

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 113-20200929

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由房连泉、John B. Williamson、Esteban Calvo 联合撰写的《中国农村养老金十年改革评估及未来选择：可资借鉴的国际经验》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

## 中国农村养老金十年改革评估及未来选择：可资借鉴的 国际经验

房连泉

中国社科院社会发展战略研究院

John B. Williamson

美国波士顿学院

Esteban Calvo

智利马约尔大学

**【摘要】** 在过去 10 年内，中国农村地区养老金改革取得了举世瞩目的成就，在较短时期内基本实现了农村居民的全体覆盖。新型农村养老金制度将社会养老金与自愿参加的积累制个人账户结合在一起，并采取中国特色的家庭捆绑式缴费政策。但当前中国农村养老金制度发展也面临着一些难题，主要表现在养老金待遇水平过低和参保激励性不足两个方面，制度的长期可持续性面临挑战。针

对这种困境,本文在分析拉美地区及其他一些发展中国家养老金改革经验的基础上,提出未来中国农村养老金改革的几个选项:一是逐步将自愿性缴费制度转变为强制性;二是提高社会养老金的待遇水平;三是引入缴费匹配型的MDC账户,采取名义账户制的模式。

【关键词】农村养老金; 可持续性; 缴费匹配型; 名义账户

## 一、引言

与许多发展中国家一样,在20世纪中叶以前,中国的农村地区主要由家庭负责养老。新中国成立后不久,就在1951年建立了首个公共养老金制度,其设计初衷是覆盖城镇地区的职工,由用人单位筹资,担负工人的养老保障。而在农村地区,养老责任大多继续由家庭负担,没有子女的农村居民可通过“五保”来获得微薄的收入保障<sup>①</sup>。到20世纪80年代,随着计划经济逐渐向市场经济的转型,农村公社逐步分化,使得养老几乎完全成为家庭责任。在80和90年代期间,部分农村地区进行了一些自愿型的小规模养老金制度试点,但大多数农民仍未被纳入政府建立的养老保障制度。到2008年时,农村养老金制度的覆盖人口仅为总人口的10%左右。

本文的讨论核心是近10年来中国农村养老金制度的发展情况。2009年“新型农村养老保险制度”(以下简称“新农保”)得以建立并在全国范围内逐步推开实施。从此,所有符合年龄资格(60岁以上)的农村老年人都可以领取养老金。2014年“新农保”与城镇居民养老保险合并,形成城乡居民养老保险制度。至2018年,这一制度的覆盖人口已超过5亿,成为世界上覆盖群体最大的养老金制度。可以说,中国农村地区养老金制度的创新在过去10年内取得了举世瞩目的成就,也为其他发展中国家提供了一个参考模式。

本文的主要目标在于:(1)描述当前农村养老金制度的结构,评估制度的发展成效;(2)从覆盖面、充足性和可持续性三个方面,审视制度面临的问题与挑战;(3)借鉴国际上养老金的发展模式创新,探讨中国农村养老金制度未来改革的选项。

<sup>①</sup> “五保”是由集体负责的社会救助制度,覆盖食、衣、住、医、葬五方面费用的最低生活保障。

## 二、近年来农村养老金制度取得的成效和面临的挑战

当前中国农村养老金制度有两大支柱：（1）非缴费型社会养老金（Social Pension，简称 SP）和（2）自愿参加的缴费确定型积累制（Funded Define Contribution，简称 FDC）账户。达到退休年龄并符合一定条件的农村居民，都有资格获得两个部分的养老金，即基础养老金和个人账户养老金，其中基础养老金是来自财政支付的社会养老金。目前，基础养老金部分每月最低标准为 88 元，60 岁以上的农村老年人都可以领取，但通常情况的前提是领取人的成年子女“自愿”参加该制度，并进行缴费。这种“家庭绑定”政策是中国独有的政策创新，在任何其他国家还没有被发现过。在西部省份，基础养老金待遇完全由中央政府筹资，在中部省份筹资则一般由中央政府和地方政府分摊，东部富裕省份则由地方财政解决。处于工作年龄段的农村居民，需要缴满 15 年，并达到退休年龄，才有资格领取养老金。在缴费标准上，参保者可以从每年 100 元至 2 000 元的 12 个缴费档次中进行选择。此外，基层政府对参保人员的缴费进行补助，补助标准视各地区情况而定，一般来说富裕地区的缴费配比额会更高一些。以下从覆盖面、充足性和可持续性三个方面，来评估农村养老金制度的发展成效。

### （一）参保覆盖面

虽然农村养老金制度是自愿参保性质的，但在实施的前几年就获得了快速推广。尤其是 2010 至 2012 年的 3 年期间，制度覆盖面迅速扩张（见图 1）。到 2014 年年底，制度覆盖人口有 4.77 亿，达到农村人口的 77%；其中 60 岁以上的养老金领取人员为 1.33 亿，缴费人口为 3.44 亿人。2012 年城镇居民养老保险制度开始实施，此制度实施方式基本与“新农保”一致，主要覆盖城镇户籍中未参加职工养老保险制度的居民。2014 年“新农保”与城镇居民养老保险进行了合并，称为城乡居民养老保险，到 2018 年末该制度覆盖面达到 5.23 亿城乡居民。从 2012 至 2014 年期间的历史数据看，在城乡居民养老保险中，城镇居民覆盖人数仅为 2 000~3 000 万，因此这项制度是一项以农村居民为主要覆盖群体的社保制度。在短短不足 10 年的期间内，中国农村养老金制度已基本实现了全体覆盖，这在全球也是一项了不起的成就。已有的研究表明，中国农村养老金的快速扩张与 3 个因素有关：一是非缴费型社会养老金的吸引力；二是政府提供的缴费配比激励；三是基层政府强有力的推进措施。

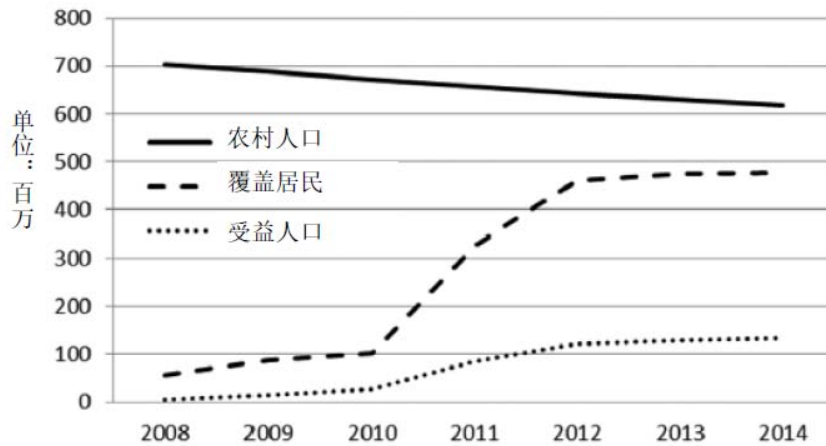


图 1 中国农村养老金制度覆盖面发展 2008-2014 年

注：2012 年和 2014 年的养老金领取人数由作者估算。“覆盖居民”同时包括参保人口和领取待遇的人口。

资料来源：作者根据人力资源和社会保障部统计数据（2015）和《中国统计年鉴》编制。

虽然中国农村养老金已实现了全覆盖，但当前面临的一个主要问题是覆盖质量不高，主要反映在过低的缴费水平上。表 1 说明了 2011 年以来城乡居民养老保险参保者平均每年的缴费水平变化情况，可以看出大部分参保者选择 100~200 元的最低缴费档次；在过去 8 年期间，年均缴费仅增长了 69 元，至 2018 年缴费水平仅为 241 元，说明了参保者缴费的积极性不足。

表 1 2011—2018 城乡居民养老保险年均缴费水平

年份	年人均缴费 /元	年份	年人均缴费/元
2011	172	2015	196
2012	168	2016	206
2013	177	2017	227
2014	186	2018	241

资料来源：笔者根据历年人力资源和社会保障统计公报计算得出。

## （二）待遇充足性

“新农保”在 2009 年起步时采取了较低的待遇水平政策。整体上看过去 10 年来农村养老金待遇增长非常低而且增长缓慢。目前，国家规定的城乡居民基础养老金最低标准为每月 88 元，导致农村养老金整体水平非常低。以 2018 年为例，城乡居民平均领取的养老金待遇每月仅为 152 元，相当于农村贫困线标准的 51.7%、农村人均可支配收入的 13.6%（见表 2）。

表 2 2011—2016 年城乡居民养老保险年均养老金待遇发放水平

年份	养老金年均待遇水平/元	相对上年度农村人均可支配收入替代率/%	占国家贫困线比重/%
2011	58	--	--
2012	73	--	--
2013	81	--	--
2014	91	11.9%	39.2%
2015	119	13.7%	48.2%
2016	117	12.3%	44.8%
2017	127	12.3%	45.6%
2018	152	13.6%	51.7%

资料来源：笔者根据历年人力资源和社会保障统计公报和《中国统计年鉴》数据计算得出。

由于目前中国农村养老金待遇主要依赖于社会养老金部分，在此以拉美国家实施的社会养老金为例进行比较分析。为了弥补缴费型养老金计划覆盖面的不足，近十几年来，拉美许多国家引入了非缴费型的社会养老金。从图 2 的数据可以看出，除牙买加之外，2015 年拉美大多数国家的社会养老金待遇水平都要高于中国，其中包括一些发展水平低于中国的贫穷国家（按人均 GDP 水平计算）。

造成待遇水平低的另一个原因在于参保者的缴费水平过低。由于大多数参保者都选择了低缴费档次，可以预见未来个人账户养老金在缴费年满 15 年后，积累水平也会非常低。此外，待遇调整机制尚未建立也是影响养老金增长的一个重要因素。由于养老金缺乏与收入增长挂钩的调整机制，未来养老日前将会面临贬值的风险。总起来看，待遇充足性不足已成来影响中国农村养老金制度可持续性的一个关键性问题。

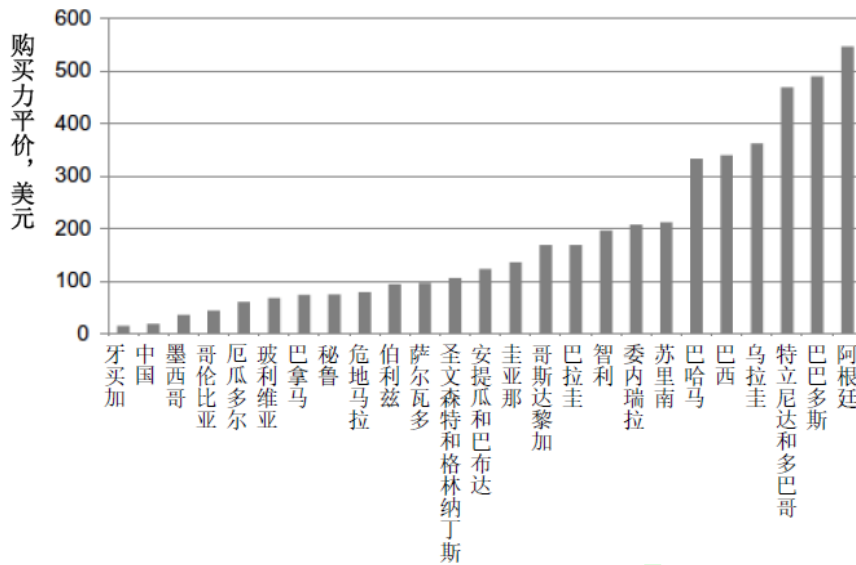


图 2 中国与拉美国家社会养老金待遇水平的比较

资料来源：作者根据国际助老会(HelpAge 2015)和人力资源和社会保障部（2015）数据绘制。

### （三）财务可持续性

从可支付性角度考虑，中国农村地区的社会养老金支出水平仍有很大的提升空间。以 2014 年为例，中国农村社会养老金的支出占 GDP 比例为 0.11%，远低于拉美国家的平均水平 0.42%（见图 3）。从图 3 可看出，中国在城乡居民社会养老金上的支出（按 GDP 占比计算）比 6 个拉美国家都要低；其中的 7 个国家人均 GDP 比中国低（危地马拉、哥伦比亚、伯利兹、厄瓜多尔、巴拉圭、圭亚那、玻利维亚）。与中国社会养老金支出水平相近的两个国家为秘鲁（人均 GDP 为 11 100 美元）和哥伦比亚（人均 GDP 为 11 100 美元），这两个国家与中国的人均 GDP 水平相近，社会养老金支出占比也非常接近。

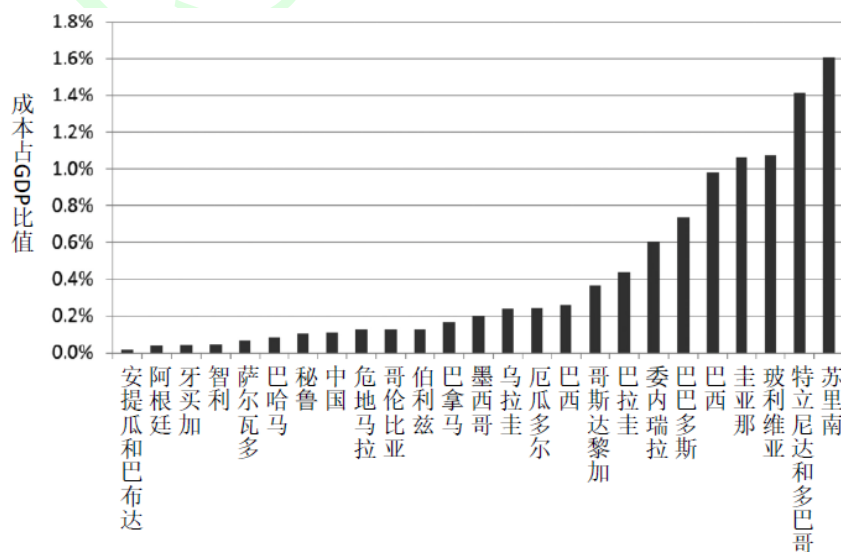




图 3 中国与拉美国家社会养老金支出 GDP 占比比较

资料来源：根据国际助老会(HelpAge, 2015)和人力资源和社会保障部（2015）数据绘制。

展望未来，影响农村养老金财务可持续性的因素主要有以下两个方面：一是城镇化带来的人口流动影响。如图 1 所示，农村总人口在近几年已大大减少，随着快速的城镇化进程农村人总量会进一步下降，人口结构加快老化，这些都会影响到养老金发放的税收收入基础；二是目前农村养老金中的个人账户虽然为实账积累制，但基金并没有进行投资运营，长期下去个人账户的保值增值问题会越来越突出。

### 三、国际上养老金改革可资借鉴的经验模式

相对城市地区而言，农村经济水平整体落后，农业人口收入水平较低，且就业呈现出非正规性特点。因此，从全球范围看，农村地区的社会保障水平滞后于城市。在许多发达国家和城镇化率较高的发展中国家，农业人口相对较少，因而加入同城市人口一样的养老金制度。例如，美国、日本、韩国和欧洲地区的大部分国家，城市和农村都实行统一的国家养老金制度。但在许多发展中国家，尤其是经济发展水平较低的贫穷国家，农村地区的社会保障还处于空白，或者说非常薄弱。如何在农村地区建立全体覆盖、可持续的养老金制度是一个全球化性的难题。如上所述，中国农村养老金制度已在实现全体覆盖目标方面，迈出了举世瞩目的一步，面临的主要问题在于保障水平过低而带来的可持续问题。在此，对照中国农村养老金制度的特点，即社会养老金与个人账户相结合的混合型制度模式，分析国际上养老金改革创新趋势及经验做法，以为中国提供借鉴。

#### （一）引入非缴费型社会养老金，弥补社会保险覆盖面不足

传统上的缴费型社会保险制度是与就业关联的，缴费基于工资收入，因而适合于城市地区的正规就业，而在农村地区则有很大的局限性。非缴费型养老金（non-contributory pension）也被称作税收融资的养老金或社会养老金，是无须个人缴费的福利养老金，其主要功能在于老年减贫和扩展社保覆盖面。在此，以拉丁美洲地区为例，说明非缴费型养老金制度在其新一轮社保改革中的重要性。

在过去近 40 年期间，拉美养老金制度改革可大致划分为两个阶段。20 世纪

80年代至2002年，以智利社保私有化改革为起点，先后有十几个拉美国家引入了缴费型、完全积累的个人账户养老金计划。其改革结果显示改革后大部分国家的养老金覆盖面没有提高，养老储蓄下降，老年贫困现象有所加剧。在这种情况下，自21世纪初以来，拉美新一轮的社保改革开始出现“逆私有化”趋势，重新强调国家社会保障的作用，其中一项主要举措就是引入非缴费型社会养老金，将缴费型计划之外的社会弱势群体纳入覆盖。据世界银行的统计，银行的统计，在2000至2013年期间，拉美地区至少有18个国家建立了非缴费型养老金制度，将近1100万之前没有养老金的老年人口纳入社会保护。拉美地区非缴费型养老金制度可以分为三种类型：一是普享型，包括玻利维亚、圭亚那、苏里南等国家，所有符合年龄要求的老年人都可领取待遇；二是融合型，包括智利、阿根廷、巴西等国家，主要面向未加入缴费型养老金群体，具有补缺性。例如，智利的社会团结养老金计划即融合型非缴费型养老金制度，该制度的目标群体为65岁及以上的、养老金个人账户积累不足以支付最低养老金的参保人；三是目标定位型，包括哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁等国家，主要针对社会贫困群体。非缴费型社会养老金的实施，有效地扩展了拉美地区养老金制度的覆盖面，例如在玻利维亚、厄瓜多尔、智利和哥斯达黎加，享有非缴费型养老金待遇的老年人占总老年人口的比重分别达到58%、17%、14%和21%。在减贫方面，非缴费型养老金对降低贫困率的作用非常明显。以阿根廷、巴西、智利和哥斯达黎加四国为例，引入非缴费型养老金后，老年贫困人口比率下降幅度达到20%~30%。在政府支出负担方面，大部分国家非缴费型养老金支出都处于财政可承担的水平，绝大多数拉美国家养老金的成本占国内生产总值的比例都在1%以内。

表3说明了拉丁美洲和加勒比国家社会养老金制度的总体情况。大多数这些国家的社会养老金制度是在过去20年中建立的，其目标人群是年满60至70岁的人。平均而言，这些社会养老金制度覆盖了31%的60岁以上人群。在拉美地区，只有玻利维亚、圭亚那和苏里南三国当前的社会养老金制度覆盖率，达到了中国农村地区养老金的覆盖水平。但特别指出的是，大部分拉美国家的社会养老金制度待遇要比中国的更为慷慨（见图2）。



表 3 拉丁美洲和加勒比国家社会养老金特点

国家	实施年份	退休年龄	全覆盖	覆盖率（60+人口占比）
安提瓜和巴布达	1993	77	否	不施行
阿根廷	1994	70	否	1%
巴哈马	不施行	65	否	6%
巴巴多斯	1937	65.5	否	22%
伯利兹	2003	65-67	否	21%
百慕大	不施行	65	否	不施行
玻利维亚	1997	60	是	103%
巴西	1963	55-60	是	28%
智利	1974	65	否	39%
哥伦比亚	2003	54-59	否	26%
哥斯达黎加	1974	65	否	20%
厄瓜多尔	2003	65	否	42%
萨尔瓦多	2009	70	否	5%
危地马拉	2005	65	否	11%
圭亚那	1944	65	是	96%
牙买加	2001	60	否	18%
墨西哥	2001	65	否	42%
巴拿马	2009	70	否	23%
巴拉圭	2009	65	否	17%
秘鲁	2011	65	否	11%
圣文森特和格林纳丁斯	2009	67	否	53%
苏里南	1973	60	是	106%
特立尼达和多巴格	1939	65	否	45%
乌拉圭	1919	70	否	5%
委内瑞拉	2011	55-60	否	19%
平均	1987	66	否	31%

资料来源：作者根据国际助老会(HelpAge,2018)数据编制。

### （二）通过匹配性缴费补助，鼓励个人多缴多得

匹配性缴费（matching contribution）指的是政府或雇主为个人参加养老金计划时提供的配比缴费。一般用于 DC 型养老金计划，称为匹配缴费确定型（matching defined contribution，简称 MDC）计划。例如，在大部分私人年金计划中，一般来说，雇主都为雇员提供配比缴费，其目的是激励雇员多缴费，

增加养老金储蓄。传统上，各国提高养老金储蓄的方式主要有两种，一种是强制雇员参加，第二种是通过税收优惠的方式鼓励雇员参加。但对于低收入者和非正规就业部门来说，这两种方式有效性不足，这些人群由于收入水平低、工作不稳定等原因，没有能力参加养老保险，即使参加也享受不到税收优惠。在这种情况下，MDC 方式得到越来越多的应用，它采用配比性缴费的经济激励方式，鼓励人多储蓄。根据世界银行的分析，MDC 有 4 个基本特征：一是采取个人账户方式；二是为 DC 型计划；三是计划发起人直接参保者个人进行补充缴费；四是采用预先积累制（prefunding）。上述 4 个特点可以说适应了现代劳动力市场的流动性要求，养老金计划以个人账户为基础，具有便携性条件，多缴多得，适应就业市场的变化。因此，MDC 的主要优点在于扩大覆盖面，降低就业的非正规性，同时也能够较好地控制成本。在实践中，MDC 方式已欧美发达国家和发展中国家得到大量应用。例如，在美国 401（k）等私人养老计划中，大部分雇主都要为雇员提供配比缴费。一般来说，雇员缴得比例越高，雇主匹配比例也会越高。在 OECD 国家的私人养老金计划中，雇主提供匹配缴费的比例平均为 20%（占总缴费额）左右，大多数都要高于 10%。在智利、哥伦比亚和秘鲁等采取个人账户养老金计划的拉美国家，MDC 机制在新一轮养老金改革也得到广泛实施，政府对低收入者、青年人和妇女等缴费不足的群体提供补助，鼓励他们提升养老金储蓄水平。在发展中国家中，亚洲的印度和泰国，以及非洲的佛得角、突尼斯等国家，针对非正规就部门的就业者，也开始实施 MDC 养老金计划，取得了不错的效果。

### （三）进行个人账户养老金制度的改革创新

在过去近 40 年的全球社保改革中，先后有 30 多个国家引入了个人账户养老金制度。在自 20 世纪 80 年代到 90 年代的第一批改革中，个人账户都采取完全积累制（FDC），即实账积累的投资模式，个人账户养老基金进行市场化的投资。但这种模式主要面临着两方面的难题：一是从现收现付向积累制转型的成本问题，需要政府大量筹资，这在很多国家是难以实现的；二是投资风险问题，养老基金投资需要具备相应的资本市场条件，这在许多发展中国家也是很难具备的。在上述制约条件下，自 20 世纪 90 年代开始，走向积累制个人账户的国家逐步减少，而一种新型的名义账户模式则开始出现。名义账户（notional account）也称为名义缴费确定型（notional defined contribution）制度，它是积累制账户的

一种变形或者改良，即养老金制度仍然采用现收现付模式，但账户资金被用于当前一代的退休人口养老金发放，养老金待遇基于账户缴费和记账利息的积累。它的优点在于：无需在养老金改革中进行额外筹资，同时保持养老金账户，缴费与待遇直接关联，基金也不用进行投资。自 1994 年的瑞典开始，在欧亚地区先后近 10 个国家引入了名义账户制度，取得了不错的改革效果。

#### 四、中国农村养老金制度未来的改革选项

通过上文对中国农村养老金制度的分析，我们得出的基本结论是：在过去近 10 年，中国农村养老金制度在扩大覆盖面取得了非凡的成绩；但当前制度当前面临的突出问题是待遇水平过低；作为一项社会养老保险制度，其长期的可持续性正在受到挑战。针对上述情况，我们借鉴近年来国际上养老金改革的现成经验，提出以下三大改革选项，讨论中国农村养老金未来改革可能采取的路径：（1）将当前的自愿性缴费制度转变为强制性制度；（2）提高社会养老金的待遇水平；（3）将当前的个人账户转型为匹配缴费型账户，采取名义账户制（NDC）模式。

##### （一）逐渐从自愿性缴费制度转变为强制性缴费制度

在农村养老金政策中，中国已经将个人账户的自愿性缴费与社会养老金捆绑在一起。在过去十年中，这一模式有助于成功提高农村地区的养老金覆盖率。从以往的经验看，农村养老金的吸引力在很大程度上来自于社会养老金部分，老年人可以“免费”地领取一项政府发放的养老金，是制度快速扩大覆盖面的主要原因之一。而在个人的自愿性缴费方面，大部分农村居民的缴费积极性不足，自愿参保的结果是大部分人选择最低缴费档次。从全球大部分国家情况看，社会养老保险制度基本都是强制性的，强制性的最大优点是覆盖面高，覆盖水平统一。即使是在实行强制储蓄型社保制度的拉美国家，也存在着大量非正规就业人口储蓄不足的问题。从中国农村养老金未来发展的方向看，随着城镇化进程的加快，其与城镇职工养老保险制度融合的趋势会越来越强。目前在部分地区已开始试点城镇职工和农村居民一体化的养老保险制度，例如东莞、成都等城市。因此，将农村养老保险制度逐步转变为强制性缴费制度是大势所趋。实行强制性缴费的主要目标在于维持农村地区的养老金制度覆盖率，同时，提高参保者的缴费水平，解决制度发展的可持续性问题。当然，实施强制储蓄制度面临的主要问题是各地发展水平不一，部分农村贫困地区缴费水平较低，很难采取类似于城镇职工养老保

险那样全国“一刀切”的做法。在此过程中，可以采取渐进式的转轨过程，在具备条件的基层县市先实行强制缴费，再逐步提升到省级统筹层次，最终至全国层面。从根本上讲，强制性农村养老保险的吸引力来自制度自身的激励性，即能否建立起多缴多得，长缴多得的激励机制，这有赖于下文将要讨论的农村养老金个人账户模式的选择问题。

## （二）提高社会养老金的待遇水平

提高社会养老金的待遇水平会有助于降低参保人对农村养老金制度充足性的担忧。非缴费型的社会养老金制度被世界上越来越多的国家所重视，包括纳米比亚、南非和尼泊尔以及拉美地区的发展中国家都实施了非缴费型养老金。同时，非缴费型社会养老金制度也有助于提高制度覆盖面，降低农村老年人的社会贫困问题。

如上所述，拉美地区国家为加强非缴费养老金制度进行了一些重大变革，可以为中国提供经验。比如智利就通过名为“团结养老金”制度提高了农村地区的制度覆盖率，该制度目前为60%的收入底层人员提供社会养老金待遇，包括许多没有参加强制性个人账户养老金的工人。智利的团结养老金也提高了参加正规劳动力市场就业人员的养老金待遇，主要是那些低薪资人员。巴西也在社会养老金方面提供了很好的发展中大国案例。巴西面向农村工人的非缴费型社会养老金，最早出现在1963年，1991年养老金发放范围扩大至农业、渔业、矿业等初级行业的职工和非正规就业人员。但在1991年以前，只有户主才可领取养老金；1991年改革后则将权益发放范围扩大至所有职工，将农村地区非户主的女性劳动者也纳入进来。由于巴西农村地区养老金支出水平很高，非缴费型养老金覆盖面广，对降低老年贫困起到至关重要的作用。玻利维亚虽然是一个拉美地区的穷国，但建有全民普享的非缴费型社会养老金制度，该制度也引起了拉丁美洲国家的广泛关注。1996年玻利维亚实施了养老金改革，实施了名为Bonosol的普享型社会养老金制度；2008年Bonosol又被Renta Dignidad制度所替代。到2013年时，Renta Dignidad计划覆盖至全国老年人，每月的给付额为250元波币（约36美元），支出占GDP的1%。已有研究表明，得到Renta Dignidad养老金的家庭人均收入和消费水平都显著提高，这一制度对降低家庭贫困率、改变家庭的生活条件作用明显。

2017年，中国的社会保障总支出占到GDP的8.9%左右<sup>①</sup>，远低于发达国家的水平，也低于很多发展中国家，特别是拉美国家。展望未来，尤其是借鉴来自拉美国家的经验，有理由相信，在经济发展水平像中国这样的国家，应该有能力为更为慷慨的农村社会养老金制度进行筹资。

### （三）转向缴费匹配型的名义账户（MNDC）制度

由于中国农村居民大多都选择了最低的资源缴费档次，即每月100~200元，当他们达到退休年龄时，很多人就会发现其个人缴费部分对养老金总额的贡献非常少。转向缴费匹配型的实账积累制（matched funded defined contribution，简称MFDC）有助于提高账户养老金的充足性。MFDC与FDC（缴费确定型积累制）模式相近，其主要区别在于，在MFDC模式下政府对参保者的账户缴费进行补助。当前，从技术上讲，中国已经在农村实施了一个类似MFDC模式的养老金制度。按照现行政策，地方政府对农村养老金参保者的个人缴费最低补助额每年为30元，在富裕和财政条件较好的地区，补贴水平会更高一些。但总体而言，由于这项补助还比较低，而且是非强制性的，它对提高农村养老金参保水平的作用还不明显。如上所述，农村养老金制度的基本特点在于个人自愿参保，由于缺乏类似城镇职工养老保险制度那样的雇主缴费，农民缴费的积极性不足。在此，建议城乡居民养老金中的个人账户改革为正式的MDC机制，即通过政府缴费补贴起到雇主缴费的替代作用，通过双方（政府+个人）缴费，提升农村养老金储蓄水平。由于中国的储蓄率远高于拉美国家，所以如果各级政府将资源用于为农村居民提供大量的养老金配比补助，可预见农村居民会对这一制度非常看好，得到较高的激励，选择更高的缴费档次。

针对中国农村养老金改革的另一改革备选方案，是实行缴费匹配型名义账户制（matched notional defined contribution，以下简称MNDC）制度。那么个人账户则变为一种由政府进行缴费配比的名义账户，其承诺的未来养老金待遇基于历年积累的记账额度计算（即个人缴费和政府配比缴费之合）。这种模式与FDC制度相对比，账户是空的，不必进行投资，但账户缴费会获得一个名义的记账利率，因此缴费与待遇之间的关联性仍然非常紧密。这种名义账户制方案得到了来自中国和世界银行等方面经济学家的支持。该方案可以看作是上述MFDC建议方案的一个变体。在MNDC制度下，其缴费由居民支付，而政府则认真记录缴费，

<sup>①</sup> 作者根据《中国财政统计年鉴2018》数据计算得出。



但政府会将征缴的养老金用于支付现有退休人员，而不是将之存入个人银行账户，这种方式已在瑞典等施行名义人账户（NDC）的国家得到应用。个人账户中的名义记账额度每年以记账利率的方式实现增值，利率可以参照通胀水平和工资增长率等因素。中国的工资增长率比通胀水平高得多，这就意味着就长期而言，仅仅根据通胀率来调整养老金待遇是不够的，还要参照工资增长率。

农村地区是否接受名义账户模式，在很大程度上可能取决于目前参与城镇企业职工基本养老保险的职工的情况。目前，城镇职工养老保险制度成为事实上的名义账户制度，因为职工缴入个人账户的资金，被用于支付当地的现有退休人员，而只是在账户上记录了缴费的数额。目前，城镇职工基本养老保险个人账户的记账利率实行与社会平均工资增长挂钩的机制，这种记账方式也可以成为农村名义账户养老金的参考标准。从参保人福利优化角度考虑，目前的记账利率（社会平均工资增长率）要高于投资利率，因此 MNDC 制度是优于 MFDC 制度的选择。

## 五、主要结论

本文描述了中国的新农村社会养老保险制度，我们将注意力放到了极其重要的 3 个问题上：覆盖面、充足性和可持续性。中国农村养老金制度含有许多创新性的养老金政策理念，但同时也有许多值得改进的地方。

新的农村居民养老金制度的核心是社会养老金部分；这一部分目前向大部分年龄超过 60 岁的农村居民发放待遇。“家庭捆绑”政策退休人员的子女引入养老金体系中来，且这一做法被证明是快速覆盖全体农村人口的有效策略。但是将中国与其他发展中国家（比如拉美国家）的社会养老金制度进行比较时，我们认为中国应采取更为慷慨的社会养老金待遇。

中国农村居民养老金制度还包括一个“自愿性”的个人账户缴费部分。很多国际养老金专家曾认为，几乎不可能通过自愿性缴费型养老金制度在发展中国家实现农村人口全覆盖。而在中国这却被证明是行得通的。但在中国这个自愿性缴费账户制度设计同样面临着激励性的问题。很多农村居民非常贫困，面临着用有限资金解决短期需要（如突发医疗费用）的巨大压力。养老金个人账户的建立，是为了记录养老金缴费用的。但缴费人员在达到退休年龄以前，不能领取积累的养老金。所以，农村居民担心最终领取的养老金待遇水平不足。目前此账户缴费必须储存于国有银行，银行按政府设定利率付息，但在一些年份会有负数的实际

收益率，且其增长率远低于农村居民收入的增长率。这一负向激励问题已经越来越严重，影响到制度的可持续性。

最后，笔者提出了以下改革建议：一是采取渐进式策略逐步将自愿性缴费改变为强制性缴费；二是提高农村社会养老金的待遇水平；三是采取 MFDC 制度或 MNDC 制度模式，增强农村养老金的缴费激励性；而实账账户和名义账户的选择，则取决于一系列外部环境和政策条件的支撑因素，本文作者更倾向于 MNDC 制度。

### 参考文献：

- [1] Fang, C., Giles, J., O'Keefe, P., et al. The Elderly and Old Age Support in Rural China: Challenges and Prospects[R]. Washington, DC: The World Bank, 2012.
- [2] Chen, T., Turner, J. A. Fragmentation in Social Security Old-age Benefit Provision in China[J]. Journal of Aging & Social Policy, 2015, 27(2): 107–122. <http://dx.doi.org/10.1080/08959420.2014.977647>.
- [3] 人力资源和社会保障部. 人力资源和社会保障事业发展统计公报 (2015)[EB/OL]. <http://www.mohrss.gov.cn/>. United Nations (2015). UNdata (Retrieved from) <http://data.un.org/>.
- [4] 人力资源和社会保障部. 人力资源和社会保障事业发展统计公报 (2018).[EB/OL]. <http://www.mohrss.gov.cn/>.
- [5] Williamson, J. B., Béland, D. The Future of Retirement Security in Comparative Perspective[M]//L. K. George, K. F. Ferraro. Handbook of Aging and the Social Sciences. 8th ed. San Diego, CA: Academic Press, 2016: 461–481. <http://dx.doi.org/10.1016/b978-0-12-417235-7.00022-6>.
- [6] Calvo, E., Bertranou, F., Bertranou, E. Are Old-age Pension System Reforms Moving away from Individual Retirement Accounts in Latin America?[J]. Journal of Social Policy, 2010, 39(2): 223–234. <http://dx.doi.org/10.1017/S0047279409990663>.
- [7] Rafael Rofman. Beyond Contributory Pensions in Latin America and the Caribbean[R]. World Bank, 2013: 10.
- [8] R. Rofman, L. Lucchetti, G. Ourens, Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage[R]. World Bank, 2008: 20.
- [9] Fabio M. Bertranou, Wouter Van Ginneken, Carmen Solorio. The Impact of Tax-financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from

Argentina,Brazil,Chile,Costa Rica and Uruguay[J].International Social Security Review,2004,57(4):13.

[10] Hinz, R., Holzmann, R., Tuesta, D., et al. Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience[R]. Washington, DC: World Bank, 2012. <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9492-2>.

[11] Hinz, R., Holzmann, R., Tuesta, D., et al. Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience[R]. Washington, DC: World Bank, 2012. <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-9492-2>.

[12] Holzmann, R., Palmer, E. Pension Reform: Issues and Prospects for Nonfinancial Defined Contribution (NDC) Schemes[R]. Washington, DC: World Bank, 2006. <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-6038-5>.

[13] Dorfman, M. C., Holzmann, R., O'Keefe, P., et al. China's Pension System: A Vision[R]. Washington, DC: World Bank, 2013. <http://dx.doi.org/10.1177/0920203x13485669h>.

Fang, L. Towards Universal Coverage: A Macro Analysis of China's Public Pension Reform[M]//K. Hujo. Reforming Pensions in Developing and Transition Countries. London: Palgrave, 2014.

[14] OECD (2014). Pensions at a glance: Latin America and the Caribbean. Paris, France: OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224964-1-en>; Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (2015). Beyond contributory pensions: Fourteen experiences in Latin America. Washington, DC: World Bank <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0390-1>.

[15] International Social Security Association (2014). Social security programs throughout the world: The Americas. Washington, DC: U.S. Social Security Administration.

[16] Berstein, S. (Ed.), (2010). El sistema chileno de pensiones Santiago, Chile: Superintendencia de Pensiones. (Retrieved from) <https://www.previsionsocial.gob.cl/>.

[17] Beltrao, K., Pinheiro, S., & Barreto de Oliveira, F. E. (2004). Rural population and social security in Brazil: An analysis with emphasis on constitutional changes. International Social Security Review, 57(4), 19–49. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-246X.2004.00201.x>.

[18] Bosch, M., Melguizo, Á., & Pagés, C. (2013). Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Inter-American Development Bank <http://dx.doi.org/10.1017/s1474747215000190>.

[19] HelpAge International (2018). Pension watch database [Data file and codebook] (Retrieved March 19, 2019 from) <http://www.pension-watch.net/>.

[20] HelpAge International (2018). Pension watch database [Data file and codebook] (Retrieved March 19, 2019 from) <http://www.pension-watch.net/>.

[21] Calvo, E., & Williamson, J. B. (2008). Old-age pension reform and modernization pathways: Lessons for China from Latin America. *Journal of Aging Studies*, 22(1), 74–87. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jaging.2007.02.004>.

[22] 郑秉文主编 (2014). 《中国养老金发展报告 2014》. 经济管理出版社;

Dorfman, M. C., Holzmann, R., O'Keefe, P., Wang, D., Sin, Y., & Hinz, R. (2013). China's pension system: A vision. Washington, DC: World Bank <http://dx.doi.org/10.1177/0920203x13485669h>; Holzmann, R., & Palmer, E. (Eds.), (2006). Pension reform: Issues and prospects for nonfinancial defined contribution (NDC) schemes Washington, DC: World Bank. <http://dx.doi.org/10.1596/978-0-8213-6038-5>.

**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