

普京时代俄罗斯财政政策的 基本脉络与理念

许文鸿

【内容提要】 财政政策是政府决定用何种方式利用财政资源实现国家在特定时期的战略目标、发展任务的重要方式,也是涉及普通民众情绪、获得民众支持的重要举措。俄罗斯人习惯于把总统与政府分开,但实际上,普京在任总理期间是直接负责人,而任总统期间也是最终负责人,因此,本文把普京作为总理和作为总统的20年时间作为一个整体。通过对普京时代20年七届政府的财政政策基本脉络和理念的回顾,从中探寻俄罗斯作为一个大国,在这20年期间的经济状况和对现代化之路的探索经验,为中国的经济建设提供若干启示。

【关键词】 普京时代 财政政策 汇率政策 金融制裁

【基金项目】 中国社会科学院2018~2020年创新工程项目《“一带一路”的理论基础与中俄战略协作》。

【作者简介】 许文鸿,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

1991年苏联解体,1992年俄罗斯开始从计划经济向市场经济转型,在“休克疗法”的冲击下,20世纪90年代俄罗斯社会经历了一系列的动荡,经济萧条成为常态、卢布币值起伏不定、工厂倒闭、物价飞涨、失业率高企、贫富分化迅速拉大、社会对立情绪增长、国际地位持续下降。正是在这种背景下,普京走上了历史舞台,正式开启了俄罗斯历史上的普京时代。他先后于1999年8月出任总理,2000年出任代总统,同年3月正式当选为俄罗斯总统,2004年连任总统,2008年出任总理,2012年再次出任总统,2018年继续连任总统,并于2020年3月10日表达了2024年将参加总统竞选的可能性。本文中涉及的普京时代特指从1999年8月普京出任总理开始,到2020年为止,有20多年的时间跨度。

普京执政伊始,面临的是实行“休克疗法”失败后不景气的经济、经历金融危机冲击后疲弱的市场、发生第二次车臣战争后动荡的政局以及遭受1999年

莫斯科恐怖爆炸案后不稳定的社会,诸多问题使得俄罗斯民众对转型的期望值降低到了冰点,对改革的信心也丧失殆尽,普通民众渴望俄罗斯社会尽快恢复稳定和秩序,“俄罗斯正处于数百年来最困难的时期,它首次真正面临沦为二三流国家的危险”^①。新的领导人执政必须要有新的改革思路和新的发展理念,即新的领导人要领导俄罗斯人以新的方式生活。在普京执政 20 周年之际,回顾普京领导下的俄罗斯在财政政策的基本脉络和理念,对中国的财政建设或有裨益。

本文中的财政政策是指广义的财政政策:既包括财政制度与体制的构建,毕竟普京时代的俄罗斯处在转型时期,在国家基本经济制度构建方面需要部分的调整;也包括宏观调控政策的部分内容,毕竟宏观调控是财政政策的重要组成部分;还有部分涉及财政社会政策的内容,因为财政政策直接涉及民生福利等内容。财政政策的本质是政府决定用何种方式利用财政资源实现国家在特定时期的战略目标和发展任务,这是激发普通民众情绪、获得民众支持的重要问题。Д. А. 古利耶夫(1810 ~ 1823 年担任沙俄时期的财政部部长)就曾说:“财政是国家生活的基础”^②。具体到普京时代 20 年共七届政府的财政政策,就是如何用政府所掌握的财政资源、税收来源和政府资金来优先解决面临的问题和应对俄罗斯所处的困境。同时,财政政策对政府绩效的评估也极为敏感和迅速,是政府执政能力的集中体现。

一 普京时代历届政府财政政策的任务和要点

由于俄罗斯宪法中关于政府权力架构的特殊安排,国防、内务和外交等俄政府的强力部门都直接由总统领导,政府总理主要负责经济发展和社会民生的部门。而在经济发展的部门中财政部长更是具有重要的地位和影响力。这就意味着在俄罗斯的权力架构中,俄罗斯国家建设的发展战略和大政方针主要由总统负责,总理具体负责将总统的发展战略付诸实施。从普京 1999 年 8 月 9 日出任总理到当前的米舒斯京政府,在 20 年期间俄罗斯先后出现了七届政府。各届政府所处的时代背景不同,面临的任務不同,所秉持的财政理念也略有不同,因此,所采取的措施也各不相同。

^① В. В. Путин. Россия на рубеже тысячелетий. http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html

^② М. Алексеев. Министры финансов от Российской империи до наших дней. Москва. 2019. С. 13.

(一)1999年8月~2000年5月:普京总理时期

1999年,俄罗斯面临着国家即将崩溃的局面。由于苏联解体和俄罗斯向市场经济过渡,俄罗斯经济社会都受到巨大冲击。在俄罗斯国内,车臣武装分裂组织不断制造事端;国际上,俄罗斯与西方国家陷入对立状态,俄罗斯的战略盟友南联盟遭到轰炸。

俄罗斯的经济更是处在深度萧条的背景下:1997年俄GDP为4351亿美元,1998年降至2912亿美元,同比下降33%;1999年又同比下降28%。按购买力平价计算,俄罗斯排名世界第13位,位居韩国、墨西哥、巴西和印度尼西亚之后。

1999年8月9日,普京临危受命出任总理。上任伊始,立刻对车臣分离主义势力采取坚决的打击。俄罗斯进入战争状态,开启了第二次车臣战争。普京政府的财政政策也自然以战争为中心。在财政困难的条件下,俄预算依赖国际金融机构和西方国家的贷款。2000年国际货币基金组织向俄提供6.4亿美元的贷款,要求俄罗斯在军控谈判中让步。普京政府也表达了希望同西方合作的意愿。

在第二次车臣战争中,普京的决断力与叶利钦的摇摆不定形成了鲜明的对比,车臣战争中的强硬形象将他塑造成为一个强有力的领导人,可以保障俄罗斯民众的生活和打击恐怖主义。经过上述事件,普京在俄罗斯民众中的支持率逐渐上升。1999年8月出任总理时,普京的支持率仅有31%,短短几个月之后,在2000年1月担任代理总统之后,支持率已飙升到84%,为普京今后20年的政治生涯奠定了良好基础。

(二)2000年5月~2004年2月:卡西亚诺夫总理时期

卡西亚诺夫是叶利钦推荐给普京的总理人选,在出任总理之前也曾在普京政府里担任副总理兼财政部部长。

卡西亚诺夫作为专业型总理,主要任务是要将普京的稳定、强国、富民的治国蓝图变为现实。车臣战争和暴恐事件后,国内形势初步稳定下来。卡西亚诺夫政府的任务主要是稳定国内形势、发展经济、控制通胀、稳定汇率、改善民生,努力为普京的再次连任奠定基础。

卡西亚诺夫政府在俄罗斯经济和公共部门的许多领域——税收和财政改革、海关改革、养老金改革、国家基础设施(能源部门、铁路)重组——启动改革并取得了进展。卡西亚诺夫政府期间,俄罗斯的通货膨胀率有了明显下降,1999年为36%,2001年降至18%,2003年再降至12%,2004年进一步下降,为11.7%。俄罗斯GDP年均增长6.5%,黄金外汇储备从330亿美元增至870亿美元;在国际原油价格每桶20~25美元的情况下保持了预算平衡;贫困人口从2000年的4200万降至2004年的2400万。同时,经济多元化的政策开始起步。

但是,卡西亚诺夫与普京总统在一系列问题上意见相左。在经济政策上,普京主张高速发展,而卡西亚诺夫则持更加谨慎的态度;在如何对待金融寡头问题上,卡西亚诺夫公开表明反对普京处理尤科斯石油公司的方式^①。最终,2004年2月,在新的总统大选前,卡西亚诺夫被解除总理职务,这时他离任期届满只差两个月。

(三)2004年3月~2007年9月:弗拉德科夫总理时期

2004年3月5日,离总统大选还有两周的时候,普京总统任命弗拉德科夫为政府总理。普京连任总统成功后,弗拉德科夫继续留任。弗拉德科夫任总理共两届,为期3年多。弗拉德科夫曾经出任俄罗斯联邦经济发展和贸易部部长、联邦税务警察局局长。他担任联邦税务警察局局长期间在打击企业逃税和腐败方面颇有建树。增加税收和进行税收改革是弗拉德科夫政府的施政重点之一。

普京第二任总统任期的主要期望是:加速经济发展,吸引投资,使俄罗斯在全球经济一体化中占据有利位置;全面推行社会改革。同时,由于国际能源价格和大宗商品价格持续上涨,俄罗斯经济强劲增长。普京总统提出了“保7”和“翻两番”的目标。要实现这些目标就需要扩大税收,增加国库收入。为此,弗拉德科夫政府任期内取得了如下成就。

第一,福利货币化改革。弗拉德科夫政府以福利货币化^②闻名。最终因福利货币化改革工作不力,补偿金不能及时到位,导致成千上万人上街抗议,政府形象再次受到破坏。

第二,税制改革。首先是增值税改革。弗拉德科夫政府拟将增值税由18%降至13%,以此来增强俄罗斯经济的活力,进而避免大规模的逃税、避税现象。但最终普京总统支持了财政部的保守意见,没有对增值税率作出变动。其次,提高石油出口税。俄罗斯当时所执行的石油出口税是10年前原油价格为每桶19美元的税率标准,而现在已增至平均每桶30美元。再次,缩减统一社会税。将2005年的统一社会税从30.4%降至24.15%。此外,弗拉德科夫政府还在行政、教育、健康和住房等领域开展了税收改革。

第三,加大在民生领域的投入。由于国际能源价格不断攀升,俄罗斯经济形势好转,弗拉德科夫政府提高国有机构工作人员的工资,提高退休金,加大对教育、医疗、卫生和文化等行业的投入,解决了大量的社会问题。

^① Прощание с ельцинской эпохой. <https://lenta.ru/articles/2004/02/24/farewell/>

^② 弗拉德科夫政府决定将一系列社会福利(包括退休者的免费医疗、乘坐公车免费等福利)以货币形式分发,该项改革导致全俄范围内的大规模抗议浪潮,普京总统批评了政府对改革准备不足,改革以失败而告终。

第四,随着俄罗斯经济复苏,大量热钱开始涌入俄罗斯,最终造成了通货膨胀。通货膨胀率在俄罗斯是一个重要的心理数字。为此,普京多次批评弗拉德科夫政府在降低通胀方面工作不力。在弗拉德科夫政府任期 3 年半时间里,只有 1 年半的时间通货膨胀率保持在 10% 以下。

第五,在如何使用稳定基金问题上,弗拉德科夫主张借助能源出口盈余扩大政府投资,刺激消费,从而带动生产。该主张招致以库德林为首的金融政策保守派的反对。弗拉德科夫政府最终采取折中方案:将部分能源出口盈余用于个别大项目的投资,同时,政府设置专门机构对稳定基金的投资过程和资金流向实施监督。

弗拉德科夫政府是俄罗斯独立以来专业性和技术性色彩都比较强的一届政府。在弗拉德科夫政府任期 3 年 4 个月的时间里,俄罗斯经济连续以 7% 的速度增长。也是在他任期内,俄罗斯跻身“金砖四国”行列,重新成为国际舞台上举足轻重的大国。

(四)2007 年 9 月~2008 年 5 月:祖布科夫总理时期

2007 年 9 月 14 日,在弗拉德科夫辞职后,普京推荐俄罗斯金融监管局局长祖布科夫出任总理。祖布科夫曾在普京打击寡头的过程中发挥了积极的作用。就任总理后,他宣称从“国家的稳定发展、建立创新经济、解决严峻的社会问题”着手。

祖布科夫政府利用俄罗斯经济形势较好的条件,对落实普京总统提出的国家优先发展纲要给予重视,在财政政策方面向发展俄罗斯的深加工工业、农业和社会领域倾斜。但祖布科夫政府是个过渡性质的政府,在短短 8 个月的任期内,主要在工业、运输、通信和农工综合体领域制定了相关的战略和构想,并对社会问题予以重点关注,

在祖布科夫政府任期内,俄罗斯的地区发展受到重视,俄罗斯地区发展部提出了一系列建议,旨在从根本上改变联邦主体与联邦中央之间的关系,其中包括联邦政府与地方政府间财政关系的调整。2012 年亚太经合组织峰会的主办城市符拉迪沃斯托克和 2014 年冬奥会主办城市索契成为祖布科夫政府在地区发展工作中的重点。其中,符拉迪沃斯托克在远东和外贝加尔联邦专项发展计划中被单独列项。祖布科夫亲自领导索契冬奥会组委会,索契建设问题也成为祖布科夫政府的经常性议题。此外,中小企业的发展问题也受到较多关注^①。

^① Правительство Виктора Зубкова: 237 дней в Белом доме. <https://ria.ru/20080507/106800978.html>

(五) 2008 年 5 月 ~ 2012 年 5 月: 普京总理时期

2008 ~ 2012 年, 普京再次出任俄罗斯联邦政府总理。2008 年的国际金融危机对俄罗斯产生冲击, 国际原油价格跌至每桶 40 美元, 卢布贬值近 30%。短期内巨额资本从俄罗斯出逃, 仅从 2008 年 8 月到年底, 俄罗斯抽逃的资金就达到 1 479 亿美元。2008 年 8 月俄罗斯还有近 6 000 亿美元的外汇储备, 到 2008 年 12 月已降至 4 500 亿美元。更为严重的是, 包括俄罗斯天然气工业股份公司、俄罗斯石油公司在内的垄断企业的外债高达 5 000 亿美元, 如果卢布继续贬值、石油价格继续下滑, 这些企业将出现资金断流。

第一, 俄罗斯政府实施紧缩政策, 停止上马新项目和新工程, 停止对不重要项目的资助。

第二, 实施了私有化计划(2011 ~ 2013 年), 在政府对大型国有企业保留控股权的条件下, 对 10 家大型国有公司和银行^①实施私有化, 部分股权被出售, 政府从国有资产私有化中获得 1 万亿卢布收入, 大大增加了国库收入。

第三, 普京政府实施了扶持各个行业的大规模计划, 扶植中小企业、促进经济实现多元化发展, 使得企业和银行免于破产和倒闭。

第四, 支持创新投资, 耗资 40 亿美元在莫斯科市郊打造了斯科尔科沃创新产业园区, 采取一系列土地、税收、海关等优惠政策, 简化手续, 重点确立信息技术、生物医药、新能源、空间技术和核技术五大领域的发展。该产业园区在短时间内得到迅速发展, 被称作俄罗斯的“硅谷”。2011 年, 有 332 家企业入驻, 2012 年迅速增至 793 家, 出现了危机背景下难得的兴旺景象。

通过一系列举措, 到普京总理任期届满, 俄罗斯经济的一系列指标已经达到危机前水平: 2009 年, 俄罗斯 GDP 增速为 -7.8%, 远低于该年度世界平均 GDP 增长率, 即 -0.4%; 2010 年逐渐恢复, 到 2012 年普京总理任期结束时, 俄罗斯 GDP 增速超过 5%。在经济出现复苏的同时, 还有效遏制了通货膨胀。社会领域也取得了突破, 对养老体系启动改革, 重新计算了公民在苏联时期工作年限所应该获得的退休金数额, 将基础养老金和养老保险合并为统一养老金。为普京在 2012 年重新当选总统奠定了良好的经济基础和社会基础。

在此期间, 经过多年谈判, 俄罗斯于 2011 年成功加入世界贸易组织, 为融入世界经济一体化起到积极作用。

^① 包括俄罗斯石油公司、俄罗斯水力发电公司、俄罗斯铁路公司、俄联邦储蓄银行和俄罗斯外贸银行等部分国有股份将被出售。

(六)2012 年 5 ~ 2020 年 1 月:梅德韦杰夫总理时期

2012 年,普京重返克里姆林宫后任命梅德韦杰夫为政府总理。2018 年连任成功后,继续任命梅德韦杰夫为总理,总共任期长达 8 年之久,是俄罗斯新独立以来任期最长的总理。梅德韦杰夫担任总理期间最重要的工作是使俄罗斯政府在西方制裁、低油价和俄罗斯经济结构性萎缩的背景下逐渐实现俄罗斯经济的缓慢增长^①。

在该届政府任职期间,俄罗斯政府面临着三重危机,但仍保持了宏观经济的稳定,把通货膨胀率从最高的 15% 降至梅德韦杰夫辞职前的 3%,是历届政府任职期间最低的。同时,按照总统的要求高度重视国家项目。

2012 年前后,俄罗斯经济的结构性弊端逐渐显露,经济出现增速减缓的现象。2014 年乌克兰危机之后,俄罗斯面临美欧的制裁,国际油气等大宗商品价格下行,在三重因素同时作用下,俄罗斯经济进入前所未有的寒冬。

2018 年 5 月连任总统后,普京将远东开发提高到新的战略高度,在远东地区实施多元化投资,除俄政府预算外,加大吸引外资力度。2018 年 6 月,梅德韦杰夫政府提出了 2019 年开始实施分阶段延迟退休年龄改革的方案,引发了民众的强烈反对。最后,该方案加入了普京提出的修改意见后付诸实施。在梅德韦杰夫任期内,由于诸多因素,俄罗斯总体经济增速减缓,贫富差距拉大,地域之间的不平衡也在加剧。梅德韦杰夫政府应对乏力,最终于 2020 年 1 月 15 日普京总统解散了梅德韦杰夫政府。

(七)2020 年 1 月至今:米舒斯京总理时期

2020 年 1 月 16 日,总统普京向国家杜马提议米舒斯京出任政府总理。米舒斯京曾担任联邦税务局局长,领导建立了“税收管理的未来”数字化系统,提高了国家税收效率,增加了国家收入。2010 年米舒斯京以《俄罗斯财产税形成战略》为主题的论文获得经济学博士学位,并在税务管理方面多有著述。

米舒斯京宣称自己执政的优先领域是数字经济、机构改革和国家项目。他认为国家项目是实现经济增长的重要方式,他准备对国家项目进行一次清查,找出这些项目在执行中存在的问题;机构改革能提高经济增长效率;同时,经济增长要借助新技术带来的便利。他主张消除障碍,促进经济发展,确信能将通货膨胀控制在 4% 以内^②。反对将采掘工业和其他一些经济部门国

^① Медведев назвал свои достижения на посту главы правительства. <https://www.interfax.ru/russia/691758>

^② Что заявил Михаил Мишустин на встречах с фракциями Госдумы. <https://tass.ru/politika/7532967?from=teaser>

有化,在税制改革中反对累进税。

由此可见,米舒斯京的专业背景和职业生涯完全符合普京在 2024 年前的发展规划。根据以往的干部任用传统,普京希望任用专业干部来完成其政治规划和战略。该届政府还是延续“减税减支”的总体思路,增加社会民生方面的开支,逐步提高政府在俄罗斯民众中的支持度。因此,米舒斯京政府所能操作的部分也只能在财政政策领域进行微调。

从 1999 年 8 月普京出任总理,到之后普京出任总统或作为俄罗斯的实际掌舵人,逾 20 年,总共经历七届政府。每届政府都根据不同时期的任务和所面临的国内国际形势作出了相应的反应,俄罗斯普通民众根据自身的感受对历届政府的总体表现做了评价(见图 1)。

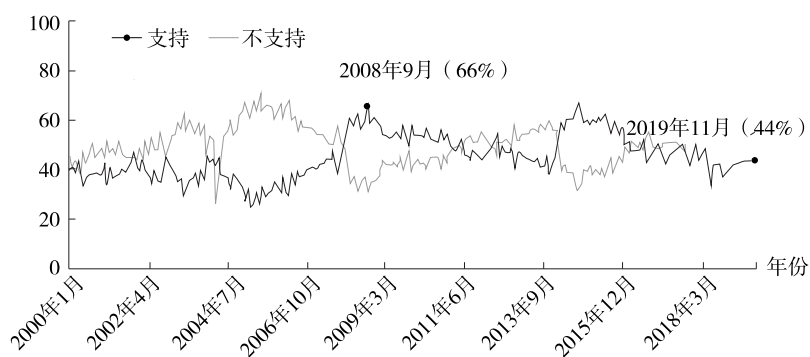


图1 普京时代七届政府的支持率 (%)

资料来源:列瓦达中心网站, [http://:www.levada.ru](http://www.levada.ru)

二 普京时代历届政府财政政策的特点

财政是政府运转的基础。财政活动是政府通过汲取财政资源、维持政权运转并通过财政收支实现政府施政目标的物质手段。普京执政以来,俄罗斯各界政府在吸取前届政府的教训、面对俄罗斯严峻的经济社会问题的情况下,对政府财政目标进行诸多探索,并根据形势变化不断调整。概括起来,这些目标包括:私有化和产权改革(扩展财政基础);转移支付与再分配(巩固政权的民众基础);调控经济(刺激经济增长、汇率稳定、降低通胀、中性税收);确保财政安全(预算平衡、扩大储备)等,并在此后的多年中逐渐形成了一套比较稳定的财政规则。

(一) 私有化和产权改革

众所周知,财政政策的调整通常与国家基本经济制度和机制建设的变革相伴相随。由于70年的僵化制度导致苏联解体,也由于20世纪90年代的私有化出现寡头,寡头政治严重地影响了俄罗斯的政治经济生活。吸取苏联解体的经验,终结寡头经济,建立普京时代新的产权制度是普京推行治国理政道路上的必然选择。

俄罗斯独立后,既没有延续苏联时期的公有制模式,也反对继续实行丘拜斯的新自由主义模式,而是建立了一套以政府为主导、以国有企业为骨干、以自由竞争为特色的市场经济制度,这种新的产权制度成为普京时代俄财政政策的基础。

普京执政后在产权制度方面实施改革,开始实行混合所有制。以2001年12月21日新的《俄罗斯联邦国有和市有企业私有化法》为法律依据,对于涉及公共产品领域、自然垄断领域以及涉及国家安全、具有战略意义的企业,保持国家所有或国家控股,重新规范了国有资产出售程序。该法第一次强调了国有和市政所有财产的购买者拥有平等的权利,国家权力机关活动的公开性,国有财产转化为自然人和法人所有必须获得补偿,并根据企业规模、流动性等规定了10种不同的国有财产私有化方式。2011年,又对一些大型公司的股权通过各种方式重新控制在国家手中,提高私有化企业和国有企业的生产效率,其途径是进行企业重组和加强公司治理。与此同时,也强调限制大型企业和国有企业形成自然垄断,提高企业的社会责任^①。

(二) 转移支付与再分配

俄罗斯是联邦制的国家,联邦政府与地方政府的事权、财权关系由《俄罗斯联邦宪法》、联邦法律及一系列法律文件确定。随着不同时期环境和任务的不同,在弗拉德科夫和祖布科夫出任总理期间,完善了《俄罗斯联邦预算法典》和《俄罗斯联邦税法典》,对俄联邦政府与地方政府之间的预算财政关系也进行了进一步的调整^②,联邦主体获得了更多的财政预算自主权,同时,联邦政府又以转移支付为工具,既保障了各地区之间的均衡发展,又有效地加强了联邦财政对地方发展的影响力^③。

① Владимир Путин. О наших экономических задачах. <https://www.pravda.ru/politics/1371575-razvitie/>

② 先后于1999年、2001年、2006年和2009年出台调整联邦政府与地方政府关系的四个文件。

③ О. А. Холодова. Современные особенности развития межбюджетных трансфертов в Российской Федерации//Российское предпринимательство. 2017. Т. 18. № 24.

经过动荡的 20 世纪 90 年代,普京时代的俄罗斯历届政府对民生问题都比较重视。俄罗斯的民生问题具体内容包括提高居民实际收入,重视人口问题,提高工资和退休金水平,加强对低收入人口、特殊救助对象的社会支持等。为了遏制俄罗斯人口下降的趋势,俄罗斯高度重视人口问题。根据政府相关规定,从 2007 年开始,凡生育(领养)第二个孩子的俄罗斯妇女,都可从俄政府保障部门领取高达 25 万卢布的补贴。多子女家庭都可以得到政府的帮助或补贴。

但是,祖拉博夫任职俄联邦卫生和社会发展部部长期间(2004 年 3 月 ~ 2007 年 9 月)实行的福利货币化政策,使俄罗斯很多人丢掉了享受几十年的社会福利优惠。这样的做法使得社会贫富分化加剧。与此同时,俄罗斯在转轨时期造成的贫富差距过大的状况依然得不到明显改观。

(三) 调控经济

在宏观调控领域内,历届政府大都采取了在保持宏观经济稳定的基础上努力实现俄罗斯经济快速增长的总体目标,但具体增长情况因不同时段和国内外具体条件差异而有所不同。

1. 中性税收

税收是政府财政资金的源泉。普京在任总统或总理期间,对税务部门的工作一贯非常重视。普京时代先后有两位总理(弗拉德科夫和米舒斯京)曾是政府税务部门的主管,一位总理(祖布科夫)曾任金融监管局局长。这体现了税务部门在普京时代俄罗斯经济中的重要性。但即便在加强税收工作的情况下,据统计,俄罗斯的“影子经济”规模也十分惊人^①,有相当一部分没有纳入俄罗斯官方的统计数据。

在减少社会动荡、促进经济发展的目标下,减税与减支是俄罗斯政府在税收和支出政策中的总体原则,因而,采取中性税收原则^②就成为普京时代税收政策的主要内容。俄罗斯历届政府都采取了降低税率、扩大税基的办法,扩大财源,同时避免伤及经济发展。在俄罗斯政府的支出结构中缩减对国民经济领域的投资,加大对民生方面的投资,增加民众的满意度以获取民众的支持。

① 许文鸿:《俄罗斯与离岸金融中心》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 115 页。

② 税收公平(equity criterion)和税收中性(tax neutrality)是西方财政学中的两个基本原则。税收公平分为:横向公平,即凡有相同纳税能力的人应该缴纳相同的税费;纵向公平指纳税能力不相同的人应该缴纳数量不同的税费。税收中性有两种含义:一是国家征税使社会所付出的代价以税款为限,尽可能不给纳税人或社会带来其他的额外损失或负担;二是国家征税应避免对市场经济的正常运行造成干扰,特别是不能使税收超越市场机制而成为资源配置的决定因素。

而这种做法又在一定程度上使得俄罗斯政府缺乏足够的资金进一步调整经济结构,摆脱能源型经济的束缚,在某种程度上导致了普京时代经济的停滞。

2. 稳定汇率

自 2006 年 7 月 1 日起,俄罗斯取消了对资本流动的限制,卢布实施自由浮动汇率,实现可自由兑换。但在实施浮动汇率的情况下保持汇率的稳定意味着俄罗斯政府需要动用大量的外汇储备。在必要时,俄罗斯央行需要及时出手保障汇率的稳定。

3. 控制通货膨胀

通货膨胀在俄罗斯是一个非常重要的话题。由于苏联解体后发生过恶性通货膨胀,造成百姓对政府支持率下降、社会不稳定等多种问题,因此,俄罗斯历届政府都把降低通货膨胀作为主要的执政目标之一。

自 2019 年以来,俄罗斯的通货膨胀率逐步下降,这也为 2020 年年初宪法修正案的顺利通过奠定了良好的基础(见图 3)。

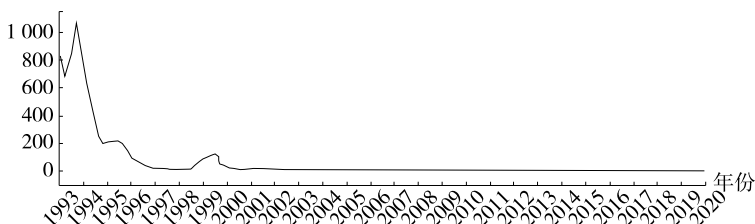


图 2 1993 ~ 2020 年俄罗斯通货膨胀率(%)

资料来源:Historic Inflation Russia - CPI Inflation, <https://www.inflation.eu/inflation-rates/russia/historic-inflation/cpi-inflation-russia.aspx>

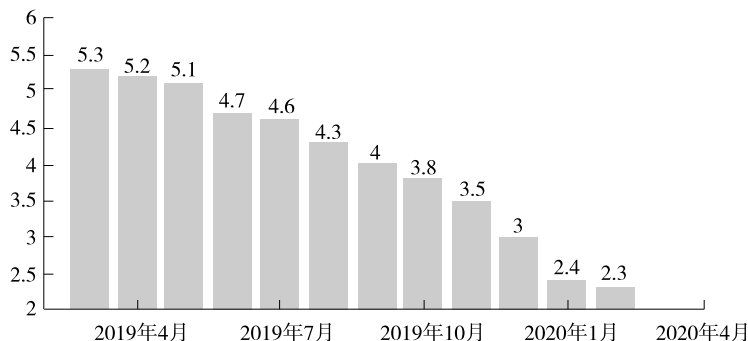


图 3 2019 年以来俄罗斯通货膨胀率(%)

资料来源:同图 2。

在平衡预算、增加外汇、稳定汇率和降低通胀四项戒律的限制下,只有维持并扩大能源出口,在国际原油价格下行的情况下,用低价赚取外汇维持预

算平衡,部分地消耗外汇储备,在继续沿用浮动汇率的情况下,需要消耗外汇支持卢布汇率,并把通胀控制在一定的水平上。

4. 实现经济的快速增长

由于俄罗斯的大国意识和大国传统,经历 20 世纪 90 年代的衰退以后,俄罗斯一直希望早日恢复自己的大国梦想。自普京执政以来,一再强调要实现俄罗斯经济的快速发展,计划经济增长速度每年至少达到 5%,希望达到 7%~8%,理想是达到 10%。早在 2003 年的国情咨文中,普京就提出在 2010 年要实现国内生产总值翻一番的目标。在 2004 年完成的《2005~2007 年俄罗斯联邦中期社会经济发展纲要》中,继续强调经济增长高速度,并就此提出要赶超最发达国家水平,同时在中长期内使高增长成为常态。

把俄罗斯建设成为世界经济五强之一是普京时代俄罗斯经济发展的重要目标。2007 年后,随着俄罗斯经济实力逐步增强,普京多次强调这一目标^①。2018 年 3 月,普京在国情咨文中提出 6 年内要让俄罗斯经济跻身世界五强的目标;2018 年 5 月,普京第四次就任总统后所签署的第一项总统令就是《关于 2024 年前俄罗斯联邦发展战略任务和国家目标》,其中明确提出“使俄罗斯进入世界五大经济体行列”^②。在 2020 年年初普京表示,希望从 2021 年开始,俄罗斯经济每年能实现 3% 的增长,到 2024 年实现俄罗斯成为世界第五大经济体的目标。

2014 年乌克兰危机发生后,美欧等国开始对俄罗斯实施经济制裁。在俄罗斯经济结构性衰退、国际能源价格下跌和西方制裁的三重打击下,俄罗斯人均 GDP 从 2013 年顶峰的 1.5 万多美元快速下降,接近腰斩。2015 年和 2016 年先后两次推出反危机计划,2017~2019 年,俄罗斯经济出现了恢复性增长。根据俄罗斯政府的估计,2019 年俄罗斯是世界第六大经济体(按购买力平价计算),在剩余的 4 年时间内超过德国成为第五大经济体是可以实现的^③。然而,2020 年年初的俄罗斯与沙特阿拉伯、美国的石油价格战争再次

① 2007 年 11 月 21 日、2008 年 1 月 15 日、2011 年 5 月、2011 年 6 月 15 日、2011 年 9 月 24 日、2012 年 4 月 12 日、2013 年 12 月 12 日、2018 年 3 月和 2018 年 5 月 7 日,普京在不同的场合提到要把俄罗斯建成世界第五大经济体的想法。

② Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года". <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>

③ Медведев. Россия войдет в топ - 5 ведущих экономик мира. <https://rg.ru/2018/09/27/medvedev-nazval-vypolnimoj-zadachu-vhozhdenniia-rf-v-top-5-ekonomik-mira.html>

给俄罗斯经济带来了不确定性。

(四) 确保财政安全

在财政安全方面,俄政府努力增加外汇储备,及时调整并优化外汇储备结构,保持并追求预算平衡,以保障财政安全。

1. 增加外汇储备

自从普京就任总统后,俄罗斯就不断扩大外汇储备。俄罗斯的外汇储备主要来自能源税收,此外,非能源出口的税收也占有一定比例。俄罗斯的外汇储备随着国际能源价格的飙升在 2008 年国际金融危机前达到独立以来的高点。

2006 年 8 月,在外汇储备充裕的情况下,俄罗斯提前还清巴黎俱乐部约 220 亿美元的苏联时期旧债。2008 年,俄罗斯的外汇储备达到 5 900 亿美元,创下俄罗斯独立以来的纪录。因此,在国际评级机构的系统中,从 2000 ~ 2006 年的短短 6 年间,俄罗斯先后越过 8 个等级,从最低信用级别(SD 级,即选择性违约)提升到可投资级别(BBB +)^①,俄罗斯的投资环境得到大幅度的改善。

俄罗斯经济在 2008 年国际金融危机中受到巨大影响,2010 ~ 2012 年略有恢复,但随后由于乌克兰危机后西方制裁等诸多因素经济又有所下降。经过 2017 ~ 2019 年的缓慢增长,到 2019 年年底,俄罗斯再次积累了近 5 700 亿美元的外汇储备。巨额外汇储备成为俄罗斯在面临意外时的重要保障。可以说,这是普京时代俄罗斯财政政策的一项重要成就(见图 4)。

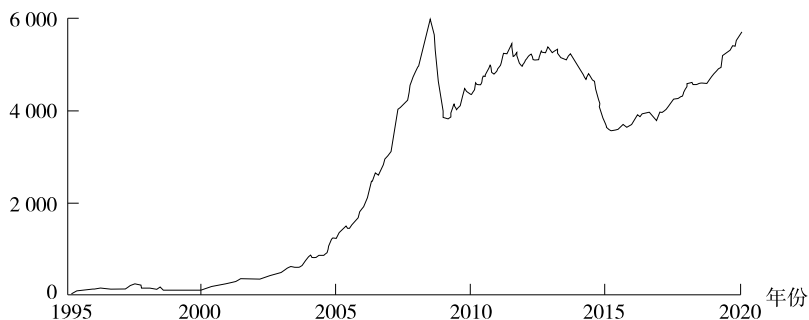


图 4 1995 ~ 2020 年俄罗斯外汇储备增长示意图 (单位:亿美元)

资料来源:全球经济指标数据网, <https://tradingeconomics.com/russia/foreign-exchange-reserves>

^① 信用等级划分为九个级别,分别为投资级(AAA,AA,A)、投机级(BBB,BB,B)、倒闭级(CCC,CC,C),每个级别可附加“+”、“-”微调,表示“略高于”或“略低于”本级别。其中 AAA 级到 BBB - 级属于可投资级别。

在不断扩大外汇储备规模的同时,俄罗斯政府也采取措施,积极优化外汇储备的结构。近年来,在俄罗斯的外汇储备中黄金的比重逐渐增加(见图5)。

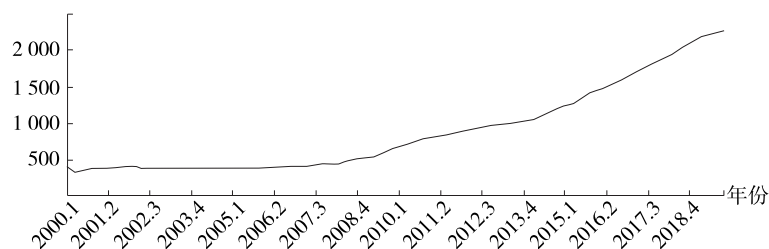


图5 2000～2018年俄罗斯每季度外汇储备中的黄金数量 (单位:吨)

资料来源:Monthly Central Bank Statistics, <https://www.gold.org/goldhub/data/monthly-central-bank-statistics>

近年来,尤其是2017年年底以来,俄罗斯加速了“去美元化”进程,美国国债在俄罗斯外汇储备中的比重迅速下降。2018年3月～2019年3月,俄罗斯出售了近87%的美国国债。特别是在2018年3～5月,短短两个月内将持有的961亿美元美国国债降至149亿美元,从美国国债主要持有国名单中退出^①。2020年年初俄罗斯所持有的美国国债仅占高峰时期的6%(2019年年底又略有增持,2020年年初持有总额不到100亿美元)。有分析认为,俄罗斯有可能走向“零美债”倒计时(见图6)。

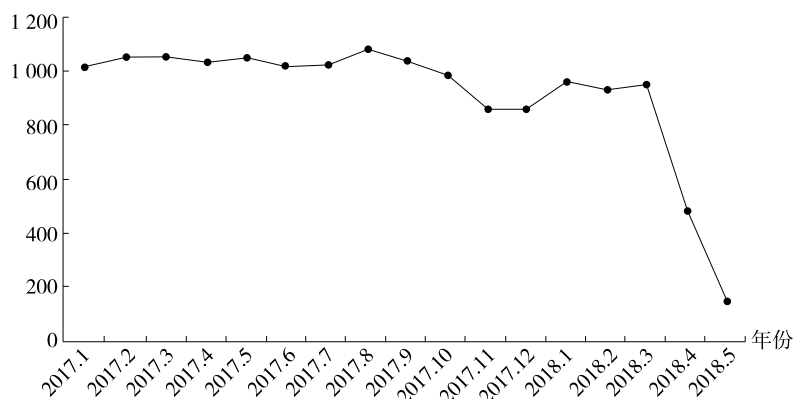


图6 2017年1月～2018年5月俄罗斯持有美国国债示意图 (单位:亿美元)

资料来源:Russia Today, <https://www.rt.com/business/434111-russia-dumps-treasuries-creditors/>

^① 《俄罗斯自2019年2月以来首次增持美国国债》, <http://ru.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201910/20191002907816.shtml>

与此同时,俄罗斯积极扩大与其他国家的货币合作。目前,欧元在俄罗斯贸易结算中的份额已增至42.3%,与美元份额(46.6%)非常接近。此外,人民币在俄罗斯外汇储备中的份额也在明显增加^①。

回顾普京时代俄罗斯财政政策,其中最重要的一项举措是接受了库德林的建议,建立了稳定基金^②。库德林任财政部部长期间,国际原油价格处于上升周期,通过增加原油出口税建立了稳定基金。稳定基金不仅帮助俄罗斯渡过了2008年国际金融危机,还在随后的日子里帮助俄罗斯一次又一次渡过了难关。

2. 追求预算平衡

经历20世纪90年代的激进改革后,在财政稳定和经济发展之间,普京时代的历届政府都选择财政稳定优先。追求预算平衡成为普京时代俄罗斯财政政策的基本目标,并已经写入《俄罗斯联邦预算法典》。同时,在条件允许的情况下及时实施宽松的财政政策。

总体保证预算平衡是普京执政时期俄罗斯财政政策的一个基本原则和特征。卡西亚诺夫和弗拉德科夫任总理期间,俄罗斯总体经济形势向好,2000~2008年,财政持续出现盈余。2008年遭受国际金融危机的冲击,是俄罗斯独立以来财政赤字最大的一年。随后,赤字缩小,并在2011年短期出现财政盈余状况。但2012~2017年,由于俄罗斯经济内生动力不足,国际原油价格下跌,加上乌克兰危机后西方对俄罗斯的制裁,多重原因导致俄罗斯财政赤字进一步恶化。2016年是近年来俄罗斯财政赤字最大的一年。随后又迅速恢复了盈余(见图7)。

① The Share of Russian Reserves Placed in CNY Increased from 5 to almost 15 Percent, <https://sputniknews.com/analysis/201901171071543542-russia-economy-intl-trade-reserves-dollar/>

② 2003年12月23日通过相关法律,自2004年1月1日起,俄罗斯在原油销售的基础上正式建立稳定基金。其资金来源是乌拉尔石油的价格超过每桶27美元以上的超额收入,目的是以备在国际油价下跌以及政府收入缩减时使用。该基金是俄联邦预算资金的一部分。随后,俄政府最终确定了稳定基金的使用方式:一是用稳定基金购买外汇(美元、欧元和英镑)后将存入央行的专门账户;二是用于购买英国、美国和法国等14个国家的长期债券,使得该基金增值保值。2008年将稳定基金划分为储备基金和国家福利基金。正是在储备基金的支持下,俄罗斯政府挺过危机,并在危机情况下顺利完成政府预算。2014年储备基金的规模约为900亿美元,2018年储备基金消耗殆尽,最终退出历史舞台。俄罗斯的石油盈余都进入国家福利基金,截至2019年年底,国家福利基金的规模约为1240亿美元。

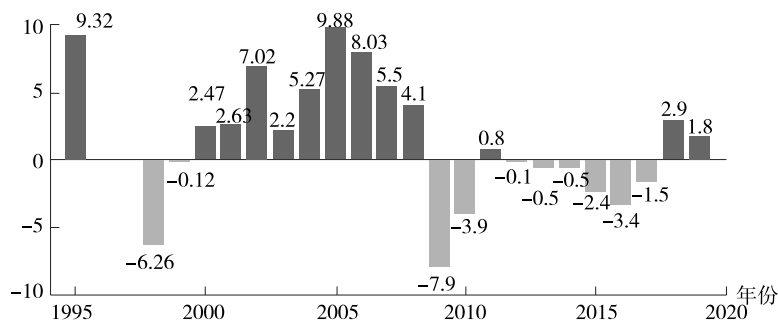


图7 1995 ~ 2019 年俄罗斯政府财政预算盈余占 GDP 的比重 (%)

资料来源: Russia Government Budget, <https://tradingeconomics.com/russia/government-budget>

三 俄罗斯财政政策定位的机制与理念

叶利钦后期,俄罗斯的经济发展模式逐步从自由放任的市场经济向社会主义市场经济转变,意味着俄罗斯已经放弃了西方经济学家所引导的自由市场经济模式,但又不能恢复苏联时期的计划经济模式,新独立的俄罗斯会采用怎样的经济发展模式还在探索当中。

众所周知,经济发展和社会保障等问题是俄罗斯社会普遍关注的重点和焦点。俄罗斯的现实情况要求普京或俄罗斯当时的执政者既要在低成本的情况下继续推进改革并完成转型,又不能引起社会的动荡,对民生的影响要控制在一定的范围之内,同时还要实现经济的发展^①。在此大背景下,整个普京时代的俄罗斯财政政策需要做的事情很多,但可选择的余地却相当有限。在此期间,俄罗斯经历了七任总理和三任财政部长负责财政问题。尽管普京时代的财政理念和财政政策基本上是由财经专业人士,如时任财政部部长卡西亚诺夫、库德林和西卢阿诺夫具体负责制定,并由历届政府总理监督,但普京作为总统或总理,是俄罗斯财政政策的最终负责人和最终决定者,他的政治意愿和政治决断力在财政政策的选择中无疑起着决定性的作用^②。

在俄罗斯宪法的权力架构中,总统负责大政方针和发展战略,总理负责

^① B. B. Путин. Россия на рубеже тысячелетий. http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html

^② 普京对发展俄罗斯经济的目标和理念主要反映在1999年年底发表的《千年之交的俄罗斯》、2012年发表的《关于我们的经济任务》和历年的国情咨文等文件中。

该战略的实施,财政部长是俄罗斯财政部的最高行政长官,具体负责:财政收支,税收立法,宏观经济政策制定,财政、财务、会计管理规章制度的制定和执行;涉外债务国际谈判并草签有关协议;负责俄罗斯联邦与地方、政府与大型国有企业的财税关系等。卡西亚诺夫和库德林就以与国际金融机构进行国债谈判而著称。

普京执政20年,总共只有三位财政部长,他们分别是卡西亚诺夫、库德林和西卢阿诺夫。其中库德林领导财政部长达11年之久。鉴于财政在普京时代俄罗斯的重要地位以及三位部的专业能力,卡西亚诺夫随后直接出任政府总理,库德林和西卢阿诺夫都曾出任俄罗斯政府第一副总理,负责政府经济领域的总体工作。

(一)卡西亚诺夫的财政理念

1999年年初,在普里马科夫政府时期(1996年9月11日~1999年5月12日),卡西亚诺夫出任财政部第一副部长;在斯捷帕申政府(1999年5月19日~1999年8月9日)任财政部部长;1999年8月9日,普京担任总理后,卡西亚诺夫继续留任财政部部长;2001年1月,普京出任总理兼代总统后,他兼任第一副总理,继续领导俄罗斯财政部。

卡西亚诺夫作为财政部部长,任内主要业绩是负责与西方国家关于外债和发行俄罗斯有价证券的谈判。鉴于他出色的谈判能力,被著名杂志《欧洲货币》称作“东欧中亚地区2000年度最佳财政部长”^①。

卡西亚诺夫普京时代担任财政部部长的时间很短,仅有9个月,其财政理念是偏紧缩、无赤字。他主持制定了俄罗斯独立后的第一个无赤字财政预算报告。无赤字预算意味着当时政府对经济预期不确定,在经济不景气的情况下量入为出。

(二)库德林的财政理念

库德林是普京时代影响俄罗斯财政政策的重要人物^②,是普京时代负责俄罗斯政府对内对外社会经济形势的预测,具体制定国家经济战略、财政经济政策以及具体实施相关国家计划、信贷及税收政策等工作的主要负责人。

^① М. Алексеев. Министры финансов от Российской империй до наших дней. Москва. 2019. С. 464.

^② 2000年5月,普京第一次出任总统后就任命库德林为副总理兼财政部部长。2008年梅德韦杰夫出任总统后,他继续担任副总理兼财政部部长,直到2011年9月因与时任总统梅德韦杰夫出现分歧而辞职。

库德林任职财政部部长期间(2000年5月~2011年9月),在财政制度建设和体制构建方面提倡自由市场、优化投资环境、鼓励私人投资、取消资本流动限制^①、打击国内离岸机制^②;在宏观调控方面致力于税收和预算改革,主张低通胀、低赤字,秉持“有钱也要过紧日子”的思想;他主张降低国防支出,不将地缘政治开支放在首位^③;对俄罗斯的一些基础设施建设项目和国家项目^④表示反对,曾迫使普京出面亲自“要钱”^⑤;在财政社会政策方面比较注重民生,支持提高退休金,重视健康和教育领域的投资,让民众拥有更长的工作年限和必要的劳动技能等。

值得一提的是,正是由于库德林的主张和坚持,俄罗斯政府在获得巨额石油美元后选择先偿还巨额外债,使得俄罗斯成为世界主要经济体中外债率最低的国家之一,提高了俄罗斯的国家地位,改善了投资环境。库德林还力促在俄罗斯建立稳定基金^⑥。虽然稳定基金建立之初受到多方批评,但2008年国际金融危机中稳定基金发挥了重要作用,库德林因具有“先见之明”而声望鹊起,这也是库德林在从财政部部长位置上辞职以后依旧在俄罗斯政坛保持相当影响力,他的观点和意见总能受到上至总统普京,下至普通百姓信任的关键。2008年国际金融危机爆发时,俄罗斯的稳定基金准备充足,外债负担较轻(外债仅占GDP的8%),倘若普京时代的俄罗斯没有提前建立稳定基金并偿还外债,很难想象随后的几次危机对俄罗斯冲击造成的后果。

此外,面对西方的制裁,库德林主张继续发展同西方的经贸关系,支持与中国进行货币互换和本币结算。

① 库德林也把《俄罗斯联邦税法典》(2004年修订)、取消资本流动限制(卢布可自由兑换)、建立稳定基金当作是自己的三大主要成就。

② 国内离岸(внутренние офшоры),借助国内税收优惠的避税机制。自2004年1月1日起,国内离岸机制不再享有税收优惠。

③ 2011年9月,由于与梅德韦杰夫意见不合,尤其是反对增加军费开支,库德林辞去财政部部长职务。

④ Путин. Кудрин был против национальных проектов. https://www.pravda.ru/news/districts/1476582-putin_kudrin/

⑤ Путин напомнил о выступавшем против строительства мостов и дорог Кудрине. <https://www.rbc.ru/politics/25/02/2020/5e54c7349a7947e765c74040>

⑥ 2002年在库德林的领导下开始研究稳定基金,2004年《俄罗斯联邦预算法典》经过修订生效后,稳定基金开始运行。

(三) 西卢阿诺夫的财政理念

西卢阿诺夫是库德林的接任者,在米舒斯京政府继续留任。

西卢阿诺夫作为普京时代的财政部部长,最重要的成就是俄罗斯以最小的代价经受住了 2014 ~ 2015 年经济危机的冲击。此外,在他任期内开始吸收私人对国债的投资,2017 年开始对居民发行国债(ОФЗ - Н)^①。支持开发电子国债系统(Э - Бюджет),增强公开和透明度,自 2018 年起,向国家杜马提供电子版的财政报告。

西卢阿诺夫主张改善投资环境、资本流动自由、严控财政风险、不应通过预算赤字来提振国内需求。在宏观经济政策方面主张经济需要“准确的”货币和财政刺激。他的财政理念更趋于保守,主张在西方制裁背景下要慎用储备基金。为了应对制裁背景下俄罗斯经济的困境,他甚至主张推迟退休年龄,以此来减轻财政负担。

将俄罗斯三位财政部长的财政政策进行比较,我们可以发现,在卡西亚诺夫时期,俄罗斯刚刚经历 1998 年金融危机,国际原油价格开始起步,因此,卡西亚诺夫主张紧缩开支、量入为出,力争实现无赤字财政。库德林时期,俄罗斯处在国际能源价格上升周期,短期内积累了巨额的石油美元。库德林是在比较有利的条件下保持了审慎的态度,当 2008 年国际金融危机来临时,俄罗斯安全渡过难关。到西卢阿诺夫时期,俄罗斯处在国际能源价格下降、经济结构性矛盾初显和西方制裁三重危机之下,西卢阿诺夫的首要任务是发展经济、改善民生、提高俄政府的支持率,在他当财政部部长时期,财政政策的腾挪空间进一步缩小,但逐渐积累了近 5 700 亿美元的外汇储备,而且结构得到优化(美元比重下降,黄金和欧元及其他国际货币的比重提升),为 2020 年年初的石油价格战引起的新危机作好了准备^②。

三位财政部长不同时期的应对总体反映了普京时代的俄罗斯财政状况和经济状况,三位财政部长都先后采取了偏保守的理念和偏紧缩的财政政策。这种偏保守的财政政策一方面帮助俄罗斯渡过多次危机,但另一方面过分追求平衡的财政政策对于普京总统努力实现俄罗斯强国富民的战略来说则略显保守,也正是这种偏保守和偏紧缩的财政政策导致反对派批评普京时

① ОФЗ - Н: Облигации Федерального Займа для населения.

② 2020 年 3 月 11 日,因俄罗斯不同意石油减产,沙特阿拉伯发起原油价格战,国际原油价格在短期内大幅下跌,而俄罗斯声称做好国际原油价格在 6 ~ 10 年间低位运行的准备。

代的俄罗斯经济进入停滞状态。

四 普京时代俄罗斯财政政策演变的启示

总览普京时代俄罗斯财政政策的演变,笔者认为,由于普京时代俄罗斯的财政理念、政策选择和战略方向具有紧密的连续性和明显的时代特征,他山之石,可以攻玉,分析这些理念和措施对中国也有许多启示。

总体而言,普京时代俄罗斯经济发展的外部环境复杂多变,先后从2000年年初的俄罗斯经济缓慢恢复增长,到2006~2008年期间俄罗斯经济的两位数增长并因此成为“世界经济的稳定岛”,经历2008年国际金融危机的打击后,2014年以来又遭受整个西方世界对俄罗斯的制裁,在2015~2019年期间出现了低速增长,进入2020年又遭遇前所未有的石油价格战的冲击。普京时代的俄罗斯,除了短暂的稳定和发展,其余时间都是充满了动荡和不确定性。如何在动荡和不确定性逐步增强的背景下发展经济,是今后各国都需要重点关注的问题。

普京时代,为了实现俄罗斯的强国梦,在发展战略上一直注重经济发展的速度。早在2003年,普京就提出要在10年内实现俄罗斯国内生产总值翻一番的目标;当俄罗斯经济已进入世界七强行列时,普京提出要使俄罗斯经济成为“世界第五大经济体”^①的目标。强调经济的高速发展是普京时代的总体战略目标,同时,创造俄罗斯内部社会稳定与外部和平国际环境是俄罗斯财政政策的主要任务,而财政政策则是保障这个战略目标实现的主要手段和重要工具。由于俄罗斯所处的转型时期的特殊环境,所有的改革措施只能在保持社会稳定和经济发展的前提下进行,因此,普京时代的财政政策以及一系列措施既要遵循渐进与审慎的原则,也要兼顾市场与效率的原则。

俄罗斯财政部掌握着联邦政府的资源支配权,政府运用经济杠杆对宏观经济运行进行有效调控;确立联邦财政预算保持长期平衡的基本原则,在实际运行中探索联邦政府与地方政府之间财政关系新的适应模式;政府通过干预来弥补市场失灵的一些领域;政府通过产业政策来推动产业升级和提升国际竞争力,而不直接干预企业的经营活动。吸取历史教训,在僵化的计划经济体制和激进自由市场经济之间,选择灵活实用的方式,明确划分政府的财

^① 1999年普京执政前,俄罗斯的GDP按购买力平价计算居世界第13位,普京提出的使俄罗斯成为“世界第五大经济体”的目标也是按购买力平价为计算标准。

权与事权,注重宏观调控。

财政政策的主要旨是增收节支。普京时代俄罗斯财政收入的主要来源是石油出口。如果国际油价下跌或国际原油需求减少,俄罗斯财政税收会随之锐减,财政危机就会爆发。俄罗斯政府也注意到这一问题,但短时期内难以改变。在缩减财政开支方面,俄历届政府都曾试图减少政府机关管理经费支出,增加生产领域的投资,但最终增加的投资都放在能短期内带来收入的能源、矿产、农业和消费品等生产部门,而基础设施建设和其他科技领域的投资仍不足,导致经济结构越发畸形,“荷兰病”日益严重。

鉴于普京时代的俄罗斯还处在转型过程中,政府较偏重以减税拉动经济的增长方式^①,历届政府先后在税制和税法方面进行多次调试。通过对《俄罗斯联邦税法典》的多次修改,调整并简化税收体制,缩减税种,降低税率,扩大税基^②,加强税收征缴,减少补贴,这些措施有利于减轻企业税负,增强经济活力,刺激投资活动,更有利于企业资本积累,扩大再生产,同时,也改善了俄罗斯的投资环境。

在社会保障体系改革方面,俄政府多次尝试把市场效率与社会公平结合起来,对先前的养老保险制度进行根本性改革,取消统一社会税。对于老战士和残疾人实施优惠制度,加大政府提供的财政保障力度,实现福利服务的货币化,加大资金和设备投入,增设医疗网点和提高医疗服务质量,不断改善管理机制,完善医疗制度。

普京执政后,在总结前任的基础上,结合俄罗斯经济的现状,确立了偏保守的财政政策的原则,并将这一政策贯穿始终。在追求预算平衡的情况下加强宏观经济调控;外汇储备(稳定基金)帮助俄罗斯渡过多次难关;浮动汇率制度使得俄罗斯汇率有了一定的灵活性来缓冲国际环境对俄罗斯经济的冲击;坚守低通货膨胀确保了俄罗斯社会的稳定和普京的高支持率。正是在上述多个因素的综合作用下,俄罗斯经济从20世纪90年代的混乱走向了初步的发展,但与此同时,由于偏保守的财政政策使得俄罗斯经济没有更多地实现经济结构的多元化,没能及时提高俄罗斯经济中的科技含量、实现俄罗斯

① 普京时代七届政府总理中先后有三届政府总理(弗拉德科夫、祖布科夫和米舒斯京)是直接从税务相关部门拔擢的。

② 在2004年的《俄罗斯联邦税法典》中,税种数目有较大调整,由过去的28种改为15种。2006年起,又取消了遗产税、赠予税,开征矿产开采税,对小企业和农业商品生产者实行专门的税收制度,并按照“入世”谈判承诺,从2012年起把平均关税水平降至7.8%。

一直期望的科技现代化,导致俄罗斯经济低速发展。

到目前为止,普京时代已超过 20 年,先后有七位总理、三位财政部长负责俄罗斯经济的发展。从对总理和财政部长的人选来看,普京更希望选择技术型干部出任总理,在以偏保守的财政政策约束下,由技术型干部来执行已经确定的战略和政策会更加有效。主要依靠能源和原材料的出口为财税的主要来源,应对复杂多变的国际形势,是普京时代俄罗斯经济发展的总体特征。

普京时代偏保守的财政政策帮助俄罗斯先后经受了多次冲击,抵御了西方的制裁,维护了普京在俄罗斯社会的高支持率。2020 年 1 月,普京通过国情咨文表达了提振经济、改善民生、争取再次参加总统竞选的意愿,3 月的国际原油价格波动又为米舒斯京新政府的执政增添了变数。米舒斯京政府面临着在国际原油价格长时间维持低位的背景下,实现普京改善民生、发展经济的目标,为 2024 年的总统大选铺平道路的任务。目前,俄罗斯的国际腾挪空间缩小,米舒斯京政府在宏观稳定的情况下继续采取紧缩的财政政策,只能做局部微调,这是米舒斯京政府的难题。

值得注意的一点是,普京自执政以来一直比较注重保持与政治盟友和政府内部的团结,即使政府内部有矛盾也很少公开化。他所任用的政府官员都能长期任职,如 20 多年仅有三位财政部长,他自己也曾写文章对此作过解释^①。

在对普京时代七届政府的财政政策进行评析时,重要的并不是领导人在执政过程中的言辞和个性,而是在整个过程中所制定政策体现出来的理念。由此,我们认为,普京时代俄罗斯财政政策是对苏联 70 年发展的反思,也是以普京为代表的俄罗斯精英对俄罗斯现代化道路的探索在财政领域的体现。其中的问题值得我们反思,其中的挫折值得我们警惕,而其成就值得我们借鉴。

(责任编辑:李丹琳)

^① Почему трудно уволить человека. <https://www.kp.ru/daily/24299/494129/>