

# 农村人口老龄化：趋势、挑战与应对策略

都 阳 崔慧敏

**摘要：**目前，中国农村人口老龄化呈现速度快、规模大、城乡倒置的严峻形势。城乡二元结构下，青壮年劳动力持续外流导致农村人口“空心化”，叠加公共服务不均、家庭养老功能弱化，加剧了留守老人经济压力与养老困境。城乡收入差距仍有待进一步缩小、农村养老资源供给短缺、社会保障制度性短板明显、兜底保障不足、农村基础设施不足成为积极应对农村人口老龄化的关键挑战。应对策略需以系统观念谋划人口问题，加快农业转移人口市民化，推动家庭整体迁移，强化政策协同，将养老服务嵌入乡村全面振兴规划，发展适配性“银发经济”，技术赋能老龄生产力，将老龄化压力转化为乡村全面振兴内生动力，推动农村养老从“生存保障”向“高质量发展”转型，为实现人口均衡发展提供中国方案。

**关键词：**农村人口老龄化 农村人口结构 人口高质量发展 银发经济

**中图分类号：**C924.24; F320.3 **文献标识码：**A

## 一、引言

习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上发表重要讲话，指出了中国人口形势变化的新特点，即“随着经济社会发展和人口年龄结构变化，我国总体上已由人口增量发展转向减量发展阶段，人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化等明显的趋势性特征。推进中国式现代化面临新的人口环境和条件”<sup>①</sup>。这一重要论断准确把握了中国人口变化的总体特征，也明确了应对和解决人口问题的工作重点。快速老龄化是中国人口发展的重要特征之一，也是未来经济社会发展必须面临的重要挑战。必须根据中国人口老龄化的具体特征，更好地实施积极应对人口老龄化国家战略，其中，解决好农村地区的人口老龄化问题是重要的一环。

由于中国人口转变的独特进程，中国的人口老龄化进程在遵循人口发展一般规律的同时，也体现鲜明的个性化特征。中国的人口转变速度快，人口发展的结果领先于经济发展的自发进程所形成的人

---

【资助项目】 中国社会科学院重大创新项目“人口与就业高质量发展的重大问题研究”（编号：2024YZD014）。

【作者信息】 都阳，中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：duyang@cass.org.cn；崔慧敏（通讯作者），中国社会科学院人口与劳动经济研究所，电子邮箱：cuihuimin98@163.com。

<sup>①</sup>习近平，2024：《以人口高质量发展支撑中国式现代化》，《求是》第22期，第4页。

口结果，因此，中国未来的人口老龄化较之世界上大多数经济体更为迅速，而且，“未富先老”成为贯穿中国经济社会发展的长期特征（都阳，2025）。此外，中国巨大的老年人口绝对规模也使得应对人口老龄化面临的约束较之很多国家更加复杂，需要构建自主的知识体系理解并应对由此衍生的问题（都阳，2025）。除了人口老龄化速度快、老年人口绝对规模大以及“未富先老”以外，老年人口在农村更加聚集，也是中国人口老龄化的重要特征之一。积极应对农村人口老龄化问题，理应成为积极应对人口老龄化国家战略不可或缺的组成部分，其重要意义体现在以下几个方面。

首先，只有解决好农村人口老龄化问题，才能更好地巩固拓展脱贫攻坚成果。通过多年的不懈努力，中国已经取得了脱贫攻坚的决定性胜利，2020年实现了现行标准下农村贫困人口全部脱贫，提前10年实现《联合国2030年可持续发展议程》减贫目标。从集中资源支持脱贫攻坚转向巩固拓展脱贫攻坚成果和推进乡村全面振兴，是相当长时期内农村发展的重要目标。人口问题带来的动态变化是巩固拓展脱贫攻坚成果必须考虑的重要因素之一。一般而言，在人的生命周期中劳动收入随年龄的变化呈现倒U型变化，进入老年后与劳动相关的收入会明显下降。随着农村地区人口老龄化程度的加剧，收入下降的群体占农村总人口的比重也将增加，客观上增加了巩固拓展脱贫攻坚成果的难度，但也从另一个角度说明解决好农村人口老龄化问题具有重大的现实意义。

其次，积极应对农村人口老龄化问题是推进乡村全面振兴的重要环节。乡村振兴是以乡村全面发展为目标的发展战略，随着农村人口形势的变化，乡村发展的内容、方式和工作重点也必然发生转移。在农村人口结构相对年轻的时期，多渠道促进农业劳动力转移、提升农业劳动生产率和综合发展水平，必然在农业、农村发展中居于主导性地位。当前农村地区已经进入中度老龄化社会，在未来老龄化程度不断加深的情况下，应对农村人口老龄化问题就成为与促进农村劳动力就业、推动农业发展并行的工作重点。唯有如此，才能体现乡村的“全面”振兴。中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》提出了很多应对农村人口老龄化的具体举措，如健全养老服务网络，根据各地情况和农民实际需求推进敬老院等设施建设，大力推进乡镇区域养老服务中心提质增效，积极发展互助养老等。要提升乡村全面振兴的政策效果，还需要对农村人口老龄化的特点和突出问题有更清晰的判断。

最后，鉴于农村人口老龄化是难以逆转的趋势，既要看到人口老龄化对农业和农村发展形成的约束，因势利导地实施乡村振兴战略，也要根据农业和农村发展的特点，利用好一切积极因素，最大限度地降低人口老龄化对农业和农村发展的负面冲击。在过去几十年里，人口老龄化趋势不断演进，影响了资源禀赋条件变化，并构成了诱致性技术变迁的重要因素。因此，人口老龄化成为推动劳动节约型技术进步的又一个重要力量。农村人口老龄化同样成为推动农业技术发展越来越偏向劳动节约型的因素。随着节约劳动的技术在农业中不断推广和普及，农村劳动力减少对农业劳动投入和农业产出的影响得到缓解。与此同时，老年人口参与农业的方式也得以改变。得益于劳动节约型技术在农业中的不断推广，体力劳动投入将越来越不是现代农业发展的约束性因素，因此，老年人口可以更多地以经营者而非劳动者的身份参与农业。这无疑拓展了老年群体参与农业经营活动的可能性，也有助于提升农业的劳动生产率（蔡昉，2024a）。充分利用人口老龄化蕴含的积极因素，就需要对农村人口老龄化

的特点有更准确的把握，这也是本文关注的重点。

随着人口老龄化趋势加剧，学者围绕人口老龄化问题展开了丰富的研究，重点关注其变化趋势（杨涵墨，2022）、城乡差异（原新和范文清，2024）和经济影响（Eggertsson et al., 2019；都阳和封永刚，2021；Acemoglu and Restrepo, 2022），由此引发关于延迟退休（陆旻和蔡昉，2016）、养老金改革（都阳和程杰，2022）等应对策略的探讨。其中，聚焦农村人口老龄化的研究多强调加强社会保障、完善养老服务体系（高鸣，2022）。实际上，在新形势下，应对农村人口老龄化需要从更加积极的视角考量，挖掘老年人对于经济增长的贡献潜力（蔡昉，2024b）。

本研究通过分析农村人口老龄化的趋势与挑战，提出应对策略，边际贡献体现在以下方面：第一，本研究在既有农村人口老龄化应对策略的基础上，延伸积极的要素激活分析视角，更强调农村人口老龄化的内生发展潜力，提出包含发展适配性银发经济、利用新技术推动农村老年人口转变参与农业的身份等一系列主动适应策略，为应对农村人口老龄化提供补充方案。第二，本研究将积极应对农村人口老龄化纳入人口高质量发展的框架，以系统观念谋划应对之策，深化对人口与产业、就业等因素的综合分析，加强人口与经济社会发展的有机统筹，将积极应对农村人口老龄化置于国家战略全局进行通盘考量，为推动农村人口结构均衡发展、释放老龄人口潜能提供参照。第三，本研究将城乡对比的动态视角贯穿特征分析、成因解析、应对策略全链条，深入分析农村人口年龄结构扭曲的特征及演变趋势，并基于城乡差异性认识，明确提出农村银发经济发展不可简单复制城镇模式，而应着眼农村实际需求，发展低价普惠、实用适老的产品与服务。

## 二、农村人口老龄化的发展趋势

人口老龄化是人口转变的必然结果，也是普遍存在的规律，世界上很多国家都已体现该规律。中国在20世纪90年代初的总和生育率水平就已降至更替水平以下，与此同时，平均预期寿命随着经济发展水平提高和人民生活水平改善而不断增长，必然迎来人口老龄化的局面。农村人口老龄化既与中国总体的人口老龄化特征紧密关联，也由于城乡人口流动高度的选择性而具有鲜明的特点。

### （一）人口老龄化的总体趋势与特征

如前所述，由于中国独特的人口转变进程，人口老龄化也表现出有别于其他国家的特征。根据中国社会科学院人口仿真与就业监测实验室的人口预测数据，中国65岁及以上人口的总量将从2024年的2.20亿人，分别增长至2035年的3.22亿人、2040年的3.62亿人和2050年的3.88亿人；65岁及以上人口占总人口的比重将从2024年的15.6%，分别增长到2035年的23.8%、2040年的27.4%和2050年的31.3%。中国人口老龄化总体上具有以下几个特点。

首先，人口老龄化进程加速。与发达国家相比，中国目前的人口老龄化水平并不高，但在未来几十年里中国的人口老龄化速度是全球主要经济体中最快的。从目前世界上最大的十个经济体看<sup>①</sup>，中国65岁及以上人口占总人口的比重居于第八位。但由于未来中国的人口老龄化速度快于主要的发达经

<sup>①</sup>包括美国、中国、德国、日本、印度、英国、法国、意大利、加拿大和巴西。

济体，到2050年中国的人口老龄化水平在上述十大经济体中将仅低于日本和意大利。

其次，老年人口的绝对规模巨大。根据联合国世界人口展望数据，2023年全世界65岁及以上的人口总规模为8.09亿人，其中有1/4生活在中国<sup>①</sup>，而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。

第三，“未富先老”长期存在。“未富先老”是中国刚刚步入老龄化社会即面临的挑战。虽然从既往的发展历程看，中国通过快速的经济增长赢得了经济增长和人口老龄化的赛跑（都阳，2025），但“未富先老”的挑战依然存在。与很多进入中度老龄化的国家相比，中国的人均GDP还处于较低水平，尤其是城乡收入差距还需要进一步缩小，再加上农村老年人口比重较高，这意味着不仅要从总体上不断通过经济增长和劳动生产率提升缓解“未富先老”带来的挑战，还要更加注重经济发展成果的共享，通过推进乡村全面振兴不断缩小城乡之间的发展差距。

## （二）农村人口老龄化的趋势分析

1. 农村人口老龄化进程加快。根据第五次至第七次全国人口普查数据<sup>②</sup>，图1展示了2000年、2010年和2020年的农村人口年龄结构的演变。从图1可以看出，中国农村人口老龄化进程明显加快，且呈现一系列值得关注的趋势特征。

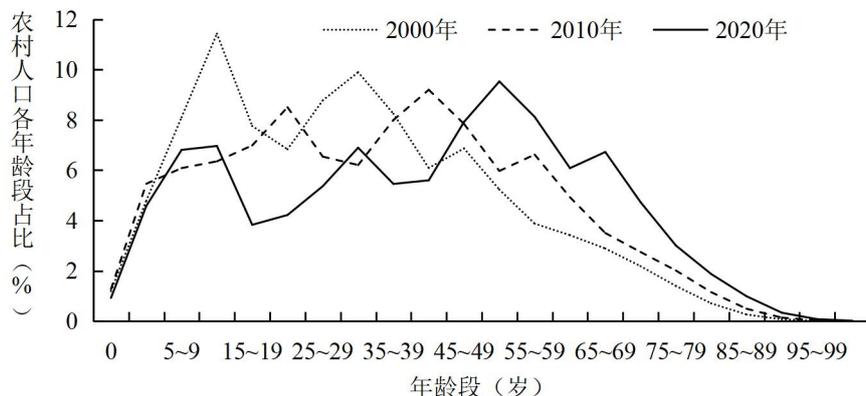


图1 农村人口年龄结构演变

资料来源：根据第五次至第七次全国人口普查数据整理。

首先，农村老年人口比例持续上升，老龄化程度不断加深。从图1可以清晰地观察到：相较于2010年与2000年，2020年农村60岁以上各年龄段人口占比形成明显隆起，特别是65~69岁年龄段的人口比例接近7%，远高于2010年和2000年同年龄段的比例。这表明，农村老年人口占比迅速攀升，老龄化趋势加剧。其次，农村人口年龄结构“峰值后移”。图1直观地展示了农村人口整体老化的过程：2000年农村人口各年龄段占比在10~14岁年龄段出现高峰；2010年高峰则移至40~44岁年龄

<sup>①</sup>资料来源：<https://population.un.org/wpp/downloads>。

<sup>②</sup>资料来源：国家统计局普查数据，<https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/>。下文有关全国人口普查的数据均来源于此。

段；而到 2020 年，高峰进一步后移至 50~54 岁年龄段。此外，农村儿童及青少年人口比例也呈现波动变化。在 0~19 岁年龄段，3 个年份的曲线走势各异，特别是 15~19 岁年龄段，2000 年的比例最高，而 2020 年的比例大幅降低，表明农村年轻人口持续减少。这种趋势如不改变，将进一步加剧未来农村人口老龄化程度。总体而言，2000—2020 年，农村人口年龄结构呈现典型的老龄化加速特征。

2.农村人口年龄结构逐步“扭曲”。第六次、第七次全国人口普查数据显示：农村 15~64 岁人口占比从 2010 年的 70.78% 下降至 2020 年的 63.01%，而 65 岁以上人口占比从 2010 年的 10.06% 增加至 2020 年的 17.72%；在老龄化趋势加重的同时，劳动力老化态势明显，2020 年农村 45~64 岁大龄劳动力占 15~64 岁人口的比重已高达 50.24%，而城镇的这一比重仅为 38.60%。图 2 与图 3 反映了 2010—2020 年城乡人口年龄结构变化。一方面，城镇人口“腰部扩张”，2020 年城镇 25~50 岁人口占比显著高于农村，印证了城镇化对劳动力的“虹吸效应”。另一方面，农村年轻人口“塌陷”特征显著，2010 年农村 20~24 岁中各年龄人口均在 1000 万人以上，但到了 2020 年该年龄段中各年龄人口均大幅收缩至不足 500 万人。此外，农村人口老龄化加速，老年人口比例畸高，2020 年农村 60 岁以上人口占比为 23.81%，尤其是 70~85 岁高龄群体数量激增，凸显农村养老压力加剧。

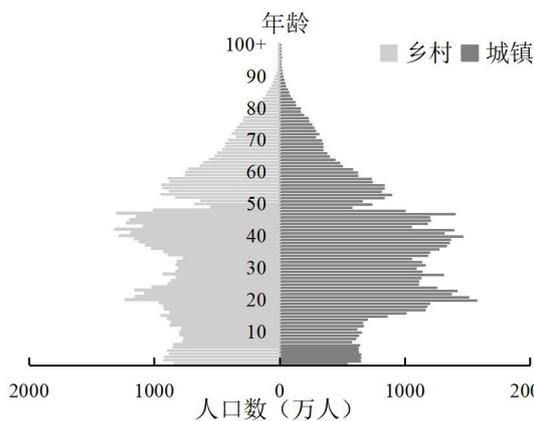


图 2 2010 年城乡人口年龄结构

资料来源：根据第六次全国人口普查数据整理。

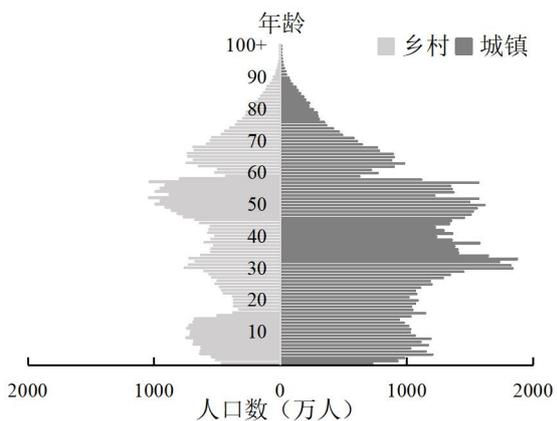


图 3 2020 年城乡人口年龄结构

资料来源：根据第七次全国人口普查数据整理。

3.2035 年将迎来严峻挑战。随着新型城镇化的深入推进，城市对年轻农村人口的吸引力将继续存在。据预测，2035 年前后中国城镇化率将达到 75%（苏红键，2024）。若假定农村各年龄段人口占全国人口比重的变化速度将按照 2010—2020 年年均变动减半进行粗略估算，到 2035 年农村 65 岁以上人口占比将达 35.57%<sup>①</sup>，并在 65~69 岁年龄段形成明显的“老龄高峰”；与此同时，0~44 岁人口比例下降。这意味着，农村将面临劳动力严重短缺、养老负担剧增、代际支持能力减弱等多重压力。尤其值得关注的是，随着大量出生于 20 世纪 60 至 70 年代的农村人口集中进入高龄阶段，农村养老服务需求将呈现爆发式增长，传统的家庭养老模式将难以为继，需要加快建立健全多层次、广覆盖的农

<sup>①</sup>此处并非严格的人口预测，而是按照过去人口变动规律进行的简单估算，但估算结果与使用队列要素法的预测结果较为接近（解安和林进龙，2023）。

村养老保障体系，提前应对这一人口结构转变带来的社会经济挑战。

### （三）农村人口老龄化的主要特征

如前所述，相较城镇而言，农村人口老龄化水平更高、速度更快，这一现象与近几十年来的人口流动格局密切相关。

1.人口流动：农村人口老龄化程度凸显的关键推动力。长期以来人口的城乡迁移以劳动力流动为主要形式，在农村形成了选择性的人口结构，加剧了农村常住人口的老龄化。中国改革开放以来的快速发展，与工业化、城镇化的进程协同推进，成为吸引农村劳动力转移的重要力量。由于在计划经济时期推行重工业优先发展的赶超战略，城镇化受到压制，大量的农村劳动力集中于农业。改革开放之初，农业就业的劳动力占总就业的比重高达71%，农业就业的不充分产生了大量的农村剩余劳动力。改革开放开启了中国快速的现代化进程，通过构建现代产业体系，创造规模化的就业岗位，较高的工资水平和丰富的就业机会吸引农村劳动力向城镇转移。因此，工业化本身成为人口流动和城镇化进程的重要推动力。农村剩余劳动力从农业部门向工业和服务业部门转移，其主要表现形式是从农村向城市的劳动力流动，并产生了农民工群体。国家统计局数据显示，2024年全国农民工总量已达3亿人，其中，外出农民工达1.79亿人<sup>①</sup>。然而，农民工数量的不断增长成为影响农村人口结构的重要因素。一方面，农村地区的生育率随着时间的推移不断下降，少子化趋势日益明显，加速了农村地区的人口老龄化进程。另一方面，受经济等因素的驱动，向城镇地区流动的农村劳动力以青壮年为主，不仅产生了农村人口“空心化”现象，也造成了农村地区更严重的人口年龄结构扭曲。

2.改革滞后：农村人口老龄化加剧的制度性诱因。农业转移人口市民化改革相对滞后，长期以来城市提供的公共服务资源与户籍挂钩，加剧了农村人口流动的高度选择性，对农村人口年龄结构形成了不利的影响。受户籍限制，农业转移人口在公共服务资源上无法与本地户籍人口享受同等权利，难以在城市长期稳定居住，由此形成青壮年时期进城打工、中老年时期返村养老的流动模式，使得农村人口年龄结构中的老年人口占比较大。因住房保障、教育、医疗、养老等公共服务资源享有上存在的差异，老人照料、子女养育教育等“一老一小”支出较高，居留成本较大，使得农业转移人口举家迁移概率较小。以教育为例，随迁子女需缴纳高额借读费或进入民办学校就读，部分家庭甚至被迫将子女留守原籍。同时，异地医保结算不畅、养老保障转移接续困难，加剧了有城镇迁移意愿的农村老年群体的经济负担，迫使部分家庭选择“代际分离”，即青壮年劳动力外出务工，老人则留守承担孙辈抚养责任。国家统计局曾公布举家外出农民工数量变化，2010—2014年举家外出农民工占外出农民工的比重均为20%~22%<sup>②</sup>，占比较小，这从侧面印证了城乡二元结构下公共服务供给不均对人口流动模式的深刻影响，从而造成农村人口年龄结构扭曲。由于农村教育水平低于城市，升学与职业发展机会相对匮乏，在“代际分离”的人口流动模式下，部分农业转移人口的子女留在农村接受教育，未来则

<sup>①</sup>资料来源：《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228\\_1958817.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html)。

<sup>②</sup>资料来源：《2014年全国农民工监测调查报告》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1898768.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1898768.html)。

重复父辈的“候鸟式”迁移路径。这可能导致代际流动性下降，并进一步强化农村人口年龄结构的老龄化趋势。

3.服务失衡：农村老龄人口养老服务获取的地理约束。在农村养老服务需求逐步提高的同时，养老服务供给却呈现结构性失衡与空间错配的现象。中国农村地区地域辽阔，地形复杂多样，部分村庄分布在偏远山区、丘陵地带，交通不便，人口居住分散，导致农村老年人口难以获取养老服务。其一，农村养老服务覆盖面窄，各类养老机构和日间照料中心覆盖半径有限，难以满足分散居住的老人的就近需求，导致许多老年人无法享受到应有的养老服务。其二，农村养老服务机构数量少、规模小，服务人员专业水平较低，导致养老服务质量难以保证。

4.劳动参与：农村人口老龄化发展的自适应反应。农村人口年龄结构扭曲还将通过经济压力传导，改变农村老年群体的就业选择，使得农村老年人口劳动参与的意愿和程度较高。在劳动供给方面，青壮年劳动力外流加剧，留守老人不得不以超龄劳动应对维系家庭生计与保障农业生产的双重挑战。在劳动需求方面，城镇对年轻劳动力的“虹吸效应”使得农村成为高龄劳动力的“蓄水池”，老年人留在本地从事农业生产或打零工。民政部等部门于2021年开展的第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，城镇60岁及以上人口中有14.4%从事有收入的工作，农村这一比例高达24.5%。在劳动参与意愿方面，城镇60岁及以上人口中有24.3%愿意从事有收入的工作，农村该比例高达32.7%<sup>①</sup>。这一显著的城乡差异，既是农村人口“空心化”的被迫选择，也是城乡社会保障体系非均衡发展的直接后果。

### 三、农村地区应对人口老龄化面临的挑战

如前所述，农村的人口老龄化程度高于城镇，叠加城乡之间本来就长期存在的发展差异，农村地区“未富先老”的特征更加明显，养老服务体系面临的挑战也更为突出。在农村地区贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，需要厘清农村地区人口老龄化挑战的特殊性，以不断增强积极应对人口老龄化国家战略在农村地区的针对性，持续提升农村老年人口的福利水平。人口老龄化给农村地区带来的特殊挑战体现在以下几个方面。

#### （一）养老资源不足

养老保障和服务体系实际上是将经济资源转化为养老资源的管道，养老服务体系城乡分割在客观上形成了养老资源配置的城乡分割。在这种情况下，城乡之间的发展差异就转换成养老保障水平的差异。因此，本文以城乡居民收入的变化作为分析城乡养老资源的一个重要视角。图4展示了2005年以来城乡居民收入及其差距的变化情况。由于农村地区的持续发展以及脱贫攻坚等战略性政策的支持，图4显示的大部分年份中，农村居民收入实现了更快的增长，城乡居民收入比由2009年的高点3.18下降至2023年的2.45。

城乡居民收入及其差距的变化对于理解应对城乡人口老龄化的政策举措具有重要的含义。从绝对

<sup>①</sup>资料来源：《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》，<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>。

收入水平看，农村居民收入显著增长为养老资源的积累提供了更大可能性，有助于完善农村地区的养老保障制度。在家庭的消费结构中，收入的一部分要用于满足基本生存的需要。一般而言，在绝对收入较低的情况下，用于满足基本生存需求的收入占比较高，而随着农村居民收入的显著增长，收入中用于满足基本生活需要的比重必然下降，则收入中的一部分用于未来消费的可能性越大。这意味着农村居民已具备一定的经济能力缴纳社会保险费，为农村地区不断完善社会保障体系提供了现实基础。例如，在富裕地区的农村以及在农村的中高收入群体中，有条件建立更高保障水平的社会保险制度。如图4所示，以2005年的不变价格计算，2023年农村居民收入与2008年的城镇居民收入相当，而2008年城镇职工基本养老保险制度已运行多年。虽然城乡收入差距一直存在，但城乡居民收入比由2009年峰值时期的3.18下降至2023年的2.45（见图4），随着城乡收入差距不断缩小，城乡养老保障体系一体化的可能性在逐步增加。今后，要继续坚持两条腿走路，既要持续缩小城乡居民收入差距，也要不断深化城乡社会保障体系一体化改革，不断缩小城乡居民在社会保障给付待遇上的差距。

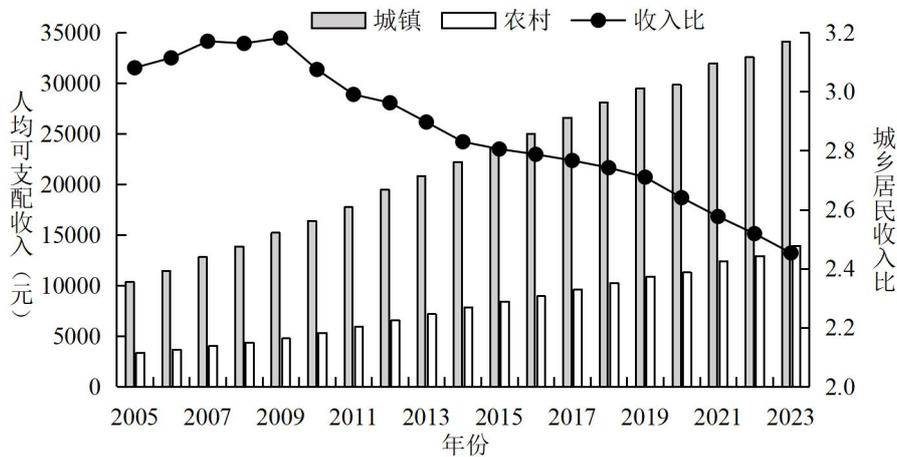


图4 2005—2023年城乡居民人均可支配收入变化趋势（2005年不变价）

资料来源：根据《中国统计年鉴2024》公布的城市居民和农村居民消费价格指数（<https://www.stats.gov.cn/sj/nds/2024/indexch.htm>）和国家统计局公布的城镇居民和农村居民人均可支配收入数据（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）整理得到。

除了总体收入的城乡差异之外，城乡在产业结构、就业机会和发展空间上的差异，导致城乡居民收入结构存在明显不同，并对城乡养老保障体系产生影响。国家统计局数据显示，2024年城镇居民人均可支配收入工资性收入是农村居民的3.36倍，绝对收入差值为23100元；而在财产性收入方面，城镇居民人均可支配收入财产净收入是农村居民的9.41倍<sup>①</sup>。自有住房折算租金是城乡居民财产性收入差距的主要来源，城镇房屋具有较高的市场价值和增值潜力，而农村房屋、宅基地受产权制度约束，其市场价值较低，农村居民可从中获取的财产性收入极低甚至为零。相对而言，农村居民收入来源单一，其财产性收入因产权制度限制而增长缓慢，这使其主要依赖农业经营收入和外出务工收入，促使城乡居民

<sup>①</sup>资料来源：国家统计局年度数据，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0A01&sj=2024>。

绝对收入差距不断提高。

由于城乡养老保障制度的差别，再加上人口老龄化加剧，城乡老年人口的收入差距就更为突出。城镇老年人口往往拥有相对稳定的退休金、养老金等制度性保障，而农村老年人口的收入保障主要依赖较低的城乡居民基本养老保险基础养老金和子女赡养，叠加其退休前收入限制、养老保险缴费不足等导致的养老资金积累较少，农村老年人口养老保障水平明显低于城镇老年人口。民政部等部门开展的第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查数据显示，2021年城镇60岁及以上人口年人均收入为47270.8元，农村60岁及以上人口年人均收入则为14105.4元，绝对收入差距为33165.4元<sup>①</sup>。由于农村老年人口收入水平较低，支付养老服务的能力有限，他们对收费偏高的市场化养老服务的需求较低，更倾向于选择居家养老或互助养老。这显然降低了养老机构的盈利空间，导致其在农村投资的意愿较弱。而城镇养老市场规模较大，养老机构为追求利润更倾向于在城镇等高收入地区布局。因此，受需求侧支付能力限制与供给侧投资意愿不足的双重影响，农村地区养老服务资源供给不足，农村老年人口难以享受到与城市老年人口同等的养老服务。

## （二）制度准备不足

养老保障的制度准备不足以应对农村地区快速发展的人口老龄化形势，需要持续深化改革，补齐短板。同老年人口生活质量直接相关的是养老与医疗，在城乡老龄群体收入差距较大的基本形势下，更需要政策兜底保障。从基本养老保险制度来看，城乡居民基本养老保险起步较晚，保障水平远低于城镇职工基本养老保险。图5显示，近年来城镇职工基本养老保险同城乡居民基本养老保险之间的平均待遇差距持续扩大，2023年每月绝对差值已高达3520元，城乡居民基本养老保险月平均待遇仅为223元，难以满足老年人的养老需求。

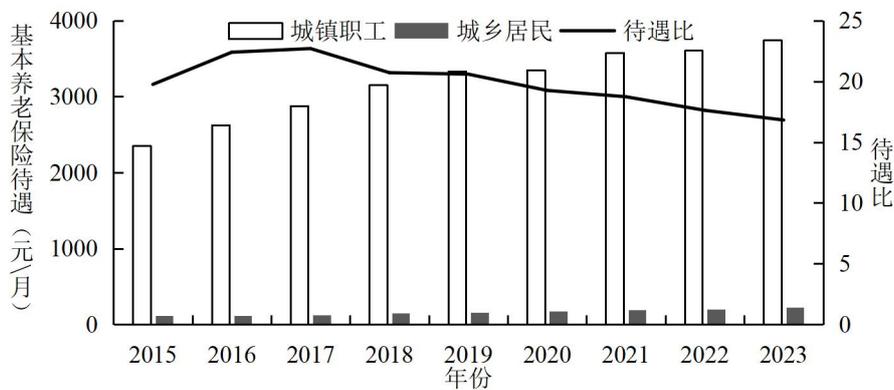


图5 2015—2023年城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险待遇变化

资料来源：根据人力资源和社会保障部2015—2023年历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》公布的城镇职工基本养老保险参保离退休人员、城镇职工基本养老保险基金支出、城乡居民基本养老保险实际领取待遇人数、城乡居民基本养老保险基金支出数据（<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs>）整理得到。

<sup>①</sup>资料来源：《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》，<https://www.mca.gov.cn/n152/n165/c1662004999980001877/part/19971.pdf>。

再从医疗保障制度来看，根据国家医疗保障局数据，2023年职工基本医疗保险住院费用目录内基金支付比例为84.6%，而城乡居民基本医疗保险住院费用目录内基金支付比例仅为68.1%<sup>①</sup>；同样地，门诊报销比例和金额也有差异。虽然职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险的参保对象并非严格限制户籍与居住地，但可大致推算出农村老年人口医疗保障待遇方面相对薄弱。与此同时，医疗资源的城乡分布不均衡进一步削弱了农村老年人口医疗保障的实际效果，优质医疗资源主要集中在城镇地区，农村地区医疗机构数量有限，医疗设备和专业人才相对匮乏，农村老年人往往需要到城市就医，对于行动不便的高龄老人来说，这种情况更加不利于其获得及时有效的医疗服务。在长期护理保险制度方面，虽然自2016年起中国在地开展长期护理保险试点工作，但试点范围主要集中在经济发达地区，且以城镇职工为主要保障对象，农村地区失能、半失能老年人的照护需求仍缺乏系统性的制度保障。由此可见，农村养老服务体系存在明显短板，难以满足农村地区日益增长的护理服务需求。

### （三）兜底保障不足

在经济欠发达地区，农村老年人面临多重困境。受区域经济发展滞后影响，大量农村老年人主要依靠以种植业为主的传统农业生产维持基本生活，收入来源单一且不稳定。与此同时，年轻劳动力持续向城市流动，农村地区的空巢老人比例较高，他们既缺乏家庭照料，又难以获得充分的社会化养老服务支持。从养老保障水平来看，这些地区的养老保险覆盖率和参保质量仍有待提高，因为经济基础薄弱，很多老年人难以持续缴纳养老保险费用，导致未来领取的养老金待遇水平较低。即使是已经参保的老年人，由于早期缴费基数普遍较低，实际领取的养老金也难以满足基本生活需求。在部分经济欠发达农村地区，医疗服务可及性仍面临显著挑战，这些地区往往地处偏远，交通不便，基层医疗卫生机构数量不足，医疗设备和专业医护人员短缺。一旦遇到重大疾病，老年人不得不到县城甚至更远的城市就医，这不仅增加了医疗费用支出，也给日常护理带来极大不便。值得关注的是，这些地区的老年人受教育水平普遍较低，信息获取能力有限，对各项惠民政策和服务的知晓度不高，数字鸿沟的存在也使得他们在享受智慧养老等新型养老服务方面处于明显劣势。

### （四）基础设施不足

农村养老基础设施建设滞后。作为城乡发展不平衡的重要体现，农村地区养老基础设施建设严重滞后于城市。从养老机构来看，大多数农村养老机构规模小、设施陈旧、服务功能单一，难以满足农村老年人多样化的养老需求。特别是在专业化康复设备、医疗保健设施配置方面，农村养老机构与城市养老机构的差距较大。许多自然村缺乏日间照料中心、老年活动室等基本养老服务设施，老年人的文化娱乐、健身休闲等需求难以得到满足。即便部分农村养老服务设施已建成投用，但由于运营资金不足、专业人才缺乏等原因，普遍存在利用率低、服务效果不佳的问题，造成资源闲置。

农村医疗卫生设施配置不足。村级卫生室的硬件条件普遍较差，许多农村医疗机构的诊疗设备配置不足，难以开展常见病、慢性病的诊疗服务。基层卫生院甚至缺乏基本的影像检查设备，导致农村老年人即使是进行常规体检也需要到县城医院，这不仅增加了医疗费用支出，也给老年人及其家属带

<sup>①</sup>资料来源：《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》，[https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/7/25/art\\_7\\_13340.html](https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/7/25/art_7_13340.html)。

来较大的交通和时间成本。床位数和卫生技术人员方面的城乡差距也体现明显的城乡医疗卫生资源分布不均。据《中国统计年鉴 2024》数据显示，2023 年城市每千人拥有的医疗卫生机构床位数为 8.02 个，农村仅为 6.52 个；城市每千人拥有的卫生技术人员为 10.89 人，农村仅为 7.07 人。城乡医疗资源配置差距直接影响农村老年人的就医质量和可及性，若农村卫生院与养老机构未能有效衔接，更会导致农村老龄群体难以获得及时、便捷的医疗保健服务，并造成农村老年人预防保健服务的缺失。例如，基层医疗机构人员不足，很难开展系统的健康教育和疾病预防工作，导致许多农村老年人缺乏健康管理意识；农村地区的康复医疗服务体系相对薄弱，老年人在疾病康复期缺乏专业的指导和帮助。

农村基础生活设施配套薄弱。农村地区的道路交通、供水供电、垃圾处理等基础设施建设相对落后，特别是在偏远山区，这些问题更为突出。农村缺乏供老年人休闲娱乐的场所，老年人的精神文化生活单调乏味。农村老旧房屋普遍缺乏适老化改造，如无障碍设施、扶手、防滑地面等，增加了老年人的生活风险。信息通信基础设施的滞后也限制了智慧养老等新型养老服务模式在农村的推广应用。

#### 四、以人口高质量发展应对农村人口老龄化

习近平总书记在二十届中央财经委员会第一次会议上的重要讲话中提出了“以人口高质量发展支撑中国式现代化”的重大命题<sup>①</sup>。人口高质量发展是战略性、长期性的安排，覆盖全人群和全生命周期是其重要特征。一方面，人口高质量发展强调提升人口整体素质、优化人口结构、合理配置人口资源，为缓解农村人口老龄化压力提供了基础；另一方面，农村人口老龄化水平更高、速度更快的特征要求在推动人口高质量发展过程中更加关注农村人口特别是老年群体的社会保障、健康水平和劳动参与问题。因此，实现农村人口的高质量发展应是人口高质量发展的题中之义，也是应对农村人口老龄化的根本举措。推动人口高质量发展是一项系统工程，在促进农村地区人口结构优化、公共服务体系完善和人力资源质量提升的同时，应注重激发老龄人口活力，使得农村老龄人口“老有所养”，且“老有所为”。这是以人口高质量发展应对农村人口老龄化挑战的关键，为此须着手以下几项重要举措。

##### （一）持续深化农业转移人口市民化改革

深入贯彻落实党的二十届三中全会精神，通过加快农业转移人口市民化，避免农村人口结构进一步扭曲。第七次全国人口普查数据显示，在 16~24 岁的城镇常住人口中，人户分离（户籍在外乡、镇和街道）比重高达 60.5%，在 20~44 岁城镇常住人口中，这一数值略降至 59.1%但仍处于高位（蔡昉，2023）。这既反映了以往农业转移人口市民化进程中的人口选择性流动特征，也折射农业转移人口市民化政策设计中的结构性问题。以往的农业转移人口市民化改革主要吸纳了青壮年劳动力，这种年龄选择性使得农村老龄化程度被动加深。因此，未来的农业转移人口市民化改革应当注重促进农业转移人口家庭的整体迁移。伴随户籍制度改革的推进，户籍迁移限制逐渐放宽，但城市为了控制人口规模、优化劳动力结构和促进经济发展，普遍通过差异化落户政策对迁入人口的年龄、受教育程度、

<sup>①</sup>习近平，2024：《以人口高质量发展支撑中国式现代化》，《求是》第 22 期，第 4-8 页。

社保缴纳年限等设置门槛。这实际上将农村低技能高龄群体排除在落户通道之外，虽契合城市发展需求，但大量农村老年人口的市民化进程受阻。居住证制度虽为非本地户籍人口享受城市公共服务资源提供了路径，但多地居住证申领要求申请人在当地拥有合法稳定就业，而受年龄、技能水平、长期务农缺乏城镇就业经验等因素影响，长期在农村生活的老年人口往往难以在城镇获得稳定劳动关系，难以满足居住证申领条件，无法享受城镇公共服务，只能居留农村，导致农村人口年龄结构扭曲程度进一步加剧。因此，应当深入贯彻落实党的二十届三中全会的改革精神，在促进青壮年农业转移人口市民化的同时，通过基本公共服务均等化、实现养老保险制度衔接、推进户籍制度改革等举措，支持其举家落户城镇，避免出现新的留守老人，从而缓解农村人口结构失衡的压力。

## （二）统筹各项发展战略

以农村老年人口高质量发展为抓手，统筹积极应对人口老龄化国家战略、乡村振兴战略、健康中国战略。人口是经济发展最基础的变量，有效应对人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉。这意味着应对农村人口老龄化不能仅依靠人口政策，更要同各项发展战略相结合，统筹谋划，整体布局，以提升政策效能，规避各项发展战略在农村地区实施可能出现的资源碎片化问题。例如，将《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》提出的“大力推进乡镇区域养老服务中心提质增效，积极发展互助养老”<sup>①</sup>，同党的二十届三中全会强调的“积极应对人口老龄化”“加快补齐农村养老服务短板”<sup>②</sup>相结合，根据人口老龄化加速发展的趋势，在乡村全面振兴资源配置中适度提高用于养老服务体系建设的比重，将养老服务设施纳入乡村基础设施建设的重点内容。此外，要充分发挥健康中国战略在城乡卫生健康服务均等化中的作用，特别关注农村老年人在基本医疗、康养服务等方面的特殊需求，通过完善基层医疗卫生服务网络、加强医养结合等举措，提升农村老年人的健康保障水平。提高应对农村人口老龄化政策的系统性、协同性，不仅能够优化资源配置效率，更有利于实现农村老年人口的高质量发展，保障其共享中国式现代化建设成果。

## （三）根据农村人口老龄化特点发展银发经济

发展银发经济是积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。为最大程度发挥银发经济的“备老”“为老”功能，在顶层设计上需要紧扣农村老年人的经济能力、居住模式与核心需求，提供价廉物美的适老产品，构建“网格化+互助性”的养老服务。如前所述，农村老年人口的收入水平和居住特点与城市存在显著差异，这就要求银发经济的发展必须因地制宜、分类施策。在产品供给方面，重点开发低价普惠的刚需产品，并注重产品的适老化功能，例如开发防滑防摔的适老化家具、轻量化的农具、可调节高度的播种机等。同时，产品供给渠道下沉，可通过村级供销社定期展销，联合电商平台开设农村普惠性适老产品的销售专区。在服务供给方面，可针对农村人口居住分散、交通不便的特点，逐步发展网格化的上门服务模式，推广统一配送、集中采购等便民服务。党的二十届三中全会强调推

<sup>①</sup> 《中共中央 国务院印发〈乡村全面振兴规划（2024—2027年）〉》，[https://www.gov.cn/zhengce/202501/content\\_7000493.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_7000493.htm)。

<sup>②</sup> 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，[https://www.gov.cn/zhengce/202407/content\\_6963770.htm?jump=true](https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?jump=true)。

进互助性养老服务。农村养老机构匮乏，在农村地区发展互助性养老可缓解“政府兜底难、市场不愿进”的困局。可结合农村人口居住分散的特征，以自然村为单位，将闲置校舍改造为互助养老院，并整合乡镇卫生院等资源为互助养老院配备医护人员。需要注意的是，农村银发经济不可简单复制城镇银发经济的发展模式，而是要基于低价普惠、实用适老的原则优化供给体系，才可将农村人口老龄化压力转化为激活农村内循环的新动能，实现“老有所养”与“老有所为”的共生共赢。

#### （四）利用好新技术革命的机遇

人口老龄化进程加快将促进劳动节约型技术变迁（都阳和封永刚，2021），而伴随新一轮科技革命的深入发展，工作任务在劳动力、智能设备等生产要素之间的分配方式将发生变革（Autor et al., 2024）。聚焦体力技能的工作任务将逐步由智能设备执行，对劳动者技能要求下降。在农业生产中，劳动节约型技术将大幅降低农业生产的体力依赖，使得农村老年人口可继续参与农业工作，通过人机协作提高劳动生产效率，显著改善劳动参与质量，并逐渐从体力主导型生产者转型为技术驱动型经营者。根据第六次、第七次全国人口普查数据，2020年农村50~54岁人口的平均受教育年限为7.77年，较2010年提高了0.42年；55~59岁人口的平均受教育年限为7.67年，较2010年提高了1.13年；60~64岁人口的平均受教育年限为7.02年，较2020年提高了1.14年<sup>①</sup>。待50~59岁年龄组群体进入老龄化阶段后，受教育程度会明显高于当前老年群体，具备利用新技术的条件，不仅可通过新技术辅助生产，还可通过人机协作更多以经营者而非生产者身份参与农业，实现收入结构的多元化升级。这一转型本质上是技术红利对人口老龄化挑战的适应性响应，为银发群体创造了“以智代力”的可持续发展路径。

农村数字化发展为老年群体提供更高效率的服务。数字技术的可扩展性、实时性、远程访问等特性可优化资源配置、突破时空限制，即使偏远村落也能接入统一服务平台，有效解决农村地区人口居住分散引致的服务不可及问题。此外，网络覆盖具备普惠特征，数字平台以较低的成本使农村小规模、分散化的老年需求得以规模化响应。从政务服务、生活服务、医疗服务、养老服务再到社会参与，数字乡村建设正为老年群体创造更优质便捷的生活环境，多维度提升老年群体生活质量。

## 五、总结与启示

中国农村人口老龄化呈现速度快、规模大、城乡差异显著的特征。城乡差异的根源在于长期劳动力乡城迁移的推拉效应：工业化与城镇化吸引青壮年劳动力流向城市，而农村因产业结构单一、公共服务不足形成人口外流推力，这种以青壮年为主的迁移模式导致农村人口结构扭曲。

当前应对农村人口老龄化的关键挑战主要体现在两个方面：一是制度性短板，包括农村养老资源匮乏、城乡居民养老保险待遇差距显著、医疗保障城乡分割；二是基础设施短板，包括农村养老基础设施建设滞后、医疗卫生设施配置不足、基础生活设施配套薄弱。

现有应对策略虽强调农业转移人口市民化改革与乡村全面振兴联动，但应对农村人口老龄化仍存在以下挑战。一是农业转移人口市民化具有年龄选择性，落户政策偏向青壮年劳动力，如前所述，子

<sup>①</sup>第六次、第七次全国人口普查数据提供了人口学历信息，本研究基于各教育阶段标准学制将其转化为受教育年限。

女在城镇就业的农村老年人口被排斥在城镇公共服务体系外，只能居留农村，加剧了农村人口老龄化。二是资源分配碎片化，积极应对人口老龄化国家战略、乡村振兴战略、健康中国战略之间缺乏协同，导致农村基础设施建设重复低效。三是银发经济模式错配，城市导向的高端养老服务难以适应农村低价普惠需求，不可在农村照搬城市银发经济发展模式。

有效应对农村人口老龄化需突破单一政策范畴，统筹推进多维度、系统性举措。短期内可快速实施并产生效益的措施包括优化农村养老金待遇水平、扩大基本医疗保障覆盖面、发展互助性养老服务，这些措施能够迅速缓解当前养老资源不足与代际分离困境；而需中长期系统推进的结构性变革则包括深化户籍制度改革促进农业转移人口有序市民化、构建智慧养老技术支持体系赋能农村照护服务、培育多元化银发经济盘活老年人力资源，这些政策将通过制度创新与结构调整逐步将老龄化压力转化为乡村全面振兴的内生动力。唯有实现城乡资源再平衡、传统模式再升级，方能推动农村老年群体从“生存型养老”迈向“发展型养老”，为人口高质量发展提供中国式解决方案。

#### 参考文献

1. 蔡昉, 2023: 《户籍制度改革的效应、方向和路径》, 《经济研究》第 10 期, 第 4-14 页。
2. 蔡昉, 2024a: 《以劳动生产率为抓手推进农业农村现代化》, 《中国农村经济》第 7 期, 第 2-15 页。
3. 蔡昉, 2024b: 《以发展银发经济拓展经济循环链条》, 《中共中央党校(国家行政学院)学报》第 2 期, 第 32-40 页。
4. 都阳, 2025: 《在中国式现代化实践中构建中国特色人口理论体系的思考》, 《中国人口科学》第 2 期, 第 3-11 页。
5. 都阳、程杰, 2022: 《“婴儿潮”一代退休对养老金体系的冲击与应对》, 《中国社会科学评价》第 2 期, 第 99-111 页。
6. 都阳、封永刚, 2021: 《人口快速老龄化对经济增长的冲击》, 《经济研究》第 2 期, 第 71-88 页。
7. 高鸣, 2022: 《中国农村人口老龄化: 关键影响、应对策略和政策构建》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 4 期, 第 8-21 页。
8. 陆昶、蔡昉, 2016: 《从人口红利到改革红利: 基于中国潜在增长率的模拟》, 《世界经济》第 1 期, 第 3-23 页。
9. 苏红键, 2024: 《统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题与推进思路》, 《中国软科学》第 11 期, 第 77-86 页。
10. 解安、林进龙, 2023: 《中国农村人口发展态势研究: 2020—2050 年——基于城镇化水平的不同情景模拟分析》, 《中国农村观察》第 3 期, 第 61-86 页。
11. 杨涵墨, 2022: 《中国人口老龄化新趋势及老年人口新特征》, 《人口研究》第 5 期, 第 104-116 页。
12. 原新、范文清, 2024: 《以人口高质量发展应对老龄化城乡倒置的挑战》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 2 期, 第 83-95 页。
13. Acemoglu, D., and P. Restrepo, 2022, “Demographics and Automation”, *The Review of Economic Studies*, 89(1): 1-44.
14. Autor, D., C. Chin, A. Salomons, and B. Seegmiller, 2024, “New Frontiers: The Origins and Content of New Work, 1940-2018”, *The Quarterly Journal of Economics*, 139(3): 1399-1465.
15. Eggertsson, G. B., M. Lancastre, and L. H. Summers, 2019, “Aging, Output Per Capita, and Secular Stagnation”, *American Economic Review: Insights*, 1(3): 325-342.

## Rural Population Aging: Trends, Challenges, and Countermeasures

DU Yang CUI Huimin

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

**Summary:** Population aging in rural China exhibits characteristics of accelerated pace, large scale, and significant urban-rural disparities. The root cause of these urban-rural disparities lies in the push-pull effects of long-term rural-to-urban labor migration. Industrialization and urbanization attract young and middle-aged labor to cities, while the singular industrial structure and insufficient public services in rural areas create push factors for population outflow. This migration pattern, primarily composed of young and middle-aged individuals, has led to severe distortion of the rural population structure.

Actively responding to the aging of the rural population is of great significance. First, only by solving the problem of the aging of the rural population can we better consolidate the results of poverty alleviation. Secondly, actively responding to the problem of the aging of the rural population is an important part of promoting the comprehensive revitalization of rural areas. Finally, given that the aging of the rural population is an irreversible trend, we must not only see the constraints of the aging of the population on agricultural and rural development, and implement the rural revitalization strategy in a way that takes advantage of the situation, but also make good use of all positive factors based on the characteristics of agricultural and rural development to minimize the negative impact of the aging of the population on agricultural and rural development.

Several challenges exist in addressing rural population aging. First, elderly care resources in rural areas are relatively insufficient compared to urban areas. Second, the institutional preparation of elderly security systems is inadequate to address the rapidly aging population in rural regions. Third, the conditions of elderly populations in economically underdeveloped areas require particular attention. Fourth, investment in rural elderly care infrastructure remains insufficient. Additionally, the citizenship acquisition of agricultural migrant populations demonstrates age selectivity, with current household registration policies favoring young and middle-aged laborers, while elderly population are excluded from public service systems, exacerbating rural population aging. Moreover, policies related to elderly care, healthcare, and rural revitalization lack coordination, resulting in redundant and inefficient rural infrastructure development. It is noteworthy that high-end elderly care services oriented toward urban contexts are difficult to adapt to the low-cost, universal needs in rural areas. Implementing urban silver economy development models in rural areas without modification may lead to market mechanism failures.

Response strategies should be designed with a systemic perspective on population issues. These include accelerating the urbanization of the rural migrant population, promoting the migration of entire families, strengthening policy coordination, integrating elderly care services into rural revitalization planning, developing adaptive silver economy models, and enhancing elderly productivity through technological empowerment. Such approaches transform the pressure of population aging into endogenous drivers for the comprehensive revitalization of rural areas, promoting the transition of rural elderly care from “survival security” to “high-quality development”, thus providing a Chinese solution for achieving balanced population development.

**Keywords:** Aging of Rural Population; Rural Population Structure; High-Quality Population Development; Silver Economy

**JEL Classification:** J14; H55

(责任编辑：黄 易)