

# 国家规划视角下的俄罗斯住房保障政策效果及其启示借鉴

## Effect of Russia's Housing Security Policy from the Perspective of National Planning and Its Inspiration

丁超 孙懿  
Ding Chao, Sun Yi

**摘要:** 苏联解体以来,俄罗斯通过国家规划引领住房保障政策发展,基本实现了“居者有其屋”,并接近于“居者有产权”的立法目标,住房可支付性指数也进入最高等级。期间,住房政策工具由最初的专项规划、优先项目发展到统一的国家住房规划《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》,最后演变为住房领域的“国家项目”,是俄罗斯政府在国内外形势变化的背景下,履行住房保障主体责任、优化住房保障参与方式、追求住房保障政策效果的有益尝试。我国中央经济会议在部署 2021 年政府重点工作时,再次提出“房住不炒”的定位,为此需要参考其他国家的先进经验并引入适当的政策工具。本文深入分析了俄罗斯住房规划的发展历程、特征与效果,以期为我国住房发展规划的完善和住房保障水平的提升提供一定的借鉴意义。

**Abstract:** Since the disintegration of the Soviet Union, Russia has led the development of housing security policies through national planning, and has basically achieved the “homeownership” and close to the legislative goal of “ownership rights”, and the housing affordability index has also entered the highest level. During the period, the housing policy tool developed from the initial special plan and priority projects to the unified national housing plan “Ensuring Preferential and Comfortable Housing and Public Services for Russian Citizens”, and finally evolved into a “national project” in the housing field, reflecting the Russian government’s attempt to fulfill the main responsibility of housing security, optimize the way of participation in housing security, and pursue the effects of housing security policies under the background of changes in the domestic and international situation. When the Central Economic Conference of China deployed the government’s key tasks in 2021, it once again proposed the positioning of “housing to live without speculation”. For this, it is necessary to refer to the advanced experience of other countries and introduce appropriate policy tools. In-depth analysis of the development process, characteristics and effects of Russian housing planning has certain reference significance for the improvement of China’s housing plans and the housing security.

**关键词:** 俄罗斯; 住房政策; 国家规划; 国家项目; 运行效率

**Keywords:** Russia; Housing Policy; National Planning; National Project; Operational Efficiency

北京市哲学社会科学重点决策咨询课题“基于北京财政可持续发展的重大政策绩效评价机制研究”(21JCB067), 中国社会科学院智库基础研究课题“普京第四任期经济发展路径与政策演变”阶段性成果

**作者:** 丁超, 博士, 中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所, 助理研究员。

emmadc@sina.com

孙懿, 博士, 哈尔滨商业大学财政与公共管理学院, 讲师。sunyi093201@163.com

俄罗斯住房政策发展是一个独特的政治进程,政策的复杂性和多面性影响着社会经济的稳定,反过来也受到经济转型和社会变革等多重因素的制约<sup>[1]</sup>。俄罗斯政府始终将住房视为公民最基本的生活保障,并在《宪法》中规定住房权是公民的基本权利,保障公民实现这一权利是政府应尽的职责和义务。依据《宪法》精神,俄先后通过《住房法》《城市建设法》等多项法律,为发展住房市场、改善居民条件奠定了法律基础,同时制定了多项住房规划,明确规定了预期目标和与之相适应的资金规模和来源。2013 年底乌克兰危机爆发后,俄罗斯经济也陷入危机态势,卢布严重贬值,但政府依然表示将继续按照国家住房规划的要求,出资 6 918.2 亿卢布为 23.5 万个家庭提供住房支持。2018 年 5 月 7 日,普京正式开启第四总统任期,引入了“国家项目”的管理模式,将居民住房保障与城市规划和城市治理相结合,提出要在满足公民最基本的生存需求后,着力提升其对居住环境的满意度。

以财政预算为支撑的住房规划,加之日趋完善的评估指标,为俄罗斯住房制度改革和政策发展提供了更大的空间,但我国尚未出现关于俄罗斯住房规划的专门研究<sup>[2-10]</sup>。有鉴于此,本文将从国家规划的视角,深入剖析俄罗斯住房政策的背景与实施效果:一是俄罗斯是如何构建国家规划体系,其未来发展趋势是什么;二是在国家规划的框架内,俄罗斯的住房政策经历了怎样的发展与演变;三是住房规划的实施是否切实达到了预期目标;四是其对于我国住房政策尤其是住房规划的发展具有怎样的启示。

## 1 俄罗斯国家规划体系的构建与发展趋势

所谓规划,按照俄罗斯经济学家赖兹贝格(Райзберг)的解释:“是由内容一致、空间和时间相协调的多个要素组合而成,它们以目标为导向,旨在解决某种特定的社会经济问题”<sup>①</sup>。2010年6月,俄罗斯在政府决议中指出,“国家规划”是指确定国家政策目标、任务、结果、主要方向和工具,或者保证在规定期限内实施的具有国家或国际意义的大型活动的文件<sup>②</sup>。俄罗斯国家规划官方网站对该词的定义为:“战略性规划文件,包含一系列由任务、实施期限、执行者、资金紧密连接起来的计划措施以及国家政策工具,确保在履行国家关键职能的框架内,实现社会经济发展领域的国家政策优先事项和目标,并保障俄罗斯联邦的国家安全”<sup>③</sup>。

### 1.1 规划预算改革推动国家规划体系形成

在中期预算改革基本推开的背景下,2010年5月,时任俄罗斯总理的普京提出,政府的一切活动都应以国家规划为基础,每一卢布的国家支出都应着眼于其最终的使用结果<sup>④</sup>。同年8月,《俄罗斯联邦国家规划制定、实施和评估的程序》通过,标志着俄罗斯规划预算改革正式启动。在此基础上,2011年俄罗斯政府率先批准了两项国家规划——《友好环境》和《信息社会》。根据俄罗斯财政部公布的数据,当年国家规划的预算拨款超过了联邦预算总支出的90%。

2012年6月,开启第三任期的普京总统发表中期预算政策咨文,提出“应基于国家规划编制和执行预算,以实现社会经济目标,并确保公众对结果的监督”<sup>⑤</sup>。至2013年,俄罗斯又制定和批准了其他37项国家规划,相应地,规划支出进一步扩大,占到联邦预算支出总额的96.4%。但由于规划预算推进过程中存在着诸多问题,如缺乏必要的技术支持、指标体系不够健全、预算分类方法不匹配等,俄罗斯对规划预算又进行了改善。首先,为规划预算提供一切必要的法律和技术支撑,修订《预算法典》的相关条款,出台新的规划预算支出分类;其次,重新界定规划预算的适用范围,将不适宜列入国家规划的部分项目剔除<sup>⑥</sup>。2014年6月,《俄罗斯联邦战略规划》出台,规定国家战略目标和政策优先方向均需通过国家规划实现,奠定了其在俄罗斯社会经济政策中的重要地位,具体的规划清单由经

济发展部和财政部确定。至此,俄罗斯基本完成了国家规划体系的构建。

### 1.2 国家规划体系进入项目管理模式新阶段

2016年6月,俄罗斯成立了国家战略发展和优先项目委员会,国家规划体系开始向项目管理模式过渡。自2018年起,包括住房规划《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》在内的5项国家规划<sup>⑦</sup>被列为优先试点。同年5月7日,普京签署总统令《2024年前俄罗斯联邦发展战略任务和国家安全目标》(即《新五月法令》),提出了12个国家项目,涵盖“三大板块”,即“加速经济发展”“人力资本投资”和包含住房和城市环境、安全和高质量的道路设施、生态环境被在内的“创造舒适环境”。由于国家规划向项目模式的过渡不是简单、机械的更迭过程,如何将现行规划体系与上述国家项目融合,成为俄罗斯下一步要面对的重要任务。

经过多次政策微调,至2021年3月俄罗斯运行之中的国家规划共46项,涵盖五大支出方向——提高生活质量、经济创新与现代化、保障国家安全、平衡地区发展和建设高效国家,共同占据了70%的俄罗斯联邦预算支出<sup>⑧</sup>,具体如下。

(1)“提高生活质量”领域,包括《医疗发展》《教育发展》《公民的社会支持》《友好环境》《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》《促进居民就业》《文化发展》《环境保护》《体育发展》《确保国家政策实施》10项规划。

(2)“经济创新与现代化”领域,包括《俄罗斯联邦科技发展》《经济发展与创新经济》《工业发展,提高工业竞争力》《国防工业综合体发展》《航空工业发展》《船舶及其设备制造》《电子和无线电工业发展》《制药业发展》《俄罗斯太空开发》《核电工业综合体发展》《信息社会》《交通系统发展》《农业发展,农产品、原材料和食品市场监管》《渔业发展》《农村综合发展》《开展对外经济活动》《自然资源再生利用》《林业发展》《能源开发》19项规划。

(3)“保障国家安全”领域,包括《维护公共秩序和打击犯罪》《保护公民和地区免受紧急情况影响,确保消防和水利安全》《增强国家国防能力》《保障国家安全》《国有物资储备管理》《确保俄罗斯联邦化学和生物安全》《个人、社会和国家保护》《俄罗斯联邦应急能力建设》8项规划。

① 俄罗斯政府网 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 1101-п. <http://government.ru/docs/all/73113/>。

② 俄罗斯国家规划官方网站 <https://programs.gov.ru/Portal/programs/whats/>。

③ 俄罗斯总统网 <http://www.kremlin.ru/acts/news/15786>。

④ 其他4项分别为《教育发展(2013—2020年)》《医疗发展》《交通系统发展》和《农业发展,农产品、原材料和食品市场监管(2013—2020年)》,引自俄罗斯政府网 <http://government.ru/docs/29710/>。

⑤ 俄罗斯国家规划官方网站 <http://programs.gov.ru/Portal/>。

(4) “平衡地区发展”领域，包括《发展联邦关系，为高效和负责的地区和市政财政创造条件》《北高加索联邦区发展》《加里宁格勒州社会经济发展》《远东联邦区社会经济发展》《克里米亚共和国和塞瓦斯托波尔市社会经济发展》《北极地区社会经济发展》6项规划。

(5) “建设高效国家”领域，包括《国家财政管理和金融市场协调》《维护司法系统》和《对外政治活动》3项规划。

## 2 俄罗斯住房政策发展及其与国家规划体系的整合

苏联解体后，俄罗斯保留了民生制度的基本框架，以国家规划统筹住房部门的发展，政府先后出台了若干项住房规划，确保公民实现住房权利，避免受到社会经济转型的冲击。在着力构建国家规划体系的背景下，俄罗斯住房规划进入整合阶段，规划的实施主体（即各职能部门）的权责分配日渐清晰，规划的执行效果受到广泛重视和严格监督。随着国家规划向项目管理模式过渡，住房规划更被视为改革的先行试点。

### 2.1 初级阶段（1993—2012年）：以专项规划为主，国家优先项目并行

在俄罗斯住房规划发展的初级阶段，政府致力于制定住房专项规划，有针对性地解决各类公民群体的住房问题。各专项规划与国家优先项目并行，共同构成了该阶段俄罗斯住房领域的政策工具。

1993年，《俄罗斯联邦住房专项规划》颁布，旨在缓解向市场经济过渡过程中日益凸显的住房问题，为稳定国民经济和实施结构性改革创造条件。规划提出，至1995年将实际居住面积提高至0.50亿~0.56亿 $m^2$ 。尽管该目标未能如期完成，但俄罗斯自此开创了一项先例，即每3~5年根据社会经济发展状况，以定量的方式制定住房规划，体现了政府保障公民住房的态度和决心。在2001年通过的《俄罗斯联邦住房专项规划（2002—2010年）》中，首次提出要实现保障房的100%覆盖，并规定将54 $m^2$ 标准公寓的价格控制为中等收入水平三口之家的三年收入之和。此外，俄罗斯还制定了针对特殊公民群体的专项住房规划，如为军人提供住房安置的《国家住房证书》（1997年）。

2005年9月，普京总统宣布启动国家优先项目，将预算资金和行政资源集中在社会经济发展的关键领域，切实提高俄罗斯公民的生活水平。自2006年，作为四大优先项目之

一的《俄罗斯公民可负担的舒适住房》开始实施，内容主要包括：(1) 提高居民住房的可负担程度；(2) 加快住房建设，推动住房公用基础设施现代化；(3) 扩大住房按揭信贷的目标群体；(4) 在履行国家义务的基础上，实现公民的居住权利。鉴于全球金融危机对优先项目实施的不利影响，俄罗斯还将该项目的实施期限延长至2012年。俄罗斯总统国民经济与公共管理学院院长、首席经济学家弗拉基米尔·马乌指出，得益于经济稳定和预算增收，国家优先项目的首次尝试无疑是成功的，尤其是在住房领域<sup>[13]</sup>。

### 2.2 整合阶段（2012—2018年）：以国家规划统领住房部门的总体发展

2012年，俄罗斯住房领域的国家规划《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》得以通过，由俄联邦地区发展部负责，建设和住房公用事业署共同执行。该规划共包括三项子规划——《创造条件保障俄罗斯公民可负担的舒适住房》《创造条件保障俄罗斯居民优质的住房公用服务》和《保障国家规划的实施》。此前颁布的专项规划——《联邦住房专项规划（2011—2015年）》《联邦住房专项规划（2016—2020年）》和《纯净水（2011—2017年）》被作为该规划的目标工具。规划于2013—2020年间实施，分为2013—2015年、2016—2017年、2018—2020年三个阶段。

2014年4月，俄联邦第323号政府决议对该规划进行修订，在原建设和住房公用事业署的基础上成立的建设和住房公用事业部（2013年11月）成为唯一的规划实施主体，《联邦住房专项规划（2011—2015年）》参与执行。除涵盖之前的三项子规划，上一版本的目标工具（即上文提到的三个专项规划）和《2009—2018年提高俄联邦地震区住宅建筑、基础设施和生命支持系统的可持续性》也被列于子规划。在修订的《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》规划中，确定了各个子规划和实施期间各年度的联邦预算拨款情况，对于联邦主体（即地方政府）配套资金的规模和划拨程序也作出了详细规定<sup>①</sup>。

### 2.3 未来趋势（2018年至今）：向住房项目过渡，注重与城市规划的协调

2017年12月，第1710号政府决议重新对《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》进行了修订，其框架下包括《联邦住房专项规划》在内的若干规划均被调整为联邦项

① 联邦主体获得补贴应满足以下条件：一是联邦主体通过了措施清单的监管法律，为联邦预算补贴提供配套资金；二是联邦主体预算配套资金加上联邦预算补贴，应足以履行预算支出义务。此外，联邦主体有义务在年轻家庭中有新生儿（收养）的情况下增加额外社会支付，不低于核算（平均）房价的5%。若联邦主体汇总预算中的配套资金不能达到完成支出义务所需的规模，则应降低补贴资金以适应共同融资水平。

目模式，并被纳入初始的三项子规划之中，规划结构见表 1。与此同时，该规划的实施期限也从 2020 年延长至 2025 年。

一直以来，俄罗斯倾向于将住房问题归因为“供给不足”，几乎所有规范住房部门发展和反映住房政策的文件的关注点都集中于住房建设和投资周期，而忽视了一个重要问题，即新建和重建住房应与该地区的存量住房及其社会目标相适应，导致了“结构性短缺”<sup>[14]</sup>。俄罗斯“城市经济研究所”基金会主席娜杰日达·科萨廖娃(Надежда Косарёва)多次公开强调住房建设与城市治理之间的相关性<sup>[15]</sup>。与此前的规划目标相比，正在向项目模式过渡的俄罗斯住房规划更加注重居住质量，而不仅是增加住房建设、为购房或自建住房提供利率补贴，或为困难群体提供保障性住房。未来 10 年，在俄罗斯居民的住房需求中，住房公用基础设施质量、城市和周边环境等问题将被优先考虑<sup>[16]</sup>。

### 3 俄罗斯国家住房规划的运行效率和资金困境

俄罗斯《预算法典》规定，国家规划预算的编制应具有明确的目标和预期结果：首先要符合国家政策的优先发展方向；其次要有明确、具体、可计量的预期结果；最后，应设定检查实施结果的详细的指标体系。住房规划是俄罗斯住房政策的集中体现，出于提高规划支出效率而设置的各项指标，

成为评估住房政策效果的重要依据。在欧美国家制裁愈演愈烈、新冠肺炎疫情长期化与常态化背景下，经济前景暗淡和财政收入受限成为俄罗斯住房规划实施的主要障碍。

#### 3.1 俄罗斯住房规划的运行效率

俄罗斯住房规划的实施情况可通过年度综合报告来考察，主要包括财政部负责监测的规划资金落实情况和发展部负责监测的规划指标完成情况。通常情况下，与其他四个领域的支出方向相比，包括住房规划在内的“提高生活质量”领域的资金落实最为及时，保障程度也最高：2017 年达到了 98.4%，高于平均水平近两个百分点。但从各项国家规划设定的指标完成情况来看，《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》的指标评估情况最差<sup>①</sup>。

俄罗斯住房规划的评估指标由建设和住房公用事业部选择，各项指标的规划值也由其规定。《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》规划共设置了三项指标，包括新建住房面积、投入运营的住房数量和住房的可支付性(表 2)，2017 年上述指标的执行度分别为：97.78%、84.72%、100%。

转为优先试点项目后，由于对实施目标和指标数量作出了严格控制<sup>②</sup>，住房规划也进行了相应调整，设置的目标共五项：新建住房面积、住房可支付性指数、建筑行业生产率、

表 1 俄罗斯《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》(2017 年) 规划的构成

子规划	政策措施	目标
《创造条件保障俄罗斯公民可负担的舒适住房》	联邦项目《按揭》	为中等收入家庭提供经济适用住房，包括为他们提供使用抵押贷款购买(建造)住房的机会
	联邦项目《住房》	年新增住房面积不低于 1.2 亿 m <sup>2</sup>
	联邦项目《确保持续减少不宜居住的存量住房》	确保持续减少不宜居住的存量住房
	联邦项目措施“为新生儿提供财政支持”	向有 2 个或更多子女的家庭提供年利率为 6% 抵押贷款(债券)的信贷机构数量同比增加 5 倍
	优先项目《住房按揭和租赁》(2018 年)	投入运营的住房面积达到 8 800 万 m <sup>2</sup> ，发放 100 万卢布的抵押贷款以改善俄罗斯公民的生活条件，吸引 150 亿卢布投资用于建设租赁专用房
《创造条件保障俄罗斯公民优质的住房公用服务》	联邦项目《创造舒适的城市环境》	极大提高城市环境的舒适度，城市环境质量指数同比提高 30%，环境恶劣的城市数量同比降低一半，将构建舒适城市环境、解决城市发展问题中的公民参与度提高到 30%
	联邦项目《纯净水》	使用先进水处理技术，改善饮用水水质，促进供水系统现代化
	联邦项目措施“净化伏尔加河”	排入伏尔加河及其支流的污染废水同比减少 2/3
	联邦项目措施“信息基础设施”	创建监管、方法和组织基础，实施城市资源管理通用数字平台，以形成“智能城市环境”生态系统
	优先项目《保障优质的住房公用服务》(2018 年)	提高住房和公共服务质量，减少供水、卫生和污水处理领域公共基础设施的事故，提高公民对此类服务质量的满意度
优先项目《形成舒适的城市环境》(2018 年)	优先实施一系列复杂的改造项目，系统改善城市环境的质量和舒适度	
《保障国家规划的实施》	联邦项目措施“数字政府”	引入信息建模技术(数字化建设)，向基本建设项目的生命管理系统过渡，提高建筑业现代化水平

资料来源：http://programs.gov.ru/Portal/

① 俄罗斯国家规划官方网站 <https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment?year=2018&quarter=4>。

② 试点项目的目标数量必须缩减至 5 个及以下，同时评估指标不能超过目标数量。

住房公用服务质量指数和城市环境质量指数。2018年该规划的执行度提高到了90.8%，高于85%的平均水平<sup>①</sup>。其中，“建筑行业生产率”指标完成度较高，超出了规划值1.5个百分点；后两项指标由于尚未明晰指数的计算方式，目前还未对规划值作出具体规定。

尽管俄罗斯住房规划的实施结果与其设想的目标还存在差距，但是从国际通用的衡量一个国家住房保障程度的指标——“住房可支付性水平”<sup>②</sup>来看，俄罗斯住房政策确实发挥出显著的作用。根据国家规划年度报告，2015年俄罗斯已步入国际住房可支付性的最高等级（表3），其住房可支付性已于2017年进一步降至2.6年。

### 3.2 俄罗斯住房规划发展面临的资金困境

目前，无论是俄罗斯国家规划体系的完善，还是其框架内各项规划的发展，都陷入了前所未有的资金困境之中，主要缘于以下两个方面。

一是国家经济增长前景黯淡。新冠肺炎疫情背景下，全球经济增长放缓导致的需求下降，影响了俄对外贸易尤其是能源原材料的出口，也中断了普京第四任期以来通过国家项

目开启新投资周期的进程，俄罗斯经济增长动力缺失，存在陷入长期停滞的风险。2020年7月俄罗斯不得不调整国家目标，将《新五月法令》提出的任务期限延长至2030年，并剔除了进入世界经济前五强的任务。与此同时，欧美对俄罗斯的制裁不断延长且愈加严厉，尤其是拜登就任美国总统后采取强硬措施，2021年4月宣布将俄罗斯政府债务纳入制裁范畴。2022年2月以来，随着俄乌冲突不断升级，美欧对俄发起的新一轮制裁从威慑性转变为攻击性，俄罗斯可能因此出现严重的经济衰退。

二是国家财政预算支出受限。乌克兰危机以来，俄罗斯对财政政策作出了一系列调整，通过“增收节支”最大限度地集中资金，充盈国库，以应对不利的内部压力和外部冲击。过去10年间，住房和公用事业支出在联邦汇总预算支出中的占比出现了明显的下降趋势：2007年该占比达到9.7%，此后逐年下降，2010年为6.1%，2014年更是跌破4%；2016年开始小幅回升，2018年才增至3.9%<sup>③</sup>。从“住房和城市环境”项目的支出计划来看，2011—2022年其占联邦预算支出的比重在4%~5%之间。俄罗斯财政政策的未来发展至少面临三大挑战：美欧制裁、疫情不确定性和全球绿色议程，财政收入的不稳定将限制其支出能力，俄罗斯政府将不得不利用有限的资金来履行其住房保障职能。

表2《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》的执行情况

指标	2014年	2015年	2016年	2017年		2018年	
	实际值	实际值	实际值	规划值	实际值	规划值	实际值
新建住房面积 / 亿 m <sup>2</sup>	0.842	0.853	0.802	0.81	0.792	0.88	0.753
投入运营的住房数量 / 万套	112.4	119.5	116.7	133.5	113.1		
住房的可支付性 / 年	3	2.7	2.6	2.6	2.6	2.5	2.7

资料来源：https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment?year=2018&quarter=4

表3 住房可支付性的国际分类

住房市场等级	住房可支付性
住房可支付	< 3年
一般可支付	3~4年
住房较难支付	4~5年
基本不可支付	> 5年

资料来源：参考文献[17]

## 4 结语

住房规划是俄罗斯履行住房保障职责、提高住房保障水平最根本的政策工具。与之相比，我国住房发展规划的编制起步较晚且各级规划的编制时间不同步，住房规划体系和指标评估体系尚不健全，规划的实施力度和结果也往往不尽如人意。为实现“房住不炒”的政策目标，俄罗斯的以下做法值得我们思考和研究。

一是由法律保障公民的住房权利。俄罗斯现行公民住房权的法律保障体系是以《宪法》为指导，以《土地法》和《城市建设法》为基础，以《住房法》为核心的一系列联邦和地方政府立法的总和<sup>[18]</sup>。俄联邦《住房法》规定，各级政府应在其职权范围内保障公民住房权利的实现，同时还明确划分了联邦和地方两级政府的职能和权限。其中，联邦一级的职权包括制定和完善国家住房规划，对不同社会群体实行差异化的住房政策，对全境存量住房进行清算，监督地方政府住房保障义务的履行等。地方一级（联邦主体和自治政府）的

① 俄罗斯国家规划官方网站 <https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarterReportToGovernment?year=2018&quarter=4>。

② 在俄罗斯，居民的住房可支付性主要通过家庭年收入购买住房所需的时间来反映。该指标被广泛应用于《2030年前俄罗斯住房建设发展战略》《俄罗斯公民可负担的舒适住房》《俄罗斯联邦住房专项规划》和《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》等官方文件以及部分科学研究和专著之中。

③ 俄罗斯财政部 <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannyj-byudzheto/>。

职权则在于对住房政策的具体执行,包括制定地区住房规划,根据家庭收入情况核算房产税征缴规模,遴选符合法律规定的住房困难家庭,对辖区内存量住房进行清算,等等。

二是突出住房的保障功能。相比经济属性,俄罗斯住房的社会属性更为突出,这使得“住房保障”有着更为宽泛的含义。住房规划体系的构建是自上而下的,《新五月法令》提出了国家发展的战略目标和任务,国家规划《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》是住房领域的总体规划。从受益群体来看,它包含两类,即普通居民和政府负有保障义务的住房困难群体。《住房法》中规定的政府对特定住房困难群体的保障义务(我们通常理解的“住房保障”)就包括在住房规划的子规划中。从覆盖范围来看,又可包括住房建设、住房按揭和住房公用事业三个方面。在子规划项下,专项规划和住房项目各司其职,以多样化的方式参与到居民的住房保障中。俄罗斯虽尚未全面形成市一级的住房规划(莫斯科市和圣彼得堡市除外),但各级政府的住房保障义务均受到《住房法》的监督。

三是与联邦预算挂钩。制定国家规划和计划是对苏联时期经济政策的继承和发扬,而将其与财政预算制度改革相结合,是俄罗斯致力于推进国家治理能力现代化的重要突破。规划预算改革的启动,使苏联解体以来政府先后制定的各项住房规划和项目更加有据可依。俄罗斯住房规划一般以中长期为主(5年及以上,分阶段执行),而预算拨款则以中期预算法(3年滚动预算)为基础,视执行情况再通过年度预算修正案予以调整。中期预算法中规定了未来3年俄联邦政府预算支出的规模和方向,在该法框架内,进一步确定住房规划的拨款额度。财政部定期根据监测到的预算执行的具体情况,对预算参数进行调整,并出台相应的联邦预算修正案,使其更加符合社会发展现状。与联邦预算挂钩,不仅能够保障住房规划的资金投入,也使得规划设计更能反映公民的实际需求。

四是强化结果导向。与联邦预算挂钩使俄罗斯住房规划的执行具有明确的结果导向。如前所述,《保障俄罗斯公民优惠舒适的住房和公用服务》规划共设置了三项指标,2018年转为试点项目后,指标增加到五个,达到了规定上限。这些指标虽具有一定的代表性,能够反映居民住房和公用服务的基本保障水平,但不足以展示国家住房政策的实施效果。因此,俄罗斯建设和住房公用事业部又对该规划的各项子规划和专项规划设置了评估指标。以住房专项规划为例,《俄罗斯联邦住房专项规划(2010—2015年)》的指标共七项,包括综合、住房建设发展、国家支持青年家庭解决住房问题、国家保障符合联邦法律规定的住房困难群体住房义务的完成、公用基础设施建设、建筑规范的更新,以及计划在《促进住房建筑业发展》框架下划拨的建筑用地上建造住房

的比重等指标。

可见,俄罗斯确实在保障公民住房权利方面作出了很大努力并取得了显著成效。普京从第四个总统任期以来,以国家项目的提出为标志,住房建设在俄罗斯经济发展中的定位有所改变,政府开始重视基础设施建设,包括住房建筑业对经济增长的刺激作用。2020年新冠肺炎疫情暴发后,俄罗斯更是将房地产业视为经济复苏的重要推动力。部分俄罗斯官员和学者呼吁,应学习中国在发展住房经济方面的经验。这与我国住房制度改革和住房政策发展的轨迹恰好相反,值得我们持续跟踪和评估。UPI

## 参考文献

- [1] РАЙЗБЕРГ Б. А. Новые подходы к государственному управлению инновационными процессами в Российской экономике[J]. Известия Московского государственного технологического университета машиностроения, 2012(1): 329-334.
- [2] 张丹. 俄罗斯住房体制转型评析[J]. 俄罗斯学刊, 2019(6): 70-88.
- [3] 姜文龙, 周海欣. 俄罗斯住房租赁市场改革及其借鉴[J]. 价格理论与实践, 2018(12): 58-61.
- [4] 叶召霞. 试析当代俄罗斯住房公用事业改革[J]. 俄罗斯研究, 2013(4): 42-64.
- [5] 叶召霞. 当代俄罗斯住房管理初探[J]. 西伯利亚研究, 2014(2): 32-35.
- [6] 高晓慧, 高际香. 俄罗斯住房制度改革及绩效[J]. 俄罗斯中亚东欧市场, 2008(8): 7-13.
- [7] 高际香. 俄罗斯住房市场分析[J]. 俄罗斯中亚东欧市场, 2011(9): 7-13.
- [8] 高际香. 俄罗斯住房保障的政策与措施[J]. 国际资料信息, 2011(8): 12-15.
- [9] 余南平. 俄罗斯住房政策与住房市场的现状和未来[J]. 俄罗斯研究, 2006(1): 48-53.
- [10] 肖来付. 从住房问题看俄罗斯的住房社会政策[J]. 俄罗斯中亚东欧市场, 2010(5): 10-16.
- [11] 童伟. 俄罗斯以结果为导向的规划预算改革[N]. 中国财经报, 2018-10-18.
- [12] 童伟. 2018年俄罗斯财经研究报告[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018: 110-113.
- [13] МАУ В. А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018-2019 гг[J]. Вопросы экономики. 2019(3): 16-17.
- [14] ЖУЧКОВ О. А., ТУПИКОВА О. А. Объективные перемены в стратегии развития жилищного строительства[J]. Технические науки: электрон. научн. журн. 2017(1): 34.
- [15] КОСАРЕВА Н. Б., ПОЛИДИ Т. Д. Доступность жилья в России и за рубежом[J]. Вопросы экономики. 2019(7): 29-51.
- [16] САЛЬНИКОВ В. А., МИХЕЕВА О. М. Развитие подходов к анализу и прогнозированию состояния и динамики жилищного фонда России[J]. Проблемы прогнозирования, 2019(4): 106-116.
- [17] Фонд “Институт Экономики Города”. Мониторинг и оценка ситуации на рынке жилья и ипотечного жилищного кредитования, построение целевых прогнозных показателей развития жилищной сферы[R/OL]. (2018)[2020-03-10]. [http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/dostupnost\\_zhilya\\_i\\_zhilishchnye\\_balansy.pdf](http://www.urbanecomics.ru/sites/default/files/dostupnost_zhilya_i_zhilishchnye_balansy.pdf).
- [18] ФАРИШАТОВ И. А. Жилищное законодательство: практика применения[M]. Инфра-М, 2001: 49.

(本文编辑: 高淑敏)