

拉美社会政策专题

智利和秘鲁的养老保险制度 改革比较^{*}

孙永勇 李 洋

内容提要：在人口老龄化加快和经济全球化加速的背景下，20 世纪 80 年代之后养老金改革的浪潮席卷全球。1981 年智利养老金制度私有化改革是这次改革浪潮中率先彻底变革现收现付制养老金制度的重要创举，1993 年秘鲁养老金公营计划与私营计划并行的改革模式也在拉美地区产生了广泛的影响。这两个拉美国家在养老保险改革的主要原因、基本内容、进程和存在的问题上有许多相似之处，但在改革模式与细则、投资组合和实施效果上又存在着显著的差异。经过 20 多年的发展，两国的养老保险制度展现了个人账户积累型养老金制度的优越性，也暴露出很多问题。通过对这两个国家养老金改革情况的综合评价和比较分析，可以为中国养老保障制度改革提供有益的借鉴：中国亟须强化养老保障制度的多支柱建设，特别是应该尽快建立非缴费型养老金制度，同时尽快完善养老基金的投资管理与监督体制。

关键词：智利 秘鲁 养老保险制度 改革 比较

作者简介：孙永勇，管理学博士，华中师范大学公共管理学院副教授，中国社会科学院世界社会保障研究中心特约研究员；李洋，华中师范大学公共管理学院 2014 级硕士研究生。

中图分类号：F842 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 03 - 0052 - 18

^{*} 本研究受教育部人文社科基地重大项目“社会保障管理体制研究”（项目编号：13JJD630010）资助。

20 世纪 70 年代以来,拉美许多国家传统的现收现付制公共养老金计划正面临着破产的威胁,巨额赤字、分配不公、管理效率低下、运行混乱等问题日益引起社会的普遍关注。在这种情况下,智利皮诺切特政府率先于 1981 年对传统养老保险制度进行了根本性变革,建立起个人账户积累制私营养老金制度,制度运营至今产生了良好的宏观经济效应。^①智利私营养老金制度被看作是一些国家养老金制度改革的一个样板,被称为“智利模式”。智利的改革引发了许多拉美国家养老保险私有化改革热潮,但其中一些国家并没有像智利那样“关闭”原有的公共养老金制度,而是采取了公营制度与私营制度并行的模式,秘鲁就是其中的典型代表。如今,智利私营养老金制度改革已经过去了 30 多年,秘鲁的改革也经历了比较长的时间,这使得我们有可能对两国养老保险制度改革的成效进行比较和评价,从而为中国养老保障制度改革提供有益的参考。

一 智利和秘鲁养老保险制度背景和改革动因

智利和秘鲁的养老保险制度改革具有相似的背景,都是由于原来的公共养老保险制度在运行中面临越来越多的问题和日益沉重的财政负担,为解决制度困境而不得不进行的结构性改革。两国传统的现收现付制度暴露出了种种弊端:养老金缴费与给付之间的联系不够紧密,参保职工和雇主逃避缴费,使得养老金缴费不足,制度的财务可持续性堪忧;随着人口老龄化的加剧,养老金给付压力越来越大,当“现收”不足以支撑“现付”时,政府财政补贴的负担日益沉重;制度碎片化导致养老金收入分配不公;养老基金管理混乱、效率低下、管理成本高等问题。这里尤其需要强调养老金收入分配不公。在智利与秘鲁的传统养老金制度下,不同群体的养老金计划存在很大差异,社会上层(如公职人员)享受特权,社会底层(如低收入劳动者)在养老金分配上处于弱势地位,特别是在给付资格与给付标准上存在极大的不公平。^②例如,在智利,白领雇员及政府官员只需要缴纳工资的 16%,缴费满 15 年后即可领取养老金;普通工人则需要缴纳工资的 26%,而且最低缴费年限长达

^① A. Lindbeck and M. Persson, “The Gains from Pension Reform”, in *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI, No. 1, 2003, pp. 74 - 112.

^② Andres R. Gluski, “Recent Reforms of National Pension Plans and the Future Development of Latin American Capital Markets”, in *Columbia Journal of World Business*, Vol. 29, Issue 2, Summer 1994, p. 54.

40年, 年满65岁才能领取养老金。^① 因此, 智利和秘鲁都希望通过结构性的制度变革来从根本上解决这些问题, 建立一个公平且富有效率的养老金制度。

(一) 智利的养老保险制度改革

智利是拉美国家中最早建立社会保险制度的国家之一。早在19世纪初期, 智利就为当时的特权军人阶层建立了养老保险制度, 1911年又将该制度的覆盖范围拓展至铁路工人。由于受到德国养老保险制度的影响, 智利在1924年建立了现收现付型养老保险制度, 通过税收筹集资金, 由政府统一管理养老基金、统一发放养老金。1952年, 智利在全国范围内建立起社会统筹性质的现收现付型养老保险制度, 政府向雇主和雇员征收社会保险税, 存入专门设立的社会保险账户, 并对社会保险基金进行统一管理, 支付不足的部分由政府一般财政收入予以补贴。

智利的这种养老保险制度虽然取得了明显的社会效益, 但也渐渐显露出它的局限和弊端: 全国32个保险经办机构各自为政, 随意按照自己的方式设计养老保险计划, 结果全国出现了100多个不同的养老保险计划, 针对不同职业群体的各个计划在费率和领取条件上有很大的差别; 随着人口老龄化的加重, 养老金支出不断增加, 保费提取比率逐年增加, 参保者缴费和政府财政负担日益沉重; 养老基金管理效率低下, 给基金造成损失, 养老金收支缺口日益扩大。在20世纪70年代的世界经济衰退中, 拉美国家采取的“赤字财政—负债增长”战略导致拉美国家在80年代普遍陷入债务危机。不仅如此, 失业率居高不下使这些国家的养老金制度遭遇了前所未有的困境: 高失业率使得养老保险的缴费人数和缴费额减少, 对养老金的支付需求却越来越高, 进一步恶化了养老金收支之间的矛盾。

正是在这种背景下, 智利皮诺切特政府于1981年进行了彻底的养老保险制度改革, 改革的基本内容包括: 建立完全积累型养老金制度, 缴费完全由雇员承担并存入为其建立的个人账户; 成立多家私营的养老基金管理公司来负责养老基金管理, 实行市场化运作; 雇员可以自由选择养老基金管理公司, 到退休时可以将其个人账户中积累的资金转化为年金, 也可以分期领取养老金; 成立养老基金监管局(SAFP), 隶属于劳动与社会保障部, 负责监管养老基金管理公司; 由政府提供担保, 保障符合条件的参与者能够获得最低水平的养老金。按照规定, 所有1983年1月1日以后参加工作的正规部门雇员

^① 郑功成:《智利模式告诉了我们什么》, 载《中国社会保障》, 2000年第10期, 第26页。

(除军职人员外)都必须参加新制度,而自雇者和非正规部门雇员自愿参加;1983年之前已参加养老保险制度者可以选择转入新制度,也可以继续留在旧制度,但一旦选择转入新制度,就不能重新返回旧制度。这意味着,在旧制度下最后一批养老金领取者去世之后(大概需要65年),新旧制度的过渡才能最终完成。^①

(二) 秘鲁的养老保险制度改革

19世纪以前,秘鲁跟很多拉美国家一样基本上是沿袭其宗主国的养老保障制度。在摆脱葡萄牙殖民统治之后,秘鲁在1936年建立了受德国养老保险制度影响的现收现付制社会养老保险制度(即国民养老金制度)。随着时间推移,在这一制度运行的过程中,越来越多的问题日益暴露出来。首先,养老保险覆盖范围太窄。由于养老保险制度与工薪和职业相联系,而在秘鲁存在着庞大的非正规部门,因此很大一部分农村和城市非正规就业者被排除在养老保险制度之外。其次,传统的养老保险制度面临财政、管理、收益方面的困难。秘鲁当时的养老保险制度属于待遇确定型(DB),主要由雇主和雇员缴费来筹集资金,但是大多数劳动者在非正规部门就业,因此没有雇主的缴费,再加上基金管理不善、管理成本过高等因素,在人口老龄化日趋严重的背景下,养老保险制度收不抵支,财务可持续性堪忧。

鉴于此,秘鲁在1993年效仿智利进行了养老保险制度改革,但秘鲁采取了新老制度并行的模式,即在保留原有国民养老金制度的同时建立了一个私营性质的积累型个人账户制度,所有新参加工作的人都可以选择参加其中任何一个制度。改革之初规定,选择加入现收现付制度的职工可随时转入个人账户制度,而一旦选择了个人账户制度就不能再回到现收现付制度。但为了保障老职工的退休金权益,秘鲁国会社会保障委员会在2004年3月又通过了一项决议,允许加入个人账户制度的职工重返现收现付制度。由于现收现付制度下的费率高于个人账户制度下的费率,职工在选择返回现收现付制度时不仅需要补齐缴费差额,而且需要交回在制度改革时领取的认购债券。^②

在这两个平行运转、相互竞争的制度中,秘鲁国民养老金制度自1991年起由国民养老金局管理,参加者按照工资的一定比例缴费,年满65岁退休,缴费满20年以上就可以领取一定金额的养老金。养老金数额有上下限规定,

^① 李志明、邢梓琳:《智利私营化的养老保险基金管理》,载《学习时报》2014年9月29日第002版。

^② 吕军:《试析拉丁美洲养老金制度改革》,载《考试周刊》,2008年第53期,第239-240页。

反映了制度具有明显的再分配特征，也就是说，低收入雇员从制度中获得的收益多于他们将缴费储蓄起来所能获得的收益，而高收入雇员则相反。新的私营个人账户养老金制度则是由雇员向个人账户缴费，作为工作期间积累的专门养老储蓄，用以支持退休后的养老金收入。雇员退休后领取的养老金水平直接取决于其工作期间的缴费数额和投资收益，缴费和投资收益越多，个人账户积累的资产就越多，退休后领取的养老金水平也就越高。该制度允许参保人在法定缴费率的基础上自愿增加缴费，既可以用于积累更多养老金权益，也可以存入自愿储蓄型个人资本账户。

二 智利与秘鲁养老保险制度改革的相似之处

智利和秘鲁的养老保险制度改革都是通过引入私有化成分即个人账户积累制度并实行市场化投资管理，应对传统现收现付制度面临的挑战和困境。针对改革过程中出现的问题，两国政府都致力于扩大制度覆盖面，降低私营养老金制度的管理成本，提高账户基金投资效率。两国的新养老金制度在取得一些积极效应的同时，也面临着再分配功能缺失、管理成本高昂、不同群体之间覆盖率差距显著、易受通货膨胀影响等问题。

（一）改革的基本内容有许多相同之处

智利与秘鲁都选择建立统一的个人账户积累制度，消除旧制度下养老金制度碎片化导致的待遇差别和分配不公问题。为了体现公平原则，两国的新制度均取消了公共部门职员单独的养老金计划，实行统一的管理模式。两国的新制度均建立起缴费确定型（DC）个人账户制度，完全由雇员为自己的账户缴费以形成养老资金储备，当满足退休条件时领取养老金。这种私有化的制度有利于强化养老金制度的财务可持续性，缓解政府的财政压力，而且加强了养老金缴费与给付之间的关联性，增强了对个人缴费的激励。

第一，完全由雇员承担缴费责任。智利和秘鲁的私营养老金制度都是完全由雇员承担缴费责任，雇主每月按照职工工资的一定比例直接从其工资中扣除，然后存入由养老基金管理公司管理的个人账户。所扣除的费用，除了用于缴纳养老保险费外，还要向养老基金管理公司缴纳佣金，其中一部分用于购买伤残和遗属保险，其余部分用于补偿养老基金管理公司的管理成本或者形成其利润。自由职业者参保需要先与养老基金管理公司签订协议，然后自己按期缴费。为了鼓励参保，两国都对养老金缴费采取 EET 税收模式，即

在缴费和基金投资环节不征税，而在领取养老金环节征税。同时，两国都强化了对缴费的监管，如果雇主没有按时为雇员缴纳相关费用，将会被处以罚金甚至刑罚。^①

第二，待遇给付方式多样化。智利和秘鲁的私营养老金制度都提供了多样化的给付方式，方便退休人员自由选择。在智利，参保者达到退休年龄后领取养老金的方式有四种：一是“分期领取”，即退休后个人账户中积累的全部资金继续由养老基金管理公司管理并由其为参保者定期发放养老金；二是“终生年金”，参保者退休后用其个人账户中积累的全部资金向一家寿险公司购买终生年金，由寿险公司向参保人发放养老金，直到其去世；三是“临时收入与递延年金”相结合，即参保人员在退休后一段时间内从养老基金管理公司管理的个人账户资金中每月领取一份退休金，从退休后的某个时点开始由保险公司为其提供一笔固定收入的终生年金；四是“终生年金与分期领取”相结合，即参保人员可以同时选择领取年金与分期领取两种养老金给付方式。^② 秘鲁私营养老金制度也有3种发放养老金的方式：分期领取、家庭终身收入、递延终身收入的临时收入。^③

第三，基金采用私营管理方式。私营养老基金管理公司负责缴费资金的归集、个人账户管理、基金投资运营以及根据参保人选择的领取方式向其兑现养老金权益。养老基金管理公司的利润来自于参保人缴纳的佣金，参保人可以选择以个人缴费工资、个人账户余额或个人账户转移资产额度为基数来支付佣金。不同的养老基金管理公司可以规定不同的佣金费率，但同一家公司对所有顾客的佣金标准必须一致。^④ 私营养老基金管理公司提供多种投资组合供参保人选择，投资收益直接存入雇员个人账户。参保人可以自由选择和更换养老基金管理公司。

虽然两国的私营养老金制度都赋予了私营养老基金管理公司相当大的管理权限，但为了保证养老基金投资的安全性，控制和规避投资风险，两国都成立了专门的养老基金投资监管机构，采取了以量化标准为基础的严格监管

① Barbara Kritzer, “Status of Peru’s New Private Pension System”, in *Social Security Bulletin*, Vol. 58, No. 1, Spring 1995, pp. 89–90.

② 郑秉文、房连泉：《社保改革“智利模式”25年的发展历程回眸》，载《拉丁美洲研究》，2006年第5期，第8页。

③ 李廷、王铮：《秘鲁养老保障制度初步研究》，载《上海国资》，2013年第7期，第96页。

④ 李志明、邢梓琳：《智利私营化的养老保险基金管理》，载《学习时报》2014年9月29日第002版。

模式。具体监管措施包括：一是对养老基金投资范围予以一定的限制，主要投资于银行存款、政府债券、股票、公司债券或金融债券，允许一定的海外投资，只准许进行少量的风险投资；二是对特定投资对象规定了投资比例限制，特别是对股票和海外投资严格限制投资比例，并规定购买同一公司股票的比例不得超过该公司股票总额的一定比重；三是建立风险评级制度，由养老基金投资监管机构对每一个进入养老金投资市场的投资产品进行严格的评级审查。

表 1 智利与秘鲁私营养老金制度的相同点

性质	个人账户
财务制度	DC 型完全积累制
缴费方式	雇员缴费
给付方式	多样化
管理模式	养老基金管理公司进行市场化运营
监管模式	严格监管
养老基金管理公司	AFP
自雇人员参与方式	自愿
为公共部门职员保留单独养老金计划	否
最低养老金保障制度	有
是否允许账户在 AFP 之间转移	是
退休年龄	男性 65 岁，女性 60 岁

资料来源：作者整理绘制。

第四，政府制定了较为稳妥的转型策略。智利和秘鲁在新旧养老金制度转型的过程中都实行“老人老制度、中人过渡和新人新制度”的策略，这种策略用一个较长的时期来进行过渡，有利于保障改革稳步进行。为了促进改革成功，两国政府都主动承担了转制成本，通过发行“认购债券”，确认改革前参保者的历史缴费记录及相关养老金权益。这种方式可以将制度积累的隐性历史债务在未来的几十年内逐步消化。智利规定，只要是 1980 年 11 月之前的 5 年内缴费达 12 个月以上的参保者都可以获得认购债券。秘鲁专门设立了补偿基金，只要参保人在旧制度中缴费达 4 年以上，退休后就可以获得养老金补偿，数额以其参加旧制度的时间长短为基础计算。与此同时，两国政府都以类似的方式承担了兜底责任，主要包括提供最低投资收益率保证和最低养老金保证，在私营养老基金管理公司或保险公司破产的情况下向参保人

提供一定的养老金待遇担保。另外，借这次改革之机，智利和秘鲁都统一了全国的退休年龄。

表 2 智利和秘鲁的养老基金投资收益率 (%)

年份	智利		秘鲁	
	名义收益率	实际收益率	名义收益率	实际收益率
1994	n. d.	19.48	25.28	8.58
1995	n. d.	-2.49	16.34	5.55
1996	n. d.	3.31	18.36	5.83
1997	n. d.	4.51	18.29	11.11
1998	n. d.	-1.09	0.96	-4.77
1999	n. d.	14.53	23.09	18.67
2000	n. d.	3.98	-3.26	-6.74
2001	n. d.	5.72	10.93	11.07
2002	n. d.	2.68	12.94	11.25
2003	11.70	11.90	24.25	21.24
2004	11.40	9.10	9.26	5.58
2005	8.60	5.70	20.20	18.43
2006	18.10	17.04	28.26	26.82
2007	12.40	6.50	24.96	20.24
2008	11.40	-21.97	-21.87	-26.74
2009	19.60	27.73	32.21	32.88
2010	12.00	9.34	18.44	16.03
2011	-0.03	-3.79	-7.06	-11.26
2012	7.18	4.61	11.78	8.89
2013	6.83	5.16	-0.04	-2.82
2014	15.16	8.40	8.92	5.52

资料来源：国际养老基金管理公司协会网站 <http://www.fiap.cl/>。[2016-04-10]

第五，私营养老基金都取得了不错的投资业绩。如表 2 所示，智利和秘鲁的私营养老基金在过去 20 多年间都取得了不错的投资业绩，智利总体平均收益率为 8.13%，秘鲁为 8.34%。虽然在某些年份两国私营养老基金投资都遭受了重创，如 2008 年全球金融危机冲击使得智利养老基金管理公司出现了 -21.97% 的巨额亏损，秘鲁的收益率也急剧下降到 -26.74%，但两国

都及时调整了投资政策并取得了不错的效果,2009年智利的养老金投资收益率迅速回升到27.73%,秘鲁也上升至32.88%。当然,由于管理费用较高,两国的实际投资收益率与名义投资收益率之间都存在一定差距。

(二) 改革的进程类似

在改革养老金制度的过程中,智利和秘鲁都采取了谨慎、渐进式推进的策略,实现了新旧制度的平稳交接。在私营养老金制度发展初期,智利和秘鲁政府都对私营养老基金管理公司实行严格监管,通过完善资本市场、整顿金融秩序等配套改革措施为养老基金运营提供了较好的环境,并且都花费了高昂成本利用媒体广告为新建立的私营养老金制度进行宣传,鼓励劳动者加入到新养老金制度之中。2008年全球金融危机使得许多国家的养老基金资产大幅缩水,拉美国家也未能幸免。特别是,由于拉美国家的金融市场及监管体制普遍比发达国家落后,养老基金所受到的损失也更大。有鉴于此,智利、秘鲁等国家又开展了新一轮养老金制度改革,改革的内容主要包括以下几个方面。

第一,扩大养老金制度的覆盖面。智利1981年改革和秘鲁1993年改革都只是规定自雇者自愿参加私营养老金制度,由于自雇者的参保率比较低,而两国都存在着庞大的非正规部门就业群体,使得两国私营养老金制度的覆盖率比较低。在第二轮改革中,两国都强制规定自雇者必须参加私营养老金制度。智利还规定了一个比较短的过渡期:从2012年1月开始,所有自雇者以应税收入的40%为基数向私营养老金制度缴费;到2014年1月,除特殊情况外,所有自雇者的缴费基数都被提高至应税收入的100%;自2015年起,所有自雇者都必须以全部应税收入为基数缴费。^①

第二,降低个人账户管理成本。在最初引进个人账户制度时,智利和秘鲁都希望通过加强养老基金管理公司之间的竞争来保护账户持有人的利益,但效果并不太理想。在智利改革30年后,养老基金管理公司数量从最初的10~20家减少到6家,这使得养老金市场具有了一定的寡头垄断性质,养老基金管理公司也因此能够获得较高的垄断利润。^②因此,两国在第二轮改革中都采取了一系列措施来解决这一问题,主要包括降低养老基金管理公司的准

^① Barbara E. Kritzer, Stephen J. Kay, and Tapen Sinha, "Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America", in *Social Security Bulletin*, Vol. 71, No. 1, 2011, pp. 43-44.

^② 杨宜勇、温鹏莉:《对拉丁美洲养老保险改革的再认识》,载《中国物价》,2014年第6期,第75页。

入门槛、降低其向参保人收取的管理费、允许保险公司参与养老基金投资管理业务等。

第三, 进一步提高投资多样化程度, 特别是提高国外投资的比重。如表 3 所示, 智利在改革 15 年后, 到 1996 年年底私营养老基金仍是将相当大一部分 (42.10%) 投资于银行存款, 其国外投资所占的份额仅为 0.54%。后来, 智利实行了更加开放的投资政策, 并不断加大国外市场投资的比重, 国外投资所占比重从 2000 年的 10.88% 上升到 2005 年的 30.44%, 到 2011 年进一步上升至 45.28%; 与此同时, 养老基金对国有部门投资的比重显著下降, 对企业部门和金融机构的投资也略有下降。秘鲁在 1994 年 8 月制定了法案, 允许私营养老基金进行较为广泛的投资, 如股票和债券、境外设施及商业票据, 2000 年之后秘鲁养老基金才开始进行国外投资, 但发展十分迅速, 到 2014 年国外投资比重已经超过 40%。

表 3 智利和秘鲁的养老基金投资组合

(%)

年份	智利					秘鲁				
	国有部门	企业部门	金融机构	国外投资	其他	国有部门	企业部门	金融机构	国外投资	其他
1996	42.10	32.77	24.56	0.54	0.02	2.12	53.97	43.67	0.00	0.24
2000	35.73	17.57	35.62	10.88	0.09	9.02	44.12	39.96	6.67	0.23
2005	16.45	23.25	29.74	30.44	0.12	20.46	50.33	19.05	10.23	-0.07
2008	14.30	26.89	30.15	28.50	0.16	25.23	39.88	23.28	12.41	-0.79
2009	9.75	27.00	19.29	43.85	0.11	20.09	40.94	17.14	20.97	0.86
2010	11.70	27.61	15.28	45.28	0.13	16.14	38.64	18.93	26.35	-0.06
2011	21.50	24.46	17.58	36.38	0.09	16.99	36.56	17.50	28.62	0.32
2012	21.38	22.05	18.01	38.47	0.10	17.49	35.98	16.80	29.44	0.30
2013	21.49	18.61	17.44	42.41	0.06	13.47	29.43	22.21	35.19	-0.30
2014	21.38	16.84	17.76	43.82	0.20	17.89	27.34	14.18	40.05	0.54

资料来源: 国际养老基金管理公司协会网站。http://www.fiap.cl/. [2016-04-10]

(三) 改革存在的问题相似

智利和秘鲁的养老金改革都较好地实现了养老基金保值增值, 减轻了政府的财政负担, 在一定程度上促进了本国资本市场的繁荣与稳定, 为国家经济建设提供了有力的资金支持。但是, 两国的养老金改革都带来了一些类似的问题, 除了制度覆盖率较低、欠费现象比较严重外, 主要包括缺乏再分配功能、管理成本居高不下、不同群体之间覆盖率差异及通货膨胀影响。

第一，私营养老金制度缺乏再分配功能，扩大了养老金收入差距，恶化了老年人贫困化问题。通常情况下，国家养老保险制度应该既要具备储蓄、保险等功能，也会内置一定的再分配功能。智利和秘鲁建立在个人账户基础之上的私营养老金制度强调制度的储蓄功能，也在一定程度上考虑了保险功能，却极大地弱化了再分配功能。它几乎既没有代内再分配，也没有代际再分配，因而缺乏传统国家养老金制度所具有的互助共济作用。而且，两国的相关政策都鼓励多缴多得，使得一些高收入者尽可能地多缴费以享受税收优惠，而不少低收入者往往少缴费甚至中断缴费，这种情况是初次分配不公平的延续，导致退休者的养老金收入差距进一步扩大，使得部分老年人陷入贫困。此外，如果参保人长寿，其个人账户积累额将不足以使其养老金收入保持在恰当的水平，也可能因此陷入贫困。

第二，管理成本高企，降低了养老基金的实际投资收益率。智利私营养老基金管理公司的年均管理成本为养老金缴费的12%~13%，大大高于西方国家养老基金的平均管理成本。管理成本高企的主要原因包括：在新养老金管理体制建立初期，管理机构缺乏相关经验；新制度建立之后很长时间内覆盖面都没有达到预定的规模；分散的管理体制造成各养老基金管理公司之间过度竞争，将经费大量耗费在营销活动方面；政策允许参保者自由选择和变换养老基金管理公司，也提高了管理成本。

第三，存在着显著的群体差异和城乡差异。以缴费覆盖率为例，智利和秘鲁两国的分化状况都很严重，正规部门和非正规部门之间、农村和城镇之间、工薪阶层和非工薪阶层之间、男性和女性之间在缴费覆盖率上都存在着显著差距。在智利，城镇正规部门就业人员的缴费覆盖率为81.6%，而没有工薪收入的城镇非正规部门仅为20%；在秘鲁，城镇职工缴费覆盖率是农村的6倍多，非正规部门缴费覆盖率不到4%。^①此外，两国男性的缴费覆盖率普遍高于女性。

第四，易受通货膨胀的影响。在两国的私营养老金制度下，参保者退休后的养老保障水平不仅取决于缴费额和投资收益，还取决于退休时和退休后的市场利率水平以及通货膨胀率。这种制度对投资市场（特别是资本市场）存在过高的依赖，因而，政治经济环境不稳定、经济周期波动、资本市场动

^① 房连泉：《增强社会凝聚力：拉美社会保障制度的改革与完善》，载《拉丁美洲研究》，2009年2月增刊，第93页。

荡、劳动力市场变化等不确定因素都会影响参保人的养老保障水平。智利虽然建立了养老金指数化调节机制，但还很不完善，抵抗金融市场风险的能力比较弱；而秘鲁的经济发展水平及资本市场发育程度要比智利差很多，参保人所获得的养老保障水平更容易受到通货膨胀的影响。

三 智利与秘鲁养老保险制度改革的不同之处

智利和秘鲁养老保险制度改革的最大不同之处是改革模式上的差别，前者采取了替代模式，而后者采取了新旧制度并行的模式。此外，两国的私营养老金制度在投资管理、具体政策设计上都存在一些差别。智利改革时间早于秘鲁，其新制度运营的成熟度高于后者，加上两国在经济发展水平和劳动力市场等方面的差别，两国养老基金积累规模、制度覆盖面和缴费情况方面存在显著差别。

（一）在改革模式上存在差异

智利养老保障制度改革采取的是替代模式，即新进入劳动力队伍者只能加入私营养老金制度，从而逐渐用私营养老金制度代替国家养老金制度。这种模式的典型特点就是向私营养老基金授权，把养老保险职能由政府转移给私人部门；政府除了暂时承担旧的国家养老金制度的支付责任之外，还要承担转制成本，并保证提供最低养老金或为贫困老年人提供基本养老金给付。秘鲁养老保障体制改革采取的是并行模式，既保留了旧的国家养老金制度，又建立了新的私营养老金制度，参保人既可以参加国家养老金制度，也可以参加私营养老金制度，但不能同时参加两个养老金制度。改革模式的不同导致两国的基本养老保险体系存在差异：智利最终会形成单轨体系，即以强制性个人账户为基础的完全积累的私营养老金制度；秘鲁则形成了双轨体系，即现收现付的公共养老金制度与积累制的私营养老金制度并存。

改革模式差异还导致了转制速度不同。大体来说，替代模式转制速度比较快，并行模式转制速度比较慢。其主要原因是：从公共养老金制度向私营养老金制度转变的速度不仅取决于后者相对于前者的优势，还取决于参保人留在原制度或转入新制度的自由度、改革过渡期的长短以及相关法律措施的

激励力度等因素。^① 改革模式的不同还带来了另外一个后果，智利在改革之后成功地降低了养老金制度的工薪税，而秘鲁工薪税则有所提高。

（二）养老基金投资管理存在差异

在私营养老基金的投资组合设计方面，智利一直走在拉美国家前列。在改革之初，智利私营养老基金管理公司只为参保者设立一个投资基金；1999年，允许私营养老基金管理公司设立两个基金供参保人选择，其中一个基金投资于权益类金融产品，另一个基金投资于固定收益类金融产品，后者只面向已经退休者和将在10年内退休者；到2002年8月，可供参保人选择的基金种类已经扩展至5种，每种投资组合具有不同的投资风险与投资回报。^② 秘鲁私营养老基金管理公司设计了三种基金：第一种是保守型基金，主要用于固定收益投资，权益类投资的最高限度为10%；第二种是平衡型基金，权益类投资的最高限度为45%；第三种是进取型基金，权益类投资的上限可达到80%。^③

在投资对象方面，智利一开始实行严格的量化监管模式，私营养老基金40%以上投资于政府债券，很少投资海外，后期逐渐放宽限制，实行多元化投资；而秘鲁私营养老基金一开始就主要投资于公司债券或股票，后期投资海外的比重逐年增大。在对私营养老基金管理公司的资本所有权规定方面，秘鲁较智利更为开放，无论本国还是外国投资者都可持有私营养老基金管理公司100%的所有权，也可以合资经营；而智利却规定私营养老基金管理公司的所有权必须为本国投资者所持有。^④

（三）具体政策设计存在一些差异

从制度强制性来看，智利政府规定所有国营和私营单位的全部从业人员都必须参加私营养老保险；秘鲁则是在自愿的基础上，允许雇员退出社会保障署管理的公共养老基金并选择加入一个养老基金管理公司提供的私营养老基金。

从缴费来看，智利规定雇员须缴纳工资的10%作为养老保险基金存入个人账户，另外缴纳2%~3%作为伤残及遗属保险费用和养老基金管理公司的

① 贾洪波：《拉美地区养老保险体制改革及其评价》，载《经济研究导刊》，2008年第3期，第112页。

② 吴海红：《智利养老金投资的最新进展》，载《金融保险》，2009年第8期，第34-35页。

③ 李廷、王铮：《秘鲁养老保障制度初步研究》，载《上海国资》，2013年第7期，第94-95页。

④ Alberto Arenas De Mesa, "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with Other Latin American Reforms, and Lessons", in *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, No. 1, 2006, pp. 149-167.

佣金；参保人员可以自愿增加缴费，但在 60 UF 以内的缴费才能够享受税收优惠。^①而秘鲁则规定，参保人须缴纳工资的 8% 作为养老保险缴费，另外缴纳工资的 2.91% 作为保险费和私营养老基金管理公司的管理费用（见表 4）；雇员可以自愿增加缴费并每年获得相应的红利，但缴费总额最多不超过工资的 20%。

两国对于认购债券的规定并不一样。智利规定，认购债券不按养老基金的实际投资回报率计息，而是每年在扣除物价涨幅后按 4% 的利率计息；而且，雇员只有在退休之后才能兑现，整个制度每年兑现大约 5 亿美元。而在秘鲁，认购债券的价值被明确规定了一个上限，且仅随着物价指数变动而没有利息。^②

两国都允许参保人员将个人账户在不同的养老基金管理公司之间转移，但对转移的频率有着不一样的规定。智利规定参保人员每年可以转移 2 次，而秘鲁规定每年只能转移 1 次。更高的转移频率有助于增强参保人员的个人决策权，但同时也会相应地增加管理成本。

智利和秘鲁养老保险体系更重要的差别是在对低收入者和贫困老年人的救助方面。智利建立了以家计调查为基础的非缴费型的社会救助养老金（PASIS），救助对象是 18 岁以上的残疾人和年满 65 岁以上的老年人，救助标准约为最低养老金的 1/3，救助条件是收入低于最低养老金的 50% 并且没有其他任何养老金收入。为了完善养老保障体系，智利还在 2008 年 7 月推行了团结养老金制度。一是基础团结养老金，提供对象是未参保的低收入老年人，待遇标准在 2010 年之前为每人每月 6 万比索（约合 121 美元），2010 年之后提高到每人每月 7.5 万比索（约合 151 美元），领取条件是在智利生活至少 20 年、年满 65 岁以上且没有任何其他养老金收入^③。二是缴费团结养老金，即向参保缴费人员提供的最低养老金待遇担保。团结养老金弥补了养老保险制度覆盖的盲区，对保障贫困老年人的生活发挥了积极作用。秘鲁则既没有固定的最低养老金，也没有社会救助养老金，因而部分老年人贫困化问题与智利相比更为严重。

① UF 是智利的一种指数化货币单位，即每日通过消费物价指数（CPI）调节的真实货币价值指数。它只是商品或交易合同的一种交易计量单位。

② 李曜、史丹丹著：《智利社会保障制度》，上海：上海人民出版社，2010 年，第 29 页。

③ 齐传钧：《拉美私有化养老金制度扩面困境、措施及启示》，载《拉丁美洲研究》，2011 年第 4 期，第 66 页。

表 4 智利与秘鲁养老金制度改革特点的差别

	智利	秘鲁
改革年份	1981 年	1993 年
原现收现付制 (PAYG)	废除	保留
改革前工薪税	33%	18%
改革后工薪税 ^a	20%	20.5%
新参保人员参加方式	强制	自愿
个人账户缴费费率	10%	8%
管理费和保险费占工资的百分比	2% ~ 3%	2.91%
允许账户在 AFP 之间转移的频率	每年 2 次	每年 1 次
社会救助养老金	有	无
团结养老金 (2008 年之后)	有	无

注：工薪税是包括个人账户缴费在内的多个保险项目的缴费总和。

资料来源：Indermit S. Gill, Truman Packard, and Juan Yermo, “Keeping the Promise of Social Security in Latin America”, in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 26, No. 3, 2007, pp. 423–424.

(四) 私营养老保险制度实施效果不同

虽然智利和秘鲁私营养老基金增长速度都很快，但两国基金规模存在较大差异。自 1981 年以来，智利的养老基金规模快速增长，到 2014 年年底积累的养老基金资产总额达 1654.3 亿美元，与 1981 年的 3 亿美元养老基金相比增长了 551 倍，与 1993 年相比为其 10.4 倍，年均增长速度达到 44.7%。秘鲁 2014 年养老基金规模达到 379.61 亿美元，是 1993 年的 1309 倍，年均增长速度达到 6228%（见表 5）。但在基金规模上，2014 年智利养老基金规模是秘鲁的 4.36 倍，如此巨大的差异与多种因素有关：两国参保人数和缴费不同，2014 年智利的参保人数是秘鲁的 2 倍；两国私营养老金计划的制度设计不同，智利实行单一的以个人账户计划为基础的完全积累型养老金制度，秘鲁则实行公共的现收现付计划与私营的个人账户积累制计划并存的制度；此外，两国在制度强制性、经济发展水平以及制度覆盖面等方面的差别也是影响基金规模大小的重要因素。

表 5 智利和秘鲁私营养老基金规模和参保人数

年份	私营养老基金规模 (亿美元)		参保人数 (万人)	
	智利	秘鲁	智利	秘鲁
1993	159.42	0.29	470.88	62.49
1994	222.96	2.6	501.44	96.13
1995	251.43	5.83	532.09	113.34
1996	271.98	9.49	557.15	155.55
1997	305.25	15.10	578.04	173.55
1998	308.05	17.34	596.61	198.04
1999	345.01	24.06	610.57	222.2
2000	358.86	27.52	628.02	247.16
2001	354.61	36.22	642.77	273.21
2002	355.15	45.27	670.85	299.38
2003	496.91	63.41	697.94	319.25
2004	607.99	78.44	708.06	339.7
2005	747.56	94.97	739.45	363.69
2006	886.32	144.13	768.35	388.22
2007	1110.37	203.77	804.38	410.11
2008	743.13	159.01	837.25	429.65
2009	1180.53	239.01	855.87	445.8
2010	1484.37	308.54	875.11	464.17
2011	1530.09 *	300.19	895.75	492.83
2012	1620.17	375.96	926.89	526.85
2013	1629.88	361.63	952.5	548.18
2014	1654.32	379.61	974.65	572.79

注：* 为 6 月份数据，表中其他数据皆为 12 月份的数据。

资料来源：国际养老基金管理公司协会网站。<http://www.fiap.cl/>。[2016-04-10]

两国私营养老保险制度的覆盖面存在较大差异，智利参保人数占经济活动人口的比重明显高于秘鲁。智利在养老金制度改革之后这一比重虽然有所下降，但一直保持在 110% 以上；而秘鲁这一比重长期徘徊在 30% 左右。^① 造

① 齐传钧：《拉美私有化养老金制度扩面困境、措施及启示》，载《拉丁美洲研究》，2011 年第 4 期，第 63 页。

成这种巨大差距的原因是多方面的。首先是制度体系及实施方式的差异：智利实行单一的私营养老金制度，参保人没有选择权，而秘鲁允许参保人在国家养老金和私营养老金之间选择，自2000年起还允许参保人返回国家养老金制度，导致其私营养老保险扩面进展较慢。^① 其次是私营养老金制度处于不同的发展阶段：智利早在1981年就引入了私营养老金制度，而秘鲁迟至1993年才开始建立类似制度，智利私营养老金制度的成熟度明显高于秘鲁。最后，两国在经济发展水平、制度宣传效果以及居民参保意愿等方面的差异都是造成其私营养老保险制度覆盖面差异的重要原因。

两国私有化养老金制度缴费情况差异也很大，智利的缴费覆盖率（即参保缴费人口占就业人口比重）明显高于秘鲁，智利这一指标虽然与改革前相比略有下降，但一直维持在60%左右；秘鲁这一指标与改革前相比虽然有所上升，但一直不超过15%。^② 这种差异与两国劳动力市场结构有密切的关联。第一，非正规部门劳动者所占比重的差异，秘鲁非正规就业比重超过60%，智利则为36%。^③ 而且，秘鲁规定非正规就业群体自愿参加私营养老金制度，使得其中的大多数人都没有被制度覆盖。第二，秘鲁的贫困人口所占比重远远高于智利，低收入群体由于缺乏缴费负担能力而没有参加任何形式的养老金计划。第三，两国有关制度的激励与约束因素不同。智利对缴费超过10%以上的部分实行税收优惠政策，如果员工不按时缴费，企业将受到较重的处罚，而秘鲁对参保者的激励和约束力没有智利那么强。

四 对中国的启示

比较智利和秘鲁的养老保险制度改革和成效的相似之处和差异，可以为我国养老保险制度改革提供有益的借鉴。

首先，养老保险制度设计应该结合本国的具体国情。智利选择以新制度取代旧制度，而秘鲁选择了新旧制度并存，这种不同的政策选择正是基于两国具体国情的差异。智利皮诺切特军政府1973年上台后，在经济、社会等领

① 李廷、王铮：《秘鲁养老保障制度初步研究》，载《上海国资》，2013年第7期，第94-95页。

② 齐传钧：《拉美私有化养老金制度扩面困境、措施及启示》，载《拉丁美洲研究》，2011年第4期，第64页。

③ 张占力：《第二轮养老金改革的兴起与个人账户制度渐行渐远——拉美养老金私有化改革30年之反思》，载《社会保障研究》，2012年第4期，第32页。

域积极推进市场化改革，政府控制了智利的政治和经济，尽管有部分人反对，但军政府的专制手段使制度转型得以顺利推进；智利改革只要求新参保者加入新的个人账户制，对愿意从旧制度转入新制度的人发放认购债券，政府承担转制成本，从而为新制度取代旧制度提供了最基本的前提条件。而秘鲁主要是受到智利私人养老金改革的启发，为了改变其国家养老金收不抵支的困境而采取的谨慎改革方式，这就决定了秘鲁不可能走智利一样的完全私有化之路。20 世纪末，中国选择了统账结合的制度模式，尽管它在当时被普遍认为是结合中国国情进行的一种抉择，但其真正的适用性还有待进一步检验。或者说，这种统账结合的制度模式还需要进一步结合中国国情进行完善或调整。

其次，单一的制度安排通常难以承受养老保障之重，多支柱的相互配合才能更好地满足绝大部分人的不同层次养老保障需求。智利私营养老金制度中，政府同时配套了非缴费型的制度安排，解决了部分老年人口贫困化的问题；而秘鲁的双轨并行模式远没有解决基本养老保险制度覆盖面窄的问题，还亟须增补其他制度安排。中国由城镇职工基本养老保险和城乡居民养老保险构成的养老保障体系已经实现了制度上的全覆盖，但并不意味着人们的养老保障需求已经得到较好的满足。相反，多支柱的协调发展需要得到更多重视，特别是针对贫困群体的专门支柱和职业养老金支柱还需要大力发展。中国需要高度重视老年人贫困化问题，参照智利经验，建立某种基于一般税收的非缴费型养老金制度，同时将一些针对老年人的救助措施进行精简或归并，这对于预防老年人贫困化将会产生积极作用。

最后，随着养老基金规模的不断增长，投资和监管需要投入更多的精力。智利私营养老金制度的成功与其良好的投资业绩以及较好的监管制度密切相关。与现收现付制度相比，以个人账户为基础的基金积累制度的优势是建立在良好的投资业绩基础上的。中国统账结合养老金制度中个人账户成分的有效性问题的有效性问题，除了长期空账运行之外，就是其投资与监管没有取得较好的业绩。因此，有关这方面的改革与探索还亟待进一步加强，中国政府也有必要尽早制定和完善相关政策。

（责任编辑 黄念）