Aging Research 老龄化研究, 2026, 13(11), 29-35
Published Online November 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ar
https://doi.org/10.12677/ar.2026.1311822

Hans汉斯

共同富裕视域下城乡养老保障发展困境与优化路径研究

邓力元

贵州大学马克思主义学院，贵州 贵阳

收稿日期：2026年7月5日；录用日期：2026年10月13日；发布日期：2026年11月9日

摘　要

基于共同富裕与城乡养老保障的内在耦合逻辑，立足我国养老保障制度全覆盖、服务体系逐步完善、一体化改革持续推进的发展现状，本文系统剖析当前城乡养老发展存在的制度二元分割固化、养老服务供给失衡、城乡待遇悬殊、治理与财政分担机制滞后、参保激励与基金运行能力不足等现实困境。研究发现，城乡养老发展的核心症结在于长期二元结构形成的制度路径依赖、资源配置错位与治理体系短板。本文从制度革新、资源下沉、待遇提质、治理优化、长效运维等维度提出系统性优化路径，旨在破除城乡养老发展壁垒，以期为推动城乡养老保障高质量发展、促进共同富裕提供理论参考和实践启示。

关键词

养老服务，城乡养老保障，社会治理

Research on the Development Challenges and Optimization Pathways of Urban-Rural Pension Security under the Perspective of Common Prosperity

Liyuan Deng

School of Marxism, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: July 5, 2026; accepted: October 13, 2026; published: November 9, 2026

Abstract

Based on the inherent coupling logic between common prosperity and urban-rural pension security,

文章引用: 邓力元. 共同富裕视域下城乡养老保障发展困境与优化路径研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(11): 29-35.
DOI: 10.12677/ar.2026.1311822

and taking into account the current development status of China's pension security system, which features full coverage, gradually improving service systems, and continuously advancing integrated reforms, this paper systematically analyzes the current practical dilemmas in urban-rural pension development, including the solidified institutional dual segmentation, imbalanced supply of pension services, significant disparities in urban-rural treatment, lagging governance and fiscal sharing mechanisms, and insufficient incentives for participation and fund operation capabilities. The research finds that the core crux of urban-rural pension development lies in the institutional path dependence formed by the long-term dual structure, misallocation of resources, and shortcomings in the governance system. This paper proposes a systematic optimization path from the dimensions of institutional innovation, resource sinking, quality improvement of treatment, governance optimization, and long-term operation and maintenance, aiming to break down barriers to urban-rural pension development. It hopes to provide theoretical reference and practical insights for promoting high-quality development of urban-rural pension security and promoting common prosperity.

Keywords

Elderly Care Services, Urban-Rural Pension Security, Social Governance

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

在新时代，扎实推进共同富裕不仅要求在“做大蛋糕”的同时“分好蛋糕”，更要求通过健全的公共服务和再分配制度，确保社会全体成员共享发展成果。作为再分配机制的核心支柱，基本养老保险制度是调节财富分配、阻断贫穷代际传递、促进全社会包容性增长的关键纽带。然而，受制于长期存在的城乡二元经济结构和历史形成的福利政策差异，我国城乡养老保障制度呈现出明显的非均衡性状态。探究城乡养老保障体系的非均衡现状及其深层困境，不仅具有强烈的现实意义，更是深入理解“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”这一重大理论命题的题中应有之义。本文通过系统剖析城乡养老保障面临的核心困境，探寻其背后的体制性与结构性成因，并依据中国具体实际，提出相应的政策优化路径。

2. 共同富裕与城乡养老保障的内在逻辑机理

探究城乡养老保障体系的优化发展、推进城乡养老保障制度改革，首要前提是厘清共同富裕与城乡养老保障建设的内在逻辑机理。

首先，共同富裕是中国特色社会主义的本质要求。其核心要义是全体人民共享高质量发展成果，区别于少数人的特权式富裕与一刀切的平均主义，追求全民、全面、均衡的共同发展。而社会保障作为社会财富再分配的核心制度、维护社会公平正义的关键机制，与共同富裕的核心目标高度契合，其中养老保障制度更是兜底民生、调节分配、平衡城乡发展的重要工具，为全民共享发展成果筑牢了制度基础，是共同富裕共享理念最直接的制度体现。

其次，共同富裕在于实现城乡、区域与群体间的均衡发展[1]，这也为城乡养老保障的优化升级指明了改革方向。制度全覆盖是养老公平的基础，而待遇均等、资源均衡、服务普惠才是养老公平的核心要义。当前城乡养老保障发展的核心任务，就是破除城乡二元养老结构壁垒，持续缩小城乡居民在养老待遇标准、养老公共服务、养老资源配置等方面的结构性差距，让城乡不同区域、不同身份、不同收入的

老年群体，能够平等共享经济社会发展红利。

最后，健全的城乡养老保障体系为新时代实现共同富裕提供了有力的体制机制保障。其一为减震器功能，可为低收入老年群体提供稳定生活保障，有效防范老龄致贫、返贫风险，筑牢共同富裕的民生底线。其二为调节器功能，依托社会保障再分配职能，优化城乡、阶层间的财富配置，缓解初次分配带来的城乡收入与福利差距。其三为黏合剂功能，通过破除户籍、职业带来的养老待遇二元壁垒，推进养老权益公平共享，消解社会不公感知，凝聚全社会对共同富裕发展的价值认同与制度自信。

3. 共同富裕视域下城乡养老保障发展现状

首先，养老保障制度实现全域覆盖，民生兜底框架基本成型。2012 年以来，我国持续深化社会保障制度改革，构建起覆盖城乡全体居民的养老保险制度体系，实现了养老保障制度的全民覆盖。在制度架构上，形成了以城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险的两大体系，覆盖范围不断扩大。而以企业年金为主力和以个人养老金为代表的二三支柱也在逐步发展，多层次、多支柱的养老保障体系框架初现雏形[2]。同时，在待遇支付上，国家持续上调城乡居民基础养老金最低标准，构建起“制度全覆盖、人群全覆盖、底线全保障”的养老民生格局，为共同富裕建设奠定了坚实的制度基础。

其次，城乡养老服务体系持续完善，多元供给格局初步构建。当前，我国逐步构建起以家庭为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的现代化城乡养老服务体系[3]。城市养老服务逐步实现专业化、精细化、品质化发展。同时国家聚焦农村养老薄弱环节，持续加大农村养老基础设施投入，推动城乡养老服务供给能力整体提升，逐步扭转农村养老服务边缘化、薄弱化的发展局面，养老服务质量持续提升。

最后，城乡养老统筹改革持续深化，国家聚焦养老保险制度衔接、公共资源下沉、户籍壁垒破除等核心领域出台系列政策。各地积极开展城乡养老一体化试点探索，推行常住地参保、养老权益跨区域衔接、城乡资源结对帮扶等创新举措，有效破解了传统户籍制度带来的养老权益分割问题，推动城乡养老制度从“分割并行”向“统筹融合”转变，为全国范围内实现城乡养老保障一体化发展积累了宝贵的实践经验。

总体来看，我国城乡养老保障体系建设已经取得了一定的成果，为促进共同富裕奠定了制度基础。但也应看到养老保障制度仍处于不断完善过程中，城乡之间的发展不平衡问题依然较为突出。

4. 共同富裕视域下城乡养老保障发展的现实困境

4.1. 制度二元分割固化，公平性与衔接机制有待加强

长期以来，我国养老保障仍存在显著的双轨制度分割问题，城乡制度壁垒尚未彻底破除。当前我国社会保险制度依然存在“碎片化”现象。城乡居民与城镇职工间的基本养老保险制度仍旧呈现“双轨制”特征。城镇职工养老保险实行企业和个人出资，再由国家财政补充的模式；而城乡居民养老保险则以个人缴费为主、国家财政适度补贴。这两大制度在筹资渠道、运行模式及待遇计发上存在本质区别：城镇职工养老保险具有明显的“社会保险”特征，筹资由企业和个人共同承担，且与工资总额直接挂钩；城乡居民养老保险则带有较强的“福利兜底”色彩，筹资主要依赖个人低额度缴费和各级财政补贴。此外，这两类制度在筹资和待遇水平上存在较大差异，且由于统筹层次的差异，不同地区之间的待遇差异也较大。这种制度上的二元割裂，导致劳动力在城乡、行业、地域之间转移时，面临养老保险关系转移接续困难、折算标准不统一的问题。进一步强化了身份壁垒，形成了制度化的养老权益分层[4]。

4.2. 多层次养老服务供给失衡，农村社会养老资源严重匮乏

共同富裕视域下的养老保障不仅是“发钱”的问题，更包含基本养老服务的供给公平。但长期城

乡差异化发展战略导致养老资源呈现“城市集聚、农村匮乏”的结构性失衡。在硬件资源上，城市养老机构、医养结合站点、社区康养设施布局密集、功能完备，可满足多元化养老需求；而农村养老设施覆盖率低、功能单一，多数村级站点仅能提供基础休憩服务，医疗康复、长期护理、精神慰藉等刚需服务严重缺失。在人才资源上，城市依托优质薪资与发展平台汇聚大量专业养老人才，而农村养老岗位吸引力弱、人才流失严重，服务专业化水平不足。在财政资源上，城市养老财政投入稳定充足，农村养老高度依赖薄弱的县级财政，资金缺口突出。资源配置的结构性失衡，直接造成城乡养老服务质量断层。大量农村“空巢老人”和“留守老人”只能依赖传统的、抗风险能力极低的家庭自我照顾。在我国农村地区，“养儿防老”的家庭养老模式还会持续很长时间。然而，家庭养老功能的弱化现象已经显现，大力促进社会化养老并从家庭养老向社会养老过渡是我国养老模式发展的必然趋势。这种资源配置的结构性失衡，在农村家庭养老抗风险能力持续走低的背景下，直接造成了城乡养老服务质量的严重断层[5]。

4.3. 养老待遇悬殊，城乡鸿沟亟待弥合

当前我国养老待遇不仅存在显著的城乡差距，还存在明显的区域差距[6]。依据人力资源和社会保障部发布的《2025 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》[1]相关数据粗略测算[2]，当年城镇职工养老保险折算月均养老金约 3900 元；而同期全国城乡居民养老保险月均养老金仅约 276 元[7]。制度间待遇分化特征突出。这种数十倍的待遇差距，导致城乡居民基本养老保险在农村难以起到完全替代劳动收入、独立抵御老年风险的作用。多数农村老人“退而不休”，在年迈、多病的状态下仍需从事重体力农业劳动以维持生计。现行居民养老金缺乏实质性的生活兜底功能，未能充分发挥缩小城乡收入差距的再分配作用。同时，依据《中国统计年鉴 2025》[8]表 24~27 分地区城乡居民基本养老保险情况(2024 年)分省基金支出、待遇领取人数测算可得：我国城乡居民基本养老保险待遇存在显著区域分化，东部发达地区养老金水平大幅领先中西部欠发达地区。2024 年上海、北京城乡居民月人均养老金分别达 1748 元、1495 元，而云南、甘肃、贵州等中西部地区仅 168~185 元，区域差距超十倍[8]。而城乡养老待遇动态调整机制也不均衡，城镇职工养老金可随经济发展、物价波动常态化上调，而农村基础养老金调整频次低、涨幅有限，难以匹配农村居民生活成本增长。长期的待遇落差，导致农村老年群体无法平等共享经济社会发展红利，形成了养老领域的发展不公，严重制约共同富裕战略落地见效。

4.4. 统筹治理与财政分担机制存在短板，制约城乡养老服务发展

当前我国城乡养老保障体系在治理架构与财政分担层面均存在明显短板，难以适配养老服务与共同富裕的发展要求。从治理体系来看，农村养老保险整体统筹层级偏低，长期以县级统筹为主，省、国家级统筹调控调配能力不足，县域财政实力差异直接拉大了区域养老保障差距；同时城市已构建起政府、市场、社会、家庭等多领域多方面协同的治理模式[9]。而农村养老过度依赖政府兜底，市场与社会力量参与度不足，治理活力严重匮乏。从财政分担机制来看，城乡居民基础养老金水平高度依赖财政投入，现行机制存在显著的区域结构性失衡，呈现“东部宽裕、中西部承压”的格局。尽管中央财政对中西部地区给予了重点转移支付倾斜，但中西部基层县市自身财力薄弱，地方财政难以有效供给；而东部发达地区依托雄厚地方财力，可自主大幅提高基础养老金待遇。治理体系滞后叠加财政责任分担不公，进一步加剧了城乡之间、区域之间的养老福利鸿沟，形成新的制度性不均衡问题，违背了养老保障协调发展、全民共享发展成果的共同富裕初衷[10]。

[1]https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/ghtj/tj/ndtj/202607/t20260716_580348.html
[2]个人月均养老金 = 年支出/(领取人数*12 月)。

4.5. 农村养老保障体系现存参保激励与基金运行短板问题

当前农村养老保障体系存在参保激励机制不完善、养老基金运行压力突出两大突出问题，制约了养老保障高质量与可持续发展。一方面，养老保障内生筹资激励严重不足，受农村居民收入水平、认知理念及制度激励不完善等因素影响，农村居民参加养老保险的积极性不高，其中部分会选最低的缴费档次来参保。同时，现行缴费激励政策力度不足，高档次缴费的补贴优势不明显，难以引导居民提档缴费，针对农村低收入群体、脱贫群体的保费帮扶机制也不够健全，部分群体出现断保、弃保情况，进一步拉低农村养老保障整体质量，加剧城乡养老发展差距。另一方面，人口老龄化持续加剧养老保障基金运行压力，我国老年人口规模不断扩大，劳动年龄人口增速放缓、养老保险缴费人群缩减，而退休领取养老金人口持续增加，基金支出规模不断扩大，相关基金收支数据的历史演变趋势也表明，我国养老基金的可持续发展正面临显著的结构性承压[11]。尤其在东北、中西部等人口流出较多地区，养老基金收支矛盾更为突出。此外，城乡居民养老保险自主筹资能力有限，高度依赖财政补贴，随着共同富裕推进对养老保障水平提出更高要求，养老基金统筹运营效能不足、可持续发展承压的问题愈发凸显。

5. 共同富裕视域下城乡养老保障发展的优化路径

要破解上述发展困境，必须在马克思主义中国化最新成果的指导下，坚持系统观念，从制度、财政、服务、技术等多维度协同发力，走出一条具有中国特色的养老保障发展之路。

5.1. 完善顶层统筹机制，夯实城乡养老保障均衡发展基础

系统化的顶层统筹机制是优化城乡养老保障体系、缩小养老待遇差距的核心支撑。城乡养老制度改革涉及收入分配调整、公共财政资源调配、城乡养老权益统筹平衡等多重复杂议题，需要依托全局性统筹机制协调跨区域、跨部门资源配置，理顺多方主体权责关系。一是锚定民生公平价值导向。养老保障制度建设以保障老年群体基本生活、弥合城乡养老待遇落差、推动养老权益普惠共享为核心目标，将养老公共服务均等化作为推进全民共享发展成果的关键抓手。二是搭建多元协同治理框架。构建政府统筹主导、社会力量补充、群众广泛参与、全过程规范监管的现代化养老保障运行体系。三是健全规范化法治运行体系。持续完善养老保障领域法律法规与配套政策细则，搭建标准化、常态化、长效化的养老保障运行规则，为城乡养老事业高质量均衡发展划定稳定制度框架。

5.2. 破除二元制度壁垒，完善养老保障衔接机制

破解城乡养老制度分割、衔接不畅、公平不足的核心困境，关键在于推动养老保险制度一体化改革，消解户籍与职业身份带来的制度壁垒。一方面，简化城镇职工与城乡居民养老保险跨制度、跨区域流转接续流程，建立统一的缴费年限累计、权益对接、待遇核算机制，杜绝参保群众养老权益流失问题，实现城乡养老权益无缝衔接、自由流转。另一方面，立足长远发展，逐步整合两类养老保险的社会统筹与财政补贴部分，探索建立全民统一的国民基础养老金制度，剥离养老金依附的身份属性，仅以个人缴费基数、缴费年限差异化界定个人账户待遇，从制度根源破除城乡二元结构。

5.3. 补齐乡村资源短板，均衡城乡养老服务供给

针对农村养老设施薄弱、专业人才短缺、服务模式单一的供给失衡问题，坚持资源下沉、乡村倾斜原则，推动城乡养老公共服务发展。一是完善农村养老基础设施布局，搭建县、乡、村三级养老服务网络，标准化建设乡镇养老中心、村级幸福院与康养站点，补齐农村长期护理、医疗康复、精神慰藉等服务短板。二是健全乡村养老人才培育与激励机制，通过专项补贴、定向培养、技能培训等方式，培育本

土化、专业化养老服务队伍，破解基层人才缺口。三是搭建城乡结对帮扶机制，推动城市优质医疗、康养资源对口支援乡村，深化医养康养融合，构建专业服务与邻里互助互补的多层次乡村养老服务体系。依托数字赋能搭建智慧养老平台，推进适老化改造，弥合城乡养老服务数字鸿沟与资源落差。

5.4. 优化待遇调节机制，持续弥合城乡养老鸿沟

以成果共享为核心，多措并举缩小城乡、区域养老待遇差距。建立与经济发展、居民收入、物价水平挂钩的全国统一基础养老金动态调整机制，适度加大农村基础养老金上调力度，实现城乡养老待遇同步提质[12]。坚持精准兜底原则，对农村高龄、失能、独居、低收入老人设立专项差异化补贴，重点保障弱势群体养老权益。优化财政调节机制，强化中央财政对中西部欠发达农村地区的纵向转移支付力度，平衡区域养老投入差距，破解基层财力不足瓶颈。同时通过国有资产划转、土地收益计提等多元筹资方式，充实农村养老基金储备，持续拉高农村养老待遇水平，逐步消解城乡养老福利差距，实现民生福祉全民共享。

5.5. 完善财政分担与协同治理，夯实发展基础

针对养老统筹层级偏低、财政分担不均、治理主体单一等问题，构建现代化多元协同治理体系与科学财政分担机制。要在治理层面推动统筹升级与明晰权责边界双管齐下。一方面，推动养老保险由县级统筹向省、国家级统筹升级，优化全域养老资源配置，提升宏观调控能力。另一方面，科学界定政府、市场、社会、家庭的权责边界，探索建立基本养老服务清单制度，明确区分基本养老服务与非基本养老服务。其中，政府应强化兜底与制度统筹职能，确保提供符合经济发展水平的基础性基本养老保障；而针对更高层次、更多样化的非基本养老服务，则应深化“放管服”改革，鼓励社会资本通过公建民营、政府购买服务等方式参与供给。通过这种边界清晰的协同治理，既能发挥政府“保基本”的作用，又能激发市场配置资源的效率优势，形成养老事业与产业协调发展的多元共治格局[13]。

5.6. 优化参保激励与基金运营，增强制度内生可持续性

聚焦农村参保积极性不足、基金运行效能偏低等短板，双向激活养老保障内生动力与长效运行能力。在参保激励上，改革传统定额补贴模式，推行阶梯式财政配比补贴政策，对高档次缴费、长期缴费群体提高补贴比例与待遇加成，真正实现多缴多得。建立困难群体保费代缴机制，杜绝因贫断保，实现应保尽保。依托基层阵地常态化政策宣讲，转变农村居民养老认知，提升主动参保意愿。在基金运行上，推进养老基金省级统筹、市场化集中运营，通过多元化资产配置实现基金保值增值，做实个人账户。同时创新农村普惠型商业养老产品，完善第三支柱养老体系，搭配积极老龄观建设、长期护理保险制度落地，全面提升城乡养老保障体系的韧性与可持续发展能力。

6. 结语

在向着第二个百年奋斗目标迈进，扎实推进全体人民共同富裕的新征程上，解决好城乡养老保障发展不平衡不充分问题，具有前所未有的紧迫性和战略意义。必须坚持以人民为中心的发展思想，推动养老保障制度更加公平、更可持续、更高质量发展，使全体人民共享改革发展成果，为扎实推进共同富裕和中国式现代化提供坚实的社会保障支撑。

参考文献

[1] 晋丽娜. 农村电子商务赋能共同富裕的路径研究[J]. 电子商务评论, 2025, 14(12): 1133-1138. https://doi.org/10.12677/ecl.2025.14123968

[2] 陆岷峰. 西方养老金融体系对中国的启示与借鉴: 中国式养老金融体系的思考[J]. 西部金融, 2024(4): 12-20.

[3] 王晓慧. 中国智慧养老服务体系建设研究[D]: [博士学位论文]. 武汉: 武汉大学, 2021.

[4] 刘欢, 向运华. 基于共同富裕的社会保障体系改革: 内在机理、存在问题及实践路径[J]. 社会保障研究, 2022(4): 45-59.

[5] 陈赛权. 中国养老模式研究综述[J]. 人口学刊, 2000(3): 30-36, 51.

[6] 王筱欣, 阎立珠. 基于城乡统筹视角的社会保障差距与对策[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2012, 26(10): 21-25.

[7] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2025 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[R]. 北京: 人力资源社会保障部, 2026.

[8] 国家统计局. 中国统计年鉴 2025 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2025.

[9] 胡颖. 深化养老服务改革: 演进逻辑、核心意蕴与实践路径[J]. 南方论刊, 2025(10): 64-66.

[10] 郑功成. 共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践[J]. 社会保障评论, 2022, 6(1): 3-22.

[11] 何文炯, 潘旭华. 基于共同富裕的社会保障制度深化改革[J]. 江淮论坛, 2021(3): 133-140.

[12] 张光进. 持续用力推动社会保障事业高质量发展[J]. 红旗文稿, 2022(8): 43-45.

[13] 陆杰华, 林嘉琪. 共同富裕目标下推动养老服务高质量发展的理论思考[J]. 江苏行政学院学报, 2022(2): 54-60.