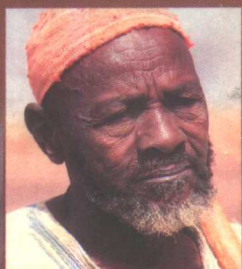


世 界 银 行 政 策 研 究 报 告



防止

老龄危机



保 护 老 年 人 及 促 进 增 长 的 政 策



世界银行政策研究报告

防止老龄危机

保护老年人及促进增长的政策

劳动部社会保险研究所 译

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

防止老龄危机: 保护老年人及促进增长的政策 / 世界银行《防止老龄危机: 保护老年人及促进增长的政策》编写组编写; 劳动部社会保险研究所等译.

—北京: 中国财政经济出版社, 1995.12

书名原文: Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth
ISBN 7-5005-2981-3

I. 防… II. 世… III. ①老年人-社会保障-影响-经济发展②经济发展-影响因素-老年人-社会保障 IV. C913.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 17790 号

图字: 01-95-884 号

Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth

© 1994 The International Bank for Reconstruction
and Development / THE WORLD BANK
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Published by Oxford University Press, Inc.
200 Madison Avenue, New York, N.Y. 10016

中国财政经济出版社出版

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 16.75 印张 400 000 字

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 000 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-2981-3 / F·2811

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

为世界各国老年人提供经济保障的制度都面临着越来越大的压力。预期寿命的提高和生育率的下降，使人口结构迅速发生变化，老年人在总人口中的比例迅速上升。大家庭和其他传统的养老方式正在衰落。同时，正规的体制，比如由政府支持的年金，显得既难以为继，又不好改革。在一些发展中国家，这种体制正趋于崩溃。另外一些准备建立正规体制的国家，则冒着重复代价高昂的错误的风险。其结果是，日益迫近的老龄危机不仅威胁到老年人，也威胁到他们的下一代乃至第三代。因为他们将直接或间接地承受越来越重的养老负担。

因此，许多经济学家和决策者都在寻求解决老年保障方式方面的信息和建议。但是，很少有人明了这些方式对人们所关心的诸如贫困、就业、通货膨胀和经济增长等问题的影响。《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》第一次对这一复杂而紧迫的问题进行了详尽的、全球范围的考察。本报告集两年调查研究之大成，总结了已有的知识，分析了不同政策的优劣，并为判断不同政策组合方式是否最适合于特定的国情提供了一个框架。

研究区分了老年经济保障制度的三种功能——再分配、储蓄和保险，并根据双重标准，即对老年人和整个国民经济各有什么影响，对各种政策选择进行了评估。研究发现，绝大多数现存制度没有为老年人提供充分保障（因为年金津贴很少随物价上涨进行调整），而且普遍存在逆向再分配——比如，由贫困的年轻家庭流向生活舒适的退休者。此外，随着制度走向成熟，它们实际上会引发以下问题而妨碍经济增长：高额工资税导致偷税漏税，并将劳动力推向低效率的非正规部门；日益增长的财政赤字，会推动通货膨胀；老年人保障支出还挤占了对年轻人的教育或健康服务等能促进增长的公共开支。以上三方面的共同作用更是如此。

研究建议，为了给老年人提供更好的经济保障并促进经济增长，政府可以建立一个由三部分（或称“三根支柱”）构成的老年保障制度：一项公共管理的强制性制度，其目标是有限度地缓解老年人中的贫困；一项私人经营的强制性储蓄制度；一项自愿储蓄制度。第一项提供再分配，后两项提供储蓄功能，三者合起来为各种老年人提供风险保障。由于将再分配与储蓄的功能相分离，公共支柱以及为其筹资的工资税规模都可以比较小，从而避免了单一公共支柱下出现的妨碍经济增长的各种问题。由三根支柱共同承担保险功能，与任何单一的制度相比，可以为老年人提供更可靠的收入保障。

每一根支柱的相对重要性以及向可靠的老年保障制度转轨的进度因国而异。报告详细分析了这些差异和可行的改革方案。最终结论是，所有国家都应从现在开始为其人口老龄化作打算。

本书是世界银行主管发展经济学的副行长提交的政策研究系列报告中的第三卷。与前两卷报告《东亚奇迹》和《非洲的调整》一样，它为广大读者提供了世界银行在广为关注的经

济发展政策问题上的研究成果。这些报告不仅适合于普通读者，对参与有关发展中国家理想的公共政策目标及工具争论的学者和决策者也有一定价值。作为研究报告，它还可能引发关于分析方法和所得结论的争论。

《防止老龄危机》是世界银行工作人员的调研成果，其中的结论并不完全代表执行董事会或他们所代表的政府的观点。



Michael Bruno

世界银行主管发展经济学的副
行长，首席经济学家

本报告编写组

本报告是由 Estelle James 领导的小组编写的，小组成员有：Asli Demirguc-Kunt, Louise Fox, Donald Keesing, Robert Palacios, Klaus Schmidt-Hebbel, Anita Schwarz, Salvador Valdés-Prieto, Dimitri Vittas, 和 Christine Wallich。Jeffrey Nugent 主要负责非正规养老体制一章。Meta de Coquereaumont 和 Bruce Ross-Larson 是主编。本项研究是由 Lawrence H. Summers 和 Nancy Birdsall 发起，并在 Michael Bruno 和 Lyn Squire 的全面指导下完成的。

编辑工作小组由 Anthony Pordes 领导，得到了 Paola Brezny, Heather Cochran, Danièle Evans, Audrey 和 Elfreda Vincent 的协助。Polly Means 帮助提供了图表。Alfred Imhoff 和 Lawrence MacDonald 给予了大力支持。

致 谢

世界银行内部和外部的许多人士提供了有益的稿件和建议。尤其应该感谢的是：Emily Andrews, Anthony B. Atkinson, Nicholas Barr, Zvi Bodie, Gerard Caprio, David Cole, Peter Diamond, Elizabeth Duskin, Colin Gillion, Dalmer D. Hoskins, Michael Hurd, Richard Ippolito, Emmanuel Jimenez, Larry Kotlikoff, Ching Boon Lee, Sean McAlinden, William McGreevey, Olivia Mitchell, Robert J. Myers, Tom Powers, Monica Queisser, James Schulz, Jee Peng Tan, John Turner 和 Zafiris Tzannatos。本报告的背景材料是由 Patricio Arrau, Mukul G. Asher, Barry P. Bosworth, Gary T. Burtless, Maria G. Cattell, Eric P. Davis, Jane Falkingham, Robert Holzmann, Paul Johnson, Deborah Mitchell 和 Olivia S. Mitchell 准备的。

名词解释

国家组别

世界银行为了业务和分析的目的，主要根据人均国民生产总值对国家进行分类。由此划分出低收入、中等收入或高收入国家。本报告所使用的按收入对各国进行的分组，以 1990 年美元（未按购买力平价进行调整）定义如下：

- 低收入国家指那些人均国民生产总值在 600 美元以下的国家。
- 中等收入国家指那些人均国民生产总值在 600 至 8000 美元的国家。
- 高收入国家指那些人均国民生产总值在 8000 美元以上的国家。

低收入和中等收入国家有时也被称为发展中国家。使用这个词是为了方便起见，并不意味着这个组别中所有的国家都在经历相似的发展阶段，或这个组别之外的国家已达到或接近较高的发展阶段。按收入进行的分类并不必然反映发展状态。

按地理区域划分的组别

本报告所使用的地理分组并不是为了罗列某一地域内所有国家或地区的名单，从中也不一定能得到每一组中所有国家或地区的完整资料。地理范围与以下标准定义有显著差别的，文中另有说明。

- 撒哈拉以南非洲包括安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比亚、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、斯威士兰、坦桑尼亚、多哥、乌干达、扎伊尔、赞比亚和津巴布韦。

- 亚洲包括阿富汗、孟加拉国、不丹、文莱、柬埔寨、中国、斐济、香港、印度、印度尼西亚、基里巴斯、朝鲜民主主义人民共和国、韩国、老挝人民共和国、澳门、马来西亚、马尔代夫、密克罗尼西亚联邦、蒙古、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、新加坡、所罗门群岛、斯里兰卡、台湾（中国）、泰国、瓦努阿图和越南。

- 中东和北非包括阿尔及利亚、巴林、塞浦路斯、埃及、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、以色列、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、马耳他、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国和也门共和国。

• 东欧和前苏联包括阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛文尼亚、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦和南斯拉夫联邦共和国。

• 拉丁美洲和加勒比地区包括安提瓜和巴布达、阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达尼加、古巴、多米尼加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、瓜德罗普、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、牙买加、马提尼克、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、苏里南、特立尼达和多巴哥、乌拉圭，以及委内瑞拉。

缩略语

AFP	年金基金管理者，指智利的私营年金基金管理者。
GDP	国内生产总值
GNP	国民生产总值
IDB	美洲开发银行
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
ISSA	国际社会保障协会
OECD	经济合作与发展组织（包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国）。

词汇表:

精算平衡：根据实际风险确定保险费的一种技术方法。

逆向选择：由于保险公司缺乏区分高风险和低风险个体的能力而产生的一种问题。这种情况下，保险价格反映的是平均风险水平，致使低风险个体退出保险市场，推动保险价格更高，直至保险市场崩溃。

平均实际退休年龄：考虑了提前退休和特殊退休规定后的实际平均退休年龄。

受益率：平均年金与全社会平均工资或缴费工资之比。

退出：指雇主或雇员不参加公共管理的年金计划，转而使用私营年金基金管理者的权力。

规定受益额：由保险公司或年金机构提供的一种按规定的计发办法支付津贴的保证。

规定缴费额：规定定期缴费、津贴由缴费和投资收益两部分构成的一种年金计划。

人口结构转型：伴随着生育率和死亡率下降而发生的人口结构变化的历史过程，导致老年人

对年轻人比例的上升。

完全积累：一种年金储备积累，等于对现有成员所有年金负债现值总额的10%。

隐性公共年金（净）债务：公共部门尚未支付的年金债权与积累的年金储备之差。

代际分配：不同年龄段人口之间的收入转移。

代内分配：同一年龄段人口间的收入转移。

法定退休年龄：年金条例中规定的正常退休年龄。

生活状况调查型津贴：一种只为那些收入在某一水平之下的受调查者提供的津贴。

最低年金担保：由政府提供了一种使年金达到某一最低水平的担保，可能通过加速资本积累以筹集年金。

道德危害：指保险市场上出现的这样一种状况：投保人没有得到应有的风险保障，以避免与没有参加保险时一样大的风险。

老年人口赡养率：老年人口与劳动适龄人口的比率。文中使用的老年人口赡养率是60岁以上人口数除以20—59岁这一年龄段的人口数之比。

现收现付：严格地说，是指一种筹资方式。在这种方式下，当期年金津贴是由当期指定的税收收入——通常是工资税来支付的。

年金覆盖率：本报告中为参加公共强制性缴费或退休制度的工人数除以估计的劳动力总数。

年金支出：本报告中被定义为根据过去的缴费记录以及非缴费性的、全民平均的或主要针对老年人的生活状况调查计划而支付的老年、退休、遗属和伤残津贴。

可转移性：既得年金权益在不同的年金计划间转移的能力。

公积金：完全积累制的规定缴费额计划，其基金由公共部门管理。

替代率：年金价值占某一基期内工人工资——比如退休前一年、两年或终生平均工资的比例。也指某一组年金领取者的平均年金占该组平均工资的比例。

制度赡养率：某一制度中领取年金者与同期缴费人数之比。

制度成熟：指新制度中有资格领取年金的年轻人逐渐年老退休，从而提高了该制度的赡养率对人口结构上的赡养率。在一个完全成熟的制度中，所有受保护老年人都有资格领取全额年金。

全民平均津贴：指只以年龄和公民权为条件支付的年金，不考虑以前的工作或缴费记录。

享有退休金权力的期限：准予享受全额年金津贴所要求的最低年限。

目 录

前言	(I)
本报告编写组	(III)
致谢	(IV)
名词解释	(V)
绪论	(1)
全球范围内的老年保障问题	(2)
政府和老年保障	(3)
走向多支柱体制	(6)
怎样到达彼岸	(12)
结论	(14)
第 1 章 老龄化	(15)
世界人口的老龄化	(16)
非正规老年养老制度及其瓦解	(21)
为什么政府应该干预? 市场的失误	(22)
政府如何回应?	(24)
本报告的安排	(30)
第 2 章 非正规安排	(31)
非正规制度的种类	(31)
非正规养老制度是靠什么运转的?	(35)
瓦解的迹象	(38)
公共部门和私人部门间转移支付的相互作用:	
挤出效应与挤入效应	(42)
避免家庭养老制度动荡的政策	(43)
第 3 章 正规养老制度的政策抉择	(47)
自愿还是强制? 强制性制度的覆盖范围有多大?	(47)
储蓄还是再分配——以及年金和缴费之间的联系	(48)
风险承担: 规定受益额还是规定缴费?	(53)
为计划融资: 积累制还是现收现付制?	(56)
养老金收入应由公共管理还是私人管理?	(60)

哪几种支柱？哪些设计特征？	(62)
第 4 章 公共年金计划	(64)
公共融资的老年年金计划的变迁	(64)
公共年金计划是怎样运转的？	(69)
公共年金计划是怎样影响经济的？	(76)
谁受益？谁吃亏？	(83)
公共支柱的财务脆弱性	(88)
结论	(101)
第 5 章 职业年金计划	(106)
历史简介	(106)
职业年金计划的运作方式	(107)
职业年金计划对经济的影响	(111)
职业年金计划的得益者与受损者	(118)
职业年金计划的调控问题	(120)
结论	(127)
第 6 章 个人储蓄计划——正在成为强制性的？	(129)
历史简介	(130)
强制性退休储蓄计划怎样运行	(131)
对宏观经济的影响	(134)
强制储蓄计划能进行收入再分配和减少贫穷吗？	(138)
有关分散化计划的调控问题	(140)
结论	(147)
第 7 章 多个支柱共同发挥作用	(149)
多支柱体制存在的理由	(149)
选择公共年金支柱以减少贫困	(152)
选择强制性积累制支柱——为了效率和发展	(155)
自愿性（个人或职业的）年金支柱	(157)
多个支柱共同发挥作用	(158)
结论	(160)
第 8 章 转轨	(163)
人口结构年轻的国家需要开展的基础工作	(164)
人口结构年轻但迅速老龄化的国家	(166)
中等年龄国家渐进的转轨	(167)
处于困境中的人口结构成年型国家——对激进的改革的考虑	(168)

转轨的政治问题·····	(173)
转轨中国家·····	(175)
结论·····	(185)
短评 ·····	(186)
1. 应支付多少养老金？目标工资替代率·····	(186)
2. 现收现付制和完全积累制——哪个成本更低？·····	(188)
3. 人口结构转型中的现收现付制·····	(193)
4. 养老金筹资方式对储蓄的影响·····	(195)
5. 几种养老金方案的管理费用比较·····	(197)
6. 公共现收现付养老金制度的生命周期·····	(200)
7. 逃税·····	(203)
8. 公共养老金和退休·····	(204)
9. 代际收入再分配·····	(207)
10. 年金市场的问题及解决对策·····	(210)
11. 对可供选择的支柱体制的模拟·····	(212)
12. 对东欧转轨的模拟·····	(216)
附录 ·····	(219)
数据说明 ·····	(249)

绪 论

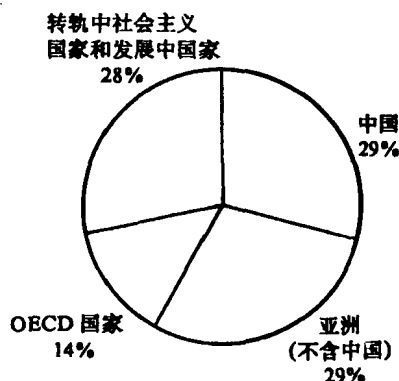
当我们步入老年，经济收入减少时，需要一个有保障的收入来源使我们安度晚年。作为减轻贫困这一社会保障网的一部分，社会和政府建立起为老年人提供收入保障的制度。但这些安排受到所有人的关注——无论是富人还是穷人，青年抑或老人，因为不同的安排能促进，也能阻碍经济增长。

今天，随着世界人口的老龄化，全球范围内老年保障制度都处于困境中。非正规的社区和以家庭为基础的保障方式正趋于衰落。正规的老年保障制度则为日益增加的费用所困扰，高费用意味着高税率，会阻碍私营部门的增长——但并没有保护好老年人。同时，许多发展中国家正准备采用在中高收入国家已经失控的制度。

考虑以下事实：

- 1990 年，全世界 60 岁以上的人口近 5 亿，略超过总人口的 9%。到 2030 年，这一数字将增至 3 倍，达 14 亿。新增老年人主要分布在发展中国家，其中半数以上在亚洲（图 1）。

图 1 截至 2030 年世界 60 岁以上人口的增长率



到 2030 年老年人口将增至 3 倍，其中绝大多数在发展中国家。

资料来源：世界银行人口数据库。

- 由于医疗知识的普及和生育率的下降，发展中国家的人口老龄化速度比工业国要快得多。在比利时，60 岁以上人口占总人口的比例从 9% 增至 18% 用了 100 年。同样的转变在中国只需 34 年，委内瑞拉只需 22 年。其结果，发展中国家将在人均国民收入远远低于工业国的情况下，出现“老年型”人口特征。

- 随着人口老龄化，对于医疗卫生服务的需求增加了，因为健康问题和昂贵的医疗技术集中于老年人。医疗卫生服务费用和养老金支出的同步增长，对国家资源和政府预算构成巨

大压力。

- 公营养老基金往往因管理不善而浪费。在赞比亚，1981—1988年间，公积金投资于公共债券，平均每年损失23%。1988年，其管理费用占缴费收入的一半以上。

- 高额工资税扰乱了劳动力市场，降低了经济增长。在匈牙利，1/4的人口是养老金领取者，平均实际退休年龄已降到54岁，工资收入的33%用于交纳养老保险费，这降低了劳动力需求、熟练劳动力供给和国民产值。

- 在发展中国家，公共年金很少完全根据通货膨胀进行指数化调节，因此工人在老年没有得到很好的保障。在委内瑞拉，80年代实际年金津贴因此而下降了60%。

- 政府在老年保障方面的高额费用挤占了其他重要的公共开支。1989年奥地利年金基金花费了国内生产总值（GDP）的15%，其中用于老年人津贴的开支占公共开支的40%。随着人口老龄化，如果不进行改革，这一过高的比例还会进一步上升。

- 在荷兰、瑞典和美国，那些在公共年金计划实施的头30年内退休的职工获得了可观的终身转移支付。但将来退休的许多职工所得将少于其如作其他投资所应得到的。其终身得到的转移支付将为负数。

- 在荷兰、瑞典、英国和美国，尽管在公共年金计划中设计了累进的津贴计发办法，但研究并没有发现有太大的终身富裕者与终身贫穷者之间的再分配。这部分是因为富人的寿命比穷人长，因而能领取更长时间的养老金。

每一个人，无论是老人还是青年，都依靠目前的经济成果来满足当前的消费需要。因此，如果经济在增长，每个人都好过些，反之都会处于困境。早年能挣钱时，大多数人通过工作获得工资，以此分享经济成果。步入老年，收入少了，人们通过以下方式获得经济来源：要么是个人行动，比如早年的储蓄；要么是非正规的群体行动，比如家庭转移支付；要么通过正规的集体行动，比如公共社会保障计划。

选择不同的老年保障方式会影响老年人的福利，因为它决定了老年人在社会发展成果中可获得的份额。更重要的是，它还通过影响经济发展水平，进而影响每个人的福利。所以，本报告对于各种不同的政策选择进行了双重考察：其一，是否有利于老年人？其二，是否有利于整个国民经济？报告分析了各种政策的成败之处，为那些准备建立新的正规老年保障制度的国家进行了政策评估，提出了改造现存制度的方法。其目的在于帮助选择和设计既有利于经济增长，又能使老年人公平地分享经济发展成果的政策。

全球范围内的老年保障问题

老年人的收入保障是一个全球性的问题。在世界不同地区，其表现不尽相同。在非洲和亚洲的部分地区，老年人口比例较小，并且长期通过大家庭、社区互助和其他非正规机制得到照顾，而由市场或政府参与的正规机制才刚刚起步。但城市化、人口迁移、战争和饥荒削弱了大家庭和社区的联系，非正规制度的作用在降低，尤其在那些由于医疗改善和生育率下降导致人口老龄化迅速的地区更是如此。为了适应这种变化，一些亚洲和非洲国家正在考虑对其传统的老年保障方式进行根本改造。但是，要在不加速非正规制度的解体、不使政府的

负担超过其承受能力的前提下实现向正规的收入保障制度的转变，仍是个难题。

在拉丁美洲、东欧和前苏联，已负担不起过去长期实行的正规的老年保障计划，对政策进行重新评价的要求就更为迫切。过于宽松的提前退休规定及慷慨的年金必然要求高额缴费率，导致普遍的漏税。比如许多拉丁美洲国家中的非正规部门规模的扩大，就部分反映出工人和雇主逃避工资税的企图。其结果，扰乱了劳动力市场，生产率下降，推动缴费率和漏税率更高，制约了长期储蓄和资本积累，进而阻碍了经济增长。因此，这些国家不能支付许诺的津贴并不足为奇。由于通货膨胀降低了养老金的实际价值，多数国家不得不削减支付津贴的费用。15年前，当智利面临这些问题时，它重建了老年保障制度的结构。另一些拉丁美洲国家正在进行类似的结构变革，一些东欧国家也正在考虑。但难题是，设计的新体制和过渡措施，既要使被导向较高期望值的老年人可以接受，又要使年轻人能够承受，并促进经济增长。

由于人口老龄化、生产率停滞不前，经济合作与发展组织（OECD）国家也面临同样的问题。公共老年保障计划几乎覆盖了全部人口。在过去 30 年的繁荣时期支付了大量养老金，使老年人比年轻人中贫困减少得更快一些。但未来 20 年，预计工资税会提高几个百分点，同时年金水平将下降。这会加剧代际矛盾，年轻的劳动者（他们中有些是穷人）缴纳高额税赋以资助领取公共年金的退休老人（他们中有些是富人），但他们也许永远得不到与他们的缴费相同的补偿。此外，这种社会保障方式，还会阻碍工作、储蓄和生产性资本的形成，从而引起经济的停滞。

许多 OECD 国家似乎正在转向一种多元化体制：由公共部门管理的年金计划满足基本需求，私人部门经营的职业年金计划和个人储蓄帐户则用来满足中高收入者的需求。难点在于，引入的改革从长期看要有利于整个国民经济，即使在短期内可能损害某些群体的利益。

政府和老年保障

世界上多数的老年人依靠非正规的传统方式获得收入保障。他们从亲戚或大家庭中得到食品、住房和其他照顾，通常也为户主做做家务或提供资金作为回报。经济发展削弱了这种非正规的养老方式。家庭变得更小、更分散了。市场就业机会对年轻人敞开了大门，老年人贡献的时间价值相对减少。人的寿命延长使老年人口比例在上升。虽然由家庭提供的老年保障在全社会仍扮演着重要角色，但在工业国，人们老年时往往退出生产性的工作，依靠非家庭的收入来源单独生活。

政府为什么应该干预？

在其他领域，当传统的、非正规的生存方式解体后，会被正规的市场方式所替代。为什么老年人的生活不是如此？为什么在所有的工业国和越来越多的发展中国家，政府广泛介入这一领域？

这是因为，完全依靠个人的自愿行动为自己的老年提供保障，会产生以下问题：

- 短视——一些人目光不够长远，不为自己的老年储蓄，以后就得依赖于社会的其他成员。
- 缺少储蓄工具——在许多国家资本市场发育不全，宏观经济条件不稳定。
- 保险市场失灵——逆向选择、道德风险以及风险的高度相关性，使得保险机构面临许多难以克服的风险（比如长寿、伤残、投资、通货膨胀和经济衰退等方面的风险）。
- 信息失灵——人们难以评估私人储蓄和保险公司的长期清偿能力或各种投资计划的回报率，当他们以后发现有大的失误时，已无力改变其选择了。
- 长期贫困——一些人在工作期间没有足够的收入为其老年储蓄，因而需要进行再分配以使他们免于贫困。

所以，政府干预的合理性在于私人资本和保险市场的不充分以及有必要对穷人进行再分配。不过，通常的情况是，这种干预本身缺乏效率，并且再分配对富人有利。

政府已做了些什么？

世界上大约 40% 的工人、30% 以上的老年人是由政府政策支持的正規保障方式提供老年保障的。GDP 中公共支出比例的增长与人均国民收入和老年人口比例密切相关，后者相关性更大。如果过去的趋势持续下去，未来 50 年中各地区用于老年保障的公共开支将激剧增长（图 2）。增长最快的将是那些对此毫无预计的国家，因为目前他们的人口还年轻。

除了税收和转移支付外，政府干预还可以采取许多其他的形式。比如调控私人年金基金、强制储蓄、对年金进行担保、提供税收激励、建立法律体系以提供可靠的金融环境、抑制通货膨胀以鼓励自愿储蓄等等。因此，重要的政策问题不在于：是否应增加对老年人的开支？公共部门是否应该参与？而在于：公共部门如何参与？公共税收和转移支付是否为最佳选择？有没有更好的公共干预和老年保障方式？

正规保障安排的差别不仅在于政府干预的类型和程度。年金基金可以将再分配，也可以将储蓄和保险作为其主要目标。它可以是事先确定受益额的，也可以是事先确定缴费额的——规定受益额或规定缴费。筹资方式可采取现收现付（当期年金由在业人员的税收融资），也可大部分采取积累制（当期年金由以前的储蓄融资，负债不超过累积的准备金）。

关键的政策问题

由于以上原因，本报告没有集中去讨论简单的公私差别，而是对区别各种老年人政策并决定其成效的五个问题进行了探讨：

- 该制度应该是自愿的，还是强制性的？在多大程度上如此？
- 对于储蓄和再分配，应更强调哪一方面？这两种功能是应该结合在一起，还是通过两种相互独立的筹资和管理方式提供？
- 应该由谁来承担意外后果的风险——是领取年金者，还是社会上的其他人？
- 是采取完全积累制，还是现收现付制？
- 是应该集中管理，还是进行分散化、竞争性的管理？