

流动人口“就地养老”意愿与流入地公共服务供给匹配研究

戴士浪

扬州大学法学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年4月16日; 录用日期: 2026年7月14日; 发布日期: 2026年7月24日

摘要

在人口老龄化与新型城镇化双重叠加的背景下, 我国流动老年人口规模已达3327万, 且年均增长率达6.6%。流动老人因照顾孙辈、异地养老、家属随迁等原因进入城市, 其“就地养老”意愿持续上升, 然而流入地公共服务供给体系却难以有效回应这一需求。本研究从“意愿-供给-匹配”的分析框架出发, 结合法学视角, 系统考察流动人口就地养老意愿的形成特征与流入地公共服务供给的结构性困境, 识别二者之间的四重错配, 并提出针对性的政策建议。研究发现, 流动老人就地养老意愿受个体、家庭和城市层面因素的共同影响, 其中社会保障跨地区可携带性是关键变量; 流入地公共服务供给在资源配置公平性、供给结构、制度衔接和区域协同等方面均存在明显不足; 二者之间存在数量错配、结构错配、制度错配和心理错配四重困境。破解这些错配, 需推动“钱随人走”财政机制改革、优化公共服务供给结构、深化社会保障跨区域衔接、提升服务可及性、社会融入支持, 并在法治层面推动流动老人社会保障权的制度化保障。

关键词

流动老人, 就地养老意愿, 公共服务供给, 供需匹配, 社会保障权

Research on the Matching of “Local Elderly Care” Preferences of Migrant Population with Public Service Supply in Their Inflow Areas

Shilang Dai

Law School, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: April 16, 2026; accepted: July 14, 2026; published: July 24, 2026

Abstract

In the context of the coexistence of population aging and new urbanization, the scale of mobile elderly population in China has reached 33.27 million, with an average annual growth rate of 6.6%. The mobile elderly enter cities for reasons such as taking care of grandchildren, living in different places, and family members moving along. Their desire for “local elderly care” has been continuously increasing. However, the public service supply system in the inflow areas is unable to effectively respond to this demand. This study, based on the analytical framework of “willingness-supply-matching”, combined with a legal perspective, systematically examines the formation characteristics of the willingness of mobile population to live locally and the structural dilemmas of public service supply in the inflow areas, identifies four types of mismatches between the two, and proposes targeted policy recommendations. The research finds that the willingness of mobile elderly to live locally is influenced by factors at the individual, family, and urban levels, among which the cross-regional portability of social security is a key variable; the public service supply in the inflow areas has obvious deficiencies in resource allocation fairness, supply structure, institutional connection, and regional coordination; there are four types of dilemmas between the two: quantity mismatch, structural mismatch, institutional mismatch, and psychological mismatch. To solve these mismatches, it is necessary to promote the reform of the “money following people” fiscal mechanism, optimize the public service supply structure, deepen the cross-regional connection of social security, improve service accessibility and social integration support, and promote the institutionalization guarantee of the social security rights of mobile elderly at the legal level.

Keywords

Mobile Elderly, Willingness to Live Locally, Public Service Supply, Supply-Demand Matching, Social Security Rights

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. 问题的提出

1.1. 现实背景与政策转向

在人口老龄化与新型城镇化双重叠加的背景下，我国流动老年人口规模持续快速扩大。第七次全国人口普查数据显示，2020 年全国流动人口总量为 37,582 万人[1]，其中 60 岁及以上老年流动人口数量为 3327.25 万人[2]，占流动人口总量的 8.85%。流动老人的年均增长率达 6.6%，远超同期总流动人口年均增长率。截至 2025 年末，全国 60 岁及以上老年人口达 32,338 万人，占全国总人口的 23.0% [1]。流动老年群体内部构成复杂，照顾孙辈、与子女团聚或自行异地养老是主要流动动机，不同动机的老人在居留意愿和公共服务需求上存在显著分化流动老年群体的内部构成复杂，流动动机呈现多元化特征。研究表明，专程来照顾孙辈的流动老人比例高达 43%，为与子女团聚或自行异地养老的比例约为 25%，因务工经商等原因流动的老年人口也占有一定比例[2]。不同流动动机的老年人在居留意愿、公共服务需求和制度诉求上存在显著分化。从空间分布来看，流动老人的流向呈现明显的区域集聚特征，东部沿海发达城市和区域中心城市是流动老人的主要目的地，长三角、珠三角和京津冀三大城市群集聚了全国超过 60% 的流动老年人口。

长期以来,我国基本公共服务供给与户籍制度深度绑定。2012年至2024年,常住人口城镇化率由53.1%提高至67%,但城镇户籍人口比重仅为50%左右,约2.5亿城镇常住人口因未取得户籍而不能完全享受均等公共服务[3]。第七次人口普查数据显示,全国流动人口近4亿,大量人户分离人口无法在常住地平等获取公共服务[1]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》进一步提出建立基本公共服务均等化评价标准体系¹。

1.2. 核心问题的提出

在此背景下,流动老人“就地养老”意愿持续上升而流入地公共服务供给难以回应的矛盾日益突出。多地调研显示,超过七成随迁老人表达了在流入地长期居留乃至就地养老的意愿,但不愿留下的主要原因是没有当地户籍、不能享受社会保障或福利政策[4]。老年流动人口同时具备“老年”和“流动”的双重属性,普遍面临社会支持网络断裂、公共服务福利缺位、制度衔接不畅等多重问题。

进一步看,意愿与供给之间的矛盾是深层次的制度性错配。现行制度以户籍为依据、以属地管理为原则,而流动老人的诉求是以“常住地”为基础的公共服务获取权。现有研究多分别探讨居留意愿或公共服务均等化,缺乏将二者纳入统一匹配框架的系统分析,法学视角尤为薄弱[4]。本研究试图回答以下问题:流动老人就地养老意愿的形成机制是什么?流入地公共服务供给状况如何?二者的错配体现在哪些维度?如何通过制度创新改善匹配关系?

2. 意愿与供给的错配分析

2.1. 就地养老意愿的形成特征

流动老人就地养老意愿总体较高,但群体内部存在显著分化,且意愿的形成受到个体、家庭和城市三个层面因素的共同影响。

从意愿的总体水平看,多项实证研究均报告了较高的就地养老意愿比例。然而,意愿水平并非均匀分布,不同流动动机、不同人口特征的老人之间存在显著分化。研究表明,以异地养老为目的的流动老人居留意愿显著较高,其意愿强度比家属随迁型老人高出14.3个百分点[5]。前者更关注城市集聚区的政策利好、便利的养老设施及流入地的社会网络联系,对流入地的公共服务水平具有更高的敏感性和更强的依赖性;后者则以家庭团聚为核心诉求进行居留选择。将老年流动人口从社会融合视角进行分类可以发现,积极融合型老年流动人口更倾向于选择“长期居留”,其居留意愿受流入地社会环境和公共服务水平的影响更为显著;而消极融合型老年流动人口的居留意愿则更多受流出地推力因素和家庭因素的制约[6]。

流动老人居留意愿的形成受个体、家庭和社区(城市)三个层面因素的共同影响。在个体层面,自评健康良好的流动老人居留意愿更强,经济收入较高、有稳定养老金来源的流动老人居留意愿也更强。基于成功老龄化框架的研究将影响因素分解为经济因素、社会融入因素和健康因素三个维度,发现三者对流动老人长期定居意愿均有显著的正向影响。在家庭层面,子女随迁与团聚是驱动流动老人居留意愿的最重要因素,家庭化流动已成为我国劳动力流动的主要模式[7]。在城市与社区层面,流入地的公共服务水平、社会保障可携带性程度等对居留意愿产生重要影响。研究发现,社区健康资源供给和个体健康资源利用越多的流动老人,居留意愿越强烈,意愿居留时间越久[8]。

其中,社会保障跨地区可携带性是最关键的制度变量。养老保险关系的异地转移接续是否顺畅、医

¹ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》第四十五章第一节“以享有机会公平、效果大致相当为导向,建立基本公共服务均等化评价标准体系,分领域细化评价标准,探索开展均等化实现程度评价。”

疗保险跨省直接结算是否便捷、长期护理保险待遇能否随人流动，直接影响流动老人在流入地养老的可行性和信心。当前，多城已取消养老保险参保户籍限制，养老保险异地转移线上通办取得进展，长三角地区已将转移时限从 45 个工作日缩短至 15 个工作日。这些制度进展在一定程度上增强了流动老人的居留信心。然而，从全国范围看，跨省养老群体仍遭遇医保结算壁垒，社会保障可携带性的制度障碍远未根本消除。

此外，流动老人面临的社会融入困难与心理困境也深刻影响着意愿的形成与实现。“老漂族”每天承担家务的时间长达 6 到 10 个小时，近 80% 难以参加家庭之外的活动。²他们不仅失去了原有的社交网络，在家庭中的角色也发生微妙转变，从曾经的“被依赖者”变成因环境陌生、技能脱节而需要子女照顾的“依赖者”，这种身份落差催生出强烈的失落感和孤独感。

2.2. 流入地公共服务供给的困境与成因

流入地公共服务供给面临多重困境。首先，资源配置公平性不足。基于南京市的实证研究显示，流动老年人口基本公共服务财政资源配置公平度仅为 0.449，远低于公平性警戒线，其中养老服务是公平性最薄弱的环节。仅 27.3% 的流动老人建立了居民健康档案，49.0% 明确未建立^[9]。其次，供给结构失衡。供给仍以机构养老床位建设为主，而流动老人最迫切的需求是社区日间照料、医养结合服务和异地结算便捷化。农村 60 岁及以上人口占比已超 23%，较城镇高 8 个百分点，农村每千人口康复医疗床位数仅为 1.1 张，远低于城市的 3.2 张，呈现需求与资源倒置。再次，制度衔接障碍突出。跨省异地就医直接结算虽累计惠及 5.6 亿人次，但门诊慢特病跨省结算仅覆盖 10 个病种。³长护险已覆盖 3.08 亿参保人，但不同地区参保范围、评估标准和待遇水平存在差异，跨省衔接缺乏统一规范。

居住证制度是连接流动人口与常住地公共服务的重要法律制度。《居住证暂行条例》⁴第三条规定居住证是持证人作为常住人口享受基本公共服务和便利的证明，明确其具备居住事实证明、权利凭证和户籍转换申请三重法定功能。第十二条列举了居住证持有人可享受的六项基本公共服务，包括义务教育、基本公共就业服务、基本公共卫生服务和计划生育服务、公共文化体育服务、法律援助和其他法律服务等，但“养老服务”并未作为独立项目列入，仅在“国家规定的其他基本公共服务”条款中为未来扩充预留空间。然而，该制度在实际运行中存在诸多局限：申领条件设置了“居住半年以上”的时间门槛和“合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读”的实质性条件，部分流动老人因缺乏正式就业证明或稳定住房租赁合同而难以申领；即便成功申领，持证人在养老床位分配、养老服务补贴等核心公共服务方面仍无法与户籍人口享有完全同等的权利。地方养老服务立法虽快速推进——如《湖北省养老服务条例》，明确养老服务设施按“老年人口分布”规划、养老服务补贴依据“评估等级和困难状况”而非户籍前提发放，并规定“有关部门应当对老年人在户口迁移、医保结算等方面给予便利”。⁵但各地对流动老人的覆盖程度参差不齐：上海在设施规划上使用“常住老年人口”标准，但在保基本床位分配和老年津贴发放中仍坚持户籍限制；⁶江苏明确鼓励外地老人“投奔”子女并在户口安置、医保结算等方面给予便利，武汉等地允许“老漂族”同等享受社区居家养老服务；⁷长三角地区推动区域养老一体化立法，而全国多数地区跨省服务衔接仍缺乏制度安排。这种地方立法的梯度差异客观上形成了流动老人养老服务权益保障的“制度洼地”。

²https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_31785766?commTag=true

³<https://www.news.cn/politics/20250724/e54f4dce5ea947b5969bec4d879b7d1c/c.html>

⁴https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2015-12/12/content_10398.htm

⁵<https://www.hppc.gov.cn/rdgz/zyfb/tzgg/1996405606638407682.html>

⁶<https://mzj.sh.gov.cn/sg-zcfg/20210323/24f95ffa2b9246f3810dd23b770a6507.html>

⁷https://www.jsrd.gov.cn/qwfb/sjfg/202210/t20221009_1221251.shtml

2.3. 四重错配的认识

综合意愿与供给两端分析，二者之间存在四重错配。数量错配表现为流动老人年均 6.6% 的增长率远超公共服务资源投入增速，以户籍为基数的资源配置机制使流动老人难以纳入常规供给体系。结构错配表现为机构床位供给与社区照料、医养结合需求脱节，仅 27.3% 的建档率反映基础性公共服务严重缺位。制度错配表现为户籍依据与常住地权利诉求的根本张力，社会保障跨地区转移的制度成本、长护险属地化管理构成核心障碍。心理错配表现为社会融入需求与物质保障导向服务模式的鸿沟，现有体系中精神慰藉、社会参与等“软服务”严重不足。

3. 破解错配的政策路径

3.1. 财政资源统筹与供给结构优化

对应数量错配与结构错配，政策干预应从财政资源配置机制改革和公共服务供给结构优化两个维度同时发力。

在财政资源统筹方面，核心是推动“钱随人走”的财政资源配置模式。改变当前以户籍人口为基本单位的公共服务财政支出核定方法，建立以常住人口为基准、以实际服务需求为依据的转移支付制度。在操作路径上，可采取分梯度纳入策略：对居住满一年的流动老人，纳入基本公共卫生服务财政保障范围；对居住满三年的流动老人，纳入社区养老服务财政保障范围；对居住满五年的流动老人，全面纳入养老服务财政保障体系。2026 年全国财政工作会议已明确将完善财政转移支付分配机制，推动相关公共服务“随人走、可携带”⁸。2026 年中央财政安排基本养老金转移支付 1.25 万亿元，在此基础上应进一步将流动老人养老服务纳入中央与地方财政事权和支出责任划分改革范畴⁹。

在供给结构优化方面，核心是推动养老服务从“机构本位”向“社区嵌入”转型。一是调整养老服务设施建设投资结构，降低大型机构养老床位的建设比例，增加社区嵌入式养老服务设施、日间照料中心、老年助餐点、医养结合服务站等设施的投入力度。二是推行流动老人健康档案“应建尽建”专项行动，依托社区卫生服务中心主动上门为流动老人建立居民健康档案。三是扩大“去户籍化”养老服务政策的覆盖面。2026 年 1 月起实施的失能老年人养老服务消费补贴项目，以失能等级为唯一判断标准，打破户籍限制，全国范围内符合条件的老年人均可在当前居住地直接申领。

3.2. 制度衔接与法治化保障

对应制度错配，政策干预应从社会保障跨区域衔接制度改革和法治化保障两个层面系统推进。

在社会保障跨区域衔接方面，核心任务是打通制度壁垒、实现“待遇随人走”。一是进一步压缩养老保险关系跨省转移接续的办理时限，在长三角地区已实现 15 个工作日办结的基础上，推动全国范围内统一压缩至 20 个工作日以内。二是持续扩大跨省异地就医直接结算的覆盖面和服务范围，在现有 10 个门诊慢特病病种的基础上，逐步将所有常见慢性病种纳入跨省直接结算范围。三是建立长期护理保险待遇跨省衔接的统一制度框架。随着长护险制度从试点走向全国建制，应在国家层面统一失能等级评估标准和评估结果互认规则，明确长护险参保关系跨省转移接续的具体办法。四是鼓励区域养老协同发展，推广“养老服务标准互认、待遇互通、资源互享”的区域协作模式。

在法治化保障方面，核心任务是推动流动老人社会保障权从政策保障走向法治保障。一是在《中华人民共和国老年人权益保障法》修订中增设“流动老年人权益保障”专章，明确流动老人在常住地平等

⁸<http://czlz.snzs.gov.cn/html/shsafh/46981.html>

⁹https://m.gmw.cn/2026-03/07/content_1304367364.htm

享有养老服务、基本公共卫生服务、长期护理保险待遇等权益的具体标准和衔接机制。二是加快出台国家层面的《长期护理保险法》，统一全国长护险的制度框架，为流动老人长护险待遇的连续享有提供法律保障。三是建立流动老人公共服务权益跨省争议的协调仲裁机制，确保流动老人在权益受损时能够获得及时有效的救济。四是推动各地养老服务地方立法中明确流动人口的平等享有权，逐步消除地方立法中对流动人口的隐性排斥。五是完善流动老人社会保障权的司法救济渠道，明确流动老人在公共服务权益受到侵害时可以提起行政诉讼的法律依据和程序路径。

3.3. 服务可及性与社会融入支持

对应心理错配，需提升公共服务可及性并加强社会融入支持。建立社区流动老人服务窗口，提供政策咨询和办事代理；借助数字化手段降低服务门槛，同时保留适老化线下渠道；推动社区养老服务设施向流动老人全面开放。将精神慰藉服务纳入社区养老体系，建立同乡互助小组，开展代际共融活动，在社区卫生服务中心引入心理支持服务，营造包容友好的社区氛围。

4. 结语

本研究从“意愿-供给-匹配”框架出发，结合法学视角分析了流动老人就地养老意愿与流入地公共服务供给的错配关系。研究发现：流动老人就地养老意愿受个体、家庭和城市因素共同影响，社会保障可携带性是关键变量；供给端存在资源配置公平性不足、结构失衡、制度衔接不畅等困境；意愿与供给之间形成数量、结构、制度和心理四重错配；法学层面，宪法平等权与社会保障权构成规范基础，但居住证制度功能有限、地方立法覆盖不均，属地管理与人口流动存在制度张力。

本研究主要依赖二手统计数据，缺乏一手调查数据的原创性量化分析。未来可依托 CMDS 等微观数据构建匹配度综合指数，对不同区域错配程度进行精确测度，并对政策效果开展因果评估，同时深化法学实证分析。

参考文献

- [1] 国家统计局. 第七次全国人口普查公报[Z/OL]. https://www.gov.cn/guoching/2021-05/13/content_5606149.htm, 2026-04-15.
- [2] 陈娟, 徐远远, 王雨濛. 新型城镇化背景下老年流动人口群体细分及特征识别研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2025(4): 117-128.
- [3] 金观平. “人户分离”也可同享城市公共服务[N]. 经济日报, 2026-01-19(001).
- [4] 黄丽萍, 黄志伟. “双万”背景下东莞随迁老人异地养老情况及影响因素分析[J]. 现代商贸工业, 2024, 45(16): 18-20.
- [5] 古恒宇, 李薇, 刘晔, 等. 异地养老、家属随迁与中国流动老人居留意愿[J]. 热带地理, 2023, 43(6): 1123-1133.
- [6] 陈英姿, 赵玉港, 胡亚琪. 社会融合视角下中国老年流动人口居留意愿的影响因素[J]. 人口研究, 2022, 46(1): 97-112.
- [7] 李昀东, 凌巍, 龚霓. 健康资源供给对流动老人居留意愿的影响——基于个体和社区的多层线性模型分析[J]. 兰州学刊, 2022(7): 150-160.
- [8] 晏世莹. 城乡融合发展视域下“一老一小”事业优质均衡发展路径研究[J]. 中国民政, 2024(17): 41-43.
- [9] 巩礼园, 杨琪. 流动老年人口基本公共服务资源配置公平性研究[J]. 四川师范大学学报(自然科学版), 2025, 48(4): 516-523.