

人口老龄化背景下城市养老财政保障机制优化研究

刘钰晨

山东建筑大学商学院, 山东 济南

收稿日期: 2026年3月16日; 录用日期: 2026年5月21日; 发布日期: 2026年5月29日

摘要

在人口老龄化不断加深的背景下, 城市养老服务需求持续增长, 养老财政保障在社会保障体系中的作用日益凸显。本文基于人口老龄化发展趋势, 从公共财政理论、福利经济学理论以及代际公平理论视角, 对城市养老财政保障问题进行分析。在梳理城市养老财政保障体系内涵的基础上, 分析我国城市养老财政保障的发展现状, 并从财政投入压力、资金来源结构、资源配置效率和制度协同等方面探讨当前面临的主要问题。研究认为, 应通过优化财政投入结构、构建多元化筹资机制、提高财政资金使用效率以及完善相关制度, 推动城市养老服务体系实现可持续发展。

关键词

人口老龄化, 城市养老, 财政保障

Research on the Optimization of Fiscal Support Mechanisms for Urban Elderly Care under the Background of Population Aging

Yuchen Liu

School of Business, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: March 16, 2026; accepted: May 21, 2026; published: May 29, 2026

Abstract

With the deepening of population aging, the demand for urban elderly care services continues to

grow, and fiscal support for elderly care has become increasingly important in the social security system. Based on the development trend of population aging, this paper analyzes the issue of fiscal support for urban elderly care from the perspectives of public finance theory, welfare economics theory, and intergenerational equity theory. On this basis, the paper examines the current development status of fiscal support for elderly care in Chinese cities and discusses the main challenges, including increasing fiscal expenditure pressure, limited funding sources, insufficient efficiency in resource allocation, and imperfect institutional coordination. The study suggests that optimizing the structure of fiscal investment, establishing diversified financing mechanisms, improving the efficiency of fiscal fund utilization, and further improving the institutional framework are important measures to promote the sustainable development of the urban elderly care service system.

Keywords

Population Aging, Urban Elderly Care, Fiscal Support

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

随着我国人口结构持续发生深刻变化,人口老龄化程度不断加深。根据国家统计局数据,我国60岁及以上人口规模持续扩大,老龄人口占比不断上升,城市地区养老服务需求呈现快速增长趋势[1]。人口老龄化不仅对社会保障体系提出更高要求,也对地方财政支出结构与公共资源配置产生深远影响。在城市治理体系中,财政资金是养老保障体系运行的重要支撑,其保障能力直接关系到养老服务供给水平和老年群体生活质量。当前部分城市在养老财政保障方面仍面临资金来源结构单一、财政投入增长压力加大、区域差异明显等问题,制约了养老服务体系的持续发展。因此,在人口老龄化背景下,系统分析城市养老财政保障的现实状况与存在问题,并提出针对性的优化路径,对于完善我国养老保障体系、推动积极应对人口老龄化战略具有重要意义。

本文所讨论的“城市养老”,主要是指在城市空间和城市治理体系中,围绕老年群体基本生活保障、照料护理、健康支持、精神关怀等需求而形成的养老服务与保障安排,具体包括居家养老、社区养老、机构养老以及与医疗、康复、长期照护相衔接的服务内容。本文所称“财政保障”,主要是指政府通过一般公共预算、专项补助、政府购买服务、税费优惠、财政贴息、彩票公益金安排以及绩效管理等方式,对城市养老服务供给提供资金支持和制度保障的政策体系。基于研究主题,本文重点讨论政府在城市基本养老服务和普惠性养老服务中的财政责任,重点关注社区养老、机构养老、失能老年人照护等领域,不将纯市场化的高端养老消费、家庭私人赡养支出以及养老金融投资运营问题纳入本文核心研究范围。这样界定研究边界,有助于将“城市养老财政保障”聚焦于政府可直接干预、能够通过财政工具优化的政策领域,从而增强研究对象的明确性与分析的针对性[2][3]。

2. 人口老龄化与城市养老财政保障的理论基础

2.1. 人口老龄化的概念及发展趋势

人口老龄化是指在一定时期内,由于生育率持续下降与人均预期寿命不断提高,老年人口在总人口中的比例不断上升,从而导致人口年龄结构向老年型转变的社会现象。按照国际通行标准,当一个国家

或地区 65 岁及以上人口占比达到 7% 时，即进入老龄化社会[4]。人口老龄化不仅是人口结构变化的重要表现，也会对劳动力供给、社会保障体系以及公共服务需求产生深远影响，因此逐渐成为各国政府在社会治理与公共政策领域关注的重要问题。

近年来，我国人口老龄化程度持续加深，老年人口规模不断扩大。尤其是在城市地区，随着医疗条件改善、人口流动加剧以及家庭结构小型化趋势的出现，城市老龄化呈现出老年人口规模大、增长速度快以及养老需求多元化等特点[5]。在这一背景下，传统以家庭为主导的养老模式逐渐难以满足老年群体日益增长的养老需求，政府在养老保障体系中的责任不断强化，财政保障也逐渐成为支撑城市养老服务体系运行的重要基础。

2.2. 城市养老保障体系的内涵

城市养老保障体系是指在政府主导下，通过社会保险、社会福利、社会救助以及养老服务体系等制度安排，为老年群体提供基本生活保障和养老服务支持的一整套制度体系。从社会保障理论视角来看，养老保障体系通常包括基本养老保险、养老服务供给体系以及社会福利保障等多个层面，其核心目标在于保障老年群体基本生活需求，并不断提升其生活质量。

随着人口老龄化程度不断加深，城市养老需求逐渐由单一的经济保障需求向生活照料、医疗护理以及精神关怀等多层次需求转变。在这一过程中，政府在养老保障体系中的角色逐渐由单一的制度提供者转变为制度设计者和资源配置者，通过政策引导推动社会力量和市场主体共同参与养老服务供给，从而形成以政府为主导、社会力量协同参与的多层次养老保障体系。

2.3. 公共财政理论视角下的养老财政责任

公共财政理论认为，政府通过财政支出履行资源配置、收入再分配和宏观调控等基本职能，以实现社会整体福利的提升[6]。在社会保障领域，财政资金不仅承担着公共服务供给的重要职能，同时也是调节社会收入分配、维护社会公平的重要工具。在人口老龄化不断加深的背景下，养老保障逐渐成为公共财政支出的重要领域之一，政府通过财政资金对养老保险补贴、养老服务设施建设以及困难老年群体救助等方面提供支持，从而保障养老服务体系的基本运行。

福利经济学理论强调政府在社会福利保障中的重要作用。由于养老服务具有明显的公共性和外部性，仅依靠市场机制难以实现资源的最优配置，因此需要政府通过财政政策进行必要的干预与支持。通过财政补贴、税收优惠以及政府购买服务等方式，可以有效引导社会力量参与养老服务供给，推动养老服务体系多元化发展。人口老龄化还涉及明显的代际分配问题。代际公平理论认为，不同年龄群体之间在资源分配方面应保持合理平衡，以避免某一代际承担过重的社会保障负担。在养老财政保障体系中，政府通过制度安排实现代际之间的风险分担和资源调节，使养老保障制度能够在满足当前老年群体需求的同时保持长期可持续发展。因此，在城市养老财政保障体系建设过程中，需要在保障老年群体基本福利的同时，兼顾财政可持续性与代际公平问题，从而实现养老保障制度的长期稳定运行[7]。

3. 我国城市养老财政保障的现状分析

3.1. 城市养老财政投入总体情况

养老保障逐渐成为公共财政支出的重要领域之一。近年来，各级政府持续加大对社会保障领域的财政投入，社会保障和就业支出在财政支出结构中的比重不断提升，其中相当一部分资金被用于基本养老保险补贴、养老服务体系建设和老年福利保障等方面[8]。财政资金的持续投入在一定程度上保障了城市养老服务体系的基本运行，为老年群体提供了基本的生活保障和公共服务支持。

养老财政支出需求也呈现持续增长趋势。基本养老保险补贴、养老服务设施建设以及社区养老服务项目等领域对财政资金的需求不断增加；在部分地区财政收入增长放缓的背景下，养老支出与教育、医疗等公共支出之间的资源配置压力逐渐加大。例如，一些大中城市在推动养老服务体系建设和过程中，需要持续增加社区养老服务设施建设与运营补贴，这在一定程度上提高了地方财政支出的长期压力。因此，在人口老龄化不断加深的背景下，如何在保障养老服务供给的同时实现财政支出的可持续发展，成为城市养老财政保障体系面临的重要现实问题。

3.2. 城市养老服务财政支持方式

在城市养老服务体系建设和过程中，财政资金通常通过多种方式对养老服务发展提供支持。目前，各级政府主要通过财政补贴、专项资金投入以及政府购买服务等方式支持养老服务机构建设和运营，同时通过政策引导鼓励社会力量参与养老服务供给[9]。在此基础上，一些城市还对社区养老服务中心建设、居家养老服务项目以及老年助餐、助医等服务项目提供财政补贴，从而逐步形成以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的养老服务格局。

部分地区还积极探索政府与社会力量协同发展的养老服务支持模式。例如，北京、上海等城市通过政府购买服务方式，引入社会组织参与社区养老服务供给，在一定程度上提升了养老服务的专业化水平。同时，一些地区开始探索长期护理保险制度，通过财政补贴与社会保险相结合的方式，为失能或半失能老年人提供护理服务保障[10]。这些多元化财政支持方式在一定程度上缓解了家庭养老压力，也推动了养老服务体系的持续发展，但不同地区在财政支持力度和政策体系方面仍存在一定差异。

3.3. 城市养老财政保障的区域差异

受地区经济发展水平、财政收入能力以及人口结构差异等因素影响，我国城市养老财政保障水平在不同地区之间呈现出明显差异。一般而言，经济发展水平较高的地区财政收入能力较强，在养老服务设施建设、财政补贴以及养老服务体系完善程度方面具有一定优势，其养老服务供给能力相对较高。例如，一些东部发达地区在社区养老服务中心建设、智慧养老平台建设以及养老机构运营补贴等方面投入较多，养老服务体系发展相对成熟。

相比之下，部分经济发展水平较低的地区，由于财政资源相对有限，在养老服务设施建设和财政支持力度方面仍存在一定不足。同时，不同规模城市之间在养老财政保障方面也存在一定差距。大型城市由于财政资源较为充足，能够在养老服务体系建设和运营方面投入更多资金，并逐步完善社区养老服务网络；而部分中小城市在养老服务设施建设和运营供给方面仍面临较大压力。这种区域差异在一定程度上影响了我国城市养老服务体系的均衡发展，也对政府在养老财政资源配置方面提出了更高要求。

4. 城市养老财政保障面临的主要问题

4.1. 财政投入增长压力不断加大

随着人口老龄化程度持续加深，城市老年人口数量不断增加，养老服务需求呈现持续增长趋势。在这一背景下，政府在基本养老保险补贴、养老服务设施建设以及社区养老服务发展等方面的财政支出规模不断扩大[11]。同时，老年医疗护理、长期照护以及康复服务等相关公共服务需求也逐渐增加，使得养老相关财政支出在公共财政体系中的比重不断提高。随着老龄人口规模的进一步扩大，城市养老财政支出面临的增长压力逐渐显现。

在部分地区财政收入增长速度相对放缓的情况下，养老支出与教育、医疗以及基础设施建设等其他公共支出之间的资源竞争逐渐加剧。如果长期依赖政府财政投入来满足不断增长的养老服务需求，可能

会对地方财政可持续性带来一定压力。例如，上海在深化养老服务实施过程中，明确要求各级财政根据养老服务发展需要逐步增加投入，并通过政府购买服务、补贴机制等方式保障生活照料、康复护理、机构运营等服务供给，这说明在人口老龄化背景下，地方政府对基础性、普惠性养老服务的财政支出责任具有较强刚性，也使养老财政保障面临持续投入的现实压力[12]。因此，如何在保障基本养老服务供给的同时缓解财政支出压力，成为当前城市养老财政保障体系面临的重要问题。

4.2. 养老财政资金结构相对单一

目前我国城市养老财政保障体系仍以政府财政投入为主导，养老服务体系建设过程中所需资金大多来源于政府预算安排。虽然近年来部分地区开始探索社会资本参与养老服务领域，但整体来看，社会力量参与程度仍然有限，市场化投入规模相对较小。这种以政府财政为主导的资金来源结构在一定程度上加重了政府财政负担，也限制了养老服务体系的多元化发展。

从公共物品理论看，养老服务并不完全属于应由市场单独提供的私人产品，尤其是面向高龄、失能、困难老年人的基本养老服务，具有明显的准公共物品属性，关系基本民生保障与社会公平，因此政府应承担兜底供给、制度设计和财政引导责任；而对于康复护理、助餐助浴、认知障碍照护等可竞争、可分层的服务，则可以更多引入市场机制和社会力量，以提升供给效率并丰富服务层次。以上海为例，其深化养老服务实施方案明确提出要加大政府购买服务力度，重点购买生活照料、康复护理、机构运营、社会工作和人员培养等服务，并通过补需方与补供方相结合的补贴机制带动社会有效投资[12]，这表明，实践中已有城市开始按照“政府保基本、市场提效率、社会作补充”的思路推进养老服务供给，但从更大范围看，多元主体协同投入的制度化机制仍不够成熟，养老资金仍较多依赖财政预算安排，资金来源结构单一的问题依然突出。

4.3. 财政资源配置效率有待提升

随着养老财政资金投入规模不断扩大，部分地区在财政资源配置效率方面仍存在一定不足。一些养老服务项目在资金安排和资源配置过程中缺乏科学规划，导致养老服务资源在不同地区之间分布不够均衡，部分地区养老服务资源相对集中，而另一些地区则存在供给不足的问题[13]。在养老服务设施建设和项目运营过程中，个别地区还存在重复建设或资源利用率不高的现象，在一定程度上影响了财政资金的使用效果。

以深圳市盐田区养老服务体系建设的审计结果为例，当地在智能养老、互助养老时间银行、长者助行等项目中，被指出存在部分合同目标未实现、信息系统未正常使用、需求调研不够充分、服务时数未达约定标准等问题[14]。该案例表明，一旦前期需求识别不准确、项目管理不到位、过程监督不充分，即使财政资金已经投入，也可能出现资源利用率不高、项目绩效与预期不匹配的情况。由此可见，城市养老财政保障不仅要关注“投入规模”，更要关注“投向是否精准、管理是否规范、结果是否有效”，否则容易削弱财政资源配置效率，并影响养老服务供给质量。

4.4. 养老财政保障制度有待完善

尽管我国在养老保障制度建设方面已经取得了显著进展，但在城市养老财政保障体系方面仍存在一定制度性不足。不同地区在养老财政支持政策和财政补贴标准方面存在较大差异，部分地区在养老服务财政支持力度和政策体系方面仍不够完善，导致各地养老服务发展水平呈现出明显差距。养老服务涉及民政、财政、卫生健康等多个政府部门，在政策实施过程中如果缺乏有效的协调机制，容易出现政策衔接不够顺畅的问题。同时，一些养老服务项目在长期运行过程中仍面临资金保障稳定性不足的问题。

5. 完善城市养老财政保障体系的对策建议

5.1. 优化财政投入结构缓解养老财政支出压力

在人口老龄化持续发展的背景下，城市养老财政支出需求不断增长，有必要通过更加精细化的财政工具设计提升养老财政保障的可持续性[15]。政府在安排养老财政支出时，不宜仅停留在“增加投入”的总体要求上，而应建立“基础保障 + 绩效分配”的资金配置机制。具体而言，可将养老服务财政补贴划分为基础补贴和绩效补贴两部分：基础补贴主要用于保障养老机构 and 社区养老服务设施的基本运营，如场地维护、水电能耗、基础人员配置等；绩效补贴则与服务评价结果挂钩，重点考察服务对象覆盖情况、护理服务达标率、老年人满意度、投诉处理率、护理员持证上岗率以及安全事故发生情况等指标。对评估结果较好的机构和社区服务中心，在下一年度财政补助、政府购买服务份额、项目申报资格等方面予以优先支持；对服务质量长期不达标、资金使用不规范的机构，则应减少补贴、限期整改，必要时建立退出机制。这样既能保障养老服务供给的基本稳定，又能推动财政资金从“平均分配”转向“奖优扶优”，提高资金使用效率。

5.2. 构建多元化筹资机制拓宽养老资金来源

针对当前养老财政资金来源结构相对单一的问题，应逐步建立“政府兜底保障、财政引导撬动、社会资本参与、服务机构竞争供给”的多元筹资机制[16]。在制度设计上，可从两个层面推进：其一，在财政补贴方面，对承担基本养老服务和普惠性养老服务的机构实行差异化扶持政策，对失能老年人照护、社区嵌入式养老、助餐助浴等公益性较强、市场回报较弱的服务项目给予重点支持；其二，在税费激励方面，对符合条件的社区养老服务机构实施更有针对性的优惠政策。具体可要求享受优惠的机构具备固定服务场所、真实服务记录、独立收入核算和规范合同管理等条件，在此基础上依法落实社区养老服务收入免征增值税、企业所得税减按 90% 计入收入总额、承受房屋土地用于提供社区养老服务免征契税，以及相关行政事业性收费减免等政策[17]。与此同时，地方政府还可以配套出台国有闲置物业低租金或阶段性免租、适老化改造一次性补助、水电气热按居民生活类价格执行等措施，降低社会资本进入养老服务领域的初始成本和长期运营成本。通过“财政补一点、税费减一点、房租降一点、准入清一点”的组合政策，能够比单纯增加财政拨款更有效地吸引社会资本和社会组织参与养老服务供给。

5.3. 提高财政资金使用效率优化养老资源配置

随着养老财政资金投入规模不断扩大，提高财政资金使用效率的关键，在于建立从预算安排、项目执行到结果评价的闭环管理机制。具体来看，地方政府可将养老财政项目分为设施建设类、运营补贴类和购买服务类三种，并分别设置不同的绩效指标。对于设施建设类项目，应重点考察建成后的实际使用率、服务覆盖半径和持续运营能力，防止出现“重建设、轻运营”的问题；对于运营补贴类项目，应重点考察服务质量、服务频次和老年人满意度；对于政府购买服务类项目，则应重点考察服务清单完成率、第三方评估结果和资金使用规范性。与此同时，应推动补贴申请、审核结果、补贴金额、评估结果和整改情况定期公开，接受社会监督。这样可以把财政资金管理从“拨付完成”转向“结果导向”，减少重复建设和低效投入，提高养老资源配置的科学性和精准性。

5.4. 完善养老财政保障制度提升政策协同水平

为了提升城市养老财政保障体系的稳定性与长期发展能力，需要进一步把制度完善落实到具体的协

同机制上。可由民政部门牵头,会同财政、卫生健康、医保、市场监管等部门,建立城市养老服务财政保障联席机制,定期共享服务需求、项目建设、补贴发放、机构监管和绩效评价等信息,形成统一的项目台账和资金台账。在具体执行中,可实行“清单化管理”方式,将哪些服务属于政府兜底保障范围、哪些服务可以通过政府购买方式引入社会力量、哪些服务适用税费优惠和运营补贴,分别列出清单并动态调整。这样既能够减少部门职责交叉和政策碎片化问题,也有助于明确财政资金支持边界,提高政策衔接效率,增强制度运行的稳定性[3]。

6. 结论

在人口老龄化不断加深的背景下,城市养老服务需求持续增长,养老财政保障在社会保障体系中的重要性日益凸显。本文在梳理人口老龄化与城市养老财政保障相关理论的基础上,对我国城市养老财政保障的现状进行了分析,并从财政投入压力、资金来源结构、财政资源配置效率以及制度体系等方面探讨了当前城市养老财政保障面临的主要问题。研究表明,随着老龄人口规模不断扩大,城市养老财政支出压力逐渐增加,同时在资金来源结构、资源配置效率以及制度保障方面仍存在一定不足,这在一定程度上制约了城市养老服务体系的持续发展。

为更好应对人口老龄化带来的挑战,需要进一步完善城市养老财政保障体系。通过优化财政投入结构、构建多元化筹资机制、提高财政资金使用效率以及完善养老财政保障制度,可以有效提升城市养老财政保障能力,促进养老服务资源更加合理配置。未来,应在政府主导的基础上加强社会力量参与,推动形成多主体协同发展的养老服务体系,从而不断提升城市养老服务水平,更好满足老年群体日益增长的养老需求。

参考文献

- [1] 吴丽健. 养老财政资金绩效评价水平提升路径研究——以广东省佛山市为例[N]. 城市经济导报, 2026-02-27(004).
- [2] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设意见》[EB/OL]. 2023-05-21. https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10506/202306/content_6885267.html, 2026-03-29.
- [3] 织密家门口的养老服务网[EB/OL]. 2025-01-08. https://www.gov.cn/zhengce/202501/content_6999749.htm, 2026-03-29.
- [4] 陈翠霞, 余齐斌, 路倩, 等. 老龄化背景下河北省养老服务发展与财政支持政策匹配度探究[J]. 今日财富, 2025(19): 16-18.
- [5] 杨艳, 李芬. 地方政府财政汲取能力对养老保障水平的影响分析[J]. 热带农业工程, 2025, 49(4): 67-74.
- [6] 陈莺心, 戴嘉晨. 吉林省养老服务财政资金管理优化路径探析[J]. 市场瞭望, 2025(14): 166-168.
- [7] 王佳佳. 浅析财政在养老服务体系建设中的角色演变[J]. 中国财政, 2025(13): 68-70.
- [8] 于向辉, 于航. 公共财政支持下的河北省城乡居民基本养老保险制度优化路径[J]. 现代营销, 2025(18): 78-80.
- [9] 高传胜. 财政支持农村养老服务包容性发展, 何以可为? [J]. 山西师大学报(社会科学版), 2025, 52(5): 73-84.
- [10] 国家医疗保障局. 创新打造长期护理保险制度“青岛样板”——记山东省青岛市医疗保险事业中心生育和护理保险处[EB/OL]. 2023-12-26. https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/12/26/art_181_11813.html, 2026-03-29.
- [11] 张宗良, 褚福灵. 社会养老保险立法: 逻辑依据、国际比较与经验启示[J]. 兰州学刊, 2022(9): 80-96.
- [12] 上海市人民政府. 上海市人民政府关于印发《上海市深化养老服务实施方案(2019-2022年)》的通知[EB/OL]. 2019-05-27. https://www.shanghai.gov.cn/nw44392/20200824/0001-44392_59184.html, 2026-03-29.
- [13] 穆怀申. 就业人口变动对财政养老水平的影响[J]. 中国人口科学, 2021(6): 42-53, 127.
- [14] 深圳市盐田区人民政府. 深圳市盐田区养老服务体系建设情况审计结果公告[EB/OL]. 2022-07-13. https://www.yantian.gov.cn/cn/zwgk/wgkzl/zxgk/dcsjgk/content/post_9951305.html, 2026-03-29.

-
- [15] 唐贺强. 人口老龄化风险及社会保障制度建构——基于法治财税的视野[J]. 地方财政研究, 2021(9): 41-48.
- [16] 李国和. 从收缩到强化: 改革开放以来城镇养老保障与政府责任探析[J]. 广西社会科学, 2021(4): 51-57.
- [17] 财政部 税务总局 国家发展改革委 民政部 商务部 国家卫生健康委关于延续实施养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告[EB/OL]. 2026-01-15.
<https://fgk.chinatax.gov.cn/zcfgk/c102416/c5247151/content.html>, 2026-03-29.