

养老保险基金监管丛书

[西] 何塞·路易斯·埃斯克里瓦
(José Luis Escrivá)

[西] 爱德华多·富恩特斯
(Eduardo Fuentes)

[西] 艾丽西亚·加西亚—埃雷罗
(Alicia García-Herrero)

主编

PENSION REFORMS
IN LATIN AMERICA:
BALANCE AND CHALLENGES AHEAD

拉美养老金改革： 面临的平衡与挑战

郑秉文 译

BBVA

养老保险基金监管丛书

拉美养老金改革： 面临的平衡与挑战

[西] 何塞·路易斯·埃斯克里瓦
(José Luis Escrivá)

[西] 爱德华多·富恩特斯
(Eduardo Fuentes)

主编

[西] 艾丽西亚·加西亚-埃雷罗
(Alicia García-Herrero)

郑秉文 译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

拉美养老金改革：面临的平衡与挑战/（西）埃斯科里瓦，（西）富恩特斯，（西）加西亚—埃雷罗主编；郑秉文译．—北京：中国劳动社会保障出版社，2012

书名原文：Pension Reforms in Latin America: Balance and Challenges Ahead

ISBN 978-7-5167-0006-8

I. ①拉… II. ①埃…②富…③加…④郑… III. ①退休金-劳动制度-经济体制改革-研究-拉丁美洲 IV. ①F249.730.134

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 235552 号

José Luis Escrivá, Eduardo Fuentes, Alicia García-Herrero
Pension Reforms in Latin America: Balance and Challenges Ahead
Copyright © 2010 by BBVA

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including without limitation photocopying, recording, taping, or any database, information or retrieval system, without the prior written permission of the author.

The Chinese translation edition is licensed to China Labour and Social Security Publishing House. This edition is authorised for sale in the People's Republic of China only, excluding Hong Kong, Macao SAR and Taiwan.

北京市版权局著作权合同登记号：图字 01-2012-7332

中国劳动社会保障出版社出版发行

（北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029）

出版人：张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销
787 毫米×1092 毫米 16 开本 21.75 印张 346 千字
2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

定价：80.00 元

读者服务部电话：010-64929211/64921644/84643933

发行部电话：010-64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

如有印装差错，请与本社联系调换：010-80497374

养老保险基金监管丛书编译委员会

主任委员：陈良 苏国新

副主任委员：刘勇

委员：刘云龙 张琰 胡玉玮 董涛

序 一

始于 20 世纪 80 年代至 90 年代的拉美养老金改革，形成了一种新的养老金模式——“拉美模式”。这种改革的主要特点是对现收现付的 DB 型计划做出调整，引入了“缴费确定型”的个人账户，并对个人账户资金进行市场化运作。

虽然拉美各国因经济、社会、金融和政治条件不同，导致它们各自采取的改革方式也不同，有的是采取新制度完全替代旧制度的“完全替代”模式，比如智利；有的采取“部分替代”模式，即在保者和新参保者全部进入到新制度，但赋予改革前参加公共制度的缴费者一项选择，即当他们退休时，可在现收现付制度和个人资本化制度之间，选择一份可领取的退休金，比如墨西哥；还有的采取“平行模式”，参保人员可在现收现付和个人资本化制度间进行选择，比如秘鲁和哥伦比亚。但它们仍具有一些共同目标，这些目标包括：实现更强的透明性；提高回报；吸引缴费者；增加自愿储蓄；确保社会保障缴费的可负担性；促进养老基金管理机构的竞争并为储蓄者提供更多的选择；促进资本积累；控制制度转换带来的财政成本；开拓市场；多样化资产组合；体现性别平等；促进非缴费型福利养老金计划的渐进发展；以及建立新的监

管制度，等等。这种共性体现了养老金制度改革的普适价值。

我国已进入老龄化社会，从 2011 年到 2015 年，全国 60 岁以上老年人将由 1.78 亿人增加到 2.21 亿人，平均每年增加老年人 860 万人；老年人口比重将由 13.3% 增加到 16%，平均每年递增 0.54 个百分点。未来 20 年，我国人口老龄化日益加重，到 2030 年全国老年人口规模将会翻一番。老龄化趋势的加快，使完善多支柱养老保障体系的挑战更加艰巨。

拉美国家这些年的养老金改革，积累了一些可供借鉴的经验教训，可以帮助我们在探索建立适合中国国情的养老金制度方面少走弯路。《拉美养老金改革：面临的平衡与挑战》这本书，为我们提供了一些参考，不仅有学术价值，还具有现实意义。

在此，我对西班牙对外银行（BBVA）和中信银行将本书无偿引进中国表示感谢，对中国社会科学院世界社保研究中心所做的翻译工作，表示衷心感谢！

人力资源和社会保障部社会保险基金监督司司长

陈良

2012 年 10 月

序 二

现在呈献给大家的这本书，是中信银行最大的外资股东——西班牙对外银行（BBVA）对拉美养老金最新的研究成果。西班牙对外银行是拉美最大的养老金管理机构之一，是拉美地区养老金改革最早的参与机构，对世界各国养老金发展趋势，尤其是对拉美国家养老金改革有着深入研究。

这本书是通过对拉美地区养老金改革的长期跟踪、研究、参与后进行的全面总结，书中对私人养老金（即第二支柱）在拉美养老金体系中的重要作用给予了肯定，对智利、墨西哥、哥伦比亚、秘鲁四国养老金改革的背景、现状以及改革的经验教训进行了阐述，并对拉美各国养老金改革的可输出性进行了评估。养老金问题究竟给现在的欧债危机带来何种影响，私人养老金或第二支柱到底在养老体系中占据什么地位，这本书应该能够给出一些答案。这本书的内容是对拉美地区养老金改革的一场精彩阐述，它的出版对于更好地了解拉美地区养老金制度改革提供了参考，为政府机构的政策制定提供了依据。

我国建立多层次养老保障体系的序幕已经拉开，三支柱的建设正在逐步完善，商业银行作为中国养老金改革中的一支不可或缺的力量，重要性正在逐步体现。通过积极宣传推动，商业银行为企业年金制度在我

国的推广起到了重要支持作用；在社会保障基金、各项社会保险基金的管理上，商业银行也正在成为重要的受托、资金托管和账户管理机构。本书也为银行业如何参与中国养老金改革提供了一定思路。

多年以来，中信银行积极参与中国社会福利保障体系的改革，通过开展和西班牙对外银行（BBVA）的战略合作，将西方先进的养老金管理经验引入我国，在养老金金融市场化、企业年金制度发展推动、托管制度完善等方面，一直贡献着自己的力量。同时，为推动我国养老金制度的进一步完善、金融机构参与养老金经营的经验积累，作出了积极贡献，体现出了高度的社会责任感。

这本书的引进，要感谢国家人力资源和社会保障部社会保险基金监督司的大力支持和积极引导；同时，也要感谢中国社会科学院世界社保研究中心严谨认真的翻译工作；对 BBVA 在版权以及工作方面给予的帮助，也要表示感谢。

它山之石，可以攻玉。我希望这本书能够呈献给大家更多的理论积累和经验借鉴，并为我国养老金制度建设和市场化运作提供积极的参照依据。

中信银行副行长



2012 年 10 月

目 录

第一章	拉美养老金改革评估	(1)
第一节	原养老金制度	(2)
第二节	养老金制度改革	(4)
第三节	改革成就和面临的挑战	(18)
第四节	结论	(26)
第二章	退休收入制度中私人养老金作用无可替代	… (27)
第一节	引言	(27)
第二节	养老金改革背后的驱动力	(28)
第三节	养老金改革对制度可持续性、充足 性和公平性的影响	(34)
第四节	预筹积累和 DC 型转变重要性日显 的政策含义	(36)
第五节	结束语	(39)
第三章	智利养老金改革	(41)
第一节	背景	(41)
第二节	个人资本化养老金制度	(47)
第三节	2008 年养老金改革	(60)
第四节	建议	(89)
第五节	结论	(98)

第四章 走向更完善的养老金制度：墨西哥改革愿景	
及对策建议	(102)
第一节 引言	(102)
第二节 背景	(104)
第三节 养老金制度改革	(115)
第四节 养老金制度的预测结果	(138)
第五节 对策建议	(155)
第六节 结论	(160)
第七节 附录	(162)
第五章 坚信未来：改善哥伦比亚养老金制度之建议	
.....	(169)
第一节 引言	(169)
第二节 背景	(170)
第三节 1993 年养老金改革及后续改革	(172)
第四节 哥伦比亚养老金制度的结构	(176)
第五节 哥伦比亚养老金制度的预测结果 ...	(186)
第六节 建议	(206)
第七节 结论	(215)
第六章 秘鲁养老金改革	(220)
第一节 引言	(220)
第二节 背景和制度框架	(221)
第三节 养老金制度的预期成效	(238)
第四节 改革提议	(257)
第五节 改革效果评估	(262)
第六节 总结	(264)
第七章 发展“团结支柱”面临的挑战	(267)
第一节 改革动机	(267)

第二节 养老金改革的承诺与结果：财政 效应	(269)
第三节 正在进行的改革：强化再分配制度	(277)
第四节 哥伦比亚、秘鲁和墨西哥的改革： 进行中的工作	(283)
第五节 结论：智利模式的可输出性	(290)
附录	(294)
第八章 未来可吸取的教训	(300)
第一节 关于政策建议的总结	(301)
专有名词对照表	(311)
参考文献	(317)
译者后记	(334)

第一章 拉美养老金改革评估

何塞·路易斯·埃斯克里瓦 (José Luis Escrivá)

爱德华多·富恩特斯 (Eduardo Fuentes)

艾丽西亚·加西亚—埃雷罗 (Alicia García-Herrero)

自 20 世纪以来，一些重大的转型过程影响到世界，使得养老金制度改革变得迫切。这些改革可能因国而异，但其最终目标却十分相近，胡安·耶莫在第二章中很好地解释了这些。不管是通过“增补”方式，还是靠引入新的计划行动，发达经济体和新兴经济体存在的这些共性因素，都为改进养老金制度铺平了道路。

拉美在过去 20 年经历了重大变革，而在养老金制度方面尤为如此。依照智利的开创性经验（1981 年），相继有 12 个国家改良了他们的养老金计划^①。这些变革既是参量式的（例如增加缴费率和提高退休年龄），但更是结构式的：将个人（强制性或自愿性）资本化体系^②和私人部门完全或协同参与养老基金管理结合在一起，为这些结构式改革奠定了基础^③。这种应对退休问题的新方法有着针对性的目标，即适应国

① 这些国家分别是智利（1981）、秘鲁（1992）、哥伦比亚（1993）、阿根廷（1994）、乌拉圭（1996）、墨西哥和萨尔瓦多（1997）、玻利维亚（1998）、哥斯达黎加和尼加拉瓜（2000）、厄瓜多尔（2001）和多米尼加共和国（2003）。

② 巴西的案例值得关注：该国在强制性支柱中采用一个混合性战略（名义性制度）。根据伯特拉诺（Bertranou 2004），巴西在 1999 年对私人部门工人养老金制度进行了改革，在 2003—2004 年对公共部门雇员制度进行了改革。

③ Bertranou, August 2004.

家面临的由以下因素引起的新挑战和风险：公共财政的脆弱性、生育率的变化、人口寿命的增长、公共管理的效率问题以及金融市场更大的发展潜力。

在智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁四国，虽然独有的金融、经济、社会和政治条件支配了各自的改革，但他们仍然具有一些共同目标。这些目标包括：实现更强的透明性；提高回报；吸引缴费者；增加自愿储蓄；确保社会保障缴费的可负担性；促进养老基金管理机构的竞争，并为储蓄者提供更多的选择；促进资本积累；控制制度转换带来的财政成本；开拓市场；多样化资产组合；加强性别平等；促进非缴费型福利养老金计划的渐进发展；以及建立新的监管制度。

改革成就是十分可观的。那些积极加入变革后制度的工人们，得到了比其他储蓄计划高得多的真实回报。对未来几代的退休者来说，预期的养老金替代率（养老金水平与平均最终领取的薪水之比）也是十分合理的。然而，仍有相当大比例工人未向制度缴费，其原因在于有一些重大问题仍影响着拉美经济。有两大主要因素仍制约着养老金改革潜力的发挥：大规模的非正规经济和大批人口的低收入水平问题，它们限制了建立长期储蓄积累的可能性。

然而，随着这些约束性因素逐步得以解决，改革后的养老金制度具有许多潜力。目前，改革已运行了多年，很有必要对现状进行详细的分析。这种分析可以作为一个基础，以此来制定新的措施，巩固这些养老金计划、扩大这些国家的养老金覆盖面，确保体面的退休金，并改善养老金制度的财务状况。本书详尽分析了上述内容，尤其聚焦在智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁四国案例上，而在本章这一特殊章节中，我们将从趋势和比较的角度来对这些研究进行概述。首先，大致描述一下原养老金制度。接下来，我们观察这四国为创建新养老金制度，采取的结构改革情况。随后部分是对结构性经济因素的一个分析，这些因素是决定养老金制度成效的条件，需要在结束对成就和挑战的分析之前，同步得到评估，而成就和挑战仍处于观察之中。

第一节 原养老金制度

在 20 世纪初，大部分拉美国家在养老金体系中引入了“待遇确定

型”（Defined Benefit，以下简称 DB 型）现收现付计划。运用该计划的早期国家（1910—1930 年）包括乌拉圭、阿根廷、智利和巴西；中期国家（1940—1950 年）有墨西哥、秘鲁、哥伦比亚、玻利维亚、厄瓜多尔、巴拉圭、哥斯达黎加和委内瑞拉；最后一批国家（1960—1970 年）为萨尔瓦多、尼加拉瓜、多米尼加共和国、危地马拉和洪都拉斯。

这些国家的养老金体系由公共社会保障机构来组织和管理，并由国家负责提供大范围的保障和待遇（参见图 1.1）。最初，来自工人的缴费收入远高于退休金债务。因此，政府具有实施低费率和慷慨养老金政策的政治动因。随着时间推进，退休人口数量上升，同时，面向长预期寿命社会的人口转型过程开始发生。在原有规则下，已不可能继续发放同等水平的养老金。然而，代之以作出必要的调整（降低待遇和/或增加缴费），政府更倾向于维持、在某些国家甚至是提高养老金水平。于是，这些国家迫不得已以更大的财政赤字来负担养老金债务。

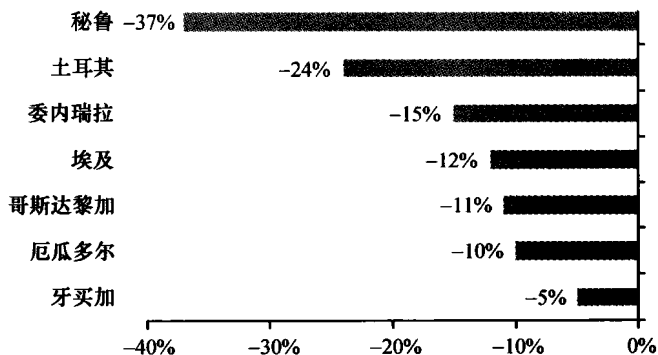


图 1.1 20 世纪 80 年代部分公共养老金计划的实际回报

资料来源：Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York. Oxford University. World Bank (1994)。

一轮不幸的经济政策使上述状况变得更糟，这些政策削减了受影响国家的发展潜力。由于缺乏严格性的财政和货币约束规则，高通胀情形开始出现，进而对经济主体造成大幅扭曲^①。同时，这些国家还实施了一些其他一些原打算好的政策，但它们远不符合市场现实。事实上，这些政策增加了市场的无效性，例如实行对工人的过度保护，在很大程度上限

^① 这尤其会影响到那些养老金面临巨大实际损失的工人。关于通胀给养老基金带来潜在性风险的分析，请参见：Whitehouse (2009)。

制了雇主解雇工人的权力，并将最低工资提高到劳动生产率水平之上^①。雇主不再有积极性去招聘，失业率上升，而且相当大一批人口被迫转入非正规经济。

其他问题还包括：当时政府的行政管理较弱，并且福利制度的运营缺乏透明度。几乎在所有国家的例子中，养老基金的财务管理都没有效率，其结果是管理资产的真实回报都是负数。与此同时，政府作出了更多的政治偏见性或短视性决策，导致许多情况下退休基金被挪用于公共工程融资，或用于中央政府的运营开支。

上述情况使一些国家的制度状况变得不可持续，并产生了全面性改革养老金制度的需求。为保障公共养老金体系的财务可行性，制度需要作出参量式调整（例如延迟退休年龄、提高缴费、限制提前退休以及按保险精算方式合理调整待遇）。我们认为结构式改革也是至关重要的。其中的措施包括推行基于个人强制性储蓄账户的养老金计划。

第二节 养老金制度改革

智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁决定对现收现付的 DB 型计划作出调整（一些国家取消了现收现付计划），引入了“缴费确定型”（Defined Contribution，以下简称 DC 型）个人账户。每个国家都根据各自的金融、经济、社会、政治以及社会保障状况，将个人账户加以应用。传统公共管理的现收现付计划^②变得更具个性化，并由私人养老储蓄公司来参与管理^③。新计划聚焦于储蓄、自我保障以及养老金待遇，它取决于个人储蓄。

一、结构性改革

个人账户式的 DC 型计划在教育上有几种不同方式，作者称之为替

① Pagés (2010) 评估了可以继续促进该地区生产率上升的关键性政策。

② 公共养老金制度具有以下特征：非确定型缴费（non-defined contribution）、DB 型待遇、现收现付或部分集合性的资本化金融计划，以及公共管理（Mesa-Lago, 2004）。

③ 私人制度具有 DC、非 DB 型的完全个人资本化的金融计划以及私人管理特征，尽管这种管理体制可能是多重的（公共、私人或混合）（Mesa-Lago, 2004）。

代模式、平行模式和混合模式。替代模式终止现收现付计划，并代之以私人管理的个人储蓄账户。平行模式保留了现收现付计划，个人储蓄账户与之竞争，换句话说，工人可在两种计划间进行选择。在混合模式（也称做整合模式）中，现收现付和个人账户相互补充，它们可由政府与私人部门共同管理^①。

表 1.1 说明了智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁四国所采用的模式、改革日期以及他们采取的制度体系，包括在缴费、待遇和财务规则方面一些最重要的特征。

表 1.1 养老金改革特征和模式

国家	改革日期	制度	缴费	待遇	财务计划	行政管理
替代模式						
智利	1981	私人	确定型	非确定型	PIC ^a	私人 ^b
墨西哥	1997					
平行模式						
秘鲁	1992	公共或	非确定型	确定型	现收现付	公共
哥伦比亚	1993	私人	确定型	非确定型	PIC	私人 ^b

注：a) FIC：哥伦比亚采取了完全个人资本化的部分集合制度（Full individual capitalization Partial collective capitalization）；b) 墨西哥和哥伦比亚采取了多支柱制度。（原文如此，疑似笔误——译者注）

资料来源：Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina, Carmelo Mesa-Lago, December 2004。

智利作为先锋国家，于 1981 年第一个改革了制度，当时它采用了替代模式。在这种制度框架下，公共现收现付计划停止面向新参保成员，并代之以私有的个人资本化体系。公共制度的缴费者被转移到私人制度中去，在余下来的工作生涯中，他们将向私人制度缴费。为补偿工人先前阶段已在现收现付制度下付出的缴费，一种养老金债券被设计出来，退休时它将会被单独添加到养老金中去。墨西哥在 16 年后也选择了替代模式。不过，虽然该国对新参保者终止了现收现付计划，并将所有工人转移到新制度中，但该国赋予改革前参加公共制度的缴费者一项选择，即当他们退休时，可在现收现付制度和个人资本化制度之间，选择一份可领取的退休金。与此同时，秘鲁（1992 年）和哥伦比亚（1993 年）采用了平行模式，工人可在现收现付和个人资本化制度间进

^① 在阿根廷，1994—2008 年期间，管理划分为国家和私人养老金公司两类。在乌拉圭，仅由国家管理。

行选择。

私有的个人资本化制度概括起来有两部分：一个是强制性的，另一个是自愿性的。强制性制度要求工人成为参保成员，并按法定费率缴费。通过界定工人可向私人管理资产补充缴费的规模，自愿性制度为他们提供了增加退休储蓄的机会。在上述两种情况下，缴费都享受延迟纳税的优惠。在大多情况下，个人账户中积累的资产不得在退休前提取，不过某些特殊情况也有例外（Mesa-Lago, 2004）。

这些国家将一些更细的制度环节应用到各自特定的国情中去。在智利，新制度与旧制度大相径庭。新制度被看做储蓄制度，其间工人整个职业生涯的缴费都为养老金提供融资。这些缴费是“养老基金管理公司”（Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs）管理个人账户业务的一部分。国家专门集中负责非缴费型养老金计划的运营。这个问题将在第三章中由索莱达·霍马察巴尔做更详细的解答，并在第七章中由安赫尔·梅尔吉索、安赫尔·穆尼奥斯、戴维·图埃斯塔和华金·比亚尔进一步作出分析。

在哥伦比亚的案例中，第五章中玛丽亚·克劳迪娅·利亚纳斯和哈维尔·阿隆索描述了20世纪90年代初养老金制度面临的主要财务和覆盖面问题。该国选择一个平行制度，其中“具有平均费率特征的DB型待遇计划”（Average Premiums with Defined Benefits, RPM）与“具有福利因素的个人储蓄体系”（Individual Savings with a Welfare Element, RAIS）并存。参保人只能参加二者中的一个制度，不像乌拉圭和哥斯达黎加那类国家的做法，工人们可向两个制度缴费。养老金改革具有三重目标：财政平衡、扩大覆盖面以及更加公平。1993年出台的100号法令设定了哥伦比亚养老金制度的基本条件。自20世纪90年代前半阶段以来，哥伦比亚各项改革的主要目标在于：实现养老金制度更广的覆盖面、公平性、效率性和财务可持续性。

正如卡洛斯·埃雷拉在第四章中所阐述的，墨西哥引入了一个新制度，它从根本上改变了养老金计划的制度设计。作为该国社会保障制度历史中的第一次，人们获得了养老金储蓄所有权保障。在墨西哥社会保障局（Mexican Social Security Institute, IMSS）管理的制度体系下引入了DC型计划，并得到了公共部门和私人部门的支持，这是实现更完备养老金制度的一个台阶。上述举措是解决困扰原养老金计划问题的一个