

# 积极老龄化框架下高龄农民工的 养老困境与制度破解

谢娅婷<sup>1</sup>, 郭秋菊<sup>2</sup>

(1.河南农业大学 社会治理创新研究中心,河南 郑州 450046;  
2.华中科技大学 社会学院,湖北 武汉 430074)

**摘要:**当前,我国即将步入中度老龄化社会,但老龄社会的治理能力不足问题凸显,特别是高龄农民工的养老困境亟待破解。根据积极老龄化框架对高龄农民工生存现状及养老困境进行分析发现:(1)高龄农民工身体健康方面困境表现为缺乏健康管理、慢性病高发,以及心理健康方面代际回馈断裂,缺少心理关怀的问题正成为降低其老年生活质量的主要动因;(2)高龄农民工政治参与融入难、社会参与精力少、文化参与层次低是其参与能力和参与积极性的重要影响因素;(3)高龄农民工保障主要有制度性保障不健全和机制性保障不完善,以及养老保障性别和城乡差异等问题长期存在。因此,为破解高龄农民工养老难题,采用积极老龄化分析框架,从高龄农民工现状、困境与需求着手,关注高龄农民工身心健康,促进其政治、社会和文化参与,提出健全流动人口管理体制,缩小性别及城乡之间社会保障差距,改革和完善高龄农民工养老保障制度和管理体制等政策建议。

**关键词:**高龄农民工养老;积极老龄化;老龄社会治理

**中图分类号:**C91

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-905X(2021)10-0087-08

## 一、研究背景

当前,人口老龄化是我国的基本国情<sup>[1]</sup>。十九届五中全会指出,实施积极应对人口老龄化国家战略,要把应对人口老龄化作为当前和今后一个时期关系全局的重大战略任务进行统筹谋划、系统施策<sup>[2]</sup>。20世纪90年代以来,我国老龄化进程明显加快,社会形态进入老年型<sup>[3]</sup>。以健康、参与、保障为核心的积极老龄化概念随即上升至国家战略层面。2020年农民工监测报告显示,50岁以上农民工比2019年占比提高1.8个百分点,达到26.4%,但“农民”“工人”和“老人”的多重身份与社会流动人口管理体制不健全和

社会养老保障体制不完善之间的矛盾,使得高龄农民工养老问题日益严峻。尽管高龄农民工问题引起了社会广泛关注,国家也出台了一系列保障和扩大农民工权益的政策,但是以往对于高龄农民工的生存现状与养老困境的研究缺乏一个系统的理论框架作为支撑。因此,需改变以往老年人身体机能衰减需要照护而成为社会发展负担的“消极老龄观”,以积极老龄化为框架梳理高龄农民工自身的经验优势、资源优势、发展优势,正视高龄农民工的生存发展与养老需求,结合高龄农民工“内力”和社会政策制度“外力”形成高龄农民工养老困境破解的合力,

收稿日期:2021-07-16

基金项目:国家社会科学基金项目“老年农民工的养老风险分析与应对政策研究”(21CRK008)

作者简介:谢娅婷,女,博士,河南农业大学社会治理创新研究中心讲师,主要从事人口学研究;郭秋菊,女,博士,华中科技大学社会学院副教授,主要从事人口学研究。

从而为切实解决高龄农民工养老问题提供可能路径。

目前学界对于高龄农民工概念尚没有统一的界定。吴敏等学者采用“三分法”将农民工按年龄段划分为青年农民工、中年农民工和高龄农民工,并将50岁以上的农民工群体定义为高龄农民工<sup>[4]</sup>。靳小怡等学者则倾向于综合考虑高龄农民工生理、心理和社会因素,将45岁以上的农民工划分为高龄农民工<sup>[5]</sup>。基于以上研究,结合本研究使用的数据内容,本文在2017年全国流动人口动态监测调查数据中筛选出农业户籍、年龄在50岁及以上、以务工为主要流动原因的群体作为对于“高龄农民工”的界定。

## 二、国内对于高龄农民工养老问题的相关研究

高龄农民工养老问题相关研究发现,高龄农民工进入老年后以劳动能力急剧减退、文化层次低、缺乏技能培训、打短工、收入低为主要特征,加之户籍制度的影响,高龄农民工出现失业返乡现象<sup>[6]</sup>,返乡后其家庭养老保障能力与养老风险博弈的结果是农村养老脆弱性显性化<sup>[7]</sup>。与此同时,由于参保意识不强和养老保险碎片化、不平衡性,出现高龄农民工参保率较低、退保率高和转移接续难等问题<sup>[8]</sup>,导致高龄农民工缺乏养老基本资金来源。通过已有的研究可以看出,高龄农民工“返乡”或“留城”养老是“推力”和“拉力”因素共同作用的结果<sup>[9]</sup>,高龄农民工通过“家庭合力”进入城市后却未富先老<sup>[10]</sup>,缺乏足额的“留城资本”使其多数选择返乡养老以降低养老成本,而自身机能减退和社会保障二元体制也使得高龄农民工养老困境亟待破解。

通过回顾已有的研究可以看出,高龄农民工的养老被看作充满挑战的社会问题。随着我国人口老龄化程度不断加深,运用积极老龄化框架深入分析高龄农民工健康、参与以及保障等方面所面临的养老困境,积极开发高龄农工人力资本,构建高龄农民工社会参与路径,发挥高龄农民工自身优势,创造社会价值,从而减轻社会养老负担,进而为高龄农民工养老支持政策的制定提供建议,这对老龄社会治理和促进社会公平具有十分重要的意义。

## 三、积极老龄化视角下高龄农民工的养老困境分析

本研究依据的是国家卫生健康委员会组织的2017年度中国流动人口动态监测调查数据(以下简称CMDS)。CMDS是一项全国性大规模人口抽样调

查项目,样本覆盖了全国32个省级单位中流动人口的集中流入地,采取分层、多阶段与规模成比例的PPS抽样方法,在各乡镇、街道居委会中,抽取居住在本地一个月以上、非本区(县、市)户口、年龄处于15周岁以上的流动人口,包括农村劳动力向城市流动人口和乡镇向城市流动人口,以生活和工作为主,不包括外出旅游、看病、出差、探亲等临时流动。本文根据农村户籍、在城务工以及50岁(含)以上的条件进行筛选,获得8100个有效样本,并结合积极老龄化框架从个体特征、健康和公共服务使用状况、社会融入状况、社会保障状况四个维度对高龄农民工的生存现状进行了分析。

### (一)高龄农民工个体特征

本文从四个方面对高龄农民工人口学变量进行梳理和考察,即高龄农民工年龄、性别、受教育程度和婚姻状况(如表1所示)。

表1 高龄农民工个体特征

人口学变量	分类	人数	百分比(%)
年龄	50—60岁	6953	85.8
	61—70岁	1039	12.8
	71岁以上	108	1.4
性别	男	5618	69.4
	女	2482	30.6
受教育程度	小学及以下	3775	46.6
	初中	3410	42.1
	高中/中专	853	10.5
	大学专科及以上	62	0.8
婚姻状况	无配偶	730	9
	有配偶	7370	91

数据来源:2017年中国流动人口动态监测调查(CMDS)

相关数据

由表1可以看出,高龄农民工年龄集中在50—60岁,处于“低龄老龄化”阶段。从婚姻状况来看,91%的高龄农民工有配偶,这显示出家庭构建起的重要支持网络能够成为解决高龄农民工养老危机的突破口。从性别特征来看,呈现男性多于女性的特点;而女性生理条件与家庭环境和角色的定位,导致其参加工作的时间长度比男性要短。从受教育程度来看,初中及以下共计占比88.7%,这反映出高龄农民工生命早期的人力资本积累缺乏。

### (二)积极老龄化视角下高龄农民工健康困境

积极老龄化的三个核心分别是健康、参与和保障,首要的是健康,健康包括身体健康、心理健康与

社会适应良好三个方面的内容。

### 1.从事体力劳动,身体机能衰减

由表2可知,由于长期从事体力劳动,自评基本健康和 unhealthy 的高龄农民工共计占比 36.9%。

表2 高龄农民工自评健康状况

变量	分类	人数	百分比(%)
健康状况	健康	5107	63.1
	基本健康	2221	27.4
	不健康	772	9.5

数据来源:2017年中国流动人口动态监测调查(CMDS)

相关数据

### 2.缺乏健康管理,慢性病高发

高龄农民工在城市居住环境较差,大多居住于城中村、工地或者工人集体宿舍,食品消费和其他物质、娱乐性消费较低,大部分收入用以支持家庭刚性支出,例如子女教育、返乡购房或盖房、家庭医疗、人情往来等大宗消费,用于个人营养和定期体检等开支较少,再加上长期从事体力劳动和对健康管理缺乏重视,长期如此对身体造成了不可避免的创伤。

如表3所示,从建立健康档案的情况来看,没有建立健康档案的高龄农民工占比达到 59.1%,不清楚建立健康档案情况的高龄农民工占比 15.0%。从数据结果来看,约 75%的高龄农民工在外务工时,流入地缺乏对于他们健康情况的持续跟进与科学规范的管理。从确诊高血压或糖尿病等重大慢性病情况来看,患有高血压或 II 型糖尿病的高龄农民工占比 20.5%,呈现出高发趋势。近一年高龄农民工本人出现身体不适情况的占比达到 48.2%,接近总数的二分

表3 高龄农民工享受健康公共服务情况

变量	分类	人数	百分比(%)
本地是否给您建立了居民健康档案	已经建立	1916	25.9
	没有建立	4360	59.1
	不清楚	1108	15.0
您是否患有高血压或 II 型糖尿病	患有	1657	20.5
	未患有	6443	79.5
近一年您本人是否有身体不适的情况	是	3908	48.2
	否	4192	51.8
最近一次身体不适时,您首先去哪里看的病	在本地治疗	3881	65.1
	在老家治疗	1315	33.6
	其他地方	34	0.9
	哪也没去,没治疗	17	0.4

数据来源:2017年中国流动人口动态监测调查(CMDS)

相关数据

之一。从高龄农民工的就医地数据可以看出,由于高龄农民工脱离了熟悉的社会关系网络,因而返乡就医也成为部分高龄农民工的选择。

### 3.代际回馈断裂,缺乏心理关怀

受计划生育和家庭结构的影响,高龄农民工与子代间的代际分离导致其养老生活缺乏代际传递,不仅不能享受传统的家庭养老功能,反而还要继续背负养家糊口的重要责任。在城的高龄农民工还面临着“空巢”危机。由于家庭规模小型化和代沟问题,子女成家后往往倾向于与原生家庭分居,高龄农民工到晚年,无法享受天伦之乐,且随着社会传统孝文化的衰落与养老尊老道德的滑坡,传统的以孝为本转变成以子女为重心,使高龄农民工的代际地位下降,身体和心理都极度需要关怀。除此之外,高龄农民工较差的社会适应、较低的社会经济地位、贫困与生理疾病等方面的因素则又会诱使高龄农民工心理健康问题的爆发。

#### (三)积极老龄化视角下高龄农民工参与困境

积极老龄化在国外被称为“Productive Aging”,意为“生产性老龄化”,我国香港地区则将其翻译为“丰富多彩的老龄化”,即“积极老龄化”的“参与”除生产性活动参与外还应包括多重意涵,如社会参与、家庭参与等。从积极老龄化视角来看高龄农民工的参与困境主要体现在三个方面:政治参与融入难、社会参与精力少和文化参与层次低。

#### 1.政治参与融入难

高龄农民工的政治参与状况已成为我国公民政治参与的重要组成部分,其政治参与融入难主要体现在社会环境的排斥和社会结构的分化。由于高龄农民工同时拥有“农民”和“工人”两重身份,长期的经济和政策压制导致农民工在城市的地位低下,阶层逐渐固化,政治权利也有限,制约了高龄农民工的政治参与行为。

通过高龄农民工政治参与情况数据可以看出,高龄农民工政治参与率低于 5%。从现实境况来看,户籍制度及制度的不完善影响高龄农民工无法享受平等的政治权利(如表4所示)。与此同时,传统政治文化潜移默化地导致高龄农民工难以从地域性的“顺民文化”和逆来顺受等观念中解脱出来,使其认为政治活动与自身无关,政治参与态度消极,最终出现的政治参与现状是高龄农民工参与“城市的社区治理”及“农村的村民自治”权利出现“双剥夺”现象。



表4 高龄农民工政治参与状况

变量	分类	人数	百分比(%)
给所在单位/社区/村提建议或 监督单位/社区/村务管理	否	7607	93.9
	是	493	6.1
通过各种方式向政府有关部门 反映情况/提出政策建议	否	7791	96.1
	是	309	3.9
在网上就国家事务、社会事件等 发表评论,参与讨论	否	7918	97.8
	是	182	2.2
参与党/团组织活动, 参与党支部会议	否	7843	96.8
	是	257	3.2

数据来源:2017年中国流动人口动态监测调查(CMDS)  
相关数据

### 2. 社会参与精力少

社会参与是衡量农民工城市社会融入的核心要素。但是,国家卫生健康委员会在2017年发布的《中国流动人口动态监测调查》显示,超过六成的农民工在城市中没有参与过任何公共活动和任何社会组织,而高龄农民工社会参与问题更甚。因此,加快高龄农民工市民化进程,努力使其在城市“沉淀下来”,融入城市社会,以主人翁的姿态参与城市社会活动、以新市民的角色与属性推进城市建设,将是一项重要的历史任务。

由表5可知,除参与老乡会活动以外,高龄农民工参与其他活动的比率均低于5%。从客观条件来看,高龄农民工一般存在较重的家庭负担,作为家庭的支柱,他们需要负担自身养老、父母养老、儿女嫁娶等多种费用,不得不外出打工。除此之外,一些地

表5 高龄农民工参与活动的情况

变量	分类	人数	百分比(%)
参加工会的活动情况	是	465	5.7
	否	7635	94.3
参加志愿者协会的活动情况	是	336	4.1
	否	7764	95.9
参加同学会的活动情况	是	483	6.0
	否	7617	94.0
参加老乡会的活动情况	是	1196	14.8
	否	6904	85.2
参加家乡商会的活动情况	是	155	1.9
	否	7945	98.1
参加过上述活动之外的 其他活动情况	是	379	4.7
	否	7721	95.3

数据来源:2017年中国流动人口动态监测调查(CMDS)  
相关数据

区土地被征收,而他们获得的补偿款难以维持家庭的长久生计,加上农村务农年收益远低于外出打工,外出打工收入在维持生计的同时还可以补贴家用。但进入城市后,高龄农民工往往从事体力型行业,劳动强度大,健康风险高,甚至出现过劳问题。这不仅导致了高龄农民工“力不足”,且导致了其“心无余”,直接减弱了高龄农民工的社会参与时间和社会参与意愿。

### 3. 文化参与层次低

文化参与既包括涉及消费的文化实践,也包括参与到反映所属群体信仰、传统和生活质量的活动中。最早进城务工的高龄农民工文化程度普遍较低,精神文化生活匮乏,日常文化参与以打麻将和扑克牌、刷短视频、聊天等娱乐活动为主,缺少进入老年大学学习或其他再学习的机会,总体上表现出文化参与层次较低且参与频次较少的特征。

#### (四) 积极老龄化视角下高龄农民工保障困境

高龄农民工的保障是相对于其他群体权利相对平衡的一种获得,体现了社会互济共助和对社会公平的期待,也是对社会上处于困境的边缘弱势群体的救助体制,属于社会福利的一部分。当前,高龄农民工多种社会身份重叠与社会保障的滞后性的矛盾使得高龄农民工遭遇保障困境。

由表6可知,高龄农民工参保情况以参加新型合

表6 高龄农民工参与社会保障情况

变量	分类	人数	百分比(%)
您是否参加新型农村 合作医疗保险	是	6224	76.8
	否	1805	22.3
	不清楚	71	0.9
您是否参加城乡居 民合作医疗保险	是	374	4.6
	否	7575	93.5
您是否参加城镇居 民医疗保险	是	351	4.3
	否	7596	93.8
您是否参加城镇职 工医疗保险	是	153	1.9
	不清楚	750	9.3
您是否参加城镇职 工医疗保险	是	7228	89.2
	不清楚	122	1.5
您是否参加公费医 疗	是	65	0.8
	否	7873	97.2
您是否办理过个人 社会保障卡	不清楚	162	2.0
	未办理	4255	53.5
	已经办理	3330	40.1
	不清楚	515	6.4

数据来源:2017年中国流动人口动态监测调查(CMDS)  
相关数据

作医疗保险为主,大部分未办理个人社会保障卡,且关于高龄农民工住房和养老等基本保障情况缺乏相关基础数据。

#### 1.制度性保障不健全

高龄农民工制度性保障主要指的是对高龄农民工基本权益予以保障的相关制度,通过切实解决高龄农民工看病报销问题、住房以及失业后的养老保障问题,减轻家庭养老压力,提高其老年生活质量,是对于高龄农民工群体的兜底型保障。目前,我国出台的相关制度主要有以《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)为依据设立的农民工工资支付监控制度——《保障农民工工资支付条例》,但高龄农民工养老和住房缺乏制度落地,医疗保障制度转移接续机制亟待进一步完善。

#### 2.机制性保障不完善

高龄农民工机制性保障指的是除制度性保障以外的基础设施建设、适老化改造、老龄友好型社会的打造以及高龄农民工再就业培训体系的建立等举措,既保障高龄农民工的基本权利,方便其基本生活,提高其就业质量,又是对于高龄农民工的发展型保障。当前,高龄农民工普遍处于城市社会的中低收入阶层,作为社会的边缘弱势群体,社会在整体上对于高龄农民工的支持和保障措施还不完善,缺乏基本的扶助措施,并且对于高龄农民工这一群体社会普遍存在就业歧视现象,使其在社会中逐渐被异化。除此之外,失业返乡高龄农民工面临着可持续生计资本匮乏<sup>[4]</sup>、社会适应能力减弱、基本生活难以得到保障等多重问题。

#### 3.社会保障性别差异化

随着老龄化社会的发展,人口预期寿命大大延长,其中女性的总体寿命相比男性更长。有关农民工调查数据显示,高龄农民工中女性数量远超过男性数量,但是社会保障制度对于男女退休年龄的规定却使得女性农民工不得不提前退休,同等条件下女性农民工提前退休,造成了养老保险基金缴费少,养老保险和养老津贴相对男性更低,且退休后只有经过55—60岁间隔期,到达领取年龄才能领取养老津贴,使得高龄女性农民工处于社会保障中的弱势地位,造成了社会资源的极大浪费,使按照工作年限缴纳养老保险制度出现了一定程度的不公平现象,同时也损害了女性农民工选择延期退休的权利。

#### 4.社会保障城乡差异化

目前,从高龄农民工享受社会保障的情况来看,我国社会保障仍然施行的是城乡二元管理体制。相关研究表明,社会保障的城乡差异影响高龄农民工对养老地的选择<sup>[1]</sup>。一方面,城镇职工社会保险的缴费标准高、年限长,享受的保险待遇也更高。养老金17年连涨,是一大惠民利好政策,但是对于高龄农民工来说,工作性质导致工作地的长期不稳定,社会保障的续缴困难和不及时,使其享受的保障水平较低,难以支持其年老身体机能衰退后留城养老的高额开销需要。另一方面,农村新型养老保险缴费年龄条件为“男性年满16周岁,但不满60周岁,女性年满16周岁,但不满55周岁”,缴费年限为15年,但大部分高龄农民工已超过新型农村养老保险要求的基本年龄,每月只能领取“55元+本地政府补贴”的基础养老金,不足以维持其生活需求。除此之外,农村医疗保险缴费较多,但报销门槛高、程序复杂、报销限制条件严格,使高龄农民工难以真正享受到政策福利。

### 四、高龄农民工养老困境的制度破解

在积极老龄化视角下,针对高龄农民工的制度设计应具有针对性、灵活性和可操作性,既要通过多种手段加强对高龄农民工的身体照料与情感支持,也要改善就业水平,调整收入来源结构,还要维护高龄农民工权益,建立起完善的高龄农民工社会保障体系。

#### (一)建立高龄农民工动态健康管理机制和社会支持系统

随着年龄的增大,从事繁重体力劳动的高龄农民工群体各项身体指标下降、慢性病高发、劳动能力弱化等问题使其在求职过程中处于边缘地位。与此同时,赡养父母和抚育子女的开销问题成为压在高龄农民工身上的两座大山,而且高龄农民工大多数还承担着促进“新生代”农民工(其子女)的城市化的代际支持功能。然而城市的快节奏生活及竞争上岗工作往往使得子女生活自顾不暇,出现了子女对高龄农民工的代际情感和物质回馈减少甚至是断裂的现象,使高龄农民工心理支持和社会支持系统缺失。因而提高高龄农民工个人健康质量、慢性病的预防及管理水平,构建高龄农民工社会支持系统,是解决高龄农民工可持续生计来源问题,提高高龄农民工个体稳定就业水平的主要抓手。

#### 1.发展“银龄经济”,提升高龄农民工就业水平

从现状来看,高龄农民工普遍处于就业难与失

业问题边缘,生活状态不容乐观。但是,通过利用高龄农民工工作经验丰富和在专业领域的人脉、资源等优势可以对高龄农民工进行专业领域就业技能培训,重点提升有劳动能力且有意愿工作的高龄农民工就业层次与就业能力,尤其是增加信息技术方面的培训,增强高龄农民工的学习能力与创新能力,促进高龄农民工就业环境的改善与薪资水平的提升和充分就业。如今,随着乡村振兴战略的实施,部分高龄农民工有意愿返乡创业,他们眼界开阔、经验丰富,回到家乡为家乡做贡献的同时也能获得养老收入。对于返乡的高龄农民工应完善相关就业创业制度保障,给予他们更多的政策支持与扶助,开发合适的就业岗位,拓宽就业创业渠道。

2. 建立农民工健康动态管理机制,提高健康管理意识

健康管理是通过科学、规范、有效的方式对高龄农民工群体中潜在威胁健康的因素或业已出现的慢性病问题进行调查、评估和干预,以提升高龄农民工整体健康水平,从而提高这一群体的生活满意度。高龄农民工长期从事繁重的体力劳动,身体机能衰减、慢性病高发,因此,结合相关医疗政策的宣传,在纵向上对农民工群体进行全生命周期的健康管理,在横向上对已经进入老年期的农民工提供定时体检和慢性病筛查服务,通过培养身体健康管理意识从而间接降低高龄农民工群体慢性病发生率。一方面,高龄农民工所在地社区可以通过流动人口管理台账,通过便捷的线上、线下宣传方式在高龄农民工群体中普及慢性病预防知识和治疗优惠政策,缓解家庭治疗费用压力,更好地控制慢性病发展;另一方面,建立高龄农民工动态健康状况档案,对于从事高强度体力劳动的高龄农民工,将其纳入定期体检的社会福利保障体制,以便发现疾病后及时接受治疗。

3. 贯彻新发展理念,构建高龄农民工养老支持体系

经过多年建设和发展,我国逐步形成了以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。然而,高龄农民工养老保险缴纳率低和代际回馈链断裂,加之年老后身体各项机能衰退遭遇就业排斥,使其生活来源依赖于子女,但缺乏照料及关注,社会支持系统脆弱。因此贯彻新发展理念,解决公共服务差异,构建高龄农民工养老支持体系是解决高龄农民工养老问题,提高其生活幸福感

和获得感的关键。一方面是完善以社区为单位的养老服务供给方式,通过整合社区内外部资源,打破以政府为主导的养老服务提供方式,鼓励非营利机构结合社区内高龄农民工的养老需求配置相应的资源,以降低高龄农民工养老成本和效益最大化;另一方面是探索高龄农民工互助养老模式,结合国家医疗保障和养老保障兜底优势,动员村或社区内志愿者和社会组织参与,利用集体设施实施互助养老,为高龄农民工群体提供归属感和精神慰藉。

(二)完善流动人口管理机制,促进高龄农民工社会融入

改革开放以来,农民工“由乡入城”的流动占据了我国流动人口的绝大部分,同时新生代农民工市民化及高龄农民工的社会融入等问题也引起了学术界和社会的广泛关切。从根源来看,高龄农民工的参与问题也是高龄农民工的融入问题,一方面包括“留城”,另一方面也包括“返乡”,做好高龄农民工返乡留城工作也是促进其政治、社会、文化参与的核心工作。

1. 健全流动人口管理制度,保障高龄农民工政治参与权利

尽管高龄农民工进入城市,面临的是社会地位较低且从事的是低层次繁重的工作现状,但在城打工收入高于务农收入,且城市优质资源较为集中、就业机会也多于乡村,因此农民工与农村本地居民相比存在着一定的优越感。然而高龄农民工面临着“城难留,乡难返”的困境,长期处于人户分离状态,在城和在乡的政治参与权利难以得到保障。因此,健全流动人口管理制度是促进其参与政治生活的前提。一方面,要消除传统城乡二元分割户籍制度下社会排斥的不和谐现象,保障高龄农民工在流出地可以享受选举权与被选举权;另一方面,要建立高龄农民工智慧数据库,结合高龄农民工文化程度和工作时间情况,及时向高龄农民工宣传政治理论知识和传达政治活动参与事项,增强高龄农民工政治参与积极性、主动性,切实保障其政治参与权利。

2. 开展劳动时间排查,为高龄农民工家庭提供帮扶

高龄农民工在城务工酬劳低、劳动强度大且繁重,长期超时工作却难以获得工伤补偿和加班费用,这不仅与高龄农民工的劳动付出成反比,而且在城市物价和家庭消费远高于高龄农民工的支付能力,使得为生计奔波成为高龄农民工的生活常态,也削



弱了其社会参与精力。因此,首先,要严格管理和规范用工时间,监督加班补贴发放,改善高龄农民工与用工单位劳动关系,提升高龄农民工社会地位。其次,要通过社区或单位对高龄农民工生活状况进行摸排,及时了解其家庭医疗、教育、就业辅导等多方面需求,通过物质帮扶、走访慰问等多种形式为其家庭提供帮助,搭建高龄农民工与社会的沟通渠道,为高龄农民工及其家庭这一处在相对贫困线边缘人群赋权增能,帮助其尽力摆脱贫困陷阱。

3. 积极推进农民工文化驿站建设,促进高龄农民工文化参与

各地方政府要形成合力推进农民工文化驿站建设,积极与妇联、民政等部门对接,配齐各类文体设施,挖掘本区域内农民工文化特色,增加适合当地农民工的特色文化活动,打造特色鲜明、亮点突出的农民工文化驿站。逐步建立和完善农民工文化驿站机制,建立健全站点运行维护、工作制度、资产台账管理等制度,增强工会服务农民工的意识,提高服务水平。除此之外,结合高龄农民工文化水平和参与需求,农民工文化驿站需定期举办具有可持续性和可推广性的文化娱乐活动,丰富高龄农民工业余生活,增强其文化参与和社会融入。

(三) 维护高龄农民工权益,改革高龄农民工社会保障体系

当前,要立足高龄农民工需求和各地不同的经济发展状况,建立可持续和便于转移接续的农民工社会保障制度,实现城乡统筹发展。改革和完善高龄农民工社会保障体系,首先,要在立法层面加快相关立法和政策的出台。其次,是要促进我国城乡养老公共服务及配套相对均衡,使高龄农民工无论是“返乡”还是“留城”都可以享受机会和质量均等的养老服务。再次,要通过行政手段缩小农民工社会保障在性别方面的差异。最后,还要建立起针对特困高龄农民工的跨区域社会救助信息网络平台以保障其基本生存发展需要。

1. 加快高龄农民工社会保障立法和相关政策出台

国家应加快高龄农民工养老与住房保障立法和相关政策的出台,加大统筹力度,严格监管农民工与工作单位签订劳动合同情况,切实解决农民工参与各项保险时遇到的困难,规范解决高龄农民工养老保险、医疗保险及其他兜底性保障问题。与此同时,鼓励市场化养老公共服务进入农村,为外出“返乡”

高龄农民工提供优质养老服务。切实保护高龄农民工从承包地获得收益的权利,让土地能够成为高龄农民工养老的最后保障。与此同时,鼓励市场化养老公共服务进入农村,为“返乡”高龄农民工提供优质养老服务。

2. 推进城乡养老公共服务及配套均衡化

党的十九大报告指出,要加快推进基本公共服务均等化,到2035年基本实现基本公共服务均等化,在发展中补齐民生短板。与城市相比,农村的养老公共服务及适老化设施改造还很落后,需要进行进一步的升级改造。高龄农民工的个体现金收入作为最重要的养老金融资本,却普遍面临不稳定且收入低的困境。为此,要大力实施乡村振兴战略,推进城乡融合发展,为养老基本公共服务均等化提供强力支撑;要逐步缩小城乡养老金政策差异,建立城乡居民养老保险金筹资、分配、使用制度,提高养老金使用率,逐步统一城乡特殊群体福利,使高龄农民工无论是“返乡”还是“留城”都能享受质量和水平一致的基本养老公共服务及配套。

3. 缩小农民工社会保障性别差异

社会保障应充分发挥保障老年人生活、调节社会分配的基本作用,但我国的社会保障制度因缺乏性别化视角,强化了劳动力市场的性别歧视,社会保障津贴与缴费相关联,劳动力市场的性别差异在养老保障实践中进一步凸显,在一定程度上扩大了保障水平的性别差异。因此,要关注并逐渐缩小养老保险中的性别差异,提高女性养老保险的保障水平,缩小男女进入养老保障时的差距,比如打破职业行业性别隔离,或者削弱养老保障与就业的关联性,从而体现“人人参与、人人尽力、人人享有”的“共享发展”理念,使男女共同分享社会发展成果,更好地解决高龄女性农民工贫困化问题,进一步促进男女平等与社会公正。

4. 建立跨区域的高龄农民工社会救助信息网络平台

高龄农民工在城乡之间的双重流动性,必然增加他们遭遇更大的职业风险和社会风险的可能性。而社会保障的类别众多,社会保障工作涉及多个政府部门和社会组织,这对高龄农民工社会救助工作提出了巨大的挑战。要解决目前针对高龄农民工的社会各类救助主体各自为政和社会救助工作效率低等问题,构建跨区域的高龄农民工社会救助网络信息平台,保证其信息具有较强的时效性和针对性,能

充分整合信息资源,使城市之间、部门之间、不同地方政府之间、不同社会组织之间实现信息共享;同时为农民工提供社会救助信息的查询和咨询,为农民工社会救助提供及时准确的信息。此外,应借助于该网络信息平台,最大限度地简化高龄农民工社会救助申请程序,对社会救助费用的使用、到位情况进行监管,降低农民工社会救助的道德风险。

#### 参考文献:

- [1]人口普查 | 第七次全国人口普查数据背后四个关键词解读 人口老龄化 [EB/OL]. (2021-05-12) [2021-06-15].<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1699557180527141253>.
- [2]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(01).
- [3]原新,金牛.中国老龄社会:形态演变、问题特征与治理建构[J].中国特色社会主义研究,2020(Z1):81-87.
- [4]吴敏,段成荣,朱晓.高龄农民工的心理健康及其社会支持机制[J].人口学刊,2016(4):93-102.

- [5]靳小怡,胡钊源,顾东东.谁是“高龄”农民工:基于流动人口监测调查的数据分析[J].管理评论,2018(7):271-280.
- [6]谢娅婷,张勃.农民工的就业质量与城镇落户意愿研究:基于代际差异的视角[J].河南社会科学,2020(9):106-112.
- [7]李树茁,徐洁,左冬梅,等.农村老年人的生计、福祉与家庭支持政策:一个可持续生计分析框架[J].当代经济科学,2017(4):1-10,124.
- [8]王欢,黄健元.公平视野下农民工养老保险的困境与出路[J].西北人口,2018(1):87-94.
- [9]李强.影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J].中国社会科学,2003(1):125-136,207.
- [10]杨磊.“合力式家庭城市化”的过程和影响研究:基于68个第一代农民工家庭的分析[J].北京社会科学,2019(5):28-37.
- [11]谢娅婷,郭秋菊,李树茁.社会保障制度对农民工养老地选择的影响[J].江汉学术,2019(4):27-36.

编辑 张志强  
张慧敏

### Old-age Migrant Workers' Pension Dilemma and System Cracking Under the Framework of Active Aging

*Xie Yating, Guo Qiuju*

**Abstract:** On the verge of a moderately aging society, China's insufficient governance capacity of the aging society becomes a prominent problem. The pension dilemma of the elderly migrant workers especially needs to be resolved urgently. Based on the framework of active aging, this paper analyzes the survival status and pension dilemma of elderly migrant workers and finds that: (1) The physical health dilemma of elderly migrant workers is manifested as the lack of health management, high incidence of chronic diseases, and the interruption of intergenerational feedback in mental health. The lack of psychological care is becoming the main cause of reducing the quality of life for them; (2) The difficulty in political participation and integration of elderly migrant workers, lack of energy for social participation and low level of cultural participation are the important factors affecting their participation ability and enthusiasm; (3) Security problems for them have long existed, such as lack of institutional and institutional security, gender and urban-rural differences in pension security. Therefore, this paper mainly adopts the framework of active aging analysis to solve the old-age problems of elderly migrant workers. Starting from the current situation, predicament and needs of elderly migrant workers, this paper pays attention to their physical and mental health, promotes their political, social and cultural participation, proposes to improve the management system of the migrant population, and narrow the gap between gender and urban and rural social security, reform and improve the old-age security system and management system for elderly migrant workers etc.

**Key words:** Elderly Migrant Workers; Active Aging; Governance of the Aging Society