

# 我国养老金融与国外的比较及发展建议研究

刘卿

上海理工大学，上海市，200093；

**摘要：**近年来，全球范围内的人口结构正经历深刻变革，随着出生率的降低和人均寿命的延长，导致养老问题已成为关系民生的重大议题。养老金融作为“五篇大文章”之一，做好养老金融大文章既是落实中央金融工作会议的具体举措，也是应对人口老龄化挑战、完善社会保障体系的现实需求。本文旨在比较国内外养老金融的发展情况，剖析存在的问题，并提出可行性建议，以促进具有中国特色的养老金融业务的高质量发展。

**关键词：**养老金融；高质量发展；第三支柱

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.06.013

2000 年，我国正式进入老龄化社会<sup>1</sup>。截至 2023 年，我国 60 岁以上人口 2.9 亿，占总人口的 21.1%；65 岁以上老人约 2.17 亿人，占比达 15.4%，老年抚养比接近 22.5%。预计至 2035 年，我国将进入重度老龄化时代。2023 年 11 月，中央金融工作会议首次正式提出“养老金融”，明确要推动我国金融高质量发展，需要做好养老金融等五篇大文章。2024 年 1 月，国务院办公厅发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，强调要丰富发展养老金融产品。同年 12 月，中国人民银行等九部门联合印发《关于金融支持中国式养老事业 服务银发经济高质量发展的指导意见》（以下简称《意见》），界定养老金融内涵和外延，明确 2028 年和 2035 年养老金融发展的阶段性目标。党中央和国家关于养老金融的一系列论述，为我国养老金融的发展指明了方向，强化养老保障体系、完善养老金“三支柱”体系平衡发展已迫在眉睫。

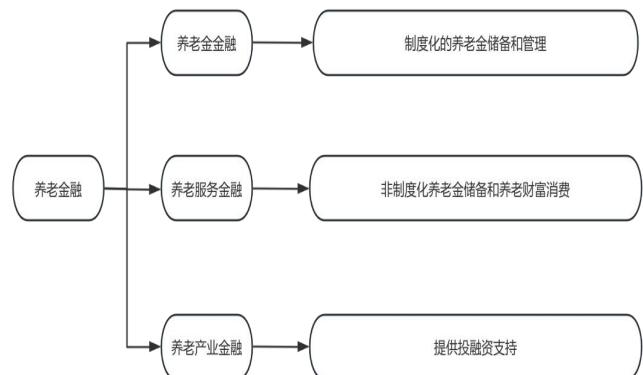
## 1 养老金融的内涵

养老金融一词的最早引进，是源于英国学者大卫·布莱克（David Blake, 2006）所提出的养老金金融概念，主要是针对养老地产、金融资产以及其他衍生金融产品。作为新型的金融模式，养老金融逐渐受到各国的广泛关注。

结合我国国情，“养老金融”这一概念也在发展中不断拓展。胡继晔（2013）强调养老问题本质上是金融问题，并对 Blake 的投资标的做了补充，但核心概念总体一致。党俊武（2013）首次使用“老龄经济”概念，

指出其不是“老年经济”，而是服务长寿和老龄社会有效需求的新经济体系，涉及全龄人口、全生命周期、全行业。目前较为全面和权威的定义是由董克用、孙博等于 2016 年提出的，认为养老金融是一个概念体系，包括养老金金融<sup>2</sup>、养老服务金融<sup>3</sup>和养老产业金融<sup>4</sup>三个方面。

表 1：养老金融的内涵和外延



## 2 国内外养老金融的比较

### 2.1 养老金融体系

美国是全球养老三支柱规模最大、制度设计最为丰富的国家；日本是亚洲国家中养老保障体系较为先进且和我国文化背景较为接近的国家；本文选取美国、日本作为研究对象，旨在通过比较分析两国的养老金体系，提炼出符合我国国情的做法及经验。

美国的养老金体系分为三支柱，第一支柱为强制性联邦公共养老金；第二支柱是雇主养老金，为基本保障养老金的补充；第三支柱是美国的个人退休账户（IRA）

计划。日本在 1999 年对养老保障体制进行大幅度的改革后,以国民年金和厚生年金为第一支柱,多类型雇主养老金计划为第二支柱,个人养老金计划为第三支柱。我国养老金金融体系包括基本养老保险(第一支柱,1997 年)、企业年金和职业年金(第二支柱,2014 年)和个人养老金(第三支柱,2022 年),共同构成多层次养老保险体系。

由此可见,全球主流养老金融体系普遍采用“三支柱”模式,即公共养老金、职业养老保险和个人储蓄计划。第一支柱为公共养老金金融计划或基本养老保险计划,提供基本保障,由政府主导,采用现收现付制,具有强制性和普惠性特点。第二支柱是指企业与员工相互协商,提供补充保障,由企业发起,由雇主和个人共同缴费形成的一种补充养老保险制度。第三支柱实行个人账户制,个人自愿参与实施,政府提供税收优惠以激励居民购买第三支柱下的养老金融产品,以实现养老财富自我积累的目的。

表 2: 中美日的养老金三大支柱

国家	第一支柱	第二支柱	第三支柱
中国	基本养老保险	企业年金 职业年金	个人养老金
美国	公共养老金	雇主养老金 <sup>5</sup>	个人退休金账户计划 (IRAs) <sup>6</sup>
日本	国民年金 厚生年金	多类型雇主养老金计划 <sup>7</sup>	个人 DC 年金计划 <sup>8</sup> (iDeCo) 个人储蓄账户计划 (NISA)

## 2.2 第三支柱养老金

与第一支柱、第二支柱相比,第三支柱养老金具有不受雇佣关系限制,缴款和投资回报形成的权益完全归属于个人所有,汇集的养老储蓄多为长期资金且有利于促进资本市场发展等特点,能有效解决养老金需求快速增长,养老资金不足等问题。因此,探索第三支柱养老金金融体系,增加公众参与的积极性已成为各国的重点。本文选取美国、日本,与我国相比较,发现在参与人群、税收优惠政策模式<sup>9</sup>、年缴费限额、税收优惠、领取资格和可否支持不同养老金方面存在差异。

表 3: 中美日的第三支柱对比

类型	中国	美国	日本
第三支柱	个人养老金	传统型 IRA 和罗斯型 IRA	个人 DC 年金计划 个人储蓄账户计划(NISA) <sup>10</sup>
参与人群	已参加基本养老保险的群体	传统型 IRA: 面向低于 70.5 岁的人群 罗斯型 IRA: 任何年龄	个人 DC 年金计划: 年龄低于 60 周岁的日本公民 初级 NISA: 0 ~ 19 周岁的日本青少年 普通 NISA 年满 20 周岁的日本居民 定投 NISA: 年满 20 周岁的日本居民
税收优惠政策模式	EET	传统型 IRA: EET 罗斯型 IRA: TEE	个人 DC 年金计划: EET 个人储蓄账户计划: TEE 模式之上实行前端免税储蓄
年缴费限额	12000 元	6500 美元-7500 美元	个人 DC 年金计划: 不同类型的参与人能够缴纳的最高限额不同 <sup>11</sup> 初级 NISA: 每年 80 万日元 普通 NISA: 每年 120 万日元 定投 NISA: 每年 40 万日元
税收优惠	按每年 12000 元的限额予以税前扣除, 投资收益暂不征税	2405 美元—2775 美元	对于投资产品实现的投资利润予以免税 初级 NISA: 免税期限为 5 年 普通 NISA: 免税期限为 5 年 定投 NISA: 20 年
领取资格	达到领取基本养老金年龄,或者完全丧失劳动能力、出国(境)定居、以及符合国家规定的其他情形	可提前支取,但除非发生特定的重大不幸事故,59 岁半前支取则必须缴纳 10% 的罚金	个人 DC 年金计划: 缴纳至 65 岁并在 60 岁之后领取养老福利
不同养老金计划的转换	无明确规定	支持转存	个人 DC 年金计划: 支持转存

## 2.3 银行业在养老金融中的角色差异

美国养老产业市场化和产业化程度高,银行业在养

老金融中发挥着更为核心的作用,不仅提供资金管理服务,还积极参与养老金计划的制定和管理,能提供涵盖

股票、债券、混合资产及全球市场多元化的产品。日本的银行业在养老金融中的角色也比较突出,不仅提供传统的金融服务,还通过提供年金资产运用和管理咨询服务、开发养老护理金融产品等方式,支持养老住宅建设和养老服务机构运营,提供长期护理贷款和住房反向抵押贷款,支持养老产业链融资。

我国的银行业于 2021 年 9 月正式成为个人养老金产品的提供者<sup>12</sup>,主要扮演的是资金管理和服务提供者的角色。随着个人养老金的推出,银行开始参与提供养老金融产品和服务,但主要集中在传统的储蓄存款和适老化服务改造,金融产品同质化严重,整体创新性不足。

### 3 我国养老金融发展存在的问题

我国构建多层次、多元化养老金融体系,但在老龄化,投资大环境变化的影响下,三支柱发展不平衡、覆盖面不足、人均养老储备较低、区域失衡加剧等问题成为社会焦点。第一支柱基本养老保险制度,虽然在制度上实现了全覆盖,但从实际覆盖群体来看,灵活就业群体、流动人口和新业态劳动者仍未被纳入,基本养老金的实际收益逐年缩水。2024 年,我国基本养老保险基金委托投资规模仅占结余资金的 17%,远低于国际平均水平。第二支柱企业年金(职业年金)制度,虽发挥补充养老保障的作用,但覆盖面较小,主要为国有企业职工,民营企业参与意愿度不高,缴费企业和人数占比较低,增长空间有限。第三支柱个人养老金,受制于缴费压力、税收优惠力度不足、后期资金提取条件较为严格等因素,加之投资产品缺乏吸引力,导致缴存覆盖面不足,个人缴纳费用意愿不高,整体缴费水平较低,进一步加剧结构失衡。人社部数据显示,自 2022 年试点以来,我国个人养老金开户人数已超 6000 万人,但缴存人数仅占开户人数的 22%,人均缴存金额仅 2000 元,实际投资人数占缴存人数的 62%,开户热缴存冷、缴存率偏低等问题突出。

我国养老服务金融起步较晚,从国家层面尚未制定统一规划,养老金融市场尚不成熟,未充分发挥不同养老产品的优势。各类型金融机构虽已充分认识养老服务的巨大市场前景,但缺乏业务的协同性和联动性,均自行探索创新。截至 2025 年 1 月,个人养老金专项产品达 956 款,但多为 1-5 年的短期的银行储蓄和理财类产品,同质化现象突出,养老功能和长期性属性不突出,难以满足多样化的养老需求,实现养老资产的保值增值。

## 4 完善我国养老金融发展的建议

### 4.1 坚持养老金融立法先行

一是加快养老金融制度顶层设计,在延迟退休政策下,优化相关法律和政策,构筑中国式现代化的养老金融工作法律法规。二是从全生命周期的视角出发,制定的养老金融政策需适应老龄社会的需要,覆盖出生、教育、结婚、就业、养老等周期,并明确规定各类参与主体的权利义务。三是养老金融服务机构依法依规持牌经营,遵循风险可控、商业可持续原则,提供符合老年人真实需求的金融业务和服务,促进养老产业健康高质量发展。四是明确养老金融政策支持的行业和重点领域,配套相关政策,通过风险担保、风险转移、风险对冲、优化税收激励政策等措施,助力养老金融高质量发展。

### 4.2 优化第三支柱激励政策

一是提高第三支柱养老金覆盖面,保障参与的公平性和全面性,即宽松第三支柱养老金的准入门槛,充分考虑低收入群体和非正规就业人群的养老需求,并给予特定人群制定特殊的适用办法。二是探索建立科学的缴费限额参数体系,根据所在城市的经济水平、消费水平和多支柱养老金体系整体发展情况,科学分层缴费额度上限,综合考虑参与者的整体财务状况、已有的养老保障状况和实际养老需求等因素适时调整,满足不同群体在不同年龄段的养老需求。三是探索建立“EET+TEE”税制的个人养老金制度,税收优惠政策除加大优惠力度外,更应实现税收优惠的精准提供,即允许参与者根据自身收入情况选择两种税制模式的一种,有效保障参与公平的税收负担,使纳税人获得较多的时间价值和税收优惠。四是探索建立第二与第三支柱互通机制,实现家庭或工作更换的可累计、可转移,且不影响本人或家庭享有综合税收优惠。五是增加灵活领取机制,提供风险保障功能,即保障应急提取的通道,明确个人或家庭在遭遇大病、身残、失业等特殊情况下,可提取个人养老金账户内养老储备资产的上限额和最长期限,最大程度降低参与者全生命周期养老计划的影响。

### 4.3 创新养老金融产品和服务

一是坚持以养老金融专业化为目标,鼓励金融机构以养老金融账户为基点、构建养老金金融、养老服务金融、养老产业金融的养老金融生态服务体系,打造一体化、一站式养老服务。二是深化国内养老金融供给

侧改革，通过人工智能大模型、大数据、区块链等技术的运用，探索数字化养老金融，对老龄群体和“未来”老龄群体进行智能化分层，挖掘不同阶段的养老金融需求，研发出符合长期养老需求和生命周期特点的系列养老金融产品，为养老金融插上科技的翅膀。三是探索跨界合作，探索“金融+非金融”模式，让金融与养老产业有机融合，打造贯穿养老财富积累与养老服务消费全链条的闭环生态。四是加强养老“专业顾问”的储备，培育专业人才提供覆盖客户全生命周期养老规划的综合性养老金融服务，覆盖养老财富投资、积累和消费等活动。五是立足金融机构的传统优势，充分考虑老年群体的行动习惯和实际需求，优化营业网点布局，合理配置适老辅助设备，保留并完善人工服务，提升老年群体的服务体验。

#### 4.4 加强养老金融的监督管理

一是明确各政府部门之间的工作职责，建立与养老金融业务特点和风险管控要求相适应的监管制度体系，在实践中探索养老金融政策效果评估并加强结果运用，发现问题应强化追责问责。二是探索“互联网+监管”模式，加强部门之间的信息共享，提高监管合作协调性，构筑养老金融风险防控智能化。

#### 参考文献

- [1] 曹明明, 王瀚锌, 李嘉玉, 等. 数字化时代商业银行养老金融业务发展研究 [J]. 商业经济, 2025, (03): 168-171. DOI: 10.19905/j.cnki.syjj1982.2025.03.011.
- [2] 周桦. 发展好养老金融培育新质生产力 [J]. 经济, 2025, (Z1): 74-77.
- [3] 胡正. 我国养老金融的制度演进、主要问题及政策建议 [J]. 福建金融, 2025, (01): 34-41.
- [4] 朱文佩, 周宇轩. 中国养老产业金融: 发展现状、国际经验借鉴与推进路径 [J]. 西南金融, 2025, (01): 3-14.
- [5] 李佐军, 田惠敏, 王丰. 我国养老金融发展的主要问题与对策建议 [J]. 中国发展观察, 2024, (12): 30-35.
- [6] 李恩付. 养老金融: 内涵、挑战与展望 [J]. 财富时代, 2024, (11): 9-14.
- [7] 汪川. 我国第三支柱养老金发展: 国际经验和政策建议 [J]. 国际金融, 2024, (11): 41-46. DOI: 10.16474/j.cnki.1673-8489.2024.11.005.
- [8] 李佩珈, 平婧. 人口老龄化与养老金融的未来 [J]. 国际金融, 2024, (11): 47-59. DOI: 10.16474/j.cnki.1673-8489.2024.11.007.
- [9] 王彤旭. 养老金融发展驶入“快车道” [J]. 宁波经济(财经视点), 2024, (09): 38-39.
- [10] 范蠡, 徐卫东. 美德日个人养老金制度及其对中国的启示 [J]. 人口学刊, 2024, 46(05): 116-128. DOI: 10.16405/j.cnki.1004-129X.2024.05.008.
- [11] 中国人民银行淮北市分行养老金融课题组, 李彤. 养老金融发展的国际经验 [J]. 中国金融, 2024, (15): 74-76.
- [12] 李梅. 工会促进个人养老金制度高质量发展: 内在逻辑与路径选择 [J]. 工会理论研究(上海工会管理职业学院学报), 2024, (04): 30-39. DOI: 10.19434/j.cnki.gh11yj.2024.04.006.
- [13] 刘思宇. 我国个人养老金制度高质量发展影响因素研究 [J]. 保险职业学院学报, 2024, 38(03): 37-44.
- [14] 胡金焱, 王田田. 中国养老金融: 现实困境、国际经验借鉴与发展对策 [J]. 东方论坛-青岛大学学报(社会科学版), 2024, (03): 1-11.
- [15] 张译文. 日本第三支柱养老金税收政策经验与借鉴 [J]. 税务研究, 2023, (08): 95-101. DOI: 10.19376/j.cnki.cn11-1011/f.2023.08.016.
- [16] 巴蕾. 中英美日四国三支柱养老金体系对比浅析 [J]. 新理财, 2022, (09): 28-31.
- [17] 田辉. 中美两国个人养老金制度比较 [J]. 中国金融, 2021, (24): 92-93.
- [18] 袁立力. 商业银行养老金融业务需求及发展对策研究 [D]. 云南财经大学, 2023. DOI: 10.27455/d.cnki.gycmc.2023.000011.
- [19] 林柔娜. 商业银行养老金融业务发展研究 [D]. 江西师范大学, 2023. DOI: 10.27178/d.cnki.gjxsu.2023.001478.
- [20] 李苏. C 银行苏州分行养老金融业务发展问题及对策研究 [D]. 苏州大学, 2023. DOI: 10.27351/d.cnki.gszhu.2023.000425.
- [21] 刘晓文. 上海银行养老金融业务模式发展研究 [D]. 河北金融学院, 2022. DOI: 10.27837/d.cnki.ghbjr.2022.000033.
- [22] 高丽琴. 中信银行养老金融业务发展研究 [D]. 安

徽大学, 2022. DOI: 10.26917/d.cnki.ganh.2022.000922.

[23] 熊李旸. 建设银行 JX 分行养老金融业务发展战略研究 [D]. 江西财经大学, 2020. DOI: 10.27175/d.cnki.gjxcu.2020.001164.

#### 注释

[1] 根据联合国《人口学词典》，一个地区 60 岁以上的老年人口达到总人口的 10% 以上，或 65 岁以上的老年人口占总人口的 7% 以上，该地区即被视为进入老龄化社会。

[2] 养老金融的对象是养老资金，目标是积累养老金资产并保值增值。

[3] 养老服务金融的对象是老年人群，目标是满足其各方面的金融消费需求。

[4] 养老产业金融的对象是养老产业，目标是为养老产业提供投融资支持。

[5] 美国雇主养老金分为收益确定 (DefinedBenefit, DB) 和缴费确定 (DefinedContribution, DC) 两种模式，DB 模式的领取金额是确定的，DC 模式的缴纳金额确定但领取金额不确定。

[6] 美国个人退休金账户计划 (IRAs) 分为传统型 IRA 和罗斯型 IRA。

[7] 日本雇主养老金计划以给付确定型养老金计划 (de-

finedbenefits) 和企业型定额供款养老金计划 (definedcontribution) 为主。

[8] 个人 DC 年金计划，又称为个人型定额供款养老金计划 (Individual-TypeDefinedContribution) 是以日本国家养老基金联合会为主体实施的个人养老金计划。

[9] 税收优惠政策模式主要分为 EET 和 TEE 两种。EET 模式是在缴费、投资收益环节免个税，在领取环节缴个税；TEE 模式在缴纳环节缴个税，在投资收益及领取环节免个税。

[10] 个人储蓄账户计划 (NISA) 目前共分为三种运作模式：初级 NISA、普通 NISA 和定投 NISA。

[11] 第 1 类参与者为农民、学生和个体工商户等自营业者，缴费上限为每月 68000 日元（此额度包括了已缴纳的国民年金基金）；第二类参与者主要是企业雇员和公职人员，按照其是否参加以及已参加的雇主养老金计划类型，缴费上限范围具体为每月 12000~23000 日元；第三类参与者为 20~60 岁的被扶养配偶，缴费额度上限为每月 23000 日元。

[12] 2021 年 9 月 15 日起银保监会选择 4 家银行理财子公司在 4 个城市开展养老理财业务试点，我国银行业正式成为个人养老金产品的提供者。