

# 俄罗斯退休养老制度改革研究

陈星,李珍

(武汉大学 社会保障研究中心,湖北 武汉 430072)

**摘要:**俄罗斯是世界上第一个经济转型的大国,其退休养老制度的改革是在前无成熟经验借鉴的条件下进行的,历经波折。俄政府颁布的第一个退休养老基金法,迫于种种政治压力流于形式,以后,激进的养老制度改革新方案也遭到否决。俄罗斯政府接受世界银行建议并结合本国实际,改革思路重新定位,从概念化改革入手,实行温和的改革措施。普京总统任职后,开创了养老改革新局面,逐步建立了与经济转型需要相适应的多层次养老保障体系。

**关键词:**俄罗斯;养老金;改革

**中图分类号:**D57 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-4937(2005)01-0079-03

## 一、改革背景

俄罗斯退休养老制度是在前苏联老残恤金制度的基础上形成和发展而来的。在前苏联,职工无需供款,只要达到正常退休年龄(男60岁,女55岁),都可领取由工作年限和退休时的工资决定的国家养老金。退休金源于企事业单位以相当于工资总额4.4%~14%上缴的保险费和国家预算的直接拨款。在当时高度集中的中央计划经济体制条件下,这种养老制度,发挥了维护社会安定、调动人们生产积极性、提高人民基本生活水平的积极作用。然而随着计划经济体制弊端日益突现,并且人口老龄化使得在职职工与退休人员比例严重失衡,国家财政负担沉重,原有的现收现付养老金制度难以为继。1990年通过的国家养老金法案确立了国家社会保障的新原则,包括养老保险通过预算外自治养老基金管理,雇员强制参保、养老金给付水平由法律规定,给付额取决于参保年限、工资水平,基金只能用作养老金给付等,但法案实际上并未施行。

1991年苏联解体,拥有1.45亿人口的大国俄罗斯开始了“自由市场经济试验”。同年12月27日俄政府颁布退休养老基金法,规定退休养老基金由国家、单位、个人三方负担,改革养老金计算方式,提高养老金最低标准,实行按季度指数化的办法,大力发展自愿性质的个人退休养老保险。这是经济转型后的第一个重要养老基金法令,然而迫于种种政治压力,政府和议会没法让新措施真正发挥作用。俄罗斯退休养老制度只是经历了“名义上的变革,实质上仍在延续苏联采取的现收现付模式,以代际赡养为主。各种利益集团与政府高层相互勾结,疯狂地从转轨过程中攫取大量利益,投机行为和影子经济泛滥。这种现象引起了各方不满。工人注意到养老基金会征缴回的供款常被侵占挪用,最终给付与供款并未直接联系,他们担心未来很难有金融安全保险,认为政府正在“浪费”养老金供款。养老金领取者所获给付过低,加之较高的通货膨胀,生活处于基本生存线甚至是线下,这在一定程度上带来了社会不安定因素。企业主负担的供款缴费工薪税率过高,失去创造新岗位,扩大就业,提升工人工资水平的动力,只是想办法避税逃税。政府在处理以上问题协调各方利益时,除惩罚性罚款威胁外,并无其他正面激励措施出台。正如1999年赫茨曼在世界银行养老金改革方案中所指出的:“设计不周密的公共养老金制度会扭曲生命周期中储蓄和工作的决定,带来沉重的损失。俄罗斯固有的养老制度无法适应社会政治经济的转型,总体安排不协调,在这一背景下,更科学、更系统、更全面地改革退休养老制度显得尤

收稿日期:2004-07-28

**作者简介:**陈星(1980-),女,湖北武汉人,武汉大学社会保障研究中心硕士研究生,从事社会保障与经济发展、中外社会保障制度比较研究;李珍(1956-),女,湖北武汉人,武汉大学社会保障研究中心副主任,教授,博士生导师,从事社会保障与经济发展、社会保障基金管理研究。

为必要和迫切。

## 二、改革进程

经济转型后的俄罗斯,养老制度必须改革逐步成为全国的共识。改革的总方法颇具特色:先概念化改革,而后在立法中体现,即第一步先提出改革思路与方案,再通过立法使之以法律形式固定下来,发挥强制效力。这种改革方法面临重重阻力,从改革方案提出到真正贯彻实施,历尽波折。

1. 起步艰难。原来的国家养老金,在改变了环境中突出地显露出其垄断的不合理性与难以实施。早在1992年,总统法令就使建立非国家养老基金成为可能。1995年,世界银行提出的“多支柱型”养老金改革概念首次被列入政府草案。根据这一概念,作为法律立法的核心原则应包括“三支柱”的建立,即普享固定给付水平的基本养老金;与工作年限和工作水平直接联系,与供款额间接相关的劳工养老金;补充型非国家养老金(私营养老金计划)。这一核心原则当时未能获得足够的政治支持。1997年,时任俄罗斯劳动和社会发展部第一副部长的米哈伊尔·德米特里耶夫提出一套养老制度改革的新方案,其中部分积累制被更明确地表述出来,新方案的三支柱包括:社会救济养老金仅提供给最贫困的弱势群体,资金来源于财政总收入;强制型完全积累养老金保险作为制度的主体部分,将为所有退休工人提供给付,大小取决于供款额和增值的资本收益;补充型养老金保险是工人自愿参与私营机构管理的养老金计划,但特殊行业的雇主需强制举办此计划,取代特殊部门优待养老金。新思路引发了政策制定界的大争论。

1997年的方案是激进方案,它向完全积累制过渡比养老保险私有化改革的典范国家——智利当初的转型更为迅速。这意味着所有30岁以下的工人都要加入积累制,工资额的11%将用来向制度供款。鉴于当时俄罗斯国内市场体制不完善,完全放手私人管理退休养老基金存在的巨大风险,完全积累基金制还会让在职一代背负双重压力,这项激进的提议最终未获政府批准。1998年8月俄罗斯爆发金融危机,由于税收征缴下降和养老金给付量增多,公共养老金给付延迟在金融危机产生后的几周内开始增加。随后的几个月中征税和养老基金供款进一步下降,公共养老金给付拖欠逐渐达到300亿卢布(约合2个月的给付支出额)。养老金领取者在这场危机中极受损害,由于通货膨胀和卢布贬值,平均的真实养老金价值损失过半。金融危机在更深层次上否定了激进改革的前景。

2. 转机中重新定位。俄罗斯不具备激进地全面改革现行养老保险制度的条件,于是世界银行主张实行温和的改革措施,继续保持国家提供资金的养老制度,即社会统筹为主,个人账户作补充。1998年俄政府经反复讨论研究后达成一项妥协方案,通过现收现付制和部分积累的结合,平滑、渐进地实现向完全积累制的过渡,方案最终获得了政府的批准,这是一次成功的概念化改革。与以前激进的提议相比,新概念的主要变化在于第二支柱“强制性养老保险”,包括现收现付和积累成分,后者占工资缴费的比例将从2000年的1%逐渐增至2008年的8%,最后现收现付和积累两种成分所占份额将持平。积累部分组成供款确定型(DC)账户,非积累部分形成名义供款确定型(NDC)账户,达到退休年龄后个人“半名义”养老金账户的积累总额(DC+NDC)将转化为年金,按月发放。有趣的是,俄罗斯强制性养老保险的现收现付成分类似中国统账结合制度的社会统筹部分,积累成分则对应个人账户部分。中国早在1993年就提出了“社会统筹与个人账户相结合”的原则,两年后,国务院公布的《关于深化企业养老保险制度改革的通知》进一步主张实行统账结合的基本保险制度。更巧合的是个人账户的比例安排。我国改革初期,个人缴费率是个人工资的3%,企业交纳职工工资的13%,总计职工工资的16%作为保费记入个人账户。之后每两年个人缴费率上升1个百分点,直至8%,企业缴费率逐步下降,趋于与个人缴费率持平。由此可见,俄罗斯与我国养老制度改革的步骤和方法何其相似。

从1999年中期开始,俄罗斯国内情况也出现了转机。金融危机带来的负面影响大部分消除。世界市场石油价格上涨带动国内经济的增长,养老基金财政状况得到改善,几乎所有的基金资产得以恢复,重新开始支付,到下半年,随着一系列名义水平的增长,真实养老金价值逐步恢复到危机前70%的水平。养老保险制度财政状况的改善重新引起了人们对改革提议的兴趣。2000年3月普京正式当选俄罗斯总统,4月任命德曼·格雷夫为经济发展部部长。在格雷夫提出的长期社会经济发展计划中养老金改革占重要比例,决定以1998年再次调整过后的计划为基础,向纵深方向大力推进退休养老制度改革。

3. 开创养老改革新局面。2001年初,普京总统下令成立养老金改革专家国民理事会,它由立法机关、总裁、社会组织、主要的政治力量和贸易联合会组成。理事会监督改革过程,展开对养老金改革问题的深入和具代表性的讨论,考虑并平衡支持或反对改革各方的意见和建议。新一轮的养老制度改革于2001年1月开始起草法案,2001年12月通过立法,2002年1月1日法律正式生效。按照政府制定的三阶段远景规划,2002年养老基金完全由政府管理,即个人向俄联邦养老基金供款,再交由国家任命的代

理人投资 OFZ 债券；2003 年养老基金将供款转入个人账户，个人可选择将基金转出至经政府授权的资产管理公司如银行经营，或是继续留在养老基金中；2004 年雇员有权进一步选择公司进行投资和将个人账户中的养老金资本转入私营养老基金。

新的养老金结构仍包括三部分，一是社会救济养老金（社会安全网），二是劳工养老金（包括统一的基本养老金、保险养老金、强制性积累养老金），三是自愿供款的补充性养老金（由非国家养老基金会组织）。具体的给付安排如下：（1）国家残疾和遗属养老金，是一种依情况而定的低水平养老金，为遗属和残疾人提供保障基本生活的收入，资金源于 14% 的统一社会税收。（2）基本劳工养老金，向大部分养老金领取者（五年以上供款时间）支付每月 554 卢布的低水平养老金，为大部分工人提供保障基本生活的收入，资金由俄罗斯养老基金以现收现付制为基础，从 14% 的统一社会税收中提供。（3）国家名义积累供款确定型劳工养老金，是与供款相关的养老金，以个人名义账户为基础，实行非实际积累的供款确定型账户，达到退休年龄有明确的转换条件。它的目标在于从收益确定型现收现付制向供款确定型制度过渡，增加经济运行过程中员工的参与。资金由俄罗斯养老基金以现收现付制为基础，从 8% ~ 14% 的统一社会税收中提供。（4）国家实际积累供款确定型劳工养老金，是实际积累与供款相关的养老金，以供款确定型账户为基础，尚无明确的转换条件。它的目标是在实际积累给付的基础上实行国家养老金计划，为俄罗斯资本市场提供资金，私营企业由雇员选择管理基金。资金源于 0% ~ 6% 的统一社会税收。（5）强制型职业年金（优待型），是以法律规定中指明的保险精算方法为基础，实际积累的供款确定型养老金。它的目标在于将某些行业的提前退休给付成本从国家转移至雇主。资金由雇主提供。（6）自愿型职业年金，是一种政府通过税收优惠鼓励雇主提供的养老金。它的目标在于多样化原来仅由国家承担的养老金给付。资金由雇主提供。

养老保险制度的变革不仅会给劳动力市场以及养老安全带来深远影响，还会对俄罗斯资本市场的发展起到推动作用。据 2004 年 1 月的最新消息，已有 4 150 万俄罗斯公民参与了养老金改革，国营 Vneshekonombank 银行和 50 家获准的私营管理公司和俄养老基金会达成了管理养老金的协议，国营和私营资产管理机构的经理人已开始努力寻求有效办法投资公民的养老基金。

### 三、存在的问题与不足

1. 改革缺乏资金保证。由于人口预期寿命延长和出生率降低，以及偏低的退休年龄和宽松的提前退休政策，退休人口与在职职工构成的赡养比攀升，2003 年俄罗斯退休人数达到 4 000 万，同年养老金开支比 1999 年的 7.5 亿美元增长了 3 倍，达 23 亿美元。企业面临高达 35.6% 的强制性统一社会税不堪重负，拖欠逃避缴费的现象时有发生。缴费的部分企业又采用瞒报职工收入的手段尽量少交费。据统计，俄企业申报的职工收入只占实际收入的 40% 左右。再加上养老基金管理 and 运作环节上出现的资金挪用挤占，尽管普京执政后经济出现复苏，国家财政收入有所增加，但仍不能缓解改革资金需求与来源间的矛盾。

2. 历史包袱沉重，转制成本高。向基金积累制供款确定型模式转轨，解决“老人”“中人”养老金积累问题至关重要。雇员在旧养老金制度模式下积累的养老金权利，在新制度下转为养老金负债。这笔隐性债务从理论上讲，是政府对“老人”“中人”的历史欠账。政府在 1992 年开始的大规模私有化过程中向“老人”分发“代金券”，但这种将国有资产分配到个人以补偿其养老金的作法未能真正解决隐性债务问题。大部分“中人”面临的情况则是达到退休年龄时养老金部分已在旧制度下积累，部分则在新制度下增值，因而需要做大量核定清算工作明确雇员在不同制度阶段下养老金的积累增值。已经丧失可供利用的国有资产决不能成为政府逃避历史责任的理由，据世界银行的统计测算，包括前苏联在内的东欧前社会主义国家养老金债务的现值约为 GDP 的 1.5 ~ 3 倍，俄罗斯政府偿还历史欠债的包袱还很沉重。如何正确承担历史责任，合理弥补巨额空账是目前摆在俄政府面前一项亟待解决的问题。

3. 养老基金投资、运营环节限制与风险并存。养老基金的保值增值，关系到基金制的可持续性。据世行分析，俄罗斯养老基金会趋向投资国家债券以及政府对养老基金日益增长的依赖使养老金制度存在巨大风险。投资者因养老金立法和金融市场能力的限制，可选择投资的债券范围较窄（目前有 5 种证券被许可），政府今后还会随时提出关于投资养老金的附加限制。另外，政府在 2003 年 9 月 8 日向公民推荐了一份 55 名资产经理人的清单，作为国家养老基金个人账户的运营者，其中 26 位是在 2002 年获得许可证的，还有 9 位直至投标前才获得许可证，可见他们中的大多数只有少许甚至没有管理公共基金的经验。更有甚者，少数资产经理人所属的公司是在参与投标的前几个月建立的。对经理人资格要求的极大降低被视为俄强大的金融集团在政府高层游说的结果，这增加了未来养老金领取者的风险，使改革的信心受到威胁。在俄罗斯不完善、不发达的金融市场上，基金投资、运营问题若得不到解决，基金制难以有效运作。

责任编辑：杨大威