

# 俄罗斯国防支出对国家军事战略及 社会经济影响分析

庄 岩 童 伟 杜纯布

**【内容提要】** 财政是国家治理的基础,是国家达成施政目标、履行施政承诺的重要支柱,也是决定国家各项战略方针能否顺利实现的物质基础和财力保障。虽然俄罗斯一再宣称不打算重启军备竞赛,但其国防支出的不断扩张与提高,却显示出与此完全不同的意愿与走势。十数年间,俄罗斯国防支出增长十余倍,未来三年还将进一步加速提高。俄罗斯国防支出与国家军事战略演变之间的相关性,俄罗斯国防支出快速提高及其对政治、经济和社会产生的长期影响,即是本文关注与探讨的核心。

**【关键词】** 俄罗斯 国防支出 军事战略

**【作者简介】** 庄岩,中央财经大学财经研究院博士研究生;童伟,中央财经大学财经研究院研究员;杜纯布,中央财经大学财经研究院助理研究员。(北京 100081)

## 一 问题的提出

对于任何一个国家或地区的政府来说,执政的首要任务都是确定施政纲领、明确战略目标,以解决当下最紧迫的国计民生大事。战略与纲领虽然事关重大,却只有被融入公共财政才能发挥积极作用。当财政将国家战略与政府施政纲领转换成具有可操作性的公共支出决策,以及详实而具体的财务计划时,国家战略与政府纲领才具有实现的可能。通过为政府制定的政策目标和战略重心提供财务授权和资金支持,通过为政府偏好的项目、规划和活动筹集资金,财政成为政府最重要的施政工具。离开公共财政的支持,国家的一切战略方针都将因失去重要的经济基础而难以实

现。特别是像国防、国家安全这类在消费或使用上具有完全的非竞争性和非排他性公共产品的供给,更是离不开财政资金的鼎力支撑与充分保障。由此,注重加强国家战略与公共财政之间的衔接,以国家战略引导和约束财政支出决策,以财政支出决策反映和支持国家战略的实现,也因此成为世界各国政府施政的基础。

自 1991 年独立以来,俄罗斯国家安全战略几经变迁,发生了极为显著的变化。这些变化也鲜明地体现在国家财政政策及其支出结构变化之中。本文通过对俄罗斯国防财政支出决策、规模、方向及结构的全方位剖析,探寻俄罗斯军事发展战略在国家社会经济发展中地位的沿革与变迁,并对俄国防支出最新发展态势,及其可能对俄国家政治、经济、军事和社会产生的一系列深层次影响进行全面的探讨。

## 二 俄罗斯军事战略的演变 与国防支出的变迁

苏联经济曾被称为世界上最军事化的经济,军事支出在财政支出中所占比重极高,几乎占到国家财政支出的三分之一。苏联军事支出的不断膨胀严重影响了社会经济的全面协调发展,国民经济、教育、科技、医疗、社会保障和国际贸易等领域支出受到极大挤压。

苏联军事化经济的长期片面发展,违背了社会生产的目的与要求,束缚了社会生产力的发展,成为苏联社会经济各种矛盾日益尖锐的根源,也成为导致苏联经济增速放慢直至停滞和衰退的主要原因。为此,去军事化、向公共服务倾斜成为俄罗斯独立以后公共财政体制构建、财政制度转轨的重要标识与特征。

### (一) 公共财政体系构建、去军事化特征显著(1991~2000)

20世纪90年代苏联统一国家的瓦解,以及随之而来剧烈的政治经济转轨,冲击了俄罗斯几乎所有的国家机关和政府部门,俄罗斯军队也经历了最为严峻的考验。刚刚组建的俄罗斯军队陷入重重危机之中:战备程度和作战能力急剧下降,政府拖欠军费,军队凝聚力不强,军事改革迫在眉睫。

然而,独立以后的俄罗斯国家财政却难以承担起保障军事改革如期进行的重任。独立以前,俄罗斯实行的是计划经济体制,政府主导并直接配置资源,作为政府收支活动的集中体现,财政也是一种“大而宽”的生产建设型财政,财政支出“先生产而后生活”,使国家有可能将绝大部分社会资源和产品优先用于满足国防和军事力量的发展。

独立以后,俄罗斯的经济运行机制发生了显著变化,向市场经济的转轨,使原有的财政运营模式难以满足市场经济发展需求,财政支出压力不断增大。为此,俄罗斯开始构建与市场经济发展相匹配的公共财政制度,调整并优化财政支出结构,使财政支出侧重于满足社会共同需要,更多地提供教育、医疗、社会保障等方面的公共服务。

俄罗斯向公共财政制度的转轨,使国防支出不再享有国家财政的优先保障,俄国防军事发展亦随之进入举步维艰的困难时期。1992年5月,

俄罗斯启动独立后的第一次军事改革,希望能够建立起“精干、强大、便于指挥的现代化职业军队”<sup>①</sup>。然而,由于未能得到国家财政的支持与配合,俄军事改革未能如期开展。1992年,俄国防部提出1.1万亿卢布预算申请,财政部仅批复0.4万亿卢布,虽然年中又追加了一部分预算拨款,但国防支出需求与实际拨款额之间仍有相当大的缺口。此后数年间,俄国防支出保障率持续下降,直至跌至1997年的30.8%(见表1)<sup>②</sup>。

表1 1992~1997年俄罗斯国防支出情况

	申请国防支出 (万亿卢布)	批准国防支出 (万亿卢布)	批复率(%)	实际国防支出 (万亿卢布)	实际国防支出占预算申请额的比重(%)
1992年	1.1	0.4	36.4	0.8	77.3
1993年	10.7	3.1	29.1	7.5	67.3
1994年	87.0	40.6	46.7	28.0	32.2
1995年	111.0	59.4	53.5	47.6	42.9
1996年	160.0	80.2	60.1	63.9	39.9
1997年	260.0	104.3	40.1	81.4	30.8

资料来源:1992~1999年俄罗斯统计年鉴。

国防支出的窘迫不仅严重影响了俄军事改革的进程,也严重制约了俄军队的发展。尽管继承了苏联约80%的军力,但此时俄军的“战斗素养几乎被彻底颠覆。由于没有资金建设新的军事城、训练场和住房,俄最有战斗力和装备最好的部队痛苦不堪。军官们数月拿不到津贴,几万军人被解职,将军、上校、中校和少校的数量超过了上尉和中尉的数量。国防企业停产,很多最珍贵的专家流失。”<sup>③</sup>俄军的作战能力下降到了历史最低点,整体上处于维持状态,战备水准只达到规定值的40%,军事装备现代化程度仅20%,不到同期欧洲军事装备现代化的四分之一。正如普京在2006年国情咨文中所指出的那样,在此期间“俄

<sup>①</sup> 俄罗斯在此阶段的军事改革目标为:完成国防部、总参谋部和其他指挥机关的组建工作,清点现有装备,将俄军裁减至150万以内,向混合兵役制(义务兵与合同兵)过渡,完成军兵种结构调整,陆军向旅级结构过渡,苏军驻扎部队撤回等。

<sup>②</sup> 河山:《2005年:俄罗斯军事改革进入快车道》,载《中国国防报》2005年1月11日。

<sup>③</sup> [俄]普京:《变革中的世界与俄罗斯:挑战与选择》(下),载《当代世界与社会主义》2012年第3期。

罗斯军队在地图上行军,军舰停在岸边,飞行队停在机场。”<sup>①</sup>

1998年,随着政局渐趋稳定,国内经济逐步回升,俄制定出新一轮军事改革计划,希望调整武装力量结构,提高军队装备水平和战斗准备程度,改善军人及其家属生活条件和社会保障。在此方案支撑下,俄批准了818亿卢布的国防支出预算,但其后金融危机的全面爆发,使支出实现率不到70%,仅为国内生产总值的2.1%,为独立后最低值。

1999年,俄国防支出937亿卢布,约47.2亿美元,仅为同期美国军费(3000多亿美元)的1.6%,只够84万兵力(总兵员120万人)的基本维持费用,史称“死亡预算”。随着国防支出一次又一次跌入谷底,俄军事力量遭遇严重打击。

## (二) 国家财政状况改善,国防资金保障率逐步提高(2000~2007)

秉持“没有强大的军队,俄罗斯就没有‘竞争力’,就不能保家卫国,并可能被经济和军事更强大的国家所征服”<sup>②</sup>的理念,执政伊始,普京即做出了大规模军事改革的决定,希望通过改革军事机构,增加军事拨款,研制现代化武器装备,把俄军建成能以较小伤亡和先进装备应对各种威胁的职业化军队。

以此为出发点,俄将军事改革的主攻方向确定为:(1)全面改革机构,裁军20万,改变官兵比例不协调,高级军官比例太高,非战斗人员太多,规模庞大、体制臃肿、指挥效率低下的落后状况。(2)增加军事拨款,优化支出结构,改变武器装备研发与人员供养之间的支出比重<sup>③</sup>,增加的军事拨款优先用于先进武器的采购和研制。(3)向职业化部队迈进,对2/3以上的部队实行合同兵役制改革。

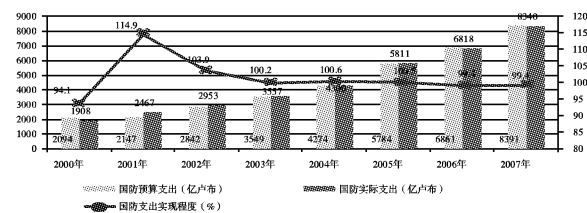
由于得到较为充足的财政资金保障,俄这一时期的军事改革进展较为顺利:合同兵役制如期启动,部队作战训练强度和质量得到提高,军队接到第一批升级武器,官兵薪水连续增长,军饷拖欠现象消除。在此期间,俄罗斯国防支出呈现出如下特征:

### 1. 国防支出规模不断扩大,保障水平不断提高

2000~2007年,俄国防支出累计增长3.4倍,支出保障水平由2000年前的低于70%,转变为足额或超额完成预算任务,其中2001年的实际国防支出额更是高达预算规模的1.2倍,创独立

后最好水平(见图1)。

图1 俄罗斯2000~2007年国防支出发展情况



资料来源:俄罗斯统计年鉴(2001~2008年)。

### 2. 支出结构发生了一定的变化

由于新增了经济转型准备、国防科技研究等支出项目,俄原国防支出中的武装部队建设、核武器综合发展等都出现了不同程度的下降。新增加的国防研究支出规模较大,成为俄罗斯第二大国防支出项目,与武装部队建设合计占到国防支出总额的86.9%,充分体现了俄压缩人员支出,加强武器装备研制,提高军事科研水平,促进军工综合体优先发展的军事战略精神(见表2)。

表2 俄罗斯国防支出结构变化情况

项目	支出规模(亿卢布)		支出比重(%)	
	2003年	2007年	2003年	2007年
国防支出	3 557	8 340	100	100
俄罗斯联邦武装部队建设和维护	3 370	6 022	94.7	72.4
俄罗斯联邦原子能部军事规划	137	121	3.9	1.5
动员和培训后备役人员	42	51	1.2	0.6
新增:经济转型准备	-	65	-	0.8
履行国际军事技术合作义务	-	63	-	0.8
国防科技应用研究	-	1 209	-	14.5
其他	8	809	0.2	9.4

资料来源:根据俄罗斯财政部2004~2008年数据测算。

<sup>①</sup> Путин В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/89457>

<sup>②</sup> 郭朝蕾、马杰:《俄罗斯的大国意识与“冷和平”》,载《国防科技工业》2007年第10期。

<sup>③</sup> 张国风、吴雄文:《俄罗斯的军事经济安全问题》,载《国外理论动态》2002年第4期。

### (三) 国防支出增速加快, 所占比重逐步回升(2008~2012)

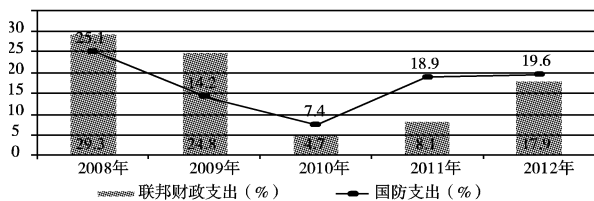
虽然普京不断推进军事改革, 但积重难返的俄罗斯军队仍存在诸多弊端, 2008年爆发的俄格战争更使俄痛彻肌肤地认识到, 俄军在战争理念、指挥架构、武器装备等方面已无法适应现代战争的需要。

2008年12月, 俄正式颁布《2009~2011年俄罗斯军事改革规划》<sup>①</sup>, 期望在军队规模结构、指挥体制、部队编制、社会保障等多个领域推动全方位改革, 在2012年前将俄军建设成为一支编制体制合理、机动能力强、武器装备先进和待遇优良的职业化军队<sup>②</sup>。

俄将这一时期的军事改革战略确定为: (1) 以均衡发展为方针, 突出发展重点, 走“非对称回应”道路。(2) 核常兼备, 提高遏制能力, 实现“威慑”与“实战”相结合。(3) 提高官兵素质, 改善军人待遇, 增强军队作战实力<sup>③</sup>。

俄国家财政为此提供了最为充分的资金保障。自2009年开始, 俄成为世界上国防支出增速最高的国家, 超越英国和日本, 成为世界第三大国防支出国, 国防支出由2008年的10408亿卢布快速增长到2012年的18140亿卢布, 提高了74.3%。虽然这一增速略低于前一时期, 但这一增长是在国际金融危机爆发, 俄财政收入大幅下降, 财政赤字重现情况下取得的, 显得尤为突出。2010~2012年, 俄国防支出增速达到财政支出增速的1.5倍(见图2)。

图2 2008~2012年俄罗斯国防支出与联邦财政支出增长速度



资料来源: 俄罗斯统计年鉴(2009~2013)。

充足的国防支出有效保障了俄军事改革的顺利进行, 使俄军在指挥体系、人员结构和武器装备等方面都有了根本性改善: (1) 组建航空航天防御部队, 强化战略核遏制力量。(2) 军队由120万人缩减为100万人, 军官比例由58%降低到

15%, 合同制士兵数量达到18.6万人<sup>④</sup>。(3) 武器更新力度空前, 新武器占比由10%提升至16%。(4) 官兵生活有了实质性改善, 军人津贴和养老金有了大幅度提高<sup>⑤</sup>。

### 三 俄罗斯国防支出及军事战略近期发展态势

2012年初总统选举前夕, 普京发表长文《强大是俄罗斯国家安全的保证》, 针对俄面临的国家安全挑战进行了专题论述。普京认为, 在全球转型过程中隐藏着各种风险, 这些风险使俄在任何情况下都不能放弃战略遏制潜力的发展与巩固<sup>⑥</sup>。为此, 普京提出, 2020年前保障国家军事发展应成为俄未来国家政策最重要的优先方向, 应得到国家财政的大力支持; 国家财政也应军事化, 用于促进俄武装力量发展和国防工业综合体现代化的资金应达到23万亿卢布。

俄罗斯由此将2020年前的军事发展战略确定为: (1) 为武装力量装备全新的武器, 到2020年军队中新式武器的配比不低于70%, 继续服役的武器系统也将逐步升级改造。(2) 军人应拥有全套的社会保障。(3) 建立职业化军队, 在100万人武装力量中, 应征入伍的人数要减少到14.5万人。(4) 发展军工企业, 促进技术改造和新武器的研发<sup>⑦</sup>。

为配合普京这一军事改革战略, 2013年俄制定了增速最大的国防支出预算, 希望在3年内将国防支出提高67.4%, 使其占联邦财政支出的比重上升到20.9%, 占GDP的比重提高到4.0%(见图3)。

① Алексей Арбатов, Владимир Дворкин, Военная реформа России: Состояние и перспективы. Москва, 2013, С. 237.

② 张国风、吴雄文:《俄罗斯的军事经济安全问题》。

③ 马建光、张明:《从俄罗斯军事学说新特点看其军事战略新趋势》, 载《国际安全评论》(第一辑)2014, 第163页。

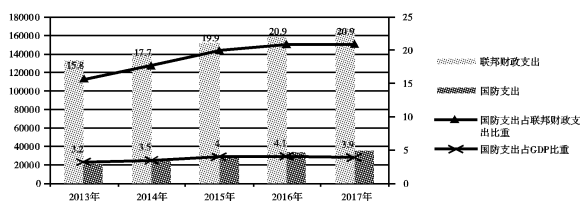
④ 陈志新:《俄罗斯军事改革基本结束》, 载《人民日报》2012年3月30日。

⑤ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации». <http://base.garant.ru/70170936>

⑥ Владимир Путин: "Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России", 20 февраля 2012. <http://topwar.ru/11509-vladimir-putin-byt-silnymi-garantii-nacionalnoy-bezopasnosti-dlya-rossii>

⑦ Александр Гирин, Военные реформы в РФ 2009 - 2012 гг. <http://rugar.ru/forum/index.php/topic,728.10.html>

图3 2013~2017年俄罗斯国防支出预算情况

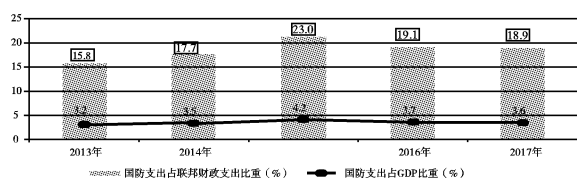


资料来源:俄罗斯统计年鉴(2009~2013)。

但俄罗斯的这一军事改革战略及国防支出未能如期执行。2014年,乌克兰事件爆发,西方对俄罗斯实施了一系列制裁。俄罗斯陷入近二十年来最大的政治经济危机之中,与西方的对立与冲突不断加剧。为适应新的安全形势,2014年年底,俄发布了系统性战略报告《军事学说》。在该报告中俄明确提出,遏制和防止军事冲突,完善武装力量,改进武器装备是俄军事发展的优先任务,国家财政有义务为此提供必要的资金和物质支持<sup>①</sup>。

为此,在石油价格暴跌、卢布汇率下降、预算收入大幅度萎缩、预算支出全面紧缩的情况下,2015年俄国防支出继续走高,占财政支出和GDP的比重均出现了一定幅度的提升,分别达到23.0%和4.2%,攀升至独立后最高值(见图4)。

图4 2013~2017年俄罗斯国防支出预算情况



资料来源:О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов。

#### 四 国防支出膨胀对俄罗斯政治经济的影响

财政支出是国家为实现其职能进行的支付活动,财政支出结构的变化既反映了国家的战略选择,也体现了政府施政重点及活动方向的转变。在总量既定的情况下,财政支出中任一组成要素的变动都会对其他要素产生相应影响,俄国防支出的大幅度提高,势必引发其他连锁反应。那么,在此轮俄国防支出增长中,有哪些领域会受到影响,影响的范围有多大,影响的程度有多深呢?

##### (一) 国防支出增长对俄国内政治生态

##### 的影响

国防支出持续大规模的上升在俄国内引发激烈争论,争论的焦点就在于其是否会导致俄罗斯重蹈苏联覆辙。对此,普京给出的答复非常明确,即国防支出增长不仅不会损害国民经济,还会促进国民经济的良性发展。因为“俄罗斯军事发展的任务是在不损害国家经济力量的前提下,创造能保证俄罗斯主权、受伙伴国尊重、能享受持久和平的军队和军工企业。用于军工企业和重新装备军队的大量资源,会成为整个经济现代化的发动机,能带动各个部门发展,同时创造大量新的工作岗位,成为高质量增长的巨大推动力。”<sup>②</sup>

对于普京的上述说明,俄社会各界做出了不同的回应。部分学者赞同普京的看法,认为俄罗斯需要强大的现代化军队<sup>③</sup>。但更多的学者指出,军事支出正逐步像苏联时期的农业支出一样,演变成为一个深不见底的“黑洞”,大把吞噬国家宝贵的财政资金<sup>④</sup>。

国家杜马委员费多洛娃指出,民生和国防都应成为国家预算的优先保障对象,但国防支出的扩张绝不能以牺牲民生服务为代价<sup>⑤</sup>。

对于寄希望于国防支出拉动经济的说法,俄知名经济学家、前国家杜马议员米哈伊洛夫认为,“大炮取代黄油”的理念不值得信奉,在俄历史上有许多过度钟情于国防工业而使国家濒临灾难的景象<sup>⑥</sup>。

俄经济分析家谢丽万诺娃则指出,这样一种

① Указ Президента РФ от 25.12.2014 N 815 " О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. N 146 " О Военной доктрине Российской Федерации " . [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172833/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172833/), 2015. 01. 31

② Владимир Путин, Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России, 20 февраля 2012. <http://topwar.ru/11509-vladimir-putin-byt-silnymi-garantii-nacionalnoy-bezopasnosti-dlya-rossi>

③ 国际咨询公司 BDO 俄罗斯宏观经济研究中心主任 Елена Матросова 指出,在很多国家革命及动荡都因经济危机而起。由此,在全球经济危机时期,提高军事支出不仅可增强俄罗斯军事实力,还可有效扩大国内生产需求,促进国家工业体系发展。

④ 俄罗斯世界经济和国际关系研究所副所长 Евгений Гонтмахер 教授担心,不受外界监督与控制的秘密军事支出,绩效低下将无可避免。

⑤ Анастасия Кашеварова, Светлана Субботина, Россия увеличивает расходы на нацоборону и безопасность. <http://newsland.com/news/detail/id/1401754/>, 17. 07. 2014.

⑥ Алексей Михайлов, Пушки вместо масла, или Милитаризация России. <http://worldcrisis.ru/crisis/1674840>, 16. 10. 2014.

军事优先支出导向,其目的在于为战争做准备,不利于社会经济的稳定与发展,不利于增强民众对未来的信心,也不利于抵御经济危机<sup>①</sup>。

俄财政部长西卢阿诺夫在2015~2017年联邦预算听证会上坦承,俄经济已无法承受如此高额的军事支出,从长远来看,俄国防支出应更具现实性<sup>②</sup>。

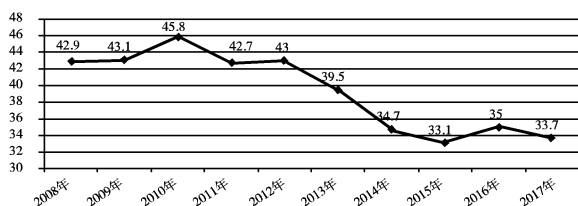
## (二)对民生服务的影响

向市场经济的转轨使俄政府发生的最大转变,就是公共职能不断增强,民生服务支出不断提高,民生服务占财政支出的比重由苏联时期的不到30%,逐步上升到2010年的45.8%。

但近年来俄财政支出结构发生了显著变化:国防支出大幅增长,成为俄财政支出中唯一高速增长支出项目,并由排名第三跃居为第二。住房、医疗和文化支出出现了大幅度下降,就连俄传统上一向得到较为充足保障的教育,其支出比重也下降了近三分之一。

俄在住房、医疗、教育等支出领域的这种下降,使民生服务成为俄国防支出膨胀中利益受损最为严重的领域,民生服务在财政支出总额中所占比重由最高点2010年的45.8%,下降到最低点2015年的33.1%,几乎重新退回到苏联时代(见图5)。

图5 俄罗斯民生服务支出比重变化情况



资料来源:俄罗斯国家统计局, <http://www.roskazna.ru/reports/cb.html>

## (三)对国民经济的影响

国防支出的快速膨胀对俄国民经济的影响同样非常显著。

当政府将大量公共资源用于满足国防支出需求时,这类支出既未流向可提高人民生活水平的消费支出领域,也未流向可增强社会生产力的投资领域。这样一种支出结构对于国民经济的健康均衡和长期可持续发展来说,都是极其不利的。

因为越是经济困难时期,政府需要承担的宏观经济调控职责越重,越需要大量资金对经济进行干预,促生产、保消费,拉动经济增长。但遗憾的是,在国防支出增长的压力下,俄国民经济支出还在不断走低,占财政支出的比重将由2014年的16.3%进一步下降到2017年的12.1%。过低的国民经济支出不仅会削弱俄政府对宏观经济的调控能力,还会限制俄政府反危机职能的有效发挥,会对俄经济的回升与复苏进程产生不利影响。

## (四)对责任政府构建的影响

没有预算的政府是看不见的政府,预算不公开,仍然是看不见的政府,而看不见的政府不可能是负责任的政府<sup>③</sup>。预算不公开不仅会损害纳税人的知情权,更会因预算资金的使用脱离民众的监督,而使公共支出效率低下。对于长期以来腐败高发的俄罗斯来说,通过预算公开预防腐败,构建责任政府,提高政府公信力就显得尤为必要。为此,新世纪以来,俄罗斯将预算公开作为责任政府构建的重要步骤推广开来,预算公开也借此在俄罗斯得到迅速发展。

在2012年国际预算合作组织进行的世界各国政府预算公开评级中,俄罗斯政府预算公开获得了74分(满分100),在100个参评国家中居于第10位,成为世界上预算公开程度最高的国家之一。预算公开为俄民众了解政府、监督政府提供了工具,然而这样一种改革趋势却遭遇到越来越大的困难与挑战。

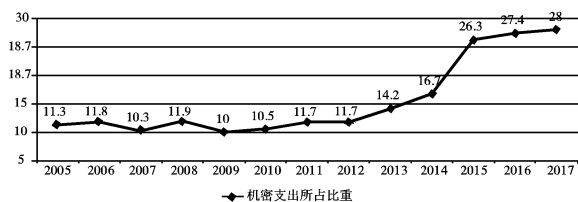
近年来,俄秘密支出规模不断扩大,逐步由2009年占财政支出的10%扩大到2014年的16.7%,还将进一步提高到2017年的28%(见图6)。按国际预算合作组织公布的预算公开评级标准,秘密支出应控制在财政支出的1%~3%,不得超过8%。俄秘密财政支出比重如此之高,增速如此之快,使俄推进预算公开的努力受到严重影响。

<sup>①</sup> Мария Селиванова, Бюджет 2012 - 2014 готовит Россию не к кризису, а к войне. <http://ria.ru/analytics/20111117/491091425.html>

<sup>②</sup> Минфин предлагает серьезно сократить оборонные расходы после 2020 г. [http://oane.ws/news/2014/10/07/minfin\\_predlagaet\\_seriezno\\_sokratit\\_oboronnye\\_rashody\\_posle\\_2020](http://oane.ws/news/2014/10/07/minfin_predlagaet_seriezno_sokratit_oboronnye_rashody_posle_2020)

<sup>③</sup> 马骏、刘亚平:《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》,上海人民出版社2010年版。

图6 俄罗斯秘密支出占预算支出总额比重



俄秘密支出范围非常广阔,几乎涵盖了财政支出的各个领域,不仅包括全国性问题、国防、国家安全和国民经济领域,就连住房、教育、医疗卫生和体育等部门也承接了不少秘密的国防支出订单(见表4)。

表4 俄罗斯秘密财政支出占各项支出的比重 (单位:%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
全国性问题	3.7	6.3	5.5	8.7	5.1	4.8	9.8	11.4	9.5	9.1
国防	42.1	42.8	45.3	46.1	48.1	46.4	46.9	47.6	52.8	59.3
国家安全	28.5	31.6	31.1	31.8	30.8	32.1	32.5	23.3	27.4	28.3
国民经济	0.1	0.1	0.4	0.6	0.6	1.6	1.8	2.4	4.9	5.2
住房公用事业	—	3.4	0.9	7	10.1	19.3	14.2	6.6	11.0	10.2
教育	2.8	2.7	2.4	16	12.9	20.8	20.7	8.5	21.3	22.7
出版和发行	13.5	7.5	2.6	2.6	3.2	3.6	3.4	3.5	4.6	5.5
医疗	—	—	—	—	—	—	2.7	2.4	2.7	2.9
体育	—	—	—	—	—	—	62	41.5	9.1	9.8

资料来源:Федеральный закон Российской Федерации "О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" от 03.12.2014.

俄罗斯《预算法典》规定,秘密支出只需议会两院主席与特别委员会批准,不对社会公开。俄秘密支出因此游离于议会及民众的监督之外,成为支出绩效低下、贪腐高发的灰色地带。

## 五 小 结

从上述分析可以发现,俄国防支出的快速提高,并非如普京所宣称的那样,对国家的社会经济不产生任何影响。俄国防支出的扩张已实实在在地对俄罗斯的社会民生、国民经济、政府建设以及

财政支出产生了较为显著的影响。

近期,随着西方制裁持续、石油价格不断下跌、政府财政收入萎缩,俄决定全面缩减各项预算支出,但国防支出除外。俄这样一种与社会生产目的和需求相偏离的财政支出战略,将进一步加剧其对社会经济稳定与均衡发展的负面影响。

[本文受中国财政发展协同创新中心、中央财经大学科研处以及教育部新世纪优秀人才支持计划“中俄财政制度改革比较研究”(ncet11-0752)项目资助。]

(责任编辑 张红侠)