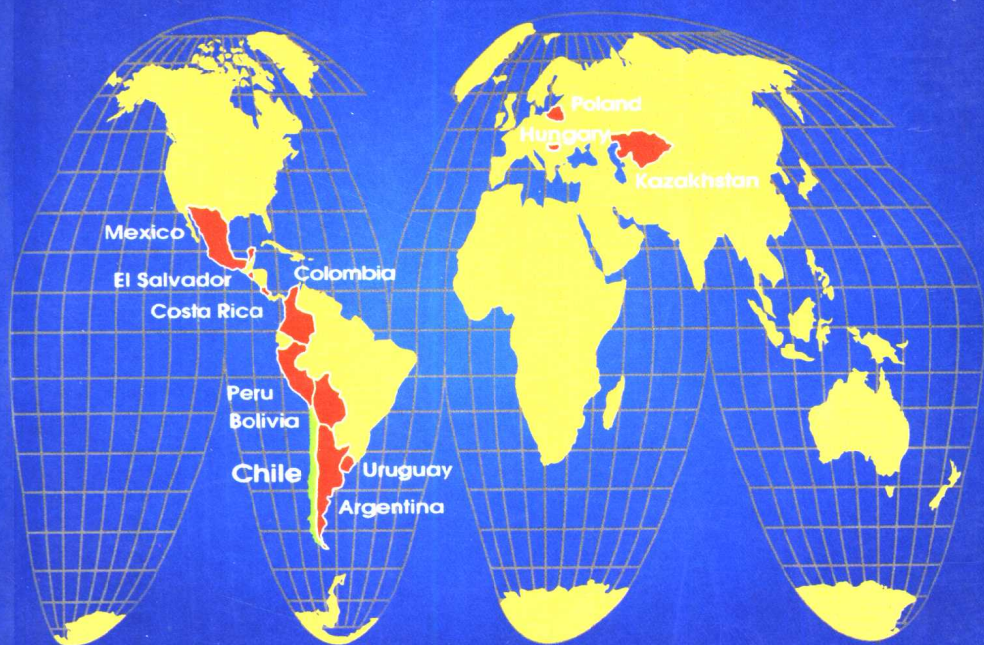


AFP: 三个字的革命

AFP: A three-letter revolution

智利社会保障制度改革



主编：胡安·阿里斯蒂亚
Juan Ariztía



Corporación
de Investigación,
Estudio y Desarrollo
de la Seguridad Social.

Principal®

信安

中央编译出版社

AFP: 三个字的革命

智利社会保障制度改革

主编：胡安·阿里斯蒂亚

中央编译出版社

A
three-letter
revolution

图书在版编目 (CIP) 数据

AFP: 三个字的革命——智利社会保障制度改革/
胡安·阿里斯蒂亚主编; —北京: 中央编译出版社, 2001.4
ISBN 7-80109-457-3

I .A… II .胡…

Ⅲ. 社会保障—福利制度—改革—智利—文集
IV.D778.47-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 21226 号

AFP: 三个字的革命

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话: 66117130、66521152(编辑部) 66171396(发行部)

E m a i l: cctp.edit @ sina.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京星月印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

字 数: 249 千字

印 张: 10

版 次: 2001 年 5 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 18.00 元

前 言

摆在读者面前的《AFP：三个字的革命》一书是关于智利社会保障体制改革的记录。作者都是自 1981 年至 1990 年从事智利社保体制改革方案的研究以及直接负责贯彻实施工作的人。这使我们可以直接获得第一手历史性的资料，参考他们的经验，比较其中的思路，这样对我国社会保障制度的改革当然是有益的。

1993 年中共十四届三中全会的《决定》明确指出实行社会统筹和个人账户相结合的改革方向，其三个基本原则为：一是建立全国性的、多层次的社会保障体系。除基本社会保障外，还要发展商业性的保险业作为补充；二是城镇职工的养老保险采取完全积累的个人账户制保险金由雇主和职工个人共同缴纳，养老金的缴款基准制；三是对社会保障的行政管理和社会保障基金的经营应当分开。正是在这样一种情境下，新加坡公积金的个人账户方式和智利从现收现付的制度过渡到预筹积累的个人基金制的成功经验，就成为我们研究的重点了。应该说，中国经济学界对智利社会保障体制是有相当了解和认识的，90 年代中期也有不少人对智利进行过考察访问，专门做了调查和研究，这方面的文章也有不少见诸学术杂志和报端。但是，像《AFP：三个字的革命》来自改革者本人撰写，如此系统的介绍似乎还是第一本著

作。

智利的社会保障体系具有很长的历史，在 20 年代初期就开始了，不仅是拉美最早的，也是西半球最早的国家，并且发展得很快，成为覆盖率最高的国家之一。智利老的社会保障体系是采用的现收现付制，现收现付制不仅仅是用下代人的养老金支付上代人的养老需要，实际上是增加未来几代人的负担，而使最初几代人享受了最大的补贴，这样的供款制难以为继！到 1980 年以前，社会保障体系由 35 个独立的社会保障机构组成，这一称为 Cajas 的每一机构都覆盖不同的职工群体，对受益人的受益和条件有不同的、非常复杂的法律规定。因此，这种按行业和职位而区别定义的受益体系差异造成了较高程度的歧视，特别是养老金和救济金的受益方面歧视那些较弱的群体，比如蓝领工人，而对类似银行机构的职员不但能得到退休金还可以在某种情况下得到包括终身年金的特殊支付，这样的养老金体系的再分配对穷人不利，对富人有利，是不公平的。其次，由于过高的缴纳率和因缺乏控制导致的逃缴、行政开支过大、补贴的种类繁多，以及受益水平随着时间推移而不断提高，各种受益也越来越多。这造成了绝大多数 Cajas 的财务状况很糟，不断要求政府大量投入，以弥补亏损才能维持起码的受益水平。僵化的管理体制对受益人的服务质量非常差，许多人在退休后不得不等上好久才能拿到养老金。随着老龄化的到来，到 70 年代末智利已经到了要由两个人负担一个人的境地。这样的融资体制和社会保障体制是国家经营保险业务出现的普遍问题，国家的暂时干预变成了永久的干预。智利脆弱的养老保险制度是数十年家长式统治导致了不计成本的做法，它偏向于统治集团的再分配，歪曲了民主竞争。为了解决智利社会的结构性问题，提高养老金受益水平和它的可靠性，也为了提高为工人提供保险服务的质量和增加国民储蓄，从而为智利企业家提供可靠的长期投资资金来源，并将养老金制度与激励

机制结合起来，促进经济增长，1981年新的社会保障体系改革成为智利必然的选择。

老体系难以为继是这次“三个字革命”的出发点，但时机的选择也很重要。智利在1981年前也曾尝试了几次改革，并不是一夜之间就过渡到新体制的。早在1952年智利政府曾试图将整个社会保障系统统一起来，由于雇员社会保障机构、军人和医疗协会反对，没有取得成功。虽然1952年的改革建立了全国健康系统和养老金系统两个新组织，来为蓝领工人和穷人提供服务，但在资格标准、养老金决定方式和调整标准上有很大的区别对待，具有很大歧视性的特征，还由此而产生了31种不同的养老金体系，改革是失败的。

智利政府在1973年后曾推行了几次改革，简化和统一Cajas体系，对受益标准、退休年龄、工龄等做了一些调整，降低不同Cajas的缴纳率和平衡其不一致性。特别是1974年出台了建立补助金的政策，用于补贴最穷的人，不过补助的目标并不是界定得那么确定。1979年政府又统一了退休金和退休年龄的标准，以及不同部门和Cajas的最低受益标准，这样就与职业或每个人所进入的Cajas无关了，也就为后面的改革创造了一定的基础。到1980年前，缴纳率的差别也大大减少了，并在1981年实施重大社会保障改革前把所有的工资缴纳都分配给了工人，这样，工人就能在过渡到新体系中清楚看到自己的工资增加部分，减少了改革的阻力。

更重要的，自1978年到1980年智利的经济增长迅速，经历了一系列税收体制和金融体制的改革，而政府又有意识地放慢开支增长的速度，结果出现了相当于占GDP5%的财政结余，这对于需要花费成本的社会保障体制改革是一个非常有利的时机，而1981年，智利抓住了这个时机。取消不同群体间的差别对待；通过透明的机制把政府的补贴直接用到最穷的人身上；通过强制

性规定使每个进入新体系的人每月缴纳工资中的 10% 存入个人账户，并不能转让，使他们自己负责；由职工自由选择养老基金管理公司，并通过私人性的养老金管理公司间的竞争，提高社会保障基金的管理效率；扩大社会保障基金的投资机会，进一步推动资本市场的发展。

智利对于旧体制中的人中途加入到新养老体制的补偿采用了“认账债券”的办法，这种债券只是一种凭证，是不允许交易的。当然，假如职工选择提前领取养老金情况除外。这是一种记名式债券，年实际利率为 4%，当时智利发行了 110 万单位的认账债券，由社会保障部负责将某一职工参加工作以来缴纳的养老保险金的 80%，再加上扣除通货膨胀率后的利息折算为债券，付给该职工所选定的新的养老金管理公司，当职工到领取退休金年龄时，他们才能一次性领到这笔补偿金。这项工作智利用了 10 年时间才完成。在 1980 年智利成立了社会保障体系规范研究院，专门负责从原体系向新体系转轨的设计安排和财务合理化计算。由于认账债券的支付是逐年增加的，因此不至在当年就对财政造成极大冲击，根据智利的实践，到下一个世纪初对认账债券的支付会达到顶峰，然后逐渐减少。智利社会保障改革的核心内容是把强制性储蓄制度的功能私人化了，并由多个竞争性的私营的养老基金管理公司来负责个人账户的管理，通过投资回报收益使养老金增值。管理费率取决于各公司间的竞争，政府只是去调节这些退休基金管理公司的结构，而不去调节费率高低。职工有选择权来存放他的个人账户到他认为适宜的管理公司，这样做的好处在于把权利交给公民由他们自己来做决定，加强了个人的责任，也可获得较高的养老金和更稳定的保险。另外也防止了基金管理的无效率和不公平的再分配。智利的十几家养老基金管理公司通过竞争提高服务质量，同时也使国家增加了储蓄。当然，由于智利是多家 AFPs 竞争的，本身的管理比现收现付制复杂，运营成

本也高一些。为了争取客户而必须花费的广告费用和推销人员的费用是不少的。而且由于许多规定，各种程序太烦琐复杂，比如向监管局的报告周期过密，在 AFPs 之间转移时委托缴纳中的佣金返还、个人账户中的缴纳必须与存款分离的手续，等等。对此，也有如斯蒂格利茨等著名经济学家提出过不同意由过多的私人管理养老金公司的意见，但智利的养老金制度增大了效率的透明度是不争的事实。

还值得指出的是，智利从改革一开始就建立了有能力防止欺诈行为的监督机制。养老基金管理公司惟一业务就是管理养老金中的个人账户，而对 AFPs 的经营由养老基金监管局起规范和监督作用。组建一个 AFPs 公司的资本要求随着受益人的增加而提高，而资本必须在营业前全部交齐，必须向所有受益人每 4 个月提供一次关于累积基金与佣金的报告，对于管理性费用和佣金的法律规定很严格。AFPs 监管局是一个自主的独立机构，通过社会保障部与政府联系，负责控制和监督 AFPs 并落实规章制度。监管局的主要职能是批准 AFPs 的建立和注册；确保 AFPs 向受益者提供所要求的服务；制定规章制度和法律的实施规则；推动建立以及合法利用所要求的储备金与投资要求；行使风险分类委员会技术职责；强制实施关于养老基金投资的资产组合构成及风险分类划分的证券风险的规定；与股票和保险监督局共同监督养老基金投资证券的一级和二级市场。在这样的监督管理下，AFPs 的投资收益不错，而且减少了金融诈骗窃取老人的养老金的风险，也减少了纳税人为诈骗付款的风险。

实践证明，这一次改革是成功的。虽然如本书作者所说的，整个转轨要花数十年时间，特别值得一提的是本书专有一章论述“未竟改革”的具体问题，也许对我们研究社会保障问题的专家来说，更有借鉴意义。

作为本书中文版的主编，我要特别感谢肖梦女士，她为本书

的翻译出版花费了很多的心血。还要特别向 Russ M. Miller 先生、秦燕小姐致谢，在他们的热心的协调下，本书得以出版，同时感谢 CIEDESS 授予的版权，以及信安金融保险集团给予的出版资助。

国务院体改办研究所副所长

陈 立

2001 年 3 月 10 日

引 言

作为本书的读者，我们无疑应该向胡安·阿里斯蒂亚编辑致谢，因为他把这些杰出的教授们组织在一起，来叙述他们关于智利社会保障新体制的经验。他们中的一部分人参与了新计划的早期研究，大多数人在该体制存续的头九年参与了控制和实施工作。

正如编辑对我们所说的那样，本书的宗旨在于客观评论新体制（该体制从 1981 年开始运行，一直持续至今），以免人们忘记实行该体制的初衷，同时解释其演变过程以供该体制的使用者和当局者学习。

现收现付体制到 1981 年已处于危机状态。资产负债比率恶化迅速，再加上骗税逃税现象，使得采取以下措施极为必要，即提高社会保障缴款率（指工作税）、提高国家缴款额（指一般税）、降低福利水平。然而这样做却会对那些没有政治支持力量的穷人产生根本性的影响。

正如玛利亚·特雷莎·因方特在名为《发展政策》一文（发表于 1973 年，并以《砖》著称）中所指出的那样，新体制的基本轮廓和本质特征已表述得极为清晰明了。随后这些观点得到了 ODEPLAN 的高度赞扬，后者于 1974 年 4 月发表了《社会保障

改革研究》。从那以后，各种试图把此类研究制定为法律的努力均以失败而告终，原因在于改革的反对者制造了种种不确定因素。在劳动部和财政部 ODEPLAN 的一再坚持下，终于于 1979 年 2 月 9 日通过了一项实体法，该法律提高和拉平了退休年龄，校正了所谓的“薪金挂钩的养老金”体制中隐含的不公正性。这一法律的颁布消除了原先由利益受影响者施加的巨大压力。因此在该时期劳动部部长荷塞·皮涅拉（José Piñera）的领导和协调下，工作小组能够继续工作和归纳出症结所在，并有创造性地制定出一部法律，该法律使私人养老金体制的实际运行成为可能。当然该法律的贯彻实施还有待于遵循这一原则，即把隶属于新体制的所有个人缴款资本化。这部法律颁布于 1980 年 10 月，生效于 1981 年 5 月 1 日。

因为人不会自我欺骗，所以个人缴款资本化只会导致一些不诚实的做法，即在现收现付体制下成员们总是在其早期工作年间避免缴款，而在其退休前几年提高其缴款额，因为这些缴纳的款项将在计算其可领取的养老金时被考虑进去。然而新体制下的所有给付都将按照每个成员的储蓄结果按比例地分配给他们，所以一夜之间所有的逃避缴款的现象消失了。

新体制的启动以成员大规模的转换为显著特征。他们之所以这样做，是因为该计划设计合理，社会保障成本较低，以及经过精细计算后低成本中的一部分直接被用于改善那些决定加入新体制的成员们的净工资。新体制使 AFPs（养老基金管理公司）之间的激烈竞争被释放出来了，这些 AFPs 因在账户转换过程中伪造签名而产生过一些诈骗行为。这些诈骗行为及其随后的资产转换充斥使得个人账户的有效管理更为复杂，但它们仍成功地受到想像中的程序控制，该程序要求使用资产转换账本，由那些希望把自己的资产转换到另外一家 AFP 的个人在接收其资产的 AFP 办公室亲自签名。

最初施加于投资上的严格控制（它也适用于 AFPs），加上自由化授权程度的缓慢进展和此类投资的分散化要求，意味着这些机构（指 AFPs）能够经受住 1982—1983 年期间的金融危机而几乎不受任何损失。

于 1985 年成立的风险评级委员会使以下行为成为可能，即授权 AFPs 投资于已得到充分估价的地方公司股票，它当然也开创了 AFPs 投资于国有企业私有化的可能性，正因此，智利工人参与了自 1984 年以来智利经济持续增长的进程。除了分散国有企业的所有权外，AFP 投资于股票市场的开端已经给积累基金创收了相当高的利润。事实上，在 1981—1996 年期间，AFP 基金的实际平均收益率达到 12.15%。

养老基金在“安全化”经济中的作用很显赫，这可以从与 GDP 相关的金融债务的比较中看出，金融债务从 1984 年的 0.75 亿美元上升到 4.40 亿美元。同时期固定收入交易金额从 13.65 亿美元跃升至 500 亿美元。通过分析这些问题发现，有一个事实较为突出，即从 1987 年始，对成员把资产从一个 AFP 转换到另一个 AFP 的监管开始放松，目的是为了增加 AFP 之间的竞争。然而事与愿违，实际上它反而导致了商业战争，大批销售人员在组织成员们的大规模资产转换。在 1988 年至 1996 年 9 月期间，销售队伍增长了 6.7 倍，而同期营销成本已从 0.32 亿美元剧增到 18 亿美元，几乎达 6 倍。

基于对这些事实的分析，作者建议了各种不同的措施，这些措施如果得到贯彻实施，无疑会解决这一问题。

目前正在实施的体制由于其高效率和对全国经济的影响已经经受住了时间的考验和政治风云的变幻，并最终为社会所接受。与旧体制相比，实际所得的养老金已得到大幅度增长。积累基金通过 AFP 投资于资本市场，已对全国储蓄和经济发展起到了重要的作用。

事实上，我必须恭贺胡安·阿里斯蒂亚、其他作者和CIEDESS，因为是他们产生了支持和提议编写社会保障体制这段有趣历史的极棒想法。无疑，这段历史写得越真实，分析就越平实，对体制优缺点的评价就越确切，所有这些对于改善和使该体制适应于将来变幻莫测的世界来说，都是必不可少的。

前财政部部长

塞尔希奥·德拉斯特洛·斯皮库拉

序 言

本书将对 1981 年至 1990 年间的社会保障体制的贯彻实施情况作一客观的分析，即对已进行的立法变化、已发布的规章条例及其背后的原因和一些特定的相关事实作一分析。

本书的独特之处在于该书作者们都是那些对该体制的研究和贯彻实施工作负责的人们。

也许有人会问，为什么这些人决定把几年前发生的有关他们实施这一体制的经验写下来呢？

这里至少有两个非常重要的原因可以说明他们为什么致力于这一工作。

第一，由于在大多数情况下，不参与早些年决策的制定、研究和实施过程的人无法解释为什么这样做而不那样做，以及其他什么可选方案曾被考虑过，所以如果不以书面形式把这些经验写下来，那么大部分有价值的信息将丧失。

这些经验对那些正在研究其养老金体制改革方案的国家来说尤为有价值，因为他们无疑会遇到相同或相似的问题。但奇怪的是，在社会保障方面那些困扰不同国家的“罪恶根源”是如此的相似，连解决方案也不例外，当然前提是目前世界上所见到的事实证明是可信的。

第二，如果没有离谱太远的话，我们认为，在智利进行这样的改革也是必要的。重要的是，不要忘记那些产生法律框架的论点、改变这一体制的规章条例和通告以及自 1981 年开始的螺旋式发展，而且目前这种解释尚未存在。

我们认为，如果没有这种支持，那么在将来引进这些法律修正案和规章条例将更为危险，因为隐藏在这些规章条例背后的原因将随着时间的推移而混淆不清，或者简单地说，那些应对之负责的新一代人可能不知道这些原因。

这一情况可能适用于诸如“AFPs 经营目标单一”的要求等概念，因为这些人粗心大意地认为：为了削减成本，这类要求应该豁免；或者自由转移资产这一概念和高成本间的永恒斗争将产生对竞争的需求。如果当时这些规章条例一直不切实际，不管当时问题有多严重，都可以随意修改这些规章条例，那么高风险的产生将是不可避免的。

本书的基本想法是：从社会保障体制本身的进展以及所有参加者的成熟与学习过程的角度，描述社会保障体制的发展，即从 1981 年初的启动到 1990 年 3 月的贯彻过程，这一发展通过通告和无数次的立法修改，导致了规章条例和法律接二连三的变化。

基于此因，本书将根据该体制的运转进度分为三个部分：给付领域、财务领域和操作控制领域。

然而，在具体划分之前，本书将讨论该体制根源这一主题，它将追溯到许多年前，那时人们常因朦胧而非清晰的问题而彻夜难眠，在那种情况下，政治、技术环境和社会成熟程度并不允许人们校正当时的体制，直到第 3500 号法令颁布，这种状况才得以改善。

本书还专门设立一章，按顺序阐述根据第 3500 号法令而对该体制所作的立法修改，目的是使读者只需简单浏览本章就能知

道根据某一既定条款所作出的所有立法修改。

还有一章分析了该体制成功的主要因素，也就是说，如果这些主要因素受到损害，那么该体制将丧失其解决相关问题的效率。

相关主题也得到了分析，诸如市场经济是否与该体制的严格管制特征相兼容，如果继续这样做，那么在某些人看来会产生一个既相互矛盾又不必要的问题。

另外一章集中分析了从旧体制思维转变到新体制理念的阶段或转轨过程，及其随后除第3500号法令外制定的立法修改。这些立法修改鲜为人知，它包括一些基本的概念性变化，其中一些变化在过去很难为人理解，由此也产生过一些争论。

我们还应分析其他国家正在采用的、与我们相似的体制，尤其要关注这些国家改革内容的差异和结果的差异。

还有一章专门分析被我们称之为“悬而未决的问题”，它讨论了资本主义制度下武装部队这一特殊情况的重要主题，分析了那些保护人事也能享受该体制福利的可能条件。

同一章就改革期间如何改善资产转换领域的不同观点作了分析，这是一个近几个月来公众极为关注的议题。

编辑衷心感谢 CIEDESS 管理部主任马拉·埃莱娜·加埃塔 (Mara Elena Gaete) 女士，因为她自始至终都支持本书的撰写，她除了参与本书转轨章节的撰写外，还在协调本工作和使之成为可能方面作了极大的努力，效率很高。

胡安·阿里斯蒂亚

介 绍

智利私人养老金体制的主要特征：

- 社会保障体制完全由基金资助和私人管理，它取代了旧的“现收现付”体制，并于1981年5月开始试行。
- 该体制的主要目标是为工人们提供一个有保障的未来和体面的养老退休金。
- 该体制建立在养老基金之上（PFs），由私人养老基金管理公司管理（AFP）。

这是一个设计精巧的税收计划（对工资征收10%的税收，有一个最高限额），该计划设立了一个个人资本账户，对于雇员来说是强制性的，对于自我雇佣者（私人企业主）来说则是自愿性的。

- 该计划还包括死亡和伤残保险（通过保险公司）。
- AFPs义务：向基金成员征收强制性和自愿性缴款；为相应的个人资本账户提供信贷，用这些资金购买财务工具，获取伤残和抚恤的保险范围，为基金成员提供福利。
- 该体制预期的老年人福利：从资本账户中有计划地提取一部分养老金，这一资本账户或由AFP管理，或与保险公司