

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 110-20200922

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《巴西非缴费型养老金的发展历程及对中国的启示》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

## 巴西非缴费型养老金的发展历程及对中国的启示

齐传钧

中国社科院社会发展战略研究院

**【摘要】**近 20 年，非缴费型养老金的地位和影响力不断增强，引起了很多发展中国家的高度重视，巴西非缴费型养老金因为建立时间较早且覆盖面广而备受关注。巴西的历史经验告诉我们，非缴费型养老金不仅扩大了养老金覆盖面，而且在解决老年贫困问题的同时提升了老年人的经济地位，另外也开启了财政补贴再平衡进程。更重要的是，这些事实给中国“城乡居保”未来发展和完善提供了有益的思考和启示。

**【关键词】**巴西；社会养老金；覆盖面；老年贫困

非缴费型养老金（国际上被广泛称为“社会养老金”）并非新生事物，最早可以追溯到 19 世纪晚期和 20 世纪早期，几乎与传统缴费型养老金计划同时出现。但长期以来，除了北欧国家和英联邦国家外，在其他大多数特别是发展中国家都没有建立起大规模的非缴费型养老金制度，其重要性并没有得到充分重视。

直至本世纪初，非缴费型养老金才引起了很多发展中国家的高度重视<sup>①</sup>。相比之下，巴西早在 1963 年就在农村建立起第一个非缴费型养老金计划，自然成为探索发展中国家非缴费型养老金的典型范例。为了更好地了解巴西非缴费型养老金的发展历程和现实情况，本文首先对巴西养老金制度体系做了系统梳理；然后，在此基础上探讨巴西非缴费型养老金的发展历程和现状，并总结所取得的主要成就；最后提出对建设和完善中国城乡居民养老保险制度的一些启示。

## 一、巴西养老金制度体系概况

像很多其他国家一样，巴西养老金体系主体由三部分构成。第一部分是公共的、强制性的、现收现付的养老金制度，被称为“普通社会保障制度”（Regime Geral da Previdência Social, RGPS），为私营部门雇佣工人、自雇专业人士和民选公务员提供 DB 型养老金，相当于私营部门养老金制度（也包括本文重点探讨的、主要针对非正规就业群体的非缴费型养老金计划，见下文），由“国家社会保障局”（National Social Security Institute, INSS）管理。该制度的融资来源主要包括由雇主和雇员共同承担的缴费、销售税收入和联邦财政转移支付（用于弥补收支赤字）。一般来说，参保人达到退休年龄，即男性达到 65 岁、女性达到 60 岁且缴费不少于 15 年就可以全额领取退休金。但是，如果参保人缴费年限达到一定标准（男性 35 年；女性 30 年），那么即使不到退休年龄，也可以提前退休而领取全额养老金，因此实际退休年龄要比法定退休年龄低得多，而且没有限制获得遗属养老金的家庭成员年龄，实际上家庭可以全部继承参保人的养老金。因此，这一制度是非常慷慨的，但只限于有能力加入该制度的正规就业群体。

第二部分是“政府工作人员养老金制度”（Regímenes Propios de Previsión Social, RPPS），也即公共部门养老金制度。虽然领取待遇的资格标准对所有政府工作人员都是相同的，但全国却有 2400 多个公共部门养老金计划，分别由联邦政府、州和市政当局等相关机构负责管理，因此融资规则有所不同（由国家社会保障局秘书处联合协调）。一般来说，政府雇员需要按照工资的一定比例进行缴费，但不同的计划缴费率不同。2003 年，巴西政府对政府工作人员养老金制

<sup>①</sup>齐传钧.城乡居民基本养老保险全覆盖的前景分析与改进建议[J].晋阳学刊,2019(04):108-120.

度进行了全面的参数改革（年龄限制、工资参考期和最高替代率等），旨在推动公私两个部门养老金规则的统一，消除公共部门雇员过高的待遇差距。2012年，巴西政府又朝着该制度的可持续性迈出了重要一步，建立了“公务员补充基金”（Complementary Fund for Civil Workers, Funpresp），在规范2003年养老金改革基础上，将公共和私营部门的养老金计划整合在一起。根据这项改革，新入职的政府雇员不再享有与其最后工资相等的养老金，而是享受与普通社会保障制度相同的福利上限。如果政府雇员想要获得更高福利，则必须向公务员补充基金缴费，而雇主（政府机构）提供相当于雇员收入8.5%的缴费，同时还收紧了遗属养老金的资格条件。虽然20年内这些改革措施会增加财政负担，但长远来看对巴西的财政影响却是非常积极的。

第三部分是由大量职业养老金计划和个人养老金计划构成的“补充养老金制度”（Regime de Previdência Complementar, RPC）。无论是职业养老金计划还是个人养老金计划都是自愿提供的，封闭式养老基金和保险公司都可以作为计划的管理人。虽然大多数拉美国家私人养老金行业是在1981年智利养老金改革后发展起来的，但巴西补充养老金制度的第一个法规是在1977年颁布的，因此早于其他拉美国家。历史上，补充养老金制度覆盖的企业主要是国有大型跨国公司（通过封闭式养老基金这种形式建立起补充养老金计划）。但自2001年起，巴西当局陆续颁布新法规，以提升市场的活力，并吸纳国际标准和最佳做法而不断创新，一些中小企业、工会、专业协会和公务员也被覆盖进来。

纵观历史，巴西人口一直保持较快增长，从2010年的1.907亿增长到2016年的2.058亿。更重要的是，随着中产阶级规模扩大和寿命延长，人口的增长速度将超过此前的估计，预测显示，到2042年，巴西人口将达到2.284亿的峰值，到2060年，最终稳定在2.18亿左右。同时，巴西也是一个人口相对年轻的国家，其中29岁以下人口占到总人口的46%。但是，随着大量女性进入职场，并选择更晚生育，出生率下降了很多。20世纪70年代，每名妇女平均有4个或更多的子女，而如今总和生育率只有1.72，而且据估计，2034年这一比率将降至1.5，并在2060年保持这一水平。此外，巴西人的预期寿命也有所增长，男性目前为70.2岁，女性为77.5岁，而到2041年，男性和女性的平均寿命都将超过80岁<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>参见 <http://www.abrapp.org.br>.

因此，长远来看巴西也将不可避免地遇到老龄化问题，从而对现有养老金体系构成巨大威胁。上世纪 90 年代末，巴西政府已经预期到了未来制度财务不平衡将给政府预算带来巨大压力，巴西的三支柱养老金模式一直处于改革之中。到目前为止，虽然通过改革在一定程度上抑制了部分福利待遇的过分且不合理增长，但没有解决政府财政负担过重问题，未来的改革还将继续。

## 二、巴西非缴费型养老金制度的发展历程与现状

巴西目前主要有两个非缴费型养老金计划在开放运行，一个覆盖农民和农业生产工人的“农村养老金”（Prêvidencia Rural, PR）计划；另一个是针对城市非正规就业群体的“连续现金待遇”（Benefício de Prestação Continuada, BPC）计划。

### （一）农村地区的非缴费型养老金计划

巴西于 1963 年引入第一个非缴费型养老金计划，不仅远远早于大多数发展中国家，而且率先从农村地区开始实施，这与当时特定历史背景密不可分。从殖民时期到 19 世纪，在巴西，真正的社会援助和对穷人的关怀基本上被认为是基督教的慈善事业。1888 年废除了强迫劳动的奴隶制后，巴西才开始痛苦地向以工资为基础的现代社会转型，政府对穷人的救济政策不仅缺乏主动性，而且也没有连贯性。

1934 年，当时的巴西宪法才对社会保障权益做出了规定，但是这种社会保障权益主要针对城市正规部门就业者，是一种社会保险的形式，所以内容多是基于就业安排的养老保险、医疗保险和工伤保险等项目，自然将农民和非正规部门就业人员排斥在外，这与当时实施的进口替代战略是一致的，即有助于将社会资源从农业部门转向工业部门，同时有利于获得中产阶级和正规部门工人的大力支持。直到 1938 年，巴西才开始重视非缴费型社会援助政策，当时成立了“全国社会服务委员会”（Conselho Nacional do Serviço Social, CNSS），旨在通过慈善组织为最贫困的人群提供补贴，此后相当一段时间内，非缴费型社会援助政策还主要局限于儿童救助和福利等领域，并未向老年人提供退休收入。

进入上个世纪 50 和 60 年代，巴西农民社会运动兴起，土地改革呼声高涨，社会矛盾一触即发。为此，当时若昂·古拉特（João Goulart）的左翼政府做出

反应，于 1963 年建立“农业工人退休和救助基金”（Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, FUNRURAL），旨在为农业工人提供有限的社会保险，融资来自 1% 的农业产品销售税，虽然也属于一般财政收入，但融资来源渠道狭窄且有限，所以 1964 年古拉特政府在军事政变中被推翻后，该制度便日渐没落，仅限于对农业工人提供医疗保险。但是，随后的右翼军政府逐渐认识到这一项目的经济和社会意义，便于 1971 年又重新改造并发展了该项目，向年龄在 65 岁及以上农业工人（仅限于家庭的户主）提供了非缴费型养老金，待遇相当于最低工资的一半。虽然这相当于把农业工人排斥到缴费型养老金之外，但他们自此可以在老年时获得最低收入保障，同时还包括遗属养老金，为农村妇女提供为数不多的福利之一。这一制度成为 1988 年新《宪法》通过后建立的农村养老制度的基础。

1988 年新《宪法》明确规定人人享有社会保障权利，并按照传统福利观点界定了社会保险和社会救助的边界，即通过缴费的社会保险向有能力工作的人提供福利，而通过无须缴费的社会救济向无能力工作的人提供保障。也即是说，包括农业工人，也包括城市非正规部门就业人员等所有公民都应该得到社会保障权利。其中，非缴费型养老金已成为一种基本权利，在此基础上实现养老金的全覆盖。这导致了 1991 年实施了一系列的改革，并建立了新型的“农村养老金”计划。这个新型“农村养老金”将男性取得养老金的资格条件降低为 60 岁，女性为 55 岁，同时不再局限于户主，那些并非户主但符合条件的女性老年人也可以享有这个养老金。另外，大幅提高待遇标准，从原先只有最低工资的一半提高到最低工资的全额。另外，立法要求取得非缴费养老金的人必须出具从事农业生产或其他谋生手段（包括自耕农、渔业、矿业且土地有限）的证明，即长期从事农村非正规劳动（大于 15 年），且没有参加社会保险（无缴费纪录）<sup>①</sup>，同时也不是雇主。显而易见，取得这个养老金待遇的资格条件不再是收入或着经济活动能力调查，而是经济活动领域和职业身份证明。

需要强调的是，参保者只有缴纳 10 年的社会保险费用才有资格享受这一福利，但为了使这些非正规就业者有能力和动力缴费（即农业产品销售税），这一

<sup>①</sup>把农村非缴费型养老金融合到整个社会保险制度后，社会养老保险（缴费型）的缴费要求也是限定一定的经济活动领域。也就是说，不同经济活动领域和不同的职业身份决定了职工个人是否必须参加社会养老保险。对于不需要参加社会保险职工的晚年收入保障由非缴费型养老金提供。

规定被推迟至 2005 年开始实施。但在实践中，从未实施过这一缴费规定，因此“农村养老金”本质上就是非缴费型养老金。

## （二）城市地区的非缴费型养老金计划

在城市地区，由于政府和工会担心非缴费型养老金对正规部门缴费型养老保险制度的冲击，非缴费型养老金发展却极为滞后<sup>①</sup>。直到 1974 年才引入社会救助养老金，即“终身每月收入”（Renda Mensal Vitalícia, RMV）计划，受益人群为城市老年人和丧失谋生能力的残疾人，而待遇标准相当于最低工资的一半。取得该养老金的人必须要达到 70 岁以上并有至少有 12 个月的社会保险缴费记录。1988 年新《宪法》颁布之后，1996 年又建立一种新型的社会救助养老金，也即“连续现金待遇”（Benefício de Prestação Continuada, BPC）计划，同时“终身每月收入”计划不再向新的受益人开放。根据规定，“连续现金待遇”计划只对生活在城市或农村的家庭人均收入不足最低工资四分之一的残疾人和 70 岁以上老年人支付相当于最低工资的养老金（2003 年受益年龄降低到 65 岁）。每两年要对受益人的资格条件进行一次评估，其中包括经济状况调查。显然，城市居民取得非缴费型养老金的条件比农村居民更为严格。

与其他联邦项目相比，“连续现金待遇”计划待遇标准非常高，这一点从该项目的预算规模上能够看得出来。2008 年，巴西重要的有条件现金转移计划（CCT），即“家庭补助金”（Bolsa Família）计划的支出大约为 75 亿美元，但惠及人数却高达约 4000 万；而“连续现金待遇”计划支出了近 140 亿雷亚尔，却只有近 300 万人受益<sup>②</sup>。的确，与其他政府转移支付相比，“连续现金待遇”计划的受益人要少得多，而且相比农村地区，该制度在城市地区发展得也并不好（表 1）。例如 2000 年 12 月，有 460 万受益人收到“农村养老金”计划提供的待遇，而领取“终身每月收入”计划和“连续现金待遇”计划的受益人分别为 30 万和 40 万受益人。据估计，“农村养老金”计划的财政负担（包括给残疾人提供的津贴）为 GDP 的 1%。“终身每月收入”计划和“连续现金待遇”计划的财政负担仅为 GDP 的 0.2%。如果剔除对残疾人支付的津贴，上述三项非缴费型养老

<sup>①</sup> 社会保障权益早在 1934 年就被写入宪法，但不包含农村和非正规就业工人的养老保障权益，所以导致当时的巴西的社保制度只是正对正规就业人员。

<sup>②</sup> Oliveira P R D, Kassouf A L. Impacts of the Continuous Cash Benefit Programme [EB/OL]. (2020-03-12) [2020-03-12]. <https://ipcig.org/pub/IPCOnePager192.pdf>.

金的全部成本约合巴西GDP的 1%<sup>①</sup>。

表 1 巴西非缴费型养老金制度的主要特征

计划	资格条件			覆盖与待遇		
	是否根据贫困程度进行家计调查	是否根据地理位置进行家计调查	年龄	受益人数占 60 岁及以上人口的比例 (%)	每月待遇(美元)	待遇占人均收入的比例 (%)
“农村养老金”计划	否	是	60/55	27	300	33.3
“连续现金待遇”计划	是	否	65	8	300	33.3

资料来源：Social Pension Database HelpAge, March 2018.

### 三、巴西非缴费型养老金的主要成就

#### (一) 非缴费型养老金扩大了待遇覆盖面

长期以来，巴西养老金体系的主体是缴费型制度，与正规就业紧密结合且高度相关，但经济正规化水平较低却长期难以提高，因此对就业人口的覆盖非常有限。不难发现，无论是对经济活动人口还是就业人口，覆盖的比例基本都稳定在 50%左右。如果一直维持这种状况，理论上讲，老年人的覆盖率也会大致这个水平，即将近一半的老年人无法得到有保障的晚年收入。但我们看到，从上个世纪 70 年代开始，也正是巴西非缴费型养老金计划加快发展的起点，65 岁及以上人口的受益比例却在不断攀升，很快覆盖率就稳定在 85%以上。可见，非缴费型养老金在扩大覆盖面上做出了巨大贡献。以 2008 年为例，“农村养老金”计划和“连续现金待遇”计划为巴西 1090 万的 65 岁及以上老人提供了养老金。换句话说，如果没有这两个非缴费型养老金计划，那么 2008 年巴西养老金制度对 65 岁及以上人口的覆盖率将只有 65.9%<sup>②</sup>，而不是 86.15%（表 2）。

<sup>①</sup> Armando Barrientos, Cash Transfers for Older People Reduce Poverty and Inequality[R], Draft Background Paper for WDR 2006: Equity and Development, 2004.

<sup>②</sup> Barrientos, Armando. The Rise of Social Assistance in Brazil[J]. Development and Change, 2013, 44(4):887-910.

表 2 巴西养老金制度的覆盖与非缴费型养老金的贡献

年份	经济活动人口中的缴费者比例	就业人口中的缴费者比例	工薪者中的缴费者比例	自雇者或自由职业者中的缴费者比例	65岁及以上人口的受益人比例
1976	52.91	53.54	71.13	26.62	56.81
1979	55.35	56.52	73.27	26.86	68.49
1981	55.36	57.30	71.99	29.77	71.61
1982	53.51	55.28	71.11	26.10	72.75
1983	52.59	54.85	67.01	30.96	70.17
1984	51.73	53.65	68.59	25.02	74.29
1985	52.58	54.08	69.52	23.82	76.26
1986	55.03	56.13	71.20	24.75	77.55
1987	53.69	55.36	70.52	23.60	77.83
1988	54.80	56.58	71.95	24.66	77.50
1989	54.82	56.25	71.94	22.94	77.65
1990	53.44	55.15	71.32	22.44	80.49
1992	46.28	48.89	68.49	19.97	80.78
1993	45.89	48.27	67.27	19.85	83.50
1995	47.63	47.63	67.27	18.18	84.08
1996	47.85	47.85	65.82	19.51	84.51
1997	47.74	47.74	66.60	18.06	84.21
1998	48.22	48.22	68.07	16.16	85.08
1999	47.27	47.27	67.40	16.00	85.77
2001	45.06	48.91	67.94	14.90	85.93
2002	44.67	48.35	67.74	13.81	86.66
2003	45.29	49.36	68.73	14.76	87.12
2004	45.82	49.49	68.57	14.21	86.69
2005	46.40	50.23	69.59	14.75	86.89
2006	47.94	51.53	70.29	15.46	85.29
2007	49.60	53.21	71.96	16.59	85.29
2008	51.24	54.46	73.22	15.35	86.15
2009	51.96	55.86	74.02	16.89	86.27

资料来源: Rofman R, Oliveri M L. Pension coverage in Latin America: trends and determinants[J]. Social Protection & Labor Policy & Technical Notes, 2012, volume 43(43):143-153(11).p 62, Table A3.1.

### (二) 非缴费型养老金提高了老年人经济地位

通过两项较为慷慨的非缴费型养老金计划,巴西使贫困家庭的老年人可以获得一份比较可观的晚年收入,从而提升了老年人的家庭地位。同时,受益的老年人也可能将全部或部分收入用于其他家庭成员的消费上,甚至可能改善家庭内未成年人的营养状况和受教育状况,从而在防止极端贫困的同时,甚至可能打破家庭贫困的代际循环。当然,非缴费型养老金计划也有另外一个影响,即受益的老

年人独居的可能性会增加。研究表明，“连续现金待遇”计划确实给家庭构成带来了变化，即该计划受益人更有可能独自生活或只与配偶生活，因为他们有更大的经济独立性。此外，这些非缴费型养老金计划也在一定程度上降低了所在家庭成员的劳动参与率。

### （三）非缴费型养老金开启了财政补贴再平衡进程

随着更多社会救助项目的引入，导致公共补贴从社会保险转向受欢迎的再平衡，即在为少数人保留特权的同时扩大财政补贴的普及面，这无疑巴西社会保障发展历程的一次重大转折，当然这一转折历程还没有完全结束，但不可忽视的是，非缴费型养老金制度地位的提升表明了巴西社会政策的基本原则发生了非常重大的变化，即以公民和社会权利为基础，更大范围体现国家责任。我们知道，长期以来，很多发展中国家的社会保障制度几乎完全以俾斯麦式的缴费原则为基础，而国家在社会援助方面的责任只限于对私营和慈善机构提供服务的剩余部分提供补充支持。巴西新《宪法》明确承认老年人和残疾人享有最低保障收入的权利，社会保障包括基于公民原则的社会援助组成部分，以及基于缴费原则的社会保险。不断强化的非缴费型养老金制度，再加上其他社会救济政策，意味着财政补贴再平衡进程的开启。

### （四）非缴费型养老金提供了较高的待遇水平

巴西非缴费型养老金如同慷慨的缴费型养老金一样，待遇水平较高。巴西缴费型养老金的平均替代率几乎达到 70%，明显高于欧盟国家不足 60% 的平均水平（一些欧盟国家退休者收入还包括来自补充和强制积累性的计划待遇）。同样，巴西将最低养老金固定在最低工资水平上，而最低工资设定为收入中位数的 70%，这在国际比较中是非常高的（经合组织建议最低工资为收入中位数的 45%，而经合组织国家实际水平为 48%）<sup>①</sup>。因此，巴西养老金体系中的非缴费养老金待遇水平也是比较慷慨的。这种慷慨程度还体现在与其他拉美国家的比较上，即无论是“连续现金待遇”计划，还是“农村养老金”计划的待遇水平都超过绝大多数拉美国家的非缴费型养老金待遇水平（表 3）。

<sup>①</sup> Bank W . Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact? [R]. World Bank Staff Note, 2017.

表 3 拉美地区非缴费养老金的基本构成情况

国家或地区	名称； 引入时间	每月待遇 水平；占 人均GDP 比例	资格 年龄	目标定位	覆盖60岁 及以上人 口比例	成本占 GDP比 例（%）
安提瓜和 巴布达	老年救助计划（Old Age Assistance Programme）； 1993	94美元； 8.3%	85	家计调查	2	0.016%
阿根廷	救助养老金（Pensiones Asistenciales）； 1994	198美元； 24%	70	家计调查	1%	0.035%
巴哈马群 岛	非缴费型养老金（Old Age Non-Contributory Pension）； 不详	237美元； 11.3%	65	家计调查	4%	0.065%
巴巴多斯	非缴费型养老金（Non-contributory Old Age Pension）； 1937	299美元； 22.6%	66	家计调查	16%	0.710%
伯利兹	非缴费型养老金计划（Non-Contributory Pension Programme）； 2003	50美元； 13%	男67 女65	家计调查	16%	0.12%
百慕大群 岛（英国 海外领 地）	非缴费型养老金（Non-contributory Old Age Pension）； 不详	451美元； 不详	65	养老金调 查	不详	不详
玻利维亚	体面收入计划（Renta Dignidad）； 1997	43美元； 15.4%	60	普享式	97%	1.257%
巴西	农村养老金（Previdencia Rural）； 1963	300美元； 33.3%	男60 女55	养老金资 格调查且 以农村为 工作地或 生计来源	27%	0.979%
	连续现金待遇（Beneficio de Prestacao Continuada）； 1996	300美元； 33.3%	65	家计调查	8%	0.262%
智利	团结养老金制度（Sistema de Pensiones Solidarias）； 1974年	174美元； 13.3%	65	家计调查	39%	0.654%
哥伦比亚	哥伦比亚老年计划（Programa Colombia Mayor）； 2003	32美元； 5%	男59 女54	家计调查 和局部地 区	26%	0.127%
哥斯达黎 加	非缴费型计划（Programa Regimen No Contributivo）； 1974	132美元； 14.5%	65	家计调查	17%	0.475%
厄瓜多尔	老年人养老金（Pension para Adultos Mayores）； 2003	35美元； 7.4%	65	家计调查	43%	0.300%
萨尔瓦多	普享式基础养老金（Pension Basica Universal）； 2009	50美元； 15.1%	70	家计调查 和局部地 区	4%	0.067%
危地马拉	老年人经济贡献计划（Programa de Aporte Economico o del Adulto Mayor）； 2005	51美元； 18.4%	65	家计调查	11%	0.126%

圭亚那	老年养老金 (Old Age Pension); 1944年引入, 1993年普享	84美元; 24%	65	普享式	67%	1.269%
牙买加	健康和促进项目 (Programme for Advancement through Health and Education); 2001	8美元; 2.4%	60	家计调查	18%	0.040%
墨西哥	老年人养老金 (Pensión para Adultos Mayores); 2001	35美元; 4.7%	65	养老金调查	42%	0.196%
巴拿马	70岁全覆盖项目 (100 a los 70); 2009	120美元; 12.2%	65	养老金调查	22%	0.166%
巴拉圭	老年人生计养老金 (Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores); 2009	82美元; 26.2%	65	家计调查	25%	0.549%
秘鲁	65岁养老金 (Pension 65); 2011	38美元; 8.2%	65	家计调查	16%	0.103%
圣文森特和格林纳丁斯	养老救助待遇 (Elderly Assistance Benefit); 2009	60美元; 10.4%	67	家计调查	11%	0.113%
苏里南	普通老年公积金 (Algemene Oudedags Voorzieningsfonds); 1973	152美元; 19.8%	60	普享式	92%	1.563%
特多	老年人养老金 (Senior Citizens' Pension); 1939	470美元; 27.6%	65	家计调查	45%	1.614%
乌拉圭	非缴费型养老金计划 (Programa de Pensiones No-Contributivas); 1919	262美元; 21.1%	70	家计调查	5%	0.207%
委内瑞拉	关爱使命计划 (Gran Mision Amor Mayor); 2011/12	1169美元; 48.4%	男60 女55	家计调查	20%	0.877%

资料来源: Social Pension Database HelpAge, March 2018.

### (五) 非缴费型养老金消除了老年贫困

研究表明,“农村养老金”计划在减少贫穷方面是非常有效的。2008年巴西农村贫困人口占比为53.5%,而极度贫困人口占比为26.1%。如果没有农村养老金计划,那么农村的贫困率和极度贫困率将分别高达68.1%和41.3%。也即是说,“农村养老金”计划使巴西农村贫困人口减少了400万,同时也使410万人摆脱了极度贫困。“连续现金待遇”计划对消除贫困也发挥了很大作用,尤其对缩小贫困差距的影响更为显著。就成本而言,虽然较高,但也是可以接受的,“农村养老金”的支出预算为GDP的1.4%,而“连续现金待遇”计划仅为0.6%,两项非缴费型养老金计划的总成本占GDP的2.0%左右。当然,如果加上缴费型养老金计划,总成本将高达12%,远高于同样人口年轻国家的负担。

#### 四、对中国的启示

中国城乡居民基本养老保险（简称“城乡居保”）起始于 2009 年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”而成。应该说，“城乡居保”在如此短的时间内实现从试点、到推广、再到定型，政策落实效率是非常高的。同时，覆盖面的扩大效果也非常显著，到 2018 年底参保人数已经高达 5.24 亿人，其中领取待遇的老年人 1.59 亿人<sup>①</sup>。毫无疑问，“城乡居保”所发挥的作用和做出的贡献都不容否认。但是，由于建立时间短暂，社会形势日新月异，“城乡居保”制度还存在着一些需要改进的地方，甚至有些问题已经到了不得不面对的时候。无疑，作为发展中大国，且人均国民收入几乎和中国几乎差不多的巴西，为中国“城乡居保”的发展提供了一些有益思考和启示。

首先，如何界定中国“城乡居保”的性质问题？通过对巴西非缴费型制度的分析，可以发现，巴西同中国一样，非缴费型制度都是在发现缴费型制度无法单独完成养老金全覆盖的情况下推出的，而且都是先从农村开始，然后扩展到城市，同时也要求过农民“缴费”，即巴西要求缴纳农业产品销售税来提供融资，而且缴费期限至少 10 年。虽然提出过这一条件，但巴西从来就没落实这一规定，说明要求低收入者进行缴费是非常困难的。同样，在中国“城乡居保”下，国家相当于雇主，而个人也要通过“个人账户”体现缴费责任，实际上是沿用了城镇职工基本养老保险（简称“城职保”）的社会统筹和个人账户结合（简称“统账结合”）模式。虽然个人缴费要求得到落实，但执行情况却不尽人意。在政府提供了优厚的缴费补贴的情况下，2017 年平均每人的年缴费只有 227.2 元，说明大多数参保人选择的是非常低的缴费档次（缴费档次上限至少可以达到 2000 元）。可见，让农民等低收入者为养老金权益“付费”在现实中依然面临着巨大困难。中国也正在面临着这种情况。究其原因，就在于正确认识非缴费型制度的本质，即“城乡居保”制度是一种“福利”而不是“保险”。如果认识不清，仍然坚持个人缴费作为领取基础养老金的前提条件，最终必然会有一部分人因为从来没有缴费或其缴费年限不足 15 年，导致养老金全覆盖目标的落空。

<sup>①</sup> 参见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](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html)。

其次，如何确定“城乡居保”的待遇标准问题？巴西向农村老年人提供每月300美元的养老金，显然是远远高于中国的，也在拉美国家位居前列，而且这一待遇标准没有地域上的差别。反观中国，现有的待遇水平不仅低下，而且何为“保基本”缺乏依据和量化，每年的调待也只能是人为的酌情调节。同时，尽管全国平均待遇水平很低，但各地之间却差异巨大，在“个人账户”尚未支付的当期，这种差距是否体现了各地之间的生活成本，能否以及在多大程度上体现中央政府的责任和权威，以及未来是否成为社会不满情绪的一个来源，比如相邻省份的两个村子，不同户籍老年人得到的待遇相差甚至数倍。再者，虽然巴西非缴费型养老金待遇水平较高，但并没有对缴费型制度构成明显的负激励效应（因为预期到可以获得“免费”的非缴费型养老金而不参加或退出缴费型养老金计划），说明只要制度设计得当，适当提高非缴费型养老金待遇标准也并不会对缴费型计划构成太大威胁。

其三，如何看待“城乡居保”的精准扶贫功能？我们知道，精准扶贫是全面建成小康社会的一项伟大工程，涉及人群广，难度大。其中，如何确定扶贫对象是其中的难点之一。如果瞄准误差较大，那么不仅会浪费财政资金和其他社会资源，也可能导致很多困难群体得不到应有的待遇，造成社会不公。相比之下，非缴费型养老金为我们提供另外一个精准扶贫思路，即通过对“城乡居保”的改革和完善，使其待遇水平进一步提高，资格年龄也相应提高（以此来平衡财政压力），从而让全国每一位老年人（65岁及以上）的养老金待遇都超过贫困线，从而一举解决老年贫困问题，从而大大减轻精准扶贫的难度。必须强调的是，世界大多数国家的贫困人口中，老年人占了相当大的比例，消除老年贫困都是各国减贫政策的重点；而且，因为老年人丧失了劳动能力，对他们提供满足基本生活的养老金无论从伦理还是道德上都是应该的<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 齐传钧.拉美社会养老金的精准扶贫与效果分析[J].国际经济评论,2016(06):105-120+7.

**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](mailto: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](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐