

中国城乡居民基本养老保险财政补贴政策研究

邢 芳

四川大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年5月7日; 录用日期: 2026年6月10日; 发布日期: 2026年6月25日

摘 要

自2014年“新农保”和“城居保”制度整合以来,我国城乡居民基本养老保险制度初步建立并持续优化,财政补贴作为核心资金来源,有效保障了制度运行效能,并通过差异化的激励机制提升了参保积极性。然而,通过梳理2014~2024年中央及地方城乡居民基本养老保险制度的主要财政补贴政策发现,该政策面临公平性不足与保障水平低的双重困境。公平性上,中央补贴未充分考量省际差异,地方补贴标准不一;保障水平方面,相较于城镇职工基本养老保险,城乡居民基本养老保险在基金收入、补贴力度及待遇标准等维度均处于低位。鉴于此,本文提出优化策略,包括提升公平性,实现精准补贴;强化保障水平,推动协同发展;加强信息化建设与监督,以此提升财政补贴政策质量,促进城乡居民基本养老保险制度可持续发展。

关键词

城乡居民基本养老保险, 财政补贴, 财政补贴政策

Research on the Fiscal Subsidy Policy of China's Basic Pension Insurance for Urban and Rural Residents

Fang Xing

School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: May 7, 2026; accepted: June 10, 2026; published: June 25, 2026

Abstract

Since the integration of the “New Rural Social Pension Insurance” and “Urban Residents’ Social Pension Insurance” in 2014, China’s basic pension insurance system for urban and rural residents has been initially established and progressively improved. As a core funding source, fiscal

文章引用: 邢芳. 中国城乡居民基本养老保险财政补贴政策研究[J]. 可持续发展, 2026, 16(6): 179-191.

DOI: 10.12677/sd.2026.166236

subsidies underpin the effective operation of the system and boost insurance participation via differentiated incentive mechanisms. Based on a systematic review of central and local fiscal subsidy policies for urban and rural residents' basic pension insurance during 2014~2024, this study identifies dual dilemmas of insufficient fairness and low security level in the current policy system. In terms of fairness, central fiscal subsidies fail to fully accommodate provincial differences, and local subsidy standards are inconsistent across regions. In terms of security level, urban and rural residents' basic pension insurance lags far behind urban employees' basic pension insurance in fund revenue, subsidy intensity and benefit standards. To promote the sustainable development of the pension insurance system, this paper proposes optimization strategies: realizing precise subsidization to enhance policy fairness, promoting coordinated development to raise security levels, and strengthening information construction and policy supervision to improve the overall quality of fiscal subsidy policies.

Keywords

Urban and Rural Resident Basic Pension Insurance, Financial Subsidy, Financial Subsidy Policy

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. 引言及文献综述

2014年2月,国务院印发《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》¹(以下简称《意见》),在总结新型农村社会养老保险(以下简称新农保)和城镇居民社会养老保险(以下简称城居保)试点经验的基础上,国务院决定,将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度(以下简称城乡居保)。这一改革标志着我国社会保障体系从城乡分割向统筹发展的重大转型,旨在破解长期以来城乡养老保障失衡问题。整合前的制度分割不仅加剧了城乡福利差距,还因筹资机制分散导致财政资源利用效率低下。新制度的建立以“普惠性、保基本、可持续”为原则,强化了财政补贴的核心支撑作用,为我国规模庞大的城乡居民群体提供了制度化的养老保障基础。财政补贴政策为城乡居保的运行提供了资金保障,同时也通过“多缴多补”“长缴多得”等机制激发了参保积极性。

十年来,财政补贴政策在制度运行中展现出显著成效。参保人数从2014年末的4.83亿人增至2023年的5.45亿人,年均增长约1.5%,覆盖范围持续扩大。基础养老金全国最低标准从2014年的每人每月55元提升至2024年的123元。基金规模快速积累,累计结存从2014年的3845亿元跃升至2023年的14,283亿元,年均增速达15.7%,为投资运营和待遇提升奠定了物质基础。但由于城乡居民收入相对较低,基本养老保险缴费收入占比较低。2023年,全国城乡居保基金收入6188.53亿元,其中缴费收入为1688.39亿元,仅占27.28%;而财政补贴收入3789.07亿元,占比61.23%,是其主要收入来源。

制度的定位决定制度的改革方向,城乡居保的性质是“社会保险”还是“社会福利”?该进行“参量改革”还是“结构性改革”?这是长期存在的学术争议。城乡居保在制定之时,无论是“冠名”还是《意见》的政策界定上,皆被列入“社会保险”行列。从制度设计的核心框架来看,其以权利义务对等为原则,通过个人缴费、集体补助、政府补贴、多缴多得的精算机制构建了社会保险的基本范式;但在实际运行中,财政全额承担的基础养老金、非缴费型普惠待遇及对特殊群体的代缴政策的补贴机制却隐含“社

¹国务院. 关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见[EB/OL]. (2014-02-26) [2026-02-16].

https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2014-02/26/content_8656.htm

会福利”的性质。多数学者认为，城乡居保兼具福利与保险属性，但更倾向于福利性质。齐传钧(2019)认为城乡居保的功能定位是防止老年贫困，因此其性质应是“福利”而非“保险”[1]。海龙、尹海燕等(2019)认为城乡居保是推进公共服务均等化的重要举措，应重构现行城乡居保，引入“0支柱”[2]。郑秉文(2020)认为城乡居保的“FDC(实账积累)+非缴费型养老金”模式福利化程度超过90%，基于“艾伦条件”，需将基础养老金改为养老津贴，以避免保险制度福利化倾向[3]。景天魁、杨建海(2016)依据“底线公平”理论，提出建立保障老年人群基本生活的非缴费型养老金[4]。张翔、孙源(2024)提出基于城乡居保基础养老金建立国民基础养老金，实现非缴费型全覆盖，以消除低收入群体的参保门槛[5]。董克用、施文凯(2019)则指出城乡居保统账结合模式存在公平与效率困境，建议统账分离，建立普惠型公共养老金制度，并将个人账户纳入第三支柱[6]。

部分学者聚焦于政府财政补贴责任的界定与机制的优化。林笑珍(2022)强调，政府需明确财政责任划分，包括基础养老金给付、个人账户补贴和运行成本，并建议建立全国统筹制度以强化“多缴多得”的激励机制[7]。高萍和刘崇涛(2018)通过测算31个省级行政区城乡居民基础养老金的适度给付水平区间，提出应加大财政投入力度并明晰中央与地方财政责任[8]。施文凯(2024)指出，基本养老保险财政依赖度高，补充养老保险税优模式吸引力不足，建议优化财政支出结构和完善税收激励机制[9]。海龙(2021)将现行我国各省级行政区的缴费补贴责任分为“一视同仁”型、“区别对待”型及“相机行事”型，认为省、市、县财政责任界定缺乏文件支撑，且分担比例模糊，应坚持财力和事责相匹配的原则，明确政府层级间的财政筹资责任[10]。

城乡居保财政补贴的绩效一直也是学术界研究的重点。Stephan和Lu(2016)、Zhu和Walker(2018)指出，尽管城乡居保的制度覆盖面已大幅扩大，然而若不能保障充足的待遇给付水平，制度将失去吸引力，现行高覆盖率也将逐步降低[11][12]。Yang(2021)、Zhao和He(2021)也指出城乡居保在扩大养老保险覆盖面方面成效显著，但高覆盖率与低待遇水平之间的矛盾亟待破解[13][14]。郭婷(2016)指出中央财政对中西部地区全额补贴、东部地区补贴50%的政策虽缓解了区域差异，但忽视东部省级行政区(如河北、山东)内部财政压力，建议按经济发展水平、人口结构等指标重新划分补贴区域[15]。王雯(2017)研究发现地方财政补贴差异导致“马太效应”，经济发达地区补贴水平高，中西部补贴不足，加剧逆向分配问题[16]。景鹏等(2018)通过模型测算提出基础养老金替代率提至30.5%时财政仍可承受，但需平衡待遇增长与财政可持续性[17]。郭赞、孙健夫(2024)指出基础养老金补贴区域不平衡问题突出，建议将“两头补”改为“补出口”，提升资金利用效率[18]。

在城乡居保财政补贴政策研究方面，国内外学者都作出了显著的研究贡献。国外学者的理论基础与国际经验比较为研究提供了理论支撑与外部视角，国内研究则紧密围绕制度定位、补贴责任界定、财政补贴的绩效尤其是公平性与可持续性问题展开，为政策完善提供依据。然而，现有研究也存在不足。第一、缺乏时效性，现有研究多集中于2018之前，且多聚焦改革前政策框架，对动态调整机制、财政补贴分担比例重构等新政实施效果的系统研究尚显薄弱；同时部分学者对全额补贴省级行政区的识别存在偏差；除此之外，近年来多地进行集体补助工作试点，以完善“个人缴费+政府补贴+集体补助”的三方筹资机制，但相关研究仍属空白；第二、战略视角的缺失，鲜有研究将制度演进置于“乡村振兴”战略下农村社会保障体系重构、“共同富裕”目标导向的再分配机制创新以及“中国式现代化”要求的城乡融合发展等国家重大战略框架中加以审视。接下来，要明确城乡居保财政补贴的功能定位，认识其财政补贴政策存在的缺陷以及在新时代所面临的困境，并深化改革，推动城乡居保财政补贴政策持续完善。

2. 城乡居民基本养老保险财政补贴政策基本内容

(1) 城乡居民基本养老保险的财政补贴的构成体系

根据《意见》的制度设计框架，城乡居保实行“三支柱”筹资模式，即个人缴费、集体补助、政府补

贴相结合的筹资机制。自 2014 年制度整合运行至今，财政补贴始终占据基金收入的主导地位(占比持续超过 60%)，在保障制度可持续性、提升参保积极性以及缩小城乡养老保障差距方面发挥着关键作用。依据政策文件及实践演进，城乡居保的财政补贴体系包含缴费环节补贴、待遇领取环节补贴及制度衍生补贴三个方面：

首先，在缴费环节，主要包含一般缴费补贴和困难群体缴费补贴。政府对一般参保居民给予缴费补贴，以提升参保多缴长缴积极性。补贴标准通常依据个人缴费档次设定，缴费档次越高，政府补贴额度也相应增加，从而引导居民选择较高档次缴费，提高个人账户积累，为未来养老待遇提供更坚实的保障。同时，依据《意见》第八条规定，地方财政对重度残疾人等缴费困难群体实施全额或差额代缴政策。

其次，在待遇领取环节，参保人的待遇领取主要由个人账户养老金和基础养老金构成。其中个人账户养老金的月计发标准，为个人账户全部储存额除以 139，因此对于领取养老金待遇超过计发月数的部分参保居民的后续待遇领取，政府要进行财政补贴。基础养老金部分由财政全额支付，中央确定全国基础养老金最低标准，地方根据当地实际提高基础养老金标准，地方同时也对“长缴多得”的参保人员适当加发年限基础养老金。2018 年《建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》²(以下简称《指导意见》)中特别提到对 65 岁及以上参保城乡老年居民予以适当倾斜，随后多数省级行政区出台对 65 岁以上参保人额外发放高龄基础养老金的政策。

最后，除去以上提到的，还包含制度衍生的财政补贴。2014 年《意见》中特别提到有条件的地方政府探索建立丧葬补助金制度。同时依据《基本养老保险基金投资管理办法》(国发〔2015〕48 号)第四十四条规定³，受托机构按照养老基金年度净收益的 1%提取风险准备金，专项用于弥补养老基金投资发生的亏损。

因此，城乡居保财政补贴包含以下内容：一般个人缴费财政补贴、特殊群体缴费补贴、超过计发月数个人账户养老金、全国基础养老金、地方增发的基础养老金、年限养老金、高龄基础养老金、丧葬补助金、基金营运补贴。

(2) 城乡居民基本养老保险的央地财政责任划分

① 中央财政：出口补贴

2014 年《意见》规定，中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予 50%的补助。2018 年，国务院办公厅发布的《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》(国办发〔2018〕6 号)⁴(以下简称《改革通知》)和《指导意见》两份重要文件的相继出台。前者首次基本公共服务领域明确了中央与地方财政事权划分及支出责任分担机制，构建起权责清晰、财力协调的央地协同治理框架；后者通过建立待遇确定与基础养老金动态调整机制、优化个人缴费梯度补贴政策，强化了制度的激励性与可持续性，标志着城乡居保的发展进入新阶段。

《改革通知》明确了基本公共服务领域中央与地方共同财政事权范围，暂定为八大类共计 18 项，其中第四项是基本养老保险，包括城乡居保补助 1 项。并规定中央确定的基础养老金标准部分，中央与地方按比例分担支出责任，中央对第一档和第二档承担全部支出责任，其他为 5:5。具体档次及省级行政区见表 1。

在 2014~2024 的十年间，中央统筹考虑城乡居民收入增长、物价变动等因素，适时 6 次调整城乡居

²人社部、财政部. 关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见[EB/OL]. (2018-03-26) [2026-02-16]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5437393.htm

³国务院. 关于印发基本养老保险基金投资管理办法的通知[EB/OL]. (2014-08-17) [2026-02-16].

https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/23/content_10115.htm

⁴国务院办公厅. 关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知[EB/OL]. (2018-01-27) [2026-02-16]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-02/08/content_5264904.htm

民全国基础养老金最低标准，从 2014 年最初的 55 元调整到 2024 年的 123 元(具体年份及最低标准见表 2)，在 2018 年《指导意见》出台后，调整频率显著提升，更好地保障了参保城乡居民共享经济社会发展成果，促进城乡居保健康发展。同时，根据《关于城乡居民基本养老保险中央财政补助资金管理有关问题的通知》财社(2015)230 号的规定⁵，地方在扣除已提前下达资金和以前年度累计结余后的不足部分，由中央财政下达相应补助资金。根据财政部发布的相关数据，2023 年全国城乡居保基本养老金支出为 3846.06 亿元，其中中央财政补贴 73.56 亿元。

Table 1. Division of central and local fiscal responsibilities for the basic pension insurance for urban and rural residents

表 1. 城乡居保的央地财政责任划分情况

档次	省级行政区	央地分担比例
第一档	内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省级行政区	中央全部承担
第二档	河北、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南 10 个省级行政区	中央全部承担
第三档	辽宁、福建、山东 3 个省级行政区	央地 5:5
第四档	天津、江苏、浙江、广东 4 个省级行政区和大连、宁波、厦门、青岛、深圳 5 个计划单列市	央地 5:5
第五档	北京、上海	央地 5:5

Table 2. Summary of central government adjustments to the minimum basic pension standard, 2014~2024

表 2. 2014~2024 年中央调整基础养老金最低标准汇总表

调整年份	基础养老金最低标准(元)
2014.01	55
2014.07	70
2018	88
2020	93
2022	98
2023	103
2024	123

数据来源：根据国务院、人社部官网整理。

② 地方财政：入口补贴 + 出口补贴

《意见》中规定个人缴费设 12 个档次，分别为每人每年 100 元至 2000 元不等。参保居民可自愿选择是否参保、参保时间、缴费档次及缴费周期，并有权自由选择和调整缴费档次，赋予城乡居保更大的灵活性。此外，中央还赋予省级政府调整缴费档次的自主权，并通过财政补贴政策激励参保人“多缴多得”和“长缴多得”。《意见》同时还规定地方人民政府应当对参保人缴费给予补贴，详见表 3。

根据《意见》的规定，全国 31 个省级行政区(不含港澳台地区)政府结合当地实际，合理制定了符合当地经济发展水平的城乡居保缴费档次和对应缴费档次的财政补贴政策。在 2014~2024 的十年间，全国 31 个省级行政区(不含港澳台地区)多次调整优化城乡居保个人缴费档次和政府补贴标准。2024 年各省具体情况见表 3。

⁵财政部 人力资源和社会保障部关于城乡居民基本养老保险中央财政补助资金管理有关问题的通知[EB/OL]. (2015-09-23) [2026-02-16]. https://sbs.mof.gov.cn/ybxzyzf/jbyljzyzf/201608/t20160805_2377003.htm

Table 3. 2024 payment status table of urban and rural resident basic pension insurance in 31 provincial-level administrative regions
表 3. 2024 年 31 省级行政区城乡居保缴费情况表

地区	缴费标准及档次	缴费补贴
上海	800~7300 元(10 档)	270~730 元
北京	1000~9000 元(不分档)	60~150 元
天津	600~4800 元(10 档)	60~200 元
河北	200~8000 元(7 档)	30~120 元
辽宁	200~3000 元(7 档)	40~160 元
江苏	100~2500 元(12 档)	30~60 元以上
浙江	200~7000 元(8 档)	60~700 元
山东	100~8000 元(8 档)	30~80 元以上
福建	200~3000 元(12 档)	40~200 元
广东	180~4800 元(9 档)	30~60 元以上
海南	200~9000 元(不分档)	40~320 元
山西	200~5000 元(10 档)	35~300 元
吉林	200~2000 元(11 档)	30~170 元
河南	200~5000 元(15 档)	30~340 元
黑龙江	200~5000 元(12 档)	40~140 元
江西	300~6000 元(14 档)	40~230 元
安徽	200~6000 元(15 档)	40~200 元
湖北	300~2000 元(6 档)	45~402 元
湖南	300~6000 元(15 档)	30~100 元
陕西	200~3000 元(10 档)	30~300 元
四川	200~6000 元(15 档)	40~280 元
青海	200~4000 元(15 档)	40~295 元
贵州	100~3000 元(10 档)	30~300 元
重庆	200~4000 元(13 档)	40~175 元
广西	200~6000 元(15 档)	35~200 元
宁夏	200~3000 元(6 档)	40~320 元
甘肃	300~5000 (14 档)	30~150 元
云南	200~9000 元(18 档)	30~240 元
内蒙古	200~7000 元(12 档)	30~100 元
新疆	200~5500 元(12 档)	55~270 元
西藏	200~5000 元(14 档)	50~300 元

数据来源：各省人力资源和社会保障厅官网数据整理所得。

为贯彻落实《意见》和《指导意见》，全国 31 个省级行政区(不含港澳台地区)政府根据各地实际情况，适时适度调整城乡居保基础养老金最低标准，待遇确定和基础养老金正常调整机制不断完善。然而，

尽管取得了一定成效，地区间的差异仍然存在。由于各地经济发展水平、财政状况以及人口结构的不同，导致基础养老金的调整幅度和实施效果存在显著差异。一些经济发达地区能够提供更高的养老金标准，而经济相对落后的地区则提升幅度有限，2024年全国各省级行政区的城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准见表4。上海市作为我国经济发展水平最高的直辖市，城乡居民基础养老金发放标准已达到1490元/月，位居全国省级行政区首位，达到部分省级行政区最低标准的十余倍。

Table 4. National minimum standard for the basic pension insurance of urban and rural residents in 2024
表 4. 2024 年全国城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准

地区	基础养老金(元/月)	地区	基础养老金	地区	基础养老金(元/月)
上海	1490	山西	123	四川	163
北京	961	安徽	123	贵州	133
广东	220	江西	123	云南	123
浙江	200	河南	148	西藏	265
江苏	228	湖北	125	陕西	137.5
天津	307	湖南	131	甘肃	148
山东	168	河北	168	青海	185
福建	160	海南	237	宁夏	180
辽宁	154	内蒙古	140	新疆	185
黑龙江	123	广西	146		
吉林	145	重庆	140		

数据来源：各省人力资源和社会保障厅官网数据整理所得。

综上所述，我国城乡居保财政补贴项目涵盖多层次责任划分，主要包括一般个人缴费财政补贴、特殊群体缴费补贴、全国基础养老金、地方增发基础养老金、年限养老金、高龄基础养老金、特定人群补贴、丧葬补助金及基金运营兜底补贴等。根据中央与地方财政事权划分原则，结合区域经济发展差异，明确了不同项目的责任主体。具体划分如表5所示：

Table 5. Entities responsible for fiscal subsidies in basic pension insurance for urban and rural residents
表 5. 城乡居保的财政补贴责任主体

责任主体	补贴项目	补贴标准
中央财政	全国基础养老金	中西部地区全额承担，东部地区补贴 50%
	一般个人缴费财政补贴	地方政府自定(≥30 元/年)
	特殊群体缴费补贴	地方政府自定(规定缴费档次代缴 + 缴费补贴)
	东部地区全国基础养老金的 50%	全国基础养老金最低标准的 50%
地方财政	地方增发的最低标准基础养老金	地方政府自定，省级负担省级标准增额
	年限基础养老金	对缴费超过 15 年的长缴费人员进行补贴
	高龄基础养老金	地方政府自定，高龄门槛 65~80 不等
	丧葬补助金	地方政府自定(一次性补助)
中央财政 + 地方财政	基金运营兜底补贴	全国社会保障基金省级风险准备金

3. 城乡居民基本养老保险财政补贴政策面临的困境

通过梳理城乡居保财政补贴政策的现行框架，我们可以看到，城乡居保在财政补贴政策的加持下，缴费档次调整逐步优化、待遇水平稳步提升。但仍值得注意的是，地区之间、制度之间仍存在较大差异，面临着不公平、低水平困境。

(1) 不公平困境

首先，在中央财政补贴方面，中央财政基于东、中西部区域划分的补贴模式(中西部全额补助、东部 50% 补助)，未能充分考虑各省级行政区财政能力的内部差异性，导致部分东部欠发达省级行政区面临补贴分配失衡问题。2018 年《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》⁶的出台，标志着补贴机制的重大突破。政策制定突破传统地理分区限制，基于财政能力评估将河北、海南两省纳入全额补助范围。

Table 6. Per capita fiscal revenue across regions in China in 2023

表 6. 2023 年全国各地人均财政收入情况

区域	序号	省级行政区	人口数(万人)	财政收入(亿元)	人均财政收入(元)
第一档	1	内蒙古	2396	3083.64	12869.95
	2	广西	5027	1783.80	3548.44
	3	重庆	3191	2440.77	7648.92
	4	四川	8368	5529.09	6607.42
	5	贵州	3865	2078.37	5377.41
	6	云南	4673	2149.44	4599.70
	7	西藏	365	236.62	6482.74
	8	陕西	3952	3437.60	8698.38
	9	甘肃	2465	1003.58	4071.32
	10	青海	594	381.34	6419.87
	11	宁夏	729	502.31	6890.40
	12	新疆	2598	2179.69	8389.88
第二档	1	黑龙江	3062	1396.15	4559.60
	2	吉林	2339	1074.84	4595.30
	3	山西	3466	3479.37	10038.57
	4	安徽	6121	4041.00	6601.86
	5	江西	4515	3939.16	8724.61
	6	河南	9815	4518.10	4603.26
	7	湖北	5838	3692.79	6325.44
	8	湖南	6568	3360.51	5116.49
	9	河北	7393	4286.60	5798.19
	10	海南	1043	900.71	8635.76
第三档	1	辽宁	4182	2755.29	6588.45
	2	福建	4183	3592.04	8587.23
	3	山东	10123	7464.78	7374.08

⁶https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-02/08/content_5264904.htm

续表

第四档	1	天津	1364	2027.51	14,864.44
	2	江苏	8526	9930.18	11,646.94
	3	浙江	6627	8600.51	12,977.98
	4	广东	12706	13850.78	10,900.98
第五档	1	北京	2186	6181.10	28,275.85
	2	上海	2487	8312.50	33,423.80

数据来源：《中国统计年鉴 2024》整理所得。

从表 6 可以看出，东部地区的省级行政区总体人均财政收入高于中部、西部地区，但东部地区的河北、辽宁两省人均财政收入远远低于同区域内其他省级行政区，人均财政收入排名最末的河北省与排名第一的上海市 33423.80 元相比相差 27625.62 元；中部地区的山西省和西部地区的内蒙古自治区人均财政收入超过一万元，远远高于东部地区的河北、辽宁、福建、山东、海南 5 个省份，但却享受中央的基础养老金全额补贴的财政补贴政策。另外，中部、西部的多个省级行政区，与东部的河北、辽宁、福建、山东、海南等省级行政区的人均财政收入相当，但也同时享有中央额外的 50% 补贴政策。即在中西部地区人均财政收入高于或接近于东部地区的省级行政区，享有中央的全额的基础养老金财政补贴，这对东部地区一些财政能力薄弱的省级行政区来说有失公平，基础养老金的财政负担较大。

其次，从地方层面的财政补贴来看，从表 2 和表 4 中可以看出，各省级行政区之间的缴费补贴标准和基础养老金最低标准存在较大差异。第一，在缴费补贴方面，上海、浙江、湖北等地的补贴上限较高，而河北、山东、广东等地补贴较低。如上海缴 7300 元最高档财政补贴达到 730 元，浙江 7000 元能补贴 700 元；而内蒙古缴 7000 元只有 100 元补贴，河北缴最高档次 8000 元只有 120 元财政补贴。第二，在缴费档次方面，云南省和海南省都出台规定个人缴费标准的下限，但上限则依据上年度该省灵活就业人员参加企业职工基本养老保险的最低年缴费额，且此后同步调整；除此之外，北京在确定缴费下限和上限后不设缴费档次，参保人员自愿选择，也体现了缴费档次设定的灵活性。但部分省级行政区档次设定较少，且上限偏低(如湖北 5 档、甘肃 6 档)。部分省级行政区上限补贴标准较低，不利于激发参保人员多缴多得的积极性(如江苏、山东两省)。第三，基础养老金则呈现区域两极分化：上海(1490 元)、北京(961 元)远超中央确定的基础养老金最低标准(123 元)，西部西藏(265 元)、新疆(185 元)、青海(185 元)、宁夏(180 元)通过财政倾斜，基础养老金标准相较于西部其他地区。

(2) 低水平困境

城镇职工基本养老保险制度和城乡居保作为我国基本养老保险体系的两大制度，从根本上来说都是为了保证参保对象年老退休后的基本生活需要。但是从实施过程来看，两者之间无论是基金收入结构还是养老保险待遇标准都存在巨大差异。

从表 7 和表 8 中可以看出，2018~2023 年，在基金收入方面，城镇职工基本养老保险基金收入以年均 6.65% 的增速从 50965.79 亿元增长至 70328.87 亿元，城乡居保基金收入以年均 9.84% 的增速从 3870.12 亿元增长至 6188.53 亿元，城乡居保基金收入虽然增速较快，但两者之间差额巨大，2023 年达到 11.36 倍。在基金收入结构方面，城镇职工基本养老保险以缴费收入为主，2023 年缴费收入占比 76.04%，而财政补贴收入占比 19.51%；城乡居保则以财政补贴收入为主，2023 年缴费收入占比 27.28%，而财政补贴收入占比达到 61.23%。且城乡居保基金缴费收入年均增速 13.89%，财政补贴收入年均增速 6.42%；城镇职工基本养老保险基金缴费收入年均增速 6.62%，财政补贴收入年均增速 7.91%。由此可见，与城镇职工基本养老保险相比，城乡居保的财政补贴力度较小，且存在相对逐步缩减的趋势。

Table 7. Revenue of basic pension insurance fund for urban employees and changes in its structure, 2018~2023
表 7. 2018~2023 年城镇职工基本养老保险基金收入及其结构变动情况

年份	基金收入/亿元	缴费收入		财政补贴收入		财政补贴收入与缴费收入比
		规模/亿元	占比/%	规模/亿元	占比/%	
2018	50965.79	38813.42	76.16	9377.41	18.40	0.24
2019	52631.04	39514.93	75.08	10318.86	19.61	0.26
2020	44633.42	28967.83	64.90	11719.66	26.26	0.40
2021	60196.48	44175.57	73.39	12763.11	21.20	0.29
2022	63149.77	47608.76	75.39	13019.95	20.62	0.27
2023	70328.87	53478.09	76.04	13722.35	19.51	0.26
年均增速/%	6.65	6.62	-0.03	7.91	1.18	1.21

数据来源：根据 2018~2023 年《全国社会保险基金收入决算表》整理所得。

Table 8. Revenue of basic pension insurance fund for urban and rural residents and changes in its structure, 2018~2023
表 8. 2018~2023 年城乡居保基金收入及其结构变动情况

年份	基金收入/亿元	缴费收入		财政补贴收入		财政补贴收入与缴费收入比
		规模/亿元	占比/%	规模/亿元	占比/%	
2018	3870.12	881.10	22.77	2775.74	71.72	3.15
2019	4149.44	1000.17	24.10	2880.51	69.42	2.88
2020	4944.14	1262.12	25.53	3134.59	63.40	2.48
2021	5362.36	1563.45	29.16	3310.51	61.74	2.12
2022	5531.43	1675.32	30.29	3442.22	62.23	2.05
2023	6188.53	1688.39	27.28	3789.07	61.23	2.24
年均增速/%	9.84	13.89	3.69	6.42	-3.11	-6.56

数据来源：根据 2018~2023 年《全国社会保险基金收入决算表》整理所得。

Table 9. Comparative analysis of per capita fiscal subsidies for basic pension insurance, 2018~2023
表 9. 2018~2023 年基本养老保险人均财政补贴对比分析

年份	城镇职工基本养老保险			城乡居民基本养老保险			比较	
	参保人数/亿人	财政补贴收入/亿元	人均财政补贴/元	参保人数/亿人	财政补贴收入/亿元	人均财政补贴/元	财政补贴收入比/倍	人均财政补贴比/倍
2018	4.19	9377.41	2238.05	5.24	2775.74	529.72	3.38	4.22
2019	4.35	10,318.86	2372.15	5.33	2880.51	540.43	3.58	4.39
2020	4.56	11,719.66	2570.10	5.42	3134.59	578.34	3.74	4.44
2021	4.81	12,763.11	2653.45	5.48	3310.51	604.11	3.86	4.39
2022	5.04	13,019.95	2583.32	5.50	3442.22	625.86	3.78	4.13
2023	5.21	13,722.35	2632.79	5.45	3789.07	695.24	3.62	3.79
年均增速/%	4.46	7.91	3.30	0.79	6.42	5.59	1.40	-2.17
平均值		11,820.22	2508.31		3222.11	595.62		

数据来源：根据 2018~2023 年《全国社会保险基金收入决算表》及《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理。

从表 9 可以看出，加上参保人数之后，两者之间的人均财政补贴收入差异对比。近几年来，两项制度的参保人数差距逐渐缩小，在 2023 年几乎持平。但是人均财政补贴差距仍然较大。2023 年，城镇职工基本养老保险人均财政补贴 2632.79 元，而城乡居保人均财政补贴只有 695.24 元，两者相差 3.62 倍且呈现上升趋势。因此，两项制度之间，无论是财政补贴总量还是人均财政补贴，城乡居保都处于低水平状态。

Table 10. Comparison of basic pension insurance benefits, 2018~2023

表 10. 2018~2023 年基本养老保险待遇比较

年份	城镇职工基本养老保险			城乡居民基本养老保险			比较	
	离退休人数/亿人	基本养老金支出/亿元	月人均基本养老金水平/元	离退休人数/亿人	基本养老金支出/亿元	月人均基本养老金水平/元	职工居民差/元	职工居民比/倍
2018	1.18	42855.00	3026.48	1.59	2858.78	149.83	2876.65	20.20
2019	1.23	47063.00	3188.55	1.60	3075.50	160.18	3028.37	19.91
2020	1.28	49222.00	3204.56	1.61	3306.40	171.14	3033.42	18.72
2021	1.32	54195.00	3421.40	1.62	3622.84	186.36	3235.04	18.36
2022	1.36	56464.00	3459.80	1.65	3950.91	199.54	3260.26	17.34
2023	1.42	63757.00	3742.66	1.73	4613.00	222.62	3520.04	16.81
年均增速/%	3.77	8.27	4.34	1.66	10.04	8.24	4.12	-3.60

数据来源：根据 2018~2023 年《全国社会保险基金支出决算表》及《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理。

如表 10 所示，2018~2023 年，城镇职工基本养老保险月人均基本养老金水平从 3026.48 元增加至 3742.66 元，城乡居保月人均基本养老金水平从 149.83 元增加至 222.62 元。虽然在增速上城乡居保略高于城镇职工基本养老保险，但城乡居保一直处于低水平状态，尽管 2023 年突破 200 元，但仍低于全国多地最低生活保障标准。二者差异从 2876.65 元逐年扩大至 3520.04 元，两者之比从 20.20 倍逐年缩小至 16.81 倍。虽然两者之比呈缩小态势，但具体金额水平差距却逐渐扩大，反映出我国养老保险制度在逐步完善的同时，仍需进一步缩小城乡差距，提升城乡居民的养老保障水平。

4. 城乡居民基本养老保险财政补贴政策的优化策略

(1) 提升公平性，实现精准补贴

优化中央补贴机制：摒弃单一区域划分标准，引入人均财政收入、经济发展指数、老龄化率等多元参数，建立动态补贴系数模型，实现精准化资源配置。对于东部财政实力较弱省级行政区，适当提高中央财政补贴比例；中西部财政状况较好省级行政区，适度降低补贴比例，使补贴政策精准适配不同省级行政区实际情况，避免“一刀切”，确保补贴资源在全国公平分配。

优化缴费档次设定：各地设定缴费档次时，要充分调研本地居民收入水平、缴费能力和参保意愿，设置灵活多样且合理的缴费档次。经济发展水平差异大的地区，可采用分层级的缴费档次设定方式，如经济发达地区适当提高缴费档次上限，经济欠发达地区合理调整缴费档次下限，以满足不同收入群体参保需求。此外，加强对缴费档次调整机制的研究，使其能根据经济社会发展情况及时动态调整，保障参保人员利益。

(2) 强化保障水平，推动协同发展

加大财政投入力度：各级政府将城乡居保作为重要民生保障项目，在财政预算中进一步提高资金安排比例。中央财政设立城乡居保专项提升资金，根据各地实际参保人数、养老金待遇水平等因素分配，

重点支持经济欠发达地区提升保障水平。地方财政结合本地实际,制定合理的财政投入增长计划,确保财政补贴跟上养老保险制度发展需求。同时,积极探索多元化资金筹集渠道,如鼓励社会捐赠、发行专项彩票等,为提高保障水平提供更多资金支持。

促进制度协同发展:加强城乡居保与城镇职工基本养老保险制度之间的衔接与协同。建立统一的养老保险信息管理平台,实现参保信息互联互通,为参保人员在不同制度间转换提供便利。探索建立两种制度间的待遇调整联动机制,根据城镇职工基本养老保险待遇调整情况,合理确定城乡居保待遇调整幅度,逐步缩小两者待遇差距。同时,鼓励有条件的城乡居民参加补充养老保险,如企业年金、职业年金等,通过多层次养老保险体系,提高整体养老保障水平。

(3) 加强信息化建设,强化监督

建立科学的补贴管理机制:构建涵盖补贴预算编制、资金拨付、使用核算等环节的全流程科学管理机制。预算编制阶段,结合参保人数增长预测、待遇调整计划等因素,精准编制财政补贴预算。资金拨付环节,明确各级财政拨付时限和责任,确保补贴资金及时足额到位。加强对补贴资金使用的核算管理,规范财务账目,定期进行财务审计,确保补贴资金专款专用,杜绝资金挪用、浪费等现象。同时充分发挥社会监督作用,建立补贴信息公开制度,定期向社会公布补贴资金收支、使用等情况,接受社会公众监督和质疑。

加强信息化建设:利用现代信息技术,建立城乡居保财政补贴信息管理系统。该系统具备参保人员信息管理、补贴计算与发放、数据统计分析、风险预警等功能,实现补贴管理的信息化、智能化。通过信息化手段,提高补贴计算准确性和发放及时性,实时监测补贴资金运行情况,及时发现潜在风险和问題,并采取相应措施处理,提高补贴管理效率和透明度。

参考文献

- [1] 齐传钧. 城乡居民基本养老保险全覆盖的前景分析与改进建议[J]. 晋阳学刊, 2019(4): 108-120.
- [2] 海龙, 尹海燕, 陈秋霖. 构建稳定可持续的城乡居民基本养老保险筹资机制[J]. 宏观经济研究, 2019(10): 112-121.
- [3] 郑秉文. 非缴费型养老金:“艾伦条件”下农村养老保险制度变迁与改革出路[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(3): 2-18.
- [4] 景天魁, 杨建海. 底线公平和非缴费性养老金:多层次养老保障体系的思考[J]. 学习与探索, 2016(3): 32-36.
- [5] 张翔, 孙源. 基于城乡居民基本养老保险基础养老金建立国民基础养老金:实施路径和可行性分析[J]. 社会治理, 2024(3): 107-120.
- [6] 董克用, 施文凯. 从个人账户到个人养老金:城乡居民基本养老保险结构性改革再思考[J]. 社会保障研究, 2019(1): 3-12.
- [7] 林笑珍. 城乡居民社会养老保险制度建立及财政责任探究[J]. 就业与保障, 2022(2): 67-69.
- [8] 高萍, 刘崇涛. 城乡居民基础养老金适度水平及调整机制研究——以湖北省为例[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2018, 17(12): 53-59.
- [9] 施文凯. 中国养老保险体系财政政策研究[J]. 财政科学, 2024(2): 94-103.
- [10] 海龙. 城乡居民基本养老保险财政补贴政策的缘起、发展与走向[J]. 中州学刊, 2021(4): 71-77.
- [11] Stepan, M. and Lu, Q. (2016) The Establishment of China's New Type Rural Social Insurance Pension: A Process Perspective. *Journal of Current Chinese Affairs*, 45, 113-147. <https://doi.org/10.1177/186810261604500205>
- [12] Zhu, H. and Walker, A. (2018) Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions? *Social Policy & Administration*, 52, 1410-1424. <https://doi.org/10.1111/spol.12368>
- [13] Yang, L. (2021) Towards Equity and Sustainability? China's Pension System Reform Moves Center Stage. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3879895>
- [14] Zhao, L. and He, X. (2021) Lessons from China on Different Approaches to Pension Coverage Extension. *International*

Social Security Review, 74, 5-34. <https://doi.org/10.1111/issr.12255>

- [15] 郭婷. 城乡居民基本养老保险中央财政补贴政策探讨——基于公平视角[J]. 财政监督, 2016(14): 65-70.
- [16] 王雯. 城乡居民基本养老保险财政补贴机制研究[J]. 社会保障研究, 2017(5): 3-13.
- [17] 景鹏, 陈明俊, 胡秋明. 城乡居民基本养老保险的适度待遇与财政负担[J]. 财政研究, 2018(10): 66-78.
- [18] 郭赞, 孙健夫. 我国城乡居民基本养老保险财政负担评估及变化趋势研究[J]. 社会保障研究, 2024(6): 38-51.