

前言

本研究报告是由中外著名学者共同参与的“中国经济研究咨询项目”的首期研究成果。它集中讨论了中国社会保障体制改革所面临的问题，运用经济学原理并参考国际最新经验，提出了具有可操作性的政策建议。

报告以一个十分广阔的视角来分析中国的社会保障体制改革问题，避免了单纯从解决养老金体制财务危机角度出发而造成的局限。报告结合中国国情，对不同养老保险模式在当前情况下的可行性和意义进行了比较分析，建议中国实行在欧洲的一些国家已经实行的“记帐式个人帐户”（NDC）。报告认为，这一模式既可以保持个人帐户的优点，又可以避免基金积累制的一些缺陷。报告还就建立统一的社会保障管理体系、提高退休年龄、划拨国有资产、扩大覆盖面、完善资本市场、促进社会公平等问题提出了政策建议。

本报告由一个国际研究团队完成。外方专家包括：Mukul Asher 教授（新加坡国立大学）、Nicholas Barr 教授（LSE）、Peter Diamond 教授（MIT）、Edwin Lim 博士（林重庚）和 James Mirrlees 教授（剑桥大学）。Stanley Fischer 教授、Nicholas Stern 教授和 Salvador Valdes-Prieto 教授（智利 Pontifical Catholic 大学）审阅了报告草稿并提出建议。

报告的中方负责人为李剑阁和高西庆，中方专家包括：郑斯林、项怀诚、周小川、刘仲黎、吴敬琏、楼继伟、李剑阁、高西庆、郭树清、余永定等。此外，侯永志、李绍光、郑秉文、姜世明、王瑞超、毛娜、黄必红、程永宏、夏丹、陆猛、刘向东、胡湘等也为报告的完成做了大量工作。我们要感谢劳动和社会保障部、全国社会保障基金理事会、国务院发展研究中心等单位所提供的帮助与支持，还要感谢新加坡国立大学东亚研究所和英国国际发展部提供的经费资助。

社会保障体制改革是一个跨学科的领域，也是一个时间跨度很大的领域。尤其是在中国这样一个正处于经济转轨、人口日益老龄化过程中的发展中大国，情况更为复杂。同时，社会保障体制改革也是一个意见分歧非常大的问题。即使是在我们这个研究团队里，各位专家的看法也并非完全一致。本报告集中了对中国国情和经济学理论具有深刻理解的国内外一流专家的智慧，希望

报告能够对从事相关研究的学者和有关部门有一定的借鉴意义，更希望能够对中国的社会保障体制改革起到推动作用。

李剑阁

二〇〇四年十一月

中国经济研究和咨询项目

“中国社会保障体制改革：问题和建议”研究报告是“中国经济研究和咨询项目”（以下简称“项目”）系列研究的首期成果。

“项目”的目的是：（1）通过支持经济政策研究，为中国的经济政策制订提供参考；（2）就中国面临的经济问题以及与中国有关的国际经济问题，促进中外经济学家和政策制订者的交流；（3）通过与经验丰富的国外知名专家合作，提高中国经济学家和研究机构进行经济政策分析和研究的能力。

“项目”将组织和资助中国经济问题研究，重点是中国经济问题和世界经济一体化问题。每年将组织和资助在北京召开中国经济问题研讨会，并发布本项目的研究成果。

“项目”的中方顾问包括：**刘仲黎**（全国政协经济委员会主任）、**项怀诚**（全国社会保障基金理事会理事长）、**周小川**（中国人民银行行长）、**吴敬琏**（国务院发展研究中心研究员、全国政协经济委员会副主任）、**李剑阁**（国务院发展研究中心副主任）、**楼继伟**（财政部副部长）、**郭树清**（中国人民银行副行长，国家外汇管理局局长）和**余永定**（中国社会科学院世界经济与政治研究所所长）。

“项目”的国际顾问包括：**Stanley Fischer**（花旗国际总裁，曾任：国际货币基金组织第一副管理董事，世界银行首席经济学家，麻省理工学院经济学教授）；**Caio Koch-Weser**（德国财政部副部长，曾任：世界银行管理董事）；**Sir James Mirrlees**（诺贝尔经济学奖获得者，英国剑桥大学经济学教授）；**Sir Nicholas Stern**（英国财政部第二秘书长，曾任：世界银行首席经济学家，伦敦经济学院经济学教授）；**Dr. Teh Kok-Peng**（新加坡 GIC 特别投资公司总裁，曾任：新加坡货币管理局副管理董事）。

Dr. Edwin Lim(林重庚)负责项目的总体管理，他曾任世界银行局长、世界银行驻北京代表处首任首席代表、中国国际金融公司（CICC）首任 CEO。

项目的核心经费由新加坡国立大学东亚研究所提供，英国国际发展部也对中国社会保障体制改革研究给予经费支持。

中国社会保障制度改革：问题及对策选择

(概要)

作为总体经济改革的一部分，过去十年来，中国成功地启动了社会保障制度的根本性变革。包括社会统筹、个人帐户和自愿养老金在内的“三位一体”的社会保障体系已具雏形。这个结构符合市场经济发展的要求，与世界养老金制度发展的潮流一致。在新的体系中，社会统筹和个人帐户相结合的强制性养老金系统的主要目标是扶贫、保险、收入再分配和合理地分布人生不同时期的消费需要等等。而包括企业年金、个人退休计划以及其它养老金项目在内的自愿养老金则能够进一步适应人们不同的需要、偏好和工作性质，尤其在中国这样一个地域差异很大的大国更是如此。如果设计和管理得当，这三个部分将能够互相补充和加强，为未来数十年中国养老金制度的发展和完善提供一个基本的构架。

但是，在养老金政策贯彻执行的过程中也暴露出来一些问题，主要包括：管理养老金的组织结构分割、养老金计划覆盖面狭窄，造成了财务上的困难和社会保险系统的不完整；由于社会统筹部分长期存在财务赤字，地方政府便经常挪用个人养老金帐户的缴费来填补，从而造成了个人帐户“空转”；此外，中国尚未建立个人帐户投资于资本市场的发达体系，为个人帐户投资提供服务的资本市场也尚未成熟。随着时间的推移，这些问题可能形成一种恶性循环：赤字的继续增加会要求越来越多的财政补贴；个人帐户空转和其他系统性的问题将进一步损害整个制度的信用，从而使社会保障政策的贯彻执行和养老金覆盖面的扩大越来越困难。因此，要充分认识这些问题的严重性和解决它们的紧迫性。

本报告由来自不同国家的经济学家和社会保障专家合作完成，目的在于对中国当前社保体系所面临的挑战提出解决方案。这份研究报告对涉及养老金制度的

经济学理论和国际经验的进行了概括，并据此提出了进一步改进中国社会保障体系的23条政策建议。这份概要的下一个部分简要地叙述设计养老金制度所需要遵循的基本原则。最后一个部分扼要归纳总报告政策建议中最重要的五个问题。

一、养老金制度设计的基本原则

建立养老金制度的目的

养老金制度将人们在年富力强时的部分消费推移至老年退休以后进行。同时也以每周或者每月领取年金的方式为个人在长寿期间的收入提供保险。因为每一个人的寿命是不确定的，所以这种年金实际上是一种统筹保险用以防止长寿者在有生之年耗尽其终生积蓄。

养老金制度还能帮助政府实现其他目标。它能在人们的整个生命周期内进行收入再分配，这对累进所得税在年度收入再分配方面的作用形成补充。例如，这种收入再分配可以通过使低收入者得到替代率(养老金待遇与工作期间收入水平之比)较高的养老金待遇来实现。养老金制度还能在代际之间进行收入再分配。例如，通过提高当代人的缴费率从而提高未来一代人的待遇或者降低他们的缴费率。与那些针对所有人的扶贫项目相比，最低养老金或国民养老金等特别针对老年人的扶贫性质的养老金更有效率，因为前者会阻碍人们的工作积极性，国家的资源也可能因此而不堪重负。

设计养老金制度时需要注意的几个问题

养老金制度的上述目的可以用许多不同的制度组合来实现。应该尽量避免那种副作用大却不能帮助实现既定目标的政策。例如，劳动力的流动性是有效率的劳动力市场的必要条件。因此为了避免妨碍劳动力流动，养老金应该随着工人

在企业之间和地区之间流动。而一个跨地区和跨部门的统一的养老金制度使得这种流动性更加容易。

养老金制度设计中的一个重要问题是基金积累的作用，即究竟是采用现收现付制(用同期缴费来支付同期待遇)还是基金积累制(通过积累资产来支付未来的养老金)? 是否应该采用基金积累制，完全取决于各国的具体情况。在多大程度上将养老金缴费用于基金积累能够影响国民储蓄率，进而影响一国的经济增长。基金积累制可能提高储蓄向投资转化的效率。这种情况更可能发生在资本市场正在发展健全的国家，在那里，投资的增加能够提高市场监管能力和改善市场功能。而在那些金融制度不健全的国家，基金积累带来的投资增加可能会增加风险和降低投资效益。最后，基金积累制还意味着收入从当代人向未来一代或数代人的转移。

一个理想的养老金制度应该具有继续改进和发展的空间，使之能随着收入的提高、整体经济改革的深入和行政管理能力的增强而不断完善。

国际经验

养老金制度的设计有很大的选择范围；而且好的制度可以通过许多不同的方式来实现。大多数国家都包含了不同形式的养老金制度。

最简单的形式是通过税收为所有达到一定年龄的老人支付的**国民养老金**，实行的国家包括荷兰和新西兰。也有许多国家对所有贫困的老年人提供**最低收入保障**。国际上最为普遍的是**国民待遇确定型养老金**。在这个制度下，养老金待遇取决于参与者过去的工资和开始领取养老金的年龄。还有一种**缴费确定型基金积累制养老金**，又称为**积累制个人账户基金**。在这种制度下，待遇由基金支付，而基金则由个人长年缴费积累而成。实行基金积累制缴费确定型养老金既可以象新加坡那样通过公共组织的投资来进行，也可以象智利那样通过私有的、严格监管下的金融机构来进行。一个最近的国际创新是瑞典和意大利等国

实行的**记帐式个人帐户养老金**。它具有缴费确定型养老金的特征，却不是基金积累制。总之，各个国家用不同的形式对各种养老金进行组合。世界上没有一个单一的和占据绝对优势的养老金方式。

二、进一步改革的政策选择

根据经济学原理和国际经验，这份研究报告提出了进一步改进中国社会保障体系的23条政策建议。其中最为重要的包括下述五个方面：

(1) 建立全国统一的社会保障管理体制

统筹是实现收入再分配和分散风险这两个社会保障的重要功能的关键。为了充分发挥中国幅员辽阔和多样性的优势，实行全国范围的统筹十分重要。为了实行这一目标，可以考虑采取如下措施：

以立法的形式来制定统一的强制性养老金规则。应该由中央政府在养老金缴费和待遇方面制定全国统一的规则。虽然应该允许各地区在待遇标准上存在差异，以适应价格水平和生活水平的差别，但是这种差异不应该妨碍养老金权利全国范围内的转移和劳动力的流动。

实行全国统一的养老金管理系统。建立一个全国性收取养老金缴费和发放养老金待遇的管理系统是实现全国统筹的前提。这个系统的一个基本要素是跟踪个人帐户信息的全国性数据库。只有这样才能培育一个全国性的劳动市场，并且防止地方从全国统筹基金中任意地支付当地的退休金。全国性的养老金管理系统应该作为中央政府的一部分，其费用应该列入中央预算。社会统筹和个人帐户都应由这个系统进行管理。

应该由税收部门收取养老金缴费。确定养老金缴费的收入定义应该与所得税的税基相同。可以根据这个定义来调整缴费率以保证缴费总额不变。

(2) 改革个人帐户

建立记帐式个人帐户。记帐式个人帐户养老金是国际上最近的一种创新。采用这种模式的国家力图保持缴费确定型养老金体制的优点，同时采用非基金积累的形式。它的做法是：每个人都逐年缴费进入记帐式个人帐户，养老金管理部门每年在他们的帐户里再注入按照法定名义利率计算的利息收入。这样，每个人在退休时都能得到根据其个人帐户帐面积累额精算而成的一定数目的养老金。

在中国当前情况下，将个人帐户建立在记帐式的基础上具有十分明显的优势。与完全积累式的缴费确定型制度相似，记帐式个人帐户制度也能实现在整个生命周期的不同阶段均匀分配消费的目的，保持了个人帐户的作用。但是由于并没有真正意义上的资金积累，所以它并不要求当前这一代人为更富有的下一代人作贡献，这样就避免了那种不合理的代际之间的收入再分配；由于它是由公共养老金管理部门来运作，所以不受私人部门财务能力和管理能力不足的制约；由于它的回报能够回避资本市场上短期内资产价值的起伏，参保人的风险比较小，这一点在银行和金融市场体系仍处在发展阶段的时候十分重要；最后，在现有制度下，如果要将个人“空帐户”做实为完全基金积累形式，需要提高缴费率或者增加中央财政补贴，而记帐式个人帐户养老金制度则不需如此。通过调整对自愿养老金体系的鼓励措施和监管，可以促进资本市场改善监管。

中国当前所设想的基金积累制个人帐户在现有情况下既不理想，也不可行。但是这并不等于说这个方案将来也不可行。一、二十年后，中国可能愿意提高储蓄率、金融市场可能会为基金积累制人帐户提供更好的资源配置、养老基金的和私人投资的管理可能会达到基金积累制个人帐户的严格要求、足够的监管能力可能已经具备。因此，在设计现在的个人帐户时，预先考虑到与将来基金积累制个人帐户的顺利衔接是十分重要的。记帐式个人帐户养老金便是这样一种形式，它能为将来转变到积累制个人帐户提供基础。例如，瑞典将其 18.5%的

养老金缴费一分为二。其中 16%进入记帐式个人帐户，余下的 2.5%则进入完全积累个人帐户。

(3) 领取养老金的年龄

不论男女，领取全额社会统筹养老金的最低年龄应该逐渐提高到65岁。对就业年限不足的人，养老金待遇应该按比例扣减。例如，世界上许多国家规定必须就业四十年才能领取全额养老金。社会统筹养老金待遇应该在精算的基础上根据开始领取待遇时的年龄进行调整。

领取基本养老金待遇和个人帐户养老金待遇的最低年龄应该相同并且逐渐提高。

提供养老金实际上是降低工作期间的消费从而使得退休后的消费维持在一个合理水平。因此，工作年限、预期寿命和合理的养老金待遇水平之间有着直接的联系。当工作期间的收入水平一定时，如果人们想要得到合理水平的退休金待遇，在退休年龄上就不得不得受制约。但是在发展中国家，尤其是在人口预期寿命日渐延长的发展中国家，提前退休实在是一种奢侈。在中国规定国有企业工人的退休年龄时，人们的预期寿命比现在短。同时，由于现在提前退休的情况越来越普遍，中国人的实际退休年龄要比法定年龄还要低。这就造成了中国的退休年龄比许多收入水平较高的国家还要低。退休时间的延长加上一胎化计划生育政策导致非劳动力人口对劳动力人口的负担率急剧上升，由 1980 年的 1:13 到 2002 年的 1:3。预期到了 2030 年会进一步上升到 1:2。所以，领取全额养老金的最低年龄必须提高。当然，这种提高应该逐步进行，尤其是不能让接近退休年龄的人感到变化剧烈。

许多人担心提高退休年龄导致更高的失业率。持这种观点的人相信，现有工人延长工作年限会减少新增劳动力人口的就业机会。事实上，在市场经济条件下，就业职位并不是一个常数，它会随着劳动力供给的变化而变化。劳动力供

给的提高会通过对工资上涨的遏制创造更多的就业岗位。提前退休和就业机会之间并没有必然联系，除了在很短时期存在这种可能。对发达国家跨越时间和跨越国度的观察表明，提前退休并没有能够减少失业。虽然中国的劳动市场尚未能有效率的运转，但是养老金制度的设计应该着眼于长远。因此应该提高退休年龄并且停止鼓励或强制性提前退休的做法。

(4) 隐性债务和划转国有资产

1998 年以前退休的人员的养老金和现有工作人员在 1998 年以前积累的养老金权利构成中国的“继承义务”。它通常也被称为“隐性债务”（“隐性债务”还有多种其他定义）。这些义务的累积不仅是旧的养老金制度的产物，也是原有经济体制的产物。像许多实行养老金制度改革的国家那样，如果这种义务由改革后养老金体制以外的资产来偿还，那就意味着将负担（至少是部分负担）从未来一代人转移到了当前的资产所有者。

中国政府在 2001 年决定划转部分国有资产、特别是上市公司和未上市的股份公司中的部分国有股来充实全国社会保障基金¹。但是至今为止，这种划转进展缓慢，而且数额不大。

划转国有股充实社保基金具有两个方面的潜在优势：能够减少对政府财政补贴的要求(2003 年为 540 亿元)并改进养老金系统的财务状况；社保基金应该长期持有这些股份并且依靠的红利来支付养老金，作为战略持股人，通过公司监理、投票权和在董事会拥有席位等途径，来维护包括要求合理水平的红利在内的所有者的权利。在许多国家，养老基金作为长期战略持股人在监督公司运作和改善治理结构方面发挥了重要作用。正如当初智利通过建立强制性个人帐户来促进股市管理制度的建立和完善一样，中国的社保基金介入公司治理将推动改进立法和公司治理等改革进程。在划转部分国有股之后，由于国有资产管理

¹ 我们区分了两种情况：一是基于历史的考虑将部分国有资产转移到社保基金，二是上面所讨论的在工人缴费情况下的政府债务。

委员会仍将继续是国有企业的大股东，所以国资委和社保基金的作用可以从不同的角度互相补充。

国际上通过政府部门投资各种资产组合的经验清楚地表明，这些政府部门的全面和透明的会计制度与良好的投资质量密不可分。因此，社保基金必须长线持股，具有清晰的责任和独立的管理权限，定期公布经过审计的详细帐目。上述方法也能在改革过程中防止出现类似俄国那样的国有资产流失的现象。

(5) 覆盖面

应该首先扩大强制性养老金计划在城镇地区的覆盖面，并最终扩大到包括所有的农村人口。现有的规定已经要求将基本养老金和个人帐户养老金扩大到包括所有的城镇雇员。这个目标是完全正确的，但是实际执行情况差强人意。应该从大企业入手开始执行这个扩大覆盖面的规定。贯彻执行这项政策对管理能力提出了额外要求。此外，突然附加上大量养老金缴费可能对成长期的企业有负面影响。因此，扩大覆盖面的工作应该小心谨慎。同时，覆盖面也能扩大到农村地区的企业，尤其是哪些相对发达的农村地区的乡镇企业。

应该扩大和深化养老金制度的扶贫作用。例如，加强对城镇老年人最低收入保障制度（低保）。一种方式是对老年人实行比年轻人更优的低保标准和规则。另一种方式是设定一个统一标准，对到了一定年龄的人，用税收来统一支付养老金待遇，而不必考虑其收入水平。

应该将加强农村地区的老年社会保障作为一项优先工作。这项研究主要针对城镇养老金，它至多只涉及三分之一的人口。对中国而言，当务之急是为剩余的三分之二的人口提供养老保障。过去一、二十年来，随着大量农村的年轻人向城镇地区移民，农村老年人的传统保障形式被削弱。农村的老龄化问题相对中国整体来说更严峻。除了在一些省份正在进行的试点外，中国可能愿意研究其他国家解决大量贫困人口中的老年保障问题的经验，尤其是有关公民养老金和最低收入保障的做法。在城镇地区先行一步引入这些做法可以为下一步在农村

的推广提供经验。统一的公民养老金和最低收入保障制度可能成为统一城乡社会保障制度的开始。

前景

上述改进措施将给中国未来的养老金制度带来重要的影响。全国范围内的统筹将使收入再分配和分散风险更为有效。管理体系的改革将加强各项政策的贯彻执行。向全国社保基金划转国有资产虽然会减少现有的拥有这些财产的单位的收入，但是却能帮助兑现历史遗留的支付养老金的义务，有利于当前和未来的劳动人口，从而提高他们执行养老金政策的自觉性。养老金政策执行状况的改善、记帐式个人帐户的采用、领取全额养老金年龄的推迟、根据精算而做出的对社会统筹和个人帐户养老金待遇标准的调整等等，这些措施的综合运用将改善养老金制度的财务状况和提高劳动市场的效率。同时，更广泛的财务资源和更大的覆盖面能帮助实现针对城乡老年人口的扶贫。对自愿养老金体系进行的鼓励和监管将有助于其发展，从而也对资本市场发展提供帮助。

取决于调整的力度和速度，对财政支持的需要将大幅度减少甚至消失。有效地实施这些政策可能会给养老金计划带来长期盈余。在这种情况下（对强制性养老金计划的仔细测算表明将产生长期盈余），可以考虑采取如下措施：

- （1）降低缴费率，为自愿养老金创造更大的空间，减少私有企业对强制性养老金的抵制，降低对这些企业的财务冲击；
- （2）提高社会统筹部分的受益水平；
- （3）增加个人帐户的规模；
- （4）利用收入增加个人帐户积累；
- （5）通过采取某些形式的最低收入养老金或者加快这一体系向农村人口的扩展来加强扶贫。

中国社会保障制度改革：问题及对策选择

一、养老金制度设计的原则：

1. 基本目的
2. 制度设计的标准
3. 基本做法
4. 国际经验

二、进一步改革的对策选择

1. 养老金制度改革的简单回顾
2. 总体结构和管理
3. 统筹帐户
4. 个人帐户
5. 退休后待遇的调整
6. 隐性债务及划转国有资产
7. 自愿养老金
8. 退休年龄和领取全额养老金的年龄
9. 覆盖范围
10. 农村地区
11. 结论

附录：关于政策选择的建议的提要

一、养老金制度设计的原则

1、基本目的

养老金制度的基本目的是：合理分配人生不同阶段的消费、为长寿期间的收入保险、国家进行收入再分配和扶贫。

合理分配人生不同阶段的消费

在年富力强时为没有收入的老年期积蓄，以便按照他的个人意愿合理、均匀地安排在工作期间和退休期间的消费。

为长寿期间的收入保险

养老金制度以每周或者每月领取待遇的方式为个人在长寿期间的收入保险。因为人的寿命是不确定的，所以这种年金形式的保险可以防止长寿者在有生之年耗尽其终生积蓄，从而能够改进其福利。这种终生支付的养老保障还能降低额外的预防性储蓄的需要。如果雇员在退休前死亡，养老金制度能为他们的遗孀和未成年子女提供保护。

收入保障和收入再分配

养老金制度在人们的整个生命周期内进行收入再分配，这可以与累进所得税（税率随着收入水平的提高而提高）在年度收入再分配方面的作用相补充。例如，这种收入再分配可以通过使低收入者得到替代率（养老金待遇与工作期间收入水平之比）较高的待遇来实现。对个人而言，整个生命周期的收入是不确定的。养老金制度则为这种不确定性提供了保险，使低收入者得到替代率相对较高的养老金，而高收入者则得到替代率相对较低的养老金。

养老金制度还有在代际之间进行收入再分配的功能。例如，它能够通过提高当代人的缴费率从而提高未来一代人的待遇或者降低他们的缴费率。

扶贫

养老金制度还是一种扶贫的手段。针对所有人的一般性的扶贫项目可能阻碍人们的工作积极性，国家的资源也可能因此而不堪重负。但是老年人本来就不再提供劳动力供给，因而是扶贫的一个特殊目标（针对这个特殊群体的扶贫项目比一般性扶贫项目效果更好）。这样的扶贫项目可以覆盖所有的老年人或者集中于那些曾交纳养老金的人，许多国家都同时采用了这两种扶贫项目。为低收入老人提供养老金还可以避免低保所引起的妨碍储蓄的弊端。

2、设计养老金制度的标准

经济学理论和国际经验表明，可以用不同的制度组合达到上述目的。我们将在这一部分提出一个好的养老金制度的若干标准。需要指出的是，养老金制度的设计将会影响到劳动力市场、经济增长和收入分配，所以任何分析都应该针对整个体系和它的长远影响。

对劳动力市场的影响

养老金制度的多重目的势必造成对劳动力市场的扭曲，因此对养老金制度的分析只能是一种次优分析²。然而，应该尽量避免那种严重扭曲劳动力市场却不能实现既定目标的政策。

劳动力的流动性是组成有效率的劳动力市场的必要条件。成长中的企业需要能够雇佣新人，如果存在新的工作岗位，这会使得盈利少的企业更容易裁员。如

²劳动力市场的扭曲在现代经济中不可避免。真正的问题是在这种扭曲和我们所要取得的目标之间取得一个合理的平衡，而不应该假装我们能够在达到多重目标的同时避免劳动力市场的扭曲。这在经济学词汇中被成为次优分析。

果劳动力能够方便地向更有效率的工作岗位流动，整个经济效率便能由此得到提高。为了避免妨碍劳动力流动，养老金应该至少具有四种类型的流动性：随着工人在企业之间，地区之间，国有部门和私有部门（雇员和自我雇用者）之间以及没被养老金覆盖的农村和被覆盖的城镇之间流动。统一所有部门和地区的养老金制度使得这种流动性更加容易。

为了避免妨碍劳动积极性，养老金待遇的确定不应该过份地依赖最后的工资水平。因为这种做法将使得有效率的劳动力流动非常困难（甚至实际上不可能）。此外，这种做法容易被管理层任意操纵（例如，他们可以为了提高养老金待遇而大幅度提高退休前的工资水平），而且高收入者更容易从中得到好处，因为他们更容易提高收入。

养老金制度不应该鼓励那些有技艺的人在年富力强时提前退休（例如，提供全额养老金）。不少人认为提前退休是缓解城镇失业问题的一个途径，但是这在市场经济制度下并非事实。从历史上看，发达国家大幅度降低了退休年龄，但是失业率并没有下降趋势。对一些发达国家长达十年的观察表明在提前退休和低失业率二者之间并不存在必然联系。没有理由相信发展中国家的情况与此不同。不应该将就业岗位看作是一个常数。首先，工人数量的增加会对工资产生向下的压力，从而鼓励新的工作岗位的产生；相反地，如果提前退休降低了劳动力供给，它也会放缓新工作岗位的产生。其次，提前退休者往往并不会真正离开工作岗位，他们经常一边领取养老金待遇，一边从事另一份工作。最后，大量农村人口是潜在的更大失业群体，这不仅是因为他们规模巨大，而且因为城市地区的就业下降会吸引更多的农民进城。

养老金的缴费

在市场经济条件下，由谁缴费的问题并不重要。如果缴纳社会保险金或工资税的是雇主的义务，他们会从雇员的实际工资中扣除相应的数额（也就是说，他们会转嫁缴费成本）。当然，在短期内，由雇主和雇员缴付养老基金的区别还会存在，因为工资调整和劳动供求实际变动之间存在时间差。此外，如果存在

法定最低工资的话，雇主可能难以将工资降低足够多以转移缴费成本，雇主缴费与雇员缴费方式之间还是存在一定差别。

储蓄和经济增长

除了影响劳动力市场，养老金制度对宏观经济也会产生影响。对养老金的高额财政补贴会导致高税率，进而危及经济增长。与此同时，养老金也可能降低经济的不确定性和促进社会稳定，而这在快速变革时期尤其重要。

养老金制度设计的一个重要问题是筹资方式，即它究竟是采用现收现付制(用同期缴费来支付同期待遇)还是基金积累制(通过积累资产来支付未来的养老金)? 养老基金的筹资的方式会对国民储蓄从而经济增长率产生影响。通过提高基金积累来增加国民储蓄是增进经济福祉的一个可能的途径。但是这样做的实际效果则取决于各国的具体情况。

关于基金积累，应该考虑两个基本要素。首先，增加基金积累对国民储蓄的影响幅度会由于私人储蓄和政府非养老金支出的不同反应而迥然不同，可能没有影响，也可能影响非常大³。如果交纳养老金的话，私人储蓄可能会减少，这意味着对总国民储蓄几乎没有什么影响，但是私人储蓄也许并不会减少，这意味着总国民储蓄的增加。政府可能在养老金之外的领域进行更多的开支，这导致总国民储蓄不会提高或提高地很少。其次，虽然有资产积累比无资产积累有益，但是多积累未必比少积累更有益。也就是说，对于国民储蓄来说，重要的不是基金积累帐户中的资金量多少，而是积累的过程。提高缴费和降低待遇是增加基金积累的一个基本方式并且能够影响国民储蓄。为了提高经济增长率而增加积累，实际上是通过提高当前的缴费或者降低当前的待遇来降低未来的缴费或者提高未来的待遇。问题是，对一个经济体来说，这样做是否有意义? 这必然涉及到代际之间的收入再分配。因此，对于基金积累是否提高福利的问题

³ 如果工人在支付强制性养老金的同时降低私人储蓄，而且政府利用这一相对容易获得的积累资金来降低公共储蓄，那么，增加基金积累对国民储蓄的影响甚至可能为负。

并没有统一的答案。不同的国家要根据各自现有的国民储蓄率和预期收入增长等具体情况来回答这一问题⁴。

上面的讨论都集中于以提高储蓄为目的的基金积累。另一种方法是，政府用缴费支付待遇，同时向个人帐户注入与缴费数额相等的新发债券。这样做对国民储蓄的影响与现收现付制度相似。但是，传统的现收现付制度是用未来的缴费支付未来的待遇；而新发债券则是要求至少部分地利用未来的税收收入。尽管它们对储蓄的影响类似，但是，随着时间的推移，它们对未来的缴费和待遇水平、税收和政府债券利率的影响十分不同。在利用债券积累资金的情况下，待遇水平依赖于债券利率；而在确定收益体系下，收益水平仅取决于所使用的计算公式。因此，区分两种基金积累十分重要，一种以提高储蓄为目的；另一种以新发债券为手段，但是并不提高储蓄率。

支持基金积累制的另一个论据是它能提高储蓄向投资的转化效率。这种情况最有可能发生在金融制度比较健全的国家，增加的投资能够鼓励和促进监管改革，改善资本市场运行。然而，如果监管落后、市场发育水平低，基金积累对市场的依赖可能会增加风险和降低投资效益。

收入分配

⁴许多基金制的赞成者没有公正的陈述提高基金积累的正反两个方面的效果。一些分析用资本市场的长期回报率与以收入增长率为基础的现收现付制度的增长率进行比较。由于前者预期高于后者，因此他们认为前者优于后者。但是只考虑最终结果而忽视短期的成本—收益分析是错误的。只计算未来的收益和低估当前的成本，这样产生政策选择势必只对将来有利，而且这样做使得这些政策看起来比实际上更有价值。比较回报率只是故事的一半。这一点可以通过设立一个全新的制度看得更清楚。如果一个新的养老金制度实行完全基金积累制，那些已经退休的人将一无所得，而那些接近退休的人也将由于没有多少时间来积累基金而所得无几。与此相反，现收现付制却能为已经退休者提供养老金和为即将退休者提供更多的养老金，这样做使未来雇员们所能得到的待遇减少，因为他们已经为现在的退休者支付了养老金。这清楚地表明基金积累制和现收现付制之间的选择关系到代际之间收入的再分配，而不能仅仅从利率和缴费的增长率之间的比较来看问题。

虽然收入再分配是大多数养老金制度的基本目的之一，但是它也可以产生意外的和不令人满意的结果。例如，在覆盖面狭小的情况下，利用税收来弥补养老金赤字实际上让一般民众来补贴被覆盖的少数人。有些国家对白领和蓝领雇员采用不同待遇计算公式，这种制度使低薪的蓝领的收入向高薪的白领转移⁵。又如，正如我们已经讨论过的，利用养老金增加国民储蓄会使收入在代际之间转移。

个人或家庭福利

不同的养老金制度安排，特别是社会统筹养老金是应该以个人为基础还是以家庭为基础，对家庭的影响也不同。养老金制度可以主要针对雇员个人而将雇员和他的家庭之间的安排交由他们自己决定；这个制度也可以针对家庭，主要是对遗孀和年幼儿童提供保护。针对家庭的养老金制度可以不影响家庭之间的收入再分配（例如，可以通过规定家庭成员共同年金的方式来实现），也可能涉及到家庭之间的收入再分配（如可以在待遇计算公式的设计上，使得只有一名工作者的家庭采取比两名或多名工作者的家庭以及单身工作者更有利）。

分担风险

不同的养老金制度以不同的方式分担风险。理解不同制度的不同风险分担理念十分重要，因为这些理念导致不同的政策行为。

在资本市场运作的基金积累制个人帐户的风险由缴费的个人承担，因为待遇水平会发生变化，这些风险包括资产的回报以及年金的水平。而以公司为单位的待遇确定型的养老金制度的风险则是由雇主（从而也是由未来的雇员和股东）承担的，因此风险的分担面更广泛。社会统筹的确定收益现收现付制的风险由当前和未来的参与者共同承担，因为缴费水平会进行调整以保证退休待遇。最后，使用税收的养老金制度的风险由所有的纳税人共同承担，风险的承担者甚

⁵我们也注意到，在终身养老金制度下，不同生命预期的人群在整个退休期间所得到的养老金也是不同的。

至跨越几代人 (因为债务的变化将会影响到当代和未来的税收) 。对政策制定者而言，如何决定风险承担的广泛程度是一个核心问题，因为它影响到效率和公平。在实践中，不同国家和公司经常对缴费和待遇进行调整，以减少单一制度的风险。

进一步发展的空间

随着收入的提高、改革的深入和行政管理能力的增强，一个理想的养老金制度应该具有继续改进和发展的空间。这个原则对中国尤其重要，因为中国正在发生着迅速和广泛的变化。这些变化包括从农村到城镇和从国有部门向私有部门的劳动力流动、人口年龄结构的变化、以及劳动力市场和资本市场的巨大变化。

3、基本做法

这个部分将简要地叙述广泛的制度选择。一个重要的经验是：所有建立了成功的养老金制度的国家都采用了混合结构。随着经济的发展和行政能力的增强，养老金制度的选择余地更加广泛。

各国的养老金制度在不同程度上和以不同方式包含了下述的一种或者多种不同要素。

公民养老金和最低收入保障

这种方式是用税收为所有达到一定年龄的老人支付养老金。这种方法最简单，实行的国家包括荷兰、新西兰和南非。也有许多国家对所有贫困的老年人提供最低收入保障。还有的国家如澳大利亚，则是在将富人排除后，为所有的人支付统一的养老金。

最低养老金保障

另一种方式是向缴付了一定年限的退休者支付最低标准的养老金。可以像智利那样实行最低收入标准和最低养老金待遇相结合，后者高于前者。

待遇确定型(以支定收)养老金

在待遇确定型养老金制度下，养老金待遇取决于参与者工作期间的收入和开始领取养老金的年龄。待遇的确定既可以以他们最后数年的收入水平为基础，也可以以一个更长时期的收入水平为基础，例如以整个工作期间的收入水平为基础。可以用税收对此进行补贴。大多数的全国性待遇确定型养老金实行现收现付制。在这种制度下，现期的缴费用于支付现期的待遇，通常没有或者只有较少的基金积累（积累额仅高于最低储备，通过一个信托基金持有资产）。这种基金积累有的是持有政府债券、有的则是持有不同国家的和不同形式的资产的多种资产组合。这些资产组合既可以由政府部门管理也可以通过合同交由私有部门交易和投资。

基金积累制缴费确定型(以收定支)养老金

这种制度又称为个人基金积累帐户。在这种制度下，待遇由基金支付，而基金则是由个人缴费积累而成。缴费率是固定的。所以个人养老年金的规模取决于其终生养老金积累、预期寿命和利息率。实行基金积累制缴费确定型养老金既可以象新加坡那样通过公共组织的投资来进行，也可以象智利那样通过私有的、严格监管下的金融机构来进行。

记帐式个人帐户养老金

记帐式个人帐户养老金制度在国际上是一种创新。它在分享风险和以收定支等方面与缴费确定型养老金近似。不同之处在于记帐式个人帐户养老金不是完全基金积累制，而且它可以完全采用现收现付制。

- 每个人缴纳其收入的一定百分比，记入记帐式个人帐户。不同时期的缴费率可以不同；
- 有政府事先根据可支付能力预先决定并公布名义利率，根据这个利率定期为帐户中已经积累的资金注入名义利息；
- 退休时，根据预期的寿命，利用调整待遇水平的规则（如根据通货膨胀率调整），以名义利息率作为折现率，将帐户中所有的帐面积累换算成年金。
- 这个帐户并没有真正的在市场运作的基金，只是一个缴费的记录而已。这是这一养老体制名称中“记帐”二字的由来。

退休后的待遇调整

一旦退休，建立在货币名义基础上的养老金很容易遭受通货膨胀的侵害。主要的问题在于是否需要、如果需要的话以何种方式来保证养老金免遭其害。对此，不同的国家采取的方式不同：有的将养老金待遇与价格水平挂钩、有的则与工资水平挂钩、有的则与二者的加权平均水平挂钩。

自愿养老金

这是在强制性养老金之外由雇主、行业或者个人组织的养老金。我们称之为自愿养老金是因为它不是政府规定的。可能雇员在受雇时在是否加入该企业已经存在的养老金计划的问题上并没有选择的自由。对于强制性养老金的参与者而言，自愿养老金是一种补充形式。中国的“企业年金”就属于这一类。自愿养老金通常在所得税上得到优惠待遇。

不同的国家强制性养老金的规模十分不同，因而留给自愿养老金发展的空间也不同。这一点可以表现在强制性养老金的缴费占收入的不同比例上：例如，美

国为 12.4%，瑞典为 18.5%，德国为 19.3%，而意大利为 32.7%⁶。不同的缴费率自然导致不同的替代率。

4、国际经验

上述分析的主要结论是，养老金制度的设计有很大的选择范围；而且好的制度可以通过许多不同的方式来实现。养老金运行良好国家的制度选择可以十分不同⁷。我们现在来介绍国际上的主要经验和教训。

(1) 强制性养老金制度的范围和繁简程度必须与本国的经济能力和技术能力相适应。

经济能力

养老金领取者的消费是以现有劳动人口的消费以及投资规模等为代价的。从宏观经济的角度看，养老金是在现有劳动人口和养老金领取者之间分配国民产出的一种方式。因此，养老金待遇水平必须与一国的经济能力相适应。只要做到这一点，公共养老金的规模或大或小，都不会影响经济的正常运行。

技术能力：现收现付制度

政府管理的强制性养老金对管理能力有很高的要求。政府必须有效地收集缴费、为在不同地区和不同企业之间流动的人员保存长期记录、并且及时和准确地为待遇的调整进行精算。为了使养老金制度能够适时和平稳地根据经济能力的变化进行调整，政府还需要对未来的缴费和待遇进行准确地预测。协调中央、省、和地方政府之间的关系也至关重要。

技术能力：个人基金积累帐户

⁶ 意大利也具有强制终止支付规定。

⁷ 许多国家在调整养老金体系时考虑了本国人口的变化，调整的缓慢并不能动摇我们关于许多养老金体系运行良好的观点。

完全基金积累制的个人帐户对技术能力的要求更高。它需要帮助个人选择投资组合。需要为他们提供信息和咨询，告知他们现在能得到什么和在退休时能得到什么、以及如何进行个人选择等等。让人们意识到不同的投资选择会产生不同的后果，这在一个多数人没有投资经验的国家十分关键。所有这些服务都需要相应的成本。波兰的经验值得注意。虽然在改革期间政府具有相当的管理能力并强调要建立足够的基础设施。可是由于应用新的计算机系统不及时、开始时的配合问题和行政无效率，他们在开始时没能保持养老金缴费记录。这几乎使整个改革半途而废。现在这些都已经得到纠正。

(2) 强制性养老金和自愿养老金制度的效果都取决于政府效率。

我们已经阐述了政府在强制性养老金制度运行中的中心作用。那种认为政府不需要对自愿养老金制度负责的观点是根本错误的。政府制定规则和强制执行规则的能力对自愿养老基金至关重要。政府必须能够强制执行缴费条件；保护资产积累；通过维护宏观经济的稳定来保证长期私人积累；制定包括保险和年金在内的金融市场的规则并实行有效监管。一些领域过于复杂从而导致投保人无法保护自己。在这些领域，政府法规对于保护投保人十分关键。需要有十分慎密的程序以及一个由有愿望和有能力的人组成的机构来保证这个程序的执行。总之，只有当政府制定了清晰的法规并且公正、廉洁、迅速、可信地执行这些法规时，市场才能够运作良好。

私营的强制性养老金需要类似的要求。智利为此提供了一个例证。在许多场合，智利的养老金制度被描述成为一个建立在没有政府干预的市场基础之上的制度。这是一种误导。这种观点忽略了一个事实：在改革之初，智利政府享有财政赢余，它运用这个有利条件资助了制度的转型。个人帐户由专业的私营企业运作，但是政府设立了专门机构对其严格监管。这些法规在限制投资组合、收费制度、和企业之间的竞争等方面都有严格规定，这些规定随着时间的推移

不断修改。年金由保险公司支付，而这些保险公司则在投资组合和销售年金等方面受到严格监管⁸。

(3) 基金积累制个人帐户可以选择投资服务的提供者，还可以选择资产组合，但交易成本高；由政府指定资产组合的个人帐户交易成本低，但通常回报率低。

基金积累制个人帐户的管理成本较高。管理成本中的一部分是每个帐户的固定成本，一部分是建立这一管理网络的大额固定成本。管理成本吞噬养老基金的回报。基金的规模越小，这个问题越严重。也就是说，对低收入者而言、对低收入者众多的国家而言，这个问题更严重。这种成本的存在及其数额的巨大在过去十年里表现得越来越明显。例如，如果每年收取帐面额1%的费用，那么在40年后，由于复合利率的作用，帐面资产将减少20%。在智利，大约有12%至13%的缴费用于管理费用和私营公司的收益(残疾保险费除外)，过去则更高。这还不包括与支付养老金有关的费用。在最初的测算公式中，英国私有化那一部分的个人帐户的管理费用大约占到养老金待遇的三分之一。瑞典设计的一种制度，即使由中央集中购买证券和限制共同基金收费，费用仍然占到最终待遇的14%。在拉丁美洲那些模仿智利的国家，这种情况更严重。只有波利维亚除外，在那里管理费通过招标来决定。

由政府机构进行集中投资可以避免高交易成本，这可以通过新加坡式的个人帐户制来实现，也可以通过确定收益体系的多元化资产组合来实现（如瑞典多年以来采取的做法以及最近加拿大和瑞士所采取的做法）。在美国的州和地方政府，确定收益基金积累制已经有长期历史，然而投资质量不能一概而论。一些国家集中投资的效果不尽人意。最近，一些国家将改革重点放在投资程序的透明化和激励措施上，投资收益率可以与私人投资者相提并论。在投资机构运作采取全面透明的会计核算（包括清晰的移交、独立的非政治化管理、定期出版

⁸ 应该注意的是，众多因素促成了智利的经济增长,将智利的经济增长单纯归结为养老金制度的改革是错误的。

的经审计过的会计报表），高质量的投资就更容易取得。然而，很难建立一个能够确保高质量投资的养老金体系，尤其是当相关投资经验缺乏时更是如此。

(4) 在什么情况下个人基金积累制帐户能够促进资本市场的发展？

为了使个人基金积累制帐户运转正常，基金应该用于购买资产。这种购买最好是在金融市场上由银行和保险公司之类的金融中介来进行。这产生两个重要的问题：现有的资本市场和金融中介能否为个人帐户提供其所需要的服务？通过增加对资本市场和金融中介的需求，个人帐户能否促进二者的进一步改善？

在两种极端情况下，对这两个问题的答案十分简单。在一些国家，现存的金融基础措施太脆弱，以至于无法承担大量的强制性个人基金积累制帐户的风险。在一些发达国家，金融市场已经成熟到了一定程度，以至于个人帐户的进入并不大可能给市场带来显著的改善。在这两种极端之间，许多国家既存在改进资本市场潜力，又存在个人帐户的风险。如果资本市场得不到及时和足够的改进，基金将得不到好的回报，或者政府将最终被迫承担个人帐户破产的风险。

这种风险不难理解。未成熟的市场表现为从低回报到大量贪污等各种不同的形式。不仅如此，在不成熟的资本市场上管理成本也更高。应该认识到，一个不良的资本市场不仅损害养老金领取者的利益，而且还意味着更坏的资源配置，从而影响经济增长。

由于运行良好的资本市场能够改进经济效率从而促进经济增长，因此容易理解个人帐户促进资本市场的积极作用。其中的关键在于不断努力改进市场法规和经济运行。个人帐户之所以能在智利促进资本市场发展，就在于它对更好的市场规则的产生了一种额外的政治压力。也就是说，当额外的需求在某种程度上促进资本市场发展时，好处主要来自政治方面（市场监管的重要性得到重视、立法能力提高、更完善的监管体制得以实施）。

那些采用与智利类似的基金积累制个人账户制度的国家，除了秘鲁之外，迄今为止还没有其他国家通过建立个人账户明显促进了资本市场的改善与发展。个人账户对资本市场发展的影响有限，其中的一个原因在于退休储蓄要求长期投资战略，而不是短线投资。智利在以股票和债券的市场价值和国民生产总值的比例衡量的经济资本化增长的同时，以交易量和市值的比例来衡量的市场的流动性并没有相应的增长。

智利的经验说明，如果个人基金积累制账户的建立与金融和保险市场的发展协调进行，它便能促进经济增长。也就是说，没有必要等到市场条件完全满足要求后再来建立个人账户。但是，只有在若干基本条件具备的前提下建立个人账户才能避免混乱(这些混乱在一些拉丁美洲国家成为事实)。因此，是否运用个人基金积累制账户来发展资本市场？或者是否在市场条件进一步发展和规范后再实行个人积累账户？对此必须格外慎重，应该针对不同国家的具体情况进行细致的收益和风险分析。

自愿养老基金对金融市场的运用和市场对其提供的服务的质量可以用来检验现存的市场是否适宜于强制性养老金账户的运作。自愿养老基金同样能够起到促进资本市场的发展的作用，尤其是在那些经济规模足够大的国家。在那里，自愿养老基金能够实现规模经济效应。

除了对资本市场的影响之外，在许多国家，养老基金还扮演了重要的长期战略投资者角色，监督公司运营、实施投票权、在公司董事会派驻代表。而且，养老基金可以促进企业改革（包括更完善的立法和监管），改善公司治理结构。

二、进一步改革的政策选择

1、中国养老金制度改革的简单回顾

养老金体系

作为影响深远的经济体制改革的一个组成部分，中国在过去十年里成功地启动了社会保障制度的根本性变革，将一个旧的以企业为基础的社会保障体系转变成一个适应市场经济需要的全国范围内的强制性的社会保障体系。这些改革的一个主要的成就在于建立起了一个包括基础养老金、个人帐户养老金和自愿养老金在内的三位一体的社会保障体系。这个体系为养老金制度的继续改革提供了一个良好的基础。基础养老金在为低收入者提供较高的替代率方面发挥关键作用，而这对于扶贫和提供社会保险十分重要。在中国，人民的收入水平迅速提高，同时收入差别也很大。因此将待遇与收入联系起来的个人帐户变得越来越重要。这两个部分都以年金的形式提供长寿期间的收入保险。因此，二者的结合在扶贫、保险以及均匀分配生命不同阶段的消费等三个方面发挥作用。

由行业和地区组织的企业年金、个人退休计划等强制养老金系统以外的自愿养老金形式是对社会性保险和个人帐户的一个重要补充。人们的需要、爱好和工作各不相同，而自愿养老金则提供了一个满足人们不同偏好的机制。象中国这样一个幅员辽阔而又多样化的国家，除了格式统一的强制性养老金系统之外，需要一个满足多样化需要的自愿养老金制度。同时自愿养老金也能在发展资本市场和完善管理方面发挥重要作用，从而提高私有部门在提供养老金服务方面的长期作用。

出现的问题

在未来的数十年里，当前这种三位一体的养老金体制将作为一种基本结构发挥作用。这个体制内的三种模式将互相补充和强化。但是也应该看到在贯彻这个制度中已经出现的问题。在战略层次，主要的问题包括系统的不完整、持续的赤字和个人帐户问题。

系统的不完整

系统不完整至少表现在两个方面：一是组织结构的相互分割；二是覆盖面的有限性。尽管中央政府的目标是以省为单位建立统一的养老金制度，但是在实际

中，除了个别省份外，大量地区的养老金制度仍然是以市为基础，有些甚至仍然以企业为基础。不仅如此，市级政府常常无法保证养老金缴付到位。

过去数年里，尽管政府要求将强制性养老金扩展到所有城镇雇员，但是在国有企业以外的单位，无论是雇主还是雇员都很少缴付养老基金。

财务赤字

在绝大多数地区，由于养老金支出超过了缴费和专项个人积累帐户资金，养老基金出现赤字运转。而且，如果现行的制度设计不变和预期的依赖系数(退休人员 and 现有雇员之间的比例)的提高，这种赤字将持续下去。

个人帐户问题

从现收现付制度向基金积累制的转变不可避免地会遇到初始阶段的现金流成本问题，因为在这个阶段必须同时支付现有已退休人员的养老金和为现有在职人员的个人帐户缴付基金。已经存在的养老金赤字使得各级政府无力应对这种转变成本，常常挪用个人帐户的资金去填补基本养老金的赤字。于是就是形成了所谓的“个人帐户空转”的局面。此外，中国还没有一个成熟的证券市场，因此个人帐户的基金只能用于回报低的银行储蓄和政府债券。

概要

基于经济学原理和前面所讨论的国际经验，本报告为中国养老金体系的进一步改革提出一些建议。我们将在下面依次讨论的问题是：2、总体结构和系统管理，3、完善基本养老金，4、改善个人帐户，5、调整退休后的养老金福利，6、应对隐性债务，7、加强自愿养老金，8、调整退休及领取全额养老金的年龄，9、逐步扩展覆盖面，10、农村。

2、总体结构和系统管理

为了应对 1997 年养老金制度改革后出现的问题，尤其是系统不完整的问题，政府在总体的系统管理方面应该着重考虑下述政策。

全国性的养老金管理系统

(1) 以立法的形式来制定统一的强制性养老金规则。

应该由中央政府在养老金缴费和待遇方面制定统一规则，同时给不同地区执行不同的待遇标准留下空间。如果一个国家各地的价格水平和生活水平存在很大的差异，在不同地区实行不通的养老金标准十分重要。但是这种不同必须是在一个全国性的养老金系统之下的不同，同时体现缴费和待遇相对应的公平原则。这种统一性对于保证养老金在全国范围内的可流动性从而保证劳动力的流动性十分重要。只有中央有权解释和实施关于养老金方面的法律。1993 年颁发的关于使政策的制定和行政管理权限分离的规定应该得到贯彻执行。

(2) 建立全国统一的缴费管理体系，设立一个全国性的信托基金接受所有的养老金缴费和其他收入(实行全国统筹)。

一个全国性的体系需要若干核心要件。其中一个最基本的要素是跟踪每一个个人帐户信息全国性的数据库。只有这样才能培育一个全国性的劳动市场，并且防止地方从全国统筹基金中任意地支付当地的退休金。其次，中央应该设计一个地方政府不能根据他们的不同需要任意改动的软件系统。(其他国家的经验证明，如果不严格防范，地方政府非常可能任意改变以满足自己的利益。)这种管理系统对地方具有强制效力。保存缴费记录是这个系统的一个主要任务。必须确认每一个个人，并且跟踪他们在不同时期和不同地方的养老金缴费记录，这个记录需要保持 40 年。全国性的养老金管理系统应该属于中央政府的一部分，因此它的费用应该列入中央预算。基本养老金和个人帐户都应由这个系统进行管理。应该对建立这个系统的需要给予足够的重视，并制定一个可行的时间表。

一个统一收取缴费及其他收入并提供养老金支付的全国性的养老金管理系统是实现全国统筹的必要条件。实行统筹是实现养老金的收入再分配功能的核心。由于中国地域宽广、地区差异很大，实行强制性养老金全国统筹尤其重要。当然，这不应妨碍地方建立自愿养老金的积极性。

(3) 中央应该建立一个专门机构对强制性养老金的财务状况进行测算和规划。还应该资助专门机构对养老金问题进行继续深入的研究。

养老金是一个长期的运作系统，因此必须对将来的支出进行测算以利于适时地调整政策并保持收支平衡。对于中国这样一个正在经历巨大变化的国家，对养老金制度实际运行的理解非常重要，这种理解不应该停留在简单的理论层面上。因此，随时保持对养老金理论和其它国家经验的了解也极具价值。

专门的基金和收入来源

(4) 养老基金应该继续在财务上与国家财政预算分开，并且应该有专门的指定来源。

人们依赖于未来的养老金，因此不应该受到养老金预期值突然的剧烈变动的冲击。养老金领取者对这种冲击的承受力比在职人员更弱。因此养老金的变化不应该频繁，而且应该有一个较长的提前通知期。这种变化的影响还应该尽可能的分散到不同年龄段的人中去。养老金与其他财政预算分开得愈严格，那种经常性的和受财政预算影响的不合理变动的可能性就愈小。同时将养老金的缴费和待遇剔除在预算问题的讨论之外在政治上也是有利的。

使用专项基金并不能保证养老金收支逐年平衡。赢余年的节余可以转移到全国社会保障基金。如果出现赤字，基金则应该从资产运营收入甚至动用资产本身来填补。全国社会保障基金应该为社会保障发挥储备作用。专项收入来源和独立的管理系统有可能使养老金的测算非政治化，有助于公众更好地讨论和理解

各种相关的改革政策。这样做也会增进公众对缴费和待遇之间关系的深入了解，从而减少收取缴费的阻力。

(5)应该由税收部门收取养老金缴费，然后及时将其转划给养老金管理部门。确定养老金缴费的收入定义应该与所得税的税基相同。与各地养老金待遇水平挂钩的收入定义也应该同与养老金缴费挂钩的收入定义一致。虽然养老金的待遇因地制宜，但是计算公式应该由中央统一制定。

使养老金缴费的收入基础与所得税的纳税基础一致起来有利于降低成本和改进管理。这是因为中国的税收机构具备征收税费所需要的技术能力(当然他们也需要有足够的资源)。但是由于养老金有着特殊的管理特点，税收部门在收取缴费后应该转交给养老金管理部门来管理。

应该防止税收和养老金管理部门只是关注税费征收总额而忽略对每一个人的缴费细节的现象。税收和养老金管理部门应该尽可能广泛地掌握信息，减少上述风险。⁹

现行的缴费以标准工资为基础。这种做法使得雇主和雇员尽可能地将许多收入列入标准工资之外；并且具有回归性质，也就是说它使低收入者的相对缴费比例更高。因此缴费应该改为以全部的收入作为基础，并且与所得税税基统一。由于总收入能更好地测量消费能力，因此这种做法也能更好地均匀分配在生命周期的不同阶段的消费。

社会统筹的基本养老金水平应该保持在与目前大体相当的水平，但是应该与当地的平均收入水平挂钩。养老金缴费和养老金待遇应该与同一个口径的收入水平挂钩，这样做可以避免地方政府通过高报收入水平提高当地养老金待遇，同时低报收入水平压低缴费。

替代率以及缴费和待遇水平

⁹ 在英国，归还学生贷款也与税收等一便进行，这样也有利于回收贷款。

今后若干年内，在养老金的融资方面，尤其是在建立持续发展能力和扩大覆盖面等方面有许多重要变化和改革措施将会发生。在此之前，维持现行的一些基本参数——替代率以及缴费和待遇水平等——不变是谨慎的态度，因为频繁的变化引起混乱和容易导致错误发生。但是，许多领域也有迅速改进的余地。

养老金系统的替代率是一个综合替代率，它涉及到基本养老金和个人帐户两个部分。这二者之间的比例应该随着收入水平的变化而变化。总体的替代率水平应该在支付能力、实际需要、养老金的覆盖面和开始领取养老金的年龄等相互对立的要素间取得平衡。现有的对个人帐户养老金的计算方法——每月养老金待遇水平为积累基金的1/120——在技术上是不正确的。精算得出的待遇水平¹⁰只相当于用错误方法计算的待遇水平的一半左右。没有精确的计算，个人帐户养老金无法保持财务平衡。

一旦各种进一步的改革措施到位和对成本及收益的测算完成，政府将不得不在基本养老金待遇水平，与包括基本养老金和个人帐户养老金在内的养老金缴付率之间做出权衡取舍。

公众信息

(6) 全国养老金管理机构的一个优先任务是，在任何有关养老金的政策变化决定之后，迅速地让公众知道这些变化。同时，它还应该让人们知道他们的养老金累积额和其预期的养老金待遇，以便他们在消费模式和财务规划上作出调整 and 选择。

3、与基本养老金有关的政策选择

劳动力的流动性在中国日益不可避免，应该对基本养老金待遇做出调整来适应这种流动性，这包括承认不同的人群的退休年龄不同。

¹⁰ 这一精算所采用的标准为：实际利率 3%，退休金年增长率 1.5%，退休年限为 25 年。

(7) 一生中有过阶段性失业的人的基本养老金待遇应该相应扣减。同时，应该取消对领取基本养老金的最低工作年限的限制。如果一个人一生中曾经在不同的地区缴纳养老基金，那么在他们开始领取养老金时，他们的养老金总额应该是不同地区的不同养老金的加权平均。用于计算的权数则反映他们在不同地区工作的年限。他们的基本养老金待遇也应该根据精算基础按照他们开始领取养老金的年龄做出相应调整。

将基本养老金合个人帐户结合起来统一考虑十分重要。就它们各自而言，个人帐户并不能解决贫困和收入再分配问题。虽然总体收入水平增长迅速，许多中国人依然贫困。如果仅有个人帐户，许多人尽管工作年限很长，但是仍然可能最终生活在贫困线以下。正因为如此，尽管社会统筹的基本养老金与个人帐户养老金的规模不一定是相同，但是它们却同等的重要。在一个好的养老金体系中，二者缺一不可。至于它们各自的规模以及具体制度的设计，则可以由于政策制定者的目标不同而有所不同。

根据流动性人员在不同地区的不同就业年限所设计的养老金制度使得养老金的缴付和待遇之间的联系更加密切，这样也降低了任意规定养老金待遇水平的可能性。

4、关于基金积累制个人帐户的政策选择

基金积累制个人帐户开始于 1997 年的养老金改革，现在它已经成为整个养老金制度的一个中心部分。但是实际运行的情况并不理想。虽然当初设计的个人帐户是完全积累式的基金帐户，但是大部分至今仍是空帐，这种状况严重损害了新的养老金制度的信誉。不仅如此，在完善资本市场从而加强个人帐户的基金投资方面进展也不大。而且也没有在全国范围内建立个人帐户的记录。五年已经过去，现在是检查当初的设计并且使得个人帐户发挥作用的时候了。

基金积累制个人帐户

关于个人帐户设计的最重要的问题是基金积累制的合理性和可行性。合理性的标准是：(1)在储蓄率低下的国家提高储蓄率；(2)能够将储蓄转化为有效率的投資；(3)有利于更好的实现代际之间的收入再分配；(4)同时这种做法应该是可行的。

增加储蓄

基金积累制个人帐户是否提高中国储蓄？在其他条件不变的情况下，个人帐户中真正的资产积累需要通过提高个人缴费率或者增加政府补贴来实现。这个政策能够否提高储蓄率取决于其他个人储蓄的减少和政府借贷的增加在多大程度上抵销了其作用。在中国储蓄率很高的条件下，这二者之间在国民储蓄率方面的作用相互抵销的可能性很大。

其次，中国是否应该提高储蓄率？中国经济具有高储蓄和高增长的特点。增加储蓄要求为了未来的高消费而降低当前的消费。根据中国当前储蓄和经济增长的情况，尤其是当中国的政策制定者近年来致力于提高国民消费水平的时候，牺牲当前消费并不正确。

改进资本配置效率

在中国，未来的经济增长主要不取决于储蓄的增长，而取决于由储蓄向投资转变的资本配置效率的提高。显然提高资本配置的效率是一个重要目标，但是这个目标的实现并非理所当然。正如我们在第一部分的第四节所讨论的，只有当个人帐户投资改进资本市场和金融中介的功能时，它才能够提高资本配置效率。证据表明，智利的经验是成功的。这是因为它利用财政赢余建立了完全积累式的个人帐户，并且有早已存在的市场系统和适应其发展水平的管理系统，而且个人帐户的建立还增强了市场监管职能，因为由养老金制度改革而产生的政治愿望有利于强化对市场的监管等等。但是中国的情况不同。中国的金融市场的发展尚处于初始阶段。银行制度的改革刚刚开始，利率仍然不是由市场来

决定，有效的规章制度正在建立的过程中，对风险产品信用评级的机构还不存在。在当前储蓄率很高的情况下，对长期和低风险的投资媒介的需求得不到满足，对金融市场深入发展的主要制约在于有效的干预机制和规章制度。因此，无法看出通过个人帐户的金融资产的积累如何能够促进金融市场的改革。从短期看，个人帐户的基金事实上有可能导致低回报和高风险。在储蓄率不变的情况下，基金积累的个人帐户增加了工人的缴费，减少了直接的私人投资和借贷，而这种直接投资和借贷可能产生更高的效益。

金融系统的改革比养老金体系的设计具有更深远的意义。在发展的一定阶段，个人帐户的积累可以对金融行业的进一步发展作出贡献，特别是当它对法规制度建设和充分发挥市场作用形成强大压力的时候。由于潜在的需求和足够的储蓄已经存在，这种压力的强化是强制性基金积累制个人帐户的一个潜在的基本功能。但是，根据中国目前金融市场的现状，一个国家运作的强制性的养老金系统不应该成为重要的创新的试验品。这样做将使一个庞大的人群的退休收入面临风险；任何错误都将使养老金制度和金融市场的改革倒退。改革和发展金融市场的目标能够通过自愿养老金的运作来实现。自愿养老金不仅可以促进改革，可以用来检验金融市场是否成熟。自愿养老金也必须是积累的。与强制性养老金相比，自愿养老金的规模虽然有限，但是在中国这样的庞大经济体中，它的绝对规模足以对金融市场产生重要影响。

改进代际收入分配

不同的养老金组织方式对代际利益和成本分配产生的影响不同。强制性的基金积累制是否能对代际之间的收入再分配产生令人满意的影响呢？实行基金积累制对未来的工作人口有利，在其它条件不变的情况下，他们能因此而减少缴费。问题是，由现收现付制度向个人累积帐户制度转变，意味着要求现有的工作人口缴更多的费以减少未来工作人口的缴费。这样做是否合理？中国享有高经济增长，因此相对于未来的工作人口而言，现在的工作人口收入相对较低，而且面临更大的经济上的不确定性。通过增加现有工作人口的缴费来使减少未来的工作人口的缴费或者提高他们的养老金待遇似乎并不合理的。

可行性

大规模的基金积累制个人帐户目前是否可行？正如我们在第一部分的第四节所讨论的，执行强制性的、由个人选择投资组合的个人积累帐户面临着大量的困难。这类帐户的运营条件十分严格，而这些条件在中国似乎并不具备。由中央集中的投资在管理上更方便，但是对于一个没有充分集中投资经验的国家来说，要做好这一点很困难。

综上所述，在中国当前的情况下，通过市场化的债券或储蓄来投资的基金积累制个人帐户既不理想，也不可行。但是这并不等于说这个方案将来也不可行。一、二十年后，中国可能愿意提高储蓄率、金融市场可能会为基金积累制人帐户提供更好的资源配置、收入分配从当时的工作人口向他们的下一代工作人口转移可能被认为是应该的、养老基金的和私人投资的管理可能会达到基金积累制个人帐户的严格要求、制定法规的能力可能已经具备。在设计现在的个人帐户时，预先考虑到与将来基金积累制个人帐户的顺利衔接是十分重要的。记帐式个人帐户养老金便是这样一种形式。我们将在第八和第九两款中讨论这种形式，随后将讨论以新发政府债券为基础的不改变储蓄率的方案。

记帐式个人帐户

(8) 未来个人帐户的积累应该以记帐式个人帐户养老金为基本形式。

正如第一部分第三节所解释的，记帐式个人帐户养老金是国际上最近的一种创新。采用这种模式的国家想继续保持缴费确定型养老金的形式，同时又可以采用非基金积累的形式。它的做法是：每个人都通过逐年缴费在记帐式个人帐户里增加信用，养老金管理部门每年在他们的帐户里再加上按照法定利率的利息收入。这样，每个人在退休时都能得到根据他们注入的资金精算而成的一定数目的养老金。在这种预先确定收益率的养老金制度下，就不需要有最低缴费年限的限制。

在中国当前的情况下，将个人帐户建立在记帐式的基础上具有十分明显的优势。

- 与完全积累式的缴费确定型制度相似，记帐式个人帐户制度也能实现在整个生命周期的不同阶段均匀分配消费的目的。因此，它可以看作是个人帐户的一种继续。
- 但是由于并没有真正意义上的资金积累，所以它并不要求当前这一代人为更富有的下一代人作贡献。这样就避免了那种不合理的代际之间的收入再分配。
- 由于它是由公共养老金管理部门来运作，所以不受金融市场和行政管理能力不足的制约。
- 在这个制度下，参保人的风险比较小。这是由于它的回报能够回避资本市场上短期内资产价值的起伏。这一点在银行和金融市场体系仍处在发展阶段的时候十分重要。
- 它能为将来转变到完全的或者部分的积累制提供基础。例如，瑞典将其18.5%的养老金缴费一分为二。其中16%进入记帐式个人帐户，余下的2.5%则进入完全积累个人帐户。

(9) 记帐式个人帐户名义利率应该与所有被养老金制度所覆盖的人员的平均收入的增长率相同。这里的收入的定义应该与作为缴付养老金基础的收入的定义相同。包括利息收入在内的现有的个人帐户的基金应该转入新的记帐式个人帐户。

如何定义记帐式个人帐户的名义利率是这个制度的设计方面的一个重要问题。通常有两种不同的定义，一是人均工资增长率；二是所有在职人员的总收入的增长率。在像中国这样的国家，养老金的覆盖面以不均匀的速度迅速增长，采用前一种定义似乎更合适。除了对生命预期的调整外，这样做可以使不同代际之间的养老金替代率大体上维持不变。

利用政府债券的基金积累制

如果政府坚持完全基金积累制的原则，可以用增发债券的方式(第一部分第二节讨论)向个人帐户注资。这些债券按照市场利率计息。由于这些资产代表额外的债务，在短期它对国家储蓄的影响与非积累的记帐式个人帐户是一样的。这种方式并不需要真正地购买债券。政府只需要将债券记入个人帐户，而个人的缴费则继续用于支付同期的待遇。这种方式与记帐式个人帐户养老金类似，不同的是这种方式在个人帐户中的积累是真正的债券，而不是记帐¹¹。这两种方式对当年的政府预算影响是相同的；对国民储蓄的近期影响类似；管理帐户的负担基本相同；对代际收入再分配的影响也近似：都是把养老金缴费的负担留给了将来。

但是，二者之间也有些重要区别。记帐式个人帐户在两个重要方面为政府保留了灵活性。一是可以通过调整名义利率来保持财务上的可持续性。实现帐面的长期平衡是决定名义利率的基础。而债券基金积累制个人帐户则不具备这种灵活性，除非政府断绝与现存债券的所有权关系或者强行用低于市场的利率支付利息¹²。二是记帐式个人帐户为将来是否实行强制性基金积累制保留了选择的余地，而不是马上就此作出决定。与此相反，实行债券基金积累制个人帐户等于已经认定基金积累制对中国的将来有利，它所留下的选择只是发展多种投资组合和增加缴费从而提高储蓄的时机问题。¹³

(10)采用精算原则确定个人帐户养老金待遇，计算应该以生命表和名义利率为基础。

现行的制度假定养老金的领取期平均为十年和零利率。从精算角度看这是错误的。应该使每一个个人帐户都建立在精算的基础上，因此一个群体的养老金待遇总额的净现值应该等于他们退休时帐户中的帐面积累总额。这种方法等同于使用完全基金制积累制帐户中的资产按照市场价格购买年金。随着预期寿命的

¹¹ 实际上，只有一种中央债券组合，将该组合的利息记入每一个帐户。在缴费不足以支付待遇之前，可以用增发债券来支付利息。一旦缴费不足，则需要动用税收来支付待遇。

¹² 由于对未来支付的承诺不同和其他不同，债券基金积累型个人帐户中政府债务的增加可能提高市场率。这证明隐性债务和显性债务二者之间无法完全替代。

¹³ 在美国的社保改革争论中，一些人主张用资产多元化来替代缴费率的提高，尽管这不会直接提高储蓄率。在利用政府债券增加积累的模式中，类似的错误分析可能导致如下情况：在不适当的时候实行资产多元化而在适当时却又无法提高缴费率。

延长来调整养老金非常重要，否则适用于寿命较短的退休金将无法满足寿命延长后的需求。鼓励年长的雇员继续工作同样重要，应该使工作更长的人的待遇更好。这种计算方法使用的是名义利率而不是市场提供的资产回报率。

5、退休后待遇的调整

截至目前为止，我们的讨论集中于养老金领取者退休时的待遇水平。一个与此不同的问题是，这些待遇如何随着时间的推移而调整。在发达国家，养老金待遇的水平有时与通货膨胀率挂钩，有时与平均工资率挂钩，有时则按二者的加权平均。从开始领取养老金这个特定的时点看，如果养老金待遇增长过快，这个制度将变得过于昂贵；但是如果增长过慢，退休金领取者的生活水平将随着他们年龄的增长而落后于社会平均水平。任何养老金体系都必须在可支付的能力和为退休者提供足够的养老金之间取得平衡。从另外一个角度看，在基金积累的净现值不变的情况下，养老金待遇的初始水平和今后的增长率互为消长。对于一定的养老金折现值，更高的养老金增长率意味着更低的初始替代率，二者之间关系的确定取决于对开始时的替代率、养老金待遇和同期工资水平的关系以及筹资方式等问题的不同的看法，各个的国家可以有不同的政策选择。

(11)无论是基本养老金还是记帐式个人帐户养老金的指数化都应该使用全国统一的公式。这个指数应该是对价格指数和工资指数合理加权平均的结果。权数的总和应该等于 1，而不能像现在这样随意确定，而且使用的权数应该体现在支付能力和满足需要之间的平衡。

养老金的实际值不应该随着通货膨胀率的变化而无规则地变化，因为通货膨胀率不仅在长期、甚至在相近的年份之间都可能变化无常。通过与通胀率挂钩将养老金指数化保持其实际购买力不变。只要名义工资与通胀率挂钩，与名义工资挂钩而将养老金指数化也能体现其对通胀的调整。这种做法体现了现有工人和养老金领取者共同承担通货膨胀风险的原则，至少在长期上是如此。上述两种方式、或者取决于二者之间的恰当的加权平均都是合理的。

制定一个合理的权数将养老金待遇与通货膨胀挂钩并指数化十分重要。中国养老金待遇的增长大约相当于名义工资增长的百分之四十至六十之间。这使得养老金待遇的实际值脱离常轨。我们可以通过一个例子来对此加以说明。如果工人的实际工资水平增长百分之五，它可能是由于零通胀率情况下百分之五的名义工资增长，也可能是由于百分之五的通胀率情况下百分之十的名义工资增长。如果名义养老金待遇的增长为名义工资增长的一半，上述两种情况会产生非常不同的结果。在第一种情况下，实际养老金待遇的增长只有实际工资增长的一半；在第二种情况下，虽然实际工资增长了百分之五，但是实际养老金待遇却没有任何增长。通货膨胀率越高，这种实际养老金待遇与实际工资脱节的情况越严重。例如，在名义工资增长百分之十五和通胀率百分之十的情形下，名义养老金待遇增长了百分之七点五，但是实际养老金却下降了百分之二点五。一个合理加权的指数可以避免上述现象发生。

我们可以改变这个制度而不影响长期成本。一个方法是将养老金待遇增长作为工资增长和价格增长的加权平均，通过选择权数来保持预期成本不变。另外一种方法则是通过选择恰当的权数使实际养老金待遇的增长与实际工资的增长之间的比率不变。第二种方式可能需要对开始时的养老金待遇水平进行一次性的调整。调整的成本可以在整个养老金改革过程中消化。从长期来看，工资的权数越高，价格的权数越低，养老金增长越快，调整的成本也越高。

6、隐性债务和通过转移资产融资

隐性债务是国际上讨论养老金时经常使用的一个词汇。不幸的是，由于没有一个标准的定义，它常常造成混乱。

通过使用对未来每年养老金缴费收入、待遇支出、信托基金的资产及其回报等流量的预测，有多种尺度可以用来衡量一个养老金制度的长期财务状况。一种是一定年限内(例如 75 年)养老金待遇支付总额的净现值，它有时被称为“隐性养老金总债务”。就其自身而言，这并不是一个有意义的概念，因为它只提供了财务帐面的一个方面，即只有支出而没有收入。在任何情况下，使用这种概

念都会导致隐性债务估算的最大化。这个净现值与同期受保人总收入的净现值之比可以用来衡量为使养老金收支平衡所需要的缴费率，它可以用来分析养老金待遇水平的可行性。如果这个比例过高，这个制度在财务上无法持续。

一个更有用的概念是精算平衡表，有时又称作“净隐性债务”。它被定义为按照现行规则计算的每年养老金待遇支出减去当年缴费收入后的平衡的净现值¹⁴。这个净现值与受保人总收入的净现值之间的比例可以用来解释养老金缴费率的变化情况。这个概念是一个衡量现行养老金制度财务可持续性的有用指标。

第三种方式是中止计算法。假如养老基金同时停止养老金缴费和停止为其待遇的增加注入新的基金，那么需要多少资金来满足支付现有退休人员的养老金和支付未来退休人员由于已经积累而应得的那部分养老金？一些研究人员也把这称作隐性债务。对于养老金制度改革来说，这是一个有用的概念。它能衡量在一个新的制度开始之时，一个旧的制度需要多少资金完全实现它已经做出的养老金承诺。由于隐性债务有着多重定义，我们最好把这个数额¹⁵称为“继承的义务”。正在改革养老金制度的国家可以用不同的方式从制度内部或者外部为这种继承的义务筹集资金。波兰和波利维亚通过出售国有资产建立社会保障信托基金。智利则通过向个人发放“认可债券”的方式表示对已经瓦解的旧制度的义务进行承诺，政府在债券到期时通过税收来兑现。因此，在智利，继承的义务不是单由工人们而是有所有的纳税人来承担。

一个国家并不需要同时为所有的继承义务筹集资金，这就像它不用同时支付所有的国家债务一样。不断滚动的“继承债务”使为来的人们所得到的养老金待遇水平更低，如果由其他的人来偿还“继承债务”。

通过划转国有资产充实基金

¹⁴ 如果存在信托基金，那么再加上现有基金，减去期末基金值，它通常设定在一个谨慎平衡的水平。

¹⁵ 需要减去信托基金中的资产数额。

1998年以前退休的人员的养老金和现有工作人员在1998年以前积累的养老金金权利构成中国的“继承义务”。继承债务不仅是在旧养老金体制下积累起来的，它还跨越了不同的经济体制。现在的退休人员和即将退休的人员将他们生命中的绝大部分时间贡献给了国有企业和其他国有部门的的建设和发展，国有企业和国有部门理应为他们支付退休金。国有部门的养老金过去被视为“终身工资”，因此替代率接近百分之百。过去养老金来自于国有企业的现期收入。现在，为了为国有企业在市场竞争中提供一个公平的环境，政府将养老金的负担从国有企业的肩上卸了下来。因此需要从另外的渠道筹集资金来兑现继承的义务。目前，有一部分资源来自弥补养老金赤字的财政补贴。根据劳动和社会保障部颁布的白皮书，2003年财政补贴金额高达540亿元。如果不采取其他措施，剩余的继承债务将不得不由当前和未来的职工来承担，这将使他们未来的养老金收益降低。

中国政府在2001年决定划转部分国有资产、特别是上市公司和未上市的股份公司中的部分国有股来充实全国社会保障基金¹⁶。但是至今为止，这种划转进展缓慢，而且数额不大。

(12)作为对继承义务的一种承认，继续以划转国有企业股份和政府债券相结合的方式充实全国社会保障基金，有两方面的好处。将国有企业现有受益人的红利转移给养老金系统可以减少财政补贴，保证养老金体系的财务平衡。而且，将全国社会保障基金作为国有企业的长期持股人有利于提高国有企业的管理水平，并促进中国的全面改革。政府债券应该与通货膨胀指数化，并且公开向保险公司和公众发售

。

公司管理的质量是保证经济效率和经济增长的关键因素。高质量的公司治理需要良好的立法、法规主体的监管，以及股东投票权的行使。将国有股权转移给全国社会保障基金有助于其作为长期的战略大股东行使职能。作为主要股东，全国社会保障基金将保护包括分红在内的股东各项权益。NSFF 可以通过监管公

¹⁶ 我们区分了两种情况：一是基于历史的考虑将部分资产转移到社保基金，二是上面所讨论的在工人缴费情况下的政府债务。

司、行使股东投票权、派驻董事等方式保护其利益。在许多国家，养老金基金作为长期的战略投资者，在监督公司行为和提高公司治理水平方面都发挥了重要的作用。而且，NSSF 在公司治理方面的利益还会推动企业改革的整个过程，如更好的立法、更好的法规等。在智利，个人养老金账户投资股市通过推动股市立法促进了企业改革。即使将部分股权转让给 NSSF 之后，国有资产委员会仍然是国有企业的大股东。这样，国资委和 NSSF 在职能上可以互相补充和加强。

由于现有的股市规模不大，社保基金对股票的持有在很大程度上应该采取长线战略，可以利用股票的红利来充实基金收入用以支付养老金待遇。这种战略可以持续到当转卖这一部分股票不至于引起股市大幅度波动时为止。国际上的经验表明，为了保证由政府代理人进行的证券资产组合投资的质量，代理人的各项活动必须有完全和透明的记录。因此，为了使股权的转移达到财政和治理上的目的，NSSF 的各项事务必须是清晰明了的，管理是独立的和非政治性的，而且要定期公布详细和可靠的审计报告。这样的措施可以防止出现俄罗斯在改革过程中出现的国有资产流失。

划拨国有股股权除了可以改善公司治理水平外，还有助于偿还养老金。除了财政拨款外，政府还可以将部分债券转移给 NSSF，以偿还“继承性债务”¹⁷。

如果没有上述划转，或者这种划转不能为兑现继承义务提供足够的基金，兑现义务的责任将落到现有的和未来的工作人口的肩上。这将导致养老金缴费执行情况差强人意和降低劳动力市场的效率。对那些刚刚进入养老金制度覆盖范围的人来说，尤其如此。但是，减少政府的收入和增加政府的利息支出也会导致税收的增加，而这又会从另一方面影响缴费率和效率。

在决定划转的规模和划转资产的组合时的一个关键问题是：由全国社会保障基金来持有部分国有股权能否改善中国现有的公司治理结构？由于中国当前的公

¹⁷ 任何被转移的债券都应该与通货膨胀率挂钩，应该考虑使得保险公司可以购买与通货膨胀率挂钩的债券，公众可能也会有这一机会。发行更多的政府债券（与继承义务相比较）可能会提高政府的借款利率。这样说来，隐性养老金债务与显性政府债务并非完全的替代关系。

公司治理结构是市场经济效率的一个关键因素，这个问题显得十分重要。当前，中国在公司治理结构的法规建设和行为规范等方面正处在一个转变期。由全国社会保障信托基金持有部分国有股权对这个转变可能会产生促进作用。正如当初智利利用建立强制性个人帐户产生的政治压力来促进股市规章制度的建立和完善一样。

社保基金的规模应该有多大？如果养老金待遇水平不变，基金的规模越大，未来的缴费就越低。这样对年轻一代人和在养老金法覆盖面扩大时新近被覆盖的人有利。或者如果养老金缴费标准不变，基金的规模越大会使得养老金待遇水平越高，这样对养老金领取者有利。任何关于社保基金的规模以及国有股转持和注入债券之间的比例结构都会对经济效率、社会公平和政治平衡产生重要影响。

7、关于自愿养老金的政策选择

各种自愿养老金计划有可能成为基本养老金和个人帐户养老金的重要补充。这些计划能够帮助满足人们不同的消费模式和在不同程度上回避风险的需求；也使企业能够适应雇员们的不同需要，使那些由于工作条件困难和其他原因不得不缩短职工工作年限的行业能够为职工提供提前退休计划；同时也能够发挥地区和私有部门创新的主观能动性，尤其是鼓励金融市场的创新。这样的适应性在一个像中国这样幅员辽阔、多样性强和变化迅速的国家十分重要。

(13)为了保护自愿养老金计划，政府应该加强立法和监管。应该有一个统一的监管部门、清晰的法规体系，对包括个人、雇主或者地方政府组织的自愿养老金计划在内的所有的自愿养老金实行管理。同时，对按年金机制提供养老金的保险公司也应加强监管。

自愿退休计划可以以企业为基础，也可以以经过批准的机构所组织的个人退休帐户为基础。在中国，对这两种形式都应该鼓励发展。但是在选择发展时机时要充分考虑到有效的法规和监管系统的完备。中国已经颁发了“企业年金试行

方案”，开始为以企业为基础的自愿养老金计划制定法规。其他形式的自愿养老金计划也需要类似的法规。

(14) 补充性的自愿养老金应该是完全基金积累制缴费确定型的，在税收待遇方面应该有一个清晰和一贯的政策。

有许多不同的自愿养老金计划方案可供选择。这些计划是否应该完全基金积累制？他们应该采用待遇确定型还是缴费确定型？它们应该以个人计划为基础或是以企业、行业为基础？发达国家公司自愿养老金计划的发展有着许多不同的模式。有的是待遇确定型，有的是缴费确定型。缴费确定型养老金自然是完全基金积累制；在不同时期、不同国家之间和同一国家的不同企业之间，公司待遇确定型的自愿养老金则在基金积累程度上各不相同。

自愿养老金发展的历史并不令人满意，这也导致了法规的改变。没有政府的担保，当非积累制的待遇确定型养老金遭遇财务困境时雇员和退休者会失去相当一部分甚至全部的预期养老金。这样的情况在以行业为基础的自愿养老金计划中也可能出现。这种状况导致了两类立法：一是要求采用基金积累制；二是由政府提供担保。政府的担保则部分地通过向被担保的养老金计划收费来筹集资金。

上述措施能够预防非基金积累制自愿养老金计划的最坏结果。但是问题依然存在：如何对公司缴费立法以保证自愿养老金计划有足够的基金？资产价值的波动产生基金积累的波动。当资产价值大幅度下跌的时候，如果企业想迅速恢复足够的基金，便需要提高缴费率。但是低利润和资产价值下跌常常同时发生。在一个待遇确定型的系统已经发展起来的国家，政府担保和要求采用基金积累制可以在保存这个制度的同时防止最坏的结果发生。但是在一个还没有自愿养老金计划的国家，没有必要重蹈覆辙，应该要求所有享受税收优惠的自愿养老金采用基金积累制缴费确定型。当然，这并不排除利用保险公司来提供养老金收益。

实行缴费确定型自愿养老金，养老金计划的参与者承担着金融市场的风险。但是这比改由公司和政府来承担风险要好。第一，任何将风险由雇员向公司和政府转移的努力未必能够成功，如果不能成功，与其让雇员们承担意料之外的风险，不如让其承担有准备的风险。其次，制定法规方面的困难可能导致投资决策上的错误动机。第三，一个国家的强制性养老金如果是非基金积累制的，那么实行完全基金积累制的自愿养老金计划能够分散风险。因为作为强制性养老金计划缴费的基础的波动，与资产价值的波动虽然有连系，但是并非完全相关。因此，实行非基金积累制的强制性养老基金计划与完全基金积累制的缴费确定型自愿养老金计划相结合，为参与者提供了多样性。在强制性养老金计划中，如果同时建立积累基金和支付现有退休人员的养老金待遇，势必导致缴费的提高。自愿计划则可以规避由此产生的困难。

自愿养老金与强制性养老金的税收优惠在一定限额内应该相同。一个重要的特征是要使得它们在税收上比其他形式的储蓄更有吸引力。通常的做法是：养老金缴费应该从税前收入中扣除；养老基金的投资收益应该免税；但是领取养老金应该纳税。

8、退休年龄和领取全额养老金的年龄

在制定退休年龄的政策时必须依据下列事实

- 提供养老金实际上是降低工作期间的消费从而使得退休后的消费维持在一个合理水平。因此，在足够的养老金待遇水平、维持这个水平的成本和退休年龄这三者之间有着必然的联系。如果成本太高，只能通过提高退休年龄、或者降低养老金待遇、或者二者同时进行来解决。
- 人们寿命的提高是一件好事，但是如果退休年龄和每月的养老金待遇不变，寿命的延长意味着更高的成本。
- 休闲是一种高级消费。随着国家越来越富裕，它们通常会通过缩短工作时间、延长假日和提前退休来增加休闲时间。因此，平均退休年龄在很大程度上是由人均国民收入来决定的。

在中国，法定的国有企业工人退休年龄(男60岁、女50岁或者55岁)是由当时人们的预期寿命决定的，而当时中国人的预期寿命比现在短。由于提前退休的情况增加很快，所以中国人的实际退休年龄要比法定年龄低。这是现有的动力机制的一个必然结果。特别是在那些效益不好并且经常拖欠工资的企业，工人们愿意选择提前退休。许多年富力强的工人一边领取退休金，一边从事新的工作。为了将负担推给社会，那些面临困境的企业也鼓励提前退休。由于地方政府并不支付额外养老金，所以他们对这种滥用养老金的状况视而不见。与中国的情况相反，美国的男、女职工退休年龄分别是63.7岁和63.6岁(2002)，日本则是62.1 和61.0。(1990)

更长的预期寿命和大规模的提前退休，这二者导致人们一生中退休的阶段更长。在中国男、女预期退休时间分别为20年和27年。退休时间的延长加上一胎化计划生育政策导致非劳动力人口对劳动力人口的负担率急剧上升，由1980年的1:13到2002年的1:3。预期到了2030年会进一步上升到1:2。工作年限减少和领取养老金年限增加给养老金带来的财务上的影响非常明显，必须得到解决。

退休年龄和失业的关系

许多人担心提高退休年龄导致更高的失业率。持这种观点的人相信，现有工人延长工作年限会减少新增劳动力人口的就业机会。事实上，在市场经济条件下，就业职位并不是一个常数。正如我们在第一部分第二节所讨论过的，经济中的就业岗位是一个变量，它会随着劳动力供给的变化而变化。而且许多养老金领取者实际上通过更换雇主或自我雇佣的方式继续工作。对中国的城镇失业问题而言，不断增加的由农村到城镇的劳动力流动也是一个额外的因素。虽然现有工作人口继续工作和新增劳动力寻求就业之间可能存在一种短期的微弱的负相关，但是这二者之间没有长期的关系，因为劳动力的需求将最终对劳动力的供给作出回应。

虽然中国的劳动市场尚未能有效率的运转，但是养老金制度的设计应该着眼于长远。因此应该提高退休年龄并且停止鼓励提前退休的做法。事实上，许多国

家已经认识到政府无需强行规定统一的退休年龄；只要雇主和雇员双方愿意，雇员就能继续工作。

养老金待遇的决定

无论是基金积累制的还是记帐式的个人帐户，养老金待遇都应该经过对帐户中的积累额精算而得出。这需要确定领取养老金的最低年龄，而且其它的年龄不应在决定收益水平时起作用。对待遇确定型养老金而言，例如基本养老金，还需要确定有资格领取全额养老金的最低年龄。这个年龄不一定与开始享受其他基本退休福利的年龄相同。人们可以选择稍微较早退休而领取较低的养老金待遇。如果该选择不存在，那么领取养老金的最早年龄应与领取全额养老金的年龄应一致。

(15)无论男、女，领取全额基本养老金的最低年龄应该逐渐提高到 65 岁。领取基本养老金待遇和个人帐户养老金待遇的最低年龄应该相同并且逐渐提高。不应该有全国统一的强制性退休年龄，这个年龄应该由雇主和雇员自行决定。

管理上述变化的方式非常重要。首先，不应该大幅度延长接近退休年龄的人的工作年限。其次，在确定领取养老金待遇的最低年龄时也不应该采取剧烈的变化方式。例如，当甲和乙的年龄相近时，对二者领取养老金待遇最低年龄的要求不应该有太大的区别。第三，这种变化应该是有规则可遵循，而不应该是随意的。规则的制定不应该以退休时间而应该以出生时间为基础。

(16)根据精算原则，如果退休人员开始领取养老金待遇时低于法定年龄，他的待遇应该降低。开始领取养老金的年龄和法定领取全额养老金的年龄不应该相差过大——通常不应该超过三年，这二者的转变应该基本同步。不应该把提前领取养老金作为失业福利的一种替代。

(17) 应该允许到了法定领取全额养老金的年龄而继续工作的人领取全额养老金。如果他们选择推迟领取养老金，那么当他们停止工作时，他们的养老金待遇水平应该更高。这些都应该建立在精算原则的基础上。

通过防止过分鼓励或者过分阻止不同的退休年龄，无论是减少提前退休还是增加延迟退休都是一个良好的劳动市场的动力机制所需要的。

(18) 领取自愿养老金的年龄可以低于法定的开始领取基本养老金和记帐式个人帐户养老金的年龄。

对强制性养老金领取年龄的一个限制不适用于自愿养老金。如前所述，建立自愿养老金计划的一个中心的目的正是为了满足人们的不同需要和增加那些工作条件艰苦的行业的工人们的选择。

9、覆盖面

现有的强制性养老金计划只覆盖部分城镇人口。下一步应该首先扩大其在城镇地区的覆盖面，最终扩大到包括所有的农村人口。

(19) 现有的规定已经要求将基本养老金和个人帐户养老金扩大到包括城镇国有企业、私有企业和自我雇佣者在内的所有部门的雇员。但是实际执行情况差强人意。这个目标是完全正确的，应该从大企业入手开始执行这个扩大覆盖面的规定。对执行情况的监督可以由所得税征管部门负责。要避免利用扩大覆盖面所带来的暂时性赢余提高待遇标准，这种标准无法持续。

贯彻执行这项政策对管理能力提出了额外要求。此外，突然附加上大量养老金缴费可能对成长期的企业有负面影响。因此，扩大覆盖面的工作应该小心谨慎。将非国有企业的员工覆盖在内有利于改善养老金系统的财务状况，因为他们的平均年龄较低。特别是那些刚进城的农民工非常年轻，他们加入养老保险抵销了城市年龄结构变化给养老金财务带来的负面影响。但是这仅仅是对城市

而言。与此相对应的是，人口老龄化现象在农村地区将进一步加剧，而农村地区是最缺乏社会保障和最贫穷的地区。

(20) 应该实施最终将公共部门纳入强制性养老金的计划，并实施自愿养老金。

这样做并不要求减少公务员的养老金待遇。正如鼓励私有企业加入的方式一样，公务员加入全国养老金系统应该通过由政府提供完全积累缴费确定型的养老金来实现。将公务员纳入强制性养老金体系有利于实现劳动力在公共部门和私人部门之间流动。贯彻这个政策的一种方式是从新雇佣的公务员做起。

(21) 加强城镇老年人的最低收入保障。

老年人对劳动力市场不产生影响，对他们发放低保的条件应该适当放宽。这样做可以进一步推动中国的扶贫工作。

可以采取不同的方式将低保和养老金统一起来。一种方式是在制定最低收入标准和其他低保条件时对老年人实行区别对待。最简单的方法是从对所有超过一定年龄的人发放统一标准的养老金，这个养老金通过税收支付。新西兰和荷兰实行这种方法。它被称作为“公民养老金”。这种方法在覆盖面和简化管理方面具有优势，但是也会相应地增加了财政负担。澳大利亚和南非等国实行的方法与此类似，但是他们将富人排除在外。这样做管理起来比较复杂，但是财政负担比较低。但是，任何基于收入的养老金限制都会对储蓄产生消极影响。实行这种方式应该将在不同部门之间流动的人员和非正式雇员都包括在内，而不应该只考虑那些城镇的正式和全职雇员。

10、农村地区

(22)鼓励尚未建立起养老金体系的农村、尤其是城市郊区的乡镇企业和其他企业建立自愿养老金计划。

(23)应该将加强农村地区的老年社会保障作为一项优先工作。最终的目标是实现城乡之间在结构上一致的养老金系统和最低收入保障系统，虽然二者在受益水平上可以有所差异。

这项研究主要针对城镇养老金，它至多只涉及三分之一的人口。对中国而言，当务之急是为剩余的三分之二的人口提供老年保障。过去一、二十年来，农村老年人的传统保障形式被削弱。随着大量农村的年轻人向城镇地区移民，农村的老龄化问题比城镇地区更严重。除了一些省份正在进行的试点外，中国可能愿意研究其他国家解决大量贫困人口中的老年保障问题的经验，尤其是我们在政策选择第21条中描述的公民养老金和最低收入保障的做法。在城镇建立最低社会保障制度可以为农村地区提供示范；统一城镇和农村老年人口的养老金和最低生活保障可以作为统一城镇和农村之间的社会保障系统的起点。

11、结论

作为意义深远的经济体制改革的一个组成部分，中国在过去十年里成功地启动了社会保障制度的根本性变革。变革中产生的养老金制度与市场经济的需要和国际经验吻合。尤其是社会统筹和个人帐户相结合的强制性养老金系统对扶贫、保险和合理分布人生不同时期的消费等主要目标具有针对性。除了强制性系统以外，自愿养老金也是整个养老金制度的基础部分。它包括企业年金、个人退休计划以及由行业和地区组织的其他形式。自愿养老金能够适应人们不同的需要、爱好和工作，这对于像中国这样一个多样性强的大国十分重要。它还能够促进资本市场和其他创新方面发挥重要作用，从而使强制养老金系统在这些方面规避风险。如果设计和管理得当，这三个部分互相补充和互相加强，能够为未来数十年中国养老金制度的发展和完善提供一个基本的构架。

但是，在贯彻执行的过程中也产生了一些问题。系统不完整和覆盖面狭窄造成财务困难和社会保险的不完整。赤字问题造成“个人帐户空转”，因为地方政府不得不挪用个人帐户的缴费去填补社会统筹的赤字。此外，为个人帐户投资提供服务的资本市场尚未成熟。随着时间的推移，这些问题可能导致一种恶性循环：赤字的继续增加会要求越来越多的财政补贴；个人帐户空转和其他系统性的问题将进一步损害整个制度的信用，从而使得政策的贯彻执行和覆盖面的扩展越来越困难。因此，要充分认识这些问题的严重性和解决它们的紧迫性。

以经济理论为基础和借鉴国际经验，这份研究报告提出了中国未来社会保障体制改革建议。我们的建议包括：建立以全国统一的社会统筹为基础的，单一的全国强制性养老金体系，同时改革社会统筹和个人账户，以提高管理水平和经济效率；设立记帐式个人帐户而非基金积累制的个人账户；提高从社会统筹领取全额养老金的年龄，社会统筹和个人账户养老金都应根据养老金的起始年龄、以精算为基础进行调整；大力促进和管理自愿养老金；继续划拨国有股，充实全国社会保障基金，将国有股红利部分转移至养老金体系，有利于减轻财政负担，提高养老金系统的财务平衡；NSSF在股权转移上应清晰明了，应具有独立和非政治的管理层，定期公布详细的财务审计报告，只有这样，作为国有股长期持有人的NSSF才能促进公司治理水平的提高。

社会统筹应在养老金系统内实现收入再分配和风险共担。将国有资产转入养老金体系以偿还旧系统的“继承性债务”，以及管理上的改革都应促进上缴率的提高。提高养老保险的上缴率、推迟领取全额养老金的年龄、以及以正确精算为基础确定退休年龄和调整养老金受益水平，有助于解决养老金系统的财务问题，提高劳动力市场的流动性，促进经济增长。更多的财政资源有助于解决城镇和农村地区老年人的贫困问题。

总之，未来的改革举措应有利于消除贫困，扩大养老金覆盖面，提高系统的一致性和经济效率，大幅度削减财务赤字。虽然可能要经过数年，这些改革措施才能被执行并发挥作用，但是随着这些改革的深入和速度的加快，政府将减少，甚至最终消除其财政负担。实际上，有些改革措施还会使养老金体系在长

期出现盈余。一旦以严格的数量预测为基础的强制养老金系统出现长期盈余，政府就可以考虑以下几方面的发展：

- 降低缴费率，为自愿养老金创造发展空间，减轻私人公司的财务负担和对强制性养老金系统的抵制
- 增加社会统筹养老金水平
- 扩大个人账户规模
- 利用养老金收益增加个人账户资金
- 通过建立最低养老金，或将养老金系统加速推向农村人口的方式来消除贫困

附录：关于政策选择的建议的提要

1. 以立法的形式来制定统一的强制性养老金规则。
2. 实现全国统一的缴费管理。建立一个全国性的信托基金接受所有的养老金缴费和其他收入(实行全国统筹)。
3. 中央应该建立一个专门机构对养老金的财务状况进行测算和规划。还应该资助专门机构对养老金问题进行继续深入的研究。
4. 养老基金应该继续与国家的其他财政预算分开，并且应该有专门的指定来源。
5. 应该由税收部门收取养老金缴费，然后及时将其转划给养老金管理部门。确定养老金缴费的收入定义应该与所得税的税基相同。与各地养老金待遇水平挂钩的收入定义也应该同与养老金缴费挂钩的收入定义一致。虽然养老金的待遇因地而异，但是计算公式应该由中央统一制定。
6. 全国养老金管理机构的一个优先任务是，在任何有关养老金的政策变化决定之后，迅速地让公众知道这些变化。同时，它还应该让人们知道他们的养老金累积额和其预期的养老金待遇，以便他们在消费模式上作出调整 and 选择。
7. 一生中有过阶段性失业的人的基本养老金待遇应该相应扣减。同时，应该取消对领取基本养老金的最低工作年限的限制。如果一个人一生中曾经在不同的地区缴纳养老基金，那么在他们开始领取养老金时，他们的养老金总额应该是不同地区的不同养老金的加权平均。用于计算的权数则反映他们在不同地区工作的年限。他们的基本养老金待遇也应该根据他们开始领取养老金的年龄、以精算为基础做出相应调整。
8. 未来个人账户的积累应该以记帐式个人账户养老金为基本形式。
9. 记帐式个人账户名义利率应该与所有被养老金制度所覆盖的人员的平均收入的增长率相同。这里的收入定义应该与作为缴付养老金基础的收入定义相同。包括利息收入在内的现有的个人账户的基金应该转入新的记帐式个人账户。

10. 采用精算原则确定个人帐户养老金待遇，计算应该以生命表和名义利率为基础。
11. 无论是基本养老金还是记帐式个人帐户养老金的指数化都应该使用全国统一的公式。这个指数应该是对价格指数和工资指数合理加权平均的结果。使用的权数应该体现在支付能力和满足需要之间的平衡，并保证其总和为 1。
12. 作为对继承义务的一种承认，应该继续以划转国有企业股份和政府债券相结合的方式充实全国社会保障基金。将国有股红利部分从现有收益人转移给养老金系统可以减少政府财政补贴，并提高养老金系统的财务平衡能力。同时，NSSF 作为国有股的长期持有人还有助于提高国有企业的公司治理水平，并推动中国的全面改革。政府债券应该与通货膨胀指数化，并且公开向保险公司和公众发售。
13. 为了保护个人和企业的自愿养老金计划，政府应该加强立法和监管。应该有一个统一的监管部门、清晰的法规体系，对包括个人、雇主或者地方政府组织的自愿养老金计划在内的所有的自愿养老金实行管理。同时，对提供年金式养老金的保险公司也应提高监管水平。
14. 补充性的自愿养老金应该是完全基金积累制缴费确定型的，在税收待遇方面应该有一个清晰和一贯的政策。
15. 无论男、女，领取全额基本养老金的最低年龄应该逐渐提高到 65 岁。领取基本养老金待遇和个人帐户养老金待遇的最低年龄应该相同并且逐渐提高。不应该有全国统一的强制性退休年龄，这个年龄应该由雇主和雇员自行决定。
16. 根据精算原则，如果退休人员开始领取养老金待遇时低于法定年龄，他的待遇应该降低。开始领取养老金的年龄和法定领取全额养老金的年龄不应该相差过大——通常不应该超过三年，这二者的转变应该基本同步。不应该把提前领取养老金作为失业福利的一种替代。
17. 应该允许到了法定领取全额养老金的年龄而继续工作的人领取全额养老金。如果他们选择推迟领取养老金，那么当他们停止工作时，他们的养老金待遇水平应该更高。但这两种作法都应建立在精算的基础上。

18. 领取自愿养老金的年龄可以低于法定的开始领取基本养老金和记帐式个人帐户养老金的年龄。
19. 现有的规定已经要求将基本养老金和个人帐户养老金扩大到包括城镇国有企业、私有企业和自我雇佣者在内的所有部门的雇员。但是实际执行情况差强人意。这个目标是完全正确的，应该从大企业入手开始执行这个扩大覆盖面的规定。对执行情况的监督可以由所得税征管部门负责。要避免利用扩大覆盖面所带来的暂时性赢余提高待遇标准，这种标准无法持续。
20. 应该实施最终将公共部门纳入强制性养老金的计划。
21. 加强城镇老年人的最低收入保障。
22. 有条件的地区应该把乡镇企业纳入全国统一的强制性养老金系统，在其他地区应该鼓励农村、尤其是城市郊区的乡镇企业和其他企业建立自愿养老金计划。
23. 应该将加强农村地区的老年社会保障作为一项优先工作。最终的目标是实现城乡之间在结构上一致的养老金系统和最低收入保障系统。