

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.183-20241028

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由张彦丽和康芸烨联合撰写的《墨西哥第一支柱养老金制度结构性改革及其反思》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

### 墨西哥第一支柱养老金制度结构性改革及其反思\*

张彦丽

山东工商学院公共管理学院讲师

康芸烨（通讯作者）

中国社会科学院大学社会组织与公共治理研究中心助理研究员

**摘要：**受智利改革成就、世界银行建议和国内经济危机等影响，1997年墨西哥养老金制度结构性改革，将公共养老金制度由现收现付制确定给付型转向完全基金制确定缴费型个人账户制。墨西哥此次改革与拉美其他国家相比有着显著不同的特点。但是改革实施后，逐渐暴露出道德风险、代际公平、财政风险与可持续性以及管理不善等问题，而改革效果甚微，财务危机严重。2007年墨西哥再次进行养老金制度改革，基本形成三支柱的现行养老保险体系。这两次养老金改革实现一定经济目标的同时，也导致老年贫困和收入不平等等问题。通过剖析

\*基金项目：研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“2035年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究（23ZDA100）”。

墨西哥养老金制度改革，我们应该重新审视养老金制度的性质和定位；认识到养老金制度改革必须考虑非正规就业及其带来的劳动力市场结构性变化；重视缴费型养老金与非缴费型最低保障养老金的匹配，认识到养老金改革应结合本国人口、经济及社会发展等基本国情，制度的管理质量和效率事关改革成效和管理与运行成本以及重视文化的作用。

**关键词：**墨西哥，养老金制度，结构性改革，现收现付制确定给付型，完全基金制确定缴费型

20 世纪 80 年代至 21 世纪初，全球掀起养老金制度改革的浪潮。在一群芝加哥大学培养的自由市场经济学家的支持下，智利首先成为第一支柱公共养老金制度结构性改革的典型代表。受智利影响，1997 年墨西哥政府实施了公共养老金制度结构性改革。墨西哥作为人口和经济总量仅次于巴西的拉美国家，其养老金制度的结构性改革又与智利的改革有着诸多的不同之处。本文试图剖析 1997 年墨西哥养老金制度结构性改革及其特点，解读墨西哥现行养老金制度及其实施效果并在此基础上深入反思墨西哥养老金制度的结构性改革。

## 一、1997 年墨西哥养老金制度结构性改革及其特点

### （一）墨西哥养老金制度结构性改革

1943 年 1 月墨西哥政府颁布了第一部社会保险法案，并由墨西哥社会保障局（Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS）管理，于 1944 年开始实施。此外，墨西哥社会保障局（IMSS）还管理着国家医疗保健制度，并为私营部门工人提供失业保险和日托服务。但是从法案实施之初，墨西哥社会保障局（IMSS）就受到包括现有各国现收现付制度普遍面临的共性问题 and 墨西哥所特有的国情问题所困扰。1973 年 3 月墨西哥政府对该法案进行了修订，确立了现收现付制待遇确定型（Pay-As-You-Go Defined-Benefit, PAYG-DB）相结合的养老金制度。此后，墨西哥对社会保险法案进行了多次修订，但都没有改变其养老金制度采用传统的政府运营现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）的制度结构。<sup>①</sup>

**作者信息：**张彦丽，山东工商学院公共管理学院讲师，管理学博士，从事社会保障政策与理论研究；康芸烨（通讯作者），中国社会科学院大学社会组织与公共治理研究中心助理研究员。

**基金项目：**研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“2035 年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究（23ZDA100）”。

然而进入 20 世纪 90 年代，随着公共债务的堆积，通货膨胀快速上升。1982 年墨西哥经济崩溃，墨西哥外债超过 800 亿美元，通胀率接近 100%，墨西哥被迫向国际货币基金组织和美联储寻求援助。<sup>①</sup>与此同时，现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）社会保险计划开始出现财务问题。自 1989 年以来，最低保障养老金（Pensión Mínima Garantizada, PMG）一直与最低工资挂钩，但未能体现 20 世纪 90 年代墨西哥实际平均工资的增长。墨西哥工人按照最低工资 1 至 3 倍的收入向墨西哥社会保障局（IMSS）缴费，但是他们退休后只能领取最低保障养老金（PMG）。这种情况在当时非常普遍。究其原因在于墨西哥当时养老金制度的缴费水平和养老金的待遇水平不相关。这导致工人们倾向于选择通过非正规就业或加入非正规就业部门来减少向墨西哥社会保障局（IMSS）支付缴费。此外，雇主们总是故意少报漏报雇佣人数，以减少对墨西哥社会保障局（IMSS）的缴费。由于养老金制度的这些结构性问题以及政府对财务赤字和高通货膨胀率的担忧，致使提高国内储蓄水平成为 20 世纪 90 年代墨西哥经济战略的基本内容。而经过分析，墨西哥政府将养老保险基金视为实现这一目标的主要工具之一。加之，世界银行通过贷款和分析咨询活动、政策对话、研讨会和培训，支持了包括智利等拉美国家在内的 68 个国家的养老金改革。<sup>②</sup>最终 1994 年至 2000 年墨西哥政府被迫进行养老金制度的结构性改革。

墨西哥在进行养老金制度彻底的结构性改革之前，也尝试过进行有限的微调，但结果不尽人意。1992 年墨西哥政府开始着手进行养老金制度全面的结构性改革，首次引入“退休储蓄制度（SAR）”这个个人账户养老金作为现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）养老金制度的补充。该制度覆盖私营部门和公共部门所有雇员，分别由墨西哥社会保障局（IMSS）和国家工作人员安全与社会服务局（ISSSTE）管理。截至 1992 年，墨西哥为正规就业的私营部门工人和个体户构建的近五十年的社会保障制度主要包括两部分：第一，来自“残疾、养老、解雇和寿险计划”（Invaliddez, Vejez, Cesantía y Muerte, IVCN）的待遇，该计划需要正规私营部门工人按照工资的 8.5% 进行缴费；第二，由专门住房基金转换来的退休收入。该基金需要私营部门雇主按照雇员工资的 5% 进行缴费，由全

<sup>①</sup> 高庆波，墨西哥养老金制度的发展与完善[J]，拉丁美洲研究，2014，36(04). p. 40.

<sup>①</sup> David Razú Aznar. A bright future for pensions in Mexico. World Finance. <https://www.worldfinance.com/wealth-management/a-bright-future-for-pensions-in-mexico/>.

<sup>②</sup>The World Bank (2006). Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance. The International Bank for Reconstruction and Development.p.9.

国工人住房基金会（INFONAVIT）管理。但是，由于改革不彻底，受到公共部门工作人员的反对。因此，1992年的改革并没有从根本上解决墨西哥养老金制度面临的问题。

1994年至1995年墨西哥爆发的金融危机凸显了墨西哥经济的脆弱性以及国内对长期储蓄的需求。为了解决私营部门工人现收现付制养老金制度日益严峻的精算赤字问题，并确保养老金制度的财务可持续性，墨西哥政府决定进行彻底的结构性改革，并于1995年12月颁布了新的社会保障法（1997年7月1日开始实施）。<sup>①</sup>对墨西哥政府而言，本国货币的严重贬值和1995年的经济危机促使政府主动出击寻找增加国内储蓄的新方法。来自智利和新加坡等国的证据表明，私营管理的养老保险基金将大大增加国内储蓄。养老保险基金除了能为墨西哥工人提供一个安全体面的退休生活之外，还能通过为生产性投资提供资金，而成为经济可持续增长的重要因素之一。因此，与许多仿效智利模式的拉丁美洲国家一样，墨西哥也决定采取类似的方法。在世界银行的指导下，墨西哥政府通过立法只改革了墨西哥社会保障局（IMSS）管理的私营部门工人的公共养老金制度。如表1所示，墨西哥养老金制度从机构责任、缴费、资格条件及津贴支付等多方面进行了改革。

表1 墨西哥1997年养老金制度改革前后的比较

	旧制度 (IVCM)	新制度 (RCV+IV)
<b>A. 机构责任</b>		
养老和解雇 (RCV)	墨西哥社会保障局 (IMSS)	·向所选择的养老基金公司 (AFOREs) 缴费 ·如果退休时选择新的现收现付制度，则由AFOREs 提供养老金；如果退休时选择旧的现收现付制，则由墨西哥社会保障局 (IMSS) 提供养老金（仅限过渡一代）
残疾和生命保险 (IV)	墨西哥社会保障局 (IMSS)	墨西哥社会保障局 (IMSS)
<b>B. 缴费 (占工资百分比)</b>		
	<b>15.5</b>	<b>16.5-21.0 (平均 17.5)</b>
养老和解雇 (RCV)	<b>11.0</b>	<b>12.5-17.0 (=11.5+社会配额)：13.5 普通工人</b>
残疾和人寿 (IV)	<b>4.5</b>	<b>4.0</b>
详情如下：	<b>IVCM(向 IMSS 缴费)： 8.5</b> 老年和解雇 3.0 残疾和死亡 3.0 为养老金领取者的健康储备 1.5 管理费用 0.4 <b>SAR 养老金 (向中央银行)： 2.0</b> <b>SAR 住房 (向 INFONAVIT)： 5.0</b>	<b>RCV 个人账户：</b> <b>向 AFOREs 缴费： 6.5+社会配额</b> 养老和解雇 4.5 退休子账户 2.0 社会配额 (每天) 1MW(最低工资)的 5.5% <b>向 INFONAVIT 缴费： 5.0</b> <b>IV 向 IMSS 缴费： 4.0</b> —残疾和寿险 2.5 为养老金领取者的健康储备 1.5
<b>C. 资格条件</b>		
养老	500周 (10年间) 并且 65岁	1250周 (25年间) 和 65岁
解雇	500周并且 60岁	1250周和 65岁 250周

<sup>①</sup>李亚军. 个人账户制改革——对公共养老金制度财务可持续的影响研究 [M], 经济科学出版社, 2018(10). p. 115.

残疾保险 人寿保险	150周，无法挣到工资的50% 150周	250周
<b>D. 津贴</b> 养老：养老金数额	(1) 现收现付制下累积的津贴(以过去5年名义平均工资的1%，加上超过10年每年的百分数，以上述平均工资为上限;与最低工资变化挂钩)。+ (2) 积累的 INFONAVIT 缴费 (3) 退休子账户 (1992年5月至1997年8月)	<b>新入职工人：</b> 自1997年9月1日起个人账户的积累余额 (AFOREs+INFONAVIT)； <b>过渡工人：</b> 退休时选择以下最高数额：(1) 当前津贴 (同左列)；(2) 自1997年9月1日起个人账户的积累余额 (AFOREs+INFONAVIT)+1992年5月至1997年8月期间退休子账户积累余额(如果仍然在中央银行)  ·从AFOREs的个人账户逐渐退出 ·从保险公司购买年金
养老：退出		
残疾保险：养老金数额 人寿保险：养老金数额	取决于残疾程度，由墨西哥社会保障局 (IMSS) 提供； 以过去5年名义平均工资的1%，加上超过10年每年的百分数，以上述平均工资为上限； 遗孀：残疾养老金的90%； 家属：残疾养老金的20%，或者父母已故的为残疾养老金的30%	·由墨西哥社会保障局 (IMSS) 决定的残疾程度。 ·由私营保险公司提供养老金： 过去500周平均工资的35%  和以前一样
最低保障养老金 (PMG)	相当于与墨西哥城市实际最低工资挂钩的最低工资水平	相当于1997年7月1日与CPI挂钩的1个墨西哥最低工资

资料来源：Gloria Grandolini, Luis Cerda. The 1997 Pension Reform in Mexico. Policy Research Working Paper 1933. June 1998. p.13.

## (二) 1997年墨西哥养老金制度改革的特点

如表2所示，与拉丁美洲其他养老金改革的国家相比，墨西哥1997年养老金制度改革具有以下特点：

第一，覆盖对象方面。墨西哥公共养老金制度的改革仅针对私营部门工人。而智利的公共养老金改革则面向所有职工。

第二，资格要求方面。墨西哥有资格享受新制度养老金的缴款年数（25年）比其他国家的要求更高。此外，墨西哥规定一周等于7个工作日，这实际上延长了资格期限。这一较高的资格要求减少了政府对最低保障养老金（PMG）的负债。

第三，逐步取消向旧的现收现付制养老保险的缴费。与智利、阿根廷、哥伦比亚和秘鲁的新制度不同，墨西哥的新制度完全取消了继续向旧的现收现付养老金制度缴费的选择，甚至对过渡工人也是如此。过渡工人在退休后可以领取福利，但不能选择缴费。这种方式也不同于哥伦比亚的改革，哥伦比亚的改革允许新加入者在两种体制之间持续转换（每三年一次）。就像在智利一样，随着2025年左右最后一批过渡工人的到来，墨西哥旧的现收现付制养老保险的所有剩余部分将会消失。

第四，最低保障养老金（PMG）。墨西哥的最低保障养老金（PMG）比其他国家要低，目前相当于平均工资的38%（缴费25年），随着实际工资的增加，到

第一批新入职工人退休时（大约 2025 年），这个数字预计将下降到平均工资的 25%。这种下降源于最低工资将以低于平均工资的速度增长的假设。在退休时，政府将填补最低保障养老金（PMG）与退休个人账户累积结余之间的差额。

第五，行政管理成本。根据相关法律，墨西哥是迄今为止唯一对佣金和管理费用结构不设限并且允许提供折扣的国家。在墨西哥，每个养老基金公司（AFOREs）都自己设立了委员会，因为政府没有对设置的委员会提出限制条件。墨西哥养老金管理人员收取的佣金目前与其他拉丁美洲国家缴费确定型计划（DC）计算的佣金相同，或略低。

第六，改革的过渡。墨西哥养老金改革的另一个不同之处在于，政府不会发行认可债券（如智利）或补偿性养老金（如阿根廷）来明确评估当前工人过去的缴费。根据规定，工人可以比较两种制度的退休福利，并选择其中较高的一种。墨西哥政府不能发行认可债券或补偿性养老金，因为既得权利受到法律保护，这使得在改革之前很难明确地为工人在旧的现收现付制下的已得利益赋予价值。

第七，墨西哥养老金改革时，墨西哥的人口年龄结构非常年轻，养老金制度覆盖面扩大的潜力很大。此外，墨西哥养老金制度改革是在 20 世纪 80 年代的通货膨胀和金融危机之后发生的。这影响并侵蚀其旧的养老金、过渡工人获得养老金的权利以及在最低工资水平上确立的最低养老金的实际绝对价值。这意味着，如果缴费的投资回报足够高，过渡工人将更倾向于选择缴费确定型（DC）的替代方案，从而放弃旧的现收现付制的津贴。这将使政府免除因养老金隐性债务而产生的财政责任。

表 2 墨西哥与其他拉美国家养老金制度改革的对比

国家	智利	秘鲁	阿根廷	哥伦比亚	墨西哥
改革年份	1981	1993	1994	1994	1997
改革特点	所有工人从公共管理的现收现付制转向私营管理的缴费确定型	公共管理的现收现付制转向在公共管理的现收现付制和私营管理的缴费确定型之间选择	公共管理分为公共管理的现收现付制和私营管理的缴费确定型	公共管理的现收现付制转向在公共管理的现收现付制和私营管理的缴费确定型之间选择	仅针对私营部门工人从公共管理的待遇确定制转向私营管理的缴费确定型
过渡安排对于旧体制的要求	逐渐停止	继续修改	继续修改	继续修改	终止
当前的劳动力是否允许保留在旧制度中？	是	是	是	是	否
新增劳动力强制性要求加入新制度吗？	是	否	否	否	是

工人可以转回公共管理的旧制度吗?	否	否 (1996年6月后)	否	是, 每三年	否
是否发行认可债券	是	是	是	是	否
新养老金制度在公共支柱中的作用	最低保障养老金 (PMG) 社会救助	最低保障养老金 (PMG) 社会救助	统一的最低养老金	最低保障养老金 (PMG) 社会救助	最低保障养老金 (PMG) 社会配额 社会救助
新制度的总缴费率: 老年养老金 残疾/遗属/管理 公共支柱及社会救助	10 3 一般税收	私营:8(10,1997年1月后) 公管:11(最大13) 3 1	8 3 16	10 3.5 1	6.5+5.0+ (1-5.5) 4.0 一般税收
总缴费率: 改革前 改革后	19 13	9 13.3	27 27	8(私营部门) 13.4-14.5	15.5 16.5-21.0
估计改革时现收现付制的隐性债务(占GDP的百分比)	126%(1980年) (到2030年)	37%(终止责任)	n.a.	61.6%(到2025年)	141.5%(1994年) (到2069年)
私营管理养老基金的最低回报率	以市场平均水平作为基准	无	相对于市场平均水平的基准	相对于合成组合的基准	无
私营管理养老基金的政府保证回报率	退休时余额与最低保障养老金 (PMG) 之间的差额	退休时余额与最低保障养老金 (PMG) 之间的差额	无	退休时余额与最低保障养老金 (PMG) 之间的差额	退休时余额与最低保障养老金 (PMG) 之间的差额
允许投资组合最大投资比例 (%)	30	35	50	30	0
国内股票	10	5	10	15	0
国外证券	45	40	50	50	100 (1997年)
政府证券 (1994)					

资料来源: Gloria Grandolini, Luis Cerda. The 1997 Pension Reform in Mexico. Policy Research Working Paper 1933. June 1998. p.21.

### (三) 墨西哥 1997 年养老金制度改革存在的问题

墨西哥 1997 年养老金制度改革实施后, 逐渐暴露出以下问题:

第一, 覆盖对象问题。墨西哥养老金制度改革最主要的缺陷是针对不同类型的工人存在不同的退休制度。墨西哥社会保障局 (IMSS) 只覆盖私营部门正规就业的工人。这导致那些进出私营部门的工人养老金权益存在重大便携性损失。此外, 与墨西哥社会保障局 (IMSS) 有联系的私营部门工人即使在私营部门内换了工作, 也可能失去其过去累积的养老金待遇。最后, 在墨西哥社会保障局 (IMSS) 管理下, 一些工人只要参加制度十年就可以获得退休养老金, 而其他工人 (例如那些选择提前退休的人) 即使他们已经缴费了更长的时间也可能根本得不到养老金。

第二, 道德风险问题。所有强制性缴费的私营管理的养老金制度都存在一些

普遍的道德风险，而墨西哥的改革尤其如此。根据墨西哥养老金制度改革对过渡条件的规定，一般年长的工人会选择在旧的养老保险计划下领取待遇，不管他们存了多少钱。这就造成了道德风险的缺陷，临近退休的工人将倾向于高风险投资。这种担忧强调了有必要对养老基金制定强有力并且灵活的投资管理规定。因为政府为最低养老金提供担保，工人可能选择激进的投资策略。这可能会鼓励那些投资明显表现不佳的年长工人跟风进行激进投资，其代价就是政府要为这些工人的投资风险买单。由于没有最低回报要求，这种做法的影响更为严重。

第三，代际公平问题。与发行认可债券相比，终身转换选项可能会导致对过渡一代工人的不公平对待。在选择认可债券或补偿性养老金的国家，退休后的过渡工人即获得债券的价值又获得个人账户的累积余额，而在墨西哥的制度中，选择新制度的工人只能获得个人账户的累积余额。

第四，财政风险与可持续性。在财政方面，墨西哥的养老金计划比其他拉美国家采用方法的风险更大，因为政府的养老金制度改革的隐性债务是不确定的。与过渡阶段相对应的负债所累积的公共养老金债务没有得到准确的计量，也没有完全弥补。与其他国家养老金改革（例如智利和哥伦比亚）所采用的确认债券方案不同，没有要求对精算准备金进行单独计算。政府的每日社会配额部分承认了政府对隐性债务的潜在责任。然而，单独或集体地为这一预期负债提供资金，而不是通过社会配额，可能会进一步减轻潜在的财政负担。<sup>①</sup>

此外，墨西哥养老金制度除了上述问题之外，还存在诸如，腐败、官僚管理不善和效率低下，养老保险基金被挪作他用，特别是将养老保险基金用于国家医疗保险制度建设等问题。

## 二、墨西哥现行养老金制度及其实施效果

1997年墨西哥养老金制度改革实施后，墨西哥社会保障局（IMSS）的财务危机日益严重。通过政府报告和墨西哥社会保障局（IMSS）内部文件，人们发现该机构内部员工享有慷慨的养老金计划，这是该机构财务表现较差的主要原因。在2004年改革前，墨西哥社会保障局（IMSS）员工被允许提前退休，从而他们可以更少地缴费，但他们获得的养老金水平远远高于其他公共部门的退休工人。

<sup>①</sup> L. Jacobo Rodríguez (1999). In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform. Policy Analysis. April 14. No. 340.p.10.

为此，2004年墨西哥政府进一步实施了改革。2004年改革后，墨西哥社会保障局（IMSS）员工的养老金计划被转向个人账户养老金制度。然而，总体上本次改革没有产生什么积极效果。2007年，面对巨大的财务赤字，国家工作人员安全与社会服务局（ISSSTE）也用私营管理的缴费确定型个人账户制养老金计划取代了公共部门工作人员的旧的现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）养老金计划。因此，墨西哥成为少数几个改革其强制性养老金制度的经合组织（OECD）国家之一，从现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）向完全基金制缴费确定型（Fully-funded-defined-contribution, FF-DC）转变，并使其养老金制度的财务收支更加透明化。

为了应对 COVID-19，在过去三年中墨西哥实施了 OECD 国家中最全面的改革，提高了收入关联型养老金的缴费以及第一层次养老金的津贴水平。2019年，墨西哥宪法法院裁定，“除家政工人以外的所有雇员都必须享受社会保险，家政工人是自愿享受社会保险的”是具有歧视性的。根据法院的裁决，同年设立了一项将强制覆盖范围扩大到家政工人的试点计划，随后议会于 2022 年 10 月一致通过了一项法律，正式扩大了社会保险的强制覆盖范围。换言之，此后，家庭佣工同其他雇员一样受强制性社会保险规定的约束。<sup>①</sup>2020 年 12 月 9 日，墨西哥通过了一项对墨西哥养老金制度的重大改革，并于 2021 年 1 月 1 日生效。这项改革的主要内容包括：（1）从 2023 年开始逐步实施直到 2030 年结束，将应税基础收入（TBI）的缴费率（特别是雇主对个人养老金账户的缴费率）从 6.5% 提高到 15%；（2）养老金根据年龄、平均工资和供款周数而调整，通常高于以前固定的最低保障养老金（PMG）；（3）减少工人在工作期间向墨西哥社会保障局（IMSS）缴纳的有权领取养老金的周数；（4）对养老基金经理为管理工人强制性储蓄而收取的佣金设定最高限额。<sup>②</sup>

### （一）墨西哥现行养老金制度

从上述墨西哥养老金制度的改革历程来看，墨西哥现行养老金制度由以下四个部分组成：（1）附带最低保障养老金（PMG）的退休储蓄制度（Sistema de Ahorro

<sup>①</sup> OECD (2023), *Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, p.55. <https://doi.org/10.1787/678055dd-en>.

<sup>②</sup> Box 4 "The Reform of the Mexican Pension System: Possible Effects on Pensions, the Dynamics of Mandatory Saving and Public Finances," contained on pages 53-58 of the quarterly report of Banco de México for the months of October-December 2020, available at (only in Spanish version): <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B81BD569D-DD6E-885A-A67F-5664A37B4148%7D.pdf>

para el Retiro, Retirement Savings System, SAR), 该制度是强制性完全基金制缴费确定型 (FF-DC) 个人账户养老金制度; (2) 老年人养老金 (Pensión para Adultos Mayores, Pension for the elderly, PAM), 该制度是需要通过家计调查检验并覆盖 65 岁以上老年人的非缴费型联邦和州养老金计划; (3) 特定公共部门雇员和州立大学的特殊养老金计划, 以及 (4) 自愿性职业养老金计划。

第一, 退休储蓄制度 (SAR) 是一种强制性的完全基金制缴费确定型 (FF-DC) 个人账户制度。所有在 1997 年 7 月 1 日或之后加入劳动市场的私营部门雇员, 以及大部分在 2007 年 4 月 1 日或之后加入劳动市场的公共部门雇员, 均在退休储蓄制度 (SAR) 设有个人账户。强制性要求雇员、雇主和政府向个人账户缴款, 这些账户专门投资养老金的共同基金 (Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, Specialized Mutual Funds for Pensions, SIEFOREs), 并由养老基金公司 (AFOREs) 管理。

退休储蓄制度 (SAR) 是 1992 年《社会保障法》修改案通过后设立的。该法首次纳入了完全基金制缴费确定型 (FF-DC) 个人账户, 旨在作为现收现付制待遇确定型 (PAYG-DB) 公共养老金制度的补充。退休储蓄制度要求雇主的缴费率为 2%。然而, 这项改革并没有解决该制度的财务不可持续问题。因此, 1995 年 12 月墨西哥国会颁布了一项新的社会保障法。1996 年 4 月墨西哥颁布了退休储蓄制度 (SAR) 的法律和组织架构。新的退休储蓄制度 (SAR) 是覆盖私营部门雇员的完全基金制缴费确定型 (FF-DC) 个人账户制度, 并辅之以政府资助的最低保障养老金 (PMG), 用以取代旧的现收现付制待遇确定型 (PAYG-DB) 养老金制度。从 1997 年 7 月 1 日开始, 在此之前领取养老金的人继续在旧制度领养老金。此外, 在该日期之前积累了养老金权利的工人允许其在退休时选择在 1973 年法律规定的旧的现收现付制待遇确定型 (PAYG-DB) 养老金制度, 或 1997 年法律规定的新缴费确定型养老金制度中领取其养老金。<sup>①</sup>

2002 年 12 月, 公共部门雇员有权根据自己的选择自愿开立个人账户。然而, 自 2007 年国家工作人员安全与社会服务局 (ISSSTE) 改革以来, 所有附属机构都纳入了与私营部门工人的规定不同的强制性个人账户养老金制度。地方政府、市政当局、公立大学和国有企业 (如墨西哥石油公司) 都为其员工制定了各自的养老金计划。这些制度有不同的特点。一些是待遇确定型 (DB) 计划, 而另一些

<sup>①</sup> Martin Feldstein (1998). Privatizing Social Security. University of Chicago Press. P.135-175.

则已经转向缴费确定型（DC）计划。雇员、自雇人士及非正规就业者可向个人账户进行自愿性缴费。一些公司还为雇员提供职业养老金计划。其中一些计划是部分基金制、待遇确定型、缴费确定型或者混合型养老金计划。最后，保险公司和金融集团提供各种形式的个人养老金计划。

第二，老年人养老金（PAM）由联邦政府财政预算资助。为了减轻养老金改革对养老金水平和覆盖率的不利影响，2007年在联邦一级引入了一项有针对性的非缴费型养老金计划，并于2013年进行了进一步调整。该计划2007年为居住在不超过3万人的城镇中的70岁及以上的老年人提供养老金。2012年该养老金计划覆盖全国，在经过家计调查后未从社会保障机构领取养老金或者残疾津贴的人员全部有资格享受该项养老金，并且个人无须缴费。从2013年开始，该计划扩大到覆盖墨西哥所有65岁及以上的老年人。除了联邦政府计划，13个墨西哥联邦州也实行了自己的非缴费型养老金计划，向68岁及以上的受益者支付补充养老金。因此，老年人养老金（PAM）无疑是墨西哥最重要的全国范围内的非缴费型养老金计划。

第三，特殊养老金计划。墨西哥国有公司（例如PEMEX石油公司和联邦电力公司）、武装部队、墨西哥社会保障局（IMSS）、教师、法院（例如最高法院和联邦司法委员会）、中央银行和发展银行机构都有自己的雇员养老金计划。这些养老金有不同的特点。一些是待遇确定型（DB）计划，而另一些养老金计划（至少为新员工）已经转向到缴费确定型（DC）计划。墨西哥地方政府（31个主权州，一个联邦区和大约2450个直辖市）和55所公立大学也有自己的养老金计划，大部分是待遇确定型（DB），没有可携带性。

第四，自愿性个人账户职业养老金计划。任何工人可向自愿性个人账户制职业养老金计划进行自愿性缴费，参加该计划。该计划包括短期自愿性缴费，长期自愿性缴费，对个人退休账户的补充缴费和对特定退休储蓄账户的缴费等多种方式。此外，“团结储蓄（Ahorro Solidario）”是联邦政府的一种非常慷慨的缴费匹配机制，旨在激励参加养老金制度的公共部门员工自愿缴费。国家工作人员安全与社会服务局（ISSSTE）的工作人员参加缴费时自愿缴纳收入的1% - 2%（上限为最低工资的10倍），每缴费1比索，政府匹配3.25比索。<sup>①</sup>

通过改革墨西哥形成现行三支柱的养老保险体系：第一支柱为由专业性养老

<sup>①</sup> OECD (2016). OECD Reviews of Pension Systems: MEXICO. p.33.

基金管理的具有私营竞争性的完全基金制并且强制性个人账户的养老金制度；第二支柱为公共管理并且具有收入再分配功能的非缴费型养老金制度——最低保障养老金（PMG），2007年之后又建立起联邦政府资助的老年人养老金（PAM）；第三支柱为自愿性储蓄的个人账户制职业养老金制度。然而，实际上第三支柱从来没有发展起来，因为参与自愿性个人账户职业养老金计划的人比较少，资金也有限。所以，墨西哥养老金制度改革的关键在于用完全基金制的个人账户（FF-DC）养老金制度取代私营部门原有的现收现付制养老金制度，促使墨西哥转向缴费确定型模式并扩大和加深国内资本市场。因此，个人账户制养老金计划成为墨西哥养老金制度的核心。总之，1997年的墨西哥养老金制度改革使墨西哥成为第一支柱养老金改革的典型代表国家之一。2007年以及2021年的改革都是在维持个人账户养老金制度基本结构上的微调。

## （二）墨西哥养老金制度的实施效果

墨西哥养老金制度经历1997年的改革和2007年的微调后，显著增加了其强制型个人账户养老基金资产，促进了本国金融市场的发展，从而对宏观经济产生了积极影响。但是也带来了许多问题。例如，养老保险缴费率低、缴费密度低以及由此催生了大量非正规就业者和收入不平等，最终导致养老金覆盖面和养老金替代率也不理想。<sup>①</sup>具体实施效果如下：

第一，墨西哥强制型养老金制度的缴费率和缴费密度较低，近期改革后将大幅提高，但由于非正规就业比例较高，所以缴费密度仍然较低。

OECD国家之间的强制型养老保险缴费率差别很大。按平均工资计算，2018年OECD国家的养老金有效缴费率平均为18.1%（如图1）。墨西哥强制型养老金制度的缴费率为6.3%（雇主5.2%，雇员1.1%），仅次于缴费率为零的新西兰（新西兰通过税收为其基本养老金提供资金，没有强制型养老金制度）。此外，在拉丁美洲国家，墨西哥强制型养老金制度的缴费率也是最低的国家之一。<sup>②</sup>2020年12月墨西哥通过了养老金制度改革，未来强制型养老金制度的缴费率将大幅提高。

养老金制度的缴费密度，即工人向养老金制度缴款的时间与他们在劳动力市

<sup>①</sup> Javier Alonso, Carmen Hoyo, David Tuesta (2014). A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations. Working Paper No. 14/08. p. 26.

<sup>②</sup> Javier Alonso, Carmen Hoyo, David Tuesta (2014). A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations. Working Paper No. 14/08. p. 26.

场的总时间之比。墨西哥的缴费密度一直很低。其原因在于工人在正式和非正式部门之间切换的频率很高。根据全国退休储蓄制度委员会（Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, CONSAR）的数据，墨西哥的平均缴费密度为 44.3%，这意味着平均而言工人在正式经济部门的工作时间不到其职业生涯的一半。因此，只有有限数量的工人能够满足前一制度中获得养老金的缴费年限要求。例如，如果一个人在 22 岁开始工作，65 岁退休，他就可以获得最低缴费密度 56% 对应的养老金。然而，在墨西哥社会保障局（IMSS）登记的大约 75% 的工人的缴费密度较低，他们没有资格领取养老金。随着近期墨西哥养老金制度改革实施，将领取养老金资格的缴费时间减少到 750 周将使这些工人的最低缴费密度减少到 34%，因此只有 5% 的人无法获得养老金。在过渡时期结束时，至少需要缴费 1000 周才能领取养老金，最低缴费密度将达到 45%，而无法获得养老金的成员比例将达到 55%。<sup>①</sup>可见，改革后墨西哥养老金制度的缴费密度仍然较低。

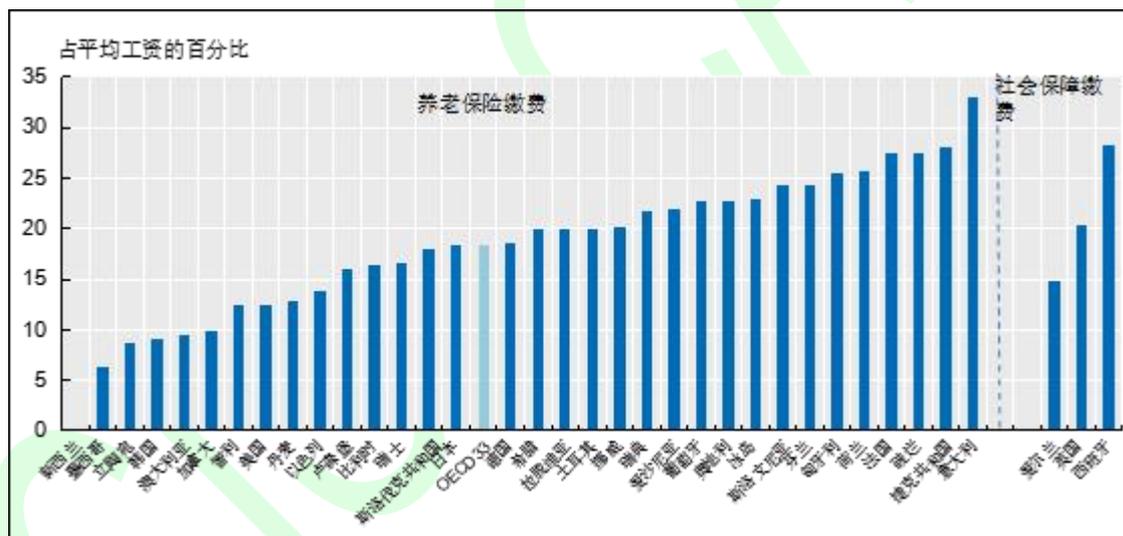


图 1 OECD 各国的养老保险缴费率 (单位: %)

注：在奥地利、捷克共和国、丹麦、芬兰、德国、冰岛、意大利、卢森堡、波兰、斯洛文尼亚和美国，养老缴费也资助残疾或伤残津贴。

资料来源：OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.33.

数据表链接: <https://doi.org/10.1787/888934040756>

<sup>①</sup> Box 4 "The Reform of the Mexican Pension System: Possible Effects on Pensions, the Dynamics of Mandatory Saving and Public Finances," contained on pages 53-58 of the quarterly report of Banco de México for the months of October-December 2020, available at (only in Spanish version): <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B81BD569D-DD6E-885A-A67F-5664A37B4148%7D.pdf>

第二，墨西哥养老金制度的覆盖率及有效参与率大幅下降。

养老金改革的倡导者认为，强制型个人账户将获得更高的利息，从而将提高参保者的参保缴费意愿。然而，有证据表明，改革并未扩大养老保险覆盖面，相反，大多数国家的缴费确定型养老金计划的覆盖率有所下降。1996年至2004年，墨西哥养老保险的覆盖率也从37%下降到30%。<sup>①</sup>从2004年至2013年10年里，墨西哥联邦养老金制度的缴费人数增长了17%，但有效覆盖范围（即缴费人数占经济活动人口的百分比）仍然低于37%。养老金领取者占65岁以上人口的百分比几乎一直保持在20%左右。<sup>②</sup>如果考虑到未来人口老龄化程度加深，这种情况就更加令人担忧。

墨西哥缴费型养老金制度的覆盖率在绝对意义和相对意义上仍然很低。从绝对值上看，只有不到40%的经济活动人口缴纳了养老保险费，而比这个比例更低的是65岁及以上的老年人口中领取养老金的比例。<sup>③</sup>相对而言，自20世纪90年代以来，墨西哥的养老金制度覆盖率一直低于拉丁美洲地区平均水平，而且墨西哥的缴费覆盖率比阿根廷、巴西和智利）还低。20多年后，这一比率一直保持在40%以下。<sup>④</sup>虽然近期改革后，墨西哥养老金制度目前的覆盖率为64%，仍然低于拉丁美洲的平均水平。<sup>⑤</sup>

第三，墨西哥养老金替代率和净替代率下降。

养老金制度改革进程从DB向DC的转变对养老金替代率产生了较大影响。如图2所示，在墨西哥、波兰和瑞典等从1940年的相对较高水平起步的国家，养老金替代率大幅下降超过了30%。墨西哥旧的DB型计划支付高额养老金，确保1977年以前出生，拥有完整职业生涯的人几乎完全替代过去的收入，而在低缴费率的情况下，当前的DC型计划将产生的较低养老金替代率。

<sup>①</sup> Mesa-Lago, C. (2004). An appraisal of a quarter-century of structural pension reforms in Latin America. CEPAL Review 84, December 2004 (Santiago de Chile, UN ECLAC). p. 63.

<sup>②</sup> Javier Alonso, Carmen Hoyo, David Tuesta (2014). A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations. Working Paper No. 14/08. p. 7.

<sup>③</sup> Avila-Parra, Clemente; Escamilla-Guerrero, David. (2017). What Are the Effects of Expanding a Social Pension Program on Extreme Poverty and Labor Supply? Evidence from Mexico's Pension Program for the Elderly. Policy Research Working Paper; No. 8229. World Bank, Washington, DC. © World Bank. p.4.

<sup>④</sup> Rofman, R., Apella, I. and Vezza, E. (2015). Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America. Human Development Unit. Washington, D.C.: World Bank.

<sup>⑤</sup> ILO. (2017). World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.

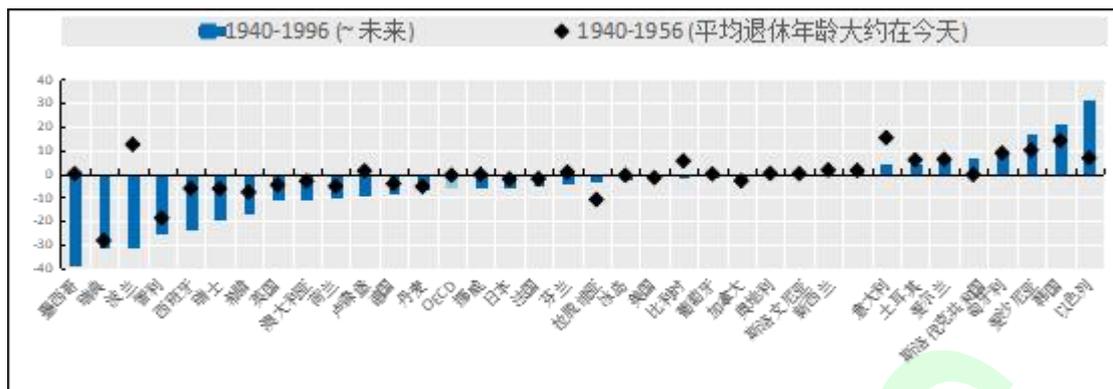


图 2 OECD 各国的养老金替代率（单位：%）

资料来源：OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.44.

数据表链接：<https://doi.org/10.1787/888934040794>

虽然总替代率清楚地显示养老金制度的设计，但净替代率对个人更重要，因为净替代率指标反映了他们退休时的养老金占工作时可支配收入的比值。如图 3 所示，对于拥有完整职业生涯的平均收入者来说，在正常退休年龄强制性养老金计划的净替代率在 OECD 国家平均为 59%，比平均总替代率高 10 个百分点。这反映了人们对其收入支付的有效税率和社会贡献率高于退休时对养老金支付的税率，这主要是由于税收制度的累进性、养老金的一些税收优势以及养老金的社会贡献率较低。当然，OECD 国家的平均收入者的养老金净替代率差异很大，墨西哥只有 30%左右，而奥地利、卢森堡、葡萄牙和土耳其的平均工资工人的 90%或更高。对于低收入者（平均工人收入的一半），OECD 国家的平均净替代率为 68%，而高收入者（工人平均收入的 150%）为 55%。如图 4 所示，低收入者的总替代率和净替代率之间的差距平均为 8 个百分点。高收入者的替代率最低的国家是墨西哥、爱尔兰、新西兰、瑞士和英国等，这些国家的工人收入是平均水平的 150%，领取的养老金还不到他们工作时净收入的 1/3。

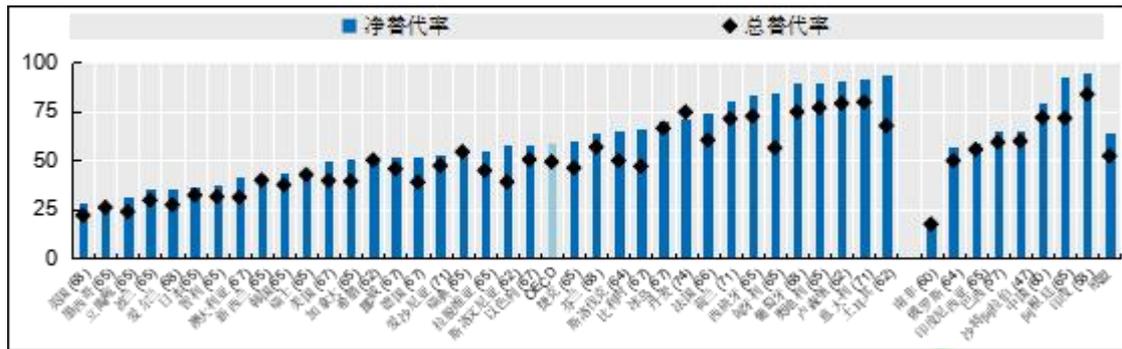


图 3 OECD 各国平均收入者的养老金净替代率（单位：%）

资料来源：OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.155.

数据表链接：<https://doi.org/10.1787/888934041573>

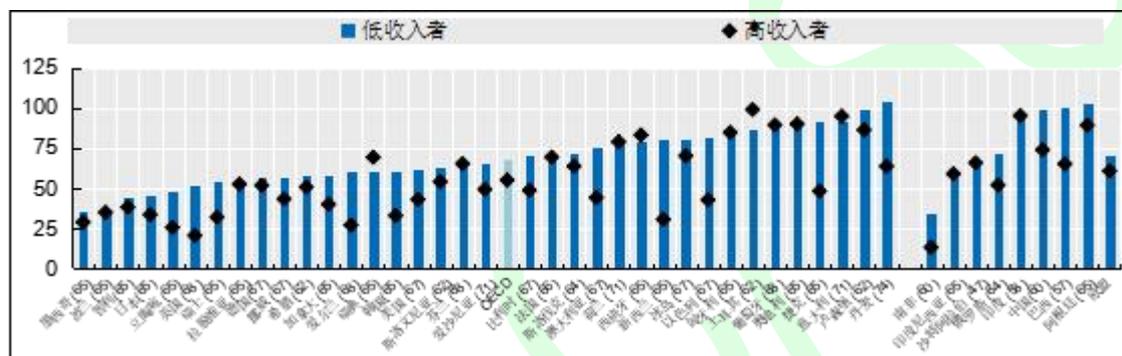


图 4 OECD 各国低收入者和高收入者的养老金净替代率（单位：%）

资料来源：OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.155.

数据表链接：<https://doi.org/10.1787/888934041592>

第四，墨西哥有着相对较高的平均老年收入，但是老年贫困率和贫困深度较高，加之失业中断大大减少养老金，加剧收入差距。

在 COVID-19 之前，墨西哥退休人员的平均收入占总人口平均收入的 92%，而 OECD 国家的这个平均值为 88%。然而，66 岁以上人口的贫困率为 27%，而 OECD 国家的平均值为 13%。就全体人口而言，墨西哥收入不平等是所有 OECD 国家中最高国家之一。尤其是 65 岁以上人口的基尼系数，墨西哥为 0.473，仅次于最高的哥斯达黎加，而 OECD 国家基尼系数的平均值为 0.309。墨西哥老年人的相对收入贫困率非常高：75 岁及以上人口中 31% 的人口收入低于中位数收入的一半，其中大部分是女性；相比之下，OECD 国家的该比例为 11%。在墨西哥，相对贫困的 66 岁以上老年人的平均收入非常低，大约低于相对贫困线的 40%。墨西哥是 OECD 国家中贫困深度最高的国家。此外，墨西哥平均工资工人失业 5 年减

少 11% 的养老金。而 OECD 国家该指标的平均值 6.4%。<sup>①</sup>可见，在墨西哥失业导致的养老金差距比较大。失业也加剧了收入差距。

第五，墨西哥近期试图通过改革降低佣金水平，但私营管理的养老金制度的管理费用仍较高。

在墨西哥私营管理的养老金制度中，参保者需要支付的管理费用相当于其五年的缴养老保险缴费。在 OECD 国家的养老金制度中墨西哥和阿根廷的管理费用是最高的，分别增加到缴费的 40% 和 45%。2003 年 10 个拉美国家的非加权平均管理费用占缴费的比例为 25.8%。<sup>②</sup>墨西哥的 2021 年养老金制度改革规定佣金的最高数额为美国、哥伦比亚和智利缴费确定型养老金制度中佣金的算术平均数，以减少收取的佣金。如图 5 所示，2021 年养老基金公司（AFOREs）收取的佣金为 0.807%，比 2020 年的平均水平（0.922%）下降 11.5 个基点。佣金的减少会减少养老基金公司（AFOREs）的收入，并产生财政压力。收入的下降意味着未来养老基金公司（AFOREs）的监管机构都将面临维持服务水平的挑战。

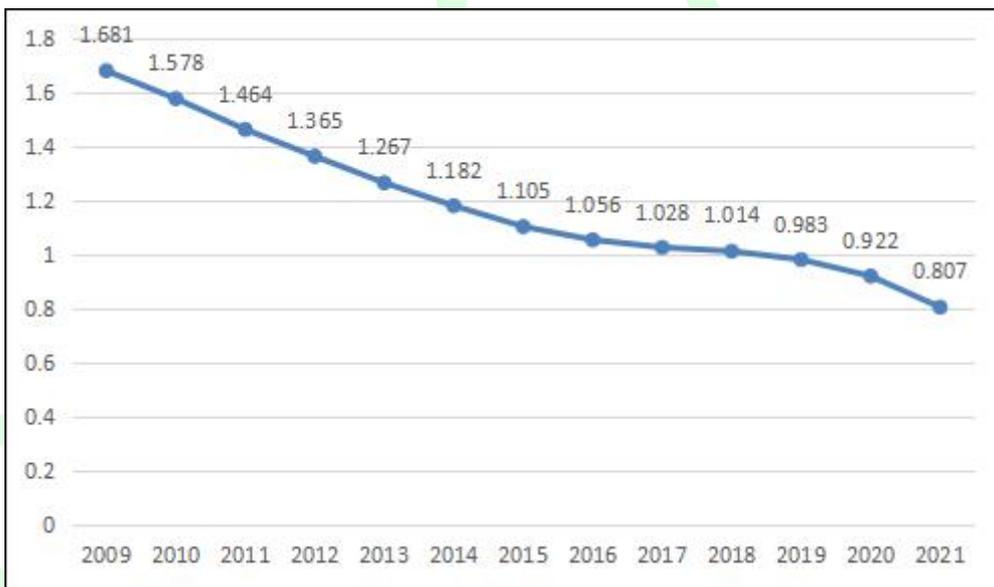


图 5 墨西哥养老保险的平均佣金（单位：%）

资料来源：财政和公共信贷秘书处(Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP),2020 年 12 月。  
<https://www.gob.mx/shcp/en>

第六，墨西哥强制型个人账户养老基金资产大幅增长。

1997 年墨西哥养老金制度改革后，对宏观经济产生了积极影响，因为它显

① OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.19.

② Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban and Veronika Wodsak (2018), Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America /International Labour Office – Geneva: ILO,P.42-43.

著增加了金融储蓄，鼓励了本国金融市场的发展。截至 2013 年底，养老基金公司（AFOREs）管理的资产总额为 1570 亿美元，占 GDP 的 12.7%，管理的账户数量超过 4980 万个，其中 97% 属于墨西哥社会保障局（IMSS）员工。2010 年至 2013 年，养老基金公司（AFOREs）管理的资产增长速度加快，每年增幅约为 GDP 的 1%。2004 年至 2013 年，养老基金公司（AFOREs）管理的资产平均每年增长 18.4%。<sup>①</sup>在 1997 年至 2004 年之间，养老基金公司（AFOREs）只有专门投资养老金的共同基金（SIEFOREs）——一种类型的投资基金，2005 年养老基金公司（AFOREs）又创新出新类别的投资基金，并促使养老基金持续增加。2020 年退休储蓄计划的资产占 GDP 的 22.8%。<sup>②</sup>墨西哥养老基金投资对债券市场的发展做出了重大贡献。特别是专门投资养老金的共同基金（SIEFOREs）已经成为与国内金融市场密切相关的机构投资者。例如，这些机构的资金增加了联邦政府的融资，从而有利于用国内债券取代国外债券，并为这些证券的收益率曲线提供深度和流动性。在这方面，最近通过的改革将进一步促进金融体系的发展，不仅为政府证券市场提供更多的资源，而且为公司债券和股票市场提供更多的资源。事实上，专门投资养老金的共同基金（SIEFOREs）的净资产自 1998 年以来大幅增长，在 2020 年第四季度占 GDP 的比例高达 20%。这些资产的很大一部分投资于国内固定收益金融工具。然而，这一比例逐渐下降，偏向于其他类型的工具。因此，截至 2020 年第四季度，专门投资养老金的共同基金（SIEFOREs）有 44% 的净资产投资于政府证券，25.2% 投资于可变收益证券，14.8% 投资于国内私人债券，其余投资于 FIBRAS（墨西哥房地产基金）和其他投资工具。<sup>③</sup>

### 三、墨西哥养老金制度改革的反思

近年来，墨西哥实施了 OECD 国家中最全面的改革，提高了完全基金制缴费确定型（FF-DC）计划的强制性缴费以及第一层次养老金制度的养老金水平。当然，第一层次养老金水平的提高也意味着将产生更高的公共支出和更高的财政压

<sup>①</sup> Javier Alonso, Carmen Hoyo, David Tuesta(2014). A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations. Working Paper No. 14/08. p. 6.

<sup>②</sup> OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.211.

<sup>③</sup> Box 4 "The Reform of the Mexican Pension System: Possible Effects on Pensions, the Dynamics of Mandatory Saving and Public Finances," contained on pages 53-58 of the quarterly report of Banco de México for the months of October-December 2020, available at (only in Spanish version): <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B81BD569D-DD6E-885A-A67F-5664A37B4148%7D.pdf>

力，并将显著削弱养老金与缴费之间的关联。总之，过去两年，墨西哥的一个明显趋势是增加对养老金较低者或没有养老金者的收入保障，这大大改善了老年安全网。<sup>①</sup>但是，还有一些问题需要反思。

第一，亟需重新审视养老金制度的性质和定位。从1981年至2014年，包括墨西哥在内全球有30个国家通过养老金制度改革将其公共管理的强制性现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）养老金制度改革为私营管理的完全或部分的完全基金制缴费确定型（FF-DC）养老金制度。期间，世界银行等国际组织一直强调养老金制度应该促进经济增长；强调养老金制度可以增加长期储蓄并促进投资增长和资本市场发展，从而为个人提供更高水平的养老金和更强的缴费动机；强调公共管理传统养老金制度不利于经济发展，甚至将导致不可避免的社会保障危机或财务危机。但是，这种观点是备受质疑的，国际劳工组织和包括当时世界银行首席经济学家、诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格列茨等许多学者都对改革提出了异议。国际劳工组织认为，养老金制度是以为老年人提供收入保障为目标，而不应该是世界银行提出的支持经济增长和减轻财政压力。国际劳工组织尤其反对过分依赖私营管理的缴费确定型（DC）个人账户，因为这会不可避免地将风险转移给个人。国际劳工组织强调，良好的管理质量对于公共管理和私营管理都是必要的，而私营管理不一定能改善管理质量。此外，在私营化管理中养老金水平的大幅下降往往被管理成本的上升而掩盖起来。国际劳工组织一直以来反对由“人口和可持续性挑战会导致老年危机”的危言耸听的预测。虽然，从长远来看养老金制度的成熟必然导致养老金支出的增加。但这是一种正常现象。高收入国家的经验表明，通过较小的参数化改革来调整养老金制度使其在人口变化、养老金计划成熟和其他挑战中保持可持续性是可行的。事实证明，即使老龄化程度较高的欧洲国家，其传统的公共管理的现收现付制待遇确定型（PAYG-DB）养老金制度在适当的参数调整和有限的公共预算支持下也能够保持其可持续性。世界上大多数国家并没有选择养老保险基金私营管理和结构性改革。截至2018年，上述进行养老保险基金私营管理并进行结构性改革的30个国家中已有18个国家实施了逆转。事实表明，这种改革的尝试已经失败。其原因是多方面的，包括财政支出和行政成本高企，覆盖率和养老金水平下降，非正规就业和性别不平等加剧等。

<sup>①</sup> OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, p.17-18.

<sup>①</sup>加之在 2008 年国际金融危机后，变幻莫测的金融市场跌宕带来的巨大投资风险由养老基金传导给个人账户的拥有者。私营管理的养老金制度的缺陷变得日益显著并且政府不得不出面加以纠正，这也使得绝大多数国家都放弃了养老金制度的私营化管理。鉴于此，我们亟待重新审视养老金制度的性质和定位。

第二，养老金制度的参数调整和结构性改革必须考虑非正规就业增长及其带来的劳动力市场的结构性变化。在养老金制度中，大多数工人的参保行为不受养老金最大化的利益驱动，而是直接受劳动力市场结构变化的影响。一个好的养老金制度设计和改革必须要结合劳动力市场的结构性变化考虑劳动者及其在劳动力市场的参保行为。后工业社会就业结构转型导致劳动力市场的职业特征发生重大改变。随着去工业化、服务业扩张及女性劳动参与率提高，后工业化时代欧洲现代劳动力市场职业特征转变为：以男女共同从事收入差距拉大、就业不稳定的非正规就业为主。多数西欧国家养老金覆盖仍然是为全时就业者而设计。自雇职业者往往被排斥出社会保障制度，兼职就业与临时就业的非正规就业者则由于普遍性的就业中断或者收入过低无法达到社会保险待遇资格的门槛而面临福利损失。<sup>②</sup>

第三，养老金制度的结构性改革必须重视缴费型养老金与非缴费型最低保障养老金的匹配。收入关联的缴费型养老金能够为退休者补偿收入损失的同时保障其基本生活，也能够通过参保缴费与养老金待遇关联激励劳动者就业。此外，收入关联的缴费型养老金制度在人口和经济没有大幅度变化的情况下，通过参数调整比较容易实现养老金制度历经几代人的长期可持续发展。然而，近年来受 COVID-19 等公共卫生危机事件、俄乌战争、新一轮巴以冲突等影响，全球就业和经济低迷，失业率大增。这些对缴费型养老金制度的参保缴费和基金收益产生大量负面影响，从而导致养老金水平大幅下降。而非缴费型养老金作为最低保障性养老金可以为老年人有尊严的基本生活提供保障。因此，养老金制度的结构性改革中必须重视构建与缴费型养老金制度匹配的非缴费型最低保障养老金制度。这即是政府责任和担当的体现，也是公民权利的保证。

第四，养老金制度的制度构建与改革要重视路径依赖及其“锁定效应”，

<sup>①</sup> Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban, Veronika Wodsak (2018). Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America /International Labour Office - Geneva: ILO.p.4.

<sup>②</sup> 张彦丽.后工业时代从福利国家到社会投资转型及启示[J], 现代经济探讨, 2014(08):73-77.

应结合本国人口、经济及社会发展等基本国情的基础上通过充分调研、论证和试点后实施。它山之石可以攻玉，但是也应高度重视并避免国际经验在本土的水土不服。以墨西哥为例，尽管墨西哥的生育率一直以来处于下降趋势，但是其 2020 年生育率为 2.08，仍然达到世代更替水平，明显高于 2020 年 OECD 的平均水平（即 1.59）。<sup>①</sup>此外，虽然墨西哥正在经历人口老龄化，但是人口老龄化的程度比 OECD 的平均水平推迟了约 70 年（2020 年墨西哥的 65 岁及以上老年人口占总人口的百分比为 7.86%，而 1953 年 OECD 国家平均值为 7.84%）。<sup>②</sup>可见，墨西哥的养老金制度结构性改革受到智利养老金制度结构性改革及世界银行建议的影响，并没有考虑到本国较高的生育率和较低的老齡化程度有利于原有的传统 PAYG-DB 型养老金制度的收支平衡与可持续发展，因而并不存在进行养老金制度结构性改革的必要。而养老金制度结构性改革一旦发生，随着时间的流逝，既得利益集团的形成势必增加结构性改革的成本和阻力，导致路径依赖及其锁定效应的发生。一旦结构确定，很难突破。后期只能采取参数性改革，在原有制度结构的基础上进行参数的微调，难以取得理想的改革效果。

第五，养老金制度的管理质量和效率事关改革成效和管理与运行成本。养老金制度结构性改革中亟待提升管理质量和效率，尤为重要是清晰划分管理机构的事权边界。在墨西哥，墨西哥社会保障局（IMSS）这个政府机构管理墨西哥养老金制度、国家医疗保健制度、失业保险等诸多社会保障事务。可见墨西哥社会保障局（IMSS）有着太多功能（但是大部分的功能应该被取消或转移），具体包括：包括信息交换中心，收集数据和缴费，提供人寿和残疾保险，执行法规，向已经退休的工人支付养老金，向一些过渡工人支付津贴，并仍负责向所有符合条件的私营部门工人提供最低养老金。其中，实行集中缴费制度使得缴费的收缴和账户的控制构成一种自然垄断。一般认为，规模经济效应可以减少行政费用。但是，该观点没有考虑到授予墨西哥社会保障局（IMSS）这样的机构如此广泛的权力所带来的巨大的政治风险，墨西哥社会保障局（IMSS）可能会受到诱惑（或被追）保留一些缴费来资助其他的政府项目。例如，养老基金有可能被挪作他用，特别是将养老基金用于国家医疗保健制度建设。此外，全国工人住房基金协会（INFONAVIT）也是一个臃肿的政府机构。由于其低下的管理效率，其经营盈余

<sup>①</sup> 数据来源：OECD Data, <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm#indicator-chart>

<sup>②</sup> 数据来源：OECD Data, <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm#indicator-chart>

对住房账户的缴费回报近年来一直是负的。

第六，养老金制度建设与改革不能忽视文化的作用。如前所述，在墨西哥，全国工人住房基金会（INFONAVIT）的失败，墨西哥社会保障局（IMSS）的过度，加上过去 25 年的通货膨胀和货币贬值，在大多数墨西哥工人中间产生了一种合理的不储蓄文化。然而，墨西哥当局只是从宏观经济影响的角度来解释：养老金制度结构性改革将如何提高储蓄率，如何减少墨西哥对外国资本的依赖，如何改善资本和劳动力市场的运作，以及如何促进经济增长。现实情况是，这些宏观经济效应未能抓住普通工人的思想，他们通常更关心的是改革将如何影响自己的钱包。如果劳动者认识到改革后的养老金制度可以使他们受益，他们就会更加支持改革，也会更加依赖自由市场。对墨西哥人来说，养老金个人账户的概念是革命性的。它使工人对自己的钱更负责，对自己晚年的财务安全更负责，更独立于政府。因此，面对完全基金制缴费确定型（FF-DC）养老金制度，墨西哥政府应该重视储蓄文化的引导，通过宣传教育等手段提高工人的财务与金融素养，提升工人参加自愿储蓄的意愿，以便他们为退休做充分准备，未来可以获得足够的退休收入。

综上所述，没有一种单一的养老金制度模式可以普遍适用于所有国家。“一刀切”的养老金制度并不是最好的结构。养老金制度的构建和改革既要借鉴国际经验和教训，更要结合本国人口、经济、劳动力市场、文化及社会发展等基本国情和本土文化避免照搬照抄和路径依赖，通过充分调研、论证和试点后实施。

### 参考文献

- [1] 高庆波. 墨西哥养老金制度的发展与完善[J], 拉丁美洲研究, 2014, 36(04).
- [2] 李亚军. 个人账户制改革——对公共养老金制度财务可持续的影响研究[M], 经济科学出版社, 2018(10).
- [3] Gloria Grandolini, Luis Cerda (1998). The 1997 Pension Reform in Mexico. Policy Research Working Paper 1933.
- [4] 习近平. 促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展[J], 先锋, 2022(04).

[5] 张彦丽. 后工业时代从福利国家到社会投资转型及启示[J], 现代经济探讨, 2014(08).

[6] L. Jacobo Rodríguez (1999). In Praise and Criticism of Mexico's Pension Reform. Policy Analysis. April 14. No. 340.

[7] OECD (2016). OECD Reviews of Pension Systems: MEXICO.

[8] Javier Alonso, Carmen Hoyo, David Tuesta (2014). A model for the pension system in Mexico: diagnosis and recommendations. Working Paper No. 14/08.

[9] Isabel Ortiz, Fabio Durán-Valverde, Stefan Urban and Veronika Wodsak (2018). Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. ILO.

[10] OECD (2023). Pensions at a Glance 2023: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.

## Rethinking of Structural Reform of Pension System in Mexico

ZHANG Yanli

Kang Yunye

**Abstract:** Influenced by Chile's pension system reform achievements, the push of the World Bank and the domestic economic crisis, the structural reform of the pension system in Mexico in 1997 changed the public pension system from PAYG-DB to FF-DC of the individual account. Mexico's pension system reform in 1997 has significantly different characteristics compared with other Latin American countries. However, after the implementation of the reform, problems such as moral hazard, intergenerational equity, financial risk and sustainability, and poor management were gradually exposed. However, the reform had little effect and the financial crisis was serious. In 2007, Mexico reformed the pension system again, and basically formed the current three-pillar pension insurance system. While these two pension reforms achieved certain economic goals, they also led to problems such as elderly poverty and income inequality. Here are the lessons. We should re-examine the nature and orientation of the pension system. We should recognize that pension

system reform must take into account informal employment and the structural changes in the labor market; We must attach importance to the matching of contributive pension and non-contributive minimum guaranteed pension. We should realize that pension reform should be based on the basic national conditions of the country's population, economic and social development, and that the quality and efficiency of pension system management are related to the effectiveness of reform and the cost of management and operation. We should attach importance to the role of culture.

**Key words:** Mexico; pension system; structural reform; PAGY-DB; FF-DC

CLASS CASS

**声明:**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”), 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址:** 北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼。

**电话:** (010) 84083506

**传真:** (010) 84083506

**网址:** [www.cisscass.com](http://www.cisscass.com)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐