

俄罗斯社会保障

俄罗斯养老保障制度改革 困境与前景展望

高际香

【内容提要】2018年俄罗斯大选在即，包括养老金制度在内的社会政策问题成为关注焦点。通过对2002年俄罗斯确立的养老保障制度的历次调整脉络进行系统梳理发现，俄罗斯养老保障制度面临的困境在于：养老保障水平尚未达到社会可以接受的程度；政府不得不动用大量财政资金来弥补养老保障体系的赤字，但养老保障体系稳定运行前景堪忧；从养老保障水平与经济税负水平平衡角度看，找到平衡点亦较为困难。从未来发展大的趋势看，无论如何修补，俄罗斯当前的养老保障制度终将难以为继。20年之后，俄罗斯养老保障模式将发生根本性变化，养老金将作为对贫困人群和残疾人的“补贴”，仅提供给无力依靠家庭且没有积蓄的人。

【关键词】俄罗斯 养老保障体系 改革困境

【中图分类号】F813/817.512.353 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2017)03-0061-0008

2002年，俄罗斯正式确立了由国家养老保障、强制养老保险和补充养老保险组成的“三支柱”型养老保障制度。在随后的10多年时间内，俄罗斯政府在维持基本框架不变的前提下，根据具体运行情况，对养老保障制度进行了一系列的改革。时至今日，虽然几经调整，俄罗斯养老保障体系仍然举步维艰。从长期发展趋势来看，俄罗斯政府如果不对基本制度做根本性的改变，其养老保障体系前景堪忧。

一、俄罗斯养老保障制度基本框架

俄罗斯现今的养老保险制度基本框架主要包括两个方面的内容：一是确立了“三支柱”型养老保

障制度；二是明确了养老金给付额度的调整标准。

（一）“三支柱”型养老保障制度基本框架

“三支柱”型养老保障制度的基本内容如下：

第一支柱是国家养老保障。根据《俄罗斯联邦国家养老金法》（2001年12月15日，第166号联邦法）的规定，有权获得国家养老保障的人群包括八类：联邦国家公职人员、军人、卫国战争参战者、获得“列宁格勒围困居民”勋章的公民、辐射和技术型事故受害者、宇航员、飞行试验人员、丧失劳动能力人员。上述人员可以获得的国家养老金分为五种类别：老年养老金、多年服务国家养老金、残疾人养老金、失去赡养者养老金、社会养老金。国家养老金发放由联邦财政出资。

第二支柱是强制养老保险。作为“三支柱”中

【作者简介】高际香，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

最为重要的组成部分。强制养老保险的资金来源是雇主、自由职业者、从事私人执业的律师和公证员等向养老保险投保人（国家养老基金、非国家养老基金、国家管理公司以及非国家管理公司）的缴费。目前的缴费额占工资收入的22%（见表1）。强制养老保险制度下的养老金分为三类：退休养老金、残疾人养老金和失去赡养者养老金。从养老金给付角度看，强制养老保险框架下的养老金由基本养老金、养老保险金和养老储蓄金三部分构成。

基本养老金给付数额较低，根据通胀水平、联邦预算状况以及联邦养老基金的资金情况进行动态调整，调整幅度和调整周期由俄联邦政府决定。目前，强制养老保险缴费中，占工资收入的6%纳入基本养老金部分。

养老保险金因人而异，取决于个人工资（收入）水平，是雇主等向国家养老基金缴费后反映在被保险人个人名义账户上的金额。养老保险金存入被保险人在国家养老基金设立的个人名义账户。养老保险金分为两个部分：一部分是2002年1月1日经核算个人应得的养老金数额加上日后根据通胀率变化调整所得的数额；另一部分是2002年1月1日之后缴纳的养老保险费，这两部分都存入个人养老金账户。职工退休后，每月领取的养老金是个人名义账户上的资金总额除以领取养老金的总月数（俄罗斯现在规定为228个月，即19年）。目前，对于1966年之前出生的人员而言，其向养老保险金账户的供款占其工资收入的16%，对于1967年之后出生的人员，其养老保险金账户的缴费比例占其工资的10%。

养老储蓄金仅针对1967年以后出生的在职人员。其向养老储蓄金账户的缴费比例占其工资收入的6%。养老储蓄金的管理权，公民根据自愿原则，可以选择委托非国家养老基金、私人管理公司进行管理。若职工未做选择，则养老储蓄金统一归国家养老基金代为管理。根据《俄罗斯联邦养老储蓄金投资法》，管理养老储蓄金的非国家养老基金和管理公司可以进行投资操作。

可见，从财务模式看，俄罗斯强制养老保险制度是包含现收现付制^①和积累制^②二者特点的混合型模式。

第三支柱是补充养老保险，也称为职业年金计划或企业年金计划，它是企业管理的退休计划，由

雇主自愿建立，其员工可自愿参加，采用基金制的个人账户管理方式，目的是使职工在得到基本生活保障之外可自行通过购买补充养老保险灵活调整退休后的收入。

在如上养老保障制度框架下，俄罗斯居民退休后可以获取的养老金类别见表1。

表1 “三支柱”养老保险项下养老金类别

国家养老保障	强制养老保险	补充养老保险
1. 老年养老金	1. 退休养老金	1. 非国家养老金
2. 多年服务国家养老金	2. 残疾人养老金	
3. 残疾人养老金	3. 失去赡养者养老金	
4. 失去赡养者养老金		
5. 社会养老金		

资料来源：俄罗斯养老基金官网，<http://www.pfrf.ru/>

（二）养老金给付额度调整标准

为克服通胀率变化对养老金实际购买力的侵蚀，俄罗斯确立了养老金给付额度的调整标准，即通过“指数化”方式不断增加养老金。养老金“指数化”的基本含义是养老金给付额与消费价格指数和平均工资水平“挂钩”，即参照消费价格指数和平均工资水平进行调整。基本养老金根据物价上涨幅度和工资水平做相应调整，调整幅度和调整周期由联邦政府决定。养老保险金调整比例主要根据当时的物价水平和工资水平决定，最终也由俄联邦政府确定。养老保险金调整的有关标准为：每季度的物价上涨幅度超过6%时，每三个月调整一次，分别从2月1日、5月1日、8月1日和11月1日开始增加；每半年物价上涨幅度超过6%时，每六个月调整一次，从8月1日和2月1日开始实行；半年时间内物价上涨幅度低于6%时，每一年调整一次，从2月1日起执行。在俄联邦月平均工资年涨幅超过养老保险金年涨幅的年份，则从下一年的4月1日起根据月平均工资年涨幅补充增加养老保险金，以弥补二者之间在年涨幅上的差异。

二、俄罗斯养老保障制度调整脉络

2002年以来，俄罗斯在保持养老保险制度基

① 用当代劳动者缴纳的养老费支付退休劳动者的养老待遇，当年提取，当年支付完毕，不做任何积累。

② 劳动者在职期间通过自己和雇主的缴费建立并逐年积累个人养老账户基金，退休后再以积累的养老基金和投资收益来给付自己的养老金，是一种把劳动者工作期间的部分收入转移到退休期间使用的制度安排。

本框架持续稳定的同时,对其第二支柱——强制养老保险制度进行了多次调整。调整的主要方向是增加强制养老保险缴费,严格养老金给付标准,即“增收节支”。具体举措如下:

第一,逐步扩大养老保险费缴纳人群,并不断提高缴费年限要求。

2002年俄罗斯强制养老保险制度设立之初,主要是雇主代雇员向养老保险体系缴费。2004年起,自由职业者也必须缴纳个人养老保险。与企业职工不同的是,自由职业者退休后无权领取国家发放的基本养老金,只能领取个人养老保险金。从2012年开始,按劳动合同在俄罗斯工作的外国人和无国籍人士也必须向养老基金缴费,缴费标准与俄籍员工相同。

从缴费年限要求看,2015年之前,养老金给付条件为:男性60岁,女性55岁,至少参加保险5年。从2015年起,改为采用积分制公式计算养老金给付额度。养老金给付

条件是:男性公民年满60周岁,女性公民年满55周岁,2024年起,养老金缴费年限不得低于15年(从2015年开始,缴费年限不得低于6年,之后每年增加一年,从2024年起不低于15年),个人养老金积分不得低于30分(从2015年初起,基础积分为6.6分,之后每年计2.4分,到2024年积分达30分)。从2017年开始,对国家公职人员而言,养老金给付条件又有所调整,养老金缴费年限从15年调至20年。

第二,多次调整养老保险缴费率。

俄罗斯强制养老保险的缴费主要分为两种类型:一种是雇主缴费,另外一种自由职业者缴费。2009年之前养老保险缴费以统一社会税(ECH)的形式缴纳。2009年职工年工资收入低于28万卢布的部分,强制养老保险税率为20%,超过28万卢布,但低于60万卢布的部分,缴费率为5.5%,超过60万卢布的部分,缴费率为2%。从2010年

起,俄罗斯取消统一社会税,改为强制养老保险缴费,并提高了保险缴费率。2010年对于年工资收入低于41.5万卢布的部分,缴费率为26%,高于41.5万卢布的部分费率为零。因2010年提高养老金缴费率增加了企业的劳动力成本,对俄罗斯经济竞争力产生了负面影响,遭致企业界的抵制,俄罗斯政府不得不于2013年下调强制养老保险缴费率:对于年收入低于57.3万卢布的部分,缴费率为22%,高于57.3万卢布的部分,缴费率为10%(见表2)。时至今日,养老保险缴费比例为22%一直未再调整,只是缴费的年收入门槛根据工资水平变化每年做调整。如2015年为71.1万卢布,2016年为79.6万卢布,2017年为87.6万卢布。

表2 俄罗斯的养老保险缴费比例(%)

	年收入	养老保险金缴费		养老储蓄金缴费		基本养老金缴费	养老保险缴费总费率
		1966年之前出生者	1967年之后出生者	1966年之前出生者	1967年之后出生者		
2009年缴费方案	28万以下部分	14	8	0	6	6	20
	28万—60万部分	5.5	3.1	0	2.4	2.4	7.9
	60万以上部分	0	0	0	0	2	2
2010年缴费方案	41.5万以下部分	16	10	0	6	10	26
	41.5万以上部分	0					
2013年缴费方案	57.3万以下部分	16	10	0	6	6	22
	57.3万以上部分	10					

资料来源:Назаров В., Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы, <http://www.iet.ru/files/text/other/nazarov-sinelnikov.pdf>; 俄罗斯养老基金官网, <http://www.pfif.ru/>

对自由职业者的养老金缴费也经历了上调又下调的过程。从2013年开始,俄罗斯规定,自由职业者的养老金缴费额为年均最低劳动报酬^①的2倍乘以26%的缴费率,几乎相当于2012年的2倍。因遭到自由职业者的抵制,2014年政府对自由职业者的养老金缴费额进行调整:对年收入少于30万卢布的自由职业者,养老金缴费按年均最低劳动报酬的26%征收;收入高于30万卢布,30万卢布以下部分按最低劳动报酬的26%缴费,30万卢布之上部分的收入按1%缴费,缴费上限不高于最低劳动报酬的8倍乘以26%。以2017年为例,自由职业者的缴费额度及核算方法见表3。

第三,逐步提高国家公职人员退休年龄,并有意向所有公民推广。

2016年5月普京总统签署《关于对俄联邦某

^① 每年最低劳动报酬标准由俄罗斯联邦法确定。

表3 2017年自由职业者向强制养老保险体系的缴费

年收入	缴费额
低于30万卢布	23400卢布 (7500卢布 × 12月 × 26%)
高于30万卢布	最高缴费额为163800卢布 = 187200卢布 - 23400卢布 (其中187200卢布 = 8 × 7500卢布 × 12月 × 26%)

资料来源：笔者根据相关规则计算

些法律中特定类别公民退休年龄的修改》法案，法案于2017年1月1日起正式生效。法案规定，以每年延长6个月的方式，逐步延长联邦级、州市级公职人员的退休年龄，最终将男性公职人员的退休年龄从60岁延迟至65岁，女性公职人员的退休年龄从55岁延迟至63岁，自2017年开始实施至2032年完成。延迟退休推广至包括企业员工在内的所有俄罗斯公民的相关尝试工作已经开始。根据劳动与社会保障部的估算，俄罗斯退休后仍在工作人员约有22万，因此，劳动与社会保障部拟定了相关法律草案，其中规定，针对退休后继续工作人员，如果其月工作收入超高8.3万卢布（年收入超过100万卢布），拟不再向其发放养老金。2015年的最新改革方案规定，职工如果退休后5年内不领取养老金，则养老金积分增加50%。上述举措实质是大范围推广延迟退休政策的前期尝试。

第四，多次对养老储蓄金制度进行调整。

养老储蓄金制度改革经历了推行国家协同缴费制度、鼓励公民参加养老储蓄金补充缴费，到冻结养老储蓄金，再到当前酝酿以个人养老金（ИПК）取而代之的过程。2008年10月1日，《养老储蓄金补充保险缴费和国家支持设立养老储蓄金法》（第56联邦号法，2008年4月30日）生效。根据该法，职工可以把自己的一部分工资自愿存入养老储蓄金账户，作为鼓励，国家也会把同等金额存入其个人的养老储蓄金账户，目的是增加未来退休人员的养老储蓄金。该法的第11款和第15款对自愿存入的金额和获得国家补贴的手续进行了严格的规定。一是参加人员每年自愿存入养老储蓄金账户的金额不得少于2000卢布。二是规定国家给予的补贴每年不超过12000卢布。三是对期限也有硬性规定。职工必须从2008年10月1日到2013年10月1日加入自愿养老储蓄金补充缴费体系，国家按其缴费额度在10年期限内提供相同金额的协同缴费。10年期限从职工加入自愿养老储蓄金补充缴费体系的

下一年开始起算。四是规定了申请制度。职工需要向雇主提交申请，表达参加自愿养老储蓄金补充缴费体系的意愿，同时写明意欲缴纳的金额（金额不得超过法律规定的数额）。

但从2014年起，俄罗斯开始冻结养老储蓄金，迄今已持续4年。按照现行的缴费方法，对于1967年之后出生人员，其强制养老保险缴费中占工资收入的6%应纳入养老储蓄金账户。缴费人有权将养老储蓄金账户中的资金委托俄联邦国家养老基金（ПФР）、非国家养老基金（НПФ）或者管理公司（УК）管理。俄罗斯冻结养老储蓄金，把应纳入养老储蓄金部分的缴费纳入养老保险金部分，并委托俄联邦国家养老基金管理。2014年冻结养老储蓄金并将其纳入养老保险金账户的理由是需要对非国家养老基金进行改组，责令其必须从非商业组织改组为股份公司，之后一年内会把应由非国家养老基金管理的养老储蓄金返还到其账户上。但2014年夏天俄罗斯财政部长西卢安诺夫称，应返还的养老储蓄金已用于反危机和解决克里米亚“回归”问题。此后，每年都宣布冻结养老储蓄金，2017年养老储蓄金仍处于冻结状态。冻结后的养老储蓄金被纳入养老保险账户，用于为当期的退休人员发放养老金，即为现收现付制供款。俄罗斯政府一直声称这一做法是经济危机期间既要弥补养老基金赤字又不得不节约财政资金的权宜之计。冻结养老储蓄金，节约财政资金确实不假，据统计，2014、2015年冻结的养老储蓄金分别达2430亿卢布和3090亿卢布，仅两年时间就为财政节约了5520亿卢布的资金。但实际上，冻结养老储蓄金是取消养老储蓄金的前奏，某种程度上是对社会反应的试探。因为冻结养老储蓄金的决定始于2013年，当时并未遭遇制裁更未出现经济危机。

2016年9月财政部和中央银行提出设立个人养老金构想，有意取代现行的养老储蓄金。构想的基本思路是：对于已经参保且1967年之后出生的人员，将之前纳入其养老储蓄金账户、占工资比例6%的部分纳入养老保险金账户，即养老保险金的缴费率从之前的10%增至16%；对于尚未参保的人员，可以按照自愿原则设立个人养老金账户，并纳入非国家养老基金管理，建议个人养老金缴费率为工资总额的0—6%，参保人员可以自由选择缴费率，选择高于6%的缴费率也可以；建立个人养老金账

户的参保人员,其缴费资金可部分免缴个人所得税(仅限于工资总额的6%之内);存款保险署(ACB)为个人养老金账户中的资金提供保险,5年内保证资金收益率不为负,而且如若管理个人养老金的非国家养老基金遭遇破产,存款保险署也会保障个人养老金账户中的资金安全。虽然这一构想尚未经政府批准,但2018年总统大选之后养老储蓄金被取消的可能性较大。届时,俄罗斯的强制养老保险制度将从“积累制”+“现收现付制”转向完全的“现收现付制”。

事实上,从养老储蓄金设立至今,其制度缺陷一直饱受诟病。一般而言,保障养老储蓄金制度良好运行的基本条件应有两个:一个是通胀率水平较低,二是具备发达的金融市场。俄罗斯恰恰缺乏上述两个条件,再加上非国家养老基金和管理公司对养老储蓄金的管理不善,造成养老储蓄金投资收益率远远低于通胀率,养老储蓄金大幅缩水。以管理大部分养老储蓄金的对外经济银行为例,从2004年至今,其养老储蓄金投资的收益率仅有4个年份(2005、2009、2012、2013年)跑赢了通胀率。

第五,多次转移强制养老保险费管理权。

从国际经验看,发达国家虽然在养老保险费管理权的归属上有所不同,如加拿大、瑞典、英国、美国等国的社会保险税由税务机关管理,澳大利亚、法国、德国和日本的社会保险缴费则由税务机构之外的其他机构管理,但总体趋势是社会保险税与其他税收合并,统归税务机关管理。俄罗斯税收改革也顺应了这一趋势。2002年俄罗斯养老保险缴费变为以统一社会税^①的形式缴纳,标志着俄罗斯对原有现收现付的养老保险制度进行了根本性的变革^②。

但是2010年的养老保障制度改革却取消了统一社会税,转而实行强制养老保险缴费,养老保险费管理权因而转归国家养老保险基金。当时改革的主要目的是使养老保障体系在实质上向保险原则过渡,即公民所享受的养老金权利和退休后所获取的养老金额度直接取决于其向国家养老基金的保险缴费。当时的国家养老基金实际上执行了联邦预算的职能,不仅需要核算而且需要组织对个人的给付,甚至担负了未来的给付义务。但事实上根据第167号联邦法(2001年12月15日)规定,养老基金不是国家权力机构,仅具有特殊的独立金融信贷机

构的地位,仅在俄联邦法律规定的范围内开展业务。为此,2016年俄罗斯政府决定,从2017年开始,强制养老保险费管理权重新转归税务局,国家养老保险基金仅管理自愿养老保险金和自愿养老储蓄金。此次强制养老保险费管理权重归税务局,一方面是为了提高强制养老保险费征缴力度,另一方面也是为取消养老储蓄金、设立个人养老金进行的前期准备。

三、俄罗斯养老保障制度改革困境分析

从2002年基本框架确立以来,俄罗斯养老制度一直处于改革调整之中,改革设计者通过不断改变“游戏规则”,力图破解三大难题:一是使养老保障水平达到社会可以接受的程度;二是实现养老保障体系收支平衡并保持长期稳定;三是实现养老保障水平与经济税负水平平衡。现实中,不仅同时实现如上三重目标困难重重,而且因养老金改革举措过于“频繁”,引起公民对改革的厌倦,对未来养老福利水平的忧虑,对养老体系运行前景的担忧,乃至对国家公信力的质疑。

从俄罗斯养老保障水平看,国际上测度养老保障水平的一个重要指标是养老金替代率,主要用于衡量劳动者退休前后生活保障水平的差异。养老金替代率是指劳动者退休时的养老金水平与退休前工资收入水平之间的比例,其具体数值通常是以“某年度新退休人员的平均养老金”除以“同年在职工的平均工资收入”。早在1952年,国际劳工组织102号《社会保障最低标准公约》就提出,老年人社会保障水平应达到40%的养老金替代率标准。2012年12月25日俄联邦政府第2524号政府令批准的《俄联邦养老体系长期发展战略》也将俄罗斯养老金替代率目标定为40%。2016年俄罗斯平均养老金为12080.9卢布/月(约折合204美元),

^① 《俄罗斯联邦税法及关于税收和保险缴费规定的增补与修正》(第198号联邦法)规定,养老保险变为按统一社会税的形式缴纳。统一社会税属于联邦税种之一,类同于通常意义上的社会保障税,它把原来的三种国家预算外基金,即养老基金、社会保险基金、强制医疗保险基金的保险费合并到一起。当时规定统一社会税按工资总额的35.6%征收,其中28%用于养老基金,4%用于社会保险基金,3.6%用于强制医疗保险基金。之后统一社会税税率有所变动。

^② Кокорев Р. Проблемы становления накопительной части системы обязательного пенсионного обеспечения, Фонд “Бюро экономического анализа”, <http://www.beafnd.org/>

养老金替代率为33.7%，距离目标尚有一定差距。俄罗斯近期一项社会调查显示，仅有12%的被调查者相信退休后可以靠养老金生活，17%的人对退休后的生活难以想象，40%以上的人打算退休以后继续工作^①。

从实现养老保障体系收支平衡并保持长期稳定的角度看，2015年俄罗斯国家养老基金赤字达5436亿卢布，占国内生产总值（GDP）的比重约为8.04%^②，政府不得不动用大量财政资金来弥补养老保障体系的赤字。目前俄罗斯的老年抚养比^③约为44.1%，随着老龄化加剧，老年抚养比还将进一步攀升。根据俄罗斯国家统计局的最新预测，2024年俄罗斯老年抚养比将攀升至50.3%，2030年达51.5%。届时，保持养老保障体系收支平衡更为困难。欲维持养老体系稳定运行，除了养老保障体系自身“增收节支”之外，还需要国家不断增加预算支出，财政必将难堪重负。根据俄罗斯联邦预算法的规定，国民财富基金主要用于弥补养老基金赤字。但截至2017年1月，俄罗斯国民财富基金规模为718亿美元，相当于GDP的5%，而且相关预测显示，国民财富基金到2019年就会耗尽。可见，养老保障体系稳定运行前景堪忧。

从养老保障水平与经济税负水平平衡角度看，找到平衡点亦较为困难。从2010年将养老保险缴费率提升至26%，2013年迫于压力降至22%，目前又有意用个人养老金取代养老储蓄金（实际上变相提高了养老金缴费率，缴费率变为22%+）的具体做法看，改革设计者正在陷入小心翼翼寻找养老保障水平与经济税负水平之间的平衡点而又进退两难的境地。不仅如此，通常情况下，费率水平越高，企业越有可能“逃避”缴费，征缴难度随之增加。但降低费率又会直接降低征缴收入，造成养老金给付困难。

上述三个目标之间亦存在悖论：欲维持养老体系收支平衡（即不增加养老体系赤字）且不增加经济税负水平（不提高养老金缴费率）的情况下，难以兑现养老金替代率40%的承诺；欲提升养老金替代率水平，在不增加国家预算拨款的情况下，养老保险金缴费每年须增加1个百分点，直至职工收入的一半都用来向强制养老保险体系缴费，政府若做此决定，几乎无异于是对俄罗斯经济活力的扼杀，社会风险更是毋庸置疑；主要依靠增加财政拨款维

持养老保障体系的稳定运行，在经济状况尚好年份能勉强为之，能源出口型经济遭受油价下挫时，则往往难以为继。

对于养老保障制度10多年不间断的改革，俄罗斯民众表现出了厌倦情绪。2015年全俄社会舆论研究中心（ВЦИОМ）的民调显示，72%的被调查者建议保留养老储蓄金，原因并不是养老储蓄金制度有多好，而是认为养老金改革会越改越糟糕^④。对政府改革设计者的不信任已经成为俄罗斯民众的共识，进而导致对养老保障体系的信任危机。雇员情愿雇主用发现金的方式发工资，从而逃避向养老保险体系缴费。由此产生了这样的怪圈：对养老保障体系稳定性存疑导致缴费水平下降，而缴费水平下降又进一步降低了养老保障体系的稳定性。

四、俄罗斯养老保障体系前景展望

面向未来，在维持现有养老保障制度基本框架的情况下，如何保障养老保障体系持续稳定运行，俄罗斯政府虽然可以有所作为，但操作空间不大。

从延迟退休政策选择看，延迟退休从公职人员扩展至所有公民的方案已具雏形。从2016年开始，以库德林^⑤为首的战略研究中心受普京委托负责制定《2018—2024年俄罗斯发展战略》。在已拟定的战略草案中，提出了两种延迟退休方案：一种是退休年龄每年增加0.5岁，到2035年延至63岁；另一种方案是退休年龄每年增加1岁，到2028年达到63岁。不论政府选择哪种方案，操作起来难度都不小。从国际比较看，预期寿命与退休年龄的差距西欧国家为14—18年，沙特阿拉伯为10年，中国为15年，巴西和波兰为9年。目前俄罗斯公民预期寿命为71岁，如果按照延迟退休方案，其

① Достойная пенсия должна быть больше фактической почти в 3 раза, <http://www.superjob.ru/research/articles/111995/dostojnaya-pensiya-dolzha-byt-bolshe-fakticheskoj-pochti-v-3-raza/>

② 根据俄罗斯国家统计局数据计算。

③ 国际上一般将60岁或65岁以上老年人口与15—59岁或15—64岁适龄劳动人口之比称为老年抚养比。按照俄罗斯劳动法规，俄罗斯老年抚养比为男60岁、女55岁以上老年人口与16—59岁男性和16—54岁女性适龄劳动人口的比率。

④ Кагарлицкий Б., Колташов В., Очкина А., Григорьев Д. Пенсионная система в России: Тупики бюрократических реформ и перспективы преобразования, 21 апреля 2015 г. Институт глобализации и социальных движений, С. 8, <http://www.igso.ru/>

⑤ 为前财政部长，现为总统专家局副局长、总统经济委员会“结构性改革和经济稳定增长优先方向工作组”组长。

预期寿命与退休年龄的差距为8年,处于较低水平,特别是俄罗斯男性公民预期寿命较短,仅为66岁,其预期寿命与退休年龄的差距更是仅为3年,明显不合理。俄罗斯社会对于延迟退休的接受程度也较低。列瓦达中心2016年3月份的调查显示,79%的被调查者反对男性延迟退休。因此,俄罗斯政府对于延迟退休的政策操作空间不大。

从为养老保障体系寻找补充资金角度看,除了国民财富基金之外,还有几个渠道供选择。一是通过对国有资产实行私有化来实现。截至2008年,俄罗斯国有股、单一制国有企业的资产、土地等资产的价值占GDP的比例达50%以上^①。2008—2009年金融危机期间,国家对国有企业的财政支持增加,国有经济规模不断扩大。这为渐进私有化、把与执行国家关键职能关联度较小的国有资产投入市场流通领域提供了较大的可能性。因此,可以考虑把部分国有资产转归国家养老基金所有,之后养老基金通过相关的管理公司既可以利用转移而来的资产获利,也可以根据养老金给付的需要对其实行私有化。二是税制改革。可以尝试提高增值税税率。增值税税基比其他税种的税基更广,即使在能源价格下降时,相比其他税种,提高增值税税率能够较快地解决预算收入不足问题,进而为预算资金补贴养老保障体系提供可能。

从弥补现有养老保障体系缺陷看,俄罗斯可以在两个方面有所作为。一是解决提前退休问题。俄罗斯存在大量提前退休人员,约30%是在法定年龄之前退休。提前退休人员中不仅包括在有害工作环境中和在恶劣气候条件下工作的人员,而且教师、医生、军人和强力部门工作人员提前退休较为普遍。二是继续堵塞缴费漏洞。俄罗斯现代发展研究所顾问马斯列尼科夫估计,俄罗斯“影子经济”规模是发达国家的1.5—2倍。对于在“影子经济”部门工作的人员,俄罗斯政府主管社会问题的副总理戈罗杰茨认为有3800万人口,占劳动年龄人口的44%^②。“影子经济”部门的工资收入大多未被纳入养老保障缴费体系。而劳动与社会保障部的资料也证实,俄罗斯约有2250万适龄劳动人口不向强制养老保障体系缴费。因此,较好解决提前退休问题以及堵塞“影子经济”带来的养老保险

缴费漏洞,对养老保障体系的稳定运行也将起到较大的作用。

从加强改革配套措施看,养老金改革成败既取决于制度的顶层设计,更取决于配套政策措施完善。就延迟退休受制于俄罗斯预期寿命的约束而言,应通过倡导健康生活方式、加强医疗制度改革、提高受教育水平等方式降低死亡率,从而为延迟退休提供更多的操作空间。与此同时,其他方面的政策,诸如保持低通胀、稳定银行体系、保持证券市场透明度等是实现养老储蓄基金增值保值的必要条件。此外,养老观念的培育也必不可少。就目前来看,俄罗斯公民与西方发达国家居民在养老观念上存在较大差异。西方发达国家公民一般从进入职场即开始考虑将来的养老问题,而当今俄罗斯63%的人认为,过了45岁才是安排退休以后生活的理想时机;19%的人认为,35—44岁之间可以考虑为退休之后的生活做安排。70%的人坚持认为,国家有责任让退休人员过上体面的生活,仅有24%的人意识到退休后欲维持习惯的生活方式和生活水平,很大程度上需要靠自己为养老积蓄资金^③。因此,重塑公民的养老观念尤为重要,应当让公民意识到更多依赖自身独立解决养老问题的必要性。

总体而言,虽然俄罗斯政府可以采取上述措施从不同层面对现行养老保障制度进行调整改革,但从未来发展大的趋势看,无论如何修补,俄罗斯当前的养老保障制度终将难以为继。未来大部分俄罗斯人不得不依靠自身力量解决养老问题,如参与私人养老计划、通过资产投资积蓄养老资金等。俄罗斯总统附属国民经济和国家管理学院院长马乌断言,20年之后,俄罗斯养老保障模式将发生根本性变化,养老金将作为对贫困人群和残疾人的“补贴”,仅提供给无力依靠家庭且没有积蓄的人^④。无论社会接受与否,趋势难以逆转。

(责任编辑 靳会新)

^① Дмитриев М., Дробышевский С., Михайлов Л., Омельчук Т., Сычева Л. Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы// Экономическая политика, 2008. № 3.

^② 2013年4月在“经济现代化与社会”会议上的发言。

^③ Шестакова Е. Основные тенденции реформирования пенсионного обеспечения//Проблемы прогнозирования, 2015. № 6.

^④ 2017年3月9日马乌接受《消息报》采访时所言, <http://izvestia.ru/news/668863>

Problems with Reforming Russia's Pension System and its Future

Gao Jixiang

Abstract: With the 2018 Russian elections fast approaching, social policy issues including the pension system have become points of focus. A systematic examination of the multiple adjustments made to the Russian pensions system since its establishment in 2002 reveals that it is facing many difficulties, chief among them being that the level of pensions has not yet reached a level acceptable by society. As a result, the Russian government had no choice but to use a large amount of government resources to keep the pension system funded, casting doubts on a stable future for it. Finding a balance between pension levels and the burden of taxation has become even harder, and the current Russian pension system is unsustainable in its present form. If no solution is found, in twenty years the Russian pension system will undergo fundamental changes as pensions become a sort of “subsidy” for the poor and disabled, given only to those with no family support and no savings.

Keywords: Russia; Pension System; Difficulties with Reform

Тупик пенсионной реформы в России и прогноз перспектив

Гао Цзисян

【Аннотация】 В свете грядущих в 2018 году президентских выборов, в России отмечается повышение интереса к проблемам социальной политики, в числе которых – пенсионная система. После систематического регулирования пенсионной системы, начавшей функционировать в России в 2002 году, было отмечено, что она сталкивается с немалыми трудностями поскольку уровень пенсионного обеспечения еще не достиг уровня социальной приемлемости. Российское правительство вынуждено использовать значительное количество финансовых средств, чтобы компенсировать дефицит пенсионной системы, в этой связи вызывает опасения возможность дальнейшего стабильного финансирования пенсионного обеспечения. Весьма трудно найти точку равновесия в балансе между уровнем пенсионного обеспечения и уровнем налогового бремени. Исходя из тенденции дальнейшего развития экономики, при любых вариантах регулирования, функционирование текущей системы пенсионного обеспечения в России в конечном итоге будет весьма затруднено. Через 20 лет произойдут коренные изменения российской модели пенсионного обеспечения, останутся лишь возрастные пособия по бедности и инвалидности, а пенсии будут заменены адресными выплатами для неимущих.

【Ключевые слова】 Россия; система пенсионного обеспечения; тупик реформы