

人口老龄化背景下我国养老金融体系的优化路径研究

代文倩

南京林业大学经济管理学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年3月4日; 录用日期: 2026年4月7日; 发布日期: 2026年4月20日

摘要

人口老龄化已成为我国长期基本国情, 呈现出老龄化程度加深、高龄化与空巢化并存、与人口负增长交织叠加的显著特征, 对我国养老保障体系的可持续性构成严峻挑战。养老金融体系作为应对人口老龄化的核心支撑, 其完善程度直接关系到银发经济高质量发展与老年群体生活品质提升。本文基于生命周期理论、金融深化与社会保障协同理论等基础, 界定养老金融体系的核心内涵与多元构成, 系统梳理我国养老金融体系的发展现状, 剖析当前三支柱养老金体系失衡、产品供给不足、监管协同不畅、居民素养偏低等突出挑战。选取美国、日本、德国三国作为研究样本, 结合2024~2025年最新发展动态, 分析其养老金融体系模式特点与优劣, 提炼可借鉴的先进经验。结合我国制度禀赋与老龄化发展实际, 从优化三支柱养老金体系、丰富产品供给、健全监管体系、提升居民素养、构建多主体协同机制五个维度, 系统探索我国养老金融体系的优化路径。研究可为健全应对人口老龄化的养老金融体系、推动养老金融与养老事业深度融合提供理论支撑与实践参考, 助力实现“老有所养、老有所安”的养老目标。

关键词

人口老龄化, 养老金融体系, 三支柱养老金, 养老产业金融, 优化路径

Research on the Optimization Path of China's Pension Financial System under the Background of Population Aging

Wenqian Dai

School of Economics and Management, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: March 4, 2026; accepted: April 7, 2026; published: April 20, 2026

Abstract

Population aging has become a long-term basic national condition in China, characterized by deepening aging, coexistence of advanced aging and empty-nest households, and intertwined negative population growth, posing a severe challenge to the sustainability of China's old-age security system. As the core support for addressing population aging, the pension financial system's sophistication directly affects the high-quality development of the silver economy and the elderly's quality of life. Based on the life cycle theory and the coordination theory of financial deepening and social security, this paper defines the pension financial system's core connotation, reviews its development in China, and analyzes key challenges including the imbalanced three-pillar pension system, insufficient product supply, inadequate regulatory coordination and low public literacy. Drawing on the latest developments (2024-2025) of the U.S., Japan and Germany, it extracts useful experience. Combined with China's reality, it explores optimization paths from five dimensions, providing theoretical and practical support for integrating pension finance with elderly care and achieving the goal of "a comfortable old age for all".

Keywords

Population Aging, Pension Financial System, Three-Pillar Pension, Pension Industry Finance, Optimization Path

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

自 21 世纪初正式迈入老龄化社会以来,我国老年人口规模持续扩大,老龄化进程不断提速。截至 2024 年末,全国 60 岁及以上人口已达 3.1 亿,占总人口的 22.0%;65 岁及以上人口超 2.2 亿,占比 15.6%¹。这一结构性变化对传统养老服务体系形成了持续加压,养老保障领域“需求激增、供给承压”的矛盾愈发明显。在此背景下,2023 年中央金融工作会议将“养老金融”列为金融工作重点之一,标志着其发展进入系统化推进阶段。作为应对老龄化的重要制度安排,养老金融不仅事关亿万老年人生活品质,也关乎社会代际关系的协调与经济转型期的平稳运行,其战略价值日益凸显。

2. 养老金融体系构建的理论基础

2.1. 生命周期理论

生命周期理论是养老金融研究的重要理论基础,由莫迪利亚尼和布伦伯格于 20 世纪 50 年代提出。该理论认为,个人在整个生命周期中会平滑消费支出,在工作期进行储蓄积累,在退休期使用储蓄消费,以实现终身效用最大化。这一理论为养老金制度设计提供了核心指导原则,说明养老金融体系需要帮助个人实现跨期资源配置,解决养老资金积累和支付问题[1]。作为养老金融体系构建的核心理论支撑,其核心逻辑与养老金融体系“全生命周期保障”的核心目标高度契合,既为个人养老财富的阶段性积累、跨周期配置提供理论指引,也为养老金融产品的分层设计(适配青年储蓄、中年增值、老年支取等不同阶

¹数据来源:民政部《2024 年度国家老龄事业发展公报》。

段)提供依据,助力构建覆盖个人全生命周期的养老金融服务体系,破解“未备而老”“养老财富缺口”等现实问题,夯实养老金融体系的个人参与基础;同时结合行为金融学相关理念,解读不同年龄段群体养老金融参与与行为特征,为产品适配性创新与投资者教育提供补充支撑。

2.2. 金融深化与社会保障协同理论

金融深化与社会保障协调理论是养老金融体系构建的重要理论支撑,融合了金融发展理论与社会保障理论的核心内涵。该理论认为,金融深化与社会保障体系建设并非孤立推进,二者存在双向协调、相互赋能的内在关联,核心是通过协调金融市场发展与社会保障供给,破解养老资金配置效率不足、保障力度有限的难题,为养老金融体系构建提供双向支撑的理论逻辑。该理论整合金融深化理论与社会保障理论的核心内涵,共同支撑养老金融体系的制度构建与市场发展。其中,社会保障理论奠定体系制度根基,明确政府兜底保障与政策引导职责,为三支柱养老金融体系搭建提供指引,确保养老金融的普惠性与可持续性;金融深化理论推动体系市场化发展,指引打破市场壁垒、优化资源配置,推动金融机构布局养老领域、丰富产品供给,破解供给不足与供需错配难题,强化养老金融体系的资源支撑能力,实现“制度兜底 + 市场赋能”的双重保障[2]。

2.3. 协同发展理论

协同发展理论强调系统内各要素的协同联动、优势互补。具体到养老金融领域,该理论主张金融深化进程与社会保障体系完善需实现同频共振,既要通过金融深化拓宽养老资金的筹集渠道、优化投资运营模式,也要依托社会保障体系稳定居民预期、激发养老金融需求,通过二者的协同发力,构建起稳健、高效、可持续的养老金融生态,为养老金融体系的全方位、精细化构建提供方法论支撑,整合原有协同发展理论与社会保险经济学的核心逻辑。一方面指导养老金融、养老产业金融、养老服务金融三大板块协同发力,实现“财富积累、产业支撑、服务落地”的闭环,推动养老金融与养老服务、医养结合深度融合;另一方面引导政府、金融机构、企业、个人多主体明确权责、协同参与,优化养老金融与社会保险的衔接机制,兼顾体系安全性与收益性,破解多主体协同不足难题,构建“主体协同、业态协同、制度协同”的完善体系[3]。

3. 我国养老金融体系的发展现状与挑战

3.1. 发展现状

我国养老金融体系政策支撑不断完善且三支柱养老金融体系初步成型,近年来国家高度重视养老金融发展,将其作为应对人口老龄化、推动银发经济高质量发展的重要举措,逐步构建起多层次、全方位的政策支撑体系。2024年中央金融工作会议深化“做好养老金融这篇大文章”的部署,2024年10月国家金融监督管理总局办公厅发布《关于大力发展商业保险年金有关事项的通知》,同年12月九部门联合出台养老金融相关指导意见,细化重点任务、明确各主体权责,各地也出台配套政策,形成“中央统筹、地方落实、多方协同”的格局。与此同时,我国已初步构建“第一支柱为基础、第二支柱为补充、第三支柱为支撑”的养老金融体系,第一支柱基本养老保险参保率稳定在95%以上,发挥兜底保障作用;第二支柱企业年金、职业年金主要覆盖机关事业单位和大型企业,存在覆盖范围较窄的问题;第三支柱个人养老金于2024年12月全面实施,截至2024年11月开户人数超7000万人、缴存金额约280亿元,为居民养老财富积累提供新渠道。

养老金融市场主体持续扩容,养老产业金融支持力度不断提升。随着政策完善与市场需求释放,银行、保险、基金、信托等多主体协同参与的市场格局逐步形成,银行推出特定养老储蓄、养老理财等产

品, 保险机构养老准备金截至 2024 年 6 月超 6 万亿元, 基金、信托机构也分别推出适配不同群体的养老金融产品, 各类机构加强合作、推动产品服务创新[4]。在养老产业方面, 金融机构加大对养老机构的信贷支持, 缓解其融资难题, 同时将金融资源向医养结合、智慧养老、居家社区养老等新兴业态倾斜, 通过支持智能养老设备研发、完善居家社区养老服务网络等, 推动形成“机构养老、社区养老、居家养老”三位一体的服务体系, 实现养老金融与养老产业协同共赢, 带动银发经济发展。

3.2. 核心挑战

我国养老金融体系面临的核心挑战之一是三支柱养老金体系发展失衡, 第一支柱压力过大、可持续性承压, 截至 2024 年底基本养老保险基金累计结余 8.72 万亿元, 但投资运营规模仅 2.34 万亿元, 保值增值能力有限, 部分统筹地区已出现收支缺口; 第二支柱覆盖范围较窄, 主要集中在机关事业单位和大型国企, 中小企业参与率低; 第三支柱个人养老金虽于 2024 年 12 月全面实施, 截至 2024 年底开户人数超 7000 万人, 但缴存金额仅约 280 亿元, 产品适配性不足, 市场化运营效率有待提升[5]。

养老金融产品供给存在明显短板, 且市场监管与风险防控不完善。产品同质化突出, 多聚焦财富增值功能, 针对高龄、失能等特殊群体的供给严重不足, 风险收益结构不合理, 难以满足多元需求。监管方面, 尽管 2025 年初五部门提出加强个人养老金综合监管, 但跨部门协同不足、监管标准不统一, 产品信息披露不充分, 老年群体金融诈骗风险突出, 养老资金安全防控力度有待加强[6]。

此外, 居民养老金融意识与参与能力不足, 且多主体协同机制不健全[7]。2024 年我国居民养老金融素养整体偏低, 中青年群体“未备而老”意识薄弱, 老年群体对养老金融产品认知不足、易陷入诈骗陷阱。多主体层面, 政府政策细化不足、税收激励有限, 金融机构重产品、轻服务, 中小企业参与企业年金意愿低, 个人主动参与意识薄弱, 养老金融与养老服务融合不深, 难以形成协同发力格局。

4. 国际养老金融体系的比较与借鉴

4.1. 典型国家养老金融体系模式分析

选取美国、日本、德国三个养老金融体系成熟的国家作为研究样本, 结合 2024 年底~2025 年最新动态, 分析其模式特点与优劣, 为我国提供适配性借鉴, 避免盲目照搬。

美国以市场化为核心, 构建了均衡的三支柱养老金体系, 截至 2024 年底总规模约 46.7 万亿美元, 占其 GDP 的 1.6 倍, 市场化运营与产品创新能力突出, 通过税收减免引导企业和个人参与, 但第一支柱 OASDI 基金连续四年收支失衡, 为我国风险防控提供警示²。

日本采用政府主导与企业参与结合的模式, 适配深度高龄化特征, 2024 年长期护理保险支出占 GDP 的 2.5%, 注重养老金融与护理服务融合, 推出适配特殊群体的产品, 但面临政府负债率突破 260%、护理保险覆盖不足等问题³。

德国以社会福利为基础, 突出政府监管与市场协同, 注重普惠性与安全性, 法定养老金为核心, 正优化企业补充养老金制度以降低中小企业参与成本、扩大覆盖范围, 其“普惠优先、安全为本”的理念, 对我国破解三支柱发展失衡、强化风险防控具有重要参考价值。三国模式各有优劣, 核心经验集中在三支柱协同、市场化运营、风险防控与特殊群体适配, 为我国养老金融体系优化提供了针对性借鉴。

4.2. 国际经验总结与借鉴启示

1) 制度层面: 完善多层次养老金融体系, 明确各支柱功能定位, 强化政策顶层设计与法治保障。美

²数据来源: 经济合作与发展组织(OECD)《PENSION MARKETS IN FOCUS Preliminary 2024 data》。

³数据来源: 日本厚生劳动省 2024 年度养老及护理保险发展统计公报。

国 2025 年初启动第一支柱 OASDI 基金缴费基数调整试点, 缓解收支失衡; 德国 2025 年拟逐步提高法定退休年龄, 明确各支柱功能边界。我国需借鉴三国经验, 结合 2024 年 12 月九部门养老金融指导意见, 细化三支柱分工, 完善法律法规、强化政策落地, 破解三支柱发展失衡问题, 夯实制度基础。

2) 市场层面: 充分发挥市场决定性作用, 鼓励金融机构创新产品与服务, 提升市场化运营效率。美国截至 2024 年底养老金融产品创新加快, 养老金规模占 GDP 比重达 1.6 倍; 德国养老金巨头 KZVK2025 年布局中国股市, 优化资金投资渠道。我国需借鉴经验, 激发金融机构活力, 摆脱产品同质化困境, 聚焦多元需求加大创新, 优化资源配置, 破解供需错配难题。

3) 激励层面: 健全税收优惠、财政补贴政策, 引导企业与个人参与, 扩大养老金融覆盖范围。美国靠差异化税收减免推动二、三支柱发展, 德国用财政补贴降低中小企业参与成本, 日本实行阶梯式税收优惠。我国需借鉴精准激励经验, 针对 2024 年个人养老金参与率偏低、中小企业参与不足问题, 细化税收优惠, 加大对中小企业和中低收入群体的激励力度。

4) 监管层面: 构建协同高效的监管体系, 强化风险防控与信息披露, 保障老年群体权益。德国 2024 年完善风险防控细则, 美国 2024 年出台老年群体金融权益保护政策, 日本加强跨部门协同监管、统一信息披露标准。我国需结合 2025 年初五部门监管要求, 完善协同监管机制, 统一标准、强化披露, 加大诈骗打击力度, 保障养老资金安全。

5) 适配层面: 结合本国老龄化特征, 推动养老金融与养老服务、医养结合、智慧养老深度融合。日本 2024 年推出“金融保障 + 护理服务”一体化产品, 德国推出农村普惠型产品, 美国完善与医养结合衔接机制。我国需立足自身老龄化特征, 借鉴经验, 开发场景化、差异化产品, 重点适配特殊群体需求, 破解业态融合不深、产品适配不足问题。

5. 我国养老金融体系构建的路径选择

5.1. 优化三支柱养老金体系, 强化制度协同

优化三支柱养老金体系需强化制度协同、补齐发展短板[8]。稳固第一支柱要立足基本养老保险全民覆盖基础, 完善基金投资运营机制, 结合 2024 年底基本养老保险基金累计结余 8.72 万亿元的现状, 拓宽投资渠道、优化策略, 提升保值增值能力, 同时稳步提高基础养老金标准, 兼顾普惠性与可持续性。壮大第二支柱需针对企业年金、职业年金覆盖较窄的问题, 优化制度设计、降低中小企业参与成本, 通过财政补贴和税收优惠引导其参与, 推动两大补充养老金协同发展。激活第三支柱要以 2024 年 12 月个人养老金全面实施为契机, 完善制度、扩大税收优惠、丰富产品供给, 加强投资者分层教育, 提升居民参与积极性, 改变开户多、缴存少的现状, 形成“基础兜底、补充提升、个人支撑”的协同格局[9]。

5.2. 丰富养老金融产品供给, 提升服务质量

丰富养老金融产品供给、提升服务质量, 需从产品创新、业态融合、规范管理三方面发力[10]。要破解产品同质化难题, 引导金融机构聚焦多元养老需求, 开发差异化产品, 重点补齐高龄、失能等特殊群体的产品短板, 推出低门槛、低风险普惠型及专属护理产品。紧扣我国老龄化“高龄化、空巢化”特征, 推动养老金融与医养结合、智慧养老、居家社区养老深度融合, 开发“金融保障 + 服务供给”场景化产品, 助力养老服务体系完善。同时按照 2025 年初五部门监管要求, 加强产品标准化建设, 完善信息披露机制, 明确风险等级, 保障投资者合法权益, 规范市场秩序[11]。

5.3. 健全养老金融监管体系, 强化风险防控

健全养老金融监管体系、强化风险防控, 需从监管机制、风险防控、市场秩序三方面协同推进。结

合 2025 年初五部门个人养老金综合监管要求，构建跨部门协同监管体系，明确权责边界、建立常态化机制，加强信息共享，避免监管真空与重复监管。建立养老金融风险预警机制，细化监测指标，加强产品底层资产和投资运营动态监管，防范各类违规风险；针对老年群体金融诈骗高发问题，联合相关部门加大打击力度，2024 年以来已查处养老金融诈骗案件 X 起，切实保障养老资金安全。此外，加强对金融机构养老业务监管，明确产品准入与运营规范，引导其坚守“养老属性”，杜绝违规行为，提升市场公信力。

5.4. 提升居民养老金融素养，强化意识引导

提升居民养老金融素养、强化意识引导，需从分层教育、宣传渠道、服务配套三方面推进。针对不同群体开展差异化教育，强化中青年“未备而老”意识，普及养老财富积累知识；重点为老年群体开展风险防范教育，普及诈骗识别技巧，减少诈骗案件发生。整合媒体、社区、金融机构等资源，通过多种形式普及养老金融政策、产品知识与风险要点，扩大宣传覆盖面，尤其关注农村老年群体和灵活就业人员。推动金融机构优化服务，简化业务办理流程，推行适老化举措，增设老年服务窗口、提供一对一咨询，提升居民参与便捷性与体验感。

5.5. 构建多主体协同机制，强化政策保障

构建多主体协同机制、强化政策保障，需明确政府、市场、社会三方权责、协同发力。政府层面要完善顶层设计和政策体系，细化 2024 年 12 月九部门养老金融指导意见落地举措，加大财政与税收支持，引导金融资源向养老领域倾斜。市场层面要激发金融机构、企业活力，引导金融机构加大产品创新与服务投入，推动中小企业参与企业年金建设，提升体系运营效率与供给能力。社会层面鼓励社会组织、公益机构参与，开展养老金融知识普及和老年帮扶公益活动，搭建协同发力平台，形成“政府引导、市场主导、社会参与、个人负责”的协同发展格局。

6. 结论

人口老龄化背景下，构建完善、可持续的养老金融体系已成为我国实现“老有所养”战略目标的迫切需求。当前，我国养老金融体系已初步成形，但仍面临三支柱结构失衡、产品供给不足、监管协同乏力等突出挑战。通过国际比较发现，美国市场化均衡模式、日本深度适配高龄社会的融合经验以及德国普惠安全的监管理念，为我国提供了有益镜鉴。优化我国养老金融体系，应立足本国制度禀赋，着力于三支柱协同发展、丰富差异化产品供给、健全跨部门监管机制，并深化养老金融与养老服务的业态融合，以金融之力赋能养老事业，为应对人口老龄化构筑坚实的物质保障基础。

参考文献

- [1] 胡继晔. 全生命周期养老金融[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2023: 328.
- [2] 杨倩雯. 当“十五五”遇上老龄化提速养老金融如何拆解“灰犀牛”难题[N]. 第一财经日报, 2025-11-12(A07).
- [3] 胡继晔, 张泽睿. “十五五”时期数字赋能养老金融高质量发展研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2025, 27(6): 71-85.
- [4] 胡文秀. 基于供需分析的我国个人养老金融创新发展研究[J]. 新金融, 2023(4): 60-66.
- [5] 董克用, 张栋. 中国养老金改革: 挑战与出路[J]. 清华金融评论, 2021(2): 12-17.
- [6] 牛竹林. 养老金融的发展困境与政策建议[J]. 甘肃金融, 2025(8): 65-68.
- [7] 杨嘉, 李文彬. 人口老龄化背景下的地方财政可持续发展问题研究[J]. 技术经济与管理研究, 2025(11): 19-24.
- [8] 陈晓敏, 钟慧祺. 老龄化背景下广东省养老金融发展现状及优化策略[J]. 投资与创业, 2025, 36(19): 22-24.

- [9] 方铭辉. 关于我国三支柱养老金体系优化路径的建议[J]. 黑龙江金融, 2025(12): 61-63.
- [10] 赵宇龙. 大力发展养老金融服务中国式养老事业和银发经济[J]. 上海保险, 2025(12): 8-9.
- [11] 黄云. 人口老龄化背景下我国养老金融服务的供给侧结构性改革研究[J]. 中国集体经济, 2026(2): 73-76.