

## 西方制裁下俄罗斯联邦政府预算 规模及结构的演变

童 伟 雷 婕

**【内容提要】** 在国际油价持续下跌,卢布汇率不断下降的情况下,2014 年 12 月 3 日俄总统普京签署批准《2015~2017 年俄罗斯联邦预算法案》。该法案与此前财政部提交审议的预算草案相比,不仅预算收支规模扩大,预算收入和支出的结构也出现较大幅度的调整,非石油收入增长放缓,国防支出继续提高,使俄罗斯预算收支良性化改革进程受到一定影响。

**【关键词】** 西方制裁 俄罗斯 联邦预算

**【作者简介】** 童伟,中央财经大学财经研究院研究员、经济学博士,北京财经研究基地研究员;雷婕,中央财经大学财经研究院 2014 级世界经济博士研究生。

### 一 《2015~2017 年俄罗斯联邦预算草案》 的编制与修订

俄罗斯实行的是 3 年期滚动预算,是一种以结果为导向、以需求为核心的绩效预算。这样一种预算模式意在根据国家战略任务的实际需求以及政府政策优先方向的引导,在相对较长的一段时间里灵活配置资金,使国家战略重心和政府优先方向能够得到国家财政资金的充足保障。

#### (一) 俄罗斯财政部提交 2015~2017 年联邦预算草案

2014 年 6 月底,俄财政部向联邦政府提交 2015~2017 年预算草案。该预算草案是在俄经济增速放缓,西方多国宣布要对俄实行经济制裁的情况下编制的。与 2014~2016 年政府预算相比,此版预算收支规模出现了一定幅度的收缩,特别是预算支出规模明显下降,表明俄罗斯财政部对未来可能遭遇的

国内外政治经济危机予以充分重视,并采取了较为审慎的应对态度(见表1)。

表1 2014~2016年俄罗斯预算规模和2015~2017年预算规模变化

	预算收入			预算支出		
	2014~2016年 版预算收入 (万亿卢布)	2015~2017年 版预算收入 (万亿卢布)	变化率 (%)	2014~2016年 版预算支出 (万亿卢布)	2015~2017年 版预算支出 (万亿卢布)	变化率 (%)
2015年	14.5649	14.9239	102.5	15.3615	15.2523	99.3
2016年	15.9057	15.4932	97.4	16.3922	15.9755	97.5
2017年	—	16.2727		—	16.8274	

资料来源:О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. <http://www.minfin.ru>

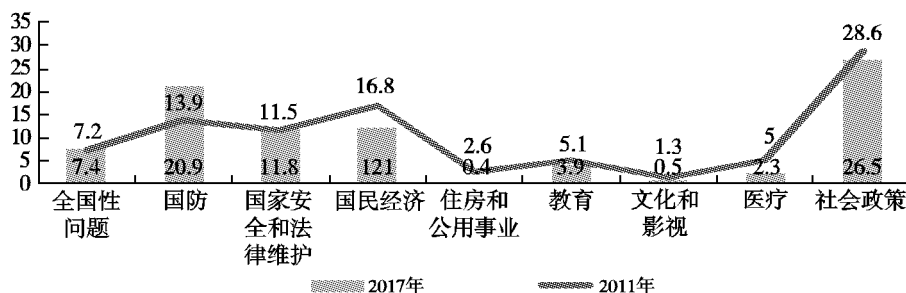
在此前的俄联邦预算支出结构中,规模最大的为社会政策支出及养老、家庭和儿童保护支出,约占俄联邦预算支出总额的1/3;其次为国民经济建设支出;居于第三位的是国防支出;排在第四位的是国家安全支出;居于第五位的是全国性(政府管理)支出;其后是教育、医疗、住房和公用事业以及文化和影视等方面的支出。

而在《2015~2017年俄罗斯联邦预算草案》中,支出结构发生显著变化。国防支出大幅度增长,基础设施、经济发展,教育、医疗和文化等方面支出大幅度下降。突出表现为:第一,国防支出成为未来3年俄罗斯联邦预算支出中唯一一个高速增长的支出项目,并由排名第三位跃居为第二位;第二,国家安全和全国性(政府管理)支出所占比重较为稳定,成为此版预算草案中非常少有的没有被削减的支出项目;第三,社会政策支出虽然依然是联邦预算第一大支出项目,但其所占比重下降了近10%;第四,国民经济和教育支出在预算支出中的排名没有发生变化,但所占比重下降38%和34%;第五,医疗、文化和住房支出是降幅最大的支出项目,分别下降54%、61.5%和84.6%(见图1)。

该预算草案提交联邦政府以后,引发俄罗斯国内大规模的讨论,焦点在于:这种军事化特征显著的预算支出是否会导致俄罗斯重蹈苏联覆辙。对此,总统普京给出的答复非常明确,即国防支出增长不仅不会损害国民经济,还会促进国民经济的良性发展。因为用于军工企业和重新装备军队的大量资源,会带动整个经济的现代化发展,并创造大量工作岗位,推动国家经济高质量增长。

对于普京的上述说明,俄罗斯社会各界出现了众多不同的声音,部分学者赞同普京的看法,认为俄罗斯需要一支强大的、能够保家卫国的现代化军

图 1 俄罗斯各项财政支出所占比重变化情况 (%)



资料来源: 同表 1。

队。但更多的学者指出,国防支出的扩张绝不能以牺牲民生支出为代价。

大规模的讨论、西方制裁范围的不断扩大、国际油价的暴跌、卢布汇率的持续下降,使俄罗斯不得不对这一预算草案再度审视,并进行多次调整。2014 年 9 月 30 日,俄政府批准了调整后的预算草案,并将其提交国家杜马审查。

### (二)《2015 ~ 2017 年俄罗斯联邦预算草案》的审查和批准

2014 年 10 月 24 日,在对联邦预算基本情况以及每一支出分类进行详细审查的情况下,俄罗斯国家杜马一读通过了联邦政府预算草案。

11 月 14 日,在对国家预算外基金、最低养老金标准、预算供养人员最低工资标准、国家养老金指数化等方面的情况进行核定后,俄罗斯国家杜马二读通过了预算草案。

11 月 21 日,在对联邦预算各款、类支出,联邦财政援助基金分配方案,国防采购基本指标,联邦专项发展计划,武装力量计划,政府担保计划,国家借债计划进行审议后,俄罗斯国家杜马三读通过了预算草案,并将其提交联邦委员会进行审议。

11 月 26 日,俄罗斯联邦委员会在批准预算草案后上报总统。

12 月 3 日,普京总统批准签署《2015 ~ 2017 年俄罗斯联邦预算法案》,使联邦预算草案成为正式的联邦预算法案,具有法律效力。

## 二 《2015 ~ 2017 年俄罗斯联邦预算法案》的特点

获批后的俄罗斯联邦预算法案与财政部提交的联邦预算草案相比,又出现了较大的变化,并呈现如下几方面的特点。

### (一) 预算收支规模逆市扩大

与 2014 年 6 月相比,俄罗斯面临的国内外政治经济形势更加严峻: 西方

制裁力度不断加深加大,国际石油价格下跌 50%,卢布与美元汇率下降 40%,但此时俄罗斯不仅没有下调预算收入,反而在一定范围内提高了预算收入的增长幅度,预算收入增幅由原先的 9% 提高至 9.7%。

这样一种逆市调整与其说是俄罗斯对未来预算收入具有较强信心的表现,不如说更多地反映了俄罗斯一种美好的预期。因为对于预算支出,俄罗斯采取的依然是较为谨慎的态度,2015~2017 年,俄联邦预算支出总体增幅保持不变,仅有极微小的压缩,由预期增长 10.3% 调整为增长 10.2% (见表 2)。

表 2 俄罗斯预算收支规模变化 (单位:万亿卢布)

	2015 年		2016 年		2017 年	
	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案
收入	14.923 9	15.082 4	15.493 2	15.795 5	16.272 7	16.547 8
支出	15.252 3	15.513 1	15.975 5	16.271 8	16.827 4	17.088 7
赤字	0.328 4	0.430 7	0.482 3	0.476 3	0.554 7	0.540 9

资料来源:同表 1。

## (二) 财政赤字先扩大再压缩

基于对未来预算收入有较好的预期,又对预算支出进行了一定的控制和压缩,俄罗斯 2015~2017 年虽然继续保有预算赤字,但预算赤字呈先增长后压缩的方向发展。

2015 年俄罗斯预算收入小幅调增 1%,但预算支出增长近 3%,这样一种高于收入的支出增长幅度,使 2015 年俄罗斯预算赤字规模出现了较大幅度的增长,增幅达到 31%。

但从 2016 年后,俄罗斯预算收入的增长幅度开始超过预算支出,使预算赤字的规模逐渐减少。2016 年和 2017 年,俄罗斯预算赤字规模比预算草案缩减了 2%,表明俄罗斯还是希望压缩预算赤字,实现预算平衡(见图 2)。

## (三) 非油气收入增长放缓

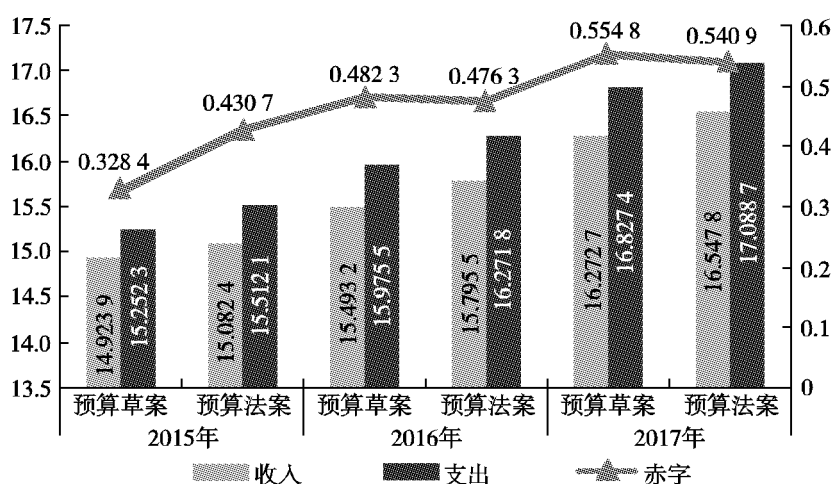
在 2015~2017 年预算法案中,油气收入占 GDP 的比重由 10% 逐步降至 9.1%,非油气收入则保持在 9.5%。这样一种发展趋势使非油气收入占 GDP 的比重逐渐超过油气收入,成为俄罗斯联邦预算收入的主要来源。

但须要注意的是,该预算法案中非油气收入的增长幅度明显低于预算草案,表明俄政府虽然希望借助于调整经济结构减轻国家财政对能源产品的依赖,但基于现实的需求,不得不放慢经济结构调整的步伐和速度(见表 3)。

## (四) 支出结构向多方向转化

在《2015~2017 年俄罗斯联邦预算法案》中,支出结构向多方向转化:

图 2 俄罗斯预算收支和赤字规模的变化 (单位:万亿卢布)



资料来源:同表 1。

表 3 俄罗斯预算收入规模变化

规模 (万亿卢布)	2015 年		2016 年		2017 年	
	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案
油气收入	7.520 6	7.717 2	7.516 1	8.032 0	7.590 9	8.207 9
非油气收入	7.403 3	7.365 2	7.977 1	7.763 5	8.681 8	8.339 9
占比 (%)	2015 年		2016 年		2017 年	
	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案
油气收入	50.4	51.2	48.5	50.8	46.6	49.6
非油气收入	49.6	48.8	51.5	49.2	53.4	50.4

资料来源:同表 1。

第一,国防支出占预算支出总额的比重虽然与预算草案相比有所调减,但依然超过国民经济支出成为国家第二大预算支出项目。第二,政府管理支出(全国性)在预算草案和法案之间的变化很小,占全部支出的比重略有提高。第三,国家安全支出调低,占比略微下降。第四,债务偿还略有增长,转移支付略有减少。第五,国民经济支出略有提高。这主要是基于抵御经济危机的要求。在经济危机的情况下,政府需要承担更多的宏观调控职责,或者说需要政府拿出更多的资金对经济进行干预,以促进需求,拉动经济增长。这使得国民经济支出在联邦预算法案中所占比重与草案相比有了一定幅度

的提高。但总的来说,俄国民经济支出占预算支出总额的比重依然在下降,只是下降的幅度较以前有所减缓。第六,教育、医疗支出所占比重明显下降,住房支出降幅高达64%。民生支出的大幅度下降,充分表明俄政府对民生服务的支持已逐步减弱,民生服务已不再是国家财政的优先保障对象(见表4)。

表4 2015~2017年俄罗斯预算支出结构调整 (单位:亿卢布)

	2015年		2016年		2017年	
	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案	预算草案	预算法案
全国性问题	7.2	7.2	7.1	7.0	7.4	7.4
国防	19.9	21.2	20.9	19.1	20.9	18.9
国家安全	14.0	13.9	13.3	13.2	11.8	11.7
国民经济	14.5	15.2	12.5	14.0	12.1	13.7
住房和公用事业	0.8	0.8	0.5	0.6	0.4	0.3
教育	4.0	3.8	3.9	3.8	3.9	3.7
文化和电影	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
医疗	2.6	2.7	2.5	2.6	2.3	2.4
社会政策	27.3	25.8	27.2	28.0	26.5	27.3
体育	3.0	2.9	3.3	3.2	3.5	3.4
国家债务偿还	4.7	4.4	4.5	4.1	4.4	4.2
转移支付	7.2	7.2	7.1	7.0	7.4	7.4

资料来源:同表1。

#### (五) 适时压缩债务规模

21世纪以来,俄罗斯一直采取较为谨慎的债务政策。虽然本次国家预算面临的国内外政治经济状况并不乐观,但俄罗斯没有扩大债务发行,相反,对债务规模做了一定压缩。2017年,俄债务总额占GDP的比重由草案中的14.5%调整为12.8%,下降12.3%。其中,内债占9.5%,外债占3.4%(见表5)。

#### (六) 储备基金和国家福利基金依然是政府抵御经济危机的安全气囊

在预算法案中,储备基金由逐步减少改为小幅提升,使其占GDP比重由2.9%提至4.1%。但就3年的总体趋势来看,储备基金占GDP的比重逐步下降,由占比4.5%降至4.1%。国家福利基金的规模在预算草案与预算法案之间的变化不大,但其占GDP的比重也出现了下降,由4.1%降至3.7%。

储备基金和国家福利基金的变化,使稳定基金由预期的减少6%改变为增长5%,2017年达到7万亿卢布,占GDP的比重由预算草案中的6.6%提至法

表 5 2015 ~ 2017 年俄罗斯联邦债务调整规模

	2015 年		2016 年		2017 年	
	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后
债务总额 (万亿卢布)	10.249 6	9.649 1	11.582 3	10.548 6	12.996 0	11.563 7
其中:内债	7.786 6	7.218 5	8.652 4	7.733 1	9.777 3	8.514 0
外债	2.463 0	2.430 6	2.929 9	2.815 5	3.218 7	3.049 7
债务总额占 GDP 比重(%)	13.5	12.5	14.0	12.7	14.5	12.9
内债占 GDP 比重	10.3	9.3	10.5	9.3	10.5	9.5
外债占 GDP 比重	3.2	3.2	3.5	3.4	4.0	3.4

资料来源:同表 1。

案中的 7.8%。但与 2009 年 3 月稳定基金历史最高值的 7.86 万亿卢布相比还有一定差距。2009 ~ 2010 年,为弥补财政赤字和实施反危机措施,俄动用储备基金和国家福利基金共 3.5 万亿卢布,对保证国家财政预算稳定发挥了巨大的作用。在本轮经济危机中,俄依然对储备基金和国家福利基金倾注了极大的期望,希望借此帮助政府保持财政预算平衡,消除财政困境。为此,国家福利基金除了要继续补贴养老基金以外,每年还要拿出近 7 000 亿卢布补贴金融机构,2015 ~ 2017 年共支出 2.018 4 万亿卢布帮助金融机构解决融资难问题(见表 6)。

表 6 俄罗斯储备基金和国家福利基金的变化情况

	2015 年		2016 年		2017 年	
	调整前	调整后	调整前	调整后	调整前	调整后
储备基金(万亿卢布)	3.082 3	3.524 3	2.814 6	3.651 9	2.595 3	3.691 9
国家福利基金(万亿卢布)	3.185 5	3.189 4	3.288 3	3.297 0	3.316 3	3.334 7
储备基金和国家福利基金合计 (万亿卢布)	6.267 8	6.713 7	6.102 9	6.948 9	5.911 6	7.026 6
国家福利基金补贴金融机构支出 (亿卢布)	—	7 102	—	6 690	—	6 392
储备基金占 GDP 比重(%)	4.1	4.5	3.4	4.4	2.9	4.1
国家福利基金占 GDP 比重(%)	4.2	4.1	4.0	4.0	3.7	3.7
两者合计占 GDP 比重(%)	8.3	8.6	7.4	8.4	6.6	7.8

资料来源:同表 1。

### 三 对《2015 ~ 2017 年俄罗斯联邦预算法案》的简单评述

俄罗斯 2015 ~ 2017 年联邦预算是以石油每桶 100 美元、卢布对美元汇率 37.7:1 为基准进行编制的。然而,在该预算批准之时,国际石油价格已跌至每桶 70 美元,卢布对美元汇率降至 50:1,这样一种情景使俄罗斯国内外对该预算的可实现性表示高度怀疑,认为该预算过于乐观,实现的可能性较小。

正如各界所判断的那样,在《2015 ~ 2017 年俄罗斯联邦预算法案》批准 1 个月后,国际油价又跌至每桶 50 美元,卢布对美元汇率下行至 70:1,比预算批准之时的情况还要恶劣与危急。俄罗斯不得不启动应急程序,对 2015 ~ 2017 年联邦预算进行紧急调整。2015 年 1 月,俄罗斯以国际油价每桶 50 美元为基准对国民生产总值进行了重新估算,预计俄罗斯经济 2015 年将萎缩 3%,联邦预算收入将减少 3 万亿卢布,约减少 20%。

为应对联邦预算收入的大幅度下降,俄罗斯提出全面消减预算支出(国防、国际债务和社会保障除外)10%的调整方案,并计划从储备基金和国家福利基金中拿出 2.3 万亿卢布,以弥补余下的预算赤字和保障金融体系稳定。

据俄罗斯财政部预期,2016 年俄罗斯联邦预算收入还将继续走低,但预算赤字会缩小到 5%,2017 年俄罗斯将实现联邦预算平衡。

至此,俄罗斯 2015 ~ 2017 年联邦预算发生了较大的变化:预算收支规模缩小,预算支出结构改变,预算赤字规模扩大,预算储备减少。这充分说明俄面临的国内外政治经济形势十分严峻,如果西方制裁持续扩大,国际油价继续下跌,卢布汇率进一步走低,俄罗斯联邦预算还将面临更大的困难和考验。

#### 主要参考文献:

1. О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. <http://www.minfin.ru>
2. Прогноз социально – экономического развития Российской Федерации на 2014 год и параметры прогноза на период до 2016 года . <http://www.government.ru>. 2013. 10. 24
3. Александра Воздвиженская. Антикризисный план правительства состоит из 60 пунктов. <http://rg.ru/2015/01/29/antikrizis.html>

(责任编辑:李丹琳)