

· 拉美社会 ·

玻利维亚养老金改革探讨

· 邓 汉 高庆波

内容提要 继阿根廷之后,2010年玻利维亚宣布对养老金制度进行国有化再改革,此时距玻利维亚把养老金制度改为个人账户制度只过去了13年。在国有化改革中,玻利维亚大幅度提高了养老金待遇并降低了法定退休年龄,这种改革方向与已有的改革均不尽相同,引发了世界范围内对个人账户制度更深层次的思考。文中作者就玻利维亚养老金制度从国有到私有,再从私有到国有的两次改革过程,分析了两次改革的背景和进程,并对国有化之后玻利维亚养老金制度的前景作了展望。

关键词 养老金 现收现付制 个人账户制 玻利维亚

自20世纪80年代智利第一个建立个人账户养老金制度以来,有关两种制度的优劣之争从未停歇。现收现付制度历史悠久,目前仍是应用最广泛的养老金制度;个人账户制度自创立之后先后被多个拉美国家采用(部分采用)^①。在21世纪第一个10年结束之际,这两种制度都遇到了挑战。欧债危机愈演愈烈,更多地体现为养老金制度陷入危机^②,欧洲国家现行的现收现付制度一时间被推上了风口浪尖,引发了对这一制度的深刻反思。

与此同时,源于拉美的个人账户制度在实践中也遇到了挫折。继2008年阿根廷宣布由个人账户制度退回到现收现付制度后,2010年玻利维亚宣布对养老金制度进行国有化改革。玻利维亚养老金改革之所以引发全世界范围内的关注,原因在于其系继智利之后,第一个建立替代式个人账户制度的拉美国家。

一 私有化改革前夜——变革的动力

在养老金制度私有化改革之前,玻利维亚是西半球最贫穷的国家之一。1995年玻利维亚70%的居民生活在贫困线以下,据估计失业和不充分就业人数占经济活动人口的30%左右,法定最低工资每月仅为40美元。在所有居民中,只有35万人拥

有银行账户,12%的人口能享有社会保障。^③当时的玻利维亚沿袭的是源自1949年的现收现付制度^④,该制度最初设计的目标替代率为30%,后于1970年增加了补充养老金制度,此后该框架一直延续到90年代。至1996年,玻利维亚养老金制度由一个基本养老金,由公立机构基本养老基金组织运营(Fondo de Pensiones Básicas, FOPEBA)和38个补充基金组成,其中包括为公立大学和军队服务的9个社会保障基金。其中,基本养老金是强制性的(正规部门就业),补充基金则是自愿性的。^⑤至1996年年底,该制度覆盖了30万人,其中有65%的人是公立部门雇员,退休人员为12万人。^⑥

基本养老基金缴费有三种来源:雇主负担雇员工资总额的4.5%,雇员承担2.5%,政府承担1.5%(事实上政府只为公立部门雇员支付缴费)。

^① 有关两种制度模式之争,更详尽的论述参见高庆波《中国企业职工基本养老保险制度模式选择评估》,中国人民大学博士学位论文,2009年。

^② World Bank, "Financial Crisis Hits Pension Systems in Europe and Central Asia". <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,contentMDK:22410995~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>

^③ Jack Epstein, "Bolivia Privatization Pie Sliced Four - Million Ways: Unusual Plan Puts Cash in Pension Funds for all Bolivian Workers", *The Christian Science Monitor*. February 23, 1995.

^④ ISSA. <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/Bolivia/Reforms2/> (id) /4112

^{⑤⑥} Hermann von Gersdorff, "The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems", July 1997. http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3971126124304

收稿日期:2011-12-30

作者简介:邓汉,男,中国人民大学商学院博士研究生。(中国人民大学商学院,北京100872)

高庆波,男,中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化室助理研究员,管理学博士。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京100007)

自愿性的补充养老基金的缴费率则并不固定，费率从 3.5% 至 12% 不等，平均缴费率为 6.3%。法定退休年龄为男 55 岁、女 50 岁。获得领取养老金的资格条件为至少缴费满 15 年。养老金收益由两部分组成：一是由基本养老基金提供的约占工资总额 30% 的养老金；二是由补充养老基金提供的约占工资总额 40% 的养老金（以玻利维亚诺支付）。同时还规定，养老金收益每年按上一年度平均工资增长率的 90% 加以调整。^①

可见，玻利维亚当时的养老金制度是难以为继的。下面作一简单计算加以说明。在现收现付制度下，平衡状态下的养老金支出总额应等于缴费总额。令：缴费率为 a ，缴费人数为 y ，养老金替代率为 P ，领取养老金人数为 o ，则养老金的公式可表示为： $P = a \times y / o$ 。把玻利维亚的数据（养老金替代率为 30%，缴费人数为 30 万，退休人数为 12 万）代入这一公式，据此得出的缴费率应为 12%。而玻利维亚实际缴费率只有 7% ~ 8.5%，现收现付制度收不抵支是必然的。

事实上，在 1993 ~ 1996 年，政府每年向基本养老基金提供的转移支付占 GDP 的 1% 左右，而且这并不包括向部分补充基金的转移支付，赤字占缴费的比重在 1995 年已达 10% 以上。如果制度继续运行下去，2002 年的转移支付占当年 GDP 的 5% 左右。不仅当时的养老金制度无法保持平衡，而且当时制度存在的另一个问题是覆盖范围难以扩大——在玻利维亚的经济中有着大量的非正规就业，1996 年约 60% 的劳动力人口在非正规部门就业，其中仅有 12% 的经济活动人口被养老金所覆盖（城镇经济活动人口的 22%）。^② 这部分人口是当时的制度很难覆盖的。

可见，改革前夜的现收现付制度主要遇上了两大难题：一是财政上难以维持；二是覆盖范围小且难以扩大。更让政府感到头疼的是，这两个问题在原有制度框架下难以解决：提高缴费率将导致难以扩大覆盖范围；如果不提高缴费率单纯扩大覆盖范围，将导致养老金制度加快破产。而此时的拉丁美洲，恰逢自由主义思潮大行其道，拉美各国受智利模式的影响：为解决与玻利维亚类似的问题，秘鲁（1992 年）、哥伦比亚（1994 年）和阿根廷（1995 年）先后引入了个人账户模式。在这种情况下，玻利维亚受其他拉美国家的影响，也把目光投向了个人账户制度。

二 私有化改革——进程、成就和问题

在财政压力下，在智利个人账户制度运行过程中体现出的良好的财务可持续性以及个人账户基金大大促进经济发展的事例鼓舞下，玻利维亚于 1996 年颁布了第 1732 号法案^③，宣布建立全新的基于个人账户的养老保险制度，以替代原有的现收现付制度。该法案瞄准 1994 年第 1544 号法案所覆盖的群体，旨在保护参保者的生活。不过，尽管该法案名为《养老金法案》，实际上却是一个综合性法案，其中包括与老、遗、残相关的规定。

新的个人账户制度由雇员支付的缴费率为 12.5%^④。其中 10% 的缴费直接存入每位参保者的个人账户，进行资本运营；2% 的缴费则投入伤残和死亡保险^⑤，其余 0.5% 的缴费作为个人账户管理者（administradoras de fondos de pensiones, AFP）运营费用^⑥。在这一制度中，理论上并没有一个固定的退休年龄。退休的条件有二：一是当制度参保者积累了按平均余命计算的、可以替代退休前 5 年平均工资额 70% 的退休金；二是参保者达 65 岁。^⑦

个人账户制度的养老金收益为：缴费年限 \times $0.7/25 \times$ 参照期工资，不过有封顶。封顶数额为最低工资的 20 倍。对于缴费时间不足 60 个月的，发给一次性养老金。养老金支付额度为 $100 \times$ 缴费年

① ISSA. <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/Bolivia/Pensions-Plans-mandatory>

② Hermann von Gersdorff, "The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems", July 1997. http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3971126124304

③ Ley No. 1732, Ley de 29 de noviembre de 1996, Decreta: Ley de Pensiones. http://www.legislacionmunicipal.fam.bo/.../Leyes/Ley_1732.pdf

④ 需要说明的是，由于其中 2.5% 的缴费并非直接计入个人账户，因此，在一些文章中把玻利维亚的缴费率定义为 10%。

⑤ 费用是根据历史情况不断调整的。经验表明，拉美其他国家的保费较低。

⑥ Hermann von Gersdorff, "The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems", July 1997. http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3971126124304

⑦ 第二个条件中的 65 岁，在许多论述中将其描述为玻利维亚个人账户制度的法定退休年龄，这与事实有所出入。不过，对于低收入者而言，因为积累不足，65 岁是事实上能够退休的年龄。为行文方便，笔者下面不再强调两者的差异。

限 $\times 0.7/25 \times$ 参照期工资,封顶数额同上。当个人账户余额用尽后,制度参与者将可拿到 Bonosol 年金^①,数额为每年 248 美元,另加上最低工资额的 70%。此外,个人账户制度还包括死亡、遗属和残疾保障的相关内容。

从 1997 年 5 月 1 日起,所有现存养老金制度参保者自动转入个人账户制度,同时养老金机构管理者开始运营。此后,玻利维亚政府颁布了一系列法令法规对个人账户制度加以完善。1997 年颁布第 24469 号法案。1998 年颁布第 1864 号法案,创建了养老金监管机构。2002 年进一步完善了 Bonosol 法案,把提供普遍的老年年金和死亡年金制度化。2005 年颁布了第 3076 号法案,进一步规范了养老金的监管。^②

玻利维亚个人账户制度最初指定两家养老金资产管理机构:毕尔巴鄂比斯开预期基金(BBVA's Previsión AFP)和苏黎世金融集团未来基金(Zurich Financial Services's AFP Futuro),这两个养老金资产管理机构所管辖的资产从 1997 年的 6.06 亿玻利维亚诺增至 2010 年年底的 376 亿玻利维亚诺(即从 8500 万美元增至 53 亿美元),管理成本也从旧制度下的 20% 降至 5%^③,财务可持续性指标得到明显改善。

另外,需要指出的是,玻利维亚私有化改革之后所建立的个人账户制度,其养老金待遇计发与个人账户投资收益并无关联,而仅与缴费时间相关联,其在形式上更接近于变形的固定收益模式,该计发公式一直被认为过于慷慨。而且,当个人账户积累额发放完毕后,将只能领到 Bonosol 年金,两者之间的差距十分明显,能否保障退休者享有稳定的老年生活将成为一个问题。

此外,个人账户制度还在两个方面遭到批评:一是新制度极大地提高了退休门槛——对大多数玻利维亚人而言,事实上只能在 65 岁退休(后经两次修改,于 2009 年降至 60 岁),这极大地提高了退休的难度。需要指出的是,在短时间内大幅度提升退休年龄的情况是很罕见的。在其他国家,提升法定退休年龄往往是一个长期的过程,如美国把法定退休年龄从 65 岁提至 67 岁用了数十年时间^④。受此影响,从个人账户制度建立伊始至 2010 年,13 年中只有 3.6 万人退休^⑤。二是其所覆盖的人口数量一直较少。直至 2009 年,其仅覆盖了劳动力总人口的 13.4%^⑥。

需要指出的是,尽管个人账户制度在理论上有

着较强的激励作用,但在实践中却从未如此。不仅玻利维亚的个人账户制度覆盖率很低,在实行个人账户制度的 12 个拉美国家中仅有智利和墨西哥的制度覆盖了一半左右的劳动人口,其他拉美国家的覆盖率与玻利维亚相似,总体上可以说是寥寥无几。^⑦ 在个人账户制度自身难以解决覆盖率问题的情况下,金融危机再次袭来,个人账户基金的安全问题成了政府的心病。在此情况下,玻利维亚政府选择了重新审视个人账户制度。

三 再国有化改革

在养老金国有化再改革启动的 2010 年,玻利维亚仍是南美洲最贫穷的国家之一,当年人均 GDP 只有 1979 美元^⑧,总人口为 993 万人,老龄化情况并不严重:60 岁以上人口占总人口的 7.1%,其中 65 岁以上人口占总人口的 4.7%,人口预期寿命为 65.6 岁^⑨。这就是玻利维亚养老金再改革前的主要约束条件:人口结构尚未老化,主要问题是贫穷。

在经数月谈判后,玻利维亚政府与工会和私人企业主达成共识,莫拉莱斯总统于 2010 年 12 月宣布,将实行养老金国有化再改革,并颁布了第 65 号法案——《养老金法案》^⑩,替代第 1732 号法

① 玻利维亚在以往改革中建立的社会保障项目。该制度通过“资本化”的企业,为老年人提供救济。

② ISSA. <http://www.issa.int/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/Bolivia/Pensions-Plans-mandatory>

③ EIU, “Bolivia Finance: Pension Fund Regime Change”, *EIU ViewsWire*, Feb. 3, 2011.

④ 高庆波《关于中国法定退休年龄的探讨》,载《北京社会科学》,2009 年第 4 期。

⑤ EIU, “Bolivia Finance: Pension Fund Regime Change”, *EIU ViewsWire*, Feb. 3, 2011.

⑥ Barbara E. Kritzer, Stephen J. Kay, and Tapen Sinha, “Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America”, *Social Security Bulletin*, Vol. 71, No. 1, 2011.

⑦ Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pension and Health Care Reforms in the Last Quarter Century*, *Latin American Research Review*; 2007; 42, 2; ProQuest Research Library.

⑧ World Bank. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

⑨ United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs. *World Population Prospects: The 2010 Revision*. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>

⑩ Ley No. 065 de Pensiones de 10 Diciembre de 2010. <http://www.buenastareas.com/materias/ley-de-pensiones-n%e2%ba-065/0>

案。在第 65 号法案中，明确提出建立统一的、较之以往养老金制度对全体玻利维亚人民更为有利的新制度，还提出了制度建设的目标：致力于建立一个管理规范的，经济的、有效率的、性别公平的以及能够提供就业机会的制度。

新的养老金制度名为综合养老金制度（del Sistema Integral de Pensiones），它由三个子系统组成，每个子系统对应一种类型的基金：第一类为缴费型基金，由退休基金、老年基金和集体风险基金组成，为老年人和残疾人提供养老金等福利，并提供死亡年金（包括丧葬补助）；第二类为半缴费型基金，由共同基金构成，提供老年福利和死亡年金（包括丧葬补助）；第三类为非缴费型基金，由老年收入基金组成，包括收入维持项目和死亡补助。以上各种基金独立运作。^①

领取老年福利的资格条件调整为：一是没有参加原养老金制度者，无论年龄，只要账户累积了足够替代参考期工资的 60%，并足以支付丧葬费和死亡年金的金额即可获得领取退休金的资格；二是男满 55 岁、女满 50 岁，且参加了原有的养老金制度，可获得补偿养老金，补偿金额设计为替代参考期工资的 60%，并足以支付丧葬费和死亡年金；三是年满 58 岁后，个人账户至少缴费 120 个参考期（月）的制度参保者，可获得由共同基金提供的、按缴费时间长短调整的共同年金。

简而言之，不满 58 岁只能获得由退休基金提供的退休金（原个人账户部分，或有补偿）；58 岁后，除获得个人账户部分外，还能获得按缴费时间调整的、由共同基金提供的养老金。共同基金被设计用于保证低收入阶层及雇主阶层的养老金收入，相应的资格要求为缴费满 10 年（表 1）。

玻利维亚进行的养老金国有化改革，通过整合原有的各种制度，并针对原有缺陷进行修补，最终形成了一个包括老、遗、残及意外伤害在内的综合性法案。这次改革最明显的变化：一是在保留个人账户的基础上引入共同基金。共同基金源自以往的 Bonosol 年金项目，其资金来源进一步多样化（主要由 3% 的雇主缴费、20% 的工伤职业病基金以及各行业相关基金组成）。二是大大降低了退休年龄，可领取全部养老金福利的年龄为 58 岁（矿工为 56 岁，女性每生育一个子女可提前一年退休，最多降低 3 年），并提升最低养老金支付额。三是取消原有私有管理机构，成立新的公立社会保障基

表 1 缴费时间、基数和替代率（共同基金部分）
（单位：玻利维亚诺）

缴费时间	最低费基	最高费基	替代率	最低养老金	最高养老金
10	476	476			
11	516	516			
12	557	557			
13	598	598			
14	639	639			
15	679	679			
16	721	851	0.56	403.76	476.56
17	763	1024	0.57	434.91	583.68
18	806	1196	0.58	467.48	693.68
19	848	1368	0.59	500.32	807.12
20	890	1540	0.60	534	924
21	932	1672	0.61	568.52	1019.92
22	974	1804	0.62	603.88	1118.48
23	1016	1936	0.63	640.08	1219.68
24	1058	2068	0.64	677.12	1323.52
25	1100	2200	0.65	715	1430
26	1120	2240	0.66	739.2	1478.4
27	1140	2280	0.67	763.8	1527.6
28	1160	2320	0.68	788.8	1577.6
29	1180	2360	0.69	814.2	1628.4
30	1200	2400	0.70	840	1680
31	1220	2440	0.70	854	1708
32	1240	2480	0.70	868	1736
33	1260	2520	0.70	882	1764
34	1280	2560	0.70	896	1792
35	1300	2600	0.70	910	1820

注：2010 年玻利维亚的最低工资为 476 玻利维亚诺，相当于 66 美元。

资料来源：Pensiones de 10 Diciembre de 2010. <http://www.buenastareas.com/materias/ley-de-pensiones-n-c2%ba-065/0>

金管理机构（Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, GSS）。

公立社会保障基金管理机构由经济和社会财政部主管，包括个人账户、可变年金、工伤基金、职业病基金以及基金监管机构（AFP）所监管的基金；此外公立社会保障基金管理机构也负责非缴费型老年年金，这一项目改革后由财政提供支持，而此前该项目由私有的寿险公司负责。尽管非缴费型（下转第 67 页）

① 这些基金原文为：A. Régimen Contributivo: Fondo de Ahorro Previsional, Fondo de Vejez, Fondo Colectivo de Riesgos; B. Régimen Semiccontributivo: Fondo Solidario; C. Fondo de la Renta Universal de Vejez。

养,如在高等院校开设休闲管理和服务专业等。

大众休闲消费的另一项重要支持制度是强制性休假制度。中国现行休假制度与过去相比已经有了很大进步,但与巴西实施的带薪休假制度相比,对休闲旅游的促进作用还有待进一步加强。可采取的政策措施有二:一是条件成熟时适当延长带薪休假时间,将最长休假时间从目前的15天延长到20天;二是规定严格的带薪休假规定,不按要求执行的,不但要支付2倍或4倍高薪,还应当给予行政处罚。

(三) 改善收入分配,培育休闲旅游市场客户群体

旅游消费市场的发展不但需要大众性的休闲消费理念,更需要有足够经济实力和消费愿望的消费群体,无论是巴西还是其他国家,都把社会中产阶级作为主要的目标客户进行培育和开发。中国也应该积极培育休闲旅游市场客户群体,包括国内旅客和国外游客。就国内游客而言,提高国民收入水平,改善收入结构,稳定消费预期是提高休闲旅游消费愿意,增加休闲旅游消费水平的根本。其一,要大力发展经济,通过经济增长提高居民人均收入和家庭收入水平;其二,要减少居民不合理开支,提高社会保障水平,稳定住房、教育和医疗等支出

预期,增加居民实际可支配收入;其三,要缩小社会贫富差距,培育壮大社会中产阶级,逐步消除贫困人口和家庭,提高休闲旅游市场需求。

(四) 科学开发旅游资源,实现旅游资源开发与保护良性循环

旅游资源大都是不可再生的宝贵财富,或者是大自然的恩赐,或者是祖辈的遗赠,无论是政府、旅游部门还是个人,都有义务做好旅游资源的合理开发和保护,实现旅游资源的可持续利用。为此,应借鉴巴西开发费尔南多·德诺罗尼亚群岛的经验,把资源保护作为旅游开发的重中之重,其一,要加强对自然遗产和生态环境的保护,对可能破坏或影响旅游目的地生态环境的一切破坏性开发行为说不;其二,要加强对人类文化遗产的保护,实现传统文化保护与传承的有机统一;其三,在保护环境和资源的前提下,采取措施提高旅游地居民收入,实现旅游地居民和社会发展的有机统一;其四,实现旅游资源开发与利用投资的多元化,在重要旅游资源国家所有的原则下,允许国内外企业和个人多渠道参与旅游资源开发与利用,形成比较完善的旅游开发融资体制。

(责任编辑 鲁渝)

(上接第63页)

养老金管理者发生了变化,其收益和资格条件均未发生变化。^①

国有化改革的调整还包括:把养老金待遇计发基准锚定为最后两年的缴费基数、养老金支付将以美元计价、丧葬费调整为1800玻利维亚诺,死亡年金不考虑遗孀是否再婚,等等。国有化改革还建立了新的反腐机制,包括成立新的审计机构,采取明确投资限定等一系列举措。^②这一系列变化总的来说大幅度提高了养老金待遇,延长了支付时间。由此带来了一个问题:这种变革后政府将面临高昂债务。玻利维亚政府给出的解决方案是:雇主额外提供工资总额的3%,雇员提高0.5%,而且收入在一定水平之上的雇员将支付更多。政府宣称,希望新的制度能持续40年。批评者则认为,该制度能否持续20年还是一个问題。^③

国有化后的养老金制度能否扩大养老金覆盖范围仍留有悬念。改革之后,养老金制度要求缴费率已有所上升,在这种情况下,玻利维亚如何提升制度覆盖范围?

需要指出的是,尽管同阿根廷一样,玻利维亚也进行了养老金国有化改革,但两国存在明显差异。阿根廷的养老金制度是从个人账户制转为现收现付制,而玻利维亚实际上是把原有的养老金制度整合起来,仍保留了个人账户制。可见,阿根廷是制度模式转变,而玻利维亚实际上是管理模式转变——从私有到国有。^④不过,两国在实践中均显示出个人账户自身存在一系列难以解决的问题,两国都整合养老金制度说明,个人账户制度需要其他制度的配合。至于长期困扰玻利维亚养老金制度改革的两个问题——财务可持续性问题 and 覆盖范围问题,国有化后的效果有待时间加以验证。

(责任编辑 沙萨)

①② ISSA. "Government Nationalizes Pensions and Lowers Retirement Age". <http://www.issa.int/chi/Observatory/Country-Profiles/Regions/Americas/Bolivia/Reforms2/> (id) /4112

③ EIU, "Bolivia Finance: Pension Fund Regime Change", *EIU ViewsWire*, Feb. 3, 2011.

④ 有关阿根廷的养老金制度从现收现付制转向个人账户制度、又从个人账户制转回现收现付制的情况,参见高庆波《中国与阿根廷养老金制度改革比较》,载《拉丁美洲研究》,2011年第5期。