

世界银行报告

21世纪的老年收入保障

—— 养老金制度改革国际比较

*Old-Age Income Support in the 21st Century:
An International Perspective on Pension Systems and Reform*

罗伯特·霍尔茨曼 (Robert Holzmann) 等著
理查德·欣茨 (Richard Hinz)

郑秉文 等译
郑秉文 黄念 校译

中国劳动社会保障出版社

世界银行报告

21 世纪的老年收入保障

——养老金制度改革国际比较

罗伯特·霍尔茨曼 (Robert Holzmann) 等著
理查德·欣茨 (Richard Hinz)

合著者还有:

赫尔曼·冯·格斯多夫 (Hermann von Gersdorff)
因德米特·吉尔 (Indermit Gill)
格雷戈里奥·因帕维多 (Gregorio Impavido)
阿尔韦托·穆萨莱姆 (Alberto R. Musalem)
罗伯特·帕拉西奥斯 (Robert Palacios)
大卫·罗巴利诺 (David Robolino)
米哈乌·鲁特科夫斯基 (Michał Rutkowski)
阿妮塔·施瓦茨 (Anita Schwarz)
洗懿敏 (Yvonne Sin)
卡拉尼蒂·苏巴饶 (Kalanidhi Subbarao)

中国社会科学院

郑秉文 黄念 崔少敏 陆瑜梅 刘旌 宋坤 译
郑秉文 黄念 校译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较/世界银行组织编写; 郑秉文等译. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5661-0

I. 21… II. ①世… ②郑… III. 养老金-劳动制度-研究-世界
IV. F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 059199 号

此书为世界银行出版。

21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较©[2005]世界银行

本书英文版 2005 年由世界银行出版。此中文版由中国劳动社会保障出版社出版。如中英文版有不一致的地方,以英文原版为准。

文中的研究报告、说明及结论,文责由作者自负,并不一定反映世界银行执行董事会或其所代表的政府的观点。

世界银行不保证文中数据的准确性。文中地图的边界、颜色、命名等,并不意味着世界银行对领土上的法律地位发表意见,或认可、接受该边界。

Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform

Copyright©2005 by

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

This Work was originally published by The World Bank in English as *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform* in 2005. This Chinese translation was arranged by China Labor & Social Security Publishing House. China Labor & Social Security Publishing House is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出版人:张梦欣

*

中青印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 15.25 印张 218 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

定价:48.00 元

读者服务部电话:010-64929211

发行部电话:010-64927085

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话:010-64911344

序 言

本报告是经世界银行首席经济学家办公室提议完成的。该办公室要求负责养老金问题的主要工作人员就养老金制度改革向世界银行其他工作人员及国际社会阐明本行立场观点。报告终稿是世界银行各有关部门之间合作的结晶，而且大量的工作是他们在正常工作之余占用个人时间完成的，合作的部门涉及世界银行社会保护、财务、消除贫困与经济管理三个部门，以及四个地区分行（欧洲与中亚地区分行、拉丁美洲和加勒比海地区分行、中东与北非地区分行、东亚与太平洋地区分行）。有关本报告的组织和协调工作在结尾部分做了相应介绍。

本报告的完成得益于世界银行和国际社会养老金领域开展的学术交流及深入讨论，包括 2004 年 9 月 12—18 日在北京召开的国际社会保障协会第 28 届全球大会和 2004 年 11 月 8 日国际劳工组织在日内瓦召开的国际劳工大会的讨论交流，还包括来自国际工会运动的评论，以及世界银行以外的五位专家十分深刻而又颇有价值的评论与指导意见。他们分别是新加坡大学的穆库尔·阿舍（Mukul Asher）、伦敦经济学院的尼古拉斯·巴尔（Nicholas Barr）、慕尼黑大学的阿克塞尔·伯尔施-苏潘（Axel Boersch-Supan）、麻省理工学院的彼得·戴蒙德（Peter Diamond）和智利圣地亚哥天主教大学的萨尔瓦多·瓦尔德斯-普累托（Salvador Valdés-Prieto）。我们也感谢其他各方面的反馈意见和建议，其中许多观点本报告修订版中已吸收进来，同时，我们也对世界银行内

外如此之多的养老金专家对本报告的关注表示感谢。当然，报告中的缺点和疏漏之处处理应由我们来承担。

本报告未按世界银行正式出版物的要求进行评审。报告中的观点、论述及结论均属作者观点，并不必然代表世界银行及其下属机构或世界银行执行委员们的意见，也不代表这些执行委员所代表国家政府的官方意见。

目 录

导论	(1)
第一节 养老金制度改革的框架	(3)
第二节 方案设计和具体实施问题	(9)
第三节 本报告的结构	(21)

第一部分 基础理论

第一章 改革的迫切性	(25)
第一节 财政压力：短期紧迫性和长期迫切性	(26)
第二节 兑现承诺	(29)
第三节 制度要适应社会经济变化	(33)
第四节 全球化的挑战与机遇	(36)
第五节 改革的思路和前途	(38)
第二章 世界银行观点的基本理论	(40)
第一节 社会风险的管理架构	(40)
第二节 公共干预的基本原理	(43)
第三节 多支柱模式：多元化与效率	(45)
第四节 积累制的(净)收益	(48)
第五节 是一个基准，而不是一个蓝图	(59)

第三章 定义：世界银行观点的目标和标准	(60)
第一节 首要目标：养老金制度的充足性、可负担性、可持 续性和稳健性.....	(60)
第二节 附属目标：促进经济发展.....	(63)
第三节 改革的评估标准.....	(63)
第四章 世界银行对养老金改革的贷款支持	(69)
第一节 世界银行养老金贷款的范围.....	(70)
第二节 养老金改革的多样性.....	(72)

第二部分 设计和执行问题

第五章 养老金制度改革的一般选择和特定国家的选择	(79)
第一节 养老金改革的一般选择.....	(79)
第二节 特定国家的改革选择：政策序列和路径依赖.....	(90)
第三节 结论.....	(95)
第六章 改革的关键问题：坚定的立场和开放的问题	(96)
第一节 支柱设计、消除贫困和再分配.....	(96)
第二节 财政持续性问题.....	(107)
第三节 公共养老基金的管理.....	(110)
第四节 管理和实施问题.....	(119)
第五节 准备工作和金融市场的规范与监管.....	(132)
第六节 养老金改革的政治经济学和组织管理学.....	(140)
第七节 改革困境的案例与问题.....	(144)
第七章 地区经验：发展与改革的初步评估	(146)
第一节 拉丁美洲和加勒比地区.....	(146)
第二节 中东欧和中亚.....	(157)

第三节 南亚·····	(166)
第四节 撒哈拉以南非洲·····	(169)
第五节 中东与北非·····	(172)
第六节 东亚·····	(176)
第八章 最后评语·····	(179)
 附录 关于老年贫困的数据附表·····	(181)
主要参考文献·····	(187)
术语对照表·····	(218)
人名译名对照表·····	(225)
缩略词对照表·····	(230)
作者简介·····	(231)
译者后记·····	(235)

导 论

在过去 10 年里，养老金制度在稳定国家经济和保障老年人口生活方面的重要性已取得人们广泛的共识。10 年来，世界银行在全球范围内资助养老金制度改革，在应对养老金面临的挑战方面发挥了主导作用。

世界银行参与了八十多个国家的养老金制度改革，对六十多个国家的改革提供了资助，目前，申请资助的国家数量还在增加。通过这种广泛的参与和支持，世界银行工作人员增进了对养老金改革的了解与认识，激发了不断进行改革评估和重新审视改革指导策略及重点的积极性。

世界银行客户国和捐赠国的决策者、养老金专家及民间组织的代表们之间互动的结果是，养老金制度的主要目标（消除贫困和烫平消费）和更为广泛的社会保护目标越来越合理，也越来越符合实际。世界银行一直认为多支柱的制度设计具有明显优势，即这种制度设计在条件成熟时可以形成基金积累，但是，我们也越来越认识到，较多的选择有助于有效保护老年群体，并保证财政可持续性。

我们建议的多支柱养老金制度由五个支柱组成：第一，非缴费型养老金或“零支柱”（待遇形式为国民养老金或社会养老金），以提供最低水平的保障；第二，“第一支柱”为缴费型养老金制度，与本人的收入水平不同程度地挂钩，旨在替代部分收入；第三，强制性的“第二支柱”基本属于个人储蓄账户，但建立形式可以各有不同；第四，自愿性的“第三支柱”，可以采取多种形式（如完全个人缴费型、雇主资助型、缴费确定型或待遇确定型等），该支柱性质上比较灵活，个人可自主决

定是否参加，以及缴费多少；第五，非正规的保障形式，为家庭成员之间或代际之间对老年人在经济或非经济方面的援助，包括医疗和住房方面的资助。由于方方面面的原因，养老金制度应由尽可能多的支柱组成，至于支柱的具体数量及构成主要取决于各个国家的取向，以及交易成本的水平和影响程度。只有通过多种途径和渠道才能为老年人有效地提供退休收入。

世界银行关于养老金制度改革观点发生的主要变化有二：一是进一步关注基本收入保障对相对弱势的老年群体的作用；二是进一步强调强制性养老金制度内外的所有支柱均应通过市场手段的运用，以期达到为个人烫平消费的作用。世界银行越来越意识到多支柱养老金模式的实施条件和实施程度颇为重要，这是因为在某些国家，要么必须对多支柱模式进行“量身定做”的修改完善，要么有必要讲求策略，分步实施。

就未来如何更好地推进养老金制度改革的问题，目前，人们有了进一步的理解，本报告则吸收了这方面许多新的知识和经验，其宗旨在于阐明世界银行关于养老金制度改革最新的立场与观点。从实际上讲，它其实并不是一篇洋洋洒洒的研究报告，而是一本阐释政策的著作。因此，本书的目的在于把世界银行关于目前养老金制度及其改革的思想上升为理论，并加以解释和说明，而不是又提出了一套新的政策思路。

之所以把世界银行在这方面的政策和重点结合起来一并论述，主要是为了让世界银行客户和国际社会更广泛地理解和认可世界银行关于养老金制度的改革框架，帮助世界银行客户国提高自身能力与水平，以更有效地应对本国面临的挑战。世界银行在决定提供养老金制度改革融资和技术援助时，对于援助时机和条件的确定制定了一套标准和准则，本报告对该问题提供了指导。

报告共分为两大部分。第一部分为世界银行关于养老金制度改革的框架，包括世界银行养老金制度改革贷款发放的起因、范围和结构。第二部分着重描述了制度设计和具体实施的几个问题。本导论则浓缩了报告的主要信息，勾画了报告的框架结构。

第一节 养老金制度改革的框架

在过去的 10 年间，世界银行关于养老金制度改革的观点发生了变化，这说明世界银行客户国的改革积累了广泛的经验，与学术界和其他国际组织就此进行了持续不断的对话，在全球范围内对养老金制度改革进行了深入的讨论和评估。其结果，先前的三支柱结构的理念（第一支柱是强制性的、非积累制的，且由政府管理的待遇确定型制度；第二支柱是由私人机构管理的强制性的、积累制的缴费确定型制度；第三支柱是自愿性养老储蓄）得到了发展，另外扩展了两个支柱，即以消除贫困为明确目标的基本支柱（零支柱）和非经济支柱（第四支柱），包括其他更为广泛的社会政策，如家庭赡养、医疗服务和住房政策等。

养老金制度改革的经验（这些经验有助于我们更深入地理解改革的细微差别和面临的挑战）有力地说明，养老金制度单靠一个支柱难以满足需要，必须建立多支柱的体系。经验表明，多支柱的制度设计能够更好地实现养老金制度的多重目标——首要目标是消除贫困和熨平收入，同时，能有效地应对养老金制度普遍面临的经济、政治和人口风险。多支柱制度设计有更大的灵活性，能更好地适应养老保障各主要目标人群的情况。而预筹积累制虽然仍较为有用，但在某些情况下其局限性越来越明显。世界银行支持养老金制度改革的主要动机并没有改变。在过去的 10 年间，世界上大多数国家的养老金制度都没有实现其预定的社会政策目标，明显地扭曲了市场经济的运行，且面临不断老龄化的入口也没有财政可持续性。这些经验进一步强化了世界银行原有的目标。

一、基本理念的回顾与拓展

自 20 世纪 90 年代以来，世界银行工作人员在实施养老金制度改革方面积累了方方面面的丰富经验，由此激发了审视和完善世界银行养老金制度框架的积极性，使这项改革沿着正确的目标和路径进行。相对于世界银行先前的观点，政策的调整主要体现在以下五个方面：

第一，对改革的急迫性和改革措施有了更好的理解。具体体现是：

一是在论证改革的必要性时，除考虑财政支付能力和人口变化方面的挑战以适应社会经济变化带来的问题之外，也评估了全球化带来的改革风险以及机遇。二是认识到强制参加养老金的局限性及其后果，尤其对于低收入群体，其面临的老年之外的风险更直接而且重大。三是考虑到人们自身行为发生的某些变化（包括劳动力供给的扩大和退休年龄的逐步提高）所带来的重要影响，既重估了预筹积累制在应对人口老龄化方面仍然具有的重要性，也认清了其亦有局限性。

第二，把多支柱从三支柱扩大到多达五个支柱，且不再只重视第一和第二支柱。低收入国家的经验使我们注意到，必须建立基本支柱或零支柱（非缴费型给付）。与第一支柱明显不同的是，该支柱的主要目的是消除贫困，有助于将社会保障扩大到所有老年人口。中低收入国家的经验清楚地告诉我们，第三支柱和自愿性支柱的设计和实施十分重要，它能有效补充基本养老金，以便在基本养老金水平有限的情况下为高收入群体提供合理的替代率。最后，同样重要的是，对第四支柱在保障退休后消费水平上的重要性有所认识，该支柱由非正规的收入扶持（如家庭资助）、其他正规社会福利项目（如医疗保健）和其他个人金融和非金融资产（如房屋所有权）构成。在养老保障制度设计时也应明确是否包括这部分内容。

第三，认识到有效改革方式的多样性，包括支柱的数量、不同支柱之间适当的平衡、各支柱根据具体情况或需要来设计的方式等。有些国家的养老保障制度真正起作用的只有零支柱（普享的全民养老金）和自愿储蓄性的第三支柱。有些国家需要建立强制性的第二支柱来获得公众对第一支柱改革的接受，而有些国家的政治经济则要求在对第一支柱的公共养老保障体系进行改革的同时建立自愿性的养老金制度，这是这些国家唯一实际可行的改革方案。

第四，更好地认识到初始条件对确定可行改革的潜力和局限的重要性。目前，世界银行清醒地认识到，一个国家沿袭的养老金制度，以及经济、金融、政治等方面的环境决定着养老金制度改革的政策选择，尤其决定着该国制度改革步伐快慢和范围大小。

第五,在养老金制度设计和实施过程中,世界银行鼓励和支持各国自己主导的制度创新。这些创新包括:一是把非积累制的第一支柱改造成成为“非实账积累制”或“名义账户制”;二是为降低积累制的、私人管理的支柱的交易成本,引入票据结算中心,以及其他类似新的理念;三是建立统一的失业和养老待遇储蓄账户,并通过该账户支付解除劳动关系的经济补偿金;四是在改进监管结构的情况下,某些高收入国家实行了政府管理的预筹积累模式。尽管这些创新很有希望,但能否移植到其他国家是不能想当然的,仍需要进行严密监管和跟踪评估。

二、必须坚持的主要原则

尽管基本政策内容因国情而异,由此导致多支柱模式的实施方式也不相同,但要想成功地进行制度改革,世界银行认为必须坚持几个基本的原则。

第一,所有的养老金制度原则上都必须包括旨在提供基本收入保障,并在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的支柱。如果财政状况许可,国家应建立基本支柱,以保证终生收入较低或在一生的大部分时间从事非正规就业的人们在老年时能够得到基本的保障。要实现这个目标,可以采取三种方式:一是通过社会救助,二是建立小规模的家计调查式社会养老金制度,三是让高龄者(如年龄达到70岁及以上者)普遍享受养老金。这三种方式是否可行,以及养老金待遇的形式、水平、资格条件和发放办法如何,则取决于其他弱势群体的多寡、财政预算的充裕与否,以及补充养老金制度的具体设计如何。

第二,如果条件合适,用预筹积累制履行未来的养老金支付义务无论在政治上还是经济上都有一定的优势,并且从原则上讲,任何一个支柱都可采取这种形式。从经济方面讲,预筹积累制是用当期的资源来改善政府未来财政支付状况,有助于促进经济增长和经济发展。预筹积累制是否具有明显优势,关键取决于其是否有助于增加国内储蓄。从政治上看,预筹积累制可以更好地保证全社会兑现养老金承诺的能力,原因在于养老金债务的支付是由合法产权保护的资产来支撑和保障的,不管预筹积累是通过国债还是其他资产形式实现,支付能力都不成问题。然

而，由于积累资金的净收益并不能一定得到保障，而且政治操纵也可能使积累资金化为乌有，因此，要建立预筹积累制，在决策时必须认真分析成本与待支付的待遇之间的平衡关系，还要认真研究国家实施制度的能力。

第三，在预筹积累制预期更为有利的国家，可以用完全积累的强制性第二支柱作为参照系（但不能作为样板完全照搬），以对制度改革的设计进行对比分析和评估，即将其作为政策分析的参照系，并以此来评估福利是否得到改善，从现收现付制向预筹积累制过渡期中制度的支付能力是否能够得到保证等。至于预筹积累制的效率和公平情况如何（如是否比自愿的个人或职业年金制度更为可靠），也应与强制性的第二支柱进行比较、评估。

三、养老金制度及其改革的目标

政策框架通常考虑的问题是养老金制度及其改革应坚持的主要原则，以及制度改革能否达到既有一定灵活性，又符合社会经济需要的结果，它并不具体考虑制度的结构、制度的实施或运行等问题。而在实际操作层面，却需要在改革目标和评估改革是否达到上述预期目的的准则之间建立联系。

养老金制度的主要目标在于，力求以适合具体国情的方式实施能增进福利水平的计划的同时，提供水平充足、可负担、可持续和稳健的退休收入。

第一，水平充足是指提供的待遇除了能保证绝大多数人退休后消费水平不致明显下降、保持相对稳定外，还应足以防止所有老年人陷入绝对贫困。

第二，可负担是指制度成本没有超出个人和社会的经济支付能力，不会影响经济和社会的其他方面，也不会产生难以承受的财政后果。

第三，可持续是指制度财务状况良好，在各种假设条件下，在可预见的将来都能持续运行下去。

第四，稳健则是指制度能承受冲击，包括经济的、人口的和政治方面的冲击。

养老金制度及其改革设计必须清醒地认识到,养老金待遇是建立在未来经济产出基础上的。而要实现其主要目标,养老金制度必须提高未来经济产出。因此,改革设计和实施都必须有助于实现经济增长、促进经济发展,有助于消除资本和劳动力市场的扭曲现象。而这就需要在制度改革时考虑到附属发展目标,即在有利于增加国民储蓄和发展资本市场的同时,使养老金制度对劳动力市场和经济稳定运行的潜在负面影响最小化,从而稳定经济产出,促进经济发展。

四、评估标准

由于养老金制度改革设立了明确的目标,加上政策框架又因国情不同而有别,因此,有必要建立一套评估标准,以将改革后的制度与现行制度安排进行比较和分析评估。评估标准包括制度改革标准和改革实施标准两方面内容。

关于制度改革是否合理,世界银行提出了四个主要的判定标准:

第一,改革是否充分实现了养老金制度的目标?改革是否向老年人有效地分配了资源,是否合理保障了老年人的基本生活,避免老年贫困;是否基于当前的社会经济状况,尽可能维持消费水平,保持社会稳定;能否满足再分配需要;在进行退休储蓄和防止贫困方面,是否为所有参与经济活动的人提供了同等的保障机会和权利,而不管他们是正规部门的劳动者,还是主要从事非经济活动的人员;代际之间是否平等地分担了制度转轨的经济负担?

第二,宏观环境和财政状况能否支持改革?正面的标准是:应当对养老金制度长期收支情况进行全面预测分析和评估,对预测期内经济状况任何可能的变化都要进行严格的检测;改革所需的支出水平不超出政府和个人可承受的合理限度;改革与政府的宏观经济目标以及调控手段并不冲突。

第三,政府机构和民间私营机构能否有效地启动并运行新的多支柱养老金制度?对于由政府管理的养老金支柱来说,政府是否在制度基础方面做好了准备,并有实施和运行方面的能力?对私人机构管理的支柱,私人部门是否已建立起完善的金融机构以保证该支柱的运行。

第四，法规、监管安排和机构是否建立并已做好在可接受的风险范围内运行积累型支柱的准备？政府应能建立和实施持续、有效的法规和监管体系，以便检查和控制公共部门或私人机构在制度管理、义务履行及投资方面的情况。

经验还表明，对养老金制度改革实施也必须给予高度重视。因此，以下三个有关改革实施的标准也是必要的：

第一，政府是否做出长期与可信的承诺？改革是否适应本国政治、经济情况？国内政治是否足够稳定，以便为全面和彻底地实施改革创造适当的条件？

第二，本国国民对改革方案是否接受，并且改革由本国主导实施？即便是技术上最为成熟的养老金改革方案，如果与本国国民的偏好不一致，且得不到国民的充分信任，也将以失败告终。因此，养老金制度改革方案必须由本国政府、本国政治家和专家制订，并就方案内容与实施问题与国民进行有效地沟通，以期获得广泛支持。局外人（如世界银行）只能提供咨询和技术支持，而改革的决策则须由本国国民做主，并获得本国国民的支持。

第三，改革是否包括足够的建设能力和执行能力？养老金制度改革并不只是修改一下法律，而是要改变提供退休收入的方法。要实现这一变革，政府的管理方式、缴费征收、数据保存、参保人信息、资产管理、法规规章和监督等方方面面都必须彻底进行改革。通过改革立法只是“万里长征第一步”，完成了一小部分工作量，主要精力应着重放在制度建设和执行能力上，放在与参保人、其他国际和双边机构就改革方案或贷款等事宜的长期关系上。

五、世界银行对养老金制度改革的资助

1984—2004 年，世界银行共计为 68 个国家的养老金制度改革发放了 204 笔贷款。从这些贷款足见世界银行对多支柱框架的养老金制度改革的支持。在发放的多支柱贷款中，大多数贷款用于支持改革方案的实施，而不是用于方案的研究和设计。养老金贷款促进了本报告提出的多支柱方案的采纳和运用。这表明，世界银行的融资支持主要资助多样化

的养老金制度改革，只有一小部分贷款投向目前占主流地位的强制性的第二支柱的改革。

除贷款外，世界银行还借助其自身内外部的专家团队为其客户国的养老金制度改革提供技术支持和分析支持。绝大多数支持工作直接围绕世界银行贷款项目展开，并遵循上面提及的资金分配原则。目前，世界银行正在进行关于本建议的范围和质量的评估工作，资金分配则根据在此过程中采集的原始数据分析确定。本项目的实施将使世界银行在支持养老金制度改革方面又向前迈进一大步。

第二节 方案设计和具体实施问题

面对越来越多的制度设计和方案实施，世界银行在客户国养老金制度改革活动及其他机构和研究分析人员工作的基础上，对究竟孰优孰劣，哪个方案能够有效运行的问题，已有了清楚的理解。尽管如此，在其他方面仍有许多问题未有答案和定论，需对最优解决方案继续探索。

一、可行的改革选择

关于养老金制度的总体框架，可行的选择有以下几种：一是制度的待遇结构、公共管理、现收现付属性等保持不变，但对关键的制度参数进行调整改变；二是“非实账积累制”或“名义账户制”可改变制度的待遇结构，但公共管理和制度的非积累制的属性保持不变；三是按市场规则运作，实行完全积累（缴费确定型或待遇确定型），由私人机构管理；四是公共预筹积累的制度，实行缴费确定型或待遇确定型，且由政府进行管理；五是实行多支柱的制度，在待遇结构、管理机构、基金积累与否等方面则需要因地制宜。

上述五个选择，无论选取哪一个，对实现养老金制度的首要和附属目标来说都有利有弊。世界银行倾向于多支柱养老金制度（尤其是包括零支柱和强制性与自愿性储蓄安排的合理搭配），这种多支柱制度中不管是否含有被改革为“名义账户制”的第一支柱，都能很好地满足客户