

俄罗斯联邦中央与地方的经济关系

李福川

【内容提要】 俄罗斯是联邦制国家，联邦中央与主体的关系对于联邦和谐发展有着重要影响。本文探讨的是俄罗斯联邦中央与地方的经济关系，这一关系体现着中央与地方关系的本质特征，体现着俄罗斯联邦制的特点。把握这些特征和特点，对于客观认识俄罗斯及其联邦制有重要意义。文中概括了俄罗斯联邦中央与地方关系的法律基础，在数据和事实的基础上分析了中央与地方预算权限划分及地方预算支出负担问题，分析和研究了中央与地方的税收关系及中央与地方间的转移支付形式和内容。在此基础上，提出俄罗斯联邦实行的是有效经济集权模式，且这一模式适合俄罗斯国情的观点，并提出俄罗斯的有效经济集权模式将不断调整的判断。

【关键词】 俄罗斯联邦 联邦关系 中央与地方关系 预算关系 税收关系

【作者简介】 李福川，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

俄罗斯是联邦制国家。联邦国家的主体至少在形式上较单一制国家的地方政府拥有更多的权力。联邦中央与主体的关系对于联邦的和谐发展有着重要影响。本文探讨的是俄罗斯联邦中央与地方的经济关系，这一关系体现着中央与地方关系的本质特征，把握这些特征对于客观认识俄罗斯及其联邦制有着重要意义。

一 俄罗斯联邦中央与地方经济关系的法律基础

俄罗斯是法制联邦，一系列法律法规构成联邦与地方经济关系的法律

基础。法律法规由不同权力层级的立法机构依联邦宪法、联邦主体宪法或章程（Устав）制定^①。这些法律法规须遵守的原则是，联邦法律和法规必须符合联邦宪法，联邦主体宪法或章程以及其他法律法规须符合联邦宪法和联邦法律，地方自治机构制定的法规须符合联邦宪法、联邦法律以及联邦主体宪法（章程）和法律。从俄罗斯法律法规的体系结构看，联邦与地方经济关系的法律基础主要由以下几部分构成。

（一）联邦宪法

宪法规定国家实行联邦制，以及联邦权力和地方权力基本的组织规则及地方自治机构的组织方式。宪法第 11 条规定联邦主体的国家权力由主体建立的国家权力机构行使。联邦宪法、法律及联邦中央与主体签订的条约划分中央和主体的事权及权限范畴。第 12 条规定承认和保障地方自治，但地方自治机构不属于国家权力机构序列。第 71 条规定联邦中央事权范畴包括制定和修订联邦宪法和联邦法律，拥有并管理联邦所有制的国有财产，制定联邦经济和社会发展纲要，制定统一市场的法律基础，制定财政、外汇、信贷和货币政策以及联邦预算和联邦税收政策，建立旨在支持地方发展的联邦基金。第 72 条规定联邦中央与联邦主体的共同事权包括：拥有、支配和使用土地、矿产、水资源和其他自然资源，划分国有财产，矿产开采，环保和保障生态安全，共同解决教育、科学和体育中的问题，共同协调提供医疗保障以及向家庭、母亲、父亲和儿童提供物质保障，向每个公民提供社会保障及其他必要保障，制定国家权力机构以及地方自治机构的组织原则。第 73 条规定对于联邦中央事权及联邦中央与主体共同事权之外的事项，联邦主体拥有完全的权力。第 75 条和第 78 条规定由联邦法律制定联邦预算税收体系及联邦税收的一般原则。联邦中央政府可依据与主体政府的协定，把部分联邦权限转主体政府代为履行，主体政府也可依据协定把部分主体权限转联邦政府代为履行。第 130 条和第 132 条规定，地方自治体独立解决本地问题，拥有、使用和支配地方自治体所有制的财产。地方自治机构自主管理自己所有的财产，制定和实行自治体预算和税收制度，保障公共秩序及解决其他本地问题。地方自治机构可依照法律被赋予部分国家权限，并有权因履行这些权限从国家获得相应的物质和资金补偿。

俄罗斯联邦中央与地方经济关系的原则均源自联邦宪法。联邦宪法是

^① 主体为共和国的，其基本法也称宪法，即主体宪法，其他主体的基本法则称章程。名称不同，但在主体内的法律效力是相同的，与联邦宪法的法律关系也是相同的。

研究联邦中央与地方经济关系的逻辑起点。联邦宪法中有关中央与地方关系的规定体现了联邦制的基本特征，即在联邦宪法原则范围内权力是可以划分的，划分方式也是可以调整的，调整的基本方法依据联邦和主体的法律法规。

（二）联邦法律

这里的联邦法律是指依据宪法就联邦中央事权及联邦中央与主体共同事由联邦立法机构制定的法律。所有涉及联邦中央与地方关系的联邦法律对中央政府和地方政府都有约束力。

俄罗斯联邦中央与地方关系方面的基础性法律是1999年制定的《关于俄罗斯联邦主体国家立法和行政权力机构总的组织原则》^①。至2015年10月俄罗斯对这部法律进行过131次修订，使其内容更趋完善。这部法律为确立和调节中央与地方的经济关系奠定了基础。可以说，这部法律是联邦中央与地方关系的基本法，是了解中央与地方关系的钥匙。该法的主要内容是：

1. 规定了联邦中央与主体权限划分原则。这些原则主要包括，联邦主体政府在事权范围内行使权力，其权力源自主体宪法或章程及主体的其他法律。联邦主体政府在与联邦中央的共同事权范围内行使权力，其权力源自联邦宪法、联邦法律、联邦中央与主体的权力划分协定以及联邦主体制定的法律。联邦主体在联邦中央事权范围内代行中央权力，其权力源自联邦法律以及依据联邦法律颁布的联邦总统令、联邦政府令及相应专项协议。经联邦法律、协议和条约界定的联邦主体权力不得再同时划归联邦中央或地方自治机构。

法律规定，主体履行与联邦中央的共同责任并独立承担费用（不含联邦预算提供的补偿金）时，须自主解决的问题是向主体行政和事业单位提供必要的物质、技术和资金保障，其中包括：发放工资；建立应对不可预见风险的储备基金；承担跨地区灾难、自然灾害、流行病预警，承担消除上述灾害的后果以及在紧急状态下保护人的生命和健康等工作的资金支出；承担实施跨地区环境保护和生态安全纲要、建立和保护地区级自然保护区、保护主体制定的濒危物种清单中的物种所需支出；支持农业发展（联邦专

^① Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ " Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" . <http://www.consultant.ru/>

项纲要规定内容除外)、制定和实施发展中小企业的纲要和计划;支持以社会服务为取向的非商业组织的慈善和志愿活动;维护地区和跨地区公路的正常运行,保障公路交通畅通,包括建立和维护收费和免费停车场;组织民用航空、水运和公路运输,组织跨地区和城市间的交通运输以及城市间铁路运输;组织和发展主体所属民用空港的运转;支持、发展和组织有主体产权在内的水运码头的运行;保障联邦主体内免费学前、小学和中学教育机构的运转,保障方式是向地方自治体预算提供补偿金,用于支付上述教育机构人员的工资,购买教材、教辅资料、教学器材、玩具;保障主体所属国立中学的教育活动;对在私立学前教育机构学习的儿童提供资金保障,途径是向相应机构提供补偿金,补偿金标准与公立学前教育机构的人均标准相同;保障中等职业教育,其中包括保障公民获得全民和免费的中等职业教育;保障学生在主体所属国立学校获得补充教育和补充职业教育;保护、使用和增加属于主体资产的文化设施,如古迹和历史文化设施;以主体所属图书馆向居民提供图书阅览服务,连续采购新书,扩大馆藏;建立和支持国家博物馆,建立和支持文化、艺术机构;支持地方民族文化自治,支持少数民族语言教学;采取措施制止毒品流行;保障主体居民获得医疗帮助,其中包括急救和姑息治疗(паллиативная медицинская помощь),为所有非就业人员缴纳医疗保险。

2. 规定联邦主体的经济权力。法律规定主体的经济权力来自主体拥有所有权的财产、主体预算、主体预算外基金以及主体的其他财产权益。为履行联邦法律规定的权力,主体可以建立直属国有独资企业、直属事业单位和其他机构。主体政府负责制定上述企业和机构的工作内容和目标,批准章程及听取年度报告,任命和解除负责人。主体政府可把预算用于保障直属事业单位的正常活动。主体财产权的产生和终止由联邦法律规定。

关于主体财产的管理和支配,规定主体权力机构要按照联邦宪法、联邦法律、联邦总统令和联邦政府法规以及主体宪法(章程)及其他法规独立管理和支配主体所有制资产。主体可在约定期限内把资产交与自然人、法人、联邦中央权力机构和地方自治机构使用,可以按照联邦法律或依联邦法律制定的主体法律的规定出售这些资产。主体资产私有化要按照依联邦法律制定的主体法律和法规执行。主体以外的其他法人和自然人使用主体资产所缴纳的使用费以及主体资产私有化收入均纳入主体预算。

3. 规定联邦主体预算权限。主体权力机构要保障主体预算平衡,遵守联邦法律对预算收支、预算赤字规模、主体主权债务规模和结构的相关规

定。在依联邦法律^①和联邦预算法典制定的主体法律的基础上，主体权力机构独立制定、批准和执行主体预算。主体权力机构应按照联邦法律规定的程序向中央权力机构提交主体预算执行报告和联合预算执行报告。主体联合预算是指主体和主体内所有地方自治机构的两级预算。在主体预算草案、主体预算法、年度预算执行报告和季报中，应注明主体公务员和事业单位人员人数及工资额。上述报告应予以公布，并就预算草案和年度预算报告举行公开听证。主体预算应按照联邦预算法规定的方式支出。除联邦法律另有规定外，主体权力机构无权把主体预算用于履行联邦中央权限。在有相关联邦法律规定的前提下，可以动用主体预算履行联邦中央权限，此部分支出作为补充联邦预算。在有联邦法律和主体法律规定的前提下，可以动用主体预算补充地方自治机构预算，作为配套预算支持地方自治机构解决地方性问题。在主体具备足够预算资金及相应物质资源的条件下，同时联邦和主体法律未有相应限制性规定时，主体权力机构有权把预算用于既不属于联邦中央、也不属于地方自治机构权限的事项。主体权力机构自主制定公务员工资总额，制定地方最低生活标准，制定主体预算用于保障履行联邦法律^②规定权限所需要的预算支出规则。主体预算要保障主体内地方自治机构预算平衡，保障后者代为履行国家权限的能力。

法律规定联邦主体预算收入的来源分别是：（1）属于联邦主体的地税收入，或称主体税。主体税税率由联邦主体法律规定。边疆区和州境内自治区（автономный округ）主体税，如果边疆区和州与该自治区主体间没有其他协议规定的话，则税率由该自治区主体自主决定。联邦主体可以依照有关地方自治机构组织原则的联邦法律^③，通过立法程序规定主体税中分配给地方自治机构的比例。（2）联邦税中划分给联邦主体的税收。分税比例按照联邦预算法典和（或）联邦税收法律执行。从联邦税中划分给境内设有主体自治区的边疆区、州预算的税收，如该主体自治区与边疆区和州没有其他协议规定的话，则按照联邦预算法典的规定执行。联邦主体可依据联邦有关地方自治机构组织原则法的规定，通过立法把来自联邦税的分税收入再分税给地方自治机构。（3）其他预算的无偿划拨。无偿划拨包

① 指俄罗斯1999年第184号联邦法律。

② 同①。

③ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131 – ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" . http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

括来自联邦支持主体发展基金的补贴、来自联邦预算的财政帮助资金以及来自其他渠道的无偿拨款。(4) 联邦主体的财产经营收入。(5) 联邦主体所属国有独资企业的部分收入(税后及其他必要支出后)。由联邦主体法律规定此项收入的征缴标准。(6) 联邦主体事业单位的有偿服务收入。(7) 罚款及其他收入。

联邦法律^①确立了联邦与地方经济关系的基础和框架,是其他涉及联邦与地方经济关系的法规依据。若想了解俄罗斯联邦中央与地方的政治和经济关系,这一法律是必读的。

(三) 联邦法规

联邦法规是指联邦中央权力机构依据联邦法律制定的规范性文件,具体指含法规内容的联邦总统令、联邦议会和联邦政府的法规性决议、联邦各部(署、局)制定的规范性文件(命令、条例等)。俄罗斯把联邦政府制定的文件也归入联邦法规,如国家构想文件、规定、国家纲要、联邦专项纲要及部门专项纲要等。上述法规涉及联邦中央与地方关系的内容,对中央和地方均有约束力。

(四) 联邦中央与联邦主体签署的条约和协定

联邦中央与联邦主体签署的条约和协定用于补充划分中央与主体的事权范畴。有40个主体签署了条约,签署协定200份^②。此类协定也称条约型协定。这些文件规定了联邦中央与联邦主体在政治、经济、生态和社会及其他领域的关系。条约和协定对共同管理的事务作出明确界定,界定双方义务,规定联邦中央与相应主体间权力让渡方式。协定形式多样,内容涉及经济、自然资源、生态及社会生活等多个领域。协定可在条约前,也可在条约后签署。协定可与条约同时存在。此类条约和协定对联邦中央和联邦主体都有法律约束力,但内容不得违背联邦宪法和联邦法律。

(五) 联邦主体法律和法规

除联邦主体宪法或章程外,联邦主体法律分为两类,一是法典类(кодифицированные законы),如主体水法典、住宅法典等其他法典。二是—般性法律(текущие законы)。—般性法律的数量远多于法典类。尽管

① Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131 – ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

② В. В. Толстошеев. Региональное экономическое право России. Москва. Издательство БЕК. 1999. С. 14.

主体法律形式多样,但须遵守一项原则,就是严格符合联邦宪法和联邦法律。所有违背联邦宪法的主体法律将被联邦宪法法院认定无效。在主体法规中数量最多的是主体政府制定的法规。主体法规的依据分别是联邦法律、联邦政府法规以及本主体的法律。主体法规可以是共和国总统和州长令、行政首脑授权制定的决议和命令以及政府各职能部门制定的规则 and 规定。

从上述联邦中央与地方经济关系的法律基础可以看出,联邦宪法和联邦法律是核心,主体法律法规须符合联邦宪法和联邦法律。从法律制约关系上说,所有主体都不是国家主权的承载者,主体的政治和经济自主权也都是在联邦宪法和联邦法律允许的范围内。这一点对于认识俄罗斯的联邦制是很重要的。

二 俄罗斯联邦中央与地方的预算关系

本文中的联邦主体预算是指地方预算。中央与地方的预算关系对俄罗斯这样的联邦制国家有特别的重要性。俄罗斯一向重视中央与地方的预算关系,因为正是地方预算承担着社会经济生活中的主要任务,其中包括医生和教师的工资以及居民住宅公共事业费的支出。投资项目可以推迟,但上述人员的工资及必要社会支出不能拖延,否则会引起社会不安和动荡,并可能影响经济的正常稳定发展。

(一) 联邦中央与地方预算关系的改革进程

随着社会经济发展,中央与地方的预算关系也在不断改革和调整。20世纪90年代初,即在计划经济向市场经济转型的初期阶段,俄罗斯就开始尝试建立新型中央与地方预算体系。

转型初期,俄罗斯继承的是苏联预算制度。这一预算制度的特点是,名义上是联邦预算,实质上类同于单一制国家预算,联邦主体及广大地方自治体没有任何预算自主权,主体预算须由联邦中央批准,地方自治体预算须由主体批准,主体和地方自治体的预算平衡完全靠联邦预算帮助,主体和地方自治体预算不会出现赤字。这种中央对地方预算及地方自治体预算的“包揽制”显然不像联邦制。

1991~1994年俄罗斯开始改革中央与地方的预算关系。这一阶段出台了首批改革预算体制的法律,开始了预算非集中化的改革进程,主体分别与中央就主体预算收入达成协议,出现了有差别的中央与主体税收分配比例。中央对地方预算的帮助程度取决于谈判结果,而不是经过专门的计算。

1994 年开始实行中央与各主体统一的税收分配比例，并按照一定的公式进行计算后确定对主体预算的帮助（转移支付）规模。建立了以财政支持主体发展的联邦基金（Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации），并成为中央对地方提供财政帮助的主要平台。该基金依宪法建立，是中央与地方预算关系的重要调节器，体现了俄罗斯联邦制的特点。

值得注意的是，尽管形式上改革了，但实质性的改变并不大。联邦预算用于支持主体预算的大部分资金划拨仍多不经过严格的核算，依公式计算后进行的资金划拨往往只是走形式，实际上依据的仍是联邦政府与主体政府谈判的结果。改革缺少联邦中央与主体预算关系的制度性联邦法律基础，仍是靠一年一度的联邦预算法调节。在这种情况下难以明确划分各级预算的支出义务。此外，这一时期的改革基本没有触及地方自治体预算。

从 20 世纪 90 年代末开始，预算关系改革增加了由联邦政府批准的中期纲要的调节，至今已经制定了四个此类文件^①。从实行第一个纲要文件（1999 ~ 2001 年）的结果看，联邦中央与主体间的转移支付制度发生了重要变化。一是制定了联邦中央支持主体预算基金的分配方法，不再只依据主体实际年度收入和支出数据，而是依据经过计算得出的主体的税收潜力与支出需求之间的参数。二是制定了中央对主体预算新的补贴方式，如在 2001 年建立了联邦补偿基金（Федеральный фонд компенсаций），2002 年建立了联邦社会支出共同拨款基金，后改称联邦共同拨款基金（Федеральный фонд софинансирования）。前者用于补偿由主体预算代联邦政府对有子女家庭、老战士、残疾人等的社会支出，后者用于联邦政府与主体政府共同承担的社会义务支出。

实施第二个纲要文件（2001 ~ 2005 年）标志着俄罗斯开始真正从法律上建立和巩固三级预算体制，开始以联邦法律划分中央与地方的权限，为各级预算包括地方自治体预算确立了稳定的税收来源。特别是使地方自治体预算首次获得自己稳定的税收收入，而之前则是由主体预算全部包揽。人们将此视为实施第二个纲要的重要改革成果。

2006 年出台的第三个纲要文件的特点是，把中央与地方预算关系的改革方向定位在提高对公共财政的管理质量上。创新点在于要建立一项对地

^① 四个文件的名称有三个使用了构想（концепция），一个使用了纲要（программа），在这里意义相同。

方的财政帮助制度，依靠这项制度激励地方努力发展经济以扩大税基。

2009年俄罗斯出台第四个纲要^①，这是一个在中央与地方预算关系领域具有反危机特点的文件。有人认为这个文件有形式主义的嫌疑，因为文件甚至没有应有的结构。这除了金融危机的背景因素外，还因为预算关系领域经过近20年的改革已经发生了许多积极变化，情形不仅好于20世纪90年代初，也比21世纪初好很多。显然，第四个纲要文件虽然出台了，但表明的是该领域改革步子放缓。在危机背景下，或许俄罗斯决策者认为中央和地方确立并接受了已经建立的中央与地方的预算关系模式，不应再以新的重大改革影响政治稳定的大局。

第四个纲要文件后，2012年俄罗斯改由联邦财政部法规文件确定联邦中央与地方预算关系的调节方向。这显然是由改革转向常规调节的信号，表明俄罗斯确认预算关系重大改革阶段已经结束。2012年8月联邦财政部制定的文件为《2013年及2014~2015年预算政策基本方向》^②。文件第7条规定了这一时期预算关系调整方向是以预算保障中央与地方权力划分，通过提供转移支付保障预算体系的平衡，以预算支持激励地方及地方自治体扩大税基，对符合联邦政策方向的项目加大转移支付，并增加转移支付的可预测性。

2014年7月联邦财政部制定了同类型的预算关系调整文件^③，文件第7条规定，预算关系的调整方向是加强转移支付在保障地方间预算平衡中的作用，保障地方和自治体的预算平衡，继续集中使用转移支付以保障国家纲要在地方的实施以及保障转移支付优先用于列入联邦预算的地方项目。

从中央与地方预算关系改革的过程可以看出，改革取得了明显成效，中央和地方预算基本稳定，地区之间的社会经济发展较改革前均衡。但是，虽然地方较以前获得了更大的预算自主权，但仍然没有从根本上摆脱离开中央的帮助很难办成地方大事的情况，地方的创新力仍然不足。中央与地

① Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. №1123 - Р. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90696/

② Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов (утв. Минфином РФ) . http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133448/

③ Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. <http://minfin.ru/>

方预算关系仍会在改革方向上继续调整和完善下去。

（二）中央与地方预算关系的法律基础

中央与地方预算关系的基础性法律是《俄罗斯联邦预算法典》^①和《俄罗斯联邦税法典》^②。税法典第一部分于1999年1月1日生效，规定了联邦税收制度的基础，如联邦、联邦主体和地方自治体的税收权限，联邦税（国税）、联邦主体税（地税）和地方自治体税种清单。2001年1月1日税法典第二部分生效。第二部分生效前主要有增值税、消费税、个人所得税和统一社会税四个税种。此后税种不断增加，如在2002年1月1日后增加了企业所得税。

预算实践表明，在中央与地方的预算关系上起着重要调节作用的是每年制定的联邦预算法。对于一个法治国家，预算是否法制化具有标志性意义。俄罗斯每年的联邦预算均以联邦法律的形式确立。预算法制化可从根本上避免行政权力（政府）随意扩大税收或者随意加大支出。在俄罗斯每年一次的联邦预算法里不仅规定了对地方预算的转移支付规模，还规定了中央与地方的税收分配比例。

除了预算法典、税法典和每年一度的联邦预算法，作为法律基础的还有1999年制定的联邦法律《关于俄罗斯联邦主体国家立法和行政权力机构总的组织原则》和2003年制定的联邦法律《关于俄罗斯联邦地方自治体总的组织原则》。这两部法律对主体和地方自治体权力机构的权限作出了明确规定，这些规定对中央与地方关系，或者说对联邦制关系有着重要的基础性作用。俄罗斯对这两部法律做过多次修改，表明在中央与地方关系上一直在积极探索最合适的模式。总的来看，俄罗斯在中央与地方预算关系方面已经建立起较完整的法律基础。虽然法律本身尚存在不足，实践中也仍存在这样或那样的问题，但属于另一层次的问题。

（三）中央与地方预算权限的划分

一般认为，俄罗斯实行市场经济改革后，对各级预算支出义务进行划分的做法与其他联邦制国家相近或相同。到20世纪90年代末，支出义务划分不明确所产生的问题越来越突出。存在不明确性的主要原因在于1993年联邦

^① "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. № 145 – ФЗ.
<http://www.consultant.ru/>

^② "Налоговый кодекс Российской Федерации" от 31 июля 1998 г. № 146 – ФЗ.
<http://www.consultant.ru/>

宪法第72条把联邦政府和主体政府的大部分权限归入共同事权范畴。在共同事权中，不仅包括几乎所有的社会义务，还有大量经济和其他方面的义务。宪法第71条对联邦中央的事权做了相对较少的规定，第73条在规定主体事权方面则采用了“剩余原则”，就是所有既不归共同事权也不归中央事权的都归入联邦主体事权。至于地方自治体的权限则根本没有提及，只是在第132条提到“地方自治机构自主管理归地方所有的资产，制定、批准和执行地方预算，制定地方税收，维护公共秩序以及解决地方范围内的问题”。

从上述情况看，联邦宪法没有完全解决中央与地方权限划分问题。经济形势在不断变化，地方经济发展水平也不均衡，中央与地方间大量的共同事权势必造成地方负担不均，甚至严重不均。当然，宪法只规定基本原则，不可能做到详细划分，而且也很难随着经济变化而不断改变宪法规定的划分原则。为此，需要在宪法原则基础上制定一系列联邦法律法规作出进一步明确划分，并在宪法规定范围内不断进行调节。

20世纪90年代俄罗斯曾就权限划分制定过几十部联邦法律。也在这一时期，主体开始与联邦中央就权限和事权划分问题签署条约或确权条约，如鞑靼共和国、巴什基尔共和国和萨哈（雅库特）共和国等。但在宪法划分原则不变的前提下，多数条约只具有象征意义，并没有为这些主体增加更多实质性权限或特权。

由于没有一部详细划分联邦中央与地方权限的法律，各级政府也常搞不清楚到底谁该对什么承担责任。1999年联邦财政部为解决各级预算支出义务不明确问题，首次对所有涉及权限划分的联邦法律、主体法律和地方自治机构法规进行统一梳理。梳理后发现，规范权限划分的法律只有两部，一是《关于俄罗斯联邦主体国家立法和行政权力机构总的组织原则》，二是《关于俄罗斯联邦地方自治体总的组织原则》。前一部法律虽然是在1999年制定的，但在2004年8月22日做了重要修订^①，主要内容就是进一步明确主体权限。也就是说，把原所有涉及主

^① Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122 – ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" . http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/

体权限划分的法规内容归入一部联邦法律。此后，多数主体开始放弃先前与联邦中央签署的权限划分条约，只有个别主体，如鞑靼共和国仍坚持条约的有效性。

根据上述两部法律，俄罗斯对预算法典做了相应修订，使相互关联的联邦法律在内容上完全一致。2016年5月23日最新修订的预算法典对联邦中央、地方及地方自治体预算权限规定如下。

1. 联邦中央的预算权限。制定联邦预算体系的组织和运行原则，制定预算收支以及中央与地方预算关系的基本原则。制定联邦预算草案、联邦预算外基金预算草案的编制和审核程序，制定上述草案的批准和执行程序，制定对上述预算执行情况的监督、起草及外部审核程序。制定和审核联邦预算草案和联邦预算外基金预算草案，批准和执行上述预算，并履行预算监督职能，审核和批准上述预算的决算报告，编制联邦联合预算的决算报告。制定主体联合预算和决算报告的编制方法。制定确立联邦法定预算支出项目的方法，并履行相应支出义务。决定经主体和地方自治体支出，但资金来自联邦预算的补偿金的法定预算支出项目。决定联邦税、地方税和地方自治体税纳入联邦预算体系的规范和方法。决定中央与地方预算间转移支付的总原则、方法和条件。决定联邦、主体和地方自治体债券发行和提供担保以及国债（此处含地方自治体债）还本付息的方法和原则。临时行使主体的部分预算权限。确定预算违规种类及预算强制措施，决定实行预算强制措施的方法。

2. 联邦主体的预算权限。制定和审核主体预算草案和预算外基金预算草案，批准和执行主体预算和预算外基金预算。制定地方自治体向主体报送预算报告的方法以及地方自治体预算的决算报告编制方法。确定和执行主体法定预算支出项目（指法律规定由国家承担的社会义务支出）。制定地方自治体法定支出但由主体预算承担的法定预算支出清单。决定由联邦税和（或）主体税收收入转入地方自治体预算的实施规则。具体村镇、社区承担具有地方意义的项目，并需要由联邦转入地方自治体预算再转入村镇、社区预算时，由联邦主体制定实施规则。主体有权以法律规定中心城市内二级自治体市区（внутригородской район）的税种和税率。制定主体预算对地方自治体转移支付的方法和条件。制定地方自治体预算向辖内自治体预算转移支付的方法和条件。发行国债和提供国家担保，提供预算贷款，管理国债。临时行使地方自治体的部分预算权限。

3. 地方自治体的预算权限。俄罗斯地方自治体有着相对复杂的组织结

构。除三个直辖市的市内自治区外，其他地方自治体实行两级自治体制，即城乡一体自治区（муниципальный район 或 муниципальный округ）和自治村镇（сельское поселение）以及地方中心城市自治区（городской округ）和自治城市社区（городское поселение）（见图1）。

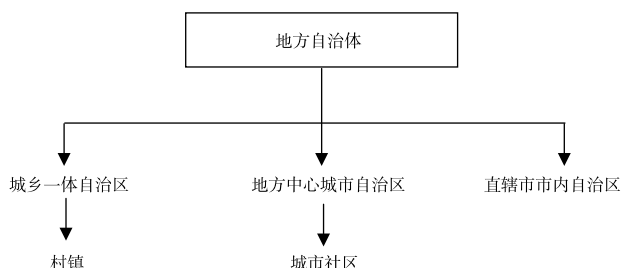


图1 俄罗斯地方自治体结构示意图

地方自治体的预算权限是，制定地方自治体预算的编制和审核方法，批准和执行预算，并对预算执行情况进行监督，批准预算的决算报告。制定和审核地方自治体预算草案，批准和执行预算。制定和执行地方自治体法定预算和法定支出项目。制定由地方自治体预算向下一级自治体单位转移支付的方法，并执行此类转移支付。发行地方自治体债，提供地方自治体担保以及提供预算贷款。

城乡一体自治区的预算权限是，按照联邦和联邦主体法律规定，制定向下一级自治单位预算划拨联邦预算转移支付款的规范、标准、方法和条件。当面临解决跨区问题时，制定下一级自治单位向城乡一体自治区预算提供资助金的方法。编制城乡一体自治区联合预算执行情况的报告。

地方中心城市自治区的预算权限与城乡一体自治区基本相同。

作为最基层的自治单位或最小行政单位的城市自治社区和自治村镇，除了有权编制本级预算外，还有权编制、批准辖内居民点的收支报告。

经过2003~2004年的改革，俄罗斯在联邦中央、联邦主体及地方自治体三级权限划分方面取得了重要进步，相对来说各级义务较以前更明晰。尽管俄罗斯对前述两部法律不断进行补充和修订，但权限划分原则及基本框架未变。对于俄罗斯来说，这不仅在中央与地方预算关系上，而且在联邦制关系改革上均是重要进步。从这个意义上说，作为一个联邦国家，俄罗斯的国家治理正在逐步完成法制化和规范化，并且正在成为政治、经济和社会稳定发展的重要基石。

(四) 关于地方预算支出负担

实施中央与地方权限划分的两部联邦法律后，在中央与地方预算权限划分的明晰度上有了明显改进，但权限划分本身是否合理的问题依然存在。

按照前述两部联邦法律，在教育方面，学前、小学和中学教育、继续教育以及学生假期活动的组织等归地方自治体负责，但负责提供上述教育服务的是联邦主体政府，主体预算应向地方自治体预算拨付相应款项以承担上述义务。这样看，提供上述教育的权限或义务都归地方和地方自治体，高等教育则属联邦中央的事权范畴。在医疗方面，有地方自治体、主体和联邦的医疗机构，部分医疗成本由联邦政府承担。在社会领域，向居民直接提供社会支持和社会服务基本上是地方政府的义务，这首先是指对享受地方级优惠的人员（региональные льготники），包括老人和残疾人、孤儿、多子女家庭成员、贫困居民、荣誉退休人员、受政治迫害者提供支持和服务，相应支出由地方预算承担。此外还有享受联邦级优惠的人员（федеральные льготники），主要是参加过卫国战争的老战士，地方财政也要对这些人员提供部分支持。向贫困居民和需要改善居住条件的居民提供住房，组织住宅建设以及保障地方自治体所属房产的水电和暖气供应等要由社区和城市预算承担。按照法律，地方自治体须承担的义务还包括保障对居民的通信服务、公共餐饮、商店正常营业和日常维修，提供殡葬服务并保护墓地。上述权限略有交叉，但还是较明晰的。基本模式是地方自治体既要提供直接服务还要承担部分预算支出，其余部分由主体和中央以预算提供保障。这个模式的特点是，一旦上一级预算吃紧，则大部分压力都会集中在地方自治体层面。

由主体预算承担的事项包括：提供法律援助，国家公证服务，组织和实施跨地方自治体的投资项目，投资用于发展地方自治体的社会和教育基础设施，组织代兵役制劳动，实施地方科技和创新纲要等。

分析联邦制国家的中央与地方经济关系时，重点在各级预算的比例关系。下级预算在全国支出（或收入）中的比例关系可以客观反映联邦制国家的权力集中程度。但在俄罗斯，对预算比例关系或者权力集中度较难作出准确的量化结论，原因是在俄罗斯的预算中存在重复统计。例如，在联邦预算支出中包括对地方预算的转移支付，但这部分转移支付最终又会被地方计入预算支出。所以，联邦预算支出和主体预算支出之和总会大于联邦联合预算支出。

联合预算（консолидированный бюджет）是指相应区域内各级预算单位的预算总和。在俄罗斯，联邦联合预算为联邦和主体两级预算之和，主

体联合预算是主体和地方自治体预算之和。俄罗斯学者对主体联合预算支出占不计转移支付的联邦预算支出的比例做了一个估算，结果是在许多年里中央支出与地方支出在总规模上十分接近。在保障国防安全、国家安全以及公、检、法工作方面完全由联邦预算承担。而绝大部分社会支出以及用于住宅公共事业的支出则由主体和地方自治体承担。在对主体和地方自治体预算支出比较中可以看到，后者预算支出中相当大的部分用于社会领域。由此可以看出，正是地方自治体预算承担着全俄大部分的住宅公共事业和教育领域支出，这成了地方自治体预算最大的负担^①。

通过上述内容就可以理解，为什么主体和地方自治体对预算支出义务的划分一直存有异议，因为地方肩上社会义务的担子过重。联邦政府不断提出改善民生的政策和方案，但其中绝大部分最终转化成主体和地方自治体甚至社区的预算负担。这种情形在2005年后有所改善，联邦预算开始增加向社会领域，特别是公共住宅事业的支出，主体和地方自治体预算的负担有所减轻，但各级预算在社会领域的支出结构没有发生根本变化（见表1）。

表1 2011年俄罗斯联邦预算系统支出结构（%）

支出项目	联邦预算系统	预算					
		联邦预算	主体联合预算	联邦主体预算	城市预算	地方自治体预算	社区预算
总支出	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
全国性问题	6.8	7.2	6.1	3.6	7.2	6.8	21.7
国防	7.6	13.9	0	0.1	0	0.1	0.7
国家安全和护法	7.6	11.5	3.7	3.9	1.4	0.8	1.4
国家经济	14.0	16.4	17.1	18.9	7.0	5.3	4.6
住宅公共事业	6.0	2.5	12.6	10.0	21.9	8.3	45.5
环保	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0
教育	11.2	5.1	22.5	17.5	37.2	46.3	3.2
文化和电影事业	1.5	0.8	3.1	2.0	2.7	3.5	14.1

^① В. В. Толстошеев. Региональное экономическое право России. Москва. Издательство БЕК. 1999. С. 110.

医疗	9.7	4.6	15.5	14.8	11.2	10.9	0.2
社会政策	32.5	28.6	15.5	18.0	8.7	10.2	1.7
体育和运动	0.8	0.4	1.9	1.7	1.8	1.2	2.4
媒体	0.5	0.5	0.5	0.5	0.2	0.2	0.1
国债和地方 债付息	1.6	2.4	1.0	1.1	0.4	0.1	0
一般转移 支付	0	5.9	0.2	7.6	0.2	6.2	4.4

资料来源：B. B. Толстошеев. Региональное экономическое право России. Москва. Издательство БЕК. 1999. С. 359.

权限应与义务相适应，义务应与能力相适应，俄罗斯联邦主体和地方自治体在经济领域的权限、义务和能力显然不够匹配。2011年俄罗斯曾再次为深化权限划分领域的改革作出努力，但大规模的改革仍难以展开。这一情况表明，联邦中央承认在权限划分上存在问题，有必要扩大地方权限，但又难以下决心进行重大改革。究其原因，一是不愿意再让出联邦中央的经济权力，二是一直没有找到一种对地方扩大经济权限后的有效监管方案。所以，预计未来仍会基本维持现状，个别问题个别解决，短期内地方预算支出压力过大的情况不会有根本性改善。

三 联邦中央与地方的税收关系

税收关系应属预算关系范畴，由于税收关系的特殊性，在此作单独分析。

（一）联邦中央与地方的征税权限

俄罗斯联邦主体和地方自治体的税收权限不足是地方经济权限不足的一个集中表现。1993年世界银行的报告就指出，主体和地方自治体应当拥有更多的税收自主权，只有这样才能使税收政策有效满足地方企业和居民的需要^①。20多年后，俄罗斯地方权限、义务和能力之间关系不均衡的现象仍然存在。

从俄罗斯的实践看，20世纪90年代初是要建立类似德国的合作化的税

^① O. B. Кузнецова. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом "ЛИБРОКОМ". 2013. С. 120.

收联邦制。合作化的税收联邦制下，联邦中央承担着保障国内各地居民生活水平均衡的义务。由于联邦中央要对地方进行大规模的预算收入再分配，联邦主体税收权限自然就很有限。转型初期各地社会经济发展水平及居民生活水平已经有很大差别，俄罗斯选择合作化的税收联邦制在方向上是正确的。这对俄罗斯作为“社会国家”（Социальное государство）的社会政策来说是必然选择。存在的问题是留给地方的税收权限实在太小。

按照税法典，俄罗斯有三类税，一是联邦税，二是主体税和地方自治体税，三是特别税。联邦税包括增值税、消费税、个人所得税、企业所得税、矿产资源开采税、水资源使用税和国家税（государственная пошлина）等。主体税包括企业资产税、运输税和博彩税。地方自治体税有个人资产税和土地税。特别税相对不稳定，既可以规定某种上述没有提到的联邦税，也可以是有关税收的特别规定，如税收免缴。

上述税收分类反映了联邦中央、主体和地方自治体的税收权限，但未能反映税收在各级的实际分配状况。联邦税在全俄境内征收，对联邦税的调节权限属于联邦中央，但企业所得税例外。按照税法典，企业所得税由两个税率组成，分别是联邦税率和地方税率。主体有权在地方税率内向企业提供减税优惠，但优惠幅度须在联邦法律规定的范围内。从2009年起企业所得税中的联邦税率为2%，地方税率为18%，联邦主体有权减税至13.5%。一般来说，减税优惠适用于本地投资商。

实施和停止征收地方税由主体按照联邦税法典和联邦主体的法律决定。在确立地方税的时候，主体立法机构可以决定的内容是征收方式、范围、税率、缴税方式、期限、税收优惠以及提供税收优惠的依据（见表2）。

表2 俄罗斯各级机构的地方税权限

联邦机构的权限	主体和地方自治体的权限
制定税种	—
确定纳税人	—
确定征税客体、税基、征税期限	—
确定税率	在划定范围内制定具体税率
—	确定缴税方式和期限
确定税收优惠	确定税收优惠

最高和最低地方税率由有关税收的法律作出规定，而且情形各不相同。例如，对资产税和土地税就规定了最高税率，企业资产税是资产价值的

2.2%，土地税是土地评估价值的0.3%~1.5%，土地税率的差别在于地块的用途。运输税按照运输工具的不同及不同功率规定了基础税率，主体有权在基础税率上提高10倍或降低90%。对于小企业税，主体和地方自治体也有优惠权限。主体和地方自治体的税收权限在很大程度上表明正是主体和地方自治体在实际鼓励和发展中小企业。由于主体和地方自治体只对其有权征收的税收有提供优惠的权力，因此由提供税收优惠所创造的经济和社会效益自然全部留在本地。

尽管主体和地方自治体拥有一定的税收权限，但在俄罗斯有一个摆不上桌面的清单，根据这个清单，如果税法典没有规定的话，主体和地方自治体无权在自己行政区内开征清单中的税。就连地方有权调节的税率，调节幅度也是有限制的，如只能把地方的企业所得税税率由18%减至13.5%。地方名义税收权限与实际情况是有差距的。

1999年税法典实施前，俄罗斯税收制度经历了多年混沌期，主要表现为税收权限一收就紧，一放就乱。这种情况在税法典实施后才开始改变。主体不再拥有对联邦税（进入地方预算的部分）的优惠权限，只保留对企业所得税的有限优惠权限。俄罗斯的地方税占所有税收的比重不超过10%，地方想减轻本地税负，但减税能力有限。

2008年国际金融危机发生后，地方税收权限又有所放宽。地方对企业所得税的减税权限由4%提至4.5%，2009年后地方有权对中小企业执行简化税收制度，实行5%~15%的差异化税率。2010年后地方有权把运输税中的基础税率向下浮动90%，而此前的权限是80%。

（二）联邦与地方间的税收划分

俄罗斯联邦中央的税收占全国税收的90%以上，主体的联合预算收入（含来自联邦预算的转移支付）合计占全国税收约50%。显然，对于主体和地方自治体预算来说，除了地方税和自治体税收外，预算收入的主要来源就是从联邦税中分得的部分。也就是说，联邦税收收入的约40%用于对地方的转移支付，这个比例可以说是很大的。这是一个最能说明俄罗斯中央经济集权程度以及中央与地方经济关系的比例关系。

联邦制国家税收划分制度各有利弊，对此也没有统一的看法。对同一税收划分比例，有人赞成，也有人反对。在联邦制国家，如果所有税都是单独的，税收在各级划分就简单得多。但在这种情形下地方政府可能很难去积极征缴联邦税，联邦预算收入可能会出现不足。没有联合税收似乎也就没有了保障联邦和地方预算收入合理比例关系的调节机制，在各级预算

支出比例发生变化时很难相应地改变收入比例关系，在某些环节就会出现收支脱节的现象。联合税收的优点是在经济形势发生大的变化时可以轻易改变划分比例，从而实现在各级预算中的合理税收分配，这种做法对企业 and 居民的工作和生活影响不大。在2008年国际金融危机中俄罗斯联邦政府就发挥了联合税收的这一优点，如上调主体预算应得的企业所得税税率，将燃油消费税全部划入联邦主体预算。另一个重要问题是自然资源使用税在中央与地方的划分比例，这在中央和地方是常引起争议的问题。主张多纳入地方预算的理由是，应当对资源开采过程对当地自然环境的破坏进行补偿。主张多纳入中央预算的理由则是，自然资源是全民财富，源自自然资源的收入应归全国居民使用。而且，如果把自然资源使用税完全归入地方预算也是不公平的，会造成地方预算的严重分化。表3反映了俄罗斯包括自然资源使用税在内的主要税收进入地方预算的情况。

表3 进入主体联合预算的主要税收占比情况 (%)

年份	企业所得税	个人所得税	增值税	消费税	财产税	自然资源使用税
1995	64.7	91.0	25.5	27.1	95.3	75.6
1996	66.4	91.0	29.3	15.2	99.2	79.7
1997	66.0	97.7	29.6	18.5	98.7	80.1
1998	62.6	99.9	31.1	21.6	99.2	85.5
1999	63.3	82.9	23.3	22.8	98.7	76.6
2000	55.4	84.3	18.8	21.2	98.3	76.0
2001	58.4	98.9	0	16.5	98.8	63.4
2002	62.8	100.0	0	18.6	98.8	35.2
2003	67.5	100.0	0	27.4	99.9	37.0
2004	76.3	100.0	0	52.5	100.0	25.2
2005	71.7	100.0	0	57.8	100.0	6.1
2006	69.5	100.0	0	59.2	100.0	5.9
2007	70.5	100.0	0	57.0	100.0	6.3
2008	69.7	100.0	0	54.1	100.0	6.0
2009	84.5	100.0	0	70.8	100.0	6.9
2010	85.6	100.0	0	69.5	100.0	2.2
2011	84.9	100.0	0	57.2	100.0	1.8

资料来源：O. V. Кузнецова. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М. : Книжный дом "ЛИБРОКОМ" . 2013. С. 135.

从表3可以看到, 20世纪90年代自然资源使用税中的大部分进入了地方预算。当时叫矿产使用付费。进入联邦预算的油气开采付费占40%, 其他矿产开采付费的25%进入联邦预算, 而在那些经济困难的联邦主体, 上述比例更是分别低到20%和12.5%。从2002年开始俄罗斯对自然资源使用税进行集中, 特别是集中了对油气的使用付费。2004年起天然气开采税完全纳入联邦预算, 2010年原油开采税全部纳入联邦预算。这种源自自然资源的税收集中纳入联邦预算的趋势也表现在林业资源使用付费上。

矿产开采税可以作为联邦中央与地方税收关系的例子。把矿产分类定税, 给联邦中央调节与地方的关系提供了机会。例如, 从2007年钻石开采税就全部纳入地方预算。萨哈(雅库特)共和国在俄罗斯有着特殊的地位, 是最集中的钻石开采区, 联邦中央显然是有意作出有利于该共和国的税收安排。

在俄罗斯的税收结构中, 对于联邦税收最重要的是增值税和矿产开采税, 对于联邦主体税收最重要的是企业所得税和个人所得税, 对于地方自治体税收最重要的是个人所得税, 而对于社区预算最重要的是个人所得税和土地税。主要税收在各级预算中的占比情况参见表4。

表4 2011年俄罗斯联邦预算系统的税收结构

税收项目	联邦预算系统	预算					
		联邦	主体联合预算	联邦主体预算	城市预算	地方自治体预算	社区预算
税收和结构(%)							
税收合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
企业所得税	20.1	5.7	6.6	43.4	2.6	2.7	0
个人所得税	17.7	0	37.9	32.2	64.3	76.9	54.3
增值税	28.8	54.3	0	0	0.1	0	0
消费税	5.8	4.7	7.0	8.5	0	0	0
简化税制下的税收	1.4	0	2.7	2.6	3.1	1.8	0.6
个体服务业税收	0.6	0	1.3	0	8.3	8.8	0.1
统一农业税	0	0	0.1	0	0.1	0.6	1.3
个人资产税	0	0	0.1	0	0.5	0	1.8
企业资产税	4.1	0	8.9	10.3	1.6	2.0	0
运输税	0.7	0	1.6	1.5	1.8	1.9	3.2

土地税	0	0	2.3	0.4	13.6	0	38.4
矿产开采税	1.1	33.5	0.7	0.8	0	0.5	0
国家税费	18.1	1.1	0.8	0.2	4.0	4.8	0.3
其他税收	0.3	0.7	0.0	0.1	0	0	0

资料来源：同表3，第363页。

须要解释的是，对于俄罗斯的联邦直辖市，所有归类为地方税和地方自治体税的税收全部纳入市预算。

主体和地方自治体承担着大部分社会义务。随着社会经济的发展，一直存在着增加社会领域开支的压力及相应增加主体和地方自治体税收的必要性。为此，联邦政府曾在2011年成立了工作小组，研究预算、税收及各级预算关系问题。根据该小组提出的建议，俄罗斯取消了对自然垄断企业应缴地方税方面的优惠。从2013年起在属于地方税的企业资产税方面保留了联邦公路和设施资产税，在属于地方自治体税的土地税方面，保留了国家级公路占用土地的税收。对于增值税改销售税问题存在争议。

总的来说，对税收进行更有利于地方再分配的主张一直存在，也曾有过再分配方案，但是联邦中央总是不情愿放弃或者减少自己的税收。而且，联邦中央拿到的增值税等税种的税收是最容易征收的，也是最有保障的，而留给地方，特别是地方自治体的主要税收，如个人所得税的征收难度要大得多，保障程度自然也低得多。

增加或减少地方的税收比例取决于许多因素。一是国家管理者的联邦集权治理理念，当联邦集权为主导理念时，中央的税收比例自然要高，地方税收比例自然要低，让税收及转移支付成为中央影响地方的重要和有效的手段。二是联邦国家地区间经济发展和居民生活水平的差距。差距过大时须由中央以财政手段缩小差距，财政手段的基础自然就是税收。事实上不仅对于联邦制国家，对于单一制国家也需要中央财政对落后地区进行帮助。三是地方对税收权力的诉求。当地方表现出较强的增加税收比例的愿望时，便有可能适当增加地方税收比例，因为毕竟地方对于当地经济发展水平，特别是居民生活水平是最了解的，中央为了经济和政治上的总体平衡会作出适当让步。这样，中央与地方税收比例问题就像是国家治理中的动态平衡器或者调节器。用好这种平衡器反映了联邦制国家的治理水平。

考察俄罗斯联邦中央与地方的税收关系时，应持客观和辩证的立场。首先，俄罗斯是联邦制国家，税收制度必定反映联邦制特点。研究者不能

以自己熟悉的单一制国家税收制度作为标准来衡量俄罗斯这样一个联邦制国家。也不能选择另一个联邦制国家的税收制度作为标准去衡量俄罗斯，因为联邦制国家的税收制度各不相同，没有标准。其次，既要看到联邦税占全部税收的90%，也要看到其中约40%要用于向地方的转移支付。高度集中大量返还，这是俄罗斯中央与地方税收关系最重要的特点。这样的做法有利于从经济上保障国家的统一和社会经济的稳定。

四 联邦中央与地方间的转移支付

转移支付也称无偿支出，在这里指政府预算间为解决财政失衡而通过一定形式和途径转移财政资金的活动，是政府财政资金的单方面无偿转移，体现的是非市场性的分配关系，是二级分配的一种手段。

转移支付制度对于联邦制国家有着特别重要的意义。俄罗斯财政金融专家们认为，即使解决了所有税收问题，也不能没有转移支付。俄罗斯地域十分广阔，地区间的社会经济发展水平有着太大的差距，各地预算保障程度也有很大的不同。所以，对于俄罗斯这样一个巨大的联邦制国家，转移支付是必要和必需的。

俄罗斯转移支付有两个特点：

一是由上至下的阶梯性，即由中央预算向主体预算转移支付，以及主体预算向地方自治体预算转移支付。中央预算有责任保障各主体联合预算的平衡，而主体预算则负责保障地方自治体的预算平衡。

二是转移支付体系十分复杂，在每年一度的联邦预算法中就有数十种名目的转移支付。对转移支付进行详细分类可以指明相应转移支付的具体用途。但从另一方面看，详细分类造成种类繁多，降低了转移支付的透明度，加大了对转移支付执行情况的监督难度。道理很简单，如果一项制度设计的过于复杂，肯定不利于监督。

（一）转移支付分类

在俄罗斯，预算间转移支付概念是在2004年的预算法典中出现的^①，在这之前被称为“对联邦主体的财政支持基金的资金”（Средства Фонда финансовой поддержки субъектов РФ），而对于所有向联邦主体划拨的资

^① О. В. Кузнецова. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом "ЛИБРОКОМ". 2013. С. 148.

金也统称为财政帮助款。须要说明的是，在预算法典现行版本中个别地方仍有财政帮助的字样，俄罗斯的专家们认为再修订后就不会出现了。按照预算法典，2004年后转移支付被分成补助金、补偿金、资助金和其他类。

1. 关于补助金 (дотация)。补助金是指非定向转移支付，即上级预算向下级预算转移的资金不附带任何条件，只用于保障下级预算平衡。俄罗斯所有符合条件的主体都有权从中央预算获得补助金，即主体人均税收水平低于联邦人均水平时就有权从中央预算获得补助金，在补助金的帮助下实现各主体预算收入水平基本接近。每年补助金的多少由中央政府按照既定公式核算后划拨。补助金由联邦财政支持联邦主体基金 (Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации) 划拨。这一基金也被简称为“对地方的预算支持基金” (Фонд финансовой поддержки регионов, ФФПР)。

俄罗斯按照以下公式核定补助金： $BO_i = \text{ИНП}_i : \text{ИБР}_i$ 。这里的BO指预算保障程度。ИНП指主体税收潜力指数，这取决于行业增值税总额、行业税负水平以及工业结构水平。ИБР指主体预算支出指数，这取决于预算支出结构、工资收入差别率、公共住宅事业服务收费水平以及价格水平。如果BO小于1，则主体可得到补助金。

上述公式由联邦中央政府制定，主体向地方自治体转移支付时也通常采用这一公式。

2. 关于补偿金 (субвенция)。补偿金也属于转移支付，与补助金不同的是，补偿金是定向转移支付，用于与下级预算约定方向或项目的支付，且主要用于补偿地方代中央政府履行社会义务所需要的支出，如根据俄罗斯联邦法律《关于对有子女公民的国家补贴》^①、《老战士法》^②和《关于对俄罗斯残疾人社会保护》^③及其他法律规定应由中央政府承担的社会义务。由于补偿金是定向和基本等额的，所以不被计入地方预算收入。补偿金通过联邦补偿基金划拨 (Федеральный фонд компенсаций)。虽然每个主体都会得到补偿金，但不取决于其预算收入情况，这是此类转移支付

① Федеральный закон от 19 мая 1995 года №81 – ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" . <http://www.consultant.ru/>

② Федеральный закон от 12.01.1995 №5 – ФЗ"О ветеранах" . <http://www.consultant.ru/>

③ Федеральный закон от 24 ноября 1995 года №181 – ФЗ"О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" . <https://rg.ru/1995/11/24/invalidy-dok.html>

的重要特点。

随着中央政府承担的社会义务越来越多，地方代中央政府履行义务的范围也越来越广，目前补偿金定向用途多达 20 多个。对此，俄罗斯学者认为，既然大部分社会义务由地方代为履行，可以通过法律把这些社会义务直接转给地方，相应的把税收也更多地留给地方。但研究俄罗斯联邦宪法后可知，中央政府很难按照学者的看法去调整，因为宪法规定，俄罗斯是“社会国家”，这是关于俄罗斯国家性质的最重要规定之一。由中央政府承担大部分社会义务是这一规定的本质要求。补偿金这一定向转移支付法对中央政府履行社会义务提供了最高程度的保障，对广大居民也是最有利的。

3. 关于资助金 (субсидия)。资助金定向用于中央与地方拥有共同事权的事项。通过中央政府对地方预算提供资助金的方式，可以达到影响地方预算支出方向的效果，因为地方政府得到的资助金不仅只能用于既定 (约定) 支出目的，而且还必须从自己的预算中筹措与之配套的资金。来自中央预算的资助金通过共同支出联邦基金 (Фонд софинансирования расходов) 划拨。

4. 其他类转移支付。预算法典对其他类转移支付没有给出概念界定。从已有实践来看，俄罗斯把既不属于补偿金也不属于资助金的转移支付归入其他类转移支付。例如，用于“发展和支持科学城社会、基建和创新基础设施预算间转移支付”，既没有表明这是由地方代中央政府履行职责，也没有表明是对地方履行自身职责的预算支持。

(二) 转移支付实施情况

转移支付中重要的形式是补助金，在财政年度开始后依中央政府的命令文件进行划拨。也就是说，中央政府根据当年社会经济状况确定或调整对地方的转移支付规模。在转移支付结构中，补偿金和资助金的名目有数十种，而用于平衡地方预算的补助金虽然形式单一，但总规模却不受限。

1. 转移支付结构。转移支付结构及其变化反映了联邦中央以财政手段对地方社会 and 经济发展方向的影响，其中资助金的比重变化最有助于看清影响力度。从表 5 可以看出，从 2005 年起转移支付发生了明显的变化，就是非定向转移支付在减少，定向转移支付在增加。表明中央政府通过转移支付加大了对社会领域的投资，也加强了对地方财政和经济的影响力度。有人对非定向转移支付的减少持批评态度。其实情况在 2013 年后发生了相反的变化。在中央政府制定的《2014 年及 2015 ~ 2016 年预算政策的基本方向》文件中，决定增加非定向的补助金，同时减少定向的资助金 (见表 6)。

表5 俄罗斯预算间转移支付结构

项目 \ 年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
在转移支付中所占比重 (%)							
补助金:	69.5	51.1	54.3	34.6	39.0	37.5	34.4
用于地区 间预算平衡	44.7	39.3	41.6	29.1	25.2	28.5	24.2
用于支持 地方预算平衡 的措施	0	8.7	8.7	4.1	12.9	7.6	9.4
补偿金	10.4	14.6	52.4	38.4	35.7	29.6	31.3
资助金	11.3	16.8	29.7	15.9	19.2	27.1	20.6
其他类转移 支付	8.8	17.5	-36.3	11.1	6.1	5.8	13.8

资料来源：根据联邦主体预算执行情况统计。

表6 2013~2016年转移支付金额

项目 \ 年份	2013	2014	2015	2016
转移支付总额 (万亿卢布)	1.3935	1.3088	1.3039	1.3090
补助金 (亿卢布)	6030	6033	6152	6645
补偿金 (亿卢布)	2506	3181	3136	3200
资助金 (亿卢布)	4846	3004	2913	2426
其他类转移支付 (亿卢布)	553	870	665	819

资料来源：Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1495161

比较表5和表6可以看出，中央对地方转移支付不是一成不变。从表6可以看出，未来一段时期的转移支付仍以补助金为主，资助金为辅。多年来俄罗斯不断尝试在资助金的转移支付上做文章，以期最大限度地发挥地方经济的积极性和主动性，充分调动地方财政潜力，促进政府与私企的合

作关系，但最终效果欠佳。

2. 地方对转移支付的依赖。转移支付制度在一定程度上造成了地方对转移支付或者对中央预算的依赖。依赖程度取决于以下因素：一是地方间预算保障程度上的差距，二是中央转移支付对地方间预算平衡发挥着多大的作用。

在研究地方对转移支付的依赖程度时，须要说明的是，这里的转移支付不包含补偿金。补偿金与地方预算保障程度无关。

2008 年国际金融危机前，转移支付约占主体联合预算的 15%，2009 年这一比例有了大幅增长。在危机条件下企业所得税收入大幅下降，导致地方预算收入大幅减少，保障地方预算平衡只有依靠中央预算的支持，即增加转移支付，因为此前只有中央政府有权建立储备基金^①。储备基金可在需要时补充联邦预算，联邦预算就有了足够资金进行转移支付。但 2010 年后来自中央预算的支持明显减少，因为联邦储备基金的资金也是有限的，主体被要求尽力独立解决预算平衡。危机前后地方对转移支付的依赖度见表 7。

表 7 2005 ~ 2011 年转移支付占主体联合预算收入比重 (%)

年份	转移支付	不含补偿金的转移支付
2005	14.1	12.5
2006	15.3	12.8
2007	12.9	9.1
2008	18.3	15.4
2009	25.1	20.3
2010	21.4	15.6
2011	21.5	17.1

资料来源：同表 3，第 158 页。

地方间经济发展水平明显不平衡时，各地对转移支付的依赖程度也有很大不同。少数最困难地区的转移支付占其预算收入比重超过 80%，有的甚至达到 90%，可以说是靠转移支付维持政府的日常工作和社会运转。根

^① 在 2008 年国际金融危机开始后俄罗斯修订了预算法典（Федеральный закон от 31 декабря 2008 г. №310 - Ф3），联邦主体才有权建立自己的储备基金。

据2012年联邦财政部的统计^①，2013年地方对转移支付的依赖度为（转移支付占预算收入比重）：3个主体小于5%，30个主体占5%~20%，43个主体大于60%。统计表明，大多数主体预算完全不能没有中央转移支付。

可以说，依赖度也表明中央经济权力的集中度。联邦制国家都存在经济权力集中与分散问题。社会经济发展水平不同，政治、经济、历史和文化背景不同，不宜用一把尺子衡量不同的联邦制国家。对于一个具体的联邦制国家，总会有一种最接近合理的中央与地方经济权力划分的比例或界线。划分应以社会效益最大化为标准，而不应以权力集中度或分散度为标准。况且社会经济在发展，划分的比例或界线也要不断调整。具体到俄罗斯来说，中央与地方经济权力划分以及反映在地方对中央预算的依赖问题上，不宜简单地看比例，而应进一步考察这一比例是否有利于社会经济利益最大化，是否有利于缩小各地区在社会经济发展水平以及居民生活水平上的差距。

3. 资助金的转移支付方式。俄罗斯的资助金转移支付方式较多，也是资助金这一方式存在的最主要问题。2012年联邦预算法规定的资助金多达96种。以至有人说，很难有人能把资助金种类说清楚。再加上资助金由不同联邦政府部门负责转移支付，如联邦卫生部负责向地方医疗卫生领域的资助金转移支付，联邦农业部负责向地方农业领域的资助金转移支付，这让人们对资助金转移支付的规则是否统一产生怀疑。

资助金形式多种多样，原因在于资助金用途或使用范围被划分得越来越窄。例如，农业领域的资助金或用于支持某一种具体的农作物种植，或补偿农场牛奶销售，或补偿农业生产者的农业保险费等。医疗卫生领域的资助金形式与农业一样复杂，如指明用于某一种或某类疾病。相对来说，教育领域的资助金形式要少些。资助金划拨原则，一是透明，二是有利于促进地方实行更有效的社会经济政策。

资助金的主要用途之一是促进地方社会发展。与补偿金不同的是，资助金的划拨要求地方同时安排相应的配套资金，而配套能力取决于地方预

^① Приказ Минфина России от 30.11.2012 №456 " О перечне субъектов Российской Федерации, распределённых в зависимости от расчётной доли межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций, а так же предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объёме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации" .http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138706/

算保障能力。这样的资助金划拨相对比较透明。资助金划拨的另一方式是通过竞争程序，即各地方通过竞争获得资助金。参与竞争的地区不仅要在某些方面满足统一要求，还要与其他地区进行公开竞争，为此还成立了专门基金——地方财政改革基金（Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов）。在竞争机制下通过该基金向地方划拨大量资助金用于实施地方财政改革纲要。重要的是，在纲要里必然体现中央对地方财政改革的要求。竞争采用的重要标准是地方财政管理水平。竞争程序是规范的，但仍难避免某些环节上的主观因素，所以难以做到绝对公正透明。实践中还有另一种资助金划拨方式，就是由中央政府部门直接作出决定，即由联邦部（署）“内定”，且不需公开讨论是否有必要这样做，在个别城市建高科技园的问题上就有这样的例子。

虽然资助金划拨方式存在不足，但在俄罗斯这样一个联邦制国家，资助金这种转移支付是不能缺少的，只能与时俱进、不断创新。例如，2008年国际金融危机后，资助金在定向用于增加地方劳动力就业方面起到了很好的作用。在危机较严重时，地方获得这类定向资助要容易得多，因为只需筹措地方保障就业纲要所需资金的5%就可以获得95%的资助金。俄罗斯的这一创新收到了非常好的效果，在危机中一直维持着较好的就业率，就业率明显好于西方国家。

上述内容主要是中央与地方的转移支付关系。实际上俄罗斯还有另类转移支付，就是主体与地方自治体之间以及地方自治体与社区和村镇之间的转移支付关系，而且也有补助金、补偿金和资助金这些基本的转移支付方式，用途和做法与中央与主体间转移支付是一样的，可以说是中央对地方转移支付的简单复制。理解了中央向地方转移支付就容易理解主体内的转移支付。

五 结 语

本文主要从预算税收关系方面研究俄罗斯联邦中央与地方的经济关系，因为对于联邦制国家，预算税收关系最能集中反映经济权力的集中度或分散度。俄罗斯联邦中央与地方的经济关系还可以包括除预算税收关系外的其他经济支持，如制定针对地方社会经济发展的联邦专项纲要、建立支持地方发展的联邦投资基金、制定对陷入困境的“单一城市”（моногород）的帮扶措施、支持地方发展经济特区以及支持地方创新发展等。但上述措施的实施情况并不理想：专项纲要所需资金严重不足，获得投资基金的门槛过高，对要帮扶的“单一城市”没有统一标准。造成这种状况的原因，一是中央虽有更多帮助地方发展的

愿望，但实在难以拿出更多资金来实现这些愿望。二是中央机构官僚主义严重。地方要获得中央的资金支持，先要满足一些难以满足的条件。总之，预算税收关系是中央和地方经济关系的核心。通过对俄罗斯联邦中央与地方预算税收关系的分析，可以得出以下结论。

（一）俄罗斯联邦实行的是有效经济集权模式

经济集权指中央掌握全国90%的税收，拥有绝对的财政资金优势，造成地方对中央的严重依赖。有效经济集权，一是指在中央经济集权过程中并没有伤害到地方发展的基础，二是指集中后再通过转移支付将40%以上的税收返还地方，既维持了各地区社会经济发展基本均衡，也保障了地方预算平衡，进而保障了各地居民维持统一和合理的生活水平。既有保障地履行了中央政府在社会领域对公民承担的国家义务，也对地方政府发展社会基础设施提供了有效支持。

（二）有效经济集权模式适合俄罗斯国情

现代联邦制国家没有经济集权是不可能的，而没有各地区社会经济均衡发展是危险的。联邦制国家最核心的利益是国家统一。对于经历过苏联解体的俄罗斯联邦来说，国家统一永远是中央政府的第一政治要务。国家统一的经济基础除建立统一市场及广泛融通的生产联系外，还要保证地区社会经济均衡发展。俄罗斯是地域十分广阔的联邦国家，地区均衡发展尤为重要。地区发展失衡，特别是地区间居民生活水平差距过大可能成为滋生分裂情绪的温床。在对地方经济的支持中，俄罗斯中央政府有过在税收制度上向部分主体如鞑靼共和国和萨哈（雅库特）共和国实施“特殊照顾”的实例，这表明联邦中央十分在意用集中的经济权力来维护联邦的和谐统一。对于中央政府来说，均衡和合理的地区经济政策就是政治。

（三）有效经济集权模式需要不断调整

从俄罗斯经济集权模式的运行实践看，其内容是不不断调整的。这体现了这一模式的有效性和生命力。调整的主要内容是中央和地方税收权限以及转移支付规模和结构。调整的依据是国内宏观经济形势、外部经济环境以及地方经济发展的不均衡程度。调整的原则是在保障国家统一和安全的前提下最大限度地履行国家对公民承担的宪法义务，最大限度地保持各地居民生活水平基本均衡。所以，考察中央与地方的经济关系，不宜以一年或几年的数据判定是否在加强或弱化中央经济集权。如果说平衡发展是相对的，不平衡是绝对的，那么调整就是俄罗斯联邦中央与地方经济关系中永恒的内容。

（责任编辑：农雪梅）