

JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

(Bimonthly)

Vol.31 No.1 Feb. 2009



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES

The Comparative Studies on Social Security in China and Latin America: Traditional Culture and Institutional Arrangement—From the Point View of Enlarging the Coverage	Zheng Bingwen, John Williamson, Esteban Calvo	3
Latin America in 2008		
Economy in 2008	Wu Guoping	13
Politics in 2008	Yuan Dongzhen	16
Society in 2008	Liu Jixin	20
International Relations in 2008.....	He Shuangrong	23
In Commemoration of the 50th Anniversary of the Cuban Revolution		
The Cuban Revolution: Significance and Achievements.....	Song Xiaoping	27
The Cuban-U.S. Relations in the Last Half Century: Four Major Issues.....	Zhang Fan	32
The Socialist Economic Construction in Cuba.....	Liu Weiguang	39
Studies on Cuba's Foreign Policies since 1959.....	Yang Jianmin	44
The Argentinean Mode and the Rise of Nuevo Desarrollismo.....	Shen An	50
Fusiones y Megafusiones: Argentina, Brasil y México.....	Alicia Giron	58
On Chinese People's Impression of Latin America: the Third World or the West?	Wang Shihao	66
Translations		
La Relación entre Crisis Cambiarias y Bancarias en Países Emergentes: los Problemas de Información y Expectativas.....	Daniel Sotelsek , Lilianne Pavón	70
Academic Activities		
Seminar on "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean"	Chen Yuanting	65
Seminar on "China and Latin America: Trade and Investment Opportunity"...	Yue Yunxia	69
Brazilian Professor José Roberto de Araujo Cunha Junior Visits ILAS.....	Li Hui	78

Journal of Latin American Studies

Bimonthly

Founded 1979

Vol. 31 No. 1 Feb. 2009

Honorary Editor-in-Chief

Cheng Siwei

Editor-in-Chief

Zheng Bingwen

Publisher

Institute of Latin American Studies,
Chinese Academy of Social Sciences

Responsible Institution

Chinese Academy of Social Sciences

P.O. Box 1113, Beijing, China

Phone: 86-10-64039006

86-10-64039007

Fax: 86-10-64014011

E-mail: jourlas@cass.org.cn

Domestic Distributor

Beijing Municipal Bureau of Distribution for
Newspapers and Journals

International Distributor

China International Book Trading Corporation
P.O. Box 399, Beijing, China

CSSN

ISSN 1002-6649

CN 11-1160/C

· 拉美社会 ·

中国与拉美社会保障比较：传统文化与制度安排*

——提高覆盖率的角度

· 郑秉文 J. 威廉姆森 E. 卡尔沃

内容提要 欧洲、拉丁美洲和中国的文化与社会保障改革取向存在差异性。与西欧相比，拉美和中国之间的相似性更多一些，例如低收入的经济背景、积累性质的融资模式、个人账户的引入等，其改革效果也存在一些相似性，例如覆盖面狭小等。中国和拉美社保覆盖面狭小的原因在于传统文化存在较大差异性，即拉美缺乏储蓄文化，其社保改革之后“对等原则”的引入并没有为提高覆盖率和遵缴率作出很大贡献，但对中国住房公积金制度进行分析和对比之后发现，在浓厚的储蓄文化背景之下，中国社保覆盖率狭小的原因正是由于缺乏“对等原则”因素所致。不同文化背景下，社保制度中“对等原则”效果截然相反。鉴于此，本文认为，如果将目前统账结合制度改造为大账户制或名义账户制，将个人和单位缴费完全划入个人账户，覆盖率和遵缴率就会像住房公积金那样立即提高，实现应保尽保。

关键词 社会保障改革 中国与拉美比较 文化比较 储蓄式个人账户 名义账户

一 经济发展与文化传统：拉美、欧洲和中国的比较

本文所述西方现代化道路主要是指西欧国家的现代化道路。由于西班牙、葡萄牙和意大利等南欧国家在文化上更像拉丁美洲国家，因此不在本文讨论范围。

西方道路的起源可追溯至16世纪，当时的新教改革以及其他的宗教辩论分裂了传统宗教文化的统一性。我们用“多样文化”这一术语描述文化世界观的不一致（例如，新教和天主教）。

文化多样性导致了西方社会中影响深远的理性化过程。在马克斯·韦伯（Max Weber）看来，理性化过程旨在鼓励世俗化，倡导用理性解释世界，至少在理论上如此。在行为方面，理性化的第二层含义是依靠手段/目的的思考方法去组织活动，以更加有效地达到某一特定目的。^①

马克斯·韦伯提出这样一个问题：为什么现代西方社会走上了这样一条发展道路，而中国却没有？

马克斯·韦伯关注的重点是欧洲现代化与中国现代化中一系列的不同因素，欧洲国家的企业与家庭是分离的，但中国的企业却是在扩展的血缘关系基础上建立起来的，这是欧洲的新教和中国的儒教存在的差异性所决定的^②。新教鼓励人们以积极的态度去改变世界，并强调重视个体。儒教则强调个体对世界的适应性，提倡顺其自然，主张应采取被动态度。韦伯并不是说中国无法或将来也不能发展现代资本主义或理性文化，相反，他只是说中国以前没有像西方国家那样走上和西方国家相同的资本主义道路而已。

在西方道路中，理性化运动之后便是资本主义

* 早在2005年，美国波士顿学院的J. 威廉姆森先生便邀请郑秉文教授参与这个题目的联合研究，但由于工作关系，郑秉文一直没有真正参与进来，直到这篇论文于2008年初发表时（C. Esteban and John B. Williamson, “Old - Age Pension Reform and Modernization Pathways: Lessons for China from Latin America”, in *Journal of Aging Studies*, Vol. 22, Issue 1, 2008, pp. 74 - 87），威廉姆森教授还一再坚持。盛情之下，达成共识，即由郑秉文教授编译和删减原文，调整结构，更新中国官方数据，改写其中部分内容，加写第三部分“拉美社保‘对等原则’的经验教训：中国社保有效吗？”，由此形成争论、讨论和结论，于是便有了这个合作论文。特此说明。——作者注。

① Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 2 vols, Edited by G. Roth and C. Wittich, Translated by E. Fischoff, New York, Bedminster Press, 1968.

② Max Weber, *General Economic History*, Translated by F. H. Knight, New York, Collier Books, 1961.

收稿日期：2008 - 12 - 20

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）

J. 威廉姆森和E. 卡尔沃，男，美国波士顿学院社会学系与退休研究中心教授。

郑秉文
威廉姆森
卡尔沃
中国与拉美社会保障比较：
传统文化与制度安排

Journal of Latin
American Studies

经济的繁荣发展，并且，大部分西方国家是先富裕起来之后才开始面对人口老龄化和社会保障制度改革。但很显然，对具有悠久历史和传统文化、尚未达到西欧国家经济发展水平的拉美和中国而言，情况则不是这样。

西方道路代表了西欧和西欧之外的少数西方国家的历史结果。这一道路基本上仅适用于具有相似宗教和文化背景的国家，具体讲，拉美和中国的道路则迥然不同。

在20世纪60年代和20世纪80年代期间，拉美和中国曾积极进行文化理性化尝试，并且这一进程发生在一个差异较小的文化环境下，理性化进程的普遍程度较西欧要小得多。例如，在文化大革命（1966~1976）中，传统文化在中国受到了猛烈抨击：寺庙被拆毁，儒教被宣称是一种过时的意识形态，人们的信仰被斥为封建迷信。但是，从80年代开始，传统宗教复苏成为一个普遍现象，庙宇开始重建，祭祀持续盛行，传统的节日、仪式、舞蹈和中医药又成为他们日常生活的一部分，儒教仍是

中国文化统一的核心。

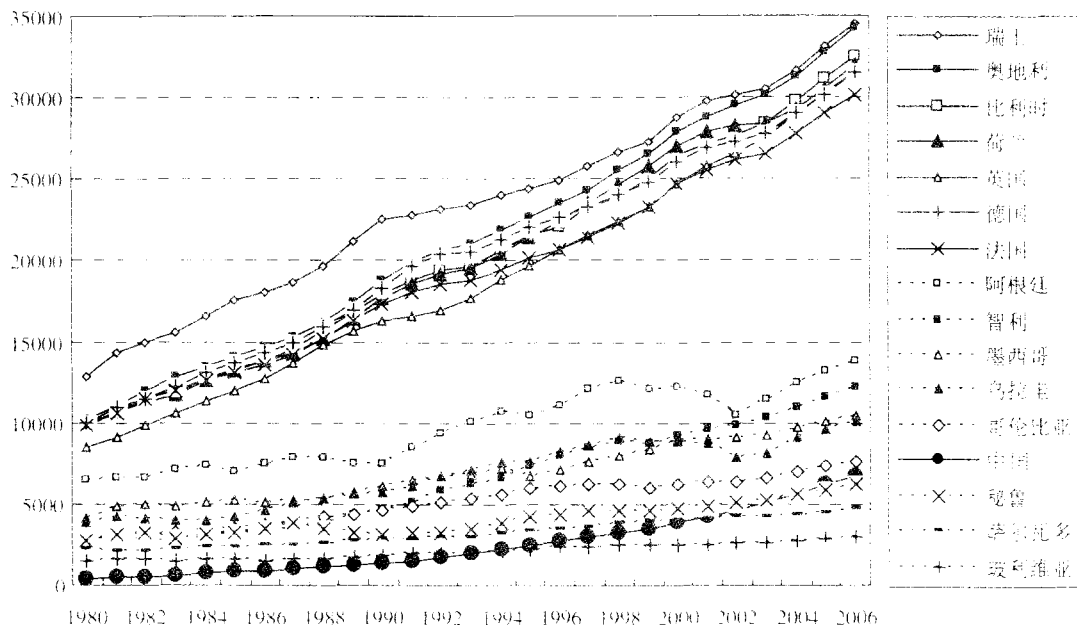
与西欧多样性文化不同，拉美文化因“圣母玛利亚主义”——天主教对圣母玛利亚的崇拜——的价值观而保持为一个整体。与新教相比，玛利亚主义强调宽厚和仁慈，而非个人价值和责任。玛利亚慈母为怀，同情弱者，乐于助人。当然，玛利亚主义也缺乏能够带来深刻理性化进程的“道德勇气”，这一点和儒教非常相似。

除宗教之外，其他一些因素可能对现代化道路也会产生影响，但对这些因素的讨论不在本文范围之内。我们在这里所要强调的是中国和拉美传统文化与西欧理性文化的差异问题。

与西方国家一样，拉美和中国同样也面临人口老龄化，区别仅在于拉美和中国的国民收入还没有达到一个较高水平（图1显示，以PPP计算的人均GDP水平属于同一个组别），远远低于欧洲国家。拉美和中国就是在这种经济水平下应对老龄化和进行社保制度改革的。

图1 与欧洲相比较，拉美和中国的国民收入水平都很低

（以PPP计算的人均GDP，美元）



资料来源：IMF，“World Economic Outlook Database”，September 2005。

在本文与养老制度相关的文化研究中，拉美和中国的“传统文化”主要是指家庭、互助和忠诚这样三个核心概念，而“理性文化”相对应的三个概念则是制度、计划和法制；在前者“传统文化”里，其经济基础表现为低收入的发展水平，

而在后者“理性文化”里则表现为富裕的经济发展水平。需要特别说明的是，区分传统与理性并不意味着传统文化是不理性的；相互对立的原则也可以共存于同一文化之中，只是通常情况下某一原则比与之相对的原则处于更为优势的地位罢了。

二 中国与拉美：养老金与文化 四个领域的悖论

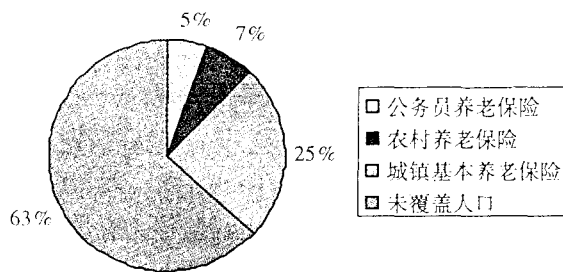
拉美的经历对中国面临老龄化挑战的社保制度改革选择具有某种启发意义，尤其是在扩大覆盖率、提高遵缴率、增加透明度和提高财政稳定性等4个方面，更应引起中国决策者的注意。

(一) 提高覆盖率与家庭中心地位的悖论

图2显示，截至2007年底，中国63%的劳动力根本不在养老金覆盖范围之内。拉美养老金改革的经验与教训表明，中国社保覆盖面似乎在短期内难以大幅扩大。表1对拉美改革前和改革后的养老金覆盖范围进行了对比，列出改革后与覆盖面其他有关数据。但无论如何，这些数据显示，相当数量

的居民没有覆盖进来。关于不同衡量标准间差异性，请详见有关学者的论述^①。

图2 2007年中国63%的劳动力没有加入养老保险



资料来源：根据《中国劳动统计年鉴2007》（北京，中国统计出版社，2008年）和《2006年度劳动和社会保障事业发展统计公报》（北京，中国统计出版社，2007年）相关资料绘制。

表1 拉美社保私有化改革前后覆盖率变化对比

国家	改革前覆盖面	改革后覆盖面	改革后覆盖面的其他数据		
	缴费者占经济活动人口% (年)	缴费者占经济活动人口% (年)	缴费者占就业人口% (2000~2003)	缴费者占工资收入者% (2000~2003)	受益者占65岁以上人口% (2000~2003)
智利	64 (1980)	58	63	77	64
阿根廷	50 (1994)	26	49	55	68
墨西哥	37 (1997)	33	39	62	19
乌拉圭	32 (1997)	45	65	79	87
哥伦比亚	32 (1993)	18	-	-	19
秘鲁	31 (1993)	12	14	31	24
萨尔瓦多	26 (1996)	22	32	53	15
玻利维亚	12 (1996)	11	11	29	15

资料来源：1. AIOS, "Boletín Estadístico", No. 1-14, 1999-2005, Retrieved April 2006. <http://www.aiosp.org/>

2. Carmelo Mesa-Lago, "Assessing the World Bank Report Keeping the Promise", in *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 2, 2005, pp. 97-118.

3. Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0523, Washington D. C., World Bank, 2005.

随着老龄化的加剧和赡养比的提高，传统的家庭赡养格局难以满足未来中国老龄人口的社会需求，所以未来对于扩大社会保障覆盖面的需求将会增长。尽管如此，对中国老年人来说，家庭赡养网络仍将发挥重要作用，因为中国文化中的孝道还有很强的影响力，数百年来一直是激发子女照顾年迈父母的动力所在，在将来很长一段时间内，它仍将持续发挥作用。对拉美来说，其养老金覆盖范围很有限，拉美文化中家庭占中心地位，所以，家庭在老年人赡养和保护方面仍将发挥重要作用。当前大部分中国老年人口都不在正规养老金制度的范围之内，而是依靠家庭赡养，在农村地区尤其如此。但是，在未来几十年中，中国老年人口将会越来越多

地发现他们的家庭无力提供其必需的保障，所以，未来对正规公共养老金制度的需求将会急剧增长。

(二) 提高遵缴率与家庭互助传统的悖论

拉美社保覆盖率较小，这与低遵缴率和低缴费密度有很大关系。拉美养老金改革的目标之一就是增强养老金制度的激励机制，增加个人对养老金账户的缴费数量，强化“对等原则”（equivalence principle，缴费和养老金水平密切挂钩），促使工人将其缴费视为一种投资或储蓄，而不是税收。但拉美的经验却表明，这一趋势并未出现。表2显示，

^① Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0523, Washington D. C., World Bank, 2005.

表2 拉美社保遵缴率变化趋势

国家	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
阿根廷	48.9	44.3	39.1	29.0	33.2	35.2	35.4	40.3
玻利维亚	-	-	-	47.0	46.9	39.0	44.9	47.5
智利	52.8	53.4	50.9	53.7	51.0	51.9	50.4	51.2
哥伦比亚	-	51.6	48.5	48.7	47.6	48.7	49.5	50.6
萨尔瓦多	67.2	63.8	53.5	53.2	47.6	46.3	41.9	39.5
墨西哥	63.4	60.2	57.9	44.7	41.7	39.3	38.8	37.6
秘鲁	45.6	45.7	41.7	41.2	39.4	41.9	39.9	36.2
乌拉圭	67.4	58.7	53.9	53.2	45.1	52.7	52.2	55.7

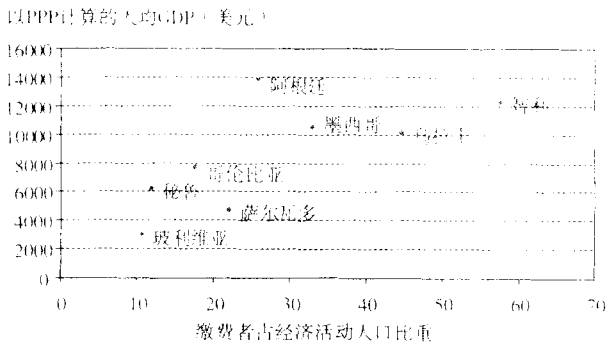
资料来源: 1. AIOS, "Boletín Estadístico", No. 1-14, 1999-2005, Retrieved April 2006 <http://www.aiostp.org>

2. Carmelo Mesa-Lago, "Assessing the World Bank Report Keeping the Promise", in *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 2, 2005, pp. 97-118.

拉美的遵缴率事实上不升反降, 这说明个人退休账户 (IRA) 并未在激励人们缴纳保费方面产生预期的效果

人们普遍认为, 无论是拉美还是中国, 都有一部分人不愿对养老金制度进行投入。例如, 出于购买住宅和子女教育等方面的考虑, 农民、非正规部门的工人和低收入群体等往往选择银行储蓄, 而不是个人退休账户

图3 富裕国家社保覆盖率比较高



资料来源: 根据如下3个资料计算

1. IMF, "World Economic Outlook Database", September 2005, Retrieved September-December, 2005.

2. Carmelo Mesa-Lago, "Assessing the World Bank Report Keeping the Promise", in *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 2, 2005, pp. 97-118.

3. Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0523, Washington D. C., World Bank, 2005.

既然改革后的养老金制度在“对等原则”方面已经得到明显增强, 为什么这些群体还不愿意投入呢? 我们这里主要讨论与改革前的现代化道路相关的解释。一种可能的解释认为, 人是“不理性的”, 对个人退休账户不投入是一种短视行为。另一种解释认为, 因为随时受到贫困的威胁, 对于勉

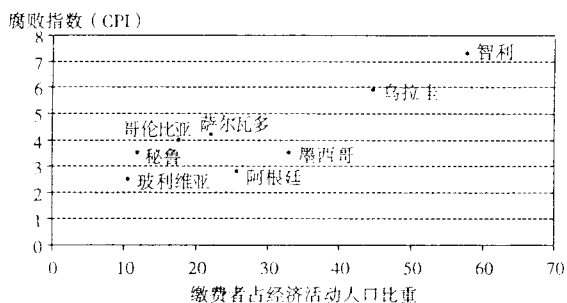
强能够满足生存基本需要的低收入人群来讲, 尤其在传统文化浓厚的低收入经济体中, 家庭作为一个重要的社会单元, 其有限的资源首先选择子女教育和购房而不是选择个人退休账户, 这反倒是一种“理性”行为。图3可以证明这个结论: 尽管相近国家的遵缴率有所不同, 但是, 人均GDP越高, 遵缴率也就越高, 这是一个趋势。从文化层面上讲, 家庭互助的文化传统显示, 对个人退休账户的投入会破坏家庭财富与收入的代际循环, 因为通过对住房和子女教育的投资, 财富可在给予、受予和返还这一“永久循环”中代代相传, 生生不息。总而言之, 在低收入经济体和互助优先于个人理财计划的文化中, 代际循环是确保家庭养老的一个动态过程, 在这个过程中, 强化社保制度的“对等原则”对参保激励机制作用微乎其微

在研究遵缴率时, 我们不得不看到, 中国人同样也受到贫困的严重威胁, 所以, 同样也表现出缺乏对个人退休账户的积极性, 而更加偏爱互惠。我们有理由假定, 仅靠强化“对等原则”并不是以激励中国人提高其社保覆盖率和遵缴率。但是, 有两点需要指出, 首先, 在中国, 人们重视互助是与“家庭储蓄美德”联系在一起的, 而在拉美, 互助则属于“祭品消费美德”范畴^①。我们举例子以说明。拉美的互惠概念早已超越了家庭范畴, 并将神和自然包括在内。例如, 丰收被看成是大自然的馈赠和神的恩赐, 因此, 丰收之后购买祭品表示感恩, 或将所获财富的一部分用于庆典, 这些都是人

① Carlos Cousiño, *Razón y Ofrenda. Ensayo en Torio a los Límites y Perspectivas de la Sociología en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990; Carlos Cousiño, Eduardo Valenzuela, *Politicización y Monetización en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994.

们自发的社会行为。人们普遍认为，没有运气或神灵的支持，仅靠人类自身的努力是无法成功的。拉丁美洲的语义学更加坚定了人们的这一信念：“应得之物”（earning）和“赢得之物”（winning）没有严格的区别；劳动获得工资与购买彩票中奖是一样的。这一例证说明拉美人具有将财富像奖品一样花费和分享的禀性。将财富视为神灵或大地的赐物，这就无法构成个人理财计划的基础。个人理财计划的行为在认为是劳动创造了财富的文化中更为典型。在中国文化中，财富与劳动的联系看上去更为密切，也许是因为中国对土地的管控更为严格，被认为是一种稀缺资源。中国人比拉美人更乐于储蓄财富，尽管储蓄的目的可能是为了子女并且符合互助原则。即便是中国人生活在国外，其家庭赡养方式也已普遍发生了变化，但他们往往还会为了家庭福祉而牺牲部分个人所得。

图4 在腐败指数较好的国家社保覆盖面较宽



资料来源：根据如下4个资料计算。

1. IMF, "World Economic Outlook Database", September 2005, Retrieved September-December, 2005.
2. Carmelo Mesa-Lago, "Assessing the World Bank Report Keeping the Promise", in *International Social Security Review*, Vol. 58, No. 2, 2005, pp. 97-118.
3. Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0523, Washington D. C., World Bank, 2005.
4. Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2005", Retrieved September-December, 2005.

需要澄清的第二个问题是，中国的“对等原则”还有很大可供进一步强化的空间，这一点是拉美国家所不可比拟的。中国已经正式部分地将养老金制度建立于个人退休账户之上，但在实际操作中，个人退休账户往往更像名义缴费确定型（即名义账户制，NDC），而不是实账缴费确定型（即实账积累制，FDC），因为政府大多是把个人退休账户余额用于支付了当前退休人员的养老金。这种政策规定和实际操作之间的差异客观上使人们对养

老金制度产生了不信任感，影响了人们参加养老金制度并缴纳保费的积极性。透明度和可信度（较高的全球腐败指数）与较高的遵缴率之间是密切相关的。在全球腐败指数中，中国与秘鲁并列第72位，阿根廷列第109位^①，这种情况很可能对遵缴率产生负面影响。

（三）增加透明度与忠诚度的悖论

拉美社保私有化改革的本意是为了赋予养老金制度以较强的对政治干预的抵抗力。但20世纪90年代后期爆发的阿根廷经济危机被认为是养老金改革及其基金管理不善导致赤字的结果^②。为了拖延债务，阿根廷政府把债券出售给基金管理公司。这一行为是危险的，它说明，改革后积累制的养老金制度仍不具备对政治操控的免疫力，说明养老基金投资于资产类型比投资于政府债券更为重要。玻利维亚是另一个很好的案例，其成本也远远高于预期。与其他拉美国家相比，智利较高的覆盖率可归因于或至少部分归因于其腐败程度较低，其全球腐败指数接近比利时和法国，而阿根廷和玻利维亚却正好相反。中国的全球腐败指数得分情况显示，其养老基金存在同样的问题。

很显然，一个有力和透明的法律体系是衡量理性化的一个标准。在传统文化中，“忠诚”比“法制”对社会秩序的支撑力度更大，因为它优亲厚友，但如果将其延伸到公共机构例如养老金制度时，腐败问题就具有威胁性了。所以，在传统文化氛围下，从家庭赡养向公共养老金制度转变时容易产生腐败，不管这个制度引入了个人账户还是没有个人账户。

中国之所以容易受到腐败的影响，是因为，首先，儒家文化的“忠诚”价值观始终贯穿于所有社会关系之中；其次，养老金监管机制迟迟没有健全起来；再次，基金投资的数额较大，机会较少，透明度较低；最后，养老金缴费的征缴和管理等都由政府执行。

（四）财务稳定性与经济增长的悖论

^① 参见透明国际网站。http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table

^② Fabio Bertranou, Rafael Rofman and Carlos Grushka, "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", in *International Social Security Review*, Vol. 56, No. 2, 2003, pp. 103-114; Milko Matijasic and Stephen Kay, "Social Security at the Crossroads: Toward Effective Pension Reform in Latin America", in *International Social Security Review*, Vol. 59, 2006, pp. 3-26.

实践证明,养老金私有化改革的转型成本比预期要高得多,过渡期也长得多。较低的遵缴率迫使政府不得不通过最低养老金制度或社会养老金制度予以补充。拉美社会保障和社会救助的支出已从1990~1991年的占GDP的5.2%上升到2002~2003年的7.1%^①。

自20世纪80年代以来,中国社保的财政困难就一直困扰中国养老金制度的一个难题。改革前,国营企业负责其退休职工的养老金,但自20世纪80年代以来,因为向市场经济转型,国有企业陷入财政困难,退休职工养老金面临严重困难。为解决这一问题,中国政府要求地方政府分担支付养老金的义务,这就在很大程度上将财政危机从国有企业转嫁到地方政府身上。1997年社保改革之后,原本从国有企业转移到地方政府身上的养老金压力又部分地转移到中央政府身上。

中国养老金制度改革和拉美新一轮私有化改革引发的普遍财政问题表明,解决转型成本问题已经迫在眉睫。阿根廷因错误地估计了转型成本而在其经济危机中付出了沉重代价。智利的转型成本也较高,大约占20世纪80年代和90年代年GDP的5.7%^②,但其财政盈余极大地缓解了这一压力。

对世界多数国家而言,解决养老金财政困境都是一个难题,但对诸如中国和拉美这样的低收入国家(地区)而言尤为困难。尽管如此,中国和拉美之间毕竟还存在较大区别。中国政府引入个人账户的目的在于建立一个部分积累制,但由于没有筹集到资金转型,绝大多数个人账户目前都是空账,资金往往用于支付已退休人员的养老金,个人账户仅留下一个电子记录,显示其缴费数额及其尚未做实的差额。在实际操作中,中国不得不使用变相的“名义账户”筹资战略。制度外表与实际情形之间的这种差异性势必导致人们对政府产生不信任,对养老金制度丧失信心,降低人们的缴费动力,强化其逃费意愿。但是,如果设计得当,名义账户制也有一定优势,因为它有助于将转型成本均摊到其他年龄组群,有助于降低管理成本。

三 拉美社保“对等原则”的经验教训： 中国社保有效吗？

(一) 观点归纳：中国和拉美社保改革的4个共性

几十年来的实践证明,拉美养老金覆盖率、遵缴率、透明度和财政稳定性这4个方面显然仍是一

个未知数。对拉美改革中日益显现的4个问题进行深入分析,对中国是具有很大启发意义的。

综合前文可得知,中国和拉美之间存在的这4个问题具有较大的共性。

首先,多数西方国家是先有文化理性化,后有经济现代化,最后才是人口老龄化。但中国和拉美的共同特点是在传统文化大致相同、经济发展水平大致相当的大背景下进行社保改革的。这两个共性既影响了拉美的改革结果,同样对中国养老金制度改革也会发挥重要影响。这个影响便是覆盖率狭小的问题。在大致相同的传统文化和低收入经济背景下,由家庭、互助、忠诚和贫困四个要素构建起来的社会组织便导致社保覆盖率狭小的问题。

其次,目前中国和拉美共同遇到的另一重大挑战是低遵缴率。尽管已引入个人账户,强化了个人缴费的激励机制,但遵缴率仍然很低,人们更青睐家庭互惠式(例如子女教育的投资)的老年保障。在中国参保人群中,遵缴率最低和缴费密度最低的群体主要发生在农民工和城镇灵活就业人员当中,在拉美也应该主要发生在非正规部门。从前文得知,这是文化和经济等原因所致,于是,“对等原则”就没有对遵缴率和缴费密度发挥应有的作用,尤其对贫困和农村地区来说更加如此。

再次,从前文关于中国和拉美的比较中得知,制度透明度越低,廉洁指数越低,制度覆盖率就越低,遵缴率也就必然越低,缴费密度就越低,这是一个恶性循环。在“忠诚”优先于“法制”的传统文化氛围里,制度透明度较低,容易产生腐败,这也可看成是文化传统的一个自然结果。因此,建立一个严厉的监管制度,提高制度透明度和制度可信度,是非常必要和重要的。

最后,中国和拉美在引进个人账户时都遇到了转型成本的财政压力,同时还有解决实现经济增长和减困目标的平衡问题。拉美较好地解决了转型成本问题,但却没有解决好经济增长和减困的问题,例如,1981~1990年拉美经济平均增长率仅为1.2%,1991~2000年为3.3%^③,2000~2007年

^① ECLAC, *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, Santiago de Chile, ECLAC, 2006.

^② Indermit Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington D. C., World Bank and Stanford University Press, 2005.

^③ 苏振兴:《增长、分配与社会分化——对拉美国家社会贫富分化问题的考察》,载《拉丁美洲研究》,2005年第1期。

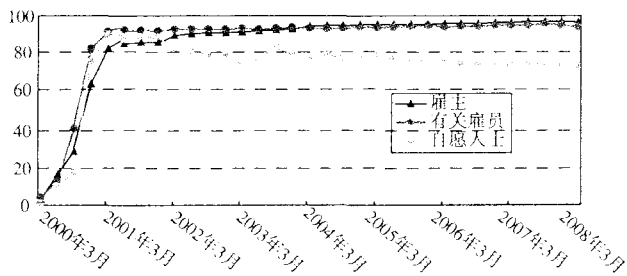
为4.7%^①，而贫困率自1985年以来始终都在40%以上^②。相比之下，中国很好地解决了增长和减困的问题，财政收入情况很好，但却没有解决社保转型成本问题，并留下很多其他制度障碍，至今绝大部分账户仍是空账，参保人对中央财政的信任度远远大于对社保制度的信任度。

(二) 提出问题：为什么“对等原则”在东亚地区是成功的？

“对等原则”在拉美社保改革里没有取得理想的效果，十几年来其覆盖率和遵缴率始终没有明显突破，甚至不如改革之前，这是一个事实。但是，相比之下，在东亚一些已经实行了“对等原则”社保制度的国家或地区里，其效果就非常好，覆盖率和遵缴率非常理想。比如，抛开其他方面不说，仅就覆盖率和遵缴率来说，建立于1955年的新加坡“中央公积金”制十分理想，半个世纪以来运转良好。中国特别行政区香港建立于2000年的“强公积金”制度在覆盖率和遵缴率方面也是非常理想的。

2000年建立和实施强公积金之前，在325万香港就业人口中，只有1/3享有退休计划。8年过去了，截至2008年3月31日，强公积金的覆盖率（还包括公务员计划等）提高到85%，在余下的15%中，11%获有豁免权，只有4%没有参加任何社保计划。雇主、雇员和自雇者的登记率（enrolment rates）分别是99.1%、96.5%和74.8%；具体成员数量是，雇主23.47万人，雇员212.92万人，自雇者26.7万人。此外，还有1.56万雇主、30.51万雇员和1.99万自雇者参加了饮食和建筑业临时雇员的行业计划。截至2008年3月31日，香港强公积金共有7388个计划，总资产已高达2436亿港元^③。

图5 2000~2008年香港强公积金覆盖率(%)



资料来源：强制性公积金计划管理局：《香港强公积金周年报告2007~2008》，香港强公积金管理局，2008年6月，第124页。

从图5可看出，香港地区在建立强公积金的次年，其正规部门覆盖率就陡然达到90%以上，灵

活就业人员的登记率虽然具有逐年下降的趋势，但总体登记率却始终在85%以上，远远高于拉美国家改革后的覆盖率，几年之内就走完甚至超过了拉美改革国家十几年甚至几十年的路。为什么引入“对等原则”的社保制度在东亚儒家文化圈里效果要远远好于拉美？

(三) 问题讨论：东亚儒家文化的特殊性

无论在拉美，还是在东亚，养老金制度“对等原则”的本质是彻底摒弃传统DB型现收现付制的“大锅饭”机制，引入个人账户类似银行储蓄账户，将个人缴费与未来受益水平密切联系起来，建立起多缴多得的精算机制。这种储蓄式的养老金制度与东亚儒家传统文化一拍即合，立竿见影。

与西欧相比，尽管中国和拉美的文化有许多共性，但是中国儒家传统中的“孝道”和“储蓄”文化却是格外突出的。在东亚和中国，儒家传统文化的本质就是“孝的文化”：孝子之至，莫大乎尊亲；尊亲之至，莫大乎以天下养；父义、母慈、兄友、弟恭、子孝，这个以家庭为本位的五伦观念已经泛化和渗透到一切社会关系之中；“孝的文化”积淀为中华民族文化心理，内化于中华民族心灵深处^④，并具体定格在“爱、敬、养”的全方位道德范畴之内，成为中国家庭养老传统文化的理论依据^⑤。

孝道传统和储蓄文化相辅相成。勤俭持家，善于储蓄，成为“孝的文化”的一个重要组成部分。在2008年6月王岐山副总理首次率团赴美举行中美战略经济对话时，美国人说中国人储蓄率太高，如果中国人有更多社会安全感的话，他们就会减少储蓄；王岐山副总理回答道，“中国储蓄率高不只是一个经济问题，也是一个文化问题，因为中国人不习惯借钱过日子，而且中国传统美德讲究赡养老人。”^⑥重储蓄轻消费，这是儒家文化的一个特质，

① 根据下述资料计算得出：ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2007*, ECLAC, Table 2.1.1.1, 2007, p. 85.

② ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2002 - 2003*, Santiago de Chile, ECLAC, 2004, pp. 54 - 56.

③ 强制性公积金计划管理局：《香港强公积金周年报告2007~2008》，香港强公积金管理局，2008年6月，第45页，第51页。

④ 余玉花、张秀红：《论孝文化的现代价值》，载《伦理学研究》，2007年第2期（总第28期），第86~87页。

⑤ 王红漫：《中国家庭养老的传统文化基础》，载《中国老年学》，1999年第6期，第373~375页。

⑥ 于旭明、顾静：《第四次中美战略经济对话：王岐山赴美对话绵里藏针》，载《世界新闻报》，2008年6月20日。

也是一个美德。相比之下,欧美乃至拉美恰恰相反,从某种程度甚至可以这样认为,拉美十几个国家建立 DC 型积累制养老金私有化改革的重要目的

之一就是建立一种“强制性储蓄”制度,以变相提高居民储蓄率;美国布什政府 2001 年制定部分积累制改革方案的初衷之一也是为了提高国民储蓄率¹。

表 3 拉美、英美和中国三个文化圈 1997 年国民储蓄占 GDP 比重比较

拉丁文化圈				儒家文化圈			盎格鲁·撒克逊文化圈		
阿根廷	巴西	智利	墨西哥	日本	韩国	新加坡	中国	英国	美国
18.0	19.0	25.0	26.0	30.0	34.0	51.0	43.0	15.0	16.0

资料来源:“An International Comparison of Incentives for Retirement Saving and Insurance”, <http://www.aecf.org/publications.php?pubID=22>

表 3 显示,国民储蓄率在三个不同文化圈里大致可呈现出三种不同水平:盎格鲁·撒克逊文化圈的储蓄倾向最低、儒家文化圈的储蓄倾向最高,拉美的拉丁文化圈居中。

基于上述文化分析,很可能正是由于文化习惯等原因,建立在“对等原则”基础之上的养老金制度在拉美“重消费轻储蓄”的文化传统下,难以发挥足够的激励作用,参保积极性并没有调动起来,覆盖率并没有像设计者所预期的那样予以扩大,反倒具有缩小的趋势。换言之,“对等原则”之所以在拉美失灵,在东亚得以成功,除了经济发展水平、财产制度等其他原因之外,传统文化是一个重要因素。

(四) 儒家文化:精算中性的制度可对提高覆盖率起到激励的作用

中国大陆目前公共养老金制度覆盖率之所以很低,固然是许多制度设计不合理共同作用的结果,比如,便携性很差,回报率很低等;但是,我们不得不承认,在目前统账结合的制度设计中,个人账户比例越来越小,激励不足是一个重要因素。以下三个案例足以作出证明。

第一,2005 年 12 月国务院发布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38 号),该文件决定将个人账户从 11% 下降到 8%,并全部由个人缴费形成,单位缴费不再计入个人账户,由此引发了自 1997 年在全国范围内正式建立个人账户以来首次全国网民的强烈不满。网民误以为国家“拿走”3 个百分点是推卸责任,目的是为了填补统筹基金的“窟窿”;这种国民心态显示出,个人账户越大必将越受欢迎,账户越大必将越有激励作用,覆盖率也就越大。

第二,2008 年 11 月 6 日社保论坛上人力资源和社会保障部透露出延迟退休年龄的消息之后,便掀起了全国网民反对延迟退休年龄的网上大讨论。绝大部分网民坚决反对延迟退休年龄的做法,认为

此举目的仅考虑到了社保财务可持续性,而没有考虑到参保人的利益,其结果是损害了个人利益。这次网民的反应比 2005 年那次更激烈,言辞更尖锐,它从另一个侧面说明,目前制度设计里个人缴费与未来受益之间严重脱节,在一个没有建立起多缴多得的储蓄式账户型养老金制度里,大锅饭因素与储蓄文化之间的冲突是非常明显的:对没有参保的局外人来说,激励不足和吸引力不大是覆盖率难以扩大的重要因素;对制度内的灵活就业人员和农民工等群体来说,是导致全国范围内退保、断保、封账现象比较普遍的重要原因,于是,遵缴率必然大大低于覆盖率,覆盖率必然大大低于应保尽保的范围。

第三,1999 年国务院颁发《住房公积金管理条例》至今正好 10 年。10 年来住房公积金的发展历程说明,尽管这个制度存在许多不尽如人意之处,甚至在社会公平性方面广受诟病,但仅就储蓄式大账户的效率来说,由于职工个人缴存和单位缴存两部分全部划入职工个人账户,完全归职工个人私有,并且用人单位对个人缴存额给予 100% 的配比缴存,因此,住房公积金制度显示出顽强的生命力。10 年来,虽然缴存比率从 5% 逐渐上调到目前的 12%,但覆盖率仍越来越大。以北京为例,据统计,2005 年住房公积金覆盖率(应建尽建率)为 93%,累计归集住房公积金 885.51 亿元²,截至 2007 年底,其覆盖率上升到 98.33%,职工人数达 398.32 万人,累计归集住房公积金上升到

1. 美国布什政府 2001 年成立“加强社会保障总统委员会”,向国会提交了一份完全类似于中国统账结合的部分积累制改革方案,引入个人账户,但由于民主党和社会舆论的强烈反对而流产。见郑秉文:《围绕美国社会保障“私有化”的争论》,载《国际经济评论》,2003 年第 1 期。

2. 北京住房公积金管理中心:《关于印发〈北京住房公积金管理中心 2005 年工作总结及 2006 年重点工作安排〉的通知》(京房公积金发[2006]3 号),见北京住房公积金网 <http://www.bjgjj.gov.cn>。

表 4 北京地区住房公积金缴存工资基数的两种测算结果

年份	年底建立公积金职工 (万人)	归集总额 (亿元)	缴存工资基数(元)		北京社平工资 (元)	缴存工资基数占社平 工资的比率(%)	
			A	B		A	B
2004	321	160.61	31 271	27 796	28 348	110.3	98.0
2005	350.96	203.75	36 284	32 253	32 808	110.6	98.3
2006	376.06	245.87	40 863	36 323	36 097	113.2	100.6
2007	398.32	292.72	45 930	40 827	39 867	115.2	102.4

注: 1. “年底建立公积金职工”和“归集总额”引自北京住房公积金网 (<http://www.bjgjj.gov.cn>)。“北京社平工资”引自北京劳动保障网 (<http://www.bjld.gov.cn/dzzw/xxcx/pjgz>)。中国住房公积金网 (<http://www.zggjj.com/html/gjj/infor/425620080527085143.html>)。

2. 缴存工资基数 = 归集总额 ÷ 年底建立公积金职工 ÷ 缴存率。关于“缴存率”, 北京住房公积金管理中心规定, 2003 ~ 2007 年北京市公积金缴存比率为 8%, 有条件的单位可以上浮到 10% (2008 年 6 月统一规范上调至 12%)。在没有分组数据情况下, 根据相当一部分机构的缴存率上浮到 10% 的事实, 这里分别给出 A 和 B 两个缴存率的测算结果: A 列数据是将 2004 ~ 2007 年缴存比率假定定为 8%, 个人和单位合计 16%; B 列数据假定定为 9%, 合计是 18%。后者应该更符合实际。

资料来源: 作者整理并计算。

表 5 2002 ~ 2007 年全国养老制度缴费工资基数的两种测算结果

年份	征缴收入 (亿元)	年底参保 缴费职工 (万人)	新增参保职 工净增量 (万人)	新参保职 工实际增 量(万人)	年中假定参 保缴费职工 (万人)	缴费工资基数 (元)		社平工资 (元)	缴费工资基数占 社平工资的比率 (%)	
						A	B		A	B
2004	3 585	12 250	604	805	11 847	11 462	11 085	16 024	71.5	69.1
2005	4 312	13 120	870	1 160	12 540	13 025	12 449	18 364	70.9	67.8
2006	5 215	14 131	1 011	1 348	13 457	14 679	13 979	21 001	69.9	66.5
2007	6 494	15 183	1 052	1 403	14 482	16 986	16 201	24 932	68.1	64.9

注: 1. “征缴收入”“年底参保缴费职工”“新增参保职工净增量”和“社平工资”引自人力资源和社会保障部、国家统计局公布的历年《劳动和社会保障事业发展统计公报》, 载人力资源和社会保障部官方网站。<http://www.mohrss.gov.cn/mohrss/index.html>

2. 根据 2001 ~ 2007 年的“制度赡养比”大致为 3 进行推算, 便有“新参保职工实际增量”的计算公式即每年有 4 个新增参保缴费职工和 1 个退休职工, 于是: 新参保职工实际增量 = 新增参保职工净增量 × 1.33。

3. 全国平均来看, “新参保职工实际增量”是随机的, 时间是均匀分布的, 于是便又有公式: 年中假定参保缴费职工 = 年底参保缴费职工 - 新参保职工实际增量 ÷ 2。

4. 根据上述推导, 得出“缴费工资基数”的公式: 缴费工资基数 = 征缴收入 ÷ 年中假定参保缴费职工 ÷ 加权缴费率。

5. “加权缴费率”采取保守估计, 目前制度内无用人单位与有用人单位的参保者比率大致是 2:8, 即赋予灵活就业人员参保者的权数是 0.2, 有用人单位的职工缴费人数的权数是 0.8, 根据现行制度规定, 他们分别按照 20% 和 28% 的缴费率缴费, 于是便有: 加权缴费率 = 0.20 × 0.20 + 0.80 × 0.28 = 0.264。我们之所以在计算“缴费工资基数”时使用“年中假定参保缴费职工”, 而不用“年底参保缴费职工”, 隐含假设计算出来的“缴费工资基数”是平均意义上的, 或更加“逼近”现行制度下的实际缴费工资基数的“真实”情况。

6. 在“缴费工资基数”和“缴费工资基数占社平工资的比率”这两列里, 分别有 A 和 B 两列数据, 其中, A 列数据使用的是“年中假定参保缴费职工”的结果, B 列数据使用的是“年底参保缴费职工”。

资料来源: 作者整理并计算。

考察一个制度安排是否有吸引力和生命力, 是否符合其文化传统和有效率, 一个重要标志是看其道德风险是正向的还是反向的, 其中发生在费基中的道德风险是一个很好的例证。众所周知, 中国养

老金制度普遍存在费基不实即费基趋小的道德风险, 于是不得不保持在 28% 的较高费率水平上,

^① 《北京 376 亿元住房公积金闲置》, 见中国住房公积金网。<http://www.zggjj.com/html/gjj/infor/425620080527085143.html>

以维持其支付能力。费率越高, 参保积极性就越受到影响, 道德风险越猖獗, 费基就更加趋小, 费率水平就更降不下来, 于是形成恶性循环。而住房公积金制度恰恰相反: 由于它符合储蓄文化的国民心态, 比率越高实惠越大, 缴存者发生在费基方面的道德风险就是趋大, 而不是相反。关于中国养老金制度和住房公积金制度的费基统计数据无从获取, 表4和表5是作者对这两个制度费基进行的测算。

表4和表5的测算结果显示, 在道德风险的驱使下, 住房公积金的费基不但呈现出逐年扩大的趋势, 而且已经超出100%的规定范畴以上; 相比之下, 养老金制度的费基不但呈现出逐年缩小趋势, 而且逃费的心理导致其本来的费基就非常小, 与住房公积金费基形成巨大反差, 至少缩小了30%以上。两个制度的比较结果说明, 住房公积金大账户的效果具有很好的激励机制, 完全符合中国储蓄文化的国民心理, 于是其覆盖率、遵缴率和费基都非常理想; 而养老金制度缺乏储蓄账户式的激励因素, 费基逐渐走低, 说明逃费现象严重, 制度吸引力十分有限, 覆盖率和遵缴率就自然难以提高了。

(五) 简单结论: 拉美社保改革的失败因素在中国可以成为成功因子

综上所述, 由于文化差异性的原因, 拉美实行社保改革后引入的“对等原则”并没有导致其覆盖率和遵缴率的提高, 反而有所下降。换言之, 尽管拉美社保改革引入了“对等原则”, 但其“轻储蓄重消费”的文化传统并没有为其提高覆盖率和遵缴率作出任何贡献。多年来中国社保制度覆盖率和遵缴率始终难以提高和扩大, 其重要原因之一恰恰就在于“对等原则”没有一步到位, 个人账户规模太小, 参保人个人私有比例太小, 激励不足, 参保意愿低下。

鉴于此, 中国社保制度中个人账户比例应逐渐扩大, 而不是相反; 如果单位缴费部分全部划入个人账户, 或至少在“名义上”全部划入进来(NDC), 将会从根本上改变制度的激励机制设计, 覆盖率和遵缴率就会像香港强积金那样在短期内实现应保尽保, 应缴尽缴, 像住房公积金那样提高制度吸引力和制度收入, 增强制度财务可持续能力。

“对等原则”在拉美社保改革和中国住房公积金中截然不同的表现说明, 文化传统对制度安排的影响是不可忽视的; 制度安排如果与其文化背景存

在冲突, 这个制度安排就是没有效率的, 反之就是有效率的; 任何一个制度的设计都应考虑到其文化背景的因素, 否则就将适得其反, 欲速不达。

主要参考文献

1. 余玉花, 张秀红: 《论孝文化的现代价值》, 载《伦理学研究》, 2007年第2期(总第28期)。
2. 于红漫: 《中国家庭养老的传统文化基础》, 载《中国老年学》, 1999年第6期。
3. 苏振兴: 《增长、分配与社会分化——对拉美国家社会贫富分化问题的考察》, 载《拉丁美洲研究》, 2005年第1期。
4. Fabio Bertranou, Rafael Rofman and Carlos Grushka, "From Reform to Crisis: Argentina's Pension System", in *International Social Security Review*, Vol. 56, No. 2, 2003, pp. 103-114.
5. Carlos Cousiño, *Razón y Ofrenda. Ensayo en Torno a los Límites y Perspectivas de la Sociología en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990.
6. Carlos Cousiño and Eduardo Valenzuela, *Politización y Monetización en América Latina*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1994.
7. ECLAC, *Social Panorama of Latin America 2002 - 2003*, Santiago de Chile, ECLAC, 2004.
8. ECLAC, *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity*, Santiago de Chile, ECLAC, 2006.
9. ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, ECLAC, 2007.
10. Indermit Gill, Truman Packard and Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington D. C., World Bank and Stanford University Press, 2005.
11. IMF, "World Economic Outlook Database", September 2005.
12. Milko Matijascic and Stephen Kay, "Social Security at the Crossroads: Toward Effective Pension Reform in Latin America", in *International Social Security Review*, Vol. 59, 2006.
13. Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", *Social Protection Discussion Paper*, No. 0523, Washington D. C., World Bank, 2005.
14. Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 2 vols, Edited by G. Roth and C. Wittich, Translated by E. Fischhoff, New York, Bedminster Press, 1968.
15. Max Weber, *General Economic History*, Translated by E. H. Knight, New York, Collier Books, 1961.

(责任编辑 刘维广)