

俄罗斯积极探索推动地区 创新发展的模式

弗·亚·马特维耶夫

【内容提要】 为了推动地区创新发展,俄罗斯联邦政府积极支持地方政府出台自己的独特地区发展政策,允许地方政府将当地的财政收入用于地区发展,这在一定程度上刺激了地区社会经济发展。本文通过对地区创新发展政策的优先方向、联邦主体对投资活动的调节手段、地区政策执行机制的深入分析和探讨,提出未来俄罗斯地区创新发展的优化模式,以及资金投入、基础设施建设、税收优惠政策、咨询服务、法律保证等一系列配套措施,对俄罗斯未来区域创新发展具有现实借鉴意义。

【关键词】 俄罗斯 创新发展 地区政策

【基金项目】 新疆维吾尔自治区国际科技合作项目《中俄推动边远欠发达地区创新发展战略对比研究》(项目编号:20136024)。

【作者简介】 弗·亚·马特维耶夫,俄罗斯科学院远东研究所高级研究员、中国问题专家。

自从20世纪90年代初俄罗斯进入变革时期之后,俄罗斯联邦政府就开始实施地区均衡发展战略。一些地区,尤其是外向型地区,更能适应市场经济的挑战,其他地区则稍差一些。当今世界,地区政策的功能之一是平衡各地区社会经济发展水平。因此,俄罗斯联邦政府的地区政策也以缩小各联邦主体社会经济发展差距为主要方向。

为了缩小各地区在社会经济领域发展的差距,俄主要实行的是联邦财政资金在地区一级的再分配机制。但是,很多分析人士认为,对经济落后地区实行的预算平衡政策成效不大,也未能激发这些地区依靠自身力量实现经济增长的决心。

俄罗斯联邦政府部门已经注意到这一情况,为此,2005年批准了《俄联

邦各地区社会经济发展战略构想》。根据该构想,地区政策的主要任务不再是平衡地区发展水平,而是将财政、行政管理等资源投向被誉为“增长极”的支柱地区。同时,限期缩短地区发展差距的问题更受重视,而对于因极化发展政策的实施而遭受损失的社会经济发展落后地区,将实行补偿性区域政策。这一政策不仅能保证落后地区的人均财政拨款维持在一定水平,还能刺激和支持在制定和落实发展规划及项目方面有所创新的地区。

总体来说,俄联邦政府正在积极推动地方政府出台自己的独特地区发展政策,允许地方政府将当地的财政收入用于地区发展。

因此,如今的俄罗斯联邦区域政策旨在让各地区独立制定和实施自己的发展战略,这与法律确定的三级政权——联邦级、地区级和地方级的权限是相符的。现行法律允许各联邦主体根据各地特点推行自己的地区经济政策。同时,联邦政府可以采取支持某些地区的创新发展。

在俄罗斯当代地区政策中,支持需要特别资助的地区仍是国家现阶段的主要任务之一。笔者认为,国家对某些地区给予有选择的支持是缩小地区发展差距的有效途径之一。这种支持包括国家在社会、经济、法律等领域采取的一系列特别措施,旨在帮助那些由于客观原因不能独立发展的地区(萧条和落后地区)实现发展;为组建作为“增长极”地区的生产机构(技术园区、自由经济区等)创造条件;保证某些地区完成联邦一级的职能(给非公开的地区行政机构、联邦级单位和部门拨款)等。

在国家支持机制中,值得关注的是以下几点:在某些地区就特定活动实行临时性法律调节制度;以专项转移支付的形式给落后地区提供补充财政支持;联邦政府专门出台的地区社会经济发展规划;预算投资;将国家持有的企业股份转交联邦主体及地方自治部门所有;联邦预算拨给地方预算的住房补贴,用于资助极北部地区的居民迁移;给特别区域(隐秘城市、自由经济区、北部原住民居住地)拨款;联邦预算给优先发展的国民经济部门提供财政支持。

这些机制,包括联邦财政资金转移支付、给地区社会经济发展规划拨款等,早就开始执行,但收效并不理想。因此,笔者认为,在目前的经济条件下,扶持落后地区发展的最重要机制应该是制定特殊的经济法律制度,以帮助解决其发展问题。

此外,从中长期来看,要解决当前的地区发展问题,还需要完善地区政策执行机制。俄罗斯地区政策的主要方向已经从均衡地区发展转变为利用各种资源刺激“增长极”的经济发展,为此采取的措施有:监控改革制约因素及改革进程;协助推广改革成功经验;合理分配转移支付资金;提高经济管理质

量;协助建设和发展地区产业集群、特殊经济区和创新园区等。

在落实地区发展战略计划时,不仅要完善现有的地区法律,还要出台新的、旨在刺激投资和创新活动的地区法律。

从1995年起,俄罗斯各地区都积极推出了自己的投资政策,并根据地方特点制定了相应的经济政策。联邦主体对投资活动的调节手段包括:出台自己的投资法律;组建促进投资的机构;利用地方预算资金、银行担保等为投资者提供各种优惠待遇;组织发行地方债券。

在2008~2012年梅德韦杰夫担任总统期间,俄开始创新经济发展模式。要实现这种转变,必须显著提高科研工作的地位,使那些达到世界领先水平的经济部门实现超前发展,这样才能最大限度地发挥俄罗斯的竞争优势。这需要对部门和地区经济进行综合性改革,并在经济领域推行新的空间发展和管理模式。这一方面有助于形成具有创新辐射力的地区经济增长中心,另一方面可以借助市场机制控制这一过程,使内陆和边远落后地区最终走上快速、稳定发展的道路。

俄罗斯经历过经济危机后的复苏阶段,若要加快创新发展的步伐,不可忽视科技的力量。很多专家认为,这也是在俄罗斯创建有利市场环境所需要的。俄联邦政府希望借助市场机制及其他先进手段打造基于多个中心的经济空间架构,俄所有的大城市和地区都会建成这样的中心,这些中心将形成巨大的经济网络,网络内和相邻的中小城市、内陆和偏远地区都将受到其辐射带动。

现在,比较困难的是在各地找到提高竞争力的新动力和新机制。一些发达国家推行的是地区联合和地区平衡发展战略,而欧洲国家认为科技是创新发展的推动力,并且不一定非要在大城市才能实现创新发展。或许俄罗斯应该学习中国通过加强基础设施建设促进内陆和边远省市发展的经验,在俄罗斯打造一批作为新的创新发展中心的城市群,使其通过创新发展机制,培育新的、具有竞争力的制造中心的方式带动所在地区的发展。在这一过程中,需要关注以下问题:在对外关系中,边远地区充当的是俄罗斯地缘政治利益代言人和转换器的角色;内陆地区和小城市是大型地区中心实施的一系列项目的必要参与者,也可以成为地区级的经济发展中心。

从国际实践来看,地区创新发展政策的优先方向之一是组建新型经济空间,包括技术城、技术园区、经济特区、工业园区、物流中心、贸易仓储特区等,而边境合作园区被认为是最有助于促进偏远地区发展的。

只有在推行现代市场发展机制的基础上,俄罗斯才有可能落实新的地区

发展政策。这些机制应该是多元的,并能够保证地区的多方面发展。

第一类机制同国家落实地区政策的直接行动有关,特别是同针对落后地区的行动有关。这类机制包括:公共住房改革基金、对俄罗斯联邦主体的财政扶持基金、地区金融体系改革基金和地区发展基金等。

第二类机制能够促进地区自主创新发展,包括经济特区、开发区、“创新城”等。

第三类机制旨在改变(推行、完善)地区规划和管理技术,包括用于提高规划管理水平的循环基金。

第四类机制旨在加强生产经营单位的横向联系,包括产业发展集群、“国家+私有企业”合作模式、规划设计等。

地区产业集群式发展机制被认为是很有推广前景的,它在意大利落后地区发展过程中得到了成功运用。这种机制可将某个经济中心同周边地区联合起来,建成共同的劳动力和技术市场,提高公共资源的利用效率,减少浪费,创造规模效益,使集群中的每个参与者都能获得更多的竞争优势。此外,产业集群有助于建立企业间的横向合作关系,促进经验交流,推广现代创意,加强企业—政府—科研—教育部门的协作。这种地区开发模式还有利于完成国家、地区和地方各级的发展任务,包括:实施旨在提高地区和经营实体乃至全国经济竞争力的地区发展战略;实施以优化产业结构和推广先进技术为基础的产业政策;创新地区发展模式,改善竞争环境,发展中小企业;加强基础设施建设,强化基础研究,提高员工教育水平和专业化水平。

国外的经验表明,地区创新集群可以在推动地区创新方面发挥巨大作用。世界上很多国家都已出台了发展创新集群的政策,而俄罗斯在这方面才刚刚起步。2012年俄罗斯经济发展部提出创新集群政策草案,确定了《发展地区创新集群试验项目清单》,列入其中的有25个科技实力很强的创新集群建设项目。大多数项目都在科学城和技术推广区内的“创新城”里实施,这里已经具备了特殊的优惠条件,但政府准备提供更广泛的支持,包括补助、专项拨款、附加优惠等。不过,还是有人怀疑,在半市场化条件下、在诸如国家集团这样的垄断机构的压制下、在横向联系还很有限的状况下,俄罗斯能否建成真正的创新集群。此外,俄罗斯的产业结构使其创新集群在战略投资者面前没有什么吸引力,因为与特殊经济区不同的是,创新集群的强大竞争力不仅来自优惠政策,还来自使企业更具创新能力的特殊的网络化效应。

在落实俄罗斯创新发展方针的过程中,应该赋予地区创新政策更重大的意义,原因在于:首先,高新技术产业正在接替大规模的标准化生产,前者的

特点是能够依靠创新技术经常进行产品更新。一些拥有强大科技实力的地区(新西伯利亚州、托木斯克州等)更能胜任发展高新技术产业的任务;其次,某些地区开展的创新活动已经奠定了其商业化运作的基础。

现在,许多俄罗斯经济学家认为,在构建俄罗斯国家创新体系方面,地区起着更为关键的作用。俄罗斯法律中“创新政策”和“科技政策”这两个术语往往被认为是同义词。

20世纪90年代初,俄罗斯提出了地区创新政策的首要任务。当时,国家政治系统的变革、国家管理体系的重组以及科研经费的急剧缩减要求所有的联邦主体政府部门都参与保存和发展国家的创新实力。1993年通过的《俄罗斯联邦宪法》将科研工作纳入国家和地区联合拨款体系,俄罗斯教育和科学部把制定地区创新政策确定为落实国家统一创新政策的优先方向之一。自1992年起,大多数联邦主体的政府部门都组建了专门负责制定和落实地方创新政策的机构。

俄联邦1996年8月23日通过《科学和国家科技政策法》之后,各联邦主体都积极确立了同创新政策相关的法律基础。现在,许多联邦主体都制定了《科学和科学活动法》。为了帮助各地区具体落实国家相关法律,俄联邦教育和科学部于2003年出台了《对于制定联邦主体的国家科技政策的建议》。根据这份建议,各地区的政府部门应参与制定和实施国家科技政策;确定各地区的科技发展优先方向;制定地区科技规划和项目;利用联邦主体的预算资金为科技活动拨款;为有效利用现有物质和信息资源创造条件;设立本地区 and 跨地区的科学、科技和技术开发基金。

这份建议明确了将力量集中于地区科技发展优先方向、创建地区创新体系的国策。实际上,地区创新政策的实施办法是多样的,有的是借助引进创新投资提高优势产业竞争力的专项规划,有的通过举办创新项目竞赛、建设基础设施等途径,还有的采用以经济手段刺激创新活动的方式。

最常用的方式之一是组建创新型(技术推广型)经济特区。这些创新园区同其他园区一样享受一系列优惠政策,包括自由关税区制度、减免利润税、免征5年土地税和交通运输税等。

遗憾的是,俄罗斯还没有建成统一的创新活动评价体系,这使我们很难分析创新活动的成效。不过,从高校数量、技术园区数量、研发单位数量、研发人员数量、创新企业数量等指标看,俄在创新发展领域排在前列的城市分别是莫斯科、圣彼得堡、下诺夫哥罗德、托木斯克和新西伯利亚等。

专家们认为,这些地区能成功开展创新活动的决定性因素包括:苏联时

期的遗产(科学城、军工系统);地区产业专业化程度高;地区的投资吸引力强;地方政府的态度积极等。

从整体看,俄联邦政府把地区创新政策视为国家经济政策的主要方面之一。发达国家的经验表明,国家参与创新发展过程有助于扩大其规模。之所以出现这种趋势,是因为国家竞争优势的形成不仅取决于外来投资和企业积极性,还取决于明确的国家政策。要发展地方小型创新企业,不仅应该为其提供各种税收优惠,还需要具备开展创新活动的基础设施,这是地区创新能力的重要组成部分。

俄罗斯各地区的创新发展进程是不一致的,西伯利亚地区也是这样。创新最为活跃的是那些集中有大型科教中心、研究所和研究型大学的城市,包括托木斯克、新西伯利亚、克拉斯诺亚尔斯克、鄂木斯克、巴尔瑙尔、伊尔库茨克等。此外,若某个地区在某一领域拥有强大竞争力,也有助于其创新发展。这些优势往往指的是信息技术、软件、核工业技术、能源和冶金技术等。

俄罗斯国家创新和信息技术发展协会连续几年为 83 个联邦主体的创新活力排名,以便确定哪些地区在科技和创新领域表现得更为出色。从该协会发布的 2013 年俄罗斯各地区创新活力排名表中可以看出,2013 年俄罗斯的创新活动更为活跃,而且竞争活力较高的地区间的差距在缩小,这说明政府对创新活动的支持力度更大了,地区间的竞争在加剧(见表 1)。此外,2013 年的竞争活力总指标比 2012 年提高 1.7%,连续三年保持增长,这说明各地区的竞争活力在不断加强。

表 1 2013 年俄罗斯各地区的创新活力排名

2013 年排名	俄罗斯联邦主体	2012 年排名	创新活力指数
创新活力极高的			
1	莫斯科市	1	0.842 6
2	圣彼得堡市	2	0.405 4
创新活力较高的			
3	鞑靼斯坦共和国	3	0.341 1
4	克拉斯诺达尔边疆区	21	0.293 4
5	下诺夫哥罗德州	4	0.222 2
6	萨马拉州	6	0.199 1
7	莫斯科州	7	0.146 8
8	新西伯利亚州	9	0.125 5

Статьи на актуальные темы / 要文特约

9	阿尔泰边疆区	8	0.123 3
10	托木斯克州	5	0.109 6
11	秋明州	12	0.103 5
12	车里雅宾斯克州	18	0.103 1
13	奔萨州	10	0.099 6
14	特维尔州	13	0.095 4
15	哈巴罗夫斯克边疆区	14	0.090 9
16	弗拉基米尔州	16	0.087 1
17	萨拉托夫州	15	0.082 5
18	图拉州	17	0.071 3
19	斯维尔德洛夫斯克州	26	0.069 1
20	巴什科尔托斯坦共和国	11	0.065 5
创新活力中等的			
21	卡卢加州	20	0.059 8
22	乌里扬诺夫斯克州	22	0.057 6
23	克拉斯诺亚尔斯克边疆区	23	0.055 3
24	彼尔姆州	24	0.049 0
25	克麦罗沃州	25	0.048 7
26	罗斯托夫州	31	0.046 5
27	汉特—曼西自治区	19	0.044 6
28	加里宁格勒州	29	0.041 7
29	沃罗涅日州	28	0.039 1
30	别尔哥罗德州	30	0.037 5
31	鄂木斯克州	34	0.031 2
32	楚瓦什共和国	35	0.029 4
33	列宁格勒州	36	0.027 5
34	莫尔多瓦共和国	38	0.026 8
35	伏尔加格勒州	32	0.025 9
36	库尔干州	33	0.025 7
37	乌德穆尔特共和国	37	0.025 1
38	伊万诺沃州	27	0.025 0
39	斯塔夫罗波尔边疆区	46	0.024 6
40	亚马尔—涅涅茨自治区	41	0.024 1

41	雅罗斯拉夫尔州	39	0.023 1
42	伊尔库茨克州	48	0.022 7
43	堪察加边疆区	40	0.021 5
创新活力一般的			
44	阿尔汉格尔斯克州	42	0.020 7
45	库尔斯克州	45	0.020 1
46	阿斯特拉罕州	51	0.018 9
47	科米共和国	50	0.018 7
48	沃洛格达州	44	0.018 3
49	奥廖尔州	49	0.017 3
50	滨海边疆区	43	0.017 1
51	利佩茨克州	59	0.015 9
52	梁赞州	47	0.014 2
53	坦波夫州	52	0.014 1
54	卡累利阿共和国	54	0.013 9
55	北奥塞梯—阿兰共和国	57	0.013 4
56	科斯特罗马州	56	0.012 7
57	基洛夫州	55	0.012 1
58	阿尔泰共和国	53	0.011 5
59	普斯科夫州	65	0.011 3
60	摩尔曼斯克州	61	0.011 2
61	奥伦堡州	58	0.011 0
62	布良斯克州	60	0.009 9
63	诺夫哥罗德州	62	0.009 8
创新活力较低的			
64	斯摩棱斯克州	64	0.007 7
65	阿穆尔州	63	0.007 3
66	萨哈(雅库特)共和国	71	0.007 2
67	马里埃尔共和国	67	0.007 1
68	萨哈林州	77	0.006 9
69	犹太自治州	82	0.005 7
70	外贝加尔边疆区	68	0.005 4
71	马加丹州	73	0.005 1

72	卡拉恰伊—切尔克斯共和国	74	0.004 9
73	涅涅茨自治区	76	0.004 7
74	布里亚特共和国	66	0.004 1
75	车臣共和国	71	0.003 9
76	阿迪格共和国	69	0.003 4
77	图瓦共和国	72	0.003 1
78	卡巴尔达—巴尔卡尔共和国	80	0.002 7
79	达吉斯坦共和国	75	0.002 1
80	哈卡斯共和国	78	0.002 0
81	印古什共和国	79	0.001 2
82	卡尔梅克共和国	81	0.001 0
83	楚科奇自治区	83	0.000 9

资料来源:俄罗斯国家创新和信息技术发展协会网站, <http://www.nair-it.ru/news/>

表 1 显示,西伯利亚和远东的各个地区在创新活力方面相差较大。例如,托木斯克州、新西伯利亚州、阿尔泰边疆区和哈巴罗夫斯克边疆区连续两年位居创新活力较高地区之列,阿尔泰共和国、伊尔库茨克州和阿穆尔州属于创新能力一般的地区,而布里亚特共和国、图瓦共和国、外贝加尔边疆区和犹太自治州一直是创新活力较低的地区。

对俄罗斯各地区创新发展状况的研究表明,鉴于国家已出台了鼓励创新发展的纲领性政策,各个地区的政府部门都在准备落实各自的创新发展计划。不过,各个地区的起步条件差别较大。某些地区还需要国家投入大量资金,用于建设必要的基础设施。此外,并不是所有地区都在积极营造有吸引力的创新环境,包括推出税收等方面的优惠政策。创新比较活跃的仍是传统的集中有强大科技力量的地区。

大多数地区的法律都提到了国家支持创新的方式,但如今最重要的是建设专门服务于创新发展的基础设施,为创新型企业提供特殊的服务机制和必要的咨询服务,帮助企业适应环境等。

(聂书岭译)

(责任编辑:农雪梅)