

农业转移人口老龄化与城乡养老资源的结构性错配

申丽丹, 冯晓平

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2026年5月22日; 录用日期: 2026年9月16日; 发布日期: 2026年9月24日

摘要

随着新型城镇化深度推进, 农业转移人口老龄化趋势日益显著, 叠加城乡二元结构固化, 城乡养老资源呈现“需求倒挂、供给失衡、配置错位”的结构性错配特征。本文基于国家统计局等权威数据, 剖析农业转移人口老龄化的现状与特征, 从资源供需、制度设计、空间布局三维度揭示城乡养老资源结构性错配的表现及成因, 最后提出优化资源配置、弥合城乡养老差距的路径建议, 为积极应对人口老龄化、推进城乡养老服务均等化提供理论参考。

关键词

农业转移人口, 人口老龄化, 养老资源, 结构性错配, 城乡二元结构

Aging of the Agricultural Migrant Population and Structural Mismatch in Urban-Rural Pension Resources

Lidan Shen, Xiaoping Feng

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: May 22, 2026; accepted: September 16, 2026; published: September 24, 2026

Abstract

As new urbanization advances, the aging trend among rural migrants has become increasingly evident. Coupled with the entrenched dual structure between urban and rural areas, elderly care resources in these regions exhibit structural mismatches characterized by “inverted demand, imbalanced supply, and misaligned allocation”. Based on authoritative data from sources such as the

National Bureau of Statistics, this paper analyzes the current status and characteristics of aging among rural migrants. It reveals the manifestations and causes of structural imbalances in urban-rural elderly care resources from three dimensions—resource supply and demand, institutional design, and spatial distribution—and finally proposes policy recommendations for optimizing resource allocation and narrowing the gap in elderly care services between urban and rural areas, providing theoretical support for actively addressing population aging and promoting equitable access to elderly care services.

Keywords

Agricultural Migrant Population, Population Aging, Elderly Care Resources, Structural Mismatch, Urban-Rural Dual Structure

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

中国正处于人类历史上规模最为宏大的人口老龄化进程之中。截至 2024 年末, 全国 60 周岁及以上老年人口已达 31,031 万人, 占总人口的 22.0%¹。2024 年, 国家统计局数据显示, 全国农业转移人口总量达 2.9973 亿人, 农业转移人口已成为连接城乡社会最具活力的群体²。然而, 这两大进程并非平行展开, 而是以相互嵌套、彼此强化的方式重塑着中国社会的基本结构。

农业转移人口的老龄化趋势尤为令人关注, 据统计, 农业转移人口平均年龄为 43.2 岁, 50 岁以上占比 31.6%³, 农业转移人口群体呈现出明显的老龄化趋势[1]。他们中的大多数人在城市贡献了完整的职业生涯, 却在步入老年时面临“进城无保障、返乡难养老”的尴尬境地。一方面, 城市积累了大量优质养老资源却面临老年人口相对不足的结构性富余; 另一方面, 农村承载着全国半数以上的老年人口, 却仅有不足四分之一的养老床位和严重匮乏的照护服务。研究发现中国高龄农业转移人口在养老保障中的制度性不平等, 以及当前城乡二元社会保障体系正对这一群体形成长期、隐性的排斥[2]。这一系列现象指向一个核心问题: 农业转移人口老龄化与城乡养老资源之间存在着系统性的结构性错配。

农业转移人口作为连接城乡的关键群体, 其老龄化不仅加剧农村养老压力, 也冲击城镇养老服务体系, 城乡养老资源结构性错配已成为制约养老事业高质量发展、阻碍城乡融合的核心痛点中华人民共和国民政部。在此背景下, 厘清农业转移人口老龄化与城乡养老资源错配的内在逻辑, 破解资源配置失衡难题, 具有重要的现实意义与理论价值。

2. 农业转移人口老龄化现实态势

(一) 农业转移人口群体的老龄化总体特征

中国农业转移人口群体的老龄化进程呈现出“增速快、规模大、不可逆”的显著特征。首先, 人口老龄化进程加速。截至 2024 年, 16~30 岁的青壮年农业转移人口在农业转移人口总量中的占比下降近 30 个百分点, 降至 16.9%; 而 30 岁以上年龄段的农业转移人口占比不断上升, 尤其是 50 岁以上年龄段占比上升超 20 个百分点, 达到 31.6%。农业转移人口平均年龄增长超过 9 岁, 达到 43.2 岁, “十五五”时期

¹<https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999980006135/content.html>

²https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202504/t20250430_1959523.html

³同上。

预计将超过 45 岁, 50 岁以上大龄农业转移人口规模将超过 1.1 亿人⁴。

其次, 老年人口的绝对规模巨大。由于中国的人口老龄化速度远远快于世界平均水平, 该比重未来还将上升。老年人口的绝对规模巨大, 加上老年人口的城乡分布不均衡, 农村老年人口的绝对数量将以更快的速度上升。这意味着人口老龄化对农村发展可能形成更严峻的挑战[3]。这一变化并非单纯的代际更替, 而是多重结构性力量共同作用的结果。一方面, 农村年轻人口受教育程度普遍提高, 倾向于直接进入高等教育后留在城市从事非农工作, 不再以“农业转移人口”身份被纳入统计; 另一方面, 随着第一代“婴儿潮”人口, 陆续进入老年阶段, 他们正是改革开放后最早一批进城务工的群体, 如今构成了大龄农业转移人口的主体。

第三, “未富先老”长期存在。全国层面属于“边富边老”模式, 人口老龄化与经济发展水平总体协调; 城镇地区已迈入高收入经济体行列, 但老龄化程度偏低, 呈现“富而轻老”模式; 农村地区则处于中等收入阶段, 老龄化程度畸高, 属于“未富先老”的紧张模式[4]。

(二) 农业转移人口老龄化困境

大龄农业转移人口面临“干不动、退不了、养不好”的困境。从就业面向看, 建筑、制造等传统农业转移人口集聚行业普遍存在严格的年龄限制, 大龄农业转移人口在城市劳动力市场中日益被边缘化。研究表明, 全职务农的劳动力平均年龄比非农就业劳动力平均年龄高出近 16 岁[5]。与此同时, 他们参加职工养老保险的比例极低, 大多数只能参加待遇水平较低的城乡居民基本养老保险。

(三) 养老需求兼具城乡双重特征

长期跨城乡流动的生活与就业模式, 让农业转移人口形成了区别于城镇本地老年群体与农村本土留守老年群体的独特养老诉求, 养老需求兼具城乡双重属性。从基础需求层面而言, 该群体普遍经济基础偏弱, 迫切需要居家生活照料、基础医疗卫生服务、日常健康保障等基础性普惠养老服务; 从流动适配需求来看, 因其常年游走于城乡两地, 对于养老保险异地便捷转移接续、跨区域医保实时结算、城乡养老服务互通衔接、低价普惠型养老服务供给等民生配套服务有着极为强烈的现实诉求。整体而言, 农业转移人口养老需求不再局限于单一地域养老模式, 呈现出需求内容多元化、服务场景复合型、地域选择流动性的典型特征, 也对当前城乡分割的养老服务体系提出了全新挑战。

3. 城乡养老资源结构性错配的核心表现

(一) 供需错配

我国农村老龄化程度远高于城市, 但养老资源却远低于城市。城乡养老资源供需呈现“需求高、供给低”与“需求低、供给高”的反向错配。

农村地区青壮年外流致使空巢老人占比居高不下, 养老需求集中于生活照料、基础医疗、基本生活保障等刚性领域, 但养老服务供给短板突出。从康养床位配置来看, 农村每千人康复医疗床位数量远低于城镇, 养老服务机构数量不足、硬件设施简陋、专业服务能力薄弱, 供给规模与现实需求严重不匹配。

城镇区域老龄化压力相对平缓, 老年群体养老需求逐步向健康管理、文化休闲、专业长期照护等多元化、品质化方向延伸, 但城市养老资源存在布局利用失衡问题, 中心城区养老床位资源紧张, 近郊养老床位闲置问题突出, 整体资源利用效率偏低。农业转移人口老龄化进一步加剧供需矛盾, 老年务工人员返乡养老持续推高农村养老服务需求, 而乡村养老服务体系的建设进度滞后, 供给增速难以匹配需求增速; 城市范围内面向灵活就业群体的异地养老、流动养老配套服务供给不足, 中青年农业转移人口养老诉求长期得不到有效满足, 城乡养老供需错配态势持续加剧。

⁴同上。

这种供需错配的结构矛盾不仅体现在城乡之间,在农村养老服务本身也得到体现:需求侧呈现“人数众多、需求多样”的特征,且超过半数的农村老人患有多种慢性病,失能、孤独、疼痛等健康照护需求远高于城镇;供给侧则受制于支付能力弱、传统观念排斥机构养老、以及城乡二元体制下资源长期向城市倾斜,导致服务供给能力严重不足且区域差异显著,最终形成农村“未富先老”与资源匮乏、城市“富而轻老”与资源富集的结构错配格局[6]。

(二) 制度错配

我国城乡养老保障制度长期保持二元分割格局,形成保障体系并行运行、待遇水平差距较大、权益衔接不畅的制度性错配。

从养老保障参保结构来看,多数农业转移人口受就业形态、收入条件限制,主要参与城乡居民基本养老保险,该险种缴费标准偏低,养老金待遇水平有限,养老经济支撑能力较弱;而城镇职工养老保险参保群体保障待遇更为优厚,两类养老保险实际保障层级差距明显。基于国家统计局和人社部 2012~2024 年数据,研究量化揭示了城乡养老金之间长期存在的巨大鸿沟。到 2024 年,城镇职工基本养老保险(BOAI)退休人员的平均养老金水平仍是城乡居民基本养老保险(URR-BPI)的 14.6 倍多,后者月均仅 246 元⁵。尽管相对差距有所缩小,但绝对差距依然显著,户籍制度在其中发挥了关键分层作用,使大量长期在城镇就业的农业转移人口陷入难以跨越的“覆盖陷阱”。

在医疗保障层面,城乡医保报销比例、就医保障范围存在明显差异,城乡老年群体医疗养老支出负担分化显著,农村老年群体医疗自付压力更大。与此同时,面向跨区域流动的农业转移人口,现行社会保障衔接机制尚不健全,养老保险异地转移接续流程繁琐,参保年限折算、权益认定机制不够完善,异地就医结算、跨区域养老福利对接等便民政策落地不够充分。制度层面的分割壁垒,直接导致农业转移人口跨城乡养老保障权益难以顺畅衔接,极大制约了城乡养老服务一体化发展进程。

(三) 空间错配

当前养老公共资源呈现明显的空间集聚特征,优质养老资源高度集中于城镇区域,农村养老资源布局零散薄弱,形成显著空间配置错配。城市汇聚三甲医疗机构、标准化养老机构、专业养老护理人才等优质核心资源,养老服务体系更为完善;广大农村地区仅依托村卫生室、村级互助养老点开展基础养老服务,服务设施功能单一,综合服务能力不足。农村养老服务设施布局较为分散,单体建设规模偏小,服务辐射范围有限,偏远乡村老年群体获取便捷养老服务难度较大,加之基层养老服务专业人才储备不足,直接制约农村养老服务专业化发展水平。在城市流动人口聚居区域,城郊、城中村等农业转移人口集中居住地带,普惠性养老服务设施规划建设滞后,适配低收入务工群体、灵活就业人群的基础养老服务配套缺失,使得中老年农业转移人口在城市难以获得稳定养老照料与基础医疗服务。整体而言,城乡养老资源空间布局缺乏统筹规划,资源下沉力度不足,空间配置不合理进一步降低了城乡养老资源整体利用效能。

4. 城乡养老资源结构性错配的深层成因

(一) 长期城乡二元发展体制制约

长期固化的城乡二元发展体制,是造成城乡养老资源配置失衡最根本的制度根源。在过往城市优先发展的政策导向下,各级财政民生投入、公共服务项目布局、社会资源要素调配均长期偏向城镇地区,养老服务领域也延续这一资源分配逻辑。相较于城市完善的财政保障与政策扶持体系,农村养老事业财政投入占比偏低,养老服务场地建设、设施提档升级、运营服务补贴等资金供给不足,使得农村养老基础设施建设进度缓慢、服务体系搭建滞后。长期不均衡的资源投入格局,不断拉大城乡养老硬件配套、

⁵https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202506/t20250616_543689.html

服务水平、保障力度之间的差距,从顶层设计层面固化了城乡养老资源分化格局,直接催生养老资源结构性错配现象。

长期城乡二元发展体制不仅造成了城乡之间养老资源的结构性错配,还通过区域发展不均衡,将这种错配进一步分化为中西部地区的经济支持断裂与东部地区的照料服务缺位。两种困境看似表现不同,实则共享同一制度根源:以城市为中心的资源配置逻辑,使农村无论在经济发展还是公共服务上都处于依附地位,而农业转移人口的老龄化则放大了这一体制性矛盾[7]。

(二) 农业转移人口权益保障机制不完善

户籍制度壁垒尚未彻底破除,依附于户籍之上的养老、医疗、社区服务等公共服务权益依旧存在地域限制,非本地户籍的农业转移人口在流入城市享受普惠养老服务、老年帮扶政策、公益性养老福利时,仍面临诸多隐性准入门槛,合法养老权益难以得到平等保障。从就业结构来看,绝大多数农业转移人口集中在建筑、服务、零工等体力型、灵活型行业,就业稳定性较差,收入水平整体偏低,不仅缺乏持续缴纳高标准养老保险的经济能力,也普遍存在参保意识薄弱问题,多数仅选择低层次养老保障险种。整体偏低的保障水平与薄弱的风险抵御能力,进一步加剧该群体养老困境,持续拉大城乡群体之间的养老保障差距。

长期以来,我国的养老服务制度建设以户籍为基础来进行,造成了基本养老服务政策在区域之间、城乡之间的分割,这种分割不仅导致了基本养老服务供给水平上的较大差异,而且带来了较大的不公平,最终会影响到老年人的高质量生活和小康社会的全面实现[8]。

(三) 城乡养老服务统筹规划不足

现阶段各地养老服务发展规划大多以本地户籍常住人口为核心测算依据与建设标准,规划编制视角存在明显地域局限,未能充分兼顾大规模农业转移人口跨区域流动、异地居住、返乡养老等现实动态需求。在整体布局层面,区域间尚未建立统一协调的城乡养老资源统筹调配机制,城市优质养老服务、专业康养人才、成熟运营模式向乡村下沉延伸力度不足,乡村闲置养老场地、本土养老资源也未能有效盘活利用。城乡养老资源双向流通渠道不畅,资源整合力度不足,难以构建起城乡联动、优势互补、全域覆盖的一体化养老服务布局,使得养老资源错配问题长期难以得到有效疏导。

(四) 传统养老模式持续弱化

伴随城镇化持续推进与人口大规模流动,我国城乡传统家庭养老模式均出现明显衰退迹象。在农村地区,大量青壮年劳动力常年外出务工,家庭赡养主体长期缺位,依靠子女贴身照料的传统养老功能持续弱化,农村独居、空巢老人数量不断增加,刚性养老服务需求持续攀升,但社会化养老服务供给未能及时跟进补齐缺口。与此同时,农村地区传统养老观念根深蒂固,尤其是老年人“不离家、不离乡”的思想深入人心。即便年轻一代怀有为父母尽孝养老的美好愿望,但在实际行动中,却很难按照传统的养老方式践行孝道。在老年人坚持“不离家、不离乡”传统思想的情况下,农村地区面临的养老压力日益增大,进而使得农村养老问题变得更加复杂[9]。

在城镇地区,家庭结构小型化、居住模式分散化趋势愈发明显,城市居民家庭养老照料精力与照料能力不断下降,社会养老服务需求同步扩张。城乡传统养老支撑力量同步减弱,而适配新时代人口流动特征、覆盖城乡全域的现代化社会养老资源调配体系尚未成熟完善,供需衔接出现明显断层,进一步加剧城乡养老资源结构性错配矛盾。

5. 消解城乡养老资源结构性错配的优化路径

(一) 打破二元体制壁垒,推进城乡养老保障一体化

立足城乡融合发展大局,持续破除长期存在的体制机制壁垒,逐步剥离户籍制度附加的公共服务差

异权益, 放宽常住外来老年群体享受城镇基础养老服务、社区老年福利、公共康养资源的准入限制, 实现常住老年人口养老服务权益均等化。进一步完善多层次养老保险制度衔接体系, 优化城乡居民养老保险与城镇职工养老保险之间的险种转换、年限累计、待遇核算规则, 精简养老保险异地转移接续流程, 缩减业务办理时限, 提升跨区域社保经办服务效率。同时结合社会经济发展水平与物价变动情况, 稳步上调城乡居民基础养老金发放标准, 持续缩小城乡群体养老保障待遇落差, 从制度层面畅通农业转移人口异地参保、流动养老、权益接续全流程通道, 筑牢城乡一体化养老保障制度根基。

(二) 下沉优质养老资源, 补齐农村养老服务短板

依托乡村振兴战略实施契机, 持续加大农村养老服务领域财政专项投入, 优化乡村养老服务资金统筹使用机制, 完善以乡镇养老服务综合体为枢纽、村级日间照料中心为支点的基层养老服务网络体系。聚焦农村老年群体实际生活需求, 大力发展居家上门照料、助餐助浴、健康巡诊、情感陪护等普惠性居家养老服务, 盘活乡村邻里互助养老模式, 夯实农村基础养老服务根基。积极推动城市优质医养结合资源、专业养老运营模式、成熟康养服务经验向乡村下沉延伸, 通过城乡养老机构结对帮扶、联合运营、专业人才下乡驻点指导、远程医疗康养协作等多种形式, 全面提升农村养老服务专业化、规范化服务能力, 充分承接返乡老年农业转移人口的养老服务需求, 系统性补齐农村养老服务发展弱项。

(三) 精准对接群体需求, 搭建流动式养老服务体系

紧扣农业转移人口流动性强、收入层次偏低、养老诉求多元的群体特征, 优化城市养老服务空间布局, 在城郊结合部、城中村、产业务工聚集区等流动人口集中区域, 规划建设一批普惠化、低成本、便民化的社区养老服务站点。面向中老年务工群体常态化开展免费健康体检、慢性病管理、临时日间照料、老年权益科普等基础性公益养老服务, 切实满足其在城市简易养老需求。依托大数据、信息化技术搭建全域统筹的城乡养老智慧服务平台, 整合城乡两地养老服务机构、康养资源、帮扶政策等各类信息资源, 实现异地养老政策咨询、养老服务线上预约、老年福利跨区对接、康养资源精准匹配等便民服务功能, 构建适配人口跨城乡流动趋势的一体化流动养老服务体系。

(四) 统筹城乡养老规划, 实现资源动态均衡配置

各地在编制中长期养老服务事业发展规划时, 打破仅依托本地户籍老年人口划定服务规模的传统思路, 将常住老年流动人口、返乡养老老年群体全面纳入人口测算与服务布局范围, 科学研判农业转移人口老龄化带来的养老需求增量与结构变化, 提升养老服务规划的前瞻性与科学性。建立健全区域内城乡养老资源统筹调配与联动共享机制, 全面摸排梳理城乡闲置养老床位、闲置服务场地、富余服务人员等存量资源并加以盘活利用, 推动养老服务资金、专业护理人才、康养设施设备等核心要素在城乡之间合理流动调配。依据城乡老年人口规模变动、养老需求结构升级等现实变化, 动态调整城乡养老资源投放比例与建设布局, 精准化解养老服务领域结构性供需失衡问题。

(五) 多元主体协同发力, 丰富城乡养老服务供给

构建多方联动、协同共治的养老服务发展格局, 明晰不同主体在城乡养老服务体系建设中的职能定位。强化政府公共服务主导职能, 重点兜底城乡低收入老人、失能失智老人、独居空巢老人等困难群体, 持续完善普惠性基础养老服务保障体系, 筑牢民生养老底线。充分激活市场主体活力, 引导社会资本有序参与城乡养老产业发展, 针对不同年龄、收入、健康状况的老年群体, 开发多层次、差异化、个性化商业养老服务产品, 满足高品质康养、旅居养老、专业长期照护等多元化市场需求。积极引导基层社区、公益社会组织、志愿服务队伍参与养老服务事业, 重点面向低收入老年农业转移人口、农村留守老人开展公益陪护、精神慰藉、生活帮扶等暖心服务, 最终形成政府保基本、市场供多元、社会补短板的多元协同城乡养老服务供给新格局。

6. 结论与讨论

人口流动常态化背景下, 农业转移人口整体老龄化已是不可逆转的发展趋势, 该群体养老诉求不断凸显。受城乡二元体制、资源配置偏向、保障制度分割、养老规划滞后等多重因素影响, 城乡养老资源形成供需、制度、空间多重结构性错配, 极大阻碍城乡养老服务均等化发展进程。

化解养老资源结构性错配问题, 不能单一侧重城市养老提质或者农村养老补短板, 必须立足城乡融合发展大局, 破除体制机制障碍, 统筹调配城乡养老优质资源, 完善适配农业转移人口群体的跨区域养老保障与服务体系, 兼顾城镇常住老年流动人口与农村本土老年群体养老需求, 逐步缩小城乡养老发展差距, 在积极应对人口老龄化进程中, 实现全体老年人老有所养、老有所依的民生目标。

基金项目

高质量转移背景下农业转移人口贫困风险的衍生与防范研究 - 间接(编号: K115003202)。

参考文献

- [1] 代秀亮. 农业转移人口参加职工基本养老保险的机制优化[J]. 中国社会保障, 2025(12): 48-49.
- [2] Jiang, H. (2026) Socioeconomic Reforms Are Needed to Address Disparities for the Aging Rural-to-Urban Migrant Workforce in China. *Nature Aging*, 6, 469-472. <https://doi.org/10.1038/s43587-025-01051-5>
- [3] 都阳, 崔慧敏. 农村人口老龄化: 趋势、挑战与应对策略[J]. 中国农村观察, 2025(4): 3-17.
- [4] 顾严. 基于城乡差异视角的农村养老服务支持政策研究[J]. 行政管理改革, 2023(2): 22-38.
- [5] 魏后凯. 中国乡村振兴综合调查研究报告[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2023: 462.
- [6] 李静. 优势视角下农村养老服务的结构失衡与体系构建[J]. 社会科学辑刊, 2025(3): 75-84.
- [7] 胡晓映. 破解养老之困: 中国养老服务体系建构的区位差异与内在机理[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2025, 24(6): 101-112.
- [8] 钟仁耀. 积极应对人口老龄化战略下养老服务的均衡发展[J]. 社会保障评论, 2024, 8(4): 102-120.
- [9] 侯慧丽. 城乡老龄化倒置背景下农村养老模式与文化基础探究[J]. 中国国情国力, 2025(4): 46-50.