

疫情下俄罗斯的纾困政策 及潜在政治风险

李洋

【内容提要】新冠肺炎疫情对全球各经济体影响巨大，俄罗斯受疫情影响，宏观经济各项指标从2020年第二季度开始出现全方位下滑，年底的第二波疫情进一步加剧了其经济未来走势的不确定性。俄罗斯政府力求通过相对宽松的财政和货币政策来维持宏观经济的稳定，同时出台了一系列刺激措施为企业和家庭提供短期纾困，并制定了中长期经济恢复政策，以实现后疫情时代的经济增长。而疫情和纾困政策的叠加为俄罗斯经济运行带来了一些新的影响和变化，其中也积累了一定的风险。面对疫情，如何通过政策选择来规避风险和顺利实现经济发展目标，是俄罗斯政府面临的主要任务和挑战。

【关键词】新冠疫情 俄罗斯 经济 纾困 影响

【作者简介】李洋，内蒙古自治区宏观经济研究中心副研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)02-0034-17

探讨俄罗斯的经济走势，新冠肺炎疫情是当前最主要的外生因素，也是俄政府政策调整的一大诱因。受隔离措施影响，俄罗斯经济遭遇了前所未有的困难局面，财政部、中央银行、能源部、经济发展部等核心经济权力部门都开始调整目标、规划和战略，以适应疫情下的整体经济环境。对此，俄罗斯政府出台了一系列抗疫纾困的刺激政策，以财政和货币政策为基础，对企业和家庭同时展开精准扶持，试图在国际市场形势空前严峻的情况下，通过刺激内需来稳定就业和家庭收入。在此基础上，又将部分扶持政策融入政府的中长期经济恢复计划之中，将原来针对 2018 年“新五月指令”目标制定的“政府 2024 年基本工作方针”同经济恢复计划进行部分整合并将其延长到 2030 年，这是在疫情背景下俄罗斯政府对其政策规划进行的一次重大调整。对于米舒斯京（Мишустин М.В.）总理领导的政府来说，疫情下的经济恢复及“后疫情时代”的经济增长是不间断的两个目标，面临着比梅德韦杰夫（Медведев Д.А.）政府时期更大的挑战，这不仅体现在经济方面，也表现在政治稳定性对政策的反馈上。

一、疫情下的俄罗斯宏观经济现状

2020 年 1 月，俄罗斯政府由梅德韦杰夫时代进入到米舒斯京时代。此时俄罗斯经济增长已经低迷多年，但通货膨胀率、失业率、外债率等一些重要指标表现良好，外汇储备充裕，汇率稳定，同时人均实际可支配收入从 2019 年底开始止住下降颓势。^[1] 总体看，米舒斯京接手的并非一个“烂摊子”，而是具有一定增长潜力的宏观经济环境。

2020 年的俄罗斯经济可分为三个阶段：疫情前的经济增长阶段、疫情下隔离措施导致的经济衰退阶段和隔离解除后的经济恢复阶段。新冠肺炎疫情暴发之前，俄罗斯延续了 2019 年的经济态势，GDP 缓慢增长，失业率、

[1] Гринкевич В. Миссия невыполнима: как российской экономике выжить без нефти и газа // URL: <https://profile.ru/economy/missiya-nevypolnima-kak-rossijskoj-ekonomike-vyzhit-bez-nefti-i-gaza-379535/>, 21.07.2020.

通货膨胀率、央行基准利率和能源价格维持在稳定状态，从2019年第三季度起，俄罗斯居民实际可支配收入已经开始扭转2013年以来连续下跌的局面，出现小幅增长。

但疫情打破了这一态势，导致2020年俄罗斯人均实际可支配收入下降4.9%。行业中受影响最大的是服务业，其中宾馆业和餐饮业二者下滑56.9%，其它行业也受到不同程度的影响。^[1]工业产值从第一季度末开始出现急剧下滑，根据经济发展部的数据，俄罗斯工业总产值在疫情高峰期的5月份下滑9.6%，7月份虽有所恢复但依然下降达8%。失业率从2020年第四季度到2021年初则稳定在6.1%左右，但2015年以来居民的高贫困率问题始终未得到有效解决。疫情带来的新一轮失业潮无疑会造成贫困率进一步上升，所以就业是俄罗斯政府当前最急需解决的问题，且在中长期经济恢复及发展目标中占有极其重要的位置。

由于俄罗斯政府在实施隔离期间采取了一系列对企业和家庭的扶持政策，GDP下跌幅度要小于预期，经济发展部和央行曾在疫情初期预测会下降9.5~10%。作为俄罗斯财政预算支柱的能源领域受疫情冲击巨大，国际油价从2020年1月下旬开始下跌，不到一个月下跌了20%，3月份又再次出现暴跌。除了需求萎缩，石油输出国组织（OPEC）与俄罗斯未达成石油限产协议也是油价暴跌的重要原因。

国际低油价给俄罗斯所带来的两个最重要后果是财政预算的不平衡和卢布贬值风险。自2017年以来，俄罗斯政府将财政平衡作为重要目标，力图通过适度偏紧的财政政策来保持宏观经济的稳定性，设定了以财政盈余为主要基础的预算框架，以改变2011年以来的联邦预算不平衡。通过压缩联邦预算支出以解决地方债务问题和实施部分增税政策，俄罗斯政府基本实现了财政平衡，但这一进程被疫情引起的国际油价下跌所导致的财政收入下滑打断，而一系列新的增税政策可能会在后疫情时代进一步扭曲俄罗

[1] Королева А. Первые итоги: как пережила экономика полгода ковида //URL: <https://expert.ru/2020/09/12/polgod-a-kovida/>, 25.05.2020.

斯的财政平衡目标。受国际低油价影响，俄罗斯外汇市场变动剧烈，卢布贬值压力骤增。2020年9月上旬以来，卢布对美元、欧元开始大幅贬值，全年对美元、欧元分别贬值16.7%和24.1%。

从国际国内因素看，卢布汇率疲软现象在短期内难以改变。首先是制裁影响，拜登在美国大选中获胜将加剧制裁风险。2018年8月特朗普政府宣布对俄罗斯实施金融制裁，但在实际操作中并未达到预期目的，而拜登政府则会延续奥巴马时期的对俄强硬政策，进一步对俄罗斯进行制裁，并付诸于具体行动，这必将加剧外汇市场的负面情绪，导致国外投资者抛售卢布资产；其次，地缘政治因素直接导致了卢布汇率震荡，比如伊朗和白俄罗斯问题；第三，随着油价自2020年6月以来逐渐爬升，并于2021年初突破50美元/桶，卢布汇率压力稍减，俄罗斯央行开始减少在外汇市场上抛售美元，使卢布汇率失去了支撑。其中地缘政治是核心因素，如果俄罗斯同西方关系在短期内不能明显改善，即使油价上涨和降息也难以阻止卢布汇率的持续低迷。

二、需求调节政策的基调及政策选择

（一）维持相对宽松的货币政策

隔离解除后，俄罗斯经济表现出来的主要特征是：低增长（负增长）、低通胀^[1]、低油价。同美国经济学家劳伦斯·萨默斯（Lawrence Summers）针对欧美提出的“长期停滞”特征不同，俄罗斯的低增长形态趋势比较平稳，没有出现资产价格的大幅下跌。在暂时失去居民和企业的支出动力后，只有政府部门能够弥补需求缺口，稳住总需求。从经济周期看，疫情打断了俄罗斯2019年下半年以来的弱复苏进程，如果政府不能填补这部分需求缺口，推动经济复苏，那就意味着经济在底部的时间会被迫延长，将加重实体经济

[1] 俄罗斯2020年的通胀率虽为4.91%，高于央行预期，但其主要是由年底的一波消费价格指数飙升造成的。从全年看通货紧缩依旧是主旋律。

的衰退力度。货币和财政政策是俄罗斯政府首先要考虑的两个刺激因素。

首先，俄罗斯央行维持宽松货币政策操作。近些年，俄罗斯央行的首要目标是稳定通胀率，所以在降息的频率和幅度上都比较有限。疫情使得俄罗斯通胀率开始偏离4%的目标，2020年第二季度后偏离步伐加快，为防止通货紧缩风险，俄罗斯央行加快了降息操作。在降息幅度上，从2019年的每次25个基点扩大到50个基点，降息频率也逐渐增加，2020年1—7月4次调低了基准利率，7月中旬将基准利率降低到史无前例的4.25%，并在2021年2月中旬的央行董事会会议上维持这一水平不变。

相比美国在次贷危机后实行的货币政策，俄罗斯货币政策的“外溢效应”非常有限，特别是居民收入始终不能步入增长轨道，这是其经济刺激政策的最大缺陷。由于疫情使家庭的短期存款增加而长期存款减少^[1]，导致商业银行的长期贷款能力下降，企业获得长期贷款日趋困难，长期利率难以下行到企业预期。同时，由于金融市场发展程度不高，俄罗斯难以通过短期利率来压低长期利率。结果央行的宽松货币政策大打折扣，基准利率对长期利率的传导受阻，却又缺乏其它非常规的货币政策来降低长期利率。^[2]另外，国内需求萎缩导致的低通胀对央行进一步下调利率形成掣肘，尽管2020年底由于消费品价格指数的飙升带动了通胀率的提高，但央行依旧对利率不做调整。除了利率调节，俄罗斯央行并没有通过使用更多非常规货币政策工具来提供流动性，鉴于对通胀和债务的担忧，俄罗斯政府将财政政策放到了更加重要的位置上。

在宽松货币政策条件下，由于实体经济投资回报率低迷，流动性不愿进入实体领域，而是踊跃进入资产领域，这是当前全球的普遍现象，俄罗斯也不例外。但俄罗斯的流动性是通过“被动”方式进入金融市场的，不

[1] 2020年1—5月，俄罗斯居民180天以下存款从8.73万亿卢布上升到9.75万亿卢布，同期180天以上存款从15.84万亿卢布下降到15.22万亿卢布。

[2] Марков М. Остановка по требованию: почему ЦБ нет смысла снижать ключевую ставку // URL: <https://profile.ru/finance/ostanovka-po-trebovaniyu-pochemu-cb-net-smysla-snizhat-klyuchevuyu-stavku-377491/>, 15.07.2020.

同于欧美央行是通过购买银行持有的国债来投放流动性的。流动性的分化导致实体通缩和资产泡沫并存，俄罗斯出现了权益类证券和房地产市场比较火热同工业领域颓势并存的问题。尽管股市有一波高涨，但低利率下的基础货币扩张如果不能流动到实体领域，将会严重影响政府最关心的就业问题，居民收入和经济增长目标都会受到影响，其中最大的风险是出现信贷泡沫。居民消费信贷和按揭贷款的激增为日后的债务问题积累了大量风险，并会传导给银行部门。

（二）财政政策出现转向

在财政方面，疫情引发的低油价导致俄罗斯财政收入减少，而支出却被迫增加。在经济停摆和第二波疫情之下，制造业和服务业对财政的贡献很难弥补能源出口下降所导致的财政收入下滑。根据现状，俄罗斯对财政预算作出了显著调整，从原计划财政盈余占 GDP 的 0.8% 修订为财政赤字，出现明显转向。根据 2020 年 10 月初俄罗斯政府递交给杜马的 3 年期中期预算方案，2021—2023 年都被设定为财政赤字，但赤字额逐年递减。^[1] 财政依然是俄罗斯政府汲取资金的主要手段。财政部的基本思路是，应扩大财政预算以弥补疫情造成的居民消费需求骤减，待 2022 年家庭需求稳定后再将宽松财政政策调整回到 2017 年的“预算规则”。^[2] 根据俄罗斯财政部副部长卡雷切夫(Колычев В.В.)的观点，为支持就业和维持居民收入，俄罗斯 2020 年财政支出将超出财政收入 5 万亿卢布，达到 GDP 的 5%。

在疫情导致财政收入下滑的背景下，俄罗斯政府支持财政部门通过增税、动用国家福利基金、发行联邦债券(ОФЗ)等措施来为财政支出融资。自 2021 年起，俄罗斯政府将对储蓄税、能源开采税、烟草消费税等进行部分调整，并针对部分高收入群体进行个人所得税的累进税率转化，而且在疫情导致经济持续恶化的情况下，不排除进一步扩大增税范围的可能。

[1] 俄罗斯中期财政预算对 2021 年、2022 年、2023 年进行了设定，收入分别是 18.7、20.6、22.3 万亿卢布，支出分别是 21.5、21.9、23.7 万亿卢布。

[2] Антон Силуанов: Сокращение бюджета РФ не затронет социальные выплаты // URL: <https://www.vesti.ru/video/2223113>, 17.09.2020.

在财政收入日渐吃紧时，国家福利基金的“缓冲垫”作用逐渐凸显。根据俄罗斯经济学家卡甘（Коган М.）预测，为了实现2020年的预算目标，国家福利基金须向财政注入4837亿卢布。^[1]截至2020年9月，国家福利基金拥有资金13.257万亿卢布，占GDP的11.4%。按照财政部的计划，这一指标只要超过7%，基金就会通过投资的方式来支持以基础设施为主的经济建设。但在疫情下，俄罗斯政府从基金资金中分流出一大部分用以维持社会保障及纾困支出，从而挤压了基金的投资额度。比如，2020年国家福利基金用以保障养老系统平稳运行的支出共3420亿卢布，而2021年财政部预计这一数字仅为900亿卢布。^[2]因此，国家福利基金目前面临的一个难题是在对社会“托底”与支持经济增长之间存在一个优先选择。面对不断消耗的“石油美元”，本来用以支持2021年实现3%以上经济增长的资本不断流向社会保障领域，国家福利基金面临枯竭风险，其支持经济增长的职能也被弱化。

联邦债券也是俄罗斯重要的融资工具，2020年共配置发行5万亿卢布，占俄罗斯总体国债的20%左右。但在制裁环境下，俄罗斯国债市场正面临国外投资者流失的困境。国外机构投资者传统上是俄罗斯联邦债券的主要持有者之一，但伴随2020年春季的卢布贬值，国外投资者开始有序撤出俄罗斯国债市场，造成了国内市场的承压。2020年9月联邦债券国外持有者份额从之前的约1/3下降到28%，参与投标的外国投资者从20.6%下降到15.7%。^[3]俄罗斯联邦债券具有相对较高的收益率，2021年1月10年期国债收益率为6.21%，远高于欧美国债市场。俄罗斯虽然依靠高收益率吸引了部分国内投

[1] Королева А. РСПП выступит против повышения НДС // URL: <https://expert.ru/2020/09/17/rssp-povyshenie-ndpi-sozdaet-vyisokie-riski-dlya-regionov/>, 17.09.2020.

[2] Маргар С. Чем в 2020 году занимались финансово-экономические власти России // URL: <https://profile.ru/economy/chem-v-2020-godu-zanimalis-finansovo-ekonomicheskie-vlasti-rossii-477378/>, 25.12.2020.

[3] Королева А. ЦБ нашел способ напечатать денег // URL: <https://expert.ru/2020/09/11/ofz/>, 11.09.2020.

资者，但国内市场的稳定性致使国债市场因国外投资者离去而形成的低迷难以改变。^[1] 作为联邦债券的主要购买者，俄罗斯大型商业银行通常以国债为抵押向央行获取流动性，再将资金投向商业领域和金融市场来获取利润。但在疫情下，大型商业银行也因政府的“债务换就业”政策而处境不妙^[2]，俄罗斯银行及私人投资者的现金流很难支撑联邦债券的国内市场。

（三）政策选择争论及评价

总体上看，财政和货币政策在提振总需求上依然只是起辅助性作用，并不能完全根除问题。货币政策试图避免金融体系的流动性坍塌，而财政政策也只是在衰退时缓解滚雪球效应，两者并不能完全避免衰退。财政纪律在 2024 年之前恐难以正常化，实体经济低迷情形下的宽松货币政策可能导致的一系列问题也不容小觑。另外，疫情使俄罗斯的政策选择复杂化，特别是财政政策改变了配合中长期战略规划的政策走向，对规划的资金分配造成了间接影响，从而增加了政策成本。

在经济衰退和政策成本之间寻找平衡是所有国家都面临的选择难题，而对于经济结构相对单一的俄罗斯而言更加敏感，这体现在一些核心经济部门对宏观经济局势的争论上。关于 2020 年的 GDP 增长情况，俄罗斯统计局给出的最终数据是 -3.1%，几乎高于其他所有部门的预测。近几年俄罗斯统计局的数据不断遭到质疑，不同领域的专家学者对俄罗斯经济增速都有另外一种解读。比如，俄罗斯联邦审计署就认为经济发展部高估了疫情下本国的经济表现，据署长库德林（Кудрин А.Л.）估算，2020 年俄罗斯 GDP 应下滑 4.2~4.8% 左右，而经济发展部预测 2021 年 GDP 增速为 3.3%，显得

[2] Долженков А. Госдолг вырастет на 3,6 траллиона рублей // URL: https://expert.ru/2020/05/9/gosdolg-vyirastet-na-3_6-trilliona-rublej/?keepThis=true&TB_iframe=true&height=500&width=1100&caption=, 09.05.2020.

[3] 俄罗斯政府规定，如果企业在疫情期间保持 90% 以上的人员编制，将通过商业银行给企业提供零利率贷款以支付员工工资，并可在一定条件下注销此债务，以奖励企业的不裁员行为。该政策施行初期，商业银行因其带来的流动性压力而出现了大量“拒贷”行为。

过于乐观，他认为应该在 2% 上下徘徊。^[1] 一些智库也对官方的经济增长预测值提出不同看法，知名的俄罗斯国民经济与公共管理学院（РАНХиГС）认为 2020 年俄罗斯 GDP 下降会达 5~6%。^[2] 国家杜马经济委员会内部也出现意见分化。部分议员认为，经济发展部未将第二波疫情带来的负面影响设定到经济增长的预测参数中，这会使现实经济发展趋势产生很大偏差。

面对第二波疫情冲击，虽然俄罗斯各地区未再实施大规模的隔离措施，但在消费需求和出口无明显起色的情况下进行过于乐观的预测是危险的，对宏观经济的误判可能会导致政策失误，并给深陷衰退的经济环境带来更加严重的后果。政府面临的困境是，如果下调预测数据，无疑会恶化市场情绪并导致社会总需求进一步下滑，带来甚至比疫情更大的负面市场效果，进而增加经济恢复的难度。

在市场因存在不稳定因素而形势严峻的情况下，安抚市场情绪是政府的可选项。2020 年 11 月俄罗斯政府大幅调整内阁成员，从某种程度上反映了其对经济现状的不满，以及通过人员更换来加速经济恢复的决心。^[3] 随后，政府以俄罗斯对外经济银行（ВЭБ.РФ）为中心对 40 个经济发展机构进行了合并重组，以期通过机构的优化整合来切实推进已延长到 2030 年的《政府基本工作方针》。^[4] 米舒斯京政府的此次机构改革通过向对外经济银行转移职能，将原来经济发展机构的职权集中化，从而进一步提高行政效率，以期在新经济发展机构框架内实现疫情后经济的稳定和可持续发展。

[1] Депутаты Госдумы обсудили бюджетные расходы в период карантина // URL: <https://www.vesti.ru/video/2231939>, 16.10.2020.

[2] Гринкевич В. Как российская экономика будет оправляться от последствий коронавируса // URL: <https://profile.ru/economy/kak-rossijskaya-ekonomika-budet-opravlyatsya-ot-posledstvij-koronakrizisa-590264/>, 18.01.2021.

[3] 俄罗斯政府对交通部长、建设部长、能源部长、自然资源和生态部长进行了职务调整，部分专家认为此举是米舒斯京对梅德韦杰夫时期内阁成员的一次“清理”，而疫情导致的经济衰退也是一个重要原因。

[4] 改革后的发展机构由原来的 40 个合并精简至 12 个，均置于俄罗斯对外经济银行的统一管理之下，以避免之前的职能交叉及政策内的不协调一致。

总体上看，2021—2023 年中期财政预算的通过，标志着各部门、各党派之间就以后的政策总方向基本达成一致，但分歧仍存，在经济增长前景、货币政策、部分抗疫纾困政策的退出选择等方面依然争论激烈。在共识难以达成的情况下，俄罗斯政府努力折中各界诉求，最终形成了平衡性的政策方案。

三、精准纾困政策及经济恢复计划

（一）短期纾困政策

针对疫情俄罗斯政府接连出台纾困政策，直接对家庭和企业给予精准救助。与欧美各经济体的零利率货币政策及政府债务高企的现状相比，俄罗斯政府的财政和货币政策空间更大，下调利率和扩张财政赤字的隐患更小。随着 2020 年 9 月底疫情形势再次严峻，俄罗斯的扶持政策在原有时间周期上进行了延续，部分疫情扶持补贴呈常态化趋势^[1]，以防止本已稳定的失业率再次飙升。

疫情期间，俄罗斯政府实行短期扶持和长期经济恢复计划相结合。针对居民主要是解决失业问题。2020 年 8 月俄罗斯失业率达到 6.4% 的年度峰值。截至 2021 年 2 月，俄罗斯失业率维持在 6.1% 的水平，约有 370 万人处于失业状态，政府的目标是到 2021 年底把失业率降到 4.7% 的水平。对居民的扶持包括提高个人失业补贴、增加按揭贷款利率优惠、针对有儿童家庭的综合性现金补贴等，以将就业—收入—消费的循环拉回正轨，避免国内市场“崩塌”。一部分对居民的扶持政策同对企业的扶持政策是交叉在一起的。例如，2020 年 4 月出台的优惠利率按揭贷款到年底共贷出 3.5 万亿卢布，不仅支持了家庭购房，而且有力支撑了房地产及相关行业。针对

[1] 常态化补贴主要针对有儿童的家庭，对拥有 1.5 岁以下、1.5—3 岁和 3—7 岁儿童的家庭提供不同程度的常态化补贴。

企业的社保和税收缴纳延期、对个体经营者进行税收返还^[1]、以低利率贷款换取企业不裁员、降低中小企业贷款优惠利率和压低房地产企业的贷款利率等政策，都具有稳收入、保就业的性质。^[2]

对企业的扶持分为两个层次：第一层次是少数大型支柱型企业；第二层次是受疫情影响严重的企业，其中包括部分中小企业。但仍有大量企业，包括绝大部分未注册登记的“影子行业”没有被纳入联邦政府的帮扶名单。该类企业只能依靠地方政府的有限支持，但地方政府的财政收入面临严峻形势，甚至在2020年上半年出现了自2011年以来的首次赤字。作为地方主要税收来源的个人所得税、土地税、利润税、消费税等均出现大幅下滑，其中由于居民和企业收入锐减，个人所得税和利润税这两个支撑地方财政的最主要税种受影响最大，而且不同发展程度的地区都被波及，2020年地方财政赤字总额达到6770亿卢布，是近14年来的最高峰。面对地方政府的财力困境，联邦财政转移支付增长54%，达到3.8万亿卢布，占到地方政府对抗疫、社会保障及家庭和企业纾困支出的60%^[3]，但依旧难以完全阻止企业现金流的枯竭和失业率的攀升。在政府财政困境下，相比纾困，通过扶持企业以拉动经济增长变得更加困难。吸引企业投资是俄罗斯政府面临的重要任务，其主要措施是通过诸如“保护和鼓励资本投资合约”（СЗПК）等新市场工具来吸纳境内外投资，鼓励企业投资相关产业的基础设施，然后通过税收减免方式来弥补企业的前期资金成本。但在全球资本收缩且面临新一轮制裁的风险下，俄罗斯的鼓励投资计划很难实现既定目标，何况

[1] 俄罗斯家庭式个体经营者是“影子经济”的主要组成部分。从2019年起，俄罗斯在四个地区试点对月收入低于20万卢布、无雇佣关系的个体经营者征收4~6%的专门所得税，试图以此优惠税率使这部分经营者“阳光化”。疫情期间，政府又对这部分税收进行了返还以扶持个体经营者。

[2] Мещерягина О. Искусство маленьких рынков // URL: <https://expert.ru/2020/07/22/pravitelstvo/media/preview/>, 22.07.2020.

[3] Селезнев М. Дыра в казне: дефицит бюджетов российских регионов стал рекордным // URL: <https://profile.ru/economy/dyra-v-kazne-deficit-byudzhetrov-rossijskix-regionov-stal-rekordnym-721344/>, 01.03.2021.

其投资优惠条件的吸引力也极为有限。在疫情下企业投资很难成为俄罗斯经济增长的主要动力。

从全国范围看得到扶持救助的企业仍是少数，广大中小企业难以获得补贴保障，因而加速了失业率的增长。疫情高峰期在保住企业难度较大的情况下，俄罗斯政府将扶持重点聚焦在了家庭上，这是对企业扶持效果不彰的一个有效补充，这一点同欧美国家类似，区别只是在救助力度上。欧美各国的救助力度都很大，规模多在 GDP 的 10~20% 之间，如美国为 10% 左右，德国为 20%，日本甚至高达 40%，其中不乏像德国一样长期严格遵循财政纪律的国家都在大力追加预算，提高赤字率。俄罗斯的救助规模占 GDP 的 4.5% 左右^[1]，不仅低于上述欧美国家，也低于本国在 2008 年国际金融危机时的救助力度。

（二）后疫情时代的中长期经济恢复计划

在中长期内，俄罗斯政府致力于将恢复经济的目标同原先制定的经济增长计划相衔接，形成后疫情时代的整体经济发展框架。2020 年 6 月，俄罗斯政府根据普京的建议制定了“经济恢复政策计划”，该计划脱胎于疫情期间政府的反危机政策，部分政策同 2018 年制定的《2024 年政府基本工作方针》进行了融合，并将其期限延长到 2030 年。^[2] 计划共整合了五大目标：促进俄罗斯居民健康和生活福祉，大力扶持自我创业，发展舒适和安全的生活环境，推动企业发展和发展数字化经济。^[3] 普京认为，该计划不仅针对疫情下的经济恢复，同时也是后疫情时代俄罗斯经济实现结构性改革和突破的基础。

“经济恢复政策计划”编制了 2020—2024 年的具体经济指标，将经济增长和降低失业率作为两大优先目标，预计总共投入 6.4 万亿卢布。其中基

[1] Выступление Владимира Путина на саммите G20 // URL: <https://www.vesti.ru/video/2243147>, 21.11.2020.

[2] 2030 年是原则上的最宽期限，大部分项目应在该期限之前完成。

[3] Галиева Д. Нацпроект перенацелят на 2030-й // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4415966>, 13.07.2020.

基础设施建设作为拉动经济的主要动力，共投资 1.1 万亿卢布。^[1] 该计划分为三个阶段：第一阶段目标是到 2020 年底实现宏观经济稳定并止住居民收入下降趋势；第二阶段目标是到 2021 年底实现 2.5% 以上的经济增长，投资和出口增速达到 5% 以上；第三阶段目标是 2022—2024 年实现 3% 以上的经济增长，居民实际可支配收入达到 2.5% 的增长率，固定资产投资增速达到 5%，非石油商品出口增速达到 3~4%，同时失业率保持在 5% 以下水平。^[2]

结合现实分析，在俄罗斯第二波疫情还未结束的情况下，“经济恢复政策计划”实现起来难度不小。俄罗斯的能源出口型经济特点决定了其将与欧洲经济的恢复周期基本同步。俄罗斯国内消费需求在短期内难以重振，政府对家庭的纾困政策仅可稳住基本盘以遏制剧烈的通货紧缩，居民实际可支配收入仍然处于下降通道中。计划的“五大目标”所面临的核心问题是家庭资产缩水，如果该计划能够恢复家庭资产水平，将对提高消费信心和经济复苏起到关键性作用。俄罗斯经济学家普遍认为从 2020 年 8 月起恢复到疫情前的经济增长水平约需要一年半时间，这与计划中 3% 以上的增长目标相差一个多百分点。

另一个问题是，俄罗斯经济的不确定性对“经济恢复政策计划”的出台和实施存在负面影响。该计划出台于第二波疫情暴发前，缺乏对俄罗斯经济走势的完整判断，指标均是基于疫情趋于稳定的基本面作出的，而第三季度新一轮疫情的冲击可能会迫使俄罗斯政府重新评估原先制定的各项计划，进而调整资金的分配和使用。为抗疫纾困，计划资金必然向短期支出集中，其它一系列中长期规划的资金使用将受到影响，其风险之一就是促使俄罗斯经济恢复及增长的中长期计划将因资金分配问题而在实际操作

[1] 2020 年 6 月在制定计划时，政府预计总共投入 7.5 万亿卢布，在 9 月底计划出台时修订为 6.4 万亿卢布，其中准备两年内筹集 1.1 万亿卢布支持基础设施建设，并通过发行基础设施债券筹资。

[2] Гринкевич В. Pro et contra: возможные риски плана правительства по восстановлению экономики // URL: <https://profile.ru/economy/pro-et-contra-vozmozhnye-riski-plana-pravitelstva-po-vosstanovleniyu-ekonomiki-328854/>, 04.06.2020.

中面临搁浅。除此之外，因反对派领袖纳瓦尔内（Нава́льный А.А.）中毒事件及“北溪二号”天然气管道的修建，引起欧美制裁升级的几率增大，特别是美国将“制裁”权利赋予国会后，制裁行为不再取决于总统的行为偏好，而会成为常态化的政策行为，且拜登当选总统使制裁加码更加不可逆转，这些外部因素都将影响“经济恢复政策计划”的顺利推进。

四、潜在的政治风险

作为最基本的经济组成单元，家庭在疫情下的经济表现将决定俄罗斯抗疫纾困的效果，而消除两波疫情下经济停摆所导致的家庭资产负债需要较为漫长的周期。2021年初俄罗斯席卷全国的抗议游行活动，表面上看是一系列政治事件发酵所引发的反对派过激行为，而从深层次探寻，俄罗斯居民收入下降、通货膨胀、贫困率和失业率高企等因素才是导致中低层民众对政府经济政策不满的主因。

同其他经济体一样，俄罗斯面临着短期提振内需和经济长期发展的取舍问题，二者目前存在一定的不兼容性，表现之一便是虚拟经济和实体经济的分化，即在国内产出没有增长的情况下，以拉动内需为目标的宽松货币政策必然会导致通胀和非实体经济的流动性泛滥。这是普京在2021年达沃斯论坛上所表达的对世界量化宽松经济环境的担忧，也是俄罗斯自身面临的重要挑战。^[1] 普京的演讲很大程度上代表了俄罗斯上层对欧美经济的整体看法，即俄罗斯国内的一些经济异像都可在西方找到源起，并且将阻碍后疫情时代的经济恢复。但一个需要关注的问题是家庭在这次疫情中付出的巨大牺牲，而通货膨胀成为加剧矛盾的“导火索”。

公民社会的日渐成熟为反对派崛起提供了基层力量，而俄罗斯的经济

[1] Выступление Владимира Путина на форуме в Давосе // URL: <https://www.vesti.ru/article/2515983>, 27.01.2021.

困境成为这股力量整合的催化剂，这在2012年的总统选举中已有所体现。普京深知，如果经济持续没有明显起色，那么2018年总统选举时积累的政治资本将会很快消耗殆尽。正如他在2020年国情咨文中所说：“如果每个月、每个季度和每半年我们都感觉不到实质性的进展，那么政治资本会在2024年前耗尽，这个过程甚至两年就够了。”^[1]具体应对办法便是解散梅德韦杰夫政府并进行机构改革和宪法改革。一方面，通过更换政府班子来保留民众对恢复经济的期待。基于这样的判断，新政府操盘的机构改革可以说是一种顺势之举，即通过机构整合更替上层集团的部分人员以扭转局面，因为经济长期停滞的风险可能会重新唤起民粹主义。另一方面，通过宪法改革赋予杜马和联邦委员会更多权利，以回应其他党派多年来的一些诉求，并为未来经济发展创造一个稳定的内部政治环境。但同时，在此次宪法改革中普京总统任期“清零”，并且仍然保留其解除总理及其他内阁成员职务的权利，以及对政府目标及优先发展方向的指示权。目前看，上述改革对纳瓦尔内的众多支持者而言显然是不够的。这部分中下层反对派有意通过政治洗牌来重塑经济利益，客观上契合了西方的基本思路，从而使得俄罗斯近年来对“国家安全”的立法越来越严格，以防止境外势力通过国内群体进行反政府活动。广大中下层民众作为受疫情冲击最为严重的群体，政府的纾困政策难以对其覆盖。疫情的打击实质上加剧了这部分人同政府的对立，导致其诉求扩大化并巩固了反对派阵线。

从长期看，普京时代之前曾实行的以“精英讨价还价策略”为标志的能源寡头税收包干政策，后来变成了政府对能源的直接控制^[2]，其结果是私营部门的低迷和资本向国有能源部门集中，从而推动了俄罗斯向租金国

[1] Рогожников М. Владимир Путин принял отставку премьер-министр // URL: <https://expert.ru/2020/01/15/vladimir-putin-prinyal-otstavku-premer-ministra/>, 15.01.2020.

[2] 马骏：《治国与理财：公共预算与国家建设》，北京：生活·读书·新知三联书店2011年版。

家转变，并在政治上表现为对代议制民主制度的负面反馈。尽管目前看不到在经济与政治上回归极端控制体制的可能性，但在国家治理层面仍然出现了集中化趋势，经济上表现为国有化的回归与粗放式发展并存。普京时代初期政治架构的动力在 2008 年以后实际上已经耗尽，十多年来的经济停滞开始让民众厌倦，这是个危险信号。如果疫情笼罩下的民意分化继续加速社会极化，政治不稳定因素只会越积越多。同时，外部环境的不友好同样会转移到俄罗斯内部。追溯过去，俄罗斯早在 2007 年就同西方产生了裂痕。普京在当年的慕尼黑安全会议上批评“华盛顿共识”造成全球地缘政治不平衡，后来的克里米亚事件进一步将矛盾升级到了几乎不可调和的地步。欧盟于 2021 年 2 月底宣布扩大对俄制裁，而美国则极有可能将对伊朗的金融“长臂管辖”复制到俄罗斯身上，加速打压俄罗斯经济，加大其不稳定风险。这种不稳定风险如果以某种政治形式来承载，那么 2021 年 9 月的杜马选举将是对执政党的一次考验。众多失去财富的选民有能力松动甚至改变议会席位的分配格局，并从深层次上改变俄罗斯的政治生态，从而预示克里米亚回归后执政党同民众的“蜜月期”彻底结束。

2015 年以来的情形证明，俄罗斯民众在一定限度内对生活质量和收入下降的忍受能力目前已接近临界点。2020 年底起势的这一波通胀已经牵动了俄罗斯政府的神经，其正在通过增加部分商品出口关税、同商品零售商签订抑价协议等措施以行政指令来平抑价格，力求在 2021 年第二季度遏制高企的通胀率。如果这些政策效果不彰，加息会是重要手段，但这将会破坏俄罗斯政府刺激经济增长的努力，对房地产和证券市场带来巨大冲击。届时，本已对普京治下经济表现乏力不满的部分中产阶级和贫困人群可能会借助其它渠道来表达不满，当失望和愤怒代替诉求和愿景时，那么 2021 年初的全国性抗议活动将会是下一轮政治危机的预演，这是俄罗斯政府最为担心的。

结语

2000年以后俄罗斯共经历了三次较大的经济危机：2008年国际金融危机、2014年乌克兰危机引发的经济衰退和2020年新冠肺炎疫情导致的经济危机。相比前两次危机，疫情带来的问题更加严重，恢复周期也更加漫长，因为它涉及领域广、衰退程度深、受国际市场影响大，很难完全依靠本国自身政策摆脱困境。从政策选择看，俄罗斯政府各项刺激和纾困政策的运用基本符合危机下的正确选项，但从短期纾困和中长期经济恢复发展来看，两者能否成功衔接还要看疫情的发展情况，具有一定的不确定性。家庭经济状况的恢复是俄罗斯经济政策的主要指标。2021年初的政治事件是俄罗斯中下层民众对危机的理性反馈，潜在的政治风险决定了居民福祉是俄罗斯“经济恢复政策计划”的最优先目标。如何在疫情下通过维持宏观经济稳定来遏制潜在的政治冲突，这是政府以后的重要任务，也是避免政治危机的前提。

【收稿日期：2020-12-07】

【修回日期：2021-03-08】

（责任编辑：李万胜）