本,建立相关主体准入退出、激励约束及风险防范机制外,建议未来在试点成熟的基础上,基于《十四届全国人大常委会立法规划》,在“志愿服务法”“养老服务法”等相关立法中,对于村民委员会在农村养老志愿服务活动中的主体地位及权责予以规范阐释和表达:第一,构建集体参与协商机制。在合同订立阶段,由村民委员会作为组织者,协同志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象共同协商,针对服务项目、内容、时间、方式以及争议解决等,厘定农村养老志愿服务协议及相关行为规则,促进志愿服务合同的精准缔结,防范化解志愿服务相关风险。第二,健全老人意见表达和处理机制。作为养老志愿服务的行动中心,农村老人是服务对象,更应成为养老志愿服务的核心监督者。村民委员会要发挥地缘、组织及信息优势,畅通老人获取志愿服务信息、表达诉求和持续性反馈交流的渠道,拓展其自主选择的空间,切实保障农村老人对于养老志愿服务的知情权、参与权、选择权和监督权。第三,建立服务绩效集体监督评价机制。^{⑤4}为弥补农村老人及其家庭对于志愿服务监督能力的不足,可将养老志愿服务合同的履行置于农村组织治理框架下,强化村民委员会对于志愿服务的信息记录、活动监督和效果评价等职能。

不可否认,作为当代中国现实问题,农村养老问题的纾解,具有长期性和复杂

⑤1 参见项继权:《论我国乡村治理中的志愿服务——兼论大学生下农村基层的政策创新》,载《社会主义研究》2009年第4期,第10页。

⑤2 参见〔德〕罗尔夫·克里佩尔:《法律与历史——论〈德国民法典〉的形成与变迁》,朱岩译,法律出版社2003年版,第1页。

⑤3 参见前注①4,莱斯特·M. 萨拉蒙书,第47-50页。

⑤4 参见朱火云、丁煜:《农村互助养老的合作生产困境与路径优化——以X市幸福院为例》,载《南京农业大学学报(社会科学版)》2021年第2期,第67页。

性,不可能脱离于经济体制改革、社会治理转型,乃至城乡融合发展的宏大社会时代背景。我国农村社会正处于转型的关键时期,农民的老龄化与农村空心化、农业边缘化呈现交叠累加趋势。有效解决前述问题,固然离不开地方的积极探索实践,离不开农民个体和家庭的不懈努力,更离不开着眼于中国经济社会制度优势,具有先导性的制度供给。农村劳动群众集体所有制的生产方式以及家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,决定了中国农村的集体经济结构和社会秩序,包括农村养老在内的农村重点领域改革推进,必须植根于此。当然,“徒法不足以自行”,作为制度创新及社会理想的农村集体养老制度的顺利付诸实践,不仅有赖于城乡融合发展体制健全和要素市场化配置改革推进背景下的城乡资金、劳动力资源双向畅通流动,以及农村资源要素活力的激发;还有赖于城乡基本公共服务均等化的持续推进,以及农民集体理性和集体行动力的提升;更有赖于作为农民组织化的核心主体——农民集体尤其是其代表农村集体经济组织、村民委员会的成长发育。

Abstract: Resolving the rural elderly care issue is the key to China's effective response to the ageing population. The rural collective-based elderly care designates the farmers' collective as the core body of organization and collaboration, focuses on the government's performance of duties, gathers multiple supply bodies such as farmers' families, profit-making organizations and non-profit organizations to form a rural elderly care community, and coordinates the fulfillment of rural elderly care supply obligation. As a rural community-embedded comprehensive elderly care model, it operates in coordination with family-based elderly care on the foundation of national elderly care safety nets. It has the characteristics of collective safeguarding, collective coordination and resource agglomeration. In order to gather funds, labor and other elderly care resources into the rural community, it is urgent to rely on rural collective economic organizations and villagers' committees to promote the integration of the elderly care community. The collective elderly care system needs to be structured through reforming and innovating the collective land pension system, the collective annuity system, the collective mutual aid and volunteer service system. This approach necessitates not only the exploration and utilization of rural endogenous resources, but also the integration of external resources, to realize the agglomeration and optimal allocation of these resources to the rural collective pension field.

(责任编辑:王莉萍)