

内容提要：本文介绍了在经济过渡时期俄罗斯政府的社会保障政策，并对过渡时期社会保障制度的实施及出现的主要问题进行了探讨，分析了俄罗斯社会保障体系失灵的原因：指出，国家或政府之所以能够在经济和社会活动中处于比较超越的地位，前提是其所代表的公共利益与市场中行动者的利益并非完全一致。从俄罗斯和东欧的各个国家的情况来看，政府必须与资方的利益保持一定的距离。

俄罗斯的社会保障制度是从前苏联继承下来的，社保制度改革的基本思路是从全社会普遍的福利制度转向为最贫困者提供的最低限度的社会保障。俄罗斯联邦在 1991 年至 1994 年颁布了一系列法律条例，相继成立了一系列俄罗斯联邦退休基金、社会保险基金、义务医疗保险基金、就业基金等。

一、社会保障制度的主要内容

（一）退休养老基金制度

俄政府于 1991 年 12 月 27 日颁布退休养老基金法，建立独立于国家预算的退休养老基金。基金的来源由国家、单位和个人三方分担，改变了过去主要依靠国家预算拨款的状况。雇主按工资总额的 31.6% 缴纳费用，农场主按工资总额的 20.6% 缴纳，工人和公司职员按本人工资收入的 5% 缴纳，其他人员按工资收入的 1% 缴纳。并对养老金的计算方式进行改革，延长养老金收入基数的期限，规定按照最后 15 个工作年的前 5 个月的平均收入计算养老金，新的养老金由两部分组成，一部分是固定的，按平均收入或最低生活费标准的一定百分比发放，所有退休人员数额都相等，另一部分是浮动的，与领取者的工龄和收入水平挂钩。提高了养老金的最低标准，并实行养老金指数化，每 3 个月按物价上涨情况对养老金进行调整，以抑制由于通货膨胀而引起的养老金实际水平下降。

除了国家规定的养老保险之外，职工还可以通过社会保险机构购买个人退休养老保险。国家对已退休职工的义务不变。但新的年轻工人将来退休时可从国家管理的养老退休基金获得 50% 的养老金，另一半来自新的个人退休金账户。每个职工都有一个专门的账户，依靠平时积累的资金来保障老年时的生活。每个职工都可以自由选择退休保障方案，使国家强制的退休保险制度同自由的退休保险制度结合起来。国家对税收法进行修改，颁布新的税法，制定有关退休基金会收入来源的条例，并对税收系统进行重大调整，以加强退休基金会的收入基础，消除拖欠退休金的现象。

（二）就业保障基金制度

原苏联的国家社会保障制度包括了国际劳工组织规定的社会保证内容，但却惟独没有建立失业保障制度。这是因为前苏联实行普遍就业的政策，基本上不存在失业的问题，因而社会保障制度中也没有失业救济的内容，在向市场经济转轨过程中，严重的经济衰退导致大规模的失业，成为影响社会稳定的重要因素，据统计，1991 年底，俄罗斯的失业人数为 10 万人，到了 1997 年失业人数已达到 640 万人，为了保障失业人员的最低生活水平，俄联邦政府于 1991 年颁布《关于居民就业》的法律，并于 1992 年颁布了有关补充规定，建立国家居民就业基金，负责管理失业救济金。失业救济金由雇主按工资基金的 2% 上缴的费用和中央政府的财政拨款和地方政府的地区培训的预算拨款组成，基金会独立于国家预算，作为独立的经济实体运转。中央就业保障基金集中了失业保险税收的 10%，90% 属于地方就业基金。失业补助的对象为 16—59 岁的男子和 16—54 岁的女子。要求本人的最后一年至少工作了 12 周并且登记在案，原雇主在解雇失业者时应给被解雇者发足 3 个月的工资，3 个月后开始发放一年左右的失业补助金。头 3 个月的失业补助金为失业前两个月的平均工资的 75%，第 4 个月为 60%，最后 5 个月为 45%。



为了控制失业人数的增加，俄政府规定，如大量解雇人员，必须在解除劳动协议前3个月向国家就业处提出申请，得到批准后方可解雇。对年龄接近退休的人，在政府就业部门的同意后，可提前2年退休。1993年有7.6万名失业人员提前2年退休。1994年，俄联邦就业纲要规定，对被迫非全天和非全周工作或带薪休假的97万人实行补偿津贴，以防止企业倒闭。政府鼓励中小企业及私营、个体经济部门广泛吸收失业人员，对安置失业人员得力的企业给予优惠贷款等政策性扶持。从国家就业基金中拨款，资助长期失业者、妇女、残疾人。1995年3月，俄罗斯联邦就业服务总局发布《关于向因工作单位临时停业而被迫下岗的人员发放补助金的条例》。此外，俄政府在就业基金中设立专门的预备基金和补助基金，以鼓励临时就业和防止大规模失业。同时对雇主和居民实行自愿的失业保险制度，以解决失业补助经费不足的困难。

（三）医疗保险基金制度

前苏联实行的是全民免费医疗制度，医疗费用完全由国家统包，个人不负担医疗费用，经费由国家预算全额拨付。尽管苏联的医生人数和病床拥有量均占世界首位，但公有制下医护人员服务态度差，业务水平低，药品和医疗器材浪费严重。1991年，俄罗斯通过《俄联邦公民医疗保险法》，1993年4月1日开始正式实行强制医疗保险制度。基金的来源是各企事业单位按工资总额的36%上缴的医疗保险金，其中0.2%上缴联邦基金，3.4%上缴地区基金，被保险人本人缴纳工资额的1.8%。对于没有劳动收入的居民，国家为其办理医疗保险，保险费从国家预算中支出。残疾人、退休者创建的企业和组织或残疾人、退休者人数超过50%的企业和组织可免缴强制医疗保险金。1993年3月，叶利钦总统下令增加政府工作人员卫生保健基金。医疗保健部门实行经济核算，合理收费，减少免费的治疗项目，免费药品实行限量配给。到1994年，俄罗斯成立了82个地方强制医疗保险基金和900多家分支机构办理医疗保险。

（四）社会福利和救济制度

主要包括社会贫困救济和福利补助。补助的项目有食品补贴、贫困家庭补助、老年人和残疾人的福利等。社会福利和救济资金来源于中央和地方政府预算及专项基金，由中央和地方政府管理。俄劳动部于1992年制定了计算最低生活费的方法，根据物价变动等因素逐月公布最低生活费用，并把一个人月最低生活费作为贫困线，把月收入低于贫困线的人算作贫困人口。1997年，俄国家杜马通过了《关于俄联邦最低生活费》的法律，规定了计算最低生活费的依据。

为了帮助在经济改革中受打击最严重的人和参加过卫国战争的老战士，俄罗斯设立了特价商店。以比普通商店低1/5至2/5的价格向卫国战争老战士和赤贫者提供食品，并且对学生及来自多子女和离异或丧偶家庭的儿童也给予资助。1993年12月，叶利钦总统颁布了关于完善国家社会补助金制度的命令，从1994年1月1日起，对每个孩子按月发放统一补助金，以取代以前的社会补助金和补偿费。6岁以下儿童的补助金为最低月工资的70%，6—16岁的孩子补助金不超过最低月工资的60%。对下列孩子的补助金数额将再提高50%：单身母亲的孩子、父母拒绝交付抚养费的孩子、处于法律中所列举的无法索取抚养费的孩子、应征入伍的现役军人的孩子。从1994年1月1日起，规定对下列人员发放的补助金数额为最低月工资数额的100人：因要照顾婴儿长到1岁半而休假的母亲、脱产学习的母亲以及服兵役的母亲。政府拨款100万美元，建立助残基金，帮助残疾人。

提高对伤残军人和牺牲军人家属的补助，改善军人待遇。1995年11月，俄罗斯政府公布了关于《国家和地方社会服务机构向老人和残疾人提供免费服务的项目清单》。莫斯科市还规定，所有退休者和残疾人都可免费乘坐市内交通工具；凡荣获保卫莫斯科奖章的公民和参加过战争的妇女，除享受一次性补贴外，支付房租、公用事业费和电话费时还享受50%的优惠；凡获保卫莫斯科奖章的人和无端受过政治迫害的人可凭医生处方免费取药。除此之外，俄罗斯还建有福利院、老人公寓等，收养孤儿、残疾人和退休者。



二、现实和制度的差异

在过渡时期，俄失业人数（从1991年至1998年）有增无减，失业救济金的领取人数到1998年已经是1991年的4.7倍，失业者对社保制度造成了巨大的压力。

在俄罗斯（至2001年），必须靠最低养老金来维持生计的有四百万人。但尽管如此，那些能勉强按时收到这笔少得可怜的养老金的人却被认为是幸运者，因为养老金拖欠以及邮政和银行系统的问题意味着数以百万计的俄罗斯人连续几个月都无法从政府领到他们应得的补助。社会保障体系的失灵是俄罗斯进行艰难的经济转轨所产生的最明显也最不幸的结果。这种现象的产生，首先从制度的制订方面来看，有两点不足：一是社会保障制度的总体设置问题。由于资金条件的制约和来自世界银行及国内反对意见的压力，目前社会保障的改革方案只是一种过渡中的妥协方式，传统的制度在相当长的一段时间内将与新制度并存；这导致俄罗斯社会保障体制的改革缺乏整体性和全局性，各项社会保障制度的改革是独立和分散进行的，实行不同的社会保障标准，造成社会保障种类之间预算形成的比例失调，而各种社会保障量化指标也没有同缴纳相应基金的数额挂钩，造成缴纳同样保费，而有些劳动者的社会保障水平却有着本质的区别的现象，最终不能对劳动者提供应有的社会保护。二是一些主要社会保障制度本身制订的不完善。例如：退休养老金制度的制定中，国家预算拨款的比例过小，而企业上缴基金的比例过大。西方国家退休金占企业拨款的3%—5%，而俄罗斯只占0.01%。西方国家企业上缴保险费一般占工资总额的20%左右，而俄罗斯高达31.6%，这大大影响了企业的积极性，加上通货膨胀的影响，许多效益不好的企业拒交或拖欠医疗保险基金和退休养老金的款项。还有，国家对目前这一代退休职工的义务不变，新职工将来的养老金一半来自国家管理的基金，其余来自个人退休金账户，个人可以自由选择保障方案，还可以自由选择个人存款投资于私人养老金计划等。而实际的状况是俄罗斯的企业为其职员提供医疗、住房、娱乐设施和学校。因此，员工不但需要依靠企业保住饭碗，还需要依靠管理者以非常低廉的价格获得以上服务，至于个人存款投资于私人养老金账户的人，数量极少；相关的个人退休养老金方面实际上是毫无保障的。

其次，俄罗斯社会转型时期产生各种社会保障体系失灵，这问题与过渡中的社会利益格局变动相关。一种制度安排，实际上就是一个利益分配方案。它的稳定存在说明各方的利益之间达成了均衡。在俄罗斯改革前的再分配经济体制中，形成一种可以称之为总体性社会的社会结构。在这种总体性的社会结构中，以国家对几乎全部的重要稀缺资源的垄断为前提，形成了国家相对于社会的极强的自主性。但是，当制度发生变迁时，即用新的制度安排替代旧的制度安排时，不仅引起资源配置效率的变化，还会导致利益的再分配。从经济过渡中新的俄罗斯社会结构的变化中，我们可以看出，基本上形成了两个对立的阶层：上层，包括主要大资本家、“寡头”、代表金融工业集团利益的政治家（占人口总数的6%—7%）下层，包括经济上不是独立的贫穷和最贫穷的社会集团（占40%以上）（里马舍夫斯卡娅，1997）；而位于这两个对立阶层之间的中间阶层：一些中小商人和中小企业家（占20%—30%）虽然产生了，但人数不多，经济和政治上软弱无力，没有发挥稳定和凝聚的职能。仅占6%-7%的“上层”却控制着大量的稀缺资源，在政府公共政策的制定和执行过程中起着重要的作用；而占40%的“下层”由于贫穷或居住地的偏远、对政治体系的无知、缺乏组织，而无法在政治上共同采取行动，没有像其他国家的同类群体一样组成游说集团，对政府根本构不成影响，使俄罗斯的企业乃至政府（主要是地方政府）没有完整的社会保障观念，许多赢利的私人企业、农场主没有为自己的工作人员扣除一定比例的资金进入养老基金。中央和联邦主体也没有划清在社会保险方面的权限。在一些北方地区，那里临时工作的劳动者，合同结束后常常患有隐性（潜伏）形式的职业疾病，而地方政府不愿为此负担财政责任。

激进改革虽然迅速改变了经济制度，但却无法立即创造出形成健康化社会结构的物质条件，在经济衰退的形势下，少数人不是靠经济实力而是靠传统权利获得了国家财产，资本与权利的迅速结合，集聚于为数不多的“上层”人物手中，这种财产的获得，腐朽性大于其应有的社会管理功能，法制作为监管的工具却



变得软弱无力；用权利大量的贷款导致中央政府的经济资源流失，反过来又削弱了中央政府的管制能力。税款拖欠是预算约束变软的最重要的原因，这对于社会中领取保障基金的弱势群体，产生了不良的后果。社会保障费用的管理存在着严重的缺陷，许多地方没有对养老基金和医疗保险基金的使用进行有效的监督，经常发生挪用现象，把部分基金用来发放工资、购买债券等。

第三，国家自主性的降低是俄罗斯转轨以来令人瞩目的趋势之一。国家自主性是相对于社会而言，控制社会方面的能力，国家是整个社会不同利益的协调者，在面对社会中的各种利益和不同利益群体的时候，要具有相当的超越性，国家自主性就体现在这种超越性上。国家机构以强制性的权利掌握和支配着社会中的许多资源，是社会政策和公共政策的制定者和执行者。在制定和执行公共政策的时候，要尽可能不受强势社会集团的影响。而转轨后的俄罗斯政府被组织强大的产业利益集团、新的“权贵”阶层所控制，政府为各利益集团承诺慷慨地提供援助。国家将大部分企业转给了能以企业普通股帐面价 1.7 倍的价格购买企业 51% 股份的管理者和职员。这样，外来的投资者就不能获得控股权。政府失去了税基，但却继续对公司和社会资产进行补贴。在 1992 年，这些补贴高达 550 亿美元，接着，在 1993 年降到 200 亿美元。然而随着补贴的下降，税款拖欠就更加严重。

国家税收征管不力并且对逃税漏税的熟视无睹导致了财政危机，而政府为应付财政危机不得不放弃其转移支付职能。斯蒂格利兹在巴黎（1999 年）做的题为“转轨中失灵的公司治理结构”的演讲中指出，不进行社会支付（如养老金）不仅撕毁了暗含的社会契约，而且还摧毁了对经济发展起关键作用的社会资本。这一点在政府明显地将大量财富转移到少数人手中的时候尤为严重。

改革以来，理顺政府与企业的关系一直是俄罗斯经济改革始终如一的主题，虽然经济体制改革的基本目标之一就是政府从具体的经济事务中脱离出来，并赋予企业以经营的自主权，但实际上政府和官员却更深入地介入到经济活动当中；虽然激进改革的基本目标之一是从政府统制的计划经济转向市场经济，但政府却不是更加超越于市场之外，而是日益成为市场经济中的一个积极的行动者和利益主体。于是，在俄罗斯，一些经济学家称之为政府行为企业化、市场化的趋势出现了。所谓俄罗斯与大多数东欧地区政府行为企业化和市场化，指的是这样一种现象，即在微观的层面上，政府与经济活动、特别是与企业活动出现新的结合，政府按照企业性的目标定义自己的目标趋向，安排自己的活动，片面追求经济效益，忽视政府所承担的其他功能，出现就业（失业）甚至社会保障失灵问题。

国家或政府之所以能够在经济和社会活动中处于比较超越的地位，前提是其所代表的公共利益与市场行动中行动者的利益并非完全一致。从俄罗斯和东欧的各个国家的情况来看，政府必须与资方的利益保持一定的距离。当政府将自己的角色看作是市场中的赢利者的时候，就必然将没有直接经济收益的公共事业看作是一种负担。政府用企业的那种赢利性目标来定义自己的目标，要考虑的是会不会增加政府的财政收入，甚至会不会增加部门的经济收益。能够增加这种收入或收益的，便积极去做，否则便没有积极性。这是导致经济转轨后俄罗斯、独联体及东欧各国非赢利性的公共事业全面衰败的最根本的原因。

主要参考文献：

朱传一、沈佩容主编，1991：《苏联东欧社会保障制度》，华夏出版社，1991 年版。

[俄]π. R.科萨尔斯，P.B.雷芙金娜，俄罗斯，2000：《转型时期的经济与社会》，石天董英辅等译。

北京：经济科学出版社，2000 年 10 月版，368 页—371 页。



卡普斯坦·米兰诺维奇，2002：《俄罗斯养老金制度及私有化改革透视》，北京，中经网，联合论坛，2002年11月。

