

· 拉美社会 ·

阿根廷与中国养老金制度改革比较

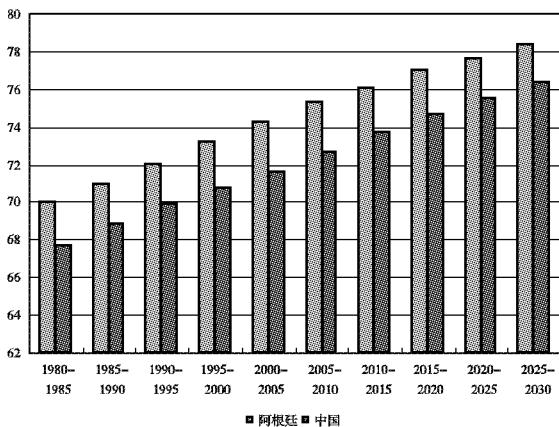
· 高庆波

内容提要 中国与阿根廷在20世纪90年代进行了养老金制度改革,改革后二者均形成了现收现付与个人账户共存的混合养老保险制度:阿根廷的“统一退休养老金体系”与中国“统账结合”的基本养老保险制度。两国养老保险制度在运行过程中均遇上了一系列的问题,阿根廷更是在2008年宣布退回现收现付制度中。本文分析阿根廷养老金改革转向的动因,以养老金制度运行的各种因素为分析切入点,通过对阿根廷最近两次养老金改革进程中问题与政策的详细分析,指出阿根廷的养老金改革是为了实现养老金制度目标的理性选择——在阿根廷国内条件下,现收现付制度较之个人账户制度是更优的选择。最后,文章分析了阿根廷养老金改革中的经验与教训,并提出为完善中国的养老金制度可供借鉴之处。

关键词 阿根廷 中国 养老保险 现收现付制 个人账户制

2009年,阿根廷人口4 000万^①,人均GDP为9 869.6美元^②。作为20世纪初最富裕的国家之一,阿根廷早在1905年就开始了养老保险制度建设,是世界上最早建立养老保险制度的国家之一^③。到20世纪末期,阿根廷对其延续多年的现收现付养老保险制度进行了改革,形成了现收现付与个人账户并存的制度结构。

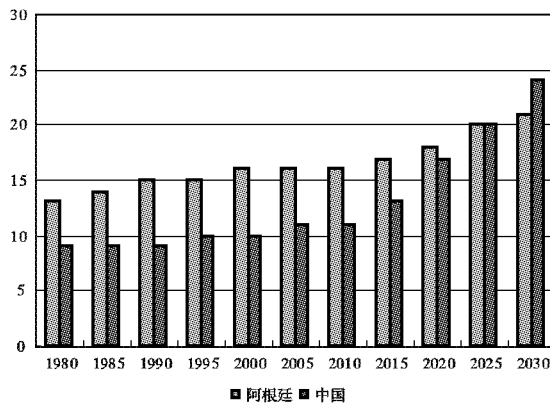
图1 中国与阿根廷人口预期寿命(单位:岁)



中国在阿根廷改革后不久也建立了基本养老保险制度,形成了现收现付与个人账户相结合的新型养老保险制度。在形式上,中国与阿根廷的养老保险制度非常相似。不仅如此,中阿两国在人口结构上也有相似之处,图1、图2分别反映了中国与阿

根廷人口预期寿命情况及老年人口抚养比情况。从中可以发现,阿根廷当前的人口结构情况是未来若干年后中国要面对的,而且中国人口老龄化的速度远超过阿根廷,随着时间的推移,中国的养老保险制度将面临着更为严峻的人口压力。因而,分析阿

图2 中国与阿根廷老年人口抚养比(%)



资料来源: United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision*. http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm

根廷的养老保障制度改革历程,研究其改革中遇到

① United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2008 Revision*. <http://esa.un.org/unpp>

② Cepalstat, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2010.

③ Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, German Herrera, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile", *World Bank SP Discussion Paper*, No. 0831, May 2008.

收稿日期: 2011-08-18

作者简介: 高庆波,男,中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室助理研究员,管理学博士。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

高庆波
阿根廷与中国养老金制度改革比较

Journal of Latin
American Studies

的困难及应对措施,总结其经验与教训,对于完善中国的养老保险制度具有直接的参考意义。

一 阿根廷与中国养老保障制度改革概况

(一) 阿根廷养老保障制度改革——轮回

阿根廷养老保障制度具有悠久的历史,20世纪初期诞生的是按照职业分类、覆盖特定群体的制度安排。1967年,阿根廷各行业性的养老金计划被合并为3个大计划:公务员计划、私营雇员计划和自雇者计划^①。20世纪后期,拉美国家深受新自由主义思想影响,并在智利诞生了个人账户完全积累制模式,这种以自我负责为主的保险制度设计理念吸引了包括阿根廷在内的全世界的关注。阿根廷内有日益严峻的人口压力,外临经济危机的频频冲击,在此背景下,阿根廷的养老保障制度从20世纪90年代开始走上了变革之路。

1993年,阿根廷颁布第24241号法案《统一退休养老金体系法》(Ley Nacional del Sistema Integrado

de Jubilaciones y Pensiones),拉开了阿根廷养老保障制度改革的大幕。值得注意的是,阿根廷的养老金私有化改革与拉美其他国家不同,阿根廷的改革事实上形成了一种混合型制度,称为“统一退休养老金体系”(SIJP),该制度自1994年开始运行。这次著名的改革将养老金分成两个可供选择的计划^②。

第一种为国家社会保障局(ANSES)管理的现收现付制养老金计划。在这一计划中,雇主缴费为应税工资的16%,雇员缴费11%,总计27%,自雇者的缴费比例同样为应税收入的27%。养老金待遇由两部分构成。第一部分是基础养老金(PBU),待遇按照缴费时间长短调整:每缴费1年,退休后发给2.5个MOPRE^③;缴费超过30年后,每多缴费1年待遇增加1%,45年封顶。第二部分是收入关联的补充养老金计划,按照参保时间的不同划分为两种情况:对1994年之前参保的缴费者提供补偿养老金(CP),其收益为每缴费1年提供1.5%的替代率,缴费35年封顶;对1994年以后新参保的缴费者提供附加养老金(AP),每缴费1年提供0.85%的替代率,同样是35年封顶。

表1 阿根廷养老保障体系

	养老金项目	资金来源	待遇类型	管理者	世行五支柱
计划1	非缴费型养老金(NCP)	财政	固定待遇	CNPA(隶属ANSES)	零支柱
	基础养老金(PBU)	雇主缴费16%	缴费关联的DB	ANSES	第一支柱
	补充养老金	雇员缴费11%	收入关联的DB	ANSES	第二支柱
计划2	基础养老金(PBU)	雇主缴费16%	缴费关联的DB	ANSES	第一支柱
	个人账户计划	雇员缴费11%	DC	AFJP	第二支柱

资料来源:作者根据阿根廷1993年第24241号法案编制。

第二种计划由私营的养老基金管理公司(AFJPs)管理,是一种个人账户(IA)养老金计划,参加该计划的雇员退休时的养老金待遇取决于其个人账户中的资产积累水平。制度规定一个最低养老金水平,任何加入该计划的缴费者的养老金收入不得低于该最低水平。该计划有着和现收现付制养老金计划相同的PBU部分(表1)。个人账户计划最初的缴费率为11%,但此后该计划的缴费率随着国内形势变化而多次改变,如在2000年缴费率降低到7.72%,在2001年金融危机前后进一步降至2.75%,在2004年又调整为4.46%^④。

2001年金融危机以后,阿根廷国内关于养老金体系的争论日益增多,政府开始反思养老金制度的私有化改革,对私有化改革的支持力度逐步减弱。到2007年,阿根廷政府出台了第26222号法

案,允许个人账户计划成员退回到现收现付制。2008年,克里斯蒂娜总统颁布了26425号法案《阿根廷统一养老金制度法》(SIPA),给1994年起始的养老金私有化改革画上了句号。该法案取消了个

① Koichi Usami, "Transformation and Continuity of the Argentine Welfare State - Evaluating Social Security Reform in the 1990s", *The Developing Economies*, XLII - 2, June 2004, pp. 217 - 240. http://202.244.105.129/Japanese/Research/Region/Latin/pdf/f_shuppan_12.pdf

② 根据24241号法案整理。<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/34420/64891/S93ARG02.htm>

③ MOPRE是一种综合指数工具,由政府按年度调整。2007年一个MOPRE价值80比索(当年美元与阿根廷比索的汇率为1美元=3.07比索)。

④ Edward Whitehouse, *Pensions Panorama: Retirement - Income Systems in 53 Countries*, World Bank, 2006, p. 159. <http://site.ebrary.com/lib/cass/Doc?id=10150164&ppg=175>

个人账户计划，将该计划下的参保者转入现收现付计划^①，并规定雇员在个人账户计划下的缴费历史视为新制度下的缴费年限。新制度的缴费率回到了1993年24241号法案所确定的缴费率11%，待遇计发公式为：缴费年限×退休前10年中的平均工资×1.5%。在14年的私有化道路之后，阿根廷养老金制度回到了出发点。

（二）中国基本养老保险制度改革概况——统账

中国现行的基本养老保险制度建立于20世纪90年代，在其建立和发展历程中，以下3个文件起到了至关重要的推动作用：1993年，中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“建立多层次的社会保障体系”、“城镇职工养老保险和医疗保险由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”的制度目标；1995年，国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，确定了“社会统筹与个人账户相结合”的实施方案；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》，对养老保险制度进行了统一，中国基本养老保险制度正式确立。

国务院1997年《决定》中关于养老保险基金筹集与支付的具体规定是：按职工本人缴费工资11%的比重建立个人账户；个人账户储存额只能用于职工养老，不得提前支取；职工调动时，个人账户全部随同转移；职工或退休人员死亡，个人账户中的个人缴费部分可以继承；个人账户收益为每年参考银行同期存款利率计算利息；基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成；退休时的基础养老金月标准为上年度职工月平均工资的20%；个人账户养老金月标准为本人账户储存额除以120。

随后，中国政府完善这一制度的努力从未停歇，其中在2004年前后的改进最引人注目。2004年，劳动和社会保障部发布《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》，这两个部令将中国企业年金制度定位为信托制DC型制度。中国养老保险三支柱目标中的第二支柱由此逐步建立起来，三支柱制度框架初具雏形。

2005年，国务院颁布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，该文件与1997年确立之初的养老保险制度相比，主要的变化有两点。其一是统筹部分比重增大而个人账户比重缩小，统筹部分缴费率从17%上升到20%，而个人账户则从

11%缩小到8%。其二是养老金与缴费的关联度提高，退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%；个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数，计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。这得统筹部分养老金发放也开始和缴费发生关联，与以往仅个人账户部分与缴费相关联的规定相比，尽管个人账户规模缩小，但中国养老金制度与缴费的整体关联程度提高了。

（三）中阿统账并存的养老金制度异同

中国与阿根廷均在20世纪90年代进行了养老金制度改革，在改革进程中，二者均形成了统账并存的养老保障制度体系。阿根廷改革并没有取消原有的现收现付制度，而是加入了可供选择的个人账户制度，形成了一种选择性的制度安排，现收现付与个人账户二者互相替代；中国建立的基本养老保险制度吸收了原有的现收现付制度，并融合了个人账户制度，形成的是统账互为补充的一体化养老保险制度，这是二者的差异所在。不过，中国与阿根廷的养老保障制度均在事实上形成了现收现付与个人账户并存的情况，因而两国的养老保险制度在“统”“账”两个组成部分之间有相似之处。

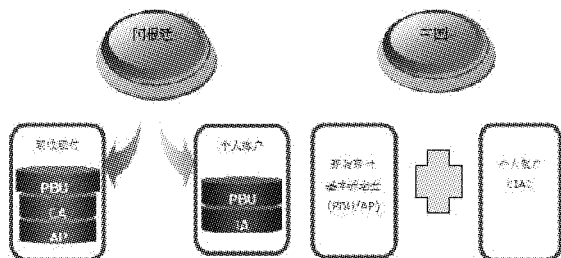
在阿根廷“统一退休养老金体系”安排中，现收现付部分由基础养老金和补充养老金组成，其中补充养老金根据参保时间不同而分成了收益不同的两类计划，即前述补偿养老金（CP）和附加养老金（AP），个人账户部分则由基础养老金和个人账户累积收益组成。中国的基本养老金则由现收现付制的基本养老金与完全积累制的个人账户两部分组成。中国在1997年制度安排中的现收现付部分接近于阿根廷的基础养老金；在2005年之后，中国基本养老金与缴费时间相关联的部分则近似于阿根廷的补充养老金安排。也就是说，中国的基本养老保险制度在1997年建立之初，形式上接近于阿根廷“PBU+IA”的养老保险形式，而在2005年后则更接近于其“AP+IA”的形式（图3）。

中国与阿根廷养老保险制度的缴费率总体上较为接近，但在2005年之前，中国的养老金制度参与者所能获得的养老金收益显然低于阿根廷（中

^① IGP, “Summary of Social Security and Private Employee Benefits / 2009 - Argentina”. http://www.igpinfo.com/igpinfo/shared/country_info/summaries/argentina.pdf

国的统筹养老金相当于阿根廷的 PBU，但替代率比后者低 8 个百分点^①，中国个人账户投资收益率也低于阿根廷。2005 年后，情况对于缴费时间较长的中国参保人有所好转。按照世界银行“5 支

图 3 中阿养老金收益组成



资料来源：作者绘制。

表 2 中阿养老金制度组成
(根据世界银行“5 支柱”定义)

养老金组成	阿根廷		中国	
	资金来源	支柱	资金来源	支柱
非缴费型养老金 (NCP)	财政	0	x	x
基础养老金 (PBU)	缴费：16%	1	x	x
现收现付 (PAYG)	缴费：11%	1	缴费：20%	1
完全积累 (FF)	缴费：11%	2	缴费：8%	2

注：“x”表示缺少此项。

资料来源：作者编制。

表 3 阿根廷的外债情况

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
总额 (亿美元)	1 567.5	1 646.5	1 712.1	1 138.0	1 088.6	1 245.6	1 249.2	1 178.1
占 GDP 比重 (%)	153.6	127.0	111.8	62.1	50.8	47.5	38.0	38.2

资料来源：CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2010.

的 2008 年，阿根廷政府的总负债只占 GDP 的 38%，远低于国际警戒线。从这个角度来看，只能说“债务驱动论”的支持者们对于国家债务情况过于关注，而且过于关注当前的债务变更情况（在短期内养老金国有化会减少政府债务，但从长期看由于政府承担了兜底责任，负债水平将上升）。为此，本文并不打算分析诸多场外原因，而只致力于分析养老保险自身制度设计因素，探讨阿根廷两次养老金改革决策幕后的制度影响因素。

（一）阿根廷官方关于改革的理由

关于养老金国有化再改革，阿根廷官方给出的改革原因可以归纳为以下 3 点。第一，私营的个人账户计划成本高昂。在 2008 年举行的 20 国集团会议上，阿根廷总统克里斯蒂娜指出：“1994 年以来的养老金私有化改革累计贡献了外债总额的 42%；

柱”定义将阿根廷统一退休养老金制度与中国基本养老金制度加以分解，可以得到表 2，从中可见中国现行的制度安排相对缺乏零支柱部分的非缴费型养老金以及与缴费额无关的 PBU 部分。

二 阿根廷养老金制度改革动因与中国养老金改革进程

继阿根廷经济迷局之后，阿根廷 2008 年的养老保障制度轮回引发了全世界的关注。阿根廷自 1994 年开始的养老金私有化改革在历时 14 年之后重回原点，其背景和动因是复杂而深刻的。在诸多关于这次改革动因的解释中，很多是养老保险制度设计之外的原因。如有种“债务驱动论”观点认为，阿根廷养老金制度国有化再改革是为了利用养老基金应对政府的财政危机。这种观点的支持者认为，阿根廷的养老基金国有化改革将在很大程度上缓解政府的债务负担^②。关于这样一种观点的是与非，直接检视一下当年阿根廷政府负债情况即可判断。在 2008 年改革之前，阿根廷个人账户养老金计划累积资产为 945.27 亿比索，占当年 GDP 总额的 9.1%^③。如表 3 所示，阿根廷政府在 2006 年以后的负债率低于 50%，在提出所谓“债务驱动论”

目前，阿根廷政府必须承担 77% 的私营养老金计划支付责任，政府为此每年支付 40 亿比索的补贴。”^④ 第二，覆盖面狭窄。阿根廷养老金制度对经济活动人口的覆盖率从 1994 年改革之初的 45%

① Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, German Herrera, “Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile”, *World Bank SP Discussion Paper*, No. 0831, May 2008.

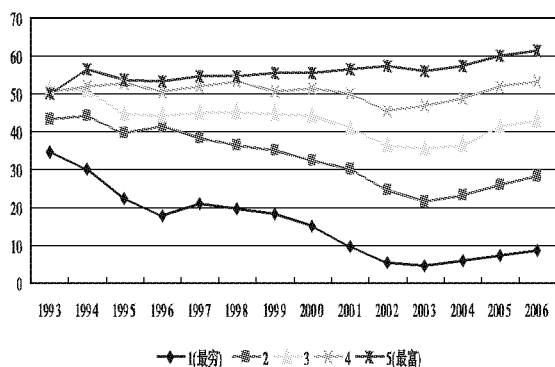
② “Argentina Pension Fund Move Sends Latin America Stocks Plunging”, *Los Angeles Times*, 23 October, 2008.

③ Camila Arza, “Back to the State: Pension Fund Nationalization in Argentina”, paper presented at UNRISD Conference “Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries”, Geneva, 12 - 13 November, 2009.

④ ATFA, “In the U. S., Cristina Blamed the Pension Funds for the Debt and the Default”. <http://www.atfa.org/cgi-data/news/files/1441.shtml>

左右下降到2006年的不足40%，而且穷人的参保率下降尤为明显（图4）。第三，金融危机的冲击。阿根廷历来饱受金融危机冲击之苦，2001年金融危机余波刚过，2007年以来又受到了源自美国次贷危机的挑战。自2008年6月以来，阿根廷养老基金投资亏损的速度在加快，从6月到12月，其投资收益曲线形成了“一幅完美的高台跳水图”，基金总额由340亿美元下降到210亿美元^①。所以，克里斯蒂娜总统指出，“在金融危机面前，8国集团的主要成员国正在采取措施保护它们的银行，而我们要做的则是保护工人和退休者。”^②

图4 阿根廷经济活动人口的养老保险覆盖率（%）



注：采用收入5等分法，1~5各自代表不同收入经济活动人口的20%。

资料来源：Rofman & Lucchetti, *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*, Washington D. C., World Bank, 2006.

阿根廷官方解释了其养老金改革的部分动因，但这些并不是全部。保护参保人和退休者的利益是国家的责任，克里斯蒂娜总统的讲话实质上是对国家政策取向的总结和阐述，而没有解释改革的原因；金融危机这样一种外部冲击则是任何一种制度都要考虑的因素。至于私有化成本高昂这一问题，2007年的26222号法案已明确将个人账户成本控制为缴费的1%，相对于原来3%左右的水平已大为降低。而且对高成本问题的解决办法未必一定是废除个人账户，现收现付制度也有成本，个人账户缴费总额1%的成本率在世界范围内并不算高昂。此外，虽然控制成本重要，但它并不是养老保险制度最核心的目标，否则不建立制度将是比负债更优的选择，至少成本收益完全均衡（均为0）。综上所述，于是产生了一个疑问，到底是什么原因促使阿根廷政府最终选择了国有化，而不是完善私有化养老保险制度呢？

（二）阿根廷养老金改革的人口因素

对于阿根廷养老金改革原因的思考，切入点的

选择仍旧是从养老保险制度的本源目标出发。任何一种养老保险制度的目标都是保障老年人口的晚年生活，由此进入视野的是阿根廷的人口结构因素。1990年，阿根廷老年人口扶养比已经达到了15.3%^③，其中65岁以上人口占总人口的比重为10.2%^④，这样的局面使得阿根廷当局在20世纪90年代对其公共养老金制度有着强烈的私有化改革动机，因为个人账户制度本质上是个人在生命周期内合理配置资源，而不像现收现付制那样以代际间契约为基础，需要政府承担过多的支付责任。在个人账户制度下，政府主要是承担监管职责，在人口老龄化日益严重的情况下，个人账户制度有利于减轻政府负担。

曾经作为阿根廷养老金私有化改革主要推动力之一的人口结构，仍旧是废除私有化改革的动因之一。2010年阿根廷人均预期寿命为76.2岁，联合国拉美经委会预测2040年前后它将进一步上升到80.3岁^⑤。显然，随着时间的推移，阿根廷养老保险制度将面临着长寿的挑战。相对于私有化改革之初，人口结构因素对阿根廷养老金制度带来的压力更大了。遗憾的是，养老金私有化改革并没能达成应对人口老龄化、降低政府责任的改革预期。从这个角度看，阿根廷养老保险制度私有化改革最为人难以容忍的应该是其低下的覆盖率。从图4可见，阿根廷养老金制度在私有化改革之前，对经济活动人口的覆盖率为44.2%，除在改革当年（1994年）制度覆盖率提升到45.5%外，此后再也没能达到改革之初的水平。2001年金融危机后，覆盖率甚至一度降至33%。而且，在私有化改革进程中，穷人的覆盖率明显下降了。经济活动人口中20%最穷者的覆盖率从34.4%下降到了4.6%，而20%最富有者的覆盖率则从50.1%提升到了60.2%。无论是从保障人们老年生活这一制度本源

① *Pension Reform and Developments in Latin America*, conference proceedings of the OECD/IOPS global forum on private pensions, Rio de Janeiro, Oct. 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/17/46142448.pdf#page=24>

② “Argentina Pension Fund Move Sends Latin America Stocks Plunging”, *Los Angeles Times*, 23 October, 2008.

③ *Human Development Report 2009*. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>

④ <http://www.issa.int/aiss/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/Argentina/>

⑤ Cepalstat, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2010.

目标出发，还是从社会公正的角度出发，这种覆盖范围的变化是让各界难以忍受的。

随着阿根廷人口老龄化形势日益严峻，预期中的养老金私有化改革曾被寄予厚望，但这一改革进程非但没能提高养老金覆盖率，相反还导致了覆盖率的下降。不仅如此，私有化改革还带来了一个副产品——收入分配的逆向调节。阿根廷人口老龄化趋势始终未变，作为养老金制度改革最重要的制约因素之一，人口压力贯穿了阿根廷养老金制度改革的始终。对于养老保险制度而言，人口结构是通过制度内抚养比的变化来体现的，而在阿根廷这样一个金融危机多发的国家，制度内抚养比的变化受到失业率变化的直接影响。这些因素在阿根廷养老金私有化改革进程中，直接或间接地影响了改革的方向。

(三) 阿根廷养老金私有化的黄金时期

回顾阿根廷养老金私有化改革进程，可以

2001年金融危机为界将其简单划分成两个时期：一是私有化的黄金时期；二是迷茫与反思时期。从这两个时期所颁布的各项政策中，可以清晰地看出阿根廷国内对于养老金私有化改革态度的变化。首先需要关注的是1993年颁布的第24241号法案，该法案对参加现收现付制度的“新人”每缴费1年给予的工资替代率（0.85%）远低于“老人”（1.5%）。在这样一种并不平等的制度安排下，选择现收现付制的“新人”会发现，除了共有的基础养老金收益外，他们获得的养老金替代率只有工资水平的25.5%~29.75%，而做出同样选择的“老人”则可以获得45%~52.5%的替代率。这使得“新人”在质疑制度公平性的同时，往往会将目光投向另一项选择——个人账户计划。那么个人账户制的收益水平有多少呢？表4对此进行了最简单的计算分析。

表4 阿根廷个人账户养老金提供的工资替代率（%）

收益率	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
30年	22.00	25.51	29.75	34.89	41.13	48.72	57.98	69.27	83.07	99.96
35年	25.67	30.55	36.66	44.34	54.01	66.23	81.72	101.37	126.37	158.19

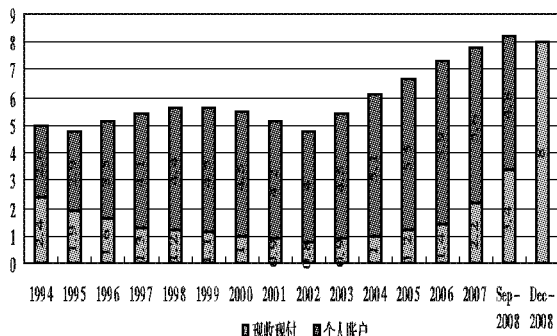
注：非准确计算。人均预期寿命要低于退休时平均余命水平，因而据此计算的个人账户养老金水平较真实水平要高。具体的假定：人均预期寿命72岁，退休年龄为57.5岁（男性60岁与女性55岁的平均数）。假定参加工作时间分别为30年和35年，退休后养老金按照15年等额发放（为方便比较，类比中国制度计发方式）。

资料来源：作者计算整理得出。

从表4可见，如果个人账户的投资收益率稳定在1%以上，那么对于“新人”而言，个人账户制度较之于现收现付计划能提供更高的养老金；当投资收益率稳定在4%以上时，即便“老人”参与个人账户计划也可能是有利的。从这两种制度安排可以看出，政府鼓励个人账户制度的意图是非常明显的。而制度参与者们也做出了政府期待的反应，改革的当年（1994年）即有超过半数的人群选择了加入个人账户制度（图5）。

此后，阿根廷政府通过弱化现收现付制，进一步提高了个人账户计划的相对收益水平，以期实现鼓励人群选择个人账户计划的政策目标，具体举措出自1995年的24463号法案《养老金共同责任法案》（Solidaridad Previsional）。该法案废除了现收现付制度的指数化调整机制，使得退休者的退休金从领取之日即被固定下来^①。自该法案颁布之日起，现收现付制内生的待遇自动调整机制被人为打断，阿根廷的现收现付制度实际上就断了一条腿。下面做一简单静态计算说明这一过程。

图5 阿根廷现收现付与个人账户养老金制度的缴费人数（单位：百万）



资料来源：<http://www.trabajo.gov.ar/>

令第t期内：老年人口为 O_t ，工作人口为 Y_t ，老年人平均养老金收益为 P_t ，工作一代的平均养老金缴费平均为 C_t ，则在现收现付制下有： $O_t * P_t = Y_t * C_t$ ，解得：

$$P_t = \frac{Y_t}{O_t} * C_t$$

^① “Ley 24463”. <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16102/norma.htm>

其中, Y_t/O_t 为制度内人口扶养比。显然, 当工资增长时, 缴费额上升, 此时退休金数额上升。也就是说, 对于现收现付制而言, 养老金收益将随着工资的增长自动调整。

除了以上两种制度安排以外, 阿根廷在养老金私有化改革之初还禁止个人账户制度参与者退回到现收现付制, 这一系列举措明确表达了政府鼓励参保人选择个人账户计划的态度。在政府的政策引导下, 在个人账户制度的高收益率面前, 参保者在断腿的现收现付制度与个人账户养老金制度之间更多地选择了后者。

在金融危机之前, 阿根廷私有化改革达到了制度设计者预期中的一些目标。个人账户计划参与人数从 1994 年改革之初的 260 万增加到 2000 年的 450 万, 同期现收现付制度参与人数从 240 万降至 100 万^①。个人账户养老金取得了可观的投资收益, 1996~2000 年期间投资回报平均增长在 11% 以上。领取退休金人数也在逐步递增, 从 1995 年的 224 万人增加到了 2000 年的 309 万人 (表 5)。

表 5 阿根廷历年领取养老金人数

	现收现付	个人账户	总计	65+老人覆盖率 (%)
1995	2 239 894	512	2 240 406	77.7
1996	2 460 379	3 243	2 463 622	76.3
1997	3 213 069	9 540	3 222 609	75.2
1998	3 151 345	16 977	3 168 322	73.4
1999	3 092 666	29 594	3 122 260	73.3
2000	3 048 367	45 633	3 094 000	70.7
2001	3 019 990	66 070	3 086 060	71.6
2002	2 976 605	95 278	3 071 883	69.4
2003	2 933 262	139 427	3 072 689	68.3
2004	2 881 458	178 203	3 059 661	67.8
2005	2 880 177	217 307	3 097 484	68.9
2006	3 312 942	271 628	3 584 570	70.5
2007	4 106 924	388 953	4 495 877	76.7
2008	4 974 505	0	4 974 505	-

资料来源: <http://www.indec.mecon.ar/>

(四) 金融危机后养老金政策的迷茫与反思

但就在阿根廷养老金私有化改革的黄金时期, 养老金制度的风险与问题也开始浮现。领取退休金的人数在 1997 年之后开始逐年小幅下降, 而同期的老龄化势头发展迅速, 两者综合作用的结果是养老金制度改革完全败给了“银发浪潮”。改革后的养老金制度对于 65 岁以上老年人口的覆盖率逐年下降, 6 年时间下降了整整 7 个百分点 (从 77.7%

下降到 70.7%)。此外, 受俄罗斯金融危机影响, 1998 年阿根廷国内经济陷入衰退, 个人账户投资首次出现了负收益。幸运的是当时物价依旧稳定, 养老金投资收益虽然波动很大, 但总体维持了增长态势。不过, 当 2001 年金融危机再次袭来时, 一夜之间所有的情况都不同了。

2001 年, 阿根廷金融局势不断恶化, 7 月爆发金融危机。2002 年, 阿根廷国会通过了经济改革法案, 取消了实行长达 11 年的货币固定汇率制, 并授权政府根据需要重新制定汇率和增发货币^②。这一政策的直接后果之一是阿根廷至今未能摆脱通货膨胀的阴影。从长期来看, 阿根廷并不是一个具有稳定物价体系的国度, 历史上的阿根廷饱受金融危机之苦, 国内物价水平极不稳定。如 1989 年, 阿根廷的通货膨胀率达到了惊人的 3 079.8%, 在其前后的年份里, 通货膨胀率常年保持在 3 位数以上^③。经过阿根廷政府的努力, 在养老金私有化改革开始前后, 国内通货膨胀问题得到了控制。不过这种良好局面在 2001 年金融危机后不复存在, 从 2001 年起阿根廷国内通货膨胀率再没能控制在 5% 以下 (表 6)。

表 6 阿根廷的通货膨胀率 (%)

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
通胀率	27.86	11.97	5.10	9.63	11.18	7.29	9.53	8.70	9.52

资料来源: Cepalstat, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2010.

2001 年金融危机引发了阿根廷国内对养老金私有化改革的思考, 严峻的形势迫使政府对国内政策进行了一系列的调整, 这一段时间的养老金政策陷入了迷茫。如前所说, 阿根廷政府多次调整了养老保险制度的缴费率, 现收现付计划的收益率也几经反复。这一时期的调整更多的是种无奈的选择, 抑或说充满了矛盾性。如阿根廷在 2001 年降低了现收现付的收益水平, 在 2002 年又对这种降低做了补偿。类似的政策反复一直持续到 2007 年前后。

2005 年, 阿根廷政府针对已达到退休年龄但没有缴费 (或缴费不足) 的劳动者, 制订了通过

① 阿根廷劳动就业和社会保障部网站 (<http://www.trabajo.gov.ar/>)。

② 新华网:《阿根廷金融危机: 美国对拉美国家为何冷热不均》。 http://news.xinhuanet.com/fortune/2002-01/18/content_244435.htm

③ World Bank, “Inflation, Consumer Prices (annual %)”。 <http://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?page=2>

补缴费用加入个人账户制度的政策(25865号法案)^①,该法案也是最后一个支持个人账户制度的重要政策。在这一法案颁布两年后即2007年,政府又出台了导向完全相反的26222号法案。在这部只有19个条款的法案中,基本都是对1993年24241号法案的修正,也是对养老金私有化改革的集中反思。该法案规定:第一,距离法定退休年龄不足5年的个人账户制度参与者,如果个人账户缴费过少,将自动转移到现收现付制内;第二,新参保者如果在90天内没有选择制度,将自动加入现收现付制;第三,为个人账户制度参保者提供了选择现收现付制的权利,每5年可以选择一次;第四,强制降低了个人账户制度管理费上限;第五,调整了最低养老金。^②

显然,这些措施完全推翻了1994年的改革导向,其目的在于劝导参保人选择现收现付制。这一政策的效果可谓立竿见影:阿根廷劳动就业和社会保障部的数据显示,从2007年到2008年9月改革彻底转向之前,个人账户制度流出80万人,而现收现付制度流入120万人。26222号法案第16条更是为阿根廷后来的国有化改革埋下了伏笔,它给劳动就业和社会保障部下达了直接的任务:进行一项为期一年的调查并提供调查报告,调查重点是针对不健康群体和特殊境况群体(24241号法案第157条覆盖的群体),包括丧失劳动能力、缴费不足10年、缴费占工资比重过高的群体等。简单来说,第16条就是针对劳动者中较为困难的弱势群体的调查,这一群体正是最需要养老保险的群体。

在26222号法案颁布当年,阿根廷政府还颁布了第897号令,提出了建立“维持保证基金”(FGS),用以保管从个人账户制度转移到现收现付制的参保人的缴费基金。2008年颁布了26417号法案,规定最低养老金每两年自动调整一次(自1995年废除了养老金指数化调整机制之后,最低养老金已多年未曾上调)。此后,政府于2009年3月将最低养老金数额调增11.66%,同年9年再次调增7.34%,2010年3月又调增8.21%。自1995年算起,到2010年最低养老金累计增幅达497%,其数额已达895.2比索^③。

回顾阿根廷养老金改革历程,阿根廷政府在2001年金融危机之后对养老金私有化改革进行了反思,发现当初被寄予厚望的养老金私有化改革并没有能够给出一份令人满意的答卷。截至2007年12月,阿根廷个人账户计划缴费人数为439.1万

人,仅占经济活动人口的24%^④,并不能实现保障人们老年生活的目标。而且,个人账户养老金制度还无可避免地出现一种通病:抗金融风险能力差、缺乏再分配效应。因而,随着时间的推移和形势的变化,阿根廷政府的政策从当初的大力推进私有化改革,逐渐演化为对个人账户制度进行调整,而2007年次贷危机的冲击则为阿根廷政府养老金政策的彻底转向提供了最后的动力。

(五) 阿根廷养老金模式选择比较

阿根廷进行私有化改革之后的五六年时间,正处于其历史上少有的物价稳定时期,尤其是在1996~2000年间,阿根廷国内消费品价格指数连年低于1%,甚至出现了小幅通缩,但这并不是阿根廷国内物价的常态。改革初期的物价稳定局面对于推动阿根廷养老金私有化改革发挥了极大的作用,而物价的不稳定又在终结阿根廷养老金私有化进程中扮演了重要角色。通货膨胀对于养老金私有化改革最为直观的影响,可以从两份迥异的养老金收益数据中体现出来。

在检索阿根廷养老基金收益数据时,会发现两组截然不同但却都被广为引用的数据:其中一组在2001年阿根廷金融危机前后的年份中,依旧取得了正收益,见表7中源自阿根廷养老基金监管局(SAFJP)的数据;而在另外一组数据中,2001年前后养老金投资收益率为负值,在2002年甚至达到-45.2%,见表8中源自国际养老基金监管协会(FIAP)的数据。两组数据之间差异巨大,造成这种差异的最重要原因有二:一是阿根廷国内的通货膨胀率;二是管理费用扣除。

不仅阿根廷国内通货膨胀高企、养老基金投资收益波动巨大,更恶劣的局面还在于受金融危机的影响,阿根廷养老金制度直接面临的外部条件发生了重大变化,主要体现为GDP急速下降、城镇失业率水平居高不下。直到今天,通货膨胀与失业依

① “Ley 25865”. http://www.renegociar.com.ar/Impuestos/Ley_25865/ley_25865.htm

② “Ley 26222”. <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/126072/norma.htm>

③ ANSES, “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”. <http://www.anses.gob.ar/prensa/informes/2010/pres-82x100to-final.pdf>

④ *Pension Reform and Developments in Latin America*, Conference Proceedings of the OECD/IOPS Global Forum on Private Pensions, Rio de Janeiro, Oct. 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/17/46142448.pdf#page=24>

旧是阿根廷政府面临的两大难题（阿根廷历年 GDP 数据见表 9，城镇失业率见表 10）。

表 7 阿根廷个人账户养老金情况

年份	管理费用占 收益比重 (%)	管理费用占 缴费比重 (%)	实际收益率 (%)	历史收益率 (%)	总资产 (百万比索)	占 GDP 比重 (%)
1995	30.6	3.5			1 365	0.5
1996	31.4	3.5	23.0	16.2	3 839	1.5
1997	31.0	3.5	22.4	18.2	7 345	2.6
1998	30.7	3.4	-0.1	13.2	10 102	3.4
1999	30.2	3.4	5.9	11.7	13 861	4.9
2000	30.0	3.4	12.5	11.8	18 714	6.6
2001	29.2	3.4	5.2	10.9	22 166	8.0
2002	34.4	2.3	9.5	10.7	35 142	10.5
2003	39.5	2.3	10.5	10.7	42 918	11.7
2004	35.1	2.5	1.0	9.6	47 660	10.7
2005	34.9	2.5	5.4	9.2	58 447	11.4
2006	36.2	2.6	8.7	9.2	74 874	11.8
2007	35.6	2.4	18.5	9.9	95 871	12.9
2008	NA	1.0	NA	NA	94 527	9.1

资料来源：Camila Arza, “Back to the State: Pension Fund Nationalization in Argentina”, paper presented at UNRISD Conference “Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries”, Geneva, 12 - 13 November, 2009.

表 8 私有化社保基金历年投资的收益率（扣除通货膨胀因素，%）

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
收益率	17.83	19.77	14.40	-2.12	18.12	3.92	-10.36	-45.23	11.10	4.33	4.62	13.98	2.21

资料来源：转引自郑秉文、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。

表 9 阿根廷历年 GDP 增长率 (%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007*	2008*	2009*
联合国拉美经委会	-3.4	-0.8	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	13.4	14.2	19.1	10.0
世界银行	-	-	-4.4	-10.9	8.8	9.0	9.2	8.5	8.7	6.8	0.9

注：带“*”的数据为 Implicit GDP Deflator.

资料来源：Cepalstat, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2005, 2010. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

表 10 阿根廷的城镇失业率 (%)

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
失业率	15.1	17.4	19.7	17.3	13.6	11.6	10.2	8.5	7.9	8.7	7.8

资料来源：CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 2010.

从表 9 和表 10 中的数据中可以发现，尽管阿根廷在 2001 年金融危机后不久就走出了经济衰退，但失业问题始终没能得到有效控制。截至 2010 年底，阿根廷失业人口数为 135.5 万人^①。大批长期失业人口自然没有缴费能力，在危机深重的 2000 ~ 2002 年期间，养老金制度缴费人数逐年下降（图 5），3 年间个人账户缴费人数累计减少 500 万，现收现付制度减少了 300 万。图 5 中数据从侧面验证了个人账户制度抗风险能力差的经验结论，作为一种本质上是由个体承担风险的制度，个人账户制度受失业的影响更大。

最后，对于不同的养老金制度模式而言，至关重要的变量还有一个，那就是工资增长率。早在 1958 年，萨缪尔森即提出了“生物收益率”（人口增长率 + 实际工资增长率）概念，1966 年艾伦在萨缪尔森的叠代模型中引进生产和投资，通过劳动生产率的增长这一因素来修正萨缪尔森的模式。艾伦认为，在生物收益率大于市场利率的前提下，现收现付制能够在不同代人之间进行帕累托有效的配置，而积累制将会带来一个导致各代人的生命周期

① 阿根廷国家统计局网站 <http://www.indec.mecon.ar>

效用都减少的跨时配置。这就是著名的“艾伦条件”^①。判别公式如下：

$$\lambda = \frac{(1+n) * (1+g)}{(1+r)}$$

其中 n 为人口增长率，g 为工资增长率，r 为养老金投资收益率。

当然，“艾伦条件”只是一种简化情况，萨缪尔森叠代模型自身也存在着一些缺陷^②。但从这种简化的情况出发依旧可以发现，阿根廷养老基金的生物收益率远远大于其投资回报率（根据阿根廷统计局的月度工资数据计算，从 2001 年至今阿根廷平均工资增长速度为 18%，2005~2009 年阿根廷国内各部门工资增长情况见表 11）。在此情况下，即使是最为苛刻的技术派也不得不承认，阿根廷在金融危机之后选择个人账户制度是不利的。

表 11 2005~2009 年阿根廷工资变化情况
(2001 年收入为 100)

年份	私有注册部门	未注册部门	公共部门	平均指数	增长率 (%)
2005	189.20	130.88	125.06	158.39	20.31
2006	225.98	157.89	145.44	188.32	18.89
2007	271.28	195.99	186.78	231.00	22.66
2008	321.61	269.54	226.33	282.73	22.40
2009	377.22	327.56	252.23	329.94	16.70

资料来源：<http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/4/h030319.xls>

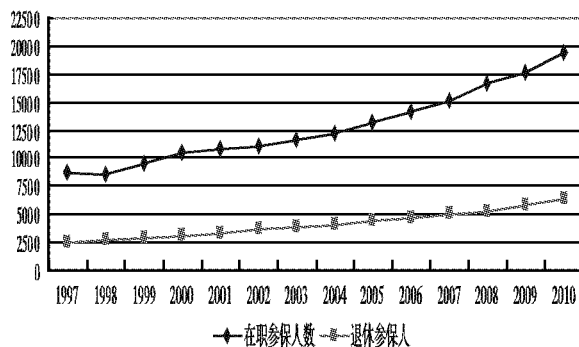
2008 年下半年，随着次贷危机影响的扩大，阿根廷养老基金资产总额急剧下跌，这再次刺激了阿根廷国人的神经。上次金融危机的伤疤还未痊愈，而今第二次危机又在眼前。始自 2007 年 26222 号法案的调查结果更是让人看不到个人账户制度解决困难群体养老问题的希望所在，在对私有制养老金进行反思之后的阿根廷政府最终选择了转向国有化。

(六) 中国基本养老保险制度的发展与问题

1997 年，中国统账结合的企业职工基本养老保险制度得到正式确立，该模式目的在于将社会互济与自我保障两方面的优势结合起来，社会统筹部分实现社会互济，体现养老保险制度的再分配特征；个人账户部分则是自我保障，体现养老保险制度的激励效应。在 1997 年基本养老保险制度建立伊始，全国参保职工人数为 8 670.9 万，退休人员 2 533 万；养老保险金支出 1 251.3 亿元；到 2010 年，参保人数增加到 19 402 万，退休人员 6 305 万，养老保险金支出增加到了 10 555 亿元（图

7）。在这 11 年间，中国也步入了老龄化社会（按照第 5 次人口普查数据，60 岁以上人口占总人口的比重为 10.45%）^③。

图 6 中国基本养老保险制度参保情况（万人）



资料来源：1997 年数据源自国家统计局，1998 年以后数据由人力资源和社会保障部《劳动与社会保障发展事业统计公报》及《人力资源与社会保障发展事业统计公报》整理绘制。

但中国的基本养老保险制度自设立之后，在运行中遇到了一系列问题，其中不乏与阿根廷相似的问题。其中最值得关注的是由养老金收益过低所导致的“以足投票”行为。尽管 2005 年国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》将基础养老金待遇与缴费关联起来以增强制度的激励效应，但遗憾的是，个人账户积累投资收益过低的局面却引发了完全不同的结果。

中国金融市场至今仍然算不上是一个成熟的市场，不仅缺乏足够的交易工具与投资对象，整个市场大起大落更是常态。尤其是在当前的基金管理水平和资本市场成熟度不足的情况下，更是无法保证养老金投资可以获得令人满意的收益率。据有关统计，全国 5 项社保基金的年均收益率只有 2%^④。正如阿根廷大批参保人在政府放开了两种制度之间的自由选择之后对两种制度“以足投票”一样，中国的参保人同样用“脚”进行了投票——退出养老保险制度（提前退休、退保、逃费、拒缴等）。事实上，中国养老保险制度运行过程中实际

① Henry Aaron, "The Social Insurance Paradox", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 32, No. 3, 1966, pp. 371 - 374.

② 关于叠代模型的缺陷与完善，见高庆波：《中国企业职工基本养老保险制度模式选择研究》，中国人民大学博士论文，2009 年。

③ 中国国家统计局：《中国统计年鉴 2001》。<http://www.stats.gov.cn/yearbook2001/indexC.htm>

④ 余效明：《2.5 万亿社保基金贬值风险加大》。<http://www.zgjrw.com/news/gncj/2008117/1430295563.html>

的收缴率并不理想^①，近年来收缴率呈逐年下降趋势，由此产生了养老金目标替代率的混乱、覆盖面难以扩大等一系列问题。

不过，毕竟中国是一体式制度而阿根廷是选择性制度安排，因而中国的基本养老保险制度不乏其特有的问题，如“空账问题”。中国自制度建立之初，就为空账问题的产生埋下了伏笔。1997年国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中规定了“视同缴费”，并提出“过渡性养老金”概念，同时规定过渡性养老金从养老保险基金中解决，这意味着目前工作一代人缴纳的养老保险金除了用于积累自身的养老金之外，还要支付当前已退休人员的退休金，即一代人要负担两代人的养老，这也是后来出现空账、退保等问题的制度根源。显然，阿根廷选择性的制度安排并不会出现空账。

关于中国“空账”规模到底有多大这个问题，测算结果从1万亿到10余万亿人民币不等^②。到2010年末，辽宁、吉林、黑龙江、天津、山西、上海、江苏、浙江、山东、河南、湖北、湖南、新疆等13个做实个人账户的试点省份共积累账户基金2039亿元^③。两相比较，按照制度初始目标解决“空账”问题还需努力。

形式上相近的阿根廷养老保险制度为中国基本养老保险制度提供了大量可资借鉴之处。

首先，是多支柱目标。自1991年中国提出构建多支柱养老保险制度以来，很长时期内事实上只有一个支柱。直到2004年，劳动和社会保障部发布了两个关于企业年金试行办法的文件，中国才开始建立第二支柱。到2010年末，全国只有3.71万户企业建立了企业年金，参加职工人数为1335万人，企业年金基金累计结存2809亿元^④。第二支柱的覆盖范围之狭窄为人所诟病。此外，零支柱至今只有各地的自发探索，第三支柱则缺乏税收优惠的支持，中国要建立起多支柱养老保险制度目标依旧任重道远。而在阿根廷的养老保险制度中，还存在着非缴费型养老金制度，其多支柱模式比中国完善，这是中国多支柱模式中需要学习的。

其次，中国还需要解决“碎片化”问题。早在1995年，国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》考虑到当时各地不同情况，对统账结合的具体做法提出了两个不同的实施方案，供各省、自治区和直辖市自己选择。由各地自主选择实施方案的结果是导致全国出现了许多种不尽相

同的制度安排，这种碎片化情况一直持续至今，导致了养老保险便携性差、地方差异过大等问题。

最后，中国法定退休年龄争议颇多，退休金调整机制不明。进入21世纪以来，关于提高退休年龄之争经久未息^⑤，尽管争议很大，但如果中国不调整法定退休年龄，养老金制度将难以为继。另外，尽管中国政府每年都在调整退休金数额，但调整机制至今尚未明晰。在一个未知的制度面前，所有的成本收益计算都需要假设，这对于一个制度的损害是难以言喻的。

三 中阿养老金改革问题分析与借鉴

阿根廷从2007年允许参保人从个人账户退回到现收现付制开始，养老金覆盖人口迅速增加。2006年，阿根廷养老金制度覆盖人口只占老年人口的60%，其中“统一退休养老金体系”的受益人数为358万，到2010年老年人口覆盖率迅速增至90%，2008年改革后受益人口总数达到了558.5万^⑥。结合阿根廷历年退休人数数据来看，在养老金私有化改革的14年中，现收现付制退休人口始终占退休人口的绝大多数，选择个人账户的退休者人数不到现收现付制退休人数的1/10。

回顾阿根廷的养老金改革历程，其经历的问题主要有：（1）养老金覆盖范围过小。阿根廷公共养老保险的覆盖范围在90年代初还有45%，2001年金融危机严重的时候进一步降低，到2008年前后只恢复到40%左右^⑦。（2）个人账户投资安全

^① 1992~1998年历年收缴率分别为96%、92%、91%、90%、86%、90.7%、82.7%，这种状况到1999年仍未得到根本转变。

^② World Bank, *Old Age Security: Pension Reform in China*, Washington D. C., 1997, pp. 32-33, pp. 38-53; 房海燕：《对我国隐性公共养老金债务的测算》，载《统计研究》，1998年第5期；劳动和社会保障部社会保险研究所：《世纪抉择——中国社会保障体系构架》，北京，中国劳动社会保障出版社，2000年；王晓军：《中国养老金制度及其精算评价》，北京，经济科学出版社，2000年；王燕等：《中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响》，载《经济研究》，2001年第5期。

^{③④} 《2010年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。http://www.molss.gov.cn/gh/zwx/2011-05/24/content_391125.htm

^⑤ 高庆波：《关于中国法定退休年龄的探讨》，载《北京社会科学》，1999年第6期。

^⑥ ANSES, “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”. http://www.scribd.com/doc/37513944/Inclusion-y-prevision-social

^⑦ 郑秉文、房连泉：《阿根廷私有化社保制度“国有化改革”的过程、内容与动因》，载《拉丁美洲研究》，2009年第2期。

问题突出。阿根廷养老金投资收益大起大落,尤其是在金融危机频发的情况下,如何保护个人账户投资者的资金安全成为了一个大问题。遗憾的是,阿根廷并没能给出一份令人满意的答案。(3)两种制度比较效应导致的逆向激励作用。当两种制度并存时,比较是必然存在的。阿根廷长期内两位数的工资增长率使得个人账户制度的吸引力大为下降,当放开了自由选择权之后,个人账户制度支持者预期的激励效应刚好导致了相反的效果。

从保障老年生活这一制度本源目标出发,阿根廷养老金国有化之后在覆盖范围上有了长足的进步,也摆脱了个人账户制度高额的成本支出,但是这场国有化改革距离成功还为时尚早。阿根廷养老金的工资替代率截至2010年只有50.6%^①,与阿根廷政府制定的82%的目标相去甚远。而且,阿根廷的人口年龄结构一直在向着更高程度的老龄化发展,目前阿根廷的人口自然增长率已降至1%以下^②,随着阿根廷人均预期寿命的进一步增长,工作年龄人口所占比重将越来越低。对于现收现付制度而言,这种人口结构将是巨大的挑战。更为严重的是,阿根廷法定退休年龄原本就不高(男60岁、女55岁),2008年政府又出台了提前退休的政策,允许建筑行业工人55岁即可退休^③。在制度内扶养比降低和养老金替代率提高的双重压力之下,未来阿根廷现收现付制度面临的支付压力将与日俱增。

关于阿根廷养老金改革历程的最后一个问题是国有化以后个人账户资金的处置情况。截至2011年3月,阿根廷“维持保证基金”掌管的资产总额达到1 824.3亿比索,较之2008年国有化改革之初增长了85.7%。这些资产中的60%需要投资于固定资产,40%可投资于流动性资产领域^④。虽然“维持保证基金”的投资结构与“统一退休养老金体系”时期有所变化,但这并不能消除关于资金安全问题的忧虑。最后,“维持保证基金”从某种意义上讲只是将个人账户资金从私有化变成了国有化,在一定程度上验证了当初关于国有化改革动机的“债务驱动论”说法。

阿根廷国有化改革引发了对养老保险制度模式的思考。自智利个人账户养老金制度取得瞩目成就以后,在世界范围内掀起了一场养老金制度私有化的浪潮,阿根廷也是其中之一。遗憾的是,阿根廷养老金私有化改革的尝试并未取得成功,历经14年私有化改革之后,阿根廷养老金重新回归国有。在这14年中,阿根廷养老金制度统账并存,其运

行过程中出现的一些问题在中国也有发生。阿根廷的经验表明,个人账户制度运行需要一系列的条件,这是至今仍运行在统账结合模式下的中国尤其需要注意的。

阿根廷的养老金改革充分说明了个人账户的成功实施需要几项保证:一是稳定的经济环境,居高不下的失业率将毁掉任何基于缴费的个人账户制度;二是稳定的物价水平与工资增长,急剧的通货膨胀与工资增长将导致个人账户完全丧失激励效应;三是需要成熟的金融市场、稳健的投资政策与监管,这是个人账户投资收益保持稳定所必需的条件。此外,阿根廷的经验还表明,缺乏调整机制的现收现付制度是不可持续的。

显然,这些条件需要中国格外关注。作为两种制度结合的产物,中国的统账结合模式需要同时面对两种制度的弊端。在中国基本养老保险制度中,社会统筹部分事实上缺乏调整机制,导致搭便车现象难以避免,这种情况在近年来中国年均工资增长率达到两位数的情况下更是引发了严重的道德风险问题;个人账户部分的保值增值问题也困扰着制度的发展,不仅制度设计所预期的激励效应无法实现,过低的个人账户收益事实上产生了逆向激励。在中国因计划生育政策所导致的人口结构急剧变化的情况下,这些问题使得统账结合的养老保障制度运行更为困难。

从保障老年生活这一制度目标而言,制度覆盖范围及养老金替代率是最为核心的问题。中国与阿根廷缴费率相近,但养老金替代率一直低于阿根廷,其中的原因值得关注。中国的基本养老保险制度在1997年建立之初,形式上接近阿根廷养老保险制度中“PBU + IA”的形式,而在2005年后更接近于其“AP + IA”的组成形式。在2005年之前,中国的养老金制度参与者获得的养老金收益显然低于阿根廷的个人账户制度,到2005年后,情

① ANSES, “Inclusión y Previsión Social en una Argentina Responsable”. <http://www.scribd.com/doc/37513944/Inclusion-y-prevision-social>

② United Nations Secretariat, “World Population Prospects: The 2008 Revision”. <http://esa.un.org/unpp>

③ “Ley 26494”. http://www.foroabogadossanjuan.org.ar/Leyes_Nacionales/26494.php

④ FGS, *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino Informe Mensual*, Marzo 2011. <http://www.anses.gob.ar/FGS/archivos/Presentacion-Bicameral-Julio2010.pdf>

况对于缴费时间长的中国参保人有所好转，但是现收现付部分仍缺乏调整机制，这是需要中国政府格外注意的。

中国目前仍处于转型之中，工资的高速增长已持续多年，通货膨胀问题更是困扰着中国的经济政策，金融市场的成熟还有待时日，在人口日益老龄化的今天，为实现保证老年人晚年生活这一目标，中国基本养老保险制度还需要更多的努力。

主要参考文献

1. Camila Arza, “Back to the State: Pension Fund Nationalization in Argentina”, UNRISD Conference “Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries”, Geneva, 12 – 13 November, 2009.

2. IGP, “Summary of Social Security and Private Employee Benefits / 2009 – Argentina” . [http://www.igpinfo.com/ig-](http://www.igpinfo.com/igpinfo/shared/country_info/summaries/argentina.pdf)

[pinfo/shared/country_info/summaries/argentina.pdf](http://www.igpinfo.com/igpinfo/shared/country_info/summaries/argentina.pdf)

3. Koichi Usami, “Transformation and Continuity of the Argentine Welfare State – Evaluating Social Security Reform in the 1990s”, *The Developing Economies*, XLII – 2, June 2004, pp. 217 – 40.

4. Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, German Herrera, “Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile”, *World Bank SP Discussion Paper*, No. 0831, May 2008.

5. Rofman & Lucchetti, *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage*, Washington D. C., World Bank, 2006.

6. 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。

（责任编辑 黄念）