

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 106-20200904

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由高庆波撰写的《非缴费型养老金制度选择：起源、发展与展望》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

非缴费型养老金制度选择：起源、发展与展望

高庆波

中国社科院社会发展战略研究院

【摘要】现代非缴费型养老金制度诞生百余年来，其界定至今仍未达成共识。文章从养老金制度本源的视角出发，分析了当前世界上各国非缴费型养老金制度，并认为该制度可以分成三种情况，一是以非缴费型养老金制度为主体，二是非缴费型养老金制度与缴费型养老金制度共生发展，三是形式上表现为非缴费型养老金制度缺失，实际上却由制度萌芽与制度消亡两种情况组成。文章通过分析发现，是从零开始构建非缴费型养老金制度，还是在缴费型养老金制度基础上构建非缴费型养老金制度，两者的发展路径存在明显差异。最后，文章总结了非缴费型养老金制度发展演化的动因，认为经济、人口与产业规模变化等外在约束条件导致了制度的初始选择差异，并持续影响非缴费型养老金制度的发展与模式选择。

【关键词】非缴费型养老金；路径依赖；模式比较；养老金

1891年，丹麦建立了非缴费型养老金制度^①，与德国建立首个缴费型养老金制度仅相差两年。到20世纪末，国际劳工组织（ILO）调查显示，1998年约有10亿左右的劳动者处于失业或不充分就业状态^②。在21世纪的第一个十年结束之时，世界上仍有48%的已经达到退休年龄的老年人没能享有养老金，在能够享受养老金待遇的群体中，还有相当数量的老年人领取到的养老金不足以保障其晚年生活^③。在这样的情况下，ILO等国际组织将非缴费型养老金制度作为反贫困对策大力推广，非缴费型养老金制度得到快速发展，尤其是在中低收入国家。

在理论研究方面，2005年世界银行将原三支柱理论扩展为五支柱理论，增加了非缴费型养老金制度为零支柱^④，极大地推动了相关研究的发展。但遗憾的是，关于非缴费型养老金的定义至今仍未达成共识，相关探讨需要从界定开始。

一、非缴费型养老金制度界定与发展现状

历经百余年的发展之后，在纷繁的非缴费型养老金制度界定中，对非缴费型养老金制度公认的特征只有制度受益者无需缴费一项，至于其他特征仍存在着各种分歧。总的来看，以往研究多从功能角度出发，对非缴费型养老金制度进行了分层级界定。

（一）基于功能的非缴费型养老金制度界定

经济合作与发展组织（OECD）认为，非缴费型养老金制度应该是普惠的，制度目标包括反贫困与再分配，待遇充足性则取决于财政^⑤；ILO认为，各种普惠性的养老金以及老年收入保障都应被视为非缴费型养老金制度，即在OECD基础上增加了家计调查型（means tested）养老金制度及各种类型的最低收入保障（minimum income guarantee）制度，后者包含缴费型养老金制度中的最低养老

^① Peter Abrahamson, Cecilie Wehner. Pension Reforms in Denmark[EB/OL]. University of Copenhagen, November 2003, (2017-04-23)[2020-02-15] <https://www.docin.com/p-1902663160.html>.

^② ILO, (2000), *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world* [EB/OL], (2000-09)[2020-03-15] <http://ilo.ch/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf>.

^③ Social Protection Department (International Labour Office) : *Social protection for older persons: Key policy trends and statistics (2014)* [EB/OL]. Social protection policy paper No. 11, ISSN: 1020-9581; 1020-959X (web pdf), (2014-09-29)[2020-02-15] http://www.ilo.org/global/publications/WCMS_310211/lang--en/index.htm.

^④ 罗伯特·霍尔茨曼，等. 21世纪的老年收入保障:养老金制度改革国际比较》[M],郑秉文等,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2006:3-4.

^⑤ OECD (2018), *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Pensions Outlook[EB/OL], OECD Publishing, Paris. (2019-12-3)[2020-01-11] https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en.

金制度；以霍兹曼（Robert Holzmann）为代表的世界银行学者进一步为非缴费型养老金制度增加了事前干预部分。世界银行认为，非缴费养老金制度分为事前干预和事后干预，各种缴费型养老金制度中的匹配缴费部分属于事前干预部分，而社会养老金及最低收入保障等内容属于事后干预的组成部分^①。

既有研究对非缴费型养老金制度的界定，大体分为如下三个层次。

中间层次如OECD及尼古拉斯·巴尔（Nicholas Barr）等人所总结的，“非缴费型养老金制度应该是一种基于年龄和居住年限的福利制度（资金来自财政），不仅有助于缓解贫困并改善养老金制度的覆盖充足性，还有助于劳工流动（含国际流动）”^②，该定义描述的是普惠型非缴费型养老金（国民年金/社会养老金）制度。

如果申请领取非缴费型养老金待遇需要其他附加资格条件（如家计调查等），那么将形成非缴费型养老金制度的第一层次，即附加限制条件的非缴费型养老金制度。在既有文献中，众多学者以普惠与否（是否附加条件）作为分类标准。

第三个层次，即ILO所提出的各种旨在维持老年收入的收入维持制度。

在这三个层次之外，世界银行增加的收入匹配部分并不是一个单独的层次，其与上述三个层次既可以互相叠加，也可以并无关联^③。

总的来看，已有研究从非缴费型养老金制度的功能出发，将非缴费型养老金制度划分成不同的层级，每个层级代表着不同研究者认定的非缴费型养老金制度（图1）。



^① Robert Holzmann, David A. Robalino, Noriyuki Takayama ed., *Closing the Coverage Gap-The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers* The World Bank, 2009, p.3 [EB/OL], (2012-1)[2020-01-11] <http://documents.worldbank.org/curated/en/762151468164638888/pdf/493180PUB0REPL10Box338947B01PUBLIC1.pdf>.

^② Nicholas Barr, Peter Diamond, Eduardo Engel. Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions[J]. *Economía*, Vol. 11, No. 1 (Fall 2010), pp. 1-23.

^③如图1所示，代表事前干预的那个圆圈有很大一部分和三个层次没有关系。

图 1：非缴费型养老金制度界定概况（功能分层的角度）

资料来源：笔者绘制

（二）功能界定导致的问题

沿用过往以功能分层的界定标准，虽有助于理解为何当前的非缴费型养老金制度研究文献中包含着如此众多性质各异的制度安排，但也导致了一个问题——研究者们使用同一个词汇，探讨的却不是同一个问题。如助老国际（HelpAge International）认为，2012年前后有103个国家建立了各种类型的非缴费型养老金制度^①，而ILO认为当时只有77个国家存在着非缴费型养老金计划。定义分歧导致二者描绘的非缴费型养老金制度存在着明显的不同，如助老国际将越南为80岁以上老年人提供的高龄津贴视为非缴费型养老金，而ILO则认为不是。

如果回归养老金制度的本源——为防范因年老丧失劳动能力而失去获得劳动收入的风险，所构建的老年群体经济保障制度，从这一角度出发，非缴费型养老金制度是一种为接近或达到健康预期寿命的国民提供收入保障的制度，其下限是能够维持基本生活需要。而各个“扩展的”非缴费型养老金界定明显不符合上述界定。

以ILO与世界银行均认可的智利最低养老金保障制度（minimum guaranteed pension）为例，其源自1952年建立的“最低养老金补贴”（minimum pension subsidy），目的是为养老金储备不足、生活陷入贫困的参保者提供一份养老金补贴。该制度的根基在于缴费，与其将之归为非缴费型养老金制度，还不如归为缴费型养老金制度中的收入分配附加制度。2008年，智利将该制度的覆盖群体扩展到全体国民，名字变更为团结养老金制度，至此才成为一种独立的非缴费型养老金制度^②。前文提及的越南高龄津贴制度，实质是针对少数特殊脆弱群体的福利政策，从养老金角度出发，更适合被视为非缴费型养老金制度的萌芽。

缴费型养老金制度主要关注的是劳动者，非缴费型养老金制度则致力于保障具备居民身份的劳动能力受损的老年人，二者保障对象有重叠但也有明显差异。只强调重叠不强调差异，必然带来探讨的混乱，尤其是国际比较的困难。从ILO到世界银行再到助老国际，其界定已不再聚焦于养老金制度本身，而是将无需缴

^① 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.

^② ISSA: *Proposed reform of the Chilean pension system*.

<https://www.issa.int/en/country-details?countryId=CL®ionId=AME&filtered=false#> 最后访问时间：2020年3月20日

费的各项老年福利制度（甚至制度碎片）整合其中，从而构建一个非缴费养老保险体系（集合）。定义涵盖的范围越大，距离养老金也就越远。因而，后文的分析均以围绕养老金制度目标构建的非缴费型养老金制度为出发点展开探讨，而不包含诸如最低收入保障以及匹配缴费等内容。

（三）非缴费型养老金制度发展概况

21 世纪以来，非缴费型养老金制度在世界范围内加速发展，仅从 2015 到 2017 年亚太地区就有超过五个国家新建了非缴费型养老金制度^①。为便于国际比较，将公共养老金制度分为两种类型：固定收益（flat rate）类以及收入关联（earning related）型的养老金制度，并将非缴费型养老金制度分为普惠型与家计调查型两种类型，整理得到世界各国当前非缴费型养老金制度概况。

资料显示，截至 2017 年，已有 109 个国家和地区建立了非缴费型养老金制度，其中 91 个国家和地区建立了家计调查型制度，24 个国家和地区建立了普惠型制度，部分国家兼具两种类型的非缴费型养老金制度（表 1）。

表 1 世界非缴费型养老金制度与公共养老金制度概况

| 国家 | 公共养老金 (缴费型) | | 非缴费型养老金 | | 国家 | 公共养老金 (缴费型) | | 非缴费型养老金 | |
|---------|----------------|----------|----------|----|------|----------------|----------|----------|----|
| | 固定 收益 | 收入 关联 | 家计 调查 | 普惠 | | 固定 收益 | 收入 关联 | 家计 调查 | 普惠 |
| 阿尔巴尼亚 | | X | X | | 马来西亚 | | | X | |
| 阿根廷 | X | X | X | | 毛里求斯 | | X | | X |
| 阿曼 | | X | X | | 美国 | | X | X | |
| 阿塞拜疆 | X | X | X | | 孟加拉国 | | | X | |
| 爱尔兰 | X | | X | | 秘鲁 | | X | X | |
| 爱沙尼亚 | X | X | X | | 摩尔多瓦 | | X | X | |
| 安道尔 | | X | X | | 摩洛哥 | | X | | |
| 安提瓜和巴布达 | | X | X | | 摩纳哥 | | X | X | |
| 奥地利 | | X | X | | 莫桑比克 | | X | X | |
| 澳大利亚 | | | X | X | 墨西哥 | | X | X | |
| 巴巴多斯 | | X | X | | 纳米比亚 | X | | | X |
| 巴哈马 | | X | X | | 南非 | | | X | |
| 巴拉圭 | | X | X | | 南韩 | | X | X | |
| 巴林 | | X | X | | 尼泊尔 | | | X | |
| 巴拿马 | | X | X | | 挪威 | | X | | X |

^① 通过整理 Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2016 与 2018 得来。

| | | | | | | | | | |
|--------|---|---|---|---|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 巴西 | | X | X | | 葡萄牙 | | X | X | |
| 白俄罗斯 | X | X | X | | 瑞典 | | X | | X |
| 百慕大 | X | X | X | | 萨尔瓦多 | | X | X | |
| 保加利亚 | | X | X | | 萨摩亚 | | | | X |
| 比利时 | | X | X | | 塞舌尔 | | X | | X |
| 冰岛 | | | X | X | 沙特阿拉伯 | | X | X | |
| 玻利维亚 | | | | X | 圣基茨和尼维斯 | | X | X | |
| 伯利兹 | | X | X | | 圣文森特和格林纳丁斯 | | X | X | |
| 博茨瓦纳 | | | | X | 斯威士兰 | | | X | |
| 丹麦 | | X | | X | 苏里南 | | X | | X |
| 德国 | | X | X | | 塔吉克斯坦 | | X | X | |
| 俄罗斯 | X | X | X | | 中国台湾 | X | X | X | |
| 厄瓜多尔 | | X | X | | 泰国 | | X | X | |
| 法国 | | X | X | | 特立尼达和多巴哥 | | X | X | |
| 菲律宾 | X | X | X | | 土库曼斯坦 | | X | X | |
| 斐济 | | | X | | 危地马拉 | | X | X | |
| 芬兰 | | X | X | X | 委内瑞拉 | X | X | X | |
| 佛得角 | | X | X | | 文莱 | | | | X |
| 哥伦比亚 | | X | X | | 乌克兰 | | X | X | |
| 哥斯达黎加 | | X | X | | 乌拉圭 | | X | X | |
| 古巴 | | X | X | | 乌兹别克斯坦 | | X | X | |
| 圭亚那 | | X | | X | 西班牙 | | X | X | |
| 哈萨克斯坦 | | X | X | X | 希腊 | | X | X | X |
| 海地 | | X | X | | 中国香港 | | | X | X |
| 荷兰 | X | | X | | 新加坡 | | | X | |
| 洪都拉斯 | | | X | | 新西兰 | | | X | X |
| 基里巴斯 | | | | X | 叙利亚 | | | X | |
| 吉尔吉斯斯坦 | X | X | X | | 牙买加 | X | X | X | |
| 加拿大 | | X | X | X | 亚美尼亚 | X | X | X | |
| 卡塔尔 | | X | X | | 乔治亚州 | | | | X |
| 科威特 | | X | X | | 伊拉克 | | X | X | |
| 拉脱维亚 | | X | X | | 以色列 | X | | X | |
| 莱索托 | | | | X | 意大利 | | X | X | |
| 立陶宛 | X | X | X | | 印度 | | X | X | |
| 利比里亚 | | X | X | | 英国 | X | X | X | |
| 利比亚 | | X | | | 约旦 | | X | X | |
| 马达加斯加 | X | X | | | 越南 | | X | X | |
| 马恩岛 | X | X | X | | 智利 | | X | X | |
| 马其他 | X | X | X | X | 中国 | | X | X | |
| 塞浦路斯 | | X | X | | 总计: 109(国家和地区) | 21 | 85 | 91 | 24 |

资料来源：作者根据 Social Security Administration(SSA), Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2017; Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2017; Security Programs Throughout

the World: Asia and the Pacific, 2018; Security Programs Throughout the World: Europe, 2017; ISSA 以及 OECD stat 整理而来

二、非缴费型养老金制度的发展演化

按照制度经济学的框架，无论制度最初的发展路径如何选择，当该事件被系统采纳后，将按照一定发展路径演化，且很难为其他更优的体系所取代^①。对于养老金制度而言，制度的路径依赖是一个更重要的问题，毕竟养老金制度是一个至少需要跨越数代人的体系。缴费型与非缴费型两种制度的起源与演化，形成了一条贯穿于百余年养老保障体系发展进程中的隐含主线，决定二者走向的，既包括各国初始的人口压力、产业结构与政治现实，也包括后期的人口老龄化、城市化与工业化进程等现实因素的约束。

非缴费型养老金制度在养老金体系中的作用有三种表现形式：一是以非缴费型养老金制度为主体（缴费型制度不存在或居于辅助地位），二是两类制度共生融合发展（缴费型为主、非缴费型为辅），三是体现为非缴费型养老金制度形式上的缺失。

（一）以非缴费型养老金制度为主体

当前对非缴费型养老金制度的认知中，以 OECD 与 ILO 为代表，认为“非缴费型养老金制度基本不存在消费平滑功能，其主要职能在于反贫困”的观点占据主导地位，但回顾非缴费型发展历程将发现：这一观点在 20 世纪 70 年代之前并不成立，当时缴费型与非缴费型养老金制度都是各自国家的主要养老保障制度；对那些至今仍以非缴费型养老金制度为主要养老保障制度的国家而言，该观点同样不成立。

1. 早期以非缴费型养老金制度为主体的国家和地区

1889年德国建立现代养老金制度以来，在最初的20年间，两种类型的养老金制度各有支持者，选择缴费型制度的国家和地区（括号内为选择该制度的年份）有：南威尔士（1900）、比利时（1900）、维多利亚（1901）^②、法国和意大利（1908—1909）；选择非缴费型养老金制度的国家主要有丹麦（1891）、新西兰（1898）、爱尔兰（1908）与澳大利亚（1909）^③。

^① Douglass C. North (1991), Institutions[J], The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. pp. 97-112.

^② 原作者用维多利亚指代维多利亚时期的英帝国，考虑到英帝国与当前的英国存在着明显的差异，故作者并未更改原用词。特此说明。

^③ F. Spencer Baldwin. Old Age Pension Schemes: A Criticism and a Program.[J] The Quarterly Journal of

以丹麦为例，作为最早建立非缴费型养老金制度（国家养老金）的国家，直到 1964 年丹麦公共养老金体系中的缴费型养老金制度——劳动力市场补充养老金制度（arbejdsmarkedets tillægspension, ATP）才得到确立，而且 ATP 只是一种低水平的补充养老金制度。从 1891 年直到 1964 年，丹麦只有非缴费型养老金制度，从最初需要家计调查到无需家计调查，无论形式如何变化，非缴费型养老金制度始终是养老保障的主体。即使在 1964 年之后，丹麦的非缴费型养老金制度在很长时间内仍发挥着主要作用。

紧随丹麦建立的新西兰非缴费型养老金制度名为老年养老金制度（old age pension）^①，也是一种基于家计调查的、旨在向 65 岁及以上的老年群体提供养老金的制度，该制度一直持续至今，且是当前新西兰唯一的公共养老金制度。

回顾那一时期建立非缴费型养老金制度的国家和地区（后文括号中数字为建立制度的时间），既包括丹麦、新西兰、爱尔兰、澳大利亚、瑞典（1913）、芬兰（1937）、加拿大（1952）等发达国家^②，也包括拉美地区的巴巴多斯（1938）、特立尼达和多巴哥（1939）、英属圭亚那（1944）以及亚洲的斯里兰卡（1939）、非洲的毛里求斯（1950）等^③，这些国家和地区的非缴费型养老金制度在很长的时间内都是养老金制度的主体，承担着保障老年人经济收入的重任。

2. 现今仍以非缴费型养老金制度为主体的国家和地区

按照世界银行的多支柱定义，新西兰、孟加拉国、叙利亚、博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚与南非七个国家的公共养老金制度仅由非缴费型养老金制度构成。新西兰作为构建非缴费型养老金制度历史最为悠久的国家之一，也是至今坚持以非缴费型养老金制度为养老保障主体的唯一发达国家^④。

新西兰在 1938 年的《社会保障法》中将老年养老金改称老年待遇（age benefit），放宽了领取待遇的年龄资格要求。新西兰政府于 1977 年取消家计调查，

Economics, Vol. 24, No. 4 (Aug., 1910), pp. 713-742.

^① old age pension 通常被直译为养老金。但是，由于其内涵并不同于当前为各界广泛接受的养老金制度，故翻译时特增加老年两字以示区别。

^② 加拿大非缴费型养老金制度——老年保障计划（OAS），其主体普惠型的基本养老金（basic pension）始于 1952 年，部分计划可以追溯到更早的时期。特此说明。

^③ 郑秉文，主编。养老金发展报告 2019 [M]。北京：经济管理出版社，2019。

^④ 作者根据国际社会保障协会（ISSA）与美国社会保障署（SSA）历年发布的全球社会保障（SSPTW）报告整理得来。需要说明的是，2006 年新西兰颁布了雇员储蓄法（KiwiSaver Act），构建了一种自愿的、具备自动加入机制（Auto Enrollment）的雇员退休计划，由于个人可以选择退出，该制度并不具备强制性。详情参见 ISSA: [Social Security Country Profiles](https://www.issa.int/en/country-details?countryId=NZ®ionId=ASI&filtered=false).

<https://www.issa.int/en/country-details?countryId=NZ®ionId=ASI&filtered=false> 最后访问时间：2020 年 3 月 13 日

并将制度更名为国家超级年金^①，该制度成为了完全普惠的非缴费型养老金制度^②。此后，新西兰国家超级年金制度几经改革，其主要目的在于改善制度的长期财务可持续性。

2016年新西兰国家超级年金制度的社会平均工资替代率为40%^③，在当年公布替代率数据的OECD国家中是最高的^④。其他OECD国家的非缴费型养老金制度替代率水平也比较高，如爱尔兰为34.1%，澳大利亚为27.6%；而缴费型养老金制度平均替代率水平要低一些，如英国为22.2%，希腊为23%^⑤。在支出方面，20世纪80年代，新西兰非缴费型养老金制度支出水平相当于GDP的7%，到2015年已经下降为4.9%，相对于其他OECD国家的公共养老金支出规模与替代水平，堪称“物美价廉”（表2）。

表2 新西兰国家超级年金支出占GDP比率（1980-2015） （单位：%）

| 年份 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 占GDP比率 | 7.0 | 7.3 | 7.2 | 5.5 | 4.8 | 4.2 | 4.6 | 4.9 |

资料来源: OECD Dataset: Social Expenditure - Aggregated data, Public expenditure on old-age and survivors cash benefits, in % GDP

总的来看，历史上几乎同时诞生的缴费型和非缴费型养老金制度，是各国在工业化时代回答如何保障老年人这一问题面对的第一个选择，也是人口老龄化与信息化时代各国应对养老金制度财务可持续性危机的又一次选择。百余年来以非缴费型养老金制度为主体的国家和地区的实践经验表明，该制度在提升制度覆盖面、反贫困以及保障脆弱群体方面发挥着积极作用，而且费用水平更低。随着经济和社会的发展，越来越多的国家步入了两类养老金制度共存发展的时代。

① 名字与澳大利亚超级年金制度相同，但澳大利亚超级年金制度是企业年金制度，特此说明。

② David Preston. Retirement Income in New Zealand: the historical context[R], Commissioned by the Retirement Commission, Dec.2008

③ 社会平均工资替代率即养老金待遇相当于社会平均工资的百分比。为行文方便，后文统一将社会平均工资替代率简称为替代率。特此说明。

④ 数据源自 Pensions at a Glance 2017 与 2019，但遗憾的是由于多国替代率数据缺失，尤其是过往替代率较高的法国和德国。两国养老金支出占GDP比重分别为10%与13%左右，替代水平显然不低。特此说明。

⑤ OECD的公共养老金界定接近于世界银行第一支柱，指的是那些由政府举办的养老金制度，不含企业年金、各类个人账户以及名义账户制度。数据加工整理自：OECD. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. <http://dx.doi.org/10.1787/888933633698>，最后访问时间：2020年3月30日

（二）两类制度共生发展

当前在拥有非缴费型养老金制度的国家和地区中，绝大多数国家和地区同时构建了两种类型的制度。不过，各国发展路径有着明显的区别：早期构建非缴费型养老金制度的国家，其发展缴费型养老金制度的主要原因在于提高保障水平——随着经济发展水平的提升，各国从20世纪中期开始陆续面临着保障水平不足的挑战；已构建缴费型养老金制度的国家，其建立非缴费型养老金制度的主要原因在于应对财务可持续性的挑战以及扩大保障范围——20世纪末期人口老龄化压力极大加速了这一进程。

作为最早建立非缴费型养老金制度的丹麦，今天已经完全以缴费型养老金制度为主体。OECD数据显示，强制性公共养老金提供了14.8%的替代率，而强制性私人养老金（第二支柱）提供了71.6%的替代率，二者合计达86.4%^①。与新西兰条件相近的澳大利亚，作为最早建立非缴费型养老金制度的国家之一，当前养老金制度以20世纪90年代引入的强制性企业年金制度为主体。澳大利亚非缴费型养老金制度名称为年龄养老金制度（age pension）^②，是一种基于家计调查的非缴费型养老金制度，旨在为“有需要的人提供养老保障”^③。

不过，虽然越来越多的国家同时存在两种类型的养老金制度，但两类制度协调发展仍存在着一系列的问题，在绝大多数国家中，两类制度的冲突都不同程度的存在。

以爱尔兰为例，其唯一的公共养老金制度——国家养老金（state pension）分为两个主要部分：缴费型国家养老金（state pension contributory）与非缴费型国家养老金（state pension non-contributory）^④，在缴费型制度缴费率为14.75%的情况下（雇主缴纳10.75%，雇员缴纳4%），两者的替代率却相去无几：缴费型制度中待遇水平最高者（年均缴费48周以上）每周可获得养老金248.3欧元；而非缴费型养老金制度规定，年龄在66岁以上80岁以下者，最高全额养老金

^① OECD (2018), *OECD Pensions Outlook 2018*, OECD Pensions Outlook, OECD Publishing, Paris.

Figure 1.1. Gross pension replacement rates from mandatory public, private and voluntary private pension schemes, 详细数据参见 <http://dx.doi.org/10.1787/888933850051>, 最后查询时间：2019年2月11日。

^② 常被直译为养老金制度，但是，由于其含义不同于被中国各界接受的养老金定义，因而，文中特添加年龄一词以示区别（也为与新西兰做出区别），特此说明。

^③ 澳大利亚社会服务部，Purpose of Payment/Benefit, <https://www.dss.gov.au/seniors/benefits-payments/age-pension> 最后查询时间：2019年11月14日

^④ 还有一个分支——过渡型国家养老金制度，但在2014年过渡已经基本实现。

待遇为每周237欧元，80岁以上者为每周247欧元^①。如何协调两种类型的制度乃至与各项社会福利政策之间的关系将是各国政府需要长期面对的重要问题。

（三）形式上缺失的非缴费型养老金制度

资料显示，在已经构建缴费型养老金制度的国家和地区中，不存在非缴费型养老金制度的国家和地区共有 73 个。其中，根西岛和泽西岛两个地区构建了固定收益型公共养老金制度，捷克共和国、日本、卢森堡、波兰、圣马力诺、瑞士、马达加斯加七个国家同时拥有固定收益型和收入关联型公共养老金制度，巴布亚新几内亚等九国构建了其他类型的养老金制度，其余国家建立了收入关联型养老金制度（表 3）。

表 3 不存在非缴费型养老金制度的国家和地区

| | |
|---------------------|--|
| 有收入关联型养老金制度 | 缅甸、印度尼西亚、伊朗、老挝、黎巴嫩、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、巴基斯坦、帕劳、匈牙利、塞尔维亚、斯洛文尼亚、土耳其、英属维尔京群岛、多米尼克、多哥、突尼斯、津巴布韦、也门、阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、刚果共和国、象牙海岸、吉布地、埃及、赤道几内亚、埃塞俄比亚、加蓬、几内亚、利比亚、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、苏丹、坦桑尼亚、赞比亚、克罗地亚、罗马尼亚、斯洛伐克、冈比亚、加纳 |
| 有固定收益型养老金制度 | 根西岛、泽西岛 |
| 同时有固定收益和收入关联两种养老金制度 | 捷克共和国、日本、卢森堡、波兰、圣马力诺、瑞士、马达加斯加 |
| 有其它缴费型养老金制度 | 巴布亚新几内亚、所罗门群岛、斯里兰卡、瓦努阿图、列支敦士登、多米尼加、肯亚、马拉维、乌干达 |

资料来源：作者根据 Social Security Administration(SSA), Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2017; Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2017; Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018; Security Programs Throughout the World: Europe, 2017; ISSA stat 以及 OECD stat 整理而来。

虽然表 3 中的国家和地区在形式上均不存在非缴费型养老金制度，但却有着与非缴费型养老金制度发展相似的两个阶段。一是处于非缴费型养老金制度的萌芽阶段。当前绝大多数国家和地区已建立了不同类型的社会福利制度，最近 20 年建立的非缴费型养老金制度多是在各国原有社会福利制度基础上发展而来。以

^① 王小丹，高庆波. 保险与福利的融合与冲突：爱尔兰非缴费型养老金制度探析[J]. 开发研究，2020（1）：102-108

拉丁美洲为例，2012年墨西哥建立的非缴费型养老金制度——65+计划（65 y más，覆盖65岁以上居民），是从原来只覆盖贫困农村地区居民的70+（70 y más）计划演化而来；2011年秘鲁建立的65岁计划（Pensión 65），以及阿根廷7种非缴费型养老金制度都和原有社会福利制度有着紧密的关联。新世纪以来，整个拉美养老保障体系呈现出社会保险与社会福利互相融合的姿态^①。从这些国家的经济发展水平与老龄人口约束来看，未来构建非缴费型养老金制度的可能性较大。

二是非缴费型养老金制度已消亡。例如日本，在实现了“国民皆年金”之后^②，其国民年金制度一时间被中国各界广泛探讨，至今在中国期刊网上以“日本”和“国民年金”作为主题检索词仍能找到370篇文献^③。但是，今天的日本早已没有了非缴费型养老金制度——2003年改革之后，所有类型的养老金都需要缴费^④。回顾过去三十年的发展进程，相当数量的OECD国家的非缴费型养老金制度支出占比在持续下降（GDP占比下降或相对缴费型养老金制度支出下降），部分发达国家的非缴费型养老金制度也可能会走向消亡。

三、非缴费型养老金制度发展动因探析

促使各国建立、完善、改革乃至取消非缴费型养老金制度的原因是什么？探讨这一问题，首先从不同类型制度的成本比较开始。

（一）制度成本比较

在现代养老金制度诞生的前90余年间，现收现付制是唯一的制度安排，在漫长的时间中，各国是在现收现付制与非缴费型养老金制度之间选择初始制度。对个人而言，养老金制度是整个生命过程中合理配置资源的一种机制；对于整个社会而言，则是一种构建于劳动关系基础上的代际间再分配机制。

为了更好地梳理现收现付制对参保者个体与政府的成本收益情况，假定在制度建立的第 t 年，当期退休的老年人口为 Q_t ，工作缴费人口为 Y_t ，老年人平均养

^① 高庆波. 南美洲贫困与反贫困政策发展演化探析[J]. 拉丁美洲研究, 2016, 38(03): 31-51+154.

^② 李森. 日本年金制度的内涵、特征及主要问题[J]. 日本学刊, 2008(04): 132-143.

^③ 检索时间：2020年3月30日。

^④ ISSA: Project for reform of the national pension system for full-time homemakers.

<https://www.issa.int/en/country-details?countryId=JP®ionId=ASI&filtered=false#> 检索时间：

2020年3月16日。

老金收益为 P_t , 工作一代平均缴纳的养老金金 C_t , 有: $O_t \times P_t = Y_t \times C_t$ 解得:

$$P_t = \frac{Y_t}{O_t} \times C_t \quad (1)$$

公式 (1) 表明, 养老金水平受到工作人口与退休人口数量的影响。对于政府而言, 由于制度资金支付来源于当期工作者, 如果缴费人口远多于待遇领取人口, 政府几乎无需承担责任。而如果采用非缴费型养老金制度, 政府自然存在财政压力。

公式 (1) 解释了为什么政府选择现收现付制, 也揭示了政府建立现收现付制度后中长期获益的政策可行选择。由于缴费者与待遇领取者之间的比率与工作时间息息相关, 缴费时间增加或缩减待遇都将导致养老金制度中的参保成本与收益发生改变, 这也是政府致力于提升缴费年限资格要求以及变更法定退休年龄的根本原因。公式 (1) 也表明, 随着人口老龄化时代的到来, 尤其是当工作时间无法延长之后, 激增的老年人口将给财政带来巨大的压力。

公式 (1) 成立隐含的约束条件——至少要有足够的缴费人口, 解释了为什么另外一些国家选择了非缴费型养老金制度。如果某国城市化率不高或工业化程度不足, 其缴费人口必然不足。回顾前中期构建非缴费型养老金制度的地区分布: 北欧、新西兰、澳大利亚以及后来的南亚、南部非洲、拉丁美洲, 农牧业在这些地区产业结构中均占据重要地位。而农牧业的特征是产业规模小、产出波动大且就业分散。

以澳大利亚和新西兰为例, 1891年, 新西兰65岁及以上老年人口为2.1%, 1901年时已达到3.8%, 澳大利亚在第三份生命表时 (1901—1910年), 女性预期寿命已经超过了60岁, 男性也达到了55岁^①。随着越来越多的老年人陷入贫困, 如何保障他们的晚年生活成为一个重要的问题。两国均以农牧业为主, 缴费能力天然不足, 在保障老年人口的现实压力下, 两国政府选择非缴费型养老金制度显然要比强行构建缴费型养老金制度更为理性。

(二) 共生的动力

随着经济的发展, 越来越多的国家构建了缴型费与非缴费型两类养老金制度, 主要原因有二个: 一是在只有非缴费型养老金制度的国家中, 随着产业变化

^① 澳大利亚精算部门 (AGA): Australian Life Table 2010-2012, 详情参见 http://www.aga.gov.au/publications/#life_tables.

与经济发展，中产群体日益增多，他们对未来的养老保障水平期望随之提升。但非缴费型养老金制度所能提供的待遇水平是有限的——当前非缴费型养老金制度替代率水平最高的新西兰也只有40%。为了提高保障水平，各国纷纷选择构建缴费型养老金体系。丹麦、芬兰以及澳大利亚等国初期以非缴费型养老金制度为主，后来以缴费型养老金制度为主的发展动因基本如此；二是缴费型养老金制度面临着新的挑战。由于没有人能够将自己晚年所需的商品和劳务储存起来供自己晚年消费使用，故养老金制度是一种代际间的再分配制度。人口老龄化进程破坏了原有的代际平衡，城市化和信息化进程导致非正规就业日益增多，原有缴费型养老金制度日益面临着保障不足的挑战。因而，非缴费型养老金制度作为扩大养老保障覆盖范围以及反贫困的工具得到了广泛应用。

（三）展望

作为一种代际间的再分配制度，两种类型的养老金制度深受经济、人口结构以及社会发展等要素的影响。总的来看，缴费型养老金制度与正规就业高度关联。由于世界各国城市化与现代化进程存在很大差异，导致产业结构明显不同，工业化、城市化以及由此导致的就业正规化程度成为了各国养老金体系发展完善差异的最重要的外部约束条件。在就业规模与正规化程度较高的国家和地区，缴费型养老保险制度重要性日益突出——丹麦作为第一个建立非缴费型养老金制度的国家，当前其非缴费型养老金占比已经很小，日本的非缴费型养老金制度更是已经消亡。而在发展中国家，尤其是在劳动参与率低和非正规就业程度高的发展中国家，非缴费型养老金制度相对更重要，毕竟他们更难以满足构建财务可持续的缴费型养老金制度的隐含约束条件。

世界非缴费型养老金制度发展百余年的历程表明，非缴费型养老金制度承担的职能远不止于反贫困，但这需要外部条件的配合。如果该国已经构建了缴费型养老金制度，那么非缴费型养老金制度与缴费型养老金制度的共生乃至融合发展将是更现实的选择。总的来看，世界养老保障体系正向多维目标结构转化：保障生存、反贫困、扩大覆盖面等宏观目标与节约支出、提升效率等制度运行目标交织在一起，在各种现实约束条件下实现各国预设的功能选择。

未来两类养老金制度的发展需要考虑更多的如下要素：一是普惠与否，普惠型非缴费型养老金不会产生逆向激励，而家计调查型制度难以避免逆向激励问

题，而且对行政能力要求很高^①；二是考虑和劳动力市场关系，也就是两种养老金制度是否互斥，这是缓解制度冲突的关键所在；三是与其他社会福利制度的整合。其功能模式整体如表4所示，各国需要在自身人口、经济、财政和行政能力约束条件下，在原有制度路径约束下，选择适合的发展路径。

表4 非缴费型养老金制度的主要功能模式选择

| 家计调查 | 缴费型养老金制度 | 受益人群 | 主要功能 |
|------|----------|---------|---------------------|
| 不需要 | 叠加 | 所有老年人 | 扩大覆盖面，普遍收入支持，补充待遇水平 |
| 不需要 | 互斥 | 非就业老年人 | 扩大覆盖面，有限收入支持 |
| 需要 | 叠加 | 脆弱老年人 | 维持收入水平，反贫困 |
| 需要 | 互斥 | 无业脆弱老年人 | 反贫困 |

资料来源：作者编制

Non-Contributory Pension System: Origin, Evolution and Analyses

GAO Qing-bo, Chinese Academy of Social Sciences

Abstract: Since the birth of the modern non-contributory pension system, there are still many disputes over its definition in these one hundred years. The article analyzes and summarizes the situation of non-contributory pension systems around the world from the perspective of the pension system. The non-contributory pension system can be divided into three worlds: first, the non-contributory pension system is the main body; second, the non-contributory pension system and the contribution system co-exist; and third, the non-contributory pension system is lacking.

Furthermore, the article summarizes the motivations and restraints for the evolution of the non-contributory pension system, then draw such conclusions: the external constraints such as the economy, population, and industrial scale have profoundly

^① Stephen Kidd. Equal pensions, equal rights: achieving universal pension coverage for older women and men in developing countries[J]. Gender and Development, Vol. 17, No. 3, Ageing (November 2009), pp. 377-388.

affected the choice of the model of a country's non-contributory pension system.

Finally, the article reflects on the current definition of the multi-pillar theory.

Keywords: non-contributory pension; path dependence; mode comparison; endowment insurance

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