

# 土地流转背景下的失地农民养老模式优化路径探究

孙宏宇

南京林业大学人文与社会科学学院、生态文明传播学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年3月21日; 录用日期: 2026年5月21日; 发布日期: 2026年5月29日

## 摘要

土地流转是农业现代化与乡村振兴的重要推力, 在优化土地资源配置的同时, 也让失地农民群体面临传统养老保障体系瓦解的挑战。我国2.17亿65岁及以上老年人口中, 失地老龄群体因收入结构重构、社会保障缺位、再就业能力不足等问题, 陷入“离土未离乡、养老无依托”的困境。本文基于福利多元主义、新公共服务与马斯洛需求层次三大理论, 结合江苏省连云港市D村、南通市N村田野调查, 系统分析土地流转背景下失地农民养老的现实困境与成因, 构建制度、服务、主体协同的三位一体养老模式优化框架, 提出多层次养老保障体系建设、精准化服务供给、数字化赋能等具体路径, 为破解失地农民养老难题、促进乡村振兴与共同富裕提供理论支撑与实践参考。

## 关键词

土地流转, 失地农民, 养老模式, 社会保障, 路径优化

## Exploring the Optimization Path of Elderly Care Models for Land-Lost Farmers under the Background of Land Circulation

Hongyu Sun

Faculty of Humanities and Social Sciences, School of Ecological Civilization Communication, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: March 21, 2026; accepted: May 21, 2026; published: May 29, 2026

## Abstract

Land circulation serves as a crucial driving force for agricultural modernization and rural

revitalization. While optimizing the allocation of land resources, it also exposes land-lost farmers to the challenge of the collapse of the traditional old-age security system. Among China's 217 million elderly people aged 65 and above, the land-lost elderly group is trapped in the dilemma of "leaving the land but not the hometown, with no support for elderly care" due to problems such as the restructuring of income structure, the absence of social security, and insufficient re-employment ability. Based on the three theories of welfare pluralism, new public service and Maslow's hierarchy of needs, combined with field investigations in Village D of Lianyungang City and Village N of Nantong City, Jiangsu Province, this paper systematically analyzes the practical dilemmas and causes of elderly care for land-lost farmers under the background of land circulation, constructs a trinity optimization framework of elderly care models featuring institutional coordination, service coordination and subject coordination, and puts forward specific paths such as the construction of a multi-level elderly care security system, precise service supply and digital empowerment, so as to provide theoretical support and practical reference for solving the elderly care problems of land-lost farmers and promoting rural revitalization and common prosperity.

## Keywords

Land Circulation, Land-Lost Farmers, Elderly Care Model, Social Security, Path Optimization

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

改革开放以来,我国城乡土地制度改革持续深化,农用地“三权”分置、农村“三块地”改革等政策推动土地流转规模不断扩大。据农业农村部数据,截至2025年4月,全国土地经营权流转面积5.91亿亩,占家庭承包耕地面积的37.76%<sup>1</sup>。土地流转在促进农业规模化经营、提升生产效率的同时,催生了规模庞大的失地农民群体,失地老年群体养老问题日益凸显。

我国已步入中度老龄化社会,据国家统计局2024年国民经济和社会发展统计公报<sup>2</sup>,2024年末60岁及以上人口达3.1031亿、占比22%,65岁及以上人口22,023万人、占比15.6%。“未富先老”特征与土地流转带来的养老保障冲击相互交织,让失地农民养老面临双重压力。在传统农业社会,土地兼具生产资料与养老保障功能,承载着经济收益、生活照料、情感寄托等多重价值;土地流转后,失地农民失去最根本的生活依托,现行社会保障体系存在标准偏低、覆盖不均、服务不足等问题,难以充分满足其养老需求[1]。在此背景下,探索适配失地农民特征的养老模式,成为保障民生福祉、维护社会稳定、推进乡村振兴的重要课题。

本文提出的养老模式优化路径,可为政府制定相关政策提供参考,助力完善失地农民社会保障制度、提升养老服务供给质量、促进多元主体协同参与,最终实现“老有所养、老有所医、老有所乐”的目标,确保土地流转与乡村振兴不以牺牲老年群体利益为代价。

## 2. 土地流转背景下失地农民养老的现实困境

本次调研时间为2025年7至10月,调研地点为江苏省连云港市D村、南通市N村;采用分层随机抽样问卷、半结构访谈相结合的方法;D村有效样本216份、N村有效样本243份,两村合计459份有

<sup>1</sup><https://nync.ah.gov.cn/public/7021/57765391.html>

<sup>2</sup>[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228\\_1958817.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html)

效问卷,访谈 60 岁及以上失地老人 126 人、村干部 18 人、养老服务从业者 12 人;数据仅统计土地流转后连续失地 1 年以上、年满 60 周岁的农村户籍老人,经 SPSS 26.0 信效度检验, Cronbach's  $\alpha$  系数 0.827。

## 2.1. 社会保障体系不完善

土地流转后,城乡居民养老保险成为失地农民最主要的养老经济来源,但受长期收入水平限制,多数农民选择较低缴费档次,导致最终领取的养老金难以支撑稳定生活。连云港市 D 村实地调研显示,本次调研 459 名失地老人中 82% (376 人)月养老金仅处于 600~800 元区间,仅能维持基本温饱需求。同时,征地补偿多以一次性货币形式发放,虽能短期内缓解收入中断带来的冲击,却难以应对长期生活成本上涨与通货膨胀风险,加之多数农户将补偿款用于住房改善、子女婚嫁等即时性支出,用于养老储备的比例不足 15%,养老保障的可持续性不足[2]。在医疗保障方面,失地农民长期从事农业劳动,身体劳损程度较高,慢性病患率超过 65%,而现行新农合实际报销比例多在 50%~60%之间,康复护理、特殊药品等项目尚未全面纳入报销范围,农村基层医疗资源配置不足,村卫生室医护人员缺口较高,上门医疗与康复服务覆盖率不足,看病难、看病贵问题仍然突出。此外,基层政策宣传多以公告张贴、文件传达为主,形式单一、触达有限,导致 76% (349 人)的失地老龄人口不熟悉养老保险参保流程与补贴政策,权益认知不足直接影响保障政策的落地效果,养老保障体系的稳定性与连续性难以得到保证[3]。

## 2.2. 养老服务供给失衡

当前农村养老服务供给整体呈现结构单一、匹配度低、质量不高的问题,难以适配失地农民的特殊养老需求。从供给结构来看,现有服务集中于家政保洁、老年食堂等基础生活照料,医疗保健、精神慰藉、紧急救援、长期护理等刚性需求供给严重不足,缺口较大。从供需匹配来看,失地农民的养老需求既不同于城市老年人,也与传统务农老人存在明显差异,南通市 N 村实地调研显示,68% (312 人)的失地老人迫切需要低门槛再就业指导、情感陪伴与社会融入服务,但现有服务仍以通用型项目为主,针对性供给占比不足,同时专业护理服务成本较高,月均费用超过 2000 元,超过了多数失地农民的实际支付能力[4]。从服务质量来看,养老服务队伍以社区工作人员兼职为主,专业培训不足、持证上岗率低于 10%,薪酬待遇偏低导致人员年流失率达到 35%,再加上服务监督机制不健全、投诉反馈渠道不通畅,老年群体对养老服务的综合满意度仅为 42%,服务供给与实际需求之间存在脱节。

## 2.3. 多元主体协同不足

在养老服务的多元参与格局中,政府、市场、家庭、社区尚未形成有效合力,协同运行效率偏低。政府层面存在财政投入不足、政策衔接不畅、宣传覆盖不到位等问题,用于农村养老服务的财政支出占比不足,资源投入结构失衡,政策碎片化现象明显。市场层面,养老产业具有投资大、周期长、风险高的特点,投资回收期普遍较长,在缺乏稳定激励与风险分担机制的情况下,社会资本参与失地农民养老服务的意愿普遍不高[5]。家庭层面,城镇化进程推动农村青壮年劳动力大规模外流,外出务工比例较高,留守老人难以获得稳定的日常照料与情感支持,传统家庭养老功能持续弱化,多元主体各自为战、资源分散,难以形成可持续的养老支持网络[6]。

# 3. 土地流转背景下失地农民养老困境的成因分析

## 3.1. 养老保险制度不完善

现行农村养老保险制度存在保障标准偏低、区域差距明显、制度设计滞后等问题,基础养老金水平不足以支撑失地农民的基本生活开支,养老保险财政事权以地方政府为主,区域经济差异直接转化为养

老待遇差距,收入不平等进一步传导至养老领域[1]。自愿参保模式下,部分失地农民因经济困难、政策认知不足等原因出现未参保、断保现象,制度覆盖面难以实现应保尽保。征地补偿与养老保险衔接机制不健全,一次性补偿难以有效转化为长期稳定的养老资产,同时针对失地农民的专项养老保险政策仍不完善,其养老保障水平与城市居民之间存在明显差距。除此之外,土地流转后配套的就业培训制度不健全,失地农民再就业能力不足,难以通过稳定劳动收入提升养老支撑能力,养老服务领域缺乏统一的标准规范、质量评估与监督机制,服务供给规范化水平不高,鼓励社会力量参与的税收优惠、用地保障、融资支持等政策尚不健全,难以有效激发多元主体活力[7]。

### 3.2. 资金获取渠道有限且供给能力薄弱

农村养老服务资金高度依赖政府财政投入,来源单一且总量不足,难以匹配快速增长的养老需求,财政资金又多集中于基础设施建设,后期运营维护经费持续紧张。社会资本参与面临融资门槛高、回报周期长、盈利模式不清晰等制度性障碍,参与意愿受到明显抑制,慈善捐赠、志愿服务等社会资源动员机制尚未成熟,无法形成稳定有效的补充渠道。同时,资金管理方式较为粗放,使用效率不高,浪费与错配现象不同程度存在,难以有效转化为实际养老服务能力。在人力资源方面,养老服务岗位薪酬偏低、社会认同度不高,难以吸引年轻与高素质人才加入,从业人员以中老年女性为主,年龄结构老化、专业能力不足。政府与服务机构缺乏常态化需求调研与精准分析,服务供给与失地农民差异化需求错位问题突出,部门之间条块分割、信息不畅通,医疗、养老、文化、救助等资源难以整合,供需对接效率偏低。

### 3.3. 传统观念与认知偏差的制约

传统“养儿防老”的家庭养老观念在农村地区仍占据主流,部分失地农民将养老完全视为家庭内部事务,对社会养老保险、专业化养老服务等现代养老方式接受度与认同度不高。在土地流转过程中,部分群众因补偿标准、政策执行透明度等问题,对社会保障政策产生认知偏差与信任不足,进而影响参保积极性与服务使用意愿。在数字乡村建设不断推进的背景下,智慧养老成为重要发展方向,但失地农民普遍受教育程度不高、数字素养不足,多数人仅能完成智能设备简单操作,难以熟练使用在线挂号、服务申请、政策查询等功能,数字鸿沟进一步加剧养老服务获取的不平等,制约了现代化养老模式的普及与效能发挥[8]。

## 4. 土地流转背景下失地农民养老模式的构建

基于福利多元主义、新公共服务与马斯洛需求层次三大理论,结合失地农民养老的现实困境与成因分析,本文构建“制度保障-服务供给-主体协同”三位一体的养老模式。该模式以制度保障为基础,筑牢失地农民基本养老权益底线;以服务供给为核心,满足其多元化、差异化的养老需求;以主体协同为支撑,形成政府、市场、社会、家庭、社区联动的养老格局,最终实现失地农民养老从“生存保障型”向“发展赋能型”转型。

### 4.1. 制度优化:筑牢底线保障

制度优化是破解失地农民养老困境的基础,重点围绕养老保险、医疗保障、就业支持与权益保障构建稳定可靠的底线支撑体系。在养老保险方面,应建立失地农民专项养老保险制度,按土地流转收益的5%~8%计提养老风险准备金,专项用于补贴失地农民参保缴费,降低缴费压力,同时建立征地补偿直接划转养老保险个人账户机制,将一次性补偿有序转化为长期养老资产,提升保障可持续性[9]。推动城乡居民基本养老保险全国统筹,统一缴费、待遇与管理标准,缩小区域与城乡差距,建立基础养老金与物价、人均可支配收入双挂钩的动态调整机制,保障养老待遇稳步提升,畅通失地农民养老保险与城镇职

工养老保险转移接续渠道，维护流动就业群体的合法权益。在医疗保障方面，适度提高失地农民医保报销比例至 70%以上，将常见慢性病、康复护理项目纳入报销目录，简化报销流程，提升异地就医结算便利度，同时设立失地农民医疗救助基金，对困难群体实行医疗费用兜底，加快推进村卫生室标准化建设，配齐医护人员与设备，实现常见病不出村、康复护理可上门。在就业与权益保障方面，围绕市场需求与失地农民年龄、身体条件开展订单式技能培训，提升再就业能力，拓宽收入来源，从根本上增强养老支撑能力，同时建立村干部一对一政策宣讲与代办机制，实现政策知晓率、服务覆盖率 100%，切实保障老年群体的知情权与参保权。

#### 4.2. 服务升级：精准供给提质

服务升级以失地农民真实需求为导向，按照马斯洛需求层次理论构建分层分类、精准高效的养老服务体系，在满足基本生活照料的基础上，拓展健康管理、精神文化、安全保障、社会参与等多元化服务。围绕生理需求，提供助餐、助洁、夜间照料、居家适老化改造等便民服务；围绕安全需求，强化健康监测、慢病管理、紧急救援与安全巡查；围绕情感需求，开展心理慰藉、文体活动、邻里互助与亲情陪伴；围绕自我实现需求，提供老年教育、简易增收技能培训与志愿服务岗位，推动养老从生存保障向发展赋能转型。在此基础上，以数字化赋能提升服务可及性，搭建适老化智慧养老服务平台，平台以极简操作、一键呼叫、全程代办为核心定位，适配低数字素养老年群体，设置一键呼叫求助、健康数据监测、政策代办、亲情视频连线、语音服务评价等功能模块，采用大字体、高对比度、全语音交互设计，降低使用门槛，形成老人发起需求、平台智能派单、服务人员上门、社区回访评价的闭环流程，全面提升服务效率与体验。同时，健全养老服务质量管理体系，制定统一服务标准与操作规范，推动从业人员持证上岗、服务全程留痕，引入第三方机构开展常态化评估，将评估结果与政府购买服务、财政补贴直接挂钩，开通 24 小时服务热线与线上投诉渠道，确保老年群体诉求及时响应、有效解决。

#### 4.3. 主体协同：多元联动共治

主体协同以政府、社区、市场社会、家庭四方联动为核心，构建权责清晰、运行高效、激励约束到位的养老服务格局，其中政府购买服务与绩效评估机制是提升协同效率的关键抓手。在需求摸排环节，由社区与村委负责建立老年人动态档案、开展需求评估、制定服务清单，并将此项工作纳入基层绩效考核，保障工作经费与人员力量。在采购招标环节，由民政与财政部门组织公开招标，坚持质量优先、合理低价原则，规范合同签订，严禁转包分包，确保服务供给主体稳定可靠。在服务执行环节，中标社会组织与企业按照标准提供服务，建立完整服务台账，财政按月拨付 70%运行经费，预留 30%作为考核尾款。在绩效评估环节，由第三方机构、社区与老人代表共同组成评估小组，围绕服务满意度、达标率、投诉处理率开展综合评价，评价优秀的机构可享受 10%经费上浮激励，评价不合格的直接淘汰出局。在资金拨付环节，财政部门根据考核结果及时结算，实行全程审计监督，杜绝拖延与违规使用。在此框架下，政府重点承担顶层设计、财政兜底、政策激励与监督管理职责；社区发挥需求采集、资源整合、服务转介、日常监督的枢纽作用；市场与社会力量提供专业化、个性化服务，慈善公益资源作为有效补充；家庭切实履行赡养责任，同时可享受家庭照护津贴、弹性休假、喘息服务等支持政策，最终形成“家庭尽责、社区支撑、社会参与、政府保障”的协同养老格局。

### 5. 结论与展望

土地流转在推动农业现代化与乡村振兴的同时，也在一定程度上瓦解了传统“以地养老”的保障模式，失地农民养老面临社会保障不完善、养老服务供给失衡、多元主体协同不足三重现实困境，这一问

题是制度短板、供给能力薄弱、传统观念与认知偏差等多重因素共同作用的结果。本文基于福利多元主义、新公共服务与马斯洛需求层次理论,结合江苏省连云港市 D 村、南通市 N 村实地调研,重构“制度优化-服务升级-主体协同”一体化养老模式优化方案,以制度保障筑牢养老底线,以精准服务满足多元需求,以多元协同凝聚治理合力,推动失地农民养老从生存保障型向发展赋能型转型。本文研究仍存在一定局限,调研样本数量有限,结论的普适性有待进一步验证,同时未开展量化实证分析,模式效果缺乏数据支撑。未来研究可扩大调研范围,增加不同地区、不同类型失地农民社区样本,开展长期跟踪与量化评估,不断提升养老模式的可操作性与普适性,为维护失地农民养老权益、推进乡村振兴与实现共同富裕提供更加坚实的理论与实践支撑[10]。

## 参考文献

- [1] 樊甜甜. 土地流转背景下失地老龄人口社会保障研究——基于河南省焦作市 L 村的田野调查[J]. 农村经济与科技, 2026, 37(2): 183-185+196.
- [2] 徐志攀. “土地换社保”能提高老年人的主观幸福感吗? [D]: [硕士学位论文]. 广州: 广东财经大学, 2025.
- [3] 胡伟益, 张涛, 张涵萌, 等. 权责相称、代际相安: 共同富裕语境下推动农民基础养老金提标[J]. 金融市场研究, 2025(12): 40-52.
- [4] 申世杰. 南通市 X 社区失地农民社区居家养老服务供给研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2025.
- [5] 欧阳冠宏. 新型城镇化背景下失地农民的养老模式研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 中南林业科技大学, 2024.
- [6] 宋沁润. 失地农民养老保障满意度及影响因素研究[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 烟台大学, 2024.
- [7] 李雷, 张文斌. 失地农民养老保障困境及对策研究[J]. 农业经济, 2020(8): 76-78.
- [8] 周建再, 代宝珍. 发达地区失地农民养老保障制度建设——基于对江阴市的调研数据[J]. 现代经济探讨, 2016(8): 68-72+77.
- [9] 李爱芹. 农村互助养老长效运行的困境与优化路径——基于对苏北 F 县农村幸福小院的考察[J]. 乡村论丛, 2024(5): 115-121.
- [10] 覃雪梅. 生计可持续发展视域下失地农民社会保障供需均衡研究[J]. 农业经济, 2015(8): 69-71.