俄罗斯央地财政关系与国家治理的财政逻辑*

丁　超

【内容提要】　财政关系作为理解国家权力结构的一个重要方面，在俄罗斯央地关系研究中常被忽略。20 世纪 90 年代的立法集权与隐性分权、21 世纪初的立法分权与集权现实，既体现了俄罗斯央地财政关系改革在制度设计与政策执行之间的冲突，更凸显了联邦中央与地方政府围绕财政权力的激烈博弈。实践证明，财政分权能够在一定程度上促进俄罗斯经济的区域化发展，但多年来财政制度改革的结果却是巩固了俄联邦中央对地方预算的控制。可见，单纯基于财政联邦主义的分权理论难以理解与把握俄罗斯在此的行为逻辑，需要进行更深层次的探究。本文首先厘清俄罗斯央地财政关系的发展趋势，紧密围绕财政分权的四个维度，即财政规则、税收分权、支出分权和转移支付制度，探讨联邦政府重新获得财政主导权的手段与方式，其行为所遵循的安全、稳定与发展逻辑及在财政政策上的具体表现，据此，判断再转型背景下俄罗斯国家治理面临的难题与央地财政关系的未来走向。

【关 键 词】　俄罗斯　央地财政关系　国家治理　税制改革　转移支付

【作者简介】　丁超，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

引　言

财政是国家治理的基础和重要支柱，央地财政关系是现代国家治理的重要方面。若抛开历史和政治层面的争论，仅就立法规定和监管机制而言，俄罗斯央地

* 本文为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”、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估机制研究”（21JCB067）的阶段性研究成果。

财政关系（财政联邦制①）与发达联邦制国家没有根本性区别，不仅在国际公认的衡量财政分权的指标方面表现良好，甚至在法律制度上也更加透明和易于理解。但从发展趋势上看，俄罗斯央地财政关系经历了从分权到集权的转变，既为普京政治和行政改革提供了有力支撑，也体现了各个阶段经济转型道路的不同选择。

1991 年 10 月，俄罗斯通过预算制度和预算过程基本法，赋予了地方政府独立管辖经济和社会发展的权限，俄罗斯央地财政关系基本形成。但囿于诸多历史和制度因素，改革很快脱离立法框架，几乎整个 20 世纪 90 年代，联邦政府的制度设计都受制于形势的具体演变。而就在这一时期，财政分权正成为全球经济快速增长的重要诱因，财政联邦主义吸收了新制度经济学、新政治经济学等学科的相关理论，在各国的实践中得到极大发展。1997 年，俄罗斯财政分权水平达到苏联解体后的最高水平——地方预算收入占国家预算总收入的 56%，但其基础在于地方政府的隐性财政自治，并非法律赋予的自治权。90 年代末，《俄罗斯联邦预算法典》《俄罗斯联邦税法典》《2005 年前俄罗斯联邦财政联邦制发展纲要》的颁布终结了混乱局面，央地财政关系改革正式开启。

俄罗斯预算法典通过时，最初的制度设计倾向于分权，以扩大地方的收入基础、降低财政和政治依赖、形成有效的激励机制、克服管理上的不作为和不合时宜等为目标。21 世纪初重启的税制改革极大降低了企业税负，推动了俄罗斯地方经济的发展。然而，普京上台后，伴随着政治和行政改革的推进，俄联邦中央权威得以重塑，原本就根深蒂固的“预算垂直”理念逐渐显性化。俄财政部副部长、时任预算政策司司长的阿列克谢·拉夫罗夫（А. М. Лавров）称，俄罗斯央地财政关系发展不符合“市场维护型财政联邦主义”的前提条件②，是“市场创造型财政联邦主义”③。2003 年《俄罗斯联邦地方自治组织的一般原则》的颁布，推动了联邦预算权力的进一步“下沉”。尽管政治高度集权，税法和预

① 在俄语中有三个对应词汇“финансовый федерализм”“фискальный федерализм”和“бюджетный федерализм”，意义基本相同。俄罗斯预算体系分为联邦预算、联邦主体预算（地区预算）、地方预算、城乡居民点和区预算四级，鉴于本文不具体讨论区域内财政分权，为方便论述，仅粗略地区分联邦中央和地方政府，联邦预算与地方预算。

② B. Weingast 等提出的“市场维护型财政联邦主义”思想，需满足五大前提条件：（1）存在有效的联邦结构；（2）地方政府在其领土范围内实施经济政策享有充分的自主权；（3）联邦中央维护共同经济和法律空间的权力，确保生产要素的自由流动；（4）各级政府都面对预算的硬约束；（5）所有上述条件的稳定性。转引自：Лавров А. М.，Дж. Литвак，Д. Сазерлэнд. Реформа межбюджетных отношений в России：“Федерализм，создающий рынок”//Вопросы экономики. 2001. № 4.

③ Лавров А. М.，Дж. Литвак，Д. Сазерлэнд. Реформа межбюджетных отношений в России：“Федерализм，создающий рынок”.

算法经多次修订实现了统一，但财政政策在不同区域、不同时期仍存在较大差异，预算软约束贯穿了俄罗斯央地财政关系发展的各个阶段，造成了立法与实践的相互冲突。

俄罗斯学者对央地财政关系的研究主要集中于区域经济发展和政策有效性层面，运用经济学、统计学多种方法论证财政联邦制集权趋势对地方发展的阻碍作用，并提出相应的政策建议。国内学者除对俄罗斯财政联邦制进行现象性描述外，还倾向于将其作为俄罗斯实现政治控制的一种手段。2021 年 12 月普京总统签署新版公共权力法，可能掀起新一轮的央地关系研究热潮。综合来看，目前尚不存在针对俄联邦政府财政行为逻辑的专门研究。在俄罗斯的国家治理实践中，安全逻辑始终占据首位，在财政政策上体现为确保预算系统平衡，创造充盈的国家储备。稳定逻辑次之，为提高执政合法性需要最广泛的民意支持，坚持财政支出的社会导向。最后是发展逻辑，在前两项任务不存在潜在风险的基础上，财政政策可以充当经济增长的驱动力量，为国家安全与稳定创造物质基础。本文尝试将俄罗斯国家治理的财政逻辑具体到央地财政关系层面，围绕财政分权的四个维度①——财政规则、税收、支出和转移支付制度，分析 20 世纪 90 年代“混乱的分权”后，俄罗斯联邦政府如何在与地方政府的互动中重新掌握主导权，其间体现了怎样的国家治理逻辑，又如何影响俄罗斯的未来发展（逻辑简图见图 1）。

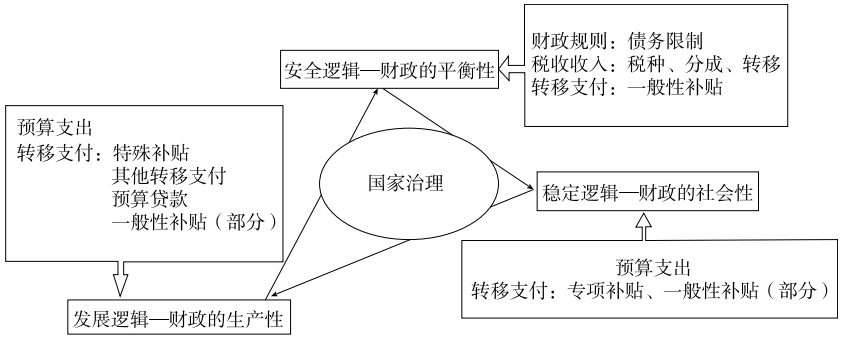

图 1　俄罗斯国家治理逻辑、财政职能定位与央地财政关系要素结构

资料来源：作者自制。

① Бухарский В. В.，Лавров А. М. Межбюджетные отношения и государственное управление：возможности и ограничения децентрализации//Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. .

一 央地财政关系的建立与改革的初始条件

俄罗斯经济转轨的理论基础源于新自由主义，主张减税节支、量入为出、收支平衡。为配合“休克疗法”，独立之初俄罗斯实行严格紧缩的财政政策：在收入端，为预算增收创造条件，税收分配更偏向于联邦中央。在支出端，全面缩减开支，将大量公共支出责任划归地方。财政收支权力的极度不对等，加上各联邦主体扩大主权的欲望膨胀，使俄罗斯央地财政关系的演变超越了立法规定，快速步入“自发分权”阶段。迫于压力，俄联邦政府的财政政策转为适度紧缩，放宽了对收入端的限制。在此后的整个 90 年代，俄罗斯均未能摆脱这种分权惯性，对地方政府施以硬性约束的尝试多以妥协告终。

首先，在税收权限上作出让步，地方政府获得了高度（隐性）自治。由于地方政府仅拥有一些税基窄、税源小的税种，1992 年俄罗斯将部分联邦税转化为共享税，为地方增加了一倍以上的收入，而这也引发了各地对分成标准最大化的激烈争夺。1993 年宪法规定，制定税收的一般原则是央地共同责任，中央在税收法律调节中发挥决定性作用。同年颁布的第 4 号总统令，扩大了地方政府的税收管理权限，包括有权确定地方税种的税率，开征新的地方税，确定地方税的优惠政策等。由于缺乏必要的联邦监管，各地设立了很多无效税收，严重侵蚀了联邦税基。此外，地方选举中大多数州长从任命制改为民选制后，更强化了地方相对于中央的独立性。为此，叶利钦总统紧急颁布一系列法令限制地方的税收权限：由联邦税务局负责征收的税款，大部分直接进入财政部，之后进行再分配。同时规定，由联邦政府在年度预算法框架内确定分成标准。此举虽取得一定成效，但税收分成制度本身就包含讨价还价的成分，每年确定标准也使其极度政治化且效率低下。

其次，基于双边条约发展央地财政关系，赋予某些地方以隐性特权。出于维护国家统一的政治考虑，1992 ~ 1999 年，俄罗斯联邦政府分别与 46 个地区签署了各类分权条约。在双方默许的条约框架内，1994 年，鞑靼斯坦共和国的税收占比仅为 16%，巴什科尔托斯坦共和国为 12%，萨哈共和国（雅库特）甚至未缴纳税收，而各地上缴税收占比的平均水平达到 40% ~ 50%①。难以集中地方税

① Грицюк Т. В. О некоторых концептуальных представленях о бюджетном федерализме//Финансы и кредит. 2003. № 15.

收又要偿还巨额外债使联邦预算收入锐减，基本不具备平衡各地预算差异的能力，预算系统失衡加剧——联邦主体的实际预算充足率相差 20～25 倍，即使提供了转移支付，捐助地区较受补贴地区仍高出 3.5～4 倍。这些地区为获得特殊政治和财政地位，炮制了“养活了整个国家”的“神话”①，俄罗斯被迫形成了对这些地区的分权和对受补贴地区的集权。在此背景下形成的转移支付制度，具有很强的任意性和主观性，相当一部分财政援助未经预算批准就进行了分配，援助方式也不太透明，包括各种预算贷款、债务冲销（递延）和所谓的相互结算②。

再次，向地方摊派了大量无资金保障义务，难以实施硬性约束。由于联邦立法对政府间财政职能界定不清、支出责任划分不明，地方政府往往要在既定收入的情况下承担额外支出，地方预算长期超负荷运行。有调查显示，1999 年仅 25 项重大的联邦授权义务就占地方预算支出的 60%，实际支出的 170%。1996～1998 年地方预算的现金赤字占 GDP 的 1% 左右，若将未履行的义务考虑在内，至少达到 GDP 的 5.5%③。在这种情况下，地方政府采取非常规手段来抵制联邦中央的管制：选择性执行预算、建立预算外资金、提供税收优惠和隐性补贴、从地方银行或受控金融公司借款、拖欠应付账款、截留中央税款、勒索联邦政府发放拖欠工资等，这实际上是削弱了财政纪律，将地方预算的隐性赤字转移到了联邦预算。缺乏财政管理的法定权限意味着无须对结果负法律责任，使财政分权的优势转化为劣势。此时，联邦中央的处境非常被动，一方面继续向地方“施压”，而另一方面，只能对其低效的预算管理甚至非法和违法行为视而不见。

最后，未能形成有效的财政激励，地方政府深陷不正当的税收竞争。在央地条约机制下，地方政府对经济改革和改善投资环境不感兴趣，因为红利不会立即兑现且有可能被上级征用，而拒绝改革造成的社会经济损失，则完全可以通过财政援助、地方银行或受控金融机构借款、税收减免或其他方式予以抵消。叶利钦总统曾在国情咨文中称，俄罗斯的税收制度未能使资本流向工业发展的地区，而

---

① Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России：в поисках “оптимальной децентрализации”. Цикл публикаций и документов（1998－2019）. М.：Изд. Дом Высшей школы экономики，2019.

② Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998－2002. С. 203－205. https：//www. iep. ru/ru/publikatcii/publication/ekonomika－perekhodnogo－perioda－ocherki－ekonomicheskoy－politiki－postkommunisticheskoy－rossii－1998－2002. html

③ Лавров А. М.，Дж. Литвак，Д. Сазерлэнд. Реформа межбюджетных отношений в России：“Федерализм，создающий рынок”.

是流向了无须或隐秘纳税的地区。地方政府对税收管理权限的滥用也扭曲了分权的结果，俄罗斯出现了首批所谓的“境内离岸区”，如“卡尔梅克的税收绿洲”，降低（或完全取消）应纳入本级预算的利润税税率，以换取其对本地区的强制性贡献；阿尔泰生态经济区将“税收假期”的适用范围扩展到了增值税。在自由经济区、封闭行政区域实体和单一工业城市①，地方政府也有权免除部分税款，包括联邦税。这种不正当竞争导致了联邦税收收入的大量流失（尤其是外流），大量课税潜力集中在影子经济中，逃税现象普遍且严重②。

在经济研究中，地方预算收支在国家总预算收支中的份额是衡量财政分权程度最常用的指标之一，从这两个参数来看，俄罗斯的财政分权程度很高，收入占比从 1992 年的 40% 增至 1997 年的 56%，1999 年小幅下降至 49%，接近于一些发达的联邦制国家；地方预算支出的分散程度高于收入，1999 年约为 55%，但受财政援助规模限制，横向对比不算突出，地方预算总收入中各种形式的转移支付占比为 15%，几乎仅达到其他主要国家的一半③。

二　初次分配：收入集权与支出分权的矛盾发展

在预算法典制定的过程中，立法者对俄罗斯的财政联邦制模式予以了重点关注和讨论，其正式文本虽未提及财政分权原则，但第 48 条规定，地方税收收入占联邦汇总预算收入的比重应不低于 50%④。拉夫罗夫也提出，20 世纪 90 年代的预算危机根源是分权不足。但扩大地方自主权的前提是增加联邦预算收入，使之有能力为授权义务拨款并弥补地方预算的社会支出不足。在此基础上，形成地方预算的固定税和自有税⑤。而在实践中，俄罗斯不仅巩固了联邦预算的资金来源，更确立了联邦中央在税收关系中的权威地位，税收分配向着有利于中央的趋

① 俄罗斯的封闭行政区域实体是指设有大规模杀伤性武器、放射性材料、军事及其他设施的研发和生产企业的城区，为此建立了国家安全和秘密保护的特殊制度，包括公民的特殊生活条件。单一工业城市是指具有单一产业经济基础的城市。

② Громов В. В. Налоговая конкуренция в России на разных этапах развития налоговой системы//Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1.

③ Лавров А. М.，Дж. Литвак，Д. Сазерлэнд. Реформа межбюджетных отношений в России：“Федерализм，создающий рынок”.

④ Печенская – Полищук М. А.，Ускова Т. В. Межбюджетное распределение налогов в России：концентрация полномочий или децентрализация управления//Экономика региона. 2016. Т. 12，вып. 3.

⑤ Лавров А. М. Российская модель бюджетного федерализма//Интервью журналу “Бюджет”. 2003. № 8；№ 9.

势发展。由于1997年之后地方实际税收收入占比一直未能达到50%，2005年预算法第48条规定被删除，只是在竞选活动、总统年度咨文、社会经济发展战略中会被提及①。

1. 税权划分。根据俄罗斯税法典，税收立法权集中于联邦中央，包括征收的税种、税率、征税条件及如何分配，都由联邦法律统一规定。地方政府可在联邦法律的范围内自行确定划入本级预算税费的税率，中央政府则对其总规模（或上下限）加以控制。典型的是企业利润税，由于实行了“税率走廊”制度，地方立法机关有权降低部分类型纳税人的税率，使其一直处于各地税收竞争的核心，在巨额利润下即使是小幅的税率变动也会节省大量税收。为控制境内企业转让定价避税，2012年，俄罗斯启动综合纳税机制，但在实践中又引发了其他问题，导致总预算效应为负，2014年，该机制暂停。由于未找到更有效的方法，2019年，俄联邦撤回了地方降低该税税率的权力，同时规定税收减免必须由联邦批准且仅限于投资目的②。税法典规定了博彩税的税率区间，地方有权对其进行细化，若未作出相关规定，则按税法典执行。再如交通税，地方可在税法典确定税率区间的基础上增加5倍或减少80%③。

税法典规定，在不存在拖欠预算贷款并遵守预算赤字和债务限额（不能超过其不含其他级次财政援助的预算收入）规定的情况下，地方政府可自行确定纳入本级预算部分的联邦税、地区税或其他缴款义务延期或分期缴纳的程序④。2012年，俄罗斯收紧了地方债务上限，规定三年内的最近两个财政年度，预算间转移支付超过收入60%的地方政府，公共债务不能超过收入的50%，超出限额则需上交部分预算权力，由联邦财政部“托管”⑤。2018年，俄财政部发布了评估税收优惠有效性的方法，据此确定地方税收优惠的清单，更加增强了地方预算对中央的依赖⑥。

---

① Печенская – Полищук М. А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий//Экономика региона. 2021. Т. 17，вып. 2.

② Громов В. В. Налоговая конкуренция в России на разных этапах развития налоговой системы//Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1.

③ Чужмарова С. И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики//Региональная политика：теория и практика. 2009. № 15.

④ 童伟编著：《俄罗斯政府预算制度》，经济科学出版社2013年版，第87页。

⑤ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013 – 2015 гг. https：//minfin. gov. ru/ru/document/？id_4 = 13620

⑥ Ольховик В. В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации//Экономика региона. 2019. Т. 15，вып. 3.

2. 税源划分。俄罗斯的税种体系分为联邦税、地区税和地方税以及独立于三级税收体系的特殊税制①。税种划分基于中性和公平性原则，最大限度平衡税制改革的经济影响。将增值税完全划入联邦预算是促进其增收的关键步骤，有效避免了地方征管不利导致的收入流失，除部分年份外，增值税稳居俄罗斯联邦预算收入的最大来源。将资源型税收集中到联邦中央，有利于缓解禀赋差异导致的地方预算不平衡及由此产生的权力不平等、央地权力不对称。自此，联邦预算收入与世界市场石油价格紧密联系在了一起，一方面使财政收入的分配更倾向于联邦中央，另一方面也降低了资源型地区的议价能力。2008 年，俄罗斯资源型地区②的分权水平还远高于全国平均水平，到 2018 年已经与其他地区趋同，支出和收入的不对称性也类似于全俄动态③。鉴于资源型税收关系到俄罗斯财政经济命脉和国家发展大局，将其集中起来有助于实施统一的宏观经济政策，包括 2015 年外部制裁危机下的石油税制改革、2021 年全球能源转型下的资源税收调整等。

在地方预算中，除包括财产税这种最符合财政联邦制的税种外，还为其分配了部分流动资金——企业利润税和个人所得税，使各地税收负担和预算支出保持在可接受的水平。这同时也是规范地方税收竞争的一种折中方案：一方面，这两个税种最能反映经济效率，有助于提升地方政府发展经济、改善营商环境的积极性；另一方面，二者受联邦立法约束、由联邦税务局统一管理，能够最大限度降低竞争的负面影响④。此外，根据税法规定，自 2004 年起，特殊税制下的税费收

① 2000 年至今，俄罗斯央地税种划分及其变化过程如下：税法典颁布时规定的联邦税费有 16 种，地区税费 7 种，地方税费 5 种。特殊税制根据税法典或其他相关联邦法律予以确定，2001 年包括简化税制、自由经济区和封闭行政区域实体的税制、实施特许协议和产品分成协议的税制。为配合整个税制改革进程，进一步降低经济主体税负，2004 年俄罗斯大幅缩减了税种清单，清除了各级预算重复征收的税种，联邦税降至 10 种——增值税、消费税、个人所得税、统一社会税、矿物开采税、继承或遗产税、水税、动物和水生物资源使用税和关税，地区税 3 种——企业财产税、博彩税和交通税；地方税 2 种——土地税和个人财产税。在特殊税制下增设统一农业税和统一收入认定税，取消了自由经济区和封闭行政区域实体的税制以及特许协议税。此后，联邦税撤销了继承与遗产税（2006 年）和统一社会税（2010 年改为社会保险费）。2019 年开始征收超额收入税，使联邦制税调整为 9 种。地区税的税种保持了稳定，地方税费于 2015 年增加了交易费。特殊税制分别于 2012 年和 2019 年增设了专利税和专业收入税，于 2021 年取消了统一收入认定税，要求其纳税人转向缴纳简化税制、专利税和专业收入税。

② 根据采矿业从业人员占比划分的资源型地区共 13 个，分别为科米共和国、涅涅茨自治区、摩尔曼斯克州、奥伦堡州、汉特－曼西自治区、亚马尔－涅涅茨自治区、哈卡斯共和国、外贝加尔边疆区、克麦罗沃州、萨哈共和国（雅库特）、马加丹州、萨哈林州、楚科奇自治区。

③ Тимушев Е. Н. Бюджетная децентрализация в России и мире：тенденции и эффекты//Вопросы экономики. 2021. No 11. С. 89 – 107.

④ Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России 2000 – 2007. С. 278 – 281. https：//www. iep. ru/ru/publikatcii/publication/ekonomika – perekhodnogo – perioda – ocherki – ekonomicheskoy – politiki – postkommunisticheskoy – rossii – ekonomicheskiy – rost – 2000 – 2007. html

入全部计入“总收入税”，供地方政府所有和调配。就结果而言，税制改革为地方保留的税种类型有限，使地方预算收入明显减少，2018 年地方税收收入占汇总预算收入的比重下降至 42%。

3. 税收分成。俄罗斯的联邦税大多为共享税，如增值税（2001 年之前）、消费税、个人所得税、企业利润税、矿物开采税等，根据年度预算法确定的标准在央地之间分配。预算法典通过后，规定税收分成标准一经确定三年不变，使这种资金划拨的方式更趋于稳定。但在实践中，税收分成标准经常调整。联邦中央对这些税种在税率、税基、分成比例上的些许变动，都会给地方预算带来重大影响①。俄罗斯预算系统 40% 以上的税收收入来自地方税，而真正留在地方预算的份额不足 10%（2000 ~ 2015 年为 6.9% ~ 9.2% 之间）②。一项研究显示，根据现行预算法分成标准，2018 年，在除犹太自治州、楚科奇自治区、利佩茨克州、阿穆尔州、马加丹州以及外贝加尔边疆区外（税收呈负向转移）的 79 个联邦主体中，有 46 个联邦主体上缴联邦预算的税收高于 30%，19 个高于 50%，而 2006 年分别为 44 个和 12 个，这明示了税收收入的集中化趋势。其中，资源潜力丰富的汉特 – 曼西自治区和亚马尔 – 涅涅茨自治区达到最高水平，分别为 90% 和 83%。从具体分布来看，联邦税在乌拉尔、伏尔加和西北联邦区占主导，2006 ~ 2018 年，仅北高加索和远东联邦区出现了上缴份额下降的趋势，西伯利亚、南部和中央联邦区上缴税收的增幅在 1.6% ~ 14.2%③。

为确保地方预算稳定和预算系统安全，俄罗斯还在分成制度下提供了灵活的税收转移，即在相应财政年度预算法框架内，将部分联邦税收收入下移的情况。例如，为补偿 2004 年税制改革导致的地方预算收入锐减，将全部的水税（2006 年恢复）、企业利润税税率的 1%、部分酒精饮料消费税的联邦份额转入

① 主要的分成变化如下：消费税中，主要将乙醇和含酒精类产品、酒类和啤酒收入等按比例计入地方预算，使地方总体保持在 50% 的标准。个人所得税的地方分成 2000 年为 84%，2002 年重回 100%，成为完全的地方税，由联邦主体和地方政府共享。矿物资源开采税（石油）的地方分成 2003 年为 14%，2006 年降至 5%。同时为地方预算保留了 100% 的普通矿物开采税。与前几种不同，企业利润税按税率分成，1999 ~ 2001 年央地分别为 11% 和 19%，2002 ~ 2004 年为 7.5% 和 16.5%，此后经多次调整，2017 年至今为 3% 和 17%。转引自童伟编著：《俄罗斯政府预算制度》，经济科学出版社 2013 年版，第 64 ~ 65 页。

② Пугаев А. А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма. Диссертация. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования “Ярославскиий государственный университет им. П. Г. Демидова”. 2016 г. С. 33.

③ Печенская – Полищук М. А. Влияние процессов централизации и децентрализации на формирование налогового потенциала территорий.

地方预算。2009 年又为地方增加了 0.5% 的利润税税率分成。2009 ~ 2010 年，将燃料和润滑油消费税的地方分成从 60% 提高到 100%，将追回的酒类（葡萄酒除外）消费税欠款的 50% 和地下水开采费欠款的 60% 计入地方预算①。由于税收转移具有临时性，地方预算危机解除后一般会被收回，从这种意义上讲，其实是一种隐性的财政援助，在稳定地方预算收入的同时加重了对联邦中央的依赖性。

与收入相比，俄罗斯财政支出的分权程度明显更高（见图 2）。21 世纪初，重新分配央地支出责任（尤其是集中国防与国家安全支出），禁止强行委派无资金保障的额外支出义务，取消非正式财政援助渠道——预算贷款的发放，对没有支付能力的地方实施强制性财务健全措施（临时托管）等办法，极大释放了地方预算的压力，使 2018 年前地方支出占比加速下降，甚至超过收入降幅。从支出结构来看，教育、社会政策、国民经济、医疗和住房公用服务是主要方向，说明地方预算同时肩负经济发展与民生保障的双重任务。从支出责任来看，地方承担了预算系统 90% 以上的住房公用服务支出、80% 以上的教育支出、50% 以上的国民经济支出、约 30% 的医疗支出②。2018 年以来，俄罗斯地方预算支出结构发生了重要变化。若不考虑抗疫措施，基础设施尤其是道路设施、交通运输和住房公用服务是 2021 年支出增长最为显著的方向。而从地区分布来看，远东地区处于增长的领先地位，这在一定程度上体现了俄罗斯区域政策的导向作用。

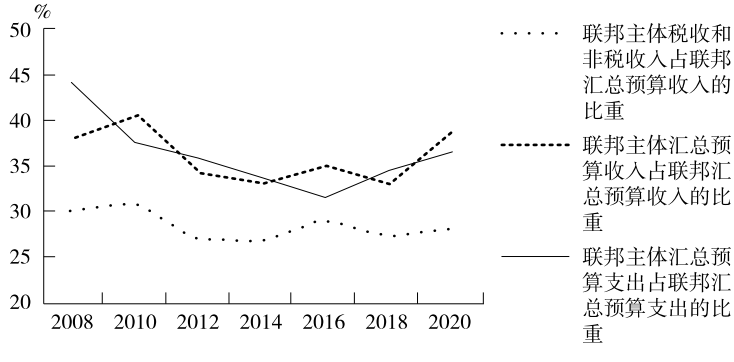

图 2　2008 ~ 2020 年俄罗斯财政收支的分权水平

① Чужмарова С. И. Методология согласования федеральной и региональной налоговой политики.
② 俄联邦国库网站，https：//roskazna. gov. ru/ispolnenie - byudzhetov/konsolidirovannyj - byudzhet/

总体而言，2008～2018 年，俄罗斯的财政分权进程基本停滞，但就程度而言，俄罗斯依然不逊于大多数联邦制国家，且大大超过了发达单一国家的平均水平。与其他国家相比，存在诸多客观的阻碍因素：如油气收入占比过高；国防支出占比很高；税收收入和预算拨款的地域异质性更高等。如果单纯考虑地方政府的税收自主权，则俄罗斯不仅逊于所有发达联邦制国家，也低于大多数经合组织成员国①。

三　转移支付制度的权衡取舍——均衡还是刺激？

预算法规定了俄罗斯财政转移支付的四种形式：一般性补贴（дотация）、特殊补贴（субсидия）、专项补助（субвенция）和其他转移支付（2008 年新增）。这些形式的根本区别在于预期目的的确定性程度以及联邦中央对支出的控制程度。一般性补贴又可分为均等化补贴（横向）和平衡补贴（纵向）两种，前者根据国家最低社会政策标准和提供公共服务财政支出标准来确定②，后者则基于非公开、非正式手段，有选择性地用于弥补地方预算赤字。从理论上讲，一般性补贴具有非定向性，地方政府有权将其用于履行任何法律框架内的支出义务。特殊补贴和专项补助则具有目标属性，前者是为确保地方履行联邦或共同支出责任而提供的资金，法律规定的地方出资标准在 5%～30% 之间，具体取决于各地的预算安全水平；后者是为确保地方履行联邦授权支出义务而转移的资金，不需要地方共同出资。关于其他预算间转移支付，预算法未作出详细规定。实践中比较典型的情况是，分配给具有特殊行政和法律地位的城市（封闭行政区域实体、科学城、自由经济区等）以及联邦预算的秘密项目、地方预算贷款逾期账款等的转移支付。

21 世纪初的预算间转移支付制度兼具平衡与刺激的功能，推动了俄罗斯经济的区域化发展。在地方汇总预算收入中，税收和非税收入占比稳步增加到

① Лавров А. М.，Домбровский Е. А. Децентрализация бюджетных доходов. Международные сравнения и российские перспективы//Финансы. 2016. № 5.

② 地方在接受最低预算保障均等化财政援助时需满足一定条件：（1）必须与财政部签订由其代为执行预算的协议；（2）公务员待遇（考虑到工资的地区系数）不得高于联邦机关公务员；（3）向法人提供预算贷款不得超过预算支出的 3%，提供国家担保不得超过支出的 5%。后面两个条件随后被取消，在实践中只有第一项被严格遵守，因为预算法没有规定违反要求的制裁措施。转引自：童伟编著：《俄罗斯政府预算制度》，第 89 页。

80% 以上，转移支付的最高水平仅出现在金融危机后的 2009 年，此后作用开始下降。2017 年，俄罗斯经济走出制裁危机后，转移支付制度再次成为央地财政关系调整的重要工具，有效配合了普京第四任期政治经济的大规模改革，更确保了疫情背景下地方预算的平衡与稳定。主要的制度变化与调整逻辑如下：

首先，转移支付的功能从双向并重向均等化倾斜，但受紧缩支出的政策限制。如图 3 所示，2012 ~ 2018 年，最具平衡功能的一般性补贴与最富刺激功能的特殊补贴呈现相反的变化趋势（分别增长和下降了约 17%），说明这一时期俄罗斯更加重视各地财力的均等化。因为根据公共财政理论，减少预算潜力的地域差异，使各地均达到最低生活标准，是实行转移支付制度的目标。而在 2012 年以前，预算间转移支付制度改革倾向于以竞争性为基础，扩大地方预算的税收潜力。有研究显示，2008 年俄罗斯用于提升预算潜力与刺激增长的转移支付分别占 61.5% 和 38.5%，而 2018 年已经变为 80.6% 和 19.4%①。尽管如此，无偿援助的动态并不稳定，联邦中央的财政平衡始终居于核心位置，政府常常通过减少援助来努力收窄赤字规模，突出表现在 2014 ~ 2015 年②。《2020 ~ 2022 年预算、税收和关税政策的主要方向》要求进一步减轻联邦预算在此的负担，降低地方对一般性补贴的依赖，并在 2024 年前减少受补贴地区的数量。这也体现了在示范预算（модельный бюджет）框架内，将补贴计算方法由“收入均等”转向“支出均等”的逻辑。根据新的方法，2018 年俄罗斯各地预期与实际支出之比显示，仅有 57 个地区的超额支出需要依靠联邦补贴来弥补。据此可将一般性补贴缩减 800 亿卢布，相当于预算收入的14 ~ 15%③。疫情下，一般性补贴在转移支付中的份额不断下降，2021 年较 2018 年下降了 20 个百分点，是 2013 年以来的最低水平。

① Печенская – Полищук М. А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе//Вопросы экономики. 2021. № 11.

② Михайлова А. А., Климанов В. В., Сафина А. И. Влияние межбюджетных трансфертов на экономический рост и структуру региональной экономики//Вопросы экономики. 2018. № 1.

③ Афанасьев Р. С., Богданов Л. Н., Гулидов Р. В., Леонов С. Н. “Модельные” бюджеты: последствия для субъектов Российской Федерации//Пространственная экономика. 2019. № 1.

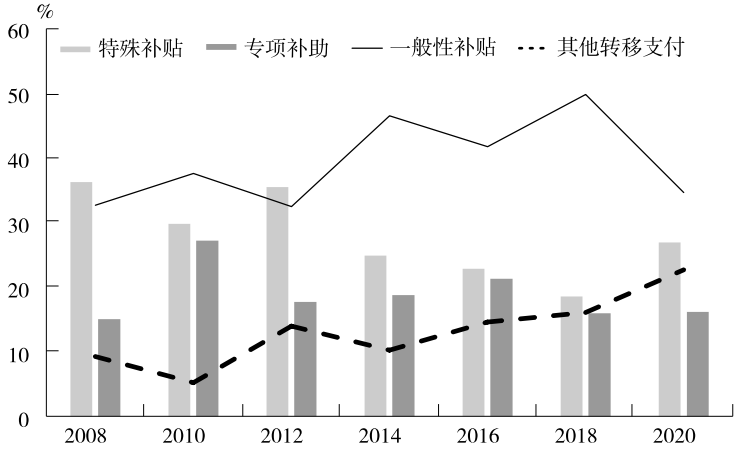

图 3　2008～2018 年俄罗斯各项政府间转移支付占比

数据来源：根据俄罗斯联邦国库历年数据计算。https：//roskazna. gov. ru/ispolnenie－byudzhetov/konsolidirovannyj－byudzhet/

其次，签订补贴协议的做法全面扩散，实际上过渡到对地方的直接预算管理。2005 年，俄罗斯收紧了均等化补贴的发放规则，确定的“高补贴地区”（自 2006 年起，在每一个三年期滚动预算中的后两年，补贴金额占自有收入的 50%）需要与财政部签订“关于提高预算资金使用效率、增加税收和非税收入的措施”的协议。若不遵守协议条款，财政部有权暂停发放补贴和贷款。此后规则虽一再调整，但总体上，此类地区不超过 10 个。示范预算将这一要求扩展到了所有受补贴地区，即 80% 以上的联邦主体都要与财政部签订相关协议。补贴协议的最初版本包含了提高地方预算支出效率、保障经济发展的若干项指标，若地方政府未达到要求（2017 年有 28 个），下一年补贴将减少 5%。2018 年缩小了指标清单并软化了惩罚措施，仍有 20 个地区未达标，一方面是由于地方改善上述指标的能力有限，另一方面是惩罚措施没有得到强制执行，地方政府存在侥幸心理。2020 年，俄罗斯又提出了对地方行政长官的要求，若违反规定或在此不作为，将受到纪律处罚，迟交协议也可能导致补贴缩减 10%。其实，早在 2004 年，预算法便规定了具有破产迹象（逾期债务超过收入的 30%）地区的预算权力上移，但需要俄联邦最高法院确认并参与偿债能力恢复计划，作为地区权力的保障。当前的协议条件则完全由联邦政府单方面确定，且标准被调低

到 10%①。俄学者指出，收紧补贴协议可能导致横向均等失去意义，纵向平衡则转变为限制地方自主权的工具②。

再次，对地方预算的转移支付更有针对性，以执行特定的区域发展政策。一般性补贴的变化尤其值得关注。2016 年年底，俄罗斯曾出台一项法律草案，提出撤销预算法规定的不限制补贴使用方向和条件的条款。虽然该法案最终被驳回，但在实践中，联邦中央往往绕过法律，利用补贴控制和调节地方预算支出。标注具体明目的补贴日益增多，如刺激地方税收潜力、补偿因集中矿产资源开采税或预算权力划分不均导致的收入损失等。“其他预算间转移”项下的资金往来也快速增加，从 2008 年的不足 4 亿卢布增至 2018 年的 3 330 亿卢布。自 2015 年起，出现了该类转移占比超过 50% 的地区，2018 年增加到 5 个，某些地区甚至高达 82%。由于不受立法限制，这种形式正逐渐成为联邦中央精准管理地方预算的重要工具③。2018 年以来，特殊补贴比重也有所回升，以落实“新五月总统令”提出的经济社会发展目标。2019 年，联邦预算提供了 100 多种特殊补贴，平均每个国家规划项下安排了四种补贴，也存在不同规划共享同一补贴的情况④。在发达的联邦制国家，每年通常仅有1～3次较大规模补贴和 3～15 次小型补贴。2021 年第三季度，特殊补贴较 2019 年同期增长了 40% 以上⑤。对此，有学者认为，21 世纪初俄罗斯着力建立的规范化的转移支付制度正逐渐被形式化，透明度明显减弱，中央和地方财政关系回到了 20 世纪 90 年代的“条约联邦制”时期⑥。

复次，授权支出义务持续增加，地方预算受制于刚性社会支出难以发展。针对联邦授权义务给予专项补助是俄罗斯财政制度的特色专属，其他国家主要

---

① Золотарева А. Проблемы заключения соглашений о предоставлении дотаций субъектам РФ//Экономическая политика. 2020. № 5. .

② Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты：многообразие терминов и российская практика//Финансовый журнал. 2018. № 2.

③ Печенская – Полищук М. А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе.

④ Морковкин Д. Е. , Строев П. В. , Шапошников А. И. Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации//Финансы：теория и практика. 2019. № 4.

⑤ Дерюгин А. Н. Региональные бюджеты за III квартал 2021 года：коммерческие кредиты замещаются бюджетными. https：//www. iep. ru/ru/publikatcii/publication/monitoring – ekonomicheskoy – situatsii – v – rossii – 21 – 153 – dekabr – 2021 – g. html

⑥ Печенская – Полищук М. А. Цели и формы предоставления бюджетных ресурсов регионам из федерального центра на безвозмездной основе.

是为完全次级预算支出义务或央地共享义务提供转移支付，基本不存在这种因联邦义务下移而提供补偿的情况①。授权支出增长是转移支付制度的消极趋势，威胁地方预算的可持续性，使国家的区域治理更加复杂化。2015 年以来，为弥补联邦预算赤字，俄罗斯开始增收节支，对地方的拨款每年减少 10%，同时增加了授权义务的下放，地方政府经常被迫动用自有收入②。2015 年，联邦中央拨付的住房公用服务补助仅占 75%、失业补助占 77%③。地方政府注重社会政策执行，因为社会形势紧张会释放出管理效率低下的信号，既意味着难以获得与中央谈判的机会，无法融入现行权力结构，也意味着将面临选民的“惩罚”，影响选举结果。确保民众支持度是地方政府一项紧迫的任务④。由于专项补助只部分与社会经济进程相关，当且仅当既定支出方向与区域发展利益相一致的时候，才能产生次级效应，社会义务的增加也必然会占用本应服务于国民经济的相关支出。在 2022 年 1 月盖达尔经济论坛关于“财政联邦制”的专题讨论中，有专家指出，联邦中央应对新支出项目进行补偿，否则各地只能被迫减少投资支出⑤。

最后，地方政府的债务需求受限，预算贷款作为临时性转移支付的作用被长期化。2010 ~ 2019 年俄罗斯各地公共债务占税收和非税收入的比例降至 23%，年均不足 40%，远低于预算法的限额，在预算保障水平最高和信用水平最良好的 13 个捐助地区，年均也仅为 35% 左右，说明地方政府没有积极利用债务市场来为支出融资，债务政策与投资活动也不存在直接联系⑥。预算软约束是其中的一个惯性阻碍。根据预算法，借债的主要目的是弥补赤字，而各地在预算规划时对收入预测偏向保守，在执行中又允许其根据支出情况反复修改，如此，年底预计赤字基本会被掩盖，贷款的必要性和可能性也就随之消失。联邦中央的债务政策则起到关键性作用——提供预算贷款取代商业贷款，解决地方政府在国际市场融资受阻的难题。从政治和行政层面上讲，预算贷款作为一种临时性的转移支付

① 经合组织国家数据库，https：//www. oecd. org/tax/federalism

② Васюнина М. Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации：современные проблемы и приоритеты//Финансовая анатистика：проблемы и решения. 2016. № 45.

③ Юшков А. О.，Одинг Н. Ю.，Савулькин Л. И. Роль субвенций в российской системе бюджетного федерализма//Вопросы экономики. 2016. № 10.

④ Туровский Р. Ф.，Лютикова А. П. Политические эффекты бюджетной политики на субрегиональном уровне в России//Политическая наука. 2021. № 2.

⑤ Регионы ждут бюджетной свободы. https：//www. kommersant. ru/doc/5158962

⑥ Минакир П. А.，Леонов С. Н. Государственный региональный долг：тенденции и особенности формирования//Экономические и социальные перемены：факты，тенденции，прогноз. 2019. Т. 12，№ 4.

形式，成为了地方精英与中央谈判的新工具，被广泛而长期利用①。有研究认为，2013～2016 年俄罗斯联邦主体债务的增加可部分解释地方财政分权水平的下降②。2017～2019 年俄罗斯引入了地方债务可持续性排名制度，以此判断地方政府是否具有发债能力③。

转移支付制度的目标在于实现纵向平衡和横向均等。纵向平衡可通过再分配资金的相对数量来判断，而这又取决于税收制度和预算收入的集中度。在其他条件不变的情况下，再分配规模越小就越有效。横向均等的有效性取决于区域间收入差异的减少程度。就结果而言，俄罗斯的预算转移支付制度相当有效（见图 3），基本上弥补了初次分配赤字（仅个别的危机年份除外），人均预算收入的变异系数下降约 30%，与大多数国家保持了一致④。

四　国家治理的财政逻辑与央地财政关系的走向

回到俄罗斯国家治理的三大逻辑。安全逻辑是起点。2012 年，普京重返克里姆林宫后，一改在安全利益上低调、放大发展利益的政策方向，转向强势外交，初次分配制度的改革成为这一转变的有力支撑。联邦中央掌握了预算系统的绝大部分资金，可以直接将其用于确保国防和国家安全。欧美国家发起反俄制裁后，俄罗斯转向结构性调整，防止世界市场原料价格、汇率波动对财政经济状况造成颠覆性影响，将资源税集中在联邦一级确保了石油税制改革的迅速启动，因为只有联邦政府拥有与能源巨头讨价还价的能力。区域平衡发展被增加到财政部发布的政策目标之中，收紧地方债务规则、提供预算贷款替代商业贷款的举措，都旨在防止地方预算陷入赤字危机。浮动汇率制度与财政规则的相互配合提升了俄罗斯经济的韧性，伊诺泽姆采夫更是将其称为“被围困的堡垒”⑤。在 2020 年 3 月石油“价格战”和 2022 年 1 月俄乌局势紧张导致的两次剧烈的市场波动中，

① Кадочников Д. В. Почему кредитоспособные субъекты Российской Федерации не используют возможности заемного финансирования? //Вопросы экономики. 2021. № 4.

② Тимушев Е. Н. Бюджетная децентрализация в России и мире：тенденции и эффекты//Вопросы экономики. 2021. № 11.

③ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2017－2019 гг. https：//minfin. gov. ru/ru/document/index. php? id_4 = 117428

④ Бухарский В. В. , Лавров А. М. Оценка выравнивающего и стимулирующего эффектов межбюджетных трансфертов субъектам РФ//Финансовых журнал. 2017. № 1.

⑤ Иноземцев В. Нефть, коронавирус и перспективы экономического роста в России. https：//www. ridl. io/ru/neft－koronavirus－i－perspektivy－jekonomicheskogo－rosta－v－rossii/

俄央行在财政规则框架下暂停外汇购买，都起到了稳定卢布币值的作用。2021年新版国家安全战略突出强调安全统领一切，面对世界乱局和西方威胁，俄罗斯将更加注重经济自主和经济安全①。国家安全不再局限于军事和政治框架内，经济安全成为俄罗斯内外战略的结合点，成为影响国家整体安全与稳定的重要方面。在此背景下，俄罗斯财政政策严守底线，继续拓宽收入来源，优化支出效率。2019年提高增值税税率拉开了新一轮税制改革的序幕，俄罗斯再一次逆全球趋势而动，结束了21世纪初以来减税降负的政策导向，反而类似于20世纪90年代“能拿走的都拿走”的“税收极限化”政策②。税收中性原则日渐淡出，旨在提升俄罗斯在世界经济中的长期竞争力。为防止西方国家主导的激进能源转型波及预算系统安全，俄还将国家储备——国家福利基金的支出门槛从7%提高到10%。

如果说，财政政策使俄罗斯政府在安全方面拥有了回旋余地，那么发展逻辑则是未来一个阶段的政策主线。相比后疫情时代全球经济竞争中被动的“国家复归”浪潮，俄罗斯是名副其实的“领跑者”。早在2018年5月，普京总统便提出了不同于以往的经济增长模式，强调国家对经济的干预，主张实施国家项目，开启新投资周期。自此，俄罗斯彻底摒弃了新自由主义，同时摒弃的还有财政保守主义，开始转向适度积极的财政政策，为经济增长赋能。新任命的政府领导者——总理米舒斯京曾任联邦税务局局长，在数字化领域政绩显赫；第一副总理别洛乌索夫则是经济干预和市场监管的积极倡导者。近年来，央地财政关系调整为国家主义回归创造了充分的物质基础与灵活的政策工具：一方面，通过税制改革确立了联邦中央对国民经济收入的绝对掌控力，同时也获得了绝对的资金处置权；另一方面，通过转移支付制度向地方政府摊派任务，几乎所有的财政援助形式都带有定向性。地方政府是国家项目的实施主体，在项目的最初融资中有近20%的配套出资任务。此外，联邦中央还不断加大对地方的政策统筹与控制：一是通过立法明确国务委员会在央地沟通中的纽带地位，引入垂直的管理体系。二是设立联邦分析中心，为地方行政长官设置关键绩效指标，将其政绩与国家项目的进展挂钩。三是责令各地制定投资“路线图”，包括基础设施准入、税收优惠、引资规则等内容，成立专门的投资开发机构和由地方行政长官担任主席的投资委员会。四是开发统一电子平台，监督项目实施效率和

① 陈宇：《从俄新版〈国家安全战略〉看其战略走向》，载《现代国际关系》2021年第10期。
② 陆南泉主编：《俄罗斯经济二十年（1992～2011）》，社会科学文献出版社2013年版，第58页。

区域发展潜力等①。

就重要性而言，稳定逻辑高于发展逻辑，但就结果而言，后疫情时代的国家稳定在某种程度上有赖于发展目标的达成。普京第四任期以来，民众的不满情绪不断累积，所谓的“普京多数”也不再那么坚不可摧。疫情暴发后，对于普京总统本人和整个执政团队的指责日渐升级。为此，俄出台了多项社会民生措施，强化米舒斯京“社会型政府”的特征。典型做法是设立“社会国库”，跟踪各地家庭人口及收入状况，提供精准资金扶持。将收入超过 500 万卢布的公民个人所得税税率从 13% 提高到 15%，额外收入留在联邦一级统一管理，专项用于重症疾病儿童的治疗补贴等。《2030 年前俄罗斯联邦国家发展目标》更加突出人本主义，巩固普京总统的一系列社会承诺以及联邦预算批准的长期社会义务。应该说，俄罗斯的社会政策没有出现倒退：社会支出始终占据预算系统支出的第一位，联邦中央对于地方的专项补贴如期拨付，代为履行社会职能的国家公司正常运营。但常规政策框架显然已经难以赢得民意支持，经济形势对民众社会情绪的传导效应日益增强，他们对国家发展抱有更高期待。2021 年，俄罗斯财政提前回归盈余状态，GDP 快速恢复增长，良好的宏观经济指标在一定程度上弥补了由疫情不确定性和反通胀政策滞后性带来的不满情绪。但如何保持这一增长，则是俄政府面临的又一大考验。

经过二十余年的改革与发展，俄罗斯央地财政关系模式基本固化，地方政府的财政行为也基本处于联邦中央的监控之下，与 20 世纪 90 年代不同的是，此时签订的双边条约实际上成为传达联邦意志的渠道。根据《2019 ~ 2024 年提高预算支出效率构想》，联邦中央对地方的干预程度仍在增加，仅根据有据可考的情况，就有 77% 的地方财政权力受到联邦中央的额外监管。但该构想中只字未提采取何种措施来解决这一问题。未来一段时期，分权也不在财政政策的计划清单之中②。虽然从分权的角度来看，俄罗斯央地财政关系远未达到最佳利益平衡，立法规定的地方财政独立性在很大程度上是声明性的，但很难因此判定其无效。目前，俄罗斯正处于再次转型的关键期，从长远看，央地财政关系的未来发展将取决于联邦政府能否建立起有效的经济治理模式，在垂直体系下优化资源配置，能否充分调动地方政府的积极性，实现经济的突破性发展。

（责任编辑　张红侠）

① Набор для выращивания инвестора. https：//www. kommersant. ru/doc/5017989

② Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России：в поисках “оптимальной децентрализации”. Цикл публикаций и документов（1998 – 2019）. С. 154 – 165.