



中央财经大学学术著作基金资助出版

俄罗斯的法律框架 与预算制度

童 伟/著



中国财政经济出版社



中华人民共和国教育部
全国高等院校教材

俄罗斯的法律框架 与预算制度

■ 第二版



教育部
全国高等院校教材

中央财经大学学术著作基金资助出版

俄罗斯的法律框架 与预算制度

童 伟 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯的法律框架与预算制度 / 童伟著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 7

中央财经大学学术著作基金资助出版

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0775 - 9

I. 俄… II. 童… III. 国家预算 - 财政制度 - 研究 - 俄罗斯 IV. F815.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 092588 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.625 印张 235 000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 23.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0775 - 9 / F · 0631

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

政府预算既是政府活动的财务计划，是政府活动的综合经济反映，同时也是政府干预经济、调节社会分配矛盾、促进社会和谐发展的重要经济手段。尤其是在俄罗斯和我国这样的经济转轨国家中，政府预算在经济和社会发展中更是发挥着不可或缺的作用。因此，政府预算以及政府财政体制与制度改革成功与否往往对国家经济与社会发展起着至关重要的作用。有鉴于此，近年来，我国和俄罗斯等经济转轨国家都先后开展了与预算制度建设和完善有关的一系列改革，并取得了程度不同的成功。

从目前的情况来看，俄罗斯是对政府预算制度改革进行得最为彻底，取得的成效也最为显著的国家之一，政府预算制度改革的成功，为俄罗斯在较短时期里迅速崛起产生了极其重要的作用。俄罗斯在近几年里取得的一系列政治经济成果：国内生产总值6年间增长70%；外汇储备名列世界第三；人均GDP接近9500美元；重新成为世界第七大经济体；居民人均收入增长了5倍，人民生活水平迅速提高等等，这些经济与社会发展成就的取得都与政府预算制度的成功改革密切相关。

由于历史原因，在很多年间我国一直实行的是前苏联模式的财政预算制度，这使得中俄两国在预算制度改革过程中面临的许多问题极其相似。1994年起我国开始实行分税制财政体制改革，与之

相对应,依据1994年1月1日起开始实施的《中华人民共和国预算法》,我国也实施了以分级财政为特征、中央与地方各级政府编制相对独立的政府预算的政府预算体制。新的预算制度实施十多年来,对促进我国的政治经济体制改革与发展起到了积极的推进作用,但是与此同时,现行的、以中央与地方之间财权与事权的非对称性划分为主要特征的预算制度的弊端也越来越明显地暴露了出来,因此,改革我国政府预算体制与预算制度、修订《中华人民共和国政府预算法》已经在客观上被提到我国财政经济体制改革的日程上来。基于此,研究俄罗斯预算制度改革的成败得失对我国预算制度的改革和完善具有极为重要的现实意义和理论意义。

童伟同志长期以来一直对俄罗斯预算制度进行跟踪研究。2003年童伟考取了我的博士研究生,在攻读财政专业博士研究生。基于她入学前的研究经历和对俄语熟练掌握以及俄国经济社会与文化的了解,我为她制定了在攻读博士学位期间专攻俄罗斯财政的研究计划。为了撰写博士学位论文,童伟同志还专门在俄罗斯作为高级访问学者进修了一年,与俄罗斯联邦财政科学院、莫斯科大学、圣彼得堡财经大学等单位的学者和实际工作部门的专家进行了广泛的接触,掌握了大量的、丰富的第一手材料,为她的博士论文的撰写奠定了扎实的基础。这部著作就是在童伟同志博士学位论文的基础上修改而成的。在这部著作中,作者将预算改革这一主题置于宪政框架建设、经济社会转型和公共服务型政府构建的广阔背景下,从俄罗斯预算制度改革的各个不同层面,全面系统地对俄罗斯预算制度改革的背景、改革的理论依据、改革的主要内容,改革中存在的问题及未来的发展趋势进行了分析,并深入地探讨了俄罗斯预算改革对我国预算制度改革的借鉴与启示。

本书视野开阔,立论较高,思路清晰,详略得当,弥补了国内相关研究的不足,有助于深化对预算的认识、丰富对预算的理论研

究，对深入了解俄罗斯预算制度及其改革方向、学习和研究转轨国家预算制度建设和完善具有一定的参考价值。

是为序。

李俊生

2008 年于北京，中央财经大学

目 录

导 论	(1)
第一章 俄罗斯转轨进程中的政府预算改革	(19)
第一节 俄罗斯转轨进程中政府预算重要性分析	(20)
第二节 俄罗斯预算制度改革背景分析	(25)
第三节 俄罗斯预算制度改革的三个层次分析	(29)
第四节 俄罗斯预算制度改革的近期走向分析	(33)
第二章 俄罗斯预算制度概述	(37)
第一节 俄罗斯当前社会经济情况分析	(38)
第二节 俄罗斯预算制度框架结构分析	(45)
第三节 俄罗斯预算程序	(63)
第三章 俄罗斯预算制度改革的法律依据	(71)
第一节 俄罗斯的宪法制度建设	(73)
第二节 俄罗斯联邦宪法和预算法律框架分析	(78)
第三节 俄罗斯联邦预算法律制度分析	(87)
第四节 俄罗斯预算法律体系存在的问题分析	(99)

第四章 俄罗斯政府间预算关系改革分析	(107)
第一节 俄罗斯政府间预算关系发展历程分析	(108)
第二节 俄罗斯预算联邦制的主要内容分析	(114)
第三节 俄罗斯联邦转移支付制度分析	(126)
第五章 以中期预算为核心的预算程序改革	(134)
第一节 俄罗斯预算程序改革的主要目标和方向分析	(135)
第二节 俄罗斯以结果为导向的中期预算改革	(140)
第三节 俄罗斯预算编制、审批、执行等方面的改革	(155)
第六章 俄罗斯预算单位法律组织形式和管理模式改革 ..	(171)
第一节 俄罗斯预算单位组织形式存在的问题分析 ..	(172)
第二节 俄罗斯预算单位机构改革情况分析	(181)
第三节 俄罗斯预算单位法律组织形式改革分析	(184)
第七章 俄罗斯预算制度改革存在的问题及发展趋势	(189)
第一节 文化传统的冲突	(190)
第二节 俄罗斯预算联邦制存在的问题及发展趋势分 析	(195)
第三节 结果导向预算改革中存在的问题及发展趋势 分析	(211)
第四节 预算单位改革存在的问题及发展趋势	(218)
第八章 借鉴与启示	(224)
第一节 重视预算制度改革的宪法和法律框架的建设	

.....	(224)
第二节 预算与国家政策重心紧密结合	(237)
第三节 改变预算组织本位 变投入预算为规划预算	(246)
第四节 明确划分各级政府事权和支出义务 规范转 移支付制度	(252)
第五节 防范财政风险 建立预算稳定基金	(269)
参考文献	(280)
后 记	(297)

导 论

作为政府施政最强有力的工具，新时期的政府预算在俄罗斯的重新崛起中发挥了极其重要的作用。然而，俄罗斯成功的预算制度改革却并没有像美国“进步时代”以及澳大利亚、新西兰和 OECD 国家的预算改革那样引起世人的重视和关注。

自普京上台以来，俄罗斯留给人们最突出的印象是其重新崛起的强劲势头：国内生产总值 7 年间增长了 80%，外汇储备名列世界第三，人均 GDP 约 9500 美元，不仅重新成为世界第七大经济体，而且雄心勃勃，希望在 2012 年前赶上韩国、西班牙和以色列，在 2020 年达到人均 GDP 29400 美元，进入发达国家行列。美国人对此形象地戏称：“俄罗斯前兜装着石油，后兜揣着核弹，轻松地走向世界高级俱乐部”。

然而，仅凭丰富的自然资源和在国际能源市场上的好运道，是不可能帮助俄罗斯破解“经济急剧衰退、社会矛盾尖锐、政府效率低下、官僚腐败丛生”的困境的。新世纪以来，俄罗斯在普京领导下进行的一系列根本性的制度建设才是其重新崛起的坚实支柱，而正是其中看似不起眼的预算制度改革对俄罗斯的政治、经济和社会发展产生了巨大的影响。

经过多年的精心准备、仔细筹划，俄罗斯预算制度改革得以全面推广和实施。到目前为止，俄罗斯已构建了相对完善的预算法律体系；明确划分了联邦中央和地方的职能范围和支出义务；健全了国家财政体系，建立了国家财政风险长效抵御机制；实施了中期预算，以绩效为导向的公共预算改革使政府行为第一次暴露在阳光之下，有效遏制了官员腐败；逐步理清了预算单位组织结构和类型划分，并依此对预算单位进行了改造和重组，提高了政府行政效率，缓和了社会矛盾；而预算与政策的有效结合，更是使普京“强国富民”的战略方针得以顺利达成和实现。

预算改革在促进俄罗斯经济腾飞、迅速崛起的同时，也使居民生活得到了极大的改善。从2000年到2007年，俄罗斯人均收入增长了5倍，扣除通货膨胀因素后的实际收入增长幅度超过了200%，约为GDP增幅的3倍。与此同时，针对老百姓最关心的话题：教育、医疗、住房、养老等，普京连续3年在对议会的预算咨文中将这几个方面列为国家战略重点要求政府加以重视和解决。作为国家战略重心和政策优先方向，教育、医疗、住房以及农业被列为国家优先发展项目，得到了政府预算的大力支持，各级政府约三分之一的财政支出用在了这些领域，建立和维持了一套完善的社会福利和社会保障体系，让弱势群体也充分享受到了改革带来的成果。

近几年来，我国在预算领域也实施了一系列改革，如部门预算改革、政府采购、国库集中收付、政府收支分类等。这些改革措施的顺利实施和全面推进，为我国政府预算制度的规范化、科学化和程序化起到了极大的推动作用。

然而，就总体情况而言，预算在我国仍未得到应有的重视，在许多部门和支出机构，预算还仅仅只是一个必须做好的工作和必须履行的程序。政府施政与政府预算之间重要而直接的联系还没有得

到普遍的理解，政府预算理应成为政府施政之利器的理念也还未树立起来。

因此，以与我们的邻国俄罗斯为研究对象，对其预算制度改革及改革中的一些极为重要的问题进行深入、系统的研究和探讨，将能给我们以一定的启示和借鉴，从而使这一研究对我国预算制度的改革和完善具有重要的理论和现实意义。

一、政府预算与政府施政

政府预算在现代经济社会中起着越来越重要的作用，它早已超越了单纯的财政范畴，而具有了更丰富的含义。

作为财政政策工具，政府通过预算分配稀缺资源，实现社会资源在公共部门和私人部门间的配置，向公众提供诸如国防、法律、教育和其他各种形式的公共产品和公共服务，将公共资源在相互竞争的公共需求间进行分配，并根据公共目标的重要性确定资源分配的优先顺序；政府通过预算对不同人群间的利益进行合理分配，促进社会公平的实现；通过预算政策的综合使用，实现经济适度增长、高就业、低通货膨胀率的社会目标。预算就此成为反映政府战略重点和政策优先方向的最重要的施政工具。

对于正处于经济转轨过程中的国家来说，预算对促进经济发展、保障社会公平、消除官僚腐败具有更重要的意义。在计划经济体制下，政府利用指令性计划、行政管制和对所有权的控制来实现政府的施政目标，政府预算只是国民经济计划的一部分，是中央政府以高度集中的指令性计划配置社会资源的工具之一。但随着计划经济向市场经济的转轨，在政府对国有企业所有权的控制、政府的行政管制和干预，以及指令性计划要么消失、要么淡化的情况下，预算就责无旁贷地成为政府宏观调控最重要的工具，转型中出现的一系列激烈的社会矛盾和冲突都需要通过预算加以解决，几乎所有

的重大问题,如社会公平问题、环境污染问题、社会治安问题、医疗教育问题、社会保障问题等,无不在预算中折射出来。而随着政治经济转轨进程的不断深化,政府预算作为政府进行宏观经济调控的手段也必然会越来越重要。

然而,由于改革路径的选择使预算制度改革及对预算的认识在相当长一段时期并未受到应有的重视,只是在预算主体——政府的职能作用得到强化后才逐步演变为改革的重心,走上经济改革的前台来,这点在俄罗斯表现得尤为明显。

自1991年独立以来,俄罗斯走过了一条极其艰难的政治经济转轨之路。这一转轨进程大约可以划分为两个阶段,即叶利钦激进转轨时期和普京渐进改革时期。

在经济转轨之初,叶利钦一盖达尔政府采用了以萨克斯为首的西方专家参与制定的“休克疗法”方案^①,遵循以货币主义为核心的新自由主义经济学说,选择了自由市场经济模式。根据“华盛顿共识”改革方案,俄罗斯实行了“小政府”或“弱政府”制度。其特点是,对自由市场经济体制的自发性资源配置功能深信不疑,力图将政府在经济发展中的作用控制在尽可能小的范围。然而,市场化进程是一个经济社会全方位转化的过程,经济自由化只是其中

^① “休克疗法”的理论基础是“华盛顿共识”,“华盛顿共识”是对20世纪80年代末一种经济政策主张的简化概括。威廉森的10点政策主张被认为是其主要内容。其主张是:减少预算赤字,加强财务约束;重新调整公共支出的优先性;进行税制改革,扩大税基,降低税率;实行金融自由化,以关税取代数量限制;取消外商进入的壁垒,鼓励外国直接投资;国有企业实行私有化;政府取消妨碍企业进入或限制竞争的法规,解除对经济活动的不当管制;法律体系应保护产权。波兰经济学家科勒德克认为,“华盛顿共识”是休克疗法的理论基础。其稳定化、自由化和私有化的思想被应用于俄罗斯的经济转轨,而俄罗斯几年来非常糟糕的转轨实践使“华盛顿共识”遭到各方的批判。斯蒂格利茨指出,“华盛顿共识”拒绝国家在经济中发挥积极作用,认为国家愈小愈好,忽视了国家在转轨经济中可作为市场的补充的功能。

的一个方面,经济自由化程度的提高并不一定代表着市场化程度的提高。事实上,经济自由化程度的绝对提高在俄罗斯是以牺牲国家对社会经济干预能力为代价的。对于转型国家来说,国家干预能力的不断削弱却未必是一件好事。对此,俄罗斯知名经济学家格拉济耶夫指出:“华盛顿共识”强加给俄罗斯的“休克疗法”,其实质就是使国家自动放弃了对经济的调控,并限制了国家维护法律制度的职能,从而导致国家政治混乱、联邦控制力减弱、经济急剧衰退、人民生活水平大幅度下降、人口锐减、对国家财产的分配被犯罪和寡头所独占。^①

意识形态上的盲从,改革战略上的失误,使俄罗斯经济社会发展急剧衰退,各项指标不断下滑,数年间 GDP 下滑了近 50%,居民生活水平大幅度下降,人口以每年 60 万~100 万的速度减少,健康水平下降,平均预期寿命从 63 岁降到 58 岁。^②

对此,波兰经济学家科勒德克总结指出:“转轨并不意味着社会会让自由市场的盲目力量独自主宰其命运。只有当市场完全成熟,没有缺陷并有效地为政策所控制时,它才能完全自由。或者换句话说,它无法完全自由,事实上没有任何地方可以完全自由。只要这一点是错误的——它确实是错误的——即自由市场能最好地为自由社会服务,那么政府就必须干预市场的运作,使之服从于社会的需要,而不是反过来。”“随转轨而出现的不利后果,特别是大萧条和令人失望的经济增长速度,显然是政策失误所造成的。其中

① 格拉济耶夫 1999 年 3 月 5 日在《独立报》上发表文章提出上述看法。

② 1999 年普京在其第一篇纲领性文章《世纪之交的俄罗斯》中指出,俄罗斯“正处于其数百年来最困难的历史时期,大概是近二三百年来首次真正面临沦为世界二三流国家的危险”。要解除这一困境,“俄罗斯惟一现实的选择是做强国,做强大而自信的国家。”普京认为把俄罗斯重塑成为超级强国的关键是振兴经济,因为“国际关系说到底还是实力对比关系,只有振兴经济、极大地加强综合国力,俄罗斯与外部世界的关系才能得到根本改观,其国际地位才能得到提升。”

最要紧的是政府作用被忽视了。政府应当重新定位，而不是被抛弃。政府不应从经济活动中退出，而是应当转换角色，在适度管理、基础设施和人力资本投资方面发挥有力的作用。”“通过建立合理的公司治理结构来提高效率。这既需要时间及有效的政府政策，也需要国家的功能发生新的变化。没有一个运行良好的政府，私有产权也不可能带来效率”。^①

鉴于激进的市场改革没有使俄罗斯的经济摆脱困境，危机反而不断加深。这种经济形势使普京感到“俄罗斯近 200 ~ 300 年来首次真正面临沦为二流国家，甚至三流国家的危险”^②。所以，普京上台后把“强国富民”作为俄罗斯新世纪的经济目标，把稳定经济作为俄罗斯最主要的头等任务^③，因为“稳定的经济——这是民主社会的主要保障，是世界上受尊重的强国的基础”。为了复苏经济、建立有效的经济秩序，普京认为在新时期俄罗斯既不能重新实行指令性计划体制，也不能继续推行激进主义的经济方针，而是“需要国家调控的地方，就要有国家调控；需要自由的地方，就要有自由”。这就是“‘将市场经济和民主原则与俄罗斯的现实有机地结合起来’的‘第三条道路’”的经济思想^④，或者也称为“普京的新资本主义道路”。^⑤

普京的这种经济思想的内容主要表述为：

1. 总目标是强国富民。作为俄罗斯新世纪的首任总统，普京面临的战略性问题就是要在 21 世纪前 10 ~ 15 年的时期内建设一个

① 程恩富、李新、朱富强：《经济改革思维——东欧俄罗斯经济学》，当代中国出版社 2002 年版，第 83 页。

② 普京：《普京文集》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 16 ~ 30 页。

③ 同②。

④ 胡键：《俄罗斯经济转轨战略：从新自由主义到第三条道路》，《当代世界社会主义问题》2000 年第 3 期。

⑤ 李尚德：《俄罗斯新资本主义道路考》，载《俄罗斯研究》2003 年第 1 期。

强大的俄罗斯。但是，强大的俄罗斯需要富裕的人民为基础，所以，在新世纪的第一要务就是向贫穷开战。造福于人民，为人民谋利益，这才是强大的民主政权的最终目标。

2. 制定切实可行的经济发展纲领。普京甚至包括俄罗斯一些学者都认为，过去进行自由市场经济改革失败有许多原因，但其中一个原因则是因为俄罗斯在重塑经济体制的过程一直没有切实可行的经济发展战略。^① 所以，普京非常重视制定一个 15 ~ 20 年或更长时间的经济发展战略。早在 1999 年，普京还是政府总理的时候就授权经济学家格尔曼·格列夫组建了一个经济研究中心，并于 2000 年 1 月负责制定“俄罗斯至 2010 年发展战略”。普京指出，只有在明确的经济发展战略指导下，才能使俄罗斯经济沿着进步的道路卓有成效地前进。

3. 加强国家对经济的宏观调控。90 年代新自由主义所倡导的“休克疗法”导致的结果是经济危机、财政危机和社会政治危机相互交织并日益加深。所以，俄罗斯不能再推行激进主义的市场经济，而是“必须在经济和社会领域建立完整的国家调控体系”，当然，“这并不是说要重新实行指令性计划和管理体制，由无所不包的国家从上至下为每个企业制定出工作细则，而是让俄罗斯国家成为国家经济和社会力量的有效协调员，使它们的利益保持平衡，确立社会发展的最佳目标和合理参数，为达到这一目的创造条件和建立各种机制”^②，最终使政府和市场之间建立良好的平衡关系。

为此，普京以自由主义和国家资本主义作为理论依据，提出了

① 阿巴尔金主编：《俄罗斯发展前景预测——2015 年最佳方案》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 34 页。

② 普京：《普京文集》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 13 页。