

## 普京新政与俄罗斯经济政策走向<sup>\*</sup>

曲文轶

第三次当选总统的普京将立足于新型工业化道路，通过产业政策主导经济发展，大型国有企业与金融机构仍将成为关键性力量，国家垄断资本主义政策仍将延续，国有制将长期存在于自然垄断、军事工业与原材料产业。同时，普京也将试图通过减少管制和私有化来降低风险。再工业化定位、消除财政赤字的压力、欧美债务危机的警示、中产阶级的快速崛起，决定了普京政府的民粹主义色彩将不得不有所淡化，政策重点将主要围绕培育人力资本与发展高科技产业而展开。经济政策能否推动创新发展与结构转型，取决于一系列条件，其中最为重要的，是政治制度能否顺利实现转型。

关键词：俄罗斯经济政策 再工业化道路 国家垄断资本主义 民粹主义政策

2012年3月，俄罗斯总统选举结果揭晓，普京以63.6%的支持率当选。5月7日普京正式就职，开启为期六年的第三次总统执政生涯。那么，普京将带领俄罗斯走向何方？

当前的世界经济形势并不乐观。2011年以来，第二波危机大有愈演愈烈之

---

作者曲文轶系辽宁大学转型国家经济政治研究中心、国际关系学院教授。

<sup>\*</sup> 本文得到国家社科基金项目（07BGJ027）“普京主政以来俄罗斯经济政策调整评析”，以及教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（05JJD790010）“转轨经济中的自然垄断规制改革：中俄比较研究”的资助，特表感谢。

势，一些国际金融机构也纷纷下调世界经济增长预期。<sup>[1]</sup>中国经济在经历多年的高速增长后也出现了放缓迹象。在2012年的全国人民代表大会上，温家宝总理提出的2012年国内生产总值增长率下调到7.5%，是30年来首次低于8%的目标。

内政方面，俄罗斯政府尽管采取有力措施使经济从2010年起摆脱了危机，2011年的国内生产总值增长率达到4.2%，远高于发达经济体1.6%的指标，但俄罗斯民众似乎并不满足。2011年底新一届杜马选举以来爆发了持续大规模的反普京运动，这是前所未有的事件，标志着俄罗斯进入了新的“政治活跃期”<sup>[2]</sup>。

这一切表明，俄罗斯经济发展将面临严峻的内外部考验。那么，重返克里姆林宫的普京将如何应对挑战？俄罗斯经济政策将走向何方？

在2000—2008年的总统任内，普京对俄罗斯经济进行了大刀阔斧的改革，尤其在第二任期，急剧扩大了国家的经济社会职能，使俄罗斯走上了“国家垄断资本主义”道路。<sup>[3]</sup>全球金融危机以来，梅德韦杰夫政府并未改变这一政策方向，只是囿于危机掣肘，将政策重点放到稳定民生的社会领域，因此使经济政策更加“左倾”。

总而言之，普京继承的是自己曾经一手创建的国家垄断的、民粹型的发展模式。普京重返克里姆林宫后这种政策模式还会持续下去吗？是否会出现调整？俄罗斯的经济政策将走向何方？作者认为，普京重新执政后，俄罗斯经济政策的焦点将主要集中于以下三个方面：新型工业化的产业政策；国家对战略性资产的所有权控制；民粹型政策与发展型政策的权衡。

## 再工业化道路与国家产业政策

应该走何种发展道路这一问题在俄罗斯始终存在争论。<sup>[4]</sup>以著名经济学家弗拉基米尔·毛为代表的一派主张走后工业化道路：“现代俄罗斯社会经济转型的实

[1] 参见张宇燕、徐秀军：“2011—2012年世界经济形势分析与展望”，《当代世界》，2011年12期。

[2] 参见俄罗斯第一副总理舒瓦洛夫在2012年1月18日召开的盖达尔论坛上的讲话。<http://gaidarforum.ru/images/upload/18.pdf>。

[3] В. А. Цветков, Госсобственность и эффективность экономики: особенности национальной модел и развития, <http://www.cemi.rssi.ru/mei/articles/zveo7-6.pdf>; А. Нецадин, Российская экономика: тенденции и огосударствления, <http://www.оpec.ru>; 以及曲文轶：“试析俄罗斯经济政策调整的新动向：强化国家对自然垄断的所有权控制”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2008年第2期。

[4] 关于转型与发展模式的争论早在2005年6月召开的第九次彼得堡经济论坛上就开始了。参见：В естник Межпарламентской Ассамблеи. СПб., 2005. № 3. С. 45–63.

质，是俄罗斯经济的现代化，是从工业体系过渡到现代的后工业体系。”后工业化发展道路要求政府政策重点集中于保护产权（包括免于国家的掠夺）、人的发展，以及吸引外资。后工业发展战略的支持者反对以产业政策为核心的（再）工业化发展道路。后工业社会技术快速更新，居民的需求及其满足能力快速扩大，使得经济与技术发展的趋势与前景具有高度的不确定性，对未来的预测能力极大地降低了，因此，不可能清楚确定应该优先发展的行业。<sup>[1]</sup>

尽管一些自由派学者与官员倾向于后工业化发展道路，但在普京执政的第二任期，俄罗斯还是实施了产业政策，这从稳定基金（Стабилизационный фонд）的创建及其功能扩展进程即可窥见端倪。<sup>[2]</sup>

在这次总统竞选前，关于经济发展道路的争论重又变得活跃起来。为新一届政府制定《2020战略》的专家们再次提出了后工业化发展道路。梅德韦杰夫总统的经济助理德沃尔克维奇也公开支持后工业化战略：“最近几个月俄罗斯必须要决定国家的发展道路。需要在两种方案中选择一个：或者是新型工业化，或者是后工业社会。……我本人赞同第二种道路，建立在开放性、私人企业家的广泛参与以及竞争基础上的道路更具吸引力。”<sup>[3]</sup>

### （一）普京的选择及其逻辑

普京和普里马科夫提出要走新型工业化道路。普京在2012年1月30日《新闻报》上发表的经济竞选纲领《关于我们的经济任务》中，从发展高技术产业的经济社会意义入手提出了实施国家产业政策的必要性。<sup>[4]</sup>首先，技术依赖不仅不利于经济增长、提高收入，而且会形成整个经济的对外依赖；其次，为赢得全球竞争，俄罗斯必须在高技术领域占据一席之地，“俄罗斯必须在国际劳动分工中占据尽可能有利的地位，不仅作为原料和能源的供应者，而且要成为不断更新的先进技术的拥有者，至少在几个部门中拥有先进技术”。由于俄罗斯的私人资本不愿进入高技术领域承担风险，由政府来挑选优先方向并提供扶植就是发展高科技产业所必需的了。普京还具体提到了几个应该占据领先地位的产业：制药、高

[1] В. Мау, Российская экономика. Сильные и слабые стороны, Экономическая политика, Июль 2006 (№ 2), с. 30, 31, 32.

[2] 俄罗斯于2004年利用石油美元创建了“稳定基金”，其初始功能是确保预算收入并降低通货膨胀，但到了2008年，基金被拆成了三份，除了稳定功能外，新增了社会开支以及国家投资功能。参见殷红：“俄罗斯国家福利基金的建立及意义”，《俄罗斯中亚东欧研究》，2008年第3期。

[3] Орес.ру, 21.01.2012.

[4] 参见竞选前普京发表的经济纲领性文件：В. Путин, О наших экономических задачах, Ведомости, 30.01.2012. 文中引用的普京观点，如无特殊说明，均出自于这篇文章。

科技化学、复合材料与非金属材料、航空工业、信息通讯技术、纳米技术，以及没有丧失传统优势地位的原子能与宇航工业。

普京还为实施产业政策进行了辩解。他认为，第一，当前世界经济处于大变革时期，各国实力对比剧烈变化，为发展提供了前所未有的机遇，如果仅仅因为可能会出现失误与腐败而放弃国家产业政策，就会使俄罗斯错失竞争中取胜的机遇。因此，反对产业政策的实质，是“仅仅因为纯粹的经济理论”而“拿俄罗斯的未来冒险”。第二，国家投资不会抑制私人的进入，因为政府致力于扶植的产业目前是私人资本不愿并且没有能力进入的。第三，韩国与中国经验证明，国家的推动是需要的，其成效会超过犯错误的风险。对于俄罗斯而言，如果没有目的明确的努力，经济结构的多元化将很难实现。

事实上，对于俄罗斯而言，建立在高科技基础上的再工业化道路（或新型工业化战略）也是有一些客观因素支持的。俄罗斯具备一定的人力资本优势，在一些基础研究领域也占据着世界领先地位，而在劳动力的数量上则处于相对劣势，<sup>[1]</sup>很难在低端劳动密集型工业方面与发展中国家竞争。

肇始于美国次贷危机的全球金融危机也显示，如果没有工业支持，单纯依靠现代服务业尤其是金融业的发展，一国的经济增长也是无法持续的。全球金融危机后发达国家纷纷寻求新的增长点，以美国为例，奥巴马政府极力推动新能源产业发展，就是意识到了金融过度发展的弊端，希望推动高新产业发展以解决国内的产业空心化问题。

走新型工业化道路也反映了俄罗斯的大国心态和参与全球竞争的坚定决心。俄罗斯当下的再工业化要直接面对发达国家的竞争，这与二战以后东亚定位于低端制造业的工业化战略不同。普京认为，处于原材料产地的国际分工地位对于一些国家而言是可行的，但对于俄罗斯则是“不可接受的”，不利于“稳定、主权与体面的生活”；而只有在高技术领域立足才能使经济持续稳定增长、获取高额收入、摆脱对外依赖，进而赢得全球竞争。

## （二）推行产业政策的前景

简言之，赞同后工业化道路的精英们主张政府在改善制度环境、培育人力资本以及吸引投资方面发挥作用，而（再）工业化道路的支持者则主张实施国家产

---

[1] 关于俄罗斯的资源禀赋特征，参见 OECD, “OECD Reviews of Innovation Policy: Russian Federation 2011”, OECD Publishing, 2011. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113138-en>.

业政策，由政府挑选优先发展的产业方向以及重点企业，以集中金融资源的方式推动产业结构升级与经济发展。后工业政策与再工业化政策的区别实质也是自由主义与国家主义之间的分歧。

东亚国家曾借助于国家产业政策成功实现了产业升级与经济发展目标，普京也公开提及要借鉴韩国与中国的经验加快经济多元化进程。但仔细分析可以发现，俄罗斯当下的再工业化与东亚当年的工业化存在着诸多不同之处，从而降低了经验移植的成功可能性。

首先，所处的经济发展阶段与国际环境不同。东亚国家的产业政策是在由农业社会向工业社会过渡的过程中实施的，不仅能够承接发达国家转移出来的生产能力，还可以利用发达国家提供的庞大市场需求。俄罗斯则是转型结构退化基础上的重新工业化，是摆脱原材料依赖、发展加工业的结构升级，是与发达国家争夺全球高科技主导权，并且是处于贸易保护主义抬头的国际背景之下。其次，政治背景不同。东亚的工业化发生在威权统治时期，政治上的集权确保了经济资源的集中使用进而产业政策的成功实施。俄罗斯当下则是处于向高收入迈进的阶段，中产阶级快速崛起，政治空前活跃，威权统治的合法性被削弱，这一切使得政府主导经济发展的能力下降。再次，与日本、韩国等立足于私人企业来推进工业化进程不同，俄罗斯主要是通过国有控股公司和国有金融机构来执行国家产业政策。国企内生性的低效，以及创新动力的缺乏将会极大制约高技术产业发展。最后，再工业化政策能否取得实效，还受制于资金的支持。高科技研发需要大量的资金投入。在当前的结构条件下，俄罗斯发展高新技术严重依赖于石油美元收入，而世界经济形势近期内却没有根本好转的迹象。金融危机以来，俄罗斯已经出现了财政赤字，如何在经济发展与社会稳定目标之间进行权衡，将对产业政策的实施效果产生重要影响。

### （三）如何降低政府干预的风险

产业政策的实施意味着国家对经济过程较深程度的干预，从而带来一系列风险，比如腐败或政策失误，进而损害经济发展目标。那么，该如何降低国家主导发展模式的风险？

普京承认，俄罗斯经济中存在着过度干预以及“系统性腐败”，并提出，要减少政府管制并推行私有化。“世界危机证明需要国家管理。但俄罗斯与其他许多国家不同：国家在经济中的比重过大，并且干预程度更深，调控方法落后。我们的经济政策应该转向降低国家调控范围，取消对市场机制的规章限制，以及对

责任保障的行政控制。”普京认为，腐败是影响俄罗斯投资环境的关键因素，为此提出，要根本改变国家本身（即行政与司法系统），以切断政权与财产之间的联系。普京还提到了具体做法，比如从法律以及观念上改变对商人的惩罚倾向，使政策最大限度透明、公开，以利于竞争性公司与专业团体的评价与讨论，以及引入包括国际专家参与的社会监督机制，等等。

总之，普京认识到实施产业政策与大规模国家干预的风险，但认为风险是可控的，力图通过制度建设与“政策方法”的改变降低风险，以求取最大的成效。

综上，普京把改变经济的原材料性质、发展创新型经济作为自己的执政目标，力图通过国家主导投资的方式推进高技术产业发展，并带动经济实现多元化。为此提出要改变投资环境，减少政府管制，改革司法体系与执法机关，这与后工业政策的重点达成了某种契合。但问题是，如果不能从根本上实现司法独立，这一切将无从谈起，而后者在缺乏政治改革的条件下是很难实现的。<sup>[1]</sup>而在俄罗斯能否建成完善的民主制度，仍是一个疑问。

## 国家对战略性资产的所有权控制

普京第二任期开始，国家重新向经济领域扩张，通过向寡头宣战，重新控制了战略性资产。此外，通过创建国有金融机构以及国有行业控股公司，在金融领域以及高技术工业部门也确立了国家的垄断地位，俄罗斯因此被贴上了“国家垄断资本主义”的标签。根据俄罗斯高等经济学校和国民经济学院的《2020战略》专家组的评估，2004—2008年，国有公司通过兼并，迈入了规模扩张和多元化经营的阶段。在此期间，证券市场上国有股份的比例从24%增加到了40%，到2009年达到了50%，而股份公司的私有化和国家单一制企业的股份化仍落后于政府计划。梅德韦杰夫执政期间，迫于金融危机压力，俄罗斯政府曾拟定了一个庞

---

[1] 高等经济学校发展研究中心主任Н. Акиндинова在《2020战略》论证时调查了一些经济学家和企业家。60%的被调查专家相信，在现有的政治制度的框架内不可能使制度（即反腐败斗争与改革司法系统）得到质的改善，现代化也是不可能的。Оpec.ru, 21.01.2012.

大的私有化计划，但实际进展却很缓慢。<sup>[1]</sup>

### （一）普京能否推动私有化进程？

俄罗斯在要不要推进私有化进程这一问题上存在着激烈争论。俄共坚决反对私有化，甚至主张将一些大企业重新收归国有。政府内部也存在着分歧。以副总理谢钦为代表的一些管理者们认为，经济的命脉，特别是关系到国家利益的战略行业（比如能源）应该掌握在国家手中，从而能够集中精力开发大型项目，以提高俄罗斯的经济增速和竞争力；国家对战略性资产的所有权控制是经济危机前俄罗斯经济快速发展的原因之一。

梅德韦杰夫总统以及《2020战略》的制定者则认为，过高的国有制比例已经影响了经济的正常发展，导致竞争萎缩以及投资环境恶化。2010年梅德韦杰夫政府拟定了庞大的私有化计划，重点是工业企业与金融机构的股份出售。普京在自己的竞选纲领中，也强调要把国有工业企业推向市场并私有化，剥离国有工业企业的非核心业务，限制国有公司向其他领域扩张，甚至定于2016年完成国家在自然垄断、军事工业与原材料工业以外的退出过程。

在给出私有化承诺的同时，普京也强调，私有化不能忽视行情：“廉价出售，忽视市场行情是愚蠢的。”但行情是需要拿捏的，很可能成为推迟私有化的借口。以前行情好的时候，政府对于巨额资产垂涎三尺，普京第二任期大搞国有化即是遵此逻辑展开；危机期间，行情不利，一些管理者认为贱卖不符合国家利益，相反，掌控国有资产却被认为有利于稳定经济与社会形势，2010年以来的私有化陷入停顿原因即在于此。

事实上，过度强调市场行情实则是宁愿放弃国家对经济的产权控制，并因此带来一系列机会成本，比如私人投资的积极性低迷，以及腐败严重等等。因此，只有将所有因素综合考量，才能推动国家从工业以及金融资产中退出。

### （二）国家垄断资本主义的未来

事实上，坚持高科技产业政策意味着一定时期内将会保留大型的国有工业公

---

[1] 2011年秋天，在俄罗斯总统梅德韦杰夫的直接干预下，经济发展部修订了新的私有化方案，十多家重量级国有企业被列入私有化清单：包括俄罗斯石油公司、储蓄银行等行业翘楚。根据计划，政府将完全出售这些公司的国有股份，部分仅保留“金股”，而私有化的国库收入可能高达数万亿卢布。但私有化进程并不顺利。在计划私有化的企业中，只有外贸银行完成了出售10%的股份的交易（交易额为957亿卢布），储蓄银行7.6%股份和外贸银行再出售10%股份的交易被推迟到2012年。包括俄罗斯石油公司在内的国有能源公司，以及一些基础设施公司的私有化情况目前都不明朗。参见刘乾：“说走还留：一拖再拖的俄罗斯私有化”，俄新网：<http://www.rusnews.cn/xinwentoushi/20120113/43286009.html>。

司与金融机构。在普京看来，俄罗斯处于转型衰退与结构退化时期，唯有集中资源才能防止高科技生产崩溃，因此，一定时期内，组建并保留国有企业是必要的过渡性措施。随着目前过渡任务的完成，国有工业企业可以进行重组、出售，以“降低国家在经济中的参与”，并且具体设定了时限：到2016年完成国有资本的退出过程。这意味着，普京重回克里姆林宫后，俄罗斯的国家垄断资本主义将继续延续下去，至少在2016年前，国家不仅控制着自然垄断、军事工业、能源原材料产业，还控制着金融部门以及大型高技术工业企业。另一方面，国家垄断程度将趋于下降，这不仅是因为普京提出要从工业与金融领域退出的目标，更为重要的可能是来自于财政的压力。在当前世界经济第二波危机迫近的背景下，俄罗斯能够筹措的外部资金有限<sup>[1]</sup>，而社会义务与国防开支，甚至国家投资都面临严峻的资金约束，而且最近几年财政赤字也无法根除<sup>[2]</sup>。在这种背景下，俄罗斯政府也许有更大的动力出售国有股份。

如果进展顺利，按照普京的设想，到2016年，俄罗斯将完成国有资产的战略性调整，将国有制定位于自然垄断、军事工业和原材料产业。发达国家的国有企业主要集中于市场失灵领域，原材料开采与加工活动通常由私人企业进行。普京则坚持对能源原材料资源实施国家产权控制，理由是为了全社会的利益，以及“稳定、主权与体面的生活”。“是的，很大程度上，这种情况（指投资环境差——作者注）是我们在20世纪90年代末至21世纪初所采取的行动的结果。那时的斗争是在那些于20世纪90年代攫取了主要的货币资金流（其基础是出售原料与能源），以及想要把这些钱还给国家并使其为全社会谋福利的人之间展开的。我认为，我们那时的行动是正确的，因为提升了国家在原料行业中的影响力。……而且（反寡头行动——作者注）不仅仅是因为一些寡头试图继续直接‘收买政策’。事实上，在我的第一个总统任期，我们遭遇的情况是，（那些寡头们——作者注）极力想将关键资产出售给国外。如果战略性资源继续保留在几个私人手中5~10年，那么就意味着，外部势力将实现对我国经济的控制。”

事实上，在普京上述理由之外，所有权与政权之间的联系也是清晰可见的。

---

[1] 现阶段，西方借贷市场已经对俄罗斯关起了大门，甚至连俄罗斯最大的银行——俄罗斯储蓄银行都借不到钱。参见俄罗斯储蓄银行董事局主席格列夫在2012年1月19日盖达尔论坛上的讲话（<http://gaidarforum.ru/images/upload/19.pdf>）。

[2] 俄罗斯于2009年开始出现财政赤字，俄政府预计到2015年消除赤字。参见俄罗斯财政部：<http://www.minfin.ru/>。

俄罗斯25%的GDP以及一半以上的财政收入都来自于能源原材料行业，控制了油气资源就控制了经济和政府的再分配能力，进而政权的合法性也就有了保障。副总理谢钦就曾提及，俄罗斯石油公司之所以是俄罗斯最大的纳税人（2011年将纳税1.3万亿卢布），是因为该公司是国有企业，因此，他反对低价私有化该公司。<sup>[1]</sup>

### （三）国有资产管理制度的改进

与保留庞大国有制相关，俄罗斯不得不重视国有资产的管理问题。普京第二任期，为了加强对战略性资产的控制，大批政府官员进入到国有企业管理层，时任副总理的梅德韦杰夫就是俄罗斯最大的企业“天然气工业公司”的董事会主席。但政企不分带来严重问题。以腐败问题为例，国有制的扩张伴随着腐败的日益恶化。透明国际发布的世界清廉指数显示，普京第一任期政府的清廉程度有所改善，从2.1提高到2.8，但第二任期后，伴随着再工业化以及国有制占比的扩大，清廉程度持续恶化，到普京2008年离任时，清廉指数重又下降到2.1左右。据俄罗斯学者估算，腐败成本占到了俄罗斯GDP的8%；经济发展部部长纳比乌林娜甚至指出，清除腐败能使俄罗斯GDP多增长3个百分点。<sup>[2]</sup>

俄罗斯政府最近几年逐步改善国有企业管理，重点就放在了剥离行政干预上。2011年，根据总统梅德韦杰夫的要求，政府高级官员和总统办公厅的职员基本上退出了大型国有公司和银行的董事会，这也成为减少国家对经济干预的第一步。为肃清腐败，还对国有公司进行检查，公布高管及其亲属（配偶、子女和父母）的收入情况。以前只有俄罗斯政府公务员、国家集团公司领导人需要公布收入，而现在，凡是国有公司和银行的高管及其亲属都需要公布收入。<sup>[3]</sup>

### （四）“原罪”问题悬而未决

尽管采取措施改善国有企业管理，制定明确的私有化计划，并对国有制长期存在的领域进行了清晰的定位，但俄罗斯在所有制领域仍有一些问题悬而未决。如何处置20世纪90年代私有化过程中发家的寡头和资产，就是其中之一。

普京在自己的竞选纲领中公开发表了对于寡头资产的看法：“社会上许多人认为，20世纪90年代的私有化，包括抵押拍卖是不公正的。对此我完全同意。

[1] 参见俄新网：<http://www.rusnews.cn/xinwentoushi/20120113/43286009.html>.

[2] Эльвира Набиуллина: России нужна новая модель экономического роста, <http://gaidarforum.ru/images/upload/19.pdf>.

[3] 俄新网：<http://www.rusnews.cn/xinwentoushi/20120113/43286009.html>.

但现在剥夺财产（如某些人所建议的）只会导致经济停顿，企业瘫痪以及失业飞涨。此外，许多资产的所有者形式上是诚实的购买者。他们并未违反当时的法律。他们中的许多人将企业进行了现代化改造，引进了新的工作岗位，是高效的所有者。他们在2009—2010年危机期间的表现证明，企业的社会责任感也极大地提升了。”

承认叶利钦时代的私有化是不公正的，但出于社会影响而反对剥夺寡头资产，这是普京一贯坚持的立场。在最新的表态中，普京的态度进一步软化，提到很多私有化项目在当时并不违法，而且肯定了私有化企业的社会贡献。普京甚至承认营商环境不好与自己当年整肃寡头的行动直接相关，认为俄罗斯社会关于资本的负面情绪不利于经济发展，提出要共同改变这一思想观念。这种态度上的积极变化显然与目前俄罗斯的投资环境太差、资本外流严重有关。以2011年为例，当年俄罗斯资本外流840亿美元，而流入俄罗斯的资本仅650亿美元。<sup>[1]</sup>

事实上，如何处置原罪（即20世纪90年代私有化过程中利用非法手段暴富）问题至今仍是俄罗斯社会最尖锐的问题之一。在2012年总统竞选期间，候选人对此纷纷表态。亿万富翁普罗霍罗夫建议将商人20世纪90年代以可疑方式收购的资产合法化，但必须为这些资产纳税。而俄罗斯联邦共产党主席根纳季·久加诺夫则建议把矿产原料基地收归国有：“首先是把矿产原料基地收归国有，否则任何一个问题都无法解决。过去和现在这一点都归全国掌握，包括：整个铁路和管理系统，通信系统、石油天然气管道等。”前不久，普京在俄罗斯工业企业企业家联合会第19届代表大会上表示，应当制定相应的机制，比如要求私有企业主一次性缴费，以便对俄罗斯私有化问题“盖棺论定”。但著名经济学家、前任财长库德林则对此表示反对，认为普京提出的关于私有企业主一次性缴费的机制，会恶化俄罗斯的经济和法律环境。<sup>[2]</sup>

总之，俄罗斯社会中很大一部分人主张重新审查私有化结果，普京尽管有意淡化争论并试图寻找最终解决办法，但到底应如何“盖棺论定”，俄罗斯社会仍未达成共识。这一不确定性因素仍将对俄罗斯的投资与未来产生重大消极影响。

---

[1] 俄罗斯经济发展部提供的数据。Финанс.РУ, 18.01.2012.

[2] 俄新网：[http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_neizheng/20120220/43341635.html](http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20120220/43341635.html).

## 民粹型政策与发展型政策的权衡

普京第二任期开始加大对民生工程的投入，政府的社会开支急剧扩大。全球金融危机期间，俄罗斯政府稳定经济的开支也主要投向了民生领域，被认为是“左倾”严重。<sup>[1]</sup>普京在自己的竞选纲领草案中也指出，尽管受到了2008—2009年经济危机的影响，但针对普通公民的社会开支不仅没有减少，反而有所增长。<sup>[2]</sup>但有迹象表明，普京重新执政后，俄罗斯政府的“左倾”色彩将趋于淡化。

首先，经济政策“左倾”付出了一定的代价。政府支出主要导向提高居民收入，一方面稳定了社会局势，破产倒闭以及失业状况并未急剧恶化，但另一方面，也付出了较高的机会成本。普京2008年离任时俄罗斯政府已经提出了创新战略，但四年过去了，经济原料化性质丝毫未有改变。而且，为了满足社会支出的来源而推迟了私有化进程<sup>[3]</sup>，迄今为止保留在国家手中的国有企业规模庞大，不仅效率低下，而且腐败问题长期得不到解决。最后，这样一种迎合民众的倾向并未取得完全的成效，中产阶级走上街头反对普京就证明，社会稳定的目标也是大打折扣。

### （一）普京的权衡

普京似乎认识到了政策调整的必要性。在竞选纲领中，普京尽管详细描述了致力于建设的“新经济”的效率目标，但对于增加工资并未设定具体指标，而是将工资收入水平与高效率的工作岗位相联系。4月11日，在其总理任内的最后一份政府工作报告中，普京提到，到2020年平均工资应该增长60%~70%<sup>[4]</sup>，但这还是大大低于竞选纲领中提出的效率目标（提高一倍）。总之，尽管存在着争取选票的压力，但普京并未轻易允诺高工资，而是将效率目标置于优先地位，这与其前一执政期间工资增长速度快于经济与效率增长速度的做法是不一样的。

普京在竞选纲领中还重点提到，经济效率的提高以及经济增长能惠及民众生

---

[1] 参见俄罗斯副总理舒瓦洛夫在盖达尔论坛上的讲话 (<http://gaidarforum.ru/images/upload/18.pdf>)。俄罗斯储蓄银行宏观经济研究中心主任尤达耶娃也认为，最近几年俄罗斯经济政策具有严重的民粹主义倾向 (Opec.ru, 21.01.2012)。

[2] 参见普京2012年俄罗斯总统选举的官方网站: [putin2012.ru](http://putin2012.ru)。

[3] 俄罗斯副总理舒瓦洛夫就承认，金融危机期间“政府犯下了错误”：没有推进私有化进程以对抗“左倾”政策，参见<http://gaidarforum.ru/images/upload/18.pdf>。

[4] 俄新网: <http://www.rusnews.cn/xinwentoushi/20120413/43406549.html>。

活，但强调要向“受过高等教育的、积极进取的人”（для образованных и амбициозных людей）提供高效率、高收入的工作岗位，“经济的更新应能实现每个人的理想——企业家、预算部门的工作人员、工程师与熟练工人。这才是对经济进行社会衡量的意义……”这表明，经济政策的重点是迎合中产阶级的需要，这与普惠型的或重点针对中低收入群体的民粹政策有着显著不同。

客观条件的变化也决定了普京重新执政后，经济政策的民粹倾向将出现一定程度的弱化。首先是欧美债务危机的警示作用。其次，受危机期间“左倾”影响，现在要重点解决预算赤字问题，不可能无节制地扩大社会支出。新任财长西鲁阿诺夫就公开表示，反对《2020战略》提出的增加社会支出的建议，因为无法筹措到所需资金，认为“扩大预算支出极其危险”。<sup>[1]</sup>最后，产业政策的竞争。在有限的资金约束下，普京政府不得不在发展与稳定政策之间进行权衡。普京提出的建设新经济的任务，重点是发展高技术产业，并以此带动整个经济的创新循环，这需要巨大的资金投入，必定会对民粹型政策的推行产生制约。

## （二）中产阶级的推动

为了尽早摆脱对原材料的依赖，有必要扩大对高技术领域的投资；同时，为了稳定社会局势，普京也会有扩大社会支出的冲动，否则，民众就有可能转向其他政党或政治家。但从这次总统竞选结果看，比普京更具民粹意识形态的政党及其候选人得票率并不高，<sup>[2]</sup>尤其在一些大城市，寡头出身的普罗霍罗夫的支持率要高于俄共领导人久加诺夫，位居第二。普京得票率最高的地区是那些经济欠发达的边远地区，核心选民首先是中小城市居民，那里互联网不发达，接受信息方面对电视的依赖很大；普京还受到很多中老年和女性选民的青睐。但在大城市，普京的得票率并没有达到全国平均水平。在莫斯科，普京的得票率只有46.95%，居第二位的普罗霍罗夫得到了20.45%的选票。<sup>[3]</sup>政治版图的变化实际上降低了普京对民粹政策进行调整的风险。

现阶段，俄罗斯社会结构剧烈变化：10年前中产阶级的比重还不足总人口的

---

[1] Министр финансов Антон Силуанов: Увеличивать расходы бюджета слишком опасно, Комсомольская правда (Екатеринбург). 19.01.2012.

[2] 俄共主席久加诺夫的得票率是17.18%，民族主义者日里诺夫斯基为6.22%，公正俄罗斯党候选人获得3.85%的选票，而亿万富豪米哈伊尔·普罗霍罗夫的支持率为7.98%，在全部候选人中位列第三。参见俄新网：[http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_neizheng/20120308/43365290.html](http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20120308/43365290.html).

[3] 俄新网：<http://www.rusnews.cn/xinwentoushi/20120306/43363144.html>.

10%，最新的估计是25%~30%，而到2020年则将达致50%~60%。<sup>[1]</sup>这是基础性的结构变化，有助于推动俄罗斯新政府将政策重点由普惠型转向中产阶级。据调查，俄罗斯的中产阶级准备向国家支付更高的税收以购买更好的医疗与教育服务，甚至对研发的支出也将扩大一倍。当然，中产阶级要求支出更有针对性并能对支出进行控制，而不愿将支出投向军队、警察和其他国家机关。<sup>[2]</sup>中产阶级的快速崛起、权利意识以及政治参与的积极性增强必将对俄罗斯新政府的社会政策产生实质影响，迫使当局不得不考虑他们的需求，甚至将他们的需求置于优先地位，从而推动社会政策由原来过于注重对弱势群体的扶助，向更为重视刺激经济增长的方向演进。

中产阶级的反对运动已经对俄罗斯政治生活产生了实质性影响。2011年底杜马选举之后，俄罗斯爆发了持续大规模的反政府游行，而这些游行示威据调查是以中产阶级为主体发动的。<sup>[3]</sup>随后，梅德韦杰夫在他的《国情咨文》中提议进行一系列政治体制改革，比如简化政党登记制度、恢复州长直选以及修改议会选举制度和总统候选人登记制度等。2012年4月4日，经过修改的俄罗斯《政党法》开始生效<sup>[4]</sup>；4月27日，俄联邦委员会批准了俄罗斯州长直选法，该法律草案是由总统梅德韦杰夫于2012年1月16日提交至杜马的。<sup>[5]</sup>我们相信，中产阶级大规模的抗议行动也必将对未来的经济政策产生影响，帮助普京克服既得利益集团的阻力，推动经济改革。

当然，“左倾”弱化并不意味着彻底放弃民粹政策。毕竟，选票是重要的。俄罗斯的复杂之处在于，不仅有日益增长的中产阶级，而且还保留着相当大一部分赞同家长式政策的人群。国家两极分化严重，使经济政策走向异常复杂。但无论如何，日益紧迫的宏观经济条件，结构调整的压力，以及快速崛起的中产阶级，都会减弱政策的民粹主义倾向。

而且，一些社会支出本身也是发展型投资，比如医疗和教育支出就被看成是

---

[1] 数据来自于Московский Комсомолец. 21.01.2012.

[2] Московский Комсомолец. 21.01.2012.

[3] 根据全俄社会舆论调查中心的调查，2月4日在莫斯科博罗特纳亚广场参与反对国家杜马议会选举结果以及反对当权政府集会的多数为白领（18%）、国家机构工作人员（11%）和IT人员（10%）。多数在这次集会上演讲的，主要是长时间使用网络和持自由民主价值观的人。俄新网：[http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_shehui/20120215/43333088.html](http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_shehui/20120215/43333088.html).

[4] 俄新网：<http://www.rusnews.cn/xinwentoushi/20120405/43397167.html>.

[5] 俄新网：[http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi\\_neizheng/20120427/43421662.html](http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20120427/43421662.html).

人力资本投资，有助于实现高技术发展的产业目标。普京也试图将稳定政策与发展政策结合起来，即不是简单地增加社会投资，而是定位于提升人力资本质量，重点是扩大对高等教育和科学研究的投入，力求在总量规模不大幅扩张的条件下通过支出结构的调整实现稳定与发展目标。

## 结 语

普京能在竞选中赢得63%的选票，表明多数选民认可其竞选纲领，希望保持现有局面以及基本政策不变。本文的分析表明，普京将立足于新型工业化道路，通过产业政策主导经济发展，大型国有企业与金融机构仍将成为关键性力量，国家垄断资本主义政策仍将延续。同时，普京也认识到了行政干预的弊端，试图通过制度建设降低国家参与经济的风险，并减少行政管制，推进私有化进程，最终使国有资产定位于自然垄断、军事工业与原材料产业。再工业化定位、消除财政赤字的压力、欧美债务危机的警示、中产阶级的快速崛起以及政治觉悟的提高，决定了普京政府的民粹主义色彩将不得不有所淡化，经济政策的重点将主要围绕培育人力资本与发展高科技产业而展开。经济政策能否推动创新发展与结构转型，并保证经济持续稳定发展，取决于一系列条件，其中最为重要的，是政治制度能否顺利实现转型。■

## SPECIAL REPORTS

### Putin's New Policies and Sino-Russian Cooperation

*Li Jianmin*

26

To forge a vigorous economy, a strong state regime and a powerful military remains Putin's established goals during his new term of presidency. Compared with 2000, Putin will face equally complicated but completely different problems in 2012. Whether Putin can realize self-transcendence, what paths he will adopt to promote sustainable growth and whether he can elevate the quality of economic and social progress through reforms and innovations will to some extent decide whether or not Russia can enter a new development stage. In his new term, Putin is expected to steadily push forward reforms of political systems, develop an innovative economy under the precondition that its growth is guaranteed, continue adopting a balanced and pragmatic foreign policy and keep the continuity of Russia's international and foreign policies adopted in recent years.

### Putin's New Policies and the Trends of Russia's Economic Policy

*Qu Wenyi*

31

Putin was inaugurated as President of the Russian Federation on May 7, 2012, starting a six-year third term as Russian president. Putin is expected to take on a new type of industrialized path and promote economic development through industrial policies. Under his new term, large-sized state-owned enterprises and financial institutions will play a crucial role. The policy of state monopoly capitalism will carry forward the idea that state ownership will long exist in the natural monopolies, military and raw material industries. At the same time, Putin is also expected to lower risks through deregulation and privatization. The orientation of re-industrialization, pressures to eliminate budget deficits, the lessons of the debt crisis in the US and some European nations as well as the rapid rise of Russia's middle class decide that Putin will have to weaken the Russian populist tinge during his new term of presidency and focus his policies on human capital cultivation and the development of high-tech industries. Whether Russia's economic policies can push forward its innovations and structural transformation is decided by a series of conditions, of which the most important is whether its political system can realize a smooth transition.

### Russia's New National Development Strategy

*Xu Poling*

45

What kind of national development strategy Russia will adopt in the post-2012 election will produce some far-reaching influences on internal and external situations. Putin once scored remarkable achievements in pushing for his "powerful nation strategy". However, Russia's development encountered some new challenges after 2008 when Medvedev, as Russian president, worked out new agendas for Russia's development. What kind of national development strategies Putin will embrace after his presidential re-election will be decided by to what extent Putin will negate Medvedev's agendas and whether or not Putin's "powerful national strategy" will enjoy a certain social political foundation. Sound political reforms, a growth-based economic modernization strategy as well as a balanced and pragmatic diplomacy that is beneficial to Russia's rejuvenation are expected to constitute the core contents of Russia's national development strategy in the post-election era.