

俄罗斯养老基金再现危机： 原因、应对与启示

童伟 田雅琼

[内容提要]随着人口老龄化趋势不断加剧,养老已成为俄罗斯政府与民众共同关注的社会问题。由于受到费率偏高、监管缺失、附加职能繁重等多重因素的影响,俄罗斯养老基金收入严重短缺,政府补贴占基金总收入的比重接近50%,使养老基金收入明显偏离了保险原则。2015年随着联邦财政赤字增大,巨大的财政压力使得俄罗斯政府无法继续大幅补贴养老基金,养老基金赤字问题愈加严峻。为维持养老基金平稳运行,俄罗斯于2018年推出延迟退休政策,此举引发了民众强烈反对。为使政策顺利实施,俄罗斯计划以提升养老金水平等方式减缓改革对民众福利的冲击。对于中国来说,俄在养老基金统筹管理、保障退休公民权益等方面的改革举措具有一定的借鉴意义。

[关键词] 俄罗斯 养老基金 赤字危机

一、引言

2018年6月14日,俄罗斯总理梅德韦杰夫宣布,俄罗斯男性退休年龄将从60岁提高到65岁,女性退休年龄将从55岁提高到63岁。消息一出,立即引发俄罗斯民众的强烈反对。面对民众抗议和支持率的显著下滑,俄罗斯总统普京8月29日极为罕见地做出让步,将俄罗斯女性的最终退休年龄由63岁改为60岁,并表示“俄罗斯的养老保障资金体系即将出现裂缝,

如果不改革,就会面临崩溃。”^①

俄罗斯统计局的数据显示,2014年,俄罗斯联邦养老基金赤字为310亿卢布,2015年赤字额达到5436亿卢布。在随后两年间,由于政府增大了对养老保险的转移支付,俄罗斯养老基金的赤字额有所降低。2017年,俄罗斯联邦政府对养老保险的转移支付达到36803亿卢布,占当年俄罗斯GDP的4.0%,相比于2015年上升了

^① 资料来源: <https://www.vesti.ru/videos/show/vid/765246/#>。

0.3个百分点。但由于受到国际社会制裁以及国内经济状况的影响,这一模式显然不可持续。

如今,俄罗斯正在小心翼翼地推进着延迟退休政策,并尽最大努力向民众解释其中的原因,同时积极采取措施减缓该政策对劳动者福利造成的冲击。

二、文献综述

关于俄罗斯的养老保障问题,国内外学者进行过较为深入的探究,主要围绕以下几个方面展开。

首先,关于俄罗斯养老保障制度的改革,库切尔科夫(Н. С. Кучерков)认为,21世纪初的俄罗斯养老保障制度处于最为严重的危机中,人口老龄化加剧,保险缴费不足,现收现付式的养老保障制度无法继续运行,俄罗斯养老保障制度需要向累积制过渡。^①博里先科(Н. Ю. Борисенко)指出,俄罗斯养老保障制度从2002年起开始向部分累积制过渡,其结构由三个系统组成:国家养老金、强制养老金以及补充养老金,其中强制养老保险是养老保障体系的重要组成部分。^②苏霍鲁科娃(Е. В. Сухорукова)与切尔内绍娃(О. Н. Чернышова)以及波卢宁(Л. В. Полунин)等人从理论层面对俄罗斯养老保障制度的调整进行了阐述,指出俄罗斯从2002年开始引入保险原则,并征收统一社会税,联邦养老金被分为基本养老金、养老保险金与养老储蓄金三个部分,2010年重新缴纳养老保险费,提升费率,大力发展自愿储蓄养老保险。^③此外,李炜、肖来付、童伟与伊戈里·戈尔基、高际香等学者均对俄罗斯养老保障体系的改革历程进行了梳理,认为俄罗斯养老保障制度改革的最主要原

因是,人口危机与经济危机导致劳动人口数量下降,进而加重了养老负担,使得养老基金面临财政困境。^④

其次,在俄罗斯联邦养老基金存在的问题方面,安德烈耶娃(О. В. Андреева)与苏霍韦耶娃(А. А. Суховеева)对俄罗斯养老基金改革进行了量化分析,分别梳理了基本养老金、养老保险金和养老储蓄金的运行情况,指出这三部分资金均处于赤字运行的状态,且逐年恶化。苏霍鲁科娃、费多托夫(Д. Ю. Федотов)也认为俄罗斯联邦养老基金的运行状况堪忧,并指出“税改费”无法缓解联邦养老基金的赤字状况,一方面税负的会增加会降低雇主参与企业养老金计划的积极性,从而减少缴费;另一方面仅仅改变强制性支付的名称是不够的,应突出保险模式固有的内在属性。马米(Е. А. Маимй)与诺维科夫(А. В. Новиков)指出,俄罗斯财政对联邦养老基

- ① Кучерков Н. С. Пенсионная система России: состояние и пути реформирования//Финансы: Теория и Практика. 2001. № 4.
- ② Борисенко Н. Ю. Этапы реформирования пенсионной системы России//Финансы и кредит. 2010. № 3.
- ③ Сухорукова Е. В. Пенсионная система России: проблемы и перспективы реформирования//ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2010. С. 122 - 138; Чернышова О. Н., Полунин Л. В. Современная пенсионная реформа в России: мотивации и цели//Социально - Экономические Явления и Процессы. 2013. № 12.
- ④ 李炜《俄罗斯的老年问题及退休金制度》,载《中国人口科学》2004年第1期;肖来付《普京时期俄罗斯养老保险制度改革的新进展及其启示》,载《市场与人口分析》2007年第5期;童伟、伊戈里·戈尔基:《俄罗斯养老保障制度改革:现状、问题及前景》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2013年第1期;高际香《俄罗斯养老保障制度改革困境与前景展望》,载《俄罗斯学刊》2017年第3期。

金的转移支付水平已超过 3 万亿卢布,达到俄罗斯养老保障预算的 50%,养老保障资金系统已不再平衡。并且,现有数据显示,退休职工在刚退休的前五年内,有 80%—90% 的人选择了继续工作。造成这种现象的主要原因在于养老金水平低,但这一现象也凸显出了这样一个问题:多数公民在这个年龄段仍然具备工作能力。柳如眉则运用 OLG 模型对俄罗斯养老基金的收支均衡状况进行了实证分析,指出在俄罗斯少子高龄化的背景下,提高退休年龄将有助于提高劳动力参与率和改善养老金的长期收支均衡。^①

最后,关于俄罗斯联邦养老基金所承担的职能,瓦西里耶娃(А. С. Васильева)与瓦西里耶夫(П. А. Васильев),以及恰拉耶夫(Х. З. Чалаев)等人指出,俄罗斯联邦养老基金履行着许多社会职能,例如提供国家养老保障资金、家庭孕产资金、社会福利资金以及各分支机构援助资金等。^②索科洛夫(Р. А. Соколов)则指出,俄罗斯联邦养老基金的服务项目太多,以至于无法为基本的养老保障提供充足的资金,并指出了重新划分联邦养老基金职能的必要性。

综上所述,国内外学者对俄罗斯养老保障制度改革、联邦养老基金的收支平衡及其职能等方面都有所研究,这些研究成果为本文奠定了良好的基础。有鉴于此,本文将以俄罗斯养老基金的资金筹集状况作为研究重点,以“税费”改革为突破口,梳理俄罗斯养老基金的缴费模式与费率调整过程,并从费率水平、缴费情况、服务范围等方面分析俄罗斯养老基金所面临的困境,探索俄罗斯养老基金出现赤字危机的深层原因。在此基础上,我们将对俄罗斯政府所采取的延迟退休等改革措施进行剖析,以发现其在解决各方利益冲突方面的

成功经验与负面教训,以期对正在艰难进行中的中国养老保险改革提供启示。

三、以费率调整与职能扩展为核心的俄罗斯养老基金改革

随着俄罗斯养老保障制度的发展,其养老基金的资金筹集模式发生了一系列改变。在这一过程中,俄罗斯养老保险的费率与征缴模式几经调整,养老基金的服务领域也不断得到扩展。

(一) 以“税费”调整为主线的费率改革

独立之初,俄罗斯政府即设立了联邦养老基金,专门为养老保障提供可用资金,并规定了养老保险的缴费群体与相应的保险费率。但俄罗斯养老保险缴费体系在运行 10 年后无法维持,于 2001 年被统一社会税取代。2009 年,统一社会税的征收又出现了种种问题,税务机构、养老基金管理委员会与社会企业等各方的矛盾难以协调,因此俄罗斯又废除了统一社会税,重新征收养老保险费。在这一过程中,养老保险的费率历经多次调整,联邦养老基金的收入结构也因此发生了巨大变化。

1. 缴费严重短缺,俄罗斯养老保险费难以为继

1991 年,俄罗斯对养老保险的缴费群

① 柳如眉《俄罗斯为什么要提高退休年龄?——基于 OLG 模型的实证分析》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2018 年第 6 期。

② Васильева А. С. Васильев П. А. Функции пенсионного фонда Российской Федерации в современных условиях//Социальные финансы. 2012. № 18. С. 39 - 48; Чалаев Х. З. Нормотворческие полномочия пенсионного фонда Российской Федерации//Вестник Уральского института экономики. 2017. С. 80 - 86.

体与相应费率予以明确规范,即俄罗斯企业与组织缴纳强制性养老保险的费率为28%。同时,少数群体能够享受优惠费率,如集体农场主的费率为20.6%,农民个人的费率为5%,拥有特权的企业雇主的费率为26%,残疾人服务协会等特殊组织不需要缴纳养老保险费。

然而,经历了激进式改革后的俄罗斯经济极其脆弱,1998年金融危机的冲击更是雪上加霜,俄罗斯的企业和居民再也无力承担如此高额的保险缴费,这使21世纪初的俄罗斯养老基金面临一系列危机:(1)国内经济持续低迷,失业率居高不下,过高的保险费率加重了企业负担,大大降低了企业的投资活力与运营效率;(2)企业拖欠缴费现象严重,2000年俄罗斯参与缴费的工资收入仅占社会工资总收入的35.8%;(3)由于养老基金基础较弱,同时又缴费不足,因而导致基金收入大幅下滑,使俄罗斯居民的养老金替代率水平下降——1996年俄罗斯雇员的养老金替代率约为30.7%,2000年降至25.4%,四年间下降了21%。^①

2. 以强制性税收代替缴费,俄罗斯的养老保险费转变为统一社会税

为简化保险缴费程序、提高俄罗斯养老基金的运作效率,同时解决缴费不足等问题,俄罗斯政府决定于2001年开始征收统一社会税,以取代保险缴费。

依据2001年《俄罗斯联邦强制性养老保险法(第167-Φ3号)》以及《俄罗斯联邦劳动退休法(第173-Φ3号)》的规定,俄罗斯养老基金被划分为三个部分:基本养老金、养老保险金与养老储蓄金。其中,基本养老金直接进入俄罗斯联邦预算,用于支付当期退休人员的养老金。养老保险金与养老储蓄金则被转入职工养老基金个

人账户,用于其退休后养老金的发放。与养老保险金不同的是,养老储蓄金可由国家进行投资以取得收益。2001年,统一社会税税率被确定为35.6%,虽然与此前的保险费率相比降低了三个百分点,但转入养老基金的比率保持不变,仍为28%。之后的九年间,俄罗斯养老保险的费率发生了数次调整。

首先是降低统一社会税税率,减轻企业税负,提高企业纳税的积极性。2005年,俄罗斯将统一社会税税率大幅降至26%,养老保险的费率随之降至20%。费率的下调使得俄罗斯养老基金缴费收入大幅下滑,由2004年的9325亿卢布下滑至2005年的6356亿卢布,下降了32%。基金收入的下降迫使联邦财政增大转移支付,最终导致俄罗斯养老基金的收入结构发生改变,联邦财政对养老保险的转移支付额由605亿卢布陡增至6931亿卢布,其占基金总收入的比重由6%上升至51.4%,增长了约7.6倍,缴费收入占基金总收入的比重则由91.8%下降至47.1%,下降了48.7%(见表1)。

表1:2004—2005年俄罗斯联邦养老基金收入变化情况

联邦养老基金收入		2004年	2005年
缴费收入	费率(%)	28	20
	绝对额(亿卢布)	9325	6356
	占GDP的比重(%)	5.5	2.9
	占基金总收入的比重(%)	91.8	47.1
联邦政府养老 保险转移支付	绝对额(亿卢布)	605	6931
	占GDP的比重(%)	0.4	3.2
	占基金总收入的比重(%)	6.0	51.4

资料来源:俄罗斯联邦统计局官网, <http://www.gks.ru/>。

^① 数据来源:俄罗斯联邦统计局官方网站, <http://www.gks.ru/>。

其次是多次调整基本养老金、养老保险金和养老储蓄金的缴费比率。俄罗斯养老保险费率发生改变的同时,基本养老金、养老保险金和养老储蓄金的缴费比率也随之多次调整。虽然俄罗斯不同年龄段的男性和女性职工享受不同的保险费率,但总体而言,俄罗斯基本养老金的费率持续下降,养老储蓄金的费率不断上升,养老保险金的费率基本保持稳定(见表2)。

表2:俄罗斯基本养老金、养老保险金、养老储蓄金的费率变化情况(%)

年份	基本养老金	养老保险金	养老储蓄金
2002	14	14 ^①	2 ^② 3 ^③
		12 ^②	
		11 ^③	
2004	14	14 ^①	2 ^② 4 ^③
		12 ^②	
		10 ^③	
2005	6	14 ^④	4 ^③
		10 ^③	
2008	6	14 ^④	6 ^③
		4 ^③	

注:①1952年之前出生的男性和1956年之前出生的女性;②1953年—1966年出生的男性和1956年—1966年出生的女性;③1967年及之后出生的公民;④1967年之前出生的公民。

资料来源:Н. Ю. Борисенко. Этапы реформирования пенсионной системы России. 2010.

3. 养老金收入失控,养老保险费再次取代统一社会税

2008年的金融危机给俄罗斯经济带来了显著冲击,受其影响,俄罗斯的养老保障也进入了新的改革阶段。2010年,俄罗斯的统一社会税再次被强制性社会保险缴费所取代,其主要原因包括以下三个方面。

第一,统一社会税的征税程序和税率由俄罗斯联邦税法规定,这意味着增加养老金收入和改变税率的决定涉及养老基金会、联邦政府和税务总局等多个部

门,而这些部门的目标并不总能达成一致,部门间利益的争斗导致统一社会税的决策效率明显下降。

第二,俄罗斯政府原本打算通过降低税率来减少纳税人的影子收入,进而增加税收,但遗憾的是,这一目标并未实现,俄罗斯养老基金的赤字问题愈加严重,迫使联邦财政不断加大对养老基金的转移支付。

第三,统一社会税的课征使俄罗斯养老基金会失去了对养老资金的控制权,其旗下的个性化养老金会计账户无法发挥应有的作用。

有鉴于此,2009年俄罗斯出台《俄罗斯联邦养老基金、社会保险基金、强制医疗保险基金保险缴款的规定(第212-Ф3号)》,该法律规定,养老保险缴费的计算和征收由俄罗斯联邦养老基金管理委员会负责,企业雇主仍是保险费的主要承担者。与统一社会税相比,这一阶段俄罗斯的改革措施主要包括以下几个方面。

第一,提升强制性养老保险的费率水平,将基本养老金部分累加至养老保险金。为避免进一步加重危机中的俄罗斯企业的财务负担,2010年,俄罗斯养老保险的费率仍保持在20%的水平,养老基金的缴费收入为19290亿卢布。2011年,此费率上调至26%,俄罗斯养老基金的缴费收入随之上升至28339亿卢布,与2010年相比增长约47%,其占基金总收入的比重也由4.2%增至5.1%。2012年,俄罗斯养老保险费率下调4个百分点,降至22%,其间虽因工资基数增长,养老基金缴费收入的绝对额上升至30404亿卢布,但其占GDP以及基金总收入的比重仍持续下降,分别降至4.5%和51.6%。

与此同时,俄罗斯联邦财政补贴的规模随费率水平的升降反向运行。2011年,

俄罗斯联邦财政对养老保险的转移支付规模随费率的提升由2010年的26484亿卢布减少至23842亿卢布,占基金总收入的比重由57.4%下降至45.4%;2012年随费率的下降上升至28195亿卢布,增长了18%,占基金总收入的比重随之增长到47.9%(见表3)。

表3:2010—2012年俄罗斯联邦养老基金收入的变化情况

联邦养老基金收入		2010年	2011年	2012年
缴费收入	费率(%)	20	26	22
	绝对额(亿卢布)	19290	28339	30404
	占GDP的比重(%)	4.2	5.1	4.5
	占基金总收入的比重(%)	41.8	53.9	51.6
联邦政府养老保险转移支付	绝对额(亿卢布)	26484	23842	28195
	占GDP的比重(%)	5.7	4.3	4.1
	占基金总收入的比重(%)	57.4	45.4	47.9

资料来源:俄罗斯联邦统计局官网, <http://www.gks.ru/>。

第二,设置养老保险最高缴费限额。为防止退休人员养老金差距过于悬殊,俄罗斯于2011年开始设置养老保险最高缴费限额,并将最高缴费限额设定为41.5万卢布,即年收入在该限额以下的费率为22%,年收入超过该限额的费率为0。2012年此规定略有调整,即低于缴费限额的年收入部分按照22%的费率缴纳,超过缴费限额的年收入部分按照10%的费率缴纳,且缴费限额增加至52.1万卢布。之后,缴费限额逐年提升(见表4)。

表4:俄罗斯联邦养老基金缴费限额的变化
(单位:万卢布/年)

年份	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
缴费限额	41.5	51.2	56.8	62.4	71.1	79.6	87.6	102.1

资料来源: http://mvf.klerk.ru/spr/spr39_10.htm。

第三,不再强制公众缴纳养老储蓄金。对于养老基金而言,设置养老储蓄金是为了更好地发挥养老资金的保值增值作用。但2004年至2013年,俄罗斯养老储蓄金每年的平均投资收益率为6.94%,低于同期年均通胀率2.4个百分点,致使俄罗斯的养老储蓄金基本不具有保值增值作用。为此,俄罗斯于2015年取消养老储蓄金的强制性缴费,即1967年之后出生的职工不再必须为养老储蓄金缴纳养老保险费,而是可以自由选择是否参与养老储蓄金积累。

(二)明确基本职能,扩展服务领域

进入21世纪后,俄罗斯养老基金的服务范围得到进一步拓展。2001年颁布的《俄罗斯联邦强制养老保险法(第167-Φ3号)》将俄罗斯养老基金的基本职能确定为:为俄罗斯养老保障提供必要的资金来源、与非国有养老基金合作共同安置养老储蓄金等。但随着改革的深入,俄罗斯养老基金的服务领域得到一定程度的扩展,包括为其他社会支出提供资金、提供孕产(家庭)基金(MCK),具体包括如下方面。

1. 负责为其他社会福利项目提供资金

除提供养老资金以外,俄罗斯养老基金还负责其他社会福利的资金供给,比如养老基金每月发放的货币给付(ЕДВ)。依据俄罗斯2004年颁布的联邦法《关于俄罗斯联邦主体权力执行机构管理方面的一般原则(第122-Φ3号)》,由俄罗斯养老基金管理委员会的各联邦主体分支机构负责每月对联邦受惠人的相关福利进行核定和发放,这些受惠人群包括俄罗斯退伍军人、残疾人和因辐射事故和核试验而接触辐射的公民等。

2. 发放孕产(家庭)基金

孕产(家庭)基金是俄罗斯养老基金向俄罗斯家庭发放的另一补助。按照俄罗斯2006年出台的《国家支持养育子女家庭的补充措施》的规定,自2007年起,对于具有俄罗斯公民身份的家庭,生育二胎、三胎及更多子女的,可得到孕产(家庭)基金资助,用于改善其住房条件、为子女提供教育经费以及补充家庭中母亲的养老金的累积资金。

据俄罗斯联邦养老基金官方网站统计,2017年俄罗斯享受养老基金服务的养老金领取者超4300万,超过俄罗斯经济活动人口(超7600万人)的一半。有700多万有子女家庭享受家庭(孕产)基金资助,其中90%以上的家庭使用该补助改善了住房条件。

四、收入不足致使俄罗斯养老基金问题丛生

实行统一社会税期间,俄罗斯养老基金的收入水平非但没有像预期的那样大幅提升,反而收不抵支,出现了较大规模的赤字。统一社会税因之被取消,养老保险费被重新推出。但是,由税转费并未使俄罗斯养老基金的难题获得立竿见影式的解决。缴费不足、收入结构偏离保险原则、支出负担沉重、养老储蓄金形同虚设等问题依然存在。

(一)“影子收入”庞大,致使养老基金赤字严重

根据英国特许公认会计师公会(ACCA)对全球影子经济发展的评估和预测,俄罗斯当前已进入全球最大的五个影子经济国家之列。^①2016年,俄罗斯影子经济的规模达336000亿卢布,约为当年国内生

产总值的39%。庞大的影子经济对俄罗斯养老保险的足额缴费产生了极为不利的影晌(见表5)。

表5:俄罗斯隐性收入对养老基金收入的影响(单位:亿卢布)

年份	强制养老保险缴费收入	支付养老金的支出	盈余(+)/赤字(-)*	俄罗斯隐性收入占GDP的比重(%)	影子收入导致的养老金收入短缺估值
2011	28339	40812	-12473	10.7	15570
2012	30404	45240	-14836	11.3	16946
2013	34590	52500	-17910	12.1	19468
2014	36940	54060	-17120	13.3	23174
2015	38644	62006	-23362	11.6	21280
2016	41449	66037	-24588	12.0	22743

* 刨除了联邦财政补贴。

资料来源:根据俄罗斯联邦统计局和俄罗斯联邦养老基金年度报告的相关数据整理与计算得出。

2011年,俄罗斯影子收入造成的基金收入损失约15570亿卢布,比当年养老基金的赤字还要高出3097亿卢布;2014年,由影子收入造成的养老基金收入损失达到最大值23174亿卢布,比当年养老基金的赤字高出6054亿卢布。2015年后,俄罗斯养老基金的赤字进一步扩大,2016年为24588亿卢布,同年影子收入造成的基金损失几乎与其相当,为22743亿卢布。显然,俄罗斯的影子收入对养老基金产生的影响不容忽视,这一问题若能得到一定程度的解决,则不仅能弥补大量养老基金的赤字,还能明显缓解联邦财政支出的压力。

(二)政府补贴近半,养老基金的收入偏离保险原则

俄罗斯《预算法典》规定,俄罗斯联邦养老基金的预算收入包括强制性养老保险

^① 其余四国为阿塞拜疆、尼日利亚、乌克兰和斯里兰卡。

费、附加保费等 9 项收入。^① 在近 20 年的改革进程中,俄罗斯政府始终强调养老保障制度要充分遵循保险原则,俄罗斯养老基金的收入应以保险收费为主。2001 年,俄罗斯养老保险缴费收入占养老基金总收入的比重为 94%。但 2005 年费率调整后,俄罗斯政府转移支付占养老基金总收入的比重逐步增大。2017 年,俄罗斯政府养老保险转移支付占养老基金总收入的比重为 44.56% 达到近五年的最大值(见图 1)。

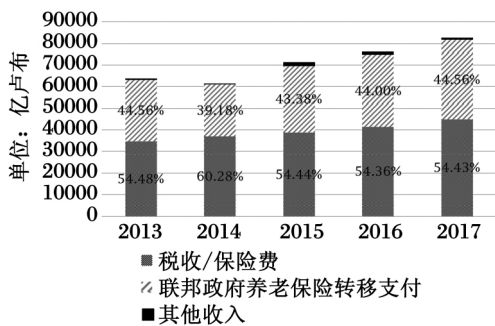


图 1: 俄罗斯联邦养老基金的收入组成

资料来源: 俄罗斯联邦统计局, <http://www.gks.ru/>。

在缓解俄罗斯养老基金赤字方面,俄罗斯联邦财政转移支付发挥了巨大作用。2017 年,俄罗斯养老保险缴费收入占 GDP 总额的比重仅为 4.9%,而养老基金支出占 GDP 总额的比重为 9.1%,其中约 90% 的基金收支缺口就是依靠财政转移支付弥补的,俄罗斯联邦财政对养老保险的转移支付达到 GDP 的 4%,使养老保障明显偏离了保险原则(见表 6)。

(三) 服务领域扩大,养老基金支出负担沉重

对于任何一个国家而言,养老基金的主要目的就是为退休人员提供养老金,以减轻老年人的负担、提高其生活舒适度。但如今,俄罗斯养老基金的许多职能已超

出养老范畴,例如给社会中特定类别的公民提供的社会付款,以及为联邦主体社会服务组织提供资金援助等(见表 7)。

表 6: 俄罗斯养老保障资金占 GDP 比重(%)

年份	养老基金收入			养老基金支出
	收入总额	税收/保险费	联邦政府养老保险转移支付	
2001	5.9	5.5	0.4	5.8
2005	6.2	2.9	3.2	6.0
2010	10.0	4.2	5.7	9.2
2011	9.4	5.1	4.3	8.8
2013	8.7	4.8	3.9	8.7
2015	8.5	4.7	3.7	9.2
2017	9.0	4.9	4.0	9.1

资料来源: 俄罗斯联邦统计局, <http://www.gks.ru/>。

由表 7 可以看出,2013 年,俄罗斯养老基金管理委员会为 1620 万人提供了社会福利支持,接受了 78.6 万份孕产(家庭)基金申请。至 2016 年,领取社会福利的人数增加到 3980 万人,孕产(家庭)基金的申请数量也上升到 92.48 万份,这些直接导致基金会的工作量上升一倍,工作负担明显加重。

此外,这些社会服务职能的支出费用也在不断增加。如果将其与养老资金的正常支出区分开来,就可以发现,俄罗斯养老基金的财政补贴压力有相当一部分来自这些附加服务职能。如图 2 所示 2017 年,

① 《预算法典》第一百四十六条规定了俄罗斯联邦养老基金预算收入的项目: (1) 强制养老保险费; (2) 累计部分养老金的附加保费以及雇主对支付附加保费的被保险人的补偿款项; (3) 民用航空飞机机组人员的缴费记入俄罗斯联邦养老基金; (4) 对俄罗斯联邦养老基金形成的欠款、罚款以及滞纳金; (5) 组织或个人的无偿捐助; (6) 被转移到俄罗斯联邦养老基金的联邦预算的政府间转移; (7) 非国家养老基金的转移款项; (8) 煤炭行业支付的款项,用于支付这些行业某些特殊类别员工养老金的附加费; (9) 其他资金来源。

表 7: 俄罗斯联邦养老基金的社会服务职能

职能	服务项目	服务数量 (万人、万份)		支出额 (亿卢布)	
		2013	2016	2013	2016
社会福利 (万人)	每月现金支付(ЕДВ): 受益者为战争退伍军人、伟大卫国战争的参与者和残疾人以及他们的家庭成员, 受辐射事故和核试验影响的公民、残疾人、残疾儿童和某些其他类别的公民; 照顾残疾公民的费用; 为卫国战争的参与者提供额外的物质支持(ДЕМО); 对做出杰出贡献者的额外物质支持(ДМО); 北方地区无工作养老金领取者的旅行费用和搬迁费用	1620	3980	3661	5720
为各联邦主体分支机构的社会服务组织提供资金援助	社会服务机构的建设与重建费用; 修复社会服务机构的费用; 为社会服务机构购置设备和耐用品的费用; 为社会服务机构购买车辆的费用; 养老金领取者的计算机培训费; 对养老金领取者因遭受自然灾害与紧急情况造成的损害进行赔偿。	—	—	10.0	11.1
孕产(家庭)基金(万份)	当一个俄罗斯家庭中的第二个或任何下一个孩子自2007年1月1日出生或领养时, 联邦养老基金作为孕产(家庭)基金的管理者, 颁发国家孕产(家庭)基金证书, 并根据家庭的选择, 将资金用于改善生活条件、儿童教育和母亲养老金的积累。	78.6	92.48	2375	3129

资料来源: 俄罗斯联邦养老基金年度报告 „Годовой отчет пенсионного фонда России“。

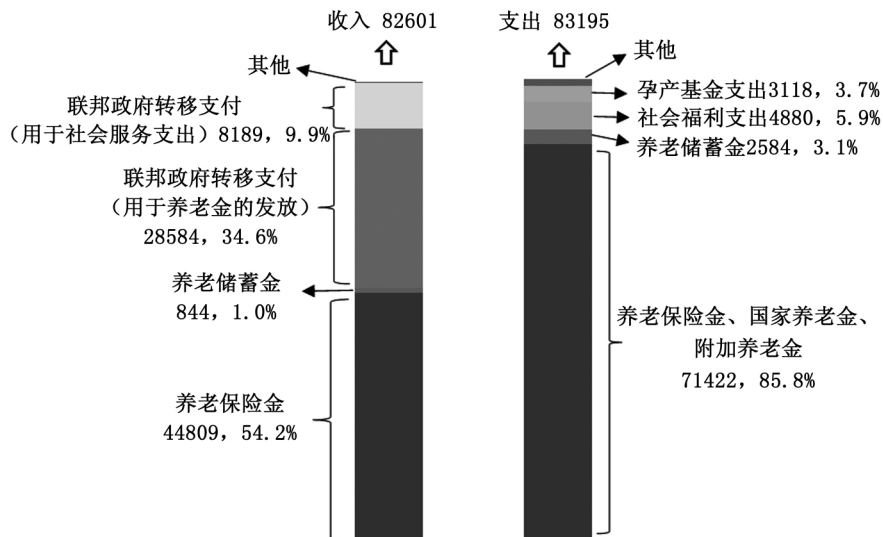


图 2: 2017 年俄罗斯联邦养老基金预算收入与支出结构(单位: 亿卢布)

资料来源: 俄罗斯联邦养老基金年度报告 „Годовой отчет пенсионного фонда России“。

在俄罗斯联邦财政向养老基金转移支付的36773亿卢布中,用于支付社会服务职能的占到22.3%。也就是说,对于俄罗斯养老基金来说,大约1/4的财政压力来自其附加的社会服务职能。从表7所列具体支出项目来看,这些职能只有极少数与改善俄罗斯公民的老年生活有关,若是剥离这部分附加职能,则俄罗斯养老基金的支出压力会明显减轻。

(四) 公众参与度骤降,养老储蓄金沦为摆设

俄罗斯的“养老储蓄金”经历多次调整,由最初的强制性参与到之后的国家共同出资计划,再到非强制性自愿参与,虽然备受重视,但其对俄罗斯养老基金发挥的资金累积作用并不明显。

1. 养老储蓄金规模偏小

近三年来,俄罗斯养老储蓄资金占GDP的比重仅上升0.4%。截至2017年

底,俄罗斯的累积养老资金约占当年GDP总量的6.1%(见图3),与同样实行累积养老保障制度的发达国家相差较大,仅为英国水平的1/17,加拿大水平的1/14。即使与一些新兴市场经济国家相比,也存在一定差距,例如,其仅为墨西哥的1/3,韩国的1/2。虽然俄罗斯养老基金的筹资模式一直沿着由现收现付制向部分积累制的方向改革,但就目前状况看,俄罗斯的养老基金仍然是以现收现付模式为主。无论是与自身的近年状况相比,还是与其他国家对比,都可以看出俄罗斯养老储蓄金发挥的作用极为有限,且提升的动力明显不足。

2. 俄罗斯居民参与养老储蓄金积累的积极性大幅降低

截至2013年底,俄罗斯强制性养老储蓄金的参与人数为7900万人,2014年达到8020万人。但自2015年俄罗斯当局宣布养老储蓄金可自愿参加后,其参与人数

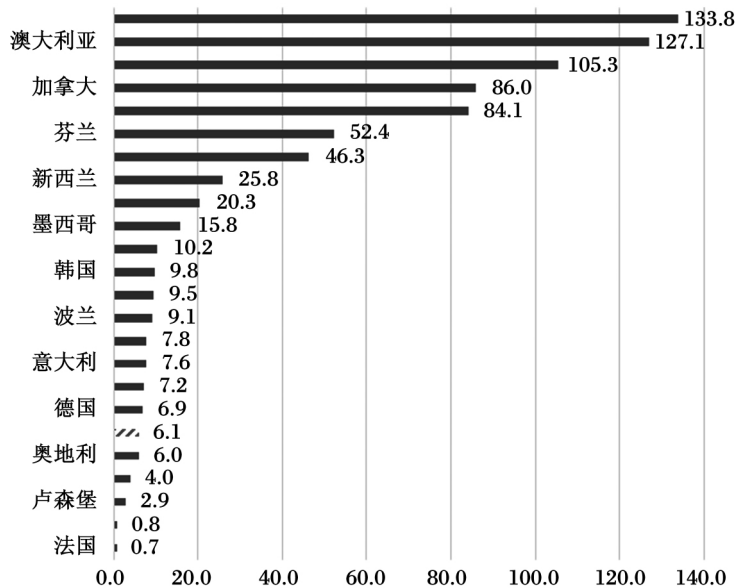


图3:2017年各国累积养老资金占GDP的比重(单位:%)

资料来源:OECD statistics, <https://stats.oecd.org/>。