

经济预测分析

第 41 期

国家信息中心

2022年09月08日

外部压力下推进经济结构转型升级的有益探索 ——以制裁下的俄罗斯为例

内容摘要：一国的经济结构事关经济持续增长和社会长期稳定，在外部压力下，经济体的结构转型往往更加迫切但难度大大提升。近些年俄政府在外部的制裁压力下持续推进经济结构转型，为应对今年以来前所未有的外部压力提供了坚实基础。当前，我国经济发展面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，持续推进经济结构优化调整、实现“三新一高”的难度有所提升。通过对俄近年来在外部压力下推进经济结构调整实践的分析，可以对我国制定实施更加科学精准的结构政策提供借鉴启示。

一国的经济结构事关经济持续增长和社会长期稳定，其结构优化调整作为一个动态过程通常源自外部压力和内生动力。在外部压力下，经济体的结构转型往往更加迫切且难度大大提升。俄乌冲突爆发以来，俄罗斯遭受了美西方在能源、金融、贸易等领域的全面制裁。在近六个月内，美国、欧盟已分别对俄罗斯进行了 8 轮和 7 轮（也称 6.5 轮¹）制裁。在此期间，俄总统普京多次表示尽管面临外部压力，但俄罗斯仍将继续推进国内的经济转型。实际上，6 月份以来，俄经济出乎意料的加速企稳，上半年 GDP 同比仅下降 0.5%，粮食特别是谷物产量达到历史新高，卢布成为上半年全球最坚挺的货币，主要经济数据大大好于冲突之初各方预期。对此，俄外长拉夫罗夫曾表示，制裁只会令俄经济更加强大。探究俄经济快速企稳的原因必须回顾 2014 年克里米亚危机以来俄罗斯在持续外部制裁压力下成功推进经济转型的整个历程。通过八年来的持续转型，俄罗斯经济在俄乌冲突爆发前已成功实现经济快速企稳恢复、产业结构不断优化、对外贸易快速发展、金融市场日趋稳定的良好发展态势，为应对本轮制裁奠定了基础。通过对俄罗斯经济转型的实践总结，对于我国在世纪疫情和百年变局共同影响下持续推进经济结构调整优化、实现“三新一高”具有较强的现实借鉴意义。

一、2014 年以来俄罗斯经济转型取得明显成效

2014 年克里米亚事件之后，西方国家对俄罗斯长期实施多方位的经济制裁。根据 WIND 数据，仅 2014-2018 年，美国和欧盟就分别对 448 个和 324 个俄罗斯个人和实体予以贸易、金融、外交层面的制裁，试图对俄罗斯的金融、高端制造以及能源等产业进行精准打击。针对这一空前外部压力，俄政府在本世纪以来各项结构性调整和改革

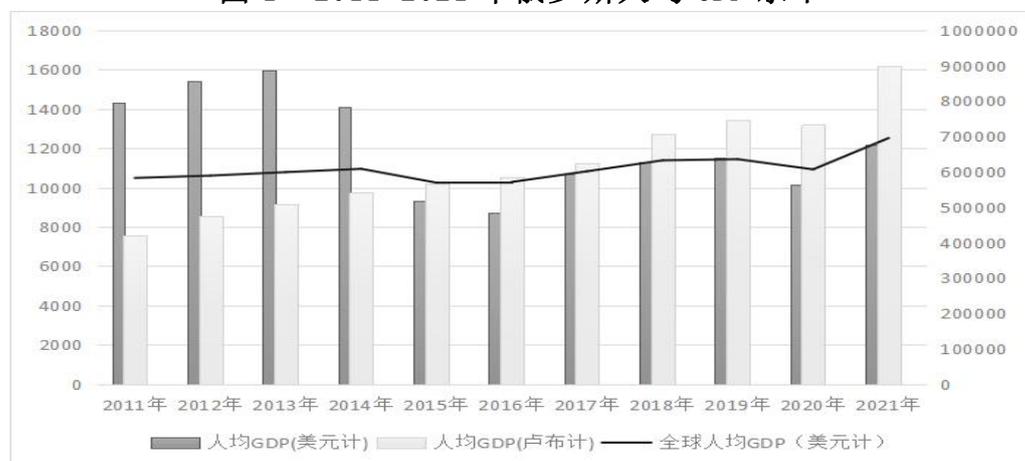
¹ 第七轮制裁主要是对第六轮制裁的调整，故又称 6.5 轮制裁。

举措基础上，针对宏观经济、产业结构、对外贸易等领域持续推进一系列新的改革举措，国民经济结构持续优化，转型升级取得明显成效。

（一）经济快速企稳恢复

由于克里米亚事件后西方密集制裁和卢布贬值双重影响，俄罗斯国内生产总值（GDP）从2014年的近2.06万亿美元下滑到2015年谷底阶段的1.36万亿美元。其后，由于俄政府及时有效的政策应对及随后国际油气价格持续稳定上涨，俄罗斯GDP在2016—2019年保持了四年连续增长。2020年，受新冠肺炎疫情因素影响，俄GDP由2019年的1.69万亿美元下降至1.48万亿美元。但进入2021年，伴随着国际大宗商品价格普涨，俄罗斯经济快速企稳反弹，GDP增长至1.77万亿美元。人均国内生产总值方面，综合俄罗斯联邦国家统计局和世界银行的数据，以美元计价的俄罗斯人均GDP水平在克里米亚事件前均高于全球人均GDP水平，在2013年达到1.6万美元的峰值水平，相当于同期全球人均GDP的148%。其后，主要受卢布贬值因素影响，以美元计价的俄人均GDP水平在2015、2016年大幅下降，特别是在2016年仅为8704美元，相当于同期全球人均GDP的85%。2016年以来，在俄经济快速复苏和卢布持续稳定升值共同作用下，俄罗斯人均GDP水平在2021年已经恢复到全球平均水平。

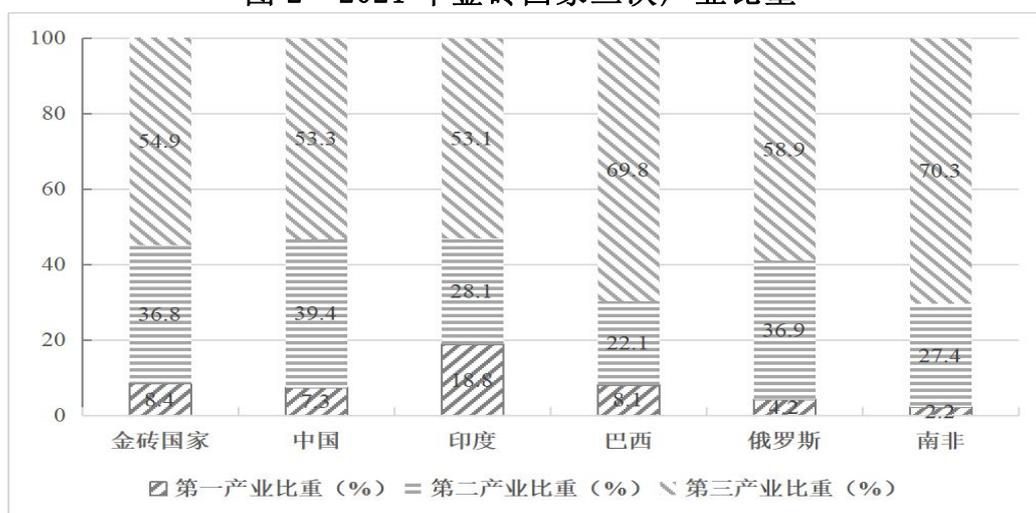
图1 2011-2021年俄罗斯人均GDP水平



（二）产业结构相对优化

根据俄罗斯国家统计局的数据，俄罗斯三次产业增加值在 GDP 中的比重由 2014 年的 3.5:40.9:55.6 调整为 2021 年的 4.2:36.9:58.9。第一产业方面，尽管其在 GDP 中占比不高，但俄罗斯却是名副其实的全球农业生产大国，位列全球四大粮食生产国之列（美、中、印、俄），是全球第一大小麦出口国和第四大大麦出口国。第二产业方面，俄罗斯作为全球唯一一个自然资源几乎完全自给的国家，能源矿产品开采加工业一直是前苏联和俄罗斯第二产业的主要构成部分，石油、天然气、煤炭以及钯、钨、铁、钻石、黄金、铂、锡、铜、钛、氦的产量均居全球前列，在国际市场具有重要的不可替代性。第二产业另一个重要组成部分的制造业则继承了前苏联重工业主导的格局，其中冶金行业就占俄罗斯 GDP 的 5% 和工业生产总值的 18%。第三产业方面，俄罗斯第三产业主要包括酒店和餐饮服务、建筑、文化和娱乐以及贸易等业态，尽管目前俄罗斯服务业没有达到经济学中公认的 60-65% 的“黄金比例”，但其对就业的拉动作用巨大，而且近年来呈现出制造业服务业融合的良好态势，88% 的制造业企业均实现了不同程度的“两业融合”，比例远高于我国。

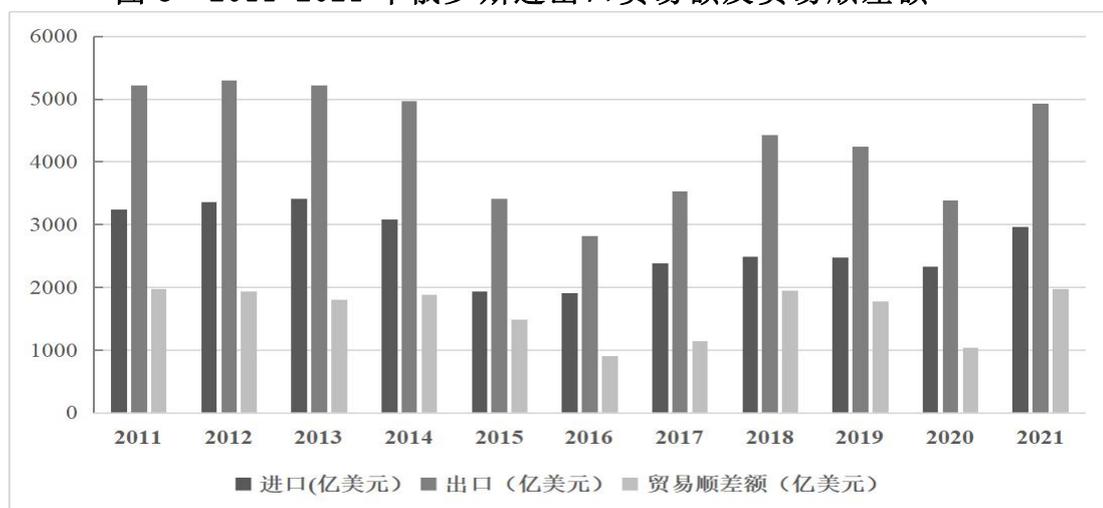
图 2 2021 年金砖国家三次产业比重



（三）对外贸易快速发展

对外贸易一直是俄罗斯经济重要组成部分，也是受制裁影响最大的经济领域之一。俄罗斯外贸依存度一直较高，2021年俄罗斯外贸依存度高达45%，远高于中（34.2%）美（20.1%）两国。克里米亚事件后，受西方制裁的影响，俄罗斯对外贸易规模波动较大，以美元计的进出口贸易额由2014年的8047亿美元峰值下降至2016年4732亿美元的谷底水平，其后尽管受新冠肺炎疫情因素影响出现过短暂萎缩，但总体保持持续稳定增长势头，在2021年达到7894亿美元。由于俄罗斯历年的出口贸易额均显著大于进口贸易额，对外贸易长期保持高额顺差状态。即便在2016年谷底水平仍保持了902亿美元的贸易顺差，占当年GDP总额的7%。2021年，俄罗斯贸易顺差更高达1973亿美元，占当年GDP总额的9.6%，有力支撑了俄经济增长。

图3 2011-2021年俄罗斯进出口贸易额及贸易顺差额



（四）金融市场日趋稳定

金融市场特别是外汇和债券市场始终是俄罗斯受外部冲击最严重的领域，但在经历阵痛期后，抗压能力明显提升。外汇市场方面，受油价和制裁双重因素影响，2014—2017年卢布出现明显贬值，贬值幅度超过30%。为避免过度贬值，俄罗斯政府宣布自2017年2月

起实施全新的外汇买卖机制：当乌拉尔原油实际价格超过每桶 40 美元，财政部就以增加的石油天然气收入购买外汇，相反则出售外汇。实践证明，这一机制下，卢布可以被视作以原油贸易为标的的开放式货币基金，既可以有效避免宏观经济过度波动，又可以有效减少资本外流从而有效防止卢布币值大幅波动。债券市场方面，制裁影响下俄罗斯外债规模大幅减少，特别是受国际资本外流和卢布快速贬值双重打击，2015—2016 年俄罗斯外债偿还压力处于崩溃的临界点，政府及时动用前期能源出口积累的外汇储备按期偿还外债，避免出现主权债务违约的情况。2017 年以后，俄罗斯政府加强了外债全口径管理，外债规模基本保持在 5000 亿美元以内。特别是 2019 年以来，随着俄罗斯外汇储备快速增长，储备规模大大超过外债规模，为俄罗斯形成了前所未有的偿债能力。

图 4 2011-2021 年俄罗斯外债规模和负债率



二、俄罗斯在外部压力下推动经济转型的有效做法

2014 年至 2021 年，俄罗斯政府在外部压力下基于对自身经济发展短板的综合考量，持续推进经济结构调整优化，重点推进进口替代、优化营商环境和劳动力市场改革等举措，有力推动了俄罗斯经济的快速复苏和成功转型。

（一）在产业层面坚持推动进口替代战略

长期以来，俄政府高度重视自身在产业结构和贸易结构方面的短板。2014年西方对俄制裁开始时，俄许多战略性工业部门进口产品在国内市场占比高达80%以上。针对这一经济结构中重大风险因素，俄政府宣布从2014年起实施进口替代战略，将农业、食品生产和制药等关系国计民生的行业以及机械设备、电子仪器设备、航空航天、船舶制造等关系国防安全的产业作为进口替代重点行业，先后出台了《俄联邦关于工业部门实施进口替代规划》《俄联邦发展和提高工业竞争力国家规划》《俄联邦产业政策法》等政策规划，并成立了联邦政府进口替代委员会。在实施进口替代的同时俄同样重视出口导向，通过立法和“反危机计划”等方式支持国内高技术产品和非资源类产品出口。通过进口替代和出口导向双管齐下，俄产业结构和出口结构得以不断优化，农产品在全球的竞争力不断提升，已成为仅次于资源性产品的第二大出口门类，国产药品在国内市场和基本药品目录中占比分别达到50%和90%以上，俄军已完全摆脱信息技术领域的进口依赖，国产农业机械、载重车、小轿车销售的全面增长，农用机械市场占有率已接近100%。

（二）在制度层面坚持优化营商环境

俄政府坚持把优化营商环境作为提升经济活力和社会创造力的重要保障。克里米亚事件以来，俄政府试图将外部制裁压力转化为全国进一步优化营商环境的动力，着力推动三方面工作，一是做好考核评估。俄联邦将落实《俄罗斯地区竞争发展标准》以促进市场竞争作为州长考核的重要绩效指标，强化了各州政府在优化营商环境方面的主体责任。同时，自2015年以来，俄政府“战略倡议署”监督委员会每年对俄联邦85个组成实体的营商环境改革进行评估排名并评选优秀案例，先后在市场准入、扶持小微企业发展等方面总结推广了一系列“最佳做法”。二是坚持法治先行。2012年以来，俄罗斯政府

秉持博采大陆法系和英美法系众长的原则修订了俄罗斯公司法体系，有效推动俄政府管制行为由行政制裁型向司法裁判型转变。针对2014年以来经济形势的快速变化，俄高层着力推动立法机构与行政机构高效互动，对企业实践过程中形成的立法建议快速审议表决，从而高效率完成立法。三是提高投资透明度。俄罗斯政府坚持不断提升外商投资领域透明度，明确提出除银行、保险、传媒、航空等特定领域外的外国投资者的待遇不低于国内投资者；实施外商投资税收稳定条款，禁止提高某些联邦税税率，直至其收回初始投资为止。经过努力，俄罗斯营商环境持续改善，在世界银行营商环境排名中由2013年的112位提升到2020年的28位，实现了跨越式发展。

（三）在民生领域重点关注就业问题

就业事关社会稳定和经济发展，面临外部制裁和经济波动，俄罗斯政府致力于保持劳动力市场长期稳定，以确保民生福祉不受影响。在存量方面，积极推动劳动力市场规范运转。针对外部制裁和经济衰退导致的劳动力市场波动，俄政府下决心推动劳动力市场改革，将劳动力市场纳入法制化管理范畴。一方面下大力气解决了从上个世纪90年代即困扰俄罗斯劳动力市场的不规范“临时用工”问题，用5年时间到2018年底完成了全部临时用工100%合同化。另一方面采取多种措施扩大就业，特别是延续了前苏联时代鼓励女性就业的良好传统。改革后，俄罗斯成功避免了陷入南欧国家僵化劳动力市场带来的困境，失业率长期低于欧元区国家和经合组织（OECD）平均水平，为俄政治稳定提供了重要支撑。在增量方面，积极应对劳动力总量减少问题。长期困扰俄罗斯劳动力市场的另一个问题就是劳动年龄人口持续减少，针对这一情况，俄政府不断完善移民政策，鼓励外国人移民俄罗斯，近年来每年吸收外国移民达到20—50万人，其中绝大部分是来自独联体国家的移民，来自非独联体国家移民则以中国移民为主。截至2020年入籍俄罗斯的外国人超过1100万人，在全球名列第

四（仅次于美国、德国、沙特），有效填补了劳动年龄人口减少缺口。

三、俄罗斯经济转型对我国的启示

当前，世纪疫情和百年变局交织，我国经济发展面临多年未见的需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，持续推进经济结构优化调整、实现“三新一高”的难度有所提升。通过对俄近年来在外部压力下推进经济结构调整实践的分析总结，可以对我国制定实施更加科学精准的结构政策提供借鉴启示。

（一）产业政策方面要更加注重整体安全性

与俄罗斯类似，我国长期以来一直存在优势产业附加值偏低且在国际市场的话语权较弱，以及基础材料、关键零部件、先进工艺等领域“卡脖子”情况严重等问题。同时，近年来我国也出现了受生产成本、贸易摩擦等因素影响导致的沿海地区企业外迁以及因外资安全审查法规滞后导致的国内部分产业控制权丧失等新的风险。基于此，我国需借鉴俄罗斯推进“进口替代”战略的经验和教训，在保持我国产业整体完整性的同时进一步提升产业安全性。一方面更加突出集群化发展模式，将产业集群发展和重点领域和关键环节的“进口替代”有机结合起来，在强链补链延链过程中，发挥新举国体制优势针对“卡脖子”环节开展重点攻关，努力打造若干全产业链自主可控的先进制造业集群。另一方面尽快建立重点行业安全监测评估机制，从全球产业链、供应链及价值链视角开展我国重点行业脆弱性分析，有针对性的建立重点行业应对外部风险的政策储备。

（二）优化营商环境方面要加快法制化进程

近年来，中俄两国在优化营商环境方面的成就有目共睹，无论是俄罗斯的法治化改革还是中国的“放管服”改革，在有效激发全社会创新动力和创业活力方面发挥了不可替代的作用。参考借鉴俄罗斯优化营商环境的有效做法，在多年来优化营商环境取得全方位成效的基

础上，针对我国营商环境相对发达国家的薄弱环节和短板，重点在打造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境上下功夫，深入实施《优化营商环境条例》，及时总结各地优化营商环境可复制可推广的经验做法并适时上升为法律法规制度，依法平等保护各种所有制企业产权和自主经营权，以外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度助推我国经贸规则、规制、管理、标准等制度型开放，强化公平竞争审查制度刚性约束，推动形成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系。

（三）就业政策方面要更加注重保护灵活就业群体

受国内外多重因素特别是近期国内疫情多点散发叠加创纪录的高校毕业人数等影响，我国就业面临的风险挑战明显增多，稳就业压力空前。面对复杂严峻的形势，我们要兼顾当前与长远，统筹稳存量和扩增量，在采取多重手段扩就业的同时，持续深化就业领域改革，特别是借鉴俄罗斯经验深化“灵活就业”领域改革。一方面切实维护“灵活就业”群体权益，尽快出台平台就业劳动保障政策，明确平台企业在劳动者权益保护方面的主体责任，依法保障灵活就业群体在工资标准、福利待遇、社会保险等方面的合法权益；另一方面优化人力资源服务体系，把灵活就业岗位供求信息纳入公共就业服务范围，探索建立新就业形态统计监测指标，建立“零工平台”为灵活就业人员提供规范有序的求职招聘、技能培训、人力资源外包等专业化服务。

（执笔：张巍、尹伟华）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142，68557122
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210