

· 拉美社会 ·

拉丁美洲和加勒比地区的享老金制度*

· 唐俊

内容提要 享老金制度是指一国政府向符合规定条件的老年公民提供的一种现金转移支付计划,而与养老金受益人退休前是否缴费或缴费多少没有直接或必然的联系。拉美地区是世界上享老金制度最为繁荣、成就最高的地区之一,经历了初步发展、繁荣发展和改革发展三个时期。拉美不同国家的享老金制度分为最低养老金担保、家计调查式、普惠式和混合型等四种类型,并建立了比较完备的管理机构和监管机制,比较成功地控制了享老金制度的成本,取得了较为显著的减贫效果,同时也扩大了社会保障的覆盖面。

关键词 享老金制度 拉丁美洲和加勒比地区 减贫 社保覆盖面

享老金制度(Non-Contributory Pension),顾名思义,是指一国政府向符合规定条件的老年公民提供的一种现金转移支付计划,而与养老金受益人退休前是否缴费或缴费多少没有直接或必然的联系^①。2005年,世界银行进一步发展了“多支柱”养老保障制度,即从原有的“三支柱”养老保障体系过渡到“五支柱”养老保障体系。增加的两个支柱中就有一支是被命名为“零支柱”——“旨在提供基本收入保障,并在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的支柱”^②的享老金制度,承担相对弱势的老年群体的基本收入保障、消除贫困和熨平收入等职能,从而应对养老金制度面临的经济、政治与人口风险。

拉丁美洲和加勒比地区(以下简称“拉美地区”)是世界上养老金制度改革最活跃的地区之一,其中以养老金制度私有化改革为核心内容的“智利模式”最为闻名遐迩,因而拉美地区的养老金改革通常被打上“私有化”的标签,从而使得拉美地区的享老金制度的建设与改革的成就被普遍忽视掉了。实际上,拉美地区同样是世界上享老金制度最为繁荣、成就最高的地区之一。

一 拉美地区享老金制度发展简要回顾

(一) 初步发展期(20世纪30~50年代)

尽管在1891年欧洲国家丹麦就已经建立了世

界上第一个享老金制度,但是相对于日后成为世界社会保障主流样板的俾斯麦模式,享老金制度仍然缺乏足够的影响力,在相当长的时间内应者寥寥。20世纪30~50年代,享老金制度在拉美地区得到了响应。当时还是英国殖民地的巴巴多斯,迫于国内外经济社会环境和人民斗争的压力,在殖民地当局的努力下,1938年率先在拉美地区建立了第一个享老金制度^③。巴巴多斯的享老金制度对其他殖民地也产生了深远的影响。同属英国殖民地的特立尼达和多巴哥、圭亚那等纷纷“拷贝”其养老金制度。在特立尼达和多巴哥,1939年6月通过了养老金法案,建立享老金制度,从7月1日开始为65岁以上的老人或者49岁以上的盲人每月提供3英镑的养老金。圭亚那于1944年确立了享老金制度。此后,智利于1952年进行了养老金体系改革,其中一项重要的措施就是建立了“最低养老金补贴”,为养老金储备不足、生活陷入贫困的老年人提供一份养老金补贴。这一时期,享老金制度在拉美地区得到了初步发展,拉美地区也成为世界上建立享老金制度最多国家的地区。

* 本文是2009年国家哲学社会科学基金重点项目“非缴费型养老金:原理、国际经验及中国道路”(09AJL002)的阶段成果。

① R. Holzmann, D. Robalino, Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, 2009, p. 1.

② [英]罗伯特·霍尔茨曼、理查德·欣茨等著,郑秉文等译:《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》,北京,中国劳动社会保障出版社,2006年,第1页。

③ 唐俊:《巴巴多斯首创享老金制度的历史进程与经验借鉴——从制度创新的视角》,载《拉丁美洲研究》,2010年第2期。

收稿日期:2011-10-10

作者简介:唐俊,男,浙江外国语学院拉丁美洲研究所副所长,管理学博士。(浙江外国语学院拉丁美洲研究所,杭州 310012)

唐俊
拉丁美洲和加勒比地区的享老金制度

Journal of Latin
American Studies

(二) 繁荣发展期 (20 世纪 70 ~ 90 年代)

20 世纪 70 年代, 随着石油危机导致的资本主义高速发展的“黄金时代”结束, 福利国家的弊端渐渐显现出来, 传统的养老金体系开始进入改革时期, 沉寂已久的享老金制度又恢复了生机。在拉美地区, 享老金制度作为对传统的缴费型养老金制度的有益补充, 得到了广泛的重视。20 世纪 70 年代, 巴西率先建立了覆盖农村的享老金制度。在智利, 刚刚上台不久的皮诺切特军政府于 1975 年建立了家计调查式的“辅助养老金”(Assistance Pension), 进一步夯实了智利的享老金制度, 也为后来的养老金制度“私有化”奠定了基础。哥斯达黎加于 1974 年出台了“享老金计划”(NCP)——包括两大养老金项目, 即基本养老金项目(RNC)和严重残疾人口养老金项目(PCP)。享老金制度在拉美地区赢得了巨大影响和重要地位。

以此为契机, 进入 20 世纪 90 年代, 拉美地区的享老金制度又进入一个蓬勃发展时期。许多拉美国家(如墨西哥等)在对传统的缴费型养老金制度从待遇确定型(DB)向缴费确定型(DC)的改革中引入了最低养老金担保制度。这一时期, 巴西的享老金制度不但完成了农村的几乎全部覆盖, 并且扩展到了城市的社会救助领域, 建立了一套城乡综合性的享老金制度。阿根廷对养老保障体系进行了大刀阔斧的改革, 在 1994 年的“统一退休养老金体系”方案中, 建立了最低养老保障金制度, 在工人达到法定退休年龄、缴费满 30 年后, 当养老金待遇低于社会最低养老金时, 可以获得财政资助的月最低养老金保障。乌拉圭、玻利维亚等国于 1995 年前后也建立了享老金制度, 加上之前已经存在享老金制度的国家, 据世界银行统计, 拉美地区已经建立享老金制度的国家大约有 18 个^①。

(三) 改革调整期 (21 世纪以来)

进入 21 世纪后, 为了弥补“三支柱”养老保障体系在改革实践中暴露出来的缺陷和应对国际社会保障新发展、新趋势, 响应世界银行倡导的“五支柱”养老保障体系, 阿根廷于 2005 年对社会保障制度进行了国有化再改革, 享老金制度得到了巩固, 对享老金制度的数量限制被取消^②。智利于 2008 年对原有的两个主要的享老金制度进行了合并, 推出了新型的享老金制度——“团结养老金”。享老金制度得到越来越多国家的关注, 其他拉美国家对享老金制度的改革和调整也在陆续进行中。

二 拉美国家享老金制度的基本情况

(一) 最低养老金担保

最低养老金担保是传统的待遇确定型养老金制度向缴费确定型养老金制度转型改革的配套措施。在待遇确定型养老金制度下, 参保人一般不需要担心养老金待遇水平, 而在缴费确定型养老金制度(包括现收现付的公共养老金和个人账户制)下, 养老金待遇水平主要由预先的缴费或者个人账户资产的积累所决定, 这样可能会出现一部分人退休后养老金待遇水平低于生活所需水平而陷入贫困的情况, 从而引起参保人对制度和政府的不满。推出最低养老金担保制度, 既能够保障养老金制度改革的顺利进行, 避免改革中弱势群体的利益受到损害, 又能够弥补新制度自身的缺陷, 保障老年人的生活水平。

当前, 拉美地区中有墨西哥等 5 个国家推行了最低养老金担保制度, 均是在仿效“智利模式”建立个人账户模式的改革中作为配套措施建立并实施的(表 1)。在资格规定方面, 受益年龄基本与法定退休领取养老金的年龄要求一致, 要求一个最低期限的个人账户的缴费年限, 并且退休时个人账户的资本积累不足以支付最低养老金。受益金额的价值基本相当于法定的每月最低工资或法定的定额, 资金来源主要由政府财政补贴。

(二) 家计调查式享老金制度

简而言之, 家计调查式享老金制度就是国家对全体老年人进行家计调查, 处于标准线之下的老年人才能获得由财政资助的养老金的领取资格的制度。家计调查式享老金的出发点是节约资源, 将经济条件稍好的老年人排除在制度之外, 尽可能地为生活有困难的老年人提供更多的帮助, 因此, 减贫和节约资源是家计调查式享老金制度最主要的两大目标。在拉美地区, 实行家计调查式享老金制度的主要有智利、哥斯达黎加等 9 个左右的国家(表 2)。

^① Jean-Jacques Dethier, Pierre Pestieau, Rabia Ali, “Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Cost in 18 Latin American Countries”, in *Policy Research Working Paper 5292*, World Bank, May 2010.

^② 郑秉文、房连泉:《阿根廷私有化社保制度“国有化再改革”的过程、内容与动因》, 载《拉丁美洲研究》, 2009 年第 2 期, 第 9 页。

表1 拉美地区主要实行最低养老金担保制度的国家

国家	建立时间	资格规定	缴费期限	受益额度	资金来源
墨西哥	1997	65岁	1250周	最低工资	政府基金
哥伦比亚	1993	男62岁,女57岁	1150周	最低工资	政府补贴
多米尼加	2001	60岁	30年	最低工资	政府补贴
萨尔瓦多	1998	男60岁,女55岁	25年;残疾要求10年,如果因病致残,致残前5年须有3年缴费,如果因伤致残,之前12个月内须有6个月的缴费	143.64美元(老年和2/3残疾);100.55美元(部分残疾)	政府补贴
秘鲁	1992	1945年12月31日之前出生的投保人;年满65周岁	基于最低工资及以上的20年以上的缴费	415新索尔	政府补贴

资料来源:根据ISSA, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2009* 中的数据整理而成。

表2 拉美地区主要实行家计调查式养老金制度的国家

国家	建立时间	资格规定	受益额度	资金来源
安提瓜和巴布达	1993	1993年时满65岁;60岁及以上,年总收入低于5000东加勒比元的老年人和盲人	每月255东加勒比元	政府财政
巴哈马	1956	已退休65岁以上、身体残障、遗属等养老金受益不足国家保险法	每周53.07巴哈马元;未成年子女等遗属每周可获得21.23巴哈马元	政府财政
巴巴多斯	1937	65岁的老年人;18岁以上,每周收入低于30巴巴多斯元的残疾人	每周可获得最高达121巴巴多斯元,每年根据生活成本调整受益	政府财政
伯利兹	1979	男67岁,女65岁,收入不足	每月100伯利兹元	政府财政
智利	1952年,2008年团结养老金	65岁以上,居住20年以上(包括近5年中的4年),最贫困家庭的50%(2012年提高到60%)	每月7.5万比索	团结养老金
哥斯达黎加	1974	65岁以上的贫困线以下的老年人;18岁以上的残疾人;50岁以上无依靠的寡妇;18岁以下的未成年遗属	每月5000科朗(有1个被抚养人增加10%,2个增加20%,3个及以上增加30%),一年发放13个月	政府财政
古巴	1963	通过家计调查达到退休年龄的老年人、残疾人、遗属	受益分期发放或者一次性发放	政府财政
特立尼达和多巴哥	1939	居住20年以上,65岁以上,月收入低于2800特立尼达和多巴哥元,认定的残疾人月收入低于1000元	老年人每月1800~1950元,残疾人每月1300元	政府财政
乌拉圭	1995	70岁以上的老年人和残疾人,要求居住15年以上,通过家计调查	老年人每月2916比索,残疾人每月3821比索	政府财政

资料来源:根据ISSA, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2009* 中的数据整理而成。

(三) 普惠式养老金制度

普惠式养老金制度是一种最高层次的养老金制度,它面向符合年龄或居住条件的全体老年居民,无缴费记录或收入关联,也无需进行家计调查,资金主要由政府财政负担,本质上是一种普惠福利。

普惠式养老金制度具有简单易行和公平性、便携性、灵活性等突出特点和优势,目前主要以政府资助的老年津贴的形式存在于玻利维亚、阿根廷等国(表3)。由于阿根廷的制度内容比较繁多,特别列表4进行单独展示。

表3 玻利维亚实行普惠式养老金制度概况

国家	建立时间	资格规定	受益额度	资金来源
玻利维亚	1997	60岁以上居民	终生每年2400玻利维亚诺,如果有接受其他养老金,则受益减去25%	基金公司

资料来源:根据ISSA, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2009* 中的数据整理而成。

表4 阿根廷各项享老金制度概况

待遇类型	受益资格	待遇水平 (美元/月) ^a	最初立法
特惠养老金	由国会确定	162 ^b	Law 13337
社会救助 养老金	伤残待遇	伤残程度在76%以上, 永久丧失劳动能力; 无其他收入, 无供养亲属; 外国人要求连续居住期限达到20年	114 ^b
	多子女母亲待遇	有7个以上子女(包括生育和收养)的母亲; 外国人要求连续居住期限达到15年	150
	老年待遇	70岁以上; 无其他收入, 无供养亲属	105
马岛海战退伍军人养老金	马尔维纳斯群岛战争的退伍老兵	315	Law 23848
失踪人员家属养老金	失踪人员的父母	150	Law 23466
特殊法案养老金	相关法案确定的特定群体	503 ^b	Law 14125

注: a 待遇水平为1999年数据, 受益人数比例为2000年末数据; b 特惠养老金、伤残待遇、特殊法案养老金待遇水平为平均值。

资料来源: Fabio Bertranou, Carlos O. Grushka, "The Non - Contributory Pension Programme in Argentina: Assessing the Impact on Poverty Reduction", in ILO, *ESS Paper*, No. 5, 2002, table3 - 5.

(四) 混合型享老金制度

混合型享老金制度是指在一国城乡地区实行不同模式的享老金制度。巴西是这一制度的典型代表, 即在农村实行普惠式非缴费型制度, 而在城市实行家计调查式享老金制度。早在1963年, 巴西政府就为农业部门的工人建立了非缴费型的享老金计划(Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, FUNRURAL), 资格严格限制为高龄老年人, 受益有限。1988年, 巴西新宪法确认了农业部门工人, 尤其是非正规就业的工人理应得到社会保护的权力, 这直接导致了1991年养老金制度的改革, 进而建立了新型农村养老金制度(Prêvidencia Rural, PR)。新制度规定: (1) 降低养老金资格年龄, 由原来的统一65岁降低到男性60岁, 女性55岁; (2) 将老年、残疾和遗属养老金的资格扩大到从事农业、渔业、矿业的工人和非正规就业人员; (3) 1991年以前, 只有一家之主有养老金资格, 改革之后, 养老金资格扩展到所有具备资格的工人, 包括那些非一家之主的农村女性工人; (4) 养老金受益也从最低工资50%开始提升。尽管如此, 养老金资格的获得不需要收入或者经济活动状态的审查。

相比农村地区如火如荼的享老金计划, 城镇区域的享老金计划(主要是老年辅助养老金)则发展缓慢。1974年巴西政府才建立“终身月收入计划”(Renda Mensual Vitalícia, RMV), 年满70周岁且至少有12个月的社会保险缴费的老年人和生活不能自理的残疾人才有资格获得相当于最低工资一半的统一定额的受益。1988年之后, 民选政府

致力于改善经济和民生问题。1993年随着第8742号法令(Lei Orgânica de Assistência Social, LOAS)的出台, 政府建立了新型社会辅助养老金(Benefício de Prestação Continuada, BPC), 受益对象为那些生活在城镇、家庭人均收入低于最低工资1/4的67岁及以上的老年人和残疾人, 待遇相当于最低工资的50%。每两年进行一次家计调查。显然社会辅助养老金的资格条件比农村养老金制度要严格的。从1996年1月1日开始, 社会辅助养老金正式取代“终身月收入计划”。这样, 巴西初步确立了享老金制度, 即普惠式的农村养老金制度和城镇家计调查式的社会辅助养老金^①。

三 拉美地区享老金制度实施基本经验总结

(一) 管理机构

享老金制度作为一项面向老年人的全国性养老金制度, 理应由中央政府进行管理, 一般地享老金制度也归口社会保障管理部门进行管理。但是, 鉴于拉美的个人账户基金制度已经发展成为一个基础性的经济制度, 因此, 许多国家把享老金制度提升到国家管理层面, 如智利的享老金制度就由发展和计划部管理, 玻利维亚的非缴费型制度由经济发展部管理。虽然巴西实行城乡混合型的享老金制度, 但考虑到管理成本和效率, 都由国家和社会保障局

^① 巴西的有关数据主要参考: Helmut Schwarzer, Ana Carolina Querino, *Non-Contributory Pensions in Brazil: The Impact on Poverty Reduction, Social Security Policy and Development Branch International Labour Office*, 2002.

统一管理，避免了管理分割。而乌拉圭则进行制度创新，建立了社会保险银行，对包括养老金制度在内的社会保险制度进行管理。与此同时，拉美各国还建立了相应的监管部门对养老金制度的运行和管理进行严格的监管。监管部门或是管理机构本身，或是与管理机构平级或置于其之上的部门，或是由独立的审计机构担任。具体情况可见表5。

（二）制度成本

养老金制度的成本是指为建立和运行养老金计划所耗费资源（包括人力、物力和财力）的货币表现及其对象化。建立养老金制度，意味着政府要投入一部分的财政预算支出以及制度运行过程中的行政管理支出，因此，成本上的可负担性是养老金制度赖以建立和有效运行的关键决定因素。

表5 拉美主要国家的养老金制度管理部门

国家	管理部门	监管部门
阿根廷	国家养老金委员会	国家社会保障局
巴巴多斯	国家保险办公室	无
玻利维亚	养老基金管理署 (AFPS)	养老金巡视和社会监察局
哥伦比亚	社会保障司	劳动和社会保障部
智利	发展和计划部	劳动和社会保障部
哥斯达黎加	社会保险基金	国家审计署
多米尼加	国家社会保障理事会	养老金监管司
安提瓜和巴布达	社会保障理事会	财政部
巴西	国家社会保障局	国家社会保障局
墨西哥	国家社会保障局	国家社会保障局
乌拉圭	社会保险银行	国家社会保障部

资料来源：根据 ISSA, *Social Security Programs Throughout the World: The Americas 2009* 中的有关资料整理而成。

拉美国家通过严格受益资格审查、合理规定受益水平，加上拉美国家普遍不太高的人口老龄化率，使得拉美国家的养老金制度的财政成本得到了有效控制，而拉美国家几十年来社会保障制度改革和建设形成的比较有效的管理体制也成功控制了行政管理成本，因此，拉美国家的养老金制度的成本较低。像玻利维亚、安提瓜和巴布达等实行普惠式模式的国家的养老金制度成本控制在 GDP 的 2% 以下^①；阿根廷的养老金制度覆盖 7 类人群，成本也能控制在 GDP 的 0.2%^②。巴西覆盖城乡的混合型养老金制度的成本大约在 GDP 的 1%^③。智利已经俨然以“第一支柱”存在的养老金制度的覆盖范围不断扩大，受益水平日渐提高，成本一直控制在 GDP 的 1% 以下^④。其他拉美国家的养老金制度的

成本普遍控制在 GDP 的 0.1% 之下^⑤。

（三）减贫效果

众所周知，拉美各国存在着广泛的绝对贫困和赤贫现象，而且拉美地区也是世界上基尼系数比较高的地区之一，相对贫困现象也很严重。要减少贫困，不仅要依靠经济增长，还要实行有效的收入分配政策。养老金制度作为一项政府干预收入分配的政策，其制度设计的出发点就是为了加强对老年和残障人员及其家庭成员的收入保障，减少他们的贫困发生率。在拉美地区各国实施的养老金制度收到了一定的减贫效果。

施瓦策尔 (Schwarzer) 和克里诺 (Querino) 的研究发现，巴西老年人的贫困率要低于总体人口的贫困率，在很大程度上要归因于养老金制度的广覆盖^⑥。马丁内斯发现，玻利维亚的养老金制度 (BOSNOL) 降低了老年人的贫困率，该国的老年人和年轻人的贫困率大体相等^⑦。里韦拉—马克斯等人 (Rivera-Marquez, 2003) 的研究表明，因为最低养老金担保制度的存在，墨西哥城的老年贫困率保持了一个比较低的水平^⑧。怀特豪斯 (Whitehouse, 2000) 总结了拉美养老金制度对老年人贫困的影响，发现在 14 个拉美国家的 10 个国家中，老年人的贫困率要低于总体人口贫困率，究其原因，是因为这 10 个拉美国家实行的养老金制度发挥了巨大的减贫功效^⑨。巴里恩托斯 (Barrientos,

① L. Willmore, *Universal Pensions in Low Income Countries*, New York, Initiative for Policy Dialogue (IPD), Columbia University, 2001.

② R. Holzmann, D. Robalino, Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, 2009.

③ A. Barrientos, *What Is the Impact of Non - Contributory Pensions on Poverty? Estimates from Brazil and South Africa*, Institute for Development Policy and Management, Manchester, United Kingdom, 2003.

④ R. Holzmann, D. Robalino, Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, 2009.

⑤ Jean - Jacques Dethier, Pierre Pestieau, Rabia Ali, "Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Cost in 18 Latin American Countries", in *Policy Research Working Paper 5292*, World Bank, May 2010, pp. 36 - 37.

⑥ H. Schwarzer, A. C. Querino, "Non - Contributory Pensions in Brazil: The Impact on Poverty Reduction", in *ESS Paper 11*, Geneva, Social Security Policy and Development Branch, ILO, 2002.

⑦⑧⑨ Robert Palacios, Oleksiy Sluchynsky, "Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System", in *SPD Discussion Paper*, No. 0601, World Bank, May 2006, p. 14.

2003)从巴西抽取了1 006户家庭(共计3 523人)作为样本进行比较研究,发现巴西的养老金制度使得有老年人成员的家庭的贫困发生率降低了4.2%。同时,因为养老金制度的存在,巴西的赤贫发生率降低了9.6%。养老金制度对巴西和南非两国的贫困缺口的影响也非常强烈,巴西如果没有

养老金制度,有老年人成员的家庭的贫困缺口将会扩大40%,赤贫缺口将会扩大3倍^①。世界银行专家通过设置国家人均收入中位数的1/2和日均2.5美元两种贫困线标准,分别计算了养老金制度对拉美各国贫困率减少的贡献(表6)。研究表明,养老金制度在拉美国家的减贫效果较为显著。

表6 拉美国家养老金制度的减贫效果

国家	贫困线 = 国家人均收入中位数的 1/2			贫困线 = 日均 2.5 美元		
	当前贫困率	贫困率净减少	贫困率相对减少	当前贫困率	贫困率净减少	贫困率相对减少
阿根廷	0.13	0.09	0.685	0.03	0.02	0.796
玻利维亚	0.29	0.17	0.597	0.17	0.09	0.523
巴西	0.06	0.01	0.198	0.01	0.01	0.526
智利	0.15	0.05	0.369	0	0	0.348
哥伦比亚	0.31	0.15	0.480	0.22	0.11	0.504
哥斯达黎加	0.32	0.24	0.738	0.07	0.05	0.720
多米尼加	0.22	0.13	0.621	0.02	0.01	0.514
萨尔瓦多	0.17	0.11	0.656	0.10	0.07	0.658
墨西哥	0.28	0.12	0.405	0.15	0.08	0.536
秘鲁	0.23	0.15	0.633	0.12	0.08	0.648
乌拉圭	0.08	0.05	0.709	0	0	0.679

资料来源: Jean - Jacques Dethier, Pierre Pestieau, Rabia Ali, "Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Cost in 18 Latin American Countries", in *Policy Research Working Paper 5292*, World Bank, May 2010, pp. 25 - 26.

(四) 扩大社保覆盖面

各国主要实行的缴费型养老金制度在扩大社保覆盖面方面存在着天然的缺陷。例如,它通常会在将非正规就业人群以及农村人口纳入到正式的社会保障覆盖上遇到很大的阻碍,尤其是在拉美地区,许多国家的非正规就业人口的比重非常高,如巴西、墨西哥和阿根廷三国的非正规就业人口就占到城市就业人口的42% (2008)、43.7% (2008) 和41% (2006)^②。加之拉美地区的大部分国家都仿效智利模式进行了养老金制度改革,由原有的现收现付制模式向个人账户基金积累模式转变的过程中,一些旧制度的“老人”未能进入到新制度中,因此,拉美的社保制度的覆盖率一度有下降之虞。

养老金制度的建立弥补了传统制度在扩大覆盖面上的缺失。就拉美地区各国实行的养老金制度而言,墨西哥、哥伦比亚等国实施的最低养老金担保,较好地弥补了制度转型过程中个人缴费不足的老年人的养老保障缺口,将这些人群重新纳入到养老金制度的覆盖范围之内;而智利、哥斯达黎加等国实行的家计调查式养老金制度则承担起了“补救”覆盖率的重要职责,确保了整个养老金制度在结构性调整和重构过程中覆盖范围能够保持稳定和适当提高;像玻利维亚、阿根廷等国实行的普惠式养老金制度则将所有符合年龄和居住条件的老年

人都纳入到社保覆盖中来,几乎可以做到养老金制度的100%覆盖。而在巴西实施了近40年之久的城乡混合型养老金制度,确保了城乡低收入人群都能够享受到养老金制度的覆盖。可见,养老金制度在扩大拉美地区社保覆盖面方面居功至伟。

主要参考文献

1. 郑秉文、房连泉:《阿根廷私有化社保制度“国有化再改革”的过程、内容与动因》,载《拉丁美洲研究》,2009年第2期。
2. Helmut Schwarzer, Ana Carolina Querino, "Non-contributory Pensions in Brazil: The Impact on Poverty Reduction", Social Security Policy and Development Branch International Labour Office, 2002.
3. R. Holzmann, D. Robalino, Noriyuki Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, 2009.
4. ISSA, "Social Security Programs Throughout the World: The Americas", 2009.

(责任编辑 鲁渝)

^① A. Barrientos, *What Is the Impact of Non-Contributory Pensions on Poverty? Estimates from Brazil and South Africa*, Institute for Development Policy and Management, Manchester, United Kingdom, 2003.

^② 郑秉文主编:《拉丁美洲城市化:经验与教训》,北京,当代世界出版社,2011年,第185页。