

书刊评介

拉美养老金改革 40 年的得与失

——评《拉美养老金私有化改革 40 年（1980—2020 年）
评价：承诺与现实》

庞 茜 郑秉文*

一 “智利模式” 40 年及其影响

1981 年，智利基本养老保险制度正式放弃传统的 DB 型（待遇确定型）现收现付制，探索创建世界上首例 DC 型（缴费确定型）完全积累制，其制度的基本特征是引入个人账户，缴费完全进入个人账户，形成账户资产；养老金账户资产由账户持有人选择养老金特许运营公司（AFP），实行专业化、市场化的投资，投资收益全部留在账户内；账户持有人可“用脚投票”，选择养老金投资管理人，形成竞争性市场；账户持有人达到退休年龄后从个人账户内提取养老金，实行多缴多得的激励机制。

智利养老金新模式引起世界许多国家政府和国际机构的高度关注，拉美国家纷纷效法，先后有 12 个拉美国家效法“智利模式”实行了不同程度的结构性改革，包括阿根廷（1994 年）、玻利维亚（1997 年）、哥伦比亚（1993 年）、哥斯达黎加（1995 年）、多米尼加（2003 年）、萨尔瓦多（1998 年）、墨西哥（1997 年）、巴拿马（2008 年）、秘鲁（1993 年）和乌拉圭（1996 年），等等。随后，“智利模式”受到苏联东欧转型国家和东南亚经济体社保制度改革的高度关注，十几个国家不同程度地引入账户因素。智利养老金改

* 庞茜，中国社会科学院大学政府管理学院博士研究生；郑秉文，中国社会科学院美国所研究员，中国社会科学院大学政府管理学院教授。

革还影响了中国大陆和中国香港地区养老保险制度改革进程，中国大陆建立起统账结合的混合型养老保险制度，香港地区建立起一个较为“纯粹”的智利模式的强积金制度。据初步统计，目前世界上基本养老保险制度引入账户因素的国家已超过30个。重要的是，20年前，“智利模式”中的DC成分在将近10个国家的养老金改革中被进一步演变为NDC（名义账户）模式。

2021年是以“智利模式”诞生为标志的拉美地区养老金改革40年。40年来，研究“智利模式”和拉美养老金改革的文献可谓汗牛充栋，学者们见仁见智；拉美地区改革后的养老金制度也出现一些分化和再改革趋势，国际社会和业界对其评价也毁誉不一。早在智利改革20周年时，就有国际组织撰文对拉美养老金改革进行评估^①。在智利改革40周年时也有国际机构发表论文重新评估这个养老金模式^②。很多学者对其进行评估，笔者2021年也曾撰写论文对智利模式及其拉美地区改革进行回顾与评估^③。随着时间的流逝，智利模式和拉美养老金改革留给人们评估和思考的空间会更加广阔，更加深邃。2011年曾是南美大陆走出“中等收入陷阱”的元年，那年，乌拉圭和智利首次跨越中等收入陷阱，迄今为止又过去了10多年，除这两个国家之外，只有阿根廷在2015年和2017年两个年份人均GDP超过中等收入陷阱^④，其余9个南美国家经济发展水平停留在中等收入陷阱中几乎半个世纪，“增长性贫困”特征依然没有明显变化，这不能不说社会保障制度覆盖率低，反贫困作用不明显并由此对“增长性贫困”负有一定责任^⑤。

也正是在这个时候，2020年12月，有一部评价“智利模式”和拉美养老金改革的专著问世：《拉美养老金私有化改革40年（1980—2020年）评价：承诺与现实》。这部著作的作者是卡梅洛·梅萨—拉戈（Carmelo Mesa—Lago）教授，他是美国匹兹堡大学经济学与拉美研究的著名教授，这部重要

^① Rodrigo Acuna R. and Augusto Iglesias P., “Chile’s Pension Reform After 20 Years”, The World Bank, SP Discussion Paper, No. 0129, December 2001.

^② Christopher Evans and Samuel Pienknagura, “Assessing Chile’s Pension System: Challenges and Reform Options”, International Monetary Fund, WP/21/232, September 2021.

^③ 郑秉文、王卓群：《智利养老金制度改革40年回顾与总结》，载《比较》，2020年第5期，第197—220页。

^④ “GDP per capita (current US \$) - Argentina, Chile, Uruguay, Brazil, Mexico, Venezuela, RB”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AR-CL-UY-BR-MX-VE>. [2022-04-20]

^⑤ 郑秉文、于环：《拉丁美洲“增长性贫困”检验及其应对措施与绩效》，载《经济社会体制比较》，2018年第4期，第121—130页。

著作是梅萨—拉戈教授在德国艾伯特基金会的支持下完成撰写的一部英文学术专著。笔者有幸第一时间拜读这部大作并应邀对其撰写书评。虽然与梅萨—拉戈教授是老朋友，网上也有不少关于这位作者的信息介绍，但笔者还是向他索要其简历，以便更准确地理解和介绍梅萨—拉戈教授，没想到他发来的个人简历和作品清单长达 76 页。

二 《承诺与现实》的主要内容及其作者

梅萨—拉戈教授的主要研究领域为养老金、医疗保险、社会救助、经济体制比较、拉美的经济和社会政策、古巴经济史等。由于研究需要，笔者十几年前就阅读过梅萨—拉戈教授的论文并建立起通信联系。梅萨—拉戈教授出生于哈瓦那，1956 年毕业于哈瓦那大学法学院，1965 年在美国迈阿密大学获经济学硕士学位，1968 年在康奈尔大学获博士学位，通晓英文、西文、葡文、法文，曾在几十个国家进行访学、参加学术会议，并在国际劳工组织（ILO）和拉美经委会（CEPAL）等十几个联合国机构与国际组织做短期咨询工作或参与研究工作。

梅萨—拉戈教授工作十分勤奋，著述颇丰：从 1957 年发表第一篇论文《古巴乡村租赁业改革及其效果》，到 2022 年年底即将发表的《古巴公共养老金的可持续性》，总计发表学术论文 195 篇；从 1959 年出版第一部专著《社会保障的计划》（西班牙语），到 2022 年 7 月即将出版的《古巴、中国、越南的经济模式比较：社会目标与财务可持续性》，独著与合著的专业著作 50 余部，参与部分章节写作的著作 150 余部；在美国、加拿大、西班牙和拉美各国新闻媒体发表大量文章。

《拉美养老金私有化改革 40 年（1980—2020 年）评价：承诺与现实》（下简称《承诺与现实》）一书对乌拉圭、智利、哥斯达黎加、巴拿马、墨西哥、哥伦比亚、多米尼加、秘鲁、萨尔瓦多等九个拉美国家养老金 40 年改革的进程、现状和前景进行了专业分析。该书内容丰富，角度独特，既很有学术价值，又有政策分析。梅萨—拉戈教授在《承诺与现实》中建立的评价体系分为 5 个指标，根据这些国家公开的统计数据，对比分析改革是否达到了预期效果，并对未实现预期效果的原因进行探讨。梅萨—拉戈教授在书中给出大量的图表及数据，包括 24 张图表及 2 张附表，并列出了上述九个国家的统计数据以及 200 多个可靠的索引数据。

《承诺与现实》还对阿根廷、玻利维亚、智利、萨尔瓦多四国 2008 年以后的养老金再改革以及哥伦比亚、秘鲁的养老金改革提案进行了评价，对四个国家的养老金再改革进程及成效进行分析，总结再改革中的经验教训。该书还对巴西养老金制度的参数化改革进行专门论述，讨论巴西养老金制度及其参数化改革所面临的问题，并提出未来发展的建议。

《承诺与现实》第一部分介绍背景情况，第二部分简单回顾拉美地区 1980 年以来的养老金改革情况，第三部分介绍拉美九国养老金改革过程中的社会对话情况，第四部分评价拉美九国养老金改革成效，第五部分介绍和评价拉美地区养老金制度再改革现状，第六部分是对全书主要观点的总结和提炼，第七部分是对未来改革的建议。

三 拉美国家养老金制度改革历程

拉美地区早在 20 世纪 20 年代就开始建立养老保险制度，智利、阿根廷、巴西等国为政府公务员、军人、铁路工人等群体建立起养老金计划。20 世纪 50 年代以后，拉美地区借鉴欧洲养老保险制度，扩大制度覆盖人群。到 20 世纪 70 年代后期，大部分拉美国家都建立起现收现付型的养老保险制度。

20 世纪 70 年代末拉美普遍面临着经济危机和严峻的财政赤字，政府主导的公共养老金体制陷入财务不可持续的困境。为此，1981 年智利政府率先开启养老金改革。之后，在世界银行等国际组织的推动下，“智利模式”被推广至其他拉美国家。这一阶段的改革主要是将现收现付的养老金制度改革为个人账户完全积累型、资产由公司投资运营的养老金管理模式。书中根据不同国家改革的激进程度，将改革模式分为替代模式、平行模式和混合模式。其中，替代模式是将公共养老金完全转化为私人养老金；平行模式是同时保留公共养老金和私人养老金两套体系并允许参保人自行选择其中一种；混合模式则是以公共养老金作为第一支柱，私人养老金作为第二支柱，参保人需同时参加两种体系^①。

进入 21 世纪以来，由于掉入中等收入陷阱，拉美国家的私人养老金体系

^① 本文引用的资料和数据凡是没有标明出处的，均引自《拉丁美洲养老金私有化改革 40 年（1980—2020 年）评价：承诺与现实》。英文版为：Carmelo Mesa-Lago, *Evaluation of Four Decades of Pension Privatization in Latin America, 1980-2000, Promises and Reality*, Fundacion Friedrich Ebert Stiftung en Mexico, 2020.

暴露出较多问题，养老金再改革被提上日程。从 2008 年开始，阿根廷、玻利维亚、智利、萨尔瓦多四国纷纷推进结构式改革来解决现实问题，哥伦比亚及秘鲁也在近几年提出再改革的议案。

众所周知，智利养老金改革创立了 DC 型完全积累制的样板，由此掀起拉美地区养老金改革浪潮。在改革进程中，有的国家在改革之初进行社会对话，有的国家养老金改革由威权政府直接推动。智利皮诺切特军政府通过紧急法令，对养老金制度实施强制改革，目前来看，改革效果较好。秘鲁改革由政变后成立的威权政府推进，但遭遇较大阻力，最终采取了平行模式。墨西哥改革由总统直接签署法令推行，无视工会和右翼政党的反对。萨尔瓦多由执政党设立改革委员会，未经社会对话就出台了改革法案。

其余五个民主政体国家在养老金改革过程中都进行了社会对话。多米尼加和巴拿马成立由工人、企业、工会和政府等各方代表参与的改革委员会，并参考国际劳工组织的意见进行改革。哥伦比亚、乌拉圭的改革则是党派角力和妥协的结果。哥斯达黎加的改革被梅萨—拉戈教授评价为社会对话的最佳范例，该国改革前的社会对话持续两年之久，在 30 名各界代表组成的养老金委员会进行充分讨论和精算预测后，形成最终的改革方案。

梅萨—拉戈教授认为，大多数国家改革时政治制度越民主，养老金完全私人化的可能性越低，民主化程度与养老金私人化程度存在一定反比关系。

四 养老金改革承诺与现实的差距

评估拉美九国养老金改革的绩效与差距是《承诺与现实》的核心内容，也是书名中“承诺与现实”的落脚点。基于世界银行、国际劳工组织等国际组织对养老金改革的期望，以及各国养老金改革的承诺，梅萨—拉戈教授在书中设置了五个评估指标：一是覆盖率，即养老金制度对经济活动人口及 65 岁以上老年人的覆盖率；二是社会团结和性别平等；三是福利充足性；四是管理效率及成本；五是财务可持续性与精算平衡。评估主要采用拉美官方统计数据和国际组织统计数据，重点分析 1999—2019 年这一时期。

（一）覆盖率

养老金改革将扩大覆盖率视为结构式改革的核心目标，但统计数据表明，拉美国家公共养老金体系和私人养老金体系的覆盖率都未能扩大。梅萨—拉戈教授认为经济活动人口覆盖率与社会的发展程度相关，影响覆盖率的两个

重要因素分别为外部因素（劳动力的非正规性）和内部因素（养老金制度设计）。从外部因素看，拉美国家经济发展水平普遍不高，正规就业率一直难以提升，影响养老金覆盖率的扩大。从内部因素看，养老金制度设计不适应劳动力市场，拉美国家经济活动人口的非正规就业率很高，自雇工人、家政服务人员、微型企业员工、农业工人和无薪家庭等非正规就业人群不适应现行体制。个别国家试图通过立法强制扩大覆盖面，但仍难以将其全部纳入。内外部双重困境，导致拉美国家养老金改革未能带来覆盖率的有效提升。

（二）社会团结和性别平等

受新自由主义经济理论影响，拉美地区养老金改革者未考虑社会团结和性别平等问题。社会团结方面，改革后的个人账户制不存在代际、群体、职业和性别之间的转移，无法调节初次分配不公，难以帮助低收入群体摆脱贫困，政府也没有采取有效的调节措施，使得拉美国家贫富分化情况更加明显，社会团结受到威胁。经济的极度不平等容易引发社会动荡，损害全社会利益。性别平等方面，养老金改革增加了私人养老金的最低缴费年限要求（公共养老金要求 17.6 年，私人养老金要求 24.3 年），其中非正规就业参保人，尤其是女性参保人更难达到领取养老金的条件。部分国家还采用男女不同的平均寿命来计算退休金，这种计算方式对女性不利，加剧了性别不平等。

（三）福利充足性

养老金结构性改革的一个重要预期是提高工资替代率，然而，2015 年拉美九国私人养老金系统的平均工资替代率仅为 39.8%，远低于国际劳工组织的最低标准 45%。梅萨—拉戈教授给出两点原因。首先，养老金水平取决于参保人个人账户积累额和养老金投资回报率，极易受到资本市场波动影响，大多数拉美国家资本市场不成熟，养老金管理人投资选择受限，投资回报率偏低，导致工资替代率远达不到预期。其次，私人养老金享受条件较为苛刻，虽然参保人可以提前退休，但通常规定其账户资产需达到 20—30 年的供款量，这导致享受这种权利十分困难，部分参保人由于经济问题而提前支取个人账户资金，最终其实际领取养老金大幅减少。

（四）管理效率及成本

养老金改革者期望改革能引入更多养老金管理人，通过市场竞争提升效率，降低管理成本。但梅萨—拉戈教授研究发现，拉美九国养老金系统并未形成充分竞争，管理成本仍居高不下。首先，大多数国家保险市场规模较小，不足以支撑多个基金管理人，难以形成改革者预期的竞争局面。其次，自由选择基金

管理人成本高昂，且存在行业勾结现象，现实中，参保人实际改变管理人的次数少之又少。此外，参保人对养老金管理人缺乏了解，维权意识不强，很少根据管理费用和资本回报选择管理人，而是更容易受到销售人员和广告的影响，或直接由雇主安排。最后，大多数国家对养老基金管理人的收费缺乏监管，即使投资回报率较差，管理人依旧能赚取高额管理费，导致管理成本居高不下。

（五）财务可持续性与精算平衡

从理论上讲，拉美地区养老金制度进行结构性改革之后可推动国内资本市场迅速发展，多元化的国际投资还能提升财务回报，同时，个人账户所有权将提升劳动者的缴费积极性，DC 型完全积累制可以降低财政负担，缓解过度老龄化带来的财务可持续性压力。但梅萨—拉戈教授则指出，哥斯达黎加公共养老金支出将在 2048 年达到精算平衡临界点（另有三份报告预测均衡期更短），巴拿马预计公共养老金储备将在 2024 年耗尽，墨西哥则预计养老金支出在 2030 年将增加至 GDP 的 5%~6%（其中 90% 将由政府负担）。因此，梅萨—拉戈教授认为，养老金改革没能解决财务可持续性问题。第一，改革后仍面临参保人数下降、雇主逃避缴费等问题，个人账户制激励作用不明显。萨尔瓦多养老金参保人数占比从 64% 跌至 22%，墨西哥这一指标从 60% 跌至 32%，其他国家均呈下降趋势。第二，私人养老基金没能促进国内资本市场发展，更未实现多元化投资。拉美大多数国家的资本市场并不成熟，部分国家还限制多元化投资，限制对外投资比重。国债和银行存款依旧是养老基金投资的首选，占比在 64%~90% 之间，有四个国家禁止投资国内股票，其他五国允许股票投资的占比仅为 6%~16%。第三，私人养老金管理水平不高，整体投资回报率偏低。一项研究表明，哥伦比亚从改革开始到 2017 年期间的平均年化回报率仅为 3.9%，墨西哥内政部认为，截至 2020 年，其养老金年均回报率仅为 5.8%。第四，参保人员额外储蓄不足，提前支取个人账户资金情况增多，加剧私人养老金制度不可持续的困境。第五，养老金改革未能减轻财政负担，混合模式和并行模式中仍存在公共养老体系，而替代模式中仍存在过渡性财政成本，2001 年 8 个国家（不含巴拿马）养老金体系的财政成本平均占 GDP 的 2.7%。

五 拉美养老金再改革现状与趋势

由于养老金改革效果不尽如人意，这些国家的养老金制度一直在持续改革和不断完善之中。《承诺与现实》一书中第五部分介绍和评价拉美地区养老

金制度再改革现状。截至2020年9月，阿根廷（2008年）、智利（2008年）、玻利维亚（2010年）、萨尔瓦多（2017年）四国进行了养老金再改革，改革方向为建立或扩大公共养老金体系。梅萨—拉戈教授指出，由于养老金改革未能实现当初的改革承诺，这些国家对养老金制度再次实施积极干预是十分必要的。梅萨—拉戈教授对养老金再改革采用的评估方法与第四部分相似，除五个评价指标外，他还回顾了再改革的社会对话情况。

（一）社会对话情况

从社会对话来看，“再改革”最激进的是阿根廷^①。1994年，阿根廷基本养老保险制度从传统的DB型现收现付制转变为DC型完全积累制。2008年国际金融危机爆发，资本市场受到极大冲击，上台不到一年的庇隆主义左翼总统克里斯蒂娜于2008年10月21日向国会提交一份养老金改革“面函”，提出改革理由，建议取消个人账户，彻底恢复现收现付制，冻结养老金基金资产。在没有进行任何社会对话的情况下，2008年11月20日国会批准了这一改革方案，12月4日克里斯蒂娜总统签署《阿根廷统一养老金法》（第26.425号法令），该法对改革后新养老金体系的基本框架和运行规则做了原则规定，2009年1月1日开始实施，原个人账户体制下参保人和退休者的账户资产全部转移给国家统一管理和投资。玻利维亚、智利、萨尔瓦多也都或多或少地进行了再改革。国际劳工组织与世界银行都认为改革前的社会对话很有必要。玻利维亚进行了广泛的意见征集和辩论，智利由各界代表组成咨询委员会共同研究改革方案，萨尔瓦多的改革方案则是与反对派妥协的结果。

（二）覆盖率方面

覆盖率的扩大主要取决于制度本身的包容性，智利和玻利维亚通过再改革实现了扩容，阿根廷和萨尔瓦多则没有取得扩容成效。智利将自雇者强制纳入保险范围，通过“团结养老金制度”将贫困人口和老年人纳入保障，实现覆盖率的提升。玻利维亚降低退休年龄和缴费年限，推行“体面收入计划”，使老年人口覆盖率扩大到97%，总覆盖率相应提高。阿根廷施行“延期偿付”，允许特殊情况下向参保人发放额外的养老金以补偿其债务，但是由于措施单一，此举未能提高覆盖率。萨尔瓦多未针对覆盖率采取措施，且其改革时间较短，覆盖率变动情况不明显。

^① 关于阿根廷基本养老保险再改革的主要原因、国际评价等情况，详见郑秉文、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7-24页。

（三）社会团结及性别平等方面

继阿根廷之后，2008 年智利也实施了再改革，但与阿根廷不同的是，智利并未退回到完全的现收现付制，而是额外建立一个“团结养老金”。智利养老金制度由此成为一个较为独特的三支柱模式：它自称其非缴费型公共养老金制度（团结养老金）为第一支柱，国家举办的强制储蓄型养老保险制度为第二支柱，可选择的自愿性养老计划为第三支柱。其中团结养老金是由国家出资补助低收入退休者的基本生活，保障其基本生活。此外，阿根廷完善低收入群体养老金缴费制度，取消对非缴费型养老金的不合理限制，完成了对老年人、全职母亲、低收入者的保障扩面。玻利维亚降低获取“体面收入计划”的年龄，使非正规就业者更容易领取养老金，创建半缴费型养老金和团结基金，为低收入者提供保障。萨尔瓦多实施临时经济福利、永久经济福利和长寿福利三项新制度，为不能享受养老金权益的人提供生活保障。虽然各国都在努力促进两性平等，但性别差距依旧存在。智利、阿根廷、玻利维亚给予女性子女抚育补偿，扩大女性享受非缴费型养老金的范围，阿根廷、玻利维亚和萨尔瓦多取消了按性别区分的养老金计算方式，这些措施虽在一定程度上改善了性别不平等，但女性养老金替代率远低于男性、退休条件苛刻于男性等情况依旧存在。

（四）养老金充足性方面

所有国家的再改革都不同程度地提高了保障水平。阿根廷在 2012 年提高了养老金待遇水平，其养老金平均替代率可达到 75%（不包含向 240 万投保人提供的较低缴费养老金计划）。玻利维亚降低个人账户缴费型、半缴费型和非缴费型三种养老金制度的受益条件，使得参保人更容易享受到保障。智利通过普惠型基本养老金将 5% 的最贫困人口的收入提高了 72%，团结养老金则提高了缴费型养老金低收入者的待遇，80 岁以上的参保人收入增加了 50%，75~79 岁群组增加了 30%，75 岁以下群组增加了 25%。萨尔瓦多新增临时经济福利、永久经济福利和长寿福利三项福利，扩大了福利项目。

（五）管理效率和成本方面

各国采用不同的措施来提高制度运行效率，降低管理成本。阿根廷直接关闭私人养老金体系，取消所有费用，公共体系也不能征收费用。玻利维亚虽设立公共基金管理公司，但其竞争力不足，未形成充分竞争，私人养老金管理费用迟迟不能降低。智利试图通过定期招标、集体竞标、授权银行管理个人账户、成立参保人委员会等方式降低管理费用。萨尔瓦多准备由政府、

工人、雇主三方代表组成精算委员会和风险委员会，监控基金运营风险，提高运行效率，降低管理成本。

（六）财务可持续性及精算平衡方面

除智利外，阿根廷、玻利维亚和萨尔瓦多三国都面临财政不可持续问题。第一，缴费率偏高，雇主和雇员负担过重。阿根廷缴费率 21%、智利 13.8%、玻利维亚 17.4%、萨尔瓦多 15%，其中玻利维亚参保人的缴费额几乎是雇主的 3 倍，智利参保人甚至要支付总保费的 86%。第二，基金积累额不升反降。只有智利在 2019 年基金额下降 33% 后出现回升，2020 年阿根廷下降 44%、玻利维亚下降 42% 后没有回升，而萨尔瓦多没有统计数据。第三，基金投资收益欠佳。萨尔瓦多养老基金主要投资于公共债务，占比 82%，基金回报率非常低；阿根廷养老金增加对公共债务的投资，降低股票投资，回报率也偏低；玻利维亚投资组合中 94% 为银行存款和公共债务，回报率均很低；智利投资较为多元化，但投资水平一般，实际回报率受经济波动影响较大。第四，养老金精算平衡缺失，制度抗老龄化能力依旧较弱。阿根廷人口老龄化非常严重，养老金制度抚养比高于其他国家，其统一养老金系统（SIPA）支出占 GDP 比重逐年攀升，可持续保障基金（FGS）也面临严重赤字。玻利维亚团结基金预计在 2022 年出现赤字，萨尔瓦多虽降低了养老金待遇水平，但财务赤字依旧严重。智利私人养老金覆盖率虽高，但替代率较低，养老金支出占 GDP 比重逐年下降，财务可持续压力目前相对较小。

六 新冠疫情期间养老金提前支取不利于制度可持续性

2020 年新冠肺炎疫情暴发后，全球经济衰退，资本市场剧烈波动，拉美国家经济受到全方位冲击，养老金体制面临巨大压力。首先，疫情带来的经济衰退使拉美国家非正规就业群体的处境恶化，为缓解大众当下的经济困境，许多拉美国家允许提前支取个人账户中积累的资金，秘鲁允许提取个人账户 95.5% 的资金，萨尔瓦多、多米尼加、智利和哥斯达黎加四国也允许在不同情况下提取 10% ~ 100% 的资金。在 2018 年拉美就业人群中，无薪家庭工人、自营职业者、小微企业员工等非正规就业群体合计占比达到 37.3%，新冠疫情期间其占比进一步增加，这部分人群提前支取个人账户资金的情况较多。大量的提前支取会破坏个人账户财务平衡，许多参保人在退休后将陷入无养老金可领取的困境。以智利为例，2020 年 3 月，新法案允许受新冠疫情影响

的失业人员领取 1400 美元失业金以及额外提取 25% 的个人账户资金，允许个人账户中积累额非常低的参保人全额提取。同年 6 月，又批准另一法案，允许供款满 20 年但过去 12 个月没有缴费记录的断保人从公共养老金体系领取 100% 的资金，估计将有 150 万人满足领取条件，智利政府将面临高达 173 亿美元的债务，而财政根本无力支付这笔款项，预计未来将有 370 万人无法获得养老金。

其次，拉美国家养老基金实际回报率呈下降趋势，养老体系财务可持续压力增大。受疫情影响，2020 年 1—3 月智利养老基金亏损 759.15 亿美元（亏损率达到 33%），在 2017—2020 年期间阿根廷公共养老基金从 678.54 亿美元降至 380.52 亿美元，退回到 2008 年国有化再改革时的水平。养老基金贬值导致参保人个人账户实际积累额大幅减少，实际领取到的养老金将大打折扣，这种情况下，参保人提前支取养老金意愿进一步增强，形成恶性循环。

在此背景下，拉美国家再次改革的迫切性增强，同时也面临着更多的挑战，如哥伦比亚和秘鲁的再改革一直无法实施。哥伦比亚和秘鲁的养老金体系是平行模式，同时保留了公共养老金体系和私人养老金体系，两国都面临着覆盖率低、社会不平等、工资替代率偏低以及私人养老金体系竞争不充分等问题。哥伦比亚从 2013 年就开始不断提出再改革方案，分别由劳工部、工会组织以及个别议员提出，有些方案建议关闭公共养老金体系，有些则是倡议建立多支柱养老体系、提升非缴费型养老保险覆盖面、进行参数化改革等。哥伦比亚总统伊万·杜克在 2018 年竞选时宣称要进行养老金改革，提高覆盖率和减少不平等，但直到 2020 年 3 月仍未形成正式方案。在面临疫情引发的经济危机时，政府希望实施减缓养老金缴费以及将私人养老基金转入公共养老体系等措施，但都被最高法院宣布违宪。若不能及时推进再改革，哥伦比亚将错失解决养老金体系问题的良机，养老金问题将愈加严重。秘鲁 2017 年提出四项改革提案，其中两项由社保委员会起草，另两项由国会议员提出，这些提案都强调建立多支柱养老保险体系，强化国家在养老体系中的作用。直到 2020 年年底，秘鲁再改革仍处于提案阶段，未取得实质性进展。

梅萨—拉戈教授还特别分析了巴西的参数化改革。巴西保留了纯粹的现收现付制公共养老金体系，其养老金体系碎片化情况比较严重，包含四个主要的子系统和其他两千多个独立公共系统。巴西规定的退休条件较宽松，工资替代率较高，所以其养老金体系成本非常大。在老龄化加剧的背景下，政府为解决财务不可持续问题，自 1998 年多次启动参数化改革，但仍难以维持

精算平衡。巴西公共养老金支出占 GDP 的比重从 1995 年的 4.6% 逐步增长到 2006 年的 6.9%、2016 年的 8.2% 和 2018 年的 11.1%，财务压力为拉美最高。梅萨—拉戈教授认为巴西需要尽早改革，将现有碎片式养老金体系整合为统一的养老金制度，再配合参数化改革以提升财务可持续性。否则，随着人口老龄化加剧，改革成本将越加沉重，改革阻碍也将更大。

七 对拉美地区养老金改革的总体评价及其建议

梅萨—拉戈教授在《承诺与现实》一书第六部分对拉美养老金改革给出总体评价，指出养老金改革中存在的诸多问题。第一，改革中社会对话不充分，未全面考虑各方意见；第二，改革后的养老金体系未能适应劳动力市场结构，难以将更多非正规就业者纳入其中；第三，私人养老金体系强调对等原则，无法解决社会团结和性别平等问题；第四，个人账户养老金积累受到投资回报和股市波动影响，养老金替代率较低；第五，基金管理人之间缺乏充分竞争，效率低下且费用较高；第六，私人养老金体系仍面临财务不可持续性难题，需要进行再改革。另外，梅萨—拉戈教授指出，拉美四国的养老金再改革都在弥补原制度不足的基础上推动了社会进步，但仍未能解决社会对话和财政可持续性问题。

最后，梅萨—拉戈教授在《承诺与现实》一书第七部分对未来改革提出建议，认为任何类型的改革都必须适应本国特点，拉美的改革经验证明并不存在一种适用于所有国家的模式，比如玻利维亚和萨尔瓦多复制智利模式并不成功，因为这些国家缺乏智利在劳动力市场、资本市场等方面的条件。他提出无论是用公共养老金体系取代私人养老金体系，还是用私人养老金体系取代公共养老金体系都是可行的。任何改革都必须进行广泛的社会对话，改革方案需经过专业的精算设计，并以通俗易懂的方式向社会公布，实行公民投票或公民表决。改革还应整合各个破碎的体系，建立统一的养老金制度，将差异化的参保条件和福利标准转化为普遍性制度。

梅萨—拉戈教授还提出了一系列具体的措施。在扩大覆盖率方面，他建议通过立法强制性缴费对低收入者缴费予以补贴、将养老保险与医疗保险绑定、为非正规就业群体设立特别计划、简化缴费登记手续等；在实现社会团结方面，可恢复雇主缴费、设立团结国家缴费、推广非缴费型养老金等；在实现性别平等方面，可实行男女同工同酬、扩大女性就业、向家政服务者提

供保障、为妇女提供抚育补偿金、扩大个体经营者覆盖率等；在提高福利充足性方面，可将消费者物价指数（CPI）引入工资调整体系中，降低通货膨胀对退休金的影响；在提高管理效率和降低成本方面，可扩充养老金管理人数、实行定期招标、限制管理费、将管理费与投资回报挂钩、限制超额利润和管理层超额报酬等，同时由政府建立组织或机构代表参保人实施监管或表达诉求。

对于财务可持续性问题，《承诺与现实》一书建议改革需以改善养老金体制的财务可持续为目标，定期进行精算评估，每五年发布养老金运行的评估报告，确保财务和精算上的平衡。同时需建立一个独立的监管机构，对所有养老金体系实施统一监管，推动养老金多元化投资，提升投资回报率。此外，还可以采取限制个人账户资金的提取，激励劳动者额外自愿储蓄，加强对劳动者社会保障方面知识及信息的普及，强化对企业及个人缴费情况的监督等措施。

关于未来发展模式，梅萨—拉戈教授指出有三种模式可供借鉴，一是意大利、拉脱维亚、波兰、瑞典等国建立的“名义账户制”（NDC），即保留现收现付的融资方式，同时建立个人账户以记录个人缴费和名义收益率，变 DB 型为 DC 型的模式；二是以美国加州教师退休基金为代表的主权养老基金，即由公共管理或中央集中管理的 DB 型或 DC 型预筹积累制，预筹积累的基金由国家统一管理和运营；三是哥斯达黎加、巴拿马、乌拉圭等国建立的混合模式，即建立一个涵盖养老救助、公共养老金、职业年金、私人养老保险、个人储蓄性养老金的多支柱养老金制度。

总之，梅萨—拉戈教授对拉美 40 年改革历程的总结评估给人们传递出一个重要观点，即任何改革都必须满足一系列要求，脱离基本国情、盲目照搬照抄并不可取，无论是建立多支柱养老金制度还是转向私人养老金，都须经过精密设计和充分的社会讨论。

（责任编辑 黄念）