

中国城镇职工非缴费型养老金制度构建研究

梁扬扬*, 胡伟强#, 高 锐

江苏海洋大学文法学院, 江苏 连云港

收稿日期: 2024年11月21日; 录用日期: 2024年12月13日; 发布日期: 2024年12月24日

摘 要

非缴费型养老金制度是构建多层次养老保障体系的重要一环, 对于维护社会公平、扩大养老保险覆盖面具有重要意义。本文结合当前我国城镇职工养老保险制度建设面临的严峻挑战, 分析了构建城镇职工非缴费型养老金制度的必要性, 并在此基础上, 从城镇职工非缴费型养老保险制度的类别选择、财政负担和资金来源等方面提出了构建非缴费型养老保险制度的设计方案。

关键词

城镇职工, 养老金制度, 非缴费型养老金制度, 设计方案

Research on the Construction of Non-Contributory Pension System for Urban Workers in China

Yangyang Liang*, Weiqiang Hu#, Rui Gao

School of Humanities and Law, Jiangsu Ocean University, Lianyungang Jiangsu

Received: Nov. 21st, 2024; accepted: Dec. 13th, 2024; published: Dec. 24th, 2024

Abstract

The non-contributory pension system is an important part of the construction of a multi-level pension security system and is of great significance to the maintenance of social equity and the expansion of pension insurance coverage. In this paper, combined with the current severe challenges facing the construction of China's urban workers' pension insurance system, the necessity of constructing a non-contributory pension system for urban workers is analyzed, and on this basis, the design plan of

*第一作者。

#通讯作者。

文章引用: 梁扬扬, 胡伟强, 高锐. 中国城镇职工非缴费型养老金制度构建研究[J]. 老龄化研究, 2024, 11(6): 2809-2820.
DOI: 10.12677/ar.2024.116413

constructing a non-contributory pension insurance system is proposed in terms of the selection of the category of the non-contributory pension insurance system for urban workers, the financial burden and the source of funds.

Keywords

Urban Workers, Pension System, Non-Contributory Pension System, Design Plan

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前我国人口老龄化与经济下行问题双重叠加,城镇职工养老保险基金面临收支失衡的风险。为了稳定就业、减轻企业负担及扩大养老保险覆盖面,2019年我国城镇职工养老保险基金单位缴费比例由20%降为16%。然而,缴费率的下调并不能长期有效应对基金收支失衡的风险,反而会加重财政支付压力[1][2]。因此,有必要构建非缴费型制度零支柱,以满足养老金的支付需要。

事实上,中国管理层高度重视养老保障体系建设。党的二十大报告明确要求“健全社会保障体系、扩大社会保障覆盖范围,发展多层次、多支柱养老保险体系”。党的二十届三中全会再次明确提出“健全社会保障体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”。

值得指出的是,从世界范围来看,截至2017年,世界上193个国家建立了养老金制度,其中109个国家在三支柱模式之外建立了非缴费型养老金零支柱[3]。

以上充分说明,非缴费型养老金制度零支柱是我国深化养老保险体制改革、维持养老保险基金可持续性发展的必然选择。当前我国有必要大胆进行政策创新,建立新的制度支柱,以此提高养老保险基金的抗风险能力。

2. 城镇职工养老保险制度建设面临的严峻挑战

2.1. 生育率、死亡率双重降低诱发制度支付风险

城镇职工养老保险制度不仅是个人在其生命过程中合理配置资源的一种机制,更是建立在劳动关系基础之上的一种代际间资源再分配机制[3],就养老金本质而言,其是应对和管理老龄化风险的一种方式[4]。根据联合国的统计标准,当一国65岁以上的老年人口占总人口的比率为7%以上时,该国就为人口老龄化国家,对生育率而言,国际社会通常以总和生育率1.5作为低生育率国家的警戒线。根据第七次全国人口普查数据,我国总人口为14.12亿,65岁以上老年人口占总人口的比率为13.50%;城镇总人口为9亿,城镇65岁以上人口占总人口的比率为11.2%(具体见表1);2020年全国总和人口生育率为1.3,以上数据表明,中国不仅迈入人口老龄化社会,而且存在跌入低生育率陷阱的风险。低生育率、高老龄化率导致中国城镇职工养老保险制度赡养率居高不下(见图1),制度赡养率越高,意味着基金支付压力越大,企业的养老负担也就越重,当超过企业的支付能力时,就不得不由政府承担基金支付的兜底责任。据相关研究估计,中国65岁及以上人口将于2025年左右突破2.21亿人,2035年左右突破3亿人,占总人口的比重将突破20% [5] [6],2016年国务院《国家人口发展规划(2016~2030年)》指出,2030年总和生育率预期目标为1.8,届时中国面临的低生育率和高老龄化率的形势将更加严峻。

Table 1. Percentage of elderly population aged 65 and over in cities and urbans in the sixth and seventh population censuses
表 1. 第六、第七次人口普查城市、城镇 65 岁及以上老龄人口占比

全国及各个地区	第六次人口普查 65 岁及以上人口占比(%)		第七次人口普查 65 岁及以上人口占比(%)	
	城市	城镇	城市	城镇
全国	7.68	7.98	10.77	11.81
北京	8.66	7.22	13.15	10.95
天津	8.73	6.03	14.35	11.87
河北	7.86	7.25	11.54	11.76
山西	6.84	5.99	9.84	9.9
内蒙古	7.38	6.6	10.88	10.83
辽宁	10.5	9.43	15.51	16.33
吉林	9.05	8.64	14.35	13.29
黑龙江	9.4	8.65	14.73	14.9
上海	10.2	7.96	16.24	13.45
江苏	8.39	10.34	12.38	14.67
浙江	6.62	7.77	9.78	11.65
安徽	8.04	8.96	10.92	11.84
福建	5.82	7.09	8.13	10.03
江西	7.43	6.57	9.36	9.9
山东	7.65	9.05	11.16	13.12
河南	7.17	7.17	10.15	10.55
湖北	7.52	7.98	11.55	12.78
湖南	7.54	8.64	10.68	13.19
广东	4.87	7.46	6.42	9.79
广西	6.9	8.03	8.63	10.88
海南	5.91	7.95	7.88	11.03
重庆	8.78	9.87	12.08	15.99
四川	8.97	9.03	12.27	14.64
贵州	7.32	7.04	8.29	9.08
云南	7.44	6.97	9.13	9.7
西藏	3.68	3.3	4.95	4.44
陕西	8.23	6.85	10.02	12.01
甘肃	8.09	6.45	10.47	9.52
青海	8.05	5.1	9.2	7.38
宁夏	6.91	5.26	8.79	7.54
新疆	7.92	7.3	8.81	7.32

资料来源：根据第六、第七次人口普查数据整理而来。

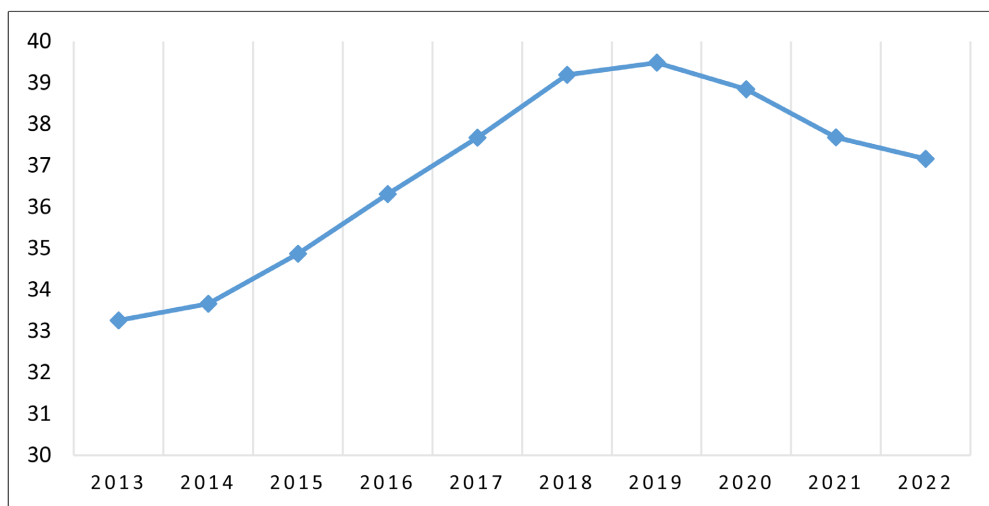


Figure 1. Maintenance rate of China's urban workers' pension insurance system during 2013~2022
图 1. 2013~2022 年中国城镇职工养老保险制度赡养率

2.2. 机器换人引发制度覆盖风险

随着中国制造 2025 战略的有效推进,中国沿海地区掀起了机器换人的浪潮。机器换人是指企业通过工业机器人、电脑数控编程技术对工业生产线进行智能化改造,代替劳动工人的现象。机器换人有助于减少劳工成本、提高生产效能、改善作业环境、保障生产的安全性。虽然机器换人前期成本高昂,但在中国还是得到了迅猛发展。以工业机器人的应用为例,2013 年我国成为世界上第一大工业机器人应用国,2020 年我国更是应用了 16.8 万套工业机器人,占全球市场的比例为 44% [7]。

由于机器人在一系列工作中的表现相当于甚至优于普通工人,这不禁引起了专家学者的广泛担忧,机器换人是否会使劳动密集型产业工人面临技术性失业风险?一些学者持有较乐观的态度,认为社会主义市场经济具有较大的弹性和自适应性,工业机器人的应用使工人摆脱了以往肮脏的工作环境,不仅提高了生产效率,而且还提高了工人的幸福感;另一部分学者则持有较悲观的态度,认为工业机器人的应用取代的是人的大脑而不是肌肉,机器人与人的关系是一种替代性关系而不是互补性关系[8]。总体而言,虽然专家学者对机器换人导致的失业程度有所争议,但他们都一致认为机器换人会不可避免地替代部分工作岗位,尤其在发展中国家更为显著[9] [10]。麦肯锡全球研究所预测机器换人将会使中国失去约 51%的工作岗位[10],弗雷和拉巴里及陈永伟和许多人预测,这一比例将为 77% [9] [11]。届时,机器换人将会对低学历、低技能的产业工人造成较大的冲击,不仅影响他们就业,更影响与他们就业相关联的缴费型养老保险费的缴存,不利于制度扩面。

2.3. 家庭结构变化引发制度供给缺失风险

改革开放以来,中国一直致力于城镇化建设,2014 年 3 月,国务院发布《国家新型城镇化规划(2014~2020 年)》,更是将城镇化建设上升为国家发展战略。经过 30 多年的发展,截至 2023 年末,中国常住人口城镇化率为 66.2% [12]。中国城镇化的持续推进不仅改变了传统的城乡社会结构,更是对城镇家庭结构带来了深刻的变革。原有城镇家庭以“中心-外围”为架构的格局被打破,以地缘为基础的家庭网络被重构,家庭结构从以主干家庭为主转变为以核心家庭为主、以主干家庭为辅[13],总体变化趋势是家庭规模缩小,空巢家庭增多。根据第七次人口普查数据,我国城市平均每户 2.49 人,城镇平均每户 2.71 人,分别比第六次人口普查的平均每户 2.71、3.08 人少 0.22 和 0.37 人,并且第七次人口普查城市与城镇 1 人户

和 2 人户所占的比重与第六次人口普查数据相比有明显的提高，具体见表 2。与家庭规模缩小相比，更为严峻的是空巢老人的增多。同样根据第七次人口普查数据，有一个 60 岁及以上人口的户和有 2 个 60 岁及以上人口的户中，城市和城镇老年人独自居住或夫妻共同居住所占的比例分别为 19.8%、24.7%和 21.5%、22.5%，比 2010 年第六次人口普查数据 14.8%、21.1%和 15.5%、18.6%，分别高 5%、3.6%和 6%、3.9%。以上数据表明，我国现行的家庭结构变化削弱了传统家庭养老的供给能力，而当前的养老保险制度无法弥补子女缺位所造成的“赡养真空”，容易引发制度供给缺失风险。

Table 2. Percentage of cities and urbans part households in the seventh and sixth censuses
表 2. 第七、第六次人口普查城市与城镇部分家庭户所占比重

第七次人口普查城市部分家庭户所占比重				第七次人口普查城镇部分家庭户所占比重			
第六次人口普查城市部分家庭户所占比重				第六次人口普查城镇部分家庭户所占比重			
1 人户	2 人户	3 人户	4 人户	1 人户	2 人户	3 人户	4 人户
27.53%	29.74%	22.35%	12.09%	23.81%	28.43%	21.06%	14.8%
1 人户	2 人户	3 人户	4 人户	1 人户	2 人户	3 人户	4 人户
17.95%	27.82%	33.16%	12.13%	14.10%	24.41%	27.78%	17.87%

资料来源：根据第六、第七次人口普查数据整理而来。

2.4. 养老金待遇悬殊导致制度信任性风险

城镇职工基本养老保险制度自 1997 年建立之日起，就确立了个人账户与社会统筹相结合的制度模式，其中个人缴纳 8%，企业缴纳 20% (2019 年降为 16%)。也就是说，只有具备一定缴费能力的人群才会被纳入制度保障范围，大量非正规部门的就业群体被排除在制度之外，产生新的不平等和对困难群体的剥夺，并不能实现社会保障制度互助共济的目标。当然，国发[2005] 38 号文也作了规定“城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比例为 20%，其中 8%记入个人账户，退休后按企业职工基本养老金计发办法计发基本养老金”。但是承担高达 20%的缴费，往往让城镇非正规就业群体望而却步，无力承担缴费。即使缴费也是按上年度在岗职工平均工资缴费，缴费基数较低，和企事业单位在职职工退休待遇存在较大的差距，容易造成保富不保贫的现象。根据《中国统计年鉴 2023》的统计数据，2022 年年底我国全国就业总人数为 7.34 亿人，其中非正规就业人员总量达到 5.67 亿人，比重已超过 77%，因此，更需要切实保障非正规就业人员的养老金待遇水平。

从表 3 可以看出，机关事业单位职工、企业职工及灵活就业人员每个月领取的养老金待遇差距较为悬殊，其中机关事业单位职工和灵活就业人员养老金待遇差距在 3.26~4.15 倍之间，和企业退休职工养老金待遇差距在 1.63~2.29 倍之间。可见，在当前国家推进养老金并轨的背景下，我国城镇职工养老保险制度仍然存在人群分等、待遇悬殊、衔接不通等问题，不利于维护制度公平，容易引发制度信任性风险。

2.5. 实际缴费率低引致基金透支风险

自中国城镇职工养老保险制度建立以来，就一直维持着较高的政策缴费率水平，即使 2019 年将单位政策缴费率降至 16%，但仍然高于世界上大多数国家水平。

较高的政策缴费率增加了企业运营成本，降低了个人当期收益，容易诱发逃避缴费，不利于基金实际缴费率的提高，更不利于基金累计结余。根据测算，自 1997 年以来，我国城镇职工养老保险基金实际缴费率就一直维持较低水平，其中 2010 年实际缴费率为 15.67%，2017 年实际缴费率为 15.36%，实际缴费

Table 3. Gaps in pension insurance benefits for different types of contributing groups
表 3. 不同类型缴费群体养老保险待遇差距

年份	机关事业单位退休职工			企业退休职工			灵活就业退休职工		
	离退休人员/万	基金支出/万	每月养老金	离退休人员/万	基金支出/万	每月养老金	二者倍数	每月养老金	二者倍数
2015	605.5	26,718,000	3677.13	8536.5	231,409,000	2259.02	1.63	1102.34	3.34
2016	1079.5	59,887,000	4623.05	9023.9	258,651,000	2388.57	1.94	1213.21	3.81
2017	1565.3	95,104,000	5063.14	9460.4	285,411,000	2514.09	2.01	1321.57	3.83
2018	1817.2	131,443,000	6027.73	9980.5	315,006,000	2630.18	2.29	1453.57	4.15
2019	1914.2	145,728,000	6344.16	10396.3	346,553,000	2777.86	2.28	1611.90	3.94
2020	1978.1	136,891,000	5766.94	10784.2	376,123,000	2906.44	1.98	1770.09	3.26

资料来源：根据统计年鉴上相对应年份的数据整理计算而来。

率并无提高趋势¹。

较低的养老保险基金实际缴费率不利于基金规模扩大，只是目前在整个社会上形成了一种直观上的错觉，即从表面上看，我国养老保险基金累计结余规模巨大，但实际上却内含了各级巨额财政补贴。根据相关统计数据，自 1998 年到 2017 年，城职保制度建立的 20 年以来，各级财政补贴的养老金年平均规模大约相当于养老基金年总收入的 14%左右、征缴年收入的 19%左右、养老基金年支出的 15%左右，这期间各级财政总共补贴了 41,117.9 亿元，这意味着 2017 年底养老保险基金累计结余的 43,885 亿中有 93.7% 的资金来自于各级财政补贴，具体见表 4，换言之，如果每年各级财政不进行费外筹资，养老金累计结余将处于赤字状态。

Table 4. Scale of financial subsidies to the urban workers' pension insurance fund at all levels
表 4. 各级财政补贴城镇职工养老保险基金规模

年份	各级财政补贴合计/亿	年份	各级财政补贴合计/亿
1998	24	2008	1437
1999	192.9	2009	1646
2000	365.7	2010	1954
2001	402.5	2011	2272
2002	454.8	2012	2648
2003	530	2013	3019
2004	614	2014	3548
2005	651	2015	4716
2006	971	2016	6511
2007	1157	2017	8004

资料来源：根据 1998~2017 年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》上的数据整理和计算。

¹ 实际缴费率等于人均缴费额(征缴收入与参保缴费人数的比值)与城镇职工平均工资的比值，征缴收入和参保缴费人数数据来源于相应年份的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，城镇职工平均工资来源于相应年份的《中国统计年鉴》，因人力资源和社会保障部于 2017 年之后不再公布养老保险基金征缴收入，故本文只能最新获取 2017 年的实际缴费率。

3. 构建城镇职工非缴费型养老金制度的必要性

3.1. 满足城镇职工养老保险制度设计目标的需要

城镇职工养老保险制度设计必须以制度目标为导向，科学规划设计原则、合理建构实施路径、有效应对老年风险。基于老龄风险管理的视角，城镇职工养老保险的制度目标是多重的，而当前我国实施统账结合的养老保障模式，试图利用单一的制度支柱承担多重的目标设定，既想养老保险基金在全国范围内发挥收入调节的作用，又想养老保险基金在个体之间发挥养老储备的作用，最终导致制度设计偏离预设的制度目标。

养老保障制度是为了防范个体因年老丧失劳动能力而产生的贫困风险，所构建的一种经济保障制度。由于个体的非理性短视行为及在预期寿命和劳动收入上的差异，导致个体无法正确判断退休后的养老需求，尤其是无法正确判断退休后物价上涨对老年消费的冲击，这就导致个体在退休之后不得不面临三大风险：年轻时期的短视风险、退休之后的长寿风险及收入不确定性风险。与之相对应，养老保险制度也存在三大经济目标：熨平生命周期消费、预防长寿风险、合理调节收入分配。因此，从本质上讲，养老保险制度是一种老龄风险管理工具，可以利用不同的制度支柱应对不同的老龄风险。

在上述三大经济风险之中，短视风险与长寿风险之间存在正相关关系，短视风险与收入不确定性风险之间存在负相关关系。因此，在具体的养老金制度建设中，熨平生命周期消费与预防长寿风险属于同一目标层次，可以利用相同的制度支柱化解相关风险；而熨平生命周期消费与合理调节收入分配无法纳入统一的目标层次，需要构建另一支柱单独化解收入不确定性风险，具体见图2。即当前中国推动建立多层次的养老保障制度，除了建立缴费型支柱熨平生命周期消费与预防长寿风险之外，还必须建立非缴费型零支柱，通过代内再分配合理调节不同群体的收入水平。

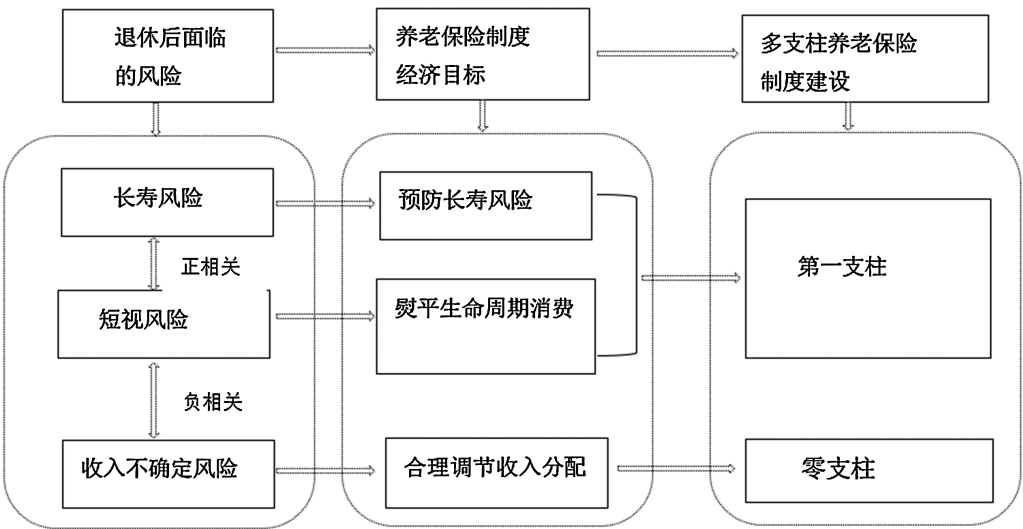


Figure 2. Pension insurance system objectives and system matching
图2. 养老保险制度目标与制度匹配

3.2. 有利于优化制度体系结构，提升基金征缴率水平

当前中国城镇职工养老保险制度以第一支柱为主，第二三支柱为辅，一支独大的养老保障制度体系结构，难以有效应对城镇职工日益增长的养老保障需要。特别是，第一支柱较高的政策缴费率水平挤占了第二三支柱缴费空间，不利于多层次养老保障体系的建设和征缴效率的提高。

以推进养老金并轨为契机,通过构建非缴费型制度零支柱,可以同步优化制度体系结构,解决现行方案缴费率下调后,养老金体系面临的当期给付与远期支付的基金缺口问题。此外,非缴费型制度零支柱的构建可以有效降低企业政策缴费率水平,减轻企业负担,从而提高基金征缴率水平。

3.3. 实现制度扩面,维护制度公平的有效手段

缴费型养老金制度是正规就业人口获取养老保险的最主要途径,但我国 2019~2022 年城镇非正规就业人口占城镇总劳动人口的比例分别达到了 59.34%、63.18%、63.62%和 63.64%,不论政府如何增效扩面,也无法将全部非正规就业人口全部覆盖。即使在 2022 年,我国城镇职工养老保险覆盖率也只有 79.93%,距离制度全覆盖尚有较大差距。可见,缴费型养老保险制度在非正规就业人口日益增多的现实背景下,无法有效地实现制度扩面,还需要寻求更加有效的解决方案。

鉴于缴费型养老金制度对低收入群体存在天然的社会排斥性特征,非缴费型养老金制度通常被认为是解决制度扩面、维护制度公平唯一可用的政策安排。具体而言,普惠式非缴费型养老金制度不以个人收入作为养老金待遇领取标准,只要符合一定年龄的群体都可以享受制度收益。也就是说,原本被排除在制度设计之外的群体,都可以实现“公平养老”。需要强调的是,推动建立非缴费型养老保障制度并不是否定缴费型养老保障制度,而是在缴费型制度之外建立非缴费型制度支柱。

3.4. 有利于提高养老保险制度收入再分配功能,缩小养老金待遇差距

养老保障制度作为社会保障制度最重要的组成部分之一,发挥着越来越重要的收入再分配功能。然而,当前我国机关事业单位工作人员、城镇职工和非正规就业群体之间的养老金待遇水平差距较大,特别是机关事业单位退休金在政府转移支付中占比最高,现有养老保障制度的再分配功能难以有效发挥。

因此,有必要建立非缴费型制度零支柱,将目前未参加城镇职工养老保障制度的低收入城镇职工、非正规就业人员等群体纳入到养老保障体系中,以此充分发挥养老保障制度调节收入分配的关键作用。此外,我国社会保障部门应以此为契机,按照全市养老效用最大化原则配置相关资源,对养老保障支出项目中非缴费型养老金支出所占比例进行结构性调整,重点加大对城镇低收入职工和非正规就业人员的资金投入力度,以此不断缩小各群体养老金待遇差距。

4. 城镇职工非缴费型养老金制度的设计方案

4.1. 城镇职工非缴费型养老保险制度的类别选择

1) 普惠型

普惠型养老金制度的设计较为简单,领取者只要符合居民身份或国籍及年龄方面的要求,就可以领取一定水平的养老金,养老金支付由国家财政全额负担,个人无需缴费,普惠型养老金制度在本质上是针对全体国民的一种普惠性福利安排。

2) 家计调查型

家计调查型养老金制度是指通过家计调查的方式甄别出符合资格条件的贫困人口,以期为其提供更高的养老金待遇水平。

通过比较发现,虽然普惠型养老金制度的财务成本高于家计调查型养老金制度,但是普惠型养老金制度在行政成本、保障公平、维护尊严和凝聚社会共识等方面具有家计调查型养老金制度所无法企及的优势,此外,相较而言,家计调查型养老金制度不仅易于导致腐败与诈欺,更易于产生逆向激励。综合而言,普惠型养老金制度的社会成本可能低于家计调查型养老金制度,反而更符合我国的现实需求。

4.2. 城镇职工非缴费型养老金制度的财政负担

1) 相关国家可行性参考

成本问题是中国城镇职工非缴费型养老保障制度可行性的关键所在。作为由政府筹资的一种转移支付政策，政府不仅要承担基金支出费用，并且还要承担政策执行过程中的行政管理费用。考虑到中国当前的经济发展水平及老龄化速度，还不宜建立全面的非缴费型养老保障制度，但已经具备了建立部分普惠的非缴费型养老保障制度的条件。

相关国家非缴费型养老金制度的支出占比为我国提供了可行性参考。从表 5 中可以看出，发达国家非缴费型养老金制度支出占 GDP 比重较欠发达国家相对较高，这主要和其提供的福利待遇水平高低有关。比如，2016 年，新西兰非缴费型养老金替代率高达 40%，达到了 OECD 国家最高水平。随着生产力发展水平的不断提升，以非缴费型养老金制度作为主体的相关发达国家日益面临着保障不足的挑战，在发展缴费型养老金制度作为补充的同时，也逐渐降低了非缴费型养老金制度的财政支出。同样以新西兰为例，其在 20 世纪 80 年代非缴费型养老金支出占 GDP 的比重为 7%，到了 2015 年已经下降为 4.9% [3]。而反观欠发达国家非缴费型养老金制度建设，其财政支出大多维持在 GDP 水平的 1% 左右，并不会增加政府负担。可见，非缴费型养老金制度建设并不是发达国家的特权，并且和经济发展没有必然的联系，只要制度设计合理、管理规范、运行得当，非缴费型养老金制度就不会给政府带来较大的财政负担，制度的可持续性也可以得到有效保障。

Table 5. Expenditures on non-contributory pension systems as a share of GDP in relevant countries

表 5. 相关国家非缴费型养老金制度支出占 GDP 比重

发达国家	美国	新西兰	加拿大	芬兰	爱尔兰	OECD 平均
	0.20~0.33	4.2~7.3	1.7~2.0	1.07~3.69	5.4~9.2	8.2
欠发达国家	南非	巴西	苏里南	圭亚那	印度	阿根廷
	1.4~2.0	1.246	1.608	1.063	0.021~0.032	0.44~1.07

资料来源：根据《中国养老金发展报告 2019》国际经验篇相关报告整理。

2) 基于静态模型的分析

本文首先建立静态模型对非纳费型养老金制度成本进行分析，并且为了简化过程，本文只考虑非纳费型养老金制度的财政成本，而不考虑行政成本。设全国总人口为 N ，60 岁及以上退休人口为 n ，国民经济总量(GDP)为 G ，人均国民经济总量为 g ，非纳费型养老金制度领取人数为 q ，单位非纳费养老金给付金额为 b ，政府承担非纳费型养老金转移支付金额为 M ， $M=rG$ (r 为养老金支出占 GDP 的比重，称为财政负担系数)。

当非纳费型养老金收支平衡时： $M=qb$ ，对其进行变形为： $r=M/G=qb/G$ 。因为 $G=Ng$ ，则可以进一步变形为： $r=\frac{qb}{Ng}=\frac{q}{n}\times\frac{n}{N}\times\frac{b}{g}$ ，其中 $\lambda=\frac{q}{n}$ 为非纳费型养老金制度领取人数占 60 岁及以上退休人口的比例，记为非纳费型养老金制度覆盖率，因为本文只考虑普惠型养老金制度，所以 λ 取值为 1； $\varphi=\frac{n}{N}$

为 60 岁及以上退休人口占全国总人口的比例，记为城镇人口老龄化率； $\beta=\frac{b}{g}$ 为单位非纳费养老金给付金

额占人均国民经济总量的比例，记为非纳费养老金受益水平。由以上分析可知，非纳费型养老金财政负担主要由覆盖率、城镇人口老龄化率和养老金受益水平三个要素决定。1) 城镇老龄化率。本文主要以第

七次全国人口普查老年人口占比及老龄委发布的《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》中的数据为基础进行审慎预测，具体见表 6。2) 养老金受益水平。目前中国城镇职工缴费型养老金替代率水平为 40% 左右，而补充养老保险完全普及之后，补充养老保险可以提供大约 10% 的替代率水平，参照发达国家养老金总和替代率为 70% 左右，本文设定 2035 和 2050 年的非缴费养老金受益水平为 15% 和 20%。3) 覆盖率。由于实施的是普惠型养老金制度，所以本文覆盖率设定为 1。

Table 6. Projected costs of China's non-contributory pension system for urban workers
表 6. 中国城镇职工非缴费型养老金制度成本预测

年份	城镇老龄化率%	非缴费养老金受益水平%	财政负担%
2035	25	15	3.8
2050	35	20	7.0

资料来源：2035 和 2050 年城镇老龄化率根据《2020 中国人口普查年鉴》上的数据自行设定。

从表 6 可以看出，在中国实施非缴费型养老金制度，财政负担并不高，即使是在 2050 年城镇老龄化率高达 35%，财政负担也只有 7%，低于 GDP 的 10% 水平，仍然处于政府可接受范围区间，未来在中国实施非缴费型养老金制度不仅具有可行性，也是中国应对养老金财务可持续性的必选之策。

3) 基于动态模型的分析

前文已经论及，即使提供 20% 的非缴费型养老金受益水平，财政负担也只有 7%，我国已经完全具备构建非缴费型养老金制度的财政基础。但是面对人口预期寿命延长的老龄化趋势，养老金财务支付是否具有动态可持续性仍需要进一步的考察。

养老金支出的动态分析是指在模型中考虑经济发展水平及老龄人口的具体变动情况。当养老金财务支出具有可持续性时，养老金财务支出 M 与 GDP 的比值 r 会保持在一个相对稳定的水平，不会出现大幅增长，更不会影响国家预算平衡。当以公式形式表示时，即 $r = M/G = q_t b_t / G_t$ ，只有满足 $q_t b_t \leq r G_t$ 时养老金财务支出才不会引起政府养老负担，对公式两边求微分： $\frac{db_t}{dt} + \frac{dq_t}{dt} \leq \frac{dG_t}{dt} + \frac{d\lambda}{dt}$ 。由该式可知，要

想保持非缴费型养老金财务支出具有可持续性，老龄人口的老龄化速度就必须小于中国经济的增长速度，在中国经济保持高度韧性的现实情况下，如何精确把握老龄化速度是解决问题的关键。根据联合国经济和社会事务部人口司公布的 2022 年人口预测数据(按每 5 岁为一组进行年龄划分)，可以计算出相应的老龄人口年均增长率。

由表 7 可以看出，60 岁及以上老龄人口年平均增长率在 2025~2035 时间段内一直保持 3% 左右的增长水平，其中 2030 年达到了人口老龄化的最高峰，老龄人口年平均增长率达到了最大值 3.9%。但是自 2040 年起，老龄人口年平均增长率急转直下，其后的大部分年份都在 1% 左右的水平徘徊，特别是从 2060 年开始，老龄人口年平均增长率直接转为负值，并一直保持负增长。65 岁及以上老龄人口年平均增长率变化水平与 60 岁及以上老龄人口相类似，只是 65 岁及以上老龄人口年平均增长率相对较高，并且达到人口老龄化的顶峰时间及增长率转为负值的时间推迟了 5 年。由以上分析可知，中国达到人口老龄化顶峰的时间在 2030~2035 年之间，这期间老龄人口年平均增长率在 4% 左右，为增长率的最高水平。可见，要想保持中国非缴费型养老金支出的可持续性，就必须要保证中国经济增长速率在 2035 年之前一直处于 4% 以上的水平，2040~2060 年处于 3% 左右的水平，2065 年以后则只需要处于零以上的水平。

中国经济由高速增长经历“三期叠加”之后，增速明显放缓，逐渐进入新常态。在这种状况下，国内外关于中国未来经济增长速率的预测存在较大的争议。根据国际货币基金组织、英国经济与商业研究中心等机构预测，从现在到 2030 年，中国经济年平均增长率只有 4.5%~5%，这和世界银行预测 2025~2035 年

Table 7. Average annual growth rate of 60+ and 65+ Chinese elderly population during 2025~2100 (Unit: thousands)
表 7. 2025~2100 年 60+及 65+中国老龄人口年均增长率(单位: 千人)

年份	60 岁及以上人口数	年平均增长率	65 岁及以上人口数	年平均增长率
2025	305,849	0.038	211,989	0.034
2030	370,721	0.039	258,046	0.040
2035	424,229	0.027	315,199	0.041
2040	447,060	0.011	360,257	0.027
2045	473,141	0.011	375,762	0.008
2050	509,409	0.015	394,976	0.010
2055	517,311	0.003	424,879	0.015
2060	505,054	-0.005	428,234	0.002
2065	488,750	-0.007	414,809	-0.006
2070	480,181	-0.004	400,351	-0.007
2075	478,716	-0.0006	393,839	-0.003
2080	469,510	-0.004	393,464	-0.0002
2085	436,995	-0.014	386,687	-0.003
2090	407,207	-0.014	359,728	-0.014
2095	382,266	-0.013	335,662	-0.014
2100	361,612	-0.011	313,821	-0.013

资料来源: 根据 World Population Prospects 2022 上的数据整理和计算。

中国经济增速将保持在 5%的水平大致相同[14] [15]; 而根据国内中国社科院金融研究所所长张晓晶团队预测, 2021~2030 年中国经济增速为 5%~5.5%, 2030~2040 年增速为 4%~4.5%, 2040~2050 年为 3%~3.5% [16]。虽然与国内预测相比, 国际机构更为悲观, 但是相关数据仍然高于中国老龄化增长速率, 完全满足非缴费型养老金动态可持续性条件。纵然受国际大环境的影响, 中国经济增长速度不及预期, 但考虑到中国拥有规模庞大的国有资产储备, 仅靠部分国有资产收益完全可以有效满足该保障水平下的非缴费型养老金给付的需要。国有资产的相当一部分来源于计划经济时期低工资策略所带来的财富积累, 它在本质上属于养老储备资产, 理应用来应对养老金给付不足的风险。根据《国务院关于 2022 年度国有资产管理情况的综合报告》上的数据显示, 2022 年, 我国国有企业资产总额为 339.5 万亿元, 按国有 70%的控股比例计算, 取其 0.25%的资产收益 5903.5 亿元, 即可实现该年度非缴费型养老金 10%的养老金替代率水平。可见, 在中国建立保障水平适度的城镇职工非缴费型养老金制度完全具有可行性。

4.3. 城镇职工非缴费型养老金制度的资金来源

1997 年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》, 明确要求建立社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应的养老保障体系, 更多地强调个人责任的回归。但是在养老保障待遇给付环节, 中央和各地方自 1998 年开始, 每年都会对该制度进行转移支付。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》国发[2005] 38 号, 第一次明确提出各地要积极调整财政支出结构, 加大对社会保障的资金投入。2018 年 6 月, 国务院颁布的《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》更是明确要求中央政府在下达中央财政补助资金和拨付中央调剂基金后, 各省份养老保险基

金缺口由地方政府承担。

2014~2017 年,中国各级政府针对城镇职工养老保险基金转移支付规模分别为 3548 亿、4716 亿、6511 亿和 8004 亿,具体见表 4。换言之,如果每年各级财政不进行费外筹资,我国将很难保证养老保险基金按时足额发放。

虽然从表面上看,国家已经无力再进行巨额的转移支付,但是国家可以将“暗补”改为“明补”,在名义上单列每年的财政转移支付资金,用于建立非缴费型养老保障制度支柱。以 2017 年为例,各级财政补贴养老保险基金合计 8004 亿元,如果分摊到 1.1026 亿退休职工身上,则每人每月可以领取 604.9 元,占 2017 年城镇职工月均养老金 2875.9 元的 21%,占 2017 年全国城镇居民人均可支配收入 3033.3 元的 19.9%。可见,城镇职工非缴费型养老保障制度支柱的建立仅会产生一些政策解释成本,而没有其他资金负担,这就可以在近乎零成本增加的条件下实现对城职保制度的增益。

基金项目

河南省哲学社会科学规划年度项目(2022CZZ018);教育部人文社会科学研究一般项目(23YJA810004);江苏高校哲学社会科学研究重大项目(2021SJZDA141);连云港市社会科学基金重点项目(23LKT006)。

参考文献

- [1] 齐传钧. 养老保险降费后养老金缺口预测及中长期应对措施[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019, 33(3): 19-25.
- [2] 孙玉栋, 郑垚. 国有资本划转对职工基本养老保险降费率的对冲效果研究[J]. 中国人民大学学报, 2021, 35(6): 129-140.
- [3] 高庆波. 非缴费型养老金制度选择: 起源、发展与展望[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(3): 45-52.
- [4] 罗伯特·特霍尔茨曼, 理查德·欣茨, 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.
- [5] 王金营, 李天然. 中国老年失能年龄模式及未来失能人口预测[J]. 人口学刊, 2020, 42(5): 57-72.
- [6] 翟振武, 陈佳鞠, 李龙. 2015-2100 年中国人口与老龄化变动趋势[J]. 人口研究, 2017, 41(4): 60-71.
- [7] International Federation of Robotics (IFR) (2021) World Robotics 2021. IFR Statistical Department.
- [8] Schlogl, L. and Sumner, A. (2018) The Rise of the Robot Reserve Army: Automation and the Future of Economic Development Work and Wages in Developing Countries. Center for Global Development Working Paper, 487.
- [9] Frey, C. and Rahbari, E. (2016) Do Labor-Saving Technologies Spell the Death of Jobs in the Developing World? Prepared for the 2016 Brookings Blum Roundtable.
<https://www.inet.ox.ac.uk/publications/do-labor-saving-technologies-spell-the-death-of-jobs-in-the-developing-world>
- [10] Chui, M., Manyika, J. and Miremadi, M. (2016) Where Machines Could Replace Humans—And Where They Can't (Yet). *McKinsey Quarterly*, 1-12.
- [11] 陈永伟, 许多. 人工智能的就业影响[J]. 比较, 2018(2): 135-160.
- [12] 姜长云, 杨易. 关于统筹新型城镇化和乡村全面振兴的思考[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2024, 25(4): 1-9.
- [13] 刘宝驹. 现代中国城市家庭结构变化研究[J]. 社会学研究, 2000(6): 31-37.
- [14] World Bank (2013) China 2030 Building a Modern, Harmonious and Creative Society. The World Bank Development Research Center of the State Council.
- [15] World Bank Group (2016) Global Economic Prospect: Spillovers amid Weak Growth. World Bank.
- [16] 张晓晶. 我国中长期增长的预测、挑战与应对[J]. 国外社会科学, 2022(5): 36-42.