

# 养老金的难题

养老金制度设计的  
先决条件与政策选择



Nicholas Barr

©国际货币基金组织, 2002年

丛书编辑  
基金组织对外关系部  
Jeremy Clift

封面设计及排版  
Massoud Etemadi, Jack Federici  
和基金组织制图科

ISBN 1-58906-149-7

ISSN 1020-8399

2002年3月出版

如欲订购基金组织出版物, 请联系:

International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.  
电话: (202) 623-7430 传真: (202) 623-7201  
电子信箱: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
互联网址: <http://www.imf.org>

## 前言

---

编写“经济问题”丛书是为了向广大的非专业读者介绍基金组织工作人员进行的一些专题性经济研究工作。丛书的素材主要选自基金组织的工作文章（由基金组织工作人员和访问学者撰写的技术性论文）以及与政策有关的研究文章。本小册子由Charles Gardner编写。

本期“经济问题”取材于国际货币基金组织工作文章第00/139号，原文题为“养老金制度改革：神话、事实、政策选择”。原文载有所引论文的出处。读者可向基金组织出版服务处购买原文（10.00美元）或从基金组织网站www.imf.org下载。

## 部分定义

**资金到位的养老金计划。**资金到位的养老金计划是指用养老金计划参加者多年的缴款积累起来的金融资产支付养老金。此类养老金计划分私营部门设立或政府设立两种。

**不设基金的养老金计划。**与资金到位的养老金计划相反，此类养老金计划是用当期的缴款或税收来支付养老金。此类养老金计划通常由政府设立，从当期税收中列支，受益金额取决于政府的承诺或许诺。

**固定缴款计划。**固定缴款计划是以个人名义开立的养老金帐户。缴款率固定。个人的养老金以年金方式受益，特定寿命和利率的受益额只根据一生积累的养老金决定。由于这种养老金资产的实际回报率变化不定，因此此类计划参加者须面对由此带来的不确定性。

**固定受益计划。**固定受益计划通常是以企业或行业为单位设立，根据雇员的工资和服务年限支付年金。过去，此类计划往往是根据雇员退休前一年或几年的工资确定受益金额。近年来，以雇员在更长期间的平均工资作为受益依据已成为趋势。无论是哪种方式，个人的年金实际上都以退休前的工资为根据。

在固定受益计划中，在计划资产的回报率下跌时承担主要风险的是雇主，在回报率超出即定目标时的受益者也是雇主，与雇员的关系不大。在实际操作中，上述风险（收益）分担（分享）范围则较广，其中包括在职工人（工人的工资多少取决于雇主为此类计划支付的成本）、股东和纳税人（通过对利润的影响）、客户（通过对产品价格的影响）、乃至过去或未来的工人（如果公司使用某些期间的盈余补贴其他期间的养老金）。

**社会保险。**社会保险一般是政府设立的不设基金的养老金计划。与私营部门设立的固定受益计划相比，此种计划的风险分担范围较广。如果出现不利的后果，承担代价者可能包括退休人员（缩减受益标准）、在职工人（提高缴款标准）、纳税人（以税收补贴养老金）以及未来的纳税人（政府通过举债来提供补贴）。

## 养老金的难题

所有社会都以这样或那样的方式试图满足无法自食其力的老年人的需求。发展中国家随着其经济的复杂程度的提高，将面临何时以何方式建立养老金制度的难题。正在从中央计划经济向市场经济转轨的国家也面临类似的决策问题。在工业化国家，虽然养老金制度由来已久、几十年来一直收支自如，但目前也受到威胁，原因是养老金领取者人口迅速膨胀，而从事生产性劳动、供养退休人员的工人数量却在不断减少。

这枚人口定时炸弹引发了关于养老金制度全面改革的激烈争论，尤其是关于是否有必要或应该放弃政府设立的不设基金养老金计划，转向私营部门或公共部门设立的资金到位养老金计划。

鉴于许多国家都面临此类问题，因此有必要从经济学角度分析各种养老金制度的利弊，并以此为基础探索建立新制度和改革旧制度的先决条件。

要设计合理的政策，首先应该就政策目标统一认识，然后讨论采用什么工具来实现目标。所有养老金制度都有三重主要目标：

- 防止老无所养；
- 拉平一生中消费支出的分布，将一部分支出从挣钱能力最强的时期转移到挣钱能力最差的时期；以及
- 保险功能——为寿命特别长的人提供养老生活保障。

为了实现这些公认的目标，养老金制度已发展为三个独

---

立的级别。这三个不同级别的养老金制度也显示出各国所能做的关键性取舍。

- 第一级养老金主要是为了扶贫。这一级养老金是强制性的，虽然通常由政府管理并且采用不设基金的方式，但其形式可以有很大的差别。
- 第二级养老金的目的是拉平一生中消费支出的分布。从原则上讲，这一级养老金既可由政府设立，也可由私营机构管理，即可资金到位，也可以不设基金，既可能与第一级养老金相结合，也可能独立存在。
- 第三级养老金由私营机构管理，采用资金到位的方式，并且自愿加入，目的在于使个人有更多的选择余地。

本文将首先进行关于养老金的经济学分析，然后讨论建立养老金的先决条件，最后探讨政策方面的各种选择方案。通过对养老金进行简单的经济学分析，我们可以了解要使养老金制度获得成功所必须满足的先决条件，并可以此为根据列出各国决策者必须按本国能力及好恶来确定的各种事项。本文的结论部分将简要论述国家的发展阶段如何影响其选择余地。

本文的结论包括三个方面。首先，不论是否资金到位，所有养老金制度的成功都离不开一个强大而有效的政府。最根本的是，政府必须有效地管理经济，使经济的增长幅度足以应付养老金的需要，同时还必须建立强有力的监管环境。

第二，虽然人们不断争论应该采取政府管理的不设基金的养老金制度，还是采取资金到位的养老金制度（包括由私营机构和政府管理的养老金）。但是，这两种形式的差异本身并不重要，重要的是政府是否有能力来有效地管理经济、推动经济产出达到足够快的增长速度以及为养老金制度提供稳固的基础。

第三，在经济条件允许的范围内，各国在如何设计养老

---

金制度方面有很大的选择余地。为了使养老金制度成功，各国能够而且必须根据本国的文化、历史以及国民价值观作出选择。



## 关于养老金的经济学分析

关于养老金的讨论大多纠缠于哪种金融组合最安全或增值最快、政府的许诺是否比个人名下拥有或持有资产更为保险、以及哪一代人应承担多少养老金。此外，意识形态的争斗也使人们的认识更趋混乱，使人们将基本经济因素都抛到一边，无视各种养老金制度的差别，不论公共设立的养老金还是私营部门设立的养老金，也不论资金预先到位养老金计划还是不设基金养老金计划。

在人们走向生命终点而无法自食其力时，应当如何保证其拥有必需的资源？每当讨论到这个问题时，总要涉及到几个主题。这些主题是：国民产出对所有养老金计划的存活能力至关重要；所有养老金计划都无法避免各种风险和不确定性；无论养老金计划的管理者是政府、私营公司、还是最终将受益的个人，在如何管理养老金计划方面都缺乏完善的信息。

**产出是关键。**任何有效的养老金计划最终都取决于商品及服务的生产和消费。

实现老有所养的方式有两种（而且只有两种）。第一种

---

是将现在的生产成果储备起来供未来使用。鲁滨逊一个人在荒岛上只能用这种方法来保证年老时的生活，但是这种方式在今天毫无成功的希望，因为它成本高昂，无法容纳不断变化的需求或口味，而且有许多类型的服务是无法储备的，比如医疗保健就是一个典型的例子。

因此，个人必须用现在的生产成果交换获得未来生产成果的权利。个人可以将一部分收入储存起来，积累一笔钱，以便日后向年轻的工人购买商品和服务；或者，也可由子女、雇主或政府承诺，在他们退休后向其提供足够的商品和服务。上述两种方式自然地引出两种常见的养老金。第一种就是资金到位的养老金计划，利用多年累积的金融资产支付养老金。第二种就是由有关方面承诺提供的养老金，通常是由政府利用当期税收设立的不设基金养老金计划。

资金到位养老金计划和不设基金养老金计划都提供获得未来产出的权利，如果国家无法产出足够的商品和服务来满足这些权利，则对退休人员毫无意义。养老金领取者关心的不是货币，而是食物、暖气、医疗服务、电影院门票等。金钱如果买不到商品和服务，就毫无意义。

**风险和不确定性。** 私营部门设立的资金到位养老金计划和政府的不设基金养老金计划都存在风险和不确定性。就长期而言，此类风险将包括人口状况的各种变化，例如人口快速老龄化（此类变化已导致大多数工业化国家的养老金制度出现问题）。就短期而言，此类风险将包括私人持有的资产被盗窃或管理不当，以及政府、公司、或者工会无力兑现养老金承诺。广而言之，不确定性包括不可预见的政治变化、战争和经济冲击，例如70年代石油价格上升带来的滞胀（经济停滞和通货膨胀同时发生）。

以上不确定性可能削弱产出或造成物价膨胀，或同时造成这两种后果，从而威胁所有养老金制度的延续。由于政治风险会引发许多不确定性，因此所有养老金制度都严重依赖



---

于有效的政府（但形式不同）。尽管政府在养老金许诺上可能食言，但政府的不设基金养老金计划在相当大程度上不会受通货膨胀的影响，原因是该制度是通过税收获得不受通货膨胀影响的货币，因此支付养老金也不受通货膨胀的影响。

相比之下，资金到位的养老金计划（无论是公共部门还是私营部门设立的）则要承担更大的通货膨胀风险。私营部门设立的资金到位养老金计划还有其他风险，包括基金管理者在精算预测方面无能或欺诈，投入股票市场的养老基金的价值以及年金价值因市价波动而变化，年金的价值因平均寿命和精算预测不正确而出错。因此，不能过分强调资金到位的养老金在分散风险方面的作用。

**消费者信息不完善。**没有人能看透未来，因此政府的养老金管理单位、私人基金的经理和个人都要面对信息不完善的问题。但依赖固定缴款计划的个人情况更糟糕，因为私营部门设立的养老金计划更为复杂，涉及一系列金融机构和金融工具。

即使在制度和投资选择方面高度发达的工业化国家，对金融市场运作方式的了解也远远不够。例如，英国一家大银行注意到，大多数人并不知道：如果以投资方式持有的养老金资产不能实现增值，就意味着资产有风险（人们只是将盗窃或诈骗当作风险）。即使在公众对金融市场的了解程度和兴趣都很高的美国，也有调查表明超过半数的美国人不知道债券和股票之间的差别。

通过公共教育可以消除消费者的部分盲点。但是，完全消除盲点是不可能的，因为即使是金融行家也未必就是明智的消费者，因此消费者存在一定程度的盲点是不可避免的。选择错误的潜在成本非常高，因此通过对养老金的管理实行严格监管来解决信息不完善的问题，以保护消费者。在这个领域内，消费者缺乏自我保护所需的知情权，而在这个领域中处于最不利地位者往往就是最不知情者。



## 所有养老金制度的先决条件

关于养老金制度的设计和改革，许多争论都可以简单分为两种，即需要政策制订机构作出重要选择的问题以及所有养老金制度都必须满足的核心先决条件。

**解决人口成分方面的难题。**从养老金制度的角度看，即使工业化国家面临的人口老龄化难题也不是无法解决的。但是在完全解决人口压力背后的现实经济问题之前，解决办法只能局限于采用不同的资金筹措方式，而且很可能不足以解决问题。

有多种不同的政策可以处理上述人口压力。最重要的是增加产出，只有这条路才能保证对于未来产出的财务权利能转化为足够的商品和货物，以满足养老金领取者的需求。毫无疑问，产出是第一位的，养老金的筹措方式是第二位的。不能认为只要筹措到资金就可以解决人口方面面临的问题。

需要制订有关政策，以提高每个工人的劳动生产率，并增加工人的数量。购买更多更好的大型设备、加强工人培训和教育方面的投资都能提高工人的劳动生产率。改善幼儿看护机构、税收政策对兼职不采取惩罚性税率、提高退休年龄、直接引进劳动力、以及向人口较年轻的国家输出资本以间接输入劳动力，均可以扩大劳动力的供给。

关于实行资金到位的养老金计划是否能增加储蓄和经济增长，相关证据并不一致，而且很有争议。实行资金到位的养老金计划可能不会增加储蓄，因为可能导致个人减少自己

---

的储蓄；即使储蓄确有上升，也无法确定储蓄的增加部分是否会用于投资，从而提高产出的增长速度，因为个人帐户的目标是资产增值，与产出增长不是一回事。相比之下，关于劳动力市场鼓励措施的证据非常明确，因此所有养老金制度都应该制订刺激劳动力供给的措施。设计不佳的制度（无论是私营或公营的养老金计划，也无论是资金到位的还是不设基金的养老金计划）都可能打击工作的积极性，表现为工作期间工作积极性不高和提前退休。鉴于当今的人口发展前景，养老金制度应该鼓励推迟退休，确保人们正确理解缴款与受益的精算关系。

此外，还要制订有关政策，以解决退休人口比例不断上升给政府带来的财政负担。缩减未来养老金开支的一个办法是减少养老金的平均受益额；另一个办法是减少领取养老金的人数。但是，减少养老金的受益额不仅会加剧养老金领取者的贫困，而且会带来政治压力。较为可取的办法是提高退休年龄，从而减少领取养老金的人数。从财政和社会政策因素考虑，这一政策均有帮助，在人口寿命普遍延长的情况下尤为如此。这种办法的目的是将税收基本控制在目前的水平，但代价是要让养老金领取者作出调整。

对于政府的不设基金养老金计划，真正重要的是整个公共开支的总额，而不单是养老金开支。因此，减小财政压力的第二种办法就是削减其他公共开支，增加养老金的支付能力。如果能削减目前的公共债务，从而减少未来的利息支出，还能使几代人共同分担为人口老龄化作出调整的负担。采用这种办法可拉平目前与未来的税率，同时又能维持养老金的受益金额。

第三种办法是目前为满足未来的养老金开支而留出资金。建立养老基金是一种办法，但并非唯一的办法。这方面的例子包括美国和加拿大实行的在国家不设基金养老金的计划上建立盈余基金，再如挪威从石油收入中单独设立一项基

---

金。当然，各种办法可以结合使用，例如偿还部分债务，在一定程度上拉平目前和将来的财政负担，同时提高退休年龄，让养老金领取者分担部分负担。

**公共部门的先决条件。**一个国家要建立或改革养老金计划，无论是公共设立的计划还是私营部门设立的计划，也无论是资金到位的计划还是不设基金的计划，这个国家必须要有强有力的中央政府，并且私营部门要足够成熟，能够适应新选择的制度或改革方案。政府的作用是保证养老金制度在财政及政治上能够持续下去。

要促进经济增长、同时保证不设基金的养老金计划拥有支付能力，就必须保持财政的稳定。此外，由于意外的通货膨胀会破坏私营养老金计划，因此财政稳定也是私营养老金计划取得成功的基础。

世界各国政府的一项中心政策目标都是要普遍提高生活水平。为了实现这个目标，就必须保持足够强劲的经济增长。为此，必须保证公共开支以及公共开支内的公共养老金开支不超过一定的水平，从而保证私营部门能取得足够的增长。虽然关于税收对增长的影响有很多争论，但有一点是无疑的：如果税率超过一定限度（这个限度对不同国家而言有所不同），则其有害影响是毁灭性的。此现象的一个明显例证就是转轨国家在共产制度末期经济增长缓慢的情形。

虽然公共养老金开支必须保证中期和长期的可持续性，但这并不意味着从长期看，国家的养老金开支必须尽量降低。显然，不论各国政府的规模相差多大，只要其整个财政开支能够控制在可持续的限度内，则都能有良好的经济表现。

要实行公共养老金制度，就需要政府有能力征收缴款；要实行私营养老金计划，则需要政府有能力强制缴款。一个国家如果连简单的社会福利税都无法执行，那也无法实施养老金计划。这样，问题就变成了如何用有限的财政和行政能力组织扶贫工作。

---

要在政治上使养老金计划能够持久，就必须有坚强的政治意志，足以支持建立或改革养老金制度的长期过程，以及维持公众对私营养老金计划的信心。大规模改革全国性的养老金制度，或引入新的国家性或私营养老金制度，都不是简单的事情，立法上获得通过并不意味着大功告成。这是一个过程，要求政府作出长期的承诺。从技术角度而言，要保证随着改革的展开对改革方案作出必要的调整。从政治角度而言，要持续获得公众的支持。

要保持公众对私营养老金计划的信心，政府就必须对金融市场进行有效的监管，在这个十分复杂而消费者无力自我保护的领域中为消费者提供保护。这要求严格制订监管规定，并由拥有执行这些规定的能力和意愿的人组成监管机构。这项监管任务的难度特别大，因为养老金是复杂的金融工具，必须请高水平的监管人员来完成，而这些人在私营部门可以获得很高的收入。

**私营部门的先决条件。**选择以私营金融市场和工具作为养老金制度基础的国家首先必须拥有完善的金融市场，而且公众和政府必须对金融市场有足够的理解和信任。这一点看似一目了然，但是在某些发展中和转轨经济体，甚至政府高层都有一种错误的认识，以为基金如果是“私营的”而且将其资金“投资”，就一定会取得高额的实际回报率。

私营养老金计划需要金融资产作为存放养老基金的工具，需要金融市场来将资金投入回报最高的证券。无论是公营养老基金还是私营养老基金，如果只持有政府债券，看来可以解决缺乏其他金融资产的问题，但是此种养老金计划实际上是不设基金的养老金计划，因为利息的支付以及随后的债券赎回都取决于未来的纳税人。对这一点的误解不仅限于贫穷国家，即使在美国也相当普遍。

只投资于政府债券的私营养老金不会真正增大预算方面的回旋余地，不会引导资金进入回报较高的投资，而且会额

---

外带来相当大的行政管理成本。有人提出，只投资于政府债券的养老金计划有利于私营金融资产的发展。实际上，私营金融资产的根本来源是实际私营经济的进步（通过竞争性市场、有效的公司治理、有效的监管等）。尽管公共债务的市场可以作为私营部门有用的基准市场，但是政策制订者如果忽略实际经济发展理应具有的优先位置，就会铸成大错。

另一个明显的解决方案就是利用穷国的养老金储蓄购买西方的金融资产。例如，罗马尼亚的养老金储蓄可投资于法国公司，玻利维亚的养老金储蓄可投资于美国公司，从而解决本国没有金融资产和金融市场的难题。对于这种办法，有人提出反对意见，认为这种方式不利于国内投资和国内就业的增长。这种观点是私营养老金计划支持派的论据之一。

为解决这个问题，有人提出穷国应该购买低风险的西方资产，将高风险的国内投资留给更有能力承担此类风险的西方资本。但是，西方的资本流入是否足以抵消资本流出呢？正如可以预料的那样，证据显示决定资本流入的是实际经济因素，而不是货币因素。人均外国直接投资最高的国家是那些经济表现最好的国家，例如匈牙利和波兰。支配西方资本流动的是预期的利润，而不是穷国养老金制度有需求要满足。这两者至少是不相关的，更可能是具有逆向关系。

以上任何一点都未完全排除采用投资掉换法的可能性。毫无疑问，如果一个国家符合采用私营的资金到位养老金计划的先决条件，至少将部分养老金资产实现国际分散化还是很有道理的。但是如果认为一个国家几乎完全不依靠国内金融资产或金融市场就可以建立私营养老金制度，这种看法很值得商榷。

由于私营养老金需要大量的行政管理，因此利用私营部门的能力也至关重要。如果能力不足，可能使行政管理成本过高，以至于吃掉属于养老金领取者的投资回报。由于个人帐户要缴纳固定的维持费用，因此这个问题对小型的养老基

---

金特别重要。在最坏的情况下，行政管理效率低下会导致私营养老基金的存活出现危机。即使私营部门有足够的管理能力，管理私人养老金是不是对这种能力的最恰当用途呢？

私营金融市场的另一个先决条件是透明度。这一点至关重要。从政治角度而言，透明度可保证改革的合法性和由此带来的政治可持续性。从经济角度而言，如果养老金的目的是引导储蓄进入回报最高的投资，则透明度就是必不可少的。私营养老金要求对税款减免的代价保持透明，并须以年度报表说明个人的养老金累积、预测养老金和行政收费的详细信息。另外，报表必须按统一的标准编制，让消费者能够容易进行准确的对比。



## 各国在政策方面的选择

如上所述，所有健全的养老金制度都必须满足许多基本条件。除此之外，为了适应各国千差万别的能力和需要，各国还必须作出各种困难的、而且往往是有争议的选择。以下问题涉及部分关键的选择，但只是许许多多选择中的一小部分。

**第一级养老金的规模应该有多大？**中心问题是，第一级养老金应该是只向（或主要向）有需要的人提供的保证，还是应该作为其他养老金收入的基础。

第一级养老金可以是国家向私营养老金计划参加者提供

---

的保证（从最贫困者开始提供，然后向比较贫困者提供）。智利即是如此。根据这种制度，只有最贫穷的人才 有资格获得国家养老金。另一种形式是根据对富裕程度的调查结果来确定国家养老金的发放。澳大利亚即是如此。收入调查的目的是确保只有最贫穷的人领取受益金，因此养老金受益金随着个人收入的增加而大幅度减少。富裕程度调查则与此不同，其目的是防止富人领取受益金，因此受益金随收入增加而减少的幅度较小，可以保证穷人和中等收入的人都能领取受益金。

也可以将控制标准放松，按统一的标准发放第一级养老金（即发给所有养老金领取者）。统一标准的实施范围可以低于贫困线（许多刚刚开始建立养老金制度的穷国即是如此）、等于贫困线（英国基本如此）或高于贫困线（新西兰）。无论第一级养老金怎样设计，如果老年人所有其他来源的收入加在一起仍然低于贫困线，还可以通过税收支持的社会救济金保证其有最低限度的收入。

**第二级养老金应该在多大程度上发挥收入再分配的作用？**养老金越少而且按缴款多少发给受益金的程度越高，则再分配作用就越低。如果严格按缴款的多少发给养老金，则在富人和穷人之间并没有产生再分配效应，只是富人可能寿命较长而已。按缴款多少发给受益金的方法可以是：按统一标准缴款并按统一标准发放养老金，或者按收入的多少缴款和发放养老金。较能发挥再分配作用的方法是按收入的多少缴款，但按统一标准发放养老金。最能发挥再分配作用的方法是普遍征收累进税，但按统一标准发放养老金。

自由主义者主张的一种办法是只强制人们参加第一级养老金计划，而且目的仅在于扶贫。尽管自由主义者反对强制，但是他们认为做到这个有限的程度是有道理的，因为个人如果选择不参加保险，就可能增加他人的负担。如果这种人靠社会救济，则会增加纳税人的负担；如果面临饿肚子的境地，



---

则会增加家庭的负担；如果铤而走险去犯罪，则会在更广大的范围内增加社会的负担。这种办法一般有两个组成部分：第一，强制人们参加最低限度的第一级养老金计划；第二，人们可以参加第三级（自愿性）私营养老金计划。

**是否应该设立第二级养老金？**第二级养老金可以使消费更平均地分布于工作年份和退休年份之间。关于为何应当实行强制性的第二级养老金，人们可以提出几种不同的理由：一种理由是说政府在这件事上有理由象家长一样行事；另一种说法是年轻人涉世未深、在如何满足生活需求方面会作出错误的选择；还有一种观点是要保证在发生不可预知的事件时人人有保险；再有一种见解是应该避免因设立丰厚的第一级养老金而出现道德风险（即低收入者只要有最低生活费用的保障，就没有理由要未雨绸缪）。

在这个问题上，个人主义者的观点是应该实行自愿参加的第三级养老金计划，而赞成家长制的人则倾向于采取强制拉平消费的做法。如果强制拉平消费，紧跟着的问题就是：强制拉平是否应该只达到某种上限？这个上限应该怎么定？

**第二级养老金应该采取不设基金的养老金计划，还是资金到位的养老金计划？**在美国，第一级和第二级养老金合为一体，而且主要都是采用不设基金的养老金计划。在加拿大，第一级国家养老金的作用是扶贫，同时有一个公共设立的强制性不设基金的养老金计划。第二级养老金的作用是拉平消费。其他国家（包括澳大利亚和几个拉美国家）则设立了由私营部门管理的强制性资金到位的第二级养老金。英国则实行混合制度：强制性的基本国家养老金按统一标准发放，此外强制人们或者参加与国家收入挂钩的养老金计划（不设基金的养老金计划），或者参加经认可的职业性养老金计划（私营部门设立的资金到位的计划，受益往往固定）、或者向个人养老基金帐户存款。

**第二级养老金应该是固定缴款的计划，还是固定受益**

---

的计划？这里的问题是，分担风险应当做到何种程度。如采用个人养老基金帐户的形式，个人要承担大部分风险，尤其是养老基金表现起伏不定的风险。此外，个人也可能面临通货膨胀风险（但如果国家根据通胀指数调整养老金，则风险可以部分或全部与纳税人分担）。职业性养老金计划（多见于英国）往往是固定受益的计划，因此分担风险的程度较高。

**第二级养老金应由公共部门管理，还是由私营部门管理？**如前文所述，某些国家的第二级养老金是由公共部门负责管理，例如美国和加拿大的不设基金的养老金计划。新加坡的“公积金”是一种强制性储蓄计划，是由公共部门管理的资金到位的养老金计划。许多其他国家（包括澳大利亚和智利）则由私营部门管理第二级养老金。

**是否应该允许人们不参加国家的养老金制度？**具有收入再分配性质的第一级养老基金本质上就是强制性养老金计划。在此前提下，是否应该允许人们选择通过国家养老金还是私营方式来拉平消费。在英国，人们可以选择不参加与国家收入挂钩的养老金计划，而可以参加私营的养老金计划。相比之下，在美国和加拿大，人们则必须参加与国家收入挂钩的养老金计划。

**国家应该在多大程度上根据通胀指数调整养老金？**人们退休后，年金形式的养老金很容易受到意外的通货膨胀的侵蚀。因此，养老金制度设计的一个大问题就是，政府应该在多大程度上根据通胀指数调整养老金？应该通过什么机制进行调整？如果政府进行干预，则将在资金到位的养老金制度中引入非不设基金的成分。

以上对潜在问题的列述远非详尽。例如，对第三级养老金的缴款应该给予什么样的税收待遇？此类储蓄是否应获得税收减让？税收减让是否应只限于退休储蓄，还是也适用于其他方面（例如人寿保险、购买住宅或教育）？税收减让应该采取什么形式？



## 结论

在如何设计养老金制度方面有许多争议。有两类问题引起的争议特别大：由国家设立的强制性不设基金的养老金计划第一级养老金应该尽可能少，还是力求丰厚？第二级养老金应该如何组织？具体而言，第二级养老金是否应该是由私营部门设立的强制性资金到位的固定缴款养老金制度？

以下是在研究这些问题的过程中得出的结论。

**政府的效力是关键所在**，也是养老金制度正常实施的先决条件。目前还无法让政府退出养老金事业。最根本的是，政府必须管理经济，以促进产出的增长。其次，如果养老金制度是公共制度，则政府必须让公众相信政府是言而有信的。如果养老金制度是私营部门经营的，政府必须实施监管制度，保证私营资本市场保持较高的信誉标准和透明度。要做到这一点，就要求政府持续保持警惕。2001年年底能源巨头安然公司的崩溃就使美国在这方面获得了深刻的教训。

**从经济角度来看，不设基金的养老金计划与资金到位的养老金计划是大同小异的。**由于国情和历史环境不同，各国在采用哪种养老金制度方面可能存在重要的政治经济性差别。例如，有人认为采用私营养老金计划比较容易处理提高退休年龄的政治问题。另一些人则认为：如果将扶贫和拉平消费这两种作用综合于国家养老金计划，则可迎合中产阶级投票者，因而可保持选民的支持。但是无论这两种养老金制度在政治上有什么不同的理由，在经济效益上并没有明显的

---

差别。不设基金的养老金计划和资金到位的养老金计划都只是以不同的金融方式来确定对未来产出的权利，因此经济效益差别不大并不奇怪。

任何一组既定的目标都可以用不同的方式实现，正所谓条条大路通罗马。因此手段与目标之间并不是一一对应的关系。比如，一项养老金计划的目标可能是强制性拉平消费并兼顾一定程度的收入再分配和风险分担。美国完成这一目标的方式是以公共机构的形式建立一个兼顾扶贫和拉平消费职能的强制性不设基金的养老金计划。为了实现基本相同的目标，英国一方面采用统一受益标准、不设基金的国家养老金计划（受益标准与贫困线大体相当），另一方面由私营部门建立资金到位的固定受益职业性养老金。

另一种养老金计划可能以强制拉平消费为目标，同时提供社会保障金。实行这种计划的目的是将拉平消费和扶贫功能较为严格地分离开来。在此类计划中，只通过扶贫功能来实现收入再分配。智利为实现这组目标而采取的做法是由私营部门管理竞争性的个人养老金帐户，再加上少量的政府保障金。瑞典为实现大致相同的目标而采取的做法是由公共机构管理不设基金的固定受益养老金计划，再加上社会保障金。瑞典的制度引入了一些利益分享的成分，也就是将在家照看小孩的年份也计入缴款年份。除此之外，瑞典的制度基本是智利养老金制度的翻版，只是由公共部门来管理而已。

可以选择的养老金制度形式很多。我们不仅要说明千篇一律的制度是行不通的，而且要指出有多种制度可以选择，前提是政府要有效力。例如，波兰和匈牙利（两国在放弃中央计划经济的转轨方面走在前列）都有能力进行本文提出的复杂的改革，其中波兰的改革进展很快。

- 不应该尽量减少国家养老金，而应该加以优化。国家养老金可以规模小一点，象智利的最低限度保障那样，或者象英国国家养老金那样接近贫困线。国

---

家养老金也可以规模大一点，象美国那样。受益标准可以根据收入确定（智利），或者根据富裕程度确定（澳大利亚），或者实行统一标准（新西兰），也可以完全与收入挂钩（瑞典）。在比较贫穷的国家，由于受到财政制约，国家养老金的规模可以相对较小。随着国家的逐步富裕，可以选择的形式会越来越多。

- 拉平消费的途径可以是国家性不设基金的养老金制度（瑞典）、国家性资金到位的养老金计划（新加坡）、国家性不设基金的养老金计划与私营资金到位的养老金计划相结合（常见于英国和美国）、或几乎完全由私营机构设立的养老金（智利、澳大利亚）。此类养老金可以是职业性养老金计划、固定受益养老金计划（常见于英国）或个人固定缴款的养老金计划（澳大利亚）。在发展中国家，资本市场往往欠发达，监管力量较薄弱、人民知识水平不高。但是随着经济和制度的发展，可以选择的养老金方式将不断增多。

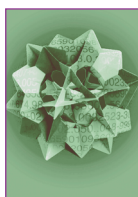
虽然有多种多样可以选择的养老金方式，但并不意味着各国能够随意挑选和混合使用任何养老金方式。

- 如果一个国家实行成熟的不设基金的养老金制度，同时面对人口老龄化问题，就应该采纳一系列政策来解决不设基金的养老金计划的筹资问题。核心政策应该是增加产出，减小不设基金的养老金计划的慷慨程度，例如提高退休年龄。还可以采取预先提拨资金的办法。
- 如果一个国家实行大规模不设基金的养老金计划，但无法使其维持下去，那么选择的余地就很小。唯一的解决方案就是使不设基金的养老金计划能够自我维持，其方法是减少受益、增加缴款、或者双管

---

齐下。不设基金的养老金计划一旦膨胀起来之后，要对其实行私有化就必须付出昂贵的代价。因此，不论决策部门是否积极谋求转向私营的资金到位体制，都必须首先使养老金计划能够自我维持。

- 如果一个国家机构效力有限，那么选择余地也很小。这是一个循序渐进的过程。在最贫穷的国家，问题是如何组织扶贫工作。随着税收能力的增加，下一步可能是以税收来提供公民的养老金。随着公共行政管理能力的增长，就有可能实行缴款型养老金制度。随着收入的增长和私营部门管理能力的加强，还可以选择私营养老金计划。
- 如果一个国家公共系统规模小，而公共和私营部门的行政管理能力较强，则选择的余地最大。只要满足上述先决条件，就可以真正选择在不设基金的养老金计划和资金到位的养老金计划之间寻求平衡。从经济角度而言，不需要以其中一种政策为主导。在此前提下，一个国家的最佳选择就是采取最有利于改革该国政治经济体制的政策，而这一点又取决于该国的具体特点。



---

## 经济问题丛书

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

- 
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
  18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
  19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
  20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better*. Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
  21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF*. Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.
  22. *The Challenge of Predicting Economic Crises*. Andrew Berg and Catherine Pattillo. 2000.
  23. *Promoting Growth in Sub-Saharan Africa: Learning What Works*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis, and Dhaneshwar Ghura. 2000.
  24. *Full Dollarization: The Pros and Cons*. Andrew Berg and Eduardo Borensztein. 2000.
  25. *Controlling Pollution Using Taxes and Tradable Permits*. John Norregaard and Valérie Reppelin-Hill. 2000.
  26. *Rural Poverty in Developing Countries: Implications for Public Policy*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
  27. *Tax Policy for Developing Countries*. Vito Tanzi and Howell Zee. 2001.
  28. *Moral Hazard: Does IMF Financing Encourage Imprudence by Borrowers and Lenders?* Timothy Lane and Steven Phillips. 2002.
  29. *The Pension Puzzle: Prerequisites and Policy Choices in Pension Design*. Nicholas Barr. 2002.