

## 俄罗斯经济

# 俄罗斯宏观经济形势与政策评析

张誉馨 贾中正

【内容提要】2018—2019年,俄罗斯经济温和增长。2020年,新冠肺炎疫情使俄罗斯经济遭遇挑战。现阶段俄罗斯财政政策存在矛盾性,预算政策执行机制仍待完善,但财政支出结构显现积极发展方向。货币政策仍贯彻通货膨胀目标制,求稳为主,兼顾经济增长。未来三年,俄罗斯政府计划在保持财政收支平衡、优化财政结构的前提下逐步过渡到扩张性财政政策,在控通胀、稳汇率的前提下推行更具系统性的货币政策。在宏观经济政策制定层面,应提高政策的协调性、建立政府与企业间有效的信息沟通机制,使政策的重点定位于服务企业发展的需要。在宏观经济政策执行层面,以建设中的数字化政务管理平台为依托,建立现代化监管体系,提高治理效率和政务透明度是保障政策落实的关键。目前,对冲疫情影响是宏观经济政策的主要目标。保障宏观经济稳定以确保新一轮国家治理改革如期推进,则是宏观经济政策的中长期任务。

【关键词】俄罗斯 宏观经济政策 国家治理

【中图分类号】F13/17.512.41 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2020)05-0042-0029

【作者简介】张誉馨,中国社会科学院世界经济与政治研究所马克思主义世界政治经济理论研究室助理研究员;贾中正,中国社会科学院世界经济与政治研究所马克思主义世界政治经济理论研究室助理研究员。

【基金项目】中国社会科学院世界经济与政治研究所所级课题《中俄经贸合作障碍:基于俄罗斯政治与经济制度的探讨》阶段性成果。

2018—2019年俄罗斯国内生产总值（GDP）温和增长，通胀压力减弱，财政出现盈余，货币政策逐步回归中性。宏观经济政策作为推动经济平衡发展、保障经济稳定运转的政策工具，是国家经济发展的风向标。苏联解体后，俄罗斯经历了艰难转轨，但国家宏观调控仍在经济政策中占有相当重要的地位。总体上，治理效率低下仍将是制约俄罗斯经济增长的重要内生因素。要提振经济，必须提高政府效率、优化金融资源配置、实现技术创新、提高企业积极性。对2018—2019年宏观经济形势与政策的分析或将为了解未来俄罗斯宏观经济的发展方向提供思路。

## 一、俄罗斯宏观经济形势：回顾与简析

乌克兰危机后，俄罗斯经济复苏进程缓慢。2018—2019年，俄罗斯经济温和增长，通胀压力减弱，财政出现盈余。最终消费支出与净出口的显著拉动是2018年俄罗斯经济增长的主因。出口增速下滑、预算约束致使公共投资积极性不高和增值税税率调整抑制私人消费，是导致2019年俄罗斯经济增长乏力的主因。根据俄联邦国家统计局2019年12月数据，俄罗斯2018年GDP增长率为2.5%<sup>①</sup>；2019年俄GDP为109.362万亿卢布（按当年价格计算），增长率约为1.3%<sup>②</sup>。

### （一）GDP温和增长且主要动力来自最终消费

2018年，俄罗斯经济增长主要来自最终消费支出以及货物和服务净出口。2019年净出口对经济增长不再具有拉动效应，最终消费支出对2019年经济增长贡献最大。

首先，最终消费支出是拉动2018与2019年经济增长的重要力量。根据对2018—2019年俄罗斯GDP结构（见表1）以及需求侧“三驾马车”对俄罗斯经济增长的拉动作用（见表2）的分析可发现，2018—2019年最终消费支出对俄GDP增长的拉动效应显著，其中居民家庭支出对经济增长的拉动效应最为显著，但其债务负担问题突出。俄联邦中央银行2019年9月发布的报告显示，75%的联邦主体居民信贷负担额超过2013—2014年的峰值，约有44%的家庭负债累累，1/8的借款人把50%以上收入用于偿还贷款。这些贷款大多数为中长期贷款，且贷款利

① 2019年12月，俄联邦国家统计局进行数据调整，将2018年GDP增长率由2.3%调至2.5%，将2017年GDP增长率由1.6%调至1.8%。但多数俄罗斯经济学家对这一数据调整的客观性表示质疑。

② Рост ВВП России в 2019 году составил 1.3%，<https://tass.ru/ekonomika/7672867>

表 1 2018—2019 年俄罗斯 GDP 结构（以现价计算）

	2018 年		2019 年	
	单位：万亿卢布	占 GDP 百分比	单位：万亿卢布	占 GDP 百分比
GDP	104.335	100	109.3615	100
最终消费支出	70.1447	67.9	75.6695	69.3
居民	51.3602	49.7	54.9691	50.3
政府	18.3942	17.8	20.2857	18.6
为居民服务的非营利性机构	0.3903	0.4	0.4147	0.4
资本形成总额	22.9911	22.1	25.2546	23.0
固定资本	21.2902	20.5	23.2023	21.2
存货增加	1.7009	1.6	2.0523	1.8
货物和服务净出口	10.3588	10.0	8.3228	7.7
统计误差	0.8404	0.8	0.1146	0.1

资料来源：俄罗斯联邦统计局、Wind 数据库

表 2 各因素对俄罗斯季度经济增长的拉动作用（单位：%）

	2018 年				2019 年	
	第一季度	第二季度	第三季度	第四季度	第一季度	第二季度
GDP 同比增速	1.85	2.16	2.18	2.75	0.55	0.85
最终消费支出	1.56	1.10	1.12	1.42	0.93	1.53
居民	1.46	1.03	1.05	1.37	0.89	1.50
政府	0.07	0.06	0.05	0.04	0.04	0.03
为居民服务的非营利性机构	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
资本形成总额	0.07	-0.53	0.30	0.83	-0.51	0.72
固定资本	0.58	0.87	1.15	0.05	-0.43	0.22
货物和服务净出口	-0.17	1.40	1.18	0.75	0.24	-1.42
出口	2.01	2.09	1.22	0.68	-0.13	-1.38
进口	2.18	0.69	0.04	-0.07	-0.37	0.04
统计误差	0.22	0.15	-0.37	-0.17	0.01	0.30

资料来源：俄罗斯联邦统计局、Wind 数据库

率普遍很高,可能导致中长期消费潜力降低<sup>①</sup>。在未来可能会抑制消费支出,进而拖累经济增长。

其次,投资特别是固定资产投资增加对2018年经济增长的推动作用不可忽视,而净出口对2019年经济增长的拉动效应显著弱化。根据俄联邦统计局数据,2018年俄固定资产投资总额为17.6万亿卢布(约合2933亿美元),同比增长4.3%。资本形成总额对2018年俄罗斯GDP同比增长的拉动效应为0.37个百分点。其中,固定资本对经济增长的拉动效应为0.53个百分点。2019年俄固定资本增加1.9万亿卢布,但俄罗斯经济发展部报告显示,2019年第二季度联邦预算公共支出缩减,对固定资产投资的负面影响约为0.9个百分点,对经济增长的拉动作用明显下降。此外,相比2018年,2019年净出口对经济增长的拉动效应显著弱化,其对2019年GDP的贡献度为负值。2018年,货物和服务净出口是拉动GDP增长的重要力量,而根据俄联邦国家统计局初步计算,受外部需求萎缩、国际贸易增速放缓以及美欧制裁等影响,2019年俄货物和服务净出口总额减少约2万亿卢布,占GDP百分比下降2.3%。其中第二季度表现尤为不佳,当年货物和服务净出口对俄罗斯GDP的拉动效应为-1.42个百分点。

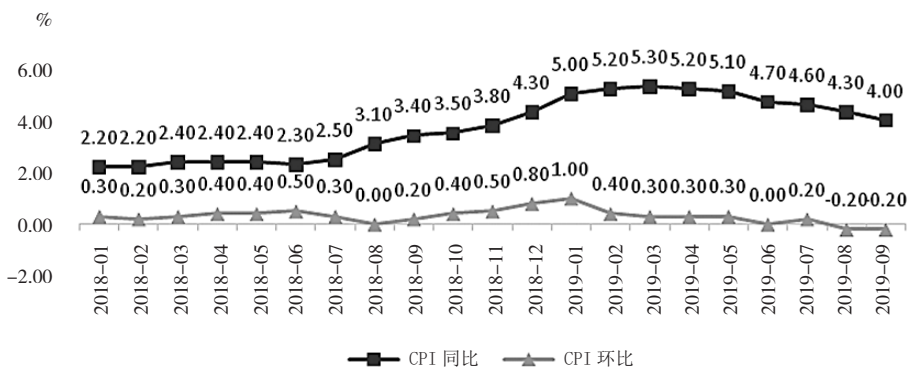
## (二) 通胀与失业压力减弱,但前景有待观察

2019年以来,俄罗斯通胀压力逐步减弱。据俄罗斯联邦统计局公布的消费价格指数(CPI),从环比走势看,俄罗斯CPI从2018年1月的0.3%呈波动状升至2019年1月的1.0%,随后下滑至2019年9月的-0.2%(见图1)。从同比走势来看,俄罗斯CPI先从2018年1月的2.2%攀升至2019年3月的5.3%,后逐步下滑至2019年9月的4.0%,正趋近于俄联邦中央银行在2019年10月下旬设定的3.2%—3.7%目标区间。造成2019年初俄通货膨胀率反弹的因素主要是,增值税税率提高、交通等公共服务事项收费标准上调、季节性消费需求激增等,随着增值税税率调整导致物价上涨的边际效应递减、卢布逐步升值,通货膨胀率也随之下滑,通胀压力显著减弱。另外,工业生产价格下滑。俄联邦统计局公布的生产者价格指数(PPI)同比增速先升后降,从2018年1月的5.0%升至2018年10月的16.9%,在达到阶段性高点后开始下降,截至2019年9月已变为-1.2%(见图2)。PPI环比增速也基本呈下降趋势,2019年6月以来持续负增长,9月已变

<sup>①</sup> Широков А. Экономика России в 2019 г.: проблемы и пути решения // Общество и экономика, 2019. № 10.

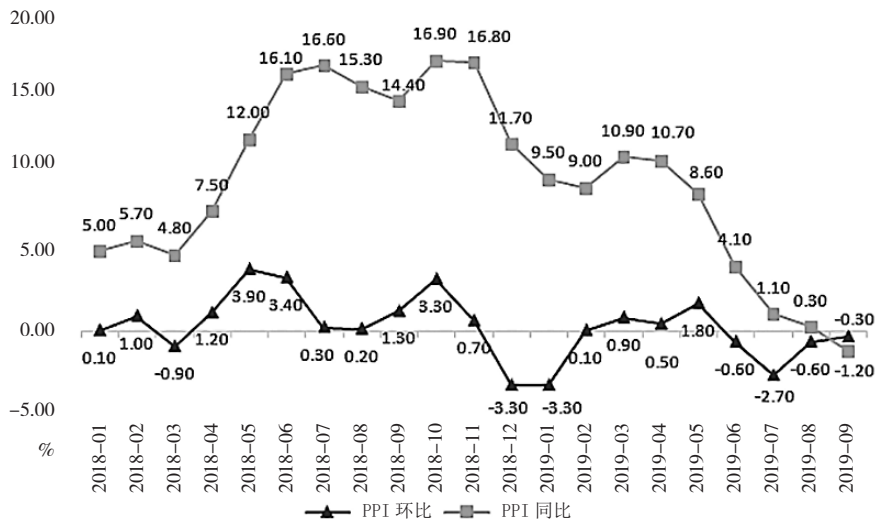
为 -0.3%。PPI 作为消费者物价指数（CPI）的领先指标持续走弱，生产资料价格下滑会传导至最终消费品，减轻通胀压力。

图 1 2018 年 1 月至 2019 年 9 月俄罗斯消费价格指数（CPI）走势



资料来源：俄罗斯联邦统计局、Wind 数据库

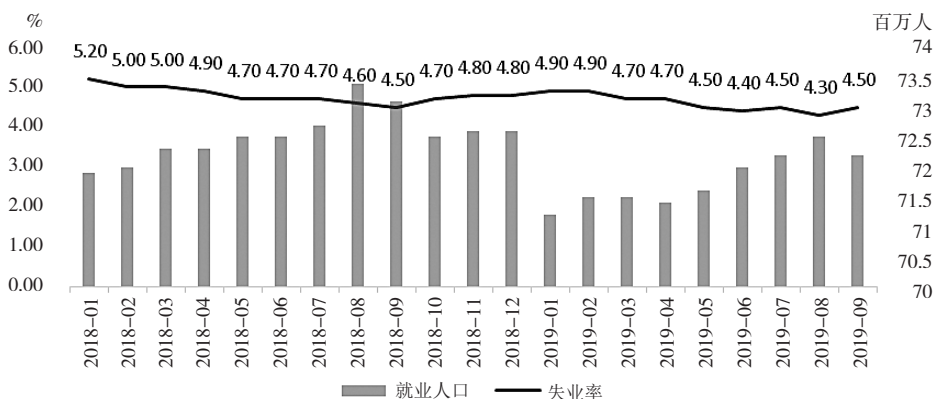
图 2 2018 年 1 月至 2019 年 9 月俄罗斯生产者价格指数（PPI）走势



资料来源：俄罗斯联邦统计局、Wind 数据库

失业率总体呈下降趋势。根据俄联邦经济发展部报告,俄罗斯2019年失业率为4.6%,比2018年降低0.2个百分点。据俄联邦统计局数据,俄失业率从2018年1月的5.2%降至2019年8月的4.3%,创1991年以来最低纪录,2019年10月、11月失业率均为4.6%<sup>①</sup>。从经济活动人口中的就业情况来看,2019年1—12月俄就业人数从约7120万人上升至7239万人,2019年实际工资同比增长0.8%<sup>②</sup>(见图3)。2019年以来,俄经济活动中的就业人口增长,失业率呈下降趋势,但需注意的是,失业率下降并不完全取决于就业岗位增加,也与适龄劳动力人口减少有关。俄适龄劳动力人口数量自2006年以来持续下降,由2006年的9015.7万人下降到2019年的8136.2万人,近5年来每年降幅为90万—100万人<sup>③</sup>。此外,俄人口结构问题也对就业状况造成影响。出生率长期低于死亡率,人口年增长率逐年下降,人口抚养比逐年上升<sup>④</sup>。如果未来俄就业形势能够有所改善,居民实际收入有所增加,将有助于通过扩大内需来拉动经济增长。

图3 2018年1月至2019年9月俄罗斯失业率和经济活动中就业人口走势



资料来源:俄罗斯联邦统计局、Wind数据库

① Занятость и безработица в Российской Федерации в октябре 2019 года (по итогам обследования рабочей силы), [https://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d04/227.htm](https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/227.htm)

② Росстат: реальные располагаемые доходы россиян в 2019 году выросли на 0,8%, <https://tass.ru/ekonomika/7625859>

③ 2019年适龄劳动力人口数量仍按照男性16—59周岁、女性16—54周岁这一原则统计。根据俄联邦统计局2019年8月30日更新的统计数据,自2014年以来,俄联邦适龄劳动力人口数据如下:8541.5万(2015年)、8419.9万(2016年)、8322.4万(2017年)、8226.4万(2018年)、8136.2万(2019年)。См.:Статистика:Уровень безработицы в России, [https://ruxpert.ru/Статистика:Уровень\\_безработицы\\_в\\_России](https://ruxpert.ru/Статистика:Уровень_безработицы_в_России)

④ 根据世界银行的数据,2014年俄罗斯人口年增长率为0.22%,2018年下降到-0.01%。2009—2018年俄人口抚养比从38.8%逐步攀升至48.0%,劳动力的抚养负担越来越重。

### （三）对外贸易有所下滑，但中俄贸易向好

2018 年，俄罗斯出口贸易有明显改善，但这一趋势未能延续至 2019 年。在外部需求萎缩、国际贸易增速放缓的大背景下，加之受西方制裁等因素影响，2019 年俄对外贸易表现不佳，但中俄经贸合作仍保持良好发展势头。此外，经常账户有所改善，2019 年俄罗斯经常账户占 GDP 的比重约为 5.7%，相比 2018 年下降 1.1 个百分点，包括外汇和黄金在内的国际储备实现稳步增长。因 2014—2016 年俄对外贸易额下降，2016—2018 年是对外贸易的恢复期。

从货物进出口来看，2018 年 1—12 月俄罗斯货物进出口总额约为 6881.2 亿美元，同比增长 17.8%，其中，出口额约为 4499.6 亿美元，同比增长 26.0%；进口额约为 2381.5 亿美元，同比增长 4.9%。2019 年 1—12 月俄货物进出口总额约为 6632 亿美元，同比下降 3.6%。其中，出口额约为 4202 亿美元，同比下降 6.5%，进口额约 2428 亿美元，同比增长 1.9%<sup>①</sup>（见图 4）。2019 年进口增加、出口显著下滑趋势对俄原有经济结构造成负面影响。2019 年 1—8 月，俄罗斯出口增速明显低于新兴和发展中经济体平均水平，进口增速则远高于新兴和发展中经济体平均水平<sup>②</sup>。此外，出口企业结构不平衡，从 2018 年数据来看，俄出口额 81% 依赖超大型企业<sup>③</sup>，13% 依赖大型企业<sup>④</sup>，只有约 6% 的出口额来自中小企业（其中 2.9% 来自中型企业）<sup>⑤</sup>。

从进出口产品结构看，首先，石油及石油产品在俄出口总额的占比从 1995 年的 31% 上升到 2019 年的 52.3%。1996—2016 年，俄出口复杂度指数下降 10 位，在全球居第 48 位<sup>⑥</sup>。2019 年，矿产品（98% 为石油及石油产品）、秘密出口产品<sup>⑦</sup>、金属及制品、化工产品是俄罗斯前四大类出口商品，在总出口中占比分别为 53.4%、13%、9% 和 4.6%。其中，矿产品出口额同比下降 7%，秘密出口产品

① Итоги внешней торговли России: аналитика за 2019 год, <https://ru-stat.com/analytics/6556>

② 2019 年 1—8 月，俄罗斯出口和进口增速分别为 -3.9% 和 11.2%，而同时期新兴和发展中经济体出口和进口增速分别为 -0.61% 和 -1.30%。参见苏庆义：《国际贸易形势回顾与展望：增速回落，重现低迷》，载张宇燕主编：《2020 年世界经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社 2020 年版，第 189 页。

③ 指营业收入超过 100 亿卢布的企业。

④ 指营业收入在 20 亿—100 亿卢布之间的企业。

⑤ Симачев Ю. В., Данильцев А. В., Федонина А. А., Глазатова М. К., Кузык М. Г., Зудин Н. Н. Россия в меняющихся условиях мировой торговли: структурный взгляд на новое позиционирование // Вопросы экономики, 2019. № 8.

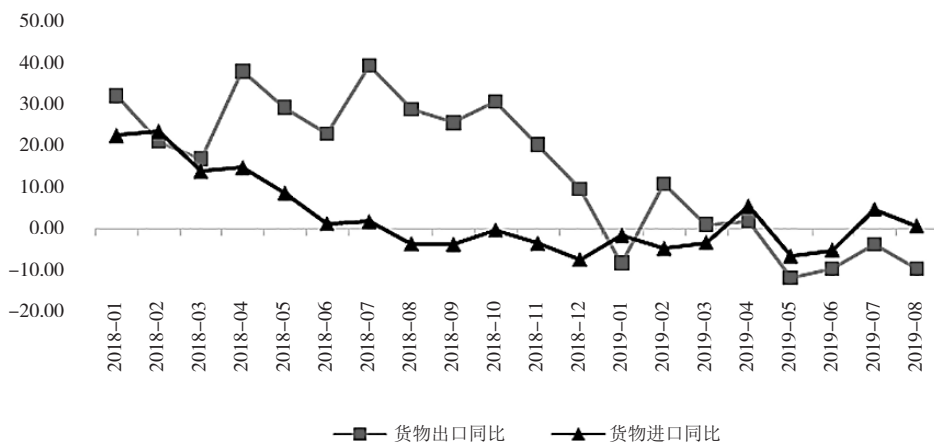
⑥ Там же.

⑦ 指不公开具体出口信息的部分产品，这类产品属国家秘密范畴，通常包括军工产品、军民两用产品、航空工业产品等。



下降14%，金属及制品下降14%<sup>①</sup>。其中，金属及制品出口额下降主要与金属价格下跌有关，2019年第一季度主要金属价格分别下降5%—13%<sup>②</sup>。四大类出口产品中除石油及石油产品外，其他三类均基本回落到2017年的水平<sup>③</sup>。可见，2014—2016年危机过后，俄罗斯非能源类产品出口增长只是一种恢复性的增长，这种增长势头并未延续至2019年<sup>④</sup>。在进口产品结构上，2019年机电产品、化工产品和运输设备是俄罗斯前三大类进口商品，分别占俄进口总额的30%、14%和11%。机电产品进口来源地主要是中国（37%）、德国（11%）和意大利（6%）；化工产品主要来自德国（16%）、中国（9%）和法国（8%），而运输设备则主要来自日本（16%）、德国（14%）和韩国（11%）<sup>⑤</sup>。

图4 2018年1月至2019年8月俄罗斯货物进出口（FOB）同比变化



资料来源：俄罗斯联邦统计局、Wind 数据库

① Итоги внешней торговли России, аналитика за 2019 год.

② Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля в январе-апреле 2019 г.: восстановительный рост нетопливного экспорта//Экономическое развитие России, 2019. № 4.

③ 2019年矿产品、非公开出口品、金属及制品和化工产品出口额分别为2245亿美元、547亿美元、377亿美元和191亿美元；作为对比，2017年四类产品的出口额则分别是1775亿美元、537亿美元、371亿美元和164亿美元。См.:Итоги внешней торговли России, аналитика за 2019 год, <https://ru-stat.com/analytics/6556>; Итоги внешней торговли России: аналитика за 2018 год, <https://ru-stat.com/analytics/5264>

④ 目前，俄罗斯非能源产品出口额已恢复到2013年水平，但并未继续增长。

⑤ Итоги внешней торговли России, аналитика за 2019 год, <https://ru-stat.com/analytics/6556>



从主要贸易伙伴看,2019 年欧盟仍是俄最大贸易伙伴。2019 年 1—11 月,欧盟与俄双边贸易额占俄进出口总额的 41.8%<sup>①</sup>,德国和荷兰是俄在欧盟内最大贸易伙伴国。从单个国家来看,2019 年俄主要货物出口目的地为中国、荷兰、德国、土耳其和白俄罗斯,占俄对外货物出口额的比重分别为 13.1%、10.6%、6.6%、5% 和 4.7%。俄货物贸易的主要进口来源地为中国、德国、美国、白俄罗斯和意大利,占俄对外进口额比重分别为 22.2%、10.3%、5.4%、5.1% 和 4.5%<sup>②</sup>。

对中俄贸易发展情况的评估可以看到,2019 年中国已连续 10 年成为俄第一大贸易伙伴国。根据中国海关总署数据,2019 年中俄两国贸易额为 1107.57 亿美元,同比增长 3.4%,其中,中国对俄出口为 497.05 亿美元,同比增长 3.6%;自俄进口为 610.52 亿美元,同比增长 3.2%<sup>③</sup>。中国对俄出口商品主要是机电产品、音响设备及其零件附件;其次分别是纺织原料及纺织制品、贱金属及其制品、车辆、航空器、船舶及运输设备。中国自俄进口的产品中,矿产品占比超过 70%,其他产品主要是木材及木制品、木炭、软木及编织品,贱金属及其制品。在投资方面,2019 年中国对俄投资领域从传统的能源油气、农林开发延伸至汽车、家电、食品加工等制造业,投资方式也由传统的绿地投资向参股、并购、设立基金等方向转变。在发展前景上,中俄两国将继续保持在数字经济与高科技产业、国防安全科技领域的合作,2020 年新冠肺炎疫情暴发可能推动中俄未来加强生物医药领域合作<sup>④</sup>。在合作挑战上,首先,两国对经济实力的评价指标不同。俄更重视财富存量,而中国则更重视财富增量。在财富存量方面,俄资源丰富,在能源和其他原材料领域具有市场支配地位,在选择市场方向、交易对象和交易价格上有很大的自主权<sup>⑤</sup>。因而,要对俄经济实力有客观的认知,及时完备地掌握相关商业信息,才可能扩大与落实两国在重大经贸项目上的合作。其次,两国制度环境、法律规定差异较大。投资者应进行充分调研和咨询,合理选择投资模式,以保障自身合法权益。

① О состоянии внешней торговли в январе-ноябре 2019 года, [https://rosstat.gov.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/13.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/13.htm)

② База данных экспорта и импорта России (ВЭД), <https://ru-stat.com/database/>

③ 俄海关统计数据与中国海关稍有出入,根据俄海关数据,2019 年中俄两国双边贸易额达到 1190 亿美元。其中,中国对俄出口为 586 亿美元,自俄进口为 604 亿美元。См.: «Экспорт и импорт России по товарам и странам».

④ 目前,中俄双边医药贸易的医药产品多处于价值链低端,阻碍中俄医药贸易进一步发展。2020 年初 COVID-19 疫情发生后,前苏联药物化学研究中心研制开发的阿比多尔及俄提供的抗病毒药物——特里扎韦林(Trizavirin)均被用于体外细胞实验,检验其对病毒的抑制作用。由此,中俄两国在生物医药领域研发合作水平有进一步提高空间。

⑤ 徐坡岭:《准确评估俄罗斯经济实力和中俄经贸前景》,载《中国经济报告》2017 年第 11 期。

#### （四）财政状况有所改善

2018—2019年，俄罗斯财政状况显著好转。2018年，俄罗斯实现自2012年以来的首次财政盈余，盈余额约为2.75万亿卢布，占当年GDP的2.7%；联邦财政支出为10年以来最低值，占GDP的16.1%。2019年，俄财政盈余约为1.97万亿卢布，占GDP的1.8%；联邦财政支出约占GDP的16.8%。2018年，国际油价超预期上涨<sup>①</sup>、国内增值税改革带来非资源类收入增加等是财政盈余的主因。2018年，俄财政收入比预期增长3.5万亿卢布，其中油气收入增长3.2万亿卢布，占比高达92.7%。2019年，俄财政收入减少约2187亿卢布，占GDP的0.2%，因增值税调整带来的非能源类税收收入增长和企业所得税增长是俄预算收入增加的重要原因。自2019年1月1日起，增值税率从18%上调至20%<sup>②</sup>，增值税减免优惠政策部分得到保留。这是俄罗斯14年来的首次增值税税率调整。据估算，此次增值税税率上调将为政府每年带来6200亿卢布预算收入。

从2019年俄罗斯整合预算<sup>③</sup>与预算外基金总额的支出结构来看，社会支出占总开支的61.2%；其次是用于国防、国家安全与执法活动的开支，占总开支的13.9%；占第三位的是国民经济发展开支，占12%<sup>④</sup>。相较于2018年，2019年增加的支出中，国家安全与执法活动、国民经济和国民健康三项支出增幅最大，分别增加3780亿卢布、3750亿卢布和2460亿卢布<sup>⑤</sup>。从2019年的联邦财政支出来看，支出主要集中于教育、卫生、文化、住房等领域，教育、卫生与社会基础设施、生产基础设施领域支出有小幅增加。

从地方各主体财政收入来看，2019年俄各主体财政状况较稳定，债务水平降至2011年水平<sup>⑥</sup>，国债持有量降至2009—2012年水平，各主体持有国债占其财政收入比重的平均值为21.5%。各主体财政收入增长，但贫富地区财政收入两

① 在编制2018—2020年联邦预算时，俄经济发展部态度谨慎，将乌拉尔石油价格定为每桶43.8美元的低价位，尽管2018年10—12月油价大幅下跌，但上半年乌拉尔石油价格升至每桶约68.8美元，比预期价格高了57.1%。

② 俄财政部于2018年8月6日颁布第03-07-05/55290号法令，规定自2019年1月1日起，将增值税率从18%上调至20%。См.: Министерство финансов Российской Федерации: Письмо № 03-07-05/55290 от 06.08.2018, <https://www.klerk.ru/doc/478411/>

③ 又译为“合并预算”或“综合预算”。

④ Социально-экономическое положение России 2019 г. № 12. Федеральная служба государственной статистики. С. 167. <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/social19.rar>

⑤ Бюджет России на 2019 год в цифрах, [http://fincan.ru/articles/45\\_byudzhzet-rossii-na-2019-god-v-cifrah/](http://fincan.ru/articles/45_byudzhzet-rossii-na-2019-god-v-cifrah/)

⑥ Дынкин А. А., Барановский В. Г. и др. Россия и мир: 2020. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз. М.: ИМЭМО РАН, 2019. С. 9.

极分化趋势增强。2019年1—7月，俄各联邦主体预算总收入较上年同期增长12.6%，高于同期通货膨胀率增速，总支出较上年同期增长10.9%，低于总收入增速<sup>①</sup>。89个联邦主体收入增长的主要来源是：企业所得税（同比增长20.3%）、消费税（同比增长20.0%）和综合所得税（同比增长14.4%）。企业所得税的增长主要得益于能源、矿产、贸易、交通、建筑和房地产行业企业利润增加。

各地方总体财政支出结构无实质性改变，但对住房与生活基础设施建设、媒体建设投入上升明显，分别较上年增长20.2%、19.9%。从2019年上半年来看，80个联邦主体支出增长，同比增长较多的分别是塞瓦斯托波尔市（41.5%）、楚科奇自治区（36.0%）。支出减少的有莫尔多瓦共和国（-19.7%）、哈卡斯共和国（-6.2%）、印古什共和国（-2.7%）和阿爾泰共和国（-2.6%）<sup>②</sup>。莫尔多瓦共和国因拖欠大量国债而缩减开支，哈卡斯共和国与印古什共和国支出收缩与其收入减少相关，而阿爾泰共和国支出增长率下降则是2018年开支过高造成的。未来俄联邦预算对地方财政的支持力度将加强，2020—2022年将向地方转移支付约7.5万亿卢布，其中为实施国家项目而划拨的财政支持资金约2.2万亿卢布，用于平衡预算拨款的补贴约2万亿卢布。但中央与地方的税收划分不平衡现象仍然存在，很多联邦主体与中央共享的税收仍不足以承担财政支出。

## 二、俄罗斯宏观经济政策及其效果

俄罗斯的宏观经济政策有其独特的形式，国家对于货币流通、预算收支实行严格管控。近三年来，俄罗斯财政政策与货币政策一直偏紧，《2020年联邦预算和2021年、2022年联邦预算规划草案》明确指出，俄罗斯预算政策的根本原则是，所有支出必须是在对宏观经济稳定没有损害的条件下才能够进行。保障经济稳定是宏观经济政策的根本任务，也是推进积极经济政策的基本前提。2020—2022年，俄罗斯政府计划在保持财政收支平衡、优化财政结构的前提下逐步过渡到扩张性财政政策，在控通胀、稳汇率的前提下推行更具系统性的货币政策。从2019年的俄财政政策与货币政策可以看出，政策的重点仍是以国家投资为动力，努力推进经济结构转型，拉动经济增长。但在宏观经济政策的实施层面仍有一系列问题

<sup>①</sup> Дерюгин А. Н. Региональные бюджеты в январе-июле 2019 г.: рост доходов замедляется// Экономическое развитие России, 2019. № 10.

<sup>②</sup> Там же.

亟待解决。

### （一）财政政策

2016—2019年俄罗斯财政政策的主要目的是保持稳定的社会与经济环境，减少对能源的依附性，进而为实现经济增长打下基础；2020—2022年俄罗斯财政政策的主要目标是在保持财政收支平衡、调整财政结构基础上逐渐过渡到积极财政政策，以此为经济增长提供动能，实现俄罗斯2024年前国家优先发展目标，完成普京总统在2020年国情咨文中所提出的任务。综合来看，俄罗斯现阶段的财政政策主要包括以下几个特点：

第一，现阶段俄罗斯财政政策仍存在一定的矛盾性，政策工具间欠缺协调性。政府在增加预算支出的同时，也采取了增加税收等手段，这种矛盾性导致很难评估财政政策是否对经济增长起到了促进作用。一方面，2020—2022年中期预算规划的基本思想是增加开支，通过政府直接投资解决结构性问题，以国家对优先发展项目的投资带动社会资金投资。2020—2022年三年联邦预算中用于国家项目的开支逐步增加，占比分别为联邦预算的10%、12%和20%。增加拨款的项目主要集中在“科学”“人口”“改善道路交通质量与安全状况”三个改善投资软环境的领域，其中用于“科学”领域的支出明显增加<sup>①</sup>，这是一个积极的信号。但另一方面，政府又采取了一些不利于经济增长的财税政策，其中包括提高增值税税率、取消部分免缴增值税的优惠、提高一些领域的消费税、加强对企业所得税的监管等。2019年，俄罗斯增值税税收同比增长21.9%，农产品生产者拥有的因缴纳统一农业税<sup>②</sup>而免缴增值税的优惠被取消；除了石油加工产业因消费税返还机制得到补贴之外，其他包括汽油、柴油、烟、酒在内的一些商品消费税普遍增加；2019年的企业所得税收入同比增长18.9%，自然资源使用税同比增长37.6%，废弃物处理税同比增长21.2%<sup>③</sup>。

第二，预算政策的执行存在偏离目标的现象，一是2019年的实际预算收支

<sup>①</sup> О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id\\_57=129198-presentation\\_o\\_federalnom\\_byudzhetze\\_na\\_2020\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2021\\_i\\_2022\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=129198-presentation_o_federalnom_byudzhetze_na_2020_god_i_na_planovyi_period_2021_i_2022_godov)

<sup>②</sup> 统一农业税是俄罗斯为小微企业设置的特殊征税制度之一，此前，符合条件的农产品生产者及在俄罗斯境内向农产品生产者提供服务的组织机构或者个体工商户，在缴纳统一农业税后，将免缴增值税。其中，组织机构还将免缴企业所得税、企业财产税，个体业户还将免缴个人所得税和个人财产税（仅限于用于经营活动的财产）。因此，适用统一农业税在俄罗斯等同于享受税收优惠。

<sup>③</sup> Итоги фискальной политики 2019 и перспективы на 2020 год, <https://www.finversia.ru/publication/experts/itogi-fiskalnoi-politiki-2019-i-perspektivy-na-2020-god-71143>

均偏离计划目标，且预算执行率较低，预算支出对经济的刺激作用较差；预算开支程序复杂、财政资金延迟拨付是造成预算开支减少的重要原因。二是支出进度与透明度仍需优化。

2019年，联邦预算执行率约为94.2%，低于2017年与2018年水平；联邦财政收入超额完成1.1%，但支出有5.8%未完成。2019年的联邦财政收入同比增长3.8%，高于计划的2.6%。联邦支出同比增长9%，低于计划值15.7%，支出缩减使得经济停滞的状况进一步加剧<sup>①</sup>。2019年，几乎所有支出科目均存在预算执行情况较差的现象，其中表现最差的是国民经济领域，未支出预算为2538亿卢布，占未支出预算总额的22.8%。在国民经济支出科目下，用于道路与运输发展经营的未支出预算最高，约为873亿卢布，这也从侧面反映出俄罗斯基础设施建设领域的问题。此外，2019年优先发展的一些国家项目完成情况较差，教育、卫生、信息社会建设、文化旅游与国防领域五大国家项目年度预算执行率均在87%—92%，仅有社会政策、工业发展、媒体发展等领域的预算完成率接近100%<sup>②</sup>。

支出合理性问题主要体现在支出进度与支出透明度上。一是在支出进度上存在不协调的问题，很多支出是在12月发生的。截至2019年11月，一系列国家项目的预算执行率仍然很低，12月采取了一系列提高预算执行率的措施，当且仅用于国家项目的支出就达到3.2亿卢布，比2016—2018年同期支出水平高出5000万—7000万卢布。以2019年的数字经济国家项目为例，20%的年度预算是在12月28—31日支出的。有专家认为，在支出进度不协调的情况下，为了提高预算执行率而增加开支可能导致贪污舞弊等现象。二是某些领域的支出透明度仍不尽如人意。例如，“非公开部分”预算未得到有效监管。俄经济学家И. А. 索科洛夫<sup>③</sup>指出，到2020年预算中的非公开部分<sup>④</sup>将增长到3.32万亿卢布（占GDP的2.9%，占联邦预算总额的17%），如不加强监管，相关开支部门很可能在违规情况下用《国家秘密法》第5条“任意”解释其资金流向<sup>⑤</sup>。

财政支出结构总体得到改善，未来支出安排显现出一些积极方向，但包括公

① Итоги фискальной политики 2019 и перспективы на 2020 год.

② Профицит бюджета России в 2019 году составил предварительно 1,8% ВВП, <https://tass.ru/ekonomika/7558867>

③ 伊利亚·亚历山德罗维奇·索科洛夫（И. А. Соколов），俄联邦总统直属国家行政与国民经济学院财政政策研究中心主任，俄联邦经济发展部直属全俄对外贸易学院宏观经济研究院院长，经济学副博士。

④ Закрытые расходы бюджета (секретные бюджеты)，又称“秘密预算”、“秘密项目”或“秘密支出”。

⑤ Соколов И. А. Федеральный бюджет на 2020-2022 гг.: Основные параметры. // Экономическое развитие России, 2019. № 11.



共支出在内的总投资仍向与能源相关的部门（如采掘、冶炼等）倾斜，一些用于创新和技术发展等领域的资源被其他支出项目占用。财政支出结构的积极改善体现为用于人口、教育、住房建设等社会支出将增加，公共投资进一步扩大，协同效应增强。根据《2020年联邦预算和2021年、2022年联邦预算规划草案》，2020—2022年用于人口与卫生项目的预算拨款约为2.7万亿卢布，用于教育项目的预算拨款约为3800亿卢布，用于住房建设项目的拨款将超过4000亿卢布。2020年3月通过的修正案在未来三年内再增加支出1.848万亿卢布（其中2020年增加3526亿卢布）用于实施普京总统提出的社会保障措施，其中用于增加育有头胎子女家庭的补助预算为6000亿卢布，用于改善小学生在校免费饮食的预算为1090亿卢布，其他资金将用于为育有3—7岁儿童低收入家庭提供补贴、提高教师薪金等<sup>①</sup>。此外，还将提高文教、卫生、社会服务领域工作人员薪金；增加军人、军属及退休军人的薪金与津贴；增加联邦教育机构本科生、博士研究生的助学金等<sup>②</sup>。

在国家项目发展方面，2020年所有国家项目中投入最多的将是“国防”项目，预算支出为1.45万亿卢布；其次是“提高国家财政与金融监管及调节能力”项目，支出为1.32万亿卢布；占据第三、第四位的分别是“俄联邦交通运输系统发展”项目与“提高俄联邦各主体、地方自治管理效率”项目，支出分别为0.93万亿与0.89万亿卢布<sup>③</sup>。支出安排对国家治理和金融基础设施建设给予了必要的关注，但支出结构仍有待进一步完善，一些亟待解决、理应得到重视和落实的问题并没有在预算安排中得到体现，其中包括：降低创业风险与障碍；吸引私人资本参与推动科技发展；建设独立公平的司法与执法系统；医疗基础设施建设等。对俄罗斯近年来预算结构的研究发现，用于创新活动的支出经常成为支出缩减的受害领域。创新活力下降使得企业的生产力潜力受到抑制。

2019—2020年税收政策的总体目标是，继续治理影子经济、加强对企业与个人收入的监管、完善税法和优化税收结构。税收治理的重点在于治理影子经济、

① 2020年3月，俄联邦杜马通过了《2020年联邦预算和2021年、2022年联邦预算规划草案》最新修正案。См.: В Госдуме приняли поправки в бюджет на 2020–2022 годы, [https://www.gazeta.ru/business/news/2020/03/12/n\\_14149093.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2020/03/12/n_14149093.shtml)

② Министерство финансов Российской Федерации. Проект основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=123006-proekt\\_osnovnykh\\_napravlenii\\_byudzhetoj\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoj\\_politiki\\_na\\_2019\\_god\\_i\\_na\\_planovyj\\_period\\_2020\\_i\\_2021\\_godov](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=123006-proekt_osnovnykh_napravlenii_byudzhetoj_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoj_politiki_na_2019_god_i_na_planovyj_period_2020_i_2021_godov)

③ О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов.

提高税收征收率，难点则在于优化税收结构。首先，要消除灰色税收地带，采取的主要措施是深化数字税务改革、加强行政监管。2019 年，俄罗斯的税收行政监管更加严格，监管程序集中在在线税务系统、出入境货物电子监管系统和统一民事登记系统。2016—2019 年，俄在联邦税务局建立起了高效便捷的数字化税务与海关统一管理系系统，它主要包括六大部分：1. 数字账户与纳税人登记系统，2. 网络信息分析系统，3. 公民身份、账户状态及行为活动记录系统，4. 信息自动交换系统，5. 报关单自动提交系统，6. 在线账户操作系统。该系统能够识别与确定某一职业收入所应缴纳的税款数额，保障税款及时缴纳。在这一系统基础上建立的货物电子监管系统已在 2019 年 7 月 1 日至 12 月 31 日通过了第一批境内投放商品的跟踪试验，该系统加强了对某些特定货物种类的追踪，对提高监管效率有重要意义<sup>①</sup>。

其次，税收结构调整的效果有待商榷。可以看到，近两年的税收结构致力于减少能源收入在税收中的比重、鼓励国内石油加工产业发展、降低原料工业在经济中的占比，同时继续鼓励出口。具体措施包括，降低石油出口税、在新增开采试点征收石油开采附加税、对石油加工企业进行消费税返还、提高自然资源使用税，同时加快推进对出口商的增值税补贴。这些措施一方面带来的是财政收入的减少，另一方面导致其他领域的税负加重。2019 年，石油原料出口税总额比 2018 年减少 4 359 亿卢布，对国内石油加工企业返还的消费税补贴则达到 4 246 亿卢布。此外，俄罗斯企业税收负担仍然很重，除了对年应纳税所得额标准的一些调整和行政优惠外，中小微企业仍然缺乏实质性的税收减免和抵免优惠，30.2% 的保险费率也让很多中小企业预算紧张<sup>②</sup>。

2020 年 3 月以来，俄罗斯政府采取了一系列帮扶企业、增加财政收入和对冲新冠肺炎疫情影响的措施，其中包括将中小企业应缴纳的社会保险费率由 30% 暂降至 15%、暂缓 6 个月征收中小企业应缴税款、向中小企业提供优惠贷款；自 2021 年起对超过 100 万卢布的储蓄存款利息收入和债券投资收入征收 13% 的所得税，同时将离岸账户利息收入预提所得税税率由 2% 提高到 15%。预计，前者将会对 2020 年的财政收入再贡献 5 000 亿卢布，而增加离岸账户利息收入预提所得税

① Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=128344-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhetoj\\_nalogovoj\\_i\\_tamozhenno-tarifnoj\\_politiki\\_na\\_2020\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2021\\_i\\_2022\\_godov](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128344-osnovnye_napravleniya_byudzhetoj_nalogovoj_i_tamozhenno-tarifnoj_politiki_na_2020_god_i_na_planovyi_period_2021_i_2022_godov)

② Льготы для малого бизнеса в 2020 году, <https://www.regberry.ru/malyj-biznes/lgoty-dlya-malogo-biznesa-v-2016-godu>



则能够使财政每年增收120亿美元<sup>①</sup>。目前在调整税收结构与保障财政收入之间很难找到一个平衡，如何实现税收政策与产业政策的同步也是未来的难点。

## （二）货币政策

以2013年为界，可将俄罗斯的货币政策分为两个阶段。2013年前是货币政策框架的建立与完善阶段，货币政策的目标是降低通货膨胀率和保持币值稳定。1998年金融危机以后，俄罗斯央行开始调整货币政策框架，2006年后央行减小对卢布汇率的市场干预，货币政策目标转向以物价稳定为主。2013年后，通货膨胀目标制基本建立起来，货币政策的最主要目标是确保物价稳定，保持低通胀。央行深化采用与通货膨胀目标制相适应的货币政策工具，主要工具是公开市场业务和常备借贷便利，基于利率走廊制定利率政策，同时减少央行对汇率的直接干预。乌克兰危机后，俄罗斯央行开始实行紧缩的货币政策，以便稳定通胀。现阶段俄罗斯货币政策显现出以下特点：

一是俄罗斯的货币政策仍“求稳优先”，贯彻通货膨胀目标制。只有在抑制了通货膨胀、汇率与物价趋稳的基础上，货币政策才能回归中性、走向宽松。回顾2018—2019年的货币政策，通货膨胀率超预期下滑、经济增长依旧乏力是促使央行大幅下调利率的主要原因，而新冠肺炎疫情发生以来，通胀风险也是影响2020年3月20日及4月27日两次基准利率决议的最主要因素。2018年下半年以来，俄罗斯货币政策逐步放松，回归中性。2019年初至2020年2月7日，俄罗斯联邦中央银行连续6次降息，基准利率从7.0%降至6.0%，创2014年3月以来的新低。一方面，增值税上调对物价上涨的边际影响递减，加之内需疲软，为放松货币政策提供了可能。另一方面，2019年上半年俄罗斯经济增长乏力，促使俄央行转而采取较为宽松的货币政策。截至2020年2月，通胀率已连续11个月下降，2月份达到了2.3%的历史新低。3月，受新冠肺炎疫情与石油价格的影响，俄罗斯将外汇掉期操作上限调升至50亿卢布，实施了价值5000亿卢布的回购操作<sup>②</sup>，俄央行在3月20日宣布维持基准利率在6%不变。在对通胀风险等因素进行评估后，央行在2020年4月27日决议大幅下调基准利率至5.5%，并表示，目前通货膨胀

<sup>①</sup> Эксперт: новые налоги на офшорные доходы и банковские дивиденды принесут бюджету РФ свыше \$18 млрд., <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3251192>

<sup>②</sup> Комментарий Банка России об операциях по предоставлению ликвидности, <https://cbr.ru/Press/event/?id=6502>

率在2.9%左右,虽然民众通胀预期很高<sup>①</sup>,但认为3月中旬卢布贬值所造成的通货膨胀风险正在逐渐下降并消失。截至7月27日,央行基准利率已下调至4.25%。

二是以紧缩为基调的货币政策招致俄罗斯国内很多反对与批评。反对者认为,即便央行几次降低基准利率,6%的水平也比俄罗斯经济发展所需的利率水平高,央行与其他调控部门调节措施的系统性不够,多余的流动性没有被释放到所需领域;很多企业流动资金不足,导致开工不足或无力更新固定资产;俄罗斯并非缺乏高效的建设项目,经济增长缓慢在很大程度上是受到基准利率的影响。还有俄罗斯经济学家认为,仅通过降息来刺激经济增长与投资是不够的,应在降息降准、增加货币供应量的基础上,执行协调的货币政策,使用多样化的调节工具,增加中长期贷款投放,并配合财政政策和工业结构性调整政策。根本目标是建立起一个能够为金融市场参与者提供相对平等机会的系统机制,促进金融资源更多流向实体经济。

三是金融基础设施薄弱,阻滞货币政策传导渠道。国家对金融基础设施建设的推动力仍然不够,金融市场的法律基础设施和监管基础设施仍需完善。近几年来,俄罗斯央行也进行了一些净化与健全金融系统的工作,其中包括,吊销资质不合规的银行金融许可证,在部分银行推行了金融监察专员制度,但目前仍未建立起一个全国性的金融调控与监督机制。俄罗斯央行也表示,确实应加速推进相关的立法进程。俄罗斯货币化程度较低,金融市场不够成熟,从货币化率即M2/GDP比值<sup>②</sup>来看,2018年俄罗斯M2/GDP比值不到50%,低于越南、保加利亚、捷克、波兰及很多发展中国家<sup>③</sup>,金融市场发展不充分使得很多企业仍面临融资困难的问题。此外,金融基础设施建设比金融资产增长有更重要的意义,如果没有金融基础设施建设,资本仍然会集中在莫斯科和圣彼得堡等俄罗斯前十大城市之中。这会使得多余劳动力流向这些大都市,造成国内其他地区生产力减少,最终导致一些地区的发展衰退并造成整个国家金融资源的减少。

四是2020年新冠肺炎疫情发生后,俄罗斯央行采取了一些减轻银行负担、扶持中小企业的措施。其中包括发放“无息薪酬贷款”、推行企业免税期、信贷

<sup>①</sup> 俄罗斯央行2020年4月的电话调查显示,43%的受访者认为4月通胀水平比年初高出很多。См.:Выступление Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной на пресс-конференции 17 апреля 2020 года, <https://cbr.ru/press/event/?id=6656>

<sup>②</sup> 虽然货币化率即M2/GDP比值的适用条件仍然存疑,具有一定的局限性,但该指数仍然能够在一定程度上反映一国的经济货币化程度。

<sup>③</sup> 作为对比,2018年日本、美国、捷克的M2/GDP比值分别约为252%、90%和85%。

延期、放宽央行对银行流动性的要求、扩大信贷机构范围、暂停破产清算等。具体包括：2020年4月20日起，符合条件的大中小企业均可以在申请通过后，从指定银行获得6个月的无息贷款，用于薪资发放；允许受疫情影响最严重的十大行业推迟支付几乎所有税款，其他行业可推迟支付部分税款，其中主要帮扶对象是中小微企业和个体工商户；对十余个受疫情影响最严重行业的中小企业出台了6个月贷款延期的方案；对于已列入受疫情影响最严重的部门名单中的和被列入骨干、战略名单中的组织或企业，暂停这些企业债务人的破产申请等。

从政策实施的效果来看，在“无息薪酬贷款”扶持计划中，目前有10家银行已与央行签订相关协议。虽然在推行这一政策后的一周内，来自中小企业的申请量上升了10倍，但这一帮扶计划的进展目前仍然很慢。根据央行此前的测算，遭受重创的中小企业月资金需求约200亿卢布，目前总申请量约为110亿卢布，通过的申请量占总申请量的30%，即35亿卢布，但已落实发放的仅为11亿卢布。在债务重组申请方面，根据2020年4月17日俄罗斯央行行长在新闻发布会上的讲话，在推出一系列扶持措施之前，央行就已收到大量债务重组申请量，将进一步提高对申请的处理速度。截至4月15日，俄罗斯央行共收到了58.5万份个人债务重组申请，目前，申请通过率已由14%上升到44%；3月20日至4月15日之间，全国各大银行共收到约6万份小企业债务重组申请，其中已通过约2.25万份，占总申请处理数量的37.5%，目前仍有2.8万份处于待处理状态。此外，央行还将对除了受疫情影响外其他领域信用度较高的企业出台更多扶持办法，一些银行也将对中小企业提供远程服务，令其在足不出户的状况下也能办理业务<sup>①</sup>。

### 三、对未来俄罗斯宏观经济政策方向的思考

宏观经济政策的实质是，国家通过政策引导社会进行更合理的要素配置。在有限的资源条件下，了解俄罗斯经济要素中哪些对于总体发展最关键、哪些政策最可行、政策成本最低。只有找到这样的政策领域作为切入点，集中资源进行发展，才能拥有开启良性循环的可能。经济发展是不同生产要素协同配合的结果，在这个过程中任何要素的短缺和错配，都可能导致发展进程受阻。笔者尝试通过对制

<sup>①</sup> Выступление Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной на пресс-конференции 17 апреля 2020 года.

度、人力资本和信息技术三个不同要素的分析,推导出在俄罗斯经济发展的“木桶效应”中究竟哪些是短板,而目前最有条件发展的短板又包括哪些。

### (一) 提高治理效率是落实宏观经济政策的重要保障

在执行宏观经济政策的各个部门之间,如果存在组织和协调上的障碍,即使适合的政策能够被制定出来,也难以得到执行。政策的执行取决于国家治理机制效率、国家机关的工作质量及不同部门间协调配合的程度。根据世界银行世界治理指数(WGI)对“政府效能”<sup>①</sup>的评价,2018年俄罗斯“政府效能”指数为-0.67<sup>②</sup>,而波兰该项指数为0.52、德国为0.58、日本为1.12<sup>③</sup>。俄罗斯行政机构效率较低,国家投入巨大管理费用,但成效往往不尽如人意。解决国家机关效能低下的治理问题可从以下几个方面入手:

第一,解决国家机关内部矛盾,提高部门间的协调性。以财政政策为例,目前执行财政政策的机构为俄联邦财政部和其他一些独立管理机关,包括俄罗斯中央银行、联邦税务局、联邦国家海关署、联邦审计署等。如此多的机构,如果不能配合得当,实现协同运作,必然影响政策的执行。首先,应建立部门间协调机制,提高治理效率。在缺乏宏观引导和协调机制的情况下,俄罗斯国家机关的部门本位主义严重,部门间因工作规范不同、职能交叉和利益目标不同产生冲突,必然造成内部消耗,产生资金利用效率低、浪费财政资源等现象。对此,政府虽有意治理,但缺乏有效治理工具,由此产生的滥用职权、徇私舞弊问题难以得到根本解决。其次,建立中央与地方之间有效沟通机制。目前,缺乏能够对中央、联邦主体、地方三级行政机构关系进行调节的机关,使一些政策无法在主体和地方两级得到落实,而中央也不能及时了解政策执行的反馈情况。

第二,通过完善立法、建立监管机制、深化现代管理方法等方式解决经济管理部门之间权责分配不清的现象。目前,联邦中央与各联邦主体之间、各联邦主体与地方自治机关之间部分权力分配不明确,造成职权重叠或疏于监管。一是权责分配不清造成事权与财权不匹配,尤其是基层行政单位<sup>④</sup>财政资源不足,导致应在基层解决的问题不能及时、妥善解决,而在某些中央与地方共管领域,财政

① 政府效能,即 Government effectiveness。

② 世界治理指数(WGI)中政府效能指数的区间为-2.5—2.5,分值越高代表政府治理能力越强。

③ The Worldwide Governance Indicators (WGI), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

④ 主要指联邦各主体级别行政机构以下的市政机构、地方自治机构。

资源则过剩,存在双重拨款现象<sup>①</sup>。二是权责分配不清造成国家调控不平衡:对某些领域商品和服务活动调控失灵、监管不足,对某些领域商业活动的调节与干预又过度。目前经济管理领域缺乏全面具体的法律规定,不同行政级别法律法规之间存在矛盾:各联邦主体法、地方自治机构法规甚至与宪法有所冲突。完善立法是解决上述问题的重要办法,新一届政府倡导的数字化管理改革也为促进各部门明确职权发挥了效力。

第三,加强公务员队伍建设,提高专业经济管理人才在公务员队伍中的比重。除了制度缺陷,政府管理人员的专业素质低下也是宏观经济政策从制定到落实的各环节无法得到保障的重要原因。首先,俄罗斯经济管理体制保留了苏联公务员制度的一些特点,如管理者专业知识水平、科学管理经验不够,导致一些创造性的倡议无法在体制内发挥,服务上级的能力仍是衡量公务员水平的重要标准。其次,公务员培训系统不成熟,缺乏统一的全国公务员与市政干部培训体系,不同地区公务员专业水平参差不齐,这一情况在基层即地方自治机构尤其突出。

## (二) 加强个人与企业的能动性是激发经济活力的根本途径

企业与个人是重要的市场主体,是社会经济发展的根本动力。首先,目前俄罗斯市场中的企业与个人能动性仍然较差,分散在社会中的各种知识和资源要素未能得到最大限度的利用,大多数人的主动性、积极性和创造性未被广泛调动起来。其次,企业、个人与政府三大市场主体之间未能建立足够有效的沟通渠道,政府对个人和企业的信息未能完全掌握,企业与个人对国家政策也没有充分地理解。这种沟通不畅也是导致个人与企业能动性低下的重要原因,因此需要从源头上解决这些问题,以外源性和内源性的激励措施,提高企业与个人的能动性。

增加对人力资本的投入是调动个人能动性的必要措施。俄罗斯的人力资本整体素质较高,但高水平人才流失的现象严重。对个人的激励要从外驱力与内驱力两方面进行。在外驱力方面,为人才提供包括住房、人才引进补贴、医疗便利、子女教育等方面的硬件条件,提供对他们足够有吸引力的报酬与生存环境。越是地方主体,越要采取这些措施,以便将人才留在当地发展,以此来改变发展区域发展不平衡的现象。但目前地方政府本身预算紧张,且政策执行独立性有限,在吸引人才方面的投入远远不足。在内驱力方面,为劳动者提供一个与国际先进水

<sup>①</sup> Мухаев Р. Т. История государственного управления в России. 2-е изд., перераб. и доп. М: Издательство Юрайт, 2014. С. 732.



平接轨的发展环境,能够不断提高专业的培训条件,才能够满足劳动者自我实现的终极需求。德勤会计师事务所发布的《2019年全球人力资本趋势报告》显示,如今人们辞职的首要原因是“无法学习和成长”。面临人工智能、认知技术和自动化技术的加速发展,重塑自己的学习能力成为许多劳动者的愿望。在人才选拔方面,俄罗斯从2017年起开展了一些工作,例如,开展一年一度的“俄罗斯领导者”大赛,选拔优秀的国家管理领域和商业领域的领导者,以俄罗斯总统直属国家行政与国民经济学院及其在全国各地的分校为依托,开展管理者培训活动。但其他专业领域的人才培养工作仍需加强。

建立政府与企业间有效信息沟通机制,使政策切实服务于企业所需,是提高企业主观能动性、投资与经营积极性的根本途径。首先,企业、个人乃至部分地方官员对国家经济政策的方向和目标缺乏充分了解,企业对国家经济政策满意度较低。俄科学院国民经济预测研究所在2019年11—12月进行的调查显示,能够明确和理解国家经济政策的工业企业领导者数量从2017年末的51%—52%下降到2019年第1—3季度的24%—31%。大多数企业认为,国家经济政策近几年来并没有实质性变化。45.89%的受访企业对政府经济政策给出了“不尽如人意”的评价,只有7.53%的受访企业赞同现行经济政策。相比联邦中央经济政策,企业对各联邦主体的经济政策评价更高,对各主体经济政策表示不满的企业数量占调查总数的32.87%,低于对联邦中央经济政策不满的企业数量(45.89%)<sup>①</sup>。但事实上,地方政府所能利用的财政资源比联邦更少,可见地方对财政资金的使用更有效率。

在及时掌握企业的发展状况和政策需求的基础上,需要在金融、税收和产业政策三方面采取协调的政策手段。一方面,企业投资积极性不高与金融资源短缺密切相关,缺少金融资源使得企业研发投入减少,企业自主创新能力得不到发展,延缓了新技术在生产中的普及和应用,进一步降低了企业活力,进而形成了一个负向循环。俄科学院国民经济预测研究所2019年4—5月的调查显示,49.15%的企业认为企业经营贷款利率太高、无法获得中长期贷款是无法增资的原因,2019年企业信贷资源仍低于2004年的水平。多年来,俄罗斯企业大多使用自有资金进行投资,资金短缺使得企业固定资产投资减少。只有25%的受访企业愿意用自

<sup>①</sup> 2019年11—12月,俄罗斯科学院国民经济预测研究所对来自俄罗斯59个地区的149家企业进行了调查。这些企业涵盖电力、化工、有色冶金工业、黑色冶金工业、机器制造业、建筑业、建筑材料工业、林业、木材加工业、造纸业、轻工业、食品工业、医药工业、化妆品工业、印刷业、农业、交通运输业、旅游疗养业等产业。См.: Кувалин Д. Б., Зинченко Ю. В. Российские предприятия весной 2019 г.: небольшие улучшения на фоне многолетнего экономического застоя. // Экономика и предприятия, 2019. № 5.

有资金进行再投资, 30.71%的企业则表示将减少投资。与此同时, 俄罗斯企业对外资的态度并不积极, 希望引进外资的企业仅占调查总数的8.82%<sup>①</sup>。这就要求政府为本国企业提供更多融资途径和信贷优惠。

其次, 制定协调的税收政策和产业政策也是提高企业能动性的重要手段, 以此创设让企业有机会成长的营商环境, 让资本愿意留在国内。在众多影响企业能动性的外源因素中, 利润是最主要的因素。目前俄罗斯所推行的税收政策并没有减轻企业负担。2019年的企业所得税同比增长18.9%, 从大中型企业净利润同比增速看, 2018年7月以来, 俄大中型企业利润增速总体呈下滑趋势, 特别是2019年5—7月, 增速为-4.0%、-12.7%和-11.3%。根据俄罗斯科学院2019年4—5月的调查, 仅有14.56%的受访企业认为可预见本企业2020年的销售状况, 2019年上半年, 有28.47%的企业销售额减少, 只有19.44%的企业销售额增加<sup>②</sup>。2020年疫情发生以来, 企业再次遭遇挑战, 根据央行2020年4月的问卷调查, 有超过30%的公司已经停止生产供应, 约50%的公司遇到订单取消或是订单减少的问题, 只有13%—15%的公司订单需求量增加<sup>③</sup>。

此外, 精准到位的产业政策也是提高企业经营积极性的必要条件。俄罗斯科学院国民经济预测研究所专家认为, 2019年俄企业发展不均衡, 在部分产业出现积极发展势头的同时, 另外一些产业发展环境则持续恶化<sup>④</sup>。2018年的俄罗斯100强企业榜单中近半数石油天然气、原料开采企业; 前10名中仅有2家商业企业, 分别是X5零售集团(X5 Retail Group)与“马格尼特”连锁超市(Магнит)。入选100强的信息技术企业仅有1家, 且是国有企业“俄罗斯国家计算机公司”(Национальная компьютерная корпорация), 排名第87位<sup>⑤</sup>。前30名中没有设备制造业企业, 且2019年制造业景气度仍在下降, 2019年5—9月, 制造业采购经理人指数连续5个月处于荣枯线以下(见图5)。2019年俄罗斯发展最快的50家企业榜单包括8家石油天然气企业、5家矿产开采企业、6家经销商企业、5家医疗与制药企业、2家汽车制造企业、2家农产品与食品制造企业, 仅有1家

① Кувалин Д. Б., Зинченко Ю. В. Российские предприятия весной 2019 г.: небольшие улучшения на фоне многолетнего экономического застоя. // Экономика и предприятия, 2019. № 5.

② Там же.

③ Выступление Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной на пресс-конференции 17 апреля 2020 года.

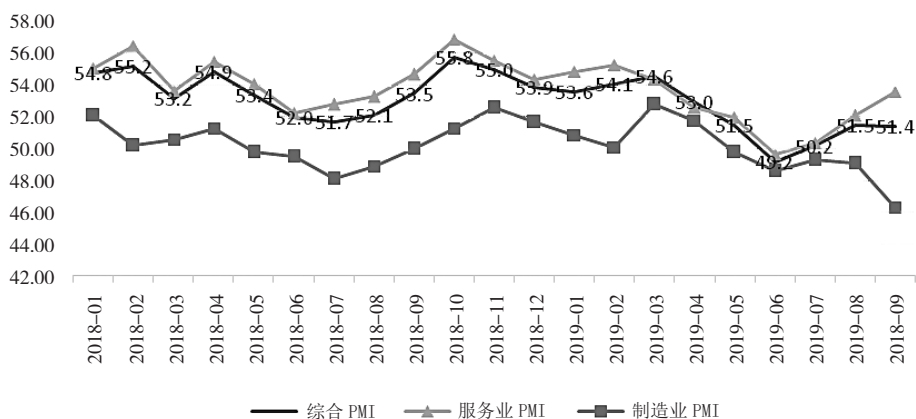
④ Кувалин Д. Б., Зинченко Ю. В. Российские предприятия весной 2019 г.: небольшие улучшения на фоне многолетнего экономического застоя.

⑤ Рейтинг крупнейших компаний России: РБК 500, <https://www.rbc.ru/rbc500/>



电商企业即“野莓”公司（WildBerries.ru）与 1 家电子科技企业即光伏电池片生产商“海威尔”（Hevel Solar）光伏技术公司入选榜单，分别排在第 34 位和第 38 位<sup>①</sup>。电子工业、信息产业与其他高科技行业的成功往往需要专业人才、克服技术困难的精英意志和投资高风险项目的意愿。显然，如果没有国家的政策支持，俄罗斯目前的产业结构难以发生扭转。

图 5 2018 年 1 月至 2019 年 9 月俄罗斯的采购经理人指数（PMI）



资料来源：俄罗斯联邦统计局、Wind 数据库

### （三）将数字信息化改革作为提高经济效率的新动力

要振兴经济、解决俄罗斯经济产业结构单一等问题并非朝夕之功。在制度改革与结构改革缓慢推进背景下，找到创新增长点尤为重要。米舒斯京就任俄总理后，全力推进数字信息化改革，数字化领域可谓是目前俄罗斯所有短板中发展阻力较小、实施成本较低且最可能惠及所有市场主体、涉及所有产业的领域。如果改革能够顺利推进，将为解决经济管理低效、信息不对称等问题提供巨大动力。目前看，俄政府将数字化管理改革作为数字信息化的优先方向，已取得初步成效。

俄总理米舒斯京在上任后宣布全面启动政府数字化管理改革，两个月内有三大动作：一是宣布成立 28 人的政府数字经济委员会，亲自领导委员会主席团<sup>②</sup>。

① Рейтинг РБК: 50 самых быстрорастущих компаний России 2019 года, <https://www.rbc.ru/business/31/10/2019/5db6f6a19a79476eb64e7e51>

② Мишустин утвердил состав правительственной комиссии по цифровому развитию, [https://www.dp.ru/a/2020/02/27/Mishustin\\_utverdil\\_sostav](https://www.dp.ru/a/2020/02/27/Mishustin_utverdil_sostav)

委员会的任务是打造良好数字经济生态、提高信息与通信技术水平、利用新信息技术改善企业经营状况与营商环境。二是宣布将国家和政府打造成“为民服务的数字平台”。米舒斯京在与议会党派代表会面时明确表示，头等大事是进行重大制度改革，通过引入最先进的数字技术，推进管理改革；随后下发命令，责成55个部级单位着手进行数字化转型工作，拟定出10个俄联邦最落后地区的具体发展规划。据俄罗斯媒体消息，米舒斯京将亲自到访各地了解情况，并制定改革方案<sup>①</sup>。三是吸引盟友国家力量参与到数字化管理改革中来，提出建立“欧亚经济联盟数字经济一体化平台”的倡议<sup>②</sup>。米舒斯京在2020年1月31日参加“全球数字经济的未来”国际论坛时发布了这一倡议，并发表了极富底气的演讲，称“俄罗斯拥有数字化领域的突破性技术和独立的数字经济领军团队，在无人驾驶等领域技术能够改变整个世界”。

目前，俄数字经济发展不再停留于“口号”，已进入落实阶段，取得了初步成果。一是税务管理数字化转型取得成功。2016—2019年，在米舒斯京领导下，俄联邦税务局建立起了一个高效便捷的数字化税务与海关统一管理系统。2019年，通过俄联邦税务局的技术支持建立了联邦民事登记数据库，即“云民事登记”系统，目前正在此基础上创建俄罗斯统一人口登记簿。二是政务服务改革取得一定成效。俄罗斯2011年首次提出政务改革任务，经过多年努力，大城市的居民服务与电子政务网站建设工作进行得比较顺利，“多功能政务服务中心”网点系统在全国铺开，90%的访问者评价很高<sup>③</sup>。这些已有经验能够为未来的数字化建设提供动力和参考。完备的数据信息体系一旦建成，信息不对称状况或将因此得到改善，政府行为的透明度也有望通过信息公开得到提升。2019—2024年，俄政府将在数字经济国家项目上投入1.634万亿卢布，继续深化建设已粗具规模的数字化信息体系<sup>④</sup>。

需要提请注意的是，在数字经济发展中应兼顾风险管控。有经济学家担忧，数字化可能对传统行业构成威胁，引发失业问题，对制造业等领域中等技能工人

① Мишустин поручил до 10 марта внести в кабмин программы развития отстающих регионов, <https://tass.ru/ekonomika/7849621>

② Мишустин возглавил правительственную комиссию по цифровому развитию, <https://tass.ru/ekonomika/7855741>

③ Михаил Мишустин принял участие в работе международного форума «Цифровое будущее глобальной экономики», <http://government.ru/news/38885/>

④ 《至2024年俄将投入25.7万亿卢布用于建设国家项目》，载中华人民共和国商务部网站2019年2月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/e/201902/20190202835606.shtml>

的冲击尤为明显，俄总理米舒斯京也曾指出这一点。由此，如何利用俄罗斯现有条件，实现互联网、大数据与实体经济的深度融合，使数字化创新发展成为传统产业转型升级的新动能，是在发展数字化的进程中需要同时思考的问题。其次，提高劳动力整体技能水平、优化劳动力结构，是解决由此产生的失业问题的根本办法。另外，在数字经济监管领域存在风险与挑战，尤其是在数字货币等领域。俄至今仍面临因制裁带来的美元结算问题，据统计，俄公司30%的美元交易因制裁而无法入账，等待入账有时要3个月，政府希望建立与美元脱钩的结算体系，为此十分关注数字货币的发展。一方面，政府正在加强立法监管，2020年1月，俄联邦国家杜马金融市场委员会主席阿纳托利·阿克萨科夫表示，国家杜马正在对新《数字金融资产法》进行审议，未来可能允许商业组织在俄国内外通过区块链进行商品交易<sup>①</sup>。但从另一方面看，全球互联网与实体经济特别是传统制造业的协同发展还处于初级阶段，区块链交易不成熟，监管机制是否完善仍待考量。2018年11月，米舒斯京在提出建立数字货币中央银行倡议时也指出，要防止其他私人数字货币系统的出现。对于这些潜在风险的管控需要政府逐步在立法层面加以落实。

#### 四、结论与展望

2018—2019年，俄罗斯经济温和增长，通胀压力减弱，但其经济结构并未出现实质性的发展和突破。2020年，在新冠肺炎疫情冲击、原油价格暴跌、石化行业景气下降、金融市场动荡的背景下，俄经济增长放缓难以避免，能源价格下跌引起的预算收入减少或使俄罗斯2020年财政盈余大幅缩减甚至出现赤字。国际货币基金组织日前发布新一期《世界经济展望报告》，预测2020年俄罗斯经济将萎缩5.5%，失业率将从2019年的4.6%上升至4.9%。

从短期来看，对冲疫情影响是目前宏观经济政策的主要目标。俄罗斯在本次疫情之后改为实行积极、宽松的财政政策与货币政策<sup>②</sup>。根据央行2020年4月上旬在各个地区进行的问卷调查，有近43%的受访公司已向银行申请贷款，但其中

<sup>①</sup> Мишустин о криптовалюте и цифровой экономике. Главные цитаты, <https://www.rbc.ru/crypto/news/5e2038f29a7947423ddeab0f>

<sup>②</sup> 徐坡岭：《新冠肺炎疫情对俄罗斯经济的影响：抗疫反危机措施、经济运行状况与增长前景》，载《新疆财经》2020年第4期。

有12%的公司表示，他们所遇到的贷款条件更加严苛。而根据俄罗斯战略研究中心3月底的调查，1/6企业已经开始裁员；除莫斯科州以外，约50%的企业已出现资金流问题。虽然目前已采取了一些减轻银行负担、帮扶中小企业的措施，但俄罗斯8位著名的自由派经济学家认为，央行的措施不足以缓解目前的状况，建议采取量化宽松政策。莫斯科、圣彼得堡及其他不同地区地方杜马及立法会议的95名独立议员也联名致信总统普京和总理米舒斯京，希望加大对国民的支持措施<sup>①</sup>。但俄罗斯央行表示采取量化宽松政策为时尚早，仍可使用其他工具进行调节。截至2020年4月底，联邦中央已向地方政府追加2000亿卢布（约合26.7亿美元）财政拨款，向航空业提供230亿卢布（约合3亿美元）财政资金支持，研究制定促进建筑业、汽车业、银行业发展的措施等。未来还可能加大预算支持措施，发放补助、增加失业金、对特困人口发放救助金，为企业发放补助等。

本轮疫情是对包括俄罗斯在内的相关经济体抗压韧性、治理水平的严考，俄罗斯政府表现出了维护经济稳定的底气和信心。普京率先发表声明，认为俄罗斯有信心平稳度过这一时期。俄总理米舒斯京在疫情发生后第一时间举行会议，讨论保障俄罗斯经济稳定的措施。俄联邦财政部部长安东·西卢阿诺夫指出，财政部将保障财政平稳运行，目前的资源与政策工具能够保障国家履行社会责任，完成总统国情咨文中的任务，确保国家项目的实施。即使油价持续走低，也仍能保持宏观经济稳定<sup>②</sup>。俄联邦经济发展部部长马克西姆·列什特尼科夫则表示，俄罗斯的宏观经济政策能够抗击外来的经济冲击，经济发展部、财政部与央行将协同推出一系列支持需求的措施。一方面保障联邦预算的有效使用；一方面将国家项目受到的影响最小化，取消投资领域和基础设施建设领域的限制，加速改变产业发展布局<sup>③</sup>。但不可否认的是，为释放资金进行抗疫，财政部所采取的推迟公务员制度改革等措施必然会拖慢制度体系改革的进程。

2020年普京启动修宪进程，新总理米舒斯京上台，俄罗斯政府发生重大人事调整，政治权力架构也面临转变。“发展经济、改善民生”是新一届俄罗斯政府的主要任务。如果将疫情视为短期影响因素，那么从中长期来看，新一届俄罗斯政府整体发展思路是正确的：即以信息技术为手段，将启动电子政务、发展数字

① 李建民：《油价下跌和新冠肺炎疫情下的俄罗斯经济：影响与政策选择》，载《俄罗斯学刊》2020年第3期。

② Силуанов рассказал о ситуации в российской экономике, <https://ria.ru/20200309/1568352553.html>

③ Не остановимся. Минэкономразвития подтвердило готовность РФ к шокам, <https://radiosputnik.ria.ru/20200310/1568364531.html>

经济作为刺激因素，以提高政府效率为目的新一轮国家治理现代化改革，完备政府掌握的全国信息数据资源，制定更合理的发展规划，提高财政资金使用效率。以上述措施为切入点，带动其他领域发展，最终提高经济发展效率。

目前全球经济同步放缓、短期内美欧解除制裁无望、2020 年新冠肺炎疫情引发的连锁负面反应，是限制俄罗斯 2020 年经济增长的主要因素。短期内走出依赖能源与原材料出口的发展模式并不现实，多年经济转型的效果不尽如人意，在这种情况下，与其延续“减少能源在经济中占比”的传统路径，不如将思路换成“如何能够建立起比能源经济更有吸引力的商业模式”。从这一角度来说，俄罗斯新政府启动以电子政务、数字经济为刺激因素的新一轮国家治理现代化改革，是提高经济发展效率的一个很好的切入点，但制度改革不可能立见成效，是否能够将良好的改革意愿贯彻到底，摆脱原有路径依赖，仍是俄罗斯政府面临的考题。

（责任编辑 李淑华）

## Анализ российской макроэкономической ситуации и политики

Чжан Юйсинь, Цзя Чжунчжэн

**【Аннотация】** В 2018-2019 гг. наблюдался умеренный рост российской экономики. Начавшаяся в самом начале 2020 года эпидемия коронавируса нового типа стала серьезным вызовом для российской экономики. На данном этапе, несмотря на противоречивость российской фискальной политики и необходимость улучшения механизма реализации бюджетной политики, структура фискальных расходов российского бюджета демонстрирует положительную направленность развития. В ближайшие три года российское правительство планирует осуществить постепенный переход к экспансионистской фискальной политике с сохранением фискального баланса и оптимизацией фискальной структуры, а также проводить более систематизированную денежно-кредитную политику, исходя из предпосылки сдерживания инфляции и стабилизации обменного курса. Что касается разработки макроэкономической политики, здесь необходимо улучшить координацию составляющих всего процесса, создать эффективный механизм обмена информацией между правительством и предприятиями. На уровне реализации макроэкономической политики, с опорой на строящуюся цифровую платформу государственного управления и создание современной системы надзора, ключом к обеспечению реализации политики станет повышение эффективности управления и административной прозрачности. Сегодня основная цель макроэкономической политики – нейтрализация последствий эпидемии. Обеспечение макроэкономической стабильности для проведения нового раунда реформ государственного управления проходит в соответствии с графиком, является среднесрочной и, в то же время, долгосрочной задачей макроэкономической политики.

**【Ключевые слова】** Россия; макроэкономическая политика; государственное управление

## Analysis on Russia's Macroeconomic Situation and Policies

Zhang Yuxin, Jia Zhongzheng

**Abstract:** Russia's economy maintained a moderate growth from 2018 to 2019. While in 2020, it is severely challenged by the Covid-19 epidemic. Currently, Russia's fiscal policy is not accordance with the economic situation and the implementation mechanism of its budget policy needs to be improved. The fiscal expenditure structure shows a positive direction of development whereas its monetary policy still focuses on inflation targeting system, economic stability and growth. In the next three years, the Russian government plans to gradually change the current fiscal policy to an expansionary policy while maintaining fiscal balance and optimizing fiscal structure. At the same time, it aims to implement a more systematic monetary policy under the premise of controlling inflation and stabilizing the exchange rate. In terms of the macroeconomic policy, the government should improve the coordination of relevant policies, establish an effective mechanism of information communication between the enterprises and itself, and pay more attention to better serving the developmental needs of the enterprises. With respect to policy implementation, the key points include completing the construction of the digital government management platform, establishing a modern regulatory system and improving governance efficiency as well as government transparency. Now, minimizing the impact of the epidemic is the main goal of Russia's macroeconomic policy. But in the medium and long terms, maintaining macroeconomic stability and ensuring the smooth proceeding of the state governance reforms will be an important task for the Russian government.

**Keywords:** Russia; macroeconomic policy; state governance