

俄罗斯区域经济社会发展： 失衡与政策选择*

高际香

【内容提要】 发展失衡、经济空间和生活空间收缩是俄罗斯地区经济社会发展的主要特点与趋势。现有区域政策对民生改善起到了一定作用，但对遏制区域经济发展失衡助益不多。2014年以来，加快北高加索地区经济社会发展、着力发展远东的政策将会对地区均衡发展起到一定的促进作用，但难以根本扭转区域经济社会发展失衡趋势。远东地区发展面临隐性阻碍因素，北高加索地区发展困难重重。

【关键词】 俄罗斯 区域经济 社会发展 地区差距 区域经济及政策

【作者简介】 高际香，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所俄罗斯经济室副主任、副研究员。

引言

对于国土广袤、民族问题复杂的俄罗斯而言，地区发展失衡、人口分布失衡、基础设施分布失衡容易造成俄罗斯整体政治、社会和经济的去一体化，因此，实现地区间经济社会均衡协调发展具有重要的战略意义。在从计划体制向市场体制演变的过程中，基于市场在资源配置中的决定性作用，以及广阔疆域与人口持续减少之间的矛盾等深层次原因，俄罗斯区域经济社会发展正在面临经济空间收缩、生活空间收缩等诸多挑战。为推动区域经济社会均衡发展，实现国家的重新崛起，俄罗斯实施了一系列区域发展战略和政策措施。但从目前情况来看，俄罗斯区域经济社会均衡发展还任重道远。

* 感谢匿名审稿人提出的修改意见，文中疏漏之责由作者承担。

一 俄罗斯区域经济发展特点的动态与静态分析

俄罗斯地区经济社会发展的主要特点是经济空间和生活空间的收缩、空间经济社会发展失衡，主要可以用两个词概括：差异与集聚。

（一）差异

阐释俄罗斯区域发展失衡，需要考察其差异的动态变化、现今的静态差异以及差异的固化程度。

差异的动态变化。选取 2000 年和 2013 年（2014 年）的五组数据对俄罗斯区域经济社会发展差距的动态变化进行考量：人均 GDP、人均收入、失业率、人均固定资产投资和通胀率。结果如下：

人均 GDP 差距呈现扩大趋势。2000 年人均 GDP 最高的是莫斯科市，最低的是达吉斯坦共和国，相差 16 倍，2013 年已相差 39 倍；2000 年人均 GDP 排名靠前的十个地区的人均 GDP 是排名最后十个地区的 6 倍，2013 年达 10.5 倍。

人均收入差距缩小。2000 年莫斯科市人均收入最高，是人均收入最低的印古什共和国的 13.5 倍。2014 年人均收入最高的是涅涅茨自治区，最低的为卡尔梅克共和国，相差 5.5 倍。2000 年人均收入最高的前十个地区的平均值是排名最后十个地区平均值的 4.85 倍，2014 年为 3.03 倍。

失业率差距呈下降趋势。2000 年失业率最高的是印古什共和国，是失业率水平最低的莫斯科市的 8 倍，2014 年失业率最高的印古什共和国是失业率水平最低的圣彼得堡市的 2.1 倍。

人均固定资产投资差距大幅缩减。2000 年人均固定资产投资最高的汉特 - 曼西自治区 - 尤格拉是最低地区印古什共和国的 180 倍。2010 年最高值的涅涅茨自治区是最低值阿尔泰边境区的 32.8 倍。2013 年人均固定资产投资最高的亚马尔 - 涅涅茨自治区是最低值卡巴尔达 - 巴尔卡尔共和国的 21 倍。

通胀率差距不断缩小。2001 年通胀率最高的印古什共和国是通胀率最低的楚科奇自治区的 1.25 倍，2013 年通胀率最高的达吉斯坦共和国是通胀率最低的马丹加州的 1.04 倍。

表1 2000年与2013年(2014年)主要经济与民生指标
最高值与最低值差异(倍数)

年份	人均GDP	人均收入	失业率	人均固定资产投资	通胀率
2000	16	13.5	8	180	1.25
2013 (2014年)	39	5.5	2.1	21	1.04

资料来源：根据俄罗斯国家统计局数据计算。

静态差异。从四个视角审视俄罗斯地区发展如今呈现的静态差异：

首先是联邦区之间经济的竞争力存在较大差异。从衡量经济竞争力的9项指标(就业人口人均地区生产总值、人均货币收入、生产型小企业营业额居民人均值、创新积极性指数、居民人均私人投资、地区联合预算自有收入人均值、人均出口额、员工人均利润和综合竞争力指数)看，整体状况较好的是中央联邦区、西北联邦区和乌拉尔联邦区，伏尔加沿岸联邦区差强人意，南方联邦区和远东联邦区较差，北高加索联邦区最差^①。

其次是各地区处于不同的工业化阶段。按照工业化进程，俄罗斯可分成五类地区。一是后工业化地区，即农业和林业部门就业人员占比不超过5%，工业和建筑业就业人员低于25%的地区，如莫斯科市和圣彼得堡市。二是超级工业化地区，即第一产业就业人员占比不足5%~10%，第二产业就业人员占比高于1/3。俄罗斯历史上的中心地区、北方和西伯利亚的一些地区，如弗拉基米尔州、斯维尔德洛夫斯克州、车里雅宾斯克州、克麦罗沃州等。三是工业化地区，即第一产业就业人员比例不足5%~10%，第二产业就业人员占约25%~35%。东部地区，如萨哈林州、滨海边疆区、托木斯克州，以及欧洲部分的莫斯科州为工业化地区。四是向工业化过渡地区，这些地区第一产业就业人员比例低于5%~10%，第二产业就业人员占比约为1/3。大部分非黑土区以及西伯利亚南部地区属于这类地区。五是农业主导地区，即第一产业就业人员比例为15%~30%。从克拉斯诺达尔到阿尔泰的草原地区(多是民族自治共和国)属于农业主导地区^②。

^① 2014年3月21日，俄罗斯总统普京签署命令成立克里米亚联邦区。至此，俄联邦拥有9个联邦区。克里米亚是以独立公投的方式入俄，未得国际社会普遍承认，故不在本文研究范畴。2016年7月28日南方联邦区和克里米亚联邦区合并改组为新的南方联邦区。

^② Нефедова. Т., Трейвиш А. Между городом и деревней//Мир России, №4. 2002.

最后是城市化进程差异。城市化程度最高的是北方地区，马加丹州、摩尔曼斯克州和汉特—曼西自治区尤格拉的城市人口比重高达 91% ~ 95%。开发较早、工业化程度较高的地区，如克麦罗沃州、斯维尔德洛夫斯克州、车里雅宾斯克州、雅罗斯拉夫尔州、伊万诺沃州、萨马拉州和莫斯科州的城市人口占比达 81% ~ 85%。农业地区，如克拉斯诺亚尔斯克边疆区和阿尔泰边疆区的城市人口占 53% ~ 54%。城市人口比例较低，且未跨越城市化拐点的多属欠发达地区的共和国，如阿尔泰共和国的城市人口占比仅为 27%，车臣共和国为 35%，达吉斯坦共和国、印古什共和国、卡拉恰耶夫—切尔克斯共和国和卡尔梅克共和国的城市人口仅占 42% ~ 44%。

差异的固化。从静态指标看，俄罗斯区域间经济社会发展水平差距依然较大。特别是差异固化问题值得关注。2000 ~ 2013 年，经济社会发展水平最高的联邦主体是石油开采区和联邦级城市，如莫斯科市、圣彼得堡市、汉特—曼西自治区—尤格拉、亚马尔—涅涅茨自治区、秋明州等。这些地区的人均 GDP 水平、人均收入水平、人均固定资产投资额均居于前列，失业率较低。而卡拉恰耶夫—切尔克斯共和国、印古什共和国、马里—埃尔共和国、摩尔达维亚共和国、达吉斯坦共和国、卡尔梅克共和国和图瓦共和国基本居于经济社会发展水平最低的 10 个地区之列，依靠联邦预算转移支付生存。

（二）集聚

集聚态势主要体现在三个方面：

第一，人口集聚。最近两次人口统计，即 2002 年与 2010 年两次人口统计结果显示，人口向中心区域集中的趋势越来越明显（见表 2）。截至 2010 年，俄罗斯 20% 的人口生活在百万人口以上的特大城市，11% 的人口生活在 50 万 ~ 100 万人口的大城市，9% 生活在 25 万 ~ 50 万人口的城市，10% 生活在 10 万 ~ 25 万人的城市。尽管俄罗斯农村人口占总人口比例为 27%，但农村地区人口的空间集聚也越来越明显。截至 2010 年，13% 的村庄没有常住人口，人口不足 10 人的村庄占 24%，11 ~ 50 人村庄占 21%，51 ~ 100 人村庄占 9%，100 人以上村庄占 33%。其中人口不足 300 人的村庄人口继续缩减，3 000 人以上村庄的人口还在增加。

表 2 最近两次人口统计中联邦主体中心城市人口比例的变化

	联邦主体中心城市人口占比 (%)	
	2002 年	2010 年
俄罗斯联邦	36.5	38.3
中央联邦区	45.9	48.2
中央联邦区 (不包括莫斯科市和莫斯科州)	33.6	35.3
西北联邦区	50.5	53.1
西北联邦区 (不包括圣彼得堡市和列宁格勒州)	31.3	33.6
南方联邦区	26.4	27.0
北高加索联邦区	20.8	22.1
伏尔加沿岸联邦区	33.6	34.7
乌拉尔联邦区	27.8	29.6
西伯利亚联邦区	33.9	36.4
远东联邦区	33.6	36.1

资料来源：Дружинин. А., Колосов. В., Шувалов В. Пространство современной России: возможности и барьеры развития (размышления географов – обществоведов), М.: Вузовская книга, 2012. С. 158.

第二, 产值与知识经济的集聚。从地区生产总值看, 2013 年, 莫斯科市、圣彼得堡市、莫斯科州、汉特—曼西自治区—尤格拉、亚马尔—涅涅茨自治区、秋明州、车里雅宾斯克州、斯维尔德洛夫斯克州、鞑靼斯坦共和国、巴斯科尔托斯坦共和国、克拉斯诺达尔边疆区等 11 个联邦主体在全俄 GDP 中所占的比重达到 53.2%, 其中近 1/3 的全俄 GDP 由莫斯科市、莫斯科州和汉特—曼西自治区—尤格拉创造。从税收额看, 2013 年莫斯科市、莫斯科州、圣彼得堡市、鞑靼斯坦共和国、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、亚马尔—涅涅茨自治区和汉特—曼西自治区—尤格拉等 7 个联邦主体创造了全俄 54.2% 的税收收入^①。从知识经济看, 2010~2011 学年, 莫斯科市的大学生数量占全俄的 16.6%, 圣彼得堡占 6.1%,

^① Об итогах социально – экономического развития Российской Федерации в 2014 году. Минэкономразвития России, С. 173.

与知识经济发展程度息息相关的科学城的分布也较为集中，俄罗斯共有 75 个科学城，其中位于莫斯科州的有 31 座，最少的是北高加索和远东联邦区，仅分别拥有 1 座^①。

第三，城市群中心城市对本地区资源的吸纳能力较强。俄罗斯总共 5 ~ 100 个城市群，其中 52 个为大型城市群。大多数城市群中心城市的人口在 30 万以上。83% 的城市群分布在俄罗斯的欧洲部分，另外还有 25 个联邦主体没有形成城市群^②。现有大城市群的中心城市中，除了莫斯科市和圣彼得堡市能够吸纳区域之外资源，其他地区的中心城市仅能吸纳本地区资源。不过中心城市吸纳本地区资源（包括人口、加工工业、零售贸易、劳动人口、新建住房和投资 6 项）的能力较强，除了克拉斯诺达尔吸纳了本地区不足 1/6 的资源外，其他城市均在 1/4 以上，萨马拉 - 陶里亚蒂 - 新古比雪夫斯克则高达 62%^③。

二 俄罗斯促进区域经济均衡发展政策的演变

俄罗斯区域政策旨在实现区域均衡发展，最终达到政治社会稳定、国家完整的目标。苏联解体后的整个 90 年代，因政治动荡、经济危机和地区分立主义等原因，叶利钦通过向地方放权等方式，着力维护国家统一，在促进区域发展方面作为不多。2000 ~ 2004 年，俄罗斯地区政策在注重加强边境地区与相邻地区的合作的同时，力图通过财政补贴方式着力抑制区域间发展失衡。2005 年之后，俄罗斯区域政策侧重点有所调整，布局联邦区发展战略、建设经济特区、依托项目投资培育地区增长极等成为区域政策主要方向。从 2014 年开始，力促远东地区发展成为俄罗斯区域政策的重中之重。

（一）20 世纪 90 年代的区域政策

苏联解体后的整个 90 年代因民族分离主义与地方分立主义同时出击，中央与地方关系进入激烈博弈期。为维护俄联邦统一，促进地区发展，当时采取的主要举措包括：首先，频繁调整协调地区发展的联邦级机构。1994 ~ 1996 年成立

① 科学城发展协会数据，<http://www.naukograds.ru/>

② Консарева Н. Актуальные вопросы управления городскими агломерациями, Семинар ВШЭ Ясин, Москва, 26 апреля 2012 г.

③ Зубаревич Н. Пятнистая Россия: большие города и периферия. Поляризация пространства: сопротивляться или адаптироваться? Семинар ВШЭ Ясин, Москва, 26 апреля 2012 г.

民族与地区政策部, 1996~1998 成立民族和联邦关系事务部, 1998~1999 年设立俄罗斯地区政策部, 1999~2000 年设联邦和民族事务部。其次, 改革中央与地区间财政关系。中央与地区财政关系经过多轮调整后, 特别是在实行财政转移支付的新机制和新方法后, 出现了某些积极的变化, 但因中央与地方政府间财政关系体系的主要缺陷并未消除, 影响了财政资金的使用效率, 加大了各地区间在财政保障水平上的差异, 进而加剧了社会和政治紧张局势。再次, 确定地区政策主要原则。1996 年 6 月, 俄罗斯第 803 号总统令批准了《俄联邦地区政策主要原则》, 这是俄联邦第一个以综合解决地区发展问题为目标的政府文件。最后, 进行自由经济区 (СЭЗ) 建设试验。延续苏联时期建立第一个自由经济区——纳霍德卡自由经济区的实践, 至 1992 年年底, 俄罗斯先后建立了十多个形式不一、规模不等的自由经济区。因自由经济区的运作处于试验阶段, 在拓展对外经济合作中未能充分发挥预期的作用。至 2000 年年底, 大部分自由经济区被撤销, 只有 1991 年建立的加里宁格勒自由经济区和 1999 年年底建立的马加丹自由经济区保留下来。

(二) 2000~2004 年间的区域政策

2000~2004 年区域政策的重点有二: 一是构建边境地区与相邻地区合作体系, 二是促进区域均衡发展。在促进区域均衡发展方面, 主要使用了两种政策工具。联邦目标纲要 (ФЦП) 是俄罗斯区域经济政策的主要工具^①。其主要针对萧条地区或者地缘政治地位较为特殊的地区, 如南方地区、远东和贝加尔地区、加里宁格勒州、车臣共和国和南千岛群岛; 其次是与联邦中央关系特殊的地区, 如鞑靼斯坦共和国和巴什科尔托斯坦共和国; 最后是支持个别地区, 如索契^②。另一个工具是联邦对地区财政援助基金 (ФФПР)。2003~2004 年, 联邦预算通过预算间转移支付的主要工具——联邦地区财政援助基金向预算赤字比较严重的地区提供了大量资金, 但是并未能遏制区域间经济社会发展的失衡趋势。

(三) 2005~2014 年的区域政策

2004 年 9 月俄罗斯设立地区发展部, 以此为标志, 俄罗斯的区域发展政策出

^① Гранберг А. Основы региональной экономики. Издательский дом ГУ ВШЭ. Москва, 2004. С. 423 – 426, 430.

^② Малчинова А. Доктрина регионального развития Российской Федерации: макет – проект, Центр проблемного ан. и гос. – упр. Проект, М.: Научный эксперт, 2009.

现了较大调整。调整的主要原因有两个：一是发现 2000 ~ 2004 年的经济增长并未能缩小地区之间在经济社会发展程度上的差异；二是经济增长使联邦预算中积累了一部分投资资金，政府认为这部分资金不能仅按产业部门分配，同时也有必要按地区分配。为此，平衡地区发展政策向民生倾斜，具体表现是财政援助基金中支出的比例（主要用于拉平预算保障水平）逐年下降，社会保障性转移支付（对残疾人和老战士的优惠）大幅增加。与此同时，依托大项目投资培育地区增长极、建立经济特区、布局联邦区发展战略等成为区域政策主要方向。

首先，在俄罗斯联邦投资基金项目中设立地区项目。2006 年年初，俄罗斯联邦投资基金成立^①。俄罗斯联邦投资基金通过投资配套的交通、生产生活配套基础设施和能源基础设施来支持国家和地区的具体投资项目。其中对于地区级项目设定的标准是项目投资金额不低于 5 亿卢布，私人投资最低比例不低于 50%，项目融资最高年限为 5 年。

其次，建设经济特区。2005 年《俄联邦经济特区法》生效，经济特区建设开始。为发挥各地区的独特优势，俄罗斯陆续确定了四种经济特区类型：工业生产型、技术推广型、旅游休闲型和港口物流型。迄今为止，俄罗斯先后设立的经济特区有 20 多个。

再次，构建联邦区长期发展战略体系。2008 年 11 月，俄联邦政府批准了《俄罗斯 2020 年前经济社会长期发展战略构想》，其中有关区域发展部分明确了国家区域政策目标，规定了国家区域政策主要任务，确立了地区政策主要原则，并对主要经济区的发展进行了规划。随即，俄罗斯地区发展部成立战略规划司，负责制订八大联邦区^②经济社会长期发展战略。至 2011 年年底，八大联邦区的长期经济社会长期发展战略相继经俄联邦政府批准^③。至此，全俄以及联邦区层次的地区长期经济社会长期发展战略体系基本成型。战略体系确定了国家区域政策目标：促进各联邦主体均衡发展；缩小各地区在经济社会发展和居民生活质量上的差距；

① 基金开始归经济发展与贸易部管理，2007 年秋转归地区发展部，2014 年又转归经济发展与贸易部管理。

② 2014 年 8 月 11 日俄联邦政府第 790 号政府令批准《2020 年前克里米亚共和国和塞瓦斯托波尔市社会经济发展联邦目标纲要》。

③ 《2025 年前远东与贝加尔地区经济社会长期发展战略》（2009 年 12 月，第 553 号）《2020 年前西伯利亚联邦区经济社会长期发展战略》（2010 年 7 月 5 日，第 1120 号）《2025 年前北高加索联邦区经济社会长期发展战略》（2010 年 9 月 6 日，第 1485 号）《2020 年前伏尔加沿岸联邦区经济社会长期发展战略》（2011 年 2 月 7 日，第 165 号）《2020 年前南方联邦区经济社会长期发展战略》（2011 年 9 月 5 日，第 1538 号）《2020 年前中央联邦区经济社会长期发展战略》（2011 年 9 月 6 日，第 1540 号）《2020 年前乌拉尔联邦区经济社会长期发展战略》（2011 年 10 月 6 日，第 1757 号）《2020 年前西北联邦区经济社会长期发展战略》（2011 年 11 月 18 日，第 2074 号）。

创造条件使各地区有足够的资金保障居民生活达到应有的水平；提高地区经济竞争力并实现综合发展。确立的地区政策立足点有四个：一是发挥城市圈优势；二是积极发挥区位优势；三是利用资源优势；四是综合运用地区政策和社会政策促进落后地区发展。

最后，承办大型赛事和大型会议，加强基础设施建设，提升地区形象，培育经济增长极。2012年符拉迪沃斯托克举办APEC第20次领导人非正式会议、2013喀山承办世界大学生夏季运动会、2014年索契举办冬奥会。为此，俄罗斯投入巨资加强当地基础设施建设，力图提升地区知名度，打造新的地区增长极；借助APEC会议打造远东地区形象，吸引亚太地区投资，促进远东地区发展；通过索契冬奥会的形象效应推动黑海海滨旅游休闲业的发展；借助喀山承办大型赛事之机提升中部地区形象，并利用伏尔加沿岸联邦区城市圈较多的优势，发展现代服务业，实现创新发展。

（四）2014年以来的区域政策

2014年9月，统管整体区域发展的俄罗斯地区发展部被撤销，相关职能转归经济发展部和建设部，仅保留两个“地区部”：远东发展部和北高加索事务部。至此，在促进区域发展方面，俄罗斯开启了“地区部”时代。以此为开端，维护北高加索地区稳定与发展，着力打造远东，力促东部地区发展的政策导向更加明显。实际上俄罗斯力促远东发展的政策始于2009年推出《2025年前远东与贝加尔地区经济社会发展战略》，之后于2011年设立远东和贝加尔地区发展基金，2012年设立远东发展部，2013年批准《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展规划》，但2014年以来，政策措施之密集度和力度前所未有。

首先，批准《2025年前北高加索发展国家纲要》并设立北高加索事务部。2014年4月与《2025年前北高加索联邦区经济社会发展战略》配套的《2025年前北高加索发展国家纲要》经俄联邦政府批准。2014年5月北高加索事务部成立。

其次，设立经济超前发展区（TOP）。2015年3月底《超前经济发展区法》生效。远东计划设立14个超前发展区，其中包括3个海港，2个物流枢纽，3个农工集群，2个化工集群，飞机制造中心，建材生产，钻石首饰制造，科研教育中心。与“经济特区”相比，“超前发展区”具有三个优势。一是没有经营种类限制。二是提供的优惠更多。在税收方面，享受增值税便捷退税，利润税和矿产

资源开采税提供 10 年优惠期，5 年内免征土地税和财产税；在海关管理方面，条件具备的发展区将设立海关监管区，免征设备和原料等的进口关税；在社保费缴纳方面，保险缴费提供 10 年优惠，费率为 7.6%。在外籍劳务方面，企业招收外籍员工免许可，为外籍员工办理赴俄邀请函及入区工作许可证免配额（外籍员工比例须经发展区监事会确定，同等条件下俄罗斯公民具有优先权）^①。三是市场化管理，弱化国家管理。国家的作用仅限于为超前经济区企业提供运营制度，超前发展区设立自己的管理机构。

再次，打造自由港。2015 年 10 月《关于符拉迪沃斯托克自由港的联邦法律》正式生效。实行的特殊制度和优惠政策包括六个方面：一是签证制度简化，外国人可获得为期 8 天的赴俄落地签证；二是过境服务便利化，实行“一个窗口”过境服务和 24 小时口岸工作制；三是自由关税区制度，区内企业可免税运入、保存和使用外国商品，也可免税运出商品（设备）；四是管理制度体现服务意识，缩短基建项目许可文件审批时间，规范对区内企业的检查，减少企业相应负担，管理公司有权维护区内企业权益并为其提起诉讼；五是保险缴费优惠政策，该法实施后的前 3 年，对缴纳 10 年保险费的入区企业实行 7.6% 的优惠保险缴费率^②；六是税收优惠政策，免除入区企业前 5 年的利润税、财产税和土地税，10 天内快速办理增值税退税。

三 俄罗斯区域发展失衡原因分析与区域政策绩效评估

（一）分析的理论框架

形成于 20 世纪 90 年代的新经济地理学开始研究制度在地区经济社会发展中的作用，并奠定了理论基础。该理论认为，两种因素决定地区发展的比较优势：第一自然要素和第二自然要素。第一自然要素即自然资源和有利的地理位置，第二自然要素是集聚效应、人力资本和制度。第一自然要素属于非永久优势，地理位置优势亦会随基础设施的发展而变化，仅依赖资源优势会导致地区发展陷入落后状态^③。世界银行《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》认为，决定空

① 靳会新：《对“俄罗斯社会经济超前发展区联邦法”及相关法律法规的解读》，载《俄罗斯学刊》2015 年第 6 期。

② 俄罗斯法律规定，企业必须为职工缴纳其工资总额 8% 至 22% 的养老保险费。

③ Krugman P. *Geography and Trade*, IT Press, Cambridge, MA. 1991.

间发展的主要因素有三个：密度（人口的空间集聚和规模效应，即城市集聚区发展）、距离和制度。

（二）俄罗斯区域发展失衡原因

根据上述理论，结合俄罗斯区域经济发展状况可见，在俄罗斯区域发展中起主要作用的是资源条件、地理位置因素和集聚效应。生产总值在全俄居于较前位置的联邦主体中，莫斯科市、莫斯科州、圣彼得堡市、鞑靼斯坦共和国、斯维尔德洛夫斯克州、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、萨马拉州主要依托城市集聚优势；汉特-曼西自治区、亚马尔-涅涅茨自治区、秋明州等则主要依靠资源优势；列宁格勒州、克拉斯诺达尔边疆区和加里宁格勒州的发展很大程度上是地理位置优势使然。发展状况较差的地区，往往是资源条件、地理位置因素和集聚效应不佳地区。

（三）政策因素对区域经济社会发展的贡献

当然，制度因素，也即区域政策因素在俄罗斯区域发展中的作用有所体现，特别是在改善区域民生状况方面功不可没。至于其对区域经济发展的作用，表现尚不明显。上文有关差异的动态变化趋势支撑如上结论。可见，政策因素在区域经济发展中目前只起到从属作用，必须与其他因素，如地理位置因素、城市集聚效应、资源优势结合起来才能发挥作用。

区域政策因素对区域经济发展的推进作用微弱，原因在于：

第一，制度设计存在问题。以联邦投资基金为例。联邦投资基金的运作中，对地区级项目设定的最低投资门槛是不低于5亿卢布，很多地区难以拿出这样的项目。此外，联邦投资基金还存在投资项目筛选程序和基金的运行状况不透明、项目审批程序复杂等问题。再以经济特区制度为例。从四类特区的发展状况来看，除了三个生产型经济特区部分实现产出之外，技术推广型经济特区、港口物流型经济特区发展情况不尽如人意，旅游休闲型经济特区中很多不具备投资吸引力。可见，制度设定对投资者利益的考虑不够充分。

第二，俄罗斯中央与地区关系的性质对区域发展的不利影响。影响源于两个层面：一是联邦预算体系的制度设计造成地方财权与事权的不匹配。目前纳入联邦预算的税种是最容易征收的增值税、资源开采税和出口关税，留给地区预算和地方自治机构的税种是利润税的大部分和个人所得税。利润税在经济危机年份会大幅缩水，个人所得税也会受到影响，地区税基缺乏稳定性。与此同时，大部分

社会责任（事权）还要由地方承担。很多联邦主体不得不依靠联邦预算的转移支付。造成的结果是联邦中央掌控“财政王牌”，与地区的关系带有“施与”色彩^①。地方领导人和地区精英会力争与莫斯科保持良好的关系，以图获取补贴和吸引预算投资^②。由此，各地区为争夺来自联邦预算的转移支付的暗中较劲和贿赂导致国家的空间管理缺乏效率^③。二是垂直权力体系。2000年普京总统执政后，采取了一系列强硬而有效的措施加强中央权力。2004年取消了联邦主体行政长官直选制，收回了对地方行政长官的任命权。2014年对《俄联邦地方自治机构总则》做出修订，根据修订后的法律，一半以上联邦主体内的地方自治机构须放弃市长普选制，即约2/3的地方自治机构的市长将由任命产生。此外，还设立了联邦主体行政长官工作业绩评价指标体系。总统有权以“失去总统信任”为由解除联邦主体行政长官职务。正如俄罗斯学者所言：“普京区域政策的最主要方向是平衡各联邦主体间政治地位的差异，而不是经济上的差异。在这一思想的指导下成功地运行着一个新的州长任命制度。而一个地区得到中央财政支援的程度直接取决于当地领导人对克里姆林宫的忠诚与否”^④。如上两个层面的原因造成大多数地区对争取财政转移支付趋之若鹜，而对利用好中央区域政策促进本地经济发展兴趣索然。

四 俄罗斯区域经济社会发展前景展望

目前加快北高加索地区经济社会发展，着力发展远东的政策导向将会对地区均衡发展起到一定的促进作用，但难以根本扭转俄罗斯区域经济社会发展的失衡。之所以得出上述结论，主要基于以下理由：

对北高加索地区发展面临的困难估计不足。在北高加索发展战略和相关规划中，忽略了三个问题。一是影响北高加索联邦区投资吸引力的关键因素是民族宗教之间的紧张关系、失业问题和制度问题，短时期内无力根本解决。二是对土地

① Соболева И., Ремингтон Т., Соболев А., Урнов М. Дилеммы губернатора: экономические и социальные компромиссы в ходе перераспределительной политики, М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

② Чирикова А. Региональные элиты России, М.: Аспект Пресс, 2010. С. 118.

③ Зубаревич Н. Региональное развитие и институты: российская специфика//Региональные исследования, №2 (28). 2010.

④ Прокапало О. Региональная социально - экономическая динамика: Дальний Восток и Забайкалье. Хабаровск, 2005.

问题的掣肘估计不足。北高加索一些联邦主体之间没有确定行政区划界限, 这种状况在一定程度上成为局势紧张的因素之一。此外, 北高加索联邦区土地产权问题尚待明晰。2002年7月颁布的101号联邦法《农用土地流转法》规定, 联邦主体政府自行确定土地私有化的日程。截至目前, 北高加索大部分共和国均未实行土地私有化^①。三是北高加索地区暴恐事件频发。北高加索地区能够稳定已实属不易, 吸引投资促进经济发展则任重道远。

远东发展面临的隐性障碍。从超前发展区到自由港制度, 远东开发的力度加大, 毋庸置疑。但根植于俄罗斯民族思想深处的领土安全观、国际化思维欠缺等可能会对跨越式发展区以及自由港机制运行产生不良影响, 进而影响远东地区的整体发展。如超前发展区在优先吸纳俄罗斯公民的前提下实行的企业利用外籍劳工免许可和免配额的政策就甚至到了俄罗斯国内一些专家的质疑。而且俄罗斯投资环境中存在的三大问题: 私有产权的弱保护、竞争水平不高、司法体系欠缺独立^②也将是远东发展的隐性障碍。

地区发展战略实施将受资金不足的制约。《2025年前远东和贝加尔地区经济社会发展俄联邦国家纲要》确定的联邦拨款金额为38 169亿卢布, 但有着落的资金仅2 444亿卢布。2014年4月批准的《2025年前北高加索联邦区俄联邦国家发展纲要》也仅确定2013~2020年的联邦预算拨款金额为2 046亿卢布, 2020~2025年的预算拨款金额尚未确定。《超前经济发展区法》则规定, 建设基础设施和相关基础设施维护费由国家拨款。在国际市场石油价格低位波动, 欧美制裁背景下, 鉴于经济结构原因, 今后一段时期, 俄罗斯整体经济恢复乏力, 国防和民生方向的预算支出尚难保持之前的水平, 促进区域经济发展的预算支出更是难以保证。

(责任编辑 张红侠)

① Шагайда Н. Оборот сельскохозяйственных земель в России: трансформация институтов и практика, Научные работы, № 142Р, Институт экономической политики им. Е. Гайдара. М., 2010.

② 丘拜斯在盖达尔经济政策研究所成立25周年庆祝活动上的讲话。