

拉美国家养老金制度的两轮改革的剖析及其对我国的启示^{*}

石人炳 章 洵

【提 要】拉美国家养老金第一轮改革中,将给付确定型“现收现付”模式转变为完全或部分缴费确定型“个人账户”模式,并引入养老金私营化管理。而在世界经济危机影响和国内转制成本巨大压力下,“个人账户”逐渐暴露出缺陷,拉美国家开始第二轮改革。“现收现付”模式开始复苏,引入了社会团结机制和收入再分配机制以及“个人账户”的改良项目,扩大养老金的覆盖面,提高缴费参与率和养老金资产投资有效性。应借鉴拉美经验,完善我国的养老金制度。必须处理好公平与效率的关系,加强政府的责任,提高养老金资本运营效率,建立一个多层次、多支柱为目标的养老金制度。

【关键词】拉美国家 养老金改革 个人账户 公共养老金

【中图分类号】C979 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)06-0011-07

拉美国家养老金改革分为两个阶段,表现出不同的改革倾向。第一轮改革发生于20世纪80年代,主要代表国家是智利。1981年智利进行了私有化改革,引入全部或部分缴费确定型个人账户模式,取代了过去给付确定制现收现付模式,改革在一定程度上满足当时智利国内经济的发展和政治的需要,有效地培育了国内金融资本市场。21世纪初,拉美国家掀起了第二轮改革浪潮。在10多年里,先后有其他9个拉美国家跟随智利的步伐进行了养老金的改革,改革关注的主要点是加强政府在养老保障中的责任,建立公共团结基金以及“个人账户”的改良。^①

一、拉美国家第一轮养老金改革——“个人账户”模式实践

“现收现付”制模式在养老金制度设计上是以近期横向平衡为指导原则基金筹集方式,主要特征是“以支定收”的给付确定模式。财政来源于国家税收和个人缴费,养老金的待遇是根据上年度开支额再由

本期金额增减额进行调整。而“个人账户”制则是“以收定支”的缴费确定模式,由劳动者按一定比例进行缴费,缴费金额全部记入养老金的“个人账户”,养老金的收益与参保期间的缴费具有正向关联。^②

20世纪90年代,智利由“现收现付制”转变为“个人账户制”的改革内容主要包括:第一,养老金财政机制上,从国家的税收和个人缴费变为依靠个人储蓄或缴费;第二,缴费群体上,缴费群体的多样性变成限定性的群体,主要集中于有正规职业的人群中;第三,待遇群体上,待遇群体限定性转变为多样性,只要满足缴费条件就可以享受养老金待遇;第四,

* 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“人口老龄化与老年社会保障制度设计”(项目编号:12JJD810011)阶段性成果。

① Kay, S. and Sinha, T. (eds.) (2008), *Lessons from Pension Reform in the Americas*, New York: Oxford University Press.

② 刘昌平:《养老金制度变迁的经济学分析》,中国社会科学出版社2007年版,第73页。

保障的形式上,从社会保险转变为个人储蓄;第五,养老金管理上,从政府机构营运管理转变为私人基金营运机构管理;第六,在风险分担机制上,从原来的社会共同分担转变个人承担风险。下面以列表显示拉美第一轮养老金模式变化的内容。

表 1^①

	现收现付制	个人账户
财政来源	国家税收与个人缴费	个人储蓄与个人缴费
缴费群体	多样性	限定性
待遇群体	限定性	多样性
保障形式	社会保险	个人储蓄
管理机构	政府机构	私人基金运营机构
风险分担	社会共同承担	个人承担

改革后,养老金的“个人账户”模式在一定程度上刺激了经济的发展,提高了资金运营效率,有效地繁荣了国内的金融市场,促进了国内经济的发展,到20世纪90年代,智利已成为拉丁美洲经济增长的楷模。

本文将从养老金的覆盖面、养老基金营运与管理以及政府责任界定等三个方面对第一轮改革进行分析。

1. 养老金的覆盖面

个人账户模式在养老金的缴费和待遇之间建立一种很强的联系,使工人把缴费看作为个人储蓄而不是作为税收。这样在一定程度上能激励员工缴费的热情,扩大了养老金的覆盖面和提高缴费率。但这种影响仅限于正规职业范围,由于拉美许多国家历史的原因导致了养老保障制度存在非常严重的行业和职业之间的条块分割现象。因此,本文将从正规职业与非正规职业两方面来分析养老金制度的覆盖面。

(1) 正规职业^②覆盖面

养老金私有化改革以后,覆盖范围逐年稳步增加,极大地刺激了工人缴费积极性。以智利为例,私有化的养老金制度已经覆盖了智利的大部分工人,其余的由社会保险计划或者专门的机构来保障,如军队和国家警察等。近年来的具体缴费状况见表2。对缴费覆盖面有多种统计方法,智利官方采用实际覆盖的人口除以所有的潜在的应该被覆盖的人口数。而世界银行提出了三种衡量覆盖经济活动人口的指标:第一种是缴费人口与经济活动人口比值,经济活动人口是比工作人口范围更广的指标;第二种是缴费人口与雇

员人口的比值,雇员人口指超过20岁、正在从事某种工作的人群,包括那些在休假、病假中并且在这期间不获得工资的人,还有自称为失业的人;第三种是缴费人口与有工资收入人口的比值,有工资人口包括为政府或者个人打工的人群,家庭中雇员也包括其中。

表 2^③ 智利经济活动人口^④养老金覆盖面

	SAFP的标准 ^⑤	世界银行的标准		
年份	参保人数/ 工作人口总数 (%)	缴费者/ 经济活动人口 (%)	缴费者/ 雇员人口 (%)	缴费者/ 有工资 收入人口 (%)
1989	56.81	—	—	—
1990	58.91	62.21	67.46	80.71
1991	61.82	—	—	—
1992	63.84	61.14	64.35	79.1
1993	63.82	—	—	—
1994	65.11	62.26	66.20	80.42
1995	66.99	—	—	—
1996	60.87	62.43	65.80	79.62
1997	68.71	—	—	—
1998	68.31	58.90	64.77	78.58
1999	66.58	—	—	—
2000	68.48	58.06	64.34	78.58
2001	69.00	—	—	—
2002	72.59	—	—	78.09
2003	70.72	64.71	78.65	—
2004	62.69	—	—	—
2005	67.75	—	—	78.65

从上表可以看出,自1989年以来,智利私人账户养老金制度覆盖的正规职业劳动力处于稳步增长和平稳的态势。智利通过个人养老储蓄金制,清晰地界定

① 现收现付制与个人账户养老金的比较。

② 签订固定劳动合同的就业者。

③ Pro. f Muku IG. Asher, Deepa Vasudevan. Rethinking Pension Reform s in Chile; Implication s for Developing Asia. The I.K.Y Staff Research Support Scheme, February 2008.

④ 经济活动人口通常指20岁以上的总人口中已经参加或要求参加经济活动的人口,即从事经济活动的全部就业人口,加上要求从事经济活动而尚未获得工作职位的实业人口。

⑤ 智利基金公司监管局。

工人在养老保险储蓄中的财产权，提供恰当的工作和投资刺激因素，提升了工人个人的自由和尊严。随着投保者的增加，收益率的增高，积累了规模巨大的养老金。截止至2007年10月，智利养老金管理公司系统已经负责管理强制性储蓄账户8,883,459个，其中男性账户占54%，女性占46%，这些账户的平均余额为6,099,000美元。^①

(2) 非正规职业覆盖面

从表2我们可以看出，养老金个人账户中的资金积累与缴费是直接相关的，缴费越多，个人账户积累越多，越能刺激个人进行缴费。同时这样一种养老金制度是强制性覆盖所有的正规就业者。但是在养老金进行改革以后缴费者占经济活动人口的比例是逐渐下降的。实际上，总就业人口的覆盖面并没有扩大，在一定程度还有缩小的趋势。主要影响来自于非正规行业的影响，大量女性、个体经营业主、灵活就业人员以及低收入群体未加入养老金计划。原因有三：其一，非正规就业者参加养老金计划是自愿性的，由于AFP高昂的固定管理费用等原因导致大量收入弱势群体主动放弃加入养老金计划。其二，较高的失业率。大部分失业群体集中在非正规职业，由于他们工作流动性强、周期短、不稳定性强，所以这部分人的缴费积极性不强或者因为失业而中断缴费。其三，非正规职业者大部分集中在低收入群体和妇女，而他们参保率较低。智利养老金计划的覆盖率与性别和工资水平有很大关系。最富有的人群中男性和女性的养老金覆盖率分别为77.1%和84.4%，而最贫穷的人群中男性和女性的覆盖率只有53.8%和49.8%。^②

覆盖率是衡量养老金系统有效性的指标，如果一个养老金系统不能够覆盖需要被覆盖的人口，即使其他方面做得再好，也违背了提供收入保障的初衷。拉美国家改革后，覆盖率反而有所下降，可见在养老金制度设计中，国内劳动力市场结构多样性特征和劳动者职业多样性的因素，远比建立单一“个人账户”对于提高覆盖面影响更大。^{③④}当然，其他因素也会影响到养老金的覆盖面。比如：待遇给付形式、基金的管理机制、退休政策等等。

2. 养老基金营运与管理

拉美国家养老金第一轮改革主要内容包括：为每个雇员建立养老金个人账户，缴费比例为雇员工资的10%，全部存入账户，成立单一经营目标的养老基金管理公司（AFP），由其负责账户收费、管理以及基金的投资运作；雇员自由选择AFP，退休时养老金给付由账户积累资产转化为年金或按计划领取；成立养

老基金监管局，负责对AFP的监管并由政府提供最低养老金保障，完全将养老金的投资与营运推向了市场，收益的风险完全推向个人。

改革前“现收现付”模式下的养老金制度，政府掌控下的养老金管理效率低下，政治上容易滋生腐败和产生严重的社会不公平现象，政府财政支出压力加大。拉美国家推行个人账户的改革初衷是为了建立一个完美养老金营运的机制，在这个机制内可免受政治的干扰。^⑤但个人账户基金制在现实运行过程中抗击政治的操控性实际上言过其实了。改革以后的养老金制度在强大的政治的干涉下依然脆弱，例如在玻利维亚，政府对养老金制度改革模糊的政策直接导致了新制度转制规则的界定不清。阿根廷政府也一直延迟支付转制（通过售卖认可债券）债务给基金营运公司，导致基金公司财政赤字发生。^⑥

3. 政府责任界定

改革前，拉美国家养老金由政府统一管理，政府主要把养老金用于购买政府债券或者投资于公共事业，收益率较低。在巨大财政压力下，单一公共管理模式会造成大量的债务。而基金的管理成本不断提高，还会出现政治腐败等问题。第一轮改革实际上是养老金自由市场化的改革，引入基金私人化管理，初衷是为了提高政府的行政效率，降低行政成本，提高养老金的收益。^⑦政府可以制定相关强制缴费的养老金政策和提供有利于养老金投资运营的金融市场和保险市场建立和完善的政策，进而对养老储蓄参与者提供激励。

拉美国家第一轮养老金改革实际效果并不太令人

- ① 孙树菡、闫蕊：《2008年金融危机下智利养老金三支柱改革——政府责任的回归》，《兰州学刊》2010年第1期。
- ② 李曜、史丹丹：《智利社会保障制度》，上海人民出版社2010年版，第94~99页。
- ③ Barr, N. (2002), "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices", *International Social Security Review*, 55: pp. 23-36.
- ④ Williamson, J. B. (2001), "Privatizing public pension systems: Lessons from Latin Americas", *Journal of Aging Studies*, 15.
- ⑤ Calvo, E. and Williamson, J. B. (2008), "Old age pension reform and modernization pathways: lessons for China from Latin America", *Journal of Aging Studies*, 22.
- ⑥ Gill, I., Packard, T. and Yermo, J. (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, DC: World Bank and Stanford University Press.
- ⑦ 刘纪新：《从拉美实践看政府在社会保障改革中的责任》，《拉丁美洲研究》2002年第6期。

满意,如养老金覆盖面较窄、社会风险分担机制薄弱,使得政府要继续支付大量的养老金,尤其是在新、旧制度转制过程中承担了大量转制成本。主要项目包括:政府主导公共管理机构负责养老金待遇给付;旧制度下固定养老金给付;最低生活保障金和社会救助金;同时,政府要作为养老金私营管理者的担保人。尽管“个人账户”的引入在拉美各国的养老金改革中增强了个人责任,但在“个人账户”项目实施的过程中政府的责任依然不明,拉美国家的某些养老金项目中,由公共部门直接创立管理基金和私人管理部分基金之间政府责任界限也非常模糊。

二、拉美国家第二轮养老金改革——公共养老金项目延伸和“个人账户”改良

拉美国家第二轮改革的重点是促使养老金体系中公共养老金项目的复苏,进而更好地规避单一个人储蓄金所带来的养老风险。第二轮改革的根本目的是通过增加公共养老金项目来提高工人的养老待遇。具体措施包括:公共养老金项目的适度回归,引入养老金的社会团结机制和收入再分配机制,“个人账户项目的改良”和改变养老基金的投资规则等四个方面。

1. 公共养老金项目的适度回归

第一轮养老金改革中规定,所有新入职职工必须加入到“个人账户”养老金体系中,不能选择“现收现付”项目。而在第二轮改革中一个根本性的转变是允许一部分工人加入到原有的“现收现付”养老金项目中。例如2008年智利颁布的“综合养老金方案”表明了这种改革的趋势。2007年秘鲁政府批准已经加入到“个人账户”项目中的工人,只要满足在1996年之前已在“现收现付”项目中缴费就可以选择回到该项目中,对于符合给付条件的在退休后可在此项目上享受养老金待遇,如果同时也在“个人账户”中缴费的工人另外还可以领取到小部分养老金。2008年乌拉圭也实施了同样的规定,允许一部分人退出“个人账户”项目而重新加入到“名义缴费制”养老金项目中去。2008年~2009年间拉美各国政府财政压力的激增也加速了第二轮改革的步伐,最典型的例子是阿根廷,该国为了应对国内财政危机进行养老金改革,重新回到国有养老金制度。2007年阿政府为降低在第一轮改革中新旧制度转制的债务成本,允许工人有6个月空窗期,允许符合条件者^①可以转回到“现收现付”

项目中。对于那些无法购买养老年金的,达到退休年龄可以领取“名义缴费制”项目中最低养老金。此外,养老金的替代率由“现收现付”项目支付每年0.85个百分点上升到1.5个百分点。这意味着一个缴费满30年的工人退休时,他的工资替代率将从25.5%上升到45%。^②基础养老金不变的情况下,缴费者的回报率大大提高,公共福利份额增加。2008年阿根廷政府决定将“个人账户”项目重归国有管理,2009年11月阿根廷政府通过正式法案将“个人账户养老金”并入到“现收现付”公共养老金项目。

2. 引入养老金的社会团结机制和收入再分配机制

在第一轮改革中,拉美大部分国家为了增加个人责任,取消了养老金社会团结机制和收入再分配机制。为此,一些国家引入了养老金现金转移支付来补充公共福利项目,资金来源于国家财政税收,也作为养老金缴费金额不足的补充和应对老年人贫困救助。^{③④}在第一轮改革中,在“世界银行”引导下,拉美各国建立了养老金“三大支柱体系”(个人账户、现收现付和自愿储蓄)。在新一轮的改革中原三大支柱已经被综合多支柱体系所替代,需要特别指出,这里包括了两个新的反贫困支持体系,即“非缴费养老金计划”和“非金融渠道的灵活资助计划”,^⑤例如萨尔瓦多就建立一个养老金的补充津贴,规定在“个人账户”项目中受益低于在旧的“现收现付”项目的可以享受该津贴。2003年哥伦比亚引入社会团结养老金项目,智利也步其后尘,于2008年初通过养老金改革法案,目的是提供给国民更加广泛、普惠的社会福利项目。^⑥其表现是:(1)普惠的社会团结

① 如距退休年龄不超过10年或者是在“个人账户”中养老金缴费和待遇之间平衡率较低。

② The Wall Street Journal (2008), Argentina's Property grab, 23 October.

③ US Social Security Administration (2003 - 2008), "International update: recent developments in foreign and private pensions", monthly reports published between October 2003 and April 2008, available at www.socialsecurity.gov.

④ World Bank (1994), Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford: Oxford University Press.

⑤ Gill, I., Packard, T. and Yermo, J. (2005), Keeping the Promise of Social Security in Latin America, Washington, DC: World Bank and Stanford University Press.

⑥ Rolman, R. and Lucchetti, L. (2006), "Pension systems in Latin America: concepts and measurements of coverage", World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0616.

养老金（非缴费性养老金和补充养老金）逐渐替代了严格资格审查的最低生活保障金。（2）非缴费性养老金和补充养老的待遇标准一致，并将这一标准最终提高到400美元/月。（3）为自愿储蓄养老金项目的参与者提供税收优惠政策。（4）保护低收入者的利益。

在第二轮改革中，拉美各国社会保障体系中养老金社会团结机制和收入再分配机制得到了较大的发展，但养老金改革中对于如何减少贫困、消除性别差异仍然有待进一步改善。在改革中建立收入再分配机制主要体现在筹集公共养老金项目的预留保障金，拉美大部分国家都通过立法建立一项单独预留资金，一方面是为公共福利项目的支持提供稳定的财政保证，另一方面是为缓解政府承担社会保障金支出所背负的沉重债务压力。智利政府设立了两个单项基金，“养老预留基金”和“经济与社会发展稳定基金”，资金来源于国家财政预算的盈余（这主要归功于近年来该国不断上涨的铜价）。基金管理由中央银行直接管理基金的65%，剩下的35%由第三部门来进行管理。阿根廷也建立相同性质的预留基金，其国有银行在多个基金管理机构的监督下来支配社会保障可持续发展基金，资金的营运必须由来自不同机构的委员投票来决定。^①

3. “个人账户”项目的改良

第一轮改革带来了巨大的转制财政压力，使拉美各国政府以及养老金的私营管理机构认识到“个人账户”项目的市场缺陷，需要国家来进行有效干预。改革主要体现在以下三方面：（1）扩大非正规职业者“个人账户”的覆盖面；（2）提高参与率；（3）改变养老金资产的投资规则。

第一轮改革中规定自由职业者加入“个人账户”实行自愿原则，而在第二轮改革中这部分人被强制纳入到该项目中。^②最早实施的是哥斯达尼加和哥伦比亚，智利也于2006年开始实施这一规定，自由职业者加入到该体系中还将获得政府提供的家庭津贴；墨西哥在实施相同改革措施时还将联邦政府公共雇员也纳入到了该项目中；秘鲁也正在筹划将不同类别的工人统一纳入强制性养老金体系中。其他国家通过降低缴费率和基金运行成本来扩展覆盖面，如阿根廷和乌拉圭就创建了一个简单的税收程序，简化征税和缴费的手续，提高行政效率并减少税收负担，这样一来对低收入者的参与具有相当吸引力。

4. 改变养老基金投资规则

拉美诸国养老基金投资主要集中在政府发行的债

券，但在第二轮改革中，智利、墨西哥、秘鲁采取了新的综合基金的投资组合方式。^③这种综合投资组合方式是为了更好地对抗投资风险。参保人可以选择其中几个风险投资组织，但是对于这种综合性基金投资，参保人是否有足够的财政能力以及受益人平均的回报率到底有多大，都还有待于进一步探讨。另外，近年来国际国内金融市场的不稳定也加剧了个人账户项目的资产储蓄量不断缩水。这也表明一种迹象：综合投资战略暴露了其市场风险，使很多人面对养老金高风险的投资战略望而却步。

三、拉美国家两轮养老金改革与我国养老金改革的比较分析及启示

1. 拉美国家两轮养老金改革与我国养老金改革的比较分析

前文对拉美国家两轮改革倾向、改革内容以及相关政策进行了剖析。我国的改革也分为两个阶段。第一阶段于1997年正式确立了全国城镇职工养老金制度，从过去的现收现付的企业养老制转向了社会统筹与个人账户相结合的基本养老金制度。第二阶段为进一步扩大养老金的覆盖面，从2009年到2011年逐步建立起了农村新型养老保险制度和城镇居民养老金制度。它与拉美国家养老金的改革有同有异。本文将从三个方面进行分析。

（1）养老金改革的目的与效果

拉美国家第一轮改革的主要目的是缓解政府支付养老金的财政压力和增进养老金给付效益。最显著的特征是对养老金的筹集和营运管理做出了根本性的变革，强调了养老金中个人的责任，减轻政府的负担。这种变革在一定程度上刺激了劳动者的参与热情，推动了国内资本市场的繁荣。

我国养老金改革最初是为了减轻国家和国有企业的财政负担，实行个人账户与社会统筹相结合，具有

① World Bank (2007), *Argentina Facing the Challenge of Ageing and Social Security*, Latin America and the Caribbean Regional Office, Report No. 34151-AR.

② US Social Security Administration (2008b), *Social Security Programs Throughout the World: The Americas*, Washington, DC, available at www.socialsecurity.gov.

③ US Social Security Administration (2006-2008), "International update: recent developments in foreign and private pensions", monthly reports published between October 2006 and April 2008, available at www.socialsecurity.gov.

收入再分配和积累的功能。但我们必须厘清个人账户与社会统筹的关系,如果将个人账户归于社会统筹,那么就回归到了改革之前。另外由于我国养老金改革与拉美国家一样存在巨大的转制成本压力,现有的养老金账户要支付现行的退休人员,它实际是一个“空账户”。在中国现行养老金体制下要完全发挥个人账户作用较难,中国与拉美国家一样,社会劳动力市场的结构多样性对养老金制度的影响集中在以下三方面:第一,劳动力市场存在正规职业和非正规职业之分,而非正规职业这部分参与率偏低直接导致个人账户资金积累不足,进而会影响养老金制度运行的有效性。第二,中国与拉美国家养老金基金私营化管理不同,我国实行完全政府化管理,其资金的增值渠道十分有限。随着我国人口结构的变化和老龄化的加剧,这个“空账户”的缺口在进一步加大。第三,如果不能继续扩大养老金的覆盖面和提高缴费率,实现收支平衡,这部分资金缺口将由政府兜底,将进一步加剧国家与企业财政负担。

(2) 养老金改革中公平与效率的关系

拉美国家第一轮的改革着重强调经济发展的效率,智利养老金的储蓄积累和投资促进了资本市场和国民经济的发展。但“个人账户”制的缺陷也显而易见。如:覆盖面过窄、缺乏再分配收入机制、社会成员之间互济性差、资金公司提供的养老产品缺乏弹性、参与者市场风险过大、社会分配不公等。第二轮改革目的是为了进一步增进养老金体系中政府的作用增进社会公平,在拉美大部分国家采取了引入社会团结机制、收入再分配机制以及改良“个人账户”项目,加强了社会保障体系中的公共福利部分。第二轮改革的内驱力在于为了进一步扩展养老金的覆盖面,保证社会保障的公平性以及提高综合保障体系的有效性。

中国现行的“统账结合”的养老保险制度,其设计的初衷是想达到公平与效率的统一,即实施“社会统筹”以实现社会公平,设置“个人账户”以促进经济效率。这种制度暴露出了一些不可忽视的问题,使公平和效率两个目标都没有能够得到充分体现。第一,养老保险“统账结合”个人账户制度在结构上欠合理,即个人账户“统账”不分,不能体现个人账户的法律主体地位。市场经济条件下的政府在制定养老保险政策时,必须制定责权明确、产权明晰的养老保险个人账户。第二,制度分割,覆盖面窄。在我国的养老金制度设计过程中实行企业与机关、事业单位的养老金双轨制,另外,农村实行单独的养老金制度,

养老金待遇低。这种分割的状况严重损害了社会保障的公平性。第三,养老保险税(费)率、社会平均工资差别大,既不利于社会公平的实现,又影响基金收支平衡。造成了企业与企业之间、职工与职工之间的心理不平衡,挫伤了企业与职工的缴费积极性。第四,在养老金管理上存在管理体制分割、不顺,管理责任不明,管理事权不分,管理过于集中,社会化管理程度不高,社会统筹割据等问题。

(3) 养老金改革的方向

拉美国家的第二轮改革是一种依附于原有的路径而进行一种转换式的改良。这是一种“政策反馈”式的改革。拉美各国在第二轮改革中对世界银行主导政策“三支柱体系”进行重新评估,世界银行以及其他国际组织为推进“个人账户”的改革,指出在改革的过程中应更加重视社会团结机制和收入再分配机制,以减少老年贫困人口,扩展养老金的覆盖面,增加缴费参与率,增进社会保障的公平性以及减低参与者的市场风险。我们可以发现拉美国家养老金改革的路径是从“现收现付”模式到“个人账户模式”再到“多支柱养老保障体系建立”。从单一的解决政府财政压力的改革,最终要建立一个可持续的养老保障制度,并且对公共养老保障和私营养老保障的结合进行了有效探索。

与拉美国家一样,我国的养老金制度改革在摸索中前进,特别是随着我国人口老龄化的速度加快,为应对人口老龄化和国家财政双重压力,建立多支柱的养老金体系是必然选择。

2. 对我国养老金制度改革的启示

总结拉美各国的改革经验,要进一步完善我国的养老金制度,需考虑以下四个方面:

处理好“公平和效率”的关系。养老金制度改革的表层特征是养老金模式从“现收现付”到“个人账户”,再到“公共多支柱养老金项目”的转变,实质上是公平与效率的矛盾相互作用的结果。拉美国家的改革实践说明:无论是“现收现付”模式还是“个人账户”模式,都是一种单一的制度安排,“现收现付”片面强调社会公平,当它遭遇福利刚性和人口老龄化等社会问题时使制度缺乏效率。而“个人账户”能促进效率的提高,但使参与者面临较大的市场风险,缺乏收入再分配功能和社会互济性。而制度本身的宗旨是要保障社会成员的基本生活权利,因此,我国养老金改革过程中要始终保证在基本的社会公平基础上,增进经济效率。社会的公平体现在主体公平、过程公平和结果公平上,另外,我国应尽快结束养老金的

“双轨制”，建立相对统一的养老金制度。

加强养老金制度中政府的责任。市场缺陷的存在以及养老金特殊的性质，决定了养老金制度中必然会有政府行为。拉美国家的改革也证明：拉美国家的“个人账户”养老金私有化的改革是单纯的养老金私有化模式，它适用的只是单纯的具有积累性质的养老金制度，并且着重体现在养老金的供款渠道与基金经营环节，代表的只是智利对传统社会保障体系中的一个主要项目的重大改革。事实上，拉美各国并非私营化管理的个人养老金，主要还包括了政府直接参与或倡导下的社会救助、相关福利及其他养老保险项目，并在第二轮改革中进一步加强了这些公共福利项目。改革中我们看到了政府和公共部门始终是重要的参与者和执行者，渗透了制度的方方面面。我国在改革的过程中要明确和加强政府的主体地位，在养老金制度的建立、实施和管理中根据自身的情况做好组织机构安排，明确各方面的责权利，并进一步增加公共福利项目作为养老金制度的补充。

提高养老基金资本市场运营效率。养老金从本质上来讲是一种延迟的支付承诺，具有定期预缴和延期给付等特点，而人口老龄化以及退休费的激增决定了养老基金必须进入资本市场以实现其保值、增值。从市场规律来讲，实行养老金的私有化可以增进基金的投资收益。但是拉美的改革证明，养老金的单一私有化带来许多问题，如：管理费用过高、市场风险大、

依然受到政治的干扰等。因此，在养老金进入资本市场时，除了由市场选择合理的投资运营方式，还应该结合配套的社会政策保护，以提高养老基金投资运营效率，从而更好地抗击风险，增进社会福利。我国要加大养老基金的市场化管理，引入市场竞争机制，由基金管理公司运营，打破垄断。为确保增值保值，应该进一步增加基金投资工具和方式，除了用于风险较低的固定收益投资外，还可以适当增加相对风险较高、但收益也较高的投资品种，如将社会基金投入商业保险领域。

建立不同层次、多支柱为目标的养老金制度。拉美国国家养老金改革两轮改革的经验再次告诉我们，建立不同层次、多支柱养老保障制度是科学的、正确的，此模式坚决不能动摇。多支柱的合理性，第一，能够最大限度的分散风险；第二，能有效调动国家、社会和多人的多方积极性；第三，能很好地兼顾养老金制度效率和公平的双重目标。我国应在建立统一基本养老保险制度的基础上，有效刺激企业年金，并帮助居民制定有效个人财政计划，有效结合养老保险与商业保险，以便提高居民的养老金待遇。

本文作者：石人炳是华中科技大学社会学系教授、博士生导师；章洵是华中科技大学社会学系博士研究生

责任编辑：马 光

The Analysis of Two-round's Reform of Pension in Latin American Countries and Its Implication to China

Shi Renbing Zhang Xun

Abstract: This article reviews two-round's reform of pension in ten Latin America countries. In the first round of pension reform, as a pioneer, they determined to change "PAYG" into fully or partially "IRA" and it means changing the defined benefit model into the defined contribution. And they introduced private pension management and emphasized personal responsibility in pension system. But, with the recent financial crisis and heavy losses experienced in financial market, under huge domestic pressure of conversion cost, the shortcomings of IRAS gradually exposed. And then the second pension reform introduced solidarity and income redistribution mechanism into pension system. It aims to increase pension coverage, contribution rates and effectiveness of pension asset investment. The article briefly analyzes the experiences of the pension reform in Latin American Countries. To improve China's pension system, we must deal well with the relationship between fairness and efficiency, strengthen the responsibilities of government, improve efficiency of capital operation and create a multi-level & multi-pillar pension system.

Key words: Latin American countries; pension reform; IRA; public pension