

人口老龄化背景下农村养老保障问题及对策研究

陈海波

贵州大学经济学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年6月15日; 录用日期: 2026年9月30日; 发布日期: 2026年10月16日

摘 要

人口老龄化是我国现代化进程中面临的长期性、结构性挑战, 其中农村地区老龄化程度更深、养老保障基础更薄弱, 已成为积极应对人口老龄化国家战略的重点与难点。我国农村人口老龄化呈现出“城乡倒置、未富先老、增速加快”的典型特征, 传统以家庭养老为核心的保障模式持续弱化, 土地养老效能不断衰退, 社会养老保险与养老服务供给难以匹配日益增长的养老需求。本研究试图在福利多元主义理论框架下, 审视政府、市场、社区(集体)、家庭等多元主体在养老保障供给中的角色与协同关系。本文系统梳理我国农村养老保障的发展现状, 深入剖析当前农村养老面临的家庭功能弱化、制度供给不足、服务资源短缺等多重困境, 并结合对不同类型农村的区域差异性分析, 最终在明确多元主体责任边界的基础上, 强化家庭养老基础、盘活土地保障资源等五个维度提出优化路径, 旨在构建政府主导、家庭尽责、社会参与、市场补充的多层次农村养老保障体系, 助力实现农村老年人“老有所养、老有所依、老有所乐”的发展目标。

关键词

人口老龄化, 新型农村养老保险, 养老服务体系, 家庭养老, 福利多元主义

Research on the Problems and Countermeasures of Rural Old-Age Security under the Background of Population Aging

Haibo Chen

School of Economics, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: June 15, 2026; accepted: September 30, 2026; published: October 16, 2026

Abstract

Population aging is a long-term, structural challenge facing China's modernization process. Rural areas, characterized by a deeper degree of aging and a weaker foundation of old-age security, have become the key focus and most difficult aspect of the national strategy to actively respond to population aging. Rural population aging in China exhibits the typical features of "urban-rural inversion, aging before affluence, and accelerating growth." The traditional family-based old-age support model continues to weaken, the security function of land-based support is declining, and the supply of social old-age insurance and elderly care services fails to match the growing demand. Under the theoretical framework of welfare pluralism, this study examines the roles and synergistic relationships of multiple actors—including the government, the market, the community (collective), and the family—in the provision of old-age security. This paper systematically reviews the current state of rural old-age security in China, deeply analyzes the multiple dilemmas facing rural elderly care, such as the weakening of family functions, insufficient institutional supply, and scarce service resources. Combined with a regional comparative analysis of different types of rural areas, it ultimately proposes optimization pathways from five dimensions: clarifying the responsibility boundaries of multiple actors, strengthening the foundation of family-based care, and revitalizing land security resources, among others. The aim is to build a multi-level rural old-age security system featuring government leadership, family responsibility, social participation, and market supplementation, thereby helping to achieve the development goals of ensuring that rural older adults are "adequately provided for, supported, and fulfilled in their later years."

Keywords

Population Aging, New Rural Old-Age Insurance, Elderly Care Service System, Family-Based Old-Age Care, Welfare Pluralism

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

根据联合国划分标准, 当一个国家或地区 60 岁及以上人口占总人口比重达到 10%, 或 65 岁及以上人口占比达到 7% 时, 即进入老龄化社会¹。我国于 1999 年正式迈入老龄化社会, 此后老年人口规模持续扩大、老龄化速度不断加快。第七次全国人口普查数据显示, 2020 年我国 60 岁及以上人口占总人口的 18.70%, 65 岁及以上人口占比达 13.50%, 老龄化程度持续加深[1]。

受城乡二元结构与人口流动规律影响, 我国老龄化呈现显著的“城乡倒置”特征——农村老龄化程度远高于城镇。2020 年我国乡村 60 周岁及以上人口占农村总人口的 23.8%, 较城镇高出近 8 个百分点, 到 2035 年, 中国农村 60 岁及以上老年人口在农村人口中占比将达 37.7%²。农村青壮年劳动力大规模向城镇迁移、农村生育率长期走低、人均预期寿命不断延长, 共同推高了农村老龄化水平, 也让农村养老问题成为我国应对老龄化挑战的重中之重[2]。

面对这一严峻挑战, 任何单一主体均难以独立支撑。福利多元主义理论认为, 福利的供给应由国家、

¹https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101_1903949.html

²<https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/12-08/9625072.shtml>

市场、社区和家庭等多个部门共同承担,强调多元主体的协作与互补。将这一分析框架应用于我国农村养老场域,有助于系统解构各供给主体的应然角色与现实困境,为构建协同高效的保障体系提供理论指引。农村养老保障关系到亿万农民的晚年生活质量,关系到乡村振兴战略的全面推进,更关系到社会公平与共同富裕目标的实现。长期以来,我国农村形成了以家庭养老为主体、土地养老为基础、社会养老为补充的传统保障格局,这一格局实则反映了家庭与集体(社区)在传统福利供给中的核心地位。然而,在人口老龄化加速、社会结构转型的背景下,传统保障模式的局限性日益凸显,农村养老面临前所未有的压力。同时,我国幅员辽阔,农村内部存在显著差异,沿海发达地区、中西部劳务输出地、少数民族聚居区等不同类型的农村,其养老资源、文化观念、经济基础各不相同,面临的挑战和可行的解决方案也应有区别。基于此,本文立足我国农村发展实际,引入福利多元主义视角,并关注区域差异性,系统梳理农村养老保障的现实困境,探索符合国情的优化路径,为完善农村养老保障体系提供理论参考[3]。

2. 我国农村人口老龄化与养老保障现状

(一) 农村人口老龄化的核心特征

我国农村老年人口规模较大,且增速高于城镇,在2020~2050年间,中国农村人口老龄化程度将一直高于城镇³。预计到2050年,农村老年人口将达到峰值⁴,养老负担将长期承压。这种老龄化趋势呈现出鲜明的“城乡倒置”格局。与发达国家城镇老龄化先行不同,我国因青壮年持续向城市迁移,造成农村老龄化程度反超城镇。大量劳动力外流加剧了“空心化”与“空巢化”,留守老人、独居老人比例持续攀升,家庭内部的照料资源被严重稀释[4][5]。

(二) 区域异质性下的农村养老现象

我国农村并非铁板一块,其养老保障的底色与压力因区域类型不同而呈现显著差异,政策设计必须对此予以充分考量。大体可分为三类:其一,东部沿海及城市周边发达地区农村。这类地区集体经济实力雄厚,土地价值较高,农民收入多元且水平较高,社会化养老服务的支付能力和市场发育程度相对较好,但家庭结构的小型化、空巢化问题同样突出。其二,中西部传统劳务输出的农村。这是当前养老困境最为集中的区域。青壮年劳动力外流比例极高,“留守老人”“空巢家庭”现象普遍,家庭养老功能严重虚化,本地集体经济薄弱,养老服务资源极其匮乏。其三,边疆、少数民族及偏远山区农村。受地理环境、传统文化和经济发展水平多重制约,这些地区养老服务的可及性最差,但家族、宗族或村寨共同体内部的互助传统可能保留较好,如何在现代化进程中利用好这一社会资本值得深入研究[6]。

(三) 农村现有养老保障的主要模式

当前我国农村形成了多元并存的养老保障格局,家庭养老仍占据主导地位,社会养老保障制度逐步普及,土地与自我养老发挥补充作用。

1. 家庭养老模式。受传统孝道文化与农村经济条件约束,家庭养老始终是农村最核心的养老方式,老年人的经济供养、生活照料、精神慰藉主要由子女与配偶承担。绝大多数农村老人倾向于居家养老,家庭不仅是经济支撑,更是情感归属的核心载体[2]。

2. 土地养老模式。土地是农民最基础的生产资料,传统意义上,农民通过耕种土地获取收入,年老后将土地交由子女耕种以换取赡养,土地成为家庭养老的物质基础。但随着农业收益下降、老人劳动能力衰退,土地养老保障功能逐步弱化,更多体现为兜底性的生存保障[6]。

3. 社会养老保险模式。2009年新型农村社会养老保险(新农保)启动试点,2014年与城镇居民养老保险合并为城乡居民基本养老保险,实现了制度层面的全覆盖。截至目前,我国基本养老保险参保率超过

³<https://www.chinanews.com.cn/gn/2021/12-08/9625072.shtml>

⁴https://www.xinhuanet.com/politics/2018-07/19/c_1123151410.htm

90%⁵，年满 60 岁的农村老人可按月领取基础养老金与个人账户养老金，成为农村老人稳定的经济来源之一。但受缴费水平限制，养老金整体待遇偏低，仅能发挥补充保障作用[5]。

4. 社区互助与机构养老模式。近年来，农村逐步探索村级幸福院、日间照料中心、互助养老点等社区养老形式，主要面向留守老人、独居老人提供基础服务；乡镇敬老院则主要为“五保户”、特困老人提供集中供养。总体来看，农村社会化养老服务仍处于起步阶段，覆盖范围有限、服务质量不高[5]。

3. 农村养老保障面临的现实困境

基于福利多元主义框架审视，当前农村养老困境本质上是家庭、社区(集体)、市场与国家(政府)四大福利供给主体均出现功能失调或衔接不畅所致。

(一) 家庭与社区(集体)养老功能持续弱化

家庭与社区(集体)作为传统的非正式福利供给主体，其功能衰减是系统性困境的起点。家庭养老功能的弱化是农村养老面临的首要挑战，主要体现在三个层面。

其一，家庭结构小型化加剧养老负担。计划生育政策的长期实施使农村家庭规模不断缩小，“4-2-1”“4-2-2”家庭结构成为主流，一对夫妻需要赡养 4 位老人、抚养 1~2 名子女，代际抚养比大幅上升。第七次人口普查数据显示，农村平均家庭户规模降至 2.62 人⁶，三代同堂的传统家庭大幅减少，家庭内部的养老照料资源被严重稀释[7]。

其二，人口外流导致照料缺位。城镇化进程中，农村青壮年劳动力大规模向城市迁移，形成了大量“空巢家庭”“独居家庭”，导致老人的日常生活照料、突发疾病陪护等需求无法得到及时满足。许多老人不仅自我照料，还要承担隔代抚养责任，养老质量大幅下降[8]。

其三，孝文化淡化与精神慰藉缺失。市场经济发展冲击了传统孝道观念，部分子女重物质供养、轻精神关怀，甚至出现赡养推诿、老人受虐等现象。代际分居进一步加剧了情感疏离，农村老人孤独感、抑郁情绪普遍，精神文化生活极度匮乏，心理健康需求难以得到满足。与此同时，作为另一传统支柱的社区(集体)养老支持网络也因集体经济式微和社会结构变迁而严重削弱。农村税费改革后，村集体公共资源萎缩，组织动员能力下降，难以为养老服务提供有效的物质和组织支撑。

(二) 土地养老保障效能持续衰退

土地曾是农村养老最稳定的物质依托，但当前其养老保障功能正在不断弱化。一方面，农业生产收益偏低，且老年人体力随年龄增长持续下降，多数高龄老人无法从事重体力农业劳动，土地耕种收益微薄；部分地区因劳动力外流出现土地抛荒现象，土地完全无法产生养老收益。另一方面，土地制度限制了财产价值释放。我国农村土地归集体所有，农民仅拥有承包经营权，无法通过出售土地变现养老；土地流转市场尚不健全，流转租金普遍偏低，且缺乏稳定的收益增长机制，难以覆盖养老开支。土地的财产属性未能充分转化为养老保障能力，传统“土地养老”模式已难以为继[9]。这反映出市场机制在盘活农村资产、创造养老财富方面的作用尚未有效发挥。

(三) 社会养老保险制度存在结构性短板

城乡居民基本养老保险已实现制度全覆盖，但其保障水平和制度设计仍存在明显短板，有待提高。这凸显了作为核心正式制度供给者的政府，其提供的公共福利在水平和质量上仍有待提升。待遇保障水平偏低：受收入水平和参保观念影响，多数农民倾向于选择最低缴费档次(100~200 元)，导致个人账户积累不足；同时，基础养老金标准虽经历多次上调，但增长缓慢，整体养老金水平远低于城镇职工养老保险，难以满足基本养老需求，更多是生活补贴性质。筹资机制不够健全：制度设计的“个人缴费、集体补

⁵https://www.mohrss.gov.cn/wap/xw/rsxw/202205/t20220524_449733.html

⁶https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm

助、政府补贴”三方筹资模式，在实践中因农村集体经济普遍薄弱，集体补助往往难以落实，资金筹集压力主要落在个人和政府身上。中西部欠发达地区地方财政能力有限，补贴力度不足，制约了整体待遇的提升。基金保值增值能力弱：养老保险基金大多以县级为单位管理，投资渠道受限，主要依赖银行存款和购买国债，其收益率长期跑不赢通货膨胀率，导致基金实际购买力下降，制度的长期可持续性面临挑战[9]。

(四) 农村养老服务供给总量不足、质量偏低

相较于养老经济保障，农村养老服务供给的短板更为突出。这反映了政府、市场、社会三方在服务供给上的协同失灵。

其一，机构养老资源匮乏且功能单一。农村公办养老机构以乡镇敬老院为主，大多建设年代久远、设施陈旧，仅能满足特困人员的基本生存需求，缺乏专业护理、康复医疗等服务；民办养老机构在农村布局极少，且收费标准超出普通农民承受能力，可及性极低[5]。市场的逐利本性使其不愿进入利润率低、风险高的农村养老服务市场，而政府提供的普惠性服务又供给不足。

其二，专业护理人才严重短缺。农村养老护理岗位普遍存在薪酬低、工作强度大、社会认可度低的问题，难以吸引年轻专业人才。现有护理人员多为本地中老年女性，未接受系统专业培训，缺乏失能照护、康复护理、心理疏导等专业技能，无法满足失能半失能老人的照护需求。

其三，居家社区养老服务覆盖不足。农村居民居住分散，上门服务成本高、难度大，多数村级养老服务站功能单一，仅提供简单的休闲活动，助餐、助浴、助医、助洁等居家养老服务严重不足，高龄、失能老人的日常照料需求难以得到满足[8]。社区和社会组织在整合资源、提供在地化服务方面的潜力未被充分激发。

(五) 养老观念滞后与制度保障不足

一方面，传统“养儿防老”观念根深蒂固，部分农村老人对社会养老保险、机构养老等新模式接受度低，认为参保“不划算”、住养老院“不孝”，参与意愿不强。另一方面，基层政策宣传不到位，许多老人不了解、不会用养老政策与服务；经办人员多为兼职，专业性不足、流动性大，政策落地效果大打折扣。特别在偏远及少数民族地区，语言和文化差异进一步加大了政策传达的难度。同时，我国农村养老保障缺乏专门的上位法支撑，养老服务监管、老年人权益保障、多方权责划分等缺乏刚性法律约束，政策碎片化、执行随意性问题突出。

4. 完善农村养老保障体系的对策建议

应对农村养老困境，需在福利多元主义框架下，理顺政府、市场、社区、家庭的关系，实施差异化、精准化的策略组合。

(一) 强化家庭养老基础地位，完善家庭支持政策

家庭养老仍是当前农村最现实、最具情感基础的养老模式，应从政策与文化层面巩固其基础作用。一是建立家庭养老支持政策体系，对长期居家照护失能老人的子女给予护理补贴、税收减免等支持，开展免费护理技能培训，推广“家庭照护床位”模式，减轻子女照护负担。二是弘扬孝老敬老乡风，将孝老敬老纳入村规民约，通过“最美家庭”评选、道德评议等方式强化家庭赡养的责任意识。三是推动居家与社区养老融合，以村级养老服务站为枢纽，整合资源提供助餐、助医、紧急救援等上门服务，构建“居家为基础、社区为依托”的养老服务网络，弥补家庭照料的不足。

(二) 盘活土地保障资源，增强集体经济与市场支撑能力

土地是农村最重要的资源禀赋，应通过制度创新释放土地的养老价值。此过程需要政府明晰产权、市场提供平台、集体组织协调多方联动。第一，规范土地流转市场。健全农村土地经营权流转交易平台，

完善流转价格形成机制，保障老年人土地流转的稳定收益；鼓励土地向农业合作社、家庭农场集中，发展适度规模经营，提高土地产出效益，间接增加农民养老积累。第二，探索“土地养老”的具体金融化与资产化路径。在保障农民土地权益的前提下，试点“土地经营权入股养老”模式：引导老年人以上地经营权入股村集体领办的养老合作社或农业企业，每年获得股权分红作为养老资金，由合作组织统一经营土地。审慎推进“宅基地使用权抵押养老”：在宅基地“三权分置”改革框架下，允许有条件的地区开展试点，老年人可将宅基地资格权或使用权进行抵押，从金融机构获得按月支付的“反向按揭”式养老金，由金融机构在老人去世后处置相关权益。第三，壮大农村集体经济。结合乡村产业振兴，发展村级特色产业，壮大集体经济实力；明确村集体收入用于养老服务的比例，用于建设村级养老设施、补贴困难老人养老开支，强化集体层面的养老保障能力。在集体经济发达的沿海农村，可探索建立村级养老基金；在劳务输出地，集体收入应优先用于购买社会化服务，弥补家庭照料的缺失。

(三) 深化养老保险制度改革，提升政府主导的保障水平

社会养老保险是农村养老保障的核心支撑，需要从筹资、待遇、运营等层面优化完善。一是建立基础养老金动态调整机制，根据物价和收入增长定期上调标准，并建立中央与地方财政分担的动态调整机制，对中西部欠发达地区和特殊类型农村地区予以倾斜，加大中央财政对中西部农村地区的转移支付力度，逐步缩小城乡、区域待遇差距。二是优化缴费激励机制，提高高缴费档次的政府补贴标准，强化“多缴多得、长缴多得”的政策引导，明确村集体的参保补助责任，拓宽筹资渠道。三是拓宽基金保值增值渠道，提升基金统筹层次，适度扩大投资范围，委托专业机构开展市场化运营，提高收益率以抵御通胀风险；同时完善跨制度、跨区域转移接续机制，保障流动群体的养老权益。

(四) 构建多元化、区域适配的养老服务体系，提升服务供给质量

针对不同类型农村的特点，应构建差异化、多层次的养老服务体系。

1. 在广大中西部普通农村及偏远地区：以发展互助养老和激活社区功能为核心。依托农村熟人社会优势，大力推广“时间银行”“邻里互助点”“低龄老人服务高龄老人”等成本较低的互助养老模式。建设运营成本较低的村级互助养老点、幸福院，重点解决留守、独居老人的日间照料、餐饮和精神慰藉问题。政府通过购买服务、运营补贴等方式予以支持，鼓励乡贤、志愿者参与。

2. 在东部沿海及城郊经济发达农村：推动“公建民营”、“医养结合”等市场化、专业化服务供给。推动乡镇敬老院转型升级为区域性养老服务中心，向社会开放。通过公建民营、民办公助、税收优惠、建设补贴等政策工具，积极引导社会资本进入，发展普惠型养老服务机构。全面推进医养结合，支持养老机构内设诊所、护理站，或与乡镇卫生院、社区卫生服务中心签订合作协议，打通医保支付渠道。

3. 在所有地区加强养老护理人才队伍建设。实施农村养老护理员定向培养和免费技能培训计划，落实岗位补贴、社保补贴和职业技能等级与薪酬待遇挂钩制度，提高职业吸引力。培育本土化、专业化的养老护理队伍，鼓励返乡青年、农村剩余劳动力从事养老服务。

(五) 完善政策法治保障，强化政府主导与统筹协调责任

1. 加大政策宣传与经办能力建设。针对区域差异，采用差异化的宣传策略。通过村干部入户讲解、村广播、宣传栏、短视频等群众喜闻乐见的形式，普及养老保险、养老服务政策，消除农民认知误区；在少数民族地区，制作双语宣传材料，发挥民族干部的作用。健全基层养老经办体系，配备专职养老工作人员，加强业务培训，推进养老服务信息化建设，提升政策落地效率与服务便捷性。

2. 健全农村养老法治体系。加快农村养老保障领域立法，明确政府、家庭、社会、市场在农村养老中的权责边界，规范养老服务市场准入、服务标准与监管机制；完善老年人权益保障法律法规，加大对不赡养老人、虐待老人行为的惩戒力度，为农村养老保障提供刚性法治支撑。

3. 强化政府财政投入与分类指导责任。将农村养老保障纳入公共财政优先保障领域，建立稳定的财

政投入增长机制，重点向欠发达地区、困难老年群体倾斜；通过税收优惠、场地支持、运营补贴等政策，引导社会资本、社会组织参与农村养老事业，形成多元共治的保障格局。中央政府应加强顶层设计，提供基础性、普惠性的制度与资金支持；省级政府负责统筹协调与标准制定；县级政府作为责任主体，需根据本地农村类型，制定并执行差异化的具体实施方案。

5. 结论

农村养老保障问题是积极应对人口老龄化、推进乡村振兴、实现共同富裕的关键议题。在人口老龄化加速深化的背景下，我国农村传统家庭养老、土地养老的功能持续弱化，社会养老保险与养老服务供给尚未形成有效支撑，农村养老面临经济保障不足、服务供给短缺、制度建设滞后等多重困境。

完善农村养老保障体系是一项系统性工程，不能照搬城市模式，必须立足农村实际，坚持“保基本、广覆盖、多层次、可持续”的原则，在福利多元主义的视角下，协同发挥家庭、政府、社会、市场的作用。并正视农村内部的巨大差异，实行分类指导、精准施策。通过强化家庭养老基础、盘活土地资源价值、深化养老保险改革、构建区域适配的多元服务体系、健全政策法治保障，逐步建成符合农村特点的多层次养老保障体系，才能切实提升农村老年人的生活质量，让亿万农村老人共享改革发展成果，真正实现老有所养、老有所依、老有所乐。

参考文献

- [1] 第七次全国人口普查公报（第五号）[EB/OL]. https://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202302/t20230206_1902005.html, 2021-05-11.
- [2] 冯淑团. 人口老龄化背景下农村养老保障问题及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 洛阳: 河南科技大学, 2023.
- [3] 韩丹丹. 我国农村养老服务研究综述[J]. 农村经济与科技, 2022, 33(19): 189-191.
- [4] 陈瑶. 人口老龄化背景下农村养老保障的困境及出路[J]. 法制与经济, 2018(12): 48-50, 53.
- [5] 程曦. 我国农村养老服务问题探析[J]. 农村·农业·农民, 2022(11): 62-64.
- [6] 王士鹂, 王世恒. 人口老龄化背景下我国农村养老问题对策研究[J]. 大庆师范学院学报, 2022, 42(1): 9-16.
- [7] 徐道稳. 我国农村养老保障的困境与出路[J]. 探索与争鸣, 2007(11): 37-38.
- [8] 王建英, 何冰, 沈璐越, 等. 隔代抚养对农村中老年人劳动供给的影响——基于 CHARLS 面板数据的实证研究[J]. 劳动经济研究, 2021, 9(6): 40-71.
- [9] 曹佳玉. 人口老龄化背景下农村养老政策的问题与对策[N]. 劳动时报, 2025-08-13(003).