

制裁背景下俄罗斯财政政策的演化逻辑 与未来方向：以预算规则为线索

丁 超

【内容提要】 财政是政府最重要的经济活动,财政决策反映了国家治理能力的现代化水平。受西方制裁以来,俄罗斯致力于构建反周期性的财政政策,在应对外部冲击中争取积极性和主动性。其财政政策的目标和任务除传统的保稳定外,更加重视调结构和促增长。为此,俄罗斯不断优化预算规则,使其经历了调整、中止和重启的过程,最终推动国家财政实现了5年来的首次盈余,并降低了对油价变化的敏感度和对油气收入的依赖度。在紧缩性的预算规则框架内,俄罗斯开始向刺激性的财政支出政策过渡,为此推出的国家项目不仅是俄结构性改革的着力点,更关乎经济增长动力转换的成效。总体而言,俄罗斯财政政策以可持续性为基础,兼顾国家战略目标的优先性,追求财政支出的效率,但在目前油价暴跌的背景下,其稳定性和效率都面临新的考验。

【关键词】 俄罗斯 财政政策 预算规则 西方制裁

【基金项目】 教育部国别区域研究课题《普京第四任期俄罗斯政治发展走向的财政经济支撑》(项目编号:19GBQY072);中国社会科学院青年项目《俄罗斯财政政策及其宏观经济效应研究》(项目编号:2020YQNQD00118)。

【作者简介】 丁超,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员、经济学博士。

一 引言

在政府拥有大量经济资源且频繁干预经济的情况下,对政府行为的研究尤为重要。财政作为政府最重要的经济活动,起到维持政府运行、维护现代

社会伦理、调节经济运行的作用。政府基于某种政治目的或自身偏好的机会主义行为,其财政决策往往偏离最优选择,在政权保障职能、社会再分配职能和经济调节职能等多重目标之间游离。设置预算规则便是约束财政政策选择、规避政府短视行为的重要方式。尤其是对于政局动荡、宏观经济不稳定且对外部环境较为敏感的国家来说,制定合理的预算规则并确保遵守更加重要。预算规则如何产生、如何执行或是否执行、改变预算规则的难易程度等问题,毫无疑问影响着它们的有效性^①。

广义而言,预算规则泛指整个预算决策过程,是财政决策中的关键环节;狭义上讲,则是指通过对预算指标进行数量限制来影响预算乃至财政政策。预算规则具有四种基本类型,分别是对政府债务、预算余额、预算支出和预算收入额度进行限制,或以绝对值表示,或以其占 GDP 的比重为准。预算规则的适用并不局限于单一类型,通常有两个或更多规则配合使用,确保其足够灵活以应对冲击,如产出和通货膨胀的突然变化、利率和汇率的波动以及其他不可预见的冲击,包括政权动荡和自然灾害等。

国家债务规则,即设定国家债务占 GDP 比重的上限。例如,欧盟国家将债务的最高水平设定为 GDP 的 60%;蒙古国(2010~2014 年)要求公共债务不能超过 GDP 的 40%;还如英国财政大臣戈登·布朗的黄金法则,即规定现有的税收收入基本能够支撑经常项目开支,同时约束政府举债的用途——必须用于投资性项目支出。但由于国家债务对宏观经济变化(长期经济增速、预算账户余额等)很敏感,因此,规则运行过程中存在突破上限的风险。

预算余额规则,也称为预算平衡规则,参数一般包括:预算的绝对平衡(零赤字);预算赤字不超过既定限额;至少实现规定水平的预算盈余。通常用其占 GDP 的比重表示。几乎所有原材料出口国均设置了通过稳定基金机制进行收入跨期再分配的预算规则。由于一般性的平衡规则可能具有顺周

^① 在某些情况下,预算规则对财政政策的影响可能是有限的:一是预算规则可能根本就没有被执行,因此对财政政策的实施没有任何影响。二是因为这些预算规则缺乏长期约束力,规则存在之本身就是体现某种有意制定和执行的政策,即与政策相符。例如,政府要加强财政纪律,然后就出台与此相一致的预算规则。在这种情况下,预算规则与财政纪律吻合,因此对财政政策没有影响。三是政府貌似遵守预算规则,但实际上绕过其既定目的。例如,对于那些直接规定财政支出上限的规则,可以通过使用税式支出(如提供税收优惠等方式)进行规避;而限制当前政府预算赤字的预算规则,可以通过会计准则只记录将来赤字的财政扩张来克服。

期性,各国在实践中会引入结构性平衡和周期性平衡规则。例如,智利基于对未来10年铜和钼收入的预测,2006年规定预算的结构性盈余占GDP的1%,使其在2008~2009年金融危机后没有出现债务问题。

预算支出规则,即以实际值、增长率或其占GDP比重的形式来设定总支出、一级支出或现金支出的限额。博茨瓦纳(2003年)规定最高支出占GDP的比重为40%;蒙古国(2010~2013年)规定支出增长仅限于非矿物资源贡献的GDP增长;秘鲁(2003~2009年)规定当前支出的实际增长不能超过4%。国际货币基金组织的报告显示,如果这种规则能够受到法律或执政联盟保护,其执行的效率会很高^①。

预算收入规则是出于宏观税负的考虑而设置的预算收入“天花板”或对意外收入使用作出的限制。哈萨克斯坦(2010年)规定,每年根据经济增长情况,由国家基金向财政预算转移80亿美元加上或减去石油收入的15%。特立尼达和多巴哥共和国(2007年)规定,不高于40%的超额油气收入(基于11年的平均收入预测)用于平衡国家预算,其余资金纳入遗产和稳定基金^②。

财政政策的目标和任务、政策工具及其实施效果与诸多因素相关,包括经济周期的不同阶段、宏观经济形势的变化和政府的战略规划等。因此,对财政政策目标和运行机制的分析也应采取动态视角。本文之所以选择预算规则作为研究制裁背景下俄罗斯财政政策演化的逻辑主线,主要基于以下几方面考虑。

一是俄罗斯政府不仅掌握大量经济资源,而且对国家经济的参与度也较高,预算规则的运行基本体现了政府的意愿和效率;

二是预算规则是一个宏观的政策框架,服务于国家财政政策目标和任务的实现;

三是预算规则的具体要求,即对收入、支出、余额和债务水平的限制,直接影响财政经济的运行效果;

四是预算规则的未来发展体现了政府对财政政策目标的权衡取舍,更关乎俄罗斯能否实现经济增长方式的转变。

^① Fiscal Rules Dataset 1985 - 2015, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

^② Andrew Bauer, Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule, Revenue Watch Institute, April 2014.

表 1 2014 ~ 2019 年制裁背景下俄罗斯财政政策的目标和任务

年份	2014	2015	2016	2017	2018	2019
预算可持续性	+	+	+ 结构性转型	+ 结构性转型	+ 结构性转型	稳定的经济条件;结构性转型
收入管理	—	—	+ 营商环境	+ 营商环境	+ 营商和竞争环境	+ 营商和竞争环境
支出管理	—	—	+	+	+ 公平分配国民收入	+ 公平分配国民收入
债务管理	—	灵活性	满足预算融资需求	可靠的融资来源; 发展内债市场	可靠的融资来源; 发展内债市场	可靠的融资来源; 发展内债市场
预算间关系	—	+	+	+	+ 地区平衡发展	+ 地区平衡发展
金融稳定	+	+	+ 简化货币监管;发展金融中介	—	+	+
经济增长	税收刺激	—	—	长期资金来源	长期资金来源	长期资金来源
其他	经济离岸化;两个新联邦主体的整合	经济离岸化和资产合法化;	—	—	—	—

资料来源:根据俄联邦财政部网站信息整理, <https://www.minfin.ru/ru/ministry/planmf/declaration/>

注:“+”代表当年设置了该项任务;文字部分是补充任务;“—”代表当年没有提及该项任务。

二 预算规则在俄罗斯的最初实践

在苏联解体的最初年代,由于各项法律和制度尚不完善,国家财政收入来源得不到保障,中央与地方政府间财政关系也较为混乱,相关的政策规则均处于构建阶段。因此,在《俄联邦预算法典》颁布之前,俄罗斯尚不存在真

正意义上的预算规则,仅通过法律强化了各级预算确定赤字限额的权力,由盈余和赤字的绝对值或占预期收入百分比的形式来表示。同时将国家关于内债和外债的相关法律作为确定下一财年债务限额的依据。在当时的俄罗斯立法中,还没有对预算参数作出任何具体的数量限制。进入 21 世纪,在油价上涨和联邦预算收入增加的背景下,该项工作才被纳入日程。预算法对联邦预算赤字的规模设定了限制,即不能超出预算投资和国家债务支出的总额;对外债的限制是不得超过该年偿还的外债规模。同时,预算法还规定,超出已批准的联邦预算收入部分,可用于弥补预算赤字并偿还债务,无须再对联邦预算法进行修改和补充。

高油价导致外汇收入急剧增加,为遏制通货膨胀不断攀升,必须找到一种有别于发行货币的途径来消化过剩的外汇,而不会对卢布汇率产生影响。2004 年俄联邦稳定基金(以下简称稳定基金)的建立第一次系统性地解决了这一问题,也标志着俄罗斯开始引入预算规则来稳定财政经济形势。当油价超出每桶 20 美元的基准价格时,额外的油气收入将被计入稳定基金;当油价跌至基准价格以下时,稳定基金可以优先用于弥补赤字,当基金额度超过 5 000 亿卢布时,则可用于安排其他支出。此时的预算规则设计具有明显的反周期性。2004 年年底,稳定基金占 GDP 的 3.1%。

在预期有利的油价动态下,国家财政相对迅速地形成了“安全气囊”,但同时规则的原始结构开始被弱化:预算法规定 2005 年将稳定基金用于偿还外债,超过 5 000 亿卢布时用于弥补俄联邦养老基金预算赤字和刺激投资积极性。2005 年年底,由于不能为所有计划的支出项目融资,预算法将 2006 年石油基价提至每桶 27 美元。2007 年年底,稳定基金累计规模为 3 849.1 亿卢布,占 GDP 的 11.6%。快速和相对容易的资金累积为外债偿还奠定了基础。此时,俄罗斯政府便开始施加政治压力,要求将其用于促进国内经济发展。因此,当年部分稳定基金被转入对外经济银行(1 800 亿卢布)、投资基金(900 亿卢布)和俄罗斯纳米技术集团(300 亿卢布)的固定资产账户。

自 2008 年 1 月 1 日起,稳定基金被划分为两个基金:继续发挥稳定基金作用的俄联邦储备基金(以下简称储备基金)和服务于居民养老保障的俄罗斯国家福利基金(以下简称国家福利基金),标志着预算规则的运行进入第二阶段。2008~2010 年联邦预算设置了以下指标:一是确定非油气赤字的规模为 GDP 的 4.7%;二是用于联邦预算支出的油气收入(“油气转移”)占 GDP 的 3.7%;三是储备基金的最高额度为 GDP 的 10%,超出部分的油气收入纳入国家福利基金。该规则的创新之处体现在提出“非油气预算”的概念,将油

气收入(包括矿产资源开采税和出口关税)进行独立核算和使用。通过联邦法确定“油气转移”占 GDP 的比重,而不取决于油价的变化。该规则虽然相对简单易于执行,但转移规模很难从经济学的角度得以论证,极易受主观主义和游说压力的影响。

由于恰逢全球金融危机,在运行过程中诸多规则都因难以实现而被暂停。通过形成“油气转移”来充盈储备基金的机制没能持续很久,因为油气收入不足以为预算支出融资,由此产生的赤字主要依靠储备基金弥补。储备基金的规模在该阶段任何一个年份均未能达到预算规则的要求,即超出 GDP 的 10%,国家福利基金也无法自动补充,国内债务随之增长。2008~2011 年“油气转移”占 GDP 的比重从 6.1% 一直下降并长期保持在 3.7% 的低水平。2011 年储备基金的门槛降至 GDP 的 7%。2012 年财政部提出预算规则新调整方案,并于 2013 年开始执行。

三 制裁背景下预算规则的运行、中止和重启

(一) 高油价支撑的预算规则 3.0

2013 年,俄罗斯开始向新版本的预算规则(预算规则 3.0)过渡。该规则消除了油气和非油气赤字的概念,并放弃使用此前版本中使用的固定 GDP 占比的“油气转移”。同时,形成中期预算的石油基准价格不再使用绝对值,而是过去 10 年的平均值(以 5 年为期滚动递增)。从某种程度上讲,恢复了稳定基金的形成机制,同时确保了石油基价的平稳性。储备基金占 GDP 的比重标准从 10% 降至 7%。除了传统的职能,即弥补联邦预算赤字和偿还国家债务外,若预算收入低于预期或私有化和国家债券收入不足,也可用超额油气收入予以抵偿。同时规定,若油价在基准价格水平以下运行,则储备基金用于弥补预算赤字的资金不能超过预期 GDP 的 1%。很明显,储备基金的职能被扩大了。

2013~2014 年的高油价对俄罗斯财政预算起到支撑作用(2013 年 1 月布伦特原油价格高达每桶 115 美元,2014 年 10 月首次降至 90 美元以下),使得 2014 年年底各项指标未见明显恶化,联邦汇总预算收入增速甚至略高于支出增速(0.1 个百分点)。全年内债水平保持稳定,外债规模下降。储备基金占 GDP 的比重则从 2013 年年初的 3.5% 增至 2014 年年底的 5.9%,2015 年 1 月达到 7%。

与 2008~2009 年应对国际金融危机的措施不同,此次制裁引致的危机

期间,俄罗斯并没有积极支持经济活动,尤其是在对实体经济部门和银行行业的支持方面(俄央行的货币政策在此更有成效)。仅2014年增加了国民经济支出,整个汇总预算显示相同的动态,即避免支出高速增长。在减轻税收负担方面,2014年扩大了增值税零税率的适用范围,为区域投资项目的参与者提供零税率并引入低税率。2015年拓宽中小企业降税范围。但这些措施未对宏观经济产生重大影响。与之相反,2014~2015年消费税随着应税商品范围的扩大有所增加。企业股息的所得税税率也从9%增至13%^①。

在危机进程迅速展开的背景下,预算参数相对于经济活动的变化明显滞后。因此,2014年下半年开始的油价下跌和经济形势恶化所造成的影响至2015年年底才有所显现,主要财政指标均有所下降:(1)联邦汇总预算收入仅增长0.6%,占GDP的32.4%;而支出却增长了7.7%,占GDP的35.8%。使得预算赤字增加了两万亿卢布,达到GDP的3.4%。(2)汇总预算收入中,对外经济活动所得(主要来自油气出口关税)占比同比下降8个百分点,仅为12%;强制社会保险费(前身为统一社会税)取而代之成为第一大收入来源(2015年俄政府推动的财政整顿在此也起到重要作用),占到21%;增值税收入也超过对外经济活动所得,跃居第二位,占总收入的16%。(3)支出方向上,社会政策依然占最大比重(35.2%,提高3个百分点),支出规模增长近20%;国防支出同比增长28%,占10.7%;债务偿还支出虽占比较低(2.2%),但增速却达到26%;居第二位的国民经济支出(12.4%)未能延续2014年的高速增长(38%),反而下降17%。与此同时,联邦中央对地区预算的转移支付也反转了前两年的高速增长(20%左右),同比下降16%。(4)2014年金融制裁实际上冻结了政府债券在市场上的投放。即使加息,俄政府也无法以纯粹的形式从金融市场借款:债券发行的预算收入为负数,这意味着用于赎回证券的资金超过发行股票而收到的资金。2015年,俄罗斯开始开发新的金融工具,发行联邦债券的名义价值根据消费者物价指数来确定,以吸引银行业和公众的资金。根据财政部的说法,这类债券引起投资者的极大兴趣,首次发行时,提交的申请量是实际销售量的2.6倍,使得年初内债从5.76万亿卢布增至7.24万亿卢布,增幅近24%;外债则从544亿美元降至501亿美元,减少8%。(5)储备基金从5.86万亿卢布降至3.64万亿卢

^① М. Ю. Головин, Л. Н. Лыкова, И. С. Букина. Реакция денежно – кредитной и бюджетно – налоговой политики России на вызовы глобализации//Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 5.

布,占 GDP 的比重相应地从联邦法规定的最高值 7% 降至 4.2%。

为此,俄罗斯不得不考虑实施阶段性紧缩的财政政策,因为累积的储备无法稳定支撑同一水平的预算支出。预算规则 3.0 尽管是正式的且正在运行,但却未能保证该时期联邦预算适应预期油价的急剧下跌,原因在于:(1)石油基准价格具有顺周期性,使得预算支出无法针对仅在报告期最后一年才观测到的油气收入锐减进行充分调整,灵活性不足。(2)收入和支出的不对称性,将本该纳入储备基金的油气收入用于弥补非油气收入、私有化和债券收入的不足。这实际上取消了储备基金利用的最新限制,否认了预算规则的本质。从该基金设立的初衷来看,将超额油气收入用于投资最可靠和流动性最高的政府债券,能够提高俄罗斯应对潜在的经济危机和地缘政治威胁(包括制裁压力)的能力,为向刺激增长的政策过渡提供回旋余地。然而,在 2013~2014 年创纪录的高油价条件下,纳入储备基金的油气收入仍低于 7%。(3)社会及相关义务占预算支出的比重较高。2009~2010 年在反危机框架内作出的长期承诺,尤其是养老金规模的显著增长,导致危机后难以缩减支出^①。

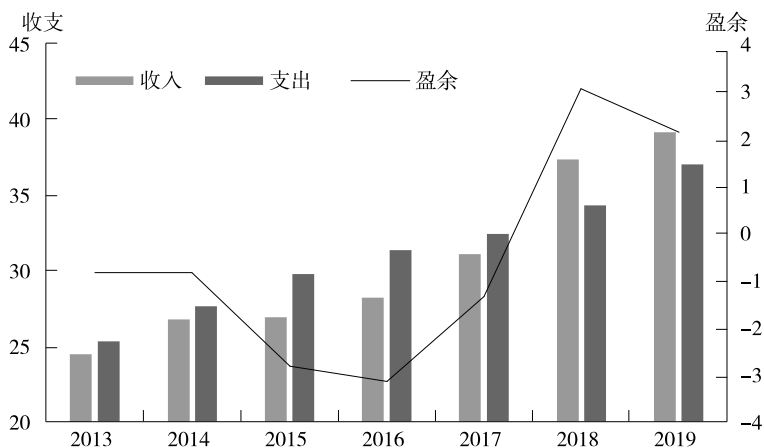


图 1 2013~2019 年俄罗斯联邦汇总预算收支情况 (单位:万亿卢布)

资料来源:根据俄联邦财政部下属的国库网站数据整理, <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyj-byudzhet/>

^① А. Л. Кудрин, И. А. Соколов. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики. <http://institutiones.com/politika/3080-byudzhetye-pravila.html>.

(二) 代替预算规则的反周期财政整顿

在外部经济形势不明朗、西方制裁持续、卢布一再探底的情况下,由于中长期宏观经济指数难以预测,导致2015年俄罗斯中止了预算规则,转为“手动”管理联邦预算,同时也不得不中止已正常运转10余年的中期预算,重新回归年度预算。该项决定保证了灵活应对外部宏观经济风险,但预算政策的可预测性遭到破坏。

西方制裁对俄罗斯财政政策的重大冲击体现在油价波动对预算收入的影响上,因此,国家财政主要的应对措施便是降低财政收入对油气收入的依赖度。为缓解赤字加速增长的趋势,2015年俄罗斯开启了财政整顿进程,将名义预算支出冻结,重新分配支出项目,同时寻找预算收入的替代来源。这意味着拒绝通过增加政府消费和公共投资来刺激经济增长,也标志着俄罗斯正式进入紧缩性财政政策阶段。在财政整顿的框架内,俄罗斯对油气领域进行一系列的税制改革。在财政收入构成中提高矿产资源开采税税率并同步降低出口关税税率,旨在将财政负担从出口端转移到石油生产端:首先,石油和油气产品出口量的波动性远高于生产量;其次,提高联邦预算收入的稳定性和可预测性;最后,还可消除对炼油厂的海关补贴,提高国内炼油厂的效率^①。石油的资源开采税税率主要受石油基础税率、石油价格和汇率三重因素影响,其中,石油基础税率由《俄联邦税法典》的相关规定进行调整,因此,为增强对油气收入的调控,最直接和有效的办法就是提高石油基础税率。2015~2017年该税率分别同比提高55.4%、11.9%和7.2%^②。

2016年俄罗斯经济逐渐趋稳,政府的反危机政策取得初步成效,部分产业出现逆势增长的迹象。但油气价格的持续下跌(2014~2016年年初,全球石油价格从每桶约100美元降至约30美元,直至2016年4月才开始小幅回升,至年底增至约56美元)导致预算收入显著减少,支出优化速度则更为缓慢。在赤字持续扩大的情况下,2016年俄罗斯不得不动用两万亿卢布的储备基金进行弥补。

这一时期预算规则虽被中断使用,但财政整顿的推进使得俄罗斯财政政策具有明显的反周期特点,2017年,实际赤字与结构性赤字(非油气赤字)都已恢复到2013年的水平^③。俄罗斯财政经济形势与前两年相比有所好转,联

^① В. А. Слепов, А. Ю. Чалова. Федеральный бюджет как источник роста России – ской экономики//Финансы и кредит. 2017. Т. 23. вып. 8. С. 459 – 479.

^② 雷婕、童伟:《财政困境下的俄罗斯矿产资源开采税及政企博弈》,《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第5期。

^③ 中国人民大学—圣彼得堡国立大学俄罗斯研究中心:《俄罗斯经济发展研究(2018~2019)》,新华出版社2019年版,第66页。

邦汇总预算收入的加速增长和支出显著降低使得预算赤字状态得以缓解,占GDP的比重还不到1.5%。与此同时,联邦汇总预算收入来源的“去油气化”特征明显,增幅最大的项目是自然资源使用税(费),达到41%;增幅占第二位的是使用自然资源时的付款,在2016年急速增长(37%)的基础上又增加了35%。汇总预算支出的结构性调整主要集中在国防支出的下降(减少超过3个百分点)和国民经济支出的提高(增长1个百分点)。环保、体育(为2018年举办世界杯足球赛进行的大型项目投资支出)、住房公用事业均呈现超高速增长,分别达到38%、25%和22%,以居民养老保障为主的社会政策支出更是增加了超过1万亿卢布。联邦中央的转移支付力度扭转前两年的消极态势,同比增长18%。筹资来源结构的可持续性不断增强,政府不断调高内债限额,使其一直处于增长态势,对外债规模的控制也有所放宽。

由于政府未能制定积极的储备基金投资战略,其资金收益远低于政府在金融市场的融资成本^①。应对制裁期间,储备基金规模直线下降,2016年12月占GDP的比重仅为1%左右。至2017年年初,储备基金几乎用尽,无法继续作为未来预算风险管理的工具。根据《俄联邦预算法典》,储备基金在资金枯竭后将被关停,上缴该基金的油气收入后续直接缴入国家福利基金一并管理,同时肩负“烫平”经济波动、弥补财政赤字职责的国家福利基金承受重压。

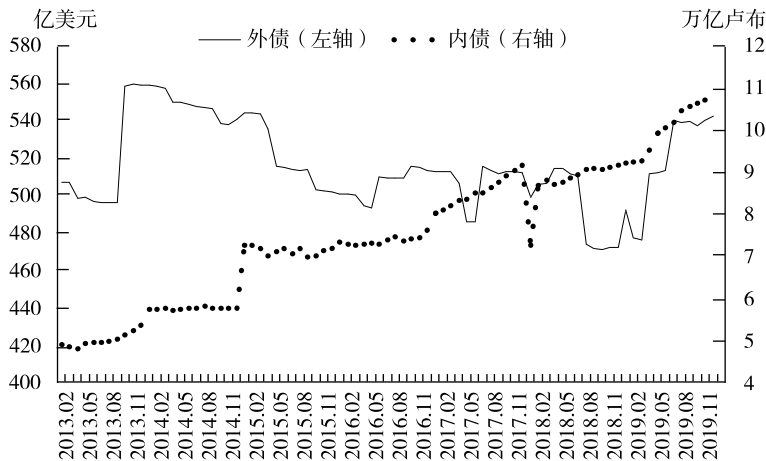


图2 2013~2019年俄罗斯国家债务的变化情况

资料来源:根据俄联邦财政部网站数据整理, https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/

① С. П. Соляникова, Н. О. Бондаренко. Тенденции развития суверенных фондов как инструмента бюджетной политики // Финансы: теория и практика. 2019. № 1.

(三) 适应制裁启动的紧缩性预算规则 4.0

随着俄罗斯经济日益适应低油价状态和西方制裁的负面影响,政府各部门也开始研究未来经济突破的方向。贸易条件恶化和油气收入减少对俄罗斯财政政策提出新的要求——预算参数的设置应适应新的现实,即在较低的收入水平上保持预算平衡,确保预算支出义务的履行和国家福利基金的充盈,推动经济向非资源型增长模式过渡。

为此,2017年俄罗斯重新恢复实施中期预算,且在编制2018~2020年联邦预算时采用了新的预算规则,即预算规则4.0:对于超过每桶40美元(自2018年起每年进行2%的指数化,2020年为每桶42.4美元,到2023年达到每桶45美元)出售石油获得的预算收入,不再安排预算支出,全部进入国家储备体系,即国家福利基金账户。确定联邦预算支出限额时,更是综合考虑了三方面因素:一是基准价格下的油气收入;二是经济发展部发布的宏观预测中观方案;三是偿债支出。当国家福利基金水平稳定在GDP的7%以上时,可将其用于基础设施投资;而当其水平低于GDP的5%时,每年用于弥补联邦预算赤字的支出不能超过GDP的1%。新规则自2018年1月1日开始执行,2017年为过渡期。

预算规则4.0的引入使俄罗斯财政政策的紧缩性更为凸显。此时的政策组合中,典型的改革方案包括:一是增收。2018年8月,普京签署总统令,规定将增值税税率提高两个百分点(自18%增至20%,具有重要社会意义的商品和服务继续保持10%的优惠税率或零税率),自2019年1月1日起执行。根据盖达尔研究所专家的测算,与其他主要税种相比,提高增值税在增加非油气收入的基础上对经济系统的负面影响最小(导致GDP下降0.4%~0.6%)^①。二是节支。自2019年起分阶段提高退休年龄,至2028年,将职工的退休年龄提高5岁,男性到65岁,女性到60岁。该举措将有效收窄养老金预算资金缺口,缩减联邦政府预算对俄联邦养老基金的转移支付。

在西方制裁不断深化、国内经济结构矛盾加剧、居民实际收入增长放缓的背景下,俄罗斯政府意识到,必须深化经济结构性改革,扩大投资,尤其是政府投资的引导性作用。为此需要积蓄财政资金,创造充分的政策空间。

^① Макроэкономические эффекты от повышения НДС с 18% до 20%. <https://www.iep.ru/ru/makroekonomicheskie-effekty-ot-povysheniia-nds-s-18-do-20.html>

这就是为什么俄罗斯在此时能够顺利启动讨论了多年但难以达成一致的增值税和退休金改革,但同时也意味着,公民的生存权益和企业的生存空间被压缩。改革方案出台后,引起了较大程度的民意不满,导致普京总统的支持率自乌克兰危机以来第一次出现大规模的下滑。

尽管 2018 年下半年出现了全球经济增长放缓的情况,但根据俄罗斯官方公布的数据,全年 GDP 增速达到 2.3%,这是 2012 年以来最快的增长。严格执行预算规则加上增收节支的政策组合,使 2018 ~ 2019 年俄罗斯财政经济形势发生了以下积极变化。

第一,2018 年联邦汇总预算收入突破性增长,增速达到 20%,远高于 5.8% 的支出增速,汇总预算实现了 5 年来的首次盈余,为 3.035 6 万亿卢布,占 GDP 的近 3%。2019 年随着国家项目逐步落实,支出增速接近 8%,超过了收入增幅(4.8%),预算依然保持盈余,只是占比下降了约 1 个百分点。与此同时,联邦主体预算也实现了 2007 年以来的首次盈余。

第二,2018 年自然资源使用税(费)超过增值税,成为仅次于强制社会保险费的第二大收入来源,而 2019 年增值税税率提高使该项收入增长了 25%,重新实现反超。在结构性调整方面也取得了一定成效,国家财政和卢布汇率对石油价格动态敏感度在下降。与 2014 年相比,2018 年联邦预算的非油气赤字减少了 3.7 个百分点,仅占 GDP 的 0.6%。

第三,在联邦汇总预算支出方面,其典型的特征是社会政策支出缩减较为明显,下降了两个百分点;而国民经济、环境保护和医疗支出方面,无论是增速还是占比均呈现上升态势。2018 年联邦政府的转移支付增速更是提高了一倍。

第四,外国投资者对预算规则执行下的财政政策反应积极,国际评级机构标准普尔、穆迪和惠誉均将俄罗斯的主权评级提高了一个等级。换句话说,俄罗斯政府债券的投资吸引力有所提升。2019 年,俄罗斯在扩大内债的同时大量举借外债,一年之内二者分别增长 18% 和 10%,内债的增速依然明显高于外债。

第五,国家福利基金自 2018 年开始恢复增长,根据《俄联邦预算法典》的规定,2019 年之后预算赤字主要由国内债务发行弥补,也保证了该基金的充足度,2019 年 7 月其占 GDP 的比重环比上升近 4 个百分点。同时也更加注重基金收益,适当提高了国家福利基金构成中美元和欧元的比重,使二者分别达到了 45% 和 39% 的历史最高值。而乌克兰危机以来其占比基本被控制在 20% 以下。

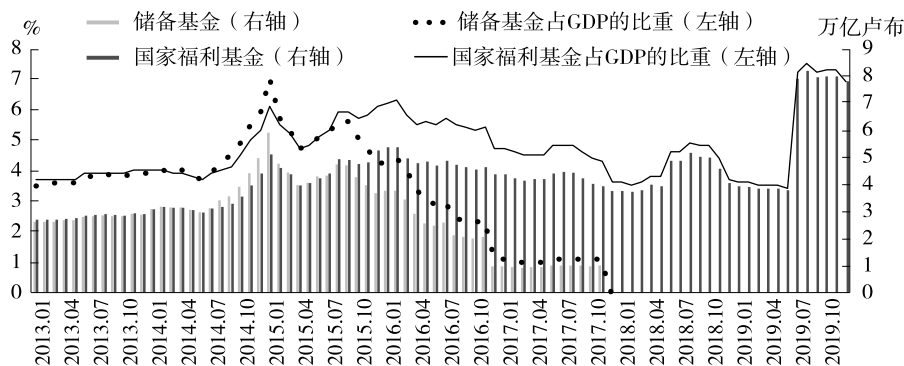


图3 2013~2019年俄联邦储备基金和俄罗斯国家福利基金规模

资料来源:同图2。

四 俄罗斯财政政策的未来方向

(一) 坚守预算规则,确保政策的稳定性和可预见性

通过回顾和分析俄罗斯预算规则的调整、运行、中止和重新启动可以发现,当经济遇到外部冲击时,包括2008~2009年的国际金融危机和此次乌克兰危机引发的西方制裁,俄罗斯政府总是倾向于退回应对冲击的相机决策模式,打破预算规则以换取社会经济的快速恢复。财政政策的频繁调整使其具有极大的不稳定性,预算规则更是平均每2~3年重新修订,缺乏长远的制度设计,无法起到自动稳定器的作用。

在基本不可能发生政局不稳或大规模社会动荡的情况下,俄罗斯政府目前破坏规则的可能动机为是否以及何时动用储备资金拉动投资、刺激增长的权衡取舍,而其本质在于财政预算能否最终摆脱过度的油气依赖,即俄罗斯经济能否摆脱对资源部门的过度依赖。例如,2014年4月油价出现下跌趋势时,时任总统顾问的安德烈·别洛乌索夫(现任新政府第一副总理)便曾提出,应继续放宽预算规则,将其占GDP的比重从7%降至5%,用于弥补道路基金以刺激经济增长。预算规则4.0自推出以来,同样受到来自政府高层和专家学者的广泛质疑。他们提出,该规则对联邦预算支出规模实行过于严格的限制,将无法为经济增长和结构性改革融资提供必要的资金,更威胁到居民的社会保障水平,应适当放宽规则,如尝试将石油基准价格增至每桶45美元的水平。

对此,俄联邦财政部顶住了各方压力,着眼于政策的连续性和可预测性,

严格执行该规则。在 2017 年每桶 40 美元的基准价格基础上,坚持每年 2% 的指数化,并多次强调到 2024 年基准价格会达到每桶 45 美元的水平。同时,财政部还致力于形成一个有效的机制来管理国家福利基金,既能确保足够的流动资金进入,当出现大规模的外部压力时弥补联邦预算收入的短缺,又能提高国家福利基金的赢利能力。

2020 年 COVID-19 疫情蔓延及其带来的全球经济增长放缓成为横亘在俄罗斯新政府面前的重大难题。为此,政府专门组建了稳定经济委员会,并多次召开会议讨论如何应对疫情影响。近两年逐渐充实的“钱袋子”使俄罗斯不至于陷入艰难境地,财政部称,在油价每桶 25 ~ 30 美元的条件下,国家福利基金现有规模可保证在 6 ~ 10 年间对冲损失,满足财政预算的支出需求^①。虽然油价持续暴跌,俄罗斯经济可能面临新一轮危机,但与 2014 ~ 2015 年相比国家财政结构已有很大改善,在应对危机方面也更为从容,财政部部长安东·西卢阿诺夫 2020 年 3 月 14 日指出,2020 年预期的财政盈余(GDP 的 0.8%)可能因油价下跌转为赤字(GDP 的 1% 以内),但预算计划不会改变^②。2020 年下半年,俄罗斯制定中期预算时将调整收支参数,使其既能为公民提供社会支持,又能确保企业走出危机状态。赤字条件下的规则能否继续保持,有待进一步观察。

(二) 在预算规则框架内向刺激性支出政策过渡

制裁背景下的俄罗斯财政政策经历了逐渐紧缩的过程,尤其是应对制裁危机过程中,依靠高油价支撑顺周期预算规则的失效使俄罗斯不得不进行全面的财政整顿。通过拓宽收入来源、全面缩减支出、控制债务增长等方式终于实现了各级财政预算的盈余,使国家财政拥有较强的支付能力并积累了充足的资金应对内外部风险和冲击。2018 年财政整顿顺利结束,这预示着俄罗斯能够逐步转向刺激性的财政政策,配合经济增长向供给型模式转变。根据 2020 ~ 2022 年联邦预算,未来 3 年联邦预算支出规模增长强劲:2020 年增加 34%,2021 年增加 27%,2022 年增加 20%。2020 年,国家福利基金超出 GDP 7% 的部分,俄罗斯将考虑投资于各种资产,第一项投资便是购买储蓄银行的股份,取得控制权。俄联邦财政部称这是一项有利可图的投资,通过派发股

^① В Минфине заявили, что при падении цены на нефть до \$25 средств ФНБ хватит на 6 - 10 лет. <https://tass.ru/ekonomika/7928281>

^② Совет Федерации одобрил закон о поправках в бюджет на 2020 - 2022 годы. https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36993-sovets_federatsii_odobril_zakon_o_popravkakh_v_byudzhet_na_2020-2022_gody

息带来的收益可用于国家项目投资^①。

财政预算确保国家项目实施的最主要资金来源,也是其从最初设计到逐步完善的重要协调主体。国家项目推出一年来,现金支出的执行度不足问题引发了诸多质疑^②。根据米舒斯京总理的指示,2019年未能使用的预算资金将自动结转到2020年,但要避免再次出现此类情况,为此俄政府正加紧制定一系列政策措施^③和法律规范,不仅要确保国家项目的现金执行度,更要提高资金的利用效率。财政部预期,在2021年之前,国家项目的实施不会带来积极效果,尤其是在加速经济增长方面。因此,目前工作的重点主要集中在优化竞争环境、提高投资积极性方面。2020年俄罗斯将引入两种新的投资制度:一般投资和项目投资。一般投资制度没有规定投资数量,保证在3年内不会增加利润税、财产税、运输税和土地税等,避免项目执行环境恶化,并对其提供预算补贴、税费减免和国家担保等支持措施。项目投资制度仅适用于有助于实施国家项目的大型项目,免税期为6~20年^④。此外,普京总统责令政府清理现行税收优惠,自2021年起,俄罗斯将仅为具有投资性质的纳税人提供优惠补贴^⑤。

① Заседание Правительства. Первый вопрос повестки – о внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов". <http://government.ru/news/38956/>

② 俄财政部预算政策司司长伊利亚·索科洛夫指出,国家项目现金支出的执行度不足导致以下问题:一是预算执行不足增加了项目后续实施的风险;二是缺乏长期融资协调机制,为增加某些项目支出而相应减少其他项目资金配置,降低了对整个经济的累积乘数效应;三是未能确保项目的均衡性,应根据项目的重要程度来确定支出水平。И. А. Соколов. Федеральный бюджет на 2020 – 2022 годы; основные параметры. <https://www.iep.ru/files/RePEc/gai/monreo/monreo-2019-16-989.pdf>

③ 如建立一个监测国家项目执行情况的信息分析系统,确保以实施国家项目为目标的俄联邦预算系统资金流动完全可追溯。包括各层级预算使用统一的预算分类代码;扩大财政部与各联邦主体财政机关和金融机构之间的信息勾通,确保执行国家项目的预算分配;改善联邦预算对各联邦主体的转移支付监管法律和方法框架,落实具体的支出义务等。

④ В России введут два новых режима для привлечения частных денег: общий для всех и проектный для тех, кто готов вложить не менее четверти миллиарда. <https://iz.ru/937954/pavel-panov/imia-im-region-ot-glav-subektov-zhdut-rosta-investicii>

⑤ Путин поручил провести инвентаризацию действующих налоговых льгот в РФ. <https://iz.ru/983722/2020-03-05/putin-poruchil-provesti-inventarizatciiu-deistvuiushchikh-nalogovykh-lgot-v-rf>

(三) 在规则框架内优化支出结构以拉动经济增长

西方制裁以来,俄罗斯通过政策调整,一方面维护国家社会经济形势的稳定,另一方面致力于扩大政策空间,完成三个相互关联的目标任务:一是恢复中短期预算平衡并防范风险;二是确保长期财政的可持续性;三是为经济增长创造有利条件。这在一定程度上减轻了国民经济各部门的筹资负担,但并不能从根本上解决俄经济的现代化问题,且从财政支出惯性来看,其重点也不在于为结构性调整融资,因此在拉动经济增长方面收效甚微。

基于此,出于促增长的考虑,此次俄罗斯力推的国家项目中,数字经济的应用和推广、提高劳动生产率和支持就业、支持中小企业和个人创业、国际合作和出口4项与加速经济增长的目标直接相关,其他如人口、科学、教育等项目也将为经济增长创造良好的前提和条件。基础设施综合规划更蕴藏着极大的发展潜力,是吸引预算外资金、发展公私合作的主要领域。财政部预计,每1卢布的预算资金可能吸引4卢布的私人投资,政府支出将再次成为经济增长的驱动力之一。但俄国内和西方经济学家仍普遍认为,在俄罗斯目前的制度条件下,国家项目不会为经济带来突破性增长。伦敦牛津经济研究院的分析师曾指出,未来5年国家项目的刺激作用将使经济适度增加0.1~0.2个百分点。高级经济学家叶夫根尼·斯列普索娃预测,如果国家项目的执行效率高出预期,那么对GDP增长的净贡献可能会增至0.5个百分点^①。

国家项目对经济增长的拉动作用取决于政府预算支出的效率^②。在坚持预算规则的框架内,由于总体支出规模受限,俄罗斯有必要依靠优化支出结构来达到预期目标。在此的主要逻辑是:调整生产性支出和非生产性支出的相对结构,对国防、国家安全执法、政府部门改革、社会政策支出等非生产性支出,应考虑实际的资金需求,尽量避免无效支出;而对与生产相关的支出,尤其是基础设施建设投资、教育、科学和医疗等能够对全要素生产率和潜在经济增速起到积极作用的领域,应予以充分支持,用于国民经济的预算支出在未来3年计划增长22%。

(责任编辑:徐向梅)

^① Эффекта от нацпроектов три года ждут. http://www.ng.ru/economics/2019-11-13/4_7725_project.html

^② Д. В. Скрыпник. Бюджетная политика и экономический рост в России. Оптимальное бюджетное правило//Экономика и математические методы. 2019. Т. 55. № 2. С. 24-40.