

R U S S I A N S T U D I E S

俄羅斯研究

ELUOSI YANJIU ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2026 年 第 4 期

华东地区优秀期刊

中国期刊方阵双效期刊

《中文核心期刊要目总览》收录期刊

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊



编辑委员会

(按姓氏音序排列)

主 任

冯绍雷 何建华 翟 崑

委 员

毕洪业	邓 浩	丁晓星	费海汀	封 帅
宫 楠	顾 炜	郭丽双	郭培清	胡 键
胡志丁	黄琪轩	江天骄	匡增军	李开盛
李自国	梁 强	刘军梅	刘 莹	鲁传颖
马 斌	马 强	庞大鹏	曲文轶	施 越
苏 畅	孙 超	孙德刚	汪诗明	杨攻研
殷之光	尹如玉	曾向红	张 建	张 昕
章永乐	赵可金	赵 隆	赵宁宁	郑春荣



目 录

习近平外交思想

- 4 赵可金 珠 玉 / 中和共生论：“一带一路”的全球文明哲学

俄罗斯经济

- 26 李建民 / 俄罗斯数字金融发展：政策演变、阶段性成果与主要瓶颈
- 54 杨德馨 童 伟 / 俄罗斯转移支付制度变迁：政治因素与治理效率双向驱动
- 97 尹如玉 / 俄罗斯无人机产业的动员式扩张及其可持续性风险

俄罗斯政治文化

- 127 周厚琴 / 从缙绅会议的历史看俄罗斯政治文化中的聚合性
- 155 俄文摘要
- 160 英文摘要

全国中文核心期刊

中国期刊方阵双效期刊

中国人文社会科学核心期刊

中文社会科学引文索引来源期刊

主管单位：

中华人民共和国教育部

主办单位：

华东师范大学

出版单位：

华东师范大学出版社有限公司

编辑：《俄罗斯研究》编辑部

主 编：刘 军

副 主 编：陈大维 肖辉忠

编辑部地址：

上海市中山北路 3663 号

华东师范大学理科大楼 A403

电话：021-62233816；62238113

Email: russiastudies@163.net

邮政编码：200062

国内统一连续出版物号：

CN 31-1843/D

国际标准连续出版物号：

ISSN 1009-721X

印刷：上海华教印务有限公司

出版日期：2026 年 8 月 28 日

俄羅斯研究

ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ

2026 年第 4 期 (双月刊)

Оглавление

Чжао Кэцзинь, Чжу Юй

Теория срединной гармонии и симбиоза: философия глобальной цивилизации инициативы «Один пояс, один путь»..... (4)

Ли Цзяньминь

Развитие цифровых финансов в России: эволюция политики, поэтапные достижения и ключевые «узкие места» (26)

Ян Дэсинь, Тун Вэй

Эволюция системы трансфертных платежей в России: влияние политических факторов и эффективности государственного управления(54)

Инь Жуюй

Расширение российской индустрии беспилотников в мобилизационном формате и риски для её устойчивости (97)

Чжоу Хоуцинь

«Соборность» в российской политической культуре: взгляд через историю Земских соборов (127)

Аннотации..... (155)

俄羅斯研究

RUSSIAN STUDIES

2026 年第 4 期（双月刊）

Contents

Zhao Kejin, Zhu Yu

The Theory of Zhonghe Symbiosis: The Global Civilizational Philosophy of the Belt and Road Initiative (4)

Li Jianmin

Digital Financial Development in Russia: Policy Evolution, Phased Achievements, and Major Bottlenecks..... (26)

Yang Dexin, Tong Wei

Path Choices in the Evolution of Russia's Transfer Payment System under Dual Drives of Political Factors and Governance Efficiency..... (54)

Yin Ruyu

The Mobilization-Style Expansion of Russia's Drone Industry and Its Sustainability Risks (97)

Zhou Houqin

“Sobornost” in Russian Political Culture: A Historical Study Centered on the Zemsky Sobor..... (127)

Abstracts..... (160)

习近平外交思想

中和共生论： “一带一路”的全球文明哲学*

赵可金 珠 玉**

【内容提要】推进高质量共建“一带一路”，必须推进共建“一带一路”民心相通。“一带一路”倡议民心相通所聚焦的核心问题，是如何实现世界文明交流互鉴。其理论基础是中和共生论，基本逻辑在于立足世界多样性的客观实际，弘扬全人类共同价值，推进世界文明交流互鉴和国际人文交流，确立世界文明哲学，目的在于开创人类文明新形态。共建“一带一路”倡议提出十年来的实践证明，中和共生论有别于进化论和建构论的文明哲学。它提出了天下为中、和合共生、交流互鉴、行动导向的人类文明哲学，确立了平等、互鉴、对话、包容的人类文明观，积极探索不同文明正确相处之道，具有重要的理论意义和现实意义。展望未来，推进“一带一路”高质量发展，需要创新完善世界文明交流互鉴机制，促进基于不同文明交流互鉴的民心相通，推动不同社会制度和发展道路相互包容，共同开创人类文明新形态。

【关键词】“一带一路”倡议 中和共生论 全球文明倡议 文明哲学 人类文明观

【中图分类号】D815**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2026)04-0004(22)

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国际秩序大变革对东北亚地区局势影响研究”（项目批准号：22JJD810036）、北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“百年变局下的人类文明观研究”（项目批准号：25XTWHA005）的阶段性研究成果。

** 赵可金，清华大学社会科学学院院长聘教授；珠玉，清华大学国际关系学系博士研究生（通讯作者）。

当今世界面临百年变局加速演进引发的地缘冲突频发、单边主义抬头、世界经济失衡等问题，美以伊战争甚至有走向文明冲突的危险。“文明优越论”、“文明冲突论”沉渣泛起，加剧了不同文明之间的隔阂，世界文明面临着何去何从的严峻挑战。文化多样性是世界的基本特征，面对世界大变局加速演进带来的诸多挑战，多样性的世界文明陷入了困惑。人类文明新形态的前景如何？世界应建立一种什么样的文明秩序以及如何建立这样的文明秩序，这是当今世界各国面临的重大理论课题和战略课题。

为了化解这一挑战，习近平主席先后向世界提出了“一带一路”倡议和全球文明倡议，强调弘扬全人类共同价值，推进世界文明互鉴，深化人文交流。这日益成为中国特色大国外交的重要组成部分。其中，“一带一路”倡议（The Belt and Road, B&R），致力于构建一条不同社会制度和文明之间的民心相通之路，与全球文明倡议所倡导的文明互鉴精神是内在契合的，“民心相通是共建‘一带一路’的重要基础”^①。“一带一路”民心相通是全球文明倡议的早期实践，对探索全球文明倡议的实施路径具有重要借鉴意义。随着“一带一路”步入高质量发展的新阶段，如何在统筹文化强国战略和全球文明倡议的基础上，精准界定“一带一路”的民心相通逻辑，如何积极完善“一带一路”的文明交流互鉴，为高质量共建“一带一路”行稳致远提供思想动力和智力支持，是一个重要的理论和战略问题。

一、对既有解释的评论

迄今为止，关于“一带一路”民心相通以及全球文明倡议的研究已经积累了丰富的文献。^②然而，将其纳入高质量共建“一带一路”的国际合作平台建设进行研究的文献仍然比较零散，关于完善“一带一路”民心相通和文

① “第三届‘一带一路’国际合作高峰论坛主席声明”，中华人民共和国中央人民政府，2023年10月18日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6910132.htm

② 高翔：“揭示文明兴衰规律 擘画文明发展路径——全球文明倡议的理论意涵与实践价值”，《当代世界》，2023年第4期，第9-15页；吴志成：“全球文明倡议：缘起、内涵与中国实践”，《国际问题研究》，2023年第4期，第17-35页；郭宪刚、姜志达：“‘民心相通’：认知误区与推进思路——试论‘一带一路’建设之思想认识”，《和平与发展》，2015年第5期，第1-11页。

明交流互鉴的研究相对局限于就事论事的功能性领域，即较多地关注教育交流、旅游以及组织多边论坛和会议，尚且没有形成与开创人类文明新形态相适应的理论成果。归结起来，关于这一问题的解释主要存在以下三种观点。

（一）话语权论的解释

话语权论的解释认为，“一带一路”民心相通本质上是一个传播能力问题，意在争夺国际传播中的话语权，需要制定正确的国际传播策略，提升国际传播能力。^①按照话语权论的解释，“一带一路”民心相通聚焦“民心阻隔”的一系列思想障碍（如误解、曲解），通过加强国际传播，化解传播过程中出现的“解码偏差”现象，特别是对抗西方“对抗性解码”，^②通过双向传播消解“中国威胁论”。^③尤其是依托旅游、教育、医疗等民生项目，以惠民实效赢得信任，增进情感，以共情转化偏见。无知比偏见更可怕。

在一些学者看来，促进民心相通最关键的任务就是通过富有针对性、解释性、感染力和说服力的信息交流，最大限度地消除他国民众对共建“一带一路”倡议的认知空白、认识误区、疑惑与质疑，使他们真正相信，这是一项真正造福各国人民的世纪工程。^④李自国认为，“它是一项长期的基础性工作，须从点滴做起。而要提高沟通效果，还须注重沟通能力和渠道建设，讲究方式方法”^⑤。张昆认为，“实现民心相通的目标，只有借助于信息传

① 胡登全、杨怀周：“民心相通：中国形象的对外传播策略”，《传媒观察》，2020 年第 4 期，第 43-48 页；王晓芸：“中华文化海外传播促进海内外民心相知相通研究”，《江苏省社会主义学院学报》，2024 年第 2 期，第 4-12 页。

② 斯图亚特·霍尔提出了“对抗性解码”的奠基性理论与术语，随后由大卫·莫利通过实证研究加以检验；而向宇则将这一框架应用于中国的国际媒体，将 CCTV-Africa 的受众解读归类为支配性/协商式/对抗性。See S. Hall, “Encoding/Decoding”, in S. Hall, D. Hobson, A. Lowe, P. Willis, eds., *Culture, Media, Language: Working Papers in Cultural Studies, 1972-79*, London: Hutchinson, 1980, pp.128-138; D. Morley, *The Nationwide Audience: Structure and Decoding*, London: British Film Institute, 1980; Yu Xiang, “African Students Watching CCTV-Africa: A Structural Reception Analysis of Oppositional Decoding”, *Westminster Papers in Communication and Culture*, 2018, Vol.13, No.1, pp.123-142.

③ 双向对称沟通能够促成理念、态度与行为的共生式变化。See James E. Grunig, “Two-Way Symmetrical Public Relations: Past, Present, and Future”, in R. L. Heath, ed., *Handbook of Public Relations*, Thousand Oaks CA: Sage Publications, 2001, pp.11-30.

④ 唐润华：“用共情传播促进民心相通”，《新闻与写作》，2019 年第 7 期，第 1 页。

⑤ 李自国：“‘一带一路’愿景下民心相通的交融点”，《新疆师范大学学报（哲学社会科学版）》，2016 年第 3 期，第 67-74 页。

播，必须将其提升到国家战略的高度，从国家战略的层面进行顶层设计，统筹规划。特别是要通过传播先行、整合传播、在地化传播、差异化传播等传播策略来解决民心相通的问题”^①。喻国明、潘佳宝“从传播学视角，从信息触达、认知解码和态度认同三个基本环节，提出提升我国文化影响力的策略”^②。

然而，随着一系列国际传播工程的实施，部分国家出现了能力提升与效果不佳的“传播悖论”现象。一些研究认为，“一带一路”仅产生了轻微的积极影响，^③有的研究提到，文化传播甚至被贴上了“战狼外交”的标签，^④出现了传播投入越大、负面声音越强的现象，^⑤引发了学界对话语权论解释的质疑。

（二）软实力竞争论的解释

该理论解释认为，“民心是最大的政治”，缺乏民心相通则其他领域合作难以持久，民心相通被视为“一带一路”最基础、最坚实、最持久的互联互通，是政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通的社会根基。民心相通在本质上是“软联通”和软实力问题。^⑥从此种观点来看，“一带一路”民心

① 张昆：“传播先行，实现民心相通——服务丝绸之路经济带建设的国家传播战略”，《人民论坛·学术前沿》，2015年第9期，第62-72页；张昆、张心怡：“民心相通是‘一带一路’倡议的心理基础”，《对外传播》，2017年第4期，第4-6页。

② 喻国明、潘佳宝：“试论我国国际文化影响力传播的路径与策略”，《传媒观察》，2021年第4期，第11-18页。

③ 基于双重差分的分析发现：2013年后，相对于非“一带一路”国家而言，中国的软实力在“一带一路”国家中的影响并未出现显著提升。这意味着，2011—2016年，在统计上，中国在“一带一路”国家的对外直接投资对中国软实力的整体影响不显著。See J. P. Voon, Xinpeng Xu, “Impact of the Belt and Road Initiative on China’s Soft Power: Preliminary Evidence”, *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 2020, Vol.27, No.1, pp.120-131.

④ D. Mattingly, J. Sundquist, “When Does Public Diplomacy Succeed? Evidence from China’s ‘Wolf Warrior’ Diplomats”, *Political Science Research and Methods*, 2023, Vol.11, No.4, pp.921-929.

⑤ Do Young Gong et al., “Money Backfires: How Chinese Investment Fuels Anti-China Protests Abroad”, *World Development*, 2024, Vol.178, pp.1-15.

⑥ 范周、周洁：“‘一带一路’战略背景下的中国文化软实力建设研究”，《同济大学学报（社会科学版）》，2016年第5期，第40-47页；陈奕平：“华侨华人与‘一带一路’软实力建设”，《统一战线学研究》，2018年第5期，第104-112页；卢慧敏：“广西文化软实力在‘一带一路’民心相通中作用的研究”，《大众标准化》，2021年第3期，第119-121页；王炜：“软实力整合传播：‘一带一路’倡议下‘民心相通’的实现路径”，《中华文化与传播研究》，2017年第2期，第154-165页。

相通，关键取决于软实力的提升。^①提升中国海外软实力，要求通过人文交流消除隔阂，累积信任，形成推动合作的终极动力。

然而，对于中国式“人文交流”能否有效实现“民心相通”的问题，^②一些学者强调，民心相通主要是解决人的问题，例如，郭宪纲等人认为，“中国自身存在一些需要改进或加强的地方，包括相关人才储备不足、工作方式方法陈旧、工作机制不健全等”^③。而另一些学者则指出，文化差异是核心原因。一些学者在相关研究中发现，文化认同机制研究聚焦价值认同问题，指出文化认同是民心相通的核心，通过分析价值认同的现实意蕴，从加强跨文化研究、强化教育培训、利用已有资源等方面，提出改善民心相通的可行路径。^④

更多的学者强调文化交流对民心相通的意义，^⑤认为民心相通提供了一种彰显“中国智慧”的国际社会交往新范式。^⑥也有很多人认为，民心相通更主要是一个文化旅游问题。^⑦无论是以人为中心的交往论，还是以文化为中心的网络论，把民心相通归结为软实力竞争，都无法解释为什么中国人口规模优势和文化资源优势无法转化为国际合作优势的现象。事实上，一些国际学者已将软实力的概念应用于“一带一路”，认为“一带一路”是中国用于改善其他国家公众对中国的看法的外交政策工具之一，^⑧尤其是在发展中

① 颜鲁豫：“从国际交流看‘一带一路’沿线民心相通对中国软实力提升的影响”，《国际公关》，2025 年第 10 期，第 38-40 页。

② 庄礼伟：“中国式‘人文交流’能否有效实现‘民心相通’？”，《东南亚研究》，2017 年第 6 期，第 67-84 页。

③ 郭宪纲、姜志达：“‘民心相通’：认知误区与推进思路——试论‘一带一路’建设之思想认识”，《和平与发展》，2015 年第 5 期，第 1-11 页。

④ 西安交通大学“‘一带一路’沿线国家文化交流”课题组：“以人文交流促进与中亚的民心相通”，《西安交通大学学报（社会科学版）》，2021 年第 3 期，第 43-63 页。

⑤ 尚娜娜：“心相通，路平坦：以文化交流促进‘一带一路’国家民心相通”，《红旗文稿》，2018 年第 7 期，第 38-39 页。

⑥ 张勇锋：“民心相通析论”，《现代传播（中国传媒大学学报）》，2021 年第 9 期，第 44-48 页。

⑦ 王海燕、陈瑞华：“基于文化旅游交流合作的中巴民心相通新格局构建”，《南亚研究季刊》，2024 年第 2 期，第 142-155 页。

⑧ M. Kewalramani, “China as a rising norm entrepreneur: Examining GDI, GSI and GCI”, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2024. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/01/TRS2_24.pdf

国家的孔子学院起到了重要作用。^①

（三）公共外交理论的解释

公共外交理论解释认为，“一带一路”民心相通本质上是一个外交问题，应该大力加强中国公共外交的“魅力攻势”，^②致力于构建知华、友华的社会网络与“朋友圈”。王义桅认为，化解世界之痛，在于民心相通，应超越西方语境下的公共外交，构建人类命运共同体，强调应从宗教性、国家性和时代性三个层面超越公共外交，借助多层次机制（如智库合作联盟、民间组织网络）形成人文交流纽带，通过持续互动累积共识。^③张胜军认为，民心相通取决于中国特色大国外交，强调应该以文化亲近性推动政治经济合作，从“交而通”到“心相通”，逐步扩大合作半径。^④然而，此种将民心相通归结为外交问题的解释过于偏重政府作用，过于强调当下的外交效果，相对忽视了文明交流互鉴的长期影响。

总体来看，既有的民心相通研究融合了传播学、文化研究和外交学视角，从传播能力、社会根基、文明互鉴、义利伦理、网络治理到外交调适，形成了多层次的解释框架，共同支撑起了高质量共建“一带一路”的合法性基础，核心始终指向民心相通是超越制度差异、实现可持续合作的深层密码。然而，既有研究对“一带一路”民心相通的解释，有的将民心相通归结为外交关系问题，有的理解为国际传播能力问题，有的理解为文化软实力问题，尚缺乏将三者统一起来的文明哲学和文明交流互鉴机制研究。事实上，孤立和片面地界定“一带一路”民心相通问题的性质和本质，难以从根本上把握“一带

① J. C. Martín, R.A. Elias, “China’s Educational Soft Power Through Confucius Institutes: A Case Study of South Africa”, *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations*, 2021, Vol.7, No.3, pp.1633-1663; Siyuan Li, “China’s Confucius Institute in Africa: A Different Story?” *International Journal of Comparative Education and Development*, 2021, Vol.23, No.4, pp.353-366.

② 有些国际学者将所谓的“魅力攻势”界定为中国在国际舞台上塑造良好国际形象的策略，参见 J. Kurlantzick, *Charm Offensive: How China’s Soft Power is Transforming the World*, Yale University Press, 2007; Lye Liang Fook, “China’s Southeast Asian Charm Offensive: Is It Working?” Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2020, No.108, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/09/ISEAS_Perspective_2020_108.pdf

③ 参见王义桅：《民心相通的中国实践》，北京：中国人民大学出版社，2024年。

④ 张胜军：“民心相通：新时代中国特色大国外交的理论特质和重要原则”，《当代世界》，2019年第5期，第31-35页。

一路”民心相通背后的哲学基础和机制属性，不利于理解“一带一路”文明对话的内在逻辑一致性，这容易导致在很多问题上存在“只见树木、不见森林”的局限性。基于这样的考虑，本文拟提出“中和共生论”这一新文明哲学，并运用实证研究分析“一带一路”倡议提出十年来在民心相通上的一系列进展，进而探讨“一带一路”倡议未来的文明互鉴空间。

二、中和共生论的新文明哲学

作为人类智慧实践的结晶，文明哲学的根本问题是如何处理我、你和他之间自由与秩序的关系问题：既实现每一个个体各自的自由追求，也实现所有自由个体共享自由的统一秩序。长期以来，西方主流学界对于这一文明哲学根本问题的回答，主要存在基于普遍主义的进化论和基于相对主义的建构论两种文明哲学。

基于普遍主义的进化论，文明哲学主要以黑格尔、汤因比和亨廷顿为典型代表，认为文明遵循普遍主义的进化逻辑，即每一个个体追求自由的理性精神是绝对的、普遍的，由每一个个体所共享自由的文明遵循进化的逻辑，是理性精神的自我运动。德国哲学家黑格尔认为，历史不是偶然事件的堆积，而是理性（即绝对精神）的自我展开，文明的本质就是绝对精神通过辩证法的运动（正题-反题-合题）不断外化，并回归自身，以实现其自由本质的过程。因此，文明之间的关系是一种进化的冲突关系。他将世界文明划分为东方世界（中国、印度、波斯）、希腊世界、罗马世界、日耳曼世界和现代世界的辩证运动过程。^①英国历史学家阿诺德·汤因比认为，文明起源于其对特殊环境挑战的创造性应战过程，如同“梭子往复，织出新图案”的螺旋式进步。当挑战难度适中时，文明通过内部“自决能力”的升华实现生长；若挑战过量或应战失败，则导致停滞或解体。^②美国政治思想家塞缪尔·亨廷顿吸收了黑格尔的唯心主义哲学，其文明哲学隐含着霍布斯式的人性观，认为人类存在“破坏和杀戮的本能”，文明之间在冲突中演化，冷战之后国际冲

① 参见[德]黑格尔著：《历史哲学》，王造时译，上海：上海书店出版社，2006年。

② 参见[英]阿诺德·汤因比著：《历史研究》，刘北成、郭小凌译，上海：上海人民出版社，2019年。

突的主要根源将从意识形态转向文明差异，文明冲突论是文明利己本能的体现。^①所有这些观点均强调理性精神的普遍性和文明发展的进化论，本质上是以西方文明为中心甚至是以基督教信仰为中心的文明哲学。

基于相对主义的建构论哲学主要以奥斯瓦尔德·斯宾格勒和威廉·麦克尼尔为典型代表。相对主义的建构论哲学强调文明是各自独立的，有着与众不同的本质性文明特性，文明发展是一个互动、对话的社会建构过程。与黑格尔的文明哲学不同，斯宾格勒批判 19 世纪以西方为中心的线性进化史观，将文明视为一个生命有机体，提出相对主义的世界历史形态学，将历史划分为埃及、中国等 8 个独立文化单元，强调各文化在时间上平行且可比较。^②与瓦尔德·斯宾格勒的文明平行论不同，威廉·麦克尼尔的文明哲学突破传统孤立文明叙事，否认文明线性优劣论，提出了以文明互动为核心的“文明扩散论”，并强调人类历史的整体性与文明之间的动态联系，认为文明发展依赖于技术、疾病、贸易等要素跨区域互动建构而成的世界体系。^③例如，阿拉伯帝国的文明是一个在阿拔斯王朝时期通过翻译希腊、印度文献成为中世纪创新中心的“网络化进程”，文明之间不是必然冲突的。^④所有这些观点不是将文明视为每一个个体理性精神汇集的产物，而是将每一个文明看作具有自身特殊本质属性的共同体，文明的发展取决于不同文明的互动和建构过程。

无论是普遍主义的进化论哲学还是相对主义的建构论哲学，在哲学根本问题上都属于唯心主义哲学，其共同特征是就文明谈文明，没有为文明确立其客观基础和本质范畴。马克思主义唯物史观在批判黑格尔唯心史观的基础上，第一次将文明置于生产力与生产关系的矛盾运动、经济基础与上层建筑的矛盾运动之中，真正使文明哲学研究成为一门科学。^⑤然而，受到当时所

① 参见[美]塞缪尔·亨廷顿著：《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪译，北京：新华出版社，2010 年。

② 参见[德]奥斯瓦尔德·斯宾格勒著：《西方的没落》，齐世荣、田农译，北京：商务印书馆，2001 年。

③ See W. H. McNeill, *The Rise of the West: A History of the Human Community*, Chicago: University of Chicago Press, 1963.

④ See D. Gutas, *Greek Thought, Arabic Culture: The Graeco-Arabic Translation Movement in Baghdad and Early Abbāsīd Society (2nd-4th/8th-10th c.)*, London/New York: Routledge, 1998.

⑤ 参见[德]马克思、恩格斯著：《德意志意识形态》，北京：中央编译出版社，2024 年。

处时代的限制，马克思等经典作家尚未注意到生产力运动的外部性所造成的生态后果，忽视了对文明发展的生态逻辑，导致对不同文明之间关系的理解上过于强调生产力和经济基础的物质条件，相对忽视了自然条件对文明发展的影响。

面对世界大变局加速演进的新态势，世界文明交流交融交锋呈现出新特点，共建“一带一路”不是一个孤立的问题，它在本质上是一个世界多元文明交流互鉴的问题。如何在文明哲学上跨越文明隔阂，解码文明间互联互通的理解之道，是高质量共建“一带一路”的深层问题。因此，坚持在马克思主义唯物史观基础上，推进马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合，超越普遍主义与相对主义的对立格局，从文明交流互鉴的生态过程来确立世界文明的新哲学，统筹处理化“我/他”关系为“我-你”关系，促“我-你”关系为“共生为类”，确立生态中心主义的人类文明观，是探索文明正确相处之道的必由之路。正是基于世界文明交流互鉴的生态体系视角，推进“一带一路”民心相通要求确立“中和共生论”的新文明哲学，构建一个开放包容、和合共生的美好世界。具体来说，“一带一路”的“中和共生论”主要包括四个方面的内容。

一是天下之中。中是人类文明观的核心本体，它意味着人类文明来自不同物质生产发展阶段上人与自然关系、人与社会关系以及人与精神关系的恰当安排。《中庸》言，“中也者，天下之大本也”。在古代中国，“天下之中”并非严格意义上的地理方位之中心，乃礼之正当性之基也。如《荀子·大略篇》所说，“故王者必居天下之中，礼也”。《吕氏春秋·慎势》亦言，“古之王者，择天下之中而立国”。世界上的文明是多样的，世界文明互鉴必然要求确立一个恰当的相处之道，这一恰当相处之道即为天下之中。与绝对主义进化论强调文明间的冲突进化逻辑或相对主义建构论强调文明的要素建构逻辑不同，天下之中理念更强调同一生态体系内部的动态转化逻辑，即文明相交遵循相机调整、通权达变的动态转化逻辑，既尊重世界多样性，又强调世界统一性，是一种于多样性差异中寻求确立统一性共同立场的互鉴过程。《周礼·司徒》中记载：“地中，天地之所合也，四时之所交也，风雨之所会也，阴阳之所和也；然则百物阜安，乃建王国焉。”从天下之中

的价值理念出发，“一带一路”的民心相通问题既不是某一个特定文明的向外布道，也不是所有文明的各自安好，而是强调以尊重多样性为前提、以加强互鉴性为基础、以追求共同性为目标的动态过程。因此，作为人类命运共同体建设的实践平台，“一带一路”的民心相通以实现人的共同利益和共同身份甚至类身份认同为愿景。“一带一路”不是以某一特定文明为中心的普遍主义体系，而是以充分尊重文明多样性为前提基础上的以诚相待、以心相交的对话融通过程，不是以利相交、以权相交的博弈交易过程。如何向文明互动供给正当性基础，是“一带一路”民心相通的中心问题，也是世界文明互鉴的中心问题。

二是和合共生。“和合”是人类文明的认识论基础，是指源自人的认识当中的相互理解、彼此呼应的过程。“和合共生”是中华优秀传统文化的核心价值之一，也是人类文明的发展动力。以“和实生物，同则不继”思想为基础，和合共生理念强调在承认差异的基础上，弘扬协调、合作、互利精神以实现共同发展、共同进步。在多样性文明之间寻求“中”之恰当相处之道过程中，和合共生理念倡导对各种文明的发展和互动采取平等和开放的视野，无论对居于优势地位、有着强大竞争力和冲击力的文明，还是十分原始和幼稚的文明，都应该采取同等的标准，而不应有所偏向的态度。当然，此种开放包容的和合精神并不意味着放任和姑息文明霸权主义、泛文明主义、极端文明主义（比如国际恐怖主义）等畸形文明观，而是要坚决抵制那些绝对自我中心且对其他文明采取漠视、损坏甚至消灭态度的文明观。和合共生理念反对各种强拉硬拽、倚强凌弱、以大欺小的行径。“一带一路”本质上是一个“朋友圈”，只有坚持共商共建共享的原则，才能找到民心相通的理解之桥。“一带一路”的民心相通归根到底是“人心工程”，它取决于人与人的相交，文与文的互鉴，心与心的相知，从根本上是一个水到渠成、润物无声的和合共生过程。

三是交流互鉴。互鉴是人类文明观的方法工具，它意味着不同文明之间互动的通道和方式是交流互鉴。在天下视野与和合精神的指引下，化解不同文明之间差异和矛盾的唯一路径，是推动文明交流互鉴。与新自由主义不同，新自由主义强调在自由主义原则前提下各种不同的宗教、道德和哲学，通过

公共讨论、对话和“反思平衡”，最终达成“重叠共识”，^①而人类文明观强调的交流互鉴是一个不存在前提的过程，是在尊重各文明基础上的真正交流互鉴。与批评理论以商谈理论为基础的“程序主义范式”^②不同的是，人类文明观强调的交流互鉴并不限于非正式层面的话语民主和协商民主，也涵盖正式层面的价值观民主及维护和践行真正的多边主义。同时，交流互鉴也不是不同文明之间一团和气，而是鼓励不同文明之间深度交融，相互学习，不断从彼此互动学习中实现自身的发展和进步。事实上，“一带一路”的民心相通并不是一个孤立的事情，而是与政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通一起，构成了互联互通总问题的有机组成部分，民心相通是最深入、最根本和最彻底的互联互通。对于实现共建“一带一路”的民心相通而言，靠权力博弈是不行的，靠利益交换也是不行的，甚至连反复的沟通协商都做不到，只能靠平等、互鉴、对话、包容的人类文明观才能实现。

四是行动导向。行动是人类文明观的根本立足点，它意味着文明是一个发展着的、活的有机体，是一个物质生产方式自我运动的过程，而不是绝对精神自我运动的过程。究竟采取目标导向，还是采取行动导向，是促进世界文明互鉴的实践哲学。进化论哲学坚持目标导向，往往以某一文明的先验价值观作为路标和模板，文明间关系存在着先验的底版，其他所有文明都被纳入某一特定的文明体系，在实践哲学上呈现为文明普遍主义形态，在世界范围内制造了更大的矛盾和对抗。建构论哲学则强调过程导向，认为文明间关系并不存在先天底版，多元文明互动的游戏规则完全由交往、对话和协商创造和建构。特别是在一事一理、一国一理、一族一理、一用一理的差异政治观下，不同文明互动的游戏规则往往是自由交往与对话的结果，但仍然存在着强者主导、赢者通吃的问题。共建“一带一路”的新文明哲学既不预设前提，也不在过程中偏好强者，而是强调行动导向，尊重每一种文明与其他文明平等相处、交流互鉴。尽管在推动民心相通过程中也会形成一定的文明间交往的制度、规范和规则，但这些规则和规范并不是一种固定不变的，而是

① 参见[美]约翰·罗尔斯著：《政治自由主义》，万俊人译，南京：译林出版社，2000年。

② [德]哈贝马斯著：《在事实与规范之间》，童世骏译，北京：生活·读书·新知三联书店，2003年，第368页。

多样化文明互动的结果而非前提，只不过这种结果具有相对的稳定性而已。

总之，中和共生的世界文明新哲学在本质上是一种人类文明观，它既不同于以个体理性精神为核心的普遍主义进化论文明哲学，也不同于以特定文明为核心的相对主义建构论文明哲学，它是一种在充分尊重文明多样性基础上，寻求全人类共同价值的世界文明交流互鉴过程形成的人类文明观。这一人类文明观是马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合的产物，它的价值在于克服了文明发展的内向性，将文明发展界定为一个人与自然关系、人与社会关系以及人与精神关系生生不息的互动学习过程，从而为不同文明之间互动和构建人类文明新秩序提供了哲学基础和思想动力。

三、“一带一路”民心相通的实证研究

在世界大变局加速演进的背景下，文化多样化趋势也导致每一种文明都面临文明竞争的挑战。怎样应对和化解文明竞争可能引发的严峻挑战，实现不同文明之间的共赢共享，是摆在世界各国人民面前的共同课题。“一带一路”倡议提出十年来，中国与相关参与方共同促进和深化民心相通，倡导弘扬全人类共同价值，提出全球文明倡议，推动文明交流互鉴，有效化解了国际合作中面临的诸多误解、偏见和风险，对于增进各方理解、深化共识、促进合作都发挥了显著成效。近年来，中国与相关国家高质量共建“一带一路”，深化民心相通，越来越受到国际社会尤其是全球南方国家的热烈欢迎，对助力人类命运共同体建设和赋能中国特色大国外交都具有十分显著的效应。通过总结促进“一带一路”民心相通的实践经验并评估成效，探索不同文明良性相处之道，对于推进高质量共建“一带一路”具有重要的理论价值和实践意义。

（一）人文经济学的国际效应：民心相通助力构建中阿命运共同体

人文经济学是近年来由习近平主席提出的重大命题，其核心是强调人文要素在特定条件下所释放出的巨大经济效应和国际合作效应。2023年3月5日，习近平在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时指出，“上有天堂下有苏杭，苏杭都是在经济发展上走在前列的城市。文化很发达的地

方，经济照样走在前面。可以研究一下这里面的人文经济学”^①。随后，习近平在其他多个场合不同程度地论述“文化经济”、“以文化赋能经济社会发展”以及“第二个结合”等重大命题，解锁了高质量发展的人文密码和人文逻辑。迄今为止，学界关于人文经济学的研究更多聚焦国内高质量发展，对其在国际合作中应用的理论研究和实证研究还比较缺乏。近年来，在“一带一路”倡议框架内，中国与阿拉伯国家共建中阿命运共同体，就是人文经济学在国际合作平台建设上所取得的成功实践。中阿命运共同体是高质量共建“一带一路”的重要任务，文明互鉴和民心相通也成为构建中阿命运共同体的强大人文动力，构建中阿命运共同体的成功经验来自人文经济学的国际效应。

中国和阿拉伯国家历来是志同道合、携手发展的好朋友、好伙伴。从开辟古代丝绸之路的重要参与者到当下共建“一带一路”的天然合作伙伴，中阿双方携手建立了中阿全面合作、共同发展、面向未来的战略伙伴关系。然而，受到文化误解与认知差异、地区局势与外部干扰、政策波动、现实条件以及第三方因素介入的影响，中阿合作共建“一带一路”也存在着不少问题。面对双边关系中存在的诸多问题，中阿双方坚持通过加强人文交流来破除障碍，深化民心相通，致力于构建中阿命运共同体，取得了显著成效。截至 2024 年 5 月，中国已同 14 个阿拉伯国家和阿盟建立了全面战略伙伴关系或战略伙伴关系，阿盟全部 22 个成员国均同中国签署了“一带一路”合作文件，^②中国持续保持阿拉伯国家第一大贸易伙伴国地位，双方在能源、基础设施建设等领域实施了 200 多个大型合作项目，惠及中阿双方近 20 亿人民。^③

人文交流为中阿合作不断拓展民心相通新空间，成为中阿命运共同体建构的重要实践平台。作为有着深厚历史底蕴的两大文明，中阿双方均高度

① “‘推动经济实现质的有效提升和量的合理增长’——以习近平总书记为核心的党中央引领 2023 年中国经济高质量发展扎实推进”，中华人民共和国中央人民政府，2023 年 12 月 10 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6919384.htm

② “2024 年 5 月 29 日外交部发言人毛宁主持例行记者会”，中华人民共和国外交部，2024 年 5 月 29 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202405/t20240529_11313747.shtml

③ “共谱发展新篇 续写‘中阿情缘’”，中华人民共和国中央人民政府，2024 年 5 月 30 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6954639.htm

重视人文交流，从 1954 年中国首次向埃及开罗大学派出教师进修团开始，中阿政策交流、智库交流、媒体交流、大学交流、地方交流、青年交流等各个领域的交流与合作不断拓展，近年来得到加速推进。

在教育交流与合作方面，“汉语桥”夏（冬）令营、中阿“百千万”人文交流工程、“中阿高校 10+10 合作计划”、鲁班工坊等教育合作机制持续推进，并扩展到智库交流、校企合作、民间交流等各个领域。

在媒体交流与合作方面，启动了中阿经典互译出版工程、丝路书香工程、中华学术外译项目等引领性工程，创建了中阿出版交流座谈会、高峰论坛、出版合作论坛、中阿新闻合作论坛、广播电视合作论坛等众多机制，《山海情》等影视作品在阿拉伯国家受到欢迎。

在文旅合作方面，中国与沙特阿拉伯、阿曼、科威特、巴林、阿联酋、卡塔尔等推进免签政策，在“文明对话共同行动”框架下，推动 500 家中阿文化和旅游企业开展合作，文旅合作走向深入。^①

在科技创新与知识共享领域，中阿持续举办中阿能源合作大会、中阿技术转移与创新合作大会以及中阿北斗合作论坛。其中，北斗合作论坛作为中阿在卫星导航领域的重要合作机制，成为双方推动北斗卫星导航系统（BDS）应用合作的重要平台。

在青年交流方面，中阿双方高度重视青年交流与能力建设，先后举办了首届中阿青年发展论坛（2023 年 11 月举行）、2024 中阿青年发展论坛暨中阿青年领导人研修交流营，为双方青年搭建了沟通、互学与共创的平台。“全球青年创新对话”等活动促进中阿青年深入交流。

此外，中阿双方还高度重视开展经贸交流，助力发展合作。近年来，中阿双方依托“中国-阿拉伯国家改革发展论坛”等重要机制深化交流合作，为促进中阿改革与发展经验交流、深化务实合作发挥了积极作用。同时，双方还共同举办了中阿北斗合作论坛、中阿投资峰会（2025 年在阿联酋举行）以及两年一度的中国-阿拉伯国家博览会，其中最新一届博览会已于 2025 年 8 月 31 日在宁夏银川圆满闭幕，为中阿经贸、人文及创新合作注入了新的

① “习近平在首届中国-阿拉伯国家峰会上提出中阿务实合作‘八大共同行动’”，中华人民共和国中央人民政府，2022 年 12 月 10 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/10/content_5731138.htm

活力。所有这一切交流渠道的创建，拉近了中阿关系的距离，拉紧了民心相通的纽带，成为构建中阿命运共同体的重要实践平台。

2022 年 12 月，习近平主席赴利雅得出席首届中国-海合会峰会和首届中阿峰会。在首届中国-海合会峰会上，习近平主席在主旨讲话中提出了能源、金融和投资、创新与新技术、航天以及语言文化五大重点合作领域，并宣布中方将同海合会国家的 300 所大中小学开展中文教育合作，设立 300 间中文智慧教室，提供 3000 个“汉语桥”夏令营名额，举办中国-海合会语言文化论坛以及编纂双语文库，从而推动人文交流与文明互鉴。^①

同在 2022 年 12 月举行的首届中国-阿拉伯国家峰会汇聚了习近平主席和来自阿盟 21 个成员国的领导人，会议一致同意在新时代共同建设中阿命运共同体。习近平主席在会上提出“八大共同行动”，推动中阿务实合作。自 2022 年首届中阿峰会以来，中阿双方采取切实举措推动了中阿命运共同体建设。中国已成为多数阿拉伯国家的最大贸易伙伴，中阿贸易额由 2004 年的 367 亿美元跃升至 2022 年的 4314 亿美元。^②中方已将涉及阿拉伯国家的 30 个发展合作项目纳入了全球发展倡议项目库，并有 45 个合作或援助项目正在实施或商讨中。^③

文明对话为中阿合作提升了民心相通的层次和水平，成为中阿高质量共建“一带一路”的机制创新孵化器。中阿双方高度重视文明对话，推进治国理政经验交流共享，创建了众多高层对话机制，有力地推动了共建“一带一路”国际合作平台的进程。2004 年，中国-阿拉伯国家合作论坛（中阿合作论坛）正式成立。在此论坛框架下，中国同阿拉伯国家建立了 19 项合作机制，推动了中阿关系的深入发展。^④2014 年 6 月，在中阿合作论坛第六届

① “习近平在中国-海湾阿拉伯国家合作委员会峰会上的主旨讲话”，中华人民共和国中央人民政府，2022 年 12 月 10 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/10/content_5731130.htm

② “China-Arab states cooperation accelerates building of community with shared future”, *Belt and Road Portal*, May 31, 2024, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/0R302OI4.html>

③ “做中阿命运共同体建设的行动派实干家”，中华人民共和国外交部，2024 年 5 月 30 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbx_673089/zyjh_673099/202405/t20240530_11366327.shtml

④ 参见“中国-阿拉伯国家合作论坛”，中华人民共和国外交部，2025 年 7 月，https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zalt_682806/jbqk_682808

部长级会议开幕式上，习近平主席提出以“1+2+3”合作格局建设中阿命运共同体，即以能源合作为主轴，以基础设施建设、贸易投资便利化为两翼，以核能、航天卫星、新能源三大领域为新的突破口。自2016年起，中国-阿拉伯国家政党对话会已举办了四届，围绕中阿共建命运共同体等主题，就改革发展、政党建设等议题展开对话，成为双方政党治国理政经验交流互鉴的重要平台。为深化中阿文明对话与战略协作，中阿双方在中阿合作论坛框架下开启了中阿关系暨中阿文明对话研讨会。2023年10月，第十届中阿关系暨中阿文明对话研讨会在阿拉伯联合酋长国成功举办，该研讨会推动了不同文明间的平等对话与相互启迪。^①与此同时，2025中国-沙特文化年、《中华人民共和国政府与摩洛哥王国政府文化合作协定2024年至2028年执行计划》以及中国-阿拉伯国家广播电视合作论坛等活动的举办，进一步丰富了中阿文化交流内涵，增进了双方人民的相互理解与友谊。

此外，中阿双方还重视能力建设和人才培养。中阿改革发展论坛面向阿拉伯国家举办了20期研修班，为近500名阿拉伯国家政府官员、学者、媒体人士提供培训，内容涵盖中国改革发展、数字治理等多个领域，助推双方政策理念对接。^②2025年6月，沙特阿拉伯文化部与中阿文化和旅游合作研究中心签署执行方案，计划共同开展文化研究项目，以提升中阿文化研究合作水平。中阿双方还举办了2025阿拉伯国家文旅官员和学者研修班，来自埃及、阿尔及利亚、摩洛哥等11个阿拉伯国家及阿拉伯国家联盟秘书处的21位高级官员、专家和学者参加了培训，该研修班深化了中阿在文化与旅游领域的务实合作。^③所有这些基于文明对话的民心相通机制，有力地推动了“一带一路”共建机制建设。近年来，中阿双方合作机制不断深化，在中阿合作论坛机制推动下，双方成功举办了中国-海湾阿拉伯国家合作委员会峰

① “UAE hosts 10th session of Symposium on China-Arab Relations and China-Arab Civilization Dialogue”, *United Arab Emirates, Ministry of Foreign Affairs*, October 25, 2023, <https://www.mofa.gov.ae/en/mediahub/news/2023/10/25/25-10-2023-uae-china>

② “王毅：加快构建面向新时代的中阿命运共同体——写在阿合作论坛第十届部长级会议召开之际”，中华人民共和国中央人民政府，2024年5月29日，https://www.gov.cn/yao wen/liebiao/202405/content_6954208.htm

③ “阿拉伯国家文旅研修班在华举办”，中华人民共和国文化和旅游部，2025年9月22日，https://mct.gov.cn/whzx/bnsj/dwwhlj/202509/t20250922_962325.html

会（中国-海合会峰会）和中国-阿拉伯国家峰会等重大外交活动，在论坛框架内，双方还决定设立“全球文明倡议中国-阿拉伯中心”等合作平台。中阿合作持续向多边领域推进，沙特、埃及和阿联酋已于 2024 年正式加入金砖国家，17 个阿拉伯国家已成为亚洲基础设施投资银行的成员国。^①此外，还推动创建了中国-东盟-海合会峰会多边国际会议机制，中阿合作向着地区治理和全球治理拓展。

总体来看，中阿双方以共建“一带一路”为平台，以民心相通为纽带，在经济、金融、商贸、安全、社会、文化及人文等多个领域携手并进，持续推动构建中阿命运共同体，产生了显著的人文经济学效应。近年来，中阿经贸关系进入量质齐升的新阶段，更重要的是双方人文交流日益活跃，出入境人数增长迅速，民心相通越频繁、越深入的国家，经贸关系也越活跃，比如沙特阿拉伯、阿联酋、伊拉克位居与中国贸易额前三位。在能源、数字技术、航天、空间信息等领域，中阿合作呈现出高质量发展势头。比如华为在阿联酋建成首个 5G 智慧仓储中心，阿里云成为全球首家以合资方式进入沙特阿拉伯市场的超大规模云服务供应商，中阿北斗合作覆盖突尼斯、科威特等国，中远海运阿布扎比码头成为中东智慧港口标杆。2026 年以来，尽管面临美以伊军事冲突的冲击，但中国与阿拉伯国家联盟（Arab League）及主要国家（如沙特、阿联酋、埃及）的经贸、能源与“一带一路”合作仍按既有节奏推进，包括中阿峰会后续机制在内的多场高层对话照常举行，中国从海合会国家进口原油未显著下降，人民币跨境结算、新能源与基建项目（如光伏、5G、港口）合作继续推进，中阿峰会“1+2+3”合作格局（能源+高新科技+文明对话）未被扰乱。因此，美以伊军事冲突强化了中国在中东斡旋角色，未根本动摇中阿交往基本面，进一步印证了人文经济学的巨大国际效应。

（二）文明对话的战略效应：“一带一路”民心相通赋能中国特色大国外交

倡导文明对话，深化中外人文交流，也是习近平主席提出的重大命题。2014 年，习近平在访问联合国教科文组织总部期间首次提出“文明交流互

^① “China-Arab states cooperation accelerates building of community with shared future”, *Belt and Road Portal*, May 31, 2024, <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/p/0R302OI4.html>

鉴”理念。习近平在博鳌亚洲论坛 2015 年年会发表主旨演讲时倡议召开亚洲文明对话大会，亚洲文明对话大会于 2019 年 5 月 15 日在北京举办，搭建了文明互学互鉴、共同发展的平台。2023 年 3 月 15 日，习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上首次提出“全球文明倡议”，共同倡导尊重世界文明多样性，弘扬全人类共同价值，重视文明传承和创新，加强国际人文交流合作，科学回答了世界大变局加速演进背景下“人类文明向何处去”的世界之问。^①中国不仅是文明对话的积极倡导者，更是文明对话实践的先行者和示范者。从弘扬丝绸之路精神到开创“一带一路”国际合作平台，中国搭建了中拉文明对话论坛、亚洲文明对话大会、中国希腊文明交流互鉴对话会、中非文明对话大会、中国-东盟文明交流合作论坛、良渚论坛和中外文化年等一系列“一带一路”民心相通的文明对话平台，建立了多个中外高级别人文交流机制和一系列人文交流项目，产生了显著的战略效应。

亚洲文明对话大会是“一带一路”民心相通赋能中国周边外交的重要案例。这是中国首次举办以文明交流为主题的大型对话活动。2019 年 5 月 15 日，亚洲文明对话大会在北京开幕，为期一周。其间包括开幕式、平行分论坛、亚洲文化嘉年华和“亚洲文明周”等 110 余项活动，充分展示了亚洲文明的多样性与独特魅力。来自亚洲 47 个国家以及世界其他国家及国际组织的 1352 名代表出席了该大会，^②习近平主席在开幕式的主旨讲话中指出，“各文明本没有冲突，只是要有欣赏所有文明之美的眼睛”^③，习近平主席同时强调，应对人类共同挑战，不仅需要经济、科技的力量，也需要文化和文明发挥同样重要的作用。习近平主席提出四点主张：坚持相互尊重、平等相待；坚持美人之美、美美与共；坚持开放包容、互学互鉴；坚持与时俱进、创新发展。大会通过了《亚洲文明对话大会 2019 北京共识》，该共识呼应了习近平主席的观点，强调人类面临的全球性严峻挑战需要文明与文化的力

① “习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话（全文）”，中华人民共和国中央人民政府，2023 年 3 月 15 日，https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746950.htm

② “亚洲文明对话大会 2019 北京共识（全文）”，新华网，2019 年 5 月 24 日，https://www.xinhuanet.com/world/2019-05/24/c_1124539189.htm

③ “习近平在亚洲文明对话大会开幕式上的主旨演讲（全文）”，新华网，2019 年 5 月 15 日，https://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/15/c_1124497022.htm

量，并同意与会各方与中方一道推动文明交流互鉴，主张以多样性取代优越感，以和谐共处取代冲突对立，以交流共享取代隔阂疏离。

在此之后，中国又相继举办了中非文明对话大会、2024 中拉青年发展论坛暨国际青年文明互鉴对话会等多场文明主题论坛。2025 年 7 月，全球文明对话部长级会议在北京举行，这是全球文明以及全球文明倡议首次成为对话主题。会议为期两天，以“维护人类文明多样性 共促世界和平发展”为主题，吸引了来自 140 个国家和地区的 600 余名嘉宾出席。^①习近平主席致贺信指出，中国愿同各国携手，坚持平等、互鉴、对话、包容的文明观，落实全球文明倡议，推动建立全球文明对话合作网络，为促进各国人民相知相亲、不同文明和合共生贡献智慧和力量。^②在会议期间，中国国际电视台与中国人民大学联合开展全球民意调查，覆盖 41 个国家、12302 名受访者。调查结果显示，国际社会普遍认为文明交流互鉴是推动人类文明进步、促进世界和平与发展的重要动力。90.8%的受访者认同“尊重文明多样性是国际社会的基本原则”，89.4%的受访者呼吁加强国际文化交流以增进民心相通，75.4%的受访者肯定中华文明对世界文明发展的重要贡献，70.6%的受访者认为中华文明为全球治理提供了新视角。^③会议还通过了《全球文明对话部长级会议北京宣言》，确认各方将共同探讨建立全球文明对话合作网络，落实全球文明倡议，推动构建人类命运共同体。此外，会议发布了《全球文明对话部长级会议行动计划清单》，该计划清单涵盖 110 项具体举措，包括开展合作项目、举办文明互鉴专题培训与研讨班、设立交流研究机构和中心、开展文明考古保护合作等。^④

推动文明交流互鉴与文明遗产保护的组织化与制度化，也是“一带一路”

① “全球文明对话部长级会议北京宣言（全文）”，中华人民共和国外交部，2025 年 7 月 11 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202507/t20250711_11669536.shtml

② “习近平向全球文明对话部长级会议致贺信”，中华人民共和国外交部，2025 年 7 月 10 日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202507/t20250710_11668739.shtml

③ “CGTN Poll: Global respondents believe exchanges and mutual learning among civilizations inject stability into turbulent world”, *CGTN*, July 10, 2025, <https://news.cgtn.com/news/2025-07-10/CGTN-Poll-Shared-values-seen-as-path-to-global-peace-and-stability-1ETgKBJaV8c/p.html>

④ “全球文明对话部长级会议行动计划清单”，中华人民共和国中央人民政府，2025 年 7 月 11 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7031643.htm

民心相通赋能中国外交的重要实践。在 2019 年亚洲文明对话大会上，中国承诺同各国携手保护亚洲文化遗产，此后中国积极参与一系列文化遗产保护合作项目。2021 年 10 月，由中国文化和旅游部与国家文物局共同主办的亚洲文化遗产保护对话会上，中方同 10 个亚洲国家联合发起成立亚洲文化遗产保护联盟。^①该联盟于 2023 年 4 月在西安召开的“亚洲文化遗产保护联盟大会”上正式成立。在这次大会上，同时揭牌设立了“丝绸之路考古合作研究中心”，并由中国文物保护基金会设立了亚洲文化遗产保护基金，该基金募集资金达 8800 万元人民币，用于支持中国与其他成员国开展文化遗产保护项目。^②事实证明，亚洲文化遗产保护联盟为中国和其他成员国携手保护重要考古遗址提供了新机遇，这有助于维护文明多样性，实现全球文明倡议的核心价值。“一带一路”倡议深入推进的十年间，中国考古工作者已与丝绸之路沿线 24 个国家的同行合作，开展了 44 项联合考古项目。^③该联盟不仅为联合考古合作创造更多机会，也为推动“一带一路”高质量发展和构建人类命运共同体提供有力支撑。

考古合作已经成为中阿合作的重要组成部分，也是中阿命运共同体建设的重要方面。在埃及，中国社会科学院与埃及文物部于 2018 年启动的联合考古发掘项目已持续多年，取得了一系列重要成果。2025 年，中埃双方签署关于水下考古和水下文化遗产保护的合作谅解备忘录，决定在亚历山大设立海上考古和水下遗产联合中心，深化中埃全面战略伙伴关系，助力构建人类命运共同体。^④在沙特阿拉伯，中国国家文物局考古研究中心（原国家文物局水下文化遗产保护中心）与沙特国家考古中心于 2016 年联合组队，对沙特塞林港遗址开展了为期五年的联合考古发掘工作。在塞林港遗址中发现

① 截至 2023 年 4 月，联盟已有 9 个创始成员国、3 个新加入成员国及 5 个观察员国。“‘增进文明对话、共塑亚洲未来’——亚洲文化遗产保护对话会在京开幕”，中华人民共和国文化和旅游部，2021 年 10 月 27 日，https://www.mct.gov.cn/whzx/whyw/202110/t20211027_928576.htm

② “这个联盟，守护亚洲文明之光”，新华网，2023 年 4 月 26 日，https://www.news.cn/world/2023-04/26/c_1129565006.htm

③ “丝路长歌 千年回响：共建‘一带一路’文物工作谱华章”，国家文物局，2023 年 10 月 19 日，http://www.ncha.gov.cn/art/2023/10/19/art_722_184691.html

④ “中埃签署海洋考古与水下文化遗产合作备忘录”，新华网，2025 年 8 月 23 日，<https://www.xinhuanet.com/20250823/139fe942b73748b6bd188f7151bebef4/c.html>

了大量中国瓷器，如唐五代时期的越窑瓷器、宋元时期的青白瓷、明清时期的青花瓷等，为中国陶瓷的外销提供了可靠的证据，实证了中国瓷器早已漂洋出海并抵达红海与波斯湾地区。^①

实践证明，文明对话的影响并不止于促进文明交流本身，而且产生了巨大的战略效应。无论是赋能中国周边外交的亚洲文明对话大会，还是推动文明交流互鉴的文化遗产保护组织化与制度化，所有这一切文明对话的努力，大大拓展了中国特色大国外交的格局，彰显了新时代中国外交的中国特色、中国风格和中国气派。中国积极推进“一带一路”民心相通，践行全球文明倡议，文明对话和人文交流越来越进入机制化和长效化的发展轨道，大大提升了中国的世界影响力。尤其是中国提议联合国设立“文明对话国际日”、设立“世界城市日”和“国际茶日”并最终获得通过，联大通过决议将春节确定为联合国假日，中国文物保护基金会在联合国设立“文明对话专项基金”，标志着中国在参与和引领全球治理体系改革和建设实现了从参与者到推动者和引领者的飞跃。

四、结 论

作为人类智慧的结晶，文明是一定生态体系下的人与自然关系、人与社会关系、人与精神关系互动的产物。面对百年大变局加速演进背景下的文明竞争问题，世界文明互鉴的密码来自破解文明基因与生态条件互动的生态逻辑。为了应对世界大变局带来的文明竞争问题，中国提出了“一带一路”倡议和全球文明倡议，确立了基于生态中心主义的中和共生论的人类文明观，核心是主张天下为中、和合共生、交流互鉴、行动导向等理念，超越了普遍主义进化论哲学和相对主义建构论哲学的纷争，强调弘扬全人类共同价值，推动中外人文交流，开辟了世界文明交流互鉴的新路径，找到了知交为友、以文会友和化敌为友之道，对增进民心相通和推进世界文明互鉴具有重大的理论创新意义和实践指导价值。

^① “沙特塞林港遗址考古发掘与收获”，国家文物局，2024年7月25日，http://www.ncha.gov.cn/art/2024/7/25/art_722_190403.html

共建“一带一路”倡议提出以来的十年实践证明，中和共生论超越了文明进化论和文明建构论，确立了平等、互鉴、对话、包容的人类文明观，强调以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明包容超越文明优越，提出全球文明倡议，弘扬全人类共同价值，推动世界文明交流互鉴，深化中外人文交流，具有十分重要的理论意义和现实意义。通过对高质量共建“一带一路”民心相通实践的实证研究发现，中和共生论的新文明哲学开辟了文明正确相处之道，对于助力构建人类命运共同体产生了人文经济学效应，对于赋能中国特色大国外交也产生了战略效应。

展望未来，在世界大变局加速演进的背景下，霸权主义和强权政治只能加剧文明冲突，强买强卖和脱钩断链更是没有出路，只有推进世界文明交流互鉴，不断深化人文交流，才是推进民心相通的必由之路。因此，推进“一带一路”高质量发展，应弘扬中和共生的人类文明观，创新完善世界文明交流互鉴机制，推进不同文明交流互鉴，促进不同社会制度和发展道路相互包容，走出一条开创人类文明新形态的时代新路。

（责任编辑 杨 辉）

俄罗斯经济

俄罗斯数字金融发展： 政策演变、阶段性成果与主要瓶颈

李建民*

【内容提要】俄罗斯数字金融发展经历了由金融业务电子化、基础设施数字化向金融主权导向的体系重构，并在西方制裁持续加码后明显提速。围绕自主可控、安全韧性和跨境结算替代，俄罗斯逐步完善数字金融制度框架，推进国家支付系统、金融信息传输系统、快速支付系统和数字卢布建设，扩大本币及加密资产在对外结算中的应用，同时提升数字金融服务的普惠性。相关举措增强了本土支付体系的独立性，拓展了与友好国家的金融合作空间，但其持续发展仍受到高端软硬件依赖、复合型人才短缺、立法与监管滞后、结构性数字鸿沟以及美欧制裁外溢等因素的制约。俄罗斯数字金融转型已由应急性反制逐步转向制度整合与长期战略布局，其实际成效将取决于技术自主能力、监管政策落地、基础设施完善及跨境合作伙伴的接受程度。

【关键词】俄罗斯数字金融 数字经济 数字卢布 跨境结算 金融主权

【中图分类号】D815**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2026)04-0026(28)

在数字经济时代，随着数字技术与金融的不断融合，数字金融在全球迅速崛起，对金融市场、金融机构及金融服务产生了前所未有的影响。从本质上看，数字金融是以大数据、云计算、区块链、人工智能等现代信息技术为底层支撑，对传统金融服务的流程、渠道、场景进行全面重构的新型金融业态，其核心价值在于，通过技术手段降低金融服务的门槛，提升资金配置的效率，重塑跨境结算的规则体系，进而推动全球金融市场的格局重构与规则

* 李建民，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

再造。从全球发展的整体格局观察，数字金融不再是金融体系的“补充性创新”，而是决定各国金融主权与国际竞争力的核心赛道。在技术革命、市场需求、经济格局重构和国家战略博弈四大核心因素驱动下，世界各国纷纷将数字金融视为提升资源配置效率、激活数据要素潜能的重要突破口和竞相布局的战略高地，加快推进金融数字化转型。在这一过程中，不同国家和地区基于自身的经济结构、技术资源禀赋、金融体系和战略目标，形成了差异化的数字金融认知和发展路径。作为西方制裁的核心对象国，俄罗斯数字金融发展趋势与全球趋势呈现稳定的相关性，但同时带有自身的鲜明特点。在西方制裁常态化背景下，俄罗斯金融数字化进程呈现出需求牵引和安全倒逼的双向强化特征，形成了独特的主权数字金融路径。目前，俄罗斯在国家数字基础设施重构、本土金融技术创新、跨境支付困局破解、数字金融服务普及等方面均取得了实质性进展，但受制裁影响，技术、人才、资金等瓶颈依然存在，发展前景仍存在一定的不确定性和限制。

一、俄罗斯数字金融概念界定、发展历程和政策演变

（一）概念界定

尽管数字金融概念已被广泛使用，但国内外对此并无统一的权威定义。总体看，现有研究对数字金融概念理解不一，部分文献常将数字金融与金融科技混用，认为二者内涵一致。在俄罗斯官方和学术语境中，更多使用的是“金融科技”（фintех/финансовые технологии）概念。俄罗斯央行将金融科技定义为“利用大数据、人工智能与机器学习、自动化技术、区块链、云计算、生物识别等创新技术，提供金融业务与金融服务”。金融科技正在成为当今各类金融服务中不可或缺的组成部分，包括信贷、支付与转账、储蓄、投资、保险及其他业务，它正在重塑商业模式并提升服务的客户导向性。^①这一定义强调了技术驱动的金融服务与数字化转型，涵盖了从传统金融服务数字化到全新金融产品创造的全过程。从这一意义看，俄罗斯的“金融科技”大致相当于国际语境下的“数字金融”。

^① Развитие финансовых технологий. <https://www.cbr.ru/fintech>

（二）发展历程和政策演变

俄罗斯数字金融的发展是一个渐进过程，其早期探索可追溯至 20 世纪末的技术初创阶段，但真正形成具有广泛影响、接近国际语境下的数字金融生态是在进入 21 世纪之后，其发展的关键阶段与全球数字化趋势及国家战略举措密切相关。

1. 内部流程自动化与电子支付系统推广阶段（1991—2000 年）。苏联解体后，俄罗斯在苏联单一国家银行体制基础上建立起以中央银行为核心、商业银行为主体的二级银行体制。俄罗斯迅速适应了数字化发展的新形势，银行业成为首批开始数字化转型的部门。20 世纪 90 年代成立的银行跳过了传统银行发展的早期阶段，几乎从一开始就在数字化和技术开发上迈出了较大步伐。^①1991 年苏联国家银行成立结算-现金中心以实现数据自动化，成为银行支付与结算业务数字化的第一步。1993 年成立的“俄罗斯全国银行间清算系统”成为俄罗斯首批支付系统。同期内本土电子支付系统开始形成，包括 1997 年俄罗斯首个电子支付系统 CyberPlat（КиберПлат），后来演变为 Yandex.Money 的 PayCash，以及后续更名为 RBK Money 的 RUPay 和 WebMoney 等，^②主要用于为电子商务、电信运营商、公共服务等提供非现金支付和电子支付服务。1998 年，俄罗斯央行、金融机构与客户之间开始实行完整版电子支付凭证的电子化交换。^③整体看，这一时期俄罗斯金融数字化还处于萌芽状态，监管基本空白。

需要提及的是，这一时期，俄罗斯的银行卡清算被维萨卡（Visa）和万事达卡（Mastercard）垄断，也没有国家级的自主清算基础设施，环球银行金融电信协会（SWIFT）为唯一跨境报文通道。1993 年，俄罗斯央行曾提出用三年时间自主重组清算系统的计划，启用电子签名标准，旨在搭建电信信息网络，实现央行、商业银行、银行客户及结算现金中心之间的银行信息（首

① Финтех в России: история, проблемы и перспективы. 27 января 2021 г. <https://business.talkbank.io/tpost/ljc4uky4a1-finteh-v-rossii-istoriya-problemi-i-pers>

② Альтернативные платёжные системы России. https://cyclowiki.org/wiki/Альтернативные_платёжные_системы_России

③ Изофатенко М. В., Никулина И. Е. История развития цифровизации банковской деятельности в Российской Федерации// Вестник Алтайской академии экономики и права. 2023. №10. С.41-47. <https://vaael.ru/ru/article/view?id=2989>

先是各类支付凭证）交互。^①但由于当时俄罗斯所面临的体制转型约束、经济危机形势和资金、技术限制等，以及环球银行金融电信协会和维萨卡等在技术上的极致稳定性和全球渗透率方面的强大优势，该计划迟迟未能落地。

2. 数字金融奠基及快速成长阶段（2001—2013 年）。21 世纪头十年，与全球范围内的数字化快速发展趋势相一致，俄罗斯开启了数字化转型的新时期。经济进入快速增长轨道，国家顶层政策推动，网络基础设施普及，为数字金融规模化应用提供了良好的宏观环境。该阶段的政策着力点包括以下三个方面。

第一，逐步完善数字金融的制度与监管架构。2002 年俄政府批准《电子俄罗斯》联邦专项规划，^②2004 年启动行政改革，开始持续推进构建国家级数字系统与服务体系，提升数字化公共服务的可及性。2006 年颁布第 149 号《关于信息、信息技术与信息保护》联邦法，2008 年批准《俄罗斯联邦信息社会发展战略》，^③规范了信息系统运营者的权利和义务。

第二，俄罗斯央行对所管辖的金融基础设施进行数字化、集中化改造。具体包括对内部专用通信网络开展大规模改造，将模拟线路全面升级为数字线路，优化卫星通信体系，建设专属移动通信网络。这些举措大幅提升了网络带宽、运行稳定性与灾备恢复能力。2007 年，俄罗斯央行整合全国 74 个地区计算中心，建成两座联合信息处理中心，实现数据集中处理、异地互备，算力架构从分布式转向集中式。^④

第三，大力推广非现金支付。电信与互联网快速发展，带动网上银行、手机银行快速崛起，为数字金融服务的发展奠定了基础。在这一阶段，俄罗

① Программа компьютеризации ЦБ. 29 сентября 1993 г. <https://www.kommersant.ru/doc/60742>

② О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (в ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 8 октября 2002 г. №743; от 26 июля 2004 г. №380; от 15 августа 2006 г. №502; от 10 марта 2009 г. №219; от 10 сентября 2009 г. №721; от 9 июня 2010 г. №403).

③ Стратегия развития информационного общества Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. №203. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41919>

④ Банк России. Основные направления развития финансовых технологий на период 2025-2027 годов. 15 октября 2024 г. https://cbr.ru/Content/Document/File/166399/onfintech_2025-27.pdf

斯互联网用户数量迅猛增长,十年间增幅达 1826%。截至 2012 年,超过 40% 的俄罗斯家庭可稳定接入互联网,^①俄罗斯互联网用户数量超过德国,居欧洲第一。整体看,以上措施为未来数字金融发展奠定了制度、技术和用户基础。同时,俄罗斯本土支付系统的地位持续削弱,市场几乎被维萨卡和万事达卡完全占有,截至 2007 年,其市场覆盖率分别达到 43.9% 和 38.5%。^②2008 年,建立国家支付系统的议题再次被提上日程。俄罗斯财政部与央行开始起草相关法律,为其创设奠定制度基础,但直至 2011 年,《国家支付系统法》才获准通过。^③该法首次统一了电子货币、支付机构牌照规则,但仅规范本土第三方支付,未触及银行卡清算、加密资产、跨境报文系统。

3. 本土化替代启动和实操阶段(2014—2021 年)。2014 年克里米亚事件后,西方对俄实施首轮制裁,成为俄罗斯数字金融发展的关键转折点。在金融领域,美国暂停维萨卡和万事达卡国际支付系统对四家俄罗斯银行提供支付业务,禁止美国公民或公司购买和出售俄罗斯六大银行发行的 30 天以上债券,并多次讨论对俄罗斯实施 SWIFT 制裁。俄罗斯政府意识到金融基础设施高度依赖西方金融技术和系统、大量持有美元资产的风险,2014 年在国家层面正式启动了金融基础设施进口替代工程,俄罗斯央行开始进行银行金融信息传输系统(SPFS)的测试运行,2017 年 SPFS 正式全面投运,成为国际结算系统 SWIFT 的备用方案,以保障金融信息在俄罗斯境内及境外的不间断传输。

在《俄罗斯联邦数字经济》^④国家规划框架下,俄罗斯央行相继出台了一系列规划举措,为数字金融基础设施建设、金融科技研发和新型工具落地创造制度环境,同时大力发展本土技术方案,自主研发国产信息系统与软件,降低对外依赖,着手构建一套具备抗制裁韧性的备用金融基础设施。2016 年,

① Как цифра изменила российское государство. 2022 г. https://history.vz.ru/kak_cifra_izmenila_rossijskoe_gosudarstvo/13.html

② Рынок на двоих. Visa и MasterCard выпустили более 80% карт в России. 6 апреля 2007 г. <https://www.sostav.ru/news/2007/04/06/63/>

③ Федеральный закон от 27 июня 2011 г. №161-ФЗ «О национальной платежной системе». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12087279/#12087279>

④ Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. №1632-р. <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>

俄罗斯央行成立金融科技、项目与流程管理司，专门研究金融市场前沿技术与创新成果。^①2017年，俄罗斯央行在叶卡捷琳堡、克拉斯诺亚尔斯克、莫斯科、梁赞、圣彼得堡和托木斯克开设六个区域性软件开发中心，同时对银行系统进行现代化改造，以确保监管机构能够紧跟时代趋势，灵活应对技术环境中的各类变化，保障系统的可靠性与稳定性。^②

2017年俄罗斯批准了联邦《关键信息基础设施安全法》，^③明确提出金融机构属于国家级关键信息基础设施，强制要求其核心业务系统、数据库、服务器全部切换为俄罗斯统一国产软件名录产品；2025年9月起限制外资软件采购，系统重要性银行2028年前完成全替代，中小金融机构2030年前收尾，违规则处以高额罚款。2018年2月，俄罗斯央行发布文件《2018—2020年金融科技发展主要方向》，^④明确了俄罗斯金融市场及央行自身在创新技术发展领域的目标与任务。其重点方向包括：对俄罗斯金融市场新型金融科技（大数据、智能数据、人工智能、流程自动化、机器学习、生物识别、分布式账本技术、开放API等）的应用开展分析、研究并制定相关方案，建设与完善数字金融基础设施，构建金融科技领域的法律保障体系，提升监管的灵活性与适配性，设立俄罗斯央行监管沙盒来试点创新金融科技，推动监管机构、国家权力机关、金融市场参与主体及其客户之间实现电子化交互。新型基础设施的建设将为所有市场主体营造公平的竞争环境，推动金融行业竞争发展。^⑤

作为应对金融制裁预案，该阶段俄罗斯在替代货币使用和数字货币研发方面进行法律准备并取得重要进展。

第一，通过数字金融资产法案。2020年7月31日，《关于数字金融资

① Банк России создал департамент для изучения инновационных технологий. 25 апреля 2016 г. <https://www.vedomosti.ru/finance/news/2016/04/25/638983-bank-departament-tehnologii>

② ЦБ создал в регионах сеть центров для разработки ПО. 21 сентября 2017 г. <https://www.kommersant.ru/doc/3416720>

③ Федеральный закон от 26 июля 2017 г. №187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».

④ Банк России. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018-2020 годов. 7 февраля 2018 г. https://cbr.ru/statichtml/file/41186/on_fintex_2017.pdf

⑤ Банк России одобрил Основные направления развития финансовых технологий на период 2018-2020 годов. 7 февраля 2018 г. <https://cbr.ru/press/event/?id=1623>

产、数字货币及俄罗斯联邦部分立法法案修改》联邦法获得批准，^①首次在法律上承认数字金融资产（合规代币、证券化通证）为合法财产形式，明确其可交易、可抵押的属性，允许持牌机构发行交易，但禁止其作为国内支付手段。

第二，俄罗斯央行着手数字卢布研发。2020 年 10 月，俄罗斯央行发布数字卢布公开咨询报告。^②2021 年 4 月，结合公众讨论结果，俄罗斯央行发布《数字卢布构想》，^③将其界定为现金卢布、非现金卢布以外的第三种法定等值货币，支持在线与离线两种交易模式。该构想明确提出数字卢布的设计目标之一是未来与他国央行数字货币平台对接，简化跨境支付。这一设计和决策不仅是对国内金融市场的现代化改造，更是在地缘政治背景下降低对 SWIFT 系统和美元体系的依赖，构建一个低成本、高可及性、央行直接背书的数字化支付体系，维护金融主权，探索跨境支付替代路径，推动全球去美元化的重要布局。2021 年 6 月，俄罗斯央行组建由 12 家银行构成的数字卢布试点小组，对平台进行封闭测试。

4. 制裁倒逼数字金融体系加速重构阶段（2022—2024 年）。2022 年是俄罗斯金融体系的转折之年。俄乌冲突爆发后，西方制裁直击俄罗斯金融命脉：针对俄罗斯金融部门实施的前所未有的制裁，与全球金融机构（从国际支付系统到市场信息服务商）的全面脱钩，从根本上改变了俄罗斯金融部门发展的外部环境，美元结算几近瘫痪，约 3000 亿美元外汇储备被冻结，传统跨境支付渠道严重受阻。^④在外部高压下，俄罗斯必须快速重构数字金融体系，绕开制裁、打通跨境结算、保障金融主权、稳定经济循环成为核心诉求。随着西方制裁的不断升级和常态化，俄罗斯从上到下对发展数字金融的核心价值达成高度共识。俄罗斯央行发布的《2022—2024 年金融市场数字化

① Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://kremlin.ru/acts/bank/45766/page/10>

② Банк России. Цифровой рубль: доклад для общественных консультаций. 13 октября 2020 г. https://cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble

③ Банк России. Концепция цифрового рубля. 2021 г. https://cbr.ru/content/document/file/120075/concept_08042021.pdf

④ Переломный год для российской финансовой системы: итоги. 29 марта 2023 г. https://cbr.ru/about_br/publ/results_work/2022/perelomnyy-god-dlya-rossiyskoy-finansovoy-sistemy-itogi

基本方向》文件首次将数字金融定位为反制裁核心抓手，发展目标从常规金融科技（FinTech/финтех）发展转向以金融主权应对制裁的顶层设计，对数字货币监管理念也发生了重大调整和反转，从以往的禁止转为开放。2022 年年底，总理米舒斯京责成俄罗斯财政部、央行、金融监测局、联邦税务局和联邦安全局共同制定加密货币用于国际结算的机制方案。^①之后俄罗斯在立法层面进行多项修订，为顺利推广数字货币提供法律基础。

一是数字卢布法案生效。2023 年 7 月 24 日，总统普京签署有关为推行数字卢布修改相关联邦法律法规的法案。^②该法案正式将数字卢布确立为俄罗斯本币的第三种形式，明确了数字卢布的法律地位、操作程序及平台规则，规定在数字卢布平台框架内通过俄罗斯央行转账，可在俄罗斯境内进行数字卢布结算。

二是数字货币挖矿正式合法化（2024 年第 221 号联邦法案）。该法正式赋予俄罗斯境内加密货币挖矿活动的合法地位。明确了挖矿、矿池、挖矿基础设施、挖矿基础设施运营商、地址标识等概念的法律定义。允许在俄罗斯境内注册的法人和个体工商户合法开展挖矿，同时要求挖矿活动需符合监管要求。规定有经济犯罪或极端主义背景者禁止进入，并禁止在电力紧张地区挖矿，能源企业不得涉足，以防止电力滥用。^③该法律还允许外国数字金融资产在俄罗斯区块链平台上交易，同时赋予俄罗斯央行在发现潜在金融风险时，有权禁止特定数字资产的发行。

三是加密货币从全面封禁到合规可控化使用（2024 年第 223 号联邦法案）。自 2024 年 9 月 1 日起，允许在实验性法律制度（Экспериментально-правовой режим，即监管沙盒）框架内开展数字货币跨境结算与交易所场内交易，但国内日常支付仍被禁止。俄罗斯央行将对监管沙盒发起方的活动开

① Какие перспективы у трансграничных платежей в криптовалюте. 28 августа 2024 г. <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2024/08/28/1058359-kakie-perspektivi-u-transgrani chnih-platezhei-v-kriptovalyute>

② Проект Федерального закона №270838-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с внедрением цифрового рубля» (текст ко второму чтению). 10 июля 2023 г. <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/80997.html>

③ Федеральный закон от 8 августа 2024 г. №221-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <https://rg.ru/documents/2024/08/13/cifrovaya-valyuta-dok.html>

展持续监控，同步开展加密货币用于外贸结算、加密货币市场内交易和基于国家支付系统搭建加密货币交易电子平台三项试点工作。^①

四是允许在国际结算中使用数字金融资产。2024 年 3 月，普京签署第 45 号联邦法案，^②允许在国际结算中使用数字金融资产和实用型数字的权利，以及同时包含上述两类工具的混合型数字的权利。俄罗斯央行被授权制定特定数字资产外汇交易规则，并有权禁止相关交易。

五是进一步强化政府在数字货币挖矿领域的管理权限（2024 年 10 月 25 日第 349 号联邦法）。对俄罗斯联邦部分立法进行修订，明确联邦政府有权在特定地区或特定区域内禁止数字货币挖矿（包括参与矿池）。俄罗斯联邦税务局将负责建立挖矿者名录与挖矿基础设施运营商名录。数字货币标识地址的发放对象新增联邦权力执行机关、检察机关、侦查与预审机关、反贪腐与侦缉机关。挖矿基础设施运营商不得向未列入挖矿者名录或已被移出名录的主体提供挖矿基础设施。

上述举措显示俄罗斯对数字货币与加密货币政策进行了重大调整，在数字货币应用的可行性以及风险防控方面作出了较为明确的法律规制，为俄罗斯数字货币应用打开了新的空间。俄罗斯业内专家认为，以上法律的修订和出台，是应对西方制裁、探索新型经济交易模式的重要战略举措，有助于突破国际贸易中的现行限制，解决在对俄制裁环境下的外贸结算问题。同时这也是对未来发展机遇的主动布局，标志着俄罗斯朝着将加密货币行业纳入法治轨道迈出了新一轮重要步伐。^③

5. 从应对制裁为主向制度整合优化转变（2025 年至今）。自 2025 年起，俄罗斯数字金融建设开始从试验探索期向稳定发展与稳健基础设施建设期过渡。俄罗斯央行批准的《2025—2027 年金融科技发展主要方向》是新阶段数字金融建设的指导性文件。该文件明确提出，在新阶段，零散的创新将

① Федеральный закон от 8 августа 2024 г. №223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://www.kremlin.ru/acts/news/74778>

② Федеральный закон от 11 марта 2024 г. №45-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202403110010?index=1>

③ Регулирование криптовалют в России: чего ждать от новых законов? 9 августа 2024 г. <https://companies.rbc.ru/news/EJ1kRnOPrH/regulirovanie-kriptovalyut-v-rossii-chego-zhda-to-t-novyih-zakonov>

让位于系统性整合，工作重心转向应用落地、技术自主及构建完整的金融生态。^①文件提出了未来三年俄罗斯数字金融的核心发展方向和央行的多项任务，详细规划了金融市场数字化与支付基础设施升级的方案。数字金融建设不再是单纯被动地应对制裁，而是转向主动构建完整、分层、合规的本土数字金融体系，其目标是打造无缝衔接、安全可靠、技术自主的金融生态体系，提升面向民众与企业的金融服务可及性与服务质量，同时进一步巩固国家金融主权。

在该阶段，俄罗斯数字金融监管思路已从之前的“试点宽松”向“标准化分层管控”转向，围绕数字卢布、数字金融资产、加密货币等，密集出台了一系列新政新规。

将全面推广数字卢布。由于技术原因和监管挑战，数字卢布推出的时间从原定的 2025 年夏季延迟至 2026 年 9 月 1 日。2025 年 7 月 23 日，俄罗斯国家杜马通过《关于修改俄罗斯联邦部分法律法规》联邦法，^②明确数字卢布将于 2026 年 9 月正式成为法定货币，可用于所有国内支付。确定了数字卢布全面推广的新时间表，规定分别从 2026 年 9 月 1 日、2027 年 9 月 1 日、2028 年 9 月 1 日起，分三个阶段推动大、中、小银行和企业全面接受数字卢布付款，以此为跨境结算提供基础设施支持。2025 年 7 月 31 日，俄罗斯国家杜马通过了《关于修改俄罗斯联邦预算法典》联邦法，^③规定了联邦财政部数字卢布账户的使用规则，以及国库执行框架下的数字卢布结算程序。自 2025 年 9 月起，数字卢布已开始用于联邦预算对工资、社会福利、地区和地方预算的划转，以及商业零售、交通出行支付、跨境卖家收款等。为降低用户和商户的使用摩擦，俄罗斯还推出与快速支付系统对齐的通用二维码，并将于 2026 年 9 月起强制推行该系统。整体看，俄罗斯数字卢布已处于从自愿试点向法定强制过渡的关键准备期，将从“实验工具”升级为国家财政

① Банк России. Основные направления развития финансовых технологий на период 2025-2027 годов. 15 октября 2024 г. https://cbr.ru/Content/Document/File/166399/onfintech_2025-27.pdf

② Федеральный закон от 23 июля 2025 г. №248-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». <https://www.alta.ru/tamdoc/25fz0248>

③ Федеральный закон от 31 июля 2025 г. №303-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/52307>

与跨境支付的核心载体。

探索在公链发行数字金融资产以吸引外资。俄罗斯央行拟于 2026 年夏季提交相关修订案，拟在数字金融资产国际化方面进一步放宽限制，允许数字金融资产在以太坊（Ethereum）等公共区块链网络中流通。^①

为加密货币的国际结算开绿灯。2024 年 8 月签署的法案在 2025 年全面落地，允许俄罗斯进出口商在“实验性法律制度”内，使用比特币、以太坊及稳定币等与友好国家进行外贸结算。

推出并推广锚定卢布的稳定币（A7A5）。2025 年 1 月，首个获俄“数字金融资产”资格的稳定币 A7A5 正式发行，由俄罗斯工业通信银行用卢布 1:1 背书。2026 年年初，俄罗斯财政部考虑在加密交易监管框架之外，单独推出稳定币法案，以规范与法币挂钩的数字资产。

设立持牌加密货币交易所。在现有的莫斯科交易所（MOEX）和圣彼得堡交易所（SPB）基础上建立两所加密货币交易所，计划在 2026 年 7 月 1 日加密货币监管法案正式生效后全面上线，打通数字金融资产二级交易市场，允许发行能源、矿产类代币吸引亚非拉外资投资俄罗斯实体产业。实际上，2025 年 11 月 18 日，莫斯科交易所已率先向合格投资者开放并推出比特币指数（MOEXBTC）和以太坊指数（MOEXETH）现金结算期货交易。^②

上述新政新规表明，2025 年以来，俄罗斯的加密监管政策呈现出高度的务实性。通过“国内严控、海外松绑”的双轨制，不仅将加密货币作为反制裁的金融工具，还试图通过稳定币和公链资产代币化，构建一个独立于美元体系的区域性数字金融网络。

二、数字金融建设取得的阶段性成果

2014 年克里米亚事件后，为应对西方潜在和实质性的金融制裁，俄罗斯开始系统性地推进数字金融建设，其重点包括构建和完善独立国家支付系统、

① Выйти в Эфириум: власти нашли новый способ привлечения иностранного капитала в страну. 13 марта 2026 г. <https://iz.ru/2058081/milana-gadzhieva/vyjti-v-ehfirium-vlasti-nash-li-novyy-sposob-privlecheniya-inostrannogo-kapitala-v-stranu>

② Московская биржа начинает торги фьючерсами на индексы биткоина и эфира. 14 ноября 2025 г. <https://www.moex.com/n95316>

促进本土金融科技开发与落地应用、不断完善监管体系和破解跨境结算难题。

（一）完成国家数字基础设施重构

俄罗斯中央银行将金融市场国家数字基础设施界定为“基于等距性、容错性、安全原则构建的一套国家级数字系统与服务的综合体，用于在全社会范围内提供公共及私人金融服务”^①。按照功能特征，国家数字基础设施的架构划分为三个核心层级。数字身份基础设施（Инфраструктура цифровой идентификации）：包括生物识别身份系统、数字签名系统和统一身份认证系统，配套运行的还有文件签署服务——“国钥”（Госключ）。借助这些系统，公民可远程办理各类政务及金融服务。数字支付基础设施（Инфраструктура цифровых платежей）：保障全体市场主体均可便捷使用支付服务，涵盖银行间清算支付系统、银行卡支付系统、快速支付系统、中央银行数字货币平台，以及生物识别、二维码等创新支付方式，可为消费者提供便捷、无缝支付体验。数据数字化交换基础设施（Инфраструктура цифрового обмена данными）：通过开放 API 接口及依托可获取国家信息系统数据的相关解决方案，保障市场参与主体间实现安全的数据交互。

国家数字基础设施的发展，为公民、企业和国家带来了新的发展机遇。除经济效益外，它还提升了服务可及性，保障系统的稳定性与安全性，为打造高效、可扩展、创新型的服务创造了条件。从实际构建进程看，目前俄罗斯国家数字基础设施三大层级构建已经完成，形成了完整的技术支撑体系，在国内市场完全取代了西方支付工具的主流地位，且快速完成了内部架构的迭代升级和应用场景的全面覆盖。

1. 数字身份层。2018 年，在俄罗斯数字发展部、俄罗斯央行及俄罗斯电信公司的推动下，俄罗斯“统一生物识别系统（ЕБС）”正式启用，成为生物识别技术发展的核心基础设施。2021 年年底，该系统被纳入国家信息系统（ГИС）范畴。根据俄罗斯数字发展部数据，截至 2025 年 7 月，统一生物识别系统已采集超过 1 亿份人脸与声纹样本，最主流的应用场景包括：生物识别收单、地铁无感通行以及在“国家服务”门户网站与银行的身份核验。

^① Банк России. Национальная цифровая инфраструктура финансового рынка: доклад для общественных консультаций. 24 сентября 2025 г. https://cbr.ru/Content/Document/File/182908/Consultation_Paper_24092025.pdf

近年来,生物识别的市场信任度不断提升,已从小众安全工具发展成为俄罗斯公共部门与商业领域数字基础设施的核心组成部分之一,应用场景逐步拓展,银行、零售企业及线上平台已将其作为简化用户流程、降低成本、提升转化率的手段。俄罗斯联邦储蓄银行数据显示,2025 年,该行生物识别支付交易额增长 6 倍,从 2024 年的 210 亿卢布增至 1540 亿卢布,全年交易笔数增长 6.7 倍,达到 1.95 亿笔。2026 年第一季度,民众使用该行“微笑支付”服务超 3870 万次,生物识别支付总额增长 12.8%,达 336 亿卢布。^①2025 年,统一生物识别系统已首次向外国公民开放注册。

2. 数字支付层。2014 年克里米亚事件后,西方对俄罗斯发起第一轮制裁。俄罗斯迅速建立起以央行为主体的国家支付卡系统(Национальная система платежных карт),并在此基础上推出了米尔卡(Мир)与 7×24 小时实时“快速支付系统”(СБП),规定境内所有银行卡交易必须在俄罗斯本土完成清算,维萨卡、万事达卡仅作为境外通道,核心处理权收归国有。目前,俄罗斯数字支付基础设施建设已经取得显著进展,各子系统基本搭建完成,目前处于动态发展中,技术创新与新服务同现有体系的融合仍在持续推进。

从市场层面看,国家支付卡系统从技术底层完全接管俄罗斯境内所有银行卡交易处理权限,实现支付数据流的本地主权管控。截至 2026 年 1 月 1 日,米尔卡发行量已超过 4.765 亿张,是保障国内零售交易稳定的核心载体。快速支付系统作为高频零售支付的核心入口,覆盖了对交易时效有极高要求的小额高频场景,是保障民生类支付场景稳定的关键支撑。近年来俄罗斯零售非现金支付占比持续提升,2025 年达 88%,^②接近中国、荷兰等全球非现金支付渗透率最高的国家,远超全球主要经济体平均水平。为完善快速支付系统功能,俄罗斯央行陆续推出面向商户与电商的 QR 码/NFC 支付、定期支付(订阅)服务、СБПэй 手机支付应用,开通企业间转账、个人向预算缴纳强制性款项服务和跨境快速转账功能。快速支付系统的普及与快速发展,催生了支付市场的全新细分领域,商户接入快速支付系统,围绕 C2B 支付

① Распознаны все лица. 19 мая 2026 г. <https://www.kommersant.ru/doc/8671574>

② Доля безналичных платежей в РФ по итогам 2025 года выросла до 88%. 19 февраля 2026 г. <https://www.interfax.ru/business/1073600>

打造增值服务，以提升收款效率。市场还推出统一受理各类非现金支付方式的解决方案，多家企业推出一体化“开箱即用”方案，实现商户对快速支付系统收款功能的无缝嵌入。截至 2026 年 5 月 1 日，共有 226 家银行参与快速支付系统，系统内累计完成 491 亿笔交易，总金额达 259.7 万亿卢布。^①

3. 数据交换层。在数据交换领域，数字档案快速发展，该系统允许金融机构在客户授权下，从国家信息系统调取客户信息，包括俄罗斯公民护照数据、收入、就业及财产信息等。自然人数字档案自 2020 年启用。截至 2025 年 12 月初，已有 193 家机构使用该服务办理贷款申请、保险投保、小额贷款发放等业务，较 2022 年初的 34 家增长了 5.7 倍。居民对数字档案的使用需求显著上升，服务使用量从 2022 年初的 910 万次增至 2025 年的 1.806 亿次，其中 2025 当年达 7020 万次。法人数字档案于 2023 年上线并持续完善，截至 2025 年已有 6 家银行和 1 家保险公司可通过该服务获取个体工商户及企业客户信息并提供服务。

依托开放 API 的数据交换生态建设工作持续推进。俄罗斯央行自 2020 年起大力推进开放银行（Open Banking）理念，主张金融机构通过标准化开放 API 接口实现数据互通，为创新产品开发与市场竞争创造条件。截至 2024 年，俄罗斯头部银行——俄罗斯联邦储蓄银行（СберБанк）、俄罗斯外贸银行（Банк ВТБ）、京科夫银行（Т-Банк）、阿尔法银行（Альфа-Банк）均已启动开放银行标准试点项目，支持客户通过统一界面查看多家银行账户信息。在俄罗斯央行参与下，多项商业案例已进入试点阶段，包括个人金融助手、企业多银行综合管理、自愿医疗保险合同服务协同等。累计已有超 20 家机构参与上述试点。^②在开放 API 监管与发展框架下，俄罗斯央行已与俄罗斯数字发展部共同制定了商业授权平台建设方案，支持用户通过“一站式”入口管理自身数据处理授权。

总体看，基于国家数字基础设施的重构，俄罗斯金融市场数字化水平得到大幅提升，各项关键指标呈现积极增长态势。截至 2025 年 1 月，俄罗斯

^① Национальная платежная система. <https://www.cbr.ru/PSystem>

^② Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 годов. 2025. https://cbr.ru/Content/Document/File/181362/onrfr_2026_2028.pdf

网民规模和普及率从 2020 年的 1 亿人和 70% 上升至 1.33 亿人和 92.2%。移动设备接入量达 2.16 亿，相当于人口总数的 150%（部分客户拥有 2 部或以上手机）。根据俄罗斯央行数据，2025 年民众线上获取金融服务的比例接近 89%，企业则达到 92%。金融服务整体数字化水平已超过 80%。^①金融数字化的提升不仅帮助机构降低成本，同时促进了金融市场竞争。

除上述国家数字基础设施三大核心层级外，作为国家支付体系主要组成部分的金融信息传输系统（SPFS）应用也取得了显著进展。2022 年俄乌冲突爆发后，为应对 SWIFT 的实际断连，作为“备用方案”的 SPFS 升级为内外金融信息传输的核心基础设施。该系统功能对标 SWIFT，采用 ISO20022 标准及参与方自有格式报文传输，可由客户自定义交易对手清单与接收报文类型，核心定位为保障制裁下金融通信自主与安全。自上线以来，SPFS 系统适应外部挑战，实现 7×24 小时稳定运行，可传输任意币种的交易信息，保障金融信息可靠、不间断传输。自 2022 年 1 月起，作为银行间金融信息传输系统的配套工具“SPFS 服务局”也进入测试阶段，其核心职能是充当中介（通常由银行或其他金融机构担任），为未直接接入俄罗斯央行金融信息传输系统的客户统筹并监管通过该系统进行的文件流转。^②

自 2023 年 10 月 1 日起，俄罗斯央行强制要求境内的金融机构通过 SPFS 进行国内金融交易的信息传输。目前，俄罗斯境内超过 98% 的金融信息是通过 SPFS 传输的。^③SPFS 最初作为 SWIFT 境内方案搭建，2022 年之后，俄罗斯国外的银行和组织开始接入，除欧亚经济联盟国家外，土耳其、瑞典、法国、日本、塔吉克斯坦、古巴、德国、瑞士的银行均已经成为该系统的成员。^④俄罗斯国内机构和媒体评论认为，目前，俄罗斯金融体系的根基已经夯实，并且经受住了考验。俄罗斯已跻身少数拥有完整国家级数字基础设施

① Итоги работы Банка России 2025: кратко о главном. 20 марта 2026 г. https://cb.r.ru/about_br/publ/results_work/2025/razvitie-tehnologiy-i-podderzhka-innovaciy

② Импортзамещение финансовой системы. Что такое СПФС. 3 марта 2025 г. <https://journal.sovcombank.ru/glossarii/importozameschenie-finansovoi-sistemi-cto-takoe-spfs>

③ В обход доллара и евро. Цифровые валюты центральных банков и перспективы международных расчетов. 23 июня 2026 г. <https://worldmarketstudies.ru/article/v-obhod-dollar-i-evro-cifrovyie-valuty-centralnyh-bankov-i-perspektivy-mezhdunarodnyh-rascetov>

④ Импортзамещение финансовой системы. Что такое СПФС. 3 марта 2025 г. <https://journal.sovcombank.ru/glossarii/importozameschenie-finansovoi-sistemi-cto-takoe-spfs>

的国家行列。^①

（二）本土金融技术自主化能力大幅提升

在通过立法从制度层面推动数字金融发展、重构国家金融基础设施的同时，俄罗斯以“技术主权”战略为统领，大力推动本土金融技术的自主研发与规模化落地，重点替代此前被国际金融机构垄断的支付类、核心账务类、信息安全类技术方案，降低对西方科技企业的技术依赖。尽管面临诸多现实挑战，俄罗斯在数字金融自研技术应用推广方面仍取得显著突破，展现出高速推进态势。

1. 核心技术从局部性实验转向系统性替代。2014年后，俄罗斯银行业已启动对国产技术栈的可行性评估，由于缺乏明确的目标导向，进口替代长期局限于非核心节点的零星替换。俄乌冲突爆发后，西方制裁扩大升级，西方厂商退出，加上2022年第166号《关于保障俄罗斯联邦关键信息基础设施技术独立与安全的措施》总统令^②等一系列国家政策的出台，为俄罗斯本土的金融技术发展注入了额外动力，带来了发展契机，涌现了包括Postgres Professional、Tantor Labs、红软公司（РЕД СОФТ）、迪亚软件（Diasoft）、俄罗斯储蓄银行技术公司（СберТех）、俄罗斯搜索引擎公司（Яндекс）等在内的龙头信息技术公司。这些公司通过自研或在PostgreSQL（开源国际化软件）代码基础上开发专业系统集成成果，已经通过俄罗斯联邦技术与出口监督局（ФСТЭК）认证，被用于替代俄金融机构原依赖甲骨文、微软、思爱普、思科等信息技术公司技术栈建立的操作系统、虚拟化平台、数据库管理系统、备份及防病毒等关键组件。

与此同时，人工智能技术已经大规模渗透至金融机构的各项核心业务流程。进口替代进程显著推动了本土信息技术产业的发展：俄罗斯国产通用软件市场规模从2022年的2870亿卢布增至2024年的4480亿卢布，年均增速

^① Финтех-прорыв 2025-2027: как Россия строит цифровое будущее финансов. 23 января 2026 г. https://www.vedomosti.ru/press_releases/2026/01/23/finteh-proriv-20252027-kak-rossiya-stroit-tsifrovoye-budushee-finansov

^② Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2022 г. №166 «О мерах по обеспечению технологической независимости и безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47688>

达 25%。^①

在硬件方面，本土厂商 Yadro 自研的金融级服务器、存储器部分替代了戴尔、惠普、IBM 服务器。目前，俄罗斯银行领域已基本完成了包括远程银行系统、交易处理系统、反欺诈系统，以及部分商业智能（BI-Business Intelligence）和信息安全（IS-Information Security）解决方案等前端系统的国产替换。截至 2026 年第一季度末，系统重要性大银行的进口替代率较 2025 年同期提升 3 到 5 个百分点，中小型银行提升 5 到 7 个百分点，二者替代比例分别达到 90%~95% 与 75%~80%。^②其中，俄罗斯联邦储蓄银行在 2024 年年底完成迁移工作，已将关键信息基础设施内所有自动化系统从境外数据库全面迁移至自研平台 Platform V Pangolin。俄罗斯外贸银行 2024 年实现进口软件与硬件的完全替换。俄罗斯工业通信银行 2024 年已完成关键信息基础设施向国产软件迁移，2025 年继续替换非核心系统中的进口解决方案。自 2025 年起，俄罗斯数字金融领域进入整合巩固与系统性集成阶段，重点聚焦应用落地、技术自主及构建完整金融生态。据俄业内评估，俄罗斯金融领域应急式进口替代阶段已基本完成，各银行正转向制定数字化转型长期战略。应用软件开发、发展开放银行模式以及人工智能落地应用成为核心议题。^③

2. 数字技术催生银行与科技融合新生态。金融市场数字化与经济领域线上服务的发展，推动了平台化商业模式普及与生态体系形成。2022 年以前，俄罗斯金融生态多以银行为核心构建。2022 年后格局发生重大变化，大型科技公司主导的生态快速发展：俄罗斯科技巨头 Yandex（俄罗斯最大的互联网科技公司，被称为俄版谷歌）、VK（VKontakte，原 Mail.ru Group，俄罗斯互联网与社交巨头）、MTS（Mobile TeleSystems，俄罗斯移动通信系统，电信与数字生态巨头）依托数据与技术优势大力拓展金融服务，互联网银行（Tochka、Modulbank、Delobank）深耕传统银行覆盖不足的细分市场。电商平台纷纷获取银行牌照，推出自有金融产品，而银行则将业务多元化拓展至非金融领域。这些变化显著改变了竞争格局，模糊了金融与非金融市场

① Милич А. Д. Цифровые технологии как фактор трансформации финансового сектора // Вестник Евразийской науки. 2025. Т.17. №5. С.1-15. <https://esj.today/PDF/46ECVN525.pdf>

② Цифру в деньги. 19 мая 2026 г. <https://www.kommersant.ru/doc/8671577>

③ Финтех-2026: новые ИТ-стратегии в новой реальности. 12 июня 2023 г. <https://global-cio.ru/discussion/60242>

的边界。俄罗斯电商 Ozon 旗下的“Ozon Capital”已获得专业证券市场参与者许可证，可提供银行、信贷、租赁、投资等金融业务，包括平台内支付结算、消费分期、信贷支持、投资产品（如基金和数字资产）等。电商 Wildberries（WB）成立自有银行“WB Bank”，已获得相关银行牌照，并引入俄罗斯第二大银行俄罗斯外贸银行作为战略投资者。目前提供平台内支付结算、用户金融服务、商家资金管理、消费分期、金融产品（如“WB 储蓄罐”等）以及基于平台交易数据的供应链金融（如订单融资、信用贷款）等服务。

以俄罗斯联邦储蓄银行、俄罗斯外贸银行、阿尔法银行、京科夫银行等为代表的俄罗斯头部银行经历了从“传统金融中介”向“综合数字生态构建者”和“技术赋能者”的深刻角色转变。其主要变化趋势表现为以下三方面。

第一，重塑商业模式。银行不再局限于存贷汇等传统业务，而是积极构建统一的数字平台，一方面将信贷、存款、支付等金融产品与电商、出行、物流、娱乐、远程医疗、智能家居等非金融服务进行整合，将金融服务无缝嵌入用户日常生活，实现从“银行”向“数字生活平台”的跨越；另一方面积极拓展非金融业务，通过投资、合作或自研，布局人工智能、区块链、大数据等前沿科技，将技术转化为可输出的商业价值，实现业务多元化。在生态化战略下，银行的收入来源不再局限于传统金融产品，还包括非银服务佣金、数据变现及面向企业客户的技术解决方案。^①这方面，俄罗斯联邦储蓄银行的转型成效非常突出。2020 年，该行正式转型为科技生态平台，业务版图已拓展至物流、电信、云服务、网络安全等非传统金融领域。2026 年，俄罗斯联邦储蓄银行入选 2026 年度全球品牌价值 500 强（Global 500），是唯一上榜的俄罗斯品牌，一年内其排名大幅上升 142 位，名列第 362 位。^②

第二，前沿技术深度应用，从“被动服务”向“主动技术赋能”转变。头部银行还与金融科技初创企业、互联网平台及科技公司深度合作，共同构建创新生态，实现资源共享与优势互补。在日常业务中，将 AI、大语言模型

① Цифровая трансформация банков: ключевые тренды 2026 года и практические примеры внедрения. 7 февраля 2026 г. <https://bankstoday.net/last-articles/banki-last-articles/tsifrovaya-transformatsiya-bankov-klyuchevye-trendy-2026-goda-i-prakticheskie-primeryvnedreniya>

② «Сбер» вошел в рейтинг Global 500 от Brand Finance. 20 января 2026 г. <https://ria.ru/20260120/ekonomika-2069167062.html>

广泛应用于信贷审批、智能客服、风控反欺诈等核心业务，大幅提升运营效率并降低风险，实现从“人工经验驱动”向“数据与算法驱动”转变。在智能客服领域，2026 年第一季度，俄罗斯联邦储蓄银行的语音、文字全渠道客户咨询中，有 65%通过人工智能完成处理。^①

第三，线上线下融合，从“传统网点”向“智慧全渠道”转变。通过关闭低效传统网点、改造智能支行，结合移动银行、虚拟助手（СберСалют）等数字化渠道，实现服务效率的质变，满足不同客户群（如年轻群体与老年群体）的差异化需求，提供全渠道、个性化的服务体验。总体看，俄罗斯银行业通过数字化重构和生态化转型，在提升自身竞争力的同时，也在重塑俄罗斯数字金融的产业格局。

（三）跨境支付结算路径发生结构性分化

俄罗斯加快推进数字金融的核心目标之一，是破解西方制裁下的跨境支付困局，这是其保障外贸资金流转、维护国内经济稳定的关键支撑。在传统国际结算通道受限的约束下，近年来俄罗斯采取了一系列措施搭建平行结算支付通道，在金融信息交互、本币结算、加密货币应用、多边货币结算方面均取得实质性进展。

1. SPFS 替代 SWIFT 成为与友好国家金融信息交互的核心渠道。金融信息传输系统（SPFS）服务器全部设在俄罗斯境内，数据不受域外司法管辖。自 2017 年上线以来，已逐步实现跨境扩展，成为其破解跨境结算封锁的基础设施支柱。截至 2025 年，SPFS 参与者达到 584 家，包括来自 24 个国家的非居民参与者 177 家，占比约 30.31%。^②其中与白俄罗斯、哈萨克斯坦、亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦等欧亚经济联盟国家央行系统实现双边直联；27 家中国银行完成接入，与工农中建四大行实现直连；与伊朗 SEPAM 通过网关专线直连，实现支付信息的传递与清算数据的转换，构建起了不依赖 SWIFT 的替代性跨境清算网络；与土耳其、阿联酋、印度等国机构完成试点接入，

① Более 65% клиентских обращений рассмотрел ИИ-ассистент банка. 15 июня 2026 г. <https://perm.aif.ru/economic/details/boleee-65-klientskih-obrashcheniy-rassmotrel-ii-assistent-banka>

② В обход доллара и евро. Цифровые валюты центральных банков и перспективы международных расчетов. 23 июня 2026 г. <https://worldmarketstudies.ru/article/v-obhod-dollara-i-evro-cifrovye-valuty-centralnyh-bankov-i-perspektivy-mezdunarodnyh-rascetov>

目前已形成独立于 SWIFT 的加密报文传输链，成为俄罗斯境内及与友好国家开展金融信息交互的核心渠道。

2. 本币结算不断深化，占比大幅提升。西方制裁背景下，在国际结算中优先推动本币结算是俄罗斯绕开西方货币体系、保障正常的对外贸易和资金安全、提高金融自主性和经济韧性的必然选择。近年来，俄罗斯一直大力推动与友好国家的本币结算。据俄罗斯央行数据，2025 年，俄罗斯外贸合同结算中卢布及友好国家本币占比持续上升，卢布在出口收入和进口支付中的占比分别为 53.7% 和 54.4%，友好国家货币占比分别为 31.9% 和 30.6%，二者合计占比达 85% 以上。^①其中，中国与俄罗斯本币结算占比已高达 99.1%，俄罗斯与印度达到 90%，^②俄罗斯与伊朗贸易 95% 用卢布结算。^③欧亚经济联盟内本币结算达到 94%，^④金砖框架下本币结算达到 85%。^⑤截至 2025 年 10 月初，莫斯科交易所现货市场已上线八种友好国家货币对俄罗斯卢布的多品种交易，相关外汇可后续用于对外经济活动。受制裁压力加剧的影响，针对不友好国家货币的交易所交易已停止，多家大型市场主体将全部外汇业务转移至场外市场。^⑥这意味着，俄罗斯与友好国家间的双边和次区域贸易结算体系已基本实现对西方货币体系的替代，新的跨境结算体系已具备相当规模的实际承载能力。

3. 构建多极化的区域数字金融合作空间。近年来，俄罗斯积极推动全球和地区层面多边框架下的数字金融合作，核心平台包括欧亚经济联盟、上海合作组织、金砖国家、东盟等。在相当程度上，俄罗斯在多边框架下的数

① Итоги работы Банка России 2025: кратко о главном. 20 марта 2026 г. https://cbr.ru/about_br/publ/results_work/2025/razvitie-sistemy-platezhey-i-raschetov

② Мантуров рассказал о доле нацвалют в торговле России и Индии. 12 ноября 2024 г. <https://ria.ru/20241112/manurov-1983231607.html>

③ Силуанов: 95% торговых расчетов России и Ирана происходит в рублях. 19 января 2025 г. <https://finance.mail.ru/article/siluanov-95-torgovyh-raschetov-rossii-i-irana-proishodit-v-rublyah-64502621>

④ Расчёты в ЕАЭС: 94% в нацвалютах – рекорд 2025 года. 27 марта 2026 г. <https://axillc.ru/news/novinki/raschyety-v-eaes-94-v-natsvalyutakh-rekord-2025-goda>

⑤ Расчеты России со странами БРИКС в нацвалюте увеличились до 85 процентов. 30 января 2024 г. <https://ria.ru/20240130/torgovlya-1924265908.html>

⑥ Банк России. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2026 год и период 2027 и 2028 годов. 2025. https://cbr.ru/Content/Document/File/181362/onrfr_2026_2028.pdf

字金融合作本质上是将国内金融数字化、去美元化、强化金融主权的核心诉求扩展到国际层面，并升级为国际合作议程。但这一升级并非简单复制，而是基于国家战略、地缘政治和实际需求，对国内金融数字化经验进行适配的国际化过程。具体表现为：将支付基础设施自主化转化为跨境支付体系共建，将俄罗斯央行数字货币国内试点转化为跨境结算合作，将俄罗斯国内数字金融资产用于跨境投融资，将俄罗斯国内数字监管升级为多边监管协同和安全治理等。目前，围绕上述议题在各多边框架下的合作均取得相应进展，但呈现明显的不均衡特点。

欧亚经济联盟是俄罗斯主导的区域性一体化组织，制度化水平较高，构建统一金融市场是其既定目标。在应对西方金融制裁背景下，俄罗斯在联盟内的多边数字金融合作，主要围绕去美元化、央行数字货币互联、数字金融基础设施共建、统一标准与合作倡议展开。目前，联盟内贸易已实现本币结算。除亚美尼亚外，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、白俄罗斯均已正式批准发行央行数字货币，并将于 2026 年和 2027 年全面推出。在数字金融基础设施共建方面，目前各方正在研究基于分布式账本（区块链）技术的解决方案，其中包括由俄罗斯专家参与开发的 Masterchain 区块链平台，旨在提高交易速度，降低转账成本，提高结算透明度。

在金砖框架下，俄罗斯将开发替代性支付系统，利用数字技术创建超国家结算单位，数字金融资产用于期货交易及未来外贸合同履约担保，利用数字卢布跨境结算，作为数字金融合作目标。在实际推进中，俄罗斯率先提出建立金砖国家统一支付架构“金砖国家支付系统（BRICS Pay）、金砖多边数字结算平台（BRICS Bridge）和金砖支付清算体系（BRICS Clear）”的建议，以实现各国支付系统的互联互通，构建不依赖第三国中介的跨境支付网络。2026 年 4 月 30 日，在各成员国共同努力下，金砖国家支付系统宣布正式上线并投入运营。该系统通过去中心化技术，将中国（CIPS）、俄罗斯（SPFS）、印度（UPI）等各国现有支付系统互联互通，支持成员国使用本币进行跨境结算，旨在绕开美元中介和 SWIFT。现阶段金砖国家支付系统主要面向 B2B 大额贸易和跨境支付，普通个人日常跨境消费场景的全面普及仍在推进中。金砖多边数字结算平台和金砖支付清算体系已完成技术方案设

计，开始从概念探讨向实质性试点过渡，但尚未形成完全成熟的统一系统。

俄罗斯与上合组织的多边数字金融合作在近年来呈现“机制化推进、局部试点突破、受地缘政治影响显著”的特点。受西方制裁影响，俄罗斯对上合组织框架内金融合作的态度从之前的相对消极转向积极，合作从以双边为主向多边机制构建过渡，但受制于各国数字鸿沟、监管和制度差异，内部协调难度较大，全面、高效、规范的区域数字金融合作生态仍需进一步培育。

俄罗斯与东盟的多边数字金融合作目前处于探索与初步推进阶段。2024年，俄罗斯获得东盟数字伙伴国地位，为双方带来了实质性合作的空间。目前，双方通过对话机制、技术合作和支付创新等路径积极寻求合作，但受限于地缘政治、金融体系差异及西方制裁等因素，全面深化的合作仍面临一定制约。

4. 加密货币成为跨境结算重要补充渠道。加密货币基于分布式账本技术发行和交易，具有去中心化、全球化、匿名性、交易不可撤销等特征，近年来已成为一些国家规避美欧金融制裁的重要手段。俄罗斯监管层对数字货币（加密货币）的立场经历了从严格限制到全面监管和制度化吸收的演变，旨在将其转化为突破金融封锁、构建平行跨境支付体系的重要工具。这一立场转变是俄罗斯自2022年与SWIFT断联后，其金融政策领域最大的调整之一。从市场层面看，早在相关监管法规出台之前，以与美元挂钩稳定币为代表的加密资产就已被俄罗斯企业用作结算工具。近年来，俄罗斯加密货币挖矿（如比特币）发展迅速，算力曾长期稳居全球第二，仅次于美国。截至2025年7月，俄罗斯矿场算力达150EH/s，约占全球总算力的16.6%。^①加密货币交易也保持了持续扩大的态势。据俄罗斯央行估算，2023年第四季度至2024年第一季度，俄罗斯居民的加密货币交易规模达7.3万亿卢布，较此前两个季度增长51.1%。^②据全球领先的区块链监管科技（RegTech）和区块链数据分析公司Chainalysis评估，2023年7月—2024年6月，俄罗斯加密资产链

① Россия заняла второе место по объему добычи биткоина после США, при этом около 70% майнеров работают нелегально и не платят налоги. 18 июля 2025 г. <https://www.auditit.ru/news/finance/1120834.html>

② Криптовалюта для ВЭД 2026: как платить за импорт без блокировок и штрафов. 15 июня 2026 г. <https://companies.rbc.ru/news/ZsahJ5j5kW/kriptovalyuta-dlya-ved-2026-kak-platit-za-import-bez-blokirovok-i-shtrafov>

上流入 1824.4 亿美元，稳居东欧第一，占东欧全区总流入 4991.4 亿美元的 36%。在《2024 全球加密采用指数》中的排名从 2023 年的第 13 位上升至第 7 位。Chainalysis 认为，这表明制裁倒逼俄企业绕开传统银行结算，大量进出口商开始使用加密货币对接中国、中亚、中东贸易伙伴。^①2024 年 7 月—2025 年 6 月，俄罗斯加密货币流入 3763 亿美元，同比增长 47%，大幅超越英国（2732 亿美元）、德国（2193 亿美元），成为全欧加密资金榜第一。其中，单笔超 1000 万美元的大额机构转账同比增长 86%，是欧洲平均增速（44%）的近 2 倍，标志着市场已从散户主导转为由企业、机构大宗商品结算驱动。^②其间，俄罗斯“去中心化金融”（Decentralized Finance）持续扩张，2025 年年初活跃度较 2023 年年中基线增长 8 倍，后续稳定在 3.5 倍高位。2024 年，卢布锚定稳定币 A7A5 上线，标志着俄罗斯本土稳定币的崛起。2025 年上半年俄罗斯通过 A7 完成的交易额已超过 980 亿美元。截至 2025 年 12 月，其业务规模约占俄罗斯外贸交易总量的 19%。^③

加密货币的解禁和应用受到俄罗斯各界的积极评价。俄罗斯加密货币专家认为，随着各项监管法规的落地，2026 年俄罗斯已形成双层跨境结算体系，加密货币在对外经济活动中已从临时性解决方案彻底转变为受到严格监管的企业金融工具。^④俄罗斯商界认为，将加密货币业务用于对外经济活动的合法化，给俄罗斯企业打开了新的发展空间，不仅丰富了国际结算工具，更将整类数字资产纳入法律监管框架，有望刺激金融科技领域的创新。^⑤在制裁持续引发结算中断的背景下，俄罗斯出口企业正愈发积极地探索加密货

① Chainalysis Team, “Despite war and regulatory questions, crypto adoption grows in Eastern Europe driven by institutions and DeFi activity”, *Chainalysis*, October 30, 2024, <https://www.chainalysis.com/blog/2024-eastern-europe-crypto-adoption>

② Chainalysis Team, “European Crypto Adoption Highlights a Patchwork of Convergence and Transformation”, *Chainalysis*, October 16, 2025, <https://www.chainalysis.com/blog/europe-crypto-adoption-2025>

③ FT: 19% внешнеторговых операций РФ проходят с помощью цифровых векселей A7A5. 5 февраля 2026 г. <https://bcs-express.ru/novosti-i-analitika/ft-19-vneshnetorgovy-khoperatsii-rf-prokhodit-s-pomoshch-ju-tsifrovyykh-vekselei-a7a5>

④ Криптовалюта для ВЭД 2026: как платить за импорт без блокировок и штрафов. 15 июня 2026 г. <https://companies.rbc.ru/news/ZsahJ5j5kW/kriptovalyuta-dlya-ved-2026-kak-platit-za-import-bez-blokirovok-i-shtrafov/>

⑤ Криптовалютный прорыв: Россия меняет правила игры. 30 августа 2024 г. <https://transstroybank.ru/o-banke/blog/kriptovalyutnyy-proryv-rossiya-menyaet-pravila-igry>

币结算，以此降低交易成本，加速回款，弱化金融限制。目前，俄罗斯有关加密货币应用的法律政策仍在不断修订和准备中，监管框架的完善将进一步为加密货币在外贸中的应用提供支撑。

（四）数字金融普惠性提升

提升居民及中小微企业（МСП）金融服务可及性，是俄罗斯央行为实现俄罗斯金融市场发展战略目标的核心工作方向之一。2021 年、2024 年，俄罗斯央行分别批准两份关于提升金融服务可及性的中期规划，^①核心思路是致力于营造相应环境，让最广泛的民众与经营主体能够切实、安全且便捷地使用数字金融服务。近年来，俄罗斯央行针对以下三大类主要目标受众，采取一系列措施，系统性地降低了金融服务准入门槛、交易成本和地域壁垒，提高了数字金融服务的可及性。

首先，针对偏远、人口稀少和交通不便地区居民，注重提升数字金融基础设施非现金支付场景覆盖能力。通过网上银行与手机应用进行远程管理账户、办理支付、申请贷款和存款业务。将快速支付系统作为所有预算类资金发放的专属定向支付工具，依托卡号直接发放预算资金，加快了资金精准送达最终受益民众的速度。各银行积极以轻量化服务模式拓展业务布局，在农村及偏远地区推行邮政金融数字化，将邮局作为主要金融服务点，办理线上开户、转账、还贷、投保、支取数字福利，填补银行服务空白区域。在乡村超市、小卖部开通收银台银行卡取现，提升远程服务的可及性。据俄罗斯央行数据，2021—2024 年，农村与小城市（人口 5 万人以下）居民使用银行账户远程渠道的比例提升了 4.3 个百分点，达到 75.9%，已基本追平 76.6% 的全俄平均水平。^②

其次，针对残疾人、老年人及其他行动不便群体，俄罗斯央行成立“加强残疾人、老年人和残障人士普惠金融工作组”，制定无障碍金融环境标准，

① Банк России. Приоритетные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2022-2024 годов. 30 декабря 2021 г. https://cbr.ru/Content/Document/File/132045/pnpdfu_2022-2024.pdf; Банк России. Основные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2025-2027 годов. 2024 г. https://cbr.ru/content/document/file/170684/onpdfu_2025-2027.pdf

② Банк России. Основные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2025-2027 годов. 2024 г. https://cbr.ru/content/document/file/170684/onpdfu_2025-2027.pdf

并引导金融机构落实。将开展数字金融“扫盲”（数字金融素养提升）纳入国家战略，金融机构通过优化数字平台适老化与无障碍设计，推出“大字版”或“简化版”手机银行。针对行动不便的老年人和残疾人，提供“非接触式”与上门服务等措施，降低数字金融使用门槛。通过以上措施，该群体获取金融服务的主要障碍已基本消除。2024 年，受访弱势群体中使用过银行账户远程办理转账的人数占比从 2021 年的 52.3%提高至 67.5%。^①

再次，针对中小微企业，设计并提供了包括数字钱包、开放数字档案、数字众筹平台、数字金融资产（ЦФА）等在内的各种新产品和各类专业化解决方案，扩大了小微企业的融资渠道。截至 2026 年 5 月，接入快速支付系统的中小微商户数量增至 230 万家，占中小微企业总数的 34%。^②中小微企业对金融机构服务、金融产品及服务渠道的满意度从 2021 年的 51.3%提升至 2024 年的 61.8%。^③

三、发展的主要瓶颈

总体看，近十年来，俄罗斯的数字金融建设已经取得了重要进展，但要实现长期战略目标仍存在一系列瓶颈问题。

1. 高端电子信息和先进制造领域短期内难以实现完全技术自主。俄罗斯本土金融科技企业规模有限，缺少世界级金融科技龙头，人工智能、大数据风控、底层区块链技术研发投入不足，数字化更多是存量改造，而非前沿技术引领。金融科技领域进口替代虽取得进展，但难以实现全链条技术自主。俄罗斯金融系统在高端硬件及其核心制造设备（尤其是金融核心服务器、网络处理器、中央处理器及高频元器件、高端芯片等）、商用数据库、实时操作系统、虚拟化套件等底层软件层仍保持对进口的较高依赖。俄罗斯著名行

① Банк России. Основные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2025-2027 годов. 2024 г. https://cbr.ru/content/document/file/170684/onpdfu_2025-2027.pdf

② СБП: основные показатели. 6 февраля 2026 г. https://cbr.ru/analytics/nps/sbp/4_2025

③ Банк России. Основные направления повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации на период 2025-2027 годов. 2024 г. https://cbr.ru/content/document/file/170684/onpdfu_2025-2027.pdf

业媒体 IT-World 在分析报告中指出，目前俄罗斯网络设备市场呈现出平行进口、中国产品主导、本土化进程在推进但仍存矛盾的复杂交织格局。预计上述领域在 3 至 5 年内无法完全国产化，只能通过第三国中转维持供应。^①

2. 金融领域高端人才短缺限制创新落地。在数字金融转型中，俄罗斯对金融科技专业人才的需求持续上升，尤其在数字化技术应用密集领域以及风险管理与合规相关方向更为突出，但人才市场供给严重不足。据俄罗斯数字发展部估算，到 2025 年，俄罗斯程序员缺口达到约 70 万人。^②更为严峻的是，目前俄罗斯金融科技人才短缺不是普通的用工荒，而是由人口结构、高技能人才外流、高校教育与实际需求脱节和国产化刚性需求叠加造成的人才过剩与短缺并存的结构危机。金融科技人才缺口最为严重的包括银行核心系统国产化重构、金融云运维、跨境金融合规、金融风控 AI、金融关键信息安全五大领域，而人才市场却呈现初级 IT 人力过剩，兼具银行业务、分布式国产架构、跨境金融合规、金融 AI 能力的复合型资深人才严重短缺。俄罗斯联邦储蓄银行总裁格列夫认为，俄罗斯 IT 行业的人才短缺问题将持续到 2030 年，且很可能会进一步加剧。^③短期内金融科技人才缺口依靠外包、内部转训、吸纳独联体外籍人才可能缓解，但中长期受制于高等教育改革周期与人口基数变化，高技术人才缺口将长期制约俄罗斯金融数字化与技术主权建设。

3. 数字金融领域的立法滞后产生诸多法律风险。主要问题包括：基础概念缺失导致监管规则不统一，责任界定模糊；AI 成果知识产权归属不明，引发大量权属争议；数字金融资产、加密货币、资产代币化等细分领域存在各自特有的障碍，对新型工具监管缺位或推进缓慢使市场处于灰色地带，企业与投资者面临法律风险；立法调整和出台跟不上技术迭代速度；监管碎片化缺乏整体战略，相关规范散见于有关个人数据、电子签名、数字金融资产

① Рынок сетевого оборудования в России 2025-2026 гг. 25 февраля 2026 г. <https://www.it-world.ru/it-news/op19a00gubk0ccgkk4wc000cg8s8ow4.html>

② Нехватка программистов в России: масштабы дефицита и пути решения. 25 августа 2025 г. <https://sky.pro/wiki/profession/nehvatka-programmistov-v-rossii-masshtaby-deficita-i-puti-resheniya/>

③ Грегф оценил дефицит IT-специалистов в 1 млн человек. 21 сентября 2023 г. <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2023/09/21/996468-gref-otsenil-defitsit>

等不同法案中，造成规则重复和监管漏洞等。上述问题整体延缓了市场规范化发展，迫使市场主体寻求变通路径，削弱了行业稳定性与创新动力。解决上述问题需要综合施策，完善立法，并强化政府、企业与科研机构间的协作。

4. “数字鸿沟”呈现结构性分化阻碍数字金融普惠化。尽管俄罗斯在消除“数字鸿沟”（数字不平等）方面已经取得了积极的进展，但区域、代际、城乡与行业领域的发展失衡问题依旧突出，部分差距甚至持续扩大。莫斯科、圣彼得堡等中心城市数字化发展领先，偏远及边疆地区基建薄弱。青年与老年、高低收入及学历群体的数字技能和应用能力差距悬殊，城乡数字服务资源分配不均，技术获益能力不平等。同时，行业数字化发展失衡，传统行业数字化滞后，“数字鸿沟”逐步向“智能鸿沟”演变。未来，“数字鸿沟”仍是俄罗斯数字金融普惠化面临的核心障碍之一，受国土条件、建设成本、人口结构差异及经济发展不均衡影响，“数字鸿沟”的弥合将是一个长期且动态的过程。

5. 美欧制裁或将严重压缩俄罗斯跨境结算和多边数字金融合作空间。2025 年以来，美欧制裁已开始精准指向俄罗斯加密货币及其平台，制裁力度不断升级。2026 年 4 月 23 日，欧盟正式出台第 20 轮对俄制裁方案，^①制裁措施从“银行名单扩展”提升到“资金链治理”，覆盖 SPFS 金融传输系统、加密资产交易平台（如 Garantex、Grinex）、稳定币（A7A5）、数字卢布及净额结算等新型跨境结算模式，旨在全面封堵俄罗斯各类替代金融通道。同时，欧盟还将协助俄罗斯开展跨境结算的第三国金融机构纳入制裁范围，力图通过多重限制大幅压缩俄罗斯破解跨境结算困境的空间，阻碍其加密货币、央行数字货币在多边领域的推进，阻断其外部规避渠道，从而加剧俄罗斯数字金融体系的对外孤立态势。欧盟制裁不仅会对俄罗斯的金融规避通道造成实质性打击，也将深刻重塑全球加密货币的监管格局，并对相关跨境企业和金融机构带来深远的合规影响。涉俄合作企业将面临极高的合规风险与业务收缩压力，部分金融机构和跨境企业为规避合规风险，可能被迫全面退出俄罗斯及周边高风险市场，或重新评估涉俄能源、贸易融资等跨境业务的合规

① “EU adopts 20th package of sanctions against Russia”, *European Commission*, April 23, 2026, https://finance.ec.europa.eu/news/eu-adopts-20th-package-sanctions-against-russia-2026-04-23_en

边界。俄罗斯的数字金融多元化、国际化发展将面临新的挑战 and 制约。

四、结 语

俄罗斯的数字金融转型是兼具应急性破局和战略性突围属性的复合型制度创新。一方面，金融领域的数字化转型在俄罗斯是早已成熟的必然进程，其背后是全球前沿技术突破与经济和市场需求的转变。在地缘政治局势激化之前，金融数字化转型已被纳入《俄罗斯联邦数字经济》等国家级战略规划，俄罗斯联邦政府和央行开始系统性规划和推进数字金融建设。2022 年美国 and 西方大规模的金融制裁成为俄罗斯加快推进数字金融建设的强制性触发器，保障金融主权与稳定性、稳住外贸基本盘成为现实工作重点，为此监管开始应急变通，诸多在常规环境下需多年试验的政策和项目被快速推进。另一方面，从实际发展进程看，俄罗斯以重构国家数字支付系统为抓手，推动建立区域结算基础设施，实现区域本币结算和央行数字货币跨国互认。这些设计和措施已不单是简单的技术升级和地缘金融压力下被动的危机对冲和应急制度修补，而是基于构建完整、分层、合规的本土数字金融体系、去美元化、摆脱单极全球金融体系、提升国家竞争力和话语权等深层次考量的长期战略。尽管面临外部制裁和内部接受度等的挑战，但数字金融正成为俄罗斯维护金融主权、突破支付壁垒和推动经济转型的重要引擎。未来，俄罗斯数字金融发展仍然面临挑战与机遇并存的局面，实际发展成效将高度依赖于地缘政治的演变、监管政策的落地效果、技术基础设施的完善程度及合作伙伴的接受度。

（责任编辑 宋羽竹）

俄罗斯转移支付制度变迁： 政治因素与治理效率双向驱动

杨德馨 童伟*

【内容提要】转移支付是俄罗斯处理政府间财政关系最为重要的政策工具，有助于缓解联邦主体政府和地方政府的财政压力，平衡各地区经济发展，保障地区间基本公共服务大致均等。从政治因素与治理效率两个层面出发，可以考察俄罗斯转移支付制度的变迁路径与运行逻辑。研究发现，俄罗斯财政转移支付在路径选择上明显偏向以有条件转移支付为主的发展模式，且在政治控制与治理效率发生冲突时通常优先服从前者。这种政策取向以强化集权为核心，具有一定的现实意义：有助于增强联邦政府的政策引导能力，也有助于保障重点领域支出，并在特殊时期维护地区稳定。然而它的持续扩张也在一定程度上挤压了更具均等化效应的无条件转移支付，导致地方自主决策空间受限，财政资源配置效率受损，进而对长期的治理效率构成挑战。当前，国际制裁压力持续，联邦预算紧缺程度加深，转移支付总体规模也有所缩减。权衡政治控制与治理效率已经成为俄罗斯转移支付制度改革的核心命题。

【关键词】转移支付 政府间财政关系 有条件转移支付 治理效率 联邦财政制

【中图分类号】D851【文章标识】A【文章编号】1009-721X(2026)04-0054(43)

财政转移支付属于国家宏观政策范畴的公共支出，是多级政府国家在明确划分各级政府财权和支出责任的前提下，通过一部分财政资金在不同级次政府间的流动，确保各地方的经济发展水平大致均衡、各级政府的公共服务能力大体相同的一种财政管理方式。^①俄罗斯国土广袤，各地区财力差异悬

* 杨德馨，中央财经大学国家财经战略研究院博士生；童伟，中央财经大学国家财经战略研究院研究员。

① W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

殊，富裕地区人均财力高达贫困地区的十余倍；^①另一方面，大部分地区财力薄弱，三分之一以上的收入依赖财政补贴，^②对联邦预算依赖严重，使转移支付成为俄罗斯缓解联邦以下各级政府财政负担、缩小各地区财力差距的核心政策工具。^③

俄罗斯财政转移支付涵盖多种类型，包括一般补助、专项补助、特殊补贴和其他补助。^④其中，一般补助为无条件转移支付，^⑤专项补助、特殊补贴和其他补助为有条件转移支付。近年来，有条件转移支付在俄罗斯转移支付体系中的占比不断提升，在联邦转移支付总额中占比超过 60%（2021 年达 71.82%），在联邦主体转移支付总额中的比重更是高达 84.8%。^⑥

俄罗斯以有条件为主的转移支付模式受到诸多质疑，被认为与财政联邦制理论以及国际实践经验相悖。^⑦根据财政联邦制理论，无条件转移支付因不附加具体用途要求，可灵活满足地方需求，提升财政自主性，被普遍视为实现财力均等化的有效工具。^⑧相比之下，有条件转移支付虽有助于政策协调与国家战略落实，但其严格的用途限制往往会削弱地方自主性，并在财力均等化方面表现有限。^⑨诸如中国、德国、澳大利亚等国的实践经验也证明，

① 根据俄罗斯联邦国家统计局《区域发展年鉴》数据计算（<https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204>）。

② 根据俄罗斯财政部统计的地区公开数据计算（https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetoetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov-rossijskoj-federacii?filter_type=49）。

③ 俄罗斯政府由联邦政府、联邦主体政府和地方政府三级组成。

④ 俄罗斯的一般补助由两部分组成：以公式分配的均衡性一般补助和平衡补助金，其中，均衡性一般补助以公式法分配为核心，主要用于弥补预算保障水平较低地区的财力缺口；而平衡补助金通常用于支持预算平衡、弥补特殊时期预算缺口或保障阶段性重点任务，并不依据统一公式进行。专项补助属于有条件配套型转移支付，其分配机制要求下级政府提供一定比例的配套资金。特殊补贴为有条件非配套型的转移支付，主要用于联邦下放的支出责任，如社会保障、教育和医疗；其他补助多具有政治性，其分配缺乏明确的规范化标准。

⑤ 本文对转移支付的有条件与无条件划分，主要依据其法律形式和定义。

⑥ 根据俄罗斯财政部统计的地区公开数据计算（https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetoetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov-rossijskoj-federacii?filter_type=49）。

⑦ Одинг Н, Савулькин Л., Юшков А. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ// Экономическая политика. 2016. №4. С.93-114.

⑧ R. Boadway, A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank, 2007.

⑨ A. Zinoviev, "Intergovernmental Fiscal Relations in Russia: Current Issues and Perspectives", *International Journal of Public Administration*, 2016, Vol.39, No.6, pp.470-480.

在地区发展不平衡较为突出的国家，提升无条件转移支付的比重有助于实现地区间协调发展，缩小地区间基本公共服务的差距。^①

俄罗斯的现实选择与上述理论逻辑及国际经验明显背离。第一，俄罗斯幅员广阔，辖区众多，政府间信息不对称程度极高，在此基础上配置的有条件转移支付容易与下级政府真实需求脱节。第二，大量有条件转移支付挤占了更具均等性的无条件转移支付的份额，使财政均衡目标难以实现。^②第三，过多的限制条款虽然提升了联邦政府的控制能力，但削弱了联邦主体及以下层级政府的治理积极性，降低了其改善公共服务和优化投资环境的动力。第四，有条件转移支付数量繁多，标准复杂，在实践中透明度不足，极易催生“跑部钱进”等寻租行为，削弱了财政资源配置的公平性。^③

基于此，本文围绕以下三个问题展开研究。第一，俄罗斯为何长期坚持以有条件转移支付为主，并不断提高其在转移支付体系中的比重？这一制度路径形成和延续的内在动因是什么？第二，这一以有条件转移支付为主导的制度结构遵循何种配置逻辑？在不同财政能力和战略地位的地区，这一制度工具是否呈现出差异化的功能指向？第三，在当前国际形势复杂多变、俄罗斯各级财政压力持续增大的情况下，为有效应对内外挑战，俄罗斯有何调整与优化转移支付的思考与举措？这些问题即是本文研究的核心议题。

一、文献综述与分析框架

财政转移支付作为财政联邦制^④的重要制度安排，不仅关系到各级政府之间财政资源的再分配，也深刻影响国家治理结构及地区发展格局。对于俄

① O. Lazareva, “The Role of Transfer Payments in the Social Policy of Russia”, *Russian Social Science Review*, 2018, Vol.59, No.2, pp.131-146.

② Таштамиров М. Р., Кулакова Н. В., Актуальные проблемы формирования местного бюджета и пути их решения (на материалах бюджета Г. Грозный)// Вестник Чеченского государственного университета им. А. А. Кадырова. 2018. №29. С.62-28.

③ Одинг Н., Савулькин Л., Юшков А. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ// Экономическая политика. 2016. №4. С.93-114.

④ Fiscal Federalism 这一概念在中文语境中的常见译法包括“财政联邦制”与“财政联邦主义”。俄语文献中则主要使用两组同义词来表达，即 фискальный федерализм（财政联邦制）和 бюджетный федерализм（预算联邦制）。为保持术语一致性，本文选择统一使用“财政联邦制”的表述。

罗斯而言，财政转移支付制度既承担缓解地区财政失衡、维持地方基本支出能力的经济治理功能，也嵌入政府间关系^①重构和国家集权进程之中。因而，要理解俄罗斯转移支付制度的演进逻辑及其路径选择，既需要回到财政联邦制的理论脉络，也有必要梳理俄罗斯相关研究的主要关注点。在此基础上，本文进一步构建政治因素与治理效率双重驱动的分析框架，为后文分析奠定基础。

（一）财政转移支付的理论基础

转移支付理论主要源于财政联邦制理论。财政联邦制理论的起源可以追溯到 20 世纪 50 年代，其标志性文献是美国经济学家蒂布特于 1956 年发表的《地方支出的纯理论》，^②之后逐渐走向成熟，大体形成第一代财政联邦制理论与第二代财政联邦制理论两条相互衔接的分析路径。

第一代财政联邦制理论主要从规范分析出发，着重论证地方政府存在的必要性及各级政府职能划分的基本原则。^③该理论认为，中央政府适宜提供全国性公共产品，如国防与宏观稳定政策；而地方政府因更贴近居民偏好，在提供地方性公共品方面更具信息优势与配置效率。^④在此框架下，转移支付的基本功能主要体现在两个方面：一是矫正跨区域外部性，即通过财政转移使公共品的外溢效应得以内生化，从而提高资源配置效率；二是缓解纵向与横向财政失衡，通过转移支付弥补地方财力缺口，保障基本公共服务的大致均等。^⑤

随着研究的推进，第一代财政联邦制理论所隐含的“仁慈政府”假设逐

① “政府间关系”是联邦主义与公共治理研究中的常用术语，一般对应英文 *intergovernmental relations*，主要指不同层级政府之间围绕权力划分、政策执行、资源配置等制度关系。在财政领域，其进一步延伸为“政府间财政关系”（*intergovernmental fiscal relations*）。在俄罗斯财政学和官方文件中，更常使用 *межбюджетные отношения* 表示政府间财政关系，直译为“预算间关系”，主要指联邦预算、联邦主体预算和地方预算之间围绕收入划分、支出责任、转移支付和预算平衡形成的财政关系。考虑到中文学术语境中的通用表达，本文统一使用“政府间财政关系”这一表述。

② C. M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, Vol.64, No.5, pp.416-424.

③ Ibid.

④ G. J. Stigler, “Perfect Competition, Historically Contemplated”, *The Journal of Political Economy*, 1957, Vol.65, No.1, pp.1-17; R. W. Tresch, *Public Finance: A Normative Theory*, Boston: Boston College Academic Press, 1981.

⑤ W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

渐受到质疑。公共选择学派指出，各级政府并非天然以社会福利最大化为目标，政府官员同样具有自身的政治激励与利益诉求。^①因此，第二代财政联邦制理论在接受第一代财政联邦制理论关于分配多级政府职能责任的基本前提的同时，引入政治激励与制度约束视角，假定了公职人员具有自身的政治与经济利益，并可能在缺乏约束的情况下产生寻租行为。^②由此形成的“市场维护型联邦主义”理论强调，分权安排若要有效运转，关键在于设计能够硬化预算约束、激励地方形成良性竞争的治理结构。^③在此视角下，转移支付不仅是调节财政失衡的重要工具，更成为中央政府塑造地方政府行为、施加激励与约束的重要制度装置。^④

在上述两代财政联邦制理论框架下，转移支付的制度功能大体可以概括为四个方面：调节纵向失衡，缓解横向失衡，纠正跨区域外部性，服务宏观稳定与激励约束。^⑤基于不同功能定位，转移支付通常可分为无条件（一般性）转移支付与有条件（专项性）转移支付，在有条件转移支付内部，又可进一步区分为配套与非配套两种形式。^⑥在实际运行中，不同类型的转移支付之间存在着“工具-功能适配”问题：无条件转移支付因其强调财力均衡并赋予地方政府完全的支出自主权，在缓解纵向与横向失衡、增强地方财政自主性方面更具有优势；而在处理外部性、统一政策标准或落实中央特定目标时，专项性和条件性工具则更具优势。^⑦因此，转移支付结构是否合理，

① 鄂杰、庞鑫：“财政联邦主义理论与实践述论”，《财政研究》，2013 年第 8 期，第 79-81 页。

② G. Montinola, Y. Y. Qian, B. R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 1995, Vol.48, No.1, pp.50-81.

③ B. R. Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, Vol.11, No.1, pp.1-31; Y. Y. Qian, G. Roland, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 1998, Vol.88, No.5, pp.1143-1162.

④ W. E. Oates, “Decentralization of the Public Sector: An Overview”, in R. Ben-net ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets*, Oxford: Oxford University Press, 1990, pp.43-58.

⑤ Ibid.

⑥ R. Boadway, A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D.C.: World Bank, 2007.

⑦ R. Boadway, A. Shah, *Reflections on Emerging Roles of Intergovernmental Fiscal Transfers: From Financing to Accountability in Decentralized Subnational Governance, Preserving the Environment and Responding to Fiscal Shocks*, 2024.

并不取决于某一工具本身的优劣，而取决于制度设计所要实现的目标及其治理环境。^①正因如此，转移支付结构并非纯粹的技术性安排，而是多级政府在均等化、激励约束与政策控制之间权衡后的制度结果。

（二）俄罗斯财政转移支付研究的主要议题

上述理论为理解政府间转移支付提供了基本理论基础，但俄罗斯财政转移支付制度的形成与演变还具有明显的制度转型与政治体制特征。因此，相较于一般意义上的财政转移支付研究，关于俄罗斯的相关文献更明显地体现出制度转型、集权重构与地区差异长期并存的背景特征。总体来看，与本文主题直接相关的现有研究，主要围绕以下几个方面展开。

一是关于俄罗斯转移支付体系结构特征的研究。多数文献对当前俄罗斯以有条件转移支付为主导的发展趋势持批判态度。相关研究指出，自 20 世纪 90 年代末以来，俄罗斯虽然不断推进财政联邦制改革，但增强联邦以下各级政府财政独立性、降低地区对联邦转移支付的依赖度等改革目标并未实现。^②相反，有条件转移支付占比的不断提高，使联邦主体对联邦政府的依赖程度持续上升，客观上削弱了其预算财政自主性。^③有条件转移支付的扩张不仅限制了联邦主体政府及以下层级政府根据本地区社会经济需求自主安排支出的能力，^④也因分配规则不够统一、透明度不足等问题，对其财政运行和预算体系效率造成负面影响。^⑤还有学者进一步指出，由于有条件转移支付并不是按照严格和统一的规则分配，有条件转移支付份额的增加，表明联邦政府对下级政府的“人工控制”在加强，财政联邦制原则在倒退。^⑥此类研究的核心论点在于，条件性转移支付的持续扩张，正在改变俄罗斯政

① N. V. Zubarevich, "Opportunities for Decentralization in a Pandemic Year: What Does Budget Analysis Show?" *Reg. Res. Russ.*, 2021, Vol.11, pp.285-293.

② Одинг Н, Савулькин Л., Юшков А. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ// Экономическая политика. 2016. №4. С.93-114.

③ Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // Финансовый журнал. 2018. №2. С.42-52.

④ V. Klimanov, S. Kazakova, A. Mikhaylova, A. Safina, "Fiscal Resilience of Russia's Regions in the Face of COVID-19", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2021, Vol.33, No.1, pp.87-94.

⑤ Климанов В. В., Коротких А. М. Распределение межбюджетных трансфертов: теоретические предпосылки и российская практика// Финансовый журнал. 2016. №5. С.33.

⑥ M. Y. Malkina, "Revenues of Russian Subfederal Budgets under the Pandemic: A Spatial Reversal", *Regional Research of Russia*, 2022, Vol.12, No.4, pp.544-555.

府间财政关系的基本性质,使其逐渐偏离以均等化和地方自主为核心的财政联邦制逻辑。

二是关于俄罗斯转移支付具体实施效果的研究。该类研究主要关注转移支付制度在均等化、地区差异调节和财政激励等方面的实际成效。大量研究表明,以有条件转移支付为主导的制度结构,并未有效缩小联邦主体之间财政与经济发展方面的显著差异,反而在一定程度上削弱了均等化目标的实现。布哈尔斯基、拉夫罗夫在对俄罗斯 2005—2015 年联邦预算转移支付进行实证分析后发现,在俄罗斯现有各类转移支付中,只有依据公式分配的无条件转移支付具有较明显的均等化效应,其余类别转移支付的均等化作用均不突出。^①与此相应,也有研究指出,有条件转移支付无论采用何种计算方法,都难以真正承担平衡功能,而均衡性转移支付占比下降,则会直接导致整体均等化效应减弱。^②对 2012—2018 年俄罗斯联邦预算转移支付的实证研究表明,有条件转移支付并未解决俄罗斯联邦主体间严重的不平衡问题,联邦主体间提供公共物品能力的差异仍然相当大,且没有缩小的趋势。^③同时,还有研究结果表明,由于各联邦主体间差异过大,规模有限的无条件转移支付已很难发挥均衡财政保障能力的作用。^④因此,一部分研究主张,俄罗斯转移支付改革的关键在于优化整体结构,重新平衡不同类型转移支付之间的结构关系。^⑤

三是关于转移支付中的政治因素。相关研究指出,财政转移支付在俄罗斯并不只是财政再分配工具,也一直是联邦配置政治资源、调节各级政府间关系的重要工具。20 世纪 90 年代,在联邦转移支付监管不足的背景下,一

① Бухарский В. В., Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ// Финансовый журнал. 2017. № 1. С.35.

② Швецов Ю. Г., Булаш О. А. Российская Федерация: федерализм почти не виден// ЭКО. 2008. №10. С.162-172.

③ Коломак Е. А., Сумская Т. В. Оценка роли федеральных трансфертов в субнациональной бюджетной системе Российской Федерации// Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. №2. С.89-105.

④ Победин А. А. Федеральные межбюджетные трансферты в Российской Федерации: опыт и результаты реализации// Экономика: теория и практика. 2024. Т.10. №2. С.174-189.

⑤ Арсланбекова А. З., Арсланбеков А. М. Проблемы межбюджетного регулирования в России// Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2022. №2. С.20.

度成为联邦政府安抚地方精英、平息社会冲突的重要手段。^①进入普京时期之后，这一政治逻辑并未消失，而是发生了制度化和目标化转变。随着集权重构的推进，转移支付越来越多地服务于选举动员、政治忠诚维护和国家战略的落实。^②研究发现，联邦政府往往更倾向于将项目性资金和专项补助配置给政治支持度较高、选举表现改善更明显或战略地位更重要的地区。^③与此同时，这些非正式渠道也为联邦主体当局提供了游说空间。^④近年来，这一政治逻辑又进一步扩展，无论是疫情冲击下通过增加转移支付维持地区财政运转和社会稳定，^⑤还是对“新地区”持续提供财政支持，^⑥都说明转移支付已经超出常规均等化工具的范畴，成为特殊时期国家治理与政治整合的重要手段。

总体来看，现有研究分别从制度结构、实施效果和政治因素等多个角度，对俄罗斯转移支付问题进行了较为丰富的讨论，为本文提供了重要基础，但仍存在进一步拓展的空间。首先，已有文献多从单一维度展开讨论，缺乏将政治因素与治理效率结合起来的综合性分析框架。其次，虽然既有文献注意到地区差异的存在，但对不同类型地区中转移支付运行逻辑、政策功能与治理后果的差异性揭示仍不够充分。再次，近年来俄罗斯财政转移支付制度在疫情冲击、外部制裁加剧以及“新地区”财政整合背景下出现了一系列新的

① A. Yakovlev, “Informal Tax Competition on a Regional Level: The Russian Scenario”, *East-West Journal of Economics and Business*, 2002, Vol.5, No.1, pp.109-121.

② I. Marques, E. Nazrullaeva, A. Yakovlev, “Substituting Distribution for Growth: The Political Logic of Intergovernmental Transfers in the Russian Federation”, *Economics & Politics*, 2016, Vol.28, pp.1-25; R. Turovsky, Y. Gaivoronsky, “Russia’s Regions as Winners and Losers: Political Motives and Outcomes in the Distribution of Federal Government Transfers”, *European Politics and Society*, 2017, Vol.18, No.4, pp.529-555.

③ A. Afanasev, *Subordinating Federal Transfers: Analysis of Fiscal and Electoral Policies in Russian Regions in 2013-2018*, December 1, 2021; Малкина М. Ю. Политико-экономические факторы распределения межбюджетной помощи в современной России// Terra Economicus. 2022. Т.20. №3. С.6-21.

④ G. Sharafutdinova, R. Turovsky, “The Politics of Federal Transfers in Putin’s Russia: Regional Competition, Lobbying, and Federal Priorities”, *Post-Soviet Affairs*, 2017, Vol.33, No.2, pp.161-175.

⑤ N. V. Zubarevich, “Opportunities for Decentralization in a Pandemic Year: What Does Budget Analysis Show?” *Regional Research of Russia*, 2021, Vol.11, pp.285-293.

⑥ Хузина А. Ф., Рубанов И. О. Фискальные инструменты интеграции новых регионов в экономику России: проблемы и перспективы// Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. №12.

调整 and 变化,但现有研究对此关注仍相对有限。基于此,本文试图在既有研究基础上,将政治控制与治理效率纳入统一分析框架,并进一步结合地区异质性,考察俄罗斯以有条件转移支付为主导的制度结构何以形成、如何运行,以及在不同地区中呈现出何种差异化逻辑。

（三）本文分析框架

本文认为,治理效率与政治控制是理解俄罗斯财政转移支付制度演变及其结构选择的两个关键维度。

从治理效率维度看,财政转移支付制度的基本功能在于缓解纵向与横向财政失衡,维持联邦主体政府及以下层级政府的基本支出能力,并保障联邦财政体系的整体稳定运行。作为一个幅员辽阔、地区差异显著的联邦制国家,俄罗斯各地区在资源禀赋、经济基础、税源能力和公共服务成本等方面长期存在较大差异。在这种背景下,联邦转移支付首先是一种财政调节机制,其核心任务是通过再分配手段缓解地区财力不平衡,防止因地区财政能力悬殊而导致基本公共服务供给差距过大。就其工具属性而言,无条件转移支付更适合承担这一功能,因为其能够在较少干预地方支出自主性的前提下弥补地区财力缺口,为财政均等化和地方灵活治理提供制度空间。

从政治控制维度看,财政转移支付同时也是联邦政府调节各级政府间关系、落实国家战略任务和维护整体治理秩序的重要工具。第二代财政联邦主义及相关政治经济学研究表明,在政府间财政关系中,上级政府往往通过财政资源配置影响下级政府的行为,并借此实现更广泛的政治控制与政治整合目标。对于俄罗斯而言,转移支付制度长期嵌入国家整合、集权重构、边疆治理和特殊时期战略支持的政治背景之中。相较于无条件转移支付,有条件转移支付更适合承担这一功能,可以通过限定用途、设定任务、附加配套责任和强化结果约束等方式,将财政资源配置与联邦政府优先事项紧密结合起来,从而增强联邦政府对地区财政行为的引导能力与控制能力。

在此基础上,本文将俄罗斯转移支付制度的运行逻辑理解为“政治控制主导下的效率调适”。这一判断建立在政治因素与治理效率双向驱动的基本格局之上:治理效率始终构成制度设计不可回避的现实基础,但在俄罗斯特定的国家治理环境中,政治控制往往决定转移支付工具组合的优先顺序。当

治理效率与政治控制的要求相互冲突时，俄罗斯转移支付制度通常优先服从政治控制的要求。具体而言，在国家统一、联邦权威、边疆稳定、危机应对等目标上升为优先事项时，联邦政府更倾向于选择可控性更强的转移支付工具，即使这种选择会压缩均等化空间并削弱地方自主性。

与此同时，治理效率的压力也会从两个方面推动制度修正。一方面，当有条件转移支付项目过度膨胀、分配标准繁杂且透明度不足时，制度运行成本上升、管理效率降低，这本身就构成了推动项目整合和提高运行效率的直接动力。另一方面，当治理效率的折损持续累积，并开始影响联邦主体政府及以下层级政府财政运转和基本公共服务供给时，由此引发的公共服务供给不足、区域发展失衡加剧以及地方执行压力上升，可能进一步转化为政治压力，促使联邦政府对转移支付制度作出更具实质性的修正。在上述因素的共同作用下，联邦政府会对转移支付制度进行技术性调整：包括压缩和整合专项补助项目，整合部分透明度较低的其他补助，强化均衡性一般补助的比重，增强资金运行的可监测性等。这些调整并不改变俄罗斯转移支付制度总体上的集权取向，但能够在一定程度上修正过度控制带来的治理成本，从而维持政治控制的长期可持续性。

本文将以此一框架为基础，分析苏联解体以来俄罗斯财政转移支付制度的演进过程，重点考察政治目标与治理目标如何双向影响转移支付路径选择，并进一步结合地区异质性，探讨这一制度结构在财政均等化、地区差异调节与国家整合中的运行逻辑及其制度后果。

二、俄罗斯财政转移支付制度演进轨迹：分权与集权的嬗变

俄罗斯转移支付制度的发展与演变，在政治、经济等不同因素的影响下，在叶利钦与普京时期呈现出不同的特质。

（一）叶利钦时期：非自主分权与转移支付制度初创

独立伊始，俄罗斯境内民族分裂、地区分离甚嚣尘上，各联邦主体纷纷发表“独立宣言”，自行选举总统、制订法律、自命为共和国。^①在这种情

^① 童伟：《2020—2021 年俄罗斯财经研究报告》，北京：人民出版社，2022 年，第 79—80 页。

况下，如何通过财政集权与分权的适度结合实现联邦对地区的有效控制，如何通过合理的转移支付制度理顺政府间财政关系，成为苏联解体后的俄罗斯必须解决的一个重要问题。

1. 1991—1993 年：非自主分权时期。支出责任极大地向地方倾斜，财政资金高度集中于联邦政府，是俄罗斯财政体制改革初期的主要特征。^①1991 年，俄罗斯发布《预算制度和预算过程基本法》，^②赋予联邦主体政府广泛的自治权，同时，将教育、医疗、住房等支出责任下移，使联邦主体政府支出压力激增。1991 年 12 月颁布的《税收制度基本法》确立的三级税制，^③将税收划分为联邦税、地区税和地方税，但地区税和地方税大多税基窄、税源有限，使联邦主体财政远远无法满足其扩大后的财政支出的需求。

为保障联邦主体政府及以下层级政府的最低社会必要支出，1993 年，俄罗斯发布《预算基本权力法》，^④首次明确了联邦转移支付的两种基本形式：一是用于填补地区预算缺口，保证最低限度行政运行和社会服务的一般补助（дотация）；二是提供定向支持的有条件特殊补贴（субвенция），并提出“最低核算法”。^⑤然而，联邦政府财政紧张，转移支付无法按法定标准执行，联邦主体政府以缺乏必要的财政资金满足本地最低社会必要支出为由，开始拒绝向联邦政府上缴税款。1993 年，当时的 89 个联邦主体中有 30 多个联邦主体截留联邦税款，个别联邦主体政府甚至将 90% 的联邦税款留为己用，^⑥财政联邦关系趋于失序。

① 童伟：“俄罗斯政府职能演变下的预算制度改革”，《东北亚论坛》，2008 年第 2 期，第 79-83 页。

② Закон РСФСР от 10.10.1991 N 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8113

③ Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.1991 N 2118-1. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207

④ Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе российской федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления». <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=3097>

⑤ 最低核算法，即上级预算应保障下级预算最低限度的社会必要支出，为辖区居民提供全国范围内大致均等且符合最低标准的公共服务。

⑥ Широбокова В. А. Эволюция межбюджетных отношений в современной России// Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2013. №3. С.293-300.

2. 1994—1997年：过渡期转移支付制度构建时期。为扭转财政失序局面，俄罗斯于1994年启动了以规范化为导向的改革，设立了联邦主体财政支持基金（Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации），其资金来源于增值税收入。当时，增值税收入在联邦政府与次联邦政府之间按75：25的比例划分，联邦政府将其所得份额中的22%（约占增值税总收入的16.5%）划入该基金。^①联邦政府据此开始以统一公式分配一般补助，并按照地区财力状况和财政缺口情况，将接受转移支付的联邦主体区分为“需要支持地区”和“特别需要支持地区”。^②就形式而言，这是俄罗斯首次按照统一规则 and 标准向联邦主体分配转移支付，标志着政府间财政关系开始转向以规则分配为基本形式。

但这一公式化改革并未真正建立起透明、稳定且以客观能力测算为基础的均等化机制。首先，分配公式主要依据各联邦主体基期的实际收入和实际支出数据，而非更具客观性的财政能力和支出需求指标，因此仍带有明显的财政缺口填补色彩。这种测算方式易刺激联邦主体政府扩大支出，也为其通过账面操作影响分配结果提供了空间，如将资金转移至未被公式纳入的预算外基金。在此背景下，被认定为“需要支持地区”和“特别需要支持地区”的数量持续上升：1993年89个联邦主体中有59个被归为“需要支持地区”，到1994年和1995年分别增至64个和78个，“特别需要支持地区”则从1993年的23个增加到1995年的53个。^③其次，制度所能实现的均等化程度还受到基金规模上限的严格约束，即其资金来源于联邦增值税份额中的一定比例，导致其均等化效果不仅总体有限，而且会随增值税收入波动而变化。

更重要的是，公式分配并未取代其他协商性和裁量性转移渠道。在这一

① 自1995年起提高到27%。See T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

② 若某联邦主体人均财政收入低于全国平均水平，即被归入“需要支持地区”（субъекты Российской Федерации, нуждающиеся в поддержке）；若“需要支持地区”在获得初步转移支付后，其自有收入与该项转移支付之和仍不足以覆盖经常性支出，则被进一步认定为“特别需要支持地区”（субъекты Российской Федерации, особо нуждающиеся в поддержке），并获得额外转移支付。“特别需要支持地区”是在“需要支持地区”基础上进一步划分出的类别。

③ T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

阶段，除联邦主体财政支持基金外，俄罗斯仍广泛使用多种非公式、非透明的财政援助。其中，“相互结算”是最重要的协商性转移渠道，^①名义上属于年度预算法通过后追加安排的转移支付，实际上则涵盖对地区执行联邦委托项目的补偿、紧急援助以及事后协商确定的住房维护款项等内容。同时，财政部发放的预算贷款也常在年末被核销，从而演变为事实上的转移支付。

因此，1994 年改革虽开启了俄罗斯转移支付制度的规则化进程，但这种规则化从一开始就是不彻底的：一方面，它受制于转轨初期统计能力不足、公式设计粗糙和均等化资金规模有限等约束；另一方面，联邦政府也有意保留公式之外的协商空间，以便在统一规则之外继续处理地区差异、政治博弈和政府间关系协调等问题。换言之，此阶段转移支付改革更多体现为联邦在财政失序与政治分化背景下，对制度规范化与政治控制之间所作的折中安排。

然而，这一折中安排并未从根本上缓解地方财政压力，也未真正恢复联邦对地区财政运行的稳定约束。在转移支付规模有限、地方支出责任持续扩张且地区要求扩大财权的背景下，联邦政府进一步在税收权限和税收分享上作出让步，几乎全面下放开征税种、调整税率和实施税收优惠的权力，致使各级政府征收的税费种类激增。过高的税负不仅诱发偷漏税行为，也进一步侵蚀了联邦税基，联邦收入占比由 1992 年的 56% 降至 1998 年的 47.4%。^②

3. 1998—2000 年规范性转移支付制度构建时期。税收权过度下放，严重削弱了联邦政府的宏观调控能力，使地方分离主义、民族分裂主义重新抬头。1998 年，为维护国家安全，保障领土完整，俄罗斯紧急颁布一系列法令，限制联邦主体政府税收权限，发布总统令取消 200 多种地区及地方税费。在稳定局势的基础上，着手立法规范政府间财政关系，1998 年发布的《1999—2001 年俄罗斯联邦政府间财政关系改革构想》，提出以地区财政保障能力、支出需求和税收潜力为核心的一般补助公式分配机制，强调建立向联邦倾斜的预算均衡体系。^③这一文件也是俄罗斯在实践中首次以官方纲领性文件系

① J. Martinez-Vazquez, J. Boex, “Russia’s Transition to a New Federalism”, Washington, D.C.: World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/782321468777965547>

② Поляк Г. Б. Межбюджетные отношения в России. М.: ВЗФЭИ, 2006.

③ Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 N 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19712

统规划政府间财政关系改革。

与 1994—1997 年主要依赖历史实际收支数据的旧方法相比，这一阶段的改革开始强调以更具规范性的指标测算地区财政能力和支出需求。新的方法引入基于客观统计参数的预算支出指数以替代易被操纵的决算支出数据，并以税收潜力指数逐步取代决算收入数据。随着改革推进，联邦主体财政支持基金的分配开始逐步摆脱单纯“缺口填补”的逻辑，转而更加强调财政能力与支出需求规范化评估的均等化机制。此后俄罗斯次联邦预算收入占比开始下降，从 1998 年的 57% 降至 2000 年的 46%。^①

然而，这一时期的改革更多着眼于恢复联邦财政主导地位，转移支付制度的结构仍不完善。此时一般补助制度已初步确立，但专项补助、特殊补贴等有条件转移支付尚未健全，寻租与暗箱操作现象依然存在。因此，至叶利钦执政结束时，俄罗斯也未能建立起一套现代化的转移支付制度。

（二）普京执政时期：集权下财政转移支付的形成与发展

普京执政后，俄罗斯政府间财政关系发生了显著变化。新发布的《税法典》和《预算法典》不仅大幅削减了地区税和地方税的种类，并明确规定不再下放税收立法权，联邦以下各级政府仅享有调节本地区税种税率的权力。自有收入的减少使俄罗斯联邦主体政府及以下层级政府收入大幅下滑，对转移支付的依赖进一步加深。俄罗斯转移支付规模自此不断扩大，对其规范性、系统性、透明化的要求也随之日益提高。依据政府间财政关系改革的重大政策文件、制度变革节点及转移支付功能重心的变化，普京时期俄罗斯财政转移支付制度的演进大体可分为以下四个阶段。

1. 2001—2005 年：援助基金体系建立时期。进入 21 世纪，俄罗斯在财政联邦制改革方面迈出了更实质性的步伐，转移支付体系在制度建构层面取得了突破性进展。2000 年俄罗斯联邦《预算法典》的颁布，确立了转移支付制度的法律框架。2001 年出台的《2005 年前俄罗斯财政联邦制发展计划》重新划定了各级政府的职权边界，规范有条件转移支付，设立了包括补偿基金、社会支出共同拨款基金、地区发展基金、地区改革基金等为主的有条件

^① A. Yushkov, L. Savulkin, N. Oding, “Intergovernmental Relations in Russia: Still a Pendulum?” *Public Administration Issues*, 2017, No.5, pp.38-59.

转移支付体系。^①

2. 2006—2008 年：转移支付制度成熟与透明化建设时期。2006 年，俄罗斯发布《2006—2008 年提高俄罗斯联邦政府间财政关系效率和国家与市政财政管理质量的构想》，^②明确了优化转移支付制度、增强联邦主体财政独立性、激励税收积极性的改革任务，并将原有分散的援助基金体系进行系统整合。此时，俄罗斯涵盖一般补助（дотация）、专项补助（субсидия）、特殊补贴（субвенция）和其他补助（иные межбюджетные трансферты）的转移支付体系已基本成形。^③

具体而言，一般补助主要用于平衡地区财政保障能力，属于不指定具体用途的均等化资金，其内部又可进一步区分为均衡性一般补助和平衡补助金。均衡性一般补助主要依据统一公式分配，核心目标是缩小地区预算保障水平差异，更接近经典意义上的财政均等化工具。平衡补助金同样属于一般补助，在法律形式上不限定具体用途，但通常用于支持地区预算平衡、弥补阶段性财政缺口或应对特殊财政压力，分配方式更具灵活性和裁量性。专项补助主要用于联邦与地区共同承担的重点项目和政策任务，通常要求地方配套出资。特殊补贴主要用于保障联邦委托事务和法定支出责任的落实，具有较强的指定用途性质。其他补助则主要用于处理临时性、个别性或特殊政策需要，灵活性较强，但也因此更容易保留行政裁量空间。由此，俄罗斯转移支付制度在结构上已逐步转向分工更明确、层次更清晰的制度体系（见图 1）。

在此基础上，2009—2016 年，俄罗斯进一步将改革重心转向转移支付制

① Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 г. № 584. <http://government.ru/docs/all>; 补偿基金用于资助法律规定的社会支出。社会支出共同拨款基金主要用于加强联邦主体对教育、卫生等领域公共服务的投入。地区发展基金主要为支持各联邦主体基础设施建设投资。地区改革基金主要用以支持和强化各联邦主体政府预算改革。

② Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 N 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59459

③ Федеральный закон «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ, статья 129, Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/62d1eb76438332da325fe9cfc2da30b674aecfa1

度的透明化、规范化和实施效率提升。为提高转移支付透明度，俄罗斯明确要求，各联邦主体和地方政府应公开报告上一财年转移支付资金利用情况，各类转移支付数据应同期在地区政府网站和财政部网站公开。同时，统筹专项补助，压缩和整合转移支付项目数量，如将 54 项农业发展补助项目简化为 7 项，以减少交叉重复，提升实施效率。

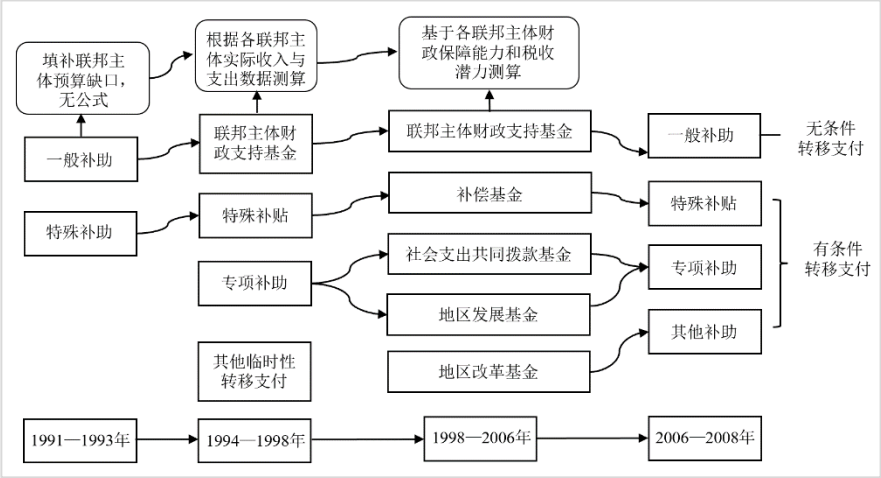


图 1 俄罗斯联邦财政转移支付发展历程图

资料来源：作者自制。

3. 2017—2021 年：集权不断强化时期。2017 年以后，俄罗斯财政转移支付制度进入了集权进一步强化的阶段。这一阶段的突出特征是，原本作为均等化核心工具的均衡性一般补助，开始被赋予明显的条件性义务。按照俄罗斯《预算法典》的规定，一般补助本应以无偿、不可返还且不规定具体使用方向的方式提供。然而，自 2017 年起，领取均衡性一般补助的联邦主体（85 个联邦主体中的 73 个）须与财政部签署履约协议，承诺采取降低对补助的依赖性、提高自有收入水平、确保经济发展目标的实现等措施。2017 年相关协议包含 9 项义务；自 2018 年起，义务清单扩展至 12 项，高补贴地区还需额外承担 4 项义务。^①

^① R. S. Afanasyev, L. N. Bogdanov, et al., “Model Budgets: Consequences for the Russian Federal Subjects”, *Spatial Economics*, 2019, Vol.15, No.1, pp.132-156.

更具约束性的是，这些联邦主体还被要求制定提高收入潜力或优化支出的行动计划，目标是在 2020 年以后逐步实现不依赖均衡性一般补助也能够完全履行本地区支出责任，若难以实现，则须将预算支出压缩至联邦测算的支出责任标准之内。^①由此，联邦政府借助这一工具影响地区收入政策、支出规模和预算结构。若地区未能履行协议义务，还会面临补助削减的后果。

从财政联邦制逻辑看，这一调整实质上改变了均衡性一般补助的原有功能。均衡性一般补助之必要性的根本原因在于税基在地区间分布不均衡以及提供预算服务的成本存在客观差异，而非地区政府普遍推行了不合理的预算政策。从时间节点来看，这一改革与总统选举周期前后联邦强化地区财政纪律和治理绩效的政策取向相吻合。通过将领取均衡性一般补助的联邦主体纳入财政部协议管理，要求其承担降低补助依赖、财政整顿和经济发展等义务，联邦政府实际上强化了对地区财政行为的持续约束。这也表明，政治控制已不再局限于专项补助和特殊补贴等传统的有条件转移支付工具，而是开始向以公式分配的均衡性一般补助这一均等化体系中最为中性的制度安排渗透。

2020 年，在新冠疫情冲击的背景下，俄罗斯围绕预算执行和财政转移支付出台了一系列临时性规则，在提高联邦向地区提供财政支持灵活性的同时，也对资金拨付条件、使用范围和监督程序作了更为明确的规定。^②联邦政府向联邦主体预算拨付大量有条件转移支付，用于医疗系统、公共卫生和社会领域的应急支出。^③总体来看，联邦转移支付在缓解地区财政压力、维持基本公共支出方面发挥了明显的托底作用，但是，联邦支持的非透明性和不可预测性在危机期间进一步加剧。^④与此同时，随着有条件转移支付规模大幅增长，为了提升有条件转移支付管理效率，俄罗斯发布了专项补助发放规则及分配办法，要求获得专项补助的各联邦主体政府及自治地区也须签订协议，在其中明确补助分配方法、须完成的任务目标、未履行义务应当承担的后果

① Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика// Финансовый журнал. 2018. №2. С.42-52.

② Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 N 415. <https://normativ.kontur.ru/document?documentId=363305&moduleId=1>

③ N. V. Zubarevich, "Opportunities for Decentralization in a Pandemic Year: What Does Budget Analysis Show?" *Regional Research of Russia*, 2021, Vol.11, No.3, pp.285-293.

④ M. Y. Malkina, "Revenues of Russian Subfederal Budgets under the Pandemic: A Spatial Reversal", *Regional Research of Russia*, 2022, Vol.12, No.4, pp.544-555.

等。^①此外，在“电子预算”等财政信息系统持续建设的背景下，转移支付协议签署、登记和管理的信息化程度不断提高，也为联邦加强对资金运行过程的监管和约束提供了技术条件。与此同时，俄罗斯还首次引入横向转移支付，鼓励同级政府横向合作，共同推动地区经济发展。^②

4. 2022 年至今：外部冲击下转移支付制度的新调整。2022 年以后，随着俄乌冲突升级、西方制裁持续加剧以及联邦财政支出结构明显向国防与安全领域倾斜，俄罗斯财政转移支付制度进入新的调整阶段。这一时期的突出变化主要体现在两个方面：一方面，在外部制裁冲击的背景下，联邦财政资源配置不得不更多地服务于安全、动员和战略稳定目标，这也使转移支付总体规模扩张趋势趋于放缓；另一方面，对“新地区”的持续财政支持成为这一时期转移支付制度的突出内容。转移支付已成为联邦在特殊时期推进地区整合和巩固控制的重要政策工具。

总体而言，叶利钦时期俄罗斯转移支付制度的构建深受政治因素驱动，财政权力从联邦向地区的转移表现为混乱的非正式博弈，而且转移支付也成为政治博弈中的工具，被用作对亲联邦地方的奖励，或对政治立场摇摆地区的收买手段。^③普京执政后，俄罗斯在转移支付的政策设计上注重系统化、规范化和透明化，使转移支付制度日趋规范。与此同时，联邦对财政资金流向和使用不断强化的干预，使转移支付再次成为中央集权的重要工具，对联邦主体及以下层级政府的掌控不断增强。

三、俄罗斯财政转移支付路径选择的内在逻辑

本部分将从影响因素、路径选择和制度逻辑三个层面，深入剖析俄罗斯

① Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 N 445 (ред. от 26.08.2023) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». <https://base.garant.ru/71405474>

② Утвердить прилагаемую Концепцию повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_317187/d5887f037ec048b8f130ba0d80ed2e57d47a3d1e

③ E. Zhuravskaya, “Federalism in Russia”, in A. Åslund, S. Guriev, A. Kuchins, eds., *Russia after the Global Economic Crisis*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2010, pp.59-77.

财政转移支付路径选择的内在机制，探寻其以有条件转移支付为主导的制度逻辑在不同发展阶段的演变规律与深层动因。

（一）俄罗斯转移支付制度的影响因素

俄罗斯转移支付制度的形成与演变，同时受到治理效率目标与政治目标的影响。

1. 治理效率目标：财政均等化的实现机制。从治理效率来看，俄罗斯转移支付制度首先承担着缓解横向财政失衡、维持地区基本支出能力和保障基本公共服务供给的功能。俄罗斯国土辽阔，辖区众多，拥有 80 余个联邦主体，^①2 万余个地方自治政府，各地区资源禀赋、社会经济发展程度差异显著，横向失衡问题极为严峻，转移支付制度在整个财政体制中具有基础性地位。在这一背景下，一般补助构成了俄罗斯实现地区财力均衡和保障基本公共服务的重要工具。俄罗斯的一般补助由两部分组成：均衡性一般补助和平衡补助金，其中以公式法分配的均衡性一般补助为核心组成部分，^②主要用于弥补预算保障水平较低地区的财政缺口。

2024 年，俄罗斯接受均衡性一般补助的联邦主体共计 57 个，转移支付后财政保障水平最低的十个联邦主体与最高的十个联邦主体的差距，由 6.96 倍缩小至 3.17 倍。其中，预算保障水平最低的印古什共和国（0.25）转移支付后预算保障水平提高到 0.62，尽管仍低于全国平均水平（1.00），但相比预算保障水平最高的天狼星联邦直辖区（3.92），^③差距从 15.66 倍缩小至 6.3 倍（见表 1）。由此可见，均衡性一般补助在缩小地区经济发展差距、提升

① 依据《俄罗斯联邦宪法》第 65 条所列名单，俄罗斯宪法层面界定的联邦主体总数为 89 个，包含新并入俄罗斯联邦的克里米亚、塞瓦斯托波尔、顿涅茨克、卢甘斯克、扎波罗热和赫尔松。См. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/d027bс5c1fa488e9337111c52c7aa947104dc7ad

② 根据俄罗斯 2004 年《关于分配用于调节俄罗斯联邦主体预算平衡的补助的规定》，俄罗斯均衡性一般补助分两个阶段进行：第一阶段，向预算保障水平不高于全国平均值 60% 的地区分配；第二阶段，向第一阶段补助后预算保障水平仍未达到全国平均标准的地区再次分配。其计算公式为： $BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i$ 。其中， ИНП_i 为人均税收潜力指数， ИБР_i 为预算支出指数， BO_i 为预算保障水平指数。参见童伟：《2020—2021 年俄罗斯财经研究报告》，北京：人民出版社，2022 年，第 79—80 页。

③ “天狼星”联邦直辖区，又称“锡里乌斯联邦直辖区”，2020 年创建。

欠发达地区基本公共服务供给能力方面发挥了较为明显的作用。

表 1 2024 年俄罗斯均衡性一般补助资金分配情况

联邦主体	税收 潜力	预算 支出	补贴前 预算保 障水平	第一阶 段分配 (亿卢 布)	第一阶 段补贴 后预算 保障水 平	第二阶 段分配 (亿卢 布)	第二阶 段补贴 后预算 保障水 平	均衡补 助规模 (亿卢 布)
阿尔泰边疆区	0.53	0.92	0.57	203	0.67	113	0.73	316
阿穆尔州	1.16	1.23	0.95		0.95		0.95	
阿尔汉格尔斯 克州	1.09	1.41	0.78	43	0.81	33	0.84	77
...								
莫斯科	2.97	1.20	2.49		2.49		2.49	
圣彼得堡	2.01	0.94	2.14		2.14		2.14	
加里宁格勒州	0.75	0.89	0.84	14	0.85	9	0.87	22
天狼星联邦直 辖区	3.35	0.86	3.92				3.92	
...								
印古什共和国	0.21	0.85	0.25	168.88	0.64	30.01	0.62	198.89
车臣共和国	0.23	0.83	0.28	452	0.64	85	0.66	537
楚瓦什共和国	0.50	0.90	0.55	129	0.67	64	0.72	193
雅罗斯拉夫尔 州	0.86	0.89	0.97		0.97		0.97	

资料来源：作者根据俄罗斯财政部 2024 年俄罗斯联邦主体预算保障指数文件整理。

2. 政治目标驱动：联邦集权与地区稳定的保障机制。从政治目标来看，俄罗斯转移支付制度的核心政治目标在于强化中央集权，并通过对关键地区

的财政控制以维护国家统一。

一是强化中央集权。进入 21 世纪之后，财政转移支付在俄罗斯构建“垂直权力体系”的过程中扮演了决定性角色。在政治上，随着州长直选制度的废除，由总统提名州长候选人，^①总统对于地方的政治掌控能力得到显著提升，联邦政府通过不透明程度高的转移支付，将其分配与选举周期挂钩，以此奖励亲政府选区、巩固政权党的选举优势。^②在经济上，通过重新划分各级政府的支出责任和收入来源，联邦主体及以下层级政府对财政转移支付的依赖度显著上升，使得财政资金成为联邦政府管控政治行为的有效抓手。

二是对地缘政治脆弱地区倾斜。对敏感地区、边疆地区和民族地区实行差异化财政支持，是俄罗斯转移支付制度服务政治目标的另一重要表现。被欧盟国家环绕的飞地加里宁格勒州，包括车臣、达吉斯坦、印古什等在内的北高加索地区，远东地区以及 2014 年后被俄罗斯纳入管辖范围的地区，因其地缘位置、民族宗教结构、国家安全意义和政治整合任务，一直是联邦政府财政支持和政策控制的重点对象。通过有条件转移支付以及部分具有裁量性的无条件转移支付，联邦政府能够将财政支持与特定地区的稳定治理、基础设施建设、社会保障接续和国家战略落实相挂钩，以确保其与国家战略保持高度一致。^③

俄乌冲突背景下，“新地区”的财政整合构成这一逻辑的典型示例。^④2022 年乌东四地被俄罗斯纳入管辖范围后，这些地区面临财政体系重建、社会保障接轨、基础设施恢复等多重任务。由于入俄初期联邦政府对相关地区的人

① 虽然 2012 年梅德韦杰夫恢复了州长直选，但 2013 年的有关法律修正案允许在特定地区采取直接任命或间接选举的方式，这实际上使州长直选仅具有象征意义。例如，达吉斯坦、车臣等北高加索共和国至今未实行直接选举。See A. Yushkov, L. Savulkin, N. Oding, “Intergovernmental Relations in Russia: Still a Pendulum?” *Public Administration Issues*, 2017, No.5, pp.38-59.

② I. Marques, E. Nazrullaeva, A. Yakovlev, “Substituting Distribution for Growth: The Political Logic of Intergovernmental Transfers in the Russian Federation”, *Economics & Politics*, 2016, Vol.28, pp.23-54; A. Afanasev, *Subordinating Federal Transfers: Analysis of Fiscal and Electoral Policies in Russian Regions in 2013-2018*, December 1, 2021.

③ A. Afanasev, *Subordinating Federal Transfers: Analysis of Fiscal and Electoral Policies in Russian Regions in 2013-2018*, December 1, 2021.

④ Хузина А. Ф., Рубанов И. О. Фискальные инструменты интеграции новых регионов в экономику России: проблемы и перспективы// Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2024. №12. С.253-260.

口结构、税收潜力、预算执行和公共服务成本等基础信息掌握不足，常规的公式化均衡性一般补助难以立即适用，有条件转移支付通常需要明确的项目边界、支出用途、实施主体和绩效目标，更适合在制度框架稳定后承担定向重建任务，^①而难以在整合初期快速实现制度接入。在这种情况下，由于一般补助中的平衡补助金的规则化程度较低，^②分配程序和条件不够明确，更多由政府确定，因而被联邦政府用作特殊时期承担快速、大规模、综合性财政支持的主要工具。

从资金结构来看，2023 年四个“新联邦主体”合计获得联邦转移支付 5391.37 亿卢布（见表 2），其中一般补助 4910.21 亿卢布，占 91.1%；公式分配的均衡性一般补助为 0，平衡补助金占据全部一般补助。有条件转移支付合计 481.16 亿卢布，占 8.9%，其中，其他补助为 444.08 亿卢布，占转移支付总额的 8.2%，构成有条件转移支付的主要部分。2023 年相关资金主要用于生活运行和基础设施恢复、养老金保障、预算平衡、选举及选举委员会运行、教育机构安保等事项，直接服务于行政接管、社会保障接续和政治制度嵌入。

到 2024 年，随着“新地区”预算体系逐步纳入俄罗斯联邦财政框架，乌东四地合计获得联邦转移支付 3582.04 亿卢布，其中一般补助 2427.31 亿卢布，占 67.8%；公式分配的均衡性一般补助达到 1500.00 亿卢布，占一般补助的 61.8%，有条件转移支付合计 1154.73 亿卢布，占 32.2%。这一变化表明，“新地区”已开始被纳入常规转移支付支持体系。已从初期的整体财政维持，逐步转向制度常态化。

总体看，对“新地区”的财政支持已超出单纯的均等化安排，形成以预算托底、社会保障接续、政治制度嵌入和项目化重建为核心的财政整合机制。

① 其他补助虽然曾在疫情等危机中承担大量应急支出，但其分配同样以具体项目为单位。

② 俄罗斯联邦《预算法典》第 131 条对均衡性一般补助的分配作了较为详细的规定，包括按照统一方法分配、以预算保障水平为依据、不得直接使用联邦主体实际收入和支出数据等内容；而对于平衡补助金，仅在第 131 条第 11 款中概括规定：“平衡补助金是为支持联邦主体的预算平衡措施而提供的补助，按照俄罗斯联邦政府规定的程序和条件提供。” См. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 26.06.2026) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2026). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/42df670934cd2c8f62a9ef153b2826b4d39b3ff4

表 2 2023—2024 年四个“新地区”联邦转移支付结构变化
(单位: 亿卢布)

	2023 年	2024 年
转移支付总额	5391.4	3582.04
一般补助	4910.21	2427.31
— 均衡性一般补助	0	1500
— 平衡补助金	4910.21	927.31
专项补助	31.87	1045.77
特殊补贴	5.21	20.82
其他补助	444.08	88.14
有条件转移支付合计	481.16	1154.73
占比 (%)		
一般补助	91.1	67.8
— 均衡性一般补助	0.0	41.9
— 平衡补助金	91.1	25.9
专项补助	0.6	29.2
特殊补贴	0.1	0.6
其他补助	8.2	2.5
有条件转移支付合计	8.9	32.2

资料来源: 作者根据俄罗斯财政部统计的地区公开数据整理。

(二) 路径选择分析: 财政转移支付的结构变迁与策略调整

从制度运行的总体格局来看, 俄罗斯财政转移支付体系长期呈现有条件转移支付占主导的结构特征。2008—2024 年, ^①俄罗斯联邦预算转移支付规模不断扩大, 由 10947 亿卢布增长至 36531 亿卢布, 增长了 2.34 倍, 使其成为联邦主体政府重要的财政收入来源。在规模不断扩大的同时, 联邦转移支付的结构也在不断发生变化, 总体上看, 无条件转移支付占比逐步下降, 平均约为 38.9%, 有条件转移支付占比不断上升, 达到 61.1%, 2021 年超过 71.8%。就有条件转移支付来看: 专项补助在 2013 年前基本保持在 35%~40%, 随着 2014 年政策出台开始下降, 2018 年降至 19%; 2018 年后随国家项目的实施, 规模逐渐扩大, 在 2024 年达到 47.9%; 特殊补贴在 2019 年前总体变

^① 2008 年前, 俄罗斯转移支付体系尚未完全定型, 相关统计口径与当前存在较大差异。为确保研究的准确性和数据的可比性, 本部分以 2008 年作为分析的起点。

化不大，2020 年后因部分项目被并入专项补助，占比开始下降，由 2019 年的 16.6% 降至 2024 年的 8.2%；其他补助在 2014 年后增长较快，由 2014 年的 1142 亿卢布升至 2023 年的 5275 亿卢布，2024 年则回落至 2588 亿卢布。由于其他补助的分配不受立法限制，没有公开要求，其规模的大幅提高意味着转移支付透明度降低，同时也为寻租创造了更多机会。此外，2021 年，其他补助的占比最大，为 24.6%，这与疫情冲击下大量资金被用于医疗卫生和社会领域应急援助直接相关。2022 年，随着相关应急性支出下降，其他补助占比开始回落。2024 年进一步回落，则与大量其他补助项目被并入专项补助有关（见图 2）。

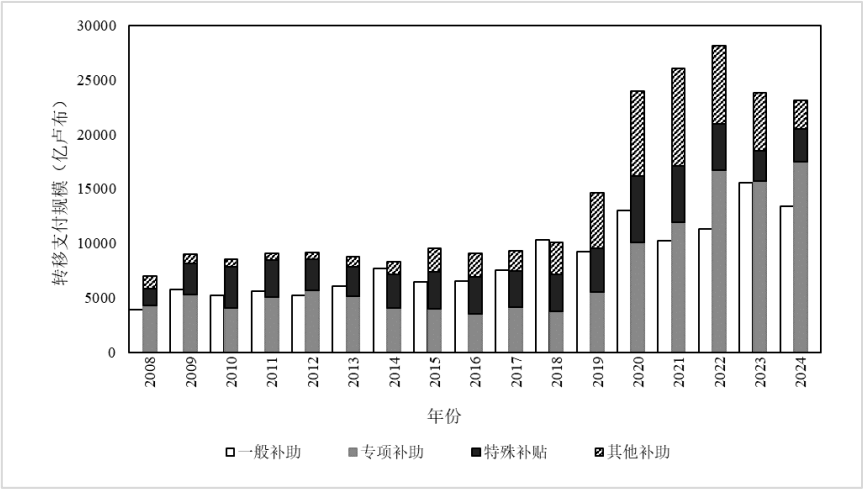


图 2 2008—2024 年对联邦主体转移支付的规模和结构图

资料来源：作者根据俄罗斯联邦财政部历年俄罗斯联邦预算执行情况整理绘制。

从转移支付结构的阶段性变化看，2014—2018 年是俄罗斯转移支付结构相对接近均等取向的时期。在《2018 年前提高公共（国家和市政）财政管理效率构想》发布前，俄罗斯无条件转移支付比重相对较低，2012 年为 36%。构想发布后，2014 年无条件转移支付比重增加到 48%，^①并在 2018 年达到

① Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года. <http://government.ru/docs/9503/>.

最高水平 51%。与此同时，联邦转移支付占联邦主体收入的比重在这一阶段总体维持在 16%~18%，说明这一时期转移支付虽然在结构上更接近均等取向，但联邦对地区财政收入的总体介入程度相对有限。

其后，随着《发展政府间关系和为有效负责管理联邦主体和地方政府财政创造条件》文件的出台，^①一般补助占比从 2019 年起显著下降，2021 年降至 28.2%（见图 3），这一变化一方面与疫情冲击下联邦通过专项资金加大对医疗卫生和社会领域支持力度有关，另一方面，也反映出在危机情境下，联邦政府更倾向于通过用途明确、约束性更强的资金工具实现对财政资源的集中调度，从而进一步强化了有条件转移支付制度在特殊时期的任务导向和应急属性。

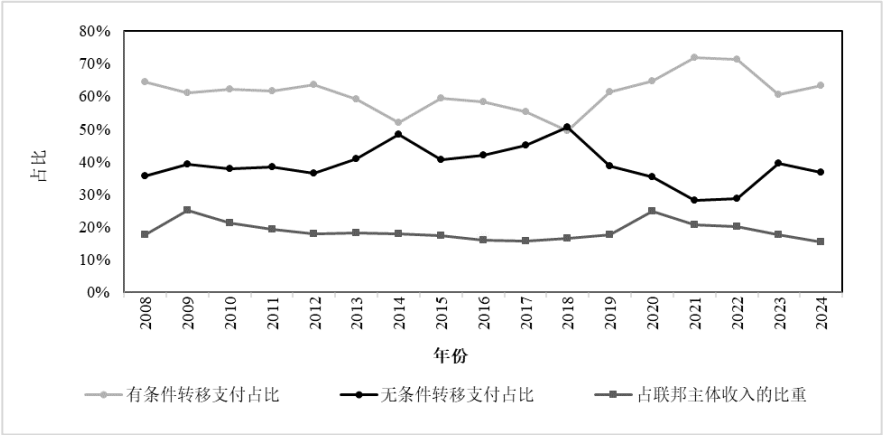


图 3 俄罗斯转移支付结构变化及转移支付占联邦主体收入的比重图

资料来源：作者根据俄罗斯联邦财政部历年俄罗斯联邦预算执行情况整理绘制。

同时，2020 年，联邦转移支付占联邦主体的收入比重升至 24.8%，2021 年和 2022 年也仍分别维持在 20.7% 和 20.0% 的较高水平。这表明，危机时期联邦政府不仅改变了转移支付的内部结构，也显著提升了其对地区财政运行

^① Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300629/d0cc99c73e5fcfafd696abae08c1e3c4b4095a19/?utm_source=chatgpt.com

的支撑程度。随着疫情应急支出回落以及联邦财政支出进一步转向安全与战略领域，2023 年，联邦转移支付占联邦主体预算的收入比重降至 17.6%，而 2024 年进一步降至 15.2%。此外，2023 年和 2024 年一般补助占比的阶段性回升，主要与一般补助中非公式分配的平衡补助金明显增加有关，其中包含了对“新地区”^①的大额支持。若不计入“新地区”相关数据，2023 年一般补助占比约为 31.3%，2024 年约为 33.4%，仍明显低于 2018 年前后的水平。

此外，从转移支付前后地区财力差距的变化看，俄罗斯转移支付制度仍保留一定均等化功能，但其作用明显有限。本文测算了 2008—2024 年各联邦主体转移支付前后人均财政收入的基尼系数。^②结果显示，转移支付后的人均财政收入基尼系数始终低于转移支付前水平，即转移支付前后基尼系数差值均大于 0；除个别年份外，差值基本保持在 0.04~0.07。这表明，俄罗斯联邦转移支付总体上能够缩小地区间财力差距。但从绝对水平看，转移支付后的基尼系数长期维持在 0.35~0.40，并未随着转移支付规模扩大而呈现持续下降趋势，说明其虽能缓解地区财力不平等，却难以从根本上改变地区间财力差异较大的基本格局（见图 4）。

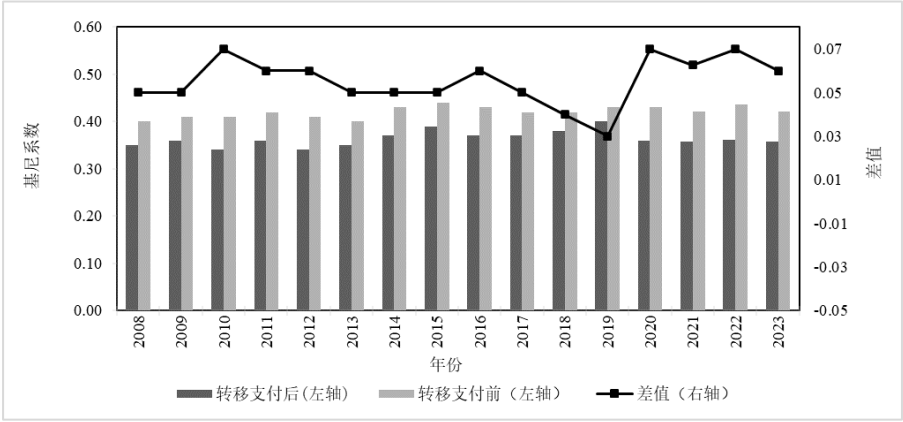


图 4 转移支付前后人均财力基尼系数及差值

资料来源：作者自制。

① 顿涅茨克人民共和国、卢甘斯克人民共和国、扎波罗热州和赫尔松州。
② 基尼系数的测算基于 2008—2023 年俄罗斯联邦主体汇总预算数据，数据来源为俄罗斯统计局历年出版的《俄罗斯区域发展年鉴》。

总体来看, 2008—2024 年俄罗斯转移支付制度始终具有较强的有条件转移支付主导特征。2019 年以后的变化, 则体现为这一长期结构的进一步强化。专项补助、特殊补贴和其他补助等资金工具长期占据较高比重, 使联邦财政支持越来越多地与国家项目、危机应对和政策目标落实相连接。俄罗斯联邦的各级地方政府在获得中央政府支持的同时, 其资金使用也越来越多地受到用途限定、协议责任和绩效要求约束, 根据本地实际需求自主配置财政资源的空间相应受到压缩。

(三) 以有条件转移支付为主导的制度逻辑

上述分析表明, 俄罗斯转移支付制度更侧重服务政治目标与治理目标。那么, 在地区差异显著、信息不对称问题突出且长期面临危机应对与战略任务压力的制度环境中, 为何俄罗斯会逐步形成对有条件转移支付的稳定偏好? 对此, 本部分将从信息不对称与危机应对两个维度加以分析。

一是信息不对称约束下的可监督性需求。俄罗斯拥有 80 余个联邦主体、2 万余个地方自治政府, 各地区在治理能力和财政纪律方面差异显著, 联邦政府与下级政府之间的信息不对称程度远高于一般联邦制国家。在这种情况下, 无条件转移支付由于不限定资金用途与行为义务, 从联邦政府视角看, 容易产生监管不易、财政依赖和激励弱化问题, 相应地, 联邦政府更倾向于使用能够限定用途、附加责任并有绩效约束的有条件转移支付。这种工具偏好也体现在俄罗斯政府间财政关系改革文件中: 自 20 世纪 90 年代末以来, 俄罗斯围绕政府间财政关系、公共财政管理和预算支出效率, 陆续出台了一系列计划文件, 在强调缩小地区财政预算水平差异、维护地区财政平衡的同时, 始终将增强地区财政独立性、激励地区扩大预算收入、提高财政管理质量、强化预算支出效率和财政透明度作为改革目标。^①2017 年以后, 均衡性一般补助被附加履约协议, 要求受援地区承担降低补助依赖、增加税收和非税收入以及完成相关经济社会发展指标等任务, 也是这一政策取向延伸到一般补助内部的体现。

此外, 从监管方式看, 联邦政府也可以通过行政监督、审计检查和问责

① Одинг Н., Савулькин Л., Юшков А. Российский бюджетный федерализм через призму реализации правительственных программ// Экономическая политика. 2016. Т.11. №4. С.93-114.

机制来约束地区财政行为。但与财政工具相比，行政手段通常具有事后性和选择性，其主要功能在于发现违规、纠正偏差和追究责任，难以对大规模的转移支付资金形成全过程监管。同时，俄罗斯《预算法典》确立了预算独立性原则，^①规定各级政府在相应权限内自主实施预算过程，并自主确定预算资金支出形式和方向。因而，联邦政府若以直接行政方式介入地区预算安排，容易触及预算独立性原则所限定的预算自主空间。相比之下，有条件转移支付通过用途限定、协议签订、绩效考核等，把监管要求前置到资金分配和使用过程中。由此可见，财政工具相较于单纯行政手段更具制度优势，财政工具能通过资金规则持续影响下级政府的预算选择和政策行为。

二是危机情境下的定向保障与可控性需求。如果说信息不对称构成了常态下联邦偏好有条件转移支付的制度基础，那么危机情境则进一步强化了这种偏好。对于长期面临外部制裁、地缘政治压力和经济不确定性的俄罗斯而言，转移支付并不只是一般意义上的财政救助工具，也承担着稳定地区财政运行、维护社会秩序、保障重点地区运行和落实国家战略任务的政治功能。危机越严重，联邦对地区稳定、政策执行和政治忠诚的要求越高，财政资金也就越需要服务于联邦所界定的优先事项。

从拨付速度看，无条件转移支付因无需项目论证和协议签订，操作流程更短，在程序上具有较为明显的时效优势，理论上更有利于快速补充地区财力。然而，对俄罗斯联邦政府而言，危机应对不仅要求资金快速到位，更要求资金精准流向联邦所定义的优先领域，并服务于社会稳定、选举动员、边疆治理、重点地区运行和“新地区”整合等政治目标。无条件转移支付虽然具有较强灵活性，但难以保证资金集中用于医疗卫生、社会保障、基础设施恢复、边疆安全和特定地区支持等任务，也难以满足联邦政府对资金使用过程和政策结果的追踪要求。

因此，俄罗斯在危机中的选择，更多体现为在方向可控前提下追求快速响应，这也是有条件转移支付在危机中被大量启用的原因，无论是疫情期间通过定向资金支持医疗和社会领域应急支出，还是 2022 年以后在美国和西

^① Бюджетный кодекс Российской Федерации Статья 31. Принцип самостоятельности бюджетов. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/822626d3b269719d664fac24eab5cc45737590c7

方对俄制裁的背景下通过专项资金保障重点地区运行，都说明俄罗斯联邦通过有条件转移支付增强财政体系危机响应的能力。^①与此同时，危机时期的财政支持也更容易向政治敏感地区、边疆地区和具有特殊战略意义的地区集中，转移支付由此成为联邦维持地区稳定、巩固政治整合和强化纵向控制的重要工具。

综上所述，俄罗斯对有条件转移支付的偏好，源于其能够在一定条件下同时承载治理功能与控制功能。从治理功能看，有条件转移支付能够将有限的财政资源集中投向公共服务、基础设施、社会保障等领域，提高资金配置的可监督性。从控制功能看，有条件转移支付可以将资金精准流向联邦政府所定义的优先领域，并服务于社会稳定、选举动员、边疆治理、重点地区运行和“新地区”整合等政治目标。因此，当联邦政府优先事项与地区现实需求相一致时，有条件转移支付能够同时实现政策执行和治理改善，政治控制与治理效率之间具有一定兼容性。

但这种兼容性需要一个严格的前提，即联邦政府能够较为准确地识别地区公共服务短板和财政承受能力。俄罗斯地区差异显著，存在较高程度的信息不对称，联邦政府基于国家战略、安全需求或短期政治目标所设定的资金用途和附加条件，容易与地区实际需求发生偏离。当地区被要求承担与自身财力不匹配的配套责任，执行与本地发展阶段不完全一致的政策任务，或者在选举周期和危机时期接受更强的短期财政约束时，有条件转移支付的控制功能就会对治理效率形成挤压。

正因为如此，在俄罗斯转移支付制度的实际运行中，有条件转移支付的持续扩张虽增强了联邦政府集中资源、落实任务和维持地区稳定的能力，但却是以压缩联邦主体及以下层级政府自主配置财政资源的空间为代价。当大量财政资源通过有条件转移支付以限定用途的方式下达时，联邦主体及以下层级政府的财政运行逐步由需求导向转向任务导向，由自主治理转向合规执行，在其有限的自主财力空间内，难以根据本地实际灵活安排支出，也难以持续培育本地税基，改善投资环境或推动经济结构调整。由此，俄罗斯转移

^① V. Klimanov, S. Kazakova, A. Mikhaylova, A. Safina, “Fiscal Resilience of Russia’s Regions in the Face of COVID-19”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2020, Vol.33, No.1, pp.87-94.

支付制度虽仍保留财政均等化和基本运行保障功能，但其总体重心事实上已经更加明显地向联邦控制、战略支持等目标倾斜。

四、俄罗斯财政转移支付实施结果的地区异质性分析

前文从制度演进、目标驱动与工具偏好等层面分析了俄罗斯为何逐步形成以有条件转移支付为主导的制度结构，并指出这一结构并非单纯服务于财政均等化，而是在政治控制、危机应对与治理需求交织作用下不断强化。然而，这一分析主要停留于宏观层面，难以反映转移支付在地区间实施结果的差异性。俄罗斯地区财政能力和战略地位差异高度分化，这使得转移支付在不同地区可能呈现出不同的作用效果。因此，有必要进一步从地区层面考察俄罗斯转移支付实施结果的差异性，分析不同类型地区背后的支持逻辑与政治经济含义。

（一）俄罗斯转移支付的地区分布特征与结构

从地区分布来看，联邦转移支付在俄罗斯各联邦主体间的分配呈现出明显的非均衡特征。2024 年，联邦转移支付占联邦主体汇总预算收入^①比重的全国平均值为 15.2%，但不同联邦主体之间的差异极为悬殊：莫斯科市的这一比重仅为 1.8%，圣彼得堡市为 3.0%，秋明州、萨哈林州等资源富集区也普遍低于 6%；而印古什共和国、车臣共和国、图瓦共和国均超过 75%，北高加索地区的达吉斯坦、卡拉恰伊-切尔克斯等联邦主体也普遍高于 60%（见图 5）。在 85 个联邦主体中，^②有 57 个地区的转移支付在联邦主体汇总预算收入中的占比高于全国平均水平，占联邦主体总数的 67%。这表明俄罗斯各地区对联邦转移支付的依赖程度呈现出高度分化特征，联邦直辖市与资源丰富地区普遍依赖较低，而北高加索及部分经济基础薄弱的地区则高度依赖联邦财政支持。

① 俄罗斯实行各级预算相互独立的预算体制，联邦主体预算与地方自治预算分别独立编制和执行。为便于衡量地区整体财政运行状况，俄罗斯财政统计中通常采用“联邦主体汇总预算”（консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации）口径，即将联邦主体预算与其辖区内地方自治预算合并统计，不包括内部重复计算的转移支付。

② 不包含顿涅茨克、卢甘斯克、扎波罗热、赫尔松。

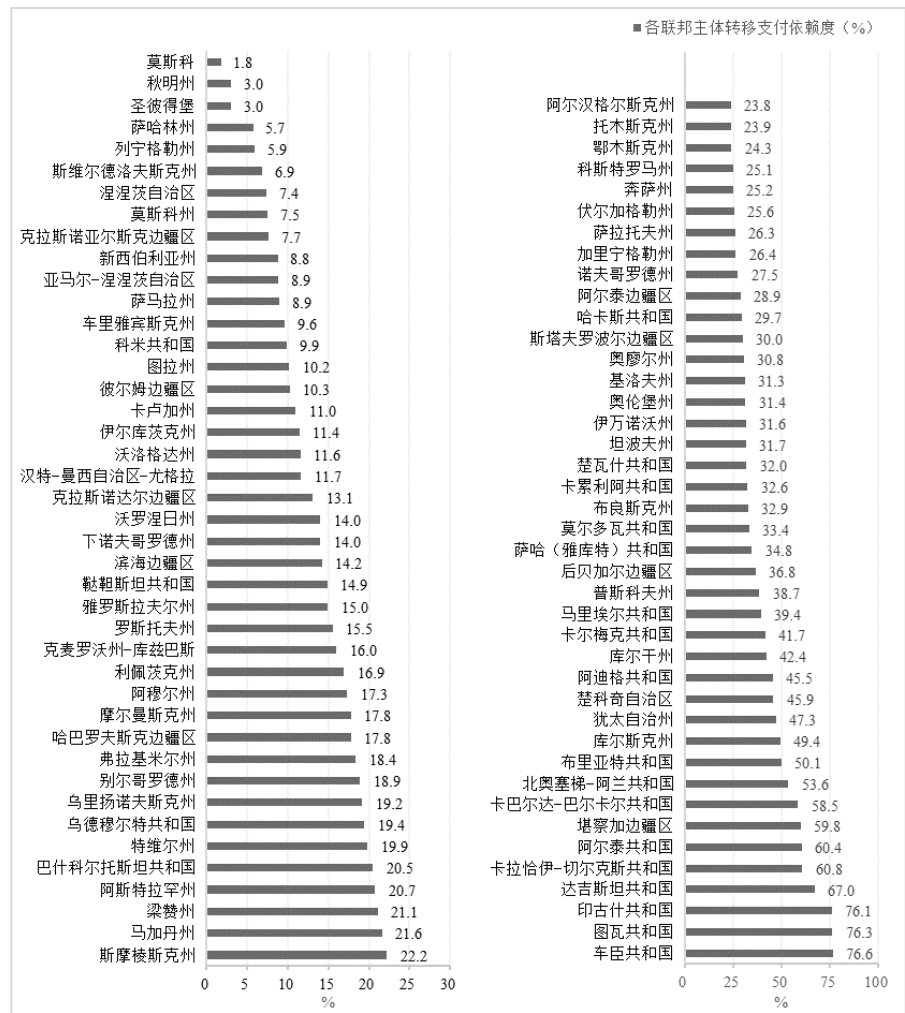


图 5 2024 年各联邦主体转移支付依赖度图

资料来源：作者根据俄罗斯财政部统计的地区公开数据绘制。

进一步结合转移支付结构加以分析后，可以发现，有条件转移支付已成为俄罗斯地区转移支付体系中的普遍性调控工具。2024 年全国各地区有条件转移支付占比的平均值为 64.24%，在 85 个联邦主体中，有 52 个地区高于全国平均水平，33 个地区低于全国平均水平。为考察这一格局的变化趋

势，本文引入 2018 年数据进行对比（见图 6）^①。结果显示，2024 年与 2018 年相比，有条件转移支付占比呈现显著上升趋势。在 85 个联邦主体中，有 81 个地区的有条件转移支付占比较 2018 年提高，仅有 4 个地区有所下降：楚科奇自治区由 38% 降至 26%，涅涅茨自治区由 94% 降至 66%，印古什共和国由 47% 降至 38%，卡拉恰伊-切尔克斯共和国由 47% 降至 46%。

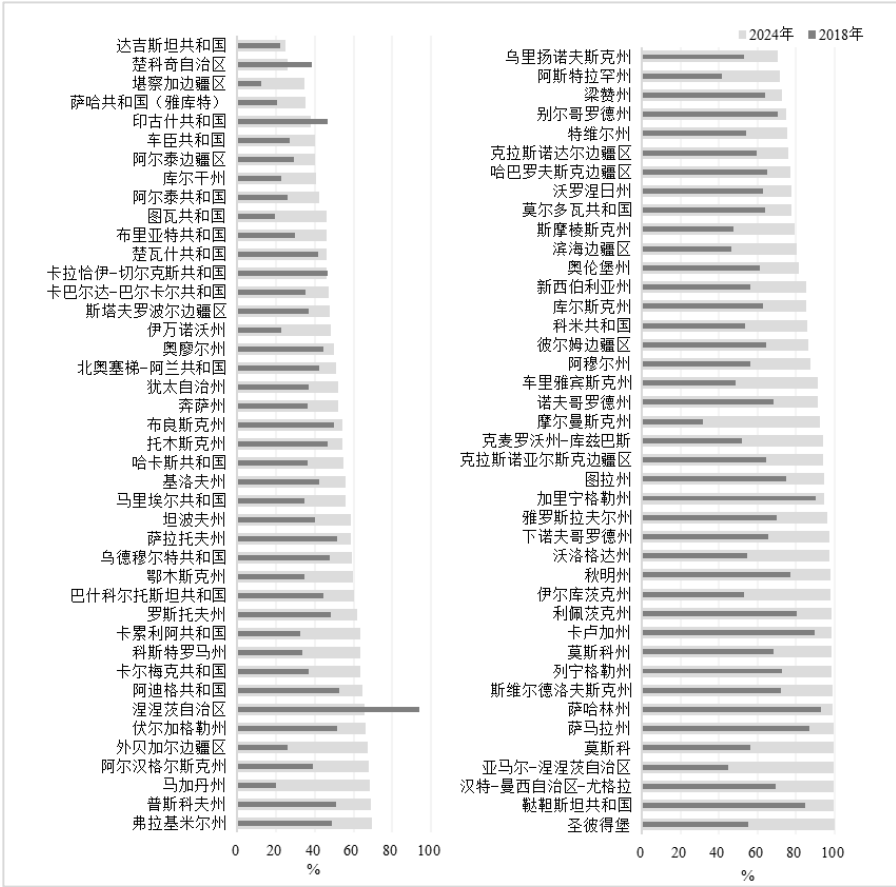


图 6 2018 年和 2024 年有条件转移支付占比的地区情况图

资料来源：作者根据俄罗斯财政部统计的地区公开数据绘制。

① 选择 2018 年作为对比基准主要基于以下考虑：第一，2018 年是俄罗斯大规模推行国家项目的前一年，此后联邦政府逐步强化对转移支付结构的调整；第二，2018 年与 2024 年形成六年跨度的对比，足以观察近年来结构性变化的方向与幅度。

很明显，在俄罗斯对各联邦主体的转移支付中，有条件转移支付覆盖范围普遍扩大。无论是高度依赖联邦资金的地区，还是财政自给能力较强的地区，其有条件转移支付占比普遍呈现上升态势。这表明有条件转移支付已成为覆盖绝大多数地区的通用模式。

（二）俄罗斯转移支付的地区类型：四象限分类

为了更系统地识别俄罗斯不同地区在转移支付体系中的相对位置。本文进一步引入俄罗斯学者波别金的四象限分类方法，^①从财政依赖程度与财政能力水平两个维度进行类型划分。与单一指标相比，这一方法能够同时分析地区对联邦支持的依赖程度与自身财政能力状况，因而更有助于判断俄罗斯转移支付分配格局究竟主要服从均等化逻辑，还是同时嵌入了战略性、政治性与选择性配置逻辑。该方法的核心在于引入两个关键系数：

第一，财政依赖系数，用于衡量地区对联邦财政支持的依赖程度，即该地区转移支付依赖水平相对于全国平均水平的偏离程度。其计算公式为：

$$K_{dep,i} = \ln\left(\frac{s_i}{S}\right) \quad \dots (1)$$

其中， s_i 为 i 地区联邦转移支付占其综合预算收入的比重， S 为全国各地区联邦转移支付占比的平均值。当 $K_{dep,i} > 0$ 时，表示该地区对联邦转移支付的依赖程度高于全国平均水平；当 $K_{dep,i} < 0$ 时，则表示依赖程度低于全国平均水平。

第二，地区财政能力系数。为刻画地区间财力差异，本文采用转移支付前的人均预算收入作为代理变量，用以衡量地区财政能力相对于全国平均水平的偏离程度。^②其计算公式为：

$$K_{inc,i} = \ln\left(\frac{r_i}{R}\right) \quad \dots (2)$$

① A. A. Pobedin, "Federal Intergovernmental Transfers in the Russian Federation: Experience and Results of Implementation", *R-Economy*, 2024, Vol.10, No.2, pp.174-189.

② 需要说明的是，原方法采用的是包含转移支付在内的人均财力指标，本文改用转移支付前的人均财政收入，即地区自有收入水平，作为地区财力的代理变量。这样更有助于区分地区原始财政能力与联邦转移支付的再分配效应，从而更准确地识别联邦支持逻辑。

其中， r_i 为 i 地区的转移支付前的人均预算收入， R 为全国各地区人均预算自有收入的平均值。当 $K_{inc,i}>0$ 时，表示该地区人均收入水平高于全国平均水平；当 $K_{inc,i}<0$ 时，则表示低于全国平均水平。

在上述指标基础上，将两个指标相结合，可将俄罗斯地区划分为四种类型（见表 3）。

表 3 四象限分类及其理论含义

象限	类型	理论含义
第一象限	高依赖-低收入 ($K_{dep,i}>0$; $K_{inc,i}<0$)	受援地区，经济基础薄弱，高度依赖联邦支持，转移支付主要承担财政托底和基本运转保障功能。
第二象限	高依赖-高收入 ($K_{dep,i}>0$; $K_{inc,i}>0$)	战略性保障地区，财政能力相对较强，但仍维持较高的联邦依赖度，表明其支持逻辑已超出单纯财力补偿范畴。
第三象限	低依赖-低收入 ($K_{dep,i}<0$; $K_{inc,i}<0$)	财政能力较弱，但获得联邦支持程度低于平均水平，在转移支付体系中处于相对不利位置。
第四象限	低依赖-高收入 ($K_{dep,i}<0$, $K_{inc,i}>0$)	贡献地区，财政能力较强，对联邦转移支付依赖程度较低，具有较高的财政自主性。

资料来源：作者自制。

从分类结果看，俄罗斯地区财政结构呈现出较明显的分层特征。^①2013—2024 年，第一象限地区长期占据绝对多数，平均稳定在 53 个左右。第二、第三和第四象限地区数量相对较少，分别约为 6 个、15 个和 11 个。总体而言，俄罗斯转移支付格局在很大程度上仍流向低财力地区，均等化导向并未消失。^②但与此同时，第二象限和第三象限地区的持续存在也表明，联邦支持并不完全由财力差距所决定，而是存在明显偏离单纯财力补偿逻辑的特殊地区类型。

① 数据来源为俄罗斯财政部统计的地区公开数据。https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov-rossijskoj-federacii?filter_type=49.

② 本文对 2013—2024 年全部样本年份进行了测算，因篇幅所限，选取 2013、2014、2018、2020、2022 和 2024 年六个关键节点绘制四象限散点图，以观察不同阶段地区财政结构的演变。其中，2013 年作为外部冲击前的基准年份，2014 年反映制裁与油价下跌后的初始调整状态，2018 年主要用于刻画近年来联邦进一步强化转移支付控制之前的地区财政结构基线，2020 年反映疫情冲击下联邦财政扩张，2022 年体现乌克兰危机升级后的财政再集中化趋势，2024 年则代表当前最新格局。

从动态变化看，2020 年是一个较为明显的转折点（见图 7）。与 2018 年相比，2020 年第一象限地区由 51 个增至 56 个，第三象限则由 15 个降至 11 个，表明新冠疫情冲击下联邦对弱势地区的财政支持明显增强。到 2022 年，在地缘危机升级和财政集中化趋势加强背景下，第一象限仍维持在 55 个的高位。到 2024 年，第一象限地区略降至 52 个，第三象限重新回升至 15 个，表明在危机冲击趋于常态化后，地区财政格局虽有调整，但总体分层结构并未发生根本改变。由此可以得出两个基本判断：一方面，俄罗斯地区转移支付格局在总体上确实体现出较强的均等化取向，联邦转移支付主要流向低财力地区；另一方面，这种格局并不完全由财力差距决定，第二象限和第三象限地区的持续存在表明，俄罗斯转移支付制度在总体均等化框架下，同时嵌入了明显的战略性和选择性配置逻辑。

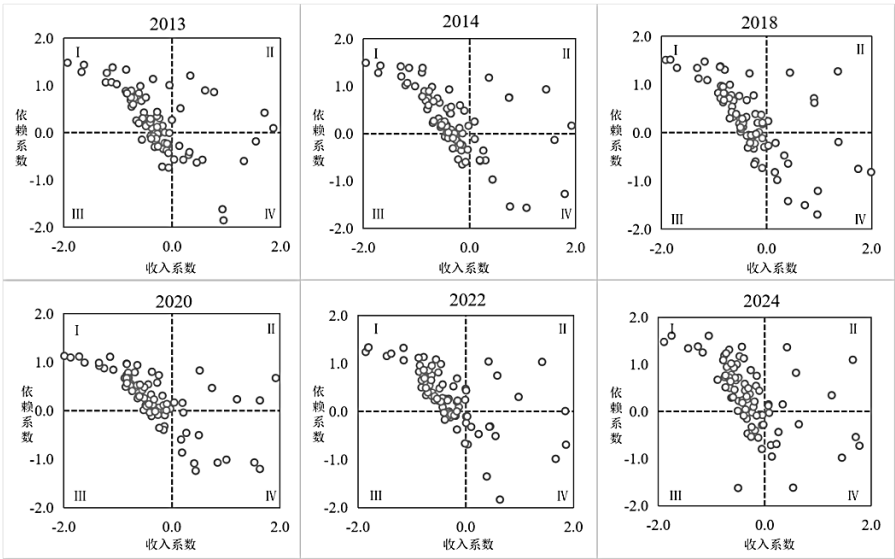


图 7 俄罗斯地区转移支付四象限格局散点图

资料来源：作者自制。

（三）俄罗斯转移支付各类地区的运行逻辑

四象限分类结果表明，俄罗斯转移支付制度在地区层面形成了差异化的支持模式。虽然联邦支持总体上仍主要流向低财力地区，但不同类型地区获

得支持的依据、依赖联邦资金的程度以及转移支付所承担的制度功能并不一致。换言之，俄罗斯转移支付制度在地区层面的实施结果，同时包含财政托底、战略保障、选择性支持和财政自立等多重逻辑。基于此，以下将结合2014—2024年分类相对稳定且在各象限中具有较强代表性的典型地区，对不同地区运行逻辑进行比较分析（见表4）。

表4 俄罗斯转移支付四象限分类典型地区

象限	类型	典型地区
第一象限	低收入-高依赖	车臣共和国、印古什共和国、达吉斯坦共和国、图瓦共和国、卡巴尔达-巴尔卡尔共和国、卡拉恰伊-切尔克斯共和国、卡尔梅克共和国、阿尔泰共和国、布里亚特共和国、马里埃尔共和国、莫尔多瓦共和国、楚瓦什共和国、阿尔泰边疆区、斯塔夫罗波尔边疆区、布良斯克州、伊万诺沃州、科斯特罗马州、库尔斯州、普斯科夫州、斯摩棱斯克州、坦波夫州等
第二象限	高收入-高依赖	楚科奇自治区、马加丹州、堪察加边疆区、萨哈（雅库特）共和国、摩尔曼斯克州
第三象限	低收入-低依赖	图拉州、雅罗斯拉夫尔州、斯维尔德洛夫斯克州、克拉斯诺达尔边疆区、彼尔姆边疆区，下诺夫哥罗德州
第四象限	高收入-低依赖	莫斯科市、圣彼得堡市、亚马尔-涅涅茨自治区、萨哈林州、汉特-曼西自治区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区、莫斯科州

资料来源：作者自制。

1. 第一象限：低收入-高依赖地区。作为俄罗斯转移支付体系中最典型的受援地区，第一象限主要集中于北高加索地区、伏尔加河流域部分民族共和国以及中西部若干经济基础薄弱的联邦主体。从治理目标看，转移支付在这些地区首先承担的是财政托底和基本公共服务保障功能，因此第一象限的大量存在，说明俄罗斯转移支付制度在总体上确实具有较强的均等化取向。从政治目标来看，其中相当一部分地区，尤其是北高加索地区的民族共和国，具有较高的政治敏感性、安全重要性和民族治理压力，这些地区之所以长期维持高依赖，并不只是因为经济落后，也与联邦维持边疆稳定、处理民族宗教问题和巩固联邦政府权威的需要密切相关。因此，在第一象限内部，治理目标与政治目标往往是叠加作用的。

2. 第二象限：高收入-高依赖地区。第二象限数量不多，却最能体现俄罗斯转移支付制度超出单纯财力均等化原则的结构性特征。这类地区虽然具有较强的人均自有财力或资源禀赋，但因承担边疆安全、北极开发、远东维持、特殊安全区域运行和高成本公共服务供给等任务，维持着较高的联邦财政依赖度，可归为两类。

第一类是战略安全型边疆地区，摩尔曼斯克州具有代表性。该地区地处俄罗斯西北边疆和北极地区，是俄罗斯进入北冰洋和北方海航道的重要支点，同时承载着封闭行政区^①运行、军事安全和北极开发等多重功能。2024 年，摩尔曼斯克州获得联邦转移支付 245.93 亿卢布，其中一般补助 18.98 亿卢布，占 7.7%；有条件转移支付约 226.95 亿卢布，占 92.3%。从具体项目看，金额较大的资金包括“北极地区经济增长中心社会发展计划专项补助”69.72 亿卢布、“联邦政府储备基金补助”48.07 亿卢布和“与封闭行政区安全运行特殊制度相关的补助”17.47 亿卢布。^②这些项目本身即是联邦战略任务的直接体现，其资金拨付以边疆设施的正常运转、军事安全的持续保障和北极战略的持续推进为前提，地区政府在获得资金的同时，也深度嵌入联邦的安全与战略体系。

第二类是高成本维持型边疆地区。以楚科奇自治区为例，该地区人口稀少、地理位置偏远、交通条件受限，公共服务供给和人员留驻成本长期高于普通地区。2024 年，楚科奇自治区获得联邦转移支付 209.58 亿卢布，其中一般补助 154.71 亿卢布，占 73.8%；有条件转移支付约 54.87 亿卢布，占 26.2%。其有条件资金主要投向高成本公共服务和边疆维持领域，包括“用于采购航空作业以提供医疗救助的专项补助”6.35 亿卢布，“用于支付地区性养老金社会补贴的专项补助”4.25 亿卢布，以及“远东联邦区经济增长中心社会发展计划专项补助”2.92 亿卢布。与摩尔曼斯克州相比，楚科奇自治区的高依赖更突出体现为联邦对极端自然条件下基本公共服务、医疗可及性、

① 封闭行政区（*закрытое административно-территориальное образование*）是俄罗斯因军事、核工业、航天、边防或其他国家安全设施而设立的特殊行政区域，通常实行进入、居住和安全管理方面的特殊制度，并由联邦预算提供相应财政支持。

② 数据来源为俄罗斯财政部统计的地区公开数据（https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov-rossijskoj-federacii?filter_type=49）。

社会保障和人口留驻成本的持续承担。由此可见，第二象限地区的高依赖不是单纯的财力补偿结果，而是战略任务和地区运行成本共同作用的结果，也是俄罗斯转移支付制度超出均等化逻辑的集中体现。

3. 第三象限：低收入-低依赖地区。作为俄罗斯转移支付体系中相对边缘化的类型，与第一象限中的高依赖地区相比，第三象限地区通常具有一定产业基础、区位条件或市场联系，虽然人均自有财力不突出，但仍能维持基本财政运行，因而未被纳入均衡性一般补助的主要支持范围。与此同时，它们又缺乏北极、远东、北高加索等地区所具有的边疆安全、政治整合或高成本维持属性，难以获得整体性的战略倾斜。因此，这类地区在联邦转移支付体系中处于一种特殊位置：既不是高强度均等化托底对象，也不是国家战略重点支持对象，更多依靠具体项目获得支持。

以图拉州为例，该地区位于中央联邦区，靠近莫斯科，具有较强工业基础。2024年，图拉州获得联邦转移支付172.46亿卢布，其中一般补助9.61亿卢布，占5.6%；专项补助120.31亿卢布，占69.8%。从资金用途看，主要项目包括工业园区和工业技术园区基础设施补助19.77亿卢布，道路整治16.77亿卢布，基层医疗现代化10.87亿卢布，学校系统现代化8.35亿卢布等。由此可见，图拉州获得的资金主要围绕产业、道路、医疗、教育等具体项目展开，具有明显的专项化和任务化特征。这种支持方式与战略性地区不同：摩尔曼斯克州、楚科奇自治区、萨哈（雅库特）共和国等地区可以依托北极经济增长中心、远东经济增长中心等项目获得持续性战略支持，而图拉州这类地区虽有一定产业基础和项目承接能力，却缺少边疆安全、北极开发或远东维持等战略属性，因而联邦支持更多表现为部门项目资金的获取。

这类地区的持续存在说明，俄罗斯地区间转移支付配置并非完全按照弱勢程度自动展开，而是在联邦财政资源有限、战略优先次序明确和专项资金任务化分配的背景下，形成了选择性支持机制。对于缺少边疆安全、政治整合或高成本维持属性的地区，即使其人均自有财力低于全国平均水平，也较难获得持续性、整体性的联邦财政托底，更多只能通过具体项目进入转移支付体系。由此，第三象限揭示的不是单纯的支持不足的问题，实际上揭示了俄罗斯转移支付制度中的选择性支持逻辑。

4. 第四象限：高收入-低依赖地区。第四象限构成俄罗斯财政体系中最典型的财政自立型地区。莫斯科市、圣彼得堡市、亚马尔-涅涅茨自治区、萨哈林州、汉特-曼西自治区、克拉斯诺亚尔斯克边疆区和莫斯科州等地区，大多具有明显的资源优势、税源优势或中心城市优势，自有财政能力较强，对联邦转移支付依赖程度较低。这类地区既是俄罗斯地区财政格局中的高财力板块，也是联邦财政体系中相对稳定的收入来源。从治理效率角度看，第四象限地区拥有更大的财政自主空间，能够在较少依赖联邦资金的情况下维持较高水平的公共服务供给，并更有可能将财政资源投入经济结构升级、公共投资和城市治理现代化。从政治控制角度看，联邦通过转移支付进行约束与激励的边际作用有限，因此这类地区更多体现出财政自立的特征。

综合以上分析，对俄罗斯地区转移支付实施结果的异质性研究可以得出两点结论。第一，近年来俄罗斯各联邦主体中有条件转移支付占比普遍上升，这表明有条件转移支付已逐步演变为覆盖多数地区的普遍性支持方式。第二，从四象限分类结果看，俄罗斯地区转移支付格局虽然总体上仍体现出一定的均等化取向，但不同类型地区之间的支持逻辑并不一致：第一象限、第四象限大体符合财政均等化的一般预期，分别对应财政受援型地区和财政自立型地区；而第二象限、第三象限的持续存在则说明，联邦支持并不完全由财力差距决定。由此可见，俄罗斯转移支付制度在地区层面具有较强的选择性，其资源配置并不总是严格服从财政均等化原则，而是在均等化框架下，同时受到战略保障、政治考量和竞争性分配机制的影响。

五、俄罗斯财政转移支付改革：挑战与未来

在前文分析的基础上，进一步需要讨论的是，以有条件转移支付为主导的结构格局在实际运行中面临的主要挑战及其未来发展方向。

（一）面临的问题

从当前制度运行情况看，俄罗斯财政转移支付体系的主要问题在于，在无条件转移支付长期占据主导地位的背景下，均等化功能弱化、制度规范性不足以及危机治理逻辑固化等问题日益显现。

1. 均等化功能弱化与转移支付结构失衡。财政转移支付的基本制度功能包括缓解横向财政失衡，缩小地区间财政能力差距，并保障基本公共服务的相对均等。然而，从近年来俄罗斯转移支付的结构演变来看，无条件转移支付比重持续下降，有条件转移支付则不断扩张并逐渐占据主导地位。联邦财政援助的制度重心已不再主要围绕财力补偿和均等化目标展开，而越来越多地服务于专项任务、政策落实和战略支持等要求。俄罗斯由此构建了偏重纵向控制功能的财政关系。这种制度安排在强化联邦政府控制能力、维护国家统一和政治稳定方面发挥了明显作用，但也付出了相应的治理代价，其核心弊端在于联邦主体政府自主权的丧失、决策空间被严重挤压，以至于难以灵活响应本地需求与突发事件，甚至在提供基础教育、医疗等最基本公共服务时，也须遵循联邦指令，^①严重束缚了地方治理能力，导致公共资源难以有效适配本地实际偏好。

2. 分配机制透明度不足，转移支付制度不尽规范。俄罗斯的转移支付体系长期存在制度设计不规范、分配机制不透明等问题。尤其是在有条件转移支付中，“其他补助”缺乏明确的分配原则与监管机制，往往被用作规避法定转移支付要求的手段。^②尽管各类政府文件多次提出要取消或整合此类补助或将其与专项补助合并，但实际执行并不一致。

此外，随着有条件转移支付的普遍扩张，地区间围绕联邦转移支付的竞争不断加剧。与无条件转移支付更多依据客观财力指标进行分配不同，有条件转移支付在分配过程中往往保留了更大的裁量空间，这使得地区获得支持的多少，不再仅仅由财政能力决定，而越来越受战略地位、政治敏感性以及与联邦优先目标契合程度的影响。换言之，在现有制度结构下，转移支付的分配已不只是单纯的财力补偿过程，也是一种围绕联邦资源展开的差异化竞争过程。

3. 危机常态化背景下的制度固化。近年来，无论是疫情冲击下的应急

① 特殊补贴为有条件非配套型转移支付，主要用于联邦下放的支出责任，如社会保障、教育和医疗，提供基础的公共服务。

② Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998-2019 гг.). М.: ИД ВШЭ, 2019. С.154.

性财政扩张，还是地缘冲突升级背景下对重点地区的持续支持，都表明有条件转移支付在危机治理中具有明显优势：其目标明确，传导直接，可追踪性较强，更适合承担资源快速集中、重点任务保障和联邦控制强化等功能。但问题在于，当这种危机型财政安排被不断复制并制度化之后，转移支付制度就可能越来越偏离常态治理中的均衡与自主原则，而更多演变为服务于国家优先任务的资源动员工具。这不仅会进一步强化联邦政府对地区财政的纵向控制，也可能使财政均等化和地方自主治理在制度目标排序中持续后移。

（二）未来发展方向

从未来走势看，俄罗斯以有条件转移支付为主导的制度格局在长期内大概率仍将延续。2025 年 10 月，俄罗斯联邦政府向国家杜马提交了《2026—2028 年中期预算草案》，在俄乌冲突持续及外部安全环境高度不确定的背景下，预算依旧延续“安全优先”的宏观取向。2026 年联邦预算中，联邦预算支出的 38% 被用于国防和安全支出。这一支出结构表明，俄罗斯在财政资源配置上仍优先保障军事能力与内部稳定。然而，这种“安全优先”的预算导向客观上压缩了对地区财政支持和公共服务领域的投入空间。

受此影响，转移支付规模呈下降趋势，与 2024 年相比，2026 年转移支付总额下降了约 1.2%，一般补助小幅回升 5.3%，专项补助下降 7.4%，特殊补贴增长 22.4%，其他补助减少 24.4%。有条件转移支付仍占据主导地位，无条件转移支付占比依旧不足 40%（见表 5）。

与此同时，俄罗斯开始优化专项补助。2026 年专项补助 196 项，比 2025 年减少 67 项，比 2024 年减少 102 项，到 2027 年还将进一步缩减至 187 项。此外，其他补助因绝大部分项目被并入专项补助，规模不断下降。这一变化反映出，在有条件转移支付长期占主导地位并导致项目过多、规则复杂的情况下，联邦政府开始通过项目压缩和工具归并，对制度运行成本进行技术性修正，也体现出俄罗斯在转移支付规范化与透明化方面的政策导向。

然而，值得注意的是，实际执行结果与中期预算预测出现明显偏差：根据《2026—2028 年中期预算草案》中的 2025 年 1 月—9 月的实际数据，2025 年转移支付总额达 38075 亿卢布，明显高于《2025—2027 年中期预算草案》中预测的 32619 亿卢布，专项补助从预测的 14745 亿卢布上升至 18599 亿卢

布，项目数量从 177 个增至 263 个；其他补助从预计的 180 亿卢布增加至 302 亿卢布，项目由 14 个增至 49 个。这表明，俄罗斯在实际执行过程中，并未如中期预算规划所设想的那样显著压缩专项与其他补助规模，而是放缓了向规范化分配转型的步伐。面对政治与经济的双重压力，俄罗斯联邦政府仍倾向于依靠灵活且可控的专项资金维系对地区财政的纵向控制。

表 5 俄罗斯转移支付的中期预算

	《2025—2027 年中期预算草案》			《2026—2028 年中期预算草案》			
项目/时间	2023 年	2024 年	2025 年 预测	2025 年 实际	2026 年	2027 年	2028 年
转移支付总额 (亿卢布)	39324	35961	32619	38075	35528	37580	40376
一般补助 (亿卢布)	15530	13048	12792	13055	13737	13385	13459
-均衡性一般补 助(亿卢布)	8229	10358	10980	10990	11429	11429	11429
-平衡补助金 (亿卢布)	7199	2584	1710	2065	2308	1956	2030
专项补助 (亿卢布)	15735	17477	14745	18599	16190	18377	21062
专项补助项目 (个)	224	298	177	263	196	187	173
特殊补贴 (亿卢布)	2784	3185	3279	3398	3900	4061	4239
特殊补贴项目 (个)	34	35	32	36	34	33	33
其他补助 (亿卢布)	527	225	180	302	170	176	163
其他补助项目 (个)	176	52	14	49	10	10	9

资料来源：作者根据《2025—2027 年中期预算草案》《2026—2028 年中期预算草案》
数据制作。^①

① Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»; Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов»; “2025 年预测”为原《2025—2027 中期预算草案》中预测数据；“2025 年实际”为《2026—2028 中期预算草案》2025 年 1 月—9 月的实际数据。

六、结 语

总体而言，俄罗斯财政转移支付制度在长期演进中形成了以有条件转移支付为主导的格局。对于一个长期面临地缘政治压力、危机冲击与国家整合任务的联邦制国家而言，有条件转移支付在强化联邦政策执行力、提高资金可监督性、保障重点任务落实以及维持特殊时期地区稳定等方面，具有一定的现实意义。

俄罗斯经验进一步揭示，在集权重构与危机常态化并存的制度环境中，信息不对称压力与政治控制需求会系统性地推动转移支付工具向条件性方向偏移。即便无条件转移支付在财政均等化和地方自治治理方面具有更强的制度优势，上级政府仍可能优先追求可监督性和政治可控性，持续扩大有条件转移支付的使用范围。其结果是，转移支付制度的功能重心从财力均衡转向任务执行和纵向控制，下级政府的财政自主空间持续被压缩。

因此，俄罗斯转移支付制度的核心挑战在于，如何在确保政治稳定的前提下，合理调整无条件 and 有条件转移支付的关系，进而在政治控制与治理效率之间寻求平衡。从本文的分析看，在安全优先、危机应对和战略任务强化的导向下，两类转移支付的结构比例短期内很难发生根本性变动。在既有有条件转移支付主导的格局下，制度调整的空间更可能集中在内部规则的完善上。尤其是其他补助，由于其分配规则相对不严密、透明度较低，已成为转移支付体系中裁量空间较大的部分。近年来部分其他补助项目被并入专项补助体系，也表明俄罗斯联邦正在通过工具归并和规则重塑压缩非公式化、低透明度资金安排的空间。但近年中期预算规划与实际执行之间的偏差也表明，这一规范化进程仍会受危机应对、战略支出和纵向控制需求的制约。由此看来，在规则化与灵活性、治理效率与政治控制之间反复调整，或许正是当前条件下俄罗斯转移支付制度运行的基本状态。

（责任编辑 杨 辉）

俄罗斯无人机产业的 动员式扩张及其可持续性风险*

尹如玉**

【内容提要】无人机产业在俄乌冲突背景下发展十分迅速，正在把俄罗斯的战时动员能力、产业组织方式与技术主权叙事同时推到聚光灯下。自俄乌冲突爆发以来，西方针对芯片、关键部件与供应链环节的制裁不断收紧，迫使俄罗斯无人机产业同时面对“快速供给”的刚性要求与“关键部件受制”的结构约束。为应对这一困境，俄罗斯以“无人航空系统国家项目”为牵引，并叠加地区“无人机化”评级、“百万技能人才工程”等制度工具，试图在军民协同、区域集群与“全球南方”合作中推进无人机产业的动员式扩张，将应急举措转化为无人机产业的跃迁。然而，无人机产量扩张并未自动沉淀为稳健的产业韧性。西方制裁的“乘数效应”持续放大进口替代的技术瓶颈，而核心部件国产化与批量生产能力不足，导致成本较高、质量不稳定。无人机的民用市场与商业模式对新增产能的吸纳能力有限，对无人机产业的监管与空域治理滞后亦抬升制度摩擦与扩张的风险。基于俄罗斯无人机发展历程的脉络梳理，并结合政策文本、行业数据及典型区域与企业案例，相关分析可揭示俄罗斯无人机产业由“战时需求牵引”向“国家工程化推进”转变的内在机制，识别其可持续性风险的制度根源与结构边界，并据此评估其在全球低空竞合格局中的战略定位。

【关键词】俄罗斯无人机产业 低空经济 动员式扩张 无人机供应链

【中图分类号】D871.2**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2026)04-0097(30)

* 本文系2025年国家自然科学基金重点项目“中美贸易摩擦下中国企业高质量发展：挑战、应对与绿色转型”（项目批准号：72533005）、辽宁省哲学社会科学青年人才重点培养对象委托课题“俄罗斯无人机产业体系发展及对我国低空经济建设的启示研究”（项目批准号：2025lslqnczpwkt-22）的阶段性研究成果。感谢匿名审稿人的修改建议！

** 尹如玉，辽宁大学国际交流处副处长、副教授，中俄远东合作与发展研究院执行院长。

无人机已经成为当代武装冲突中最为敏感,也最具争议性的技术形态之一。俄罗斯无人机产业的演进,恰恰发生在俄乌冲突与西方制裁交织的双重压力之下。与中国、美国等无人机技术与产业长期占据优势的国家相比,^①俄罗斯在相当长的时期内没有处于第一梯队。就市场体量而言,2022 年俄罗斯无人机航空系统及相关应用服务的整体市场规模仅约 500 亿卢布,占全球市场份额不足 1%,^②而且无人机产业基础、关键部件供给与商业化运行能力整体偏弱。

然而,就是这样一个长期“掉队”的后来者,在极端外部压力和战时需求共同推动下,在短短几年间以近乎“被迫加速”的方式闯入全球无人机核心圈层。更重要的是,这种加速并未停留在战场应急补短层面,而是迅速被纳入国家层面的规划。2023 年 6 月,俄罗斯政府批准《2030 年无人航空发展战略》等文件,为无人系统产业化、规模化应用与制度供给划定路线图。相关的产业讨论亦提出,到 2035 年,无人机将成为支撑俄罗斯农业、能源与物流体系的重要基础性技术力量。^③与此同时,行业机构的测算进一步强化了增长预期,根据“航空未来”俄罗斯无人机产业协会(Ассоциация «Аэронекст»)与私募股权投资公司 SK 资本的联合估算,从民用市场这一细分口径看,2024 年俄罗斯民用无人机系统市场规模约为 320 亿~359 亿卢布,同比增幅约为 45%,并有望在 2030 年前突破 700 亿卢布。也有预测认为,俄罗斯无人机系统市场在全球市场的占比将达到约 7%。^④需要说明的是,各类测算的口径差异较大,结论存在不确定性,但反映出的政策雄心、资源配置倾向与技术主权叙事的强化,仍具有重要的分析价值。

到 2025 年年末,俄罗斯无人机产业的路线图又在战时语境中获得更具动员色彩的政治确认。在 2025 年的“年度盘点”活动中,俄罗斯总统普京在回应前线无人机操作员与媒体提问时,承认“重型无人机仍然短缺”,并

① 贾平凡:“中国民用无人机走俏国际市场”,《人民日报海外版》,2025 年 1 月 7 日第 10 版。

② Правительство утвердило Стратегию развития беспилотной авиации до 2030 года. 28 июня 2023 г. С.14. <http://government.ru/news/48875>

③ Беспилотное будущее России: производство БАС на Дальнем Востоке. 20 октября 2025 г. <https://ria.ru/20251020/bas-2048946143.html>

④ Команда на взлет: Кто производит дроны в России и в каких сферах они востребованы. 27 мая 2025 г. <https://www.kommersant.ru/doc/7753922>

将其确定为由国防部门与工业体系协同解决的供给任务。与此同时，普京强调，应推动无人系统能力向邮政、食品、药品等民用场景延伸，并以此支撑国防能力的持续提升。由此，俄罗斯无人机产业“加速”进入国家治理议程并被赋予“军民循环”的制度逻辑。^①

近年来，技术-产业议题在俄罗斯研究领域中的热度持续提升，围绕人形机器人^②、智能化武器系统以及人工智能军事化^③等问题的讨论显著增多，显示出学术界开始尝试以关键技术体系为切入口，理解俄罗斯国家能力、产业政策与战时动员机制的运作逻辑。然而，就无人机领域而言，尽管已有研究分别从“无人机系统国家工程”的政策设计与技术应用^④、民用无人机发展状况^⑤以及无人机在对乌克兰“特别军事行动”中的运用^⑥等角度展开讨论，但对其产业结构、制度演化路径与战略定位的系统性分析仍相对不足，尚未充分揭示无人机体系在俄罗斯国家安全体系与关键技术竞争中的真实位置及其风险边界。正如有关俄罗斯人形机器人产业的研究所反映的那样，技术

① Итоги года с Владимиром Путиным. 19 декабря 2025 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/78815>

② 朱云杰、封帅：“行走的机械伊万：俄罗斯人形机器人产业的发展进程、战略逻辑与内外挑战”，《俄罗斯研究》，2025年第5期，第22-50页。

③ 杨辰：“论国家安全视阈下的人工智能军事应用风险与治理——以俄乌冲突为例”，《国际论坛》，2023年第2期，第61-82页；李宏洲、刘晓源：“人工智能武器化与战争形态的演变——基于‘人的安全’视域和俄乌冲突案例的考察”，《俄罗斯东欧中亚研究》，2025年第6期，第96-119页；张煌、杜雁芸：“俄美军用人工智能竞争的战略稳定风险及其治理路径”，《俄罗斯研究》，2022年第6期，第157-190页。

④ 刘都群、刘润龙、刘颖等：“俄罗斯‘无人机系统国家工程’建设分析”，《战术导弹技术》，2025年第6期，第1-13页；刘箴、吴馨远、许洁心：“无人机集群作战系统的新发展及趋势分析”，《弹箭与制导学报》，2022年第6期，第32-45页；Тетерюк А., Чижевский Я. Беспилотные летательные аппараты в асимметричных конфликтах// Международные процессы. 2016. №2. С.189-201; Целицкий С. Применение беспилотных летательных аппаратов в вооруженных конфликтах в Сирии и Нагорном Карабахе// Пути к миру и безопасности. 2023. №65. С.183-192.

⑤ Сафонов Ф. В., Бусалов Д. Ю. Перспективы развития отечественного рынка гражданских БПЛА// Прогрессивная Экономика. 2025. №9. С.50-71.

⑥ D. Kunertova, “The war in Ukraine shows the game-changing effect of drones depends on the game”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2023, Vol.79, No.2, pp.95-102; M. Sauser, “Constrained Innovation: Drones and the Russo-Ukrainian War”, *Survival*, 2026, Vol.68, No.1, pp.127-148; V. Mittal, J. Goetz, “A quantitative analysis of the effects of drone and counter-drone systems on the Russia-Ukraine battlefield”, *Defense & Security Analysis*, 2025, Vol.41, No.3, pp.490-503.

-产业议题长期处于俄罗斯研究的边缘地带，容易导致对俄罗斯在数字技术、智能制造以及新型战争工具等领域的能力评估出现结构性偏差。^①由此，有必要在梳理俄罗斯无人机发展历程的基础上，结合政策文本、行业数据与典型区域、企业案例，分析俄罗斯无人机产业动员式扩张的形成机制，识别其可持续性风险的结构来源，并据此评估其在全球低空竞合格局中的战略位置，同时讨论其经验与教训对中国低空经济治理与关键部件补链的启示。

正是在“体量相对有限但增长迅速、政策目标前置但能力约束突出”的组合之下，俄罗斯无人机产业值得被置于“制裁-动员-产业组织”的框架中加以讨论。它引出一组具有普遍意义的研究问题：在关键部件持续受限的条件下，俄罗斯如何重组无人系统产业链并降低外部依赖？在国家强动员与市场基础薄弱并存的情形下，俄罗斯如何重新配置技术、资本与产业组织？当技术主权被置于国家战略目标之中时，俄罗斯使用哪些制度工具应对政策承诺与现实能力之间的张力，其可持续性边界又在哪里？

一、俄罗斯无人机产业的发展历程

俄罗斯无人机产业的能力积累与组织惯性有清晰的历史脉络。为将俄乌冲突下俄罗斯无人机产业动员式扩张置于更长时段的技术-制度脉络中，有必要追溯苏联时期无人机技术的起源、应用场景与组织形态，再观察俄罗斯如何在高强度实战需求牵引下实现再连接与再加速。

（一）苏联时期无人机研发的起源与早期发展

苏联无人机技术的起源可追溯到 20 世纪 20 年代，对无人机技术的早期探索具有明确的军事技术验证属性，其核心在于对以无线电遥控方式执行侦察与打击任务的可行性评估。^②1927 年 7 月 28 日，苏联完成了双翼机 U-1 的首次无线电遥控试飞，意味着远程控制航空器的相关研究开始从零散试验

① 朱云杰、封帅：“行走的机械伊万：俄罗斯人形机器人产业的发展进程、战略逻辑与内外挑战”，《俄罗斯研究》，2025 年第 5 期，第 24-25 页。

② 本小节关于苏联/俄罗斯无人机发展节点与型号的梳理，主要根据俄罗斯塔斯社相关专题资料《俄罗斯国内无人航空的发展历程》整理。См. Как развивалась отечественная беспилотная авиация. 27 августа 2025 г. <https://tass.ru/info/24876767>

进入可重复的工程验证阶段。由此奠定了一条以战术需求为牵引、以飞控与通信可靠性为关键约束的技术路径。

进入 20 世纪 30 年代，苏联将无人化理念从轻型试验平台扩展至重型航空器与军用载荷平台。例如，苏联在 TB-1 轰炸机上集成 AVP-2 自动驾驶仪，以支撑无线电遥控操作。至 20 世纪 30 年代末，苏联红军开始装备 U-2 与 TB-2 等常规机型的遥控版本。此时，无人机仍未形成独立的产业门类，但相关技术已逐步嵌入军事航空体系。这一时期苏联在装备无人机方面积累了有限的经验，并且在组织层面形成了“研发-试验-使用”链条。

苏德战争的爆发使部分前期项目被迫中断或搁置，但二战后新的安全需求为无人化技术提供了更明确的应用场景。由亚历山大·雅科夫列夫设计局研制的 Yak-9V 遥控飞机被用于核试验场空域的剂量监测与辐射测量，其逻辑在于以无人平台承担高风险的一次性任务，从而降低载人飞机与飞行员在极端环境中的暴露风险乃至损耗。同时，为满足防空训练与射击校准的现实需要，苏联大量将退役战斗机改装为靶机投入使用。这种“再利用”的工程路径在降低成本的同时，也在实践中推进了遥控系统、飞控可靠性与靶场数据采集能力的积累，为后续无人机体系化发展提供了可迁移的工程经验。

自 20 世纪 60 年代起，随着战略侦察需求的增加与航空工业体系的成熟，苏联无人机发展进入了以侦察平台为核心的实用化阶段。安德烈·图波列夫设计局相继推出图-123“猎鹰”（Ястреб）、图-141“雨燕”（Стриж）和图-143“飞行”（Рейс）等型号的无人机，其航程、载荷能力与数据回传方式均显著超越早期试验平台。而且，这些平台不再停留于“技术演示”，而开始嵌入“侦察-火力-指挥”链条，体现出从单一任务装置向作战体系转变的趋势。

值得注意的是，苏联在这一时期并未把无人机应用完全限定在军事领域。自 20 世纪 60 年代起，以莫斯科航空学院为代表的科研机构开始探索无人机在民用领域的应用可能，先后研制了“山雀”（Синица）、“波塔普”（Потап）和“蚊子”（Комар）等型号，尝试将其用于农林业监测、测绘和其他国民经济任务。尽管这些项目规模有限，产业外溢效应不强，但是在人才培养、软硬件小型化与任务载荷适配方面所形成的积累，为苏联解体后俄罗斯恢复

相关能力提供了技术与人才积累。

进入 20 世纪 80 年代，在军队现代化和武器系统更新换代的需求下，苏联无人机发展速度明显加快。战略打击型无人机图-300“风筝”（Коршун）、战术打击型“蜂-60С”（Пчела-60С）和“大黄蜂”（Шмель）以及无人直升机“卡 37”、“卡 137”等型号相继问世，在发动机可靠性、航电系统集成和制导控制能力等方面较前代装备有明显提升。与此同时，无人机在空军、陆军与防空军训练体系中的使用范围扩大，表明其角色正在由“单一任务平台”向“多用途无人战术系统”转变。

从历史发展轨迹看，苏联时期的无人机研发始终处于“大国军备体系”的相对边缘位置。无人机既未成为国家科技布局中的核心领域，也未形成完整且独立的产业体系。然而，正是在偶尔断续、但长期持续的工程实践中，苏联积累了较为坚实的技术基础与专业传统，并在军队使用场景中形成了一定经验。这一历史遗产解释了一个重要现象，即俄罗斯联邦时期的无人机产业“加速”，并非从零起步的突变，而是在俄乌冲突压力与战时动员作用下，对既有技术路径的再连接与再组织，这也为后文讨论“动员式扩张”的形成机制提供了历史脉络。

（二）俄乌冲突高强度战场需求驱动无人机产业加速发展

苏联解体后，俄罗斯航空工业长期在碎片化、资金紧缩与组织断裂的背景下艰难维系。进入 21 世纪后，随着俄罗斯军队现代化改革推进以及区域冲突加剧所带来的现实需求上升，无人机重新回到军事技术发展的前沿。俄罗斯自 2010 年起陆续推出多款具有实战价值的无人平台。“海雕-10”（Орлан-10）自 2010 年服役以来，逐步发展为俄军战术侦察网络的重要节点，其在火力校射、通信中继与目标指挥等方面的应用，为战术级无人机的规模化部署提供了可复制的实战模式。中空长航时侦察/打击无人机“猎户座”（Орион）于 2016 年首飞，标志着俄罗斯在中端无人平台领域实现了关键突破。^①由此，俄罗斯无人机研发逐步从“缺什么补什么”的补短板逻辑，转向更具系统性的能力建构路径，以侦察、打击与通信支撑为核心功能，逐

^① Как развивалась отечественная беспилотная авиация. 27 августа 2025 г. <https://tass.ru/info/24876767>

步形成装备谱系与任务分工。

真正推动俄罗斯无人机产业快速成熟的动力，是俄军在叙利亚战场与对乌克兰“特别军事行动”带来的高强度实战需求。叙利亚军事行动是俄军首次在复杂作战环境中较大规模整合侦察、校射与火力体系，无人机在其中承担关键支撑功能。2022 年 2 月以来的俄乌冲突则进一步推动无人机从辅助装备转变为作战体系的“基本单元”。根据俄罗斯国防部的公开数据，2024 年，俄罗斯武装力量共接收超过 150 万架各类无人机，反映出前所未有的生产规模与战场消耗强度。^①从侦察到巡飞弹，从 FPV 无人机（第一人称视角无人机）突击到后勤运输，无人机已深度嵌入俄军作战实践之中。面对强电磁压制环境，俄军不断调整技术路线，2024 年开始投入使用的光纤制导 FPV 无人机，正是对电子战压力作出的直接回应。

在此背景下，无人机供给强度的变化更能直观呈现动员式扩张的规模效应。由于军用无人机的生产与交付数据十分敏感，俄罗斯官方没有公开发布，因而缺少覆盖军民两端、口径统一的统计年报，相关数据只能依托多源公开材料进行交叉印证。根据所能获得的资料可以了解，俄罗斯军用无人机供给在 2023 年至 2024 年出现数量级跃升：“航空未来”俄罗斯无人机产业协会 2022 年报告显示，“特殊用途”的无人机产量平均增长了 200%。^②普京曾表示，2023 年向武装力量交付了约 14 万架各类无人机，^③2024 年武装力量接收了超过 150 万架各类无人机，^④并强调即便如此“仍远远不够”。俄罗斯宏观经济分析与短期预测中心指出，2025 年 5 月俄罗斯无人机日均产量达到历史高位，按当月形成的生产速度计算，其月度生产水平已相当于 2024 年月均产量的 1.6 倍。^⑤

① Путин: войска в 2024 году получили более 1,5 млн беспилотников. 23 апреля 2025 г. <https://tass.ru/armiya-i-opk/23757941>

② Предварительные итоги 2022 года для рынка беспилотной авиации России// Ассоциация «Аэронекст». Аналитический отчет. М.: Аэронекст, 2022. С.11.

③ Путин: выпуск дронов планируется увеличить практически в 10 раз. 19 сентября 2024 г. <https://tass.ru/politika/21908403>

④ Путин рассказал, сколько беспилотников за год получила армия России. 23 апреля 2025 г. <https://www.rbc.ru/politics/23/04/2025/6808bc279a7947da98cd2ed3>

⑤ “Russian Think Tank Reports Rapid Increase in Drone Production”, *The Moscow Times*, June 27, 2025, <https://www.themoscowtimes.com/2025/06/27/russian-think-tank-reports-rapid-increase-in-drone-production-a89604>

在无人机供给数量迅速增加的同时，军队组织形态也出现相应调整。俄军开始组建反无人机快速机动分队，并于 2024 年宣布计划在 2025 年前正式设立“无人系统部队”，使无人机由分散装备上升为独立兵种。^①由此，无人机不只是对传统兵种的补充，而是已被纳入俄军未来作战构想的核心位置。这种“兵种化-体系化”的组织转向是理解俄罗斯无人机产业动员式扩张的重要制度背景。

在战时需求持续牵引技术投入的同时，俄罗斯也试图弥补长期存在的产业组织化不足。俄罗斯无人机产业协会“航空未来”的快速崛起，正是这一趋势的集中体现。该协会成立于 2023 年 5 月，汇聚 90 余家从事无人机研发、制造与服务的企业，是当前俄罗斯无人机产业链中规模最大的行业联合体。不同于传统行业协会，“航空未来”协会不仅承担协调职能，还深度介入供应链整合与监管体系改革，通过参与立法讨论，推动行政流程简化，提升行业整体组织度。^②在俄罗斯无人机产业链碎片化、企业规模普遍偏小的背景下，该协会更像是在战争压力下催生的“制度性补丁”，承载着提高产业集中度、建立基础标准与推进军民融合的政策期待。

与此同时，民用无人机产业也在军用需求外溢的带动下获得一定发展空间。农业监测、地理信息采集与偏远地区物流等领域吸引了部分企业进入。尽管市场规模仍有限，但其在软硬件层面的技术积累，反过来为军用供应链提供了辅助支撑。^③由此形成的机制并非简单的“军转民”或“民促军”，而更像战场需求牵引下的双向耦合：战时扩张推动民用场景进入，而民用应用与标准化经验又在一定程度上反哺军用体系建设，使多条技术路线得以在短期内并行推进。

俄罗斯电信公司（Ростелеком）于 2024 年开展的《民用无人机市场》研究报告显示，俄罗斯用于商业部门经济任务的无人机市场正在以最高可达

① Белоусов: в ВС РФ сформируют «войска беспилотных систем». 16 декабря 2024 г. <https://tass.ru/armiya-i-opk/22682103>

② O. Kiyan, R. Bacic, “How Western Tech Entered Russia’s Drone-Production Pipeline, Before and After the Invasion”, *Kharon*, October 30, 2025, <https://www.kharon.com/brief/russian-drones-ukraine-war-smt-ilogic>

③ Как развивалась отечественная беспилотная авиация. 27 августа 2025 г. <https://tass.ru/info/24876767>

60%的年均增速增长，到 2028 年，其在民用领域的规模最高将达到 810 亿卢布。^①“航空未来”协会的测算显示，2017—2024 年，俄罗斯纯民用无人航空系统市场保持较快增长，年均增速最高达 38%。该协会同时给出分情景预测：乐观情景下，俄罗斯民用无人航空系统市场规模到 2030 年可能接近 2800 亿卢布，保守情景下约为 700 亿卢布（见图 1、图 2）。^②

两组情景的差距源于民用无人机市场扩张存在较大不确定性，其兑现程度取决于空域规则、认证体系、基础设施与需求侧政策能否形成协同，尤其取决于战时的无人机供给能力能否被转化为可复制的应用场景与商业模式。

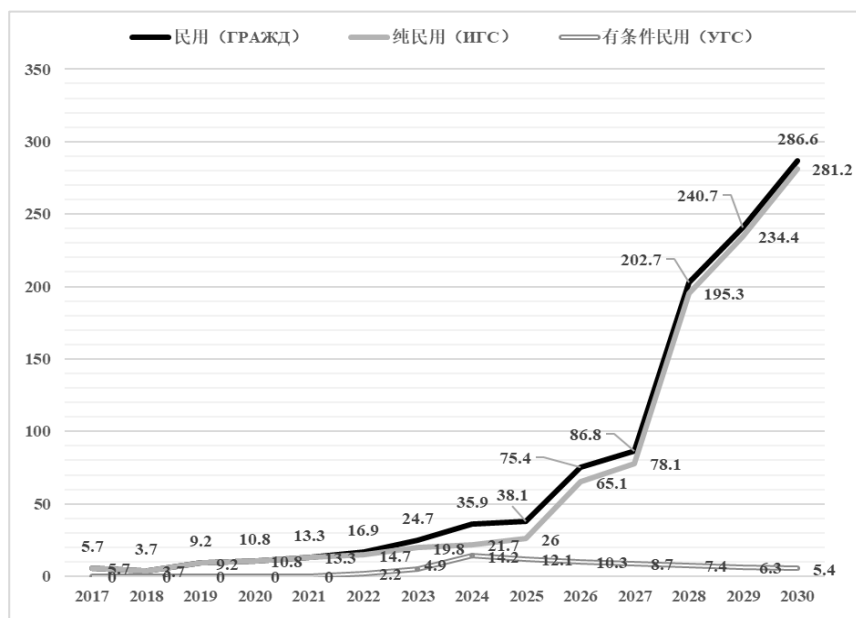


图 1 乐观情景下俄罗斯民用无人航空系统市场规模预测（十亿卢布）

资料来源：《2024 年俄罗斯民用无人航空系统市场研究结果》。^③

① Ростелеком. Рынок гражданских беспилотных аппаратов. 2024 г. С.3. <https://rt-static.rt.ru/sites/default/files/b2b/docs/bpla.pdf>

② По результатам исследования российского гражданского рынка беспилотных авиационных систем в 2024 году// Ассоциация «Аэронект», Аналитический отчет. М.: Аэронект, 2024. С.5.

③ Аналитический отчет. По результатам исследования российского гражданского рынка беспилотных авиационных систем в 2024 году. Ассоциация «АЭРОНЕКТ», Москва, 2024 г. С.33.

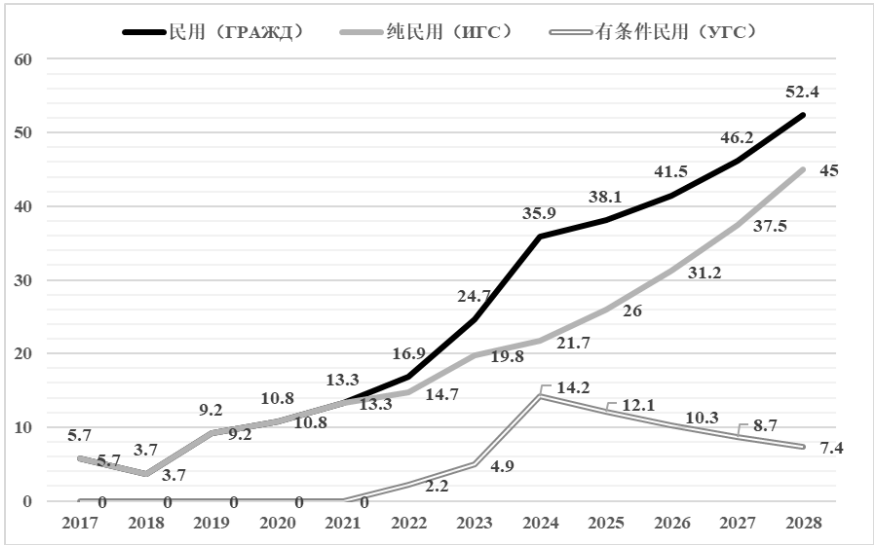


图 2 保守情景下俄罗斯民用无人航空系统市场规模预测（十亿卢布）

资料来源：《2024 年俄罗斯民用无人航空系统市场研究结果》。^①

从这一角度看，俄罗斯无人机产业的动员式扩张并不等同于战时产量的简单放大，而是呈现出军事目标牵引、制度化工程推进、民用端托底扩散并行的特征。图 1、图 2 所呈现的，正是制度化推进与市场不确定性并存的结构张力：国家试图将战时无人机供给能力转化为和平时期的新型经济部门，但其可持续性仍受制裁约束、核心部件国产化瓶颈、治理适配滞后与民用承接不足等因素共同塑形。

二、俄罗斯无人机产业的战略布局

随着无人机在军事行动与关键基础设施治理中的作用上升，俄罗斯正将其从战术装备供给提升为国家能力工程。俄罗斯无人机产业战略布局的政策

^① Аналитический отчет. По результатам исследования российского гражданского рынка беспилотных авиационных систем в 2024 году. Ассоциация «АЭРОНЕКСТ», Москва, 2024 г. С.33.

目标不仅在于弥补战时缺口，更在于以技术主权与产业自主为牵引，推动规模化应用并构建可持续的产业链条与制度体系。相应地，顶层战略、国家项目与配套规则，通过指标体系、区域动员与绩效考核，被用来整合分散的研发、制造和运营活动。

（一）国家战略和行业发展规划

俄罗斯无人机产业的制度化整合并非典型的市场自发行为，而是更接近国家在外部压力、自主技术诉求与经济结构调整背景下推进的“体系化重建”。在较长一段时期内，俄罗斯无人机领域呈现出军工体系主导、企业主体分散、跨部门协调不足等特征。联邦层面缺乏统一的中长期规划，各地区和企业多以“小作坊”的方式推进，难以形成稳定的产业链条与治理闭环。

国家政策的转向首先体现在战略层面的制度确立。2023 年 6 月 21 日，俄罗斯政府正式批准《俄罗斯无人航空发展战略（至 2030 年，并展望 2035 年）》，^①作为俄罗斯首部对无人机产业进行系统规划的国家层级文件，它将发展无人航空系统提升至“科技主权”和“交通现代化”的高度，并围绕需求牵引、系列化生产、基础设施建设、人才培养与基础研究等任务，给出总体路线图。对长期依赖进口部件、产业链分散且标准体系薄弱的俄罗斯无人机产业而言，该战略的关键作用，在于明确了政策预期与资源配置方向。发展无人机产业不仅被理解为补充战时装备缺口，更是被纳入了国家能力与新经济业态的中长期建设框架。

战略目标能否落地，取决于纵向政策传导机制。2023 年，俄罗斯工业和贸易部发布《俄罗斯联邦各主体无人航空发展计划的制定、内容、批准和监测指导性建议》，^②首次要求所有联邦主体依据国家战略制定地区发展规划，并纳入统一的指标体系与监管框架。与其说该文件是一份技术指南，不如说它通过统一目标、指标与监督逻辑，将无人机产业由地方试点与企业自为推进，逐步纳入可比较、可考核、可调整的管理空间。

在战略框架与纵向机制成型后，俄罗斯于 2024 年启动国家项目“无人

^① Правительство утвердило Стратегию развития беспилотной авиации до 2030 года. 28 июня 2023 г. <http://government.ru/news/48875>

^② Методические рекомендации по разработке, содержанию, утверждению и мониторингу программ развития беспилотной авиации в субъектах Российской Федерации. 16 августа 2023 г.

航空系统”，^①标志着无人机产业正式被纳入国家工程体系。该项目以认证体系、规模化生产、基础设施布局、九大关键技术研发、人才体系建设与市场激励为核心环节，设定了有约束力的量化目标，涵盖国产化率、市场规模、技术独立性、职业教育体系与空域管理效率等方面。例如，该项目规定了至 2030 年的主要量化指标：国产无人航空系统在俄罗斯市场的占比达到 70.3%，2030 年俄罗斯无人航空系统市场规模（不含教育类无人机）达到 46230 架，具备符合联邦中心指导科研与试验基础设施的联邦主体数量达到 48 个，无人航空系统行业技术独立水平达到 81.1%，获得认证的无人航空系统数量达到 26 型，进入无人航空系统数字人才库并通过专家评估的职业教育项目累计达到 250 项，无人航空系统开发、制造与运营领域中纳入数字人才库并成功就业的专业人员比例达到 75%，装备完善的无人机获得空域使用许可的时间缩短至 2 小时，新增 5 项用于将无人机整合进统一空域体系的俄罗斯本土技术解决方案。^②俄罗斯的政策意图很明确：将无人航空系统从传统军工体系的附属能力，转化为支撑科技自主与新经济业态的战略性产业链。

在国家工程推进过程中，俄罗斯也在进一步引导地区层面的制度建设。2025 年 6 月，在圣彼得堡国际经济论坛期间，俄罗斯工业和贸易部首次发布了地区“无人机化”评级，^③对 47 个联邦主体进行试点评估。评级体系的设计侧重于以下两个层面：一是地区在推进大规模应用无人机方面的能力，包括基础设施、人才培养、融资渠道与产业配套等；二是无人机技术在区域各经济部门的应用潜力，如在农业、能源、物流、建筑、安全监测等领域。根据首轮评分结果，萨马拉州、卡卢加州、梁赞州、萨哈林州及巴什科尔托斯坦共和国位列全国前五。自 2026 年起，该体系将强制所有联邦主体参与。其制度意义在于，通过公开比较与指标考核，将国家战略转化为地区层面的绩效压力，使无人机发展不再停留于产业政策口径，而被嵌入更广泛的国家治理结构。

总体来看，俄罗斯无人机产业的制度化路径具有鲜明的“国家工程”特

① Национальный проект «Беспилотные авиационные системы». <http://government.ru/rugovclassifier/927/about>

② Там же.

③ Минпромторг представил на ПМЭФ первый рейтинг «дронификации» российских регионов. 18 июня 2025 г. <https://tass.ru/ekonomika/24256669>

征：以顶层战略为纲，以治理工具为轴，以国家项目为抓手，在战时压力和科技自主诉求的双重驱动下，从分散探索快速迈向体系构建。这种推进方式的优势在于，能在较短时间内整合资源，提高治理密度，压缩研发与扩散周期。但该模式的缺陷也同样清晰：核心部件对外部的依赖，产业基础薄弱，区域发展不平衡，使得短期动员并不必然转化为稳定、可复制的长期能力。事实上，俄罗斯正试图把无人机从“战时能力”转化为和平时期的新型经济部门，这一转换能否实现，将在很大程度上取决于监管体系、市场机制与关键部件国产化之间能否形成相互支撑的制度闭环。

（二）无人机监管体系的法律法规建设

与国家工程化推进并行的，是无人机监管体系的同步调整。俄罗斯并未在既有民航法框架之外“另起炉灶”，而是采取一种渐进式路径，即先在法律层面确认无人机属于航空器监管对象，再以空域规则与登记制度确立安全底线。随后在无人机应用场景扩散压力下，有限释放操作空间，并逐步引入风险分级与强制认证工具，在可控性与可用性之间寻找平衡。

《俄罗斯联邦航空法典》第 32 条第 5 款将无人驾驶航空器界定为在飞行中由位于该航空器机外的飞行员，即“外部飞行员”，操纵和控制的航空器。^①其关键影响在于，无人机自一开始就被纳入统一航空器监管体系，而非作为独立于航空系统之外的消费品或“轻小飞行器”加以管理。这一法律起点决定了监管逻辑的重心，即空域秩序与飞行安全优先，可识别、可追溯与可问责构成制度底线。

在此框架下，早期监管主要聚焦空域安全与飞行可控性。2010 年俄罗斯政府第 138 号决议批准的《俄罗斯联邦空域使用联邦规则》，^②首次在实操层面对无人机目视飞行作出较为明确的要求，规定操作员在整个飞行过程中应与无人机保持无仪表辅助的目视接触。其治理含义并不复杂，即通过视距约束降低失控风险，从而控制无人机对既有空域秩序的干扰。

随着无人机数量增加与应用扩散，监管工具进一步向身份识别与责任追

① Воздушный кодекс Российской Федерации. <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102046246>

② Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 11 марта 2010 г. N 138). <https://ivo.garant.ru/#/document/197839/paragraph/7835:0>

溯延伸。2019 年，俄罗斯政府第 658 号决议通过《最大起飞重量为 0.15 公斤至 30 公斤的无人民用航空器国家备案规则》，^①要求运营主体在无人机开始飞行前完成登记，并在机体上标注由国家备案系统分配的识别编号。2022 年 3 月，俄罗斯政府进一步修改无人机备案规则，将需要备案的民用无人机最低重量由 250 克下调至 150 克。^②意味着监管对象从相对专业的设备范围扩展到更大规模普及的轻小无人机群体，反映出俄罗斯在无人机扩散背景下对安全底线的再强化。

在确定安全底线的前提下，近年来俄罗斯无人机的监管思路出现了两项更具方向性的调整。第一，在确保空域可控的条件下释放有限但明确的民用操作空间。根据修订的空域使用规则，自 2024 年 3 月 1 日起，符合条件的民用无人机可在白昼时段于居民点上空、地面或水面 150 米以下高度飞行；在最大起飞质量不超过 30 公斤的前提下，运营主体无须再向航空主管部门报送飞行计划。^③部分原本依赖审批的飞行活动由此转向执行以视距飞行、避开禁飞区与遵守高度限制为核心的行为规范，无人机由“例外性飞行活动”向“常规技术工具”的政策认知开始形成。

第二，监管工具本身逐步引入风险导向和技术分级逻辑。2025 年 5 月 30 日，俄罗斯政府第 806 号决议建立航空设备强制认证国家信息系统，并配套国家标准“GOSTR71996-2025”，对特定类别无人航空系统的风险评估方法进行统一规范，推动认证由“以机型为中心的一刀切”转向“以任务风险与运行场景为依据的分级要求”。^④2025 年 9 月 30 日，俄罗斯总统签署

① Постановление Правительства РФ от 25 мая 2019 г. N 658 «Об утверждении Правил государственного учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,15 килограмма до 30 килограммов, сверхлегких пилотируемых гражданских воздушных судов с массой конструкции 115 килограммов и менее, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации». 25 мая 2019 г. <https://favt.gov.ru/public/materials/8/9/f/4/1/89f41c86870c0a2751eb9816de902a0c.pdf>

② В РФ ввели обязательную регистрацию беспилотников массой от 150 г. 23 марта 2022 г. <https://habr.com/ru/news/657033>

③ Правительство упростило порядок организации полетов беспилотников. 28 июня 2023 г. https://mintrans.gov.ru/press-center/news/10765?utm_source

④ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2025 № 806 «Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе обязательной сертификации...» 30 мая 2025 г. <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202505310027>

联邦法律修订《俄罗斯联邦航空法典》，^①进一步细化民航强制认证、专业人才培养、空域使用组织、飞行保障、危险品运输及航空事故调查等相关条款，使无人机相关监管在规则衔接上更为完整。

总体而言，俄罗斯正在安全刚性与技术扩展之间推进一种渐进式监管路径，即先以重量门槛、国家备案与空域规则构建可追溯、可问责的安全底线，再通过程序简化、风险分级认证与数字化监管为应用扩散预留制度空间。法律体系并未为无人机产业扩张“让路”，而是在维持空域秩序可控的前提下，为无人机由战时能力向平时基础设施工具的转化提供通道。问题在于，规则供给能否真正转化为可持续的产业能力，还取决于更基础的供给条件，即规模化、分层次的人才体系能否稳定支撑产业与治理的同步扩张。

（三）人才建设体系全面铺开

如果说国家项目与监管体系回答的是如何推进和如何治理的问题，那么人才体系决定的是发展能否持续的问题。俄罗斯正在推进“百万技能人才”工程，该工程不只是培训扩招，而是在战时需求与技术自主压力下对供给侧进行的制度性安排，即通过基础教育、职业教育、高等教育与继续教育的纵向贯通，提前将岗位供给与技能标准制度化，为无人机从“战时能力”转向“常态产业部门”提供人力支撑。

从长时段看，俄罗斯的人才动员并非临时起意，而是植根于苏联时期形成的技术传统与组织资源。20 世纪 20 年代，红军军事电工学院已建立起较为系统的无线电遥控实验体系。随后图哈切夫斯基元帅推动成立的苏联特殊技术局（Остехбюро），首次将遥控坦克、遥控舰船与早期无人机原型纳入系统性研发。1936 年该机构重组为第 20 科学研究所（现为全俄无线电技术科学研究所）后，无人化武器平台进入更稳定的制度化研制阶段，并与图波列夫设计局等科研力量形成协作网络。^②正是这些长期积淀的知识体系与组织结构，使无人化技术在苏联解体后虽经历低潮，却并未完全退出国家技术

① В Воздушный кодекс внесены изменения, касающиеся отдельных вопросов регулирования в сфере гражданской авиации. 29 сентября 2025 г. <http://kremlin.ru/acts/news/78107>

② Красноармейские дроны. Беспилотная техника в СССР появилась 90 лет назад. 7 ноября 2017 г. https://aif.ru/society/history/krasnoarmeyskie_drony_bespilotnaya_tehnika_v_sssr_poyavilas_90_let_nazad

谱系，为 21 世纪的再启动提供了可调用的“历史库存”。

近年来，这种“历史库存”甚至以更直接的方式被重新动员。2024 年，《共青团真理报》报道，科研生产中心“乌什库伊尼克”（Ушкуйник）开始系统梳理自 20 世纪 50 年代以来苏联在无人化武器和对地打击系统方面的档案资料，将当下无人机尤其是光纤制导自杀式无人机的技术源头回溯到光纤制导等当时受制于技术条件的设想。^①该案例表明，在战争环境与技术竞赛压力下，俄罗斯正在以“技术路径回收”的方式压缩试错成本，将历史构想转化为可用的工程方案，并嵌入研发与培训体系之中。

苏联解体后，俄罗斯无人机人才供给长期呈现出“军内集中、民用分散”的结构特征。20 世纪 90 年代至 21 世纪初，无人机在局部冲突中得到有限应用，如 1995 年第一次车臣战争中投入使用的“蜂-1”（Пчела-1），^②以及 2008 年俄格冲突中启用“斯特罗伊-ПД”（Строй-ПД）、“蜂-1Т”（Пчела-1Т）等型号，但整体性能与体系能力受限，可靠性、成像质量和航程等指标暴露短板，与当时格鲁吉亚使用的以色列“赫尔墨斯-450”型无人机相比，差距明显，反映出俄罗斯相关人才与产业组织的长期缺位，技术链条未断，却难以支撑规模化与体系化升级。

2024 年成为俄罗斯无人航空人才体系建设的关键节点。在国家项目“无人航空系统”框架下，俄联邦政府正式启动“无人航空系统人才工程”（Кадры для БАС），由俄教育部、科学与高等教育部、莫斯科市政府与“国家技术倡议 2035 大学”（Университет НТИ 2035）等机构协同推进，试图构建覆盖中小学、职业教育、高等教育与继续教育的完整人才梯队。2024 年已有 7000 名学员完成相关培训，教师培训规模达到 2450 人，实践训练点覆盖卡卢加州、鞑靼斯坦共和国、乌里扬诺夫斯克州、斯维尔德洛夫斯克州、车臣共和国和哈巴罗夫斯克边疆区。^③

在基础教育层面，无人航空系统首次被系统纳入国家课程体系。2024 年

① Российские учёные изучают советские наработки для применения в зоне СВО. 20 ноября 2024 г. <https://www.kp.ru/online/news/6099847>

② Комплекс «Строй-П» снова в Чечне. 5 ноября 1999 г. https://nvo.ng.ru/wars/1999-11-05/2_stroy-p.html

③ В РФ в 553 школах и колледжах учат по программам в сфере беспилотных авиасистем. 7 февраля 2025 г. <https://tass.ru/obschestvo/23086163>

秋季，全俄已有 30 个地区的 523 所中小学和 30 所高校开设无人机相关课程，^①《无人驾驶飞行器》（*Беспилотные летательные аппараты*）被列为 8—9 年级劳动（技术）课标准教材，涵盖基础操控、电子结构、编程入门及职业认知等内容。这意味着无人机开始进入国家层面的科技启蒙体系。^②按照俄罗斯联邦科学与高等教育部规划，到 2030 年，全俄将培养约 100 万名无人机相关技能人才。^③

在职业教育与高等教育体系中，人才供给的扩张同样迅速。俄罗斯职业教育体系已开设“无人机系统操作”等全日制专业，高校与科技园区建设实训与认证中心。2024 年，已有超过 2500 名教师完成了无人系统操作培训，初步形成了支撑无人机教育与产业需求对接的师资队伍。^④

总体而言，俄罗斯正试图将无人机人才建设从过去的“缺口型补充”转向“储备式培育”。基础教育提前介入，职业教育和高校扩大培养规模，继续教育强化技能更新，由此构建起覆盖认知启蒙、技能训练、专业化培养与产业就业的完整人才链条。在西方制裁压力持续、无人化作战需求快速扩张的背景下，这一体系既是弥补现实产业缺口的紧急举措，也是一项旨在提升技术自主性、重塑国家竞争力的长期制度安排。

三、俄罗斯无人机产业的发展特点

随着俄罗斯无人机在国内完成从战时应用到部分民用场景的扩散，其产业发展已不再仅表现在产业规模增长上，而呈现出规模扩张、空间分化与外溢并行的多维变化。战时压力加速了无人机的产品迭代与产业组织动员，也强化了技术主权与供应链安全议题，使无人机同时进入国家工程化推进与对

① В РФ в 553 школах и колледжах учат по программам в сфере беспилотных авиасистем. 7 февраля 2025 г. <https://tass.ru/obschestvo/23086163>

② Первое в России учебное пособие по беспилотникам получило статус учебника. 26 мая 2025 г. <https://tass.ru/obschestvo/24048289>

③ В России к 2030 году подготовят около 1 млн специалистов по БПЛА. 5 апреля 2024 г. <https://tass.ru/obschestvo/20449175>

④ В России не хватает специалистов по БАС, и спрос на них может еще вырасти. 29 августа 2024 г. <https://www.comnews.ru/content/234952/2024-08-29/2024-w35/1008/rossii-ne-khvataet-specialistov-bas-i-spros-nikh-mozhet-esche-vyrasti>

外合作议程。

（一）产业扩张，体量有限

俄罗斯无人机产业呈现出“增速显著、体量偏小”的结构性特征。根据俄罗斯工业和贸易部数据，2024 年俄罗斯民用无人驾驶航空器产量同比增长 2.6 倍，达到 16398 架，明显高于政府原定计划。若将俄乌冲突背景下的战时需求纳入统计，无人机总产量达到约 150 万架，显示出极端条件下的快速扩张能力。^①无人机产业规模的扩张更多体现为动员型增长，是否能够持续仍取决于民用市场承接与关键部件研制能力的同步补齐。

产业主体数量亦在上升。俄罗斯塔斯社数据显示，截至 2025 年，俄罗斯无人机产业共有 858 家企业，其中中小企业 607 家，占比约 70%。相关企业数量同比增长 15%，2025 年年初新增企业达 51 家；行业就业人数增至约 1 万人，企业人员平均规模由 14 人上升至 16 人~17 人。2024 年行业总收入达到 770 亿卢布，同比增长约 70%。过去三年中，约三分之一企业获得国家担保体系支持，累计融资超过 14 亿卢布，在一定程度上推动了产能扩张与型号更新。^②尽管如此，2024 年俄罗斯无人机市场规模仍仅 6 亿~12 亿美元，明显低于主要国际竞争者，^③表明数量扩张尚难直接等同于体系能力提升。

在民用无人机领域，俄罗斯工业和贸易部将“地理扫描”（Geoscan）、“未来交通”（Транспорт будущего）和“无人系统公司”（Беспилотные системы）等公司视为行业骨干企业。这些企业分别在教育培训、农业应用与工业监测等细分领域形成了示范性链条，并深度参与国家项目与教育体系改革，成为制裁压力下推进民用无人机本地化的重要支点。与此同时，国家运输租赁公司通过集中采购与订单配置，对大中型无人机企业的技术路线、资本投入与生产节奏形成了外部约束，在制度层面承担了“需求组织者”的功能。

① Дронов становится всё больше. 22 мая 2025 г. <https://expert.ru/promishlennost/dronov-stanovitsya-vsye-bolshe/>

② “Number of drone manufacturers among SMEs up 15% in Russia”, August 7, 2025, <https://tass.com/economy/1999301>

③ “Russia Drones Market Size, Share, Trends and Forecast by Type, Component, Payload, Point of Sale, End-Use Industry, and Region, 2025-2033”, IMARC Group, <https://www.imarcgroup.com/russia-drones-market>; “Russia Drone Market Size & Outlook, 2025-2033”, Deep Market Insights, <https://deepmarketinsights.com/vista/insights/drone-market/russia>

与民用领域并行发展的，是由国防需求主导的无人机体系。卡拉什尼科夫集团（Концерн Калашников）、STC 有限公司（ООО «СТЦ»）以及乌拉尔民用航空工厂（Уральский завод гражданской авиации）构成军用与军民两用无人机研制生产体系中的关键企业群。卡拉什尼科夫集团在巡飞弹和攻击型无人机领域占据主导地位，其产品已实现战场规模化部署。STC 有限公司深度参与战术级无人机、侦察平台及配套电子战系统研发。乌拉尔民用航空工厂则承担长航时与重型平台的生产任务，是俄罗斯无人机产业中最接近高端制造能力的环节。相较民用企业，军工企业在资金、科研体系与供应链整合方面具有结构优势，确保无人机的稳定迭代。

值得注意的是，俄乌冲突的长期化正在重塑俄罗斯无人机产业的边界。前线需求变化迅速，而传统军工体系难以同步迭代，这为大量民营企业进入军品供应链提供了空间。凭借更短的研发周期和更灵活的试验路径，民营企业逐步成为战时创新的重要补充力量，民用与军用之间的技术流动由此趋于常态化，“军民两用”融合开始呈现制度化特征。2023 年，隶属俄罗斯技术集团（Ростех）的统一航空制造公司（ОАК）与民营企业“荣耀航空”（Глори эйр）共同成立合资企业，俄罗斯官方将其定位为“民用与特种用途”无人机研发公司。^①考虑到统一航空制造公司同时承担苏-57 与 S-70 “猎人”等平台，其与民营主体的合作具有明显的制度信号意义。

“军民两用”融合逻辑甚至延伸至对外展示层面。在 2025 年的迪拜航展上，俄罗斯首次在同一展区集中展示苏-57 原型机、面向出口的苏-75 无人化平台以及乌拉尔民用航空工厂的 Forpost-RE 攻击侦察型无人机和 UTS-800 教练机等民用产品。^②军机、无人平台与民用航空器的并列呈现，有意淡化了军工与民航体系之间的边界，传递出以军工技术为源头、以民用市场为扩散渠道，在制裁环境下构建可循环无人系统产业生态的政策意图。总体而言，俄罗斯无人机产业的扩张能力被战时动员显著放大，但其长期竞争力仍取决于民用市场承接、关键部件国产化与治理体系适配能否同步推进。

① ОАК создаст совместное предприятие с «Глори эйр» по производству беспилотников. 11 августа 2023 г. <https://tass.ru/armiya-i-opk/18491351>

② “Russia Showcases Updated Aviation Portfolio at Dubai Airshow 2025”, *UAC Press Service*, November 17, 2025, https://ruavia.su/russia-showcases-updated-aviation-portfolio-at-dubai-airshow-2025/?utm_source

（二）差异化的区域集群版图

在国家项目“无人航空系统”的统筹框架下，俄罗斯无人机产业正在呈现出明显的地方化集聚特征：联邦层面提供战略方向、技术标准与资助机制，而具体应用场景、技术路径与产业布局，却越来越由不同地区的资源禀赋和产业需求所塑造。换言之，在俄罗斯，无人机“在哪些地方起飞”、“为哪些领域服务”，越来越体现为地方治理与产业结构的产物，而不是传统军工体系单向外推的结果。

从全俄范围看，无人机应用具有相对清晰的功能分布。俄罗斯电信公司曾预测，2023—2024 年，俄罗斯无人机主要用于远程监控（42%）、设施安防（38%）和物流运输（10%）。到 2028 年，其应用重心将进一步向农业、建筑、能源、石油天然气与交通运输领域转移。^①“航空未来”协会发布的《2022 年俄罗斯无人航空市场初步总结》进一步显示，油气、能源、农业综合体和基础设施建设是当前无人机使用最为集中的领域，其中管道与电力线路巡检约占 40%，农业喷洒约占 20%。^②这一结构既反映出俄罗斯经济的资源型特征，也表明无人机在当地更倾向于服务国家级基础设施与长链条产业，而非消费级市场。

乌拉尔-西西伯利亚走廊的产业集聚是这一逻辑的典型体现。作为连接欧洲俄罗斯工业中心与西伯利亚资源产地的能源主轴，该区域拥有密集的油气管道、高压输电线路与复杂的调度系统，同时又面临极端气候、冻融循环和森林火灾等多重自然约束，传统人工巡检长期处于高成本、高风险状态。自 2020 年起，俄罗斯电网乌拉尔公司（Россети-Урал）、俄罗斯电网西伯利亚公司（Россети-Сибирь）与斯科尔科沃科创中心（Инновационный центр «Сколково»）体系内的科研机构合作，将无人机系统嵌入超长距离输电线路运维之中，形成可复制的无人化巡检模式。^③其中，“走缆者”（Канатоход）无人机-线缆机器人复合诊断系统，通过“空中接近+贴线检测”的组合方式，

① Рынок БПЛА в России: развитие и перспективы. 30 июля 2024 г. <https://www.migaik.ru/about/news/5832>

② Какие отрасли в России переходят на беспилотники. 18 октября 2023 г. <https://www.rbc.ru/industries/news/651fc16d9a79476386445662>

③ «Канатоход» отправится в Сибирь. 22 сентября 2020 г. <https://myseldon.com/ru/news/index/237816347>

实现了不停电条件下的三维建模与缺陷识别,显著降低了人工登塔和停电检修的频次。上述实践表明,无人机在这一领域并非单一工具,而逐步成为能源保障体系的一部分。

在远东与北极等地理、气候挑战更严峻的地区,无人机承担的功能不同。广袤的空间、稀疏的人口分布与脆弱的交通网络,使无人机更偏向交通补充与应急保障。萨哈林岛成立的“阿芙罗拉-无人航空系统”(Аврора-БАС)被视为俄罗斯首家获得无人机运营商资质的航空公司,其母公司“阿芙罗拉”航空公司长期承担远东地区区域航线任务。^①“阿芙罗拉-无人航空系统”一方面参与建设无人机机场与试验场,另一方面开展跨海货运试点,例如利用“鹤”(Аист)无人机完成萨哈林州奥哈市至阿穆尔河畔尼古拉耶夫斯克两地间的试飞,为未来定期货运奠定了基础。^②无人机在这里更接近“基础设施补位”,而非单纯的产业项目。

在伏尔加河流域和西西伯利亚农业带,无人机被用来服务农业现代化,其核心目标在于缓解劳动力短缺、提高土地利用效率、并推动农业生产向数字化转型。陶里亚蒂市的“未来交通”(Транспорт будущего)公司研制的“赫克托尔-S80”(Hector-S80),是俄罗斯首批获得全面认证的本土农业无人机之一,可在一次作业中完成约40公顷农田的喷洒任务,并被萨马拉州、新西伯利亚州等地纳入地方农业现代化项目。^③结合遥感监测、植被指数评估和数字化农田管理系统,无人机逐步被嵌入农业生产链条。综合来看,能源网络稳定、交通保障与农业效率提升构成了不同区域推动无人机产业落地的核心动因。区域差异并非发展不均的简单结果,而是地方治理问题导向与资源禀赋共同塑形的体现

(三) 外溢效应与地缘政治意涵

相较传统军工产品,无人机具有更强的跨用途属性与扩散性特征,既能

^① Авиакомпания «Аврора-БАС» получила сертификат эксплуатанта. 15 апреля 2025 г. <https://www.flyaurora.ru/information/about/press-service/news/2025/18354/>

^② Российский БПЛА впервые пролетел между регионами по правилам гражданской авиации. 29 марта 2025 г. <https://www.kp.ru/online/news/6302608>

^③ Топ-5 способов применения беспилотников: от засеивания полей до тушения лесных пожаров. 18 сентября 2025 г. <https://hi-tech.mail.ru/review/133141-top-5-sposobov-primeneniya-bespilotnikov>

够快速实现规模化生产，又易于在不同国家和产业之间实现技术与应用形态的扩散。正因如此，俄罗斯部分专家将无人机视为当前少数兼具规模扩张能力与“外溢效应”的战略性新兴产业之一，并认为除中国、印度等少数技术大国外，大多数“友好国家”在中大型、工业级或专业用途无人机领域仍存在明显能力缺口，为俄罗斯提供了潜在市场空间。与此同时，实战经验、模块化设计与成本结构等因素，被俄方视为潜在的比较优势，俄方认为上海合作组织成员国、非洲以及部分拉美国家可能成为其市场切入点。^①

从既有数据来看，这一判断并非只停留在概念层面。2018—2022 年，俄罗斯无人机累计出口额达到 6 亿卢布，其中，苏丹与委内瑞拉是主要的采购国。^②2025 年 8 月，俄罗斯工业和贸易部首次以官方口径提出了更为激进的预期，认为俄罗斯军民两用无人航空系统拥有每年 50 亿至 120 亿美元的出口潜力。伴随俄乌冲突推动的技术迭代，俄方认为自己的无人机产品已经在可靠性、实战经验、单机成本和模块化程度等方面形成差异化优势，有能力在全球市场上争夺份额。俄罗斯工业和贸易部将无人机出口市场划分为三个层级：需求最高的订单将来自亚洲（印度、印尼、越南），年需求量可达到 280 万架~750 万架；非洲国家（阿尔及利亚、埃及、苏丹）构成次级市场；拉美国家（古巴、委内瑞拉、尼加拉瓜）则为第三层级。^③该布局不只是传统军售的扩张，更是俄罗斯在“全球南方”框架下推动技术与产业外向延展的尝试。

产业实践者的观察进一步提示，“全球南方”需求并不单一。俄罗斯无人机港公司（Русдронопорт）总经理尼古拉·里亚申（Н.Ряшин）指出，部分发展中国家正在试图降低对中国供应链的依赖，实现技术来源多元化。在此背景下，俄制无人机以成本可控、维护门槛相对较低的定位成为替代性选项。^④更值得注意的是，俄罗斯工业和贸易部部长安东·阿里哈诺夫（А.

① Команда на взлёт: Кто производит дроны в России и в каких сферах они востребованы. 27 мая 2025 г. <https://www.kommersant.ru/doc/7753922>

② Экспорт российских дронов может достичь \$12 млрд в год. 15 августа 2025 г. <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2025/08/15/1131738-eksport-rossiiskih-dronov-mozhet-dostich-12-mlrd-v-god>

③ Там же.

④ Там же.

Алиханов) 甚至公开强调, 俄罗斯未来必须在国际市场上与中国竞争。^①这一表述显示出俄罗斯的自信, 也反映了俄罗斯对全球无人机市场竞争格局的判断。

值得注意的是, 俄罗斯在对外叙事中越来越少将无人机简单界定为“出口商品”, 而是强调“技术主权”与“合作式扩散”。俄总统数字与技术发展问题特别代表德米特里·佩斯科夫(Д. Песков)指出, “出口”不足以描述俄罗斯的意图, 关键在于通过联合研发、培训体系共建和知识共享, 塑造不同于传统军售模式的技术关系结构。^②《2030年前无人航空发展战略》亦承认俄罗斯在关键技术和产业链深度上的不足, 强调必须通过国际合作实现补链与扩链。^③由此看来, 无人机外溢的地缘政治含义不仅在于交易规模, 更在于俄罗斯试图借助技术合作在“全球南方”寻找支点, 重塑国际身份。在资源约束与战略雄心并存的条件下, 俄罗斯如何扩张无人机产业, 本身就构成了观察俄罗斯对外行为逻辑与技术主权想象的重要窗口。

四、俄罗斯无人机产业发展的问题与挑战

俄罗斯正努力把无人机从战时能力要素提升为国家能力工程, 并借助制度供给与需求托底推动其跨越军民融合边界。然而, 动员式扩张的速度优势并不会自动转化为产业韧性。扩张越快, 关键部件的外部依赖、产业组织的碎片化以及治理适配的滞后越容易在同一时间窗口内叠加, 进而由局部瓶颈转化为系统性约束。未来俄罗斯无人机产业的发展仍然存在诸多问题与挑战。

(一) 外部压力: 关键部件依赖与西方制裁掣肘构成结构性短板

俄罗斯无人机产业面临的外部约束尤为突出, 核心矛盾集中在关键零部

① Экспорт российских дронов может достичь \$12 млрд в год. 15 августа 2025 г. <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2025/08/15/1131738-eksport-rossiiskih-dronov-mozhet-dostich-12-mlrd-v-god>

② «Дрон – это не просто техника, это свобода и власть»: Песков призвал превратить экспериментальную отрасль в национальную стратегию. 19 июня 2025 г. <https://csn-tv.ru/posts/id289491-dron-eto-ne-prosto-tehnika-eto-svoboda-i-vlast-peskov-prizval-prevratit-eksperimentalnuju-otrasl-v-natsionalnuju-strategiju>

③ Правительство утвердило Стратегию развития беспилотной авиации до 2030 года. 28 июня 2023 г. С.36. <http://government.ru/news/48875>

件高度依赖进口与国产替代推进缓慢之间。既有研究普遍认为，俄罗斯无人机产业链的国产化水平长期偏低，整机中仅约 40% 的零部件可完全用本土材料和组件生产，但电子元件仍有 80%~90% 依赖进口。即便存在国产替代方案，其成本也往往是进口产品的 2~3 倍，部分情况下甚至达到 5 倍。^① 对企业而言，自主可控并不只是技术选择，更意味着成本上升、量产受限与路线收缩。

西方制裁成为塑造俄罗斯无人机产业演化的重要外部变量。由于关键电子、通信与控制组件长期依赖西方技术，相关环节被系统性锁定为制裁重点。以参与 Orlan-10 侦察无人机生产的相关企业为例，美欧制裁明确指向其所使用的集成电路、功率放大器和印刷电路板等核心部件，并将其列入“高优先级清单”，意在从脆弱节点影响其战时产能。^② 制裁由此不再停留在抽象层面，而是直接作用于芯片、电路板与模块等具体技术单元。

欧盟于 2024 年 2 月通过的第 13 轮对俄制裁进一步强化了这种节点化约束。在修订欧盟理事会《第 833/2014 号条例》和《第 269/2014 号条例》的基础上，该制裁包专门针对用于无人机研发和生产的关键零部件实施出口限制，将 27 家与俄罗斯军工复合体相关的法人实体列入受限名单，并将其纳入《第 833/2014 号条例》附件 IV。其中 17 家位于俄罗斯境内，另有 10 家分布在中国、哈萨克斯坦、印度、塞尔维亚、泰国、斯里兰卡和土耳其等国。同时，欧盟扩大了“敏感先进技术与双重用途物项”清单，将电力变压器、静态变流器、电感器以及具有军事用途的铝电容器等纳入出口管制范围。^③ 由此，关键组件、贸易中介与生产平台被并置于西方制裁框架内，合规成本与供应链风险同步抬升。

在战时需求持续拉动的条件下，西方制裁的外部约束呈现出一种自我强化的运行机制，产量扩张推高了对关键部件的依赖度，断供风险上升促使企

① Команда на взлёт: кто производит дроны в России и в каких сферах они востребованы. 27 мая 2025 г. <https://www.kommersant.ru/doc/7753922>

② O. Kiyan, R. Bacic, “How Western Tech Entered Russia’s Drone-Production Pipeline, Before and After the Invasion”, *Kharon*, October 30, 2025, <https://www.kharon.com/brief/russian-drones-ukraine-war-smt-illogic>

③ “EU adopts 13th package of sanctions against Russia after two years of its war of aggression against Ukraine”, *European Commission*, February 23, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_963

业转向替代与绕行渠道，而替代路径又面临持续收紧的再制裁压力，产业被迫在扩张、受限、应急替代、再度受限的循环中维持运行。由此，西方制裁既在一定程度上倒逼国产替代与技术自主，也在高端电子、通信链路与系统集成等环节形成长期约束，使技术主权更像一项高成本、长周期且随外部约束不断被重写的制度任务。

这一风险认知在俄罗斯官方战略文件中也得到明确。2024 年批准的《2030 年前无人航空发展战略》^①指出，俄罗斯无人航空产业同时面临技术、地缘政治和经济三重结构性制约，其中关键零部件进口依赖是最具挑战性的因素之一。文件将“关键元器件、发动机、电子组件与控制系统本土生产能力不足”明确界定为制约产业跃升的核心瓶颈，同时承认在西方制裁背景下，俄罗斯在硬件制造、系统集成和技术迭代方面均面临现实限制。换言之，外部约束并非边缘变量，而已被纳入国家层面的风险认知与政策议程。

（二）内部瓶颈：产业组织失衡、制度短板与人力结构困境

外部制裁锁定了关键节点，但产业能否形成韧性，还取决于内部结构是否具备吸收冲击和沉淀能力的条件。就现阶段而言，俄罗斯无人机产业内部的主要约束集中在三方面：企业主体“多而不强”，政策工具偏向研发端而产业化链条不稳，“后俄乌时代”可能出现的需求退潮所带来的转场风险。

1. 企业数量膨胀与系统能力不足并存。从俄罗斯官方战略文件与行业数据看，俄罗斯无人机产业呈现出典型的“多而不强”状态。《2030 年前无人航空发展战略》明确指出，当前，无人机生产主体以微型、小型和中型企业为主，真正掌握发动机、光电传感器、平台软件等关键技术的企业数量有限。^②与此同时，不少企业倾向于在内部搭建从研发到运营的“全链条”，分工不足与重复建设并存，加剧了产业碎片化。

这一判断与行业统计高度吻合。到 2025 年，俄罗斯从事无人机及零部件生产的中小企业已超过 600 家，占该行业企业总数七成以上，^③但具备系统集成能力和规模化生产能力的企业仍屈指可数。企业数量快速增长与体系

① Правительство утвердило Стратегию развития беспилотной авиации до 2030 года. 28 июня 2023 г. С.35-37. <http://government.ru/news/48875>

② Там же, С.11.

③ “Number of drone manufacturers among SMEs up 15% in Russia”, TASS, August 7, 2025, <https://tass.com/economy/1999301>

能力提升之间出现错位，使产业更容易形成多点分散的项目能力，却难以沉淀为可复制的体系能力，龙头企业群体与稳定议价能力亦相对不足。

2. 政策工具偏向研发端，产业化与市场端支撑不足。从政策结构看，俄罗斯对无人机产业的支持明显偏向研发端和前期技术突破。联邦项目“无人机及零部件的研发、标准化与批量生产”对关键技术研发给予高比例补贴，部分项目的科研经费覆盖率可达 90%。但研发补贴并不等同于产业链稳定，当制造、应用与商业化环节缺少可持续支撑时，单点突破难以转化为规模化能力。

在融资方面，小微与中型企业可以借助“雨伞担保机制”获得无抵押融资；技术类小微企业的贷款年利率为 16.5%，而机床和机器人行业的中小企业则可享受贷款利率优惠，第一年为 5%，第二年为 9.25%，第三年为 11.25%。此外，租赁设备也可享受一定的贷款利率优惠，其中租赁国产设备的贷款利率为 6%，租赁进口设备的贷款利率为 8%。^①不过，这些措施多数属于一般性工业政策安排，在市场风险与不确定性叠加后，难以为民用无人机企业提供长期稳定的资本支撑。

在税收方面，自 2025 年 10 月 1 日起，最大起飞重量 0.15 公斤~30 公斤的民用无人机产品可享受增值税零税率，与之配套的发动机与零部件进口亦免征增值税，有助于短期降成本。但税收减免偏向终端产品，对上游装备制造、测试体系与规模化生产能力的带动有限。

更具约束性的仍是制度适配问题。在现行法律框架下，民用无人机的适航认证和运行监管在很大程度上沿用载人航空器标准，企业在时间、资金和合规流程上承担了与自身规模不相称的制度成本。业内普遍担忧，如缺乏更稳定的财政支持与更契合无人机技术特性的监管调整，高成本结构将持续抑制中长期投入。一些专家已警告，自 2025 年起，部分以机器人、无人机软件和 IT 解决方案为主营方向的科技企业，可能因投入产出失衡而退出民用无人机领域，从而削弱行业创新活力。

尽管整体承压，产业内部仍出现有限的缓冲机制。随着战时积累的大量

^① Кто и как финансирует производство гражданских беспилотников. 2 декабря 2025 г. <https://www.rbc.ru/economics/02/12/2025/692e8be09a79477bb3eea739>

操作经验向民用领域转移，部分技能可在测绘、地理信息、农业喷洒、物流配送与影视航拍等领域实现再配置。这种弹性有助于缓冲局部就业压力，但其规模与持续性仍取决于民用场景能否形成稳定需求，并不足以抵消结构性约束。

3. 战时需求退潮后的可持续性风险。俄乌冲突高强度的战场需求在短期内为俄罗斯无人机产业扩张提供了动力，但随着战争节奏变化和财政约束显现，其内在脆弱性正逐步暴露。多家企业在接受访谈时指出，当前产业增长的核心动力仍来自国防订单，而非成熟稳定的民用市场。^①2024 年无人机产量达到高峰，在相当程度上是因为前期军需订单的集中交付。进入 2025 年后，新的国防采购规模收缩，部分企业出现订单断档、现金流紧张与研发搁置等情况。^②

为缓冲退潮冲击，俄罗斯政府试图通过需求结构再分配实现政策性转场，即自 2026 年起通过将“有条件民用”细分领域的产量逐步转入“纯民用”，以避免民用端产出下滑。^③然而，这一设想能否落地，首先取决于民用需求是否具备承接能力。当前俄罗斯民用无人机研发预算走弱，甚至俄罗斯紧急情况部等公共部门的“相对刚性”需求亦受到资金约束。俄罗斯无人机国家项目的预算在 2026 年至 2028 年连续下调，削减幅度为 28%~40%。^④据俄罗斯《商业咨询报》报道，俄罗斯工业和贸易部计划在 2026—2028 年将民用无人机的政府订单资金规模缩减到 2024—2025 年的三分之一。^⑤俄罗斯财政托底趋弱，意味着国家作为主要需求方与支付方正在部分撤回，而市场化需求尚不足以填补缺口。

需求端压力并非只表现在订单减少，还进一步传导到企业内部的资源配置和能力结构之中。对于高度依赖国防订单和政策性采购的产业而言，当交

① Дронов становится всё больше. 22 мая 2025 г. <https://expert.ru/obshchestvo/organicheski-m-produktam-dadut-dozret>

② Там же.

③ Аналитический отчет. По результатам исследования российского гражданского рынка беспилотных авиационных систем в 2024 году. Ассоциация «АЭРОНЕКСТ», Москва, 2024 г. С.34.

④ Планы финансирования нацпроекта развития беспилотников в 2026 году могут урезать на 40%. 24 сентября 2025 г. <https://www.interfax.ru/business/1049136>

⑤ Минпромторг в три раза сократит госзаказ на гражданские беспилотники. 14 октября 2025 г. <https://www.rbc.ru/business/14/10/2025/68ede3499a79474af7e1dfd6>

付任务成为短期优先目标时，企业往往会将更多人力和资源配置到制造、装配、试飞、运行维护等环节，而研发、软件和商业应用能力则容易受到挤压。从业人员结构变化情况可作为观察这一供给侧调整的重要线索(见图3)。

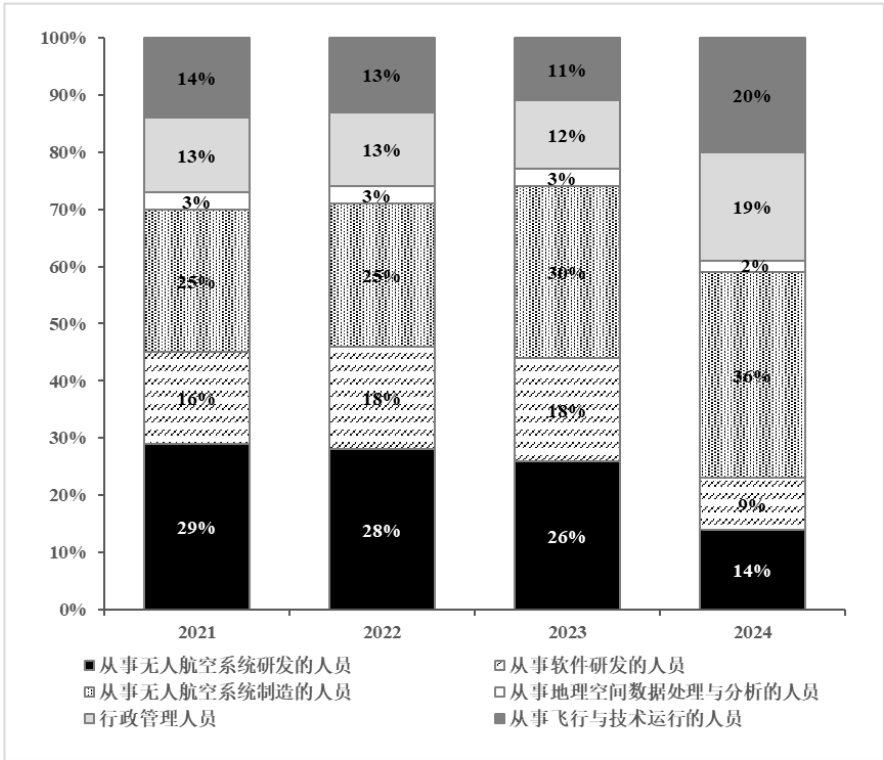


图3 俄罗斯无人航空系统行业从业人员比例结构年度变化
(2021—2024 年，按岗位类别)

资料来源：《2024 年俄罗斯民用无人航空系统市场研究结果》。^①

如图3所示，2024年俄罗斯无人航空系统行业中，从事飞行与技术运行环节的用工占比明显上升，说明行业在规模化生产与常态化部署方面的能力正在增强。但与此同时，软件研发与系统研发环节占比下降，说明短期交

① Аналитический отчет. По результатам исследования российского гражданского рынка беспилотных авиационных систем в 2024 году. Ассоциация «АЭРОНЕКСТ», Москва, 2024 г. С.53.

付对长期产品迭代与民用商业化能力形成挤压。这一结构性变化进一步加剧了战时需求退潮后的可持续性风险。民用端需求在相当程度上仍依赖国家订单托底，联邦项目通过国家民用订单组织采购，计划在 2026 年前交付近 1 万套民用系统并配套采购相关服务，金额超过 20 亿卢布。^①但在预算下调与订单收缩预期下，这一托底机制本身也面临可持续性约束。

综合来看，“后俄乌时代”俄罗斯无人机产业的不确定性并不在于能否继续生产，而在于战时动员放大的产能与组织能力能否完成制度性转场并沉淀为可持续的民用增长机制。俄罗斯无人机体系更是依托既有军工组织底盘与技术传统，擅长在高强度需求下迅速扩产并压缩迭代周期，却相对不利于以商业需求驱动的产品化沉淀与规模化运营。尽管顶层战略、国家项目、地区绩效工具、人才工程以及空域与认证规则正在将战时能力嵌入工程化轨道，但制度供给的偏向与约束仍然存在：研发端支持较强，市场端与应用端的可复制机制不足，空域治理与风险分级认证尚未充分转化为企业所需的运营自由度与商业确定性。若可规模化的应用场景、可负担且可预期的合规成本与关键部件自主能力无法同步形成闭环，动员式扩张更可能表现为阶段性放大后的结构性出清，而非平滑过渡为稳定的民用产业增长。

五、结 语

21 世纪的技术和产业竞争正加速向“低空”延伸。无人机既是战场能力的放大器，也在基础设施治理与产业效率提升中展现出通用工具属性，并日益嵌入国家安全与经济运行的关键环节。

从历史连续性看，俄罗斯无人机体系并非凭空生成，而是在苏联时期无人化技术传统基础上实现再接续，并在高强度战场需求与国家动员机制叠加下被推入“被迫加速”的轨道。其制度化推进呈现清晰的路径依赖：设计与军工体系提供组织底盘，特别军事行动形成需求牵引，“无人航空系统”国家项目、地区“无人机化”评级与“百万技能人才工程”等制度性工具则

^① Аналитический отчет. По результатам исследования российского гражданского рынка беспилотных авиационных систем в 2024 году. Ассоциация «АЭРОНЕКСТ», Москва, 2024 г. С.36.

提升资源集中与治理密度，使战术平台扩散、产业集群培育与法规体系完善在较短时间内并行推进。

西方制裁进一步限制了这一路径的边界。西方通过出口管制、长臂管辖与“高优先级清单”等方式，将产业链最脆弱的技术单元锁定为干预点，放大了典型的“制裁乘数效应”。新增限制不仅带来外生冲击，还会在技术、金融与贸易链条上叠加不确定性，迫使企业在替代、绕行与降配之间进行成本高昂的再选择。在这一结构下，“技术主权”不再只是政策口号，而更像一项高成本、长周期、并随外部约束变化而不断调整的制度任务。

与此同时，俄罗斯也在尝试将无人机领域塑造为面向“全球南方”和“友好国家”的合作载体，以相对可负担的设备、经战场验证的经验和联合培训机制嵌入他国安全与发展议程，在全球低空竞争中争取“替代性技术供给者”的位置。这表明，俄乌冲突与制裁并没能将俄罗斯完全排除出全球技术网络，反而在某些领域促使其以新的方式重组对外连接。

其启示不在于复制“动员式扩张”，而在于以可预期的低空治理规则与关键部件补链机制，形成规则供给、产业能力、对外合作的稳健闭环，为企业提供更可预期的国际经营环境。

总体而言，俄罗斯无人机产业并未处于全球技术体系的中心，却以高张力呈现出大国在不利外部环境下推进关键技术建设的复杂现实。战争需求能够在短期内显著放大扩张能力，但和平前景、产业组织与制度成本会持续检验其可持续性边界。俄罗斯无人机产业的“被迫式创新”难以复制，却为观察国家如何在约束条件下重组技术路径、校准制度工具及管理能力边界提供了具体场景。

（责任编辑 崔 珩）

俄罗斯政治文化

从缙绅会议的历史 看俄罗斯政治文化中的聚合性*

周厚琴**

【内容提要】聚合性是俄国哲学的核心概念之一，由19世纪宗教哲学家、斯拉夫派创始人之一霍米亚科夫系统提出。从词源来看，缙绅会议术语的生成从一开始就与斯拉夫派的聚合性哲学观念和政治理想息息相关。从历史实践来看，在16世纪至17世纪俄国专制君主制框架下，缙绅会议作为一种聚合性机制，协调沙皇与各社会阶层、中央与地方的关系，形成一种独特的共商模式。与欧洲代表制相比，缙绅会议凸显其地域性、临时性与咨议性的“聚合”特征，而非主张权利的“契约”特征。缙绅会议的兴衰既是俄国聚合性政治文化在特定历史时期的集中展现，也是中世纪及近代早期沙皇政权社会危机治理的有效工具，这一历史遗产深刻地影响了后世俄国国家与社会关系的构建。

【关键词】缙绅会议 聚合性 俄国政治文化 专制君主制 中世纪代表制

【中图分类号】D751.2**【文章标识】**A**【文章编号】**1009-721X(2026)04-0127(28)

缙绅会议活跃于16世纪中叶至17世纪中叶俄国的政治生活中，常被视

为俄国第一个全国性的等级代表机构。在俄国史学界，缙绅会议一直是备受

* 本文系国家社科基金一般项目“17世纪俄国社会危机治理研究”（项目批准号：23BSS024）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“黑海通史研究”（项目批准号：22JZD037）的阶段性成果。论文写作受到陕西师范大学人文高等研究院特聘教授刘城老师的启发与指点，笔者在聆听英国《大宪章》的讲授和课堂讨论中受益匪浅，在此深表谢忱！

** 周厚琴，陕西师范大学历史文化学院、区域国别研究院副教授。

关注和争议的议题之一。从 19 世纪 40 至 50 年代斯拉夫派与西方派之争开始,对缙绅会议的起源、职能以及在莫斯科国家政治体系中的地位就有着不同的解读。斯拉夫派高度赞扬缙绅会议的价值,将其与遥远的古罗斯“维彻”(вече)传统联系起来,称其为实现沙皇与“全体人民”团结的“全俄会议”,是一种有机且独特的现象;西方派则认为缙绅会议与西欧等级代表机构存在相似性,但对其具体职能和作用的认知差异较大。经过亚历山大二世的改革、农民运动的发展和限制专制政治思想的传播,19 世纪末至 20 世纪初俄国知识界对缙绅会议再次产生强烈兴趣。克柳切夫斯基(В. О. Ключевский)认为,缙绅会议“并非如西方议会那样诞生于政治斗争,而是出于行政需求”,“并非为限制权力而生,而是为了寻找并巩固政权”,在专制君主制不断强化的情况下它不可能发挥独立作用;^①拉特金(В. Н. Латкин)则在专著《古罗斯缙绅会议》中将俄国与英国、法国等作比较,得出不同国家等级会议“惊人相似”的结论。^②不过,帝俄时代关于这一主题的论著具有高度的政治化倾向,“缙绅会议一直是那些期望产生一定社会政治影响的出版物所热衷的话题”^③。相较而言,苏联史学界在 20 世纪大部分时间里相对忽视对政治与行政制度史的深入探讨。1978 年出版的切列普宁(Л. В. Черепнин)的遗著《16—17 世纪俄国缙绅会议》是苏联第一部关于该主题的专著。该书致力于在“等级代表君主制”的俄国寻找缙绅会议召开的证据。其中不仅梳理了 57 次缙绅会议,并强调“对缙绅会议和欧洲中世纪等级代表机构的历史比较研究早已使学者们认识到,这是同一类现象,遵循历史发展的普遍规律,尽管每个国家都有自己的具体特点”^④。直到 20 世纪 90 年代初,俄国 16—17 世纪形成了“等级代表君主制”一直是苏联史学界不可动摇的学说。^⑤

① Ключевский В. О. Состав представительства на Земских соборах Древней Руси // Ключевский В. О. Сочинения в девяти томах, т. VIII. М., 1990, С.227-334.

② Латкин В. Н. Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями. Санкт-Петербург, 1885.

③ Авалиани С. А. Земские соборы. Литературная история земских соборов. Одесса, 1916, С.3.

④ Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М., 1978. С.397.

⑤ “等级代表君主制”的概念由苏联法学家 С. В. 尤什科夫在 20 世纪 40—50 年代提出。此后,16—17 世纪俄国政治制度是“等级代表君主制”的观点长期占统治地位。参见周厚琴:《从城邦到帝国:俄国专制君主制探源》,北京:社会科学文献出版社,2020 年,第 141-144 页。

西方史学界对缙绅会议的探讨呈现出不同的视角，缙绅会议与西欧同期议会机构的可比性问题是学者们关注的核心。美国学者彼得·布朗（Peter B. Brown）批评切列普宁的著作不过是对百年前拉特金论著的“炒冷饭”，存在诸多缺陷，如冗长的编年式叙述、对史料的过度堆砌而非分析、缺乏中层理论建构，以及结论与庞大篇幅不成比例等。他认为，特别是切列普宁的研究深受“等级代表君主制”这一特定苏联史学范式的影响，试图将缙绅会议的存在与频繁召开作为证明该制度在俄国长期存在的证据，为此不惜放宽缙绅会议的定义，将许多证据不足的全国性集会纳入其中，这降低了切列普宁研究的学术价值。^①冷战时期，英美学者对俄国缙绅会议表现出极大的兴趣，有三篇博士论文分别细致研究了伊凡四世时代、16世纪和17世纪的缙绅会议，^②认为虽然可将其看作欧洲代表制机构的相似物，但它仍处于发展的初级阶段。没有固定形式，也没有制定任何固定的程序规则，更不用说相对于君主的任何权利，君主仍然拥有完全的专制权力。苏联解体后，关于缙绅会议的讨论从未消失，德国学者托尔克（Х. Й. Торке）发表的俄文论文《所谓缙绅会议》对西方学界的认识作了全面总结。^③当代俄罗斯学者围绕“缙绅会议是不是议会”的问题展开的新一轮争论仍在继续。^④

中国学者对缙绅会议也给予了较多关注。20世纪80年代，白玉曾撰文指出，缙绅会议就是16世纪中叶到17世纪中叶俄国的国会。^⑤但更多学者质疑这种“国会说”。刘忠桂认为，缙绅会议“在形式上是软弱的，根本不

① P. B. Brown, “The ‘Zemskii Sobor’ in Recent Soviet Historiography”, *Russian History* 1983, Vol.10, No.1, pp.77-90.

② H. R. Huttenbach, *The Zemsky Sobor in Ivan IV's Reign*, Seattle: University of Washington, 1961; E. Hulbert, *Sixteenth-Century Russian Assemblies of the Land: Their composition, Organization, and Competence*, Chicago: University of Chicago, 1970; I. L. Campbell, *The Composition, Character and Competence of the Assembly of the Land in Seventeenth Century Russia*, Urbana-Champaign: University of Illinois, 1984.

③ Торке Х. Й. Так называемые земские соборы в России// Вопросы истории.1991. №11. С.3-10.

④ Лисейцев Д. В. Почему Земский собор – не парламент?// Российская история. 2020. №4. С.142-150; Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннеמודерной Европы: опыт сравнительной типологии// Российская история. 2024. №3. С.1-19.

⑤ 白玉：“16—17世纪俄国‘缙绅会议’国会说”，《宁波师院学报（社会科学版）》，1987年第1期，第68-71页。

是选举的代议机关”，它“由沙皇根据需要召开，不是常设机构，会议也不具有司法和行政权力”。^①朱剑利指出，在俄国，人民代表制难以成长为西欧多元模式的“代议制”。^②曹维安和谢慧芳也反驳了“国会说”，他们强调，与西欧封建议会相比，俄国缙绅会议尽管有一些相似之处，但却表现出更大、更多的区别。^③此外，值得注意的是，由于缙绅会议与中世纪英国议会所处的时代有一定的时间差，在国内通行的世界史教材中，英国议会在中世纪部分是等级君主制的重点，^④俄国缙绅会议则被置于近代卷，且一笔带过。^⑤而在高校的世界通史教学中，中世纪史和近代史分属不同学期，一般由不同教师授课，因此教学实践中实际上很少将二者进行比较。

基于以上综述，关于缙绅会议的研究，不仅有苏联及俄罗斯学界在史料梳理方面的积累和贡献，还有西方学界对研究理论框架的批判性分析，也包括中国学界对其“议会”性质的深刻怀疑。究竟应该如何认识缙绅会议的本质及其在俄国政治生活中的角色和作用？也许，回归俄国政治文化传统的探讨是一条更为合适的路径。俄国政治文化的独特性，最凝练地体现在“聚合性”。^⑥聚合性不仅是俄罗斯文化价值空间内的本质性内容，还是独属于俄罗斯的政治伦理原则，无论是在罗斯时代还是沙皇俄国时代，无论是在苏联时代还是后苏联时代，作为俄罗斯民族文化基础属性和根本价值的聚合性都对当时的国家发展产生了隐秘而重要的作用，甚至直接影响到俄罗斯国家的

① 刘忠桂：“封建俄国缙绅会议简析”，《东北亚论坛》，2004 年第 3 期，第 84-88 页。

② 朱剑利：“克柳切夫斯基论波雅尔杜马在国家政治体制发展中的历史地位”，载于沛主编：《中国社会科学院世界历史研究所学术文集（4）》，南昌：江西人民出版社，2006 年。

③ 曹维安、谢慧芳：“论俄国缙绅会议”，《世界历史》，2010 年第 5 期，第 30-32 页；谢慧芳：“俄国的缙绅会议”，西安：陕西师范大学，2008 年。

④ 参见《世界古代史》编写组编：《世界古代史（下册）》（第 2 版），北京：高等教育出版社，2018 年，第 113-116 页。

⑤ 由于世界史近代卷部分尚未出版统一的教材，根据陕西师范大学目前所使用的教材，缙绅会议仅在“君主专制统治不断强化”一节下的伊凡雷帝部分提及：“召开有大波雅尔贵族、高级僧侣、宫廷官员、服役贵族和普通贵族以及城市上层工商业代表参加的‘缙绅会议’，宣布将制定新的法典”。参见齐世荣主编，刘新成、刘北成分册主编：《世界史·近代卷》，北京：高等教育出版社，2007 年，第 188 页。

⑥ N. Biryukov, J. Gleisner, V. Sergeyev, “The Crisis of sobornost’: Parliamentary Discourse in Present-Day Russia”, *Discourse & Society*, 1995, Vol.6, No.2, pp.149-175.

政治抉择。^①可以说，聚合性是理解俄国政治文化、民族精神与社会结构的一把关键钥匙。这一概念由俄国宗教哲学家、斯拉夫派创始人之一霍米亚科夫（А. С. Хомяков）于 19 世纪 40 年代系统性地提出，用以描述教会作为一个有机整体，其中每个成员在保持个性与自由的同时，通过共同的爱与信仰与整体及其他成员合一。聚合性最基本的含义是指具有共同信仰的俄罗斯人东正教生活的同一性：在教堂里，所有人一起进行共同的宗教仪式，但每个人保留独立的自我，对上帝进行个人的祈祷，以自己的行为面对上帝，最后达到同一。这是在每个人对于基督自由之爱的基础上的全体的统一。^②其后的斯拉夫派思想家逐渐将“聚合性”提升为俄国民族独特性的核心，视其为俄国村社生活、宗教集会乃至国家治理的理想模式。在此理论视野下，重新审视缙绅会议这一俄国历史上仅存在了一个世纪、却意义重大的政治机构，便可发现其特殊价值。本文拟以“聚合性”为分析透镜，通过考察“缙绅会议”术语的生成与传播、其在专制君主制下的历史实践、在全球比较视野下的独特性等方面，系统阐述缙绅会议作为俄国聚合性政治文化制度载体的核心地位，以期深化对俄国专制君主制发展道路以及近代早期俄国政治文化的认知。

一、缙绅会议与聚合性：19 世纪俄国知识界的政治理想建构

缙绅会议在俄语中为 земский собор，英文学界常音译为 zemsky sobor 或 zemskii sobor，意译为 assembly of the land。聚合性在俄语中为 соборность，英文学界常音译为 sobornost。земский собор 和 соборность 有一个共同的词根 собор，中世纪莫斯科的 собор 本为教会机构，源自希腊语 ekklesia，意为“集会”，亦指“大教堂”。对俄国人而言，该词宗教意味浓厚。^③这两个术语本身蕴含着丰富的历史文化信息，其概念的生成与演变过程深刻反映

① 武卉昕、刘禹彤：“‘聚合性’与俄罗斯政治伦理的理论与实践”，《江苏行政学院学报》，2019 年第 6 期，第 12 页。

② 白晓红：《俄国斯拉夫主义》，北京：商务印书馆，2006 年，第 94-95 页。

③ N. Biryukov, V. Sergeyev, “Parliamentarianism and Sobornost’: Two Models of Representative Institutions In Russian Political Culture”, *Discourse & Society*, 1993, Vol.4, No.1, pp.57-74.

了 19 世纪俄国知识界在政治理想和宗教哲学方面的思想建构，及其在后世思想史中的多重解读。

16—17 世纪俄国文献中并没有 земский собор 这个专门术语。历史文献中只有一些这样的描述：当选者为了“沙皇和全国事务”而来参加会议，目的是为了“整饬国家事务”；这是一个有关“全国机构”、“各级官员”、“地方管理和司法审判人员”方面的会议。^①德国学者托尔克指出，文献中真正存在的表述为 собор вся земли（全国会议）。而 земский собор 这一词组是由康斯坦丁·阿克萨科夫（К. С. Аксаков）于 1850 年首次使用的，索洛维约夫（С. М. Соловьев）又将其运用于《自远古以来的俄国史》，此后该术语才作为缙绅会议的专门用语在学术著作中确定下来。^②也就是说，16—17 世纪俄国历史上存在过的缙绅会议，但在 19 世纪中叶才出现目前通用的学术名称。

不过，俄罗斯学者巴达良（Д. А. Бадалян）近年提出，并非康斯坦丁·阿克萨科夫，而是其战友兼精神导师霍米亚科夫对 земский собор 术语的传播与发展发挥了决定性作用。^③他考证发现，对 16—17 世纪这类会议的关注最初源于史学家卡拉姆津（Н. М. Карамзин）。在 1820 年 5 月出版的《俄罗斯国家史》（第 9 卷）中，卡拉姆津几乎同义使用了 земская дума（缙绅杜马）和 государственная дума（国民会议）。^④而 земская дума 的提法，为正在寻找有历史依据的政治概念的十二月党人提供了素材。亚库什金（И. Д. Якушкин）早在 1820 年就起草了一份最终并未呈送的给亚历山大一世的奏折，建议沙皇仿照其祖先的做法召开 земская дума，^⑤其他十二月党人也都在政治方案中提及召开类似的会议。十二月党人运动失败后，政治报刊很少

① 曹维安、谢慧芳：“论俄国缙绅会议”，《世界历史》，2010 年第 5 期，第 24 页。

② Торке Х. Й. Так называемые земские соборы в России // Вопросы истории. 1991. №11. С.3-4.

③ Бадалян Д. А. Понятие «Земский собор» и представления о власти в России XIX века: от Карамзина до Степняка-Кравчинского // Тетради по консерватизму. 2018. №4. С.140-153. 本节关于“缙绅会议”术语使用与传播路径的梳理，对该篇论文多有借鉴和参考。

④ Карамзин Н. М. История государства Российского. Т.IX. Глава III. Санкт-Петербург, 1820.

⑤ Штрайха С. Я. ред. Записки, статьи, письма декабриста И. Д. Якушкина. СПб.: Наука, 2007. С.35.

再提及这样的主张，只在描述动乱时代的文学作品中有呈现。霍米亚科夫在 1833 年出版的悲剧《伪德米特里》中频繁使用了 *собор*，在结尾处通过剧中人物质疑沙皇：“未经选举，没有缙绅会议的认可？”（*Без выбора, без земского собора?*）由此，第一次在文学作品出现了 *земский собор* 这个词组。^①可以看出，此处的“会议”是人民表达意志的机构，与后来斯拉夫派在缙绅会议现象中所指的含义大致相同。1844 年，霍米亚科夫在《为沙皇而活》的书评中写道：“……人民的力量以大规模民军解放了莫斯科；人民的声音通过缙绅会议选出了沙皇；伟大的村社再次凝聚成了国家。”^②1845 年，他在《伊凡·瓦西里耶维奇的十三年统治》中回顾了伊凡四世的历史，称沙皇多次召集“俄国各地代表进入 *земская дума* 或 *земский великий собор*，以讨论立法或对外关系方面最重要的事务”^③，并且他强调，这些会议没有任何权力，仅仅是民众意愿的表达，供君主咨询；正因如此，它不仅不会导致权力的分裂，反而会巩固权力，将君主的意志和民众的平等意识统一起来。

继霍米亚科夫之后，*земский собор* 这一术语才经由康斯坦丁·阿克萨科夫等斯拉夫派思想家在争论中得到系统阐述与推广，到 19 世纪 50 年代得以巩固下来。在康斯坦丁·阿克萨科夫 1850 年未完成的手稿中首次出现了这一术语，他写道：“就像王公召集市民大会一样，沙皇召集缙绅杜马（*земская дума*）或缙绅会议（*земский собор*）。人民并不要求君主征求他们的意见，君主也不害怕征求人民的意见”^④。1851 年，在《关于俄国历史的几点思考：由索洛维约夫先生的〈历史〉第一卷引发》一文中，康斯坦丁·阿克萨科夫开始专门论述缙绅会议。^⑤但在术语选择上他经历了一番探索，如 *великий народный собор*（人民大会）、*земская дума*、*земский совет*，最后选择了 *земский собор* 的表述。这一转变是由于 1851—1857 年他发表了一系列与缙绅会议相关的文章。1857 年，当索洛维约夫在《施洛策尔派的

① Хомяков А. С. Стихотворения и драмы. Л.: Советский писатель, Ленингр. отд-ние, 1969. С.460.

② Хомяков А. С. О старом и новом: Статьи и очерки. М.: Современник, 1988. С.67.

③ Там же. С.372-373.

④ Аксаков К. С., Аксаков И. С. Избранные труды. М., 2010. С.204.

⑤ Там же. С.217.

倾向》^①一文中与他展开论战时，索洛维约夫更倾向于使用对手的表述。^②于是，在接下来的十年里，земский собор 被许多学者作为主要术语用于他们的研究。

从构词来看，这个词组中 земский 实际源于 земля（土地、大地、国家）一词。在康斯坦丁·阿克萨科夫的解释中，它常常具有“人民”的含义，而且这里的人民是一个统一的整体，拥有共同的情感和信念，这些情感和信念扎根于他们的信仰，并体现在商议和集会中。但托尔克指出，земля 一词并不意指人民。^③在许多词典中也没有提及这一含义。^④选择这个词，很可能意味着斯拉夫派希望在 19 世纪的俄国延续相关实践。而霍米亚科夫之所以使用 собор，是因为教会的协商会议就是该词，这个教会术语可能比其他任何术语都更适合表达他后来提出的聚合性的思想。^⑤他在给法国《基督教联合》杂志的信中解释聚合性的词义时指出，собор 反映的聚会、集合的含义，不仅仅是表达许多人在随便什么看得见的地方的联合，而且更普遍的意义是指“许多人共同思想”的永久的可能性。这已经昭示了聚合性原则的形而上学的超验性。^⑥由此，земский собор 这一词组直译为“全国土地会议”或“全俄缙绅会议”，意指代表“整个土地”亦即全体人民的集会。正是有缙绅会议作为历史存在，聚合性的哲学概念才具有了更深厚的根基。

① 施洛策尔（August Ludwig von Schlözer, 1735-1809），18 世纪德国著名史学家，1761 年至 1767 年应彼得堡科学院之邀在俄国工作和研究，对俄国史学发展产生了重要影响。他的研究范围很广，包括世界历史、统计学及其最富盛名的俄国史领域。他是古罗斯国家“诺曼起源说”的坚定支持者。索洛维约夫（С. М. Соловьев, 1820-1879）是 19 世纪“国家学派”的集大成者，代表了 19 世纪俄国民族史学家的崛起。他试图摆脱西欧学者的评判标准，从俄国自身的历史脉络中寻找其发展的独特性和内在合理性。参见曹维安：“诺曼说新探与诺曼学派”，《世界历史》，1998 年第 1 期，第 105-110 页；曹维安：“俄国史学中的‘国家学派’”，《史学理论研究》，2006 年第 1 期，第 31-40 页。

② Соловьев С. М. Сочинения: в 18 кн. Кн. 16: Работы разных лет. М.: Мысль, 1995. С.314-352.

③ Торке Х. Й. Так называемые земские соборы в России// Вопросы истории. 1991. №11. С.4.

④ Бархударов С. Г. гл. ред. Словарь русского языка XI-XVII вв. Вып. 5. М.: Наука, 1978; Аванесов Р. И. гл. ред. Словарь древнерусского языка (XI-XIV вв.): в 10 т. Т.3. М.: Русский язык, 1990.

⑤ Непоклонова Е. О. Идея соборности в творчестве А. С. Хомякова. СПб.: Российский государственный педагогический университет имени А. И. Герцена, 2002.

⑥ 白晓红：《俄国斯拉夫主义》，北京：商务印书馆，2006 年，第 97-98 页。

19 世纪 60 年代，霍米亚科夫和阿克萨科夫虽已先后离世，缙绅会议却从历史小说中的形象和学术用语迅速变成了一个现实的政治热词。这种变化首先表现在各派别思想家们开始为“缙绅会议”赋予新的政治内涵。伊万·阿克萨科夫（И. С. Аксаков）积极整理和发表兄长的遗作（出版康斯坦丁·阿克萨科夫全集的第一卷，并发表《缙绅会议简史》^①）。1861 年 10 月 16 日，他在给朋友的信中写道：“……我坚信，如果不是通过革命（愿上帝保佑不要如此），那么俄国只有通过缙绅会议才能实现复兴并重新获得机体的完整性，而且这个缙绅会议中俄国人民应起主要作用并占多数。现在很难想象缙绅会议是什么样子。如今这一现象会极为罕见。”^②同时，他强调，“如果赋予缙绅会议西方议会的意义，如果我们的‘民主派’想把缙绅会议当作旗帜，那我会极其反感的。因此，必须始终指出它与西方‘三级会议’等的区别”^③。与之相反，1862 年，自由派多尔戈鲁科夫（П. В. Долгоруков）在《论俄国统治形式的变革》中提出了在俄国建立君主立宪制的方案，并将缙绅会议描述为议会两院之一，“由全俄各地选举产生的人组成，通过整个地方自治机构选举产生”。他将另一院称为贵族杜马或国家杜马。^④察波夫（А. П. Цапов）则在给喀山学区总监的信中写道：“人民自己曾向沙皇立下誓言，就像缙绅会议所规定的那样，立下了对君主专制的限制文书，”他进而提出，“在千年庆典^⑤时，要么人民自行召开会议，要么沙皇应立即召集新的缙绅会议，并放弃帝制和中央集权”^⑥。显然，这里察波夫所说的缙绅会议指的是制宪会议。与斯拉夫派不同，他不接受政权与人民和解的想法。如果说以前政权召集缙绅会议是为了了解民意，那么现在缙绅会议对他来说是宣布并

① Аксаков К. С. Краткий исторический очерк земских соборов// *День*. 6 января 1862 г. №13. С.3-5.

② Переписка двух славянофилов// *Русская мысль*. 1916. №12. С.101.

③ Там же. С.102.

④ Долгоруков П. В. О перемене образа правления в России. Leipzig: A. Franck (A.L. Herold), 1862.

⑤ 罗斯建国千年庆典是亚历山大二世政府原定于 1862 年 8 月 26 日，后推迟到 9 月 8 日在诺夫哥罗德举行的一场盛大国家级庆典，揭幕的“俄罗斯千年纪念碑”至今存于诺夫哥罗德城内。

⑥ Письмо А. П. Щапова к кн. П. П. Вяземскому// *Литературное наследство*. Т.67: Революционные демократы: Новые материалы. М.: Издательство АН СССР, 1959. С.658, С.661.

确保民意得以执行的手段。

由此，在亚历山大二世统治初期迅速变化的政治形势下，谈论缙绅会议成为一种时髦。如赫尔岑（А. И. Герцен）所观察的那样，“缙绅会议的想法在俄国的空气中传播着……商人阶层和民众都在谈论它，军人们则嘲笑它”^①。但很少有人具体阐释这样一个重要的政治概念。赫尔岑的好友奥加廖夫（Н. П. Огарев）在《宪法与缙绅会议》文中第一次给出了较为清晰的定义：“缙绅会议，作为来自全国的代表大会，必须建立在选举的绝对公正性基础上，其召开不是为了执行既定的指令性章程，而是为了根据全国的需求来治理俄国，为了规范土地所有权、选举产生行政机构和司法机构、地区划分以及确立代表制的形式。”^②可见，他所设想的缙绅会议兼具制宪会议和代议制政府两种职能。

奥加廖夫所提出这种双重职能的缙绅会议模式，在随后的几十年里被许多社会主义者和自由主义者所采纳，前者强调会议的制宪功能，后者强调代议制政府形式。也有从亲斯拉夫派转向自由派的人物如科舍列夫（А. И. Кошелев），1862 年 1 月初在莱比锡出版的小册子《俄国当前处境会有怎样的结局？》里，主张召开全俄缙绅杜马（общая земская дума）。他宣称，这样的会议应该是一个咨询机构，并强调他反对议会统治。而到 1874 年和 1875 年，已与自由派彻底结盟的科舍列夫，在德国出版的两本遭到审查禁令的小册子《国家形势》和《全俄缙绅杜马》中继续阐述自己的思考。后者描述了两个平等且相互补充的机构——全俄缙绅杜马和国务会议（государственный совет）。此处的全俄缙绅杜马类似一个定期运作且拥有自己办公厅的代表机构，而非偶尔为君主咨询而召开的会议。但他将设想的机构称为 дума 而非 собор，显然意识到它与此前霍米亚科夫和康斯坦丁·阿克萨科夫所讨论的有所不同。^③当然，即使在自由主义者内部，他们提出的议会方案也存在诸多分歧。

① Герцен А. И. Собр. соч.: в 30 т. Т. 17: Статьи из «Колокола» и другие произведения 1863 года. М.: Изд-во АН СССР, 1959. С.79-80.

② Огарев Н. П. Избранные социально-политические и философские произведения. М.: Госполитиздат, 1956. С.613.

③ Бадалян Д. А. Понятие «Земский собор» и представления о власти в России XIX века: от Карамзина до Степняка-Кравчинского// Тетради по консерватизму. 2018. №4. С.149.

可以看出,从19世纪50年代到80年代,在斯拉夫派提出的缙绅会议基础上,不同的政治派别已发展出两种内涵相互区别的模式:一种是比较保守的专制君主统治下纯粹的咨询机构,另一种是较为激进的欧洲式限制君权的议会机构。但沙皇政府当局通常并不区分各派别的主张,限于当时的政治审查,讨论会议具体方案的小册子在1873至1882年间出版量非常小。^①实际上,将缙绅会议要么视为协商机构,要么视为立法机构,这两种截然不同的解读同时存在并非偶然,既反映了早在18世纪俄国文化和意识中就已出现的分裂,到19世纪也自然成了斯拉夫派与西方派持续争论的根基。

缙绅会议的思想并未因政治审查而消亡。在经历了内政部长伊格纳季耶夫(Н. П. Игнатьев)制定的最接近政治实践的缙绅会议方案被亚历山大三世否决、其本人也被解职^②后,无论在19世纪90年代还是在20世纪初,以基列耶夫(А. А. Киреев)为代表的新斯拉夫派依然继续坚持这一政治理想和目标。基列耶夫强调,“缙绅会议在组成、召集方式、权利或目的方面,都与议会没有任何共同之处!议会限制了专制者的意志,而缙绅会议照亮了它。会议的意义在于与臣民协商的想法,而不是代表”^③。但其派别内部则有人提出质疑:“在目前情况下召集缙绅会议将是一件疯狂的事情。缙绅会议将不可避免地成为反对专制的政治斗争的焦点,其活动将很快具有革命性质。”^④不出所料,随着1905年革命的爆发,尼古拉二世于当年10月17日签署《整顿国家秩序宣言》(十月诏令),“粉碎了所有斯拉夫主义者的希望,被视为俄罗斯的灾难与灭亡”^⑤。当局彻底摒弃了斯拉夫派所秉持的缙绅会议理念,着手设立欧洲式的议会——具有立法权的国家杜马

① Афанасьев А. П. Из истории цензурной политики самодержавия в конце 70-х-начале 80-х годов XIX века// Вопросы истории СССР. отв. ред. В. З. Дробижев М.: Издательство Московского университета, 1972. С.208-211; Розенберг В. А., Якушкин В. Е. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. М.: М. и С. Сабашниковы, 1905. С.48, С.57.

② Зайончковский, П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880 годов. М.: Издательство Московского университета, 1964. С.454-458.

③ Киреев А. А. Спор с западниками настоящей минуты// Русское обозрение. 1895. №5. С.213, С.236.

④ Переписка А. А. Киреева и Ф. Д. Самарина// Нестор. №3. СПб., 2005. С.19-27.

⑤ Медоваров М. В. Земский собор как идея: звездный час и уход в небытие. 18 сентября 2015 г. <https://rusistina.ru/arhiv-publications/zemskiy-sobor-kak-ideya-zvezdnyy-ch-as-i-ukhod-v-nebytie>

（государственная дума）。但颇为吊诡的是，在难以阻挡的革命形势之下，1917 年国家杜马的议员们纷纷响应革命的号召，似乎证实了斯拉夫派作为议会制度反对者的担忧，俄罗斯帝国很快走向解体。

综上所述，在 19 世纪的俄国知识界，缙绅会议已从一个 16—17 世纪似曾存在的历史现象演变为一个具有高度弹性的政治符号。正如俄罗斯学者总结的，“在 19 世纪中叶的俄罗斯政治话语中，随着改革的筹备和进行以及由此引发的社会期望，关于中央代表机构的问题变得紧迫起来。在当时社会思想的所有领域，从斯拉夫派到革命民主派，人民代表的方案都是通过历史话语来使政治实践合法化的方式制定的”；“缙绅会议作为一种历史现象具有纯粹的建构主义性质，也就是说，它是意识形态的产物，而非具体历史研究的结果”。^①

二、专制君主制历史视野下缙绅会议的聚合性

历史上，缙绅会议的实际运行与 19 世纪知识界所构建的政治理想形象存在显著差距。俄苏史学家关于缙绅会议存在的时间范围有一定分歧。如巴甫洛夫-西利万斯基（Н. П. Павлов-Сильванский）认为，俄国第一次缙绅会议是在 1566 年召开的。^②而尤什科夫（С. В. Юшков）则认为，应从 1549 年伊凡雷帝召开第一次“和解会议”开始，到 1653 年解决合并乌克兰问题的缙绅会议结束。^③也有一些学者将 1681—1682 年召开的部分等级的协商会议算作缙绅会议（门第制的废除和新沙皇的登基）。总体来说，在 16 世纪找到的会议证据并不多，而 17 世纪上半叶被学者们认为是缙绅会议的“黄金时代”。如切列普宁就重新界定了 16—17 世纪的缙绅会议，在 16 世纪找到了 11 次，17 世纪找到了 46 次。^④近年来，学者们通过对原始档案的分析

① Архипова Е. А. Земский собор как феномен политического дискурса середины XIX в. // Вестник РГГУ. Серия: Политология. История. Международные отношения. 2008. №4. С.186-201.

② [俄]Н. П. 巴甫洛夫-西利万斯基著：《俄国封建主义》，吕和声等译，北京：商务印书馆，1998 年，第 181 页。

③ Юшков С. В. К вопросу о сословно-представительной монархии в России // Советское государство и право. 1950. №10. С.39-51.

④ Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М., 1978.

发现,即使是那些被视为典范的缙绅会议,如 1598 年戈杜诺夫上台、1613 年选举沙皇以及米哈伊尔统治初期的“黄金时代”,诸多会议的程序性、代表性和职能都颇具争议。

最受关注的是 1598 年选举戈杜诺夫的会议,相关档案疑点重重。戈杜诺夫当选沙皇的时间是 1598 年 2 月 21 日,但第一份正式向民众通报新君主即位文件,即牧首约伯发给科斯特罗马的一封信,日期却是“3 月 15 日”。信中对选举程序的描述如下:留里克王朝莫斯科分支的最后一位成员、沙皇费奥多尔去世后,他的遗孀、皇后伊琳娜拒绝了神职人员和贵族们让她执掌国家政权的请求。不仅神职人员,贵族以及整个“沙皇圈子”(即波雅尔杜马)也都向伊琳娜皇后提出了请求。其他请愿者则被统称为“俄国全体民众”。后来,同样这些阶层的人又请求伊琳娜为她的哥哥鲍里斯·戈杜诺夫加冕,并请求戈杜诺夫本人接受王权。^①戈杜诺夫在 1598 年 9 月 3 日加冕典礼上的讲话所呈现的情况大致相同,他宣称自己是通过选举并应高级神职人员、贵族、“以及全体东正教徒”的请求而接受王权的。在 9 月 14 日沙皇发出的诏书中,有一份更详细的请求戈杜诺夫接受皇冠的阶层名单,但其中也未强调他是由缙绅会议推选出来。在 9 月 15 日的誓词文本中也未提及召开会议。根据这份文件,戈杜诺夫在妹妹的祝福下执掌政权,而她则听取了“全体民众”的“恳求与哭诉”。^②直到《确认文书》(*Утверждённая грамота*)当中才首次提到在莫斯科召开了会议。牧首号召所有人前往莫斯科“参加会议”,并代表“在莫斯科的”所有阶层发言,宣称他们一致希望看到戈杜诺夫登基。作为回应,那些“从遥远城镇赶来的人”表示他们一致同意推选此人。^③但据里谢伊采夫(Д. В. Лисейцев)考证,该文书的起草时间很可能是 1599 年。他认为,在戈杜诺夫当选沙皇之后的一年里,新君主即位官方版本的意识形态阐述有了显著变化:除了之前皇室亲属以及各阶层一致希望他登上王位的说辞外,又加入了有外省代表参加的缙绅会议的认定。更关键的是,从时间上推算,从 1598 年 1 月 15 日皇后伊琳娜选择远离政治去修道院

① Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедициею императорской Академии наук (Том II). Санкт-Петербург, 1836. С.1-2.

② Там же. С.54, С.56, С.58.

③ Там же. С.24-25.

到所谓的会议召开时间 1598 年 2 月 17 日之间,根本不可能完成向偏远城镇发送通知并等待其代表抵达莫斯科的程序。因此,1598 年沙皇鲍里斯·戈杜诺夫的选举,参与者很可能仅限于当时在莫斯科的人,所谓的全俄缙绅会议更像是一种为了意识形态目的而创造出来的传说。^①这种官方叙事的“事后加工”强烈暗示缙绅会议作为一种赋予权力合法性的概念,其制度形象是在实践之后被逐步建构和强化的,而非事先存在的成熟制度。

也许正因为 1599 年官方宣传开始试图向民众灌输这样一种观念:新君主的产生是在缙绅会议的同意下通过选举进行的,这种君主即位的程序在 17 世纪初的俄国社会开始逐渐被视为正确或至少是可取的。戈杜诺夫去世后,统治阶层试图将权力交给他的遗孀和儿子时也同样援引了“俄国全体民众”的权威。^②1606 年舒伊斯基的即位一度让人怀疑他篡夺皇位,但在 1606 年 5 月的官方文件上写着“莫斯科公国的各界人士”曾向他献上皇冠。^③实际上,整个动乱时期在莫斯科公国政治危机日益加剧的情况下,参与权力斗争的各方势力都试图以缙绅会议为其行动赋予合法性。这也从另一个侧面证明,在当时的俄国政治思想中,在中央政府权威衰落的情况下,有必要召开缙绅会议以解决具有全国性重要问题的观念越来越清晰地形成了。如 1610 年 7 月 20 日舒伊斯基被推翻三天后,一份送往彼尔姆的公文中通告,将国家权力暂时移交给“七波雅尔政府”,并明确指出,新沙皇的选举应在城镇和各省选出的代表参与下进行:“与我们一起,与各行各业的人、整个国家的人一起,选出莫斯科公国的君主,并与各城镇协商,上帝将把谁赐予莫斯科公国。”^④7 月 29 日送往喀山的公文中进一步明确各地各行业“派相应人数前往莫斯科”。^⑤即使 1610 年 8 月 17 日“七波雅尔政府”未等缙绅会议

① D. V., Liseitsev, “Zemsky Sobors of the Late 16th – Early 17th Century in Russia: Historiographical Stereotypes in the Reflection of Historical Sources”, *Studia Historica. Historia moderna*, 2015, Vol.37, p.76.

② Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедициею императорской Академии наук (Том II). Санкт-Петербург, 1836. С.87.

③ Там же. С.101.

④ Собрание государственных грамот и договоров, хранящихся в Государственной коллегии иностранных дел (Том II). Москва, 1819. С.388-390.

⑤ Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедициею императорской Академии наук (Том II). Санкт-Петербург, 1836. С.281-282.

召开就与逼近莫斯科的波兰军官签署协议，^①也很方便地在 8 月 19 日发往彼尔姆的公文中指出，因“各城镇还没有派人来，”只好在没有城镇代表参与的情况下做出了向波兰王子宣誓效忠的决定——“我们，整个莫斯科公国……向瓦迪斯瓦夫王子亲吻十字架（宣誓）”。^②当波兰对俄国皇位的觊觎失去大多数俄国人的支持后，社会力量开始集结。1611 年第一支民军失败，1612 年 10 月 26 日由波扎尔斯基和米宁领导的第二支民军解放莫斯科。1612 年 11 月 15 日，莫斯科向大诺夫哥罗德、下诺夫哥罗德、喀山、阿斯特拉罕、西伯利亚等地发文倡议选举沙皇且必须有各省份的参与。^③

然而 1613 年选举新沙皇的全俄缙绅会议筹备得异常艰难。会议原定于 1612 年 12 月 6 日召开，后改为 1613 年 1 月 6 日，而后又推迟至 1613 年 1 月 25 日，因为公文到达西伯利亚及诸多边远城镇的时间很漫长，而且部分城市（如斯摩棱斯克和大诺夫哥罗德）尚分别处于波兰和瑞典的占领之下。就连离莫斯科不太远的城镇居民（如喀山、下诺夫哥罗德和卡卢加）也未能及时赶到首都。也正因如此，里谢伊采夫指出，1613 年缙绅会议最重要的文献《确认文书》起草于 1613 年的说法值得严重怀疑：这份赋予新沙皇合法权力的文件显示，参加君主选举的有位于距离莫斯科遥远（当时大概需要 10 天路程）的 43 个城镇和地区的居民。但许多事实表明，《确认文书》上的签名收集工作实际上一直持续到 1616 年年底。^④用他的话说，俄国人的这种“政治惰性”主要由于在陷入内战的国家里，要决定在冬季的道路上跋涉数百俄里是相当困难的。^⑤

① Акты, относящиеся к истории Западной России, собранные и изданные Археографическою экспедициею императорской Академии наук (Том IV). Санкт-Петербург, 1851, С.314-317.

② Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедициею императорской Академии наук (Том II). С.279.

③ Дополнения к Актам историческим, собранные и изданные Археографическою комиссиею (Том I). Санкт-Петербург, 1846. С.291-292, С.294.

④ Лисейцев Д. В. К датировке составления царских утверждённых грамот конца XVI – начала XVII в.// Мининские чтения: Труды участников международной научной конференции. Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского (24-25 октября 2008 г.) Нижний Новгород, 2010. С.24-31.

⑤ Liseitsev D. V., “Zemsky Sobors of the Late 16th – Early 17th Century in Russia: Historiographical Stereotypes in the Reflection of Historical Sources”, *Studia Historica, Historia Moderna*, 2015, Vol.37, p.82.

在米哈伊尔当沙皇后，史书一般都强调他当选的唯一正当性。官方史学试图创造这样的神话：除了宣布米哈伊尔为沙皇外，缙绅会议没有做任何其他决定，因为这一决定是上帝预先确定的。^①但值得注意的是，哥萨克最初并未被列入与会者，却实际主导了选举沙皇的进程和结果。哥萨克不融于俄国社会的传统结构，与任何阶层或地域实体都缺乏联系。但当时沙皇的候选人众多（据考证并非只有米哈伊尔一人，史料中还提到了 9 位候选人，包括民军首领特鲁别茨柯依和波扎尔斯基）^②，各城镇代表抵达首都的时间又特别漫长，哥萨克人身在莫斯科，且人数超过贵族，而他们未被邀请参与缙绅会议，使得局势更加不稳定。1613 年 2 月 21 日，米哈伊尔在哥萨克人的压力下被宣布为沙皇。可以想象，莫斯科实际上发生了一场以哥萨克为主要推动力量的军事政变。政变的结果就是哥萨克首领和哥萨克人被列入了官方代表名单。从 1613 年 2 月 25 日起，以他们的名义从莫斯科向各城镇发送公文（而一个月前，召集缙绅会议的公文中还未提及哥萨克人）。结果，选举沙皇的缙绅会议在正式开始之前就已经在实际上宣告结束了。因此，里谢伊采夫称这场会议与其说是一场“没有选择的选举”，不如说是一场“没有选举的选择”。^③这也表明，会议的“全国代表性”是残缺的，最终结果更多是军事压力下的产物，而非广泛协商的结果。

学界通常认为，米哈伊尔统治初年是缙绅会议的“黄金时期”，因为政府的权力尚未稳固，需要不同社会阶层的广泛支持。然而这一时期真正可靠的缙绅会议召开的史料证据极为匮乏。研究者大多通过沙皇的公文来证明缙绅会议的运行，其中有向缙绅会议请求接受和批准某项决定的内容，但很少有关于邀请代表前往莫斯科参加会议的信息，据此很难断定缙绅会议是真的在持续不间断地发挥作用，还是中央政府在困难情况下不时随机地召集一次不同阶层的人员参加的“政府扩大会议”。里谢伊采夫考证认为，最确凿无

① Зимин А. А. Акты Земского собора 1612-1613 гг.// Записки Отдела рукописей. М.: Государственная библиотека СССР им. В. И. Ленина, 1957. С.188-192.

② Лисейцев Д. В. Демократия Смутного времени: как проходил Земский собор 1613 года// Родина. 2013. №2. С.14-17.

③ Лисейцев Д. В. Земский собор 1613 г.: выборы без выбора или выбор без выборов?// Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. 2019. Т.24. №2. С.137-146.

疑的是 1616 年的会议。1616 年 1 月发给各城镇的文书通知派人参加会议。特别是在 1616 年 1 月 12 日给彼尔姆的信,提醒派三名选出的市民代表前往莫斯科。1616 年 2 月底至 3 月中旬召开了会议,会议主要是为了批准征收一项新的特别税,这对国家民众来说颇为沉重。至少有 28 个城镇的代表(“选出来的人”)参加了会议,其中包括来自相当遥远城镇(如阿尔汉格尔斯克、彼尔姆、阿拉特等)的居民。^①据此,可以大致估算组织一次真正的缙绅会议至少需要两个月到两个半月的时间。正因如此,切列普宁在广义上界定的许多缙绅会议很难得到学界的认可。如 1616 年 9 月 11 日,沙皇米哈伊尔决定“在缙绅会议上”讨论与瑞典的和平条款,于是第二天“缙绅会议”便召开了;类似的情况在两年后再次发生,1618 年 9 月 8 日,沙皇米哈伊尔得知波兰再次进攻莫斯科的消息后,第二天就在缙绅会议上讨论了这个问题。^②显然,在档案文献中如果既没有沙皇下令派遣代表参加这些会议的诏书,也没有相关决议,更没有参会者的请愿书,很难表明,动乱时期及结束动乱初期缙绅会议比平时更频繁地召开或长期不间断地运作。

缙绅会议最令人深思之处在于,它并非诞生于限制君权的背景,而是与俄国中央集权的专制君主制同步发展并使之强化,又在国家走出危机后悄无声息地退出了历史舞台。康斯坦丁·阿克萨科夫极力以 17 世纪初的历史事件来阐释俄国人民的“非国家性”。他指出,在当时俄国外交困情况下,是人民拯救了俄国,当人民把波兰人赶走之后,他们能够掌握国家政权,并且建立任何形式的统治机构。但是危机解除后,人民做的第一件事就是选举沙皇,重新恢复专制君主制。俄国人民不愿意弄权,自愿把权力交给沙皇。斯拉夫派正是以此来证明“专制制度与俄罗斯人民、与俄罗斯人民的历史、现在和将来密不可分,专制制度的统治形式是俄国固有的”。^③康斯坦丁·阿克萨科夫所描述的俄国人民的这种“非国家性”,也正是专制君主制下缙绅

① Акты, относящиеся к истории Западной России, собранные и изданные Археографическою экспедициею императорской Академии наук (Том III). С.111; Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М., 1978. С.220-224.

② Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI-XVII вв. М., 1978. С.224, С.227-228.

③ 白晓红:“俄国斯拉夫派的政治思想”,《世界历史》,2001 年第 5 期,第 75 页。

会议“聚合性”的另一种表达。

缙绅会议的聚合性可概括为如下几个方面：第一，参会代表的地域性大于等级性。由请愿书等档案可见，17 世纪俄国臣民在自我认同时，首先强调的是其地域归属，然后才是其阶层身份。这种强烈的地域认同远强于跨地域的“阶层”认同。地方代表参与缙绅会议“并非一种迫切争取的权利，而更像是一种由中央强加的、繁琐的义务，有时还意味着税负的加重。”^①大动乱作为俄国历史上第一次内战，严格来说并非等级间的对抗，而在很大程度上是“边疆与中央的冲突。”^②因此，缙绅会议与其说是各等级的代表会议，不如说是莫斯科公国不同地区的人员、不同职位的官员代表的集会。这种地域性难以催生全国性的等级联合与政治意识。

第二，缙绅会议运行程序的临时性大于制度性。政府召集会议的主要目的，是获取地方的支持与财政资源，而非建立制度化的政治参与。无论在 16 世纪还是 17 世纪，缙绅会议的实际政治影响力并没有大的改变，它们继续确认沙皇政府的决策，仍然是政府手中顺从的政治工具，通过赋予政府决策以缙绅会议决议的表象，非但没有限制，反而强化了专制权力。随着罗曼诺夫王朝统治的巩固，特别是彼得一世西化改革的推行，这种临时性的“聚合”机制被认为效率低下，终被更具现代性的、纯粹的官僚专制体系所取代。

第三，缙绅会议的核心功能是共商机制，而非权力制衡。沙皇是会议的召集者和最终裁决者。会议的典型模式是由沙皇或其代表提出国家面临的重大问题（如征税、战争、法律编纂），各地域或阶层代表则分别陈述意见、表达诉求和提供支持。这是一种垂直的、自上而下的“聚合”，其目的在于增强沙皇权力的合法性与有效性，而非分割权力。可以说，动乱时代恰恰是缙绅会议展现其聚合性的巅峰时刻。在留里克王朝绝嗣、国家陷入内外交困、濒临解体之巨大危机的情况下，1613 年的全俄缙绅会议选举了米哈伊尔为新沙皇，恢复了国家秩序。这一事件后来被塑造成全民族在东正教信仰和爱国情感感召下，团结一致、拯救国家的神话。此时的缙绅会议不再被视为沙皇的咨询工具，而是暂时充当了国家主权的化身，是聚合性原则在最高政治

① Лисейцев Д. В. Почему Земский собор — не парламент?// Российская история. 2020. №4. С.147-149.

② Флоря Б. Н. Бунт окраин против центра// Родина. 2005. №11. С.52.

层面的实践，展现了俄国社会在失去核心后自我组织、重新“聚合”的能力。

三、中世纪代表制比较视野下缙绅会议的聚合性

跳出俄国史的纵向考察，将缙绅会议置于全球中世纪及近代早期代表制的横向比较框架中，可以观察到其更为鲜明的聚合性特质。如果说，自克柳切夫斯基以来的大多俄国和苏联学者对缙绅会议的比较研究“根本不包含对中世纪研究者或近代早期历史专家研究成果的任何引用，而是运用抽象模式，并以基于模糊标准构建的欧洲议会的某种集合形象为导向，”因而在“著作中反复出现过时甚至完全错误的评价，”^①那么，自1936年国际代表制和议会制机构历史委员会^②成立以来，在近百年对欧洲代表制现象的系统研究中积累了大量的实证观察结果，许多以往的观点得到了修正。这为在中世纪代表制比较视野下重新认识缙绅会议提供了可能性。近年来，以里谢伊采夫和克罗姆（М. М. Кром）为代表的诸多学者，将缙绅会议与欧洲代表制机构做了深入的历史学和政治学比较研究，^③学术界基本持有“类型相同”与“本质迥异”两种看似矛盾的观点，而“聚合性”视角则为我们提供了第三条理解路径。

克罗姆重点论证了缙绅会议与欧洲代表制机构的相似性。切列普宁著作

① Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннемоде́рной Европы: опыт сравнительной типологии// Российская история. 2024. №3. С.9-10.

② 国际代表制和议会制机构历史委员会（International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, ICHRPI）出版有国际学术期刊《议会、等级与代表制》（*Parliaments, Estates and Representation*），官方网站为 <https://ichrpi.info>

③ Ачкасов В. А. Место института народного представительства в политической традиции: Россия и Запад// PolitBook. 2013. №3. С.8-42; Лисейцев Д. В. Почему Земский собор – не парламент?// Российская история. 2020. №4. С.142-150; Кром М. М. Московские соборы и европейские парламенты: проблемы сравнительно-исторической типологии// Фролова А. А. ред. Порядок и смута. Государство, общество, человек на востоке и западе Европы в Средние века и раннее Новое время: К 85-летию Владислава Дмитриевича Назарова. М.: Аквилон, 2023. С.194-206; Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннемоде́рной Европы: опыт сравнительной типологии// Российская история. 2024. №3. С.1-19; Ажибаева С. М. Сравнительная характеристика сословно-представительных органов в Российской империи и за рубежом// Вопросы российской юстиции. 2025. №35. С.15-29.

的结语中强调“历史比较的分析方法前景广阔”，克罗姆对这一方法持非常乐观的看法。他通过对从中世纪到近代，从西欧、北欧到东欧的代表制进行广泛比较后指出，缙绅会议“远非独特现象，而是当时欧洲相当典型的现象”：二者都起源于“扩大的君主会议”，其召集与解散完全取决于君主的意志，职能上都涉及重大国事（战争、税收、王位继承等）的咨询，而且参会人员的构成，都包含了大量“政府的代理人”（如在任官员）。因此，就起源、与最高权力的关系和职能而言，缙绅会议与欧洲的类似机构有着深刻的相似性，完全可以被视为中世纪君主制模式代表制的一种变体。^①阿日巴耶娃（С. М. Ажибаева）也认为，英国议会、法国三级会议和俄国缙绅会议在形成原因、发展、职能以及结局方面存在一系列相似之处。^②他们驳斥了克柳切夫斯基关于缙绅会议是“政府与自己代理人的协商”，本质上“不是人民代表机构，而是中央政府的扩大”的著名论断，^③以及巴甫洛夫（А. П. Павлов）的“缙绅会议在地方等级自治机构衰弱的情况下仍得到发展，证明缙绅会议与欧洲议会存在根本区别”的观点。^④

强调“类型相同”的学者认为，缙绅会议与欧洲代表制机构之间具有一定的可比性。第一，等级性并非欧洲代表制的必要特征，因此缺乏等级性的缙绅会议无需被排除在外。早在 20 世纪 60 年代，意大利历史学家马隆朱（A. Marongiu）就提议用“议会”（parliament）一词作为能涵盖中世纪欧洲各种代表性机构整体的通用术语；而且他指出，等级会议只是议会机构的一种形式。因为从“等级”（estates）的形成时间来看，作为集体认同感和重要公共职能的社会分化元素、社会组织的存在，它既不是议会的初始特征，也不是普遍特征，因此也不是议会的必要特征。而且在法国、西班牙、西西里

① Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннемоде́рной Европы: опыт сравнительной типологии// Российская история. 2024. №3. С.1-19.

② Ажибаева С. М. Сравнительная характеристика сословно-представительных органов в Российской империи и за рубежом// Вопросы российской юстиции. 2025. №35. С.15-29.

③ [俄]瓦·奥·克柳切夫斯基著：《俄国史教程》（第二卷），贾宗谊等译，北京：商务印书馆，2013 年，第 399 页。

④ Павлов А. П. Самодержавие и земские соборы Русского государства XVI-XVII веков// Место России в Европе (Материалы международной конференции). Будапешт, 11-12 мая 1998 г. Budapest, 1999. С.116-117.

和其他一些国家,大型议会内部的等级划分出现的时间均晚于第一批会议出现的时间。^①此外,从代表的构成来看,无论等级代表、地域代表还是官员代表,都可纳入代表制范畴。比利时历史学家布洛克曼斯(W. Blockmans)考察发现,在1439年至1509年间,从各郡选入英国议会的约700名骑士中,超过81%是当地的世俗法官;一半的郡守曾担任过议会议员,可以说,数百名议员或多或少都算是皇家公职人员。不过,他认为“代表制”(representation)比“等级”和“议会”更能表达所讨论现象的本质。他划分出君主制模式和公共模式两种类型的代表制。^②显然,君主制模式是中世纪和近代早期在欧洲占主导地位的代表制类型。

第二,各国代表制机构的运行程序基本相似,但效力差异甚大,不宜过度贬低缙绅会议。中世纪苏格兰议会是一院制,英国议会和俄国缙绅会议是两院制,法国三级会议是三院制,而瑞典议会甚至是四院制。^③他们的决策方式各有不同,如三级会议的决议由各等级内部的多数选择决定,但要形成整体决议,必须获得三个等级中两个等级的支持;英国议会的决策过程则是,讨论议题可由议员提出,最终决议需经下议院与上议院多数表决通过,随后呈交国王签署批准。^④俄国缙绅会议与之不同,每个阶层先内部协商,随后各阶层代表之间相互商议,最终由每阶层的一名代表向沙皇陈述本阶层的“意见”或“建议”。最重要的是,唯有全体与会者达成一致时,决议才能最终成立,这避免了在沙皇提出的具体问题上出现妥协性方案。^⑤同时,布洛克曼斯通过对德意志、法国和汉萨同盟的机构比较研究,认为代表机构的运行效率直接取决于国家的规模。国家领土越大,前往开会地点所需的时间就越长,交通费用也就越高。此外,遥远的距离也会阻碍在国家层面形成真

① A. Marongiu, *Medieval Parliaments, A Comparative Study*, S. J. Woolf trans., London: Eyre & Spottiswoode Ltd, 1968; M. A. R. Graves, *The Parliaments of Early Modern Europe:1400-1700*, Harlow: Routledge, 2014.

② W. Blockmans, “Representation” (Since 13th Century) in *The New Cambridge Medieval History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, Vol.7, p.32, p.49, p.61, p.63.

③ Сайфутдинова В. О видах парламента// История государства и права. 2017. №5. С.45; M. A. R. Graves, *The Parliaments of Early Modern Europe*, Harlow: Routledge, 2001, pp.25-26.

④ Ажибаева С. М. Сравнительная характеристика сословно-представительных органов в Российской империи и за рубежом// Вопросы российской юстиции. 2025. №35. С.23.

⑤ Черепнин Л. В. Земские соборы русского государства в XVI-XVII вв. М, 1978. С.108.

正的共同体意识。^①显然，同样的问题在 16—17 世纪版图日益扩大的俄国更加突出。

第三，中世纪君主制下王权与代表制机构的关系更多是和谐而非冲突，协商性的缙绅会议理应纳入代表制的范畴。学者们认为，首先应摒弃辉格学说的宪政主义以及 19 世纪出现的关于中世纪议会与王权之间永恒对立甚至近乎革命性的自由主义神话。^②即使是最具典型意义的中世纪英国议会，“除了极少数情况外，王权与议会基本和平共处，在其政策的所有主要方面都表现出完全的一致”^③。国内研究者也越来越多地注意到这一点，许明杰指出，中世纪英格兰“革新式”政治文化的基本特点是：面对王国出现的政治问题或危机，最佳的解决方式是国王通过与臣民沟通互动形成“革新”的方案；和平稳定是王国所有政治参与者共同追求的目标，促成国家的善治是所有政治群体共同承担的责任。这种政治文化以共识和革新为典型特征，是中世纪英格兰集权君主制之下合作性政治的集中体现。^④13—15 世纪议会确认大宪章活动的形成与演变显示了这一时期英格兰王权的“妥协式集权”特点。^⑤虽然中世纪英国以封建君主制为基本政治体制，王权因此受到不少限制，但国王依然享有十分可观的实际权力，可谓整个王国内最强大的政治力量。英国国王在中世纪后期经历了从封建君主向集权君主的转变，其权力大体上呈持续扩张的趋势。^⑥还有学者甚至谈到了“国王与议会之间的伙伴关系”，这种关系以某种形式存在于从波兰到葡萄牙、从挪威到西西里的整个欧洲。^⑦在

① W. Blockmans, “Representation” (Since 13th Century) in *The New Cambridge Medieval History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, Vol.7, pp.36-37.

② C. S. R. Russell, “Monarchies, Wars, and Estates in England, France, and Spain” (1580-1640) in *Legislative Studies Quarterly*, 1982, Vol.7, No.2, p.206.

③ Гутнова Е. В. Возникновение английского парламента: Из истории английского общества и государства XIII века. М., 1960. С.562.

④ 许明杰：“大宪章话语与中世纪英格兰的政治文化”，《世界历史》，2024 年第 5 期，第 73 页。

⑤ 许明杰：“中世纪晚期英格兰议会政治中的大宪章与王权”，《世界历史》，2020 年第 5 期，第 95 页。

⑥ 许明杰：“中世纪英国有限君主论再思考”，《历史研究》，2025 年第 4 期，第 186 页。

⑦ H. G. Koenigsberger, “Dominium Regale or Dominium Politicum et Regale: Monarchies and Parliaments in Early Modern Europe” in H. G. Koenigsberger ed., *Politicians and Virtuosi: Essays in Early Modern History*, London: Hambledon Press, 1986, p.3.

这样的伙伴关系中，国王虽然并不是完全占据主导地位，但始终更强大的一方。

至于缙绅会议与欧洲代表制出现的巨大时间差，强调“类型相同”的学者认为，这只是同一类现象的不同发展阶段。克罗姆指出，如果只以英国议会和法国三级会议作为比较对象，显然缙绅会议存在几个世纪的时间差，但在更广阔的比较视野下可以发现，从中世纪到近代早期，欧洲各国均存在相似的代表制现象。

欧洲最早出现的会议可追溯到莱昂王国阿方索九世 1188 年召集的议会，到 13 世纪末英国议会形成，1302 年法国首次召开三级会议。14 世纪代表制机构扩展到了中欧地区，14 世纪 80 年代波兰出现了议会，15 世纪德意志各公国和匈牙利的等级代表会议最终形成。而在北欧的斯堪的纳维亚，这一进程才刚刚开始：丹麦的第一次等级代表会议 1468 年召开且会议频率很低，甚至没有固定的名称；而瑞典，尽管议会传统的起源通常可追溯到 1435 年，但直到 16 世纪 20 年代才开始定期召开。

因此可以说，16 世纪至 17 世纪俄国缙绅会议的存在完全符合欧洲代表制整体发展进程的后期阶段。^①同样地，欧洲代表制衰落的原因也是相似的，在大多数情况下，君主并未正式废除代表制机构，只是不再召集它们开会。1614 年法国三级会议最后一次召开，直到 1789 年前人们再未提及它；1660 年丹麦议会不复存在。17 世纪下半叶缙绅会议亦悄然消亡。作为君主制机构，它们在内乱和战争威胁时期积极发挥作用，而在平时时期，沙皇政权很少感到有必要获得它们的支持。欧洲代表制机构兴起与衰落的时间差，只反映出各国历史发展阶段的不同，并不表明历史现象的类型不同。

不过，历史比较研究的价值不仅在于发掘诸多历史现象的类型相似性，更在于发现不同国家不同时代相似历史现象的本质特点和根本差异。类型相似的历史现象可能在不同国家发挥完全不同的功能，甚至深刻影响国家历史未来发展的方向。尽管克罗姆认为缙绅会议属于欧洲代表机构的普遍类型，但他也承认，其形成“不在罗马法和教会法的影响范围之内”，也“不在允

^① Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннемоде́рной Европы: опыт сравнительной типологии // Российская история. 2024. №3. С.16.

许国王向封臣寻求‘建议和帮助’的封建法传统之内”。^①正如迈尔斯（A. R. Myers）所指出的，“缙绅会议就像一棵没有稳固根基的植物”，“拜占庭关于统治者拥有神授权力的传统，没有为社会阶层的政治权利留下空间，这些权利本应由法律保障，并通过拥有立法倡议权的选举议会来体现”。^②这恰恰凸显了缙绅会议独特的生成语境——俄国的聚合性政治文化。它是在东正教“共议”传统和村社集体主义土壤上，由自上而下的专制权力催生的一种特殊协商形式。因此，与其纠结于它“是”或“不是”议会，不如将其视为在欧洲代表制谱系中一个倾向于“聚合”的独特变体。

首先，对中世纪及近代早期外国文献术语的误读与过度阐释，使得缙绅会议与欧洲议会存在“伪类比”。例如，16 世纪英国人弗莱彻在叙述俄国权力机构 *собор* (sobor) 时，直接用 *parliament* (议会) 进行类比，但他恰恰表达的是对英国体制的认同和对俄国机构的否定，认为立法机关应当“允许每个人提出对公众有利的法案，就像英国一样”，而俄国立法机构“没有这种习俗，也不允许臣民有自由”^③。后世的翻译家和史学家，身处缙绅会议已被归类为“等级代表机构”的学术语境中，便倾向于将这些术语直接对应为“缙绅会议”。里谢伊采夫用一个形象的比喻总结道：“海豚生活在海里，体型像鱼，但它不是鱼。”^④意即，外在的相似性并不等同于类型的同一性。

其次，从制度起源和法律地位来看，二者之间存在鸿沟。英国议会和法国三级会议的诞生，都与限制王权的斗争密切相关，并有基础性法律文件作为依据。英国议会的渊源可追溯至 1215 年的《大宪章》，其中的第 12、14 条规定，未经“大会议”共同商讨 (*common counsel*)，国王不得征收特定

① Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннемоде́рной Европы: опыт сравнительной типологии // Российская история. 2024. №3. С.19.

② A. R. Myers, *Parliaments and Estates in Europe to 1789*, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1975. p.34, p.41, p.46.

③ G. Fletcher, *Of the Russe common wealth. Or, Maner of gouvernement of the Russe emperour, (commonly called the Emperour of Moskouia) with the manners, and fashions of the people of that countrey*, T.D. for Thomas Charde, 1591, p.23; 参见刘健梅：“弗莱彻俄国观研究”，长春：吉林大学，2023 年，第 28-33 页。

④ Лисейцев Д. В. Почему Земский собор – не парламент? // Российская история. 2020. №4. С.144.

税款。^①法国三级会议虽由国王腓力四世（Philippe IV）创立，但其权力的显著扩大体现在 1357 年 3 月的《大敕令》中，该敕令甚至在危机时期允许会议在未经国王同意的情况下召开。^②反观俄国缙绅会议，1549 年召开之初是“出于沙皇本人的倡议，没有受到市民或贵族的强迫……目的是支持沙皇做出对整个国家重要的决策。”更重要的是，缙绅会议“作为一个国家机构，从未得到后续法律的正式承认，”尽管它的某些功能在 1610 年与波兰国王西吉斯蒙德三世在斯摩棱斯克签订的条约中被提及，但它的法律地位始终未被任何一部基本法所确立。^③这种起源和法律地位的差异，清晰表明了西欧代表机构的契约性色彩与俄国缙绅会议的聚合性本质。

再次，在组织结构和决策机制上，缙绅会议也呈现出与西欧代表机构迥异的聚合性逻辑。英国议会和法国三级会议都发展出明确的组织结构以进行等级间的博弈与协商。英国议会形成两院制，“骑士与市民的紧密关系形成了联盟，通过两院投票权均等的制度，增强了议会作为各等级代表机构的生命力”。法国三级会议是经典的三院制，但第三等级（市民）的声音常被前两个等级压倒。^④而缙绅会议虽也被部分学者视为两院制，但其决策过程的核心是寻求“全体一致”。这种追求“全体一致”而非“多数决定”的机制，正是聚合性政治文化在程序上的体现。“全体一致”的机制强调在沙皇领导下的整体和谐与意志统一，而非不同利益集团之间的讨价还价与权力制衡。

最后，缙绅会议与英法代表制的本质差异导致了它们的历史命运截然不同。缙绅会议与法国三级会议消亡的原因相似：“总体上，统治者权力的加强、绝对主义的出现，逐渐耗尽了对等级代表机构存在的任何需求，特别是在决策不再需要任何人批准的时候。”^⑤缙绅会议则还有一个关键因素是其

① Harry Rothwell, *Magna Carta*, 1975, Vol.3, p.1215, Routledge, <http://www.englishhistoricaldocuments.com/document/view.html?id=630>

② 参见郭冬梅：“法国‘大敕令’的权力分配与制约思想”，《贵州社会科学》，2020 年第 3 期，第 84-90 页。

③ Лисейцев Д. В. Почему Земский собор – не парламент?// Российская история. 2020. №4. С.145-146.

④ Ажибаева С. М. Сравнительная характеристика сословно-представительных органов в Российской империи и за рубежом// Вопросы российской юстиции. 2025. №35. С.18-19.

⑤ Там же. С.25-26.

成员缺乏争取更大自主性的意愿：“一旦中央政权不再需要它们来做出不太受欢迎的政治和经济决策，在地方不受欢迎的缙绅会议很轻易且毫无痛苦地消亡了。半个世纪后，在彼得大帝时代，最高权力机构也终结了县区和城市选举产生的自治机构的存在：尽管这些机构在全俄广泛存在，但它们并未将自己视为全俄政治制度，因此没有对日益强大的专制政权进行抵抗，因为专制政权更倾向于依靠任命的官员而非由民众选举的长老来管理地方事务。俄国社会各群体缺乏在国家层面上对自身统一性的认识，最终导致缙绅会议无法转变为议会”。^①英国议会则走上了完全不同的道路。通过一系列斗争，包括 1640—1660 年的英国内战及 1688 年的光荣革命，议会最终获得了独立的立法权，并确立了“王在议会”的宪政原则。英国议会的存续与转型，恰恰证明了其作为一种基于权利和契约的、具有独立政治生命力的制度，与作为临时性、工具性“聚合”机制的缙绅会议存在天壤之别。

总之，英国议会或法国三级会议，无论其与君主对抗还是合作，其诞生和发展往往伴随着某种程度的权利主张和契约色彩。而缙绅会议则完全缺乏这种契约传统，它自始至终是服务于君主专制的咨询和动员工具，体现的是聚合性，而非契约性。

四、结 语

通过术语溯源可知，在 19 世纪中叶首创缙绅会议词组和提出聚合性思想的斯拉夫派的论述中，缙绅会议已非 16—17 世纪历史实然的重现，而是一种理想化的政治伦理象征，用以对抗西方议会制模式。随着社会政治运动的兴起，缙绅会议这一概念被各派政治力量挪用并赋予不同内涵：它既被斯拉夫派用来宣扬“人民与沙皇的道德统一”，也被自由派和革命派用来呼吁“人民代表制”，甚至成为贵族争取特权的工具，缙绅会议俨然成为俄国政治话语中一个兼具历史合法性与现实动员力的象征符号。这一概念的流变，深刻反映了缙绅会议在 19 世纪政治话语中的多义性与工具性，也展现出帝

^① Лисейцев Д. В. Почему Земский собор – не парламент?// Российская история. 2020. №4. С.150.

俄晚期俄国政治思想对传统与现代、民族性与代表制的多重探索。

缙绅会议作为 16—17 世纪俄国历史上一个短暂而重要的政治现象，其兴衰展现了聚合性这一政治文化核心概念的张力与限度。它既是东正教聚合性思想在世俗治理中的制度投射，也是俄国专制君主制在近代早期用以动员社会、克服危机的有效治理工具。缙绅会议的消亡，并不意味着聚合性政治文化的终结，在帝俄时代的民粹主义想象和当代俄罗斯的政治话语中依然隐约可见。苏联解体后有学者曾感叹道，“唯有合法性危机能让俄国的代表制机构获得政治影响力。但即便危机时刻，其唯一任务也是为（新或旧的）政权机构重新提供合法性。俄国历史上真正有权、负责任的代表机构，往往只在‘动乱’与‘革命’中才出现。人们常把代表制机构与重大危机甚至国难本能地联系起来，这就没什么奇怪的了”。^①因此，对缙绅会议与聚合性的考察，不仅是对一段历史现象的回顾，更是理解俄国过去、现在与未来政治文化传统及其运行逻辑的一把历久弥新的钥匙。

值得重视的问题是，如何辩证地看待缙绅会议作为中世纪及近代早期代表制的普遍性与特殊性？俄罗斯学者已经注意到，“认为中世纪议会是各等级与君主斗争的舞台这一观点并非俄国学者首创，而是 19 世纪自由主义史学的老生常谈，甚至在 20 世纪下半叶欧洲历史学家的著作中都能找到其回响”^②。因此，俄罗斯学者克罗姆批评德国学者托尔克分析缙绅会议所采用的方法，认为该方法的基础是坚信君主与代表会议之间的关系具有对抗性，在这种视角下与英国议会相比较，俄国缙绅会议的“顺从”与“合作”看起来像是明显的弱点。^③而在研究英国政治史的国内学者孟广林看来，对西方“辉格派”史学强调中世纪英国盛行限制王权的“法治传统”，应当深入反思。^④他倡导在研究中将“思想中的政治”、“制度中的政治”和“实际发

① N. Biryukov, V. Sergeyev, “Parliamentarianism and sobornost’: Two Models of Representative Institutions in Russian Political Culture”, *Discourse & Society*, 1993, Vol.4, No.1, pp.57-74.

② Кром М. М. Земские соборы на фоне представительных учреждений средневековой и раннемодерной Европы: опыт сравнительной типологии// *Российская история*. 2024. №3. С.9-10.

③ Там же. С.1-19.

④ 孟广林：“‘王在法下’的浪漫想象：中世纪英国‘法治传统’再认识”，《中国社会科学》，2014年第4期，第182-203页。

生的政治”区别开来。研究表明,在英国封建王权的主导下,封建契约所反映的封建习惯对王权的限制是“低强度的,十分有限的,而国王受不受限制,在多大程度上受到限制,从根本上说是由王权与贵族之间的政治实力的实际对比决定的。”^①因此,有必要对中世纪代表制的“契约性”、“对抗性”祛魅。那么,应当如何认识俄国缙绅会议的本质?如果说中世纪英国议会限制王权是辉格派史家的建构,那么,19 世纪俄国知识界对缙绅会议的认知则是对西欧政治实践和史学书写的模仿与重构。在这种模仿与重构中,斯拉夫派所阐释的聚合性恰恰反映了缙绅会议的本质不是“限制君权”,而是确保专制政权的稳定与强化。如果说中世纪英国君主是拥有实权的,是“妥协式集权”,那么俄国君权的真实常态毫无疑问是鲜有权利博弈的“专制式集权”。从发展趋向上来看,缙绅会议是近代早期俄国沙皇的危机治理工具,其集权有效性远甚于英国、法国,而其悄然消亡的历史命运也预示着俄国专制君主制的发展趋向及强大的路径依赖性。

专制君主制的纵向历史考察和代表制的横向比较视野,也可为前述世界通史教学中的困境提供一些启示和参考。教学中不宜固守中世纪与近代的历史分期和西欧和东欧的区域划界,可引导学生在研究中世纪英国政治史中的议会与近代早期俄国政治史中的缙绅会议时,从简单的名词解释转向深度的比较研究,从“限制君权”的对抗叙事转向“合作机制”的效力分析,从关注“类型相似”转向探究“本质差异”。通过思维拓展最终帮助学生理解,全球历史发展既有代表制这类共通现象,更有因文化、传统、社会结构差异而产生的截然不同的发展路径与结果。俄国缙绅会议的“聚合性”案例,正是打破单一线性史观、培养多元历史思维的绝佳教材。

(责任编辑 杨 辉)

① 孟广林:“封建契约与中世纪英国王权”,《中国社会科学》,2022 年第 10 期,第 153 页。

Аннотации

Теория срединной гармонии и симбиоза: философия глобальной цивилизации инициативы «Один пояс, один путь»

Чжао Кэцзинь, Чжу Юй

【Аннотация】 Для качественного совместного развития инициативы «Один пояс, один путь» (ОПОП) необходимо укреплять гуманитарные связи. В основе этих связей в рамках ОПОП лежит вопрос о том, как обеспечить обмен опытом и взаимное обогащение мировых цивилизаций. Данная инициатива опирается на теорию срединной гармонии и симбиоза. Её логика проистекает из объективной реальности глобального многообразия; она отстаивает общечеловеческие ценности, поощряет межкультурный обмен и взаимное обучение, а также международные гуманитарные контакты, и формирует философию мировой цивилизации – и всё это ради создания новой формы человеческой цивилизации. Десятилетний опыт показал, что теория гармонии и симбиоза представляет собой цивилизационную философию, отличную от теорий эволюционизма или конструктивизма. Она утверждает философию человеческой цивилизации, характеризующуюся «мироцентричным» подходом, гармоничным сосуществованием, взаимным обогащением и ориентацией на практические действия; она формирует видение человеческой цивилизации, основанное на принципах равенства, взаимного обучения, диалога и инклюзивности; она активно исследует пути надлежащего сосуществования различных цивилизаций, обладая тем самым значительной теоретической и практической ценностью. В перспективе качественное развитие ОПОП требует внедрения инноваций и совершенствования механизмов межкультурного обмена и взаимного обучения, укрепления гуманитарных связей посредством такого взаимодействия, поощрения взаимной инклюзивности различных общественных систем и путей развития, а также совместного создания новой формы человеческой цивилизации.

【Ключевые слова】 Инициатива «Один пояс, один путь», теория

срединой гармонии и симбиоза, инициатива глобальной цивилизации, философия цивилизации, концепция человеческой цивилизации

Развитие цифровых финансов в России: эволюция политики, поэтапные достижения и ключевые «узкие места»

Ли Цзяньминь

【Аннотация】 Развитие сферы цифровых финансов в России прошло путь от простой цифровизации финансовых операций и инфраструктуры к системной трансформации, движущей силой которой стало стремление к финансовому суверенитету, этот процесс значительно ускорился на фоне ужесточения западных санкций. Уделяя приоритетное внимание вопросам автономности, безопасности, устойчивости и поиску альтернатив для трансграничных расчётов, Россия последовательно совершенствовала нормативно-правовую базу в области цифровых финансов. Были достигнуты успехи в развитии национальных платёжных систем, систем передачи финансовых сообщений, системы быстрых платежей и цифрового рубля; одновременно расширялось использование национальных валют и криптоактивов в международных расчётах, а также повышалась доступность цифровых финансовых услуг. Эти меры укрепили независимость внутренних платёжных систем и расширили возможности финансового сотрудничества с дружественными странами; однако дальнейшему прогрессу препятствуют такие факторы, как зависимость от высокотехнологичного оборудования и программного обеспечения, дефицит междисциплинарных кадров, отставание законодательного и нормативного регулирования, структурное цифровое неравенство, а также побочные эффекты санкций США и ЕС. Трансформация российской сферы цифровых финансов перешла от этапа принятия ответных мер к стадии институциональной интеграции и долгосрочного стратегического планирования; итоговый успех этого процесса будет зависеть от технологической независимости, эффективности реализации регуляторной политики, модернизации инфраструктуры и степени готовности зарубежных партнёров к взаимодействию в новых форматах.

【Ключевые слова】 Российские цифровые финансы, цифровая экономика, цифровой рубль, трансграничные расчёты, финансовый суверенитет

Эволюция системы трансфертных платежей в России: влияние политических факторов и эффективности государственного управления

Ян Дэсинь, Тун Вэй

【 Аннотация 】 Трансферты выступают важнейшим инструментом регулирования межбюджетных отношений в России, способствуя снижению финансовой нагрузки на региональные и местные органы власти, выравниванию уровня экономического развития регионов и обеспечению примерного равенства в предоставлении базовых государственных услуг на всей территории страны. Эволюцию и принципы функционирования российской системы трансфертов можно рассматривать через призму политических факторов и эффективности государственного управления. Исследования показывают, что стратегия предоставления бюджетных трансфертов в России тяготеет к модели, в которой преобладают обусловленные трансферты; при возникновении конфликта между политическим контролем и эффективностью управления приоритет, как правило, отдаётся первому. Такой подход, ориентированный на усиление централизации, имеет практическое значение: он расширяет возможности федерального центра по реализации государственной политики, гарантирует финансирование приоритетных отраслей и обеспечивает стабильность регионов в периоды чрезвычайных ситуаций. Однако дальнейшее расширение этой модели в определённой степени вытеснило безусловные трансферты, которые более эффективны с точки зрения бюджетного выравнивания, что ограничило самостоятельность местных властей в принятии решений и снизило эффективность распределения финансовых ресурсов, создавая тем самым угрозу для долгосрочной эффективности государственного управления. В условиях сохраняющихся международных санкций и растущих ограничений федерального бюджета общий объём трансфертов сократился. Таким образом, поиск баланса между политическим контролем и эффективностью управления стал ключевой задачей реформирования российской системы трансфертов.

【 Ключевые слова 】 Трансфертные платежи, межбюджетные финансовые отношения, обусловленные трансферты, эффективность государственного управления, федеральная бюджетно-налоговая система

Расширение российской индустрии беспилотников в мобилизационном формате и риски для её устойчивости

Инь Жуюй

【Аннотация】 На фоне российско-украинского конфликта индустрия беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) в России стремительно расширилась, что привлекло внимание к российским возможностям мобилизации в военное время, моделям организации производства и концепции технологического суверенитета. С начала конфликта западные санкции, затрагивающие поставки чипов, критически важных компонентов и звенья производственно-сбытовых цепочек, неуклонно ужесточались. Это поставило российскую отрасль БПЛА перед необходимостью одновременно удовлетворять жёсткий спрос на оперативные поставки и преодолевать структурные ограничения, связанные с доступом к ключевым комплектующим. Для решения этой дилеммы Россия задействовала «Национальный проект по развитию беспилотных авиационных систем» в сочетании с такими мерами, как рейтинги внедрения БПЛА в регионах и инициативы по подготовке квалифицированных кадров. Посредством этих шагов страна стремится обеспечить расширение отрасли по мобилизационному типу – стимулируя гражданско-военное взаимодействие, создание региональных кластеров и сотрудничество со странами «Глобального Юга», – с целью трансформировать меры экстренного реагирования в долгосрочную модернизацию промышленности. Однако рост объёмов производства БПЛА не привёл автоматически к высокой устойчивости отрасли. «Мультипликативный эффект» западных санкций усугубляет технологические «узкие места» в процессе импортозамещения, а нехватка собственных мощностей для массового выпуска ключевых компонентов оборачивается высокими издержками и нестабильным качеством продукции. Кроме того, ёмкость гражданского рынка и возможности коммерческих моделей по поглощению новых объёмов производства ограничены, а отставание нормативно-правовой базы и систем управления воздушным пространством создаёт институциональные барьеры и повышает риски, сопутствующие расширению отрасли. В данном анализе, основанном на изучении траектории развития российского сектора БПЛА, а также на данных отраслевой статистики, программных

документов и примерах из практики отдельных регионов и предприятий, раскрываются внутренние механизмы перехода отрасли от роста, обусловленного военным спросом, к развитию инженерно-технического потенциала, стимулируемого государством. В работе выявляются институциональные истоки и структурные пределы рисков устойчивости, а также оценивается стратегическое положение отрасли в условиях глобальной конкуренции и сотрудничества в сфере низковысотной авиации.

【Ключевые слова】 российская индустрия БПЛА, экономика малых высот, расширение в мобилизационном формате, цепочка поставок БПЛА

«Соборность» в российской политической культуре: взгляд через историю Земских соборов

Чжоу Хоуцинъ

【Аннотация】 «Соборность» – одна из ключевых концепций русской философии, зародившаяся в православном богословии и славянской мысли и систематически предложенная мыслителем XIX века А.С. Хомяковым. Этимологически термин «земский собор» с самого начала был тесно связан со славянской философской концепцией и политическими идеалами «соборности». Исторически, в рамках русской самодержавной монархии, земский собор как механизм «соборности» координировал отношения между царём и различными социальными классами, а также между центральным правительством и местными властями, формируя уникальную модель консультаций. По сравнению с европейскими представительными системами, земский собор подчёркивал свои временные и консультативные характеристики «соборности», а не «договорные» характеристики системы сдержек и противовесов. Взлёт и падение дворянской общины в XVI и XVII веках стали концентрированным проявлением русской «соборной» политической культуры в определённый исторический период, а также эффективным инструментом царя для урегулирования социальных кризисов; её историческое наследие оказало глубокое влияние на формирование отношений между российским государством и обществом в последующих поколениях.

【Ключевые слова】 земский собор, соборность, российская политическая культура, абсолютная монархия, средневековая представительная система

Abstracts

The Theory of Zhonghe Symbiosis: The Global Civilizational Philosophy of the Belt and Road Initiative

Zhao Kejin, Zhu Yu

【Abstract】 To promote high-quality Belt and Road cooperation, it is essential to advance people-to-people connectivity under the Belt and Road Initiative. The core issue addressed by people-to-people connectivity is how to realize exchange and mutual learning among world civilizations. Its theoretical foundation is the theory of Zhonghe symbiosis. Its basic logic lies in taking the objective reality of world diversity as its starting point, carrying forward the common values of humanity, promoting exchanges and mutual learning among civilizations as well as international cultural and people-to-people exchanges, and establishing a philosophy of world civilization, aiming at creating a new form of human civilization. The practice of jointly building the Belt and Road over the past decade has shown that the theory of Zhonghe symbiosis is a civilizational philosophy distinct from evolutionism and constructivism. It proposes a philosophy of human civilization centered on “tianxia”, harmony and symbiosis, exchange and mutual learning, and action orientation. It establishes a view of human civilization based on equality, mutual learning, dialogue, and inclusiveness, and actively explores the proper way for different civilizations to coexist. It therefore has important theoretical and practical significance. Looking ahead, promoting the high-quality development of the Belt and Road Initiative requires innovating and improving mechanisms for exchange and mutual learning among world civilizations, strengthening people-to-people connectivity on the basis of such exchanges, fostering mutual inclusiveness among different social systems and development paths, and jointly creating a new form of human civilization.

【Key Words】 Belt and Road Initiative, Theory of Zhonghe Symbiosis, Global Civilization Initiative, Philosophy of Civilization, View of Human Civilization

Digital Financial Development in Russia: Policy Evolution, Phased Achievements, and Major Bottlenecks

Li Jianmin

【Abstract】 Russia's digital financial development has evolved from the electronization of financial services and the digitalization of infrastructure toward a broader systemic restructuring oriented toward financial sovereignty, a process that has accelerated markedly amid the continued escalation of Western sanctions. With a focus on technological self-reliance and control, security and resilience, and alternatives for cross-border settlements, Russia has gradually improved its institutional framework for digital finance, advanced the development of the National Payment System, the Financial Messaging System, the Faster Payments System, and the digital ruble, expanded the use of the ruble and crypto-assets in external settlements, and enhanced the inclusiveness of digital financial services. These measures have strengthened the independence of Russia's domestic payment system and broadened the scope for financial cooperation with friendly countries. Nevertheless, the sustainable development of Russia's digital financial sector continues to be constrained by dependence on advanced software and hardware, shortages of interdisciplinary professionals, lags in legislation and regulation, structural digital divides, and the spillover effects of U.S. and European sanctions. Russia's digital financial transformation is gradually shifting from an emergency response to sanctions toward institutional integration and long-term strategic planning. Its ultimate effectiveness will depend on the country's capacity for technological self-reliance, the implementation of regulatory policies, further improvements in financial infrastructure, and the willingness of cross-border partners to adopt and participate in relevant mechanisms.

【Key Words】 Russia's Digital Finance, Digital Economy, Digital Ruble, Cross-border Settlement, Financial Sovereignty

Path Choices in the Evolution of Russia's Transfer Payment System under Dual Drives of Political Factors and Governance Efficiency

Yang Dexin, Tong Wei

【Abstract】 Transfer payment is the most important policy tool through which Russia manages intergovernmental fiscal relations. It helps ease the fiscal pressure on federal subjects and local governments, balance regional economic development, and ensure a broadly equal level of basic public services across regions. From perspectives of political factors and governance efficiency, this article examines the evolutionary path and operational logic of Russia's transfer payment system. It finds that Russia's fiscal transfer payment system has clearly favored a development model dominated by conditional transfers, and that political control usually takes precedence when it conflicts with governance efficiency. This policy orientation, centered on strengthening centralization, has certain practical significance. It helps enhance the federal government's capacity for policy guidance, ensures expenditure in key areas, and maintains regional stability during special periods. However, its continued expansion has, to a certain extent, crowded out unconditional transfer payments with stronger equalizing effects, thereby constraining local governments' discretionary decision-making space, impairing the efficiency of fiscal resource allocation, and ultimately posing challenges to long-term governance efficiency. At present, as pressure from international sanctions continues and the federal budget becomes increasingly tight, the overall scale of transfer payments has also contracted. Under these circumstances, balancing political control and governance efficiency has become a core issue in the reform of Russia's transfer payment system.

【Key Words】 Transfer Payment, Intergovernmental Fiscal Relations, Conditional Transfer Payment, Governance Efficiency, Fiscal Federalism

The Mobilization-Style Expansion of Russia's Drone Industry and Its Sustainability Risks

Yin Ruyu

【Abstract】 Against the backdrop of the Russia-Ukraine conflict, the drone industry has developed very rapidly, bringing Russia's wartime mobilization capacity, industrial organization model, and narrative of technological sovereignty into the spotlight at the same time. Since the outbreak of the conflict,

Western sanctions targeting chips, key components, and supply-chain links have continued to tighten, forcing Russia's drone industry to confront both the rigid demand for rapid supply and the structural constraints caused by dependence on key components. In response to this dilemma, Russia has taken the national project for unmanned aerial systems as the main driver and combined it with institutional tools such as regional drone-development rankings and the project to train one million skilled personnel. Through civil-military coordination, regional clusters, and cooperation with the Global South, Russia has attempted to promote the mobilization-style expansion of its drone industry and transform emergency measures into industrial upgrading. However, the expansion of drone production has not automatically translated into solid industrial resilience. The "multiplier effect" of Western sanctions continues to intensify the technological bottlenecks of import substitution, while insufficient domestic production and mass manufacturing capacity for core components have also led to high costs and unstable quality. The civilian drone market and related business models have limited capacity to absorb newly added production capacity, while lagging regulation and airspace governance have further increased institutional friction and expansion risks. Based on a review of the development trajectory of Russia's drone industry, and drawing on policy texts, industry data, and typical regional and corporate cases, this analysis reveals the internal mechanism through which Russia's drone industry has shifted from "wartime demand-driven development" to "state project-based promotion". It also identifies the institutional roots and structural boundaries of its sustainability risks, and evaluates its strategic positioning in the global landscape of low-altitude competition and cooperation.

【Key Words】 International Order, Regional Order in Central Asia, Central Asian Diplomacy, Russia-Ukraine Conflict, Great-power Competition

"Sobornost" in Russian Political Culture: A Historical Study Centered on the Zemsky Sobor

Zhou Houqin

【Abstract】 Sobornost is one of the core concepts in Russian philosophy. Rooted in Eastern Orthodox theology and Slavophile thought, it was systematically articulated by the 19th century thinker A. S. Khomyakov. Etymologically, the very formation of the term "Zemsky Sobor" was, from the

outset, closely bound up with the Slavophile philosophical notion and political ideal of sobornost. In terms of historical practice, within the framework of Russian autocracy, the Zemsky Sobor functioned as a mechanism of sobornost, coordinating relations between the tsar and diverse social estates, and between the center and localities, thereby forming a distinctive mode of consultation and joint deliberation. Compared with European representative institutions, the Zemsky Sobor highlights a “conciliar” logic characterized by temporariness and advisory deliberation, rather than a “contractual” logic of checks and balances. The rise and decline of the Zemsky Sobor in the 16th and 17th centuries constituted a concentrated expression of Russia’s sobornost-oriented political culture in a particular historical period, and served as an effective instrument for the tsarist regime to manage social crises. Its historical legacy profoundly shaped subsequent configurations of state-society relations in Russia.

【Key Words】 Zemsky Sobor, Sobornost, Russian Political Culture, Autocracy, Medieval Representative Institutions

《俄罗斯研究》来稿须知与注释示例

《俄罗斯研究》多年来形成了以扎实的俄罗斯欧亚国别与区域研究为依托，有效服务中国外交政策的办刊特色。旨在刊发各领域、各学科中外学者在俄罗斯及欧亚问题研究领域的前沿成果，尤其欢迎融经验性、理论性、时效性于一体的、有中国思想和中国关怀的研究俄罗斯及欧亚问题的论文，为推动国内外学界沟通，尤其是国内学界、青年学者的发展提供平台。常设议题主要包括俄罗斯及欧亚地区国家政治、经济、历史、文化、对外关系研究、国际关系理论研究、大国关系研究、国际组织研究等。本刊议题不囿于上述方面，诚挚欢迎有创新性的高水平成果向本刊提供新的议题引领。

一、来稿须知

1. 请使用信箱投稿或在线投稿系统：

投稿信箱：russiastudies@163.net；在线投稿系统：<http://ru.ecnu.edu.cn>；

电话：021-62233816；传真：021-62238113。

2. 来稿字数 2 万-2.5 万字，需有 300-500 字的内容提要，3-5 个关键词。

3. 本刊不以任何形式收取版面费。稿件一经采用，会向作者支付稿酬，邮寄样刊。

4. 本刊已许可中国知网以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。本刊支付的稿酬已包含中国知网著作权使用费。所有署名作者向本刊提交文章发表之行为视为同意上述声明。如有异议，请在投稿时说明，本刊将按作者说明处理。

二、注释示例

1. 中文文献

(1) 著作：冯绍雷：《制度变迁与对外关系：1992 年以来的俄罗斯》，上海：上海人民出版社，1997 年，第 66 页。

(2) 期刊文章：杨洁勉：“疫情下国际格局和世界秩序变化趋势分析”，《俄罗斯研究》，2020 年第 5 期，第 18 页。

2. 英文文献

(1) 著作：R. Sakwa, *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p.20.

(2) 期刊文章：J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security*, 2019, Vol.43, No.4, pp.7-8.

3. 俄文文献

(1) 著作：Замятин Д. Н. Культура и пространство: Моделирование географических образов. М.: Знак, 2006. С.86.

(2) 期刊文章：Лукьянов Ф. Украинский вопрос для будущего России// Россия в глобальной политике. 2018. Т.16. №2-3. С.175.

完整版本请参阅华东师范大学俄罗斯研究中心网站 <https://rus.ecnu.edu.cn/>

《俄罗斯研究》编辑部

俄罗斯研究 (双月刊)

ELUOSI YANJIU ИЗУЧЕНИЕ РОССИИ
RUSSIAN STUDIES

2026 年第 4 期 (总第 260 期)

主管：中华人民共和国教育部

主办：华东师范大学

主编：刘 军

出版：华东师范大学出版社有限公司

编辑：《俄罗斯研究》编辑部

地址：上海市中山北路 3663 号

华东师范大学理科大楼 A403

邮编：200062

电话：021-62233816 021-62238113

传真：021-62232113

电子信箱：russiastudies@163.net

网址：<http://ru.ecnu.edu.cn/>

印刷：上海华教印务有限公司

发行：本刊编辑部

国内统一连续出版物号：CN31-1843/D

国际标准连续出版物号：ISSN 1009-721X

网络电子版代理：中国知网

网址：www.cnki.net

ISSN 1009-721X



公开发行

定价：30.00 元