

# 俄罗斯预算稳定机制对冲新冠疫情风险的作用及启示

田雅琼

(中国财政科学研究院,北京 100142)

**内容提要:**俄罗斯预算稳定基金是政府预算政策和经济政策不可或缺的组成部分,也是俄罗斯预算稳定机制的重要工具。突如其来的新冠疫情,给本就脆弱的俄罗斯财政经济带来沉重打击。2020年,俄罗斯经济大幅下滑,失业率连创新高,全年财政赤字规模为2009年金融危机时期的2倍。在此期间,俄罗斯预算稳定基金为抗疫反危机计划提供了关键支撑。在疫情蔓延全球、世界经济全面下行的情况下,俄罗斯稳定基金弥补了因油价下跌造成的财政资金短缺,及时为经济部门注入资金,有效发挥了平抑经济波动、保障国家预算平衡的积极作用。对于我国来说,俄罗斯预算稳定机制在应对突发危机、确保财政可持续方面的做法具有一定的启示意义。

**关键词:**新冠疫情 俄罗斯预算稳定基金 反危机

**中图分类号:**F813 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)06-0101-12

## 一、引言

出于应对危机、控制政府支出和财政赤字的需要,俄罗斯利用丰富的资源储备及其带来的税收收入,设立了预算稳定基金。俄罗斯预算稳定基金已成为政府预算政策和经济政策不可或缺的组成部分,也是政府跨年度预算平衡机制的重要工具。在2008年与2014年的两次经济危机中,俄罗斯经济与财政遭受沉重打击,财政赤字陡增,经济严重下滑。在此期间,预算稳定基金为俄罗斯的反危机计划注入大量资金,极大缓解了联邦财政的支出压力,也有效遏制了经济下滑趋势,因此一度被称为

是维护国家经济稳定的“安全气囊”。

2020年以来,俄罗斯面临数次冲击,包括油价下跌,欧佩克+协议下的石油产量减少,以及新冠疫情的负面影响,俄罗斯遭遇了近二十年最严重的经济危机。全年经济下滑3.6%,财政赤字超过2009年的两倍,突破GDP的4%。但依据标准普尔的评估,俄罗斯经济的下降幅度远小于发达国家与许多新兴市场经济国家。并指出,俄罗斯政府提供的反危机支持计划、较低的公共债务水平与灵活的货币政策发挥了积极作用。在这一过程中,预算稳定基金为俄罗斯财政预留了充足的储备,也为反危机计划提供了大量支持。

[收稿日期]2021-01-26

[作者简介]田雅琼,在站博士后,研究方向为俄罗斯财政经济。

在疫情发生前,俄罗斯国家福利基金的规模就已达到近十年最大值,超过 GDP 的 7%。俄罗斯财政部曾表示,在 25-30 美元/桶的油价条件下,国家福利基金的规模可弥补财政 6 年-10 年的收入损失,满足联邦预算的支出需求。反观中国,预算稳定调节基金仍未发挥有效的反危机作用,基金规模限制、具体用途不明确以及资金来源不稳定等因素,使我国预算稳定调节基金的储备功能与调节功能难以协调。有鉴于此,本文拟通过对俄罗斯预算稳定基金的设立、使用与运行机制进行梳理,探索在此次危机中预算稳定机制所发挥的积极功效,这对我国预算稳定机制的完善也具有一定的借鉴意义。

## 二、以充实的财政储备防范经济风险

2004 年,俄罗斯建立稳定基金,将政府在资源丰沛期与资源价格上升期获得的超额收入储存起来,以备经济危机时使用,达到稳定财政与经济、降低通货膨胀压力、减轻国民经济对能源的依赖等目标。2008 年,俄罗斯将稳定基金拆分为储备基金和

国家福利基金,前者主要用于抵御经济风险,弥补财政赤字,后者则旨在增进国民福利,保障老年人权益。此后十年,油价上升趋势逐渐放缓,加上西方制裁、金融危机的冲击,俄罗斯财政储备迅速消耗,储备基金几乎用尽,最终被并入国家福利基金。2018 年,拆分后的稳定基金再合二为一,由国家福利基金继续发挥平抑经济波动、保障预算平衡的功能。

### (一) 储备超额收入,设立稳定基金

2000 年-2005 年,国际能源价格持续飙升,俄罗斯获得了大量矿产资源开采税及石油出口税收入,财政收入得以大幅提升。2000 年,俄财政收入约为 GDP 的 15.5%,2005 年这一比值升至 23.7%,提高了 8.2 个百分点。由于俄罗斯实行财政紧缩政策,因此财政支出的增长幅度远低于财政收入。2000 年-2005 年,财政支出占 GDP 的比重由 14.2% 上升至 16.3%,仅提高 2.1 个百分点。由此,俄罗斯财政盈余得以大幅增长,其占 GDP 的比重由 1.4% 扩大至 7.4%,增加了 6 个百分点(见图 1)。

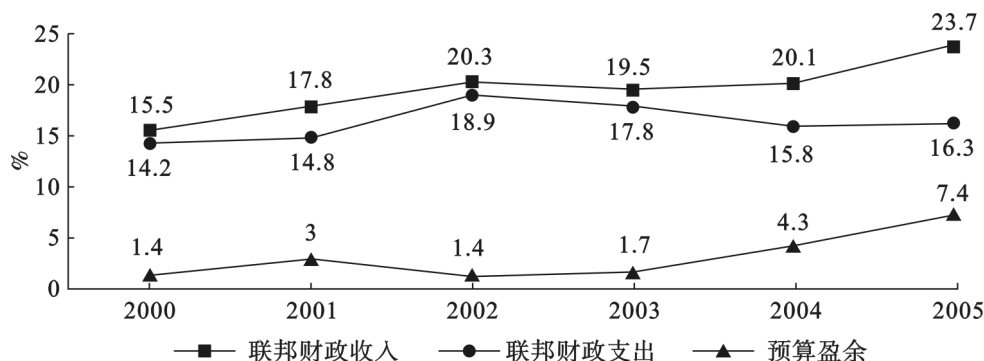


图 1 俄罗斯联邦财政资金占 GDP 的比重

数据来源:俄罗斯财政部官方网站。

在预算盈余不断上升的同时,能源与原材料出口导向使俄罗斯财政收入对世界经济的依赖程度逐渐加深。2000 年,矿产资源开采税及石油出口税收入占联邦财政收入的 24.5%,2005 年这一比重增长至 42.6%。由资源产品出口推动的财政收入快速膨胀,具有极强的偶然性和阶段性,且易受外部环境影响。有鉴于此,为减轻国际石油价格波动对经济的冲击,保障财政收支平衡,俄罗斯认为有必要建立一种长效的稳定机制,在遭遇衰退时保障财政

与经济平稳运行。

为此,兼具储蓄、提高国民福利功能的“稳定基金”成立,并成为俄罗斯保障财政长期可持续发展的重要选择。2003 年 12 月 23 日,俄罗斯颁布《俄罗斯联邦稳定基金法》,同时将该法律作为第 13.1 章列入《预算法典》,稳定基金于 2004 年 1 月 1 日正式成立。依据规定,当石油价格高于基准价格时,俄罗斯将石油部门的超额税收收入纳入稳定基金,在国际能源价格下跌或经济下行时调出,以熨平经济

波动、促进预算平衡,保障俄罗斯经济稳定运行。

俄罗斯稳定基金的主要收入来源包括两部分:一是当石油售价高于基准价格时,形成的矿产资源开采税及石油出口税超额收入;二是联邦财政盈余以及稳定基金的投资收益。其中,超额税收收入是俄罗斯稳定基金的主要收入来源,是指以乌拉尔牌原油每桶 20 美元<sup>①</sup>为基准价格,超过基准价格形成的税收收入。

### (二)拆分稳定基金,成立国家福利基金

为合理有效的管理稳定基金,同时积极应对人口老龄化带来的养老问题,俄罗斯于 2008 年将稳定基金一分为二。稳定基金被拆分为储备基金与国家福利基金,前者的主要作用是缓冲国际油价下跌可能对俄罗斯财政产生的冲击,平抑财政经济波动;后者则更侧重于提升居民福利水平,维持联邦养老基金收支平衡,为养老保障制度的共同筹资计划<sup>②</sup>提供资金。

然而,随着财政支出不断上升,储备基金逐渐消耗殆尽,最终被并入国家福利基金。受油价增速放缓、经济危机冲击,加上欧美制裁加重的影响,2010 年-2017 年俄罗斯经济一直低迷不振,联邦财政入不敷出。为提振经济、弥补财政赤字,俄罗斯政府开始大幅支出储备基金。2009 年金融危机期间,

俄罗斯储备基金为反危机计划提供资金 42209 亿卢布;2014 年乌克兰危机时期,储备基金又消耗 58936 亿卢布。连续多年的大幅支出,使储备基金的规模迅速缩减。2016 年底,俄罗斯储备基金的规模骤降至 2030.7 亿卢布,与 2008 年相比减少了 95.8%,占 GDP 的比重也降至 1%左右。至 2017 年初,储备基金几乎用尽,无法继续作为未来预算风险管理的工具。

而此时,俄罗斯国家福利基金尚有存余 4 万亿卢布,约为 GDP 的 5%。在这种情况下,根据《俄联邦预算法典》修正案,俄储备基金在资金枯竭后将被关停,所有超额收入一并纳入国家福利基金管理,由国家福利基金同时肩负熨平经济波动、弥补财政赤字的职责。

### (三)开源节流,基金规模大幅提升

疫情爆发前,俄罗斯国家福利基金的规模不断扩大,为财政支出提供了坚实后盾。2019 年 12 月,国家福利基金规模达到 79462.2 亿卢布,较 2018 年同期增长 74%,占 GDP 的比重达 7.2%,同比增加 2.8 个百分点(见图 2)。不断充实的财政储备,增加了俄罗斯应对突发危机的底气。据俄财政部表示,在平均 28 美元/桶的油价条件下,国家福利基金的规模可弥补财政大约 8 年的收入损失。

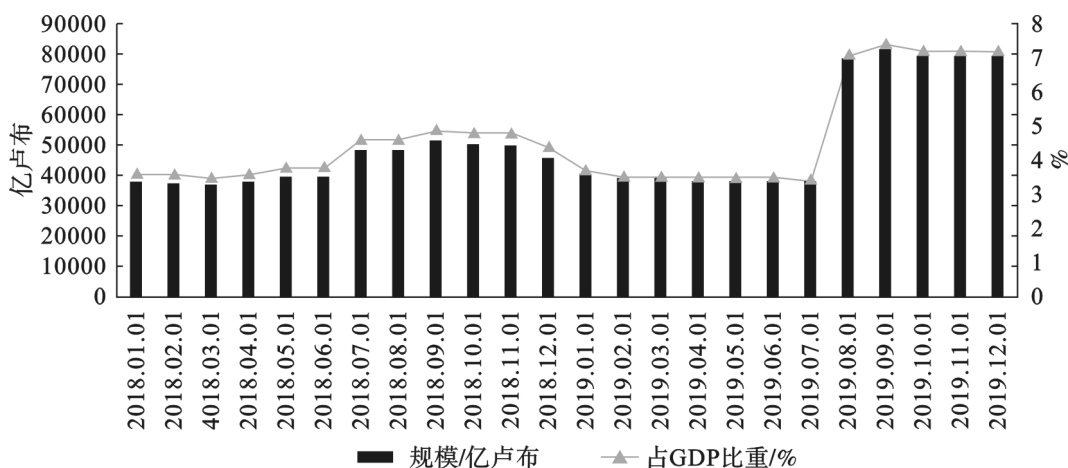


图 2 2018 年-2019 年国家福利基金规模变化情况

数据来源:俄罗斯财政部官方网站, [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=27068-obem\\_fonda\\_natsionalnogo\\_blagosostoyaniya](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=27068-obem_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya)。

<sup>①</sup>随着国际原油价格不断提升,自 2017 年起石油基准价格被提高到每桶 40 美元,并从 2018 年开始每年对其进行 2% 的指数化调整。

<sup>②</sup>俄罗斯养老保障制度的共同筹资体系是在 2008 年开始实行的,旨在鼓励俄罗斯公民积极参与建立自己的养老金积累。即俄罗斯公民在一年内自愿向养老储蓄金账户中缴纳的金额超过 2000 卢布,那么每缴纳 1000 卢布,政府就在其个人养老储蓄金账户上相应地额外补充 1000 卢布,但补助金额每年不超过 12000 卢布。政府的补贴是从职工申请加入共同筹资的第二年开始的,资助年限为 10 年。

可以发现,2019年俄罗斯国家福利基金迅猛增长。具体来看,主要原因包括以下3点:(1)根据《俄罗斯联邦预算法典》的规定,2019年开始预算赤字主要通过发行国内债务进行弥补,而非使用福利基金。(2)俄罗斯更加注重基金收益,适当提高基金构成中美元和欧元的比重,这也在一定程度上保证了国家福利基金的充足度。(3)2019年7月,俄罗斯财政部将2018年购买外国货币积累的外汇资金一次性记入了国家福利基金,包括302亿美元、257亿欧元与51亿英镑,大幅提升了基金规模。由此,仅1个月的时间,俄罗斯福利基金的规模就增加了1倍。2019年9月,俄罗斯国家福利基金总量为81704.9亿卢布,占GDP的7.4%,达到近十年最大值。

### 三、疫情冲击下俄罗斯的财政风险猛增

新冠肺炎疫情是2020年世界经济发展的“黑天鹅”事件,作为全球重要经济体之一的俄罗斯,是受疫情深度影响的国家。截至2020年10月1日,俄罗斯新冠肺炎病毒感染人数超过100万人,死亡人数超过2万人<sup>①</sup>。在疫情冲击下,俄罗斯经济停顿十分严峻,许多企业难以维持运营,失业人数不断攀升。为第一时间减缓疫情冲击,俄罗斯推出一系列救助性措施、支持性货币与财政政策。由此,俄罗斯联邦财政支出大幅增长,财政赤字也不断攀升,联邦财政承担着巨大的风险与压力。

#### (一)疫情对俄罗斯财政的影响

由于疫情爆发,俄罗斯财政同时受到来自内部环境与外部环境的冲击。内部环境表现在国内供给与需求下滑引发经济衰退,一系列的反危机计划使联邦财政面临巨额支出;外部环境则表现在油价下跌导致俄罗斯财政收入下滑,财政赤字上升。

一方面,从内部环境看,出于疫情防控需要,俄

罗斯从3月16日开始实施隔离和出行限制,这些措施直接导致经济活动强度下降,大量企业停工停产,居民失业率上升,社会总供给由此减少。同时,受疫情影响,俄罗斯居民消费倾向急剧降低,用于防范风险的储蓄倾向上升,社会消费明显减少,最终导致总需求下降。此外,疫情导致经济活动中的投资活动几乎趋于停滞,由于抗疫反危机支出挤占了相当一部分原本用于国家项目和“新投资周期”的资金<sup>②</sup>,加之社会总需求降低,企业收益下滑,使社会投资增速大幅下跌。为保障企业运营、抑制经济下滑、刺激消费需求,俄罗斯实施一系列补贴与救助政策,导致联邦财政支出大幅上升。

另一方面,从外部环境看,疫情在全球蔓延,很多国家采取“封城”措施,世界经济陷入衰退,国际油价暴跌。由此,市场不确定性增加,导致国际石油需求与市场价格下滑的趋势难以预判,能源市场的需求也急剧下滑。在这种情形下,以能源产品出口收入为主的俄罗斯遭受巨大打击,联邦财政收入萎缩。不仅如此,原油价格波动形成的市场预期致使卢布汇率下跌,增加了包括医疗物资等在内的商品进口成本。

总之,不断增大的财政支出以及迅速缩减的财政收入,使俄罗斯财政缺口逐渐扩大,政府债务规模增大,财政可持续性降低,最终导致财政状况趋于恶化。整体来看,疫情对俄罗斯财政健康的影响如图3。

#### (二)多重打击导致俄罗斯财政状况恶化

疫情的爆发不可避免的冲击着俄罗斯财政平衡,一方面,经济下行与油价下跌导致俄罗斯财政收入出现下滑,另一方面,一系列的反危机计划使俄罗斯联邦财政面临巨额支出。与之相伴的是俄罗斯财政赤字的扩大,所产生的赤字规模甚至超过2009年金融危机时的财政缺口。

##### 1.经济下行与油价下跌导致财政收入骤降

长期以来,俄罗斯政府希望减轻财政收入对油气部门的依赖,但此次冲击使这一愿望再次落空。尽管俄罗斯非油气部门税收收入有所上升,由2019年的122439亿卢布增至2020年的127255亿卢布,上涨了3.9%,但联邦财政收入仍随油气部门收入下滑而大幅下降。受疫情冲击、经济增速放缓以

<sup>①</sup> 俄罗斯新冠肺炎病毒官方网站, <https://xn--80aesfpebagmblc0a.xn--p1ai/information/>。

<sup>②</sup> 在疫情发生之前,俄罗斯正在为实施“五月总统令”和“新投资周期”计划筹集资金,落实“五月总统令”中的13项国家项目。疫情爆发不断中断了这些项目,抗疫反危机支出还挤占了相当一部分本应用于这些项目的资金。资料来源:Основныенаправлениябюджетной,налоговойитаможенно-тарифнойполитикина2019годинанапериод2020и2021годов.<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71966310/>。

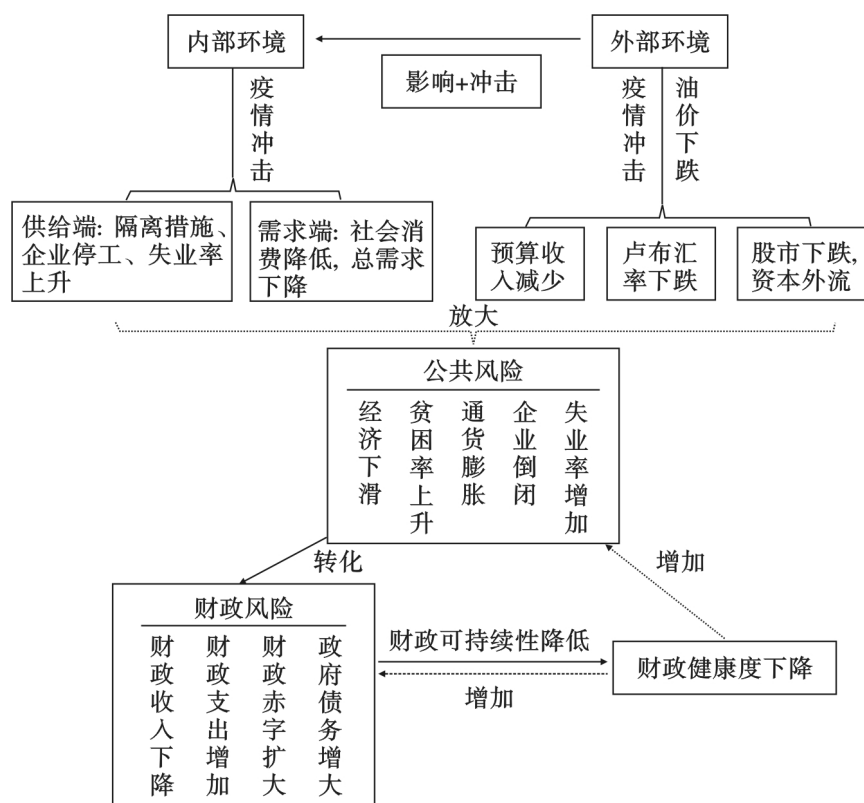


图3 疫情影响俄罗斯财政健康度逻辑图

及油价下跌的多重影响,俄罗斯能源部门收入大幅下跌,联邦财政收入也远低于上一年的水平。

2020年,俄罗斯矿产资源开采税及石油出口税收入51270亿卢布,同比降幅达35.3%,占同期财政总收入的28.7%,相较于2019年下降了10.6个百分点(见表1)。受此影响,同期俄罗斯联邦预算收入

仅为178525亿卢布,与2019年相比减少23187亿卢布,跌幅达11.5%,为《2020年-2022年俄罗斯联邦预算》<sup>①</sup>原计划收入的86.6%。根据国际能源和大宗商品报价机构阿格斯的估算,油价下跌使2020年俄罗斯油气部门的收入至少下降180亿美元,最终引发俄罗斯预算收入损失500亿美元。

表1 2019年-2020年俄罗斯联邦预算收入情况对比

收入项目	2019年	2020年	变化量
总数(亿卢布)	201712	178525	-23187
占GDP比重(%)	18.4	16.7	-1.7
油气部门税收收入(亿卢布)	79272	51270	-28002
占GDP比重(%)	7.2	4.8	-2.4
占总收入比重(%)	39.3	28.7	-10.6
非油气部门税收收入(亿卢布)	122439	127255	+4816
占GDP比重(%)	11.2	11.9	+0.7
占总收入比重(%)	60.7	71.3	+10.6

数据来源:Анализисполненияфедеральногобюджетаза2019года.pdf;Пояснительнаязапискакпроектубюджетногозакона“Офедеральномбюджете на2021годинаплановыйпериод2022и2023годоф”。

<sup>①</sup>Федерального закона от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”(с изменениями)。

## 2.反危机计划使联邦财政支出大幅上升

在联邦财政收入大幅下降的同时,俄罗斯联邦财政支出呈刚性上升趋势。2020年前三季度,俄罗斯联邦预算支出149880亿卢布,与2019年同期相比增加30390亿卢布,涨幅达25.4%。依据《2021年-2023年俄罗斯联邦预算》<sup>①</sup>,至2020年底,俄罗斯联邦财政支出达到23734亿卢布,同比增长29.7%。其中,民生支出是俄罗斯联邦财政支出的核心,教育、医疗、住房、社会政策等民生支出约为财政支出的35.5%;全国性问题支出首次超过国防支出,达36391亿卢布,同比扩大近1.6倍,占财政总支出的比重为15.3%;国防支出达到33089亿卢布,为财政支出的13.9%。

自2020年3月27日起,俄罗斯央行开始实施大规模抗疫支持计划。据俄政府新闻局公布的数

据,3月中旬之后的一个月,俄罗斯实施反危机计划的财政支出规模约为2.1万亿卢布。截至5月初,用于反危机计划的财政总费用超过当期GDP的6.5%。6月2日,俄罗斯又发布经济复苏计划,提出将分适应、复苏、积极增长3个阶段拨款5万亿卢布重点资助500项经济活动,并于2021年逐步实施完成,以克服疫情引起的经济衰退,最大程度减缓国民经济下跌幅度,最终稳定增加居民的实际收入。

一系列的救助与补贴措施,使财政用于医疗、住房与国民经济支出不断上升。据统计,2020俄罗斯医疗卫生支出为12647亿卢布,为GDP的1.1%,较2019年同比增长近90%;住房和公共设施支出约为38399亿卢布,占GDP的0.3%,同比上涨42.2%;国民经济支出达到31907亿卢布,占GDP的2.8%,同比提升近17.7%(见表2)。

表2 2020年俄罗斯联邦财政支出情况

	绝对额(亿卢布)	占财政支出比重(%)	占当年GDP比重(%)	同比增幅(%)
总计	237342.07	100	20.9	29.7
全国性问题	36391.05	15.3	3.2	155.6
国防	33088.65	13.9	2.9	12.0
国家安全和执法	23591.42	9.9	2.1	6.5
国民经济	31906.52	13.4	2.8	17.7
住房和公共设施	3839.92	1.6	0.3	42.2
环境保护	3017.20	1.3	0.3	50.9
教育	10112.30	4.3	0.9	17.5
文化影视	1449.38	0.6	0.1	13.5
医疗卫生	12646.69	5.3	1.1	86.5
社会政策	57670.91	24.3	5.1	18.4
体育项目	743.74	0.3	0.1	15.0
大众传媒	1011.92	0.4	0.1	27.5
债务偿还	8969.56	3.8	0.8	9.5
转移支付	12902	5.4	1.1	26.8

资料来源:Пояснительная записка к проекту федерального закона “О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов”。

<sup>①</sup>Пояснительная записка к проекту федерального закона “О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов”。

### 3. 赤字形势严峻引发债务规模扩大

持续下降的财政收入与不断增长的财政支出现状,导致俄罗斯联邦财政重回赤字状态。依据《2020年-2022年俄罗斯联邦预算》,2020年俄计划实现预算盈余8761亿卢布,但疫情的冲击使当前的实际状况十分艰难,仅半年时间,俄罗斯就产生了较大规模的预算赤字。依据2021年-2023年预算法估计,至2020年底,俄罗斯联邦预算赤字达47093亿卢布,占GDP的4.4%,这一赤字规模约为2009年<sup>①</sup>的两倍。

为弥补猛增的预算赤字,俄罗斯开始增发国内债券。俄罗斯联邦对外贸易银行首席执行官安德

烈·克斯汀在一次战略论坛中指出,当前俄罗斯政府的内债规模完全处于可控范围,有继续增加的空间,且俄罗斯正面临加速经济复苏的任务,因此建议通过发行国债来补充联邦财政的不足。2020年7月31日,俄罗斯出台联邦法律《关于对俄罗斯联邦预算法以及某些联邦立法的修正案》(第263-Ф3号),批准了2020年俄政府的内债规模可达4.1万亿卢布,这是近15年以来的最大值。2020年第三季度,俄罗斯增发国债12376亿卢布,约为原计划数额的1.2倍。截至12月1日,俄罗斯政府内债规模为146858.5亿卢布,与1月1日相比增加了45139.2亿卢布,增幅达44.4%(见图4)。

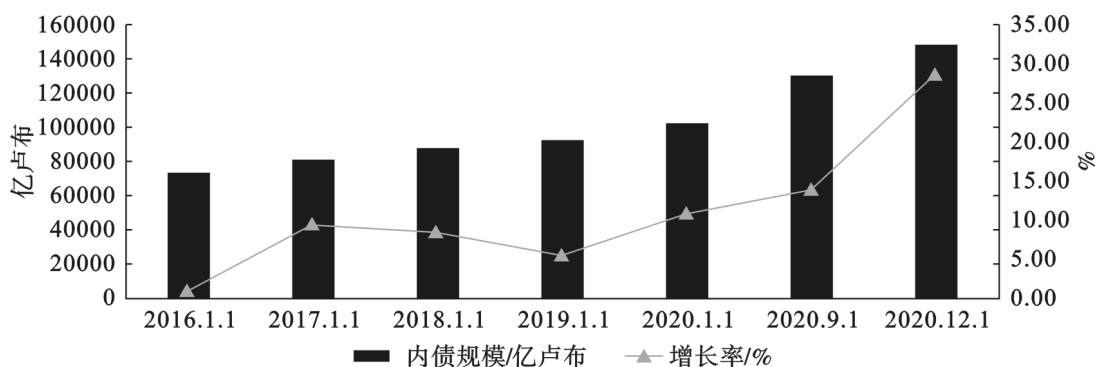


图4 俄罗斯联邦政府内债规模变化情况

资料来源:俄罗斯联邦财政部官方网站。

## 四、俄罗斯国家福利基金对冲财政风险的作用

在疫情爆发后的前几个月内,俄罗斯国家福利基金的规模不降反增,成为俄罗斯应对经济危机的财政基础与支撑,在保障预算平衡、减缓经济衰退、平抑经济波动方面发挥了重要作用。

### (一) 财政储备为俄罗斯应对危机提供安全缓冲

2020年以来,俄罗斯国家福利基金依然保持上升趋势。截至年底,国家福利基金规模达到124475亿卢布,占GDP的11.6%,相较于2019年增加了46744亿卢布,增幅达60.1%。受原油价格下跌的影

响,2020年基金的矿产资源开采税及石油出口税超额收入29568亿卢布,同比下降30.6%。同年,汇率差额给国家福利基金带来3931亿卢布的收入,在汇率差的基础上对基金进行重估的增值额高达16667亿卢布。而在2019年,汇率差与基金重估损失3804亿卢布(见表3)。

值得关注的是,在2020年第二季度,俄罗斯国家福利基金忽然猛增。4月初,基金规模达到128557.5亿卢布,环比增长了55.8%(见图5)。在本文看来,这主要缘于以下两点:(1)与2019年7月情况相似,俄罗斯财政部针对上一年积累的外汇资金,一次性记入了国家福利基金,使基金的规模得以大幅上升。(2)在卢布贬值趋势下,外汇市场的汇率差给基金带来了一定的汇兑收益。鉴于国家福利基金主要通过购买外汇的形式存入俄罗斯中央银

<sup>①</sup>由于受到金融危机的影响,2009年,俄罗斯国民生产总值创下独立后的最高跌幅,联邦财政收入也严重受创,当年俄罗斯联邦财政赤字为2.32万亿卢布。

表3 2019年-2020年国家福利基金收入结构对比

	2019年	2020年
矿产资源开采税及石油出口税超额收入(亿卢布)	42614	29568
汇率差额(亿卢布)	-1393	3931
汇兑资产重估(亿卢布)	-3804	16667

资料来源:Пояснительнаязаписка к проектуфедеральногозакона “О федеральномбюджетена 2021 год и наплановый период 2022 и 2023 годов”。

行,外币升值使基金的实际资产得以提升。在2020年前4个月中,卢布贬值所产生的汇率差使俄国家福利基金增值91.75亿卢布。俄罗斯联邦政府财政

金融大学教授康斯坦丁·奥尔多夫认为,美元汇率每上升10卢布,就能为国家福利基金带来约1.7万亿卢布的收益。

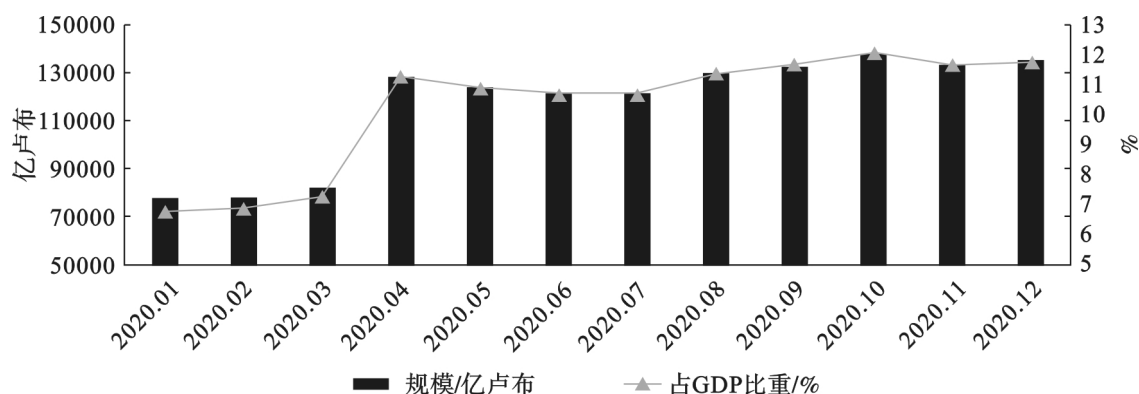


图5 2020年俄罗斯国家福利基金规模变化情况

数据来源:俄罗斯财政部官方网站, [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=27068-obem\\_fonda\\_natsionalnogo\\_blagosostoyaniya](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=27068-obem_fonda_natsionalnogo_blagosostoyaniya)。

疫情爆发后,俄罗斯国家福利基金持续消耗三个月,为应对经济危机提供了及时且有效的缓冲。2020年5月,福利基金规模下降至124058亿卢布,6月降至121615亿卢布,7月进一步减少至121396亿卢布。4-7月,基金规模累计消耗7162亿卢布,占GDP的比重也由11.3%降低至10.7%,下降了0.6个百分点。

#### (二)为反危机计划注资以平抑经济波动

在疫情的影响下,俄罗斯社会总需求骤降,许多企业面临资金链断裂的风险,企业运营严重受挫。俄罗斯战略研究中心(ЦСР)的调查显示,新冠疫情导致约1/3的企业濒临破产,尤其在服务贸易、建筑业以及医疗卫生和制造业等领域,受到的冲击更为明显。由此,俄罗斯启动抗疫反危机计划,重点扶持相关行业及中小企业,尽量降低社会与经济动荡。期间,俄罗斯国家福利基金为反危机计划提供了大量补充与支持。

#### 1.支持公共部门财政支出

在国家福利基金支持下,俄罗斯财政部于2021年3月21日开始执行优先行动计划,确定了3000亿卢布的财政资金以应对当前局势,主要措施包括进口药品零关税、简化政府采购程序等;3月31日,财政部又预留1.4万亿卢布用于控制疫情蔓延,主要用于健康措施、公民社会救助、支持联邦主体延期支付预算贷款等支出。

#### 2.支持信贷机构资金需求

俄罗斯国家福利基金还为信贷机构提供支持,帮助其给中小企业以及实体经济部门提供贷款或直接注入资金,在保证企业平稳运行的同时,推进国家重点项目的实施。截至2020年9月,俄罗斯政府从国家福利基金中支出5805亿卢布,专门用于支持金融机构与受疫情影响严重的企业。其中,用于确保俄罗斯对外经济银行资本充足的资金为3364.1亿卢布,为实体经济部门提供627亿卢布的



资金支持，向住房抵押贷款公司借款 400 亿卢布，为中小企业提供贷款支持 300 亿卢布等(见表 4)。

表 4 俄罗斯国家福利基金向企业提供贷款与资金支持

项目	金额
向俄罗斯信贷机构提供贷款支持	291.8 亿卢布
向中小企业提供贷款支持	300 亿卢布
对住房抵押贷款公司的借款	400 亿卢布
确保俄罗斯对外经济银行的权益资本充足	3364.1 亿卢布
对实体经济部门的资金支持	574.9 亿卢布(用于资助莫斯科地铁购置及租赁项目); 52.1 亿卢布(用于资助机场建设项目)。
其他领域资金支持	822.1 亿卢布
总计	5805 亿卢布

资料来源:俄罗斯财政部官方网站, <https://minfin.gov.ru>。

### 3.有效抑制经济下跌

在财政储备得到充分保障的情况下,俄罗斯共拿出国家福利基金近 2.3 万亿卢布,约为此次抗疫反危机支出的 88.1%,用于支持金融企业与实体部门,刺激经济复苏。在采取一系列措施后,俄罗斯经济下降趋势明显放缓。根据俄罗斯统计局评估,2020 年第三季度俄罗斯国内生产总值下滑 5%,比预计的 5.9%减少近 1 个百分点。工业生产情况也有所改善,5 月俄罗斯工业产值同比下滑 9.6%,7 月下滑 8%,8 月下降幅度进一步降为 7.2%。同时,俄罗斯居民失业状况得以控制,全国失业率没有继续大幅上升,7-8 月的失业率稳定在 6.3%的水平。因此可以说,在俄罗斯反危机措施中,国家福利基金发挥了较为积极的作用。

#### (三)弥补短缺的财政收入以收紧预算缺口

在俄罗斯与沙特阿拉伯新一轮减产协议谈判破裂,以及新冠肺炎疫情的双重冲击下,原油价格急剧下跌。2020 年 4 月初,俄产乌拉尔油价探底至 10.5 美元/桶,为 1999 年 3 月以来最低水平。由于俄罗斯近 40%的财政收入依赖于能源产业,因此,油价暴跌造成矿产资源开采税与石油出口税收入大幅减少,联邦财政收入严重短缺。2020 年上半年,俄罗斯取得的矿产资源开采税与石油出口税收入仅为上一年同期的 65%。受此影响,尽管非能源部门收入增长约 20%,但仍无法弥补巨大的收入缺口,

使上半年联邦财政总收入同比下滑近 5%。

根据俄罗斯预算法典规定,当油价低于 42.4 美元/桶时,俄罗斯央行可在公开市场拍卖国家福利基金中的等值外汇,以弥补因油价下跌导致短缺的预算收入。2020 年 4 月,即疫情爆发初期,俄罗斯国家福利基金账面可流动资金为 128558 亿卢布,占同期 GDP 的 11.3%,其在俄罗斯中央银行单独账户的外币结构为 572.3 亿美元、494.8 亿欧元、96.2 亿英镑。4-8 月,俄罗斯财政部出售了国家福利基金在中央银行账户中的部分外汇储备,共计 6650 亿卢布,用于填补联邦财政收入,这一数额约为石油部门税收收入的 25%。

尽管国家福利基金已弥补了部分预算收入,但俄罗斯仍出现了大量财政赤字,因此,在弥补联邦预算收入的基础上,财政部继续使用国家福利基金填补联邦财政缺口。自 2020 年 8 月开始,俄罗斯多次使用国家福利基金弥补财政缺口。俄中央银行共出售 17.06 亿美元、14.39 亿欧元与 2.9 亿英镑,共计 2898.4 亿卢布记入联邦预算账户,用于弥补联邦财政赤字,这一数值约为同期联邦财政赤字的 20%(见表 5)。

#### (四)未来国家福利基金仍继续为经济与财政稳定兜底

疫情对俄罗斯财政冲击延续至今后几年,之前计划的预算盈余全部转化为预算赤字,这体现在最

表 5 2020 年俄罗斯国家福利基金弥补财政赤字情况

月份	弥补财政收支缺口金额	出售外汇情况
8 月	35.561 亿卢布	0.214 亿美元、0.18 亿欧元、0.036 亿英镑
9 月	572.039 亿卢布	3.404 亿美元、2.883 亿欧元、0.581 亿英镑
10 月	1103.311 亿卢布	6.407 亿美元、5.44 亿欧元、1.096 亿英镑
11 月	664.365 亿卢布	3.86 亿美元、3.272 亿欧元、0.652 亿英镑
12 月	523.17 亿卢布	3.171 亿美元、2.609 亿欧元、0.525 亿英镑

资料来源：俄罗斯财政部官方网站，<https://minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/news/>。

新的联邦预算中。2020 年 12 月 8 日，俄罗斯出台《2021 年—2023 年联邦预算》(第 385-Φ3 号)。依据该联邦法，2021 年—2023 年，俄罗斯联邦预算赤字分别为 27550 亿卢布、12475 亿卢布、14086 亿卢布，占 GDP 的比重分别为 2.4%、1.0%、1.1%。而依据 2019 年出台的《2020 年—2022 年联邦预算》(第 380-Φ3 号)，2021 年与 2022 年俄罗斯预算盈余分别为 701.4 亿卢布、372.7 亿卢布。

在今后三年，增发国债是俄罗斯政府弥补财政赤字的主要方式，国家福利基金则主要为经济复苏预留充足储备，并承担一部分弥补财政赤字的功能，在减缓经济衰退、促进经济平稳发展的同时，保障国家预算平衡。2021 年，福利基金用于补贴预算缺口的资金计划为 950 亿卢布，之后两年减少为 38

亿卢布。总体来看，俄罗斯政府对国家福利基金的使用持较为保守的态度，在非必要的情况下避免消耗更多基金，为国家的中长期发展预留丰沛的财政储备。

依据 2021 年—2023 年联邦预算，俄罗斯国家福利基金规模将继续扩大，由 124873 亿卢布升至 134744 亿卢布，累计增长 79%，占 GDP 的比重均超 10% (见表 6)。其中，基金的汇率差额和货币重估值预测分别为 1350 亿卢布、1550 亿卢布与 1280 亿卢布。国家福利基金的多数资金存放于中央银行的专门账户中，这部分资金由 2021 年的 82382 亿卢布增至 2023 年的 92527 亿卢布，约为基金总额的 66%；另一部分则存放于其他金融资产账户中（包括用于投资的资金），约为国家福利基金总储备的 34%。

表 6 2021 年—2023 年俄罗斯联邦预算财政主要指标变化情况

年份	2021	2022	2023
财政收入(亿卢布)	187651	206375	222627
占 GDP 比重(%)	16.2	16.6	16.8
财政支出(亿卢布)	215201	218850	236713
占 GDP 比重(%)	18.6	17.6	17.8
(-)赤字/(+)盈余(亿卢布)	-27550	-12475	-14086
占 GDP 比重(%)	2.4	1.0	1.1
赤字补充资金来源:政府债务(亿卢布)	29376	20990	23878
国家福利基金补充(亿卢布)	950	38	38
年末国家福利基金规模(亿卢布)	124873	126382	134744
占 GDP 比重(%)	10.8	10.2	10.1
国家福利基金的汇率差额和重新估计增加额(亿卢布)	1350	1550	1280
存放在中央银行的福利基金数量(亿卢布)	82382	84021	92527
存放于其他金融资产中的福利基金数量(亿卢布)	42491	42362	42218

资料来源：Пояснительная записка к проекту федерального закона “О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов”。

## 五、思考与启发

俄罗斯的实践表明,面对突发的危机,财政预算稳定基金能保证财政平稳过渡,无需过度依赖削减支出或提高税率维持财政平衡,并促进宏观经济发展目标的实现。这一思路与做法对同样拥有预算稳定调节机制的中国来说,具有一定的启示与借鉴意义。

### (一)重视超额储备所发挥的风险对冲功能

俄罗斯的财政稳定在很大程度上依赖于以能源出口为主的收入,是一种典型的资源型财政。但过分依赖能源出口的经济结构存在极大的不稳定性,一旦遭遇资源枯竭或资源价格下跌,国家的财政与经济形势就有可能由盛转衰。因此,确保财政的长期稳定和可持续发展,是许多资源型国家或地区面临的重要问题。正如我国的抚顺和大庆,丰富的煤炭与石油资源曾为当地财政与经济带来十分丰厚的收入,但资源生产期的超额收入未被有效储存,随着资源逐渐枯竭,曾经的巨额收入也被消耗殆尽。

俄罗斯将超额石油税收收入储备起来,用于弥补必要时的财政支出,对于缓解油价下跌导致的财政收入骤减,发挥着不容忽视的缓冲和调节作用。当经济高涨时,俄罗斯将财政超额收入存入稳定基金,避免财政收入的盲目消耗,防止非正常财政支出的扩张,对经济起到“降温”作用;当经济遭遇危机时,政府运用之前储备的基金,弥补财政赤字,为反危机计划注入资金以实现反危机目标,对经济起到“提振”作用。

在此次疫情中,充沛的财政储备在一定程度上提升了俄罗斯应对危机的信心。在经济衰退以及油价下跌导致收入大量减少时,国家福利基金能使政府不必削减支出或提高税率来保障预算平衡,从而避免了可能加剧宏观经济波动的财政紧缩。由此,建立长期可持续的财政预算稳定调节机制具有重要意义。

### (二)进一步完善财政预算稳定调节机制

2007年,我国建立中央预算稳定基金,从2006年财政超收收入中划入500亿元。随后,各地也根据当地实际情况,建立本级预算稳定调节基金。作为财政资金的“蓄水池”,预算稳定调节基金储备一般公共预算的超收收入,弥补未来有可能遭遇的预

算缺口。我国虽然设立了预算稳定调节基金,但仍存在一些问题。

一是规模限制难以遏制年底突击花钱的现象。《国务院办公厅关于进一步做好盘活财政存量资金工作的通知》(国办发〔2014〕70号)规定“预算稳定调节基金编制年度预算调入后的规模,一般不超过当年本级一般公共预算支出总额的5%。超过5%的,各级政府应加大冲减赤字或化解政府债务支出力度。”这一规模限制不能遏制年底突击花钱的现象。对于财政运行良好的地方政府来说,财政赤字与债务都较少,预算稳定基金规模较大,为保证基金规模处于规定范围,只能在年底突击花钱,有些地方还会通过隐瞒收入与虚列支出等违规方式控制预算稳定调节基金的规模。

二是预算稳定调节基金的功能未有效发挥。依照我国《预算法》规定,“各级一般公共预算按照国务院的规定可以设置预算稳定调节基金,用于弥补以后年度预算资金的不足。”但该法没有明确其具体用途,这增加了预算监管的难度。对于经济薄弱的地区,为加快地方经济发展、保障民生财政刚性需求,政府会加大财政投入,不得不将当年财政超收收入直接花掉,以至于无法储备充足的调节基金应对突发危机。而对于经济发达地区,财政运行良好且连年超收,预算稳定调节基金规模不断扩大,其储蓄功能又明显大于调节作用。

三是对结余基金的管理不够完善。《预算稳定调节基金管理暂行办法》(财预〔2018〕35号)指出,“各级一般公共预算的稳定调节基金应当在同级国库单一账户储存。”这强调了预算稳定调节基金的单一账户集中化存储管理,虽有利于减少基金使用的行政干预,但没有对基金结余的保值、增值作出明确规定。

反观俄罗斯,在落实预算稳定调节过程中,俄罗斯将国家福利基金的形成、使用与管理都详细写入俄罗斯《预算法典》中,为福利基金提供了良好的法律保障,并真正在实践中发挥了预算稳定调节机制的作用。

### (三)建立预算稳定调节基金的长期筹资渠道

尽管我国《预算法》对预算稳定调节基金进行

了规定,但在实际建立过程中,由于各地区差异较大,预算管理各不相同,预算稳定调节基金的建设情况不尽完善,在长期中也没有形成稳定的筹资来源。

考虑到土地出让金是我国地方财政收入的主要来源,而土地资源的供给具有稀缺性,使地方政府通过出让城市土地存量、进行土地拆迁等方式获取土地纯收益的空间不断缩小,因此土地财政在长期来看具有极大的不稳定和不可持续性。尽管未来房产税可能成为地方政府的财政收入来源,但在房产税制度尚未完善,地方政府可出让土地规模不断减少的情况下,一旦土地出让收入出现绝对下降,地方政府无法在短时间内寻找新的财源之时,势必会对地方财政收支造成巨大压力,进而形成财政风险。

为此,可以考虑在土地出让金与预算稳定基金之间建立联系,在土地出让收入尚未出现绝对下降,仍有调节和引导空间时,形成缓冲机制。可尝试按照一定比例将地方层级的超额收入计提存入预算稳定调节基金,为未来政府积累财力。一方面,这种做法可以合理分配政府代际间的土地收益,避免在经济高涨期,增收的额外收入被不合需求的财政扩张所浪费。另一方面,将土地出让金收入纳入预算调节基金,还可降低土地财政对地方财政造成的不稳定风险,使未来的财政在面临危机时,无需以破坏财政健康、恶化经济循环为代价,可在一定程度上减轻政府压力,兼顾财政的安全与稳定。

#### 参考文献:

- [1] 白忠涛. 逆全球化浪潮中俄罗斯经济平衡的财政作用[J]. 财政科学, 2019(04).
- [2] 丁超. 制裁背景下俄罗斯财政政策的演化逻辑与未来方向: 以预算规则为线索[J]. 欧亚经济, 2020(03).
- [3] 傅志华. 俄罗斯的预算稳定基金及其作用[J]. 中国财政, 2005(04).
- [4] 雷婕. 俄罗斯资源型财政可持续发展研究[D]. 中央财经大学, 2018.
- [5] 李建民. 油价下跌和新冠肺炎疫情下的俄罗斯经济: 影响与政策选择[J]. 俄罗斯学刊, 2020(03).
- [6] 马蔡琛, 张莉. 构建中的跨年度预算平衡机制: 国际经验与中国现实[J]. 财政研究, 2016(01).
- [7] 童伟. 俄罗斯政府预算制度[M]. 北京: 经济科学出版社, 2013年.
- [8] 童伟. 俄罗斯中期预算改革: 原因, 现状及发展趋势[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2008(03).
- [9] 徐坡岭. 新冠肺炎疫情对俄罗斯经济的影响: 抗疫反危机措施、经济运行状况与增长前景[J]. 新疆财经, 2020(04).
- [10] 徐志, 杨蓉洁. 预决算偏离度视角下的预算稳定调节基金研究[J]. 财政监督, 2019(07).
- [11] 中国财政科学研究院. 世界主要国家财政运行报告(2019)[M]. 中国财政经济出版社, 2020.
- [12] Харитоненко Лидия Богдановна, Шмиголь Наталия Сергеевна. Опыт управления резервным фондом и необходимость его учета в функционировании фонда национального благосостояния // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования, 2020, 3(45).
- [13] Акроэкономические эффекты от повышения НДС с 18% до 20%. <https://www.iep.ru/ru/makroekonomicheskie-effekty-ot-povysheniia-nds-s-18-do-20.html>.
- [14] Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. N 459-ФЗ "О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов" (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/72116686/>.
- [15] Исполнение федерального бюджета в 2019 году: новые антирекорды. <https://www.rea.ru/ru/org/cathedries/finpricekaf/PublishingImages/Pages/аналитические-материалы/Анализ%20исполнения%20федерального%20бюджета%20за%202019%20года.pdf>.
- [16] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71966310/>.
- [17] В России назвали товары которые подорожают из-за девальвации рубля. <https://www.rosbalt.ru/business/2020/03/11/1832038.html>.
- [18] Экспортная пошлина на нефть в России с 1 мая 2020 г. снизится в 7,6 раза. <https://neftegaz.ru/news/finance/542588-eksportnaya-poshlina-na-neft-v-rossii-s-1-maya-2020-g-snizitsya-v-7-6-raza/>.
- [19] Девальвация рубля приносит триллионы: эксперты назвали опасный инструмент наполнения ФНБ. <https://www.mk.ru/economics/2020/06/21/devalvaciya-rublya-prinosit-trilliony-eksperty-nazvali-opasnyy-instrument-napolneniya-fnb.html>.
- [20] Минфин понизил оценку дефицита бюджета в 2020 году до 4% ВВП. Но будущее госфинансов зависит от нефтяных цен. <https://www.rbc.ru/economics/08/09/2020/5f5789a59a7947e8efc72047>.
- [21] Расстратить ФНБ за два года было бы неправильно. <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2020/05/05/829608-ne-hochetsya-dolgovuyu-spiral>.

【责任编辑 王东伟】