

俄罗斯产业政策演化及 新冠疫情下的选择

李建民

【内容提要】 当代俄罗斯产业政策形成于普京执政时期,加强国家控制是普京时期经济政策的主要特征,也成为当代俄罗斯经济理论和政策形成的源头。制造业衰退是俄罗斯的产业硬伤,因而成为其产业政策的主要作用对象。2000年以来,在各项产业政策作用下,俄产业结构调整出现局部亮点,但预期的第二产业内部结构重组、升级和现代化并未取得实质性进展。经济发展模式的路径依赖和产业政策政府主导色彩过浓是产业政策成效不大的深层次原因。此次新冠疫情危机使俄高层更强化了发展比较完备的产业体系、支持大国地位和加速经济向数字化过渡的必要性和紧迫性的认识,面对逆全球化和贸易保护主义的冲击,俄首次推出制造业发展综合战略,力图在新的基础上全面统筹规划产业发展。但俄要摆脱对能源和原材料出口的过度依赖,加快复兴制造业,实现从传统制造业向先进制造业转变,使资源密集型产业和资本密集型及技术密集型产业同时获得较快发展,还需经历曲折的过程。

【关键词】 俄罗斯 产业政策 制造业 经济转型

【作者简介】 李建民,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员、博士生导师。

2020年,新冠疫情全球蔓延,对世界经济造成严重的负面冲击。面对疫情,俄罗斯政府出台大规模的经济刺激措施,以帮助企业和民众度过当前危机。在应对疫情的同时,俄总理米舒斯京签署了《2024年前和2035年前俄罗斯联邦制造业发展综合战略》及其他有关行业的发展战略和规划,从中可管窥俄政府为支持经济中长期发展,通过产业政策调整改善经济结构和经济运行模式的政策思路。在全球经济因疫情面临大调整和重塑的背景下,俄罗斯

能否把握机遇,走出一条转型的新路,仍需长期关注。

一 当代俄罗斯产业政策演化及政策实施路径

(一) 产业政策界定

任何有能力履行经济职能的国家都存在某种形态的产业政策,但迄今为止,无论在学术研究还是在政策实践层面,产业政策都是一个被广泛使用但又没有被唯一定义的概念。产业政策究竟应该包含哪些内容?其边界在哪里?目前学术界并未达成共识。1992年,世界银行曾将产业政策界定为旨在改变生产结构以确保稳定增长的国家活动。但后来又通过对国家角色的重新界定修改了该定义。按照百度百科的解释,由于研究的角度不同,产业政策在国际上尚没有统一的定义,主要有以下几种:其一将之理解为各种指向产业的特定政策,即政府有关产业的一切政策的总和;其二将之理解为弥补市场缺陷的政策,即当市场调节发生障碍时,由政府采取的一系列补救的政策;其三将之理解为产业赶超政策,即工业后发国家为赶超工业先进国家而采取的政策总和^①。

产业政策的构成要素通常包括政策对象、政策目标、政策手段、政策实施机构以及产业政策的决策程序和决策方式。依据不同的标准可以对产业政策作不同的分类。根据功能定位的不同,产业政策可分为产业组织政策、产业结构政策、产业布局政策和产业政策等。从产业政策的手段看,可分为直接干预、间接诱导和法律规则三大类型。

产业政策的演进过程被认为是在产业发展过程中市场与政府边界和相互关系的调整过程。多年来,围绕不同产业政策理念之间的差异和争论始终贯穿了一条主线,即主要围绕市场与政府的作用、边界和相互关系展开,其实质是如何定位和处理政府与市场的关系问题。纵观全球制造业发展历程可知,政府因素在推动制造业发展过程中起着关键作用。随着发达国家市场经济的完善和企业竞争力的领先,产业政策的诸多要素和形式开始分散隐藏在贸易、科技、财税和政府采购等公共政策中。

对产业政策实施路径大体存在两类不同的认识和实践。

第一类是选择性产业政策,即传统意义上的产业政策及相应理念。该政策多以产业结构演变规律、市场失灵和规模经济等作为理论依据,以对市场

^① 产业政策, <https://baike.baidu.com/item/产业政策/2282767?fr=aladdin>

进入、产品价格、生产要素配置与要素价格、投资等经济活动的直接(或间接)干预为主要手段,以政府对微观经济运行的广泛干预,通过挑选赢家、扭曲价格等途径主导资源配置为主要特征。

第二类是功能性的产业政策。尽管政府因素在制造业发展过程中确实起到至关重要的推动作用,但在不同时期发挥作用不尽相同。20世纪80年代以来,选择性产业政策由于自身缺陷饱受争议,被功能性产业政策所取代。功能性产业政策认为,政府在促进创业创新、结构演进和竞争力提升方面仍具有重要作用,因而应扮演重要角色并采取积极行动。功能性产业政策与选择性产业政策的主要区别在于,政府不再直接干预微观经济运行,而是通过完善市场制度、改善营商环境、维护公平竞争、支持产业技术创新与扩散并为之建立系统有效的公共服务体系来实现以上目标^①。

世界经济中主要经济体的经济发展历程表明,产业的改造和升级是保持长期竞争优势和经济活力的必然选择。当今世界正处在大发展、大变革和大调整时期,信息技术的发展加速了新的技术和产业革命,迅速改变了大国间的产业关系。以科技创新驱动经济社会发展、应对全球挑战已经成为世界主要国家共同的战略选择,产业政策已由行业政策转变为国家战略。

(二) 俄罗斯产业政策实践

1. 当代俄罗斯产业政策的理论依据

在当代俄罗斯经济理论和经济运行实践中,产业政策的演进和调整与对政府和市场关系认识的变化直接关联。20世纪90年代初期,俄罗斯选择向自由市场经济转型,片面认为政府应远离经济,对产业政策持排斥态度。后虽改变认识,希望通过实施产业政策调整经济结构,但由于这一时期的主要任务是建立市场经济体制框架,实施产业政策的呼吁被视为向中央计划经济体制的回归,其结果产业政策的重要性被反复提及,但并未付诸行动,未能形成明确的产业政策。在经济转型期间,俄罗斯通过“消极适应”,即通过各部门生产的下降,被动形成了“三、二、一”的产业结构,第三产业在GDP中占比和第三产业就业占比均明显提升,但这并不是在国家明确的产业政策引导下的真正意义上的产业结构调整,其结果是俄罗斯的生产率 and 经济增速并未按照相应的产业顺序依次提高,而是出现了第三产业占比上升、效率下降的“逆库兹涅茨化现象”。

^① 江飞涛、李晓萍:《改革开放四十年中国产业政策演进与发展》,《管理世界》2018年第10期。

当代俄罗斯产业政策真正形成于普京执政时期,其形成的理论依据主要包括市场失灵理论、比较优势理论、结构转换理论和产业国际竞争力理论等。2000年普京开始执政后,俄罗斯进入一个社会经济政策全面调整、探索符合本国国情的发展道路、实施强国战略重振经济的新时期。普京在其著名的《千年之交的俄罗斯》一文中提出,一个强大的国家是秩序的源头和保障,是任何变革的倡导者和主要推动力。认为从20世纪90年代俄罗斯政治经济转型重大教训中得出的一个结论是,俄罗斯必须在经济和社会领域建立一套完整的国家调控体系,必须加大国家对经济和社会进程的影响力^①。俄实业界多次提出,在俄目前条件下,只有实施国家干预,才能实现产业结构从低级到高级的转换,才有助于摆脱单一的原材料发展取向,真正使俄走上科技创新强国之路。加强国家控制成为普京时期经济政策的主要特征,这一思想贯穿于普京执政20年的始终,也成为当代俄罗斯经济理论和政策形成的源头。

俄罗斯产业政策是选择性和功能性兼而有之,根据产业发展和调整的需要,主要以联邦法律、总统令、联邦政府决议、经济发展战略、联邦专项规划、行业发展战略、国家工程、工业发展基金和特殊投资合同等为载体,以政府直接投资、许可证制、审批制等直接干预与提供信息咨询服务、融资支持、税收减免和关税减免等间接干预相结合。

2. 产业政策调整的历史沿革及路径

制造业是俄罗斯现代工业体系中的主导部门之一,也是实体经济的核心层面。《俄罗斯联邦产业政策法》规定,按照全俄经济活动分类定义,工业体系包括矿产资源开采业,加工制造业,电力、燃气、蒸汽、空调供应,供水、排水、废品收集利用及消除污染四大门类。制造业衰退是俄罗斯的产业结构硬伤,因而成为其产业政策的主要作用对象。梳理普京20年俄罗斯的产业政策沿革,可以看到,产业调整的任务被多次提出,调整的重中之重是第二产业内部的结构重组、升级和现代化,其初衷是实现经济结构多元化,提高加工制造业在GDP中的占比,通过转变经济增长方式,实现从资源型经济向创新型经济的转型,从由附加值低的产业主导的结构转向附加值高的产业主导的结构,提高经济增长的质量。

(1) 通过产业调整加快经济增长和提高竞争力。2003年普京在国情咨文中提出通过产业结构优化、提升竞争力实现未来10年内GDP翻番的目标。之后,《2003~2005年俄罗斯社会经济发展中期纲要》进一步提出,为不断缩小

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

与世界最发达国家之间的差距,必须选择和实施旨在形成当代后工业化社会的发展战略,提高俄罗斯国家、企业和人力资本的竞争力;促使新经济跨越式增长,使其成为未来 10 年内提高俄罗斯竞争力的主要渠道^①,并把生产与出口的非原材料化、发展以生产高附加值产品为核心的新经济、积极扶持中小企业、大力发展农业经济、改造和加强国防工业作为具体实施路径。2008 年 11 月,普京以总理身份批准了其在总统第二任期结束前部署制定的《2020 年前俄罗斯社会经济发展战略》,再次确立了调整产业结构、转变经济发展模式、由能源出口型经济向创新型经济过渡的方针和基本原则^②。

(2) 集中优化资源配置对重大装备工业进行战略性重组。2004 年以来,俄罗斯连续出台专门立法和措施,对石油、天然气、电力、航空、核电、船舶、汽车、运输机器制造和机床等工业部门进行战略性重组,通过股权置换和国家出资收购等措施,组建国有大型集团公司,完善公司治理,并委派政府高官作为国家代表管理公司。俄认为,仅靠某个部门的力量无法振兴上述产业,国家必须有效控制战略性核心产业,集中人力、物力和财力重振本国重大装备工业。政府将加大联邦预算拨款力度,提高资源配置效率和产业国际竞争力,实行研发、生产和销售一体化,推进科技创新和产业升级,推动国家重大项目实施,提高经济增长质量。

(3) 制定相关工业部门的中长期规划。2004 年以来,俄罗斯连续出台冶金、电子、造船及交通机械制造、核能、化工和石化、森工、制药、汽车、重型机械制造、农机制造、食品加工、医用工业等相关产业的中长期发展战略,生物和基因工程、信息技术、工程和工业设计、光电子技术、复合材料的发展路线图。2006 年 10 月,俄罗斯经济发展和贸易部在综合其他部委意见的基础上制定了工业发展措施规划。该措施规划包括 21 个主要工业部门的发展方向,规定了国家在刺激固定资产投资、推动创新活动、完善工业发展机制、支持工业产品出口、培训高素质人才、发展生产设施、推动中小企业发展、促进工业设计等方面的措施。核心是继续发挥能源产业优势,恢复国防工业综合体在科技研发创新及出口方面的强势,培育新的经济增长点,保证经济在中长期内的持续稳定增长。

(4) 制定科技发展国家战略提高经济竞争力。科技创新对于促进经济结

① Программа социально – экономической политики Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 годы). 15. 08. 2003. <https://rulaws.ru/government/Rasporyazhenie – Pravitelstva – RF – ot – 15. 08. 2003 – N – 1163 – r/>

② Концепция долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. 17. 11. 2008. <http://static.government.ru/media/files/aa00FKSheDLiM99HEcyrygtfmGzrnAX.pdf>

构调整、保证经济持续增长具有重要作用。普京执政后,以高科技振兴经济被提到基本国策的高度。建立国家创新体系、实施科技创新战略成为国家经济政策和产业政策不可分割的重要组成部分。按照俄《2010年前和未来俄罗斯科技发展基本政策》的界定,信息通信技术与电子、航天与航空技术、新材料与化学工艺、新型运输技术、新型武器及军用和特种技术、制造技术与工艺、生命系统技术、生态与自然资源利用、节能技术九大领域确定为其科技优先发展方向,政府将加大对这些产业的投资力度,支持其发展,计划用10年的时间使俄成为科技强国。2006年2月,俄批准了《2015年前俄罗斯科技创新发展战略》^①,明确提出实施创新发展战略的任务是创建有竞争力的研发部门,并为其扩大再生产创造条件;建立有效的创新基础设施,保证研发成果向经济和生产领域转化。2011年出台《2020年前俄罗斯联邦创新发展战略》,启动以创新拉动经济多元化的结构转型进程。2016年1月,俄正式发布《俄罗斯联邦科技发展战略》^②,这是俄历史上第一部科技发展战略。该战略聚焦于应对重大社会挑战和满足俄罗斯经济复苏与创新需求,明确了未来10~15年俄罗斯科技创新发展的优先方向、战略目标、阶段性任务和主要措施。2017年又相继出台《俄罗斯联邦科技发展战略第一阶段实施计划》和《数字经济计划》等重大战略规划。普京认为,在技术变革速度异常迅猛的形势下,俄罗斯必须有效利用新一轮技术革命的巨大潜力,并积极应对相关挑战,这对俄罗斯未来的发展具有决定性意义。

(5) 推动政府主导下的创新经济。2012年,普京在竞选第三任总统期间发表了7篇纲领性文章,在《关于我们的经济任务》一文中明确指出,俄经济经历了大规模的“去工业化”,经济结构严重变形。同时,俄罗斯所依赖的原材料增长模式潜力已经耗尽,需要推动国家主导下的创新经济,对工业进行大规模技术改造和现代化^③。普京发展创新经济的主要思路是:由国家集中掌握和管理战略性资源,以确保经济增长。通过实施国家产业政策,依托大型国有公司和一体化集团,依靠集中资源和管理集中化来保存科技潜力和生产潜力,制止工业中知识型部门的崩溃。选择制药业、化工、复合材料、航空

① Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. 15. 02. 2006. <https://rulaws.ru/acts/Strategiya-razvitiya-nauki-i-innovatsiy-v-Rossiyskoy-Federatsii-na-period-do-2015-goda/>

② О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. 01. 12. 2016. <http://kremlin.ru/acts/bank/41449>

③ Путин. О наших экономических задачах. 2012. 1. 30. <https://er.ru/news/73145/>

航天、信息通信技术、纳米技术和核工业为技术发展优先方向,采取税收和关税手段刺激向创新部门投资,保证俄重返技术强国行列。

(6) 增加对研发的投入,加快军民两用技术的转换和应用。俄政府认为,新形势下国防工业综合体在促进经济增长和提高民族经济竞争力方面应该发挥重要的作用。军工向多样化生产转型,提高高科技民用和军民两用产品比重已成为俄国防工业领域最重要的发展议题之一。为释放俄国防工业的研发潜力和优势产能,并为国家项目提供智力和产品支持,2018年,俄军事工业委员会编制了《2030年前国防工业综合体多元化战略》。俄利用国防工业科研潜力服务于国家经济部门的优先方向包括:航空、造船、无线电电子综合体、能源动力综合体用设备、高科技医疗器械生产、农用机械、国内道路和住房建设及公共交通工业用机械设备生产等。普京在2016年总统国情咨文、2018年国防部和国防工业领导人例会上均提出,到2020年、2025年和2030年,军工企业增加高科技民用产品和军民两用产品生产比重要分别达到军工企业产量的17%、30%和50%^①。俄罗斯政府已组织俄罗斯外经银行、俄罗斯出口中心和工业发展基金等参与解决国防工业转产需要的资金问题。

(7) 对部分具有竞争实力的加工业和高科技产品实行出口支持政策。2008年,俄罗斯批准了独立以来唯一一部《2020年前对外经济战略》^②,2014年,政府批准《俄联邦对外经济发展国家纲要》^③。根据这些文件的界定,俄对外经济政策的目标是在有效参与国际劳动分工并提高全球竞争力的基础上,为俄在全球经济中获得领先地位创造条件。发展符合多边贸易体制标准和规则要求的商品和服务出口扶持机制,根据俄罗斯在全球科技领域的专长,俄工业和贸易部制定扶持工业品出口的企业和产品清单,汽车工业、农业机械、铁路工程、飞机和直升机制造业均纳入清单^④。通过建立扶持高技术

① Совещание с руководством Министерства обороны и предприятий ОПК. 21. 11. 2018. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59171>

② Министерство экономического развития Российской Федерации. Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года. <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/foreigneconomicactivity/vec2020>

③ Государственной программы Российской Федерации "Развитие внешнеэкономической деятельности", Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. С. 2174, 2017. № 15. С. 2204, 2018. № 15. С. 2143.

④ Меры поддержки экспорта высокотехнологичной продукции, реализуемые Минпромторгом России. http://kemdep.ru/images/doc/Deytelnost/Gospod/Mer_pod.pdf

产品出口机制、扩大供货、建立跨境产业链等措施,确保其在航空制造、火箭—宇航工业、宇航服务、核能、船舶制造、信息和电信技术、纳米等高技术产品和服务在全球的领先地位。俄明确提出,通过对外贸易银行提供优惠出口信贷和利率补贴、提供风险保险以及简化海关程序和保证物流等支持手段促进出口,使非资源能源类商品出口保持年增长7%,力争实现到2024年高技术产品、食品和服务业出口翻一番,达到2500亿美元的目标。

(8)围绕进口替代将产业政策嵌入反危机和反制裁政策。2014年,为应对西方制裁,俄罗斯启动了进口替代战略,通过限制部分工业制成品进口来保护和发展本国制造业,以降低对外依存度,促进本国工业发展。围绕进口替代,俄政府出台了一系列决议、发展规划和法律文件,形成系统的顶层设计,作出相关金融安排,并迅速落地实施。有关产业政策的文件主要包括:《俄罗斯联邦关于工业部门实施进口替代规划》、《俄罗斯联邦发展和提高工业竞争力国家规划》、《俄罗斯联邦产业政策法》、《俄罗斯联邦关于禁止和限制在国防和国家安全订货中采购外国产品和服务的规定》(第1224号政府令)、《国家技术倡议规划》、《俄罗斯政府2015年保障经济稳定发展和社会稳定首要措施计划》和《俄罗斯政府2016年保障社会经济稳定发展行动计划》(即反危机计划1.0和2.0)等。其中《俄罗斯联邦产业政策法》为普京2000年执政以来第一部以产业政策冠名的联邦法律,该法明确指出,实施产业政策的目的是要形成具有高技术水平和有竞争力的工业,保证使国家经济从原材料出口型发展模式过渡到创新型发展模式^①。从政策指向看,俄政府首先是以产业政策为基本导向来规划进口替代战略,明确指出进口替代政策是2018年前解决经济结构问题的优先方向。进口替代国家规划分两个阶段实行,2012~2015年为第一阶段,2016~2020年为第二阶段,用于落实规划的联邦预算拨款总额为1.062万亿卢布,计划到2020年,总体进口占比将从88%降至40%。

二 俄罗斯制造业发展现状： 对政府产业政策实施效果的实证分析

普京治下的俄罗斯制造业已经崩溃还是正在复兴？这是俄罗斯国内经

^① Федеральный закон о промышленной политике в Российской Федерации. 31 декабря 2014 года № 488 – ФЗ. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39299>

常争论、结论呈两极化的议题。2000 年以来,在各项政策刺激下,产业结构调整尽管进展缓慢,但也出现一定的积极变化。在这一大背景下,按不同的指标衡量,制造业复兴出现局部亮点,各部门表现好坏参半,呈现多样化特点。

(一) 制造业缓慢恢复

从 1991 年苏联解体到 1999 年,俄罗斯制造业产值下降 54%,年均降幅 8%^①。2000 年以来,制造业固定资产投资呈现积极增长态势,其现有产能的 75% 为这一期间形成,机器设备平均使用寿命达 23 年,但多数资本密集型行业仍然是苏联时期建立的。2014 年以来,尽管受到西方制裁和其他不利因素影响,俄制造业仍保持了 2.5% 的年均增速。截至 2019 年年底,制造业中盈利企业占比达到 76.9% (高于俄经济 73.5% 的平均水平),但整体尚未恢复到 1990 年的水平。

从工业体系完整度看,俄罗斯仍属按联合国产业分类标准衡量门类比较齐全的国家,其制造业主要分为机器制造和金属加工、用于新建筑结构和化学产品的材料加工、轻工业和食品工业四个部分,细分为 300 多个部门。按照俄罗斯制造业发展综合战略的评估,汽车制造、交通运输机械制造、农机制造、重型机械制造、冶金、工业建材、民用航空制造、制药和医用工业等部门属于 2000 年后在具有竞争力的现代工艺和方案基础上重建的最现代的部门。2010 年以来的 10 年间,俄国防工业综合体产能进行了根本性的技术更新,使其能够批量生产创新型产品,不仅保证了国产武器在俄军的大规模列装,军火和农产品还共同成为仅次于能源的出口换汇产品。

2014 年以来,随着进口替代战略的实施,制造业在俄国内市场竞争力提升,工业品总体进口依赖度已从 2014 年的 49% 降至 40%^②。制造业中有 15 个部门进口替代率超过 50%,3 个部门超过 75%。其中食品工业机器制造业国内市场占有率提高了 3 倍,农机制造和机床制造产品进口替代率从 38% 增至 60%^③。2019 年,俄非资源类产品出口量价齐升,成为创纪录的一年。出

① Обрабатывающая промышленность России в 1990 – х годах. http://newsruss.ru/doc/index.php/Обрабатывающая_промышленность_России_в_1990_–_х_годах

② Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года. 06. 06. 2020. <http://docs.cntd.ru/document/565066326>

③ Мантуров назвал отрасли с самой высокой долей импортозамещения. 08. 07. 2020. <https://rg.ru/2020/07/08/minpromtorg – importozameshchenie – ostaetsia – magistralnym – napravleniem – razvitiia.html>

口增长中包括中等加工产品,如轿车出口增长 23.5%,药品、香水和化妆品的出口增长 10.1%,轻工业产品出口增长 7.7%。2020年,在新冠疫情蔓延下,俄制药和医用工业成为制造业黑马,1~5月,医用辐照、康复、电子诊断和治疗设备产量同比增长 77.6%,制药业产值同比增长 20%,保证了国内抗疫需求^①。

俄罗斯制造业的一个明显特征是多代技术同堂、水平参差不齐。近年来,面对新工业革命的冲击和挑战,俄罗斯在产业数字化领域也在奋起追赶。俄罗斯工业和贸易部认为,目前,工业已超过农业、服务业和建筑业成为最愿接受技术创新的部门。根据俄罗斯高等经济学院的调查,包括智能机器人、添加剂技术、3D打印、开源技术、云计算、工业分析技术、工业物联网、大数据处理、射频识别(RFID)等工业 4.0 的先进技术已在俄制造业多个行业广泛应用。其中,工业物联网、智能机器人技术在计算机、电子和光学产品、电子设备、化学产品、交通工具生产中应用最多。射频识别在制药、汽车制造、机器设备生产中具有很高利用率。3D打印和增材技术在汽车和计算机生产中十分普遍。云计算在冶金制造、橡胶制品和塑料生产中得到大量采用。该报告的结论之一是,尽管俄罗斯向工业 4.0 的过渡是在相对不利的商业环境下进行的,但这方面的进展显而易见,对工业 4.0 的兴趣正在逐渐转化为具体的投资和实际成果^②。

(二) 存在的主要问题

俄制造业的主要问题是绝对规模偏低、结构简单,在制造业内部,中低技术部门产品占比偏高,企业创新动力不足,制造业的现有规模和多元化程度还不足以支撑经济转型和优势重塑,致使其在全球制造业竞争力排名中落后。

1. 绝对规模偏低

2018年,俄罗斯第一、第二、第三产业产值占比分别为 3.5%、35.8%、60.7%,与工业化国家相比工业绝对规模偏低。截至 2019年1月1日,俄制造业共有 29 万家企业,吸纳就业人口 1 010 万,在俄工业总增加值中占比为

^① В Минпромторге рассчитывают на 20 – процентный рост фармацевтической отрасли РФ в 2020 году. 30. 06. 2020. <https://tass.ru/ekonomika/8852625>

^② Цифровая трансформация в отраслях обрабатывающей промышленности России: результаты конъюнктурных обследований. Вестник СПбГУ. Экономика. 2019. Т. 35. Вып. 4.

14% ,在 GDP 中占比为 13.1%^①。根据联合国工业发展组织数据,2017 年,俄制造业增加值为 1 880 亿美元,分别相当于中国(3.593 1 万亿美元)和美国(2.249 4 万亿美元)、日本(1.025 5 万亿美元)和德国(7 599 亿美元)的 5.2%、8.3%、18.3% 和 24.7%。按制造业增加值排名,俄罗斯在世界制造业 50 强国家排行榜中居第 13 位,在世界制造业中占比为 1.5%^②。2000~2015 年,俄罗斯制造业增加值复合年增长率(CAGR)为 9.8%,中国、印度、印度尼西亚和泰国分别为 17.9%、13.5%、15.3% 和 12.5%。从追赶角度看,俄罗斯制造业增加值不仅落后于中、美、日、德等世界制造业大国,也落后于部分新兴市场国家^③。

2. 中低技术部门占比高

制造业中高、中、低技术的相对关系与其对 GDP 增长的贡献率有重要关联。目前,俄制造业主要停留在传统的冶炼、资源粗加工行业,代表高技术水平的机器设备制造仅占 22%,中低技术部门在制造业中扮演着主要角色,其产品占比接近 70%,焦炭与成品油生产、冶金和食品生产三个部门约占产出价值的 56%。相比之下,德国的中高技术产品占比为 54%,日本为 51%,美国为 46%,中国为 40%^④。除技术构成落后外,固定资产老化也制约了制造业潜力的发挥。2017~2018 年,在高技术、中高技术、中低技术和低技术制造业中,固定资产老化率均在 45% 以上(见表 1)。

表 1 2017~2018 年俄罗斯不同技术水平制造业固定资产老化率(%)

年份	2017	2018
高技术水平生产	45.3	48.2
中高技术水平生产	48.0	49.9
中低技术水平生产	49.1	51.0

① Доржиева Валентина Васильевна. Современные тенденции развития обрабатывающей промышленности России и её конкурентоспособность в условиях новой промышленной революции. Economics: Yesterday, Today and Tomorrow. 2019. Vol. 9. Is. 5A.

② 城市研究会:《制造业 50 强国家排行榜:中国第一,美国第二,日本第三,韩国第五》, http://k.sina.com.cn/article_6384560045_17c8ca7ad00100b1s1.html

③ Обрабатывающая промышленность в России и в мире(сравнительный анализ 13 стран). https://json.tv/ict_telecom_analytics_view/obrabatyvayuschaya-promyshlennost-v-rossii-i-v-mire-sravnitelnyy-analiz-13-stran-20180816061422

④ Россия – на 32-м месте по конкурентоспособности обрабатывающей промышленности. 18. 10. 2018. https://zen.yandex.ru/media/freeconomy/rossiya-na-32m-meste-po-konkurentosposobnosti-obrabatyvaiuscei-promyshlennosti-5bc86d236b417700_aeb00c12

(续表 1)

年份	2017	2018
低技术水平生产	49.4	51.4

资料来源: Степень износа основных фондов по отраслям экономики, в т. ч. по относящимся к высокой, средней и низкой степени технологичности по 2017, 2018. <https://www.fedstat.ru/indicator/s9080>

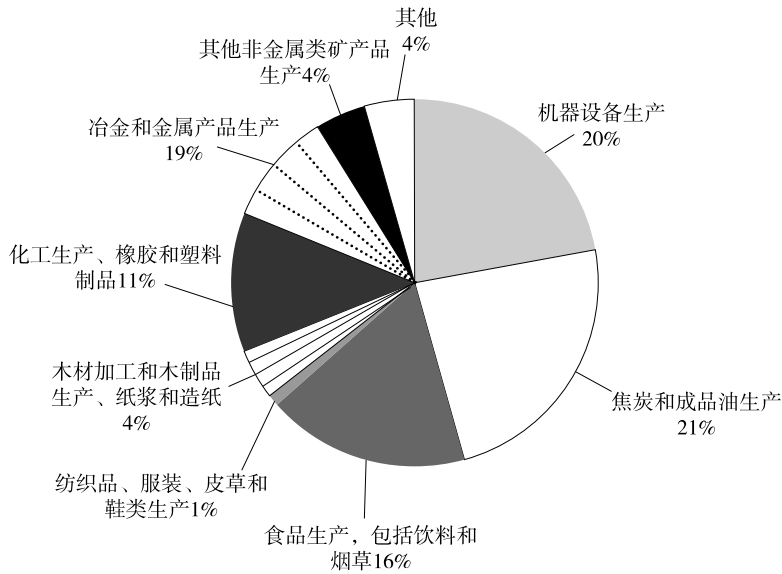


图 1 2019 年俄罗斯制造业门类构成

资料来源: Доржиева Валентина Васильевна. Современные тенденции развития обрабатывающей промышленности России и её конкурентоспособность в условиях новой промышленной революции. Economics. Yesterday, Today and Tomorrow. 2019. Vol. 9. Is. 5A.

3. 高技术产品出口占比低

受制造业结构低度化制约,俄高附加值的深加工制成品产出和出口比重依然很低。据世界银行数据,2000~2016年,俄罗斯高技术产品在出口总额中占比最高时为4.28%(2002年),之后伴随着国际油价的上涨逐年下降,最低时为1.09%(2008年),到2014年西方发起制裁时为1.92%,2015年后由于实施进口替代等措施,高技术产品出口占比有所上升,2015年和2016年分别为3.1%和2.35%(见图2)。最近10年,尽管俄非资源类产品出口占比从47%缓慢增至53%,但其中大多数仍为中低技术产品,导致俄在世界高技术产品出口中占比仍然微不足道。2000~2016年,其占比一直为0.3%左右,世界排名从第29位后移至第30位(见表2)。

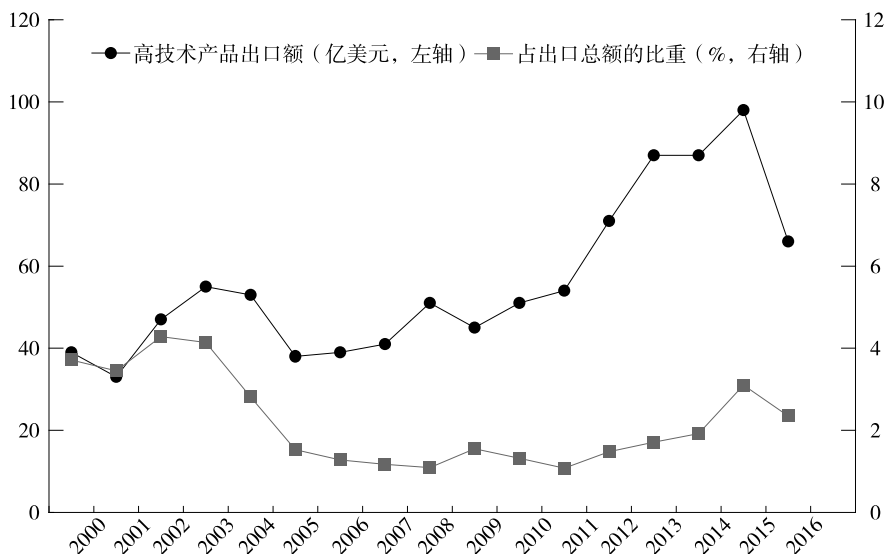


图2 2000 ~ 2016 年俄罗斯高技术产品出口情况

资料来源: Мировой высокотехнологичный экспорт в графиках: насколько Россия отстает? https://zen.yandex.ru/media/id/5a637e1ff031736003966311/mirovoi-vysokotehno-logichnyi-eksport-v-grafikah-naskolko-rossiia-otstaet-5a94e7a33dceb7e4ac4a029a?utm_source=serp

表2 2000 ~ 2016 年俄罗斯在全球高技术产品出口中的占比和排名

年份	占比 (%)	排名
2000	0.3	29
2001	0.3	29
2002	0.4	28
2003	0.5	28
2004	0.4	29
2005	0.2	30
2006	0.2	30
2007	0.2	29
2008	0.3	31
2009	0.3	32
2010	0.3	32
2011	0.3	32

(续表2)

年份	占比(%)	排名
2012	0.4	31
2013	0.4	29
2014	0.4	28
2015	0.5	28
2016	0.3	30

资料来源:作者根据世界银行数据整理, <https://www.worldbank.org>

4. 制造业竞争力排名下降

根据德勤全球制造业小组与美国竞争力委员会联合报告观点,制造业的竞争力对于一个国家长期经济繁荣起着至关重要的作用。在全球范围内有较强竞争力的制造业能创建一个可持续的经济生态体系,吸引外国投资,并且改善国际收支平衡状况;能创造高质量的工作岗位,提升一个国家的智力资本和创新能力,推进研发工作和创新发展^①。衡量一国制造业竞争力水平主要有3组指标,包括制造业产品的生产和出口能力、技术发展和适应性以及在全球制造业产品中的份额。

从德勤发布的全球制造业竞争力指数国家排名看,俄罗斯数年来一直呈下滑轨迹,全球排名从2010年的第20位降至2013年的第28位,2016年进一步降至第32位^②。制造业竞争力不仅代表存量也代表增量的竞争,不仅是规模更是质量的竞争。俄罗斯制造业竞争力排名逐年下降,表明在新工业革命的赛跑中,俄与第一、第二梯队的差距在进一步拉大,无法形成经济长期增长的有效支撑力。

三 俄罗斯加工制造业发展综合战略的政策重点及出台背景

(一) 发展目标和政策重点

2020年6月6日,总理米舒斯京签署批准《2024年前和2035年前俄罗

^① 德勤:《2010年全球制造业竞争力指数(中文版)》, <https://vdisk.weibo.com/s/ux2EZUsCJ1aiC>

^② 德勤:《2016年全球制造业竞争力指数(中文版)》, <https://www.useit.com.cn/thread-11849-1-1.html>

斯联邦制造业发展综合战略》^①。该战略指出,在贸易保护主义盛行、经济民族主义加剧、科技竞争加强、国际能源供求格局发生深刻变化的新形势下,制定新战略的基本原则是在无条件地确保国家安全的条件下,最大限度利用国内市场,将其作为创建和测试新产品以及随后扩大出口的基本平台。

基于此,战略实施的目标是创建具有高出口潜力、能够参与全球竞争、保证实现国家发展目标的工业。在制造业中创建具有高生产力的、以现代技术为基础和高素质人才为保障的出口导向型部门。通过实施技术、投资、人力资源、刺激需求、外贸在内的五大领域的支持政策,最终实现 2023 ~ 2025 年制造业相关部门的年增长率不低于 4.5%、2031 ~ 2035 年增长 3%。经过 15 年,使制造业在 GDP 中占比从目前的 14% 增至 17%。

技术政策:主要为研发、技术转让和数字化提供支持。具体手段包括从刺激研发和创新产品试点的发布到补贴优先投资项目以及利用新版特别投资合同(СПИК2.0)机制,支持数字平台的开发和工程活动。实施精益生产方法并提供技术转让优惠,吸引对利基市场的风险投资。通过上述政策实施,预期到 2024 年将从事技术创新的公司数量增至总量的 50%,到 2035 年保持该指标水平。将在工业中加快推广数字技术的费用增至新增加值的 5.1%,保证非资源型基础部门大中型企业劳动生产率年增速不低于 5%。

投资和金融政策:旨在刺激投资活动,确保资金的可得性,并减轻信贷负担。具体做法包括提供税收优惠(包括扩大投资税收减免和抵免范围),签订长期合同,减轻对投资者不合理的行政监管,扩大使用联邦工业发展基金,发展地区工业发展基金,支持发展工业园区、工业技术园区和产业集群等。预期政策效应是:到 2024 年和 2035 年,固定资产投资占制造业增加值的比重从目前的 19% 分别增至 25% 和 27%,完成改造和扩大工业固定资产,提高生产能力,稳定工业增长态势;到 2024 年和 2035 年,实现制造业产值比 2019 年分别增长 116.8% 和 192.5%。

人力资源政策:旨在保证对合格人员的需求。通过实施针对优先行业和细分行业的培训计划、单一型城镇工业潜力多元化及支持劳动力流动措施,增加工业领域就业和提高劳动生产率,到 2024 年和 2035 年,劳动生产率分别提高 5% 和 3.6%,在寻找合格工人方面没有遇到问题的公司占比分别达到 50% 和 70%。

^① Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года. 06.06.2020. <http://docs.cntd.ru/document/565066326>

刺激需求政策:旨在刺激开发对国产产品的国内和国外需求。通过对某些商品提供消费补贴、向客户提供优惠贷款和租赁支持、过渡到新的环境标准、有针对性的政府采购、实施国家参与的大型工业项目、实施在国家工业信息系统基础上创建供应商平台等措施,实现到2035年基础设施项目实施中俄国产产品的份额增至70%,在消费量中增至75%;到2024年和2035年,高技术水平的制造业产值分别比2019年增加25%和1.8倍。

外贸政策:旨在扩大国产产品的对外出口。近年来,俄已建立一系列灵活的金融工具、建立统一的出口促进机制系统、发展会展等支持将俄国产品推向国外市场。综合战略提出的新措施包括:扩大欧亚经济联盟内部的相互投资和产业合作领域;实施大型国外项目;将捆绑融资的条款更改为可以在全球范围内竞争的水平。按照“国际合作与出口”国家项目规定的指标,到2024年和2035年,俄工业品出口额将分别达到2050亿美元和2900亿美元,其中,机器制造业产品出口额分别达到600亿美元和950亿美元。

为实现综合战略的联邦拨款达到3万亿卢布,其中2.2万亿卢布集中于工业发展和提高制造业竞争力计划。综合战略还提出,航空制造、船舶制造、电子工业、医用工业、制药工业、汽车制造、运输机械制造、农机制造、化工与石化、黑色与有色冶金、投资性机器制造、重型机器制造、机床行业、废物处理回收与处置行业、轻工业、社会意义商品生产、建材业和复合材料等优先行业将对战略实施作出贡献。2019年以来,俄工业和贸易部已对上述行业原有发展战略进行更新,计划在未来15年内,在运输工程和建材行业中用国产产品全部取代进口产品,在油气机械制造、化工和农机制造行业,进口替代率增至80%,国内市场国产产品总体占有率从目前的55%增至70%。

该综合战略认为,将在宏观经济政策稳定平衡和世界经济前景可测的条件下实现预期目标,在以下场景设定下,实现战略目标的可能性将大大降低:国际油价在1年或1年以上期间低于每桶30美元;卢布汇率年贬值20%以上;对企业1年期以上卢布贷款的加权平均利率实际高于5%。

(二) 战略出台背景分析

1. 寻找经济增长的新动能

普京执政20年来,能源部门在俄罗斯经济中一直发挥着重要作用,不仅作为俄在国际上大国地位的重要支持,也是国家外汇收入和预算收入的主要来源,但这种对能源过度依赖的增长模式不可持续。普京执政20年,调整结构、转变经济增长模式一直是重要的任务。然而多年过去了,俄经济对能源的依赖程度并未有效改观。目前,能源产业约占投资的1/3,出口的1/2强,

预算收入的约 40%，并吸纳 4% 的就业人员。从 2014 ~ 2019 年经济运行情况看，能源部门在 GDP 中占比平均为 25%，最高时为 32%^①。

2020 年以来，新冠疫情持续蔓延和国际油价的暴跌，再次使俄罗斯将通过产业政策实施国家管理、降低对能源经济依赖的问题提上议程。俄总统企业家权利保护全权代表、全俄社会组织“实业俄罗斯”主席鲍里斯·季托夫及其领导的斯托雷平经济增长研究所提出，石油市场的黄金时期已经过去不可再现，需要寻找新的经济增长驱动力。经济学家情报咨询机构(EIU)分析师认为，由于俄经济在危机前已存在严重的结构问题，大宗商品的低价格将增加经济复苏的复杂性^②。莫斯科斯科尔科沃管理学院分析师马拉特·阿特纳舍夫认为，更积极地发展加工制造业将成为碳氢化合物时代结束后经济增长的发动机^③。正是在这种背景下，俄政府推出了 2035 年前制造业综合发展战略。俄工业和贸易部部长曼图罗夫指出，该战略明确的发展导向将帮助工业部门将新冠病毒大流行造成的损失降至最低，并迅速恢复增长态势^④。促进制造业发展将成为政府经济恢复政策的重要组成部分，加快发展制造业助力经济复苏，并为后疫情时代加快经济转型、实现经济中长期发展打下基础。

2. 应对新工业革命挑战

先进制造业是建设现代化经济体系的支柱。放眼全球，20 世纪 90 年代以来，以信息技术和数字技术为代表的新一轮技术革命推动了全球制造业发展格局的变化，世界主要工业国家已经开始了新一轮的产业结构转型升级，全球制造业出现智能化、服务化、绿色化、高端化和国际化等发展新趋势。在吸引投资、刺激创新和创造高价值工作岗位方面，制造业目前是并且将来也仍然是支柱产业。近年来，尽管处于西方制裁和油价走低等因素叠加形成的经济困难时期，俄领导人仍不断提及工业革命和技术革命等时代话题，彰显俄罗斯不甘心在新工业革命中掉队的决心。普京多次强调，俄罗斯需要一场真正的技术革命和科技革新，俄企业必须实施半个世纪以来最大规模的技术

① Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2035 года. 10. 06. 2020. <http://government.ru/news/39847/>

② Российской экономике придется потратить четыре года на выход из кризиса. 16. 07. 2020. <https://www.forbes.ru/biznes/405157-rossiyskoy-ekonomike-prividetsya-potratit-chetyre-goda-na-vyход-iz-krizisa>

③ Золотое времечко на рынке нефти вряд ли вернется. Нужны новые драйверы роста. 11. 06. 2020. <https://www.eg-online.ru/article/422160/>

④ Заседание правительства. 9 апреля 2020. <http://government.ru/news/39452/>

和设备更新。此次新冠疫情危机更强化了俄高层对发展比较完备的产业体系来支撑其大国地位、对加速经济向数字化过渡的必要性和紧迫性的认识,而要实现这两点,复兴制造业都是必然选择。俄罗斯决心追赶全球产业调整的步伐,根据新的形势调整思路,加快经济转型。

四 发展战略实施前景

通过对普京时期俄罗斯产业政策沿革的梳理,可以看到,转变经济增长方式、实现经济多元化是俄社会各界早已达成的共识。从2003年起,俄政府就明确提出调整发展战略。2008年出台的《2020年前社会经济中长期发展战略》再次确立由能源出口型经济向创新型经济过渡的方针和基本原则。2012年普京竞选文章提出发展新经济。但从实际落实情况看,俄罗斯第二产业内部结构调整升级并未取得实质性进展,这其中有更深层次的原因。

(一) 难以摆脱经济发展模式的路径依赖

俄罗斯的经济结构和增长模式是由其资源禀赋决定的。依赖能源出口的经济结构始自勃列日涅夫时代,在两次石油危机中俄罗斯(苏联)都坐收红利,经济结构不合理被每一届政府高度关注而又一直难以改变。叶利钦时期(1992~1999年),俄罗斯的原油、成品油和天然气收入为2000亿美元,普京时期的2000~2019年,仅原油出口就超过两万亿美元^①。2000年以来,由于原油价格反复拉升导致的大量名义出口增长换来的超额收益,支撑了俄罗斯的投资性消费和居民最终消费,促使俄罗斯国内所有要素流向资源型行业,形成能源推动效应。资源收益又导致俄罗斯国内对制造业产品需求的提升,但由于俄本国制造业竞争力不高,引发大量进口制成品。由此更强化了以出口资源换取外汇、从国外进口制成品、从而进一步挤压国内制造业发展空间的恶性循环^②。一方面,巨大的能源资源优势已经使俄罗斯经济形成了一种发展模式的路径依赖,改变资源导向型经济增长模式的难度极大。另一方面,丰富的自然资源禀赋是俄罗斯参与国际分工的比较优势和竞争优势,寻找经济增长新动能并不意味着俄罗斯要放弃能源优势,未来在相当长的时间内,俄罗斯经济在很大程度上还会是能源依赖型经济。

^① Экспорт нефти из России 2000 – 2020. 03. 07. 2020. <http://global-finances.ru/eksport-nefti-iz-rossii-po-godam/>

^② 李建民:《普京治下的俄罗斯经济:发展路径与趋势》,《俄罗斯研究》2019年第6期。

(二) 产业政策政府主导色彩过于浓厚, 市场机制不足, 向创新转型缺乏原动力

从俄罗斯产业政策实践看, 政府更习惯运用传统的选择性政策, 差别对待不同产业, 对特定产业实施选择性倾斜, 而功能性的政策手段运用不足。国家的过度干预没能从根本上改善俄罗斯的营商环境和建立有利于中小企业发展的条件, 反而削弱了市场竞争。俄罗斯经济发展部和开放型政府联合发布的《2016 年俄罗斯创新国家报告》指出, 近年来, 在国家创新全球排名提高的情况下, 俄罗斯企业的创新积极性未见明显提高。其原因是大企业凭借自身的行业垄断地位和行政壁垒对创新不感兴趣。由于缺乏有效的激励机制, 本应作为创新主体的中小企业面临税费高、融资难等问题, 也不愿意参与高风险的创新活动。企业创新的低效性制约了国家总体创新活动的有效性, 所通过的各大发展战略和产业政策在实施过程中不乏虎头蛇尾^①。

2020 年 7 月 21 日, 普京签署了关于未来 10 年国家发展目标的法令, 提出俄在 2030 年前需要完成的一系列国家发展目标, 其中无论是加快经济发展、改善民生, 还是进行数字化转型, 均离不开制造业的发展支撑。2020 年 7 月初完成的俄宪法修正案公投为“长普京时代”提供了宪法制度保障, 从这一角度看, 在未来的任期内, 普京的经济任务是如何处理自己留给自己的遗产, 即怎样摆脱对能源和原材料出口的过度依赖, 加快复兴制造业, 从传统制造业向先进制造业转变, 使资源密集型产业和资本密集型及技术密集型产业同时获得较快发展, 走出一条符合国情的创新型经济发展道路; 如何解决俄拥有巨大资源潜力与居民生活水平未得到相应提升之间的矛盾, 切实提高居民生活水平和质量。

展望制造业发展综合战略的实施前景, 可以预见仍将是一个曲折的过程。俄工业和贸易部部长曼图罗夫指出, 当前在贸易保护主义盛行和国际市场相对饱和的条件下, 实现发展战略提出的指标, 扩大俄罗斯工业品出口极为困难。由于新冠疫情, 俄经济陷入短期衰退, 国内市场的增长潜力受到企业缺乏运营资金和高信贷负担而放缓投资、政府采购机会枯竭、居民收入下降等因素制约, 实施大规模进口替代计划也不是最好的时机。按俄国内最乐观的估计, 要实现向创新经济的转型需要 10 ~ 15 年时间, 期间制造业复兴会实现局部突破, 但其对经济长期增长的驱动效应短期内难以显现。

(责任编辑: 高晓慧)

^① Национальный доклад об инновациях в России 2016. https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2016/10/RVK_innovation_2016.pdf