



我国农村集体养老的法律制度供给

前沿聚焦

李蕊

有效应对人口老龄化，事关国家发展全局，事关百姓福祉。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，应对不当甚至可能衍生重大社会风险。

我国农村既有养老模式面临的困境

相较于城市，我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，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。

农村集体养老的组织特质及构造

农村集体养老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。其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。

农村集体养老至少包含“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；第二，在行为层面，以农民集体为依托，具有集合协同性；第三，在功能层面，善注资源整合，具有资源集聚性。

农村集体养老的核心主体：农民集体

农村集体养老强调以农民集体作为核心主体。作为集体所有的土地及其他财产的所有人，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。

农村集体养老适宜担任农村养老共同体的组织者和协调者

相较于作为非正式组织的农民家庭，农民集体更蕴含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。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。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。

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，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。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。

农村集体养老问题纾解的法治路径

我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持续性。

农村集体养老受制于资金和劳动力双重约束

目前，养老资金匮乏已成为制约农村集体养老的首要因素。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”。

农村集体养老的法人基础：集体所有权及集体成员权

作为集体所有制法律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社会保障属性。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。集体成员权涵盖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。

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

第一，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。为发挥集体土地的生存保障功能，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。在集体经济相对发达地区，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，补强农民养老保障的第二支柱。

第二，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。

需要充分发挥村民委员会的组织和凝聚作用，通过对互助养老服务、志愿养老服务制度的延展表达，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。

农村集体养老财力供给的法律制度完善

我国农村发展高度不平衡，必须统筹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农村集体养老资金供给制度改革。

集体土地养老制度的拓展：土地经营权反向抵押制度

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。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。

考虑与现行法律的衔接协同，可以抵押权为基础，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。

农村集体养老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福利。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。各地可根据实际情况确定集体缴费金额。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金收益。



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。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，有必要出台基础性规则，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。

农村集体养老人力供给的法律制度延展

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。

农村集体互助养老制度的完备。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。

农村集体养老志愿服务的制度构造。

第二，农村集体养老志愿服务的制度构造。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。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。

(原文刊载于《中国法学》2025年第2期)

法界动态

法学期刊高质量发展经验交流会议举行



本报讯 记者黄洁 日前，法学期刊高质量发展经验交流暨联合党建活动在清华大学法学院举行。

清华大学法学院院长崔国斌表示，法学期刊是法学院的学术窗口，编辑团队应长期坚守严格的审稿制度，在稿件筛选打磨中投入专业力量。目前，《清华法学》与《清华中国法律评论》《清华法律评论》《清华法论衡》一起构建了清华大学法学院立体化的学术平台。这些成果得益于跨校合作，此前通过推动注册规范统一，加强期刊建设的交流讨论，取得了良好成效。学院将持续支持期刊发展，期待与同仁共同推进中国法学期刊在学术质量、规范建设与国际传播等方面的突破。

本次会议通过深度的思想碰撞与经验交流，凝聚了发展共识，为高校法学期刊的高质量发展贡献力量。未来，《清华法学》杂志社将和其他兄弟期刊在协同创新、质量把控、学科平衡与传播突破等方面协同发力，共同为中国法学研究的繁荣发展与法治建设的稳步推进贡献智慧与力量。

西南政法大学拔尖创新人才培养工作会举行



本报讯 记者战海峰 近日，西南政法大学拔尖创新人才培养工作会暨2025年本科教育工作会举行。本次会议以“精筑教育教学新体系，引领拔尖创新人才培养”为主题。

西南政法大学党委书记樊伟表示，拔尖创新人才培养关键在教师、要害在创新、根本在引领。他强调，要扎实开展学习教育；要高度重视毕业生就业工作、思想教育、心理健康教育和离校相关工作；要做好未巡先查先改工作，把握“六个对照”进行检查；要做好“双一流”的建设工作，重点做到“一坚定四卓越”，即坚定社会主义办学方向，着力检验拔尖人才培养是否卓越、国家战略支撑是否卓越、全球引领力和影响力是否卓越、治理体系和治理能力是否卓越；要做好“十四五”规划的总结和“十五五”规划的编制工作；要做好办学治校能力的提升工作。

西南政法大学校长林维表示，面对新时代高等教育发展的新要求，学校需以更大决心推进教育教学改革，重点在拔尖创新人才培养、专业课程优化、人工智能赋能等方面下功夫。要通过完善评价机制、创新培养模式、强化师资建设等举措，全面提升人才培养质量和办学治校水平。

据悉，西南政法大学将创新人才培养模式，深化“法学+”双学位项目改革，加强新形态教材建设，完善教学质量保障体系，构建全过程质量监控机制，为培养新时代卓越法治人才贡献西政智慧。

第十二届“新兴权利与法治中国”学术研讨会举行



本报讯 记者余东明 日前，第十二届“新兴权利与法治中国”学术研讨会在上海政法学院举行。与会人士围绕“新兴权利领域中的重大基础理论研究”主题展开深入探讨，设置了“新兴权利与数据权益”“数据流通的制度保障”“数据经济的秩序形成”“智慧司法的路径探索”“人工智能的法律治理”五个学术讨论单元。

上海政法学院校长刘晓红介绍了学校近年来在学科建设和服务国家战略等方面取得的成就。她指出，在数字经济快速发展和法治中国建设深入推进的背景下，本届研讨会聚焦新兴权利研究具有特殊意义。期待通过对新兴权利的深入探讨，为推动中国式现代化进程中的法治创新提供智力支持，为完善中国特色社会主义法治体系贡献学术智慧。

第七届金融税法高峰论坛举行



本报讯 记者孙立昊洋 近日，第七届金融税法高峰论坛在西北政法大学举行。本次论坛以“深化财税金融协同改革，服务新质生产力与高质量发展”为主题，聚焦当前金融领域数字化转型中的税法问题。

西北政法大学党委副书记郭武军表示，作为全国首批卓越法律人才培养基地，西北政法大学首创“法学+金融”复合培养模式，与陕西省税务局共建实践平台，拥有国家人权教育与培训基地等5个国家级科研平台，设立个人债务与金融纠纷法治研究中心等特色机构，承担百余项国家社科基金课题，为财税金融法治提供理论与人才支撑。

西北政法大学副校长张荣刚表示，财税法治建设是动态演进的过程。论坛的结束正是持续探索的起点，学界与实务界将继续携手，以问题为导向，以创新为动力，共同推动财税法理论的深化与治理效能的提升，为中国式现代化贡献法治智慧。



莫纪宏（中国社会科学院大学法学院院长）

作为法学院院长，看着你们从初入校园时的青涩懵懂，成长为如今目光坚定、心怀理想的法律人，我心中满是欣慰与自豪。《道德经》有言：“胜人者有力，自胜者强。”这句话历经千百年岁月的洗礼，至今仍闪耀着智慧的光芒。在人生的道路上，战胜他人或许能彰显一时的力量，但唯有战胜自己，超越自我，才是真正的强大。法律行业竞争激烈，而未来你们会遇到无数的挑战与困境，会面临来自同行的竞争、复

毕业典礼致辞

胜人者有力 自胜者强

杂案件的压力，甚至是内心的迷茫与动摇。但请记住，真正的对手从来不是他人，而是自己。当你们能够克服内心的恐惧、懒惰与怯懦，不断突破自我设限，便是在践行“自胜者强”的精神，这也将成为你们在法律道路上披荆斩棘的利剑。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”毕业不是学习的终点，而是终身学习的起点。法律体系不断完善，社会情况日新月异，新的法律问题层出不穷。永远把自己当作无知者，保持对知识的渴望与敬畏，是你们持续进步的关键。“三人行，必有我师焉。”在未来的工作中，无论是资深的法律前辈，还是身边的同事、同行，甚至案件的当事人，每个人都能成为你们的老师。放下身段，虚心学习，从他人身上汲取经验与智慧，你们才能不断丰富自己的法律素养，拓宽视野。

在这个充满诱惑与挑战的时代，你们不要把自己看得太重。法律工作关乎公平正义，容不得半点骄傲与自负。脚踏实地，专注于手头的每一个案件、每一份文件，把能做的事情做到极致，便是对法律事业最好的贡献。同时，也不要

吝嗇对自己的表扬。在追求目标的过程中，寻找一些可以实现的小目标，每完成一个，都给自己一个肯定与鼓励。这并非自我膨胀，而是一种积极的心理暗示，能让你们在面对困难时保持信心，持续前行。

时间是最宝贵的财富，一定要抓紧时间去做自己认为有意义的事。投身公益法律服务，为困难群体发声；深入研究前沿法律问题，为法律发展添砖加瓦；参与社会法治建设，推动法治社会进步……无论选择哪一条道路，都要让自己的青春在为法律事业奋斗中绽放光彩。

当今时代，人工智能发展迅猛，深刻改变着我们的生活与工作方式。作为法律人，你们要更加关心人工智能的最新发展。寻找一个适合自己的辅助系统，它可以辅助你们提高工作效率、快速检索法律条文与案例，辅助分析案件走向。但请记住，人工智能只是工具，真正的核心在于你们的法律思维、专业素养与人文情怀。有什么样的主人，就有什么样的人工智能助手，请大家像爱护和关心你们所珍惜的小宠物一样对待你们的人工智能助手，它们一定不会让你们失望。

“静能生慧”，在这个喧嚣浮躁的社会中，学会安静地观察世界尤为重要。要学会每天让自己安静10分钟或者半个小时，每天一定要拥有真正属于你灵魂思考和休息的时间。静下心来，才能深入思考法律背后的价值与意义；静下心来，才能洞察案件中的细微之处；静下心来，才能保持清醒的头脑，不被外界的干扰所左右。拥有“静能生慧”的本领，你们才能在法律的海洋中探索出属于自己的道路，过上有一个智慧的人生。

世界广阔无垠，总有一片蓝图等待你们去绘制。或许前行的道路布满荆棘，但请不要放弃自己。只要心中怀揣着对法律的热爱，秉持着“胜人者有力，自胜者强”的信念，接续努力，自己的光芒。

最后，祝愿你们在未来的人生道路上一帆风顺，以法律为剑，以智慧为盾，勇敢地追逐梦想，成为推动法治进步的中流砥柱！愿你们走出半生，归来仍是心怀法治理想的少年！

(文章为作者在中国社会科学院大学法学院2025届毕业生毕业典礼上的致辞节选)