

对《2024年前俄罗斯联邦政府基本工作方针》的解读

李 洋

【内容提要】 2008年以来,俄罗斯经济长期在低谷徘徊,这其中既有外部因素也有内部因素的影响。面对停滞,俄罗斯亟须寻找突破的契机来扭转整体经济颓势。在此背景下,《2024年前俄罗斯联邦政府基本工作方针》应运而生。该文件制定了详细的目标及具体措施,在细节推进方面超过了之前的规划性文件,凸显了俄罗斯重新恢复经济增长的紧迫性及其规划目标的战略性。在文件所制定的规划实施过程中,俄罗斯将面对一系列内外部影响因素,这些因素从某种程度上将决定规划的实施效果及长期发展路径。另外,从历史和现实中研究俄罗斯经济曾经和现在面临的问题,并结合规划中的主要经济要素进行分析,会对规划的实现与否有一个基本的研判,这对探究和了解俄罗斯经济未来的发展轨迹具有重要意义。

【关键词】 俄罗斯 2024年前工作方针 财政预算 人口问题 养老改革

【作者简介】 李洋,内蒙古自治区社会科学院俄罗斯与蒙古国研究所副研究员。

一 《2024年前俄罗斯联邦政府基本工作方针》实施的背景及面临的问题

(一) 新“五月指令”及宏观经济环境

2018年对于俄罗斯是极其重要的一年。3月总统大选后政府进入一个

新的执政周期,主要任务是根据总统普京在5月7日发布的新“五月指令”(Майский указ)^①对12个重点领域提出发展要求,之后又根据该指令于9月29日制定出未来6年(2018~2024年)的战略规划,全称为《2024年前俄罗斯联邦政府基本工作方针》(以下简称《工作方针》)。《工作方针》共分两个部分:目标和具体措施。目标包括7个方面,具体措施分为6大板块。在6大板块中对各个主要行业的具体任务及实现办法进行了细化。《工作方针》是了解俄罗斯在新阶段发展战略的主要参考文件,重要性不言而喻。

表1为《工作方针》中目标部分的7个方面,每个目标都由分管副总理统筹负责,具体措施由联邦政府22个部门同地方政府协调推进。通过研究新“五月指令”和《工作方针》两个文件可看到,前者提出了“做什么”,后者明确了“怎么做”。《工作方针》所规划的内容可以用4个方面来概括,即经济增长、人口、投资和创新。除了政治、文化和军事领域本文不做讨论,其他所有目标基本都可以囊括到这四点当中。在讨论俄罗斯的经济增长趋势之前,先要对它的宏观经济环境及内外约束条件进行梳理,这将对俄罗斯未来规划全景的实现有更加清晰的研判。

表1 《2024年前俄罗斯联邦政府基本工作方针》目标

目标	保障人口增长率和提高公民平均寿命	持续提高家庭实际可支配收入	改善500万个家庭的住房条件	加快技术创新和扶植创新机构发展	加快数字创新技术在经济和社会领域的应用	跻身世界第五大经济体,维持宏观经济稳定,通胀率控制在4%以下	以技术和人才相结合推动实体经济发展
----	------------------	---------------	----------------	-----------------	---------------------	--------------------------------	-------------------

资料来源:Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. <http://static.government.ru/media/files/>

2018年对俄罗斯来说是个多事之秋:2009年以来的经济周期进入尾声^②、中美贸易战对全球产业链和金融市场造成重要影响、俄罗斯面临前所

^① 总统新“五月指令”全称为《2024年前俄罗斯联邦国家发展目标及战略任务》,它是相对于“五月指令”而得名,后者颁布于2012年5月,包括218个目标项目,完成周期为2012~2020年。

^② 俄罗斯经济发展部部长马克西姆·奥列什金认为,2009年以来的经济周期在2018年会趋于尾声,进而重启新的经济周期。Максим Орешкин. Экономика России сможет расти только за счёт внутренних источников. <http://www.vesti.ru/videos/show/vid/772271/cid/6/>

未有的外部制裁,以及俄罗斯的财政货币政策、养老体系都显示出不同于之前几年的一系列改变和调整。自2014年以来,俄罗斯通过紧缩的财政货币政策稳定了经济,各项指标都重新回到安全区间,但在结构性改革滞后的背景下经济增长表现却乏善可陈,面临通缩压力。如果以《工作方针》为契机重启增长,那么时机选择是合适的,但如果考虑基本面,其实2017年比2018年甚至2019年更具操作基础,因为后两年可能要面临一个通胀的高峰期,并受到去杠杆后美国周期货币政策的影响,当然,制裁的逐级加码也是必须考虑的风险因素。

2014年以来,低增长已经成为常态,为了避免重蹈1986~1989年“加速战略”的覆辙,俄罗斯2014~2016年的反危机政策实质上抛弃了对短期增长速度的崇拜,后者被俄罗斯经济学家马乌称为“民粹主义刺激性政策”^①。俄罗斯政府将经济稳定作为增长的基础,维持低通胀率和失业率。在1998年经济危机后,俄罗斯开始跟随全球主要国家和地区采用通胀目标制,以央行对币值稳定的严格承诺来稳定通胀预期。2015年和2016年两年的高通胀在央行持续提高利率后被降至4%左右的水平,但国际和国内因素使其在2018年下半年卷土重来,央行就此终结了连续3年的降息操作,重回加息通道。这里存在一个矛盾,如果高利率下的外资流入低于预期,且受制于融资成本的实体经济部门必将拖累经济增长,那么遏制通胀的成本不可谓不大。相反,在当前的财政政策下维持2015年以来的降息通道会放大通胀率和卢布贬值,这是俄罗斯政府最不希望看到的,政策显示俄罗斯最终选择了后者,没有借鉴美国和欧盟强有力的宽松货币政策。在通胀具体值的预测上,尽管返回到2015年12.9%的峰值概率很小,但央行和财政部均认为它仍是未来几年阻碍经济增长的主要内部因素,其连带效应会辐射到家庭和企业以及其他领域^②。在高预期通胀率下,作为债务人的政府支付各类指数化补贴时很有可能面临被通胀侵蚀的情形,这直接关系到选民对政策规划的信任态度,也会加大政府的后续支出成本。如果届时通胀超出央行的预期,从过往经验看联邦财政追加社会保障支出会是大概率事件,这会在很大程度上影响已设定的规划支出。另外,让政策目标与现实措施产生兼容也非易事。如果从提高

^① B. 马乌,陈余译:《俄罗斯经济:稳定导向的反危机政策与后危机走势》,《俄罗斯东欧中亚研究》2018年第3期。

^② В. В. Ильяшенко. Доходы населения России в условиях инфляционных процессов// Экономическая политика. 2018. №2. С. 184.

经济增长率的角度看,提高增值税^①、延长退休年龄及央行加息并非正向激励,它们都有各自的针对目标,如何通过其他措施来中和其负面影响,甚至激发其正向影响力,无不考验着新一届政府。

(二) 面临的内外部问题

1. 财政掣肘及影响

财政预算是实现《工作方针》遇到的首要问题,紧缩性财政预算和地方债均是掣肘,在央行加息的预期下如何平衡发展和预算目标的关系甚为重要。根据俄罗斯政府计划,完成六年期整体规划须投入资金 28.5 万亿卢布,其中财政支付 20 万亿卢布。在这 20 万亿卢布中,联邦政府预算计划投入 14 万亿卢布,另外 6 万亿卢布是“五月指令”之前的国家计划资金拨付,正好一并纳入整体规划中。其余的 8.5 万亿卢布需借助于非预算资金,支出规模非常庞大^②。

首先,就联邦政府而言,在修订的 2019 ~ 2021 年中期财政预算中计划保持财政预算盈余,这是对 2017 年中期财政预算的一个调整,也是 2012 年以来首次改变以财政赤字为目标的预算政策。根据中期财政预算目标,2019 年、2020 年和 2021 年财政预算盈余占 GDP 的比重分别为 1.8%、1% 和 0.6%,年均收入为 20 万亿卢布,支出 18.5 万亿卢布^③。财政盈余出于对收入的乐观预期。例如,根据财政部的计算,由于石油价格高于政府预期,2018 年有 1.1 万亿卢布的石油补充收入。另外,相比 2017 年,卢布贬值、增值税和利润税分别能为财政贡献 3 190 亿、1 110 亿和 980 亿卢布的额外收入。但从整个周期看,除了增值税外其他增收来源并不稳定。所以,面临如此规模的财政支出,保持预算盈余绝非易事。尽管财政部部长安东·西卢阿诺夫承诺联邦政府会承担绝大部分支出,但对于那些濒临破产或财政状况举步维艰的地区,去掉基本的社会支出还剩下多少资金用来完成联邦政府的战略规划? 这个问题似曾相识,在上一个规划周期,当联邦预算在地缘政治风险导致的经济增速下降后突然收紧,地方政府却不能放松所履行的战略规划支出

^① 从 2019 年 1 月 1 日起,俄罗斯政府将增值税从之前的 18% 提至 20%,消费税和物业税也相应提高,另外,还针对月收入低于 20 万卢布、无雇佣关系的个体经营者征收 4% ~ 6% 的所得税。

^② На нацпроекты выделяют 28 трлн рублей за 6 лет. 25. 10. 2018. <https://www.vestifinance.ru/articles/109132>

^③ В. Вислогузов. Федеральный бюджет обрел публичность. <https://www.kommersant.ru/doc/3752483>

责任,所以才导致地方债务一再攀升。

新财政预算的一个显著变化是石油价格被制定为每桶 60 美元^①,相比 2017 年中期财政预算制定的石油价格有显著提高。这一方面体现了政府对石油价格持乐观预期;另一方面,进入国库的收入会有所增加。因为根据 2017 年的最新预算规则,石油基准价格定为每桶 40 美元,如果实际价格超过该基准价格,那么价格差带来的补充石油收入将进入国家福利基金。根据国际货币基金组织测算,石油价格对俄罗斯经济增长率的影响达到 0.65 个百分点,是最重要的影响因素。石油价格对俄罗斯的影响不仅仅体现在经济增长和财政收入上,它也是资本外流条件下支撑卢布汇率的基石,对稳定经济的战略作用是其他因素难以比拟的。根据财政部的计算,相比 2017 年,2018 年石油出口收入每桶增加 1 800 卢布,作为支持国内经济的“缓冲垫”,俄罗斯国家福利基金在国际石油价格持续稳定的背景下有望在中短期内出现较大幅度增收。截至 2018 年 9 月 1 日,国家福利基金总额为 5.16 万亿卢布,预计到 2019 年将超过 8 万亿卢布,占 GDP 比重达 7% 以上^②。但必须考虑到松散的“欧佩克+限产协议”并不能保证油价长期平稳,叙利亚、委内瑞拉和伊朗都具备扩大产量的潜力,美国的页岩油开采也出现了新一轮的高峰,在很大程度上会抑制油价的攀升。这些因素会对国库和国家福利基金收入产生很强的不确定影响。同时,在 2018 年 2 月与国家储备基金合并后,国家福利基金将承担更多的社会保障支出责任,所以,在筹集资金方面俄罗斯政府也在考虑另选他途。例如,为了弥补财政缺口,政府将目标投向化工和冶金类企业,即著名的“别拉乌索夫清单”。该清单以总统事务助理安德烈·别拉乌索夫命名,将部分类别企业因卢布贬值获得的额外利润上缴财政,目的是平衡这类企业与石油企业的财政上缴额,预计年增收 5 000 亿卢布。俄罗斯加工制造类企业的税收负担从 2017 年的 7.9% 增至 2018 年的 8.2%^③。额外利润上缴无疑会恶化该类企业财务状况,强行吸纳企业的留存利润来扩大财政支出,这可能为接下来的其他征缴非税收入开了先例。事实上,政府在立法上确实正在积极推动扩大其非税收入征收职能。

① 根据 2019~2021 年俄罗斯中期财政预算,2019 年、2020 年和 2021 年的石油价格分别被固定为每桶 63.4 美元、59.7 美元和 57.9 美元。

② А. Королева. ФНБ опять уйдет за границу. Но – на дело. 2018. <http://expert.ru/2018/09/19/fnb-opyat-ujdet-za-granitsu-no-na-delo/>

③ А. Королева. В каких отраслях налоги меньше растут. <http://expert.ru/2018/05/21/nalogovaya-nagruzka/>

其次,联邦财政与地方财政在实施《工作方针》上如何协调是完成目标的另一关键。现实中,地方政府是主要实施者,但地方财政从2014年至今一直处于捉襟见肘的窘境,这首先源于地方预算平衡性下降。俄罗斯地方政府的主要税收来源是个人所得税、利润税(与中央共享)、财产税及消费税(与中央共享),税收额与增值税及进出口关税等联邦税有巨大差距,难以弥补庞大的地方支出,即使依靠联邦政府税收转移支付也不能完全解决问题。另外,伴随着企业发展的萎靡不振,地方政府税基也出现不断萎缩的势头,加剧了地方财政困难。以乌拉尔联邦区为例,地方两级税收和联邦财政转移支付从2013年以来呈下滑趋势,收入难以覆盖支出,地方投资项目的低回报又恶化了这一趋势,具体表现就是地方债务的积累^①。对此,俄罗斯政府在2017年通过债务展期的方式对地方政府的预算贷款进行重组,将还款期限延长7年,这为地方的财政平衡创造了空间。尽管目前地方债务状况有所好转,但商业贷款在债务结构中仍占有较大的比重,具有一定风险。鉴于俄罗斯央行持续降低利率,在较为宽松的流动性环境下,联邦政府开始收紧对地方的低利率财政贷款。根据俄罗斯财政部的数据,2013~2015年俄罗斯地方政府的债务增长率分别为29%、20%和11%,尽管呈递减趋势,但总量依旧庞大。根据阿列克谢·库德林的研究^②,经历了2011~2015年的扩张,联邦政府对地方财政贷款从2016年开始收缩。如表2所示,联邦政府对地方财政贷款占比从2014年的37.3%降至2017年的27.7%,地方政府的商业贷款占比也从2012年的29.7%降至2017年的22.9%。在实行新的预算规则后,地方政府的预算约束开始逐渐硬化,政府债券在债务结构中的比重提升可以对此进行注解,市场化的债券收益率更能反映投资者对政府项目的风险偏好,对政府支出是一个有效的约束。库德林认为,除了将石油基准价格降至每桶45美元外,还应继续执行该预算规则。但从目前看,联邦政府有放松对地方财政贷款支持的想法,因为新一轮发展战略是硬指标。这就形成了紧缩财政预算目标与庞大的潜在支出之间的矛盾,这在2012年总统“五月指令”执行中表现得非常明显。在加息预期下,问题会变得更加尖锐,新预算规则会迫使地方政府重回商业贷款轨道,但前提是项目收益率高于银行贷款利率,在高利率风险周期内其可行

① А. А. Куклин, К. С. Наслунга. Методические особенности оценки состояния региональных бюджетов//Экономика региона. 2018. №2. С. 399.

② А. Кудрин. Субнациональные бюджетные правила: зарубежный и российский опыт//Экономическая политика. 2018. №1. С. 8 – 35.

性肯定不如联邦财政贷款成本低及可控性强,并且贷款的短期化和基建项目的长周期建设会形成债务的期限错配,增加联邦政府的“兜底”风险。所以,复杂的金融环境难以替代财政作为主要的资金供应渠道。面对如此规模的投资方案,判断地方财务的资产负债表是否持续良性趋势还难有定论。

表2 2012~2017年俄罗斯地方政府债务结构(%)

债务结构	2012	2013	2014	2015	2016	2017
财政贷款	25.7	30.4	37.3	38.3	30.8	27.7
商业贷款	29.7	30.7	24.6	19.8	19.5	22.9
政府债券	34.9	30.6	31.9	36.9	45.0	44.7

资料来源:A. Кудрин. Субнациональные бюджетные правила:зарубежный и российский опыт//Экономическая политика. 2018. №1. С. 13.

除了反映收入和支出的预算平衡性外,对地方财政可持续性具有重要影响的因素是地方财政政策的质量,即如何实现支出最优化。《工作方针》框架内的投资回报率最大化不仅关系到规划的完成效果,也是对地方财政可持续性的反馈。联邦政府往往倾向采用更多的法规并宣告他们解决问题的意向,由地方政府确定具体方式和集中资源来执行政策。在此过程中所制定规则的模糊性常常导致联邦与地方政府的决策冲突,最终可能会扭曲政策初衷。所以,如何从公共政策制定的角度来明确联邦政府与地方政府的角色定位,是包括俄罗斯在内的很多新兴市场国家的重要难题,这个问题不解决,《工作方针》的落实将大打折扣。

2. 国际因素的制约

从外部因素来看,经济制裁和美联储加息是影响俄罗斯宏观经济的两个主要因素。2018年美国分别在4月和8月对俄罗斯进行了两轮制裁,制裁领域及程度呈不断扩展和加强之势。11月美国中期选举后,被民主党控制的众议院势必推动对俄罗斯更加严厉的制裁措施,如果2020年特朗普连任失败,美国对俄政策缓和更难现转机。

2014年以来对俄制裁的特点是,美国和欧洲在立场和行动上保持一致,俄罗斯只能被动寻找摆脱办法。根据黄登学的研究,经过“冷战”结束初期的短暂交好,美国现行的对俄政策实质上是1994年北约东扩以来对抗升级的集中体现^①。陶文钊认为,美国希望通过支持俄罗斯国内改革将其整合进西方体系的愿望落空后,以北约东扩遏制俄罗斯成为美国的主要策略^②。所

① 黄登学:《美俄关系拟“再重启”的逻辑、领域与限度》,《当代亚太》2017年第6期。

② 陶文钊:《北约东扩与美俄关系(1993—1997年)》,《世界经济与政治》2018年第10期。

以,制裁是两国地缘争斗中该策略的延伸,这也牵涉到欧洲的根本安全利益,它自然会同美国保持立场一致。本次的经济制裁让俄罗斯难以在美国和欧洲之间进行风险更替,面临空前的孤立危机,使其在贸易上更多地转向新兴市场。而对于俄罗斯来讲,制裁的真正威胁来自金融领域,要彻底达到隔离危机,必须解决美元结算和外部融资依赖的问题。

首先,金融制裁导致企业融资困难。2017年俄罗斯企业贷款平均利率为10.7%(比2016年有所下降),除了受政府利率补贴的少数行业外,绝大部分中小企业的商业贷款利率基本处于15%~20%的水平,而原来的融资地——欧洲资本市场的长期贷款利率仅为6%左右。2019年8月,美国在金融领域加强了对俄制裁,禁止国际货币基金组织和世界银行对俄罗斯借贷,不允许美国机构购买俄罗斯国有企业债券。制裁同俄罗斯的加息预期叠加后,在2021年之前企业的融资境况很难改观,并且在制裁下,俄罗斯提高利率对国外资本流入的正面效应被严重消解。另外,对于可能遇到的大范围美元结算限制,俄罗斯政府新近提出了“去美元化”的目标,即在国际结算中向本币或美元以外的其他储备货币转变,作为规避风险策略。当前在俄罗斯对外结算中,除了独联体国家,真正实现同俄罗斯卢布结算的国家只有中国。2018年秋,俄罗斯开始大幅减持美国国债,意味着有意规避美元依赖,短期内虽然不可能完全摆脱美元,但通过本币结算,俄罗斯正在寻找通过金融方式规避美国新一轮制裁及其附带影响的途径。

其次,内债取代外债存疑。美国开启加息周期会加剧新兴市场在货币政策工具和窗口选择上的复杂性,即汇率和利率政策上面临两难境地,另外会导致流动性拐点的出现。俄罗斯央行提高利率一方面是针对通胀,另一方面旨在提高国债收益率以阻止或延缓资本外流。俄罗斯经济学家测算,即使每年有200亿~300亿美元的资本外流,如果石油价格不低于每桶10美元^①,该资本存量缺口完全可以得到弥补,但资本账户会出现逆差。考虑到《工作方针》,不应仅仅保障基本的流动性,还需要通过发行内债或外债不断注入资本来拉动经济增长。根据童伟的研究,2000年之后俄罗斯实施的是内债取代外债的国家债务政策,使内债在债务总额中的比重不断上升,但2011年后情况发生逆转,外债逐步攀升,开始在俄罗斯经济中扮演重要角色。新的周期里这一趋势可能被打破,国内债务将在规划实施过程中被设定为主要资金来

^① A. Королева. ОФЗ: резиденты заменят нерезидентов. <http://expert.ru/2018/09/14/vmesto-inostrantsev-ofz-predlozhat-rossiyanam/>

源。根据俄罗斯财政部的预测,俄罗斯内债占总债务的比重会由2018年的72.8%提至2021年的78.4%,外债比重则有所下降^①。原则上讲,俄罗斯国债占GDP比重并不高,应该有扩张财政政策的空间,但事实上存在难度。俄罗斯最主要的内债融资渠道为发行国家有价证券和提供政府担保,两项约占俄罗斯政府内债的99.5%以上^②。面对欧美投资者的债券抛售,联邦政府债券有两个新的融资来源:国内居民家庭和亚洲投资者。第一,对于居民家庭来说,10%的联邦债券年化收益率高于预期通胀率,应该是银行利息的完美替代者,在加息预期下还可以从股票等风险资产市场分流一部分国内投资者,但很难依靠可支配收入仍旧在低位徘徊的俄罗斯居民家庭完全填补内债空间,因为俄罗斯居民可支配收入已经连续4年下滑^③,并且其杠杆率呈快速上升趋势。第二,尽管拥有亚洲最充沛流动性的中国同样有布局国际资本市场的意愿,但受制于资本账户不可自由兑换及人民币贬值预期下新一轮资本管制的加强,目前只能在合格境内机构投资者(QDII)框架内进行境外证券投资,很难满足俄罗斯的国债市场。

二 影响《工作方针》的主要经济政策因素分析

在新一轮经济周期里,考虑到通货膨胀的影响,俄罗斯央行对2020~2021年经济增长率的预测为1.8%~2.3%,相比央行的保守预测,俄罗斯经济发展部更为乐观。在《工作方针》的“具体措施”部分,政府将提高经济增长的基本要素归结为4项,分别为改善投资环境、加快基础设施建设、深化金融创新服务和提高劳动生产率^④。俄罗斯政府的目标是2021年经济增长达到3%。奥列什金预测,2021年俄罗斯GDP可以达到3%的增长速度并长期保持,这得益于3项正面因素:居民家庭消费、固定资产投资和劳动生产率。《工作方针》同奥列什金的判断基本覆盖了所有潜在激励要素,固定资产投资形成的资本存量和劳动生产率的提高将决定总产出,兼为生产要素的家庭部门将如何消

① Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно – тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. 2018. С. 46. <http://static.government.ru/>

② 童伟:《2015年俄罗斯财经研究报告》,经济科学出版社2016年版,第10~14页。

③ 2014~2017年俄罗斯居民可支配收入分别下降0.7%、3.2%、5.9%和1.7%。

④ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 30 – 31. <http://static.government.ru/>

化总产出,也将从另一个方面反映总产出的潜力与持续性。在固定资产投资中,基础设施建设将是拉动经济增长的主要力量,但支持基础设施建设必然会导致财政赤字增加,如果辅之以较为宽松的货币政策,会在一定程度上缓解政府的偿债压力,所以高利率不会长期持续,否则将有悖于俄罗斯政府的财政目标。另外,在目前通胀不断上升的情况下实际利率是下降的,这有助于投资,但高通胀引起的消费不足可能会从总需求中抵消一大部分投资带来的正面效应,导致 GDP 不升反降。所以,不同于奥列什金的预测,投资和消费两项正面因素可能不会同时兼得。人口因素方面,政府致力于在人口出生率下降和老龄化条件下进行养老改革,二者是政府解决劳动力危机和养老金可持续性的希望所在。创新同样重要,2011 年以后俄罗斯政府不断出台有关创新的纲领性文件,《工作方针》目标的 7 个方面中有 3 个与创新有关,通过观察俄罗斯全要素生产率的趋势和变化对于判断未来的创新性发展具有重要意义。

(一) 短期消费的嬗变

俄罗斯居民的消费能力取决于众多因素,其中资产价格的动态变化、经济制裁、通货膨胀和卢布汇率等是主要影响因素。资本市场方面,俄罗斯股票总市值规模不大,如莫斯科证券交易所市值仅为 4 500 亿美元,尽管有全球最低 7.3 倍的市盈率,但国外资本投资规模有限,股票等证券仅占俄罗斯居民总资产的 4.5%,与消费的正相关趋势没有发达国家金融市场那么强烈。房地产市场目前表现不温不火,本轮《工作方针》计划在未来以每年 1.2 亿平方米的速度兴建民用住宅,目标是每年超过 500 万个家庭的居住环境得到改善^①。可以预见,如果新的房地产融资规则运行平稳以及银行抵押贷款利率不出现大的波动,房地产市场未来充沛的供给将压低房地产价格预期,居民家庭将会腾出更多的消费空间。另外,卢布汇率也是影响消费的重要因素,卢布贬值会通过进口成品和进口原料价格的提高挤压俄罗斯居民消费,这也是 2014 年年底至 2016 年俄罗斯消费低迷的重要原因。根据俄联邦国家统计局的数据,与 2017 年相比,2018 年居民消费出现较大提升,但从支出结构上看,生活必需品和服务占 81.9%,仅 8 月就比 7 月提高 1.25 个百分点。家庭储蓄占可支配收入的比重从 5.5% 降至 -0.9%^②,居民拒绝储蓄的主要原因是通货膨胀

^① Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 15. <http://static.government.ru/>

^② А. Шаповалов. Граждане в сентябре меняли сбережения на товары и валюту// Власть. <https://www.kommersant.ru/doc/3786343>

预期和卢布贬值。但伴随加息周期的到来,家庭储蓄又会迎来新的增长,这可能与部分居民债务人贷款消费的还款高峰重合,共同引起消费的低迷,而由贷款消费造成的短期债务上升是俄罗斯经济新的不确定因素。

近两年,俄罗斯社会出现的一个新特征是居民家庭债务的上升趋势明显。次贷危机后,俄罗斯没有发生高杠杆率和经济增长放缓的叠加,相比欧元区艰难的去杠杆过程,俄罗斯总体债务水平不高,2018年政府债务仅占GDP的19.43%,主要集中在联邦政府层面,但居民家庭和企业的杠杆率一直处于上升趋势。企业在现金流减少和高借贷成本下处于收缩周期,整体盈利有所下降,有68.2%的企业处于盈利状态(小企业除外),比2017年下降1个百分点,有一半企业的净资产收益率低于国债收益率^①。在利率高启和贷款期限较短的情况下,俄罗斯居民家庭的债务出现了不同寻常的上升:2018年债务总额达到15.2万亿卢布,其中银行信贷达8.61万亿卢布,超过90天逾期未还的零售信贷金额为7590亿卢布。如果横向对比,2018年俄罗斯个人银行贷款占GDP比重为13.2%,远低于欧盟50%的水平,但潜在坏账却是欧盟的1.7倍,且有不断扩大之势^②。尽管从理论上俄罗斯没有背离低收入下的高边际消费倾向,但在逐渐摆脱储蓄消费模式后,如果以债务来支撑消费成为增长模式的一个常态因素,将是非常危险的。

居民家庭近几年的贷款消费热潮反映了短期债务增长这一事实。从2013年以来,俄罗斯家庭的贷款消费呈快速增长趋势,信用卡消费在债务结构中异军突起。2018年发放信用卡1266万张,消费金额为9085亿卢布,且信用卡违约率高于现金贷款,如2017年经法院审理逾期未还的信用卡消费金额高达7820亿卢布^③。这不是积极信号,因为短期的消费刺激可能带来长期的经济危害,信用卡泡沫破灭后,俄罗斯居民家庭可能遭遇类似次贷危机后美国的情形,即家庭资产负债表的重塑,但俄罗斯却缺乏美国低利率金融工具的空间来提高资产价格水平从而重振消费。正面因素是,首付严格的房地产抵押贷款市场相对平稳,按揭贷款占GDP比重仅为6%,而次贷危机期间美国这一数据曾高达70%,因此,俄罗斯不会出现摧毁银行和家庭资产

① A. Шаповалов. В РФ рентабельным осталось только сырьё. <https://www.kommersant.ru/doc/3780540>

② A. Шаповалов. Кредит в поддержку бедности. <https://www.kommersant.ru/doc/3907479>

③ И. Петровский. Жизнь займы. <http://www.profile.ru/economics/item/125158-zhizn-vzajmy>

负债表的房地产泡沫。同时,俄罗斯没有发达的资产证券化系统,消费抵押品资产的价格下跌不会引发金融系统的全局性问题,央行紧缩的货币政策也将其风险最小化。另外,俄罗斯居民的消费特性阻碍了资本的形成,相比之下俄罗斯居民家庭的边际消费倾向明显高于“东亚奇迹”时的亚洲诸国,在通胀预期下俄罗斯消费者会以更快的速度实现当期消费,这很难形成支持高资本存量的储蓄。2017年俄罗斯总储蓄占GDP比重为26.55%,甚至低于人均收入高得多的香港。低储蓄率会不断推高预期通货膨胀率。在低储蓄率下,俄罗斯当前的经常账户顺差将被逆转,资本稀缺的风险敞口将在制裁下被更加放大,还会增加预算赤字的压力,届时能否改变局面将取决于两个因素,卢布贬值带来的贸易收入能否抵消低储蓄对经常账户的负面效果以及外部资金的流入情况。结合上文的分析,如果外债减少的话,对未来家庭的消费是个正面效应,但可持续的、不破坏家庭资产负债表的消费最终由实际可支配收入决定,后者也是《工作方针》的主要目标之一。

(二) 人口因素与养老改革

现实表明,在人口增长率长期不见起色的大背景下,劳动人口日渐不足已经成为阻碍俄罗斯经济增长最重要的因素之一,所以俄罗斯政府将提高人口增长率和提高公民平均寿命列入《工作方针》中,同时着手进行养老改革,双管齐下以避免劳动力缺口的扩大。从现状看,2013年以来微弱的人口净增长趋势在2016年终止,当年人口净减少2300人,2017年飙升到13.6万人^①。劳动力短缺不容乐观,适龄劳动人口正以每年50万的速度减少,目前每1000名适龄劳动人口(16~64岁)对应786名非适龄劳动人口,到2024年将提至857名。2018年劳动抚养比已达1:2,如果按照这一发展趋势,到2035年会升至1:1,其中20~40岁人口将减少1000万^②。俄罗斯的养老保险制度虽然不是完全的现收现付制,但适龄劳动人口的迅速减少与老龄化相叠加不仅严重影响养老基金的可持续性,同时也对经济增长造成很大的负面影响。如表3显示,财政资金占俄罗斯养老基金收入的40%左右,如果没有财政资金的支持,养老基金将处于严重赤字状态,在财政日渐紧缩和基金支出不断递增的情况下只能通过新的劳动力雇佣关系来补充基金收入。

① Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 4. <http://static.government.ru/>

② И. Наумов. Недобработка вышла. <http://www.profile.ru/economics/item/125681-nedorabotka-vyshla>

表3 2018~2021年俄罗斯养老基金收入和支出情况 (单位: 万亿卢布)

年份	2018	2019	2020	2021
收入	8.30	8.62	9.02	9.32
支出	8.20	8.65	9.04	9.35
财政拨款	3.28	3.33	3.44	3.33

资料来源: 俄罗斯养老基金网站, <http://www.pfrf.ru/>

俄罗斯劳动力人口下降主要源于3个方面。首先是人口出生率下降。2017年俄罗斯15~49岁女性平均生育人数为1.61人,盖达尔对俄罗斯(苏联)分3个周期进行分析,得出1950~1955年、1965~1970年和1995~2000年的女性平均生育人数分别为2.51人、2.02人和1.35人^①,当前数据仅比1995~2000年高,且有不断下滑的趋势。其次是适龄男性劳动力死亡率偏高。目前俄罗斯男性的平均寿命是67.5岁(大约有一半地方行政区低于63岁),比女性77.6岁的平均寿命整整少了10岁,这样的差距在世界范围内是很罕见的,具有高边际劳动生产率的壮年男性的高死亡率无疑是总产出的潜在损失。最后,劳动力移民的减少。苏联解体后,俄罗斯劳动力移民流失数量在1994年达到峰值,后逐年放缓。经济增长的“黄金10年”结束后,劳动力移民流出呈加速趋势。由于移民政策和从业环境的影响,俄罗斯对于劳动力移民的吸引力逐年减弱,即使有来自乌克兰东部地区的新劳动力注入,也很难弥补其他独联体国家,特别是中亚地区劳动力的大量流失^②。在外国劳动力政策方面,尽管联邦政府将给予地方政府更多的自主权^③,但政策实施效果还有待观察。

鉴于上述困境,俄罗斯的最终策略是养老制度改革,改革的核心内容是提高退休年龄^④。《工作方针》将2024年的人均寿命目标定为78岁,2030年预计达到80岁,对此养老政策需要作出相应的调整,政府将其纳入《工作方针》中,作为未来6年重要的结构性改革措施之一。2002年以来的数次养老制度改革,既未

① E. T. Гайдар. Собрание сочинений. Том 3. Издательский дом " Дело". М. 2012. С. 472.

② А. Кошкина. Уходящая натура. <https://profile.ru/economics/item/125198-ukho-dyashchaya-natura>

③ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 50. <http://static.government.ru/>

④ 经历了一波三折的大讨论后,2018年9月26日改革方案最终在对初始方案部分修改的基础上由杜马通过,其中的核心内容是,男性退休年龄由之前的60岁提至65岁,女性由55岁提至60岁(初始激进方案准备提至63岁)。

能解决人口老龄化带来的养老保障危机,也未有效提高养老保障的实际支出效益。提高退休年龄的根本目的就是在人口增长率不乐观的情况下提高劳动参与率,这既为养老基金提供了后续保障,同时也能兼顾经济增长和提高退休金的目标,因为经济增长固然一方面源于人口增长,但也依赖劳动参与率的提高。

客观来看,尽管提高退休年龄可以节省大量政府财政支出,避免诸如通过提高个人所得税来弥补养老基金赤字的情况,但从经济增长上看,它并不能改变人口增长率下降这一现实。如果以索洛经济增长模型为参考框架,在储蓄率、人口增长率和全要素生产率都没有改观的情况下,提高退休年龄对于长期经济增长的支撑有限,甚至会减少人均资本,这对于固定资产投资一直在低位徘徊的俄罗斯来说可谓另一个难题。

(三) 资本短缺下的投资效率改善路径

对于俄罗斯来说,投资不但可以改善资本账户、缓解通胀压力,同时也意味着更多的经济增长和政府收入,财政赤字也将得以减少。不同于苏联时代的投资分配低效率,目前俄罗斯的固定资产投资缺口很大,特别在2014~2016年固定资产投资下降11.6%^①,2017年尽管有所回升,但2018年又下降近1个百分点,基础设施建设放缓是其主要表征。苏联时代是高资本存量下的投资增加,当前是低资本存量下的投资需求扩张,即存在很强的投资增长空间,其边际投资收益呈现提高的趋势,这会对经济增长产生显著的正面效应。

《工作方针》的目标是到2024年将固定资产投资占GDP的比重增至25%,这尽管比20世纪70年代30%的水平低,但仍是一个较难达到的目标。奥列什金认为,保障俄罗斯高投资的主要动力有3个:政府和家庭的储蓄、企业用于投资的留存利润和外商直接投资。很明显,这3个要素目前表现并不乐观。这就迫使俄罗斯政府使用诸如“发展基金”等金融工具,通过较低的官方资本来撬动更多的私人资本进入基础设施建设领域,不仅外国直接投资,国内投资也将有所增加,通过弥补地区建设资金缺口,它承载着提高经济增长的重要任务。俄罗斯央行认为,俄罗斯2018年实现超预期的2.3%的经济增长率,这在很大程度上得益于大型基础设施项目的投资。根据《工作方针》,未来6年预计投入6.3万亿卢布支持基础设施建设。如何在既定的财政支持下实现目标,将是考核各地方政府的重要依据,即在政策框架内,除预算支持外,各行政主体如何利用国家资本和私人资本合作以及引进外国资本的模式推动各领域建设。但公

^① М. Орешкин. Перспективы экономической политики//Экономическая политика. 2018. №3. С. 23.

私合作通常缺乏充分的上游工作来保证项目的实施,因为它并不是解决财政压力的灵丹妙药,或者将其视为合理的公共财政管理政策的替代方式。在政府的监管框架、风险分担划分及激励机制未成熟前,公私合作项目依旧风险重重。另外,尽管俄罗斯是储蓄相对过剩和经常账户顺差国家,但其储蓄投资转化体系并不完善,基础设施的国内融资渠道并不畅通。对此,合理有效利用财政资金仍是主要方案,但在联邦和地方政府层面都面临一定的风险和不确定性。

由于实物资本水平较低,俄罗斯现在不存在苏联时期资本和劳动力“低要素替代弹性”的困境,但在人口下滑短期不可逆转的情形下如何提高投资质量是个重点,因为决定增长质量的不是投资的增长率,而是投资的效率。俄罗斯政府认为,提高投资效率的核心基础是投资环境,这是俄罗斯常年讨论且一直悬而未决的问题。因为投资环境不单纯针对投资本身,它是一个可以扩展的概念,涵盖税收、金融和法律体系,是一个综合性的制度环境体现。投资环境的重塑本质上就是通过制度的完善来解决资本边际产出递减的问题,即资本低效率的问题。在《工作方针》中改善投资环境措施被分为4个方面:转变办事职能、完善监管监察活动、优化商业立法和加强竞争^①。

俄罗斯针对企业从立法到监管都面临制度性的更新,这些议题其实在10年前就开始讨论,在目前宏大的经济愿景下在加速突破。梅德韦杰夫在2019年年初的“盖达尔经济论坛”上的演讲更加明确了这个方向,即面对《工作方针》目标的压力,从制度上不断破除固有的行政羁绊。对于加强竞争,难点在于国有部门在经济中的占比过高,经过2004年以后的扩张,目前国有部门的总产出占GDP的80%以上。竞争的核心问题是,俄罗斯究竟有多大的动力实现从对国有能源企业的租金依赖到从私人企业汲取税收的模式,形成对私人企业的综合性政策激励,即通过新一轮私有化和减持国有股份淡化国有垄断色彩。从《工作方针》看,俄罗斯政府对数字经济的重视程度说明其希望从现代化的技术方式入手来提高制度效率。这实质上是东亚国家曾经的发展路径,一方面力图将投资额保持在一个很高的水平上,另一方面设法保持科技的高速进步。两者是一种相辅相成的关系。数字化有利于减少企业的各类成本,包括有形的和无形的,从而提高企业的盈利水平,这样就间接提高了居民的储蓄率并延缓或逆转资本外流速度,后者又为投资提供了主要来源。提高人力资本也是改善投资质量的重要途径,其终极目的是让劳动生产率的增长超过资本生产率

^① Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 31 – 35. <http://static.government.ru/>

的下降,从而使全要素生产率显著提高。另外,财政预算也不能完全满足对人力资本的支撑,且其具有时滞效应,在短期内不会产生立竿见影的效果,所以,新旧资本替代和改善投资环境仍将是政府提高投资效率的重点。

(四) 创新战略下的机制困境

将创新作为国家战略是 2008 年国际金融危机后俄罗斯政府的一个重要举措。2011 年以来俄罗斯政府出台了一系列支持创新发展的重要文件,包括《俄罗斯创新—2020》、《俄罗斯联邦数字经济发展规划》和《经济发展与创新经济》等发展战略,这些文件和《工作方针》一起构成了俄罗斯推动创新领域发展的蓝图。通过观察《工作方针》可以发现,规划目标的 7 个方面中有 3 个同创新有关,这说明俄罗斯政府对创新领域的重视程度。在《工作方针》中,政府对创新领域提出了众多目标,包括技术转化、人才储备和培养、创新环境保护和经费支持等都被提上议事日程。就具体措施而言,政府将创新发力点集中在 3 个方面:数字经济、科技研发和知识产权的制度建设^①。

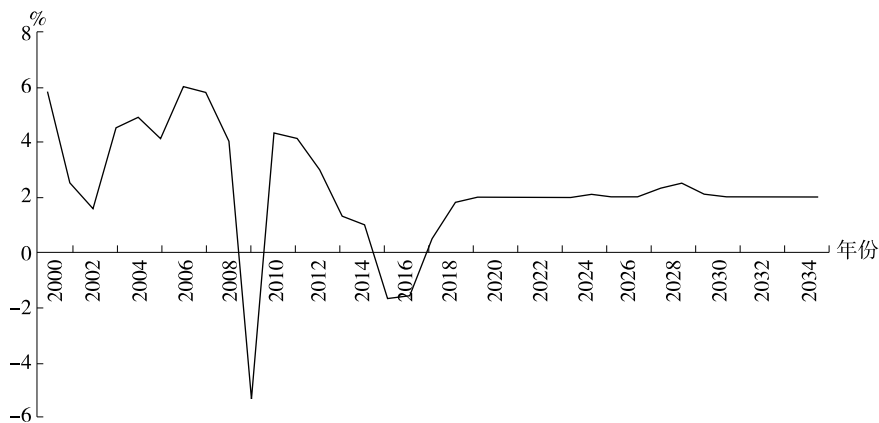


图 1 俄罗斯全要素生产率增长趋势

资料来源: A. Кудрин. Устойчивый экономический рост: модель для России. <http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/01/GF4.pdf>

根据图 1,如果以全要素生产率来衡量创新变化,那么 2000~2008 年俄罗斯全要素生产率基本处于一个平稳上升的阶段,除了 2001 年和 2002 年低于 3%,其他年份都处在 4%~6% 的高位。但在 2008 年之后形势急转直下,特别在 2013 年后连续处于负增长区间,没有成为经济增长的主要动力。库

^① Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 53 – 61. <http://static.government.ru/>

德林认为如果延续当前的惯性,2019~2034年全要素生产率基本维持在2%左右的增长趋势^①。奥列什金认为,全要素生产率还存在巨大的上升潜力,《工作方针》的目的就是通过系统创新机制建设来兑现这个潜力。

俄罗斯在创新方面明显落后于其他发达经济体。2014年俄罗斯在美国专利商标局(USPTO)获得的专利授权量为445个,而德国、日本和韩国的数量分别是1.655万个、5.3849万个和1.6469万个,可谓差距巨大^②。研发投入和专利数量的创新均与人均GDP呈正相关,但这种正相关关系在俄罗斯没有得到体现,一方面是专利质量的问题,另一方面是创新资源的错配,其核心问题就是国家对创新的垄断,既包括资金垄断,也包括政策垄断。一般来说,研发补贴可以促进企业创新,但补贴必须与企业经济效率匹配。俄罗斯国有企业的低效率在资本回报率和全要素生产率上都有所体现,但政府主导的低成本贷款和研发补贴一般倾向于国有企业,这造成了资源的错配,本质上是投入型预算将资本从边际生产率更高的私人企业转移到政府控制下的国有企业。俄罗斯近年持续增加研发资金和人员投入,2014年在科技和教育方面的投入排在世界第8位,《工作方针》的目标是到2024年对创新的投入比2017年提高3倍。人员投入方面,目前每百万人中有研发人员3796人,该指标甚至高于美国。

俄罗斯同其他欧美国家的一个重要区别是,前者的支出主要依靠国家财政预算,俄罗斯创新战略由政府一手主导,绝大部分支出由联邦和地方政府买单,而后者则主要是来自企业界的支持。俄罗斯在教育和科研上的支出有68.2%依靠国家预算,企业支持仅占28.1%。而日本、美国和德国企业对教育和科研的支持则分别占74.5%、64.2%和65.5%^③。2017年全球企业研发投入排名前50位中(都是私人企业)没有一家俄罗斯企业。有政策、有投入和相关激励性立法,但创新成果数量却不乐观,这种机制的可持续性值得商榷。特别是私人企业层面的创新需求并没有被充分体现出来,而企业作为创新主要载体失去创新动力时,全要素生产率的下滑就不可避免,即创新环境缺失造成对创新的投入难以转化成真正的技术进步。俄罗斯在《工作方针》中提出,到2024年创新型企业力争达到企业总数的50%(目前这一比重仅为7.3%),同时非能源类中小企业的劳动生产率每年提

① A. Кудрин. Устойчивый экономический рост: модель для России. <http://csr.ru/wp-content/uploads/2017/01/GF4.pdf>

② 魏尚进、谢专、张晓波:《从“中国制造”到“中国创造”》,《比较》2017年第3辑。

③ M. Метцель. Придать мощную динамику развитию России. <http://expert.ru/2018/02/9/pridat-moschnuyu-dinamiku-razvitiyu-rossii/>

高 5%^①,如果延续原有的政策机制惯性,实现这些目标将非常困难。

另外,克服技术落后实现创新突破,没有国际合作是不可能实现的,而制裁和反制裁将这一有益趋势复杂化。众所周知,工业化成功意味着本国产业能够自主生产关键零部件和制造设备,并拥有强大的系统集成能力,即体现为产业链的现代化。但俄罗斯在这些领域有供给环节受制于欧美并具有技术依赖性,表明俄罗斯不具有完整的产业链,这是全球化的结果,而在原创性科学研究继续滞后于欧美的背景下,俄罗斯实行反制裁性质的进口替代来代替对全球化的深度融入,会加深技术危机。因为被动的进口替代战略在很大程度上不利于技术引进和创新共享,没有西方的先进技术,俄罗斯突破现有技术边界的概率会大大降低,这会严重影响产业的创新与升级,无疑会阻碍俄罗斯全要素生产率的增长。从长远看,摆脱寡头垄断的技术依赖是必需的,这有助于拥有完整的现代化产业链,是确保经济安全的重要基础。但在良性的国家创新体系建立起来之前,盲目同欧美先进技术割裂无疑是短视的,折射出国家主义的冲动,这样的问题不仅困扰着俄罗斯,很多新兴市场国家也面临类似的挑战。

三 结 论

随着内外部环境的改变,俄罗斯的经济结构也在悄然变化,这既是对危机的被动应对,也是俄罗斯经济发展的自身选择。通过对问题及变化趋势的判断,将应对措施以具体目标的形式整合进《工作方针》,为结构性改革背书。《工作方针》的一个重要方面就是其完成效果,2012年的相应规划在完成结果上只给出了一个粗略的评估,且各方还存在争议,这影响了完成结果的公信力。所以,《工作方针》需要在各方努力下客观评估其实际完成程度,最终成为具有权威性的政策文件。当前,风险和不确定性依然存在,很多因素甚至成为俄罗斯经济转轨过程中的固定“自变量”,这需要俄罗斯政府以更大的智慧来应对解决,将各个环节作为一个整体来考量,最终形成常态化机制来提高俄罗斯的整体竞争力。从目前来看,俄罗斯处于这个过程的关键节点,也是在内外部问题叠加下亟须实现经济突破的窗口期,所以,《工作方针》的成功与否无疑成为下个经济周期乃至中长期经济发展的重要基础。

(责任编辑:农雪梅)

^① Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. 2018. С. 16 и С. 46. <http://static.government.ru/>