

RETHINKING SOCIAL INSURANCE

By Martin Feldstein^{*}

Department of Economics
Harvard University
E-mail: mfeldstein@harvard.edu

Translated by Rui Tang
E-mail: ruitang@fas.harvard.edu

December 2005

反思社会保障

马丁·费尔德斯坦 著

哈佛大学经济学系教授
电子邮件: mfeldstein@harvard.edu

哈佛大学经济学系学生唐瑞 译
电子邮件: ruitang@fas.harvard.edu

2005 年 12 月

今天我想讲讲我研究了四十多年的社会保障。世界各国正兴起的社会保障知识和政策革命是当今经济学最重要也是最积极的发展领域之一。我很高兴能与经济学家同行们讨论这个问题。我为能够在美国经济学会年会发表会长演讲而倍感荣幸。¹

社会保障项目已演变成美国国内经济政策最重要，最昂贵，通常也是最有争议的一环。不仅美国，世界许多发达和发展中国家都面临类似情况。在美国，社会保障项目包括养老保障（**Social Security**），残疾和生还者保障，失业保障，**Medicare**（即 65 岁以上老年人的医疗保障）。2003 年，这些项目占政府支出的 37% 和国民总产值的 7% 以上。这两个比例在过去经历了快速上涨；由于人口老龄化日益严重，在未来它们将以更快的速度增长。

今天我想谈谈改革社会保障体系的一个办法，那就是，把政府保障和投资型个人帐户结合起来。具体包括：失业保障储蓄帐户（由政府信誉支持），个人退休帐户（用来补充即付即支养老救济），和个人退休健康帐户（用来筹集 **Medicare** 资金）。我认为这个办法不仅能促进国家的经济健康，而且从哲学角度来看也是非常可取的。

已开始社保改革的国家遍布全球：澳大利亚，墨西哥，英国，中国，智利，瑞典（参见 **Feldstein, 1998, Feldstein and Siebert, 2002**）。各国政府之所以致力于社保体制改革，是因为现行体制下，人口老龄化将大幅度增加社保所需资金，导致高税率。

社会保障之所以需要全面改革，很大程度上是因为现行社保项目的负激励作用对经济发展不利。失业保障导致失业率上升。退休救济导致更多的人提前退休，从而降低了国民储蓄。医疗保险通常会增加医疗费用。政府的任务是尽量减少经济资源的浪费，缩小以上负激励作用对宏观经济和税务的负面影响，降低人口老龄化的财政负担。

经济研究使决策者认识到了上述副作用，并提出了改革方案。由于国与国初始条件和具体政治体制的差异，改革的速度和项目的更替因国而异。改革不是一劳永逸的；它需要随着时代的演变而不断被调整。但一般来说，改革会提高社保项目的效率，即相同的资金支出和经济扭曲会产出更多的社保救济。我会详细介绍一些在美国失业，退休，和医疗保障项目中已实施的改革措施。

在讨论社会保障的具体项目之前，我想谈谈三个具有普遍意义的问题。什么是社会保障？我们为什么需要社会保障？评价和重新设计社会保障的原则标准是什么？

I. 社会保障和救济项目

“保障”这个词通常描述许多旨在降低风险（失业，医疗支出，退休后入不敷出等风险）的再分配项目。社会保障与私人保险有本质区别。社会保障要么是强制性项目，要么有足够的财政补贴诱使人们参加。

社保项目不同于福利项目。要得到福利必须通过经济状况调查，也就是说，只有收入（和资产）低于一定程度的人才能拿到福利。在美国，要通过经济状况调查的福利项目包括 **Medicaid**，食物券（**food stamps**），住房补助，学校免费午餐等。² 相比之下，社会

保障项目是“条件事件性”的，即社保救济在特定事件发生后支付，跟收入和资产无关。在美国，失业救济只支付给失业人员，Medicare 救济只支付给 65 岁以上的病人，养老保障只支付给 62 岁以上的老年人，残疾救济拨给丧失工作能力的人，生还者救济拨给已故人员的配偶和子女。

和福利项目不同的是，社会保障项目不是用来进行收入再分配的。尽管部分社保资金被支付给了低收入者，大部分资金仍旧付给了中产和高收入家庭，在美国尤其如此。美国政府发给退休和失业人员的救济金和他们过去的工资成正比；医疗费用可能出自社会保障，但治疗通常是由私立医院和医生提供的。

正是因为社保救济支付给经历过条件事件而收入暂时下降的人，社会保障看起来是收入再分配。但这里忽略了被救济者一生收入，也未计入社会保障促进存款（以防万一）的可能。替代率（即退休救济金和退休前税后收入的比）高于 50% 的养老保障救济极大降低了存款防老的积极性，导致退休时收入减少。同样，高替代率的失业救济会降低人们存款以防失业的积极性。

养老保障项目极好地展示了社会保障的非再分配性。一个连续 35 年年收入都高于养老保障最高纳税额（2004 年为 \$87,000）的新退休人员会得到 \$21,900 的养老救济。相比之下，一生收入居中的人只能拿到上述金额的三分之二。收入偏下（平均收入的 45%）的人拿到的救济少于 \$9,000/年。给配偶和遗夫/妇救济的有关规定加重了项目的非再分配性。退休之前收入等于最高纳税额，退休时把配偶作为赡养人的会得到 \$32,000/年的救济，而低收入者的遗夫/妇只能得到低于 \$9,000 的救济。

养老保障之所以被视为再分配项目，主要是因为人人缴纳相同的税率，但救济金额和一生收入的比值却随收入的增加而降低。而事实上，这一“再分配”现象被高收入者的高预期寿命，对配偶补贴的过量使用和相对较大的就业年龄和纳税年龄抵消了。Jeffrey Liebman（2002）通过研究一个含有个人真实收入史的样本数据，推断出在同一年龄段中，跨收入段的净再分配金额占全部救济金额的百分之十或更少。Coronado, Fullerton 和 Glass（2000）的研究表明，养老保障税和救济金合并后对人口收入的一生基尼系数的影响非常小。同时，养老保障的一般均衡效应会降低资产积累，使税前收入分布更集中于高收入人群。这样，实际工资被降低，而资本回报率则会上升。

失业保障（UI）也不是再分配性的。在马萨诸塞州，失业救济金额很大，但失业救济金只来源于从收入的第一个 10,800 美元中扣得的工资所得税（\$10,800 以上享受零边际税率）。基本救济金大致等于失业前工资的一半。一个年收入 \$50,000 的人和年收入 \$11,000 的人缴纳相同的税额，但前者的救济金额几乎是后者的五倍。³单就此例看，低收入者的工资似乎被重新分配给了高收入者。此外，因为救济只付给上年收入超过一定值的人，长期持续失业的人可能无法拿到失业救济。

尽管 Medicare 的法规适用于每一个 65 岁以上的人，高收入老人通常得到更多的救济金。McClellan 和 Skinner（1997）指出，正因为高收入老人得到的救济多而且寿命长，Medicare 出现了从低收入者到高收入者的净再分配。类似还有，Skinner 和 Zhou（2004）

发现在 Medicare 受益人中，做乳腺 X 线影相检查和糖尿病眼科检查等高级医疗检测手段的人大多数是高收入者。

由于中等收入群占用了社会保障大部分的资金，政府用来救济低收入者的资金就相应地减少了。2003 年美国社会保障共支出 8000 亿美元，但联邦政府用于除 Medicaid 之外的必须通过经济状况调查的项目的资金不到 1500 亿美元。⁴过去四十年间，用于必须通过经济状况调查的项目（除 Medicaid 之外）的资金基本没变（占 GDP 之比从 1.0% 升到了 1.3%），而不需要通过经济状况调查的项目的支出从 GDP 的 2.7% 升到了 GDP 的 7.4%。

社会保障支出对必须通过经济状况调查的项目的负面影响不仅被事实证实，而且还符合最优税收理论的预测。每多收一美元的税所造成的净损失随纳税额占收入比例的增加而增加。因此，中产阶级社保项目资金所需的高税收增加了用于经济状况调查的项目税收的边际净损失。大规模的社保项目因此会减小需要经济状况调查的扶贫项目的最优规模。

II. 社会保障为何存在？

人们通过不同的哲学角度看待社会保障。一个在欧洲流行的哲学观指出，应从社会团结，一视同仁的角度来衡量社会保障。统一医疗保障，一个很难实现的政策目标，就是建立在这个观点上的。这一观点不会同意建立私人社会保障，因为如果那样一些职工就不能参加“即付即支”式的社保项目了。

一个相反的观点认为，个人有权选择适合自己的项目；政府不应建立强制性养老和医疗保障制度。弗里德曼在这一观点的经典著作 Capitalism and Freedom（资本主义和自由，1962）中阐明，社保项目妨碍了个人的自由选择，是不可取的。

社会团结论还认为，怎样选择合适的退休和医疗保险计划对大众来说非常复杂。而自由选择论强调，由于人人的需要不同，政府不可能满足每个人的需求。只有个人才知道什么最合适。

我相信人人都有不同的偏爱，而且绝大多数人都追逐个人利益。即使如此，我仍认为提供社会救济需要政府的作用。这个结论是我从纯应用角度（utilitarian）分析得到的，和上述社会团结论无关。

社会保障致力于缓解不对称信息造成两个的问题。一，不对称信息弱化了私人保险市场的功能。二，政府无法区别哪些人因为年老贫穷或因种种不可避免的原因失业而确实需要救济，哪些人只是投机取巧地领取社保救济。正是由于这两个问题，我们不应该只因为其强制性而放弃社会保障。

但不对称信息或其它形式的市场失败不足以证明政府行为的正当性。尽管一个完美仁慈的政府比不完全私有市场有利，现实中没有完美仁慈的政府。官员的作为不是为了实现效用最大化，而是屈从于政治压力和其个人选择。此外，社保项目的实际成本必须和战胜市场失败的得益相比。两者都需要数据验证。

首先考虑保险市场的不对称信息。以私人退休年金为例，如果个人能以实际公平费率（actuarially fair terms）购买退休年金，那么人们会选择退休时年金化（“年金化”，即 annuitize，是指保险公司根据买主的预期寿命等参数计算出每月应付金额，买主终生领取这个固定金额）以便提高预期效用。可是，如果人们有不同的预期寿命，而且个人比保险公司更了解自己的健康状况，预期寿命较低的人会把自己财产较小一部分年金化。保险公司可通过买主的自我选择来区分其预期寿命长短，以便给预期寿命较长的买主提供相应的优惠性年金。这个过程导致了退休年金需求量加剧下滑，直到年金化所降低风险的价值大于其非实际公平费率对买主造成的损失为止。

通过给每人提供退休年金而不是一次性付款，强制性社会保障系统（以养老保障为例）绕过了上述信息非对称问题。但这样是否就优于非完全市场化的私人保险系统（其中有人年金化少量财产，有人根本不年金化）既取决于社会保障年金，私人年金，和其他非年金式储蓄的年度回报率，取决于退休后消费结构的多样化程度和对遗产的态度，因为退休时完全年金化等于放弃了养老院房产和其它主要消费品的购买力，放弃了给子女遗留财产或礼品（inter vivos gifts）的机会。

如果人们年轻时，在还不知道自己老年健康状况时购买退休年金，那么不对称信息所造成的问题就会减轻。同样，强制性年金如果是建立在资本市场的高回报率上而不靠税收“即付即支”，那它也是可取的。

这就引出了两个结论。一，非对称信息的存在可能会证明社会保障（即政府管理的年金）的必要性。但要肯定社会保障的必要性，我们需要验证实际数据。这些计算是可行的，但还没有人完成。二，社会保障的成本取决于政府如何融资。如果能降低成本，政府可以增加社会保障项目的适当性和其最优规模。

不对称信息的第二种形式也可能证明社会保障的必要性：政府不可能区分出那些人确实收入低从而需要社会救济，那些人钻政策的空子争取自己本不配享受的救济。社会保障存在的一个主要原因是：总有一些人不懂得理财，具体表现在平时为养老和未来医疗费用所存的钱太少，或失业时仍旧大量消费。一些经济学家可能反对把少数人的非理性行为作为政策分析的根据之一。但不可否认，在现实生活中上述非理性行为的确存在。行为经济学近期研究表明，应当把非理性行为或短视行为作为主流经济学的一部分。

但部分人的非理性行为还不足以证明社会保障的必要性。为什么不能提供需要通过经济状况调查的项目，而要建立全民社会保障系统呢？主要原因是为了避免吸引有远见的理性人通过一系列的行为得到他们不应享受的救济。这类人的投机行为会增加其他人的税务负担，还会使全民总体效用比在全民社保系统下的还低。

举一个必须通过经济状况调查的项目的例子（Feldstein, 1987）。假设部分人有短视行为，不为退休存任何钱。一个必须通过经济状况调查的救济项目会给所有这样的人提供救济。那么，理性在职职工会怎样做呢？他们要么存钱防老，要么在退休前把所有积蓄花光，退休后领取救济金。这个救济金实际上等于给养老储蓄课税，会降低养老储蓄的边际消费值。在这个政策下，理性人会比较最优储蓄后的终生效用和零储蓄的终生效用。高

收入者仍旧会储蓄防老，而低收入者为了提高其终生效用，会增加退休前消费，尽管退休救济项目所付的金额小于最优储蓄下退休后的消费。他们这样做加重了其他纳税人的负担。

政府不可能区别哪些是真正的短视人，哪些是钻政策空子以实现效用最大化的理性人。理论上，政府可以把救济的金额压得极低，以至于很少的理性人愿意钻空子。但我认为，在美国等较富裕的国家，这样的低救济政策不会实施。政治上可行的项目所付的金额足以使部分理性人不储蓄。

能够强迫人们为退休存款的政策将会解决部分人钻空子的问题。这类政策唯一的副作用是有些人因此要存入比其理想数额更多的钱。对这类人来说，部分储蓄实际上是一种赋税，反映出较之退休后消费，他们对当前消费的倾向程度。

强制性储蓄项目（可当作投资式养老保障的一种）和必须通过经济状况调查的项目的取舍应由数据决定。有多少人领取必须通过经济状况调查的救济金？相关的净损失是多少？在强制性储蓄项目下，人们要存的钱比其理想储蓄额高多少？

在没有强制性投资式社会保障的条件下，救济政策要在必须通过经济状况调查的项目和全民“即付即支”项目中选择。“即付即支”项目强制全民（第一代之后）得到低于私人储蓄的回报。除此之外，它还对职工工资征税，因为每多挣一元钱就要多付相应的“即付即支”费。“即付即支”项目所造成的低储蓄会导致资本收入下降，从而降低商业和个人所得税收。这意味着商业税率和个人所得税率必须上调以补充税收。

这两种形式的不对称信息反映，社会保障项目有可能是解决市场失败的办。有时，即使市场失败了，任其失败或建立必须通过经济状况调查的项目可能比建立社会保障更好。哪种项目更好根据项目的成本和潜在社会保障体系的设计方案决定。潜在社会保障体系是否属于投资式或记账式是决定其成本的重要因素之一。

通过估计项目收益，经济学家能帮助判定这些不同项目的价值。我认为，投资式社会保障项目（用于养老，失业，退休医疗保障）比“即付即支”项目，必须通过经济状况调查的救济项目，和放任市场不管中任何一个更完善妥当。

促使经济学家们努力试图改进社会保障项目的设计，而不转而支持其它形式的救济项目的政治经济原因是：民选政府必须寻找全民受益的项目以获得选民支持。1881年普鲁士宰相俾斯麦为了赢得选民支持并打击反对党，建立了社会保障体系。即使其它救济项目更有效，经济学家们也无法阻止社会保障思想的蔓延。如果经济学家们不分析什么样的社会保障设计更经济有效，政治会不可避免地选择非优化的设计。

III. 社会保障原理

肯定强制性社会保障的必要性并不意味着现行社会保障体制是完美无缺的。今天的养老和失业保障系统是70年前建立的。这70年中，经济状况，行政科技，经济行为的理论假设都经历了巨变。但这70年里主要的社会保障项目没有经过任何本质的改进。

谈及社保改革具体措施前，我想讨论一些大范围的原则，以便评估社保的各个项目。我要介绍三个政治原则和四个经济学原则。

A. 三个政治原则

政治原则要考虑到经济以外的种种因素。我要解释的政治原则只能作为设计社保政策的基本框架，不能当作评估政策设计的唯一标准。当然，即使你们不同意这些政治原则，你们仍可能同意我提的具体改革措施。

1. 允许个人选择

人人都有偏好。风险规避值，时间偏好，对工作和休闲的取值都会因人而异。人们能否根据个人偏好选择适当保障项目应是社会保障设计的重点考虑因素之一。对弗里德曼来说，这种自由是至关重要的。我认为，它尽管重要，但不起决定因素。如果信息不对称严重影响了项目的效率，我可能禁止这种自由选择。当然，我们应尽量满足人们的选择权，毕竟道德上人们享有选择的权利，而且这种权利会使社会更和谐。

允许人们自由选择意味着社保项目必须具有高效率，不能产生净损失。养老保障政策的一次改革就是一个很好的例子：那次改革在不改变救济额净现值的条件下实际调整了提前和延后退休的救济额，从而允许人们自己控制何时开始领取救济。⁵

2. 项目透明化

社保项目由三部分组成：缴费，救济金发放，缴费和救济金的联系。有关救济金发放的法规非常复杂。你们中间又有谁知道救济金发放的基本法规呢？如果你是男性，你妻子是否跟你分开缴费对她将来领取的救济金有什么样的影响？如果她挣多一点或多工作一年又会有什么影响？如果她 62 岁退休或 65 岁退休呢？我被告知养老保障手册写有至少 2500 条关于救济金发放的法规。

复杂的法规必然会弱化养老缴费多少跟救济金之间的感性联系。许多职工把养老缴费看成工资所得税，大大提高了养老缴费的感性边际税率，也增加了养老缴费的净损失。

法规不透明也会让一些欠佳的项目持续下去。譬如，支持现行养老保障的人认为，现行项目允许大规模再分配，而国会不会同意把相同规模的再分配建立到投资式个人养老保障体系里去。尽管现行养老保障规定禁止上述再分配，一个重要的政治原则是民主体制下有意利用不透明体制达到在透明体制下必定被否决的再分配效果的行为是不当的。

现行养老保障体系之所以缺乏透明度，是因为它是一个确定给付制系统（defined benefit system），而不是许多私人保险所实行的确定缴费制系统（defined contribution system）。把养老保障转成确定缴费制系统，即使是无资金支持的“记账式”系统（瑞典，意大利等国实行），都会使人们看到缴费多少跟救济金之间的必然联系。国会如果明文规定，专门补贴低收入者的缴费，那么收入再分配和政策透明化两个目标都会达到。

3. 认识到政治动态

谈到政策设计，我们经济学家所想的通常是永久性的政策变动。但经验告诉我们，颁布实施的法规通常不是永久的，是会改变的。初始条件会影响法规变动的过程。做政策咨询时，经济学家不仅要认识到不同的设计有不同的持久性，还要在此基础上预测未来政策项目的演变。

2003 年施行的 Medicare 医药条例是个很好的例子。Medicare 的受益者每年支付医药费用的前 250 美元；费用超过 250 美元的，支付超出额的四分之一；费用如果高出某极限，受益者则要支付全部的费用；全部费用超过 3600 美元的，Medicare 支付超出额的百分之九十五。

这种罕见的设计一方面限制了总支出，一方面保证大多数老人都能享受到该项目的待遇。相同预算下更经济的设计至少会让部分尚无保障的人们参与，同时降低支出。但那样将导致政治劣势：只给较少的人保障。现在看来，将来解决剩余保障缺口的法案会增加该项目的开支。

此外，该项目的未来演变过程还有更重要的方面。政府保障如果替老人支付所有医药费用，要求政府控制医药价格的呼声会更高。政府对医药价格的控制会阻碍老年病治疗药物技术的发展。试图增强老年人医药购买能力的项目如果导致老年病治疗药物的种类和药效下降，那真是悲哀的讽刺。

B. 四个经济原则

我现在从这三个政治原则——允许个人选择，项目透明化，认识到政治动态——转到四个经济原则上来。

1. 认识到社会保障及其税收的经济影响

一些非经济学家谈及社会保障项目时常常假定社会保障项目不影响受益人的行为，也不影响经济发展。实证表明这是错误的。公众，国会，和政府有关人员并未意识到社会保障项目对经济的重要影响甚至负面影响。

上四分之一世纪的部分经济研究揭示了社会保障影响个人和经济的一些渠道。这包括降低国家储蓄，导致提前退休，增加失业率，增加医疗保障的费用，和挤压私人医疗保险。任何评估社会保障的研究应把上述影响考虑在内。

当然，上述影响的大小仍有争议。这是经济学中常见的现象。即使参数估值的不确定性很大，项目的设计还应基于已有数据。但经济学家们总可以发现并使用新数据，新统计方法，和新自然政策实验来弥补这方面的知识不足，从而改进政策设计。

负面影响只跟某具体项目有关，和项目的目标无关。例如，John Gruber 和 Davie Wise (1999) 的研究表明，有些欧洲国家的退休保障制度导致提前退休，而另外的制度在其它时候其它国家并没有导致提前退休。美国现退休制度基本保持了救济额和退休年龄之间的实际公平性，极大地弱化了人们想要提前退休的感性偏见。

一般来说，社会保障项目本身不仅扭曲了经济行为，导致净损失，而且为其融资的税收还会产生更多的净损失。我相信，税收的净损失量比一般认识到的要大得多。

如果救济金法规保持不变，养老保障缴费率可能会提高一半；我来阐明缴费率提高一半对净损失大小的影响。净损失大小取决于边际税率。假定某人现在要缴联邦税和州税，共 30%（不算社会保障）。现行养老保障规定雇主和职工共上缴工资的 15.3%。⁶ 如果把和所得税的相互作用⁷和退休或生还人员救济的净现实值等影响算入的话，实际边际税率应从 30%上升到 37.7%。⁸ 如果 15.3%的边际税率提高一半的话，通过跟所得税的相互作用，实际边际税率会从 37.7%上升到 44.2%。⁹

税率上升造成的净损失增加反映出劳力供应的下降和补助形式的变化。劳力供应包括工作时间，人力资本，职业选择，努力程度等。补助形式从须纳税的现金形式转变成不须纳税的附加补助形式。尽管无法测量这两种行为变化的大小，但总的净损失大小可以通过估计高养老保障缴费对可纳税收入降低的程度来计算。之所以能只看可纳税收入的降低的范围而不需要估计这两种影响的大小，是因为这两者的价格比——工作的边际收入和决定附加补助的边缘税率——是稳定的，不随税率而变。可征税的劳动收入因此是希克斯综合商品（Hicksian composite good），可被用来估计净损失（Feldstein, 1999a）。¹⁰

可征税收入与税后比例（即 1 减边际税率）的弹性系数远大于传统意义上通过计算工作参加率和平均工作时间而得出的劳动供应。该弹性系数现在是许多公共经济学家的研究对象，已经出现了许多估计值，但估计的可信度不同。我的保守估计是可征税收入与除税后比例的补偿弹性系数是二分之一。

用上述弹性系数和 2004 年可征税的工资总量可以算出，实际边际税率从 37.7%上升到 44.2%的结果是 960 亿美元的净损失，是美国 GDP 的百分之一。¹¹ 因为 6.5 个百分点的上升只适用于可征税工资（占 GDP 的百分之四十），净损失等于税收增加值的三分之一。即使如此，净损失的相对大小还是被低估了，因为它忽略了由税率上升而导致的税基（税收）的减小。算上这层影响，税率上升的净损失可能达到税收增加值的二分之一，¹² 即每多收 1 美元的所得税，实际损失是 1.50 美元。

注意，上述净损失只是增加税率而造成的浪费，它不包括现有税率的净损失或税收的直接负担。它更不包括项目扭曲而导致的净损失。

尽管降低未来救济可以减缓净损失的上升，但如此就会减少社会保障对未来退休人员的救济。另外的办法是重新设计社会保障项目，把未来所需要的资金与税收区别开来。

要达到这个目标，一个办法是让纳税人认识到纳税多少和未来救济的联系。这就是从现有的复杂确定给付制转变到确定缴费制，甚至到国家级确定缴费制的好处。尽管国家级确定缴费制还是即付即支，但是它把每个就业人员为养老保障所缴的金额与其未来所享受的救济联系起来。

不少就业人员缴税很多，但未来却得不到相应的救济。对该人群，养老保障缴费实际就是一种所得税。该人群包括许多 35 年工龄以下的就业人员。而确定缴费制则保证了缴税和救济之间的联系。

尽管无资金支持的确性缴费系统有一定作用，但无资金支持系统的极低的隐含回报率意味着工资所得税会保持其固有的扭曲性质。把含有 5% 私人储蓄回报率转成只含有 2% 实际回报率的即付即支计划等于给一生储蓄课 75% 的税。¹³

用非税收资金支付养老保障和 Medicare 也可以大幅度降低实际税率。另外，在储蓄回报率够高的情况下，人们可能不会把该资金看作一种税。我稍后会介绍这个问题。

2. 设计项目以便增加救济跟扭曲的净值。

社会保障项目通常在增加救济的同时造成一定的扭曲，因而要考虑两者的净值。社保项目对老年低收入，暂时失业，高医疗费用提供保障，同时也对必须工作超过健康允许的时间的工人提供保障，对有其它潜在工作机会的工人提供失业保障，对无力偿还医疗费用的人们提供保障。尽管如此，社保项目仍旧会扭曲积极性，导致提前退休，低存款，过长的找工作期，和过高的医疗费用。

选择社保项目的参数时要比较救济的多少和对经济扭曲程度的大小。救济的多少应反映出如下事实：相对于过去收入的高救济金会增加老年人的保障，但也会降低存款并导致提前退休。高救济对失业人员提供救济的同时也会促使他们延长失业期或找一个更容易失业的工作。医疗保障中较低的手续费（copayment）在降低无法支付医疗费用或大幅度降低其它消费的风险的同时也使政府承担过多的医疗费用。任何一个项目若增加救济范围和力度，必然会增加其支出，增加税率和经济扭曲程度。

救济项目越全面，救济的边际价值越小，扭曲的程度越大。社会保障的主要目标一般来说是防止灾难性损失：老年贫穷，失业所导致的长期性低收入，过高的医疗费用，和伤残所引起的一系列后果。广义地说，在最优区内，救济的边际价值应等于扭曲的边际损失。经济学家们能够评估不同项目下的救济和扭曲的大小，从而帮助制定政策。

实用性经济分析不仅能选出救济-扭曲曲线的最优点，还应移动曲线使得每一个救济级别的扭曲程度都变小。我稍后会介绍的基于个人帐户的改革就会达到这一目的。

3. 项目的设计应跟上时代的发展

社保项目开始以来，三个足以影响到项目设计的条件发生了巨大变化：经济体的变化，新技术的出现，和一个新的关于政府项目对个人行为影响的认识。

养老保障和失业保障在上世纪三十年代兴起时，美国正值大萧条后期，银行倒闭，个人储蓄遭到重创，总体需求不足，人们常年失业。1940 年代凯恩斯学派的学者，像哈佛大学的 Seymour Harris，认为新设的养老保障项目的无资金支持性质是极好的，可以减少国家储蓄，提高总需求（Harris, 1941）。与那时相反，二十世纪后半叶失业率较低，政

府也设立了存款保险，保证了个人储蓄的安全性。失业保障和养老保险可能在上世纪 30 年代合适，但在 21 世纪的经济下不再有效。

第二个变革是因计算机的出现而引发的金融管理技术的提高。养老保障初始时，罗斯福总统希望它有资金支持，而不是即付即支的。¹⁴ 显然，当时无法实现个人管理个人帐户，而且国会共和党也不相信政府有能力管理如此多的资金。另外，国会民主党急切希望立即发放救济。养老保障最终变成了即付即支的项目。当时无法实现的个人帐户，现在已完全可能。今天多达 9000 万美国人拥有共同基金，包括个人退休帐户（IRAs）和 401k 计划。跟 1930 年代不同的是，当时管理每个人的养老保障帐户这样一项极其繁琐的工作，今天已变得相对容易。

第三个重要变化发生在经济学界，具体在财政政策对个人行为影响的认识。1930 年代的经济学家们认为个人对税收和救济极其不敏感，以至于任何行为反应都可被忽略。即使边际税率超过了百分之九十，大多数经济学家们依旧忽略其负激励作用，例如从 1944 至 1963 年。过高的失业保障对工作找寻和工作选择的影响也被忽略了。当今的经济学家认识到：过高的边际所得税率和其它边际税率会缩小税基并大幅度增加净损失。

这三个变化证明：如果养老保障和失业保障被重新设计，重新设计后的项目会跟现行项目有极大差别。今日，经济学家们会看到养老保障对储蓄和资本积累的副作用对经济发展的障碍，而不是凯恩斯式对内需的促进。共同基金，个人退休账户，和 401k 的普遍归属正好可以作为新社会保障项目的起点。行为的任何方面都将被认为对税率和项目设计有较大的弹性。

普遍地说，将来的改革不可避免地会随着经济学的发展和可行项目的多少而演变。可行项目随时在变；一个极好的例子是养老保障向投资式个人帐户的转变。二十年前，当我在里根政府里任经济顾问委员会主席时，养老保险遭遇了危机。资金来源几乎为零；近期预期缴税入不敷出。里根总统任命了一个两党委员会解决这个问题。委员会提出的建议是尽快增加税率，从养老保障救济金额中收税，还有一些次要的政策。

里根总统对这些计划不满意，询问我们是否有更好的办法，就像智利改革时把即付即支系统转成投资式个人退休帐户。我们没有人能设计出类似的可行方案。我和其他人当时觉得这样一个个人退休帐户年金需要积累太多的资金才能运行，会给转型期的人们带来双重负担，极不公平，政治上也不可行。

我现在知道我当时错了。萨姆维克（Andrew Samwick）和我最近研究（Feldstein and Samwick, 1998a, 1998b, 2002）表明：逐渐完全转变到投资式帐户是可行的，在这过程中，即付即支税和个人退休帐户的总和的增加可以保持在工资总额的百分之二以下，或保持在 GDP 的百分之一以下；同时保证退休人员的传统救济和投资式年金的总合不降低。¹⁵ 达到这一目标的关键在于逐渐用个人退休帐户的年金代替即付即支的救济，让即付即支救济占救济总额的比降低，个人退休账户支付年金的比升高，直到转变完成。

当然，可行并不意味着中意。完全投资式个人退休账户计划对许多人风险太大，我稍后会讨论这个问题。但是，如果采用一个混合系统，避免所得税率或私人存款的增加，则不失为一个改善。我对未能及时就里根总统提出的问题提供这个解决方案感到惭愧。

我之所以有这段回忆，是因为经济研究改变了我们对可行政策的认识。同样，未来的研究也会提出更有效，更适合个人口味的方案。社保设计的基本准则是当新设想出现以后，我们有接受新设想的意愿。

4. 把社会保障和收入再分配区别开来

我刚才提到，社会保障项目不需通过经济状况调查（means tested）。是否合格不是由收入多少决定的，而是取决于某个事件，例如大于 65 岁，开始临时失业，医疗问题等。自然，我用的证据证明今天的社会保障项目不是收入再分配。收入和寿命的正向交互作用把养老保障和 Medicare 的救济金移向了富人。失业保障的设计也造成了类似问题。

当然，通过特殊经济状况调查的项目有其目的。尽管我怀疑像食物券和购房补贴等许多现金等价（in-kind）项目是否中意，我从未怀疑过把收入再分配给低收入者的适当性。

对某些人口组群来说，更多的救济显然是有道理的。现行的补助性安全收入（Supplemental Security Income）为 65 岁以上，养老保险和其他私人保险数额之和低于一定值的老人提供通过经济状况调查的救济。一个更慷慨的，针对 75 岁以上老人的通过经济状况调查的救济项目将对劳动力供应造成较小的扭曲。因此，一个产生更多救济和更少扭曲的通过经济状况调查的项目是可能的。可悲的是，在我们的养老保障系统下（即使包括补助性安全收入），65 岁以上者仍有百分之十处在贫困线下，而养老保障每年支出近 5000 亿美元给经济状况更好的人。

考虑到收入再分配，社保设计的重点应是消灭贫穷，而不是总体收入分配或两级分化的程度。和大多数经济学家一样，我接受帕拉多原理（Pareto principle）：一个有人得利而无人失利的经济是较优的。即使得利者的收入高于平均收入，基尼系向两极分化的方向发展，这个经济仍旧是较优的。尽管有人可能反对，但我相信绝大多数经济学家和我意见相同。

看看你是否同意我，问一下你自己：如果我建议给在会的每一个人 50 美元，其他人的收入和资产不动，结果是否更好了呢？因为我们收入大于平均，国家贫富差距会增大。但我认为几乎没有人会拒绝这个建议。

这就是我的四个经济原理。我现在要讨论社保的三种主要形式如何能转变成一个混合付账系统—政府保障加上个人投资式帐户。失业保障缴款帐户（Unemployment Insurance Savings Accounts）由政府作保，个人退休帐户补充即付即支系统的支出，个人退休健康帐户用来补充 Medicare 的种种选择。

IV. 失业保障

尽管失业保障 2003 年的支出只有 390 亿美元，属于较小的项目，但它对宏观经济有极大影响，同时也是以降低扭曲提高救济为目标的成功改革案例之一。不仅如此，失业保障还是通过投资式帐户化就能达到更大经济收益的社保项目的一种。

美国的失业保障项目是 1935 年大萧条时期的产物。项目由各州政府自主管理，但州政府必须服从联邦政府的种种制约，所以其政策实际变化的空间并不大。典型的失业救济金额是失业前工资的一半，救济期为六个月。欧洲的失业救济金额更多，救济期更长，但对欧洲的失业率也产生了负面影响。

我三十年前开始研究失业保障时（Feldstein, 1973a, 1973b），大多数人认为当时的失业救济金额较低，对经济活动影响不大，认为人们之所以失业是因为总需求量不足。改革者把焦点放到了增加救济金额和延长领取期上，认为失业完全是由客观原因引起的。

我们现在知道上述的认识是错误的。经济学家们已分析和测量了失业保障增加失业率的种种途径。但在 1960 和 1970 年代，实际由失业保障所引起的高失业率被错误地认为是由总需求量不足而产生的。政府使用扩张性金融和财政政策解决高失业率，导致越来越高的通货膨胀。幸运的是，我们现在认识到了这个错误。金融政策不再被用来缓解高失业率。尽管失业保障不再造成通货膨胀，它仍然使失业率居高不下。这个问题在失业率持续停留在百分之十的欧洲尤其严重。

每周平均救济金额和每周平均工资的错误对比是失业救济不会影响经济活动这种陈旧认识的根源。尽管平均救济金额只是所有就业人员平均工资的百分之三十，但由于失业人员的平均工资低于所有就业人员的平均工资，失业救济的平均金额可达到失业人员过去工资的一半。在救济还包括配偶和子女日常消费的那些州，这个比例甚至更高。这样算仍低估了救济替代率（即救济金额除以失业前收入），因为救济金额不需纳税。当时，一个高收入者配偶的边际收入和边际所得税率合计可能超过百分之五十。所以，免税的失业救济金额甚至能超出个人税后的收入。对这群人来说，持续失业可能比再就业还划算。

研究表明，即使救济替代率很低，负激励作用仍可能存在。宏观经济学家们认识到失业率很大程度上是因为找到合适工作的时间变长，而不是凯恩斯学派所说的内需不足。尽管如此，越来越多的证据表明，失业救济金过高，负激励作用促使失业人员人为地拉长失业期，从而使得找到新工作的边际效用低于因失业而损失的产值。凯茨和迈尔（Larry Katz and Bruce Meyer, 1990）指出，在失业救济金到期的前几个星期，失业人员接受新工作的概率大幅度上升。我和波特巴（James Poterba, 1984）发现，新失业救济受益者的最低工资（或保留工资，reservation wage）的中位数不仅高于失业前的工资，而且是失业保障替代率的升函数，同时，这个中位数在失业期内下降的速度很慢。

失业期变长不是失业保障的唯一副作用。失业救济金过高会增加临时失业的人数（译者注：临时失业指就业人员被雇主临时解雇，过一段时间后又被原雇主雇佣的过程）。临时失业期间，失业人员有权领取失业救济（Feldstein, 1976, 1978a）。高救济还会刺激人们到临时解雇率受季节影响较大的公司工作，从而间接降低了这类公司所要付的工资总额，为它们的扩张提供了补贴。

了解上述细节后，最明显的首要改革就是失业救济要缴税。开始，反对的声音及其强烈，但终究无法有力批驳失业救济既是现金收入，就理所当然要像其它现金收入一样缴税的观点。失业救济税会增加低收入者负担的说法不符合所得税有一定的最低扣税收入的事实：收入在最低扣税收入以下的低收入者不需缴纳失业救济税。

国会协调的最初结果是只要求相对高收入的失业人员将失业救济金的一半纳入可扣税收入。索伦（Gary Solon, 1985）研究了政策变化，发现缴纳失业救济税的人员的失业期相对下降了。1986年的税法改革法案通过后，失业救济跟其它任何形式的劳动收入一样，全部要缴所得税。

对失业救济扣税排除了失业救济导致净收入大于劳动收入的可能。这项政策对经济的总体影响很难估计，但我个人认为，政策实施后，失业率可能下降了 0.5 个百分点，相当于在任何时期增加五十万个就业机会。

失业救济造成经济扭曲的事实推动了许多关于如何平衡经济扭曲和失业保障的研究。贝利（Martin Bailey, 1978）提出了一个模型，即最优救济金额取决于两个系数：个人的相对风险趋避系数和失业期跟失业替代率的弹性系数。格鲁布（Jonathan Gruber, 1997）根据失业对家庭食物消费影响的数据，采用这个模型计算出了最优救济金额，发现现行政策下的最优替代率应小于百分之五十。最近，切提（Raj Chetty, 2003）发现与最优失业救济相关的风险趋避系数可能比与金融投资相关的风险趋避系数高很多。这是因为许多家庭开支在短期内（即临时失业期内）无法调整。切提计算的最优失业救济替代率大致等于我们观测到的替代率。

上述计算的前提是个人不拥有金融资产。个人如果优化储蓄，那么最优失业救济，尤其是中短期的救济，则会降低。尽管收入变动幅度较大的个人储蓄较多，但我们不能以此假设如果没有失业保障，所有人都会存足够的钱来维持临时失业时的最优消费。部分人很短视，不会因为将来可能失业而储蓄。

解决这个问题的最优方法是什么？一个方法是继续现行的失业保障体系，同时调整救济金的多少和救济期的长短，以便平衡救济对失业人员的利益和经济扭曲的损失。另一个办法是将其转变成一个通过经济状况调查的福利项目。但这样做的话，个别人会钻政策的空子，平时不存任何钱，失业后享受失业救济。类似的不对称信息问题在刚才讲的养老保障中也存在：政府无法区别人们是否真正短视。从效率上说，要决定到底是现行体制好还是需要通过经济状况调查的好，我们应从救济程度对失业率的影响和优化储蓄的相对人数，短视不储蓄的相对人数，和为了得到救济而不储蓄的相对人数来考虑。

第三种可能是要求所有人建立失业保障储蓄账户，用来支付失业救济。我和奥特曼（Feldstein and Altman, 1998）研究了不少类似计划。典型计划是，每人必须把部分钱存到其失业保障储蓄账户中，直到存款额达到失业一年所能领取的救济金额的一半为止。账户上的资金用来投资，得到市场回报率。存款额积累够后，现行失业保障下的失业人员在失业时可以从其失业保障储蓄账户中提取等于其失业救济额的现金。个人退休后账户的余

额由个人提出并支配。退休前去世的个人可以把余额作为遗赠。简单地说，个人把失业保障储蓄账户的金额当成自己财产的一部分。对退休后账户余额大于零的人来说，失业保障储蓄账户计划为他们提供了和失业救济相同的保障，但不会造成任何经济扭曲。

如果部分人因失业期过长用完了其储蓄账户上的金额呢？这些人可以从政府失业保障基金借款，金额等于假如储蓄账户余额大于零时能从账户提取的现金量。失业结束后，他们要重新开始往储蓄账户上存钱，首先还清欠政府的金额和利息，然后重新开始积累其储蓄账户。他们如果想为自己储蓄，就必须尽快还清政府的救济贷款。这样，政府贷款不会扭曲他们回到工作岗位的积极性。失业期内他们一方面得到了全面保障，另一方面积极性不会被扭曲；失业期过后则开始新一轮的储蓄积累。

只有对那些预期储蓄账户余额小于零的人来说，这个设计是现行设计的翻版，没有任何相对改善。对这些人来说救济的金额和扭曲造成的损失在两个设计下都是一样的。

因此，失业保障储蓄账户的改善程度取决于两个因素：（1）失业人口中预期储蓄账户余额小于零的人的比例，（2）积极性对失业影响的程度。我和奥特曼研究国家纵向调查数据（National Longitudinal Survey）的结果表明：即使积极性增加对失业没有任何益处，付给失业人口中预期储蓄账户余额小于零的人的金额仅占总支出的十分之一。

我们的分析意味着失业保障项目可以围绕失业保障储蓄账户进行改革，从而大幅度降低现有扭曲程度，保持失业救济金的来源，保证对持续失业人员提供足够救济。这方面更深层的研究会很有价值。

V. 养老保障¹⁶

养老保障是美国支出额最大的社会保障项目，2003年的支出额为4700亿美元，占联邦政府总支出的百分之二十二。养老保障不仅包括退休和生还人员的年金，还包括残障保障（占养老保障支出的百分之十五）。由于残障保障项目涉及面极广，我在这里不作讨论。

绝大多数私人保险是投资式确定缴费制项目；养老保障与这不同，是确定给付制系统。在确定给付制系统下，个人退休后得到的救济金额取决于工作总收入而不是工作期内资本市场的走势。养老保障即付即支，即所得税税收的绝大部分用来救济退休人员，不会涉及到只有私人保险才有的资产积累和金融投资。全国工资分布的第85个百分位数（85th percentile）以下的工资必须缴纳所得税（2004年为87,900美元），用来支付养老保障。除残障保障外，养老保障所得税率现在是10.6%，由雇主和雇员各承担一半。

养老保障救济以消费者价格指数调整后的年金的形式发放。退休时救济金额取决于个人收入最多的35年里的工资调整后收入（wage-indexed earnings）。救济公式对总收入较低的人提供较高的救济/工资比，对总收入较高的人提供较低的救济/工资比。提前退休人员（正常退休年龄要逐渐从65岁提高到67岁）领取实际降低（actuarially reduced）的救济，而正常退休人员领取实际增多（actuarially increased）的救济。

夫妻可以根据其个人收入的高低分别领取救济金，也可以只领取相当于收入较高一方的收入的 1.5 倍的救济金。失去配偶的可领取夫妻间收入较高的一方的收入的 100%。由于这些规定，许多女性工作时所支付的养老保障缴费和其退休后的救济金没有太多联系，因为其救济金是根据丈夫收入高低决定的。这不仅对已婚女性如此，对预计要结婚的女子和离婚或丧偶并预计要按其丈夫收入争取救济金的妇女也一样。

我在 1960 年代读博士的时候，发现消费理论的实证分析（包括弗里德曼（Friedman）的永久收入假说（Permanent Income Hypothesis）和莫蒂格利安尼（Modigliani）的终生循环储蓄理论（Life Cycle Hypothesis））完全忽视了作为退休人员主要收入来源的养老保障的作用，因而我对养老保障开始产生兴趣。我认识到养老保障对储蓄的影响的理论分析是极其复杂的，不仅是养老保障对金融资产的简单平移。从促使提前退休的角度来看，养老保障增加了金融资产的需求。因此，养老保障的净影响取决于正劝诱退休影响（positive induced retirement effect）和负资产平移影响（negative wealth displacement effect），只能通过实证分析得到答案。

我初步的时间序列分析（Feldstein, 1974）表明，养老保障“财富，”即未来养老保障救济金的现期实际值（present actuarial value），会大幅度降低个人储蓄。22 年后用更新，更全面的数据进行重新估计的结果非常相似（Feldstein, 1996b）。家庭数据和国际数据也支持养老保障降低储蓄的结论。其他研究这一问题的学者们大体支持这一结论，但对储蓄被降低的程度有不同看法（Congressional Budget Office, 1998）。

养老保障对储蓄的负作用还关系到对萨缪尔逊（Paul Samuelson）重叠代论文的理解（Samuelson, 1958）。萨缪尔逊证明，一个无资本和技术增长的经济体，纯粹即付即支的养老保障体制下，每一代人的税收的回报率等于人口增长率。这是因为人口增长率大于零，所以纳税人口增长率大于退休人口增长率。如果把技术增长记入，纯粹即付即支体制的回报率仍旧是税基的增长率，即人口增长率与技术增长率的和。

萨缪尔逊指出，这个正回报率意味着任何无资金支持养老保障项目仍能提高资本总量为零的经济体的福利。但是，如果经济总量大于零，并且把养老保障缴费当作资本积累的一种形式，结果又会是什么样呢？在这种更实际的假设下，即付即支式年金对储蓄率的负作用可导致现时和未来消费的净现值的降低。

要知道为什么，首先考虑一个简化的教科书模型：资本所得税为零，每一代就业人员所得到的即付即支回报率等于人口和技术增长率之和减去即付即支缴费额的资本市场回报率。对每一代纳税人来说，向即付即支项目缴税会产生损失，因为他们无法自己把所缴的钱存起来或投资到有形资产（或基于有形资产的金融资产）上。第一代没有这种损失，因为他们不须缴任何税却可以得到救济。

所有代的纳税人的消费降低幅度经过资本边际回报率折扣后的现值正好等于第一代退休人员的所得到的救济（Feldstein and Liebman, 2002a; Feldstein, 2005b）。简短地说，在上述简化的教科书假设下，启用即付即支养老保障制度只会把总体消费从未来代转到第一代，不会降低总体消费的现值。普通地说，项目每扩张一次，即将退休的人们会得到突

如其来的救济，其成本则由未来所有代承担，但所有代（包括第一代）总消费的现值不变。

这个中性结果是建立在资本所得税不造成经济扭曲的假设上的。¹⁷ 如果资本所得税造成扭曲，适当的代际消费折扣率小于资本回报率。另外，叠加未来不同代消费量所使用的折扣率可能和市场回报率完全不同，可能会等于消费边际效用下降率。如果假设较实际的经济增长率和边际效用对消费的弹性系数，适当的折扣率会远小于资本回报率。¹⁸ 在这个折扣率下，启用并重复增加即付即支项目的规模会导致消费降低程度的净现值大幅度上升。同样，从即付即支体制转到投资式混合体制会使消费的现值大幅度增加。

储蓄和消费现值的降低只代表即付即支项目的部分负作用。第二个重要负作用体现在边际税率的提高对劳力供应和补偿方式的扭曲。这个边际税率是指法定税率减去实际救济金的预期增长率。许多已婚妇女的救济金增长率为零。处在收入最多的 35 年之外的个人（包括老人和年轻人）的救济金增长率也是零，因为较高的边际税率到来的时候这些人对工作的依赖性也较弱。许多人也可能低估了边际收入对未来救济金的作用。在上述所用例子里，工资所得税会造成较严重的净损失。

如果个人养老保障储蓄能得到市场回报率（即启用投资式系统），劳力供应扭曲所增加的净损失大体可以被消除。那样，个人救济金的实际现值将等于其社会保障储蓄。劳力供应扭曲的出现只有一种可能，即部分人被强制储蓄更多的钱以防老，或者他们认为养老金的实际价值不等于其去世的风险。含有即付即支部分和投资部分的混合系统能降低但不能消除劳力供应的扭曲。

传统即付即支系统造成的第三个扭曲是鼓励人们提前退休，以便提前获得救济金并逃避最后几年的缴税。尽管美国这几年通过实际调整，已杜绝了这类现象，类似活动在欧洲等其它国家仍很常见（Grubber and Wise, 1999）。提前退休增加了养老保障救济金的成本，降低了现存劳动收入的税基。这实际提高了养老保障税的边际税率，加重了净损失。当算入禁止压低工资以抵制高所得税率的各种规定后，上述税收是欧洲失业率高的原因之一。美国的情况证明，这个问题可在即付即支系统内解决。当然，养老救济金从个人帐户提取的投资式系统也会解决这个问题。如果个人在用完其帐户余额或开始领取养老年金之前去世，个人可以把余额作为遗产传给他人。

这三种扭曲的分析应清晰表明，向“记账式”确定性缴费系统的转变对降低现行即付即支系统的种种负作用效果不大。在记账式确定性缴费系统下，个人帐户余额等于其缴税金额加上帐户已有金额的“记账式”利息，只不过没有实际资产投资。长期可行的“记账式”利息是萨缪尔逊回报率的修正值，等于税基的增长率。因为没有实际资产积累，消费下降的现值不变，而且由于个人更能看到缴税多少与养老救济金多少的联系，劳力供应和补偿方式的扭曲会被缓解。记账式确定性缴费系统还能降低提前退休造成的扭曲。这是因为个人提前退休会降低其未来的救济金，推迟退休会增加救济金。尽管有这种更直观的联系，即付即支的低回报率对劳力供应和补偿方式仍有相当大的负作用。

尽管降低即付即支系统的净损失，增加未来所有代消费的现值强烈鼓励政策改革，在许多国家它们不是向混合系统转型的原动力。转型的主要动力在于，如果不改革线性系统，人口老龄化会导致税率过高或救济金降低。人口老龄化不是“婴儿潮”（baby boom）的结果，而是人类平均寿命增加的结果，是长期存在的。人口老龄化重要，不仅在于它是改革的动力，而且在于它提高了改革本身的潜在效益。

向投资式或混合系统转变的可行性取决于四个因素：（1）转型过程和其成本；（2）现行行政支出；（3）金融投资的风险；（4）对各收入阶层尤其是贫困人口的影响。我和同事李伯曼（Jeffrey Liebman），兰格洛娃（Elena Ranguelova），萨姆维克（Andrew Samwick）对这些因素的研究成果总结如下。

我刚在讲到我和里根总统的经历时提到了转型问题。常见的观点是，从完全即付即支系统到混合系统的调整需要“转型期”的那一代人付双份成本：（1）为其退休存款；（2）为现有的退休人员支付救济金。这个观点是错误的。我和萨姆维克（1998a, 1998b, 2002）提出了一个可以避免把即付即支税率提高到 19.5%¹⁹ 的补救办法，即个人拿出相当于工资 1.5% 的现金放到个人退休帐户里。转型的关键是用个人退休帐户年金补贴即付即支救济金。个人退休账户的年金增长率抵消了由于人口老龄化而税率保持不变而导致的即付即支救济金的下降率。

这一过程中没有免费午餐。它的关键在于转型期增加的储蓄会降低长远损失。这部分储蓄可以是自愿的，把工资所得税收相应的金额转到个人储蓄账户上。²⁰ 尽管这样会减少“委托基金”（trust fund）的余额，但转型过程中养老保障不需要从政府税收里借款（Feldstein and Samwick, 2002）。²¹

即使转型期内第一代个人退休账户的成本是政府借款支付的，转型过程仍有可能最终提高国民储蓄和未来消费的现值。政府借款支付第一代个人退休账户的费用对国民储蓄没有直接影响，因为增加的政府贷款被其在个人退休账户的存款抵消了。时间久了，个人退休账户年金的存在可允许在保持总退休收入不变的情况下降低即付即支救济金。这个下降意味着政府赤字的年度增长小于被转到个人退休账户的金额。这两者的差就等于国民储蓄的增长。²²

下面，我讲一下个人储蓄账户的行政支出。个人储蓄账户的反对者认为，个人储蓄账户项目的行政费用可能会抵消它比即付即支系统高出的那一部分回报。尽管其它国家发生过高行政支出的问题，它不是无法避免的。瑞典最近个人储蓄账户项目的行政支出等于资产的 50% 到 80%，但随着资产的增加行政费用会下降，因为费用取决于交易量，而不是资产总量。TIAA-CERF 所运行的变量年金的个人账户系统的费用仅为总量的百分之 0.37。²³

不管是即付即支系统还是投资式系统，风险都是要考虑到的重要因素。尽管即付即支项目没有资产价格风险，但这些项目的政治风险不容小觑：未来的纳税人可能不同意增加税率以适应人口结构和经济情况的变化。美国 1983 年立法，增加享受全面救济的最低年龄，从而缩减了救济金的总量。许多拉丁美洲国家 1980 到 1990 年代降低了现金救济

金。最近，德国，意大利，日本宣布或已开始实施了降低国家养老救济金的法案。²⁴ 避免将来立法导致退休收入的非预期降低的最可靠办法是建立一个不需要增加未来工资所得税率的混合系统。

资产价格风险的问题比较复杂。根据相当数量的研究，我相信结合税收融资的即付即支救济金和投资式个人退休账户年金的混合系统会符合三个条件：（1）和预测的即付即支税率相比，大幅度降低支付退休救济金的长期费用；（2）即付即支和退休年金的结合会产生更高的预期救济金额；（3）结合后的总救济金额低于现行即付即支的预测救济金额的概率极小。²⁵ 低风险可通过下列三件事达到：（1）混合系统下即付即支部分所能支付的最低救济金额的设定；（2）制定投资个人退休账户的法规；（3）政府或市场提供明确保证。因为人们有不同的风险趋避系数，私人个人退休账户和退休账户年金管理机构的许多种保证的存在（Feldstein, 2005a）可能是最能反映这些不同点的解决方案。

我最后讨论一下即付即支系统到混合系统转型的再分配影响。我已经说过，现行养老保障系统基本没有再分配功能：十分之一的退休人员的收入低于贫困线。法定单身女性（尤其早年离婚或丧偶的妇女）得到的救济金非常少；转型到混合系统后其救济金会大幅度增加（Feldstein and Liebman, 2002b）。如果丈夫和妻子的个人退休账户离婚时被合并然后平分，那么妻子会受益。

虽然个人退休账户本身没有收入再分配作用，但即付即支救济金的再分配结构理论上可以被改进，使得合并后的救济金达到任何程度的收入再分配。

综上所述，已有研究显示，现行即付即支系统可以被一个投资式个人退休账户的混合系统替代；该混合系统能够保持或提高现有救济金水平并降低发放救济所造成的长期损失。转型成本可以通过稍微增加个人退休账户储蓄或通过现有的工资所得税收支付。即使使用税收支付，初始赤字也不会降低国民储蓄，因为与此同时私人储蓄等量上升。长久以往，国民储蓄也会上升，因为个人储蓄账户的余额会超过增加的财政赤字。

混合系统能够消除对未来养老保障税率上升的依赖，从而避免未来纳税人不愿增加税率的政治风险。虽然资产价格有风险，但一个合理设计的混合系统可以把混合救济金低于预期即付即支救济金这一事件的可能性降到几乎是零的程度。剩下的部分资产价格风险可以通过私人金融市场的保证回报率缓解。

VI. Medicare

Medicare 是联邦政府为 65 岁以上老年人提供的医疗保障项目。Medicare 改革比失业保障改革和养老保障改革复杂得多。Medicare 条目繁杂，改革的阻力涉及到感情因素。如果不改革，人口老龄化和越来越高级越昂贵的医疗技术和设备意味着 Medicare 的费用最终将超过养老保障的费用。

讨论 Medicare 之前，有必要先考虑医疗保障的基本理论和政府现在是如何通过雇主医疗保障缴费的减税制度向 65 岁以下人口提供社会主义式医疗保障的。这本身很重要，甚至能提供改革 Medicare 的办法。

根据基本保险理论，有规避倾向的人们会选择实际公平的保险条款，避免不确定性外生性分布的潜在损失。但潜在医疗费用的分布不是外生的，降低风险得到的好处必须抵消保险带来的扭曲作用。随着保险越来越全面，降低风险的边际效益逐渐下降，保险需求扭曲的边际净损失逐渐上升。在最佳共同保险费（coinsurance）处，医疗的净价格大大小于其真实费用，个人在医生建议下会消费过多的保险，从而扭曲了医疗需求，造成净损失。尽管如此，这个共同保险费是有效的，因为需求扭曲的净损失小于降低风险的得益。

实际操作上，把雇主的医疗保障缴费从员工可纳税收入中扣除的做法极大地增加了医疗保障的需求。允许员工使用税前收入购买医疗保障的这种做法改变了医疗保障的本质。如果某人的边际税率是 40%，以 0.6 美元每一美元保险的价格购买医疗保险会大幅度提高对低扣除额（deductibles）和低共同保险费医疗保险的需求量。这样，需求曲线扭曲造成的净损失就很高。

试图废除，降低上述税收补贴或规定最低扣除额和最低共同保险费的种种措施都不成功。当里根政府计划对上述税收补贴设限时，里根总统所属的共和党内竟无人愿意把计划提到国会审议。

但最近，国会通过了一项避免过多使用医疗保险的法案。2003 年 Medicare 法案中的医疗储蓄账户条例（Health Savings Account rules）允许个人或其雇主把税前收入存入医疗储蓄账户，最多能存 5000 美元，条件是医疗保险必须有相等的扣除额，能够为灾难性费用提供保险。个人放弃了雇主缴费形式的免税收入，但却得到了更多的医疗储蓄账户形式的免税收入。这些个人退休账户不征收投资产出税。年终账户余额自动转到下一年，可以被用来支付任何形式的医疗保险而不需缴税。余额也可以被取出用于各种形式的消费，只是取出时要缴税。

医疗储蓄账户（Health Savings Accounts, HSA）促使人们选择高扣除额的医疗保险，而不是现在的全面低扣除额，低共同保险费的保险；这会改变保险的需求曲线。只要医疗消费小于扣除额上限，个人就必须支付这笔钱，而保险公司无须承担。因此，扣除额上限以下的医疗消费不会造成现行低扣除额低共同保险费所造成的需求扭曲。同理，强制医疗保险为灾难性支出提供保险的政策意味着在减少扭曲程度的同时重要的保险仍被保留或增加。²⁶

当然，多天住院的费用会超过扣除额上限。一旦超过上限，保险公司就必须支付上限以上的开支，而医生和病人就不会有节省意识了。为了保证 HSA 的正激励作用并保持个人受保程度，我们可以规定，HSA 储蓄金额两倍以下的开支必须交纳 50% 的共同保险费，以此取代扣除额制度。举个例子，如果 HSA 储蓄金额为 5000 美元，那么扣除额不存在，取而代之的是医疗开支的头 10000 美元支付 50% 的手续费（copayment）。这样，更多的病人会在更多的情况下保持节省意识。

从现行税收所导致的全面保险到高扣除额或高共同保险费的转变不仅限制了医疗费用的过量增加（即个人和医生认为实际费用低于实际价格的医疗费用），而且能使医疗费

用反映出个人的爱好选择。诚然，所有人都想健康，但人与人生活习惯的不同反映出健康对不同的人有不同的价值。我们虽然知道肥胖，吸烟，不运动对健康的不利影响，并不是所有人都能改掉这些毛病。就像人们选择不同的生活习惯一样，部分人能愿意降低消费以增加自己的医疗费用。医疗储蓄账户正是为这些人设计的。这样，大多数人就可以省去昂贵的医疗费用了。

医疗储蓄账户可以成为 Medicare 改革的蓝本。没有改革的话，联邦政府支付 Medicare 的费用将会从现在的 GDP 的 2.4%，在 2030 年增至 GDP 的 6%，进而在 2050 年增至 GDP 的 8%。Medicare 日益增长的费用甚至比养老保障还要严重。解决这一问题的办法应包括两个方面：（1）改变消费激励作用从而降低 Medicare 费用的增长率；（2）建立混合付费系统从而避免未来税率的上升（Feldstein and Samwick, 1997; Feldstein, 1999b）。

医疗储蓄账户一旦成功，发展起来的高扣除额和高共同保险费会成为先例，会影响对未来 Medicare 的救济金和享受 Medicare 的人口消费激励作用。

Medicare 混合付费系统可以合并税收融资性 Medicare 年金和就业人员在退休医疗储蓄账户的存款。合并后的资金可以用来支付退休人员喜好的医疗计划：类似现在 Medicare 的全面保险计划，医疗保健组织的成员保险计划，或高扣除额和高共同保险费的便宜的保险计划。除此以外，就业人员可以把这部分资金存到其退休医疗储蓄账户上，以便退休后支付医疗保险，从而大幅度降低了退休后再购买保险时的不对称信息问题。

VII. 结束语

社会保障改革在美国和其他国家正处在试行阶段。决策者有能力改进社保项目，对失业人员，退休人员，和病人提供保障。经济学家们可以对加深我们对社保制度影响的理解，提供新的项目设计作出贡献。在以上论述中我强调了使用政府管理的，对失业，退休，和医疗提供保障的个人投资式账户。这种账户具有增加保障范围和力度，降低扭曲程度的潜力，同时也赋予个人更多的选择。

我对经济政策持乐观态度。演讲的大部分时间都用于讨论我们现行社保项目的不足，错误，和改进的办法。我相信政策时会改变的。经济学家对政策改变所做出的贡献在过去二十年中的重要政策改革中随处可见。但是经济学家在为未来设计更好的政策，教育公众和决策者改革的益处等方面还有更多的任务去做。

参考文献

- Baily, Martin.** "Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance." *Journal of Public Economics*, December 1978, Vol. X, Issue 3, pp. 379-402.
- Chetty, Raj.** "Optimal Unemployment Insurance When Income Effects are Large." National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper 10500, May 2004.
- Congressional Budget Office,** *Social Security and Private Saving: A Review of the Empirical Evidence*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1998.
- Coronado, Julia Lynn, Don Fullerton and Thomas Glass.** "The Progressivity of Social Security." National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper 7520, February 2000.
- Feldstein, Martin.** "A New Approach to National Health Insurance." *The Public Interest*. 1971, No. 23.
- _____. *Lowering the Permanent Rate of Unemployment*. Joint Economic Committee, U.S. Congress, 1973a.
- _____. "Economics of the New Unemployment." *Public Interest*, Fall 1973b, No. 33, pp 4-42.
- _____. "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation." *Journal of Political Economy*, September-October 1974, Vol. LXXXII, No. 5, pp. 905-926.
- _____. "Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment." *Journal of Political Economy*, October 1976, Vol. LXXXIV, Issue 5, pp. 937-957.
- _____. "The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment." *American Economic Review*, December 1978a, Vol. LXVIII, Issue 5, pp. 834-846.
- _____. "The Welfare Cost of Capital Income Taxation," *Journal of Political Economy*, April 1978b Part 2, Vol. LXXXVI, No. 2, pp S29-51.
- _____. "Should Social Security be Means Tested?" *Journal of Political Economy*, June 1987b, Vol. XCV, No. 3, pp.468-484.
- _____. "Lowering the Permanent Rate of Unemployment," Joint Economic Committee, U.S. Congress, Washington, D.C., 1973.
- _____. "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform." The Richard T. Ely Lecture. *American Economic Review*, May 1996a, Vol. LXXXII, Issue 2, pp.1-14.
- _____. "Social Security and Saving: New Time Series Evidence," *National Tax Journal*, 1996b, Vol. XLIX, No. 2, pp. 151-164.
- _____. *Privatizing Social Security*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.
- _____. "Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues." in Horst Siebert, ed., *Redesigning Social Security*, Kiel, University of Kiel, pp., 299-315, 1998b.
- _____. "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax." *Review of Economic and Statistics*, November 1999, Volume LXXXI, No. 4, pp. 674-680.
- _____. "Prefunding Medicare." *American Economic Review*, May 1999b, Vol. LXXXIX, Issue 2, pp. 222-27.
- _____. "Comment on Peter Diamond, Administrative Costs and Equilibrium Charges with Individual Accounts." John Shoven, ed., *Administrative Aspects of Investment-Based Social Security Reform*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000, pp. 162-169.
- _____. "Reducing the Risk of Investment Based Social Security Reform." National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper XXXXX, 2005a.
- _____. "Restructuring Social Security." National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper XXXXX, 2005b.

- Feldstein, Martin and Altman, Dan.** “Unemployment Insurance Savings Accounts.” National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper 6860, December 1998.
- Feldstein, Martin and Gruber, Jon.** “A Major Risk Approach to Health Insurance Reform.” James Poterba, (ed.), *Tax Policy and the Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1995, pp
- Feldstein, Martin and Liebman, Jeffrey.** “Social Security.” in Alan Auerbach and Martin Feldstein, eds., *The Handbook of Public Economics*, Amsterdam: Elsevier Science, 2002a, pp. 2245-2324.
- Feldstein, Martin and Liebman, Jeffrey.** “The Distributional Effects of an Investment-Based Social Security System,” in M. Feldstein and J. Liebman, eds., *Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*, Chicago: University of Chicago Press, 2002b, pp. 263-326.
- Feldstein, Martin and Poterba, James.** “Unemployment Insurance and Reservation Wages.” *Journal of Public Economics*, Vol. XXIII, Issues 1& 2, February-March 1984, pp 141-167.
- Feldstein, Martin and Samwick, Andrew.** “Social Security Rules and Marginal Tax Rates,” *National Tax Journal*, March 1992, Vol. XLV, No. 1, pp. 1-22.
- Feldstein, Martin and Samwick, Andrew.** “The Economics of Prefunding Social Security and Medicare Benefits.” Ben S. Bernanke and Julio J. Rotemberg, eds., *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge, MA: MIT Press, 1997, pp 115-147.
- Feldstein, Martin and Samwick, Andrew.** “The Transition Path in Privatizing Social Security.” Martin Feldstein, ed., *Privatizing Social Security*. Chicago: Chicago University Press, 1998a, pp. 215-260.
- Feldstein, Martin and Samwick, Andrew.** “Potential Effects of Two Percent Personal Retirement Accounts.” *Tax Notes*, May 4, 1998b, Vol. LXXIX, No. 5, pp. 615-620.
- Feldstein, Martin and Samwick, Andrew.** “Potential Paths of Social Security Reform,” in J. Poterba, ed., *Tax Policy and Economy 2001, Volume 16*, Cambridge, MA: MIT Press, 2002, pp 181-224.
- Feldstein, Martin and Siebert, Horst.** *Social Security Pension Reform in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.
- Friedman, Milton.** *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1962.
- Goldberg, Fred and Graetz, Michael.** “Reforming Social Security: A Practical and Workable System of Personal Retirement Accounts.” John Shoven, ed., *Administrative Aspects of Investment based Social Security Reform*, Chicago: The University of Chicago Press, 2000, pp. 9-37.
- Gruber, Jonathan.** “The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance.” *American Economic Review*, March 1997, Vol. LXXXVIII, Issue 1, pp. 192-205.
- Gruber, Jonathan and Wise, David.** “Introduction and Summary.” Jonathan Gruber and David Wise, eds., *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago: The University of Chicago Press, 1999, pp. 1-35.
- Harris, Seymour.** *Economics of Social Security*. New York: McGraw Hill, 1941.
- Katz, Lawrence and Meyer, Bruce.** “The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment.” *Journal of Public Economics*, February 1990, Vol. XLI, Issue 1, pp. 45-72.

- Liebman, Jeffrey.** “Redistribution in the Current U.S. Social Security System.” Martin Feldstein and Jeffrey Liebman, eds., *Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*, Chicago: University of Chicago Press, 2002, pp. 11-48.
- McClellan, Mark and Skinner, Jonathan.** “The Incidence of Medicare.” National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper 6013, April 1997.
- McHale, John.** “The Risk of Social Security Benefit Rules Changes: Some International Evidence.” John Campbell and Martin Feldstein, eds., *Risk Aspects of Investment based Social Security Reform*, Chicago: The University of Chicago Press, 2001, pp. 247-282.
- Moffitt, Robert.** *Means-Tested Transfer Programs in the United States*. Chicago: The University of Chicago Press, 2003.
- Samuelson, Paul.** “An Exact Consumption Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money, *Journal of Political Economy*, 1958, Vol. LXVI, pp. 467-482.
- Schieber, Sylvester and Shoven, John.** *The Real Deal: The History and Future of Social Security*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- Shoven, John.** *Administrative Aspects of Investment Based Social Security Reform*, Chicago: The University of Chicago Press, 2000.
- Skinner, Jonathan and Zhou, Weiping.** “The Measurement and Evolution of Health Inequality: Evidence from the U.S. Medicare Population.” National Bureau of Economic Research (Cambridge, MA) Working Paper 10842, October 2004.
- Solon, Gary.** “Work Incentive Effects of Taxing Unemployment Benefits.” *Econometrica*, March 1985, Vol. LIII, Issue 2, pp 295-306.

尾注

*. 哈佛大学经济学教授，美国国家经济研究局局长。本文的缩略版曾作为我 2005 年美国经济学会年会的会长演讲。尽管我引用了我和他人的多篇论文，本文不是社会保障现有研究的综述。我所有关于社会保障的论文可在 www.nber.org/feldstein 查到。

1. 本文的许多想法得益于我 1969 年以来任教的公共经济学的课程讨论。我感谢学生的参与。Kathleen Feldstein, John Gruber, Caroline Hoxby, Lawrence Kotlikoff, Jeffrey Liebman, James Poterba, Andrew Samwick, Andrei Shleifer 对本文提供了宝贵的修改意见，我深表感谢。
2. 各种福利项目的研究详见 Moffitt (2003)。
3. 严格的说，失业税是从雇主处征收的，但归宿 (incidence) 很可能是在雇员处。
4. 尽管 Medicaid 是通过经济状况调查的项目，其支出的一多半用于老年人的家庭护理费用，而不是为低收入者提供保障。
5. 该调整会提供实际相等的救济，并含百分之三的实际回报率。
6. 该 15.3% 包括 Medicare，养老保障救济和伤残救济缴费。现在，养老保障救济和生还者救济占工资所得税的 10.9%，伤残救济占 1.8%，Medicaid 占 2.9%。这三部分的成本会以不同的速度增长，但三项成本合计最终会把所需税率增加到 15.3% 的 1.5 倍。
7. 因为 15.3% 中雇主的那一半不计入个人收入税基，该例子的实际边际税率是 30% 加上雇员所付的 7.65%，再加上雇主所付 7.65% 的百分之七十，即 $0.30 + 0.0765 + 0.70(0.0765) = 0.43$ 。劳力供应影响税收的程度对上述边际税率的计算没有影响。
8. Feldstein and Samwick (1992) 表明，the present actuarial value of the incremental benefits varies substantially among different age and demographic groups, from no value for young workers and some married women to more than a 100 percent offset of the incremental tax for older men with dependent wives. If this offset is approximated by 50 percent of the 10.6 percent of the old age and survivors portion of the tax, the 43 percent marginal tax rate calculated in footnote 8 is reduced to 37.7 percent.
9. 养老保障税的部分增加会被所得税抵消（把增加的 7.65% 降至 6.5%）。更高的税率不会增加救济。
10. 如果把资产收入税考虑在内，情况会更复杂，因为该税会扭曲销售方和购买方对金融工具的选择，对公司性质的选择（集团或非集团，国内或国外），对储蓄或消费的选择。选择储蓄或消费的关键弹性系数不是储蓄和税后回报率的弹性系数，而是未来消费和税后回报率的弹性系数。储蓄等同于未来消费的支出。相关的弹性系数因此比储蓄弹性系数大得多。储蓄如果对净利率无反应，相关的补偿弹性系数等于 1 减边际储蓄倾向。
11. 求净损失的增加的公式是 $0.5 E (t_2^2 - t_1^2) TLI / (1 - t_1)$ 。其中 TLI 是可纳税的劳工收入， $t_2 = 0.442$ ， $t_1 = 0.377$ 。如果 TLI 等于 GDP 的 40%，即 45,000 亿美元，并且 $E = 0.5$ ，净损失的隐含增加等于 960 亿美元。
12. 补偿弹性系数是 0.5，收入效应是 0.15。把年度税基为 45,000 亿美元的边际税率从 37.7% 增加到 44.2% 会使税基下降 1,990 亿美元，使税收下降 880 亿美元。所以税收净增长从 2,930 亿美元降至 2,050 亿美元。每增加一美元的税收，净损失是 0.46 美元。

13. 如果某人的个人退休账户或 401k 计划能得到 5% 的税后实际回报率，他 45 岁时的 1 美元在 75 岁时值 4.32 美元。如果即付即支养老保障税的隐含回报率是 2%，45 岁时的 1 美元在 75 岁时只值 1.81 美元。养老保障的强制性储蓄从而等同于 75.6% 的税率（把得益从 3.32 美元降低到了 0.81 美元）。
14. 养老保障立法的起源参见 Scheiber and Shoven（1999）。
15. 如果允许养老保障委托基金暂时借款，任何类似计划可以不提高税率就达到转型。
16. Feldstein and Liebman（2002a）为 Handbook of Public Economics（公共经济学手册）提供了已有的养老保障理论和实证研究的综述。参见我对美国经济学会所得演讲 Ely Lecture（Feldstein, 1996a）和一篇即将在 *Journal of Economic Perspectives* 发表的关于现行改革讨论的论文（Feldstein, 2005b）。
17. 关于如何导出中性结果，并验证资产收入税和其它折扣率的影响，参见 Feldstein and Liebman（2002a）。
18. 例如，如果人均增长率是 2%，边际效用函数的年度弹性系数为 2%，那么消费的边际效用下降率等于 4%。
19. 该 19% 是基于美国养老保障署（Social Security Administration）的中等人口组群和经济假设，不包括较高税率和较高税基对养老保险和所得税缴税的影响。
20. 该配对率对低收入者可能会较高，从而保证较高的参加率。极端的说，低收入者所有缴费可从养老保障税收中出，可以不需要他们缴费。高收入者一般会喜欢含有优惠税率的储蓄，所以他们也会被吸引参加，即使配对率很低。
21. 换句话说，养老保障委托基金在 75 年后仍会有存在的必要，从而显示了该系统的长远稳定性。
22. Feldstein and Liebman（2002a, section 7.1.3）采用了重叠代模型显示该借款融资的转型如何增加消费的现值。储蓄在除第一代以外的所有代都会增加。因为借款的增长率必须小于经济增长率，所以不能靠持续借贷来还清借款。
23. 有关行政事务参见 Shoven（2000）。Goldberg and Graetz（2000）的部分章节解释了如何在保持个人账户结构不变的情况下降低行政成本。
24. 参见 McHale（2001）。
25. Feldstein（2005a, 2005b）含有更全面的关于风险的讨论。
26. 我在 Feldstein（1971）和 Feldstein and Gruber（1995）里讨论了该形式的医疗保险改革。