

俄罗斯 反垄断政策

Antimonopoly Policy of Russia

李福川 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

俄罗斯

反垄断政策

Antimonopoly Policy of Russia

李福川 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯反垄断政策/李福川著. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1813 - 1

I. ①俄… II. ①李… III. ①反托拉斯法 - 研究 - 俄罗斯 IV. ①D951. 222. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 186429 号

俄罗斯反垄断政策

著 者 / 李福川

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226
电子信箱 / caijingbu@ssap.cn
项目负责人 / 周 丽 王玉水
责任编辑 / 明安书
责任校对 / 崔冬梅
责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 27.5
字 数 / 474 千字
版 次 / 2010 年 10 月第 1 版
印 次 / 2010 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1813 - 1
定 价 / 75.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

第一章 俄罗斯国家经济调节的理论基础（代引言）	1
第一节 关于国家经济调节的概念	1
第二节 关于社会国家和社会市场经济	4
第三节 关于国家经济调节	16
第二章 俄罗斯经济垄断的历史与现状	24
第一节 沙皇俄国时期的经济垄断	24
第二节 苏联时期的经济集中与垄断	28
第三节 转型后俄罗斯经济集中、竞争和垄断	47
第三章 俄罗斯反垄断法规体系	69
第一节 苏联解体前反垄断法规	69
第二节 俄罗斯反垄断法规体系	76
第四章 对经济集中的监督与调节	99
第一节 企业行为和资产交易报批报备制度	99
第二节 对经济集中的监督和调节效果	116
第五章 对垄断企业的监督和管理	129
第一节 对垄断企业的登记制度	129



第二节 对企业市场支配地位认定办法	135
第三节 制定市场竞争分析报告	143
第六章 发现和制止不正当竞争	156
第一节 发现和制止滥用市场支配地位	156
第二节 发现和制止限制竞争协议及协同行为	171
第七章 对自然垄断的监督与调节	189
第一节 俄联邦《自然垄断法》的主要内容	189
第二节 对自然垄断企业的监督管理制度	192
第三节 对自然垄断产品和服务的价格调节	198
第四节 禁止电力业务纵向垄断经营	212
第八章 对国家机构限制竞争行为的监督与调节	217
第一节 禁止国家机构限制市场竞争的行为	217
第二节 禁止国家机构在出让国有资产使用权中的限制竞争行为	226
第三节 对政府向企业和个人提供国家特惠的限制性规定	231
第四节 对国家机构选择金融服务机构的限制性规定	237
第九章 对外国投资的反垄断监督与调节	240
第一节 对外国投资控制俄战略企业的认定标准	240
第二节 对外国投资俄战略企业的审批制度	246
第三节 对外国投资俄战略企业的监督方式	252
第十章 俄罗斯发展竞争的政策和措施	265
第一节 俄联邦发展竞争纲要的主要内容	265
第二节 地区和部门发展竞争纲要	285

第十一章 俄罗斯反垄断机构	297
第一节 反垄断机构发展过程	297
第二节 俄罗斯联邦反垄断署	305
第十二章 有关俄罗斯反垄断政策的几点启示	321
第一节 经济转型国家需要加强反垄断调节	321
第二节 经济转型国家应建立反垄断法规体系	330
第三节 经济转型国家需要独立的反垄断机构	334
附录一 俄罗斯联邦《保护竞争法》	337
附录二 俄罗斯公司销售额排行	390
附录三 俄罗斯银行占市场份额情况	394
附录四 俄罗斯联邦级矿产地清单	402

第一章

俄罗斯国家经济调节的理论基础 (代引言)

现代经济活动离不开国家调节。国家调节是现代经济发展的必要条件，决定着居民生活水平，也决定着社会经济发展方向和质量。经济全球化加剧了国家间经济竞争，也对国家经济调节提出了更高要求。各国国情不同，国家经济调节的理论、方向和政策也有差异。反垄断调节是俄罗斯国家经济调节的重要方面。了解俄罗斯国家经济调节理论，有助于了解其反垄断政策。

第一节 关于国家经济调节的概念

“国家经济调节”的俄文是“государственное регулирование экономики”，也可译成“国家对经济的调节”或“对经济的国家调节”。有的俄罗斯学者把国家经济管理（государственное управление экономикой）与国家经济调节等同，但多数学者认为“регулирование”一词更接近国家经济调节原意，更符合国家调节与市场调节相互作用关系。“регулирование”对应英文“regulation”，表示国家通过制定规则调节经济。而“управление”对应英文“direction”，“administration”，含较多行政色彩，更适合对计划经济的指令性管理模式，所以，研究国家对市场经济调节应使用“регулирование”。也有俄文工具书把“регулирование”作为“управление”的一种形式。总之，根据管理或调节对象的变化，两概念的内涵有一些差异。

俄罗斯经济理论著作常使用国家经济调节概念，但没有标准的概念定义。有俄罗斯学者把国家经济调节定义为，“国家对经济的法律和组织方法



的总和,其中包括国家支持和对企业的保护措施,也包括国家对企业守法情况的监督”。^①也有学者提出的定义则是(如 Е. П. Губин 教授),以实现国家经济政策为目标,由国家机构所采用的各种手段、形式和方法。^②还有定义为,为实现主要宏观经济目标,由国家机构实施的立法、行政和监督措施体系。^③不同的定义还有许多。

俄罗斯法规文件多次使用国家经济调节概念,但也没有统一的概念定义。联邦法律《关于对电力和热力价格的国家调节》(1995年)、^④《关于对电力的国家调节》(2003年)、^⑤《关于对对外贸易的国家调节原则》(2003年)、^⑥《关于对博彩业的国家调节》(2006年)^⑦以及联邦总统令《关于完善对贵金属和宝石出入境的国家调节》^⑧(2007年)等法规文件,标题均使用国家调节,但正文都没有对国家调节作出概念界定,这与一般俄罗斯法律的文本结构不同。

只有两项联邦法律对国家调节作了概念解释。联邦法律《关于对农产品加工业的国家调节》(1997年)^⑨把国家调节解释为“国家对农产品、农业原料、粮食、鱼类和海产品的生产、加工和销售以及对技术服务和农产品加工业技术保障工作所实施的经济影响”。联邦法律《关于对航空领域的国家调节》^⑩

① Губин Е. П.: «Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы» (М.: Юристъ, 2006), 8.

② Губин Е. П.: «Предпринимательское право Российской Федерации» (М.: Волтерс Клувер, 2006), 397.

③ Ефимова Е. Г.: «Экономическая теория в схемах, таблицах, графиках и формулах» (М.: Флинта; Московский психолого – социальный институт, 2003), 114.

④ Федеральный закон РФ от 14.04.1995 г. № 41 – ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

⑤ Федеральный закон РФ от 26.03.2003 г. № 35 – ФЗ «Об электроэнергетике».

⑥ Федеральный закон РФ от 08.12.2003 г. № 164 – ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности».

⑦ Федеральный закон РФ от 29.12.2006 г. № 244 – ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

⑧ Указ Президента РФ от 11.01.2007 г. № 26 «О совершенствовании государственного регулирования ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации драгоценных металлов и драгоценных камней».

⑨ Федеральный закон РФ от 14.07.1997 г. № 100 – ФЗ «О государственном регулировании агропромышленного производства от 19 июня 1997 года».

⑩ Федеральный закон РФ от 08.01.1998 г. № 10 – ФЗ «О государственном регулировании развития авиации».

把国家调节解释为“是国家对航空领域实行调节的经济和法律调节体系,是对国内航空器材研制、生产和使用者的国家支持和保护措施体系”。显然,两项法律对国家经济调节概念作了解释,但只适用于具体调节对象,不是普遍的概念定义。

俄罗斯的经济学工具书对国家经济调节概念界定也不同。《经济大词典》(1999年第四修订版)对国家经济调节概念的界定是,“国家对经济主体和市场施加的影响,以保障市场经济机制正常运行及解决生态和社会问题”。^①《现代经济词典》(2007年修订第五版)的界定是,“政府代表国家对经济主体、经济过程及其他经济参与者发挥的影响。国家经济调节的目的,是使经济过程具有组织性,以及规范经济主体的行为,保障遵守法律,维护国家和社会的利益。广义上的国家经济调节包括预测、计划、财政、预算、税收、信贷、行政管理、注册和监督。计划经济和市场经济都需要国家调节,但调节方式完全不同,前者主要采用命令式计划和行政管理方式,后者则靠预算、税收、信贷、国家采购和法律限制方式”。^②

从俄罗斯国家经济调节实践看,把《经济大词典》和《现代经济词典》对国家经济调节的界定结合起来,最能全面揭示国家经济调节这一概念的内涵和外延。

在研究俄罗斯国家经济调节问题时,应注意管理与调节两概念混用现象。如赖泽尔贝格 Б. А 主编的《现代经济词典》就没有“国家经济管理”词条,而只有“国家经济调节”。但其2008年的著作《国家对经济和社会生活的管理》则使用了“国家经济管理”概念。^③这一现象可以有两种解释。部分人认为,调节与管理在经济学意义上没有本质区别,只是前者更适用于市场经济,后者更适用于计划经济。也有人认为,进入21世纪后俄罗斯国家经济调节的范围、力度、特征和趋势,与计划经济管理越来越相似。

也有俄罗斯学者认为,国家经济管理与国家经济调节两个概念不可混用,并对概念适用范围作了严格划分。指出,国家经济管理适用于指令性计划经

① Азрилян А. Н. : «Большой экономический словарь. 4 - е изд. доп. и перераб» (М. : Институт новой экономики, 1999).

② Райзберг Б. А. : «Современный экономический словарь. 5 - е изд. , перераб. и доп. » (М. : ИНФРА - М, 2007).

③ Райзберг Б. А. : « Государственное управление экономическими и социальными процессами » (М. : ИНФРА - М, 2009).



济，而国家经济调节则适用于现代市场经济。^① 并认为，当代发达国家经济多属于混合经济。在混合经济中，国家都以不同方式和手段对市场经济实行宏观调节，这种调节已不同于计划经济时的指令性国家经济管理，国家不直接干预企业经营行为，而使用货币、税收、预算和信贷等经济手段实行间接调节。

俄罗斯已完成了向市场经济转型，并且具有现代混合经济的主要特点。国有固定资产比例多年稳定在 40%，国家调节范围占国内生产总值的 50% 以上，建立起了具有俄罗斯特点的国家经济调节制度。各国经济和社会发展条件不同，国家调节内容和形式也会有差异，只有适合本国国情的国家调节才是最好的。

为与俄罗斯官方表述及与俄经济文献中的多数用法保持一致，本书选择使用“国家经济调节”。

第二节 关于社会国家和社会市场经济

20 世纪末，俄罗斯发生了深刻的制度变革。经济制度的变革表现为，通过快速和大规模私有化，把以国家所有制为基础的计划经济改造为以混合所有制为基础的市场经济，把指令性计划管理体制改造成以经济手段为主的国家经济调节体制。作为新的政治、经济和社会制度的理论基础，俄罗斯以宪法的形式确立了新的国家意识形态和社会价值观。价值观是经济理论的基础。这一时期俄罗斯经济理论的最重要变化是，国家的经济目的不再是国家自身需要，而是人和社会的发展需要。价值观和经济理论决定了国家经济调节的原则、方向和方法。

一 关于国家最高价值

宪法是体现国家最高价值（высшая ценность）的最高形式，是国家经济制度的法的基础，也是国家经济调节理论和政策的法的渊源。“宪法是政治、法律和意识形态文件。宪法的意识形态特征就在于其体现社会的核心价值。没有意识形态的宪法是不存在的。”^②

① Куликов Л. М.: «Экономическая теория» (М.: ТК Велби, 2008), 257.

② Туманов В. А.: «Энциклопедический словарь : Конституция Российской Федерации» (М.: Большая Российская энциклопедия, 1997) – <http://slovari.yandex.ru/dict/konst>.

1993 年俄罗斯以全民公决形式制定宪法，称 1993 年宪法。宪法第 2 条宣示，“人，人的权利和自由是最高价值。承认、尊重、保护人和公民的权利和自由是国家的义务”。^① 这里的人是指所有俄罗斯人，不分出身、民族、信仰、性别、职业、城乡和地域。关于人的经济、社会和文化权利，宪法规定：

1. 经济权利：有权从事法律所不禁止的经济活动（第 34 条），有权拥有包括土地在内的私人资产（第 35 条和第 36 条），有劳动权和获得失业救济的权利，有罢工权和休息权（第 37 条）。

2. 社会权利：家庭、母亲、儿童、老人和残疾人有权受到国家保护（第 38 条），有权获得社会保障和获得住房保障（第 40 条）、健康保护和医疗救助（第 41 条）、清洁环境（第 42 条）、有保障的最低工资、国家养老金和国家补贴。

3. 文化权利：有获得教育的权利（第 43 条）。有创作权和参与文化生活的权利。

上述社会、经济和文化权利是俄罗斯人的宪法权利，也统称社会权利。

俄罗斯宪法规定的人的社会权利也是现代国家宪法的基本内容，形式上与苏联宪法有相同之处。按照苏联宪法精神，这些社会权利就是社会主义国家的人们应享有的社会福利，国家是社会福利的创造者和提供者。1917 年苏维埃初期，就首次把社会领域纳入国家的义务，并最早以 1918 年宪法确定这些义务。^② 宪法第 43 条规定，在国家管理机构各人民委员会中，专设社会保障人民委员会，教育人民委员会，卫生人民委员会，分别相当于政府的社会保障部、教育部和卫生部。宪法第 17 条规定，“要向工人和最贫困的农民提供全面的全免费教育”。“正是由于苏联对宪法学的贡献，使得其他国家开始重视社会问题。”^③

1977 年苏联宪法同样规定了更为广泛的社会权利。^④ 第七章“苏联公民

① “Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства”.

② Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.).

③ Чиркин В. Е.: «Конституционное право: Россия и зарубежный опыт» (М.: Юрист, 1998), 10.

④ Конституция Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) (в редакции от 26 декабря 1990 г.).



权利、自由和义务”中规定，①公民有劳动权：有权获得有保障的工作，并获得不低于基本生活水平的劳动收入。国家通过实施社会经济发展纲要，保障不断提高公民的生活水平。②公民有休息权：通过制定每周不多于41小时的劳动时间，特别行业和实行夜班工作制的可再减少。有权获得带薪年假。③公民有医疗权：国家医疗机构负责向每个人提供免费医疗。④老人和残疾人有权获得物质保障：通过社会保险和国家社会支出保障这一权利。⑤公民有住宅权：国家通过建设和分配国有住房和社会住房，以及国家鼓励集体和个人建房保障这一权利。⑥公民有教育权：国家通过发展教育保障公民免费获得各种形式的教育。

俄罗斯作为苏联的国际法主体继承国，继承了《世界人权宣言》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民和政治权利国际公约》及《欧洲保护人权和基本自由公约》签署国的义务。^①其中《经济、社会和文化权利国际公约》规定，缔约国应在资源许可范围内，尽最大努力逐步全面实现公约规定的经济、社会和文化权利。

俄罗斯宪法与苏联宪法的不同是，居民有权拥有包括土地在内的私人资产，有权从事法律所不禁止的经济活动。人在政治和精神上是自由的，在经济上也是自由的。最高价值是人的权利和自由，而不再是阶级集团利益和（或）国家利益（государственные интересы）。与苏联宪法比较，社会权利形式相近，但价值不同。俄罗斯学者认为，“1993年宪法是俄罗斯最重要成就之一”。^②

俄罗斯宪法宣示的国家最高价值，贯穿联邦法律、联邦主体法律、总统国情咨文、政府决议、国家学说、发展构想、联邦预算和联邦各领域发展纲要。俄罗斯调节社会和经济关系的联邦法律，多指出是“按照联邦宪法的要求制定本法律”，相关联邦纲要则指出是“根据联邦政府决议制定本纲要”。所以，了解俄罗斯的国家最高价值，才会准确把握其国家经济调节的原则和方向。

二 关于社会国家

宪法确定的国家最高价值决定了国家的本质特征。俄罗斯宪法第7条规

① Постатейный научно - практический комментарий Конституции Российской Федерации. - http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm.

② Лукин. В.: Высшая ценность: к 60 - летию Всеобщей декларации прав человека. - <http://www.novayagazeta.ru/data/2008/92/11.html>.

定，俄罗斯是“社会国家”（социальное государство）。并规定“社会国家的政策方向是创造条件，保障人人过上有尊严的生活和能够自由发展。社会国家保护人的劳动和健康，制定有保障的最低工资，保障家庭、母亲、父亲、儿童、残疾人和老人获得国家帮助”。

社会国家体现了国家的质的规定性。在社会国家里，国家要对人的社会权利提供宪法保障，政府为保障人的社会权利承担宪法义务。社会国家是以社会发展为目标的（以社会为取向的）国家类型，国家社会经济政策目标是满足社会需要。^① 社会国家的特征是，具有多种经济形式，所有居民享有完善的社会保障，国家坚持社会公正原则。^② 社会国家要求政府在能力范围内，向本国居民提供一定水平的生活保障，满足本国居民的物质和文化需要。^③ 而实现人的权利和自由的程度和范围，取决于社会的物质基础、经济和生产发展水平，也取决于政府的政策。

“社会国家”概念最早由德国经济学家、国家法学家和社会哲学家洛伦茨·冯·施泰因^④于1850年提出。他把保障社会各阶层绝对平等权利列入国家职能，认为社会国家应帮助本国所有公民，使一个人的发展成为他人发展的条件。以后在欧洲工人运动推动下，工业发达国家的政府被迫在社会政策上作出妥协。德国制定了义务社会保险法律，并于1871年对工伤实行国家社会保险，1880年开始实行国家医疗救助，1883年实行患病补助。在德国的影响下，奥地利、法国、挪威、瑞典开始实行社会保险，其中奥地利、瑞典和挪威开始实行医疗保险。

20世纪30年代美国罗斯福“新政”（новый курс）丰富了社会国家的内容。“新政”的一项重要内容，就是奠定了社会保障体制的法律基础，如制定了《社会保险法》，主要包括养老保险、失业保险和为妇女、儿童和残疾人士提供社会保障。除这部综合性的法律外，新政期间制定其他法律，如《全国雇员制度法》（1933年6月）、《瓦格纳—克罗塞铁路职工退休法》（1935年8月）和《退伍军人补偿金调整法案》（1936年1月），逐步建立

① Постатейный научно – практический комментарий Конституции Российской Федерации – http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm.

② Мысливченко А. Г. : Перспективы европейской модели социального государства //Вопр. философии. – 2004. – №6. с. 3.

③ Туманов В. А. : «Энциклопедический словарь : Конституция Российской Федерации» (М. : Большая Российская энциклопедия, 1997) – <http://slovari.yandex.ru/dict/konst>.

④ Л. фон Штайн (Lorenz von Stein) (1815 – 1890).



了针对不同阶层、不同领域的社会保障体系。罗斯福新政被认为是“社会国家思想的重要实践”。^①“二战”后联邦德国、意大利、法国、日本、西班牙、葡萄牙、瑞典等许多国家宪法相继宣布为社会国家。

1942年英国经济学家威廉·贝弗里奇在议会的报告中提出“福利国家”原则（государство благосостояния），福利国家成了社会国家的同义概念。^②1945年英国工党政府建立起了社会保障体系，其中包括向居民提供国家保障，企业主对工人提供社会保险，工人缴纳个人补充险。此外，国家提供免费医疗，对所有儿童提供补贴，采取措施防止大规模失业。

20世纪50年代，英国、德国、瑞典等欧洲国家的社会民主党相继开始执政后，开始推行全民福利国家制度。20世纪70~80年代该制度开始显露弊端，即社会国家制度有可能导致部分人不劳而获。尽管美国和英国开始对这一制度进行改革，但“里根和撒切尔的经济政策最终都没有使美国和英国放弃社会国家模式”。^③目前被称为社会国家典范的是挪威的纳维亚国家（称瑞典模式）、芬兰、荷兰、加拿大和新西兰。新自由主义者认为，全民福利国家制度会导致经济效益下降，并且公民可能因福利而失去更多政治自由。

2000年欧盟国家开始实施“社会国家模式现代化”方案，把国家社会政策重点从社会支出转向社会投资。政府预算支出的优先方向，首先用于投资对人的教育和再教育，使人们主观上更愿意获得所需要的新知识，提高自身素质。这与简单地向低收入居民提供补贴的做法相比，有着更好的社会效果。

俄罗斯学者认为，可以通过进化，也可以通过革命的途径选择社会国家模式。对于逐步进化到社会国家模式的国家，符合具体国家的社会经济发展逻辑，从而能有几十年时间从容建设社会国家。而俄罗斯则是通过革命的方

① Лавров И. В.: Козволюция человека, природы и общества в социальной рыночной экономике. — <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=22985>.

② 威廉·贝弗里奇（William Beveridge, 1879-1963）。他提出著名的《贝弗里奇报告》（The Beveridge Report）。报告不仅提出了一项战后重建计划，重要的是绘制了福利国家的蓝图。他所倡导的理念、原则和方法乃至所确立的制度框架，对当时的社会保障制度的建立和发展具有深远的影响。

③ Акмалова А. А., Капицын В. М.: «Предыстория и история социального правового государства» (Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 8 Т. 1) (М.: Юрист, 2008), 604.

式，在毁坏旧模式基础上建立起新的社会国家的模式。

1993 年，俄罗斯劳动和社会关系科学院向制宪会议提出选择社会国家模式的建议，建议得到赞同并最终写入宪法第 7 条。时任院长的格里岑科^①博士认为，选择社会国家模式的原因是：①社会国家模式在德国等欧洲国家经受了半个世纪的考验，这些国家居民已经拥有较高物质生活水平。②社会国家模式要求经济改革以社会发展为目的。选择社会国家模式可在改革初期获得广大人民的信任和支持。③社会国家模式在内容和形式上最接近苏联模式，最符合俄罗斯社会传统价值观（менталитет）。^②

格里岑科博士认为，社会国家遵循的基本原则是：^③ ①人人有经济自由。②劳动者参与管理（也称经济民主）。劳动者有权参与制定和实施涉及劳动、工资和企业发展的决策，这使劳动者主动关心企业发展。③人人对社会负责。全社会关心儿童、老人、残疾人和其他弱势阶层。国家要通过法律调节，防止出现社会两极分化，提高居民受社会保护程度。④相信市场调节。⑤国家制定市场规则。国家负责制定社会 and 经济发展方向，防止市场原则对就业、收入、生活水平、教育、科技、文化、医疗等社会领域造成破坏影响。

格里岑科博士还提出社会国家的基本标准，即国家保障人的权利和自由；公民可自由支配自己的劳动和智力；国家实行积极社会政策，尽最大可能实现对人的投资，使多数人享受高质量的生活，同时向最贫困阶层提供帮助；各种所有制企业共同承担社会义务；劳动者参与制定社会管理政策；实行社会伙伴制度，保持劳动者、企业和国家三者利益均衡；国家社会政策重点是家庭，提高公民精神、文化和道德水平。

俄罗斯学者切尔沃纽克指出，社会国家应具备以下基本职能：①社会职能。实行积极社会政策，建立和完善社会保障体系，保障实现人的社会权

① Гриценко Н. Н.

② Гриценко Н. Н. : “Социальные модели общества в период перехода к социально - ориентированной рыночной экономике (к вопросу о разработке социальной модели России XXI века)” : Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, №24 (112) - 1999 . с. 38.

③ Гриценко Н. Н. : “Социальные модели общества в период перехода к социально - ориентированной рыночной экономике (к вопросу о разработке социальной модели России XXI века)” : Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, №24 (112) - 1999 . с. 38.



利，维护社会公正。②经济职能。制定国家经济发展的战略方向，建立适于市场经济的法律体系，平等保障各种所有制；促进企业发展；限制垄断和恶性竞争；保障消费者权益；调节国家对外经济活动，调控本国与世界经济的一体化进程；改善投资环境，吸引外资；经营国有企业和其他国有资产。③财政职能。从事税收、拨款和贷款，实行财政监督，制定和执行国家预算。④保护职能。保护公民权利和自由，维护国家秩序，与犯罪作斗争，维护国家宪法制度，保护国家安全。⑤环保职能。制定和实施国家生态政策，保护自然环境，为人创造良好生存条件。⑥支持科技、文化和教育。对国有文化机构实行预算拨款，并通过优惠税收和贷款政策，促进国有和非国有文化团体的发展。①

社会国家宪法的特点是，保障和提高居民生活水平更多靠国家努力，并把此规定为国家义务，所以宪法中多使用“国家应当保障……”这样的句式。俄罗斯的宪法学者认为，这容易让部分人产生不劳而获的思想，同时可能使国家承担一时难以做到的义务。尽管规定国家的社会义务十分重要，但应同时掌握一个标准，即国家履行社会义务是否会导致降低人的劳动积极性。②

20世纪90年代俄罗斯大规模私有化时期，国家经历了十分严重的经济困难，居民生活水平急剧下降。但值得注意的是，在俄罗斯的社会领域没有完全市场化，中小学11年义务教育、大学免费教育、③全民基本医疗保险制度、全民社会养老金制度、对低收入和多子女家庭补贴制度等依然保留。事实证明，在困难的20世纪90年代，国家在法律和名义上都没有放弃社会义务，反而向居民承诺的福利种类比苏联时期还要多。④

① Червонюк В. И. : «Конституционное право России: энциклопедический словарь» (М. : Юрид. лит. , 2002) , 432.

② Туманов В. А. : «Энциклопедический словарь : Конституция Российской Федерации» (М. : Большая Российская энциклопедия, 1997) – <http://slovari.yandex.ru/dict/konst>.

③ 俄罗斯联邦《教育法》(Закон РФ Об образовании от 10.07.1992 № 3266-1)规定，国家保证俄罗斯公民通过高考竞争，在国立高等院校免费接受高等教育。第40条规定，在校免费大学生总数占全体居民的比例不得低于1.7%，即每万人中不得少于170人。现在实际达到220人。免费生占在校大学生的比例超过50%。1996年俄罗斯联邦《高等和大学后专业教育法》重申了《教育法》中的这一规定，同时提出，高等院校在完成国家公费生招生计划后，可以招收自费生。

④ 经济发展水平所限，有相当部分无法真正落实。社会支出义务超过了国家经济能力，这是2005年福利货币化改革的主要原因。

1997年俄罗斯制定社会领域改革纲要，规定2000年前社会政策目标是，“明显改善居民物质生活水平和条件；保障居民有效就业；提高劳动者素质和竞争力；保障居民在劳动、社会保障、教育、医疗和文化方面的宪法权利；提供住房保障；把社会政策的重点转向家庭，促进人口增长，降低儿童和劳动人口死亡率；全面完善社会基础设施”。^① 2005年俄罗斯总统普京主持制定了国家四项民生工程（национальные проекты），即教育、住房、医疗和农业工程，俄称为“对人的投资工程”，“创造一切有利于人的发展的条件”，目的是提高人的社会权利保障程度，提高人的素质，发展人的创造潜力。四项民生工程表明，随着国家经济和财政状况好转，俄罗斯开始有计划地实际履行国家承诺的社会义务。

俄罗斯宪法对社会国家的质的规定，并不能自动减少社会问题。在社会领域，俄罗斯与欧洲社会国家仍有明显差距。政府采取积极社会和经济政策，促使社会和经济共同发展，这是社会国家的要求，也是俄罗斯政府的主要任务。“社会国家的社会政策是俄罗斯社会稳定的基础。社会政策有助于增强社会对俄罗斯国家政治制度的信任”，而“国家社会政策的效果取决于经济增长”。^② 社会国家是保障人的社会权利的制度形式，既与具体国家的价值取向，也与社会生产力、历史文化传统密切关联。

2004年俄罗斯科学院的一份调查报告的结论，仍支持10年前格里岑科博士的观点。对于“苏联是否是俄罗斯历史上第一个保障了社会公正的国家？”受访者中16~25岁、26~35岁、36~45岁、46~55岁、56~65岁年龄段持肯定态度的分别占37.5%、48%、51.9%、62.8%和73%。对于“国家应承担怎样的社会义务？”，2.6%的人认为，国家不应干预个人生活，每个人只能依靠自己；10.7%的人认为，国家只能帮助弱者和无助的人；33.6%的人认为，国家应保障所有公民财产、法律和政治上完全平等；52.5%的人认为，国家应当保障所有人最低生活水平，而要想获得更多，要靠自己努力。^③ 这项调查表明，10年后多数俄罗斯居民仍赞同宪法确定的社

① Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 “О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996 – 2000 годов”.

② Постатейный научно – практический комментарий Конституции Российской Федерации. – http://www.constitution.garant.ru/DOC_3866952.htm.

③ Коллектив Института комплексных социальных исследований Российской академии наук (ИКСИ РАН).: Доклад “Граждане новой России: кем они себя ощущают и в каком обществе хотели бы жить?”. Журнал Российская Федерация сегодня, 2005. №1.