

深度老龄化背景下养老保障三支柱体系优化研究

——基于社会治理与金融配套服务的双重视角

支曦民

浙江理工大学经济管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年6月8日; 录用日期: 2026年9月16日; 发布日期: 2026年9月28日

摘 要

人口深度老龄化已成为我国长期基本国情, 传统单一养老保障模式难以适配老年群体多元需求, 养老保障三支柱体系暴露出结构失衡、主体协同不足、配套服务错位等诸多问题。本文以福利多元主义、积极老龄化、生命周期及金融功能理论为支撑, 界定养老保障三支柱体系的内涵与主体功能, 结合深度老龄化现状剖析体系运行的现实困境, 并从社会治理、金融配套服务两大维度提出优化路径。研究表明, 构建政府主导、市场参与、社会协同、金融赋能的一体化发展格局, 能够推动三支柱养老保障体系均衡发展, 有效化解人口老龄化引发的社会风险, 实现社会效益与经济效益协同共进。

关键词

深度老龄化, 养老保障三支柱, 社会治理, 金融配套服务, 多元主体协同

Research on the Optimization of the Three-Pillar Pension Security System under the Background of Deep Aging

—From the Dual Perspective of Social Governance and Supporting Financial Services

Ximin Zhi

School of Economics and Management, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: June 8, 2026; accepted: September 16, 2026; published: September 28, 2026

文章引用: 支曦民. 深度老龄化背景下养老保障三支柱体系优化研究[J]. 老龄化研究, 2026, 13(9): 614-621.

DOI: 10.12677/ar.2026.139701

Abstract

Population deep aging has become a long-term basic national condition of China. The traditional single pension security model can no longer meet the diverse needs of the elderly, and the three-pillar pension security system is faced with prominent problems such as structural imbalance, insufficient coordination among multiple participants and mismatched supporting services. Based on the theories of welfare pluralism, active aging, life cycle and financial function, this paper defines the connotation and main functions of the three-pillar pension security system, analyzes the current development status and practical dilemmas of the system under the background of deep aging. From the perspectives of social governance and financial supporting services, this paper puts forward targeted optimization paths. The research shows that building an integrated pattern led by the government, participated by the market, coordinated by all sectors of society and empowered by finance can promote the balanced development of the three-pillar pension security system, effectively defuse social risks brought by population aging, and realize the coordinated development of social benefits and economic benefits.

Keywords

Deep Aging, Three-Pillar Pension Security System, Social Governance, Financial Supporting Services, Multi-Subject Collaboration

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

截至 2024 年底，中国 65 岁及以上人口达 2.2 亿，占总人口比例 15.6%，预计到 2050 年，老年人口比例将升至 30% [1]，老龄化将持续加深，考验社会保障与社会治理能力。我国长期以基本养老保险为核心，在老年人口规模扩张下，财政压力、供给缺口、保障层次单一等问题持续凸显。

构建基本养老保险、企业(职业)年金、个人养老金及商业养老保险协同发展的三支柱体系，成为积极应对人口老龄化的核心策略。国家相继出台政策，一方面强化政府社会治理职能，引导多元主体参与养老建设；另一方面鼓励金融机构依托专业服务支撑养老体系落地。

当前三支柱框架虽已建成，但第一支柱独大、第二支柱发展缓慢、第三支柱培育不足的结构性矛盾突出[2]，多元协同机制不畅，金融服务与养老需求脱节。本文立足社会治理 - 金融配套服务双视角，结合新增理论工具剖析问题、搭建分析模型并探索优化路径，为完善多层次养老保障体系提供参考。

2. 核心概念与理论基础

2.1. 核心概念界定

2.1.1. 养老保障三支柱体系

参照世界银行框架结合我国实践，该体系由政府、企业、个人共担责任，是融合经济、生活、健康保障的多层次制度。第一支柱基本养老保险由政府统筹，具备强制性与普惠性，是养老基石；第二支柱企业、职业年金为单位自愿建立的补充保障；第三支柱个人养老金与商业养老保险依托市场化运作，满足个性化养老需求。三大支柱功能互补，构成我国养老保障核心框架[3]。

2.1.2. 养老社会治理

养老社会治理是以政府为主导，统筹企业、社区、社会组织、家庭等主体，通过制度设计、资源整合、服务供给与监督管理，优化养老资源配置、化解养老领域矛盾的治理模式。其核心是打破政府单一供给模式，践行福利多元理念，推动养老责任社会化分担，打造共建共治共享的老龄治理新格局[4]。

2.1.3. 养老金融配套服务

养老金融配套服务是市场化金融机构依托账户管理、资金托管、支付结算、财富管理、产业融资等功能，为养老保障体系、养老产业及老年群体提供专业化服务。该类服务具备长期性、稳健性、适老化特征，是连接养老保障与市场资源的重要纽带。

2.2. 理论基础

2.2.1. 福利多元主义理论

福利多元主义理论是养老社会治理的核心理论，主张社会福利由政府、市场、社会组织、家庭共同分担[5]。落实到养老领域，该理论明确了各方职责：政府负责制度搭建、财政兜底与市场监管；市场主体提供市场化产品与服务；社区及社会组织承接公益养老服务；家庭发挥基础养老功能，为多元主体协同参与养老保障提供理论依据。

2.2.2. 积极老龄化理论

积极老龄化理论由联合国提出，包含健康、参与、保障三大维度，要求养老体系不仅提供经济收入保障，还要配套健康管理、生活照料、精神慰藉等综合服务，倒逼公共服务与金融服务向适老化、综合化转型[6]。

2.2.3. 生命周期理论

生命周期理论认为，个人会根据全生命周期收支特征规划储蓄与消费，工作期积累财富、退休期消耗财富，以此平滑终身消费水平。金融机构依托该理论设计养老储蓄、理财、保险等产品，引导居民树立长期养老规划意识，支撑第三支柱个人养老金发展[7]。

2.2.4. 金融功能理论

金融功能理论指出，金融体系具备资金融通、资源配置、风险管理、资产托管等核心功能[8]。在养老领域，金融服务可将社会闲散资金转化为长期养老资金，实现养老金稳健增值，同时引导社会资本流入养老产业，为三支柱体系平稳运行提供金融支撑。

2.2.5. 委托 - 代理理论

该理论聚焦委托方与代理方的利益冲突、信息不对称问题。在第二支柱年金管理中，企业与职工为委托人，金融机构为代理人，双方目标偏差易引发管理效率低下、运营成本偏高、服务适配性不足等问题。

2.2.6. 行为经济学理论

该理论打破“完全理性人”假设，认为居民存在短视偏好、风险厌恶、从众心理等非理性特征，会直接影响个人养老金开户、缴存、投资等决策行为，是第三支柱参与度偏低的重要诱因。

3. 养老保障三支柱体系发展现状与综合价值

3.1. 体系发展基本现状

我国三支柱框架已全面落地，但发展失衡问题突出。第一支柱基本养老保险参保人数突破 10.5 亿，兜底作用显著，不过在深度老龄化冲击下，基金收支压力加剧，现收现付模式可持续性承压，增值服务

供给匮乏。

第二支柱企业年金、职业年金覆盖面极窄，呈现两极分化格局，资源集中于大型国企与机关事业单位。截至 2025 年底，设立企业年金的企业占比不足 0.3%，覆盖职工仅占城镇职工参保人数的 6.2% [9]。结合委托 - 代理理论，年金委托管理模式，中小企业与金融机构存在信息不对称，代理方服务模式同质化、运营成本高，难以适配中小微企业灵活用工的特点，进一步阻碍第二支柱扩容。

第三支柱个人养老金呈现开户热、缴存冷、投资弱特征，2025 年年中数据显示，实际缴存账户占比仅 20%~25% [10]，全流程参与账户不足三成。从行为经济学视角分析，居民普遍存在短视思维，缺乏长期养老规划意识，叠加风险规避心理、线上操作繁琐等因素，参与意愿持续走低。家庭养老与社会养老的互动关系，也会显著影响居民参与个人养老金等第三支柱产品的决策行为[11]。同时市场养老产品同质化，差异化保障类产品供给不足。

从协同发展角度来看，当前政府、企业、养老机构、金融机构等主体联动松散，合作多停留在表层；金融配套服务以基础结算、托管为主，产品创新与服务融合能力不足，难以充分发挥赋能作用[12]。

3.2. 三支柱体系建设的综合价值

三支柱体系可匹配老年群体多元需求，对冲老龄化民生风险，稳定消费预期、释放内需潜力。同时推动养老责任多方分担，转变政府职能，完善老龄社会治理体系。此外，长期养老金资金可赋能银发经济，拓宽养老产业融资渠道，实现养老与金融双向促进，并有效缓解财政养老补贴压力，优化社会资金配置效率[13]。

4. 养老保障三支柱体系运行的突出困境

本文结合社会治理与金融服务双重视角，依托前文理论工具梳理出五大核心困境。为此构建社会治理 - 金融配套服务双视角分析框架，系统厘清两大研究维度、参与主体与服务要素间的内在逻辑、传导路径及动态反馈循环。具体运行逻辑如下：以政府顶层制度设计为起点，依托社会治理体系划定各方主体权责、完善行业监管规则，进而引导金融机构落地养老金融产品与配套服务；金融服务作用于养老保障三支柱体系，最终实现老年群体多元化养老需求。同时体系具备动态反馈机制：三支柱实际运行效果、市场主体诉求与老年群体服务体验会反向传导至政府与金融机构，推动政策持续优化、金融服务迭代升级，形成良性运转的闭环系统。

4.1. 三支柱结构失衡，整体协同性薄弱

“一柱独大、两柱偏弱”格局根深蒂固[14]。第一支柱负荷过重，筹资渠道单一，基金收支缺口逐步扩大；第二支柱受制度门槛、运营成本制约，中小企业参与意愿低迷，结合委托 - 代理理论，年金委托代理链条长、信息不透明，代理方缺乏动力为中小客户定制服务，补充保障功能失效；第三支柱受居民非理性行为影响，长期规划缺失，叠加产品、服务短板，制度潜力无法释放。三大支柱缺少统一账户、权益衔接与协同税收政策，壁垒明显，未能形成有机整体。

4.2. 多元主体协同治理机制缺失

福利多元主义视角下，养老保障需多方协同，但当前各主体各自为战。政府政策落地不均、区域服务标准不一；中小企业将补充养老视作经营负担，大型企业也仅被动合规；社区、社会组织服务能力有限。从老龄社会治理逻辑来看，政府、社区、社会组织之间存在制度逻辑冲突，基层协同机制极易出现形式化问题[15]。跨主体合作流于形式，数据割裂，“社保 + 养老 + 医疗 + 金融”一体化生态缺失，社会治理效能不足。

4.3. 金融配套服务存在明显短板

金融服务与养老需求错位，创新能力不足。针对三大支柱的服务均停留在基础层面，长期保障型产品稀缺；线上线下适老化改造滞后，操作繁琐。金融服务与养老照料、医疗健康融合度低，投资者教育缺位，既制约第三支柱发展，也增加老年金融风险。

金融服务与养老需求错位，创新能力不足。针对三大支柱的服务均停留在基础层面，长期保障型产品稀缺；线上线下适老化改造滞后，操作繁琐。金融服务与养老照料、医疗健康融合度低，投资者教育缺位，既制约第三支柱发展，也增加老年金融风险。

金融配套服务与养老保障的实际需求存在错位，服务深度、产品创新、融合能力均有不足。针对第一支柱，金融机构仅开展托管、代发等基础业务，未能参与养老基金多元化投资，业务附加值较低；针对第二支柱，年金服务模式单一，缺少全流程综合解决方案；针对第三支柱，产品创新乏力，过度侧重短期理财，弱化了养老产品长期保障的核心属性。

服务体验方面，线上服务界面复杂、操作步骤多，线下业务办理流程繁琐，适老化改造进度缓慢。同时，金融服务局限于资金管理领域，未能与养老照料、医疗健康等服务深度融合，组合式综合产品稀缺。面向公众的政策解读、金融知识普及覆盖面窄，投资者教育体系不完善，既影响第三支柱发展，也增加了老年金融风险。

4.4. 复合型专业人才供给不足

养老保障与养老金融属于交叉领域，要求从业人员同时掌握社保政策、老年服务、金融专业知识与风险管理技能。当前行业人才结构存在明显短板：社保、社区工作人员缺乏金融基础知识，无法解答养老金相关专业问题；金融从业者熟悉产品业务，但对养老政策、老年群体需求了解不足，难以制定个性化养老规划。同时，行业尚未建立系统化的人才培养体系、职业认证标准与考核激励机制，从业人员专业能力提升缓慢，服务积极性不足，直接拉低整体服务质量。

4.5. 全链条风险防控体系不健全

养老资金关系老年群体切身利益，对安全性要求极高，但当前风险防控仍存在漏洞。养老金投资存在期限错配、市场波动、流动性等风险；部分机构未严格落实投资者适当性管理要求，向风险承受能力较弱的老年人推介高风险产品。

信息披露不规范，部分养老金融产品条款晦涩、透明度低，老年群体难以识别风险。此外，涉老金融诈骗、违规销售等乱象时有发生，老年金融权益保护的监管与维权渠道仍需完善。

5. 双重视角下三支柱体系优化路径

结合社会治理－金融服务模型的传导与反馈逻辑，当前我国养老保障三支柱体系主要存在五大类现实问题，从两大维度分层提出优化策略。

5.1. 分层优化三大支柱，破解结构性失衡难题

筑牢养老保障第一支柱，扎实筑牢民生保障的底线根基。持续落实基本养老保险全国统筹工作，优化基金筹集与资金调剂机制，有效缓解各地区养老金收支压力。加速社保服务数字化转型，统一全国服务执行标准，依托社区平台与金融网点延伸服务范围，同步提供政策解读、健康档案建立等增值服务。在风险可控的原则下，探索多元化投资途径，依托专业金融能力提高养老基金整体收益。

稳步扩大第二支柱覆盖规模，合理降低市场主体的参与门槛。基于委托－代理理论完善年金委托管

理机制，强化信息披露与代理方考核，缩短代理链条，提升服务效率，适配中小企业需求。推行差异化税收优惠与财政补贴举措，减轻中小企业的经营成本压力。积极推广集合年金计划，简化开户及日常管理流程，适配中小企业人员流动性较强的实际特点。引导金融机构组建专项服务团队，提供年金托管、投资咨询一站式服务，持续扩大第二支柱的整体覆盖面。

全面激活第三支柱发展动能，充分释放市场化养老保障的内在活力。结合行为经济学规律开展投资者教育，纠正居民短视行为；优化个人养老金制度细则，提升缴费方式的灵活性，强化税收激励作用，吸引更多中低收入人群主动参与。引导金融机构丰富养老金融产品品类，加大终身寿险、养老信托等保障类产品研发力度，面向不同年龄、不同风险偏好人群推出分层产品。全面精简账户操作步骤，完成线上服务适老化改造，新增语音引导、远程协助等实用功能。定期开展社区宣讲与金融科普，帮助居民逐步树立长期养老规划理念[16]。

畅通三大支柱的互联互通渠道。搭建统一的身份账户体系，规范养老金领取、权益累计相关规则，实现资金与权益在各支柱间顺畅流转。统筹规划三支柱税收相关政策，构建梯度化激励机制，充分发挥各项制度的协同联动作用。立足中国本土老龄治理秩序，打通多支柱壁垒、强化多元主体联动，是养老体系优化的核心方向[17]。

5.2. 完善协同治理体系，提升社会治理效能

明确各方主体职责，构建“政府主导、多方联动、资源共享”的治理格局[4]。政府聚焦顶层设计、政策落地、市场监管与公共服务供给，加大对农村、欠发达地区的资源倾斜，推进养老服务均等化，严厉打击侵害老年权益的违规行为。

引导用人单位履行社会责任，将补充养老纳入员工福利体系，加强中小企业政策辅导，降低认知门槛。依托城乡社区打造养老服务综合体，整合社保经办、日间照料、反诈宣传等服务；通过政府购买服务、资金扶持等方式，培育公益养老社会组织，补齐基层服务短板。

深化跨主体合作，推动政府、养老机构、医疗机构、金融机构实现数据共享、服务互通，探索“社保 + 养老 + 医疗 + 金融”融合模式，全方位满足老年群体综合需求。

5.3. 创新金融配套服务，深化金融与养老融合

推动金融服务从基础结算向综合赋能转型，分层匹配三支柱发展需求。针对三大支柱差异化定位，优化托管、投资、账户管理等服务，坚持稳健经营原则，平衡收益与风险。全面推进线上线下渠道适老化改造，设立老年专属服务窗口与功能模块，配备专人提供业务协助与风险提示。

创新“金融 + 养老”融合产品，推出“理财 + 养老服务”“保险 + 健康管理”等组合产品。综合运用信贷、产业基金、专项债券等工具，加大对养老机构、适老化改造、智慧养老项目的融资支持，降低养老产业融资成本。搭建常态化投资者教育平台，通过讲座、短视频、科普手册等形式，普及养老政策与金融知识，筑牢老年金融安全防线。

5.4. 构建复合型人才培养体系

建立“培训 + 引进 + 激励”一体化人才机制。面向社保、社区工作人员开展金融基础、养老金政策培训；针对金融从业人员开设养老政策、老年心理学、养老服务等课程，补齐专业短板。从养老行业、社保领域引进资深专业人才，充实一线服务团队。

建立养老服务、养老金融专项职业认证标准，完善绩效考核与激励制度，将养老相关业务纳入考核范围，调动从业人员工作积极性，打造高素质复合型服务队伍[18]。

5.5. 筑牢全链条风险防控防线

坚持安全优先原则，搭建全覆盖风险防控体系。建立养老金投资风险评估与预警机制，优化投资组合，严控市场风险与流动性风险。严格执行投资者适当性制度，根据客户风险等级匹配对应产品，杜绝违规销售行为。

规范养老金融产品信息披露，简化专业术语，提升信息透明度。联合公安、市场监管、金融监管部门开展涉老金融乱象专项整治，畅通投诉维权渠道，全方位守护养老资金与老年群体合法权益。

6. 结论与展望

深度老龄化是我国长期社会挑战，优化养老三支柱体系是完善民生保障、推进社会治理现代化、发展银发经济的关键举措。当前体系存在结构失衡、协同不足、金融服务错位、人才短缺、风控薄弱等问题，需依托社会治理－金融服务双视角模型，借助多元理论工具协同破解。

在社会治理层面，遵循福利多元主义，理顺多元主体关系，健全协同治理机制；在金融服务层面，结合生命周期、行为经济学、委托－代理等理论，推进产品与服务创新，坚守风险底线。依托模型的传导与反馈闭环，逐步扭转“一柱独大”格局，实现三大支柱均衡发展。

未来，随着政策、主体合作、金融服务持续完善，我国养老保障体系将向多层次、高品质方向发展，最终实现民生保障、社会治理、银发经济三方共赢。

参考文献

- [1] 联合国开发计划署就中国“银发经济”发布系列报告[EB/OL].
https://smzt.gd.gov.cn/mzzx/qgmz/content/post_4828376.html, 2026-06-17.
- [2] 董克用, 张栋. 中国多支柱养老金体系的功能定位、现实困境与发展趋向[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2025, 38(3): 82-94.
- [3] 成新轩, 冯潇. 共同富裕目标下我国多支柱养老保障体系研究[J]. 理论探讨, 2022(4): 161-166.
- [4] 何得桂, 孙欢欣. 人口老龄化对基层社会治理的影响及对策研究[J]. 老龄科学研究, 2026, 14(2): 1-12.
- [5] 李燕, 伍梦. 老龄产业供给侧改革的政策演进路径研究——基于福利多元主义理论视角[J]. 老龄科学研究, 2018, 6(2): 72-80.
- [6] 汤俊, 杨浪萍. 积极老龄化视域下银发经济与新质生产力耦合发展路径的研究[J]. 中国市场, 2026(15): 9-12.
- [7] 孟令琪, 罗娟. 基于生命周期理论的养老保险储蓄效应研究[J]. 经济研究导刊, 2021(31): 68-70.
- [8] 江世银, 刘欢, 曹嘉宝. 探索有中国特色的金融服务养老路径[J]. 行政管理改革, 2021(3): 36-42.
- [9] 2025 年度全国企业年金基金业务数据摘要[EB/OL].
https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/shbx_4216/shbxjjjg/qynjjd/202603/t20260320_568855.html, 2026-06-07.
- [10] 1.5 亿个人养老金账户面面观 开户热缴存冷投资弱[EB/OL].
https://news.china.com/socialgd/10000169/20260509/49483372_all.html, 2026-06-17.
- [11] 范洪敏, 徐晶, 穆怀申. 挤入抑或替代: 家庭养老、社会养老对个人养老影响研究[J]. 西北人口, 2022, 43(6): 40-51.
- [12] 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.
- [13] 管圣义, 舒辰. 发展养老理财, 赋能银发经济——理财行业平台的发展实践与优化路径研究[J]. 债券, 2026(4): 11-16.
- [14] 董克用, 施文凯. 加快建设中国特色第三支柱个人养老金制度: 理论探讨与政策选择[J]. 社会保障研究, 2020(2): 3-12.
- [15] 李玉霞. 社区嵌入式养老服务模式的发展逻辑与实践偏差——基于“制度-组织”视角的研究[J]. 天府新论, 2026(1): 107-120, 158.
- [16] 王文尚. 税收激励视角下个人养老金制度优化路径研究——基于美国 IRA 账户的类型学比较[J]. 西部学刊, 2026(2): 99-102.

-
- [17] 朱荟. 家国一体: 老龄社会治理的中国秩序[J]. 社会保障评论, 2024, 8(5): 73-90.
- [18] 李琳, 李成林. 高职院校“政、协、企、研、校”五维协同模式解构——以四川财经职业学院养老金融人才培养为例[J]. 中国高校科技, 2025(10): 88-93.