

建设与人口老龄化相适配的养老金融体系

郑功成

今天会议主题为“从秩序重构到行稳致远”很有时代意义。过去10多年，我国金融业处在持续发展变化中，伴随互联网的快速发展与广泛应用，金融领域的新业态也不断涌现，我们确实需要重构金融秩序，以保证金融业步入高质量发展轨道，并为实现国民经济持续增长提供有力的金融支撑。

借此机会，我就养老金融和大家分享三点看法：

1. 养老金融是建设金融强国的重要方向，更是积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分，发展养老金融既是促进金融业大发展的极富潜力的新增长点，也是保障和改善民生的重大民生工程。

我国面临的是人口老龄化世纪国情，我国的人口老龄化除具有世界人口老龄化的一般特征，更呈现出超常规性。其规模超大、速度超快，同时伴随快速的高龄化、断崖式的少子化，再加上家庭保障功能快速弱化、养老文化多元化、养老需求个性化，短短20余年间如此多的深刻变化叠加在一起，这既是国家全面发展和现代化建设快速推进的最具综合意义的进步成果，又是迫切需要积极妥善全面应对的复杂且严峻的挑战。

应对挑战的关键是要适应人口结构的深刻变化，为人们年老后提供稳定的安全保障预期，而养老金融关系老年人的生活保障，从而是积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。目前，我国养老金融主要包括基本养老金、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融资等，是一个正在持续壮大的金融板块。

数据表明，目前我国基本养老保险基金累计结余 9 万亿元，企业年金、职业年金的投资运营规模 7 万亿元，商业性养老金融产品达 8 万多亿元，还有全国社会保障战略储备基金 3 万亿元，上述养老金存量总计约 27 万亿元，可见养老金融已经具有了一定的规模，这构成了我们对养老金有信心的重要来源，同时也表明养老金制度特别是基本养老金制度的可靠性在不断增强。

目前，全国按月领取基本养老金的人数已达 3.28 亿多人，占全球领取养老金人数的 40%以上，其中离退休人员为 1.4 亿多人、城乡居民为 1.8 亿多人，法定养老金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则进一步增加了老年人的生活保障。养老金融取得的发展成就，得益于国家公共投入的不断增长，也得益于国家政策的支持力度不断增强，个人考虑自身保障的意愿也在持续增强。

2. 养老金融发展存在三大结构性失衡问题。

国家统计局数据显示，2024 年 60 岁及以上人口 3.1 亿人，占全国人口的 22%，其中 65 岁及以上人口 2.2 亿人，占全国人口的 15.6%。80 岁及以上的老年人口从 2010 年的 1600 多万人，增长到 2020 年的 3600 多万人，目前已经超过 4000 万人，我们事实上正在步入长寿时代。预计 2035 年左右，中国 60 岁及以上老年人口将突破 4 亿，进入重度老龄化阶段。

到 2050 年前后，我国老年人口规模和比重、老年抚养比和社会抚养比将相继达到峰值。在这样的人口国情背景下，对养老金融有需求者日众。

然而，目前的养老金融发展还不太理想，其集中表现在如下三个结构性失衡方面：

一是在 27 万亿养老基金存量仅相当于 GDP 的 19% 的规模偏小情形下，法定的公共养老保险与战略储备占比偏高，而职业年金、企业年金、商业性养老金占比偏低，此为多层次养老金融体系的结构性失衡。

二是在公共养老金水平上，机关事业单位工作人员的基本养老保险水平相对较高，而城乡居民基本养老保险水平明显偏低，此为养老金待遇的结构性失衡。

三是上述两个结构性失衡带来了第三个结构性失衡，即的背景下，即基本养老金待遇偏高者有能力购买商业性养老保险但缺乏需要，而基本养老金待遇偏低者有需要却无能力购买商业性养老保险，结果导致了对商业性养老保险需求的结构性失衡。这种局面显然不利于整个养老金融的健康持续发展。

3. 应当着力增强养老金融体系的适配性。

基于人口老龄化趋势不可逆转，快速高龄化已成事实，发展养老金融是既定政策目标，而伴随中等收入群体规模持续壮大、个人财富积累日益丰厚，养老金融的发展前景应当很好。

目前的现状表明我国还需要进一步改善发展养老金融的政策环境，提高政策精准度，进而增强养老金融体系的适配性。

值得努力的方向主要有：

一是以促公平、缩小差距为目标指向。优化现行三大基本养老保险制度，并促使其尽快走向成熟定型，这是为所有人提供清晰、稳定的公共养老金预期的必要条件，也是发展层次养老保险的必要条件，因为只有法定养老金制度定型，才能明了其他层次养老金的发展空间。

二是公共养老保险、企业年金与职业年金、商业性养老保险需要明了各自边界，在各循其道、各守其规、各展其长、各尽其责、各得其所的条件下实现协同发展，相关政策要根据不同层次的养老金属性与功能定位精准施策，特别需要引导市场主体发力，以高质量的金融服务和公信力来实现持续发展。

三是还应当与初次分配、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，应当给低收入者参加二、三层次养老保险提供相应的补贴，这样才能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。

我们有理由相信，进入“十五五”时期后，我国的基本养老保险必定成熟定型，多层次养老金体系结构会优化重组，对养老金融的需求也会持续高涨，作为以共同富裕为追求目标的快速现代化国家，只要优化现行相关政策体系，重构秩序，我国的养老金融就一定会得到快速发展。

（本文为第十届新金融论坛演讲实录）