

人口老龄化背景下农村社保基金可持续性的 深层矛盾与问题分析

李祥驹

贵州大学人文学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月10日; 录用日期: 2026年4月17日; 发布日期: 2026年4月29日

摘要

我国人口老龄化加速推进, 农村呈现老龄化程度更深、人口空心化加剧、未富先老更突出的特征。作为农村基本民生保障的核心资金载体, 农村社保基金的可持续运行面临远超城镇的严峻挑战。本文以供需错配为核心切入点, 系统剖析其多重深层困境: 收入端三元筹资体系失效, 增收缺乏内生动力; 支出端养老与医疗需求刚性增长叠加低效运行, 收支矛盾加剧; 制度设计僵化、统筹层次偏低, 适配性不足; 运营管理中模式滞后、投资单一、监管缺位; 政策落地受基层服务薄弱、数字化适配差等梗阻。研究表明, 该问题是城乡二元结构遗留、人口转型与基层治理不足等因素长期叠加的结果, 直接关乎农村老年群体权益、乡村振兴根基与共同富裕推进。本文通过梳理剖析, 为构建适配农村实际的一体化社保基金体系提供参考, 对积极应对农村老龄化、筑牢民生保障网具有重要现实意义。

关键词

老龄化, 社保基金, 可持续性

An Analysis of the Deep-Seated Contradictions and Problems Concerning the Sustainability of Rural Social Security Funds against the Backdrop of Population Aging

Xiangju Li

College of Humanities, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Abstract

With the accelerated advancement of population aging in China, rural areas exhibit distinct characteristics: a deeper degree of aging, worsening population hollowing, and a more prominent trend of “aging before getting rich.” As the core capital carrier for rural basic livelihood security, the sustainable operation of rural social security funds faces far more severe challenges than those in urban areas. Taking supply-demand mismatch as the core entry point, this paper systematically analyzes its multiple in-depth predicaments: the failure of the tripartite financing system on the revenue side, resulting in a lack of internal momentum for revenue growth; the rigid growth of elderly care and medical needs coupled with inefficient operation on the expenditure side, intensifying contradictions between revenue and expenditure; rigid system design and low overall planning level, leading to insufficient adaptability; outdated models, single investment channels, and lack of supervision in operation and management; and obstacles such as weak grassroots services and poor digital adaptability in policy implementation. Research shows that this issue is the result of the long-term superposition of factors including the legacy of the urban-rural dual structure, population transformation, and insufficient grassroots governance, directly relating to the rights and interests of rural elderly groups, the foundation of rural revitalization, and the progress of common prosperity. By sorting out and analyzing these issues, this paper provides a reference for constructing an integrated social security fund system adapted to rural realities, and holds important practical significance for actively responding to rural aging and consolidating the people’s livelihood security network.

Keywords

Aging, Social Security Funds, Sustainability

Copyright © 2026 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. 引言

农村人口老龄化呈现出程度更深、空心化更显著、未富先老更突出的特征，2023年农村60岁及以上人口占比23.5%，城镇为16.8%；农村65岁及以上人口占比17.2%，城镇为11.5%（《2023年国民经济和社会发展统计公报》[1]），相较于城镇，农村社保基金因筹资基础薄弱、制度设计适配性不足、运营管理能力滞后等问题，在老龄化浪潮下面临更为严峻的可持续性挑战。农村社保基金作为农村养老、医疗等基本民生保障的资金核心，其收支平衡、制度稳定与运营高效，直接关系到农村老龄化问题的化解和乡村振兴的推进。当前，人口老龄化带来的社保基金需求刚性增长，与农村社保基金自身供给能力、制度支撑、运营效率的短板形成尖锐矛盾，多重问题相互交织，成为制约农村社保基金可持续发展的核心桎梏。

现有研究围绕农村社保基金可持续性展开多维度探讨，诸多学者聚焦老龄化背景下基金的核心矛盾，储伶俐、彭芷悦等从实证视角揭示了农村社保基金供需错配的成因与表现，尚长风、龚秀全等则分别剖析了三元筹资体系失效、城乡社保制度衔接不畅的问题，吕云飞等也指出基层服务能力不足带来的政策落地梗阻，为本文研究奠定了重要基础。但现有研究多为单一维度分析问题，缺乏对多重矛盾相互交织

机制的探讨，且量化支撑与理论分析深度不足。本文立足现有研究成果，引入委托-代理理论、行为经济学理论、公共产品理论等，分别用于分析基金监管缺位、农民参保决策偏差、筹资主体责任失衡等问题，结合具体数据量化核心矛盾，系统梳理各维度问题的内在关联，弥补现有研究短板，明晰农村社保基金可持续发展的核心桎梏。

2. 基础矛盾：老龄化下农村社保基金的供需严重错配

人口老龄化的加速推进，让农村社保基金陷入需求端激增、供给端萎缩的根本性供需错配，这一矛盾是农村社保基金可持续性问题的源头[2]。一方面，农村老年人口规模与占比双升，社保基金的保障需求呈刚性爆发。农村 60 岁及以上老年人口占比显著高于城镇，2010~2023 年，农村 60 岁以上老年人口从 1.03 亿增长至 1.89 亿，年均增长 5.8%，占全国老年人口的比重稳定在 58% 以上，且人均预期寿命的提升，让养老金、医疗保障的支付周期大幅延长，养老、医疗成为农村社保基金最主要的支出项，叠加农村老年人慢性病高发、医疗资源可及性低的特点，医保基金的支出需求更是持续攀升[3]。同时，农村传统家庭养老模式的认可度不断弱化，子女外流导致家庭赡养能力下降，农村老年人对社会养老保障的依赖度大幅提高，社保基金从“补充保障”逐渐成为“核心保障”，需求端的压力持续加大。

另一方面，农村社保基金的供给端因人口结构变化持续萎缩，缴费主体与基金支撑能力严重不足。2023 年全国农村青壮年劳动力(15~59 岁)外流规模 1.62 亿人，占农村劳动年龄人口的 38.7% 农村青壮年劳动力大规模向城镇外流，直接导致社保基金的缴费人群规模缩减，且外流的劳动力多为农村社保的核心缴费群体，进一步加剧了农村社保缴费主体的“空心化”[4]。与此同时，农村剩余人口以老人、妇女和儿童为主，收入水平低且稳定性差，缺乏提升社保缴费档次的能力，使得农村社保基金的个人缴费部分长期处于低水平状态，难以形成有效的资金积累，供需错配的矛盾在老龄化背景下不断激化(2023 年农村居民人均可支配收入 23,598 元，城镇居民为 49,283 元；82.3% 的农民选择最低档次社保缴费[5])。

在《昆山市 2023 年统计年鉴》¹中，本地农村老龄化与社保待遇双高推高支出压力，2023 年昆山农村 60 岁及以上人口占比达 24.8%，农村基础养老金人均月发放标准 380 元，远高于全国农村平均水平，养老金支出年均增长 12.5%，基金支出刚性凸显；外来农民工社保衔接存在壁垒，昆山农村外来务工人员超 100 万，约 35% 的务工人员跨区域就业时未办理社保关系转移，存在“断保”“重复参保”现象，既造成基金浪费，也流失潜在缴费主体；集体补助缺乏统一制度约束，虽村级集体经济雄厚，但社保补助标准因村而异，最高村人均年补助 800 元，最低村仅 120 元，筹资公平性不足。

3. 收入端困境：多元筹资体系失效，基金增收缺乏内生动力

农村社保基金实行“个人缴费 + 集体补助 + 政府补贴”的三元筹资模式，这一模式在设计上兼顾了农村实际，但在老龄化背景下，三大筹资渠道均出现不同程度的功能失效，基金收入端缺乏稳定、可持续的增长动力，成为制约基金可持续发展的核心显性问题[6]。

个人缴费层面，呈现能力与意愿双低的特征，缴费基数难以提升。农村居民人均收入远低于城镇，且收入来源以农业生产、零散务工为主，稳定性差，社保缴费标准的逐年提升与农民实际收入增速形成脱节，多数农民只能选择最低档次缴费，个人缴费对基金的贡献度长期偏低，2018~2023 年农村社保个人缴费标准年均增长 8.3%，农民人均可支配收入年均增长 6.7%。同时，部分农村居民对社保政策的认知仅停留在“缴费”层面，对财政补贴、缴费年限与待遇关联等核心内容知晓不足，再加上农村社保待遇水平偏低，让农民产生“缴费不划算”的认知，断缴、弃缴以及“仅为老人参保、青壮年不参保”的形式参保现象突出，进一步压缩了基金的增收空间。

¹<http://www.ks.gov.cn/kss/tjnj/202311/7b8842c1945948108ea9c37d65cb2c28.shtml>

集体补助层面，政策落地难且制度性缺位，未能发挥应有支撑作用。集体补助是适配农村集体经济特点的筹资渠道，但其落地依赖于农村集体经济的发展水平。当前多数农村集体经济薄弱，缺乏为社保基金提供补助的经济实力，即便在经济发展较好的农村地区，集体补助也缺乏统一的标准和刚性的制度约束，成为“可有可无”的弹性支出，偏离了“国家 + 集体 + 个人”三方分担的制度设计初衷，让农村社保基金失去了重要的本土支撑。

政府补贴层面，形成结构性依赖与基层兜底能力不足的双重问题[7]。集体补助缺位、个人缴费乏力，让农村社保基金过度依赖政府财政补贴，成为“外部输血式”的收入结构。但中西部农村基层财政本身财力有限，对社保基金的补贴多依赖中央转移支付与省级调剂金，中西部农村基层财政对社保基金的补贴中，中央转移支付占比达 79.3%，地方自主投入占比仅 20.7%，缺乏长期稳定的财政投入机制，且补贴多为“应急性补缺口”，而非“前瞻性增基金”，难以匹配农村老龄化持续加深带来的基金支出刚性增长需求，部分县域甚至出现财政补贴难以足额到位的情况，进一步加剧了收入端的压力。

4. 支出端难题：刚性增长与低效运行并存，基金管控难度加大

老龄化背景下，农村社保基金支出端呈现养老、医疗双重刚性增长的特征，同时因保障结构不合理、基层服务配套缺失等问题，基金存在低效支出现象，收支矛盾进一步加剧。农村社保基金的支出以养老金和医保基金为主，两大支出项均受老龄化直接影响，呈现出不可逆转的增长趋势，且增长速度远超基金收入增速，例如，2018~2023 年农村医保基金支出年均增长 15.3%，收入年均增长 8.7%。

养老金支出方面，受益主体持续扩大带来的发放规模压力与待遇提升带来的资金压力叠加。农村老年人口规模的持续扩大，让基础养老金成为农村社保基金最主要的刚性支出项，尽管农村基础养老金待遇水平远低于城镇职工养老金，但由于受益人口基数大，养老金发放的总规模持续攀升，部分县域甚至出现“基金结余耗尽、依赖财政调剂发放养老金”的情况[8]。同时，为保障农村老年人基本生活，基础养老金待遇需随经济发展逐步提升，这一调整进一步加大了养老金的支付压力，让本就薄弱的农村社保基金不堪重负。

医保基金支出方面，农村老年人的医疗需求特性与基层医疗服务短板共同推高支出规模。农村 60 岁以上老年人口慢性病患者率居高不下，需要长期的药物治疗和医疗检查，成为医保基金的主要支出对象；而农村基层医疗机构医疗服务能力薄弱，医疗设备陈旧、专业医护人员短缺，缺乏慢性病管理和康复护理能力，导致农村老年人“小病扛、大病拖”，最终演变为大病后集中就医，不仅让老年人的医疗需求未能得到及时满足，更推高了医保基金的大额突发支出。此外，农村医保基金的保障范围窄、报销比例低，部分自费项目占比高，存在“支出增长快、保障效果差”的低效运行问题，进一步加剧了基金的支出压力[9]。

同时，农村社保基金的支出结构存在明显失衡，农村社保基金中养老、医疗基金占比 92.3%，低保、临时救助、长期护理等资金占比仅 7.7%，养老、医疗基金占比超 90%，而低保、临时救助、长期护理等普惠性、兜底性资金占比不足，难以满足农村老年人多样化的保障需求，也让基金的保障效能未能充分发挥。

5. 制度短板：城乡二元桎梏与设计僵化，基金适配性严重不足

农村社保基金的制度设计源于城乡二元结构背景，在人口老龄化加速、城乡要素流动加快的当下，制度层面的城乡割裂、设计僵化、统筹层次低等问题日益凸显，社保基金的制度适配性严重不足，成为制约其可持续发展的深层原因。

城乡二元结构的桎梏尚未完全打破，城乡社保制度衔接不畅。农村社保与城镇社保在缴费标准、待

遇水平、制度规则上存在显著差异，农村社保呈现“低缴费、低待遇”的特征，与城镇社保形成鲜明对比，不仅造成保障公平性的缺失，更让城乡要素流动中的社保权益难以有效衔接。尤其是农民工群体，作为连接城乡的重要劳动力，其在城镇参保的社保关系难以向农村转移接续，缴费年限无法合并计算，导致社保权益受损，出现“城镇参保难、农村续保断”的情况[10]，这一群体的社保参保不稳定性，让农村社保基金失去了重要的缴费来源，进一步加剧了基金缴费主体的萎缩。

制度设计缺乏弹性，难以适配农村老龄化的多元需求。农村社保基金的相关制度，如养老金缴费档次、医保报销规则等，多采用“一刀切”的设计模式，未能充分考虑不同地区农村的经济发展水平、不同农民的收入状况和保障需求，缺乏针对性和灵活性。同时，制度设计缺乏长期规划，多为应对短期问题的应急性措施，未能充分预判农村老龄化的长期趋势，如养老金待遇调整机制、医保基金支出管控机制等均不完善，导致社保基金在老龄化压力下缺乏有效的制度应对能力。

基金统筹层次偏低，抗风险能力与调剂能力弱。相较于城镇职工社保基金的全国统筹、省级统筹，农村社保基金仍以县级统筹为主，资金池分散，难以形成规模效应，全国 89.6% 的农村社保基金仍实行县级统筹，省级统筹占比仅 10.4%。县级统筹模式下，社保基金的调剂范围仅局限于县域内部，一旦某一县域出现人口老龄化程度过高、基金收支缺口扩大的情况，无法通过更大范围的基金调剂弥补缺口，只能依赖财政补贴“输血救急”。而分散的资金池也让农村社保基金难以进行市场化的投资运营，进一步限制了基金的保值增值能力，抗风险能力远不能应对农村老龄化的冲击。

6. 运营管理：模式落后与监管缺位，基金保值增值与资金安全堪忧

农村社保基金的运营管理能力滞后于老龄化背景下的基金发展需求，现收现付的运行模式、单一的投资渠道、缺位的法律监管等问题，导致基金的保值增值能力弱，资金安全存在潜在风险，成为制约农村社保基金可持续发展的关键隐性问题[11]。

运行模式仍以“现收现付、略有结余”为主，缺乏资金积累和长期规划。这一模式在人口结构年轻、缴费人群充足的时期能够实现收支平衡，但在农村老龄化加剧、缴费人群萎缩的当下，直接导致基金的资金积累不足，难以应对老龄化高峰带来的支付压力。同时，现收现付模式下，基金的结余部分规模小，难以形成有效的资金池进行市场化投资，进一步限制了基金的保值增值空间。

基金投资运营渠道窄、市场化程度低，保值增值能力不足。农村社保基金的结余部分多以银行存款、购买国债为主，投资渠道单一，收益率偏低，甚至难以抵消通货膨胀带来的资金贬值。相较于城镇社保基金多元化的投资布局，农村社保基金因统筹层次低、资金规模小、缺乏专业的投资管理团队等原因，难以参与股票、债券、不动产等市场化投资，基金的保值增值能力与支出增长需求严重不匹配，在老龄化背景下，基金的资金规模难以实现有效增长。

基金管理的法律规范缺位，监管机制不健全，资金安全存在风险。农村社保基金的管理缺乏专门的法律法规约束，基金的归集、使用、投资等环节均无明确的法律规范和操作流程，导致基金管理处于“无章可循、无规可守”的状态。同时，农村社保基金的监管机制不完善，多头管理、条块分割的问题突出，养老保险、医疗保险分属不同部门管理，缺乏统一的监管平台和有效的监督手段，部分地区甚至出现基金被挪用、挤占、贪污的违法违规行为，不仅造成基金的直接损失，更影响了基金的公信力和可持续发展。

7. 落地梗阻：基层服务能力不足，基金政策执行效果大打折扣

农村社保基金的可持续发展，不仅依赖于合理的制度设计和充足的资金保障，更需要高效的基层经办服务和完善的配套支撑。当前，农村社保政策在执行落地中存在基层服务能力薄弱、数字化适配性差、政策宣传不到位等梗阻，导致基金的收入流失、支出低效，制度设计的效果未能充分发挥，间接加剧了

基金的运行压力^[12]。

数字化服务适配性差，难以覆盖农村老年群体。线上缴费、线上申领已成为社保服务的主流模式，但农村留守老人多缺乏智能手机操作能力，成为“数字弱势群体”。而农村线下社保服务点的补位不足，未能为老年群体提供便捷的线下缴费、查询渠道，导致部分老人错过缴费期、无法及时申领养老金和医保报销，既影响了老年群体的社保权益享受，也造成了基金收入的非意愿性流失。同时，农村社保的信息系统建设滞后，城乡社保信息不通、数据不共享，进一步影响了社保政策的执行效率和基金的管理效率^[13]。

例如在《渭源县 2023 年国民经济和社会发展统计公报》²三元筹资体系近乎失效，渭源县为陇中脱贫县，2023 年农村居民人均可支配收入仅 11,860 元，农村集体经济薄弱导致集体补助为 0，98% 的农民选择最低档次社保缴费，基金收入中中央转移支付占比达 92.5%；基金抗风险能力极差，农村社保基金实行县级统筹，2023 年基金结余仅 0.8 亿元，而农村 60 岁以上人口占比达 26.1%，养老金支出逐年攀升，县域财政无力兜底潜在基金缺口；社保服务可及性低，全县仅 18 个乡镇设社保服务窗口，平均 1 个窗口服务 2.3 万农村居民，农村老年人口数字鸿沟显著，智能手机使用率仅 26%，线上社保业务办理率不足 8%。

农村社保基金的可持续性问题，是人口老龄化背景下农村民生保障领域的核心问题，其破解不仅需要从筹资、支出两端入手，平衡基金的收支矛盾，更需要从制度设计、运营管理、基层服务等多维度发力，打破城乡二元桎梏，提升基金的制度适配性、运营效率和政策执行效果。唯有立足农村人口老龄化的特征和农村实际，构建适配农村发展的社保基金体系，才能让农村社保基金真正成为农村老年人的“养老钱”“救命钱”，为应对农村人口老龄化、推进乡村振兴提供坚实的民生保障。

8. 结语

在我国深度老龄化的大背景下，农村社保基金的可持续性问题，早已超越了单纯的资金收支范畴，成为一个牵动全局的核心民生命题。相较于城镇，农村场景下的矛盾更为复杂，也更具特殊性。本文正是从这一现实出发，以供需错配这一根本性矛盾为切入点，系统剖析了农村社保基金在收入端筹资乏力、支出端刚性增长、制度设计缺乏弹性、运营管理能力滞后以及政策落地“最后一公里”梗阻等多重深层困境，清晰地展现了“未富先老”“空心化加剧”的农村现实，如何与社保基金“低缴费、低待遇、高依赖”的运行逻辑相互交织，最终形成了制约其可持续发展的多重桎梏。

我们必须清醒地认识到，农村社保基金的可持续性问题，绝非单一的资金收支平衡问题，而是城乡二元结构遗留问题、人口结构转型以及基层治理能力不足等多重因素长期叠加的结果。展望未来，农村社保基金的可持续发展，必须立足农村老龄化的独特性，构建一个“多元筹资、精准保障、高效运营、贴心服务”的一体化保障体系。需通过优化个人缴费激励、激活集体补助潜力、强化财政长期稳定投入夯实基金收入内生动力，同时提升基金统筹层次、增强制度设计弹性、推进市场化运营创新强化基金抗风险与保值增值能力，并以基层服务能力建设和数字化适老化改造打通政策落地“最后一公里”，让农村社保基金的保障效能惠及每一位农村居民。可以将农村“三变”改革收益与集体补助挂钩，村集体经营性收益按 5%~10% 计提社保补助；推行缴费“多缴多补、长缴多补”阶梯补贴，配套农民灵活缴费模式。再设立省级农村社保基金投资管理实体，严控投资比例(低风险资产 $\geq 60\%$ 、高风险 $\leq 5\%$)，计提 10% 投资风险准备金；推行“现收现付 + 基金积累”混合运营模式。也可推出全国社保通电子凭证，实现城乡社保缴费年限互认折算；2027 年前实现农村社保基金省级统筹，建立东西部基金对口调剂机制。同时

²http://www.cnwy.gov.cn/art/2024/4/16/art_950_1729865.html

实施区域差异化工具组合，东部重市场化投资与集体筹资，中部聚焦农民工社保代缴与异地衔接，西部强化中央财政兜底与社保服务上门办。

应对农村老龄化、保障社保基金可持续，是一场久久为功的系统工程。它不仅需要政府、社会、家庭与个人的协同发力，更需要将以人民为中心的发展思想贯穿于改革的全过程。唯有正视矛盾、直面挑战，以改革的勇气和务实的举措破解难题，才能让农村社保基金真正成为守护农村老年人晚年幸福的“压舱石”，为我国积极应对人口老龄化、实现乡村全面振兴，筑牢坚实的民生保障网。

参考文献

- [1] 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[R]. 北京: 中国统计出版社, 2024. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html
- [2] 储伶俐, 郭江. 基于社会老龄化的农村养老偏好分析[J]. 统计与决策, 2016(18): 107-110.
- [3] 郭洪杰, 李俏. 农村养老服务背景下多层次养老保障路径探析[C]//中国老年学和老年医学学会. 新时代积极应对人口老龄化研究文集 2022. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2022: 83-90.
- [4] 彭苕悦, 夏新斌. 人口老龄化对社保基金的资金流动性影响[J]. 现代营销, 2024(3): 13-15.
- [5] 人力资源和社会保障部. 2023 年农村社保参保情况报告[R]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2024: 8.
- [6] 尚长风. 农村养老保险基金运作的创新模式研究[J]. 当代经济科学, 2008(3): 66-69.
- [7] http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1955004.htm
- [8] 张立荣, 李名峰. 县域治理视域下农村养老保险基金的可持续性困境与路径优化[J]. 中国行政管理, 2018(5): 135-141.
- [9] 马万超, 李辉. 从新型农村合作医疗到城乡居民基本医疗保险: 城乡医保统筹的政策效应分析[J]. 中国经济问题, 2021(4): 63-75.
- [10] 龚秀全. 城乡基本养老保险待遇衔接政策优化研究——以天津市城乡居民基本养老保险为例[J]. 人口与经济, 2011(6): 71-78.
- [11] 华中师范大学中国农村研究院. 农村社会养老保险制度建设研究[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 2015: 1-10.
- [12] 吕云飞. 我国农村社保基金管理机制的创新探究[J]. 人才资源开发, 2018(6): 41-42.
- [13] 衣浩. 人口老龄化背景下社保基金可持续性发展策略研究[J]. 乡镇企业导报, 2024(21): 95-97.