

俄罗斯延迟退休的经济与社会效应分析

高际香

【内容提要】 2019年1月1日,备受争议的俄罗斯延迟退休方案正式生效。在老龄化加剧、经济增长乏力、财政补贴持续增加难以为继的情况下,为解决养老保险体系收不抵支的困境,通过延迟退休达到减少退休人员数量和增加就业人员数量的双重目标,成为俄罗斯政府的现实选择。从经济效应看,延迟退休可以提升退休金水平、增加劳动力供给、缩减养老支出、减轻预算负担和促进经济增长;从社会效应看,基于民众养老靠国家的传统观念以及对退休金获取权可能被剥夺的疑虑,延迟退休造成普京总统本人、统一俄罗斯党和政府威信的下落。总体而言,延迟退休虽然暂时缓解了俄罗斯养老金体系的燃眉之急,但根本之道还是在持续推进养老保险制度改革的同时加快推动经济增长,夯实养老保险体系的基础。

【关键词】 俄罗斯 延迟退休 经济效应 社会效应

【作者简介】 高际香,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员,中国社会科学院“一带一路”研究中心研究员。

俄罗斯政府自2018年6月14日将延迟退休方案提交国家杜马审议,到9月27日国家杜马“三读”通过,再到普京总统10月3日签署总统令,期间遭遇的反对、抵制与抗议达到苏联解体以来之最。虽然最终的延迟退休方案于2019年1月1日起正式实施,但俄罗斯总理梅德韦杰夫评论称,这是政府10年来最艰难的抉择。深度剖析俄罗斯延迟退休的原因、研讨延迟退休产生的经济效应和社会效应是本文的主旨。

一 俄罗斯延迟退休的原因分析

2002年俄罗斯确立了“三支柱型”养老保障制度基本框架,即由国家养

老保障、强制养老保险和补充养老保险三部分组成的养老保障制度。之后，作为“第二支柱”的强制养老保险制度一直处于改革调整进程之中。具体举措如下：

一是养老保险费缴纳人群不断拓展。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，养老缴费人群扩展到自由职业者，自由职业者也必须向强制养老保险体系缴纳个人养老保险。从 2012 年开始，养老缴费人群范围进一步扩展至外来劳动移民，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无异。

二是养老保险缴费年限要求持续提高。2015 年之前规定，养老金给付条件为：男性 60 岁，女性 55 岁，养老保险参保年限不得低于 5 年。从 2015 年起，调整为采用积分制公式计算养老金给付额度。养老金给付条件变更为：男性公民年满 60 周岁，女性公民年满 55 周岁，从 2015 年起算，缴费年限不得低于 6 年，之后每年增加一年，自 2024 年起不得低于 15 年，同时规定，个人养老金积分也自 2015 年起算，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，国家公职人员的养老金给付条件又有所调整，从 2024 年起，其养老金缴费年限最低要求从 15 年增至 20 年。

三是养老保险缴费率数次调整。如上可知，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。

表 1 俄罗斯强制养老保险缴费率变化 (%)

年份	年收入 (卢布)	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	28 万以下部分	14.0	8.0	0	6.0	6.0	20.0
	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	2.0	2.0
2010	41.5 万以下部分	16.0	10.0	0	6.0	10.0	26.0
	41.5 万以上部分						
2013	57.3 万以下部分	16.0	10.0	0	6.0	6.0	22.0
	57.3 万以上部分						

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

雇主缴费方面,2009年之前养老保险缴费以统一社会税(ЕЧН)的形式缴纳,以2009年为例,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7.9%;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。以2010年为例,对年工资收入低于41.5万卢布的部分,缴费率为26%,高于41.5万卢布的部分缴费率为零。提高养老保险缴费率遭到企业抵制,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1)。时至今日,强制养老保险缴费率一直保持在22%的水平,未再调整。

自由职业者缴费方面,缴费率亦经历了调整。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的两倍乘以26%的缴费率,几乎相当于2012年的两倍。因遭到自由职业者的强烈抵制,2014年政府对自由职业者的养老金缴费率进行调整: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%缴纳;收入高于30万卢布的自由职业者,30万卢布以下部分按最低劳动报酬的26%缴费,30万卢布以上部分的收入按1%缴费;缴费上限不得高于最低劳动报酬的8倍与26%的乘积。

四是养老储蓄金制度多次变革。俄罗斯养老保险体系“第二支柱”——强制养老保险框架内的养老金由三部分构成:基本养老金、养老保险金和养老储蓄金。

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;对于1966年之前出生人员(含1966年),其工资收入的16%纳入养老保险金账户,而对于1967年之后出生人员(含1967年),工资收入的10%纳入养老保险金账户;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%。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。

针对养老储蓄金部分的缴费,俄罗斯进行过两次大的调整。第一次调整是2008年。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号联邦法)生效。根据该法,职工可以自愿把自己的一

^① 每年由劳动和社会保障部根据《最低劳动报酬联邦法》确定。

部分工资存入养老储蓄金账户,与此同时,国家进行协同缴费,即把与职工缴纳金额相同的同等金额存入该职工的个人养老储蓄金账户。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:(1)参与人每年自愿存入养老储蓄金账户的最低额度是2000卢布;(2)国家协同缴费金额每年不超过1.2万卢布;(3)参与人必须从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年期限从参与人加入自愿养老储蓄金补充缴费体系的下一年开始起算;(4)参与人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,同时写明缴费金额(金额不得超过法律规定的上限)。

第二次调整始于2014年,从2014年起,俄罗斯开始冻结养老储蓄金账户,即缴费资金不再纳入养老储蓄金账户,根据最新规定,养老储蓄金账户将冻结至2021年。2014年政府声称,冻结养老储蓄金账户的原因是需要对管理养老储蓄金的非国家养老基金进行改组,之后又称应纳入养老储蓄金账户的资金已用于克里米亚的重建。自此,政府每年都宣布冻结养老储蓄金账户,但不再解释理由。

事实上,养老储蓄金制度从设立至今一直饱受质疑。一般而言,一国保障养老储蓄金制度良好运行的基本条件至少有两个:一是通货膨胀率水平较低,二是具备发达的金融市场。而俄罗斯恰恰欠缺上述两个条件,与此同时,由于俄罗斯的非国家养老基金和管理公司对养老储蓄金的管理能力不足,养老储蓄金投资收益率远远低于通货膨胀率,造成养老储蓄金大幅缩水。

五是国家公职人员延迟退休。2017年1月1日起《对俄联邦某些法律中特定类别公民退休年龄的法律修订》正式生效。该法规定,以每年增加6个月的方式,逐步提高联邦级、市政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岁延至65岁,女性公职人员的退休年龄从55岁延至63岁,2017年开始实施,2032年结束。

上述改革举措就其实质而言无非是通过增收节支方式维持养老保障体系长期稳定运行,但现实中,因人口老龄化加剧,出生率下降,老年抚养比持续攀升,预算补贴能力渐显不足,俄罗斯政府不得不将延迟退休范围扩展至所有在职人员。

为更加直观地解释俄罗斯延迟退休的原因,如下用基于代际交叠(OLG)的养老金体系均衡模型中的7个参数的权衡取舍来加以诠释。

假设 T 期退休人员数量为 L_{t-1} , 养老金替代率^①为 R_t , 退休前平均工资为 W_{t-1} , 则 T 期的养老金总需求 D_t 为:

$$D_t = L_{t-1} R_t W_{t-1} \quad (1)$$

假设 T 期就业人数为 L_t , 养老金缴费率为 M_t , 就业人员平均工资为 W_t , 则 T 期的养老金总供给 S_t 为:

$$S_t = (1 + \theta)^{-1} L_t W_t M_t \quad (2)$$

其中 θ 为时间贴现率, $0 < \theta < 1$

在现收现付制^②下, 养老金体系均衡的理想状态为:

$$D_t = S_t \quad (3)$$

但现实中, 俄罗斯养老金体系的运行情况是 $D_t > S_t$, 即需求大于供给。为维持养老金体系稳定运行, 政府不得不动用预算资金补充养老金体系。假设预算补贴为 G_t , 则俄罗斯养老金体系实现均衡的条件为:

$$D_t = S_t + G_t \quad (4)$$

将(1)和(2)代入(4):

$$L_{t-1} R_t W_{t-1} = (1 + \theta)^{-1} L_t W_t M_t + G_t \quad (5)$$

(5)式可见, 鉴于现收现付制下 θ 趋近于零, 俄罗斯养老金体系稳定运行取决于 7 个参数: 养老金替代率(R_t)、退休人员数量(L_{t-1})、退休前平均工资(W_{t-1})、就业人员数量(L_t)、养老金缴费率(M_t)、就业人员平均工资(W_t)和预算补贴额(G_t)。

从养老金替代率看, 目前俄罗斯的养老金替代率为 35%, 尚低于国际劳工组织《社会保障最低标准公约》和 2012 年《俄联邦养老体系长期发展战略》确定的 40% 的目标, 远低于 OECD 国家的平均水平(53%)^③。

① 测度养老保障水平的一个重要指标, 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。国际劳工组织 102 号《社会保障最低标准公约》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《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%。

② 现收现付制是代际转移, 亦即用在职职工的养老保险缴费为退休人员支付养老金。2014 年前俄罗斯的强制养老保险制度对在 1966 年之前出生的人员实行现收现付制, 而对 1967 年之后出生的人员实行现收现付与基金积累制(在职期间通过雇主缴费、职工和国家协同缴费建立并逐年积累养老储蓄金, 退休后再以积累的养老储蓄金及其投资收益来给付职工的养老金)相结合的制度。但从 2014 年起俄罗斯冻结了养老储蓄金账户, 因此, 可将当前俄罗斯的强制养老保险制度视为现收现付制。

③ OECD Data, Pension Spending, Public, % of GDP, <http://data.oecd.org/2016>

从退休人员数量看,俄联邦退休人员数量不断增加。俄联邦国家统计局数据显示,2005年俄罗斯退休人员(男性60岁以上,女性55岁以上)占总人口的比重为20.5%,预计到2030年将占28%。根据劳动和社会保障部的估算,当前俄罗斯退休人员中,仍在工作者约有22万。

从退休前平均工资看,近年来俄罗斯退休前平均工资呈现不断下降趋势。俄联邦国家统计局数据显示,55~59岁人员和60~64岁人员的工资与全国平均工资水平相比,已从2005年分别占100%和93%降至2015年的90%和86%。

从就业人员数量看,俄联邦国家统计局预测,中性方案下,2010~2030年俄罗斯就业人数将减少900万,其中2017~2030年将减少400万。

从养老金缴费率看,2010年俄罗斯曾将强制养老保险缴费率提至26%,但因此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,招致企业界的强烈抵制,俄罗斯政府不得不于2013年下调强制养老保险缴费率,降至22%,并一致保持至今。

从就业人员平均工资看,2017年俄罗斯人月均工资为3.9167万卢布(约合646美元),按购买力平价计算,约为OECD国家平均值的43.5%^①。

从预算补贴额看,2018年联邦预算对养老保障体系的补贴额占GDP的比重达3.2%,已超过同期国防预算支出占GDP的比重(2.7%)^②。

从上述7个指标看,退休前平均工资和就业人员平均工资由一系列宏观和微观因素所决定,而非调整养老金制度可以解决的问题。其他5个指标可以通过养老金制度改革来调整。当然,必须在3个约束条件下:其一,养老金替代率必须达到社会可以接受的程度;其二,在减少养老金体系对预算补贴依赖度的情况下,实现养老保障体系收支平衡并保持长期稳定;其三,养老金缴费率形成的经济税负水平^③不会对企业的经营积极性造成严重影响。

在老龄化加速趋势下,假定目前不延迟退休,亦即任由退休人员数量增加和就业人员数量减少,其他三个参数欲维持现有水平,存在“不可能三角”。

^① OECD Employment Outlook 2017, Statistical Annex, <https://www.oecd.org/els/emp/Earnings.xlsx/>; http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zarplata/tl.docx

^② Т. Тищенко. Федеральный бюджет в 2018 году: рост нефтегазовых доходов, профицит бюджета. Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития № 3 (86). Февраль 2019 г. С. 11. <https://www.iep.ru>

^③ 俄罗斯的强制养老保险缴费完全由雇主承担,自由职业者实际上是自雇者。

俄罗斯相关专家的计算显示,维持现有的 35% 养老金替代率标准,有必要将养老保险费率增至 27%,或者将预算补贴额与 GDP 之比增至 2050 年的 3.6%;维持现有的养老保险缴费率(22%)和预算补贴与 GDP 之比不变,则养老金替代率将从 35% 降至 2050 年的 24%^①。

鉴于当前俄罗斯的养老金替代率远低于《俄联邦养老体系长期发展战略》设定的 40% 的标准,进一步下降有可能导致退休人员贫困率上升;提高养老金缴费率实质上是增加企业的税负,容易损伤企业的经营积极性,并且已有遭到社会抵制的前车之鉴,提高养老金缴费率的经济和社会风险较大;而进一步增加预算补贴额在当前俄罗斯经济状况不佳的情况下已是难以承受之重。因此,只能调整其他两个参数——退休人员数量和就业人员数量,而延迟退休可以达到减少退休人员数量和增加就业人员数量的双重目标。

二 俄罗斯延迟退休方案演变及主要内容

2018 年 6 月 14 日提交国家杜马审议的延迟退休方案版本如下:自 2019 年起,退休年龄年均增加半岁,到 2028 年男性退休年龄延至 65 岁;到 2034 年女性退休年龄延至 63 岁。该方案不涉及 1958 年(包括 1958 年)之前出生的男性和 1963 年(包括 1963 年)之前出生的女性;部分涉及 1959~1962 年出生的男性和 1964~1970 年出生的女性;1963 年之后出生的男性 65 岁退休,而 1971 年之后出生的女性 63 岁退休(见表 2)。

表 2 最初提交国家杜马审议的延迟退休方案

退休年份	男性		女性	
	出生年份	退休年龄	出生年份	退休年龄
2020	1959	61	1964	56
2022	1960	62	1965	57
2024	1961	63	1966	58
2026	1962	64	1967	59
2028	1963	65	1968	60
2030	—	—	1969	61

① Ю. Горлин, В. Ляшок, Т. Малёва. Повышение пенсионного возраста: позитивные эффекты и вероятные риски // Экономическая политика. 2018. № 1. С. 149 – 150.

2032	—	—	1970	62
2034	—	—	1971	63

资料来源:Т. Ломская, О. Адамчук. Правительство начало сокращать долю пенсионеров среди россиян. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/06/15/772837-sokraschat>

延迟退休方案提交国家杜马审议之日,俄罗斯劳工联合会即在网上征集签名,准备向政府提交请愿书,反对延迟退休,超过 250 万俄罗斯公民签名。在抵制延迟退休问题上,体制内反对派(俄罗斯共产党、公正俄罗斯党和自由民主党)与体制外反对派空前一致,纷纷在各地组织抗议活动,并向中央选举委员会递交正式申请,提出应将延迟退休问题提交全民公决。

鉴于一旦将延迟退休问题交与全民公决,极有可能激化社会矛盾,加剧民众与俄罗斯政府的对立,2018 年 8 月 21 日国家杜马不得不就延迟退休问题举行专门听证会。8 月 29 日,普京总统就延迟退休问题发表全国电视讲话,提出将对国家杜马“一读”通过的延迟退休方案作出调整,将媒体和民众注意力逐渐转移到修正案文本措辞上,有关全民公决的程序运作由此搁置。9 月 6 日,国家杜马收到经普京总统修正的延迟退休方案,并根据其指示抓紧修改并进行相应调整。9 月 26 日,修正后的延迟退休方案在国家杜马“二读”通过,翌日“三读”通过。10 月 3 日普京签署总统令,修改后的延迟退休方案终获通过。

俄罗斯最终通过的延迟退休方案与最初版本的最大差别主要体现在两个方面。一方面,女性公民退休年龄从 63 岁改为 60 岁,即从现在的 55 岁延至 60 岁,男性退休年龄延至 65 岁;另一方面,延迟退休年均增加 1 岁(见表 3)。

表 3 最终通过的延迟退休方案

退休年份	男性	女性
2019	61	56
2020	62	57
2021	63	58
2022	64	59
2023	65	60

资料来源:"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий" от 03. 10. 2018 № 350 – ФЗ.

此外,最终版本还为特殊人群设置了以下优惠条件:第一,放宽多子女家庭母亲退休年龄限制,生育3个孩子的母亲可提前3年退休,生育4个孩子的母亲可提前4年退休,生育4个孩子以上的母亲50岁即可退休;第二,男性公民提前退休的工龄要求从45年减至40年,女性公民从40年减至37年;第三,两年内(2019年和2020年)退休的人员可提前6个月先行发放退休金;第四,继续保留矿工、高温和化工行业一线职工以及切尔诺贝利事件受害者享受的提前退休福利;第五,照顾5年内即将退休人员,规定雇主不得随意解雇5年内面临退休的人员,也不得因年龄问题拒聘员工;第六,特种职业、边远农村地区退休人员应享有的退休待遇不变。

虽说最终通过的延迟退休方案是应对社会抵制的妥协方案,但就其主要内容而言,与最初方案的实质性差异并不大。

三 俄罗斯延迟退休的经济与社会效应

俄罗斯延迟退休法案通过后,从经济视角看,可以暂时缓解预算压力、增加劳动力供给,并在一定程度上促进经济增长,退休人员的退休金水平也有所提高。但从社会效应来看,此举留下不少隐患,且影响深远。

(一) 延迟退休的经济效应

俄罗斯延迟退休的经济效应体现在以下五个方面:

1. 退休金水平提升

按照延迟退休方案,未来6年,俄罗斯人均退休金每年增加1000卢布,至2024年可达每月2万卢布。2019年增幅最大,为7.05%(具体增长额度见表4),平均退休金水平达1.54万卢布。未来两年,退休金平均增幅也将超过央行确定的通胀率水平(4%):2020年同比增长6.6%,2021年同比增长6.3%^①。

表4 2019年俄罗斯退休金增加额度 (单位:万卢布)

2018年12月底退休金	2019年1月初退休金	增加额度
0.600 00	0.642 30	0.042 30
0.700 00	0.749 35	0.049 35

^① Правительство определилось с системой повышения пенсий. <https://www.gbc.ru/econ>

0. 800 00	0. 856 40	0. 056 40
0. 900 00	0. 963 45	0. 063 45
1. 000 00	1. 070 50	0. 070 50
1. 100 00	1. 177 55	0. 077 55
1. 200 00	1. 284 60	0. 084 60
1. 300 00	1. 391 65	0. 091 65
1. 400 00	1. 498 70	0. 098 70
1. 500 00	1. 605 75	0. 105 75
1. 600 00	1. 712 80	0. 112 80
1. 700 00	1. 819 85	0. 119 85
1. 800 00	1. 926 90	0. 126 90
1. 900 00	2. 033 95	0. 133 95
2. 000 00	2. 141 00	0. 141 00
2. 100 00	2. 248 05	0. 148 05
2. 200 00	2. 355 10	0. 155 10
2. 300 00	2. 462 15	0. 162 15
2. 400 00	2. 569 20	0. 169 20
2. 500 00	2. 676 25	0. 176 25

资料来源:Пенсионный фонд РФ. http://www.pfrf.ru/press_center ~2018/12/31/173544

2. 劳动力供给增加

当前,俄罗斯劳动力供给水平不足,2018 年失业率达历史最低水平的 4.8%,低于公认的 5% 的充分就业水平。据俄罗斯经济发展部预测,延迟退休方案实施后,2019 年将有 13.72 万人被留在劳动力市场,到 2024 年将有总计 180 万劳动力继续留在劳动力市场^①,能够有效缓解劳动力供给不足问题。

3. 养老支出缩减

根据 2019 ~ 2021 年俄罗斯联邦预算法,2019 ~ 2021 年养老支出名义值虽有小幅增加,但剔除通胀因素后,三年同比下降趋势明显,年均为 1.3%。与此同时,2019 年和 2020 年养老总支出占 GDP 的比重均为 7.2%,与 2018 年

^① Прогноз социально – экономического развития Минэкономразвития (МЭР) на период до 2024 года. <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/>

的 7.3% 相比,下降 0.1 个百分点,到 2021 年其占比将降到 7% 以下(见表 5)。

表 5 俄罗斯养老总支出变化(%)

同比			同比(剔除通胀因素)			占 GDP 比重			
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
102.4	103.0	102.7	98.2	99.2	98.8	7.3	7.2	7.2	6.9

资料来源:Федеральный закон от 29.11.2018 № 459 – ФЗ "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов". https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=126363

4. 预算负担减轻

延迟退休方案实施后,联邦预算向养老基金的转移支付(预算补贴额)大幅缩减。从名义值看,虽然 2019 年同比增长 0.6%,但 2020 年和 2021 年同比下降幅度分别达 0.9% 和 6.7%。如果剔除通货膨胀因素,缩减幅度更大,其中 2021 年同比缩减幅度超过 10%。预算向养老基金的转移支付占 GDP 的比重也呈明显下降的趋势,2019 ~ 2021 年分别为 3.1%、2.9% 和 2.5% (见表 6)。

表 6 俄罗斯联邦预算养老保障支出变化(%)

同比			同比(剔除通胀因素)			占 GDP 比重			
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
100.6	99.1	93.3	96.4	95.4	89.7	3.2	3.1	2.9	2.5

资料来源:同表 4。

5. 提振经济增长

俄罗斯中央银行预测,因延迟退休扩大了就业规模,2019 年俄罗斯 GDP 将因此增长 0.1% 左右,2020 ~ 2021 年将增长 0.2% ~ 0.3%^①。经济发展部的预测与中央银行的预测基本吻合,预计 2019 ~ 2024 年俄罗斯 GDP 将因延迟退休提高 1.3 个百分点,即每年增长 0.2% ~ 0.3%^②。

(二) 延迟退休的社会效应

从社会效应看,延迟退休是逆民意而动,遭到绝大多数民众反对。延迟退

① Доклад Центробанка о денежно – кредитной политике. 4 декабрь 2018. https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/14169/2018_04_ddcp.pdf

② Прогноз социально – экономического развития Минэкономразвития (МЭР) на период до 2024 года. <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/>

体方案提出之初(2018年6月29日)的民调显示,80%被调查者反对延迟退休,其中40~60岁的民众中,反对延迟退休者比重达86%^①。虽然延迟退休方案经过修正后最终在连续不断的抗议与反对声中通过,全民公决要求也被政府巧妙规避,但其产生的社会影响值得进一步关注。反对者认为,延迟退休实际上是对公民养老金获取权的侵蚀,是国家推卸责任,是对福利国家的背弃。

其一,延迟退休方案下,一大部分人活不到退休年龄。政府提出的延迟退休方案是依据预期寿命的动态变化,即2018年、2024年和2030年预期寿命的变化而确定(2018年俄罗斯公民的预期寿命为72.9岁,2024年将达78岁,2030年将增至80岁)。反对者则是以当前的预期寿命,即静态观来看待延迟退休问题,而且从男女预期寿命存在巨大差距、地区间预期寿命也存在较大差异的角度来论证延迟退休的不合理性。反对者认为,目前俄罗斯男性的预期寿命为66.5岁,女性预期寿命为77.6岁,按照延迟退休方案,男性退休后领取退休金的时间仅为1.5年;女性领取退休金的时间为17.6年。而在欧洲发达国家,男性退休年龄为67岁,平均预期寿命为79岁,领取退休金的时间为12年,女性退休年龄为63~65岁,平均预期寿命为84岁,领取退休金的时间达20年以上^②。从各地区的预期寿命看,印古什共和国的预期寿命较长,达81岁;克麦罗沃州、伊尔库茨克州的预期寿命为69岁;阿穆尔州为68岁,犹太自治州和特瓦共和国分别为66岁和64岁。男性退休年龄为60岁的情况下,特瓦共和国、犹太自治州和楚科奇自治区的男性平均不能活到退休年龄。而男性退休年龄延迟至65岁,则俄罗斯有37个地区的男性平均活不到退休,占俄罗斯地区总数的44%^③。

其二,业已微薄的退休金获取权有可能被剥夺。俄罗斯普通民众的退休金本已微薄,2017年退休人员每月平均退休金为1.4万卢布(约合231美元),仅比退休人员贫困线高19%^④。法国外贸银行全球资产管理公司发布

① Реакция граждан о решении повысить пенсии и его влиянии на отношение к властям. <https://fom.ru/Ekonomika/14057>

② А. Г. Аганбегян. Не с увеличения пенсионного возраста и повышения НДС надо начинать реализацию целей и задач на перспективу//Общество и экономика. 2018. № 8. С. 6.

③ И. В. Щетинина. Увеличение пенсионного возраста: аргументы "за" и "против" // ЭКО. 2018. № 11. С. 99.

④ Пенсионная реформа в России: статистический анализ. <https://www.rotfront.ru/pensionnaya-reforma-v-rossii-statisti/>

的《全球退休指数榜单》显示,俄罗斯养老保障水平在 40 多个国家中排在倒数第 5 位。当前,俄罗斯约有 8% 的退休人员生活在贫困线以下^①。因退休金不能支撑体面的生活,约有 1/3 的退休人员选择继续工作。在延迟退休方案使多数人活不到退休年龄的情况下,本已捉襟见肘的退休金获取权丧失的可能性较大。

其三,延迟退休与俄罗斯公民存在的养老靠国家的观念背离。民意测验显示,俄罗斯有约 70% 的人坚持认为,国家有责任让退休人员过上体面的生活,否则将是国家的耻辱。诺贝尔物理学奖获得者、苏联科学院和俄罗斯科学院院士若雷斯·阿尔菲罗夫的说法代表了很多俄罗斯人的心声:“如果公民要为教育和医疗服务付费,自掏腰包储蓄退休金,以市场价格全额支付住房和公用事业服务费,要这个国家何用?”

不容忽视的是,延迟退休决定是在俄罗斯居民收入水平持续大幅下降背景下作出的,加重了民众的挫折感和失望情绪。自 2014 年因克里米亚事件遭受西方制裁以来,俄罗斯民众深切感受到实际可支配收入大幅下降的现实;2014~2017 年居民实际收入下降幅度达 19%^②。随着“后克里米亚共识”光环淡化,民众的疑惑和挫败感增加,对国家治理能力的质疑有所抬头。此时作出延迟退休决定,在一定程度上进一步加剧了民众的失望情绪,不满乃至愤怒激增。延迟退休法案通过成为普京总统本人、统一俄罗斯党和政府威信下降的转折点。

首先,普京总统支持率下降,梅德韦杰夫总理威信受损。延迟退休法案通过当月,列瓦达中心的一项民意调查显示,61% 的公民认为普京对该国面临的问题负有全部责任,2017 年该比重为 55%,2014 年 3 月克里米亚事件后为 52%。与此同时,在被问到:如果近期进行总统选举,你将投票给谁时,支持普京的被调查者占 56%,而 2018 年 3 月普京当选总统时,得票率曾高达 76.7%。

列瓦达中心的分析师丹尼斯·沃尔科夫指出,焦点问题是民众认为提高退休年龄是欺骗他们。普京总统在 2005 年开启第二任期时曾承诺永远不会提高退休年龄,2018 年却宣布延迟退休。梅德韦杰夫总理也因延迟退休问题一度在社交媒体上被称为“人民的公敌”。左翼阵线领导人乌达利佐夫甚至

^① http://www.pfrf.ru/press_center~2017/10/26/145632

^② Население России в 2017 году: доходы, расходы и социальное самочувствие. Мониторинг НИУ ВШЭ. С. 3. <https://isp.hse.ru/data/2017/08/01/1173714612/>

向莫斯科特维尔斯科地区法院提起诉讼,起诉总统普京和总理梅德韦杰夫,要求赔偿因延迟退休对其造成的精神损害,索赔金额为100万卢布,而且提出,延迟退休是对俄罗斯所有公民的侮辱,有必要集体向法院提起诉讼并寻求道德损害赔偿。

其次,执政党统一俄罗斯党威望降至历史最低。輿情基金会(FOM)的数据显示,延迟退休方案通过后,统一俄罗斯党的支持率降至31%,而在2018年3月,其支持率还处于51%的水平。统一俄罗斯党支持率的下降在地方行政长官选举中显露无遗。在哈卡西共和国、哈巴罗夫斯克边疆区和弗拉基米尔州的地方行政长官选举中,统一俄罗斯党候选人输给了俄罗斯共产党和自由民主党候选人。

此外,激进派对统一俄罗斯党的抵制甚至发展到比较极端的状态。2018年11月,俄罗斯“社会主义运动”和左翼集团积极分子在圣彼得堡的第普尔科夫斯基公园为8名支持延迟退休的统一俄罗斯党成员安置了墓碑,并举办了象征性的葬礼,声称统一俄罗斯党投票提高退休年龄是对选民的背叛,是在实施侵犯劳动人民权益的政策,人民必然为其掘墓^①。

最后,对官僚体系的不满增加。相关官员言论被过分解读。梅德韦杰夫总理曾因被问到是否会增加养老金时回答:“没有钱,您忍忍吧”,一度在社交媒体上被连番恶搞。

延迟退休方案通过后,斯维尔德洛夫斯克州政府青年政策司司长奥尔加格拉茨基在会见青年时说:“原则上国家不欠你的,欠你的应当是生你的父母,国家并没有求他们生你”,一度引起轩然大波。尽管奥尔加格拉茨基被迫就其言论道歉,但民众的愤怒并没完全消失,且有关俄罗斯是否还是福利国家的讨论不绝于耳。

可以说,因延迟退休引发的民众不满在一定程度上正逐渐转化为对官僚体系的愤怒和质疑,也引发了民众对官员整体素质的不良评价。有些人认为,俄罗斯官员素质正在恶化,受个人既得利益驱使的官员脱离人民,不尊重人民,甚至鄙视人民,进而为所欲为,因而从这些官员口中发出“国家什么也不欠你的”的蛮横言论也就不足为奇。2019年3月17日莫斯科又有一次千

^① В Петербурге появились надгробия единокороссам, которые поддержали пенсионную реформу. <https://newsland.com/user/4297740009/content/v-peterburge-poiavilis-nadgrobiia-edinorossam-kotorye-podderzhali-pensionnuu-reformu/6540106>

人集会,其中理由之一是对延迟退休的不满^①。

四 简要述评

总体来看,退休制度既是经济问题,也是社会问题,更是政治问题。此次俄罗斯延迟退休法案虽然得以通过,也将产生一定的积极经济效应,但这种积极效应的可持续性以及在社会层面和政治层面产生的影响值得进一步关注。

首先,延迟退休虽然短暂缓解了养老金体系收不抵支问题,养老金水平也有所提高,但并不能保证养老金制度的长期财务可持续性,必须实施进一步的改革。

从近期看,两个方面的配套措施跟进必不可少。

一方面是继续完善提前退休制度。俄罗斯目前约30%的就业人口是在法定退休年龄之前退休,尤其是教师、医生、军人和强力部门工作人员提前退休较为普遍,必须采取相关措施将提前退休人员占比大幅降低,以增加养老保险缴费。

另一方面是继续堵塞养老金体系缴费漏洞。俄罗斯“影子经济”规模是发达国家的1.5~2倍,而在“影子经济”部门就业的人员占总就业人口的比重约为20%,其工资收入大多未被纳入养老保障缴费体系,必须尽快加以解决。

从中期看,养老储蓄金“冻结”问题需要解决。2014~2021年养老储蓄金将一直处于“冻结”状态,这实际上是对1967年之后出生人员养老储蓄金的“欠账”,今后如何“还账”是必须解决的问题。

其次,以经济增长惠民生促稳定是消解延迟退休带来的不良社会效应的根本之道。延迟退休法案经俄罗斯政府巧妙运作得以通过,民众反对声音渐归沉寂,但不满情绪只是被潜藏下来,并未消解,偶遇风吹草动有激化的可能性,况且体制内外反对派的助推作用亦不容小觑。目前,对俄罗斯政府而言,根本之道在于促进经济增长,改善民生。从俄罗斯总统普京2018年5月7日签署的总统令,到随后政府推出的行动计划,再到2019年年初推出的12个国家项目来看,通过提升人力资本质量、科技进步引领、发展数字经济、基础设施投资拉动等方式促进经济增长,进而改善民生的政策导向较为清晰。当然,政策措施的实施效果有待进一步观察。

(责任编辑:高晓慧)

^① <https://www.kommersant.ru/doc/39>