

超龄劳动者社会保障政策的区域差异与公平性研究

周琰轩

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2026年4月3日; 录用日期: 2026年7月8日; 发布日期: 2026年7月20日

摘要

在人口老龄化持续深化的背景下, 超龄劳动者已成为我国劳动力市场不可或缺的组成部分。受社会保障属地管理与分级财政体制影响, 我国超龄劳动者在养老、医疗、工伤、失业及社会救助等领域存在显著区域政策差异, 严重冲击制度公平性与群体权益保障。本文选取东部浙江、中部湖北、西部四川三省为典型样本, 依托官方政策文件、统计年鉴与社保年度报告数据, 系统对比三地超龄劳动者社保政策差异, 运用制度碎片化理论剖析差异形成机制, 从机会公平与结果公平维度评估政策公平性影响。研究表明, 东中西部在参保门槛、补缴规则、待遇水平、工伤认定等方面差异显著, 经济财力、制度设计、执行力度与人口结构共同造成保障不均等; 区域差异加剧地区不平等、抑制就业积极性并放大社会风险。本文提出强化顶层设计、推进工伤保险全国统筹试点、分类精准保障、加大财政转移支付等建议, 为推动超龄劳动者社会保障均等化、提升制度公平性与可持续性提供实证依据。

关键词

超龄劳动者, 社会保障政策, 区域差异, 公平性

Regional Differences and Equity in Social Security Policies for Over-Age Workers

Yanxuan Zhou

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: April 3, 2026; accepted: July 8, 2026; published: July 20, 2026

Abstract

Against the backdrop of deepening population aging, over-age workers have become an indispensable part of China's labor market. Affected by the territorial management of social security and the

hierarchical fiscal system, China's over-age workers face significant regional policy differences in pension, medical care, work-related injury, unemployment insurance and social assistance, which seriously undermine institutional equity and the protection of group rights and interests. This paper selects three typical provinces—Zhejiang in the east, Hubei in the central and Sichuan in the west—as samples. Based on official policy documents, statistical yearbooks and annual social security reports, it systematically compares the social security policies for over-age workers in the three regions, analyzes the formation mechanism of differences with the theory of institutional fragmentation, and evaluates the impact of policy equity from the dimensions of opportunity equity and outcome equity. The study shows that there are significant differences between the eastern, central and western regions in terms of insurance thresholds, supplementary payment rules, benefit levels and work-related injury identification. Economic capacity, institutional design, implementation intensity and demographic structure jointly lead to unequal protection. Regional differences aggravate regional inequality, inhibit employment enthusiasm and amplify social risks. This paper puts forward suggestions such as strengthening top-level design, promoting national overall planning pilot of work-related injury insurance, implementing classified and precise protection, and increasing fiscal transfer payments, so as to provide empirical evidence for promoting the equalization of social security for over-age workers and improving institutional equity and sustainability.

Keywords

Over-Age Workers, Social Security Policy, Regional Differences, Equity

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

随着我国人口老龄化进程不断加快，人口结构呈现出老年人口占比持续攀升、劳动年龄人口逐步缩减的趋势，达到法定退休年龄仍继续参与就业的人员规模呈现逐年扩大态势。超龄劳动者凭借多年积累的工作经验、专业技能以及用工成本优势，广泛分布于建筑施工、保洁环卫、安保值守、加工制造、网约车、快递配送等传统行业与新业态服务领域，在弥补劳动力市场短缺、稳定企业生产经营、保障个体家庭生计等方面发挥着不可替代的重要作用。

与适龄劳动群体不同，超龄劳动者因超出法定退休年龄，在劳动关系认定上存在模糊性，通常不被纳入标准劳动关系范畴，难以完全适用《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国社会保险法》中针对适龄劳动者的常规社会保障条款，其养老、医疗、工伤等核心社保权益长期处于政策空白与保障缺失的边缘地带[1]。

当前我国社会保障体系呈现出明显的区域分割特征，由于各地区经济发展水平、地方财政能力、制度实施细则、政策执行力度存在较大差距，直接导致超龄劳动者社保权益呈现“一地一策”的碎片化格局。部分经济发达地区主动将超龄劳动者纳入工伤保险保障范围，放开养老保险补缴通道，优化医疗救助服务；部分地区则严格限制超龄人员参保资格、降低保障待遇标准，区域间保障差距持续拉大。这种政策差异不仅直接冲击社会保障的公平性底线，更与我国积极老龄化战略、共同富裕发展目标相背离[2]。

在此背景下，系统研究超龄劳动者社会保障政策的区域差异与公平性问题，厘清差异形成的深层机制，探索公平可持续的保障路径，对于完善老龄就业保障体系、推动社会保障从“制度全覆盖”向“人群全覆盖、公平可持续”转型具有重要的理论价值与现实意义[3]。

2. 核心概念界定与理论基础

2.1. 核心概念界定

2.1.1. 超龄劳动者

本文结合我国法定退休年龄规定与就业实际情况，将超龄劳动者定义为：达到国家法定退休年龄(男性 60 周岁、女干部 55 周岁、女工人 50 周岁)，仍与用人单位建立用工关系或自主从事有偿劳动的人员。根据就业动机、身份特征与就业形式的不同，进一步将超龄劳动者划分为三类。

一是退休返聘型，该类群体已领取职工基本养老金，因具备专业技术、管理经验或行业稀缺技能，被原单位或其他企业返聘的城镇职工，就业稳定性强、保障需求相对较低[4]。

二是生计维持型，该类群体未参加养老保险、养老金水平极低或无稳定养老保障，为维持基本生活而被迫务工的农村居民、城镇灵活就业人员，就业多集中于体力密集型岗位，是社保保障的核心脆弱群体。

三是新业态就业型，达到退休年龄后从事网约车、快递、家政、即时配送等平台就业与灵活就业的人员，就业形式灵活、劳动关系松散，保障诉求多元。

2.1.2. 社会保障政策公平性

本文基于社会保障的公共品属性，将超龄劳动者社会保障政策公平性界定为机会公平与结果公平的有机统一。

机会公平指超龄劳动者在参保资格获取、工伤认定申请、保障待遇申领、社会救助获得等环节享有平等权利，不因户籍地域、用工形式、就业行业受到歧视性对待。

结果公平指在劳动风险相近、缴费义务相当的前提下，超龄劳动者获得水平相当、可及性一致的保障待遇，区域间保障差距控制在合理区间，避免因政策差异造成保障失衡[5]。

2.2. 理论基础：制度碎片化理论

制度碎片化理论是解释我国社会保障区域差异的核心理论工具。我国社会保障制度在长期发展过程中，受试点先行推进模式、属地化管理体制、财政分灶吃饭机制、城乡二元结构分割等因素影响，形成了区域、群体、制度三重碎片化格局，成为超龄劳动者社保权益区域差异的制度根源[6]。

一是区域碎片化，各省、市结合地方实际自主制定社保实施细则，参保门槛、待遇标准、经办流程、补缴规则等核心政策口径不统一，形成区域间政策壁垒。

二是群体碎片化，职工、城乡居民、灵活就业人员、超龄就业人员等不同群体适用差异化保障规则，保障体系相互割裂。

三是制度碎片化，养老、医疗、工伤、失业、社会救助等社保板块之间缺乏有效衔接，跨制度转移接续机制不健全。

制度碎片化导致超龄劳动者社保权益高度依赖地方财政能力与政策选择，最终形成“东部保障更优、中部保障居中、西部保障偏弱”的梯度差异格局，直接引发公平性缺失问题[7]。

3. 我国超龄劳动者就业与保障总体特征

当前我国超龄劳动者就业规模持续扩大，就业分布与保障状况呈现出三大鲜明特征，决定了该群体属于社会保障体系中的脆弱边缘群体。

第一，就业集中于底层高风险岗位。据国家统计局与学界测算，2024 年全国超龄劳动者规模约 8721 万~12,255 万人，其中城镇超龄就业者约 5438 万~7642 万人。行业高度集中：建筑业 7.0%、制造业 6.6%、

批发零售 6.3%、居民服务 2.7%，农林牧渔仍占 66.1%；城镇超龄劳动者中，41%从事居民服务/保洁安保，20%从事后勤/流水线等体力岗位。这类岗位职业伤害风险高、议价能力弱，超龄劳动者工伤事故占比高于适龄群体 2~3 倍。

第二，工资水平偏低、社会保障不足。2024 年农民工月均收入 4961 元，其中 50 岁以上农民工占比达 31.6%，收入与保障水平显著偏低；超龄劳动者职工养老保险参保率不足 40%，工伤保险参保率仅 25% 左右，多数仅购买商业意外险；新业态超龄就业者基本无单位参保，工伤、医疗保障普遍缺失[8]。

第三，区域差异显著、公平性严重缺失。东部地区超龄人员工伤保险参保率超 60%，可补缴养老保险、享受专项医疗救助；中西部地区多数不受理超龄工伤参保，养老保险补缴门槛高、待遇仅为东部 50%~70%；同一超龄劳动者在不同省份，养老金、工亡补助、医疗报销、低保等核心待遇差距可达 1 倍以上。

上述特征相互交织，直接放大了超龄劳动者的生存风险与权益缺口，区域政策差异进一步加剧了保障失衡，成为制约社会保障公平发展的关键问题。¹

4. 东中西部典型地区超龄劳动者社保政策实证对比

本文选取东部浙江、中部湖北、西部四川作为东、中、西部地区典型代表，数据来源于 2022~2024 年各省统计年鉴、人力资源和社会保障厅官方政策文件、社会保险事业发展年度报告，从养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险与最低生活保障四个核心维度展开系统对比。

4.1. 养老保险政策差异对比

养老保险是超龄劳动者最核心的长期生活保障，区域差异集中体现在灵活就业参保规则、养老保险补缴政策、养老金待遇水平、财政补贴力度四个方面见表 1。

Table 1. Comparison of endowment insurance policies for over-age workers in three provinces (Eastern, Central and Western China)

表 1. 东中西部三省超龄劳动者养老保险政策对比

对比项目	浙江省	湖北省	四川省
灵活就业超龄人员参保	全面放开，自愿参保	部分放开，户籍限制较严	限制较多，农村户籍参保难
养老保险补缴政策	允许一次性补缴 ≤ 15 年， 基数 60%~300%自选	补缴 ≤ 10 年， 基数统一按 60%执行	仅限被征地超龄农民， 普通人员补缴门槛高
2023 年企业退休 人均月养老金	3276 元	2680 元	2310 元
2023 年超龄灵活就业 人均月养老金	2140 元	1560 元	1180 元
财政补贴力度	省级财政补贴比例高	市级统筹为主，补贴中等	依赖中央转移支付，补贴偏低

数据来源：2023 年三省人力资源社会保障事业发展统计公报，2023 年各省财政预算执行报告，中央对地方转移支付决算。

从对比结果可见，东部浙江在参保开放度、补缴灵活性、待遇水平上显著领先，生计维持型超龄群体可通过补缴获得基本养老保障；湖北保障水平居中；四川受地方财力限制，参保与补缴门槛最高，超

¹数据来源：国家统计局《2024 年农民工监测调查报告》，中国统计年鉴(2023)，人社部年度社保报告，学界测算与行业调研数据(2022~2024)。

龄灵活就业人员养老金与浙江差距接近一倍。

4.2. 医疗保险政策差异对比

超龄劳动者身体机能下降，患病风险显著高于适龄劳动者，医疗保障直接关系其生存质量，区域差异体现在住院报销比例、大病保险保障、专项医疗救助三个方面见表 2。

Table 2. Comparison of medical insurance policies for over-age workers in three provinces (Eastern, Central and Western China)

表 2. 东中西部三省超龄劳动者医疗保险政策对比

对比项目	浙江省	湖北省	四川省
超龄职工医保住院报销	85%~95%	80%~90%	75%~85%
超龄居民医保住院报销	70%~80%	60%~70%	55%~65%
大病保险起付线	较低，倾斜超龄群体	中等	较高
超龄专项医疗救助	有，年度上限 5 万元	无，纳入常规救助	无，救助额度低、覆盖窄

数据来源：浙江省 2023 年民政事业发展统计公报，湖北/四川省医疗救助管理办法。

整体来看，浙江为超龄劳动者提供全方位医疗保障，有效防范因病致贫、因病返贫风险；湖北、四川仅提供基础医疗报销保障，超龄劳动者罹患重病后极易陷入贫困境地。

4.3. 工伤保险政策差异对比

超龄劳动者多从事高风险职业，工伤保险是其最迫切的风险保障，也是区域差异最为突出的社保板块，差异集中在参保资格、工伤认定、赔付标准、经办效率[9]见表 3。

Table 3. Comparison of work-related injury insurance policies for over-age workers in three provinces (Eastern, Central and Western China)

表 3. 东中西部三省超龄劳动者工伤保险政策对比

对比项目	浙江省	湖北省	四川省
参保资格	全面纳入，单位可单项参保	仅限退休返聘人员，灵活就业排除	多数地区不受理超龄参保
工伤认定年龄限制	无年龄上限	有限制，需劳动关系证明	多按人身损害处理，不认定工伤
2023 年一次性工亡补助金	98.5 万元	87.6 万元	79.1 万元
维权与经办效率	流程简化，效率高	流程一般	周期长、举证难、赔付慢

数据来源：国家统计局 2023 年数据，2023 年三省工伤保险运行分析报告。

工伤保险区域差异直接导致超龄劳动者职业风险保障失衡，生计维持型、新业态就业型超龄群体面临的工伤无保障风险最为突出[10]。

4.4. 失业保险与最低生活保障差异对比

超龄劳动者失业后再就业能力弱，失业保险与最低生活保障是其生存底线保障，区域差异体现在参保资格、低保标准、救助服务见表 4。

Table 4. Comparison of unemployment insurance and minimum living security policies for over-age workers in three provinces (Eastern, Central and Western China)

表 4. 东中西部三省失业保险与低保政策对比

对比项目	浙江省	湖北省	四川省
超龄人员失业保险	允许参保，失业可领待遇	不纳入失业保险	不纳入失业保险
2023 年城市低保月均标准	806 元	620 元	560 元
失业超龄人员救助	专项临时救助 + 低保	低保为主，救助有限	低保为主，覆盖不足

数据来源：浙江、湖北、四川省民政厅 2023 年民政事业统计公报。

浙江将超龄灵活就业人员纳入失业保险，中西部仅靠低保兜底，标准明显偏低。

5. 超龄劳动者社保政策区域差异的形成机制

基于制度碎片化理论，结合东中西部三省实证对比结果，我国超龄劳动者社保政策区域差异由经济、制度、执行、人口四层因素共同驱动形成。

5.1. 经济发展与财政能力差异

经济基础决定社保保障水平，浙江经济发达、财政自给率高，地方财政有充足资金为超龄劳动者提供参保补贴、提高待遇标准、设立专项救助；湖北、四川经济发展水平相对滞后，财政自给率不足 40%，社保支出高度依赖中央转移支付，地方政府无力扩大超龄群体保障范围，政策只能倾向“保基本、严准入”。

5.2. 制度设计碎片化

国家层面尚未出台超龄劳动者社会保障统一指导规则，地方政府在工伤认定标准、养老保险补缴年限、参保范围划定等方面拥有自主裁量权，形成区域政策壁垒与制度孤岛。超龄劳动者跨区域流动就业时，社保关系无法顺畅转移接续，进一步加剧区域间保障不公平[11]。

5.3. 政策执行与监管差异

东部地区劳动保障执法严格、监管体系完善，企业为超龄劳动者参保率高，劳动者维权渠道畅通、成功率高；中西部部分地区为优化营商环境、降低企业用工成本，对用人单位拒保、漏保、拖延工伤赔付等行为监管宽松，超龄劳动者维权成本高、权益落地难[12]。

5.4. 人口结构与群体结构差异

东部地区老龄化程度高，退休返聘型超龄劳动者占比高，地方政策更注重保障质量与制度包容性；中西部地区生计维持型超龄劳动者占比更高，该群体缴费能力弱，地方政策以兜底保障为主，但受财力限制兜底能力不足，难以满足群体保障需求。

6. 区域差异对社会保障公平性的影响

超龄劳动者社保政策区域差异从公平性、劳动力市场、社会稳定三个层面产生负面影响，严重制约社会保障制度高质量发展。

6.1. 机会公平严重缺失

中西部地区超龄劳动者在工伤认定申请权、养老保险参保权、医疗救助获取权上受到严格限制，东

部地区超龄群体享有完整社保保障，形成“出生地决定保障权”的不公平格局，违背社会保障人人平等的核心原则[13]。

6.2. 结果公平持续失衡

养老金、一次性工亡补助金、医疗报销比例、低保标准等核心待遇呈现东高西低的梯度差异，生计维持型、新业态就业型超龄群体的保障差距最为显著，社保保障差异直接转化为收入差距与生活质量差距，加剧群体间不平等。

6.3. 扭曲劳动力流动与就业意愿

超龄劳动者为获取更好保障，倾向于流向东部经济发达地区，加剧中西部基层行业用工短缺问题；同时，社保保障不足降低超龄劳动者就业安全感，抑制其稳定就业意愿，不利于劳动力市场优化配置。

6.4. 累积社会风险与矛盾

超龄劳动者面临工伤无赔付、患病无保障、年老无依靠的困境，极易引发劳动争议、信访投诉等社会事件，损害政府公信力与社会信任，违背积极老龄化与社会和谐发展目标[14]。

7. 提升公平性的改进路径与可操作方案

针对超龄劳动者社保政策区域差异与公平性缺失问题，结合我国社保制度发展实际，提出五大可操作改进路径。

7.1. 强化顶层设计，推动全国政策统一

由国家人力资源和社会保障部出台超龄劳动者社会保障专项指导意见，明确三大底线规则：一是取消工伤认定年龄上限，不得以超龄为由拒绝受理工伤认定申请；二是全面放开灵活就业超龄人员养老保险参保限制，消除参保户籍壁垒；三是建立健全超龄劳动者跨区域社保转移接续机制，彻底消除区域政策壁垒，实现全国政策基本统一。

7.2. 实施超龄劳动者工伤保险全国统筹试点方案

以工伤保险为突破口，优先推进全国统筹试点：一是全国范围内允许用人单位为超龄劳动者单项参加工伤保险，灵活就业超龄人员可自愿参保；二是统一工伤认定标准、申请材料清单、办理时限，实现全国联网经办；三是以全国城镇居民人均可支配收入为基准，统一工亡补助金、伤残津贴计算口径；四是建立中央与地方按比例分担基金缺口机制，重点向中西部财力薄弱地区倾斜。

7.3. 分类保障，精准对接不同群体需求

针对三类超龄劳动者实施差异化保障：对退休返聘型，强制用人单位为其缴纳工伤、医疗保险，享受与在职职工同等保障待遇；对生计维持型，降低养老保险缴费基数、提供专项财政补贴，允许分段补缴、缴费年限累计计算；对新业态就业型，纳入灵活就业社保体系，实现参保便携化、缴费轻量化、保障可持续。

7.4. 加大财政转移支付，缩小区域保障差距

中央财政加大对中西部老龄化程度高、财力薄弱地区的社保专项转移支付，重点支持养老保险补缴补贴、工伤保险基金补助、医疗救助兜底保障，逐步缩小东中西部超龄劳动者社保待遇差距，推动保障均等化。

7.5. 加强执法监管与宣传，保障权益落地见效

开展超龄劳动者用工保障专项检查，严厉打击用人单位拒保、漏保、拖延工伤赔付等违法行为；在社区、建筑工地、平台企业开展政策宣讲，提升超龄劳动者参保意识与维权能力；建立工伤、医疗、养老“一站式”经办服务窗口，简化办理流程、提高服务效率，确保超龄劳动者社保权益落地。

8. 结论

超龄劳动者社会保障政策的区域差异，是我国社会保障制度碎片化的典型体现。本文以东部浙江、中部湖北、西部四川三省为实证样本，系统对比发现，超龄劳动者在养老、医疗、工伤、失业与社会救助等核心保障领域存在显著区域分异，经济发展水平、制度设计碎片化、政策执行力度、人口结构特征四大因素共同造成保障不均等问题。

这种区域政策差异不仅严重损害社会保障的机会公平与结果公平，还扭曲劳动力流动方向、抑制超龄劳动者就业积极性、放大社会稳定风险，与积极老龄化、共同富裕的发展目标相悖。

为实现超龄劳动者社会保障公平可持续发展，必须从国家顶层设计层面推进社保制度统一，以工伤保险全国统筹为突破口，针对不同类型超龄群体实施分类精准保障，加大中央财政对中西部地区转移支付力度，强化劳动保障执法监管与经办服务。未来研究可进一步扩大样本覆盖范围，结合微观调研数据，量化分析社保差异对超龄劳动者健康状况、收入水平、生活满意度的影响，为完善老龄就业保障体系提供更精细、更具针对性的决策支撑。

参考文献

- [1] 姚岚秋. 论超龄劳动关系——超龄劳动者再就业法律关系辨析[J]. 中国劳动关系学院学报, 2009, 23(4): 30-34.
- [2] 彭希哲, 胡湛. 公共政策视角下的中国人口老龄化[J]. 中国社会科学, 2011(3): 121-138.
- [3] 郑功成. “十五五”时期的社会保障改革: 问题清单与制度优化[J]. 社会科学, 2025(12): 16-23.
- [4] 冯彦君, 李娜. 退休再就业: 劳动关系抑或劳务关系——兼评“社会保险标准说”[J]. 社会科学战线, 2012(7): 182-189.
- [5] 岳经纶, 方珂. 福利距离、地域正义与中国社会福利的平衡发展[J]. 社会, 2020(6): 85-96+159.
- [6] 郑秉文. 中国社会保障碎片化的成因、危害与整合路径[J]. 中国人口科学, 2019(3): 2-15.
- [7] 何文炯, 刘来泽. 基于全国统一大市场建设的社会保障制度改革[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 54(3): 135-147.
- [8] 李娜. 退休再就业人员工伤损害赔偿的困境与出路[J]. 中国人力资源开发, 2020, 37(3): 115-128.
- [9] 李康. 论超龄劳动者工伤救济的路径[J]. 法律适用, 2022(11): 163-172.
- [10] 翁仁木. 超龄就业人员参加工伤保险问题研究[J]. 中国劳动, 2024(2): 45-53.
- [11] 人力资源社会保障部. 超龄劳动者基本权益保障暂行规定(公开征求意见稿)[Z/OL]. https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202507/t20250731_551603.html, 2025-07-31.
- [12] 施琪. 超龄劳动者权益保障的司法争议问题研究[J]. 工会理论研究, 2025(4): 31-44.
- [13] 林嘉. 超越劳动关系: 超龄劳动者的劳动权益保护[J]. 法律适用, 2024(7): 47-60.
- [14] 最高人民法院. 关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释(二)[Z/OL]. <https://www.court.gov.cn/fabu/xiangqing/472691.html>, 2025-08-01.