

双重危机下的俄罗斯养老保险制度改革

边 恕¹, 孙雅娜²

(1. 辽宁大学 日本研究所, 辽宁省 沈阳市 110036; 2. 辽宁大学 经济学院, 辽宁省 沈阳市 110036)

摘要: 俄罗斯的人口与经济状况已不适应现收现付养老保险制度的要求, 为此俄罗斯政府开始对养老保险制度进行改革, 改革的基本趋势是由单一的现收现付制转变为建立三支柱的养老保险制度。

关键词: 现收现付制; 精算方式; 三支柱养老保险制度

中图分类号: D5632.1 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)02-0076-05

Pension Insurance System Reform Facing Dual Crises in Russia

BIAN Shu¹, SUN Ya_na²

(1. Institute of Japan Studies, Liaoning University, Shenyang City, Liaoning Province, 110036;

2. College of Economy, Liaoning University, Shenyang City, Liaoning Province, 110036)

Abstract: In Russia, the population and economy situations have not matched with the current Pay As You Go system, so Russian government got to reform the pension plan. The main trend of the reform is from the single system Pay As You Go to build up three pillar pension insurance system.

Keywords: Pay As You Go; actuarial mode; three-pillar pension insurance system

经济转轨后的俄罗斯曾长期采用现收现付的养老保险制度, 该制度的正常运行要求有合理的人口结构和稳定的经济状况。由于俄罗斯在经济转轨过程中出现了严重的人口危机和经济危机, 导致现收现付制度的运行难以为继。这迫使俄罗斯政府对现收现付养老保险制度进行改革, 以建立起一种适应本国国情的养老保险制度。

一、俄罗斯现收现付养老保险制度的具体内容

俄罗斯于 1991 年 12 月颁布了养老金法, 建立了独立于国家预算的养老金收支系统, 规

定男性 60 岁, 女性 55 岁起开始享受养老金待遇。养老金的来源由国家、企业和个人三方分担, 最初规定企业按工资总额的 31.6%、个人按本人工资的 5% 缴纳养老保险费。但由于缴费负担过重, 从 1993 年 1 月起改为企业按工资总额的 28%、个人按本人工资的 1% 缴纳。

俄罗斯于 1992 年 5 月确定了养老保险的精算公式, 被称为“旧精算方式”(之所以称为“旧精算方式”是为了区别 1997 年推出的另一精算方式)。

$$\text{旧精算公式为: } P = w \cdot C \cdot y \quad (1)$$

其中 P 为老年人所得的平均养老金; w 为

收稿日期: 2003-10-13; 修订日期: 2003-12-02

作者简介: 边恕(1973-), 辽宁沈阳人, 经济学博士, 辽宁大学日本研究所讲师。研究方向为转轨国家经济、现代日本经济、国际贸易与区域经济、社会保障与收入分配。

养老金领取者在工作时期的平均工资,其数额是根据养老金领取者退休前 24 个月内或工作期任意连续 60 个月内的平均工资确定下来的; C 为价格和工资调整指数, 1992 年 4 月 3 日俄罗斯联邦法第 2654 号决议对该指数作出明确规定, 例如在 1971 年之前开始工作的人口、价格和工资调整指数定为 11.2, 1972 年确定为 10.9, 此后逐渐递减, 1990 年调整指数定为 5.5, 1991 年调整指数为 4.3, 1992 年及 1992 年之后工作的人口的价格和工资调整指数被确定为 1; y 为工作年数系数, 当男性工作年数为 25 年, 女性工作年数为 20 年时, y 都被规定为 0.55, 如工作年数高于以上的规定时, 工作年数每增加 1 年 y 提高 0.01, y 的上限定为 0.75。据测算, 如果不考虑通货膨胀因素, 老年人的养老金替代率能够达到 55% ~ 75%, 这在理论上基本符合国际公认的 60% 的替代率水平。旧精算方式的缺陷在于将 1992 年及 1992 年之后工作的人口的养老金价格和工资调整指数 C 规定为 1, 这实际上意味着该时期的工作人员所领取的养老金已失去了价格和工资的调整功能, 养老金数额只

与工作年数及工作期间的工资挂钩, 由此将导致双重风险。其一是随着工作年数的增加, 养老金受到通货膨胀影响的可能性增大, 养老金贬值的风险也相应增大; 其二是由于俄罗斯宏观经济状况的恶化, 导致人均工资的不断下降, 在养老金替代率不变的前提下, 人均工资的下降将直接造成养老金在绝对数额上的减少。

二、人口危机与养老金代际转移能力的降低

俄罗斯的人口危机主要包括平均寿命下降、出生·死亡比率(出生率/死亡率)降低、老年抚养比过高、劳动者早死率过高及早死年龄结构的偏轻化几个方面。俄罗斯的人口危机对现收现付养老保险制度产生了多方面的消极影响。

(一) 平均寿命降低引起逃避养老金缴费现象的大量发生

经济转轨前俄罗斯的人均寿命长期高于世界平均水平, 但转轨后降到世界平均水平。

表 1 90 年代俄罗斯平均寿命及出生·死亡比率

	男性平均寿命 (岁)	女性平均寿命 (岁)	男性与女性的寿命差 (年)	出生率 (‰)	死亡率 (‰)	出生·死亡比率
1992	62.02	73.50	11.48	10.7	12.2	0.88
1993	58.91	71.91	13.00	9.4	14.5	0.65
1994	57.59	71.19	13.60	9.6	15.7	0.61
1995	58.82	72.22	13.40	9.3	15.0	0.62
1996	59.01	—	—	8.6	13.6	0.63
1997	60.80	—	—	—	—	—
1998	61.30	—	—	8.9	14.2	0.63
1999	59.90	72.40	12.50	8.3	14.7	0.56
2000	59.00	72.20	13.20	8.7	15.4	0.57

资料来源: 根据 [日] 久保庭真彰著《俄罗斯 90 年代人口与年金危机——对经济转轨国家代际利益调整的预备考察》中的数据综合得出, [日]《经济研究》Vol. 53, No. 3, July 2002。

表 1 数据表明, 90 年代俄罗斯男性的平均寿命基本维持在 60 岁左右的较低水平。俄罗斯女性的平均寿命曾长期保持在 73.5 岁左右, 但经济转轨之后女性平均寿命出现了较大幅度的下降, 虽然总的变动幅度要小于男性, 但始终没有恢复到转轨前的水平。平均寿命的

降低减弱了劳动者的缴费欲望。由于俄罗斯男性领取养老金的起始年龄为 60 岁, 而他们的平均寿命也刚刚达到这一水平, 所以男性劳动者就会意识到一生所缴纳的保险费与其退休后能够领取到的养老金相比是严重不等的, 这就加大了俄罗斯男性逃避养老金缴费的可能性。

而女性过早领取养老金及其相对较长的寿命在客观上也加重了当期劳动者的缴费负担。据统计，俄罗斯现收现付制下的养老金实际缴费率仅仅达到 16%~19%，远远低于养老保险制度规定的 29% 的水平，说明俄罗斯存在着严重的逃避养老金缴费的现象。

(二) 出生·死亡率降低造成潜在缴费人口的减少

由表 1 还可知，俄罗斯的出生·死亡率自 1992 年开始小于 1，表明新生人口数量已难以弥补死亡人口的数量。出生·死亡比率的降低导致养老保险潜在缴费人口的减少，将使目前本以捉襟见肘的养老保险金在未来更无增加其总量的可能。

(三) 老年抚养比过高加重了当期劳动者的缴费负担

90 年代俄罗斯的人口总抚养比高达 60% 以上，这在国际上也是一个很高的水平（同期以人口状况恶化著称的日本，其人口总抚养比仅达到 44%）。从抚养比具体构成来看，1992~2000 年老年抚养比一直徘徊在 35.0 左右，变动很小；少年抚养比的下降幅度则很大，由 42.0 降低到 32.0；同期的总抚养比也下降了近 10 个百分点，表明总抚养比的下降几乎惟一地受到少年抚养比的影响。这种情况一方面意味着未来潜在劳动者绝对数量的减少，同时也表明作为养老保险制度制约因素的老年抚养比未发生根本变化，劳动者的养老金缴费负担

没有丝毫的减轻，依然要承担至少是与以往同等程度的养老保险费。

(四) 劳动者早死率过高和早死年龄结构的偏轻化造成当期缴费人口的减少

对俄罗斯的人口状况来说，更为严重的问题是劳动者早死率过高和早死年龄结构的偏轻化。所谓早死率是指各年龄段现实死亡率与理论死亡率的差值。据俄罗斯国家统计局统计，1992~2000 年的 9 年间，男性的早死人数为 199 万人，早死率为 20%（最高早死率为 1994 年的 31%）。其中 15~59 岁年龄段人口的早死数为 139 万人，60 岁以上有资格领取养老金的老年人口的早死数为 60 万人，从早死人数上分析，劳动年龄人口的早死数是老年人口早死数的 2 倍以上。如果说出生·死亡比率的降低意味着潜在养老保险缴费人口的减少，那么劳动者早死率过高和早死年龄结构的偏轻化就意味着当期缴费人口的减少，它不仅造成了当期劳动者缴费负担加重而且也导致养老金总额的下降从而不利于老年人口生活水平的维护与提高。

三、经济危机及财政转移支付能力的下降

俄罗斯自 90 年代开始转轨后，经济陷入了长期危机之中，使俄罗斯现收现付养老保险制度失去了稳定的经济基础。

(一) 宏观经济状况恶化导致养老金缴费人数的减少和养老金给付水平的下降

表 2 90 年代俄罗斯各宏观经济指标

	GDP (及增长率) (亿美元, %)	人均 GDP (美元)	通货膨胀率 (%)	失业率 (%)	财政收支余额 (亿卢布)	财政转移支付占养老金 给付的比重 (%)
1992	4703.48 (-14.5)	3171	1353.0	8.0	-6.4	5.6
1993	4294.28 (-8.7)	2899	699.8	5.3	-79.4	4.3
1994	3753.20 (-12.6)	2536	302.0	7.0	-626.6	5.6
1995	3379.02 (-4.0)	2287	190.1	8.3	-547.0	16.5
1996	3284.41 (-2.8)	2229	47.8	9.3	-828.0	12.6
1997	3284.64 (0.9)	2235	15.0	10.9	-1184.4	15.3
1998	3123.69 (-4.9)	2132	27.6	11.9	-1269.6	10.6
1999	3223.64 (3.2)	2209	—	12.3	—	9.4

资料来源：[俄]《经济问题》1996 年第 9 期；国际货币基金组织《国际金融统计》1999 年 12 月；国际货币基金组织《世界经济展望》1997 年 10 月，1998 年 5 月；《国际统计年鉴》，中国统计出版社（1998，1999，2000 年版）。

表 2 数据表明, 转轨之后俄罗斯的 GDP 出现了波动中大幅下滑的趋势。GDP 的下降导致人均 GDP 的降低。随着人均 GDP 的下降, 俄罗斯政府面临着两难选择, 一方面如果俄政府坚持固定的养老金缴费率不变就会使总缴费数额下降, 将直接导致老年人口所得养老金的减少; 另一方面如果俄政府提高养老金缴费率就会直接减少劳动人口的可支配收入, 将会严重影响劳动人口的生活水平并挫伤其缴费的积极性, 将导致缴费人数的减少。从失业率的角度来看, 转轨后俄罗斯出现了高失业率, 这直接表明有能力缴费的人口的缺失。俄罗斯转轨后的高通货膨胀率对艰难运行中的养老保险制度无疑是雪上加霜, 高通货膨胀率大大降低了养老金的实际购买能力, 使领取养老金的老年人口的生活水平降到了极低的水平。据统计, 转轨后的俄罗斯名义月均养老金和月均最低生活费相差无几, 其中 1995~1998 年俄罗斯的名义月均养老金仅比月均最低生活费高出 1%~16%, 而 1999 年以后, 平均养老金的数额更是降到了最低生活费以下, 这意味着众多依靠养老金生活的老年人将无法继续生存。

(二) 财政赤字的扩大削弱了财政对养老金的转移支付能力

经济危机也导致了财政收支状况的恶化。对于现收现付制的养老保险制度来说, 政府是养老保险责任的最终承担者, 这意味着如果养老保险金出现入不敷出的情况, 要由政府通过财政转移支付进行弥补。由表 2 可知经济转轨以来俄罗斯连年出现财政赤字, 且赤字额有逐年扩大的趋势; 财政对养老金的转移支付比例呈现先升后降的变化趋势, 财政对养老金的转移支付最多的年份出现在 1995 年, 转移支付的金额占养老金总额的 16.5%, 此后始终未能突破这一比例, 近年来这一比例反而有下降的趋势。财政赤字的扩大及财政对养老金转移支付比例由升转降的事实表明, 财政对养老保险制度的转移支付能力正在减弱。

四、俄罗斯养老保险制度改革的过程及内容

由于俄罗斯面临着严峻的人口及经济形

势, 现收现付养老保险制度已经失去了继续存在的可能性。因此俄罗斯政府不得不对养老保险制度进行改革。俄罗斯对养老保险制度的改革分为两个阶段, 1997~2001 年为第一阶段, 称为“新精算方式”改革, 其基本内容是对原有现收现付制度的政策性修正; 从 2002 年 1 月 1 日开始实行的改革被认为是第二阶段的改革, 主要内容是建立三支柱的养老保险制度(三支柱的养老保险制度采用了包含现收现付制和基金制二者特点的混合型财务模式, 能在一定程度上抵御人口老龄化的冲击, 并且其积累的养老金基金能够用于投资, 有利于宏观经济的稳定与增长)。

(一) 改革的第一阶段——“新精算方式”改革

鉴于旧精算方式在实际应用中有许多不足之处, 所以俄罗斯于 1997 年 7 月 21 日通过联邦第 113 号文件, 即《国家养老金的精算及提高养老金给付额度的方法》, 修改了旧精算方式, 规定从 1998 年 2 月 1 日起采用修改后的精算公式, 该精算公式被称为“新精算方式”。

新精算方式的公式为: $P = i \cdot W_i$ (2)

$$i = y \cdot r \quad (3)$$

$$r = w / W \quad (4)$$

以上公式中, 工作期平均工资 w 及工作年数系数 y 的含义与旧精算方法相同; i 为个人系数; W_i 是老年人口退休前 2 年内全国所有行业的平均工资; r 为工资比率; W 为与 w 同时期的全国所有行业的平均工资。新精算方法与旧精算方法最大的区别就是引入了养老金领取者的个人系数 i , 其具体数值等于养老金领取者的工作年数系数与工资比率的乘积。新精算方式优于旧精算方式之处是在养老金的给付中加进了工资调整指数, 由(2)~(4)式可以得出以下公式:

$$\begin{aligned} P &= i \cdot W_i \\ &= y \cdot r \cdot W_i \\ &= y \cdot (w / W) \cdot W_i \\ &= w \cdot (W_i / W) \cdot y \end{aligned} \quad (5)$$

在(5)中 (W_i / W) 就是一种动态工资调整指数, 这相对于旧精算方法无法调整 1992 年及

1992年之后工作的人口的养老金是一种改进。但是,由于工资比率 r 的上限及工作年数系数 y 的上限分别被设定为0.7和0.75,所以个人系数 i 最大时为 $0.7 \times 0.715 = 0.525$ 。由于 $P = i \cdot W_t$,所以养老金最大给付额 $P_{\max} = 0.525 \cdot W_t$,由此可知养老金最大给付额也只有老年人口退休前2年内全国所有行业平均工资的一半左右,这一比率低于旧精算公式的55%~75%的养老金替代水平。俄罗斯政府在推出新精算方法的同时也给予养老金领取者在新旧方法之间的选择权利,并规定旧精算方法中的价格和工资调整指数自1998年之后完全转变为工资调整指数。

(二) 改革的第二阶段——建立三支柱的养老保险制度

经济与人口危机以及现行养老保险制度的固有矛盾使俄政府终于意识到,对原有体制的修修补补无济于事,只有对养老保险制度进行根本变革才有利于问题的解决。

2001年12月起俄罗斯政府连续出台了4个改革养老保险制度的联邦法案,分别是12月15日的第166号联邦法《俄罗斯联邦国家养老保障》、第167号联邦法《俄罗斯联邦强制养老保险》;12月17日的第173号联邦法《俄罗斯联邦劳动保险》;12月31日的第198号联邦法《俄罗斯联邦税法及关于税收和保险缴纳金规定的增补与修正》。

根据173号联邦法第5条的规定,新的养老保险制度将由基础部分养老金、保险部分养老金及积累部分养老金三个支柱构成。其中基础部分的养老金为固定给付制,即每月给付450卢布;保险部分的养老金给付要与工作期所缴纳的保险费的数额相对应,多缴费者多得养老金,这样就加强了养老金给付水平与工作期工资的联系,有利于劳动人口真实收入的申报;积累部分的养老金则根据个人账户基金的运用情况确定给付水平。该法案第17条还规定,基础部分和保险部分的养老金采用物价调整指数加以调整,在特殊情况下也允许保险部

分的养老金采用工资调整指数;在第167号法案的第32条的规定中涉及了养老金基金的运用方式,该法案规定在2004年1月1日之后根据被保险者的意愿可将积累部分的资金移交给民间的养老金基金部门加以运用。

养老保险的缴费形式和比例发生了较大变化,即养老保险费由改革前的缴费形式变为以统一的社会税形式缴纳(该社会税由养老金基金、社会保险基金及强制医疗保险基金的保险费合并构成);缴纳比例也由占工资总额的29%下调至28%。由于养老保险已分成了三部分,因此与之对应纳税也分成三部分,其中基础部分的保险税率为14%,资金交入联邦财政部门并通过联邦财政预算的方式予以发放;保险部分和积累部分的保险税率合计14%。根据第167号法案的规定将被保险者分成3个年龄层,每个年龄层在保险部分和积累部分都确定一个相应的保险税率,对于较年轻的劳动者规定较低的保险部分的养老金税率和较高的积累部分养老金税率,而对较年老的劳动者则规定较高的保险部分养老金税率和较低的积累部分养老金税率,这样有利于劳动者生活的稳定并为未来实现较高的养老金替代率提供了可能。

参考文献:

- [1] Cook, L. The Russian Welfare State: Obstacles to Restructuring [J]. Post-Soviet Affairs, 2000, (4).
- [2] Denisova, I., M. Gorban and K. Yudaeva. Social Policy in Russia: Pension Fund and Social Security [J]. Russian Economic Trends, 1999, (1).
- [3] Branco, M. Pension Reform in Russia and other Countries of the Former Soviet Union [J]. IMF Working Paper, 1998, 11.
- [4] 久保庭真彰. 俄罗斯90年代人口与年金危机——对经济转轨国家代际利益调整的预备考察[J]. [日] 经济研究, 2002, (3).
- [5] C. 斯米尔诺夫等. 俄罗斯联邦的社会支付和优惠: 各种不同收入阶层的分配[J]. [俄] 经济问题, 1999, (2).
- [6] 李珍. 社会保障理论[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001.

[责任编辑 王树新]