

俄罗斯单一型城市现状与发展政策

殷红 刘苏瑶

【内容提要】 俄罗斯单一型城市的比重较大，对国家整体经济发展的影响突出。在遭遇西方经济制裁及油价下跌的双重打击后，俄罗斯经济再次陷入危机，单一型城市的发展形势更加严峻。俄政府出台一系列促使单一型城市经济稳定以及产业多元化转型的政策，尽管其投入很大，但劳动力流失、失业加剧等主要问题依然存在，甚至加剧。一方面，在俄罗斯经济去工业化和慢性停滞的条件下解决单一型城市问题并非易事，另一方面，负责执行国家发展政策的相关部门的工作效率及其监管机制，也是影响单一型城市发展政策实施效率的关键因素，俄罗斯依然没有找到解决单一型城市问题的有效办法。

【关键词】 俄罗斯 单一型城市 发展政策

【基金项目】 国家社会科学基金项目《西方经济制裁背景下的俄罗斯进口替代战略研究》（项目编号：16BGJ070）；辽宁省教育厅人文社会科学重点研究基地专项课题《西方经济制裁背景下俄罗斯经济发展战略调整及其对中俄经济合作的影响研究——兼论辽宁省对俄经济合作的新机遇》（项目编号：ZJ2015027）；教育部国别和区域研究课题《中方参与俄罗斯远东地区开发合作研究》。

【作者简介】 殷红，辽宁大学转型国家经济政治研究中心、辽宁大学国际关系学院教授、经济学博士；刘苏瑶，辽宁大学国际关系学院2016级世界经济专业硕士研究生。

单一型城市转型与可持续发展是世界性难题，发达国家在这方面的实践和经验可为后发国家提供借鉴。然而，在世界经济高度融合且竞争更加激烈的全球化时代，发展中国家面临的内外部环境发生重大改变，在学习和吸收先发国家经验的同时，后发国家仍需探索新的发展路径。

中国和俄罗斯都是从计划经济发展过来的转轨国家,受集中计划经济发展模式及重工业化发展导向的影响,中俄两国都存在大量的单一型城市,其规模之大、分布之广且影响之深是世界其他国家所没有的。在这两个国家,单一型城市的转型与可持续发展不仅是事关城市及地区经济社会稳定和发展的问题,也是关系到国家宏观经济稳定和发展的全局性问题。

俄罗斯的情况尤为突出,其单一型城市的比重近1/3,在外需疲软、低油价及西方经济制裁的条件下,俄罗斯经济形势不容乐观,单一型城市更是面临严峻挑战。那么,俄罗斯为此采取了哪些治理措施,其发展战略、导向、政策及可能的影响等都是值得关注和深入研究的问题。从现有文献看,中国有关俄罗斯单一型城市发展政策的研究近乎空白^①。本文对俄罗斯单一型城市的发展现状及相关政策进行梳理,意在对该领域的研究作出有益补充,以推动中俄学术界对单一型城市的转型与可持续发展问题进行交流,并为决策部门提供必要的参考。

一 俄罗斯单一型城市发展现状

(一) 俄罗斯单一型城市概况

1. 单一型城市的界定与分类

单一型城市(моногород)是指城市经济社会发展严重依赖某一企业及某一产业的城市。一般来讲,这种企业的职工人数超过城市居民的25%,而且,该企业的生产有一半以上属于同一产业。这其中既包括严重依赖自然资源开发的所谓资源型城市,同时也包括以某个产业(冶金、化工、军工、汽车制造等)为主要支撑的工业城市。目前俄罗斯还没有关于单一型城市的确切定义,在其文献中,除了单一型城市,还出现了单一产业城市(монопрофильный город)、单一工业城市(монопромышленный город)及工厂城(город-завод),其含义均为具有单一产业经济基础的城市。其中,单一型城市的用法最为普遍,也最为正式。另有一种界定是以构成城市的企业命名,被称为构城企业(градообразующее предприятие)。这种企业应具备以下特征:一是该企业员工人数不少于整个城市人数的30%;二是该企业用于服务城市居民社会公共领域及基础设施建设方面的支出不

^① 现有研究包括万婷、王璐:《中俄资源型城市工业遗产的保护历年对比——以乌拉尔、大庆地区为例》,《安徽农业科学》2015年第43期。

少于 30%^①。

俄罗斯单一型城市共计 319 个，占全部城市数量（1 100 个）的近 30%；其人口数量达 1 400 万，占俄罗斯人口总量（1.47 亿）的近 10%。单一型城市规模不等，最小的人口仅有 830 人（楚科奇自治区的白令戈夫斯基），最大的有 72.2 万人（陶里亚蒂），其分布遍及俄罗斯八大联邦区，数量最多的是克麦罗沃州、斯维尔德洛夫斯克州及车里雅宾斯克州^②。图 1 为俄罗斯八大联邦区按人口数量计算的单一型城市的占比。

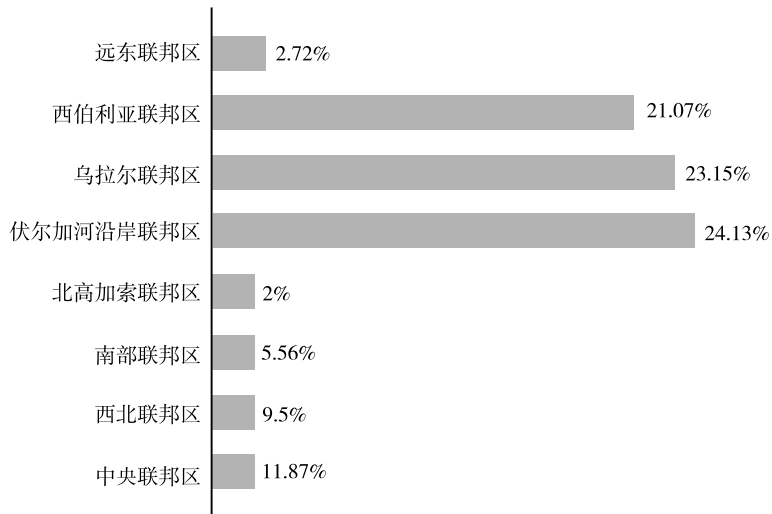


图 1 按人口计算的单一型城市的地区分布

资料来源：根据 2014 年 7 月 29 日签署的第 1398 - P 号俄罗斯联邦政府令整理而得。转引自 А. Е. Шаститко, А. Ф. Фатихова. Моногорода: новый взгляд на старую проблему // Балтийский регион. 2015. № 1 (23) . С. 9.

俄罗斯根据经济社会发展情况将单一型城市分为三级：一级是指经济社会形势最严峻的单一型城市，共 100 个，占全部单一型城市的 31.3%；二级是指经济社会发展有恶化风险的单一型城市，共有 148 个，占 46.4%；三级

① 如没有特殊说明，文中数据均来源于俄罗斯单一型城市网站，<https://monogoroda.ru>

② Кудрин. Государство не нашло решения проблем моногородов. <https://inforu.news/2018/09/12/kudrin-usomnilsya-v-effektivnosti-programmy-podderzhki-monogorodov/smgrf.ru/materials/art>

是指经济社会发展稳定的单一型城市，共有71个，占22.3%^①。

表1 俄罗斯单一型城市的分类及其占比

等级	分类标准	城市数量(个)	比重(%)
一级	经济社会形势最为严峻	100	31.3
二级	经济社会发展有恶化风险	148	46.4
三级	经济社会发展稳定	71	22.3

资料来源：俄罗斯单一型城市网站，<https://monogoroda.rf>

2. 单一型城市的产业构成

俄罗斯单一型城市几乎覆盖了整个工业部门，其中比重最大的是有色及黑色金属冶炼，占36.1%；其次是机械制造，占24%；再次分别为矿产资源的燃料动力开采(12.3%)，林业、木材加工及造纸(10.9%)，食品工业(6.3%)，燃料工业(4.9%)及其他工业种类(17.8%)（见图2）。

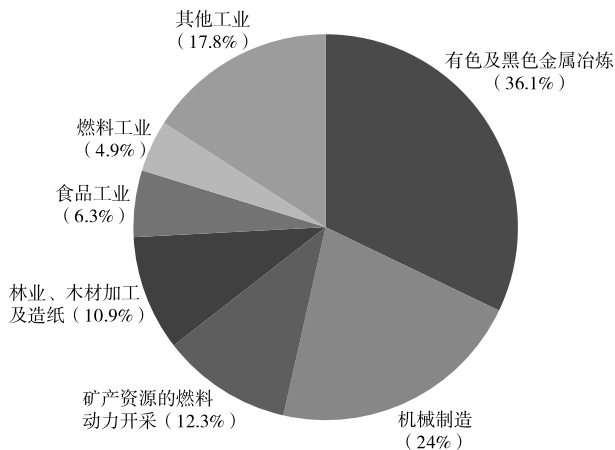


图2 俄罗斯单一型城市的产业结构

资料来源：K. A. Цаурин. Проблемы и перспективы развития российских моногородов// Молодой учёный. 2016. №28. С. 585 – 590.

^① 相比俄罗斯，中国对单一型城市的划分则更为具体。首先是将其做了资源型城市和老工业城市的区分，其次是对资源型城市进行具体分类：成长型、成熟型、衰退型和再生型四种。俄罗斯学者意识到其单一型城市有待进一步分类并进行有针对性的治理。参见 A. Сусаров. Перспективы монопрофильных городов России: модели и формы социального партнёрства и развития. http://socpolitika.ru/rus/social_policy_monitoring/comments/ocument12268.shtml

（二）单一型城市危机的出现

单一型城市大规模形成于苏联计划经济体制下，是高度集中计划经济的象征，它为以重工业化为核心的苏联工业现代化作出了巨大贡献。然而，在建立市场经济的过程中，这些工厂城市却逐渐失去了昔日的光辉，一些单一型城市更是陷入发展困境。总体看，俄罗斯单一型城市遭遇了两次发展危机，第一次是在20世纪90年代从计划经济转向市场经济的体制转轨阶段，第二次是国际金融危机以来，特别是西方经济制裁及油价下跌之后。

1. 20世纪90年代经历的转轨危机

俄罗斯在1992年年初以“休克疗法”的方式向市场经济转轨，其核心是在1~2年内实现价格和贸易自由化以及全面私有化，同时，俄政府为抑制通胀采取了紧缩的财政平衡政策，即减少或者停止给企业发放贷款和补贴。上述激进改革措施实施后俄罗斯经济迅速陷入崩溃，GDP呈两位数下降、通胀率达到三位数，同时遭遇财政赤字、失业率上升、贫困人口剧增的经济社会危机。

在俄罗斯经济社会形势全面恶化的背景下，单一型城市遭遇的危机更加严峻，其原因主要有四方面：其一，单一型城市严重依赖或受制于原计划经济体制，从管理方式到生产链条、从正式制度到认知观念等非正式制度，受原计划经济体制的影响最深，因此，计划经济体系瓦解首当其冲地对单一型城市造成冲击。其二，俄罗斯转轨初期中央政府因资金短缺无法顾及单一型城市，将其管理权下放给地方政府，这是俄罗斯旨在迅速建立自由市场经济的主动选择，认为经济自由化会自动带来经济社会的发展。然而，权力下放的改革不仅没有扩大地方政府的经济自主性，反而降低了中央及地方政府在确保经济社会发展条件方面所应承担的责任，即政府的“最大化”退出加剧了俄经济社会危机，这种危机在单一型城市的表现更加直接，也尤为突出。其三，大多数单一型城市的产品不具有国际竞争力，要么是军事重工业产品，缺少市场需求，要么是技术落后、在开放经济条件下缺乏竞争力的低附加值初级产品。其四，也是最为重要的，单一型企业承担的社会负担过重，包括厂办学校、医院等。尽管上述问题很大程度上是俄罗斯体制转轨中不可避免的，但实际上，俄罗斯大破大立的激进式转轨才是导致上述矛盾迅速而全面爆发的关键。

体制转轨期间，单一型城市的危机集中表现在资金入不敷出、城市预算依靠财政补贴、基础设施及生活环境严重恶化等方面。当然，情况最为糟糕的是那些面临资源枯竭的单一型城市。这些城市不仅面临自然资源的

枯竭，还面临技术落后、设备老化、观念落后等问题。尽管如此，在国际金融危机之前，单一型城市的 GDP 比重不小于 40%^①，对俄罗斯的社会发展依然发挥着重要作用。

2. 国际金融危机后单一型城市再次陷入危机

国际金融危机之前，俄罗斯在 2000 ~ 2007 年间经历了快速的经济增长，年均 GDP 增幅近 7%，其 GDP 总量也恢复到经济转轨前的水平。这一轮增长被俄罗斯学术界称为恢复性增长，即经济增长是在转轨前物资及人力投资的基础上实现的。为此，俄罗斯提出要从恢复性增长转向投资性增长，即扩大新的投资并加强投资对经济的拉动作用。然而，2008 年席卷全球的国际金融危机给俄罗斯经济带来重创，2009 年俄 GDP 下降 7.8%，经历近十年的恢复性增长后俄经济再次陷入衰退，而作为其经济支柱的单一型城市首当其冲地成为危机的重灾区。如果说 20 世纪 90 年代经济危机的主要诱因是体制转轨的话，那么，2009 年单一型城市遭遇的危机则暴露其经济发展模式或经济结构的弊端，即以外需为导向的过度依赖能源原材料出口的粗放式增长。

2009 年，俄罗斯提出旨在转变粗放式增长、实现以创新经济为核心的经济现代化的战略目标。在此背景下，单一型城市的现代化即结构转型问题被提上议事日程，2010 年俄罗斯经济发展与一体化政府委员会（由时任政府总理普京直接领导）成立了单一型城市现代化工作小组。

2014 年，因乌克兰危机俄罗斯遭遇西方经济制裁，后油价大跌、卢布贬值，俄经济再次陷入衰退，稳定和刺激单一型城市经济发展的任务变得更加紧迫。在此背景下，俄政府成立了单一型城市发展基金会，作为单一型城市发展项目的实施机构。2015 年单一型城市网站建设。2016 年启动单一型城市综合发展优先项目，全面、深入解决单一型城市的转型与发展进入实质性的实施阶段。

二 单一型城市的发展政策

需要指出的是，单一型城市对俄罗斯而言是带有全国性的、全局性的

^① Основные принципы решения проблемы монофункциональных населенных мест (моногородов) . Предложения Союза малых городов Российской Федерации. <http://smgrf.ru/materials/art>

问题，这一点与中国有所区别。中国资源型城市及老工业城市的转型与发展虽然具有中国经济增长方式的整体性特征，但产业单一、偏重工业化是如东北老工业基地这样原计划经济体制比较发达的地方所特有的地区性、局部性的问题。因此，相对来讲，俄罗斯单一型城市发展的急迫性及重要性更大，其发展战略和政策与国家整体发展战略和政策是一致，甚至是一体的。

（一）单一型城市国家扶持计划及其总体目标

俄罗斯单一型城市发展的导向是明确的，首先是在继续发展与倒闭之间寻求平衡的发展政策；其次是转变过去以生产为中心的发展导向，将城市居民的生活环境、生活条件及感受置于发展的中心，将单一型城市打造成宜居城市。2016年俄罗斯战略发展与优先项目总统委员会将单一型城市发展纳入俄罗斯发展战略的11个主要方向中，政府制定并启动了《单一型城市综合发展优先规划》^①。规划期限为2016~2025年，其执行机构是经济发展部、财政部、外经银行、单一型城市发展基金会以及工业和贸易部、建设部、劳动部等一系列部门。

规划的总目标是促进单一型城市及地区的产业多元化和稳定发展，关键是缓解人口流失问题，建立新的、多元化的就业岗位，发展小企业并建设新的社会基础设施和城市环境。实施规划的长期目标是：到2025年将现有单一型城市的数量从319个减至285个；确保单一型城市的固定资产投资增至3500亿卢布；创建60万个单一型产业之外的新就业岗位。其近期目标是：到2018年12月31日将单一型城市的数量从319个减至301个，新增就业岗位23万个（扩大至100倍），固定资产投资总额从150亿卢布增至1700亿卢布；此外，到2018年实现18个单一型城市向经济稳定发展等级，即三级的转变；促进100个单一型城市投资吸引力的明显提升等。简言之，政府发展战略的目标是排除单一型城市的不可控风险并为其稳定的跨越式发展创造条件^②。

在此规划框架内，自2016年7月起单一型城市的现代化成为国家发展

① Паспорт приоритетной программы " Комплексное развитие моногородов ", утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Протокол от 30 ноября 2016 г. № 11) . <http://static.government.ru/media/files/hZyhl428Kmh69292CtUNqfVPFZF1cTAo.pdf>

② Е. О. Дмитриева. Государственная поддержка моногородов РФ в условиях восстановления экономического роста. http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=667361

战略的优先方向，其发展目标是打造宜居城市，具体为“五步走”计划。

第一步是改善单一型城市的环境，主要是改善公共场所，如火车站、广场、公园，特别是市场环境。这些地方环境的好坏对民众的心理影响最直接，也最明显，因此，改善上述公共场所的环境是建立宜居城市的着眼点和关键。

第二步是为年轻人多提供交流、工作及生活的空间，包括创造适宜年轻人需求的工作、生活、休闲及娱乐场所。

第三步是寻找历史的记忆，通过恢复历史遗迹并建成旅游景点，让居民了解城市发展的历史，从中寻找历史的记忆，增强对城市历史的认同感，以增加城市的凝聚力。

第四步是城市基础设施建设，包括学校、图书馆、医院、博物馆的改造等，城市基础设施改造的方向不是新建商业大厦或办公楼，而是对体现公共利益的公共环境的整体改善。

第五步是重拾旧弃，即对现有的废弃或没有得到充分利用的建筑和设施进行改造，这些废弃的旧建筑会影响城市的整体氛围，对其改造、翻新要比新建投入少、见效快。

（二）单一型城市发展基金会及其职能

参与单一型城市扶持发展计划的制定并负责实施的是单一型城市发展基金会，它成立于2014年10月，属非营利性组织，出资人为俄罗斯外经银行，由监察委员会、董事会及管理委员会构成，监察委员会由俄各部委的副部长组成。

单一型城市发展基金会承担国家对单一型城市扶持项目的实施及财政补贴的分配使用工作。以2014~2017年俄联邦财政向单一型城市发展基金会提供补贴拨款的政府决定为例，首先根据俄联邦财政预算，由经济发展部与单一型城市发展基金会签署协议，协议中应注明补贴的用途、补贴额度、补贴拨款的程序及日期、补贴申请表、不少于三年的财政补贴的使用效率指标、补贴使用财务报表、基金会的责任条款及经济发展部的权利条款和违约条款等。根据协议，补贴主要用于单一型城市基础设施建设或改建方面的新项目实施。2014~2017年俄政府为单一型城市发展基金会提供的财政补贴额度为30亿卢布。

此外，单一型城市发展基金会还负责单一型城市管理人员的培训及申请项目论证方面的指导工作。其发展目标是到2018年使18个城市脱掉单一型的“帽子”。

单一型城市发展基金会的主要任务是审核投资项目并给予贷款支持。其提供资金支持的条件是：贷款金额从1亿~10亿卢布；贷款年利率为5%；贷款期限为8年。对企业的相应要求是：企业自有资金比例不少于15%，延迟还贷期限不超过3年；企业经营业务范围应与构城企业无关。同时，对企业提供贷款也有一些限制，如提供的贷款不应超过总项目金额的40%，基金会资金只能用于资本投资，基金会给予贷款前企业须与当地政府签署总协议等^①。

（三）超前经济社会发展区

俄罗斯在2014年年底颁布了关于建立超前经济社会发展区的联邦法，其主要目的是刺激包括远东在内的落后地区的经济社会发展。根据该法律，超前经济社会发展区是指封闭的行政地区，通过在该地区建立特殊的营商制度形成有利的招商环境，达到吸引投资（主要是私人投资）的目的，进而实现地区经济的快速发展并建立舒适的生活环境^②。超前经济社会发展区的期限为70年，到期后还可延期。

2015年6月，俄罗斯政府决定在经济社会形势最为严峻的单一型城市建立超前经济社会发展区^③，超前经济社会发展区的优势主要体现在政府提供财政扶持以改善其投资和营商环境。此外，政府对这些地区给予税收等招商引资的优惠条件^④。俄罗斯此举的主要目的就是为了提高单一型城市的投资吸引力。

（四）进口替代战略推动单一型城市产业结构转型

进口替代是俄罗斯应对西方经济制裁及转变其经济增长方式的重要发

① 俄罗斯单一型城市发展基金会网站，<http://www.fmrus.ru/work/products/invest-projects/>

② Президент России подписал разработанный Правительством Федеральный закон " О территориях опережающего социально - экономического развития в Российской Федерации" . <http://www.kremlin.ru/acts/news/47349>

③ Правила создания территорий опережающего монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614. Постановление Правительства РФ от 22 июня 2015 г. № 614 " Об особенностях создания территорий опережающего социально - экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)" . <http://static.government.ru/media/files/1kbbkTXSJFhIZss2PCMvjaJyyQQkзpbsf.pdf>

④ [https://minvr.ru/activity/territorii-operezhayushchego-ravzitiyal](https://minvr.ru/activity/territorii-operezhayushchego-razvitiyal)

展战略，其核心在于缓解俄罗斯对西方技术、设备的进口依赖，推进制造业的“新工业化”，即以科技创新发展加工制造业，转变俄罗斯过度依赖能源原材料部门生产及出口的增长模式。2014~2016年西方经济制裁、油价下跌、卢布贬值为俄罗斯推进进口替代提供了有利条件。2014年3月梅德韦杰夫总理提出把进口替代作为经济工作的优先方向，经济发展部确定了18个进口替代优先领域，从中挑选国家支持的优先项目，并给予高额财政支持。2015年俄工业和贸易部、通信部、交通部及能源部制定了涉及民用工业进口替代的20个行业、约2500个项目的国家计划。上述发展计划几乎涵盖了一半以上的单一型城市，进口替代一定程度上成为单一型城市转型的途径之一。

三 单一型城市发展政策的实施效果

(一) 单一型城市发展政策的实施

在《单一型城市综合发展优先规划》的总体框架内，依托单一型城市发展基金会，2016~2017年俄政府对老旧工业城市进行了大量投入，取得了相应的成果。根据单一型城市发展基金会的消息，截至2017年年初，在联邦财政资金的扶持下已有41个单一型城市的基础设施技术条件基本达标。这意味着这些单一型城市有了吸引投资、实现稳定发展的前提条件^①。

2016年，经济社会形势处于稳定的单一型城市的数量占比由2015年的44%升至2016年的51%。2016年，根据俄工业和贸易部对单一型城市工业企业的扶持计划，财政拨款达309亿卢布（2015年为253亿卢布），其中超过70%用于支持单一型城市的支柱企业^②。在就业和吸引投资方面，截至2017年7月1日，依靠单一型城市发展基金会资金新增就业2926个（2015~2017年新增就业4944个^③），吸引投资233亿卢布^④。从就业结构看，单一型城市的产业结构多元化也取得进展。根据政府的检测数据，单

① Моногорода: некоторые важные результаты и показатели 2016 года, <http://government.ru/info/27261/>

② <http://www.frmrus.ru/>

③ Фонд развития моногородов. Отчёт за 2017. http://www.frmrus.ru/upload/manual-upload/report_2017/mobile/index.html

④ О текущей социально-экономической ситуации в моногородах. <http://government.ru/orders/selection/405/29731/>

一型城市就业人数为 590 万，其中 91.6 万人（占总人数的 15.4%）在构城企业就业，而 150 万人（占总人数的 25.8%）则在中小企业就业（包括个人创业）^①。

尽管如此，单一型城市的失业问题依然严峻。截至 2017 年 8 月 1 日，单一型城市的总登记失业人数为 9.31 万，有 173 个单一型城市的登记失业率比全俄平均水平高 1.1%，而其中 70 个城市的失业率达到全俄平均水平的两倍或者更多^②。

投资方面，经过单一型城市发展基金会对投资项目和基础设施项目的审核管理，单一型城市创造新就业岗位和吸引投资的必要条件得以建立。截至 2017 年 7 月 1 日，单一型城市发展基金会签署了 58 项关于 65 个单一型城市发展的总合作协议以及 20 项关于建设单一型城市基础设施的投资协议，总投资金额为 89.8 亿卢布。

作为提高单一型城市投资吸引力的重要举措，俄罗斯在单一型城市建立超前发展区的政策取得了重要进展。截至 2017 年 7 月 1 日，17 个单一型城市建立了超前发展区，注册并入驻了 35 家企业。根据计划，2026 年前这 17 个超前发展区将新增就业岗位超过 7 900 个，吸引投资总额达 294 亿卢布^③。

（二）存在的问题

尽管针对单一型城市的国家发展政策取得一定成果，但由俄联邦审计署对单一型城市国家发展规划实施结果的审查表明，“国家没有解决单一型城市的问题”^④。

新任俄联邦审计署署长库德林表示：“我没感觉到该规划的有效性。我所见到的，并不是一个可以帮助单一型城市决定它们命运的规划。这个规划没有促进其发展和扭转局面。当然，尽管该规划没有前途，我们也还没有最终作出决定或者取消该规划。”^⑤

① О текущей социально – экономической ситуации в моногородах. <http://government.ru/orders/selection/405/29731/>

② 同①。

③ 同①。

④ Кудрин. Государство не нашло решения проблем моногородов. <https://inforu.news/2018/09/12/kudrin-usomnilsya-v-effektivnosti-programmy-podderzhki-monogorodov/>

⑤ 同④。

单一型城市发展政策之所以受到质疑，其中一个重要原因是审计署认为单一型城市发展基金会通报的数据与实际不符。《单一型城市综合发展优先规划》提出，到2018年年底实现新增就业23万个，虽然这个目标已经完成，但“这些指标的客观性和可信度却值得怀疑”。例如，上述新增就业人数中包括了那些临时就业（占40%多，为未成年人的临时就业^①）以及与单一型城市发展基金会无关的新增就业^②。

单一型城市吸引投资的数据也被批评缺乏可信性。根据单一型城市发展基金会和经济发展部^③的数据，2017年单一型城市吸引投资总计1.5万亿卢布，是计划指标的30倍。根据《单一型城市综合发展优先规划》，2017~2020年用于单一型城市的资金总额为253亿卢布，但2017年实际支出44亿卢布，仅占年度计划目标的39.1%。俄联邦审计署据此认为，单一型城市所在的地方政府未完成制定的任务目标，这可能导致它们之前与经济发展部及其他部委签署的财政支持协议被取消并可能受到财政处罚。

此外，审计署公布的调查结果称，事实上，原有的319个单一型城市应该去掉107个，因为这些城市构城企业的就业人数及城市居民人口严重流失，致使这107个城市已经丧失了单一型城市的特征。2016~2017年，单一型城市的劳动力在快速流失^④，就业人数减少36.56万。因此，认为单一型城市的问题没有得到有效解决是客观的，因为无论是《单一型城市综合发展优先规划》还是单一型城市发展基金会，其主要任务就是缓解单一型城市人口流失的难题。

除了上述政策实施中存在的弄虚作假等人为因素之外，单一型城市要想摆脱资源依赖、产业单一、劳动力流失的发展困境，客观上也并非易事。正如俄罗斯专家所指出的，“在经济去工业化和慢性停滞的条件下很难解决单一型城市的问题。在俄罗斯，效率低是系统性的问题”^⑤。

（三）单一型城市的发展任重道远

俄罗斯单一型城市问题不仅是地区性发展问题，也是事关国家经济增

① Моногорода прирастают потемкинскими деревнями. http://www.ng.ru/economics/2018-09-12/1_7309_mono.html?print=Y

② Счётная палата: проблемы моногородов не решаются эффективно. <https://reality.ria.ru/realitynews/20180912/1528397558.html>

③ 经济发展部部长是单一型城市发展基金会监察委员会的负责人。

④ 同②。

⑤ 同①。

长和结构调整的全局性问题。从发展政策看，俄罗斯对单一型城市的治理已上升至国家发展战略层面，而且相应的发展制度和政策也已形成体系，然而，其政策中依然存在改善的空间。

第一，俄罗斯目前缺乏有针对性的单一型城市发展政策。俄罗斯学者在研究中强调，“一刀切”的政策无法在资金有限的情况下具体解决不同单一型城市的问题，造成财政扶持的低效使用。应针对单一型城市各自情况和特点制定相应的发展政策，简言之，应尽量做到“点状”调节^①。

第二，俄罗斯的发展政策明显带有技术官僚模式的特点，即发展政策缺乏对实际情况的深入了解和有关专家的认真研究，主要由决策部门主观确定，官僚主义是单一型城市治理中依然存在的问题，这必然导致治理效率低下，资金使用不能有的放矢。因此，有学者建议并构建了单一型城市产业转型的筛选体系，从而避免政策选择过程中的主观人为因素^②。

第三，事实上，治理单一型城市的关键在于改变政府治理的理念和方式。单一型城市是苏联计划经济体制的产物。应该说这些地方是传统计划经济体制最为发达、其残余也最为严重的地区，这些不利因素并不是简单地体现在物质基础的薄弱，而主要体现在人的观念的落后，即长期以来形成的居民对政府和企业的依赖心理及政府无所不管的“父爱”心理。作为非正式制度的传统观念对正式制度的建设形成了强大的阻力，增加了发展政策实施的交易成本，从而影响整体经济社会发展的效率。不难看出，政府治理理念陈旧是其中的关键。在俄罗斯，官僚主义和腐败依然盛行，因此，即使提出了新的发展政策，而在旧的管理体制下依然无法达到创新的实际效果。

四 结 语

本文对俄罗斯单一型城市的现状及发展政策进行了初步的探索，尚缺乏对这些城市在产业转型及经济社会发展中存在的具体问题及其解决方法的深入分析，因而也未能如愿地从中梳理出可供中国借鉴的经验或引以为戒的教训。“能将‘彼学’（研究外国）与‘己学’（研究中国）结合起来

① К. А. Цацулин. Проблемы и перспективы развития российских моногородов// Молодой учёный. 2016. №28. С. 585 – 590.

② А. Е. Шаститко, А. Ф. Фатихова. Моногорода: новый взгляд на старую проблему//Балтийский регион. 2015. № 1. С. 9.

的文章对读者来说尤其难能可贵”^①，况且俄罗斯如同中国的一面镜子，相似的传统体制和路径依赖内在地决定了研究俄罗斯这一“彼学”对后者所具有的重要意义。

单一型城市的转型和发展在中国同样是突出并严峻的现实问题。2016年4月国务院发布《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》的重要文件，其中明确了在资源型城市、老工业城市设立产业转型升级示范区，促进产业向高端化、集聚化、智能化升级的任务。为落实该决定，2016年9月国家发改委东北等老工业基地振兴司发布了《关于支持老工业城市和资源型城市产业转型升级的实施意见》，并于2017年4月公布了首批老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区的12个城市（经济区）名单。

可见，现阶段中国和俄罗斯均将建立示范区（中国）和超前发展区（俄罗斯）作为推动相应城市产业转型与城市转型的重要途径。但是，值得注意的是，在示范区的选择上，两国却作出了不同的决定。被列入中国首批示范区的12个城市（经济区）均“基础条件好，工作力度大，改革创新举措实，示范作用明显，而且这些城市已初步形成了一批推进产业转型升级的典型经验做法”^②。可以说，这12个城市均是老工业城市和资源型城市中的“优等生”。而如前文所述，俄罗斯则决定在“经济社会形势最为严峻”的单一型城市建立超前经济社会发展区。那么，两种不同的选择（“优等生”还是“差等生”）在推进单一型城市的转型与发展方面会产生怎样不同的效果和影响，这是一个值得深入研究并从中探寻有价值的结论的重要问题。此外，俄罗斯实践的初步结果显示出政府在实施发展政策中的低效率，“花了大力气”仍未能从根本上使单一型城市摆脱发展困境，这一方面是受到自然条件、资源禀赋的制约，另一方面，政府行为方式的影响依然是主导性因素，治理观念的创新要比诸多刺激政策的影响更深远，而且，政府机构弄虚作假等腐败问题也是有效解决上述问题的阻碍，这是中俄两国应相互引以为戒的问题。

（责任编辑：农雪梅）

^① 冯昭奎：《实话实说〈世界经济与政治〉》（主编附言），《世界经济与政治》2002年第6期。

^② 《辽宁中部、河北唐山等首批12个产业转型升级示范区公布》，http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-04/21/c_1120853268.htm