

制裁背景下俄罗斯财政韧性 研究与启示

田雅琼 林琳

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:俄乌冲突以来,面对美欧多轮大规模极限制裁,俄罗斯财政与经济表现出一定韧性。制裁之下,俄罗斯预算稳定基金(现称“国家福利基金”)为应对危机发挥了至关重要的作用。即使在2020年的新冠肺炎疫情暴发期间,俄罗斯仍在极力避免使用该基金,而如今面临不断加剧的制裁与严峻形势,迫使俄罗斯决定加大对基金的使用力度。冲突发生后,俄罗斯实行部分战时财政经济动员,包括紧急从国家福利基金向联邦预算调入资金,并将新发生的本应记入国家福利基金的超额油气收入临时划拨联邦预算,以此缓解联邦财政的支出压力。梳理俄罗斯财政应对危机的做法,有如下启示:应提高风险意识,统筹考虑平时财政与战时财政的关系,做到平战结合;以更加开放的姿态应对复杂的国际局势,力争与西方国家保持紧密的经济往来与联系,积极探索国家间合作新模式;重视预算稳定基金的关键作用,发挥跨年度预算管理的宏观风险管理功能。

关键词:俄罗斯 制裁 财政韧性 国家福利基金

中图分类号:F811 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)08-0098-15

一、引言

俄乌冲突已超过一年,至今仍在继续,冲突的长期化对于双方国家乃至整个国际社会来说都是难以承受之痛。2023年2月,欧盟讨论了一项关于延长对俄制裁期限的提议。自2022年2月底以来,欧盟已经批准了9项针对俄罗斯的制裁措施,其中包括金融、贸易限制以及个人制裁,涉及1386名个人和171家企业。然而,即便如此,俄罗斯经济与财

政均表现出一定韧性。2022年,俄罗斯的经济表现远好于预期,一些国际组织预计2023年俄罗斯GDP增速有望转正。

2022年,俄罗斯经济下滑2.1%,远好于国际组织对于俄罗斯经济将会崩溃的预测。此外,俄罗斯联邦财政收入一直处于增长状态。2022年前11个月,联邦财政仍有盈余7428亿卢布,只是由于12月提前支出次年部分费用,导致当月财政支出激增,使全年产生3.3万亿卢布赤字,但仍低于2020

[收稿日期]2023-04-14

[作者简介]田雅琼,博士,全球风险治理中心博士后,研究方向为俄罗斯财政经济;林琳,通讯作者,硕士研究生,全球风险治理中心实习研究员,研究方向为俄罗斯、乌克兰财政问题。

年的赤字水平。值得关注的是,2022年12月的“限价令”对俄罗斯油气收入产生很大冲击,致使当月与次月的油气收入持续下降,联邦财政收入也随之产生较大波动。整体来看,俄罗斯财政运行较为平稳。不过,短期内俄罗斯的财政形势仍面临较大风险,存在经济增长潜力受挫、财政储备规模收缩、油气贸易受阻等问题。基于此,本文尝试对制裁背景下俄罗斯财政形势进行深入剖析,研讨俄罗斯预算稳定基金对财政韧性的贡献程度及作用发挥,并跟踪俄罗斯未来将面临的严峻形势与风险。通过梳理俄罗斯应对战争与制裁的相关举措,总结其对我国应对当前复杂国际经济形势的有益启发。

二、俄罗斯遭受西方国家不断加码的极限制裁

经济制裁是现代国际关系中最常见的非军事胁迫工具之一。2008年国际金融危机爆发后,经济全球化就进入了转型调整阶段。随着2022年乌克兰危机升级,各国开始深度调整国际战略,世界政治经济秩序重回大国竞争时代,经济全球化迈入深度调整进程。^①美欧对俄罗斯的制裁可以追溯至十年前。2012年的《马格尼茨基法案》是美国对俄罗斯发起制裁的起点;2014年,克里米亚危机致使美国开始对俄罗斯实施系统性制裁。2022年的俄乌冲突则是美欧对俄罗斯制裁的转折点;2月24日,俄罗斯在乌克兰开展特别军事行动,西方国家开始对俄罗斯经济实施全面围堵。可以说,如果将2022年以前的阶段称为常规制裁阶段,那么其后则进入全方位、无差别和大规模极限制裁阶段。

^①徐坡岭.综合国力视角下的国家经济实力与美欧制裁对俄经济实力影响评估[J].欧亚经济.2023(01)。

^②徐坡岭.综合国力视角下的国家经济实力与美欧制裁对俄经济实力影响评估[J].欧亚经济.2023(01)。

^③张春友.俄罗斯出台石油“限价令”反制措施[N].法制日报.2023-02-06。

此次西方战役级制裁的目标主要指向俄罗斯的金融、对俄出口管制等方面。首先,美欧在制裁联盟内要求各成员国停止进口俄罗斯石油、天然气和其他商品,目的是造成俄罗斯的国际收入和外汇储备枯竭。其次,制裁领域囊括了全行业。2014年美国对俄罗斯实施的制裁主要针对俄罗斯制造业,打击俄罗斯产业链供应链。2022年2月之后,制裁则从工业领域提升至全行业全产业的程度。最后,制裁指向芯片、人工智能、数字设备、电子光学仪器等对武器弹药生产具有基础作用的产业和企业^②。

2022年12月5日,欧盟发起对俄罗斯石油出口“限价令”,直接目的是切断俄罗斯赖以生存的能源出口创汇通道。乌拉尔石油的平均交易价格立刻在12月跌至50.47美元/桶,环比下滑16美元/桶,是2020年12月以来的最低值。尽管普京曾要求俄罗斯全力保证以俄乌冲突为导向的军工生产,但能源出口受阻,牵一发而动全身,对俄罗斯的影响是深远的。俄罗斯副总理诺瓦克强调,对俄能源出口限价是一种赤裸裸的政治行为。据西方媒体的统计,对于现在的俄罗斯来说,只有石油出口价格维持在80美元/桶以上时,联邦财政才能收支平衡。^③

对于此,俄罗斯也出台了针对石油“限价令”的反制措施,最直接的方式是不再向执行“限价令”的国家提供俄罗斯石油和石油产品。尽管如此,“限价令”的影响仍不容小觑。目前,虽然俄罗斯的能源合作伙伴没有受到“限价令”的直接束缚,但开始考虑为自身争取更多的折扣。以印度为例,作为仅次于中国和美国的世界第三大原油进口国,在西方实施反俄制裁后,印度并未停止购买俄罗斯石油。2022年初,俄罗斯在印度石油进口中所占份额仅有0.2%,到年底份额已超过20%。2023年1月27日,印度G20协调人康德表示,印度将继续采购俄罗

斯石油,能买多少就买多少,并正研究采用本币结算的方式。此前,印度媒体曾“放话”,一旦俄罗斯卖给印度的石油超过“限价令”规定的每桶 60 美元,印度可能会考虑加入对俄实施价格上限的国家行列。^①

具体来看,自 2022 年 2 月以来,欧盟先后对俄罗斯实施十轮制裁,涉及俄罗斯的能源、经贸等多个领域。其中,第一轮主要包含对资本市场的限制、对公民和公司的金融制裁以及对卢甘斯克/顿涅茨克地区的制裁等;第二轮涉及对银行借贷、国企股票、居民存款实施制裁,以及对运输部门和部分技术、货物出口采取限制措施;第三轮对俄罗斯银行以及海事部门实施制裁,并将部分银行排除在 SWIFT 体系之外;第四轮进一步对俄罗斯设置贸易壁垒,限制俄罗斯进出口,涉及奢侈品、钢铁行业、

能源等部门;第五轮全面制裁包含俄罗斯第二大银行在内的四家银行,并对俄罗斯量子计算机、半导体、酒精饮料等商品和技术实施制裁;第六轮全面禁止俄罗斯石油产品出口,冻结部分公司和个人资产等;第七轮包括限制往来欧盟的俄罗斯船只,限制俄罗斯法人在欧盟的存款等措施;第八轮继续扩大对俄罗斯限制物品清单,加强俄罗斯钢铁产品、煤炭以及石油产品出口禁令等;第九轮扩大俄罗斯受制裁人员名单,并加强对俄罗斯采矿业的限制等;第十轮禁止俄罗斯军用电子元件的出口,对俄军用货物实施贸易限制,继续制裁数十名俄罗斯个人和实体等(见表 1)。

三、俄乌冲突后俄罗斯财政经济表现出

表 1 2022 年欧盟对俄罗斯的十轮制裁

	制裁内容
第一轮	1.资本市场限制。(1)禁止俄罗斯政府、俄罗斯中央银行或代表俄罗斯中央银行或在其指导下行事的任何法人、实体或机构在 2022 年 3 月 9 日后发行的证券和货币市场工具。该禁令包括与发行这些证券有关的证券服务或辅助服务。(2)2022 年 2 月 23 日后禁止向上述法人、实体或机构借款或接受其借款。2.对自然人和公司实施金融制裁。(1)对于 350 名赞成俄罗斯承认卢甘斯克 / 顿涅茨克为主权国家的俄罗斯议会议员,冻结所有资金和经济资源。(2)禁止直接或间接向名单所列个人提供资金或经济资源。如果接受者或最终用户本身未列入名单,但由附件一所列实体控制,也可禁止提供资金或经济资源。(3)制裁 950 名俄罗斯个人和组织,包括俄罗斯副总理格里戈连科、国防部长绍伊古、俄罗斯国家银行“Promsvyazbank”和罗曼·阿布拉莫维奇。3.制裁卢甘斯克 / 顿涅茨克地区。(1)对克里米亚 / 塞瓦斯托波尔的贸易实施制裁,欧盟与卢甘斯克 / 顿涅茨克之间的贸易将受到大幅限制。(2)禁止进口原产于指定地区的货物,以及直接或间接提供与进口有关的融资。(3)禁止投资活动,禁止在卢甘斯克 / 顿涅茨克收购或增加房地产所有权权益以及建立合资企业或提供相关投资服务。(4)禁止出口部分货物和技术,特别是与运输、能源和通信等关键部门有关的货物和技术。
第二轮	1.禁止俄罗斯银行在欧盟借贷。2.禁止交易俄罗斯国有企业的股票。3.禁止接受俄罗斯公民或居民超过一定价值的存款,禁止向俄罗斯客户出售以欧元计价的证券。4.对俄罗斯运输部门的备件和其他技术的供应将被切断。5.对两用货物和技术还有额外的出口实施限制,包括有助于改善俄罗斯国防和安全部门的商品和技术。6.禁止销售、供应和出口某些炼油货物和技术。7.签证政策限制:俄罗斯外交官和商人的入境机会将受到限制。8.德国政府停止“北溪 2 号”管道项目的授权程序。
第三轮	1.将部分银行排除在“SWIFT”之外。2.对俄罗斯中央银行实施限制。决定进一步限制俄罗斯中央银行通过国际金融交易支持卢布汇率的能力。禁止与俄罗斯中央银行储备和资产管理有关的交易,以及与代表俄罗斯中央银行或按俄罗斯中央银行(例如俄罗斯国家财富基金)指示行事的法人或实体进行交易。3.成立一个由美国和欧盟代表组成的特别工作组,以确保迅速实施制裁,并冻结受制裁个人及其家人和公司的资产。4.禁止俄罗斯飞机进入欧盟领空。5.广播公司不得广播俄罗斯媒体消息。6.对海事部门实施制裁,对于一些海运货物和技术,无论是否原产于欧盟,均不得直接或间接向俄罗斯的自然人或法人供应或出口。此外,受贷款、可转让证券和货币市场工具融资限制的法人和实体名单已扩展到海事部门。

^①张春友.俄罗斯出台石油“限价令”反制措施[N].法制日报.2023-02-06。

续表 1

	制裁内容
第四轮	1.俄罗斯在欧盟市场上所谓的最惠国待遇(MFN)地位将被撤销。因此,俄罗斯作为世贸组织成员享有的重要优势将被取消。这将允许成员国单方面对俄罗斯征收关税并设置其他贸易壁垒。2.俄罗斯国家和主要精英将被阻止交易加密货币,以防止规避已经存在的制裁。3.禁止从欧盟向俄罗斯出口奢侈品,包括葡萄酒、啤酒、香烟、香水、服装、珠宝等。4.停止俄罗斯从欧盟进口钢铁行业相关必需品。禁止直接或间接提供与特定商品相关的技术援助、中介服务、融资或金融援助,包括金融衍生品以及保险和再保险。5.不允许向俄罗斯出口能源部门的设备、技术和服务。6.俄罗斯国家和俄罗斯公司将不再被欧盟评级机构允许评级。7.禁止与部分俄罗斯国有企业进行交易。
第五轮	1.禁止每年从俄罗斯进口价值 4 亿欧元的煤炭。2.全面禁止与四家俄罗斯银行进行交易,其中包括俄罗斯第二大银行 VTB。3.禁止俄罗斯船只和俄罗斯运营的船只停靠欧盟港口(例外情况包括某些必需品,如农产品和食品、人道主义援助和能源)。4.对俄罗斯的额外某些商品和技术(例如量子计算机、先进半导体、敏感机械和运输设备)实施 10 亿欧元的定向出口禁令,以削弱俄罗斯的技术基础和工业能力。5.进一步禁止进口木材、水泥、海鲜和酒精饮料(伏特加)。6.禁止俄罗斯公司参与欧盟成员国的公共合同授予,并排除欧盟或其成员国对俄罗斯公共机构的任何财政支持。
第六轮	1.全面禁止通过海上进口俄罗斯石油(原油和石油产品),约占俄罗斯向欧盟交付的三分之二。通过管道进口仍然是可能的(特别是在匈牙利的坚持下),但德国和其他国家已经宣布,到今年年底他们将不再从俄罗斯进口任何石油,因此进口可能会下降高达 90%。2.对被指控在布查犯有战争罪的其他俄罗斯公司和个人实施资产冻结和旅行禁令。3.SWIFT 排除俄罗斯联邦储蓄银行。4.对其他军工企业先进技术的出口实施管制限制。
第七轮	1.禁止进口原产于俄罗斯的黄金,禁止再销售和购买俄罗斯加工黄金。还禁止与此类货物有关的技术援助。2.悬挂俄罗斯国旗的船只现在也被禁止进入欧盟境内的水闸,他们现在只被允许使用水闸离开欧盟领土。3.资本市场调整及金融相关制裁:禁止接受来自欧盟以外设立的法人实体超过 100000 欧元的存款,这些实体的股份超过 50%由俄罗斯国民或居住在俄罗斯的自然人直接或间接持有。
第八轮	1.扩大有关化学品、半导体、电子元件和属于法规(EU) 2019/125 的物质的限制物品清单,这些物品可用于死刑、酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。2.禁止销售、供应、转让或出口(欧盟)No. 258/2012 条例所涵盖的枪支及其零部件和基本部件和弹药。3.扩大对原产于俄罗斯或已从俄罗斯出口的钢铁产品的进口禁令,以削弱俄罗斯的工业能力。4.扩大对航空业使用的其他货物的销售、供应、转让和出口的限制。5.全面禁止进口和转让俄罗斯煤炭产品。6.对俄罗斯原油和某些石油产品实施价格上限;如果第三国以高于价格上限的价格购买俄罗斯原油或石油,则禁止向第三国海运此类货物。7.俄罗斯船舶登记处认证的船舶的港口准入和锁定禁令。8.禁止联盟国民在某些俄罗斯国有或控制的法人、实体或机构的理事机构中担任任何职务。9.完全禁止向俄罗斯人和居民提供加密资产钱包、账户或托管服务。10.禁止对俄提供建筑和工程服务以及 IT 咨询服务和法律服务。
第九轮	1.扩大受制裁人员名单。2.扩大禁止参与采矿和采石业的规定。3.延长在俄罗斯公司担任管理职位的禁令。4.将禁止提供某些商业服务的禁令扩大到包括广告、市场和民意调查以及产品测试和技术监督。5.为退出俄罗斯市场制定新的进出口禁令豁免规定。
第十轮	1.禁止一些可用于俄罗斯武器系统的军民两用电子元件的出口。这些产品将包括电子电路和电子元件、热感相机、无线电和重型车辆,以及用于工业和建筑用途的机械。2.首次制裁为俄罗斯提供无人机的伊朗实体。3.强制银行报告涉及俄罗斯央行的资产信息,以掌握欧盟冻结的俄罗斯相关资产规模。欧盟可能将这些资金作为给乌克兰重建作出贡献的第一步。4.加强与被制裁的俄罗斯公司和个人有关资产冻结报告义务,并建议对未能提供所需信息的个人处以最高 5 万欧元的罚款,对公司处以最高年度营业额 10%的罚款。5.对俄罗斯军队俄军使用的货物实行广泛的贸易限制,包括技术、部件、重型车辆、电子产品和稀土。6.禁止货物从俄罗斯过境,以降低制裁被违反的风险,并对俄罗斯橡胶和沥青进口欧盟实行限制。7.制裁数十名个人和实体,包括俄罗斯政治家和军事人员,以及从事支持侵略乌克兰的宣传活动的媒体集团;一家出口俄罗斯石油的船舶的再保险公司;一家在英国注册的航运公司被指控利用其船只为俄罗斯运输被盗的乌克兰谷物。8.限制俄罗斯国籍人士在欧洲关键基础设施和实体运营商担任管理职务。

资料来源:EU authorized new sanctions against Russia. <https://www.taylorwessing.com/en/insights-and-events/insights/2022/02/neue-eu-russland-sanktionen-im-zuge-der-ukraine Krise>。

一定韧性

冲突发生后,俄罗斯联邦财政收入仍处于上升态势,制裁对俄罗斯财政的冲击较为有限。2022年前11个月,联邦财政产生盈余7428亿卢布,但由于俄罗斯提前支出了次年部分项目费用,12月财政支出激增,联邦财政转盈为亏,全年赤字规模达到GDP的2.3%。不过,这仍低于2020年的赤字水平。此外,西方国家的“限价令”措施对俄罗斯油气收入产生了较大冲击。2023年以来,俄罗斯油气收入大幅下滑,而支出持续上升,致使上半年产生较大规模赤字,相当于全年赤字计划的1.2倍。

(一)俄罗斯经济小幅下滑,失业人数下降

2022年,俄罗斯经济表现远好于预期。当年,俄GDP总量为922495亿卢布,同比下降2.1%,而此前俄经济发展部预测经济将下滑2.9%。从季度数据来看,2022年第二季度GDP下降较为明显,二季度GDP为224430亿卢布,同比下滑3.4%,环比下降5.2%;三季度俄GDP为225439亿卢布,同比下跌3.4%,但与上一季度相比小幅回升0.4%。据俄罗斯统计局统计,2022年俄罗斯农业生产同比增长10.2%,居民有偿服务同比增长3.2%,失业人数同比下降18.7%,货运周转量同比下降2.6%,零售贸易同比下降6.7%。同年,俄罗斯人均可支配收入同比下降幅仅为1%。2014年克里米亚危机以来,俄罗斯人口实际可支配收入仅在2018年、2019年与2021年实现了正增长,其余年份均为负增长,其中2017年下降幅度最低,为-0.5%,其次为2022年的-1%。^①

(二)联邦财政收入提升,但增速有所下降

2022年,俄罗斯联邦财政收入状况较为稳定,且逐步上升。随着第一季度末国际油价猛增,俄

斯石油和天然气出口收入(油气收入)上涨,带动联邦财政收入大幅上扬。2022年3月,联邦财政收入29576亿卢布,同比上升16.2%,环比上升39.7%;同年5月,财政收入回归平均水平,实现收入20090亿卢布。2022年下半年,俄罗斯联邦财政收入逐月递增。7-12月,收入额由17573亿卢布升至30452亿卢布,累计增长73.3%,月收入增长率达11.7%;这主要归因于非油气收入的上涨,同期,俄罗斯非油气收入由9829亿卢布递增至21137亿卢布,累计扩大115%。尽管俄罗斯联邦财政收入处于上涨趋势,但增速有所下降。2022年,俄罗斯联邦财政收入278250亿卢布,同比增长10%,这一涨幅相比于2021年下降了71.4%。然而,财政收入的增速总体而言仍处于较高水平。近十年来,2022年俄罗斯联邦财政收入的增幅仅次于2017年、2018年与2021年。^②

可以发现,在本轮西方国家的制裁背景下,2022年俄罗斯联邦财政收入非但没有受到明显影响,反而呈逆势上涨的态势。但不容忽视的是,俄罗斯的油气收入自年底开始受到了制裁的冲击。基于能源产业在俄罗斯经济结构中的关键地位,油气收入是联邦政府的主要收入来源。为减轻国际油价波动对财政的冲击,多年来俄罗斯一直在努力摆脱财政对油气收入的依赖,但事实证明,能源行业的波动依然会严重冲击俄联邦财政的收入。由此,西方国家将石油业作为对俄制裁的重要目标之一。2022年12月,美西方国家对俄罗斯实施石油“限价令”,在一定程度上冲击了俄罗斯的油气收入,当月俄罗斯的石油开采税收入仅4748亿卢布,跌至2021年3月乌克兰局势升级以来的最低水平。总体来看,俄罗斯联邦财政收入仍未摆脱油气依赖,2022年油气收入占联邦财政收入比重为41.6%,同比增加5.8

^①数据来源:俄罗斯联邦统计局官方网站, <https://rosstat.gov.ru/>。

^②数据来源:俄罗斯联邦统计局官方网站, <https://rosstat.gov.ru/>。

个百分点,相比于2020年更是增加了13.7个百分点(见表2)。

(三) 财政支出激增,收支缺口有所扩大

表2 2018年-2022年俄罗斯联邦财政收入结构

年份	财政收入 (亿卢布)	油气收入		非油气收入	
		绝对值 (亿卢布)	占比(%)	绝对值 (亿卢布)	占比(%)
2018	194544	90178	46.4	104366	53.6
2019	201888	79243	39.3	122645	60.7
2020	187191	52352	28.0	134838	72.0
2021	252864	90565	35.8	162299	64.2
2022	278250	115862	41.6	162388	58.4

数据来源:俄罗斯联邦财政部官方网站, <https://minfin.gov.ru/>。

俄乌冲突导致国防与社会政策支出大幅上升。2022年,俄罗斯联邦财政支出总额为311312亿卢布,同比增长6.3万亿卢布,占GDP的比重为20.5%。俄罗斯财政支出的实际执行额比预期高出7万亿卢布。其中,实际支出与最初批准的支出之间最大偏差主要在于社会政策、国防和国民经济支出,分别为3万亿卢布、1.9万亿卢布、1.3万亿卢布,这与实施特别军事行动、扩大某些类别公民社会支持措施和商业支持有关。除此以外,其他项目实际支出额与预算计划数额相比偏差较小。与2021年相比,2022年俄罗斯财政支出中增长最快的项目是国防支出,同比上升37.8%;其次是住房和公共服务支出,增长37%;文化、影视支出增长了30.1%;社会政策支出增长20.1%。此外,仅环境保护与国民经济两项支出有所下滑,分别下降31.9%、3.9%。2022年,俄罗斯隐藏的联邦支出项目达6万亿卢布,占GDP的3.9%。俄罗斯所隐藏支出项目在支出总额的份额已由2021年的15.1%升至2022年的19.2%。

鉴于俄罗斯联邦财政支出增速超出了收入增速,财政缺口也迅速扩大。俄财政部指出,2022年1-11月,联邦财政仍有7428亿卢布的预算盈余,但12月预算支出激增,导致全年财政产生3.3万亿卢布的赤字,占GDP的2.3%。对此,俄罗斯财长西卢阿诺夫解释说,联邦财政于2022年底提前支出了次年的部分项目费用,原因在于将2023年预算赤字控制在计划框架之内,根据新一年度预算,俄罗斯计划将当年财政赤字控制在GDP的2%^①。显然,2022年的赤字水平超出了俄罗斯财政部此前的预期。2021年秋季,财政部计划2022年盈余占GDP的1%;2022年9月,俄财政部宣布当年联邦财政赤字将占GDP的0.9%,并于12月将预测上调至GDP的2%。然而,尽管遭遇了极限制裁与封锁,2022年俄罗斯财政赤字仍低于2020年的赤字水平,体现出较强的财政韧性。

(四) “限价令”冲击财政收入,财政风险陡然上升

2022年12月,美西方国家对俄罗斯实施石油“限价令”,在一定程度上冲击了俄罗斯的油气收入,当月俄罗斯的石油开采税收收入仅4748亿卢布,跌至2021年3月乌克兰局势升级以来的最低水

^① Минфин отметил скачок бюджетных расходов в декабре 2022 года. <https://www.interfax.ru/business/881211>. 2023.1.18。

平。2023年以来,石油“限价令”持续影响俄罗斯财政收入,联邦财政面临严峻形势,收支缺口达近十年最大值。

在国际油价回落的情形下,一方面,俄罗斯联邦财政收入增长动力明显不足。2023年1-6月,联邦财政收入累计达123816亿卢布,与2022年同期相比下降11.7%;其中,作为重要来源的油气收入受到巨大冲击,同期俄罗斯联邦油气收入为33816亿卢布,同比下降47%,其占财政总收入的份额也减少近18个百分点,截至6月不足30%。另一方面,俄罗斯财政支出增速明显加快。同期,联邦财政共

支出147317亿卢布,同比增长20%,月平均增速为39.4%。

在收入增速放缓、支出大幅上升的形势下,俄罗斯联邦财政赤字迅速扩大。2023年6月,俄罗斯联邦财政赤字达23502亿卢布,达全年预算计划赤字的80%。从同期情况来看,2023年俄罗斯联邦财政赤字远高于之前3年。即使在2020年疫情暴发时,俄罗斯于当年6月产生财政赤字8231亿卢布,仅为2023年的1/3(见图1)。

四、俄罗斯预算稳定基金在关键时刻发

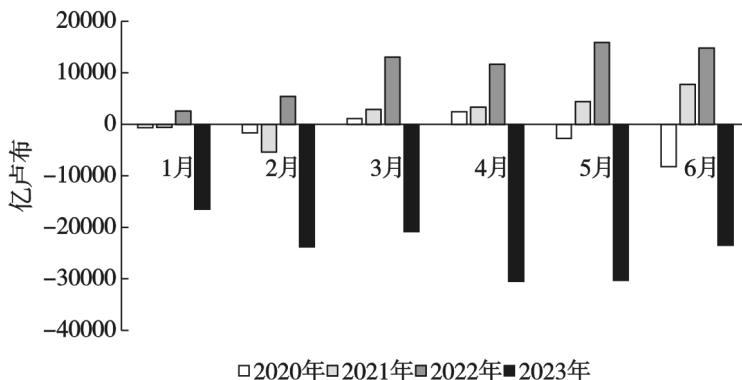


图1 俄罗斯联邦财政盈余/赤字情况

数据来源:俄罗斯联邦财政部官方网站, <https://minfin.gov.ru/>。

挥重要作用

俄罗斯于2004年设立联邦预算稳定基金,将石油价格超出一定标准后形成的超额油气收入计入稳定基金,待油价下跌造成税收短收以及其他突发危机之下调入资金补充政府预算。随着国际油价上涨,该基金规模一度达数千亿美元,占GDP的比重最高时达12.8%。几经改革整合,现称“国家福利基金”,构成俄罗斯重要的财政储备资源。俄乌冲突以来,西方国家对俄罗斯的制裁不断加剧,俄罗斯财政经济形势面临严峻考验。为应对西方在能源方面的制裁,俄罗斯紧急调动财政储备,

采取一系列措施,以期利用国家福利基金维持财政状况平稳过渡。

(一)俄乌冲突后俄罗斯国家福利基金储备仍较充足

俄乌冲突以来,俄罗斯财政储备较为充足,国家福利基金规模仍高达GDP的8.4%。按照月度数据变化来看,俄罗斯国家福利基金的规模于2022年呈波动下降趋势,并于2023年1月降至最低点;随后逐步递增,其占GDP的比重也不断上涨(见图2)。2022年12月,基金规模为113895亿卢布,相比于年初减少了16%;占GDP的比重为8.5%,同比下

降 1.8 个百分点。进入 2023 年后,基金规模开始回升,占 GDP 的比重也持续上涨。2023 年 7 月,国家福利基金规模为 126703 亿卢布,同比增长 17.6%,

环比增长 2.6%;其占 GDP 的比重为 8.4%,同比增加 0.3 个百分点。

(二)超额油气收入暂停计入国家福利基金

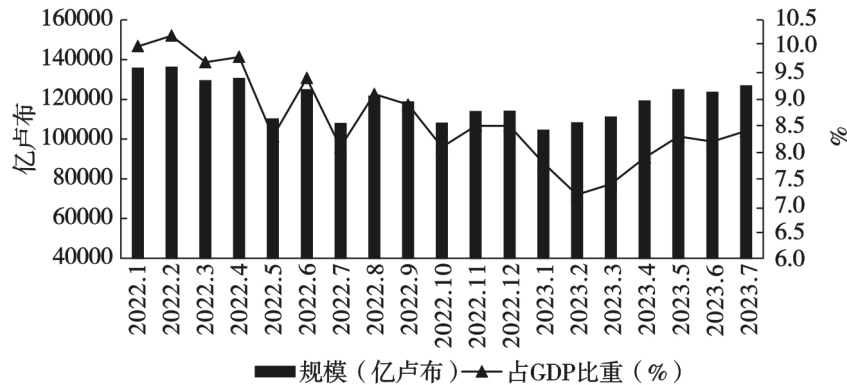


图 2 2022 年-2023 年俄罗斯国家福利基金变化情况

数据来源:俄罗斯联邦财政部官方网站, <https://minfin.gov.ru/>。

2022 年 3 月 9 日,俄罗斯通过了对预算法的修正案(第 53-Φ3 号联邦法),规定 2022 年俄罗斯的超额油气收入不再计入国家福利基金,而是用于代替政府借款,偿还政府债务,履行国家公共监管义务,以及为政府的其他优先措施提供财政支持。该法案适用于 3 月 1 日至年底产生的超额油气收入,在此期间,俄罗斯财政部一直没有使用这部分储备购买外汇和黄金。盖达尔研究所金融研究室负责人韦杰夫·阿列克谢指出^①,政府决定在 2022 年暂停累积超额油气收入的预算规则,是一个绝对理性的决定,这一决定旨在稳定卢布汇率,确保金融和宏观经济的平稳过渡。在这一政策调整下,俄罗斯国家福利基金的资金量可能会下降,但国家将有 5-6 万亿卢布的额外财政资源被直接计入联邦预算。

(三)利用国家福利基金弥补财政赤字

为保障联邦财政的平稳运行,俄罗斯开始大幅使用国家福利基金弥补预算赤字。2022 年 10-12 月,国家福利基金持续为联邦财政填补缺口,累计使用近 3 万亿卢布。2022 年初,国家福利基金规模为 13.8 万亿卢布;截至 2023 年 1 月 1 日,国家福利基金规模仅为 10.4 万亿卢布,其中流动资产余额^②为 6.1 万亿卢布。可以发现,2022 年,国家福利基金总规模减少了 3.4 万亿卢布,其中近 90%用于弥补联邦财政赤字。值得注意的是,西方国家在 2022 年 12 月采取石油禁运和“限价令”后,俄罗斯联邦预算立即出现严重问题,仅 12 月份的财政赤字就为 3.3 万亿卢布,当月国家福利基金就为财政提供资金 2.4 万亿卢布。2023 年 1 月,俄罗斯财政部首次出售国家福利基金中的黄金以弥补预算赤字,当月,俄罗斯以 384.989 亿卢布出售了 22.742 亿元人民币和 3633 公斤黄金。同年第一季度,国家福利基金累计支出 0.3 万亿卢布,用于弥补联邦财政赤字(见表 3)。

(四)移除外汇储备中的“不友好”货币

^① Алексей ведев: «Отказ от политики накопления – это антикризисная мера правительства». <https://www.iep.ru/ru/kommentarii/aleksey-vedev-otkaz-ot-politiki-nakopleniya-eto-antikrizisnaya-mera-pravitelstva.html>. 2022.4.11。

^②即国家福利基金中可以快速出售的资产。

表3 俄罗斯国家福利基金弥补联邦财政赤字情况

时间	弥补财政赤字金额(亿卢布)	出售基金资产情况
2022年10月	2597.357	出售34.553亿欧元、3.75亿英镑和635.729亿日元。
2022年11月	3000	出售23.301亿欧元、16.86亿英镑和785.065亿日元。
2022年12月	24124.427	出售285.166亿欧元、27.696亿英镑和1218.522亿日元。
2023年1月	384.989	出售22.742亿元人民币和3633公斤非个人黄金。
2023年2月	1317.254	出售73.78亿元人民币和12032.4公斤非个人黄金。
2023年3月	1370.712	出售74.791亿元人民币和11862.9公斤非个人黄金。

数据来源:俄罗斯联邦财政部官方网站, <https://archive.minfin.gov.ru/ru/performance/nationalwealthfund/news>。

国家福利基金是俄罗斯黄金和外汇储备的重要组成部分。依据俄财政部2021年的规定,国家福利基金应由39.7%的欧元、30.4%的人民币、5%的英镑、4.7%的日元和20.2%的黄金构成。^①然而,在制裁影响下,其在外国银行代理账户中的货币(人民币除外)受到制裁封锁,其中包括385亿欧元、41亿英镑和6003亿日元;其他资金存放在俄罗斯中央银行,投资于基础设施项目和股票。据消息人士称,为规避制裁带来进一步负面影响,2022年俄罗斯财政部决定了国家福利基金的新结构,欧元、日元和英镑被排除在国家福利基金的货币构成之外,同时大幅提高人民币的占比。^②根据新的规定,人民币占比最高为60%,黄金的比例最高为40%,基金在俄罗斯银行的英镑和日元账户余额已重置为0。^③截至2022年12月,国家福利基金包含3075亿元人民币、105亿欧元以及551吨非个人形式的黄金被单独存放在中央银行的账户中。

① Вадим Вислогузов. "Недружественную" валюту убрали из ФНБ. <https://www.kommersant.ru/doc/4889391>. 2021.07.07.

② Алексей ведев: «Отказ от политики накопления – это антикризисная мера правительства». <https://www.iep.ru/ru/kommentarii/aleksey-vedev-otkaz-ot-politiki-nakopleniya-eto-antikrizisnaya-mera-pravitelstva.html>. 2022.4.11.

③ Дмитрий Гринкевич. Минфин решил перевести заблокированную часть ФНБ в юани и золото. <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/12/29/957707-minfin-reshil-pervesti>. 2022.12.29.

五、俄罗斯在短期内仍面临严峻财政形势与风险

尽管2022年俄罗斯联邦财政并未受到制裁的强烈冲击,但2023年以来,联邦财政状况开始出现严重波动。就目前的情况来看,俄罗斯面临的形势不容乐观,联邦预算缺口迅速扩大、经济增长潜力受挫、财政储备充足性遭质疑、油气贸易形势极为严峻等问题,使俄罗斯财政经济面临较大风险。

(一)短期内俄罗斯联邦预算将持续赤字

俄罗斯在2023年伊始制定了近年最困难的联邦预算。财政部称,俄罗斯不得不在地缘政治危机和制裁的情况下确定国家的收入和支出,西方国家对俄实施的制裁可能会限制国库的充实,乌克兰冲突给支出方面带来了额外负担。有专家称,此次预算将成为现代俄罗斯历史上最为封闭的预算,几乎四分之一的支出都是机密的。根据联邦预算法案,2023年俄罗斯预算赤字将达2.9万亿卢布。

1.俄罗斯联邦预算收入有所下滑

面临严峻形势与各方压力,俄罗斯新一年预算收入有所下滑。根据2023年-2025年联邦中期预算法案,2023年预算收入为26.1万亿卢布,同比下降6.1%。其中,油气收入为8.9万亿卢布,占总收入的

比重超过 1/3;国内增值税收入为 7 万亿卢布,进口增值税收入约为 3.5 万亿卢布,企业所得税收入为 1.6 万亿卢布,消费税收入 1.2 万亿卢布,关税收入 0.7 万亿卢布。不过,2024 年-2025 年联邦预算收入将止跌回升。2024 年,俄罗斯联邦预算收入为 272398 亿卢布,同比增长 4.2%;2025 年,预算收入

将继续升至 279794 亿卢布。未来三年,俄罗斯油气收入在预算收入中的份额将逐年下降。2023 年,油气收入占联邦财政收入的比重将为 34.2%,同比减少 7.4 个百分点;2024 年为 31.8%,2025 年为 30.3% (见表 4)。

2. 联邦预算支出相比于危机前时期显著增加

表 4 2023 年-2025 年俄罗斯联邦预算收入

	2023 年	2024 年	2025 年
财政收入(亿卢布)	261303	272398	279794
财政收入占 GDP 比重(%)	17.4	17.1	16.4
其中:油气收入(亿卢布)	89390	86563	84885
油气收入占财政收入比重(%)	34.2	31.8	30.3
非油气收入(亿卢布)	171913	185835	194909
非油气收入占财政收入比重(%)	65.8	68.2	69.7

数据来源:俄罗斯 2023-2025 年联邦中期预算法案,Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов.

根据 2023 年-2025 年中期预算披露的数据,2023 年,俄罗斯联邦财政计划支出 29.1 万亿卢布,相比于 2021 年增加 4.3 万亿卢布。首先,社会政策支出仍为联邦财政最主要的支出项目,金额为 7.34 万亿卢布,占预算支出总额的 25.2%;其次,国防、国家安全与国民经济支出位列第二梯队,分别占预算支出总额的 17.1%、15.2%、12.1%;再次,全国性问题和国家和地方债务偿还、医疗卫生、教育和转移支付支出规模处于第三梯队,占预算支出总额的比重平均为 5.1%;此外,联邦预算支出项目还包括住房公用事业、环境保护、文化影视、大众传媒和体育支出(见表 5)。

整体来看,2023 年俄罗斯联邦预算支出结构的变化主要呈现出以下特点:(1)国防和安全支出大幅增加。2023 年,俄罗斯国防和国家安全支出

超 9 万亿卢布,几乎是整个国民经济计划支出的 3 倍,与 2021 年同类支出相比增长了 60%。(2)社会政策支出增加了近 1 万亿卢布。俄罗斯联邦财政中的社会政策计划支出 7.3 万亿卢布,包括养老金和各种社会支付,例如新的普遍儿童津贴,将有近 1000 万儿童的家庭领取该津贴,预算中的这部分支出约 1.7 万亿卢布。(3)国民经济支出同比减少了 8000 亿卢布。2023 年,国民经济总计投入 3.5 万亿卢布。国家项目“数字经济”“中小企业”以及“旅游和酒店业”的融资正在减少。俄罗斯计划花费 1.2 万亿卢布用于工业发展,其中 4000 亿卢布用于支出农工综合体。此外,俄罗斯预算刺激经济的目标之一是技术独立性,并计划拨款 1.7 万亿卢布用于现代技术的发展。这笔资金将于 2023 年开始使用,目的是在进口替代的关键领域创建

表 5 2023 年俄罗斯联邦预算支出结构(单位:万亿卢布)

总支出	29.1
社会政策	7.34
国防	4.98
国家安全	4.42
国民经济	3.51
全国性问题	1.99
国家和地方债务偿还	1.52
医疗卫生	1.47
教育	1.39
转移支付	1.09
住房公用事业	0.6
环境保护	0.34
文化、影视	0.2
大众传媒	0.12
体育	0.07

资料来源:Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов。

现代化的研究和生产基地。(4)预算法案仅详细说明了 77%的联邦财政支出计划,即 1/4 的联邦支出将处于机密状态。总的来说,2023 年的预算将是俄罗斯现代史上最封闭的一年,之前的最高纪录是克里米亚危机后的 2015 年,当时 21%的预算支出属于机密支出。

3.国家福利基金成为联邦预算赤字的主要补充来源

2023 年,俄罗斯联邦预算赤字将主要由国家福利基金弥补,其次是政府借款。(1)俄罗斯计划从国家福利基金中提取 2.9 万亿卢布,与预算赤字的数额一致。鉴于以不友好国家货币计价的资产现已被冻结,俄罗斯出售外币的做法是在没有实际外币结算的情况下进行的。俄罗斯银行只是名义上将国家

福利基金的外币从财政部的账户转移到自己的账户,并将真正的卢布贷记给政府,实际上这是额外数量的货币被引入流通,因为英镑和欧元都没有进入外汇市场。此外,国家福利基金也有很大部分是人民币,可以通过在证券交易所出售人民币以弥补财政赤字。(2)俄罗斯通过政府借款弥补赤字,以帮助保留国家福利基金。当前俄罗斯进入外债市场的机会非常有限,因此只能利用国内市场。2023 年,俄罗斯计划发行 2.5 万亿卢布的政府证券,2024 年发行 3.4 万亿卢布,2025 年与 2024 年大致相同。^①

(二)存在陷入长期经济危机的风险

事实证明,俄乌冲突后俄罗斯的经济形势好于预期。据俄罗斯统计局初步估计,2022 年俄罗斯 GDP 下降了 2.1%,低于 2020 年新冠肺炎疫情时期的降幅 3%,2022 年底 GDP 总量为 92 万亿卢布。这一形势好于俄罗斯与多个国际组织的预期。俄罗斯

^①Игорь Жулькин. Что нужно знать о бюджете на 2023 год. <https://journal.tinkoff.ru/budget-2023/>. 2023.1.16。

银行预测 2022 年俄罗斯 GDP 将下滑 2.5%，俄经济发展部预测下滑 2.9%，IMF 则预测 2022 年俄罗斯 GDP 下滑 3.4%。俄罗斯经济发展部称，2022 年俄罗斯固定资产投资估计下降幅度仅为 2%，失业率保持在历史低位，年失业率很可能不超过 4.2%；通过对养老金、最低生活保障、最低工资以及额外社会支付和福利进行指数化，俄罗斯人口实际收入的下降幅度较低。

然而，西方制裁虽没有击垮俄罗斯经济，却在一定程度上破坏了其发展潜力。据俄罗斯经济发展部预测，2023 年俄 GDP 将进一步下降 0.8%，IMF 预测俄罗斯经济将象征性地增长 0.3%，世界银行则预计俄 GDP 将下滑 3.3%。经济学家认为，危机在短期内不会消退。相比于十年前，俄罗斯人口实际收入水平明显下滑。2014 年-2017 年，人口实际可支配收入跌幅超过 8%，几乎趋于停滞。截至 2022 年底，俄罗斯实际可支配收入仅为 2013 年的 93.5%。此外，俄罗斯资金外流创历史新高。2022 年，俄罗斯人在国外银行的资金量增加了两倍，俄罗斯人从俄罗斯的银行取走了 40% 以上的储蓄货币。俄中央银行估计，2022 年的资金流出量为 2170 亿美元，创下 20 世纪 90 年代中期以来的最高纪录，并预测 2023 年还会有 680 亿美元的资金流出。^①

（三）俄罗斯财政储备的充足性受到质疑

由于石油禁运和最高限价的生效，俄罗斯不仅原材料出口量减少，石油报价也大幅下跌。目前乌拉尔原油报价已不到 50 美元/桶，这远低于财政部预算中 70.1 美元/桶的期望价格。俄罗斯专家认为，

俄罗斯未来的预算情况不容乐观。此外，鉴于俄罗斯财政部开始出售国家福利基金中的人民币以补充预算，导致卢布汇率正在下降。因此，商品出口减少、石油和天然气价格下跌，以及卢布汇率不稳定等因素，都会造成俄罗斯的油气收入剧烈波动，进而可能导致更严峻的预算赤字。至 2023 年底，俄罗斯联邦财政赤字很可能远高于计划的 3 万亿卢布，而且不少专家都预测其将达到 5-7 万亿卢布。国家没有太多选择来填补预算缺口。当前国外与国内市场都难以借到钱，印钞票也不是好的选择，因其可能使通胀加剧，提高税收也意味着进一步推动经济和人口陷入危机。因此，使用国家福利基金仍是填补预算缺口最容易被接受的方法。

据统计，在目前的支出水平下，俄罗斯国家福利基金中的储备将仅能支撑至 2024 年底。对于俄罗斯而言，拥有充足的储备基金是十分必要的，这种“存钱罐”是依赖于某类商品出口国的典型做法。俄罗斯的石油、天然气等能源产品的出口量远超进口量，在丰收的年份将盈余储存在基金中，并在困难时期使用积累的储备，且储备的波动是绝对正常的。在当前情况下，俄罗斯国家福利基金的主要补充来源是石油和石油产品贸易的超额税收，但面对石油“限价令”的措施，当前石油超额收入减少，不少人对于基金的可持续性抱有较为悲观的态度。^②即使在艰难新冠肺炎疫情时期，俄罗斯也在尽量避免使用国家福利基金，但基金于 2022 年呈收缩趋势，这笔资金究竟还能维持多久，仍是各方关注的问题。

（四）俄罗斯面临苏联解体以来最严峻的油气贸易形势

来自西方国家的制裁不断加剧，使俄罗斯面临越发严峻的油气贸易形势。一方面，欧盟放弃进口

^①白帆（译）. 俄罗斯经济面临五大冲击. 中俄战略协作动态. 2023.3 (总 41 期)。

^②Подсчитано, на сколько хватит российского бюджета при такой тревожной статистике. Сколько берут из ФНБ каждый месяц, когда он иссякнет и будут ли печатать рубли? <https://snn-mn.ru/2023/02/07/подсчитано-на-сколько-хватит-россий/>。

俄罗斯原材料后,俄罗斯失去了收益最高的石油和石油制品市场。另一方面,“北溪”遭到破坏、“亚马尔-欧洲”管道关闭,导致俄罗斯对欧盟的天然气出口降至最低水平。不仅如此,荷兰皇家壳牌集团、英国石油公司、埃克森美孚公司等西方石油巨头拒绝在俄罗斯投资,先进的研究制造部门拒绝向俄输出设备和技术。

尽管中国和印度等国的需求支撑了2022年俄罗斯的预算,但2023年的油气收入情况变得更加悲观。2023年1月,俄罗斯油气收入同比下降46%,主要原因在于天然气出口量下降,石油价格跌至49.48美元/桶。自3月起,俄罗斯将每日减产50万桶石油。俄罗斯乌拉尔原油将以全球基准布伦特原油的折扣额出售,如果石油价格再次开始上涨,财政部计划将石油企业的部分收入收归国库。为此,将针对石油企业引入新的税收核算方法,这将使预算增加6000亿卢布。^①

六、俄罗斯财政应对制裁相关举措对我国的启示

整体来看,俄罗斯联邦财政较为有效地应对了制裁所带来的风险。冲突爆发后,俄罗斯迅速启动战时经济动员,将国民经济与财政管理体制全部或部分从平时正常状态转入战时特殊状态,以充分挖掘、有效发挥国家财政经济潜力。2022年,俄罗斯经济状况远好于预期,联邦财政收入仍处于上升趋势,财政运行较为稳定,预算赤字也处于可控范围。俄罗斯的预算稳定机制为反危机计划提供了重要的财政支持,有效发挥了平抑经济与财政波动的逆周期调节作用。2023年以来,俄罗斯面临的财政风

险有所上升,但俄罗斯财政储备仍较充足,联邦预算稳定基金为俄罗斯财政提供了稳定支撑与保障。

俄罗斯财政在多重冲击下所表现出的韧性,一方面来自俄罗斯在多年制裁下养成的财政风险防范意识,这种风险意识有助于其迅速由平时状态转为战时状态;另一方面则根植于俄罗斯财政体制运行的模式之中。与此同时,俄罗斯为发挥跨年度预算管理的宏观风险管理功能,采用“提前拨款”的支出模式,在一定程度上增强了财政经济应对不确定性的信心。通过梳理俄罗斯财政应对危机的做法,得出如下几点启示:应提高战时财政风险防范意识,力争与西方国家保持密切经济往来,重视预算稳定基金的关键作用,并加强跨年度预算管理。

(一)提高风险意识,统筹考虑平时财政与战时财政的关系,做到平战结合

俄罗斯运用资源优势及由其所带来的丰富财政储备,有效抵御了制裁的风险。在经历了数次危机和多年制裁之下,俄罗斯一直较为重视财政风险的防范与应对,这种意识也使其在此次困境中,成功避免了财政与经济的剧烈波动。目前,虽然西方国家未对我国产生直接威胁,但国家财政运行应具备风险意识,从而有助于其迅速由平时状态转为战时状态。

当前国际形势复杂多变,面对诸多不确定性,甚至是西方国家的制裁与打压,国家的财政与经济运行应当提前充分考虑可能出现的战时状态与风险,一旦发生危机情形,财政经济应具备迅速转轨至战时状态的能力。也就是说,在平战状态下,应当重视战时财政动员的准备与意识。由此,提高战时财政风险防范意识,加强战时财政动员能力,对于应对危机以及突发事件具有重要意义。一方面,筑牢安全可控的产业链体系。大力支持国内企业尤其

^①2014年克里米亚危机以来,俄罗斯人口实际可支配收入仅在2018年、2019年与2021年实现了正增长,其余年份均为负增长,其中2017年下降幅度最低,为-0.5%,其次为2022年的-1%。

是民营企业发展,以技术创新提升产品竞争力,驱动全球产业链升级,构建国家、区域和全球多圈层的产业链格局,增强抵御外部风险的韧性。另一方面,构建相对独立的财政金融体系。推动人民币国际化,逐步降低美元相关金融资产的持有量,不断完善人民币跨境支付系统建设,减少对美元以及西方金融机构与支付体系的依赖。

(二)以更加开放的姿态应对复杂的国际局势

在新冠疫情和俄乌冲突的双重打击下,当前全球化进程明显减速。一方面,这表现为全球经济的不景气,另一方面也催生了新的机遇与突破,迫使国家寻找危中之机。面临极限制裁,俄罗斯与西方经济脱钩趋势明显。整体来看,俄罗斯经济与西方经济的融合度相对较低,其能源和资源自我保障能力较强,西方经济脱钩对其影响相对较小。然而,中国与欧美经济的融合度远高于俄罗斯,与西方脱钩将会产生巨大影响。例如,我国与欧盟、德国保持密切的产业联系与投资,与美国的贸易额高达数千亿美元。美国企业同样看重中国市场,2022年美国对华商品出口总额同比增长1.2%,对华商品和服务贸易为美国创造了106万个工作岗位。当前,全球宏观经济金融稳定、气候变化、债务等问题都是紧迫的全球性挑战,应对这些挑战离不开中美两个大国协调合作。由此,一是力争与西方国家保持紧密的经济往来与联系,强化我国海外资产与美西方利益相关方的利益和风险捆绑,使西方国家在动用规则时“投鼠忌器”。中美加强合作将会使双方受益,中国与美欧经济脱钩的做法既无必要、也无可能。二是在危机中积极探索国家间合作新模式。若美国在某个领域强行脱钩,则可以在欧洲、以色列、新加坡等其他方向强化挂钩,促进基于多边主义的国际合作,通过多边伙伴关系对冲美国及其盟友对中国展

开的“规锁”。

(三)重视预算稳定机制的关键作用

危机当前,俄罗斯稳定基金有效预防了战争与制裁对财政的冲击。在这一过程中,俄罗斯将超额石油与天然气税收收入储备起来,用于弥补必要时的财政支出,对于缓解危机导致的财政收入骤减,发挥着不容忽视的缓冲与调节作用。我国于2007年也建立了中央预算稳定调节基金,但其对于平衡跨期预算稳定仍作用有限。由于没有形成长期稳定的筹资来源,目前基金规模偏小。近年,中央预算稳定调节基金占GDP的比重平均不足0.3%,这与俄罗斯国家福利基金最高达GDP的12%有着较大差距。基金规模偏小,使其不足以有效发挥储备和调节功能。由此,应进一步重视预算稳定机制建设。一是利用各地优势建立预算稳定基金的长期筹资渠道。二是在按比例计提预算稳定调节基金的基础上,可以将这部分基金按照用途进行分账户管理,在保障地方财政收支平衡以外,用于加大对就业、医疗、教育等的投入,以保障民生需求。三是可以尝试在官员晋升考核中增加对保障当地“财政可持续”发展方面的评估,以预防过度“透支”未来财政资金状况的发生。

(四)发挥跨年度预算管理的宏观风险管理功能

在全面的制裁与封锁之下,俄罗斯的油气收入于2022年底开始产生波动,财政收入也面临较大的下滑风险。2022年12月,俄罗斯出台了2023-2025年联邦中期预算法案,将2023年预算赤字规定在2%以内。而面临经济不景气、财政风险加大以及预期下滑的状况,新一年的预算能否有效执行,是俄罗斯联邦财政不容忽视的重要工作。基于此,2022年,俄罗斯采用“提前拨款”的支出模式,提前支出2023年的部分项目费用;当年12月,俄罗斯

财政支出规模超过以往任何一年同期的支出量,达到近7万亿卢布,占年度交易量的22.5%,而往年的平均水平为17%。这种模式在俄罗斯的联邦预算执行中第一次出现,目的是限制2023年的联邦财政支出水平,从而将预算赤字控制在2%的目标范围之内。我国新《预算法》明确了建立跨年度预算平衡机制的原则性规定,这不仅是深化财税体制改革的重要举措,也是保障财政可持续发展的必然要求。首先,将中期支出框架作为预算与政府规划相衔接的机制,能够有效提高未来年度预算资金的确定性,避免年度预算只体现当年目标、只约束当年支出的情况;其次,灵活调试跨年预算方法。俄罗斯“提前拨款”的支出模式在一定程度上提高了预期,进而增强财政经济应对不确定性的信心,这种做法也具有一定的启示意义。在预算平衡管理改革中,凡是有助于预算的中长期平衡及可持续,可以允许预算平衡管理方法的多样性,在具体的预算安排上作适当的调整,从而改变预算管理中可能存在的短视与可持续性弱等问题。

参考文献:

- [1] 徐坡岭.综合国力视角下的国家经济实力与美欧制裁对俄经济实力影响评估[J].欧亚经济,2023(01):1-24.
- [2] 张春友.俄罗斯出台石油“限价令”反制措施[N].法制日报,2023-02-06(005).
- [3] 白帆(译).俄罗斯经济面临五大冲击[J].中俄战略协作动态,2023(03).
- [4] 毕明.西方多国与俄罗斯在能源领域展开制裁与反制对俄石油“限价”搅动国际市场[J].国际石油经济,2023,31(01):7-8.
- [5] 顾炜.乌克兰危机与俄罗斯国际制度竞争策略的调整[J].俄罗斯东欧中亚研究,2023(01):35-55+154-155.
- [6] 李勇慧.乌克兰危机背景下俄罗斯对外战略调整及基本走势[J].俄罗斯东欧中亚研究,2023(01):56-71+155.
- [7] EU authorized new sanctions against Russia.[EB/OL].(2023-03-07)<https://www.taylorwessing.com/en/insights-and-events/insights/2022/02/neue-eu-russland-sanktionen-im-zuge-der-ukrainekrise>.
- [8] Минфин отметил скачок бюджетных расходов в декабре 2022 года [EB/OL].(2023-01-18)<https://www.interfax.ru/business/881211>.
- [9] Алексей ведев: Отказ от политики накопления—это антикризисная мера правительства [EB/OL].(2022-04-11 <https://www.iep.ru/ru/kommentarii/aleksey-vedev-otkaz-ot-politiki-nakopleniya-eto-antikrizisnaya-mera-pravitelstva.html>).
- [10] Вадим Вислогузов. Недружественную? валюту убрали из ФНБ [EB/OL].(2021-07-07)<https://www.kommersant.ru/doc/4889391>.
- [11] Дмитрий Гринкевич. Минфин решил перевести заблокированную часть ФНБ в юани и золото[EB/OL].(2021-12-29) <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/12/29/957707-minfin-reshil-perevesti>.
- [12] Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов [EB/OL].(2022-09-29).<http://council.gov.ru/media/files/WJtJdha8nAS9fZvemnjYqqkmpIJpQU30.pdf>.
- [13] Игорь Жулькин. Что нужно знать о бюджете на 2023 год [EB/OL].(2023-01-16)<https://journal.tinkoff.ru/budget-2023/>.
- [14] Подсчитано, на сколько хватит российского бюджета при такой тревожной статистике.Сколько берут из ФНБ каждый месяц, когда он иссякнет и будут ли печатать рубли? [EB/OL].(2023-02-16)<https://snn-mn.ru/2023/02/07/подсчитано-на-сколько-хватит-российс/>.

【责任编辑 张经纬】