

· 社会保障制度研究专辑 ·

[编者按] 当前,我国社会保障制度改革正处于一个关键时期,需要借鉴国外社会保障制度改革的经验和教训。受社保部《国外社会保障制度比较》项目课题组的委托,拉美所的几位同志承担了伊比利亚美洲5国社会保障制度的研究任务,对巴西、阿根廷、智利、古巴和西班牙等国社会保障制度的发展、改革与面临的挑战等问题进行系统研究,本专栏发表其中三篇研究成果。由郑秉文所长领衔的课题组受社保部委托,对2008年11月阿根廷实行的养老金国有化改革进行研究并提交了研究报告,本专栏一并发表,以飨读者。

阿根廷私有化社保制度“国有化再改革”的过程、内容与动因*

· 郑秉文 房连泉

内容提要 1994年阿根廷对传统的DB型现收现付社会保障制度进行了私有化改革,建立起一个多支柱混合型社保制度。2008年11月阿根廷突然宣布对其DC型完全积累制的私有化社保进行“国有化再改革”。本文对1994~2008年阿根廷私有化社保制度的运行状况进行了总体评价,对2005年以来尤其是克里斯蒂娜总统2007年12月上台以来实行的改革取向作了评介,在此基础上对2008年11月国有化改革的过程、改革方案及其相关立法情况进行了较为详细的评析。对阿根廷社保国有化改革的反响不尽一致,国际舆论普遍持批评的态度;而在国内方面,工会和参保人则持坚决的支持态度。本文认为,阿根廷社保私有化改革之后存在的问题在拉美具有相当的普遍性和代表性,它虽然基本解决了制度可持续性和政府财务负担等问题,但却始终存在着养老金管理公司手续费较高而利润却“早涝保收”、社保制度碎片化状况没有得到根治且特权制度依然存在等很多具体问题,特别是覆盖范围狭窄问题长期没有得到根本改善,绝大部分就业人口被排斥在外,广大国民没有得到实惠,于是,社保制度合法性危机便逐渐显现,这既是拉美私有化社保模式的致命缺陷,也是阿根廷社保制度成功实施“国有化再改革”的政治和社会基础。

关键词 社会保障私有化改革 社会保障国有化改革 社会保障制度比较 DB和DC型社保制度 现收现付与完全积累

*

一 2008年社保制度国有化改革背景： 私有化改革历程与国有化改革

(一) 1993~1994年社保制度私有化改革回顾

阿根廷的养老金制度已有上百年的发展历史,早在1905年,阿根廷就出台了铁路行业工人的养老保险立法。20世纪40年代,在庇隆政府的推动下,阿根廷社会保障体系快速发展。1967年,阿根廷各行业性的养老金计划合并为三个大计划:公

收稿日期:2009-03-24

作者简介: 郑秉文,男,1992年毕业于中国社会科学院研究生院世界经济与政治系,获经济学博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所所长,研究员,博士生导师。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

房连泉,男,2006年毕业于中国社会科学院研究生院,获经济学博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室副研究员,北京大学经济学院在职博士后。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

务员计划、私营雇员计划和自雇者计划。到80年代中期,享受养老保险的人口接近经济活动人口的80%^①。但这些养老金计划大都以部门和职业分类为基础,在行政管理和资金收支上条块分割,各自为政。从80年代开始,传统现收现付养老金计划收支上的财政亏空不断增长,改革压力越来越大。

* 中国社科院拉美所受人力资源和社会保障部委托,于2009年初成立课题组并于2月初完成了《阿根廷2008年11月养老金国有化改革综述》研究报告(1.2万字)。课题组成员还有高静、袁琳、韩晗,她们利用春节假日翻译了西班牙文资料:高静翻译了第26.425号法令、改革的三个附属条例以及克里斯蒂娜总统呈交给议会的“面函”,袁琳翻译了阿根廷国内外对国有化改革的舆论评价部分,韩晗协助翻译了部分西班牙文资料。本文是在该研究报告的基础上扩充而来的。这里对三位女士的贡献表示衷心感谢。——作者注

① Koichi Usami, “Transformation and Continuity of the Argentine Welfare State—Evaluating Social Security Reform in the 1990s”. http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/pdf/04_02_05.pdf

1993年10月,阿根廷颁布第24.241号法,进行养老金制度私有化改革,建立了一个混合型养老金制度,称为“统一退休养老金体系”(Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones,以下简称SIJP)。新制度自1994年7月开始运行,它由以下两个支柱组成。

第一支柱为原体制下由国家社会保障局(ANSES)管理的现收现付制计划。它的缴费为纳税工资收入的16%,由雇主支付。养老金待遇为一个均一型的基础养老金(PBU, Universal Basic Benefit),每月收入大约为平均工资的28%左右。在缴费满30年或达到最低受益资格年龄(男65岁,女60岁)的情况下,工人可以获取这项待遇。

第二支柱为由雇员11%的缴费(占纳税工资总额)形成的养老金计划。它由两个可供工人选择的计划组成,雇员必须在两个计划中选择其一。第一个是由国家社会保障局管理的收入关联的现收现付制计划,其养老金待遇(称为PAP)计发公式为:缴费年限×退休前10年的平均工资收入×0.85%。第二个养老金计划是由私营的养老基金管理公司(AFJPs, Retirement and Pension Fund Administrators)管理的个人账户养老金计划,雇员退休时的养老金待遇(称为RO)取决于账户资产积累水平。

除以上两支柱计划提供的养老金待遇外,政府对在原制度已有缴费记录的工人还提供补偿养老金(称为PC, Compensatory Benefit),其计发公式为:累计缴费年限×1.5%×1994年之前10年的平均工资,最高限为52.5%^①。在解决转轨成本问题上,阿根廷采取与智利相仿的发行认购债券的方式。

新制度对于正式部门雇员和自雇者来说都是强制性的。工人在初次就业时可自由选择加入一个计划,加入现收现付计划后,可以重新选择在任何时候转入积累制计划,但加入积累制计划就不能再退回到现收现付计划中去。改革后,包括公务员、私营部门雇员以及自雇者在内的各群体都加入到私营养老金计划中去(军队除外)。

此外,阿根廷实行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。

最后,阿根廷政府建有非缴费型的养老金救助计划,该计划始建于1940年,向70岁以上无收入来源的老年人提供养老金。

表1 1993~1994年阿根廷社保体系私有化改革之后的结构情况

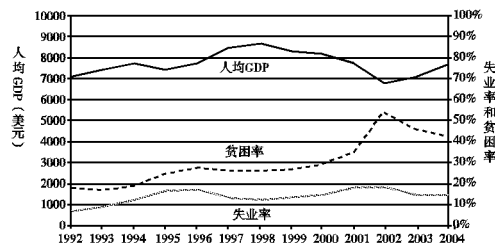
| | 计划名称 | 缴费融资 | 待遇类型 | 替代率水平 |
|------|------------|-----------|-----------|-------------------|
| 零支柱 | 非缴费型养老金 | 财政融资 | 70岁以上老年人 | |
| 第一支柱 | 基础养老金(PBU) | 雇主缴费: 16% | 统一的DB待遇 | 28% |
| 第二支柱 | 1. 现收现付计划 | 雇员缴费: 11% | 收入关联型DB待遇 | 缴费年限×平均工资收入×0.85% |
| | 2. 个人账户计划 | 雇员缴费: 11% | DC计划 | 取决于账户积累 |

资料来源:作者编制。

(二) 2001~2002年金融危机期间社保制度的调整与应对措施

20世纪90年代,阿根廷经济发展呈现出很大的不稳定性。自1998年以来经济陷入持续衰退之中,终于到2001年全面爆发史无前例的金融危机,同步爆发了财政危机、企业危机、经济危机、社会危机、政治危机。金融危机对养老金体系带来巨大冲击,从图1可看出,在危机最为严重的2002年,阿根廷各项宏观经济指标表现很差,创历史最新纪录,人均GDP下降到最低点(7000美元以下),贫困率上升到最高点(超过50%),而失业率也高达20%左右^②。

图1 2001~2002年危机期间阿根廷主要经济指标



资料来源: Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

^① Rafael Rofman, "The Pension System in Argentina: Six Years after the Reform", *World Bank Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0015, June 2000.

^② Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

表2 2005年以来阿根廷社保制度主要改革措施

| 主要方面 | 改革计划 | 改革内容描述 |
|-------------------|-----------------------|---|
| 覆盖面: 工人参加计划的分布 | 重启特殊计划 | 教师、外交官、研究人员和法官等群体的缴费积累重新划入现收现付计划, 提高其退休待遇 82% |
| | 加入积累计划的成员可返回到现收现付计划中去 | 10年以内的退休成员以及账户积累额较低的成员可自动转回到现收现付计划中去; 其他成员也可转回到现收现付计划, 每5年有一次选择机会 |
| | 缺省选择者自动加入现收现付计划 | 新参加工作者在未作出选择的情况下自动加入现收现付计划 |
| 退休人口覆盖面 | 非缴费养老金机会 | 取消对非缴费型养老金的数量限制 |
| | Moratoria 计划 | 满足最低年龄条件的自雇者可以立即退休, 补缴历史欠费 |
| 待遇水平 | 允许提前退休 | 5年内达到退休年龄和满足最低缴费期限的参保人, 可以提前退休, 待遇相应缩减 |
| | 提高最低养老金待遇水平 | 从2003年开始不断增加社会最低养老金, 而其他待遇项目增长幅度较小 |
| 个人账户计划管理规则 | 改变现收现付计划待遇规则 | 现收现付计划新参保成员的待遇计算规则为: 缴费年限 × 平均工资 × 1.5% |
| | 成本限制 | 养老金管理公司不再负责残障和遗属待遇计划 管理成本不得超过纳税工资的 1% |
| | 允许投资于产业和基础设施项目 | 新的监管规则允许养老金投资于新类型资产, 最低比重为 5%, 最高为 20% |

资料来源: Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

已在 1994 年改革中被废除, 但在近几年的改革中, 由于私营养老金待遇的下降, 政府又使这几个群体重新回到现收现付计划中去, 他们大约占全部缴费人口的 5% 左右。

危机期间阿根廷政府采取一系列干预措施, 对养老金制度作出调整。这些政策大都是在未经国会公开讨论的情况下、通过特殊性应急措施提出来的, 主要如下。^①

第一, 下调退休待遇标准。2001 年中期, 将现收现付计划待遇削减 13%, 2002 年 9 月, 这项调整被取消, 又重新补偿参保人待遇; 2001 年 12 月, 将退休者的最高待遇上限从 3 100 美元下调至 2 400 美元, 2002 年 2 月又废止; 自 2002 年 1 月开始, 规定在一定期限内禁止个人账户计划退休人员购买以美元计价的年金产品; 2001 年以来, 一直未实行养老金待遇的指数化调整政策, 导致退休金贬值。

第二, 临时下调缴费和建立私营缴费机构。2001 年 11 月, 将雇员缴费率从 11% 下调到 5%, 几周后又将现收现付计划的缴费率恢复到 11%; 2003 年将个人账户计划缴费率又上调到 7%, 2005 年危机结束之后又恢复到 11%; 2001 年 11 月, 政府建立了一个私营机构 (INARSS) 负责征缴社保缴费, 2003 年 7 月该机构又被解散, 征缴职责回归税务部门。

第三, 在投资策略上发行国债。2001 年 11 月, 阿根廷政府向银行、养老基金等机构发行新债券, 债券利息非常低, 而且没有二级交易市场。养老基金原来持有的政府债券置换为担保贷款; 2002 年 3 月, 政府决定将担保贷款转为比索计价, 与通胀挂钩, 实际利息为 3% ~ 5.5%, 2002 年 4 月支付第一次利息时大部分养老基金拒绝接受; 2003 年 8 月, 政府宣布剩余未偿付养老金债务转换为违约债券, 停止计息; 2004 年 10 月, 财政部和养老基金公司进行谈判, 向全部养老金违约债务发行新债券, 这些债券以比索计价, 面值大约为初始值的 70%, 周期为 42 年。

(三) 2005 年以来社保体系的改革调整

1993 年养老金制度改革后, 阿根廷历届政府对新的养老金体系并不满意, 多次进行立法修订, 对养老金体系进行调整。金融危机后, 阿根廷国内对私营养老金体系的争论越来越多, 尤其在 2003 ~ 2007 年“中左派”基什内尔总统任期内, 养老金政策体现出明显的左转倾向, 恢复了 1993 年以前的一些制度, 同时又采取了一些新的带有明显“左倾”特点的改革措施 (见表 2)。^②

第一, 重新为教师、外交官、法官以及部分小群体建立起特殊养老金计划。这些群体的特殊计划

^① 参见 Rafael Rofman, "The Pension System in Argentina: Six Years after the Reform", *World Bank Social Protection Discussion Paper Series*, No. 0015, June 2000.

^② 参见 Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

第二,扩大退休金受益人口覆盖面。对于1993年改革前没有缴费历史的自雇者,自1995年开始,法律允许他们在参保时可以补交历史欠费,该计划被称为“延期偿付计划”(Moratoria Plan)。2004年末,又规定符合该计划条件的自雇者可以立即办理退休手续,允许他们在领取退休待遇的过程中补交历史欠费,这导致退休人员数量快速增长。

第三,2007年1月,阿根廷政府出台了第26.222号法令,对养老金体系作出了较大幅度调整。一是从2007年开始,允许加入个人账户计划的成员可以退回到现收现付计划中去,参保者每5年有一次选择机会;新参加工作者在未选择加入何种计划时,系统将其自动划入现收现付计划,而不再是先前的个人账户计划。二是改革现收现付体系的待遇计划公式,将以前的计算系数由0.85%提高到1.5%。三是将残障和遗属两项待遇剥离出来,养老金管理公司不再负责提供这两项待遇,相应规定将其管理佣金降低到纳税工资的1%之内。四是规定养老基金5%~20%的比重投资于产业和基础设施。

第四,2007年12月“中左派”基什内尔总统任期结束之后,其妻子克里斯蒂娜接替其丈夫基什内尔出任新一届阿根廷总统。这位阿根廷历史上第一位民选女总统不仅强调经济和社会政策的延续性,而且,同为“中左派”的克里斯蒂娜,在养老金改革措施上比其丈夫走得更远,向左转的倾向更为明显,在2008年10月实行养老金国有化改革之前,在投资策略等方面出台了一系列更为收缩的改革措施。

可以看出,在基什内尔和克里斯蒂娜两届“中左派”政府中,总的改革趋向是缩小个人账户计划的覆盖面,扩大现收现付的覆盖面和作用,放宽养老金受益资格条件,提高养老金待遇水平,这充分反映了“中左派”在社会保障制度改革中的特点和取向。

(四) 14年来私有化社保体系的运营效果

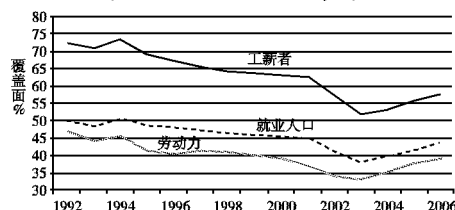
1. 金融危机时覆盖面降至最低点。

历史上阿根廷的养老保险覆盖面是南美大陆最高的国家之一。图2显示了20世纪90年代改革以来实际缴费人口覆盖面的变化趋势。在改革的最初几年,覆盖面稍有上升,但其后由于经济下滑造成的遵缴率下降、失业率上升等原因,覆盖面一直呈下降趋势,从90年代初的45%下降到2000年的40%,在危机最为严重的2003年则进一步降低到

30%左右,危机后覆盖面有所恢复,基本达到40%左右^①。

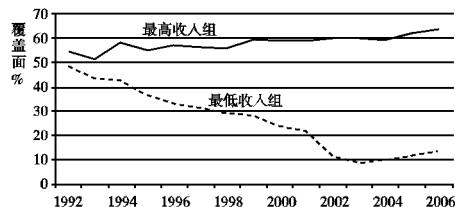
图3按收入五分法划分,说明了收入最高群体和收入最低群体的参保面变化情况。可以看出,90年代及2001年经济危机期间,富人的参保覆盖面变化是非常小的;而穷人的参保覆盖面却一直呈显著下降趋势,1992~2003年期间,他们的参保率急速下降了40个百分点,危机后仅恢复了5个百分点^②。

图2 1992~2006年阿根廷参保覆盖面变化
(实际缴费人口/就业人口,%)



资料来源: Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

图3 1992~2006年阿根廷不同收入群体覆盖面的差异



资料来源: Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

2002年养老金制度覆盖面急剧下降的原因之一在于,阿根廷国内引入了一个新的福利计划,称为户主计划,该计划大约为200万弱势群体提供收入转移,这些人口主要为失业者、非正规就业者和未参加工作的人。由于该福利项目的覆盖群体并未强制

^{①②} Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

参加养老金制度，因此，这部分人口的覆盖面较低。

2. 国有化改革之前 1/5 的参保人已退回到现收现付体系当中。

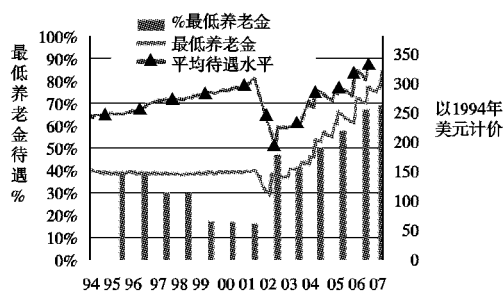
自 2007 年 5 月第 26.222 改革计划实施以来，由个人账户计划转入现收现付计划的雇员分为以下几部分群体：一是为教师等群体新建立的特殊计划，大约有 17.4 万人转到现收现付体制；二是年龄超过 50 岁（女）和 55 岁（男）、账户积累低于 2 万比索的参保者，可以自愿转入现收现付计划，2007 年 7 月~2008 年 3 月期间大约有 110 万参保者选择加入了现收现付计划中；三是改革允许普通参保工人每 5 年有一次二选其一的机会，在 2007 年 10 月开始的第一次选择过程中，大约有 130 万参保者退回到现收现付计划中。这三部分人群合计起来大约有 250 万，占 2007 年参保人总量的 21%。

表 3 私有化社保基金历年投资收益率（扣除通胀因素，%）

| 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：国际养老基金管理公司联合会。http://www.fiap.cl

图 4 1994~2007 年养老金待遇变化趋势



资料来源：Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

4. 金融危机期间退休金水平大幅下降。

由于缺乏待遇指数化调整机制，90 年代期间工人的退休金增长较为缓慢。2001 年经济危机造成实际待遇大幅下降，尽管 2002 年后待遇水平有较快增长，但实际购买力远未达到 90 年代的水平。“统一养老金体系”的退休待遇分为几部分：首先是统一的基础养老金（PBU），目标替代率大约为 28%，但受通胀等因素影响，到 2007 年时实际平均替代率仅为 15% 左右^③；其次为来自第二支柱的

这说明早在 2008 年国有化改革之前，已有 20% 的参保人口返回到现收现付计划，个人账户体系的规模已经受到了极大削弱。据最新统计，在 2008 年 10 月养老金国有化改革方案提出之前，个人账户计划的参保成员大约为 950 万人^①。

3. 金融危机期间社保基金投资收益率跌至历史最低点 -45%。

表 3 说明了自 1995 年以来私营养老基金历年实际投资回报率的变化情况。可以看出，回报率的波动幅度是非常大的，在危机最严峻的 2002 年超过了 -40%，至 2008 年 10 月国有化改革方案出台前，阿根廷国内官方估计当年回报率为 -19% 左右。在 1995~2007 年期间的 13 年中，年均回报率为 8% 左右^②。

收入关联型养老金以及过渡养老金，由于未与工资指数挂钩，待遇受到通胀的影响。

图 4 说明了 90 年代改革以来，平均养老金、最低养老金的实际给付额以及相对于社会最低工资替代率的变化趋势。可以看出，2001 年危机期间，养老金待遇下降是非常明显的。危机过后，阿根廷政府开始提高待遇，以补偿通货膨胀带来的贬值，最主要的变化体现在社会最低养老金的提高上。到 2003 年，最低养老金恢复到了危机前的水平，2007 年达到平均退休金待遇的 90%，这种情况在一定程度上致使缴费型养老金的作用下降^④。

5. 克里斯蒂娜上台以来投资策略更趋保守。

到 2008 年 10 月，阿根廷的私营养老基金积累为 301.71 亿美元，相当于 2007 年末 GDP 的 11%。在养老基金的投资组合中，大约 55% 的资产投资于政府发行的国债。受金融危机的影响，自 2007 年 12 月克里斯蒂娜接替其丈夫基什内尔出任新一届阿根廷总统以来，一直到 2008 年 10 月动议国有化改革期间内，养老基金投资策略发生了较大变化，

①② 国际养老基金管理公司联合会。http://www.fiap.cl

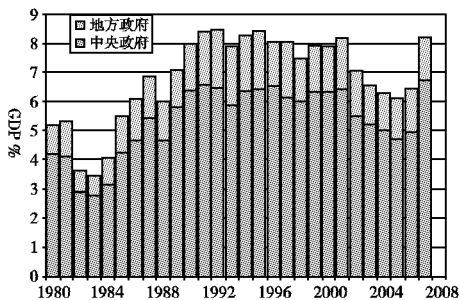
③④ Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

投资公司债券份额由 1.5% 上升到 9.3%，投资国内股票份额由 14.3% 下降到 8.67%，投资国外证券由 8.9% 下降到 6.3%，投资共同基金由 12.9% 下降到 2.8%^①。此外，在过去 14 年中，养老基金行业发展呈现出较强的市场集中趋势，1994 年新制度刚刚启动时共有 26 家养老基金管理公司，1995 年减少到 22 家，到 2008 年减少到 10 家^②。

6. 养老金支出到 2008 年达到历史最高点。

图 5 说明了养老金体系的整体公共支出（包括非缴费型养老金和军人养老金支出等）情况。90 年代改革后支出有所下降，维持在占 GDP 的 7.5%~8% 左右。2002 年危机期间，养老金公共支出下降了 40%，随后又缓慢恢复，到 2006 年全部养老金支出仍比危机前下降了 20%。但 2007 年以来，由于退休金待遇的提高和覆盖面的扩展，近两年养老金公共支出又有大幅上升。2007 年养老金公共支出较上年增加到占 GDP 的 1.75%，2008 年支出水平估计将是 2006 年的两倍，达到历史最高值即占 GDP 高达 9%^③。

图 5 1980~2008 年阿根廷社会保障支出变化趋势



资料来源: Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

二 2008 年社保制度国有化改革方案：“面函”与第 26.425 号法令

(一) 改革方案出台过程和“面函”主要内容

2008 年 10 月 21 日，阿根廷总统克里斯蒂娜·费尔南德斯 (Cristina Fernández de Kirchner) 向国会提交取消私营养老金制度的法律草案，拟将私人养老基金实行国有化，实施由国家统一管理的现收现付制度。在向国会提交的改革法案“面函”

中，克里斯蒂娜首先简要回顾了阿根廷养老保障制度的发展历史，强调指出养老保障制度应遵循宪法规定的人人平等和社会团结原则，发挥国家保障的作用，接下来着重说明了 1993 年改革以来私营养老金制度面临的形势和突出问题，其要点如下。^④

第一，1993 年进行个人账户制改革时，阿根廷国内失业率仅为 8.8%，但随后 1 年中失业率攀升至 18%，2001 年危机将阿根廷失业率推向峰顶，达到了 25%。此后，政府连续 5 年实施积极的公共政策，失业率回落到 8%。因此，在实行积极的政策、管理正规就业劳动市场方面，国家的作用至关重要。

第二，资本市场获得快速发展。AFJP 公司用于购买股票的资金相当于其流动资本的 19.5%，大约相当于在首都布宜诺斯艾利斯证交所上市企业股份的 7.8%。在 2000 年 6 月至 2007 年 6 月期间，养老基金资产余额由 187.14 亿比索倍增至 958.71 亿比索，养老基金占 GDP 的份额上升了 1.8 倍。

第三，个人账户计划的参保覆盖面由改革时的 60% 下降至目前的 47%。

第四，个人账户计划耗费高额的管理费用。AFJP 公司收取高额的管理佣金是根据毛工资收入计算的，在 2000 年 6 月~2007 年 6 月间，收费比重一直在增长。

第五，工人参加个人账户计划的积极性较低。目前，非强制性供款总额低于缴费总收入的 0.3%。

第六，在个人账户计划下，退休金收入取决于金融市场的行情，在当前全球性金融危机形势下，风险加大了。基本养老保障不应以存在着内在风险的投资活动作为核心支柱，这将会严重地脱离实体经济。

第七，自 2003 年以来，阿根廷国内已意识到私营养老体系存在的问题，例如覆盖率低且不断下降、诉讼率高、账户财产被冻结、现收现付计划和个人账户计划之间的不平等、养老金管理效率低下等。因此，国家已采取一些改革措施重建公共养老体系。第 26.222 号改革法允许公民在现收现付和

①② 国际养老基金管理公司联合会。<http://www.fiap.cl>

③ Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>

④ 参见 2008 年 10 月 21 日阿根廷政府向国会提交的养老金改革法案“面函”。http://www.uafjp.org.ar/docs/proyecto_de_ley_PE.zip

个人账户计划之间进行自由选择，拉平了两种制度的缴费率，将 AFJP 公司的收费标准降低至 1%，并建立了可持续性保障基金。

第八，国家对个人账户计划进行大量补贴。目前个人账户计划下的领取待遇人口约为 44.5 万，需要由国家提供最低养老金保障的退休人口约为 17.9 万，其中有 3.3 万人的账户资产已用尽，由国家全额支付养老金。

鉴于以上原因，阿根廷政府提出取消个人账户计划、建立统一由国家管理的现收现付养老金计划的建议。在此法案提出前的一周，阿根廷政府已对私营养老基金公司采取管制行动，停止各养老基金管理公司的交易行为，冻结养老基金资产，并采取措施预防基金管理公司的欺诈行为。

11 月 7 日，国会众议院通过该法案，并对法案作出了部分修改。11 月 20 日经过 12 个小时的辩论后，阿根廷国会参议院以 46 票同意、18 票反对的结果通过了该项法案。12 月 4 日，阿根廷总统签署《阿根廷统一养老金法》(No. 26.425 Law, 以下称第 26.425 号法)，该法对改革后新养老金体系的基本框架和运行规则作了原则规定。同时，政府还颁布了三项法令明确改革执行细则：2103/2008 号法令对“可持续保障基金”(Fondo de Garantía de Sustentabilidad, FGS)的管理制度进行了修订；2104/2008 号法令对新旧制度下参保人员、基金资产和待遇以及管理账册的转移工作规定了具体要求；而 2105/2008 号法令则对国家社会保障局的职责和组织结构进行了重新界定。根据这些法律，新的养老金制度将于 2009 年 1 月起开始实施。阿根廷国家社会保障管理局从法案生效日(12 月 4 日)起 60 天内应采取必要措施，完成相关基金转移和退休金给付等交接工作。AFJP 公司将于 2008 年 12 月 15 日前将公司管理的基金资产转交国家社会保障局，12 月 30 日前将公司管理参保人的名单、账册等信息内容转交国家社会保障局，今后将由国家社会保障局定期向参保人发放信息手册。

(二) 社保制度国有化改革法案“第 26.425 号法”及其附属条例主要内容

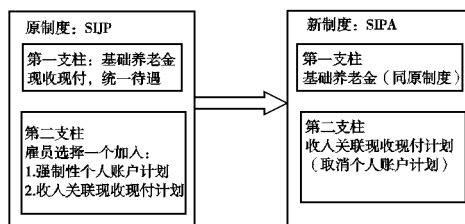
第 26.425 号法由 6 章 22 条构成，与 2008 年 10 月 21 日克里斯蒂娜总统向国会提交的改革法案内容大致相同，国会修改了十几处，例如明确规定转移的养老金资产只能用于退休金支付，“可持续保障基金”不能投资国外、不向参保者征收佣金

等等。根据第 26.425 号法及三项附属改革条例，这次养老金改革方案的主要内容如下。^①

1. 对原“统一养老金制度”进行结构性改革。

取消第二支柱中的个人账户养老金计划，将个人账户计划下的参保者转入现收现付计划，新制度称为“阿根廷统一养老金制度”(Sistema Integrado Previsional Argentino, 简称 SIPA)。图 6 比较了改革前后的制度基本结构情况。

图 6 2008 年 11 月阿根廷国有化改革之后新旧制度结构对比



资料来源: 作者绘制。

2. 缴费和待遇规则。

新制度下第二支柱中缴费率不变，仍为 11%。雇员在个人账户计划下的缴费历史视同为新制度下的缴费年限；在待遇方面，现收现付计划的待遇计算公式为：缴费年限 × 退休前 10 年中的平均工资 × 1.5%，以 30 年工作年限为例，养老金替代率为 45%；国家承诺保障个人账户参保人和受益人的退休金待遇不低于原制度。在原个人账户计划下由 AFJP 公司支付的养老金待遇，统一转由国家社会保障局负责支付（依照 2008 年各月份中最高待遇标准支付），AFJP 公司管理的基金也相应转移给国家社会保障局；已在商业保险公司领取退休金的退休人员的养老金待遇仍由保险公司负责支付，基金不转移。距法定退休年龄 10 年内的参保成员可提出申请，领取按原个人账户计划规则计算出的退休金待遇。参保人对于退休金待遇的申请可以向国家社会保障局提出，由其按照新的现收现付制度待遇规则作出判定。

3. 建立“可持续性保障基金”。

第 26.425 号法规定，原养老基金管理公司管理的资产上交国家社会保障局管理，并将转入现收现付制度下的“可持续性保障基金”。该基金是根据 2007 年第 897/07 号法令建立的，是现收现付

^① 参见第 26.425 号法、2103/2008、2104/2008 和 2105/2008 号法令内容。http://www.consolidar.com.ar/800/afjp/index.html

养老金制度下的收支余额储备,这次改革将 AFJP 公司管理的私营养老基金转入该基金。根据 2103/2008 号法令内容,该基金的特征如下:第一,基金专属于“阿根廷统一养老金”体系,国家社会保障局在规定范围内享有基金财务和管理自主权;第二,基金投资需要保障安全性和赢利性,并对经济增长作出贡献;第三,在基金监管方面,国会内设社会保障基金管理委员会对基金进行监督,社会保障基金管理委员会由参众两院推选的 6 名参议员和 6 名众议员组成;第四,基金执行委员会是基金的决策机构,该委员会主任由国家社会保障局局长、经济部与财政部等部门代表组成,委员会具有经营管理、内部决策、信息披露等方面的职责;第五,基金的投资范围限于 1993 年“统一养老金法(第 24.241 号法)”规定的部分投资工具,包括政府债券、公司债券、可转换债券以及国内公司股票、共同基金等证券产品,此外还可投资于基础设施和生产性部门。

4. 新旧制度的过渡。

第 26.425 号法规定,国家社会保障局从法案生效日起 60 天内应采取必要措施,完成有关接收供款和支付因正常退休、丧失劳动能力病退以及因死亡而产生的相应待遇给付工作。2104/2008 号法令详细规定了新旧制度接轨中的一些细节:第一,从第 26.245 号法生效日起(2008 年 12 月 4 日),原个人账户计划的参保成员都划入新的“统一养老金”体系;第二,从 2008 年 12 月 1 日起,由国家社会保障局负责征收参保人的缴费供款;第三,从法令生效日起,原个人账户体制下参保人和退休者的账户资产转移给“可持续保障基金”,向该基金进行统一管理和投资,原从事账户基金管理的金融机构、证券公司、基金管理人、存款单位以及征缴机构都作为单一的基金持有人来对待,养老基金的资产、实物以及所有权限全部隶属于国家社会保障局;第四,AFJP 公司须于 2008 年 12 月 31 日前按要求向国家社会保障局提供如下信息和资料:全部参保成员的花名册,退保成员的花名册、终止缴费成员的相应信息以及停止缴费的原因,所有参保成员的个人资料,包括待遇申请和支付情况,个人账户资产的余额和资产组合,待遇给付的历史记录和未支付待遇情况,等等;第五,国家社会保障局有对第 26.245 号法作出解释和补充说明的权利,此次国有化改革带来的部门费用支出由国会作出预算调整予以补偿。

5. 国家社会保障局组织结构的调整。

新的“统一养老金”体系实施后,国家社会保障局的行政管理体制发生了变化,2105/2008 号法令对其组织结构进行了修订。改革后,国家社会保障局下设三个分支:待遇部负责待遇标准的认定、控制和服务工作;管理部负责国家社会保障局的办公、预算、信息技术、联络等方面的工作;基金运行部负责“可持续保障基金”的运营管理工作。原养老基金监管署(SAFP)的主要职责将由国家社会保障局负责,其人员和办公设施将也相应划归国家社会保障局。

6. 给养老基金管理公司巨额赔偿。

法律规定,如养老金管理公司(AFJP)存在破产情况,政府承担一定的偿付责任,但对 AFJP 的最高赔偿不得超过清算得出的公司最高资本金价值。在新制度下,原公司仍可管理雇员自愿型个人账户养老金缴费的管理业务。同时,法律规定,国家主管部门应采取一定的必要措施,保障养老金管理公司就业人员的工作岗位。据估计,阿根廷政府对养老金管理公司给予高达 14.4 亿美元的巨额赔偿。据业内人士分析,面对这样一个赔偿黑洞,政府的融资渠道不是发行债券就是增加债务^①。根据法律规定,这些债券设定最低持有期限,允许国家社会保障局拥有优先回购权。

三 2008 年社保制度国有化改革的国内外反响:博弈激烈与贬褒不一

(一) 社保制度国有化改革政治动机的三点官方解释与普遍质疑

2008 年 10 月 21 日,阿根廷养老金国有化改革方案一经发布,即引起了阿根廷国内外的广泛关注。消息传出后,阿根廷股票市场在随后两天内大幅下跌,2008 年 10 月 22 日和 23 日股票市场指数跌幅超过 10%,达到 2004 年 5 月以来的最高跌幅。受阿根廷影响,10 月 22 日巴西股票市场下跌 10.8%。阿根廷经济自 2003 年经济危机复苏以来,年均增速达到了 8%,但 2008 年以来,由于国内外形势的变化,阿根廷经济面临很大困难。不少分

^① Eduardo Lucita, "Argentina: Renationalization of a Pension System Facing a Hole", Private Mismanagement Erodes Pension Funds by a Fifth, IV Online Magazine, IV408, January 2009. <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article1590>

析家认为，阿根廷近几年较好的经济形势可能就此终止，而养老金国有化改革方案则进一步打击了市场信心，这可能是新一轮金融危机的开始^①。

从阿根廷官方发布的新闻言论看，阿根廷政府对国有化改革原因的“官方解释”可主要归纳为以下三点。第一，私营个人账户计划的失败。主要表现为参保覆盖面低，目前在900万参保者中，仅有360万为正常缴费者；运营成本高，给参保者带来沉重负担，养老基金公司占用了大量的缴费资源，享受丰厚的利润，政府对私营养老金体系进行大量补贴。2008年11月16日在美国举行20国首脑会议上，阿根廷总统克里斯蒂娜指出：“目前，阿根廷政府必须承担77%的私营养老金计划支付责任，政府每年要支付40亿比索去化解私有化改革的成本，大约有42%的外债是由养老金私有化改革产生的结果。”^②第二，金融危机带来的冲击。2007年以来，阿根廷养老基金投资大量亏损，2007年10月至2008年10月期间，净回报率为-19.1%。尤其近几个月中，养老基金资产大幅贬值，仅在2008年9月基金资产就较上月亏损10.5亿美元^③。第三，保护参保人利益的需要。正如克里斯蒂娜总统所言，“在金融危机面前，G8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。”^④

但批评者对政府上述三点改革动机表示怀疑。就目前来看，国际和国内一个较为普遍的看法是，政府此举的目的在于利用养老基金偿还外债，以缓解财政压力。自2002年以来，阿根廷一直未能重返国际资本市场，仅有的外债发行对象国为委内瑞拉。未来3年将是阿根廷债务支付高峰期，2009年阿根廷还要举行竞选活动，需要大量的财政资金支出。而2008年以来，伴随国际经济形势的恶化，阿根廷主要出口产品大豆价格下降了50%，据预测2009年的外汇收入将因此减少60亿美元^⑤。养老基金国有化改革之后，将在很大程度上缓解政府的债务负担。至2008年10月，私营养老基金的账面资产为300多亿美元，其中55%为政府债券。养老基金收归国有后，一方面政府增加了税收收入，目前参保职工每年缴费收入大约为45亿美元；另一方面，延缓了养老基金持有的政府债券的偿还。表4说明了汇丰银行对未来3年阿根廷财政收支形势的预测。根据汇丰银行的估测，2009年、2010年和2011年，养老基金国有化改革可以带来的资金

表4 2008~2011年国有化改革之后

| 项目 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------|------|------|------|------|
| (1) 财政支出预计 | 101 | 196 | 187 | 181 |
| (i) 债务本金 | 45 | 98 | 85 | 107 |
| (ii) 利息 | 20 | 39 | 40 | 37 |
| (iii) GDP支出+购买 | 25 | 42 | 52 | 26 |
| iii. i) GDP支出 | 14 | 21 | 23 | |
| iii. ii) 购买 | 11 | 21 | 29 | 26 |
| (iv) 其他 | 11 | 17 | 10 | 10 |
| (2) 财政来源 | 102 | 118 | 69 | 69 |
| (i) 财政初级盈余 | 32 | 55 | 55 | 55 |
| (ii) 内部公共部门融资 | 9 | 6 | 6 | 6 |
| (iii) 委内瑞拉 | 10 | | | |
| (iv) 运用公共部门储蓄 | 50 | 27 | 8 | 8 |
| iv. i) 中央银行政府存款 | 23 | | | |
| iv. ii) 阿根廷国家银行改革 | 28 | 27 | 8 | 8 |
| (v) 最高中央银行融资 | | 30 | | |
| (3) 融资缺口(1-2) | -1 | 78 | 118 | 112 |
| (4) 其他资金来源 | | 141 | 143 | 103 |
| (i) 预先筹资 | | 1 | 63 | 25 |
| (ii) 担保贷款交换 | | 33 | | |
| (iii) 养老基金国有化收入 | | 107 | 80 | 78 |
| iii. i) 工人养老金缴费 | | 44 | 43 | 41 |
| iii. ii) 养老基金债务偿付减少(本金+利息) | | 10 | 7 | 11 |
| iii. iii) 返购(养老基金购买政府债券) | | 21 | 29 | 26 |
| iii. iv) 养老基金持有的国外资产 | | 32 | | |
| (5) 最终融资缺口(3-4) | | -63 | -25 | 8 |

资料来源：HSBC Global Research, “Argentina Economics: On the impact of the Social Security Nationalization”. <http://morningbull.blog.tdg.ch/media/00/01/705390088.pdf>

① “Argentina Pension Fund Move Sends Latin America Stocks Plunging”. <http://articles.latimes.com/2008/oct/23/business/fi-argentina23>

② “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>

③ http://www.bnamericas.com/news/insurance/Paper:_Af-filiates_file_500_lawsuits_against_AFJP_nationalization

④ “Argentina to Nationalize Private Pension Funds”. <http://afp.google.com/article/ALeqM5g6evsfTuYtN0gWhlNg2Y6lDZD50A>

⑤ “Argentina Pension Fund Move Sends Latin America Stocks Plunging”. <http://articles.latimes.com/2008/oct/23/business/fi-argentina23>

供给分别为 107 亿美元、80 亿美元和 78 亿美元。如果这些资金为政府财政所吸收，将可弥补政府的财政缺口^①。

(二) 阿根廷国内支持派与反对派的激烈博弈

2008 年 10 月 21 日，国有化改革方案提出后，即在国内引起轩然大波，主要的反对意见来自养老基金管理公司和反对党。

1. 养老基金管理公司坚决反对。

阿根廷养老基金管理公司协会 (Private Pension Fund Association, UAFJP) 对国有化改革方案持否定意见，认为个人账户计划面临的问题并不是致命的，可以通过一系列调整措施进行改革完善。协会主席在新闻发布会上表示，他们将动员当地监管部门、律师、工会、商业议员和持反对意见的政党，发表意见维持目前的混合型养老金体系，并改进私营养老基金的管理。在总统提出国有化改革方案一周之后，该机构即向政府提交了一份反对国有化改革的建议书，其内容包括：让雇员自由选择现收现付和个人账户两个计划；将享受最低养老金的参保年限由 30 年缩短为 5 年；为雇员投资建立第二支低风险投资基金；在账户基金出现负回报时，停止收取佣金；建立一个自愿型储蓄账户计划，等等。^②

养老基金管理公司 (AFJP) 是国有化改革的坚决反对者，认为账户计划有着稳固的运行机制，在过去 14 年中基金获得了快速增长。还有意见认为政府的接管行为存在合法性问题，因此，建议参保人向政府提起诉讼，捍卫个人账户计划，阻止政府的接管行为。但也有律师认为，账户基金资产只是转移给另一个基金管理机构，从理论上讲，由于承诺待遇并未下降，因此，不存在可以诉讼的养老金数量损失问题^③。

2. 反对党持批评态度。

改革法案提出后，反对党对此持批判态度。反对党在承认原养老金制度未能有预期收效的同时，批评政府此举是对劳动者的掠夺，认为此举并非是为了改善养老金制度，其背后的真实意图是利用基金偿还 2009 年到期的外债，并为其在 2009 年举行的立法机构选举中加分。在国会表决前，主要反对党曾动员数千支持者在国会大楼前举行集会抗议。阿根廷农业协会 (SRA)、阿根廷农业联合会 (CRA) 等农村社会组织响应了抗议活动^④。阿根廷《民族报》专栏作家撰文指出，私人养老基金国有化侵犯了投保人的两项基本权利：一是侵犯了在国有养老基金和私人养老基金之间自

由选择的权利；二是侵犯了私有财产权，因为原属私人账户资产是可继承的，归由阿根廷国家社会保障局统一管理之后就变成公共账户了^⑤。

3. 工会坚决支持国有化改革。

工会组织的态度非常鲜明，它们支持政府的国有化改革。阿根廷劳动者总工会 (CGT) 主席乌戈·莫亚诺认为，养老金国有化改革可防止私人养老基金在全球金融市场动荡中继续蒙受损失，从而保护未来退休人员的利益。阿根廷劳动者中央工会 (CTA) 负责人乌戈·亚斯基认为，养老基金管理公司 (AFJP) 是一个大骗局，几年前阿根廷劳动者中央工会就开始为终止 AFJP 公司所谓的“经营”而斗争，他把政府此举看作建立覆盖全民养老金保险体系的重大举措^⑥。

4. 国内媒体舆论态度不一。

阿根廷普通民众对此次国有化改革的态度存在较大差异。阿根廷《号角报》10 月的一项民意调查显示，40% 的受访者支持私人养老基金和国有养老基金并存的模式，40% 的被调查者认为政府将私人养老基金收归国有是出于政治目的^⑦。阿根廷《民族报》11 月引用民调机构 Rouvier 的调查显示，在全国范围内，48% 的被调查者赞成养老基金国有化改革，持反对意见者则占 33%^⑧。

阿根廷驻美国前任大使何塞·奥克塔维奥·博尔东 (José Octavio Bordón) 认为，“按照华盛顿共识，1994 年阿根廷进行了养老金私有化改革，但

① HSBC Global Research, "Argentina Economics: On the Impact of the Social Security Nationalization". <http://morningbull.blog.tdg.ch/media/00/01/705390088.pdf>

② "AFJPs Present Counterproposal to Nationalization". http://www.bnamerica.net/news/insurance/AFJPs_present_counterproposal_to_nationalization1

③ "Argentina to Take over Pensions". <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7682877.stm>

④ Jaime Rosemberg, "La Oposición Marchó contra la Reforma". http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1067083

⑤ Adrián Ventura, "Se Consumó el Despojo". http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1072319&high=Adri%20Ventura

⑥ "Repercusiones en los Medios Nacionales: Re-estatización del Sistema Previsional". <http://www.cta.org.ar/base/articulo10750.html>

⑦ IBAROMETRO, "La Mayoría Quiere que Coexistan la Jubilación Privada y la Pública". <http://www.clarin.com/diario/2008/10/26/elpais/p-01789253.htm>

⑧ Laura Capriata, "La Opinión Pública Desconfía del Destino de los Fondos". http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1067086

高额的成本、政府的金融干预以及国际金融危机已使账户资本价值大幅下降。为此，政府不得不动用财政资源为私营计划融资。但 AFJP 公司却赢得了 120 亿美元的利润。因此，国家上下已形成共识去改革私营养老金。但改革立法应从长计议，其中有许多政治上和技术上的问题，尤其是未来 300 亿美元资产的管理问题。为避免过去的错误出现，应当谨慎行事，处理好现在和未来退休者的权益、对私营养老金管理公司的保护等问题。金融危机期间保护公民福利是必要的，但不应以此为借口危害公民权利和国家信誉。改革立法要经过广泛的讨论，吸收各方意见，并且具有透明性和合法性。”^①

5. 养老金国有化改革对国内资本市场可能产生的影响。

迄今为止，改革带来的市场影响都是负面的，表现为股票和债券市场的下跌。目前，养老基金在阿根廷国内资本市场上扮演着重要角色，其持有的股票份额大约占整个股票市值的 5%，债券份额占到市场的 20%，此外，养老基金还持有大量的保险产品^②。养老基金的退出将导致资本市场流动性下降，给市场融资带来压力。国有化改革带来的另一个负面影响是投资信心下降，养老基金“管制”使人们对政府的信用产生怀疑，失去投资安全感。阿根廷具有政府干预金融系统的传统，人们担心再次出现金融危机时，政府会采取如同 2001 年危机期间那样冻结银行资产的做法，对金融资产实行管制，从而使个人面临损失。

（三）国际社会持否定和怀疑态度者较多

阿根廷私营养老金国有化改革的消息传出后，全球各大新闻媒体进行了广泛报道。国际舆论一片哗然，更多的声音是对改革的质疑和批判，总结主要观点和评价如下。

国际养老金管理者联合会（FIAP）声明对阿根廷改革持反对意见，并要求阿根廷重新考虑改革方案。FIAP 声称该法案与阿根廷工人的利益相左，将使未来的阿根廷养老金财政处于风险之中，并影响到经济增长。该机构还认为，参保人的养老金取决于一生积累，而不是特定阶段。到 2008 年 8 月，AFJP 的历史年均回报率达到了 8%，高于预期回报。同时，阿根廷政府过多地将养老基金投资于政府债券，这是造成 2008 年基金大量亏损的一个重要原因。^③

智利前劳工社保部部长、养老金私有化改革的设计者何塞·皮涅拉（José Piñera）称阿根廷的改革是一种“偷窃”行为，这是“阿根廷 100 年来

走向衰退迈出的又一步”。改革将使工人的退休金完全依赖于同政府的谈判能力上，而不是个人储蓄上。公共养老金制度将带来财政上的压力，并产生严重的投资亏损，尤其是在基础设施投资上，会带来腐败行为。不但改革在短期内产生诸多不利后果，而且更严重的是长期内会更加破坏经济和社会秩序。改革法案之所以能通过，其原因在于缺乏“议会控制的民主”，大量的资源掌握在政府手中，这将是非常可怕的。^④

美国宣布冻结阿根廷养老基金境外资产。2008 年 10 月 30 日，美国纽约法官托马斯·P·格里萨（Thomas P. Griesa）宣布冻结阿根廷养老基金在美国的境外投资资产，其原因在于，在 2005 年的债务重组中，阿根廷仍有 5.5 亿美元的违约债券尚未偿还^⑤。

国际货币基金组织（IMF）西半球部前任主管和美洲对话组织高级研究员克劳迪奥·洛瑟（Claudio Loser）认为：“养老金收归国有是阿根廷近百年来最为残忍的一次金融策划行为。就严重性而言，它与 2001 年危机期间的冻结个人银行存款行动类似。与政府声明的保护养老金安全性目标相反，这项改革将赋予政府新的资源，以解决其大量的财政困难。阿根廷政府此前已被国外债权人认为失去了信用，现在则进一步加深了这种认识。阿根廷政府将走向何方，政府正在失去公众的信任。如果政府不能正确地管理经济，错误地对待自己的公民，不敢想象它会如何对待外国投资者。由于缺乏多边组织的救助，新一轮的贬值和违约难以避免。国有化改革只会暂缓危机，将使未来更难以获取资金。”^⑥

^① “Argentina: Pension Fund Fallout”. http://bravopas.typepad.com/bravo_/2008/11/argentina-pension-fund-fallout.html

^② Hewitt Global Report, “Nationalization of AFJPs in Argentina”. <http://www.hewittassociates.com/Lib/MBUtil/AssetRetrieval.aspx?guid=2A5C4236-47FE-4C68-B8A6-2601A67ACEFC>

^③ “International Pension Association FIAP Slams AFJP Nationalization Plan”. <http://bnamericas.blogspot.com/2008/10/privatization-argentina-international.html>

^④ “Feature: AFJP Nationalization - Suffering a Seizure”. http://www.bnamericas.com/content_syndication/extranet2/story.xsql?id_noticia=457779&id_sector=11&Tx_idioma=I&id=987770

^⑤ “NYC Judge Blocks Transfer of Argentine Funds”. <http://www.ibtimes.com/articles/20081030/nyc-judge-blocks-transfer-of-argentina-funds.htm>

^⑥ “Argentina: Pension Fund Fallout”. http://bravopas.typepad.com/bravo_/2008/11/argentina-pension-fund-fallout.html

美国著名社会保障专家、沃顿商学院养老金研究中心主任奥利维亚·米切尔 (Olivia Mitchell) 教授认为：“国有化将使阿根廷工人面临更大的退休风险，它将隔断个人的投资和赢利机会，相反使人们仅能获得一笔政府承诺的资产。金融危机期间，没有避风港，但良好的风险多元化投资在长期看来是有效的。”^①

四 2008年社保制度国有化改革的成因分析：问题的普遍性与代表性

(一) 阿根廷私有化社保制度缺陷具有普遍性和代表性

1981年智利发起并创造性地进行社保制度私有化改革至今已有28年，大约十几个拉美国家予以效法，或是建立了单一型的私有化社保制度，或是建立了混合型的私有化社保制度。阿根廷的私有化改革已有15年历史，在拉美这十几个改革国家里居中。

阿根廷私有化社保制度的基本特征在拉美其他国家也都存在，既具有一定的普遍性，也有一定的代表性。总体看，拉美社保基金在私有化改革之后已有了相当的积累，制度的财务可持续性已基本实现，制度收支平衡问题基本可以自我解决，政府基本卸下了财务包袱，名义收益率比较理想，截至2008年9月底，拉美地区阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、智利、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马、秘鲁、多米尼加和乌拉圭等11个私有化改革国家的社保基金资产积累已高达2631亿美元^②，对资本市场的培育与发展起到了积极的“双赢”作用；账户持有人对账户基金余额享有投资决策权，对养老基金管理公司享有选择权。

在取得上述成就的同时，社保私有化改革在拉美也存在一些共性问题始终没有得到根本解决，其中，阿根廷存在的问题具有一定的普遍性和代表性，除了前文指出的问题以外，还包括如下两个方面。

1. 养老基金管理公司成本较高且“早涝保收”，相比之下提供的养老金待遇水平较低。

在1994年刚进行私有化改革时，阿根廷共建立了24个养老基金管理公司 (AFJP)，当时的股东都是阿根廷的银行、保险公司和几个大型工会。为了争夺参保人的资源，AFJP之间竞相压低手续费标准，公司利润率不断下降，竞争十分激烈；经过兼并和重组，工会和银行先后退出了AFJP领域，国际资本随之涌入，尤其是外国保险公司逐渐

控制了AFJP，逐渐形成了垄断；截至2008年11月，AFJP剩下10个。14年来，AFJP的手续费收入达150亿美元，大约占实缴股本的20%~30%左右，这意味着，公司利润是有保证的，外国股东的投资风险很小，但参保人则承担着较大风险，并且承担着汇市和股市的双重风险。截至2008年9月，由于经济危机的影响，阿根廷10个AFJP的投资损失占参保人缴费收入的20%。阿根廷这一私有化社保体制覆盖的养老金领取者目前有44.5万人，由于待遇水平较低，其中77%的退休者必须要由国家给予一定补贴，因为根据法律，他们的退休金标准不能低于“最低养老金”的水平，这等于变相地增加了国家财政压力，最近几年每年都需要支付60亿美元左右^③，而在改革前的1993年仅为8.91亿美元，2000年则高达67亿美元。阿根廷2000年的公共债务是69亿美元，大致相当于社会保障赤字的规模。^④

低待遇与高成本互为因果，是拉美私有化改革之后普遍存在的一个问题。阿根廷的AFJP的手续费占工资的2.2%，在十几个私有化改革国家中位居第二，排名第一的是秘鲁2.39%，第三是萨尔瓦多2.05%，第四是乌拉圭1.97%，第五是哥伦比亚1.64%，第六是智利1.52%，第七是墨西哥1.49%，第八是玻利维亚0.5%^⑤。总体而言，拉美国家私有化改革之后，AFJP的行政成本均高于改革前传统社保体制的运营成本。墨西哥的手续费居中，这里以此为例予以分析。

墨西哥于1997年9月开始私有化改革。1997年9月至2005年6月的官方统计显示，养老基金投资公司 (SIEFOREs) 的收益率平均是7.65%，其中5.56%被投资公司和管理公司行政费用“吃掉”了，账户持有人的净收益率仅为2.09%，而全国退休储蓄制度委员会设定的收益是3.5%，即参保人获得收益率不到“国家标准”的60%。2001年以来收益率总体呈下降趋势，从2001年的平均9.34%下降到2005年的7.65%；“剩给”管

① “Senate in Argentina Approves Pension Plan Takeover”. <http://www.cbc.ca/world/story/2008/11/21/argentina-pensions.html>

② FIAP. <http://www.fiap.cl>

③④ Eduardo Lucita, “Argentina, Renationalization of a Pension System Facing a Hole”, *Private Mismanagement Erodes Pension Funds by a Fifth*, IV Online Magazine, IV408, January 2009. <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article1590>

⑤ FIAP. <http://www.fiap.cl>

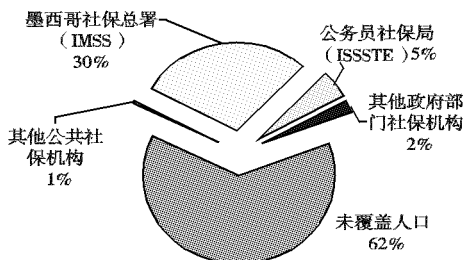
理公司的从 5.71% 下降到 5.56%，最后“剩给”工人的则从 3.63% 下降到 2.09%^①。

很显然，一方面，AFJP 的手续费收入“旱涝保收”，佣金丰厚；另一方面，参保人账户“分羹比例”逐渐下降，“随行就市”，遭到金融危机的侵蚀。管理公司和参保人之间形成的反差日益广受诟病：私有化改革有利于资本，而不利劳动。这就是阿根廷这次国有化改革受到 AFJP 极力反对和工会坚决支持的经济原因。

2. 私有化改革之后制度碎片化状况没有得到根治，特权制度依然存在。

1994 年在梅内姆总统实施私有化改革时没有将立法和司法部门纳入到改革的范畴，立法和司法部门人员依然享受着传统制度的特权，据悉，如此分设制度的目的是为了避开与权利和政治的冲突。立法和司法部门的退休金与在职工资相差无几，每月大约在 4 500 ~ 12 000 比索之间（1 385 ~ 4 100 美元），而参加私有化改革的工人退休金只有 450 比索（155 美元），即一个法官的退休金是一个工人退休金的 10 倍^②。

图 7 2004 年墨西哥就业的经济活动人口与养老金领取人口的碎片化情况



资料来源：Alberto Valencia Armas, “Social Security and Population Ageing in Mexico: Analysis of the Individual Account Retirement Pension System”, in United Nations Expert Group Meeting on *Social and Economic Implication of Changing Population Age Structures 2005*, p. 310, figure 1.

阿根廷的碎片化社保制度在绝大部分拉美国家都存在着。比如，墨西哥社保制度虽然经过了 1997 年私有化改革，但是其碎片化制度没有受到根本触动，全国实行的不是一个统一的制度，而是一个典型的欧洲大陆或称西班牙传统的碎片化制度，不同群体被不同的制度分别覆盖起来。2004 年墨西哥就业人口为 4 240 万人，最大的制度碎片是社会保障总署 (IMSS) 管理的计划，它覆盖的私人部门就业人口为 1 580 万人，占全部经济活动人口的 29.5%；

其次是公务员社会保障服务局（简称“公务员社保局”，ISSSTE）管理的计划，占全部经济活动人口的 4.7%；其余经济活动人口由其他社保机构负责管理，全国由 4 个碎片组成（见图 7）。

碎片化制度之间存在的待遇差别使参加私有化改革的群体养老金水平较低，多年的埋怨情绪遇到风吹草动就会使这个群体立即团结起来，或是集体抵制，或是群体退出。阿根廷私有化社保制度的再国有化改革，之所以受到参保人的欢迎，就是这个原因：作为数量庞大的基础阶层，他们自认为是当年私有化改革的受害者和牺牲品，当今天对私有化改革进行“再革命”时，他们必然会成为国有化的支持者和拥护者，这就是阿根廷 2008 年 11 月国有化改革进程平静顺利的主要原因，也是国有化改革得以最终成功的“定力”所在。

（二）阿根廷私有化社保制度覆盖面狭窄导致其出现合法性危机

拉美实行私有化改革的国家始终被一个重大问题困扰着：覆盖范围非但没有扩大，反而比改革之前还要小，绝大部分就业人口长期被排斥在外，成为改革的边缘化群体和金融危机的牺牲品。这是一个带有共性的问题，成为拉美社保私有化改革之后的一个难题。

1. 私有化改革之后覆盖率低于改革之前。

社保覆盖率是指名义登记参保人占就业人口百分比；缴费密度是指登记参保人的实际缴费年限，既是对遵缴率的一个测量，也是对名义登记参保人与实际缴费人员之间差距的一个测量；此外，非缴费型制度对缴费型制度排斥在外群体的覆盖情况也是一个衡量指标。这 3 个覆盖率的衡量指标在拉美私有化改革之后都很不好，均呈大幅下降趋势。

从表 5 可看到，拉美 12 个已经实行私有化改革的国家中，如按改革前覆盖率的高低排序可分为三个档次，第一档为覆盖就业人口 50% 以上，第二档在 30% ~ 50% 之间，第三档低于 30%，每个档次恰巧各有 4 个国家；每个档的覆盖率都呈下降趋

^① Alberto Valencia Armas, “Social Security and Population Ageing in Mexico: Analysis of the Individual Account Retirement Pension System”, in United Nations Expert Group Meeting on *Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures 2005*, pp. 315 - 316. 该文是笔者 2007 年访问墨西哥时由作者赠送，下同。

^② Renato Santos, “Argentina: 13 Years of Pension ‘Reform’ Boosts Profits, Impoverishes Older Workers”, 8 June 2007. <http://www.wsws.org/articles/2007/jun2007/arge-j08.shtml>

势,即使在私有化改革效果最好的智利也下降了4个百分点,其中第一档从改革前的平均60.0%下降到改革后的平均47.5%,第二档从32.5%下降到21.7%,第三档从18.8%下降到16.8%;12个私有化改革国家平均覆盖率从38%下降到27%。该表还显示,覆盖率越高,贫困率越低,例如,第一档改革后平均覆盖率为47.5%,而贫困率仅为19.3%,而第三档贫困率高达60%,因为其覆盖率为16.8%。

表5 拉美12个国家社保制度私有化改革前后覆盖面和贫困化对比(2002年)

| 排序 | 国家 | 改革年份 | 改革前覆盖面(%) | 改革后覆盖面(%) | 贫困率(%) |
|------|-------|------|-----------|-----------|--------|
| 第一档 | 乌拉圭 | 1997 | 73 | 60 | 10 |
| | 智利 | 1981 | 64 | 58 | 21 |
| | 哥斯达黎加 | 2000 | 53 | 48 | 21 |
| | 阿根廷 | 1994 | 50 | 24 | 25 |
| | 平均 | - | 60.0 | 47.5 | 19.3 |
| 第二档 | 墨西哥 | 1997 | 37 | 30 | 41 |
| | 哥伦比亚 | 1993 | 32 | 24 | 55 |
| | 秘鲁 | 1993 | 31 | 11 | 48 |
| | 多米尼加 | 2000 | 30 | - | 30 |
| | 平均 | - | 32.5 | 21.7 | 43.5 |
| 第三档 | 萨尔瓦多 | 1996 | 26 | 19 | 50 |
| | 厄瓜多尔 | 2002 | 21 | 21 | 61 |
| | 尼加拉瓜 | 2002 | 16 | 16 | 68 |
| | 玻利维亚 | 1996 | 12 | 11 | 61 |
| | 平均 | - | 18.8 | 16.8 | 60 |
| 全部平均 | | | 38 | 27 | 42 |

资料来源:郑秉文:《社保改革应统筹兼顾——来自“拉美现象”的一个重要启示》,载《红旗文稿》,2008年第17期,第28页,表1。

有统计表明,覆盖率下降的主要原因之一是新增劳动力加入社保制度的意愿普遍下降。阿根廷社会保险局执行局长在2007年1月25日的 *Jornal Valor Económico* 中说,阿根廷每年新进入劳动力市场有5万人,但自愿选择加入这个私有化社保制度的人只有30%。

2. 私有化改革之后缴费密度明显下降。

缴费密度明显下降,这是拉美私有化改革之后的又一个难题。这个问题在阿根廷比较尖锐,据有关学者估计,虽然阿根廷正规部门大约名义登记参保人数高达80%,但实际缴费人数还不到阿根廷就业人口的25%^①。虽然这个概念与遵缴率不同,但从一个侧面完全可以说明,私有化改革之后覆盖率下降了,而绝不是改善了。即使在私有化改革比

较成功的智利,缴费密度也非常不理想。图8分别提供了智利2002年女性和男性参保人不同缴费密度的分布情况,其中,横轴是缴费密度(百分比),左轴是不同缴费密度的人数占该性别参保人数的百分比,右轴是累计百分比。先看女性参保人缴费密度分布情况:36.3%的女性参保人缴费密度为25%,57.5%的女性参保人的缴费密度达到了50%,75.4%的女性缴费密度超过了75%。再来看男性,24.9%的男性参保人的缴费密度为25%,40.3%缴费密度为50%,61.0%为75%^②。如果将女性和男性这两个图对比一下就会发现,偏向左轴的女性较多,说明女性缴费密度较低,而偏向右轴的男性较多,说明男性的缴费密度要比女性大一些。

3. 非缴费型制度覆盖面较小,对缴费型制度缺陷没起到明显补充作用。

本来,如果缴费型社保制度覆盖面狭小,或缴费密度较小,在设计非缴费型制度时可适当加大其支出力度,扩大其覆盖范围,尽量将尚未被缴费型制度覆盖的弱势群体覆盖进来,弥补缴费型制度覆盖范围大小的缺陷,提高被缴费型制度排斥在外的弱势群体的消费能力,发挥其社会稳定器的作用。就是说,缴费型制度的低缴费密度的这个缺陷可用非缴费型制度发放补贴的资金流予以改善,使不同支柱之间在设计上配合起来,使缴费型制度“挤出效应”最小化,提高社保制度的充足性与合意性^③。

但是,由于债务危机等原因,阿根廷政府总支出中债务支出比重始终处于较大压力之下,非缴费型制度的支出比重大难以改善,用于社会救助的非缴费型保障制度的支出始终没有明显提高,覆盖范围在1994年私有化改革之后不但没有扩大,反而大幅缩小,例如,在1994年私有化改革之前,65~69岁老年群体中只有36%被排除在社会救助之外,但改革后这个比重一直高达48%^④。

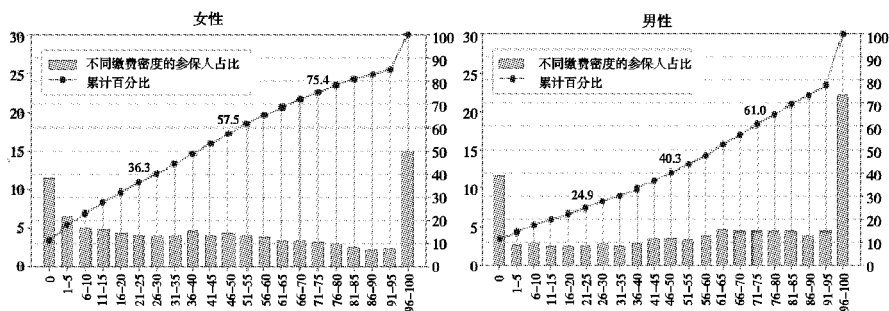
① Rafael Rofman, "The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the Lessons", presented for the World Bank in May 2002, p. 5.

② Alberto Valencia Armas, "Social Security and Population Ageing in Mexico: Analysis of the Individual Account Retirement Pension System", in United Nations Expert Group Meeting on *Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures 2005*.

③ Salvador Valdes - Prieto, "A Theory of Contribution Density and Implications for Pension Design", *Social Protection & Labor Discussion Paper*, No. 0828, The World Bank, July 2008.

④ Renato Santos, "Argentina: 13 Years of Pension 'Reform' Boosts Profits, Impoverishes Older Workers", 8 June 2007. <http://www.wsws.org/articles/2007/jun2007/arge-j08.shtml>

图8 2002年智利不同缴费密度的女性和男性参保人各占百分比的分布情况

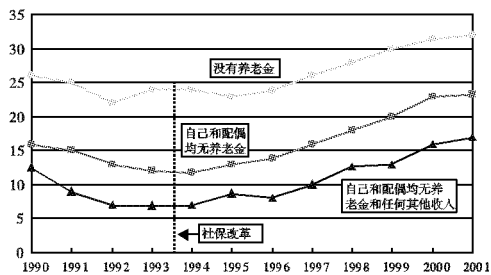


资料来源: Alberto Valencia Armas, "Social Security and Population Ageing in Mexico: Analysis of the Individual Account Retirement Pension System", in United Nations Expert Group Meeting on *Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures 2005*, p. 318, figure 7 and 8.

拉美地区非缴费型制度不太发达,这在相当程度上与西班牙和葡萄牙传统的欧洲大陆模式的福利制度传统有关。在世界所有福利制度模式当中,欧洲大陆模式的社会救助支出比重是最小的之一。

图9显示,在阿根廷私有化改革前4年里,没有养老金、自己和配偶均无养老金、自己和配偶既无养老金又无其他任何收入的老年人口比重这三个指标均呈逐年下降趋势,但在1994年实施私有化改革之后,这三个指标均呈大幅上升趋势。这从一个侧面可解释为社会救助的覆盖范围具有趋小的倾向。

图9 1990~2001年阿根廷65岁及以上没有养老金的人口变化趋势



资料来源: Rafael Rofman, "The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the Lessons", Presented for the World Bank in May 2002, p. 4, figure 2.

4. 私有化改革之后覆盖面狭窄导致其合法性受到质疑。

覆盖范围狭小是私有化社保模式广受抨击的一个致命缺陷,是阿根廷社保制度合法性受到质疑和挑战并最终导致阿根廷政府“国有化再改革”得以成功的根本原因。

本来,从产权的角度看,在DC型完全积累制

的私有化模式中,养老金资产的产权性质是明晰的,属于账户持有人即参保人的个人资产;如果要推翻这个制度和这个立法,要对其进行国有化,等于是国家对私有财产的一种“剥夺”,在私有财产受到宪法保护的国家的,这个“剥夺”行为理应受到其是否“合法”的质疑,即国有化行为存在一个合法性问题,或说,以法律保护的私有化养老金资产是“合法”的,将这个“合法”的制度国有化理应受到产权所有者的全面反对才是。但事实却不是这样,国有化行为受到了养老金资产所有者的全面拥护。为什么?

自1981年私有化社保制度诞生以来,对私有化制度激烈批评和褒奖有余之间的论战、对私有化制度的国别考察、对传统现收现付制度与私有化制度进行比较的理论研究,其文献浩如烟海,汗牛充栋。理论界普遍认为,私有化制度的主要特征之一便体现在产权结构明晰的财产制度属性上。引入个人账户之后,双方缴费全部划入其中,这个账户相当于银行账户,社保缴费相当于银行储蓄,缴费累计和投资收益之和减去行政成本的余额就是个人账户的全部养老金资产,归参保人私人所有。在阿根廷,国有化对相当于银行存款性质的个人财产实施“剥夺”不但没有受到任何财产所有者的激烈抵制,反而受到参保人的极大欢迎,这充分说明,形式上合法的私有化制度已经失去其财产所有者的信任,其制度存在的合法性在财产所有者的心目中已丧失殆尽,这个合法的制度实际已处于一个“非法”的地位。

之所以一个运转了14年的社保制度片刻之间便轰然坍塌,顺利被国有化,是因为,对制度内的

参保人来说,这个“合法”的制度并没有给他们带来较大实惠;对制度外的未参保人来说,它早已处于“非法”状态。一项立法,如果其适用范围十分狭窄,适用案例样本的数量不太广泛,绝大多数当事人长期处于“违法”状态,那就说明这项立法的合法性出现了问题。如果一个强制性社会保险制度长期以来不能实现应保尽保,不能覆盖绝大部分社会群体,其合法性就必然受到质疑。

由此可认为,在形式上,政府似乎是阿根廷社保制度此次国有化改革的成功实施者,但在本质上,广大社会民众才是私有化社保制度的最终掘墓人,他们是此次国有化改革得以成功的政治和社会基础。

(三) 阿根廷金融危机与社保制度间的内在联系

1. 阿根廷金融危机对社保国有化运动的推动。
不管阿根廷总统实施国有化改革的真正动机如何,客观讲,阿根廷金融危机应视为促其实施国有化的一个外力。克里斯蒂娜总统在2008年11月曾宣称,阿根廷这次对社保实行国有化改革,是应对全球金融危机的一个重要手段^①。总统的解释对社会民众来说也许是为了取信于民,对改革取向来讲也许是一个托辞。但无论如何,要是没有2001年金融危机对阿根廷的冲击,公开立法对社保进行国有化改革的国家似乎不该从阿根廷开始,因为在拉美十几个私有化改革的国家里,阿根廷的社保模式属于私有化因素比重最少的制度模式。

图10 拉美社保私有化改革后根据社保缴费的资金流向进行的制度模式分类

| 单一型 | 混合型1 | 混合型2 | 混合型3 |
|---|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 完全积累制的资本化方式 | 完全积累制的资本化方式 ----- 现收现付的再分配方式 | 现收现付的再分配方式 ----- 完全积累制的资本化方式 | 完全积累制的资本化方式 ----- 现收现付的再分配方式 |
| 玻利维亚 智利 萨尔瓦多 墨西哥 多米尼加 尼加拉瓜 | 哥斯达黎加 乌拉圭 厄瓜多尔 | 哥伦比亚 秘鲁 | 阿根廷 |

资料来源:作者绘制。参见: Indermit S. Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, World Bank, 2004, p. 29, figure 2. 2.

图10显示,从社保缴费资金流的流向看,可细分为4个模式,其中玻利维亚和智利等实行完全积累制资本化方式的单一型模式的私有化因素是最多的,其他均为部分私有化的混合型模式,而阿根廷社保缴费资金流的私有化比重是最少的。阿根廷

之所以成功地带头废除了这个私有化因素最少的制度,金融危机是负有不可推卸的责任的,或者说,阿根廷2001年金融危机与社保制度改革之间具有一定的内在联系。

2. 阿根廷债务危机对私有化社保制度的影响。

阿根廷金融危机与债务危机高度相关,债务危机与社保制度危机高度相关。阿根廷的债务问题由来已久,其中一个重要特点是联邦、省级和地方三级政府基本都陷入预算赤字之中;由于政府支出不断扩大,税收征缴效率低下,阿根廷债务问题早在20世纪90年代便已显现,当时其解决赤字问题的主要手段是联邦和各省两级政府大肆举债和扩大私有化范围,旨在增加政府收入;虽然当时债务规模已经很大,但还在可控范围之内。在金融危机发生前后,情况开始明显恶化:税入日益减少,债务规模逐渐扩大,国际融资市场偏紧。所有这些,使政府财政面临的挑战更加严峻:政府支出在90年代大约占GDP的30%~32%左右,但从1998年开始增加,到2001年增加到35%,其中主要压力来自还债,所占比重从1990年占GDP的1.6%提高到2001年的5.3%。相对来讲,养老金支出比较稳定,在80年代占GDP的5.3%,到90年代提高到8%。2001年金融危机爆发时,联邦政府税入下降了9%,政府不得不采取减少支出、提高税收征缴率和促进经济增长的措施,但效果欠佳,从2001年第二季度到2002年第一季度,税收直线下降,特别是增值税。

金融危机导致社保制度财务状况迅速恶化。由于财政收入减少,政府对现收现付那部分的转移支付也迅速减少,其中最低的待遇水平低于贫困线;私有化改革这部分由于持有的绝大部分资产为政府债券,流动性出现问题,当期的待遇支出便只能靠政府财政转移支付予以解决,同时,养老金支出总水平不得不大幅削减,2002年大约下降到占GDP的4.5%。^②

3. 阿根廷金融危机对私有化社保制度的影响。

在金融危机期间,社保制度收入急剧下降。阿根廷社保制度覆盖面本来就十分狭窄,这个缺陷在金融危机期间更是雪上加霜。金融危机导致失业率

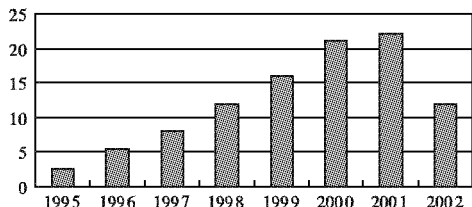
^① “Argentina Moves to Nationalize Private Pensions”. <http://www.telegraph.co.uk>

^② Rafael Rofman, “The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the Lessons”, presented for the World Bank in May 2002.

急剧攀升，缴费能力受到严重影响，遵缴率和缴费密度急剧下降，覆盖率事实上处于下降的态势，社保制度收入骤然减少。

制度收入骤减再加上资产缩水，阿根廷社保基金财务状况急转直下，其资产价值大幅贬值，从2001年的208亿美元下降到2002年的115亿美元，其净值只相当于1998年的规模，这意味着金融危机“吞噬”了以往4年的全部社保缴费收入和投资收益之和；由于持有政府债券比重很高，流动性较差，其实际价值要大大低于115亿美元。

图 11 2002 年阿根廷金融危机期间社保基金资产下降情况 (单位: 10 亿美元)



资料来源: Stephen J. Kay, "State Capacity and Pensions", presented for the LASA XXIV International Congress in Dallas, March 27 - 29, 2003, p. 11, Chart 5.

长期看，金融危机对阿根廷社保基金支付能力的影响也是非常大的，根据著名的“一站式金融超市”所罗门美邦公司 (Salomon Smith Arney) 在金融危机之前的测算，阿根廷社保基金到2015年将达到1387亿美元，但在危机之后该公司将其修正为525亿美元，即金融危机将导致其总规模减少一半多。根据所罗门美邦公司的预测，随着退休人口的增长和人口老龄化，阿根廷私有化社保基金将难以产生足够的现金流，不能满足未来的支付需要，阿根廷的整体国力将由此受到较大影响。

社保基金支付能力的下降必然影响到养老金待遇水平。在危机期间，养老金待遇水平不得不下调，这标志着养老金制度危机的到来：从2001年7月开始，养老金超过500美元以上的部分将削减13%；通货膨胀到2002年第一季度已高达40%，但政府决定养老金不予补偿，养老金实际价值等于下降了38%左右。在危机刚结束时，由于大多数省级财政入不敷出，不得不发行小面额债券，其中24个省有14个发行了这种小面额债券，旨在以券代金，以解省内流动性严重不足的燃眉之急，但在外省不能流通。^①

在养老金待遇水平的名义价值和实际价值都明

显下降的背景下，为应对金融危机，阿根廷政府对养老金计划采取了“资产置换”政策。2001年时任经济部长多明戈·卡瓦略为偿还国际债务发出“爱国号召”，强制养老金管理公司拿出35亿美元用于还债，以低于市场利率的条件将其置换为新发行的长期国债。到2002年，政府强行将国内投资者的美元资产置换成比索，缩水幅度大约相当于社保个人账户价值的2/3左右^②。

(四) 阿根廷社保制度国有化改革的简单评论

1. 阿根廷社保制度“国有化再改革”产生的影响。

第一，28年来，以智利为代表的拉美国家创建的DC型积累制社保模式影响和吸引了一代学者，对建立和充实养老金经济学的学科体系作出了划时代的贡献，极大地深化了对DB型现收现付制与DC型积累制的比较研究，将社保制度的理论研究推向一个新阶段。阿根廷国有化改革不仅不会影响养老金经济学在上述领域取得的伟大成就，不会影响世界各国社会保障研究领域对该模式的研究方向，反而会吸引更多的学者和政策制定者关注和审视私有化模式的走向，推动其在更深层次（例如待遇计发方式、参保激励机制等方面）引发更多的讨论和更多的研究，促使私有化模式不断走向自我完善，激发社保制度创新的动力。

第二，即使除去阿根廷，拉美目前实行社保私有化改革的国家还有十几个，其人口总数接近占拉美总人口的一半。阿根廷对其私有化社保制度实施的国有化再改革势必产生一定的示范效应。从消极方面来看，如果一些社保制度覆盖率太低的国家在政治稳定和宏观经济形势上出现突发事件，阿根廷国有化改革有可能不是最后一个；从积极方面来说，尤其对那些私有化改革效果较好的国家来说，比如智利等国家会从正面吸取教训，或加强私有化制度的激励机制，以扩大其覆盖范围，或增设非缴费型制度，以弥补私有化制度覆盖率较低的缺陷。其实，智利早已意识到这个问题并采取了一些改革措施。只要解决了低覆盖率这个致命缺陷，发挥其财务可持续性优势，阿根廷国有化改革这个“反

^① Stephen J. Kay, "State Capacity and Pensions", presented for the LASA XXIV International Congress in Dallas, March 27 - 29, 2003, pp. 11 - 12.

^② Renato Santos, "Argentina: 13 Years of Pension 'Reform' Boosts Profits, Impoverishes Older Workers", 8 June 2007. <http://www.wsws.org/articles/2007/jun2007/arge-j08.shtml>

面教材”会起到优化制度创新的积极作用。

第三,对中国和欧洲个别引入个人账户采取部分积累制的国家、对实行中央公积金制度的国家以及对采取名义账户制的国家,阿根廷社保私有化的失败和国有化的回归是发人深省的:在全球化时代,社保制度设计要考虑到资本化账户应对来自外部金融危机冲击的能力和弹性;对中国等中低收入、覆盖范围比较狭小的国家,要考虑社保制度尽快扩大覆盖范围的紧迫性,要考虑到社保制度碎片化的危害和社保制度反危机的制度设计。

2. 阿根廷社保制度“国有化再改革”的几点启发。

第一,在历史上,阿根廷社保制度具有大起大落、左右摇摆的传统。在20世纪四五十年代受“庇隆主义”的影响,阿根廷建立了广覆盖、高标准的社保制度体系;90年代梅内姆政府采取了激进的自由主义改革措施,社保私有化是其中的重要一环;在“中左翼”基什内尔总统任期尤其是2001年金融危机之后私有化社保制度得到矫正,在基什内尔第二任期的后期和其妻克里斯蒂娜总统2007年上台之后,对私有化社保制度的矫正达到高潮,其中,2008年国有化改革事件可被视为阿根廷社会保障百年历史中左翼回潮的又一个象征和标志,是对1994年改革的一次彻底反动。阿根廷社保政策如此大起大落和左右摇摆,既强烈地受到了政治社会思潮的左右,又受到了金融和经济形势的极大影响。阿根廷的教训显示,社保制度应有一个较为明晰的设计理念和长期的制度目标,尽量保持政策的连续性,以防止成为社会不稳定的催化剂,甚至成为政治的人质。

第二,阿根廷未来养老金制度的财务可持续性将面临挑战。国有化改革后,阿根廷的社保制度相当于退回到1994年改革前的制度起点,所不同的是通过14年私有化制度下个人账户的强制性储蓄制度,积累了一笔养老金资产。即使阿根廷政府在国有化之后没将这300多亿美元的养老金资产用于偿还外债,长期内传统的DB型现收现付制度的财政可持续性也是存在问题的,这一点正是14年前阿根廷进行私有化改革的主要动因,也是十几年来席卷欧美的社保改革的主要动因。所以,在国有化之后,阿根廷社保制度依然面临着14年前性质完全相同的困难的严峻考验,这个考验既来自于回归的DB型传统社保制度自身不可克服缺陷的挑战,也来自人口老龄化趋势的压力;既来自于左右

“轮流坐庄”政治社会思潮激烈博弈的影响,也来自于国家整体财务能力甚至可治理性“软实力”前景的制约。这些变数和不确定性并不排除阿根廷在遇到突发事件时对其社保模式存在再选择的可能性。

第三,单一的现收现付制已很难应对和满足人口老龄化这个不可逆大趋势的需要,多支柱间的相互配合是改革的大方向和大趋势,这是一个不争的事实。从这个角度讲,阿根廷第三支柱尚处于发育阶段,非缴费型的“零支柱”和现收现付的第一支柱都同时对政府财政形成了空前的潜在压力。此外,现收现付制度本身也需要进行相应的改革调整,包括消除碎片化、加强缴费激励和精算关联、严格待遇资格条件,等等。即使在拉美尚未进行私有化改革而坚持实行传统现收现付制度的国家,它们大多都在进行相应的参量式改革调整,例如,巴西自20世纪90年代以来的社保改革幅度是非常明显的,改革措施体现在提高退休年龄、改革待遇计发公式、削减待遇上限以及统一公务员养老金退休等等;就连采取国家大包大揽的传统模式的古巴在2008年都引入了缴费型社会保险制度。从这个角度看,阿根廷国有化改革之后必将面临新的形势、新的困难、新的挑战,阿根廷社保制度改革仍然任重道远。

主要参考文献

1. HSBC Global Research, "Argentina Economics: On the Impact of the Social Security Nationalization". <http://morningbull.blog.tdg.ch/media/00/01/705390088.pdf>
2. Rafael Rofman, "The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the Lessons", presented for the World Bank in May 2002.
3. Law 2103/2008, 2104/2008, 2105/2008. <http://www consolidar.com.ar/800/afjp/index.html>
4. Rafael Rofman, Eduardo Fajnzylber, "Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile". <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0831.pdf>
5. Renato Santos, "Argentina: 13 Years of Pension 'Reform' Boosts Profits, Impoverishes Older Workers", 8 June 2007. <http://www.wsws.org/articles/2007/jun2007/arge-j08.shtml>
6. Stephen J. Kay, "State Capacity and Pensions", presented for the LASA XXIV International Congress in Dallas, March 27-29, 2003. (责任编辑 刘维广)