

少子化老龄化人口新常态对城乡融合发展的影响及战略应对

陆杰华^{1,2}, 孙 杨²

(1. 北京大学 中国社会与发展研究中心, 北京 100871; 2. 中央民族大学 民族学与社会学学院, 北京 100081)

【摘要】城乡关系历来是一个国家现代化进程中必然要面临和解决的基本矛盾之一。在中国进入城乡融合发展的新阶段,伴随全球第二次人口转变浪潮,人口环境和条件发生了显著变化,少子化和老龄化人口新常态不同程度加剧了城乡融合发展的复杂性和障碍性,其主要表现为:乡—城流动人口红利日渐式微,劳动生产率和劳动参与率降低,城乡要素双向流动将缺乏人口载体和人才基础;农业劳动力年龄结构老化且有效供给量持续减少,制约农业产业结构升级和城乡三产融合;老龄化城乡倒置现象加剧,城乡养老资源供需矛盾凸显,乡村老龄社会治理难度加大;农村治理结构和治理秩序发生动摇,城乡社会融合治理效能弱化,农村社会建设和发展能力失活;县域消费和投资活力下降,社会保障财政支出负担加重,经济持续增长受到一定抑制。积极应对人口老龄化,缓解少子化冲击,深入推进城乡融合发展,应以“一老一小”为重点完善城乡人口服务保障体系,优化人口年龄结构,超前规划布局乡村土地空间,完善以人口要素为核心的城乡要素双向流动体制机制,推动农业现代化和城乡全产业链协同融合,抓住银发经济发展新机遇,挖掘乡村多元经济发展潜能和价值优势,着力推进城乡社会治理共同体建设,全面促进城乡共同繁荣。

【关键词】少子化; 老龄化; 城乡融合发展; 乡村振兴; 共同富裕

【DOI】10.15884/j.cnki.issn.1007-0672.2025.03.001 **【文章编号】**1007-0672(2025)03-0001-12

【中图分类号】F299.2; C924.24; F323 **【文献标志码】**A **【收稿日期】**2025-02-05

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“建立全国统一的人口管理制度研究”(项目编号:24ZDA100)

【作者简介】陆杰华,男,辽宁沈阳人,北京大学中国社会与发展研究中心研究员,北京大学社会学系、中央民族大学民族学与社会学学院教授,博士研究生导师;孙杨,男,四川泸州人,中央民族大学民族学与社会学学院博士研究生。

一、研究缘起

城乡关系历来是一个国家现代化进程中必然面临和解决的基本矛盾之一。进入新时代以来,中国城乡关系发生了深刻变化。党的十九大报告首次提出城乡融合发展,标志着中国城乡关系从城乡统筹、城乡一体化转向城乡融合的新发展阶段。党的二十届三中全会明确指出,城乡融合发展是中国式现代化的必然要求,进一步强调了在迈向高质量发展的历史新阶段,城乡融合发展对于实现中国式现代化的战略重要性和时代必要性,既是解决城乡发展不平衡不充分问题的关键战略举措,也是协调构建新型城镇化、乡村全面振兴新格局以及走向共同富裕的根本路径。城市与乡村,如鸟之两翼、车之两轮。深入推进城乡融合发展,就是要在充分尊重城市和乡村差异的前提下,将二者作为一个相互依存、深度融合、共同繁荣的有机整体,强调价值同等、优势各异和功能互补,以要素双向畅通流动和

资源公平共享优化为核心,促进城乡经济、社会、文化、生态等多维度全方位融合发展,最终实现城乡全面发展和共同富裕(魏后凯,2020;胡湘湘等,2024)^[1,2]。

关于如何处理好中国的城乡关系,促进城乡融合发展,当前学界研究主要集中于以下两个方面。一方面,从理论层面探讨了城乡融合发展的影响因素及其作用机理,如户籍制度、资源要素、基础设施、数字技术、新质生产力等(张桂文、王耀晨,2024;平卫英等,2024;何雄浪、王诗语,2023;田蓬鹏等,2024)^[3-6]。另一方面,针对当前中国城乡关系发展过程中面临的若干现实问题和挑战,从要素市场化改革、数字经济、产业融合联动、公共服务均等化、生态环境治理与价值实现等多方面提出了推进城乡融合发展的实践路径(李泽锦等,2024;刘同山、高跃婷,2024;孙玉环等,2024)^[7-9]。事实上,在城乡关系演进过程中,伴随全球第二次人口转变浪潮,中国的人口环境和条件均发生了显著变化。2024年11月16日,习近平总书记在《求是》杂志发表《以人口高质量发展支撑中国式现代化》重要文章,强调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。少子化和老龄化趋势加速到来,意味着中国未来人口的规模和结构将会发生深刻的长周期性变动,劳动力总量供给减少,整体年龄构成趋向老化,人口红利逐渐消退,势必会对经济持续增长造成重要而深远的影响,进一步加剧城乡融合发展的复杂性和障碍性。然而,既有文献对人口这一关键变量的变化在各影响因素和实践路径间作用关系的研究还比较缺乏。

作为经济社会发展的基础要件,人口因素变化带来的影响涉及方方面面。少子化和老龄化人口发展新常态,已经成为中国在构建新型城乡关系过程中不可规避的客观事实与潜在风险。因此,本研究关注的核心问题是如何从城乡关系视角深刻认识和把握中国未来一段时期人口发展的新态势和典型性特征,以及其对城乡融合发展的深层次影响是什么?这既是深入推进城乡经济、产业、空间、公共服务、生态环境、社会治理等全方位高质量融合发展的基本前提,也是以人口高质量发展支撑中国式现代化的关键使命。

基于上述背景,本研究首先从城乡关系视角分析并预测中国人口少子化老龄化的发展现状及其未来趋势;然后,从要素流动、产业融合、社会治理、县域经济发展多方位剖析少子化和老龄化人口新常态对城乡融合发展的潜在影响;最后,探讨如何在少子化老龄化的人口基础环境和条件下作超前战略应对,从而更好地健全完善城乡融合发展的体制机制和政策体系。与既有文献相比,本文的创新之处在于:从城乡关系视角出发,科学把握中国人口发展趋势,系统深入剖析少子化和老龄化人口新现象对城乡融合发展的内在作用机理,关注人口关键因素变化的城乡融合发展效应。这不仅拓展了城乡融合的相关研究,有助于从理论层面更加全面深入地理解新人口环境和条件下的城乡融合发展问题,而且从多个角度积极探索少子化和老龄化趋势下促进城乡融合发展的战略路径,为以城乡融合高质量发展推进中国式现代化提供了理论支撑和政策参考。

二、中国少子化老龄化现状及发展趋势

(一)人口少子化老龄化总体现状及特征

在经济社会发展和人口转变的交互作用下,生育率和死亡率大幅下降,平均预期寿命稳步提高,中国人口的规模和年龄结构正在经历百年未有之大转折。2000~2020年中国人口年龄结构变化情况如表1所示。

少子化方面,2020年0~14岁人口比例为17.948%,比2000年的22.878%下降了4.930个百分点,少儿人口规模减少了3000多万。尽管2013年以来生育政策逐步完善调整,2020年0~14岁人口比例较2010年的16.605%略有增加。但如图1所示,受育龄妇女数量减少和生育水平持续走低的双重影

响,我国出生人口在2016年和2017年出现短暂小高峰后持续下降,2022年跌落至1 000万以下,总和生育率也在短短五年间从长期维持在1.70左右断崖式下降到1.01的极低水平。从2022年开始,我国出生人口规模低于死亡人口规模,自1962年以来首次出现人口减少的情况。2023年全国人口总量又比上年末减少208万人,2024年总人口继续较2023年末再次减少139万人,表明由少子化主导的人口减量发展态势愈发明显。据联合国《世界人口展望2024》预测,照此趋势,预计到本世纪中叶,中国人口将减少约2.04亿,到2100年,人口规模将继续缩减为现在的一半左右。

老龄化方面,2000~2020年,60岁及以上老年人口从12 998万人增加到26 402万人,占全国人口比重也从10.460%逐年递增到18.701%,其中65岁及以上老龄人口占比由7.104%增长到13.503%,到2020年人口规模接近2亿人。特别是近十余年来,老年人口规模及比重的增长速度尤为显著。国家统计局最新公布数据显示,截至2024年年末,全国60岁及以上老年人口首次突破3亿人,占总人口比重为22.0%,65岁及以上老年人口增加到2.2亿人,占总人口比重为15.6%^①,表明中国已经快速步入中度老龄化阶段,老龄化形势异常严峻。

表1 中国近三次全国人口普查年龄结构

年龄	第五次人口普查(2000年)		第六次人口普查(2010年)		第七次人口普查(2020年)	
	人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)	人口数(万人)	比重(%)
0~14岁	28 452.759	22.878	22 245.974	16.605	25 338.394	17.948
15~59岁	82 810.676	66.642	93 961.641	70.135	89 437.602	63.351
60岁及以上	12 997.787	10.460	17 764.871	13.260	26 401.877	18.701
65岁及以上	8 827.402	7.104	11 889.122	8.874	19 063.528	13.503
合计	124 261.223	100	133 972.485	100	141 177.872	100

注:数据来源:根据第五、第六、第七次全国人口普查数据整理。

综合来看,随着新中国成立后历次生育高峰队列逐渐步入老年阶段,而20世纪80年代生育政策调整后出生人群也陆续达到适婚适育年龄,再加上在经济社会转型时期,生育观念转变、生育意愿低迷、婚育年龄推迟、平均预期寿命不断延长等诸多内外部、主客观因素复杂交错,导致生育率回升难度进一步加大,老年人口规模持续累积。当前中国的少子化和老龄化发展态势呈现出以下突出特征:一是总量“增减”十分明显。中国老年人口基数庞大,绝对数规模增长迅速,60岁及以上老年人口从2000年的1亿多增加到2024年超过3亿,65岁及以上老年人口也突破了2亿大关,是世界上老年人口最多的国家。其次是新出生人口规模下降幅度大,2017年之前中国出生人口均保持在1 600万人以上,此后连年大幅度缩减,到2023年只有902万人,减少规模接近一半,2024年出生人口略有增加至954万人。二是速度“升降”迅速。不管是生育率快速下降,已经在全球主要经济体中处于倒数水平,还是持续上升的老龄化与高

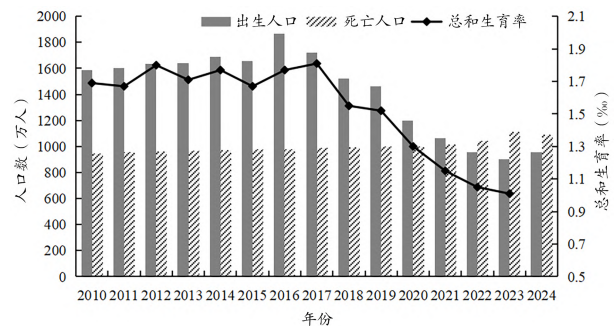


图1 2010~2024年中国出生和死亡人口变化情况

数据来源:2010~2023年数据根据2011~2024年《中国人口与就业统计年鉴》整理计算,2024年中国出生和死亡人口数来自国家统计局《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》。

① 王萍萍:人口总量降幅收窄 人口素质持续提升,[2025-01-17],中国经济网,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202501/17/20250117_39269947.shtml。

龄化进程,中国在短短20年间便压缩式完成了许多发达国家50年甚至100年才走完的人口转型过程。三是人口后果“快慢”并存。从人口自身演变规律看,人口是一个慢变量。从出生到死亡,人口更替漫长而循环往复。同时,当期人口现状既是过去人口演化的结果,也会成为后一期人口发展的基础,这就决定了中国人口的少子化和老龄化发展趋势将会经历一个漫长的演变周期,并对经济社会发展造成持续性和周期性影响(陆杰华、孙杨,2024)^[10]。然而,从当前严峻的人口形势看,人口又是一个快变量。中国的少子化和老龄化来势凶猛,数量变化大、速度发展快,直接造成劳动力资源供给减少、养老压力巨大等一系列问题,已经成为威胁经济增长的重大现实挑战。

(二)人口迁移流动背景下少子化老龄化的未来发展趋势

持续活跃的人口迁移流动也是影响中国人口规模与结构变动的重要因素。第七次人口普查数据显示,2020年中国流动人口规模达3.76亿人,比2010年大幅增加1.5亿人,其中“乡—城”流动人口占比66.3%^①。在长期城乡二元经济社会结构差异的客观环境下,随着城镇化步伐不断加快,农村人口因就业、教育、随迁、婚姻等原因发生“乡—城”迁移流动,具有明显的年龄选择性,导致农村大规模年轻人口流失到城镇,深刻改变着中国人口少子化和老龄化的城乡分布格局(王广州、刘旭阳,2023)^[11]。

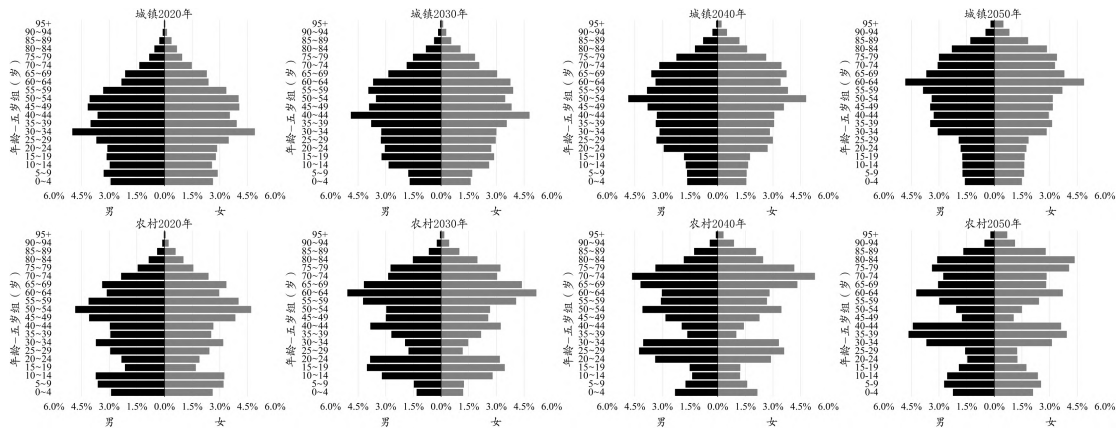


图2 2020~2050年中国城乡人口年龄结构

考虑人口迁移流动因素预测中国城乡少子化和老龄化的未来发展趋势,结果如图2和图3所示^②。城乡人口流动将加快中国农村人口的少子化和老龄化转型。一方面,老龄化“城乡倒置”现象进一步加剧。预计到2035年,农村老龄化水平将达到40.8%,远高于城镇的28.3%。如果再考虑到部分中老年流动人口回流,农村老龄化水平还将增加0.6个百分点(石人炳、虎经博,2024)^[12]。城乡高龄化程度(80岁及以上高龄老年人口占60岁及以上老年人口比重)从趋同到差距加速扩大,2020~2035年农村高龄化水平将以年均近0.5个百分点的速度增长至20.6%。另一方面,由于直接受到流动人

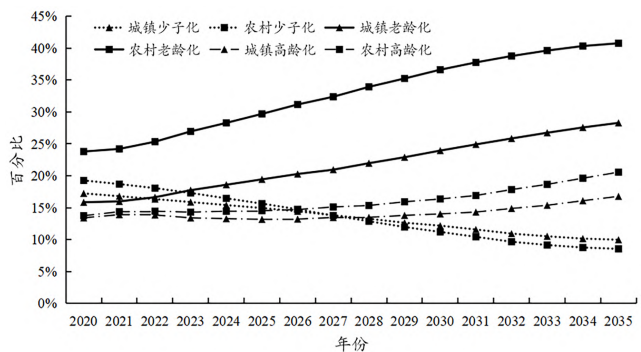


图3 2020~2035年中国少子化和老龄化发展趋势

① 根据国家统计局《第七次全国人口普查公报(第七号)》公布数据计算。
 ② 本研究选用队列要素法作为基础模型,基于2020年第七次全国人口普查数据及多来源人口数据得到预测基年数据,设置分城乡的生育水平及模式、死亡水平及模式、迁移水平及模式、出生性别比等预测参数,采用PADIS-INT人口预测软件,分城乡对中国人口变动趋势进行预测。

口年龄的结构性影响,未来农村人口将会持续出现间断性的中低龄人口内陷。一般而言,农村总和生育率要高于城镇,但伴随着经济社会发展和婚育观念转变,年轻育龄人口不断流出,农村人口的生育水平也在持续走低并逐渐与城镇趋同,生育潜力日渐式微(周绍杰等,2024)^[13]。因此,农村0~14岁人口比重下降速度要明显更快,将在2027年之后低于城镇,少子化挑战更加严峻。

总的来说,在生育率和死亡率都将继续稳定在较低水平的情况下,“乡—城”人口流动将在一定程度上填补城镇地区中低年龄段人口规模,从而消解掉一部分人口减量和老龄化压力。但对于广大农村地区而言,年轻人口持续流失导致该地区整体年龄结构分布严重失调,人口自然增长的内生能力被削弱,老龄和高龄人口加速集聚,少子化和老龄化人口发展态势不断加快,对乡村社会经济发展构成持续性威胁,城乡融合发展的人口不确定性增加。

三、少子化老龄化对城乡融合发展的影响机理探究

城乡融合是一项系统性工程,强调城乡互补、协调、全方位的高质量发展。立足中国式现代化道路,在新的人口环境和条件下,少子化老龄化对城乡融合发展的影响机理主要围绕城乡要素融合、城乡产业融合、城乡社会治理融合、县域城乡经济融合四个方面展开(如图4所示)。

(一)少子化老龄化对城乡要素融合发展的影响

城乡要素融合发展是构建新型城乡关系的核心内容,在城乡融合发展过程中起着至关重要的作用。促进城乡劳动力、土地、技术、资本、数据等要素自由对流,优化城乡间资源配置,才能发挥城乡各类资源要素的比较优势,实现自身价值最大化,增强资源集聚效能,推动城乡经济高质量发展。城乡要素融合的关键又在于人口要素的双向流动,人口要素是最基础、最活跃的要素,只有人口自由流动起来,附着在人口身上的劳动力、资本、技术等资源要素才能实现充分流动,与之直接相联系的就业、住房、教育、医疗、养老等公共服务也能得以优化配置与共享,从而为城乡融合发展奠定坚实基础。

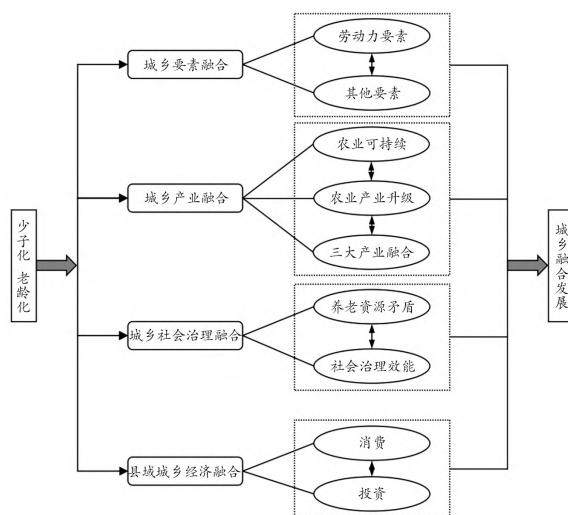


图4 少子化老龄化对城乡融合发展的影响机理框架

改革开放以来,中国经济高速增长的奇迹,很大程度上得益于人口红利持续从农村向城市流动(杨成钢、杨舒雯,2024)^[14]。农村剩余劳动力转移保障了源源不断的工业部门劳动力供给,为工业化和城镇化的快速推进创造了丰厚的人口条件。与此同时,农村剩余劳动力外出就业使得自身边际劳动报酬提高,缩小了城乡收入差距,带动了农村经济的持续发展。时过40余年,中国人口发展迅速转变,当前的人口形势与经济高速增长长期相比已经发生了显著变化。少子化和老龄化趋势同样发生在“乡—城”流动人口当中,深刻改变着农村剩余劳动力的供给结构,对促进城乡融合发展造成不利影响。

一方面,老龄化将导致存量“乡—城”流动人口的劳动生产效率降低。在人口整体年龄结构都在朝着老年型方向发展的情况下,当前中国“乡—城”流动存量人口的年龄结构也在趋向老化。如表2所示,全国农民工群体的平均年龄逐年增长。一般而言,劳动力生产效率随年龄增长呈“倒U”型趋势

变化。这主要是由于劳动力的体能、健康状况、认知能力、学习创新能力等在进入45岁左右的中老年阶段后普遍出现下降,尤其是对于主要从事制造、建筑、交通运输、批发和零售、居民服务修理等行业的“乡—城”流动人口而言,其劳动生产效率下降趋势更为明显(张卫,2021;陆杰华、韦晓丹,2022)^[15,16]。另一方面,少子化将加剧未来“乡—城”流动人口规模下降态势。尽管随着我国城镇化水平不断提升,农村人口的“乡—城”流动迁移率会得到进一步提高,但由于少子化趋势下农村总人口出现明显的年龄别结构性内陷,导致迁移流动最为活跃的年轻人口转移规模下降(周皓,2024)^[17]。这一趋势在全国农民工群体变动中已经开始显现,人口规模增长逐步减缓,年轻型农民工占比持续下降。少子化将主导农村剩余劳动力转移潜力下降,经济高速增长时期农村劳动力持续且大规模向城市转移的现象或将不复存在。随着农村转移劳动力供给绝对量减少,城镇化和工业化对劳动力的刚性需求难以得到充分补充,导致持续性的劳动力短缺和用工成本上升现象出现,制造业和建筑业“用工荒”“招工难”“用工贵”问题凸显(蒋同明,2019;蔡昉,2022)^[18,19],也势必会对传统劳动密集型产业或者在短期内无法完成以技术创新和产业升级替代的企业造成一定冲击。从中长期看,农村剩余劳动力供给规模减少趋向,使得长期以来工人工资不会随工业部门扩张而上涨的人口红利优势正在悄然消失,不同程度地削弱中国劳动力供给的比较优势,进而影响我国制造业相关产业链的全球竞争优势,对中国中长期经济增长造成负面影响(苏剑,2021;王梅婷、周景彤,2022)^[20,21]。

更重要的是,由于城乡基础设施建设和公共服务资源存在明显差别,城市人口进入乡村的原动力严重不足,相关通道及配套机制尚未完善明确,当前城乡要素流动主要还是依赖于“乡—城”单向流动及回流人口(黄锺、吉伟伦,2024)^[22]。在这种困境下,随着农村自身人口在持续减少,即使“乡—城”人口流动强度不会减弱,但规模的持续性不足也会逐渐耗尽农村劳动力的单向转移潜力。长此以往,城乡资金、技术等要素的双向流动将缺乏人口载体和人才基础,严重影响城乡要素交换和各种资源的配置优化,既造成农村社会经济发展陷入“空心化”“老龄化”困局,也将导致工业化持续转型升级失去基本的劳动力来源,进而又反过来制约农村向城市深度融合发展。因此,下一步在提升农村人口生育潜力以增强内生发展能力的基础上,实现农村进城人口高质量融入城市与安家就业,清除城市人口入乡障碍,促进人口在城乡间双向自由流动,将成为少子化和老龄化人口新常态下为城乡要素融合发展创造基础的人口环境和条件,推动城乡融合发展从外延扩张向内涵式深度转型的关键任务和战略安排。

表2 2010~2023年全国农民工基本特征

年份 (年)	规模 (万人)	增速 (%)	平均年龄 (岁)	年份 (年)	规模 (万人)	增速 (%)	平均年龄 (岁)	年份 (年)	规模 (万人)	增速 (%)	平均年龄 (岁)
2010	24 223	5.4	35.5	2015	27 747	1.3	38.6	2020	28 560	-1.8	41.4
2011	25 278	4.4	36.0	2016	28 171	1.5	39.0	2021	29 251	2.4	41.7
2012	26 261	3.9	37.3	2017	28 652	1.7	39.7	2022	29 562	1.1	42.3
2013	26 894	2.4	37.6	2018	28 836	0.6	40.2	2023	29 753	0.6	43.1
2014	27 395	1.9	38.3	2019	29 077	0.8	40.8				

注:数据来源:根据国家统计局2010~2023年全国农民工监测调查报告整理。

(二)少子化老龄化对城乡产业融合发展的影响

产业融合是在破除城乡二元经济结构的前提下,充分发挥城市和农村各自的资源要素优势和产业价值优势,实现农业与二三产业相互渗透、交叉融合的动态过程,这既是实现农业现代化和乡村振兴的重要抓手,也是推动城乡不同产业协同发展与经济融合共生的重要途径(赵霞等,2017)^[23]。根据

六次产业理论,促进城乡一二三产业深度融合发展蕴含着两个基本实践逻辑:一是推动农业产业结构转型升级,提升农业的内生发展能力和发展质量;二是推动农业从横向拓展和纵向延伸两个维度向二三产业融合,实现农业产业链整合、价值链提升、供应链优化与功能范围扩张(张来武,2018;黄曼等,2024)^[24,25]。

在此之前,城乡产业融合发展还涉及一个大前提,就是谁来种地的关键问题,这直接关系到农业的存续。随着老龄化的快速到来,我国将会迎来现存劳动力大规模退出农业生产的一个阶段,而农村人口少子化又将使得农业有效劳动力供给绝对数量持续减少,农业可持续性的基础劳动力需求在中长期难以得到充分满足。这直接导致农业用地抛耕和撂荒现象不断增多,耕地种植面积大幅减少,农业投入降低,进而使得农业产出和劳动生产率下降(仇童伟、彭嫦燕,2023;Ren et al., 2023)^[26,27],尤其是在因耕地碎片化严重导致机械化耕种难以实现的山地丘陵地区。尽管近些年来,学界一直在讨论通过培育新型农业经营主体以实现农业规模化经营和标准化生产、增强技术与人才赋能以提高土地单产和农业生产效率等重要举措来应对农业劳动力人口减少带来的冲击(徐祥临,2017;李俊鹏等,2018)^[28,29]。但对于大国农业的发展,总人口基数巨大,耕种面积大、范围广,东中西、南北方各地的地理环境、自然资源禀赋、耕地质量、基础设施等情况复杂多样,“大国小农”基本国情、农情将会长期存在。中国人要“端牢自己的饭碗、丰富各家的菜篮子”,保障国家粮食安全,依然离不开适度规模的农业劳动力供给。

在少子化和老龄化的趋势下,农村将面临严峻的劳动力年龄结构老化问题,未来30年我国农村劳动力年龄结构老化程度将始终保持在40%以上的高位水平(陆杰华、郭荣荣,2023)^[30],对城乡产业融合发展造成不同程度的不利影响。首先,农村劳动力年龄结构老化制约农业产业结构升级。新结构经济学强调一个经济体在每个时点内生的要素禀赋及其结构决定了该经济体在该给定时点的产业和技术结构(林毅夫,2017)^[31]。与经济结构的内生机制一致,农业产业结构变迁一定程度上也内生于农业劳动力要素及其结构的变动,劳动力年龄结构老化主要从人力资本效应和技术进步效应两个方面对农业产业结构升级产生影响(马玉婷等,2023)^[32]。传统农业的生产方式主要依赖于人工劳动的精耕细作,需要大量的时间和精力投入,劳动强度大,对劳动力的体力和能力要求非常高。随着从事农业生产的劳动力年龄自然老化,体力和能力随之走向衰退,导致人力资本下降,劳动生产效率降低。农业新技术采用与升级一定程度可以有效替代人工劳动,缓解老龄化对农业生产带来的负面影响。但是,老龄农业劳动力往往会受到自身知识水平和生产经验固化的限制,学习接受新技术和新知识的难度比较大,不利于推动农业技术进步,从而阻碍农业产业结构升级。大量经验证据也表明,劳动力老化不利于农业新生产技术的采纳与推广(杨志海,2018;闫阿倩等,2021)^[33,34]。其次,农村劳动力年龄结构老化弱化三大产业融合效能。城乡一二三产业融合既包括深化农业产业分工,从品种研发、生产资料供应、田间生产、产品加工、运输存储、产品销售等纵向层面延伸农业产业链条,也包括横向拓展农业的多功能性,通过引入文化、旅游、休闲、生态、康养等跨行业、跨产业模式丰富农业多元业态。这也就意味着农业与二三产业的深度融合,不仅取决于现代农业生产技术、组织方式和经营模式的升级变革,更在于思想观念上的转变创新和思维能力的极大提高,这对于学习认知能力不断下降和在生产方式上已经形成“路径依赖”的老龄农业劳动力来说都是巨大的困难挑战。

(三)少子化老龄化对城乡社会治理融合发展的影响

长期以来,基于物理空间限度和城市政策偏向所形成的城乡二元分治格局一直是中国城乡社会运行的基本逻辑。随着新型城镇化的加速发展,以人口流动为核心的城乡要素脱域交流打破了城乡关系在物理空间上的封闭性,使得城乡间社会经济特征相互渗透,并衍生出了城乡社会治理的多维空

间张力,原有的生产关系和社会结构发生解构(刘威、徐明琨,2022)^[35]。从二元分治到融合一体,城乡社会治理结构正在转向回应现代化发展的适应性革新。因此,城乡社会治理体系一体化建构是中国城乡关系进入融合发展新阶段在政治领域的应有之义,既是乡村振兴和现代化发展的重要基础,也是深入推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在少子化和老龄化背景下,相较于城市社会治理,我国农村社会治理体系建设所面临的基本人口态势更为严峻,成为制约城乡社会治理融合发展的突出短板。

首先,少子化和老龄化加剧城乡养老资源供需矛盾,农村老龄社会治理难度加大。城乡社会经济结构转型叠加人口转变,造成中国突出的老龄化城乡倒置现象。城乡老龄化进程与经济社会发展水平不匹配,使得养老服务资源供需矛盾突出,加剧了农村老龄社会治理的难度和运行成本(原新、范文清,2024)^[36]。从需求端看,农村老龄化呈现出老年人口规模大、老龄化程度深、高龄化严重、高老年人口抚养比的基本发展态势。同时,相较于城镇老年人,农村各年龄段老年人口健康状况普遍较差,农村社会面临着沉重的养老照料和医疗保障负担。供给侧方面,当前农村养老保障水平有限,基础设施建设明显滞后,基层医疗服务和资源配置严重不足,多元主体参与的社会化养老服务供给模式尚未发展成熟(陆杰华、孙杨,2024)^[37]。再加上青壮年人口流出和愈发明显的少子化趋势,农村小型化、空巢化、留守化老年人家庭不断增多,家庭自有的赡养功能日渐减退。持续老龄化形势下,农村老年人的基本养老服务和健康保障需求难以得到满足。

其次,少子化和老龄化削弱城乡社会融合治理效能,乡村社会建设能力和发展活力不足。乡村人口数量是村庄继续存在或走向衰退的决定性因素。在人口持续向城市净流出的背景下,少子化将进一步加剧村庄空心化现象的形成,局部区域有村无人、村庄消亡将成为一种必然趋势(茆长宝,2021)^[38]。民政部《2022年民政事业发展统计公报》公布的数据显示,2010年以来全国村委会的数量以年均约8833个的速度在减少,从59.5万个减少到2022年的48.9万个^①。可以预见的是,伴随城镇化持续推进和少子化人口常态,村庄数量减少的大趋势在未来较长时期内不会出现扭转,这将直接导致乡村建设和社会治理的主体缺失。人口结构变化也是影响农村社会治理体系建设的一个重要方面。随着农村人口年龄结构逐步老化,老年人成为村庄的主体,以青壮年劳动力为中坚力量的村庄治理结构和治理秩序正在发生动摇(孔铭等,2023)^[39]。老年人社会角色和功能的发挥随着年龄增长而逐渐退化,对村庄公共事务的参与意愿和参与能力有限,使得村庄发展失去活力和韧性。村庄干部队伍年龄结构老化也在制约农村社会治理效能的充分发挥,面对现代化治理环境和治理工具的快速革新,自治能力退化、思想保守僵化、组织活力下降等老年干部普遍存在的问题难以使农村社会治理达到最佳状态,无法满足城乡社会融合治理体系建设和乡村现代化发展的需要。

(四)少子化老龄化对县域城乡经济融合发展的影响

作为国家治理的基本单元,县域是连接农村与城市的桥梁通道,在推进城乡融合发展中具有天然优势和独特价值(罗必良、耿鹏鹏,2023)^[40]。在城镇化进入快速发展的后期,县域经济以县城为中心,承载着新时代建设新型城镇化和实现乡村振兴的重要使命。一方面,县域经济产业链条较为完整,既有以广大农村地区为腹地的农业生产,也有来自城市的工业部门和服务行业,将成为新一轮吸纳农业剩余劳动力转移的主要场域,对促进乡村振兴起到辐射和带动作用。另一方面,县域可以通过承接大中城市和发达地区的转移产业,激发城乡要素交流活力,促进国民经济和产业结构战略性调整,推动新型城镇化高质量发展。中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划(2024~2027年)》提出,要构建以

① 数据来源:民政部《2022年民政事业发展统计公报》,2023年10月13日。

县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系,突出了县域经济在城乡融合与产业协同中的独特功能。县域经济融合发展不仅关系着宏观经济的走向,还是影响城乡融合发展的关键因素。在少子化和老龄化的人口情境下,城乡县域经济融合发展同样面临着前所未有的挑战。

除了前文提及的人口少子化和老龄化致使劳动力数量减少、劳动生产率降低对经济发展产生的负面效应外,县域人口少子化和老龄化趋势还会在一定程度上通过抑制居民消费和储蓄对经济发展产生不利影响,进而阻碍城乡县域经济融合发展。少子化与老龄化交互作用,导致劳动人口绝对数量持续减少和人口年龄结构老化程度加深,从而产生抑制消费的总量效应和结构效应(蔡昉、王美艳,2021)^[41]。总量效应上,在其他条件不变的情况下,少子化加速县域人口总量减少意味着消费体量的萎缩。结构效应上,生命周期假说认为老年人口增加会促进消费,但根据中国老年人的传统消费观念和收入现实状况,居民在步入老年后总体消费能力、消费意愿、消费倾向都在降低。同时,老年人群体有着明显的消费结构偏好,主要集中于医疗保健、健康养生、休闲旅游等领域。这既为不断释放内需拉动经济持续增长提出了挑战,也为转化老年群体有效服务需求推动消费结构升级带来了新机遇。同理,县域少子化和老龄化还会降低居民储蓄率,间接影响资产投资和资本形成(逯进、王晓飞,2019)^[42]。而对于县域政府功能发挥而言,持续加深的老龄化将会加重社会保障负担,挤占政府用于经济建设和资本投资的财政支出,从而抑制城乡县域经济融合发展活力。

四、少子化老龄化趋势下促进城乡融合发展的战略选择

(一)以“一老一小”为重点,完善城乡人口服务保障体系,优化人口年龄结构

以“一老一小”为重点,完善城乡人口服务和保障体系,解决人民群众急难愁盼,是积极应对人口少子化和老龄化的关键举措。促进城乡公共服务融合发展与开放共享,加快健全县乡村三级有机衔接的人口服务保障体系,重点突出小城镇在义务教育、养老服务和医疗保障等民生领域的基础功能,充分发挥其对广大农村地区的辐射带动作用。进一步强化生育服务支持,推动普惠托育服务向县域和乡镇延伸,确保生育鼓励和支持政策在农民工、流动人口、灵活就业人口、未就业人口、农业人口等重点人群中落到实处,有效降低城乡生、育、养、教成本,推进生育潜力激发见到实效,从根源上优化人口年龄结构,为城乡融合发展提供充足的人口支撑。加快补齐农村养老服务短板,推动优质医疗服务资源下沉,推进县域养老和医疗服务资源整合,探索建设以城市为中心、以城镇为结点、辐射周边城乡的区域性普惠型康养中心,加大农村地区专业化养老服务供给,分类分级构建链接城乡的医养结合体系,打通农村老年人养老照料、看病就医、健康保健的“最后一公里”,确保全类型老年人群的康养照护有机构在周边、有服务在床边、有陪伴在身边。

(二)以人口要素为核心,完善要素双向流动体制机制,促进城乡资源高效配置与共享

促进城乡资源要素双向自由流动与优化配置,首先要清除城乡人口双向流动的制度障碍和环境障碍。一方面,提高农业转移人口的市民化质量,落实户籍制度改革,有效推动农业进城人口享受到与城市户籍人口同等权益的住房保障、社会保障、医疗卫生、就业服务、基础教育、养老服务等基本公共服务,促进农业进城人口高质量融入城市社会和城市生活。以制度保障农村进城落户人口的合法土地财产权利,加快健全土地退出、转让、入股、抵押等机制,既能免除农村进城人口的后顾之忧,又能盘活闲置耕地和宅基地,提高土地要素的利用效率。另一方面,增强乡村对人才的吸引力,加快农村基础设施建设和人居环境改善,全面完善城乡水、电、气、交通、通信、网络数字等公共服务设施,推进城乡基本公共服务均等化水平迈向新高度,建设生态宜居美丽乡村,保障城乡便民生活服务的无缝衔接,为人才入乡创造良好的环境条件、激励机制和合作交流机制,让人才在乡村住得好、留得住、干得

好。其次,深化城乡要素配置市场化改革,强化政策引导、制度保障、普惠金融等配套政策支持,促进土地、资本、技术、信息、数据等要素在城乡不同区域和产业结构间优化配置。

(三)以农业现代化为基础,优化乡村土地空间规划布局,推动城乡全产业链协同融合

乡村全面振兴要以农业现代化为基础,以系统性的现代化大农业观引领和培育农业新质生产力,加快推进农业产业结构升级,实现城乡一二三产业全链条协同融合,推动城乡融合走向内涵式发展。一是要科学预测城乡人口变化趋势,把握人口空间动态分布特征,根据人口总量和结构的阶段性演变优化乡村土地空间规划布局,重新整合并盘活乡村各类闲置资源,提前预测用地需求和布局产业发展方向。二是要聚焦复合型农业人才建设,积极培育有技术引领、有产业支撑、有市场竞争力的农业经营主体,提高农业生产的组织化和专业化程度,筑牢农业新质生产力发展的人才根基,打造多样发展模式的现代化农业生产实践平台。三是要完善城乡物流基础设施网络,加快县域内商贸体系建设,提高农业产品流通效率,开拓农产品的销售渠道和消费市场,推动各类产品在城乡间双向奔赴,促进城乡经济融合一体。四是要促进城乡一二三产业深度融合,打造串联城乡的产业链和供应链体系,以科技创新推进农产品精深加工,提高农业纵向延伸水平,拓展开农业的多元功能,发展数字智慧农业,推动农业与文化、旅游、康养、教育等产业协同发展。

(四)以银发经济为突破,挖掘乡村多元经济发展潜能和价值优势,扎实推进城乡共同富裕

银发经济既是积极应对人口老龄化的有效途径,也是乡村振兴寻求新突破的重大机遇,能为城乡融合发展提供持久、强大的经济增长新动力。在老龄浪潮加速发展的背景下,银发经济市场规模巨大、产业链长、业态多元、前景稳定、活力强大。据《银发经济蓝皮书:中国银发经济发展报告(2024)》预测,到2035年,我国银发经济规模将达到30万亿元左右,占GDP比重约10%^①。中国广大乡村地区在银发经济相关产业中大有可为,应当抓住政策机遇和市场机遇,挖掘乡村多元经济发展潜能和价值优势,以银发经济开创乡村全面振兴新局面,为乡村经济发展注入新的增长动力,促进城乡融合发展。一是大力挖掘农村用地价格优势、生态环境优势和产品质量优势,盘活乡村闲置养老资源,激发农村创造契合老年人需求的新产业、新业态、新模式,推动城乡银发产业合作共建共享,推动智慧健康、旅居养老、田园养老、休闲体验等康养特色产业入驻乡村。二是拓宽农民多元增收渠道,打造健康绿色农产品生产体系,增加高质量为老农产品供给,加强养老相关产业职业技能培训,促进农村剩余劳动力积极进入家政服务、康养照料、健康服务等领域,实现就近就业和就近城镇化,增加工资性收入,缩小城乡收入差距,推进实现城乡共同富裕。

(五)以数智化技术为支撑,着力推进乡村治理改革,完善城乡社会融合治理体系

少子化和老龄化人口新格局推动乡村社会治理变革,应当完善城乡融合治理体系,为城乡融合发展提供稳定和谐的社会秩序保障。首先,壮大基层党组织的基础力量,增强乡村基层治理的青春活力,凝聚多元社会治理力量和价值共识,形成乡村治理改革合力,发挥乡村自治、德治和法治融合治理机制功能,推动社会治理结构的城乡融合,开创城乡融合发展过程中多元社会治理新格局。其次,以数智化技术为支撑,丰富乡村社会治理工具和治理空间,搭建衔接县、镇、村之间的数智化善治平台,研发乡村事务智能化、规范化、简约化管理系统,不断完善数智化治理流程,健全城乡信息共享机制和安全保护机制,将数智化技术嵌入城乡融合治理全过程。最后,统筹城乡社会治理和社区建设,立足城乡人口变化情况、发展实际和人民群众的美好生活愿景,高标准高质量建设乡村新型社区,加强县

^① 数据来源:中国社会福利与养老服务协会、当代社会服务研究院与社会科学文献出版社共同发布《银发经济蓝皮书:中国银发经济发展报告(2024)》,2024年12月6日。

域内社会政策和公共服务整体谋划,推动城乡治理体系和治理能力现代化。✻

参考文献:

- [1] 魏后凯.深刻把握城乡融合发展的本质内涵[J].中国农村经济,2020(6):5-8.
- [2] 胡湘湘,宋金昭,于军琪.黄河流域城乡融合系统耦合协调研究——指标体系构建、实证测度与时空演进[J].西北人口,2024(4):99-111.
- [3] 张桂文,王耀晨.农民工市民化影响城乡融合发展的理论阐释与实证分析[J].华南农业大学学报(社会科学版),2024(3):61-77.
- [4] 平卫英,李文星,罗良清.要素流动对城乡融合发展的影响机理与空间分异研究[J].统计与信息论坛,2024(6):15-31.
- [5] 何雄浪,王诗语.“新基建”对长江经济带城乡融合发展的影响效应[J].财经科学,2023(11):105-118.
- [6] 田蓬鹏,潘子纯,朱玉春.新质生产力对城乡融合发展的影响[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(6):12-24.
- [7] 李泽锦,刘强,姜玉英.数字经济促进城乡融合发展:立竿见影还是长期影响? [J].农村经济,2024(3):31-43.
- [8] 刘同山,高跃婷.基于新发展理念构建城乡融合发展新格局:重点问题与关键举措[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(6):37-50.
- [9] 孙玉环,张冬雪,梁雨菡,等.生态产品价值实现与城乡融合发展——基于城乡融合发展试验区的实证研究[J].统计研究,2024(2):87-99.
- [10] 陆杰华,孙杨.总体国家安全观视域下人口安全问题研究[J].中国特色社会主义研究,2024(4):35-45.
- [11] 王广州,刘旭阳.城乡人口迁移流动新趋势——基于人口普查数据分析[J].中国特色社会主义研究,2023(6):76-87+2.
- [12] 石人炳,虎经博.未来农村人口老龄化:迁出与回流[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2024(5):113-124.
- [13] 周绍杰,王拓,胡珺祯.中国农村人口现状及生育意愿问题研究[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2024(1):221-236+242.
- [14] 杨成钢,杨舒雯.中国人口红利的空间流动及其经济效应[J].西北人口,2024(2):1-12.
- [15] 张卫.人口老龄化、产业结构与劳动力技能结构[J].西北人口,2021(5):67-79.
- [16] 陆杰华,韦晓丹.劳动力老化对经济发展的影响机理及其战略应对[J].中国特色社会主义研究,2022(3):18-30.
- [17] 周皓.中国迁移流动人口统计口径比较[J].人口与经济,2024(4):32-44.
- [18] 蒋同明.人口老龄化对中国劳动力市场的影响及应对举措[J].宏观经济研究,2019(12):148-159.
- [19] 蔡昉.刘易斯转折点——中国经济发展阶段的标识性变化[J].经济研究,2022(1):16-22.
- [20] 苏剑.人口老龄化如何影响经济增长——基于总供给与总需求的分析视角[J].北京工商大学学报(社会科学版),2021(5):14-23.
- [21] 王梅婷,周景彤.我国人口流动的新特征新变化[J].宏观经济管理,2022,(6):30-37+45.
- [22] 黄锬,吉伟伦.城乡融合发展的内在逻辑与现实选择[J].行政管理改革,2024,(4):54-63.
- [23] 赵霞,韩一军,姜楠.农村三产融合:内涵界定、现实意义及驱动因素分析[J].农业经济问题,2017(4):49-57+111.
- [24] 张来武.产业融合背景下六次产业的理论与实践[J].中国软科学,2018(5):1-5.
- [25] 黄曼,庄晋财,孙泽南.城乡要素共生与乡村产业融合发展:基于依存条件和影响效应的多案例研究[J].中国软科学,2024(6):101-110.
- [26] 仇童伟,彭嫦燕.农业人口老龄化对农地配置与种粮决策的影响:来自中国家庭金融调查的证据[J].中国农村观察,2023(4):129-150.
- [27] Ren C,Zhou X,Wang C,et al. Ageing Threatens Sustainability of Smallholder Farming in China [J]. Nature,2023(616):96-103.
- [28] 徐祥临.深化农业改革,谁来种地,如何种好地——培育新型农业经营主体之理念与对策[J].人民论坛,2017(3):84-86.
- [29] 李俊鹏,冯中朝,吴清华.农业劳动力老龄化与中国粮食生产——基于劳动增强型生产函数分析[J].农业技术经济,2018(8):26-34.
- [30] 陆杰华,郭荣荣.乡村振兴战略下农村劳动力老化:发展趋势、机理分析与应对路径[J].中国农业大学学报(社会科学版),2023(4):5-21.
- [31] 林毅夫.新结构经济学的理论基础和发展方向[J].经济评论,2017(3):4-16.
- [32] 马玉婷,高强,杨旭丹.农村劳动力老龄化与农业产业结构升级:理论机制与实证检验[J].华中农业大学学报(社会科学版),2023(2):69-79.

- [33] 杨志海. 老龄化、社会网络与农户绿色生产技术采纳行为——来自长江流域六省农户数据的验证[J]. 中国农村观察, 2018(4): 44-58.
- [34] 闫阿倩, 罗小锋, 黄炎忠, 等. 基于老龄化背景下的绿色生产技术推广研究——以生物农药与测土配方肥为例[J]. 中国农业资源与区划, 2021(3): 110-118.
- [35] 刘威, 徐明琨. “城乡”作为一个治理单元: 城乡共治的理论争辩与中国实践[J]. 学习与探索, 2022(11): 49-59.
- [36] 原新, 范文清. 以人口高质量发展应对老龄化城乡倒置的挑战[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024(2): 83-95.
- [37] 陆杰华, 孙杨. 中国农村老龄健康: 特征、成因与应对方略[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024(2): 49-67.
- [38] 茆长宝. 乡村振兴背景下中国农村人口两化问题再认识及其优化[J]. 西北人口, 2021(1): 97-106.
- [39] 孔铭, 吕宇航, 赵云. 人口老龄化背景下的村庄失活与乡村振兴挑战[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 55-69.
- [40] 罗必良, 耿鹏鹏. 理解县域内的城乡融合发展[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023(1): 16-28.
- [41] 蔡昉, 王美艳. 如何解除人口老龄化对消费需求的束缚[J]. 财贸经济, 2021(5): 5-13.
- [42] 逯进, 王晓飞. 固定资产投资、老龄化与经济活力——基于省域视角研究[J]. 人口学刊, 2019(5): 57-71.

**The Impacts of the New Demographic Normal of Population Aging and
Declining Birthrate on Integrated Urban-rural Development and Its Strategic Response**

LU Jie-hua^{1,2}, SUN Yang²

(1.Center for Sociological Research and Development of China, Peking University, Beijing, 100871, China;

2.School of Ethnology and Sociology, Minzu University of China, Beijing, 100081, China)

[Abstract] The relationship between urban and rural areas has always been one of the basic contradictions that a country must face and solve in the process of modernization. As China has entered a new stage of integrated urban-rural development, with the second wave of global population transformation, the population environment and conditions have changed significantly in China. The new demographic normal of population aging and declining birthrate intensifies the complexities and obstacles of urban-rural integrated development, which are mainly manifested in the following four aspects. First, the dividend of rural-urban floating population is declining, the labor productivity and labor participation rate are decreasing, and the two-way flow of urban-rural factors will lack the population carrier and talent base. Second, the age structure of the agricultural labor is aging, and the effective supply of agricultural labor continues to decrease, and thus restricting the upgrading of the agricultural industrial structure and the integration of urban and rural industries. Third, the inversion of aging urban and rural areas intensifies, leading to the prominent contradiction between supply and demand of urban and rural pension resources, and increasing the difficulty of rural aging social governance. The rural governance structure and governance order are shaken, resulting in the weakening of the efficiency of urban-rural social integration governance and the inactivation of rural social construction and development capacity. Fourth, the vitality of consumption and investment in counties declined, the burden of social security expenditure increased, and the sustainable economic growth will be restrained to some extent. To respond to the population aging actively, alleviate the impact of declining birthrate, and further promote integrated urban-rural development, the next step of policies should be improving the urban and rural population service systems with the focus on the elderly and children, and optimizing the age structure of the population, planning the rural land space in advance, improving the systems and mechanisms for the two-way flow of urban and rural factors with population at the core, promoting agricultural modernization and the coordinated integration of the entire industrial chain between urban and rural areas, seizing the new opportunity of silver economic development, and tapping the potential and value advantages of rural in developing diversified economy, and last promoting the building of the urban-rural social governance community, so as to comprehensively promote the common prosperity of both urban and rural areas.

[Key words] Declining Birthrate; Population Aging; Integrated Urban-rural Development; Rural Revitalization; Common Prosperity