

拉美社会养老金的精准扶贫与效果分析*

齐传钧

老年人贫困是很多发展中国家长期面临的社会问题，而社会养老金作为面向老年人的一个精准扶贫工具，在拉美地区得到广泛应用。据有关国际机构统计，目前共有25个拉美国家或地区引入或强化了社会养老金制度，超过拉美33个经济体的2/3。拉美地区广泛选择社会养老金并非偶然，而是老年人收入保障制度经过长期曲折发展所做出的最终选择。总的来看，面向老年人的精准扶贫效果显著，且财务成本基本可控，在四个方面值得广大发展中国家借鉴：一是要认识到社会养老金可以作为精准扶贫的一部分；二是要掌握养老金制度发展的一般规律；三是要正确理解社会养老金的功能定位；四是要处理好模式选择和长期成本制约问题。

关键词：精准扶贫 社会养老金 拉美地区 社会权利

老年人贫困是很多发展中国家长期面临的社会问题，也是精准扶贫的对象之一。相对其他年龄组，老年人贫困问题基本不可能通过劳动力市场或教育培训等就业相关政策来化解，唯一可行的是通过收入转移政策来实现。具体看通常有两个途径：一个是通过一般社会救助项目，向处于贫困的家庭或个人提供救助，而不是专门指向老年人，老年人只是其中的间接受益群体；第二是引入完全针对老年人的收入保护政策，即社会养老金（social pensions）。所谓社会养老金，通常也被称为“非缴费型养老金”（non-contributory pensions），是指政府定期向老年人提供收入的现金转移计划，其受益资格一般只局限于年龄、国籍或居住期限（很多还需要家计调查），而与过去的社会保障缴费或经济收入没有必然联系。^[1]

齐传钧系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

* 本文系国家社会科学基金重大项目“中拉关系及对拉战略研究”子课题阶段研究成果，课题编号：ZDA067。本文初稿得到北京师范大学李实教授、中国人民大学陶然教授、中国社会科学院社会发展战略研究院张翼研究员和中国社会科学院农村发展研究所吴国宝研究员的有益评论，并提出很多宝贵意见，对本文做出了贡献。在此一并表示感谢，但文责自负。

[1] 除了老年人，社会养老金的受益群体也常常包括残疾人和寡妇，本文主要关注的是老年人，但是案例选取和探讨中却不限于此。

社会养老金的首要目标是减贫，因此也区别于政府针对特殊人群（比如军人和公务员）提供的无需个人缴费的养老金计划。^[1]按照世界银行的多支柱养老保障体系的分类标准，社会养老金在1994年三支柱体系中处于第一支柱，为该支柱的一部分；而在2005年从五支柱体系中被单独列出来，命名为“零支柱”。^[2]

在一个连续的老年收入保障政策谱系中（图1），社会救助和社会保险位于其中的两端，而社会养老金（非缴费型养老金）位于谱系的中间，因此社会养老金与社会救助、社会保险既有联系又有区别。联系主要表现在两方面：一是社会养老金与社会救助的融资来源一般都是中央或地方政府的财政收入（或指定的其他类型政府收入）；二是社会养老金与社会保险中的最低养老金都是针对老年群体，都有降低老年贫困的目的。区别表现为三个方面：一是社会养老金待遇的取得不依赖于是否缴费，这是社会养老金待遇相对最低养老金的最大区别，在社会保险几乎全覆盖的高收入国家，二者在减贫和再分配的效果几乎没有差异，但在很多中等收入和低收入国家，这两种政策所导致的减贫和再分配效果完全不同；二是社会养老金的融资主要来自一般性财政收入或指定的资源型收入，而最低养老金主要来自工资缴费（或工资税），对于非正规就业比例较高且政府收入以间接税为主的中等或低收入国家，社会养老金的财务空间更大；三是典型社会养老金的受益对象只局限于老年人，而一般意义上的社会救助项目往往包括所有人，即包括但不局限于老年人。

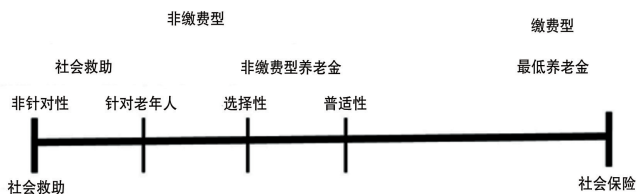


图1 老年收入保障的政策选择

资料来源：Barrientos A., “Is There a Role for Social Pensions in Asia?” *Asia & the Pacific Policy Studies*, 2015, 2(1):12. Figure 1。

社会养老金的历史最早可以追溯到19世纪晚期和20世纪早期，几乎和传统

[1] Palacios, Robert and Charles Knox-Vydmanov, “The Growing Role of Social Pensions: History, Taxonomy and Key Performance Indicators”, *Public Administration and Development*, 2014, 34(4): 251-252.

[2] 参见世界银行：《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，劳动部社会保险研究所译，中国财政经济出版社，1996年；[英]罗伯特·特霍尔茨曼、[英]理查德·欣茨等，郑秉文等译：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，中国劳动社会保障出版社，2006年。

缴费型养老金计划同时出现，但长期以来，除了北欧国家和英联邦国家外，在其他大多数国家养老金体系中一直处于相对边缘的地位，其重要性并未得到充分重视。最近20年，特别是一些发展中国家出于扩大养老金覆盖面和提供充足保障的需要，开始引入或强化社会养老金制度。根据“助老国际”（Help Age International）统计显示，截至2015年3月，全球共有107个社会养老金项目，遍及103个国家，大约一半是从1990年后引入的，而且呈现一定加速态势。^[1]比较而言，在发展中国家中，社会养老金比较少见，主要集中在三个地区：一是拉美地区，特别是南锥体国家；二是南部非洲地区，例如博兹瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰；三是南亚国家，包括孟加拉国、印度和尼泊尔。

其中，最为典型的是拉美地区。直到1990年，真正意义上且有一定影响的社会养老金只有巴西的“农村养老金”（Previdencia Rural），且其覆盖的人口也远远不及今天众多。阿根廷、智利、圭亚那、苏里南、乌拉圭和一部分加勒比岛国也有某种形式的社会养老金，但基本上都采取家计调查，仅覆盖了很少的老年人口。而现在，所有的南美国家都有社会养老金，中美洲除了洪都拉斯和尼加拉瓜，也都建立了社会养老金，许多加勒比岛国，包括牙买加也都建立了社会养老金。同时，一些国家的社会养老金覆盖面扩张迅速。那么，如何评价社会养老金在拉美地区的减贫和其他效果，就成为一个需要探讨的政策性问题。

拉美社会养老金引入的历史背景

拉美地区养老金制度可以追溯到1920年代。这一时期经济较为发达的南锥体国家，即阿根廷、智利、乌拉圭和巴西等国开始引入了养老金计划，主要是雇主发起成立的职业性养老基金，且以国有和公共部门为主，因此覆盖人群主要局限于运输部门工人、政府公务员和军职人员。20世纪50年代和60年代，很多拉美国家开始强化这些养老基金并纳入到政府的控制之下，逐渐演变成欧洲大陆式的社会保险制度，即基于正规就业的缴费型现收现付养老金制度，到1970年代该地区几乎所有国家都建立了某种形式的现收现付养老金制度。虽然这些制度都提供最低养老金，但获得最低养老金必须以参保缴费为前提条件，而且还要满足最低缴费基数和缴费年限的严苛要求，因此很多低收入者或就业不稳定者根本无

[1] Help Age International's Social Pensions Database, [http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/\[2016-08-29\]](http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/[2016-08-29]).

法加入进来,即将相当一部分人群,特别是非正规就业人员排斥在外,这就极大地限制了养老金制度对老年人的减贫效果。显然,在缴费型制度下,只有不断扩大经济的正规化程度,改善劳动者的就业结构,才能将大多数人覆盖到养老金制度中,最终彻底消除老年人贫困问题。应该说,就当时而言,通过缴费型养老金制度不断扩大覆盖面,最终解决老年人贫困问题看起来似乎并非不可能,因为在1970年代以前,拉美地区经济增长强劲,整个社会都对未来充满信心,尤其政府更是相信正规就业比例随着时间的推移会越来越高。

但是,到了1970年代后期,拉美地区经济增长开始陷入停滞甚至严重衰退。进入80年代后各种危机频繁爆发,经济颓势得不到根本扭转,遭遇了所谓“失去的十年”。其直接后果就是经济正规化程度非但没有提高,反而进一步降低,同时财政平衡遭到极大破坏,原有现收现付养老金制度财务可持续性已经难以为继,彻底改革养老金制度势在必行。而且,从理论上讲,原有现收现付养老金制度存在着隐形税收因子,会诱导工人继续在非正规部门就业,而养老金私有化消除了隐形税收因素,从而降低了税收带来的扭曲,工人们将更多进入正规部门。^[1]因此,在1981年智利养老金制度私人化改革的示范下,拉美各国养老金制度掀起了一波结构化改革浪潮,从1993年秘鲁率先引入完全积累制个人账户算起,到2001年哥斯达黎加、多米尼加和尼加拉瓜相继完成改革为止,又有十个拉美国家将现收现付公共养老金改造为积累制个人账户制度。

大体来说,拉美养老金私有化改革主要采取三种模式:一是“替代模式”,即将公共养老金完全转换成个人账户私人养老金,原有的现收现付养老金制度不再接纳新人,包括智利、玻利维亚、墨西哥、萨尔瓦多和多米尼加;二是“平行模式”,即转向个人账户私人养老金的同时,保留原有现收现付养老金制度,参保者可以在两个制度之间进行自由选择,秘鲁和哥伦比亚就采取了这种模式;三是“混合模式”,原有现收现付养老金制度作为第一支柱提供基础养老金,而引入的私人养老金作为第二支柱,提供补充养老金,所有人都要同时参加这两个制度。^[2]但是,不管采取哪种模式,预期的改革效果却并没有出现,除了智利的覆盖面有了一定程度提高外,大多数实施养老金私有化改革的拉美国家不论参保缴

[1] Ferreira-Coimbra N, Alvaro Forteza, “Can Latin America Protect the Elderly with Non-Contributory Programmes? The Case of Uruguay”, *Development Policy Review*, 2005, 23(6):684-685.

[2] Mesa-Lago C., “The Performance of Social Security Contributory and Tax-financed Pensions in Central America, and the Effects of the Global Crisis”, *International Social Security Review*, 2012, 65(1):1-2.

费者还是养老金待遇领取者的比例都有所降低，例如阿根廷。^[1]

道理很简单，经济正规化程度的提高是各种因素综合的结果，单纯依靠养老金私有化来实现这一目标是不现实的。因为宏观经济环境约束，经济活动人口中缴费人数的比重在大多数国家都出现了下降。总体而言，21世纪初，该地区几乎一半的劳动者在非正规部门就业，且每四个经济活动人口中只有一个向养老金计划缴费^[2]。从另一角度来说，覆盖面难以显著扩大，并非是因为劳动者短视和信息匮乏，而可能是其个人或家庭做出的正确选择。一方面，比起改革后的养老金制度，人们发现还有其他更好的投资工具选择，虽然养老金投资获得的回报较高，但波动性也较大，而且养老基金管理公司收取的管理费较高，对低收入者而言负担较重，到了退休时一般还要求购买或者转换为年金进行发放，对于预期寿命低于富人的穷人显然是不利的。另一方面，工人们更期待国家提供的是减贫工具，而不是储蓄工具，因此更多劳动者把缴费目标设定在取得最低养老金上，而储蓄需求完全可以通过其他金融工具实现长期平滑。^[3]

因此，2008—2010年，其中有三个已实行养老金私有化改革的国家又先后采取再改革，即将私有化养老金制度重新转回到原有现收现付养老金制度（2008年阿根廷和2010年玻利维亚完全放弃了私人养老金制度），或对整个养老金制度体系做了较大调整，相当于弱化了私人养老金制度的绝对地位（2008年智利引入了“团结养老金”）。此外，更重要的是，大部分国家（包括没有进行养老金私有化改革的国家）都对本国养老金制度进行了参数改革，同时还快速扩展了来自税收融资的社会养老金。也就是说，姑且不论现收现付制与个人账户积累制孰优孰劣，单就扩大养老金覆盖面讲，任何一种缴费型养老金制度都无法完成扩大养老金覆盖面的任务，从而无法从根本上保障老年人的晚年收入，对降低整个国家的贫困率也就无从谈起。

实际上，从1990年代中期开始，一些积极从事养老金研究和实践推广的国际组织便开始注意到这一问题。例如，1994年世界银行就提出了三支柱模式，通过综合手段解决不同群体对晚年收入期望的差异问题，其中包括重新界定国家在消除老年贫困问题上所应该承担的责任边界。随着实践经验的累积和认识的不

[1] Ferreira-Coimbra N, Alvaro Forteza, "Can Latin America Protect the Elderly with Non-Contributory Programmes? The Case of Uruguay", *Development Policy Review*, 2005, 23(6): 685.

[2] Barrientos A., "What Is the Role of Social Pensions in Asia?", *Ssrn Electronic Journal*, 2012:5.

[3] Gill I S, Packard T G, Yermo J., "Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America", *The World Bank*, 2004:2-3.

断提升，2005年世界银行把原有的三支柱模式扩展到五支柱模式，把社会养老金作为一个单独支柱（零支柱）从整个养老金体系中分离出来，从而强化了社会养老金在扩大覆盖面和消除老年贫困上的重要地位，无疑这为拉美地区各国养老金的进一步改革提供了新的范式 and 选择。

进入21世纪，特别是最初的十年，伴随着世界经济的强劲增长和国际大宗商品价格的迅速攀升，作为世界主要能源和基础材料出口来源的拉美国家贸易条件得到了极大改善，经济再次回到较快增长的轨道上，各国财政收支平衡得到极大改善且前景乐观。因此，在民主体制下，增加政府社会性支出，为弱势群体提供社会保护并降低收入分配差距，实现包容性增长战略成为拉美各国的发展诉求，并在学术和政治上得到广泛支持，其中联合国拉美经委会的长期支持和建言献策也发挥了重要作用。

因此，拉美各国政府开始积极实践，采取了一系列新的政策工具，推动福利模式由剩余型（Residual）向制度型（Institutional）转变。这些政策工具包括以推动人力资本提升的综合性减贫项目、引入社会保障中非缴费型制度，以及扩大医疗卫生普及程度和提供更多就业机会等。例如，向贫困家庭提供的“有条件现金转移计划”（Conditional Cash Transfer, CCT）覆盖范围迅速扩大，从2000年占该地区总人口的5.7%快速提升到2012年的21.1%。另外，65岁及以上人口获得养老金的比例已经从2002年的31%增加到2012年41.9%，而在就业人口中，参保养老保险计划的比例从46.1%提高到55.4%，参保医疗保险计划的比例从54.4%提高到66.4%。这些措施对降低贫困和缩小收入差距效果非常显著，这在之前的20年（1982年拉美债务危机以来）是从未有过的。^[1]

拉美社会养老金的实践状况

在此背景下，大约2000年以来，为老年人提供经济保护成为改革的主基调。其中，引入或强化已有社会养老金成为一个主要内容，从而掀起了新的养老金改革浪潮。应该说，社会养老金在拉美地区并非新鲜事物。例如，乌拉圭、巴巴多斯、特多和圭亚那早在两次世界大战之间便先后建立了“非缴费型养老金计划”（Programa de Pensiones No-Contributivas）、“非缴费型养老金”

[1] Cecchini S, Filgueira F, Martínez R, et al. *Towards Universal Social Protection. Latin American Pathways and Policy Tools*, Social Science Electronic Publishing, 2015, pp. 17-18.

(Non-contributory Old Age Pension)、“老年人养老金”(Senior Citizens' Pension)和“老年养老金”(Old Age Pension)。二战以后,社会养老金在拉美地区得到进一步普及,巴西、苏里南、智利和哥斯达黎加相继在20世纪60到70年代引入了社会养老金;整个1980年代,由于拉美地区遭遇了严重经济衰退,没有一个国家在此期间建立社会养老金;进入1990年代,又有三个国家构建了自己的社会养老金,分别是安提瓜和巴布达、阿根廷以及玻利维亚。只是那时候无论从制度稳定性还是从准入条件来说,社会养老金所具有的地位和影响力都非常有限。

比较而言,2000—2013年,该地区至少18个国家进行了较大幅度的包容性改革,不断加强制度化建设,逐渐放宽准入条件,受益人群不断扩大,待遇水平快速提升,其中包括为老年人提供收入保障的社会养老金。^[1]截至目前,共有25个国家(或地区)引入或强化了社会养老金制度,超过拉美33个经济体的2/3。^[2]

进入21世纪后拉美国家社会养老金的引入过程主要有两个特点。第一个是采取渐进策略逐步扩大覆盖范围或明确目标。其中,墨西哥是典型国家,其社会养老金先由地方试点,总结经验后推向全国,最终实现制度上的全覆盖,然后不断降低待遇领取年龄,扩大老年人受益范围。具体来说,2001年,墨西哥城开始实施“成年人食品养老金计划”(Pensión Alimentaria para Adultos),主要针对经济上更加缺乏保障的农村老年人,经过两年试点,从2003年开始迅速推向全国。2007年,墨西哥对该制度进行了改造,专门向70岁及以上老年人提供晚年收入保障,并更名为“70岁及以上养老金计划”(70 y más)。2011年,覆盖范围突破70岁限制,降低到65岁,为此再次更名为“老年人养老金”(Pensión para Adultos Mayores),向每月缴费型养老金收入不足1092墨西哥比索的65岁及以上老年人提供最低收入和社会保护。^[3]另外,巴拿马在2009年引入“70岁全覆盖项目”(100 a los 70),开始没有明确指向,2011年才规定受益人必须是生活在贫困、极端贫困、脆弱性或面对社会风险环境的人群。

第二个特点是,这些新引入的社会养老金往往并不作为一个单独项目而存

[1] Cecchini S, Filgueira F, Martínez R, et al., *Towards Universal Social Protection: Latin American Pathways and Policy Tools*, Social Science Electronic Publishing, 2015, p.226.

[2] Help Age International's Social Pensions Database, [http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/\[2016-08-29\]](http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/[2016-08-29]).

[3] 同[1], pp.230-231。

在。例如，厄瓜多尔于2003年引入的“老年人养老金”（Pension para Adultos Mayores）是“人类发展福利计划”（Bono de Desarrollo Humano programme）的一部分，而后者是基于社会权利概念建立起来的福利制度。类似的国家还有哥伦比亚，其“哥伦比亚老年计划”（Programa Colombia Mayor）是建立在“老年人社会保护计划”（Programa de Protección Social Adulto Mayor）之下。

对于20世纪以前已经引入社会养老金的国家，该制度得到不断整合和强化，并通过宪法予以保证。以巴西为例，对农业地区工人提供社会养老金可以追溯到1963年，但待遇资格限定的年龄较高，受益人群非常有限。1988年，巴西颁布新宪法，把未参加缴费型养老金制度的老年人获得社会养老金作为一项宪法保证的基本权利，同时对农村地区工人的社会保护权利加以明确。这导致1991年对原有“农村养老金”（Prêvidencia Rural）进行了一系列改革，制度覆盖领域进一步扩大到渔业和矿业等部门，领取人身份从之前仅限户主扩展到非户主的女性家庭成员，获得待遇最低年龄限制从65岁降低到60岁（男性）和55岁（女性），待遇标准也从最低工资的0.5倍提高到1倍。更为关键的是，不再需要收入调查，仅需证明没有其他养老金收入且以农村为工作地或生计来源。

而在巴西的城市地区，社会养老金长期处于欠发展状态。1974年虽然建立了每月生活津贴（Renda Mensal Vitalícia），向不能自我供养的老年人和残疾人提供相当于最低工资一半的均一待遇给付。但要想取得这一待遇，工人需要达到70岁且最少向社会保险缴费12个月，显然很少有人能满足这些苛刻条件。但是，1988年宪法的颁布使这种情况随之改变，1993年通过的《社会救助组织法》（Organic law of social security, LOAS）来具体制定规则，1996年便正式引入了“连续现金待遇”（Benefício de Prestação Continuada），向生活在农村或城市人均家庭收入不足最低工资1/4的残疾人和67岁及以上老年人提供养老金待遇，其水平为最低工资，资格每两年评估一次，从而把自雇者、家政工人和临时性农民工纳入到整个老年收入保障体系内。

在建立并不断完善社会养老金的同时，一些国家非常注重非缴费型制度与缴费型制度的衔接。例如，智利2008年的改革将原有的非缴费型制度作了进一步整合，把原有的“救助养老金计划”（Pensiones Asistenciales）和“有保障的最低养老金计划”（Pensión Mínima Garantizada）改造成了一个针对处于收入分配最低60%人群的“团结养老金制度”（Sistema de Pensiones Solidarias），待遇水平与完全积累制个人账户实现平滑衔接，避免了低收入参保人的道德风险（放弃个

人账户缴费而选择等待未来的社会养老金待遇)。同样,2010年玻利维亚也通过“体面收入计划”(Renta Dignidad)将缴费型和非缴费型制度整合起来。

表1 拉美地区社会养老金的基本构成情况

国家或地区	名称; 引入时间	每月待遇水平; 占人均GDP比例	资格 年龄	目标定位	覆盖60岁 及以上人口比例	成本占 GDP 比例
安提瓜和巴布达	老年救助计划(Old Age Assistance Programme);1993	94美元;8%	77	家计调查	不详	0.016%
阿根廷	救助养老金(Pensiones Asistenciales);1994	198美元; 25%	70	家计调查	1%	0.035%
巴哈马群岛	非缴费型养老金(Old Age Non-Contributory Pension);不详	245美元; 12%	65	家计调查	6%	0.080%
巴巴多斯	非缴费型养老金(Non-contributory Old Age Pension);1937	299美元; 23%	65.5	家计调查	22%	0.736%
伯利兹	非缴费型养老金计划(Non-Contributory Pension Programme);2003	51美元;12%	男65 女60	家计调查	21%	0.129%
百慕大群岛(英国海外领地)	非缴费型养老金(Non-contributory Old Age Pension);不详	451美元;不详	65	养老金调查	不详	不详
玻利维亚	体面收入计划(Renta Dignidad);1997	36美元;15%	60	普享式	103%	1.078%
巴西	农村养老金(Previdencia Rural);1963	300美元; 31%	男60 女55	养老金资格调查且以农村为工作地或生计来源	28%	0.984%
	连续现金待遇(Beneficio de Prestacao Continuada);1996	300美元; 33%	65	家计调查	8%	0.262%
智利	团结养老金制度(Sistema de Pensiones Solidarias);1974	164美元; 12%	65	家计调查	39%	0.049%
哥伦比亚	哥伦比亚老年计划(Programa Colombia Mayor);2003	32美元;5%	男59 女54	家计调查和局部地区	26%	0.127%
哥斯达黎加	非缴费型计划(Programa Regimen No Contributivo);1974	138美元; 15%	65	家计调查	20%	0.368%

资料来源: Help Age International's Social Pensions Database。

注: 以上数据为最新可获数据,但由于来源不同和时间不同,可能有误差,例如巴西的两个计划虽然待遇水平相同,但占人均GDP比例却不同。[http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/\[2016-08-29\]](http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/[2016-08-29])。

(续表 1)

国家或地区	名称; 引入时间	每月待遇水平; 占人均 GDP 比例	资格 年龄	目标定位	覆盖 60 岁及以上 人口比例	成本占 GDP 比 例
厄瓜多尔	老年人养老金(Pension para Adultos Mayores);2003	35 美元;7%	65	家计调查	42%	0.240%
萨尔瓦多	普享式基础养老金(Pension Basica Universal);2009	50 美元;15%	70	家计调查和 局部地区	5%	0.069%
危地马拉	老年人经济贡献计划 (Programa de Aporte Economico o del Adulto Mayor);2005	51 美元;18%	65	家计调查	11%	0.126%
圭亚那	老年养老金(Old Age Pension);1944 年引入,1993 年普享	65 美元;18%	65	普享式	96%	1.063%
牙买加	健康和促进项目 (Programme for Advancement through Health) and Education);2001	9 美元;2%	60	家计调查	18%	0.040%
墨西哥	老年人养老金(Pensión para Adultos Mayores);2001	40 美元;5%	65	养老金调查	42%	0.200%
	地区计划(Regional Schemes);2001	6 美元;1%	64-70	局部地区	9%	不详
巴拿马	70 岁全覆盖项目(100 a los 70);2009	50 美元;5%	70	养老金调查	23%	0.166%
巴拉圭	老年人生计养老金(Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores);2009	103 美元;27%	65	家计调查	17%	0.437%
秘鲁	65 岁养老金(Pension 65); 2011	45 美元;8%	65	家计调查	11%	0.106%
圣文森特和格林纳丁斯	养老救助待遇(Elderly Assistance Benefit);2009	60 美元;10%	67	家计调查	53%	不详
苏里南	普通老年公积金(Algemene Oudedags Voorzieningsfonds);1973	153 美元;19%	60	普享式	106%	1.608%
特立尼达和多巴哥	老年人养老金(Senior Citizens' Pension);1939	468 美元;27%	65	家计调查	45%	1.414%
乌拉圭	非缴费型养老金计划 (Programa de Pensiones No-Contributivas);1919	298 美元;22%	70	家计调查	5%	0.238%
委内瑞拉	关爱使命计划(Gran Mision Amor Mayor);2011/12	246 美元;18%	男 60 女 55	家计调查	19%	0.604%

尽管拉美地区多数国家都建立了社会养老金，而且都处于不断强化中，但他们之间的差异也是非常明显的。首先，从待遇领取的资格条件来看，大概分为三种类型。第一种类型的待遇是普享型的，不仅与家庭收入情况无关，也不需要调查是否参加了缴费型制度以及缴费年限，只要满足最低限制条件（年龄）就可以领取待遇，玻利维亚特别典型。第二种类型致力于缴费型制度和非缴费型制度的有效衔接，需要养老金调查，即对家庭收入情况不做限制，而对其他养老金收入做出调查，如果后者达不到最低收入要求，便可以通过社会养老金进行补偿，典型国家是墨西哥和巴拿马。第三种，也是拉美地区最为常见的类型，即需要家计调查，能否获得社会养老金取决于老年人所在家庭的人均收入情况，只要家庭人均收入低于政府设定的标准，老年人便可以获得相应待遇，如阿根廷和巴拉圭。

其次，从待遇水平来看，各国也具有显著差异。最高的特立尼达和多巴哥可以达到每月468美元，而每月待遇超过300美元及以上的还有百慕大群岛（451美元）和巴西（300美元）；最低的牙买加却仅为9美元，而低于60美元的还有哥伦比亚（32美元）、厄瓜多尔（35美元）、玻利维亚（36美元）、墨西哥（40美元）、秘鲁（45美元）、巴拿马（50美元）、萨尔瓦多（50美元）、伯利兹（51美元）和危地马拉（51美元），即每天人均待遇水平不足2美元。即使考虑到各国发展水平的不同，其相对待遇水平差距也非常明显，从最高的巴西（每月待遇水平占人均GDP比例为33%）到最低的牙买加（每月待遇水平占人均GDP比例为2%），前者是后者的16倍之多。最后，从覆盖60岁及以上人口的角度看，因为获得待遇资格条件不同，各国的差距也十分明显，玻利维亚实现了全覆盖，而阿根廷只覆盖了1%的人口。当然，各国政府为此付出的财务成本也大为不同，最高的苏里南这一成本占GDP比例高达1.608%，而最低的安提瓜和巴布达却只有0.016%。不难理解，财务成本既是制度的一项参数也是其他参数带来的结果。一般来说（不考虑年龄结构差异），目标定位越宽泛，待遇资格年龄越低，待遇水平越高，缴费型制度覆盖面越小，社会养老金的财务成本就会越高（表1）。

拉美社会养老金的运行效果评估

（一）减贫效果

来自发展中国的家庭调查数据表明，年龄和贫困之间呈现出一个“U”型

关系，即年轻人和老年人的贫困发生率更高^[1]，也就是说，老年人是整个社会贫困的高发人群之一。道理很简单，一个人进入老年通常意味着产出能力的下降，人力资本折旧在加快，特别是进入职业生涯末期，再加上劳动力市场存在的就业歧视，收入也会随之降低。同时，非劳动收入也会因为财富积累的放缓或被动消耗而出现下降，如果老年人的比重出现增长，整个社会的贫困率就会随之上升。换言之，针对老年人提供社会保护，对于整个社会的扶贫效果将更为显著。因此，精准扶贫应该把老年人作为一个重点对象。从理论上说，社会养老金是降低老年贫困的一个有效工具，但实践效果如何还要具体分析。从拉美地区各国实践情况来看，社会养老金的精准扶贫效果非常显著。

首先，社会养老金不仅直接降低了贫困率，而且更大幅度地缩小了贫困人口与贫困线之间的差距。以巴西为例说明，这一效果主要表现在以下两方面，一是从贫困广度上讲，如果没有社会养老金，巴西贫困人数将增长超过7%，而赤贫人数将上升9.6%；二是从贫困深度来看，社会养老金扶贫效果更为显著，如果没有社会养老金，平均的贫困差距（poverty gap）将提高35.7%，而平均的赤贫差距（indigence gap）将提高到三倍。^[2]显然，社会养老金降低贫困深度的效果要优于贫困广度，也即对于越是贫困的老年人，社会养老金所带来的扶贫力度就越显著。

其次，社会养老金作为普遍享有的社会权利，通过改善老年人心理健康，提高了社会的总体福利水平。不难理解，因为良好的心理状况可以提高幸福感受，这是福利水平的决定因素。例如在墨西哥，研究表明，能不能获得社会养老金对老年人的心理健康影响非常显著，一些老年人在获得社会养老金后，心理健康状况得到了极大改善，对周围事物持有积极乐观态度。当然，虽然理论上讲社会养老金会有助于鼓励人们退出正规劳动力市场，但实践表明其对老年人的劳动参与率影响不大，因为这些老人都转向了没有支付工资的家庭农业和家庭生意上。同时，对老年人所在家庭的消费提供了很大支持，虽然家庭劳动收入下降，但总体收入上升。因此改善了贫困人口的收入情况，减贫效果比较显著。^[3]

[1] Barrientos A, Gorman M, Heslop A, "Old Age Poverty in Developing Countries: Contributions and Dependence in Later Life", *World Development*, 2003, 31(3):567.

[2] 同[1]。

[3] Galiani S, Gertler P, Bando R., "Non-contributory Pensions", *Ssrn Electronic Journal*, 2013:13.

表2 基于不同家庭规模下的社会养老金减贫效果

家庭成员人数	哥伦比亚			秘鲁		
	城市	农村	总体	城市	农村	总体
社会养老金领取者所在家庭的规模分布(%)						
1	9.7	12.0	10.4	5.6	13.2	10.9
2	16.0	22.2	17.9	18.8	35.1	30.1
3	14.5	17.5	15.4	15.6	14.4	14.8
4	15.3	12.6	14.5	14.4	9.7	11.1
5或以上	44.6	35.7	41.9	45.9	27.6	33.1
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
社会养老金实施前的家庭贫困率(%)						
1	20.9	32.5	23.8	7.0	33.2	20.5
2	15.1	31.5	18.7	11.6	47.7	29.0
3	14.2	30.1	17.4	12.0	48.6	23.9
4	20.9	29.3	22.6	13.2	50.1	22.9
5或以上	35.2	41.8	36.6	21.3	62.1	32.8
总体	22.2	34.0	24.8	14.6	48.5	27.3
社会养老金实施后的家庭贫困率(%)						
1	15.2	14.6	15.1	1.6	5.1	3.4
2	12.6	15.4	13.2	4.9	12.8	8.7
3	10.9	16.4	12.9	7.6	24.2	13.0
4	18.9	24.3	19.9	6.8	37.1	14.8
5或以上	32.8	33.1	32.8	15.7	51.5	25.9
总体	19.4	21.9	19.9	8.9	23.7	14.4

资料来源：Olivera J, Zuluaga B., “The Ex-ante, Effects of Non-contributory Pensions in Colombia and Peru”, *Journal of International Development*, 2014, 26(7):959.Table 4。

最后，具体而言，减贫效果还要取决于老年人所在的家庭结构和成员人数情况。拉美地区大多数国家采取的是家计调查型社会养老金，待遇资格条件取决于家庭的人均收入水平，而不取决于个人收入情况，而受益人却只能限定为老年人。因此，家庭人口数越多，减贫效果将越弱。以哥伦比亚和秘鲁为例。从家庭成员数来看，这两个国家贫困老年人往往都和子女居住在一起，因此家庭成员人数普遍偏多，其中家庭人数在5个或以上的比例分别高达41.9%和33.1%，其中

城市这种趋势更为明显。因此，这种家庭成员的构成直接影响了社会养老金的减贫效果。就全国而言，实施社会养老金以后，哥伦比亚和秘鲁的贫困率水平可以分别降低4.9和12.9个百分点。进一步分解可以发现，一是对农村地区的减贫效果更为突出，贫困率分别下降了12.1和24.8个百分点，而城市贫困率的下降幅度则仅为2.8和5.7个百分点。需要强调的是，秘鲁社会养老金的减贫效果要明显好于哥伦比亚，一个重要原因是秘鲁老年人所在家庭规模更小（表2）。

（二）其他效果

拉美各国的实践表明，社会养老金作为发展中国家解决老年人贫困问题的一项长期制度性安排，其效果并不局限于减贫本身，往往还会带来其他影响，例如对收入分配、劳动力供给和财政成本都有一定的潜在影响。首先，对收入分配而言，拉美各国社会养老金对降低收入分配不公的效果有限。这主要是因为拉美地区缴费型养老金存在巨大的覆盖缺口，且制度倾向水平化和分层化，同时财政对正规化就业群体支持力度较大，真正用于社会养老金的财力空间有限，这就导致社会养老金待遇水平有限，从而难以弥合正规化和非正规化就业人群的待遇差距，特别是对那些贫困率比较高的国家尤其如此。^[1]其次，对劳动供给而言，社会养老金对人们退休决定影响在拉美各国之间差异很大。个别国家比较显著，例如在巴西的农村地区，受益人一旦开始领取社会养老金，其中就有40%的人完全退出劳动力市场；而在大多数国家，这种影响是比较温和的，例如哥伦比亚和秘鲁，完全退出劳动力市场的比例只有5%和9%；还有一些国家，这种影响几乎不存在，例如在墨西哥，老年人获得社会养老金后，虽然从事有偿劳动的比例从23%降低到18%，但进行无偿劳动的比例却从13%提高到19%，总体而言几乎没有变化。显然，造成这种差异的一个主要原因是待遇水平的高低，即待遇水平越高则老年人退出劳动力市场的可能性越大，例如，巴西社会养老金的待遇水平几乎是人均GDP的1/3，所以受益人完全退出劳动力市场的比例就高。第三，对财政成本而言，拉美地区实施社会养老金的大多数国家长期成本是可控的，以哥伦比亚和秘鲁为例，2035年之前，社会养老金成本占GDP比例会温和上升，但以后这一比例就会因为人口老龄化速度的放缓而开始进入下降通道。^[2]

[1] Bertranou F, Cetrúgolo O, Casanova L., “Universal Social Protection in Labour Markets with High Levels of Informality”, 2015, p.23.

[2] Olivera J, Zuluaga B., “The Ex-ante, Effects of Non-contributory Pensions in Colombia and Peru”, *Journal of International Development*, 2014, 26(7):964–965.

结论与启示

拉美地区社会养老金的出现、加快发展和逐渐普及有其特殊历史背景。近100年来，拉美地区各国在不断实践和向发达国家学习的过程中，社会保障制度经历了曲折发展。早在20世纪50和60年代拉美地区一些主要国家便开始效仿欧洲大陆，纷纷建立了现收现付制的养老保险制度，为老年人提供晚年收入保障。然而由于民主制度下难以克服民粹主义倾向，福利增长较快，从而为财政平衡和经济健康发展埋下了隐患。但是，即便如此，老年人的晚年收入保障也只是局限在正规就业部门。

1980年代，拉美地区经济开始陷入衰退，经历了“失去的十年”，在社会矛盾进一步激化的同时，公共养老保险财务负担不断加剧，制度可持续性难以为继。进入1990年代，在“华盛顿共识”的影响下，拉美地区很多国家政治经济开始右倾，建立私人管理的完全积累的个人养老金制度成为其中一项重要内容，并替代或部分替代原有的现收现付养老金制度，希望藉此减轻财政负担的同时，强化养老金制度的激励机制，从而扩大覆盖面，把非正规部分工人也纳入进来。但是，到21世纪初，这一美好愿望并没有如期实现，覆盖面至少没有扩大，老年贫困问题依然是死结。在这种情况下，重新审视社会政策成为必然，建立以社会权利为基础的社会养老金进入很多国家当政者的视野，社会养老金开始快速发展起来。

拉美地区这一曲折实践过程与社会养老金的引入和完善无疑给发展中国家提供了重要借鉴。首先，要认识到社会养老金可以作为精准扶贫的一部分。我们知道，精准扶贫的前提是确定谁是扶贫对象，然后才是项目的选择和资金的筹集和使用，而扶贫对象的识别却是最困难的环节。如果识别不准，那么不论后续投入多少资金，扶贫效果也会大打折扣。但是，对于已经或即将丧失劳动能力的老年人而言，贫困识别难度大为降低，特别是对一些没有养老金收入或者养老金待遇过低的农村老年人，通过引入社会养老金为他们提供晚年收入保障，从而杜绝老年贫困的发生，使之成为全社会精准扶贫的一部分。

其次，要掌握养老金制度发展的一般规律。对于大多数发展中国家而言，非正规就业是长期的社会现象，单纯依靠缴费型养老金制度（不管是个人账户积累制还是现收现付制）难以解决非正规就业群体的老年保障问题。特别随着人口老

龄化加速，当越来越多的人被排斥在养老金制度之外时，他们的晚年贫困将越来越严重，最终成为重大社会问题。解决的办法必然是尽快构建多支柱养老体系，引入来自财政转移支付而又目标地位明确的社会养老金。需要强调的是，中国虽然已经为非正规就业群体建立了城乡居民养老保险制度并基本实现全覆盖，但该制度类似城镇职工的“统账结合”模式，目前来看，透明性和激励性都不理想，人们参保缴费积极性不高，大多数人选择最低档缴费（每年100元），未来个人账户养老金待遇会普遍较低，甚至可以忽略不计。因此，要么对现有制度进行改革，激励人们年轻时为养老多储蓄；要么大幅提高政府转移支付部分（基础养老金）的待遇标准，才能彻底解决老年贫困问题。如果是后者，那么实质上也就转向了社会养老金。

再次，要正确理解社会养老金的功能定位。一般来说，政府为老年人提供收入保障制度安排时，主要基于防止老年贫困和促进消费平滑这两种考虑。显然，社会养老金的功能定位只能是前者，而不能是后者。如果是后者，那么就必然意味着政府要给受益人提供较高的待遇水平，从而带来一系列负面效果，比如，加重政府转移支付成本并在经济下滑时影响财政收支平衡；激励人们尽早退出劳动力市场；抑制人们年轻时的自我储蓄行为。

最后，要处理好模式选择和长期成本制约问题。从资格条件上讲，社会养老金主要包括普享型、养老金调查型和家计调查型三种模式，但这并不意味着普享型和养老金调查型社会养老金的成本一定高于家计调查型。原因有三：第一，如果缴费型养老金制度覆盖率较高，那么养老金调查型的社会养老金覆盖面就会相对较小，受益人数也必然较少，财政转移支付成本就会大大降低；第二，普享型社会养老金可以通过控制受益年龄而降低成本，特别是随着人口老龄化加快发展，不断提高受益年龄，那么受益人数就不会大幅度增加，财务成本就可以得到控制，当然前提是这种提高受益年龄的规则必须先做出制度化安排，否则必然会受到既得利益者的抵制；第三，相对普享型和养老金调查型，家计调查型社会养老金对目标受益人的甄别和管理成本是非常高昂的。总之，就面向老年人的精准扶贫而言，政府应该及早研究制定适合本国的社会养老金制度，实现总体上财务成本可控，管理成本有限，防止老年贫困有效。■

Social Pension and Targeted Poverty Alleviation in Latin America

Qi Chuanjun

105

Poverty of the old people is a long-term social problem in many developing countries. Social pension has been widely used as a tool for targeted poverty alleviation for the elderly in Latin America. Statistics of relevant international institutions show that at present, 25 countries and regions have introduced or strengthened the social pension system, accounting for more than two thirds of the Latin American economies. The widespread use of the social pension system to support the elderly in Latin America is the result of many years of bumpy development of the pension system; it is not something achieved by chance. The poverty alleviation programs targeted at the old people have proved effective and sustainable in helping alleviate their poverty and the developing world can learn from those countries from the following four perspectives. First, they should recognize that social pension can serve as part of the targeted poverty alleviation funds. Second, they should grasp the general development law of the pension system. Third, they should correctly understand the function of the social pension system. Last but not least, they should well balance model selection and long-term cost control.

Role of Status, Causes and Labor Market Policies in Working Poverty: EU Experiences

Zhang Yinghua

121

Working poverty refers to working people unable to lift their families out of poverty. Analysis of EU-SILC data shows that the main causes of working poverty include low wages, unstable income, and inadequate employment. The case of the Netherlands can serve as a valuable empirical reference. The Security-Flexibility map shows that since the 1990s, EU labor market flexibility has enhanced while security receded, which has resulted in higher risk of working poverty among temporary contract workers. By comparing the “Flexicurity” policies of the Netherlands and Denmark, one can find that the Netherlands’ policy, which features “normalization of atypical work”, were more favorable to peripheral workers. This article estimates that China has more than 33 million poor workers in urban area, accounting for 8.4 percent of total urban employment. It is suggested that China should learn from the Netherlands and reinforce income maintenance for peripheral workers while promoting flexible employment.