

# 国际视角下我国非缴费型养老金制度的构建

聂爱霞, 朱火云

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

【摘要】已有研究和实践经验表明,非缴费型养老金在扩大养老金总体覆盖范围、减轻老年人及其家庭的贫困起到了重要作用。在人口老龄化进程加快的过程中,我国现有养老保障制度并未取得预期效果。考虑我国现阶段经济社会发展情况,本文从扩大养老金总体覆盖面及减少老年贫困入手,借鉴国外的经验,提出建立保障基本、水平适度、公平的、非缴费型养老金制度。

【关键词】非缴费型养老金; 覆盖面; 老年贫困

【中图分类号】F840.67 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2015)05-0117-05

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2015.05.023

自德国19世纪末建立起缴费型养老保险制度以后,强调权利和义务相统一的“俾斯麦模式”在世界范围内获得认可,这种制度为大部分群体提供了可靠的老年收入保障,但以缴费为受益前提和与正规就业紧密联系的制度特性,使得缴费型养老制度在覆盖低收入群体和非正规就业群体方面受到较大限制,这种局限在收入处于中低水平或非正规就业比较高的发展中国家更为明显。根据世界银行的统计数据,全世界养老金的劳动力平均覆盖率为25%,对老年人的覆盖率低于20%。

相比之下,非缴费型养老保险制度在扩大覆盖面方面具有明显优势。世界银行在2005年的研究报告中也特别肯定了非缴费型养老保障制度的作用,提出将最低水平保障与以消除贫困为目标的非缴费性养老保障制度确定为基本支柱,也称为养老保障的“零支柱”<sup>①</sup>。近年来在世界银行、国际劳工组织、联合国开发计划署等国际机构的推动下,不少国家开始重视推行非缴费、普惠型社会养老金计划。据世界银行2012年的一份报告显示,截至2011年,世界193个国家建立了养老金制度,其中81个国家建立了非缴

费型养老金制度(即“零支柱”)。

我国养老金覆盖面低,据测算数据显示,2011年全国城乡养老保障平均覆盖率为62.38%,其中,城乡养老保险覆盖率最高的是北京和上海,均超过90%,广西、吉林、四川的覆盖率均不足40%<sup>[1]</sup>。中国老年人贫困率远高于人们的想象,截止到2013年底,全国有22.9%的60岁以上老年人(4240万人)的消费水平位于贫困线以下,而获得社会救助的城乡老年人仅占60岁以上老年人口的11.89%,远低于老年贫困率的22.9%<sup>[2]</sup>。

一方面,庞大的老年人口数量构成了巨大的老年保障需求,另一方面,我国社会养老保障体系不完善、制度多重分割及碎片化,导致许多老人得不到足够的经济来源而陷入贫困的境地。当务之急,有必要借鉴国际经验建立非缴费型养老金制度,这对于我国扩大养老金总体覆盖面及消除老年贫困,实现“老有所养”的目标具有重要的意义。

① 根据 Robert Holzmann, Richard Hinz. Old Age Income Support in the 21st century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. World Bank, 2005 整理。

【收稿日期】2015-08-30

【基金项目】福建省社科基金“福建省人口老龄对养老保险制度的冲击及对策建议”;厦门大学公共服务质量研究中心项目

【作者简介】聂爱霞,厦门大学公共事务助理教授,硕士生导师,研究方向:养老保障、劳动就业等;朱火云,厦门大学公共事务学院博士研究生,研究方向:社会保障理论与政策。

## 一、非缴费型养老金制度的建立和发展

非缴费型养老金计划最早起源于欧洲，早在 1891 年，丹麦就引入了一项由地方政府管理的非缴费型养老金制度，随后，新西兰（1898 年）、澳大利亚（1908 年）和瑞典（1913 年）也相继建立了非缴费型养老保障制度。20 世纪 80 年代后，一些发展中国家如尼泊尔、斯里兰卡、孟加拉国、印度、南非、毛里求斯、纳米比亚、博茨瓦纳、阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加、毛里塔利亚等国也相继建立起非缴费型养老金制度。据国际助老会的一项统计，截至 2012 年，全世界范围内已建立了 105 项非缴费型养老金制度，共涉及到 99 个国家或地区<sup>①</sup>，遍布亚、非、拉发展中国家和高收入 OECD 国家。

从保障对象和保障水平两个维度，笔者将这 104 项非缴费型养老金制度（其中有一项制度数据缺失）划分为低水平选择型、低水平普惠型、基础选择型和基础普惠型四种类型。普惠型和选择型是针对保障对象的资格条件而言，普惠型指只要满足一定的年龄条件，都可以获得相应的养老金待遇；而选择型是指基于家计调查、养老金调查等，收入低于某一标准或未享受其他养老金待遇，才有资格享受养老金。低水平型和基础型是针对保障待遇的高低而言，低水平型是指保障水平低于最低生活保障线（为便于国际比较，这里依据联合国确定的最低标准 1.25 美元/天），基础型则是保障水平等于或高于最低生活保障线，满足最基本的生活需求。图 1 显示，在以保障对象和保障待遇两个维度划分的四种制度类型中，采用基础选择型模式的最多，占 55.8%，其次是低水平选择型和基础普惠型。

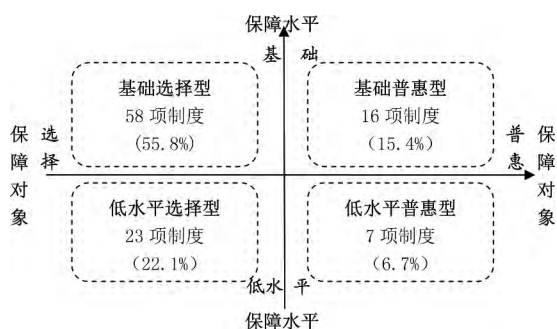


图 1 非缴费养老金制度类型

尽管这 105 项非缴费型养老金制度存在诸多差异，但亦呈现出某些共同的特征：一是资金直接或者间接来自于政府财政，受益人不需要履行缴费义务；二是受益资格往往受限于公民身份或者居住时间，部分制度可能对受益人数有限制，部分对受益人的收入和财产有限制；三是待遇水平通常是统一水平的，即使有差别也是分几个档次，不与工作年限或缴费年限相挂钩。

## 二、非缴费型养老金制度的实施效果

总体而言，扩大养老金总体覆盖面和减少老年贫困是许多国家引入非缴费养老金制度的初衷，但不同国家的侧重点有所不同。在低收入国家，非缴费养老金制度被地当作一种解决贫困的重要制度安排；在非正式就业比例较高的中等收入国家，非缴费养老金制度在解决老年贫困的同时，为扩大非正式就业群体的养老金覆盖面提供了一个强有力的政策选择；在社会保障制度已经较为完善的发达国家，非缴费养老金则作为补充，保障少量未被“第一支柱”养老金覆盖的老年人。

### （一）有助于扩大养老金制度的总体覆盖面

经济危机爆发、人口老龄化趋势加快、非正规就业率显著上升，传统缴费关联型的俾斯麦养老保险模式越来越难以适应复杂的社会环境，出现养老金覆盖面停滞不前甚至下降的趋势。而非缴费养老金制度不以缴费为待遇给付条件，能够实现对农村居民和非正式就业群体的覆盖，扩大了养老金的总体覆盖面。

根据可获取的 2012 年国际助老会的 66 个国家或地区的数据，可以计算出这些国家的非缴费养老金制度的覆盖率如表 1 所示。非缴费型养老金制度平均覆盖率为 34.58%，同时也应看到，不同国家或地区之间的差异非常明显。其中，印度尼西亚覆盖率最低，仅为 0.5%，玻利维亚最高，待遇领取人数是 60 岁以上所有老年人口总和的 1.24 倍。

再从地区分布来看（如图 2），经济最为落后的撒哈拉以南非洲国家的非缴费养老金制度覆盖率最

<sup>①</sup> 由于有些国家同时实施了几项非缴费养老金制度，如巴西实施了农村社会养老金（PR）和社会救助型养老金（BPC）两项制度，因此这里的制度数量与国家数量并不完全一致。

高,均达到 52.36%,其次是亚太地区,达到 44.07%,经济处于中等收入水平的拉美地区较前者稍低,但比高收入的 OECD 国家更高。基于相关研究,设计在政府可支付水平的普惠制非缴费型养老金被认为是发展中国家应对养老金甚至是社会保障覆盖率危机 (coverage crisis) 的重要途径。

表 1 2012 年 66 个国家或地区的非缴费养老金制度覆盖率的描述统计

变量	均值	中位数	最小值	最大值	变异系数
取值	34.58%	22.26%	0.50%	124.34%	0.1264

注:根据国际助老会 (HelpAge International) 统计资料整理而得,其中,覆盖率 = 领取非缴费养老金待遇人数 / 60 岁以上人口总数 \* 100%。

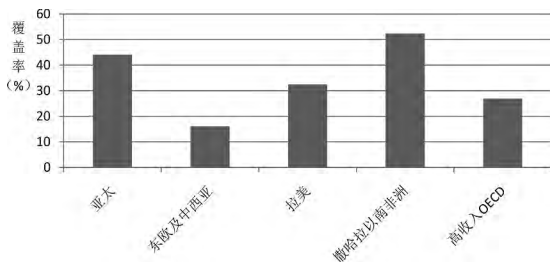


图 2 非缴费养老金制度覆盖率的地区差异

资料来源:根据国际助老会 (HelpAge International) 统计资料整理而得。

### (二) 有利于减轻老年人及其家庭的贫困程度

引入普遍保障的非缴费型养老金计划,对所有达到受益资格年龄的老年群体提供基本的或最低的养老金给付,从而构筑了一道老年收入保障的安全网,能够防止老年群体陷入贫困并有助于打破跨代贫困的恶性循环,特别是在人口老龄化,农村老年人口增多、平均预期寿命上升的趋势下,非缴费型养老金制度将构成老年群体必要的保障安全网,是维持老年生活水平的有效手段。国际助老会 2012 年统计数据显示,全球 105 项非缴费养老金制度中,81 项制度的给付对象是贫困老年群体。

Dethier 等比较了拉美 18 个国家全部人口和 60 岁及以上老年人口的贫困发生率<sup>①</sup>,除阿根廷、巴西、智利、尼加拉瓜、巴拿马、乌拉圭六个国家外,其他 12 个国家的老年贫困率均高于总人口贫困率,他们认为主要是由于这六个国家的非缴费型养老金制度比较完善,阿根廷的老年贫困率从 55% 下降到 13%,巴西的老年贫困率由 52% 下降到 6%,乌拉圭的老年贫困率从 51% 到 8%,非缴费型养老金制度有效地减

少了老年贫困<sup>[3]</sup>,如图 3。

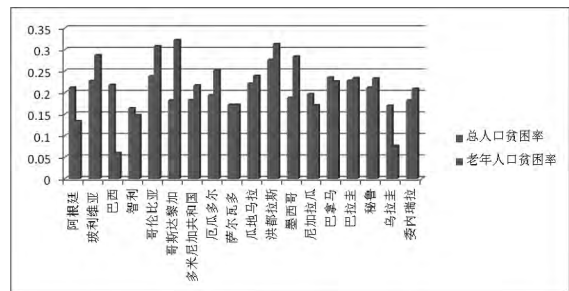


图 3 拉美 18 个国家的人口贫困率

资料来源:根据 Jean - Jacques Dethier, Pierre Pestieau, Rabia Ali. Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Cost in 18 Latin American Countries. Policy Research Working Paper 5292, World Bank, 2010: 13 整理。

## 三、非缴费型养老金制度实施条件

从理论上讲,是否应该建立非缴费型养老金制度取决于社会、经济和政治等多种因素,但是,拉美的经验表明,其中最重要和最直接的因素是缴费型养老金制度的实际覆盖率和老年贫困率。可行性 (feasibility) 和可支付 (affordability) 是实施非缴费型养老金制度前需要考虑的重要问题。

### (一) 可行性

实施非缴费型养老金制度的实施核心目标是扩大养老金总体覆盖面和降低老年贫困。养老金制度体系中是否应该引入非缴费型养老金制度,首先取决于现有缴费型养老金制度的覆盖面大小及其收入再分配特性以及老年群体贫困率。具体来看:

强制性缴费型养老金制度的覆盖面越窄,引入非缴费型养老金制度的动力也就越强。或者,即使政府强制性缴费型养老金制度的覆盖面很广,但其在不同群体间的收入再分配特性比较弱化,同样有可能考虑引入一项非缴费型养老金制度,特别是低收入群体、非正规就业群体规模越大,越有必要建立非缴费型养老金制度。

是否有必要在一般性社会救助之外单独建立一项针对老人的收入转移制度,取决于老年群体相对于其

<sup>①</sup> 这里的贫困线为国家人均收入中位数的 1/2。

他群体的贫困程度。理论上,社会救助体系越完备,救助项目越齐全,老年群体的贫困发生率相应地也会很低,引入非缴费型养老金制度的动力也就不足。或者说相对于其他群体,老年人口的相对贫困率越高,则引入非缴费型养老金制度就显得更有必要。

#### (二) 可支付性

如果说老年群体的相对贫困率构成了确定非缴费型养老金制度规模大小的需求变量,那么,政府财政能力则构成了非缴费型养老金制度规模大小的供给变量,只有在政府财政能力允许的条件下,实施一定规模的非缴费型养老金制度才有可能。

根据国际助老会的数据,对图1中四种非缴费型养老金制度的财政支出进行了分析,如表2用于选择型、家计调查和养老金调查型中财政支出占GDP比重均低于0.6%,用于普惠型养老金制度的财政支出占GDP的1.07%。总体来看,四种非缴费型养老金在财务上是可负担的。

表2 不同制度模式下的平均财政负担

财政负担	家计调查型	养老金调查型	选择型	普惠型
占GDP比重(%)	0.44	0.58	0.48	1.07

资料来源:根据国际助老会(HelpAge International)统计资料整理而得。

### 四、我国非缴费型养老金制度的构建

#### (一) 非缴费型养老金制度的待遇水平确定

由于我国收入申报及统计制度不完善,甄别老年群体中的贫困者较为困难,且选择型非缴费养老金制度也可能造成受益人被歧视、信息扭曲、激励错位、管理成本高、腐败行为诱发等社会成本。相比之下,普惠型养老金可以不考虑人们的收入、财富和工作年限,管理结构简单,交易成本低。对金融机构不发达、工资收入等基本信息资料不充分的发展中国家特别适用。

由于我国的经济水平还远远没有达到实行“普惠型”模式程度,相较于北欧一些国家相当完善的社会福利制度,我国现阶段只能提供基础普惠型养老金。

所谓基础,是指保障水平等于或高于最低生活保障线,满足最基本的生活需求。最低生活保障线的确定无统一标准,如2011年我国扶贫标准为2300元/年(约为1美元/天),联合国确定的国际贫困线为

1.25美元/天。本文采用扩展线性支出模型(ELES)确定非缴费养老金的待遇标准,它的优点在于以当年生活必需品(吃、穿、住)支出为基础,能够较真实地反映居民实际生活需求。通过计算,2013年全国城乡非缴费养老金待遇最低标准分别为449.96元/月和农村245.25元/月。各省、市可以根据当地经济发展水平在全国最低标准基础上适当提高标准。

所谓普惠,是指城乡老年人只需达到规定的年龄就有资格领取养老金待遇,而不以是否缴费、是否参加养老保险以及家庭收入水平为前提条件。为防止退休老人因收入中断而陷入贫困,非缴费养老金最低资格年龄应与退休年龄相衔接,由于我国退休年龄为60岁,本文将最低资格年龄设置为60岁,即在年龄达到60周岁后,均可获得以国家财政为基础的,按月领取的有保障的养老金,不必经过其他相关资格审查手续。随着我国退休年龄的逐渐推迟,非缴费养老金的最低资格年龄也应相应推迟。

#### (二) 非缴费型养老金的财政支出水平测算

##### 1. 数据来源及参数设定

未来老年人口数据来自联合国2010年21世纪人口预测数据中中国部分的中档方案,城乡人口比采用国务院发展研究中心课题组的城镇化率数据,测算时间为2014-2050年。财政收入以2013年为基础,假定2014年的年增长率为10%<sup>①</sup>,按相等的年平均下降率递减,直至2050年的增长率为5%,预测未来2014-2050年的财政收入。

非缴费养老金财政支出等于待遇领取人口数与待遇标准之积,具体计算模型如下所示。假设开始领取老津贴的年龄(男女相同)为x岁(如本文为60岁),x岁以上老年人可领取的津贴额的计量模型为:

$$T_k = \sum_{n=x}^{\omega} l_n^k y_n^k$$

其中: $\omega$ 为极限年龄; $l$ 为第k年n岁老年人数; $y$ 为第k年n岁老年人领取高龄津贴标准。考虑到我国城乡收入和生活成本差距较大,本文将分别设置农村和城镇的待遇标准,则计量模型可进一步写成:

$$T_k = T_{农村} + T_{城镇}$$

在待遇设置上,为区别高龄老人与低龄老年生活成

<sup>①</sup> 2013年,我国财政收入增长率为10.1%。

本的差异,本文采用两种方案:方案一,所有60岁以上老年人的待遇以2013年全国城乡非缴费养老金待遇最低标准为标准,按5%的年增长率提高待遇。方案二,60-79岁的低龄老人以2013年全国城乡非缴费养老金待遇最低标准为标准,80岁及以上老人以2013年的150%为标准,按5%的年增长率提高待遇。

## 2. 测算结果与分析

根据以上参数设置,测算结果如图4所示。我国基础普惠型非缴费养老金支出占当年财政收入比重在0.5%至0.72%之间。两个方案中,财政负担率都呈现“W”型,即财政负担率先下降,再上升,在2035年(方案一)和2036年(方案二)分别达到峰值后出现拐点,开始略微下降,并分别在2042年(方案一)和2039年(方案二)达到最低值后持续上升,但总体上呈上升趋势。与国外其他国家相比,我国非缴费养老金财政负担较轻,如果换算成占GDP比重,我国的财政负担显著低于国际平均水平,具有良好的财政可持续性。

由于高龄老人对养老金的需求更大,因此在方案二中以基数的1.5倍为标准提高了高龄老人的养老金水平。结果显示,虽然方案二的财政负担高于方案一,但两者差别非常小,最大差距仅为0.08%,对财政负担影响不大,但对保障高龄老人的基本生活具有至关重要的作用。

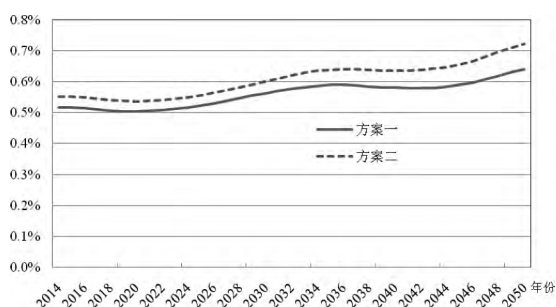


图4 2014-2050年非缴费养老金财政负担趋势图

因此,从财政负担上看,建立非缴费养老金制度不会给我国造成财政压力,基础普惠型非缴费养老金制度具有财政可持续性。

## 五、结 论

非缴费型养老金属于“零支柱”,实质是上上政

府针对老年群体的一项转移支付制度,体现公平,缴费型养老金制度体现效率,两者的结合,是公平与效率的结合。

非缴费型养老金计划有助于扩展养老金制度的覆盖面,有助于预防老年贫困、有效降低老年群体的贫困发生率。当然,选择什么样的非缴费型养老金计划,需要考虑诸多制度性约束条件,包括缴费型养老金计划的覆盖面大小及其收入再分配特性、社会救助体系的完备情况及老年人口的相对贫困率、政府财政能力大小及财政支出结构、政府经办机构的执行能力等。

中国正加速步入老龄化社会,目前的养老保障制度面临着基本养老金较难覆盖全人口、养老保险制度“碎片化”严重等巨大挑战。建立统筹城乡、覆盖各类人群、可持续的养老金制度是中国社会保障事业发展的一项重要目标。本文尝试在借鉴国外的经验上,从扩大养老金总体覆盖面及减低老年贫困入手,建立覆盖全体国民、体现公平、水平适度的非缴费型养老金制度,并借助ELES模型测算出非缴费型养老金制度的财政支出,测算结果表明,实施非缴费型制养老金既能解决养老保险多轨运行、制度不兼容的问题,又能扩大养老金总体覆盖面和降低我国老年贫困率,在制度设计上简便易行,财政投入在国家可以承受的范围之内,符合中国当前阶段的国情,可以作为养老金制度改革的一种新尝试。

尽管从制度设计和财政支出上来看,非缴费型养老保险制度是一个较为可行的制度安排,但由于它是一个理想的制度安排,实施过程中也存在一些难点,如我国已存在多种养老金制度以及高龄津贴制度,非缴费型养老金作为一种基础养老金,需要协调与这些养老金制度之间的关系,以防止制度之间的功能交叉与断裂。

## 【参 考 文 献】

- [1] 北京大学国家发展研究院. 中国人口老龄化的挑战: 中国健康与养老追踪调查全国基线报告 [R]. 2013.
- [2] 褚福灵. 中国社会保障发展指数报告2012 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2013.
- [3] JJ Dethier, P Pestieau, R Ali (2010). Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Cost in 18 Latin American Countries. Policy Research Working Paper 5292, World Bank, 13.

责任编辑 樊继达