

21 世纪养老保险改革展望

林义 李静

内容提要：世界银行为各国养老保险改革提供了大力支持，充当着这场运动的领导者角色。本文系统介绍了世界银行对养老保险改革的策略框架，主要包括最初的养老保险改革理念和世界银行已经提供的贷款情况，探讨了有关养老保险改革的方案设计与实施中出现的若干重要问题。目前世界银行继续鼓励各国构建多层次养老保险体系，同时主张各国的决策者应探索多样化的养老保险改革路径。任何国家要想成功推行多层次养老保险体系，相关的经济、政治及制度等方面的初始条件非常重要。

关键词：21 世纪，养老保险改革，展望

养老保险改革

展望过去 10 年中，世界银行对各国养老保险改革的构想和策略框架，反映了对各国颇有价值改革经验的系统总结，反映了世界银行与学术界和相关组织的长期对话与合作，以及国际社会对各国养老保险改革的深入探讨与评估。无疑促成了一个富有创新意义的三层次养老保险制度构架的出现：(1)强制性公共管理的非基金制确定给付层次；(2)强制性私营管理的基金制确定缴费层次；(3)自愿性退休储蓄。该构架正被扩展为五层次的框架系统。即：基本层次(零层次)，基本目标是减少贫困。非缴费的第四层次，涵盖着更为宽泛的社会政策，如家庭保障、保健和家政服务。

在应对养老保险改革的严峻挑战和对改革实践作长期不懈努力的过程中，调整单一层次养老保险制度的必要性日趋凸显。各国的经验表明，多层次的设计有助于实现养老保险制度的多重目标——最重要的目标是减少贫困与实现和谐消费——追求更有效地处置养老保险制度面临的经济、政治及人口老龄化风险。新设计的多层次养老保险模式更富灵活性并更有效地实现对老年人口的保障目标。选择预提积累的基金制仍然被认为是非常有效的政策主张，但基金制的局限性在某些情形显得格外突出。目前，世界银行支持各国养老保险改革的信念并没有发生动摇，相反，过去 10 年的改革经验使之更为坚定。世界银行发现，多数国家的养老保险体系没有充分体现既定的社会政策目标，而是在市场经济机制的影响下出现了严重的扭曲。此外，多数国家养老保险体系在人口老龄化背景下根本无法实现财务上的可持续发展。

改革的回顾和最初改革理念的演化

从 1990 年代初期以来，总结各国实施养老保险改革的一系列宝贵经验与教训，促使世界银行去反思和改进其引导各国改革的思路与策略。世界银行有关思路与策略的改进主要体现在以下五个方面：

1.对养老保险改革的必要性和具体措施进行更深刻、更全面的领会。包括：(1)突破养老保险改革旨在解决其面临的财务压力和人口老龄化挑战这两大因素，进一步将养老保险改革的必要性拓展到化解社会经济环境变化带来的风险，以及有效应对经济全球化的挑战；(2)全面了解养老保险体系中的强制性计划的局限性及其带来的相关后果，特别是低收入群体面临的远比人口老龄化更为严重和迫切的若干社会风险；(3)进一步认识预提积累制养老保险计划在应对人口老龄化挑战的优势和局限，尤其是关注其增加劳动力市场供给和延期退休方面的积极效应。

2.突破三层次的传统多层次养老保险构架而形成五层次模式，并走出既有的仅关注第一和第二层次养老保险框架的误区。根据众多低收入国家的经验，如果要想将养老保险体系的覆盖面有效扩展到所有老年群体，就必须注重构建旨在缓解贫困的非缴费型的零层次或基本层次。而根据中低收入国家的经验，必须强化第三层次的自愿性养老保险计划，因为该层次能为高收入群体带来可观的收入替代水平，并且不会挤占过多的财政资金。另外，无论是何种收入水平的国家，都应该认识到第四层次养老保险的重要性，有必



要塑造与强化第四层次的保险并明确将其纳入一国的整体养老保险体系予以考虑。第四层次养老保险涵盖了一系列宽泛的养老保险方式，包括：非正式的养老保险方式(如家庭保险)，其他正规的社会保护项目(如健康护理计划)，以及其他私人的资金性与非资金性资源(如家庭财产)。

3.有效整合各个层次的养老保险资源，实现最优绩效。包括整合层次的数量、实现各层次间的相互关联与平衡，以及根据具体的情况和需要对各个保险层次进行安排。一些国家的养老保险体系仅仅由零层次(采取普遍保险的社会养老金形式)和第三层次的自愿储蓄组成，实现了较高的运行效率。而另一些国家在引入强制性的第二层养老保险计划之前，需要获得公众对第一层次养老保险改革的认同。还有一些国家基于自身的政治经济条件，考虑将改革后的强制性非基金制层次(第一层次)与自愿性储蓄(第三层次)相结合，成为改革的现实选择。

4.更深刻地认识养老保险制度构建的若干初始条件，以及改革进程中面临的各种潜在问题和局限性。人们日益深刻地认识到，一国的养老保险改革路径选择内在受制于该国原有的养老保险体系，以及经济、制度、财政和政治环境等诸多因素，这些因素对推进平稳和现实可行的改革思路尤其重要。

5.对于由国家主导的、有关养老保险体制设计和改革实践方面的创新，世界银行均予以关注并提供大力支持。这些创新点包括：(1)非基金制的或名义账户制度，如引入非基金制的第一层次或对其进行改革；(2)构建旨在降低基金制私营养老保险计划交易成本的清算中心；(3)整合失业保险和为退休金储蓄账户提供服务性支付；(4)众多高收入国家实施的改进和完善治理结构条件下的公共的、预提积累的养老保险制度。每项改革创新均需紧密结合国情进行评估，不应轻易套用其他国家的做法。

养老保险改革的若干关键原则

世界银行认为，尽管各国制定重要的改革策略需要充分认识到本国特色的情况，在具体实施多层次养老保险改革时也有多种方式可供选择，但是以下的几项基本原则对于任何一次成功的改革来说都是必须遵循的。

首先，所有的养老保险体系都应遵循提供基本收入保障和减少贫困这一基本原则。这意味着在财力允许的情况下，各国都应该构建基本保障层次，以便能够为低收入者和仅仅参加了有限经济活动的人在老年时提供一份基本的收入保障。这一保障层次可以采取社会救助、或者低水平的并需要接受收入调查的社会养老金、以及面向高龄人口的(如70岁以上的老年人)普遍享有的养老金等形式。养老保险目标的实现形式——保障的具体方式、水平、资格和支付——将取决于弱势群体的规模、财政预算上的可行性以及设计养老保险体系的其他相关因素。

第二，如果条件允许，预提积累(基金制)养老保险改革不论在哪一层次实施，都将在经济和政治方面产生重要的积极效应。从经济上分析，基金制养老保险计划需要在当前积累资金，可以改善未来的政府财政预算约束，进而对经济增长和发展产生积极的贡献。预提基金积累是否有利，主要取决于是否引起净国民储蓄的增加。从政治上分析，基金积累制能够更好地履行和兑现养老金责任的社会能力，因为这一机制确保了养老金债务有合法财产权保护的资产来偿还，而不论积累的基金是采取政府债务形式还是其他资产形式。然而实施基金制需要精心考虑成本和收益，因为净收益不会自动得到保证，积累的基金也在相当程度上可能受到政治干预而陷于破产。此外，能否实行基金制还在相当程度上取决于一个国家的实施与管理能力。

第三，在计划实施预提基金制的国家，可以考虑建立强制性完全基金积累的第二保障层次，但是应首先提供一个实用的具体标准(而不仅是一个蓝图)来评估设计的方案。上述标准既能作为政策选择与制定的



依据，也可用于评估改革可能带来的社会福利的改进水平，以及评估一国是否具备从现收现付制向基金积累制过渡所需的财力。另外，该标准也可用于评估其他养老保险计划对退休储蓄是否具有积极的效应，如在大力发展自愿性私人养老金计划或职业养老金计划之前，应该首先利用该标准进行科学的评估。

养老保险体系改革的目标

养老保险的政策框架既反映了养老保险体系所应坚持的一系列核心原则，也考虑了各国改革在特定制度环境下取得既定社会经济效应的可能性，而不仅仅是勾画出一项改革计划的大致框架，或是指定改革的执行机构，或新体系的运行方式。着眼于实践层面，需要确定一系列目标和制定标准来评估各类改革建议。当某国以一种合适的方式推行福利改进计划时，养老保险改革的首要目标是提供有足够保障水平的、可负担的、可持续的和具有稳定退休收入的保障制度，具体表现在：

- 1.有足够保障水平的养老保险体系能够有效地为一国所有社会成员提供保障，防止老年人陷入绝对贫困状态，并且提供有效的方法来引导人们和谐消费，合理支配不同生命阶段的生活安排。
- 2.一个可负担的养老保险体系是将制度的运行成本控制在个人和社会财力限度内，不影响社会经济资源的合理利用，力求避免难以维持的财政危机。
- 3.一个可持续的养老保险体系具有稳定的财政基础，并在充分估计各种因素条件下具备较强的调控能力和预测能力。
- 4 稳定的养老保险体系能经得起巨大的冲击，包括应对来自经济、人口变化和政治等诸多方面的挑战。

养老保险体系的设计或养老保险体系的改革必须充分认识到养老金的支付需求同未来经济发展水平密切相关。养老保险制度为了实现主要的政策目标，必须对未来经济发展做出相应的贡献。因此，养老保险改革应当基于支持经济增长和发展的目标进行设计并实施，尽可能减少对资本市场和劳动力市场造成的不利影响。养老保险改革的次要目标——通过尽量减少养老保险制度潜在的消极影响，积极创造有利于发展的格局，即通过增加国民储蓄和促进金融市场发展发挥的杠杆作用，养老保险体系完全有可能在劳动力市场和宏观经济稳定方面产生积极的影响。

评估标准

世界银行设定了四个针对改革内容的标准借以判断改革设计的优劣。

其一，改革措施的推行是否有助于养老保险体系社会政策目标的进一步实现？通过对老年群体进行有效的资源配置，改革能否明显提高老年人抵御贫困风险的能力？改革能否使老年人在一国不同时期的社会经济条件下维持均衡的消费水平，并实现社会的长期稳定？改革能否有效实现横向的收入再分配？在平等的基础上，对于那些非正规部门的劳动者和不从事经济工作的人而言，能否从改革后的体制中获得足够的退休储蓄和抵御贫困的保障？养老保险的财务负担能否合理地在代际间和国际内的劳动者之间进行分配？

其二，宏观财政是否有能力支持养老保险改革？是否具备适合养老保险计划长期运行并经严格测算的财务预算，是否充分估计在不同时间跨度下经济条件的变异程度？养老保险改革的财政计划受公共和私人资源影响的局限是否显著？养老保险改革是否与宏观经济目标相一致，是否具备适当的国家政策工具作为推行改革的条件？



其三，公共和私营机构能否在多层次的养老保险体系中得以有效运转？政府是否具备适当的机构和设施去实施和运行改革中公共管理的养老保险计划的各个方面？能否有效发展相关金融机构以适应私营管理的养老保险计划之需要？

其四，是否建立起了监管机构和制度安排使基金制养老保险计划运行风险控制在可接受的限度内？政府能否建立持续有效的监管体系来监管和控制公共及私营管理养老保险计划运行中的治理、负债及投资问题？

经验表明，养老保险改革进程必须得到充分的关注，需要关注的制度条件包括：

1. 政府是否会对养老保险责任提供长期可信赖的承诺？改革是否充分考虑了国家的政治经济环境？是否具备足够稳定的政策环境，以全面实施养老保险改革，并保证改革的稳步推进？

2. 是否具备现实的可行条件和有效的管理决策机构？如果没有遵循国情和未能获得大多数人的信任，养老保险改革即使在技术上准备得再充分也一定会失败。要达到这个目标，养老金改革必须主要依靠各国自己，通过本国政治家和专家的通力合作，并与社会公众进行充分的交流，为他们所接受。外界机构如世界银行，可以通过提供相关建议和技术上的支持来加以协助，但是改革的主导权和公共支持必须来自各国内部。

3. 是否具备足够的进行保险计划的设计和实施的实施？养老金改革并不是简单的法律调整，而是涉及到退休收入调整等一系列复杂而敏感的利益分配问题。特别需要在完善治理结构、缴费的征收、档案记录、信息登记、资产管理、监督管理以及养老金发放等方面，实施全面的综合改革。为改革提供立法准备仅是一小部分工作，重点是要强调自身能力建设和提高基金投资绩效，并辅之以基层机构的不懈努力。当然，国际和双边机构在改革项目和调整贷款方面的帮助也应予以考虑。

养老保险制度设计和实施中的相关问题

通过参与当事国养老保险改革实践和其他机构的相关工作，世界银行已经对有关养老保险改革许多方面的最佳操作方案有了一个清晰的理解，这涉及到改革的设计和实施中的大多数领域。然而，许多其他领域存在着诸多尚未解决的问题，需要不断总结，并提出更好的解决办法和解决思路。

可行的改革选择 从总体的范围来说，相关项目包括：在原来的制度框架内进行的调整，一方面维持原有体系的给付结构、公共管理安排和现收现付的制度框架，并调整制度框架内主要变量。包括：(1)维持现收现付的财务机制，提高交费水平，并将给付养老金的替代率提高；(2)调整给付结构，推行名义账户制或相似的方式，但保持公共管理和现收现付的制度框架；(3)在私营管理框架下实施市场化运营管理方式，采取完全基金积累(DB或DC模式)；(4)公共管理框架下实行预提基金制的DB或DC模式；(5)多层次养老保险改革的思路，即在给付结构、管理和筹资方式等方面实施分散化管理。

上述选择体现了养老保险的首要 and 次要目标的不同层面。世界银行主张多层次养老保险的构架(特别是包括一个零层次，以及适当的强制性和自愿储蓄安排相结合的形式)，并认为无论是否采取名义账户制，第一层次的改革思路都是许多国家实现养老保险政策目标所必需的，尤其对终生贫穷人员、非正规部门和正规部门的员工更为适合。

改革的相关选择依赖于各国特殊的国情和制度条件，特别是现行养老保险计划的特殊改革需要，以及管理能力和金融市场发展方面的条件和制度环境。这些因素与一国的发展状况和收入水平密切相关。经验表明，以减少贫困为导向的养老保险体系在低收入国家具有很大的政策效应。从实现和谐消费的政策目标



分析，一个实行公共管理的、现收现付的收入关联型保险计划在高收入国家的多层次构架中举足轻重。可行的改革选择和实际的改革选择往往都是由既有养老保险制度和从非基金制向基金制转换的交易成本共同决定的。

多层次养老保险制度设计，缓解贫困和再分配

每一层次养老保险制度对于贫困救助的作用和能力、和谐消费和高收入者向面临老年贫困风险的群体再分配，不仅依靠制度设计本身和相关激励因素，也在相当程度上依靠管理能力的提升。需要在不同保障层次间进行协调和平衡，力求避免负面效应出现。在多数发达国家，任何一个层次的措施都有首要和次要的目标，尽管原有体系的惯性作用对改革中可供选择的层次有较强的限制。相反，发展中国家很少受限甚至完全不受限，而缺乏成熟的金融市场和执行管理新系统的能力很低，至少在短时间内是众多发展中国家必须正视的不利条件。对于养老保险制度而言，有三个重要的建议值得考虑：

第一，构建基本收入保障层次(零层次)以减轻老年贫困，应该是任何完备的退休制度的重要组成部分。然而在低收入国家，养老保险体系的筹资压力将是一个挑战，同时需要综合考虑其他弱势群体如儿童、青年、残疾人等的保障需求，而整个保障体系的有效运行面临的挑战同样十分严峻，需要给予密切关注。这些包括制定合格的管理标准，以及有效地向尚未拥有各种正式经济保障体系的众多农村人口支付小额养老金。

第二，强制保障系统应当控制规模使其易于管理。在很多低收入国家，可以考虑构建一个基本的或者零层次，并通过第三层次的自愿性计划提供补充收入保障。如果强制的缴费型层次(无论是否采取基金制)能够有效运营，需要设计适当的替代率和适中的缴费率。

第三，在覆盖面较低的情况下，收入关联的保障体系应该弱化再分配功能，强化自我缴费机制，而不能过度依靠财政转移支付。应力求避免强制性养老保险制度与职业养老保险计划分别管理的格局，因为这可能阻碍劳动力的正常流动，而且对于部分人口群体而言，可导致成本的高昂的和制度运行的不可持续。各国的公务员养老保险通常是一国最早建立的保障计划，应该与常规养老保险体系进行整合，实现一国养老保险体系的整体和谐。补充养老保险计划应严格按照基金制方式构建。

养老保险制度的财务可持续能力

养老保险改革的一个重要目标是增强制度的财务可持续能力。即根据设立的缴费水平筹集的资金足以支付当期和未来的养老金给付，而不是随意提高缴费水平、降低待遇或由政府财政预算弥补赤字。总之，养老保险制度财务稳定计划必须充分考虑近期和长期的资金流量和积累资产存量，以及投资营运绩效与评估。对于基金制而言，合理估计预期的收益率、国外投资分散风险及收益管理等三个方面的重要建议值得充分关注：

第一，养老保险改革建议如果没有根据现有的体系进行可靠的费用估计就不宜推行，也难以得到世界银行的支持。遵循这一原则，各国可以且应当采取多种模型进行评估(包括世界银行改革选择模拟模型——Toolkit—PROST 模型)。评估项目在各国实施的差异性也应该得到理解并给予充分考虑。对一系列评估模型的使用，有助于我们更好地认识不同模型假设前提的敏感性，进而更好地理解与改革结果关联的不确定性和风险问题。

第二，评估财务的可持续能力(对非基金制至关重要)需要一种长期眼光并综合考虑流量与存量。对于传统的现收现付制的计划，存量反映了养老金隐性债务。考虑到概念和数据方面的原因，一般情况下应该精确到每日的债务水平进行测度。对于确定缴费体制，需要在科学设定账户缴费积累额和相应投资收益转



化为年金产品换算机制的前提下，充分考虑不同个体的目标养老金给付水平的多样性。而且需要在充分考虑各种风险因素的基础上，设定能够满足养老金给付目标的缴费率指标，同时根据养老金总体给付水平预测结果的变化幅度进行及时调整。同样，基于人口因素和经济发展需要调整指标水平，对于保证养老保险制度的长期可持续发展也非常必要。

第三，对于部分和全基金制计划，正确地估计资产和可持续的具有风险调控性的收益率非常必要。公共管理的养老基金在保持合理的投资收益率方面业绩欠佳，这导致了三种选择：(1)如果财政性的工具运行较差或者不具备应付政府随意干预的能力，那么将调整成非基金制计划；(2)保持基金制模式，容易调整为私营化管理和分散化管理方式；(3)改进集中管理模式的治理结构。越来越多的实证研究显示，对于决定投资业绩主要方面的投资策略而言，治理结构尤为重要。

管理和实施方面的限制

对养老保险改革方案的实施问题需要给予更为广泛的关注，然而即便是进行简要的归结也相当困难。

新型养老保险体系管理面临的关键问题是引入个人身份识别系统和账户系统(尤其是 DC 模式)，以及统一的缴费系统。最大的困难在于养老保险基金流在全国范围内的整合。从社会保障制度的视角分析，现金流应该注重分散化，然而数据方面应该强调集中处理。不论选择什么样的方法，在实施之前，制度构建需要技术上的支持，否则由于不当的原因，改革的路径可能受阻。有关数据流的集中处理需要设置一个信息清算中心，使第二层次的养老保险制度与第一层次管理机构或任务部门实现更好的协调和信息共享。信息清算中心的作用非常宽泛，这个宽广的领域包括运用国家机构或者半公共的管理机构来征收第二层次的缴费，并在第二层次计划内部分配基金。

养老保险的账户管理费用问题是一个明显充满争论并需要深入研究的领域。有三种策略应予以关注：首先，通过一个中央清算中心的设置，力求降低管理费用以限制总费用的增长，如降低费用征收和账户管理的成本；其次，通过限制在投资基金中的任意转换来降低市场交易费用；最后，通过限制个体的选择来限制资金管理费用，包括使用被动的投资产品管理，由雇主替员工统一选择投资管理者，并在有限的账户管理者中展开竞争性的投标。

金融市场的制度环境和监管问题

目前，存在激烈争论的领域是引人强制的基金制模式的制度环境，而且各界在这个方面要达成共识尚需时日，值得重视的相关问题有：(1)在金融市场不发达的情况下，能否引进基金制的养老保险计划？(2)需要哪些规则标准和操作方案来保证基金制计划的有效推行和安全营运？(3)监管制度建设方面如何改善？(4)推行基金制计划的可接受成本如何确定？如何利用基金模式的潜在优势分散营运成本？(5)对于仅拥有少量开放基金的国家，应当如何选择？

并非所有的国家都计划建立基金制养老保险层次，而且一些国家也不具备相应的条件。不过，基金制层次的引入不需要太苛刻的条件，既有的金融机构和产品都可以发挥作用。建立基金制层次的理想安排是分步骤引入，以便能够促进金融市场的发展。然而，基金制模式的成功需要具备一些最基本的条件，这些条件包括：(1)稳定的银行体系架构和其他金融机构，以提供可靠的常规管理和资产管理服务；(2)政府追求优化宏观经济政策的努力，以及实施金融领域的改革；(3)强调围绕基金制计划的运行而构建的监管系统，并立足于长期战略促使监管体系的可持续发展。



拉美和中东欧众多国家最新的养老保险改革案例，以及经济合作组织成员国的长期发展经验表明，金融市场的制度建设对于改革的成功有着重要的决定作用。金融市场的各项监管规则应该尽早实施。(1)养老金计划营运机构必须具备充分的独立性和前瞻性，以及良好的财务状况和专业人士组成的团队；(2)对执照申请的严格审查；(3)专门的监管机构与其他监管机构的协调合作。而存在争议较多的监管问题是：建立单一型监管机构还是复合型监管机构(如在智利率先采用的)，或是对多个领域的监管机构如保险、证券、银行和共同基金进行整合；如何划定提供养老金产品的运营机构范围；如何在监管机构之间建立有效的合作机制；如何建立监管者的高效服务和责任机制等。

具有一定开放的经济体如中美洲、中欧和非洲的许多国家正在实施基金制养老保险改革。在金融市场欠发达条件下实施这一改革，机遇和挑战并存。挑战包括：本国特殊的资源密集型发展和监管能力的提高；国家总体经济规模不大，而养老基金机构数量很少而管理的资产额相对庞大，形成很高的营运风险；有限的金融工具使投资风险难以分散。机遇在于：各国融入全球经济的一体化程度加深，为分散退休者的养老风险创造条件，并为国民经济发展提供了很好的机会。然而，前进的道路并不平坦，面临的选择包括：构建区域性基金制养老保险计划(该思路在理论上有很好的预期效果，但在实践中则很少被采纳)，也可以参照众多国家的现行方式，采取中央统一集中管理(操作上很可行但并不令人信服)；向外国机构开放金融市场，并使政府影响远离投资决策，但必须承担相应的机构设置、规则制定和实施监管所带来的较高成本。

养老保险政治经济问题的重要性

任何国家若要成功推行养老保险改革并实现制度体系的可持续发展，就需要对政治经济问题有更深刻的认识。目前，世界银行从各国的养老保险改革中总结出来的具有普遍意义的经验是，高效的改革进程对于成功至关重要。我们可以借用政治学的概念来界定养老保险改革的三个重要阶段——改革辩论阶段、改革理念形成阶段和立法与实施阶段，这些界定适用于众多已经推行养老保险改革的国家。

第一阶段，改革辩论阶段。通常是耗时最长的阶段。在这一阶段中，需要各界人士参与对关键问题进行讨论，充分吸收各方观点，即便有严重分歧，也会在争论过程形成重要成果。需要对其他国家已有的改革经验进行介绍，普通公众和对政策制定有关键影响的群体都应获得有关这方面的充分信息，如议会、工会和新闻媒体。然而，将这一阶段的分歧公之于众，有助于在下一阶段达成共识。

第二阶段，改革理念形成阶段。该阶段开始于政府决定提出一项改革的理念。判断是否进入改革理念形成阶段的关键是看是否出现了实力强大的政治利益集团，强调改革的必要性，并将自己的政治前途与之相关联。在这一阶段，政府仍然接受各方意见，对改革理念进行一定程度的调整，但主要的框架与思路基本不会发生改变。改革理念设计的合理性非常重要，它必须最大限度地反映已得到检验的有关改革的信息与规律，并充分借鉴其他国家的改革经验。改革理念必须具备一种长期的战略思维。形成的改革理念必须与民意测验的结果一致，并充分考虑将改革理念纳入现有保障体系中的社会公众的利益。改革理念的核心内容必须通过专门的渠道公之于众。这一阶段的结束表现为改革理念的传播，以及形成向国会提交的具体立法方案和建议。

第三阶段，立法与实施阶段。具体改革方案在立法程序上通过，使改革设想的实施成为十分重要的一环。几乎毫无例外，管理能力对于推行的改革方案往往比预期的还要低。实践经验表明，高层政策制订和实际管理操作方面的不同步往往不可避免。当合适的政治氛围出现，并且能够预期较理想的改革效果时，就可以推出具体的改革法案。然而，只有当相关的管理机构准备充分，关键的问题预期可操作时，才能真正实施这项改革。不仅如此，积极的政策支持必须贯穿于任何一项改革的整个实施过程，直至改革进程的完成。

