# 俄罗斯中央与地方政府间财政关系研究

来源：网络 作者：空山新雨 更新时间：2024-04-17

*\" 俄罗斯经济改革和经济关系的调整尚在进行当中，因而在中央与地方政府间财政关系方面存在诸多问题和矛盾。俄财政部主管政府间财政关系问题的预算间关系司副司长拉夫罗夫等人（202\_）认为，俄罗斯政府间财政关系的不良状况已经严重阻碍俄经济改革进程。...*

\" 俄罗斯经济改革和经济关系的调整尚在进行当中，因而在中央与地方政府间财政关系方面存在诸多问题和矛盾。俄财政部主管政府间财政关系问题的预算间关系司副司长拉夫罗夫等人（202\_）认为，俄罗斯政府间财政关系的不良状况已经严重阻碍俄经济改革进程。他们指出，现行的政府间财政关系体制不能促使地区（即联邦主体，包括共和国、边疆区、州、直辖市、自治专区、自治州，相当于中国的省级建制）和地方政府负责任地管理本级财政，也不利于贯彻实行能够激发经济活力、发展竞争和支持新建私营企业的经济政策。因此，正确处理中央财政与地方财政的关系，处理好各级政府之间的财权划分，仍是俄罗斯面临的一个重要课题。

一、中央与地方政府间财政关系的发展现状

总括起来，俄罗斯对中央与地方政府间财政关系的改革与调整，主要采取了两项重大措施：

（一）按各级政府的职能和权限划分税种，调整中央和地方财政的税收收入

在独立后的最初几年，俄罗斯对中央与地方财政在税收方面的关系进行了调整，对税种在中央与地方之间做了重新划分。当时归联邦中央政府征收的税种主要有增值税、消费税、企业利润税、特别税、自然人所得税、关税、印花税、道路税、遗产税等。归地方征收的税种主要有企业财产税、木材费、自然资源税、环境污染税、个人财产税、土地税、广告税、运输税、教育税、企业注册费等。尽管从数量上看，归地方政府征收的税种并不少，但由于税收总额不大，税收收入占地方财政总收入的比重较低，一度引起地方政府的强烈不满，它们要求扩大对税收的支配权。迫于地方政府的压力，俄联邦中央政府划出一些税收给地方：将增值税收入的20-50%划给地方；从32%的利润税中划出22%给地方，其中又将12%划归州财政，10%划归州以下的地方财政；自然人所得税全部归地方。但这种划分的有效期仅为5年。要求地方在5年期内建立自己的税收体制，这就意味着允许地方政府自行征税。因此，地方政府在税收方面的权限较前扩大。

虽然中央政府对地方政府在税收权限上做了很大让步，但地方政府越权截留中央税收的现象仍很严重。据有关资料，1993年有30多个联邦主体截留联邦税款，个别地方政府甚至将该地区90%的税款留为己用。究其原因，地方本位主义和地方民族主义作祟固然是重要因素，但另一方面，地方政府财政困难也是事实。我们认为，根本的原因还有以下三个方面：其一，中央与地方的事权划分不明确，相应的财权也不甚清楚，因而不仅造成各级政府税收管理上的模糊和混乱，而且也使地方政府由于税收权限模糊和税收管理混乱而有机可乘。其二，虽然当时赋予地方政府自行征税的权力，但在严重经济危机、生产大滑坡和人民生活水平急剧下降的情况下，在地方课征新税并非易事。其三，各地区经济发展不平衡，由于俄在税收政策上对民族地区和困难地区倾斜不够，造成这些地区私自截留联邦中央税款来平衡地方财政收支。针对上述问题，俄罗斯首先明确了中央与地方的事权和财权，然后采取税款留成的调节办法努力平衡地方预算。当时增值税的35%、利润税的66%、消费税的47%都留给了地方。

1994年以来，俄罗斯在税收体制上进入了对中央和地方关系进行实质性改革的时期，主要方向是实行分税制。这一时期，中央政府和地方政府在职能及税收权限划分上取得了进展。一方面，规定税收立法权集中在中央；另一方面，地方拥有一定的税收管理权限，尤其是联邦主体的执法机关和代表机关有权规定纳入地方财政的那部分税收的税率，有权新增税种。地方政府在财政和税收领域独立性的加强，使俄罗斯财政收入再分配向着有利于地方财政的方向发展，地方预算在俄罗斯联合预算中的比重增加到51%.但1999年1月1日《俄罗斯联邦税法典》生效后，情况发生很大变化。首先，税法典规定要进一步强化联邦中央政府的税收立法权，强调税法典所列税种清单是详尽无遗和不可增补的。其次，大大收缩地方政府的税收权限，规定除税法典规定的税种外，不允许各级地方政府自行新增地区税或地方税。再次，取消13种地方税费，缩小地方政府的税收收入。据俄罗斯政府计算，由于取消了这些税费，地方财政每年减少收入136亿卢布。近几年俄罗斯地区财政和地方财政的收入结构见表1.

（二）按各级政府的职能及权限划分其支出权限和范围

已经生效的预算法典虽然对固定财政支出权限和责任问题做了明确规定，但距离中央与地方政府间财政关系的改革目标尚有一定差距。更准确些说，预算法典只是对联邦主体和地方政府增加财政支出规定了限制措施。强调各联邦主体和地方政府无权在一个财政年度内通过关于财政支出增加或其他财政级次收入减少的决议，即各级地方政府的财政支出权限和责任只能限定在联邦法律规定的范围内，不能自行加以变更。此外，虽然早在预算法典生效前的1999年，俄财政部就对规定各级政府财政支出义务和权限的有关法规进行了清理，并提出划定联邦财政、地区财政和地方财政支出权限的基本方案，但联邦法规规定地区财政和地方财政要承担没有拨款来源做保证的各种义务，仍是造成各级地方财政收支长期不平衡的基本原因，也是政府间财政关系改革的主要障碍。有资料表明，1999年仅一些最大的不拨给资金的“联邦政府委托项目”，就约占GDP的8%，即相当于地区自有收入的60%.

综上所述，由于俄罗斯中央与地方政府间的财政职能界定不清，支出责任划分不甚明确或不具体，一方面容易造成联邦中央政府支出责任的转移和重新分配，形成对地方财政的“摊派”，扭曲中央政府与地方各级政府的财政支出责任；另一方面又促使地方政府同中央政府在财政收支问题上讨价还价，从中不断攫取地方经济利益。更有甚者，俄罗斯政府间财政支出责任划分的不清晰或不具体，与政府间财政收入的明确划分形成了尖锐的矛盾和强烈的对比。在这种情况下，联邦政府既框定中央与地方各级政府的财政收入，又限制地方政府根据自己需要而进行的财政支出，而中央政府的财政支出责任可以随时转移给地方，从而加重地方政府的财政支出压力。

二、中央与地方政府间财政关系的两大特点

（一）实行分税制

1994年后，俄的分税制改革取得较大进展，实行分税制成为俄罗斯处理各级政府税收权限问题的重要手段。分税制实际上可分为两种类型：彻底的分税制和适度的分税制。所谓彻底的分税制，其主要特点是只设中央税和地方税，不设共享税，而且中央政府和地方政府在税收立法、税收征管等方面的权限及责任完全分开。它们各自根据本级财政的实际需要和实际可能独立确定税费的征收，税收收入也全部纳入本级财政。所谓适度的分税制，其主要特点是既设中央税和地方税，也设共享税，而且税收立法权集中在中央。联邦中央政府规定明确且详尽无遗的各种税费清单，但地方政府有权在法律规定的范围内设立一些具体税种，具有一定的税收管理权限。

从1999年1月1日《俄罗斯联邦税法典》生效前的情况看，俄实行的是适度分税制。这种分税制的最大特点，是联邦中央集中了税收立法权，而且明确规定了中央和地方的税收管理权限及应征收的税种，地方政府在税收上享有一定的自主权利。税法典生效后，俄在中央与地方政府间税收权限的划分问题上有一些新的变化。目前实行的既不是彻底的分税制，也不是适度的分税制，与二者均相区别。实际上，中央政府在税收上仍实行集权，税收的立法包括征收的税种、税率、征税条件和怎样分配，都由中央政府统一制定。具体的税收条例、法令由国家财政部和国家税务总局制定，地方政府只能按中央政府的税收政策法令执行，无权各行其是。但划入地方预算的那部分税收的税率可由地方政府来确定，中央政府则对地方政府规定的税率总规模加以限定。例如，利润税是联邦税，该税的设立和征收办法由联邦中央法律做出规定，而联邦主体只能对该税划入本级地区财政的那部分改变税率。尽管这样会减少地方政府在税收政策上的权限，但能使国家在全国范围内实行一贯的税收政策。此外，根据需要，俄在税收的划分上也表现出一定的灵活性。

（二）实行财政转移支付制度

三、中央与地方政府间财政关系的完善与发展趋势

我们认为，上述问题的症结，一是各级政府之间的支出权限缺乏明确划分，这在中央与地区之间以及地区级政府与其下属的地方政府之间均不同程度地存在。二是联邦中央财政的转移支付没有发挥应有的作用，从而使各地区之间的社会经济差距继续拉大。三是联邦中央财政与地区财政之间的收入分配问题没有得到很好解决；四是没有根本解决地区财政与地方财政之间的相互关系问题。联邦主体与地方之间的财政关系实际上完全由联邦主体的法规决定并进行调节，联邦中央政府法规的作用反而很小。正是由于以上诸多问题的存在，《至202\_年俄罗斯联邦预算联邦制发展纲要》提出，必须在俄罗斯中期发展总战略目标内，开始新一轮的政府间财政关系体系的改革。

实际上，近几年来，俄罗斯许多专家学者对中央与地方政府间财政关系及其改革问题进行了大量研究。许多专家学者主张，在俄罗斯目前的情况下，必须坚持中央政府对税收的集权管理，一切税收立法和规定均由中央政府制定。他们认为，中央和地方政府在税收立法和税收管理方面各自完全独立的彻底分税制，并不适合俄罗斯。在税收政策问题上赋予地方政府更大的权利目前尚不合时宜。因为：第一，在向市场经济过渡的经济转轨时期，必须将影响经济的杠杆重要集中在联邦中央政府手中。在俄罗斯现实条件下，各级地方政府在税收领域的很大独立性必然会破坏全国范围内经济政策的统一。第二，绝大部分地方政府尚不善于正确利用为它们提供的独立经济权限。在经济转轨时期，中央政府应循序渐进地使地方政府适应新的经济条件。第三，地方政府试图在税收政策上最大限度地考虑本地的具体特点和特殊性，这样容易使它们为满足地方利益而牺牲国家利益。第四，从维护俄罗斯国家体制，保障国家安全的角度出发，也应该限制地方政府的税收独立性。国家必须将足够的财力集中在自己手里。只有这样，联邦中央政府才能握有管理国家经济的主动权。前苏联和俄罗斯的教训都证明，搞地方分裂一般都首先从要求经济上更大的独立性开始；然后逐渐减少国家财政的提成；接下来便将全部税收纳入自己的地方财政，只把固定款项提成给国家财政；再后来就连这些提成款项也以种种借口缩减并很快被地方政府全部截留。因此，从保护俄罗斯的国家整体利益出发，在税收领域向地方政府提供较大的权限是不适宜的（莱温，1997）。

诚然，以上只是一家之言或是一部分专家学者有代表性的观点。而据我们对所掌握资料的综合分析，俄罗斯今后对中央与地方政府间财政关系的调整和改革将以预算联邦制为基础进行，其基本发展趋势和方向主要有以下几个方面：

第一，调整预算结构，达到财政体制的真正分权化。目前，俄罗斯联邦联合预算税收收入的近一半，以及约60%的非利息支出均集中于地区和地方预算。从这两个数字看，俄罗斯财政体制的分权化程度似乎已经很高。但如上所述，由于地方政府要承担大量不给拨款的“联邦政府委托项目”和其他摊派任务，而地方财政收入除一些地方税费外主要来自于联邦税收提成和财政援助资金，收入的总规模有限，因而地方财政收入与支出之间往往出现很大的不平衡。财政体制的分权化程度也因此而大打折扣。因此，重新调整预算结构，真正实现财政体制的分权化，是今后俄罗斯调整和改革中央与地方政府间财政关系的首要任务之一。俄罗斯有关专家也指出，俄目前实施的预算纲领以及现行预算结构不能保证联邦中央与预算过程的所有参加者利益的结合，不能保证他们相互权力和责任的统一。因此，应当将改革预算体制的重点集中在预算体制的分权化原则上，以便使地区和地方政府最大限度地充分利用本地区现有的税收潜力（古谢夫等，202\_）。

调整预算结构和实现财政体制分权化，“首先要求在区域划分的基础上形成能够实现居民地方自治权的这样一种权利、资源和义务分配体制。……必须保证完成国家对居民的义务，并实质性地扩大归地方政权机关管辖的范围。……为此，至202\_年的预算联邦制发展纲要建议将地方自治划分为两个层次：与地区的区域行政区划相一致的大城市和大区一级；更低层次的市镇（马克西莫娃，202\_）”。诚然，通过调整预算结构真正扩大地方自治权并实现财政体制的分权化，并不意味着目前就要大大削弱联邦中央财政。恰恰相反，就俄罗斯情况而言，在扩大地方自治权的同时，短期内甚至还可能会增加联邦财政的相对规模。这是因为：一方面，目前由地方财政承担的相当大的一部分居民社会保障支出，可能改由联邦财政承担并进行更有效管理；另一方面，既然地区财政和地方财政承担没有拨款来源做保证的各种义务尤其是“联邦政府委托项目”，是造成各级地方财政收支长期不平衡的重要原因，那么缩减或者是将这类委托项目的财政责任转给联邦中央，会有利于这些项目的优化，但同时也会增加联邦财政支出。当然，从长远看，随着俄罗斯中央与地方政府间财政关系调整和改革的深入，如果保证地方财政独立性和财政责任的机制真正得以建立，各地区发展不平衡的差距缩小，俄联合预算中地方预算所占的比重会不断增加，而联邦预算的比重则会逐渐下降。这是一个总的发展趋势。

第三，进一步界定并划分税收权限和收入来源。俄罗斯预算法典虽然确定了地方财政的独立性原则，明确了地方政府在形成收入和实现支出方面的权力，但并没有详细规定地方财政自有收入的具体名目以及自有收入规模和收入来源，从而保证地方财政自有收入达到能够满足最低社会需要的应有水平。更何况，大部分地方财政收入是依靠联邦和联邦主体的财政援助资金以及联邦与地区调节税税收提成形成的。在这种情况下，如果地方财政没有属于自己的真实的自有收入来源，就谈不上地方政府在解决地方问题上的任何独立权限。而且，为了能够得到财政援助资金，地方政府往往不得不按国家政权机关的指令或意图来改变自己解决地方问题的政策。再则，由于税法和预算法每年都要进行修改，导致经常削弱地方财政的收入基础甚至造成地方财政收入来源的丧失。为克服这些弊端，进一步界定并划分地方财政的税收权限和收入来源势在必行。

其二，放弃长期以来一直实行的在各财政级次之间分割税收收入的原则，特别是不再将税收划分为自有税、固定税和调节税。所有的税收收入不再以固定税和调节税等形式分割给各级财政。最终达到联邦税收入全部纳入联邦财政；地方税收入全部归地区财政；地方税收入则完全列入地方财政，并将这些税收权限以法律形式固定下来。同时，在实质性扩大地方政府税收权限的条件下，将来按“一税一预算”的原则划分税收收入，并以此作为划分各级财政收入的终极目标。不仅如此，税收权限和收入来源将以注重稳定性、经济效益、税基的地区机动性、社会公正和财政责任等原则为基础，在各级财政之间进行明确划分。

第四，拉平预算条件。在202\_年总统预算咨文中普京指出，应当着手建立有助于在地区实行经济和预算改革的财政机制，继续完善拉平预算条件的方法，并在法律上固定这种方法的基本原则。据分析，今后一个时期俄罗斯拉平各地区预算条件的主要方法，仍是通过建立财政援助基金的形式，由联邦中央财政向各联邦主体提供财政帮助。只不过是要从各地区的税收潜力出发，采取有利于拉平各地区预算保障条件的新的分配办法。而且，财政援助基金的形成和分配方法，将由联邦法规和国家中期财政计划加以确定。

第五，完善相关法律法规。俄专家学者一致认为，俄罗斯中央与地方政府间财政关系的巩固与发展必须建立在坚实的法律基础之上，应从法律上确保各地区和地方的自主权，明确划分它们的税收和支出权限。但实践证明，俄在这方面的法律法规并不健全。目前，俄罗斯已经通过的联邦法律包括：《俄罗斯联邦地方自治组织的总原则法》、《俄罗斯联邦地方自治的财政基础法》、《俄罗斯联邦预算法典》和《俄罗斯联邦税法典》等。今后还可能通过一些与完善中央与地方政府间财政关系有关的重要联邦法规，如《赋予地方自治机构以国家某些权限的总原则法》、《国家最低社会标准法》等（莫克雷，202\_）。

四、结论

1.正确处理中央与地方政府间财政关系问题，是处于经济转轨时期的俄罗斯面临的重大课题之一。由于向市场经济转型，中央与地方政府间的财政关系以及财政资金的形成和使用条件均发生了明显变化。在这种情况下，预算联邦制问题以及联邦政府与地方政府之间在划分财政税收权限、划分支出和收入等方面的关系问题，具有越来越重要的意义。如果各级政府之间的财政分配关系不能得以有效界定并不断加以完善，俄地方自治的财政基础也就难以巩固。这是促使俄罗斯为适应变化了的条件而对中央与地方政府间财政分配关系进行调整和改革的重要原因之一。

2.为促进国家宏观经济的稳定和发展以及保持经济政策的连续性，一方面，中央政府应当在税收的划分和财政支出的安排上真正建立起自己的财政权威；另一方面，又必须建立一个有效运行的中央与地方政府间财政关系体系，特别是建立有法律保证的政府间财政收支责任划分体系。

3.俄罗斯中央与地方政府间财政关系调整与改革的最终目的，是为了提高效益、加强财政预算责任和保证地区间的公平与公正。要达到这一目标，最直接的方法是放弃联邦中央对地方财政收支的调节。但由于俄各地区之间的财政保证程度存在着巨大差异，加之受财政管理体制集中化传统根深蒂固的影响等原因，联邦政府还应当拥有比较广泛的财政权限，包括在拉平预算保证条件并对地方实行的财政税收政策施加影响方面的权限。因此，财政资金的相对集中化与财政权限的分权化原则并重，仍将是俄罗斯今后一个时期调整和改革中央与地方政府间财政关系的基本点。

「参考文献」

2 伯德等主编（202\_）：《社会主义国家的分权化：转轨经济的政府间财政转移支付》，中央编译出版社。

3 古谢夫等（202\_）：《从地区的立场看预算改革》，［俄］《财政》第8期。

4 赫里斯坚科（202\_）：《预算间关系改革：新的任务》，［俄］《经济问题》第8期。

5 拉夫罗夫等（202\_）：《俄罗斯的预算间关系改革：“创建市场的联邦制”》，［俄］《经济问题》第4期。

8 莫克雷（202\_）：《预算间关系与地方自治的财政基础》，［俄］《财政》第6期。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！