扶持大龄农民工就业：现实困境与政策构想*

杨维诚[1]，肖时花[2]

（1. 中央财经大学经济学院，北京 102206；2. 中国农业大学科学技术发展研究院，北京 100083）

摘 要：扶持大龄农民工就业对于我国全面深化改革、健全高质量充分就业促进机制具有重要意义。文章使用2017年中国流动人口动态监测调查数据对大龄农民工的就业情况进行分析，通过明确共性与特性目标梳理大龄农民工就业面临的现实困境，从“企业—劳动者—市场—政府”的四重视角深入剖析扶持大龄农民工就业的主要思路与重点任务。分析表明，第一，大龄农民工的城市融入程度较高，但就业水平与社会保障力度需要协同提升，农村资产利用率有待提高。第二，扶持大龄农民工就业，必须在实现高质量充分就业共性目标的基础上，完成解决大龄农民工就业后顾之忧的特性目标。第三，大龄农民工就业困难主要是由产业收缩、能力限制与法律模糊三重因素共同导致。对此，需进一步加强岗位适老化转型支持力度，大力孵化地区性银发劳务品牌，建立大龄劳动力就业合作机制，完善大龄农民工就业配套保障，并进一步发挥数字技术对大龄农民工的就业促进作用与吸纳作用。

关键词：大龄农民工就业；高质量充分就业；城乡融合发展；人力资本

中图分类号：F323 **文献标志码：**A **文章编号：**1674-9189(2025)04-0065-10

一、引 言

就业是民生之本，是社会稳定的重要保障。2025年中央一号文件强调要“加强大龄农民工就业扶持。”这一指示是对党的二十届三中全会有关“健全高质量充分就业促进机制，完善就业公共服务体系”重要论述的具体部署安排，为2025年推进农民工就业工作提供了根本遵循。党的十八大以来，我国农民工规模持续扩大，农民工收入持续增加，农民工就业格局总体保持稳定。国家统计局数据表明，2024年，我国农民工总量达到29 973万人，较2013年增长3 079万人，增幅达11.45%；农民工月均收入为4 961元，较2013年增长2 352元，增幅高达90.15%。步入百年未有之大变局，国内转型压力与国际竞争压力叠加，我国劳动力的结构性失业与摩擦性失业日渐凸显，农民工作为城市的外来者面临着更严重的就业阻碍，更易遭受周期性失业的影响（蔡昉，2022）。在此背景下，依据现有研究测算，在2025年前后，我国需要转移就业的农民工规模将达到1.16亿~1.48亿人（谢玲红，2021）。此外，当前我国农民工进城务工还面临着就业机会不公平、权益保障不充足、身份认同难形成等一系列问题，进一步阻碍了农民工在城市地区的转移就业。

党的十八大以来，我国社会老龄化特征愈发显著，农民工人口结构正发生着重要转变。2023年农民工监测调查报告显示，2023年，我国农民工平均年龄为41.3岁，比上年提高0.8岁。其中，本地农

*项目来源：国家社会科学基金重大专项“巩固和完善农村基本经营制度的理论和实践研究”（24ZDA052）。

作者简介：杨维诚，男，博士研究生，研究方向：农业经济学、劳动经济学。

通信作者：肖时花，女，博士，编辑，研究方向：农村发展。

民工平均年龄为46.6岁，显著高于外出农民工38.9岁的平均年龄。农民工监测调查报告数据显示，我国农民工群体正呈现中老年农民工比例逐渐增加，青年农民工比例逐渐降低的显著趋势，尤其是大龄农民工[①]比例从2012年的15.1%增加到2023年的30.6%，增幅显著高于其他年龄组。然而，身体机能与知识技能的双重束缚，导致了大龄农民工在就业市场中面临着更多的就业障碍与机会不公（杨燕绥，2024）。为应对农民工老龄化趋势，党中央及有关部门先后出台了一系列政策文件，为开展扶持大龄农民工就业工作提供了参考依据。

面对百年未有之大变局，大龄农民工就业将面临更大的挑战。因此值得思考的是，当前，我国大龄农民工就业的基本情况如何？面临着哪些困境？今后及未来一个时期，扶持大龄农民工就业的主要思路与重点任务为何？回答好这些问题，有利于我国充分应对农民工人口老龄化趋势，将老龄化压力转变为社会发展动力。这对实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接具有重要意义。

现有文献围绕农民工群体的就业问题进行了充分的研究。农民工群体是随着改革开放而诞生的群体，他们离开农村却又未融入城市，具有天然的“脆弱性”（张车伟等，2022）。四十多年来，农民工出村入城倾向未改，但与乡土的黏度已变（朱冬亮，2020），农民工就业逐渐从“离土不离乡”的“单栖”形态向“离土又离乡”的“两栖”形态转型（沈小勇，2009）。步入新时代，农民工就业特征发生转变，农民工总量虽仍在逐步提升但增速已在不断放缓，农民工就业半径逐渐缩小，第三产业就业比例持续上升，农民工就业形态越发灵活（高鸣，2023）。时代发展与就业特征转变为我国落实农民工就业工作带来新挑战。城乡间的劳动力供给短缺，产业间的技能型人才短缺与转移劳动力市民化难题叠加，导致了我国“十四五”规划期间的结构性就业矛盾显著（谢玲红，2021；丁述磊等，2024）。此外，企业绿色转型（齐秀琳等，2024）、公共卫生事件冲击（翟文昊等，2024）与身份认同障碍（曾祥明和徐华晴，2024）等因素也对我国农民工就业造成了一定的负面影响。为解决上述就业矛盾，现有研究围绕公共服务、就业服务与产业布局等角度提出政策建议。在公共服务方面，政府应围绕农民工随迁子女教育（胡雯等，2024）、城市住房、社会保障（刘帅等，2021；陈传波等，2024）等领域精准发力，为农民工提供更加优质全面的公共服务。在就业服务方面，政府应畅通多元主体的就业服务供给机制，利用数字化手段提高公共就业服务的效率与质量（刘天军和马橙，2019；李礼连等，2022）。在产业布局方面，政府应优化产业布局，推动劳动密集型产业向中西部转移，促进农民工家门口就业。近年来，随着近年来农民工老龄化趋势愈发明显，针对大龄农民工就业问题的讨论也逐渐丰富。现有研究普遍参照国家统计局标准，将50岁作为界定大龄农民工的标准，但靳小怡等（2018）的研究指出，农民工从45岁开始便会在就业过程中遭受“高龄”困境。这些困境具体表现为劳动强度大、薪资待遇低、社会保障缺失等方面（孟颖颖，2024），导致高龄农民工常在身心健康与社会参与等方面存在困境（谢娅婷和郭秋菊，2021）。

综上，已有文献为本文研究提供了丰富的理论与观点支撑，但仍有深入讨论的空间：其一，现有研究对于大龄农民工的就业情况进行了定性分析，但是在定量分析上还存在一定不足。其二，现有研究大多从单一视角分析大龄农民工的就业困境，不利于从系统性思维出发为扶持大龄农民工就业提供政策建议。因此，本文的边际贡献主要如下：其一，利用大样本数据对大龄农民工的基本特征与就业情况进行统计描述与定量分析。其二，明晰当前和今后一个时期扶持大龄农民工就业的具体目标，充分研判大龄农民工在就业过程中面临的现实困境，并依此提出政策建议。

二、大龄农民工就业的基本情况

中国流动人口动态监测调查数据（CMDS）是国家卫生健康委员会自2009年开始进行的年度全国性流动人口抽样调查大样本数据，涵盖全国31个省、自治区、直辖市（不包含港澳台）与新疆生产建设兵

① 本文依据国家统计局定义，将50岁以上农民工界定为大龄农民工。

团，涉及流动人口及家庭成员的基本情况、流动情况、就业与社会保障情况等多个方面，目前已更新至CMDS 2018。本文使用2017年截面数据进行分析[②]，这是因为相较于CMDS 2018，CMDS 2017数据对当年流动人口的就业情况、城镇化意愿等变量具有更加详细的描绘与记载，能为本文提供更加全面的论据支撑。CMDS 2017总计包含169 989个样本，包含大龄农民工样本21 321个(50岁以上样本)。大龄农民工平均年龄为57.1岁，男女性别比例为147∶34，绝大多数样本受教育程度为高中及以下(95.74%)，其中，初中学历(39.73%)与小学学历(30.00%)样本占比较大。

(一) 大龄农民工就业水平有待优化

1. 大龄农民工就业集中在第三产业，就业形态多样化

CMDS 2017数据显示，大龄农民工就业率为73.57%，家庭月均收入为6 175.19元，支出为3 163.49元。从就业样本来看，就业大龄农民工周均工作时长为58.32小时，平均从事目前行业6.75年以上。就业大龄农民工中，从事第一产业的占5.63%，从事第二产业的占32.58%，从事第三产业的占61.79%，主要以第三产业就业为主。分职业来看，大龄农民工从事比例最高的三个职业分别为经商(27.46%)、餐饮(8.19%)与其他商业、服务业人员(7.34%)。从就业身份来看，36.93%的就业大龄农民工为有固定雇主的雇员，而13.28%为无固定雇主的雇员(主要以零工、散工为主)，42.65%为自营劳动者。从失业样本来看，大龄农民工平均失业年限达8.68年，其中，因料理家务和带孩子而失业的比例为35.59%，因丧失劳动能力而失业的比例为19.86%，因病失业的比例为11.67%，这三者是大龄农民工失业的主要原因。此外，大龄农民工再就业形势也不容乐观，46.77%的大龄农民工表示找工作的困难程度较往年有所增加。

2. 大龄农民工外出就业主要以地区为半径

跨省就业仍是大龄农民工外出就业的主要选择。数据显示，有49.61%的农民工选择跨省就业，32.37%的农民工选择省内跨市就业，18.02%的农民工选择市内跨县就业。从外出就业的具体流向来看，大龄农民工更倾向于在户籍所在地区就业。大龄农民工外出就业的具体区域流动情况，表明我国华北、华南与西北三个区域是农民工外出就业的净流入区，东北、华东、华中、西南四个区域是农民工外出的净流出区，除华中地区以外，各区域中的绝大多数大龄农民工仍以区域内就业为主要选择。

(二) 大龄农民工社会保障亟须强化

1. 大龄农民工社保覆盖率还需提高

我国大龄农民工身体情况总体较为良好，88.68%的大龄农民工认为自己身体健康情况较好，生活自理率高达99.49%，在高血压和糖尿病这两个老年常见病的患病情况方面，74.22%的大龄农民工未患有其中任何一项，51.40%的农民工近一年来并未感觉到身体不适。然而，大龄农民工却存在社保参与情况较差的问题，社保参与率仅49.31%，25.93%的大龄农民工甚至没有听说过社保。聚焦医疗保险方面，在参与社保的大龄农民工中，98.55%至少参与一种医疗保险，但绝大多数大龄农民工都在户籍所在地缴纳医保，这可能会给大龄农民工在务工地就医带来一定困难。此外，大龄农民工对于城市就医可能存在一定的不适应，有14.49%的大龄农民工在患病或负伤时优先选择不治疗，32.95%优先选择本地药店治疗，这可能是由于城市医院就医对于大龄农民工而言相对较为烦琐，例如，被询问为何出现感冒而不就诊的原因时，53.88%的大龄农民工认为是因为“医院看病麻烦”。

2. 大龄农民工享受保障性住房比例较低

从家庭来看，大龄农民工家庭住房开销整体较小，月均住房支出为636.18元，占家庭总收入的10.30%。然而，大龄农民工在外务工，与家庭房屋的地理距离较远，具有额外的住房需求。在外出大龄

② 数据来源于国家卫生健康委流动人口服务中心：中国流动人口动态监测调查数据(2017年)。

农民工的住房类型中，仅有32.23%的大龄农民工居住在自购房，其中，自购保障性住房占比仅为2.12%。其余的大龄农民工城市住房主要以租房与借住为主，其中，整租私房占比最高，为38.63%，有7.51%的大龄农民工享受到由雇主/单位提供的保障住房，仅1.26%的大龄农民工享受到政府提供的公租房。

（三）大龄农民工城市融入程度较高

大龄农民工在务工城市的身份认同感较强但获得城市户籍的意愿不强。从融入意愿来看，93.48%的大龄农民工都愿意主动融入务工城市当中，这主要是因为务工城市对外来人口表现出较强的开放性与包容性。93.32%的大龄农民工认为本地人对他们加入城市表示欢迎，81.94%的大龄农民工认为不存在本地人歧视外地人的排外现象。因此，97.36%的大龄农民工表示喜欢现在居住的城市，83.96%的大龄农民工认为自己已经是本地人了。然而，大龄农民工迁入务工城市户籍的意愿不强，37.70%的大龄农民工表示想要获得城市户籍，39.93%的大龄农民工表示不愿意迁入城市户籍。

大龄农民工迁入城市户籍意愿不高可能是城市和农村两方面困难共同作用下的结果。一方面，大龄农民工在城市生活仍面临较大的压力，资金方面困难是大龄农民工在城市部门中面临的主要难题。如表1所示，大龄农民工在城市部门中面临的前三大困难分别为收入水平（74.80%）、住房购买（55.16%）与生意经营（45.44%），而在城市融入与子女上学方面的困难较小，这可能是因为大龄农民工外出就业时间较长，其子女已基本脱离教育阶段，能够独立生活，子女对于房屋的需求远大于受教育需求。另一方面，大龄农民工对于农村仍有牵挂，尤其是父母长辈的赡养问题仍是他们的主要考量。表1数据表明，除其他方面以外，老人赡养（55.67%）、治病资金（37.15%）与农地耕种（33.46%）是大龄农民工家庭在农村部门面临的主要困难。大龄农民工年龄大多数（73.09%）处于50岁到60岁之间，他们处于“三明治”一代[③]末期，来自家庭老人赡养与照顾方面的压力较大。此外，家庭在农村还有其他问题的大龄农民工比例高达78.61%，具体困难情况有待进一步挖掘。

表1　大龄农民工家庭面临困难情况

城市相关困难类型	有困难比例（%）	农村相关困难类型	有困难比例（%）
生意经营	45.44	老人赡养	55.67
寻找工作	41.52	子女照看	11.60
住房购买	55.16	子女教育	10.43
城市融入	13.52	配偶陪伴	8.36
子女上学	13.25	治病资金	37.15
收入水平	74.80	农地耕种	33.46
生活习惯	11.83	其他	78.61
其他	13.93	–	–

（四）大龄农民工资产利用有待深化

大龄农民工在农村资产利用效率不高。超过半数的大龄农民工仍保有农村资产。68.21%的大龄农民工在农村拥有宅基地，人均拥有77.15平方米的宅基地；65.08%的大龄农民工在农村拥有承包地，人均拥有承包地面积为2.61亩。在承包地的利用中，9.13%的承包地处于撂荒状态，其他主要以亲朋耕种（35.11%）、自己或家人耕种（28.51%）与转租给私人耕种（19.38%）三种利用方式为主。大龄农民工承包地的亩均收益为487.10元，低于直接将土地进行转包的665.71元的收益。此外，2.29%的大龄农民工雇人耕种承包地，其平均收益为628.00元，表明大龄农民工的农村资产仍有进一步开发利用的空间。

③“三明治”一代指那些既要照顾子女，又要赡养老人的群体，大多处于中年到中老年阶段（Zhang et al., 2022）。

三、扶持大龄农民工就业的具体目标

大龄农民工是我国就业重点群体中的重要组成部分。扶持大龄农民工就业，既要达成共性目标，保障大龄农民工与其他农民工群体享受相同的政策保障，又要明晰特性目标，针对大龄农民工的角色定位与现实需求制定独特方案。

（一）共性目标：实现大龄农民工高质量充分就业

促进高质量充分就业，是我国新时代就业工作的新目标。大龄农民工是我国就业重点群体之一，推动大龄农民工高质量充分就业，对于落实我国就业优先战略具有十分重要的意义。实现大龄农民工充分就业意味着要切实提高大龄农民工的就业率，让所有有能力、有意愿就业的大龄农民工都能够实现就业。实现大龄农民工高质量就业意味着要让就业成为大龄农民工提高收入、改善生活、实现个人价值的重要途径。具体而言，要实现以下四个目标。

第一，消除大龄农民工就业歧视。消除就业歧视，保障就业公平是实现大龄农民工充分就业的基础保障。这就要求通过制度改革与机制优化，在市场层面实现招工流程公平公正，在社会层面营造就业氛围友好平等，在制度层面放宽就业限制。第二，扩大大龄农民工岗位规模。客观上来说，大龄农民工因其身体机能退化，在劳动力自由市场中，尤其是体力型工作中拥有天然的劣势。但其在多年工作中积攒的丰富经验与娴熟技能，使得他们在指导新人、关键工序等经验导向型岗位方面具有比较优势[④]。这就要求充分发挥大龄农民工的比较优势，让其在就业中发挥自身价值。第三，推动大龄农民工就业增收。实现收入增长，缩小收入差距是大龄农民工高质量就业的重要标志。这就要求完善大龄农民工技能培训体系，提高其人力资本，实现工资水平与所在地生活水平相适应，缩小其与其他就业群体的收入差距。第四，加强大龄农民工就业保障。完善就业保障，提高主观幸福感是实现大龄农民工高质量就业的根本要求。这意味着既要改善工作环境，也要稳定就业环境，提高大龄农民工工作的安全感、获得感与幸福感。

（二）特性目标：解决大龄农民工就业后顾之忧

大龄农民工相较于其他农民工群体而言，在就业方面存在一定顾虑。一方面，大龄农民工是“三明治”一代的重要组成群体，他们是家庭中照顾长辈与抚养子代的重要参与者；另一方面，大龄农民工是农村家庭在村权益的守护者，既受限于也受益于家庭承包地、宅基地等各类资产、权益。扶持大龄农民工就业，要充分考虑大龄农民工的特性需求，保障其家庭责任发挥，解决其就业的后顾之忧，提高其就业意愿。

第一，缩短大龄农民工就业半径。缩短就业半径能够为有家庭照顾需求且有工作意愿的大龄农民工提供更加充足的兼顾家庭和工作的空间。这就意味着，要让这部分大龄农民工在空间上实现就近就业，在时间上实现短通勤就业。第二，规范大龄农民工灵活就业。灵活就业受到大龄农民工青睐的重要原因是大龄农民工可以依此兼顾农时与家庭，实现家庭收益的最大化（陈锋和王光普，2022）。要保障大龄农民工灵活就业权益，就要通过机制设计完善灵活用工市场，实现灵活就业市场规范化。第三，保障大龄农民工在村权益。在村权益是农民工合法权益的重要组成部分。这就要求切实稳定大龄农民工在村承包关系毫不动摇，完善农业社会化服务体系，盘活大龄农民工农村资产，解决农村资源闲置问题（郝凯等，2024；周子铭和高鸣，2025）。

四、大龄农民工就业的现实困境

大龄农民工就业困境与其他农民工群体就业困境相比，既有共性也有特性。共性源于我国经济社

④ 资料来源于人民网：《让大龄农民工“能就业”“就好业”》，参见http://society.people.com.cn/n1/2022/1213/c1008-32586029.htm。

会的快速发展与产业结构的调整转型带来的就业格局转变，特性源于大龄农民工身体机能、发展动能等比较劣势带来的就业限制。这种限制既来源于大龄农民工无法胜任部分工作的现实情况，也来源于用人单位避免风险的担忧。

（一）第二产业收缩影响大龄农民工传统就业

第二产业是大龄农民工曾经的主要吸纳产业，其规模的不断收缩与大龄农民工身体机能的下降逐渐将大龄农民工从熟悉的就业岗位中挤出。20世纪90年代以来，大量农民工离开农村前往城市就业，第二产业，尤其是制造业与建筑业，为农民工提供了大量就业岗位。三十年多来，随着我国经济社会不断发展，制造业与建筑业正面临着从大量生产向高质量生产的转型，就业岗位不断收缩。与此相伴的是，当年进城的农民工年龄不断增大，正逐渐成为大龄农民工。农民工监测调查报告数据显示，自2012年以来我国农民工在第二产业、制造业与建筑业就业比例不断下降，大龄农民工比例却在不断上升，二者呈现出明显的相反趋势。一方面，传统制造业的数字化转型为企业提高用工效率提供了重要抓手，人工智能等新技术的使用将会导致制造业总体就业需求下降3.5%，替代800万至1 000万左右的农民工制造业岗位[⑤]。另一方面，年龄增长带来的身体机能退化导致大龄农民工难以继续胜任重体力劳动，为企业生产带来了一定的安全隐患与效益损失。近年来，部分地区基于安全生产与用工规范的考量，以保障大龄农民工群体安全的名义，对大龄农民工采取“一刀切”的清退政策，明令禁止超龄农民工（男性60周岁以上，女性50周岁以上）进入建筑工地作业（石腾飞，2023）。以上两股力量的共同作用，将部分大龄农民工从长期就业的劳动岗位中挤出，引致失业问题。

（二）人力资本不足阻碍大龄农民工新型就业

新型就业岗位的技能需求与大龄农民工技能缺失阻碍了大龄农民工在新型岗位就业。近年来，随着互联网产业的快速发展，互联网与传统行业快速结合，涌现出了快递、外卖、网约车等众多新型就业岗位，吸纳了大量劳动力就业。以美团外卖为例，其近四年吸纳就业规模持续增加，吸纳了大量青年骑手就业。2023年，美团外卖共有745万名骑手在平台获得收入，较2020年增长275万人，增长率高达58.51%，其中，青年骑手占比高达68.3%[⑥]。以上数据表明，产业变革虽创造了大量新型就业岗位，但对于大龄农民工的就业吸纳作用十分有限。一方面，新型就业岗位不仅对劳动者的互联网设备使用技能具有较高要求，也通过互联网应用的评价体系设计对劳动者的情感劳动能力等综合技能提出更高要求（齐昊等，2019）。这些技能与大龄农民工此前熟练掌握的技能差异较大。导致大龄农民工在新型就业岗位上呈现出相对劣势。另一方面，在互联网算法机制下，劳动者工作效率被充分量化，新型就业人员为赚取更高的收入，往往需要付出大量的体力劳动，这对大龄农民工而言也是较大的负担。此外，大龄农民工受限于年龄与文化水平，对于新岗位的学习适应能力有限，且部分企业相比于大龄农民工，更愿意为新生代农民工提供就业与培训机会。这些因素共同导致了大龄农民工难以在新型就业岗位中实现充分就业。

（三）法律法规不完善制约大龄农民工合同就业

我国劳动保障相关法律法规在维护大龄农民工相关权益方面还存在优化空间。《中华人民共和国劳动法》与《中华人民共和国劳动合同法》规定了男性职工退休年龄为60周岁，女性职工为50周岁[⑦]。当劳动者年龄超过法定退休年龄之后，劳动者将不能与用工单位签订劳动合同，不能参加职工社会保险。因此，大龄农民工与用人单位之间常面临着权责不清的问题，给双方都造成了一定的困扰。一方

⑤ 资料来源于经济日报：《让农民工能就业就好业》，参见http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202305/24/t20230524_38558433.htm。

⑥ 资料来源于《美团骑手报告2023》。

⑦ 2024年9月13日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《国务院关于渐进式延迟法定退休年龄的办法》，规定自2025年1月1日起开始施行渐进式延迟法定退休年龄，本文不对其展开讨论，仍以劳动法、劳动合同法原文规定为主。

面，由于大龄农民工未与用人单位签订正式的劳动合同(通常包括未签合同和只签订劳务合同)，导致了大龄农民工面临着工伤难以认定与劳动仲裁难以立项等现实问题，侵害了大龄农民工的正当合法权益⑧。另一方面，部分企业为避免用工风险，保障大龄农民工权益，会选择为大龄农民工缴纳商业保险。然而，商业保险公司出于对大龄农民工身体因素的考量，承保意愿并不强烈，导致投保金额波动较大，给用工企业带来了额外的成本与风险⑨。当前，部分省份已尝试出台地方性法规对大龄农民工就业权益保障规定进行补充，例如，四川省印发《四川省超龄等从业人员参加工伤保险办法》，将劳动者缴纳工伤保险的年龄放宽至65周岁。但全国范围的问题解决仍需要全国人大积极推动与完善方法。

五、扶持大龄农民工就业的政策构想

（一）扶持大龄农民工就业的主要思路

实现大龄农民工高质量充分就业，解决大龄农民工就业后顾之忧，需要多方力量的协同配合，既要扩大需求，也要加强供给，更要畅通机制并加强保障。

1. 企业视角：开展就业岗位适老化转型

从企业视角出发，主要思路是推动就业岗位适老化转型。具体来说包括存量改造与增量改造两个重要组成部分。存量改造要求传统岗位要切实从大龄农民工的实际情况出发，通过设备改造、模式转型等方法增强岗位对大龄农民工的适配性。开展传统就业岗位的适老化改造要立足机械化与智能化，实现机械动力替代劳动者体力，程序重复运行替代劳动者重复作业，以此弱化大龄农民工的体力劣势，突出其在经验方面的比较优势。新型就业岗位与手机等新型智能设备具有较强的关联性，因其内容集成性高等特点给大龄农民工就业带来了较高的学习成本。因此，增量改造要充分考虑大龄农民工特点，通过优化操作界面、简化操作流程、提高智能化水平等方法降低大龄农民工的就业门槛。

2. 劳动者视角：凝聚大龄农民工就业合力

大龄农民工是本文探讨的主要劳动者群体，实现大龄农民工高质量充分就业的主要思路是通过个体的人力资本优势带动群体的人力资本提升，实现就业的规模效应(高鸣和黄增，2025)。大龄农民工因其丰富的生活经验与吃苦耐劳等特点，在家政、保洁、护理等领域具有较大优势。应充分鼓励大龄农民工中有从业经验的劳动者发挥带动效应，通过提供培训、建立品牌、开发市场等方式，实现自身多渠道增收的同时，带动周围农民工就业，打造品牌形成就业合力。

3. 市场视角：健全大龄农民工就业市场服务

当前，企业用工难与大龄农民工就业难问题叠加，表明劳动力市场对于大龄农民工就业的调节作用并未完全显现，就业服务机制有待完善。经济学原理表明，信息是市场发挥调节作用的重要因素。因此，基于市场视角，扶持大龄农民工工作的主要思路是进一步完善、畅通大龄农民工就业信息获取渠道。中介企业作为市场信息的传播者，要积极开发就业市场蓝海，协助大龄农民工与企业对接。中介企业可以与用工企业展开合作，探索招工培训一体化的订单式中介服务，也可以与大龄农民工加强联系，提供定制化、精准化的就业信息供给。进一步，中介企业也可以积极探索区域间的大龄农民工就业服务，为农民工提供“就业—交通—住房—保险”的一站式就业服务。

4. 政府视角：完善大龄农民工就业扶持体系

政府是为人民服务的主体，是促进大龄农民工就业的主要责任主体。因此，政府扶持大龄农民工的主要思路是完善大龄农民工就业扶持体系，为大龄农民工提供就业全链条服务保障。分层级来看，

⑧ 资料来源于光明网：《构建超龄劳动者权益保障制度》，参见https://legal.gmw.cn/2024-10/30/content_37645942.htm。

⑨ 资料来源于厦门广电网：《聚焦两会 关注民生：超龄员工如何“劳有所保”?》，参见https://www.xmtv.cn/xmtv/2025-01-21/7d1df05d7b022f15.htm。

中央政府应从宏观层面加强统筹协调，为大龄农民工高质量充分就业提供法律保障，放宽大龄农民工就业及保障工作中的年龄限制、户籍限制，加强思想宣传，消除大龄农民工就业歧视。省级政府应从中观层面出台区域性大龄农民工就业扶持办法，依据本省的劳动力流动情况，制定相应的外出劳动力服务政策与外来劳动力的保障政策。市级及以下政府应在微观层面细化具体服务，鼓励企业增加大龄农民工就业岗位供给，开发辖区内公益性就业岗位，加强对辖区内劳动者的就业服务供给，强化对企业侵犯劳动者权益行为的监督查处。

（二）扶持大龄农民工就业的重点任务

1. 加强岗位适老化转型支持力度

加强岗位适老化转型要实现地区岗位结构的整体转型与企业岗位设计转型的有机结合。推动地区岗位结构的整体适老化转型，关键在于当地适老岗位的挖掘与联通。这就要求地方政府一方面要积极挖掘辖区大龄农民工适宜岗位，充分发挥大龄农民工在经验导向型工作方面的比较优势，针对性地挖掘育儿照料、技术指导、安全保障等就业吸纳潜力，并鼓励岗位资源向大龄农民工倾斜，适当通过以工代赈等形式扩大大龄农民工就业岗位。另一方面要强化就业岗位的形式设计，针对大龄农民工的现实特点与劳动力市场需求，强化大龄农民工零工市场、散工市场的建设与规范，结合数字平台、岗位上门等多种方式畅通用工供需对接渠道。推动企业岗位设计的适老化转型，关键在于实现企业效益与大龄农民工利益的有机联结。这就要求地方政府要充分发挥政策对企业岗位转型的引导作用。具体来说，在短期内要选取试点企业，协助试点企业开展岗位适老化转型，鼓励农业、制造业等大龄农民工传统就业行业设立技术工、季节工、服务岗等，以此打造转型样板，起到示范作用。在中期内要对开展岗位适老化转型的企业给予直接补贴，以此带动企业资金投入，发挥激励效应；在长期内要依据企业招募大龄农民工数量差额给予分档优惠，以此形成竞争效应。

2. 大力孵化地区性银发劳务品牌

孵化地区银发劳务品牌，必须充分发挥自身优势，保障大多数大龄农民工的参与和权益，实现区域内大龄农民工的整体就业。其一，必须充分研判周围劳务品牌，发掘辖区带头能人，挖掘自身文化底蕴，找准劳务品牌发力方向。其二，要充分发挥能人带动作用，大力支持有能力的本地就业农民工就地创业、鼓励有经验的外出就业农民工返乡创业，扩大当地就业需求，为大龄农民工提供更多的就业岗位。要支持并协助构建多层级培训带动体系，持续扩大品牌的带动面，吸引更多大龄农民工参与就业。其三，要加强质量监管，严格把握品牌产品或服务的品质，健全投诉意见渠道，保障品牌声誉。结合区域文化，讲好品牌故事，增添区域劳务品牌产品文化附加值。

3. 建立大龄农民工就业合作机制

当前，我国劳动力就业面临着结构性失衡与区域性失衡等现实问题，大龄农民工也受到了巨大的影响。政府必须充分发挥宏观调控作用，加强区域间、结构间的就业统筹协调，通过建立健全大龄农民工就业合作机制，实现大龄农民工资源的有效配置。具体来说，一是要开展地方政府与地方政府间的就业合作，切实解决区域空间上的劳动力失衡问题。既要建立大龄农民工习惯的空间流动保障机制，也要充分利用信息平台、远程面试、AI匹配等数字技术，实现企业与大龄农民工的线上互联，降低大龄农民工的择业成本。二是要开展政府与用工企业间的就业合作，通过订单式、定向式人才培养，实现政府就业技能培训与企业用工之间的紧密衔接。三是开展政府与中介企业间的就业合作，强化就业信息供给，细化大龄农民工就业服务，给予大龄农民工更多的就业机会。

4. 完善大龄农民工就业配套保障

建立健全大龄农民工就业的全链条保障体系对实现大龄农民工高质量就业具有重要意义。其一，强化大龄农民工区域流动服务保障，加强与本地农民工外出就业集中地区的交通联系，尤其是针对大

龄农民工提供火车票协助购买、统一接送等暖心服务。其二，强化大龄农民工外出务工的社会保障，在日常层面对于其衣食住行等方面加强人文关怀与保障性服务，在工作层面放宽社保参与、劳动合同签订等方面的年龄限制，优化社保医保等的缴费结算机制。在法律层面，应加强走访调研，针对不同年龄段、不同就业类型的大龄农民工的切身诉求有的放矢。重点围绕大龄农民工就业集中的零工市场、散工市场，加强劳动权益保障的法律宣传、监管与惩处力度，切实完善大龄农民工就业保障制度。其三，探索大龄农民工家庭权益保障服务机制。一方面要切实维护大龄农民工农村权益不动摇，鼓励并引导新型农业经营主体创新利益联结机制，通过入股分红、全程托管等多种方式盘活农村闲置资源，强化大龄农民工劳动权益。另一方面要探索普惠性质的农村养老服务，鼓励企业、合作社等经营服务性主体扩展照料型服务，为大龄农民工照顾留村老人提供更多选择。

六、结论与启示

解决好大龄农民工就业问题是我国就业工作的重点任务之一。我国大龄农民工在就业方面仍面临较大难题，城市务工的社会保障不足与对农村亲属与权益的牵挂困扰着大龄农民工。因此，对标党和国家的有关政策，扶持大龄农民工就业不仅要实现高质量充分就业的共性目标，更要解决大龄农民工在家庭和农村权益等方面的后顾之忧。在实践中，大龄农民工还面临着传统就业岗位收缩，新型就业岗位难适应，以及法律法规存在限制等方面的现实困境。对此，当前和今后一段时间，扶持大龄农民工就业的主要思路是企业开展就业岗位的适老化转型，凝聚其他大龄农民工形成就业合力，健全大龄农民工就业市场服务以及完善大龄农民工就业配套保障。针对以上思路，政府扶持大龄农民工就业的重点任务在于加强岗位适老化转型支持力度，大力孵化地区性银发劳务品牌，建立大龄农民工就业合作机制，完善大龄农民工就业配套保障，并进一步发挥数字技术对大龄农民工的就业促进作用。

健全促进高质量充分就业机制，完善就业公共服务体系是当前和今后一个时期全面深化改革，实现中国式现代化的重点任务之一。大龄农民工作为就业重点群体，其高质量充分就业需要政府部门不断强化政策扶持力度。除政府之外，企业、社会组织、家庭等各方主体也在解决大龄农民工就业难题中具有巨大潜力。因此，政府部门还需通过机制设计、资金投入、组织协调等多种方式，凝聚各方合力，共同助力大龄农民工实现高质量充分就业，在就业中切实提高其获得感、幸福感。

参考文献

[1] 蔡昉. 中国面临的就业挑战: 从短期看长期[J]. 国际经济评论, 2022(5): 9-21+4.

[2] 谢玲红. “十四五”时期农村劳动力就业: 形势展望、结构预测和对策思路[J]. 农业经济问题, 2021(3): 28-39.

[3] 杨燕绥. 加强大龄农民工就业扶持与养老保障[J]. 人民论坛, 2024(19): 68-71.

[4] 张车伟, 赵文, 李冰冰. 农民工现象及其经济学逻辑[J]. 经济研究, 2022, 57(3): 9-20.

[5] 朱冬亮. 农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践[J]. 中国社会科学, 2020(7): 123-144+207.

[6] 沈小勇. 传承与延展: 乡村社会变迁下的文化自觉[J]. 社会科学战线, 2009(6): 241-243.

[7] 高鸣. 促进农村劳动力高质量充分就业: 目标、困境与政策构想[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(3): 1-10.

[8] 丁述磊, 戚聿东, 刘翠花. 高质量充分就业的理论内涵、市场效应与推进方略[J]. 社会科学辑刊, 2024(6): 67-77.

[9] 齐秀琳, 汪心如, 张恬. 发展方式绿色转型对农民工就业的影响——来自碳排放权交易试点的证据[J]. 中国人口科学, 2024, 38(5): 34-49.

[10] 翟文昊, 晋娴, 马铃. 新冠疫情缩小了农民工的就业半径吗[J]. 农业技术经济, 2024(2): 36-55.

[11] 曾祥明, 徐华晴. 中国式现代化视域下第三代农民工的就业困惑及应对[J]. 农业经济, 2024(1): 90-92.

[12] 胡雯, 陈博欧, 张锦华. 随迁子女教育准入政策与农民工就业选址行为[J]. 山西财经大学学报, 2024, 46(4): 1-13.

[13] 刘帅, 郎敏, 郭庆海. 非农就业、社会保障与农民工市民化——基于双变量Probit模型的分析[J]. 农业经济与管理, 2021(4): 63-73.

[14] 陈传波, 高端阳, 李睿. 社会保险降费改革对农民工就业类型的影响研究[J]. 农业技术经济, 2024(5): 43-57.

[15] 刘天军, 马橙. 人际信任、制度信任与农民就业决策——基于陕西省杨凌区农户微观调研数据[J]. 农业经济与管理, 2019(5): 25-34.

[16] 李礼连, 程名望, 张珩. 公共就业服务提高了农民工就业质量吗？[J]. 中国农村观察, 2022(4): 134-152.

[17] 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, 30(7): 271-280.

[18] 孟颖颖. 劳动权益保障、政府信任与高龄农民工的城市融合[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2024, 38(3): 37-45.

[19] 谢娅婷, 郭秋菊. 积极老龄化框架下高龄农民工的养老困境与制度破解[J]. 河南社会科学, 2021, 29(10): 87-94.

[20] 陈锋, 王光普. 散工市场中的大龄农民工有机嵌入与"桥头"秩序[J]. 中国农村观察, 2022(6): 88-102.

[21] 郝凯, 赵康杰, 景普秋. 工商资本下乡对农户家庭收入的影响及作用机制研究——基于CLDS数据的经验研究[J]. 农业经济与管理, 2024(6): 116-130.

[22] 周子铭, 高鸣. 面向中国式现代化的农村土地制度改革[J]. 改革, 2025(4): 145-157.

[23] 石腾飞. 城乡融合发展与高龄农民工"返县就业"——基于家庭策略的视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023, 40(1): 198-212.

[24] 齐昊, 马梦挺, 包倩文. 网约车平台与不稳定劳工——基于南京市网约车司机的调查[J]. 政治经济学评论, 2019, 10(3): 204-224.

[25] 高鸣, 黄增. 金融支持县域富民产业发展的内在逻辑与推进策略[J]. 农村金融研究, 2025(4): 3-13.

[26] Zhang K, Pei J, Wang S, et al. Life satisfaction in China, 2010-2018: Trends and unique determinants[J]. Applied Research in Quality of Life, 2022, 17(4): 2311-2348.

（责任编辑：肖舒苑）

Supporting the Employment of Older Migrant Workers: Practical Challenges and Policy Frameworks

YANG Weicheng[1], XIAO Shihua[2]

(1. School of Economics, Central University of Finance and Economics, Beijing 102206, China;

2. Institute of Science and Technology Development, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: Supporting the employment of older migrant workers is of significant importance for China's comprehensive deepening of reforms and the establishment of a high-quality full employment promotion mechanism. This study utilizes data from the China Migrant Dynamic Survey 2017 (CMDS2017) to analyze the current employment status of older migrant workers. By clarifying common and specific objectives, the paper identifies the practical challenges they face in employment and proposes primary strategies and key tasks from a four-dimensional perspective encompassing "enterprises, workers, markets, and the government." The findings reveal three key insights. First, while older migrant workers exhibit a high degree of urban integration, their employment stability and social security coverage require coordinated improvement, and the utilization of rural assets. Second, to support their employment, both the common goal of achieving high-level full employment and the specific goal of resolving post-employment concerns are unique. Third, their employment difficulties are from the combined effects of industrial contraction, skill limitations, and legal ambiguities. In this regard, this paper argues that in the current and coming period, it is necessary to further enhance support for age-friendly workplace transitions, vigorously foster regional senior employment brands, establish employment cooperation mechanisms for workers, improve employment support systems for workers, and further leverage digital technologies in facilitating and creating jobs for workers.

Key words: employment of older migrant workers; high-quality full employment; urban-rural integrated development; human capital