

中国农村养老保险制度面临的问题、经验借鉴与对策建议

闫世豪

重庆三峡学院财经学院

DOI:10.32629/pe.v3i6.18021

[摘要] 我国农村已迈入深度老龄化阶段,传统养老模式难以为继。农村养老保险制度历经多次变革,形成三方筹资机制,参保覆盖率超98%,但仍存在参保积极性不足、基金可持续性承压、区域发展失衡、制度与管理有缺陷等问题。借鉴德国“三支柱”模式与日本社区共济经验,我国需完善多支柱筹资机制,强化宣传激励,优化待遇与财政配套,以推动制度可持续发展,助力乡村振兴。

[关键词] 农村养老保险; 人口老龄化; 财政补贴; 乡村振兴

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A

Reform and Improvement of China's Rural Pension Insurance System: Problems, Experience and Policy Recommendations

Shihao Yan

Chongqing Three Gorges University School of Finance and Economics

[Abstract] Rural areas in China have entered a stage of deep aging, and traditional pension models are difficult to sustain. The rural pension insurance system has undergone multiple reforms, forming a three-party financing mechanism, with a participation rate of over 98%. However, issues such as insufficient enthusiasm for participation, pressure on fund sustainability, regional development imbalances, and deficiencies in the system and management still exist. By learning from Germany's 'three-pillar' model and Japan's community mutual aid experience, China needs to improve the multi-pillar financing mechanism, strengthen publicity and incentives, and optimize benefits and financial support to promote the sustainable development of the system and support rural revitalization.

[Key words] rural pension insurance; population aging; financial subsidies; rural revitalization

1 引言

1.1 农村人口老龄化的严峻现实

随着我国经济社会的快速发展和人口老龄化进程的加剧,农村地区的老年人口规模呈现出持续扩大的趋势。截至2023年底,全国60周岁及以上农村老年人口已突破1.1亿大关,占农村总人口的比例接近25%(杨晓奇, 2024)^[1]。这一数据不仅标志着农村社会正式迈入深度老龄化阶段,更凸显出传统养老模式面临的巨大挑战。在工业化和城镇化的双重驱动下,农村年轻劳动力大规模向城市迁移,家庭结构日益小型化,“421”家庭结构逐渐成为主流,使得“养儿防老”这一延续千年的传统养老方式的保障功能不断弱化(田成诗, 信猛, 2025)^[2]。

1.2 农村养老保险制度的发展脉络与现实意义

为应对农村养老困境,我国于2009年启动了新型农村社会养老保险试点工作,通过中央财政、地方财政和个人共同缴费的方式,构建起政府主导的农村养老保障体系。2014年,新农保与城镇居民养老保险制度成功整合,标志着城乡居民养老保险制

度一体化进程的开启,农村养老保险由此进入全面推广和深化改革的新阶段(纪江明, 2025)^[3]。然而,在制度快速推进的过程中,一系列深层次问题逐渐显现,如制度设计的科学性、运行管理的有效性以及区域发展的平衡性等,这些问题不仅关系到亿万农村老年人的切身利益,更影响到乡村振兴战略的顺利实施和社会公平正义的实现。因此,深入研究农村养老保险制度的发展历程、现状问题及优化路径,具有重要的理论和现实意义。

2 农村养老保险制度的发展历程与现状分析

2.1 制度演进的历史脉络

新中国成立后,农村社会保障主要依托人民公社体制和互助合作组织。在计划经济模式下,生产队承担了农村居民的基本生活保障职能,通过集体劳动成果的分配,为老年人提供基本的生活资料和医疗服务。这种以集体经济为基础的保障模式,在一定程度上解决了农村老年人的生存问题,但也存在着保障水平低、依赖集体生产等局限性。

随着改革开放的推进,农村集体经济逐渐解体,原有的集体

保障体系瓦解,农村养老保障陷入真空状态。1992年,民政部发布《县级农村社会养老保险基本方案》,尝试建立以个人缴费为主、集体补助为辅、国家政策扶持的农村社会养老保险制度。然而,由于缺乏稳定的财政支持、制度设计不合理以及农民参保积极性不高等原因,这一制度在实践中效果不佳,最终于2000年左右基本停滞。

2009年,国务院出台《新型农村社会养老保险试点方案》,标志着农村养老保险制度的重大变革。新制度确立了“保基本、广覆盖、有弹性、可持续”的基本原则,实行中央财政每人每年100元的基础补贴,地方财政和个人按照一定比例配套缴费,试点工作迅速覆盖全国31个省份(岳希明,范小海,2024)^[4]。2014年,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》,将新农保与城镇居民养老保险合并,建立了统一的城乡居民养老保险制度,实现了制度上的城乡一体化,为农村居民提供了与城镇居民平等的养老保障机会。

2.2 制度运行的现状特征

经过多年的发展,农村居民养老保险的参保覆盖率取得了显著成就。截至2023年底,参保覆盖率达到98%以上,累计参保人数超过7亿人,基本实现了农村适龄人口的应保尽保。在筹资结构方面,形成了中央财政补助、地方财政配套和个人缴费相结合的三方筹资机制(彭现美,李梅妮,2024)^[5]。其中,财政补贴占比超过65%,成为基金的主要来源,个人缴费占比不足35%。中央财政对中西部地区给予全额基础养老金补贴,对东部地区给予50%的补贴,地方财政则根据当地经济状况确定配套补贴标准,这种筹资模式充分体现了政府在农村养老保障中的主导作用。

目前,农村居民养老金由基础养老金和个人账户养老金两部分组成。基础养老金实行中央统一标准与地方补贴相结合的方式,中央基础养老金标准为每人每月115元,地方政府可以根据当地财政状况额外补贴。在东部发达地区,如江苏省、浙江省等地,地方补贴力度较大,农村居民月均养老金可达300元以上;而在中西部经济薄弱地区,如贵州省、甘肃省等地,地方补贴有限,月均养老金仅为100-150元,全国农村月均养老金水平在215-415元之间。与城镇职工养老保险月均3500元的水平相比,农村养老金待遇仍处于较低水平,且区域之间的差距较为明显,反映出不同地区财政实力和经济发展水平的差异。

在基金管理方面,城乡居民养老保险基金实行省级统筹,按照社会保险基金管理的相关规定进行收支管理和投资运营。截至2023年底,全国城乡居民养老保险基金累计结余超过1.5万亿元,整体结余率保持在13%左右。然而,基金的区域分布不均衡问题较为突出,东部发达省份基金结余率较高,如江苏省基金收支结余率接近18%,而中西部欠发达省份结余率较低,贵州省结余率不足5%,部分贫困县甚至出现基金当期收不抵支的情况,基金的长期可持续性面临挑战。

3 农村养老保险制度面临的主要问题与深层原因

3.1 参保积极性与持续性不足的困境

部分农民对养老保险制度的认识存在偏差,缺乏长远的养

老规划。由于养老保险的回报周期较长,一些农民更关注眼前的经济利益,认为缴纳养老保险不如将资金用于即时消费或生产投资,导致“短视化”的参保行为,甚至“断缴”现象。此外,对于年轻的农村劳动力来说,他们长期在外务工,对农村养老保险的关注度较低,认为未来可能会参加城镇职工养老保险,对农村养老保险的参保意愿不强。

当前的缴费档次设置虽然从100元至2000元不等,但缺乏有效的激励措施引导农民选择更高的缴费档次。除了政府对每个缴费档次给予固定补贴外,没有建立额外奖励机制,导致农民缺乏多缴费、长缴费的动力。同时,对于中断缴费的情况,缺乏有效的补缴和衔接政策,使得缴费中断风险增大,影响了基金的积累和未来的待遇水平。

3.2 基金可持续性面临的严峻挑战

目前,财政补贴在基金筹资中占比过高,个人缴费能力有限。随着人口老龄化的加剧,缴费人数增长放缓,而领取养老金的人数快速增加,老龄抚养比不断上升。预计到2030年,农村60岁以上人口占比将超过30%,基金支出压力将进一步增大。如果过度依赖财政补贴,随着地方财政压力的增大,可能会导致补贴标准难以维持,影响制度的可持续性。

当前,城乡居民养老保险基金主要存放在银行或购买国债,投资渠道单一,收益率较低,难以实现基金的保值增值。根据相关数据,近年来基金的投资收益率仅为2%-3%,低于通货膨胀率,导致基金的实际购买力下降。

3.3 区域发展不平衡的深层矛盾

区域之间的经济发展水平和财政实力差距是导致农村养老保险区域不平衡的主要原因。东部发达地区财政收入充裕,能够提供较高的地方补贴,提高基础养老金水平,同时吸引更多的社会资本参与养老保障;而中西部欠发达地区财政困难,地方补贴有限,甚至依赖中央转移支付,难以提升养老保障水平。此外,人口流动加剧了区域之间的不平衡,东部地区大量流入年轻劳动力,提高了缴费人数和基金收入,而中西部地区人口外流导致缴费基数减少,养老负担加重。

现行的城乡居民养老保险制度实行全国统一的框架,但缺乏对不同地区实际情况的差异化设计。对于经济发达地区,统一的缴费档次和补贴标准难以满足当地农民的养老需求;对于贫困地区,过高的个人缴费压力导致参保率和缴费水平低下。这种“一刀切”的制度设计未能充分考虑地区间的经济差异和农民的实际承受能力,影响了制度的适应性和有效性。

3.4 制度设计与管理机制的内在缺陷

目前,农村养老保险主要依赖基本养老保险这一单一支柱,职业年金、商业养老保险等补充养老保障发展滞后。虽然国家提出了构建多层次养老保障体系的目标,但在农村地区,职业年金制度尚未普及,商业养老保险产品缺乏针对性,农民的养老保障仍然主要依靠政府主导的基本养老保险,难以满足多样化的养老需求。

在信息化建设方面,不同地区的进展存在显著差异。东部发

达地区已经建立了较为完善的养老保险信息管理系统,实现了参保登记、缴费申报、待遇发放等业务的信息化处理;而中西部一些偏远地区仍处于分散式管理阶段,信息录入、数据统计等工作依赖手工操作,信息孤岛现象严重,导致数据准确性和及时性不足,影响了基金监管和决策的科学性。

4 国际农村养老保障制度的经验借鉴

4.1 德国“三支柱”模式：多层次保障体系的典范

德国的养老保障体系以“三支柱”模式著称,包括法定养老保险、企业年金和个人储蓄养老保险。法定养老保险由政府、雇主和雇员三方共同缴费,覆盖了绝大多数劳动者,提供基本的养老保障;企业年金由企业自主决定,作为法定养老保险的补充,提高员工的养老待遇;个人储蓄养老保险则通过税收优惠政策鼓励个人进行养老储蓄,满足多样化的养老需求。这种多层次的保障体系不仅提高了基金的稳定性,分散了单一支柱的风险,还通过激励机制引导个人和企业参与养老保障,增强了居民的参保意愿和自我保障意识。

4.2 日本社区共济模式：本土化合作养老的实践

日本农村地区依托社区共济组织开展集体互助养老,形成了具有特色的社区共济模式。社区共济组织由农民自愿参与,通过缴纳会费和接受政府补贴,为成员提供养老、医疗等综合保障服务。政府通过税收优惠、财政补贴等政策支持社区共济组织的发展,同时赋予其一定的自治权,使其能够根据当地实际情况制定保障方案。这种模式充分发挥了社区的组织和动员能力,增强了农民的参与感和归属感,有效提高了参保率和缴费持续性。

4.3 对我国的启示与借鉴意义

借鉴德国“三支柱”模式,我国应在基本养老保险的基础上,积极发展职业年金、商业养老保险等补充保障形式。针对农村地区的特点,探索建立适合农民的职业年金制度,如在返乡创业农民中试点推广,通过政府补贴、税收优惠等政策鼓励企业和个人缴费。同时,开发多样化的商业养老保险产品,满足不同收入水平农民的养老需求,形成政府、企业、个人共同参与的多支柱养老保障体系。参考日本社区共济模式,充分利用我国农村的社区资源和集体经济力量,建立村级互助养老基金。

5 优化农村养老保障制度的对策建议

5.1 完善多支柱筹资机制

创新商业养老保险产品,如“养老+医疗”综合保险,针对留守老人、失地农民设计个性化方案,政府通过保费补贴、税收优

惠降低农民投保成本。在经济发达地区与返乡创业群体中推广职业年金,引导新型农业经营主体为成员建立账户,提升保障水平。

5.2 强化宣传与激励机制

结合农村特点,利用特色节日、赶集日开展文艺演出、政策讲座等宣传,借助新农合、村广播等渠道答疑,发挥基层干部带头作用。建立激励机制:对累计缴费15年以上者给予一次性补贴,高缴费档次享受更高政府补贴;允许中断缴费者限期补缴并享受补贴,降低中断风险。

5.3 优化待遇与财政配套

中央财政逐步将基础养老金从每月115元提至150元,建立动态调整机制,鼓励东部地区额外提标。对革命老区、边疆地区等实行倾斜补贴,中央财政确保其基础养老金不低于100元/月,建立与地方经济、老龄化程度挂钩的转移支付机制,缩小区域差距。

6 结语

总体来看,我国农村养老保障制度在基本覆盖方面成效显著,但在可持续性和区域均衡性等方面仍有提升空间。借鉴国外相关经验,结合我国农村实际,进一步完善多支柱养老保障体系和配套政策,对于提升制度运行质量、夯实乡村振兴具有重要意义。

[参考文献]

- [1]杨晓奇.重视人口年龄结构问题推动人口高质量发展[J].人口与健康,2024,(08):13-15.
- [2]田成诗,信猛.基于家庭户规模结构变化的辽宁省居民消费需求研究[J].大连理工大学学报(社会科学版),2025,46(1):120-128.
- [3]纪江明.“新农保”对农村老年人多维相对贫困指数的影响研究——基于2013-2020年CHARLS面板数据的实证分析[J].社会科学家,2025,(01):90-100.
- [4]岳希明,范小海.新农保对老年人劳动供给及福利的影响[J].贵州财经大学学报,2024,(02):1-11.
- [5]彭现美,李梅妮.社会养老保险政策对农村居民主观福利的影响——基于CFPS数据的实证分析[J].绥化学院学报,2024,44(02):54-57.

作者简介:

闫世豪(2000--),男,汉族,陕西兴平人,研究生,研究方向:农村发展。