

# 代际公平视角下的养老保险协同机制研究

任 健

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2026年3月4日; 录用日期: 2026年3月31日; 发布日期: 2026年4月9日

## 摘 要

人口老龄化背景下, 养老保险制度面临代际负担失衡与治理碎片化的挑战, 代际公平问题由财政分配议题转化为社会治理现代化命题。通过对政策协同、资金协同与信息协同三重结构的分析, 可以看到我国养老保险制度在职责分工、资源调剂与风险分担方面仍存在信息孤岛、监管分割、地区差异与长期规划不足等问题。现收现付模式下代际转移压力的累积, 使年轻群体负担预期与制度信任之间出现张力。应在代际公平理念引领下, 完善跨部门统筹机制, 健全激励与风险共担制度, 强化数据共享与全过程监管, 推动养老保险制度由单向再分配向协同共治转型, 实现代际权利义务的均衡与可持续发展。

## 关键词

代际公平, 养老保险, 协同机制

# Research on the Collaborative Mechanism of Pension Insurance from the Perspective of Intergenerational Equity

Jian Ren

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: March 4, 2026; accepted: March 31, 2026; published: April 9, 2026

## Abstract

Against the backdrop of profound population aging, the pension insurance system faces dual challenges of intergenerational burden imbalance and fragmented governance, with the issue of intergenerational equity transforming from a fiscal allocation topic into a proposition for modernizing social governance. Through an analysis of the three-tier structure of policy coordination, fund coordination, and information coordination, it can be observed that China's pension insurance system still encounters

problems such as information silos, fragmented supervision, regional disparities, and insufficient long-term planning in terms of division of responsibilities, resource allocation, and risk-sharing. The accumulation of intergenerational transfer pressure under the pay-as-you-go model has created tension between the burden expectations of younger generations and trust in the system. Guided by the concept of intergenerational equity, it is essential to improve cross-departmental coordination mechanisms, enhance incentive and risk-sharing systems, strengthen data sharing and whole-process supervision, and promote the transformation of the pension insurance system from one-way redistribution to collaborative governance, thereby achieving dynamic equilibrium of intergenerational rights and obligations and sustainable development of the system.

## Keywords

Intergenerational Equity, Pension Insurance, Collaborative Mechanism

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

随着老龄化进程的加剧，其已成为社会经济发展中不可忽视的因素。根据国家统计局的数据，2024年我国60岁以上人口就已经突破3亿大关了，老年人口比例占比已迈入20% [1]，依据《中国老龄发展报告(2025)》的数据显示，到了2025年，65岁及以上的人口达到2.2亿人，占总人口的15.6%，而这也意味着我国步入了深度老龄化社会。传统的养老保险制度设计主要侧重于对老年群体的收入再分配与风险共担，然而在新形势下，这一制度的单向支撑功能已难以满足社会的全方位需求。与此同时，代际公平也受到前所未有的挑战。传统社会的美德伦理强调亲情义务与等级秩序，而现代社会则以独立个体间的自愿契约为关系基础，这种结构性变迁要求代际公平的实现必须依托契约机制[2]。过去的公共政策往往侧重于代际之间的转移支付平衡，却忽视了制度背后跨部门协同治理所产生的效率成本及其对公平性的深层次影响。在此背景下，探讨养老保险制度的代际公平性已不再是单纯的财政账目核算或代际负担计算问题，而是上升为一项涉及社会治理现代化的综合性议题。

## 2. 代际公平视角下养老保险协同机制之内涵

协同机制在公共治理中常被视为打破部门壁垒、提升治理效能的关键手段。现代化进程导致家庭结构变迁削弱了传统代际赡养功能，制度性养老逐渐成为维持代际公平的核心载体[3]。在代际公平的议题中，协同机制的内涵应是一种代际平衡，即如何在代际间构建一种既能保证老年人基本生活需求，又能不牺牲年轻一代经济活力的平衡机制。协同机制的核心是确保不同年龄代际间的权利与义务能够在统一的制度框架内实现平衡。这种机制须解决政策协同、资金协同与理论协同三个层面的问题。子女经济支持通过促进老年父母健康行为改善和社交活动参与两条路径提升生活满意度，表明代际支持已从单向赡养转向多维互惠[4]。政策的制定决定了资金的流向，而资金的流向又反过来验证政策的代际公平性，而这一过程必须建立在透明的信息基础之上。

### 2.1. 政策协同

政策协同不仅是不同部门政策的对齐，更是不同代际利益诉求的同步调整。政策制定的协同是一个内容庞杂的研究领域：不仅涉及多元行动主体，而且体现在空间、时间等多种维度[5]。它要求政策制定

者能够在考虑老年人福利提升的同时，也要同步评估对年轻代际负担的影响，从而避免政策实施过程中的代际冲突。政策协同首先体现在宏观层面的代际负担评估，政府部门在制定延迟退休年龄、养老金调整标准时，必须通过跨部门的协商机制，确保政策既能满足老年人的养老需求，又能控制对年轻代际的经济压力。举例来说，财政部制定的养老金增长率应当与民政部制定的养老服务标准同步，而不能出现养老金增加但服务水平停滞的局面，这种不同步将导致代际间的财富错配。

## 2.2. 资金协同

在养老保险制度中，资金协同不仅涉及财政部、民政部等部门的拨款分配，更涉及代际之间的财富转移。它要求通过制度设计，使得代际之间的财富转移既能够保障老年人的基本生活需求，又不至于让年轻代际因过度负担而失去经济活力。城乡居民养老保险的介入并未完全取代家庭代际支持，而是促使经济资源向下流动(父母对子女)与时间照料向上流动(子女对父母)形成新型平衡，这种双向多维模式突破了传统单向赡养的代际契约框架[6]。资金协同是代际公平的核心物质基础。它要求财政部的预算分配不仅要满足当前的养老金发放需求，更要考虑基金的长远增值能力。资金协同不仅是财政与民政的关系，更是年轻代际与老年代际之间的关系。通过建立统一的基金监管平台，确保基金的每一分钱都用在刀刃上，防止腐败和挪用，这是对年轻代际的基本负责。

## 2.3. 信息协同

信息协同是多元主体通过信息交互实现共同目标的信息活动过程，强调主体间通过信息流动提升整体效能与价值创造[7]。在一个信息高度透明的制度中，信息协同使得老年人、年轻人、政府部门都应当能获得准确的数据。信息的对称性不仅是公平的前提，更是解决代际误解的关键。信息协同是解决代际冲突的润滑剂。透明的信息流动能够让年轻代际理解老年代际的实际需求，也让老年代际了解年轻代际的经济压力。各代际群体都基于相同的数据作出判断时，代际公平更有可能的实现。因此，建立统一的数据共享平台，避免数据孤岛，是协同机制不可或缺的一环。

## 3. 我国养老保险协同机制现状与面临的问题

我国养老保险制度的管理与运行并非由单一部门负责，而是形成了一个跨部门、跨领域的复杂治理网络。随着社会治理现代化的推进，这一网络的结构和职能分工也在不断演变。

### 3.1. 各部门之职责

#### 3.1.1. 财政部：筹资与监管的核心枢纽

财政部核心职责在于统筹养老保险基金的筹集、划拨与监管。具体而言，财政部负责制定养老保险基金的筹资比例、划拨标准以及跨地区调剂政策。财政部的职责直接决定了年轻一代与老年一代之间的代际转移支付规模与平衡。例如，财政部通过调剂基金的方式，将经济发达地区的盈余基金向经济欠发达地区倾斜，试图通过经济资源的再分配实现代际公平。然而，这种调剂机制也面临着调剂困难、调剂慢的问题，导致部分地区的基金缺口难以及时弥补，进而影响了老年人的福利保障。

#### 3.1.2. 民政部：福利发放与服务供给的执行者

民政部是养老保险制度的执行者，其主要职责是具体落实养老保险待遇的发放，并监管养老机构的建设与运营。民政部的工作直接影响到老年人的生活质量与社会地位。随着老龄化程度的加深，单纯依赖现金补贴已无法满足老年人的养老需求。为此，民政部在积极推动“医养结合”和“居家社区养老”模式。例如，通过建设养老服务中心、提供生活照料和精神慰藉服务，民政部试图通过社会福利的形式实

现代际公平。然而，在资源配置上，仍存在着城市优先而农村滞后的显著差异，导致农村老年人难以享受到与城市老年人同等的福利待遇。

### 3.1.3. 国家医疗保障局：医疗支付与风险分担的防线

随着老年人群中慢性病患者比例的上升，单纯依赖养老保险金进行生活补贴已无法满足老年人的医疗需求。国家医疗保障局通过医保基金的补贴，承担了老年人医疗费用的大部分风险。这种医养结合模式实际上是一种延伸的代际公平，即通过医保基金的跨代转移支付，减轻了老年人的医疗负担。然而，医保基金与养老保险基金的分离管理模式导致了资金流向的割裂。尽管国家层面提出了医保与养老保险基金统筹的目标，但由于体制机制的限制，实际操作中仍存在着“二道贩”的现象，即老年人同时领取养老保险金和医保补贴，导致财政负担加重，反而在一定程度上削弱了代际公平。

## 3.2. 跨部门协同治理的现状与挑战

尽管各部门在职能分工上各司其职，但在实际的治理过程中，跨部门的协同合作仍面临着诸多挑战。

### 3.2.1. 信息孤岛与数据壁垒

目前，各部门的数据系统之间缺乏有效的互联互通。例如，财政部的基金收支数据与民政部的发放数据、医保局的报销数据往往是分开的。由于数据的割裂，导致了在政策制定时缺乏全局性的数据支撑。例如，在制定养老金调整标准时，无法准确核算因物价上涨导致的生活成本增加，从而导致养老金的实际购买力下降，削弱了对老年人的代际公平保障。

### 3.2.2. 监管协调与责任推诿

在养老保险基金的监管方面，由于涉及多个部门，往往出现谁监管谁负责的局面。导致在发现基金管理问题时，各部门之间推诿责任。例如，财政部关注的是基金的收支平衡，民政部关注的是发放的及时性，而医保局关注的是报销的合规性。由于监管重点的不同，导致了养老保险基金的整体监管缺失。部分地区存在养老金发放与报销数据不一致的情况，导致老年人实际获得的经济补偿大幅缩水，这种监管失效直接违背了代际公平的初衷。

### 3.2.3. 政策执行中的代际负担错位

当前的协同机制往往侧重于老年人的福利提升，而忽视了年轻代际的负担承受能力。低收入家庭仍存在显著的子女性别偏好，表现为养老风险较高的家庭更倾向于将经济资源向男性后代倾斜，反映出传统代际契约的路径依赖效应[8]。由于当前的养老保险制度主要采用现收现付的模式，且政策制定时缺乏对未来代际负担的前瞻性评估，导致了年轻人必须承担的财政压力不断加大。虽然政府部门在积极推动延迟退休政策，以缓解代际压力，但在实际执行中，由于跨部门协调不畅，导致了政策落实的滞后，进一步削弱了年轻一代对养老保险制度的信任感，破坏了社会的代际公平感。低收入家庭的养儿防老观念仍显著影响代际资源分配，表现为养老风险高的家庭更倾向于向男性后代倾斜经济资源，反映出制度替代的不完全性[8]。

## 3.3. 代际公平视角下的协同机制缺陷分析

从代际公平的视角来看，当前我国养老保险协同机制的缺陷主要体现在以下几个方面：

### 3.3.1. 资源分配的不平衡

尽管实现名义全国统筹，但养老金计发基数仍存在地域差异，叠加制度碎片化问题，导致替代率下降趋势难以遏制[9]。目前全国的实际老年抚养比呈上升趋势，部分地区已逼近或超过历史高位。根据辽

宁省民政厅《2023年度辽宁省老龄事业发展公报》显示,辽宁省2023年65岁及以上人口占比高达21.06%,是各省份中最高的,显示出极高的代际负担压力。由于地方财政收入的差异,导致不同地区的养老保险基金积累水平相差甚远。截至2024年末,广东省养老、工伤、失业累计参保1.62亿人次,基金累计结余高达2.11万亿元,这也意味着广东省的基金收入远远超过支出。而与之相比,辽宁省则劳动力供给紧张,老龄化程度高于广东,劳动力人口流失也比较多,使得城镇职工基本养老保险基金存在较大的支付压力。养老保险全国统筹能有效缓解区域间代际负担失衡,但需配套激励相容机制以避免地方道德风险[10]。发达地区的老年人享受的福利待遇远高于欠发达地区,这种地区之间的代际不公平进一步放大了城乡之间的代际差距。

### 3.3.2. 长期规划的缺失

目前的协同机制更偏向于解决眼前的问题,缺乏长期的代际公平规划。我国进入更深的老龄化社会,劳动年龄人口占比将持续下降,养老金抚养比会进一步下降。从实践来看,当前养老金相关政策的制定多具有短期导向性。例如,在制定养老金增长率时,往往根据当前的经济增速和物价水平进行调整,而忽视了未来人口结构变化对基金持续性的影响。没有前瞻性的代际公平规划,导致了养老保险制度的不可持续性,这反过来又会导致未来代际的负担更加沉重。

### 3.3.3. 缺乏代际沟通平台

在当前的协同机制中,缺乏一个能够让不同代际群体表达诉求的平台。老年人主要通过民政部表达需求,而年轻人则主要关注财政负担。由于缺乏代际之间的直接沟通,导致了政策制定时往往偏向于满足单一代际的诉求,而忽视了另一代际的感受。这种缺乏代际互动的协同机制,最终导致了社会代际关系的紧张,违背了代际公平的本质要求。代际公平的实现,不仅需要合理的制度设计,更需要不同代际群体之间的有效沟通与诉求表达。

## 4. 优化代际公平的协同机制的完善建议

在现有协同机制面临信息孤岛、职责交叉与代际负担失衡的挑战下,优化路径不仅需解决制度层面的结构性问题,更需从人本视角出发,构建具有温度与理性的公平治理体系。

### 4.1. 加强政策协同的路径

要实现代际公平,政策协同首先要解决的是统筹与兼顾的难题。单一部门的政策往往具有局部性,缺乏全局视野,容易导致老年人福利提升与年轻人负担加重之间的矛盾。对此,可以从平台搭建、流程规范以及分类落地三方面来细化。一是搭建跨部门的议事协调平台,明确职责。可将财政部的宏观调控能力、民政部的服务供给能力、国家医疗保障局的风险分担能力以及人社部的人口调控能力纳入同一个议事平台。在此基础上,推动政策的统筹兼顾与分类指导。完善统筹兼顾的政策实施细则,要避免“一刀切”。在调整养老金发放标准时,要兼顾到不同地区、不同群体的实际承受能力。既要考虑到经济发达地区的高生活成本,也要顾及欠发达地区的支付能力。分类指导则要求针对不同群体制定差异化政策,增强针对性与可操作性。对于高收入群体,可以通过税收优惠引导其增加自愿缴费;对于农村空巢老人,则需要更多的居家社区服务支持。通过这种灵活的政策设计,既能提升老年人的获得感,又能避免对年轻代际造成过度的经济压力,实现政策层面的代际平衡。

### 4.2. 设计代际公平的激励机制

代际公平的实现当然也离不开激励机制,单纯的强制缴费或单向补贴不足以实现代际公平。可以引入代际补偿基金、跨代福利积分制等创新机制,细化机制设计、明确运行流程,以正向激励的方式调动

社会资源，增强制度的认可度与参与度。一是设立代际补偿基金，其可以视为一种代际保险箱，由社会公共财政与个人储蓄共同构建，基金进行专门的管理，确保其使用高效且精准，专门用于平衡代际负担。当某一代际因特殊原因(如经济危机、人口突发事件)导致养老保险负担异常时，经过申请后，从基金中拨付资金，实现代际间的风险共担。跨代福利积分制则更具社会学色彩，通过积分激励的方式，明确积分积累、兑换与传承规则，使得个人在职业生涯中累积的社会贡献能够转化为老年阶段的福利待遇。搭建积分管理平台，与养老保险数据平台互联互通，实现积分的实时查询、兑换、继承等功能，明确积分的核算标准与兑换流程，确保积分制公开、透明、可操作，让年轻人清晰看到自身付出的长远回报，增强对养老保险制度的信任与认同。通过这样的制度设计，能够让年轻人看到自身付出的长远回报，增强对养老保险制度的信任与认同。

### 4.3. 完善信息共享与监管协同

信息是治理的第一资源。当前养老保险协同机制面临的障碍之一是数据壁垒。财政部、民政部、医保局的数据系统互不相通，导致监管的盲区与信息的不对称。为此，迫切需要建立统一的养老保险数据平台，实现信息互联互通，同时完善全链条监管机制，兼顾数据安全与隐私保护，确保基金安全。首先，统一数据标准，破除数据壁垒基础。明确参保人员信息、缴费数据、待遇发放数据、基金收支数据、老年人福利数据等核心数据的采集标准等数据，避免因数据标准不一导致的信息无法互通问题，同时明确数据采集的范围、频率与责任主体，确保数据的准确性与及时性。其次，推进部际联网，实现数据初步互通。在数据标准统一的基础上，再将各部门现有的数据系统改造升级，实现数据的共享。对此也需要建立数据共享清单，明确共享范围、共享权限与使用规范，明确使用用途，杜绝数据滥用。最后，搭建统一平台，实现全功能落地。在平台建设过程中，同步解决法律与隐私保护问题，明确数据采集、存储、使用、共享的法律边界，对违规使用、泄露数据的行为设定处罚措施。对于数据安全也要及时排查安全隐患，明确平台运营主体的责任，确保平台安全稳定运行。例如，当某一地区基金支出异常增长时，系统能够自动触发预警，并推送至相关部门的监管台账。此外，还应强化政府内部监督机制，确保基金安全。监督机制不应仅停留在事后审计层面，更应延伸至事前预防与事中监管。通过引入第三方审计、社会监督以及技术手段(如区块链追踪)，构建起一个全链条、立体式的监管网，防止基金挪用和流失，确保每一分钱都用在刀刃上。

## 5. 结语

代际公平视角下的养老保险协同机制不仅仅是审视了一个财政分配或社会福利的宏观命题，更是深入探讨了在快速老龄化的时代背景下，如何通过制度创新来维系代际之间的社会契约与伦理平衡。代际公平不是对过去不公平的简单补偿，也不是对未来的无谓负担，而是兼顾代际权利与责任、实现代际利益均衡的治理理念与制度安排。代际公平的实现需依托社会保障制度与市场机制的互补关系，以此来促进老龄事业与养老产业的协同发展<sup>[11]</sup>。一系列举措都旨在为老年人提供有尊严的保障，同时减轻年轻一代的过重负担，从而共同构建一个代际和谐、社会稳定、经济繁荣的美好未来。

## 参考文献

- [1] 国家统计局: 2024 年我国 60 岁以上人口首次突破 3 亿人[EB/OL]. <https://laoling.cctv.com/2025/01/17/ART11YQU2WRMIO75bKSmmYLY250117.shtml>, 2025-01-17.
- [2] 李红文. 全球老龄化进程中代际公平的伦理构建[J]. 医学与哲学, 2025, 46(19): 18-21+26.
- [3] 郭瑜, 张寅凯. 代际关系、养老保险与中国城镇养老新图景[J]. 社会学研究, 2021, 36(2): 160-180+229.
- [4] 王晓峰, 王策, 孙立. 代际互助提升老年父母生活满意度的路径分析[J]. 人口学刊, 2025, 47(5): 78-91.

- 
- [5] 周志忍, 蒋敏娟. 整体政府下的政策协同: 理论与发达国家的当代实践[J]. 国家行政学院学报, 2010(6): 28-33.
- [6] 王丽珍, 张淑敏, 吴越. 城乡居民基本养老保险的双向多维代际转移影响研究[J]. 中央财经大学学报, 2025(12): 76-98.
- [7] 狄鹤, 张海涛, 张连峰. WSR 三元定位视角下突发公共事件的政府多主体信息协同机制研究[J]. 情报杂志, 2021, 40(7): 189-194+188.
- [8] 周华东, 林蔓. 代际差异视角下子女性别对家庭资产结构的影响[J]. 上海金融, 2024(5): 17-27.
- [9] 余少祥. 《社会保险法》实施的成就、问题与对策建议[J]. 人民论坛·学术前沿, 2024(18): 5-14. 10.
- [10] 郭金龙, 朱晶晶. 企业职工基本养老保险全国统筹的现状和政策效果研究[J]. 价格理论与实践, 2023(4): 140-147.
- [11] 杜鹏, 吴赐霖. 推动老龄事业与养老产业协调发展[J]. 行政管理改革, 2023(7): 41-49.