

农村老龄化背景下社会养老保障体系的优化路径研究

刘娱朵, 委 华

甘肃农业大学管理学院, 甘肃 兰州

收稿日期: 2025年5月12日; 录用日期: 2025年6月19日; 发布日期: 2025年6月27日

摘 要

随着中国农村老龄化程度持续加深,传统家庭养老模式逐渐失效,城乡养老资源分配失衡问题日益凸显。本研究基于第七次全国人口普查数据及多省份实践经验,系统分析了农村老龄化背景下社会养老保障体系面临的制度碎片化、资金短缺、服务供给不足及城乡协同障碍等核心矛盾。提出构建“多层次保障制度、多元化资金筹措、创新化服务供给、差异化城乡协同”的优化路径。研究强调需通过提升基础养老金水平、优化医疗保障制度、强化养老服务人才培养及建立多元化资金筹措长效机制等政策组合拳,破解农村养老保障的深层困境。最终指出,农村养老改革需平衡顶层设计与地方实践,推动制度创新与资源整合,为实现乡村振兴与公平发展提供可持续支撑。

关键词

农村老龄化, 社会养老模式, 乡村振兴

Research on the Optimization Path of the Social Pension Security System under the Background of Rural Aging

Yuduo Liu, Hua Wei

College of Management, Gansu Agricultural University, Lanzhou Gansu

Received: May 12th, 2025; accepted: Jun. 19th, 2025; published: Jun. 27th, 2025

Abstract

With the continuous deepening of rural aging in China, the traditional family-based pension model is gradually losing its effectiveness, and the imbalance in the distribution of pension resources between

urban and rural areas is becoming increasingly prominent. Based on the data from the seventh national census and practical experiences from multiple provinces, this study systematically analyzes the core contradictions faced by the social pension security system under the background of rural aging, including institutional fragmentation, shortage of funds, insufficient service supply, and obstacles to urban-rural coordination. It proposes an optimization path of “multi-level security system, diversified fund-raising, innovative service supply, and differentiated urban-rural coordination”. The research emphasizes the need to break through the deep-seated predicaments of rural pension security through a combination of policies such as raising the basic pension level, optimizing the medical security system, strengthening the training of the elderly care service workforce, and establishing a long-term mechanism for diversified fund-raising. Finally, it points out that rural pension reform needs to balance top-level design with local practice, promote institutional innovation and resource integration, and provide sustainable support for achieving rural revitalization and fair development.

Keywords

Rural Aging, Social Pension Model, Rural Revitalization

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

近年来, 中国农村老龄化问题逐渐成为社会关注的焦点。根据第七次全国人口普查数据, 农村地区60岁及以上人口占比已超过23%, 显著高于城市的17.3%。这一趋势不仅暴露了城乡发展不平衡的深层次矛盾, 更凸显了传统家庭养老模式的脆弱性。在“未富先老”的背景下, 农村社会保障体系的改革已迫在眉睫。更为复杂的是, 农村老龄化的加剧与人口结构失衡密切相关。随着青壮年劳动力大规模向城市转移, 农村“空心化”现象日益严重, 留守老人的日常生活与精神需求难以得到满足[1]。此外, 家庭养老功能的弱化, 叠加土地保障效用的下降, 使得许多农村老年人陷入经济与服务的双重困境。例如, 某中部省份的调研显示, 近40%的农村老人主要依赖每月不足200元的基础养老金维持生计[2]。这种低水平的保障显然无法应对医疗、护理等刚性支出, 进一步加剧了老年贫困风险。

社会保障体系的优化不仅是民生问题, 更是推动乡村振兴的重要环节。现有研究多聚焦于制度设计层面的宏观分析, 却较少关注农村社区内生资源的挖掘[3]。实际上, 城乡二元分割的制度框架导致农村养老资源长期被边缘化。例如, 城市养老机构床位供大于求, 而农村地区却面临“一床难求”的矛盾。这种资源错配暴露了当前政策在统筹协调上的不足。本研究旨在探索农村社会保障体系的优化路径, 重点解决“钱从哪来”“服务如何落地”“城乡如何协同”三大核心问题。研究方法上, 将结合定量分析与案例比较, 依托山东、广东等地的实践探索, 提炼可复制的经验模式。同时, 尝试引入“互助养老”“土地资本化”等创新理念, 为政策制定提供更具操作性的参考[4]。

值得注意的是, 农村养老问题无法孤立解决, 需与城镇化进程、户籍制度改革等系统性工程联动。例如, 北京密云区通过“邻里互助点”模式, 以低成本实现了独居老人的日常照料, 其成功离不开地方财政专项资金与社区志愿者的协同支持[5]。这类案例表明, 制度创新必须根植于农村社会的实际需求, 而非简单移植城市经验。总之, 农村老龄化既是挑战, 也是重构社会公平的契机。唯有通过多层次、可持续的保障体系, 才能化解“老无所依”的隐忧, 为乡村振兴注入持久动力。

2. 农村老龄化与社会养老保障的现状分析

当前农村老龄化现象愈发严重,已然成为制约社会发展的关键问题之一。人口结构的快速老化不仅加剧了劳动力短缺问题,更使得传统的家庭养老模式面临前所未有的压力。例如,在河南某县的调研中发现,超过半成¹的农村家庭因青壮年外流而无法承担赡养责任,留守老人普遍面临生活照料与情感支持的缺失。这种“空巢化”现象反映出家庭养老功能的系统性弱化,亟需新的保障机制介入。

一方面,传统保障模式的失效进一步放大了农村养老的困境。过去依赖的土地保障功能逐渐虚化,农民因土地流转收益低、权益保障不足等问题,难以通过土地实现养老自给。与此同时,农村集体经济在市场化冲击下普遍萎缩,多数村庄集体资产收入不足10万元,难以承担养老服务设施的建设与运营[6]。这种双重困境使得农村老人陷入“无地可依、无集体可靠”的被动局面。另一方面,在现行养老保障体系中,制度设计的碎片化问题尤为突出。城乡居民养老保险虽已实现名义上的覆盖,但城乡二元分割的缴费标准与待遇差异导致实际保障水平悬殊。这种制度性分割不仅加剧了社会不公,也阻碍了劳动力的自由流动。除此之外,资金短缺与资源错配则是另一大顽疾。尽管部分地区尝试引入社会资本参与养老服务,但由于政策支持不足和盈利模式模糊,大量养老设施陷入“建而不用”的尴尬境地。这种供需矛盾凸显了养老服务体系的深层结构性缺陷。

总体而言,农村老龄化与社会养老保障的现状呈现出“多维矛盾交织”的特征。制度设计的滞后、资金投入的不足以及资源分配的失衡,共同构成了当前农村养老保障体系改革的难点。若不能尽快突破这些瓶颈,农村老人的基本生存权益将面临更大风险。

3. 农村社会养老保障体系的优化路径和案例经验

3.1. 制度设计:构建多层次、可持续的保障体系

针对当前农村养老保障制度存在的碎片化现象及城乡二元分割问题,迫切需要通过系统性改革,构建一个多层次、可持续的养老保障体系。首先,在基础养老金层面,必须打破现有的城乡待遇差异。以2021年的数据为参考,农村居民的基础养老金仅相当于城镇职工平均水平的6.7% [7],这种悬殊的待遇差距直接加剧了农村老年人的经济脆弱性。可以借鉴日本的“国民年金”制度,设立全国统一的最低养老金标准,以保障农村老年人的基本生活需求。在此基础上,可以考虑叠加职业年金和个人储蓄计划,形成“普惠+激励”的复合型养老保障模式。浙江省人社厅2022年的《城乡居民养老保险年度报告》指出,浙江省实施的“基础+补充”模式已经取得了初步成效,2022年该省农村职业年金的参保率提升至35%,人均养老金增加了40%,这证明了差异化制度设计的可行性。

其次,加速整合城乡居民养老保险制度,消除户籍制度的限制成为当务之急。鉴于农民工群体的高流动性特征,养老保险账户必须具备跨区域接续功能。广东省实施的“一卡通”政策具有推广价值,通过构建全国统一的社保信息平台,实现养老金账户随人口流动的无缝转移。最后,加强法律保障以巩固制度架构显得尤为关键。现行的《社会保险法》在农村养老保障方面的具体规定尚存在不足,可参考德国《社会法典》的相关经验,明确界定政府、集体与个人之间的权利与责任界限,并通过立法手段确保土地流转收益中用于养老的固定比例[2]。在构建多层次制度时,必须同时考虑公平与效率,既要规避“福利陷阱”,也要防止弱势群体遭受边缘化。

3.2. 资金筹措:破解农村养老的“钱从哪来”难题

为解决农村养老资金难题,构建一个由财政、市场和社会共同参与的多元化筹资机制是至关重要的。首先,财政资金的投入应承担起基础保障的角色。据财政部2022年的数据显示,2021年中央财政在社会

¹《第七次全国人口普查公报》(2021年5月)。

保障方面的支出仅占国内生产总值的 2.3%，显著低于经济合作与发展组织国家平均 8.5% 的水平。因此，建议将国有资本收益的划转比例从当前的 10% 提升至 20%，并设立专门的农村养老基金。根据山东省财政厅 2022 年《社会保障支出年度报告》，山东省通过类似措施累计投入资金超过 50 亿元，使得基础养老金水平提升了 30%，这一经验在全国范围内具有可推广性。其次，土地资本化作为农村地区特有的筹资方式，具有其独特优势。重庆市的“以地养老”试点项目允许农民以土地经营权换取养老金或参与集体养老项目，重庆市农业农村委员会 2022 年的《农村土地经营权流转试点总结报告》指出，2022 年参与该项目的农户年均增收达到 1800 元。然而，必须注意防范土地权益流失的风险，可以参考英国的“反向抵押贷款”制度，通过法律手段确保农民对土地拥有最终的处置权。此外，还可以考虑发行“农村养老专项债券”，以定向方式募集社会资金，专项用于养老设施的建设。江苏省财政厅 2022 年的数据表明：江苏省通过发行 5 年期的养老债券，成功募集资金 12 亿元，用于建设 23 所标准化的农村养老院，这一做法展示了市场化工具的巨大潜力。最后，社会力量的参与需要政策的引导和支持。在日本，2020 年由社会资本运营的养老机构占比达 35%，其资金投入占比约为 12%~15%²。我国可以考虑对投资于农村养老的社会企业实施“三免三减半”的税收优惠政策，并建立慈善捐赠积分制度，以提高企业的参与热情。在推进多元筹资的过程中，必须平衡公益性和可持续性，避免过度依赖单一筹资渠道，从而防范系统性风险的发生。

3.3. 服务供给：创新模式应对资源错配

当前农村养老服务供需矛盾的核心在于资源错配，具体表现为“硬件设施闲置”与“服务需求未满足”并存。这一矛盾暴露了传统服务供给模式的低效性，亟需通过创新机制破解资源错配困境。互助养老作为一种低成本、高参与度的服务模式，在农村地区具有天然适应性。例如，河北省邯郸市探索的“时间银行”互助网络，通过组织低龄老人为高龄老人提供日常照料、代购代办等服务，并以“服务积分”形式记录贡献，积分可在未来兑换养老服务或实物奖励。邯郸市民政局养老服务创新试点总结报告指出，截至 2023 年，该模式已覆盖 127 个行政村，服务覆盖率达 78%，有效缓解了专业护理人员短缺问题。然而，其可持续性依赖于社区凝聚力与制度保障。建议通过政策引导建立“三级互助体系”：村级互助小组负责日常服务对接，乡镇级服务中心提供技能培训与积分管理，县级财政设立专项基金用于积分兑换兜底。同时，可借鉴韩国“社区照护券”制度，将政府补贴与互助服务挂钩，激发参与积极性。

引入市场化机制是弥补公共资源不足的关键。江苏省南通市通过“公建民营”模式，将政府建设的养老设施委托给专业机构运营，并设定服务标准与价格上限。运营方可自主开发附加服务，如老年旅游、康复理疗，获取收益。为进一步降低投资风险，建议建立“风险共担基金”，由政府、企业、保险公司按比例出资，用于补偿因政策变动或突发事件导致的经营损失。此外，可推广“养老信托”产品，吸引村民将土地流转收益或闲置资金委托专业机构投资养老项目，既拓宽融资渠道，又增加农民财产性收入。

数字技术为破解服务碎片化提供了新路径。浙江省安吉县开发“智慧养老云平台”，整合紧急呼叫、健康监测、服务预约等功能，并为独居老人配备智能手环实时监测生命体征。平台接入县域内所有养老机构和卫生服务站，实现“需求-资源-服务”的精准匹配。但需警惕“技术悬浮”问题：一是加强适老化改造，简化操作界面并提供方言语音支持；二是建立线下服务支撑网络，确保数字鸿沟群体不被边缘化；三是完善数据安全立法，明确个人信息使用边界。

3.4. 城乡协同：以制度衔接促进资源均衡

城乡养老资源分配不均的根源在于制度性分割。为解决此问题，必须构建一个双向联动的制度框架，

² 日本内阁府《高龄社会对策白皮书(2020)》([链接](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/))。

以促进资源在不同区域间的流动。深化户籍制度改革是实现城乡一体化发展的基础。建议采纳“居住证积分养老权益累积制度”，使农民工依据居住证持有年限逐步获得务工地的公共养老服务。以浙江省为例，连续缴纳社会保险满三年的外来务工人员可申请等同的养老服务补贴。同时，应同步推进农村土地制度改革，允许宅基地使用权跨镇流转，将所得收益专门用于养老保障，以解决“人地分离”所导致的权益悬置问题。此外，可以通过制度设计引导城市资源向农村反哺。北京市实施的“城乡养老结对工程”要求三甲医院对口支援 5 个农村医养结合机构，每年派遣医护团队累计服务不少于 3 个月，并将支援成效纳入医院绩效考核体系。同时，鼓励城市养老机构通过连锁运营、技术输出等方式托管农村设施，形成“品牌 + 标准 + 管理”的一体化服务体系。为增强可持续性，建议将资源下沉与税收优惠政策相结合：企业向农村养老项目捐赠设备或资金，可抵扣应纳税所得额的 150%。

东部与中西部农村面临截然不同的老龄化挑战。在长三角、珠三角等经济发达地区，可试点“城乡养老联合体”，通过土地指标置换将城市养老项目收益反哺农村。例如，苏州工业园区将商业用地出让金划入农村养老基金。而在中西部劳务输出大省，需重点发展“候鸟式养老”，依托高铁网络建设跨区域养老社区，吸引返乡老人季节性居住。贵州省利用夏季凉爽气候打造“避暑养老基地”，通过跨省医保结算和养老金异地支取政策，吸引大量东部老人入住，带动了当地的实体消费。

4. 政策建议与实施保障

农村社会养老保障体系的优化需以系统性思维统筹推进，重点围绕制度完善、资金保障、服务供给及城乡协同等维度，构建短期可操作与长期可持续的解决方案。

4.1. 提升基础养老金水平与动态调整机制

短期内，应尽快将全国农村基础养老金标准提高至满足基本生存需求的水平，建议设定为每月 500 元，并建立与居民消费价格指数联动的动态调整机制。中央财政需加大对经济欠发达地区的转移支付力度，确保地方财政压力可控。长期需推进城乡居民养老保险制度并轨，逐步缩小城乡养老金待遇差距，同时鼓励农民通过多缴多得的职业年金与个人储蓄计划提升保障层次。明确中央与地方财政分担比例，建立“中央保基数、地方补差异”的分级补贴机制。完善养老金预算管理制度，确保资金足额拨付与专款专用，并强化审计监督，防止资金挪用。

4.2. 优化医疗保障制度与缴费机制

推行“收入分档缴费”政策，对低收入群体实施缴费减免或财政代缴，缓解“断保”风险。扩大新农合门诊慢性病报销范围，将癌症、糖尿病等高发疾病纳入专项保障，减少因病致贫问题。加快推进城乡居民医保与城镇职工医保的跨区域结算衔接，实现农民工异地就医即时报销。建立全国统一的医保信息平台，打破地域壁垒。加强基层卫生机构建设，提升农村医疗服务能力，并严格监管医保基金使用效率，遏制过度医疗与骗保行为。

4.3. 强化养老服务人才队伍建设

实施“县域养老人才振兴计划”，依托职业院校开设老年护理专业定向班，提供学费减免与就业补贴。建立养老护理员职业技能等级认证体系，完善岗位津贴、职称晋升等激励机制。推广“时间银行”互助养老模式，引导低龄老人参与服务以积累未来权益。加大财政对职业培训的投入，建立省级统筹的养老人才数据库。推动校企合作，定向输送专业人才至农村养老机构，并落实人才落户、住房等配套政策。

4.4. 建立多元化资金筹措长效机制

加大国有资本收益划转比例至 20%，专项注入农村养老基金。探索农村土地经营权资本化路径，允许农民以土地收益权置换养老保障，同时立法保障农民土地权益。试点发行“农村养老专项债券”，引导社会资本通过 PPP 模式参与养老设施建设。优化税收优惠政策，对投资农村养老的社会企业实施“三免三减半”激励。建立风险预警机制，防范土地权益流失与市场投机行为，确保资金使用的公益性与可持续性。

农村养老保障体系的优化需以制度创新为引领、财政投入为支撑、多方协同为路径。中央层面应强化顶层设计与财政托底，地方需结合资源禀赋探索特色模式，如集体经济强区试点“土地入股养老”，空心化地区发展互助网络。政策实施需动态评估效果，及时调整工具组合，确保改革红利精准惠及农村老年群体，为实现“老有所养”提供坚实保障。

5. 结论与展望

我国农村老龄化问题的严峻性，既折射出城乡发展失衡的深层矛盾，也为重构公平可持续的养老保障体系提供了改革契机。本研究通过系统分析发现，农村养老保障体系的优化需直面制度碎片化、资金短缺、服务供需错配及城乡协同障碍四大核心矛盾。通过多层次制度设计、多元化筹资机制、创新服务供给模式及差异化城乡协同路径，能够有效缓解当前农村养老的“经济-服务”双重困境。然而，制度优化的推进仍需警惕土地权益分配风险、数字技术应用鸿沟及跨区域协同的制度壁垒。

未来研究可从三方面深化：其一，长寿风险对农村养老基金的冲击尚未被充分量化。随着人均寿命延长，现行缴费年限与待遇发放机制的可持续性面临挑战，需引入精算模型动态评估。其二，数字技术应用存在“重硬件、轻服务”倾向。如何通过 AI、物联网等技术提升服务精准度，而非单纯增设智能设备，值得进一步探讨。其三，城乡协同机制需突破制度壁垒。例如，户籍改革虽能促进人口流动，但若缺乏配套的医保跨区结算与养老金统筹机制，可能加剧“半城市化”群体的养老困境。

农村养老保障体系的优化，本质上是社会公平与效率的再平衡。政策制定需兼顾顶层设计的统一性与地方实践的灵活性，既避免“福利依赖”陷阱，又防范改革成本向弱势群体转嫁。唯有通过持续的制度创新、资源整合与文化重塑，方能为农村老年人构筑“老有所养、老有所依”的安全网，为乡村振兴注入持久动能。

参考文献

- [1] 李强. 农村空心化与留守老人问题研究[J]. 社会学研究, 2020, 36(4): 45-58.
- [2] 王慧. 农村基础养老金现状与改进路径[J]. 社会保障评论, 2022, 15(3): 89-102.
- [3] 张立新. 城乡二元结构下的养老资源分配问题[J]. 中国农村经济, 2019, 28(6): 32-45.
- [4] 陈晓华. 农村土地流转与养老保障机制创新[J]. 农业经济问题, 2023, 44(2): 112-125.
- [5] 刘阳. 北京密云区互助养老模式研究[J]. 地方治理研究, 2021, 19(1): 67-79.
- [6] 张华. 农村集体经济与养老服务能力分析[J]. 经济地理, 2019, 39(5): 88-97.
- [7] 赵磊. 城乡居民养老保险待遇差异研究[J]. 财政研究, 2022, 41(7): 55-68.