

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 111-20200925

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由李清宜、房连泉撰写的《发展中国家社会养老金兴起原因和实施效果分析》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

发展中国家社会养老金兴起原因和实施效果分析

李清宜

中国社科院研究生院

房连泉

中国社科院社会发展战略研究院

【摘要】非缴费型社会养老金制度和缴费型养老金制度几乎同时诞生，但前者的发展一直相对滞后。在 90 年代之前，社会养老金在发展中国家的普及程度远远落后于发达国家。本文采用文献法，通过分析 HelpAge International 的全球社会养老金数据，研究了自 90 年代以来非缴费型社会养老金在发展中国家的发展趋势、兴起原因和减贫效果，并结合发展中国家实施社会养老金的经验，为我国城乡居民养老保险制度未来改革和完善提出了建议。

【关键词】社会养老金；非缴费型养老金；发展中国家；减贫

养老金制度可以分为缴费型和非缴费型两种。非缴费型养老金也称为“社会养老金”，指政府为老年人提供的现金转移支付制度，由国家财政负担，无需个

人缴费，领取资格只与公民或居民身份、年龄、贫困情况等因素相关，一般不要
求领取者退出劳动力市场。“社会”一词主要表明与缴费型养老金的区别，强调
其再分配和解决贫困问题的定位。

非缴费型社会养老金和缴费型养老金的历史几乎同样悠久，但在过去的一个
多世纪里，多数国家以发展缴费型养老金制度为主，公众对社会养老金的关注和
了解较少。根据国际组织对养老金制度体系的不同划分方法，非缴费型养老金制
度属于世界银行的 1994 年三支柱体系的一支柱、2005 年五支柱体系的零支柱和
OECD 的第一层养老金。通常而言，缴费型和非缴费型养老金制度有不同定位，
非缴费型养老金主要是为了预防老年贫困，而缴费型养老金则以平滑消费为主要
目标。与缴费型养老金相比，非缴费型养老金在扩大覆盖面和帮助弱势群体预防
老年贫困方面有更好的效果，这种效果在发展中国家表现得尤为明显。非缴费型
养老金在发达国家普遍存在，但在发展中国家一直发展较为缓慢。自 90 年代以
来，一大批发展中国家建立起了非缴费型社会养老金，这成为近三十年来国际上
养老金制度的最重要发展趋势之一，在一定程度上改变了养老金制度的发展路
径。

我国于 2009 年建立了新型农村社会养老保险制度（以下简称新农保），之后
逐渐发展成为城乡居民养老保险制度。了解社会养老金在发展中国家兴起的原因、
实施效果和经验教训，对我今后进一步改革和完善城乡居民养老保险制度具
有重要借鉴意义。

一、社会养老金在国际上的发展概况

（一）社会养老金历史悠久，但与缴费型养老金制度相比发展缓慢。 1890
年，在德国建立俾斯麦模式^①的养老保险制度一年后，冰岛建立了世界上第一个
非缴费型养老金制度。此后，丹麦（1891）、新西兰（1898）、澳大利亚（1909）、
英国（1909）、瑞典（1913）、加拿大（1927）、南非（1927）、美国（1935）、芬
兰（1937）等国家也纷纷建立起社会救助性质的养老金制度。这些早期的非缴费
型养老金基本都是在严格家计调查的基础上进行发放的，在理念上是济贫法的延
续，在制度上是社会救助的延伸。

^①#指强制性缴费型的社会保险模式养老金，由雇主和工人共同缴费出资。#

30 年代末之前，非缴费型社会养老金和缴费型养老保险在国际上的发展速度大致相当。自 40 年代开始，社会保险逐渐成为国际上最普遍的养老金制度模式。1935 年美国颁布了《社会保障法》并确立了以社会保险模式为主的社会保障制度，这对其它国家产生了意义深远的影响。国际劳工组织在推动社会保险方面发挥了更加重要的作用，它在二战后大力推动各国建立包括俾斯麦模式养老保险在内的社会保障制度。在国际劳工组织的推动下，建立了养老金制度的国家从 40 年代的 40 个增加到 70 年代末的 164 个。缴费型养老金成为国际上的主流养老金制度，在数量和影响力上都远远超过了非缴费型社会养老金。

早期的社会养老金制度是基于济贫法的理念，对领取者带有隐性歧视。在 20 世纪的后半期，社会养老金作为一种公民权利逐渐为越来越多的国家所接受。虽然社会养老金没能发展成为主流制度，但在发达国家中仍较为普及。与发达国家相比，发展中国家在建立社会养老金方面是滞后的。在 90 年代之前，只有少部分发展中国家建立了社会养老金制度。

（二）发达国家社会养老金主要发挥拾遗补缺作用。“社会养老金”的叫法主要源于发展中国家的语境，在发达国家较少称之为社会养老金。发达国家的缴费型养老金制度覆盖比例非常高，这主要是由于缴费型养老金的覆盖面在很大程度上取决于一个国家的就业正规化程度。发达国家正规就业比例非常高，超过 90% 的劳动力或 70% 的劳动年龄人口都参加了缴费型养老金制度，社会上只有很少一部分人由于各种原因导致养老金水平过低或没有缴费型养老金，因此，发达国家普遍建立了某种制度来保证这些人在老年能够获得基本水平的收入，这相当于社会养老金。社会养老金制度在发达国家整体养老金制度中所占比例不大，属于补缺性质，但却是整个制度的基石，为弱势群体提供兜底保障。

在少数发达国家，社会养老金发挥比较重要的作用。在澳大利亚、荷兰和多数北欧国家，尽管缴费型养老金是其国家养老金制度的主体，但非缴费型养老金仍发挥重要作用。新西兰的养老金制度较为特殊，由于没有强制性缴费型养老金制度，其养老金制度的主体部分是非缴费型养老金。

多数 OECD 国家同时设立了几项不同形式的社会养老金。2016 年，在 35 个 OECD 国家中，18 个国家提供基本养老金，27 个国家提供目标定位型社会救助养老金，14 个国家提供最低养老金担保，这三种类型的养老金的平均待遇水平分

别为职工平均收入水平的 19.9%、18.1%、25.6%。总体而言，近年来由于 OECD 国家公共养老金制度改革导致待遇水平降低，非缴费型养老金和最低养老金的重要性不断加强。而且，近年来一些发达国家有实施更加自由化劳动力市场政策的趋势，这导致就业稳定性和保障程度降低，因此有必要进一步加强社会养老金制度。从社会养老金实际覆盖率来看，除实施普享或近普享型制度的国家外，建立缴费确定型养老金制度的国家（例如智利和墨西哥）以及缴费型养老金待遇水平较低的国家（例如韩国）的社会养老金实际覆盖率也较高，这说明当缴费型养老金保障力度较弱时，更加需要社会养老金发挥支撑作用。

OECD 国家社会养老金情况（2016）

国家	待遇相对水平 (占平均收入%)			国家	待遇相对水平 (占平均收入%)		
	基本养老 金		领取者占 65 岁以上 老人的比 例		基本养老 金		领取者占 65 岁以上 老人的比 例
	社会救助养 老金				社会救助养 老金		
新西兰	40	X	x	瑞士	x	22.6	12
荷兰	26.3	X	x	奥地利	x	27.8	10
丹麦	17.6	18.6	81	比利时	X	27.8	7
澳大利亚	27.6	X	76	爱沙尼亚	14.7	14.7	6
韩国	X	5.5	67	西班牙	X	19.3	6
智利	14	X	60	意大利	X	19	5
墨西哥	X	6.2	60	法国	X	25.3	4
芬兰	17.4	21	40.6	美国	X	16.7	4
瑞典	22.3	X	35	德国	X	20.1	3.1
加拿大	13.5	19.2	33	日本	15.3	19	3
以色列	12.9	23.5	25	葡萄牙	X	15.2	2
土耳其	X	7.1	22	卢森堡	9.8	28.8	1
希腊	23	X	19	斯洛伐克	X	19.8	1
挪威	32.5	X	18	匈牙利	X	8.3	0.39
爱尔兰	34.1	32.4	17	冰岛	5.7	17.9	..
斯洛文尼亚	X	17.4	17	拉脱维亚	X	7.6	x
英国	22.2	X	14	捷克	8.9	12.4	..
波兰	X	15.2	12				

注：.. 表示没有数据；x 表示不适用。爱沙尼亚、法国、希腊、冰岛、以色列、意大利、韩国、卢森堡、波兰、斯洛文

尼亚和土耳其的领取者数据是 2012 数据。

数据来源：OECD, *Pensions at a glance 2017: OECD and G20 indicators*, OECD, 2017, p.89.

（三）社会养老金主要分为以下几种类型：

第一种是普享型基本养老金，一般只有国籍或居民身份以及领取年龄方面的要求，这种制度易于管理但经济成本高。全世界有 20 多个国家实施普享型制度，以中低收入国家和没有设立强制性缴费型养老金制度的国家（例如新西兰和南非）为主。

第二种是以居住年限为领取资格标准的社会养老金，实施这类制度的包括北欧五国、加拿大和荷兰，一般有在本国合法居住时间的要求，例如荷兰规定 15-64 岁之间必须在荷兰居住满 50 年才能领取全额基本养老金。

第三种是目标定向型社会救助养老金，这也是最普遍的社会养老金类型，为贫困人群提供更高的养老金，为富裕者则提供低水平养老金或不提供养老金。目标定向型养老金的瞄准方法包括养老金发放前和发放后定向调查两种方式。事前调查主要包括家计调查、养老金调查、收入和财产调查等方式，其中养老金调查比较接近于普享型。事后调查指在发放养老金后，根据领取者的收入水平，通过对养老金征税来收回部分或全部养老金，因此需要成熟的税收制度。

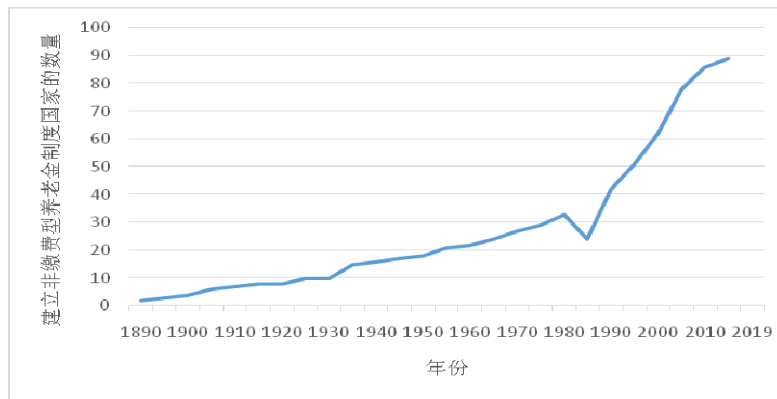
另一种较为常见的预防老年贫困的制度是最低养老金，即为缴费型养老金计划或所有养老金计划提供托底的最低养老金担保。如果最低养老金的费用由国家财政负担，则也可以视为非缴费型养老金，否则仍属于缴费型养老金内部的再分配机制。

二、社会养老金在发展中国家兴起的表现和原因

（一）社会养老金在发展中国家的兴起

90 年代以来，发展中国家加速了建立社会养老金制度的进程。1990 年以后，建立社会养老金的发展中国家数量出现一波快速上升，此后保持上升趋势至今，见图 1。根据 HelpAge International 的数据，截至 2018 年 3 月，全世界有 111 个国家和地区建立了某种形式的社会养老金，其中有一半以上是在 1990 年以后建立的。新建立社会养老金的国家绝大多数是发展中国家。

图 1：建立社会养老金制度的国家的数量（2018 年）



来源：作者，基于 HelpAge International 数据库。HelpAge International's Social Pensions Database, <http://www.pension-watch.net/about-social-pension> [2019-10-24]. 由于部分国家没有建立年份的数据，因此图中的建立社会养老金的国家的数量低于实际总数。

社会养老金的发展呈现出区域集中特点。同一个区域的邻国之间相互影响和模仿是社会养老金的国际上传播的重要原因之一。建立社会养老金最迅速和密集的是拉丁美洲地区。在 1990 年之前，只有巴西的“农村养老金”具有一定的规模。目前，共有 25 个拉美国家或地区建立了社会养老金制度，超过拉美 33 个经济体的三分之二，所有南美国家都建立了社会养老金，拉丁美洲国家的社会养老金面对老年人的精准扶贫效果显著。

社会养老金是南部非洲国家的社会保障模式的重要特点。非洲地区约有 14 个国家建立了社会养老金，其中南非（1927）和纳米比亚（1949）是该地区的先驱者，在种族隔离时期为白人建立起社会养老金制度，后来覆盖范围逐渐扩大到全部老年者。在 90 年代以后，博茨瓦纳（1996）、莱索托（2004）、斯威士兰（2005）等其它南部非洲国家也建立起社会养老金制度，包括社会养老金在内的准普享型津贴成为南部非洲国家独特的社会保障模式。

社会养老金在亚洲和太平洋国家发展相对较晚，但进展较快，对国际上养老金扩面贡献最大。目前约有 30 个亚洲和太平洋国家建立了某种形式的社会养老金制度。南亚是建立社会养老金比较集中的区域，孟加拉、印度、尼泊尔等中低收入国家都较早建立了社会养老金。建立普享型社会养老金的亚洲国家也较多，包括泰国、文莱、东帝汶、缅甸和一些太平洋岛国。中国对国际上养老金扩面的贡献最大，由于新型农村社会养老保险制度和城乡居民养老保险制度的资金来源主要来自靠国家财政，因此在国际上也被视为社会养老金，子女参保、父母

则视同缴费的做法被视为一项推广养老金制度的重要创举。

（二）社会养老金在发展中国家兴起的原因

传统的缴费型养老金制度难以有效覆盖非正规就业人群。社会保险主要覆盖的是正规经济部门的就业者，难以有效覆盖非正规就业者和农村劳动力。但是，非正规就业者和农村劳动力在发展中国家占总劳动力的三分之二，在印度和次撒哈拉地区占总劳动力的十分之九。2014年，在高收入国家、中高收入国家、中低收入国家和低收入国家，劳动力参加缴费型养老金制度的比例分别为90.8%、50.7%、15.2%和5.7%。在中低收入和低收入国家，绝大多数老年人没有任何老年收入保障，这是亟待解决的问题。90年代以后，国际上出现了建立养老金个人账户制度的趋势，但个人账户同样无法有效覆盖非正规就业者。拉美国家养老金私有化改革后养老金覆盖面进一步降低，这在客观上助推了该地区社会养老金的普遍建立，以解决日益严重的老年贫困问题。为解决非正规就业者的社会保障问题，很多其它发展中国家在90年代也都开始陆续建立社会养老金制度。

在社会养老金的国际传播过程中，国际组织发挥了重要推动作用。国际劳工组织和世界银行早期在待遇确定型养老保险和缴费确定型养老金个人账户的问题上有较大分歧，但近年来两个组织取得一致意见，都主张通过建立非缴费型制度或缴费和非缴费相结合的制度来扩大发展中国家养老金制度覆盖面。为改变发展中国家社会保障覆盖面和保障程度严重不足的情况，国际劳工组织于2012年通过了202号社会保护底线建议书，该建议书得到了整个联合国体系、成员国、G20等多方的支持，对经济不发达国家逐步建立起基本水平的全民社会保障起到了重要推动作用。另外，HelpAge International近20年来一直在国际上不遗余力地推动社会养老金，对该制度的宣传和普及也做出了重要贡献。

外部国际大环境的推动力量和国内公民权利意识的觉醒。50至60年代的主流经济思想是经济发展可以通过涓滴效应惠及穷人。进入80年代后，新自由主义政策盛行，在这段时期国际金融组织大力推动发展中国家实施结构调整计划，导致社会支出减少和贫困进一步加剧。国际社会逐渐认识到只靠经济发展来减贫是不够的，不平等会限制经济发展，因此更加关注解决贫困和不平等问题。在此过程中，联合国推动各国共同努力实现千年发展目标和可持续发展议程，在推动实现人权和消除贫困方面发挥了重要作用。在此背景下，现金转移支付在减贫和

促进平等方面的作用日益凸显，社会养老金作为一种重要的现金转移支付方式越来越为各国所重视。在国际大环境的影响下，各国民众开始有日益强烈的公民权利意识，要求政府构建更加完善的社会保障制度，加强对穷人的支持。例如，拉美国家在短时间里普遍建立起社会养老金制度，这与民众向政府施压要求实施更加积极的社会保障政策有关。在非洲，提供社会养老金成为政党在竞选时为获得公众支持而作出的重要承诺。

三、发展中国家社会养老金制度的减贫效果分析

与发达国家社会养老金主要发挥拾遗补缺作用不同，发展中国家的社会养老金制度发挥关键作用。在一些中低收入国家，绝大多数老年人没有任何缴费型养老金，社会养老金作为养老金制度的主体，发挥了大面积减贫的作用。在中等收入国家，社会养老金主要解决了缴费型养老金无法有效覆盖非正规就业者和农业劳动者的问题。

从制度模式上看，多数发展中国家实施的是社会救助型养老金制度，养老金调查和贫困调查是最常见的瞄准方式，实施养老金调查的多是中等收入国家，贫困调查则在低收入国家中更常见。普享型社会养老金制度在发展中国家比发达国家更为常见，近 20 个发展中国家建立了该制度，由于统计信息匮乏和家计调查能力不足，不少中低收入国家选择建立管理难度低的普享型制度或近普享型制度，但普享型制度的减贫效果未必比目标定向型效果好，因为如果把领取年龄设置得非常高，例如缅甸是 90 岁，越南是 85 岁，或将待遇水平设置得很低，则保障力度同样非常有限。

评估养老金制度减贫效果的两个主要标准是覆盖面的广度和待遇的充足性。覆盖面的广度也包含领取养老金年龄限制因素，因为通过设置较高领取年龄可以大幅度缩小领取人员范围。当然社会养老金的运行效果还取决于其它因素，例如管理能力和服务效率等，但覆盖面的广度和待遇的充足性基本上能反映出养老金制度的质量和再分配效果。为评估发展中国家社会养老金覆盖面广度和待遇充足性，本文选取 HelpAge 社会养老金数据库中的 111 个建立了社会养老金的国家和地区，去除 OECD 国家、中国香港和台湾地区以及部分没有相关数据的国家，对有社会养老金覆盖面、领取年龄和待遇水平信息的国家进行了分析。

发展中国家的社会养老金在扩大覆盖面方面发挥了重要作用。评估养老金的覆盖面一般有两种方法，一是领取者占 60 岁以上人口的比例，二是领取者占达到领取年龄以上人口的比例。鉴于各国法定养老金领取年龄差距较大，为提高横向可比性，采用了前一种方法进行比较。在 67 个有社会养老金覆盖面信息的发展中国家中，33 个国家的 60 岁以上人口社会养老金覆盖面低于 20%，67 个国家的平均水平是 34%。从退休年龄上看，在 76 个国家中，有 42 个国家的领取年龄为 65 岁以上（或男性领取年龄在 65 岁以上），13 个国家的领取年龄在 70 岁以上。

虽然发展中国家社会养老金整体覆盖率不高，却是在从无到有的基础上发展起来的，为很多原来没有任何养老金的老年人提供了基础水平的收入保障，因此在扩大养老金制度覆盖面方面发挥了重要作用。国际劳工组织的研究指出，近年来有 30 多个发展中国家实现了养老金制度全覆盖，这些国家多数是通过建立非缴费型或缴费和非缴费相结合的养老金制度消除了制度覆盖缺口。

发展中国家社会养老金待遇水平总体较低，主要解决极度贫困问题，较少能解决一般性贫困问题。为评估待遇水平的充分性，且提高横向可比性，可以把养老金待遇水平与国际贫困线和本国人均 GDP 进行比较。从每天 1.9 美元的国际贫困线来看，76 个国家中有 26 个国家的社会养老金待遇水平低于国际贫困线。从区域来看，南亚国家的社会养老金普遍低于国际贫困线，拉美国家（除牙买加和多米尼加外）整体高于国际贫困线。从养老金待遇占人均 GDP 比重来看，76 个国家中有 27 个国家的社会养老金待遇低于人均 GDP 的 10%，30 个国家的待遇水平在人均 GDP 的 10-20% 之间，19 个国家的待遇水平高于人均 GDP 的 20%，76 个国家的社会养老金平均待遇水平为人均 GDP 的 15%。而且，多数发展中国家的社会养老金低于国家贫困线。可见，多数发展中国家的社会养老金可以解决极度贫困问题，但无法解决一般性贫困问题。

虽然发展中国家的社会养老金待遇水平整体较低，但可以发挥减贫的放大效应。发展中国家多以家庭为单位发放社会养老金，由于发展中国家多数老人与家庭成员共同生活，社会养老金的减贫效应不仅限于老年人，也有助于提升家庭整体福利水平，促进家庭的经济活动，同时有助于提高老年人在家庭中的地位，提高老年人的尊严和幸福感。

四、结论和启示

非缴费型社会养老金和缴费型养老金几乎同时诞生，但在 90 年代之前，社会养老金的发展速度较为缓慢，没有在发展中国家普及起来。1990 年以后，社会养老金开始在发展中国家快速传播。这一转变体现了国际养老金制度发展范式的改变，主流养老金制度不再以缴费型制度为绝对主体，非缴费型制度开始占据重要的一壁江山。一直以来，有观点认为欧洲福利国家发展路径在发展中国家难以复制，因为发展中国家想走福利国家模式的道路，需也模仿欧洲国家的经济发展路径，即实现高度工业化、现代化，绝大部分的劳动力都进入正规经济部门就业。显然，短期内发展中国家难以实现该目标。因此，发展中国家如果想快速扩大养老金覆盖，社会养老金是一种比较可行和低成本的选择。

在一些南方国家，社会养老金制度是其整个养老金制度的主体，这被视为发展中国家的一种新的社会发展模式。社会养老金未来的发展方向如何？发展中国家在短时间内难以扩大正规就业规模，同时数字经济给传统的就业形态造成冲击，这些都使发展中国家在扩大传统养老保险制度的过程中遭遇一定程度的挑战。在这种趋势下，与就业相关联的养老保险制度的地位是否会进一步受到冲击？非缴费型社会养老金的重要性是否会继续上升？对此，不同的国际组织给出了相反的观点。世界银行从经济效率出发，主张逐渐让养老金和就业脱离关系，认为这样有助于扩大养老金覆盖面，同时可以降低劳动成本；而国际劳工组织则认为应该保留社会保险在整体养老金制度中的主体地位，因为社会养老金待遇水平一般都比较低，如果主要依靠低水平的社会养老金和私人化的个人账户养老金，则意味着社会保障制度的社会共济性被弱化和风险被个人化。

另外，也需看到，社会养老金制度在未来仍面临各种挑战。一方面是制度可持续性的挑战，以拉美国家为例，多数国家的社会养老金是在财务状况较好的时期建立的，其社会养老金政策随意性较大，经常修改，因此在财务、经济和政治上都有可持续性风险。非洲一些国家的社会养老金也面临着财政空间不足和政府换届后是否会出现倒退政策的不确定性。另一方面则是发展中国家如何逐步提高社会养老金保障水平的挑战，目前绝大多数发展中国家的社会养老金都只能解决赤贫问题，而且还有相当一部分国家甚至不能解决赤贫问题。与此同时，很多发展中国家的缴费型养老金制度发展水平很低，只覆盖公务员和公共部门雇员，这

意味着绝大多数老年人缺乏老年收入保障。因此，发展中国家在未来很长一段时间里仍然面临着解决大面积老年贫困问题的艰巨挑战。

近半个世纪的国际经验显示，单纯靠缴费型养老金制度无法解决所有人的老年收入保障问题。即使发达国家已经有了非常成熟和高覆盖率的缴费型养老保障制度，仍需通过多种不同形式的非缴费型养老金，以此夯实其整体养老金制度的基础。在非正规就业和农业劳动人口比例很高的发展中国家，社会养老金更是其养老金制度的重要组成部分。建设多层次社会保障体系是国际发展趋势，对我国来说也是如此。十八大报告指出，我国在建设社会保障制度的过程中，“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针”。在我国养老保障制度中，尚无完全意义上的世界银行的零支柱或 OECD 国家的第一层非缴费型养老金。我国的新农保制度实施时，只要子女参保缴费，已年满 60 周岁的农村老人不用缴费则可以按月领取基础养老金，这符合社会养老金的特性。城乡居民养老保险制度是非缴费和缴费相结合的混合型制度，不是纯粹的社会养老金，但非缴费的基础养老金是该制度的主体部分，以 2016 年为例，个人缴费收入占基金总收入的 25%，个人账户养老金支出占基金总支出的 9.8%，由此可见，该制度的主要收入来源是财政补助，因此具有较强的社会养老金属性。新农保和城乡居民养老保险制度为没有加入企业职工基本养老保险的广大农民和灵活就业人员提供了参保渠道，其覆盖人数远远超过了企业职工基本养老保险，发挥了实现全覆盖和托底保障的关键作用。我国农业人口和灵活就业人员在未来很长时间内仍可能保持一定规模，因此企业职工基本养老保险在短期内快速扩面的可能性较小，因此，在我国建设多层次养老保障制度的过程中，应进一步加强城乡居民养老保险制度作为第一层养老保障制度的作用。

从覆盖人口数量来看，城乡居民养老保险制度是世界上规模最大的社会养老金，它的建立是对全球养老金扩面的巨大贡献。与此同时，该制度目前的待遇水平仍很低，在 HelpAge 的数据库中的 111 个建立了社会养老金的国家和地区中，中国的城乡居民养老保险制度的相对待遇水平（占人均 GDP 比例）是最低的。如果按照购买力平价来进行比较，中国在有相关数据的 76 个国家中排名第 69。随着我国综合国力的增强，如何逐渐提高城乡居民养老保险制度的待遇水平，改革和完善制度模式，是我国今后面临的重要任务。为此，可以参考和借鉴发展中国

家近年来发展社会养老金的以下经验和教训：

首先，根据本国情况选择适宜的制度模式。不同类型的社会养老金制度均有优缺点，普享型制度相对容易管理但经济成本高，目标定向型社会救助养老金的成本比普享型低，但家计调查本身成本较高，而且有管理困难、瞄准率低等问题。养老金调查被视为一种折中的方式，其难度低于家计调查，易于管理，同时可以大幅度缩小领取者的范围，在发达和发展中国家都较容易被接受。如果我国今后考虑把城乡居民养老保险制度中的基础养老金剥离出来，建立单独的社会养老金，那么建立基于养老金调查的社会养老金制度是一种较为可行的方式。

其次，关注制度的长期可持续性，本着持续渐进的原则，逐步提高保障力度。财政负担是发展社会养老金的最大挑战。一些发展中国家本着量力而行的原则，采取以下渐进性发展方式，一是逐步降低年龄和其它方面的领取条件；二是先在农村或部分地区试点，之后逐步实现全覆盖；三是渐进性提高待遇水平；四是从社会救助型逐渐过渡到普享型。为缓解社会养老金制度的长期财务压力，一些拉美国家进行了扩大筹资渠道的探索，例如将缴费型养老保险基金的一部分收入用于社会养老金支出，巴西还通过向大企业征税和征收农产品销售税等方式为社会养老金筹资。从我国的城乡居民养老保险制度来看，目前待遇仍比较低，但由于覆盖人数庞大，过快提高待遇水平不现实，因此可以参考其它发展中国家的经验，渐进性提高待遇水平，例如，中期目标可以设定为逐步把待遇水平提高至低保水平。相关研究显示，在 2050 年之前用 0.7%–1% 的 GDP 可以为我国没有加入职工基本养老保险的城乡居民提供相当于贫困线或低保水平的社会养老金。另外，为缓解财政压力，需探索扩大筹资渠道。减轻财政压力的最有效的方法是提高正规就业比例，让更多的人加入职工基本养老保险。

最后，通过合理的制度设计来减少社会养老金负激励效应。社会养老金对劳动者的负激励效应主要体现在对个人劳动和储蓄行为的影响，也可能会影响劳动者参加缴费型养老保险的积极性。这种负激励作用取决于社会养老金和社会平均工资的相对水平，因此社会养老金的待遇水平需适度。有研究显示，当社会养老金水平达到社会平均收入的 15–20%，就可能开始对就业和储蓄行为产生影响。OECD 国家的社会养老金平均水平在职工平均收入的 25–35% 之间。由于我国城乡居民养老保险制度目前待遇水平较低，所以尚不会对个人产生负激励影响。未来

如果待遇能提高到一定水平,就需要考虑是否会影响个人参加职工养老保险的积极性。在这方面,国际上比较推荐在设计上把社会养老金和缴费型养老金较好地衔接起来,例如智利的社会养老金由基础团结养老金(PBS)和补充性团结养老金(APS)组成,其中补充性团结养老金对个人账户养老金低于一定水平的个人进行补贴,随着其养老金水平的提高逐渐减少补贴,直至达到一定水平后停止补贴,因而较好地实现了与缴费型养老保险的衔接。

参考文献

[1]BARRIENTOS A and LLOYD-SHERLOCK P. Non-contributory pensions and social protection [R]. Geneva: ILO. 2002: 2-14.

[2]HelpAge International' s Social Pensions Database.

<http://www.pension-watch.net/about-social-pension>

[2019-10-24].

[3]DE MENIL G. Market and state provision of old-age security: an international perspective [A]. DONAHUE J D. and JOSEPH S N. (ed.). Market-based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside, and Downside [M]. Washington: Brookings Institution. 2002:110.

[4] OREBSTEIN M A. Mapping the Diffusion of Pension Innovation [A]. HOLZMANN R, OREBSTEIN M A and RUTKOWSKI M (ed.). Pension Reform in Europe: Process and Progress [M]. Washington, DC: World Bank Group. 2003:171-193.

[5] PEARSON M and WHITEHOUSE E. Social Pensions in High- Income Countries [A]. HOLZMANN R, ROBALINO D A. and TAKAYAMA N (ed.). Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers [M], Washington, DC: World Bank Group. 2009: 99-110.

[6]OECD. Pensions at a glance 2017: OECD and G20 indicators [R]. Paris: OECD Publishing. 2017: 88.

[7] 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, 6: 105-120.

[8] PALACIOS R and KNOX-VYDMANOV C. The growing role of social pensions: History, taxonomy and key performance indicators [J]. Public Administration and Development, 2014, 34:251 - 264.

[9] World Bank. World development report 2019: The changing nature of work [R]. Washington, DC: World Bank Group. 2019: 113.

[10] ILO. Social protection for older persons: Key policy trends and statistics [R]. Geneva: ILO. 2014:16.

[11] ROFMAN R, APELLA I and VEZZA E. Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America [M]. Washington, DC: World Bank Group. 2014:1-42.

[12] BOGER T and LEISERING L, Social Citizenship for Older Persons? Measuring the Social Quality of Social Pensions in the Global South and Explaining Their Spread [M], Washington, DC: World Bank Group. 2017:19.

[13] ILO. World social protection report 2017-19 [R]. Geneva: ILO. 2017: 80-81.

[14] BOGER T Böger and LEISERING L. Social Citizenship for Older Persons? Measuring the Social Quality of Social Pensions in the Global South and Explaining Their Spread [M]. Washington, DC: World Bank Group. 2017:12-48.

[15] 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心. 中国社会保险发展年度报告 2016 [R]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2017: 19-24.

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