

# 权责相称、代际相安：共同富裕语境下 推动农民基础养老金提标

胡伟益 张涛 张涵萌 陈澍

**摘要** 基于权责对应与历史贡献的双重视角，本文系统分析了共同富裕战略下提升我国农民养老金的策略路径。研究发现，现行农村养老金制度存在标准偏低、分化严重和观念滞后的问题。对此，本文提出“三步走”城乡居民基础养老金替代率提升目标（2029 年达到 25%、2035 年达到 30%、2049 年达到与城镇职工持平），并从五个方面提出政策建议：一是划转国有资本 10% 权益设立专项基金，并通过市场化运作补充养老金；二是优先提升低收入群体养老金水平，放缓高待遇群体的增量补贴增速，避免“福利赶超”；三是提高城乡居民基础养老金水平；四是试点 70 岁以上农民自愿退出土地承包权改革，配套足额专项补贴促进土地规模经营；五是加快落实省级统筹管理机制与增强投资效能，优化养老金待遇结构，强化参保激励机制。

**关键词** 农民养老金 历史贡献 分配正义 共同富裕 制度创新

## 一、引言

社会保障是维护社会公平、增进人民福祉的基本制度安排。随着我国社会经济快速发展和人口老龄化日益加剧，构建全民覆盖、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的社会保障体系，已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。自 2009 年起，我国逐步推进新型农村社会养老保险（以下简称“新农保”）试点，并于 2012 年实现全国县级行政区域全覆盖。这一举措不仅填补了新中国成立 60 余年来农民基础养老保险的制度空白，也标志着我国建成了全球规模最大的社会保障

体系。

同时，在共同富裕的战略背景下，社会保险体系中农民养老金保障不足的问题越发凸显。数据显示，城乡居民养老保险覆盖群体中，农村居民占比达 95%，城镇低收入居民占比达 5%（景鹏等，2018），但农民群体养老金水平显著低于城镇职工，且城乡间、区域间待遇悬殊。2023 年，全国城乡居民月均养老金 222.62 元，仅为城镇职工养老金的 6.82%。这一差距与党的二十大报告中提出的“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”核心理念存在偏差，严重影响了社会公平正义，尤其

胡伟益，中国人保资产管理有限公司一级资深专家、正高级会计师，E-mail: huwy@piccamc.com；张涛，中国人保资产管理有限公司博士后科研工作站博士后；张涵萌，中国人保资产管理有限公司博士后科研工作站博士后；陈澍，中国人保资产管理有限公司博士后科研工作站博士后。

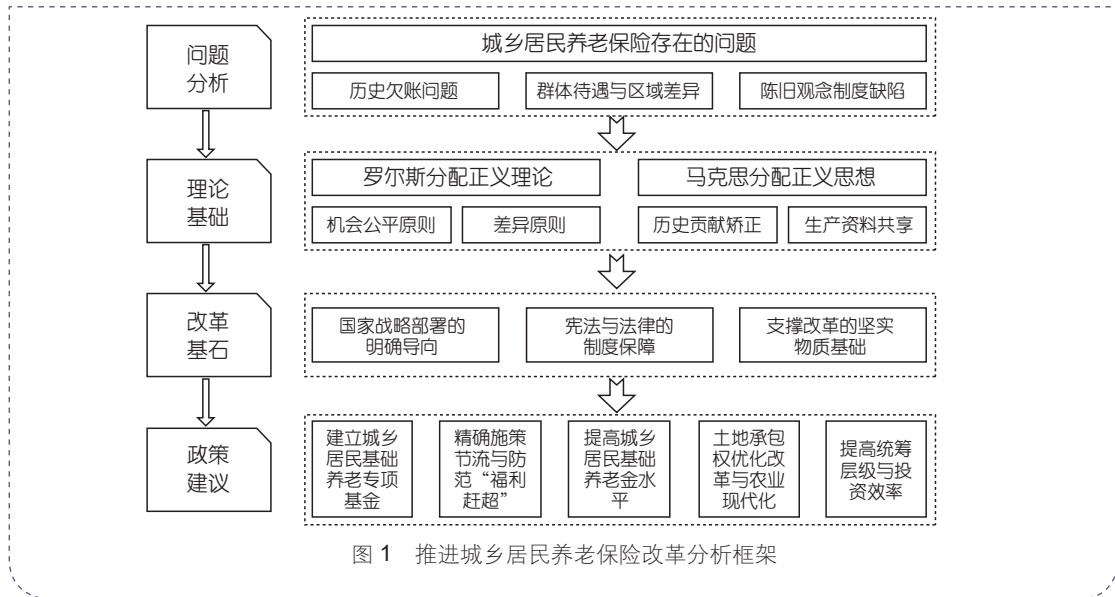


图 1 推进城乡居民养老保险改革分析框架

值得关注的是, 农民群体在国家工业化、城镇化进程中做出了巨大贡献, 却未能得到合理的养老权益补偿, 因此推动农民养老金制度改革、促进待遇公平已迫在眉睫(郑功成, 2020)。

基于此, 本文深入分析当前农民养老金制度的现状、问题及其成因, 以罗尔斯分配正义理论和马克思分配正义思想为支撑, 探讨通过设立城乡居民基础养老专项基金、精准施策节流、提高城乡居民养老金待遇和优化土地承包权管理、统筹层级等创新政策工具, 逐步缩小城乡养老金差距, 促进农民收入增长。本文旨在探讨如何将农民群体在 1949—2005 年对国家工业化、城镇化进程中做出的历史性贡献, 转化为可持续、可继承的制度化基础养老金权益, 以期为相关政策制定提供科学依据, 推动我国社会保障体系向更加公平、可持续发展的方向发展, 最终为实现全体人民共同富裕提供切实可行的政策方案(图 1)。

## 二、城乡居民养老保险存在的主要问题

目前, 我国已形成由城乡居民基本养老保险、企业职工基本养老保险、机关事业单位工作人员基本养老保险三大社会保险构成的法定基本养老保险制度体系。在共同富裕目标框架下, 本节梳理城乡居民养老保险的总体运行状况与资金收支格局, 随后沿“三条主线”展开问题识别: 一是历史欠账与制度起点不公; 二是群体与地区待遇差距扩大化; 三是观念与调整机制滞后导致替代率偏低。本节通过“事实-症结-机理”的层层递进, 明确制度运行与目标之间的偏离, 为下一节的改革基石与后续政策路径提供可检验的依据。

### (一) 基本养老保险整体情况<sup>①</sup>

#### 1. 分群体基本养老保险

我国基本养老保险制度覆盖范围持续扩大, 运行态势总体平稳。截至 2023 年

① 部分数据尚未更新至 2024 年, 因此将统计口径统一截至 2023 年。

表 1 2023 年企业职工、机关事业单位和城乡居民养老金

项目	企业职工 基本养老保险	机关事业单位 基本养老保险	城乡居民 基本养老保险
参保人数 (万人)	46 044.1	6 076.7	54 522
其中：职工	34 052.9	3 872.3	—
离退休人员	11 991.2	2 204.3	—
基金收入 (亿元)	53 265.7	17 240.6	6 185
基金支出 (亿元)	46 960.8	16 795.7	4 613
年末基金累计结余 (亿元)	59 240.5	4 398.6	14 534
月均领取养老金 (元)	3 263.56	6 349.6	222.62

资料来源：人力资源和社会保障事业发展统计公报。

底，全国基本养老保险参保人数达 106 643 万人，全年基金收入 76 691 亿元，基金支出 68 369 亿元，年末累计结余 78 173 亿元。具体分群体基本养老保险情况如表 1 所示。

## 2. 基本养老保险基金支出中的财政补贴

2023 年，基本养老保险基金支出为 68 369 亿元，其中财政补贴总额 16 966.43 亿元，占基金支出的 24.82%。2023 年，企业职工基本养老保险基金补贴金额 7 619.78 亿元，占比 44.92%；机关事业单位基本养老保险基金补贴金额 5 665.73 亿元，占比 33.39%；城乡居民基本养老保险基金补贴金额 3 680.92 亿元，占比 21.69%。<sup>①</sup>

## (二) 城乡居民养老保险存在的主要问题

### 1. 历史欠账

**第一**，城乡分割导致农民在历史上为国家工业化、城镇化进程做出的巨大贡献未能得到相应的制度性补偿。1949—2005 年，农民群体通过农业税、“剪刀差”、农村土地征收、义务劳动及人才输送等方式，为国家工业化原始资本积累和城市发展提供了巨额支持，按 2024 年价值折算，历史

贡献总额超过 18.76 万亿元。<sup>②</sup> 其中，农业税约 2.3 万亿元，工农产品剪刀差约 6.58 万亿元，农村土地征收约 9.88 万亿元。此外，1977—1995 年，农村无偿为城市经济建设输送了约 1 116.8 万名大中专学生，这部分贡献难以用货币衡量，因此未被纳入农民历史贡献的统计范畴。农村在 1950 年至 20 世纪 80 年代以记工分的方式为国家建设提供义务劳动，如修建水库、开凿河渠及参与国防、铁路、围垦等基础设施建设，其对国家可持续发展的贡献也未能被货币化（杨春学，2023）。**第二**，制度逻辑造成标准设定起点不公。2009 年新农保建立时，受传统户籍制度影响，未将农民历史贡献折算为养老金权益，仅设定中央基础养老金为 55 元/月，相当于当年农村贫困标准中的食品消费支出标准（王宏波，2017）。制度构建逻辑与城镇职工养老保险存在根本差异，且起点金额显著偏低。<sup>③</sup> **第三**，制度设计缺陷加剧身份差异在制度上的割裂。因城乡居民身份差异，新农保未能参照 1997 年企业职工养老保险模式设计基础养老金，导致账户积累模式和待遇确定机制存在本质差异。**第四**，对农民群体

① 数据来源为《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2023 年全国一般公共预算支出决算表》。

② 具体测算过程见增强出版附录，中国知网—《金融市场研究》。

③ 城镇职工养老保险建立时虽无历史缴费积累，但制度设计包含了对过去劳动贡献的承认框架。



缺乏“退休”概念与工龄认定。对比政策文件(如劳人培〔1985〕23号文)对“下乡知青”在农村劳动时间可计入城镇连续工龄的规定,农民在农村集体组织的长期劳动贡献因户籍身份限制,未被纳入养老保险权益计算体系,无法得到应有的社会保障。

### 2. 群体待遇迥异与区域差异

一方面,群体之间养老金水平悬殊。2023年,城乡居民月均养老金仅222.62元,同期企业职工月均养老金3263.56元,机关事业单位退休人员月均养老金6349.60元。城乡居民养老金水平分别仅为城镇职工的6.82%、机关事业单位退休人员的3.51%,差距倍数分别为14.66倍和28.52倍(表2)。三大群体的养老金待遇呈现阶梯式递减格局,且群体间待遇绝对差距未显著缩小。另一方面,区域之间养老金待遇差距过大。2024年,上海市城乡居民基础养老金已达1490元/月,而中西部多数省份平均水平不足200元/月(如河南省约为170元/月),地区间最高值与最低值

差距超过8倍。巨大的区域差异进一步加剧了养老金保障的不公平性。

### 3. 陈旧观念造成制度缺陷

传统的“以地养老”观念不仅影响了2009年新农保制度的设计,还制约了农业现代化的发展。农村土地承包经营权个人收益低且不稳定,特别是在农村人口老龄化日益严重背景下无法提供有效生活保障。而土地承包的社会收益也受到限制,尤其是农村人均耕地不足2亩,土地分散经营制约机械化、规模化发展,进而抑制了农业生产效率的提升和农民收入的增长,与农业现代化目标相悖。现有政策未能有效衔接土地承包制度优化(如促进土地流转、规模经营)与农民养老权益保障,延误了改革机遇。因此,随着第四次工业革命来临,社会生产力水平正大幅度提高,持有“以地养老”的传统农业社会保障观念的机构需不断优化生产关系,改变城乡二元分割观念、意识及思维定式,系统规划、科学设计新型的社会保障体系。

城乡居民养老金标准调整机制缺乏制

表2 2011—2023年机关事业单位、企业职工和城乡居民养老金

项目 时间	机关事业单位情况 (人/月/元)	超出城乡居 民倍数	企业职工情况 (人/月/元)	超出城乡居 民倍数	城乡居民情况 (人/月/元)
2011	2 175.60	37.20	1 507.98	25.78	58.48
2012	2 420.83	33.04	1 689.18	23.05	73.28
2013	2 590.50	31.74	1 863.94	22.84	81.61
2014	2 741.46	29.97	2 063.91	22.56	91.48
2015	3 677.13	30.85	2 259.02	18.95	119.18
2016	4 623.05	39.39	2 388.57	20.35	117.36
2017	5 063.14	39.95	2 514.09	19.84	126.74
2018	6 027.73	39.58	2 630.18	17.27	152.30
2019	6 344.16	39.19	2 777.86	17.16	161.88
2020	5 766.94	33.14	2 906.44	16.70	174.01
2021	6 483.71	33.96	3 047.03	15.96	190.95
2022	6 099.85	29.80	3 148.58	15.38	204.70
2023	6 349.60	28.52	3 263.56	14.66	222.62

资料来源:人力资源和社会保障事业发展统计公报、中国劳动统计年鉴。



度化、常态化的保障。与城镇职工养老金自 2005 年建立的年度常态化调整机制不同，城乡居民基础养老金调整缺乏明确稳定的规则，调整频次和幅度随意性较大，导致养老金替代率（养老金占农村居民人均可支配收入比例）长期偏低。养老金替代率通常高于恩格尔系数、低于当期劳动者的可支配收入水平，经验指标大多在 40%~60%（穆怀忠，2019）。2024 年替代率只有 12.77%，显著偏离合理区间。2024 年，城乡居民养老金月均为 246 元，不足同期农村低保标准（594 元/月）的 50%，难以保障高龄农民的基本生活需求。

### 三、推进城乡居民养老保险改革的理论基础

城乡居民养老保险的改革，既是一个资源分配的问题，也是一个历史公正和社会公平的问题。为避免将养老金提升简化为“福利拉高”的线性加法，确保改革有坚实理论支撑，本节重点讨论罗尔斯的分配正义理论和马克思的分配正义思想，为理解和推动农民养老金制度改革提供理论依据。

#### （一）罗尔斯分配正义理论的应用

罗尔斯分配正义理论所包含的机会公平原则与差异原则，为审视城乡居民养老保险制度的公平性提供了重要依据。

机会公平原则要求消除因城乡户籍、职业性质等导致的制度性参保壁垒，确保全体公民平等享有养老保障权。目前，城乡居民与城镇职工养老保险制度割裂严重，农民群体缺乏明确的“退休”身份认定，这与机会公平原则相悖。因此，改革应致力于消除这种制度性不平等，通过政策手段使所有群体，特别是农民群体，能够平

等地参与养老保险制度，享有平等的保障待遇。差异原则指出，面对社会和经济制度中的不平等，农民群体作为养老金待遇的“最不利群体”，应优先获得倾斜的养老保障。因此，养老金制度的设计必须体现鲜明的补偿性与兜底性，通过财政转移支付等手段最大限度改善其福利水平。

#### （二）马克思分配正义思想的实践价值

马克思的分配正义思想强调的是社会财富的公平分配，重点关注劳动者的劳动成果如何公正地分配。马克思主张“各尽所能、按需分配”的原则，并强调在社会主义条件下要实现真正的社会公平，即通过合理的财富再分配来消除贫富差距。

在农民养老金的改革中，马克思的思想为我们提供了实现更大社会公平的理论支持。马克思认为，社会财富应当由劳动者共享，而农民作为国家现代化建设过程中不可或缺的劳动者群体，其为国家工业化、城市化进程做出的巨大贡献应当得到制度性的补偿。因此，养老金制度的改革必须从社会历史的角度出发，考虑农民的历史贡献，并通过合理的财富再分配机制，保障农民群体的基本养老权益。马克思的分配正义思想还强调生产资料的社会化及公平分配。在这一思想指导下，改革应当注重通过国有资本划转等方式增加对农民养老金的财政投入，确保农民群体能够在养老金制度中获得公平的待遇。这不仅是对农民历史贡献的回应，也是推动社会公平再分配的具体实践，契合我国从“效率优先”向“公平优先”战略转型方向。

### 四、破解城乡居民养老保险问题的基石

共同富裕是中国特色社会主义现代化

建设的宏伟目标, 推动农民养老金制度改革正是实现这一目标的关键环节。此项改革肩负着双重使命: 既是缩小城乡差距、推进基本公共服务均等化的核心举措, 也是矫正历史贡献与养老权益错配、促进制度公平的重要手段。然而, 要将这一改革从理论构想转化为现实图景, 有赖于政策、法律与经济三重基石的协同支撑与强力保障。

### (一) 政策部署: 国家战略部署的明确导向

国家顶层的战略蓝图与重大决策部署为改革注入了强大的政治动能并指明了实践路径。国家顶层设计层面的战略部署已给出明确方向: 坚持“保基本、兜底线、促公平、可持续”, 加快城乡统筹与全国统筹进程, 理顺中央与地方的事权与支出责任, 并通过财政转移支付、缴费激励与集体补充等工具提高制度黏性与保障水平。

#### 1. 中央全会战略蓝图

党的十九届五中全会首次将“推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”确立为 2035 年远景目标之一, 对缩小城乡居民收入差距、推进基本公共服务均等化提出明确要求。在此基础上, 党的二十届三中全会进一步深化部署, 明确到 2029 年“推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的阶段性目标, 并将健全基本养老保险的筹资与待遇调整机制置于缩小“三大差距”的核心位置。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出, “完善并落实基本养老保险全国统筹制度, 加快发展多层次、多支柱养老保险体系”。这一系列递进式的战略安排, 彰显了党中央对共同富裕事业的高度重视和系统谋划, 为推动我国

养老制度建设指明了前进方向。

#### 2. 重大政策文件的精准要求

党的二十大报告强调“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”, 并将“健全社会保障体系”列为推进共同富裕的关键举措, 明确提出要通过完善社会保障制度来有效缩小城乡差距。报告不仅原则性要求“健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制”, 更直接锚定了“逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金”这一关键抓手。这为提升农民养老金待遇水平提供了政策依据。同时, 报告倡导通过加大财政补贴、优化财政转移支付结构促进基本公共服务均等化, 为破解城乡居民养老保险筹资难题、强化政府财政责任指明了具体操作方向。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出, “健全社会保险精算制度, 继续划转国有资本充实社保基金, 健全社保基金长效筹集、统筹调剂、保值增值和安全监管机制”。这些精准要求共同构成本文所探讨改革路径的坚实政策基石, 确保了研究建议与国家战略导向的高度契合。

### (二) 法律保障: 宪法与法律的制度保障

法律体系不仅为城乡居民养老保险制度的确立与运行提供强制性保障, 更通过明晰的权利义务界定, 将抽象的政策目标转化为公民可主张、国家须履行的法定义务。我国社会保障的多层次法律规范体系中, 以宪法关于公民享有社会保障权的规定为根本依据, 并通过《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国老年人权益保障法》等确立覆盖范围、缴费与待遇、基金管理 with 监督的基本规则。



### 1. 宪法第十四条的保障

《中华人民共和国宪法》第十四条规定，“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”，明确提供与社会经济发展相匹配的社会保障是国家法定职责。随着 GDP 总量从 2009 年 34 万亿元跃升至 2024 年 134.9 万亿元，城乡居保待遇尤其是基础养老金必须同步提升，否则无法与经济成就匹配，不仅有失公平，更在根本上有违宪法原则所蕴含的国家责任与制度适配性要求。

2. 《中华人民共和国社会保险法》（以下简称《社会保险法》）的权利基础与实施要求

《社会保险法》第二条规定，“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利”，要求全民覆盖与权利平等，即农民享有与其他公民平等的获得养老物质帮助的法定权利，不应因户籍身份遭受制度性歧视。此外，该法围绕覆盖范围、缴费机制、待遇确定、基金监管等做出的一系列具体规定，为将宪法赋予的社会保障权转化为可操作、可实施的具体规则提供了核心法律依据。

### （三）经济支撑：支撑改革的坚实物质基础

养老金制度的改革不仅需要政策和法律的支撑，还需要坚实的经济基础，尤其

是在资金的筹措与管理方面，要厘清钱从哪来、如何稳、怎样增值。本节通过评估宏观经济条件与财务可行性，考察支撑改革的物质基础。

#### 1. 雄厚的宏观经济基础

持续增长的经济总量与稳健的财政收入为城乡居民养老保险待遇调整提供了现实财力保障。经济总量方面，2024 年末我国 GDP 总值超过 134.9 万亿元，为养老金待遇调整和财政投入增加提供了充足空间。财政收入方面，2024 年全国一般公共预算收入已经超过 21.97 万亿元，具备支撑城乡居保财政补贴稳步增长的能力。<sup>①</sup> 稳固的经济与财政基础，确保了各级政府对城乡居民养老保险的财政补贴能够实现稳步、可持续的增长，为制度优化奠定了可靠的物质前提。

#### 2. 庞大的国有资本积累

截至 2024 年底，国有资本权益总额达 143.3 万亿元，其中，中央企业 47.1 万亿元，地方国有企业 96.2 万亿元。<sup>②</sup> 这为划转部分国有资本权益，成立城乡居民基础养老专项基金提供了现实可行性。通过此类制度安排，可以实现全民所有制积累的社会财富对历史上做出巨大贡献的农民群体进行定向反哺，这不仅是社会公平正义的体现，也是增强养老保险制度财务可持续性的战略性举措。

## 五、政策建议

基于国家财政能力与中长期发展战

① 关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告[EB/OL].(2025-03-13).[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content\\_7013431.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202503/content_7013431.htm).

② 国务院关于 2024 年度国有资产管理情况的综合报告[EB/OL].(2025-10-26).[https://zgcls.mof.gov.cn/gyzcgzdt/202510/t20251030\\_3975259.htm](https://zgcls.mof.gov.cn/gyzcgzdt/202510/t20251030_3975259.htm).

略, 本文提出分阶段解决城乡居民基础养老金核心矛盾的政策路径, 并设定梯度化待遇均衡目标: ①短期目标(2029年): 以农村居民人均可支配收入为基准, 实现城乡居民基础养老金替代率25%, 重点构建历史贡献补偿机制; ②中期目标(2035年): 将替代率提升至30%, 同步推动领取城乡居民养老金的居民从“以地养老”向“以基金养老”的转型; ③长期愿景(2049年): 城乡居民基础养老金替代率实现与城镇职工养老金替代率的均衡化, 同时, 领取城乡养老金的年龄与职工趋同。

### (一) 建立城乡居民基础养老专项基金

1997年建立国家企业职工基本养老保险制度后, 为弥补企业职工基本养老保险制度转轨时期因企业职工享受视同缴费年限政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口, 国务院印发《关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》(国发〔2017〕49号文), 明确“划转比例统一为企业国有股权的10%。今后, 结合基本养老保险制度改革及可持续发展要求, 若需进一步划转, 再作研究”。截至2024年年底, 已划转国有股权2.1万亿元。<sup>①</sup>

郑功成(2024)指出, 养老金改革的核心在于改善农民不利处境, 政府应承担类似于用人单位的缴费责任, 并对农民养老金给予直接补贴。为充分体现代际公平和国有企业发展成果全民共享, 建议落实执行国发〔2017〕49号文规定, 再次从国有资本中划转10%权益, 成立城乡居民

基础养老专项基金, 参照企业职工基本养老保险制度转轨的路径, 优先划转中央企业10%股权, 预计基金规模约4.71万亿元, 委托全国社会保障基金理事会管理。

参考全国社保基金理事会披露数据, 社保基金自成立以来年均投资收益率达7.39%, 累计投资收益19 009.98亿元。<sup>②</sup>划转的国有资本主要以股权形式持有, 收益主要依赖于所持股份的现金分红, 该部分较为稳定可预测。悲观情景下假设收益仅来源于现金分红。根据Wind数据, 2022—2024年上市公司中央国企平均年度股息率为2.06%, 预估未来仍保持该股息率, 则国有资本划转专项基金年度分红收益规模约为970.26亿元。乐观情景下考虑到经济环境的变化, 叠加全球经济环境不确定性加剧, 预估未来社保基金投资收益率或将下行10%左右, 即年均投资收益率约为6.65%。据此测算, 国有资本划转专项基金年度投资及分红收益规模约为3 132.15亿元。综合来看, 国有资本划转专项基金年度收益规模为970.26亿元至3 132.15亿元, 将成为城乡居民基础养老金待遇提升的核心增量来源。

### (二) 精准施策节流与防范“福利赶超”

优化财政资源配置, 落实“提低、扩中、调高”原则。习近平总书记于2021年8月中央财经委员会第十次会议上提出, 要通过高质量发展促进共同富裕, 增加低收入群体收入。建议在城乡居保基础养老金替代率达30%前, 优先提高低收入群体(如

① 全国社会保障基金理事会受托管理划转国有股权运营情况[EB/OL].(2025-04-03).<https://www.ssf.gov.cn/portal/xxgk/fdzdgnr/gsgg/webinfo/2025/04/1745390760946123.htm>.

② 全国社会保障基金理事会全国社会保障基金2024年度报告[EB/OL].(2025-09-30).<https://www.ssf.gov.cn/portal/yljjgl/webinfo/2025/09/1761903919491454.htm>.

65岁及以上老人)的养老金水平,同时适度放缓待遇水平高于群体平均值一倍以上人员的增量补贴增速,避免出现“福利赶超”<sup>①</sup>现象。该做法有助于增强低收入群体对未来稳定收入的预期,提振消费、促进内循环,服务高质量发展大局。

根据人力资源和社会保障部数据测算,2013—2024年城镇职工基本养老金平均增长率6.57%(表3),建议自2026年起将其年度增幅适度降低1~1.5个百分点。需要说明的是,尽管全国城镇职工基本养老保险基金支出规模受待遇调整与退休人口数量增长的双重影响,长期呈上升趋势,但以2024年支出规模为基数进行初步测算,降低1~1.5个百分点的增幅,对应的资金规模约为676.56亿元至1014.84亿元,仍具有政策参考价值。由于退休人口数量的刚性增长,2026年的实际支出基数必然

大于2024年。因此,在未来更大的基数上执行1%~1.5%的增幅下调,实际可调剂的资金规模将很可能高于当前的测算值。这部分资金来源于增速的边际调整,并未改变支出总额的绝对增长,因此不影响制度整体可持续性,同时为精准增强低收入群体保障提供了可操作的财政空间。

### (三) 提高城乡居民基础养老金水平

根据中国人口与发展研究中心《中国人口展望(2024)》中对各年度老年人口比例的预测数据、人力资源和社会保障事业发展统计公报中实际领取城乡居民养老保险的人数进行分析测算,2026—2035年,60~64岁、65岁及以上领取城乡居民养老保险的人口数据如表4所示。研究表明,城乡居民基本养老保险制度在缩小城乡居民养老保险覆盖差距方面效果显著,提高行政支持和公共政策(例如财政补贴)标

表3 2013—2024年城镇职工基本养老金增长

项目 时间	城镇职工基本养老保险 支出(亿元)	城镇职工退休 人数(万人)	城镇职工基本养老金月 均收入(元)	增长率
2013	18 470.4	8 041	1 914.19	—
2014	21 754.7	8 593.4	2 109.63	10.21%
2015	25 812.7	9 141.9	2 352.97	11.53%
2016	31 853.8	10 103.4	2 627.32	11.66%
2017	38 051.5	11 025.7	2 875.97	9.46%
2018	44 644.9	11 797.7	3 153.50	9.65%
2019	49 228	12 310.4	3 332.41	5.67%
2020	51 301.4	12 762.3	3 349.80	0.52%
2021	56 481.5	13 157	3 577.37	6.79%
2022	59 034.7	13 644	3 605.68	0.79%
2023	63 756.6	14 196	3 742.66	3.80%
2024	67 656	14 739	3 825.23	2.21%
平均	—	—	—	6.57%

数据来源:人力资源和社会保障事业发展统计公报、中国劳动统计年鉴。

① 拉美国“福利赶超”的特征:一是社保覆盖向高收入者倾斜,使拉美国的社会福利制度只实现了“半覆盖”;二是拉美国福利制度“保富不保贫、济贫更济富”,低收入群体不是享受国家财政对社会保险补贴的主体。

表 4 2026—2035 年领取城乡居民养老保险的人口预测及新增基础养老金预测

年份	60~64 岁人口 (万人)	65 岁及以上人口 (万人)	新增基础养老金 (亿元)
2026	5 913.87	13 143.99	2 720.75
2027	6 437.67	13 106.45	2 745.42
2028	6 489.98	13 691.65	2 853.89
2029	6 407.08	14 355.89	2 968.49
2030	6 442.78	14 888.43	3 066.48
2031	6 484.69	15 354.76	3 152.94
2032	6 457.23	15 777.76	3 227.43
2033	6 473.34	16 138.68	3 293.36
2034	6 234.13	16 622.16	3 366.04
2035	6 003.79	17 032.20	3 426.02
合计	63 344.55	150 111.98	30 820.83

注: 假设 60~64 岁领取城乡居民养老保险的人口每月增加 50 元, 65 岁及以上领取城乡居民养老保险的人口每月增加 150 元, 2026—2035 年农村老年人口新增养老金呈现稳定增长趋势, 则每年新增基础养老金额度为: 60~64 岁人口预测数  $\times 50 \times 12 + 65$  岁人口预测数  $\times 150 \times 12$ 。

准在县级层面解决城乡居民养老保险覆盖差距是可行的 (Zhu et al., 2025)。据此建议: 2026 年开始, 对 60~64 岁的老人每月增加 50 元基础养老金; 65 岁及以上老人每月增加 150 元基础养老金。据测算, 大约每年增加基础养老金支出 3 082.08 亿元。2026 年, 按照谨慎口径计算专项基金年度投资及分红收益规模为 2 912.80 亿元。同时, 考虑将基本养老金的增幅降低 1%, 以 2024 年全国城镇职工基本养老金支出 67 656 亿元为基数, 2026 年即可调剂出补贴金额 676.56 亿元, 两项合计可筹集资金 3 589.36 亿元, 不仅可覆盖增加的基础养老金支出 3 082.08 亿元, 还结余 507.28 亿元。

#### (四) 土地承包权优化改革与农业现代化

在社会经济转型背景下, 基于传统土地制度的家庭养老模式已难以为继, 但土

地仍然是农民最重要的财产之一。当前农村土地利用效率低下与日益增长的养老需求不相适应, 加剧了农村发展的可持续性压力。研究表明, 土地养老的关键在于通过引入市场机制盘活土地资源, 土地流转收入正逐步成为农村老年人生活的重要收入来源 (Guo & Wang, 2024)。

第三轮土地承包预计在 2027 年底或 2028 年初启动, 这是优化土地承包制度、提升家庭经营集约化水平、推动承包权流转的关键时间窗口。2025 年 10 月, 我们采用现场访谈、问卷调查、电话访谈等方式, 对我国东、中、西部 9 个代表性区县的人均承包土地面积和每亩土地年均流转收入情况进行了调研<sup>①</sup>, 根据调研收集的数据, 以及 2027—2035 年 70 岁及以上农民的数据 (表 5) 进行测算的结果, 建议对年满 70 岁且自愿退出个人土地承包权的老人发放补贴, 补贴最低基准设定为 50 元 /

① 具体是云南省武定县、元谋县、南华县, 湖南省安乡县, 江苏省高邮市, 河北省高阳县、涞水县、蠡县, 上海市浦东新区。李骏博士参与相关县乡的现场调研, 为本文做出贡献。

表 5 2027—2035 年 70 岁及以上农民自愿退出承包土地补贴测算

年份	70 岁及以上农村人口 (万人)	按 75% 估算 (亿元)	按 65% 估算 (亿元)	按 55% 估算 (亿元)
2027	8 961.08	403.25	349.48	295.72
2028	9 347.66	420.64	364.56	308.47
2029	9 492.55	427.16	370.21	313.25
2030	9 528.79	428.80	371.62	314.45
2031	9 522.61	428.52	371.38	314.25
2032	9 475.52	426.40	369.55	312.69
2033	9 826.80	442.21	383.25	324.28
2034	10 352.61	465.87	403.75	341.64
2035	10 726.37	482.69	418.33	353.97
合计	87 233.99	3 925.53	3 402.13	2 878.72

注：根据景鹏等（2018）的研究，城乡居民基本养老保险人口中城镇人口占比约 5%，农村人口占比约 95%，表 5 中人口预测口径仅包含领取城乡居民基本养老保险的农村人口。测算过程设定年满 70 周岁自愿退出土地承包权者，按 50 元/月基准发放补贴，并分情景设定退出意愿比例（75%、65%、55%）进行模拟测算。

月，可以根据实际情况提高补贴标准。各地根据土地经营情况，公开招标收回的承包土地的流转权，公开招标价格与最低基准收回土地的补贴差额，建议由中央、地方财政共同承担。为了充分尊重农民本人意愿，可以从 2026 年开始政策宣讲，登记农民自愿退出土地承包的书面意愿，结合第三轮承包合同签订，从 2027 年开始给自愿退出土地承包的 70 岁及以上老人发放足额专项补贴。

从农民<sup>①</sup>角度考虑，虽然放弃了土地承包权，但是补贴收益基本覆盖了“小农经济”模式下的亩产纯收入，且摆脱“土地束缚”后可通过从事其他事务工作实现增收。从土地角度考虑，通过职业农民年轻化、土地经营规模化，释放土地规模效应、提升农业经营效率，同时带来社会效

益，并推动落实 2035 年实现“粮食综合生产能力稳定在 1.4 万亿斤，重要农产品保持合理自给水平”的目标<sup>②</sup>，实现土地“增效”。政府向自愿退出土地承包权的农民支付的补贴总额约为 3 925.53 亿元，折合年均支出约 436.17 亿元。同时，政府可将收回的土地承包权进行二次流转，由此获得部分财政回补。按照谨慎口径估算，若二次流转收入按财政补贴金额的 90% 计算，则年均可实现收入约 392.55 亿元。由此可得，土地承包权优化改革的政府净补贴支出约为每年 43.62 亿元。

#### （五）加快落实省级统筹管理机制与增强投资效能

当前，城乡居民基本养老保险基金在具体执行中仍存在管理不统一、资金调度不畅等问题。为全面落实《国务院关于建

① 农民身份界定：现阶段“农民”需同时具备“户口登记地在村委会”和“依法承包农村责任田”两个条件，确保补贴精准覆盖。（农村土地承包合同是身份的有效证明，第一轮土地承包时间基本是 1982—1984 年，第二轮时间基本是 1997—1999 年。）

② 中共中央 国务院印发《加快建设农业强国规划（2024—2035 年）》[EB/OL].(2025-04-07)[2025-11-17]. [https://www.gov.cn/zhengce/202504/content\\_7017469.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202504/content_7017469.htm).

立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》和二十届三中全会关于“健全社保基金保值增值和安全监管体系”的要求,应在巩固省级统筹成果的基础上,进一步优化资金归集与管理机制,尽快实现真正意义上的省级统收统支,确保基金安全高效运行。

在投资运营方面,目前每年新增资金的80%已委托全国社会保障基金理事会进行市场化、专业化投资运营,取得了良好成效。未来应在此基础上,进一步提高城乡居保基金委托投资规模,拓展投资渠道与资产类别。在风险可控的前提下,将权益类资产配置比例上限适度提升至40%,以增强基金长期收益潜力。同时,积极探索将部分资金用于支持国家重大战略项目,如雅江水电站等具有稳定长期回报的优质资产,实现基金保值增值与服务国家战略的双重目标。

同时,应进一步优化养老金待遇结构,强化参保激励机制。通过提高财政对个人缴费的配套补贴标准,并配合记账利率的稳步提升,增强“长缴多得、多缴多得”政策的吸引力。加大政策宣传力度,引导城乡居民形成稳定的养老预期,提升参保缴费积极性。个人账户积累水平的提高,不仅有助于优化养老金待遇结构,也为逐步缩小群体间养老保障差距奠定坚实基础。

基于上述政策建议,通过划转国有资本设立专项基金,提高分红比例,改进基金运作方式,预计收入970.26亿元至3132.15亿元;通过降低城镇职工基本养老金增长幅度,节省676.56亿元至1014.84亿元;2026年开始,通过提升60岁及以上老人的基础养老金,大约每年增

加城乡居民基础养老金支出3082.08亿元;考虑到土地承包权优化改革的实施,预计政府补贴净支出将增加43.62亿元。综合测算,乐观情景下年度仍可实现结余1021.29亿元,这部分资金可用于未来基础养老金的动态调整。悲观情景下年度缺口1478.88亿元,可采取发行专项特别国债的方式弥补该缺口(张明,2025)。整套方案在财务上可行,可逐步实现养老公平、农业现代化与内需提振目标。

## 六、结论与展望

本文从历史贡献与分配正义的视角出发,围绕共同富裕战略目标,系统分析了当前农民养老金制度存在的核心问题,并提出了优化路径与政策创新方向。研究发现,现行制度在筹资机制、收益保障和区域差异等方面存在显著短板,难以满足农民群体的基本养老需求,更无法支撑共同富裕的战略目标。通过构建基于历史贡献的权益补偿机制,本文提出了一套兼顾公平与效率的优化方案,包括多层次筹资机制的完善、差异化待遇设计及土地流转改革等具体路径。

研究表明,以共同富裕为导向的农民养老金制度创新,不仅能显著提升农民群体的养老保障水平,还将推动城乡融合发展与社会公平正义的实现。提高基础养老金待遇,既是对农民历史牺牲的经济补偿,更是对其历史贡献的制度性纠偏。例如,通过建立专项基金和财政补贴机制,使曾为国家工业化、城市化进程提供“爱国粮”的农民每月新增领取200元养老金,将直接改善其生活质量、提升风险抵抗能力,并赋予家庭代际支持的稳定性——这正是共同富裕理念在微观层面的实践

体现。

展望未来，随着经济社会发展和技术手段进步，农民养老金制度的优化将更注重精准化、智能化与可持续性。后续研究可聚焦动态调整机制的设计、土地承包权自愿退出的区域试点评估等领域，为政策

落地提供更坚实的理论支撑与实践参考，推动我国社会保障体系向更公平、更可持续、更具温度的方向发展。[N]

学术编辑：卢超群

#### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 穆怀忠.社会保障的生存公平与劳动公平——“保障适度”的两维度标准[J].社会保障评论,2019,3(2):3-13.
- [3] 王宏波.建立农村社会养老保险制度的理由、条件与启示——以若干国家的农村养老保险制度为例[J].农村经济,2017(12):70-74.
- [4] 杨春学.工农产品价格剪刀差及其制度基础问题：一个历史的回顾和总结[J].中国经济史研究,2023(5):18-29.
- [5] 张明.中国养老金融发展的主要挑战及应对策略[J].财经智库,2025,10(3):105-120+150-151.
- [6] 郑功成.中国特色社会保障制度论纲[J].社会保障评论,2024,8(1):3-22.
- [7] 郑功成.中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展[J].社会保障评论,2020,4(1):3-18.
- [8] Guo Y,Wang J.Practices for rural population aging in China: land-based pension[J].Habitat International, 2024(151):103136.
- [9] Zhu L,Peng Z,Deng Q,et al.The effectiveness and choice of public pension scheme among Donglan county residents in China[J]. BMC Geriatr,2025(25):62.

### Rights and Responsibilities: Research on Improving Rural Pensions under the Common Prosperity Strategy

HU Weiyi ZHANG Tao ZHANG Hanmeng CHEN Shu

(Post-Doctoral Research Station, Picc Asset Management Company Limited)

**Abstract** This paper systematically analyzes strategies for enhancing farmers' pensions under the Common Prosperity Strategy, balancing rights and responsibilities and taking into account historical contributions. The study finds that the current rural pension system faces issues such as low standards, severe disparity, and outdated concepts. In response, the paper proposes a "three-step" goal for improving the basic pension replacement rate for urban and rural residents (25% by 2029, 30% by 2035, and equality with urban workers by 2049). Policy recommendations are advanced across five dimensions: first, transferring 10% of state-owned capital equity to establish a dedicated fund, with market-oriented operations to supplement pension financing; second, prioritizing benefit increases for low-income groups while moderating the growth of subsidies for higher-income cohorts to prevent "premature welfare convergence;" third, elevating the overall level of basic pensions for urban and rural residents; fourth, piloting voluntary land contract withdrawal reforms for farmers aged 70 and above, supported by targeted subsidies to facilitate large-scale land management; and fifth, expediting the establishment of a provincial-level unified management mechanism and the enhancement of investment efficiency, while optimizing the pension benefit structure and strengthening enrollment incentives.

**Keywords** Rural Pension, Historical Contributions, Distributive Justice, Common Prosperity, Institutional Innovation

**JEL Classification** H55 I38 J26