

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 109-20200918

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由刘桂莲、房连泉撰写的《典型国家的非缴费型与缴费型养老金制度融合设计研究》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

典型国家的非缴费型与缴费型养老金制度融合设计研究

刘桂莲

首都师范大学管理学院

房连泉

中国社科院社会发展战略研究院

【摘要】20世纪90年代以来，非缴费型与缴费型养老金制度的融合式发展成为国际养老保障制度改革的主要趋势之一。根据养老金制度的不同融合形态，两种制度的融合类型大体划分为最低担保型、补缺型和托底援助型三类。瑞典、智利、美国和韩国四国融合设计经验表明，融合式发展不仅有助于减贫，而且还对收入再分配、劳动激励等产生间接影响。结合国际经验，本文得出三点启示：一是实现非缴费型与缴费型制度的有效融合，二是处理好非缴费型养老金模式选择与制度长期运行成本、劳动激励的关系，三是提高城乡居民社会养老保险待遇水平，建立待遇指数化动态调整机制。

【关键词】非缴费型养老金；缴费型养老金；减贫；最低养老金

相对公共养老金制度下的缴费型养老保险制度而言，非缴费型养老金计划是政府定期向老年人提供的无需个人缴费的现金转移，其受益资格往往基于年龄、居住时间或家计调查，与个人过去缴费没有必然联系。非缴费型养老金通常又被称为社会养老金，主要面向不具备持续缴费能力和终生面临贫困风险的老年人，是发挥减贫和收入再分配功能的有效政策工具。

按照世界银行多支柱养老保障体系的基本分类标准，1994 年非缴费型养老金与社会保险一起被划为第一支柱，2005 年扩展为五支柱时，非缴费型养老金则单独列出归为零支柱。非缴费型养老金在多支柱养老保障体系中地位的变化，突显其在老年收入保障体系中的重要作用。与此同时，如何厘清缴费型与非缴费型养老金计划的关系和制度边界，实现不同层次养老金制度的整合，逐渐成为各国制度设计关注的重点。20 世纪 80 年代末开始，学界关于非缴费型和缴费型养老金制度地位和关系的研究越来越多。Barrientos 和 Müller 指出，因非缴费型养老金制度以减贫为主要目标，养老金待遇水平较低，应同时运行缴费型和非缴费型制度，实现普惠式非缴费型养老金制度与收入关联养老保险制度的良好整合有助于弱势群体摆脱贫困。部分学者也发现，缴费型与非缴费型制度之间的差异使其在融合过程中面临一些问题：非缴费型养老金待遇水平的设定可能会影响人们参与缴费型制度的积极性。此外，Charlton 认为因非缴费型和缴费型养老金制度在组织管理和制度理念上存在的差异，两者在融合过程中会遇到一些政治问题，需要大量外部力量的支持。

伴随全球经济增速趋缓、人口老龄化、劳动力市场的变化，各国养老保障体系改革需要平衡多重目标：预防老年贫困、待遇充足性、扩大覆盖面、实现一定收入替代、劳动激励和财务可持续性。不同改革目标的实现需要不同的政策组合，任何单一制度均无法承受多重目标之重，应在考虑现实约束条件下实行组合式改革策略，因此，国际养老金制度改革逐渐走向融合式发展。中国老年人口数量的绝对规模大，蕴含着巨大的老年经济保障需求，加上我国养老保障制度体系的整合不够、发展不均衡及大量非正规就业者的存在，老年人因收入保障不足陷入贫困的风险很大，研究不同制度的融合发展有助于建立功能清晰、结构合理的老年收入保障体系。中国建设和完善非缴费型养老金制度需要重视国际经验，因此，本文选取部分实行制度融合式设计的国家为研究对象，重点探讨制度融合式设计

在改进制度效率上发挥的作用，从而为我国养老保险制度的完善提供有益借鉴。

一、缴费型与非缴费型养老金计划发展的历程基本概述

缴费型与非缴费型养老金制度的建立均可追溯到 19 世纪末期。在这一百多年的时间里，根据与缴费型养老金制度的发展对比，非缴费型养老金制度经历了与缴费型制度并行发展、处于边缘从属地位和快速崛起的发展历程。

（一）与缴费型制度并行发展阶段：1889 年—20 世纪 40 年代

缴费型与非缴费型养老金计划的诞生前后相差两年时间，1889 年德国率先建立缴费型养老保险制度，随后 1891 年丹麦正式推出由税收融资的针对 60 岁以上贫困人口的非缴费型养老金计划。该计划基于家计调查确定待遇资格，由地方政府管理。1897 年，四分之一的丹麦老年人领取了相当于当地平均工资收入 20% 的养老金。新西兰于 1898 年引入非缴费型养老金制度，很快部分北欧国家和英联邦国家纷纷建立非缴费型养老金计划，比如 1908 年澳大利亚、1909 年英国和爱尔兰、1913 年瑞典推出第一个普惠型社会养老金、1919 年乌拉圭、1927 年南非、1936 年挪威和 1937 年芬兰等。同期，俾斯麦式的缴费型养老保险制度从德国迅速传播到奥地利、法国、西班牙和葡萄牙等国，并于 20 世纪上半叶陆续扩散到其他 OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, 简称经合组织) 国家，该时期缴费型和非缴费型养老金计划并行发展。

（二）处于边缘从属地位的缓慢发展阶段：20 世纪 40 年代—20 世纪 80 年代末期

二战结束后，发展中国家开始大力发展本国的养老金制度，因养老金政策扩散效应和世界银行、国际劳工组织等国际机构的积极推动，拉丁美洲、非洲、中东和亚洲各国引入缴费型社会养老保险制度。该时期在最早一批建立非缴费型养老金制度的国家中非缴费型养老金占主导，辅之以缴费型计划，比如新西兰、澳大利亚和部分北欧国家，而在其他中低收入国家养老保障体系中非缴费型养老金制度发展相对滞后，一直处于边缘地位，究其原因主要有三点：一是人口年龄结构较轻，老年人口在总人口中的比例相对较低；二是多代同堂的家庭占主导地位，家庭支持是老年收入的重要来源；三是政府用于减贫的财政资源有限。

（三）非缴费型养老金制度快速发展时期：20 世纪 90 年代以来

虽然非缴费型养老金计划发展历史悠久，但直到近 30 年才开始崭露头角，原因在于缴费型制度的参保者往往是那些收入水平较高、拥有稳定职业的劳动者，其在扩大制度覆盖面上受限。因此，非缴费型养老金制度的重要性逐渐凸显，根据国际助老会数据统计，近 20 年共有 60 个国家引入社会养老金。全球范围内引入或强化社会养老金制度的速度在加快：

发达国家正面临着人口老龄化加速老化带来的日益增长的社会保障待遇支出压力，养老金制度的改革需要在削减支出和保障最弱势群体之间取得平衡。发展中国家正经历着快速变化的宏观人口结构，面临着建立综合退休收入保障的艰巨任务，技术变革、贸易开放和非正规就业劳动者大量涌入劳动力市场使得缴费型养老保险制度管理难度加大，而且劳动力区域流动的加快正在持续弱化传统家庭保障，如果没有公共部门的干预，老年人陷入贫困的风险加大。虽然缴费型养老金计划建立时间较久，但覆盖面一直停滞不前。据估计，全球范围内仅有 25% 的劳动人口被强制性缴费型养老金制度覆盖，尤其是撒哈拉以南的非洲和南亚等较贫困地区，仅有 10% 左右劳动者被缴费型养老金制度覆盖。即使是在中等收入国家，缴费型养老金制度覆盖面也很少超过 50%。为有效实现减贫和扩大制度覆盖面，需要重新考虑养老金制度设计。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积极推动下，部分国家在引入非缴费型计划时更加注重一体化设计，通过对资格条件和待遇水平的合理设计来实现与缴费型制度的融合发展，满足老年人多元化的经济保障需求。

二、缴费型与非缴费型养老金计划融合设计考虑的关键因素

与基本类型

传统上一般将非缴费型制度定义为零支柱，缴费型制度定义为第一或第二支柱，二者之间不是简单的相互替代或非此即彼的关系，为实现制度一体化和促进公共养老金多元化改革目标的实现，非缴费型与缴费型制度相互融合、互相促进。

（一）制度融合设计考虑的关键因素

融合是具有异质性的物体或事物相互接触、成为一体的过程。各国引入非缴费型养老金制度的目标主要有两个：一是减贫，确保老年人获得保障基本生活需要的养老金收入；二是扩大制度覆盖面，弥补缴费型养老保险制度的不足。实现

缴费与非缴费型制度的融合设计实质上是寻求减贫、扩大制度覆盖面和控制财政成本三者之间的最优平衡。其具体设计时需要考虑几个关键因素：一是制度目标群体的定位。部分国家社会养老金覆盖人口与缴费型制度覆盖对象不同，一般而言，社会养老金制度的受益对象来自养老金调查或家计调查，目标群体明确且透明，获得一定标准缴费型养老金待遇的参保者将失去获取社会养老金的资格。二是待遇水平的设定要处理好保障性和激励性的关系。非缴费型养老金制度减贫目标的实现要求待遇水平能够满足老年人的最低消费需求，较高的待遇水平会对劳动力供给和储蓄产生负面影响。三是为有效避免缴费型养老金制度中参保者逃费，制度设计时需要合理控制有效边际税率（Effective Marginal Tax Rates, 简称 EMTRs），实现财政成本和劳动激励性的基本平衡。所谓的有效边际税率是指非缴费型养老金收入随着收入（比如缴费型养老金待遇）或资产增加而相应减少的程度，其取值介于 0~100%之间。当有效边际税率为 100%时，意味着每增加 1 单位收入，非缴费型养老金收入相应下降 1 单位，有助于控制财政成本，但会对劳动者行为产生严重扭曲，当有效边际税率低于 100%时，意味着每增加 1 单位收入，非缴费型养老金收入下降少于 1 单位，可以产生一定的劳动激励，但会增加财政成本，因此，缴费型与非缴费型制度融合时应合理设计有效边际税率，兼顾合理控制财政成本和促进劳动激励目标的实现。

（二）两种制度融合设计的基本类型

因不同养老金制度的筹资模式、待遇领取的资格条件、目标定位和待遇水平设置的不同，两种制度会出现不同的融合状态，根据非缴费型与缴费型养老金制度的关系大体可分为最低担保型、补缺型和托底援助型三类。

第一种融合类型是最低担保型。该类型在部分实行名义账户制改革的国家实施。一般而言，非缴费型养老金计划与缴费型养老金计划覆盖人口会存在重叠，但在制度设计上建立了平滑衔接的融合机制。收入关联养老金制度强调精算公平，养老金待遇与个人缴费年限和缴费总额密切相关，而对那些没有养老金收入或养老金收入不足以达到可接受的最低养老金水平者引入非缴费型养老金计划，通过待遇设计上的“补足”（Top-up），实现具有不同缴费能力的劳动者均能获得最低担保型养老金待遇。非缴费型养老金受益资格主要基于养老金收入调查，没有任何养老金收入的符合资格条件者将获得全额养老金担保待遇，养老金收入低

于最低担保水平者，将获得差额补助。制度设计上采取分阶段平滑过渡机制，实现不同支柱养老金的融合：制度设置全额最低担保养老金待遇，随着缴费型养老金收入的提高，非缴费型养老金补贴额渐进下降。具体而言，所有缴费型养老金收入低于特定水平的符合资格条件者，可通过非缴费型养老金补贴使得个人最终获得的养老金总收入达到全额最低担保待遇水平。超出特定收入水平者，养老金总水平增加与自我积累储蓄额呈递增关系，非缴费型养老金补贴随之下降。待遇分阶段平滑设计有助于实现制度对弱势群体强有力的保障和劳动激励的统一。最低担保型养老金通常作为缴费型养老金制度改革的配套措施推出，其提供的保障水平相对较高，通常占到平均工资收入的 20%~30%，比如瑞典和波兰等国的实践。

第二种融合类型是补缺型养老金。缴费型与非缴费型养老金制度在扩大制度整体覆盖面上互为补充，通常实行完全积累账户制改革的中低收入国家采取该方式。缴费型养老金收入的获得基于缴费义务的履行，对缴费年限要求较为严格，主要覆盖在正规部门就业、有持续缴费能力的劳动者，而那些没有就业或虽有就业但缴费不足的人群则排除在缴费制度之外，尤其在非正规就业劳动者占比较高的国家，引入非缴费型制度将大量非正规就业者、流动人口或缴费能力不足的女性劳动者纳入保障范围，通过制度的一体化设计，有助于防止个人转换身份时出现的保障空缺。制度设计上采取互斥的待遇衔接机制：针对完全没有账户养老金收入的符合资格条件者提供救济式基本养老金，对于账户养老金积累不足者，提供补差式养老金补贴。制度规定了非缴费型养老金待遇总上限额，当个人养老金总收入超出上限额，其

最终获得的养老金收入完全取决于个人自我积累额；如果个人养老金收入处于 0 和上限额之间的申请者，将获得非缴费型养老金补贴，补贴额会随着账户养老金收入的增加而相应减少。

当自我缴费额增加 1 单位，养老金总水平增加少于 1 单位，即相当于对增加的养老金收入隐性征税。如果制度有效边际税率较高，部分劳动者可能会选择通过非正规就业避税，在一定程度上降低部分劳动者缴费的积极性。该类型通过整合设计实现缴费型与非缴费型制度之间缺口的平滑，确保缴费型制度覆盖范围内外的参保者享有同样的资格获得非缴费型养老金待遇。待遇设计上与最低担保养老金总体思路类似，但在低收入者待遇设计上存在差异：最低担保型养老金能够

确保缴费型养老金收入低于某一水平的所有申请者，通过非缴费型养老金待遇补齐其与全额最低担保型养老金收入的差额，确保最终获得的养老金总收入相同。补缺型养老金随着账户养老金收入的增加，补贴额相应下降，不同账户养老金收入者获得的最终待遇总水平不同。该类型以拉美部分国家为典型。

第三种融合类型是托底保障型。部分实行DB^①现收现付养老保险制度的国家采取这一形式。缴费型养老金计划退休待遇水平根据退休前工资收入的一定比例设定，与个人过去缴费历史和工资水平相关，收入较低者或缴费年限不足者因缴费型待遇较低，很容易陷入贫困，需要引入非缴费型制度筑牢社会安全网。缴费型和非缴费型制度覆盖人口不同，缴费型计划主要覆盖工薪劳动者，低收入者或部分特殊群体（残疾人、盲人或遗属）纳入非缴费型制度的保障范围。制度设计上，非缴费型养老金待遇资格条件除了满足年龄、居住要求条件外，还需要进行严格的收入和财产调查，其中收入调查不仅包括缴费型养老金收入，还包括家庭或个人的其他收入，较为严格的收入排除规则有助于瞄准目标群体。非缴费型养老金待遇参照贫困线或最低生活保障标准设置，保障水平较低，主要发挥兜底功能，属于救助养老金范畴。

（三）两种制度融合设计的基本特征

从目的上看，制度融合设计主要基于三个考虑：一是减贫的需要；二是控制成本的需要，通过制度整合创新，有效利用公共资源；三是劳动参保激励的需要。从设计机制上看，最低担保型养老金和补缺型社会养老金均设置了养老金待遇的平滑过渡机制，但非缴费型补贴额随着缴费型养老金收入增加而相应下降的幅度不同。救助型养老金属于事后救助，需要通过严格家计调查筛选目标群体。从激励相容性上看，最低担保型养老金和补缺型社会养老金的待遇享有以其是否有养老金收入为前提，待遇设计上因有效边际税率选择的不同，劳动激励程度不同。最低担保型的待遇设计趋于平缓，低收入者能够获得更高的补助额，高收入者补助额逐渐降低，劳动激励性强，对参保缴费激励扭曲较小。补缺型养老金补贴额随着个人筹资能力的增强相应减少，较高的有效边际税率会对部分低收入劳动者产生负激励。救助型养老金的劳动激励效果取决于待遇的慷慨程度和受益资格条件。从运行成本上看，最低担保型和救助型养老金因其覆盖人口相对偏少，制度

^①DB 型，即给付确定型（Defined Benefit）。

成本较低，补缺型养老金因其覆盖的非正规劳动者和老年贫困人口多，制度成本相对较高。

三、典型国家缴费型与非缴费型养老金制度融合设计的具体应用

20世纪90年代以来，因人口老龄化持续加剧、较高的老年贫困率和部分群体缺乏社会保障待遇或传统经济支持，越来越多的国家引入非缴费型养老金计划实现与整个养老保障体系的融合设计。本部分根据前文划分的三种融合式类型，分别选择部分典型国家展开具体分析。

（一）配套改革型的最低担保养老金

最低担保型养老金以实行名义账户制改革的瑞典为典型。瑞典于1998年改革公共养老金制度时，创新性地将第一支柱改革成名义账户制和完全积累制相结合，同时引入资金完全来源于一般税收收入的零支柱保障养老金，作为制度配套改革措施推出。保障养老金旨在为那些没有资格获取养老金收入或缴费型养老保险待遇不足以保障基本生活的贫困老年人提供基本消费需求。申领保障养老金需要满足三个基本条件：一是年满65周岁，预计2023年待遇领取年龄从66周岁开始^①。二是居住年限要求，该制度要求在瑞典至少居住满3年，欧盟国家或欧洲经济共同体地区的居民也可获得保障养老金。要想获得全额保障养老金需要国民在16—64岁之间至少居住40年，居住年限每少一年，养老金待遇相应下降1/40。三是养老金调查，仅考虑是否享有缴费型养老金收入，不考虑工资、私人养老金等其他待遇。如果收入关联养老金待遇水平超过特定水平，将不提供任何保障养老金。

待遇设置上，瑞典全额保障养老金待遇水平每年根据价格相关指数的基准待遇确定，并分别考虑单身者和已婚者这两种家庭形态。以2018年为例，瑞典价格关联基数额（price-related base amount）为45500瑞典克朗/年，未婚单身者每月领取的最高保障养老金待遇为8076瑞典克朗（2.13倍价格关联基数），已婚者待遇水平减少约11%，每月领取的最高待遇水平为7204.16瑞典克朗（1.9倍价格关联基数）。没有任何养老金收入者获得全额保障养老金，养老金收入较低者，保障养老金将进行补贴。为促进瑞典公共养老金制度改革时提出的充分发

^①瑞典规定从2026年开始，领取年龄实现与预期寿命延长挂钩。

挥制度透明的收入再分配和劳动激励功能，保障养老金和收入关联养老金在待遇设计上采取收入分阶段平滑方式：对于收入低于特定水平者（单身者为 1.26 倍价格关联基数），根据其收入与全额保障养老金水平的差额补齐待遇，个人收入关联养老金每多 1 瑞典克朗，保障养老金相应降低 1 瑞典克朗，实现完全替代；对于收入介于 1.26 倍价格关联基数（单身者）和最高待遇上限的部分，保障养老金数额只减少 48%，实现部分替代（图 1）。这种扣除设计是为了激励劳动者工作，以获得更高的收入关联养老金。瑞典保障养老金与收入关联养老金高度协调，90%以上劳动者参加缴费型制度，两个制度的覆盖人口会有重叠，待遇平滑设计机制实现保障性和激励性的有机结合。



图 1 2018 年瑞典保障养老金待遇计算方法单位：瑞典克朗

注：图中括号外数据是 2018 年瑞典价格关联基数额的倍数，括号内数据为每月领取的最高保障养老金待遇水平

资料来源：Sweden Pension Agency, Orange Report: Annual Report of the Swedish Pension System 2018[R].Swedish Pensions Agency, 2019:21.

（二）补缺型社会养老金

补缺型社会养老金的引入在扩大覆盖面上与缴费型制度相互补充，智利是这一类型的典型。1980 年智利实行完全积累制改革，其养老金待遇的享有需要以履行缴费义务和满足最低缴费年限要求为前提，通常覆盖正规就业劳动者，大量非正规就业劳动者或流动人口被排除在制度之外，扩大缴费型养老金制度覆盖面

存在很大困难，为此，智利于 2008 年改革公共养老金，引入社会团结养老金。社会团结养老金计划由基础团结养老金（pensión básica solidaria，简称 PBS）和老年团结养老金（aporte previsional solidario，简称 APS）构成。基础团结养老金主要为那些无力缴费且没有其他养老金收入来源的老年人提供待遇，具体资格条件包括四个：（1）年龄条件，需要年满 65 周岁；（2）收入限制，家庭成员收入属于最贫穷的 60% 的人口；（3）居住年限，20 岁之后至少在智利居住满 20 年的国民，且在申请前 5 年内须在智利连续居住；（4）无其他任何养老金收入。基础团结养老金水平每年按照 100% 的物价指数（CPI）调整。此外，享有基础团结养老金的退休者在死亡时，家庭还可领取一笔丧葬费支出，标准为 3 个月的社会最低工资^①。老年团结养老金为有缴费记录但账户积累不足以达到最低养老金水平者提供养老金待遇补助。

待遇设置上，个人总养老金水平会随着储蓄增加而增长，但当养老金增加时，政府补贴会下降。团结养老金是缴费型养老金收入的递减函数，适用于养老金总待遇低于制度规定的上限额的所有个人。老年团结养老金的具体补贴额根据个人账户养老金积累额而定，随着个人筹资能力的增强，补贴金额相应减少，与缴费型养老金待遇存在一定替代关系，即个人储蓄每多增加一单位，对应的政府补贴额会减少，下降幅度为 PBS/PMAS，相当于隐性征税。当账户养老金水平达到“团结养老金上限”（maximum pension with solidarity contribution，简称 PMAS）时，补助额下降到零，申请者最终获得的养老金待遇为账户积累养老金和团结养老金补助额之和（图 2）。智利引入社会团结养老金有两个鲜明特征：一是实现与缴费型养老金计划的高度整合；二是整合后实现了较高的缴费激励，扩大了制度覆盖面。2013 年，智利缴费型与非缴费型养老金计划老年人口覆盖率高达 86.5%。然而，由于智利非正规就业者较多，部分低收入者为避税会选择不参加缴费型制度，领取社会团结养老金。研究发现，团结养老金在一定程度上鼓励部分劳动者不参加劳动，尤其是对女性有较大负激励。智利团结养老金与缴费型制度的融合设计有效减少了制度的覆盖面缺口，这一点对于非正规和正规劳动力市场一体化程度较高的智利很重要，但因制度设计上有效边际税率的影响，部分劳动者会转向非正规就业。

^①根据智利养老金监管局（SP）网站公开资料显示，网址：www.safp.cl

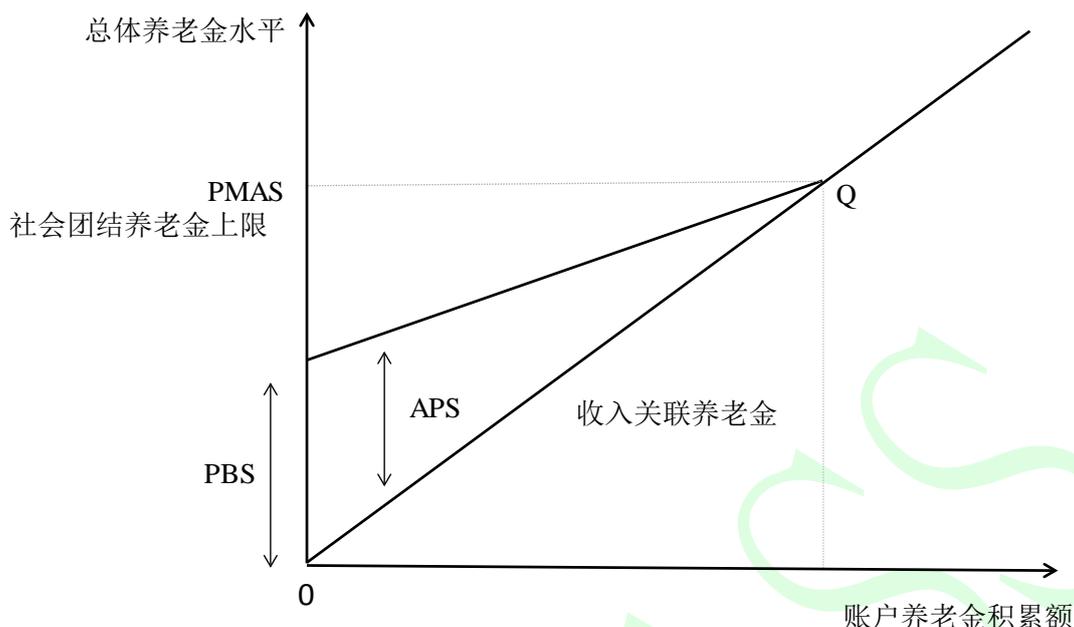


图 2 智利社会团结养老金待遇构成

注：PBS 为基础团结养老金，PMAS 为团结养老金上限，每年按照物价指数的 100% 进行调整；APS 为老年团结养老金

资料来源：ItaloLópezGarcía and Andrés Otero, The Effects of Means-tested Noncontributory Pensions on Poverty and Well-being: Evidence from the Chilean Pension Reforms[R]. Michigan Retirement Research Center Working Paper WP 2017-358, 2017:5.

（三）托底型救助养老金

托底型救助养老金在保障对象、保障水平上与缴费型养老金制度相互配合，筑牢养老保障最后安全网，救助养老金资格条件基于养老金调查和严格的家计调查，将有限资源分配给最需要的群体，除了老年贫困者外，部分国家也将残疾人、遗属等特殊群体包括在内，主要发挥减贫功能，管理较为复杂。该类型以美国的补充收入保障计划和韩国的基础养老金为典型。

1. 美国综合援助型补充收入保障计划

补充收入保障计划是基于家计调查的非缴费型现金救助制度，为低收入老年人、残疾人和盲人提供现金救助，资金来源于政府一般税收收入。美国社会保障署对其制定了非常具体的资格条件：一是年满 65 周岁；二是公民资格和居住条件规定，申请人必须是美国 50 个州、哥伦比亚地区或北马里亚纳群岛的居民，虽然没有具体居住年限的规定，但要求不能连续 30 天不在美国境内；三是严格的收入和资产限制。美国社会保障法案明确将收入界定为劳动收入、非劳动收入、实物收入和视同收入及对应的收入扣除额，收入调查时不仅考虑缴费型养老金收入，还包括其他家庭收入。同样，申请者还需要满足可计算的资产限制。当个人

资产不超过 2000 美元、夫妻资产不超过 3000 美元时，申请人才有资格领取补充收入保障待遇。自 1974 年正式实施以来，补充收入保障计划规定的资产限制额（以及收入扣除额）并未根据物价指数进行调整，一直保持在制度初建时期的水平。

待遇设置上，补充收入保障计划受益人待遇水平根据联邦担保收入减去可计算收入（即全部收入减去收入扣除额）得出，即如果申请者可计算收入为零，那么每月获得的补充收入保障待遇为联邦担保收入（或联邦担保收入与州补充待遇之和）。补充收入保障待遇随着个人可计算收入的增加而减少，联邦政府规定收入扣减的具体方法为：每月劳动收入的前 65 美元全部扣除、65 美元以上部分扣除 50%。对于非劳动收入，比如社会保障待遇、养老金、失业津贴等，可扣除每月非劳动收入的前 20 美元，如果申请人每月只有劳动收入、没有任何非劳动收入，其可计算收入为劳动收入扣除 85 美元之后的 50%。联邦担保待遇水平设置偏低，2020 年个人联邦担保收入是 783 美元/月、夫妻为 1175 美元/月。单身者待遇水平约为贫困阈值的 75%，已婚夫妇待遇水平约为贫困线的 90%，联邦担保收入每年根据生活成本指数进行调整。除了联邦担保收入外，美国大部分州为受益人提供数额不等的补充待遇。符合条件单身者获得的补充收入保障待遇占全国平均工资收入的 18%（配偶为 28%）。实际运行中，补充收入保障计划覆盖人口占全国总人口的比例不到 3%。由于补充收入保障计划是覆盖老年人、残疾人和盲人的综合援助计划，针对老年人支出占总支出的比重逐年下降，从 1974 年占总支出的 47.36% 下降到 2018 年的 10.03%。补充收入保障待遇发挥着重要的减贫功能，老年贫困率从 1974 年的 15% 下降到 2006 年的 9.4%。

与其他国家非缴费型养老金计划主要覆盖老年群体不同的是，补充收入保障计划实现了在单一框架体系下对完全不同的三类人群进行保障，制度设计上实现与缴费型制度、其他社会救助项目的有效衔接，避免出现“漏保”和“待遇叠加”等问题。

2. 韩国救助型基础养老金

韩国国民养老金制度建于 1988 年，要求劳动者缴费满 20 年才可获得全额养老金，制度覆盖率仅为 50% 左右。因较迟引入公共养老金制度和较为严苛的社会救助条件，大量老年人口因缴费年限不足排除在制度之外，韩国老年贫困率是 OECD

国家中最高的。2008 年韩国正式引入基础养老金作为缴费型养老金制度的有力补充。基础养老金受益资格条件为：一是年满 65 周岁及以上；二是家计调查，受益对象的选取以老年人自身收入和财产作为认定依据，不考虑子女的收入和财产。待遇设置上，政府将收入位居下游 70%的老人纳入保障范围，第 70%位的老年人收入认定额为待遇核算标准。基础养老金收入认定额的具体计算方法为：收入认定额=月收入评价额+财产的月收入换算额；其中，财产的月收入换算额=(财产—负债)×收入换算率(5%)÷12。当老年人收入水平低于选择标准额时，达到获取基础养老金的资格条件。基础养老金最高待遇水平根据“A-Value”的 10%确定(从 2014 年开始)，所谓的“A-Value”是指近三年期间经过消费者价格指数调整后的国民养老金参保者标准月平均收入的平均值^①。对于无资格领取公共养老金待遇者、领取残疾或遗属养老金者可获得统一的定额待遇，2017 年为 20.61 万韩元。其他情况下，基础养老金待遇水平取决于国民养老金待遇的多少和家庭状况(已婚、单身或独居)。基础养老金待遇水平偏低，仅相当于最低生活保障水平的 35%，接近于对贫困老人提供救助养老金。基础养老金制度的有限目标定位实现了将公共资源最大限度给予最需要帮助的贫困老年人口，尤其对缓解高龄女性老年人和独居老人的贫困有突出作用，强化了社会安全网。

(四) 四国制度融合设计的比较分析

四国缴费型与非缴费型养老金计划融合设计各有特点，通过对比制度设计框架和具体运行实践，主要的异同点有以下五点：一是受益资格条件上，四国均考虑了年龄、居住条件和是否享有缴费型养老金收入。智利和瑞典实行基于养老金收入调查，不对家庭收入做限制，美国和韩国还需要严格的收入和财产调查。二是待遇水平设定以减贫为目标，基本参照贫困线或社会救助标准。以 2018 年非缴费型养老金待遇占社会平均工资收入比例来衡量，瑞典保障水平最高，为 21.4%，智利和美国分别为 13.3%和 16.4%，韩国仅为 6%。三是制度成本上，各国因受益资格条件、覆盖范围和待遇水平的不同存在差异，智利和韩国因其排除在缴费型制度外的老年人较多，制度运行成本较高，智利社会团结养老金计划占 GDP 的比重将从 2010 年的 0.65%上升到 2025 年的 1.2%，韩国基础养老金支出占 GDP 比重约为 0.3%~0.4%，瑞典和美国缴费型制度覆盖率较高，制度外人口相对

^①标准月平均工资收入根据国民年金参保者标准月基本收入总额除以参保者总人数计算而来。

较少，制度运行成本基本稳定在 0.3% 左右。2017 年瑞典保障养老金待遇总支出占 GDP 的比重为 0.28%^①，2018 年美国补充收入保障计划总成本支出占 GDP 的比重为 0.27%。四是减贫效果上，四国均有效降低了老年人贫困，瑞典较高的保障养老金水平有效缓解了老年贫困，老年贫困率低于 OECD 平均水平。智利引入社会团结养老金后老年人贫困率从 14.1% 下降到 5.9%，减贫效果显著。补充收入保障待遇的提供使得美国 65 岁及以上老年人口的绝对贫困率从 1996 年的 28.5% 下降到 2008 年的 9.7%，韩国基础养老金待遇降低了赤贫者的贫困风险，但因保障水平低，老年贫困问题依然突出。五是激励相容性上，智利和瑞典非缴费型养老金待遇受益资格紧盯收入关联养老金，制度设计上通过收入平滑过渡和包含一些鼓励工作更长时间的激励措施，鼓励劳动者长缴多得，激励效果良好，但因二者在待遇平滑机制具体设置上的差异，智利待遇设计对部分低收入者产生负激励。实行救助养老金的美国和韩国的劳动激励取决于待遇水平的慷慨程度，美国部分州较为慷慨的补充收入保障养老金会对临近退休的劳动力供给产生负激励。

四、对中国的启示

如何以公平、可持续的方式满足老年人多层次收入保障需求是我国面临的现实挑战，瑞典、智利、美国 and 韩国四国经验表明，通过不同受益资格条件规定和待遇互斥设计等方式，实现缴费型与非缴费型制度的有效衔接，可对弱势群体形成社会保护。引入非缴费型制度有利于提高制度的覆盖面和确保财政成本控制在合理范围；在待遇保障水平和劳动激励等方面与缴费型制度相互补充，实现制度公平和效率的统一。结合中国情况，可得出以下三点启示。

（一）实现非缴费型与缴费型制度的融合设计

养老保障制度是多层次保障体系，缴费型与非缴费型制度因性质、功能和资金来源的不同，在养老保障体系中的地位和作用不同。国外案例表明，制度融合式发展要求在制度结构、资格条件、待遇确定和调整上进行良好设计。具体而言，制度体系结构上，坚持统一性原则，强化顶层设计，明晰不同层次养老保障制度的改革目标和方向，防止制度发展过程中出现明显的“碎片化”和交叉重叠现象。四国非缴费型养老金制度在建设过程中均实现将原有多项分散的现金收入转移

^①根据 OECD 网站公开数据计算得出，2017 年保障养老金总支出为 130 亿瑞典克朗，GDP 为 46210.46 瑞典克朗。

计划整合成统一的非缴费型养老金支柱，同时，兼顾与其他保障计划的协调，确保改革后不同支柱养老金功能明确、政府财政责任清晰。资格条件上，除了需要满足年龄和居住要求外，还需要看其是否加入缴费型制度，未加入者获得保底的基础养老金，加入者则根据缴费型待遇情况获得补助。虽然我国建立了覆盖非正规就业者的城乡居民基本养老金保险制度，基本实现了全覆盖，但在实际运行中，制度属性不清晰，透明性和激励性不佳，抑制了参保者的缴费积极性，大多数参保者选择低档缴费，随着条件和时机的成熟，考虑将城乡居民基础养老金改为普惠型社会养老金，以年龄为主要受益条件，逐渐松开现行子女捆绑缴费的规定，同时与社会救助制度、缴费型计划等有效衔接，对于个人账户养老金应逐步完善根据缴费水平实施补助的机制，增强缴费激励性。

（二）处理好非缴费型养老金模式选择与制度成本、劳动激励的关系

国际上对非缴费型养老金计划最常见的分类是普惠型和选择型，其中选择型可进一步细分为基于养老金调查和基于家计调查。首先，普惠型养老金计划有助于扩大社会保障覆盖面，可以确保特定年龄上的所有老年人获得最低水平的保障，容易获得支持和加强社会团结。选择型养老金计划下，家计调查或养老金调查是确定受益人资格条件的管理工具，将有限资源分配给最需要的低收入者或贫困老年人。该计划力求精准性，从而会导致高成本和复杂的甄别目标群体的过程。不精确的经济调查可能带来的结果：一是养老金待遇发放给不符合资格条件的受益人。二是出现应保未保的情况。可见，普惠型计划运行成本并不必然高于选择型计划，政府应科学评估财务成本和管理成本，结合实际选择合适的计划模式。其次，考虑人口老龄化的持续加剧和较高的老年贫困率，应合理设置非缴费型养老金待遇，过低的待遇水平起不了减贫作用，而过高的待遇水平可能会带来更高的财政成本或对劳动力市场产生负激励。最后，缴费型与非缴费型养老金制度整合设计时，要注意一体化设计对就业激励的影响，将就业负激励降到最低。因此，非缴费养老金制度的改革需要综合考虑减贫和激励目标，在公平和效率之间保持有效平衡。

（三）提高城乡居民社会养老金待遇水平，建立待遇指数化调整机制

从全球范围看，减贫是引入非缴费型养老金计划的最基本目标，因此，待遇水平的设置应以保障老年人基本消费水平为出发点。大部分中国城乡居民的个人

账户制度养老金缴费水平很低，具有非缴费型性质的基础养老金发挥着主要作用。我国城乡居民养老保险年均养老金待遇水平从 2011 年的 58 元/月上升到 2017 年的 152 元/月，2018 年基础养老金待遇水平为 88 元/月，仅为贫困线（3535 元/月）的 29.87%、农村居民人均可支配收入的 7.22%^①，待遇水平总体偏低，提高城乡居民社会养老金待遇水平具有现实紧迫性：一是设置待遇替代率水平的总目标，将其与社会平均收入或贫困线的一定比例动态挂钩；二是建立明确、合理的养老金待遇动态增长机制，综合考虑物价水平和居民可支配收入，并以制度实际运行成本为硬约束条件，实现待遇的指数化调整。

参考文献：

[1] Palacios Robert, Oleksiy Sluchynsky. Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System[R]. Social Protection Paper and Notes 36237.The World Bank, 2006:5.

[2] Camila Arza.The Expansion of Economic Protection for Older Adults in Latin America: Key Design Features of Non-Contributory Pensions[R].WIDER Working Paper 2017/19, 2017:4-15.

[3] Robert Holzmann, Richard Hinz. Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform[M]. Washington DC: World Bank, 2005:2-15.

[4]A.Barrientos. New Strategies for Old-Age Income Security in Low Income Countries[J]. World Social Security Forum, 2007(29):2-8.

[5]K.Müller. Post-Socialist Pension Reform: Contributory and Non-Contributory Approaches[J]. Public Finance &Management, 2005(2):290-309.

[6]Kangas Palme. Does Social Policy Matter? Poverty Cycles in OECD Countries[J]. International Journal of Health Services, 2000(2):335-352.

[7] James Estelle. Coverage under Old Age Social Security Programs and Protection for the Uninsured: What are the Issues?[R]. Policy Research Working Paper, 1999:3-15.

^①注：笔者根据人力资源和社会保障部公布的数据以及国家统计局《中国农村贫困监测报告》公布的农村贫困标准数据计算得出。

[8] Charlton Roger. Social Security beyond Pension Reform[J]. Public Finance and Management, 2005(2):357-372.

[9] Robert Palacios, Oleksiy Sluchynsky. Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System[R]. Social Protection Discussion Paper NO.0601, 2006: 5.

[10] Miguel Ángel Borrella-Mas, Mariano Bosch Mossi and Marcello Sartarelli. Non-Contributory Pensions Number-Gender Effects on Poverty and Household Decisions[R]. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas Working Papers Serie AD 2016-02, 2016:3.

[11] Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama. Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers[M]. Washington DC: World Bank, 2009: 3.

[12] 王思斌. 我国社会工作从嵌入性发展到融合式发展之分析[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020(3):35.

[13] Sergi Jiménez-Martín. The Incentive Effects of Minimum Pensions[J]. IZA World of Labor, 2014(84):7.

[14] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2019—非缴费型养老金的中国道路与国际实践[M]. 北京: 经济管理出版社, 2019:92-93.

[15] Social Security Administration. Understanding Supplemental Security Income: 2019 Edition[R]. SSA, 2019: 13-14.

[16] U. Moulta-Ali. Supplemental Security Income (SSI): Income/Resource Limits and Accounts Exempt from Benefit Determinations[R]. Congressional Research Service Report for Congress, 2013.

[17] Mariano Bosch, Jarret Guajardo. Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium[R]. IDB Working Paper Series No. IDB=WP-366, 2012: 8.

[18] Social Security Administration. Annual Report of the Supplemental Security Income Program 2019: Executive Summary[R]. SSA, 2019: 381-382.

[19] Alexandra Cawthorne. Elderly Poverty: The Challenge before Us[R]. Center for American Progress, 2008:1-4.

- [20] Robert Holzmann, DaviaA.Robalino, Noriyuki Takayama. Closing the Coverage Gap[M].Washington DC: Green Press,2009:123.
- [21]OECD. Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators[M]. Paris: OECD Publishing, 2019:134-135.
- [22] Eduardo Fajnzylber. Chile's Solidarity Pillar: A Benchmark for Adjoining Zero Pillar with DC Schemes[R]. Social Protection & Jobs Discussion Paper No.1910, 2019:15.
- [23]National Pension Service.National Pension Statistics Facts Book2016 [R]. National Pension Research Institute, 2017:55.
- [24] Michael Wiseman. Supplemental Security Income for the Second Decade[J]. Poverty & Public Policy, 2011(1):14.

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