

LATIN AMERICA

拉美国家

养老金制度改革研究

刘纪新 著



中国劳动社会保障出版社

拉美国家养老金制度改革研究

刘纪新 著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

拉美国家养老金制度改革研究/刘纪新著. — 北京:中国劳动社会保障出版社,2004

ISBN 7-5045-4683-6

I. 拉… II. 刘… III. 退休金-劳动制度-改革研究-拉丁美洲
IV. F241.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 089958 号

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

*

新华书店经销

北京京安印刷厂印刷 北京京顺印刷有限公司装订
890 毫米×1240 毫米 32 开本 8.875 印张 254 千字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数:3200 册

定价:20.00 元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64911190

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64911344

前 言

(一)

人类社会已经进入老龄化时代，正面临着一场无声的挑战，无论发达国家还是发展中国家都程度不同地感受到冲击与震动，都在思考和采取对策应对老龄社会的种种挑战，而首当其冲的就是通过对现行体制的调整、完善与改革，建立一个适应老龄化时代需要的社会养老保障体系。在 20 世纪 80 年代和 90 年代掀起的全球养老保障体制改革浪潮中，拉美国家率先进行结构性改革，建立个人账户制度，将私营部门和市场机制引入养老基金管理这一政府专属领地，在社会保障领域掀起了一场“静悄悄的革命”。拉美的养老保障体制改革始自 1981 年的智利，迄今已 23 年，有十几个国家加入其中；改革始自模仿和借鉴智利模式，却涌现出多种不同的亚模式。这些模式的异同表明，一方面拉美改革有可遵循的基本原则和普遍规律，另一方面各国因存在政治、经济、文化和伦理等差异而在借鉴他国经验时各取所需。这一切为社会保障理论的发展提供了丰富的实证资料。但是，什么样的制度安排才是最合理的？才最适合本国的需要？公共养老保障和私营养老保障怎样结合才是最佳选择？拉美能否建立一个可持续发展的养老保障制度？拉美式的改革能否应对老龄化的挑战？对这些问题，学术界没有统一认识，拉美实践尚未给出清晰答案。正是寻找这些答案的冲动，促使笔者选择了“拉美养老金制度改革研究”这个课题。遗憾的是，由于笔者社会保障理论功底不足，而养老金制度改革是社会保障领域的一个重大课题，对拉美改革的认识既需要大量实证数据也需要深入的理论探讨，因此，对上述问题一

一做出确切的回应是笔者难以胜任的。本书力求在把握拉美改革全貌的基础上，对一些问题进行理论分析，并说明笔者对这些问题的看法。希望笔者的努力能有助于读者对拉美改革的了解并从中获得一些有益的启示。

（二）

为便于本书的分析和拉美研究学界同仁的阅读与批评指正，现将本书采用的几个基本概念加以必要的说明和界定。

传统制度 是与拉美国家已经建立的新养老金制度相比较而言的，指起源于19世纪末，由德国当时的首相俾斯麦创立，其后又经过其他欧洲国家的实践发展而形成的养老保险模式。起源于欧洲的养老金制度（社会保障制度）有两种主要模式：德国模式和英国模式。^①德国模式又称保险模式，以维持社会稳定和经济发展为出发点，主要覆盖进入劳动就业领域的劳动者，采取缴费方式，基金来源于政府拨款和雇主与雇员的缴费，养老金与工资和缴费挂钩；英国模式又称福利模式，以普遍性和维持国民的最低生活保障为出发点，覆盖全体居民，实行均等给付原则，基金来源于政府基金和国家税收。实行前一种模式的国家除德国外，还有法国和意大利等欧洲大陆国家及美国和日本等。而实行后一种模式的国家除英国外，主要是斯堪的纳维亚国家和英联邦国家。拉美的传统体制为德国模式。由于拉美与欧洲国家的社会经济发展阶段不同，加之它所特有的社会历史条件，因而拉美传统养老保险制度带有许多自己的特点。也许可以说，二者是一种传承与变异的关系。

现收现付制（pay-as-you-go） 是世界上大多数国家的养老保险制度所采取的模式。它的本质是“代际赡养”，即已经退休的一代人的养老金是由正在工作的一代人的缴费支付的，征缴费用的多少取决于需要支付的养老金的数量（为避免费率调整过于频繁和防止短期内可能出现

^① 此外还有由前苏联创立的包括我国在内的改革前所采用的国家统筹模式，以及新加坡和智利等国实行的强制储蓄模式。

的收支波动，一般也保留小额流动储备基金)。它通常以“社会统筹”的方式筹集资金，按社会互济的原则在社会成员之间进行分配。具有代内和代际的再分配功能。现收现付制一般实行政府集中管理，按照一个较短时期内（通常为1年，或3~5年）收支平衡的原则决定缴费率来筹集保险资金，如果工作的一代当年（或3~5年内）缴纳的养老保险费足以支付退休者的养老金，这种制度就不存在财政问题。其优点是缴费者现实的缴费负担较轻，由于不必预留基金因而也不必担心经济波动、通货膨胀、严重自然灾害和其他灾难（如战争）会给基金带来损失。在人口年龄结构比较稳定和制度建立初期，这种制度运行较顺利，而且由于积累的基金不多，没有投资和增值上的压力，因此管理也较容易。

基金制 (funding scheme) 又称基金积累制。与现收现付制相反，基金制着眼于未来的支出需要，为未来预留资金，是根据长期（通常为几十年）收支平衡的原则确定缴费率，即在预测未来时期社会保险支出需要的基础上，确定一个可以在相当长时期内收支平衡的相对稳定的总缴费率（高于现收现付缴费率），并据此筹集社会保险基金。完全基金制一般以个人账户的方式储蓄，是在职的一代人在工作期间为自己未来的养老金进行储蓄，由养老基金的管理者进行投资增值，是一种自己储蓄、自己消费的体制。在这种制度安排下，不存在跨代的财富转移，也没有代内的再分配功能。其最大优点是，由于提前预筹了基金，因此一般不必担心人口老龄化的影响，从一个长时间段看（几十年至百年），可以实现养老保险供款与需求的相对平衡，即从人口年轻阶段到老年阶段的资金供求平衡；但其最大的缺点是，巨大的资金积累对经济波动和通货膨胀的承受能力十分脆弱。养老基金只有保值才能抵御通货膨胀的风险，因此，基金制对费率、支付水平的预测和基金保值、增值的管理水平要求都比较高。到目前为止，只有少数国家建立了完全基金制，多数国家是将基金制作为补充养老金计划。

部分基金制 又称部分积累制，是现收现付制与基金制的结合。它有两种表现形式，一种形式是以现收现付为基础，但保险费率较现收现

付制高，且在一个较长时间内（10～20年）保持不变，因此，缴费收入高于当前的津贴，部分剩余作为基金进行积累，一般实行政府集中管理。拉美养老保险制度建立初期多实行这种模式，但在发展过程中出现逐步向现收现付制转变的情况。另一种形式是在从现收现付制向基金制转轨时采用的，即采用现收现付制和基金制进行制度安排的两种养老金计划同时并存，养老保险缴费一部分进入社会统筹账户用以支付当期养老金，另一部分进入个人账户用于基金积累。在拉美，现收现付制和基金制两种计划的结合方式多种多样。

规定受益制 (defined-benefit) 又称给付确定制，指按预先确定的为保障一定生活水平所需要的替代率确定支付养老金标准。这种给付方式决定着养老保险基金的征缴比例，即根据所给付的养老金水平（工资替代率）测算出应缴费的数额，通常被表述为“以支定收”。由于养老保险的周期长，影响因素多，特别是人口结构变化的影响，加之缴费与收益之间没有直接关系，因而这种制度最容易出现的问题是收入和支出失衡，造成财政赤字。

规定缴费制 (defined-contribution) 又称缴费确定制，是经过预测确定一个相对比较稳定的缴费标准（投保费率），然后按照该费率筹集养老保险基金（包括雇主和雇员的缴费），并完全或部分地存入参保人的个人账户。在参保人退休时，以其个人账户中的储存金额作为养老金。这种模式通常被表述为“以收定支”。在规定的缴费制下，退休者最终领取的养老金数额是不确定的，由其个人账户中的积累（本金+利息或投资回报）决定。

一般来讲，现收现付制是规定受益的，而基金制则是规定缴费的。

（三）

本书分为七章。第一章分析导致和影响拉美改革以及改革模式选择的各种因素。第二章着重介绍和分析智利模式，因拉美其他改革模式都来自智利模式（包括其制度构成、运行成效和存在的问题），其中专门以一节的篇幅介绍相关争论，更是了解智利改革及至拉美改革不可或缺

的。第三章和第四章介绍除智利以外的其他拉美国家的改革情况，在全面介绍的基础上也指出各国制度构成和政策选择中的特点。第五章为比较分析，以世界银行和国际劳工组织两个不同的改革建议为切入点，既综合比较拉美三种主要改革模式的异同，也进行案例研究。第六章和第七章分别探讨拉美改革中的转轨问题和养老基金管理问题。在结束语中，笔者对拉美养老金制度改革中的一些问题提出自己的思考与看法。

本书的写作得到来自许多方面的支持与帮助。我首先要感谢拉丁美洲研究所的前任领导和现任领导以及所学术委员会，在他们的支持下，我不仅获得福特基金会的资助，有机会赴美国匹兹堡大学拉美研究中心进行为期1年的考察与研修，并得到美国著名拉美社会保障问题专家卡梅洛·梅萨-拉戈教授的指教与帮助，而且获得中国社会科学院重大课题B类项目的资助，得以将研究成果付梓出版。由苏振兴、张宝宇、江时学、吴国平和宋晓平5位研究员组成的评审小组对本书稿提出了许多宝贵意见和修改建议，拉丁美洲研究所的同事们也提供了多方支持与协助，特别是高川生副编审在本书定稿中给予了许多具体帮助，我谨在此表示诚挚的谢意。

受笔者水平和能力的局限，书中缺憾甚至错误之处在所难免，愿与读者和学界同仁讨论、商榷，敬请不吝赐教。

刘纪新

2004年8月于北京北苑

(电子信箱: jixinliu@yahoo.com)

目 录

第一章 改革的背景	(1)
第一节 传统制度及其面临的困境	(1)
第二节 经济危机、经济改革与养老金制度改革	(15)
第三节 模式选择及其影响因素	(26)
第二章 改革的先行者——智利	(36)
第一节 智利模式及其运行成效	(37)
第二节 智利模式的理论渊源、社会历史背景和影响	(52)
第三节 智利模式的评价与争论	(70)
第三章 第二代改革	(87)
第一节 实行替代模式的国家	(88)
第二节 实行混合模式的国家	(105)
第三节 实行并行模式的国家	(128)
第四章 第二代改革的运行情况与面临的挑战	(141)
第一节 个人账户计划与制度覆盖率	(142)
第二节 养老基金的积累、管理与投资	(149)
第三节 管理费	(154)
第四节 养老金支付	(161)

目 录

第五章 改革模式的比较分析	(167)
第一节 两个不同的改革建议及有关争论	(167)
第二节 拉美养老金制度改革模式的主要特点与异同	(180)
第三节 案例研究：智利模式与阿根廷模式的比较	(192)
第六章 转轨战略与政策选择	(203)
第一节 隐性债务与转轨成本	(203)
第二节 转轨战略与补偿机制	(213)
第三节 转轨筹资	(221)
第七章 拉美养老基金的运营与监管	(224)
第一节 养老基金的管理体制	(225)
第二节 监管模式与监管措施	(232)
第三节 严格监管的必要性及存在的问题	(247)
结束语：几点思考	(256)
主要参考文献	(267)

第一章 改革的背景

第一节 传统制度及其面临的困境

一、历史沿革

拉美的养老金制度具有很长历史，始建于 20 世纪初期，是西半球最早建立的养老金制度。这与拉美的历史环境和社会经济条件有着必然的联系。19 世纪末 20 世纪初，当西欧大多数国家先后实施社会保险政策后，社会保险思想及政策措施传入与西欧有着千丝万缕联系的拉美国家就是顺理成章的事情了。当时，经济发展较快的拉美国家已经形成一定规模的社会化大生产，资本主义生产关系正在形成，工人阶级队伍日益壮大，工会组织成为重要的社会政治力量，劳资冲突十分尖锐，德国等欧洲国家以社会保险政策为核心的新的社会政策模式，对于同样面临安定劳动者人心、保持社会稳定和促进经济发展双重任务的拉美国家统治集团来说，无疑提供了一剂良方。

阿根廷、智利、乌拉圭和巴西是拉美最早实行社会保险政策的国家^①，它们在 20 世纪 20~30 年代先后建立起养老金制度。从 1904 年开始，阿根廷先后为国家公务员、铁路工人、公用事业部门、金融界、新闻出版界、商业和工业企业的职工设立了养老基金。智利在 1919 年颁

^① 古巴也是最早建立养老金制度的国家之一，由于其体制的特殊性，排除在本书的范围之外。

布了第一部老年、工伤残疾和死亡保险法。巴西从 1923 年开始先后为铁路工人、商业职员、工业部门的工人设立退休和遗属基金，到 1939 年形成了庞大而复杂的社会保险体系。20 世纪 40~50 年代，墨西哥、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁和委内瑞拉等相继建立了养老金制度，到 50~60 年代养老金制度扩展到其他中美洲和加勒比国家。受保人数和覆盖面迅速扩大，津贴水平也明显提高，许多国家制定了社会保险立法，有的国家还把农村人口也纳入社会保险的覆盖范围之内。在发展中国家，拉美的养老金制度发展最快，总体水平也最高，到 80 年代中期，拉美国家已全部实施养老保险计划，而同期，在亚洲、非洲、中东和太平洋地区实施这一计划的国家大约占 84%。拉美社会保险的总覆盖面为人口的 61.2%。养老金计划的覆盖面占经济自立人口 50%~97% 的有 7 个国家，占 33%~46% 的有 4 个国家。社会保险逐渐从城市工薪人员扩大到农业工人和自我就业者，有的国家还扩大到家政工人。1986—1988 年，农业人口的覆盖面，哥斯达黎加为 41%，乌拉圭为 55%，墨西哥为 56%。但需要指出的是，拉美社会保障的发展水平参差不齐，一部分国家已基本形成包括养老保险制度在内的社会保障制度，如阿根廷、智利、乌拉圭、巴西、哥斯达黎加、墨西哥等。其中阿根廷、智利和乌拉圭 3 国的养老金制度始建于 20 世纪初期，到 70 年代已运行了六七十年，人均社会保障开支在 275~557 美元之间，社会保障开支占国内生产总值的比重都在 10% 以上。另一部分国家（如玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁）尚未形成完整意义上的社会保障制度；而一些经济社会发展均处于低水平的国家（如海地）甚至还没有建立比较系统的社会保险制度。

拉美传统社会保险制度采取规定受益的现收现付制，是一种分摊体制。在双方分摊制下，其资金主要来自受保人和雇主根据工资缴纳的工资税，职工和雇主或用人单位应缴比例由法律确定。在三方（职工、雇主和国家）分摊制下，国家除承担作为用人单位缴纳的份额外，还承担法定应分担的一份。与多数国家一样，拉美的养老保险是将老年、遗属和残疾三项保险合在一起的。养老保险计划和疾病—妊娠计划是拉美社

会保险的两大内容,基金的使用与管理分类也不清晰,所以本章在分析养老金制度的收支与管理问题时经常使用社会保险的概念和有关数据。养老保险制度在社会保险制度中本来就占据着最重要的地位,在各项社会保险项目中养老保险的覆盖面最广,投保人享受待遇的时间最长,可能是10年、20年或更长。养老金开支是许多国家,特别是发达国家的政府预算中最大的一个项目,比如,在经合组织国家,养老金开支占各国政府预算总额的20%以上。^①从拉美国家总体来看,养老金制度建立之初,领取养老金的人比较少,财务开支主要用于医疗。随着制度成熟和人口老龄化,养老金开支在社会保险开支中的比重逐步增大,在1965—1986年,从占34%上升到56%,而养老金制度最成熟、资金问题最严重的几个国家,养老金开支在社会保险开支中的比重就更高了。80年代中期,阿根廷、智利、乌拉圭、哥伦比亚养老金开支在社会保险开支中所占比重分别为76.8%、70.8%、81.8%和84.4%。^②因此,社会保险数据应该可以反映养老金制度的基本状况。

从20世纪初到80年代,拉美养老金体制的制度模式经历过一个从基金制(部分基金制)向现收现付制演变的过程。按照美国学者、著名的拉美社会保障问题专家梅萨-拉戈(Mesa-Lago)的说法,拉美国家传统的养老金制度最初采取的都是基金制,后来逐渐演变为部分基金制,即按照比例保险费(scaled-premium)方式运行的部分集体积累制(partial collective capitalization),即投保费率在一个特定时期内(如10年)保持不变,然后根据收支平衡的要求定期按比例提高费率。在长期的运行中,这些制度又逐渐从部分基金制转变为现收现付制。实际上,直到20世纪80年代,拉美大多数国家的养老金制度并不是单一的现收现付制,它们采取的仍然是比例保费方式,只有一小部分国家的养

① 林义主编:《社会保险基金管理》,北京:中国劳动社会保障出版社,2002.168

② Carmelo Mesa-Lago, *Changing social security in Latin America—Toward alleviating the social costs of economic reform*, p. 53, Lynne Rienner Publishers, 1994

老金制度，主要是最早建立的制度已经变成了现收现付制。^①与此同时，社会保险的管理体制也发生了变化。社会保险制度建立之初，拉美各国的社会保险管理机构是以一种准公共机构的方式存在的，由政府出面承办，在法律框架内制定相关规章制度，而社会保险基金的运作本身则是独立的。社会保险最先覆盖的是国家公务员，然后向其他部门和社会阶层扩展，政府的作用随着社会保险覆盖面的扩大而增强。当基金制（部分基金制）走向现收现付制后，社会保险制度也越来越依赖于政府的支持。

自 20 世纪 70 年代起，拉美已经出现社会保障制度扩展与资金紧缺的矛盾，特别是在制度建立早、发展较为成熟、人口老龄化程度高的国家，这个矛盾已相当突出；一些国家开始进行政策调整，以便使社会保障制度的发展与经济发展保持同步。当时的调整主要表现在两个方面。一是调整或改组管理机构，解决社会保障制度混乱和复杂的问题，消除各种不同的体系和计划之间存在的平等和特殊待遇。二是开源节流，如提高缴费率、提高退休年龄、取消特殊津贴等。但是，这些措施并没有从根本上解决问题，有些措施甚至加剧了已经存在的问题，如提高缴费率使逃欠缴费现象更为普遍。

20 世纪 80 年代初，智利在拉美率先对传统养老金制度进行结构性改革，从现收现付制向完全基金制转型。由于转型过程稳定，新制度取得较为明显的成效，引起了世界各国，特别是与智利情况相似的拉美国家的关注。90 年代初，曾笼罩拉美 10 年之久的经济衰退的阴影逐渐消散，拉美国家开始着手进行经济调整，并逐步把改革养老金制度的任务提上议事日程，改革方式也从 70 年代的具体项目和措施的调整转向改革整个制度的运作机制。一些国家仍然在现收现付制的框架内寻找解决办法；另一些国家则以智利改革模式为范本，根据本国国情设计改革模式，从现收现付制转向基金制或部分基金制，从单一支柱的公共养老金

^① Carmelo Mesa-Lago, *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, p. 40, World Bank, 1991

体系转向引进私营管理的多支柱体系，试图建立与经济机制相适应的养老金体系和社会保障体系。

二、传统制度面临的问题及其原因

拉美养老金制度在发展过程中遇到了许多问题，其中最大的问题有两个：收支失衡和不平等。

1. 收支失衡

收支失衡现象在拉美出现得比较早。建立社会保险制度比较早的国家，收支失衡问题显露得也比较早，而且也较为严重。在 20 世纪 70 年代，阿根廷、智利和乌拉圭 3 国已出现社会保险赤字，80 年代以后尤为严重。阿根廷 1979—1983 年、智利 1970—1983 年、乌拉圭 1975—1983 年均连续数年出现赤字，80 年代初阿根廷的赤字分别占国内生产总值的 2% 以上，乌拉圭最高的年份接近 6%，而智利改革前也超过 2%（改革后的赤字是转轨造成的）。进入 80 年代以后，尤其是 1982 年债务危机爆发后，拉美多数国家的社会保险都出现了收支失衡问题，21 个国家的数据表明，1981 年约有半数国家出现社会保险赤字，1983 年 43% 的国家出现赤字。其中社会保险制度建立较早的国家，财政失衡现象也较严重，如 1983 年阿根廷社会保险赤字占国内生产总值的 2.3%，智利占 5.7%，乌拉圭占 4.3%。^① 有些养老金制度建立较晚、人口结构较年轻、制度尚未成熟的国家，如墨西哥、秘鲁、哥伦比亚和玻利维亚等，其养老金计划的缴费收入大于支出，可以用结余资金建立储备基金。但是，在政府统一管理的体制下，养老金计划的结余被用于弥补赤字严重的疾病—妊娠计划，而疾病—妊娠计划从养老金计划中获得的资金既不可能分期偿还，也不可能支付利息。在这种情况下，养老基金就不可能进行积累和通过投资实现增值，因而，这些国家的养老金制度实际上也出现了赤字，而且这一趋势还在继续恶化。

^① Carmelo Mesa-Lago, *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, World Bank, 1991, p. 35

许多拉美国家的养老金制度在 70 年代中后期或 80 年代出现收支失衡问题不是偶然的，它是现收现付制养老金制度的运作方式受到多种因素影响的结果。如前所述，拉美养老金制度在建立初期基本上是部分积累式的，它是在一个比较长的时间内实现收支平衡，养老金的支出少于缴费收入，有相当大的储备基金。随着制度的成熟，退休者人数逐年增加，养老金支出的比重加大，可用于投资的部分逐渐减少，部分积累制逐渐演变成了现收现付制。现收现付制养老金制度的财政平衡要求在一个特定时期内（一般是 1 年），缴费收入足以支付养老金支出加管理费。自 20 世纪 50 年代起，拉美国家社会保险（养老保险和疾病—妊娠计划，养老保险是主要部分）的覆盖面出现扩大趋势。从 1960—1985 年的 25 年间，拉美国家的社会保险覆盖面明显扩大，参保人口占经济自立人口的比重明显提高，阿根廷从 55.2% 提高到 79.1%，巴西从 23.1% 提高到 87%（1980 年），智利从 70.8% 提高到 79.2%，秘鲁从 24.8% 提高到 39.1%，墨西哥从 15.6% 提高到 40.2%，哥伦比亚从 8% 提高到 30.2%。^① 同时，福利项目也不断增加，津贴待遇不断提高。相反，缴费人数却呈现下降的趋势，80 年代以后降势更甚。制度抚养比（system dependency ratio-contributors/beneficiaries），即缴费者与养老金领取者之间的比率明显上升。在智利，这一比率从 1960 年的近 11 个缴费者抚养 1 名养老金领取者上升到 1980 年的 2.2 人抚养 1 人；在阿根廷，这一比率从 1960 年的 1.82 上升到 1980 年的 1.49；在乌拉圭，这一比率从 1975 年的 1.8 上升到 1989 年的 1.2。

这种现象的产生首先与人口老龄化直接相关。按照国际通用的标准，60 岁以上人口达到或超过总人口的 10%，或者 65 岁以上人口达到或超过总人口的 7% 的国家或地区，即为老龄社会。随着社会发展和医疗保健水平的提高，人均预期寿命提高，死亡率下降，拉美不少国家正在进入老龄化社会，老年抚养比（15~64 岁处于工作年龄段的人与 64

^① Carmelo Mesa-Lago, *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, World Bank, 1991, p. 50

岁以上处于养老年龄段的人之间的比)逐步提高,到1980年,阿根廷、乌拉圭和智利的老年抚养比已分别达到13.2%、16.7%和9.1%。从1980—2020年的40年间,拉美许多国家的老年抚养比会继续上升,其中阿根廷将从24.1%上升到28.6%,乌拉圭将从29.5%上升到33.5%,智利将从16.7%上升到29.3%。人口结构较年轻的国家,如巴西和墨西哥,老年抚养比也将分别从13.8%和13.3%上升到21.5%和16.6%。^①这就意味着不但领取养老金的人数在增加,而且领取的时间也在延长;与此同时,经济自立人口和就业人员的增长速度远远落后于前者。其结果是养老金制度收入和支出之间的差距扩大,随着时间的推移,问题将会变得更为严重。正如一位巴西人口统计学家指出的:“巴西的养老金制度正在崩溃,因为它是40年代设计的,当时巴西人平均死亡年龄为45岁。”^②即使人口结构较年轻且目前尚未出现危机的国家,同样面临着潜在的危险。到2050年,拉美国家的平均老年抚养比将从1980年的8.0%提高到26.5%^③,这也意味着将出现3个处于工作年龄段的人赡养1个老年人的情况。人口老龄化是一种人口变化的自然规律,随着社会经济的发展和医疗卫生条件的改善,人类的预期寿命提高,出生率和死亡率下降,人口老龄化就成为一种必然趋势。拉美国家最早出现人口老龄化的几个国家也是经济发展水平较快,养老金制度建立最早的国家。人口老龄化提高了社会的老年抚养比,制度成熟后领取养老金的人增加,缴费者与养老金领取者的比例也随之发生变化,从而产生收支不平衡问题,这几乎是所有成熟的现收现付制养老金制度面临的问题,是养老金体系自身的缴费收入无法应付的,必须依靠体系之外的资源,即政府的财政支持。

然而,这一问题在拉美出现得比较早,并且在有些国家表现得特别

① William McGreevey, *Social Security in Latin America—Issues and options for the World Bank*, World Bank, 1990, p. 100

② 纽约时报, 1994—09—10

③ 国际劳工组织. 2000年世界劳动报告. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001