



## 目 录

### 欧亚政治经济学

#### 转 型

- 3 徐坡岭 郑维臣 / 俄罗斯转型以来货币政策演化分析——公共选择的视角
- 21 赵围 郭力 宋晓光 / 俄罗斯科研人才队伍整体评价与发展展望
- 42 叶召霞 / 试析当代俄罗斯住房公用事业改革
- 65 余南平 孔令兰莹 / 后金融危机时代中东欧社会经济转型评估

#### 外 经

- 115 叶楠 / 探析俄罗斯主权财富基金的变革与投资策略选择
- 132 潘成龙 / 解析俄罗斯开发与对外经济银行的建立与实践
- 150 宋艳梅 / 俄罗斯国际发展援助的特点——兼与苏联时期比较

#### 历 史

- 172 赵旭黎 / 新经济政策前期苏联粮食政策的负面效应与农民反抗
- 191 李洋 / 投资的代价：1970—1980 年代苏联经济增长困境

华东地区优秀期刊

中国期刊方阵双效期刊

《中文核心期刊要目总览》收录期刊  
中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊

主管单位：

中华人民共和国教育部

主办单位：

华东师范大学

出版单位：

《俄罗斯研究》编辑部

主 编：冯绍雷

副 主 编：陈大维（常务）

杨 成

刘 军

本期执编：张 昕、王海燕

封面设计：王 洪

编辑部地址：

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学理科大楼 A403

电话：021—62233816；62238113

Email: russiastudies@163.net

邮政编码：200062

国内统一连续出版物号：

CN31—1843/D

国际标准连续出版物号：

ISSN 1009—721X

印刷：华东师范大学印刷厂

出版日期：2013 年 8 月 28 日

# 俄羅斯研究

ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2013 年第 4 期 ( 双月刊 )

## Оглавление

### ***Сюй Полин, Чжэн Вэйчэнь***

Анализ эволюции денежно-кредитной политики России после начала трансформаций---С точки зрения общественного выбора ..... (3)

### ***Чжао Вэй, Го Ли, Сун Сяогуан***

Общая оценка и перспективы развития научно-технического персонала России ..... (21)

### ***Е Чжаося***

Результаты реформы ЖКХ в современной России..... (42)

### ***Юй Наньпин, Кунлин Ланьсюань***

Оценка социально-экономических преобразований в Центральной и Восточной Европе в период после финансового кризиса ..... (65)

### ***Е Нань***

Анализ трансформаций Фонда национального благосостояния России и выбора инвестиционных стратегий..... (115)

### ***Пань Чэнлун***

Учреждение и деятельность Банка развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанка) России..... (132)

### ***Сун Яньмэй***

Особенности содействия международному развитию в России---Сравнение с Советским Союзом..... (150)

### ***Чжао Сюли***

Негативные последствия продовольственной политики и крестьянские протесты на ранней стадии проведения новой экономической политики в Советском Союзе ..... (172)

### ***Ли Ян***

Плата за инвестиции: Трудности экономического роста Советского Союза в 1970-1980 гг. .... (191)

# 俄羅斯研究

RUSSIAN STUDIES

2013 年第 4 期 ( 双月刊 )

## Contents

### *Xu Poling, Zheng Weichen*

The Analysis of Monetary Policy Evolution during Russia's Transition: A Perspective of Public Choice ..... (3)

### *Zhao Wei, Guo Li, Song Xiaoguang*

Overall Assessment and Development Prospects of Russian Research Talents ..... (21)

### *Ye Zhaoxia*

On the Reform of Public Housing Affairs in Contemporary Russia..... (42)

### *Yu Nanping, Kongling Lanxuan*

An Assessment of Central and Eastern European Social and Economic Transition after the Financial Crisis ..... (65)

### *Ye Nan*

An Analysis on the Transformation and Investment Strategy Selection of Russian Sovereign Wealth Funds..... (115)

### *Pan Chenglong*

On the Establishment and Practice of Russian Development Bank ..... (132)

### *Song Yanmei*

Characteristics of IDA in Russia and also Comparison with the Former Soviet Union ..... (150)

### *Zhao Xuli*

The Negative Effects of Soviet Food Policy and Peasants' Resistance during the Earlier Stage of New Economic Policy ..... (172)

### *Li Yang*

Price of Investment: Dilemma of the Soviet Union's Economic Growth from 1970 till 1980 ..... (191)

**转 型**

## 俄罗斯转型以来货币政策演化分析 ——公共选择的视角\*

徐坡岭 郑维臣\*\*

**【内容提要】**俄罗斯在经济转型过程中并未将控制通货膨胀作为货币政策的核心目标。这样的货币政策目标选择，是因为俄罗斯中央银行缺乏足够的独立性，在制定和实施货币政策时受到了执政者或其他利益集团的影响。目前，俄罗斯已明确未来将把控制通货膨胀作为核心的货币政策目标，这将使货币政策的制定和实施更加透明有序，俄央行也将具备更高的独立性。

**【关键词】** 货币政策 俄罗斯 利益集团

**【中图分类号】** D73/77(512) **【文章标识】** A **【文章编号】** 1009-721X (2013) 04-0003-(18)

俄罗斯在转型发展和领导人更迭的过程中，货币政策选择也经历了几个阶段：从试图选择“休克疗法”的“稳定化”策略，到1993年以后不断为叶利钦当局的赤字财政融资；从反思1998年金融危机的教训，到普京八年实施强国战略把汇率稳定作为优先考虑的目标；再到2008年金融危机后，主动选择把控制通货膨胀作为核心目标。俄罗斯货币政策的选择，一方面试图遵从市场经济原则，将控制通货膨胀作为货币政策目标；另一方面在实际选择中，却又经常背离市场经济条件下货币政策的初衷。如何理解俄罗斯转

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“转型政治经济学导论”（项目批准号：10JJDGJW009）和“俄罗斯经济外交与新时期的中俄合作”（项目批准号：2009JJD810006）的阶段性成果。感谢匿名审稿人的宝贵意见，文责自负。

\*\* 徐坡岭，辽宁大学转型国家经济政治研究中心副主任，教授；郑维臣，辽宁大学世界经济专业博士研究生。

型以来货币政策选择中的这种矛盾和背离？本文认为，货币政策的利益非中性和利益集团对货币政策制定的影响，是一个可供选择的视角。

货币政策选择与通货膨胀有着紧密的联系。“通货膨胀在任何时候、任何地方都是一种货币现象”。<sup>①</sup>俄罗斯央行宣称维持物价稳定是货币政策的主要目标，但在实际操作中却经常偏离这一目标，最终导致俄罗斯的通货膨胀问题一直都未能得到很好的解决。<sup>②</sup>为了明确俄罗斯转型时期通货膨胀的深层次原因，需要深入分析俄罗斯货币政策选择的决策机制。

## 一、货币政策的公共物品性质及理解俄货币政策演变的分析视角

公共物品被萨缪尔森界定为满足非排他性和非竞争性的物品，但严格满足这一界定的物品并不多见。奥尔森认为：“实现了任一公共目标或满足了任一公共利益就意味着已经向那一集团提供了一件公共的或集体的物品。”<sup>③</sup>奥尔森关于公共物品含义的表述，更加突出了公共物品的公共属性以及利益分配属性，有助于更好地理解公共物品的供给过程。

---

① [美]弗里德曼：《货币的祸害：货币史片段》，安佳译，北京：商务印书馆，2006年，第250页。

② 本文关于俄罗斯通货膨胀问题的分析侧重从货币政策的制定和演化的角度进行观察。实际上，就俄罗斯经济运行中的通货膨胀成因而言，影响因素和表现类型要复杂得多。在短期里，表现为币值变动和物价波动的通货膨胀有需求拉动型通货膨胀、成本推进型通货膨胀、结构性通货膨胀、输入型通货膨胀以及复合型通货膨胀等等类型，但这些类型的通货膨胀在货币当局保持货币发行基本稳定的情况下往往在经过一个短暂的周期后就会逐渐消失。比如需求拉动型通货膨胀在经历了货币贬值和购买力下降之后，通货膨胀将消失；成本推进型通货膨胀会导致企业利润降低，从而引发生产萎缩和投资品需求下降，进而消除通货膨胀。即使传导机制更加复杂的复合型通货膨胀，只要货币当局的货币供给坚持以治理通胀为目标，物价总水平的稳定也指日可待。对于俄罗斯由于能源原材料出口，石油美元流入和大宗商品价格上涨引发的输入型通货膨胀问题，俄罗斯的石油稳定基金和主权财富基金都可以作为解决输入型通货膨胀的重要手段。也就是说，如果货币当局具有政策自主性而且以物价稳定为目标，通货膨胀就是一种短期现象。但俄罗斯的通货膨胀问题持续20余年，显然不是可以用新古典主流经济学的通胀理论加以解释的。正是从这个角度出发，我们认为，被利益集团绑架的货币政策在本质上从来都没有以控制通货膨胀为唯一的或者说主要的目标。俄罗斯货币政策演化和当前货币政策目标的确定需要从公共选择的视角加以观察和分析。

③ [美]奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁、郭宇峰、李崇新译，上海：上海人民出版社，1995年，第13页。

现代经济通过金融系统来完成资源配置，货币政策则通过维持金融系统的稳定使所有经济主体从中受益。货币政策还可以影响资产配置、产业结构、出口和消费，从而形成一个利益再分配过程。货币政策作为重要的宏观经济政策，在其制定、实施、传导过程中具有利益非中性和消费的强制性，在诸宏观经济政策中具有鲜明的公共物品性质。货币政策实施后，一国的经济主体都将“消费”这一特殊的公共物品，货币政策的制定和实施也就成为一个公共选择问题了。<sup>①</sup>弗里德曼认为货币政策应致力于“为经济提供一个稳定的环境”，避免自身成为经济扰动的根源。<sup>②</sup>我们称这样的货币政策最终目标选择为“货币政策中性”。但是由于货币政策在制定和实施过程中将产生利益分配效应，不同的利益集团为了维护自身的利益，试图对货币政策的制定施加影响，这样货币政策选择就会表现出利益集团博弈的公共选择性质。无论是成熟市场经济国家还是转型国家，各利益集团对货币政策都具有高度敏感性，并试图对货币政策选择施加自己的影响。不同的是，成熟市场经济国家通过赋予央行更高的独立性，来避免利益集团对货币政策的干扰。因此，成熟市场经济国家的央行行长人选及央行货币政策的制定程序，是利益集团在货币政策选择问题上博弈的核心。而转型国家央行的独立性和货币政策制定程序的规范性等，则面临着更为复杂的环境条件。

对于转型国家而言，央行独立性水平低于成熟市场经济国家，这成为影响货币政策目标选择的重要因素。马里泽瓦基（Maliszewski）指出，在转型国家，由于宏观经济失衡、金融系统不发达等原因，导致中央银行的独立性面临着较大的挑战。<sup>③</sup>伦格尼和塞茨（Loungani and Sheets）通过构建中央银行独立性评价指标，来对转型国家的中央银行独立性加以评估并和德国相比

---

① 关于公共物品的定义和属性，新古典主流经济学更加强调其消费的非竞争性、非排他性和市场机制提供公共物品的局限性；奥尔森在《集体行动的逻辑》中则从公共物品的非排他性出发，强调公共物品消费的强制性和公共物品供给的集体行动逻辑，强调利益分歧背景下公共物品供给过程中的集体选择机制。因此，这里关于货币政策的公共物品属性的判断，是基于奥尔森的理论作出的逆推理。

② [美]弗里德曼：《弗里德曼文萃》，胡雪峰、武玉宁译，北京：首都经济贸易大学出版社，2001年，第464-468页。

③ W.S. Maliszewski, “Central Bank Independence in Transition Economies”, *Economics of Transition*, 2000, Volume.8, No.3, p.750.

较，结果显示，转型国家的中央银行独立性大多低于德国。<sup>①</sup>由于转型国家中央银行独立性程度较低，使得其容易受到利益集团的干扰。货币政策的传导是一个经济过程，但是其制定则是一个政治过程。因此，利用公共选择理论来分析转型国家的货币政策选择问题是合适的。公共选择理论被缪勒定义为“对非市场决策的经济学研究”。<sup>②</sup>公共选择理论运用经济学方法分析公共政策决策机制问题，特别是分析了利益集团在这一过程中的影响。

俄罗斯在经济转型之初，中央银行并不具备独立性。时任央行行长的格拉先科（Виктор Геращенко）无奈地表示：“只有当政府增加开支的胃口有节制时，银行才能紧缩信贷发放量。”<sup>③</sup>俄罗斯于1995年在法律形式上确立了中央银行的独立性，俄罗斯央行行长由杜马任命。但是在实际操作中，中央银行并不具备足够的独立性。例如1998年金融危机爆发后，叶利钦认为时任央行行长杜比宁（Сергей Дубинин）应引咎辞职，便将杜比宁邀入克里姆林宫并要求其写下辞职信。<sup>④</sup>央行独立性的不足，使其在制定和实施货币政策的过程中易受到利益集团的干扰，往往放弃把控制通货膨胀作为核心目标。为了分析俄转型以来的货币政策选择的深层次原因，我们从公共选择的角度来分析货币政策的约束条件、决定机制及策略选择。

我们假设俄罗斯影响央行制定和实施货币政策的主要利益集团分为：执政者、企业、民众。其中：对于执政者而言，其主要的利益诉求是维持其执政地位；企业的主要利益诉求是利润最大化；民众的利益诉求是良好的经济形势，特别是物价水平保持稳定。在不同规模的利益集团之间，奥尔森认为，相较于大集团，小集团更容易为促进共同利益而采取行动。<sup>⑤</sup>据此，俄罗斯利益集团对货币政策的影响力按大小排序分别是执政者、企业和民众。

---

① P. Loungani, N. Sheets, “Central Bank Independence Inflation and Growth in Transition Economies”, BGFERS International Finance Discussion Paper 519, 1995, pp.1-35.

② [英]缪勒：《公共选择理论》，韩旭等译，北京：中国社会科学出版社，2010年，第1页。

③ [美]戈德曼：《失去的机会》，李轶海等译，上海：上海译文出版社，1997年，第110-111页。

④ Daniel Treisman, “Ruble Politics: Evaluating Exchange Rate Management in 1990s Russia”, In Timothy J. Colton, and Stephen Holmes. eds. *The State After Communism : Governance in the New Russia*, Rowman & Littlefield, 2006, pp.187-244.

⑤ [美]奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海：上海人民出版社，1995年，第28-30页。

执政者在利益集团博弈过程中占据主导地位。在转型过程中，对于执政者而言，将根据政治经济形势的变化来选择合适的策略以维持其执政地位。企业也有着较强的政治影响力，这一点在转型初期表现得尤为明显。在 1996 年总统大选前，俄罗斯 13 个企业巨头曾联名发表公开信，毫不掩饰地对竞选者施加政治影响：“无论是谁占有俄罗斯政权……必须懂得国内企业有着影响过度无原则和不妥协的政治家的意愿和能力。”<sup>①</sup>企业所构成的利益集团中，银行是重要力量，其影响力随着金融工业集团的形成而壮大。1998 年金融危机后，企业的政治影响力有所削弱，但企业仍是货币政策效应的主要承担者。一方面，从一般的意义上看，更加稳定的通胀预期和货币汇率对于所有企业的经营决策都至关重要；另一方面，通货膨胀和本币汇率变化的不同方向对于不同类型和性质的企业又具有不同的意义。比如实体经济中的企业和虚拟经济中的企业对通货膨胀的期望是不同的，进口企业和出口企业对本币汇率的变化也有不同的要求。这样，货币政策制定来自企业的压力就取决于不同企业在集体选择中的地位和货币政策的决策机制。民众更多的是货币政策的被动接受者，但其可通过对本币币值变化进行预期来调整自身的货币持有量，进而影响货币需求。在经济转型过程中，政治经济形势的变化对利益集团构成不同的约束条件。由于货币政策选择可能导致在不同利益集团中产生一个非中性的利益分配效应，利益集团在影响货币政策制定上有非常强的动力。利益集团将根据所面临的约束条件的变化，采取不同的应对策略并试图对央行施加影响，最终决定货币政策的制定与实施。

## 二、财政收支困境、维护政权基础与转型初期的高通胀

经济转型启动前，价格自由化将导致价格水平的快速上涨已经被转型方案制定者所考虑。但是，俄罗斯转型启动后的持续的高通胀，却出乎绝大多数人的预期。如此长时间的高通胀显然是价格自由化所无法解释的。“休克疗法”的核心内容之一是宏观经济稳定化。但是货币的大量超发，意味着这

---

<sup>①</sup> Juliet Johnson, *A Fistful of Rubles: the Rise and Fall of the Russian Banking System*, New York: Cornell University Press, 2000, pp.1-2.



一政策方案已在实质上被抛弃，最终导致俄罗斯的高通胀问题迟迟难以得到解决。那么，究竟是什么原因导致了转型偏离了最初的预定轨道？

俄罗斯政治经济转型启动后，新上台的执政者需要确保转型不被逆转。为了达成这一目标，就需要摧毁旧制度及其经济基础。<sup>①</sup>正如叶利钦在其辞职讲话中谈到的：“我已经完成了我一生的主要任务。俄罗斯永远不会再回到过去，俄罗斯将永远向前迈进。”<sup>②</sup>正是根据这一目标，新上台的执政者选择了“休克疗法”启动经济转型。“休克疗法”的主要内容是自由化、私有化和宏观经济稳定化。决策者希望通过私有化来改变国有企业的所有制结构，来瓦解旧体制的基础，通过自由化使市场经济发挥作用。但是，价格自由化必然将隐蔽的通货膨胀显性化，因此需要宏观经济稳定化。<sup>③</sup>但是选择“休克疗法”启动经济转型后，税收征集能力迅速弱化，生产秩序混乱又进一步加剧了财政困境，而削减福利支出及对企业的资金援助，又将损害当局的执政基础。财政困难成为俄罗斯执政当局在经济转型之初面临的最大难题。在缺乏其他融资手段的背景下，执政者不得不选择征收铸币税来为赤字融资。在 1992 年最后一个季度，中央银行对政府贷款的增长甚至达到高能货币<sup>④</sup>的 25%。<sup>⑤</sup>财政赤字货币化使得紧缩的货币政策实质上被放弃，为了

---

① 徐坡岭：《俄罗斯经济转型轨迹研究——论俄罗斯经济转型的经济政治过程》，北京：经济科学出版社，2002 年，第 80-83 页。

② 殷红：“政府诉求：理解俄罗斯激进式转轨的新视角”，《俄罗斯研究》，2008 年第 4 期，第 32 页。

③ 关于俄罗斯“休克疗法”可参见丁汝俊：“俄罗斯激进经济改革战略——‘休克疗法’再评析”，《俄罗斯研究》，2005 年第 1 期，第 65-70 页。

④ 高能货币(High-powered money)，亦称“基础货币(base money)”、“货币基数(Monetary Base)”，因其具有使货币供应总量成倍放大或收缩的能力，又被称为高能货币。高能货币主要包括商业银行存入央行的准备金和公众持有的现金。高能货币增长与名义 GDP 具有同向性质，这被称为高能货币麦卡姆规则(McCallum 规则)——名义 GDP 目标规则。高能货币供给通常有四个渠道：一是央行对商业银行等金融机构债权的变动，二是央行黄金外汇占款(国外净资产数额)，三是对政府债券净额(包括认购政府债券和直接向财政贷款弥补财政赤字)，四是其他项目(净额)。通常，保持高能货币供给适度增长意味着第一、二项适度增长，对政府债券净额保持基本稳定。央行对政府贷款大幅度增加可以直接产生严重的通货膨胀效应。俄罗斯央行大幅度增加对政府贷款，实际上意味着货币供应量的大幅度增长，这在世界各国的央行货币政策中都是非常少见的。

⑤ M. Dabrowski, W. Paczynski, L. Rawdanowicz, “Inflation and Monetary Policy in Russia: Transition Experience and Future Recommendations”, RECEP Working Paper, 2001, p.8.

弥补财政赤字而超发的货币使得俄罗斯通货膨胀一直居高不下，加剧了经济衰退。

俄罗斯采取“休克疗法”启动转型后，1993年GDP增长率为-8.7%，通货膨胀率高达874.6%，如此严峻的经济形势使得企业和居民深受其害。在经济迅速衰退的同时，旧有的社会保障和社会支持系统也迅速崩塌，使得许多地区和领域的基层民众的生活难以为继。1993年冬出现的多地煤矿停产、教师停课事件，使得转型背景下的社会局势存在失控的危险。恶劣的经济形势已经超出了人们的预期成本，反对派开始利用这一形势对改革派进攻。叶利钦为了维持其执政地位，必须获得足够的社会支持。浪漫的转型预期和无法兑现的承诺已经不够，叶利钦当局必须迅速解决基层民众的基本生活问题。叶利钦为了解决这一问题，一是寻求外部援助，二是寻求财政支持。在财政资源不足、央行又缺乏独立性的背景下，央行代行财政职责，通过印钞获得财政资源成为一个可行的选择。这是俄罗斯继1992年价格自由化释放出计划经济下的隐性通胀之后，1993-1994年通货膨胀率继续居高不下的重要原因。

在执政者迫切需要通过发行货币来为财政赤字融资的背景下，高通胀使企业和居民苦不堪言。恶性的通货膨胀使得企业不得不寻找替代交易方式，俄罗斯易货贸易开始变得普遍。1992年企业间交易的5%是以易货贸易的形式开展的，这一数值在1997年至少上升到了47%。<sup>①</sup>此外，由于卢布的不断贬值，俄罗斯存在着高度的美元化。俄企业和民众对卢布的“抛弃”，倒逼执政者去改变这一状况。此外，1996年俄罗斯将进行总统大选，执政者认为叶利钦要获得大选胜利必须有效控制通货膨胀问题。<sup>②</sup>因此，俄罗斯于1995年采取了强有力的措施，以法律形式初步确立了中央银行的独立性并开始实施“外汇走廊”政策。

俄罗斯执政者自经济转型之初便寻求财政赤字货币化的替代手段，并于

---

① S.Guriev, B.W.Ickes, “Barter in Russia”, in P.Seabright, *The Vanishing Rouble: Bater Networks and Non-Monetary Transactions in Post-Soviet Societies*, Cambridge University Press, 2000, pp.147.

② Treisman, Daniel, “Ruble Politics: Evaluating Exchange Rate Management in 1990s Russia”, pp.187-244.

1993 年开始发行短期国债来为财政赤字融资。这是因为，除了较高的通胀成本外，铸币税拉弗曲线<sup>①</sup>的存在意味着依靠发行货币为赤字融资是不可持续的。但是，短期国债在其发行之初并没有达到预期的目标，1994 年通过短期国债弥补的财政赤字的比例仅为 3%。<sup>②</sup>出现这一状况的原因在于卢布币值的不稳定，而贬值预期将导致卢布计价的资产并不具备足够的吸引力。因此，俄罗斯在 1995 年开始实施“外汇走廊”政策，为发行国债和财政赤字融资创造条件。之后，国债市场迅速繁荣起来。在“外汇走廊”实施之前，俄罗斯外汇市场积聚了大量的投机资金。“外汇走廊”实施后，外汇市场交易量迅速萎缩。“外汇走廊”的建立，使得原先积聚在外汇市场的资金大量转战短期国债市场。“如果说汇率‘走廊’相当程度上限制了在外汇市场上获取高额收益的可能，那么，卢布的基本稳定却能使从短期国债市场获取的收益获得良好的保值，因而增强了市场的吸引力，短期国债市场的交易量日渐上升。”<sup>③</sup>由此可见，“外汇走廊”促进了国债市场的繁荣，1995 年财政赤字依靠短期国债弥补的比例迅速蹿升至 60%。<sup>④</sup>

但是，俄罗斯的财政收支状况并未得到明显的改善。在财政状况恶化的条件下，俄罗斯国债只能依靠提高收益率来吸引投资者，而较高的收益率又导致利息负担越来越重。从图 1 可以清楚地看到，1997 年俄罗斯发行国债的收益迅速增长，但是其对财政的贡献却在萎缩，这意味着国债市场也无法为财政赤字提供持续的资金来源。

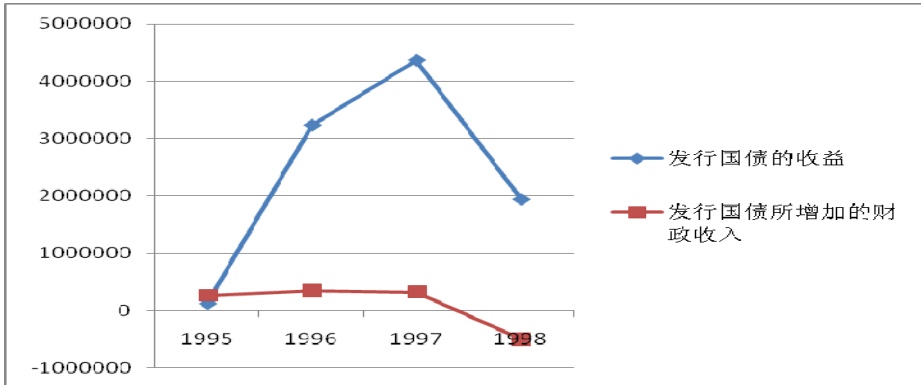
---

① 铸币税，也称为“货币税”，指发行货币的组织或国家，在发行货币并吸纳等值黄金等财富后，货币贬值，使持币方财富减少，发行方财富增加的经济现象。因此，铸币税是指从货币发行中获得的收益。拉弗曲线是指，一般情况下，税率越高，政府的税收就越多；但税率的提高超过一定的限度时，企业的经营成本提高，投资减少，收入减少，即税基减小，反而导致政府的税收减少。描绘这种税收与税率关系的曲线叫作“拉弗曲线”（Laffer Curve）。显而易见，大量发行货币，本身就是从货币持有者手中征税。但随着通货膨胀率的提高，持有货币成本提高，货币持有量减少，铸币税收入减少。这种现象称为铸币税拉弗曲线。

② 高晓慧，陈柳钦：《俄罗斯金融制度研究》，北京：社会科学文献出版社，2005 年，第 241 页。

③ 王联：“‘汇率走廊’对俄罗斯经济、金融的影响”，《国际金融研究》，1996 年第 4 期，第 23 页。

④ 高晓慧，陈柳钦：《俄罗斯金融制度研究》，第 241 页。



数据来源：高晓慧，陈柳钦著：《俄罗斯金融制度研究》，北京：社会科学文献出版社，2005年第243页。

图1 俄罗斯国家短期债券和联邦债务债券的收益（亿卢布）

在卢布兑美元汇率保持稳定且俄罗斯国内市场与国际市场存在较大利差的背景下，居民和企业纷纷选择放弃美元资产而投资卢布资产。特别是银行部门通过美元负债，购买俄罗斯国债来享受较高的收益。因此，俄罗斯货币错配问题较为突出，银行大多持有大量的本币资产和外币负债，这就意味着，一旦卢布大幅贬值，将对银行产生巨大的冲击。在1998年金融危机爆发前，银行部门有着强大的政治影响力。经济转型启动后，俄罗斯商业银行通过与政府部门和中央银行的紧密联系，获得了大量的实际利率为负的贷款。之后，金融工业集团于1995年开始迅速壮大。银行利用其政治影响力和金融资源，低价掌控了具有潜在盈利能力的公司，形成了强有力的银行主导型金融工业集团。银行也在1996年总统大选中给叶利钦提供了关键的支持。<sup>①</sup>因此，1998年俄罗斯在明知“外汇走廊”政策无法维持的背景下向IMF寻求援助，以期尽可能延迟“外汇走廊”的崩溃，其目的就在于为银行争取时间抛售卢布资产。<sup>②</sup>

① Juliet Johnson, *A Fistful of Rubles: the Rise and Fall of the Russian Banking System*, pp.8-9; 林文杰、张明：“俄罗斯金融工业集团形成机理：一个交易成本经济学解释”，《俄罗斯研究》，2008年第2期。

② D.M.Woodruff, “Boom, Gloom, Doom: Balance Sheets, Monetary Fragmentation and the Politics of Financial Crisis in Argentina and Russia”, *Politics & Society*, 2005, Vol.33, No.1, p.28-32.

俄罗斯在经济转型初期，高通胀要求执政当局选择紧缩的财政政策和货币政策。但是在政治压力的影响下，紧缩的宏观经济政策屡次被抛弃。直接将财政赤字货币化，导致了恶性的通货膨胀。之后，俄罗斯维持“外汇走廊”并不仅仅是为了控制通货膨胀，其动力在于执政者需要为发行国债创造条件，而“外汇走廊”也给银行创造了获利机会。当1998年“外汇走廊”难以为继时，金融危机最终爆发，俄罗斯又一次经历了经济大幅衰退与严重的通货膨胀。俄罗斯转型初期，执政当局在政策选择上有着明显的投机色彩，通过使用财政补贴来收买不同的利益集团，以保证其执政地位的稳固，最终导致货币政策不断为财政赤字埋单。

纵观20世纪90年代俄罗斯通货膨胀的波动轨迹，我们可以看到，转型初期的紧缩政策被叶利钦当局收买选民的货币化财政赤字政策所取代，这是1993-1995年通货膨胀到达3位数的主要原因。1996年总统大选前夕，稳定物价和建立居民对卢布的信心才有可能保住总统宝座，同时利益集团对国有资产的瓜分和金融腾挪已经完成，从而为货币当局抑制通货膨胀创造了有利的政策环境。但叶利钦当选后的外汇走廊和财政赤字国债化难以为继，在外部冲击下，通货膨胀和金融危机再次爆发。这种通胀演化轨迹反映了执政当局和货币当局在货币政策使用上的机会主义倾向。

### 三、“强国战略”与经济复苏阶段的货币政策选择

俄罗斯采取“休克疗法”启动经济转型，虽然彻底摧毁了计划经济的制度和经济基础，但为了达成这一目标所付出的代价是惨痛的。持续的经济下滑使民众渐渐对转型失去信心且社会矛盾重重，俄罗斯国力也变得越来越孱弱。严峻的经济形势使得各派政治势力的斗争格外激烈，1998年到1999年俄罗斯政府总理多次更换。最终，在普京于1999年8月上台担任总理后，这一混乱的经济形势才得到了遏制，俄罗斯开始了强劲的经济复苏。

面对一个千疮百孔的俄罗斯，普京上台后选择以“强国战略”<sup>①</sup>作为执政纲领来凝聚俄罗斯各种力量对其的信心。普京在其所发表的第一份国情咨

---

① 参见李新：“新世纪俄罗斯经济改革战略述评”，《俄罗斯研究》，2001年第1期。

文中明确提出：“对于俄罗斯来说，唯一现实的选择是成为强大的国家。”<sup>①</sup> 为了达成这一发展战略，普京需要改变国内混乱的政治经济形势，强化执政当局的权威。普京清楚地看到了金融寡头等利益集团对国家发展的负面作用，因此对利益集团施以有力的打击。通过对传媒大亨古辛斯基的逮捕、对霍多尔科夫斯基的审判，以及对一些大型金融工业集团进行逃税指控，普京强化了俄罗斯国家政权的权威。<sup>②</sup> “为了实现‘强国’的目标，普京十分看重经济的增长速度，他曾多次严厉批评政府对经济增长的预测和规划速度过慢，一再强调‘经济增长速度不仅仅是经济问题，同时也是政治问题’”<sup>③</sup>。

普京对金融寡头等利益集团的打击稳固了执政当局的地位。在此之后，俄罗斯金融寡头等利益集团对执政当局的政治干扰被大大削弱，普京可以避免在政策制定上的投机性行为，政策制定更多体现的是执政者的长远发展战略。“强国战略”是普京的执政目标，而实现经济的快速增长则是达成这一目标的手段和基础。因此，经济复苏时期俄罗斯的经济决策，都是为实现经济的快速增长服务的。货币政策作为主要的政策工具也是为这一目标服务的。为了更好地理解这一时期俄罗斯的货币政策选择，我们需要首先了解当时俄罗斯的经济形势发生的新变化。

俄罗斯经济在经历了多年的衰退之后，在 1998 年金融危机后开始快速复苏。随着石油出口收入的迅速增长，俄罗斯的财政收支状况得到了改善。石油收入的迅猛增加，使得因财政赤字而超发货币的现象得以避免，俄罗斯央行不用再为财政赤字埋单。但是石油收入的激增使得俄罗斯经常账户余额处于较高水平，这使得卢布面临着较大的升值压力。<sup>④</sup> 如果采取市场干预来抑制卢布升值，又会因为投放过量的货币而导致通胀压力。在这种情况下，俄罗斯必须在放任卢布汇率浮动和独立的货币政策之间作出选择。最终，这一时期俄罗斯中央银行宣称将控制通胀作为货币政策的优先目标，但是在实

---

① 刘再起：“从追求‘强国’地位到更加关注民生——解读普京总统的国情咨文（2000-2006年）”，《俄罗斯研究》，2007年第1期，第11页。

② 徐坡岭：《俄罗斯经济转型轨迹研究——论俄罗斯经济转型的经济政治过程》，北京：经济科学出版社，2002年，第200页。

③ 程伟：“普京‘经济翻番’评析”，《国际经济评论》，2004年第1期，第15页。

④ 关于卢布汇率与石油收入之间的关系，可参见久保庭真彰：“俄罗斯经济的转折点与‘俄罗斯病’”，《俄罗斯研究》，2012年第1期，第54-68页。

践中却把维持汇率稳定作为主要目标。<sup>①</sup>

俄罗斯之所以作出了这样的货币政策选择,是为了“强国战略”的需要。普京为了实现这一战略,把加快经济增长速度放在突出地位。经济的快速增长需要稳定的政治经济环境。普京执政后,通过对金融寡头利益集团的打击,已经使得国内政治局势变得缓和。为了维持经济环境的稳定,俄罗斯国内严重的美元化问题,使其将维持卢布汇率稳定作为自己的货币政策选择。优先考虑汇率稳定的动机还在于,在大量石油收入流入时如果放任卢布升值,将抑制出口、刺激进口,这显然不利于经济增长速度的提升。因此,俄罗斯央行最终决定将抑制卢布升值作为货币政策的优先目标。但是这一策略也带来了负面效果。俄罗斯央行为了抑制卢布升值而超发了大量货币,这导致通货膨胀率处于较高水平。通货膨胀率的居高不下也导致了名义利率处于较高水平,这导致企业的融资成本相对较高。因此,企业面临的主要问题是投资来源问题。特别是在能源需求旺盛的背景下,为了提升产能需要大量更新设备。这时外资成为主要的资金来源,卢布汇率的稳定为企业融资提供了有利的条件,良好的经济形势使企业纷纷选择在国际资本市场上融资以扩大产能。由于俄罗斯企业有着大量的以美元计价的负债,而其资产却主要是以本币计价,这样便形成了严重的货币错配问题,这又倒逼俄罗斯央行维护卢布汇率的稳定。

1998 年金融危机后,俄罗斯通过多年的经济增长,国内生产总值已经恢复到经济转型前的水平。但是在 2008 年的金融危机中,俄罗斯受到了较大的冲击,俄罗斯在金融危机中所表现出的脆弱性,使得人们开始重新审视 2008 年危机前的经济发展道路。

在 2000-2008 年的普京总统任期内,通过打击寡头和适度的中央集权,俄罗斯在货币政策制定和执行方面终于摆脱了受制于利益集团或为了维护执政地位而不得不采取机会主义立场的困扰。这一时期的通货膨胀具有大宗商品价格上涨和石油美元流入的输入型通货膨胀特点,但这种通货膨胀之所

---

<sup>①</sup> 俄罗斯学者弗多维琴科和沃罗妮娜对这一时期俄罗斯货币政策在通货膨胀和卢布汇率之间进行抉择的出发点和内在动因进行了描述和分析。参见 A.G. Vdovichenko, V.G.Voronina, “Monetary Policy Rules and Their Application in Russia”, *Research in International Business and Finance*, 2006, Vol.20, p.159.

以能够自我实现，是与普京总统的强国战略密不可分的。作为强国战略的组成部分，恢复卢布在独联体甚至国际货币市场的地位，是货币政策的重要目标，这就要求币值坚挺。与此同时，恢复经济增长要求卢布汇率稳定，避免快速升值。两方面的需要使得俄罗斯货币当局不得不随时购买流入俄罗斯市场的石油美元，从而导致货币超发。在保持卢布汇率稳定和治理通货膨胀的两难选择中，普京执政当局实际上在卢布汇率稳定方面取得了更大的成就。

#### 四、2008 年金融危机、创新经济战略与货币政策选择

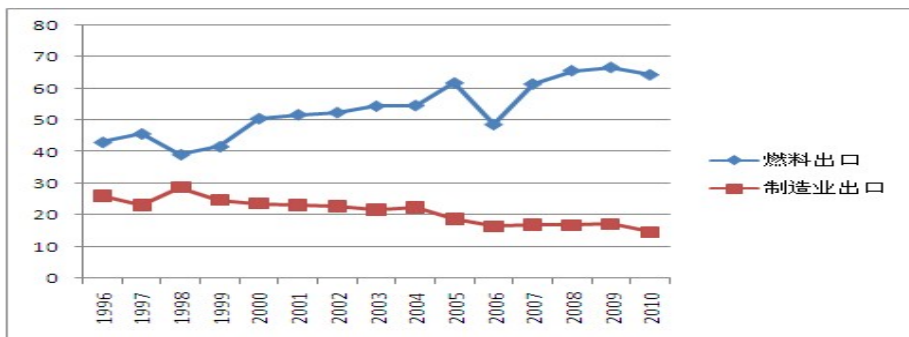
2000—2008 年俄罗斯经济的快速复苏和增长，是由多重因素促成的。叶利钦发动转型之后持续动荡的社会政治形势在普京时期逐渐趋于稳定，有利的国际能源原材料市场行情，投资的流入等都发挥了关键影响。同时，俄罗斯当时以稳定卢布汇率为首要目标的货币政策选择也发挥了非常重要的作用。但这一政策的一个副作用就是持续的高通货膨胀率无法得到有效遏制。高通货膨胀率对俄罗斯经济的损害表现在许多方面，其中，制造业部门融资成本居高不下严重损害了制造业产品的竞争力，从而损害到制造业扩张和经济创新的动力，是高通胀率最大的负面影响。它在一定程度上妨碍了俄摆脱能源原材料经济的努力，并对 2008 年金融危机爆发后俄罗斯经济陷入危机负有责任。

卢布汇率稳定优先的货币政策是 2000—2008 年普京政权依据当时国际国内的经济形势作出的选择。“强国战略”要求把加快经济增长速度置于优先地位。根据这一政策目标，俄央行的工作是，避免因卢布迅速升值而对非能源部门造成负面影响。国内的货币错配问题又使得汇率稳定对于经济平稳运行至关重要。因此，将汇率稳定作为优先考虑的货币政策目标。这一策略取得了一定的成功，俄罗斯在新世纪初实现了强劲的经济复苏。但是，央行为了抑制卢布升值大量超发货币，这导致俄罗斯国内通胀率居高不下，并进一步导致卢布贷款利率水平处于高位。因此，企业不得不寻求外资作为资



金来源。截至 2008 年年底，俄罗斯公司外债总额已高达 5100 亿美元。<sup>①</sup>2008 年金融危机爆发后，外资大量逃离，俄罗斯企业债务问题爆发，直接导致了俄罗斯在 2008 年金融危机中受到较大的冲击。<sup>②</sup>

俄罗斯力图避免卢布迅速升值的主要理由，是为了避免损害其出口产品的竞争力，特别是寄希望于卢布汇率稳定为扩大制造业产品出口创造条件，来改变经济的过度原材料化。但是从图 2 可以看出，俄罗斯的出口结构在 2000 年后的总体趋势，是燃料出口所占的比重在不断加大，这一策略未能改变俄罗斯经济过度依赖能源出口的局面。俄罗斯经济的能源化是执政当局急需解决的问题。这是因为，过度依赖能源出口的经济发展模式，显然不具备可持续性，而且国际能源价格的高波动性，也使得能源型经济较为脆弱。<sup>③</sup>这些问题在 2008 年金融危机中集中暴露。梅德韦杰夫表示：“世界金融危机表明我们的情况不妙，20 年暴风骤雨式的改革并没有使国家摆脱令人羞愧的原料经济束缚”。<sup>④</sup>



数据来源于世界银行数据库，<http://data.worldbank.org.cn>

图 2 燃料出口和制造业出口占商品出口的比例 (%)

① 林跃勤：“俄罗斯反危机宏观调控政策及其启示”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2010 年第 3 期，第 27 页。

② 关于俄罗斯企业债务问题，可参见王道：“俄罗斯债务问题及中国对俄资本战略”，《俄罗斯研究》，2010 年第 2 期，第 13-16 页。

③ 参见久保庭真彰：“俄罗斯经济的转折点与‘俄罗斯病’”，《俄罗斯研究》，2012 年第 1 期。

④ 程伟：“世界金融危机中俄罗斯的经济表现及其反危机政策评析”，《世界经济与政治》，2010 年第 9 期，第 128 页。

如果说叶利钦时期执政者的主要任务是发动一场“革命”，并通过摧毁旧制度的经济基础来保卫“革命”的果实，普京的任务是“拯救”这个国家，恢复俄罗斯的强国地位，那么，梅德韦杰夫上台后的首要任务是“实现创新、现代化和更好的统治”。<sup>①</sup>在2008年金融危机爆发前，俄罗斯的执政者已经清楚地认识到，应该改变原有的经济增长方式。普京于2008年初提出了《俄罗斯2020年国家创新发展战略》。2008年金融危机使俄罗斯更深刻地认识到改变经济增长方式的重要性和紧迫性。梅德韦杰夫在2009年国情咨文中重点论述了现代化的相关问题。<sup>②</sup>

为了实现创新发展战略，俄罗斯宏观经济政策将致力于为经济发展创造平稳的经济环境，而货币政策的主要任务便是降低通货膨胀率。<sup>③</sup>从短期看，货币政策应致力于维护宏观经济的稳定，降低经济波动导致的成本。从长期看，货币政策应致力于提升俄罗斯经济的竞争力，这就需要改变能源型经济。为了实现创新发展战略，就必须为实体经济和创新部门提供长期稳定的预期和有利的融资环境。俄罗斯目前已经采取提高资源税的方式来降低能源领域的资本回报率，促使资金流向创新部门，其目的就在于降低非能源产业的融资成本。但是，仅仅依靠税收手段还不够，彻底解决这一问题的途径需要解决高通胀问题，需要实现更低的通货膨胀率。俄罗斯央行行长伊格纳季耶夫（Сергей Игнатьев）表示，俄罗斯将选择通货膨胀目标制<sup>④</sup>作为货币政策的框架，并采取自由浮动汇率。<sup>⑤</sup>但是，通货膨胀目标制作为国际流行的货币政策框架，其有效实施需要具备一定的条件，俄罗斯目前能否有效地实施这

---

① 徐坡岭、韩爽：“梅普组合下俄罗斯经济增长和政策趋势分析”，《俄罗斯研究》，2008年第3期，第37-38页。

② 参进程伟、殷红：“梅德韦杰夫‘去斯大林化的现代化’评析”，《俄罗斯研究》，2010年第3期。

③ 李中海：“2010年俄罗斯经济：艰难复苏与现代化战略”，《和平与发展》，2011年第1期，第34页。

④ 通货膨胀目标制是货币政策选择的一种框架机制，是指在货币政策制定和实施过程中，如果货币政策所要达到的多重目标发生冲突，则以抑制通货膨胀为优先目标，其他政策目标服从于抑制通货膨胀这一目标。通货膨胀目标制是弗里德曼货币中性理论和政策主张在政策实践中的应用。

⑤ Sergey Ignatiev, “The Macroeconomic Situation and Monetary Policy in Russia”, Money and Banking Seminar BCRA: “Monetary Policy under Uncertainty”, 2007, pp.55-59.

一货币政策框架仍面临着质疑。俄罗斯在应对 2008 年金融危机时所采取的政策措施中，有的与通货膨胀目标制并不一致。<sup>①</sup>但是，由于通货膨胀目标制符合未来俄罗斯的国家发展战略，其全面实施是需要普京政府和俄罗斯货币当局痛下决心的。

观察俄罗斯整个转型时期，我们可以发现，俄罗斯的利益集团争夺已经走过了两个阶段：第一阶段是 20 世纪 90 年代，在瓜分俄罗斯国有资产的争夺中，能源原材料部门战胜了制造业部门，其中的一个重要武器实际上就是超级通货膨胀；第二个阶段，是 2000 年之后，政治权力和资本权力的争夺以普京的政治权力获胜而告终。这一阶段的货币政策具有不受利益集团左右和政府主导的特征。但货币当局的货币政策独立性仍然是值得怀疑的。在 2008 年金融危机的震荡余波逐渐减弱的今天，俄罗斯正步入新的利益集团争夺阶段——能源原材料部门和创新部门的争夺，货币政策制定也将受到这种争夺的影响。新普京时代，执政当局能否下决心用货币政策为经济创新创造条件，或者说用货币政策补贴创新部门，或者用货币政策抑制能源原材料部门，将决定俄罗斯经济增长能否成功由能源经济转向创新经济。但是，就利益集团的影响力而言，目前能源原材料部门的影响力显然要大于创新部门，普京必须考虑能源原材料集团对自己的支持和他们的感受。因此，从公共选择的角度看，俄罗斯能否坚持货币政策的通货膨胀目标制，还需要拭目以待。

## 五、结论与启示

回顾俄罗斯经济转型过程中的货币政策选择，可以看出，在利益集团的影响下，货币政策的制定和实施，没有做到弗里德曼所倡导的避免使货币政策自身成为经济波动的根源。实际上，俄罗斯的货币政策选择，一直处于利益集团的控制和影响之下。央行的货币政策选择，更多地体现了执政者在利益集团博弈过程中的主要政策诉求。俄罗斯转型以来一直无法克服高通胀问

---

<sup>①</sup> 李中海：“俄罗斯通货膨胀及通胀目标制实施前景分析”，《俄罗斯学刊》，2012 年第 1 期，第 39 页。

题，付出了较高的经济成本，其原因就在于货币政策目标的短期性、权宜性和投机性。俄罗斯执政者也逐渐认清了这一问题。俄罗斯执政当局已经选择把实现创新发展作为主要的执政目标。为了实现这一发展战略，货币政策将注重控制通货膨胀问题。俄罗斯已经选择通货膨胀目标制和自由浮动汇率制度作为未来的政策方向。通货膨胀目标制的选择，意味着俄罗斯中央银行将具有更高的独立性，将把控制通货膨胀率作为货币政策的核心目标优先加以考虑。为了达成有效实施通货膨胀目标制所需的条件，俄罗斯未来有可能在加强中央银行独立性、重塑因为利益集团干扰而被损害的中央银行的信誉、改善自身技术能力等方面做出努力。

俄罗斯在经济转型过程中的货币政策选择与其对经济的影响为我们提供了以下三点启示：

第一，俄罗斯的货币政策实践表明，货币政策中性，即把维护经济运行稳定作为唯一目标，避免货币政策自身成为经济扰动的根源，是一种理想状态。在货币政策实践中，无论中央银行是否具有独立性，由于货币政策会对利益集团产生非中性影响，利益集团将试图去影响货币政策的制定和实施。

第二，货币政策的制定和实施，将或多或少受到执政当局或其他利益集团的影响，特别是执政当局偏好的影响。当执政者地位不稳时，货币政策将成为满足其短期利益的工具，货币政策的制定和实施将更多地体现出短期投机色彩。当执政者执政地位较为稳固时，货币政策的制定和实施将更多地体现出长期目标，更多地体现出货币政策的中性色彩。

第三，利益集团对货币政策的干扰，可能导致货币政策偏离维持经济运行稳定这一唯一的目标，这将导致货币政策成为经济波动的根源，并将导致经济运行效率的损失。因此，为了克服这一问题，需要赋予中央银行更高的独立性，选择合适的货币政策框架，加强货币政策制定和实施的程序性，这是避免货币政策被利益集团控制和影响的保障。

---

**【 Abstract 】** During the economic transition, Russia has not taken restraining inflation as the core objective of its monetary policy. Why? It is

mainly because the central bank lacked sufficient independence and has been influenced by the authorities or other interest groups when making and implementing monetary policies. At present, Russia has claimed to consider preventing inflation as the core of its monetary policy in the future. This will make the formulation and implementation of monetary policy more transparent and more orderly. Meanwhile, the central bank will gain more independence.

**【Key Words】** Monetary Policy, Russia, Interest Group

**【 Аннотация 】** В процессе экономических преобразований Россия отнюдь не рассматривала контроль над инфляцией в качестве основной цели денежно-кредитной политики. Причина такого выбора денежной политики---это отсутствие независимости центрального банка, который во время утверждения осуществления денежно-кредитной политики попал под влияние правления или других групп интересов. В настоящее время Россия уже определила в качестве будущей основной цели денежно-кредитной политики осуществление контроля над инфляцией, что позволит сделать разработку реализации денежно-кредитной политики более прозрачной и упорядоченной, а центральный банк также будет иметь большую независимость.

**【Ключевые слова】** Денежно-кредитная политика, Россия, группы интересов

---

(责任编辑 陈大维)

## 俄罗斯科研人才队伍整体评价与发展展望\*

赵围 郭力 宋晓光\*\*

**【内容提要】**科研人才数量是衡量一个国家科技总体实力的重要指标，苏联解体以来俄罗斯的科研人才数量逐年萎缩，正在逐渐丧失科技强国地位。造成该结果的主要原因是：俄罗斯经济整体衰退、依赖能源产业的经济结构、科技对经济增长较低的贡献率和人口的自然减员。俄罗斯政府为挽救国家科研人才流失采取了诸多具体举措，包括增加对科研的投入。回归模型显示：2012年俄罗斯科研人才的减少达到转折点，此后随着俄罗斯政府科研投入的增加，俄罗斯科研人才总量将缓慢回升，预测在2020年科研人才的总量将达到略低于2004年的水平。

**【关键词】**俄罗斯 科研人才 科研投入 回归模型

**【中图分类号】**D73/77(512) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0021-(21)

前苏联作为世界科技大国其科研人才总量曾一度位居世界第一。据称，当时世界上每四个科研人才中就有一个在苏联，每万人中科学家和工程师多达37人，与美国相当。<sup>①</sup>即使在苏联解体后的1992年，俄罗斯科研人才还曾达到153.26万人。但休克疗法给俄罗斯造成的混乱与动荡使俄科研人才

\* 本文系黑龙江省博士后基金资助项目“后危机时代我国对俄科技合作战略研究”的阶段性成果。感谢匿名审稿人和《俄罗斯研究》编辑部的意见，文中的疏漏由作者负责。

\*\* 赵围，黑龙江大学俄语语言文学博士后科研流动站研究人员，黑龙江省科学技术情报研究所副研究员；郭力，黑龙江大学俄罗斯研究院院长，教授；宋晓光，哈尔滨金融学院科研处，助理研究员。

① 冯玉军：“俄罗斯的‘肌肉’有多强”，《世界知识》，2007年第18期。

产生不可逆转的外流。最新出版的《数字俄罗斯 2012 统计年鉴》显示：截至 2010 年，俄罗斯科研人才为 73.65 万人，仅为 1992 年的 48%。<sup>①</sup>本文将具体分析俄罗斯科研人才队伍的现状，国家为恢复科技人才队伍实行的政策，并通过计量模型对未来俄罗斯科研人才的整体走势进行预测。

## 一、俄罗斯科研人才队伍整体状况

### （一） 引言

根据俄罗斯国家统计局的官方解释，俄罗斯科研人才是指系统从事创造性活动、致力于扩大和搜寻知识应用新领域并提供直接服务的人员总和。<sup>②</sup>俄罗斯关于科研人才的官方统计十分不完善，笔者依据俄国家统计局最新出版的《数字俄罗斯 2012 统计年鉴》、《俄罗斯与世界各国 2010 年鉴》<sup>③</sup>以及国际货币基金组织（IMF）的世界经济展望WEO数据库中俄罗斯的相关数据<sup>④</sup>，并对其中个别数据存在的相互矛盾之处进行修正，对近 20 年来俄罗斯科研人才总量及对影响人才总量的国家研发（R&D）投入、GDP、R&D投入占GDP的比重进行统计汇总（表 1），并在此基础上对俄罗斯科研人才的总体情况进行分析。

### （二） 俄罗斯科研人才队伍的现状

根据表 1 数据，2010 年俄罗斯科研人员总数为 736500 人。其中，研究人员总数为 368900 人，占科研人员总数的 50%；开发人员总数为 59300 人，占科研人员总数的 8%；协作人员总数为 183700 人，占科研人员总数的 25%；其他科研人员总数为 124600 人（图 1）。截止到 2011 年，俄罗斯的研究生（通过论文答辩的副博士）数量为 156279 人，其中分布在科研院所 15865 人，高校 139542 人，其他机构 872 人。2011 年新生为 50582 人，毕业 33082

---

① РОССИЯ в цифрах 2012. 05.2012. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc\\_1135075100641](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1135075100641)

② Там же.

③ Россия и страны мира, 2010г. 26.11.2010. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc\\_1139821848594](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1139821848594)

④ “World Economic Outlook”, IMF. <http://www.econstats.com/weo/CRUS.htm>

人。从研究领域的分布来看，从事技术科学的研究生数量最高，从事政治学的研究生数量最低（图 2）；俄罗斯的博士生（相当于我国的博士后）共有 4562 人，其中分别在科研院所 303 人，高校 4256 人，其他机构 3 人。2011 年新生为 1696 人，毕业 1321 人。技术科学领域的博士生数量最高，艺术领域的博士生数量最低（图 3）。<sup>①</sup>

表 1 1992-2010 年俄罗斯科研人才、研发支出与国内生产总值

年度	科研人才数量 (人)	国内研发支出 (亿卢布)	GDP (亿卢布)	国内研发支出 占 GDP 比重 (%)
1992	1532600	785.00	19010	4.01
1995	1061000	680.00	14285.00	4.76
2000	1007257	767.00	73056.00	1.05
2002	986854	1384.85	108192.00	1.28
2003	973382	1651.03	132082.00	1.25
2004	951569	1958.13	170272.00	1.15
2005	813200	2307.85	216100.00	1.07
2006	807066	2888.05	269170.00	1.07
2007	801100	3710.80	332480.00	1.12
2008	761300	4301.73	412770.00	1.04
2009	742400	4858.34	387860.00	1.25
2010	736500	5233.77	449390.00	1.16

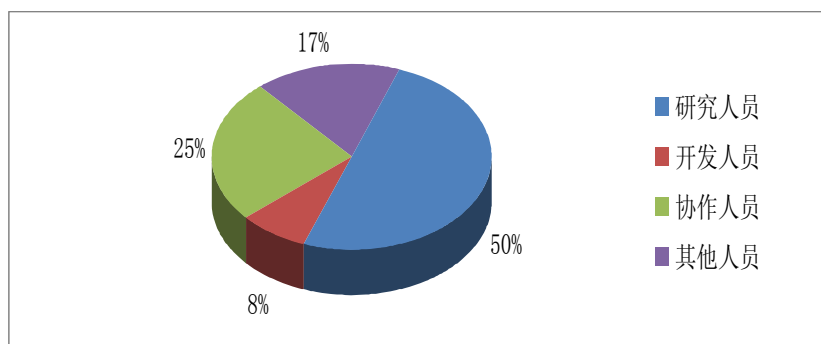


图 1 俄罗斯科研人员分布结构图

① Россия и страны мира, 2010г. 26.11.2010. [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc\\_1139821848594](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1139821848594)



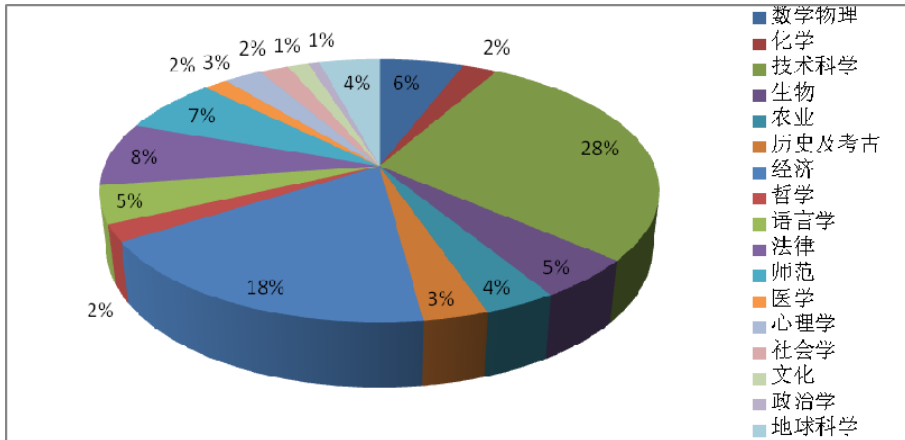


图 2 俄罗斯研究生技术领域分布图

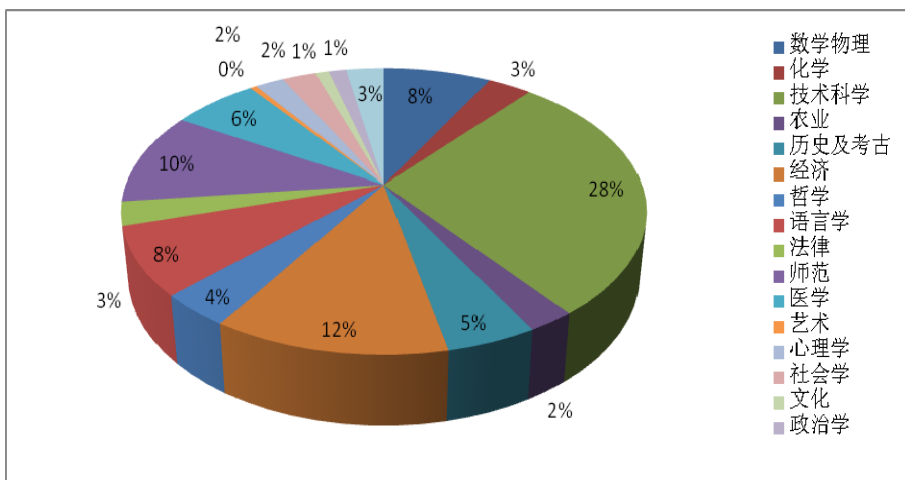


图 3 俄罗斯博士生技术领域分布图

### (三) 俄罗斯科研人才队伍的变化特征及影响要素

#### 1. 人才总量逐年下降

根据表 1 的数据，从 1992 年至 2010 年，俄罗斯科研人员数量锐减了一半以上（图 4），整个变化呈现三个阶段的不同特征：第一阶段是从 1992

年至 1995 年的大跳水阶段，短短 3 年俄罗斯科研人才的总量就减少了 30%；第二阶段是 1995 至 2004 年的缓慢下降阶段，10 年间科研人才总量减少了 10%；第三阶段为 2005 年至 2010 年的持续下降阶段，比照 2004 年，2005 年科研人才减少了 15%，在其后 5 年间年平均递减 1%。

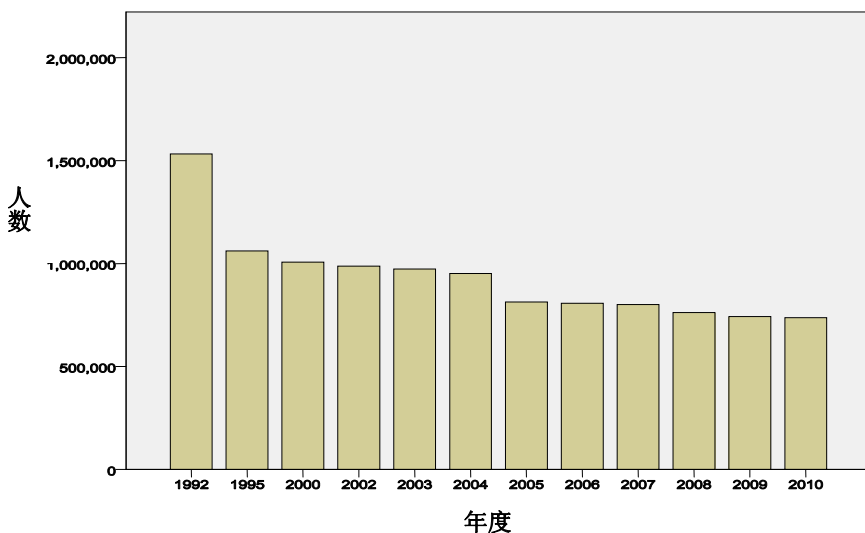


图 4 俄罗斯科研人才总量年度示意图

## 2. 人才总量同 GDP 增长呈高度负相关

除 2009 年遭受全球金融危机重创外，从 2000 至今，俄罗斯国内生产总值整体呈现逐年上升态势，但人才总量却逐年递减，呈现出相反的走势（图 5）。作者使用 SPSS 软件进一步对俄罗斯科研人才总量和 GDP 进行双变量相关分析，分析结果表明，二者呈现高度负相关（图 6），且相关系数达到  $-0.95$ 。作为科技大国，俄罗斯的经济增长同科研人才总量呈现一种高度的负相关，这样的悖论让人无法理解。

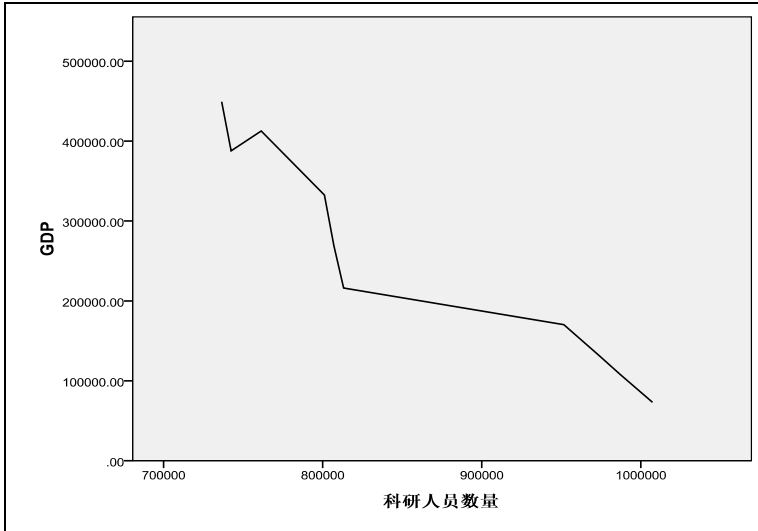


图 5 俄罗斯国内生产总值与科研人员数量关系图（单位：亿卢布）

		科研人才数量	GDP
科研人才数量	Pearson 相关性	1	-.950**
	显著性（双侧）		.000
	N	12	10
GDP	Pearson 相关性	-.950**	1
	显著性（双侧）	.000	
	N	10	10

\*\* . 在 .01 水平（双侧）上显著相关。

图 6 俄罗斯科研人才总量与 GDP 双变量相关分析结果

### 3. 影响俄罗斯科研人才队伍的主要因素

国家因素。俄罗斯科研人才总量锐减的首要因素是国家的动荡。苏联解体、休克疗法给俄罗斯的国家安全、经济稳定带来灾难性影响，这同时不可避免地给科研人员的生活带来巨大改变。近 20 年来，俄罗斯大量人才外流，其中以科研人才最多。据估计，先后有 30 万名世界级科学家离开俄罗斯。根据美国科学基金会的资料，现在美国大约有 2 万名俄罗斯科学家，美国的

数学家有一半是俄罗斯人，理论物理学家有 2/3 来自俄罗斯。<sup>①</sup>当前，俄罗斯正迎来独立以来最大的一波移民潮，移民身份具有“高端化”、“精英化”的特点，绝大多数人是受过高等教育、具有专业特长的人才和身价不菲的中产阶级，他们带走的正是俄罗斯国家发展所急需的高科技和资金。<sup>②</sup>

经济增长方式。俄罗斯经济严重依赖石油和天然气出口，GDP受国际市场能源价格影响巨大，创新经济和高技术产业在俄罗斯经济总量中份额很小，而这直接影响到对科研人才的需求。《数字俄罗斯 2012 统计年鉴》<sup>③</sup>显示：2010 年俄罗斯创新产品产值仅占俄罗斯全部商品和服务总值的 4.9%，而自然资源采掘业产值占俄罗斯国内生产总值的 1/3 以上，出口额占俄罗斯外汇储备的 70%以上。2009 年俄罗斯经济严重倒退，就是因为金融危机导致国际油价大跌、需求减少，直接影响俄罗斯出口石油、天然气的收益。<sup>④</sup>而 2009 年后俄罗斯走出金融危机的阴霾，依然靠的是国际市场石油、天然气价格的回升。

科技对经济贡献率较低。俄罗斯历来都重研究，轻转化。2010 年俄罗斯研究人员占全部科研人员总数的近 50%，而开发人员仅占 8%，这一组数据就可以清楚地反映这一事实。这一方面有俄罗斯知识分子清高的传统，正如俄罗斯著名哲学家别尔嘉耶夫指出的那样：“俄罗斯知识分子首先是精神性团体，而不是职业性的、经济方面的团体”。<sup>⑤</sup>另一方面也反映了俄罗斯商业环境、投资环境较差，产学研一体化和高技术产业集群尚未形成的现实。

---

① 宋兆杰、王续琨：“俄罗斯科学人才流失及其警示意义”，《科学学与科学技术管理》，2006 年第 6 期。

② 关键斌：“五大原因促使俄罗斯出现新‘移民潮’”，《中国青年报》，2011 年 8 月 8 日。

③ РОССИЯ в цифрах 2012. информационно-издательский центр «Статистика России». [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc\\_1135075100641](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1135075100641)

④ 关于金融危机对俄罗斯的影响，可参见刘军梅：“全球金融危机对俄罗斯的影响：传导机制、应对措施及中俄金融合作的空间”，《俄罗斯研究》，2008 年第 6 期，第 20-24 页；斯蒂芬·赫德兰：“危机中的俄罗斯：一个超级能源大国的终结”，《俄罗斯研究》，2010 年第 2 期，第 57-60 页；斯蒂芬·赫德兰：“金融危机后的俄罗斯”，《俄罗斯研究》，2010 年第 6 期。

⑤ 别尔加耶夫：《俄罗斯思想的宗教阐述》，邱运华译，北京：东方出版社，1998 年，第 26 页。

俄罗斯大多数科研成果处于实验室阶段，缺乏小试和中试，无法在产业化的商业环境中验证和应用。而且俄罗斯的发明专利往往是对单一技术问题的解决，技术呈现碎片化，无法形成完整的解决方案。特别是，俄罗斯真正一流的技术往往在军事领域，国家对涉密或者军民两用技术控制严格，很多技术根本禁止向国外转让。由于这些限制，俄罗斯科研人才无法通过自己的智力活动将知识转化为产品，无法对本国经济形成真正的支撑，无法推动战略性新兴产业的形成与集聚。

人口的自然减员。俄罗斯人口变化的一个重要拐点是 1995 年，在此之前俄罗斯人口为正增长，此后为持续的负增长，见图 7（图中数据为作者综合《2004-2011 俄罗斯国家统计》<sup>①</sup>、《俄罗斯与世界各国 2010》<sup>②</sup>等多份官方资料中的人口数据。其中：1897 年为沙皇俄国的人口，1926-1989 年为苏联时期俄罗斯加盟共和国的人口。从 1995 年俄罗斯人口达到峰值，然后逐年递减，15 年间人口自然增长率为-3.6%。同俄罗斯科技人才逐年递减进行比较，从总体趋势上看二者相似，但从递减的剧烈程度上看，二者却又有着极大的不同。

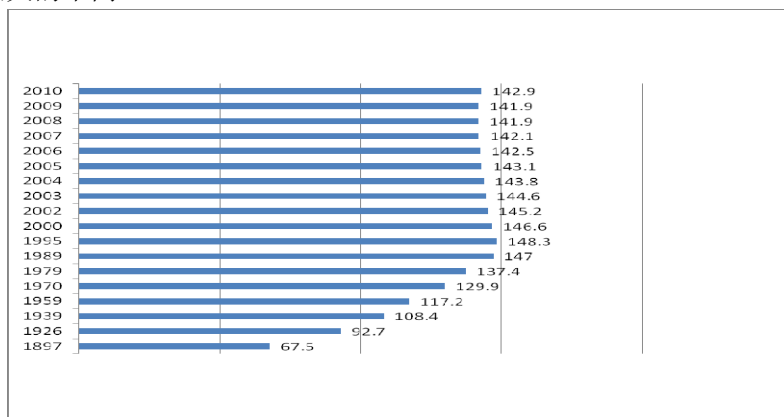


图 7 俄罗斯年度人口（单位：百万）

① Российский статистический ежегодник. информационно-издательский центр «Статистика России». [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1135087342078](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078)

② Россия и страны мира 2010г. информационно-издательский центр «Статистика России». [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1139821848594](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139821848594)

## 二、俄罗斯政府加强科研人才队伍建设的重要举措<sup>①</sup>

### （一）调整国家科技发展战略

为了进一步壮大俄罗斯的创新经济、加快经济现代化进程、增加科技对经济的支撑度，俄罗斯联邦教科部部 2006 年颁布了《俄罗斯联邦 2015 年前科学和创新发展战略》<sup>②</sup>。该战略提出：到 2020 年，俄罗斯从事技术创新活动的企业占全部企业的比重要从 2009 年的 10.4% 提升到 40%–50%；高技术产品出口产值占全球市场比重要从 2008 年的 0.35% 提高到 2%；创新产品增加值占国内生产总值的比重要从 2009 年的 11.8% 提高到 17%–18%。这份文件还显示：2009 年，全俄仅有 9.4% 的企业参与了科技创新研发及应用，同年德国科技创新企业占全部企业的 69.7%，爱尔兰为 56.7%，比利时为 59.6%，爱沙尼亚为 55.1%，捷克共和国为 36.6%。俄罗斯政府希望通过国家科技发展战略的调整，使经济进一步摆脱对自然资源的依赖，实现经济增长方式的根本性转变。如果这种战略调整能够得以实现，那么对俄罗斯科研人员的需求将出现大幅度增长。

### （二）加大财政科技投入

收入问题是导致俄罗斯科研人才大量流失的重要因素。因此，近些年来俄罗斯政府逐年加大投入（图 8），主要用于提高科研人员的工资和营造有利于科研成果产出的环境。作为俄罗斯科研人才最主要的聚集地，俄罗斯科学院 2011 年获得俄罗斯政府拨款 620 亿卢布，比 2010 年的 493 亿卢布增加了 25.8%。俄罗斯科学院从 2011 年 6 月起增加工作人员工资，增幅定为 6.5%。俄罗斯科学院还将动用 20 亿卢布购置及更新实验仪器。为促进青年学者就业，俄罗斯科学院计划设置 1000 余个工作岗位，并投入 6 亿卢布作为青年学者的工资。2012 年 8 月，俄罗斯科学与教育部部长德米特里·利瓦诺夫

---

① 俄罗斯于 2003 年加入了欧洲的“博洛尼亚进程”，以期提高本国的高等教育水平，本文在此不作展开分析，可参见杜岩岩、张男星：“博洛尼亚进程与中俄教育交流合作的空间”，《俄罗斯研究》，2009 年第 1 期。

② Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. Министерство образования и науки. <http://old.mon.gov.ru/work/nti/dok/>

(Дмитрий Ливанов) 表示, 俄罗斯正在制订“科研学者”联邦专项计划, 该计划从 2014 年开始实施, 将为优秀的青年学者提供 3-5 年的资助金, 获得资助金的青年学者可以在全国各个科研院所工作, 这笔资助金可以为他们的基本生活提供保障。<sup>①</sup>

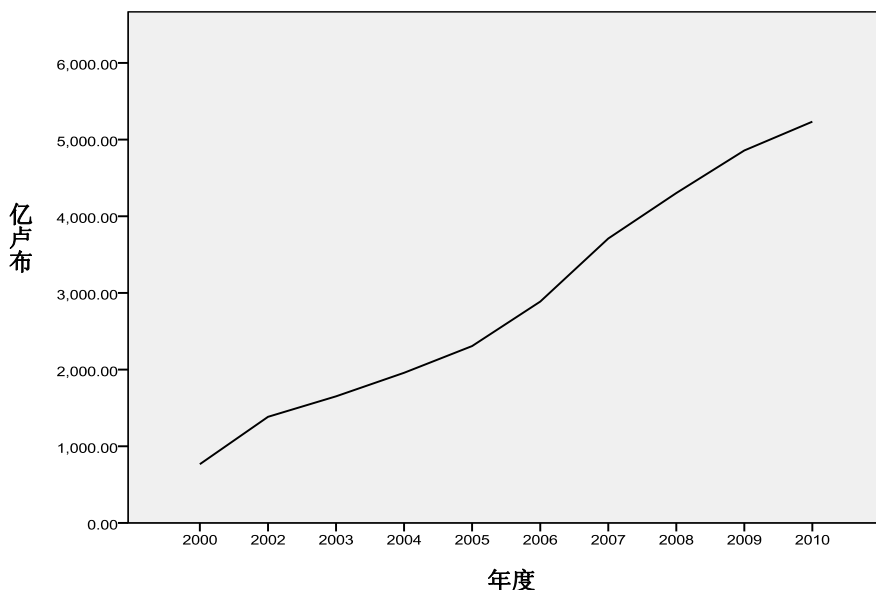


图 8 俄罗斯各年度国内研发支出

### (三) 奖励优秀学者

自普京担任总统后, 俄罗斯通过各种手段加强对国家优秀人才的奖励力度, 力争使他们安居乐业, 从而为国家现代化建设提供更加强大的智力支撑。

1. 俄罗斯国家科学技术奖 (Государственная премия Российской Федерации в области науки и технологий)。该奖金额为 500 万卢布, 每年有 4 位学者可获得此奖项, 可授予个人, 亦可授予团队, 团队人数不超过 3 人。若同一位学者多次取得突破性研发成就, 则可多次获得此奖。

2. 俄罗斯青年学者总统奖 (Премия Президента Российской Федерации для молодых ученых в области науки и инноваций)。自 2008 年起, 该

<sup>①</sup> Минобрнауки поможет карьере талантливых молодых ученых. 20.08.2012. <http://gia.ru/science/20120820/727560285.html>

奖项每年颁发一次。每年共有 4 位 35 周岁以下的青年学者可获得此奖，每位获奖学者可获得 250 万卢布的奖金。

3. 俄罗斯青年学者总统研究资助金（Грант Президента Российской Федерации для государственной поддержки молодых Российских ученых）。自 2003 年 1 月 1 日起，每年资助 300 位 35 岁以下的副博士青年学者，用于支持其进行科学研究。每位学者每年可获得 2.4 万卢布奖金，获奖者的导师每人亦可获得每年 2.4 万卢布的总统奖金。2009 年 2 月 9 日，梅德韦杰夫签署总统令，每年资助 400 位年龄在 35 周岁以下的副博士，资助金额为 60 万卢布；60 位年龄在 40 周岁以下的博士，资助金额为 100 万卢布。

#### 4. 其他奖项

杰米多夫奖（Демидовская премия）。该奖项是 1831 年由来自乌拉尔的从事采矿工业的帕维尔·杰米多夫家族创建的，是目前俄罗斯最具影响力的非政府科学奖。

罗蒙诺索夫奖（Премия имени Ломоносова）。该奖项于 1866 年创建，以俄罗斯杰出学者和诗人、俄国唯物主义哲学和自然科学的奠基者米哈伊尔·罗蒙诺索夫命名。奖项覆盖科技、文学等各个领域。

维·雅·布尼亚科夫斯基奖（Премия имени В.Я. Буняковского）。该奖项于 1875 年由俄国彼得堡数学学派创始人维·雅·布尼亚科夫斯基设立，用于表彰在数学领域取得重大成果的学者。

乌申斯基奖（Премия имени К.Д. Ушинского）。为纪念俄国教育家、俄国科学教育学的创建者康斯坦丁·乌申斯基，于 1901 年设立。该奖项主要用来奖励为人文科学发展做出突出贡献的学者。

### （四）多种形式资助

1. 针对国防工业青年科技人员的奖金。2010 年 4 月 29 日梅德韦杰夫总统颁布 518 号总统令，决定俄罗斯联邦政府对从事国防工业的青年科技人员、专家和高水平技术工人（35 岁以下）每人每月发放 2 万卢布的奖金，以奖励他们在提高武器质量、作战效率、武器竞争力以及军事装备、专项装备和创新装备等方面取得的先进科技成果和工业化技术成果。奖金连续 3 年



发放，同一人可以多次获得奖金，每年获得奖金的人数不超过 1000 人。<sup>①</sup>

2. 向青年学者提供住房补贴。2006 年 12 月 14 日，俄政府首次提出对在俄罗斯科学院、俄罗斯医学科学院工作的青年学者提供住房补贴。2008 年，俄罗斯政府共拨款 2.5475 亿卢布作为住房补贴。2009 年 12 月 15 日，梅德韦杰夫总统要求 1 年内为青年学者提供 5000 套住房，总价值达 920 亿卢布。据统计，截至 2010 年初，俄罗斯科学院需要解决住房的青年学者人数达 7000 人。<sup>②</sup>

### （五）提高科研人员的创新动力

俄罗斯科研人员创新动力不足，创新效率不高，创新成果不多，是近年来俄科技界遭诟病的焦点之一。经济合作与发展组织（OECD）2011 年 6 月出版的《主要科技指标》显示：2009 年俄罗斯科技研发人员的数量居世界第三位（不包括美国），专利申请量居世界第 7 位，科技论文产出数量居世界第 15 位，对科研人员的吸引力居世界第 50 位。<sup>③</sup> 这些问题引起俄罗斯高层的不满和担忧。2012 年 5 月 22 日，俄罗斯总统普京在全俄科学院大会上明确提出：“科学家们应当是科技的开拓者而不是寄生者，俄罗斯科学院应约束并监督俄罗斯各科研单位的工作情况，任何败坏俄罗斯科学院声誉的寄生虫，都是不允许的”。俄罗斯科学院院长尤里·奥西波夫（Юрий Осипов）在大会上也提出：“一定要与同科学院合作的科学家们签订劳动雇佣合同，确保各项工作积极有效地开展，如要延续合同，则要评定科学家们的工作质量和工作效率。对于杰出的科学家和科技工作者，将签订长期合同；对于青年科学家，将与其签订 5 年以下的合同”。<sup>④</sup> 而新任俄罗斯科学与教育部部长德米特里·利瓦诺夫对俄罗斯科学院的工作现状也

---

① N518 Указ Президента РФ. О Мерах Государственной Поддержки Молодых Работников Организаций Оборонно-Промышленного Комплекса Российской Федерации. 29.04.2010. <http://graph-kremlin.consultant.ru/page.aspx?1261324>

② “俄罗斯教科部计划为青年学者提供 5000 套住宅”，俄新网.2010 年 5 月 18 日，<http://ria.ru/society/20100518/235842488.html>

③ 《2012 国际科学技术发展报告》，北京：科学技术文献出版社，2012 年 3 月，第 364-367 页。

④ Путин призвал ученых быть нетерпимыми к тем, кто паразитирует на науке, 22.05.2012. <http://ria.ru/science/20120522/655212985.html>

表示不满，“俄新社”报道说，他有可能对俄科学院系统及其他科研机构进行改革重组，以提高科研水平和工作效率。<sup>①</sup>

### 三、对 2020 年前俄罗斯科研人才队伍状况的预测

在普京总统新的任期内，俄罗斯将大力推动国家经济的现代化。雄心勃勃打造俄罗斯硅谷——斯科尔科沃国家创新中心，通过国家专项大力支持航天、核能、生物、高效节能、信息五大优先发展领域，这些战略的实施对俄罗斯科研人才的数量和质量提出了更高的要求。莫斯科市长谢尔盖·索比亚宁在接受俄罗斯电视台《第一频道》采访时表示，到 2014 年，斯科尔科沃创新中心将产生 1.5 万个工作岗位，主要是高技术岗位、创新型岗位。<sup>②</sup>2012 年 5 月 7 日，普京总统签署了《俄罗斯长期经济政策》总统令，要求俄罗斯政府在 2020 年前创造 2500 万个高效率工作岗位。<sup>③</sup>

那么，在可预见的未来，俄罗斯科研人才队伍能够满足这种需要，能够为俄罗斯的国家经济现代化提供强有力的人才支撑吗？笔者借助加权回归模型，对俄罗斯科研人员数量与国家研发支出和 GDP 之间的关系进行定量预测分析。

#### （一）模型适应性

回归分析是研究一个因变量和多个自变量之间的线性或者非线性关系的有效分析方法，通过确定变量之间的因果关系，进而评价模型能否很好地拟合实测数据，从而确定变量之间的定量关系并进行预测。回归模型的一般表达式为： $Y = \alpha + \beta X + \varepsilon$ ，其中  $\varepsilon$  是常数。但在客观实际上， $\varepsilon$  经常发生变化并产生异方差，无法保证恒定不变，会导致参数估计量为非有效，变量的显著性检验失去意义、模型预测失效，需要借助加权最小二乘法（WLS），

---

① Российскую науку ждет большая перестройка, считают эксперты. 25.5.2012. <http://ria.ru/science/20120525/657416319.html>

② В ближайшие 2 года в центре "Сколково" появятся 15 тысяч высокотехнологичных рабочих мест. 24.5. 2012. <http://www.ltv.ru/news/techno/207983>

③ О долгосрочной государственной экономической политике. 07.05.2012. <http://президент.рф/news/15232>

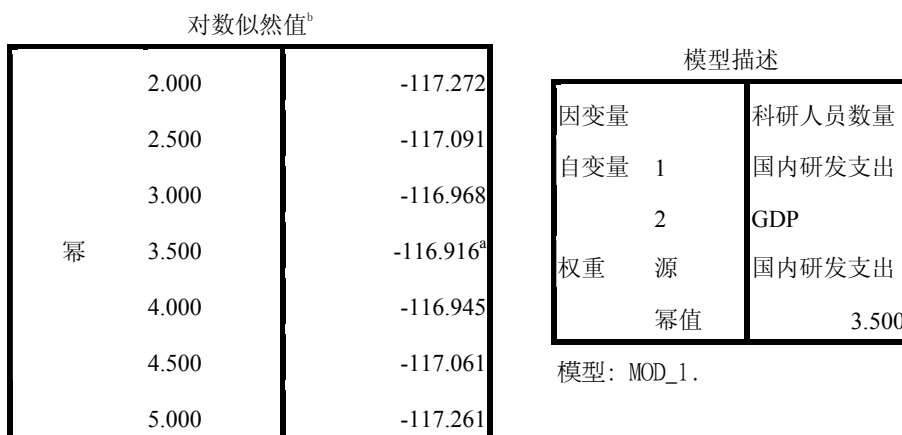
使用加权回归模型进行预测。

从历史观的视角考察俄罗斯科研人才总量，剔除国家研发支出和 GDP 因素之外，一些重大的事件，如：苏联解体、金融危机、汇率波动等，实际上对俄罗斯科研人才的数量变化产生了重要影响。这些因素的变化无法保证  $\beta$  作为常数恒定不变，必然导致异方差出现。基于以上原因，采用加权回归模型预测俄罗斯科研人才数量的变化在理论上和实践上都是合适的。

## (二) 以国家研发支出为权重变量的加权回归模型

笔者以表 1 数据为基础，以研发人员数量作为因变量，将国家研发支出和 GDP 作为自变量，将国家研发支出作为权重变量进行加权回归分析，采用 SPSS17.0 版本进行分析，具体分析数据见图 9—图 11，得到如下结果：通过模型估计结果分析，R 方和调整 R 方数值达到 0.9 以上，证明模型有效性很高。标准化和未标准化的系数、T 统计量和模型拟合度较高、各系数显著，证明模型选择正确。通过以上分析，笔者建立以下分析模型：

$$Y_1 (\text{俄罗斯科研人员数量}) = 1078081.143 + 82.060 R\&D - 1.839GDP$$



选择对应幂以用于进一步分析，因为它可以使对数似然函数最大化。

图 9 权重的输出

	未标准化系数		标准化系数		t	Sig.	模型摘要	
	B	标准误	试用版	标准误				
(常数)	1078081.143	9712.056			111.004	.000	复相关系数	.963
国内研发支出 (R&D)	82.060	46.597	1.083	.615	1.761	.122	R 方	.928
GDP	-1.839	.561	-2.014	.615	-3.276	.014	调整 R 方	.907
							估计的标准误	.038
							对数似然函数值	-116.916

图 10 模型的估计结果

ANOVA

	平方和	df	均方	F	Sig.
回归	.131	2	.065	44.853	.000
残差	.010	7	.001		
总计	.141	9			

图11 模型的方差分析表

### (三) 以国家GDP为权重变量的加权回归模型

笔者以研发人员数量作为因变量，将国家研发支出和GDP作为自变量，将GDP作为权重变量进行加权回归分析，采用SPSS17.0版本进行分析，具体分析数据见图12—图14，得到如下结果。

对数似然值 <sup>b</sup>		模型描述	
幂	2.000	因变量	科研人员数量
	2.500	自变量 1	国内研发支出
	3.000	2	GDP
	3.500	权重 源	GDP
	4.000	幂值	3.500
	4.500		
	5.000		

a.选择对应幂以用于进一步分析，因为它可以使对数似然函数最大化。

b.因变量: 科研人员数量, 源变量: GDP

图 12 权重的输出

	未标准化系数		标准化系数		t	Sig.	模型摘要	
	B	标准误	试用版	标准误			复相关系数	
(常数)	1076595.990	9763.194			110.271	.000	R 方	.927
国内研发支出	74.533	40.215	1.043	.563	1.853	.106	调整 R 方	.907
GDP	-1.740	.497	-1.970	.563	-3.501	.010	估计的标准误	.000
							对数似然函数值	-116.190

图 13 模型的估计结果

ANOVA					
	平方和	df	均方	F	Sig.
回归	.000	2	.000	44.763	.000
残差	.000	7	.000		
总计	.000	9			

图 14 模型的方差分析表

通过模型估计结果分析，R 方和调整 R 方数值也达到 0.9 以上，模型有效性很高。通过数据对比，以 GDP 为权重变量优于以研发投入为权重变量的模型。通过以上分析，笔者建立以下分析模型：

$$Y_2(\text{俄罗斯科研人员数量}) = 1076595.990 + 74.533 \text{ R\&D} - 1.740 \text{ GDP}.$$

针对 Y1、Y2 两种模型进行回溯分析，回溯推导 2000-2010 年俄罗斯科研人员总量并同实际数值进行比较，从而进一步验证了模型的有效性。具体比较结果见图 15，从图中可见，Y1、Y2 基本上同实际数值曲线相符，只是在 2005 年和 2008 年（金融危机爆发）产生较大偏差，但偏差度也在 10% 以内，因此可以确定 Y1、Y2 模型的有效性。

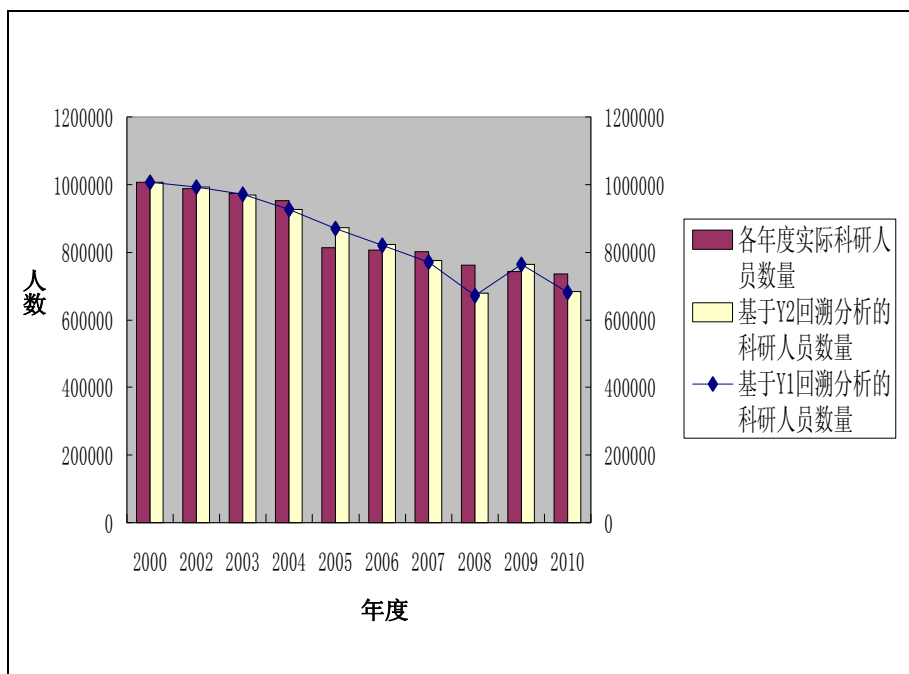


图 15 基于Y<sub>1</sub>Y<sub>2</sub> 回溯分析与俄罗斯科研人员数量实际数值对比图

#### （四）2012-2020 年俄罗斯科研人员数量的预测

2012 年 4 月，俄罗斯经济发展部发布题为《到 2030 年前俄罗斯社会经济发展长期预测》的报告。该报告预测，到 2020 年，俄罗斯国内生产总值

将保持 3-3.5% 的增长, R&D 占国内生产总值比重到 2020 年预计达到 3%。<sup>①</sup> 2012 年上半年俄罗斯经济增长达到 4.5%, 下半年不足 3%, 俄罗斯经济发展部预测全年经济增长将达到 3.5%。<sup>②</sup> 因此, 本文拟根据保守估计, 将 2012 年到 2020 年的俄罗斯国内生产总值的年均增长率设定为 3%。

表 2 2012-2020 年俄罗斯国内生产总值和国家科技支出预测表

年度	GDP (亿卢布)	国内研发支出 (亿卢布)	国内研发支出占 GDP 比重 (%)	俄罗斯科研人员数量 (人)
2012	562719	6752	1.2	597310
2013	579000	7411	1.28	621446
2014	596988	8119	1.36	646465
2015	614898	8916	1.45	678930
2016	633345	9817	1.55	718942
2017	652345	10765	1.65	761794
2018	671916	11823	1.76	812622
2019	692073	13011	1.88	873041
2020	712835	14257	2	937106

关于俄罗斯国家科技支出, 2011 年 11 月 22 日, 俄联邦国家杜马通过了一项梅德韦杰夫总统签署的联邦法律《2012 年及 2013-2014 年联邦预算》。该“预算”规定: 未来 3 年俄政府对于民用科研投入为 3233 亿卢布、3277 亿卢布、2836 亿卢布。该资金占 GDP 的比重逐年降低: 2012 年为 0.55%, 2013 年为 0.51%, 2014 年为 0.39%。<sup>③</sup> 因此, 笔者认为俄罗斯到 2020 年前科技支出占国家 GDP 的比重调到 2% 是比较现实的。基于以上估算, 采用 Y<sub>2</sub> 模型进行预测, 未来 8 年预测数据见表 2。结合 1992 年以来的俄罗斯科技人员数据, 到 2020 年, 俄罗斯科研人员数量变化的走势, 见图 16。

① Сценарные Условия Долгосрочного Прогноза Социально-Экономического Развития Российской Федерации До 2030 Года. 04. 2012. [http://www.umocpartner.ru/assets/files/Novosti\\_2/2012\\_05\\_05%20Prognoznii%20scenarii.pdf](http://www.umocpartner.ru/assets/files/Novosti_2/2012_05_05%20Prognoznii%20scenarii.pdf)

② Минэкономразвития РФ ожидает замедления роста ВВП во II полугодии до менее 3%. 12.09.2012. [http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120912\\_016](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20120912_016)

③ Бюджет сократит вложения в науку. 02.11.2012. <http://www.rg.ru/2011/11/02/nauka.html>

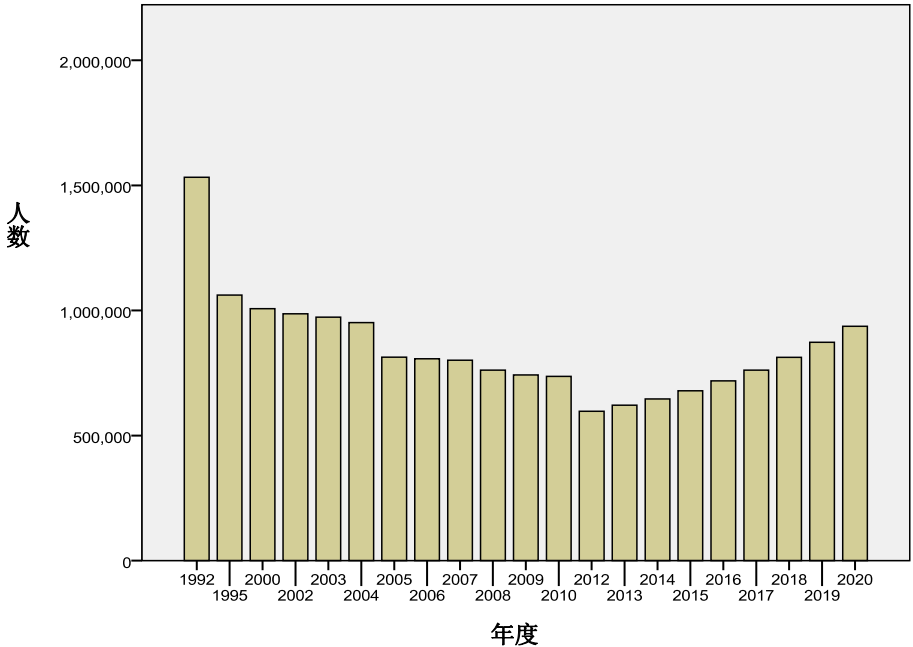


图 16 1992-2020 年俄罗斯科研人才数量变化示意图

由于俄罗斯统计数据的滞后性，2011 年俄罗斯科研人才数量暂时无法确定。但根据俄罗斯统计局预估的 2011 年俄罗斯经济增长率达到 4.3% 来看，出现科研人才大幅度减少的可能性不大。因此，有理由预测 2011 年俄罗斯科研人才总量对比 2010 年不会出现明显减少。基于以上分析可得出如下预测结论：

第一、俄罗斯科研人才总量在 2012 年达到历史最低值，约为 597310 人，并出现拐点。自 2012 年起，人才总量开始缓慢回升。但即便如此，2020 年俄罗斯科研人才总量仍未达到 2004 年的水平。

第二、俄罗斯科研人才数量锐减，是苏联解体、新俄罗斯休克疗法失败等重大外部因素影响的结果，而且还导致科研人员的结构发生了变化。俄罗斯如果希望恢复昔日科研人员总量的世界强国地位，同样需要发生重大的外生事件。当前俄罗斯的经济现代化战略可以视为一项重大的外部举措，普京



与梅德韦杰夫希望国家走上创新发展之路。但俄罗斯国家的政策执行力很难令人满意，国内腐败问题严重、商业环境不好、移民条件苛刻等，都是制约科研人员数量递增的桎梏，而这些问题的解决又不是一朝一夕所能完成的。

第三、如果俄罗斯不能很好地恢复科研人员总量的世界强国地位，其国家经济增长将很难实现创新驱动，俄罗斯将被迫继续依靠资源出口实现增长。而石油、天然气的国际定价权在美国手中，一旦美俄关系紧张，美国打压国际市场油价，则俄罗斯的经济安全、国家安全将面临重大挑战。

---

**【Abstract】** The number of research talents is an important indicator of a country's overall strength in science and technology. Since the collapse of the Soviet Union, Russian research talents are on the decrease each year, gradually losing its power status in technology. The main reasons include that, first, the Russian economy as a whole was mired in recession, second, its economic structure dependent on energy industry, third, a rather low contribution rate of science and technology to the economic growth, and fourth the naturally decreasing population. The Russian government has taken many concrete initiatives to protect the country from brain drain in science and technology. According to the regression model: in 2012 the decrease of Russian research talents reached a turning point, then with the increasing investments of Russian government in researches, on the whole, Russian research talents will rise slowly. It is predicted that the total amount of research talents in 2020 will be slightly below that in 2004.

**【Key Words】** Russia, Research Talents, Research Investment, Regression Model

**【 Аннотация 】** Количество научно-технических кадров является важным показателем общей мощи развития науки и техники государства, после развала Советского Союза количество научных кадров в России сокращалось из года в год, в настоящее время Россия постепенно теряет свой статус мощной научно-технической державы. Основными причинами

такого результата является то, что в экономическом развитии России в целом наблюдается спад, экономическая структура находится в зависимости от энергетики, небольшой вклад науки и техники в экономический рост и естественный спад роста населения. Правительство России приняло целый ряд конкретных мер с целью предотвратить утёчку мозгов, регрессионная модель демонстрирует: в 2012 г. в России наступил переломный момент в сокращении научных кадров, после этого правительство России увеличило инвестиции в научные исследования, и количество научно-технического персонала России стало медленно расти, но прогнозируется, что в 2020 г. общее число научно-технического персонала будет чуть ниже уровня 2004 г.

**【 Ключевые слова 】** Россия, научно-технический персонал, инвестиции в науку, регрессионная модель

---

(责任编辑 张昕)

## 试析当代俄罗斯住房公用事业改革\*

叶召霞\*\*

**【内容提要】**当代俄罗斯住房公用事业改革是住房改革的重要组成部分。经过20年的改革，随着该部门固定资产的不断折旧，改革陷入困境。居民缴费逐年增加，而住房公共服务质量却未见改善，严重影响着俄罗斯居民的生活质量。借助于俄联邦执政当局颁布的有关住房公用事业改革的系列法律法规文件，考察俄罗斯此项改革的历程，分析改革成果、改革困境所在及其产生的原因和解决问题的对策，并对改革的未来加以展望，可以对我国的住房改革提供些许借鉴。

**【关键词】**俄罗斯 住房公用事业改革 改革效果

**【中图分类号】**D73/77(512) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0042-(23)

### 引言

《俄罗斯联邦宪法》第1部分第7章规定：“俄罗斯是社会性国家，国家政策的目的是为保障公民的个人发展和使其过上体面的生活而创造条件”<sup>①</sup>。根据这一规定，为居民生活提供必要的住房公共服务——供暖、供气、供电、

\* 感谢匿名审稿人及《俄罗斯研究》编辑部对本文提出的建设性修改意见，谨在此致以衷心的感谢。文章的任何疏漏，由作者本人负责。

\*\* 叶召霞，天津师范大学外国语学院，讲师。

① Конституция Российской Федерации. Официальное издание. М.: Юрид. Лит., 2005. С.6.

供水、污水排放、房屋周边的环境卫生防护等，成为国家义不容辞的责任。在俄罗斯，这些服务是由单独的大型经济部门——住房公用事业来提供的。

“住房公用事业”是俄文“Жилищно-коммунальное хозяйство”的中文翻译，在俄文中通常被缩写成“ЖКХ”。在俄文语境中，它有时指的是“整个住房事业”，在本文中它指的是“与住房舒适性密切相关的公共服务事业”，即是一个保证居民住房基础设施工程正常运行的跨多个领域的大型统一经济部门，其中包括两个有各自经济和技术特点的分支部分：住房经济和公用事业经济。住房经济包括：提供住房大修、各种技术维修服务、电梯业务等；公用事业经济包括：供电、供气、供暖、给排水、垃圾清运等与住房舒适性有关的基础设施服务业务。显然，住房公用事业的发展状况对居民享受的福利水平和生活需求保障水平有直接影响。国家在这方面的主要任务就是“力求平衡国家与个人的利益，消除社会紧张局势，以达到提高居民生活质量的最终目的”<sup>①</sup>。

在俄罗斯国民经济中，住房公用事业是最为重要的服务性部门之一，也是城市经济的重要组成部分。该经济部门每年提供的服务产值高达2万亿卢布，创造4%的国民总收入<sup>②</sup>，其资产占全国固定资产总量的26%，仅次于交通和工业，消耗全国20%的能源耗费，在国家经济中占据着举足轻重的地位<sup>③</sup>。

苏联解体后，随着俄罗斯国内住房私有化改革的不断深入，住房公用事业的重要性日益显现，而中国学界对这一问题的专门研究还比较缺乏，大部分学者的研究依然侧重于俄罗斯住房市场的发展，成果见诸于余南平、高晓

---

① Ягодин Л.П. Управление жилищно-коммунальным хозяйством: организационно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008, <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1278658>

② Доклад Министра регионального развития Российской Федерации Виктора Басаргина// Журнал ЖКХ-Инфо. №.3-4 (14-15). апрель-май, 2009, <http://www.zhkh-info.ru/content/view/4434/79/>

③ О концепции развития ЖКХ// По материалам II Всероссийской конференции руководителей предприятий жилищно-коммунального хозяйства от 14.11.2006, [http://www.comhoz.ru/content/document\\_r\\_33251990-9490-4441-B07C-FDD183238528.html](http://www.comhoz.ru/content/document_r_33251990-9490-4441-B07C-FDD183238528.html)

慧、庄晓云、高际香等人撰写的系列论文<sup>①</sup>。俄罗斯学界则根据住房改革进程，不断地调整研究内容，住房政策、住房管理、如何节能是比较受重视的研究主题，其内容可参见卡麦涅娃（Каменева Е. А.）、格拉波夫（Грабов П. Г.）、康德拉吉耶娃（Кондратьева М. Н.）、普里马科和车尔尼绍夫（Примаков Л. В. и Чернышов Л. Н.）、格拉祖诺夫（Глазунов С. Н.）<sup>②</sup>等学者的著述。这些学者各自侧重对住房改革某一方面的研究，对与居民生活质量关系密切的住房公用事业的研究，较常见的是对事实的陈述和罗列。俄罗斯住房公用事业状况在民间得到广大民众的极大关注。2011-2012年，俄罗斯联邦一级的电视媒体（НТВ和 Канал-1）甚至开办专题节目，讨论住房公用事业（ЖКХ）问题。可以说，在俄罗斯国内，住房公用事业问题远比住房市场的发展问题对人们生活的影响大得多。俄罗斯住房公用综合体的经济和技术状况日益恶化，表现为企业运营资金缺乏、公用基础设施折旧严重、公共服务费用昂贵且质量低下，已经严重影响到许多居民的正常生活，在某些地区，甚至因此而发生“住房运动”，带来社会动荡的隐患。正如《2002-2010年联邦住房专项纲要》中指出的，“住房公用事业整体状况不符合当代人的需

---

① 高晓慧：“俄罗斯住房商品化和居民购买力”，《俄罗斯中亚东欧市场》，2005年第9期，第15-18页；余南平：“俄罗斯住房政策与住房市场的现状与未来”，《俄罗斯研究》，2006年第1期，第48-53页；庄晓云，肖来付：“俄罗斯的住房问题和住房制度改革”，《俄罗斯中亚东欧市场》，2008年第12期，第12-16页；余南平：“俄罗斯与中国社会经济体系改革进程与模式比较研究——以俄中住房体系改革为视角”，《俄罗斯研究》，2010年第2期，第65-77页；高际香：“俄罗斯住房保障的政策与措施”，《国际资料信息》，2011年第8期，第12-16页；高际香“俄罗斯住房市场分析”，《俄罗斯中亚东欧市场》，2011年第9期，第7-13页。此外，张丹对苏联新经济政策时期城市住房管理问题进行了有益的探索，参见张丹：“苏联新经济政策时期城市住房管理体制转型初探”，《俄罗斯研究》，2012年第3期，第126-142页。

② 参见 Каменева Е. А. Реформа ЖКХ или ЖКХ: от реформ к устойчивому развитию М.: Феникс, 2005; Основы организации и управления жилищно-коммунальным комплексом: учебно-практическое пособие./ Под общ. ред. проф. П. Г.Грабового. М.: «АСВ», 2004; Кондратьева М. Н. Жилищно-коммунальное хозяйство в системе местного самоуправления Ульяновск: УлГТУ, 2008.-287с.; Кондратьева М. Н. Организация и управление жилищно-коммунальным хозяйством. учебное пособие. Ульяновск: УлГТУ, 2009; Энергосбережение в ЖКХ/ Под ред. Примакова Л. В. Чернышова Л. Н. М.: Академический Проект:Альма Матер, 2011; Глазунов С. Н., Самошин В. С. Жилищный вопрос в России: проблемы и перспективы М.; ЛОЕГА-Л. 2008.

求”<sup>①</sup>。固定资产的高度折旧、企业资金状况糟糕、商业游戏规则不透明等，使得该部门对投资者缺乏吸引力，公共服务企业资金周转困难，导致住房公共服务质量得不到改善。这些系统性问题需要国家对其进行政治和经济上的认真调控。本文拟利用俄罗斯在近 20 年的住房改革过程中，国家杜马通过的相关法律、政府发布的决议、总统颁布的总统令和俄联邦国家统计局及联邦一级新闻媒体发布的一手文献资料，对其住房公用事业改革的成败得失及其成因进行梳理，针对原因分析改善状况的对策，并对改革前景加以展望。

## 一、俄罗斯住房公用事业改革的历程及成就

俄罗斯住房公用事业改革是俄联邦政府采取的以实质性提高居民生活质量为目的的各种提高住房公用事业功能效果的综合措施，是住房改革的重要组成部分。其改革目标是：“保障居民享有符合质量标准的公共服务；降低服务生产者的费用支出，在提高服务质量的同时降低服务费率；完善公用事业部门企业的组织管理系统；为在住房建设、管理和运营领域发展竞争环境创造条件；改革住房和公共服务付费体系；启动居民社会保护措施”<sup>②</sup>。

实现对住房公用事业进行监管的联邦执行权力机关包括：俄联邦政府、俄地区发展部、建设部、技术监督部。对从事住房运营、养护和维修及提供公共服务等业务的组织活动进行国家监管的部门，是俄联邦国家住房监督局（由国家住房监督总局和各联邦主体住房监督局组成）。

前苏联在上世纪 70-80 年代对工业和其他经济部门实施改革，却没有对住房公用事业综合体进行改革。90 年代初苏联解体后，俄罗斯在住房领域继续沿用苏联时期的“剩余拨款”原则<sup>③</sup>。随着国家经济的衰退，财政能用

---

① Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 «Об утверждении Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002 - 2010 годы»// Собрание Законов РФ. 2001. №.39. С.3770.

② «Концепция реформы коммунально-жилищного хозяйства», одобрена Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. №.425.

③ “剩余拨款”原则（Финасирование по остаточному принципу）是苏联时期政府预算对住房领域的拨款原则，即每年政府预算优先用于生产领域，结余部分转给住房部门，以支持公民住房条件的改善。

于住房领域的拨款数量严重萎缩，导致住房公用事业的状况不断恶化：公用事业基础设施得不到及时养护，住房维修和楼道卫生无人问津，公共服务质量严重下降。显然，俄罗斯从苏联继承下来的由国家直接投资、国有企业垄断经营的住房公用事业遗产和传统的经营理念，与市场经济的发展不相适应，必须对其进行改革。

相对于俄罗斯其他领域的改革，住房公用事业领域的改革起步稍晚，进程较慢。根据改革进度和成效，俄罗斯住房公用事业改革大致可以分为两个阶段。

俄罗斯住房公用事业改革的第一阶段是从 1991 年到 1999 年。俄联邦政府在该阶段采取的改革措施的背景是：以前由国家计划拨款调节生产住房公用事业设备的企业，在 1991 年《国有和市政企业私有化法》颁布后，被私有化成股份公司，不再免费提供自己的产品。而当年《苏联宪法》第 44 章所保障的“向公民提供低房租住房和多种廉价公共服务”，是在“交叉补贴”<sup>①</sup>制度下，由工业企业缴纳的高税费所支持。然而在向市场经济过渡的情况下，这种“交叉补贴”失去存在的依据，国家财政计划拨款又大幅减少，住房公用事业基础设施养护资金的来源缺乏保障，服务质量下降便不可避免。这种情况下，改革成为必需，也是国家最为紧迫的任务之一。

1991 年 7 月 4 日第 1541-1 号联邦法《俄联邦住房私有化法》<sup>②</sup>，在使住户成为住房私有者的同时，将住房公共服务的费用转由住房私有者承担。此后，1992 年 12 月 24 日通过《联邦住房政策基本法》<sup>③</sup>，规定住房公用事业部门要在 5 年内实现自负盈亏。1993 年，第 595 号联邦政府决议通过的《国家住房专项纲要》<sup>④</sup>提出，要实现住房公用事业的去垄断化。1996 年，

---

① “交叉补贴”（перекрестное субсидирование）是一种定价战略，用一种产品的高价去补偿另一种产品的优惠价格。苏联时期，政府通过向国有企业高额征税，补贴居民的高福利开销。

② Закон «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», принят Верховным Советом РСФСР 4 июля 1991 г. ( №.1541-1), [http://www.consultant.ru/popular/privat/51\\_1.html](http://www.consultant.ru/popular/privat/51_1.html)

③ Закон «О основах федеральной жилищной политики», принят от 24 декабря 1992г. №.4218-1.

④ Документ «О Государственной целевой программе «Жилище»», утверждён Постановлением правительства РФ от 20 июня 1993 г. №.595.

第 431 号总统令《落实国家住房专项纲要新阶段的主要方向》<sup>①</sup>又提出要完善住房公用事业的运营、维修和拨款系统，形成新的缴费体系，对低收入人群进行有针对性的补贴。这些法律文件逐步确定了住房公用事业改革的主要方向，即改变住房公用事业的缴费体系，实现企业自负盈亏，以适应市场经济的运作规律。

1997 年 4 月 28 日第 425 号总统令确认的《俄罗斯住房公用事业改革构想》<sup>②</sup>指出，俄罗斯住房公用事业处于危机状态，摆脱危机的途径就是改变资金拨款体系，即住房公用事业服务费由主要依靠财政预算拨款变为由用户全额承担，同时对低收入人群提供社会保障，用经济手段促进服务质量的提升。改革的目标是要满足居民的居住标准需求，降低服务生产成本和费率，同时提高服务质量，实现企业自负盈亏。通过发展该领域的竞争关系，让消费者来挑选住房管理组织和公用事业服务企业，对服务数量和质量直接施加影响，并保持国家在此领域的监管和调节功能。1997 年，俄联邦政府第 621 号决议通过的《住房和公共服务缴费新体系的联邦标准》<sup>③</sup>，规定了新缴费体系下住房公用事业服务费的联邦标准。根据俄联邦第 528 号总统令《俄罗斯住房公用事业改革的补充措施》<sup>④</sup>，俄联邦政府应尽快制定落实住房公用事业改革的具体措施，密切关注新的缴费体系下居民的社会保障问题和住房公共服务补助问题。住房公用事业建筑建设跨部门委员会发布的《加快俄罗斯住房公用事业改革的措施》<sup>⑤</sup>，在分析现有住房公用事业基础设施状况后认为，加快住房公用事业的改革具有紧迫性，建议通过完善相关的立法和政

---

① «Основные направления нового этапа реализации государственной целевой программы «жилище»», одобрены Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1996 г. №.431.(Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, №.28. С.2593)

② «Концепция реформы ЖКХ РФ», одобрена Указом Президента РФ от 28 апреля 1997г. №.425.

③ Документ «О федеральных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг», утверждён Постановлением правительства РФ от 26 мая 1997г. №.621.

④ Документ «О дополнительных мерах по реформированию ЖКХ РФ», утверждён Указом Президента РФ от 27 мая 1997г. №.528.

⑤ Документ «О мерах по ускорению реформы жилищно-коммунального хозяйства РФ», утверждён Постановлением межведомственного совета по вопросам строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства от 29 мая 1997 г. №.1.



府决议实现改革目标。上述法律文件，确定了把为减轻财政负担而改变住房公共服务费的支付办法、实现该部门企业自负盈亏和加快去垄断化、履行国家的社会义务等作为改革的基本方向。在实践中，各级执行权力机关根据实际情况，对未完全落实的政策进行修订和补充，为后续改革提供法律依据和稳定的社会基础。

由于 1998 年席卷东南亚的金融危机波及俄罗斯，阻止了俄罗斯刚要加速的住房公用事业改革，迫使该项改革放慢速度。2000 年普京担任总统后，高度重视住房问题，加快了住房公用事业改革的步伐。从 2000 年至今，住房公用事业改革进入第二阶段。在该阶段俄联邦政府采取的主要措施包括：2001 年，制定《2002–2010 年联邦住房专项纲要》<sup>①</sup>，提出住房改革的目标是“保证公民负担得起住房，提供安全舒适的住房条件，加强与住房公用事业服务费有关的有针对性的社会支持，帮助低收入人群改善住房条件”，并将“住房公用综合体改革与现代化”和“迁移安置俄联邦危破住房居民”列为其中的重点子纲要。为改变国家无力独自解决因住房公用基础设施折旧率不断上升而导致的公共服务质量不断恶化的状况，决定吸引私人投资建设住房公用基础设施，发展公私合营。该文件为俄罗斯未来几年住房改革中的住房公用事业改革指明了重点和方向。2002 年，俄联邦总统国情咨文对住房公用事业予以高度重视，要求对住房公用事业领域进行根本性改革，实现在提高服务质量的同时降低服务费用，发展住房公用事业相关领域的市场竞争关系以打破行业垄断，同时要加强对公用事业企业支出的监管。此外，还鼓励消费者节约用电、用暖，鼓励生产者采用节能设备，安装计量仪表。2004 年，国家杜马通过《俄联邦公用综合体费率调节基本法》<sup>②</sup>，规定住房公用事业服务费的定价原则和基础，划分联邦中央、联邦主体和市政各级政府制定服务费率方面的权限。可见，执政当局已经注意到居民住房公共服务费

---

① Документ «О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002---2010 годы», утверждён Постановлением правительства РФ от 17 сентября 2001 №.675.

② Российский закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», принят государственной думой 22 декабря 2004 г. №.210// Российская Газета. №.3669. 31 декабря 2004 г.

用负担问题的严重性，并努力加以调节，以利于预防和缓和由此引发的社会矛盾。

2005年，已经酝酿和讨论十年之久的《住房法》<sup>①</sup>开始生效，住房的养护和维修、住房公共服务的提供、住房及公用事业服务费的缴纳等被列为该法律调节的对象。该法律明确规定，为提高住房公共服务效率，必须要改变现行的住房管理形式，鼓励居民参与住房管理，规定公民支付的住房公用事业服务费国家标准上限为家庭收入的22%，超过此标准的家庭有权申领国家补贴，国家据此承担对低收入人群的住房保障义务。2004年5月，普京总统对联邦委员会所作的年度国情咨文明确提出，“住房、教育、医疗、农业”为亟须解决的四大民生工程，并指出解决公民舒适住房问题的紧迫性。2005年9月，普京总统在与政府、议会及地区领导人讨论国家优先规划项目的见面会上，提出旨在改善居民住房条件的国家优先发展项目——《俄罗斯公民负担得起的舒适住房》<sup>②</sup>，将“公用事业基础设施现代化”列为其中的四个优先发展方向之一，以实现使居民生活更加舒适的目标。为推动改革的进行，根据2007年总统年度国情咨文的提议，成立了专门的“促进住房公用事业改革基金会”<sup>③</sup>（隶属于地区发展部），运用国家财政拨出的2500亿卢布专款，为住房私有化程度达标地区拨付资金，用于危旧房改造和居民的搬迁安置工作，同时要求地方当局提供相应数额的配比资金。该基金会在为公民建立安全舒适的生活环境、形成高效的住房管理机制、推动住房公用事业改革、引入和推广节能技术等方面发挥了非常积极的作用。2011年12月，俄联邦第六届国家杜马组建了“住房政策和住房公用事业委员会”，参与包括讨论住房政策、促进公用事业企业发展和调节费率等与住房公用事业有关的活动，使住房公用事业改革的组织保障更加完善。

---

① Российский закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», принят от 29 декабря 2004 г. №.189-ФЗ// Российская Газета. №.3670. 12 января 2005 г.

② «Доступное и комфортное жилье---гражданам России» — программа по улучшению жилищных условий граждан, объявленная Президентом Российской Федерации Путиным В. В. 5 сентября 2005 года на его встрече с правительством, парламентом и главами регионов в рамках Программы приоритетных национальных проектов.

③ Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», принят 21.07.2007. №.185-ФЗ.

根据《2020年前俄联邦社会经济长期发展构想》<sup>①</sup>，国家住房政策的优先方向是“保障公民负担得起的高质量住房，发展住房公用事业，为公民创造舒适的生活环境”。为此，2011年9月，俄联邦地区发展部制定了国家纲要草案《保证俄罗斯居民高质量的生活和住房公共服务》<sup>②</sup>，供全民讨论。其中的优先战略任务是，“运用节能新技术和可更新燃料动力资源对住房公用事业进行现代化改造，通过发展住房管理和服务领域的竞争关系，改善服务质量；完善费率政策，保证居民交得起住房和公共服务费用；吸引私营企业投资住房公用事业，发展住房公用事业部门的公私合营机制，最终达到提高住房舒适性的目的。”上述阐述表明，2000至今的改革主要是以前一阶段制定的有关住房公用事业改革的相关法律法规为基础，制定中长期发展规划，设立中长期改革目标，重点落实住房公用综合体的改革和现代化目标，努力降低公共服务费用，同时提高服务质量。

从内容上看，当代俄罗斯住房公用事业改革是其住房改革的一部分。该改革以住房私有化为起点，随着住房公用事业领域问题的日渐突出，逐渐引起国家决策层的高度重视，并采取措施加以推进，终于成为国家发展的优先方向。在不断摸索过程中，逐渐形成了发展该部门的市场竞争关系、吸引私营企业投资、完成国家对低收入人群的保护义务等为优先方向的住房政策。目前，在《俄罗斯公民负担得起的舒适住房》和《保证俄罗斯居民高质量的生活和住房公共服务》两个国家住房纲要框架内，由地区发展部负责，正领导全国各地继续推行各种住房公用事业改革措施。

从上述改革历程可以看出，苏联解体至今，俄罗斯住房公用事业改革已经引起联邦中央的高度重视，并采取不少措施加以推进。伴随着住房改革的推进，俄罗斯住房公用事业改革在很多方面取得了不少成绩：

首先，制定了一系列相关的法律文件，为改革提供法律依据。仅在改革的第一阶段，就以总统令、政府决议、国家杜马决议等各种形式，制定了多

---

① «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008г. №.1662-р.

② Проект Государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России», разработан Минрегионом РФ от 2 сентября 2011, <http://www.minregion.ru/ministerstvo/official/1542.html>

项相关的法律法规文件。在这些法律法规的实施过程中，根据情况适时进行修订和补充。其中某些法律法规修订补充得比较及时，法律修改的时间间隔之短，甚至给人以“朝令夕改”的感觉，但是却有利于改革的推进。这完全不同于苏联时期住房公用事业运营与市场经济的运行规律不相符的状况。那时的住房公用事业由国家行政垄断支配，全凭行政领导的安排，执行缺乏法律依据，导致腐败盛行、效率低下。

其次，实现了住房公用事业服务费率改革，建立了有针对性的社会支持系统。1992年，俄罗斯居民的住房支出处于1928年的水平，月房租仅为13.2-16.5戈比/平方米，约占居民家庭收入的3%-4%<sup>①</sup>。“在新的社会经济条件下，居民缴费弥补住房和公共服务费比例微乎其微的状况，促使住房和住房公用事业进行改革”<sup>②</sup>。经过20年的不断改革和调整，住房公用事业服务缴费基本过渡到居民全额负担，国家财政的压力因此而大大减轻。2009年，全俄居民住房公共服务缴费弥补服务成本比例为：供水94%、排水92%、供电88%、供暖88%、热水88%、网络天然气99%<sup>③</sup>。在此情况下，居民享受住房公用事业费补贴的办法已经发生了改变，国家仅对联邦法律规定的低收入人群提供有针对性的补贴。在俄罗斯，有40多种人群可以享受到住房公共服务费补助，基本做到为最需要补助的低收入人群提供补贴。富裕阶层不享受补贴而需全额负担住房公共服务费。这有利于缩小贫富差距和实现社会公平，也为其他领域的改革提供了稳定的社会基础。

第三，完善了多住户居民楼的管理体制。在市场经济条件下，管理方式和方法对提高效率显得尤为重要。俄罗斯的住房管理者是负责为住户提供住房公共服务保障的中间协调人，同时负责向住户收取公共服务费和向公共服务提供者支付费用。在苏联解体前，国有化住房由国家管理，由政府部门负责采购住房公共服务。住房私有化后，原先的住房管理部门改制为政府的下

---

① Ясин Е.Г. Политическая экономия реформы ЖКХ. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006г. С.24.

② Стародубровская И. В. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991-1997 гг. М.: ИЭПП,1998. С.719.

③ Жилищные условия: уровень возмещения населением затрат по предоставлению жилищно-коммунальных услуг по субъектам Российской Федерации в 2009 г. //Социальное положение и уровень жизни населения России. М.: Росстат. 2010. С.320-322.

属企业，大部分楼房仍然由他们管理。这种管理方式承袭先前的各种官僚腐败习气，办事效率低下。随着住房市场化改革的不断深入，加上缺乏处理住房公共服务问题的专业人才，老的管理形式无法处理好辖区住房的各种住房公共服务问题，弊端日渐显露。在此情况下，俄罗斯联邦《住房法》规定，居民楼必须选择居民自管、管理公司管理和业主成立住房协会管理三种形式的一种管理方式。由于住房类型的不同，这三种管理形式各有优缺点，但针对俄罗斯城市住宅多为多住户居民楼、大型住宅集团众多的情况，实行世界上通行且效率较高的住房协会管理形式比较合理。这种管理方式要求业主加入住房协会，积极参与住房管理，监督并促使住房公用事业服务费用的透明化，是俄罗斯联邦政府鼓励和提倡的一种高效管理方式。

第四，优化了住房公用事业企业的发展环境。在某些部门成功地实施去垄断化，发展住房公用事业领域的市场竞争关系。在政策上逐步取消交叉补贴，减轻企业负担。同时，降低中小私营企业参与住房公用事业经营的门槛，营造吸引中小企业参与住房公用事业的良好环境，实现多渠道吸引资金参与住房及公用基础设施的建设和服务。早在改革的第一阶段，“住房公共服务领域的小型企业在创造了价值 2000 亿卢布的服务，占该领域服务产值的 6%，他们主要活跃在住房大修和维修领域。其他服务部门的许多企业进行了去垄断化的股份制改造，其中包括给排水（17%）、供暖（37%）、社区卫生美化（50%）等。此外，还积极引进外资的投入。目前国际复兴发展银行已经选定 8 个城市，支持俄罗斯住房公用事业改革中的供暖基础设施改造”<sup>①</sup>。至 2010 年 7 月，住房公用事业企业私有化程度已达到 75%<sup>②</sup>。

---

① Головкин В.В. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства РФ в 1992-2007гг. Автореф. дис... канд. ист. наук. М., 2009. С.70.

② Заместитель главы Минрегиона Анатолий Попов о законодательном регулировании в ЖКХ(Центр муниципальной экономики и права)// Коммермантъ от 10.03.2011, <http://www.cnis.ru/?nwsid=5862>

## 二、俄罗斯住房公用事业改革的困境及其原因

当代俄罗斯近 20 年来的住房公用事业改革，虽然取得了上述成绩，但总体进展并不顺利，几乎所有的计划都未能在指定的期限内得到充分实现。相反，复杂的住房公用事业服务制度不能有效地促进生产的发展，提高公共服务质量，住房公共服务企业的处境日趋恶化，住房公用事业改革在许多方面遭遇困境：

第一，纵然俄联邦政府制定了大量的改革措施和相应的法律，但在落实改革措施的过程中出现了大量不遵守联邦标准、随意提高服务价格等破坏法律的现象。由于地方自治机关有权根据联邦标准制定本地住房公共服务价格和定额，在实践中，地区法律、部门法规、市政章程经常放任地方自治机关自行决定提高住房公共服务费率和价格，不在住房公用事业领域里实行任何旨在降低服务成本的改革措施，反而增加了一些无根据的、解释不清楚的支出，导致公共服务费率和价格的无限制上涨，引起居民的消极抵制。

第二，在新建住房规模萎缩的情况下，住房破损严重，危旧房比例增加，解决住房问题的困难增大。一方面，上世纪 90 年代初，苏联解体以后，新独立的俄罗斯由于受到社会经济发展趋势下滑的严重冲击，新建住宅面积逐年大幅减少。进入新世纪后，随着国家政治的稳定和经济状况的好转，新建住宅面积才有所增加。另一方面，从 1991 年起，住房大修实际上处于停止状态。由于未能及时进行住房养护，从 1999 年起，危房面积增加非常快。俄国家统计局的资料显示，2000 年 1 月，俄联邦危旧房总面积为 4978 万平方米（占住房总量的 1.3%），到 2001 年就增加到 8790 万平方米（占住房总量的 3.1%）<sup>①</sup>。2002 年，俄联邦政府对危旧房的认定采用新的标准，使得住房老化的速度人为地从 40%降为 2%。每年耗资巨大的新建住房面积仅为现有需要大修住房的 1.5%，新建住房速度远远跟不上住房老化的步伐，满足不了居民的居住需求。所以，保护现有住房比新建住房的任务更显紧迫。俄罗斯若不及时对苏联时代建造的住房进行维修，现有的老化住房很快就会

---

<sup>①</sup> Ветхий и аварийный фонд// Российский статистический ежегодник - 2010 г., [http://www.gks.ru/bgd/regl/b10\\_13/lssWWW.exe/Stg/d1/06-40.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/lssWWW.exe/Stg/d1/06-40.htm)

变成危房，直接威胁到许多居民的生命财产安全。2010 年底，时任俄联邦总统的梅德韦杰夫在西科基夫卡尔市（Сыктывкар）举行的全国住房公用事业问题会议上做出这样一个令人不安的结论和预测：“全国有 450 万人住在危破房屋内，还有至少 40% 的住房需要大修。如果不对住房公用事业进行现代化的投资，再过 6-7 年将会发生灾难性的后果”<sup>①</sup>。

第三，解决住房公共服务基础设施折旧率高而致事故频发问题所需的巨额资金难以到位，也是改革过程的不易解决的问题。从苏联时期继承下来的住房公用事业基础设施折旧严重，网络的可靠性低，停止供暖、供电、水管破裂成为城市中的常见现象，损害了许多居民的利益。据俄统计材料<sup>②</sup>，2009 年住房公用事业总折旧超过 55%，60% 的住房公用基础设施完全超期使用。锅炉折旧率为 55%，供暖网络折旧率为 62.8%。28% 的供暖网络、41% 的自来水管网、38% 的排水管网需要立即更换。铺设在地下的铁质输送管道，由于没有防腐功能，其使用寿命大都不超过 20 年，这就需要每年更换 5%。如今由于财力所限，实际上每年只能更换 1%-2%，对其他未更换的管道则是实行“救急外科手术式”的缝缝补补，不可能根本解决问题。此外，全国每年发生约 25 万起因使用天然气导致的火灾，夺走 1.6 万人的生命<sup>③</sup>。电梯问题也十分严重<sup>④</sup>：莫斯科 43% 的载货电梯超期服役，圣彼得堡更是达到 49%，还有些楼房内使用的是 35-40 年前就该淘汰的电梯。公共基础设施的破损状况要恢复到正常状态需要大量的资金投入，俄罗斯目前的经济能力根本无力承受如此开销。2011 年 6 月 4 日生效的第 123 号联邦法对《住房法》进行修正，第 161 章第 15 款明确规定，提供居民公共服务的企业负责资源输送过程中所需的基础设施的养护。这样，破旧公共基础设施的修复和更换负担

---

① Дмитрий Медведев. Без серьезного решения проблем ЖКХ в этой сфере в ближайшие годы может произойти катастрофа от 23.11.2010, <http://www.ntv.ru/novosti/211318/#sel=>

② Проект Государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России», разработан Минрегионом РФ от 2 сентября 2011, <http://www.minregion.ru/ministerstvo/official/1542.html>

③ Челноков А. С. ЖЭК---Погрошитель. Разоблачение мафии ЖКХ. Изд.: «Яуза-Пресс», 2011. С.206.

④ Там же. С.207.

就完全转嫁到资金困难的公共服务企业身上，对某些处于破产边缘的企业来说，这无疑是在雪上加霜，难以承受。

第四，居民支付的住房公共服务费用暴涨而服务质量却得不到提升激起民众的反感，不利于改革的推进。在住房公用事业服务费用逐步过渡到由居民全额支付的过程中，俄联邦中央削减对该部门的财政拨款，从行政上支持其进行机构改革，鼓励采用新技术实现企业自负盈亏。伴随着住房公用事业企业实现自负盈亏目标的是居民缴纳费用的飞涨，一些住在市政社会住房的多子女贫困家庭因交不起住房公共服务费，有被赶出住房沦落街头的可能。2007年，有47%的人觉得住房公用事业服务费的暴涨是生活中最为担心的事情<sup>①</sup>。对于普通居民和各级预算来说，当前俄罗斯的住房公用事业简直就是一个巨大的吸金黑洞，以公共服务费的形式吸走居民口袋里的钱，而各种社会补贴又成为各级预算的沉重负担。2010年，全国住房公用事业服务费平均涨幅为19.6%，各地区的涨幅在13.7%-44%之间不等<sup>②</sup>。每月支出的人均公用事业服务费从2001年的118.5卢布涨到2010年的1141.7卢布<sup>③</sup>。2011年，通货膨胀水平为历年最低（6%），而全国住房公用事业费平均涨幅却达到13%<sup>④</sup>。该部门的高折旧率和资金投入的缺乏，使得服务质量无法得到保证，时而出现断水、断电、断气、断暖及下水管道不通等事故，使得居民苦不堪言。据2012年4月“社会舆论基金会”（ФОМ）的调查，住房公用事业服务质量不满意度高达58%，只有29%的受访者对住房公共服务感到满意，10%的人觉得服务质量较上年有所改善，而有23%的人则感到服务质量变得更差<sup>⑤</sup>。

第五，住房公共服务和管理部门腐败严重、工作效率低下，是改革所面对的另一痼疾。2011年，透明国际所作的全球腐败程度调查显示，俄罗斯的清廉指数位居世界第154位，可见其腐败程度之严重。俄联邦全国上下对

---

① Тихонова Н.Е. и др. Жилищная обеспеченность и жилищная политика в современной России// Социологические исследования. №.1. января 2007. С.71-81.

② Огонев И. А. Реформа ЖКХ в тупике// Е'КО. Всероссийские экономические вопросы. №.12. Декабря 2010г. С.93.

③ Состав потребительских расходов домашних хозяйств// Россия в цифрах 2011. С.133.

④ Вступительное слово В.В.Путина на итоговом заседании Правительства от 27.12.2011, <http://premier.gov.ru/events/news/17514/>

⑤ Состояние и стоимость услуг ЖКХ. от 11.04.2012, <http://fom.ru/consumption/10395>



此基本形成共识，并努力与之作斗争。2008年，国家制定反腐败法案，但执行中却阻力重重，反腐效果不佳，尤其是住房公用事业领域的腐败状况更是让人无法容忍。2010年，仅中央联邦区的住房公用事业部门向国外转移资金达250亿卢布，全国约2300亿卢布<sup>①</sup>。时任总统梅德韦杰夫在2010年提高能源经济效率的国家委员会会议上发表讲话称，住房公用事业系统最没有效率。显然，国家领导层也意识到俄罗斯住房公用事业领域已成为腐败的重灾区。住房公用事业领域的腐败问题，若得不到国家的有效治理，易引发公民大规模的不满。2012年国际劳动节前夕，莫斯科市就举行了以“反住房公用事业领域的腐败”为主题的示威游行，参与者众多。

俄罗斯住房公用事业改革已进行了20年，该领域的消极现象拖累社会领域的改革止步不前。腐败和不惜一切代价地追求住房公用事业的利润，导致住房领域的完全衰退，部分居民沦落到无处栖身的境地。这种状况有引发社会动荡、甚至导致社会解体的危险，已成为俄罗斯极其严重的社会问题。

任何事物都有其产生的缘由。俄罗斯住房公用事业改革困境的产生是其历史、政治、经济、自然条件等多种因素综合作用的结果。

首先，住房公用事业领域的某些违法乱纪的情况表明，相关法律还不够完善，对违法行为进行惩处缺乏法律依据。还有些法律法规与其他相关法律有矛盾和抵触的地方，执行起来困难重重。毕竟，住房公用事业所涉及的系列问题并不是仅由《住房法》来调节就能解决的，还需要《民法》、《城市规划法》、《土地法》、《预算法》、《税法》等法的协调统一。住房政策所调节的内容，不仅包括对新建住房的规划，还包括对存量住房的养护、改造和危房拆迁安置，对住房公共服务和住房管理的调节，关系错综复杂，难免出现矛盾之处。俄罗斯要从一个有70年社会主义经历的国家变成法制完善的市场经济国家，需要一个过程。

其次，俄罗斯住房公用事业当前所处的困境，也是历史旧债未还的结果。俄罗斯在独立之初，执政当局为了巩固新政权，把政治利益的诉求看得高于一切，无暇顾及关系民生的住房问题。由于俄罗斯现有的绝大部分存量住房

---

<sup>①</sup> Макаров А. В сфере ЖКХ идет приватизация прибыли и национализация убытков от 24.03.2011, [http://www.1tv.ru/sprojects\\_edition/si5691/fi8297](http://www.1tv.ru/sprojects_edition/si5691/fi8297)

建于解体前，需要定期养护和大修。尤其是其中相当一部分质量较低的“赫鲁晓夫式居民楼”（Хрущёвки），经过岁月的侵蚀，在缺乏定期养护的情况下，折旧率非常高，甚至成为不适合居住的危房。忽视这一领域的常规养护工作，使得住房基础设施折旧加快。此外，长期以来，俄罗斯房租和公用事业服务收费远远不能抵偿住房折旧、修缮和公共服务的开支。在苏联时期，缺口部分由中央和地方财政补贴支付，成为中央地方财政的沉重负担。独立初期，俄罗斯住房领域仍沿用苏联时期的“剩余拨款”原则，而转轨造成国民经济的困难，使国家投入住房建设的资金锐减，新建住房和对旧房大修及即时维修的拨款均急剧减少，这必然导致居民的住房状况不断衰退。政局相对稳定后，执政当局即使发现住房公用事业处境艰难，但囿于资金不足，也无力推动改革，甚至无力修修补补，导致该领域的问题越积越多。与俄罗斯社会转型时期的经济改革相异，我国的经济改革进展较顺利。在此大背景下，我国经济快速发展，国民收入大幅提高，为解决住房问题提供可靠保障。同时，我国的房产投资渠道较多，包括国内贷款、外资投资、自筹资金和其他渠道。尤其近些年，住房建设得到快速发展，总投资额从 1998 年的 4414.94 亿元（人民币），至 2011 年增加到 85688.73 亿元，2011 年新建住房面积 19.75 亿平方米，达到人均 1.3 平方米<sup>①</sup>。这一切为我国住房公用事业状况的改善创造条件，同时为居民改善住房条件提供可能。

第三，面对公用基础设施的高度折旧，企业由于资金缺乏而无力更新，导致公共服务的质量一直难以得到提高。与住房一样，俄罗斯的绝大部分公用基础设施同样是苏联时期遗留下来的。经过 20 年的岁月侵蚀，已经破旧不堪，对其进行维修和更换需要大笔资金。而公共服务企业，由于改制不到位，历史积累下来的三角债问题突出，加之居民欠款和政府财政拨款不到位，债务越积越多，收不抵支的债务缺口呈跳跃式增长。大量的债务使企业运营资金周转出现问题，许多处于破产边缘的住房公用事业企业依赖财政大量拨款才得以生存。随着新的住房公用事业缴费系统的建立和公用事业“交叉补贴”的逐步取消，政府淡出财政补贴，弥合企业资金缺口的主要方式是通过

---

<sup>①</sup> 参见“房地产企业开发资金来源”，《中国统计年鉴-2012 年》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/j/2012/indexch.htm>

提高住房公共服务费率的办法把债务转嫁到居民身上，导致居民的缴费负担越来越沉重。大部分居民因收入水平低等原因更是无法全额承担住房公用事业的费用，拒不支付费用者日增，大量的欠费更是威胁着整个住房公用事业系统的生存。与俄罗斯相比，我国在这方面的情况要稍好些。毕竟，我国的城市化进程起步稍晚，城市化过程中的大规模住房建设也只是改革开放后才兴起，相应的公用基础设施配套也比较新，折旧率较低，此方面的问题目前还没有大规模地频繁出现。

第四，住房公共服务费用的上涨与居民缴费比例的增加和通货膨胀的推动有关。过去很长一段时间里，房租及住房公用事业服务费严重背离价值，收费远远不能抵补住房折旧。住房私有化改革后，住房公共服务费转由住户承担，其缴费比例不断增加，直至全额支付。在国内通货膨胀居高不下的情况下，各类资源涨价助推服务费的上涨。尤其是 2002 年以来，公用事业服务费一直在不断地飞涨，涨速远远超过通货膨胀速度和居民收入增长的速度，许多居民无力支付。2011 年 12 月 27 日，时任总理普京在 2011 年政府经济工作总结会议上，要求严控国内资源垄断行业的违规性调价，要求上半年住房公用事业的费率不变，全年涨幅不得超过 6%，并把该项任务的落实与地方官员的政绩挂钩。这种限价方法，也只是治标不治本。在居民缴费不断增加的情况下，公共服务质量却不见提高，这与公用基础设施的陈旧不无关系。公民缴费一方面被通货膨胀所抵消，另一方面却因管理公司的腐败而被挥霍或私吞，公共服务供应企业则遭受资金缺乏之苦，无法更新破旧的基础设施，不可能提高服务质量。中国的水、电、气、暖费率的制定，由国家适当调控，加之实行调价听证会制度，一般涨幅不大。我国的其他住房公共服务企业（物业）在诞生之时就实行的是民营化经营，而且物业费在新建商品房出售之时就已经定价，即使有通货膨胀的存在，该费用并不随之上涨。所以，我国城市居民并没有感觉到住房公共服务费负担的沉重。一些房改房老旧小区内，甚至没有物业费之说，更感觉不到该方面的支出负担。

最后，相较于西方发达国家，俄罗斯的住房公用事业领域专业人才缺乏，管理秩序混乱，监管不到位，给腐败滋生造成了可乘之机。可以说，俄罗斯住房公用事业的危机集中表现在住房公用事业管理机构的低效率。国家缺少

对其进行有效的监管，居民监督无法实现或不积极，而管理机构内部专业管理人才缺乏，是该部门发展中要解决的紧迫问题，也是吸引投资困难的原因之一。目前，该领域人才缺口大约为 200 万。在岗管理人员中，只有 40% 的工作人员具有高等教育水平，其余 60% 的人员需要进行培训或转岗。

此外，俄罗斯大部分国土地处高纬度地区，地广人稀，边远和高寒地区公共服务成本远高于同纬度的其他国家。加之苏联时期几十年的住房福利习惯在许多公民身上已形成定式思维，有关改革的宣传普及工作不到位，部分居民没有感受到公共服务质量改善的好处，对改革不理解而产生抵触情绪。这些主客观因素的叠加，自然使俄罗斯住房公用事业改革陷入困境。

### 三、俄罗斯住房公用事业改善的对策

考察俄罗斯住房公用事业的困境及其原因，我们看到，要解决这些问题，必须采取综合措施，有步骤分阶段地进行彻底的市场化改革。俄联邦政府为改善住房公用事业领域的状况，使改革走出困境，采取了以下对策：

在法制方面，努力完善住房公用事业领域的立法，消除现有调节该领域关系的法律空白，使该领域的各项活动有法可依，具有重大意义。现有立法不符合经济主体、居民和该部门工作人员的市场行为准则，无法保证系统地解决住房公用事业管理问题。由于俄联邦住房和公共服务企业已经转为地方市政所有，住房公用事业改革必须要得到俄联邦各主体和市政的配合，建立综合法律基础来调节部门关系，同时需要针对新出现的问题，不断地制定和完善相应的法律法规。在此条件下，地方权力机关应采取综合措施，提高本市政相关部门对投资的吸引力，建立有地区特点的利于投资住房公用事业项目的法制环境；组织投资项目的招标，挑选最有效的方案；对投资项目的落实进行监管；督促投资项目的有效落实（采取税收优惠、委托、保险、补贴形式的金融支持、财政补贴、补助等形式）；建立关于市政住房公用事业企业经济潜力的数据库。

在完善法律的同时，完善优化市场竞争环境，鼓励各种来源的资金参与住房公用事业建设。采取措施，继续在该领域推行去垄断化，对效益不好的

企业进行股份制改造，发展企业的竞争环境，优化管理方式，这样可以有效节约住房公共服务成本 20%-25%<sup>①</sup>。吸引各种所有权形式的企业参与住房大修和服务，明确划分住房私有者、管理公司、住房承包组织间的功能，形成合同关系。至 2012 年 9 月 1 日，住房公共服务部门企业私有化程度已达到 73.11%<sup>②</sup>。2009 年，据时任地区发展部部长巴萨尔金（Виктор Басаргин）称，“部分住房公用事业固定资产折旧率超过 60%，各联邦主体用于危旧房修缮的拨款为 8600 亿卢布，而将住房公用事业所有固定资产修缮到标准水平需要 6 万亿卢布，国家目前无力支撑全部固定资产的维修”<sup>③</sup>。因此，必须要优化投资环境，吸引外资和中小企业私人资本投入住房公用事业。2007 年成立的国营“促进住房公用事业改革基金会”将继续发挥作用，直至完全搬迁安置好危旧房居民。

为了减少居民付费，在公共服务生产企业和用户中推广节能技术，降低服务成本。2012 年 6 月 9 日全俄舆情中心发布的问卷调查结果显示，57% 的人想知道应该如何节省费用开支<sup>④</sup>。说明居民们最强烈的呼声就是要降低住房公共服务的费用。目前，俄罗斯住房公用事业服务费中很大一部分成本是资源耗费，节能技术的推广能有效降低服务成本，相应减少居民付费。政府应对采用节能技术的企业给予政策上的支持和税收优惠。在实践中，新建居民楼由于采用新型建筑材料和保温技术，公共服务费用明显低于老房。老旧房屋，由于施工设计和建筑材料的低劣，加上年久失修，折旧率高，导致公共服务的损失率较高，相应的成本就较高。另外，鼓励居民安装室内家用公共服务计量仪表，能有效节约资源的使用。在俄罗斯，公共服务计量仪表的安装并不普遍，尤其是老旧住房，甚至连居民楼公用仪表都没有，服务费的收取按照市政规定的定额数量来计算，而实际使用量往往大大少于定额标准。在此方面，我国的改革经验值得借鉴：对输送水、电、气、暖等公共服

---

① Чернышев Л.Н. Жилищно-коммунальная реформа в России. Финансово-экономические особенности: Нормативные документы. М.:МЦФЭР, 2007. С.315.

② Ход реформы ЖКХ: многоквартирные дома в цифрах на 01.09.2012, <http://www.reformagkh.ru>

③ Сколько нужно на модернизацию ЖКХ. Мнение замглавы Минрегиона от 22.12.2011, <http://www.vesti.ru/doc.html?id=667975>

④ Реформа ЖКХ: Что мы о ней знаем?// Пресс-выпуск. №.2044 от 09.06.2012, <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112824>

务的入户管网线路实现改造，安装各类资源入室计量仪表，对某些资源的使用采用分时段差别计价，同时采用新技术实现集成控制资源输送和统计，既节省人力物力，还能实现收费透明。

除了企业和用户的大力配合，政府须加强监管，杜绝腐败，扫除行政障碍。体制问题导致监管不到位，地方领导人在招标过程中，经常破坏市场竞争原则，形成地方腐败。所以，应该充分发挥地方权力机关的作用，争取地方层面的支持。若没有地方政府的积极配合，加强各个环节的监管，腐败问题未必能轻易解决，反而会引起不良社会后果。在此过程中，通过制度规范杜绝腐败，督促地方领导人廉洁自律，不徇私情，以住房公用事业改革的大局为重，为当地民众着想。同时，在俄罗斯综合发展住房公用事业，还受制于从业人才培养体系的缺乏。要解决人才缺乏问题，有必要通过建立或将足够的教育机构转型为住房公用事业人才专业培训机构，为住房公用事业系统培养符合市场经济条件下工作要求的专门人才，并成立国家级住房公用事业人才综合培训和认证机构，尽快实现管理干部持证上岗。目前，俄政府为解决人才缺口问题，正在制定培养住房公用事业系统各级人才的计划。在创新城斯科尔科沃（Сколково）拟建一个住房公用事业管理人才培训中心，培养该领域的高级管理人才。此外，住房公用事业已经成为高校社会学、管理学、经济学等城市经济专业的必修课程，而且相关课程已经开始走入个别地区的中学课堂。

加强住房公用事业改革的宣传解释工作，改变人们以往的福利观念，争取民众对改革的积极配合和支持，参与住房管理，形成高效的住房公用事业改革发展环境，也是必不可少的。2012年5月12-13日，全俄舆情中心（ВЦИОМ）对俄46个联邦主体里130个居民点的1600人进行关于居民对住房公用事业改革的知情情况及准备参与改革的情况的问卷调查，并于6月9日公布调查统计结果。结果是：有2/3左右（62%-66%）的人或多或少了解住房公用事业改革。最了解改革的公民年龄段为35-59岁（73%-76%），高学历者（70%）、生活有保障者（71%）、莫斯科和圣彼得堡地区的多数人

了解该项改革（77%）<sup>①</sup>。这个结果说明，政府仍需要加大对住房公用事业改革的宣传解释力度，尤其要对中小城市的居民进行宣传。

此外，住房公用事业发展的出路也在于实现该部门的创新，有必要借鉴西方市场经济发达国家发展住房公用事业的做法，在管理和技术上实现创新。

#### 四、住房公用事业改革的前景展望

住房公用事业改革是俄罗斯社会经济改革的重点之一，其主要目标就是改善公民生活质量。由于住房公用事业领域具有投资成本高、回报率低的特点，俄罗斯的住房公用事业改革要走出困境并非易事。需要“推行市场调节与政府主导相结合的住房政策：建立和完善各层次的住房管理的机构设置；推行积极灵活的住房金融、财政政策；充分调动非营利组织等民间力量参与住房公用事业的开发建设与管理”<sup>②</sup>。

俄联邦已经制定包括《2010-2020年住房公用事业改革与现代化综合纲要》<sup>③</sup>；《2011-2015年住房专项纲要》<sup>④</sup>；《俄联邦2011-2017年“净水”专项纲要》<sup>⑤</sup>等在内的系列中长期发展规划，按照计划逐步落实改革目标。同时，新世纪的俄罗斯国家经济得到发展、社会政治比较稳定，为住房公用事业改革提供了经济基础和社会条件。实践经验证明，国家政治经济稳定时，才有更多的财政精力来解决住房问题。2008年金融危机爆发前，俄罗斯经济处于苏联解体以来的鼎盛时期，能超额完成住房大修和维护计划，住房的建设及大修工作成效显著。始于2008年的全球性金融危机使俄罗斯经济发

---

① Реформа ЖКХ: Что мы о ней знаем?// Пресс-выпуск. №.2044 от 09.06.2012, <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112824>

② 曾望军：“论发达国家公共住房管理特点及对我国的启示”，《重庆大学学报》（社科版），2008年第2期，第37-40页。

③ Концепция федеральной целевой программы комплексная программа «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010-2020гг.», утверждена распоряжением Правительства РФ от 02.02.2010. №.102-р.

④ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. N1050 г. Москва «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы»

⑤ Постановление правительства РФ от 22.12.2010. N1092 «О федеральной целевой программе "чистая вода" на 2011-2017 годы».

展遭受重创(国民经济增长率由2007年的8.5%,降为2008年的5.4%,2009年的-7.9%)<sup>①</sup>,对住房公用事业改革也造成重大打击。而今,得益于俄联邦政府制定的反危机措施,随着世界金融危机后果的逐渐克服,俄罗斯经济也在逐步复苏,加之其成功加入世界贸易组织,真正实现与世界经济接轨,住房公用事业改革出现新的契机和希望。同时,不容忽视的是,由于俄罗斯的经济发展模式具有较强的资源依赖性,虽然俄联邦前总统梅德韦杰夫曾提出加速国家现代化的方案,但在日益攀升的国际原油价格诱惑下,依托技术创新实现现代化的方案执行起来缺乏动力,俄罗斯经济爬出“能源陷阱”需要巨大勇气<sup>②</sup>。若不加快技术创新步伐,转变经济发展的增长方式,在当前世界性金融危机爆发愈益频繁的大背景下,俄罗斯高度依赖国际原油价格的国民经济势必会遭到重创,出现大起大落的起伏状况,自然会波及住房公用事业改革进程。因此,从某种角度来讲,当代俄罗斯的住房公用事业的发展前景具有一定的不确定性。

从俄联邦政府制定的住房政策和经济发展状况看,其住房公用事业问题在短期内不可能得到解决,但远景可以期待。若有坚实的经济基础作后盾,完善的法律制度作保障,对别国的成功经验加以借鉴,根据“遏制领先”法则<sup>③</sup>,相信随着其国内经济实力的不断增强和政治的日趋稳定,俄罗斯的住房公用事业问题终会尽快得到解决,成为令人瞩目的宜居之地。

---

**【Abstract】** The reform of public housing affairs is one of the important components of housing reforms in contemporary Russia. Even though the reform

---

① База показателей социально-экономического развития России, <http://www.Icss.ac.ru/macro/>

② 有关俄罗斯经济状况和现代化状况的分析,参见久保庭真彰:“俄罗斯经济的转折点与‘俄罗斯病’”,《俄罗斯研究》,2012年第1期,第40-91页;关雪凌、刘可佳:“后危机时代俄罗斯经济现代化探析”,《经济理论与经济管理》,2011年第1期,第95-103页。

③ 根据美国历史学家斯塔夫里阿诺斯的论述,历史发展表明,最成功的社会要想在变革时期超越已有成就的遏制而保持其领先地位是最困难的,相反,比较落后的社会可能更适应变革并逐渐取得领先地位,即为“遏制领先”。([美]斯塔夫里阿诺斯著:《全球通史——1500年以前的世界》[上],吴象婴、梁赤民译,上海:上海社会科学院出版社,1999年,第538页。)



has been proceeding for nearly 20 years, it still has been trapped into difficulty with the continuous depreciation of fixed assets in this sector. With the annually increasing payment by citizens on the one hand and declining public housing service quality on the other, the living standard of citizens has been seriously destroyed. Based upon a series of documents regarding public housing reforms issued by Russian authorities, this paper explores the reform process, analyzes the reform achievement and examines the difficulty, causes and corresponding solutions as well. Finally, the author forecasts the future of reform in order to provide some references for our reform in public housing.

**【Key Words】** Russia, Reform of Public Housing Affairs, Results of Reform

**【Аннотация】** Реформа ЖКХ является одной из составных частей жилищного реформирования в современной России. За прошедшие 20 лет реформы выдающих достижений ещё не продемонстрировали. Из-за непрерывного износа основных капиталов ситуация в данной отрасли ухудшилась. Низкое качество обслуживания в ЖКХ серьёзно нарушило интересы населения и повлияло на качество их жизни. В данной статье на основе опубликованных официальных правовых документов по ЖКХ анализируется процесс реформы ЖКХ, её достижения, трудности и причины, вызывающие проблемы, и пути их разрешения, а также перспективы развития ЖКХ, что могло бы подать некоторые идеи для проведения жилищной реформы в Китае.

**【Ключевые слова】** Россия, реформа ЖКХ, результаты реформы

---

(责任编辑 封帅)

## 后金融危机时代中东欧社会经济转型评估\*

余南平 孔令兰莹\*\*

**【内容提要】**社会经济转型促进了中东欧国家经济、社会的发展，特别是对于已成为欧盟成员国的波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利来说，资源共享、产业转移更是推动其经济突飞猛进地增长。但随着金融危机爆发，匈牙利、捷克、斯洛伐克等国经济显著衰退，匈牙利的情况尤为严重。然而，波兰经济却维持了正增长。相对较低的经济开放性和强劲的内需抑制了波兰经济下滑，而金融危机对出口的打击造成了匈牙利、捷克、斯洛伐克其他经济部门收缩的连锁反应。同时，相对于其他国家来说，匈牙利对外币贷款的依赖程度较高，缺乏金融监管，而且过高的通胀造成其具有较高的金融体系风险。虽然各国都面临较为恶劣的商业环境，但中小企业的发展为波兰经济和金融危机期间国内总需求的稳步增长提供了保证。波兰经济稳定并不能说明其社会经济转型最为成功。较高的长期失业率和年轻人失业率等劳动力市场的结构性问题和较严重的腐败现象，是各国共同面临的问题。立足于中东欧国家现实发展基础的薄弱环节，以国际发展横向比较视野，在后金融危机时代，中东欧国家在科研创新、巩固财政、发展教育等方面依然面临挑战，各国应接受挑战，抓住机遇，在促进本国社会经济结构改革健康运转的同时，加强与中国的沟通与合作。

**【关键词】**后金融危机 中东欧国家 经济社会转型

**【中图分类号】** D73/77(51) **【文章标识】** A **【文章编号】** 1009-721X(2013)04-0065-(50)

\* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“后危机时代俄罗斯与中东欧社会经济的转型问题研究”（项目批准号：11JJDGJW012）的阶段性成果。

\*\* 余南平，华东师范大学国际关系与地区发展研究院，俄罗斯研究中心，教授；孔令兰莹，上海海关学院科研处工作人员。

自 20 世纪 90 年代开始，中东欧国家进行了一系列政治、经济、社会转型改革。<sup>①</sup>经济转型旨在恢复或维持宏观经济稳定，内外贸易和金融实现自由化，国有企业通过现代化和重组实现私有化和企业化；劳动力市场改革以处理转型过程中出现的负面社会影响为目的。简言之，按照西方的标准看，中东欧转型是实现由计划经济向市场经济的转变，并以建立市场经济、多元化所有制结构和民主政治体系为目标的。基于经济社会基础在改革起始阶段的差异，各国改革速度、改革模式、改革动力等各有异同。中东欧转型国家在获得成就的同时，也面临着一系列政治和政策挑战，其中包括汇率风险、主权债务、劳动力市场转型中伴随失业率提高、社会福利如何实现均等问题等，而 2008 年全球金融危机产生的影响不仅给这些国家带来经济衰退，而且更直接地暴露了中东欧国家经济社会转型中存在的内在缺陷。本文将以后金融危机时代为背景，分析波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克四国的经济社会转型情况，并对其经济社会转型成就、存在的问题等作阶段性评估。

## 一、中东欧社会经济转型成就与金融危机冲击

经历了 90 年代的转型阵痛后，中东欧转型国家经济趋于稳定增长，特别是进入 21 世纪以来，波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克的经济增长水平平均逐步超过了欧盟平均水平（图 1）。2004 年加入欧盟后，随着资源的共享和产业的转移，各国经济发展分别于 2006 年、2007 年达到顶峰（图 1）。而且，人均 GDP 呈现明显的增长态势，2008 金融危机后有所降低，但仍高于加入欧盟之前的水平，四国人均 GDP 虽低于欧盟平均水平，但差距逐步缩小，出现赶超趋势（图 2）。根据欧洲复兴开发银行《2012 年转型报告》第一章“结构改革的进步”所得出的结论，波兰、匈牙利、斯洛伐克等国各行业转型指数均超过 3，部分行业达到 4 和 4+ 水平（表 1），说明无论是企业、能源产

---

<sup>①</sup> 关于中东欧转型问题，可参见刘军梅：“中东欧国家入围 EA：进程与困境”，《俄罗斯研究》，2008 年第 1 期；余南平、李亨、吴皓伟、梁菁：“金融危机下中东欧转型模式再评估”，《俄罗斯研究》，2009 年第 3 期；徐坡岭、张鲁平：“国际金融危机冲击下中东欧国家经济走势分析”，《俄罗斯研究》，2009 年第 3 期；徐坡岭、韩爽：“中东欧独联体政治经济转型 20 年：约束条件与转型政策、策略选择”，《俄罗斯研究》，2011 年第 5 期。

业还是金融机构，这些国家都进行了成效较为显著的市场化结构改革<sup>①</sup>。以金融市场为例，各转型国家本币融资普遍发展，资本市场不断开放，银行业服务有所升级，社会保险体系市场化水平提高，其中波兰中小微企业融资转型指数为4，达到了相当高的进步水平。

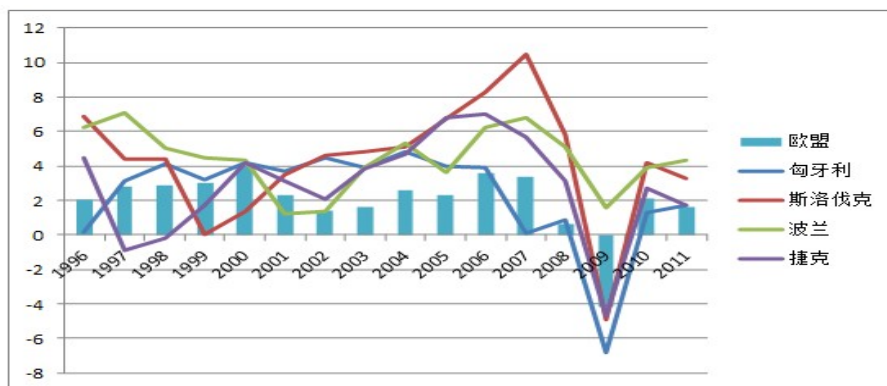


图1 实际 GDP 增长水平

数据来源：OECD 数据库，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=40555#>

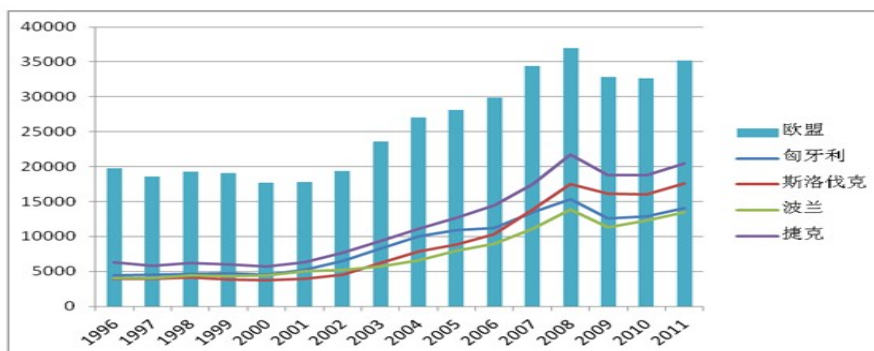


图2 名义人均 GDP 美元水平

数据来源：OECD数据库，<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=558>

① 欧洲复兴开发银行利用公共数据和法律法规，根据市场结构和市场支持型机构评估给定行业的转型程度，以构架形成良好功能型市场经济标准的桥梁。转型程度被分类为可以忽略、较低、中等、较高等四个水平，并用1到4+表示。

表 1 2012 年中东欧各国行业转型指数

	企业			能源			基础设施				金融机构					
	农业 综合 企业	一 般 工业	房产 业	电子 通讯	电 力	自 然 资源	可再 生能 源	铁 路	道 路	城市 交通	供水 及废 水处理	银 行	保险 其他 金融 服务	及 本 市场	资 本 股 权	私 募 股 权
波兰	3+	4-	4-	4	3	3	3+	4-	4-	4-	4	4-	4-	3	3+	4
匈牙利	4	4-	4-	4	4-	3	4-	4	3+	4-	3+	3+	3	3	3	3+
斯洛伐克	3+	4+	4	4-	3+	3	4	3+	3+	3-	3+	4-	3+	3+	2+	3

数据来源：“Progress in Structural Reforms”, *Transition Report 2012*, EBRD, Nov 2012, p.9.

而且，中东欧国家公民受教育程度普遍提高，2007 年，各国高中及以上学历者占总人口（25-64 岁）的比例均高于 OECD 国家的平均水平（图 3），加上劳动力市场等社会结构改革，中东欧国家在创造经济奇迹的同时，失业率不断降低（匈牙利除外，但其基数低），已逼近或低于欧盟平均失业水平（图 4）。然而，中东欧的增长并没有持续。2008 年金融危机对中东欧各国造成不同程度的打击。除失业率大幅度上升外，各国 GDP 的收缩率更是不容忽视，相比 2008 年，捷克、匈牙利、斯洛伐克 2009 年的 GDP 增长下降率均超过欧盟平均水平，斯洛伐克甚至为欧盟平均水平的 2 倍多（图 5），各国消费者信心指数均出现大幅度下降（2008 年后半期至 2009 年前半期，图 6）。但是，波兰例外，2006 年其 GDP 实际增长水平达到 6.8%，当各国面临经济收缩呈现负增长时，波兰在 2009 年仍呈现经济正增长，在 OECD 成员国中被记录为最好的经济增长体。换句话说，与其他 OECD 成员国相比，全球经济衰退并未对波兰经济增长造成重大影响。为什么匈牙利、捷克、斯洛伐克等国经济衰退如此显著，而波兰却能一枝独秀？波兰在金融危机期间经济表现是否说明其经济社会转型最为成功？我们将结合各国特征，综合分析中东欧转型国家后金融危机时代亟待解决的社会经济结构问题，力求提出阶段性评估价值。

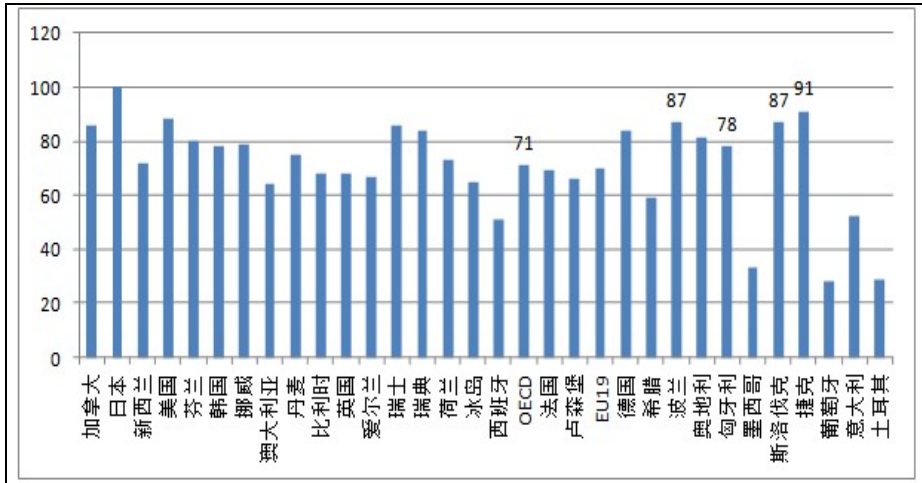


图3 2007年各国高中及高中以上学历者占总人口比例(25-64岁)  
 数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.120.

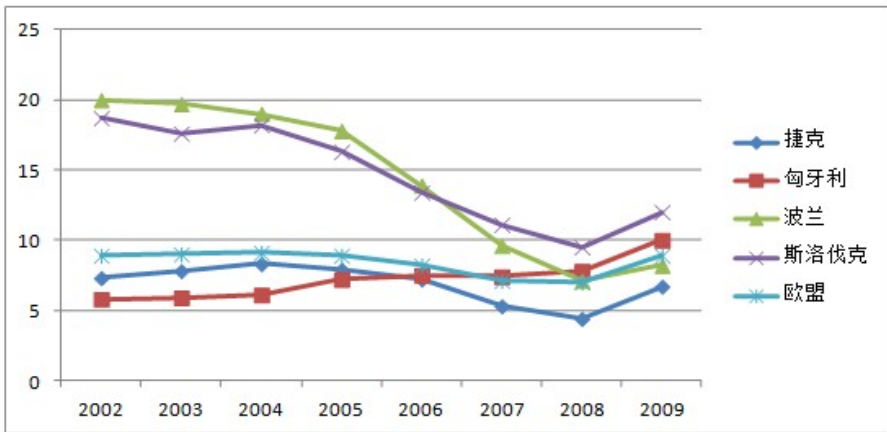


图4 中东欧国家失业率变化

数据来源: AMECO [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/indicators/labdev/stats/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/labdev/stats/index_en.html)

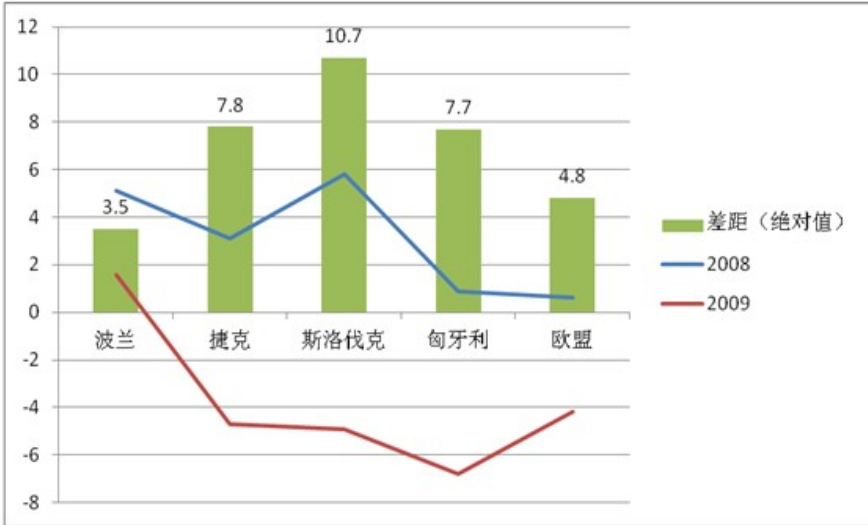


图5 金融危机期间各国 GDP 增长率

数据来源：OECD数据库，<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=40555#>

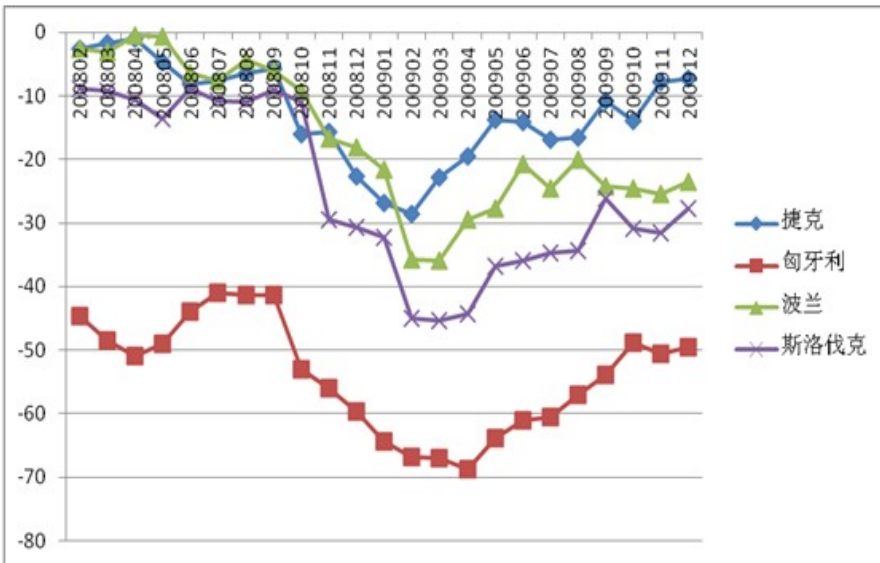


图6 消费者信心指数

数据来源：OECD数据库，<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=306>

## 二、后金融危机时代中东欧社会经济转型尚存问题

把中东欧各国危机前的经济表现、劳动力市场的改革成绩等综合起来看，我们所分析的样本，即波、匈、捷、斯四国的经济社会结构转型均颇有成效，但为何金融危机对它们所造成的打击程度不同，后金融危机时期中东欧各国的结构性缺陷又各有什么不同？

### （一）经济增长模式

随着全球经济一体化的推进，中东欧国家经历了经济体制改革并加入了欧盟，各国开放市场，逐步融入世界体系。外向型经济可以提高出口能力、引进先进技术，但当全球经济需求萎缩时，出口导向型经济体必定遭受经济衰退和投资、消费锐减等连锁反应。而内生型经济增长模式对外部环境依赖较小，在全球动荡时期也可以通过内需抵消外部冲击，缓解经济下行压力。

表 2 各国贸易变化情况（单位：十亿美元）

年份	贸易总额				出口额				进口额			
	斯洛伐克	匈牙利	捷克	波兰	斯洛伐克	匈牙利	捷克	波兰	斯洛伐克	匈牙利	捷克	波兰
2003	50.8	107.5	115	149.9	25.2	52.1	56.5	72.2	25.6	55.4	58.5	77.7
2004	64.1	135.5	153.7	195.5	31.4	66.1	76.9	95.3	32.7	69.4	75.8	101.2
2005	74.6	150.7	163.5	227.7	36.3	74.5	83.6	112.7	38.3	76.2	79.9	115
2006	96.2	175.6	194.8	282.8	47.2	87.2	99.8	138.1	49	88.4	95	144.7
2007	130.2	219.8	242.8	362.9	64.9	110.3	124	174.3	65.3	109.5	118.3	188.6
2008	159.1	252.6	287.8	453.6	78.8	126.6	146.9	214	80.3	126	140.9	239.6
2009	124	191.3	228.7	345	61.8	98.7	118.6	171.1	62.2	92.6	110.1	173.9
2010	141.8	213.5	268.6	405.5	70.5	110.8	137.7	198.4	71.3	102.7	130.9	207.1

数据来源：IMF <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

2008 年金融危机爆发之前，中东欧各国贸易总额逐年递增，波兰表现出较明显的逆差，匈牙利、捷克保持顺差（特别是 2007 年以来），各国在 2008 年分别达到进出口的最高值。受危机影响，2009 年各国进出口呈负增长，缩减至低于 2007 年的水平（表 1、表 2）。全球经济衰退对中东欧各国出口均造成负面影响，并带来经济衰退，但为何波兰经济保持可持续增长？我们从贸易结构角度看：



表 3 各国贸易顺逆差（十亿美元）及出口、进口年增长变化（%）

年份	贸易顺逆差				出口增长率				进口增长率			
	斯洛伐克	匈牙利	捷克	波兰	斯洛伐克	匈牙利	捷克	波兰	斯洛伐克	匈牙利	捷克	波兰
2003	-0.4	-3.3	-2	-5.5	45.7	23.5	23.9	27.1	34.7	26.5	23.9	22.7
2004	-1.3	-3.3	0.1	-5.9	24.6	26.9	36.1	32.0	27.7	25.3	31.3	30.2
2005	-2	-1.7	3.7	-2.3	15.6	12.7	8.7	18.3	17.1	9.8	4.0	13.6
2006	-1.8	-1.2	4.8	-6.6	30.0	17.0	19.4	22.5	27.9	16.0	18.9	25.8
2007	-0.4	0.8	5.2	-14.3	37.5	26.5	24.2	26.2	33.3	23.9	25.1	30.3
2008	-1.5	0.6	6	-25.6	21.4	14.8	18.5	22.8	23.0	15.1	18.6	27.0
2009	-0.4	6.1	8.5	-2.8	<b>-21.6</b>	<b>-22.0</b>	<b>-19.3</b>	<b>-20.0</b>	<b>-22.5</b>	<b>-26.5</b>	<b>-21.9</b>	<b>-27</b>
2010	-0.8	8.1	6.8	-8.7	14.1	12.3	16.1	16.0	14.6	10.9	18.9	19.1

数据来源：IMF <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

首先，根据各国出口占 GDP 的份额，我们发现，21 世纪以来，波兰出口额占 GDP 的比例明显低于其他三国，仅为 40%左右，而其他三国，2005 年以来这一比例均高达 80%，斯洛伐克接近 90%，但 2009 年在金融危机的影响下出现明显下滑，而波兰仍保持了稳定（图 7）。另外，波兰国内总需求逐年递增，金融危机期间当各国总需求急剧下降时，波兰国内总需求仍为正增长（图 8）。所以与匈牙利、捷克和斯洛伐克相比，是国内总需求而非对外出口维持了波兰金融危机期间的经济增长。

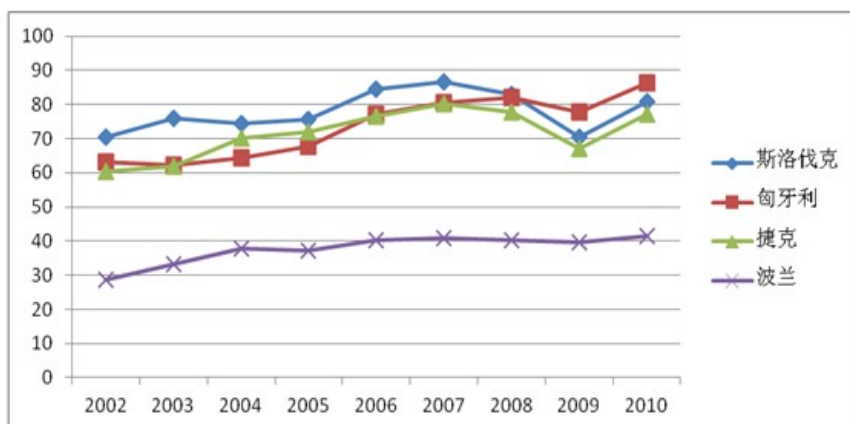


图 7 各国出口额占 GDP 比例 (%)

数据来源：IMF <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>

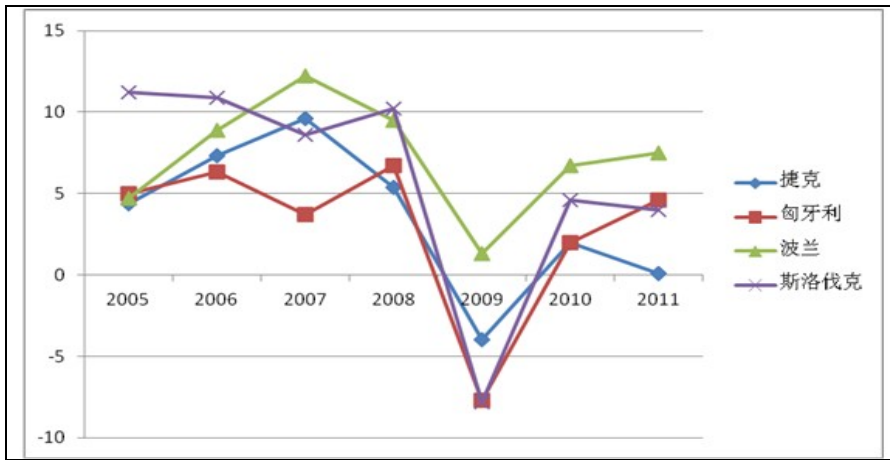


图 8 各国国内总需求年变化率 (%)

数据来源：OECD数据库，<http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=306>

其次，OECD对波兰的评估报告指出，国内总需求增长与净贸易额对GDP贡献有一定的相关关系，总需求越低，净贸易额越高<sup>①</sup>。该报告研究了2008年第三季度到2009年第二季度的数据，推导出净出口对实际GDP增长的贡献大小，此相关性在OECD成员国中显著存在（线性相关系数为0.77）

（图9），如匈牙利总需求下滑10.5%，净出口对GDP的贡献为+7.3%。依据同样的相关关系，波兰贸易对GDP的贡献率应该为-2.5%。然而，贸易对波兰GDP的实际贡献率达+3.2%，高于捷克（-0.5%）和斯洛伐克（+1.6%）。其中的原因是，一方面，随着大量国外资本抽离，波兰本币兹罗提大幅贬值，波兰企业国际竞争力剧增（图10）；另一方面更重要的是，相对价格变化使更具竞争力的国内供应商代替国外供应商，来满足持续增长的国内总需求，反过来进一步支持了就业和推动消费者需求，形成正向循环。

再者，与西欧国家类似，中东欧国家主要出口机械交通设备和制造业产品。在这四个国家中，捷克和匈牙利出口结构和德国最相似。十几年来，中东欧各国出口结构经历了不同的变化。21世纪以来，捷克和匈牙利更倾向于出口机械交通设备，而波兰机械交通设备出口份额增加有所放缓，结构调

① “OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.28.

整变化较慢（图 11）。2007 年，匈牙利拥有最高的高级技术产品出口份额（25%），捷克为 15%；斯洛伐克中等技术产品出口份额超过一半，其中中等技术机动车辆占总出口的 25%，波兰更专业于资源基础型和和中低级技术产品而在高级技术产品方面比较滞后（表 4）。一般来说，资源基础型产品主要包括食物和基本木材、水等消费品，不包含复杂的加工过程；低级技术型产品包括纺织品、皮革、玻璃制品等，这些产品的周期敏感性较低。以捷克为例，虽然其出口产品具有多样性，但都主要依赖制造业部门，如汽车、电力设备和机械，这些部门对商业附加值和就业的贡献达 12%—15%，但周期敏感性较高。而全球衰退对制造业和资本商品部门的负面冲击最大，所以以制造业为基础的出口部门遭受重大打击。与其他三国相比，波兰出口商品对全球收入的弹性较低，受全球制造业衰退的影响较小。



图 9 贸易对 GDP 增长贡献和国内总需求（%）

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.29.

注：净出口对实际 GDP 增长的贡献是由 2009 年第二季度相对 2008 年第二季度数据计算而得。国家名称自上而下：ISL 冰岛，HUN 匈牙利，NZL 新西兰，KOR 韩国，ESP 西班牙，TUR 土耳其，IRL 爱尔兰，GRC 希腊，POL 波兰，AUS 澳大利亚，MEX 墨西哥，DNK 丹麦，GBR 英国，SVK 斯洛伐克，PRT 葡萄牙，USA 美国，CAN 加拿大，FRA 法国，CZE 捷克，SWE 瑞典，ITA 意大利，NOR 挪威，FIN 芬兰，JPN 日本，NLD 荷兰，BEL 比利时，DEU 德国，AUT 奥地利，CHE 瑞士，LUX 卢森堡。

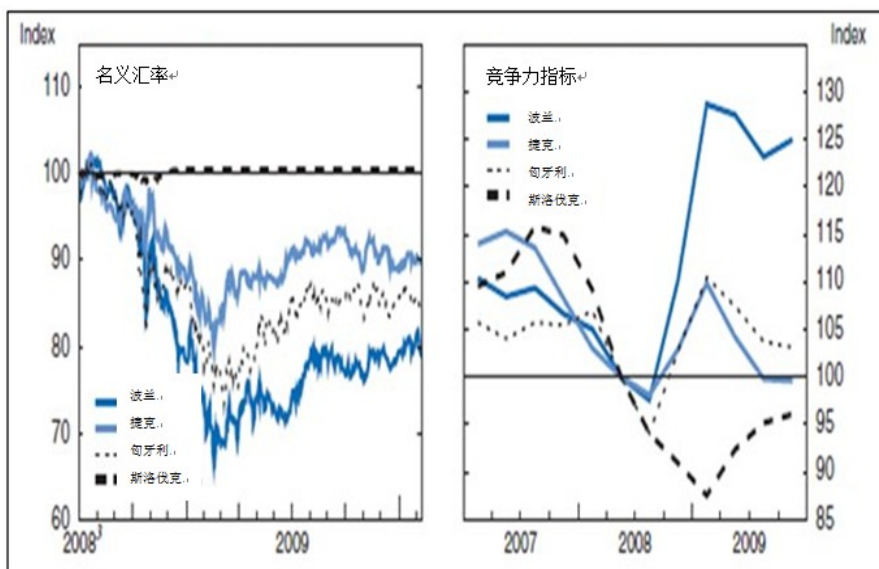


图 10 中东欧四国名义汇率变化和竞争力

数据来源：OECD Economic Survey in Poland, Volume 2010/8, April 2010, p.28.

注：1 为各国相对欧元汇率（2008 年 6 月=100），斯洛伐克为欧元区成员国；2 为季度数据，制造业部门相对单位劳动成本的倒数，2008 年第二季度=100，指数上升意味竞争力提高。

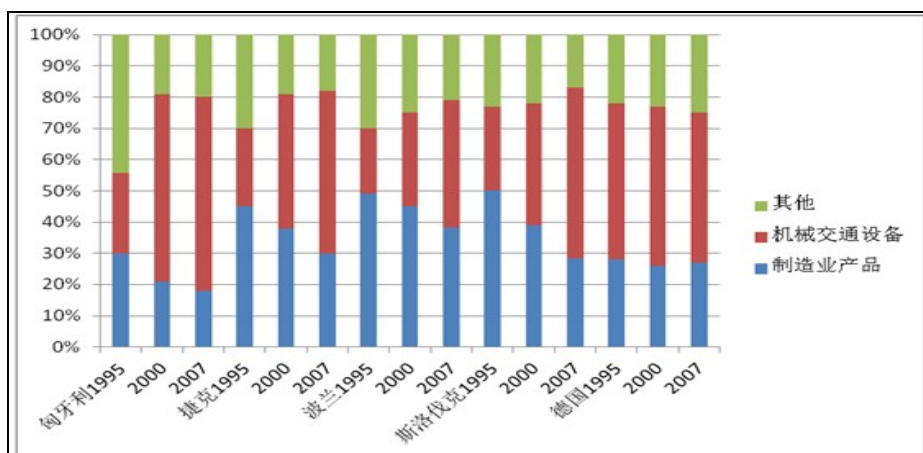


图 11 中东欧国家和德国出口结构

数据来源：Zsuzsa Munkácsi, “Export Structure and Export Specialization in Central and Eastern European Countries”, *MNB Occasional Papers*, No.81, 2009, p.13.

表 4 出口产品技术结构 (%)

捷克	1995	2000	2007	匈牙利	1999	2000	2007
资源基础型	21.4	14.5	10.7	资源基础型	21.9	10.1	9.2
低级技术型	30.5	25.2	20.3	低级技术型	23.5	15.1	9.8
中级技术型	33.3	46.0	47.3	中级技术型	30.1	43.0	43.7
高级技术型	4.5	7.6	15.2	高级技术型	7.0	23.2	24.4
其他	10.3	6.7	6.6	其他	17.5	8.6	12.9
波兰	1995	2000	2007	斯洛伐克	1995	2000	2007
资源基础型	17.2	16.0	16.5	资源基础型	20.5	19.3	14.2
低级技术型	33.3	29.6	22.6	低级技术型	31.4	26.4	19.4
中级技术型	25.5	37.3	44.8	中级技术型	34.7	41.8	54.9
高级技术型	3.7	4.5	4.7	高级技术型	5.8	5.5	6.1
其他	20.3	12.6	11.4	其他	7.5	7.0	5.4

数据来源: Zsuzsa Munkácsi, “Export Structure and Export Specialization in Central and Eastern European Countries”, *MNB Occasional Papers*, No.81, 2009, p.31.

总体来看,转型后中东欧国家均积极参与全球化过程,出口结构以制造业产品和交通设备为主,近年来高技术产品对匈牙利和捷克的出口贡献较大,斯洛伐克以出口中等技术机动车辆为主,这些部门在 2008 年金融危机中均遭受了较为严重的打击。出口急剧下滑迅速传导至消费者需求、投资等领域,整体经济收缩较快。相对而言,波兰经济开放性较低(出口额占 GDP 的比例较低),强劲的内需抑制了经济下滑。因此,就产业结构和增长模式而言,波兰的内需与低技术贸易结构似乎更能够满足其在全球经济波动中的定位。而后金融危机时代,在欧洲整体经济低迷的环境下,除波兰外的中东欧国家如何依靠内需实现增长,是经济结构转型的关键。

## (二) 对外债务依赖程度

中东欧国家因为向市场经济转型和随后加入欧盟,实现了资本账户的全面自由化,为大量资本流入搭建了平台。这最初表现为持续的FDI流入,紧接着,持续存在的利率差异为国外资本创造了投机和套利交易的机会,资本便多以债务资金流的形式进入<sup>①</sup>。匈牙利外债/GDP比例由 2004 年的 66%上升至 2008 年的 120%和 2009 年 1 月的 134%,但波兰和捷克外债水平较平稳,

① 斯洛伐克为欧元区国家,避免了资本投机套利的可能性。

且低于GDP的 50%，2008 金融危机期间，波兰兹罗提贬值提升了波兰外债水平，但仍远低于匈牙利。同时，2004 年以来，匈牙利官方外汇储备/短期债务比例低于捷克和波兰。2008 年末开始，匈牙利由于外债期限陆续到期，特别是持续增加的银行短期债务，使得其外汇储备逐渐不足以弥补短期外债（比例低于 1），而开始向国际金融组织求援。匈牙利 2009 年官方储备之所以回升至 120%，主要是依靠来自欧盟与国际货币基金IMF的资金支持。

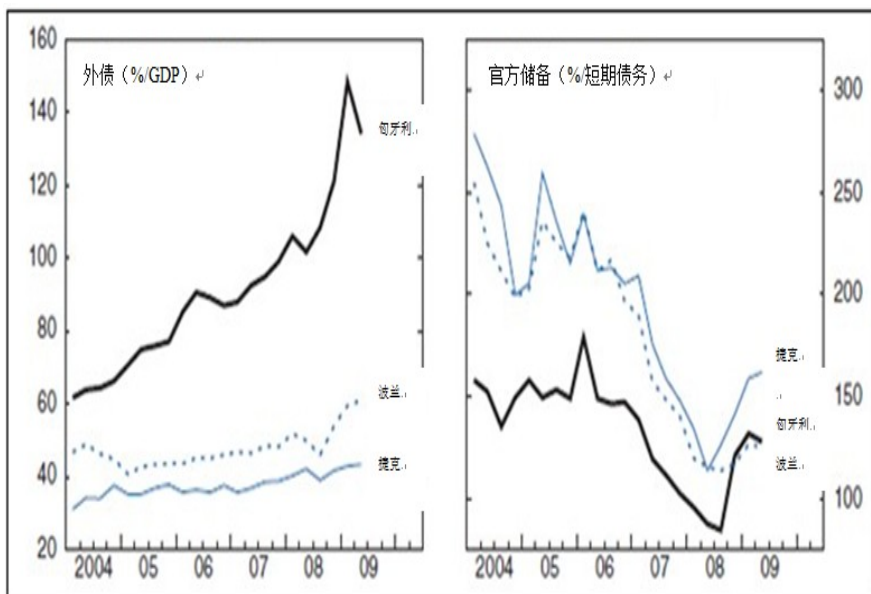


图 12 各国外债和外汇储备情况

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.23.

从国际经济学角度解释，FDI 及外债增多可促进投资、消费及整体经济增长，但如果外债比例较高，不仅债务人面临较高的利率和借贷风险，外资逃离还会使负债国货币贬值，引发金融市场危机，并进一步抬高债务和违约风险。分析匈牙利的债务结构，最大的特点是，2003 年开始，得益于较低的国外利率水平、匈牙利国内贷款的住房贷款补贴收紧以及对加入欧元区的乐观预期，匈牙利私人家庭拥有的外币贷款开始激增。匈牙利银行体系基本

为外资银行所控制，占其银行总资产的比例超过 3/4（2008 年）。这些外资银行利用易得的国外资金和较大的利率差，为匈牙利消费者提供了成本低廉的外币贷款。国内银行也紧随其后，为个人出售外币债务。2005 年以来，匈牙利银行对非金融机构（包括公司），特别是个人的外币贷款（大多数为瑞士法郎）逐渐增多（图 13），而截至 2008 年年底，匈牙利公共外债仅为 GDP 的 40%，所以匈牙利外债主要为个人贷款。与其他国家相比，个人债务占 GDP 的比例（40%，2009）并不高，但问题是，其中大多数为外币债务（大于 65%，2009）；并且家庭收入中用于偿还债务(本息偿还)的比率逐步升高，2009 年第一季度达到 13%。

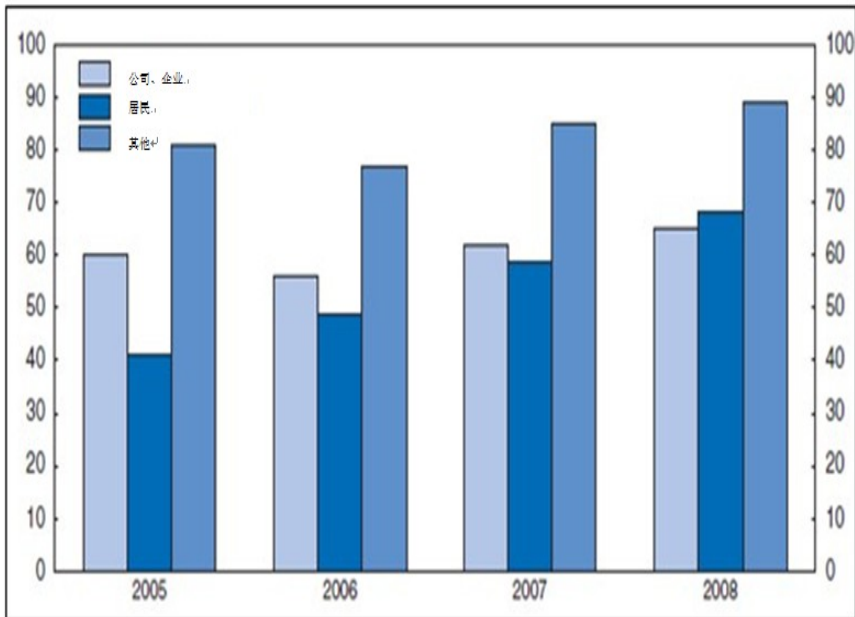


图 13 外币贷款占国内总贷款份额 (%)

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.24.

实际上，私人家庭贷款大多数超过了他们的偿还能力，并面临着变化的利率和汇率风险，违约风险提高，而又缺乏监管部门保护以阻止这种过度风

险行为，匈牙利私人贷款质量不断恶化<sup>①</sup>。在经历了国际组织救援与本币巨幅波动后，到 2009 年第四季度，综合总体债务，匈牙利的贷款水平才达到与欧盟水平的均衡<sup>②</sup>。相对于国内货币而言，借入便宜的外币是更节省成本的经济行为，但却会面临大范围借款对冲导致的汇率风险。如新兴经济体在“美元化”和“欧元化”之前，国际对冲资本利用新兴经济体高利率息差，进行套利交易，赚取利润，而当外币资本撤离时，新兴经济体则将面临本币迅速贬值的风险，经历痛苦的资产负债表收缩过程，导致国内经济危机。

但匈牙利的情况并不完全代表中东欧其他国家。以波兰为例，尽管贷款业务不断拓展，但波兰对外债的依赖度依然较低，外币借贷比例较为受限制（图 14）。资料显示，波兰金融监管局（KNF）积极引导消费者，告知其关于风险的足够信息，并增强银行住房贷款的贷款风险管理，紧缩贷款条件，特别是外币贷款<sup>③</sup>。楚默尔（Zumer）等人的研究也显示，波兰个人贷款和个人债务依然低于欧洲平均水平<sup>④</sup>。同样的情况也发生在捷克。虽然捷克的金融体系也以银行为中心，截至 2000 年代后期，超过 85% 的银行为外资拥有，但捷克的非金融部门外币债务占总债务的比例并不是很高（图 14）。一方面，捷克宏观经济管理较为谨慎，且建立了良好的通胀目标体系。通胀保持在较低水平（特别是 2008 年），意味着利率较低且稳定，所以外币借款并不存在很大的市场空间。另一方面，鉴于 10 多年前经济危机的教训，捷克中央银行推行保守战略，国内贷款资金来源为国内存款，危机之前存贷率为 120%，2009 上半年仍然保持这个水平。2009 年中期，捷克国家银行（CNB）估计捷克银行资产负债表中的不良资产不足 1%<sup>⑤</sup>，这在当时是非常好的情况。而斯洛伐克的情况是，虽然欧洲债务危机会削弱外资银行的资本投放，欧元区债务危机恶化会波及主要由斯洛伐克银行部门持有的债务国政府债券，从而显著提高贷款违约风险和影响核心银行（parent banks）的流动性，

---

① “OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.24.

② Zumer, T., B. Egert and P.Backe, “Credit Developments in CEE: From Boom to Bust or Back to Balance?”, *Journal of Money and Banking*, 2009, Vol.58, No.11.

③ “OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.32.

④ Zumer, T., B. Egert and P.Backe, “Credit Developments in CEE: From Boom to Bust or Back to Balance?”, *Journal of Money and Banking*, 2009, Vol.58, No.11.

⑤ “OECD Economic Survey in Czech”, Volume 2010/7, April 2010, p.32.



但比较可喜的是，斯洛伐克贷款/存款比例为 90%，银行部门并不依赖国外资金，不良贷款占总贷款比例较低（5.4%），且在逐步减少，所以金融危机期间斯洛伐克金融体系依然保持了稳定<sup>①</sup>。

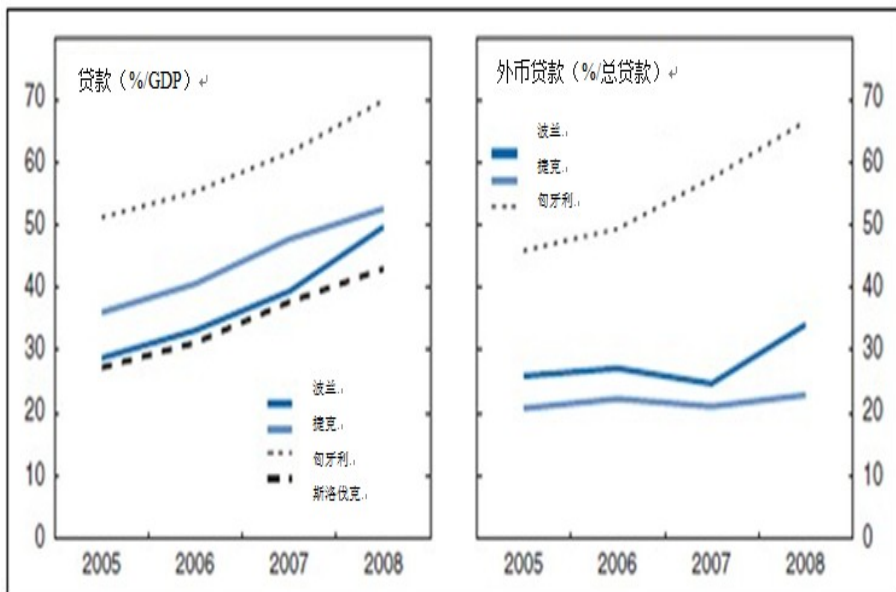


图 14 贷款和外币贷款情况

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.31. (注：左图个人贷款)

总体而言，中东欧各国银行业经历了较全面的私有化改革，外资银行占有相当比例，但除匈牙利外，中东欧国家较好的宏观经济管理使银行业经受住了金融危机的考验，靠政府救助的银行较少。虽然外资银行的引进和金融市场的全面开放使各国拥有外币债务成为可能，大量持有外币债务将面临外汇风险和违约风险，但波兰、捷克、斯洛伐克对外币贷款的依赖程度较低，没有发生银行体系风险。而匈牙利对外债依赖程度较高，特别是个人所持有的外币贷款，这虽然是源于利率差而引起的套利交易，但缺乏金融监管以及国内过高的通胀率是匈牙利金融体系风险的根本原因。因此，在后金融危机时代，在投机资本流入减少、市场厌恶债务风险的环境下，如何保障流动性，

<sup>①</sup> “OECD Economic Survey in Slovakia, Overview”, December 2012, p.7.

对于匈牙利而言是一个巨大的挑战。

### （三）商业环境与企业家精神

全球化和欧洲经济一体化为中东欧新兴经济体带来挑战的同时，更促进了资本在世界范围内的流动。得益于国外资本流入、对外直接投资和出口市场，近十年来，中东欧转型经济体获得突飞猛进的发展。若仅依赖外部市场或外部资金而缺乏扎实的实体经济基础，社会经济发展将面临风险，很难抵挡金融危机的冲击。市场经济改革追求效率和竞争，不完善的商业环境会阻碍企业家精神，抑制创新和企业竞争力提高，从而影响资源的有效配置。作为转型经济体，无论是吸引外资还是提高本国企业竞争力，良好的商业环境必不可少。商业环境不仅包括资源禀赋、基础建设、人力资源等硬件设施，还包括管制、腐败等“软因素”，而转型过程更强调制度的再构建<sup>①</sup>。

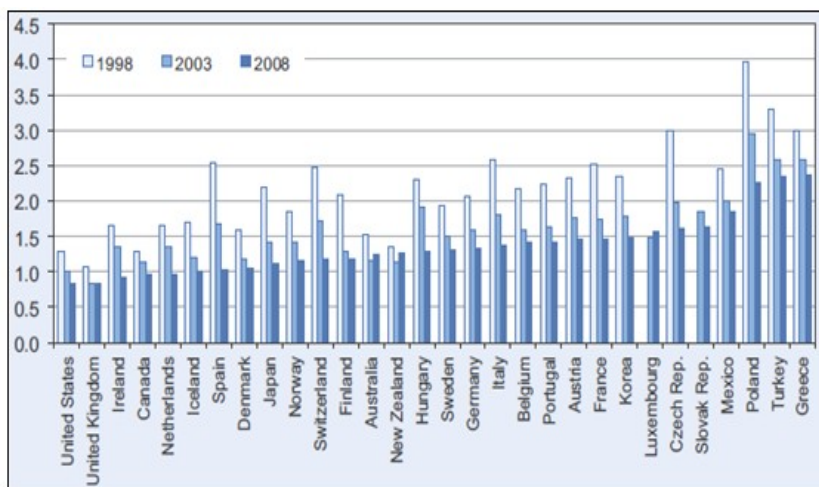


图 15 各国平均 PMR 发展

数据来源：“The Revised OECD Indicator of Product Market Regulation”, *CESifo DICE Report*, 3/2010.

注：国家名称从左至右：美国，英国，爱尔兰，加拿大，荷兰，冰岛，西班牙，丹麦，日本，挪威，瑞士，芬兰，澳大利亚，新西兰，匈牙利，瑞典，德国，意大利，比利时，葡萄牙，奥地利，法国，韩国，卢森堡，捷克，斯洛伐克，墨西哥，波兰，土耳其，希腊。

<sup>①</sup> 余南平、李秋悦：“后金融危机时代俄罗斯经济转型评估”，《俄罗斯研究》，2012 年第 3 期，第 144-173 页。

自上世纪 90 年代开始, OECD 就建立了一套指标体系来衡量市场环境, 如产品市场管制指数 (PMR, Product Market Regulation), 这个指数通过调查国家垄断程度、创业壁垒和贸易投资壁垒三个因素, 计算出各成员国市场限制程度, 并用 0-6 表示, 数据越大, 市场管制程度越高。尽管中东欧国家已经实施了一系列显著的改革措施, 但与其他成员国相比, 商业环境依然以较高的管制水平为特点。1998 年以来, 各国 PMR 有所降低, 但波兰、捷克和斯洛伐克的市场管制程度仍位于 OECD 成员国前列 (图 15)。这也显示出, 以平均水平看, 中东欧国家的市场壁垒还比较高, 这对企业家精神的创新培育会带来负面影响。

### 1、做生意难易程度

2006 年以来, 波兰、捷克做生意容易程度的排名不断恶化 (名次越来越落后) (图 16)。在世界银行调查的 183 个国家中, 波兰做生意的容易度排在第 145 位 (2008 年)。在波兰, 开创公司的成本是 OECD 平均水平的 3 倍。虽然波兰的最低注册资本为人均收入的 15% (与 OECD 平均水平接近), 但影响波兰商业环境最主要的问题是, 较高的税收管制、融资难度、低效的政府官僚机构、劳动力管制等 (图 17)。再以捷克为例, 已有的调查研究都显示, 个体户和新公司在捷克开业也都面临繁琐且昂贵的商业管制。近几年来, 在捷克, 在线注册被引进, “一站式商店” 管理网络使得直接而不是通过走访大量不同的国家机构获得必要的数据和文件成为可能, 这从本质上降低了开业的时间成本。同时, 捷克也引进简化和标准化的注册模式, 区域商业法庭建立了时限制度。通过缩减交易许可证的颁发数量, 个体户的许可证体系也被简化。目前, 公司在捷克的注册耗时已经接近 OECD 平均水平。尽管如此, 如果以人均收入为参照物, 捷克的公司注册成本依然为 OECD 国家平均水平的 2 倍。在捷克, 有限责任公司的注册资本为 20 万克朗, 股份公司为 200 万克朗。最低资本要求影响了其他主要的注册成本, 如作为部分注册资本的公证费用。注册程序虽然已被流水化, 但行政官僚程序的等待时间依然较长。较高的开业成本不仅会浪费行政资源、降低效率, 还会打击创业的积极性<sup>①</sup>。

---

① “OECD Economic Survey in Czech”, Volume 2010/7. April 2010, p.125.

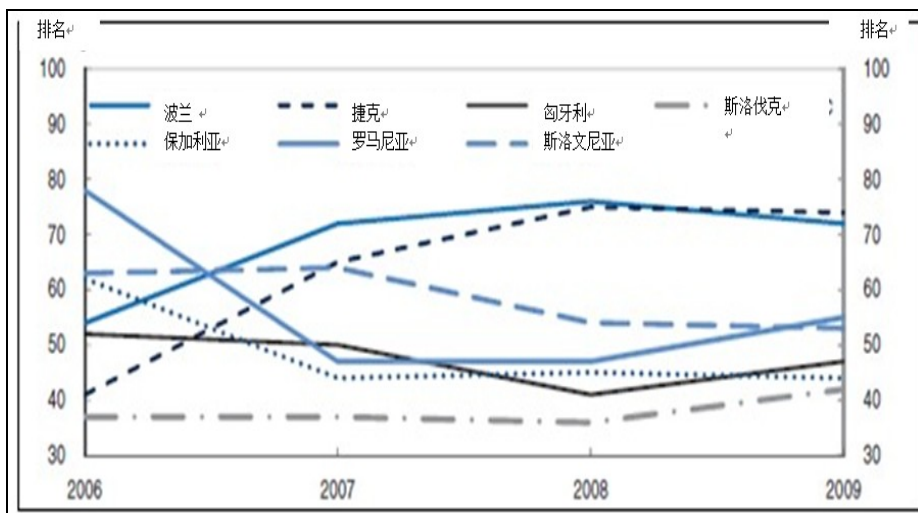


图 16 各国做生意难易度排名（相对位置）变化

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.117.



图 17 波兰做生意的阻碍因素

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.118.

(注：此数据根据民意调查，通过 1-5（最没问题——最有问题）打分并加权平均而得)

## 2、国有化程度

基础服务部门发展水平是一国经济发展的支撑，基础行业发展不好，不但关系到民生，而且会阻碍国内制造业发展，从而阻碍出口贸易部门。为了与欧盟法律体系保持一致，加入欧盟后，中东欧转型国家逐步开放了主要的基础部门，但在电力、天然气、通讯、道路运输等部门国有化程度依然较高，改革进程较慢。2006年，中东欧国家采矿、国防、重金属和铁路运输等部门的私有化公司收入，仅占波兰GDP的4.3%，匈牙利、捷克、斯洛伐克分别为6.9%、9.2%、13.5%。从基础设施的公路质量来看，波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利指数都较低（图18），较低的质量和不够多的道路设施会阻碍企业竞争力和经济发展。在波兰大多数城市，根本不存在环形公路，而且商业调查显示，80%的企业认为波兰公路质量很差。同时根据国有企业参与经济程度指标、政府对基础部门参与度和国家对商业的直接控制指数看，波兰政府对商业环境的控制程度还是非常高的（图19）。

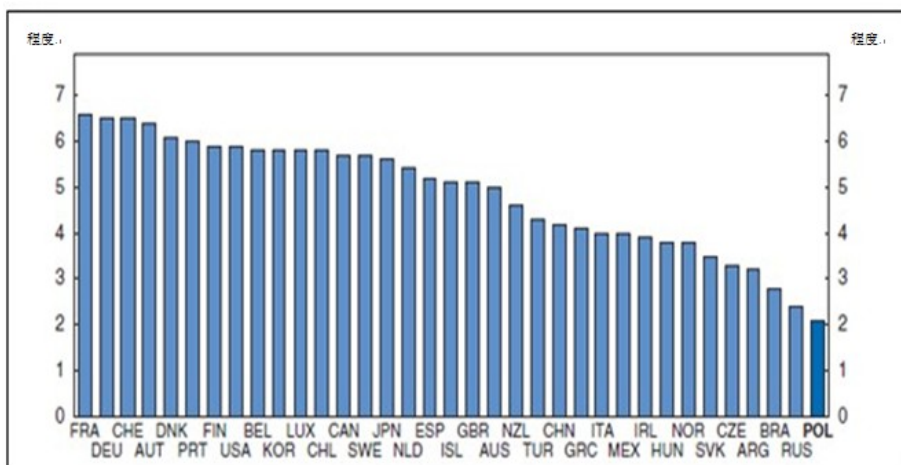


图 18 各国公路运输设施质量情况

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.113.

注：国家名称从左至右：法国，德国，瑞士，奥地利，丹麦，葡萄牙，芬兰，美国，比利时，韩国，卢森堡，智利，加拿大，瑞典，日本，荷兰，西班牙，冰岛，英国，澳大利亚，新西兰，土耳其，中国，希腊，意大利，墨西哥，爱尔兰，匈牙利，挪威，斯洛伐克，捷克，阿根廷，巴西，俄罗斯，波兰。

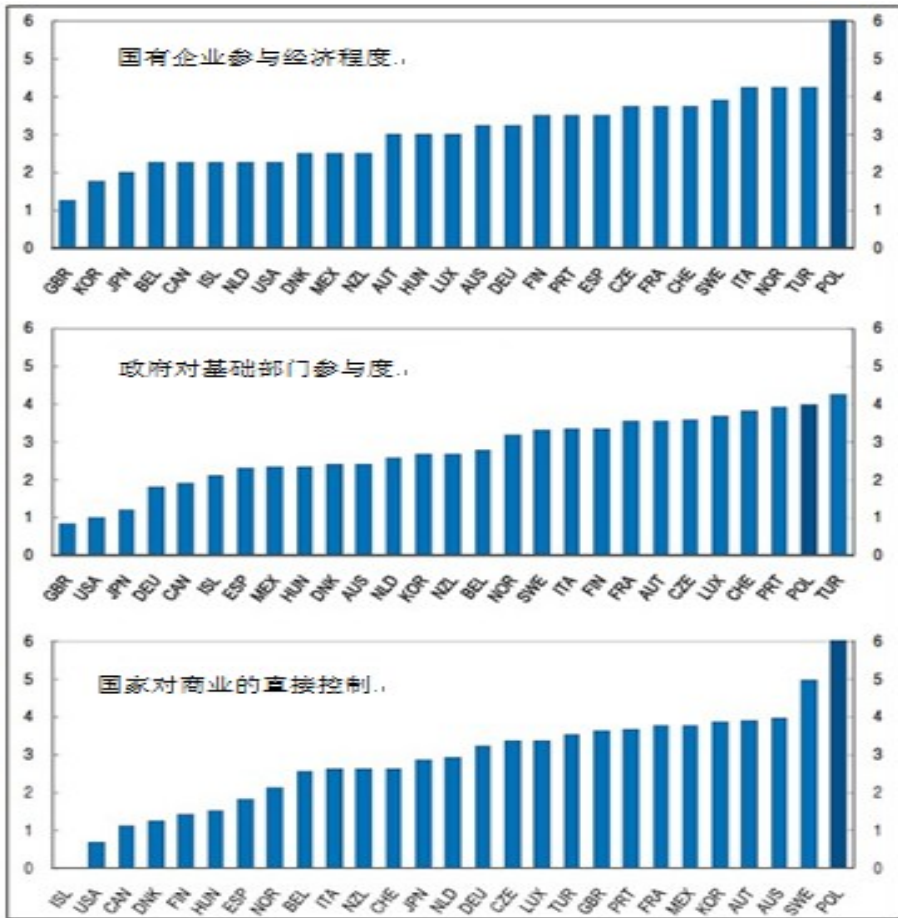


图 19 公共所有制情况

数据来源: “OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.111.  
(指数 0-6 代表管制程度从低到高)。国家名称从左至右:

第一行: 英国, 韩国, 日本, 比利时, 加拿大, 以色列, 荷兰, 美国, 丹麦, 墨西哥, 新西兰, 奥地利, 匈牙利, 卢森堡, 澳大利亚, 德国, 芬兰, 葡萄牙, 西班牙, 捷克, 法国, 瑞士, 瑞典, 意大利, 挪威, 土耳其, 波兰。

第二行: 英国, 美国, 日本, 德国, 加拿大, 冰岛, 西班牙, 墨西哥, 匈牙利, 丹麦, 澳大利亚, 荷兰, 韩国, 新西兰, 比利时, 挪威, 瑞典, 意大利, 芬兰, 法国, 奥地利, 捷克, 卢森堡, 瑞士, 葡萄牙, 波兰, 土耳其。

第三行: 冰岛, 美国, 加拿大, 丹麦, 芬兰, 匈牙利, 西班牙, 挪威, 比利时, 意大利, 新西兰, 瑞士, 日本, 荷兰, 德国, 捷克, 卢森堡, 土耳其, 英国, 葡萄牙, 法国, 墨西哥, 韩国, 奥地利, 澳大利亚, 瑞典, 波兰。

### 3、中东欧转型国家国内企业的发展

2009年之前，出口导向型制造业所吸引的FDI带动了匈牙利、捷克、斯洛伐克经济的快速发展，而这些部门多为国际大中型企业，具有较高的生产率和创新能力。但相对应的是，在跨国生产体系进入中东欧国家的同时，其“挤出效应”也非常明显，这些国家的小微企业发展缓慢。以匈牙利为例，90年代早期开始，市场经济改革有效地促成了双重（two-tier）经济体。大量的FDI引进了先进技术，再加上竞争壁垒的消除，成功地创造了以出口导向型企业为主导的一个高效经济层。来自西欧的这些企业，大多数都有较大或中级规模，其生产率高于国际平均水平。在这个经济层面，集中了较高的私人研发强度、创新活动和规模效应。匈牙利出口企业的技术水平高于许多其他OECD成员国，其人均收入水平稳步提升，也主要是由于这个层面的有效生产。次级经济层以制造业和服务业（手工艺和零售行业）中的小微企业为主导，每个员工的经济增加值、研发强度、规模效应和创新活动都相当低。这个滞后的经济层拖了人均收入更快发展的后腿，期待着能并入以FDI为基础的高效经济层。高税收、社会保障税、繁琐的管制程序和不合理的投资者保护，极大地限制了企业家的创业活动。另外，漫长的破产程序延迟了企业的市场出清，特别是小企业。大多数中小企业得不到银行贷款，融资渠道受到限制。严格的贷款抵押条件、微少的风险资本供应、较高的实际利率和银行评估小微企业贷款风险经验的缺乏，形成了强大的融资约束。这些壁垒抑制了匈牙利小微企业的创新能力，并形成了国内经济的“分层化”。正如布鲁诺·达拉戈（Bruno Dallago）所言，银行信贷、贸易信贷和租赁产业等的不发达，阻碍和减缓了匈牙利国内企业的现代化发展过程<sup>①</sup>。

与匈牙利不同的是，中小企业在波兰经济中扮演了很重要的角色。2007年，波兰活跃的企业数量自1995年以来增长了60%，为178万家；中小企业（员工数少于250个）占据活跃企业的99.8%，拥有70%的非农业工人，生产了56%的附加值。平均来看，中小企业的劳动生产率低于大企业约40%，出口企业中22%为中小企业。与欧盟27国相比，波兰更偏向小微企业，大

---

<sup>①</sup> Bruno Dallago, “Small and Medium Enterprises in Central and Eastern Europe”, *DP in University of Trento and Hitotsubashi University, Tokyo, 2003*, pp.5-8.

型企业仅为企业总数的 0.2% (图 20)。

规模 (员工数量)	企业数量 (千)	占总企业数 的份额 (%)	占总雇员数 的份额 (%)	平均企占附加 业规模 份额 (%)	平均企占附加 业规模 份额 (%)	
波兰 2007	微型 (1-9)	1713	96.4	40.1	2.1	28.0
	小型 (10-49)	45	2.5	11.2	22.3	10.4
	中型 (50-249)	15	0.9	18.0	104.8	18.0
	小计	1734	99.8	69.3	3.5	56.0
	大型 (250+)	4	0.2	30.6	773.5	44.0
	<b>总数</b>	<b>1777</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>5.0</b>	<b>100.0</b>
中小企业总贡 献中微型企业— 所占份额		96.6	57.8	—	50.0	
欧盟 2005	微型 (1-9)	18016	91.7	29.7	2.1	20.2
	小型 (10-49)	1375	7.0	20.7	19.1	18.8
	中型 (50-249)	216	1.1	16.8	98.5	17.9
	小计	19608	99.8	67.2	4.3	57.0
	大型 (250+)	39	0.2	32.8	1057.6	43.0
	<b>总数</b>	<b>19647</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>6.5</b>	<b>100.0</b>
中小企业总贡 献中微型企业— 所占份额		91.9	44.2	—	36.4	

图 20 不同企业数量及就业分布，波兰与欧盟 27 国平均水平

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.137.

深入研究分析可以发现，波兰的中小企业政策更有利于其中中小企业的发展，牵涉到中小企业政策的部门和机构包括波兰经济部、区域发展部、企业发展部 (PARP)、教育部、科教部、劳动部和一些地区机构，如地区性金融机构 (RFIs)。由中央层面PARP引导，地区层面的RFIs和通过国家SME服务网络 (KSU) 支撑的当地服务相配合组成的相互合作机制，极大地促进了中小企业的发展。波兰KSU包括 212 个组织单位，这个网络为SMEs提供免费信息、咨询、培训和金融服务，被称作是国家援助中小企业发展的最好工具



之一<sup>①</sup>。同时，在波兰，有三种类型的政府融资机制：政府保证基金、贷款基金和股权基金。政府保证基金由波兰住宅发展银行（BGK）提供，并且大约有 50 个当地和地区基金为银行提供担保金以作为对中小企业贷款的抵押，股权基金由国家资本基金（为BGK所有）提供。2007 年，中小企业获得 11000 个担保，包括BGK提供的 6084 个，合计 20 亿兹罗提贷款。

总体来看，中小企业发展为波兰实体经济的发展奠定了基础，金融危机期间为波兰国内总需求的稳步增长提供了保证，这也是波兰与其他三国差异鲜明的地方。匈牙利、捷克、斯洛伐克在金融危机前经济发展主要由 FDI 带动的出口企业为支撑，而这些企业难以阻挡全球经济衰退的冲击，而波兰则依靠小微企业经受住了金融危机的考验。虽然，波兰小微企业发展在中东欧转型国家中最具特色与亮点，但是，相比 OECD 其他成员国，波兰中小企业存活率依然较低，相对恶劣的商业环境某种程度上阻碍了中小企业的进一步发展。因此，无论是从吸引 FDI 还是促进本国企业发展，还是扶植本国特色中小企业看，后金融危机时代，中东欧转型国家都需要不断改善商业环境，并有效解决小微企业对于经济增长的贡献问题。

#### **(四) 劳动力市场活跃度**

经济转型改革过程中必然伴生一些社会问题，如结构性失业、社会分配不公等，而劳动力市场改革旨在处理经济改革中难以调和的社会矛盾。OECD 评估报告显示，近些年中东欧国家劳动力市场改革颇有成效，劳动力市场灵活性微高于 OECD 的平均水平。例如，四国最低工资占平均工资比例均低于 OECD 平均水平，就业保护强度则接近 OECD 平均水平（图 21）。同时，扬·什韦纳尔（Jan Svejnar）通过研究中东欧劳动力市场的有效性发现，与西方国家的企业类似，中东欧经济体的国内企业依据工资和产出需求的变化来调整雇员<sup>②</sup>。这种以市场为导向的较灵活的劳动力市场表现，有助于提高就业率。21 世纪以来，中东欧转型各国失业率不断降低，逐步低于或接近欧盟平均水平。然而，仔细研究后我们依然可以发现，中东欧转型各国仍

---

① KSU 创立于 1996 年，包括非政府组织、地区发展机构、雇主组织、贷款保障和贷款基金、商学院、商会和行业协会。

② Jan Svejnar, “Labor Market Flexibility in Central and East Europe”, *William Davidson Working Paper Number 496*, August 2012.

然存在长期失业<sup>①</sup>、年轻人失业、地区间失业率差距大等问题。

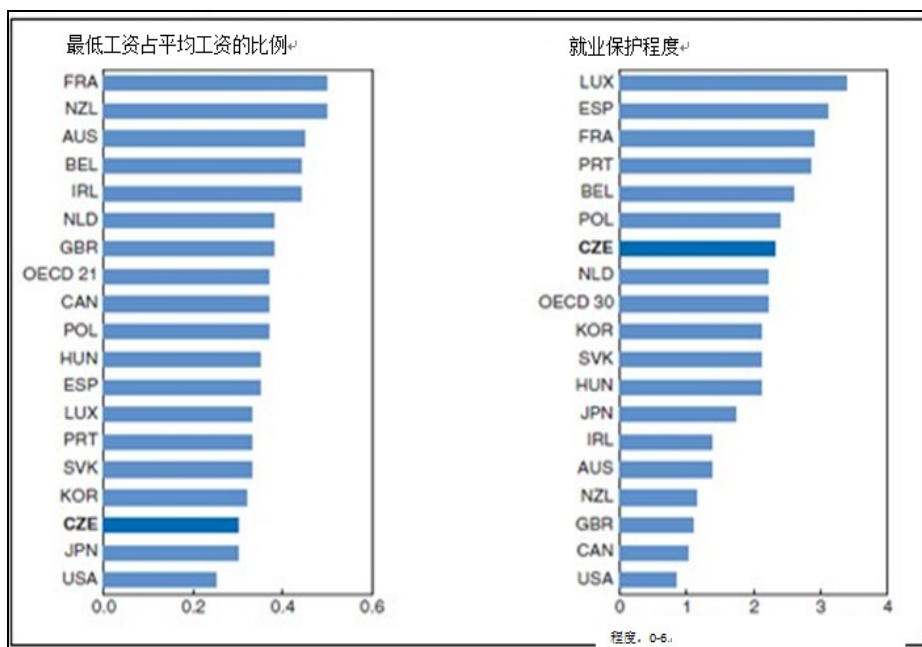


图 21 劳动力市场管制 (2008 年)

数据来源：“OECD Economic Survey in Czech”, Volume 2010/7. April 2010, p.131.

国家名称，左排自上而下：法国，新西兰，澳大利亚，比利时，爱尔兰，荷兰，英国，OECD 21 国，加拿大，波兰，匈牙利，西班牙，卢森堡，葡萄牙，斯洛伐克，韩国，捷克，日本，美国。

右排自上而下：卢森堡，西班牙，法国，葡萄牙，比利时，波兰，捷克，荷兰，OECD 30 国，韩国，斯洛伐克，匈牙利，日本，爱尔兰，澳大利亚，新西兰，英国，加拿大，美国。

从长期失业率角度看（图 22），四国长期失业率均高于 EU15 国的平均水平，斯洛伐克 2006 年高达 76.3%，后虽有所下降，但 2008 年仍高达 69.5%；匈牙利基本与 EU27 国的平均水平持平，但近年来有所提高，2008 年高达 46.5%，远高于欧盟平均水平；波兰长期失业率一直保持在 50%左右，2005、

① 长期失业率，即长期失业人口（失业时间为 1 年及以上者）占总失业人口的比例。

2006 年接近 60%，2008 年骤降至 33.5%，均低于 EU27、EU15 国平均水平。这是其强劲的内需、劳动力市场激励政策、财政税收政策等综合作用的结果。与长期失业率表现类似，除匈牙利外，捷克、斯洛伐克和波兰的女性失业率显著。虽然近年来女性失业情况有所改变，但仍难以抵挡金融危机的冲击。2000 年时，匈牙利女性失业率为 5%，但十年来持续上升，于 2007、2008 年超过欧盟平均水平（图 23），而斯洛伐克则长期高于欧盟平均水平。

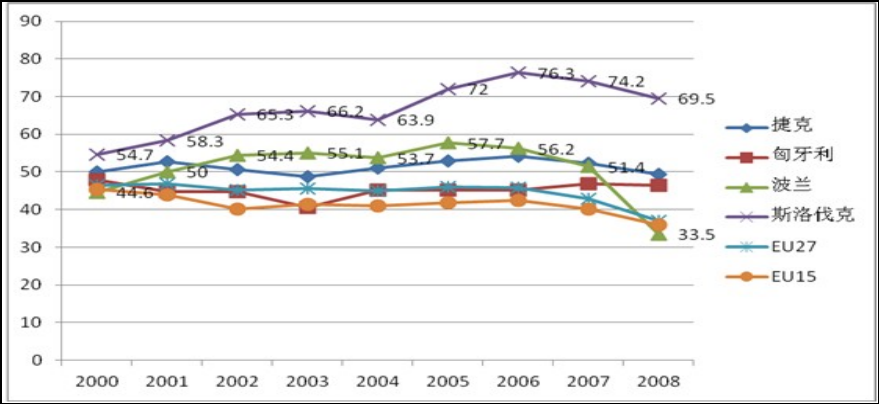


图 22 各国长期失业率

数据来源：AMECO, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/indicators/labdev/stats/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/labdev/stats/index_en.html)

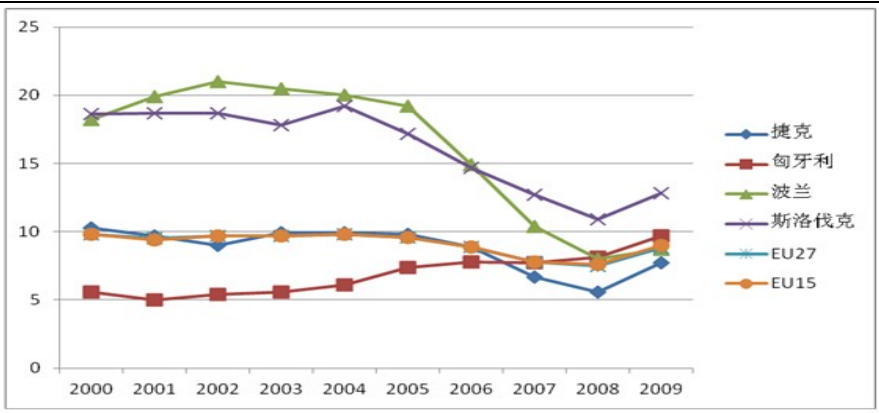


图 23 各国女性失业率

数据来源：AMECO, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/indicators/labdev/stats/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/labdev/stats/index_en.html)

同时，比较重要的是，中东欧转型国家年轻人失业是各国均面临的严峻问题。2008年，波兰、斯洛伐克、匈牙利的年轻人失业率分别高达17.3%、19%和19.9%（图24）。年轻人过早失业，不仅不利于自身发展，还会危害社会治安，引起社会动荡。从匈牙利另一组数据可以看出，年轻人失业与其受教育水平息息相关。从2005年起，低教育程度年轻人（高中以下）失业率显著上升，2008年高达30%，而受过高等教育（Tertiary）的年轻人则保持了较高的就业率（图25）。这说明部分年轻人的资质达不到市场所需的技能水平。因此，中东欧转型各国应增加教育投入，普遍提高公民教育和再教育水平，以适应变化的劳动力市场需求。

另外，欧盟统计局的地区数据（NUTS3）显示，中东欧转型国家地区间的失业率差距广泛存在，并且近几年来有所扩大。根据匈牙利数据，随着地区间失业率差距拉大，人均GDP收入差距也有所扩大（表5、图26、图27）。OECD（2009）报告指出，匈牙利的失业率地区差距虽微低于平均水平，但地区间的人均GDP离散度为OECD国家中最高。地区间贫富及失业率不均，意味着国内劳动力自由流动仍存在限制，政府应进一步改善劳动力市场体系，逐步消除劳动力市场的二元性风险<sup>①</sup>。

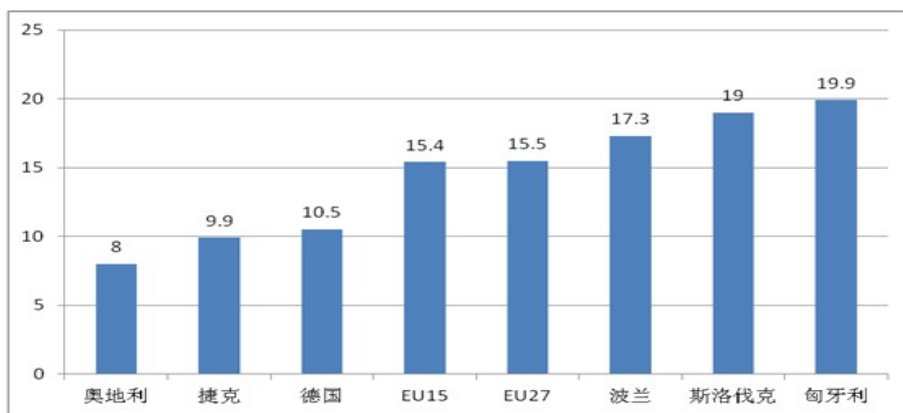


图24 各国年轻人（15-24岁）失业率，2008年

数据来源：AMECO, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/indicators/labdev/stats/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/economy_finance/indicators/labdev/stats/index_en.html)

<sup>①</sup> 德国失业离散度高是一个历史遗留问题，突出地表现为德国东西部发展的不均衡。而中东欧转型国家则是由于区域经济集中度问题形成的区域发展不平衡。

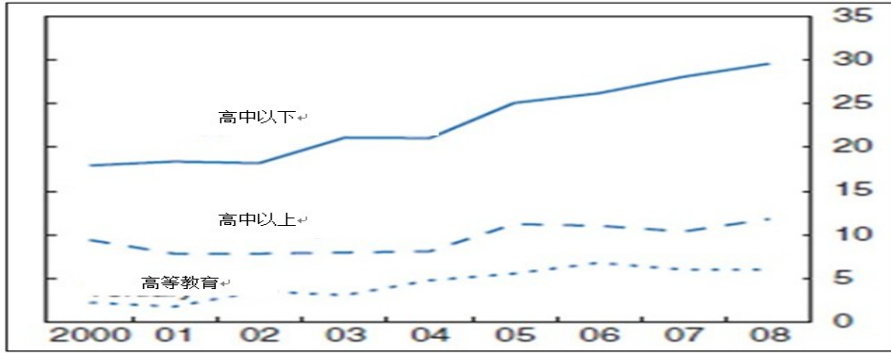


图 25 匈牙利年轻人 (15-29 岁) 不同教育水平失业率

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.36.

表 5 各国最高与最低失业率所在地区

国家	失业率最低地区 (%)		失业率最高地区 (%)	
捷克	布拉格	3.7	塞佛罗扎帕德	11.1
匈牙利	多瑙河沿岸地区	8.9	艾斯扎克	16.0
波兰	马佐夫舍省	7.4	西滨海省	12.3
斯洛伐克	布拉迪斯拉发	6.2	维霍德涅	18.5

数据来源：Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction)

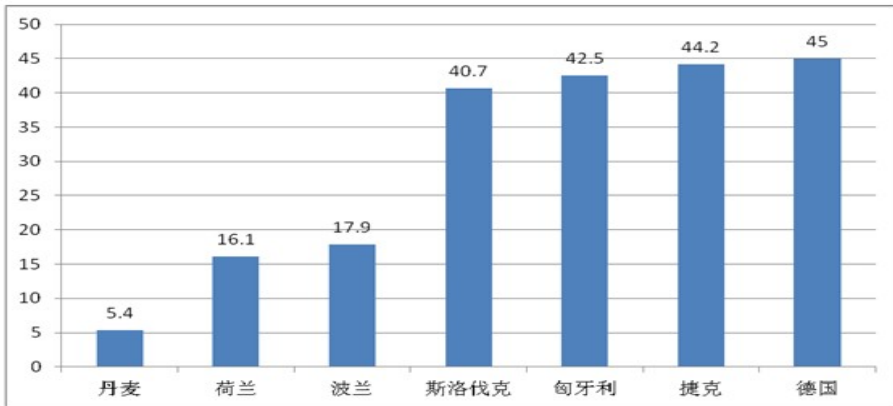


图 26 各国失业率离散度 (%), 2008 年

数据来源：Lourdes Prado, Bogdan Zdrentu, “Regional Labor Market: Higher Unemployment and Increasing Disparities in 2010”, General and Regional Statistics, *Statistics in Focus*, Eurostat, 60/2011, p.2. (注：离散度为地区失业率标准差，标准差越大，地区间差异越大)

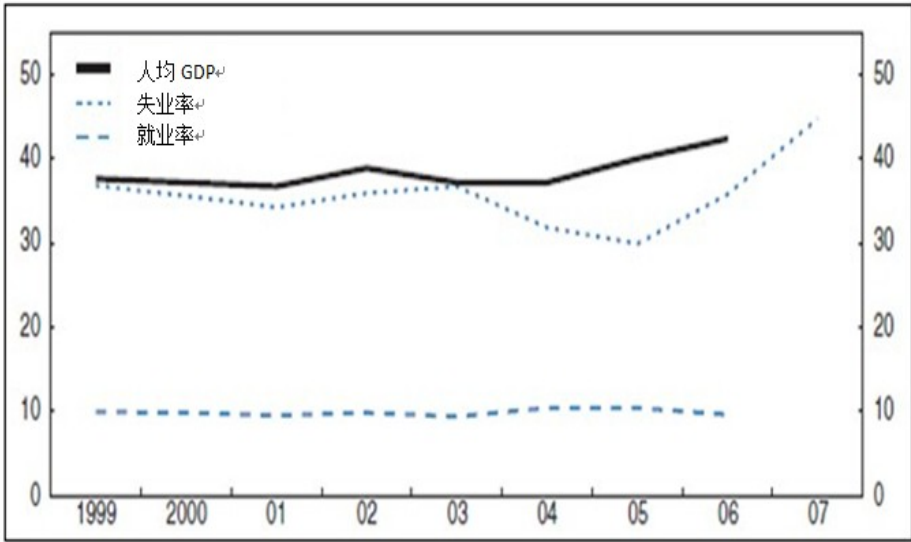


图 27 匈牙利地区间差异 (NUTS3, %)

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.37.

注：就业年龄段为 15-64 岁人口。

总体来看，加入欧盟近十年来，中东欧各国劳动力市场发挥出相当的灵活性，其劳动力市场弹性甚至已经超越了法国、意大利等劳动力市场固化的国家。同时其就业率也逐步提高，完全摆脱了传统经济模式。但中东欧国家劳动力市场的结构性问题依然存在，包括长期失业率和年轻人失业率较高、失业分布不均匀、地区间差异大，等等。而后金融危机时代，当西欧发达国家难以接受中东欧劳动力流入的情况下，新增青年人和女性失业将会特别突出。因此，中东欧转型各国在结合财政政策和福利体系再构，改善劳动力市场体系的同时，还应提高教育对经济增长的贡献，并高度关注区域发展不平衡带来的结构性失业问题。

### （五）腐败问题

通过私有化改革并借鉴OECD的评估建议，包括适应欧盟法律的影响，中东欧转型国家政府治理效率近年来有明显提高，公共支出效率也有所改进，但一些主要国际组织在对中东欧各国商业环境进行评估时，都还继续将

腐败视为一个主要问题。无论是全球竞争报告所衡量的腐败指数，还是世界银行给出的政府有效指数，匈牙利、波兰、斯洛伐克、捷克的改进空间依然很大（图 28、图 29）。全球竞争报告 2012–2013 还对 144 个国家公众对政治家信任度和政府决策透明度作了调查，波兰、匈牙利、斯洛伐克、捷克分别位于第 90、128、136、139 位和第 104、115、78、98 位<sup>①</sup>。腐败不但影响公民对政府的信任度、官僚机构的办事效率，而且抑制外商的投资热情，最终阻碍本国企业家精神和实体经济的增长。转型国家在积极治理商业环境时，必须将腐败、贿赂等作为整治的关键<sup>②</sup>。

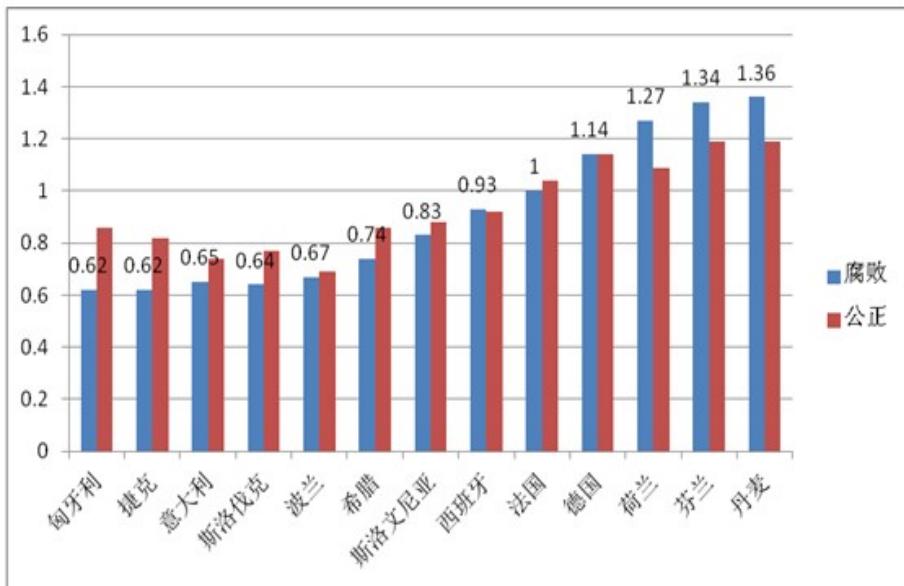


图 28 全球竞争报告腐败与公正指数

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.58.  
（注：指数越低，腐败越严重）

① Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2012-2013”, *World Economic Forum* Sep, 2012.

② 事实上，意大利、希腊、西班牙、葡萄牙等身陷欧债危机的国家，政府有效指数均非常低，许多指标与中东欧转型国家相比甚至更低。

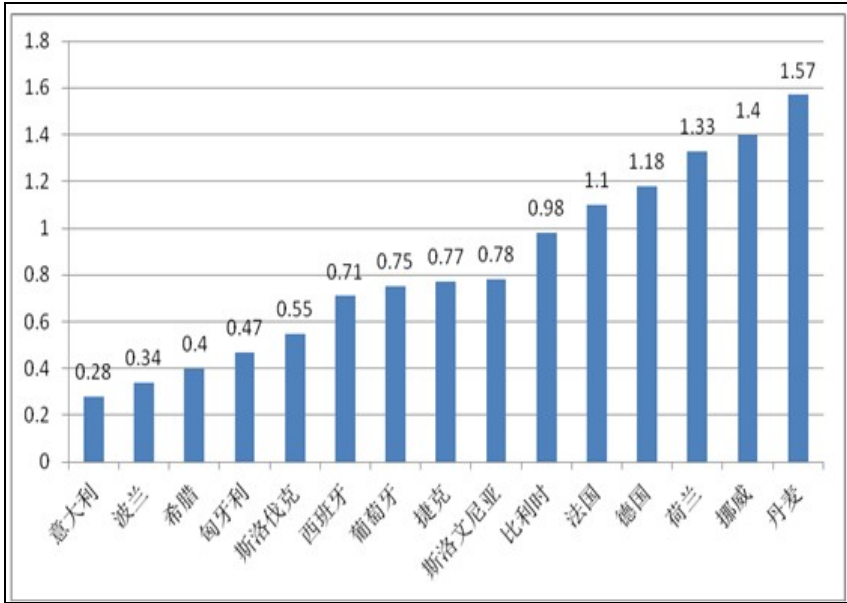


图 29 世界银行政府有效指数

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.58.

当然，由于欧盟与国际组织的督促，中东欧转型各国也正努力通过立法、外包、监控等手段减少腐败。在匈牙利，政府公共采购占公共支出较大比例，而公共采购是潜在腐败和纳税人额外负担的来源。2009 年秋，匈牙利议会公共采购委员会就指出，腐败污染了匈牙利 50% 多的公共采购。随后，匈牙利政府公共采购办公室实施一项改革，以增强监控机制和保护检举者。而国家审计办公室则被要求进一步确保行政部门对民选议会的尊重，加强监督和评估公共管理绩效。捷克在积极实施反贿赂公约的同时，政府电子政务项目的启动进一步降低了腐败的机会。2008 年捷克政府外包的反腐败热线引发报道腐败、指控腐败的高潮后，到 2010 年早期，捷克政府向议会提交了新的反腐败措施，包括加紧建立公开招标和强调法律执行措施，如在公安部门建立反腐败机构、在调查过程中安装窃听电话等。所有这些举措均显示，中东欧转型国家正在积极努力消除腐败，这在后金融危机时代确保公民的信心非常重要。



### 三、中东欧社会经济转型未来的发展方向与挑战

对比中东欧各国经济增长模式和国内企业发展状况，我们发现，金融危机期间，波兰经济发展以强劲的国内需求和中小企业发展为支撑，这种内需型经济体对外部环境变化的依赖程度较低；而得益于FDI的引进，匈牙利、捷克、斯洛伐克的出口导向型制造业快速发展，外向型经济加上脆弱的国内企业的发展结构，难以抵挡金融危机的冲击。但波兰在金融危机中的表现并不能说明其经济转型最为成功，只不过相对较低的开放性使其对全球衰退的敏感性较低。席琳·阿拉德（Céline Allard）指出，中东欧四国加入欧盟以来，与西欧贸易伙伴之间的贸易增长极大地增加了中东欧在国际市场的市场份额，2004—2007年被称为中东欧国家竞争力急剧上升的黄金时段<sup>①</sup>。其实，根据我们上文的数据分析，中东欧国家的确积极参与到了经济全球化的过程中，但如果各国内部经济结构不合理、本土企业竞争能力疲弱，转型国家很难获得持久且坚固的竞争力，尤其难以抵挡后金融危机时代全球经济的负面冲击。根据对全球竞争报告和OECD经济增长调查报告的研究，我们发现，中东欧各国在竞争力、商业环境、政府治理、劳动力市场活跃性等方面均存在巨大的改进空间。结合中东欧转型过程中的改革成效和存在的结构性问题，特别是后金融危机时代的特征，中东欧国家未来发展方向与挑战主要为以下几点：

#### （一）加强科研创新，提高本土企业竞争力

科学技术是促进各国生产力提高的关键，正处在结构转型中的中东欧，经济基础比较薄弱，增强科研创新是发展之道。创新往往与企业活动紧密联系，创新源自企业创造和企业拓展，而企业活动又进一步促进市场、产品、加工过程和组织的创新。增加研发投入，培养创新能力，不仅有利于引进FDI过程中对国外技术的吸收能力，还有利于本土中小企业的发展，从而提高企业的存活率，增加就业和内需。

---

<sup>①</sup> Céline Allard, “Competitiveness in Central-Europe: What Has Happened Since EU Accession?”, IMF Working Paper, WP/09/121, 2009.

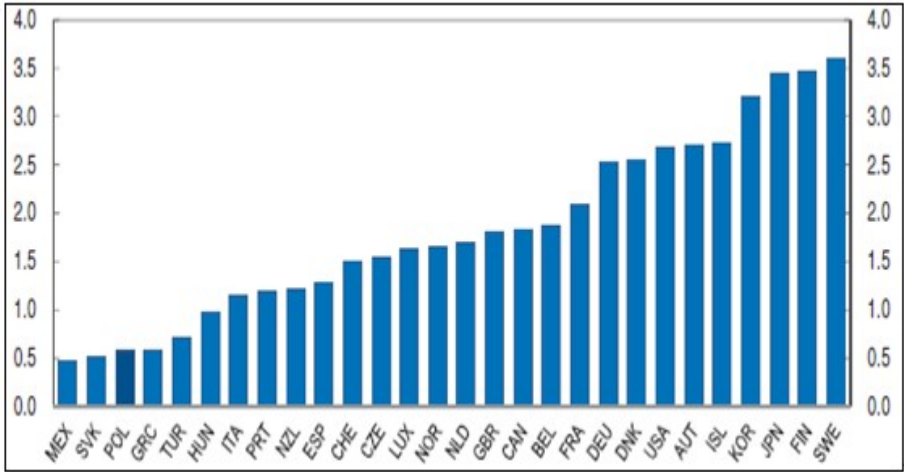


图 30 国内 R&D 支出总额 (%/GDP)

数据来源：OECD Economic Survey in Hungary, Volume 2010/2, February 2010, p.42.

注：国家名称，从左至右：墨西哥，斯洛伐克，波兰，希腊，土耳其，匈牙利，意大利，葡萄牙，新西兰，西班牙，瑞士，捷克，卢森堡，挪威，荷兰，英国，加拿大，比利时，法国，德国，丹麦，美国，奥地利，冰岛，韩国，日本，芬兰，瑞典。

奥地利、加拿大、芬兰、冰岛为 2008 年数据，意大利、墨西哥、瑞士为 2004 年数据，其他都为 2007 年数据。

然而，相比OECD其他国家，目前中东欧各国对R&D的投资比较低，位于OECD成员国最低水平之一的波兰，国内R&D支出总额仅为GDP的 0.57%，略高于斯洛伐克，而捷克和匈牙利分别为 1.5%和 1.0%（图 30）。波兰较低的研发投入反映了较低的国内发展水平、脆弱的创新条件及公共研究与产业之间的联系不足，当然也与产业结构相关，波兰产品（包括出口）更倾向于中低技术型。投入稍高的匈牙利，R&D投入也有很高的地区倾斜性，主要集中于大公司聚集的富裕区，如布达佩斯，相反，对普遍性的中小型企业的创新投资几乎没有，这也与以中高级技术产品和服务为主的出口结构有关。《全球竞争报告 2012-2013》还对各国创新能力、公司R&D支出等作了调查，结果显示，中东欧国家平均水平都较低，与南欧国家在一个水平线上（图 31）。另外，研发投资回报与其他基础条件，如运转良好的公共科研机构、高等教育机构等，应具有互补关系。高等教育机构是向私有部门创造和转移思想的

关键组织，范·波特尔斯伯格（Van Pottelsberghe）强调，通过应用性研究的发展，应推动学术研究对商业R&D的激励作用<sup>①</sup>。而对比研究显示，中东欧各国科研机构质量还有很大的改进空间，大学与产业部门R&D的合作程度也难以令人满意，特别是波兰和斯洛伐克（图 32）。

除了科研外，信息通信技术（ICT）基础设施与应用，也是驱动中小企业创业与创新活动的核心因素。ICT 和电子商务可以提高公司内外的传输效率，促进中小企业较快实现国际化。虽然匈牙利擅长生产中高技术产品，但同其他三国一样，通讯设施覆盖范围依然较小，表现为电脑、移动宽带网络等的用户较少（图 33）。较低的 ICT 扩散反映了较高的使用价格（通讯产业多为垄断或缺乏竞争）和欠发达地区吸收能力差，所提供的 ICT 的质量和范围存在地区差异。而建立宽广的技术信息扩散网络，不但能提高政策/项目支持中小企业的能 力，而且更有助于创造和扩展商业支持中心（商业服务站），搜集和交换信息。

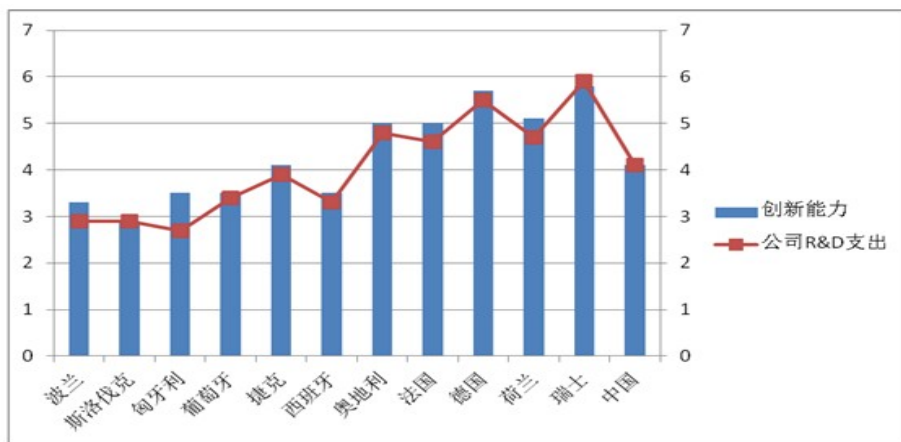


图 31 各国科研相关情况

数据来源：Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2012-2013”, *World Economic Forum*.

注：科研能力调查提问“在你的国家，公司怎样获得技术”，1=专门从许可或模仿外国公司获得，7=通过正式研究和开拓新产品、流程等；公司 R&D 支出提问“在你的国家，企业对 R&D 支出如何”，1=基本不投资 R&D，7=对 R&D 投资非常大。

<sup>①</sup> Van Pottelsberghe, B, “Europe’s R&D: Missing the Wrong Targets?”, *Bruegel Policy Brief*, 2008, No.3.

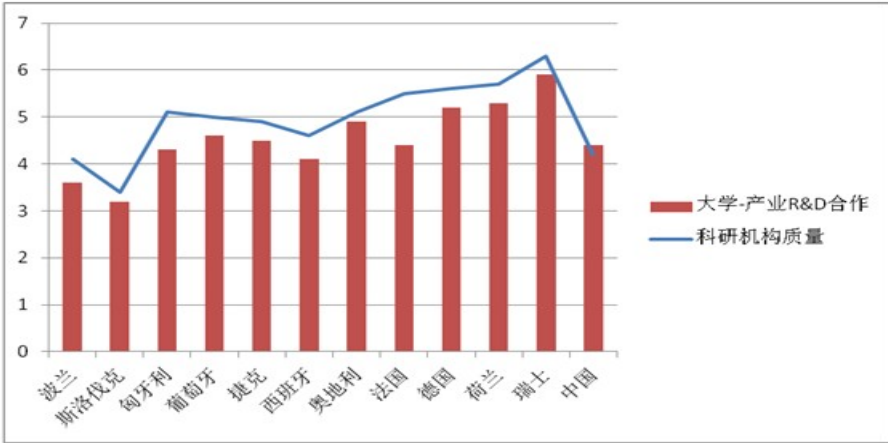


图 32 各国科研机构与大学——产业合作情况

数据来源：Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2012-2013”, *World Economic Forum*.

注：科研机构质量提问“怎么评价你所在国家科研机构质量”，1=非常差，7=国际领先；大学——产业 R&D 合作提问“在你的国家，大学与商业之间 R&D 合作程度如何”，1=根本就不合作，7=广泛合作。

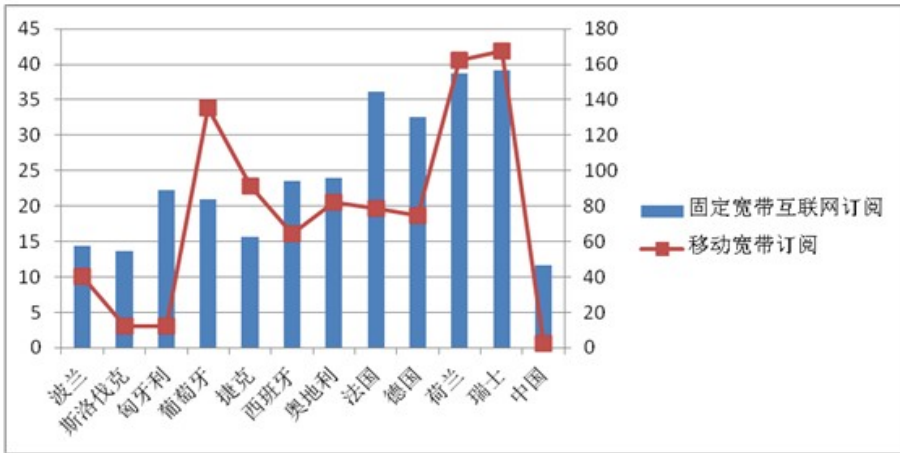


图 33 各国宽带网络使用情况

数据来源：Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2012-2013”, *World Economic Forum*. (注：图中数目为每 100 人口中的用户数)

吸收国外技术的能力不仅依赖于FDI，还有赖于国内R&D的密度。各国若想加速技术转移，必须增加R&D投入。伴随着经济结构改革，中东欧国家均设计了刺激技术创新的方案，如购买新技术时的税收减免政策、赋予企业研发中心地位<sup>①</sup>、建立创新基金等。但受公共科研基金分配不平衡、缺乏竞争机制、高等院校与企业之间合作不充分等的限制，中东欧各国创新能力进步并不十分显著。在后金融危机时代和未来的发展中，以下几点应被中东欧国家考虑：首先，创建公共科研基金应以提高科研质量为目标。在给予科研机构补贴的同时，将资源与科研绩效相联系，把纯粹的支出式创新基金转换为竞争奖赏式项目基金。科研机构在建立招聘和绩效提升程序方面应被赋予更大的自主权；其次，加强高校与产业之间的联系。通过促进研究人员进出商业部门的自由流动、为企业发展科研伙伴提供资金激励等，建立公共科研与产业部门之间的紧密合作，同时增加科研人员的国际交流。例如，波兰科学基金会已经为国外的波兰人和外国人启动了“欢迎项目”，以吸引杰出的科学家和研究者到波兰做研究。当然，利用税收激励机制建立私人企业与国外研究组织的合作也非常重要。对于中东欧国家而言，有效的合作战略应将社会资本作为重要的创新资产，改进中小企业所享有的资金、基础设施、公共服务等资源，强调各部门、公共机构、社会伙伴、公司、大学和科研机构在当地商业项目中的共同行动，并强化其外部效应。

## （二）巩固国内财政的稳定性

从2003年开始，捷克、波兰、斯洛伐克的财政赤字持续降低，2008年金融危机前，上述国家均实现了欧盟《马约》规定的“财政赤字不超过3%”的要求，其分别为0.7%、1.9%、1.8%（2007年），但这种状态在2008年中期发生了变化（图34）。以波兰为例，虽然危机期间经济保持可持续增长，但结构性预算状况显著恶化，2009年财政赤字达到了7.4%。伴随着快速增长的财政赤字，同样中东欧三国公共债务也不断增多（图35）。匈牙利较高的赤字水平于2007年和2008年迅速好转，危机期间赤字增长也不是很快，

---

<sup>①</sup> 在波兰，如果企业进行科学研究，即可赋予研发中心（RDC）特殊政策，使得企业能够每月抵充部分固定成本，税基随之减少，通过减少的税收创造创新资金。

2011 年财政出现盈余，这主要是由于政府中长期节省开支和改革措施逐渐见效，但公共债务一直维持较高状态，2010 年超过了 GDP 的 80%。

另外，总体而言，捷克、波兰、斯洛伐克的公共支出总额并不是很高，1997 年到 2008 年，其公共总支出占 GDP 的份额有所减少。在斯洛伐克，过去的巩固财政措施也显著降低了公共支出。与 OECD 其他成员国相比，十年间，匈牙利政府支出占 GDP 份额增多，2008 年公共支出微高于 EU15 国的平均水平（图 36）。其实，中东欧转型国家正处于追赶式经济增长阶段，需要增加投资以支持区域发展。为刺激经济，波兰、斯洛伐克等国前些年纷纷降低税负，如引进儿童税收抵免、降低社会保障税等。但随后 2008 年的扩张性决定使得公共部门的工资显著提高。从长期来看，这些措施并不可持续，因为固化的收支结构决定中东欧国家既不能大幅度降低支出，也不能扩展收入来源。从中东欧国家财政支出的结构来看，公共服务和社会保障均占较大的比例（图 37）。公共服务支出高，说明公共行政效率还有明显的改进空间，而较高的社会保障支出，则反映了慷慨的社会转移支付和较早退休政策的执行，而这也是中东欧国家体制继承和转型不彻底的表现。

单纯从财政支出总额来看，中东欧各国与南欧相比，并不存在铺张浪费，以及支离破碎的财政预算体系，并且近几年来积极实施财政巩固措施，颇有成效（特别是匈牙利）。但是鉴于未来的赤字发展、不断上涨的公共债务、较高的失业率（特别是长期失业），以及有待改进的财政支出结构，立足中长期，后金融危机时代中东欧各国需要积极维持或巩固财政稳定性。巩固财政稳定性，意味着一定意义的财政收缩，这将会对经济增长产生负面影响，带来更高的风险溢价<sup>①</sup>。尤其在后金融危机的形势下，金融市场信心难以恢复，不确定性较高，临时的财政账户周期性恶化很可能被视为无法控制公共债务的结构性问题。除了加强中长期预算框架、改进预算程序外，为了进一步增加财政收入，活跃劳动力市场，改善商业环境，从而促进社会经济健康有序发展，中东欧国家财政政策需着重考虑以下两点：

---

<sup>①</sup> Padoan, P.C., U. Sila and P. van den Noord, “Avoiding Debt Traps: Financial Backstops and Structural Reforms”, *Economics Department Working Papers*, 2012, No.976.

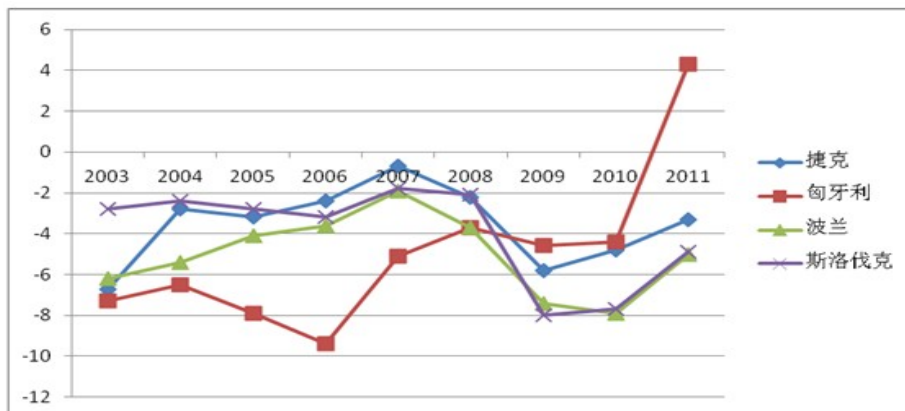


图 34 各国财政赤字 (%/GDP)

数据来源：Eurostat [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction)

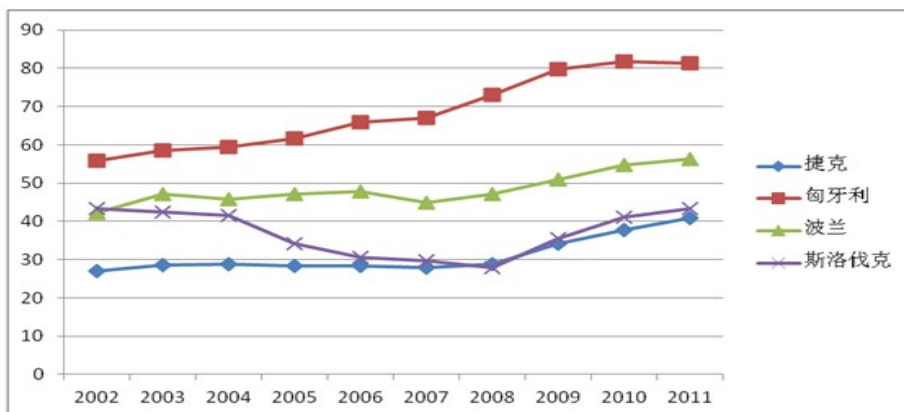


图 35 各国公共债务 (%/GDP)

数据来源：Eurostat [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction)

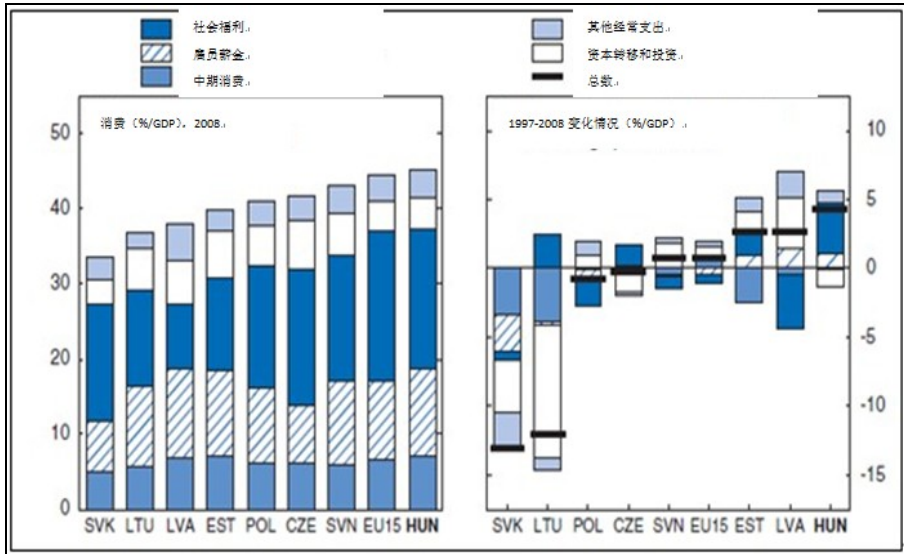


图 36 各国公共支出及不同经济功能支出情况

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.55.

注：国家名称，从左至右。左图：斯洛伐克，立陶宛，拉脱维亚，爱沙尼亚，波兰，捷克，斯洛文尼亚，欧盟 15 国，匈牙利。右图：斯洛伐克，立陶宛，波兰，捷克，斯洛文尼亚，欧盟 15 国，爱沙尼亚，拉脱维亚，匈牙利。

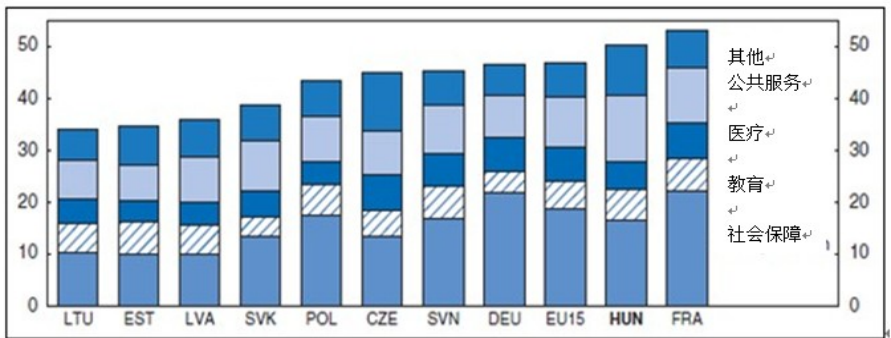


图 37 各国公共支出结构（2002-2007 年平均水平，%/GDP）

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.56.

注：其他包括经济事件、环境保护、住房和社区设施、娱乐文化宗教等；公共服务和安全包括一般的公共服务、国防、公共秩序和安全等。国家名称，从左至右：立陶宛，爱沙尼亚，拉脱维亚，斯洛伐克，波兰，捷克，斯洛文尼亚，德国，欧盟 15 国，匈牙利，法国。



## 1、提高行政效率和公共服务部门的有效性

公共服务部门是经济体不可或缺的部分，为公众提供公共产品，还通过向私人部门征税、财政支出、市场管制等手段，作用于整个经济发展。提高行政效率，不仅能节省预算，还能增强投资者、纳税人信心。根据前文分析，无论是政府有效指数还是腐败程度，中东欧与其他OECD国家都有一定差距。再以匈牙利为例，其公共行政结构非常复杂，有三层民选政府：中央政府，由14个部委和主要的部长办公室组成；19个县；3000多个直辖市，每个直辖市都被赋予很大的自治权。大城市都有县、市政府双重身份。县又有很多所谓的议会，与选举政府相互作用，在发起和协调当地区域经济活动中扮演积极角色。一定程度上，从行政过程角度看，匈牙利地方议会与县级政府有重叠的责任，比如在发展、教育、健康医疗等方面。2009年，匈牙利公共部门就业人数为68.5万，占总人口的7%，中央和地方公务员几乎占了国内就业总人口的20%，这个数字甚至超过希腊，在OECD成员国中是非常高的<sup>①</sup>。如此庞大的公共部门和繁冗的行政体系不但降低效率，而且浪费资源。从历史角度看，基于金融危机前良好的经济情况，中东欧各国公务员工资不断提高，如2004-2008年，波兰公共部门工资上涨32%，私人部门只上涨了27%<sup>②</sup>。为了改进公共行政效率，在2008年的收缩计划中，匈牙利政府承诺至2012年政府减少25%的市场和非市场参与者，以减轻行政负担。但从改革的核心来看，中东欧国家行政效率的提高，其实还需要其他领域的配合，如改进政府采购程序、提高公务员素质等，因此，各国政府在公共行政改革方面还面临很大挑战。

## 2、改革劳动力市场税收体系，激励就业

考虑到欧盟各国的人均收入水平，中东欧各国算是高税收国家，尤其是匈牙利，2008年税收收入占GDP的比例为40.4%（图38）。结合劳动力成本组成，雇员一雇主的社会保障税占据较高比例，除了北欧高福利国家外，中东欧四国劳动力税收占劳动力成本份额均超过OECD的平均水平（图39）。2008年，匈牙利社会保障税升至工资的44.5%，包括养老金和医疗保险，再

---

① “OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.55.

② “OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.36.

加上最低法定边际收入税 18%，劳动力边际税率相当高，只有比利时的劳动力边际税负水平高于匈牙利（图 39）。

金融危机以后的这些年，波兰、斯洛伐克等国均实施减税措施，劳动力税收和社会保障负担都有所降低，但是改革政策并没有针对低收入人群，低收入者税收负担依然很重。2011 年，斯洛伐克个人税负也高达平均工资的 67%，高于 OECD 平均水平 4 个百分点<sup>①</sup>。较高的税收负担将阻止低收入者的劳动需求，而这些低收入者通常是失业人群，而且主要是长期失业者。如何通过税收改革激活劳动力市场，是各国都面临的问题。例如，2009 年 5 月，匈牙利政府引进改革措施，旨在降低劳动力税负，增加就业，其措施集中于调整个人所得税，降低雇主社会保障税 5 个百分点，消除一次性健康税并减少家庭转移支付，废除一些个人收入税的优惠，增加消费税和财富税等。但就整体而言，降低个人税负应该是中东欧国家普遍需要面对的战略调整。

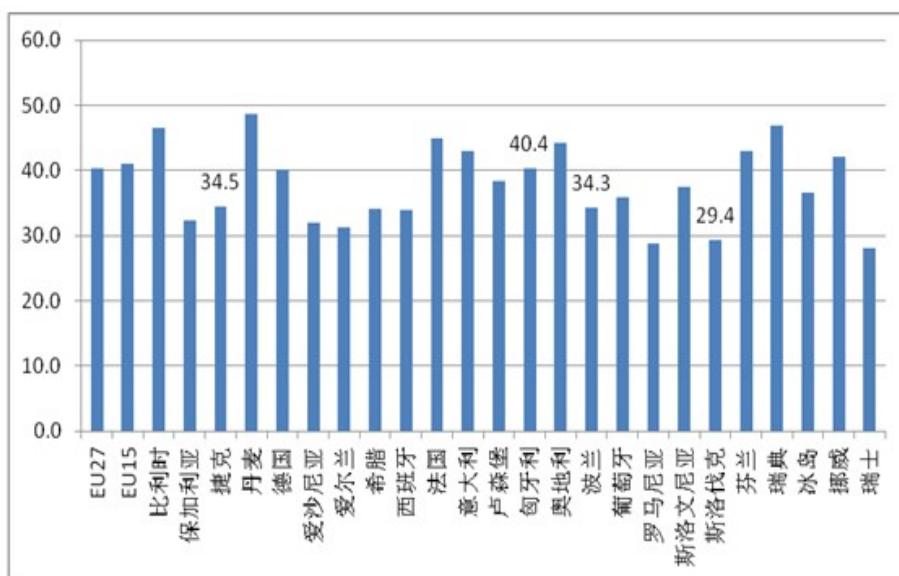


图 38 2008 年各国税收收入占 GDP 比重 (%/GDP)

数据来源: Eurostat [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction)

① “OECD Economic Survey in Slovakia, Overview”, December 2012, p.10.

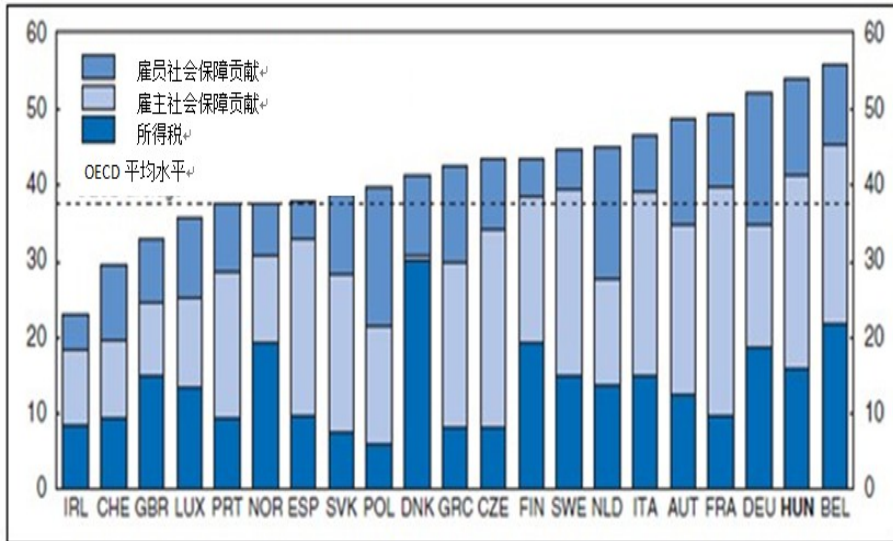


图 39 2008 年各国劳动力税收组成 (%/总成本)

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.68.

注：国家名称，从左至右：爱尔兰，瑞士，英国，卢森堡，葡萄牙，挪威，西班牙，斯洛伐克，波兰，丹麦，希腊，捷克，芬兰，瑞典，荷兰，意大利，奥地利，法国，德国，匈牙利，比利时。

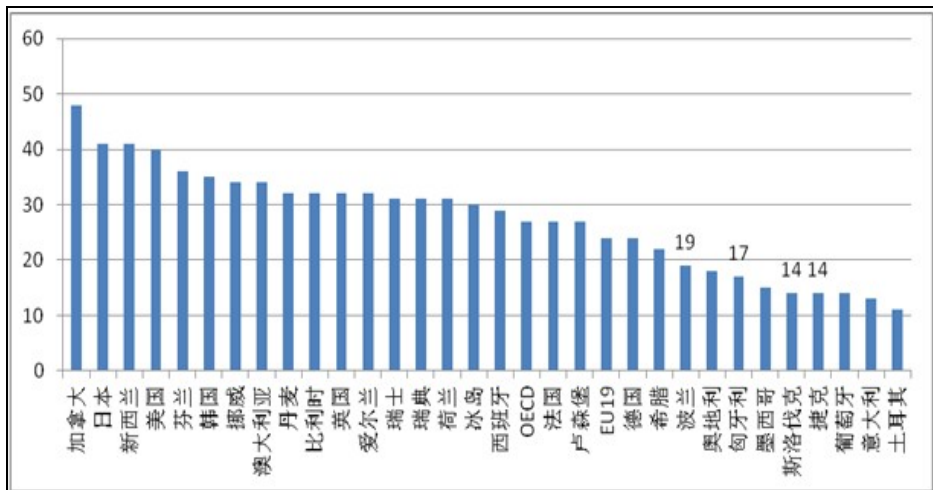


图 40 各国接受高等教育成人所占比例 (%/25-64 岁人口), 2007

数据来源：“OECD Economic Survey in Hungary”, Volume 2010/2, February 2010, p.120.

### （三）增加教育对社会经济发展的贡献

教育的根本价值就在于为国家培养诚实守信、博学多才的人才，为社会和经济发展培养所需要的高素质劳动力，推动人类进步、经济增长和民族兴旺。中东欧国家在转型改革中，受过高中教育的人数不断增多，近些年来，越来越多的公民都受过高等教育，1998-2006年，波兰高等教育接受者年增长率超过6%，而劳动者技能提升也是波兰经济增长及吸引国外投资者的优势之一。虽然波兰受高等教育的成人的比例高于其他中东欧国家，但与其他OECD国家相比，这四国该比例均明显较低，还有很大的改进空间（图40）。而且前文的分析也指出，中东欧各国年轻人失业、教育与劳动力市场需求相关性较低等问题，依然是各国面临的挑战。

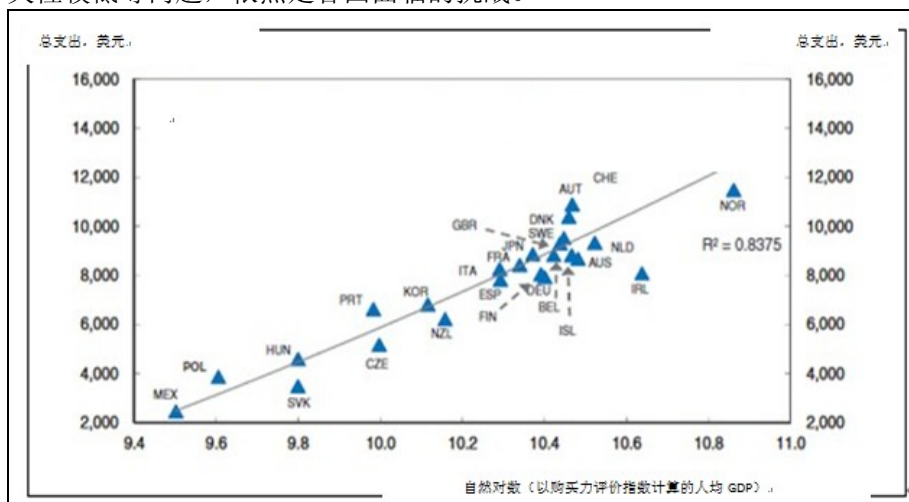


图 41 每年对每个学生的教育支出情况

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.125.

注：国家名称从左至右：MEX 墨西哥，POL 波兰，SVK 斯洛伐克，HUN 匈牙利，CZE 捷克，PRT 葡萄牙，KOR 韩国，NZL 新西兰，FIN 芬兰，ESP 西班牙，ITA 意大利，GBR 英国，FRA 法国，JPN 日本，DEU 德国，BEL 比利时，ISL 冰岛，DNK 丹麦，SWE 瑞典，AUS 澳大利亚，IRL 爱尔兰，NLD 荷兰，AUT 奥地利，CHE 瑞士，NOR 挪威。

用各国人均 GDP 水平衡量，波兰、匈牙利目前的教育支出基本与其经济发展相匹配，但斯洛伐克、捷克的教育支出较低（图 41）。当然，教育支出与教育质量并不成正比例关系，一味地追求教育支出并不是科学合理的

举措，需要结合支出结构，安排教育支出以提高教育质量。首先，波兰、匈牙利应该增加高等教育支出（图 42），以改善高等教育投资结构。

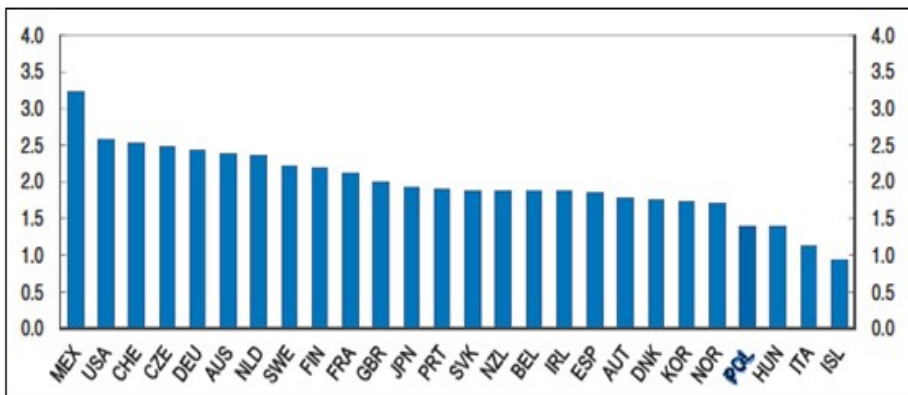


图 42 各国高等教育支出对比初级教育支出情况

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.125.

注：国家名称，从左至右：墨西哥，美国，瑞士，捷克，德国，澳大利亚，荷兰，瑞典，芬兰，法国，英国，日本，葡萄牙，斯洛伐克，新西兰，比利时，爱尔兰，西班牙，奥地利，丹麦，韩国，挪威，波兰，匈牙利，意大利，冰岛。

目前的情况是，在波兰，每个高等教育学生支出只高于初级教育学生 40%，而OECD国家的平均水平是 90%；而且，波兰私立大学与公立大学教育发展极不平衡，公立大学免收学费且能选择最好的学生，政府不仅不赞助私立大学，公私大学之间也不存在竞争。其次，根据国际学生能力评估计划得分<sup>①</sup>（PISA），波兰略高于、斯洛伐克和捷克低于OECD平均水平，匈牙利则与其持平。而提高PISA得分、改进教育质量，对未来经济增长有显著作用。根据OECD估计，斯洛伐克通过提高劳动力的PISA平均值，GDP增长了 0.9%。另外，OECD的数据也指出，PISA较高的国家对教师的投资更大。但中东欧四国教师工资均低于高等教育毕业生的平均工资，此比例也低于OECD平均水平（图 43）。教师工资较低也许解释了较低的授课质量，尤其是在一些特别技能领域，如 2010-2011 年，斯洛伐克初等教育的英语课程几

① “PISA”是“国际学生能力评估计划”（Program for International Student Assessment）的简写，是OECD创建的目前世界上最具影响力的国际学生学习评价项目。

乎一半的老师都不能胜任。为了完善教育质量，中东欧各国在增加教育投资时，更应该引进竞争机制和评估机制，将提高教师工资与激励机制改进相结合。

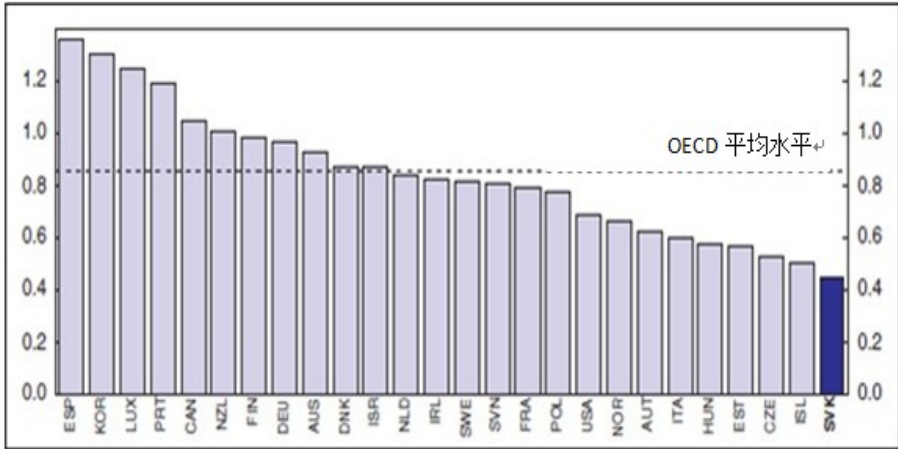


图 43 具有 15 年工龄及以上教师工资对比具有高等教育学历全职工人收入，2010 年

数据来源：“OECD Economic Survey in Slovakia, Overview”, December 2012, p.20.

注：国家名称，从左至右：西班牙，韩国，卢森堡，葡萄牙，加拿大，新西兰，芬兰，德国，澳大利亚，丹麦，以色列，荷兰，爱尔兰，瑞典，斯洛文尼亚，法国，波兰，美国，挪威，奥地利，意大利，匈牙利，爱沙尼亚，捷克，冰岛，斯洛伐克。

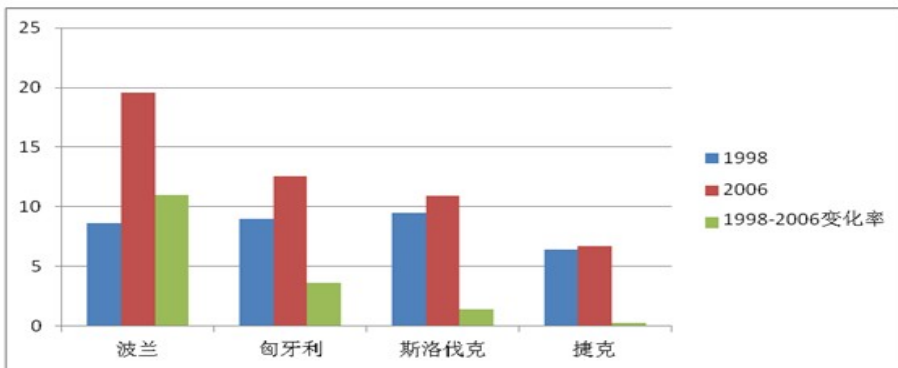


图 44 各国 25-34 岁高等学历者未获得技术型工作的比例

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.124.

由于教育发展滞后，在波兰，只有 40% 的投资者认为合格劳动力的可用性良好或非常好<sup>①</sup>。1998-2006 年，中东欧各国高等学校毕业生未能获得技术性工作的比例在上升（图 44），年轻的高学历者认为，找到一份技术工作的前景不乐观。随着西欧企业向中东欧转移，对技能岗位的需求似乎超过了具有所需技能工人的供给，引起了工资分配的不公。这说明，转型国家教育体系与市场所需并不匹配。

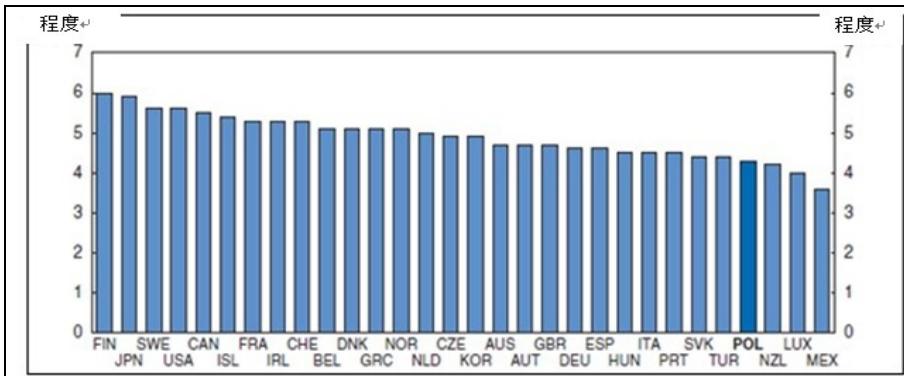


图 45 各国科学家和工程师的可获得性/可用性（2008-2009 平均水平）

数据来源：“OECD Economic Survey in Poland”, Volume 2010/8, April 2010, p.126.

注：此数据来自世界经济论坛（2009）和全球竞争报告（2009-2010）调查，1=欠发达，7=广泛而有效，世界最好。国家名称从左至右：芬兰，日本，瑞典，美国，加拿大，冰岛，法国，爱尔兰，瑞士，比利时，丹麦，希腊，挪威，荷兰，捷克，韩国，澳大利亚，奥地利，英国，德国，西班牙，匈牙利，意大利，葡萄牙，斯洛伐克，土耳其，波兰，新西兰，卢森堡，墨西哥。

OECD波兰高等教育调查报告（2007）指出，其职业性高等教育的脆弱性已经影响到波兰的就业能力提升。在波兰，尽管 1997 年以来建立了职业高等技术院校、私立高等院校、大学以及其他学术机构，但这些机构的任务并没有本质区别，波兰应该向德国学习，面向不同的职业领域，提供高水准的职业教育，以提高雇员与劳动力市场的匹配性<sup>②</sup>。在职培训也应该帮助缩小劳动力供需与企业所需技能之间的差距，以适应全球化引起的结构升级。

① PAHIZ, “Investment Climate in Poland in 2008”, *Questionnaire Survey Report*, Warsaw, 2008.

② 例如德国的应用技术大学（Fachhochschulen）就非常好地提供了高素质劳动力，满足了高品质的德国制造能力，而波兰就近吸纳了德国投资，其教育体系应对接。

最后，强有力的科学研究能力通常是采纳新科学技术的积极推动力。2000 年以来，尽管在中东欧国家，数学、科学、技术专业的毕业生显著增加，但各国依然缺少科学家和工程师。波兰为 OECD 中最缺少科学家和工程师的国家之一（图 45）。原则上，市场可以借助价格（工资）机制确保空缺职位的劳动力供应，但调整教育规划和毕业生结构需要时间。从滞后性角度看，工资刚性可能阻止工资信号的市场作用，从而抑制教育供给调整。所以，中东欧各国政策应倾向于增加紧缺领域毕业生，提高教育对科研创新的贡献，从根本上促进经济发展。

#### 四、结论

20 多年的经济社会结构改革使中东欧国家各方面都取得显著成绩，表现为 GDP 快速增长、劳动力市场灵活性提高、调和失业率逐步降低等，但 2008 年的金融危机还是对匈牙利、斯洛伐克和捷克造成了比较严重的打击，虽然强大的内需和较低的开放程度维持了波兰经济的持续增长。但客观地分析与评估可以发现，中东欧各国在出口结构、对外币债务依赖程度上各有特点，同时又都面临商业环境亟待改善、劳动力市场发展不平衡、科技教育创新能力亟待提高等问题。虽然中小企业是波兰经济的主要支柱之一，但与其他中东欧国家一样，较低的科研创新水平依然是波兰企业进一步发展的阻碍因素。而在经济全球化的大背景下，中东欧转型国家应接受挑战，抓住机遇，通过提高创新能力、巩固财政稳定性、增加教育贡献等壮大本国实体经济，创造内需，吸引外资和先进技术，促进社会经济结构改革健康运转。

虽然中东欧国家的经济体量在当今全球经济份额中占比有限，但其经济与社会保持稳定，对欧洲经济复苏和地缘政治结构稳定还是有相当重要的意义。因此，在后金融危机时代，从现实可选择和借鉴的角度看，中东欧国家除了进行积极有效的内部改革外，在吸收更多外来投资方面，这些国家还应该顺应德国、奥地利等先进制造业国家产业转移的契机，快速提升本国的劳动力素质。而另一个更重要的历史机遇是，中东欧国家，特别是波兰，匮乏的交通基础设施已经阻碍了其经济发展，而在后金融危机时代，中国强大的



基础设施投资能力和雄厚的资本实力应该得到中东欧国家的重视。在后金融时代，受欧洲债务危机演化的持续影响，西欧资本流入将会减少，在这样的情况下，中东欧国家应该向中国打开更多的基础设施投资市场。虽然中国不能帮助中东欧国家改进劳动力素质，也不能完全有效帮助中东欧国家全面提升科技创新能力，但新增资本流入创造的税收与基础设施的改善，还是能从根本上帮助中东欧国家在一定程度上恢复和提升竞争能力，并有效地应对后金融危机和欧债危机的影响。在这方面，中东欧国家不仅要形成广泛的共识，中国也需积极努力，加强沟通与合作，为巩固中东欧转型成果，促进全球经济增长作出贡献<sup>①</sup>。综合而言，中东欧国家转型发展将是一个漫长的过程，其内部改革和效率的提升将在未来决定中东欧国家的国际竞争力与社会发展水平。

---

**【Abstract】** The reform during socio-economic transition has promoted the economic and social development in Eastern and Central European countries, especially for such EU members as Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary, resource sharing and industrial transfer have promoted the rapid growth of its economy. However, with the outbreak of financial crisis, Hungary, the Czech Republic, Slovakia and other countries have been trapped in remarkable economic recession, and the Hungarian situation is particularly serious. Nevertheless, the Polish economy has maintained a positive growth. The relatively low economic openness and strong domestic demands prevented Polish economic downturn and the financial crisis' influences on exports have caused shrinking chain reactions of other economic sectors in Hungary, the Czech Republic and Slovakia. Meanwhile, compared with other countries, Hungary is highly dependent on foreign currency loans, lacking financial regulations, and

---

① 从积极进展角度看，2012年4月中国与中东欧国家在“华沙共识”12项举措的基础上，开始展开积极而务实的合作，中国-中东欧国家合作秘书处2012年12月在北京成立，其100亿美元专项贷款的设立，也将标志着中国与中东欧合作在项目合作上开始务实推进，而中国更需要以后金融危机为历史契机，扩大在中东欧国家投资，有效地推进“走出去”战略。

the extremely high inflation has caused relatively high risks in its financial system. Although each country are facing a more severe business environment, yet the development of SMEs has provided guarantees for Polish economic development and steady increase of Polish domestic total demands during the financial crisis. However, the stability of Polish economy does not necessarily indicate its socio-economic transition as the most successful one. The main common challenges, which each country encounters, include structural problems of labor market such as pretty high long-term unemployment rate, high unemployment rate of the youth and rather serious corruption etc. In view of weak foundation of development in Central and Eastern European countries in reality, with a horizontal comparative perspective of international development, in the post-crisis era, Central and Eastern European countries still face challenges in research innovation, fiscal consolidation and educational development. Each country should get ready for challenges and seize opportunities to promote healthy functioning of its socio-economic structural reforms while strengthening its exchanges and cooperation with China.

**【 Key Words 】** Post-Financial Crisis, Central and Eastern European Countries, Economic and Social Transition

**【 Аннотация 】** Социально-экономические преобразования в странах Центральной и Восточной Европы содействуют экономическим реформам и социальному развитию, особенно в таких странах-членах ЕС, как Польша, Чехия, Словакия и Венгрия, совместное использование ресурсов, преобразования в промышленности также содействуют быстрому росту экономик данных стран. Однако вследствие финансового кризиса в Венгрии, Чехии, Словакии и других странах наблюдается значительный спад в экономическом развитии, особенно серьёзная ситуация сложилась в Венгрии. Тем не менее, польская экономика сохранила положительный рост. Относительно низкая экономическая открытость и высокий внутренний спрос предотвратили экономический спад в Польше, а удар финансового

кризиса по экспортному сектору вызвал цепную реакцию сокращения других секторов экономики в Венгрии, Чехии, Словакии. Кроме того, по сравнению с другими странами зависимость Венгрии от валютных кредитов высока, отсутствует финансовое регулирование, наблюдается высокая инфляция, что создаёт высокий риск для финансовой системы. Хотя страны находятся в относительно неблагоприятной бизнес-среде, однако развитие малого и среднего бизнеса предоставило гарантии развития польской экономики и устойчивого развития общего внутреннего спроса в Польше в период финансового кризиса. Тем не менее, стабильность польской экономики не говорит о том, что социально-экономические преобразования в Польше самые успешные. Высокая долгосрочная безработица, безработица среди молодёжи и другие более серьезные структурные проблемы рынка труда, а также коррупция являются общими проблемами для всех стран. Основываясь на недостатках базы реального развития стран Центральной и Восточной Европы, с точки зрения горизонтального сравнения международного развития, можно обнаружить, что в посткризисный период страны Центральной и Восточной Европы по-прежнему сталкиваются с проблемами в области исследований и инноваций, финансовой консолидации, развития образования, и одновременно с принятием вызова и использованием возможностей данные страны должны, продвигая здоровое функционирование реформ своих социально-экономических структур, укреплять связи и сотрудничество с Китаем.

**【 Ключевые слова 】** Посткризисный, страны Центральной и Восточной Европы, социально-экономические преобразования

---

(责任编辑 封帅)

## 外 经

## 探析俄罗斯主权财富基金的变革 与投资策略选择\*

叶 楠\*\*

**【内容提要】**石油大国俄罗斯为了避免油价波动给经济造成的影响,于2004年建立了石油稳定基金,标志着俄开始对国家财富进行战略管理。此后俄主权财富基金经历了两次重大转变,首先在2008年将石油稳定基金一分为二,拆分为储备基金和国家福利基金;但由于上述基金投资收益不理想,2010年俄成立直接投资基金开启新的时代。俄罗斯主权财富基金变革和投资策略选择的背景和动因,以及俄罗斯主权财富基金独特的运作模式值得研究。

**【关键词】**主权财富基金 俄罗斯 变革 投资策略选择

**【中图分类号】**D73/77(512) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0115-(17)

21世纪以来,由于资源性商品价格波动加剧、世界贸易严重失衡以及美元持续贬值给各国外汇管理当局带来巨大的压力,成立主权财富基金(Sovereign Wealth Funds)积极管理外汇储备已成为共识。美国次贷危机前后,主权财富基金数量、规模激增,投资活跃,备受关注。截至2013年8月,全球共有40多个国家和地区成立了60多支主权财富基金,管理资产超

\* 本文系2012年教育部人文社会科学青年项目“全球经济困局下我国主权财富基金的投资战略研究”(项目批准号:12YJC790238)的阶段性成果。衷心感谢匿名审稿人的意见,文中的任何疏漏由作者本人负责。

\*\* 叶楠,湖北经济学院金融学院讲师,湖北金融发展与金融安全研究中心研究人员。

过 5.8467 万亿美元<sup>①</sup>，仅次于养老基金、保险基金和共同基金，成为国际资本市场上举足轻重的参与者。

主权财富基金的设立国大多为新兴发展经济体和转型经济体，作为一种管理国家储备的国有投资实体，既是独立的市场主体，又是国家利益的载体，是新型“国家资本主义”经济的最新发展形式。<sup>②</sup>主权财富基金的兴起反映了大宗商品价格的高涨和世界经济失衡，同时也预示着崭新的全球金融结构正在形成，发展中国家显现出强烈的意愿和实力对发达国家的优质资产进行投资。另一方面，主权财富基金无法抹去的国家背景，以及近年来积极的投资活动均引发西方国家的密切关注，“主权财富基金威胁论”的观点盛行：主权财富基金的投资仅仅是为了追求最大回报吗？投资发达国家战略性产业如资源、金融、国防和高科技等是否是为了获得控制权？投资背后是否带有狭隘的政治目的？是否会危害东道国的国家稳定？是否会引发全球金融市场的动荡？等等。上述疑虑使得大多数发达经济体对主权财富基金抱有猜疑和反感的态度，而对于那些被认定为隶属于“存有潜在敌意政府”的主权财富基金更是极易引发政治敏感和抵制。

俄罗斯联邦政府于 2004 年设立了本国第一支主权财富基金——石油稳定基金（Oil Stabilization Fund），标志着俄罗斯开始对国家财富进行战略管理，此后经历两次重大转变，目前共有三支主权财富基金同时运作，形成了独特的俄罗斯主权财富基金运作体系。自诞生之日起，俄罗斯主权财富基金便备受关注。当 2008 年秋，俄罗斯主权财富基金计划使用 60% 的资金，约合 192 亿美元投资国外股市更是引发资本市场“俄罗斯来了”的恐慌情绪。对于这种情形，俄罗斯能源政策研究所主任弗拉基米尔·米洛夫认为，这种担忧源于西方对俄罗斯的恐惧已久，他们不惧怕阿拉伯所拥有的巨额主权财富基金，却惧怕规模小得多的俄罗斯主权财富基金，是因为他们臆测这些资金可能会用于地缘政治目的。<sup>③</sup>基于上述背景，本文在简要阐述俄罗斯主权

---

① 数据来源于 <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>

② 宋玉华、李锋：“主权财富基金的新型‘国家资本主义’性质探析”，《世界经济研究》，2009 年第 4 期。

③ “俄罗斯主权财富基金将进军海外股市，西方恐慌”，<http://finance.sina.com.cn/stock/othermarket/20080331/03204687261.shtml>

财富基金的发展历程的基础上，深入探讨两次变革的动因，以及俄罗斯三支主权财富基金投资策略选择的根源。

## 一、俄罗斯主权财富基金的发展历程及变革

自本世纪初普京执政至今，俄罗斯实行的是一种“国家资本主义”的经济发展路径，即由国家力量主导、掌握和控制的一种经济形态。当代“国家资本主义”的一个重要变化，是国有资本的垄断形态逐渐变为对非国有经济和私人企业采取国家控股或者国有控股的方式，而非国家直接控制与管理企业。俄罗斯主权财富基金的设立及运作，正是俄罗斯“国家资本主义”的重要表现<sup>①</sup>。俄罗斯主权财富基金的资金主要来源于三个方面，即石油和石油产品的出口税、部分矿产资源开采税和当年财政盈余转入，体现了俄罗斯国家的主权性质。在管理方面，石油稳定基金及其拆分的储备基金和国家福利基金由俄罗斯财政部负责，委托中央银行及其他金融机构进行运作；而新成立的俄罗斯直接投资基金是俄罗斯对外经济银行（Vnesheconombank，简称VEB）的全资子公司，并由其负责日常运营。

### （一）发展历程概述

石油天然气部门是俄罗斯传统的主导产业，在经历了1992年实施的价格自由化及贸易自由化转轨政策，以及1999-2002年与石油天然气价格挂钩的出口关税以及石油天然气可利用矿产开采税的税改后<sup>②</sup>，石油天然气产业的重要性进一步提升，对俄罗斯经济的影响权重也迅速扩大。俄罗斯大部分的石油开采企业已经实现私有化，俄罗斯政府在为石油企业保留一定利润的基础上，通过不断提高石油出口关税的移动杠杆将“超额出口利润”收入国

---

① 田春生：“俄罗斯‘国家资本主义’的形成及其特征”，《经济学动态》，2010年第7期。张昕对俄罗斯国家资本主义问题进行了深入地分析，参见张昕：“国家资本主义、私有化与精英斗争——近期俄罗斯‘国家—资本’关系的两重逻辑”，《俄罗斯研究》，2012年第6期，第85-104页。

② 殷红：“俄罗斯‘国家福利基金’的建立及意义”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2008年第3期。

库<sup>①</sup>。为有效管理国家财富，避免滥用和流失，2004年1月俄罗斯第一支主权财富基金——石油稳定基金正式成立，成为俄罗斯政府积极管理国家财富的开始。俄罗斯主权财富基金建立后并非一成不变，而是不断调整、积极变革。结合若干标志性事件，本文将俄罗斯主权财富基金的发展历程划分为建立、过渡、拆分和新建四个阶段（见表1）。“拆分”和“新建”呈现了俄罗斯主权财富基金的两次重大变革：石油稳定基金一分为二和直接投资基金的成立。上述变革也体现了俄罗斯主权财富基金由多重目标到简化明晰目标定位的转变过程。

表1 俄罗斯主权财富基金的发展历程简述

阶段	标志性事件
第一阶段： 建立	2003年12月23日俄罗斯颁布了专门的《俄罗斯联邦稳定基金法》，同时将该法作为第13.1章并入《俄罗斯预算法典》。
	2004年1月1日石油稳定基金（Oil Stabilization Fund）诞生。
	2006年4月21日俄罗斯颁布了N229号《俄罗斯联邦稳定基金管理程序》政府令，提出石油稳定基金（简称OSF）的管理模式为俄罗斯财政部为基金管理人，财政部与中央银行签订合同，联邦国库在中央银行开设专门账户，由中央银行对基金进行运作，中央银行按合同规定对所使用的基金支付利息。OSF向联邦政府提交季度报告和年度报告，季度报告要反映每年4月1日、7月1日和10月1日OSF在中央银行账户上的币种分配、中央银行对其账户上OSF赔偿结算利息、中央银行使用OSF的收益额、用OSF购买的外国债券名称和收益等信息。年度报告要反映以上要求的全年总体情况。
	2006年7月24日石油稳定基金开始第一笔对外投资。
第二阶段： 过渡	2007年12月29日俄罗斯政府颁布N995号《储备基金管理程序》后，又在2008年1月19日颁布N1《国家福利基金管理程序》政府令，N229号政府令自动作废。
第三阶段： 拆分	自2008年2月起石油稳定基金一分为二，拆分为储备基金（Reserve Fund）和国家福利基金（National Wealth Fund）；储备基金占80%，资金规模30690亿卢布，用于补贴财政开支不足和偿还国家外债；国家福利基金占20%，资金规模7830亿卢布，主要用于补贴养老金。
第四阶段： 新建	2010年6月1日，俄罗斯成立直接投资基金（The Russian Direct Investment Fund，简称RDIF）。
	2012年6月中俄投资基金正式启动。

资料来源：笔者根据谢平、陈超：《谁在管理国家财富？》，北京：中信出版社，2010年，第171-174页；“中俄投资基金全面启动”，[http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/05/c\\_112127276.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/05/c_112127276.htm)整理。

① “俄罗斯石油稳定基金一逼绿线，石油美元怎么花”，<http://biz.163.com/41104/6/14BUGG2U00020QFA.html>

## （二）变革背景以及动因分析

### 1、拆分

2004年，根据俄罗斯相关部门的统计，石油稳定基金年底将达到5000亿卢布，预计到2005年底，基金规模将超过8000亿卢布。而俄罗斯政府在创立石油稳定基金时设立了一个前提条件，即基金总额达到5000亿卢布时，可以使用超出5000亿卢布以上的资金以避免因闲置造成的浪费。<sup>①</sup>俄罗斯政府经过讨论后决定将石油稳定基金中的747亿卢布用于填补退休金的亏空，992亿卢布用于偿还俄罗斯外债。石油稳定基金规模不断递增的同时也增大了政府管理的难度，而这也成了促使俄罗斯政府将其拆分的最初动因。

2007年，由美国次贷危机引发的金融危机席卷全球，国际原油期货价格大幅下挫，俄罗斯石油出口收入自然遭受牵连。此外，危机前俄罗斯能源企业盲目扩张，在国内融资不畅的情况下，求助于发达国家财团和银行的贷款，导致外债激增。而危机来临之时，国际市场流动性骤降以及大量债务到期，迫使无力应对的俄罗斯能源企业向俄罗斯政府请求救援。同时，危机时石油价格的剧烈震荡也造成俄罗斯国际储备（包括外汇储备、黄金储备、在国际货币基金组织的储备头寸和特别提款权）大幅度波动。上述事件均给俄罗斯经济平稳发展带来了巨大挑战。

2007年3月，普京发表总统咨文，公布了俄罗斯未来三年（2008-2011年）的财政预算<sup>②</sup>，以及三大任务。其中，首要任务是降低通货膨胀，另一个关系国家经济命脉的任务则是如何摆脱世界能源价格的束缚。针对这一点，俄罗斯政府决定将石油稳定基金拆分为储备基金和未来基金（即现在的国家福利基金）。俄罗斯的经济专家认为，在世界原材料价格竞争激烈并且非常不稳定的环境下，为使国家宏观经济稳定在计划内水平，就必须保证财政支出不受制于世界价格变化，因而必须对国家储备资金和未来基金进行改革重组：前者用于应对世界石油价格的大幅下降，后者在石油天然气支出高出计划储备资金的情况下，作为积累以及调控手段来资助国家财政。

---

① “俄罗斯石油稳定基金一逼绿线，石油美元怎么花”。

② 此次预算的期限为2008年到2011年，与以往以一年为期限的财政预算不同。资料来源：“普京公布三年财政预算 为石油降价准备巨额资金”，[http://news.xinhuanet.com/world/2007-03/11/content\\_5829385.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2007-03/11/content_5829385.htm)



2008年2月起，石油稳定基金正式一分为二。拆分后的好处显而易见，既避免了稳定基金规模过大可能招致的不利舆论和攻击，也能够将战略储备和促进经济发展并解决养老金问题两个职能相分离，便于对资金进行更加有效的管理和运作<sup>①</sup>：储备基金的主要功能是缓冲国际石油价格下跌可能对俄罗斯造成的预算冲击，作用是稳定基金主要目标的延续；而国家福利基金则是对风险资产进行增长型投资，主要用于对公民养老积累拨款。<sup>②</sup>俄罗斯老龄化问题严重，导致人口下降过快，被公认为是俄罗斯经济持续发展的严峻威胁。仅1991年到2009年间，俄罗斯人口就下降了640万。标准普尔出具的一份对全球人口结构发展趋势的调查则显示<sup>③</sup>，到2050年，俄罗斯人口将从2010年的1.4亿下降到1.16亿，此外，65岁以下的适龄工作人口将从2010年的72%下降到60%。俄罗斯政府十分重视提高养老金水平、改善老年人生活质量，拆分出国家福利基金、进一步明确其用途，正是俄罗斯政府未雨绸缪、应对危机的有力举措。

## 2、新建

2010年，在经历全球金融危机的重创后，俄罗斯经济开始复苏，但由于受外部经济复苏势头趋弱以及国内罕见旱灾等因素的影响，经济增速放缓且通货膨胀形势严峻<sup>④</sup>，再次反映出俄罗斯经济的脆弱性和深层次结构问题。俄联邦政府为确保经济社会稳定发展，实现《关于俄罗斯到2020年的发展战略》<sup>⑤</sup>，采取多项刺激政策，并对经济政策的重心进行大幅调整，由单纯支持行业和企业发展以及保障居民生活水平，转到培育工业增长潜力、实现创新发展以及提高人力资源质量上，为危机后的现代化发展创造条件。

俄罗斯直接投资基金在此背景下于2010年6月成立，旨在改善俄罗斯

---

① 殷红：“俄罗斯‘国家福利基金’的建立及意义”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2008年第3期。

② 谢平、陈超：《谁在管理国家财富？》，北京：中信出版社，2010年，第174页。

③ “俄罗斯人口老龄化加剧，2050年人口将减少2000万”，<http://news.163.com/11/0212/10/6SMGNB5B00014JB5.html>

④ “俄罗斯2010经济形势及未来走向：复苏路漫漫，调控尤关键”，<http://www.nbd.com.cn/articles/2010-12-23/426354.html>

⑤ 对俄罗斯2020年的发展战略的分析，可参见陆南泉：“2020年前俄罗斯经济社会发展的基本政策与前景”，《俄罗斯研究》，2008年第3期。

口碑不佳的投资环境，成为国际私人投资公司、战略投资者和主权财富基金投资俄罗斯的专业合作伙伴<sup>①</sup>，吸引外国直接投资，引导外资流向制药、医疗设备、农业加工、食品工业和节能等优先发展行业，并促进对俄罗斯经济现代化至关重要的投资项目的落实，在实现国家发展战略方面发挥作用。

## 二、俄罗斯主权财富基金的投资策略分析

俄罗斯主权财富基金目前形成的投资运作体系为三支基金各司其职，目标明确。储备基金和国家福利基金依然延续石油稳定基金的投资策略，以低风险高信用的资产配置为主；直接投资基金则更追求盈利目标。各基金的投资策略与目标相一致，并根据实际情况进行调整。

### （一）石油稳定基金：稳健投资为主，收益用途广泛

俄罗斯石油稳定基金的设立主要是为了缓冲石油价格波动造成的影响。2005 年以前，石油稳定基金完全以卢布的形式存于银行，2005 年起，财政部开始用卢布购买外汇或外国国债，投资对象仅限于信用良好的外国国债或转成外汇存入外国银行。石油稳定基金所得收益大部分留在账户上，部分用于偿还国际债务和弥补养老金缺口，表 2 显示了俄罗斯联邦政府石油稳定基金的使用状况。

表 2 俄罗斯联邦政府石油稳定基金 2004-2007 年动态资产状况(十亿卢布)

年份	收入使用状况							年底余额
	总额	出口关税	使用费(石油)	财政预算余额	偿还外债	为发展机构的融资	填补俄罗斯联邦政府养老金缺口	
2004	522.3	240.8	175.5	106.0	-	-	-	522.3
2005	1387.8	663.4	507.3	217.1	643.1	-	30.0	1237.0
2006	1708.6	991.2	646.7	47.8	604.7	-	-	2346.9
2007	1895.9	918.9	674.7	156.7	33.7	300.0	-	3849.1
总额	5514.6	2814.8	2004.1	527.6	1281.5	300.0	30.0	

资料来源：Sergey Drobyshevsky, *Russian Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds: New challenges for the Caspian countries*, Revenue Watch Institute, Baku-2011, p.131.

① 俄罗斯直接投资基金官方网站 [http://rdif.ru/Eng\\_WhyRDIF/](http://rdif.ru/Eng_WhyRDIF/)

2005年石油稳定基金用于偿还外债的6431亿卢布，包括提前偿还IMF和巴黎俱乐部外债935亿卢布和4301亿卢布，以及VEB1238亿卢布的债务；300亿卢布用于填补养老金缺口。2006和2007年用于归还外部债务分别为6047和337亿卢布。2007年收益中有3000亿卢布为发展机构融资，包括300亿卢布投入俄罗斯纳米技术集团（Rusnano）、1800亿卢布投入俄罗斯对外经济银行（VEB）和900亿卢布用于投资基金（Investment Fund）。<sup>①</sup>

2008年石油稳定基金拆分前，资产达到38518亿卢布（约合1573.8亿美元），所投资的债券发行商必须同时拥有穆迪投资服务、标准普尔或者惠誉评级三者中两家的最高（AAA或Aaa）长期信用评级；债券的发行国必须为指定的14个国家之一<sup>②</sup>；债券期限为3个月到3年，购买债券票面额不得超过一次发行债券票面总额的15%；一旦出现不符合上述条件的情况，需在一个月将所购买的债券全部售出。李建民研究员认为，石油稳定基金建立之初是着眼于保值而非追求投资收益，对稳定经济也起到了积极的作用：尤其是偿还外债，不仅节约了大量的利息支出（到2009年，此项支出应从2005年占GDP的1%下降到0.5%，到2020年，应节约利息支出120亿美元），同时提升了俄罗斯在国际金融组织中的地位，如从巴黎俱乐部的债务国转为纯债权国。此外，基金作为蓄水池冲销了由石油美元增长带来的过多的货币供应量，缓解了控制通胀可能面临的压力<sup>③</sup>。

## （二）储备基金和国家福利基金：投资策略依旧保守，维稳为主

### 1、拆分初期投资领域略有拓宽

石油稳定基金拆分后，由于俄罗斯社保体系改革悬而未决，以及财政部不具备管理基金的经验，新建的两支基金依然扮演“稳定”的角色，并没有及时调整投资策略，或采取更加积极的投资策略。储备基金和国家福利基金均存在俄罗斯中央银行，与石油稳定基金的投资方式类似，稍许的变化体现在其投资领域略有拓宽——新基金投资的资产比例为：80%投资主权债券，

---

① Sergey Drobyshevsky, *Russian Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds: New challenges for the Caspian countries*, Revenue Watch Institute, Baku-2011, p.131.

② 即奥地利、比利时、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、英国等欧洲发达国家和美国，不包括日本和其他亚洲国家。

③ 李建民：“俄罗斯主权财富基金管理评析”，《国际经济评论》，2008年第3期，第54页。

15%投资于外国央行和金融局发行的债券，还有 5%投资于国际金融组织的债券<sup>①</sup>；对上述债券长期信用评级标准降一级<sup>②</sup>；出于规避风险的考虑，规定国家福利基金在一家银行或信贷机构购买的债券总额不得超过其总规模的 25%。此外，由于俄罗斯物价上涨和人口老龄化问题造成养老金缺口越来越大，稳定基金改革的一个重要内容是允许动用基金支付养老金短缺。<sup>③</sup>

2008 年 3 月，俄罗斯政府着手制订一系列计划，希望进一步分散主权财富基金的投资组合，并提高收益。俄罗斯财政部当月 6 号决定，将拿出大部分主权财富基金用于投资美国联邦房屋贷款公司（Freddie Mac）和美国联邦国民抵押贷款协会（Fannie Mae）提供担保的债券，以对抗俄罗斯居高不下的通货膨胀。此外，财政部还计划拿出部分储备基金投资日本债券，一些俄罗斯专家对该举措表示赞同，认为“俄罗斯已将大部分稳定基金投资于美国有价证券，在当前美元霸主地位不保的情况下，改投日元是明智也是现实的选择。”时任俄罗斯政府副总理兼财长的阿里克谢·库德林（Алексей Кудрин）向普京保证，最迟在当年秋季，俄罗斯主权财富基金将正式开始投资国外股票市场。时任俄央行第一副行长的乌柳卡耶夫（Алексей Улюкаев）也提出可以借鉴中国和新加坡等国主权财富基金的运作经验——不仅购买外国债券，也购买信誉良好的大型公司的股票，其中包括西方公司的股票；并指出，正是这种资金战略，才容许新加坡跻身世界金融市场前列，而且在危机来临的时候也仍足够自信。摩根士丹利的专家预测，如果管理得法，俄罗斯主权财富基金将在 2013 年增至 3200 亿美元。而根据俄罗斯财政部的预

---

① 其中允许购买的外国国债国别调整，新增丹麦、瑞典和加拿大，删除原有的希腊、意大利和葡萄牙，与欧债危机不无关系；新增国际机构债券发行人为 8 家，即亚洲发展银行（Asian Development Bank, ADB）、欧洲委员会发展银行（Council of Europe Development Bank, CEB）、欧洲复兴开发银行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）、欧洲投资银行（European Investment Bank, EIB）、泛美发展银行（Inter-American Development Bank, IADB）、国际金融公司（International Finance Corporation, IFC）、国际复兴开发银行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）和北方投资银行（Nordic Investment Bank, NIB）。

② 即不得低于惠誉公司和标准普尔的“AA-”或穆迪的“Aa3”级别，若三个公司的评级不同，则采用最低级别。

③ 熊敏：“俄罗斯主权基金转型困惑”，《21 世纪经济报道》，2008 年 5 月 5 日。

测，到 2018 年前，俄罗斯主权财富基金有望增至 6000 亿美元。<sup>①</sup>

## 2、法律条款新调整

2010 年 9 月 30 日，俄罗斯联邦政府颁布了联邦法律 No.245-FZ “俄罗斯联邦财政预算案和俄罗斯联邦特别立法的修订”。这意味着自 2010 年 1 月至 2014 年 2 月这个时间段，储备基金和国家福利基金的资金来源和使用有了较大的调整。俄罗斯联邦原有法律对于储备基金（Reserve Fund，简称 RF）和国家福利基金（National Wealth Fund，简称 NWF）的资金来源和资金规模有着十分明确的规定，其中“联邦预算的石油和天然气收入包括石油和天然气生产税（石油，天然气，凝析油）、原油出口关税、天然气的出口关税，对石油产品的出口关税。每年，上述收入的一部分转移到联邦预算支出，金额大小由联邦法律对联邦预算的相应的财政年规划期内的绝对量决定，确定为相应年度 GDP 的 3.7%。剩余部分积累进入储备基金。”这部分保持不变，新条款中对二者的规模不再有严格的比例控制，而且与俄联邦预算的关系也将更为密切，详见表 3。

表 3 俄罗斯主权财富基金相关法律条文部分变更状况

原有条款内容	修订后内容
RF 的监管规模是由相应年度联邦预算的联邦法律决定，金额等于相应的财年和规划期间的 GDP 预测值的 10%，每当储备基金达到上述的上限，那么剩余的石油和天然气收入将转移到 NWF。	自 2010 年 1 月至 2014 年 1 月 RF 的监管规模将不受限，联邦预算的石油和天然气收入将不被用于为石油和天然气转移融资，而是形成 RF 和 NWF，但为联邦预算支出提供资金。
NWF 的其他现金收入来源于其资产管理的回报	自 2010 年 1 月至 2014 年 2 月 NWF 资产管理产生的回报不再重新投入到该基金，而是为联邦预算支出提供资金。
联邦预算的石油和天然气收入，RF 和 NWF，在联邦财政部与俄罗斯银行中是分离的预算账户	自 2010 年 1 月至 2014 年 1 月 1 日的联邦预算中的石油和天然气收入的独立账户将不会执行。财政部是负责联邦预算中的石油和天然气收入的积累和使用程序，石油和天然气传输（oil and gas transfer），RF 和 NWF 遵循俄罗斯联邦政府设立的条件和程序。

资料来源：根据俄联邦政府财政部网站 <http://www1.minfin.ru/en/reservefund/accumulation/> 的相关信息翻译整理。

<sup>①</sup> “俄罗斯主权财富基金将进军海外股市，西方恐慌”，<http://finance.sina.com.cn/stock/othermarket/20080331/03204687261.shtml>

### 3、近期动态

2011年11月俄罗斯财政部根据危机形势调整投资组合，规定储备基金和国家福利基金将不再购买西班牙、爱尔兰和意大利的资产，旨在降低基金在管理过程中的风险，但仍将够买英国、荷兰、奥地利、比利时、芬兰和法国的资产。俄罗斯财政部公布的数据（截止2012年7月1日）显示，储备基金和国家福利基金均实现小幅增长：储备基金余额为1.985万亿卢布（约合605亿美元），比上月增长约1.6%；国家福利基金余额为2.81万亿卢布（约合854.8亿美元），比上月增长约1.3%<sup>①</sup>。普京在2012年6月底表示将成立俄罗斯金融署，负责主权财富基金和国家债务管理，并考虑将部分国家福利基金的资金用于基础设施和其他优先项目的投资。俄第一副总理舒瓦洛夫2012年8月在亚太经合组织论坛新闻发布会上表示，俄罗斯国家主权财富基金的收入可用于投入远东发展基金。<sup>②</sup>

#### （三）俄罗斯直接投资基金：以联合投资模式引入外资

尽管储备基金和国家福利基金始终未大规模进入国际股权市场，但俄罗斯直接投资基金（RDIF）自诞生之时便拥有更大的自由，也担负着更多的责任。按照俄罗斯政府的构想，RDIF不动用国家福利基金，而是通过额外预算收入向基金注资，计划在五年内使资金规模达到100亿美元，吸引外国“共同投资者”，即外资主权财富基金投500亿美元于俄罗斯企业，每个项目中俄资与外资的出资比例现期预计至少为1:1，后期预期可以达到1:4，目标是未来吸引900亿美元外国直接投资，同时可使俄罗斯政府与外部投资者共同承担风险。该基金目前主要投资于俄罗斯境内，RDIF需要就每个项目与“共同投资者”进行具体沟通，“共同投资者”拥有选择权，可不参加不被看好或估值抬高的投资。RDIF已建立由各国专家参与的专业管理团队，

---

① “俄罗斯主权财富基金小幅扩容”，<http://finance.eastmoney.com/news/1351,20120703216927921.html>

② “俄拟将国家主权财富基金收入投向远东发展基金”，<http://news.hexun.com/2012-08-29/145245868.html?from=rss>

普京总理在 2011 年任命了多位SWF和私募基金负责人为RDIF的顾问。<sup>①</sup>

RDIF首席执行官德米特里耶夫 (Kirill Dmitriev) 强调, 俄罗斯宏观经济十分乐观, 如负债仅占GDP比重的 12%, 外汇储备世界第三, 中产阶级的数量在过去五年增长了 3 倍, 年收入超过 1 万美元的家庭比例从 2005 年的 10%增加到目前的 30%。RDIF对外国基金而言, 相当于本土合作伙伴以及投资俄罗斯的窗口, 可解决外国基金不了解俄罗斯和俄罗斯优秀企业并未上市等原因造成的障碍, 吸引长期投资者投资俄罗斯。俄罗斯也希望借助RDIF提升俄罗斯的投资环境, 是莫斯科建立国际金融中心蓝图的一部分。RDIF的投资领域将不仅包括传统行业, 也涵盖基础设施、农业、医疗、能源等快速增长的行业<sup>②</sup>。

### 三、俄主权财富基金投资策略选择的动因与局限性分析

#### (一) 投资策略选择的动因分析

如上文所述, 俄罗斯主权财富基金的投资策略大致可以分为谨慎保守和联合投资两种, 本文认为是基于以下动因:

##### 1、动因之一: 基金资历尚浅

据统计, 在美国次贷危机期间, 亚洲主权财富基金大规模投资OECD国家的金融领域均遭受严重损失。以新加坡投资公司 (GIC) 为例, 该基金分别在 2007 年和 2008 年两次投资瑞士联合银行集团 (UBS), 投资额分别为 97.6 亿美元和 144 亿美元, 到 2009 年 3 月 27 日当日, 两笔投资市值跌至

---

① 包括 TPG Capital 的庞德文 (David Bonderman)、黑石集团 (Blackstone Group) 的苏世民 (Steve Schwarzman)、中国投资有限责任公司楼继伟、科威特投资局的 Bader Mohammad Al-Sa'ad、Permira 的管理合伙人之一 Kurt Bjorklund、Apollo Global Management 的首席执行长 Leon Black、Korea Investment Corporation 首席执行官 Choi Chong-suk、Apax Partners 首席执行官 Martin Halusa 以及华平创业投资有限公司 (Warburg Pincus) 欧洲业务负责人 Joseph Schull 等每年会晤一到两次为该基金提供咨询。资料来源: “俄总理普京任命 TPG、黑石及中投等公司负责人担任新基金顾问”, <http://cn.wsj.com/gb/20110916/BCHc-003880.asp?source=NewSearch>

② “俄罗斯直接投资基金”, [http://en.wikipedia.org/wiki/Russian\\_Direct\\_Investment\\_Fund](http://en.wikipedia.org/wiki/Russian_Direct_Investment_Fund)

21.21 亿美元和 43.39 亿美元，损失比例高达 78.27%和 69.87%<sup>①</sup>，震惊全球。新加坡投资公司设立于 1981 年，当时已有近 20 年的管理经验，但在面对系统性风险时依然没能采取有效措施预警和规避风险。

俄罗斯第一支主权财富基金——石油稳定基金成立于 2004 年，至今运作时间尚未满 10 年，基金管理者的经验积累较为有限。资质尚浅的新基金在接踵而来的次贷危机、全球金融危机和欧美债务危机的严峻形势下，采取谨慎保守的投资策略，不失为明智之举。

## 2、动因之二：西方国家的“歧视”

欧美国家除英国对主权财富基金的投资公开表示欢迎外，德国、法国、美国等主要发达国家均采取不太友好的抵制态度，对来自主权财富基金的投资严格审查，并从法律上设立障碍，对俄罗斯的态度则更为敏感。俄罗斯被美国视为严重的“战略走向不确定”的潜在对手，其所建立的由国家控制的主权财富基金自然不仅违背了美国所认定的金融自由化，也有“把本国公司当做政府政策工具的倾向”，可能会借助主权财富基金在金融领域挑战美国，使得“全球化的下一场战斗略显端倪”，并在“美国公司管理方式上拥有发言权”，是对美国霸权的挑战。<sup>②</sup>李锋也认为，尽管俄罗斯主权财富基金成立不久，俄罗斯的新型“国家资本主义”尚处于整合国内市场、构建大型国际投资实体的阶段，俄罗斯的主权财富基金也尚未大规模进军全球资本市场，但以欧盟为主的发达国家已经非常担忧俄罗斯将主权财富基金用于实现其地缘政治目的，发达国家已经预测野心勃勃的俄罗斯人将会在全球金融市场上做一些惊天动地的投资。<sup>③</sup>在此客观环境下，俄罗斯主要投资国际债券和国内市场，的确是顺势之举。

## 3、动因之三：俄罗斯国内市场庞大，但投资环境不佳

世界经济论坛 2012 年 9 月发布的《2012-2013 全球竞争力报告》对全

---

① Victoria Barbary, Edward Chin, “Testing Time: Sovereign Wealth Funds in the Middle East and North Africa and the Global Financial Crisis”, *Monitor Group Report*, May 15, 2009, p.42.

② Sebastian Mallaby, “The Next Globalization Backlash”, *Washington Post*, June 25, 2007. 转引自宋国友：“主权财富基金的兴起与美国金融霸权”，《现代国际关系》，2007 年第 9 期，第 39 页。

③ 李锋：《主权财富基金的兴起：经济效应与中国的战略选择》，浙江：浙江大学出版社，2011 年，第 79 页。



全球 144 个经济体的生产力和发展前景进行评估，俄罗斯因位列第 67 名而在“金砖国家 (BRICS)”中垫底<sup>①</sup>。俄罗斯尽管在市场规模方面位列全球第 7，但受商品市场效率、金融市场发展两个指标的拖累（分别位列第 134 和第 130），导致效率增强因素 (efficiency enhancer) 整体下降至第 54 名。此外，该报告还对阻碍俄罗斯商业活动的原因进行了问卷调查，负面因素依次是腐败、政府机构的低效率、融资困难、税率、受教育劳动力不足、创新力不够等。<sup>②</sup>

以上反映了俄罗斯亟须改善投资环境以吸引外资介入，但建设良好的投资环境并非一蹴而就，俄罗斯直接投资基金采取联合投资模式引进外资无疑是一种有效的解决措施。本文认为该策略至少会为俄罗斯带来四个方面的益处：首先是联合投资的模式可以降低双方的风险，减少外国投资者对俄罗斯投资环境的担忧，有助于吸引外国资金流入俄罗斯企业，促进俄罗斯经济的发展；二是能起到示范作用，增强其他投资者投资俄罗斯的信心，可以更深层次地推动俄罗斯与其他国家的经贸往来；三是从长远来看有助于改善俄罗斯投资环境的声誉，外界对俄罗斯会更加关注，若能不断积累成功合作的案例，将会形成资金不断流入俄罗斯的良性循环；四是引入经验丰富的合作者，特别是著名的金融机构投资者，能使俄罗斯的 SWF 更快地提高管理能力，为未来顺利运营奠定基础。

## （二）投资策略选择的局限性分析

尽管俄罗斯主权财富基金目前选择的投资策略较好地适应了主客观条件，有效地规避了风险，但并非完美无缺，也不太适合作为长期战略。

### 1、即使投资保守，依然蕴含风险

表 4 展现了以月份为时间段的俄罗斯石油稳定基金的增长率。据统计，2004 年到 2005 年，石油稳定基金没有进行任何交易。2006 年 7 月 24 日（初次投资）到 2007 年 12 月 15 日，投资收益达到 1748 亿卢布（2006 年 12 月 15 日到 2007 年 12 月 15 日这一时间段收入为 1519 亿卢布）。因此，以美元

---

① 该统计中，其他金砖国家排名为：中国金砖国家中排名第一（位列第 29 名），随后依次为巴西（第 48 名）、南非（第 52 名），以及印度（第 59 名）。

② Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2012-2013”, *World Economic Forum*, September, 2012, p.304.

计算的投资回报率为 10.94%，以卢布计算的回报率为 5%，考虑到当时的通货膨胀率（分别为 11.7%和 10.9%），投资的实际回报是负值。<sup>①</sup>

表 4 稳定基金增长率(%)

时间	以卢布计算的 的增长率	以美元计算的 的增长率	时间	以卢布计算的 的增长率	以美元计算的 的增长率
2006 年 9 月 1 日	-21.6	-21.2	2007 年 6 月 1 日	3.6	2.8
2006 年 10 月 1 日	9.4	9.3	2007 年 7 月 1 日	3.8	4.1
2006 年 11 月 1 日	8.2	8.3	2007 年 8 月 1 日	3.9	4.1
2006 年 12 月 1 日	6.8	8.6	2007 年 9 月 1 日	4.5	4.3
2007 年 1 月 1 日	7.2	7.1	2007 年 10 月 1 日	3.2	6.1
2007 年 2 月 1 日	12.8	11.9	2007 年 12 月 1 日	3.7	4.6
2007 年 3 月 1 日	2.3	2.8	2007 年 12 月 1 日	-3.6	-2.1
2007 年 4 月 1 日	3.8	4.4	2008 年 1 月 1 日	9.4	8.6
2007 年 5 月 1 日	3.9	5.2			

资料来源：Sergey Drobyshevsky, *Russian Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds: New challenges for the Caspian countries*, Revenue Watch Institute, Baku-2011, p.144.

相关研究显示：短期内，股票的风险高于债券，但长期来看，股票的平均收益（发达国家G10 股票预计长期回报区间为 8%-10%）超过债券（预计长期回报区间为 5%-7%），且风险降低，因而对于主权财富基金这类长期机构投资者而言，股票资产是相对安全的资产<sup>②</sup>。摩根士丹利的研究也证实了这一观点：“随着主权财富基金的日趋成熟，其战略资产配置将更加倾向于权益资产和另类资产，并给出了成熟主权财富基金的立项战略配置模式：25%的债券资产；45%的权益资产；30%的另类资产”。<sup>③</sup>由此可见，主权财富基金有必要承担一定的风险以提升盈利能力，这样才更能达到真正保值增值国家财富的目的。较单一地集中于债券投资不仅难以获得较好的实际回报，还无法消除全球系统性风险、汇率风险以及通胀风险，反倒会造成贬值。因此，随着经验的积累，俄罗斯主权财富基金的资产配置也需要日益多元化，才能更加高效地保障国家财富。

① 资料来源：Sergey Drobyshevsky, *Russian Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds: New challenges for the Caspian countries*, pp.130-158.

② 谢平、陈超：《谁在管理国家财富？》，第 49-50 页。

③ 同上，第 57 页。

## 2、融入全球化是必然趋势

目前，主权财富基金在全球的投资配置呈现出亚洲、欧盟、美国三足鼎立的态势。威廉·米拉奇（William Miracky）等研究者基于Monitor-FEEM 交易数据库对 785 宗主权财富基金交易所涉及的东道国进行分析，发现按数量比例，投资OECD国家占 31%，投资BRIC占 19%，投资其他非OECD国家占 50%。但按照金额分布来看，投资OECD国家占 61%，BRIC占 14%，其他非OECD国家占 25%，总金额为 2500 亿美元。<sup>①</sup>可见尽管主权财富基金与OECD国家达成的交易数量并不多，但投资金额比重非常大。其原因在于，虽然投向非OECD国家有可能获得更高的回报，但这些地区优势企业比较少，市场的容量以及开放度也比OECD国家小得多。因而在主权财富基金进行投资配置时，OECD国家的优质资产依然备受青睐。

此外，即使在小范围内，金砖其他国家也是俄罗斯吸引外资的强劲对手。若俄罗斯的投资环境无法得到真正的改善，引进外资的数额将难以得到根本性的提高，也难以为继。因而俄罗斯有必要在改进投资环境的同时，也应选择其他国家的优质资产进行投资，借助资金往来进一步融洽双边和多边关系，在优化投资回报的同时构建良好的互信互利关系。

---

**【Abstract】** In order to avoid the impact of oil price volatility to the economy, Russia, the oil power, established the Oil Stabilization Fund in 2004, which is symbol of strategic management in national wealth. Then Russian Sovereign Wealth Funds experienced two major shifts, firstly the Oil Stabilization Fund split into the Reserve Fund and National Welfare Fund in 2008, as the result of the weak return of the funds, the Russian Direct Investment Fund was set up in 2010 and opened a new era. This paper mainly focuses on the motivations, the background of the transformation and the investment strategy selection of the Russian Sovereign Wealth Funds, in order to explore the origins of the unique mode.

**【 Key Words 】** Sovereign Wealth Funds, Russia, Transformation,

---

<sup>①</sup> William Miracky, Davis Dyer, Drosten Fisher ,Tony Goldner, Loic Lagarde &Vicente Piedrahita, “Assessing the Risks”, *Monitor Group Report*, June 2008, p.36.

## Investment Strategy Selection

**【 Аннотация 】** Россия, как нефтедобывающая страна, с целью избежания экономических последствий колебаний цен на нефть, в 2004 году создала Нефтяной стабилизационный фонд, что свидетельствует о том, что в России началось стратегическое управление национальным богатством. Фонд национального благосостояния России с тех пор претерпел два основных изменения, во-первых, в 2008 году Нефтяной стабилизационный фонд был разделен на Резервный фонд и Фонд национального благосостояния; однако, вследствие того, что инвестиционные поступления в Фонд не были идеальными, в 2010 году в России был основан Фонд прямых инвестиций, что ознаменовало собой новую эру. Данная статья посвящена изучению происхождения и мотиваций трансформаций Фонда национального благосостояния России и выбора инвестиционных стратегий, а также анализу источников уникального режима работы Фонда национального благосостояния России.

**【 Ключевые слова 】** Фонд национального благосостояния, Россия, трансформации, выбор инвестиционных стратегий

---

(责任编辑 姜睿)

## 解析俄罗斯开发与对外经济银行的建立与实践\*

潘成龙\*\*

**【内容提要】**俄罗斯开发与对外经济银行（外经银行或开发银行）是俄第一家真正意义上的开发性金融机构，是俄政府管理和发展经济的政策性金融工具。该银行依托国家政策、法律和信用支持，治理有效，业务多元，功能齐备。近年来，该行在克服金融危机影响、发展基础设施和创新产业、支持中小企业和出口、引进外资等方面，发挥了独特和重要的作用，成为整合俄罗斯各类发展机制、连接政府和私营部门的桥梁和纽带。其发展方向，体现了俄罗斯近期和未来的经济发展重点和方向。研究俄罗斯开发银行的运作特点和发展路径，对于促进我国政策性金融改革的深化有较强的借鉴意义；加强与俄开发银行的全方位合作，对于中俄金融合作有重要的引领和带动作用。

**【关键词】**开发银行 开发性金融机构 中俄金融合作

**【中图分类号】**D73/77(512) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0132-(18)

1991年苏联解体，俄罗斯经济向私有化和市场化转轨，银行业在保持国有银行主体地位的同时，开始对私人资本开放，银行数量迅速增加，建立了以“中央银行—商业银行”二级架构为主体、对外经济银行等政策性银行并行的银行体系。此后，随着国内外经济环境的发展和变化，银行体系经历了数次危机，不断调整、改革和发展。其中作为金融体系重要组成部分的对外经济银行，演变为目前的俄罗斯国家集团“俄罗斯开发和对外经济银行（外

\* 本文仅代表个人观点。感谢《俄罗斯研究》杂志匿名审稿人提出的修改意见，文中的任何错漏由笔者负责。

\*\* 潘成龙，国家开发银行办公厅秘书一处副处长。

经 银 行 ) ” ( Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)») (下文称“俄开发银行”)。这一大型国家开发性金融机构的演化过程,既代表了俄政策性银行的改革轨迹,也是俄银行业改革和发展的缩影。同时,还体现了俄罗斯由重视“银行政策”,到注重发展“政策性银行”,最后在巩固和发展商业金融的同时,决意打造国家开发性金融集团的改革和发展路径。

## 一、开发银行成立的背景与《开发银行法》

1998年,俄罗斯发生了殃及银行体系、资本市场等领域的全面金融危机。危机的发生,除国际经济金融危机影响之外,原因之一在于俄银行业本身。即银行在经营和发展战略上,注重资本运作和短期盈利,却偏离长期经济发展要求,支持实体经济的信贷资金不足。例如,在此次危机发生前,俄银行业信贷资产仅占总资产的32%,银行大部分资本借助通胀条件下的高利差进行投机获利,造成金融资产泡沫,最终在内外条件作用下引发危机。第二个原因是俄罗斯国家银行政策存在问题。转型时期强调自由化和去调控化,致使国家对银行业掌控不力,无法使其服务于国家的经济发展战略<sup>①</sup>。

1998年危机后,特别是普京总统执政后,在强化国家政权体系建设,突出“国家作用”的同时,对银行业进行了深入改革。一方面对90年代形成的金融工业集团进行整肃,改变金融寡头分占并控制国家金融资源,片面维护集团利益,容易造成金融危机的局面。另一方面加强政府对银行改革的介入和引导,推进银行重组,着力加强银行体系稳定性,建立了以国有控股银行为核心的银行体系。2001年末,政府通过《俄罗斯银行部门发展战略》,规定发展的目标之一是实现银行体系的稳定,防止系统性金融危机的产生;2004年,通过《俄罗斯银行部门改革战略》,规定银行改革的最终目的是保

---

<sup>①</sup> Смирнов А.В. Возможен ли финансовый кризис в России? <http://bankir.ru/publikacii/s/vozmojen-li-finansovii-krizis-v-rossii-1378959>

证和推动经济的发展，为此需要提高银行部门竞争力<sup>①</sup>。

在此背景下，俄政府开始重视政策性金融工具在支持实体经济、实现国家经济意图方面的作用，并建立了两家政策性银行——俄罗斯发展银行和俄罗斯农业经济银行。二者的主要职能是给实体经济贷款，并保证拨付预算资金的返还。因国家仅赋予两家银行政策性名义，未赋予其实质性的政策性地位，两家银行实力单薄，评级较低；加上未能超越商业银行范畴，需遵守商行规范，在激烈的竞争中无法占有市场，因而在配合国家政策、实现政府目标方面的作用微乎其微。从2002年开始，俄政府把目光投向以管理国家外债职能为主的对外经济银行，扩充其职能，发挥其政策性作用。该行积极为俄罗斯的改革提供融资支持，开始管理退休基金的资金，利用退休基金投资外汇有价证券。俄罗斯对外经济银行还同俄罗斯进出口银行一起，与八国集团成员国的金融机构签订相关国际金融合作协议，参与构建国家出口支持体系。随着对外经济银行在俄政府调控经济和吸引外资中的作用凸显，2005年，俄政府将其指定为上海合作组织银行联合体成员行<sup>②</sup>。参与上合银联体，特别是与中国国家开发银行的交流与合作，拓宽了俄政府及银行管理层的视野，使其认识到政策性银行作为政府的调控工具，可以在基础设施建设、战略性新兴产业发展、吸引外资以及宏观经济金融调控中发挥巨大作用。俄外经银行高管层在双边场合多次表示要学习中国国家开发银行经验，推动开发银行改组为开发性金融机构。2007年5月，俄总统普京签署《开发银行法》（Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О Банке развития»），合并对外经济银行、俄罗斯发展银行和俄罗斯进出口银行，成立国家集团“俄罗斯开发和对外经济银行”，开发银行转型和升级序幕从此拉开，俄罗斯有了真正意义上的国家开发性金融机构。

### （一）成立的相关背景

---

① 庄起善、窦菲菲：“俄罗斯银行业改革与发展(1988-2007)：动荡、危机到稳定”，《学术交流》，2008年第5期；大卫·兰恩：“世界体系中的后苏联国家：欧盟新成员国、独联体成员国和中国之比较”，《俄罗斯研究》，2010年第5期，第61-62页。

② 上海合作组织银联体成立于2005年10月上合组织上海峰会期间，成员行包括中国国家开发银行、俄罗斯开发银行、哈萨克斯坦开发银行、吉尔吉斯结算储蓄银行、塔吉克斯坦国家储蓄银行和乌兹别克斯坦对外经济活动银行。

**解决经济社会发展“瓶颈”，实现中长期战略目标。**1999年普京执政后，推行适合国情的改革战略，实行“可控市场经济”，掌握重要战略资源，包括经济资源。普京政府重视制定和实施长期经济发展战略，先后提出了一系列重要战略目标，如在2003年国情咨文中提出，到2010年的10年内，使国内生产总值翻一番；此后还出台了《2008年前工作基本方针》、《俄罗斯2005-2008年社会经济发展中期纲要》等。这些规划性文件，结合俄罗斯具体国情，致力于保持经济快速稳定增长、提高人民生活水平、提高国家竞争力，着力解决以下“瓶颈”问题：一是经济发展速度缓慢；二是经济的多元化程度低，结构不合理，经济增长对国际原料市场行情的依赖程度高；三是地区经济发展水平参差不齐，地区间人均GDP最高差30倍；四是交通、能源基础设施发展滞后；五是高科技和创新产业发展相对落后；六是俄罗斯经济与世界经济的一体化水平低；七是国家管理效率低下。

解决上述问题，需要刺激投资积极性，对国民经济进行大规模投资。据俄国家统计局2007年数据，为保持经济高速稳定增长，实现政府既定目标，俄罗斯未来7年投资需求为15.5万亿卢布，其中工业大项目投资需要9.5万亿卢布<sup>①</sup>。与巨额的投资需求相比，俄银行业整体规模和贷款能力明显不足。截至2007年1月1日，俄银行业总资产规模为14万亿卢布，对非金融领域贷款规模为8万亿卢布，其中公司类贷款7.9万亿卢布<sup>②</sup>。此外，大部分银行受制于资本充足率指标以及风险偏好，无法满足国民经济对大额中长期贷款的需求。为发挥金融促进经济发展的核心作用，解决投融资动力不足问题，俄政府一方面继续推进银行重组，建立了以国有控股银行为核心的银行体系；另一方面逐渐加强了政府对银行改革的介入和引导。其中，关键的步骤就是组建国家开发性金融机构，旨在“支持、促进经济增长和发展，解决具有全国性、全社会性意义的项目，并完成国家交给的任务。”<sup>③</sup>

---

① Хорошев С.С. Роль Банка развития в реализации региональных проектов// Банковское дело. 2008. №5.

② Обзор банковского сектора Российской Федерации. №63. Январь 2008 года [http://www.cbr.ru/archive/archive/root\\_get\\_blob.aspx?doc\\_id=8554](http://www.cbr.ru/archive/archive/root_get_blob.aspx?doc_id=8554)

③ Греф Г.О. Доклад на заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г.: «О создании государственного финансового института развития». <http://www.sibai.ru/content/view/597/714/>



**协调各类发展机制，整合资源，促进公私伙伴关系（государственно-частное партнерство, PPP），增强国家对经济的控制能力。**近年来，俄借鉴西方经验，把公私伙伴关系机制作为实施具有重大社会和经济意义项目的主导机制。该机制的特征是，政府作为发起方和主导方，邀请私人部门参与，经过签署正式的具有法律效力的协议，在平等互利、按比例出资和承担风险的基础上开展合作，实施具有公众和社会意义的项目。公私伙伴关系模式作为“私有化”的替代模式，成为俄政府发展社会基础设施、实现“可控市场经济”的现实选择。俄政府在法律和机制建设的层面上，积极推动该模式的试验和实施。近年来，俄罗斯有 60 多个地方政府通过了公私伙伴关系方面的指导性法律文件，联邦层面通过了《特许经营协议法》（Федеральный закон от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»）、《国家和市政需要的商品、工程和服务采购法》（Федеральный закон от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»）以及《俄罗斯联邦经济特区法》（Федеральный закон РФ от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ»）等法律性文件，对公私伙伴关系领域作了相关规定。在机制建设层面，2005 年通过的《经济特区法》，决定建立工业生产型和技术引进型两类经济特区。随后通过政府决议设立杜博纳、莫斯科等 4 个技术引进型特区，叶拉布加和利佩茨克两个工业生产型特区；2006 年，设立初始规模为 697 亿卢布的联邦投资基金，旨在通过联合融资、参股企业和担保等形式支持重大投资项目；2007 年增设阿尔泰边疆区等 7 个旅游休闲经济特区。

投资基金的设立，解决了部分投资资金的来源问题；经济特区的设立，解决了项目来源问题。在这种情况下，俄政府亟须一个媒介和代理机构，作为项目开发、评审和融资的主体，引导和协同投资基金，在国家资本和私人资本之间发挥桥梁和纽带作用。俄经济部前部长盖尔曼·格列夫（Г. Греф）指出，“开发性金融机构借助独特的地位和运作机制，可以整合国家和私人部门利益，降低风险，保证国家优先经济领域的资源配置”。“开发性金融机构的主要任务在于选择和支持风险高、回收期长，但对经济发展具有优先

意义的项目。支持的方式既可以是直接提供贷款，也可以与私人金融机构联合融资，或者通过提供担保、贷款保险等降低风险的手段，使国家重要项目从收入风险匹配角度对私人金融机构更有吸引力。国家开发性金融机构不是为明显亏损的项目提供国家资金，而是吸引私人资本进入优先领域、企业和商业领域，发挥融资‘催化剂’的作用”<sup>①</sup>。因此，国家开发性金融机构的成立，是俄罗斯实践“公私伙伴关系”机制的客观需要。以基础设施融资带动资源开发，引导私人企业参与的积极性，是俄开发银行成立的目的之一。

《开发银行法》直接规定俄开发银行为“公私伙伴关系”模式的市场参与者；开发银行为此专门成立了“公私伙伴关系”中心。如果把“公私伙伴关系”比作缰绳，那么投资基金、经济特区和俄开发银行可以比喻成三驾马车，而俄开发银行无疑是三驾马车的“中马”，起着核心带动作用。

**俄开发银行是在充分吸收国外经验的基础上组建的，是俄吸引外资、发挥地区影响力、参与国际竞争的需要。**如前所述，俄罗斯在组建俄开发银行前，并没有真正意义上的开发性金融机构，俄罗斯对于开发性金融的认识和重视，一是开发性金融机构以其特有的国家性、开发性和工具性特点，满足了俄国家掌控经济和金融的需要；二是俄外经银行与国外开发性金融机构合作的卓有成效的实践，为俄政府组建开发性金融机构积累了经验，坚定了组建开发银行的决心。国外开发银行的经验和实践，为俄组建开发银行提供了参照和样本。俄经济部前部长盖尔曼·格列夫指出，“目前世界上有 750 家开发银行，不包括跨国开发银行，业务覆盖大部分国家。其中德国、日本、意大利、中国、印度、巴西和墨西哥的开发银行起着重要的作用。有些国家的开发银行跻身大型国家银行之列”。“开发银行在德国、意大利、法国、日本等国的战后经济基础设施和基础产业恢复过程中，发挥了关键作用。在日本，为能源、汽车制造、渔业等领域的技术改造作出了重要贡献。在德国，推动了节能、公用基础设施发展和住房建设。在拉美国家，通过开发银行的投资，建立了完整的新的经济产业领域……国外，首先是新兴工业化国家的成功经验表明，开发银行对整个金融体系具有重要作用，可以为重要基础设

---

<sup>①</sup> Грэф Г.О. Доклад на заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г.: «О создании государственного финансового института развития».

施和创新项目的融资提供保证,也可以保证国家开发性金融机构之间的业务协同”<sup>①</sup>。

其次,俄罗斯组建开发银行,也基于对开发银行在区域和国际合作中特殊作用的认识。“有些国家的开发银行可以直接影响国际关系的不同领域,实质上起着综合性、多功能型开发的功能,随着地区间一体化程度的提高,他们的活动突破狭窄的单一民族国家的藩篱,成为特定的政治、经济集团和跨国公司集团利益的体现者和协调者”<sup>②</sup>。

最后,开发银行也是俄罗斯吸引外资的重要工具。俄开发银行行长弗拉基米尔·德米特里耶夫(Владимир Дмитриев)曾表示,开发银行要成为将国际资本引入俄罗斯市场的“泵站”<sup>③</sup>。为此,2011年6月俄开发银行发起成立长期直接投资基金“俄罗斯直接投资基金”(Российский Фонд Прямых Инвестиций (РФПИ))及其管理公司,目的是吸引外资,参与俄经济关键领域现有产能的现代化和建设新的产能。基金的目标规模是100亿美元,计划每年注资20亿美元;其中,与外方投资者共同投资,是决定是否对某一项目进行投资的关键标准。二十国集团及亚太经合组织国家,对基金支持的项目很有兴趣。2012年6月,“俄罗斯直接投资基金”管理公司与中国投资有限责任公司,签署《中俄投资基金管理公司正式成立及其基本原则的备忘录》,目标募集规模为20亿至40亿美元的基金<sup>④</sup>。

## (二)《开发银行法》的相关规定

俄借鉴国外大部分开发性金融机构的经验,对开发银行的设立和运作单独立法。2007年,俄通过专门联邦法律《开发银行法》,随后出台《关于国家集团“开发和对外经济银行(开发银行)”金融政策的备忘录》,赋予开发银行前所未有的地位、治理结构和功能。一是规定开发银行的性质为俄联邦国家集团。其地位、经营目的、功能和职责由《开发银行法》和其他联邦法

---

① Греф Г. О. Доклад на заседании Правительства РФ 14 декабря 2006 г.: «О создании государственного финансового института развития».

② Там же.

③ Реут А. Банк развития---это не гарантия, а шанс---председатель Внеш -экономбанка Владимир Дмитриев рассказал об амбициозных планах своего детища. <http://bankir.ru/publikacii/s/bank-razvitiya--eto-ne-garantiya-a-shans-1370162>

④ [http://www.china-inv.cn/resources/news\\_20120605\\_892392.html](http://www.china-inv.cn/resources/news_20120605_892392.html)

规定，印章可以使用俄联邦国徽图案。适用于商业银行的《银行和银行活动法》涉及开发银行时，需遵循《开发银行法》，不得与之相矛盾。《银行和银行活动法》关于信贷机构登记和许可制度、破产重组和信息披露等方面的规定不适用于开发银行；二是规定了独特的治理架构。规定监督委员会是银行的最高管理机构，监督委员会主席由俄政府总理担任，成员由政府副总理和主要职能部门部长组成。现任监督委员会主席是政府总理梅德韦杰夫，成员包括5名副总理、经济发展和财政部的部长以及开发银行行长。监督委员会的职责包括：确定银行经营活动的方向，批准银行管理机构条例、分支机构和代表处条例，批准年报、收支（预算）计划，批准开发银行各类储备和基金建立程序，批准利润、储备和基金使用程序，批准设立分支机构、开设代表处及成立法人机构，听取行长关于经营活动的报告，批准发债及发债程序；三是规定开发银行不与商业银行竞争的基本经营原则。开发银行不吸收自然人存款。俄联邦政府权力部门和联邦主体政府权力部门无权干涉开发银行在《开发银行法》框架内的经营活动。

《开发银行法》明确规定该银行经营活动的目的是提高俄联邦经济竞争力，促进经济多元化；参与具有国家意义的项目和公私伙伴关系模式下的项目，包括俄联邦投资基金参与的项目、经济特区基础设施项目和列入联邦目标规划的项目。明确银行重点支持对俄经济至关重要的领域，一是经济发展中基础设施瓶颈项目，包括能源和交通基础设施、住房和公用基础设施及旅游基础设施；二是创新和高科技产业项目，包括航天、造船、电子工业、核能、国防、计算机、通讯、医疗制药等；三是提高自然资源利用效率、保护环境和改善生态环境项目；四是中小企业；五是支持农业和工业产品及服务出口，促进国家出口多元化。在此基础上，规定银行2007-2010年的优先投融资方向，包括飞机制造和火箭航天工业、造船、电子工业、核工业及核电、交通、特种和能源机器制造、冶金、木材加工、国防工业、农业、战略计算机技术和软件、信息通讯系统、医疗技术和制药。上述领域是俄罗斯当前和未来发展的瓶颈，也是俄政府关注和重点支持的重点。俄政府一系列制度和机制安排，如设立俄联邦投资基金、经济特区、确定联邦目标规划项目、鼓励通过公私伙伴关系实施公共项目等，目的都在于发展上述领域。

《开发银行法》还规定了开发银行的业务范围。一是开发银行的业务范围包括贷款、投资、并购、发债、租赁、结算和银行服务、金融产品交易、担保、出口保险等多种类别，并作为政府的代理机构，承担国家福利基金信托管理和国家外债管理的职能；二是融资贷款是开发银行的主要功能之一，主要包括项目融资和贸易融资。法律明确规定开发银行贷款以期限 3 年以上的中长期贷款为主，比例不低于 80%；三是开发银行在投资并购方面有很大的自由度，可以参与大额中长期项目的资本金、参股符合其业务方向的企业，购买企业债券，还可以参股金融机构（银行、证券和保险公司），收购经营实体、投资基金及份额投资基金股份；四是为解决资金来源问题，最大限度地利用国内外资源，开发银行可以依法发行债券和其他有价证券，向第三方购买债权，发行债权担保证券，在国内外市场上借款，包括同业借款，吸收所支持项目的法人存款并自主运作；五是开发银行可通过担保、保险业务支持俄罗斯优势产品和服务出口。开发银行为俄工业品出口企业、出口商、外国进口商、俄罗斯和外国银行、外国政府的贷款提供国家担保，同时承担出口信用保险机构的职能，可以提供出口商业和政治风险保险（最高承保责任额不得超过资本金的 25%）。此外，开发银行还为财政委托贷款提供银行服务，这些贷款用于支持俄企业工业品出口，在国外建设工程，提供成套设备；六是为管理流动性，开发银行可以从事金融产品交易，包括产品、有价证券、外汇和期货类交易，进行外汇现钞和现汇买卖。

总之，《开发银行法》为开发银行业务运作提供了最大限度的自由度和灵活性保证，使银行集“投、贷、债、租、金融交易、保险、信托、外债管理”多功能于一身，发展成为真正的金融集团，反映俄政府打造全能型国家开发性金融集团的决心。

## 二、俄开发银行的实践分析

在成立以来短短 5 年多时间里，开发银行充分利用法律赋予的地位和职能，发挥政府政策性金融工具的作用，在俄罗斯经济发展中发挥了积极的、重要的作用。与此同时，也实现了自身的发展壮大。目前，开发银行在俄罗

斯的资产规模排名第四（前三名为俄罗斯储蓄银行、外贸银行和天然气工业银行），资本金排名第三，公司贷款余额排名第四。资产规模从 5445 亿卢布增加到 22965 亿卢布，资本金从 1800 亿卢布增加到 3836 亿卢布，贷款余额从 1059 亿卢布增加到 5054 亿卢布，投资额从 82 亿卢布增加到 2326 亿卢布<sup>①</sup>。

### （一）金融危机中的表现

2008-2009 年的全球金融危机发生后，为应对危机带来的银行业流动性吃紧、股票市场暴跌、企业债务负担加重等影响，俄政府通过俄开发银行实施了多方面的反危机措施。一是为 10 家俄罗斯大公司的外债进行再融资，为 17 家银行提供 500 亿美元附属贷款，用于俄大公司和金融机构补充流动性并偿还外债，在危机时刻支持俄金融市场；二是拯救两家俄罗斯银行和一家乌克兰银行；三是为向国家优先行业领域企业提供贷款的银行提供国家担保；四是动用 1750 亿卢布的国家福利基金，由俄开发银行具体操盘，用来收购俄主导型大公司的股权，以抑制因外债问题突出、原材料价格下降，企业进一步贬值以至被外资廉价收购的风险，支持了证券市场，所投资金于年底收回，向国家福利基金全额返本付息。开发银行为落实上述措施，运用资金总额达到俄当年 GDP 总额的 2.5%，其在俄政府应对危机中的表现，充分体现了开发性金融机构在紧急时刻所起的关键性作用。

### （二）支持重点领域

基础设施、创新产业、中小企业和高附加值产品出口，是当前俄罗斯经济的“瓶颈”和短板，也是俄政府重点发展的领域。成立以来，俄开发银行在支持上述领域方面取得了显著成效。

**基础设施。**经济持续发展的必要条件是建立发达的基础设施，这也是开发银行重点支持的领域。截至 2012 年初，在开发银行的全部贷款余额中，基础设施项目占比 34.7%。2010 年，俄开发银行通过了“2011-2015 促进城市和地区发展融资计划”，决定每年投入 20 亿卢布，主要支持国家机关或地方自治机关设立的社会基础设施项目筹建公司（包括准备法律文件、技术经

---

<sup>①</sup> Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности Годовой отчет за 2011 год, 网络版, 共 124 页, [http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/reports/annual/VEB\\_Annual\\_2011\\_r.pdf](http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/reports/annual/VEB_Annual_2011_r.pdf)

济论证等)。2011年,开发银行成立了“远东和贝加尔地区发展基金”股份有限公司,注册资本5亿卢布,主要方向是参与实施地区基础设施项目,促进远东和贝加尔地区社会经济综合开发,提高向该地区(共包括12个联邦主体)投资的吸引力。

**高科技产业和创新部门。**在航天技术领域,与联邦航天署签订合作协议,就新航天技术研发和生产、航空节能技术项目等开展合作。与“天然气工业集团太空体系”集团签署合作协议,支持创新项目“太空无线定位监控系统‘北极-R’”,以发展国产卫星制造和太空基础设施。2011年与俄联邦能源部签订《组建能源金融署意向备忘录》,在俄联邦建立吸引预算外资金、提高能效和节能的有效机制。2011年6月,与“列诺瓦”集团公司签署合作协议,支持生物技术、医疗和制药领域的投资项目。为支持俄国家创新中心“斯科尔科沃”项目,开发银行专门成立了非商业性组织“开发银行创新基金”,通过参股和贷款形式,对相关创新项目进行前期孵化和支持。上述协议和项目的实施,有利于降低对高技术的进口依赖,发展高技术生产,促进就业,增加各级税收收入。

**中小企业。**2008年,开发银行通过“支持中小企业计划”,拟运用多重工具和机制支持中小企业。开发银行通过全资子公司“中小企业银行”,利用伙伴行网络及支持中小企业的各种金融组织(租赁、代理融通公司、微型金融公司),共同为中小企业提供融资服务。截至2012年初,有229个合作伙伴参与了该计划。开发银行与111家银行和118家非银行金融机构签署了贷款协议,共为中小企业主体提供支持资金1213亿卢布。该计划覆盖83个联邦主体,支持的行业58%为非贸易领域,其中生产领域为20%<sup>①</sup>。在支持对象的选择上,重点是支持实施创新项目、生产现代化项目和节能项目的中小企业,并在利率上对上述主体实行优惠。为整合各方力量,构建全国性的支持中小企业机制,开发银行与中小企业银行、“俄罗斯纳米技术”公司、科技领域小型企业发展促进基金、俄罗斯创业投资协会、莫斯科银行间外汇交易所、全俄中小企业社会组织“俄罗斯支柱”和联邦青年事务署等签署了

---

<sup>①</sup> Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»  
Годовой отчет за 2011 год.

“开发性机构和相关组织全程支持创新项目”的协议。同时，开发银行注重加强中小企业融资方面的国际合作。2011年，与德国复兴信贷银行（KfW）签署谅解备忘录，酝酿成立国际支持企业活动基金；与欧洲复兴开发银行、意大利联合圣保罗银行、瑞士苏黎世银行和印度进出口银行合作，从上述银行吸引10亿欧元贷款，支持中小企业，由开发银行提供担保。

**俄罗斯出口。**出口能力，特别是高附加值产品出口能力低下，是俄罗斯经济的短板之一。俄高技术产品出口在世界的份额不超过0.3%-0.4%。目前仅有0.5%的俄罗斯企业有出口能力，61%的出口产品为石油和石油产品，仅有5%的出口产品为高水平加工产品。为此，开发银行利用多种工具和形式支持国家出口，包括提供高技术产品的出口信贷和买方信贷，提供担保和开立信用证。主要支持领域包括国防工业产品、航空制造、交通、特种机械和能源机械制造。截至2012年1月，开发银行为支持出口提供的贷款总额为70亿卢布，担保额度为446亿卢布。支持的项目包括，为厄瓜多尔的一家公司（HIDROTOAP E.P.）提供12亿美元银团贷款，支持其购买俄罗斯统一电力公司的能源设备；为白俄罗斯开发银行提供89亿美元授信，支持其购买俄罗斯能源设备；计划为安哥拉电信和信息技术部提供银团贷款，支持安方购买俄罗斯“能源”火箭太空集团产品，建立本国广播通讯太空系统。为加大对出口的支持力度，促进俄高科技产品走向世界，2001年10月，俄开发银行还成立了俄罗斯出口信贷和投资保险有限公司（Российское агентство по страхованию экспорт -ных кредитов и инвестиций (ОАО ЭКСАР)，注册资本300亿卢布，主要为俄罗斯出口商和投资者提供商业和政治保险，为供货商、出口商以及提供出口信贷的银行提供保险。这是俄历史上第一家出口信贷保险机构，对于俄经济发展具有重要意义。

### （三）多机制动员能力

通过各种机制建设和资源整合，俄开发银行已充分体现出开发性金融机构的作用。取得如此显著的成效，关键在于充分调动了两类经济主体，一是政府，二是企业。政府层面，积极发展与地区的合作，支持联邦主体地方的经济发展；企业层面，积极倡导和实践公司伙伴关系机制，实现政府资源和企业资源的有效整合。



**与政府的合作。**在联邦政府层面，从 2008 年 12 月起，根据俄政府《关于俄联邦投资基金财政拨款的形成和使用规则》决议，开发银行履行俄政府财务顾问的职能，为具有全国意义的项目和地区投资项目提供融资顾问，并对这些投资资金的使用进行监督。2011 年共审议通过了 11 个与联邦投资基金共同投资的项目。在地方政府层面，至 2011 年底，与俄联邦 81 个主体中的 51 个签订了合作协议。以卡卢加州为例，2011 年，开发银行与该州政府签订了“2011-2013 年综合开发共同行动计划”，商定共同支持州内的投资项目，在公私伙伴关系模式下发展中小企业。

**加大支持边疆和民族分裂活动集中地区的经济发展和企业融资活动。**如在北高加索联邦区，2011 年开发银行就参与了该地区的 5 个项目，共提供贷款 61 亿卢布，是 2010 年的 3.8 倍。其中包括，车臣共和国的“农副产品加工业综合体”项目和达吉斯坦共和国日产 600 吨的浮法玻璃项目。此外，开发银行 2011 年评审通过了卡拉恰伊-切尔克斯共和国“阿尔西斯”全季节山地度假区综合体项目。该项目在俄总统和政府批准的在北高加索边疆区、克拉斯诺达尔边疆区和阿迪格共和国建立旅游孵化器规划的框架内，包括建设 4 个共可容纳 25000 人的度假村。为配合北高加索联邦区的投资项目，开发银行 2010 年成立了子公司“北高加索发展集团”。截至 2012 年初，该集团共决定参与该地区的 10 个投资项目，投资总额为 807 亿卢布。

**支持“单一产业城市”发展。**开发银行积极参与单一产业城市的经济现代化任务。针对俄罗斯批准的《2011 年至 2012 年促进单一产业市政组织经济发展综合措施》，开发银行从中选取了 37 个项目，项目总投资 3600 亿卢布，其中开发银行融资支持 2600 亿卢布。截至 2012 年初，已经完成对单一产业城市项目 10 个项目的融资。

**发展公私伙伴关系。**通过国家和私人企业的有效合作，促进基础设施建设，实施有全局意义的项目。截至 2011 年底，在开发银行的参与和指导下，共有 7 个联邦主体共建立了 25 个地方性公私伙伴关系中心，通过 17 个地方性公私伙伴关系机制相关法律。同时，开发银行收到 47 个联邦主体 96 项投资咨询服务申请。此外，开发银行还与联合国发展计划署合作，实施“在俄罗斯发展公私伙伴关系”共同项目。与此同时，开发银行与联合国发展计划

署合作创立了捐赠基金，主要吸引俄罗斯和外国公司、国际和俄罗斯金融机构以及慈善基金参加。基金为财政收入水平低的联邦主体，在公私伙伴关系的机制下，提供技术支持。创立以来，开发银行共支持了 20 个此类项目，总价值 7441 亿卢布，其中参与融资 3792 亿卢布。

#### **（四）参与国际和地区金融合作**

开发银行以国家信用为支撑，充分利用国际金融市场，积极参与各类国际合作机制，实现了资本来源的国际化 and 低成本化，有效支持了银行的业务扩张。一是利用国际金融市场获得低成本资金。在向外国银行贷款方面，2011 年，开发银行获得了其历史上最大的一笔银团贷款，数额为 24.5 亿美元。采用的是俱乐部交易形式（Club deal），共有 19 家国外银行参与，利率为 Libor（六个月）+1.3%。仅 2011 年一年，开发银行通过双边协议和俱乐部交易形式与外国银行签订借款协议，总额为 705 亿卢布，是 2010 年的 9 倍。其中包括，来自日本国际协力银行的 14 年期 10 亿美元借款；来自日本三井住友银行 5 年期 5 亿美元的借款，用于支持鞑靼斯坦共和国境内的化工项目；来自汇丰银行 10 年期 67 亿卢布的借款，用以支持卡卢加州水泥厂建设项目；从德意志银行借款 6010 万卢布。在债券发行方面，通过在资本市场上发行债券和从国外金融机构贷款，2011 年共筹集资金 4021 亿卢布。2011 年 2 月，开发银行发行 5 年期欧洲债券共 5000 万瑞士法郎，利率为年利率 3.75%。是俄罗斯迄今发行主体发行的期限最长、利率最低的欧洲债券。二是积极参与国际金融合作，与欧盟、独联体和上合组织国家建立密切的合作关系，在国际和地区经济金融合作中影响力日益扩大。2009 年 8 月，开发银行与麦格理集团、麦格理资本基金管理公司等签署联合投资协议，成立的俄罗斯份额投资基金，共同投资俄罗斯和独联体国家资产，其中包括对俄和独联体国家基础设施建设（包括公路、机场、港口、住房及公用基础设施、铁路运输、通讯等）进行融资。2009 年，开发银行成功参股乌克兰工业投资银行，对这家濒临破产的银行实施改组；这对稳定乌克兰的银行系统及工业系统，特别是煤炭、冶金、石化、机器制造等行业就业岗位的维持，起到了支持作用。在白俄罗斯，开发银行设立子公司“白俄开发银行”，并追加注资，重点支持冶金、能源、铁路领域的大型企业和俄罗斯设备、技术向邻国的出口。白

俄开发银行成为开发银行在后苏联地区经营战略的忠实履行者，是独联体金融和工业一体化的前哨，并在卢布作为地区储备货币和结算货币的政策中发挥了关键作用。为支持欧盟和俄罗斯达成的现代化伙伴关系的倡议，开发银行与欧洲复兴与发展银行和欧洲投资银行，签署谅解备忘录，确定了优先对提高能效的项目以及通讯、生态、交通领域的创新性中小企业提供支持，目的在于提高经济的现代化水平。

### 三、结语及展望

**开发性金融在俄罗斯的发展前景。**俄罗斯开发和对外经济银行的成立和实践，是俄经济改革和金融改革取得的重要成果，标志着在经历了多年探索后，俄找到了一条政府通过管控金融、运用政策性金融工具管控和发展经济的路径。开发性金融机构的动员、协调和整合功能，有助于解决长期掣肘俄罗斯经济的中长期投融资机制缺失和中长期资金缺乏的难题，有助于解决长期困扰俄罗斯政府与市场二元对立问题；是连接政府资源和市场资源、国家资本和私人资本、国内市场和国际市场的重要桥梁；并把俄政府的各类发展战略和各项优先计划、各种机制统一起来，这将对俄罗斯经济潜力的发挥和创新起到推动作用。特别是开发银行积极支持的公私伙伴关系模式，开发银行在其中实际充当了政府与市场中介的作用。它依托组织优势和资源优势，带动私人企业参与基础设施建设，弥补国家财政资金不足，带动就业，也是中央政府与地方合作的纽带。2011年，开发银行确立了银行2011-2015年中期发展战略，任务包括：1、加大对基础设施建设和新增生产能力项目的支持力度；2、拓宽参与实施投资项目的工具；3、在公私伙伴关系框架内支持各地区的投资活动；4、采取各种措施，支持中小企业发展；5、发展支持出口的金融工具。可见，开发银行的业务发展方向，体现了俄罗斯经济发展的重点。开发性金融机构与俄经济发展之间，可能会形成一种良性互动的关系。随着俄经济的发展，开发银行有日益做强的势头。

**对中俄金融合作的影响。**俄开发银行是上合组织银行联合体的成员，与我国的国家开发银行一起，是上合银联体的主导银行，在上合组织银联体合

作中具有举足轻重的地位。加强和深化与开发银行合作，有利于从高端上实现我国的金融资源和产业优势与俄金融和产业机会的对接，有利于实现与俄各联邦主体的项目和资本对接，有利于在各类国际金融合作机制和平台中与俄方协调利益和立场，进而夯实中俄两国务实合作的金融基础。就具体合作方式而言，一是同为上合组织银联体成员行，我国国家开发银行可以在银联体框架内与其加强双边和多边合作，促进上合组织国家的共同发展；二是在既有投资合作的基础上，加大与开发银行在直接投资领域的合作力度，利用双方的优势，在基础设施、创新和高科技领域加强合作；三是通过开发银行的平台，通过转贷等方式，加深与俄罗斯地方政府的合作，促进中国企业走出去；四是双方可加强在各种国际合作机制中的协调和协同，在争取规则制定权和国际金融话语权方面加强合作。

**对深化我国政策性金融改革的启示。**俄罗斯开发性金融机构具有自己的特点。一是起点高。俄罗斯开发银行设立的时机，正是国际金融市场更加开放和深度融合的时期，充分借鉴了我国国家开发银行和德国、巴西等国家开发性金融机构的发展经验和模式，并结合俄罗斯经济发展的特点和需要，是俄罗斯政府顶层设计的结果。二是定位高。开发银行的性质为俄联邦国家集团，是国家长期的战略性工具，其活动有专门的立法保障，由政府集体监管，享有国家主权信用，利用国内国外金融资源，发挥开发性金融机构的最大效能。同时，法律规定的其不与商业银行竞争的原则，又最大限度地维护了金融市场的公平。三是目标高。开发银行支持的重点，是俄政府关注的热点，也是俄经济发展的战略优先方向。开发银行已经成为俄政府调控经济的重要战略工具，成为俄罗斯经济发展的重要融资平台、投资平台和筹资平台，成为独联体和上合组织地区重要的金融力量。

开发银行的实践，对我国深化政策性金融机构改革，具有重要的借鉴意义。一是应充分重视开发性金融在经济发展中的作用，通过发展和壮大开发银行，在确立其作为支持“两基一支”主力行地位的同时，促使其在建设中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的“新四化”进程中、在促进我国创新产业发展和经济结构调整中发挥更大作用。二是应该充分重视和肯定开发性金融机构在连接政府和市场、连接地方和中央的纽带作用和资

源整合作用，明确其政府调控工具的地位，给以充分的政策支持和法律制度保障。三是充分重视开发性金融机构在国际和地区金融合作中的作用，给予长期稳定的国家信用支持，增强其在国际金融市场的竞争力，使其在国际和地区金融合作中享有与我国国际地位相当的话语权和主导权，以免在国际竞争中落人之后。

---

**【Abstract】** The Bank for Development and Foreign Economic Affairs (also called Vnesheconombank, Development Bank) is, in a real sense, the first Russian financial institution of development. It is also a policy-related financial instrument for Russian government to manage and develop its economy. Supported by national policy, legislation and sovereign credit, it has witnessed effective corporate governance, diversified businesses and multiple functions. In recent years, it has played a unique and important role in overcoming negative influences of the global financial crisis, developing infrastructure and innovative products, supporting SMEs, state export and introducing foreign capitals. Accordingly, it has become a bridge among different development mechanisms and a link between government and private sectors. As a result, its direction represents development focuses and even direction of Russian national economy in a short and medium term. A study on Development Bank's operating characteristics and development paths will help to further understand ways in pushing forward China's national policy-related financial reform and strengthening all-round cooperation with Development Bank, which will greatly contribute to leading and promoting Sino-Russian financial cooperation.

**【Key Words】** Development Bank, Development Financial Institute, Sino-Russian Financial Cooperation

**【 Аннотация 】** Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк, или Банк развития)» России по праву считается первым государственным финансовым институтом развития России. Будучи финансовым

инструментом правительства в урегулировании и развитии экономики, Банк развития имеет особый юридический статус, и его кредитный рейтинг соответствует суверенным рейтингам России, Банк обладает государственной политической, экономической и кредитной поддержкой. Многогранная деятельность Банка и наличие всех необходимых функций, а также эффективное управление позволили ему добиться видных успехов в преодолении негативных влияний мирового финансового кризиса на российскую экономику, в развитии инфраструктуры и инноваций, в поддержке МСП, а также в привлечении иностранного капитала. Банк стал важным звеном, связующим различные механизмы развития и, своего рода, мостом, объединяющим правительство и частный сектор. Направление деятельности Банка развития определяет приоритеты и направление экономического развития России в настоящее время и в ближайшем будущем. Изучение специфики функционирования Банка развития и траекторий его развития поможет лучше понять возможные пути углубления реформирования политических финансовых институтов Китая. Укрепление всестороннего взаимодействия с Банком развития непременно будет способствовать финансовому сотрудничеству между Китаем и Россией.

**【Ключевые слова】** Банк развития, финансовый институт развития, китайско-российское финансовое сотрудничество

---

(责任编辑 肖辉忠)

# 俄罗斯国际发展援助的特点

## ——兼与苏联时期比较\*

宋艳梅\*\*

**【内容提要】**近年来,受国际政治和金融危机等因素影响,国际发展援助的格局发生了明显变化:发达国家援助规模和比例缩小,而快速发展的新兴经济体的援助规模和比例不断扩大。随着经济持续发展,综合国力不断提高,俄罗斯日益注重参与国际发展援助活动并确立了新兴援助国的地位。目前俄罗斯已经初步构建了国际发展援助体系,并在发达国家发展援助占比降低之时大幅提高本国国际发展援助的规模,在一定程度上改变了其国家形象。同时,较之于传统援助国俄罗斯的国际发展援助体系尚有许多不足,因此未来它必会利用各种平台和契机,进一步完善该体系以进一步提升援助国地位,重树大国形象。

**【关键词】**俄罗斯 国际发展援助 苏联 特点

**【中图分类号】**D83/87(511.2) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0150-(22)

### 引言

国际发展援助(International Development Assistance)定义包括广义和狭义两种,本文主要涉及狭义概念,即“发达国家或高收入的发展中国家及

\* 本文系教育部人文社会科学研究一般项目“俄罗斯传统经济文化与当代市场经济建设”(项目批准号:10YJA850034)及“对非农业官方发展援助的国际比较及三方合作模式研究”(项目批准号:09YJAGJW005)的阶段性成果。衷心感谢匿名审稿人的宝贵意见,文中的任何疏漏由作者本人负责。

\*\* 宋艳梅,对外经济贸易大学外语学院,副教授。

其所属机构、有关国际组织、社会团体以提供资金、物资、设备、技术或资料等方式，帮助发展中国家发展经济和提高社会福利的具体活动”<sup>①</sup>。按照国际发展援助所涉内容来看，它既是国际经济合作的方式，也是各国重要的经济外交手段。近年来，由于国际政治和金融危机等因素的影响，国际发展援助的结构发生了巨大变化，英美等传统援助大国的占比降低，而金砖国家等新兴经济体的占比提高。俄罗斯既是“八国集团”（以下简称G8）成员，又是“二十国集团”（以下简称G20）和“金砖国家”成员，“身兼数职”的身份为其提供了诸多平台，享有更多开展国际发展援助的战略机遇。俄罗斯在2005年完成了由受援国向援助国的身份转变，所以本文研究时段主要为2005年至今。文中主要采用比较研究的方法，将俄罗斯与传统援助国进行比较，同时与前苏联比较，分析俄罗斯在国际发展援助格局中的地位，总结其国际发展援助体系的特点。

## 一、法律和管理体系的特点

20世纪90年代初开始的激进转型使俄罗斯遭受巨大的社会灾难，经济持续衰退，国力不断下降，同东欧转轨国家一起被经合组织国际发展援助委员会列入受援国名单，直至2004年。2005年俄罗斯由受援国转为援助国，开始建立国际发展援助的法律和管理体系。

### （一）法律体系初步建立，尚需完善

2005年俄罗斯着手相关的立法工作，政府要求执行机构为国家参与国际发展援助活动提供制度保障。2006年11月，政府批准了《俄罗斯联邦参与国际发展援助构想》（下称“援助构想”）草案，最终方案于2007年6月14日由总统批准，成为俄罗斯参与国际发展援助的法律基础。“援助构想”是俄罗斯国际发展援助领域的重要文件，其法律基础是俄罗斯宪法、俄罗斯联邦对外政策构想、联邦国家安全构想、俄罗斯预算法典。制定“援助构想”，

---

<sup>①</sup> 李小云等编著：《国际发展援助概论》，北京：社会科学文献出版社，2009年，第2页。



还参照了联合国宪章及国际发展援助其他国际组织的文件，如千年宣言、蒙特雷共识、约翰内斯堡执行计划、2005 年世界首脑峰会成果、2005 年《援助实效问题巴黎宣言》等等。另外，俄罗斯 2020 年前对外政策构想、2020 年前国家安全战略以及俄罗斯联邦 2020 年前社会经济发展长期构想（2012 年 3 月重新修订）的部分内容，均成为国际发展援助法律体系的重要组成部分。为体现对出任 2014 年 G8 主席国的重视并保证 2015 年实现千年发展目标国际发展援助系列活动的整体性，俄罗斯又制定了 2011-2015 的国际发展援助新计划。至此，初步建立起了国际发展援助的法律体系。

在初步建立法律体系框架后，俄罗斯注意汲取传统援助国的经验，逐步完善该体系。2010 年前，俄罗斯是 G8 中唯一没有将国际发展援助纳入预算法的国家，在 2010-2012 年预算政策的咨询报告中，俄罗斯政府首次将履行所承担的国际义务作为重点，其中包括向最贫穷国家提供发展援助。然而发达国家的实践证明，完善该领域的法律体系需要较长的过程，例如在美国这一过程持续了十年左右。俄罗斯的援助构想于 2007 年才颁布实施，因此诸多内容尚需细化和完善。目前突出的问题是，吸引本国企业参与发展援助活动尚无章可循，严重阻碍了“援助构想”的落实；“官方发展援助”概念未被纳入法律体系，不利于开展国际合作。

## （二）管理体系：部门繁多，缺乏统一性

为确保国际发展援助战略的实施，俄罗斯构建了相应的管理体系：主要负责机构是外交部、财政部和民防与紧急情况及消除自然灾害后果部。外交部（国际合作司和国际组织司为主管部门）和财政部负责协商解决俄罗斯国际发展援助的经费问题，包括确定优先援助的国家和地区，确认援助政策的合理性、援助规模、援助形式以及条件等。2008 年 9 月成立了隶属外交部的联邦独联体、海外同胞以及国际人文合作事务署（通常简称“俄罗斯合作署”），负责同独联体国家的合作。财政部国际金融关系、国家债务和国家金融资产司负责提交国家在双边和多边关系基础上官方发展援助的政策建议。2009 年 12 月，该司分解为国际金融关系司和国家债务及国家金融资产司，国际金融关系司成为财政部负责协调国际发展援助问题的主要部门。

实际参与国际发展援助的俄罗斯政府机构和部门很多。总统办公厅在其中的作用至关重要，负责总统参与 G8 和 G20 活动的相关事务，为总统准备参加峰会的各类文件。总统代表负责与主要工业国家集团及 G8 成员国首脑代表联系的具体事务，这些事务与国际发展援助活动密切相关。由联邦委员会和国家杜马、俄罗斯政府、外交部、联邦独联体事务、俄侨和国际人文合作署、财政部联邦国际发展署、经济发展部、民防和紧急情况及消除自然灾害后果部、农业部、工业贸易部及能源部、教育部、卫生保健和社会发展部、自然资源和生态部及其他相关部门组成跨部门工作组，由财政部和外交部共同领导，协调俄罗斯政府机构同国际组织及其他援助国的活动。如此众多部门参与的管理体系存在严重的缺陷，实施援助过程中涉及的部门利益冲突很难解决。传统援助国如美国、日本等都建立了国际发展援助的专门负责机构。日本在政府开发援助的管理方面已经形成较为完善的规划、实施和评价体系。在管理架构上，日本官方发展援助业务几乎涉及日本所有中央省厅，外务省作为窗口单位负责统一协调和实施，并通过各种定期召开的联席会议机制，加强与有关省厅在援助实施上的协调与合作。在评价机制方面，日本外务省自 2001 年开始设立了“ODA 评价内部反馈联络会议”和“外部有识者评价反馈委员会”，以提高评价的客观性和公正性，第三方机构“日本评价协会”还专门负责对 ODA 的评估、审查、发布评估报告书和提供政策建议。2011 年，俄罗斯财政部宣布成立俄联邦国际发展署，专门负责实施“援助构想”计划，从组织机制上加强了统一性，但由于历时太短实际工作效果目前难以评估，另外，俄罗斯至今未建立官方科学的统计和评估系统，很难对援助效果进行全面系统的评估。

## 二、重点领域的援助规模显著扩大，援助国地位提升

近几年,俄罗斯参与国际发展援助的规模不断扩大，尤其是在发达国家缩小援助规模的背景下，俄罗斯新兴援助国的地位得以确立并不断提升，在《2011 年 G8 多维尔峰会国际发展援助义务履行的评估报告》中得到了清晰的印证。报告总结了自上次峰会到 2012 年 5 月 18-19 日戴维营峰会期间 G8

和欧盟国家履行义务的情况，涵盖的时间段为 2011 年 5 月 27 日-2012 年 5 月 1 日。从完成义务指标来看，俄罗斯由上年的第 6 名上升至第 3 名。2009 年以前，俄罗斯一直处于 6-8 名之间，2010 年与加拿大并列第 1 名。<sup>①</sup>经合组织发展援助委员会的报告指出，由于各传统援助国财政紧缩，2011 年该委员会成员国对外援助 1335 亿美元，实际总量较 2010 年下降 2.7%，是 1997 年以来的首次缩水。<sup>②</sup>俄罗斯 2003 年承担的国际发展援助总额近 5000 万美元，<sup>③</sup>2008 年初达到 2.2 亿美元，2009 年虽然经历了经济危机的重创，但援助规模却猛增至近 8 亿美元，是上年的 3.5 倍，2010-2011 年近 10 亿美元，<sup>④</sup>是 2003 年的 20 倍。可见，俄罗斯正努力实现通过国际发展援助树立大国形象的目标。

表 1 2004-2012 年俄罗斯官方发展援助规模（单位：亿美元）

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.0	1.013	1.018	2.108	2.2	7.85	4.72	5.14	4.6

资料来源：2004-2011 年数据转引自 Дегтерев Д.А. Содействие международному развитию. Москва, URSS, 2013. С.248. 2012 年数据见“2012 年俄罗斯提供 4.6 亿美元的官方发展援助”，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201306/20130600161495.shtml>

俄罗斯国际发展援助规模扩大，主要体现在 2006 年担任“八国集团”主席国时确定的重点领域，包括卫生、农业和粮食安全、债务减免、教育以及能源领域。

### （一）卫生领域的援助贡献显著

卫生领域是俄罗斯确定的发展援助的重点领域，以财政援助为主。2000-2005 年间俄罗斯还是受援国时，曾为解决全球卫生领域问题捐资 5293

① Итоговый доклад об исполнении «Группой восьми» обязательств, принятых на саммите в Довиле. <http://www.g20civil.com/ru/documents/206/565/>

② <http://gjs.mofcom.gov.cn/aarticle/zhongyts/201211/20121108435379.html>

③ <http://www.mid.ru/ns-dmo.nsf/cfabe4e8ed2f8ad7432569ff003cd1c0/432569f10031eb93c32575ce003cc96d>

④ Выступление А.Л.Кудрина на международной конференции «Новые партнерства в области 219 финансирования мирового развития». <http://www.minfin.ru/ru/press/transcripts/index.php?month41=8-1990&pg56=1&id4=9278>

万美元，其中包括对专业国际组织的捐助。2006年圣彼得堡G8峰会确定成员国为发展援助首先是卫生领域提供大量资金的计划，承诺各种期限（1-20年）的资金额达247亿美元。<sup>①</sup>作为峰会的东道主，俄罗斯当年的捐资数额为2985万美元，2007年和2008年大幅增长至1.2亿和1.5亿美元，<sup>②</sup>涨幅分别高达402%和502%。

俄罗斯在医疗领域的援助渠道以同国际组织的多边合作为主，其中包括：

1、与“全球基金”的合作。2006年俄罗斯决定放弃全球基金的受援国地位，承担了向预防艾滋病毒/艾滋病项目的国家拨款的义务。至2010年底，俄罗斯向全球基金捐款总额达到2.57亿美元，2010年为其2011-2012年的项目拨款6000万美元，2001-2010年的出资总额约为3.11亿美元，同时俄罗斯也接受全球基金的捐助，与该基金的合作尤为密切（见表1）。

表2 全球基金和俄罗斯的互相捐助（单位：百万美元）

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	共计
俄获赠数	12.7	29.2	64.2	81.5	75.4	61.5	2.9	327.4
俄捐赠数	5	10	10	85.7	78.4	57.4	60	305.5

资料来源：Global Fund Disbursements on 11 May 2010, The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria Contributions to Date April 2010, 转引自 Рахмангулов М.Р. Приглашение к Дискуссии. Становление системы содействия международному развитию в России// Вестник Международных Организаций. 2010. № 2 (28).

表中数据显示，与2004年相比，俄罗斯2010年从全球基金获得的捐赠减少了近4倍，而同期捐赠量提高了11倍。尽管俄罗斯获赠总量略高于捐赠总量，但俄罗斯捐赠数量提升的幅度非常明显，尤其是金融危机影响严重的2009年至2010年，获赠额降低了5860万美元，捐赠额增加了近300万美元，捐赠数是获赠数的20.6倍。

2、加入由世界卫生组织、国际扶轮社、美国疾病预防控制中心、联合

① [http://www.iori.hse.ru/publications/herald/material/4\\_09/g8\\_g20](http://www.iori.hse.ru/publications/herald/material/4_09/g8_g20).

② Специальная сессия «Прогресс в реализации инициатив «Группы восьми» в сфере борьбы с инфекционными болезнями и укрепления систем здравоохранения». 30 октября 2009 г.

国儿童基金会主持的全球消灭脊髓灰质炎的倡议，在 2004–2008 年间捐赠 1800 万美元。<sup>①</sup>

3、2007 年与意大利、英国、挪威以及比尔和梅林达·盖茨基金会一道参与全球疫苗免疫联盟关于预付购买疫苗的国际倡议，拓宽了穷国居民接种疫苗的渠道。G8 成员国承担了 93% 的费用，共计 15 亿美元，俄罗斯承担了 2010–2018 年 8000 万美元的费用。该项倡议会极大地促进肺炎球菌疫苗的研制和生产，2030 年前将使 540 万儿童获救。<sup>②</sup>

4、同国际社会一道为控制疟疾而努力，在资金、科研和技术方面提供资助。除了提供 400 万美元用于全球基金疟疾项目框架下中东和非洲培训活动外，俄罗斯还为世界银行在非洲发展中国家（如赞比亚和莫桑比克）开展“鼓励控制疟疾”项目捐资 1500 万美元。俄罗斯决定继续资助该项目，拨付 450 万美元为非洲和独联体国家培训控制疟疾的医务人员。

5、承担 2010 年 G8 马斯科卡宣言的“保护母亲、新生儿及儿童健康倡议”的义务，出资援助中亚国家和非洲国家（埃塞俄比亚、赞比亚、莫桑比克、安哥拉、肯尼亚和纳米比亚）。

为了提高国际社会对病毒扩散的监控能力，俄罗斯倡议在本国境内建立世界卫生组织欧亚和中亚流感合作中心，建议建立东欧和中亚地区抗艾滋病毒感染疫苗的地区协调机制。<sup>③</sup>近几年俄罗斯在卫生领域的发展援助总额稳定在 4–5 亿美元，<sup>④</sup>虽然这个数目与经合组织成员相比差距很大（例如德国仅 2004 年一年用于官方发展多边援助的资金就高达 4 亿多欧元），但俄罗斯自 2007 年“援助构想”出台后援助规模的增幅名列前茅，获得了国际社会的好评。

---

① Бокарев А. Формирование глобального партнерства в целях развития// Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 2010. <http://www.hdirussia.ru/460>.

② По информации официального сайта Инициативы по авансовым закупкам вакцин; <http://www.gavialliance.org>. 转引自 Корепанов Д.В, Комагаева Ю.А. Россия как партнер в содействии международному развитию в области здравоохранения// Вестник МГИМО-Университета. №2. 2012г. С.6.

③ Борьба с инфекционными болезнями. <http://g8russia.ru/docs/10.html>

④ “转移范式：金砖国家如何改变全球卫生与发展”，Global Health Strategies initiatives, [http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi\\_brics\\_executive\\_summary\\_zh.pdf](http://www.ghsinitiatives.org/downloads/ghsi_brics_executive_summary_zh.pdf)

## （二） 农业和粮食援助逐年增长。

粮食连年增产为俄罗斯尽力保障世界粮食安全和达到千年发展的第一个目标（将世界饥饿人口数减少一半）奠定了物质基础。联合国世界粮食计划署是俄罗斯粮食援助的主要合作伙伴，合作方式包括资金援助和粮食援助。2002 年民防、紧急情况和消除自然灾害后果部与世界粮食计划署签署互相谅解备忘录，俄罗斯向后者捐出首批资金，2005 年成为该组织的定期捐资成员。尽管与G8 其他成员国相比俄罗斯的捐资数额不高（2009 年仅排在法国之前），但年捐资额及所占的比例逐渐提高。自 2005 年开始，俄罗斯捐助的资金可供应 10.6 万吨粮食。<sup>①</sup>

表 3 俄罗斯向联合国世界粮食计划署捐资的情况（单位：亿美元，%）

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
全球总额	25.55	22.42	27.18	26.99	27.15	50.46	40.21	13.36
俄捐资额	0.11	0	0.11	0.11	0.15	0.15	0.27	0.24
俄占比重	0.4	0	0.4	0.4	0.6	0.3	0.7	1.8

资料来源：Government Donors Contributions to WFP: Comparative Figures 2005-2010 as of 11.05.2010. 转引自 Рахмангулов М.Р. Приглашение к Дискуссии. Становление системы содействия международному развитию в России// Вестник Международных Организаций. 2010. № 2 (28).

由表 3 可见，各国捐资总额由 2003 年的 25.55 亿美元下降到 2010 年的 13.36 亿美元，降幅约为 91%，而俄罗斯的捐助由 1100 万美元提高至 2400 万美元，增幅近 120%，所占比例也不断上升，2010 年的占比是 2003 年的 4.5 倍。

俄罗斯的粮食援助首先惠及独联体国家——亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，其次是亚洲近邻——朝鲜和阿富汗，非洲国家——安哥拉、几内亚、津巴布韦、埃塞俄比亚，以及拉丁美洲的古巴。塔吉克斯坦是俄罗斯的主要受援国之一：2005 年 600 万美元，2006 年 200 万美元，2007 年 300

<sup>①</sup> Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. 04.03.2010. 转引自 Рахмангулов М.Р. Приглашение к Дискуссии. Становление системы содействия международному развитию в России// Вестник Международных Организаций. 2010. №.2 (26).

万美元，2008年200万美元，2009年500万美元。<sup>①</sup>在与世界粮食计划署协商后，2010年俄罗斯的资助由几个国家分享：塔吉克斯坦550万美元，阿富汗500万美元，亚美尼亚250万美元，刚果民主共和国200万美元，吉尔吉斯斯坦500万美元。2010年一次性紧急行动预留1000万美元，其中420万美元资助海地，另外还向帕莱斯蒂纳提供粮食实施人道主义援助。<sup>②</sup>俄罗斯提供的大量粮食援助（尤其是在发生自然灾害和人为灾害时）都是应各国请求在双边基础上提供的，这项工作同时也属于俄罗斯和国际粮食援助计划的常规活动。俄罗斯参与了2008年5月获批的世界银行应对全球粮食危机项目，俄罗斯粮食危机快速应对信托基金拨付了1500万美元，2009年和2010年塔吉克斯坦通过该基金获得了625万美元，吉尔吉斯斯坦获得了680万美元<sup>③</sup>。除了定期资助世界粮食计划署外，俄罗斯还施行一次性的粮食援助，例如2008年援助孟加拉、几内亚和津巴布韦共350万美元，2009年俄罗斯向世界粮食计划署提供的资助额近3000万美元。<sup>④</sup>

俄罗斯政府正致力于建立欧亚农业政策检测和分析中心以促进农业发展，因为它有大量的粮食和加工食品储备，所以在农业发展和粮食安全领域的活动中具有提供食品援助的优势。农业援助计划（包括双边援助计划）不仅能使受援国粮食安全得到稳定的保障，还能够带动俄罗斯技术和机械制造产品的出口，这可能是制定农业领域国际合作项目时的一个考虑因素。

### （三）对非洲国家的债务减免量居世界前列

减免债务是国际发展援助的重要方式之一。俄罗斯继承了“第三世界”国家拖欠前苏联的大量债务（截至1992年10月高达1460亿美元<sup>⑤</sup>），这笔

---

① Брифинг официального представителя МИД России А.А.Нестеренко. 15.01.2010. [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/712847854B22A240C32576AC0042835E](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/712847854B22A240C32576AC0042835E) 15.01.2010.

② Интервью заместителя министра иностранных дел России А.В. Яковенко о деятельности России в рамках Всемирной продовольственной программы ООН, «Интерфакс». 10.03.2010. <http://www.mchs.gov.ru/news/detail.php?ID=3086810.03.2010>.

③ [www.worldbank.org/financialcrisis/pdf/WBGResponse-VFF.pdf](http://www.worldbank.org/financialcrisis/pdf/WBGResponse-VFF.pdf) 24.03.2009.

④ Брифинг официального представителя МИД России А.А. Нестеренко. 15.01.2010. [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/712847854B22A240C32576AC0042835E](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/712847854B22A240C32576AC0042835E) 15.01.2010.

⑤ Помощь СССР развивающимся странам и противостояние с Западом.pdf. <http://www.protown.ru/information/hide/5993.html>

遗产成了俄罗斯开展国际发展援助的重要资源。2003 年普京总统宣称，按照免除发展中国家债务与本国国内生产总值之比来说，俄罗斯居世界第 1 位，而免除债务的绝对量则居世界第 3 位，仅次于法国和日本。<sup>①</sup>在 2005 年 G8 格伦伊格尔斯峰会上，俄罗斯承诺免除非洲国家 113 亿美元的债务，其中包括“重债穷国债务减免倡议”框架内的 22 亿美元。2006 年 12 月，俄罗斯政府决定免除债务国的债务，条件是债务国在 2006 年 12 月 31 日前加入“重债穷国债务减免倡议”。得到免除债务的国家包括：贝宁 1175 万美元，赞比亚 1.122 亿美元，马达加斯加 1.0245 亿美元，莫桑比克 1.486 亿美元，坦桑尼亚 2068 万美元，埃塞俄比亚 1.628 亿美元。<sup>②</sup>俄罗斯《2008 年外交活动一览》报告称，“共减免了 200 亿美元的债务”。财政部 2010-2012 年工作重点和成果报告显示，至 2009 年 1 月 1 日，俄罗斯共有 11 个债务国（其中一个属于独联体国家），俄罗斯表示尽力在 2012 年前将债务国减至一个。<sup>③</sup>2012 年的报告显示，过去十年俄罗斯累计减免穷国债务共 800 亿美元。<sup>④</sup>

#### （四）教育援助明显增长

俄罗斯在教育领域的援助主要通过同国际组织合作的方式进行。比较典型的有 2006 年开始向“全民教育快车道倡议”基金会定期捐资。由于金融危机等因素的影响，该基金会募集的资金总额 6 年间缩减了近 10 倍，总数由 2006 年的 4.394 亿美元降至 2011 年的 4300 万美元，降幅超过 900%，而俄罗斯的捐资数额却由 100 万美元增至 200 万美元，增幅达 100%，在所募集资金总额中的占比提高了 22 倍，受到国际组织的好评（见表 4）。

2008 年 10 月同世界银行共同合作实施教育发展援助项目，援助对象有 4 个非洲国家、2 个中亚国家以及 1 个东南亚国家，该项目的信托基金总额

---

① Выступление на официальном обеде от имени лорд-мэра лондонского Сити. 25.06.2003. <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2003/06/47770.shtml>

② Интервью С.А. Сторчака газете «Время новостей». 02.04.2007. <http://www.minfin.ru/ru/press/interview/index.php?id4=48>

③ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минфина России на 2010-2012 гг. 11.11.2009. <http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/11>.

④ 彭雷：“国际援助格局新旧交替”，<http://news.xinmin.cn/domestic/gnkb/2012/08/14/15876891.html>.2012-08-14



为 3200 万美元，有效期 5 年。<sup>①</sup>另外一种方式是由政府预算出资培养外国大学生，2009 年向 9091 人提供奖学金，比 2008 年增加了 1330 人，涵盖 161 个国家。<sup>②</sup>

表 4 俄罗斯为“全民教育”快车道倡议基金会的捐资（百万美元，%）

	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
	已捐助			承诺捐助		
俄罗斯捐资	1	2	1	2	2	2
捐资总额	439.4	367.3	332.5	248.2	167.3	43.3
俄罗斯占比	0.2	0.5	0.3	0.8	1.2	4.6

资料来源：Education for All-Fast-track Initiative. 转引自 Рахмангулов М.Р. Приглашение к Дискуссии. Становление системы содействия международному развитию в России// Вестник Международных Организаций. 2010. № 2 (28).

### （五）重视非洲国家的能源基础设施建设

新世纪以来，俄罗斯日益重视同非洲的合作。俄罗斯在非洲国家农业地区建设能源基础设施的倡议得到了 G8 其他成员国的支持，并在“地球村”能源伙伴的参与下得到实施。该项目框架下的小型水电站和输电线路正在建设之中，以保障非洲国家边远地区的用电需求。俄罗斯在埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、索马里、赞比亚、尼日尔等国援建了一系列能源基础设施项目，其中埃及的阿斯旺水电站最为著名。

## 三、俄罗斯国际发展援助的绩效分析

目前很难对俄罗斯实施国际发展援助政策的绩效进行全面系统的评估分析，原因如下：

首先，评估国际发展援助绩效是一个复杂的系统工程，权威组织及研究机构一般采用计量经济学的研究方法，摄取大量与援助国政治经济目标实现情况和受援国相关社会经济指标改善情况的数据进行分析，一般需要做专题

① READ Annual Report 2009// World Bank. [www.siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1256666213814/READ\\_AnnualReport\\_2009\\_web.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1256666213814/READ_AnnualReport_2009_web.pdf).

② [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/458DB10D6AF25B85C32577340055CCCF.2010/06/01](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/458DB10D6AF25B85C32577340055CCCF.2010/06/01)

研究；

其次，对一个国家提供发展援助的绩效评估多用于双边合作。同传统援助国不同，俄罗斯主要通过多边合作实施援助，2011年前此类援助达总量的60%<sup>①</sup>，发达国家一般占30%左右，只有2012年双边合作比重升至61%<sup>②</sup>，但其主要受援国的相关指标统计多截至2010年或2011年<sup>③</sup>，且仅一年的数据也不足以支撑量化分析；

第三，俄罗斯目前实施国际发展援助的组织机制尚不健全，没有建立科学的统计和评估系统，缺乏全面系统评估分析的基础；

第四，俄罗斯于2005年才成为援助国，援助实践历时尚短，援助数额和占比不高，援助的具体效果难以体现。

表5 2005-2011年G8成员国履行义务情况 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
加拿大	81	60	65	75	67	61	67
法国	57	40	52	20	42	44	50
德国	88	55	57	60	42	44	44
意大利	29	5	17	10	4	11	33
日本	52	40	30	35	75	28	56
俄罗斯	14	45	30	25	33	67	56
英国	95	60	70	80	83	44	61
美国	81	60	91	80	63	44	61
G8平均	62	47	51	48	53	46	53

资料来源：2005-2009年各国数据：Ларионовой М.В., Рахмангулова М.Р. Ответственность за исполнение решений: год спустя после саммита «восьмерки» в Аквиле 2009 г.// Вестник Международных Организаций. 2010. № 2 (28); 2010和2011年各国数据根据Итоговый доклад об исполнении «Группой восьми» обязательств, принятых на саммите в Мускоке. <http://www.hse.ru/org/hse/iori/news/30417544.html>; Итоговый доклад об исполнении «Группой восьми» обязательств, принятых на саммите в Довиле. <http://www.g20civil.com/ru/documents/206/565/>

然而援助绩效问题又是本文研究不可或缺的内容之一，因此我们只能在俄国内外现有的官方资料库的基础上，选择典型数据进行分析。俄罗斯真正重视国际发展援助问题是在2006年出任G8主席国之际，考虑到G8国家是

① <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/printable.php?id4=16351>

② <http://news.hexun.com/2013-06-14/155118844.html>

③ 参见“联合国统计司千年目标”，<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx?cr=762>

国际发展援助的主要力量，相关统计比较全面，而俄罗斯近年在 G8 国际发展援助的地位不断提升，因此将俄罗斯的援助放在 G8 框架内分析或可有管中窥豹之效。

表 5 是 2005-2011 年 G8 履行历年峰会义务的情况，分析数据主要来源于俄罗斯国立高等经济大学的国际组织与国际合作研究院（ИМОМС ГУ ВШЭ）与多伦多大学 G8 研究中心合作发布的 G8 国家每年履行峰会义务的评估报告<sup>①</sup>。

数据显示，从援助实效看俄罗斯在 G8 中作为援助国的地位不断上升。2005 年俄罗斯仅完成了 14% 的援助义务，排名最后。2006 年该指标发生了根本变化，超越意大利、法国和日本跃至第五名，主要原因是俄罗斯时任 G8 主席国，履行义务的指标接近于 G8 平均水平。2009 年以前俄罗斯在 G8 排名 6-8 名，但 2010 年俄罗斯成绩显著，在世界经济低迷、G8 主要援助国履行义务比例普遍下降的背景下，俄罗斯以 61% 的成绩与加拿大并列首位。18 个指标中俄罗斯有 12 个指标获得满分，包括安全及贸易投资自由化。在涉及国际发展援助的指标中，除了向受灾国提供援助外（因评估期内未向海地拨付重建款），其余指标均高于 G8 平均水平。从 2011 年多维尔峰会义务的履行情况看，俄罗斯与日本并列第 3。在 18 个评估指标中俄罗斯有 11 个满分（占 61%），只有反腐和追缴被盗资产为-1，其余 6 项指标为部分完成。由此可见，自 2006 年担任主席国以来，俄罗斯在 G8 中的影响力不断提升。援非是 G8 历年峰会的主要议题之一，属国际发展援助的主要内容。下表清晰地展现了俄罗斯在国际发展援助方面的影响力。

2006 年俄罗斯履行国际发展援助义务的比重是 45%，达到自 1997 年加入 G8 以来的最高值。在援非项目中，减免债务、防治骨髓灰质炎以及捐助全球基金的义务全部履行获得满分。2007 年援非医疗义务全部履行，减免非洲债务只完成一半，原因是时任外交部负责人涉嫌贪污被捕影响了援助进程，但此前已有赞比亚、冈比亚、埃塞俄比亚、几内亚、阿富汗等国受益。

---

① 多伦多大学 G8 研究中心是 G8 研究学术成果最为丰富的权威机构。俄罗斯国立高等经济大学国际组织与国际合作研究院（ИМОМС ГУ ВШЭ），是俄罗斯该领域的权威机构。自 2005 年开始二者合作每年发布 G8 峰会义务履行评估报告，并提交次年的 G8 峰会作为重要参考。

2008 年受经济危机影响，各国落实援助的比例普遍降低。2009 和 2010 年与 G8 平均水平基本持平，2010 年该项指标俄罗斯排名第 3，位于加拿大和美国之后。对 2011 年的评估结果，有俄罗斯专家提出质疑，认为俄罗斯为促进非洲经济一体化等方面的数据未得到反应，并且有的项目正在落实<sup>①</sup>。

表 6 2006-2011 年俄罗斯及 G8 履行国际发展援助情况 (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
俄罗斯	45	50	25	75	58.5	50
G8	30	44	30	70	55.5	72

资料来源：作者根据 2006 年至 2012 年历年 G8 峰会履行义务评估报告中的资料汇编，其中 2009-2011 年俄文报告中改用指数，作者采用报告提供的公式换算。Итоговый доклад об исполнении «Группой восьми» обязательств, принятых на саммите. [http://www.hse.ru/org/hse/iori/g8\\_analytics](http://www.hse.ru/org/hse/iori/g8_analytics)

在国际社会的共同努力下，非洲贫穷地区的社会经济指标持续改善。撒哈拉以南非洲国家是 G8 援助的重点对象，我们依据联合国 2013 年发布的千年目标进展报告<sup>②</sup>看该地区相关指标的变化，以期部分地展示国际发展援助的实效。

总体援助有效。贫困率由 2005 年的 52% 降至 2010 年的 48%，总体看国际社会的援助收到实效；

教育领域的援助效果显著。全球有一半失学儿童集中在撒哈拉以南非洲，在国际社会的帮助下，该地区小学入学率由 2000 年的 60% 上升为 2011 年的 77%；小学教育适龄儿童失学比例由 2000 年的 44% 降至 2011 年的 32%。

卫生领域的援助成就突出。1、儿童死亡率降低。1990 年和 2011 年，5 岁以下儿童死亡率（每 1 000 活产婴儿中）分别为 178 人和 109 人，降低了 39%，平均降低率已加倍，从 1990 年至 2000 年期间的每年下降 1.5% 升至 2000 年至 2011 年期间的每年下降 3.1%；2、疫苗接种覆盖面扩大。2000 年和 2011 年，至少获得一剂麻疹防治疫苗的适龄儿童的比例由 53% 增加到 74%；3、产妇死亡率降低。1990 年、2000 年和 2010 年 15-49 岁妇女每 10

① <http://www.hse.ru/org/hse/iori/news/53102162.html>. 21 мая 2012.

② 《千年目标进展报告 2013 年》(中文版)，纽约：联合国，2013 年 6 月。

万活产婴儿中产妇死亡人数分别为 850 人、740 人和 500 人；4、疾病发病率降低（主要指疟疾、艾滋病、骨髓灰质炎等几种病）。2001 年和 2011 年，艾滋病发病率（每 100 个 15-49 岁的人中，每年新感染艾滋病毒的估计人数）为 1.91 人和 1.02 人。其他疾病的发病率不断降低。

农业和粮食援助有一定的效果。营养不足人数在 1990-1992 年为 32%，2010-2012 年降至 27%，而且长期饥饿的比例在 2007-2009 年粮食价格上涨和经济危机中没有突增。在 1990-2011 年间，5 岁以下儿童体重轻度或严重不达标的比例从 29%降至 21%。

诚然，撒哈拉以南非洲国家贫穷状况得以改善是整个国际社会努力的结果，其中包含了作为该地区主要援助体 G8 的贡献。虽然我们目前无法单独对俄罗斯的援助实效做全面系统的评估，但基于上述分析可以得出结论：近年来俄罗斯在 G8 的影响力不断提升，努力践行承担的援助义务，为促进非洲落后地区发展所做的贡献越来越大。在促进非洲穷国相关社会经济指标的改善的同时，俄罗斯与非洲国家的关系也不断改善，符合俄罗斯开展国际发展援助的政治经济目标。

#### 四、俄罗斯与前苏联国际发展援助体系的对比

由于俄罗斯是前苏联主要的债权和债务继承国，因此二者的国际发展援助体系有一定的继承关系，例如，减免债务是俄罗斯国际发展援助的主要方式之一。按照减免债务总额和占国内生产总值的比例来说，俄罗斯均居世界前列，这是确立其新兴援助国地位的重要因素，而减免债务的资源主要是前苏联对非洲国家的大量债权。其他方面的继承关系体现在国际发展援助的一般规律上，如实施发展援助注重的是本国的政治利益，重点援助地区是亚非拉经济发展缓慢的国家等等。然而，由于国际政治背景、综合国力和国际地位均发生了变化，与前苏联相比，俄罗斯发展援助的具体目标、重点领域、援助对象国、援助方式、合作渠道等均有了明显的改变。

##### （一）国际发展援助具体目标的差异

二战后国际发展援助体系的制度化受到冷战氛围的重大影响，两大阵营的意识形态差异以及双方对势力范围的争夺，使得国际发展援助成为冷战双方带有浓重意识形态色彩的政治手段以及争取新兴独立国家的政治筹码。1953年赫鲁晓夫当选苏共中央总书记后，苏联开始积极参与对发展中国家的援助，一直持续至冷战结束。由于援助时间长且规模大，所以苏联时期援助的法律和管理体系建设相对完善——对外经济合作由国家对外经济联系委员会实施，国外的工业项目建设则由外贸部及相关部门负责，所有经济援助都签署了国家间科技和经济长期合作协议，以法律形式加以确定。援助的主要战略目标是在发展中国家扩大社会主义阵营，吸引新兴独立国家由前资本主义绕过资本主义直接过渡到社会主义。在这种背景下，意识形态成为苏联同发展中国家关系的重要基础，对外援助也主要出于意识形态和军事政治动因。基于对本国和世界社会经济和政治进程的分析，苏联确定了外交政策的重要方向：1) 巩固和扩大社会主义阵营，加强政治、军事和经济合作的一致性；2) 支持共产党和工人党领导的民族解放运动；3) 同各种社会制度的国家和平共处，消除世界战争的威胁，扩大互利务实合作。<sup>①</sup>据此，苏联大部分的援助对象是社会主义阵营的伙伴国：截至1987年1月，苏联对外经济技术援助建立的企业共计3342个，其中社会主义国家2460个，占74%，经互会国家2023个，占61%，发展中国家866个，占30%。<sup>②</sup>对发展中国家的大量援助，则被视为是苏联巩固和扩大社会主义阵营、同西方相抗衡的重要手段。

苏联解体改变了两极的世界格局，作为继承国的俄罗斯经历了20世纪90年代的动荡衰退沦为受援国。新世纪俄罗斯调整了国家的发展战略，经济持续增长，但综合国力和国际地位与苏联时期不可同日而语。俄罗斯成为G8成员国后，自觉与大国身份不符，因为G8的其他国家均为经合组织发展援助委员会的成员国和国际发展援助的传统援助国，因此俄政府决定以2006年俄罗斯出任“八国集团”主席国为契机，通过开展国际发展援助活

---

① Помощь СССР развивающимся странам и противостояние с Западом. <http://www.protown.ru/information/hidden/5993.html>

② Экономическая и техническая помощь СССР. [http://www.great-country.ru/content/sssrg\\_stat/xoz\\_70/xoz\\_70-068.php](http://www.great-country.ru/content/sssrg_stat/xoz_70/xoz_70-068.php)

动重树大国形象。

俄罗斯在制定和实施发展援助战略时十分注重本国的政治和经济利益，“援助构想”中明确提出俄罗斯提供援助的原则是受援国必须对俄罗斯秉持政治友好的方针，并表现出持续全面发展双边合作的意愿，强调国际援助要致力于预防俄罗斯周边地区出现紧张和冲突发源地。在 2009 年国情咨文中，俄罗斯总统提出发展援助活动必须体现对外政策的优先方向。<sup>①</sup>俄罗斯政府秉承援助活动为本国的经济利益服务的原则，通过参与国际发展援助开拓发展中国家的原料和商品市场，帮助俄罗斯企业走向国际市场。《俄联邦 2020 年前社会经济发展长期构想》确定国家对外经济活动的目标之一，是通过贷款和国际发展援助体系将本国的商品和服务推向发展中国家市场。<sup>②</sup>俄罗斯政府将提供人道主义粮食援助视为对本国粮食出口商的支持。2009 年 4 月在通过向世界粮食计划署和国际民防组织<sup>③</sup>捐资的命令时强调，相关的专项资金应该在俄罗斯购买小麦和面粉，并且用于支付俄罗斯企业运输上述物资的费用，这样可以有计划地部分解决国内市场的余粮，保证国内农业商品生产者和加工企业的额外销售，并使运输公司的潜力得到发挥。<sup>④</sup>俄罗斯财政部副部长斯托尔恰克称：“援助构想”中包含着对俄罗斯而言的革命性原则……帮助穷国，首先是在帮助你自己。该原则意指穷国的发展会促进他们对援助国商品的消费。<sup>⑤</sup>可见，重树大国形象，维护国家安全，促进经济发展，成为俄罗斯发展援助的具体战略目标。

---

① Послание Президента РФ Федеральному собранию 12 ноября 2009г.

② Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

③ 国际民防组织是在“日内瓦区国际协会”（1931 年成立）的基础上发展起来的，1972 年后成为政府间组织。目前共有 49 个会员国和 10 个观察员国。国际民防组织旨在加强和协调全世界防止和减轻平时自然灾害，或战时使用武器造成后果的组织方法和技术发展与改善。我国于 1992 年加入该组织后，即当选并连任执行理事会成员至今。1996 年 10 月，我国当选为该组织副主席国。

④ <http://www.prime-tass.ru/news/0/%7B3A679320-5960-468C-808B-F8552B984EE7%7D.24.04.2009>.

⑤ Высказывания С.А. Сторчака информационным агентствам. 17.11.2006. <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/inde x.php?pg4=45&id4=3756>

## （二）援助对象的变化

如上所述，苏联国际发展援助主要出于意识形态和军事动机，所以重点援助地区高度集中在三组国家：一是经互会国家，如古巴、蒙古、越南和经互会观察员国朝鲜，占援助的 75%；二是其所认为的实行“社会主义”制度的国家，包括阿富汗、老挝、也门、安哥拉、埃塞俄比亚、尼加拉瓜、莫桑比克、索马里以及阿拉伯国家中的叙利亚、伊拉克、埃及等；三是对东西方抗衡意义重大的发展中国家，如印度、巴基斯坦、伊朗和土耳其。

普京执政以来，一直将独联体作为俄外交的优先方向，以确保俄罗斯在该地区的核心地位和利益，这一点在 2013 年 2 月 13 日批准的《2013 年俄罗斯外交构想》中再次得到确认。<sup>①</sup>“援助构想”将与俄罗斯接壤的统一经济空间成员国、欧亚经济共同体成员国以及独联体国家确定为优先援助对象，将撒哈拉以南的非洲国家视为急需国际援助的国家。独联体国家中接受俄罗斯援助最多的是塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦。2009 年，俄罗斯宣布向吉尔吉斯斯坦提供总额为 20 亿美元的贷款，提供 1.5 亿美元无偿援助，免除 1.8 亿美元债务，在吉尔吉斯斯坦境内建设一座耗资 17 亿美元的水电站，换来了吉尔吉斯斯坦政界和人民拥戴的政治利益和巨大的经济利益，同时也获得了关闭马纳斯美国空军基地的军事利益，这被国际社会视为俄罗斯成功运用经济外交手段的经典案例。目前欧亚经济共同体酝酿在国际发展援助框架内建立总额为 100 亿美元的反危机基金。

## （三）援助领域及合作形式不同

苏联时期经济实力雄厚，技术比较先进，因此有能力援助涉及国民经济重要领域的大型项目建设，包括冶金厂（印度、伊朗、埃及和阿尔及利亚），机械制造厂和发电站（埃及和叙利亚），燃料等能源开采和加工企业等。此外还有公路建设（也门、阿富汗），铁路建设（叙利亚、伊拉克、几内亚），河运和海运港口（也门、索马里、阿富汗）。截至 1991 年 1 月 1 日，共完成

---

<sup>①</sup> 参见 Концепция внешней политики России на 2013 год. [http://www.micetour.ru/ex\\_pol.html](http://www.micetour.ru/ex_pol.html)



了 907 个大型项目建设，其中 379 个工业项目，<sup>①</sup>项目援建均以双边合作的方式进行。重视教育援助是其另一特色，主要包括培养大学生和高级专业技术人才、派教师赴发展中国家支教两种形式。苏联解体前夕，仅友谊大学的外国留学生就有 126,500 名，占全球外国留学生的 11%，其中 80%来自亚非拉国家。<sup>②</sup>苏联援助的主要方式如下(以 1982 年为例): 优惠贷款(超过 25%)，资金资助，专家服务，培养大学生、中等技术和高级专业人才(副博士和博士研究生)，技术和技术秘密转让，对发展中国家的出口商品实行价格补贴(包括按照规定价格采购)，对海运进行补贴等。苏联的援助渠道以双边合作形式为主，即大型项目援助均签订援助国和受援国的双边协议。

俄罗斯经济在新世纪初才出现稳定的恢复性增长，经济和技术水平都不能同苏联时期相提并论，所以援助的领域和方式变化较大。近年来在医疗援助、粮食援助、减免债务以及教育援助方面的贡献比较突出。合作方式以同国际组织合作为主，目前已加入四个发展援助的国际组织和机构：联合国系统机构、布雷顿森林机构、G8 和 G20，援助主要以多边形式提供，即向国际金融和经济组织(首先是联合国计划、基金和专门机构、地区经济委员会以及其他实施发展计划的组织)缴纳专项经费及自愿捐助，也向在 G8、世界银行、国际货币基金组织以及联合国系统组织框架下实施的国际倡议捐助经费，2011 年前多边援助占援助总量的 60%<sup>③</sup>，但 2012 年俄罗斯的双边援助有了大幅提高，占 61%，多边援助占 39%，接近国际水平。

#### (四) 援助规模的差异

前苏联对外经济援助规模巨大，援助总额在国民生产总值中的占比很高。苏联官方统计(1987 年联合国贸发组织第 7 次会议苏联代表报告)显示，对发展中国家的净援助额如下：1976-1980 年 300 亿卢布；1981-1985 年 480 亿卢布；1986 年的援助额达到 151 亿卢布(按照当时官方汇率<sup>④</sup>大约

---

① Корепанов Д.В, Комагаева Ю.А. Россия как партнер в содействии международному развитию в области здравоохранения.// Вестник МГИМО-Университета. №2. 2012г. С.3.

② Там же.

③ <http://www.minfin.ru/ru/press/speech/printable.php?id4=16351.16.05.2012>.

④ 本文作者根据汇率折算，官方汇率见Обменный курс рубля к долл. 1792-2012. <http://www.opoccuu.com/kurs.htm>.

折合 114.53 亿美元)<sup>①</sup>1980 年援助总额占国民生产总值的 1.3%，1985 年为 1.5%。

俄罗斯的国际发展援助规模与苏联相比差距很大。在 2004 至 2009 年间，官方发展援助占国民生产总值比例最高的是 2009 年的 0.06%，距离联合国建议的 0.7% 相差甚远，比苏联 1985 年的 1.5% 也低得多。

表 7 2004-2009 年俄罗斯的官方发展援助（单位：亿美元）

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
官方发展援助	0.50	97	1.0	2.1	2.2	8.0
国民总收入	4913.82	6391.23	8279.68	10726.9	13711.70	12826.01
官方发展援助/国民总收入(%)	0.01	0.015	0.01	0.02	0.02	0.06

资料来源：Минфин РФ, МИД РФ. Всемирный банк (данные по ВВП). 转引自 Корепанов Д.В, Ю.А. Комагаева. Россия как партнер в содействии международному развитию в области здравоохранения// Вестник МГИМО-Университета. №2. 2012г.

## 结 论

由于苏联时期的国际发展援助留下了丰厚的遗产，加上新世纪以来经济持续增长，为俄罗斯开展国际发展援助活动打下了坚实的物质基础，目前俄罗斯已经初步构建了国际发展援助体系。自金融危机以来发达国家的国际发展援助占比不断降低，而俄罗斯的援助规模急剧扩大，在一定程度上改变了俄罗斯的国家形象，巩固了其作为新兴援助国的地位。诚然，俄罗斯的国际发展援助总体水平目前尚不能与苏联时期同日而语，经济实力也远远低于 G8 其他成员国，加之由受援国转为援助国的历史很短，因此，其国际发展援助领域存在诸多问题，如法律和管理体系有待进一步完善，缺少科学的统计和评估体系，援助渠道比较单一，本国企业参与甚少，对援助的后期监督不足一定程度上降低了援助效果等等，但它拥有开展国际发展援助活动得天独厚的优势，有更多可以利用的平台和契机。2012 年 12 月 1 日俄罗斯已经正式出任 G20 轮值主席国，2014 年即将出任 G8 轮值主席国，2015 年将担

<sup>①</sup> Корепанов Д.В, Ю.А. Комагаева. Россия как партнер в содействии международному развитию в области здравоохранения// Вестник МГИМО-Университета. №2. 2012г. С.3.

任上合组织和金砖国家主席国，届时联合国要制订人类发展的新计划。另外，根据世界银行 2013 年 7 月的评估结果，俄罗斯被授予“高收入国家”地位，达到经合组织的准入门槛，距离加入经合组织的目标近了一大步。俄罗斯必会抓住各种契机加强与国际组织和多边机构的合作，同时大力拓宽双边合作，扩大对中亚、非洲和拉美国家的援助，继续巩固新兴援助国地位，树立大国形象，进一步提升国际地位。

---

**【Abstract】** In recent years, under influences of factors such as the international political and financial crisis, the pattern of IDA has undergone a significant change. The scale and proportion of developed countries is decreasing while that of emerging economies is expanding on the contrary. With continuous economic development and improvement in comprehensive national strength, Russia is increasingly focusing on its participation in IDA and has established its new status as emerging donor. Currently, Russia has already initially constructed the IDA system and enhanced greatly the scale of its IDA while the share of development assistance by developed countries is decreasing. This actually has, to a certain degree, changed its national image. Moreover, compared with traditional donors, there is still a lot of deficiency in Russia's IDA. As a result, in the future, Russia will surely take advantages of various platforms and opportunities to improve further its IDA system in order to enhance its status as donor and rebuild its image as great power as well.

**【Key Words】** Russia, IDA, the Soviet Union, Characteristic

**【Аннотация】** В последние годы вследствие влияния международного политического и финансового кризисов и других факторов структура содействия международному развитию существенно изменилась: размер и масштаб помощи развитых стран сократился, а масштабы и пропорции помощи быстрорастущих экономик увеличиваются. Вслед за устойчивым экономическим развитием общая национальная мощь постоянно возрастает, Россия делает всё больший акцент на участии в международной

деятельности по содействию международному развитию, и утвердилась в статусе развивающейся страны-донора. В настоящее время Россия начала строить собственную систему содействия международному развитию, и в тот момент, когда процент содействия международному развитию со стороны развитых стран сократился, Россия существенно увеличила собственные масштабы содействия международному развитию, и в определенной степени изменила свой национальный имидж. В то же время по сравнению с традиционными донорами российская система содействия международному развитию всё ещё обладает множеством недостатков, таким образом, в будущем Россия должна будет использовать различные платформы и возможности, в дальнейшем совершенствовать систему в целях повышения статуса страны-донора и создания имиджа великой державы.

**【Ключевые слова】** Россия, содействие международному развитию, СССР, особенности

---

(责任编辑 阎德学)

## 历史

# 新经济政策前期苏联粮食政策的负面效应与农民反抗

赵旭黎\*

**【内容提要】**苏联新经济政策时期实施的粮食税政策减轻了农民负担，得到了农民的广泛支持。然而，在具体执行过程中(尤其在新经济政策前期)还存在许多缺憾，如粮食税的实物性和税率过高造成农民负担过重，粮食工作者使用强制和暴力手段征粮，以及工作能力低下、滥用职权等。这引起了苏联农民的不满和反抗，使刚刚好转的农民情绪又变坏和激化。农民的反抗形式各异，既有消极的方式，如抵制选举、写申诉书、拒不纳税，又有积极的方式，如骚动和暴动等。通过厘清新经济政策前期苏联粮食政策的负面效应与农民反抗这一问题，可以看到：尽管粮食税政策总体上是正确的，但作为一项为应对危机而在短时间内出台和推行的政策，还需要经过实践检验和不断修正才能渐趋成熟。

**【关键词】**苏联 新经济政策 粮食政策 负面效应 农民反抗

**【中图分类号】**D73/77(512) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0172-(19)

布尔什维克夺取政权后，为了控制至关重要的粮食资源，在军事共产主义时期推出了粮食专政和粮食摊派制<sup>①</sup>政策，暴力夺取农民的所谓“余粮”。

\* 赵旭黎，中国社会科学院世界历史研究所博士后，浙江越秀外国语学院，讲师。

① 旧译“余粮收集制”，但不管从俄文原文，还是从政策实际内容看这种译法都不准确，故本文译作“粮食摊派制”。

这引起了农民的广泛反抗，农民暴动达到空前规模，威胁到了布尔什维克政权的统治。为应对危机，1921年3月俄共（布）十大通过了《关于以实物税代替粮食摊派制的决议》，这标志着新经济政策时代正式开始。粮食税的主要内容包括：第一，粮食税税额应比粮食摊派制时期低，并随着形势好转还要不断降低；第二，纳税额应根据农户的具体情况确定，对积极恢复农业生产的农户，应适当减税以资奖励；第三，税额要在春耕前公布，以刺激农民提高粮食产量；第四，农民有权支配纳税后的余粮，用来交换必需的工业品。<sup>①</sup>

与军事共产主义时期的粮食政策相比，征收粮食税是一项根本性的变革。毫无疑问，该政策得到了广大农民的支持，农民生产积极性提高，粮食的征收也比军事共产主义年代顺利得多。这表明，粮食税法令的出台是正确的。然而，由于粮食税是在摆脱军事共产主义危机的过程中实行的一项政策，在具体实践过程中（尤其是新经济政策的前期），总会存在这样那样的问题。如粮食税的实物性和过高的税率让农民负担过重，粮食工作者使用强制和暴力手段征粮，工作能力低下、滥用职权等。这些负面效应都或多或少引发了农民的不满和反抗情绪，并引起不少暴力反击事件，使刚刚好转的农民情绪又变坏甚至激化。

长期以来，我国学界对新经济政策的研究仅强调农民对粮食税的支持，极少有人涉足农民社会情绪变坏和变坏原因这一问题。本文主要利用多部1992年之前属“绝密”的苏联国家安全机关的档案，探讨新经济政策前期粮食政策的负面效应与农民反抗情绪的关联。

## 一、粮食税的实物性与农民的不满

尽管粮食税政策发挥了正面作用，提高了农民的生产积极性，向国家及时上缴了大量粮食，可是该政策的缺陷和不合理之处很快就显现出来了。从源头上说，这是一切实物税制度的本质特点。

---

<sup>①</sup> 参见《苏联共产党和苏联政府经济问题决议汇编（第一卷，1917-1928）》，北京：中国人民大学出版社，1984年，第232-233页。

首先，实物税让农民承担了上缴大量种类繁多的农产品的任务。根据官方清单，1921 至 1922 年农民要上缴的实物税有 18 种，包括粮食、谷物饲料、马铃薯、干草、奶产品、肉类、鸡蛋、油料作物种子、家禽、蜂蜜、羊毛、亚麻纤维、大麻纤维、皮革原料、皮货、小动物、烟草和蔬菜。<sup>①</sup>如此多的实物税是一部分一部分逐渐出台的，如果考虑到这一点，就能理解农民的痛苦——农民必须多次往返征收点和收购办公室，向地方政府报告已经准确缴纳了何种粮食税，然后才能拿到收据和证明。其次，对应征税的土地面积进行准确统计非常困难。原因在于，饱受军事共产主义年代粮食摊派制之苦的农民一直隐瞒耕地面积。据统计，被隐瞒的耕地面积达 575 万俄亩。<sup>②</sup>再次，由于必须对很多农户采取强制性的镇压措施，粮食税的征收过程必然耗费粮食机关的大量精力和资金，这无疑带来了不相称的征收费用。以图拉省为例，第一次世界大战之前的征收费用占全部税款的 5.6%，而据图拉省粮食委员会的粗略统计，1921 年粮食税的征收费用高达 20%。<sup>③</sup>

此外，由于粮食的变质、征收不及时、储藏和运输不当等原因，实施实物税制度还会出现大量损耗。据当时在地方上实际领导粮食税征收工作的米高扬回忆，在新经济政策初期，许多地方的粮食税征收机关，“在技术上尚未为接收大量粮食做好准备，征粮站的粮仓数量不够，交通困难；由于火车车厢供应不及时以及防水布不够，粮食经常被一堆堆地倒在地上，就这样露天保存；为了交税，农民有时候不得不在收粮站排好几天的队。”<sup>④</sup>

由此可知，粮食税的实物性让农民深受其苦。为减轻农民纳税负担，布尔什维克政府逐渐对实物税政策进行了改革。首先于 1922 年 3 月用“统一实物税”替代了各种实物税，随后于 1923 年 4 月决定只征收一种“单一农业税”，并可用货币代缴部分实物税。随着苏联商品经济和货币流通的进一步发展，1924 年税收体制最终转向了全部征收货币。

---

① См. РГАЭ. Ф.105. Оп.2. Д.11. Л.24 об. 转引自 Вронский О.Г. Крестьянство и власть (1900-1923). Тула: «Радус», 1993. С.119.

② См. Вронский О.Г. Крестьянство и власть (1900-1923). Тула: «Радус», 1993. С.118.

③ См. Демидов Г. Государственные доходы России за 1903-1909 гг. С-Пб. С.13; Экономическая жизнь. 27 мая. 1922. 转引自 Вронский О. Г. Крестьянство и власть (1900-1923). С.119.

④ Микоян А.И. В начале двадцатых... М., Политиздат, 1975. С.189.

## 二、粮食税法令对商品交换的限制

粮食税法令规定，农民有权支配纳税后的余粮，可以进行商品交换，可是却对商品交换的条件进行了限制。1921年3月28日，人民委员会颁布法令，规定只有完成1920年粮食摊派任务的省份才能进行自由交换和买卖农产品。这样算来，苏俄只有44个省份完成了1920年的摊派任务，可以进行粮食和饲料的自由交换和买卖。<sup>①</sup>1921年苏俄共有约79个省级行政单位<sup>②</sup>，也就是说，粮食税开始实行之时，可以实行自由交换和买卖粮食和饲料的省份，只占苏俄省份总数的一半多。而能够自由交换和买卖马铃薯和干草的省份则更少，各只有16个。<sup>③</sup>这就给粮食税政策的惠民范围打了折扣。同时，为了最大限度地播种土地，该法令的最后规定：“在播种季节内出售粮食或马铃薯，并且由于出售而未能完全播种本人土地的农民，将由播种面积委员会（посевкомы）严肃追究其责任”。<sup>④</sup>因此，农民进行商品交换还不是完全自由的，受到了各种限制。

在新经济政策实行之初，由于布尔什维克担心自由贸易和商品买卖会产生资本主义，仍然对商品交换政策进行若干限制。第一，俄共（布）中央最初设想将商品交换限制在地方经济范围内，禁止进行全国范围内的商品交换。第二，设想由“国家机构根据商品等价物通过实物的商品交换来收购原料和粮食，付给农民适当的物品和产品”。<sup>⑤</sup>尽管没有明确说出，按照列宁的话，这里的“商品交换”指的其实是“不通过商业而直接向社会主义的产品交换过渡，向社会主义的产品交换迈步”。<sup>⑥</sup>即是说，不要私商和市场，不通过货币，而用工业品直接换取农产品。在这里，产品交换被当成了农民纳税

---

① См. Декреты советской власти. Т.13. 1 февраля – 31 марта 1921 г. М.: Политиздат, 1989. С.283-284.

② 该数字是笔者根据俄文“维基百科”网上的词条“История административно-территориального деления РСФСР”中的内容推算出来的。

③ См. Декреты советской власти. Т.13. 1 февраля – 31 марта 1921 г. М.: Политиздат, 1989. С.284.

④ Там же.

⑤ 《苏联共产党和苏联政府经济问题决议汇编（第一卷，1917-1928）》，北京：中国人民大学出版社，1984年，第253页。

⑥ 《列宁全集》第42卷，北京：人民出版社，1987年，第506页。



后收集粮食的主要手段。第三，设想主要依靠合作社进行商品交换，并同“私贩粮食”行为进行斗争。列宁认为，私商经常“逃避监督”，必须同这种“无政府状态的商品交换”作斗争。<sup>①</sup>

### 三、粮食税的较重负担与农民反抗

布尔什维克官方一直宣称，粮食税计划征收数为 2.4 亿普特，而不是按照粮食摊派任务应该在 1920-1921 年征收的 4.23 亿普特。<sup>②</sup>所以，与军事共产主义时期相比，粮食税税额下降了大约一半，明显具有对农民让步的性质。然而，仔细分析后，我们发现粮食税税额的实际降幅并不明显。的确，从表面看，粮食税的计划征收数量比粮食摊派制时期下降了近一半。然而，这 4.23 亿普特只是布尔什维克政府计划在 1920-1921 年度征收的粮食数量，而不是实际征收额。如果与按照粮食摊派任务实际征收的数量 2.73 亿普特相比较，粮食税的真正降幅并不大。<sup>③</sup>由于有些地方在确定粮食税税额方面有误，导致粮食税数额有时比粮食摊派制时期还要大。例如，1920 年彼尔姆省歉收，按粮食摊派任务上缴了 300 万普特，而 1921 年则要缴纳近 330 万普特粮食税；车里亚宾斯克省的农民交完粮食税以后，大多数农户都破产了；更有甚者，有些地方的粮食税税额是粮食摊派制时期的 2-3 倍。<sup>④</sup>如此重的

---

① 《列宁全集》第 41 卷，北京：人民出版社，1986 年，第 331 页。

② См. Сборник декретов и постановлений по Народному комиссариату Земледелия. Январь-июнь 1921 г. М., 1921. С.17-18. 转引自 Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. М.: РОССПЭН, 1998. С.279.

③ 各位研究者所给的 1920-1921 年粮食实际征收数字并不一致，笔者这里引用的是弗龙斯基的著作（参见 Вронский О. Г. Крестьянство и власть (1900-1923). Тула: «Рарус», 1993. С.114.）。美国学者拉尔斯认为，这一数字是 2.85 亿普特（参见 Lih, Lars T., *Bread and Authority in Russia, 1914-1921*, Berkeley: University of California Press, 1990, p.258.）。而苏联学者卡巴诺夫则认为，这一数字是 3.67 亿普特（参见 Кабанов В.В. Крестьянское хозяйство в условиях «военного коммунизма». М.: Издательство «Наука», 1988. С.181-182.）。这几个不同的数字，应该是由于统计的时间跨度和地理范围有差异而造成的。

④ См. Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. М.: РОССПЭН, 1998. С.279.

负担必然使农民对苏维埃政权有敌对情绪。过高的粮食税税率是此时农民不满的主要原因。在安全机关向国家领导人汇报国内情况的绝密报告中，充斥着此类情报，具体请见表 1。

表 1 新经济政策前期粮食税的过高税率引起的农民反抗

时间	地区	相关事件概要
1921年9月	萨马拉省	布古鲁斯兰县（Бугурусланский уезд）斯维亚托杜霍夫斯克乡（Святодуховская волость）农民交完粮食税后，比粮食摊派制时期还要糟糕。农民收获了 10-12 普特粮食，家里有 5-6 口人，却要上交 3-4 普特粮食税。要是不给，就关进监狱
1922年2月	西伯利亚地区	农民 100%上缴粮食税后，完全破产，被逼无奈的农民愤而暴动
1922年3月	克列缅丘格省（乌克兰）	由于缺乏种子以及税收过重的原因，有几个县的农民有不满情绪，农民对苏维埃政权怀有抵触心理
1922年8月	特维尔省	农民对油类鸡蛋税不满，因为该税对贫农来说太重，贫农不得不自己去市场购买油类产品
1922年10月	鄂木斯克省	因粮食机关强力推行粮食税政策，按加倍的播种面积征收粮食税，拒不接受降低税率的请求，农民对苏维埃政权非常憎恨
	普斯科夫省	粮食税要占农民全部收成的 2/3 还要多
	梁赞省	100%完成粮食税的农民必然要挨饿
	特维尔省	100%完成粮食税的农民必然要挨饿，现在农民不得不在市场上购买粮食
	雷宾斯克省	过高的粮食税税率迫使农民减少播种面积
	基辅省	有农民因粮食税税率过高而自杀
1922年11月	诺夫哥罗德省	因粮食税税率太高，近期大部分农民情绪都很糟糕。中央将粮食税税率下调一半之后，农民不满情绪逐渐消失
1923年1月	鄂木茨克省	征收完粮食税后有些农户已完全破产，其他农户也即将破产，因未能全部缴纳粮食税，农户的牲畜和农具都被没收
1923年4-5月	阿尔泰省等7省	交完粮食税后，阿尔泰省、贝加尔省、维亚特卡省、阿穆尔省、奥廖尔省、切列波韦茨省、北德文斯克等省的农民没有了口粮，吃树皮、锯末等代食品和半代食品
1923年7月	雅罗斯拉夫尔省	许多农民被迫将收获的粮食全都用来缴纳粮食税

资料来源：Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. М.: РОССПЭН, 1998. С.278; Севостьянов Г.Н. и др. «СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922-1934 гг.). Том.1. Часть.1. 1922 г., М., Издательский центр ИРИ РАН, 2001. С.90, 107-108, 281; Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ Том.1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.677, 705, 710. Том.2. 1923-1929. С.69, 124, 128.

从表 1 可以看到，粮食税过高的税率在许多地区都显而易见，这些地区农民的不满情绪经常变为对苏维埃政权的愤怒、沮丧乃至憎恨情绪。这种困苦处境迫使农民向当局大规模递交申请，要求下调税率。此类申请在中央区、西北区及西伯利亚的部分地区都很常见。在那些税率下降了 15% 甚至更多的地方（如普斯科夫省、伊尔库茨克省、秋明省），农民情绪及其对苏维埃政权和共产党员的态度得到了改善。<sup>①</sup>

此外，在具体征收实践中，粮食税并不是固定的，还有各种附加税。比如，1922 年 7 月，俄共（布）东南局书记米高扬为获取资金控制霍乱，未经莫斯科同意就在归他管辖的顿河流域和北高加索地区征收 25% 的公民税；8 月，诺夫哥罗德省农村的九成粮食还没收获，就提前按每俄亩 20 俄磅征粮，算作粮食税，农民对此很不满；特维尔省还想出了一个办法，在粮食税之外额外征收 1 普特粮食，用作地方开支。<sup>②</sup>总之，地方政府创造出了各种各样的税收名目，这是新经济政策时期的典型特点，尤其在該政策执行的开始阶段。

#### 四、暴力征收粮食税与农民反抗

尽管农民总体上对粮食税表示满意和欢迎，但該政策和以往任何政策一样，仍有过去政策的烙印。1921 年 4 月 9 日列宁强调，粮食税“包含”着“过去因素”，“有过去的余粮收集制的成分”。<sup>③</sup>广大农民和农村干部认为，粮食税是采购粮食的一种临时性办法，秋天一到还要按照粮食摊派制的办法行事。尽管颁布了粮食税法令，可是许多地方政府并未执行这一政策，一直

---

① См. Севостьянов Г.Н. и др. «СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922-1934 гг.) Том.1. Часть.1. 1922 г., М., Издательский центр ИРИ РАН, 2001. С.281.

② См. Микоян А.И. В начале двадцатых... М., Политиздат, 1975. С.176-177; Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ Том.1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.677; Куреньшев А.А. Крестьянство и его организации в первой трети XX века. М., Государственный исторический музей, 2000. С.181.

③ 《列宁全集》第 41 卷，北京：人民出版社，1986 年，第 140-141 页。引文中的“余粮收集制”本文译作“粮食摊派制”。

到 1921 年秋还在继续执行以前的粮食摊派制，征收农民余粮，如诺夫哥罗德省和中央黑土区各省就是如此。<sup>①</sup>地方上根本没有适合新经济政策的管理机关，依靠的还是以前的粮食工作人员，他们“完全不能理解的是，粮食税不是粮食摊派制”；各地仍然“一切如旧，实际上继续起作用的还是粮食人民委员部以前的政策：逼迫、压榨、掠夺”。<sup>②</sup>

在征收粮食税的过程中，布尔什维克政府仍然保留了以前的工作方法，强调使用强制手段的重要性。列宁在 1921 年 5 月召开的俄共（布）第十次全国代表会议期间，在不同场合反复强调了这一点：“采取自愿的办法征税是行不通的，我们免不了要采取强制手段”；“在从资本主义向共产主义过渡的时期，在农民占多数的情况下，想要不采取强制手段就能收到税，据我所知，这样的‘共产主义’现在还没有”；“为了迅速地、如数地征齐粮食税，要保持和加强征收机构。当然，征收粮食税不是靠说服，而只能靠强制”。<sup>③</sup>在依靠强制这一点上，党的领袖和各级干部是一致的。在这次会议上，粮食人民委员部部务委员斯维杰尔斯基（А.И.Свидерский）强调指出：“粮食税体制应当建立在强制原则的基础上”，“强制”是“旧的粮食政策的遗留物”，他甚至提出了必须保留“粮食专政”的建议。<sup>④</sup>列宁马上对他的建议表示支持：“实行粮食专政……非常非常需要”，“没有强制是不行的”。<sup>⑤</sup>为此，布尔什维克政府专门设立了实施强制的领导部门。1921 年夏，在各省粮食委员会的税收局下设立了行政司法处，其功能之一就是拟订使用强制措施的指令。<sup>⑥</sup>

---

① См. Есиков С.А. Переход от разверстки к налогу// Россия нэповская: политика, экономика, культура. Новосибирск, 1991. С.113. 转引自 Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. С.279.

② Афанасьев Ю.Н. Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал. В 2 т. Т.1. От вооруженного восстания в Петрограде до второй сверхдержавы мира. М.: Росийск. гос. гуманит. ун-т, 1997. С.63.

③ 《列宁全集》第 41 卷，北京：人民出版社，1986 年，第 308、316、334 页。

④ Протоколы десятой всероссийской конференции РКП(б). М., Партийное издательство, 1933. С.43, 49.

⑤ 《列宁全集》第 41 卷，北京：人民出版社，1986 年，第 315 页。

⑥ См. Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. С.279.

布尔什维克政府的征粮干部和基层征粮人员，大多经历了内战硝烟的洗礼，深受军事共产主义工作习惯和模式影响，自觉不自觉地实际工作中沿用了以前的方法。强制和暴力手段的使用，不可避免会激怒并伤害相当一部分农民，引发他们的不满和反抗情绪。如，1921年12月，梁赞省米哈伊洛夫斯克县（Михайловский уезд）公民拉尼京（А.Ф. Ланитин），在只有很少一部分粮食税拖延到12月8日缴纳完毕的情况下，被巡回法庭判处发配去饥荒省份并没收全部财产。对当局的这般暴力行为，他的姐姐在给列宁的申诉书中这样写道：“家里一切能拿走的东西都被拿走了：家具、餐具、水桶，奶牛也被宰杀，部分干草被运往县城，另一部分被警察悄悄据为己有。……转瞬之间一个能够养家并向国家交税的可怜的小家庭即遭毁灭”。<sup>①</sup>由此不难看出，强制征收粮食税过程中的种种行政和司法弊端，深深伤害了农民的感情，甚至使他们的生存状况臻于绝望境地。

表2 新经济政策初期的暴力征收粮食税

时间	地区	相关事件概要
1921年	图拉省	在省内大多数县，粮食税的征收都是在逼迫下进行的，粮食工作人员采用了粗暴的工作方法，直至威胁全部没收
1922年8月	特维尔省	粮食工作人员对拒不纳税者采取了残酷的镇压措施，直至逮捕
1922年9月	鞑靼共和国	在布因斯克县（Буинский кантон），由于粮食征收情况很差，使用了征粮队
1922年11月	沃罗涅日省	即使1922年粮食丰收，粮食税的征收过程也使用了武力，因未能按时上缴粮食税，全省有1010人被捕
1922年11月	诺夫哥罗德省	全省共有6个人民法院巡回法庭和2个巡回革命法庭，从粮食税运动算起，共逮捕了3064人，对308人处以罚金，对620人进行了审判，其中93人判刑，共161人移交革命法庭审判
1923年5月	梁赞省	由于征收粮食税，梁赞省农民的经济状况非常糟糕，未纳税农民的财产被剥夺，没有工具耕种土地的贫农非常绝望
1923年11-12月	捷列克省	征粮机关采取坚决措施，省内有5个巡回法庭，有的地方甚至使用武装征粮队

资料来源：Вронский О. Г. Крестьянство и власть (1900-1923). Тула: «Рарус», 1993. С.118. ЦА ФСБ РФ. Ф.1. Оп.6. Д.485.Л.44.转引自 Куреньшев А.А. Крестьянство и его организации в первой трети XX века. М., Государственный исторический музей, 2000. С.183.; Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ Том.1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.677, 710. Том. 2. 1923-1929. С.101, 157.

① Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. С.305-306.

从表 2 可以看到，在新经济政策前期，一直到 1923 年底，苏维埃政权一直在使用强制和暴力手段征收粮食税。我们知道，农民“自愿”交出的东西自然不需采取极端措施便可获取，强制征收的则是农民不愿意也不可能给出的东西。如，在阿尔泰省、彼尔姆省、阿克纠宾斯克省、摩尔曼斯克省和奥廖尔省等地，农民为了交税，把手头所有粮食都交了，甚至交出了种子。个别地方的农民甚至被迫购粮交税。<sup>①</sup>粮食税的征收往往在极端仇视的氛围中进行，农民的不满和反抗情绪也因此而蔓延各地。有时，农民面对粮食工作人员和征粮队的暴行，不得不以牙还牙。比如，1922 年 10 月在特维尔省、切列波韦茨省、吉尔吉斯边疆区和突厥斯坦东部地区，曾发生若干起暴打甚至打死粮食监察员的事件；特维尔省别热茨县（Бежецкий уезд）有农民将征粮队驱逐出村，该省的吉姆尔斯克县（Кимрский уезд）有农民向征粮队开枪。<sup>②</sup>在强制征收粮食税期间，农民对共产党员的态度曾恶化到这样的地步，以至对俄共机关来说，在此期间的任何一场苏维埃改选都是冒险。<sup>③</sup>

即使到了 1924 年春，也必须采取镇压措施才能征到单一农业税，这仍是“困扰农村的主要问题”。<sup>④</sup>只是到了 1924-1925 年度，布尔什维克政府才没有广泛采取强制手段。

然而，总体来看，新经济政策前期对农民采取的镇压性措施，无论如何都无法与军事共产主义时期暴力强征农民粮食的行为相提并论。

## 五、粮食工作者的滥用职权与农民反抗

在粮食税征收过程中，粮食工作者滥用职权的行为并不鲜见，其低下的工作能力也经常遭人诟病。这强化了农民对粮食税的不满情绪，动摇了布尔什维克政府的威信，激起了农民带有政治色彩的愤怒情绪。

---

① См. Севостьянов Г.Н. и др. «СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922-1934 гг.) Том.1. Часть.1. 1922 г., М., Издательский центр ИРИ РАН, 2001. С.90.

② Там же. С.283.

③ Там же. С.281.

④ Берелович А. Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ Том 2. 1923-1929. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.194.

粮食工作者低下的工作能力主要表现在两个方面。首先，在编写纳税人名单、收集纳税人经济状况和家庭信息的工作中，表现出极端低下的工作能力。这些信息普遍陈旧、有错误，再加上县、乡党和苏维埃干部酗酒闹事，游手好闲，农民对布尔什维克政府多持悲观态度。尤其是在西伯利亚，那里的个别地方仍按往年的播种面积征收粮食税。其次，收粮站、采购处的工作人员安排不周，让征粮工作毫无头绪，农民的异常愤怒在所难免。大多数省份的收粮站都非常拥挤，收粮工作效率低下，速度缓慢，几天几夜排队是家常便饭。经常有农民等不及，拉粮回家，然后再返回收粮站，一来一回要280俄里；农民经常抱怨，收粮站定的质量标准太高，有的收粮站不收湿粮，让农民回家晒干再送；因距离太远，农民因此无法享受到在1922年10月1日之前上缴可少交10%的优惠。<sup>①</sup>

验粮时出现的舞弊行为，一般是称错重量，这在很多地区都有发生。中央区和边疆地区（库班），还经常有工作人员把收粮站收来的粮食偷出去，到市场上卖。此外，行贿行为和为粮食监察员大摆酒宴在农村地区也非常普遍。在托木斯克省巴尔瑙尔县，如果农民不请粮食监察员午饭，粮食监察员就会把他们脱光衣服关进寒冷的粮仓。<sup>②</sup>

滥用职权通常指毫无根据地惩罚农民，有时会变为野蛮的为非作歹和滥用私刑，此类事件常有索贿和敲诈之目的。如，1922年10月坦波夫省基尔萨诺夫县（Кирсановский уезд）的许多农民，被无端要求步行35俄里去县城，到达后却马上又被放回；再如，1922年10月，图拉省奥多耶夫县（Одоевский уезд）警察局局长（兼征粮队长）和县管理局长，在某村的村社大会上，用短马鞭把带着吃奶小孩的男女农民暴打得血肉模糊，把村苏维埃主席逼到墙边，要枪毙他，村苏维埃主席好不容易才得以逃脱。<sup>③</sup>

粮食工作者混乱的管理模式和粗暴的工作方式，极大地伤害了农民的感情和自尊，由此引发不少暴力反击事件也就不足为奇了。当然，上级机关为

---

① См. Севостьянов Г.Н. и др. «СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922-1934 гг.) Том.1. Часть.1. 1922 г., М., Издательский центр ИРИ РАН, 2001. С.283, 285.

② Там же. С.282.

③ Там же.

打击非法行为也设立了相应机构。1921年夏，中央在各省粮食委员会的税收局下设立了行政司法处，其功能包括监督各地粮食机关征税过程中的非法行为，拟订使用强制措施的指令，审查侦查材料。<sup>①</sup>随着粮食运动的发展，越来越多的地方政权机关（尤其是乡级政权）的代表被解职并交法院定罪：1922年10月克拉斯诺亚尔斯克省有137名、叶卡捷林堡省有91名官员被法院定罪。<sup>②</sup>

## 六、农民对粮食税政策的反抗形式

总体来看，在新经济政策年代，粮食税的实物性和过高税率及暴力征收方式，是农民反抗布尔什维克政府的主因。农民情绪及其对国家政策的反抗并非固定不变，也随着各种因素的变化而变化——粮食收成、税率、粮价、各地的经济政治状况等。由于地区差异、农民的组织性和政治觉悟、政权机关工作人员态度和表现的不同，农民的反抗形式也各不相同，有消极反抗形式，也有积极反抗形式。

### （一）消极反抗形式

农民最广泛的消极反抗形式是抵制村苏维埃选举，即因对国家政策不满而不出席选举会议。1922年只有22%的苏俄农民参加了村苏维埃选举，到1927年，这一数字是47%。<sup>③</sup>在新经济政策时期，有大约2/3的农村选民对村苏维埃选举进行了抵制。即使考虑到部分农民未参加选举是由于组织技术原因及某些地方领导人的工作疏漏，也可以认为，有过半的农民有意识地没有参与选举。他们不相信村苏维埃有实权可以改善其严峻的经济状况。

农民的第二种非常广泛的消极反抗形式，是寄给中央政权机关和报社的申诉书，以及农民在村社大会、选举会议上对布尔什维克政府进行的尖锐批

---

① См. Лившин А.Я., Орлов И.Б. Письма во власть. 1917-1927. Заявления, жалобы, доносы, письма в государственные структуры и большевистским вождям. С.279.

② См. Севостьянов Г.Н. и др. «СОВЕРШЕННО СЕКРЕТНО»: Лубянка – Сталину о положении в стране (1922-1934 гг.) Том.1. Часть.1. 1922 г. С.283.

③ См. Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927) Часть вторая. Санкт-Петербург, Издательство Политехнического университета, 2007. С.176.



评。当时的国家安全机关的情报简报中充斥着此类例子。比如，1921年4月弗拉基米尔省有农民认为，“粮食税法令和商品交换法令的出台表明，苏维埃政权承认了自己的破产”；秋明省农民“对粮食税法令持怀疑态度”；12月，梁赞省农民“由于粮食危机情绪很糟糕，农民情绪的焦点是征收粮食税，最为不满的是贫农”。<sup>①</sup>1924年3月15日，在老家梁赞省耶拉季马县（Елатомский уезд）无水池塘村（дер. Безводные Прудыици）休假的红军战士秋里明（С.Т.Тюрьмин），给《农民报》写信，对苏维埃政权的粮食税政策提出尖锐批评：“统一实物税应该一年就收一种税，所有税种都包括在里面。可实际却不是这样，再加上地方摊派任务，每人40戈比，这是农民力所不及的，……和已被取消的征粮队一模一样。”<sup>②</sup>的确，在新经济政策前期，众多农民还深受多年战乱和大饥荒的影响，濒临破产的边缘，此时任何征粮实践，哪怕在政府看来减轻了一大半，对许多农民来说仍是不可忍受的。

农民的第三种消极反抗形式是拒不纳税。许多贫农和中农经常有组织地集体拒不纳税，整村甚至整乡不缴税，具体情况见表3。

表3 新经济政策前期农民拒不缴纳粮食税情况  
（据全俄肃反委员会—国家政治保卫总局档案）

时间	地区	相关事件概要
1921年9月	车里雅宾斯克省	在许多地方的村社大会上，村民集体做出了取消粮食税的决定，拒绝纳税
1921年11月	库班—黑海省	有三个镇的农民停止缴纳粮食税
1922年2月	雷宾斯克省	有24个乡的农民坚决拒绝自主纳税
1922年12月	下诺夫哥罗德省	出现了农民集体拒不缴纳粮食税的事件，政府被迫逮捕了6642名拒不纳税的农民
1923年8月	后贝加尔斯克省	阿克申斯克县农民在村社大会上做出了拒不纳税的决定，并坚决执行
1924年4月	弗拉基米尔省	在尤里耶夫县的许多农村，整个村社拒绝纳税，只是在镇压性措施的影响下才作出让步
1924年4月	切列波韦茨省	有8000户农民恶意不纳税

资料来源：Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ. Том.1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.506, 507, 526, 572, 717; Том.2. 1923-1929. С.73, 101, 154-156, 167-168, 194, 267.

① Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ Том.1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.411, 414, 457, 513, 551.

② Крюкова С.С. Крестьянские истории: Российская деревня 20-х годов в письмах и документах. М.: РОССПЭН, 2001. С.103-104.

为处理不纳税案件，许多省成立了巡回革命法庭，法庭下设立了判决执行委员会。例如，图拉省叶皮凡县（Епифанский уезд）革命巡回法庭，在两周内审理了 22 起案件，其中涉及整个村社的有 5 起，涉及个别农户的有 17 起；在征粮过程中，图拉省有 7274 名农民被移交革命法庭处理，其中 6512 人被判刑，13834 名农民“以行政方式”被短期拘留。<sup>①</sup>

需要指出的是，尽管农民的不纳税运动并没有蔓延全国，但还是涉及许多地区。不管富农、中农还是贫农，农村所有社会阶层都参加了这一反抗运动。更何况，过于繁重的粮食税让贫农受苦最深，他们经常是反抗国家税收政策的排头兵。

## （二）积极反抗形式

农民反抗布尔什维克政府粮食税政策的第一种积极反抗形式，是发生在某些地区的骚乱。新经济政策初期，农村时有骚乱，这主要是由于内战和饥荒导致的严重经济后果以及粮食税的强制征收方式造成的。1921-1922 年，许多地区的饥民对国家政策极端敌对，他们认为，自己受苦的根源是国家采取的措施和行动。因此，农民有组织地对政府进行讨伐，殴打政府代表，抢劫粮仓和征粮点，分配抢来的粮食。具体情况见表 4。

表 4 新经济政策前期的农民骚乱（据全俄肃反委员会档案）

时间	省份	相关事件概要
1921 年 4 月	特维尔省	有几个乡的农民手持斧头和梭镖等武器，来到乡执委会门前，坚决要求分发征粮站的粮食
1921 年 4 月	斯塔夫罗波尔省	亚历山德罗夫县的一伙农民来到县执委会楼前，哭着向地方领导人索要粮食
1921 年 6 月	乌法省	农民骚乱增多，有 8000 人要求县执委会立即发放粮食，否则就抢劫，费多罗夫乡的一个征粮站遭抢，6000 普特粮食被抢光
1922 年 7 月	维亚特卡省	诺林斯克县（Нолинский уезд）500 名饥民向地方政府索要粮食，否则就威胁抢劫所有征粮站，政府被迫给这些示威农民发放了 110 普特燕麦

资料来源：Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ. Том 1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.403, 422, 453, 655.

<sup>①</sup> См. Пять лет борьбы за хлеб. Тула, 1923. С.15-16. 转引自 Вронский О.Г. Крестьянство и власть (1900-1923). Тула: «Рарус», 1993. С.118.

从上述材料可以看出，与军事共产主义时代相比较，新经济政策时期的农民骚乱有很大不同。首先，从地域上来看，骚乱通常发生在一个村或一个乡内，很少发展为几个村或几个乡，有其自发性和局部性，并不是对政府的大规模反抗。其次，骚乱数量比军事共产主义时期少许多。根据国家政治保安总局的资料，1926-1927年苏联农村只发生了63起骚乱。<sup>①</sup>

农民反抗布尔什维克政府粮食政策的第二种积极反抗形式是武装暴动。尽管进入新经济政策时代以后，国内战争时期曾广泛存在的武装暴动的社会基础已经显著减少，可农民的暴动并没有立刻停止。导致农民暴动的原因主要有：蔓延各地的可怕饥荒、暴力征收粮食税、沉重的劳力畜力税等。

根据安全机关的情报，截至1921年7月1日，外伏尔加军区辖区内共有23支农民暴动队伍，参与暴动的人数共4595人。<sup>②</sup>据乌拉尔军区司令员姆拉奇科夫斯基（С.В.Мрачковский）估计，1921年上半年乌拉尔军区所辖区域参与暴动的人数达12000人。<sup>③</sup>到了1922年，农民暴动的浪潮不但没有被镇压下去，在有些地区甚至还有所扩大，如阿尔泰省、中亚、乌克兰和西伯利亚。根据安全机关的材料，1922年苏俄共有300余支农民暴动队伍，有的队伍有几百人，有的有几千人；有时红军战士甚至国家政治保安局的工作人员也加入到暴动队伍一边。<sup>④</sup>参与暴动者主要是对当局粮食政策不满的农民，农民经常向暴动者提供粮食和饲料。具体情况见表5。

表5所列的农民暴动，基本都是零散的队伍，暴动参与者没有经过训练，装备很差，是自发起来反抗布尔什维克政府的。暴动参与者中当然有刑事犯，但绝大多数是普通农民，他们与强制征收粮食税政策进行了毫不妥协的斗争。即使到了1923年之后，新经济政策已经在经济上获得了初步成功，国民经济逐步恢复，农民暴动仍然没有销声匿迹，当然仅仅存在于少数边远地

---

① См. Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927) Часть вторая. Санкт-Петербург, Издательство Политехнического университета, 2007. С.270.

② См. Данилов В., Шанин Т. Крестьянское движение в Поволжье. 1919-1922 гг. Документы и материалы. М., РОССПЭН, 2002. С.726-727.

③ См. Шишкин. В.И. Сибирская Вандея. Документы. Т.2. 1920-1921. М., МФ «Демократия», 2001. С.607.

④ См. Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК – ОГПУ Том.1. 1918-1922. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2000. С.50.

区。这些农民暴动队伍没有明确的行动纲领和实施方法，在新经济政策年代大都得不到周围群众的支持，抵抗不了强大的红军，最终被一一击溃。比如，新经济政策初年，诺夫哥罗德省旧罗斯县（Старорусский уезд）的几个乡，以及普斯科夫省霍尔姆县（Холмский уезд）苏维埃乡（Советская волость）的农民暴动就遭镇压。<sup>①</sup>

表 5 新经济政策前期的农民暴动  
（据全俄肃反委员会—国家政治保卫总局档案）

时间	省份	相关事件概要
1921年11月	卡累利阿劳动公社	暴动参与者和“匪徒”共有2500人
1922年2月	乌拉尔省	古里耶夫县（Гурьевский уезд）有2000名步兵和骑兵与布尔什维克政权作战
1922年2月	阿尔泰省	凯戈罗多夫（Кайгородов）领导的暴动队伍达1000多人
1922年6月	萨马拉省	有几支暴动队伍，总人数达300多人
1922年6月	斯塔夫罗波尔省	光在拉江斯卡亚镇（Радзьянская станица）和斯塔夫罗波尔地区就有数量达500人的“匪帮”
1922年6月	秋明省（西伯利亚）	基诺维耶夫（Зиновьев）的队伍召集了750名战士，与红军队伍作战
1923年12月	捷列克省（北高加索）	莫资多克县（Моздокский уезд）的佐尔镇（Зольская станица），有700名哥萨克因对国家的粮食税政策以及低廉的粮价不满而暴动
1923年12月	后贝加尔斯克省（东西伯利亚）	亚历山大-扎沃德乡（Александро-Заводская волость）的农民暴动席卷了周边的几个乡
1924年1月	阿穆尔省（远东）	爆发于坦波夫卡村（Село Тамбовка）的暴动招募了1000多人，席卷了周边的7个乡，一直持续到2月初。暴动的主要原因是过于繁重的粮食税。暴动者成立了“阿穆尔临时政府”，推翻了地方苏维埃政权，他们坚决反对国家推行的极不合理的税收政策

资料来源：Берелович А., Данилов В. Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ. Том.1.1918-1922.Документы и материалы.М.:РОССПЭН, 2000. С.539, 559, 588, 640, 646, 657, 659. Том.2. 1923-1929. С.167, 204, 1050, 1054-1055.

综上所述，对布尔什维克政府粮食政策不满的苏联农民，自发利用各种斗争形式来与政府对抗。不管是贫农、中农还是富农，都有相当一部分人在

① ЦГАИПД. Ф.9. Оп.1. Д.714. Л.45, 122, 128; Д.1025. Л.59. 转引自 Климин И.И. Российское крестьянство в годы новой экономической политики (1921-1927) Часть вторая. Санкт-Петербург, Издательство Политехнического университета, 2007. С.276.

某种程度上参与了反抗行动。农民除了用拒不参加苏维埃选举、写申诉信、批评当局的粮食政策等消极反抗形式，来争取自己的经济、社会和政治权利之外，一些地方的农民还积极反抗共产党政权，如骚乱、武装暴动等。但是，在新经济政策时期，农民对国家粮食政策的积极反抗非常微弱，尤其是武装暴动并不普遍，具有地方性和短期性的特点。只有很少一部分农民参与其中，并且主要集中在国家的偏远地区。这与军事共产主义时期农民武装斗争的大规模和长期性有很大不同。原因在于，首先，随着转向新经济政策，农民的经济状况开始逐渐好转，生活水平逐渐改善；其次，农民已经厌倦了战争，随着转向新经济政策，反抗运动的社会基础缩小了；再次，国内缺乏一个现实的政治力量或有威望的政党，可以动员并领导农民的反抗运动，让农民运动更有组织性和目的性；最后，当局对反抗政府的人进行了严厉镇压，这让农民非常担心，对镇压措施的恐惧也限制了反抗布尔什维克政府的农民数量。

## 结 语

新经济政策时期是苏联历史上农民负担相对较轻的一个时期，可与很多苏联史学者的观点不同的是，此时期农民的不满情绪并没有随着军事共产主义时代的终结而彻底消失，仍有很多农民经常反抗苏维埃政权的粮食政策，特别是在其实施前期。

在很大程度上，这是因为粮食工作者仍用军事共产主义年代的工作方法对待农民。粮食工作者如此对待农民的根源有两点。首先，所谓“新经济政策”其实是俄共（布）为保卫政权，应对经济和政治危机，迫不得已采取的临时性应急措施。一开始，党内上下并没有将其作为应长期坚持的政策。尽管列宁后来试图将其作为长期政策，但是历史没有给他足够的时间，将新经济政策变为全党的共识。因此，在俄共（布）内部，军事共产主义的思想根深蒂固。广大征粮干部和基层征粮人员的思维模式，还停留在军事共产主义年代，他们深受军事共产主义工作习惯和工作模式的影响，在实际工作中还习惯用强制手段和措施。其次，在整个新经济政策时期，俄共党内的主流观

点仍然认为农民是“小资产阶级”，仍然将农民视为异己力量，这种指导思想上的缺陷必然在对农民的具体政策和态度上表现出来。

其实，任何一项新出台的政策都不可能十全十美，总有考虑不周、配套不全、关系不顺、执行走样等问题，在实践中难免会出现这样那样的问题甚至错误，还需要通过实践的检验与磨合。

---

**【Abstract】** The grain tax policy, which was carried out during the New Economic Policy period, reduced the burden on farmers and was supported by the majority of them. However, during the earlier stage of New Economic Policy, there were still many shortcomings, such as the material character and high rate of Grain tax policy, using high-pressure and violent means when collecting food, low ability to work, misuse of authority, and so on. This caused dissatisfaction and revolt of the peasants in the Soviet Union. The forms of farmers' resistance were both negative, such as boycott of elections, writing complaints, refusing to pay taxes, and positive, such as unrest and uprisings. Through this article, the author comes to the conclusion: although the grain tax policy in general was correct, but as a response to the crisis, it needed to be proven and constantly revised.

**【Key Words】** Soviet Union, New Economic Policy, food policy, negative effects, peasants' resistance

**【Аннотация】** Политика установления налогов на продовольствие в Советском Союзе в ходе реализации новой экономической политики уменьшила бремя крестьян, и была широко поддержана большинством крестьян. Однако в конкретном процессе реализации (особенно на ранней стадии проведения новой экономической политики) существовало много недостатков, как, например, высокие налоговые ставки на продукты питания возложили чрезмерное бремя на крестьян, работники пищевой промышленности применяли силу и насилие при проведении реквизиций, работоспособность была низкой, существовало злоупотребление властью и

т.д. Это вызвало недовольство у советских крестьян, и только что улучшившиеся настроения крестьян опять ухудшились и обострились. Формы крестьянских протестов были как пассивными, например, бойкот выборов, составление жалоб, отказы от уплаты налогов, так и активными — беспорядки и восстания. Прояснив вопрос негативных последствий продовольственной политики и крестьянских протестов на ранней стадии проведения новой экономической политики в Советском Союзе, можно увидеть: хотя политика налогов на продовольствие в целом являлась правильной, однако, чтобы использовать её в качестве ответной меры на кризис в краткие сроки, необходимо было осуществлять постоянные проверки её эффективности и постоянно её пересматривать.

**【Ключевые слова】** Советский Союз, новая экономическая политика, продовольственная политика, негативные последствия, крестьянские протесты

---

(责任编辑 陈大维)

## 投资的代价：1970-1980年代苏联经济增长困境\*

李洋\*\*

**【内容提要】**投资是一个国家发展的重要动力之一。但随着资本存量的不断提高，投资对经济促进的正面贡献会下降。虽然“内生增长”可以弥补资本边际报酬的递减，但它却受制于很多因素。投资规模扩张是苏联经济增长的主要途径，1970-1980年代的苏联依然延续了之前的高投资政策。但是在缺乏市场机制、要素替代弹性低、技术进步缓慢、人口增长率下降、设备更新率低的制约下，苏联经济增长的动力不断被耗尽。

**【关键词】**投资 边际报酬 内生增长 苏联

**【中图分类号】**D73/77(512) **【文章标识】**A **【文章编号】**1009-721X(2013)04-0191-(18)

### 一、引言

苏联经济在1965年“柯西金改革”<sup>①</sup>后到1970年曾出现短暂的经济繁荣，之后便开始步入经济缓慢增长的70年代。尽管在1970-1980年代苏联整个社会失去了60年代时期的发展动力，但是这个时期的苏联社会并没有出现大的危机，经济增长速度大幅放缓是其主要标志：1965-1980年的GDP

\* 感谢匿名审稿人以及《俄罗斯研究》编辑部的修改意见，文章的疏漏由作者负责。

\*\* 李洋，内蒙古社会科学院俄罗斯与蒙古国研究所，研究实习生。

① 1965年“柯西金改革”的核心是增加企业留存利润和对国有企业员工的激励，但是在缺乏产权和市场机制的情况下，它对促进苏联经济增长的作用是有限的。



年均增长率是 5.8%，人均GDP增长率约为 1%，<sup>①</sup>相较于 1930-1950 年代有大幅下降<sup>②</sup>；而接下来的 1986-1989 年，GDP 年均增长率为 3.0%，步入 90 年代直至苏联解体，经济增速在 1992 年降到了灾难性的-19%。<sup>③</sup>

列宁去世后，苏联的经济基本政策要追溯到集体化之初的 1928 年。当时斯大林的基本方针是：工业优先于农业，重工业优先于轻工业，投资优先于消费。1930-1950 年代苏联的“跳跃式”经济增长大幅度缩小了与美国和西欧国家的差距。接下来，赫鲁晓夫在苏共二十大后的一系列举措将苏联推入了发展的快车道，在冷战的 60 年代苏联都显示出加速赶超的态势。如果说沙皇俄国时期的经济状况是不断扩大与美国的差距，那么 1930-1960 年代的“赶超型”经济增长一举奠定了苏联作为世界经济大国的地位。1946-1950 年，苏联的 GDP 年均增长率为 8.9%，人均 GDP 在 1913 年还不到美国人均 GDP 的 30%（1928 年只占到 20%），而 60 年代末已经超过 40%。

第二次世界大战以后的五、六十年代，苏联计划经济呈现出一个非常好的发展势头，它的中央计划体制在战后还传播到了许多国家，经济增长也高于目前的俄罗斯资本主义市场经济，甚至不亚于 50-70 年代的东亚“四小龙”等国家。所以，80 年代的经济衰退似乎来得很突然。1973 年以后长达十年（1973-1982）的全球石油价格高企也没有在这期间对苏联经济的复苏带来明显的动力，基本被消耗在进口粮食、偿还外债和巩固国防工业上。某些学者宣称的“石油价格摧毁苏联”显然是缺乏说服力的：从 1970 年代中期到 1980 年代初期，苏联石油出口量和产量增长迅速，其中 1973-1974 年和 1979-1981 年的两次油价飙升均有助于苏联经济维持稳定。同时，70 年代苏

---

① 相比苏联的低增长，1965-1990 年亚洲新兴经济体中国香港、韩国、新加坡和中国台湾的人均 GDP 增长率分别达到了 5.8%、7.4%、7.4%和 6.3%。

② 1933-1940 年苏联年均增长率为 8%，1948-1958 年均增长率为 9.4%。参见杨小凯：《发展经济学：超边际与边际分析》，北京：社会科学文献出版社，2003 年。1930-1950 年苏联的人均 GDP 增长率为 3%，其中增速最快的 1933-1938 年达到了 4%。参见 Сепрей Журавлев. Рождение красного колосса// Эксперт. 2010. №1. С.27.

③ 张军：《“双轨制”经济学：中国的经济改革（1978-1992）》，上海：上海人民出版社，1997 年，第 9 页。

联三大油田<sup>①</sup>的开采量始终维持在高位。石油价格开始大幅下跌已经是勃列日涅夫时代结束后的 1986 年，在这之前苏联经济已经疲软了数年。而流行一时的“阴谋论”错误在于，即使是被认为神通广大的美国中央情报局，对于苏联经济的判断也明显滞后，直到 1982 年也没有对苏联行将崩溃的现实有一个准确的预判。<sup>②</sup>类似地，尽管进入 1970 年代以后增长乏力，但是国家宏观经济的基本面还不错，通货膨胀率低，国家预算赤字占 GDP 的比例维持在低位，投资和储蓄率高企。所以，甚至萨缪尔森在这样的数据面前都不能准确预判苏联经济体制将要发生的崩溃。<sup>③</sup>

从另外一方面看，同一时期以日本、韩国和中国台湾等经济体为代表的东亚经济崛起，政府被认为是比较好地解决了“赶超”的成本问题，采用低成本的优势产业增长来补贴劣势产业的发展。虽然苏联在此时期投资大幅增加，但同时期的日本、韩国和中国台湾等经济体也经历了同样的过程，投资占 GDP 的份额甚至大于苏联。看似同样的发展模式，苏联却被挡在了成为发达国家的门槛外，问题究竟出在哪里？

## 二、文献概述及 CES 生产函数增长模型

匈牙利著名经济学家雅诺什·科尔奈在其著作《增长、短缺与效率》中，以东欧国家为模板构建了增长模型。他在第三章的“投资部分”对计划经济体制下的“投资意图”进行了分析，认为资本主义国家中厂商的投资是谨慎的，这源于对风险的担心。构成风险的因素有很多，比如生产能力和需求增长的不匹配、销售预期导致未来赢利的不确定、财务预算风险等等。结果是，投资意图自愿地受决策者的约束。同时，东欧等国的厂商却表现出了不同的投资态度。科尔奈将 4 个社会主义国家和 7 个资本主义国家的投资年增长率

---

① 苏联三大油田分别是秋明油田、托姆斯克油田和西西伯利亚油田，其中，西西伯利亚油田石油产量从 1972 年的 6270 万吨上升至 1981 年的 33470 万吨，增长 4.3 倍。见叶·季·盖达尔：《帝国的消亡—当代俄罗斯应从中汲取的教训》，北京：社会科学文献出版社，2013 年，第 132-133 页。

② 1982 年美国参议员普罗斯迈尔总结中央情报局报告得出的结论是，苏联经济放缓并不代表苏联经济失去活力，即便从长远看，苏联也未必崩溃。

③ 杨小凯：《发展经济学：超边际与边际分析》，第 443 页。

进行了两个周期的比较（1968-1972，1973-1977），结果发现，资本主义国家在 1973-1977 年的投资增长率相比于 1968-1972 年大幅放缓，而社会主义国家的投资增长率并没有受到当时全球滞涨的影响，相反出现了投资扩张。这被他称为“充满活力的投资本能”，是以国家的补贴和信贷为后盾的，即在破产风险的前提下，所有企业管理人员和部门领导人都不会对投资资源的需求加以限制。他举例说：“例如，能源价格的提高，或向资本主义国家出口的日益困难，可能不利地影响未来的投资效率，但并不能丝毫削弱投资精神。”<sup>①</sup>这说明，投资效率并不被东欧企业家看作实现发展的重要影响参数，因为决策者对其投资的财务风险并不担心。尽管著作以匈牙利为参考样本，但对象范围涵盖了包括苏联在内的所有东欧社会主义国家，分析结论也具有适用性。

美国经济学家威廉·伊斯特利和斯坦利·费舍尔的结论是，苏联的要素替代弹性显著小于 1，即要素价格的变化没有对要素配置产生影响，使得苏联在物质资本大量投资时出现了资本边际生产率和资本产出弹性的快速下降。结果是，投资对经济增长的拉动作用不断减弱，最终陷于停滞。<sup>②</sup>

俄罗斯经济学家波波夫认为，设备更新缓慢和技术创新难以为经济提供动力，也是苏联在经济赶超中逐渐落于下风的重要原因。根据他的统计，苏联固定资产的平均使用周期 1970 年为 24 年，1980 年为 26.9 年，到 1985 年增加到 27.9 年，其中超过 20 年使用周期的工业设备从 1970 年的 7.8% 增加到 1980 年的 10.3%。<sup>③</sup>设备更新缓慢的一个重要后果就是资本产出弹性下降，即同样的人均资本增长越来越难以带来更高的人均产出增加。而技术创新是社会整体要素使用效率提高的原动力，所以他说，“苏联用日本式的投资水平却没有换来日本式的经济增长”。<sup>④</sup>俄罗斯前总理、经济学家盖达尔在他的专著里也举了大量苏联生产效率低下的例子，包括炼钢、矿物肥料、林产品、

---

① [匈]雅诺什·科尔奈：《增长、短缺与效率》，北京：商务印书馆，2013，第 34-48 页。

② [美]威廉·伊斯特利、斯坦利·费舍尔：“苏联经济的衰退”，《世界银行经济评论》，1995 年第 9 卷第三期，第 314-372 页。

③ Попов. В. Закат плановой экономики// Эксперт. 2009. №1. С.77.

④ Попов. В. Почему снижались темпы роста советской экономики в брежневский период? [http://www.intelros.ru/2007/10/10/pochemu\\_snizhalis\\_tempy\\_rosta\\_sovetskoyj\\_ekonomiki\\_v\\_brezhnevskijj\\_period.html](http://www.intelros.ru/2007/10/10/pochemu_snizhalis_tempy_rosta_sovetskoyj_ekonomiki_v_brezhnevskijj_period.html)

谷物联合收割机等。他将这些领域的生产效率同美国做了对比，结果显示苏联经济惊人的浪费。<sup>①</sup>比如，在炼钢产业方面苏联消耗的原材料和能源比美国多出 0.6 倍和 1.1 倍，工业企业的平均建设周期是美国的 5 倍，谷物联合收割机数量比美国多 15 倍，而收获的谷物却少得多，从之前的粮食出口国沦为世界最大的粮食进口国。<sup>②</sup>

部分经济学家使用柯布—道格拉斯生产函数（CD生产函数）来说明，过度的资本积累会对技术进步有“挤出效应”，从而降低技术进步对经济增长的贡献。而另外一些经济学家认为，以CD生产函数构建的模型并不能完全解释苏联的经济增长，因为CD生产函数假定资金与劳动的替代弹性为 1，而现实情况里因为不同部门、不同行业之间，甚至不同历史时期，要素替代的可能性可以是不同的，CD生产函数在这方面存在缺陷。<sup>③</sup>所以经济学家使用CES生产函数来替代CD生产函数。樊潇彦和袁志刚在其分析亚洲 10 国宏观投资效率的文章中将CES生产函数进行了拓展，得出了“在人均资本增长率较为稳定的情况下，资本产出弹性和全要素生产率增长率是收入增长率的增函数”的结论。<sup>④</sup>文章将技术进步（体制改进）参数A、资本产出弹性参数 $\alpha$ 和要素替代弹性参数 $\rho$ 回归到CES生产函数中，证明了这三者同投资效率的正相关关系。此增长模型更好地描述了苏联的情况。CES生产函数模型分析“投资效率”的基本思路如下。

CES生产函数的人均形式为： $y=A(\alpha k^\rho + 1 - \alpha)^{1/\rho}$ ，<sup>⑤</sup>写成对数形式：

$$\ln y = \ln A + \frac{1}{\rho} \ln(\alpha k^\rho + 1 - \alpha) \quad (\text{其中 } 0 < \alpha < 1, \rho \leq 1,)$$

---

① [俄]叶·季·盖达尔：《帝国的消亡—当代俄罗斯应从中汲取的教训》，北京：社会科学文献出版社，2013年，第102-103页。

② 同上，第129页。

③ 李红松，田益祥：“考虑要素替代弹性时技术进步影响劳动生产率变动的测定”，《武汉科技大学学报》，2000年，第23卷第一期，第109页。

④ 樊潇彦，袁志刚：“‘宏观投资效率’研究：一个理论和实证的探索”，《第五届中国经济学会年会投稿·宏观经济学》，2005年，第2-5页。

⑤ CES生产函数的标准形式是  $f(k,l) = A[\alpha k^\rho + (1 - \alpha)l^\rho]^{1/\rho}$ ，写成人均形式时  $l=1$ 。

令  $\ln y = y_1$  两边求导得:  $\frac{\Delta y}{y} = \sum \frac{\partial y_1}{\partial x} \times \Delta x$ , ( $x=k, A, \alpha, \rho$ )

$$\frac{\Delta y}{y} = \frac{\partial y_1}{\partial k} \times \Delta k + \frac{\partial y_1}{\partial A} \times \Delta A + \frac{\partial y_1}{\partial \alpha} \times \Delta \alpha + \frac{\partial y_1}{\partial \rho} \times \Delta \rho$$

$$\frac{\Delta y}{y} = \frac{k}{p} \times \frac{\alpha \rho k^{\rho-1}}{\alpha k^{\rho} + 1 - \alpha} \times \frac{\Delta k}{k} + \frac{\Delta A}{A} + \frac{\alpha}{\partial k^{\rho} + 1 - \alpha} \times \frac{k^{\rho} - 1}{\rho} \times \frac{\Delta \alpha}{\alpha} + \frac{\partial y_1}{\partial \rho} \times \frac{\Delta \delta}{\delta^2}$$

$$\frac{\Delta y}{y} = s_k \times \frac{\Delta k}{k} + \left( \frac{\Delta A}{A} + F_{\alpha} \times \frac{\Delta \alpha}{\alpha} + F_{\delta} \times \Delta \delta \right) = s_k \times \frac{\Delta k}{k} + TFPG \quad (*)。其$$

中, 技术进步率  $\frac{\Delta A}{A} = g$ , <sup>①</sup>资本产出弹性  $s_k = \frac{\partial y}{\partial k} \cdot \frac{k}{y} = \frac{\alpha k^{\rho}}{\alpha k^{\rho} + 1 - \alpha}$ , TFPG

为广义全要素生产率增长率, 要素替代弹性  $\delta = \frac{d(k/l)}{dMRTS} \cdot \frac{MRTS}{k/l} = \frac{\partial \ln k/l}{\partial \ln MRTS} = \frac{1}{1-\rho}$ , ( $MRTS = \frac{\partial f/\partial l}{\partial f/\partial k}$ ,  $k = \frac{K}{L}$ ),

$F_{\alpha} = \frac{\partial y_1}{\partial \alpha / \alpha} > 0$ ,  $F_{\delta} = \frac{\partial y_1}{\partial \rho} \times \frac{1}{\delta^2} > 0$ , 通过(\*)式可知, 在人均资本存

量增长率  $\frac{\Delta k}{k}$  不变的情况下, 资本产出弹性  $s_k$  和全要素生产率增长率 TFPG

同人均产出增长率  $\frac{\Delta y}{y}$  成正比关系。

而作为 TFPG 解释变量的  $A$ 、 $\alpha$  和  $\delta$  更能描述投资效率对人均产出增长率的正向关系, 即在其他条件不变时, 技术进步率  $g$ 、资本产出弹性参数  $\alpha$  和要素替代弹性参数  $\rho$  上升时, 均会带来经济体投资效率的提高。

苏联从 70 年代开始在技术进步和体制改进、资本边际产量和要素替代弹性这三方面均呈下滑趋势, 无论从新古典经济增长角度还是内生经济增长角度, 都揭示了苏联经济停滞的必然性。樊潇彦和袁志刚的计量经济学模型最终得出亚洲各国的要素替代弹性  $\delta$  接近于 1, 而苏联的要素替代弹性从 1950 年的大约 0.7 下降到 1970 年的 0.4 左右。尽管亚洲各经济体的投资效

①  $A$  一般被称为“索洛剩余”, 它实质上是一个比技术进步更为中性的参数, 不仅包括技术进步, 还可以包括制度改进、体制改革等广义的技术进步。

率尚没有达到经合组织国家的水平，但却远远高于苏联。1998年亚洲金融危机以后，被保罗·克鲁格曼教授所诟病的商业银行、汇率和房地产行业得到了修复，同时，韩国、泰国、中国台湾、新加坡等经济体在危机后政治更趋于民主化，这被弗朗西斯·福山称为“现代化的路径”<sup>①</sup>。所有这些因素使得亚洲国家的经济增长变得可持续，没有步入苏联式的“陷阱”，这在某种程度上成为克鲁格曼“悲观预期”没有实现的依据。

### 三、停滞的原因分析

从上一节分析的 CES 生产函数模型可以得出三个结论：在其他条件不变时，技术进步率  $g\left(\frac{\Delta A}{A}\right)$  的上升将提高产出增长率；在其他条件不变时，资本产出弹性  $s_k$  的上升将提高产出增长率。

在其他条件不变时，要素替代弹性  $\delta$  的上升将提高产出增长率。苏联经济的“病理特征”吻合以上分析，在内生增长、资本效率和要素配置方面均符合“投资效率下滑”的含义。笔者将以苏联的实际情况对这三部分内容进行展开分析，同时，作为投资来源的储蓄率结构也没有从正面提供其经济增长的依据，这将被笔者列为本节的第 4 部分。

#### （一）“内生增长”的困境

卢卡斯和罗默的“内生经济增长理论”不认为资本的积累必然会导致边际生产率的下降，人力资本投资、新资本对旧资本的替代更新<sup>②</sup>和制度改进等因素可以扭转资本边际报酬递减，即用提高上述 CES 模型中的技术进步参数（体制改进） $A$  来提高要素使用效率，而苏联符合他们所说的条件吗？

勃列日涅夫时期苏联为了发展科技采取了一系列措施。1971年苏共二十四大提出了“科技革命”的口号，力图发展集约型经济，加大国民经济的

---

① [美]弗朗西斯·福山：“国家、法治与负责制政府”，《财经》，2012年第30期，第32-36页。

② 根据内生经济增长理论，资本的质量与资本存量的平均使用时间成反比，即资本的使用时间越长，它对经济增长的贡献份额越小。

技术更新和改造，大力发展各种节能行业。<sup>①</sup>苏联 80 年代初投入到科学研究和实验研究工作的资金占 GDP 的 3.5%，甚至高于目前的 1.2%，<sup>②</sup>但是完成和最终投入使用的情况并不显著，苏联研制和采用新技术的计划平均每年只能完成 50%–70%。同时，专利使用率不高，在 1977 年已登记的发明中得到使用的只有 25%，这还不包括在国外取得专利而未在国内使用的技术创新。同时期大洋彼岸的美国全要素生产率年增速为 1%，美国长期人均收入增长中技术进步起到了 80% 的作用，投资增加只解释了剩下的 20%。<sup>③</sup>苏联企业对科技创新明显缺乏热诚，尽管在很多科技领域并不要求企业具有专利和许可证，但最终应用于实际生产的成果少之又少，正如勃列日涅夫所说：“我们的企业回避科技创新如同魔鬼害怕圣水一样。”<sup>④</sup>显然，由集权政府人为地推动技术升级，只能使效率问题更加恶化。

设备更新来源于加速折旧：根据新古典增长模型，折旧率是产出的增函数。苏联在固定资产投资方面的一个固定做法是不及时更新过时的设备和其他固定资产，而是通过扩展现有的生产规模来提高产能，把国家越来越大比例的工业产出重新用于建设新工厂，所以在单位设备生产效率升级和固定资产更新方面与发达资本主义国家有很大的差距。通常，苏联固定资产的使用周期普遍很长，要素的更换速度缓慢，机器设备、建筑物等资产使用寿命要远高于发达国家。资产累计折旧率从 1970 年的 26% 增加到 1989 年的 45%，而在石油化工、有色金属冶炼等行业要更严重。工业设备的平均使用期限从 70 年代的 8.3 年增加到 80 年代末的 26 年，其中使用 10 年以上的从 1970 年的 29% 到 1980 年增加到 35%，使用超过 20 年的从 8% 增加到 14%。<sup>⑤</sup>同时期美国的固定资产使用周期为 16–20 年，而苏联为 25–33 年。在固定资产报废替换方面，美国的加工工业有 50%–60% 的新增资本用来替换旧有资本，苏联只有 30% 用来更新旧有报废资产，剩下的 70% 用来增加在建工程。加工

---

① 景维民、郎梦圆：“苏联、俄罗斯经济增长方式的转变及其对中国的启示”，《俄罗斯学刊》，2011 年第 3 期，第 38 页。

② Попов. В. Закат плановой экономики. С.78.

③ [美]保罗·克鲁格曼：“亚洲奇迹的神话”，《北京大学中国经济研究中心学刊》，2000 年第 1 期，第 36 页。

④ Попов. В. Закат плановой экономики. С.78.

⑤ Там же. С.77.

工业部门除了 1965-1967 年和 1986-1987 年曾出现过短暂的固定资产报废速度加快外，其余大部分时间年报废率始终在 2%-3% 的区间内波动，而同时期美国加工工业部门的固定资产报废率为 4%-5%。在设备制造领域，苏联的固定资产报废率为 3%-4%，美国同期为 5%-6%。<sup>①</sup> 投资用于替换旧设备的资金，除了在 1966-1967 年和 1986-1989 年曾达到投资总额的 25%，其余年份均低于 20%。对在建项目资金的重复投入，使工业部门的产能利用率一蹶不振，这方面的一个极端例子是卡拉博加兹格尔湾大坝工程。<sup>②</sup> 而劳动力资源缺口的不断扩大更加速了这个过程：从 80 年代中期开始，由劳动力资源短缺造成的产能损失约占整个工业部门总产出的 1/4、整个国民经济的 1/5，基础工业领域有 25% 的工作岗位闲置，机器制造业更是达到了惊人的 45%，每一百个机床所拥有的熟练操作工人仅为 63 名。<sup>③</sup> 上述恶性循环使得劳动力短缺与固定资产投资互为因果，互相深化，结果是短缺经济的固化。东欧国家经常使用“替代”的方法来解决短缺问题，不仅针对劳动力短缺，也包括原料、零部件、机器、设备等。在《增长、短缺与效率》一文中，科尔奈描述到企业可以通过“被迫替代”来缓解设备更新缓慢，替代品可以是“较差的或昂贵的某种东西”，结论是“被迫替代对投入—产出比例直接产生不利的影响”。<sup>④</sup>

制度因素也是苏联难以依靠内生增长来保持经济增长的重要因素。曾亲自参与俄罗斯私有化改革的杰弗里·萨克斯认为，在缺乏资本主义基本制度时，苏联通过模仿诸如工业标准化、生产线、泰勒管理等经济工业化模式，可以产生短期令人瞩目的增长绩效，但由于体制没有自我创造经济发展和制度创新能力的基础，当模仿的潜力耗尽，这种策略的长期代价就会超过它的短期利益。<sup>⑤</sup> 相反，东亚诸新兴经济体不仅在工业化模式，同时在经济制度、产权结构、法律体系、政治体制和新型人才培养方面都对发达宪政国家进行了效仿，正如沈联涛所说：“事实上，美国培养出来的学者后来当上了官员，

---

① Попов. В. Закаг плановой экономики. С.77.

② 苏联政府为了阻止里海水位下降，1979 年将卡拉博加兹格尔湾与里海分隔开来，但大坝破坏了卡拉博加兹硫酸盐厂的生产，于是又将大坝挖开，重新把水放入海湾。

③ Попов. В. Закаг плановой экономики. С.77.

④ [匈]雅诺什·科尔奈：《增长、短缺与效率》，北京：商务印书馆，2013 年，第 85 页。

⑤ 杨小凯：《发展经济学：超边际与边际分析》，第 445 页。



是促使韩国、中国台湾和印度尼西亚经济成功的主要力量。”<sup>①</sup>而苏联在制度建设上对于发达宪政国家的仿效则远远落后于东亚国家，其国内市场本身被掌控在克里姆林宫手中。

## （二）无效率的资本

苏联经济从 50 年代开始有一个显著的特征是投资不断升高：投资占 GDP 的比例在 1950 年是 15%，到 1985 年已经达到了 30% 的高位。按照新古典经济学理论，投资可以带来经济的增长，而经济增长的质量取决于投资的效率，投资效率的决定性因素是生产率。生产率和投资回报率有密切的关系，生产率越高投资回报率就越高，也就是说，在投入资源不变的条件下提高了产出。当投资效率长期处于下降通道时，低投资回报将不断侵蚀经济增长的潜力。从长期看，经济增长不单纯取决于投资占 GDP 的份额，资本边际生产率<sup>②</sup>在其中也有举足轻重的作用。1960 年代以后，苏联的资本边际生产率呈加速下行态势，所以在 1970 年代，当资本存量足够高时，投资越来越难以推动经济的增长，因为投资驱动的增长本身就是一个有限的过程，不管前期的规模报酬递增有多么强烈，增长终究会减缓。

表 1 苏联经济增长中各要素的周期增长率（1950-1987，%）

时间周期	劳动生产率 (Y/L)	资本-劳动比 (K/L)	资本存量 (K)	全要素生产率 (TFP)
1950-1959	5.8	7.4	1.6	2.8
1960-1969	3.0	5.4	2.4	0.8
1970-1979	2.1	5.0	2.9	0.1
1980-1987	1.4	4.0	2.6	-0.2

注：表 1 列举了苏联在 4 个发展周期中经济发展要素的增长率。劳动生产率 (Y/L) 是产出对劳动投入的比率，劳动生产率会因技术进步而增长，也会因人均资本 (K/L) 的积累而增长。K 为资本存量。全要素生产率 (TFP) 是在生产要素投入不变的情况下，产出增加的数额，即用相同的生产要素得到更多的产出时，全要素生产率就增长了。

资料来源：Владимир Попов: Почему снижались темпы роста советской экономики в брежневский период? [http://www.intelros.ru/2007/10/10/pochemu\\_snizhalis\\_tempy\\_rosta\\_sovetskojj\\_jekonomiki\\_v\\_brezhnevskijj\\_period.html](http://www.intelros.ru/2007/10/10/pochemu_snizhalis_tempy_rosta_sovetskojj_jekonomiki_v_brezhnevskijj_period.html)

① 沈联涛：《十年轮回：从亚洲到全球的金融危机》，上海：上海远东出版社，2009 年，第 72 页。

② 资本边际生产率是指，在其他投入不变的情况下，新增加一个单位的资本投入可以增加多少产出，它同资本产出弹性  $s_k$  有密切的联系。

从表 1 来看，1960 年到 1987 年资本存量的增幅并没有出现大的起伏，但是劳动生产率却直线下滑，相比于人均 GDP，作为资本深化（ $\Delta k$ ）<sup>①</sup>、技术水平和效率水平因变量的劳动生产率更能解释经济发展水平。表 1 中劳动生产率的下降难掩其背后资本深化和体现技术效率水平的 TFP 的双双下滑。和同期的东亚经济体相比，苏联在劳动生产率方面大幅落后：1960-1969 年苏联的劳动生产率增长率为 3.0%，1970-1979 年为 2.1%。同时期，日本、韩国和中国台湾的劳动生产率增长水平远高于苏联，根据伍晓鹰给出的数据，1965-1968 年日本实现了每年 9.5% 的劳动生产率增长，1974 年是 7.2%。韩国在 1969-1989 年间的劳动生产率增长率一直处于 5%-6% 的区间之内。而中国台湾地区 1967 年的劳动生产率增长率为 7.1%，1976 年为 5.4%，1987 年回升到 6.7%。<sup>②</sup>

新古典经济理论认为，长期经济增长的最重要动力来自于 TFP，即全要素生产率。表 1 所示，伴随着苏联在 1950 年代的经济奇迹，TFP 增长率在 1950-1959 年高达 2.8，而在 1960-1969 年这个周期内骤减到 0.8，此后更是一路下跌，到 1970-1979 年，全要素生产率增长仅为 0.1%，在 1980 年代甚至成为负值。资本存量高，经济增长速度和劳动生产率增速都逐渐放缓，必将导致全要素生产率的大幅下降。这个时期还能保持正的经济增长率，主要依赖资本投入，尽管其贡献率也在缩水。在资本—劳动比下降的情况下，必须依靠全要素生产率来提高产出。但是苏联从 1960 年代起全要素生产率的增长就没有超过 1%，而同为高投资国家的日本在 TFP 增长率上却显示出另外一番景象，根据袁志刚、余宇新给出的数据，日本在 1960 年以后的不同阶段，TFP 增长率都高于苏联，并且差距不断扩大。表 3 显示，中国香港、韩国、新加坡和中国台湾 1966-1990 年的全要素生产率平均增幅为 1.7%，其中台湾和香港分别达到 2.6% 和 2.3%。

进入 70 年代后，相对于上一个十年，苏联资本存量增长率出现了一定幅度的上升，由 1960 年代的平均 2.4% 上升到 1970 年代的 2.8%，说明政府的投入并没有减弱之势。比较著名的例子如土壤改良工程，根据盖达尔给出

---

① 资本深化即为人均资本（ $K/L$ ）的净变化，它是人均储蓄超过人均所必需的投资部分。

② 伍晓鹰：“中国的比较优势陷阱”，《财经》，2012 年第 27 期，第 37-39 页。

的数据，1971-1975年、1976-1980年两个阶段苏联政府对土壤改良的投资分别达到296亿卢布和400亿卢布，仅此一项就占到GDP总额的1.4%，投资如此巨大，可是收效却极不乐观。由于供水不足，到1988年有200万公顷土地被废弃，盖达尔称，“报废的灌溉和排水面积几乎与尚能使用的规模相当”。<sup>①</sup>

表2 日本在不同时期的TFP增长率

年份	增长率%
1960-1965	1.478
1965-1970	1.946
1970-1973	0.686
1973-1975	1.481
1980-1985	0.649

资料来源：袁志刚、余宇新：“中国经济长期增长趋势与短期波动”，《跨越中等收入陷阱—展望中国经济增长的可持续性》，上海：格致出版社，2012年，第72页。

表3 1966-1990年“亚洲四小龙”的TFP增长率（%）

国家和地区	中国香港	新加坡	韩国	中国台湾
TFP增长率	2.3	0.2	1.7	2.6

资料来源：多恩布什，费希尔，斯塔兹：《宏观经济学》，北京：中国人民大学出版社，2000年，第68页。

### （三）生产要素错配

在CES生产函数模型中，要素替代弹性 $\delta$ 说明，在生产过程中的要素替代对要素相对价格的变化越是敏感，表明要素配置更加合理；如果要素替代弹性很小，就说明该经济体要素配置效率低下。这可以从侧面解释如果企业不将利润最大化作为目标，那么结果很可能是要素配置偏离了最优化配置而出现偏差。这在苏联主要表现为要素相对价格变化率对要素配置的信号传递作用减弱，因为在缺乏企业和要素私人产权的情况下，价格不能传达真实信息，即“企业的劳动需求不会由于一般工资的增加而减少，也不会由于工资

<sup>①</sup> [俄]叶·季·盖达尔：《帝国的消亡—当代俄罗斯应从中汲取的教训》，北京：社会科学文献出版社，2013年，第104页。

与原材料、机器的价格之间的比例变得有利于工资方面而减少”<sup>①</sup>。由于要素价格比等于要素的边际产量比值，所以两要素投入比值的变化对其边际产量比值的变化不敏感，即由过度投资引起的资本边际生产率下降难以用劳动的边际生产率上升来弥补。也就是说，即使劳动的边际产量增加，资本投资也不可能减少对劳动力增长的需求，资本效率和劳动生产率的双重萎缩使得苏联受制于所谓的“棘轮效应”：投资只能上升不能减少，投资存量可多不可少。这是由资本和劳动力有限的替代性所决定的：当劳动力非常充足时，减少一定数量的劳动力而增加资本数量可以维持原有的生产率。但是当劳动力数量开始大幅度下降时，再用资本来弥补就很难维持原来的生产率了。所以，苏联后期在资本存量处于高位而GDP增长率大幅下滑也就不值得惊奇了。难以克服的资本边际报酬递减成为苏联经济发展的“阿喀琉斯之踵”，它在苏联的最后三十年不断加速，将经济发展的正面因素不断耗尽。

劳动力数量增长放缓是苏联生产要素不匹配的重要因素。苏联的城市人口从1970年的1.36亿人上升到1980年的1.67亿，但如表2所示，增长率放缓却是个不争的事实。劳动人口在下降，赫鲁晓夫时代15-29岁年龄区间的劳动人口占总人口的30%，<sup>②</sup>这已经是苏联历史上的最高峰，然后逐年下降。同时劳动参与率也没有进一步提升，因为从1960年代起从其他行业涌向工业的劳动力数量不断减少，找不到人干活，投资就很难被有效利用。

表4 苏联人口增长率（%）

年份	城市人口增长率	农村人口增长率
1959—1969	2.8	-0.3
1970—1978	2.1	-0.7
1979—1989	1.4	-0.1

资料来源：Мая родина СССР, населения СССР. <http://cccp-15.narod.ru/naselen.htm>

计划经济系统的一个重要理念就是，按照生产能力来确定生产规模，最终产品的总产值是衡量一个企业的主要标准。因为决定生产规模的并不是需求，而是看已经形成了多大的生产能力。当时普遍存在的短缺使得管理者将

① [匈]雅诺什·科尔奈：《增长、短缺与效率》，第96-97页。

② Механик. А. По дороге к коммунизму// Эксперт. 2010. №1. С.91.

常量最大化放在最重要的位置，“增产”是苏联企业的核心目标。所以在苏联如果不改变计划经济系统本身的属性来放弃这一原则，在那个时代几乎是不可想象的。更换设备要求工厂进行暂时的停产整顿，这必然会导致产量的下降，而“计划产量刚性”是很难容忍这一点的，即使是大批量更换设备后的生产率高于在原有基础上的规模扩建，企业管理者也不会冒然这样去做。不管管理规划是否合理，企业都会优先考虑通过扩大生产规模来提高现有产能以完成产量计划，所以投资也就成为缓解生产瓶颈的唯一办法，而结果是未来产量缺口的增加。所以，在整个工业部门运行过程中，以投资来弥补产量缺口出现的概率远远大于要素合理配置的成功，资本投入和产量缺口交替上升所形成的恶性循环就成为整个苏联工业部门发展的常态。这个矛盾始终贯穿于苏联存世的最后 30 年：一方面，缩减投资必然导致生产规模下降和产品产量减少，另一方面，增加投资只会不断扩大工作岗位和现有工人之间的缺口。潜在的工业劳动力被束缚在集体农庄里，因为大规模的集体农庄是苏联以农业补贴工业的重要措施。政府将大批的劳动力“固定”在那里，然后以低价收购粮食，再将这些粮食出口到国外获得发展工业所需的资金。农业劳动力被迫接受低于其生产率的收入来为低效率的投资进行融资，这使得劳动力价格水平与资本价格出现了事实上的不平衡。国家强行维持这种要素价格比值，使得资本与劳动力的替代对这种价格比值的变化变得非常迟钝。农民的积极性被严重挫伤了。在劳动力数量不断下降的情况下，保持原有的资本对劳动力的替代变得越来越不容易。结果是投资数以亿计创造的工作岗位不得不面对缺少人手的窘境，1986 年的数据是，轮班工作率为 1.7 人次时，工业部门空缺的工作岗位达到 400 万个。<sup>①</sup>

#### （四）投资与储蓄的脆弱平衡

按照新古典经济增长模型，储蓄率从长期来看并不必然提高人均产出增长率。就苏联而言，即便在一个较短的周期内储蓄率提高了人均资本，但产出增长的正面因素也终究会被“短缺经济”造成的潜在通货膨胀消融掉。

---

<sup>①</sup> [俄]叶·季·盖达尔：《帝国的消亡—当代俄罗斯应从中汲取的教训》，第 103 页。

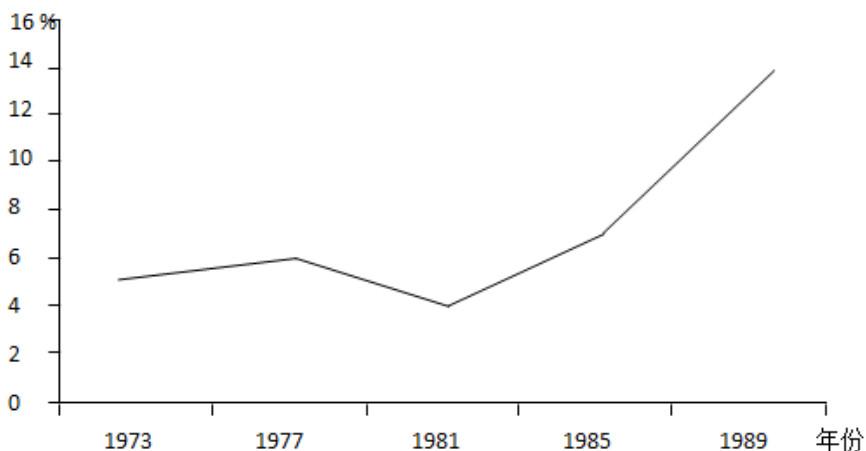


图1 苏联的居民储蓄率（1970-1990），横轴为年份，竖轴为储蓄率

资料来源：Экономическая сущность горбачевской перестройки. <http://bit.ly/17tn100>

曾几何时，利用庞大的国内储蓄来推动大规模的投资计划，是计划经济系统发展经济、摆脱贫困陷阱的重要手段。但是苏联的高储蓄从很大程度上却属于另外一种范畴，是由货币供应量增加引起的被动储蓄。通过给国有企业不断注资来增加投资，必将导致货币泛滥。从60年代中后期开始，苏联的货币供给速度开始加快，广义的货币供应量占GDP的比率从1970年的29.5%提高到1980年的44.2%，与市场上流通商品所匹配的货币量1970年为175亿卢布，到1980年已经是290亿卢布。<sup>①</sup>给国有企业的货币补贴一方面加剧了政府预算赤字，另一方面促使苏联政府印制更多的货币来应付赤字。在短缺经济下，这些货币被动地滞留在银行里。货币流通速度的减缓，部分解释了70年代的低通货膨胀率，但它只是暂时的。在这之前的30年里，大量的储蓄被动员起来支持国家的工业化建设。随着资本利用效率的不断下滑，一大部分储蓄其实在周转当中“蒸发”了（其实它变成了企业的隐性负债），但它对商品价格的影响并没有消失。由于没有市场，政府频繁地在货币收入和商品产量之间调节平衡。虽然苏联在1970年代基本保持了商品价

① [俄]叶·季·盖达尔：《帝国的消亡—当代俄罗斯应从中汲取的教训》，第124页。

格的平稳，但通货膨胀从 80 年代以后开始显现。从 1981 年到 1985 年，商品价格不断上涨，购物票难以缓解短缺而大幅提高产出又不现实。这样的困境导致日后苏联的经济改革首先从价格开始，因为增长只有通过使价格信号变得正确才能达成。当破除掉旧有的物价控制体系后，受压抑的通货膨胀被释放出来，结果导致物价水平的剧烈上涨。<sup>①</sup>当通货膨胀在 1992 年达到 2501% 的时候，人们确定他们在储蓄银行中的卢布只是一堆废纸。

表 5 苏联 80 年代及转轨初期的通货膨胀率 (%)

年份	1981-1985	1986	1987	1988	1992	1993
通货膨胀率	5.7	6.2	7.3	8.4	2508.8	839.9

资料来源：Инфляция в СССР: оценки и мнение. <http://www.kommersant.ru/doc/265827>

#### 四、总 结

计划经济的内在缺陷使得整个经济不能及时更新旧有的固定资本，这就让一轮又一轮的生产周期不断扩大产能缺口并且呈加速趋势，所以第二次世界大战后头二十年的规模报酬递增最终难以维系，进入勃列日涅夫统治的 70 年代后更无力扭转。由于战争的原因，苏联在 1940-1950 年代没有增加固定资产，一方面导致战后初期的经济萧条，另一方面给后来近二十年的投资预留了空间。投资战略曾经显得那么成功，以至于美国经济学家早在 50 年代就预测苏联会在 70 年代在经济总量上超越美国，但这件事并没有发生。相反，70 年代是苏联经济衰退的开始。中央计划者没有激励调节价格来出清市场，国有企业管理者在缺乏私人产权的情况下没有积极性将利润最大化，相反却有全部理由来保持过量的投资需求。这种被“外生化”了的投资并不是对收到真实需求信息的反馈，而是抛开一切成本后的追求产量最大化。这种投资即使在前期大大提高了 GDP 增长速度和产出总量，但在低效率的约束下它必定要滑入不可逆转的衰退深渊。根据经济学家张军在比较中国和俄罗斯改革绩效的著作中提供的数据，1985 年在苏联 93% 的劳动力在预

① [美]杰弗里·萨克斯，菲利普·拉雷恩：《全球视角的宏观经济学》，上海：格致出版社，2004 年，第 654-656 页。

算软约束的国有部门就业，<sup>①</sup>这不仅扭曲了要素的资源分配，更是加剧了政府提供社会保障的财政压力。另一方面，消费被人为地遏制，致使用投资来弥补总支出以达到与总产出的平衡，但这只会更加挤压消费，迫使政府以更大的投资来填补消费积弱造成的总支出下降。同时，劳动生产率和技术进步的下降使这种脆弱的平衡更加难以维持，即使再增加投资也于事无补。更为遗憾的是，当苏联经济的潜在经济增长率下滑已经成为必然的时候，政府依然认为运用一些局部的政策修补可以使经济重新焕发活力，结果就是1985-1991年的改革挫折以及最终在1992年启动具有实质性意义的“私有化改革”。

---

**【Abstract】** Investment is one of the important driving forces for a country's development. However, with the continuous increase of capital stock, positive effects of investment for economic growth continuously decrease. Though "endogenous growth" can make up for the decreasing marginal returns, yet it is subject to many factors. In 1970-1980, on the one hand, the Soviet Union still continued its previous "high investment", while on the other, it was trapped in sluggish economic growth. In the Soviet Union, the expansion of investment scale is its main means for economic growth. Nevertheless, restricted by lack of market mechanism, lower elasticity of factor substitution, slow technological progress, fall of population growth rate and low equipment renewal rate, the driving forces of the Soviet Union's economic growth have constantly been exhausted.

**【Key Words】** Economic Stagnation, Investment, Investment Efficiency, Structural Reforms

**【 Аннотация 】** Инвестиции являются важной движущей силой национального развития, однако с непрерывным повышением капитала наблюдается тенденция снижения положительных факторов инвестиций для развитие экономики, хотя «эндогенный рост» может восполнить

---

<sup>①</sup> 张军：《“双轨制”“经济学：中国的经济改革（1978-1992）》，第297页。



убывающую предельную отдачу капитала, это зависит от многих факторов. В 1970-1980 гг. в Советском Союзе всё ещё наблюдались «высокие инвестиции», однако они попали в ситуацию слабого устойчивого экономического роста и не были в силах из неё вырваться, расширение масштабов инвестиций являлось основным путём развития советской экономики, однако в условиях отсутствия рыночных механизмов, низкой эластичности замещения, медленного технического прогресса, спада роста численности населения, медленного обновления оборудования мощности советского экономического роста продолжали истощаться.

**【 Ключевые слова 】** Экономическая стагнация, инвестиции, инвестиционная эффективность, структурные реформы

---

(责任编辑 张昕)

**俄罗斯研究 (双月刊)**

**ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ**

**RUSSIAN STUDIES**

**2013 年第 4 期**

(总第 182 期)

主管：中华人民共和国教育部

主办：华东师范大学

主编：冯绍雷

出版：《俄罗斯研究》编辑部

地址：上海市中山北路 3663 号

华东师范大学理科大楼 A403

邮编：200062

电话：021-62233816；021-62238113

传真：021-62232113

电子信箱：russiastudies@163.net

排版：华东师范大学俄罗斯研究中心电脑室

印刷：华东师范大学印刷厂

发行：本刊编辑部

国内统一连续出版物号：CN31-1843/D

国际标准连续出版物号：ISSN 1009-721X

网络电子版代理：中国知网

网址：www.cnki.net

· 公开发行 ·

ISSN 1009-721X



定价：20.00 元