

建设与人口老龄化相适配的养老金融体系

文 / 郑功成

我国是人口老龄化发展速度最快的国家之一，养老需求日益增长，构建多层次、广覆盖的养老保障体系成为社会关切。2023年中央金融工作会议提出要“做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章”。发展养老金融既是金融业新的增长点和建设金融强国的重要方向，更是十分重要的民生工程，是积极应对人口老龄化的重要制度安排。

一、深刻认识人口老龄化的“超常规”挑战

人口老龄化是世界性的现象和趋势，但我国的人口老龄化具有超常规性：

一是规模大、速度快。国家统计局数据显示，2025年末，我国60岁及以上人口超3.2亿人，占全国人口的23.0%；65岁及以上人口超2.2亿人，占比15.9%，已进入中度老龄化社会。我国从轻度老龄化到中度老龄化用了20年左右时间，预计2035年左右，60岁及以上老年人口将突破4亿，在总人口中的占比将超过30%，进入重度老龄化阶段。

二是“少子高龄化”叠加，家庭保障功能弱化。随着人均预期寿命延长，未来我国80岁以上高龄老人的增长速度要比65岁

以上低龄老人快两倍以上，高龄老人数量及其占老龄人口比重加速升高^[1]。2020年，80岁及以上人口有3580万人，占总人口的比重为2.54%，比2010年增加了1485万人，预计到2035年高龄老人将接近8000万。与此同时，人口出生率持续走低，2025年我国出生人口仅792万人，人口出生率为5.63‰。此外，家庭结构的小型化、离散化趋势明显，一人户、两人户占比攀升，传统家庭养老功能快速式微。短时间内人口结构的深刻变化，以及养老文化的多元化、养老需求的复杂化和个性化，加大了我国养老工作面临的挑战。

二、养老金融的现实意义

积极应对人口老龄化非常重要的一点是为老年人提供安全稳定的保障预期。养老金融关系到老年人未来的生活保障，发展养老金融既是老龄化社会加速发展的现实需要，也是提供清晰稳定预期的重要制度安排，应将其作为积极应对人口老龄化的重要政策组成部分。

我国养老金融包括基本养老金、企业年金、职业年金、个人养老金以及各种商业性的寿险产品和其他养老服务的融资，是一个

持续发展壮大的金融板块。目前基本养老保险基金大概9万亿元，企业年金、职业年金大概7万亿元，商业性的养老金融产品包括个人养老金总量在8万亿元，还有全国社会保障基金动态储备基金2.9万亿元，总量在27万亿元以上，已经初步具有一定的规模。这构成了我们对养老金制度信心的重要来源，同时也表明基本养老金制度的核心性在不断增强。

与此同时，与国外相比，我国堪称“超级养老金”。按照2025年调整之前的法定退休年龄（50岁/55岁/60岁），目前我国领取养老金的人数要大于60岁及以上的总人数，而德国、日本、美国等国家领取养老金的人数要小于60岁以上的人数。目前全国按月领取基本养老金的人数超过3.28亿，占全球领取养老金人数的40%以上。特别是以农民为主体的城乡居民养老保险制度，自2009

年启动试点、2012年实现制度全覆盖以来，参保人数持续快速增长，按月领取城乡居民养老金待遇的人员超过1.8亿，实现了这一庞大群体养老金从无到有的历史性跨越。基本养老保险制度为全体老年人老有所养提供了有力保障，其他层次养老金融的发展进一步增强了老年人的生活保障。

三、养老金融发展存在三个结构性失衡

养老金融取得的成就得益于国家公共投入的不断增长，得益于国家政策支持力度的不断增强，也得益于个人自身保障意愿的持续增强。然而，养老金融发展也存在三个结构性失衡，不利于其健康持续发展。我们必须正视问题，并对此有清晰的判断、理性的认识。

一是多层次养老金结构性失衡。表现为养老金融规模仍然偏小，特别是商业性的

2026年3月25日，在山东省聊城市财金健康颐养中心，老人们在练习太极剑。新华社发 马红坤 摄



养老金发展不太理想。27万亿元的养老金融存量相当于GDP的19%，不到20%。此外，存量基金中基本养老保险基金加动态储备基金占比偏高，将近一半；而职业年金、企业年金、商业性养老金比例偏低。数据显示，截至2025年末，全国参加基本养老保险人数达10.76亿人；但企业年金建立企业约17.78万户，参加职工3343万人；开通个人养老金账户的人数超过1.5亿，但缴存率严重不足，“开户热、缴存冷”的阶段性问题仍不同程度存在。

二是法定养老金待遇的结构性失衡。我国现行基本养老保险制度包括机关事业单位养老保险、城镇职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险。三大群体间待遇差距明显，其中机关事业单位工作人员的养老金水平相对较高，而占基本养老金总领取人数超半数的城乡居民群体（1.8亿多人，约占55%），其养老金水平明显偏低。

三是商业养老保险需求的结构性失衡。上述两个结构性失衡进一步传导至商业养老保险市场，形成需求的“结构性错配”：养老金待遇偏高的人有能力购买商业养老金产品，但是意愿不强烈、没有需要；而大多数养老金水平偏低的人，有购买商业养老保险需求，但购买能力偏弱。

四、增强养老金融的理性识别能力

基于人口老龄化、少子高龄化的实际国情，发展养老金融不仅是既定的政策目标，而且极具发展潜力与空间。我国需进一步改善发展养老金融的政策环境，提高政策的精

准度，增强养老金融的理性识别。

一是以促公平缩小差距为目标指向，优化现行基本养老保险制度，并且促使其尽快走向成熟定型。这是构建多层次养老保险的必要条件。要在促进基本养老保险制度统一、缩小不公平、步入法治轨道上形成共识，在克服地方主义、本位主义上下功夫。

二是公共养老金、企业年金、职业年金、商业养老金要明确各自的边界，需要在各行其道、各守其规、各尽其责、各得其所的条件下实现协同发展。不能定位不清晰，功能错位，这样容易妨碍养老金融的发展。

三是与初次分配、再分配环节协同，提高劳动报酬特别是一线劳动者的劳动报酬，进一步优化个人所得税制。在继续推行企业年金、职业年金缴纳享受个人所得税减免的同时，给低收入者参加二、三层次养老保险提供相应的补贴，在促进公平的条件下实现多层次养老保险体系的合理、有序发展。

有理由相信，“十五五”时期，我国的基本养老保险制度必定成熟定型，多层次养老金融的结构会优化重组，对养老金融的需求也会持续增长。作为以共同富裕为追求目标的快速现代化国家，优化现行政策，重构秩序，我国的养老金融就一定会得到快速且持续的发展。■（作者系全国人民代表大会社会建设委员会委员、中国社会保障学会会长）

参考文献

[1]陆杰华、林嘉琪，重度老龄化社会的人口特征、风险识别与战略应对，《中国特色社会主义研究》，2023年，第1期，59-68页。