

普京经济政策偏好及特点： 基于国情咨文的考察

张聪明

【内容提要】 本文以梳理普京主政 20 多年来所发表的国情咨文为基础，对普京经济政策的目标、措施及实现程度进行分门别类的研究，以期洞察普京经济政策的偏好及特点。分析框架包含 14 项经济政策目标，涉及宏观经济政策、公共政策、区域经济政策、人口和劳动力政策、分配和消费政策、环境政策、对外经济政策等。从国情咨文所阐述的经济政策可以看出，普京执政以来高度重视经济增长、改善营商环境和人口问题，考虑到俄罗斯经济社会现实的具体条件和历年经济形势，普京经济政策偏好有其合理性。要以历史动态眼光评价俄罗斯总统国情咨文所阐述的经济政策，既要看到其政策宣示意义，也要跟踪和观察相关政策的实施效果。

【关键词】 俄罗斯 国情咨文 经济政策偏好 经济增长

【作者简介】 张聪明，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

本文拟通过分析普京国情咨文来评价其经济政策偏好及特点，这涉及经济政策学问题。经济政策学是第二次世界大战以后发展起来的应用性学科，涉及经济政策的对象、目标体系和手段体系三个部分。西方经济学家对经济政策的学理评价标准历来存在不同意见^①。

在实行总统制的国家，总统所作的国情咨文总会涉及经济政策问题，因此可将总统国情咨文所阐述的经济政策视为一个国家经济政策和领导人经济政策偏好的主要依据及评价一国经济政策的主要素材。俄罗斯宪法对总统向议会两院作国情咨文有明确要求，即俄罗斯联邦总统应“每年向联邦会议提交一份论述国内形势、国家内外政策主要方针的咨文”。1994 年以来，俄罗斯前后三任总统叶利

^① 杨德明：《当代西方经济政策学一般理论》，载《世界经济》1987 年第 2 期。

钦、普京和梅德韦杰夫共发表国情咨文 26 份。纵观其特点可以看出，叶利钦所作的 6 篇国情咨文更多强调“秩序”，普京上台以来所发表的 16 篇国情咨文更加偏好“强国”，梅德韦杰夫所作的 4 篇国情咨文则热衷于“改革”。但总的看，经济政策问题历来都是总统国情咨文的重点，因此从总统国情咨文所阐述的经济政策可以观察到俄罗斯政府经济政策的大致走向。

本文以梳理普京主政 20 多年来所发表的国情咨文为基础，对普京经济政策的目标、措施及实现程度进行分门别类的研究，以期洞察普京经济政策的偏好及特点。需要指出，这样的研究具有尝试性质，这是因为对经济政策的评价历来存在不同标准。在此我们借鉴中国学者杨德明在 20 世纪 80 年代所设定的经济政策分析框架。

杨德明所著《当代西方经济政策学一般理论》一文（以下简称“杨文”）详细梳理了当代经济学界关于经济政策的主要观点，比较完整地概括出了经济政策的目标体系、手段体系及评价标准，形成了比较系统的经济政策分析框架（见表 1）。

本文将杨文的分析框架用于研究俄罗斯总统国情咨文所阐述的经济政策，一方面是因为这一分析框架具有学术合理性，另一方面，该分析框架与分析对象具有相当程度的契合性。以往的经济政策分析大多囿于某一经济学流派的视域，往往结论深刻有余而覆盖面不足。杨文所概括的分析框架则包含了 14 个经济政策目标，涉及宏观经济政策、公共政策、区域经济政策、人口和劳动力政策、分配和消费政策、环境政策、对外经济政策等，相对来说较为完整系统。俄罗斯总统国情咨文所阐述的经济政策内容庞杂，如果仅以某一流派的经济学理论和方法进行分析，难免挂一漏万。比较之下，杨文的分析框架较为完整系统，适用于对复杂多样经济政策问题的分析。

一 总统国情咨文所阐述的经济政策

本文分析的对象是普京主政以来总统国情咨文所阐述的经济政策，其中包括梅德韦杰夫担任总统期间所作的国情咨文。

（一）普京第一任期国情咨文所阐述的经济政策

普京上任伊始，面对的是叶利钦留下来的并不令人满意的经济局面。1998

年经济危机刚刚过去，1999 年被确定为所谓“反危机年”。这一年俄罗斯经济有所好转，工业总产值和 GDP 与 1998 年相比有所增长，对外贸易实现顺差，通货膨胀逐月下降，卢布汇率基本稳定，股市趋于恢复^①。此时俄罗斯经济面临的主要挑战是资本大规模外逃，吸引外资乏力，出口商品结构不合理，出口效率低，政府对微观经济活动干预太多^②，等等。

表 1 经济政策分析框架

经济政策目标体系	经济政策目标之间的交替关系	经济政策手段体系
充分就业	物价稳定	财政政策：支出、收入、平衡
物价稳定	充分就业	金融政策：利息率、公开市场业务、准备金率
国际收支平衡	国内均衡：充分就业、物价稳定	汇率政策
经济增长	物价稳定、经济平等	经济管制：直接管制、间接管制
资源的合理配置	保护特定地区和部门的产业	制度变革：所有制、体制、组织机构
满足公共需要	物价稳定	最佳政策手段选择：手段选择、手段组合
收入分配公平化	—	—
保护特定地区和部门的产业	资源合理配置	
改进消费者的消费形态	—	—
基本物质的储存和供给	—	—
人口控制	—	—
缩短工作时间	—	—
保护和改善环境	经济增长	—
援助发展中国家	—	—

资料来源：杨德明：《当代西方经济政策学一般理论》，载《世界经济》1987 年第 2 期。

注：（1）经济政策目标之间的交替关系：西方经济学认为，经济政策目标之间有两种关系，一是互补，二是交替。互补是相互促进，交替是相互排斥。（2）经济增长与经济平等相关：因为经济增长造成通

① 陈汉林：《1999 年的俄罗斯经济形势》，载《今日东欧中亚》2000 年第 1 期。

② 同上。

货膨胀,使工资收入者的实际收入下降,财产所有者的非货币资产升值,加剧了财产和收入分配的不平等。同时,经济增长使劳动生产率提高,使劳动者的工资收入在国民收入中的份额趋于下降。另一方面,经济平等对经济增长也有消极的影响,因为它降低利润率,削弱了投资意向。(3)充分就业:短期,矫正周期性失业;长期,矫正结构性失业(经济结构和技术变化导致的失业和资本积累不足、经济发展水平低导致的就业岗位缺乏)。(4)国际收支平衡:国际收支平衡的实质在于实现外汇储备适度增加并经常保持在适度的水平。(5)资源:包括物质资源和人力资源。(6)公共需要:社会全体成员对公共产品和劳务如交通、住宅、公园、文化教育、行政、司法、治安、环境、医疗卫生等的需求。(7)收入分配公平化:保障最低生活水平;保障社会成员的机会均等。(8)保护特定地区和部门的产业:对竞争中趋于衰落的部门和地区的产业予以保护和支持,以期获得部门和地区的均衡发展。(9)改进消费者的消费形态:保护和指导消费者的消费行为,追求消费形态最优化。(10)基本物资的储存和供给:建立必要的基本物资库存,以备不时之需。(11)人口控制:调控人口的数量——人口的机械增长(流动)和自然增长,改善人口质量。(12)缩短工作时间:主要是缩小部门和地区在劳动时间上的差别。(13)保护和改善环境:防治生产、生活对环境的污染。

2000年俄罗斯经济形势保持了上一年的积极态势且进一步向好,有学者将其概括为“生产增长,环境优化,收入增加,外贸强劲”。具体来说,GDP实际增长10%,固定资产投资增长17.4%,工业(采矿业和制造业)增长8.7%,农业增长6.2%,商品零售额增长9%,外贸总额增长到1369.71亿美元,实现顺差692.14亿美元,联邦预算盈余达1380亿卢布,居民实际可支配收入增长12%,通胀率为20.2%^①。一般认为,俄罗斯经济形势的好转首先得益于国际能源原材料价格高企,刺激了相关部门(燃料、黑色金属、有色金属、化工、石化及森林工业等)生产的发展,联邦政府经济政策的调整同样起了很大作用。

进入2001年,俄罗斯经济继续沿上升轨道平稳运行,全年经济增长约为5.1%。具体来说,工业生产增长2.9%,农业生产增长6.9%^②,粮食产量达到8250万~8300万吨,比2000年高1700万吨,俄罗斯首次从粮食进口国转变为出口国。同时,这一年俄罗斯财政金融和社会形势明显好转。联邦预算盈余为2650亿卢布,卢布汇率稳定在1美元兑换28.5~29.5卢布的水平;工资和养老金大幅度增加,平均工资提高43%;失业率降至8.9%;通货膨胀率降至18.6%。2001年成为苏联解体后俄罗斯经济形势最好的年份^③。

2002年俄罗斯经济继续好转,GDP和工业产值均增长了4.7%,出口增长6.74%,预算盈余达到970亿卢布,通货膨胀率降至15.1%,居民实际可支配

^① WB; Statistical Data for Russia, https://www.erina.or.jp/en/wpcontent/uploads/2020/04/2019ERINADatabookRussia_E.xlsx

^② Ibid.

^③ 李瑶:《喜中有忧的俄罗斯》,载《社会科学》2002年第8期。

收入同比增长 11.1%^①。总体看，2002 年 GDP 增长虽然并未达到普京所提出的增长 5% 的目标，但仍高于世界平均水平。因此，2002 年俄罗斯仍是世界上经济增长较快的国家之一。

在这样的经济形势下，普京第一任期国情咨文始终将促进经济增长和满足公共需要作为其经济政策的重点，其次是强调发展金融基础设施、运输和能源基础设施、大公司改革、鼓励小企业发展以及加入世界贸易组织、促进资本自由流动和卢布可兑换等问题，再次是收入分配公平化和人口问题，最后是资源的合理配置和援助发展中国家问题。充分就业、稳定物价、改进消费者的消费形态、基本物资的储存和供给、缩短工作时间、保护和改善环境这 6 项内容在国情咨文中没有体现。

促进经济增长是普京第一任期国情咨文一直强调的重点，只不过普京国情咨文所阐述的相关政策主张具有鲜明的俄罗斯特色。简单来说，就是强调要为经济增长创造适宜的制度环境，以期到 2010 年实现 GDP 翻一番目标。国情咨文提出的创造制度环境的手段是适宜的，比如建立统一的经济和司法空间，抑制政府官员任意干预企业活动，保护经济自由，保护财产权，确保平等的竞争条件，发挥企业家作用，税制改革，减税，等等。

在满足公共需要方面，普京国情咨文重点强调要优先发展养老、医疗保健、教育和文化事业以及住房和公用事业改革，目标是以经济增长为手段改善公民福祉。养老、医疗保健、教育和住房一直是俄罗斯所面临的难题，国情咨文对此有所关注是理所当然的。

在收入分配公平化和贫困人口控制方面，普京国情咨文提出要“确保平均养老金超过最低生活标准”，同时要“消除贫困”。在俄罗斯，养老金领取者是相对贫困的社会阶层，养老金水平如果低于最低生活标准，其生活困难程度可想而知。在文明社会，养老金达到最低生活标准是起码的社会公平指标，同时，养老金领取者也是有投票权的公民，作为民选总统，不得不考虑这部分人群中握有的选票。2 000 万贫困人口同样是有投票权的选民，其温饱问题同样需要解决。通过分析俄罗斯社会经济现实可以发现，消除贫困是俄罗斯需要完成的一个长期任务。

^① WB: Statistical Data for Russia, https://www.erna.or.jp/en/wpcontent/uploads/2020/04/2019ERINADatabookRussia_E.xlsx

在人口方面，俄罗斯始终面临着人口数量少、自然增长率低的严峻挑战，这是关乎民族国家生存发展的根本性问题。普京上任以来一直非常重视这一问题，在国情咨文中多次提出要解决人口问题，增加人口数量。2002年国情咨文提出要进行人口普查，将其作为解决人口问题的基础性工作；2003年提出要吸引来自独联体国家的劳动移民，将其作为短期内解决劳动力不足问题的现实出路。

在国际收支平衡方面，普京这一任期的四份国情咨文多有涉及，比如普京提出俄罗斯要尽快加入世界贸易组织，保护俄罗斯在世界市场上的利益，改善外汇监管方式，允许资本自由流动，争取使卢布成为完全可兑换货币，改革海关管理体制，降低进口税，慎借外债，等等。普京强调指出，在全球化背景下，俄罗斯不可避免地要参与国际经济合作，加入世贸组织是在世界市场上保护国家利益的应有举措。同时，普京提出要通过管理制度的改革，促进资本流动，实现卢布可兑换，是深度介入国际经济合作的有效途径；降低进口关税一方面有助于国内企业和居民从国际贸易中获得更多实惠，另一方面也是加入世贸组织的现实需要。至于慎借外债，相对于当年（2001）总额仅为385亿美元的国际储备来说，算是一个谨慎的警告。

在保护特定地区和部门的产业方面，这一时期的总统国情咨文提出要加快银行系统的改革、发展金融基础设施；发展运输和能源基础设施；改革大公司，提高国有经济效率；鼓励小企业的发展。金融系统是现代市场经济的神经，作为从计划经济向市场经济转轨的国家，俄罗斯建立市场经济体制的重要任务之一就是改革建设现代金融体系。运输体系对于一个现代经济体来说形同血脉，而俄罗斯的运输体系之落后人所共知。能源是俄罗斯经济的核心，基于石油天然气行业的特性，管道输送系统性命攸关。俄罗斯国有经济效率低，民营中小企业不发育，所以解决经济效率问题，一方面要通过改革国有大公司的治理制度提高效率，另一方面要大力发展中小企业，通过减少行政干预和税收优惠激发中小企业活力。

在资源合理配置和援助发展中国家方面，这一时期普京国情咨文着墨不多。前者涉及调整各级预算间关系和财政收入在各级政府之间的分配问题，后者只提及接收更多的来自独联体国家的留学生。

（二）普京第二任期国情咨文所阐述的经济政策

2004年普京开始其第二任期，这一时期其国情咨文所阐述的经济政策，突

出强调经济增长、收入分配公平化、人口问题、满足公共需要及保护特定地区和产业等问题。

在促进经济增长方面，2007年普京国情咨文并未特别强调经济增长问题，因为2006年俄罗斯经济保持了高速增长态势，GDP增长6.7%，高于2005年（6.4%）。当年俄财政收入为6.27万亿卢布，连续7年实现财政盈余，黄金外汇储备稳居世界第3位（截至2007年1月1日为3037.32亿美元），外债比重进一步下降，通货膨胀率下降到9%，外贸总额达到4395亿美元，同比增长了29.2%^①。在这样的背景下，经济增长自然不必成为2007年国情咨文的重点。

在收入分配公平化方面，2003年俄罗斯居民收入快速增长，消费活跃，这一年居民实际可支配收入同比增长14.98%^②。因此，普京2004年国情咨文对此并未予以关注，当然，这丝毫不意味着这个问题不重要或已得到解决，其后三次国情咨文连续提及这个议题就是证明。在此期间，普京连续三年强调人口问题，说明这一问题严重且未得到缓解。同时，满足公共需要，即改善住房、教育和医疗条件仍是国情咨文的重点。

在特定地区和产业保护方面，普京在2006年的国情咨文中突出强调要发展安全的核能。“必须创造条件来加快能源行业的技术更新……当前还必须采取措施来发展核能——以新一代安全反应堆为基础的核能。需要加强俄罗斯在国际核能设备制造市场的地位……还应该目标明确地开发有前景的能源——氢能和热核子能。”^③

在国际收支平衡等方面，这一时期普京国情咨文非常重视入世和实现卢布可兑换问题。同时，普京国情咨文对充分就业、物价稳定、资源的合理配置、援助发展中国家等问题有所关注。2004年国情咨文强调要通过发展中小企业来增加就业，还提出了将通胀率控制在3%以内的目标。

（三）梅德韦杰夫任期总统国情咨文中的经济政策

2008年梅德韦杰夫当选总统，开始了“梅普组合”时期。虽然在此期间普京并未担任总统职务，但一般认为，此时普京仍然是俄罗斯重要政策的制定者，因此，我们将这一时期梅德韦杰夫总统所作国情咨文仍然视为普京经济政策偏好的体

① 米军：《俄罗斯经济快速增长的因素分析及2008年预测》，载《东北亚论坛》2008年第1期。

② WB：Statistical Data for Russia，https://www.erina.or.jp/en/wpcontent/uploads/2020/04/2019ERINADatabookRussia_E.xlsx

③ Annual Address to the Federal Assembly，May 10，2006.<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/23577>

现。梅德韦杰夫担任总统期间的国情咨文对经济领域的以下问题较为关注。

一是指出经济增长至为重要。梅德韦杰夫将经济增长归于创新发展战略之下，谋求国家主导的追赶型、重点突破型现代化，提出以重视人的价值、实施有效的社会政策来实现经济增长，2010年国情咨文明确提出经济增长预计达到4%。2011年国情咨文则强调要通过改善营商环境、支持中小企业发展来实现经济增长。

二是强调收入分配公平化和保护特定地区和产业。2009年国情咨文提出的具体政策目标是：“未来三年，平均养老金将至少提高1.5倍，到2010年所有养老金领取者的收入将不低于最低生活保障线”。更具有针对性的政策是提高公务员工资，为军人提供住房，资助有三个以上子女的家庭以及教师、医生、年轻工程师和科学家，改善残疾人的生活条件^①。

三是物价稳定、国际收支平衡、人口控制、保护和改善环境问题得到应有重视。关于物价问题，2010年提出的任务是在未来三年将通胀率控制在4%~5%，2011年要求降低通胀和利率水平，保持低水平预算赤字和公共债务。在保障国际收支平衡方面提出的任务是在国际储备实现5000亿美元的基础上进一步注重经济外交，谋求深度参与世界经济一体化，具体任务是打造俄白哈共同经济空间及建立欧亚经济联盟。在人口控制方面的政策主张是优化移民政策，引进、储备专业人才。另外强调未来15年俄罗斯人口形势依然严峻，为此提出了促进人口增长的七大措施。在保护和改善环境方面的政策主张是提高能源效率，向合理的资源消耗模式过渡，建设现代化的有效率的环保制度。

四是关注充分就业、资源的合理配置、满足公共需要、改进消费者的消费形态、援助发展中国家问题。2010年国情咨文指出，当年失业人数高达500万人，虽然比失业高峰年份减少了200万人，但就业形势仍不容乐观。同时，针对资源合理配置问题，国情咨文提出了提高效率和改善结构两方面的要求，到2020年要将能源效率提高40%，减少战略公司数量，对部分大公司进行私有化改革。在满足公共需要方面，2008年国情咨文提出要完善医疗保险和养老保障，加快中小学教育改革。2010年国情咨文首次提出要改进消费者的消费形态，创造新的需求。

^① Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, November 12, 2009, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/5979>; Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, November 30, 2010, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/9637>; Address to the Federal Assembly, December 22, 2011, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/14088>

(四) 普京第三任期国情咨文中的经济政策

2012年普京的总统生涯进入第三任期，这一时期普京所作的国情咨文对经济问题的论述具有以下特点。

首先，高度重视经济增长、资源的合理配置、保护特定地区和部门的产业和国际收支平衡问题。在经济增长方面，2012年国情咨文提出，要在未来十年内使GDP每年至少增长5%~6%，实现这一目标的手段是保障经济自由，保护私有财产和公平竞争，使现代市场经济成为经济增长的保障。2013年国情咨文提出要实现可持续的经济增长，途径是通过职业教育提高劳动生产率、建设灵活的劳动力市场、提供有利的投资环境，发展现代科学技术。2014年国情咨文提出未来三四年经济增长率要超过世界平均水平，措施之一是鼓励诚实的劳动，保护私有财产和自由的企业经营活动，使劳动生产率每年提高5%；另一项措施是扩大投资，即在2018年前将投资率提高到GDP的25%。2015年国情咨文提出要改变经济结构，措施是技术升级和加强职业培训。2016年国情咨文提出要通过创造更好的营商环境，以大型投资项目、扩大非能源类商品的出口、支持中小企业来促进经济增长，提出要在2019~2020年实现经济增长率高于世界平均水平的目标。

在资源的合理配置方面，这一时期历年的国情咨文均关注公平、公开、公正的私有化问题，提出要优化营商环境，选择合适的投资项目以压缩财政赤字（每年压缩财政总支出的5%以上）、强化国企管理，改善营商环境、平衡预算收支（赤字不超过3%），改善政企关系和营商环境、保护创业自由，人才培养和职工培训。

在保护特定地区和产业方面，这一时期的国情咨文提出的经济政策包括经济结构调整，恢复传统产业活力，启动新兴产业，发展中小企业，开发远东和西伯利亚，最为突出的是，提出要使俄罗斯成为世界上最大的粮食出口国。同时提出，未来十年道路建设规模至少应翻一番（2012），实现道路基础设施现代化，为建筑业、汽车制造业、轻工业、铁路工程提供资金支持；支持农业发展，发展电子商务（2015）；支持农业；支持国防工业现代化，引导国防工业生产具有竞争力的民用产品（医疗、能源、航空和造船、太空探索和其他高科技产业），在未来10年内民用产品的份额应至少增加到国防工业总产量的三分之一；支持IT行业的发展（2016）。

在国际收支平衡方面，这一时期的国情咨文强调欧亚经济联盟建设，同时倡

导通过进一步开放吸引外资，摆脱对外部技术和工业品的绝对依赖，实施进口替代战略，鼓励非石油产品出口，加强国际经济合作，重视国际储备的增长（2016 年国际储备接近 4 000 亿美元）。

这一时期普京国情咨文还提出了保持物价稳定、满足公共需要、增加人口问题，同时强调促进充分就业、保护和改善环境、收入分配公平化问题。但改进消费者的消费形态、基本物资的储存和供给、缩短工作时间、援助发展中国家等问题仍未体现。

（五）普京第四任期国情咨文中的经济政策

2018 年普京再次入主克里姆林宫，截至目前已发布三份国情咨文。经济增长、物价稳定、人口控制、保护特定地区和部门的产业、资源的合理配置这五项内容是普京第四任期国情咨文所阐述的经济政策的重中之重，三次国情咨文均有提及。

在促进经济增长方面，2018 年国情咨文提出，人民的安宁、家庭的富足是国家经济发展的首要目标，到 2024 年要使俄罗斯人均 GDP 增加 1.5 倍，经济增长率要高于世界平均水平。为实现这一目标，国情咨文提出要提高劳动生产率，增加投资，使投资达到占 GDP 的 25% ~ 27%，资助小企业的发展，支持非原料产品的出口，要从根本上改善营商环境，确保企业经营自由和自由竞争。2019 年国情咨文提出到 2021 年经济增长率应超过 3%，为此要在四个优先方向发力：一是促进劳动生产率快速增长；二是优化营商环境（2020 年投资增速要达到 6% ~ 7%）；三是加强基础设施建设；四是注重人才培养和科技基础培育。2020 年咨文依然提出 2021 年 GDP 增长要高于全球平均水平，同时通过调整经济结构，提高经济效率，为人民实际收入大幅提升创造条件。

在人口方面，2018 年国情咨文指出，2017 年俄罗斯劳动人口减少了近百万人，为使未来十年俄罗斯人口稳定增长，需要投资 3.4 万亿卢布（过去 6 年已投入 2.47 万亿卢布），到下个十年末，预期人口寿命应超过 80 岁。2019 年国情咨文提出，到 2023 ~ 2024 年要恢复人口的自然增长，为此提出了支持家庭的一系列政策措施。2020 年国情咨文指出，当前俄罗斯育龄妇女总和生育率为 1.5，要确保这一指标提高到 1.7，到 2025 年实现人口的自然增长。

在保护特定地区和产业方面，2018 年国情咨文提出要重点发展基础行业（工业、建筑业、运输业、农业和贸易），大中型企业劳动生产率年增长速度不应低于 5%，在下个十年末要达到世界主要经济体水平。6 年内要将非能源原材

料产品的出口翻一番，使出口额达到2 500亿美元，机械制造类产品出口要增至500亿美元，服务出口要增至1 000亿美元。同时提出四年后俄罗斯要向世界市场供应大量粮食。要推动小企业的发展，到下个十年中期，小企业对GDP的贡献率应接近40%，就业人口应从1 900万人增至2 500万人。

在资源合理配置方面，2018年国情咨文提出要逐步降低国有经济比重，2019年提出要通过教育和培训解决人力资源问题，2020年提出要在基础设施、工业、农业和服务业等领域加大投资，年投资增幅至少应达到5%，目标是到2024年使投资占GDP的比重从21%提升到25%，主要政策措施是稳定税负，鼓励企业投资。

这一时期，收入分配公平化、满足公共需要、保护和改善环境也是普京国情咨文提出的经济政策重点。在收入分配公平化方面，2018年国情咨文提出要将最低工资标准与最低生活标准拉齐，使大约400万人受惠，同时确保公民实际收入长期稳定增长，6年内使贫困率至少减半。国情咨文提出的具体措施包括提高养老金标准，按通胀率对养老金进行指数化调整等。2019年国情咨文再次强调要消除贫困，现有贫困人口总量为1 900万人，在五年内要使900多万人得到扶助。

在满足公共需要方面，2019年咨文提出要加强医疗保健，未来两年再开设1 590个门诊诊所和辅助医疗站。2020年国情咨文则提出年内要全面建成农村卫生中心网络，力争实现基本医疗服务现代化。

在保护和改善环境方面，2019年国情咨文提出要着手解决城市垃圾问题，未来两年关闭和改建30个城市的有问题的垃圾填埋场，未来6年内要全部关闭或改建不符合标准的垃圾填埋场，将垃圾处理量从目前的8%~9%提高到60%；在公用事业、能源和运输企业引入更严格的环保要求；未来6年，空气中的污染排放量应减少20%以上。在充分就业、国际收支平衡方面，2019年国情咨文提出非初级产品出口6年内要增长50%以上，2024年农产品出口要达到450亿美元。2020年国情咨文还提出要创造和升级就业岗位。这一时期的国情咨文仍然没有关注缩短工作时间、改进消费者的消费形态、基本物资的储存和供给、援助发展中国家等问题。

二 普京经济政策的偏好和特点

综合以上分析可以看到，普京国情咨文所阐述的经济政策几乎涉及了经济生活的所有重要方面，重点较为明确。

第一，重视经济增长问题。普京主政以来，俄罗斯经济总体上呈现增长态

势，只有个别年份有所下滑，但经济增长目标仍未实现。之所以如此，关键问题在于经济领域活力不足，经济活动效率不高，投资不足。俄罗斯作为一个转轨国家，虽然其前身苏联曾经是发达的社会主义国家，但现在的俄罗斯其实就是一个发展中国家^①，其所面临的根本任务就是以赶超的姿态追求经济高速增长，实现第二次工业化^②。所以，总统国情咨文将经济增长作为经济政策追求的第一目标，具有现实合理性。

2003 年普京的国情咨文首次提出到 2010 年实现 GDP 翻一番目标，2004 年重申了这一目标，并进一步明确，2004~2010 年要使 GDP 年均增长率达到 7.9%。从客观效果看，2004~2010 年间 GDP 增长率分别为 7.18%、6.38%、8.15%、8.54%、5.25%、-7.82%、4.5%，年均增长率仅为 4.6%^③，GDP 翻番目标并未实现。此后的国情咨文屡次提出要使俄罗斯经济增长率高于世界平均水平的目标。比如 2012 年国情咨文提出未来十年内，GDP 每年至少增长 5%~6%，2014 年咨文提出未来三四年经济增长率要超过世界平均水平，2016 年咨文提出最早在 2019~2020 年实现经济增长率高于世界其他地区的经济增长率，2019 年和 2020 年国情咨文提出 2021 年经济增长率必须超过 3%，且要高于全球平均水平。但从 2012~2018 年间经济增长数据看，俄罗斯 GDP 增长率与世界平均水平还存在明显差距（见表 2）。

表 2 俄罗斯与世界其他经济体的 GDP 增长率比较（单位：%）

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
高收入经济体	1.3	1.4	2.0	2.3	1.7	2.3	2.2
欧元区	-0.9	-0.3	1.4	2.1	1.9	2.5	1.9
欧盟	-0.4	0.3	1.7	2.4	2.0	2.6	2.0
OECD 成员国	1.3	1.5	2.0	2.4	1.7	2.5	2.3
世界平均增长水平	2.5	2.7	2.8	2.9	2.6	3.2	3.1
俄罗斯	3.7	1.8	0.7	-2.3	0.3	1.6	2.3

资料来源：世界银行^④。

① 彭刚、关雪凌：《俄罗斯是一个发展中国家吗？》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2004 年第 1 期。

② 程亦军：《当前俄罗斯经济的基本特征与发展前景》，载《人民论坛—学术前沿》2013 年第 17 期。

③ “全球宏观经济数据”，<http://finance.sina.com.cn/worldmac/compare.shtml?type=0&nation=RU&indicator=NY.GDP.MKTP.CD>

④ WB: World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL,AG.SRF.TOTL.K2,EN.POP.DNST,NY.GNP.ATLS.CD,NY.GNP.PCAP.CD,NY.GNP.MKTP.PP.CD,NY.GNP.PCAP.PP.CD,NY.GDP.MKTP.KD.ZG,NY.GDP.PCAP.KD.ZG>

第二，将改善营商环境作为经济政策重点。2000年国情咨文就提出要建立统一的经济和司法空间、减税、抑制政府官员对企业的任性作为、保护经济自由、保护财产权、确保平等的竞争条件，之后几乎历年国情咨文都提及这一议题：改善营商环境，保护私有产权（2001）；行政系统现代化（适应私有企业和市场经济），司法系统现代化（2002）；经济空间自由化，保护私有产权（2005）；经济自由，公平竞争，保护产权（2006）；改善营商环境，支持中小企业发展（2011）；保护经济自由、私有财产和竞争（2012）；以有利的投资环境刺激和提高劳动生产率，恢复可持续的经济增长（2013）；鼓励诚实的劳动，保护私有财产和自由的企业经营活动（2014）；通过创建更好的营商环境来促进经济增长（2016）；从根本上改善经营环境，确保企业经营自由和竞争的最高水平（2018）；实现高增长率的四个优先之一是优化营商环境（2019）。

可以看出，优化营商环境是普京主政20年来国情咨文持续关注的问题。所谓营商环境，简单地说就是经济活动得以顺畅进行的制度环境和社会氛围。没有良好的营商环境，就不可能有积极而活跃的经济活动，经济增长也就无从谈起。俄罗斯当局为改善营商环境虽然作出了巨大努力，希望建立起灵活高效的市场经济体制，但适应于市场经济的制度环境（法律体系、司法效率、行政习惯）和社会氛围并未完全形成，这成为影响俄罗斯经济发展的根本性制约因素。普京总统在2015年国情咨文里有一段痛切而诚实的表述：“我们需要进一步加强政府与企业之间的信任，以改善俄罗斯的营商环境……因此，我们赋予新成立的发展中小企业联邦委员会以非常广泛的权力。我谨请所有部委、部门、州长、俄罗斯所有地区的负责人、国有企业和银行为其提供一切必要的帮助。民意调查显示，尽管不止一次地发出了所有必要的指示，但企业监管机构的工作质量并没有多少进步。我们反复说要减少他们的权力，但权力在一个领域减少了，在另一个领域又增加了。大批检查人员继续阻碍着良好企业的运作。……我想引述一个商会提供的数据。2014年，调查当局以所谓的经济犯罪办理了近20万起案件。但在这20万起案件中，实际上只有46000起案件被提交法院，其中15000起案件在听证会期间被驳回。简单的数字表明，在所有案件中，只有15%的案件以定罪告终。与此同时，绝大多数，超过80%，具体地说是83%的面临刑事指控的企业家完全或部分地失去了他们的企业——他们受到骚扰、恐吓、抢劫，然后被释放。就营商环境而言，这当然不是我们所需要的。这实际上正好相反，直接破坏了营商

环境。”^①

从这段言论可以看出，俄罗斯的营商环境之恶劣已到了何种程度。问题的严重性还在于，俄罗斯迄今尚未找到解决营商环境问题的合适机制和途径，普京总统坦承，“处理经济案件中的嫌疑犯时，调查人员大多应选择保释、旅行限制或软禁，拘留只应作为最后的手段。执法和司法制度的作用是保护经济和社会免遭欺诈和犯罪，保护所有守法和诚实经营的人的权利、财产和尊严。”^② 一国总统对司法人员处理经济案件进行如此细致的指导，说明俄罗斯科学合理、切实有效的法制环境尚未建立起来。

第三，突出强调人口问题。对俄罗斯来说，所谓人口问题，归结起来就是人口总量少且呈下降趋势，人口出生率低，人均预期寿命短。当前俄罗斯人口总数为1.467亿，相对于其辽阔国土面积（1712.52平方公里）来说，人口的确过少（人口平均密度为8.5人/平方公里）。另外，1993~2011年全俄人口累计减少570万，如果除去大约600万外来移民，俄罗斯人口已经累计减少1100多万，相当于1993年全俄总人口的8%^③。从出生率来看，2019年俄罗斯的总和生育率（每个妇女平均生育率）仅为1.5，离维持人口世代更替的临界点2.1有相当大的差距。人口寿命和老龄化问题同样严峻。1994年俄罗斯人均预期寿命为63.9岁（男性平均为57.5岁，女性平均为71.1岁），2004年提高到65.3岁（男性平均58.9岁，女性平均72.3），虽人口寿命有所提高，但从世界范围内看，俄罗斯人均预期寿命仍然不高。与许多国家一样，俄罗斯同样存在人口老龄化问题。截至2017年，超过劳动力年龄的人口已占总人口的25%，预计到2025年更会上升至27%^④。来自中亚国家的劳动移民在俄罗斯长期大量存在，也可证明俄罗斯本国劳动力不足问题之严重。

2020年普京的国情咨文用近半篇幅阐述俄罗斯严峻的人口形势。以往的国情咨文提及的人口控制政策包括：教育青年一代尊崇传统价值观念，重视家庭；要求各级政府对幼儿、母亲和有子女的家庭给予必要的财政支持等，具体化为给每个幼儿提供政府补贴，设立母亲基金，在教育、就业和住房等方面对有子女家庭给予照

^① Presidential Address to the Federal Assembly, December 3, 2015, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50864>

^② Ibid.

^③ 程亦军：《人口危机——俄罗斯难以承受之重》，载《学习月刊》2012年第9期。

^④ 程亦军：《俄罗斯再次敲响人口问题警钟》，载《世界知识》2020年第8期。

顾等。2020年国情咨文提出了一些新的量化指标，财政支持力度也进一步加大，比如：2024年妇女总和生育率须达到1.7，2025年要实现可持续的人口自然增长；延长母亲基金执行期限5年，并扩大补贴发放对象，由生育第二胎的母亲扩大到生育第一胎的母亲，综合起来，养育两个孩子的家庭可获得总额近62万卢布的补贴；补贴有子女的低收入家庭，期限由18个月延长到孩子年满三周岁，平均补助金额为每月11000卢布；从2020年1月起为3~7周岁的孩子提供每月5500卢布的补助，2021年起根据实施情况酌情考虑增加1倍；鼓励生养第二胎，奖励生养第三胎；国家对育有两个以上孩子家庭的消费贷款提供优惠固定利率，当第三个孩子出生时国家将为该家庭减免45万卢布的抵押贷款，等等^①。从国情咨文内容看，俄罗斯政府在人口控制方面作出了极大努力，但效果欠佳。这说明在人口发展趋势问题上或许需要调整认识，人口自然增长率下降、老龄化可能是现代社会难以逆转的趋势，人为的逆势操作可能减缓这一趋势，但难以根本扭转方向。为满足劳动力需求，可能需要放宽移民限制，吸引外来劳动力，以劳动力空间分布的调整弥补时间自然生长的不足。

第四，某些经济问题被长期忽视。我们注意到，在长达20年时间里，缩短工作时间、改进消费者的消费形态、基本物资的储存和供给、保护和改善环境和援助发展中国家等几个经济问题一直被总统咨文所忽视。首先，在人口形势持续严峻，劳动力相对不足的背景下，缩短工作时间并不现实。由于老龄人口占比急剧扩大，社会赡养负担日益沉重，对社会保障体系构成了巨大挑战。所以，尽管社会反应激烈，俄罗斯政府还是不得不立法推迟退休年龄。其次，改进消费者的消费形态、基本物资的储存和供给、保护和改善环境和援助发展中国家方面，总统国情咨文几乎不置一词，总体上来说可能与俄罗斯经济发展阶段有关。

综上所述，普京的国情咨文是阐述国内形势、国家内外政策方针的重要文献，是普京经济政策偏好的体现，但国情咨文所阐述的政策能否实现，取决于诸多因素，对其实施效果的评价，应联系俄罗斯具体的经济环境和条件。一方面，国情咨文所宣示的经济政策体现出最高行政当局认为需要解决的最重要最紧迫的问题；另一方面，具体经济政策的落实受历史背景和现实条件的制约，这些制约条件有些可以克服，有些则需要时日。从总体上看，我们既要看到总统国情咨文的政策宣示意义，也要跟踪和观察相关政策的实施效果，只有这样，才能对其作出恰如其分的评价。

（责任编辑 张红侠）

^① 程亦军：《俄罗斯再次敲响人口问题警钟》。