

定义“公平”：智利养老体系的困境分析

徐沛原

2021年4月27日，智利宪法法院以7票赞成、3票反对，否决了总统塞巴斯蒂安·皮涅拉 (Sebastián Piñera) 提出的“反对第三次预支养老金的法案”的上诉请求。同日，总统签署这一法案。¹ 反对党自去年开始就提出此法案，且得到了中右翼执政联盟部分议员的支持，而同属该联盟的现任政府是该法案的坚定反对者，后者认为智利应该出台专门的救济法案来解决当前问题而不是透支未来。截止到2021年5月1日，智利养老金体系已累计提取375亿美元。事实上，智利社会对于现行养老保障体系已积累诸多不满并希望彻底改革。那么，短期内的多轮预支能否解决当前很多家庭的困境？长期内养老保障体系改革面临何种困难？本文就公平这一方面进行简单探讨。

一、抗疫时期的临时政策——预支10%养老金法案

新冠疫情使相当数量劳动者失去工作和生活来源，加上拉美地区本就不高的储蓄率，² 许多家庭的基本生活保障难以维持。基于这样的情况，智利政府提出了预支养老金的应急措施。2020年7月8日，智利众议院以95票赞成、25票反对和31票弃权批准通过了养老金预支法案。参保人员可以取出其个人养老基金的10%以应对疫情危机。2020年11月10号，智利众议院再次以130票赞成、18票反对和2票弃权批准了第二轮预支10%养老金的法案，同时以150票全票通过了允许身患绝症者全部提取养老金的方案。³ 养老金预支法案的内容如下：⁴

私人养老金体系的参保人可以一次性提取至多其个人养老金账户余额的10%资金，并且提取的金额不能超过150单位UF也不低于30单位UF。⁵ 如果个人账户余额的10%不到30单位UF，则提取额等于30单位UF（不受10%的比例限制），如果个人账户余额不足30单位UF，则可以提取全部个人账户余额。

预支养老金盛况空前。根据智利养老金监管局 (Superintendencia de Pensiones) 的统计（截至2021年4月23日），智利参与私人养老金体系的总人数的98%都提出了申请 (7910361/8064217)；提取养老金的平均金额为148万比索（约合13609元人民币），而智利平均工资水平为40万比索（约合3701元人民币，智利劳工部2020年），相当于3.7个月的收入；如果按照最低工资标准计算（326500比索，约合3002元人民币），相当于4.5个月的收入。由于养老金预支需要遵循严格的执行政策，养老金管理公司 (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs) 不能对提取过程设置政府规定条件外的其他条件，因此通过率高达99.9%。政府在税收等方面也大开绿灯——不征收任何税费。基于前两轮养老金预支的盛况，第三轮养老金预支申请人数和通过率势必继续保持高位。

二、智利养老体系回顾

为了解释提取个人养老账户金额的影响，在此简要介绍现行养老金体系。社会保障体系一般包括社会保险、社会福利、社会救济和社会优抚等部分。社会保险又由养老保险、医疗保险、失业保险等部分组成。社会保险在社会保障体系中具有重要地位，故社会保险对于一国的社会稳定和居民福利有重要影响。养老保险按照筹资方式而言，大体可以分为现收现付制、完全积累制和部分积累制等三种；按照养老金金额确定方式而言，大体可以分为“收益确定型”和“缴费确定型”等两种。

现收现付制体系下，全社会养老保险支出和收入在一个账户中支取和缴存，这个账户被称为“统筹账户”。养老保险管理

机构根据每年需要发放的养老金总额向所有参保人确定总缴费额，这样保证收支的基本平衡。因此，当期在职人员向公共账户的养老缴费主要发放给当期需要从公共账户领取养老金的退休人员，财政一般会对公共账户的亏空进行兜底，这是现收现付制度名称的由来。每位参保人员（能）领取的养老金数额是由一系列规则决定，如：工龄、职位和工种等。这种养老金数额确定模式被称为“收益确定型”养老金模式（Defined Benefit，简称“DB”）。

完全积累制体系下，每个劳动者的养老保险支出和收入都在私人账户中缴存和支取，因此被称为个人账户。每个劳动者能够领取的退休金数额取决于两方面：个人劳动时期缴费的总额、投资收益情况。此时是劳动者自身（而不是由未来的年轻人）完全承担自己养老事业的缴费义务，因此该制度被称为完全积累制。相应地，这种养老金数额确定模式被称为“缴费确定型”养老金模式（Defined Contribution，简称“DC”）。

现收现付制有诸多优点——能够保证养老金的即期发放、风险共担、社会共济和管理成本低等，但是缺点也明显——代际收入矛盾、缺乏动态效率等。这些缺陷在上世纪70年代的智利已经集中爆发，使得该体系难以为继。第一，条块分割严重。1979年智利32个不同的独立社会保障机构管理着上百种不同的养老金计划，公共账户统筹管理难度较大；第二，动态效率恶化。老龄化加速导致缴费的人越来越少而领养老金的人越来越多，年轻人平均缴费率在1974年达到工资的61.9%（社保总缴费率），其中养老保险缴费率为22.8%。负责对公共账户兜底的财政苦不堪言；^{6,7}第三，由于逃费、失业等现象加剧，社保参保率逐年下降，1980年参保率下降到64%。⁸

面对上述困境和军政府的强力推动，智利于1980年底通过《养老保险法》。新法废除现收现付制，引入了完全积累制，建立个人养老金账户（个人账户），账户内金额由雇员自行选择的养老金管理公司（AFPs）负责管理。雇员退休时养老金给由账户积累资产转化为年金或按计划领取。养老金管理公司是智利现行养老体系的重要玩家。每家养老金管理公司只管理一支基金。养老金管理公司也依据政府规定提供遗属和伤残保险。除了工资10%的缴费外，雇员还要向养老金管理公司缴纳管理佣金，其中一部分用于伤残和遗属保险费用，剩余部分用于弥补养老金管理公司的管理成本，并为其提供利润来源。智利近期的三次预支养老金余额均为个人账户余额，原则上不允许预支。

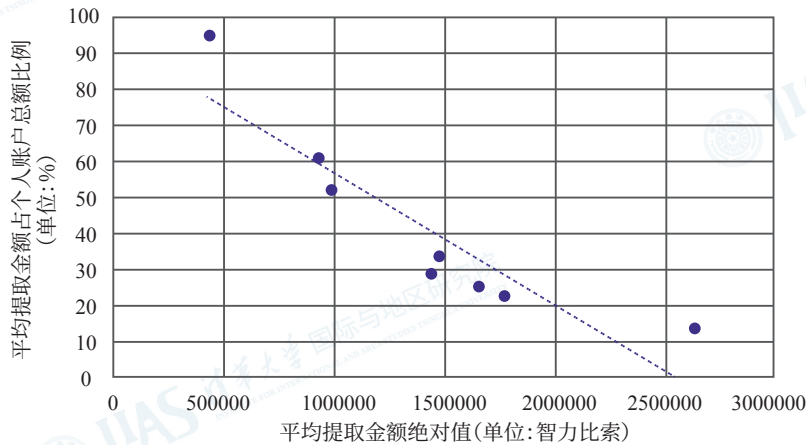
完全积累制也有诸多优点，最重要的优点包括提高全社会储蓄率、提高缴费激励与管理成本低，其缺点在于缺乏横向转移，社会互助、全民共济属性差，可能扩大贫富差距。部分积累制则是上述两种体系的混合，同时具有上述两种体系的优点和缺点。目前，除了公务员和军队依然留在现收现付体系中，其余智利民众需要加入完全积累养老体系，而中国采用了部分积累制。

三、预支引发待遇不公和加剧体系不可持续

政府的反对理由可以从短期和长期两个方面来看。在短期内，很多智利人个人账户将无钱可领；在长期内，预支养老金属于“饮鸩止渴”。综合而言，预支养老金弊大于利，失去抗疫意义。

从短期看，名为预支个人账户，实际上还是离不开财政出力。首先，第一次预支后，已经有180万人的养老金清零，需要政府救助。根据2021年4月的最新数据，预计还有不到120万人的个人账户将清零。也就是说，在第三波预支来临前，已经有300万人的个人账户清零，约占所有参保人员（806万人）的37%。针对个人账户中完全没有余额的人来说，政府将发放20万比索的救济金。其次，前两次养老金预支的一个重要特征是：预支金额绝对值越高，反而提取金额占其个人账户总额越低（见图一）。收入下降“挤出”养老保险计划的绝大部分人员是自雇人员。⁹拉美多国国有较为庞大的非正规就业人口。根据智利国家统计局（INE）编制的《非正规就业》报告显示，2021年1至3月，智利非正规就业人数超过217.4万人，非正规就业率为26.7%。大量非正规就业人口和失业人口面临的问题在于根本没有加入任何养老保险计划、没有足额按期缴纳养老保险费，因此他们的账户可能根本没有足够的余额来提取。他们甚至没有养老金账户，那么这部分人的救助显然没法通过预支来实现。最后，即便是在正规就业部门，个人账户余额也存在较大差距。一个好的救济体系，应该实现对困难家庭的补助高于对宽裕家庭的补助，而预支实现的却是对困难家庭的补助低于对宽裕家庭的补助，这有违救济的初衷。

图一 智利养老金提取情况图 (截止到 2021 年 4 月 23 日)



资料来源：养老金监管局

因此，预支只能解决一部分（相对富裕）家庭的危机，而另一部分（相对贫穷）家庭的危机还是靠政府。

从长期看，预支为未来养老留下了更大的隐患。为了弥补这三次预支，达到与之前代际人群类似的替代率（即领取养老金数额与退休时领取工资的比值，是衡量养老金运营管理的重要指标），智利人民需要提高缴费额、提高缴费密度、期待养老金管理公司业绩出色并保持较长期限。这显然不是一件容易的事。目前智利养老金的平均替代率仅有 30%，如果个人缴费不足或养老金管理公司管理不善，替代率只会继续降低，老年生活根本无质量可言。替代率降低则进一步降低了人们的参保意愿，不足额缴纳、主动断缴等行为会越来越多，形成恶性循环。而临近退休的人显然最不愿意看到自己的养老金缩水。我们不难发现，在 56—65 岁年龄段申请预支的人数比重最低（见表一），而还有大把未来可以积累养老金的年轻人申请比例最高。Uno 公司（刚工作者必须选择的养老金管理公司）的客户养老金提取比例最高，平均达到 95%，第二轮养老金预支完成后，他们的账户几乎没有剩余。（见表二）

表一 智利各年龄段养老金申请提取情况 (截止到 2021 年 4 月 23 日)

年龄段 (岁)	人数	占比 (%)	平均申请金额 (比索)	占比 (%)
≤25	499898	6.3	52313	86.7
26-35	2110026	26.7	96179	45.1
36-45	1938890	24.5	1418111	28.3
46-55	1826042	23.1	1900344	23.0
56-65	1259537	15.9	2156632	20.8
≥66	274299	3.5	1749261	25.4
-	1669	0.0	-	-
合计	7910361	100	1480229	33.9

资料来源：养老金监管局

表二 智利养老金申请提取情况 (截止到 2021 年 4 月 23 日)

AFPs	平均提取金额绝对值 (比索)	平均提取比例
Capital	1658293	25.5%
Cuprum	2639983	13.8%
Habitat	1775202	22.8%

续表

AFPs	平均提取金额绝对值 (比索)	平均提取比例
Modelo	987074	52.3%
Planvital	931859	60.9%
Provida	1441652	29%
Uno	431529	95%
Total	1480229	33.9%

资料来源：养老金监管局

注：平均提取比例是平均提取金额占个人账户总额比例。

四、定义公平是当务之急

本轮养老金预支矛盾是智利社会割裂、信任缺失的一个标志。虽然支持第三轮预支的大多数人确实迫于现实压力而选择预支，但还是有相当部分民众是出于不信任而选择将钱从养老金管理公司中取出“落袋为安”。根据智利机构 Cadem 的调研，38% 的支持预支者对养老金管理公司表现出不信任。正如很多分析指出的那样，智利人民和部分议员是在借此机会表达对现行制度的不满，表达对公平的追求。养老金制度作为实现再分配的工具之一，理应让社会更加公平，但对于私营养老金体系能否实现上述目标，学术界并没有定论。

更重要的是，不同阶层对公平的定义并不一样。对于一部分人来说，公平意味着享受相近甚至相等的社会保障待遇，他们更加强调养老保险体系社会共济、公民互助功能。在一定程度上，这部分人愿意接受养老金缴费/收益随经济形势的涨跌而适当变化，但原则是要求所有人共同承担这个风险，而不是部分人承担。在一定条件下，高收入者要多承担风险。对于另一部分人来说，公平意味着“投入产出比”的相近或相等。这部分人认为只谈回报（养老金领取）而不谈投入（养老缴费）的公平是不合理的。公平的比较基准应该是参保人在养老保险这件事情上的投入（即缴费），而不是每一个人最终收获的待遇。他们更加强调养老保险的资产配置功能和运行效率。只有让每一个人为自己的养老保险结余负责，大家才有动机和激励积极地向养老保障体系缴费，才能保证社会的长期经济增长。

不幸的是，智利不同阶层的矛盾已经根深蒂固，努力试图弥补分歧的智利政府已经进退维谷。更加困难的地方在于，既有研究认为养老体系对于再分配效应的影响需要进行动态调整，尤其取决于政府的行为（比如上调或下调退休金水平）。这对政府的执政能力、执政效率、动员能力都提出了很高的要求，这在当前政治分化如此严重的智利能否实现是个巨大的问号。截止到 2021 年 4 月 26 日，皮涅拉总统的支持率已经下降至 9%，为其第二个任期内的最低值。¹⁰ 尽管今年 3 月政府已经宣布了新的养老金改革法案，将进一步扩大目前智利养老计划的受益人群（以覆盖该国 80% 左右的人口）。即便如此，民众对此并不买账。更多人将追求公平的想法寄托于即将举行的制宪会议。在 5 月 15 至 16 号刚刚结束的地方选举和“制宪议会”成员选举中，中右翼执政联盟“智利前进”未能获得“制宪会议”中左右新宪法条款制定的三分之一席位（仅在 155 个“制宪会议”成员席位中占据 37 个），而独立候选人和中左翼反对党代表在竞选“制宪会议”成员时获得选民大力支持。选举结果反映了变革力量的强大和决心。

结语

智利的未来正真真切切地掌握在人民手中。笔者认为，智利人民内部应先对公平达成共识，并在此基础上改革或重新设计其社保制度及各子系统（比如养老保险）、定义各部分需要承担的再分配功能大小。¹¹ 更重要的是，需要制定动态调整机制，对影响公平的因素（人口结构、收入水平、社会保障税率等）实现动态调整，保证公平的长久性。

徐沛原, 清华大学国际与地区研究院助理研究员, 研究区域为拉丁美洲。

- 1 《为疫情纾困三度预支养老金, 智利正在拥抱‘左翼民粹主义’?》,《澎湃新闻》, 2021 年 5 月 1 日。
- 2 董丽霞, 赵文哲:《不同发展阶段的人口转变与储蓄率关系研究》,《世界经济》, 2013 年第 3 期, 第 80—102 页。
- 3 《刺激经济, 短期利好! 智利众议院投票通过第二次提取 10% 养老金方案, 将进入参议院最后投票! 瓦尔帕莱索海边新年烟花庆祝活动如期进行》,《搜狐新闻》, 2020 年 11 月 12 日。
- 4 Chile Atiende, *Retiros del 10% de los fondos de AFP*, May 10, 2021.
- 5 Unidad de Fomento, UF 是智利的一种指数化货币单位, 即通过消费物价指数调节的真实货币价值指数。1 单位 UF 约等于 41.86 美元。
- 6 现代社会保障体系通常包括: 养老保险、伤残、抚恤、疾病补助和健康津贴等。
- 7 彼得·戴蒙德, 张占力:《社会保障私有化: 智利经验》,《拉丁美洲研究》2010 年第 32 期 (06), 第 64—71 页。
- 8 郑秉文, 房连泉:《社保改革“智利模式”25 年的发展历程回眸》,《拉丁美洲研究》2006 年第 5 期, 第 3—15 页、第 79 页。
- 9 彭雪梅:《基金积累制社会养老保险缴费意愿研究——基于智利 1981 年养老保险的改革效应》,《社会保障评论》2017 年第 1 期 (04), 第 135—153 页。
- 10 Cadem. *PLAZA PÚBLICA N° 380 – 26 DE ABRIL*, April 26, 2021.
- 11 孙守纪:《论社会保障制度改革的政策组合——约旦、瑞典和智利社保改革的典型性分析》,《中国政法大学学报》2010 年第 5 期, 第 137—142 页、第 161 页。

《区域观察》

清华大学国际与地区研究院

海淀区清华园 1 号

中国, 北京 100084

清华大学中央主楼 205 室

电话: +86-10-62787747

官方网站: <http://iias.tsinghua.edu.cn/>

协调人: 张静

本期执行编辑: 高良敏、郑楠

编委会 (按姓氏笔画排序):

王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、

段九州、高良敏、傅聪聪

未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。

