

从拉美实践看政府在社会 保障改革中的职责

刘 纪 新

主要观点 在社会保障制度改革中,有效而正确的政府行为是成功的改革有望实现的前提。一个好的制度既应该适合本国国情和国民的承受能力,还应该有明确的改革目标和推进步骤。政府的改革决心和意志对改革的顺利实施非常关键,这既表现在改革模式的选择上,也体现在整个改革进程中。进行制度设计之前,应该充分进行调查研究,明确改革目标,形成总体思路,进行整体规划。还应抓住有利时机坚决推进改革。既要制定相关法律、法规,又要严格执法和实施监管。在新老制度交替的过渡期中,国家的财政担保非常重要。政府能否为社会弱势群体提供最低生活保障,是社会保障制度改革能否顺利实施的重要一环。

关键词 社会保障 改革 制度设计

作者 中国社会科学院拉美所政治室主任,副研究员。(北京 100007)

社会保障是现代国家和文明社会的标志,是对由于种种原因遇到风险和困难而失去生活来源或生活处于困难状态的人,由社会提供物质帮助以保障其基本生活的制度。完善的社会保障制度可以为社会成员提供可靠的“安全网”,有助于实现资源优化配置和劳动力合理流动,创造稳定的社会环境,进而促进经济健康和快速的发展。虽然世界上许多国家的社会经济制度的模式不同,但都把社会保障作为政府的主要职能之一,社会保障制度的建立、运行、调整、完善,其发展的每一步,无不与政府行为紧密结合在一起。这也决定了社会保障制度的改革必然是自上而下的,政府的决心、意志和政策在改革中具有至关重要的作用,政府对自身职责的认识和政府的承诺及其履行,对改革的顺利推进是不可或缺的,可以说,有效而正确的政府行为是成功的改革有望实现的前提。作为改革的先行者,智利在这方面的实践提供了不少可供参考的经验,而拉美其他国家的改

革实践也提供了多方面的经验与教训。

一 根据本国国情进行制度设计。

制度设计包括社会保障模式选择和社会保障体系各组成部分之间的关系两个方面。

本文着重论述社会保障模式的选择。社会保障模式的选择是一个带有全球性的问题,不论发达国家还是发展中国家都在进行探索。当前正在进行社会保障制度改革的国家基本上都从原来实行的现收现付制度转向实行多支柱模式;基本养老金多实行完全基金制和个人账户制。但是,这里讲的模式选择实际上应该包含三层含义:其一,公共养老金计划、个人账户资本化计划和自愿储蓄计划三个支柱在养老金制度中各自占有相应地位,其中主要是公共养老金计划和个人账户资本化计划之间的关系。强调保持养老金的再分配功能的国家会选择第一支柱强大而第二支柱弱小的模式,即政府提供的公共养老金计划占有较大比重,而个人账户资本化计划比重较小。第一支柱

可以只提供最低养老金,也可以提供占相当比重的基本养老金。在完全基金制模式下,个人账户制占主导地位,承担再分配功能的第一支柱的分量很轻。实行完全基金制的国家很少,在拉美目前只有智利等少数国家,而且其中有些国家(如墨西哥)的改革并不涉及国家公务员和公立学校教师。其二,三个支柱各自的设计安排,即各支柱在资金筹措方式、管理方式和受益方式等方面的具体设计。例如,第一支柱的资金来源,有的国家是由政府通过财政税收解决的;有的国家是由雇主的缴费和国家财政支持构成的。关于第二支柱个人账户基金的管理机构,有的国家只能由私营机构管理,有的国家可以由多种的机构(如国营企业、私营公司、银行、工会等)承担。其三,新旧养老金计划的关系。拉美国家社会保障制度改革前的养老金制度都是规定收益的现收现付制,由国家管理。改革后建立的养老金基金计划,有的国家是由个人账户制完全取代原来的现收现付制公共计划;有的国家是两种计划并存,形成一种竞争关系,每个人可以自由选择参加不同的计划;还有的国家采取公共养老金计划和个人账户相结合的办法,即个人养老金由这两个部分组成。

由于拉美国家的养老金制度改革基本上都是参照智利的改革进行的,与“智利模式”有许多共同之处,都带有智利模式的基本特点,因而,人们往往把拉美养老金制度统称为“拉美模式”。实际上,这是不确切的,因为每个国家都是根据本国的社会经济条件确定养老金制度的整体构成和各个部分的具体设计的,所以,拉美国家的养老金制度千差万别,各有特点。拉美的养老金制度改革大体可以分为以下三种模式。1. 替代式,即智利模式。公共养老金制度被关闭,不再接收新成员,由私营养老金制度取而代之,建立个人账户,由私营公司管理养老基金,实行养老基金资本化。2. 混合式,即把公共养老金计划和私营养老金计划合为一体,互为补充。阿根廷和乌拉圭属于这一类型。公共养老金制度并没有被关闭,而是经过改革,成为新制度的一部分。新制度由两部分组成。(1)改革后的公共计划支付基本养老金,凡达到法定退休年龄且缴费满30年(阿根廷)或35年(乌拉圭)的人都可领取。公共计划仍实行规定收益制和现收现付制,由政府管理。(2)补充养老金。

补充养老金有两种计划形式:一是基金制计划,二是由公共养老金计划提供的规定收益的养老金。这部分养老金同基本养老金一样由国家管理。选择参加何种性质的养老金计划,实质上就是选择何种形式的补充养老金。3. 并行式,即私营养老金计划与公共养老金计划并存。公共养老金计划没有被关闭,是两种选择中的一种,两种计划处于竞争状态。劳动者既可以选择仍留在公共养老金计划内,也可选择参加个人账户资本化计划。属于这一类型的国家有秘鲁和哥伦比亚。

阿根廷、乌拉圭、哥伦比亚、秘鲁等国之所以选择与智利不同的改革模式,与这几个国家的社会经济政治条件有关。阿根廷和乌拉圭的社会保障制度已经相当成熟,而且已经进入老龄化社会,制度的覆盖率很高,如果采取智利式的完全基金制,转轨成本会很高,政府财政根本没有能力负担。另外,这几个国家的工会组织都有很大的政治影响力,社会福利水平比较高,具有较强再分配功能的现收现付制早已深入人心,个人账户资本化计划强调效率而忽视公平,难以得到公众的支持,较为温和与渐进的计划则比较容易得到政治上的支持和社会认同。实际上,上述几个国家的改革模式也是经过多次修改后才确定的。例如,哥伦比亚政府最初的改革思路是模仿智利,建立私营的完全基金制养老金制度,取消公共养老金计划。但是,这一计划遭到议会和公众的强烈反对和批评,被迫取消。后来,政府提出新的改革计划,建立公共养老金计划和私营个人账户计划并行的制度。然而,这种并行的制度(秘鲁也采取这一模式)具有很强的过渡性和不确定性,政府采取什么样的引导政策将是很重要的:是长期并行还是向私营计划过渡?从目前看,这两个国家的政策并不是很明朗的。一个好的制度既应该适合本国国情和国民的承受能力,还应该明确的改革目标和推进步骤。制度设计是一个系统工程,不能采取走一步看一步的方式。而且,一种制度模式一旦基本成型,再想进行改动就很困难了。因此,在进行制度设计之前,应该充分进行调查研究,明确改革目标,形成总体思路,进行整体规划。在这方面,智利是一个比较成功的例子。

二 抓住有利时机坚决推进改革。

社会保障制度改革涉及千家万户,搞得不好

很容易引起社会动荡,人心不稳。从现收现付制过渡到完全基金制属于激进式改革,到目前为止,在拉美,已完成这一转轨过程的国家只有智利。政府的改革决心和意志是改革顺利实施的关键,这既表现在改革模式的选择上,也体现在整个改革进程中。过去人们一直把智利能顺利完成过渡归于军人政府执政的结果,认为民主国家很难进行这种改革。军人执政可以说是智利完成改革的必要条件,但并非必然条件。智利改革的具体实行过程是渐进式的,新制度取代旧制度是一个需要几十年才能完成的过程。实际上,1981年以前智利就多次进行过改革尝试。1973年军人政府执政后推行了几次改革,对31个养老金体系各不相同的受益标准、退休年龄、工龄等做了一些调整,降低不同养老金体系的缴费率,增加一致性,到1980年改革前,不同养老金体系的缴费率已相差无几。1974年以统一的家庭津贴代替分散管理的各种家庭津贴计划,对最穷的人进行补贴;把家庭津贴从养老基金中分离出来由专门的家庭津贴银行管理;建立了统一的失业救济制度。1975年开始逐步减少雇主的社会保险税。1979年政府又统一了退休金和退休年龄的标准,以及不同部门和养老金体系的最低受益标准,割断了养老金与职业和每个人所参加的养老金体系之间的关系,为后来的改革奠定了基础。1980年政府把所有的养老保险缴费都分配给工人,作为其工资的增加部分,使工人在改革启动之前就可以看到向新制度过渡时自己增加了多少工资,从而减少了改革的阻力。

更重要的是,自1978年到1980年智利的经济连续3年快速增长,并进行了一系列税收体制和金融体制的改革,与此同时,政府又有意识地放慢公共开支的增长速度,以为改革筹集资金;智利政府在改革前曾实行了非常严厉的财政计划,积累了一大笔财政盈余,到1980年财政盈余总计占国内生产总值(GDP)的5.5%,这对于需要花费成本的社会保障体制改革是非常有利的。政府抓住这个时机,于1981年启动改革进程。在改革中,采取强制和自愿相结合的原则,要求所有刚刚参加工作的人必须无条件地加入新制度,而在在职者则自愿转入新制度,不是靠强制手段而是靠养老基金管理公司的经营效益吸引人们加入新制

度。为保证新旧制度的过渡自然实现,1981-1984年政府对两个制度都投入了很高的补贴。到20世纪末仍有约5%的人留在老制度中,老制度的自然消亡需要延续到21世纪中期,届时新制度才会最终完全取代旧制度。这种渐进式做法有助于维护社会稳定,进而保证改革顺利推进。

拉美其他国家的经验表明,改革不付诸实行的时间拖得越久,新老制度的转轨成本越大,改革的代价也越大。阿根廷和乌拉圭与智利同属于年龄结构高制度成熟度高的国家,从70年代开始社会保障部门就连年出现赤字,1983年两国的社会保障赤字分别占GDP的2.3%和4.3%。在整个80年代,阿根廷养老金制度每年的赤字都占GDP的1%~1.5%之间,政府根本无力支付,不得不降低养老金的工资替代率,从1980年的65%降到1985年的50%,1990年养老金的工资替代率只有40%。由此引发了一系列社会矛盾与冲突,公共养老金制度实际上已经破产。1981年智利进行改革时,其养老金制度的隐性债务为GDP的126%,而乌拉圭改革前的隐性债务已高达GDP的214%。

三 既要制定相关法律、法规,又要严格执法和实施监管。

拉美各国政府在改革之初就非常重视制定各种相关的法律法规,每个国家都是首先颁布养老金制度改革法,然后才正式启动改革。智利1980年11月颁布改革法(3500号法令),1981年5月开始改革;秘鲁1992年12月颁布改革法(25897号法),1993年6月开始改革;哥伦比亚1993年12月颁布改革法,1994年4月开始改革;阿根廷1993年10月颁布改革法(24241号法),1994年7

Joaquin Vial Ruiz-Tagle & Francisco Castro, "The Chilean pension system". OECD Working Paper, AWP5.6, <http://www.oecd.org/>

Carmelo Mesa-Lago, "Social Security and Prospects for Equity in Latin America". The World Bank, 1991.

Dimitri Vitas, "The Argentine Pension Reform and its relevance for Eastern Europe". World Bank Working Paper, June 1997. <http://www.worldbank.org/>

Mnika Queisser, "The Second-generation Pension Reforms in Latin America". Development Center of OCDE, 1998, p. 44. 隐性债务的现值取决于覆盖范围内的工人和退休者的人数、年龄结构和预期寿命、平均养老金的规模、退休年龄以及计算现值所用的折现率。由于各国在计算时运用的假设不同,它只能表明转轨问题的大小,而不具有完全的可比性。

月开始改革;乌拉圭 1995 年 9 月颁布改革法(16713 号法),1996 年 4 月开始改革;墨西哥 1995 年 12 月颁布改革法(SAR 法),1997 年 7 月开始改革;玻利维亚 1996 年 11 月颁布改革法(1732 号法),1997 年 5 月开始改革;萨尔瓦多 1996 年 12 月颁布改革法(927 号法),1997 年年底开始改革。这些改革法对准备建立的新制度的基本原则、制度安排、筹资方式、养老金的缴费与发放、基金管理机构的设置与职责、监管机构的设置与职责,以及国家、个人和雇主各自的责任等都做出明确规定,不但使公众对新建立的制度有一个整体和明确的认识,有利于取得社会共识,而且赋予改革法律的权威性,确定政府的法律职责,表明政府推行改革的决心和法律承诺,可以赢得社会的支持,保证改革健康地推进。

当然,改革是一个长期的过程,需要不断地完善法律法规。改革开始后,这些国家又根据改革的进程逐步推出各项有关法律法规。例如,智利从 1980 年 1995 年相继颁布了 20 多个重要法规,内容涉及银行和金融机构管理、证券和保险管理局、股票市场和证券代理机构、股票和证券风险分类、养老基金投资业务、改革金融市场、创立新的养老基金投资工具、增加市场透明度和提高效益等各个方面。同时,从改革一开始就建立了有能力防止欺诈行为的监督机制。法律规定,养老基金管理公司的惟一业务是管理养老基金中的个人账户,由养老基金监管总局规范和监督管理公司的经营。监管总局是一个自主的独立机构,通过社会保障部与政府联系,负责控制和监督基金公司,落实有关法律和法规。监管总局的主要职能是批准基金管理公司的建立和注册;确保基金公司向受益者提供所要求的服务;制定规章制度和法律的实施规则;推动建立以及合法利用所要求的储备金与投资要求;行使风险分类委员会技术职责;强制实施关于养老基金投资的资产组合构成及风险分类划分的规定;与股票和保险监督局共同监督养老基金投资证券的一、二级市场。对于没有按有关法规进行管理公司,监督总局每两个月在统计简报上公布其违规行为和罚款情况。自新制度运行以来最常见的违规行为是在投资中超过中央银行颁布的关于投资的限制,居第二位的是因管理原因而拖延调整养老金。例如,1998 年共出

现 19 例违规行为,其中 4 例为超过投资限制,3 例为拖延调整养老金,只有 1 例是欺骗行为(17 个未达到提前退休条件的投保人被允许提前退休)。此外,新制度建立以来,1991 年、1994 年和 1995 年先后有 3 家公司因未达到法定的最低回报率而被政府清算。在严格的监督管理下,智利养老基金公司的投资收益可观,而且减少了金融诈骗窃取老人的养老金的风险,也减少了缴费人为诈骗付款的风险。

四 为改革的顺利实施提供财政保证。

现代社会保障制度是随着国家干预社会经济的发展而发展起来的,国家财政的强力支撑是其得以立足和发展的基础,没有国家财政的支撑,社会保障制度就会面临经济风险,甚至走向破产。一些拉美国家的社会保障制度在 80 年代面临的困境最能说明这一点。改革意味着从现收现付制向完全基金制或部分基金制的转轨,新老制度的交替需要经历数十年的时间,在过渡期中,国家的财政担保显得尤为重要。从拉美国家的实践看,国家的财政资助主要有三个方面。

其一,继续为旧制度提供资金,确保留在旧制度中的人得到合理的养老金,并分享经济发展的成果。在不同的制度安排下,旧制度所占的比重是不同的。在智利,由于绝大多数劳动者选择了新制度,留在公共养老金制度中的人主要是已接近退休年龄的职工,公共养老金制度的缴费者仅占投保人的 5%,而退休者却占养老金领取人的 86%,因此公共养老金制度仍继续出现赤字,政府必须以财政预算给以保证。1981 年,政府每个月支付养老金的人数为 100 万,而缴费人数是 73.2 万,当年政府的赤字占 GDP 的 4.09%。1982 年,由于大量的缴费者从公共养老金计划转入个人账户计划,财政赤字从占 GDP 的 4.09% 猛增到占 8.22%。1984 年后逐步下降。随着领取公共养老金人数的减少,政府的财政负担也会减轻,但仍需持续 30 年左右。在智利,只有约 5% 的投保人

L. Jacobo Rodriguez, *Chile's private pension system at 18: Its current state and future challenges*. <http://www.socialsecurity.org/pubs/ssps/sspstudies.html>

Alberto Arenas de Mesa, *Learning from the Privatization of the Social Security Pension System in Chile: Macroeconomic Effects, lessons and challenges*. Dissertation, University of Pittsburgh, 1997.

留在公共养老金制度中,而实行并行模式的哥伦比亚和秘鲁,个人账户的覆盖面要低得多,国家财政就要继续承担更大的责任。

其二,对新建立的个人账户资本化计划,政府为投保人提供基本养老金(混合模式)或最低养老金(完全基金制)担保,并且在养老基金管理公司达不到最低投资回报率、管理公司破产等情况下提供财政担保。在智利,由国家保证的养老金有老年养老金、残疾人和遗属养老金、社会救助养老金。对于达到法定退休年龄(男性 65 岁,女性 60 岁)和法定缴费年限(最低 20 年),但由于种种原因(如工资收入低)造成个人账户中积存的养老金积累未能达到领取最低养老金应存基金数额时,由国家补足不足部分,可以领取一份老年养老金。没有达到领取老年养老金、残疾养老金和遗属养老金资格的人,可以向政府提出申请社会救助养老金。每年养老基金管理总局要对各管理公司 12 个月的经营情况进行评估,当某个养老基金管理公司的回报率未能达到法律规定的最低回报率(比所有管理公司的平均回报率低两个百分点或低于平均回报率的 50%)时,当其回报率低于法律规定的最低回报率时,要由“赢利浮动储备”(由历年高于平均回报率两个百分点或高于平均回报率的 50% 的超出部分积累而成)和“储备金”(预留的相当于其管理下的资产的 1%)弥补。当这两项储备金仍不足以弥补差额时,国家财政将加以弥补,同时对这个公司进行清算,并对基金持有人的收益进行担保。

其三,政府要为旧制度向新制度的转轨提供财政支持,要承担旧制度的隐性债务。不同的制度安排会产生不同的转轨成本,智利模式是完全基金制,政府给参加新制度的人发“认账券”,退休时一次性付清,这种方式的转轨成本最高。在混合模式和并行模式下,由于实行的是部分基金制,并允许劳动者进行选择,从而转轨速度减慢,过渡期延长,每年对资金的需求也就减少了。

五 构筑社会救助体系,为社会上最贫困的群体提供最后一道社会安全保障线。

拉美国家的社会保障制度改革是与经济社会转型同时发生的,是经济改革的一部分。一方面,在从国家资本主义向市场经济转型的过程中,市场经济在带来高效率的同时,也产生了贫富分配

不均、两极分化加剧的情况,社会中的贫困人口和弱势群体更容易受到经济改革的负面影响,从而处于更加困难的境地。另一方面,社会保险改革作为社会保障制度改革的主体部分,往往成为政府政策的重点和社会关注的中心。社会保险是以就业和缴费为基础的体系,而社会中的贫困人口或长期处于失业状态而没有稳定的收入,或在非正规部门就业而并未被社会保险所覆盖,或因其他种种原因而无力缴纳社会保险费。社会保险制度改革本身并不能有效地解决贫困人群和社会弱势群体面临的生活问题。政府能否对这部分人群提供最低生活保障,不但关系到社会的稳定,而且也是经济改革和社会保障制度改革能否顺利实施的重要一环。

社会保障制度是由社会保险、社会福利、医疗保健、社会救助、社会优抚和社区服务等体系组成的。前面已在关于制度设计的论述中指出,政府在制度设计时要对社会保障制度各组成部分之间的关系及构成进行安排,其中很重要的一点就是重视社会救助体系的建立,特别是在社会保险和社会救助之间建立互补关系。

社会救助体系有正式的制度安排和非正式的制度安排两种形式,前者主要指政府通过社会救助和收入支持的方式对社会上最困难的群体提供最低生活水平保障的政策,而后者主要指人们在遇到困难时可能依赖的社会保护网,由各种非正式的保护制度构成,如家庭成员、亲属、朋友等社会网络,社区、教会及其他非政府组织。由政府通过社会救助提供的正式的制度安排无疑是社会救助体系的核心部分。可以说,社会救助制度是国家“为国民提供的最后一道社会安全保障线。”

在拉美国家,由政府提供的社会救助一般包括:救济养老金、残疾津贴、家庭津贴,以及各种临时性的救济措施,如政府通过公共投资创造短期就业机会,对食品和其他服务的价格补贴对贫困人群进行收入转移等。最早进行社会保障改革的智利,经过 20 年的努力,已经建立起一个比较完善的社会救助体系,有一整套运行稳定的社会救助机制,在政府的正式的制度安排和各种非正式

须进行家庭经济状况审查,由政府一般税收解决,名额限制在 30 万人,按困难程度排队。

尚晓媛:《中国社会安全网的现状及政策选择》,见《战略与管理》2001 年第 6 期。

的制度安排之间形成良性的互补关系,发挥社会机构和各种非政府组织参与社会救助工作的积极作用。(参见拙作“智利的社会救助制度”,载《拉丁美洲研究》2001年第5期)其他拉美国家也越来越重视社会救助体系的建立与完善,积极采取措施扶助贫困人群和弱势群体,以缓解贫困,缩小贫富差距,实现社会公平。

值得指出的是,社会救助体系是针对社会中

的贫困人群建立的,因此,如何准确地确定贫困群体就是一个非常重要的问题。社会保险有缴费条件作为制约机制,而社会救助则主要靠家庭经济情况调查来确定谁可以得到救助。因此,如何建立适合本国情况的社会救助对象的资格认定方法、制约机制和管理方式,防止道德障碍和欺诈行为,是一个需要认真研究的问题。

(责任编辑 雁 南)