

俄罗斯贫困问题：现状、特点与治理

刘博玲

【内容提要】 贫困问题是当今俄罗斯社会亟需解决的问题。2018年普京总统提出要在2024年将贫困人口减少一半的目标，并在5月份颁布的总统令中将其作为2024年前国家战略任务和目标之一。2018年底俄罗斯与社会保障劳动部开始在俄联邦8个试点地区推行减贫方案，旨在形成有效的减贫机制然后向全国推广。由于新冠疫情的蔓延，当前俄罗斯经济受到重创，减贫任务和目标更加艰巨，国家贫困治理的有效性尚未明显表现出来，减贫的成绩和目标都将受到威胁与挑战，但随着疫情的缓解、经济的好转以及政府对减贫目标的坚持和已形成的减贫机制，俄罗斯的减贫任务会循序渐进地完成。

【关键词】 俄罗斯 贫困问题 贫困治理 减贫目标 减贫方案

【作者简介】 刘博玲，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

引 言

贫困问题是当今世界各国均面临的重要社会问题，消除贫困对各国而言都是迫切且艰巨的任务。联合国自1993年起把每年10月17日定为国际消除贫困日，用以唤起世界各国对贫困问题的关注。2019年诺贝尔经济学奖授予了研究贫困问题的经济学家，肯定他们为减轻全球贫困所采取的实验性方法。

2020年是中国全面建设小康社会宏伟目标的实现之年，也是中国脱贫攻坚战的收官之年。改革开放40年，中国成功走出一条具有中国特色的扶贫开发道路，贫困人口大规模减少，累计7.5亿农村贫困人口成功脱贫^①。中国的扶贫工

^① 雷明、姚昕言等：《贫困与贫困治理：来自中国的实践（1978~2018）》，经济科学出版社2019年版，第10页。

作取得了举世瞩目的成绩，创造了世界经济发展史上的奇迹。中国脱贫攻坚的实践为世界各国脱贫工作提供了经验。

贫困也是俄罗斯面临的最紧迫社会问题之一。普京总统连续三年在国情咨文中指出俄罗斯面临着严峻的贫困问题，并提出了减贫目标，监督和跟进减贫方案的实施，2018年提出在未来六年使俄罗斯贫困程度至少减半的目标。他指出，2000年，俄罗斯有4200万人处于贫困线以下，占该国人口的29%~30%，2012年这一比例降低到10%，但是受经济危机影响，贫困状况再次加剧。普京指出，当今俄罗斯有2000万人处在贫困中，并且即使有工作的居民也过着拮据的生活^①。在2019年国情咨文中，普京再次强调必须高度关注贫困问题，同贫困作斗争。他指出，当前俄罗斯贫困人口大概有1900多万，实际贫困人口要比官方统计数字更多。普京指出，“国家应该帮助贫困人口摆脱生活困境。我们国家一些地区的经验表明，我们有能力在这方面有效地开展工作。”^②在2020年国情咨文中，普京再次提出应该扩大国家在试点地区推行的减贫方案，并明确提出要将消除贫困作为地方官员的政绩评估指标^③。可见，贫困问题是当前俄罗斯社会亟需解决的问题。

俄罗斯当前的贫困状况究竟如何，为何总统连续三年在年度国情咨文中着重论述这一问题，俄罗斯政府采取了哪些反贫困措施，贫困治理的成效如何呢？

一 贫困的概念及贫困线的制定

（一）贫困的概念

人类对贫困问题的研究由来已久，贫困涉及经济、社会、文化、教育、心理等多方面问题，在不同国家及不同发展阶段，贫困有不同的涵义。

贫困是一个复杂的概念。印度经济学家、1998年诺贝尔经济学奖得主阿马蒂亚·森指出：“认识到作为一个概念的贫困所具有的不同性质，可以使我们把

① Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>

② Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863>

③ Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

贫困概念当做一个有意义的、有其自身复杂性的问题来看待。”^① 当前对贫困的定义主要有三种：绝对贫困、相对贫困和主观贫困。这些定义是对贫困概念的相互补充，而不是彼此替代。

人类对贫困认识的初始阶段是指绝对贫困。19世纪90年代，英国学者朗特里首次提出绝对贫困的概念：每个家庭都有维持其生理功能的最低需要，当一个家庭拥有的收入不足以维持其生理需要时，就处于贫困状态^②。绝对贫困的核心是个人或家庭的收入维持不了其最低生理需求，包括食物、住房、衣服和其他必需品。

随着社会的进步和经济的发展，20世纪70年代经济学家开始提出相对贫困的概念。相对贫困是指在特定的社会生产方式和生活方式下，依靠个人和家庭所得或其他合法收入虽然可以满足基本的生活需要，但无法满足在当地条件下被认为是最基本的其他生活需求的状态。世界银行在《1981年世界发展报告》中指出：“当某些人、某些家庭或某些群体没有足够的资源去获取他们那个社会公认的、一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会，就是处于贫困状态。”^③ 与绝对贫困的内涵相比，相对贫困是指人们的收入水平仅仅满足自己生存的最基本需要，却不足以达到社会生存的基本标准^④。

绝对贫困和相对贫困都是从收入角度对贫困作出的定义。阿马蒂亚·森在《作为能力剥夺的贫困》中从能力的视角研究贫困，他指出：“贫困必须被视为是对基本能力的剥夺，而不仅仅是收入低下，这是判别贫困的标准。”^⑤ 在他看来，收入不足是生活贫困的重要初始条件，但是能力剥夺（真正贫困）的影响比收入低下的影响更重要，收入的相对贫困可能会产生能力的绝对剥夺。阿马蒂亚·森将贫困的原因从经济因素扩展到了政治制度、文化传统、法律政策等方面。在《贫困与饥荒》一书中他将贫困放在权利体系中进行分析，从交换权利、社会保障和就业权利等方面分析了贫困的根源。

主观贫困是根据人们对自身财产状况的估计来定义的。主观贫困通常是公民个体确定自己是否贫穷，然后根据公众意见确定主观贫困线。比如，2017年俄

① [印] 阿马蒂亚·森：《贫困与饥荒》，商务印书馆2001年版，第20页。

② S. Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life*, London: Macmillan, 1901, p. 103.

③ 邓伟志主编：《社会学辞典》，上海辞书出版社2009年版，第443页。

④ 雷明、姚昕言等：《贫困与贫困治理：来自中国的实践（1978~2018）》，第10页。

⑤ [印] 阿马蒂亚·森：《作为能力剥夺的贫困》，<https://ptext.nju.edu.cn/b8/7b/c12216a243835/page.htm>

罗斯人认为，如果一个家庭的月生活费不到 15 500 卢布就属于贫困，这就是主观贫困的概念^①。根据俄罗斯联邦总统国民经济和行政学院社会分析与预测研究所专家的说法，2019 年第一季度俄罗斯主观贫困人口（他们对自己财务状况的评价为“糟糕”和“非常糟糕”）的比例达到 29.6%（2018 年第一季度为 25.3%）^②。根据 2018 年 9 月俄罗斯国家统计局对俄各地区 6 万户家庭进行的个人调查得出的研究结果，有 79.5% 的俄罗斯家庭在购买生活必需品并使其保持在家庭预算范围内时遇到了各种困难，其中 14.6% 的家庭承认他们面临着“巨大的困难”。俄罗斯家庭的月收入至少达到 58 500 卢布才能够支付生活必需品开支，并能够周转开^③。

综上所述，随着经济社会的发展，贫困的概念已经从最初的物质生活匮乏发展到包含能力剥夺、权利剥夺以及社会不平等等方面的评判标准。人们对贫困本质的认识不断加深，贫困的概念处于从狭义到广义的不断拓展中。

（二）贫困线的制定

贫困线也被称为最低生活保障线，指维持生存所必需消费的商品和劳务的最低费用^④。为了准确了解贫困者的真实生活状况，并为制定反贫困战略和政策措施提供科学依据，必须科学地确定贫困的标准，也就是贫困线^⑤。

俄罗斯将贫困线等同于最低生活标准（прожиточный минимум）。根据俄罗斯国家统计局的资料，最低生活标准额度是指消费篮子的总价值，其中包括维持居民健康和其生命活动所需的最低限度的食品、非食物产品和服务以及必要性的付款和费用。消费篮子的总价值是基于俄罗斯国家统计局发布的食品、非食品商品和服务的消费者价格水平确立的。俄罗斯政府每季度确定一次最低生活标准。为了进行比较分析，国家统计局会计算年度平均每月最低生活标准^⑥。

世界银行则是按另一种方法来计算贫困线。1990 年，世界银行专家建议使

① Как в России считают бедных? <https://finance.rambler.ru/economics/42761617-kak-v-rossii-schitayut-bednyh/>

② В России стало больше бедных. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/29/807554-v-rossii-bolshe-bednih>

③ РБК: Российским семьям необходимо минимум 58,5 тыс. рублей для "сведения концов с концами". <https://www.kommersant.ru/doc/3931933>

④ 雷明、姚昕言等：《贫困与贫困治理：来自中国的实践（1978~2018）》，第 10 页。

⑤ 青连斌：《贫困的概念与类型》，载《学习时报》2006 年 6 月 5 日。

⑥ Неравенство и бедность. <https://www.gks.ru/folder/13723>

用最贫困国家（或地区）的标准来衡量世界贫困人口的数量。世行选取了 15 个最贫穷国家的贫困率后，使用基于购买力平价（PPP，是根据各国不同的价格水平计算出来的货币之间的等值系数）的汇率将其转换成美元，通过计算出平均值将贫困线设定在人日均 1 美元左右。鉴于世界各国生活费用的差距日益扩大，世界银行面临着定期修订全球贫困线指标的需求。2005 年世行进行了新一轮更大规模的国际可比性价格数据收集，并根据新的购买力平价数据和当时 15 个最贫穷国家贫困线的平均值，将国际贫困线上调到人均 1.25 美元。2015 年世行将国际贫困线提高至人均 1.9 美元。根据世界银行的数据，2010 年 0.1% 的俄罗斯居民每天生活费不足 1.9 美元。而当时俄罗斯本国的贫困指标是每天生活费不足 3.2 美元。2012 年按照世行标准，俄罗斯贫困率也为 0.1%。根据世界银行的方法，自 2013 年以来，俄罗斯的贫困居民是每天生活费不足 5.5 美元的人，2013 年俄罗斯的贫困率为 2.5%，2014 年为 2.4%，2015 年为 2.7%^①。

二 当前俄罗斯的贫困状况及特点

（一）当前俄罗斯的贫困状况

全俄社会舆论研究中心（ВЦИОМ）在 2017 年进行的问卷调查表明，俄罗斯人最担心的问题是生活水平低。问卷调查显示，将近 1/4（24%）的俄罗斯居民认为工资和生活水平低是当前俄罗斯最大的社会问题^②。最近几年，由于西方经济制裁，再加上国际油价下降，俄罗斯居民生活水平和福利待遇显著下降，贫困问题日益加剧。根据俄罗斯国家统计局 2010～2019 年的贫困数据，俄罗斯贫困人口在 2012 年是最低水平，为 10.7%。这与普京执政新时期经济增长和居民实际现金收入的增加有关。2014 年俄乌冲突爆发，西方开始对俄进行经济制裁，俄罗斯开始经受新一轮经济危机，居民失业情况加重，贫困人口增加。因此，2014～2016 年间，贫困程度呈上升趋势。此后，俄罗斯提高了医疗、教育、文化和科学等行业员工的工资，并且将最低工资提高至最低生活标准。得益于政府采取的这些措施，俄罗斯居民的贫困率从 2016 年的 13.2% 降低到 2019 年的

^① Как Всемирный банк оценивает уровень бедности. <https://tass.ru/info/7525997>

^② ВЦИОМ назвал три главные проблемы россиян. <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/59915fb69a79478541b93cca>

12.3%。贫困率的波动反映出俄罗斯政府采取的社会经济政策取得了一定效果。

表 1 2012 ~ 2019 年俄罗斯生活在贫困线以下的人口数量

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
贫困人数 (百万)	17.7	17.9	15.4	15.5	16.3	19.6	19.4	18.9	18.4	18.1
占总人口的比例 (%)	12.5	12.7	10.7	10.8	11.3	13.4	13.2	12.9	12.6	12.3
最低生活 标准 (卢布)	5 688	6 369	6 510	7 306	8 050	9 701	9 828	10 088	10 287	10 890

资料来源: <https://www.gks.ru/folder/13723>

从俄罗斯国家统计局的数据来看,2019 年收入低于最低生活标准的俄罗斯居民为 1 810 万,占总人口的 12.3%,比 2012 增加了 270 万人。当前俄罗斯的贫困问题是非常尖锐的社会问题,贫困人口比例过高对社会稳定构成了威胁。

居民实际可支配收入的连年下降也反映了俄罗斯贫困问题的严峻性。实际可支配收入是指扣除各种强制性付款(税费、贷款利息等),根据通货膨胀率进行调整后的收入。根据俄罗斯国家统计局的数据,2014 ~ 2018 年,俄罗斯居民实际可支配收入连续呈下降趋势。2014 年俄罗斯居民实际可支配收入比 2013 年下降了 1.2%,2015 年比 2014 年下降了 2.4%,2016 年比 2015 年下降了 4.5%,2017 年比 2016 年降低了 0.5%,2018 年出现下降暂停的情况,但是人均可支配收入与上年相比仅仅上升了 0.1%。2019 年俄罗斯居民实际可支配收入较之前一年增长了 0.8%,但是由于前几年连续下降,因此 2019 年居民实际可支配收入仍比 2014 年低 7.5%^①。实际可支配收入的下降直接影响到俄罗斯居民的购买力和生活水平,进一步加剧贫困状况。

全俄社会舆论研究中心在 2017 年对俄罗斯居民的消费能力进行了一次跟踪调查,数据显示:有 10% 的俄罗斯居民无能力购买食品;29% 的人抱怨他们没有钱买衣服;超过 80% 的人认为,贫困人口是那些几乎没有足够的钱买食物和衣服的人。该调查表明,俄罗斯居民的消费在 2014 年创下峰值之后急剧下降,到目前为止无法达到之前的水平。2017 年 5 月,贫困人口占总人口的 39%。与往年同期相比,只有 2009 年 5 月(贫困率为 41%)超过了这一时期,往年同时期

^① Экономисты оценили снижение реальных доходов населения из-за карантина Падение может стать максимальным с 2014 года. <https://www.rbc.ru/economics/06/04/2020/5e8732e89a794701551b42d72>

最低的时候是 2014 年 5 月（贫困率为 19%）^①。

全俄社会舆论研究中心首席专家顾问奥列格·切尔诺祖波指出，“民意调查结果证实了我们从统计数据中得出的结论——在遭受经济危机的最近几年，俄罗斯居民的财务状况已急剧恶化。当前的局势已接近 2009 年的状况，2009 年是上次危机时最糟糕的一年。”^②

（二）俄罗斯贫困问题特点

在俄罗斯的贫困人口中，多子女家庭、失业者和残疾人所占比例最大。其中有孩子的家庭的贫困问题在俄罗斯尤为突出。俄罗斯国家统计局副局长表示，在俄罗斯有一个孩子的家庭占贫困人口的 80%，有两个孩子的家庭的贫困率为 24%，有三个或更多孩子的家庭的贫困率为 52% 以上（2019 年俄罗斯的贫困率为 12.3%）^③。如果家庭中没有 18 岁以下儿童，这部分家庭的贫困率仅为 3.2%。单亲家庭的贫困率为 28.0%，有 18 岁以下残疾儿童的家庭的贫困率为 22.2%^④。根据俄罗斯国家统计局的数据，俄罗斯 1/4 的儿童生活在贫困中^⑤。儿童贫困问题在农村地区尤为严重。据统计，居住在农村的儿童中有 45% 在低收入家庭中成长^⑥。这引起了政府的高度重视，近几年俄罗斯政府对有孩子家庭提供的社会帮助力度逐年加大。

在俄罗斯还有一个特殊的贫困现象，即“有工作的贫困者”：这部分人有工作，但收入低于贫困线。根据政府分析中心发布的数据，俄罗斯 1/6 的员工无法养活自己和家人。根据俄罗斯国家统计局的数据，大约有 200 万俄罗斯人的收入低于最低生活标准（2017 年 4 月的数据，占总工作人口的 7.3%）。如果不仅考虑工资，还考虑其他收入，并且这些收入也用于家庭成员的话，那么有工作的贫

^① Потребительские возможности россиян; мониторинг. [https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116289%20\(in%20Russian\)](https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116289%20(in%20Russian))

^② Там же.

^③ Росстат: Каждая вторая многодетная семья в России входит в категорию бедных. <https://realnoevremya.ru/news/160300-rosstat-kazhdaya-vtoraya-mnogodetnaya-semya-v-rossii-vhodit-v-kategoriyu-bednyh>; <https://realnoevremya.ru/news/160300-rosstat-kazhdaya-vtoraya-mnogodetnaya-semya-v-rossii-vhodit-v-kategoriyu-bednyh>

^④ Об основных направлениях работы по снижению уровня бедности. <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1176-src-1549286918.34.docx>

^⑤ Вечное безденежье: сколько еще россиянам выживать. <https://www.gazeta.ru/business/2019/10/16/12759242.shtml>

^⑥ За гранью: сколько детей живут за чертой бедности. <https://www.gazeta.ru/business/2019/08/07/12562213.shtml>

困者的数量将明显增加，2016年约为1 210万人，约占劳动人口的16.8%。俄罗斯高等经济学院社会政策研究所所长莉莉亚·奥夫扎洛娃表示，俄罗斯“有工作的贫困者”中主要是有子女的劳动者，如果有两个孩子，他们的工资低于最低生活标准的50%，如果有一个孩子，则其工资低于最低生活标准的33%。在所有贫困者中，约60%为处于工作年龄的人，其中90%有工作^①。

此外，俄罗斯贫困水平表现出巨大的地区差异。虽然2019年俄罗斯贫困水平有所下降（从12.3%降至12%），但是有11个地区的指标仍然超过20%，其中亚马尔-涅涅茨自治区贫困率最低，为5.6%，而图瓦共和国最高，约为35%^②。

在俄罗斯小城市和农村，贫困问题往往更为严重。农村的贫困水平超过了27%（2016年俄罗斯的平均水平为13.2%）。在人口不足5万的小城市，贫困水平为17.1%（2016年数据）。

此外，社会不平等现象在当今俄罗斯尤为突出，贫富差距情况很严重。根据世界不平等经济实验室发布的《世界不平等报告》（World Inequality Report），如果将俄罗斯所有成年居民按照收入分为两组，2016年低收入一组居民的年收入占国民收入的17%，而高收入一组占83%。与此同时，最富有的10%居民的收入占国民收入的45.5%^③。根据联合国的数据，较之其他国家，俄罗斯的不平等问题发展得更快。最富有阶层的俄罗斯居民的收入平均增长速度是全国平均水平的6倍^④。收入、财产在当今俄罗斯不同居民群体之间的不平等分配，不仅导致物质不平等和贫困率的增加，也使普通人感到屈辱，人们会认为国家已经忘记了他们（从道德情感层面看）。因此过高的社会不平等会在物质和道德层面破坏政治稳定性，加剧社会紧张形势，降低国家治理的有效性，最终为社会和政治动荡埋下隐患^⑤。俄罗斯贫困情况的特性是在大量不平等条件的事实上逐步形成的。不解决这些基本问题，解决贫困问题就无从谈起^⑥。可以说，克服社会不平等和

① Эксперты правительства назвали точное число бедных работающих россиян. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/10/31/739932-tochnoe-chislo-bednih-rabotayuschih>

② Названы российские регионы с самым высоким уровнем бедности. <https://ria.ru/20200706/1573926441.html>

③ Эксперты признали неравенство в России сопоставимым с 1905 годом. <https://www.rbc.ru/economics/16/12/2017/5a33e2fe9a79471b6d846e24>

④ Россия оказалась в мировых лидерах по неравенству. https://yandex.ru/turbo/s/ng.ru/economics/2019-12-10/4_7748_inequality.html

⑤ Аветисян И. А. Проблемы преодоления социального неравенства общества и сокращения бедности населения в современной России, Вопросы территориального развития, Вып. 5 (50). 2019.

⑥ [俄] K. Goulin: 《俄罗斯居民的不平等和贫困问题》，载《江西社会科学》2012年第9期。

减少贫困是紧密相关的问题。

三 俄罗斯的贫困治理

反贫困是全人类的共同目标。贫困治理是将反贫困与公共治理结合起来,以政府为领导者,一方面,维持经济的持续稳定增长,创造可持续发展的宏观环境;另一方面,针对具体贫困问题,制定相关的反贫困政策、措施、法规,联系与引导社会中的多元主体,有效推动各种社会力量的合作,从而达成共同的反贫困目标^①。为了减少贫困,俄罗斯政府协调各个部门、各方力量,通力合作制定了一套减贫方案,贫困治理体系初步形成。

(一) 制定国家减贫目标,形成反贫国家项目

在政治层面,政府将减贫作为国家发展目标,并形成了反贫国家项目。

2018年3月,普京首次提出到2024年将贫困人口减少一半的任务。5月7日,普京签署总统令,规划了2024年前俄罗斯联邦的战略发展任务和目标。总统令内容主要包括9项国家目标:确保人口自然可持续增长;居民预期寿命增加到78岁,到2030年增加到80岁;在2024年以前将俄罗斯贫困人口减少1/2,保证居民收入稳定增长,退休金的增长幅度要高于通货膨胀率等。为了实现国家目标,俄政府制定了13个国家项目。它们的实施将决定未来6年俄罗斯的经济政策^②。

这意味着到2024年,俄罗斯的贫困水平应从2017年的13.2%降至6.6%。在6年内,收入低于最低生活标准的人口应减少960万人。

此外,为提高官员贫困治理的有效性,俄罗斯政府将减贫成绩与官员绩效挂钩。根据2018年11月23日俄联邦国务委员会扩大会议制定的《俄罗斯联邦总统指令清单》,“贫困率”已被包含在评估联邦主体高级官员绩效的指标清单中。这就意味着消除贫困的数字直接与政府高官的业绩相关,减贫成为评估政府官员绩效的一项重要内容。

(二) 提高居民收入,促进经济增长

在经济层面,一方面,制定实施2024年前国家战略目标的统一计划,从提

① 雷明、姚昕言等:《贫困与贫困治理:来自中国的实践(1978~2018)》,第57页。

② Правительство утвердило план по снижению бедности и ускорению экономики. <https://www.rbc.ru/economics/08/05/2019/5cd2f77c9a794768881ddad1>

高居民收入方面促进减贫目标的完成；另一方面，出台一系列刺激实体经济投资的措施，促进经济增长，从根本上缓解贫困问题。

2018年9月29日，时任总理梅德韦杰夫批准了《实现2024年前俄罗斯联邦国家发展目标的统一计划》。该计划制定了一套具体措施，以实现2018年“五月总统令”中设定的国家目标。为了打破居民实际收入下降的趋势并确保养老金以高于通货膨胀率的速度增长，政府采取了以下措施：（1）联邦一级的最低工资根据上一年第二季度的劳动力居民的最低生活标准确定。因此，联邦一级的最低工资不应低于最低生活标准；（2）编制内人员（医生、教师、研究人员等）的薪水必须维持在所达到的水平，即根据职业类别，其工资应占该地区平均劳动收入的100%或200%。其他公职人员的工资将每年进行指数化（在通货膨胀时期按物价指数自动调整工资、银行利息、养老金及各种生活补贴额度的办法）；（3）养老金的年增长率超过上一年的通货膨胀率；（4）社会福利和补助金指数化^①。

为了实现经济增长，从根本上缓解贫困问题，普京提出了一系列刺激投资增长的措施。普京在2020年国情咨文中提出通过降低公司所得税来刺激对实体经济的投资，其中包括：在未来6年内不改变企业的税收待遇，从而为投资规划提供更广阔的空间；支持中小型企业的项目，各地区有权自行提供投资减税和三年企业所得税减免，并希望联邦政府基金对各地区因进行投资减税而损失的收入补偿2/3；改革监察和监督工作，改善企业经营环境等方面^②。普京说：“从今年开始，投资的年增长率应至少达到5%，在GDP中所占份额应从目前的21%增加到2024年的25%。”^③

（三）推行试点项目，完善社会社会保障体系

在社会层面，完善社会救助体系，与贫困家庭签订“社会契约”（Социальный контракт），建立国家统一社会保障信息系统（ЕГИССО），并加大对有子女的贫困家庭的社会帮扶。

2018年11月29日俄罗斯劳动与社会保障部发布了第748号命令“关于在俄罗斯

^① Единый план по достижению национальных целей развития России на период до 2024 года. <https://www.rbc.ru/economics/08/05/2019/5cd2f77e9a794768881ddad1>; <http://static.government.ru/media/files/j8IV1FkssLpUqI89JCXZ2mLiliLEn7H8.pdf>

^② Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

^③ Россия сделала серьезный шаг для борьбы с бедностью. https://finance.rambler.ru/economics/43507378/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

联邦各主体中实施试点项目，以完成到 2024 年实现国民经济增长，增加公民的实际收入并将贫穷减少一半的国家目标”。该试点项目的主要目的是对贫困的原因进行全面分析，建立有效普遍的减贫机制，既增加公民的收入又减少贫困。2018 年底该减贫“试点项目”在俄罗斯 8 个地区启动：鞑靼斯坦共和国、卡巴尔达-巴尔卡尔共和国、滨海边疆区、下诺夫哥罗德州、伊凡诺沃州、利佩茨克州、托木斯克州和诺夫哥罗德州。

在试点地区，减少贫困的主要方法是在社会契约的基础上发展对贫困公民的国家社会救助体系。社会契约是贫困家庭与社会福利机构之间订立的契约。根据该协议，各方必须履行一些要求和义务。达成此类协议的目的是激发申请人的积极性，以摆脱困难的生活状况。订立社会契约的基础是家庭中存在困难的财务状况，人均收入低于既定标准。社会救助机构设法采取一切可能的方法解决家庭贫困问题，并以各种形式为其实施提供援助。在社会契约框架下制定了一些措施，帮助公民寻找摆脱贫困的经济状况的出路。这些措施包括帮助居民寻找工作，对贫困居民进行培训，扶植其个人创业，以及帮助其从事家政方面的工作等。这些措施有助于贫困居民长期摆脱贫困，实现自立自足。

当前，“社会契约”处于试验阶段，尚未在全国范围内推行。俄劳动与社会保障部综合分析与预测司司长 B. Ф. 卡尔巴诺夫表示：“有必要在整个俄罗斯联邦范围内提高在社会契约基础上获得国家社会资助的贫困公民比例，到 2024 年将通过签订社会契约的方式获得资助的贫困公民的比例从目前的 7.5% 提高到 35%。实践证明，社会契约制度是克服贫困的最有效机制，它鼓励公民采取积极措施改善其财务状况。但是为了确保计划指标的完成，需要联邦预算的帮助，当前扩大该机制来减少贫困所需的地区和地方预算资金还不够。”^①

普京总统在 2020 年国情咨文中再次强调了社会契约机制的重要性，“应该扩大现有的社会契约制度。它应该成为一种个人计划，帮助每个低收入家庭增加收入，改善生活质量。根据这些契约规定，国家将定期向此类家庭提供资助，帮助他们参与职业进修和高级培训，帮助他们就业或创业。”^②

在试点地区，国家统一社会保障信息系统（ЕГИССО）是识别贫困家庭的主要工具。劳动与社会保障部借助于国家统一社会保障信息系统建立了一个低收入

^① Об основных направлениях работы по снижению уровня бедности. <https://mintrud.gov.ru/uploads/magic/ru-RU/Ministry-0-1176-src-1549286918.34.docx>

^② Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

家庭登记册，然后在社会契约框架下向他们提供有针对性的援助，包括就业方面的援助。

当前，国家统一社会保障信息系统正在建设，还缺少很多针对居民的实际生活情况进行评估的信息。俄罗斯劳动与社会保障部部长马克西姆·托皮林表示，“我希望该系统除了目前具有的向有需要的公民支付社会费用的功能外，还将包含受资助家庭的收入和财产方面的信息，将这些信息统一到该系统中。”^① 当前这些信息由不同部门掌握。比如，联邦财产管理局管理财产数据，税务局处理收入问题，而养老基金则被纳入退休金的数据库中。国家统一社会保障信息系统是将这些信息统一起来，从而更充分地评估需要接受社会帮助的公民的数量及其财务状况。劳动与社会保障部通过定期监测试点项目的执行情况，评价减贫措施的有效性，在此基础上形成区域减贫方案的建议。之后，该计划将在全国范围内推广，推行该项目资金来自联邦预算。

鉴于俄罗斯贫困的结构特点，即大约 70% ~ 80% 的贫困家庭都有孩子，因此，有孩子的家庭，特别是多子女家庭和单亲家庭是俄罗斯制定减少贫困措施的主要帮扶对象。

近年来，俄罗斯的人口问题被提升到国家战略发展层面。俄罗斯采取了一系列重大措施提升出生率，鼓励生育的制度每三年就会得到新的补充。但是生育孩子的后果是家庭总收入减少，因此，除了刺激生育的政策外，还必须提高有子女家庭的生活水平，给其提供更多实质性帮助。最近几年，俄罗斯政府制定了多项措施帮助有子女家庭。普京在 2020 年的国情咨文中对政府采取的帮助贫困家庭的措施作了详细介绍，具体如下：

(1) 增加托儿所入学名额；俄罗斯在 2018 ~ 2019 年新增了 7.8 万个托儿所入学名额，并计划在 2021 年之前再创造 17.73 万个名额。

(2) 从 2020 年 1 月开始，如果一个家庭总收入低于最低生活标准 50%，那么这个家庭的头两个孩子将每月获得补贴，补贴将持续发放至孩子年满 3 岁。补贴金额取决于该地区的最低生活标准，全国平均每个孩子每月补贴金额超过 11 000 卢布。

^① " По социальному контракту": какие группы населения получают помощь в рамках пилотной программы по борьбе с бедностью. <https://news.rambler.ru/other/41356651-po-sotsialnomu-kontraktu-kakie-gruppy-naseleniya-poluchat-pomosch-v-ramkah-pilotnoy-programmy-po-borbe-s-bednostyu/?updated>

(3) 从 2020 年 1 月 1 日起, 每月向 3~7 周岁的孩子给予资助^①; 之前, 俄政府只对 3 岁以下的儿童提供资助。向 3~7 岁儿童的家庭提供社会福利是向正确的方面迈出了一步。这一举措受到俄罗斯各界的认可与支持。俄财政部财政研究所所长弗拉基米尔·纳扎罗夫指出, 根据他们的估算, 以前为 3 岁以下儿童增加福利的措施使这类家庭的贫困水平降低了近一半, 这是一项重要的措施。但是这项措施有一个缺点, 即这项补助在孩子 3 岁时就结束了, 但是从 3 岁起, 儿童的母亲并不会开始工作, 也不会得到工资。因此将补助扩大到对 7 岁以下孩子的措施是合理的, 从这个时候起儿童开始上学, 这样母亲可以开始工作^②。

(4) 从 2020 年 1 月 1 日起, 扩大“母亲资本”的资助范围。“母亲资本”的新决议规定, 第一个孩子出生时, 家庭也有权获得全额的“母亲资本”, 按照 2020 年 1 月物价指数计算是 466 617 卢布。之前只针对生下第二个或者下一个孩子的家庭提供这一补助金^③。

(5) 为休产假的妇女提供培训。俄罗斯劳动与社会保障部部长马克西姆·托皮林表示, 从 2020 年起, 政府计划在未来五年中, 对 23 万妇女进行再培训或提高其工作技能^④。

普京国情咨文中提及的这些社会和经济措施的实施, 每年将需要 4 000 亿到 5 000 亿卢布。根据经济发展部的数据, 2020 年社会经济举措的总成本将约为 3 000 亿卢布, 从 2022 年开始, 每年将超过 6 000 亿卢布^⑤。由于有孩子的家庭在俄罗斯贫困人口中占较大比例, 这些举措将有效降低俄罗斯贫困率。虽然普京在国情咨文中提及的各项社会保障举措受到俄政府官员和专家学者的认可与支持, 其合理性得到认可, 但是俄罗斯若想摆脱贫困, 最终还得依靠经济增长。俄罗斯科学院社会分析和预测研究所所长塔季扬娜·马列娃表示: “社会保障措施将能够影响没有工作的居民的收入水平。但是只有经济增长才能使我们摆脱贫困, 经济增长将影响居民的主要收入来源——工资。工资必须达到全新水平, 不仅要确保一个人的

① Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

② Россия сделала серьезный шаг для борьбы с бедностью. https://finance.rambler.ru/economics/43507378/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink

③ Послание Президента Федеральному Собранию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>

④ Минтруд планирует до 2024 года снизить уровень бедности до 6, 5%. <https://tass.ru/obschestvo/5965612>

⑤ Россия сделала серьезный шаг для борьбы с бедностью. https://finance.rambler.ru/economics/43507378/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_s

生存和发展，还要确保他的家人的生存和发展。当前我们的收入仍然停滞不前，但我们不能让儿童在经济和物质资源短缺的情况下长大。因此，在现阶段，应该大力支持所提议的措施。但这足以克服人口的收入空洞吗？还不够。”^①

四 当前俄罗斯贫困治理面临的挑战与前景

贫困治理的有效性取决于国家治理体系的完善程度和贫困治理能力的高低。完善的贫困治理体系、强大的贫困治理能力，取决于一个国家的政治、经济和社会条件是否充分满足贫困治理的需要。贫困治理需要高效的政府、完善的市场机制，需要社会力量的充分发展^②。俄罗斯当前的贫困治理体系已初步形成，但是由于当前俄罗斯经济形势不佳以及仍旧处于反贫困的初级阶段，因此俄罗斯贫困治理的有效性还不甚明显。

2019年是普京“五月总统令”颁布实施后的第一年，也是俄罗斯在试点地区推行减贫机制的第一年，从2019年的贫困率来看，俄罗斯的减贫目标完成起来并不容易，减贫任务依旧繁重。

根据2019年统计俄罗斯国家统计局，俄罗斯收入低于最低生活标准线的人数为1 810万人，占人口的12.3%。2018年年底，有1 840万人（占人口的12.6%）生活在贫困线以下。俄罗斯的贫困率在这一年下降了0.3个百分点。尽管如此，政府未能在2019年达到减贫目标。普京在2018年3月的国情咨文中提出到2024年要将贫困率减少一半，将贫困率降低至6.6%（从2017年开始计算的目标）。根据俄政府的计划，为了实现总统令确定的国家目标，2019年贫困率必须降低到12%。俄罗斯科学院社会分析和预测研究所所长塔季扬娜·马列娃表示，贫困水平下降了0.3个百分点，这是在统计误差之内。她表示，“如果以这样的速度（下降），任何减贫目标任务都不可能完成。”^③

2020年全球都面临着新冠疫情的挑战，各国经济在疫情蔓延的情况下都遭受重创，俄罗斯也未能幸免。新冠疫情的传播导致的失业和经济下滑让俄罗斯的

^① Россия сделала серьезный шаг для борьбы с бедностью. https://finance.rambler.ru/economics/43507378/?utm_content=finance_media&utm_medium=read_more&utm_s

^② 雷明、姚昕言等：《贫困与贫困治理：来自中国的实践（1978~2018）》，第82页。

^③ Правительство не выполнило цель по снижению бедности в 2019 году. <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2020/5e7e19859a7947ecaed5ae1>

贫困问题更加严重。俄罗斯总理米舒斯京在国际劳工组织（ILO）全球峰会上的视频讲话中指出，俄罗斯最近十年在减少贫困和失业方面取得的成就受到了新冠病毒传播的威胁，劳动力市场正在遭受严重的负面后果^①。

根据 2020 年 4 月列瓦达中心进行的一项调查，1/4 的俄罗斯人（25%）面临工资迟发和裁员（26%）；近 1/3（32%）的有家庭的工作者回答说，他们本人或其家庭成员已经受到工资降低问题的影响^②。根据俄罗斯国家统计局的数据，2020 年 5 月份的失业人数增加到了 451.3 万人，比 4 月份（428.6 万人）多了 22.7 万。这是 2012 年以来的最高水平。自疫情爆发以来，已有超过一百万俄罗斯人失业^③。

为应对新冠病毒的传播，俄罗斯政府采取了一系列隔离措施，包括全国性的停工放假，停止与其他国家的航班，并对娱乐和休闲部门实行重大限制等。财政部长安东·西卢阿诺夫表示，新冠疫情的传播导致整个经济领域遭受重创，俄罗斯经济将无法避免衰退^④。在油价下跌疫情蔓延导致俄罗斯经济下滑的形势下，俄罗斯贫困问题更加凸显出来。一项问卷调查显示，在新冠病毒蔓延期间，平均月收入低于 1.5 万卢布的俄罗斯人所占比例从 38.1% 增加到了 44.6%，生活在低于 5 000 卢布的人口比例也有所增加^⑤。根据俄国家统计局报道，俄罗斯人的实际可支配收入^⑥在 3 个月内（4~6 月）下降了 8%，这是自 1999 年以来的最大降幅^⑦。

经济形势恶化和实际收入下降将导致 2020 年俄罗斯贫困问题加剧。根据政府的计划，2020 年的贫困水平应降至 11.1%，但是由于 2020 年 3 月份以来的经济形势发生的巨大变化，2020 年的减贫目标恐难实现。2020 年 7 月 13 日，普京

① Мишустин: достижения по борьбе с бедностью оказались под угрозой из-за пандемии. <https://tass.ru/ekonomika/8914095>

② России прописали три сценария безработицы вплоть до катастрофы. <https://www.rosbalt.ru/business/2020/06/04/1847125.html>

③ Безработица в России выросла до максимума за восемь лет. <https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058>

④ Правительство не выполнило цель по снижению бедности в 2019 году. <https://www.rbc.ru/economics/27/03/2020/5e7e19859a7947ecaee5ae1>

⑤ Доля россиян с доходом ниже 15 тыс. рублей увеличилась до 45%. <https://www.kommersant.ru/doc/4406754>

⑥ 实际可支配现金收入是指考虑到通货膨胀因素，除却所有必须性支出后剩余的工资金额。

⑦ Реальные располагаемые доходы россиян снизились за три месяца на 8%. https://ria.ru/20200717/1574516952.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

总统在战略发展和国家项目委员会会议上表示，尽管目前存在客观困难，但国家长期目标仍未改变。普京说：“我认为有必要超越当前的国家目标和项目的规划视野，即 2024 年的视野，在制定既定目标时，要确定未来十年的国家目标。”俄罗斯总理米舒斯京随后表示，实现国家目标的最后期限可延至 2030 年。

由于疫情对经济的冲击，本就艰巨的减贫任务变得更加复杂棘手。但是显然，俄罗斯政府并没有改变既定的减贫目标，而是将其作为国家长期目标，协调各个部门，通力协作，共同完成。因此长远来看，俄罗斯当局有信心完成既定的减贫目标。

当前俄政府也采取了一系列措施，应对疫情导致的居民失业和收入减少的问题。俄总理米舒斯京说，政府正在为失业的居民提供有针对性的社会帮助，国家增加了失业救济金的数额，并扩大了有资格领取这种补助金的人的范围，“已经制定了一项国家行动计划草案，以确保恢复居民的就业和收入，经济增长和长期的结构变化。该计划的主要任务是制定措施，维持劳动者、暂时失业者以及有子女的家庭的收入。”^①

尽管俄罗斯有一部分专家学者对 2024 年的减贫目标能否实现持怀疑态度，但是也有一些坚定的声音。俄罗斯劳动与社会保障部副部长阿列克谢·沃夫琴科表示，由于目标明确以及掌握了克服贫困的机制，因此到 2024 年将居民贫困水平降低一半，经济增长和改善公民的福祉是可以实现的目标^②。

结 语

消除贫困不仅是俄罗斯社会经济发展的重大任务，也在很大程度上决定着俄罗斯的政治稳定性。最近几年，由于受到西方的经济制裁，以及国际油价的下降，俄罗斯贫困问题日益加重。根据俄罗斯国家统计局的数据，近几年俄罗斯将近 2 000 万居民处于贫困线之下，并且很多有收入的工作者也过着拮据的生活。当前俄罗斯社会不平等现象突出，贫富分化严重。贫富分化以及贫困问题会对俄罗斯政治，经济和社会等各方面都产生负面影响，影响国家的稳定和发展。从经济方面来看，贫富分化会制约消费居民消费增长，影响经济政策的制定；从政治

^① Мишустин: достижения по борьбе с бедностью оказались под угрозой из-за пандемии. <https://tass.ru/ekonomika/8914095>

^② Минтруд оценил возможность снижения уровня бедности населения вдвое. <https://ria.ru/20200115/1563431108.html>

方面来看，贫富分化会影响俄罗斯政治民主化，贫困问题长期存在会影响政府公信力；从社会层面来看，贫富分化影响社会阶层分化，会制约人口发展，容易诱发其他社会矛盾。

俄当局非常重视贫困问题，初步形成了自己的贫困治理体系。在政治层面，普京总统设定了到 2024 年将贫困人数减少一半的目标，并在“新五月总统令”中将其设定为国家目标，形成了反贫国家项目。在经济层面，国家进行了整体规划，各部门共同协作，多角度多方面提高居民收入，克服贫困问题。在社会层面，从 2018 年年底开始，俄劳动与社会保障部在俄联邦 8 个主体地区分阶段实施反贫试点项目，以形成完善有效的减贫机制，之后将在全国推广。当前，俄罗斯已经从提高居民收入，完善社会保障体系，推行社会契约制度，制定国家统一社会保障系统等多个方面制定减贫措施，形成了相对清晰的反贫机制。但是现阶段俄罗斯减贫任务面临着巨大的挑战，贫困治理的有效性还没有显现出来。

由于新冠病毒的蔓延，俄罗斯经济遭受到巨大冲击，居民面临着收入减少和失业的威胁。虽然俄罗斯当局采取了一系列社会救助措施应对居民失业和收入减少的问题，但是减贫任务依旧困难重重。普京总统明确表示，不会因为当前的困难而改变设定的国家目标。

总而言之，反贫困是当前俄罗斯社会最为紧迫的问题之一，贫困治理考验着俄罗斯国家治理的能力，关乎到俄罗斯政治社会的稳定，经济的发展。同时，我们也应该注意到俄罗斯文化的特殊性以及由此产生的特殊的不同于西方的贫困观。在俄罗斯，人民崇拜苦难，甚至享受苦难，在他们看来，受难者往往是圣人，受难的民族也往往是英雄而神圣的民族^①。俄罗斯人对苦难的崇拜和他们内心深处的东正教信仰密切相关。因此俄罗斯人民对贫困和苦难有很强的忍耐力与承受力。这是我们在思考俄罗斯贫困问题的社会影响时不得不考虑的一个因素。从目前来看，俄罗斯的减贫任务变得更加艰难，但是从长期来看，俄罗斯贫困问题会得到一定程度的缓解。

（责任编辑 李中海）

^① 郭小丽：《俄罗斯民族的苦难意识》，载《俄罗斯研究》2005 年第 4 期。