

中国的养老金改革

问题、选择和政策建议

尼古拉斯·巴尔 彼得·戴蒙德

本文第一部分是关于养老金设计的原则，这部分利用巴尔和戴蒙德 2008 年以来的研究成果，介绍了养老金制度的理论背景和国际经验。第二部分对中国养老金制度的短期和长期改革提供了可行选择和政策建议。本文旨在帮助中国建立一个惠及所有老年人的统一养老金制度。我们认为强制性缴费型养老金不应仅限于城镇部门而忽视农业部门；政策应该关注大企业和小企业之间的差别，或者说正规部门与非正规部门之间的差别。我们建议扩展现行缴费型制度的覆盖面工作应从关注大企业开始，无论企业地理位置如何，都应该一视同仁。照此方法逐步扩展缴费型制度的覆盖面，最终会在中国建立一个覆盖全民统一的养老金制度。第 2.1 节讨论了这种扩展缴费型养老金覆盖面的方法，以及如何建立一个针对中国所有老年人的非缴费型养老金，以保证养老金制度至少有一部分能够覆盖所有老年人。第 1.2 节阐述了非缴费型养老金制度的设计细节。后面几节讨论了城镇缴费型养老金制度，及缴费型和非缴费型养老金制度的组织管理。对农村地区自愿性养老金的初步探讨在第 2.2.2 以及 2.10.2。本文还讨论了公共雇员养老金和自愿性养老金。

第 1 部分 养老金设计原则

1.1 核心目标

养老金制度对于个人和政府而言有几个核心目标，包括熨平消费、保险、收入再分配和减贫。

熨平消费。养老金使人们能够将其年富力强时期的消费部分转移到年迈退休

之时，使其在退出劳动力市场、没有收入来源时能够维持生活。^①

保险。一个人不知道他将来会存活多久，而养老金制度能够以年金形式提供保险，在退休者的余生中按周或按月向其支付年金。年金是一种风险共担形式，使退休者能够免于过早耗尽其养老金储蓄的风险。如果工人退休前死亡，养老金制度还能够保护其配偶和年幼子女。

收入再分配。养老金制度可以向低收入者提供他们退休前收入的较高比例（即较高的替代率），从而实现终生的收入再分配。由于从个人角度看终身收入是不确定的，当其收入较低时，这种养老金制度可以提供较高的替代率，而当其收入较高时则提供较低的替代率，从而为低收入风险提供了保险。这种再分配可适用于同一地区内的不同收入水平和具有不同平均收入的地区之间。

养老金制度还能在不同代人之间进行收入再分配，例如对当代人征收较高缴费率，以向后代人提供较高的养老金或者降低其缴费水平。类似地，如果提供的养老金高于过去缴费能够支付的水平，就会在后代（或当前）纳税人与当前退休者之间形成再分配。

减贫。对全部人口提供减贫救济可能会降低人们工作的积极性，而且高水平、全覆盖的减贫救济会超过一个国家的承受能力。然而对于老年群体来说，他们不会提供太多劳动，因此老年人是合适的减贫对象，而试图惠及所有年龄群体的减贫计划并不会收到良好的效果。减贫计划可以针对所有老年人，也可以集中于那些向养老金制度缴费的群体。很多国家都同时有两种减贫安排。提高低收入者的养老金不会对储蓄造成负面激励，而基于收入调查的最低收入保障就会降低人们储蓄的积极性。

1.2 养老金设计标准

养老金如何组织才能达到这些目标？经济理论和国际经验表明，要通过多种不同结构的组合来实现这些目标。专栏一给出的第一个核心结论是没有一个放之四海而皆准的最佳养老金制度。既然如此，尤其应该明确什么是较好的养老金设计标准，本节就专门讨论这个问题。

第二个核心结论是，在考虑养老金设计如何影响劳动力市场、经济增长和收

^① 本报告使用男性代词来指代参保者个人及其养老金，但应注意养老金领取者同样可能是女性。

人分配时，应该着眼于整个养老金制度及其随着时间推移而变化的效果。孤立地考虑制度（个人或集合）的某一个部分会得出错误的分析。

第三，现代经济学理论中一个根深蒂固的观点是，养老金分析应该放在次优分析框架中进行。2.1 小节提出了这一论点，作为后面讨论劳动力市场效率、储蓄和经济增长、再分配和风险分摊、性别和家庭以及演进能力的前提。

专栏一

没有一套能适应所有国家的最佳养老金制度

养老金制度有多重目标，包括熨平消费、保险、减贫和收入再分配等。如要实现这些目标，将面临着一系列约束：

- 融资能力：融资能力越强，越容易为养老金制度筹集更多资金。
- 组织能力：组织能力越强，养老金制度设计中可行的选择越多。
- 行为参数：包括劳动力供给对养老金制度设计的敏感度，养老金对私人储蓄的影响等。
- 收入分配情况：低收入者比重越大，减贫任务越重。

以下原因导致不存在一套放之四海而皆准的养老金制度：

- 政策制定者对不同目标的重视程度不同，例如对减贫的重要性、风险的代内及代际分配方式都有不同看法。
- 约束模式、关键参数值因国情而异。
- 不同国家有不同政体，即便是经济和管理上具有可行性的养老金制度选择，也会受到政治可行性的影响。
- 历史沿袭制度会影响养老金改革的价值和政治学。

总而言之，不同的制度目标和约束条件会影响最优养老金选择，因此：

- 不同国家在权衡多重目标时采用的结构不同，正如本节所述。
- 尽管没有一个国家的制度是完美的，我们仍发现有多种不同的制度结构都能收到良好的运行效果。

以上，但相当一部分人根本没有作出选择。

此外，即便人们作出选择，其选择常常也是不明智的：

- **短期满足。**很多人一达到允许的最低退休年龄就过早提前退休，这对他们自身利益及其配偶利益都是不好的。在美国，推迟退休可以获得大致上精算公平的养老金增加，但不可思议的是，相当大一部分人年满 62 岁就提前退休。

- **思维定势。**人们如何作选择很容易受到其面临选择所呈现方式的影响。正如有学者（Loewenstein 和 Ubel, 2008, 第 1 806 页）所指出的那样：“那些先知道一项待遇的风险然后知道其收益的人，与那些先知道其收益然后知道其风险的人所作出的选择是不同的。决策咨询服务商在陈述一项产品的风险收益特征时必须按照一定的顺序来表达，但不幸的是，他们所选择的陈述顺序几乎不可避免地影响到人们的决策。”

- **熟悉度。**另一个拙劣但常见的选择是将退休资产大部分投资于其雇主的股票。如果雇主破产倒闭，投资于本雇主股票的雇员会同时失去其工资收入和大部分资本积累，正如安然公司的雇员所遭遇的那样。这种行为表明人们没有认识到风险多元化所带来的好处。

- **过度交易。**许多人都会频繁交易，这不但增加交易费用，还常常使其处于风险—收益边界上的不利位置。有些人试图跑赢大市，不断改变其资产种类，结果导致风险增加，而预期收益非但没有增加，从整体上来看常常还会下降。

近来的实验证据证明了一种倾向：在某些情况下，人们的短期贴现率较高（追求即时的满足），中期贴现率较低。问题在于，未来会变成现在；因此人们继续追求短期满足，从而导致了时间不一致。

这些发现对企业和公共养老金政策设计有几个含义：

- 使选择简单化，例如只提供少数几种有特色的基金。
- 自动登记加入，把人们的惰性变成优势，因为人们一旦自动登记加入，多数人都不会留在养老金计划之内。
- 设计良好的默认选择。基于自动登记加入和工人选择的制度安排要求为那些不作选择的工人提供默认选择。默认选择的提供和设计非常重要。

在自愿性计划中还有一个选择是允许人们现在承诺（可反悔）将来行动，因此利用人们的拖延习惯来辅助政策的实施。塞勒等人（Thaler 和 Benartzi）的“明天储蓄更多”计划表明，人们愿意承诺将来多储蓄。

由于专栏二和专栏三中指出的原因，即使发达国家在如何帮助消费者作出良好决策方面也没有很大的进展。人们经常不能作出最有利于其本人及家庭长期福利的决策，并且常常不作明确的选择，这是选择过多或制度过分复杂的常见后果。与简单理论相反，向人们提供数量有限的选择有时反而能够带来更好的结果；为那些自己不作明确选择的人设计良好的默认选择也很关键。

除了选择养老金产品，消费者还面临着选择退休时间。如果养老金待遇与人们退休后的预期寿命呈精算关系，退休后存活时间越长，而最低退休年龄保持不变，那么老年贫困情况必然会更加严重。如果担心一些人退休太早而有损其本人和配偶的福利，养老金设计中就应该选择一个合适的最低养老金领取年龄，并要更重视鼓励人们延迟退休。

除了个人选择问题外，政策分析中还应该考虑到专栏二所指出的偏离最优框架的其他情况，特别是市场不完善和税制问题。

次优条件下的分析框架应从养老金制度的多重目标开始，这些目标不能同时完全实现。因此政策制定者必须在所有目标中实现最优化（不是最小化或最大化），根据不同社会对不同目标的重视程度，在熨平消费、减贫及保险等目标之间寻求最佳平衡。

1.2.2 劳动力市场效率

次优分析。前面的分析解释了为什么实现养老金制度多重目标就不可避免地伴随着劳动力市场扭曲的问题。没有扭曲就不可能有现代经济制度。但是，问题在于，如何在扭曲与其他目标之间达成某种平衡，而不是假定存在一种无须扭曲就能够实现多重目标的方法。因此，考虑养老金制度必须从次优分析条件出发。然而，我们不应该设计一个既导致严重扭曲又没有实现政策目标的养老金制度。

劳动力流动性。劳动力流动性对于劳动力市场效率至关重要，因为扩张中的公司需要雇用工人，如果有新的工作机会，效益不好的公司也更容易减少雇员人数。如果劳动力能够轻易地向生产力更高的工作岗位流动，一国劳动生产率就能够提高。为避免不恰当地阻碍劳动力流动，养老金应该具有良好的便携性，使工人无论在不同企业之间、不同地区之间、政府与私人部门之间还是城乡之间的流动都畅通无阻。只有在养老金制度对不同参保群体（无论是不同部门还是不同地区）都实行统一的基本结构时，才是最便携的，而制度参数是否相同并不会影响便携性。

按最终工资决定养老金待遇存在的问题。在决定一个人的养老金待遇时不应该过分依赖其最终工资，因为这种制度很难（几乎不可能）按照不影响劳动力流动效率的方式来组织。不仅如此，这种制度还容易受到操纵（大幅度提高最终工资以获得更高的养老金），往往对那些高薪工人支付更高的待遇，因为高薪工人工资上升速度更快，并对那些最终工资水平不确定的工人造成了很大的风险。

养老金领取年龄和失业。政策制定者经常认为，允许提前退休的政策会减轻失业压力，提高退休年龄会导致失业情况恶化。这种观点虽然比较普遍，但并不正确。专栏四解释了为什么这种观点是错误的。

专栏四

无理由的担心：提前退休和失业

提前退休。如果一个经济体中工作岗位的数量是固定的，老年工人退休能够为其他人提供工作机会，在这种情况下，提前退休确实能够减轻失业压力。然而，一个经济体中工作机会并不是固定的，因此这种看法往往是错误的。从较长的历史来看，发达国家平均退休年龄曾有很大幅度下降，而失业率却没有相应下降。很多发达国家 10 年期以上的经验数据表明，鼓励提前退休的国家并没有成功降低失业率。发展中国家料必情同此理。

认为工作数量固定的政策思路是错误的：首先，新增工人之间的竞争会压低工资，并使得公司更容易找到合适的工人，从而鼓励创造更多工作岗位。因此工作数量不是固定的，而是受工人数量的影响而变化。其二，提前领取养老金通常并不会使提前退休者退出劳动力市场，因为某些工人会一边从前任雇主那里领取养老金，一边继续为新雇主工作。其三，大量的农村劳动力群体是最大的潜在失业来源，劳动力城乡迁移将会使试图通过提前退休来降低城镇失业率的政策失灵。

因此，无论鼓励提前退休还是强制退休都是不对的，试图以此来缓解失业压力只能收到短暂而有限的效果，而在长期内必然失去效力。通过退休政策来降低失业率、人为地扭曲劳动力市场的做法是徒劳无益的；与其如此，还不如关注失业待遇，关注如何促进经济长期增长。同样，残疾待遇也应该基于保护残障人士的需要而定，而非出于应对失业压力的需要。

提高退休年龄。以上论述必然导出的一个结论是，中国如果缓慢提高退休年龄并不会对失业率产生很大影响。

谁为养老金缴费。在市场经济中，不必太过于关注养老金缴费是由雇主还是雇员承担，因为对雇主征收的强制性社会保障缴费或工薪税会导致雇员薪水降低，即雇主把缴费成本转嫁给雇员（缴费成本由雇主还是雇员承担的差别在短期内会存在，因为根据劳动力有效供给和需求来调整工资是需要时间的）。但如果存在最低工资规定，雇主就不能大幅度降低工资以便把大部分缴费成本转嫁给雇员，这时缴费由雇主还是雇员承担就会产生一定的差别。

1.2.3 养老金制度的筹融资

除了对劳动力市场的影响外，养老金制度还会影响整个经济的运行效果。过多的公共养老金支出会导致税率提高，危及经济增长。相反，养老金制度也可能降低经济中的系统性风险，提高社会稳定性，在社会急剧变革的时期，这一点尤其重要。

养老金设计中一个重要的特征是其积累程度，即缴费是用于支付当前养老金待遇（现收现付制，PAYG），还是积累起来作为将来支付养老金的资产（积累制）。有多少缴费是用于养老金资产积累，这会影响国民储蓄水平和经济增长率。正是由于积累制提高国民储蓄的机制，所以积累制被认为可能促进经济福利。增加养老金积累是否真正能够增进福利取决于一国的具体条件，尤其是取决于专栏五中所述问题的答案，国家不同，答案也不尽不同。

增加国民储蓄的积累。在考虑用缴费来积累资产时需要考虑两个因素。首先，增加积累对国民储蓄的影响并不是直接的，这种影响可能很大也可能很小甚至没有，取决于私人储蓄者的反应及政府其他预算的反应。当私人储蓄者被征收更多缴费时，他们自己可能减少储蓄，这种情况下积累制对国民储蓄水平没有什么影响；如果他们继续自己以前的储蓄水平，国民储蓄就会增加。政府也可能增加其他方面的开支，导致积累制对国民储蓄影响很小或者没有影响。其次，由于拥有资产比没有资产更好，增加储蓄和资产积累对经济或多或少都会带来好处，比多消费、少储蓄、资产积累少的情况好。因此影响国民储蓄的关键不是个人账户中积累的资产，而是资产积累的过程。对资产积累方式的关注表明，是否需要增加积累以促进经济增长的问题应该这样提出：一个经济体当前是否有必要提高缴费或降低待遇，以便将来能够降低缴费或增加待遇。通过降低待遇或提高缴费来增加积累必然导致代际之间的收入再分配，因此，对于增加积累能否带来福利改善没有统一的答案。每个国家都应该依据其自身环境和关注目标的轻重缓急来考虑问题，要考虑其当前储蓄率和预期工资增长率。

通过债券来实现积累。在上文的讨论中，对积累制的关注是从提高储蓄率的角度出发的，但还有一个替代办法，就是把缴费转移给政府用于支付养老待遇，同时在个人账户中放入等值的新发行的政府债券。后一政策对国民储蓄的影响与现收现付制相同。然而，传统的现收现付制是用未来缴费支付未来养老金，而在个人账户中放入新发行政府债券需要全部或部分用未来税收偿还。尽管两种不同政策对储蓄的即时效果相同，但随着时间推移它们对未来待遇水平、缴费率、政府一般税收以及政府债券利率会产生不同的影响。在债券融资的情况下，待遇水平取决于债券利率，而在待遇确定型制度下待遇水平取决于待遇公式。因此必须区分以提高储蓄为目标的积累制和以新发政府债券来记账、并不增加储蓄的积累制。

对资本市场的影响。支持积累制的另一个理由是它可能提高储蓄转化为投资的效率。但这只适用于金融制度不断发展的国家，且必须具备一个前提条件，即更多投资能够鼓励政府改进监督监管能力、完善资本市场功能。如果没有良好的规范和监管能力，增加资本市场资源只会加大投资风险，降低投资收益。

对代际收入分配的影响。在积累制和现收现付制之间的选择还会产生重大的分配效应，上述对此已有讨论。

现收现付制与积累制之间的选择引起了很多争议。本节讨论了应该考虑的关键问题，专栏五对此作了简要总结。专栏六列出了一些经常发生的可悲的分析错误。

专栏五

积累制养老金什么时候是可取的？

在评估向积累制养老金转型能否增进福利以及在多大程度上能够增进福利时，政策制定者应考虑以下两组问题。

- 向积累制转型能否增进福利？

(a) 在储蓄率低的国家，积累制养老金能否增加储蓄、加强资本市场并提高储蓄向投资转化的效率进而增加产出？

(b) 积累制养老金能否产生良好的代际再分配效果？

- 向积累制转型的改革实施起来是否具有成本效率？一国是否具备足够的经济条件和组织管理能力，能否安全高效地实施计划？

常见的错误分析思路

错误的分析思路是很常见的，本专栏只概括了几个最明显、最常见的错误。

不正确地使用最优分析。滥用最优分析所犯的错误是，认为消费者在竞争性市场上自主选择养老金提供商会提高个人福利，降低管理费用。这一论断忽略了专栏二和专栏三中指出的严重错误。

视野狭隘。这一错误是孤立地考虑某一个目标，例如以避免劳动力市场扭曲为由支持缴费确定型计划，因为缴费确定型计划能够把收入再分配（及其产生的扭曲效应）转移到养老金制度的不同部分。然而，正确的分析必须把养老金制度作为一个整体来考虑。

不正确地使用稳态分析。一些分析者简单地把资产的长期回报率与现收现付制的长期回报率相比较，后者即是经济学家所熟知的参保工资的增长率。预期资产长期回报率会超过工资增长率，这一差别时常被作为积累制养老金的净收益。但政策分析中如果仅考虑长期，不考虑从一个长期向另一个长期所带来的短期成本和收益，必然导致错误的决策。只计算未来收益而忽视当前成本，会导致那些将来发生收益的政策的价值被高估。关注收益率比较只阐述了真相的一半：它忽视了现收现付制和积累制之间的风险差别，忽略了管理费用上的差别，特别是它忽略了代际分配效应。

忽视分配效应。当政策制定者在一个没有任何养老金计划的国家新建一个计划时，分配效应是最明显的。如果政策制定者决定建立现收现付制，第一代退休者能够领取到养老金，但后来退休者的收益率较低；如果他们建立积累制，后来退休者确实能够获得较高的收益，但第一代退休者领不到任何养老金。在已经有了现收现付制计划的国家也一样：向积累制转型会在当前退休者与后来退休者之间产生有益于后者的再分配。因此在现收现付制与积累制之间的选择必然也是关于代际收入分配的选择。不同的选择当然是可能的，但若忽视分配效应，或者把未来退休者从积累制转型中获得的收益作为帕累托改进，却是一个根本性错误，因为这种收益是以第一代退休者的损失为代价的。

1.2.4 再分配和风险分摊

良好的养老金设计应该考虑到养老金对代内或代际再分配产生重要影响的方式，并且考虑到不同养老金设计有不同的风险分摊方式。

代内再分配。虽然收入再分配是多数养老金制度的目标之一，但它也可能产生某些不合意的意外分配后果。例如，在仅仅覆盖小部分工人（即覆盖面小）

的养老金制度中，用一般税收来满足这部分工人的养老需求会导致广大纳税人为小部分参保工人买单的转移支付效果。某些国家对蓝领工人和白领工人实行不同的待遇计发方式，白领工人获得的待遇相对于其缴费而言比蓝领工人更加慷慨，结果导致收入较低的蓝领工人与收入较高的白领工人之间的逆向再分配。^①

代际再分配。前面的讨论表明，养老金可能增加国民储蓄，在不同群体之间产生收入再分配效应。具体而言，向积累制转型在增加今天储蓄的同时会导致今天消费的减少，意味着要么工人可支配收入减少，要么退休者养老金减少，或者两者兼有。如果增加的储蓄促进了经济增长，未来的工人和退休者就可以获得更多消费资源。因此，正如专栏六所表明的那样，向积累制转型如果能够增加储蓄，它就必然在当代人与未来人之间产生有益于后者的再分配。

风险分摊。除了再分配效应之外，不同养老金制度分摊风险的方式也不同。认识到不同制度具有不同的风险分摊效果有助于政策制定，同时还应该对多种风险来源加以鉴别。

我们从完全积累制的两个极端开始讨论。

缴费确定型完全积累制计划（也称为个人账户积累制）。在这种计划中，单个参保人将其工资的既定比例储蓄下来，购买金融资产并积累到退休之时才领取。退休时可以购买年金或者分期领取。工人职业生涯中资产累积收益率的波动会影响账户持有人的退休资产数量，因此收益波动风险由个人承担。如果工人退休时购买年金，他也会面临年金定价风险，因为年金价格取决于平均预期寿命和年金资产的预期收益率。但一旦购买年金之后，资产收益率的波动和实际寿命的变化与年金定价时的预期值之间无论有什么样的差别，其后果都是由保险公司承担。保险公司会根据实际收益率和死亡率进行调适，例如调整保险定价，职员薪酬以及股东回报。如果工人不购买年金，他会面临寿命或收益率变化的风险，就是说，参保人退休前所面临的各种不确定风险由其自身承担，因为账户中积累了多少资产就有多少可供养老的资源。年金化把退休后的风险转嫁给了保险公司，但工人在退休时（或购买年金时）仍需承担年金定价风险。

待遇确定型完全积累制计划。这种计划是通过缴费调整的方式来承担风险，因此工人在其工作生涯中承担了计划风险。为了使计划保持完全积累以便能够支

^① 如果养老金制度是向在职劳动者征集缴费并向退休工人支付终身待遇，预期寿命不同的群体从这种制度获得的收益是不同的。

付承诺待遇，需要根据收益率及预期寿命的变化来调整缴费水平。由于待遇确定型计划是由一个基金来支付所有待遇，并且缴费变化对所有工人都是统一的，它属于集体性计划，任何时候的调整都是根据所有共同承担缴费责任的工人数量来确定的。计划不必总是保持完全积累，积累率波动是一种在不同时段内转移风险的机制，因此在不同时段出生的工人之间也进行了风险转移。计划基金可通过购买年金的方式支付待遇，从而把风险转嫁给保险公司。除了调整缴费水平之外，计划发起人（雇主或政府）还可能承担一定风险。如果计划是由雇主发起的，风险就转嫁给公司现任或拟聘职工、现在股东或未来股东，如果公司通过提高产品价格来解决养老金赤字，风险就转嫁到客户身上。如果计划是由政府发起的，风险就会转移到当前和未来纳税人头上。

因此，区别待遇确定型计划和缴费确定型计划的一个因素是看计划关注的是缴费调整还是待遇调整。在实践中，发起计划的政府或公司通常既调整缴费又调整待遇，因此计划不一定是“纯粹的”待遇确定型或缴费确定型。另一个区别因素是看计划采取单个基金的集合形式还是个人账户形式，待遇确定型计划提供了风险分摊的机会，但在缴费确定型个人账户制中，政府也可以利用养老金制度之外的资金来源进行再分配，对账户资产收益率提供保险。

公司养老金计划应该尽可能保持完全积累，否则，一旦公司破产就可能导致计划没有足够资产来支付工人养老金；在政府为私人养老金提供担保的情况下，公司也可能将支付待遇的负担转嫁给政府财政。虽然政府也存在破产的可能性，但在经济情况良好、政府职能完善的国家，这种风险并不显著。只要计划设计合理，即便没有完全积累，政府也能够维持计划运转。完全没有积累的计划只是一种不常见的极端情况，多数计划都有为应付短期波动而建立的缓冲基金，某些国家政府还为计划积累了规模可观的资产。

我们现在转向没有达到完全积累的制度。

通过社保缴费筹资的纯粹待遇确定型现收现付制。这种计划没有资产，因此也不存在收益率风险。如果缴费率既定，计划收入风险来自于参保工人的工资波动。风险是由当前工人承担；如果基金可以赤字运行，未来工人也要承担部分风险。这与待遇确定型完全积累制中的风险分摊是相似的：对缴费依赖程度越高，参保工资波动造成的风险就越大。此外还有预期寿命变化的风险：人们存活得越久，支付既定待遇的成本就越高。实践中的计划并不是“纯粹的”，如果待遇有所调整，养老金领取者也要承担部分风险。

用一般税收融资的制度。在这种制度中（如非缴费型养老金），风险是由所有纳税人承担，在不同代际工人之间分摊（因为未来税收与当前税收一样会随着债务而变化）。在社会保险制度安排中，如果支付待遇的成本有一部分是用政府一般税收支付的，也会发生同样的风险分摊情况。

在实践中，一国通常既调整缴费又调整待遇水平，因此风险在工人和养老金领取者之间分摊。

政策制定者需要面对的一个核心问题是风险如何分摊，这一问题既有公平含义，又有效率含义。与再分配的情况一样，这个问题也有不同答案，但它却是一个不容回避的问题。

1.2.5 性别和家庭

另一个重要决策是养老金待遇的组织形式与家庭之间的关系。特别是，基本养老金计发方式应该只考虑参保者个人还是其家庭？养老金计发可以只考虑个人，至于个人与其家庭成员的经济安排则由个人自行处理；也可以给予家庭更多关注，规定养老金计发方式应该保护参保者配偶（主要是寡妇），有时还应对参保者年幼子女给予保护。在关注家庭成员的需要时，如果规定养老金以连生年金（见术语表）方式发放，就不会产生不同家庭之间的再分配；但它也可能包含再分配因素（例如使待遇计发公式对单职工家庭更有利，而对双职工家庭和单身人士较为不利）。

不同的养老金安排对不同性别有不同影响。非缴费型养老金比缴费型养老金更有利于女性，因为女性职业生涯常常由于照顾家庭而被打断；以连生年金方式发放的制度也对女性有利，因为女性寿命比男性长，寡妇数量总是多于鳏夫。

1.2.6 制度演变能力

养老金制度的一个理想特征是它具备随着收入上升、改革推进和管理能力提高而直线演进的能力。中国养老金制度设计尤其应该考虑到这一原则，因为中国处于快速转型的时期，劳动力大量地从农村向城镇流动，从公共部门向私人部门流动，人口年龄结构也在发生快速变化，劳动力市场和金融市场也经历了重大改革。

1.3 全球养老金制度概述

本节简要概述政策制定者面临的多种选择。专栏一所讨论问题的一个含义是

不同国家可以通过各式各样的组合结构来执行养老金制度。此外，经济实力和组织能力越强，可行的选择就越多。

养老金制度可以包含以下一种或多种要素，不同要素具有不同的规模和重要程度。

非缴费型养老金、最低收入调查和最低养老保障。最简单的选择是针对所有达到一定年龄的公民、用税收融资的养老金，例如荷兰和新西兰。税收融资的养老金制度还有一种变体，即通过财产调查排除最富裕的那部分人，其余所有人都可以领取养老金，如澳大利亚、加拿大、智利（从2008年6月以来）和南非。对非缴费型养老金的比例将在第2部分集中讨论，专栏七总结了这类制度安排的国际比较。

专栏七

非缴费型养老金^①

高收入国家

新西兰公共养老金制度的基石是非缴费型普遍性养老金（New Zealand Superannuation，新西兰退休金）。它的资金来自财政的一般性税收，并向所有满足居住地条件审核^②的65岁以上老人发放。并且，来自该计划的养老金给付包括在居民的应税收入之中。在给付水平上，一对夫妻的养老金会等于纯平均工资的72.5%，单身者的养老金给付水平会更高（随居住条件变化），而如果夫妻中有一人年龄小于65岁，其养老金给付则会更少。

同新西兰一样，澳大利亚、加拿大（参见专栏八）以及荷兰也都有依靠一般性税收融资的非缴费型养老金。在澳大利亚和加拿大，非缴费型养老金给付并不包括在收入调查的范围内，但是却包括在富裕程度调查范围内。这是因为，收入调查旨在限制穷人的给付水平，而富裕程度调查更多强调从富人手中追回养老金给付。

中等收入国家

智利（参见专栏九）于2008年建立了一项新的非缴费型养老金计划，以增补1981年开始施行的个人账户养老金计划。该计划设有富裕程度调查要求，所以待计划成熟后，大约

^① 更多关于非缴费型养老金的讨论，请参见 Willmore（2007）。关于澳大利亚非缴费型养老金的相关情况，请参见 Borowski（2005），而关于非缴费型养老金的性别视角的分析，请参见 Jefferson 和 Preston（2005）。

^② 养老金可以向所有生活在国内的65岁以上的新西兰人发放，但是必须自20岁以后，在新西兰居住满10年，或者自50岁以后，在新西兰居住不少于5年。

有60%的老年人口将获得养老金给付。南非同样设有非缴费型养老金，即国家老年补助金计划（State Old Age Grant），该计划的特殊之处在于，其不仅有效地发放给城市养老金领取者，还通过良好的目标瞄准机制向农村老年人发放。当然，该计划的后一个目标群体似乎并不难理解，因为老年人是更容易陷入贫困的潜在贫困群体。

南非的非缴费型养老金向65岁以上的男性和60岁以上的女性发放，它由一般性税收融资而没有缴费条件要求。养老金的给付水平大约等于普通家庭收入的一半，相对于南非多数非白种人较低的收入水平，这个水平应该是较高的；但是相对于那些富裕阶层而言，这个水平也仍然是较低的。20世纪30年代该计划最初是作为非洲白种人的济贫措施引入的，随后逐渐发展成为覆盖所有种族居民的养老金计划。相关研究结论表明，该计划不仅从社会政策维度而言是非常有效的，从方案的执行角度而言，也是非常有效的。

南非的社会养老金计划，是以年龄确定领取资格的收入转移支付计划的典型。虽然该目标瞄准指标设置方式有些过于简化，但是该养老金计划在覆盖最贫困的家庭以及儿童方面是有效的……南非当局克服了将现金转移支付扩展至遥远农村地区的种种难题，以及在文盲年金领取者中进行资格审查的困难（Case和Deaton，1998，第1359页）

南非的非缴费型养老金制度的行政管理统一由南非社会保障所负责。在多数城市地区，人们通过银行账号或者邮局领取养老金。在农村地区，政府将养老金的发放以省级为单位，外包给私人部门。在最佳状态下，该制度有效且有创意。在一些地区，装备有自动出纳机的交通工具会在指定的时间到达指定的地点。届时，养老金领取者输入自己的身份证号码（或者指纹），就可以从自动出纳机中领取养老金。并且，原则上每台设备旁都有一名政府官员随时准备提供相关帮助，但是这种设备并不常见。

当前的制度安排仍然存在相关问题。比如，私人承包者赚取过量利润的潜在风险，装备自动出纳机的交通工具遭遇袭击，以及银行不愿意搬入农村地区的负激励，因为社会养老金计划将要发挥的作用正是银行业的主要功能之一。正是由于以上原因，不少地方开始将现金出纳机设置在超市之内，这样银行所肩负的现金出纳的功能在农村地区也变得可能，并且银行的储蓄功能也随之可以实现（因为养老金领取者不必一次取出所有的当月养老金），而不是银行的其他功能。

低收入国家

包括玻利维亚、博茨瓦拉、纳米比亚以及尼泊尔在内的不少低收入国家也建立了非缴

费型养老金（有时也称为社会养老金）。这些国家的非缴费型养老金的总支出一般较小（博茨瓦纳、纳米比亚和尼泊尔等国的总支出水平低于 GDP 的 1%），相应的其养老金的给付水平总体而言也较低（Willmore, 2007, 表 2）。

非缴费型养老金具有向缴费能力有限者扩展覆盖面的内在优势，尤其是向妇女、非正规部门的劳动者等群体。在评估某国的这些群体的需求和可行性时，政策制定者需要考虑以下因素。

- 养老金如何能够合理地瞄准保障对象？非缴费型普遍性养老金计划的成本有效性取决于以年龄作为目标瞄准设置的准确性。理论上而言，一个国家的穷人越多，其济贫措施的重要性就越高，非缴费型养老金的目标瞄准效果也就越好。当然，年龄在多大程度上能够单独作为一个优良的指标，各国的情况不同，但是取决于老人独立居住还是居住于展延性家庭（extended family，尤其指三代以上同堂者）的比例。

- 行政管理能力充分吗？即使一个简单的养老金计划也有其行政管理方面的要求。政府必须能够建立起人们的年龄记录，以防止同一个人多次申领养老金，或者家属以已经逝去的养老金领取者之名冒领养老金。

- 在养老金规模给定的情况下，其发放成本是否能够足够低？表 1 展示了一些国家的非缴费型养老金计划的行政管理成本。

当政府具备必要的政策执行能力时，政策制定者的相关政策选择会影响养老金计划的成本：

- 养老金的给付水平可以保持较低（例如，博茨瓦纳和尼泊尔的养老金给付水平只是人均 GDP 的 10%）。

- 养老金的首次领取年龄可以设定稍高（在尼泊尔，总人口中，只有 1.1% 的人年龄大于合格的养老金领取年龄）。

如果行政管理能力允许，年轻老年人（如 65 ~ 75 岁的老人）的养老金给付水平可以稍低，而年长老年人（如 75 岁以上的老人）的养老金给付水平可以稍高。

此外，很多国家还实行依据收入调查，向贫困老年人发放的最低收入保障。收入调查可以只考虑法定养老金收入、总收入或收入与资产之和。可以把最低收入保障与较高的最低养老金担保结合起来，如智利以前就实行这样的组合制度。

表 1 公民（非缴费型）养老金的管理成本

	养老金领取者人数	养老金领取者占总人口的百分比	管理成本占给付总额的百分比	养老金领取者平均管理成本（美元）
博茨瓦拉（1999 年）	71 000	4.1	4.5	15
科索沃（2006 年）	130 000	6.5	1.5	9
毛里求斯（1999 年）	109 000	9.3	2.5	17
纳米比亚（1999 年）	82 000	4.4	15.0	51
新西兰（2005/2006 年）	488 000	11.9	0.5	48

资料来源：Sluchynsky（2009，表 14.1）。

如果非缴费型养老金的发放是基于对缴费型养老金给付水平的调查，那么它在数量上几乎与最低养老保障金相等，同样，最低养老保障金也是缴费型养老金的一个退出机制。而对于这些用词的选择可能将影响到制度的设计细节及人们的理解。

待遇确定型制度。在国家举办的待遇确定型制度中，工人的养老金是根据其缴费历史工资及其初次领取退休待遇的年龄来确定的。养老金计发基数可以是工人退休前几年的工资，也可以是更长时间如整个工作生涯内的平均工资。待遇确定型制度也可以用纳税人缴纳的一般税收来补贴。多数国家的待遇确定型公共计划都是现收现付制，养老金用当期收入来支付，没有资产积累或仅有少量积累，但有些国家也通过建立信托基金储备了较多资产，远超过最低储备需要。某些部分积累制的待遇确定型制度只投资于政府债券，有些国家则投资于多样化资产（在不同资产种类和不同国家之间分散投资）。养老金资产可以由政府机构管理，也可以聘用私人公司来处理投资交易甚至作投资决策。

缴费确定型积累制。在实行缴费确定型积累制的计划中，养老金是用参保人多年缴费形成的基金来支付。缴费率是固定的，参保人的养老金资产积累能够购买的年金取决于他终身缴费数量、预期寿命及投资收益。实行缴费确定型制度的国家可以使用公共组织的投资（如新加坡），也可以使用私人金融中介机构并对其加以监管（如智利）。

记账式账户制（NDC）。纯粹的记账式账户制（有时也称为非做实个人账户制）是国际上最新的一个制度创新，它结合了缴费确定型计划和待遇确定型计划的成分，属于混合型个人账户制度。它的基本理念类似于纯粹的缴费确定型养老金，即风险承担方式完全是通过待遇调整而实现的。但它同时与待遇确定型计划

也有相同之处，即它不是完全积累的，甚至可能是完全现收现付的；其待遇计发是按照既定公式进行，而不是按照市场收益率和预期寿命来决定。记账式账户制与缴费确定型制度设计的相似之处在于以下几方面：

- 每个参保人缴纳其工资的一定百分比，缴费计入个人账户。缴费率可以根据参保人的不同年龄以及不同时间段而有所差异。

- 账户收益按照政府事先确定的名义利率定期计入个人账户，名义利率的选择应反映制度承受能力。

- 参保人退休时，账户中积累的名义资产价值转换成年金，年金计算基于确定预期寿命的规则和调整待遇给付的规则（如通货膨胀调整），并以名义利率作为贴现率。

- 账户资产仅仅是记账的，因为计划中没有相应的基金可投资于金融市场。这就是使用“记账”二字的原因。

对这种制度的性质应注意鉴别，分析要点是两个概念之间的区别。

- 精算：如果参保人在整个预期退休余命中获得的养老金资金流按照市场利率和预期寿命贴现，预期贴现值等于他开始退休时的养老金积累额，这种待遇就是精算的。

- 积累：如果养老金待遇是用积累基金来支付，这种待遇就是积累的。

一个纯粹的缴费确定型养老金既是精算的又是积累的。一个纯粹的记账式账户制支付的待遇是准精算的，但它不是完全积累的，并且可能是完全现收现付的。之所以称之为“准精算”，是因为记账式账户制中待遇计发是按照既定公式，而不是按照市场利息率和基于市场预测的平均寿命。尽管记账式账户制最近才出现，但它已经成为许多国家养老保险制度的重要组成部分，包括瑞典（专栏十）、意大利、拉脱维亚、波兰。

退休后的待遇调整。一个人一旦退休，基于名义年金的养老金就很容易受通货膨胀侵蚀。因此一个重要问题是养老金是否受到通胀保护，采用什么样的保护机制。各国采用的通胀保护机制不同：有些是按照物价指数来调整待遇，有些是按照工资增长率，还有些是按照物价和工资指数的加权平均值。

公共部门雇员养老金。很多国家都为公共部门雇员提供单独的养老金制度，

其中多数是待遇确定型，也有些是缴费确定型或者提供缴费确定型选择。一些国家公共部门雇员也参加公共基本养老金制度，并以公共雇员养老金作为补充，正如大型企业为其雇员提供的补充养老金。有些国家则不要求某些或所有公共雇员参加基本养老金制度。

自愿性计划。自愿性计划独立于强制性计划，其建立方式有两种。一是雇主自愿为其雇员建立养老金计划，政府对此并没有强制性规定，但这种自愿性并不是对雇员而言的，因为雇员如果加入一个要求所有雇员参加其养老金计划的公司，他就不能选择是否加入该计划。对于参加国家法定养老金制度的工人而言，自愿性计划可以作为补充养老金。此外，很多国家还允许劳动者向自愿性的个人计划缴费。这些自愿性计划通常都可以获得税收优惠待遇。

各国基本养老金规模差异很大，因此为自愿性安排留下的空间也有所不同。从各国基本养老金缴费率差异可看出，例如美国是工资的 12.4%，瑞典是工资的 18.5%，德国是工资的 19.3%，意大利是工资的 32.7%^①。不同的缴费率必然会带来不同的平均替代率。

不同国家养老金要素的设计和组合方式以及养老金相对规模都不同，专栏八、专栏九和专栏十将以实例对此进行说明。

专栏八

加拿大的养老金制度

加拿大的公共养老金制度包括两个组成部分：老年收入保障计划（Old Age Security）主要旨在提供济贫，加拿大养老金计划（Canada Pension Plan）主要旨在熨平消费。

老年收入保障计划向所有 65 岁以上并且满足居住年限要求的老人提供一份定额的老年收入保障养老金（包含在应税收入中），并向低收入的老年收入保障养老金领取者提供一份额外的基于收入调查的保障性收入补充（GIS）给付。^② 老年收入保障养老金的全额给付要求领取者之前有 40 年的加拿大居住期，而其他的养老金给付水平部分与居住年限相关。并且，老年收入保障养老金和保障性收入补充都是由一般性税收提供资金支持。老

^① 意大利还有强制性的解雇补偿。

^② 老年收入保障计划养老金的居住年限要求分两种情形，对于生活在加拿大的养老金领取者，其要求是 18 岁以后必须在加拿大居住满 10 年；对于生活在加拿大以外的养老金领取者，其要求是居住在加拿大满 20 年。保障性收入补充给付仅仅针对加拿大的居住者。

年收入保障养老金给付基于家庭总收入调查。所以，大约有 5% 的加拿大人面临着一定数额的养老金追回（也即 95% 的人口接受了全额给付），大约 2% 的加拿大人无法领取任何老年收入保障养老金给付。

加拿大养老金计划（CPP）是一个部分积累制的给付确定型年金计划。60~65 岁间的不再工作者（即工作收入较低者），与 65 岁以上（无论工作与否）都可以申请养老金给付。劳动者与雇主承担同等份额的养老金缴费，而费基是最低收入与最高收入之间的收入。加拿大养老金计划同时以残障与遗属给付的形式提供保险，除此之外，加拿大养老金计划还包括一次性给付的死亡抚恤。

加拿大养老金计划采用部分积累制旨在确保其长达 75 年的财务稳健性。该计划的基金由加拿大养老金投资委员会投资，其宗旨是追求最高的收益并规避不合理的风险。这个委员会是自治性的机构，它仅在金融市场上进行投资。投资委员会由公众对其问责，并向公众公布其投资结果（参见 www.cppib.ca）。

官方统计表明，2007 年加拿大 65 岁以上人口的贫困率为 4.8%。

专栏九

智利的养老金制度

智利的养老金制度包括一个针对正规就业劳动者的基金积累制个人账户的法定养老金计划和一个基于富裕程度调查的公民养老金。在私人管理的、高度管制的缴费确定型个人账户养老金计划下，劳动者被强制缴纳养老保险费占应纳税收入的 10%，此外还需要缴纳残障与遗属保险的保费和管理费用。劳动者可以将其养老金视为一个通膨指数化的年金（从高度管制的保险公司购买），或者一个可以周期性提款的个人账户。尽管政策制定者积极推动以及准入的放松，智利的私人养老金市场仍然高度集中，这也充分展示了市场竞争的局限性，即使是在诸如智利这样的中等规模经济体中。个人账户养老金主要旨在熨平消费，在各种其他制度安排的支持下也有助于减贫。直到 2008 年之前，一个由一般性税收支持的最低养老金保障计划开始面向已经向法定个人账户养老金计划缴费满 20 年者。另外，还存在一个同样由一般性税收支持、基于家计调查的养老金计划，不过其给付水平只是最低养老金保障计划给付水平的一半。从 2008 年开始，最低养老金保障计划和家计调查养老金计划开始淡出，而由一个非缴费型养老金计划取代。

因此，1981年之后，智利养老金制度更重视熨平消费，同时因自愿性年金使其具有保险特征，但只有有限的减贫作用。该制度体系的弊端已充分显示出来：养老金领取者的贫困问题，制度覆盖面的残缺，性别平等问题，高昂的行政收费和财务成本等。而所有这些问题导致了2008年公民养老金计划的引入。

专栏十

瑞典的养老金制度

瑞典的养老金制度包括三个部分：部分积累制的记账式账户养老金（Inkomstpension），给付慷慨的保障型养老金（基于调查、针对记账式账户养老金）使得所有的老人免于贫困，以及基金积累制的个人账户养老金——超级养老金（Premium Pension）。大约有接近43%的瑞典退休者领取了某种程度的保障型养老金。除此之外，老年穷人还能够享受到住房津贴以及其他家计调查类的给付。在保证性养老金计划中，一个在瑞典居住满40年的退休者有资格申请领取全额最低养老金给付。对于那些居住年限小于40年者，其能够领取的保证性养老金将按比例递减。另外，记账式账户养老金和超级养老金的记录不仅会贯穿劳动者的整个工作生涯，还包括劳动者暂时离开劳动力市场的时期，例如居家照看小孩、领取失业救济或医疗救济等。

瑞典养老金制度的缴费率是18.5%，其中，记账式账户养老金制度的费率是16%，基金积累制的个人账户养老金制度的费率是2.5%。记账式账户养老金制度的名义收益率等于平均工资的增长率。当然，如果整个制度估算的财务结余并不理想，那么名义收益率将会自动下调，不需要通过任何立法程序。每一位劳动者都会收到一份关于记账式账户结余、实际基金积累结余，以及未来收益预测的年度报告。

瑞典养老金待遇领取资格的最低年龄是61岁，目前瑞典当局并没有任何改变这一年龄标准的计划。但是，实际上多数人第一次申请领取养老金的年龄是65岁（这一点与美国形成鲜明对比，很多美国人都是尽可能早地在规定的养老金领取资格年龄开始申请领取养老金）。^① 初始的养老金水平由准精算机制基于该劳动者出生时代的死亡率、首次领取

^① 2006年，瑞典只有7%的参保者在61岁开始领取养老金，分别在62岁、63岁、64岁、65岁、66岁、67岁开始领取养老金的人则分别是4%、4%、4%、75%、4%、1%。在67岁，几乎所有的人都在领取养老金（当然，并不必须要求停止工作）。那些在65岁以下就停止工作的人一般都是依靠残障给付来获得一定的收入。

养老金的年龄以及养老金给付的预期增长率等要素计算确定。退休后，养老金给付基于名义收益率（正常情况下，等于工资增长率）与预期 1.6% 的年增长率之间的差额而呈逐年递增的态势。

基金积累制个人账户养老金的费率是工资收入的 2.5%，它由政府征缴后划拨分配给参保者所选择的各种共同基金。2007 年底，共同基金的数量最多是 785 个。参保者自己选择其个人账户积累资金投向哪个共同基金，并且其一次最多可以选择五个基金。当然，对于多数并没有选择投资基金的人，其个人账户积累资金一般是投向默认设置的共同基金。正如下文讨论的那样，近年大约有 90% 的新劳动者并没有选择任何基金，因此就进入默认的共同基金。这些共同基金均由政府批准设立，并且其收费标准也由统一的公式来计算确定。劳动者一退休就必须用个人账户积累的资产购买一个政府提供的年金（联合保险或者个人保险）。并且，这个年金的积累额可以在配偶之间，或者登记的伙伴之间进行转移（当然，由于此时实际的领取者寿命变长，其给付额将减少 14%）。

瑞典通过设立中央清算机构来控制行政管理费用。在中央清算机构，个人账户的管理和维护由中央统一管理。记账式账户养老金和基金积累制个人账户养老金的缴费由政府一同征缴，之后资金分别流向两个养老金体系的个人账户中，所以共同基金经理实际上并不了解每一个具体的缴费者。年度平均的（净）收费标准是资产总额的 0.73%，大约等于收费比例的 14%。^① 虽然，这种基金统一管理模式与美国的节俭储蓄计划（Thrift Savings Plan）（专栏十四）相似，但是其成本更高。当然，这两种模式的制度安排并不具有充分的可比性，因为特里芬储蓄计划严格控制了基金的选择，且只面对一个雇主，即美国联邦政府。瑞典的养老金制度表明，即使在发达国家，完全基金积累的个人账户制度成本高昂，并且很多劳动者似乎对该制度广泛的投资方案选择并没有多大的兴趣。

1.4 国际经验

从国际经验中得出的主要结论是养老金设计可以多种多样，没有哪一种制度

^① 2005 年，包括行政费用在内的个人账户管理费用为资产总额的 0.3%；平均基金费用（包括默认基金）是扣除佣金（佣金为资产的 0.37）后资产的 0.43%；而平均默认基金的费用为扣除佣金后资产的 0.16%。因此，平均而言，总费用为 73 个基点，如表 7.1 所示，对于 40 年职业生涯的人的费用大约相当于 14%……

优越于其他所有制度。由于有多种设计方式都可以得出良好的制度，非常不同的养老金制度设计都可以产生良好的运行效果。^① 本节拟讨论其中一些核心的经验教训。

1.4.1 执行问题

具体而言，强制性养老金的规模及其设计的复杂性必须考虑到财政约束和技术约束。

财政约束。养老金领取者的消费是以在职工人的消费和投资支出等为代价的。因此从宏观经济的角度出发，养老金在一定程度上是工人和养老金领取者之间分割产出的一个机制。很显然，养老金支出规模必须要与一国财政能力相匹配。

技术能力：现收现付制。政府管理的强制性养老金对公共部门能力要求很高。政府必须具备高效征缴费用、为那些在不同地区和企业之间流动的工人维持记录、根据退休年龄对待遇进行精算调整、准确及时支付养老金的能力等。政府需要预测未来缴费和待遇，以缓慢调整制度，使之有充足时间适应财政能力的变化。此外，如果中央政府、省级政府和地方政府都有扶持老年人的责任，这三级政府之间需要进行有效的协调。现收现付制养老金通常都有部分积累，如果积累资产不是全部持有政府债券，还需要具有投资管理能力，这要求一国具有充分的审计和监督制度。

技术能力：个人账户积累制。实行完全积累的个人账户制对技术能力要求更高，特别是对关于工人资产选择和基金投资的安排。教育工人的过程也很重要：教育工人如何理解他们积累了多少资产、在退休时预期能够获得多少资产、帮助工人理解他们所面临的选择。如果一个国家有大量工人都缺乏金融决策经验，教育工人理解不同投资选择的含义非常关键。这些步骤都需要成本，其成本与养老金制度设计和服务质量有关。在权衡个人选择所带来的好处时必须考虑到这些成本，正如专栏二和专栏三中指出的那样，养老金制度设计中不能想当然地认为消费者都具有充分信息并能够作出明智决策。

值得一提的是，波兰养老金改革尽管具备了较强的组织能力，并且在改革过程中高度重视管理设施建设的重要性，但改革最初几乎濒于崩溃，因为它开始时

^① 很多国家需要根据人口状况变化而对其养老金制度作出调整。即便国家制度调整缓慢，也不表明我们关于很多制度运转良好的看法是不恰当的。

不能追踪人们的缴费记录。问题的根源在于新电脑系统不能及时到位，最初的制度实施也产生了问题，行政管理能力也不够健全。幸好后来这些情况得到了纠正。

1.4.2 政府责任

强制性和自愿性养老金制度都高度依赖有效的政府。

前面已讨论了政府在运行强制性养老金制度中的核心职能。但认为私人部门组织的自愿性养老金会减轻政府责任，就是一个大错特错的看法。私人养老金高度依赖政府来制定实施规则。政府必须能够强制实施缴费条件、保护资产积累、维持宏观经济稳定（这对长期私人积累来说至关重要），对包括保险和年金在内的金融市场进行有效的规范和监管，没有政府监管，金融市场就不能有效运转。金融市场是一个非常复杂的领域，个人在其中难以理解和保护自身利益，因此政府监管对于保护金融市场消费者的利益非常关键。它要求制定严密的监管程序，召集一群具有执行这些程序能力和意愿的人才来组织实施监管程序。更一般地说，只有在政府利用其立法职能制定出良好规则（避免糟糕规则），并公正无私、及时有效且可预测地实施这些规则的情况下，私人市场才能发挥其最佳职能。

依靠私人提供者来实施的强制性养老金制度也存在类似的要求，智利就是一个例子。有些人错误地认为，智利养老金制度依靠的是不受约束的市场而非政府。尽管个人账户是由专业私人养老金管理公司来管理，但这些公司处于专门成立的监管机构的严格监管之下。智利监管制度对养老金投资组合、工人收取的费用结构、公司之间的竞争秩序等加以限制，并随着时间推移而演化。提供年金的保险公司的投资组合和年金销售程序都受到严格监管。智利还投入了可观的资源来改善其金融市场监管。^①

1.4.3 养老金政策必须考虑交易费用

个人账户积累制如果允许个人选择投资服务提供商，或者允许个人直接从金融市场选择投资组合，会产生高昂的交易成本。在由政府选择投资组合或限制投资选择数量的个人账户制中，交易成本会低很多，但如果政府对账户投资选择得不好，或者追求的是其他目标而不是为退休收入积累资产，个人账户很有可能无

^① 应注意智利经济体制其他方面的改革也对其经济增长作出了贡献，不能将其经济增长全部归功于养老金改革。

法获得合意的收益率。

提供多种选择的个人账户积累制之所以会产生高昂的管理费用，是由于对每个账户收取的固定管理费用和建立账户管理体制所需要的大量固定成本。提供账户基金管理服务的私人公司所收取的费用通常与其成本并不匹配，它还包含了招揽客户的费用和公司利润。管理费用侵蚀了养老金资产的收益率，对于那些工资较低、资产积累较少的账户持有人来说，尤其是对那些多数人工资都比较低的国家来说，这一问题更加严重。过去 10 年中，人们越来越意识到成本问题及其严重性。例如，每年对账户资产收取 1% 的管理费，到工人届满 40 年的缴费生涯之后，账户资产会减少近 20%，这是复合利率的结果。智利养老金公司管理费用虽然有所下降，但缴费中仍有 12% ~ 13% 被用于管理费用和公司利润（不包括残疾保险的保费），这还不包括与养老金支付相关的额外费用，无论账户资产是用于购买年金还是分期领取都需要费用。英国养老金制度改革之初，其私有化成分的管理费用高达近 1/3，而这些费用原本可以用来支付养老金的。瑞典的制度设计是为工人集中购买共同基金，并设定了限制基金收费水平的规则，但其费用仍然导致整个职业生涯的资产积累减少 14%。效法智利改革的拉美国家情况更加严重，只有玻利维亚通过招标制度确定投资管理费用，才降低了账户收费，但服务商的服务质量令人担忧。

政府机构集中投资可以避免高昂的交易成本，无论是个人账户还是在实行多元化投资的待遇确定型制度中都是如此，前者的例子有新加坡，后者的例子有瑞典实行多年的制度以及加拿大和瑞士近来实行的制度。美国州政府及地方政府对其待遇确定型养老金实行积累制已有多年。各国投资质量千差万别，有些国家集中投资的效果不佳，有些国家则由于注重了投资过程中的激励机制和透明度，获得了可与私人投资者比肩的收益表现。投资机构运行应实行完全透明的会计制度，包括简单明了的缴费体系和非政治化的独立管理，并应定期公布经过审计的详细财务报告。然而，要建立一个能够保证良好投资质量的制度非常困难，特别是在养老金投资经验不足的情况下。

1.4.4 个人账户积累制并不必然有助于资本市场发展

引入个人账户积累制的一个理由是它能够促进资本市场发展，这是有可能的，但个人账户积累制并不总是、也不必然会带来资本市场发展。

个人账户积累制要得到良好运转，就应该用账户缴费来购买资产。购买资产最好是在金融市场上或者通过银行和保险公司等金融中介进行。这就产生了两个

核心问题：现有资本市场和金融中介能否胜任个人账户积累制所需要的服务职能；个人账户积累制在增加市场需求和中介服务需求的同时，能否推动这二者功能的改善。

在两种极端情况下，其答案是显而易见的。某些国家现有的金融设施太薄弱，实行个人账户积累制会导致许多工人的养老金陷入风险。而在一些发达国家，金融能力高度发达，实行个人账户积累制不可能使金融市场及服务质量进一步改善。许多国家都处于这两种极端之间，其资本市场存在改善的潜力，但同时也存在一种风险，即如果资本市场不能得到足够的改进，工人养老金缴费就不能获得良好的收益，这会导致政府承担为养老金制度提供保障的成本。

个人账户积累制的风险不难理解：不完善市场的表现要么是低回报，要么是基金被挪用。而且不完善市场的管理费用远远高于发达市场。薄弱资本市场不仅会损害养老金参保人的利益，还意味着投资配置效果还不如非正规的投资渠道。

个人账户积累制的好处也不难理解，因为运行良好的资本市场能够提高经济效率，促进经济增长。获得这种好处的关键是持续努力地改善市场监管和经济功能。智利个人账户促进资本市场发展的一个原因是它增加了政治压力，促使政府建立良好的监管制度，就是说，增加资本市场需求虽然在一定程度上能够促进资本市场发展，但其好处主要来自于政治方面：促使政府更加重视市场监管，提高政府立法和执行监管制度的能力。

在其他效法智利建立个人账户积累制的国家中，只有秘鲁的资本市场获得了较大改善，而其他国家的改革时间不够长，还没有看到个人账户改革对资本市场的影响。个人账户对资本市场影响有限的一个原因是，退休储蓄要求长期投资战略，而不是短期投资策略。因此，虽然智利经济的资本化程度（股票和债券市值与 GDP 的比值）提高了，其资本市场流动性（按交易量与资本化程度的相对值来衡量）却没有相应提高。

智利改革的一个经验是，如果把建立个人账户积累制与金融和保险市场完善协调进行，就能够促进经济增长，并不必然要求一国在开始改革之前其市场就达到完全合意的条件。然而为了避免出现灾难性损失（正如一些拉美国家所经历的那样），在开始建立个人账户之前必须要满足一些基本的市场条件。因此，是用个人账户积累制来促进资本市场发展，还是等市场获得高度发展和良好监管之后才考虑实施强制性积累制，需要根据具体国情仔细考虑改革的潜在风险和收益。

在某些情况下，最好是通过鼓励自愿性养老金计划来促进资本市场发展，先

以此试验一下市场运行效果再确定是否引入强制性个人账户积累制。自愿性养老金账户也能够刺激市场发展，特别是在较大的经济体中，仅基于自愿性投资就能够获得规模经济。巴西和南非的雇主养老金投资情况就证实了这一点。

除了对资本市场的影响之外，很多国家养老基金作为长期投资的战略性股东，发挥着监督公司绩效、行使股东投票权及出席某些公司董事会等重要职能。不仅如此，养老基金还能促进公司治理改革，包括促进公司治理立法和监管。

1.4.5 如何向劳动力市场参与度不足和没有雇主（个体户）的那部分人口提供养老金

即使在受雇者覆盖面很高的养老金制度里，也难以解决那些缺乏完整就业经历者的养老问题，尤其是女性和非正规部门从业人员。政府很难把为正规公司雇员建立的养老金制度延伸到非正规部门就业者。一个解决办法是向达到一定年龄的所有公民提供养老金，只要是终身居住在该国的居民都可以获得同等待遇（对于在国外居住一段时间的公民其养老金应按比例减少）。如果没有设定任何限制，并且待遇水平足够减少老年贫困，这种制度就有可能超过一国的经济承受能力。此外，为慷慨的养老金筹资需要提高税收，这会加重税收制度对劳动力市场的扭曲程度。因此国家通常会限制这种养老金的待遇支付额度，在限制支付所造成的扭曲与增加税收所造成的扭曲之间权衡，两害相权取其轻。不同国家有多种不同方式来实现二者之间的权衡，例如对养老金征收所得税，如果实行累进税制，它可以向收入较低者提供相对较高的待遇；也可以考虑到领取待遇者的其他收入或仅考虑其他养老金收入而相应减少其待遇。根据其他收入来减少养老金给付的公式可以大幅度削减养老金待遇，把待遇给付集中在收入最低的群体；也可以小幅度削减待遇，重点关注如何避免向最富裕群体支付待遇。不同的选择适用于不同环境，取决于一国人口的年龄分布、财政能力以及国家目标。

第2部分 改革选择

2.1 养老金结构

目前，中国为城镇职工建立了缴费型养老金制度，它由基础养老金和个人账户两部分构成。政府雇员有一个单独的养老金制度。另外，还有一些自愿性养老金制度。最后，低保制度为一些贫困老年人口提供了收入来源。当然，个人还可

以为其退休进行储蓄。在讨论通过扩展缴费型制度和建立一个国家非缴费型养老金制度来扩大覆盖面之前，我们先对这几个制度的当前运行状况作一个简短评论。

2.1.1 城镇职工缴费型养老金制度

作为影响深远的总体经济改革的一部分，中国启动了根本性的社会保障制度改革，即把原先以企业为基础的劳动保障制度改造成了适应现代经济发展需要的强制性社会保障制度。这一改革的主要成就在于，建立了由基础养老金、个人账户和自愿性养老金三部分组成的养老金制度体系，并为后续养老金制度改革奠定了坚实基础。基础养老金在向低收入者提供较高替代率时发挥了关键性作用，而且在减少贫困和提供保险上也意义重大。中国居民收入水平正在不断提高，收入来源也日益拓宽，因此将养老金与收入关联的个人账户部分对确定退休后替代率水平变得越来越重要。而且，上述这两部分养老金都是基于年金制的待遇支付来提供长寿保险。这样，社会统筹和个人账户的结合便提供了一定的消除贫困、保险和熨平消费的功能。

除了强制性养老金制度外，中国还有包括企业年金计划、个人储蓄和由行业或地方组织的其他养老金计划所构成的自愿性养老金制度，这些都是对统账结合制度的重要补充。人们的需求、兴趣和工作各异，而自愿性养老金制度就提供了一种机制，把这些各异的偏好转变成现实。与必定成为国家强制性养老金制度一部分的统一性程度相比，以企业和个人为基础的自愿养老金却可容纳像中国这样规模巨大且多样化的差异。的确，中国统一的国家养老金制度只有当与规模庞大的自愿养老保险制度共存时才会变得最有价值。自愿性养老金制度还可以在支持资本市场发展和提升管理经验上发挥重要作用，从而增强私人部门在提供养老金上的长期作用。人们还可以直接为退休进行储蓄，未必要借助于养老金机制。从许多方面来看（不仅是退休），具有适当回报率的安全投资机会的广泛存在才是重要的。

2.1.2 巩固养老金制度的备忘录

目前，作为未来几十年中国养老保险制度结构中的一部分，制度改革后的三个要素相互补充和支持。但在执行这一养老保险制度的过程中，强制性养老金制度、自愿性养老金和政府雇员养老金以及农民工养老金都出现了问题。当然，在中国也可能产生安全的储蓄机会和较高的回报率，从而鼓励更多的积累并因此有

助于对老年人的支持。

强制性缴费制度。从战略层面上来讲，有三个方面应引起注意：覆盖面、体系赤字和个人账户问题。

覆盖面。该制度面临着若干挑战：

- 实施过程中的组织结构仍高度碎片化；
- 法定缴费的执行情况参差不齐；
- 城镇地区覆盖面是不完整的，国有企业部门之外的雇主和雇员的缴费仍然非常有限；
- 缴费制度在很大程度上忽略了农民工和农村地区工人。

2.2 节将探索扩大缴费型制度覆盖面的途径和非缴费型养老金在扩大覆盖面上的作用。

体系赤字。大多数地区的养老金都出现了赤字：养老金支出超出了保费征缴能力和本来用于个人账户的一些缴费。如果现行规则不变且预期赡养率（退休人员占在职工人的比例）上升。那么未来的赤字也是可以预见的。

个人账户。由现收现付制转向积累制将不可避免地出现预付现金流成本，其原因就在于必须要找到一种方法，在为目前基于现收现付制退休的几代人提供养老金融资的同时，还要向当前在职工人的积累制个人账户进行缴费。刚才所描述的赤字很难满足这些转型成本，这就导致了所谓的“空账”问题，当然原因就在于地方政府通常用在职职工的个人账户缴费为退休人员养老金融资。此外，个人账户的金融市场投资管理体制尚未建立起来，这些积累起来的个人账户基金还只能投资于低回报的银行存款和政府债券。

2.1 ~2.6 节将详细分析基础养老金和个人账户。

政府雇员养老金。在上文所述制度覆盖了城镇私人部门大公司雇员的同时，政府雇员却有着不同的制度。在政府雇员养老金制度中，雇员无须缴费而其待遇是基于职业生涯结束时的高工资来确定的。虽然全世界都普遍存在对政府雇员提供这种基于短期收入来确定的慷慨养老金，但是从对不同雇员的公平性、养老金确定的风险和激励的角度来讲，这不是一个好的制度。目前，已经开始尝试把非政府雇员的公职人员（例如教师）纳入强制性城镇养老保险制度。随着中国经济的发展，当人们在政府部门与非政府部门之间的就业流动性增强成为可能时，改变养老金制度安排，对劳动力流动的激励机制进行精心设计将变得更加重要。

在第 2.7 节中展开讨论。

农村劳动者的养老金制度。虽然不少农村地区出现了一些针对赤贫人群的收入保障计划，或者由农村地区雇主组织的某种形式的养老金计划，以及一些正在进行的养老金试点，但总体而言，迄今为止农村地区依然缺乏覆盖农村地区劳动者的“大”养老金制度。^① 这种养老金制度的低覆盖率使养老金制度所具有的通过经济增长来增进国民福利的制度优势无法有效发挥。2009 年 8 月，国务院颁布了农村地区社会养老保险制度试点的新方案。与城镇养老金制度相平行，新的农村社会养老保险制度包括一个基础养老金和个人账户养老金，其中个人账户养老金属于自愿参加，基础养老金则取决于参保对象向个人账户缴费的情况。由于是试点推广阶段，该政策的所有细节尚不清晰。对于那些 45 岁以下的参保人，需要缴费满 15 年才能获得基础养老金；对于 45~60 岁之间的参保人，其缴费年限要求会稍短一些，对于那些 60 岁（养老金待遇给付的起始年龄）以上的农村老人，其享受基础养老金的前提是，其子女也参加社会养老保险并缴费。基础养老金的初始水平是每月 55 元（中央政府确定的标准）。目前的试点计划覆盖 10% 的农村地区人口，并计划在 2020 年之前实现对农村地区的全面覆盖。

我们非常欢迎在农村地区扩展社会养老保险覆盖面的积极行动。然而，正如本部分 2.3 所讨论的那样，我们对当前的试点方案也提出两个战略性的问题。

- 当前的基础养老金必须以缴费参保为获得待遇的前提，还是可以作为一个公民养老金计划而向所有人开放？
- 这种形式的养老金，仅仅针对农村地区，还是将扩展至全国？

另外，关于自愿性养老金制度的相关分析还包括试点方案中个人账户部分的政策设计问题。

自愿性养老金制度。正如上述分析所指出的那样，农村地区的社会养老保险试点方案包括了一个自愿性的个人账户制度。对于那些年轻的劳动者而言，向个

^① 目前，农村地区的社会养老保险制度于 1992 年在全国范围内开始推广。该制度由乡村或者农村地区的企业组织，基金积累主要投资于存款和国债。该制度要求农村地区 20~60 岁的居民向个人账户缴费，并将于 60 岁开始领取一份年金。月缴费额采用定额的形式，设立 2~20 元不等的多个档次。参保对象 60 岁以前死亡的，其个人账户的资金积累（含利息收入）可以由其继承人继承。根据政府网站的数据：“截止到 2003 年底……全国有 5 428 万人参加了农村社会养老保险，基金积累达到 259 亿元，198 万农民开始领取社会养老保险金。”但是，由于个人缴费水平太低，而来自雇主或政府的补贴通常也非常低，甚至没有，这导致实际的给付水平非常低。

个人账户缴费是其获得基础养老金给付的一个条件，并且可能是其父母（制度实施时，已经年满 60 岁的老人。——译者注）获得非缴费型养老金给付（即基础养老金）的一个条件。除了讨论过待遇给付的条件问题之外，下文还将对自愿性个人账户养老金的政策设计提出相关问题，并且进一步讨论了自愿性养老金制度的法律结构，监管和监督的发展，以及在投资市场投资等问题。

从本部分 2.2 节开始将通过探讨扩大覆盖面的各种方案，对养老金制度进行详尽讨论。2.3 节讨论公民养老金的制度设计。

2.2 扩大覆盖面：缴费型与非缴费型养老金制度

养老金制度能够熨平消费。通过给付晚年待遇，它们也成了一整套制度的组成部分，共同向老年人提供贫困救济、保险和终身收入再分配。在世界各地，这些制度总是根据不同形势和不同历史时期的需要，在老年人中表现为多层次性。对于一个典型的制度结构，我们提出如下几个层次：

第一层次集中在向经济最困难的这部分人提供帮助上，而不考虑其职业生涯。某种程度上的待遇资助，有时以现金形式提供，常常还辅以实物给付（食品、医疗和住房等），主要集中于通过收入调查确定的最贫困人口，或者甚至更为严格，仅仅适用于通过收入和财产调查确定的赤贫人口。也就是说，这些福利待遇只惠及最低收入人群或者仅有少量财产的最低收入者。中国低保制度就属于这样的制度安排。当认识到这一制度对老年人比年轻人更为慷慨时，就应该加强对老年人的资助。因为这种慷慨并不会像年轻人那样对工作产生抑制作用，更何况还有如此多的老年人明显无法获得收入。

第二层次是强制性缴费养老金制度。缴费型养老金在实现养老金目标的贡献力度上尤其要取决于惠及老年人的程度，也即覆盖面的大小。在中国，养老金覆盖面应包括三类人员：

- 既定的城镇职工：通过人口流动和农村地区城镇化进程后对人口的重新分类，这类职工的数量正在不断增加；
- 农民工：据估计约有 2 亿人口，按照在城镇地区停留时间的长短、就业状况和是否家庭随迁的标准来看，他们之间的差异较大。
- 农村工人：包括在农业和其他经济活动领域就业的工人。

既然在养老上普遍存在着财力是否足够的问题，那么最好能有一个在财力和管理上都是可行的养老金制度尽可能地将老年人覆盖进来。目前，强制性缴费养老金制度的覆盖面在两个方面是不完备的：对于城镇职工来说，这一制度缺乏完整性，特别是对私人部门雇员和自雇者来说这一问题就更为严重了；同时，覆盖范围并没有扩展到农民工或农村老人。因此当务之急是实施一套把这三类人员都覆盖进来的制度。

强制性缴费养老金制度的覆盖面问题在很多国家都存在。不完整的覆盖面在组织能力有限、非正规部门庞大，或两者情况兼而有之的发展中国家广为存在。例如在智利，积累制个人账户制度在常规月份只收到不到 2/3 的劳动人口缴费。该制度没有强制非正规部门参与进来。在强制性缴费养老金制度下，工人的收益水平取决于其缴费期长。观测强制性缴费养老金扩面的进展，一方面有助于搜集缴费密度（也就是缴费数量除以理论最大值）方面的数据，另一方面可以显示强制缴费的推行程度和上行下达的力度。

在自雇者和小型雇主企业大量存在的国家，任何试图通过强制性缴费养老金制度把这些人员成功覆盖进来的尝试，都将在管理上形成巨大挑战。我们把这些工人称为非正规工人，而这些非正规部门是指几乎没有工人的名义公司和自雇者个人。此外，大多数这些工人都相当贫困，对他们晚年消费的支持应该更多源自公共部门的资助，而不是来自于迫使他们在收入微薄时的定期缴费。

在管理上，较为发达的国家确实成功地实现了强制性缴费制度对非正规部门的全面覆盖。但是，这种覆盖面的取得是以少报收入和致使最终替代率降低为代价的。此外，即使实现了广覆盖，非正规部门就业者面对着断断续续的职业生涯，其替代率是否充足也依然存在问题。2005 年，尽管英国已经有了一个成熟的养老金制度且缴费执行能力良好，但只有占当时大约 85% 的男性退休人员和 30% 的女性退休人员取得了享受全额基本国家养老金的资格，而这需要至少缴费 40 年。

在转向养老金设计细节之前，我们先来看一下扩大覆盖范围的办法。第 2.2.1 小节我们考察了当前缴费型养老金制度，利用当前的城乡差距并把城镇地区作为隐含的关注焦点，探讨是否应该在短期内继续推进这种扩大覆盖面的办法，或者探讨这一办法是否应该被用于向大公司扩大覆盖面的过程之中，而不论这些大公司位于何处都被称为正规部门，而对于向那些被称为非正规部门的小型企业和自雇者扩大覆盖面将留给未来议程考虑。然后，第 2.2.2 小节将转向作为

填补空白手段的非缴费型（公民）养老金。不论扩大缴费型养老金制度覆盖面的顺序如何，这种空白都有可能持续很长一段时间。一些国家已经有了非缴费型养老金制度，以此来为老年人提供第三层次的收入保障。

2.2.1 缴费型养老金的覆盖范围

强制性缴费养老金制度在向非正规部门扩大覆盖面的过程中如果存在着普遍困难（我们预计这种困难在中国将长期存在），那么我们对扩大覆盖面的第一个基本看法就是：在现行中国经济运行和管理体制下，试图将当前强制性缴费养老金制度的覆盖面从城镇单位职工扩大到全体劳动力，或者甚至仅仅扩大到全部城镇劳动力都并非是一个好的政策选择。这反映了管理上的困难和执行强制性缴费率上的慎重，因为它可能阻碍企业的竞争力和成长，尤其是对小型私人公司来说。

我们的第二个基本看法是，对城市和农村地区的企业进行区别对待并不是养老金政策的一个好基础。近期扩展养老金制度覆盖面的基础应该是，养老金制度的管理能力和企业（无论其在何处）执行法定参保政策的成本有效性。政府在社会养老保险费征缴中的关键要素是，出示能够证明具有企业具体功能的那些证据。广泛使用的银行体系，尤其是对劳动者的薪资支付，与作为企业管理活动要素之一的会计记录，都有利于政府部门用来提高社会养老保险缴费的合规行为。虽然企业在以上维度的活动信息将有利于社会养老保险制度的执行，但是，企业的员工数量将是政府监督企业，以及企业合规行为的代理指标。换言之，政府可以首先向大型企业扩展社会养老保险的覆盖面，而不论该企业在农村还是城市地区，向小企业以及自雇企业扩展覆盖面则可以留待将来解决。

总之，我们可以使用各种正式或者非正式的手段来区别拥有大量雇员的大企业和仅有少量雇员的小企业以及自雇者。至于在中国，企业的雇员达到多大规模才纳入法定参保范围，并不是我们能够确定的事情，这个问题需留待那些对中国的行政管理结构有着更好理解和把握的人来解决。另外，不少小企业可以被视为正规部门企业，这是由其特殊地位决定的。比如，一个向政府或正规部门企业提供专业服务并获得高额报酬的服务提供企业自然应该包括在正规部门内，这是因为它的利润非常容易追踪，并且其劳动力成本之外的其他费用是比较有限的。

考虑到企业在管理和执行法定缴费方面的特殊角色和世界范围内正规部门的平均收入大大高于非正规部门的现实，我们建议法定缴费型养老金不应仅限

于城市地区。当前城市地区的社会养老保险制度应该将那些规模足够大的企业纳入参保范围，而不论其所在的区域是农村还是城市，而不是仅将当前的养老保险制度扩展至城市的小企业和自雇者。因此，扩大城市社会养老保险制度覆盖面的近期目标将是那些虽然处在农村地区但是满足正规部门条件的劳动者，即在大规模乡镇企业、大规模奶业和其他农业企业工作的劳动者。这种关注企业规模而不是企业所处地方的做法，早就是发达国家社会保障制度发展过程中的共识。事实上，德国目前法定养老金制度的参保范围仍不包括那些自雇者。正如表 2 中美国的案例所表明的那样，养老金制度的覆盖面是在一段较长的时间内逐渐扩展的。随着中国农村地区的现代化，农村地区越来越多的经济活动将转至正规部门，而从事这些经济活动的劳动者届时也将被纳入法定养老保险制度。处理这个过程必须谨慎，以防止过激行为影响到国家的竞争力和经济增长。

表 2 美国养老金制度覆盖面的相关法律条款

年份	法 规
1935	工业和商业部门（铁路除外）所有年龄低于 65 岁的劳动者
1946	铁路部门和社会养老金领取者及其遗属
1950	一般农场主及其家庭成员，农场主之外的自雇人员（专业人员之外） 非营利性组织雇员、雇主和雇员推选的工作人员
1954	自营农场主，除律师、牙医、理疗师和医疗组织之外的专业人员，零星就业人员，家庭保姆
1956	自主性的军队后勤服务和培训机构人员，除理疗师之外的非全职自由职业者（1955 年之后不再缴税），部分参与经营劳动的自营农场主
1965	自营理疗师
1983	1983 年 12 月 31 日之后被雇用的联邦政府雇员 国会议员、总统、副总统、大法官和联邦政府执行国务秘书 非营利性组织雇员
1987	为军队提供培训的服务人员，农场工人（农场主每年至少为农场工人支付 2 500 美元以上）

数据来源：US Social Security, *Annual Statistical Supplement*, 2008, Table 2. A1。

建议 1 强制性缴费型养老金不应该局限于城镇居民（忽略农业人口）：

- 扩大覆盖面的重点应该是大型企业（正规部门），不论企业地理位置在哪，扩面工作应该稳步谨慎推行。

- 覆盖面最终应该扩大到小企业和自雇者（非正规部门），但这一任务难度较大，短期内行政能力还达不到这一要求。

因此，我们建议将稳步扩大强制性缴费养老金制度覆盖面的过程集中于具有足够规模的企业上，而对其所属地域不加区分。照此扩大覆盖面能够支持劳动力在不同地域之间流动，因为缴费型养老金制度将同样包括类似替代工作。把这些受雇于规模企业的职工首先覆盖进来，而把小企业雇员和自雇者留待以后解决，最终将使每个人都被统一国家缴费养老金制度覆盖进来。

这在避免不同种类人员适用不同制度上是一个好的政策选择：对某些特殊工人有可能存在着如何合理分类上的边界分歧；农民工可能穿梭于不同职业类别，有些人可能会在多个类别中就业，还有一些人没在任何一个类别中就业；随着时间的推移，职业类别可能发生改变或变得无关紧要，以至于制度不容易适应经济和社会变化。

对覆盖范围进行说明，将有助于厘清下列一些具体问题：

- 工人是否被纳入城镇部门，取决于其劳动合同的细节（例如合同是否至少一年以上）。这一点存在歧义，因为覆盖范围与用工合同可以不存在地理上的一致性。

- 不同地域的城镇养老金制度在农民工待遇方面存在差距。

- 对TVEs的说明也不甚明确。可能应由农村部门管辖的事务，手续却要在城镇办理。

- 对区域的划分标准还在不断改变。

给定了强制覆盖的适用规则后，一些雇主和工人便可以在正规和非正规部门之间进行有效选择。企业可以选择是否雇用更多工人或使用市场交易来获得人力资源。工人可以选择是否寻求正规就业或留在小型雇主企业中或者成为自雇者。因此，应注意避免增加强制性缴费型养老金制度的净成本（缴费扣除未来待遇的价值）。下文在对城镇养老金制度遗留成本如何分担的讨论中部分厘清了这个问题。这对于考察缴费型养老金和非缴费型养老金之间的联系也很重要，后者就是我们下面所要推荐的。

2.2.2 非缴费型（公民）养老金的覆盖范围

即使采取任何措施，覆盖面的扩大也只能按部就班地推进，所以大部分劳动

人口将在相当长时期内无法被强制性缴费型养老金制度所覆盖。考虑尽快扩大覆盖面的需要，在短期内一个可行的措施是，引入一个非缴费型国民养老金制度，我们称之为公民养老金。正如强制性缴费养老金制度的优势取决于职业特征（在正规部门就业）而与个人特征无关一样，国家公民养老金制度也具有优势，而不会出现适用于城镇职工、农村雇工和农民工的多个分立制度。但这不要求该制度对每个人都一样。事实上，待遇水平应该依据生活成本的不同而有所差异。在某种程度上，地方当局想利用本地财力参照当地生活水平来提高待遇水平，这也是一个适当可以灵活掌握的途径。此外，一个人从缴费型养老金获得的待遇越高，其公民养老金的福利水平就应该低一些，使获得高水平缴费型养老金的人只得到极少公民养老金或者根本没有。另外，通过了解得知哪些人获得了公民养老金，低保制度的管理人员还可以参照公民养老金的标准确定低保的待遇水平，低保也是家庭收入的一部分。

即使长期来看，非缴费型养老金制度也具有一些优势。事实上，很多发达国家都保留了这一制度，而其中一些国家的缴费型养老金制度已经实现了广覆盖。当认识到现代经济中缴费缺口在所难免时，税收融资的非缴费型养老金制度就会仍然被使用，例如在澳大利亚、加拿大、新西兰和荷兰。在中等收入国家中，我们注意到，由智利总统巴切莱特任命的委员会出具了一份报告，确认了（该国原有的）养老金战略存在不少弊端，特别是在贫困救济和对妇女的影响上，随后智利于2008年引入了非缴费型养老金制度。此外，我们还注意到南非的国家老年津贴，该制度说明了非缴费型养老金制度在发展中国家如何运作以及如何覆盖到农村人口。

公民养老金制度可以覆盖每个人，包括正规和非正规部门的工人，城镇的和农村的，受雇者和自雇者，甚至是劳动力以外的人。其深层含义是，它认同关怀责任：那些照顾年幼子女或老年亲属并因此从事没有报酬工作的人理所当然有权获得公民养老金。

待遇给付将通过一般性财政收入来融资。也可以为此目的专门指定某些收入来源，这些收入来源既可以是新的也可以是现存的。以智利为例，2008年推出的非缴费型养老金由退休金储备基金作为资金来源。这部分资金来自一般性财政收入，且由法律规定占GDP的一定比例。虽然，专款专用会减少政府预想的税收收入，但是在实践中，这通常被视为保证特定类别支出与稳定收入来源之间适度平衡的有效途径。特别是，这种方法能够为制作某些短期的预算提供长期支持。

由于是非缴费的，当考虑待遇给付规模时，人们必定会觉察到使用一般性财政收入在分配上的深层含义。

建议2 政府应建立全国性的公民养老金，用一般税收或专项资金来筹资，支付条件是达到一定年龄和居住年限，并相应调低那些从强制性养老金制度获得养老金者的待遇。

本部分2.3节讨论公民养老金的设计方案，一方面包括该制度与低保之间的互动，另一方面包括该制度与强制性缴费型养老金制度两个部分（基础养老金和个人账户）之间的互动。另外还会涉及与政府雇员养老金之间的互动。

2.2.3 基础养老金的延续

随着公民养老金制度的引入，自然而然就会出现对同是旨在资助低收入者的基础养老金是否应该继续存在的质疑。在这里我们倾向于保留基础养老金。

为什么采取这个制度？拟议的制度包括：（1）非缴费型养老金，每个老年人都有可能符合条件；（2）强制性缴费的基础养老金；（3）强制性个人账户；（4）自愿性养老金。这种结构与众不同，因为它包括了（1）和（2）。包含非缴费型养老金制度的典型模式还可以有个人账户或其他形式的收入关联型养老金（加拿大、荷兰）。另外一些没有非缴费型养老金制度的国家却有缴费型基础养老金再加上收入关联型养老金（英国），或者在单一的收入关联型养老金的再分配中向低收入者倾斜（美国）。选择包含（1）和（2）这一制度的原因就在于它符合中国国情并建立在现有制度基础之上。

特别是像荷兰和新西兰这些国家，它们的城乡就业者之间不存在体制鸿沟，非正规经济活动相对较少，收入差距也比中国小得多。在这些国家，养老金制度中非缴费型养老金作为唯一的固定比率待遇给付的成分是可以理解的。但是，中国的养老金制度安排必须兼顾收入差距和非正规经济活动规模较大等客观事实，制度安排还需要把不同的劳动者群体（城镇的、流动的和农村的）都覆盖进来，而不要因人而异地建立多个制度。在这里所提的建议中，非缴费型养老金制度将首先惠及大部分农村和农民工，同时也会使城镇中的低收入者或缴费记录不完整的劳动者获益。这项费用由纳税人承担。相比之下，基础养老金却使缴费制度中低养老金领取者受益，而由制度中高养老金领取者承担为此付出的代价。因此，这两种再分配模式非但没有重复而且还解决了两个完全

不同的问题。

新西兰只有自愿的个人账户，尽管它在 2007 年开始推行自动注册服务。然而，中国应该保留其强制个人账户，因为在这样一个人口大国，不可能有足够的财政收入为公民的养老金提供适当的替代率。养老金有熨平消费以及消除贫困的作用，个人账户则是一个适宜的养老金制度的重要组成部分。

有了这个制度，一定程度的覆盖便可以实现，而且没有分类制度也无妨。另外，这些制度安排还可以随着时间不断演变。在未来某一天，当中国的经济结构更像富国时，政府便可以考虑是否既保留非缴费型养老金又保留基础养老金，或两者合并。

这些制度安排具有显著优势：

- 非缴费型养老金实现了政府在城镇地区扩大覆盖面和向农民工和农村老年人展开扶贫的目标。一个人取得非缴费养老金的资格仅取决于年龄、居住时间和来自强制性养老金的收入（如果有）。该养老金覆盖了正规部门和非正规部门、城镇和农村、受雇者和自雇者以及劳动力以外的人。此外，该制度还覆盖了在不同类型劳动力市场流动的那些工人。

- 在扩大强制性养老金覆盖面的过程中，首先要解决的是缴费型养老金最容易实现的部分，即把无论地处何处的大公司雇员都覆盖进来。因此，该制度适应了中国经济和社会的演变，等到最后再由一个包含所有部分的单一制度将所有人都覆盖进来。

- 这些制度安排回避了收入调查带来的经济和管理问题。既然老年人提供的工作量并不是政策主要关心的问题，那么对老年人进行收入调查也没有太大必要。这使得按照较少的限制条件向老年人而不是非老年人提供收入支持成为可能。此外，财产调查是基于容易量化的收入来源进行的，因为当局既了解人们向强制性制度缴费情况，也知晓他们从强制性缴费制度收到的养老金待遇。这个财产调查把公民养老金限定在那些具有较低或根本没有缴费养老金的人当中。这种仅仅依靠强制性养老金收入的调查避免了人们对个人储蓄和自愿性养老金的不利影响。

- 因为该制度只需要年龄、居住时间和来自强制性制度的养老金收入等信息，所以管理需求已经非常小了。

2.3 公民养老金的设计

在公民养老金的设计中，会出现几个问题，其中包括待遇水平、资格规定和抵扣其他收入以及待遇水平的实施方式。

很明显，这一制度存在着成本问题。政策制定者可以用三个办法来确保养老金是负担得起的：待遇支付水平；首次待遇支付年龄；待遇是向满足年龄和居住时间调查的所有人全额支付，还是对那些拥有足够其他收入的人提供少量或不提供非缴费型养老金。每月待遇水平有限且首次待遇支付年龄较高的制度将花费不多。可以通过选择领取养老金的起始年龄把每月定向发放的养老金与给定的财政预算匹配起来。对养老金多少和受益资格年龄的调整，最好包括一些自动调整机制，将对制度的长期可持续性大有裨益。

2.3.1 公民养老金设计

该制度具有以下特征：

全额养老金的大小。全额养老金的大小应该足以对消除贫困作出重大贡献并能证明养老金发放管理费用的合理性。为了控制财政成本，较高的待遇水平可能需要较大的受益资格年龄。例如，荷兰国家养老金的待遇水平等于70%的最低净工资。新西兰把已婚夫妇二人的这一待遇水平设定为72.5%的平均净工资，而对单身个人待遇标准更高（取决于生活安排）。如果夫妻中一人在65岁以下，那么待遇水平会少一些。如果让地方政府来选择，他们也会动用自己的财力来贴补待遇标准，以便反映当地的生活水准。

建议3 公民养老金的实际待遇水平应该尽可能在不同地区之间保持一致，领取者在其居住地就近领取。地方政府可以用其自己的税收提供补充待遇。

随着时间的推移，公民养老金可以依据物价、收入或二者的加权平均数来指数化增长。具体选择哪一项指数应该部分取决于更为关注绝对消费水平的贫困还是关注相对消费水平的贫困。价格指数化将保持实际购买力一直稳定。虽然待遇水平在收入分布中（例如中位数收入的一个百分比）将随着收入分配状况变化而有所改变，但收入指数化将始终保持与平均收入同步增长。在某种程度上，所作的选择应表现出与缴费型养老金指数的协调关系。因为收入的增长预计要快于

价格的增长，所作的选择也反映了制度成本的变动趋势。

荷兰的非缴费型国家养老金是与合同工资挂钩的（这不同于所得工资，如果不考虑晋升和职业变动的影响，每年大约有 0.5% 的差别）。在新西兰，当工资增长时，养老金将通过立法进行调整，使其常年稳定在平均税后收入的 65% ~ 72.5% 之间。在南非，养老金与通货膨胀保持同步增长。正如下面将要讨论的，以缴费型养老金待遇指数化方式调整非缴费型养老金待遇看起来似乎是合适的。

另一个可以视为影响成本趋势的因素是待遇水平与非缴费型养老金赡养率（受益资格年龄以上的人数与年龄介于 21 岁至合规年龄之间的人数之比）之间的关系。要考虑到中国较快的人口老龄化，这一因素在短期内尤其值得关注。德国在确定强制性缴费养老金待遇水平时使用的赡养率（被定义成养老金领取人数除以就业和失业人口总和）被称为可持续因子（见 Börsch-Supan 等人，2003）。当然，将待遇水平和受益资格年龄进行适当搭配可以适应现有财力状况。

如何安排养老金制度各个组成部分的大小和比例还需要进行更深入的研究。在现有研究较为匮乏的条件下，我们建议应大体维持当前基本养老金和个人账户的配比。公民养老金占总量的比重将主要取决于财政因素，正如我们所设想的那样，至少在最初阶段，公民养老金会低于全部的基本养老金。

在对这些问题的设计中，人们必须清楚地了解从政府转移到个人手中的金额，以避免由此引发对可能产生的腐败的关注。如果政府雇员养老金收益低于法定数额可能会引起抗议行动。对此，能起到一定作用的是公开各个地区公民养老金的待遇水平，以便人们知晓其权利。一个比较棘手的问题就是官员为虚拟（死）人申办养老金业务，而解决之道应是高效的审计与强制执行。审计可能是随机、不预先通知地展开，对出现这种情况的对象予以曝光并施以严厉处罚。

受益资格的年龄条件。如上所述，在预算给定的情况下，采纳较高的受益资格年龄是一种增加个人待遇水平的融资方式。受益资格年龄可以与获得全额缴费型制度养老金匹配起来。这既可以与现实年龄对应起来，也可以设定为一个目标年龄，如同取得全额缴费型养老金资格年龄不断提高那样，这也是我们下面所要建议的。因此，男女同样适用于 65 岁是我们着重建议的。因为较高的受益资格年龄可能是对提供充足养老金并使这一养老金更为有意义所不可或缺的，所以每月非缴费型养老金的大小和首次领取养老金年龄之间的平衡显然需要进一步研

究。这也取决于用于此项目的财力状况。

从长远来看，鉴于健康的预期寿命多半是要增加的，受益资格年龄应该随同健康的预期寿命自动调整，但不一定非得严格按比例调整。如上所述，在认识到近期内人口的快速老龄化，我们提到了将待遇和赡养率联系起来降低成本趋势的方法。同样，受益资格年龄可以基于赡养率自动增加。也就是说，为了控制中期的成本，可以通过调整待遇水平和受益资格年龄对赡养率的变化作出反应。

建议4 非缴费型养老金待遇应像缴费型养老金那样，根据物价和工资变化进行指数化调整。还可能需要根据赡养率变化而调整。最低领取年龄应该随着预期寿命增加而提高，并且根据赡养率变化相应调整。

受益资格和待遇水平的居住条件。非缴费型养老金制度把所有符合年龄和居住调查的人都覆盖进来。居住调查是指一个人在中国居住了足够长的时间。居住调查既可以是严格的（例如在荷兰，居住时间长达50年才能取得全额非缴费型养老金），也可以是较为宽松的（例如在新西兰，20岁后至少居住10年且50岁后不少于5年）。虽然都使用了这些配套办法，但荷兰的养老金待遇水平是与居住时间成比例的，而在新西兰符合资格的人员当中，其待遇水平却不因其居住时间的长短而有所不同。在这两个国家中，待遇水平都取决于生活安排，独居单身的待遇水平较高。因此，对中国来说，问题是要不要减少曾经在海外生活的老年人的福利水平，例如，在海外学习或就业的人。很多这样的人在晚年貌似不会有这种经济上的需要，因此这似乎是一个不错的选择。

根据其他收入调整全额养老金。作为一个原则性问题，非缴费型养老金像所有的养老金收入一样，应该包含在个人所得税的税基里，荷兰和新西兰便是典型案例。在目前情况下，这可能主要还停留在理论上，但是随着时间推移制度会不断发展，养老金待遇属于应税所得的原则必将会成为这一制度的基础。开始不征税是因为对那些需要缴纳所得税的人，养老金实在是微乎其微，但是一旦养老金和所得税成气候时，可能再实施征税就变得很困难了。这种错误在美国出现过。当时，美国社会保障刚建立不久，他们花了很长时间才把社会保障财务危机更正过来。

养老金多少与个人所得有联系吗？有如下几种选择：

- 普享：只依据年龄和居住条件来确定的定额养老金，例如，新西兰和荷兰的情况。这种方法的优势在于简单易懂。但对于给定了待遇水平和退休年龄的情况下，这一制度却是最昂贵的。对这一待遇征收所得税似乎理所当然。

- 调查：如果要有一部分人的养老金待遇减少或者取消，可以依据他们在更低水平非缴费养老金面前的适应能力来确定。

如果选择调查式的，会出现两个问题：一是进行调查所要参照的收入评价标准，二是收入的调查层次。所以（可能隐含着）部分潜在受益者实际上也可以获得全额待遇或略微降低的待遇。

既可以根据全部收入进行调查也可以依据来自强制性缴费制度的养老金收入来调查。所作的调查既可以把待遇限定在最贫穷的老年人身上，也可以仅把富有的老年人排除在外。因此，设计出不同人群享受不同待遇的养老金计划完全是可能的。

- 针对总收入的收入调查：其目的是为了进行资格限制，以便只有那些最穷困的人才资格领取这一养老金，例如英国的收入调查型养老补贴。这一改革选项的代价是最为低廉的，但收入调查（1）可能使受助人蒙羞；（2）对储蓄造成严重不利影响；（3）测定收入在管理上要求较高，且即使在发达国家也代价高昂；（4）这在具有大量灰色经济且生产上自给自足明显的国家基本上是不可能的。

- 针对强制性养老金收入的收入调查：其目的是为了进行资格限制，以便只有那些养老金收入很低的人才能领取这个待遇，例如，瑞典的最低养老金制度。这一改革选项在管理上要容易一些；实际上同一机构就能发放缴费型和非缴费型养老金，并且很容易调整净支付。尽管这远远称不上是完美的措施，但这有可能在瞄准最低收入人群上是合意的。只针对强制性养老金收入进行调查可避免对自愿性养老金和私人储蓄的冲击。鉴于其目前的结构，政府雇员养老金应成为收入调查的一部分。然而，这种养老金的协同管理对行政管理架构要求很高，其复杂性不容低估。

- 富裕调查：其目的不是把养老金只局限于穷人，而是要把富人排除在外，例如在澳大利亚、加拿大和智利。调查可以针对总收入、养老金收入或二者的加总。富裕调查既可严格一些，也可宽松一点。智利的目标是只对收入最低的60%老年人群提供养老金待遇；加拿大95%的老年人得到全部定额待遇，而只有

2%的老年人完全排除在外。这种方法既可避免使人蒙羞，也可随着对养老金收入的依赖，对两部分人群越来越一视同仁。这两部分人群分别是有养老金收入（但不高）的人群和没有参加强制性养老金制度却同等富裕的人群。这种依赖养老金收入的调查就比较容易管理。同样，公共雇员养老金也应成为收入或富裕调查的一部分。

除了这几种选择外，我们建议非缴费型养老金制度应该采取富裕调查，但只针对来自强制性养老金制度的收入，而不考虑其他收入。我们建议，这种调查只针对全部强制性养老金收入——来自基础养老金和个人账户收入的加总，尽管也可以对来自基础养老金和个人账户的收入采取不同的抵扣率。支持的理由是，既然他们已经从该制度所固有的再分配中获益，那么从基础养老金获得较多待遇的人应该有更大的抵扣率。反驳的理由认为，这种抵扣将对非正规部门而不是正规部门的激励造成影响。这种激励可能对低收入者比高收入者远为重要。相对高收入者来说，低收入者将从基础养老金获得更大比重的缴费待遇。针对这两种截然不同的论点，最简单的方法是针对超过豁免额的全部缴费养老金收入水平（到领取全额养老金的年龄时测算，如下所述）进行抵扣。也许豁免额将与非缴费型养老金的大小密切相关。这可能有助于我们理解和领悟，例如，如果设定的豁免额等于非缴费型养老金，工人可以很容易地知道，如果没有收到任何非缴费型养老金，那么来自缴费型养老金的全部收入将翻倍。设计抵扣方法时，确保起点足够高很重要，因为它能把从非正式部门向正式部门转移的障碍控制在有限范围内。

如果富裕调查是针对实际养老金收入，而不是个人养老金权益（这种权益是在假定他或她在享受全额退休金的年龄时应该取得的养老金收入），那么这将会激励他们要求提前领取养老金，这是因为提前领取养老金要做精算调整，从而待遇水平就会下降，对于那些待遇水平不是太高的人来说，用于调查的较低待遇水平则意味着更大的非缴费养老金净待遇。对于那些在领取非缴费养老金待遇之前就启动了缴费型养老金待遇的人来说，这尤其是一个问题。为了鼓励推迟领取养老金，其他的年金保险也一样，我们建议这种调查应该针对他或她在领取全额退休金的年龄时所能够具有的养老金收入水平。如果待遇已经处于支付状态，那么调查也只能进行下去了。要求推迟领取养老金待遇（为了以后取得更高的待遇）可以导致一定时期内没有用于抵扣非缴费型养老金待遇的养老金收入。在某一豁

免额之上，强制性缴费养老金每增加 1 000 元，非缴费养老金就将减少 x 元。因此，可以选择折扣率 ($x/1\,000$) 与最低豁免额来确定那些收到正的非缴费型养老金待遇的既定一小部分养老金领取者。

由于政府雇员不参加缴费型养老金制度而是参加一个慷慨的由政府资助的养老金，因此，他们得到非缴费型养老金的机会应该不能多于那些能够获得与之可比的强制性养老金待遇的私人部门工人。

建议 5 非缴费型养老金的待遇水平应根据财产调查进行相应削减，财产调查应基于正常的强制性缴费型养老金收入。削减额度应该与非缴费型待遇水平挂钩。对于未参加强制性制度的公共雇员，其非缴费型待遇也应该相应降低。

富裕调查应该单独针对夫妻中每一个人的强制性养老金，还是应该针对夫妻整体的强制性养老金；如果没有缴费记录妇女的丈夫有数额不菲的缴费型养老金，那么这名妇女可以得到全额非缴费型养老金吗？目前这些问题可能还微不足道，但随着时间的推移，这些问题将变得越来越难以回避，因此现在就应该解决。

低保和非缴费型养老金制度。对某些人而言，他们的需求将超过可以获得的非缴费型养老金待遇。为了能有一个较高的待遇水平而选择较高受益年龄仍然问题突出。因此，老年人还会继续需要像低保一样的制度，即其收入调查需要基于全部收入。当然，低保管理人员也会注意到非缴费养老金并相应地调整低保水平。

自愿性养老金和非缴费型养老金。如果把自愿性养老金包括在公民退休金的收入调查中进行富裕调查 (affluence testing) 会过度打击自愿性养老金，因此富裕调查所涉及的仅是强制性养老金。瑞典采取的方法是保证抚恤金制度。

2.3.2 农村社会养老保险试点方案与公民养老金的比较分析

如前文所述，国务院目前正在推行农村地区社会养老保险的一系列试点。虽然，推行农村社会养老保险以加强农村地区减贫工作的需要广受赞誉，但是，当前的试点工作应该增加一个公民养老金。如果农村地区的社会养老保险方案能够满足以下条件，则必将更加有利于减贫与扩大覆盖面。

- 推行非缴费原则，养老金的发放仅基于年龄和居住地，而不是要求向自愿性的个人账户养老金缴费满 15 年。
- 迅速推广，因为非缴费型养老金制度将比缴费型养老金制度更易于管理。

如果当前试点的农村社会养老保险方案是公民养老金，其与个人账户的关联而导致的额外行政成本，以及当前制度较低的覆盖率等问题必将重新评估。并且，正如下文将要指出的那样，我们不仅质疑一些政策设计细节，还质疑自愿性个人账户养老金短期内的成本和价值。

农村地区非缴费型养老金制度中的个人账户。所有 16 岁以上的农村居民（学生除外），若没有被城镇职工社会养老保险制度所覆盖，则可以自愿参加新型农村社会养老保险。该制度由基础养老金和个人账户养老金两部分构成。个人账户的年最低缴费标准是 100 元，并且实行多缴多得原则，当然目前我们所见的政策方案，并没有相关增加缴费会带来多大程度养老金给付增长的相关细节。政策要求地方政府以每人每年 30 元的标准对个人缴费给予财政补助，并对那些缴费困难群体提供额外补助。村集体以及其他农村社会组织也可以对个人缴费给予一定补助。个人账户储存额目前每年参考中国人民银行公布的金融机构人民币一年期存款利率计息。年满 60 岁的老人可以开始领取养老金。与城镇职工基本养老保险制度的原则相一致，个人账户养老金等于账户积累额除以 139。个人账户积累资金由信托基金管理。目前的政策细节并没有基金投资组合选择方面的指导原则。下面的部分，我们将分析个人账户与基础养老金之间的关联，第 2.10 节将分析个人账户制度的设计问题，比如个人账户资金的投资组合问题，而并不再考虑其与基础养老金之间的关联。

农村社会养老保险制度中的基础养老金。基础养老金的初始给付水平定在每人每月 55 元，同时地方政府还可以增加财政补助而提高给付水平。政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予 50% 的补助。地方政府可以增加自己的补助数额。待遇给付一般始于 60 岁。

农村社会养老保险制度中的基础养老金与 2.3.1 小节中公民养老金：二者之间的差别主要集中在给付设计与资格条件方面。

- 公民养老金针对所有老年人，而不仅仅是农村地区的老年人。虽然，中国将来可以将农村地区的公民养老金推广至全国，但是目前有很多城市老年人

并不能从中受益。为什么目前存在这样的分隔，而不将城市的老年人纳入其中？原因并不清晰。正如第 2.2 节分析所表明的那样，覆盖全部劳动者的全国性制度安排显然优于仅针对流动劳动力的制度安排，现在是这样，将来也仍然是这样。

- 如第 2.8 节分析的那样，中国需要提高当前的退休年龄。公民养老金待遇领取的年龄资格标准在不久的将来应该尽可能接近法定养老金的水平。另外，由于人口寿命将持续增长，退休年龄应该开始有计划地缓慢延长。并且，我们还需要充分权衡财政可负担的待遇水平与待遇年龄资格标准之间的关系。对高龄老人给予更高水平的养老金是非常必要的，尤其是当我们需要降低待遇水平以支持将覆盖面扩向全部家庭时。

- 与无条件要求的基础养老金相比，将基础养老金的发放与向自愿性个人账户养老金计划缴费相关联的做法（45 岁以下农村人口，需要缴费满 15 年）可能导致有限的覆盖面。为了更好地说明这一点，我们将介绍一下智利这方面的经验。

智利的养老金改革：从最低养老金保障计划向富裕程度调查的公民养老金制度的转变。1981 年智利养老金制度最初设计包括一个最低养老金计划。当个人向个人账户养老金制度缴费满 21 年，如果他的个人账户资金达不到最低养老金标准，他就有权获得一个最低养老金。虽然个人账户养老金（以及最低养老金保障）仅仅是针对正规部门就业者的法定计划，自雇者也可以自愿缴费参加。当自愿缴费参保满 20 年，自雇者也有资格申请领取最低养老金。从第一年到第二十年的最低自愿缴费与最低工资相关联，同时对仅从事兼职的人来说也是成比例的。这样，兼职者的小额自愿性缴费，虽然能够使其有资格获得最低养老金，但是这仅导致其年金给付的小幅增长。尽管存在这种补贴，但是，仅有 4% 的自雇者自愿向个人账户养老金计划缴费。更为关键的是，更多的劳动者，尤其是女性劳动者的自愿缴费不满 20 年。所以，智利的养老金制度在处理减贫和性别问题上并不太成功。

鉴于此，我们担心中国新型农村社会养老保险制度设计中的 15 年自愿缴费参保条件有着同样的政策效应：

- 许多劳动者，尤其是女性劳动者，将会发现缴费责任负担沉重，或者他们对未来的关注程度有限，而不可能充足缴费。

- 假如一位老人有一个以上的子女，却仅仅只需要一个子女缴费参保就有资格领取基础养老金，那么，其他的子女可能不会缴费参保，而使得其未来的养老金待遇面临风险。

- 当前的老人领取基础养老金的资格与子女向个人账户养老金缴费的关联，可能导致最需要养老金的赤贫者背负最沉重的负担，这是因为其子女可能也因为贫困而无法承担缴费负担。

除了上述关于制度覆盖面的问题之外，我们还关心为管理个人账户记录以提供基础养老金（以及个人账户养老金）而产生的额外管理要求。事实上，由于账户管理成本主要来自每个账户的固定成本，当考察个人账户缴费与基础养老金关联的价值时，就有必要权衡缴费的收益与成本。以一年缴费 100 元为例，忽略掉利息收入以及其他配套资金投入，15 年最低缴费可以使个人账户养老金的给付水平为 $1500/139 = 10.8$ 元/月，或者 129.5 元/年（忽略掉实际寿命比这种待遇给付额确定机制中的 139 个月更长的情况）。这种较低规模的养老金使得监督这些较低缴费额的行政成本变得比更好地利用总体收益更加重要。当然，试点经验将会对选择缴费水平有显著的启发意义。

本节主要关注了试点中的农村社会养老保险制度与公民养老金制度，当然前提条件是这两个制度都发展成熟，也即制度适用于现在的年轻劳动者时的情形。只有子女缴费参保其父母才能获得基础养老金给付的政策设计将会带来一定的问题，尤其是当那些最穷的老人恰恰与其子女的联系有限时，他们就很难获得基础养老金了。

2.4 基础养老金的选择

除了引入公民养老金，进一步完善基础养老金和个人账户也很重要。有些问题是二者共有的，有些问题则需要分开考虑。我们将在第 2.5 节对个人账户进行讨论。这里我们探讨费基（并由此得到的待遇）问题和不止在一个地方缴费的农民工问题。管理问题在第 2.6 节中讨论，支付中的待遇调整在第 2.7 节中讨论，领取养老金的资格年龄在第 2.8 节中讨论。

费基是多大？ 如果这两个缴费型养老金制度的费基与个人所得税的税基完全一样，那么这一费基既具管理优势，又具经济优势。重要的是，所得税征收机构

和养老金管理机构的动机应该是一致的。避免出现税务机关以精确跟踪每一个工人缴费的代价专注于对总体情况的全面汇总。只有当税务机关和养老金管理当局都需要大致相同的个人信息时，问题才得以最小化。

目前，缴费是基于标准工资。这就鼓励工人和雇主转移报酬形式，将报酬不包括在标准工资的计算范围内。以标准工资为基础的缴费也成为累退的（即从比例上说，低收入者承受更重的负担）。因此，费基应改为由收入衡量，大约相当于总薪酬，并用于养老金缴费和所得税。这种办法加强了消费熨平作用，因为收入比当前的费基能更好地衡量消费机会。

同样，对来自社会统筹的基础养老金待遇的计算也应该基于当地的平均收入，也就是说，与确定养老金缴费时使用的收入定义一样。同一定义的使用限制了企图操纵申报收入以便在没有提高缴费的情况下提高待遇。因此，待遇应该因地制宜，但都应套用国家主管部门设定的公式。目前应维持现有待遇大体不变，直到总体改革细节确定并对制度运行情况有了考评之后再考虑是否改变待遇。

建议6 基础养老金和个人账户的费基应与计算所得税使用的工资定义相同，并调整缴费率以使缴费总额不受费基变化的影响。同样，基础养老金待遇计算应基于当地平均工资，其定义应该与确定养老金缴费时的工资定义相一致，并调整待遇公式以使待遇保持当前水平不变。因此待遇水平应该因地制宜，但都应使用国家主管部门统一规定的公式。

虽然所得税目前涉及人数并非很广泛，但随着时间的推移，所得税和基础养老金的覆盖范围会不断扩大，而调整计算公式将是促进两者不断发展的起点。同样重要的是，基础养老金的待遇要能反映劳动力市场的流动性，在中国，随着覆盖面的扩大，这种流动性也将不可避免地越来越突出。参保人在长期的工作生涯里，可能越来越倾向于去不同的地区工作。当然，还应包括对不同年龄退休的认可。

建议7 对没有达到完整工作年限的参保人，其基础养老金应按比例计发，同时取消领取养老金的最低缴费年限要求（如果按月发放的待遇额太小，可实行一次性支付以减轻行政负担）。如果参保人在多个不同地区都有基础养老金缴费，其基础养老金的初始值应该根据参保人在不同地区工作时间的长短，对

不同地区的待遇水平进行加权平均。基础养老金应该根据开始领取的年龄进行精算调整。

这种方法对流动工人来说，加强了养老金缴费和待遇之间的联系，限制了在不同地区获得不同待遇水平的机会。原则上，有两种方法来实现转续：每个员工拥有自己的缴费记录，且跟随工作地转移而流转；或者由工作地记录缴费，员工取得的养老金待遇由各个工作地共同给付。由于地理因素是决定养老金待遇（如当地的平均工资）的变量之一，如何很好地整合不同地区的养老金缴费记录就成了一个复杂的问题。因此，当养老金决策变得更加一致时，第一种方法可能更可取。不过，无论采取什么方法，养老金都不应该是一种仅限于鼓励员工从其账户积累中变现的手段。

2.5 个人账户的选择

养老金制度应向人们提供平滑的消费，其范围应排除最富有的人群，他们的收入及可能拥有的财富降低了这种烫平作用的重要性。因而，建立一个收入和缴费更高、得到待遇更高的制度非常重要。构建一个收入关联型的待遇制度可以有不同的方式。个人账户制度是实现方式之一，在账户制度下，每位工人的缴费随时间积累，然后以此（精算或准精算）为基础来确定待遇。这样的个人账户制度可以含有属于每个账户的实际资金，但资金不是必需的。例如，瑞典有两套平行的个人账户制度。在其中之一“做实账户养老金”制度下，工人选择账户并持有其资产。这些资产的实际市场回报决定了工人账户及追加缴费的增减状况。在另一制度下，“收入关联型养老金”并未将资产划给单个工人，而是以某一利率对每个工人的缴费进行累积计算，该利率由立法设定，用以反映制度可承受的待遇支付能力。该体系实际上有一个缓冲资产池，但这部分资产是集中持有的，用来支撑整个制度，它并不属于分散的个人账户。因此，“做实账户养老金”是完全积累制，其资产由单个工人选择并属于个人账户所有；而作为一种记账式缴费确定型账户，“收入关联型养老金”（参见词汇表）是部分积累制的，资产由养老金管理部门选择，归整个制度所有。在18.5%的缴费率中，16%进入“收入关联型养老金”，2.5%进入“做实账户养老金”。其他有类似选择的国家包括：采用完全积累制账户的智利及其他一些拉美国家；采用记账式账户的意大

利和一些东欧国家；与瑞典相仿，波兰也有两类账户。正如一系列国家的情况所表明的那样，真正的选择有好几种：哪种选择最好将取决于国情，具体的细节详见下文的讨论。

作为1997年养老金改革的一部分，中国引入了个人账户。完全积累制账户是期望出现的目标。然而，与标准模式一致的积累方式并没有出现。允许工人选择个人组合的制度并不存在，也无法让他们直接投资于不同资产。支付当期待遇使资金剩余不足，无法按最初的设想购买资产，严重影响新制度的公信力。由于近期内具有个人组合特征的全额积累不是一个现实选择，需要做的就是改革个人账户，使之成为可信的、透明的制度；该制度应具备灵活性，可以向将来某种成功的改革方向演进。我们将在2.5.1小节中论述当期任务，在2.5.2小节中考虑最终的积累目标。我们建议将中国现行个人账户制度设定为记账式缴费确定型账户（与瑞典的“收入关联型养老金”同列）；这种方式最终可演变为一个积累制和记账式账户相结合的混合体（如同瑞典的两种账户一样），或最终可能仅有一个积累制账户。如同瑞典那样，应有一个基金来支持整体账户，但该基金不属于具体的个人账户所有。考虑到当前的积累水平，即期任务是使现行账户更好地运作起来。

2.5.1 当期任务

基于2.5.2小节中所列出的更全面的原因，我们认为在中国当前的经济和社会环境下，短期内将个人账户完全做实是不适宜的。因此，我们建议在名义缴费确定型结构（记账式账户）下改进账户的功能。

如果个人账户是为今天的工人提供老年保障，它需具备：（1）一个合格的记账系统，使每位工人获知他的账户积累规模（并据此来估计月待遇额）；（2）用明确的法定规则来决定账户资产价值应获取的回报率。当前这两点都未实现。目前，账户管理方式既不透明，也很不统一，并且资产的混合变化不匀；在“空账”的情况下，从账户借款的实体不同，对账户积累起替代作用的金融资产的类别也不一致，有些是某类政府债券，借款者说这些债券的回报率是多少就是多少；在许多情况下，回报率是不明确的。如果在竞争性市场上由基金经理来选择购买政府债券，这不会是一个问题；但对于“空账”情况来讲就不一样了。

短期内的紧迫问题是让个人账户良好地运作起来。具体的政策有：

- 对工人的积累引入透明的记账制度，并且建立强有力的行政管理体系，使流入个人账户的全部缴费得到记载，数据易获；

- 保证有明确的养老金积累回报率决定规则。向缴费者披露其基金获得的年度回报率。

- 采取措施增强制度的公信力。使人们确信这不是“空”的账户，而是政府/养老金管理部门的债务。增强信心的一个方式是提高透明度，采取年度披露的形式，向每位参保成员公布他的积累水平及其从基础养老金和个人账户可能得到的替代率。

以下三个方面的建议说明如何来完成上述任务。

建议8 个人账户未来的积累应该按照记账式账户制方式来组织，记账式账户应通过一个中央基金来实现部分积累。计入个人账户的缴费应从1998年开始建立账户之时算起，利息也应包含在内。

我们认为这种方式更适合中国当前的情况，这不仅是就目前的经济和社会条件而言，也是基于未来5~10年的结论。

如接下来第3部分所述，记账式账户养老金是最近以来的一项创新，在国际上被一些国家所采用，这些国家希望保持缴费确定型制度的优势，但又不必完全做实账户。每位工人都有一个账户，记载多年来的全部缴费累积，这些缴费通过养老金管理部门给予一个法定利率来实现增值。也就是说，每年记录的累积增长额为：当年缴费量加上名义利率与上年末累积量的乘积。当退休时，每位工人得到的养老金建立在其累积“资产”的准精算基础之上。由于已有一个按比例计算的基础养老金，这里就不需要再对待遇资格设立最低缴费期限了。专栏十一讨论了因对记账式账户养老金的误解而产生的一些忧虑。

认为中国在实施记账式账户养老金是错误的。确切来说，中国运行的是空账，而不是记账式账户。这两个概念是不同的。在记账式账户制下，关于何种利率应计入账户的规定并不简单。这样的规则很重要，它既要保证待遇给付的福利性，又要注意避免地方政府在利率上的强制造成的差异，来确保待遇给付的横向公平。记账式账户制在收支上必须是可持续的，只有如此，这一制度对工人而言才值得信赖。工人对未来的生活也会更有信心，由此他们可能会减少积累大型预防性储蓄的需要。就一个普遍适用的政策而言，明确的规定能增强人们对制度的信心，同时也能帮助工人和离退休人员为未来做计划。例如，已经在领取养老金的人也能预见待遇的增长，这样能减少未来的不确定性。

对混合型个人账户的无谓担心

对记账式账户养老金的部分担心属于误解。

记账式账户养老金不可靠。记账式账户计划是国际上认可的一种选择，并已在诸如瑞典、意大利、拉脱维亚和波兰等国家实行。瑞典于1998年首先采用了这一制度。该制度的运行是令人满意的，尽管作为规模可观的部分积累制度，在全球范围资产价值急剧下跌的情况下，在调整待遇支付的具体规则方面，它引起了某些争论（我们认为这些规则很容易改进）。这只能促使我们建议修改待遇调整规则，而不是背离记账式账户制的基本做法。虽然单个工人得到的待遇水平有风险性，但任何养老金制度都存在这种风险，并且在完全积累制个人账户下这种风险尤为突出，因为在该制度下，工人必须承担资产价值下跌带来的全部损失，正如全球经济危机发生时的情况。此外，正如前述讨论的那样，积累制个人账户要求相当高的私营部门能力，同时政府部门也必须有足够能力，至少能做到有效监管金融市场。技术能力不足增加了工人需承受的风险，因为在这种情况下，投资成本非常高昂，执行薄弱，还存在挪用的可能。近来许多国家的经验表明，即便是在最发达国家，积累制养老金也面临着压力。归根到底，所有养老金安排都高度依赖于有效治理。如果该条件成立，记账式账户计划是一个明智的选择。

记账式账户养老金放弃了个人账户概念。如第2.1节所述，区分积累性（指的是待遇融资方式）和精算性（是指个人缴费与其基于市场回报率获取的待遇额之间的联系）非常重要。纯记账式账户计划的待遇是准精算性的，而不是完全积累制的。记账式账户与积累制账户形式一致，区别仅在于名义利率通常不等于资产的实际回报率。因而，它与市场回报的变化方式不一样。如同积累制个人账户那样，个人的养老金待遇与其全部累积缴费成严格的比例关系，这非常清楚地保留了个人账户原则。

其次，运用记账式账户结构重新认识当前现实。由于目前是“空账”情况，每个工人有一个个人账户，但其包含的积累不是金融资产，而是政府期票。这种期票的期限是模糊的，在个人和地区间呈不规则变化，侵害了横向公平并带来不确定性，这两种风险都会影响改革的政治支持。运用记账式账户结构可使政府系统地解决这些问题，继续维护每个工人的个人账户记录，并且每年为它设定一个利率。因而，据此可以认为记账式账户安排远不是损害现行战略，而是改善它。

记账式账户养老金失去了积累制安排的能力，无法应对人口老龄化。已有多理由说

明，中国今天的储蓄率已远超最佳水平，因而限制养老金积累而不是采取完全积累将更适合中国当前的情况。通过一个中央基金，记账式账户制度可成为部分积累制，可以利用此方法来分摊遗留成本或提高储蓄。实际上，这正是瑞典的情况。如瑞典那样，一个国家可以有记账式账户和积累制账户。在这种情况下，通过将部分缴费重新划入积累制账户的办法，将积累制账户附加到记账式账户之上。更大规模地向积累制个人账户转型（与只是进行积累相反），可以将中央基金的部分资产注入个人账户。如果工人对资产组合没有选择权，上述方式很容易实现；而允许工人作出该种选择的成本很高且有技术性要求。这正是我们的判断：这种制度要求超出了中国当前的能力。如 2.5.2 小节所述，储蓄意愿可能变化，因此在未来某个时候，人们可能希望有更多的积累，那时，通过个人组合选择实现增加储蓄的能力就会显得更重要了。记账式账户安排与以下两个因素是相协调的：（1）个人账户的原则，（2）今后向积累制的转变由未来政府决定。

除此之外，积累有助于应对人口变化的断言不宜过分宣扬。通过积累制安排，每位工人确实积累起一堆金钱来支付养老金。但养老金领取者感兴趣的不是金钱，而是消费（即消费熨平目标）。因而，真正重要的是当一大批当代工人退休时，国民产出能够充分满足工人和养老金领取者的需要。如果产出增长不够，账户的回报可能会非常低（包括极差的负数）；如果养老金领取者努力花费其积累储蓄就会带来通货膨胀压力，其结果是养老金领取者得不到预期的消费。

另一个错误的论点在于，建议取消个人账户的强制性要求；如此，一方面可能导致替代率低下，因为中国的工人群体非常庞大，没有给自己存够退休以后生活费用的人不在少数。另一方面，这也可能导致公民养老金的财务可行性处于较低水平。

建议 9 记账式账户制的名义利率应该使用全国参保人平均工资的增长率，工资定义应该与确定费基所使用的工资定义相同。

记账式账户制度设计中一个重要因素是如何确定计入账户中的名义利率。常用的方式有两种：工人平均工资的增长率（ W ），或者全部收入的增长率（ WL ，这里 L 是工人数量）。特别地，像中国这样的国家，覆盖面会迅速扩大且无规则可循，前一个指数 W 似乎是更好的选择。这种方式会使不同年龄段人群的替代率基本维持不变，除非有预期寿命调整的情况发生。尽管有人可能认为，不同省份间应该有不同名义利率，但是，相比于基于省际间平均工资的情况，运用单

一的国家指数应该更好。记账式账户暗含的基本理念是模仿缴费确定型积累制。通过积累，进入国内资本市场，各地工人便有了同等的投资机会，因而也有了同样的（风险）利率选择机会。其次，不同利率会使处理劳动力流动问题变得更加复杂，这是因为工人流动时名义资产必须转移，然而当名义利率不同时，名义基金会有不同的经济价值；再者，使用单一的统筹基金会导致待遇与缴费之间形成单一关系。

谁也不能保证一个特殊结构的记账式账户制度在长期内是可持续的。这取决于覆盖面的扩展方式（短期内可能有效，但一旦达到全覆盖且劳动力增长下降甚至出现逆转，后期就会面临困难）。当制度预测在相当长的时间内存在长期运营困难时，政府可采取临时措施来应对。当预期制度无法兑现时，人们可以另行预先安排一个自动机制，根据收入情况来降低支出。瑞典就有一套这样的制度，即自动平衡机制，通常也称作制动器。当计算表明资产（缓冲基金和预期税收收入）和负债出现不平衡时，该制度会降低名义利率。在瑞典，名义利率起到两个作用：一是为账户积累记账；二是决定初始待遇以及调节待遇给付，其待遇给付增长率为名义利率（平均收入增长率）减去1.6%（反映预期的长期实际收入增长率）。有两方面的原因造成瑞典方法存在不足之处：一是用增长率减去预期增长（相反的做法是采用将工资和物价结合起来的增长率）作为待遇增长指数，可能会使退休者在工资波动时承受大量风险，而相对于将来退休的在职工人，退休者承受风险的能力较弱；第二，运用制动器，对待遇给付增长和账户积累（用于提供未来待遇）利率进行同等水平调整，给当前退休者带来太多的长期运营失衡风险。实际上，伴随全球金融危机，瑞典的制动器已被触发，导致待遇、预期待遇大幅下降以及相当大的政治反应。因而，如果国家建立一个制动器，它应集中用来应对长期反应。到目前为止，关于其他制动器设计的方案还没有太多研究。由于缺乏这种研究，中国考虑应用该机制为时尚早。

建议10 个人账户养老金的计发应该根据准精算原则，并使用退休者所属年龄群体的生命表和名义利率。

该选项的目的是将个人账户置于合理的精算基础之上，从而使一个年龄组人群的预期待遇成本（贴现值）等于这组人群退休时的名义积累资产。该方式与积累制账户资产以市场价购买年金属于同类做法。针对预期寿命的提高，采用这种制度是非常重要的。如果不对延期退休作出调整，满足低寿命者的积累水平对

于长寿命者来说将是不足的。对于老年工人来说，维持劳动力市场激励也是重要的，延长工作将获得更高待遇。

现行的制度与实际情况不符。

- 如果设置 1/139 这个比率是针对所有期望的收益，其利率与待遇给付的增长速度相匹配，那就相当于假设人们退休之后平均活 11.6 年，这个数字小于实际情况。另外，这样的制度并不能适应不断变化的人口环境。

- 给付的待遇多少独立于开始领取养老金的年龄。因此这个制度在对人们退休决策上并无太大的激励效果。

- 如果有人去世，还没有领完其养老金积累，余额可被继承；但是，如果一个人继承他的余额，纳税人就会继续为这个账户支付养老金。

这个制度与智利最低退休保障在一些重要的方面很相似，因为一个人获得多少养老金，其精算基础实际上是附属于税收的。我们认为这种方式效率低下。对待遇作精算的基础应该以管理能力为基础。

由于和个人账户相关，我们重申建议 6 的内容：基础养老金和个人账户养老金的费基应调整变化，使用确定所得税纳税额的收入定义方式，并调整缴费率使缴费总额大致上不受费基变化的影响。

基础养老金和个人账户的设计分别遵循不同的原则，因为它们的主要目的不同：基础养老金主要作为减少和消除贫困的手段，个人账户则是为了平滑消费。由于这些设计上的差异，如果申领养老金待遇的资格年龄不变，同年龄组间两种制度给付规模的不一致并不会造成问题。基础养老金是待遇确定型的养老金计划，预期寿命的差异不会引起调整，所以初期的待遇给付与平均工资的增长保持同步。如果预期寿命维持不变，个人账户初期的待遇给付也会与平均工资的增长保持同步。但是，我们预计死亡率会下降，因此，如果养老金的资格年龄仍然不变，同年龄组参保人的个别账户收益增长率将低于平均工资增长率。保持基础养老金和个人账户大致平衡的办法是提高申领养老金的资格年龄。提高资格年龄不会影响基础养老金的收益水平，但是会增加个人账户准精算条件下的收益。这样取得的平衡结果只是大致的，因为个人账户的名义利率可能会发生变化，而这种变化不以计算的基础养老金待遇变化为基准。事实上也没有理由保持精确平衡，因为强制性养老金制度的再分配功能会逐渐增强，所覆盖的劳动者之间的收入差距也会逐渐缩小。

在建议4中，我们认为领取养老金的资格年龄应该是健康寿命的某种形式的指数化。因为我们也建议三个来源的养老金资格年龄应该是相同的，指数化公式可以帮助保持基础养老金和个人账户养老金之间的平衡。

2.5.2 完全积累账户何时有意义？

2.5.1 小节指出，当前支付待遇对流动资金需求将使起初设想的用来购买资产的财力出现不足，因此，目前做实账户不应成为一个选择。当我们评价使积累制具备吸引力的环境时，会发现当前这些条件还不适合。因此，完全积累制个人账户不太适合当前的中国。这里讨论的积累制账户问题，对未来来说也许是适用的。

如专栏五所述，如果能带来如下效果，积累制将是可行的：（1）针对储蓄短缺的国家，增加国民储蓄；（2）改进储蓄配置，使其进入生产性投资；（3）达到预期的代际再分配效果；（4）积累制安排需要具备成本效益基础。作为政策制定者需要考虑的一个清单，下面一系列问题可供讨论。

提高储蓄率是正确的目标吗？中国储蓄率很高，投资水平不受储蓄短缺的限制。在以下问题中，我们考察更多储蓄带来的其他方面的可能效果，以说明何种情况下高储蓄会是好的目标。在未来某个时候，消费水平得到提高，储蓄率下降，同时消费增长也在下降，这时增加国民储蓄就有吸引力了。

积累制会增加储蓄？当更多储蓄有好处时，就会出现积累是否会增进储蓄的问题。在其他条件相同的情况下，个人账户中实际资产的积累要求缴费或政府补贴的增加。如前所述，这些政策可能会也可能不会增加国民储蓄，它取决于该增加额抵消个人减少其他储蓄后的结果，或者是否通过增加政府借贷来实现该目标。因而，积累制是否增加储蓄的关键不在于个人账户中是否有资产，而是如何获取资产的融资方式。这取决于政策设计，国民储蓄可能会显著增加或者不变。

积累制会改进资本市场效率吗？经济增长取决于储蓄在不同投资部门的配置效率。改善配置是资本市场和银行体系改革的一个主要目标。引入积累制账户未必会改善配置。如前所述，如果个人账户的积累活动加强了资本市场或金融中介的功能，积累会改进配置。已有证据表明，智利向积累制养老金转型强化了资本市场，该国运用预算盈余来引入积累制个人账户；该国有着长期持续的市场制度和一套行政管理制度，强有力地支持国家发展；伴随着个人账户的引入，市场监管得到加强，养老金改革增进了加强监管的政治意愿。相比之下，在目前的中国，金融市场处于初期发展阶段，银行系统的改革刚起步，利率仍非由市场决

定，有效的监管正处于建设过程中，而且信用评级机构（对风险产品是必需的）仍不存在。由于当前储蓄率非常高，对于长期相对无风险投资工具已有大量不饱和的需求，而且，深化金融市场面临的制约因素主要是有效的中介和监管。在短期内，做实个人账户有可能会降低回报或者高风险。在一定储蓄率下，通过拿走工人更多的钱来做实个人账户将会减少工人的直接放贷和其他个人投资，而这两种方式目前可能是对储蓄最有效的使用渠道。

金融部门需要改革的原因要比养老金设计多很多。在一定意义上，做实个人账户可能会很好地促进金融部门取得更大进步，如果它能对改进监管和更多地依赖市场力量形成压力，该效果尤为明显。由于目前已有大量的潜在需求和充足的储蓄，强化这种压力是强制性账户的主要作用。不过，考虑到中国今天的金融市场状况，一个强制性政府运转的养老金制度不应成为主要改革选项的试验品。这将使大批工人的退休收入置于风险之中，而且如有错误发生，将导致养老金改革及金融市场倒退。此外，金融部门的改革和发展目标可以通过自愿性养老金安排来实现，包括为公共雇员建立的制度，自愿性制度可用来激励这些变化的产生，并可作为它们充分性的一个验证。如第 2.10 节所解释，自愿性养老金应是积累型的。尽管与强制性制度相比，自愿性制度发展仍然有限，但在中国这样大的经济体中，其绝对规模是相当大的，并会对金融市场产生明显影响。

强制性积累具有期望的代际再分配效果吗？不同的养老金组织方式会在代际间形成不同的待遇和成本分配结果。增加积累的决定会使未来一代工人受益，在其他等同情况下，他们可以支付的缴费更低。问题是，中国何时才会有一个合适的理由向当前工人征收更高的缴费（由于转向积累），以使在其他同等情况下未来工人支付的缴费降低。今天的工人相对更贫穷，并受大量经济不确定性因素的影响，由于经济增长率高，未来几代工人会更富有一些。对今天的工人征收高费率以换取未来工人的低费率或高养老金，这种做法对中国当前来说似乎不是一个合理的目标，尽管经济增长率如果随着经济成熟会下降，这种情况会发生变化。

强制性个人积累制账户会有一个合理的成本吗？如前所述，成功实施具有个人选择组合特征的强制性积累制账户存在大量障碍。这些要求条件是严格的，中国当前看上去还不具备。与之相比，采取无工人选择权的集中化投资方式在行政管理上要求低一些；待遇确定型制度的资产投资也是如此。然而，有一个自然关注的问题是，对于一个集中化投资经验有限的国家来说，在最初阶段应有多大规模的投资统筹。个人缴费确定型账户的投资将风险置于拥有账户的工人身上，除

非政府选择来接手极差的投资情况。对于待遇确定型制度的集中化投资来说，低回报可以通过很多应对措施给予解决。在未来，随着金融部门行政管理能力的上升，低成本账户覆盖到更多人口，许多积累低的参保人可以以合理的成本水平建立账户。

总结。在中国当前国情下，用市场资产和存款来做实个人账户不太现实。在下一个五年内，不应优先考虑更多“做实”试点。这种建议并不排斥将来可能采用积累制个人账户。在某个时候，中国可能希望提高储蓄率，金融系统能够为个人账户提供改善的配置（相对于用在其他地方），由当代人口向未来几代人口进行再分配被认为是可行的，养老基金管理以及私营投资经理有能力应对大量的积累制个人账户需求，并且监管能力也可以建立起来。因此，重要的一点是，当前个人账户设计要向积累方向平滑过渡。2.5.1 小节中讨论的记账式账户方法可做到这一点。一旦能够准确维护工人记账式账户的行政管理记录，具备征缴能力，并通过征缴手段在合理时间内获取资产，建立无工人选择组合特征的积累制账户就会变得简单：它只不过是按不同利率规则记账的账户，与此同时，持有相匹配的资产。与工人联络的行政管理结构、对工人账户的披露，将是允许工人选择投资组合的起点。换句话说，从记账式账户向积累制账户过渡可通过一系列步骤来实现。

在下个五年结束时，中国将瞄准建立一个类似于瑞典“收入养老金”的个人账户制度，国际上称为记账式账户。在中国当前的环境下，通过部分集中积累的记账式账户制度实施个人账户具有明显优势。

- 它为当前工人提供了与缴费确定型积累制计划类似的消费熨平方式，因而仍维持将个人账户作为养老金制度的核心部分。
- 由于没有附加的资金积累，这种安排无须当前工人（贫穷者）增加缴费，以使未来几代工人（富人）少缴费，从而避免了令人不满的代际再分配。
- 它不要求私营部门具备足够的金融和管理能力，去管理带有个人选择权特征的积累制计划，因为该积累制计划是由公共部门运营的。
- 对于工人来说，风险降低了，原因在于其回报率避免了短期内资本市场上的资产波动性。在银行和金融市场机构仍处于发展中且全球经济不稳定的情况下，这一点尤为重要。
- 这种安排提供了一个基础，据此未来可以向完全积累转型，或向积累制

账户和记账式缴费确定型账户的混合制度转型。当上述情况适合于中国的经济和社会环境时，未来政府可以作出这种决策。例如，瑞典 18.5% 的缴费率被划分为：16% 进入记账式账户计划，2.5% 进入完全积累制账户。

2.6 总体架构和制度管理

为解决自 1997 年改革以来出现的某些问题，尤其是制度碎片化问题，对于城镇工人缴费型制度的全面管理，政府应考虑以下选择。此外，我们还说明公民养老金的管理方式。

2.6.1 公民养老金行政管理

建议 11 对强制缴费型养老金应该有一套统一的规章制度，最好是采用具有执行力的立法形式，为自愿性养老金另行制定一套规章制度。

强制缴费型养老金制度的缴费和待遇规则应通过公式设定，但在基本待遇水平上应保留地区差异的空间。在一个物价和生活水准有巨大差异的国家，地区差异是必要的，但这种差异必须与国民养老金制度相协调，这不仅是为了维护各地区公平享有国家统筹的养老金，也是因为统一的国民养老金制度对于养老金权利的便携性以至于劳动流动性都是必要的。中央部委应负责养老金法律的解释和实施。1993 年出台的关于机构分离设置政策和养老基金管理的指导条例应得到实施。《社会保障法》草案提供了养老金行政管理的框架，它应转化为立法，同时随后的细节工作也是必要的。

建议 12 应建立一个全国信托基金来接收缴费型养老金的所有收入，包括基础养老金和个人账户（即实行全国统筹）。

如果建立了积累制个人账户，然后将特殊的资产注入特别的账户，用来决定所有权（以及待遇）的分配和风险分担（待遇取决于这些特殊资产的现实回报率）。在记账式账户类别的一个子制度下，仅有一个中央基金专用于未来待遇支付，其基本逻辑是不一样的。整个制度的基金（未来缴费和给付）可以适应人口和经济环境的变化。虽然也可考虑对两个缴费型制度分设信托基金，但没有理由去重复管理。将缴费划入两部分：一部分是基础养老金，一部分是个人不持有

资产的个人账户制度，这种做法是武断的。对未来的承诺是整个制度的承诺——为满足待遇支付的需要，资源可能经常在两支独立的信托基金间进行转移。例如，美国为社会保障养老项目和残障项目设立了两支分离的信托基金，每支基金都从工薪税中抽取部分资产。但国会将它们视为单一基金（并且通常以这种方式向公众公布）。当其中一个基金的规模相对负债变小时，基金可轻易在二者间转移，这种做法是恰当的，因为就缴费和最终待遇而言，这两个基金都覆盖同一人群。

因此，考虑到如何操作运营全国信托基金的具体细节，有必要制定一些规则，使得有大量资金积累的省份能够进行资金转移，即省级积累的部分资金可以留作附加福利，而不是列入全国基金。建立全国基金的目的之一，是贫穷省份得以分享富裕省份提供的福利。而对富裕省份的分享如果超过所需，应该允许其保留。

强制缴费型养老金制度的统一管理和融资有一些核心要求。其中一个关键因素是建立一个具有每位工人账户信息的国家数据库。基础养老金基于服务年限，该年限可以包含不同地区的工作时间；而当个人账户实行记账式账户制时，个人账户待遇取决于缴费历史。因此，对两个制度的信息要求在很大程度是重叠的，数据应统一收集和保存。全国统一非常重要，不仅是为了扶持国家劳动力市场，也是因为这是唯一控制地方养老金支出的办法（否则各地会在全统筹水平外随意制定养老金给付水平）。其次，需要建立单一的记录维护标准化软件系统。这样的软件系统在建设方式上需要做到：不能让地方根据当地特点随意修改，超出中央规则允许的范围（其他国家的经验表明，如不严格限制，可能的结果是过多的特色化）。这些行政管理安排都要面向地方强制实施。维护每位工人的缴费记录是一个主要任务。有必对每个人进行鉴别，并长期跟踪个人的资格和地点，为每位工人记录其全部缴费。对多数工人来说，记录凭证需保存40年；当工人在全国多个地方工作过时，保存时间要增加。国家养老金管理部门应是中央政府的一部分，其经费来源于政府预算。养老金行征管理部门应管理基础养老金和个人账户。行政管理应得到高度重视，要有一个有关改革的现实日程表。

国家养老金管理部门接收养老金收入和发放养老金是最简单可行的实现全国统筹的方式，由于受到预算约束应优先实现省级统筹。统筹是养老金再分配和风险共享因素的核心。考虑到中国的地域辽阔和差异性，强制性养老金计划的全国统筹尤为重要。这并不排斥地方建立自愿性养老金的意愿。

对公民养老金的行政管理可在长、短期内实行不同的制度。从长期看，公民养老金行政管理者的任务与缴费型养老金管理者的任务相类似，是准确地按时行支付方式发放养老金。随着缴费型养老金覆盖面的扩展，两个制度的覆盖人口会越来越接近。一旦缴费型制度有一个大的覆盖面，其制度管理者就会自然成为公民养老金的管理者。我们建议长期内将这两部分结合起来，而不是将公民养老金和“低保”放在一起，这有两方面原因：首先，公民养老金适用于全体人口，而“低保”只针对贫困人口。领取公民养老金和缴费型养老金待遇的两类相关人群在长期内会越来越趋同，而公民养老金和“低保”的情况则相反。其次，低保管理的任务是度量最穷人口的需要，为最需要救济者提供扶持。公民养老金管理的任务只是确定资格后再发放适当的待遇。因此，二者的中心任务是不同的。

当前，缴费型养老金待遇没有实现全国范围支付，而“低保”办公室遍布各地。因而，在近期内，利用“低保”设施来发放公民养老金是可行的。但是在长期内，我们建议将上述两类养老金发放任务结合在一起，建立单一的行政管理构架。这样也可以使强制性养老金待遇和财产的调查简单化。以后，“低保”管理仍应采用今天的做法。

建议 13 应建立一个独立的中央机构来负责全国基础养老金和个人账户的记录维护和待遇发放。在长期内，这一机构还应该履行管理公民养老金的职能。

建议 14 这一中央机构还应该建立一个预测强制性养老金财务状况的制度，这一制度应有固定资金来源以供长期研究养老金之需。

养老金制度的运营是长期的，因此，预测未来支出对中期调整来说十分关键，其目标是保障缴费和预期待遇总体上处于平衡。中期调整是必要的，以使待遇变化有充足的预留时间，让工人在退休前有时间作出调整。理解养老金制度实际如何运行，而不仅是一些简单的理论，对于改进制度至关重要，像中国这样正在发生巨大变化的国家尤为如此。保持理论和国外经验的同步发展也是有益的。

建议 11 到建议 14 着眼于国家制度的发展。中国还面临一些并非原则性的阻碍或抵触，但它们提醒我们，在政策制定的时间尺度上，需要更现实的考虑。

- 有关覆盖范围和待遇给付的规定可能含糊不清。有一些指示来自国务院的官员，而不同官员可能有不同的解释，这会导致政策的偏离。统一公布的雇主

税率在省际甚至省内各地也各有不同；未扣减的退休福利在早期有时不是直接提供，而是被作为奖励。

- 不良的财政激励。如果资金积累在国家或省一级，而养老金待遇的发放由地方政府决定，那么金融风险就会向上转移到更高层次的政府，这种激励机制不会受到高层政府官员的欢迎。

- 可能存在潜在的政治问题。在把富裕（也是更强大的）地区利益向贫困地区倾斜方面，国家机制存在缺陷。

因此，需要建立一个真正的国家保障系统，脱离地方官员主导和不同地区再分配方面成本与收益的考虑。这样做既是基于政治方面的考虑，同时也是由于制度能力的约束。在很多国家，国家保障系统也是从地方层面开始建立并逐步扩展到全国，另一些国家（例如德国的医疗保险）的国家保障系统事实上仍保持在地区层面上。

2.6.2 专用积累和收入来源

建议 15 缴费型养老金在财政上应继续从政府预算中分离出来，这部分养老金的融资应有专门的收入来源。

工人依赖未来退休金待遇，他们应受到保护，避免短期事件对其养老金预期的巨大冲击。已退休人口无力调整养老金，因而相对于可调整收入的工人来说，他们承受风险的能力较弱。因而，制度的立法变化不应经常发生，这种变化应有相当长的“预热”时间，并将这种影响作用广泛分散于不同年龄组人口中间。养老金融资离政府其他预算越远，对养老金不恰当调整的可能性越小——太频繁或太容易受短期财政影响，而不是养老金成本和收入本身的影响。进而言之，不包含待遇和成本变化的预算部分固定下来，作为上述预算内容的一个主要部分，将是一项良好的政治实践。

收入来源专用型的制度的确不会实现每年收入和支出的平衡。因而这就需要保持制度有收入盈余，盈余来自养老金，也应用于养老金。盈余收入可以转移给“全国社保基金”，而亏损则可由该基金的资产收入来补充，或者必要时通过其资产本身来补偿。因此，“全国社保基金”应作为一个社会保障储备基金来运营。专门的收入渠道以及管理分离可能有助于养老金预测的“去政治化”，提升公众对改革选项的讨论和理解。这可能会促进人们更好地理解将待遇与缴费联系

起来的必要性，并提升未来领取养老金的公众的信心，使工人们更愿意缴费。

建议 16 养老金缴费应该由税务机构来征集，所征集的缴费收入应立即转交给养老金管理机构。强制执行缴费的权力属于税务机构。必须避免使用一段时间内扩面带来的盈余收入来提高待遇水平，因为它不具有可持续性。

谁征收缴费？这是一个有争议的问题。最初时，所有养老金缴费都由劳动与社会保障部门来征收。不过，在亚洲金融危机过后，许多企业无力缴费。作为一个应对措施，国务院出台了社会保障基金征收和管理的指导条例，规定来自主要社会保险待遇项目的缴费可以由劳动与社会保障部及税务部门来征缴。此后，两类机构征缴各占半壁江山。尽管部委内部的会议在讨论改革的可能性，但这种状况依然不变。

就征缴的准确性和管理成本而言，双重制度是次优的。统一征缴职责应尽早实施。正如以下所论述的，个人所得税和社会保障缴费应使用统一的收入定义，因而最具成本效益的征缴方式是沿着个人所得税方式征缴。不过，由于养老金呈现的分散状态和对上述行政管理任务的需要，由税务部门来征缴然后将收入快速转移给养老金管理部门是正确的。许多国家都采用这种税务征缴、社保部门负责记录和待遇支付的劳动分工方式。这种协调过程，作为审核的一部分，可以通过两部委各司其职来完成^①。

收入度量。第三类问题是关于税务部门度量收入和征税的能力。尽管中国的税务部门具有征税的技术要求能力（有必要保障他们有充足的资源），但仍存在准确评估收入的问题。有证据表明低收入者相对于高收入者承担的税负更高，因为后者更善于隐藏收入。很明显这是一个需要付出努力的领域。

2.6.3 对替代率、缴费和待遇水平的评估

在即将到来的几年内，养老金融资将发生重大变化，在提高制度可持续性的改革措施得到执行且覆盖面扩展到全部正规部门工人时，这种情况尤为明显。同样，基础养老金和个人账户间的平衡需依照非缴费型养老金水平来评估。如果后一种养老金非常低，而由于大量的财产调查，缴费型制度中工人得到的这部分养老金数额很小，变动这项来源就没有根据了。如果非缴费型养老金相对基础养老

^① 在英国，学生贷款的偿还还是与所得税征收在一起的，学生贷款管理部门也参与协调过程，然后协助实施。

金比例变大，就有重新考虑的必要性。在作出重大改革决定以及长期财政预测生效之前，需谨慎保留缴费型制度的基本参数，即替代率、缴费率和待遇水平不变。经常变化可能会带来混乱和误导。然而，在许多领域应立即考虑改进的选择。

强制性制度的相关替代率是一个整体制度，即基础养老金、个人账户养老金以及非缴费型养老金的净收入。两种缴费型制度间的平衡应反映出替代率如何随收入水平变化而变化。这些问题的解释都要考虑非缴费型养老金的标准。总的目标替代率需反映一种平衡结果，该结果体现在制度的支付能力需要、充足性、覆盖面以及待遇的起付年龄上。

目前个人账户中使用的养老金待遇计算方法——月个人账户养老金计算为积累基金的 $1/139$ 。与制度的设计相反，如果个人账户本身承担自身运行的各种成本，就需要对将来发放的个人账户养老金进行精确的计算。其实，个人账户积累资金每个月的实际收益可能远远低于目前计算方法得到的收益。进一步讲，目前根据实际收益计算的自动发放机制也可能面临将来新退休人员预期寿命提高带来的风险，那将影响到个人账户基金的财务平衡问题。一旦作出深化改革的选择且关于改革养老金制度的成本和收入预测到位，政府就应考虑基础养老金水平与制度（包括基础养老金和个人账户养老金）缴费率间的权衡关系。

2.6.4 公共信息

建议 17 国家养老金管理机构的一项首要任务是，一旦决定养老金制度有何变化，就应立即向公众通告。还应建立起一个披露程序，告知工人其养老金缴费的积累情况以及预期养老金水平高低，以辅助工人作出有关消费和财务安排的选择。

在发达国家，工人领取养老金年度报告书非常普遍。这提供了发现和纠正报告错误的机会。通过披露养老金待遇的增值情况以及持续工作、选择退休年龄可能带来的养老金，该报告有助于人们制订退休计划。

2.6.5 现行缴费型养老金制度的扩面

建议 18 基本养老金和个人账户应当在短期内覆盖所有的城市人口，以及被相当规模以上公司雇用的农村工人，也就是正式部门的工人。

如 2.2 节所述，将覆盖面扩展到所有大企业和管理能力提出了额外的要求。此外，突然对收入征收高费率会使大企业破产。由于这两方面原因，应审慎扩大

覆盖面。向非国有企业工人扩大覆盖面会显著改善养老金制度的财政状况，因为非国有企业的工人非常年轻。如果覆盖面包含新进入城镇地区的人口，这种情况尤为明显，这部分人很大比重是年轻工人。因此，向城镇地区不断增加的人口转移减轻了人口变化对预算带来的影响。相对应的情形是农村地区的老齡化将更加突出。将全部正规就业纳入制度覆盖面应建立在雇主特点之上，而不是地方。

2.7 退休后待遇的调整

到目前为止，讨论仍集中在初始待遇水平上，即工人最初成为养老金领取者时得到的养老金。另一问题是这些待遇如何随时间推移而变化。

2.7.1 对基础养老金和个人账户养老金实现指数化支付

在发达国家，退休后待遇有的按通货膨胀率进行指数化，有的按平均工资增长率，也有的采用二者的加权平均数。从一个既定的起点，如果待遇增长加快，养老金制度成本就会更高；如果待遇增长低于收入增长速度，退休者会不断落后于同龄工人的生活水准。任何养老金制度都要实现可负担性和充足性双重目标的均衡。不过，确定待遇增长还有另外一种方式，即在既定成本折现值下，可对待遇初始水平与退休后的待遇增长进行权衡。在既定折现成本下，待遇增长越快，对初始替代率的要求就越低。基于初始替代率设想、养老金与当代平均工资间的关系以及财政条件，不同国家可以合理作出选择。

建议 19 基础养老金发放应根据全国统一的公式（不同地区可以采取不同的参数值）进行指数化调整，个人账户养老金也应该根据同样的公式进行统一调整。待遇调整公式应该是物价和工资变化的加权平均值，物价和工资指数的权重应该平衡考虑制度的承受能力和养老金的充足性。公民养老金待遇也应该使用同样的指数化调整。

由于通胀率在不同年份内甚至近期内可能发生巨大变化，养老金的实际价值不应随通胀水平不规则变化。如果养老金完全采用通胀指数，其实际购买力保持不变。如果养老金按名义工资增长率进行指数化，如果工资与通胀同步，养老金会按通胀调整。虽然长期内工资跟上了通胀步伐，但短期内通常很难实现这一点。因此，采用工资指数意味着待遇的实际购买力有波动的风险。完全按工资进

行指数化，退休者面临的风险与在职工人承担的风险是类似的，然而平均而言，退休者可能更厌恶风险，因为他们调整收入的机会更少。针对通胀对工资的影响，工人和退休者之间的一些风险共享措施似乎是恰当的，但不应太多。采用一个平滑机制来限制短期内待遇购买力的波动也是恰当的。在不同目标考虑下，物价指数、工资指数或者恰当的加权平均数都是合理的。如果按照正确的指数化方式化来操作，也可考虑一些平滑机制。

采取通胀率指数，正确的加权方式非常重要。当前在中国，待遇增长被设定为名义工资增长的40%~60%。这造成了实际待遇值的不稳定。一个例子就可以说明这个问题。工人可以有5%的实际工资增长，5%的名义工资增长，而通胀率为零；或者10%的工资增长，通胀为5%。如果名义待遇按名义工资增长率的一半增长，这两种情况带来的结果就会有很大差别。在通胀为零的情况下，名义养老金和实际养老金各增长2.5%（5%的一半），是实际工资增长率的一半。在通胀为5%的情况下，名义养老金增长5%（10%的一半），由于通胀率为5%，这意味着实际待遇没有增长。因而，实际待遇并未按实际工资增长率的一半增长。高通胀会使这种情况更加严重。当工资增长率为15%，而通胀率为10%时，名义待遇增长为7.5%，实际待遇下跌2.5%。正确的指数化避免了这种对通胀的不规则反应。

在不改变长期预期成本的情况下，制度可以发生改变。一个实现方式是，将待遇增长率设定为一个恰当的工资增长与物价增长的加权平均数（合并为一个加权数字），通过制定这个权数，将预期成本维持在一定水平上，该水平与按当前规则预测的结果相同。政府也可以作出决策，利用权数的选择来保持实际待遇增长与实际工资增长之间的比率。出于避免预期成本发生变化的需要，在后一种方式下，最初待遇水平可能要作出一次性调整。在其他方式下，成本变化可作为整体改革的一部分被吸收。在既定的初始待遇确定规则下，工资权重越大，相应物价权重就越小，退休后待遇的增长就越快，从而养老金成本越高。

2.7.2 公民养老金待遇指数化

考虑缴费型待遇给付的指数化问题时，人们自然会提出公民养老金待遇的指数化问题。首先让我们解释一下这两个指数化问题之间的基本差别。两个缴费型制度的初始待遇都是根据待遇启动时的规则设立的。初始基础养老金取决于地区工资。初始个人账户养老金取决于积累、使用的贴现率和预期寿命。由于缴费积累以收入为基础，随着收入增长，后代人口的积累会更高。某人一年后退休，将

享有由一年后的待遇公式决定的初始待遇。因此，对 t 年退休者应获的待遇增长（ t 至 $t+1$ 年）以及 $t+1$ 年退休者应获的待遇增长（年份类推），没有必要作出同等调整，即养老金的增长和初始养老金数额在不同年龄组人口之间是不相关的。综上所述，退休时的预期寿命会影响记账式账户制的初始待遇，其后预期寿命的变化将影响下一个年龄组的初始待遇，而不影响待遇的给付。

与之相反，在任何年份中，不同年龄组人口当年领取的公民养老金待遇都是一样的（排除生活成本的地区差别）。因而，养老金待遇给付的增长与各年龄组养老金领取者初始待遇的增长是相同的。除非缴费型初始待遇和缴费型待遇给付采取同样的指数化方式，统一的公民养老金待遇才能实现与上述二者相同的增长速度。如不具备上述条件，可能出现的一种情况是，养老金领取者会在缴费型待遇和非缴费型待遇之间形成一个转换关系；出现的另一种情况是，后续年龄组的新退休者（新的养老金领取者）会面临着相对价值不同的缴费型养老金初始待遇和非缴费型养老金待遇。

采取按年龄区分的公民养老金待遇时，结构会变得复杂，但是我们不建议实行这种复杂化的细分做法。^①如上所述，我们认为对所有三类待遇实行统一的指数化是恰当的。我们指出，作为保险精算的一部分，个人账户初始待遇应根据预期寿命进行调整，但基础养老金不必如此。因而，这些养老金待遇的相对规模会随时间变化。我们建议，如果可能的话，根据赡养率调整公民养老金待遇，就会引入了另一种不同的待遇增长方式。我们的建议基于两个方面：对退休人员当前情况的初步考察；认识到不同养老金的相对规模能够评估，并可通过立法时时进行调整。如果基本养老金待遇水平随领取养老金的初始年龄变化，那么退休以后初期领取的养老金数额也要随同批退休人员的预期寿命进行调整。虽然美国的社会保障制度实行的是待遇确定制，他们近期也提出了一些改革提案，要求根据参保人或其近似人群的预期寿命来调整人们退休初期应得的养老金。

随着缴费型养老金覆盖面的扩大，参加缴费型养老金计划的人数也随之增长，越来越接近参加公民养老金的人数。但是近期这两个数字依然相去甚远，因此我们不需要试图保持缴费型养老金和非缴费型养老金的相对规模。以后，如果数据体现出退休人群有持续扩张的趋势，这两者的关系就和今天不同了。

^① 认识到年长退休人口融资难度增加，有些人提议，达到一定年龄后（例如85岁），除了名义指数外再为他们提供一个额外的待遇提高。

我们已经讨论了进行待遇指数化的方式，但是没有涉及各种方法之间的关系，也没有关注预期寿命的差异性。在大多数国家，女性比男性寿命更长但收入比男性少；但是，就单一性别而言，收入高的人往往比收入低的人活得更久。在这种组合模式下，养老金待遇的确定如何适应不同的预期寿命长度是很复杂的问题，我们的建议中没有包括这一点。

2.8 隐性负债和做实资产

1998 年前退休工人的养老金加上当前工人在 1998 年前的就业期应得的养老金积累权利，代表了中国在 1998 年改革时的遗留债务。这些遗留债务不仅是在旧养老金制度下积累起来的，也是不同经济制度下的产物。当前的养老金领取者以及短期内即将退休的工人，为国有部门建设贡献了大部分青春。作为回报，国有企业或其他国家机构应为这些老年工人提供保障。事实上，养老金被视为是一种“生命表工资”（life time wage），因而替代率接近 100%。在过去，养老金来自于当期国有企业收入，但现在这些负债已被剥离出企业，以保障这些企业在市场经济中有平等竞争的环境。因此，有必要运用其他资源来为遗留债务融资。

当前，由于靠财政来弥补亏空（根据劳动与社会保障部发布的 2003 年白皮书，补贴为 540 亿元人民币），解决遗留债务问题的部分资源来自一般税收。如果没有其他措施，其余的历史遗留债务将由当前的和未来的工人承担，在这种方式下，工人们得到的待遇将低于其缴费支撑的待遇水平。在一个持续运行的待遇确定型制度下，遗留债务年年发生变化。

认识到这些遗留债务问题，政府 2003 年决定将国有企业（特别是股票市场上的上市公司以及未上市但已组建起来的股份公司）的部分股份划转给全国社保基金。^①该过程非常缓慢，且仅有少量股份被划拨。

建议 20 考虑到养老金制度的历史债务，继续用国有股份充实全国社保基金有两个潜在的好处：其一，把当前受益人的红利流转给养老金制度可以减少对财政补贴的需要，增强养老金制度的财务平衡能力；其二，把全国社保基金作为长期股东还有助于改善国有企业的治理水平，促进中国的全面改革。

^① 我们将向基于历史考虑转移的社会保障资产与上述讨论的通过政府债务弥补工人缴费的问题区分开来。

公司治理质量是经济效率和经济增长的一个关键因素。良好的公司治理需要良好的立法、监管部门的正确监督以及股权所有人的监督及投票权的行使。股份转移使全国社保基金有机会成为这些公司大量股份的长期战略投资者。作为大股东，全国社保基金将有致力于保护股东权利，包括合理分红的权利。这种权利的履行包括监督公司、行使股东投票权以及在某些企业的董事会中提出异议。在许多国家，养老基金作为长期战略股东，在监管企业行为和整体上改进公司治理方面，发挥了重要作用。此外，全国社保基金在公司治理方面的兴趣将为企业改革过程带来更大的动力，去实现更好的立法和更好的监管目标，正如智利所发生的那样，将强制性个人账户投资于股票市场，通过致力于改进股票市场监管，推动了改革过程。即使向全国社保基金划转部分股份后，国资委将继续持有大量国有企业的股份，因此，在未来不同情形下，国资委和全国社保基金的股权作用可以相互补充和加强。

由于中国当前的资本市场不发达，并且需要发展长期机构投资者，全国社保基金应在较长期限内持有股份，通过股份分红辅助养老金债务融资。政府机构资产多元化投资的全球经验表明：高质量的投资要求很高，可能远超出了政府机构行使完全、透明的职责过程。因此，就划转股份去实现财政和治理目标而言，重要的地方在于：全国社保基金应有一个清晰明了的法定职权、非政治化的自主管理以及定期公布的账户，该账户经过了详细、可信的审计。用上述方式管理这些股份，可以预防改革过程中的资产流失现象，避免像俄罗斯等国家的改革中发生的情况。

除了对公司治理带来的好处外，股份划转有助于养老金融资。作为辅助融资的一个选择（或附加手段），政府可以向全国社保基金划转部分政府债券，为解决遗留债务提供资金。^①也就是说，向养老金制度划转的债券规模影响到遗留债务的分摊方式，即大体上说参保工人和纳税人分别承担多少。

如果没有划转，或者这种划转力度不够，满足不了遗留债务的全部融资需求，那么旧制度下的债务负担就会落在当前和未来的工人身上，并造成参保意愿下降，这种现象在尚未被社保覆盖但成为社保扩面对象的人群中尤为明显。另一方面，政府拿出一笔收入流或要求政府支付额外的利率就很可能导致比上述情

^① 所有转移的债券应采用通胀指数，并且应考虑使这些指数化债券面向保险公司（支撑指数化年金）和公众发行。发行更多政府债券（与保留遗留债务相比）可以提高政府借款的利率。也就是说，隐性养老金债务和政府公开债务不是完全替代品。

况更高的税收，这种方式同样有着遵缴和效率问题。

信托基金规模应有多大？基金越大，为既定水平养老金融资的缴费越低（改善年轻工人和扩面纳入对象的境况），或者说通过既定缴费融资支持的养老金水平就越高（改进养老金领取者和未来工人的境况）。关于基金规模以及混合国有企业股份和债券融资的决策，很明显具有突出的效率性、公平性和政治改进效果。

考虑到先前的争议，2009年6月的一项改革取得了非常大的成效，《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》由财政部、国有资产监督管理委员会、证券监督管理委员会以及全国社保基金理事会联合签发。该条例由国务院批准。它规定国有企业或部分国有企业在2005年结构性改革以后售出的股份或将来出售的股份，须按照证券首次公开发行（IPOs）价的10%向全国社保基金划拨。随着中国社保基金持有资产的积累，相信它会不断加强对国有企业的监督。

2.9 退休年龄

关于退休年龄的政策方向基于以下事实：

- 提供养老金意味着削减职业生涯中的消费，以为退休期提供合理水平的消费；基于这种考虑，就有必要将月养老金待遇的充足性、成本以及退休年龄联系起来。如果成本太高，政策制定者可以采取提高退休年龄、降低月度养老金的措施或二者兼施。
- 人们的寿命正在延长。这是一件好事，但也意味着如果人们仍在既定年龄退休，提供既定月养老金待遇的成本就会上升。
- 休闲是一种奢侈品。随着国家越来越富裕，人们一般会选择通过较短的工作周、长假期以及提前退休等方式享受更多的休闲。因而，工作人口退休时的平均年龄在很大程度上取决于该国的人均收入。

在中国，国有企业的法定退休年龄（男60岁，女50岁或55岁）是在以前预期寿命较短的情况下制定的。实际退休年龄甚至更低，因为提前退休已大幅增加，这是现行激励结构造成的必然结果。工人面临着提前退休的激励机制，在那些工作于发不出工资的企业的工人中间，这种现象尤为明显，由于许多生产性工

人在继续领取养老金的同时，能够找到新的工作，提前退休就更多了。有些处于经营困难期的企业鼓励提前退休，以逃脱缴纳养老费的负担。这种不当提前退休行为通常被地方政府忽视，因为额外的养老金支出并不由地方政府的预算负担。相比之下，美国工人首次领取社会保障养老金的平均年龄为男性 63.7 岁，女性 63.6 岁（2002 年数据）。

预期寿命延长与大规模提前退休相结合，导致退休期变长（退休时的预期余命为男 20 年，女 27 年）。退休期延长再加上独生子女政策使赡养率急剧上升，从 1980 年的 1:13 上升到 2002 年的 1:3，2030 年将预计达到 1:2。由于提前退休和预期寿命上升这两个原因，工作年限缩短和养老金领取年份增加二者结合在一起，对养老金财政影响明显，该问题应得到解决。

表 3 中国人、日本人和美国人分别在 60 岁时的预期余命，2005 ~ 2010 年

国家	男性	女性
中国	18	21
日本	22	28
美国	21	25

数据来源：United Nations Statistics Division (<http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab3a.htm>)。

许多国家都已提高了待遇申请的最低年龄和领取全额待遇的年龄。例如，在美国，1982 年立法提高了领取全额待遇的年龄，实施中采取了逐步延迟并缓慢推进的方式。目前美国全额待遇领取年龄为 66 岁，2022 年时将达到 67 岁。英国最近立法逐步提高国家养老金年龄，将从 65 岁增加到 2024 年的 66 岁，也就是说每 10 年增加一岁（目前正在讨论加快该进程）。日本正在缓慢地将领取待遇的法定年龄从 60 岁提高到 65 岁。许多实行男女不同退休年龄的国家，已出台立法将妇女退休年龄提高到与男性同等水平，尽管并不是所有国家都通过该方式来实现这个协调过程。

2.9.1 退休年龄和失业

中国有许多人担心提高退休年龄会增加失业。该担心基于的理由是：如果工人在其工作岗位待的时间延长，新增劳动力的就业机会就会减少。除了有临时的短暂影响外，在市场经济中，该理由是错误的，错误之处在于认为劳动力市场有着固定数量的工作岗位。如专栏四所讨论的，经济中的工作岗位数量是

与可用劳动力资源对应的。此外，许多领取养老金的工人仍在工作，尽管不是受聘于以前的雇主了，或者处于自我雇佣状态。就中国的城镇失业率而言，它说明仍存在着潜在的因素，有空的工作岗位吸引劳动力从农村向城镇地区转移。虽然在老年工人退休增加和新增劳动力就业之间，可能存在着一些微弱的短期关系，但长期内这种关系是不存在的，因为劳动力需求会对劳动供给作出反应。

虽然中国目前的劳动力市场仍然运行效率不高，但养老金制度的建设需要从长计议。因而，退休年龄需要提高，并且不应长期鼓励或强制提前退休。事实上，许多其他国家已得出结论，政府根本不应该设立强制退休年龄；如果工人和雇主都同意，个人可以继续工作。

专栏十二讨论了一些关于提高退休年龄的建议，专栏十三列出了这些政策如何实施的原则。

专栏十二

对提高退休年龄的无谓担心

提高退休年龄会使失业率上升。这个话题在专栏四中进行了讨论。关键点在于工作岗位的创造是动态的，即通过更多的工人资源以及对工资下行的压力，工人数量的上升会增加工作岗位数量。相反，通过鼓励提前退休的养老金政策试图减少工人数量的做法，无助于失业动态下降。从国际上说，一国的退休年龄和失业没有关联性，也就是说，退休年龄高的国家并不是失业率也高。

不过，在劳动力市场调整前，短期内还是有影响的。因而，提高退休年龄的政策应平稳实施，并应作出时间安排以避免严重的衰退期；如果需要，还应伴有辅助政策来减轻对就业的短期影响。

提高退休年龄会导致较大个人损失。很明显，宣布将退休年龄立即从 60 岁提高到 65 岁且不提高月养老金支付水平，会对 50 岁以上年龄段的人口形成巨大冲击。这样的政策具有经济危害性，对长期消费熨平计划带来大量、不可逆的干扰，并影响养老金制度长期运营的可信度，同时在政治上也是不成熟的。正是由于这些原因，傻瓜才会提出这种政策建议，建议 20 非常谨慎地提出了逐步提高退休年龄的政策建议。专栏十三列出了实施逐步推进战略的原则。

调整养老金年龄的原则

提高养老金年龄应基于以下三个原则：

- 规则应与出生日期相关，而不是退休日期；否则，任何待遇削减措施还未得到实施，就会有一股退休潮。这样的退休激励是缺乏效率的。仅考虑提高退休年龄可能会引发无效退休，因为那些尚未退休者会担心退休年龄发生变化。

- 调整应年年进行，以避免在年龄相近的人群中间出现待遇水平的大幅变化。大的变动是不公平的，在政治上也难以实现，原因在于：在不同年份先后出生的人群中，有时甚至是仅隔几天，待遇水平就可能出现巨大差别。大的变动、按退休日期确定的规则相结合将会加重提前退休的无效激励。

- 就合理性而言，待遇变化的规则应当是明确的。一个基本事实是清楚的：随着预期寿命变化，待遇水平作出调整的规则应当是明确的，因为待遇成本主要取决于预期寿命。规则明确的自动调整机制会带来更好的可预见性，还可降低政治压力。如果自动调整是基于实际死亡率结果（而不是估测），其运作效果会更好。然而，由于采用所得税篮子的收入指数化方式，在这种方式下，通常可运用法定措施去改变自动调节规则带来的结果。

一种做法是采取一个明确的规则自动调整最低受益年龄，其效果要比周期性评估方法差一些，这是因为该种做法不仅取决于预期寿命，还取决于实际收入增长以及收入机会分布等因素。

1991年英国宣布的提高妇女养老金领取年龄的做法，诠释了以上所有三个原则。关键日期是1950年4月6日。在此之前出生的妇女，法定养老金年龄继续为60岁；1950年5月6日（关键日期之后的一个月）出生的妇女，养老金领取年龄将是60岁零1个月，这种情况将会在立法公布19年后的2010年出现；1950年6月6日出生的妇女，养老金领取年龄为60岁零2个月，依次类推。1955年4月6日及其后出生的妇女，养老金领取年龄将为65岁。

2.9.2 待遇确定

个人账户不管是积累的还是名义的，其待遇的确定都要建立在账户积累的精算基础之上。因而，需要有一个申请待遇的最低年龄（称为“最低受益年龄”），

但不需要有其他年龄条件起重要作用。同样，基本养老金的待遇水平应随年龄不同而变化。不同年龄段享有不同的基本待遇水平，另外，还需确定一个可以领取基本养老金退休待遇的最低年龄。

建议 21 无论男性还是女性，从基础养老金中领取全额待遇的年龄都应该逐步提高到 65 岁，领取基础养老金和个人账户养老金的最低年龄也应该逐步提高，并且二者应该相同。国家不应该规定统一的强制性退休年龄，应该由企业和个人自己选择退休年龄（国家应对此加以规范，以防止危害公共安全的退休行为）。

管理方式的改革非常重要。不要让人们在临近退休时面临工作年份的急剧延长。“最低受益年龄”不应有大的“动作”，避免出现 A 仅比 B 略微年轻但工作时间却比 B 长得多的情况出现。再者，变动应基于规则，而不是任意所为，而且该规则应与出生日期相关，而不是退休日期。

在达到养老金资格年龄以后，随着年龄的继续增长，申请残疾人福利的人也将越来越多。有关残疾的问题需要仔细分辨，不能使申请残疾人福利轻而易举地转变为获取提前退休待遇的另一条途径。提前退休在中国并不是很难，所以这目前还不是一个大问题。但是当提前退休政策收紧，这个问题就会显现出来（在墨西哥，领取养老金的人中有 3/5 也是残疾人）。欧洲一些国家残疾人福利申请评估的不严格已经开始出现一些问题。

一旦达到 65 岁的资格年龄，实现资格年龄的自动指数化是非常有利的。我们认为所有三种养老金都应该有待遇逐级提升机制。正如之前建议 4 中提到的，我们建议对于公民养老金：资格年龄应当是健康寿命的指数化结果，可能同时也是替代率的指数化结果。

建议 22 超过正常退休年龄还继续工作的参保人可以开始领取待遇，也可以等到停止工作之后领取按精算原则提高的待遇。

养老金待遇与资格年龄间的平衡需要劳动力市场的正确激励，即防止过分鼓励差异性退休年龄或过分抑制差异性退休年龄。人们可以通过计算预期的养老金终值，以决定来年是否继续工作。特别是如果人们对养老金终值的预期降低，会在很大程度上影响人们继续工作的动力。基本养老金与个人账户对领取养老金的

年龄都没有调整机制，还不如设置一个随余命变化而变化的调整机制。而这样的调整在养老金制度中很普遍。专栏八到专栏十中，加拿大、智利和瑞典的资料表明它们都有与领取养老金年龄相关的养老金缴费调整机制。

我们注意到，德国的强制性养老金体系使用的是计算积分的方法。工人按每年的年工资计算得到一个分值，这个分值等于他的年收入占全国平均年收入的百分比。退休时，将这些分数加总。开始领取养老金的年龄会对这个总分再作一些调整。此后每年领取的养老金待遇等于调整后的总分乘以每一分值代表的金额。每分代表金额数不仅取决于整个经济个人的平均净收入，还取决于赡养率。在任何一年的效益相等的分次调整值点。用数学语言表达，即每个工人的总得分等于工作年数乘以该工人工作年份中平均每年所得的积分。与德国的基本养老金制度不同，中国的基本养老金通过计算地区平均工资得出工人的平均收入，从而起到了再分配的作用。这个环节相当于将高收入者积分向低收入者积分转移。早期，德国并没有把领取养老金的初始年龄作为积分制度的调整因素，但是，在 1992 的改革中出现了这样的变化，我们认为对中国而言值得借鉴。

建议 23 领取公民养老金的年龄应该与领取全额基本养老金的年龄一致，但也可以规定更高的合格年龄（以便既定的预算能够支付更高的待遇水平）。

将待遇资格设置在“全额待遇年龄”之前会鼓励提前退休，在这种情况下，个人通过领取精算扣除后的提前退休养老金待遇和公民养老金待遇，获得了资金来源；这种做法可能会造成过多的提前退休激励。将公民养老金受益年龄设置在“全额待遇年龄”之后，工人对超出“全额待遇年龄”后仍要继续等待养老金会产生某些担心，但这种担心不会太多，因为工人们等待的退休资金来源于多项养老金合计。

建议 24 自愿性养老金的领取年龄可以早于领取基础养老金及个人账户养老金的最低年龄要求。

对强制性养老金支付年龄的硬约束不适用于自愿性制度。正如下 2.11 节所讨论的，自愿性养老金的一个核心目标是按照人们的偏好允许有所差异，并为工作环境艰苦的职业提供更多选择，等等。

2.10 公共雇员养老金选择

公共部门雇员的养老金在世界各地都是很慷慨的，这部分群体包括公务员和在公共服务行业工作的雇员，例如教师。其养老金制度大多是待遇确定型，该待遇建立在职业生涯结束前很短时期的收入之上。例如，美国联邦雇员制度基于退休前3年的平均收入。这也是美国各州雇员采用的最常见的制度结构。令人瞩目的是，英国最近为公务员构建了一种消费物价指数化的职业收入养老金（称为Nuvos），但其他公共部门雇员仍维持了职业生涯“最终支付”计划。分析公共部门雇员养老金通常考虑的问题是：养老金计划（通常比私营部门的待遇水平慷慨得多）是弥补了公共部门的低收入，还是相反，这会进一步加大对公共部门雇员的补偿程度——其报酬水平本来就高于私营部门雇员。通常看到的是后一种情况。分析家通常指责待遇确定型养老金的低融资水平，并将它们的待遇慷慨问题归因于政治决策过程，在该过程中，由于积累资金不足，慷慨待遇造成的成本被转嫁到未来。除了这两个问题外，对于养老金设计意义的分析很少，这包括对历史上收入不同的公共雇员的相对补偿方式、退休激励以及公共部门就业的流入和流出。已有研究发现惯常的激励方式并不令人满意，因为其更多是出于养老金考虑，而不是整个劳动力市场效率。

中国公共雇员的养老金是基于工作结束时的收入。基于退休前少数几年收入的养老金是一项不合理的制度设计——激励人为操纵，包括来自与制度博弈的晋升现象。而且，这种养老金制度不利于公共部门和私营部门之间就业和退休转移。将公共雇员纳入强制缴费型养老金有助于改变这种不良设计。这种做法也会影响到公共部门和私营部门就业之间的劳动力流动。

中国已启动试点将非政府部门的公共雇员合并到强制缴费型制度中去。我们认为这种方向是正确的。

建议 25 应该把公共部门雇员纳入强制性制度和自愿性制度，政府公务员也同样如此。

对于非公务员类的公共雇员（例如教师），上述决策正在实施。将该决策扩展到公务员同样重要。这种做法并不是要削减公务员的养老金，因为他们加入国家养老金制度时，可以补充一个政府提供的养老金，就像鼓励私营企业在强制性

制度之外提供补充养老金那样。作为自愿性养老金制度的一部分，公务员补充养老金应采取缴费确定型完全积累制。将公共雇员纳入强制性制度最终会使公共部门就业和私营部门就业之间的流动顺畅起来。

如果中国为公共雇员建立一个（自愿性）缴费确定型养老金来补充强制性养老金，好的制度设计非常重要。由于公共雇员规模巨大，设计良好的补充养老金制度会有非常低的成本。这种制度最好的例子是美国联邦政府雇员的“节约储蓄计划”（Thrift Savings Plan，见专栏十四）。该制度下工人可选择共同基金非常有限。个人的记录维护独立于资产组合管理。私营部门对投资管理权进行竞标后，掌握实际资金的运作。此外，在该制度下，工人频繁交易、出售部分基金以及购买其他产品的行为都受到限制。限制投资选择、交易机会以及竞标等因素使其运营成本非常低，远低于美国私营自愿性市场或瑞典、智利及其他拉美国家的强制性个人账户的成本管理水平。这种方法也帮助大多数人应对专栏三中所述的行为方式问题。

专栏十四

美国“节约储蓄计划”

美国政府于1986年为联邦政府雇员建立了“节约储蓄计划”（参见 www.tsp.gov）。该计划为参保人提供非常有限的组合选择。最初时有三个选择：一只股票指数基金，一只持有私营企业债券的基金和一只政府债券基金。到2007年，工人可以从6只基金中进行选择，包括一个生命周期基金。由一个政府机构集中维护个人组合记录。基金管理是建立在“整体销售”基础上。面向私营部门资产的投资由私营金融企业掌管，这些机构通过竞标获得机会（并且，在自愿性私人市场上管理同样的组合）。

其结果是行政管理成本之低令人惊讶：低到每年为6个基点，或者说是每1000美元账户资产成本为0.6美元。到2007年，该计划覆盖的参保者已增至380万人，持有资产2250亿美元。由布什总统任命的社会保障改革咨询委员会曾推荐，社会保障改革中采取同样的方式；该方式也应在其他国家考虑改革时引起广泛兴趣，尤其是对于体制能力有限的发展中国家来说。英国正在引入一个类似的计划。

保持低成本的重要性容易被低估。占管理资产1%的行政管理费看上去不算多。但在40年的职业生涯期间，工人缴费在账户中平均存放大约20年。一个人可

以在退休时计算出由每年管理费用造成的资产价值下降额度：在每年仅征收1%管理费的情况下就接近20%。应避免出现这么高的成本。限制投资选择还可避免一些投资者作出严重错误选择的可能性。

如果中国沿着“节约储蓄计划”框架建立一套制度，也可起到促进资产市场监管的作用。此外，它还可赋予工人成本低廉、运作良好的投资机会。该种方式可能也是省级政府为其职工组织一个缴费确定型制度路径，还可以因此避免有才干的公职人员流失。该方式可能仅适用于公共雇员，或者是各省建立强制性积累制账户和记账式账户的一种方式。而且，它也是个人退休储蓄的一个工具。它将极大提高私人退休储蓄机会。

2.11 自愿性养老金选择

在许多国家自愿性养老金计划在补充强制性养老金方面起到重要作用。自愿性养老金同样适合于中国。自愿性制度允许人们对消费时间路径和风险厌恶有不同的偏好；允许企业对工人偏好作出反应，为一些行业或工人提供了提前退休机会，如那些工作环境艰苦的行业或由其他原因造成其工作生涯较短的工人；提供了地方和私人激励，促进金融市场等方面改革。对于像中国这样一个人口众多、地区差别大且处于迅速变化中的国家来说，这种区别对待具有核心重要意义。对于自愿性养老金的探讨通常是延续对中国农村自愿性养老金问题。

2.11.1 自愿性养老金

建议26 对个人和公司举办的自愿性养老金应加强规范和监管；简化监管组织，由一个机构对所有公司或个人退休账户进行统一监管。政府应为自愿性养老金（无论个人、企业还是地方政府发起的）制定一套明确的规则并监督其实施。对那些向养老金制度提供年金产品的保险公司，也应加强监管。

自愿性养老金计划可能建立在企业基础之上或个人账户（IRAs）基础上。在中国，这两种自愿性养老金计划都有可能发展，并应得到鼓励；然而，在制定它们的引入时间表时，需要全面考虑有效监管和监督的必要性。随着《企业年金发展若干意见》文件的出台，对企业发起计划的监管已经起步。其他类型的自愿性养老金也需要类似的规则条例。

不同管理结构所产生的管理费用同样相去甚远，不论是对个人而言还是对集体

而言。许多国家高昂的养老金管理费用都出现了问题。为了向缴费的参保人提供更优厚的待遇，应鼓励低成本运作。

建议 27 自愿性补充养老金应该采取缴费确定型完全积累制，政府应为其制定明确和连贯的税收规则。

自愿性养老金的设计应有多项选择。是否采取积累制？采取缴费确定型还是待遇确定型设计？应建立在个人、企业还是行业层次的基础之上？发达国家自愿性公司养老金的发展历史呈现出不同的方式。一些国家采用待遇确定型，一些国家采用缴费确定型。缴费确定型养老金天然是完全积累的，而在不同时期、不同国家以及国内的不同企业间，待遇确定型公司养老金的积累程度是不一样的。

待遇确定型的发展历史并不令人满意，由此带来了明显的立法变化。在缺乏政府保障的情况下，当一个具有非完全积累待遇确定型养老金的企业陷入财务困境时，工人和退休者会有很大损失，甚至可能失去所有预期的养老金。当养老金不是由单个企业而是由行业组织时，也可能出现同样的结果。这些国家发现这种风险的后果非常令人失望，由此引入了两类立法：对积累水平提出最低要求并提供政府担保，后一种方式的部分融资来自对养老金的征费。

虽然这些保护措施可避免融资不足的自愿性计划出现最坏的结果，但仍然存在一大难题，就是如何监管公司的缴费以保障养老金计划具有足够的资产积累。资产价值的波动带来积累程度的波动。当资产价值大幅下跌时，如要迅速恢复到充足的融资水平，企业就不得不提高其计划的缴费率。但这要求一个企业在利润率极有可能处于低谷的时期（低利润与资产价值下跌是高度相关的）有及时的收入来源。在待遇确定型计划非常发达的国家，政府担保与资金要求是解决最糟问题的自然保护机制。在自愿性养老金计划数量很少或不存在的国家，似乎没有理由踏上一条被认为是难以持续的路子。因而，在缴费确定型计划下，即使最终资产价值的波动风险完全落在工人身上，我们也认为所有享受税收优惠的自愿性补充养老金应采用缴费确定型。缴费确定型方式不应排除保险公司提供的年金化产品。

虽然缴费确定型制度将金融市场风险置于工人身上，但这种方式也比将风险转移给公司发起人和政府更好。首先，风险转移可能会不成功，导致工人面临意料不到的风险，这种风险不是工人可预见和知晓的；其次，监管上的困难会导致投资决策的不当激励；再者，在一个强制性制度主要采取非积累制形式的国家，建立积累制自愿性养老金会赋予工人在风险承担上的多样性选择，其中的原因在于，强制性

制度费基的波动与资产回报的波动虽然有相关性，但不是完全相关。因而，将一个基本的非积累制强制性养老金与一个缴费确定型完全积累制的自愿性养老金结合起来，为自愿性计划覆盖的工人提供了多样性选择。由于是自愿性的，这种多样性虽然不像强制性制度中的积累制部分那样彻底，也避免了强制缴费率上升带来的困难——在一个寻求建立积累制账户，但同时又要为现行养老金负债融资的制度中，提高缴费率是必然要求。就资产组合选择的固有困难而言（已在专栏三中部分提及），应对工人进行教育培训，限制他们的组合选择，并对未作出选择的工人提供良好的默认设计。

对自愿性养老金的税收优惠也应与强制性养老金那样，有个上限。退休专用账户的一个普遍特征是给予税收优惠，使其区别于其他储蓄，一个认可的方式被称作EET型税收政策：养老金缴费应来自税前收入（免税，E）；养老金投资收益应给予免税（免税，E）；养老金支付时应被视为同等基数应税收入（T）。^①由于较高收入者通常享有更高的自愿性养老金，限制其税收优惠幅度很重要，以保持所得税制度的累进性。也就是说，任何税收优惠都应有限制范围，使高收入者不能从非常高的养老金缴费中获取过多税收优惠。这就要求对能够存入税收优惠账户的收入百分比实行一套收入关联型的限制措施，当收入高于某个水平时，该收入百分比降为零。如果政府为低收入者提供自愿性养老金配比缴费时，可以进一步引入累进因素。

2.12 结 语

由于附件列出了全部建议，这里我们仅回顾某些关键性建议措施，将最近应采取的措施与长期设定的目标区分开来。关键措施分为两类：一是使现行制度更好地运作的措施，二是启动必要新制度的措施。

促进缴费制度的一致性。现实情况是，现行制度的许多环节多次体现出内部的不一致性。因此，各地政府对政策进行了各自的解读。建设一套统一的、全国性（关照地方特色）的规章制度是当务之急，其一是为了促进劳动力市场的流动性，这对高效的市场经济而言相当重要；其二是为了保护横向公平，这不仅能增强人们对养老金体系的信心，同样也能为养老金制度争取更多的政治支持。

管理技术的进步是必要的，还需要一个飞跃。记账式账户制养老金，正如其

^① 对特殊消费支出或困难情况，可允许使基金使用不必惩罚（例如首次房贷、医疗支出）。

他收入关联型养老金，必须有维护多年的稳健数据库。如果将数据迁入单一集中的数据库，出错的风险将大大增加，所以还需要有某种方法保证能修正这些错误。在这样一个庞大的国家，统一管理数据也不能排除需要办事处来处理各种问题，其中也包括可能的错误记录。

强化个人账户的功能。短期内紧迫的问题是使个人账户良好运作起来。具体政策包括：

- 对工人积累引入透明的记账制度，建立强有力的行政管理制度，使全部个人账户缴费得到记录，并且可以轻易获取数据。
- 明确养老金积累回报率的确立规则，向缴费者披露其基金每年的回报率。
- 采取措施增强制度的公信力，使人们确信这不是“空”账，而是符合法律规定的政府或养老金管理部门的负债。

实现这些目标最好的方式是将个人账户改为记账式缴费确定型个人账户。在此基础上，全国范围内个人账户记录维护和基础养老金记录维护的行政管理任务是重叠的，最好由国家养老金管理部门完成，并建立可在全国范围使用的软件系统。

扩大覆盖面。强制性制度的覆盖面目前仅局限于城镇地区，即使在城镇也不是完全覆盖。扩大覆盖面应是一个缓慢过程，因为它对企业缴费现金流的影响非常敏感。我们建议重新调整强制缴费型制度扩大覆盖面过程的发展方向。

- 降低城镇部门参加缴费型制度的限制。
- 不应将资源集中用在城镇养老金制度向城镇小企业和个体户扩展上；当前制度扩大覆盖面的重点是将规模足够大的企业覆盖进来，不管企业地处城镇还是农村。
- 将强制性制度覆盖到所有公共部门雇员。

缴费型制度的扩大覆盖面过程是必要的，同时应按建议方式缓慢进展。在全球范围内，强制性制度适用于小企业和自雇者的能力是非常有限的。因而，为解决短期内的覆盖面问题，本报告建议建立一个非缴费型养老金，即依靠税收融资的公民养老金，原则上全体老年人口都有资格享受。近期目标是启动该程序，在全国范围内发放这种养老金，预计将会在“十二五”规划期间即开始这种养老金的给付。

设想的战略建议是为每个公民提供养老金，以解决现行制度覆盖面狭窄的问

题，并将两者合并。该制度可被想象为一个宽阔的浅水湖（公民养老金），有深的地方（来自强制性养老金和自愿性养老金的收入）。湖的效应是保证所有老年人都至少有一定收入，即整个陆地都被水覆盖。

未来养老金制度的发展。该战略是连贯的，应当与中国当前的经济和社会环境相适应。

一些关于未来5年的措施为：

- 建立发放公民养老金的行政管理架构，可能的话开始发放该养老金；
- 立法规定将“空账”改为明确的记账式账户制度，加强行政管理工作，建立起全国统一的管理框架。
- 将强制性城镇制度扩展到农村的大企业以及所有公共部门雇员。
- 改进自愿性养老金及其市场投资资产的监管。

该战略符合经济和社会发展的长期目标：

- 它启动了一个把所有部门和所有地区的职工都纳入制度覆盖的程序，同时避免了制度分类问题（例如不合理的划分界限，有人无法纳入任何一类制度，个人身份随时变化，一些划分已过时，等等）。该战略安排支持有效率的劳动力流动。
- 它也符合将来某时条件成熟时向做实强制缴费型制度转变的要求。
- 从更大程度上讲，该战略符合向高收入国家转型的过程。

术语表

精算待遇。指预期贴现值与年金领取者在开始领取待遇时所积累资产价值相等的待遇流。对既定资产积累而言，定期支付（如按月支付）的待遇额取决于参保人的退休余命和养老金提供商在支付待遇期间所能获得的投资收益。如果贴现率和死亡率是完全按照市场原则决定的，那么养老金就是完全精算型的。如果养老金制度大致上采用这样的方法确定年金，但并没有采用精确的预期寿命和市场利率，这种待遇就被称为准精算型的。

财产调查。为把那些最富裕者排除在养老金领取资格之外而设计的调查方法，它不同于收入调查，后者是为了排除穷人之外的所有人。

年金。在一个人存活期内支付终生待遇的一种安排（如按月或按年支付）。单生年金是对一个人的终生支付待遇，连生年金（也称为联合及生存者年金）是向两个人定期支付待遇，直到两个人都死亡为止。月度支付数额取决于有一个人还是两个人存活，还与其中哪个人存活有关。年金支付可以来自于待遇确定型制度，也可以来自于缴费确定型制度，即个人用其账户积累资产来交换月度或年度收入；还可以用其他资源来购买年金。年金有助于人们避免养老金储蓄被挥霍或使用不谨慎的风险。年金有多种形式，如即期年金是购买之时立即开始支付，延期年金是推迟到购买之后一定时间才开始支付。

债券。购买者（债券持有人）向售卖者贷款的一种金融证券。债券通常规定了向债券持有人偿还的日期（赎回日或到期日）和以某种货币单位定期支付的利息。债券与股票的区别见“股票”词条。

遵缴。如果参保人不按照法律要求进行缴费，就出现不遵缴。

消费熨平。一个家庭无论收入如何变化都能够维持合意消费水平的行为。养老金制度允许参保人在工作时期储蓄部分收入以供退休时消费，也就是说将其资源在其终生内进行再分配，从而有助于熨平消费。

覆盖面。在既定时间内向养老金制度缴费的受雇人口比例。它不同于拥有参保工资记录或个人账户的那群人，因为它不包括以前曾经缴过费并获得了一定权利的工人。无论是因为参保人逃避缴费还是因其目前工作不受养老金制度覆盖、没有进行自愿缴费（如果允许人们选择），都会导致覆盖率不完全。衡量覆盖面最常用的方法是向养老金制度缴费的经济活动人口所占比例。

待遇确定型养老金。根据工人参保工资记录和服务年限来确定其养老金待遇的制度安排，它与参保者本人的资产积累数额无关。待遇公式可能是基于工人退休前工资和服务年限，也可能基于更长时间内（如整个工作生涯）的平均工资。纯粹的待遇确定型完全积累制是通过调整基金规模来达到支付预期债务的要求，因此养老金资产收益率波动的风险是由计划举办人（雇主或政府）来承担。待遇确定型计划不一定需要实现完全积累。

缴费确定型养老金。参保人养老金待遇由个人资产积累规模来决定的制度安排。账户积累基金可用来购买年金，可用于进行一系列定期支付，也可以简单地一次性领取。如果购买年金，待遇水平就取决于年金价格。因此，纯粹的缴费确定型计划是通过调整债务来适应可资养老的基金，并且个人面临着资产投资收益不佳的风险。

赡养率。这一术语有两种使用方式。一是年龄赡养率，指达到一定年龄（如65岁）以上人口与处于工作年龄人口（如16~64岁）的比例。二是制度赡养率，指养老金领取人口与缴费人口之间的比例。

股权。参见“股票”词条。

积累制养老金。用参与成员或其雇主一定年数内缴费形成的基金以及基金投资收益支付的养老金。

收入调查。一种确定待遇资格的方式，以便把待遇支付对象限制在那些低收入个人或家庭，这种待遇资格会随着收入上升而被取消。参见财产调查。

个人账户。参见缴费确定型养老金和记账式账户制。

非缴费型普享养老金。按统一比率支付的公共养老金，其支付条件一般是居住记录而不是缴费记录，有时这种养老金仅支付给公民（因此它有时也称为公民养老金）。这种养老金可能需要进行财产调查，也可能不需要任何调查。与缴费型基本养老金形成对比。

记账式账户制养老金。通过社会保险缴费融资的养老金，其待遇与参保人终身缴费有准精算关系。

现收现付制养老金。纯粹现收现付制养老金是用当前收入支付（通常是由政府用税收来支付）的养老金，而不是由积累基金支付。这种养老金制度也可能拥有一些资产，从而形成部分积累制。

贴现值。未来某个时间段内获得的收入流按照某一贴现率换算而得的资本现值。

公共雇员养老金。政府为公共部门雇员建立的养老金制度。

公共养老金。指政府建立的、面向所有工人的养老金制度（也称为国家养老金制度），它不同于政府为公共部门雇员建立的养老金。

替代率。养老金领取者每月收入与其工作时收入（两种收入都是扣除税收和转移支付的净值）的比例。按此定义，替代率是衡量熨平消费效果的指标。替代率也可指平均养老金与平均工资的比例，这种定义可反映养老金制度对相对收入水平的影响。遗属替代率指支付给寡妇或鳏夫的待遇与夫妇双方所领取待遇的比值。

退休者和养老金领取者。有时候有必要对两种独立事件加以区别：停止工作和领取养老金。退休者指那些停止工作的人，养老金领取者指那些在领取养老金待遇的人。通常情况下退休者同时也是养老金领取者，但也不尽然。例如，一个人可以提前退休并依靠自己的储蓄生活，直到达到合格年龄才开始领取养老金；

类似地，养老金领取者可能已经退休，也可能在领取养老金的同时还继续工作。在没有歧义的情况下，这两个词可以交互使用。

社会保险。仿照私人保险而建立的一种制度安排，在这种制度下，工人在失业或退休时可以获得公共待遇，领取待遇条件是基于缴费（通常是强制性的），而不需要任何收入调查。

社会保障。在不同国家这一术语有不同含义，如在美国它仅仅指政府提供的退休和残疾待遇，在英国指政府提供的所有现金给付，在欧洲大陆指所有现金给付和医疗保健，本文中这一术语仅指公共养老金。

股份。参见“股票”词条。

政府养老金制度。“政府”一词有不同含义，它可以指全国性政府（如美国联邦政府），也可以指较低一级的政府（如州政府）。为避免混淆，本文尽量避免使用这一术语，当文中出现政府养老金制度一词时，它指的是全国性政府和全国通行的养老金制度，而不是仅仅为政府雇员建立的制度。

股票（也称为股权或股份）。代表公司部分所有权的金融证券。公司出售股票以便为其投资筹集资源，并且可能每个季度或每半年度一次向股票持有人支付红利。如果公司事业兴旺，其股票价格上升，股东就获得资本收益。如果公司破产，其股票价值取决于清偿债务之后所剩余的价值。因此股票代表所有权资格，而债券则代表的是一种贷款形式。

自愿性养老金。养老金可以有两种方式自愿建立，可以是单个工人自愿建立，也可以是由雇主自愿建立，后一方式对雇员来说是强制性的。

附录：本文中讨论的政策建议清单

1. 强制性缴费型养老金不应该局限于城镇居民（忽略农业人口）：

- 扩大覆盖面的重点应该是大型企业（正规部门），不对企业地理位置设限，扩面工作应该稳步谨慎推行。
- 覆盖面最终应该扩大到小企业和个体户（非正规部门），但这一任务难度较大，短期内行政能力还达不到这一要求。

2. 政府应建立全国性的公民养老金，用一般税收或专项资金来筹资，支付条件是达到一定年龄和居住年限，并相应调低那些从强制性养老金制度获得养老

金者的待遇。

3. 公民养老金的实际待遇水平应该尽可能在不同地区之间保持一致，领取者在其居住地就近领取。地方政府可以用其自己的税收提供补充待遇。

4. 非缴费型待遇应像缴费型养老金那样，根据物价或工资变化进行指数化调整。还可能需要根据赡养率变化而调整。最低领取年龄应该随着预期寿命提高而上升，并且根据赡养率变化而相应调整。

5. 非缴费型养老金的待遇水平应根据财产调查进行相应削减，财产调查应基于正常的强制性缴费型养老金收入总额。削减额度应该与非缴费型待遇水平挂钩。对于未参加强制性制度的公共雇员，其非缴费型待遇也应该相应减少。

6. 基础养老金和个人账户的费基应与计算所得税使用的工资定义相同，并调整缴费率以使缴费总额不受费基变化影响。同样，基础养老金待遇计算应基于当地平均工资，其定义应该与确定缴费的工资定义相一致，并调整待遇公式以使待遇保持当前水平不变。因此待遇应该因地制宜，但都是使用中央政府统一规定的公式。

7. 对没有达到完整工作年限的参保人，基础养老金应按比例计发，应取消领取养老金的最低缴费年限要求（如果按月发放的待遇额太小，可实行一次性支付以减轻行政负担）。如果参保人在多个不同地区都有基础养老金缴费，其基础养老金的初始价值应该根据参保人在不同地区工作时间的长短，对不同地区的待遇水平进行加权平均。基础养老金应该根据开始领取的年龄进行精算调整。

8. 个人账户未来的积累应该按照记账式账户制方式来组织，记账式账户应通过一个中央基金来实现部分积累。计入个人账户的缴费应从1998年开始建立账户之时算起，利息也应包含在内。

9. 记账式账户制的名义利率应该等于全国参保人平均工资的增长率，工资定义应该与确定费基所使用的工资定义相同。

10. 个人账户养老金的计算应该根据准精算原则，使用退休者所属年龄群体的生命表和名义利率。

11. 对强制性缴费型养老金应该有一套统一的规章制度，最好是采用具有执行力的立法形式。对自愿性养老金应采用另一套规章制度。

12. 应建立一个全国信托基金来接收缴费型养老金的收入，包括基础养老金和个人账户（即实行全国统筹）。

13. 应建立一个独立的中央机构来负责全国基础养老金和个人账户的缴费积累和待遇发放。在长期内，这一机构还应该履行管理公民养老金的职能。

14. 这一中央机构还应该建立一个预测强制性养老金的财务状况的制度，这一制度应有固定资金来源以供长期研究养老金之需。

15. 缴费型养老金制度应继续独立于国家预算，养老金应当有专门的收入来源。

16. 养老金缴费应该由税务机构来征集，所征集的缴费收入应立即转交给养老金管理机构。强制执行缴费的权力属于税务机构。必须避免使用一段时间内扩面带来的盈余收入来提高待遇水平，因为它不具有可持续性。

17. 国家养老金管理机构的首要任务是，一旦决定养老金制度有何变化，就应立即向公众通告。还应建立起一个披露程序，告知工人其养老金缴费的积累情况以及预期养老金水平高低，以辅助工人做出相关消费和财务安排。

18. 基础养老金发放应根据全国统一的公式（不同地区可以采取不同的参数值）进行指数化调整，个人账户养老金也应该根据同样的公式进行统一调整。待遇调整公式应该是物价和工资变化的加权平均值，物价和工资指数的权重应该平衡考虑制度的承受能力和养老金的充足性。公民养老金待遇也可以使用同样的指数化调整，但它还应该考虑到制度的赡养率。

19. 考虑到养老金制度的历史债务，继续用国有股份充实全国社保基金有两个潜在的好处。把当前受益人的红利流转给养老金体系可以减少对财政补贴的需要，增强养老金制度的财务平衡能力。把全国社保基金作为长期股东还有助于改善国有企业的公司治理，促进中国的全面改革。

20. 无论男性还是女性，从基础养老金中领取全额待遇的年龄都应该逐步提高到65岁，领取基础养老金和个人账户养老金的最低年龄也应该逐步提高，并且二者应该相同。国家不应该规定统一的强制性退休年龄，应该由企业和个人自己选择退休年龄（国家应对此加以规范以防止危害公共安全的退休行为）。

21. 如果允许参保人在达到领取全额待遇的年龄之前退休，应根据精算原则相应削减待遇。不能允许参保人在距离正常退休年龄还有许多年就过早地领取退休待遇，可领取待遇的最低年龄最多只能比正常退休年龄提早3年，并且应该随着正常退休年龄的提高而提高。不能用提前给予养老金待遇的方法来替代失业待遇。

22. 超过正常退休年龄还继续工作的参保人可以开始领取待遇，也可以等到停止工作之后领取按精算原则提高的待遇。

23. 领取公民养老金的年龄应该与领取全额基础养老金的年龄一致，但也可

以规定更高的合格年龄（以便既定的预算能够支付更高的待遇水平）。

24. 自愿性养老金的领取年龄可以早于领取基础养老金及个人账户养老金的最低年龄要求。

25. 应该把公共部门雇员纳入强制性制度和自愿性制度，政府雇员也同样如此。

26. 对个人和公司举办的自愿性养老金应加强规范和监管；简化监管组织，由一个机构对所有公司或个人退休账户进行统一监管。政府应为自愿性养老金（无论个人、企业还是地方政府发起的）制定一套明确的规则并监督其实施。对那些向养老金制度提供年金产品的保险公司也应加强监管。

27. 自愿性补充养老金应该采取缴费确定型完全积累制，政府应为其制定明确和连贯的税收规则。

会议讨论稿翻译：房连泉、黄念、齐传君

校对：黄念

定稿：郑秉文

修订版翻译：丁怡

修订版定稿：王延中

参考文献

Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2008. *Reforming pensions: Principles and Policy Choices*, (New York and Oxford: Oxford University Press).

Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2009. Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions, *International Social Security Review*, Vol. 562, No. 2.

Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2010. *Pension Reform: A Short Guide*, (New York and Oxford: Oxford University Press).

Büsch-Supan, Axel, Anette Reil-Held, and Christina Benita Wilke. 2003.

How to make a Defined Benefit System Sustainable: The Sustainability Factor in the German Benefit Indexation Formula. University of Mannheim, MEI Working Paper 03037.

Borowski, Allan. 2005. The revolution that faltered: Two decades of reform of Australia's retirement income system. *International Social Security Review* 58 (Oct. - Dec.): 45 - 65.

Case, Anne, and Angus Deaton. 1998. Large cash transfers to the elderly in South Africa. *Economic Journal* 108 (Sep.): 1330 - 61.

Diamond, Peter. 2002. *Social security reform*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Jefferson, Therese, and Alison Preston. 2005. Australia's "other" gender wage gap: Baby boomers and compulsory superannuation accounts. *Feminist Economics* 11 (Jul.): 79 – 101.

Kakwani, Nanak, and Kalanidhi Subbarao. 2007. Poverty among the elderly in Sub – Saharan Africa and the role of social pensions. *Journal of Development Studies* 43 (Aug.): 987 – 1008. www.informaworld.com/smpp/content?content=10.1080/00220380701466476.

Loewenstein, George, and Peter A. Ubel. 2008. Hedonic adaptation and the role of decision and experience utility in public policy, *Journal of Public Economics*, Vol. 92, Issues 8 –9, (August), pp. 1795 –1810.

Orszag, Peter R. , and Joseph E. Stiglitz. 2001. Rethinking pension reform: 10 myths about social security systems. In *New ideas about old age security: Toward sustainable pension systems in the 21st century*, eds. Robert Holzmann and Joseph E. Stiglitz, with Louise Fox, Estelle James, and Peter R. Orszag, 17 –62. Washington: World Bank.

Thaler, R. H. , and S. Benartzi. 2004. Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employee saving. *Journal of Political Economy* 112 (1, part 2) : 164 –87.

Sluchynsky, Oleksiy (2009) , ' Administration of Social Pension Programs' in Robert Holzmann, David A. Robalino and Noryuka Takayama (eds), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Washington DC: The World Bank.

Willmore, Larry. 2007. ' Universal Pensions for Developing Countries' , *World Development*, Vo. 35, No. 1, pp 24 – 61.