

# 农村自我养老的制度配置及其社会功能

李 辉<sup>a,b</sup>

(中南财经政法大学 a. 法治发展与司法改革研究中心; b. 国家治理学院, 湖北 武汉 430073)

**摘要:**乡村振兴背景下,农村自我养老呈现出扎根中国大地、承载国家制度体系与资源配置的显著特征。农村集体成员权、农地制度、社会保障制度、乡村秩序以及乡村自组织共同构成自我养老的制度配置,彰显其在提升老人自养水平、协调老人自养与家庭发展、稳固国家乡村蓄水池等方面的社会功能。然而,在我国农村养老体系及其实践中,仍存在忽视自我养老价值功能、制度体系配置不完善等瓶颈问题。推进“以人为本”中国式农村现代化,须在构建包括自我养老在内多元养老体系的同时,从优化集体成员权、创新农地制度、细化社会保障制度、发展乡村自组织四个方面寻求突破。

**关键词:**农村自我养老;老人农业;社会保障;农地制度;乡村振兴

中图分类号: F323.89

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2022)06-0114-11

## 一、农村自我养老的研究趋向

深度老龄化背景下,农村养老作为涉及政治、经济、社会、文化等多领域的学术问题受到了理论界与政策制定者的重点关注,进而围绕宏观层面的养老体系构建、中观层面的养老模式关切以及微观层面的养老困境化解三个维度展开讨论。宏观层面聚焦农村养老服务体系构建,以期实现农村养老资源供给、制度建设与物质精神回馈的体系自洽<sup>[1]</sup>;中观层面重点关注农村养老实践模式探索,以期探究乡村振兴背景下乡村内生动力的释放与动员路径<sup>[2]</sup>;微观层面侧重于探索农村养老模式的社会基础与功能定位<sup>[3]</sup>,以期破解传统“养儿防老”观念松动后的养老困境<sup>[4]</sup>。上述理论关切为深化农村养老研究提供了多元思路与研究重点,但忽视了具有内生型特点的农村自我养老模式。乡村振兴战略实施阶段,农村自我养老不再纯粹是传统家庭养老瓦解后的被动选择,而逐渐转变为基于农村社会基础、老人自主意愿的主动实践,进而呈现出扎根农村社会、承载国家制度与资源配置的显著特征,成为具有鲜明的实践价值与理论意义的重要问题。

农村养老秩序的重塑以养老实践模式的变革为前提。社会结构转型背景下农村留守老人的养老困境催生了自我养老的实践探索<sup>[5]</sup>,进而引发广泛的理论探讨:一是,从农村老人自主养老意识出发,探讨农村养老实践的创新与发展。学者认为长寿时代农村养老资源供给困境迫使高龄老人逐渐成为家庭再生产的“结构性剩余”<sup>[6]</sup>,进而促使农村老人转向自我养老探索。如:有利于双方老人“类家庭”功能发挥的“搭伴养老”<sup>[7]</sup>;新三代家庭在家庭整合、初代溢出双重作用下形塑的整体性溢出自养秩序<sup>[8]</sup>等等。二是,从农村养老秩序重塑入手,探讨农村自我养老实践的困境与发展。学者认为不仅须从经济制度、居住空间、情感慰藉、代际关系、精神娱乐等多层次剖析农村老人自养的困境与出路,还须从农地的社会功能、农村集体成员法律制度、农村养老保险制度等多维体系优化农村自我养老的制度保障。如强调以农地为依托的小农经济具有延长老人自养时间、

收稿日期:2022-07-19

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2022.06.011

基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目重点课题(21SFB1002)

作者简介:李 辉(1988—),男,河南郑州人,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心、国家治理学院博士研究生,主要研究方向为基层社会治理与法治化。E-mail:285327937@qq.com

满足其本体性需求的社会功能<sup>[9]</sup>;强调须从单纯的经济救助转向以老年群体的个体需求为重点的照料服务<sup>[10]</sup>等等。

综合观之,上述研究多侧重于理想型养老模式及其养老服务体系的理论构建,缺乏对具体自我实践模式、运作机制及其制度配置的观察与分析:如多将农村老年人视为社会负担,忽视农村老人的主体能动性与自主生活意愿;多注重自我养老的个案效果与困境,未透视其背后所承载的制度配置及其社会功能。乡村振兴背景下,城乡结构走向一体化转型,农村公共基础设施逐渐强化、社会保障力度逐渐增强,国家农村政策供给为自我养老提供了丰富的资源基础,这使得农村养老实践关于传统孝道衰落的价值讨论与家庭结构转型所引发资源供给理论产生解释空余<sup>[11]</sup>,还须结合现有国家政策体系、制度规范、城乡社会结构剖析自我养老的资源构成、制度配置及其社会功能,以凸显中国式现代化制度体系的主体性、原创性与优越性。

基于此,文章通过分析华北地区农村自我养老的实践案例及其资源构成,提炼农村自我养老的制度配置,揭示自我养老及其制度配置不仅具有提升养老生活水平、平衡老人自主需求与家庭发展协调关系的直接功能,其所形塑的乡村社会秩序还具有稳固国家战略后方的宏观意义;剖析农村自我养老模式的制度困境,进而提出以实践为导向的优化路径,凸显国家战略及其政策实施对农民本体价值的关怀以及对乡村秩序的稳定作用。为此,笔者及其团队于2021年7月9日—7月31日在河南省S县开展驻村调研,重点调研该县B村及C村农业生产、留守老人养老问题。该县位于华北平原东南部,村庄空心化较为严重,呈现出典型的农民分化特征。调研期间主要访谈了不同年龄阶段的留守老人,村“两委”成员以及少量乡镇基层干部。

## 二、农村自我养老的实践案例

S县地势平坦、耕地面积广袤且集中连片,农业种植以小麦、玉米为主,间或种植辣椒、西瓜等经济作物以及花生、土豆等辅助作物;人地关系较为宽松,人均耕地2亩多,三代5口家庭一般拥有10余亩耕地;庭院多种植日常食用瓜果蔬菜与养殖鸡鸭鹅等家禽;饮食结构以面条、馒头、面汤等为主,兼以萝卜、白菜、土豆等本地蔬菜。S县各村庄都有2—3家农户拥有播种机、旋耕机、收割机等中小型农机,具有较高的农业机械化水平<sup>①</sup>。村庄留守人员以60岁以上老人与妇女儿童为主,传统反哺式的家庭养老逐渐消散,进而在村庄秩序、农地制度、社会保障基础上形成不同年龄阶段的自我养老实践。

案例1:爷爷60岁,奶奶58岁。家庭结构与代际关系方面,共有1儿2女,都在浙江的服装厂做缝纫工作;孙女、孙子在村内上小学和幼儿园(一学期3000元),孩子的日常花销等小钱由老人出,学费等大额支出由子女出;儿女只有过年和收麦的时候回来,由父母代为参与选举、红白喜事等村庄公共事务。居住方面,老人坚持住在单独的老宅中,不愿意与儿女同住,正如老人常说的“我不来麻烦你,你也不要来麻烦我,我就想清静清静”,但仍会帮助子女照看小孩、房屋、田地等。经济收支方面,老人有小型拖拉机,共种植5口人12亩耕地,除去种子、化肥、农药等支出每年净收入14000元左右;“老人钱”105元,爷爷打零工每天可挣100元左右,奶奶摘辣椒每天挣30元左右,他们能在打零工的过程中获得情感互动;老人饮食简单,“买5块钱的馍吃两天,一般吃肉较少,每家都有菜园子”。

案例2:张奶奶75岁,老伴因慢性病3年前去世。家庭结构与代际关系方面,共有2儿2女,老人单独居住并保留自己的饮食起居习惯;老人坚持代替子女参加红白喜事、以家庭为单

① 调研所在村庄均有充足的农机服务(包括旋耕、播种、收割、粉碎、打谷等),可覆盖农业生产全过程,且相比外部市场收费较低,农村现代化呈现出内生型特征。

位参与村庄选举等公共事务,帮助子女照看房屋、田地等。农地在自我养老中扮演重要角色,以“代种”“流转”的名义向子代转移农地使用权,使老人仍保留对农地的实际掌控权,进而通过村庄市场规则相对“理直气壮”地接受子代粮食与经济反哺,或直接从流转中获得收益。经济收支方面,“老人钱”105元,日常做缝衣服等零活(由专人送材料到村里,顺便拿走做好的衣服)每天可收入15元左右;在门前屋后种菜自己吃;虽然住院医保报销80%,但因为没有慢性病医保,每月仍须支出冠心病等药费100元左右。老人平时会通过参加老人协会与基督教会获得情感慰藉。

案例3:孙婆婆80多岁,老伴已经去世,共有2儿5女,在儿子修建的老人房单独居住。老人现在不再种地,表示已经有了养老的感觉,但也攒不下养老钱。张爷爷82岁,每月“老人钱”155元,大部分土地都给了儿子,自己仅保留3分耕地,除日常食用外,会在急用钱的时候卖半袋麦子换钱。日常头疼发热的小病到村卫生室,大病则会上镇里或进城看。村卫生室每年为80岁以上老人免费检查心脏、血糖血脂等。张爷爷办有慢性病医保,但到镇里报销路费太贵就不太愿意去。老人表示一般走人情每月至少100元。平时没事的时候会参加老人协会,每月定期到镇文化站排练节目。

表1 S县老人自我养老的资源构成

项目	农地收入	老人钱	医疗保险	零工经济	子女反哺	菜园地	人情往来	老人协会	单独房屋
低龄老人	√	√	√	√		√	√		√
中龄老人	√	√	√	√	√	√	√	√	√
高龄老人	√	√	√		√		√	√	√

案例表明,华北地区农村自我养老的资源构成由宏观层面的政策供给、中观层面的制度资源、微观层面的社会秩序,以及村民生活结构、地域环境所共同组成。一是,国家惠农政策持续输入水电网等基础设施,使农村老人获得满足日常自养生活的基础性条件以及养老、医疗等社会保障;农业机械化普及使老人得以依托农地制度和老人农业获得养老资源。二是,内生型村庄秩序使老人得以通过乡村互助关系获得物质与精神保障,如村庄零工市场提供的经济收入、农机户对留守孤寡的照顾、人情往来所交织的社会互动、社会自组织提供的情感体验等。三是,家庭代际之间的微观互动具有重要补充作用。如良好的代际关系使老人不必再受制于家庭整合之下的代际分工,进而获得对衣食住行的自主支配能力;子代基于日常互动对老人开展微观层面的反哺,进而为老人自养提供了兜底保障,等等。除此之外,华北农村老人所具有的低成本生活习惯也使其自养获得可持续性,如村庄老人生活追求低成本的精细化计算,“缝一条裤子3角钱,坐这里一上午,够今天吃馍”的“订单式”零工经济虽然收入微薄,但仍可为老人提供紧要的经济补充。在“磨面”过程中,老人会选择支付0.1元一斤的小麦加工费而不愿以麦麸进行折抵,而是将麦麸作为自养鸡鸭的日常饲料,以最大限度实现农地收入、零工经济与庭院经济对日常生活的补充。上述资源构成使得农村老人自养得以产生并良好运转,进而凸显出国家制度体系与资源配置对自我养老的形塑作用。

### 三、农村自我养老的制度呈现及功能面向

农村自我养老首先是农村老人日常生活的具体方式,其关系到老人日出而作日落而息家庭生产与精神娱乐的社会行为,其次是农村老人对国家“三农”政策、社会保障、法律规则等制度体系的回应与接纳。养老资源得以发挥作用的关键在于其制度要素的优化配置。对于农村老人来说,集体成员权制度构成了其自我养老的制度基础,社会保障制度、农地制度构成了其自我养老的资源保障,而内嵌于村庄秩序的社会自组织则构成了其自我养老的精神保障。

表2 自我养老的制度配置

项目	集体成员权	老人农业	社会保障	村庄秩序	社会自组织
低龄老人	√	√	√	√	
中龄老人	√	√	√	√	√
高龄老人	√		√	√	√

### (一)自我养老的制度配置及其作用地位

#### 1. 集体成员权:自我养老的制度基础

农村集体成员权通常被作为村民依托村庄政治、经济基础以及各类法律关系、社会关系而享有的全面政治权利、法律权利与社会权利,其成员资格确认、户籍确认不仅与现行法律政策相关,且与村庄社会秩序紧密相连<sup>[12]</sup>。一方面,老人基于宅基地使用权可永久免费使用宅基地,这一国家法律赋予的基本权利使老人无须担心居住成本与稳定性问题<sup>①</sup>,即使是在宅基地紧张地区,老人也可以通过在田间地头兴建“矮屋”单独居住。这使老人通过独立居住、分灶饮食获得了自我养老的空间基础。另一方面,土地承包经营权使其通过小农经济、老人农业获得口粮和经济收入,并在村内土地流转市场中获得经济补充,进而在养老中发挥财产性与功能性双重保障功能<sup>[13]</sup>。此外,位于房前屋后的菜园地为老人提供了低成本的养老生活补充。

#### 2. 农地制度:自我养老的资源保障

农地制度为自我养老提供了基础养老资源,成为自我养老得以维系的主要推动力。一是内生型机械化服务的普及进一步降低了农业劳动力需求,不同阶段老人可根据自身身体机能与健康状况安排人力与机械的配比。如低龄老人除却播种、收割、旋耕等重体力劳动交由机械外,均自行劳作以降低成本支出;中龄老人则将喷洒农药、除草等全过程都交由机械完成,最大限度延长从事农业生产的时间。二是,由村庄秩序规制定价与服务质量的内生型机械服务呈现出“自用外溢”的兼业化特征<sup>[14]</sup>,起到了防范外来大规模机械化服务垄断的保障作用,正如村民所讲,“本地农机户通常无论大小地块一并收割,而外来大型机械服务则只顾大块土地,不管散碎地块,且价格较高。”三是,老人农业与其所处的社会结构紧密相连,粮食承载了经济与社会储蓄双重功能,如玉米可通过一次性销售获得现金<sup>②</sup>,而小麦则承担起主粮储备、应急支出等储蓄功能<sup>③</sup>。另外,子代也因获得老人菜园地的蔬菜瓜果而主动回馈老人,进而形成代际层面的微观互动。

#### 3. 社会保障:自我养老的政策保障

国家城乡保险制度已将农村地区全部纳入,农村强制医疗保险以及农村老人高龄补贴(即“老人钱”)为自我养老提供了重要社会保障作用。医疗保险方面,S县由村干部分包医疗保险缴纳任务,具体标准为一般人员医疗保险为每年320元(2021年),低保及特困人员由政府代为缴纳。高龄补贴方面,具体发放标准为60岁~79岁105元/月,80岁~89岁155元/月,90岁及以上205元/月。一方面,“老人钱”虽然较少,但可有效补充低龄老人的生活支出、中龄老人的医药支出以

① 华北地区村庄在国家实行农村土地一轮承包时,通常将耕地按照人口予以平均分配,将无法耕种的荒地统归为废地,其中靠近村庄核心的区域划为宅基地,以家中男丁数量按照统一标准分配(一般为0.25亩),而将村庄周围的废地以家族女丁数量平均分配为备用地,剩余土地则为村集体土地。村庄普遍将“废地”视为宅基地,并在2000年—2010年期间以“罚款”的方式使已建房屋合法化。

② 华北平原通常存在“两季挣一季”的农业收益构成,如C村小麦亩产1100斤左右,单价1.05元,玉米亩产1300斤左右,单价0.9元,而其包括种子、农药、化肥、机械费用合计为每亩420元左右(化肥200元、播种20元、收割50元、秸秆粉碎50元、旋耕50元、农药50元)。

③ 如村庄老年夫妻一年口粮仅需300斤左右,剩余小麦在价格微涨时出售用于购买药品等应急事项。

及高龄老人的日常零用支出,意义重大。如“老人钱”可使老人降低“事事伸手问子女要”的心理负担,也使老人拥有为孙子女购买零食的能力,进而维护老人在代际关系中的家庭尊严。另一方面,老人钱可基本覆盖日常用药需求(慢性病老人每月服药费用为100元—200元不等),加之住院费用医保报销(50%—80%),可基本满足老人的医疗保障。

#### 4. 村庄秩序:自我养老的稳定器

内生型村庄秩序所形塑的社会关系与经济秩序构成了自我养老的稳定器。华北平原村庄在“半工半耕”城乡结构分化时期仍以“自然村”或“姓氏家族”为范围开展红白事,呈现出强烈的内生型村庄特征。一方面,得以保留的村庄传统使老人即便在“接力式进城”家计模式中仍可提出分家要求,进而为独立居住与自我养老奠定基础。另一方面,村庄零工经济为老人提供了灵活的经济收入,如村庄中农因规模种植辣椒、西瓜等经济作物而产生零工需求,老人每天到中农的辣椒地去采摘,均可按照每斤0.3—0.5元的浮动价格获得稳定收入。村庄零工经济的用工方式相对松散,老人有事可不来,无事可随时过来,不仅为村庄中农提供了相对稳定的劳动力供给,而且形成各取所需的“互助型内部市场”。此外,乡镇或村庄工厂提供的“订单式”手工经济也为中低龄老人提供灵活劳动机会和经济收入。

#### 5. 乡村自组织:自我养老的精神依托

除却物质资源的保障,农村老人尤其是中高年龄老人最大的自养困境还在于精神层面的剥离感。老人协会、宗教会社等社会自组织为自我养老提供了精神依托,如S县养老协会规模100余人,每月逢农历三、六、九召开9次集会,会费为每人每年50元,举办听戏、打牌等娱乐性活动,偶尔联合县区司法局等行政机关开展普法活动。同时,有会员过世时每人还缴纳2元用作集体祭奠活动费用。宗教会社则以农村基督教为主,逢周日召开集会,会员之间通过互相倾诉苦难寻求精神抚慰。一方面,村庄自组织一般由退休干部或村干部等有威望的村民自发组织,并协调行政资源予以资助,老人协会参与门槛较低,吸引了大量周边村民。另一方面,村庄自组织以娱乐型聚会为主,有助于化解老人因人生挫折、家庭变故、身体疾病、膝下无子、离异丧偶等原因产生的精神积郁感,从而扩大农村自我养老的精神外延。如C村74岁的张大爷独身无子,且身患高血压、糖尿病,他认为“人老了要声誉清白”而不愿在村中闲晃,每日一早便骑自行车到集市或老人协会消遣时间。

### (二)自我养老及其制度配置的社会功能

农村养老秩序及其制度资源配置展现出多重社会功能,即微观层面养老水平持续提升、老人个体需求与家庭发展协调共存,中观层面村庄秩序平稳运行以及宏观层面国家战略的后方稳定等,最终凸显出中国式养老制度体系的优越性,进而回应以人为本的农村现代化建设的主体性内涵。

#### 1. 老人自主生活意识与自养水平得到保障与提高

相比传统家庭养老,农村自我养老及其资源配置提高了老人自养阶段的生活水平。第一,自我养老使老人对自身生活的主导力度大幅增加,同时子代家庭也因感念养老责任的减轻自觉加强日常生活层面的反哺互动。第二,老人得以跳出代际接力进而提升生活水平。农业机械化及农药化肥等科技的提升使粮食普遍增产,S县2021年平均产量可达到亩产小麦1100斤、玉米1300斤,扣除成本每亩可收入1200元左右,老人夫妻(人均2.5亩地)仅农地便可获得6000元左右收入。第三,农村老人主体意识得到彰显。社会保障、农地制度与零工经济使老人在自养阶段获得充足的时间和空间,进而可自主选择农业生产、零工经济或自主娱乐。

## 2. 老人个体需求与家庭发展得到协调共存

在城乡社会结构转型与农民分化的社会背景下,农村老人多以自我牺牲的“梯度养老”实现代际接力<sup>[15]</sup>,而自我养老及其制度配置实现了老人个体需求与家庭发展的协调共存。一方面,中高龄老人自养符合家庭发展的整体诉求。老人通过自我养老减轻子代的养老压力以推进代际城镇化,而子代家庭在条件允许的情况下,尽可能满足老人独立生活诉求也成为其弥补老人辛劳一生的情感表达。老人虽然独立生活但仍然对子代有重要的帮扶作用,不仅可帮助子代接送孙子女、照看房屋耕地等,还可保障子代参与公共事务等权益。另一方面,低龄老人已经完成抚育子代的代际责任,其家庭主导性也随之减弱。自我养老可使其在自主生活空间内获得生活主导权,无需依附或屈从于子代家庭的生活习惯。如村庄老人谈到“如果在一起住,看孙子就是天经地义,而不住在一起,他们只能临时把孩子抱过来请我帮忙照看。”

## 3. 乡村蓄水池功能得到长远发展

从城乡二元结构看,我国农村自我养老及其制度配置还具有稳定乡村秩序,进而稳定国家社会秩序的重要作用。第一,农地制度不仅是乡村秩序稳定的重要保障,而且是国际政治、经济、贸易环境变幻之下粮食安全与国家安全的基石。其所承载的老人农业不仅在微观层面为老人自养提供稳定的口粮与经济收入,而且在中观层面保障了乡村支持城镇发展的基本资源供给秩序,进而维护以粮食安全为核心的国家整体社会秩序的安定有序。更进一步地讲,以农地制度为基础的村庄社会基本面乃是国家应对重大自然灾害、公共卫生安全甚至战乱紧急状态的重要保障,也是国家参与国际竞争、国家较量以及构建人类命运共同体的基底保障。第二,乡村社会仍然是城镇化发展的蓄水池。当前我国仍有5.6亿农民,其中2.86亿农民工虽然长期在城镇务工,但农村仍是其进城务工的重要后盾与保障,正是农村自养老人对农村社会的日常坚守,才使得农民工获得在城乡之间自由进退的安全保障。如在新冠肺炎疫情防控等重大公共卫生危机引发的紧急状态下,广袤农村及其宽容的蓄养能力保障了农民工得以有序退出城镇而不至于引发重大社会危机。第三,当前我国已进入巩固脱贫攻坚与推进乡村振兴衔接阶段,乡村社会基础设施及人居环境的巨大改变使农村具有产业发展的基础,为应对国际经济风险以及国内市场变幻等不可控因素提供了丰富的产业发展空间与发展前景,以“三农”产业为蓝本的乡村产业得到长足发展,进一步吸引工商资本注入乡村,并同步吸引青年人群规模返乡创业<sup>[16]</sup>,展现出养老秩序及其资源配置与国家宏观产业布局的互构效应<sup>[17]</sup>。

# 四、农村自我养老的制度困境及其优化路径

## (一) 养老秩序的制度困境

农村自我养老得益于农村集体成员权、农地制度、社会保障制度、村庄社会秩序与社会自组织等要素的体系配置,但因缺乏对“以人为本”的中国式农村现代化的精准理解与回应,忽视对老人等弱势群体的人本关怀,形成了无法回应其多重社会功能的诸多困境。

### 1. 集体成员权缺乏对农村老人的直接保障

农村集体成员权是指农民对集体所享有权利的总称<sup>[18]</sup>,但更多情况下被视为农村经济组织的经济学概念,认为其行使的重要价值目标是实现对集体财产的分配正义<sup>[19]</sup>。一方面,在农村自我养老实践中,集体经济发展不平衡导致基础薄弱村庄无法实现分配效益。B村便属于典型的基础薄弱村,既无集体资产也无乡村产业,进而无法通过集体分红实现对老人的养老保障;作为基础性养老资源的“老人钱”与农地收入过低,并不足以抗衡疾病、残疾等所带来的家庭风险。如B村76岁的张爷爷坚持一个人耕种10余亩农地,以期能最大限度弥补因老伴生病而增加的日常开销。

另一方面,集体成员权是农民获得耕地承包权、宅基地使用权和集体经济收益分配权的前提,但在理论和实践中还存在界定难题<sup>[20]</sup>,部分村级组织在治理行政化压力下仍存在侵害村民集体权益的情况<sup>[21]</sup>,如B村以“村庄人居环境整治”为由肆意拆除老人老旧房屋,导致其养老空间无法得到长效保障;同时,城乡建设用地“占补平衡”政策引发农用地张力,进而扰乱了村庄公共品供给秩序,进一步剥夺老人养老权益,如B村作为乡村振兴试点村,在全县统筹下开展“土地综合整治”项目,统一兴建了集中规划、联排独院的安置小区,但受限于每户0.22亩的占地面积以及缺位的公共设施配套建设,村集体临时在村口用铁皮修建“停尸房”用于村庄白事活动,严重剥夺了老人生存价值<sup>①</sup>。

## 2. “三权分置”农地制度偏离实践需求

农村自我养老受益于农地制度中的集体土地承包经营权,但存在集体效益与村民福利的分配矛盾,进而引发经济效益与社会利益的价值张力。一是,虽然《民法典》及其相关法律明确“三权分置”制度,即将土地所有权、土地承包经营权与土地经营权分置设立,但仍无法完全回应城乡一体化与乡村振兴战略面临的全部实践难题;在资本下乡与产业振兴政策背景下,村庄为发展集体经济而探索土地承包经营权有偿退出机制,但这一机制通过强制或半强制手段动员村民进行土地规模流转的做法,无疑动摇了村庄小农经济韧性与老人自养秩序的基础——稳固的耕地保障。如C村村干部视不配合土地流转的老人为集体利益的对立者,进而通过变相破坏机耕道、水利条件等高压措施迫使其同意规模流转。二是,化肥、农药、人工等价格大幅提高使老人农业成本不断增加,如村民谈道:“想高产就必须施肥,但化肥已经从70元一袋涨到了150元一袋,价格越来越高让我们不舍得用化肥;请人帮忙的价格也从50元一天涨到80元一天,现在种地越来越难了。”三是,华北平原作为国家重要粮食储备基地具有重要的战略地位,但长期以来的收购指导价持续偏低,进而诱发不良商家借机动员村民以“青储”形式大规模出卖未成熟小麦,不仅动摇了小麦等主粮对于农村老人人口粮储备与经济储蓄等社会功能,而且产生了危及国家粮食安全与社会稳定的风险隐患。

## 3. 普惠性社会保障制度标准偏低

农村老人补贴与医疗保险虽然构成了农村老人自我养老的重要制度性补充,但其较低的补贴标准无法全面覆盖其生活、医疗保障需求,并由此引发社会公平感困境<sup>[22]</sup>,尤其在河南、山东等地因乡村人居整治活动而大范围禁止“庭院经济”,使老人完全失去低成本的“瓜果蔬菜”来源,进而大幅提升了老人的养老成本。一方面,虽然医疗保险已全面覆盖农村,但慢性病医保尚未在农村普及,农村老人多患高血压、冠心病等需长期服药的慢性病,进而产生了医保制度与农村养老实践的供给偏差。如C村老人讲到,“吃药厉害得很,一天20多块,我是脑梗加颈椎病,老伴儿是三高加糖尿病,一个月600多块钱的药。这些药都没有报销,办慢性病医保卡很难,即便办成功了,也需要去市里拿药,来回车费就要40块,成本太高”。三是,当前农村养老保险参保率仍然较低<sup>[23]</sup>,当下仍有不少村民受限于经济压力或认知错误拒绝购买养老保险,老人头疼脑热只能在村卫生室自费就医,如村民所说“输液一瓶30—50元,感冒输液三天便需100元”,进一步加重老人医疗负担。

## 4. 社会结构转型引发村庄秩序松动

村庄社会结构转型与农民分化带来了农村空心化问题,进而引发乡村治理虚化、村庄原子化

① B村“土地综合整治项目”共涉及242户800人,一期工程通过“拆旧建新”的方式建设安置房60户,腾出建设用地95亩。该项目名为“抱团养老、振兴乡村”,实则为了通过“集中安置”腾挪紧缺的建设用地指标,严重忽视以老人群体为主的留守村民利益。B村老人均表现出对身后事的担忧:“铁皮房简陋不堪,不能满足发丧和待客需求,但安置房又小得可怜且严禁举办白事,身后事根本无法得到保障。”

等问题。一方面,农民分化视角下农村青年大部分选择到城市生活或致力于城镇化跃升,村庄层面仅剩余留守老人与妇女儿童,致使村庄产业发展动力不足;另一方面,城镇文化的逆向输入削弱村庄传统秩序。如“孝而难养”的养老观念转变、农村人情异化与盲目攀比盛行以及经济逐利对传统村庄道德的侵蚀等;如子代家庭迫于生计压力需要外出务工,而照顾高龄老人的护工每月需要数千元,引发了以“轮养”为名的养老责任推卸,尤其是高龄老人在丧失行动能力之后需要完全依靠子女供养,高龄老人养老困境尤为明显<sup>①</sup>。再一方面,村庄秩序的松动并不一定导致村庄社会秩序的瓦解,但会在较大程度动摇村庄平稳发展的基本面向,如盲目追求经济利益而引发粮食安全问题、轻率流转土地开展产业经营都会削弱农村自我养老的存续与发展,甚至会影响农村对于城镇化发展乃至国家社会稳定的基本盘与蓄水池功能。

### 5. 社会自组织面临发展困境

老年协会等社会自组织承载了自我养老的精神保障功能,但在实践中存在行政约束与运行成本制约等困境。一方面,老年协会受到社会抗争性、社会关联性与行动选择的影响,在经历行政赋权与削权后逐渐受到发展制约<sup>[24]</sup>。如S县老年协会在2010年由村中退休乡镇干部发起,并受到县司法局“以法治乡镇建设”为名的5万元资助,但从2018年开始,县乡逐渐不再支持老人协会运行,并以公共安全、人员聚集为由限制其活动开展规模;宗教会社也受到了严格管控。另一方面,老年协会面临资金、场地短缺等日常运行困境。虽然老年协会收取每人每年50元会费,但存在部分村民不愿缴纳的情况,据会长表示,每年最多收取3000余元会费,但每次请人唱戏就需要千元左右,因此每月日常集会只能以打牌、聊天等方式进行;场地也只能选在村庄周边的空旷树林,故而经常受到环境制约;另外,协会负责人员多为热心老人,成本困境与行政制约导致其产生畏难情绪,进而影响协会的持续性发展。

## (二) 养老秩序的制度优化

针对农村自养秩序存在多要素的资源配置困境,还须坚持“以人为本”中国式现代化的根本要义,结合自我养老的实践样态对其进行制度优化,以最大限度发挥其多重社会功能。

### 1. 构建包含自我养老在内的多元养老体系

当前,关于农村养老体系的完善仍多从社会养老、机构养老或互助养老出发,或者从新农保、农村医疗保险等细碎化制度构建入手,缺乏对自我养老模式所体现本体价值及其社会功能的正视,更缺乏对宏观层面多元养老制度体系的构建。如B村在面临老人养老治理难题时多从道德层面对老人子女进行谴责说教,或强制子女为老人购买养老保险;对于孤寡老人则通过贫困救助的方式进行帮扶,如将其纳入“五保户”“易致贫监测户”等,以期达到兜底保障效果,但均缺乏对老人主体意识的重视以及宏观层面的养老制度体系构建,易引发关于社会公平的质疑。为此,应避免纯粹由上至下或由外而内的养老模式构建,转而正视自我养老的实践样态,进而探索包括自我养老在内的宏观或中观养老秩序及其制度构建:其一,可尝试试点推行自我养老模式探索,通过强化基层党建与基层民主,探索乡村集体经济,最大限度为老人提供养老资源。其二,须发展医养康养相结合的养老服务,推动乡村产业,进而健全基本养老服务体系,为老人自我养老提供多元就业机会与医疗卫生服务。其三,还需探索覆盖老人照护、大病看护、殡葬服务等彰显养老尊严的高龄老人养老服务体系,以破解代际张力下的高龄老人养老困境。

### 2. 完善自我养老制度体系及其资源配置

一是,完善集体成员权利关系。针对集体成员权倾向于农村集体经济财产分配权的定位,首先必须充分考虑村民对于该权利的多元需求,结合村庄实际探索宅基地获取、退出、使用与转让机

<sup>①</sup> 如C村74岁老人讲道:“能过一天是一天,不会动的时候就听天由命了。”



制,最大限度保障村民权益;避免村庄市场价格与资本规模流转价格混同,进而实现集体成员权内嵌经济利益与村庄社会效益之间的平衡。同时,须重视小农经济与老人农业的保障作用,强化对村民集体权利的保护力度,避免村民陷入资本裹挟的危险境地。其次,适当整合村庄对于集体土地的合理使用能力,通过夯实基层民主,提升治理能力,动员群众民主决定承包土地经营内容,探索家庭养殖、庭院经济、零工经济与村庄集体经济的有效衔接,避免因盲目发展资本经济损害村民切身利益与自养能力。再次,须重视人的本体性价值,将农村养老服务置于乡村振兴指标体系之内,避免因过度追逐政绩或经济利益而忽视老人的人格尊严与生存价值;除此之外还可考虑加强“监督下乡”机制,强化基层党建,进而对肆意侵害村庄老人权益的行为予以监督纠正,最大限度保障农村老人的基本权益。

二是,创新农地制度与权利配置。农地二轮承包后,因土地肥力极差与耕地均等化分配原则,现有农地呈现细碎化的分布状态<sup>①</sup>,进而引发规模流转困境。首先,可探索土地承包经营权内部调配机制,允许村民自主协商整合调配土地,破解土地细碎化与农业机械化所需规模种植之间的张力。其次,探索土地承包经营权虚拟转让机制<sup>[25]</sup>,土地承包经营权可在村集体内部的耕者与非耕者之间予以调整,进而实现土地规模流转与小农经济、老人农业之间的诉求调和。具体做法为:若村集体需流转耕者土地,可将集体内“离农户”等非耕者土地流转至耕者,在“离农户”回村后另行分配其它集体土地,实现农地资源在集体内部的优化配置,促进农地经济功能和养老功能的双重发挥,进而保障农村蓄水池功能与社会稳定器功能的全面体现。再次,还须在宏观层面调控农业生产“成本-收益”,通过惠民补贴进一步降低粮食主产区小农经济种植成本,同时适时提高主粮收购价格,以实现保护小农经济、国家粮食安全以及市场经济良好运行的激励相容。除此之外,还须保障内生型村庄内部农业机械化服务,正视其对于小农经济、自我养老乃至村庄秩序的稳固作用,避免大规模外来机械化服务对其造成过度冲击。

三是,优化社会保障制度。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》首次将人口老龄化上升至国家战略层面,提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,着重将养老服务建设作为应对人口老龄化的核心内容。目前关于乡村社会保险的困境主要在于参保率低、保障水平不高等方面,而破解方式还在于构建统一高效的农村养老保险保障体系。一方面,华北农村老人的生活成本较低,较少的经济收入便对其具有重大保障作用,因此须避免机械性照搬教条的行政化工作方式,转变农村基本社会保障供给思路,根据地方特色因地制宜实施社会保障普及策略,如老人慢性病医保方面,可考虑将乡村医疗卫生小型机构纳入医保体系,降低农村老人医保报销门槛,以避免因老人心疼路费而放弃获取慢性病医保救济的情况发生。另一方面,在现有农村养老保险实施体制下,可尝试借助乡村振兴信息化基础,构架智慧化末端服务平台<sup>[26]</sup>,并配置适合老年人使用的数字平台系统,破解数字鸿沟带来的算法剥夺<sup>[27]</sup>;此外,还须进一步强化基层治理责任意识,从而形成扩散式治理效应,真正提高包括农村养老保险在内的多元参保比例。

四是,探索发展社会自组织。老人协会等社会自组织不仅对于农村自养老人具有重要的精神保障功能,而且对农村秩序具有稳定作用。但农村自组织同样存在管理不规范等漏洞,并隐含意识形态风险。因此,还须探索行政引领与自发组织相结合的自组织发展思路,既不能任由其自我发展,也不能全部依靠行政资源的扶持发展。一方面,可参考湖北等地开展的养老协会互助养老模式,动员乡贤回乡参与乡村治理,依靠“三治融合”治理机制发展具有内生动力的自组织<sup>[28]</sup>,以避免国际NGO资助隐含的意识形态风险。另一方面,须激发基层治理主体能动性,对现有老人协

① 如S县每个农户都有7—8块细碎农地。

会等自组织规范引导,探索以内置金融激活养老自组织造血功能,以民政资金盘活养老闲置资产的发展路径,积极培育公共文化型老人协会组织,以实现自组织老人利益与社会效益的同步实现。

## 五、余论

2022年7月26日,习近平在省部级主要领导干部“学习习近平总书记系列重要讲话精神,迎接党的二十大”专题研讨班上指出:“我们推进的现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,必须坚持与中国式现代化推进中华民族伟大复兴,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,坚持把国家和民族发展放在自己力量的基点上、把中国发展进步的命运牢牢掌握在自己手中”;他在党的二十大报告中进一步指明:“中国式现代化是人口规模巨大的现代化,是全体人民共同富裕的现代化,是物质文明和精神文明相协调的现代化”。新时代,农村自我养老呈现出扎根中国大地、承载国家制度与资源配置的显著特征。农村自我养老及其制度配置体系不仅为农村老人物质保障与精神保障协调共存、养老生活与代际发展协调共进、城乡一体化发展同步推进奠定了制度基础,而且为国家经济社会发展提供了稳固的战略后方。由此,推进“以人为本”中国式农村现代化,须避免西方以“资本创造”为唯一价值尺度的做法;避免将老人等弱势群体视为社会负担而简单克隆资本主义发达国家社会保险、社会保障等制度体系;而应贯彻落实党中央以人民为中心之宗旨,充分重视城乡社会结构转型后农村老人等弱势群体的主体性需求,以宏观农村社会制度体系、中观养老制度体系与微观农村老人群体权益为着力点,厘定农村集体成员权利关系、创新农地制度与权利配置、优化社会保障制度、探索发展社会自组织,不断完善中国式农村养老制度配置体系。如此才能凸显出中国特色社会主义“以人为本”的根本宗旨与制度优势,真正“把国家和民族发展放在自己力量的基点上、把中国发展进步的命运牢牢掌握在自己手中”。

### 参考文献:

- [1]刘二鹏,韩天阔,乐章.县域统筹视角下农村多层次养老服务体系研究[J].农业经济问题,2022(7):133-142.
- [2]李俏,孙泽南.合作社养老的实践形态与发展路向[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(3):59-68.
- [3]刘超.“老人不老”:乡村自组织养老模式及其社会基础——基于湖北省G乡老年人协会的调查[J].农村经济,2022(5):98-106.
- [4]赵强社.农村养老:困境分析、模式选择与策略构想[J].农业经济问题,2016(10):70-82.
- [5]李俏,陈健.农村自我养老的研究进路与类型诠释:一个文献综述[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(1):98-104.
- [6]何倩倩.老龄化背景下农村家庭养老困境与应对——基于两代老人共存现象分析[J].贵州社会科学,2021(8):151-158.
- [7]罗茜,贺雪峰.陪伴养老:家庭功能化与农村养老秩序重构[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2022(1):126-132.
- [8]胡晓映,吕德文.整合性溢出:老年人自养秩序的一种解释——基于豫、鄂、湘三省的田野调查[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(3):70-80.
- [9]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(3):79-89.
- [10]白维军,宁学斯.从经济救助型到照料服务型:我国养老保障政策的目标转向[J].内蒙古社会科学,2022(2):155-162.
- [11]张川川,陈斌开.“社会养老”能否替代“家庭养老”?——来自中国新型农村社会养老保险的证据[J].经济研究,2014(11):102-115.
- [12]郭继.农村集体成员权制度运行状况的实证分析——基于全国12省36县的实地调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2012(1):30-36.

- [13]印子.“三权分置”下农业经营的实践形态与农地制度创新[J].农业经济问题,2021(2):26-37.
- [14]焦长权,董磊明.从“过密化”到“机械化”:中国农业机械化革命的历程、动力和影响(1980—2015年)[J].管理世界,2018(10):173-190.
- [15]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——一项基于嵌入理论视角的田野研究[J].农业经济问题,2021(1):82-94.
- [16]石建.村庄场域青年干部的回流机制及其实践困境——基于家计模式的分析视角[J].中国青年研究,2022(5):101-110.
- [17]贾鹏,庄晋财.乡村创业与农村老人养老困境[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021(5):27-37.
- [18]王雷.农民集体成员权、农民集体决议与乡村治理体系的健全[J].中国法学,2019(2):128-147.
- [19]韩松.农民集体成员的集体资产股份权[J].法学研究,2022(3):3-20.
- [20]唐浩.集体成员权界定标准问题研究[J].农业经济与管理,2019(1):45-52.
- [21]徐汉明,李辉.政策实施与能人治村的互构机制及影响研究[J].求实,2022(3):87-99.
- [22]郑雄飞,黄一倬.社会公平感知对农村养老保险参与行为的影响——基于中国综合社会调查(CGSS)的实证研究[J].社会保障研究,2020(5):3-18.
- [23]齐海鹏,姜阳,魏春艳.完善我国农村社会养老保险的思考[J].地方财政研究,2018(11):74-78.
- [24]王辉.赋权与削权:乡村治理的逻辑集及组合研究——以浙江H村老年协会的治理为例[J].公共管理学报,2022(3):12-23.
- [25]印子.农地的社会功能及其制度配置——基于华北农村“小农户家庭经营”案例分析的讨论[J].农业经济问题,2022(8):19-31.
- [26]刘晓梅,吕晶晶,李歆.农村高效便捷养老保险经办服务体系构建研究[J].农业经济问题,2018(9):108-117.
- [27]孙逸啸.网络平台风险的包容性治理:逻辑展开、理论嵌合与优化路径[J].行政管理改革,2022(1):77-91.
- [28]孙冲.村庄“三治”融合的实践与机制[J].法制与社会发展,2021(4):5-23.

## System Configuration and Social Function of Rural Self-Support

LI Hui<sup>a,b</sup>

(a. Center for Rule of Law Development and Judicial Reform; b. National Institute of Governance, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

**Abstract:** Under the background of rural revitalization, the features of rural self-care pattern has deeply rooted in the land of China and carried the national system and resource allocation. Rural collective membership, social security system, rural land system, rural self-organization and rural order together constitute the system configuration of self-care, and show its diverse social functions in areas of improving the level of self-care for the elderly, coordinating the elderly self-care and family development, stabilizing the national economic and social development. However, there are still some bottleneck problems in rural elderly care practice such as neglecting the function of self-supporting and the imperfection of the system allocation. To promote the “people-oriented” Chinese rural modernization, we must adhere to the construction of multi-pension system including self-pension, and at the same time, optimize the collective-member rights, innovate the agricultural land system, refine the social security system, stabilize the village order, and develop social self-organization and seek breakthroughs in the above-mentioned four aspects.

**Key Words:** rural self-support; agriculture for the elderly; social security; agricultural land system; rural revitalization