

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 108-20200915

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由齐传钧撰写的《非缴费型养老金的历史、现状及启示》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

非缴费型养老金的历史、现状及启示

齐传钧

中国社科院社会发展战略研究院

【摘要】非缴费型养老金几乎与缴费型养老金同时出现，但直到 20 世纪 90 年代才开始迅速崛起并成为全球性现象。带有自由主义理念的非缴费型养老金在正规化就业比例不高的发展中国家，却逐渐显示了其广泛的适应性，迅速填补缴费型养老金留下的覆盖空白。长远来看，非缴费养老金可能并非是一个过渡性安排。对于中国城乡居保而言，需要在如下三方面进行完善：一是放弃个人缴费选项；二是调升待遇水平；三是提高资格年龄。

【关键词】非缴费型养老金；社会养老金；社会救济；城乡居保

养老金制度已成为现代社会稳健运行的一项基本制度，按融资来源一般可分别为缴费型养老金和非缴费型养老金两种。历史上，大多数发达国家采用了缴费型养老金制度，并最终实现了基本全覆盖，为发展中国家树立了典范并为后者广泛效仿。因此，在应对人口老龄化和经济全球化冲击时，我们自然而然地把目光

聚焦到了缴费型养老金制度上，而对非缴费型养老金缺乏足够重视，通常把其置于边缘地带，甚至排斥在改革选项之外。

但是，随着近 30 年非缴费型养老金制度在一些发展中国家的引入或强化，研究者的目光开始转向非缴费型养老金制度，特别是在一些国别或区域案例分析上，探讨非缴费型养老金制度的设计和效率等问题。同时，一些国际组织也开始收集数据，建立数据库。但问题是，这些研究或数据库在“非缴费型养老金”这一概念界定上往往出现很多不一致的地方，对深入研究造成了困难^①。

可以说，非缴费型养老金从诞生到重新得到重视并非偶然，其社会背景同样值得关注，因为这不仅有助于认识非缴费型养老金本身，更有助于我们对整个养老金体系改革方向的总结和反思。当然，对大多数国家而言，缴费型养老金已经在整个养老金体系占据主导地位，引入或强化非缴费型养老金不仅要协同好与缴费型养老金之间的关系，而且也要一并考虑其他因素，降低或消除非缴费型养老金可能带来的负面效应。

因此，本文的结构安排如下：第一部分，辨析非缴费型养老金的概念，厘清它与其他制度或政策之间的边界；第二部分，追溯非缴费型养老金的起源和发展；第三部分，聚焦非缴费型养老金所要探讨的几个问题；最后，给出主要结论和启示。

一、非缴费型养老金的概念与辨析

（一）非缴费型养老金的概念和要点

如果仅从字面上理解，那么非缴费型养老金就是指政府通过一般税收（或其他专项收入）进行融资，并向特定目标人群提供达到一定年龄后的定期收入，这是隐含其中或比较常规的解释，从而与缴费型养老金，即通过雇员薪资（或包括雇主配套缴费在内）进行融资并向特定权利人（缴费者或其配偶）提供退休后的定期收入形成鲜明对比。通过梳理国外的相关文献，这一制度有四种称谓，即除了非缴费型养老金之外，还有三种表达。一是从社会权利的角度来说，个人是没有缴费义务的，但可以在晚年获得定期收入，相当于受益人获得了一种社会权利，因此也被称为“社会养老金”（social pension）。二是从受益者身份来说，具有

^① 例如，世界银行的数据库显示 2000 年以前共有 81 个国家或地区采用了非缴费型养老金，而“助老国际”（HelpAge International）认为截至该年份有 102 个国家或地区存在着非缴费型养老金。

公民身份是其中的一个重要条件，所以还可以被称为“公民养老金”（citizens pension）^①。三是按照养老金制度体系的结构来划分，属于 2005 年世界银行提出五支柱中的“零支柱”（pillar zero）^②。

不管名称如何变化，非缴费型养老金概念主要包括以下三个要点：一是由政府提供的，即融资通常来自政府的一般财政收入，而无须以受益人缴费为前提条件；二是个人一旦满足资格条件，受益人就可以定期收到待遇，通常是每月一次，也有的国家是两个月一次，直到生命结束为止，中间不需要对受益人的待遇资格进行重新评估；三是通常以消除老年贫困为宗旨而不以消费平滑为目的，因此多数国家待遇水平不高。

（二）与其他概念的区分

如果只局限于字面意义，很容易与“社会救济”、“有保障最低养老金”（guaranteed minimum pensions）、“有条件现金转移计划”（Conditional Cash Transfer）等概念混淆，在理解上出现一些混乱，因此有必要对这些概念加以辨析。

首先，“社会救济”的概念出现的最早，是最古老的社会保障制度。但是，现代意义上的社会救济是以英国伊丽莎白女王 1601 年颁布的《济贫法》为开端，指国家或社会通过立法，在公民不能维护最低限度的生活水平时而无偿提供的资金或实物救助。社会救济不同于非缴费型养老金，主要体现在如下三方面。第一，社会救助是以全体公民为对象，只要在维护生活底线上存在困境，都应该成为该制度受益人；而非缴费型养老金主要是以达到一定年龄以上的老年人（有些也包括没有年龄限制的残疾人）为对象，而且以现金而不是实物来支付待遇。第二，社会救助要求政府定期或不定期地对受益人的资格进行重新评定，一旦超过资格条件，那么该受益人的待遇便终止；而非缴费型养老金的待遇资格一旦确定，基本上就可以保持终生。第三，社会救济是整个社会保障体系最底层的制度安排，是在其他社会保障制度实施后仍有公民难以摆脱困境所触发的兜底线政策（例如社会救济中的最低生活保障制度），因此从实施顺序上来说，非缴费型养老金在

^① Pallares-Miralles, Montserrat, Carolina Romero, and Edward Whitehouse. International Patterns of Pension Provision II: Worldwide Overview of Facts and Figures[R]. Washington, DC: World Bank. 2012.

^②对于多层次养老保障体系，世界银行于 1994 年提出三支柱模式，即第一支柱为公共养老金计划，第二支柱为职业养老金计划，第三支柱为个人储蓄计划。但随着实践经验的积累和认识的不断提升，2005 年，世界银行把三支柱模式扩展到五支柱，一个显著变化是把非缴费型养老金从公共养老金计划中分离出来，作为一个单独支柱，即“零支柱”，从而强化非缴费型养老金在扩大覆盖面和消除老年贫困上的重要地位。

前，而社会救助在后。但在实践过程中，一些国家非缴费型养老金是从社会救助中演化过来的，所以很容易造成错觉而把二者等同。

其次，“有保障最低养老金”是缴费型养老金制度的伴生物，是随着后者的出现而加入其中的制度安排。通过这一制度安排，实现对参保缴费成员的最低收入保障机制，防止个人在职期间因为各种原因导致缴费较短，缴费数额较低，从而退休后难以领取足够维持生活的养老金。即使如此，一般也要满足一定的较低缴费年限才可以获得这个待遇。应该说，因为发达国家正规化就业水平非常高，所以缴费型养老金几乎可以实现全覆盖，通过这一制度安排真正实现了“社会互济”功能。但是，对于正规化就业水平一直较低的发展中国家，大部分就业者没有参加缴费型养老金，所以有保障最低养老金连同缴费型养老金计划本身根本无法实现真正意义上“社会互济”。比较而言，非缴费型养老金则跳出这一固有范式，从根本上解决发展中国家普遍存在的老年贫困问题。因此，这完全是两个领域的概念，而不能混为一谈。

其三，“有条件现金转移计划”是 20 世纪 90 年代中期出现在拉美地区的一项重大制度创新，后来逐渐被推广到其他发展中国家以及部分发达国家。该计划要求获得定期现金补贴的贫困家庭必须让其未成年子女接受正规教育并在子女的健康改善上采取行动（体检或饮食），以此提高贫困家庭未成年人的人力资本，斩断贫困的代际循环。该计划来源于扶贫政策，显然区别于作为一种专门以养老为目标的非缴费养老金制度，因为除了年龄、地域、居住年限等资格条件或必要的收入标准外，后者没有其他附加条件。但是，有些有条件现金转移计划直接给老年人发放现金福利，往往也容易造成二者之间界限模糊。

最后，需要强调的是，虽然融资同样来自政府财政收入，但非缴费型养老金有别于军人或公务员养老金，后者来源于对军人或公务员所提供的公共服务的奖励或补偿，通常待遇标准要显著高于非缴费型养老金^①。

二、非缴费型养老金的历史与现状

（一）非缴费型养老金的诞生（19 世纪末到二战结束）

今天我们提到养老金往往指的是缴费型养老金，即人们退休后获得养老金必

^① Palacios Robert, Whitehouse Edward. Civil-service Pension Schemes Around the World[R]. World Bank SP Discussion Paper No.0602. 2006.

须以年轻时缴费为必要的前提条件，这主要是因为二战以后很多发展中国家都采纳了 19 世纪末德国所首创的缴费型养老金制度，而在一些国家，即使有非缴费型养老金计划，也被看做成缴费型养老金的补充，处于从属地位。但究其历史源头而言，同缴费型养老金一样，非缴费型养老金也是起源于 19 世纪末。

一般认为，丹麦于 1891 年建立了世界上第一个非缴费型养老金制度^①，仅仅滞后于德国创立的缴费型养老金制度两年。丹麦的这一制度由税收进行融资且由地方政府负责管理，任何人只要年龄超过 60 岁（目前是 65 岁）且通过经济调查（Means-tested）确认生活处于困境，同时此前 10 年没有领取过任何社会救济，就可以向地方当局申请领取定期待遇。

这虽然只是一个需要接受经济调查的社会救济项目，但其进步性在于取得该项待遇的老年人不再丧失如选举权等政治权利。我们知道，在此之前，很多西方国家即使有社会救济，个人一旦获得社会救济就意味着政治权利的丧失。比如在英国，新《济贫法》就规定，接受救济的人必须以丧失个人尊严、人身自由和政治权利为代价。后来，甚至就经济调查而言，都被丹麦人认为是带有羞辱性质的，所以 1922 年改革了这一办法，仅仅按照收入等简单规则来确定是否具有资格。

紧随其后的是远离欧洲的新西兰，该国于 1898 年引入了非缴费型养老金制度。按照规定，只要个人满足一定收入标准、道德品质（moral character）、公民或居住年限等资格条件，就可以在达到 65 岁领取同一比率的养老金，所有的融资都来自社会保障税，而不是缴费收入。值得注意的是，就是否应该采用德国的缴费型养老金模式，在新西兰议会是有过激烈争论的。1897 年，新西兰时任总理、来自自由党的理查德·塞登（Richard Seddon）对此强调：

“在这样一个年轻的国家，致力于引进德国式的缴费型养老金制度是不现实的，因为我们的情况是如此不同。首先，我们匠人阶层（artisan class）的工作是断断续续的。届时，我们的匠人和人民根本不会同意缴费，也不会屈服于为此而来的警察，这将立即遭到他们的反对，这样的计划将会失败。”^②

也就是说，像当时新西兰这样工业化水平非常低的年轻国家，根本无法效仿德国引入所谓缴费型养老金制度。今天看来，这一结论也适用于现在的欠发达国家

^① 助老国际给出的数据显示，世界上第一个非缴费型养老金制度是冰岛于 1890 年建立的。但是，没有其他材料进行佐证，而在国际社会保障协会（International Social Security Association）官网上，冰岛的第一部相关法律是建立在 1909 年，而不是 1890 年或之前。因此，本文暂不采用这一观点。

^② McCallum J. Noncontributory pensions for less developed countries: Rehabilitating an old idea[J]. Journal of Cross Cultural Gerontology, 1990, 5(3):255-275.

家，只是长久以来并没有得到足够的重视。在新西兰的示范和影响下，1900年澳大利亚新南威尔士州也引入了非缴费型养老金制度，然后又有几个州引入了该制度，最终不到10年便上升为澳大利亚的联邦层面，奠定了该国养老金制度基础。

此后，非缴费型养老金逐步在全世界范围内扩展开来。例如1909年的英国和爱尔兰、1913年瑞典（世界上第一个实现全覆盖的普享型养老金计划）、1919年乌拉圭、1927年的加拿大、1927-1928年的南非（当时只针对白人，1944年扩大到所有人），1935年的美国、1936年的挪威、1937年的芬兰和巴巴多斯、1939年的特多，1944年的圭亚那。

跨越半个世纪，非缴费型养老金制度逐渐成型，展现出一定特征和进步性。首先，随着非缴费型养老金的出现和扩展，西方国家的社会救济制度有了新的拓展，受益人群有了特殊指向，把老年人群体从原来的社会救济制度中独立出来，使老年人问题开始成为新的和单独的社会关注点。其次，非缴费型养老金制度的出现，第一次把针对穷人的救助政策与政治权利脱钩，到一定年龄取得养老金成为越来越多国家认同的社会权利和基本价值观。其三，从地域上来说，影响力开始展露出来，该制度始于北欧，然后逐步扩大到英国及其联邦国家，同时走向美洲和非洲的一些发展中国家，只有亚洲仍是空白。其四，从起源上来看，非缴费型养老金是从社会救济政策分离出去的，带有鲜明的兜底或者济贫的性质，而缴费型养老金是起源于欧洲的吉尔特主义（Guild），带有“行业互助”或者“社会互助”的欧洲大陆的传统色彩，因此二者不完全是主从关系的地位之别，也必将是非此即彼的理念之争。

（二）非缴费型养老金的缓慢发展（二战结束到20世纪80年代）

二战后，发展中国家取得了政治和经济上的独立，纷纷开始效仿宗主国，建立和健全了本国的养老金制度。但受到发达国家和国际组织的影响，从拉丁美洲、非洲、中东一直到亚洲，大多数发展中国家都选择了缴费型养老金制度。总之，不论是在发达国家还是在发展中国家，缴费型养老金制度都占据了主导地位，而非缴费型养老金的发展缓慢，甚至停滞。

首先来看发达国家，二战后一直到20世纪80年代，只有个别发达国家引入了非缴费型养老金制度，比如1956年的法国、1957年的荷兰、1969年的意大利和1982年的希腊。但是，这些非缴费型养老金基本是缴费型制度的补充，而且

这些国家的缴费型养老金覆盖了大部分人口，所以非缴费型养老金制度甚至是不太重要的。更为重要的是，像英国和加拿大这些一贯秉持自由主义信条的发达国家也没有抵制住战后经济繁荣所带来的冲动和社会舆论的压力，于 20 世纪 60 年代开始在原有非缴费型养老金的基础上引入了待遇慷慨的收入关联养老金计划（缴费型养老金制度的一种）。相比之下，只有新西兰和澳大利亚等个别发达国家成功地坚守了传统的理念，维持了原有的非缴费型养老金制度（但也被迫大幅提高了待遇水平）。

再来看发展中国家，这一时期引入非缴费型养老金的国家屈指可数，即 1949 年的纳米比亚（开始只针对白人，直到 1992 年才适用于所有人），1950 年的毛里求斯、1963 年的巴西、1973 年的苏里南，1974 年的智利和哥斯达黎加、1976 年的土耳其、1979 年的塞舌尔、1980 年的埃及、1982 年的马来西亚和 1984 年的文莱。

虽然大部分发达国家都可以依靠缴费型制度实现养老保障基本全覆盖，但发展中国家却离全覆盖相距甚远，老年贫困问题长期存在。据统计，即使到本世纪初，全世界只有不到 15% 的家庭和不足 10% 的劳动年龄人口加入了缴费型公共养老金制度，而大多数未参加公共养老金的人口主要集中在发展中国家，包括农业生产工人和城市非正规就业人员^①。

当然，为了解决养老金覆盖程度低的问题，发展中国家一直在尝试通过各种措施试图扩大缴费养老金计划的覆盖范围。一是通过养老金私有化改革，提高制度的个人属性和激励性。二是通过参量式改革，降低成本和提高收益。三是改变劳动力市场规则，以鼓励非正规部门的参与。但结果表明，这些措施对覆盖率提升只产生了微弱影响^②。此外，还有为非正规部门就业人员设计专门的平行缴费计划。例如，墨西哥有一项计划，为非正式部门工作人员的自愿养老金缴费提供政府补贴。但这种方式，不能立即解决养老金待遇发放问题，因为个人权益需要较长时间的累计。

（三）非缴费型养老金的迅速崛起（20 世纪 90 年代以后）

毫无疑问，非缴费型养老金有助于养老金覆盖面的扩大，可以从根本上解决发展中国家的老年贫困问题。但是，对非缴费型养老金可能造成沉重财政负担的

^①Willmore L. Universal Pensions for Developing Countries[J]. World Development, 2007, 35(1):24-51.

^②Robert Palacios. Design Alternatives for Social Pension Programs, Funded Systems: Their Role in Solving the Pension Problem[R]. FIAP. Santiago, Chile. 2008.

担心，特别是一些国家还有人口老龄化日趋严重下的融资成本加剧问题，一直是很多发展中国家止步不前的原因。此外，就那些缺乏公民年龄和死亡数据的低收入国家而言，在非缴费型养老金制度执行过程中，对政府管理能力也是一个重大考验。最后，从制度设计的角度来权衡，引入非缴费型养老金，还必须考虑初始条件，包括缴费型养老金制度的特征和覆盖情况，社会救助体系的运行状况以及瞄准机制的效率等。

尽管对非缴费型模式有着种种担心和顾虑，但从20世纪90年代开始，大量发展中国家却开始引入或强化非缴费型养老金制度，并成为全球养老金改革浪潮的另一个侧面，但这个侧面往往被人忽视或关注不够。“助老国际”统计显示，截至2018年，全球共有114个非缴费型养老金项目，遍及111个国家或地区，其中大约70个国家或地区是从1990年后引入的，接近三分之二。这些计划主要集中在三个地区：一是拉美地区，特别是南锥体国家；二是南部非洲地区，例如博兹瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰；三是南亚国家，包括孟加拉国、印度和尼泊尔^①。

此外，从20世纪90年中期开始，一些积极从事养老金研究和实践推广的国际组织也开始注意到这一问题。例如，1994年世界银行就提出了三支柱模式，通过综合手段解决不同群体对晚年收入期望的差异问题，其中包括重新界定国家在消除老年贫困上所应该承担的责任边界。随着实践经验的积累和认识的不断提升，2005年世界银行把原有三支柱扩展到五支柱模式，把非缴费型养老金作为一个单独支柱（零支柱）从原来的一支柱中分离出来，从而强化了非缴费型养老金在扩大覆盖面和消除老年贫困上的地位，无疑为发展中国家养老金改革提供了新的范式 and 选择。

三、非缴费型养老金需要探讨的几个关键问题

总的来说，非缴费型养老金制度本身并不复杂，但考虑到经济发展水平、不同制度之间的衔接、应对未来经济社会发展以及历史传统等各种制约因素，在引入或改革已有非缴费养老金制度时需要考虑以下几个关键问题：一是待遇受益目标人群的选择；二是待遇资格年龄的确定；三是待遇标准的设定；四是财政负担

^①凡是本文没有给出出处的数据，均来自助老国际。HelpAge International, Social Pensions Database, Version: 1 March 2018。

的考量；五是个人激励的发挥；六是与缴费型养老金制度的衔接。

（一）目标人群

对于目标人群的选择，一般来说可以有三种方式，但各有利弊。一是普享式，即向全国或部分地区达到一定年龄的国民或居民（达到一定的居住年限）提供均一给付的养老金，全球共有 22 余个国家采取了这一措施，比如新西兰、荷兰、玻利维亚和缅甸等。这一方式的优点在于可以节约大量行政管理成本，也可以避免权力滥用和腐败，但是最大的问题是可能让高收入阶层甚至富人也享受了这一待遇，从而带来了公平和财政负担问题。值得一提的是，作为一种折中办法，加拿大虽然也建立了普享式的非缴费型养老金，但高收入者在得到这一养老金后，要返还给政府财政，当然前提是该国建立了完善和高效的税收信用体系。

二是经济调查式，即有针对性地向低收入者提供晚年收入保障。这种方式的实施范围既可以在全国范围内开展，也可以局限在某些特殊地区，或者只适用于农村地区。采取的经济调查，既可以是收入调查，也可以是资产调查，或者把二者结合起来。目前，全球接近 60 个国家采取了这一方式。当然，这种方式也各有利弊。好处就在于不仅可以达到减贫效果，而且甚至可以实现再分配目标。但问题在于执行起来具有很大的难度，对一些国家而言，识别准确性也令人质疑。

三是养老金调查式 (Pensions-tested)，向全体或部分地区到达一定年龄且没有其他养老金收入的老年人发放定期待遇，也可以根据获得其他养老金数额相应降低该待遇水平。显然，这种方式可以有效回避经济调查所带的识别难题，而且实施起来管理成本更低。目前全球采取这方式的国家大概有 30 个左右。当然，这种方式也面临两个问题。首先，它忽略了养老金以外的收入，因此不需要养老金的个人也可以从中受益。其次，如果设计不合理，它可能减少参加缴费型养老金制度的动机。

（二）资格年龄

对于资格年龄的确定，一般需要考虑两个因素：一是就业者劳动生产率的变化；二是缴费型养老金制度的领取年龄，也即通常意义上的法定退休年龄。首先，从劳动生产率的角度来看，人到了中年以后，随着年龄的增长，健康状况也会变差，最终可能导致生产效率下降，因此需要退出劳动力市场。但是，不同的国家，人们的健康水平差异较大，因此同样的 60 岁对低收入国家和高收入国家是完全

不同的概念。事实上，有充分的证据表明，60 岁的平均余命与平均收入之间存在着正相关关系。因此，如果以生命周期中生产率永久下降为确定资格年龄（否者将会导致贫困），那么不同国家的非缴费型养老金支付起始年龄应该根据各自的健康状况和老年人的生产率状况而有所不同。

其次，在确定领取非缴费型养老金的资格年龄时，还必须考虑该国缴费型养老金计划的资格年龄。理论上讲，这两个年龄应该协调一致。可是，在许多国家，尽管老年人身体状况已显著改善，预期寿命已大幅提高，但缴费型养老金制度的退休年龄仍然停留在多年前的水平。需要强调的是，不管是缴费型制度还是非缴费型制度，如果待遇水平做到富有弹性，那么资格年龄的高低也不是绝对的。理论上讲，只要以精算公平的方式调整福利，两项计划的合格年龄都可以是灵活的。例如，如果领取非缴费养老金的资格年龄是 65 岁，但工人在 60 岁时要求领取养老金，则可以按照精算公平原则减少养老金数额。与之相反，如果工人将申请养老金的时间推迟到 70 岁，那么养老金数额也可以精算公平原则按比例增加。当然，年龄资格的确定还要考虑其他因素之间的协调和影响，比如待遇标准的高低。

纵观全球，目前领取非缴费型养老金的资格年龄低于 60 岁（包括男性高于 60 岁而女性低于 60 岁）共有 12 个国家，全部是发展中国家，而且低收入和中等收入国家占比各半。资格年龄不低于 60 岁且不到 65 岁以上国家为 27 个，来自发达国家只有希腊、爱沙尼亚和立陶宛三个国家，而其他都是发展中国家，其中 8 个为低收入国家。资格年龄不低于 65 岁且不到 70 岁的国家接近 60 个，包括了大部分发达国家和中高收入国家，也有一些低收入国家。资格年龄不低于 70 岁的国家大概 10 个左右，没有一个是发达国家，而且超过一半是低收入国家，可能的原因是这些国家财力有限，而没有充分发挥出非缴费型养老金的作用。

（三）待遇标准

非缴费养老金待遇水平通常由一国的最低工资标准或贫困线标准来决定，而最低工资标准也与贫困线有一定的关联性。因此，本质上来说，非缴费型养老金应该是由贫困线决定的，待遇水平应该是较低的。但是，每一个国家对待贫困的理解不同和财力上的巨大差异，所制定的贫困标准差距较大，因此各国间的非缴费型养老金的待遇标准相差很远。另外，虽然世界银行在 2005 年提出的五支柱模式，但真正完全具备这五支柱的国家并不多，甚至有的国家始终没有引入第一

支柱，而依靠非缴费型养老金的零支柱承担一部分的收入平滑的功能，因此待遇标准也较高。比如新西兰、澳大利亚和荷兰，他们的待遇水平分别为 1623 新西兰元（1049 美元）、1577 澳元（1095 美元）和 1114 欧元（1201 美元），分别占到人均 GDP 的 36.9%、27.8%和 33.5%。

从绝对数量上来看，全球非缴费型养老金的待遇标准从最低的每月 3 美元（印度）到最高的每月 2086 美元（塞舌尔），跨度超过 2000 美元。再从相对数量上来看，即非缴费型养老金待遇水平占人均 GDP 比例，各国之间的差距也非常大，从低于 3%的印度和牙买加，一直到高于 40%的莱索托和委内瑞拉。具体来说，有 37 个国家低于 10%，介于 10-20%之间的国家为 39 个，介于 20-30%之间的共有 21 个，介于 30-40%之间的有 8 个，而超过 40%的只有两个国家，所有国家待遇水平的简单算术平均为 16.0%。如果考虑 20%以下的国家占大岁数，那么这 76 个国家的平均数也高达 10.8%。显然，就比较而言，即使保守衡量，把非缴费养老金的待遇标准设定为占人均 GDP 的 10%，应该还是比较适宜的。

（四）财政负担

财政负担既是非缴费型养老金的一个约束条件，也是各种因素综合作用的结果，比如前面提到的目标人群、资格年龄和待遇标准，还包括养老金的待遇调整机制、财政预算能力以及经济发展水平等。因此，各国之间差距极大。以非缴费型养老金支出占 GDP 比例来衡量，从不足的 0.001%（韩国和印尼）到超过 5%（荷兰、丹麦和挪威），全球平均为 0.735%。

如果从目标人群定位上来考察，普享式非缴费型养老金财政支出占 GDP 比例为 1.891%，养老金调查式的为 0.368%，而经济调查式只有 0.535%。如果从经济发展水平差异上比较，低收入国家非缴费养老金支出占 GDP 比例的平均值为 0.253%，下中等收入国家为 0.539%，上中等收入国家为 0.582%，而高收入国家为 1.079%。也就是说，随着经济发展水平的提高，非缴费养老金的财政支出占比也相应提高。

（五）个人激励

对于非缴费型养老金，还有一个普遍担心的问题，即如果引入了非缴费型养老金，能否对个人储蓄或就业行为产生影响，比如激励个人减少储蓄或者诱导提前退出劳动力市场。就目前的研究而言，还没有足够证据表明非缴费型养老金制

度会对人们行为产生这种影响。其实道理很简单，因为对低收入者的信贷约束，潜在的受益人群不可能因为预期的养老金，而减少年轻时的就业。而对于退休时点的选择（提前退出劳动力市场），只要年龄设置较高，这种负面影响也基本可以消除。同样，对储蓄率降低的担心也是多余的。因为对大多数国家来说，非缴费型养老金受益人一般是低收入人群，他们的储蓄倾向本来就较低，只要在合理幅度内给他们晚年提供一份额外收入，对储蓄的影响几乎是可以忽略不计的。

实际上也是如此，针对一些国家的具体案例显示，非缴费型养老金不仅对个人就业和储蓄负面影响较小，而且还可以大幅改善老年人的心理健康水平和所在家庭的生活水平。比如，对墨西哥“70岁及以上计划”（70 y más）的研究表明，一方面该计划受益老年人在老年抑郁量表上的得分下降了12%，心理健康得到了显著改善。另一方面，受益老年人所在家庭出现了较高的消费支出水平，平均增长了23%。另外，虽然受益老年人从事有偿工作的比例下降了20%，但退出以前劳动的大多数人转到家族内部的生产活动中。总体而言，以发展中国家低收入者为目标的非缴费养老金计划可以改善贫困老年人的福利，而不会对未来计划参与者的收入或储蓄产生任何间接影响（通过潜在的预期效应）^①。同样，这一结论也适用于秘鲁的“65岁计划”（Pensión 65）^②。

（六）与缴费型制度的关系

最后，对于非缴费型养老金可能对缴费型养老金带来的冲击也是必须考虑的问题之一。一般来说，在以缴费型制度为主体的发展中国家，因为税费征缴体系执行力较弱，非缴费型养老金的待遇水平一般都较低，防止人们退出现有的缴费型养老金制度。其实，即使非缴费型养老金提供了较高的待遇水平，也可以通过一些制度设计处理好与缴费型养老金之间的关系。比如，智利的“团结支柱”（solidarity pillar）提供每月平均10.46万比索（174美元）的较高待遇标，但是通过与缴费型制度之间的待遇平滑消除了可能对缴费型制度带来的冲击。

具体来说，团结支柱包括两部分，一向没有领取缴费养老金权利的个人发放“基本团结养老金”（Pensión Básica Solidaria, PBS）；二是向参加缴费型制度但待遇水平较低的个人提供的“缴费团结养老金”（Aporte Previsional

^① Galiani S , Gertler P , Bando R . Non-Contributory Pensions[R]. NBER Working Paper 19775, 2014. <http://www.nber.org/papers/w19775>.

^② Bando, Rosangela, Galiani, Sebastian, Gertler, Paul J. The Effects of Non-Contributory Pensions on Material and Subjective Well Being[R]. Social Science Electronic Publishing, 2016.

Solidario, APS)。前者对所有没有加入缴费型制度的个人提供定额给付的养老金，而后者的待遇以基本团结养老金标准为起点，而随着缴费型制度提供待遇的增加而降低，最后趋近于零。显然，通过这一制度设计平滑了缴费型制度和非缴费型性制度之间的缺口，消除了缴费困难人员在制度间选择的困境，大大降低了对个人参加缴费制度的负向激励程度。本质上讲，团结支柱是传统上非缴费型养老金与服务于缴费型制度的有保障最低养老金的结合体。

四、主要结论与启示

（一）主要结论

非缴费型养老金同缴费型养老金几乎同时起步，但前期发展非常缓慢，在多数国家要么被社会救助所取代，要么仅作为缴费型制度的补充而存在。只是到了20世纪90年代才开始迅速崛起，非缴费型养老金的扩大开始成为全球性现象，目前有111个国家或地区引入了非缴费型养老金，但就覆盖范围和影响力来说，各个国家差距较大，前途似乎并不明朗。在这种情况下，通过对非缴费型养老金发展历史和现状进行梳理，释疑其理念、适用性和未来前景，就显得非常必要。

首先，就其理念来说，非缴费型养老金代表着自由主义，要求国家只应该也只能承担最基本的保障义务。虽然该制度起始于北欧，但却承脉于近代社会救济政策，甚至可以上溯至英国早期的《济贫法》。当然，非缴费型养老金承认了获得“救济”是一项基本权利，而不再以剥夺其他权利为代价，这是区别也代表着社会巨大进步。紧接着，自由主义特征明显的英国及一些英联邦国家（例如新西兰、澳大利亚、加拿大等）迅速接纳了非缴费型养老金，为其代表的自由主义理念提供了佐证。只是在战后资本主义发展的黄金期，他们的理念受到了内外部各种影响的冲击，有的国家开始通过引入收入关联养老金，逐渐背离初衷。

其次，就其适用性而言，非缴费型养老金具有更广阔的发展空间，可以迅速填补缴费型制度留下的覆盖空白。对于发展中国家而言，缴费型养老金制度甚至覆盖不到一半的就业者，这也是20世纪90年代非缴费型养老金崛起的直接原因。如果单从覆盖人数上来说，非缴费型养老金的地位在很多国家已经超越缴费型制度，只是影响力还比较小。必须强调的是，近30年非缴费型养老金的突飞猛进，与其理念毫无关系，只是应对缴费型养老金覆盖难以扩大的被动之举。但考虑全

全球化的广阔前景，非缴费型养老金所代表的理念必然会得到重视，届时非缴费型养老金才能取得与其地位相称的影响力。

其三，就其发展前景来说，非缴费型养老金可能并非一个过渡性安排。很多发展中国家选择缴费型养老金为主体，其实都隐含这样一种观点，即“随着缴费型养老金制度的成熟，覆盖更大比例人口，非缴费型养老金制度将失去意义……扩大缴费型制度的覆盖率与各国的经济增长进程以及该制度的成熟有关，这可能需要很长的时间”^①。但是，这是值得商榷的。且不说大多数发展中国家能否达到像发达国家一样的高正规化就业水平，单就当下互联网技术助推的零工就业，无论是在发展中国家还是发达国家，都已经明显削弱了正规化就业水平，正在侵蚀缴费型养老金制度所赖以生存的基础，而给非缴费型养老金未来发展提供了无限可能。

（一）对中国的启示

中国于 2009 年正式开始实施的新型农村社会养老保险（简称“新农保”），并于 2011 年迅速推向城镇居民，即所谓的城镇居民社会养老保险（简称“城居保”），最后在 2014 年合并“新农保”和“城居保”成为目前的城乡居民基本养老保险（简称“城乡居保”）。从制度设计上看，城乡居保似乎是一个缴费型制度（需要个人缴费），在从实际运行上来说，却应该是一个典型非缴费型制度，因为个人缴费很低，例如 2017 年城乡居保基金收入 3304 亿元，而其中个人缴费 810 亿元，但参保人数却高达 51255 万人，人均年缴费只有 158 元，只是满足最低要求的象征性缴费^②。因此，可以把中国的城乡居保看做非缴费型养老金。

首先，从制度初衷和国际经验来看，非缴费型养老金很少要求个人也要缴费，因此城乡居保应该取消个人缴费。道理很简单，既然制度覆盖对象大部分是低收入群体，对受益人更应该体现“福利”属性，而不应该追求“保险”属性。当然，城乡居保引入个人缴费机制可能有两点考虑，一是考虑与城镇职工的“统账结合”制度衔接问题；二是激励个人储蓄。但这两点似乎都值得商榷。首先，城乡居保并入城镇职工基本养老保险制度的前提条件是较高的就业正规化水平，这在发展中国家几乎是不可能完成的；其二，对低收入者而言，姑且不说是否都有缴费能力，即使有缴费能力，那么缴费（相当于延迟消费）也可能降低他们的终身效用

^①FIAP, Non-contributory pension programs in Latin America[R]. Pension notes, No. 24 APRIL 2018.

^② 人力资源和社会保障部.《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zw/gk/szrs/tjgb/201805/t20180521_294287.html

(因为不同收入人群之间的时间偏好差异)。

其次，从待遇标准来看，上中等收入国家的待遇水平为人均GDP的 13.7%，即使按照前文提到的较低标准 10%，城乡居保的待遇水平也应该进一步提升。2018 年，城乡居保基金支出 2906 亿元，实际领取待遇人数 15898 万人，相当于人均 1827 元（每月 152 元）^①。同年，中国GDP为 90.03 万亿元，而人口 13.95 亿人，人均GDP为 6.45 万元。不难得出，城乡居保待遇相当于人均GDP的 2.83%^②，与国际上 10%标准还有较大差距。实际上，从国际经验来看，即使提高待遇水平，财政负担也未必过高。以 2018 年为例，如果把城乡居保待遇水平提高到人均每月 500 元（接近但仍低于人均GDP的 10%），即财政支出为 9538.8 亿元，占GDP的 1.06%，已经超过上中等收入国家平均的 0.582%，非常接近高收入国家的 1.079%。对于还处在“上中等收入”（upper middle income）水平的中国而言，这个财政支出显然是较高的。但是，目前中国城乡居保待遇领取的资格年龄只有 60 岁，不仅显著低于高收入国家平均的 65 岁，也明显低于了所有中等收入国家的 64 岁。从这方面来说，我们城乡居保却是非常“慷慨”的。总之，城乡居保应该大幅提高资格年龄，同时显著增加待遇标准。

Non-contributory Pension: History, Current Situation and Enlightenment

Qi chuan-jun

(National Institute of Social Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing100732, China)

Abstract: Although non-contributory pension started almost at the same time as contributory pension, it did not rise rapidly until the 1990s and became a global phenomenon. In developing countries with low proportion of formal employment, non-contributory pension with liberalism gradually shows wide adaptability and quickly fills the coverage gap left by contributory pension. non-contributory pension may not be a transitional arrangement in the long run. China's Urban and rural residence insurance needs to be improved as follows: firstly, the option of individual

^① 人力资源和社会保障部.《2018 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html

^② 国家统计局.《2018 年国民经济和社会发展统计公报》. () http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html.

payment should be cancelled; secondly, the level of welfare should be greatly improved; thirdly, the age of qualification should be significantly increased.

Key words: Non-contributory pension; Social pension; Social relief; Urban and rural residence insurance

CLASS CLASS

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐