

俄罗斯养老保障制度改革： 现状、问题及前景

童 伟 (俄)伊戈里·戈尔基

【内容提要】 近 20 年来,俄罗斯对养老保障制度进行了一系列改革,通过逐步扩大养老保险覆盖范围、建立养老保险基金、提高养老保险统筹层次、健全基本养老金增长机制、鼓励非国有养老保险机构发展,实现了养老保障制度由国家统包向以保险为原则、以市场调节与国家调控相结合的新型养老保障制度的过渡。

【关键词】 俄罗斯 养老保障 保险费率

【作者简介】 童伟,1967 年生,中央财经大学财经研究院研究员、博士生导师,经济学博士(北京 100081);伊戈里·戈尔基,全俄函授财经学院教授,经济学博士。

促使俄罗斯对养老保障制度进行改革的最主要原因 与世界上其他发达国家一样主要源于人口危机。人口危机加重了每一个劳动者的养老负担,也使俄罗斯在养老保障方面的财政危机不断加剧。据俄罗斯国家统计局测算,2031 年俄罗斯的人口危机将达到高峰,届时俄罗斯劳动年龄人口 7 650 万人^①,老年人口 4 007 万人,两者之间的比例由 2010 年的 2.8:1,下降到 2031 年的 1.9:1,老年抚养系数由 36% 上升到 53% 将提高 47.2%^②。

人口危机迫使俄罗斯寻找最优的养老保障机制,在此过程中,世界银行关于“如何防止老龄化危机:保护老年人、促进经增长的政策”的研究报告对俄罗斯养老保障制度改革产生了极大影响。该报告指出,在某些情况下,阻止人口老龄化带来的负面影响的唯一有效手段,就是将由国家包揽一切的养老保障制度完全或部分私有化。受世界银行这一建议的影响,20 年来,俄罗斯对养老保障制度进行了一系列旨在由国家预算拨款向融资

渠道多元化过渡的改革。

一 俄罗斯养老保障制度改革的历程

(一) 20 世纪 90 年代养老保障制度改革

独立伊始,俄罗斯就于 1990 年和 1991 年通过了《国家养老金法案》和《退休养老基金法》,这些法律法规的颁布为俄罗斯养老保障制度改革的启动奠定了法律基础。

《退休养老基金法》确立了俄罗斯养老保障制度建立的基本方向,即俄罗斯应从由国家预算拨款的养老保障制度逐步过渡到与市场经济原则相适应,由国家、企业和个人共同负担的养老保障

^① 俄罗斯适龄劳动人口是指 16~59 岁的男性和 16~54 岁的女性。

^② Предположительная численность населения РФ до 2030 года, Росстат, 2010.

制度。其核心思想为: (1) 养老保险与国家预算脱钩, 建立国家预算外养老基金。(2) 提高养老金最低标准, 并使其每季度指数化上升。(3) 养老金由国家、企业和个人三方共同负担, 雇主按工资总额 31.6% 缴纳, 雇员按工资收入 5% 缴纳。养老金给付水平一经法律确定, 其他任何部门和个人(政府、劳资双方以及养老基金) 都无权改变。(4) 改革养老金发放方法, 将养老金划分为两个部分: 一部分按平均收入或最低生活保障线的一定比例发放, 所有人员一视同仁, 另一部分与领取者的工龄和收入水平挂钩, 区别对待^①。

(二) 2002 年养老保障制度改革

2002 年, 俄罗斯发布“2010 年前国家发展战略”, 将养老保障制度改革的前景目标设定为: 实现养老保险收支的长期平衡。为此, 依据实际宏观经济形势及人口状况, 俄罗斯将养老保障制度改革的任务确定为: 提高退休金的实际数额, 建立有效机制保障养老金不受各种因素损害; 保障养老体系财务稳定; 打破养老金发放中的平均主义, 强化不同保险缴费之间的差异; 强化养老金与当前工资水平及养老保险缴费之间的联系; 增强雇主及雇员缴纳养老保险的意愿; 预防俄罗斯人口老龄化带来的养老保障危机。

根据这一设想, 改革后的俄罗斯退休养老金转化为三部分: 基本养老金、养老保险金和养老储蓄金。(1) 基本养老金与工龄及退休前的工资收入无关, 由政府统一发放给低收入退休人员, 以使其免于贫困。基本养老金由联邦预算中来自统一社会税的收入支付。2002 年, 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。此时, 养老基金的一半收入(即 14% 费率的养老基金) 上缴联邦预算, 用于基本养老金的发放。其后, 随统一社会税税率下降, 基本养老金收入标准亦随之下调, 2005 年降至 6%。(2) 养老保险金的资金来源于企业缴纳入统一社会税的强制养老保险缴费。2002 年, 保险养老金的费率为 14% (1967 年前出生者为 14%, 1967 年及以后出生者为 8%)。养老保险金存入每位职工在国家预算外养老基金设立的个人账户。职工退休后领取的养老金总额取决于个人账户上资金的多少。(3) 养老储蓄金与养老保险金一样, 拨款也来源于

强制养老保险缴费。与养老保险金不同的是, 养老储蓄金的资金可由国家进行投资, 以扩大基金收益, 实现保值增值。法律规定, 只有 1967 年及以后出生的在职工作者有权缴纳养老储蓄金, 之前出生者无需缴纳养老储蓄金, 当然, 也就无权领取养老储蓄金。2002 年, 养老储蓄金的费率为 6%。

(三) 金融危机后的养老保障制度改革

2008 年爆发的金融危机给俄罗斯经济带来了巨大冲击, 也使俄罗斯改革养老保障制度的政策、措施及目标发生了一系列变化。2009 年及以后几年的总统预算咨文中, 俄罗斯养老保障制度改革的目标被设定为“建立长期稳定的养老保障机制, 使当代及后代老年公民都能获得充足的养老金。应采取一系列有效措施, 拓宽养老金融资渠道, 发展非国有养老保险, 提高养老储蓄管理水平。”“在保险原则上建立可靠的、收支平衡的养老保障机制, 使养老金与工资保持在一个社会可普遍接受的范围, 在不提高社会保险费率的情况下, 逐步缩小养老基金赤字”。

其实, 早在 2008 年 11 月颁布的《俄罗斯 2020 年前社会经济发展构想》中, 俄罗斯养老保障制度改革的长期任务就被确定为: (1) 在 2016~2020 年间, 逐步提高劳动退休金的平均发放水平, 使其达到最低生活保障线的 2.5~3 倍; (2) 自 2010 年起, 养老金的发放水平应不低于最低生活保障线; (3) 创造条件, 使退休人员的养老金替代率不低于 40%。

但是金融危机的爆发改变了俄罗斯养老保障制度改革需要的外部宏观经济环境: GDP 的增长速度和规模、就业结构、通货膨胀和工资基数等都对养老保障制度改革产生了负面影响, 养老金数额、指数化速度、保险费率等都受到影响。

危机迫使许多国家修改养老政策、减少养老储蓄、减慢指数化速度, 但危机却并未减缓俄罗斯养老保障制度改革的步伐。2010 年, 以进一步发展社会保险为原则, 俄罗斯采取了一系列促进养老保障制度发展的措施。

1. 取消统一社会税, 重新开征包括强制养老保险在内的社会保障费。养老保险的费率自 2011 年

^① 肖来付《俄罗斯养老保险制度改革的新进展》载《俄罗斯中亚东欧市场》2007 年第 7 期。

起提高到 26% ,力争使养老基金保持财务平衡。

2. 取消基本养老金,将其合并入养老保险金,并与工作年限挂钩。由此,2011年,养老保险金的费率被提高到 26% ,其中,1967年前出生者为 26% ,1967年及以后出生者为 16% ,另缴 10% 的养老储蓄金。

3. 取消不同类型投保人之间不公平的差别保险费率,确保各类投保人的保险权益不被剥夺。

4. 恢复养老基金对养老保险费用的征集、发放管理职能。

5. 取消累退税率,确定最高收费限额,年收入 41.5 万卢布以下部分按 26% 费率缴费,年收入超过 41.5 万卢布以上部分不再缴费(2012年后此项规定取消,改为年收入 51.2 万卢布以下部分按 22% 费率缴费,年收入超过 51.2 万卢布以上部分按 10% 费率缴费,详见表 1)。

表 1 俄罗斯社会保障基金费率变化情况

(单位: %)

	2002 年	2006 年	2011 年	2012 年
统一社会税(社会保险费)	35.6	28	34	34
养老基金	28	20	26(41.5 万卢布以上不缴费)	22(51.2 万卢布以下) 10(51.2 万卢布以上)
基本养老金	14	6	-	-
养老保险				22(51.2 万卢布以下) 10(51.2 万卢布以上)
(1) 1967 年以前出生	14	14	26	
(2) 1967 年及以后出生	8	8	20	16(51.2 万卢布以下) 4(51.2 万卢布以上)
养老储蓄金: 1967 年及以后出生	6	6	6	6

资料来源:根据俄罗斯预算法典、税法典及相关法律文件整理。

6. 给未达到地区最低生活保障水平的贫困老龄人口提供额外的物质补助。

7. 重新核算养老金,弥补 2002 年前退休、特别是 1991 年前苏联时期退休人员因市场经济改革遭受的损失。2002 年前退休人员的养老金增加 10% ,1991 年之前的工龄,每年增加 1% 的养老金。

8. 提高养老金发放标准,平均养老金提高到 7 476 卢布,达到最低生活保障水平的 1.67 倍。

通过上述改革,2010 年,俄罗斯养老金发放水平得以大幅度提高,比 2007 年提高了 2.4 倍,平均养老金与平均工资之间的比率关系则由 2007 年的 22.9% 提高到 2010 年的 35.4% ,提高了 54.6% (见表 2)。

表 2 俄罗斯 2010 年养老保障支出

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
养老金支出占 GDP 比重(%)	5.1	5.1	7.0	8.9
平均养老金(卢布/月)	3 116	4 199	5 191	7 476
养老金平均增长情况(%)	104.8	118.1	110.7	134.8
平均养老金与最低生活保障水平之比	1.02	1.15	1.27	1.67
平均养老金与平均工资之比(%)	22.9	24.3	27.9	35.4

资料来源:Гурвич Е. Т. Как обеспечить стабильность пенсионной системы? <http://www.opes.ru>

二 俄罗斯养老保障制度存在的问题

俄罗斯养老保障制度的一系列改革完善了养老保障体系、改善了老年人口福利待遇,使俄罗斯老年人口的生活水平有了较大幅度提高。但与此同时,在俄罗斯养老保障制度中,也还有不少问题

依然存在,例如财政负担沉重,支出可持续化难以保障;养老保障支出效益低下;人口老龄化危机依旧等。

(一) 联邦财政负担沉重

重新核算养老金、提高养老金支付水平、补偿因推迟提高某些领域养老缴费标准带来的财务损失、弥补养老基金赤字,使 2007 ~ 2010 年俄罗斯

联邦政府用于养老保障的转移支付大幅度上升, 近 2 倍, 增长了 3.7 个百分点(见表 3)。其占 GDP 的比重由 1.5% 上升到 5.2%, 提高了

表 3 俄罗斯养老保障资金占 GDP 的比重 (单位: %)

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
缴 费					
基本养老金和养老保险金缴费	3.9	3.6	3.9	3.6	4.7
养老储蓄金缴费	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7
联邦政府养老保险转移支付	1.5	2.0	3.3	5.2	4.3
预算拨款在养老金支出中所占比重	28	36	45	60	47

资料来源: расчеты ЭЭГ на основе данных Министерства финансов РФ и ПФР.

2011 年, 俄罗斯养老保险费率由 20% 提高到 26%, 保险费率的提高增强了养老基金的财务独立自主性, 使联邦政府用于养老保障的转移支付出现了一定幅度的下降, 其占 GDP 的比重下降到 4.3%。虽然如此, 联邦预算依然是俄罗斯养老保

险支出中最重要的资金来源, 约占到整个养老保险支出的一半, 比 2007 年提高了近 1 倍。这一规模已远高于世界上绝大多数国家, 是发达国家平均水平的 2.3 倍, 是新兴市场经济国家平均水平的 2.1 倍(见表 4)。

表 4 2007 年世界各国养老保险预算支出情况 (单位: %)

国家	养老保障预算拨款		国家	养老保障预算拨款	
发达国家	占 GDP 比重	占全部养老保障支出比重	新兴市场经济国家	占 GDP 比重	占全部养老保障支出比重
奥地利	3.8	30	保加利亚	3.3	39
德国	3.3	31	匈牙利	2.2	21
希腊	3.2	27	波兰	4.7	41
西班牙	0	0	罗马尼亚	0	0
意大利	3.6	26	斯洛文尼亚	2.2	32
葡萄牙	1.5	13	捷克	0	0
法国	0.4	3	发达国家平均	2.4	20.5
瑞典	3.2	34	新兴市场经济国家平均	2.1	22.1

资料来源: Гурвич, Принципы новой пенсионной реформы // Вопросы экономики, 2011, № 4.

(二) 养老保障支出效益低下

俄罗斯的养老保险费率水平和国家预算补贴规模在世界各国中居于前列, 但俄罗斯养老金的替代率在世界各国中却居于中下游水平, 这表明, 俄罗斯养老保障的支出效益还有待进一步提高。

2010 年, 俄罗斯平均养老金与平均工资之间的比率(即替代率^①)第一次创纪录地达到 35%, 但这一替代率仍远远低于发达国家强制养老金的替代率, 仅为发达国家和新兴市场经济国家平均水平的 2/3, 经合组织(以下称 OECD)国家平均水平的 60%。

与此同时, 俄罗斯养老金的支出负担却远远高出绝大多数国家。从强制养老金支出占 GDP 的比重来看, 2010 年, 俄罗斯为 8.2%, 如果再加上货币化养老补贴, 则俄罗斯各项养老保障支出

占 GDP 的比重接近 9%(见表 5)。

表 5 俄罗斯养老保障支出占 GDP 比重 (单位: %)

	2007	2008	2009	2010	2011
劳动退休金	4.2	4.3	5.9	7.6	7.4
联邦预算拨款的社会养老金和其他养老金	0.3	0.3	0.5	0.6	0.6
货币化养老补贴	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7
合计	5.1	5.1	7.0	8.9	8.7
预算拨款所占比重	28	36	45	60	47

资料来源: Гурвич, Принципы новой пенсионной реформы.

2010 年, OECD 国家养老保障支出占 GDP 的

^① 俄罗斯的养老金替代率是指平均养老金与当前平均工资之间的比率关系, 而非平均养老金与退休前工资之间的比率关系。

比重为 8.3% ,发达国家养老保障支出平均占 8.4% ,新兴市场经济国家养老保障支出平均占 6.0% 均低于俄罗斯。

衡量养老金支出负担还有另一个指标——养

老保险费率。OECD 国家的养老保险平均费率为 21% ,发达国家和新兴市场经济国家的养老保险平均费率也与此相近 ,分别为 20.2% 和 22.1% (见表 6)。

表 6 世界各国养老保险费率 (单位: %)

国家	雇主	雇员	合计	国家	雇主	雇员	合计
发达国家				新兴市场经济国家			
澳大利亚	0	9.0	9.0	俄罗斯(2011)	0	26.0	26.0
奥地利	10.3	12.6	22.9	保加利亚	7.1	8.9	16.0
比利时	7.5	8.9	16.4	匈牙利	9.5	24.0	33.5
英国	11.0	12.8	23.8	墨西哥	1.7	7.0	8.7
德国	10.0	10.0	19.9	波兰	11.3	14.3	25.5
希腊	6.7	13.3	20.0	罗马尼亚	10.5	20.8	31.3
爱尔兰	4.0	10.8	14.8	斯洛文尼亚	7.0	20.0	27.0
西班牙	4.7	23.6	28.3	土耳其	9.0	11.0	20.0
意大利	9.2	23.8	33.0	捷克	6.5	21.5	28.0
加拿大	5.0	5.0	9.9	韩国	4.5	4.5	9.0
荷兰	19.0	5.7	24.7	新兴市场经济 国家平均 (不含俄罗斯)	7.5	14.7	22.1
挪威	7.8	14.1	21.9	OECD 国家平均			21.0
葡萄牙	11.0	23.8	34.8				
法国	6.8	9.9	16.7				
瑞典	7.0	11.9	18.9				
美国	6.2	6.2	12.4				
日本	7.7	7.7	15.4				
发达国家平均	7.9	12.3	20.2				

资料来源: Ageing Report / European Commission ,2009; Social Security Programs throughout the World / Social Security Administration and International Social Security Association ,2009 ,2010.

2006 ~ 2010 年 ,俄罗斯养老保险费率与世界上大多数国家相近——20% ,但自 2011 年起提高到相对较高水平——26% 。居于高位的养老保险费率与居于末位的养老金替代率表明 ,俄罗斯养老保障支出的效率明显低于世界上绝大多数国家 ,亟待提高。

(三) 人口老龄化危机加剧养老金支出负担

对于俄罗斯养老保障制度来说 ,最大的威胁来自人口状况的不断恶化。据俄罗斯联邦统计局预测 2031 年 ,俄罗斯劳动年龄人口将比 2010 年减少 1 100 万人 ,其占全部人口的比重将由 2010 年的 61.8% 下降到 55% ,减少 12.4% ;而退休人口将增加 900 万人 ,其占总人口的比重将由 22% 上升到 28.8% ,增加 30.9% 。每 100 名劳动年龄人口要负担的老年人将由 36 人上升到 53 人 ,抚养负担率将提高 47.2% ①。

每一劳动年龄人口负担的退休人员数量的急剧上升 ,使现有的养老保险融资模式难以维系。据测算 ,如果想要在今后仍然能够保持目前的养老金替代率 ,那么在 2010 ~ 2050 年间 ,就需要每年将养老保险的费率提高 1 个百分点 ,但提高费率不仅会增加税收负担 ,还会严重降低俄罗斯经济的投资吸引力;或是提高养老保障的联邦预算拨款水平 ,使联邦预算养老保障转移支付占 GDP 的比重每 5 年提高 1 个百分点 ,即在 40 年间将养老保障拨款占 GDP 的比重提高 8 个百分点 ,达到 13% ,这是不可想象同时也完全超出经济许可范围的②。

综上所述可发现 ,俄罗斯 2010 年实施的养老保障制度改革 ,既未能解决人口老龄化带来的养

① Предположительная численность населения РФ до 2030 года ,Росстат ,2010.

② Гурвич , Принципы новой пенсионной реформы // Вопросы экономики ,2011 № 4.

老保障危机,也未能提高养老保障的实际支出效益。在核心问题未得到有效解决的情况下,大幅度提高养老金支出水平的举措使俄罗斯联邦预算体系的负担不断加重,多年累积的养老储备逐渐消耗殆尽,加剧了养老保障体系的脆弱。

三 俄罗斯养老保障制度改革的发展趋势

俄罗斯养老保障制度因其普遍性、多元化以及从苏联时期遗留下来的巨额养老金债务,使其成为21世纪俄罗斯不得不面对的最沉重的社会经济问题之一。在完善养老保障制度的过程中,积极发挥国家的主导作用具有极其重要的意义。离开了国家调节,俄罗斯养老保障制度内部存在的两大问题:日益扩大的养老基金赤字、不断降低的养老金替代率都将无法得到有效解决。由此,在整个转轨时期,政府在宏观经济政策和人口政策方面的决策以及联邦预算给养老保险体系的财政支持,都使国家调节成为俄罗斯养老保障制度改革成功的基础。

(一) 构建国家调节下的养老保障机制

对于养老保障机制来说,国家调节的关键是提供良好的外部环境,即良好的宏观经济环境和人口条件:

1. 提高出生率,降低死亡率,吸引国外劳动力移民,扩大社会保险费缴纳人群的数量,从根本上促进养老保险体系收入的全面提高;
2. 改善健康状况,提高疾病预防质量,降低劳动年龄男性的死亡率;
3. 提高劳动生产率和工资水平,在人口危机和劳动力减少的情况下使养老金依然能够达到应有的水平;
4. 采取措施减少灰色经济和隐匿工资收入的行为;
5. 提高就业率,创造新的工作岗位,降低失业率,取缔灰色就业,减少有害、繁重和危险类工作岗位;
6. 抑制会导致养老金贬值和实际购买力下降的通货膨胀速度。

(二) 提高养老保障支出效益

俄罗斯养老保障支出效益低下的一个最主要

原因就是养老政策目标不明确,部分养老保障的受益人群定位错误。基本养老金的主要任务是使老年人口免于贫困,但俄罗斯2010年实施的社会保障制度改革取消了基本养老金,将其与养老保险金合并在一起。其实,基本养老金与养老保险金是两种完全不同性质、不同类型的养老保险:基本养老金就像政府的其他社会救济一样,只应提供给最需要的人,而有较高收入的退休人员,如继续工作的退休者则不应享受基本养老金的资助。目前,在俄罗斯有34%的退休者在继续工作,对这些人发放的基本养老金约占到GDP的0.5%,这部分养老金的支出效益非常有限。

由此,应重新分列基本养老金和养老保险金,并制定不同的征管规则和指数化增长系数。作为无劳动能力者的基本生活保障,基本养老金的数额应参照最低生活保障水平确定,并随最低生活保障线指数化提高。

(三) 改善劳动年龄人口与退休待养者之间的数量关系

俄罗斯养老保障体系的一个显著特点就是养老金领取条件宽松,退休年龄起点较低。OECD国家的退休年龄为男性65岁、女性63岁,新兴市场国家的退休年龄为男性63岁、女性60岁,但俄罗斯的退休年龄为男性60岁、女性55岁。实际上,在俄罗斯还存在大量的提前退休,俄罗斯的实际退休年龄为男性54岁、女性52.5岁。在俄罗斯每年新增的退休人员中,有1/3为提前退休,而他们中的绝大部分又留在原岗位继续工作。

在养老金领取工龄限制方面,俄罗斯的要求也极为宽松。俄罗斯的养老金领取工作年限要求仅为5年,而发达国家的平均工作年限要求为20年,新兴市场经济国家的平均工作年限要求为18年,均高出俄罗斯数倍。

近20年来,世界各国应对人口老龄化危机的一个举措就是提高退休年龄或延长养老金领取工作年限,采取这一措施的国家有:阿根廷、匈牙利、法国、德国、意大利、土耳其、捷克、日本、美国、英国和希腊等。

提高退休年龄对经济发展和养老金财务均衡将带来有益影响:首先,提高退休年龄可增加劳动力,促进经济增长;其次,养老金体系可因此获得更多的缴费收入;第三,可有效减少养老金领取者

的数量,减轻联邦预算财政负担。

计算结果表明,提高退休年龄节省的财政资金可达GDP的1.4%~2.3%;减少养老金领取者的数量可节约相当于GDP1.2%~1.9%的资金,而养老金缴费人数的增加则可带来相当于GDP0.2%~0.4%的额外收入。

但提高退休年龄的目的不仅在于节约财政资金,更重要的还在于:在养老金领取人数与在职劳动人数之间的比例关系不断恶化的情况下,提高退休年龄可使养老金与平均工资之间的替代率保持在一个较高的水平。

由此,提高退休年龄、延长养老金领取工作年限,就成为俄罗斯未来改革养老保障制度的主要方向之一。

(四) 以制度抑制养老基金赤字的扩大

2005年前,俄罗斯预算法规定,养老基金自负盈亏,养老金的所有支出均由养老保险缴费负担,量入为出。由此,俄罗斯的养老基金一直处于盈余状态,2004年俄罗斯养老基金盈余1350亿卢布。2005年,为降低税负、走出灰色经济,俄罗斯将统一社会税的税率由35.6%下调到26%,养老基金费率由28%下降到20%,免征额由年收入10万卢布提高到28万卢布。税率的大幅度下降以及免征额的大幅度提高,使俄罗斯养老基金收入锐减,养老基金开始出现赤字。2005年,俄罗斯养老基金赤字870亿卢布,在动用部分盈余的同时,联邦预算还从稳定基金中支出300亿卢布用于弥补养老基金赤字。

由此,俄罗斯开启了以联邦预算弥补养老基金赤字的先河,养老基金赤字也由此愈演愈烈。2010年,俄罗斯养老基金的赤字达到1.3万亿卢布,约为当年GDP的2.9%。

2011年,随养老保险费率由20%提高到26%,俄罗斯养老基金赤字开始下降,降至GDP的1.8%。据统计,在今后若干年间,俄罗斯养老基金的赤字规模还将继续下降,但却不会消失。2050年,俄罗斯养老基金赤字预计为GDP的1.25%。

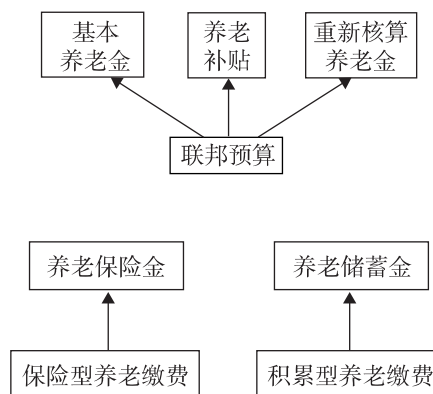
俄罗斯卫生部2010年的一项研究表明,如果不进行进一步的改革,要想完全消除俄罗斯的养老基金赤字,养老保险的费率需要提高到32~34%。大幅度提高养老金费率因其会对俄罗斯经济带来不利影响而遭到所有学者及有关部门的反

对。因为提高养老保险费率不仅会削弱俄罗斯经济的竞争力,而且在工资弹性高且公众对非正式就业容忍度较高的情况下,还会刺激非正规或灰色就业规模的扩大。因此,要想保障养老基金的收支平衡,最为明智的做法就是根据养老保险的类型、层次及目标对其进行分类,并使每一类养老金都能有充足的资金来源。

当所有养老保险支出缺口都由联邦预算无偿弥补时,养老保险支出面临无限膨胀的危险,而当一个部门的支出决策需要依赖其他部门的资金予以支援时,就会消除“扭曲的动机”(道德风险)、增强财务纪律、抑制养老保险赤字的扩大。由此,应对各类养老保险进行分类并辅以恰当的资金来源加以保障。

设计合理的养老保险体系应由基本养老金、养老保险金及养老储蓄金三部分组成。在这三类养老金中,基本养老金的任务是保障老年人免于贫困,是由养老保险体系对劳动力市场分配不公进行的一种再分配。基本养老金(包括各类社会养老补贴)应由联邦预算负担;养老保险金是对失去工资收入的一种补偿,是将养老金与养老保险缴费贡献率相结合的一种保障机制,养老保险金来自于养老保险缴费;养老储蓄金不具有再分配性质,主要反映的是中产阶级个性化养老保险需求,主要由积累型养老保险缴费负担(见图1)。

图1 俄罗斯养老保险体系结构



(五) 养老保险资金来源多元化 鼓励发展自愿养老保险

据调查显示,在俄罗斯只有1%的劳动年龄居民参加了自愿养老保险。俄罗斯自愿养老保险发展缓慢的原因在于:(1)绝大多数居民收入水平偏低,无力承担额外的保险支出;(2)对非国有

金融机构缺乏信任; (3) 养老保险基金投资收益率有限, 远低于其他类型投资的回报率; (4) 自愿养老保险给付水平较低, 即使对于低收入阶层来说也缺乏足够的吸引力。

2000~2011年, 俄罗斯非国有养老保险基金的数量大幅度下降, 由262家下降到146家, 下降

了近一半。2011年, 参加自愿养老保险的居民只有659万, 仅为劳动年龄人口的7.5%; 人均养老金1773卢布/月, 不到平均养老金的20%。自愿养老保险如此之低的覆盖率和保障程度, 完全不足以发挥商业养老保险的作用(见表7)。

表7 俄罗斯非国有养老保险基金

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
非国有养老保险基金数量	262	290	289	252	235	165	151	146
参保人数(万人)	337	605	642	675	674	675	663	659
获得养老金人数(万人)	28	70	86	102	113	127	136	147
获养老金者占养老金参保人数的比重(%)	0.7	1.8	2.3	2.7	2.9	3.3	3.4	3.7
养老金支出总额(百万卢布)	599	7569	10317	13842	17515	22152	26659	31304
月人均养老金(卢布)	177	893	993	1124	1290	1448	1631	1773

资料来源: 根据俄罗斯国家统计局数据整理。

为使养老保险资金来源多元化, 需要国家多方鼓励自愿养老保险的发展:

1. 加大国家支持力度, 鼓励协同缴费系统发展

为鼓励养老保险储蓄, 俄罗斯《养老储蓄金补充保险缴费和国家支持设立养老储蓄金法》(2008年4月30日第56号联邦法)规定, 在职工将部分工资自愿存入养老储蓄金账户时, 国家会存入等额资金, 以提高自愿养老储蓄账户余额^①。但国家协同缴费制度因存在几方面问题, 而难以发挥实际效应: 一是缺乏吸引力。国家协同缴费最长年限为10年, 每年国家存入个人养老储蓄账户的最高限额为12000卢布, 10年累计120000卢布。参加自愿养老储蓄者在退休后每月仅可增加1000卢布退休金(按2008年价格计算), 如果再加上通货膨胀的侵蚀, 国家协同养老金的实际吸引力会进一步下降。其二, 自愿养老储蓄缴费系统繁复, 操作难度较大, 不利于推广; 三是与有关法律冲突, 在一些问题上存在法律解释盲点。

这些问题的存在都严重阻碍了自愿养老保险的推动与发展。切实提高国家协同补贴额度, 简化缴费制度, 以法律形式予以规范, 是俄罗斯加速自愿养老保险发展必须解决的问题。

2. 建立准自愿养老保险体系, 满足中产阶级养老保障需求

通常情况下, 中产阶级都会在强制养老保险以外进行额外的储蓄, 以保障退休以后的生活水

平不出现明显下降。但俄罗斯绝大多数中产阶级却并没有为未来的养老进行储备。在俄罗斯, 即使在经济最好的时期, 中产阶级也只有30~40%(一般情况下为20%)的人有少量的储蓄, 储蓄规模约为平均工资收入的6~9倍。这一储蓄用于应对失业较为有效, 但用于长期养老显然很不充分。

为此, 应建立适合高收入人群, 完全由雇员自行承担费用的准自愿养老保险体系。在建立准自愿保险体系中, 国家的任务是: 促使提供准自愿保险服务机构的业务水平不断提高, 增强保险机构的透明度, 加强对保险机构的风险监督与控制, 并以立法的形式批准建立个人和企业商业养老账户。

(本文受教育部“新世纪优秀人才支持计划”、国家社科基金项目(编号: 11BZZ047)及教育部人文社会科学研究规划基金项目(编号: 10YJA790173)资助。)

(责任编辑 张红侠)

^① 高际香《俄罗斯新一轮养老保障制度改革解析》, 载《俄罗斯东欧中亚研究》2010年第4期。

Tong Wei and Igor Gorki In the past twenty years , Russia carried out a series of pension reform. With these reforms , the coverage of endowment insurance was extended , a pension insurance fund was established , the package level of endowment insurance was enhanced , growth mechanism of basic old-age pension was improved , and development of non-state endowment insurance institutions was encouraged. The old-age security system is transforming from the state total support to the combination of market regulation and state's financial support.

Zhu Xinglong and Liu Wenge This paper carried out an empirical analysis of Russian enterprises in transformation period and found that marketization of an enterprise is not necessary condition for economic growth. Adversely , excessive marketization probably result in economic stagnation and decline. The final outcome marketization depends on the rationality of institution arrangement. The key is marketization of enterprise should match with realistic demand of economic development. Institution arrangement must be flexible and tallying with country's situation.

Shen Lihua Both Russia and Ukraine belong to the East Slavs. Kievan Rus' is their common cradle , the Mongol invasion had Russia and Ukraine took a different path of development. Treaty of Pereiaslav led to the establishment of the Cossack Hetmanate in left-bank Ukraine under the Russian Empire. Since then , the Russian Empire used various means to assimilate Ukraine. After the October Revolution , as Republics of the Soviet Union Russia and Ukraine experienced vicissitudes in the Soviet Union. Living together hundreds of years , Russian and Ukrainians did not become brotherhood but have implicated memory about the past. With different national feelings , Russia and Ukraine estranged from each other gradually after the collapse of the Soviet Union.

De Quanying and Jiang Shujuan The USA is making security strategy for Central Asia. Geographically , the strategy took Afghanistan as the center , covering Central Asia and South Asia. Economically this strategy tries to promote and implement "trade and investment framework agreement between the USA and Central Asia" , focuses on the development of trade in Great Central Asia , help Central Asian countries to reduce trade barriers , promote integration between Central Asian countries and adjacent Afghanistan region. In energy field , American strategy makes effort to build northern transportation network which links with the Central Asian , Latvia and Russia. America also want to strength the cooperation with the Central Asian countries in security area to ensure the transit of American forces in Afghanistan.