

阶梯式提升农民养老金的具体方案和财政可行性

封 进

我国城乡居民养老保险已实现制度全覆盖，参保人数在 2024 年底已达 5.38 亿人，主要参保人群为农村居民。然而，居民养老保险待遇水平偏低，与城镇职工基本养老保险待遇存在巨大鸿沟。近年来，职工养老保险平均待遇约为居民养老保险的 15.5 倍，2020 到 2024 年，全国城镇退休职工人均养老金从每月 3350 元增长到每月 3825 元，而城乡居民人均养老金同期从每月 174 元增加到每月 246 元，长期处于低位。

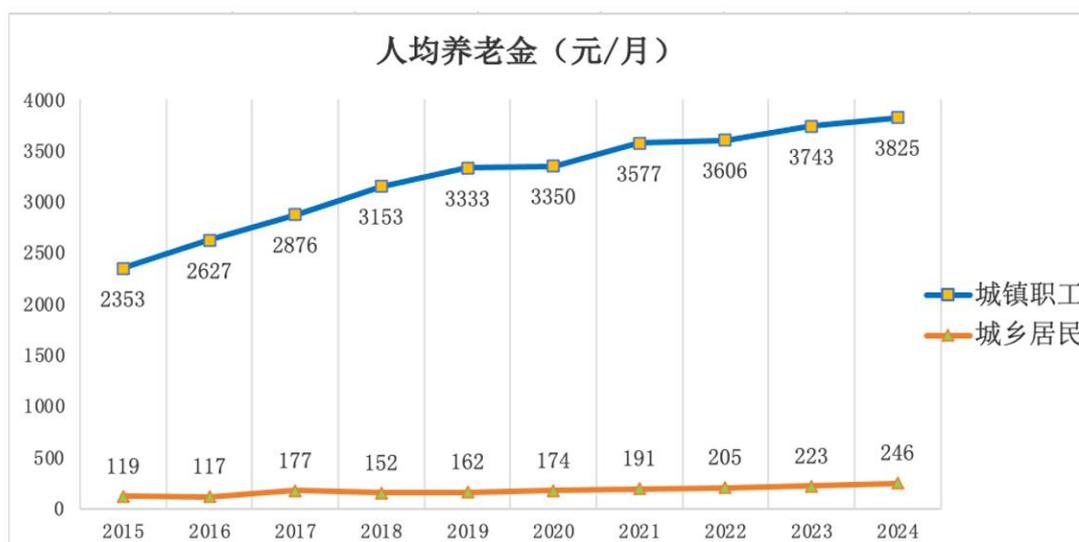


图 1 城乡居民养老保险和城镇职工养老保险待遇差距。资料来源：人力资源和社会保障部。

居民养老保险难以充分满足老年基本生活需求，保障力度不足问题十分突出。当前居民养老保险待遇占农村人均消费支出比重仅 15% 左右、占农村人均可支配收入比重约 12%。目前我国大多数地区的居民养老保险待遇水平，甚至不及当地的最低生活保障标准，平均看养

养老金水平不及农村最低生活保障水平的 50%。

一、提升居民养老保险待遇的必要性

公共养老保险的作用在于为老年生活提供基本保障，但这一点在农村老年群体生活现状中却未能体现。我们采用中国家庭金融调查（CHFS）这一覆盖全国大部分省份的样本，对 2021 年 4646 个户主在 60 岁及以上农村老年家庭进行分析，结果发现，农村老年家庭收入中的养老金收入占比极低，而且户主越老的家庭占比越低。60-64 岁群体养老金收入占比 26.72%，75-79 岁群体更是降至 17.80%，其余收入均依赖转移性收入、农业收入等。

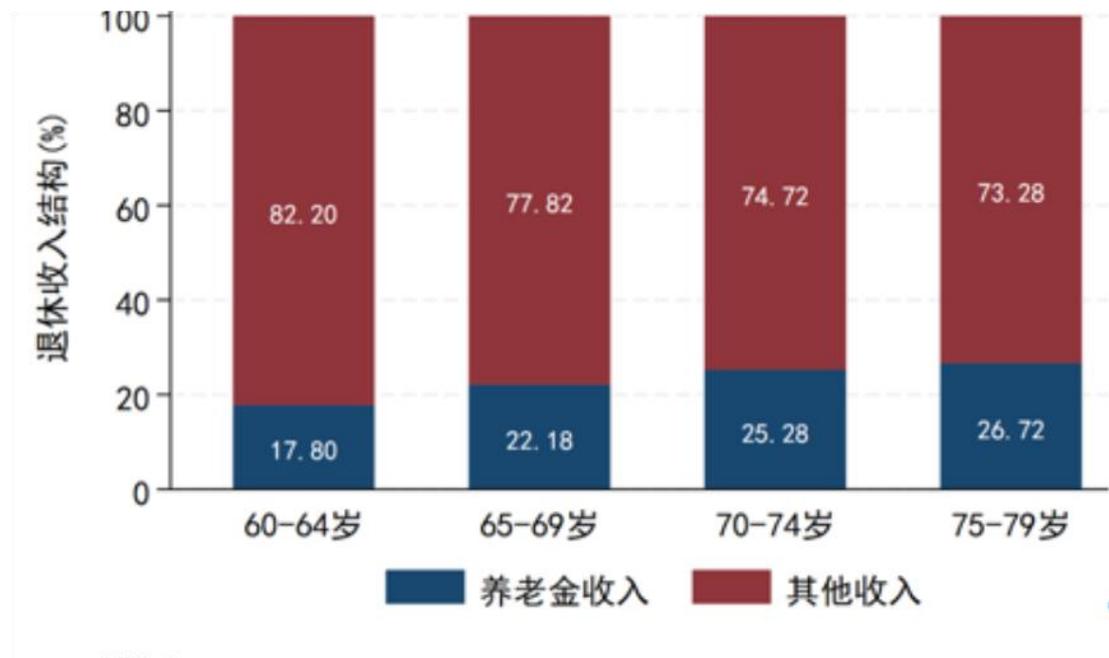


图 2 农村老年家庭收入水平与收入结构 资料来源：CHFS 调查（2021 年）户主为农村居民且 60 岁及以上的样本，样本量 4646 个。其他收入包括：转移性收入（政府转移、晚辈等私人赠与）、财产性收入（资产投资、房屋出租等）、工商业收入、农业收入等）

在这一收入结构下，农村老人的收入充足度问题甚为严峻。以当地农村低保水平为标准衡量，绝大多数农村老年群体的养老金收入充

足度不足，即养老金收入远低于当地农村低保水平；即便加上其他所有收入，总体收入充足度仍然不足，但呈现出年龄越大、收入充足的家庭占比越低特征，75岁以上家庭收入充足的占比不足60%。从地区差异来看，东部地区养老金的收入充足度相对较高，但绝对水平依然偏低。这意味着，若不提升基本养老金水平，农村老年群体的基本生活需求难以得到有效保障，这也是实现共同富裕过程中必须补齐的民生短板。

二、提升居民养老保险待遇的历史逻辑

提升居民养老保险待遇，并非单纯的民生保障举措，更有其深刻的历史逻辑。核心是对农民群体在城乡发展历史进程中的历史贡献进行合理补偿，基于公平正义原则进行制度性纠偏。建国以来，农民群体不仅承担了各种显性税赋，还承担了隐性征税、非正式收费，以及劳动积累工、义务工等无酬工作，为农村基础设施建设、公共服务供给乃至城市工业发展提供了低成本的劳动力与物资支撑。

在显性层面，农民长期承担着农业税、村提留、乡统筹等法定税费。1980年代初家庭联产承包责任制推行后，农村税费制度逐步形成，1991年《农民承担费用和劳务管理条例》确立“三提五统”制度，农民承担着法定与非法定的双重负担；2000年农村税费改革试点启动，取消乡统筹、劳动积累工等，2006年农业税全面取消，乡村公共服务资金改由财政转移支付保障。从10个包含了东中西地区的典型省份数据来看，1986-1999年，陕西、吉林、四川等省份农民总负担率在某些年份最高达9.5%，即便是浙江、广东等经济较发达

省份，也存在不同程度的税费负担。

表1 典型省份农村税费负担（占农民人均纯收入的比重，%）

	陕西	吉林	江苏	浙江	安徽	河南	湖南	广东	四川	甘肃
1986-1999	5.9	8.2	6.9	4.1	4.7	5.7	6.9	4.7	7.2	6.1

资料来源：农业部农村经济研究中心。转引自林毅夫和刘明兴，2007。
农户缴纳的所有正式税费，加上乡镇和村的非正式税税费。

这些历史负担本质上是农民为国家发展作出的阶段性贡献，因此，通过提升居民养老保险待遇对农民进行补偿，是破解城乡保障政府投入失衡、补齐农民社保短板的必然选择，也是社会保障制度公平正义价值的重要彰显。

三、提升居民养老保险待遇的方案设计

基于这一历史逻辑，我们对农民历史负担的补偿进行了测算，核心思路是将 1985-2005 年间的农民负担视作“视同缴费”，不同省份缴费水平不同，采用典型省份历史数据度量。设定参保年龄 19-59 岁；缴费期限为 0-20 年，依据出生时间有所不同，1984 年及之后出生的缴费期为 0，1965 及之前出生的缴费期为 20 年，1984-1965 之间出生的人缴费期为： $(2005 - \text{出生年份}) - 20$ 。结合农民人均纯收入数据，设定参保年龄、缴费期限等参数，可以计算参保人到 2005 年的累计缴费金额，再把这个缴费金额用记账利率算到 60 岁时的累积额，最后将历史税费的累积额年金化，由此得到不同年龄群体需额外增加的养老金数额。

测算所采用的视同缴费费率、缴费累积年利率、通胀率、分年龄生存概率等核心参数，均来自权威统计资料和专业研究成果，确保测

算结果的科学性。同时，测算未能考虑难以度量的劳动积累工、义务工等无酬工作的历史贡献，因而是一个保守的估计。

历史税费的累积额年金化⁴

$$AW = \frac{W}{\sum_{t=60}^T \frac{1}{(1+\gamma)^{t-60}} \pi_{60,t}}$$

其中， AW 表示年金化收入， W 表示60岁时积累的历史视同缴费， T 为最长寿命， $\pi_{60,t}$ 表示个人从60岁到年龄 t 的生存概率， γ 为贴现率。⁴

测算结果表明，2025年视同缴费获得的积累折算为年金额，呈现出两个特征（表2），一是年龄越大，补偿越多，因其预期剩余寿命较短，如陕西85-89岁老人年补偿额为2451元，高于60-64岁群体的1845元，但低于100岁以上群体的8443元；二是地区差异显著，这与历史税费负担、农村人均纯收入相关，江苏、浙江、广东等省份补偿额高于中西部省份。

分年龄年 金额（元/ 年）	陕西	吉林	江苏	浙江	安徽	河南	广东	四川
60-64	1845	3961	4859	3418	1839	2199	3480	2723
65-69	2172	4663	5721	4024	2165	2589	4097	3206
70-74	2193	4709	5777	4063	2186	2614	4137	3237
75-79	2233	4793	5880	4136	2225	2661	4211	3295
80-84	2306	4951	6074	4272	2298	2748	4350	3403
85-89	2451	5261	6455	4540	2442	2921	4623	3617
90-94	2733	5866	7197	5062	2723	3257	5154	4033
95-99	3571	7665	9405	6615	3558	4255	6735	5270
100	8443	18124	22237	15641	8414	10062	15924	12460

表2 视同缴费获得的积累折算为年金额（分年龄组，2025年） 资料来源：作者计算。

将这一补偿额纳入养老金后，2025年各地农村老年群体的月养

养老金水平显著提升（表3），江苏各年龄组月养老金均超过当地农村低保标准，广东、四川、吉林等省份也基本实现养老金充足，能覆盖低保标准；而陕西、安徽、河南、甘肃等中西部省份，虽养老金与低保水平的差距大幅缩小，但仍难以完全满足基本生活需求，目前这几个省份财政补贴水平较低，进一步提升到低保标准是有空间的。

月养老金 (元)	陕西	吉林	江苏	浙江	安徽	河南	广东	四川	甘肃
60-64	379	515	812	822	385	385	612	530	338
65-69	406	573	884	872	412	418	663	570	365
70-74	408	577	888	876	414	420	667	573	366
75-79	411	584	897	882	417	424	673	578	369
80-84	417	597	913	893	423	431	684	587	375
85-89	429	623	945	915	435	446	707	604	387
90-94	453	673	1007	959	459	474	751	639	409
95-99	523	823	1191	1088	528	557	883	742	476
100	929	1695	2260	1840	933	1041	1649	1341	865
当地农村 低保标准	560	550	750	1035	747	500	650	540	478

表3 获得历史贡献补偿之后的养老金水平及与最低生活保障水平比较 资料来源：作者计算。当地农村低保标准来自民政部。

四、提升居民养老保险待遇的财政可行性

我们结合2025年份省居民养老保险待遇领取人口的年龄结构，对提升待遇的“财政可行性”进行了系统分析（表4）。根据前述设计方案，2025年是依据历史贡献做出补偿的人数最多的年份，相应的财政负担最重，之后年份中因落实历史补偿的财政负担会逐步下降。

测算表明，2025年各地为落实这一补偿所需的额外财政补贴，与现有财政补贴规模相比，整体压力可控，只有吉林、陕西需额外补贴58亿元、54亿元，财政压力相对较大，其他省份，包括江苏、安徽、四川、甘肃、安徽、浙江、河南等省份新增补贴占现有政府补贴的比重极低，新增财政负担不大，甚至部分省份如甘肃、安徽、浙江、河南，还可在现有基础上继续提高补偿标准，进一步提升养老金充足度。这充分说明，当前我国财政对居民养老的补贴仍有上升空间，为居民养老保险待遇提升提供了坚实的物质支撑。

	陕西	吉林	江苏	浙江	安徽	河南	广东	四川	甘肃
需额外的财政补贴 亿元	54	58	63	29	12	39	54	25	7
2024政府补贴 亿元	165	63	509	447	418	380	326	561	120

表4 历史贡献补偿对财政补贴的需求（2025年）资料来源：作者计算。

五、提升居民养老保险待遇的长远制度安排

提升居民养老保险待遇并非单一维度的“提标”，而是需要多措并举、系统施策，兼顾历史补偿、现实保障与长效发展。结合上述分析，相关的政策需要既立足当下补齐待遇短板，也着眼长远完善制度体系。

第一，建立差异化的基础养老金提标机制，落实历史贡献补偿。一方面，基于农民历史税费负担的视同缴费测算结果，对不同年龄、不同地区的居民养老保险领取者实施阶梯式待遇提升，对1965年及之前出生、历史负担较重的老年群体给予更高幅度的补偿性提标；另

一方面，打破基础养老金全国“一刀切”的调整模式，结合各省份历史负担、财政承受能力、农村家庭收入等因素，赋予地方合理的调整自主权。

第二，优化财政补贴结构，强化中央财政兜底与精准补贴。提高中央财政对城乡居民养老保险的补贴比重，重点向中西部欠发达省份、农村养老压力较大的地区倾斜，对吉林、陕西等测算中财政压力相对较大的省份，中央财政可增加专项补贴资金，保障补偿性提标落地。

第三，建立待遇提升的动态评估与财政可持续评价机制。定期对待遇水平、制度运行效率进行评估，根据评估结果及时调整提标幅度和财政补贴政策，确保政策的科学性和可持续性。明确各级财政对居民养老保险的投入责任，将居民养老保险财政补贴纳入财政预算刚性支出，建立财政投入的长效增长机制。同时优化政府补贴方式，将补贴重点向低收入家庭倾斜。

第四，从长远看需要对城乡居民养老保险制度进行系统性改革，弥合与职工养老保险在缴费和待遇方面的差距，为实现共同富裕目标奠定合理的社会保障制度基础。对于年轻一代农村居民，需加强个人账户管理，在风险可控的前提下，将更多基金份额纳入全国社会保障基金进行专业化投资，参与资本市场多元化投资，提高基金投资收益率，增加基金积累，为待遇提升提供资金支撑。较高的投资收益也可以增加缴费的积极性，有助于农村居民选择更高档次缴费，增加个人账户积累。

第五，鼓励农村居民和灵活就业劳动者参加职工养老保险制度，

通过制度整合提升养老保险待遇。在参保方面，降低灵活就业人员、农村务工人员参加职工养老保险的门槛，允许居民养老保险个人账户资金全额转移至职工养老保险个人账户，缴费年限按规定折算，从根本上提升养老保障水平。

（本文来源：第一财经，2026年3月17日。作者系复旦大学特聘教授，博导，教育部长江学者特聘教授。复旦大学经济学院公共经济系主任，复旦大学老年经济学研究所所长）