



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李燕

俄罗斯政府预算制度

童伟/编著

ELUOSI ZHENGFU YUSUAN ZHIDU



经济科学出版社
Economic Science Press



典型国家和地区政府预算制度研究丛书

中国财政发展协同创新中心、中央财经大学政府预算管理研究所资助项目

丛书主编/李 燕

俄罗斯政府预算制度

童 伟/编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯政府预算制度 / 童伟编著. —北京: 经济
科学出版社, 2013. 11

(典型国家和地区政府预算制度研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4038 - 5

I. ①俄… II. ①童… III. ①国家预算 - 预算制度 -
研究 - 俄罗斯 IV. ①F815. 122

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 281463 号

责任编辑: 高进水 刘 颖

责任校对: 曹 力

版式设计: 景 严

责任印制: 潘泽新



俄罗斯政府预算制度

童伟 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 18.75 印张 410000 字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4038 - 5 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

《典型国家和地区政府预算制度研究丛书》

编委会成员

顾 问：姜维壮 李保仁 李俊生

主 任：马海涛

副 主 任：李 燕

委 员：刘玉平 杨 琼 姜爱华 白彦锋 曾康华

马金华 肖 鹏 任 强 乔志敏 王小荣

丛书主编：李 燕

丛书总序

从世界范围来看，现代预算制度的产生发展历程与现代法治国家的建设如影随形，预算是控制和制约政府权力扩张的重要手段。从形式上看，政府预算是经过法定程序批准的、具有法律效力的政府年度财政收支计划，但从其实质而言，是社会公众对政府权力进行“非暴力的制度控制”的有效途径。同时，由于预算还决定着对有限的公共资源在不同利益主体之间如何分配的问题，因而，预算过程中也充满了各种利益集团为争夺有限预算资源的政治博弈。预算过程为各利益集团及公众提供了一个相对开放的平台和渠道，使它们可以通过法定的程序提出自己的预算诉求，了解预算配置的信息，监督预算资源的使用及政府承诺的兑现。因此，预算是实现政府自我约束和立法机构外部控制的重要制度安排与机制。

随着中国公共财政框架体系的逐步建立和完善，预算在保证政府对有限公共资源的配置及使用上的合规有效，强化人大对各部门、各单位使用财政资金的控制功能方面，正在发挥着越来越重要的作用。我国自2000年以来将财政改革及公共财政框架体系的建设聚焦于支出管理后，围绕预算制度的改革与创新就从未间断过：如部门综合预算改革旨在细化预算编制，实现部门预算的完整性；政府采购制度改革旨在将政府的支出管理纳入到“公开、公平、公正”的轨道，杜绝黑箱操作；国库集中收付制度改革旨在提升财政部门对预算资金收支流的控制功能，防止财政资金被截流挪用和提高其使用效率；预算外资金管理改革旨在将完整的政府收支纳入财政管理和社会监督视野；政府收支分类改革旨在使政府每一项支出通过功能和经济分类得到“多维定位”，以清晰地反映支出最终去向，等等。十八大以来，党和国家的重要会议、重要文件中均密集涉及政府预算问题，特别是从十八大报告中提出的“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”到十八届三中全会决议关于财税改革总体框架中提出“透明预算”及“改进预算管理制度”等，可以说，预算改革已经成为中国当前行政体制改革、财政体制改革的关键突破口，受到决策层的高度关注。

从理论研究而言，近十年来中国的政府预算研究也呈现出“百花齐放”的繁荣景象。政府预算突破了传统财政学的研究范畴，政治学、社会学、法学、行政管理学等学科纷纷从各自的研究视角加大对政府预算的研究，跨学科的研究视角和国际化的研究视野也有力地推动了政府预算研究的广度和深度。

西方国家现代预算制度作为政府治理的重要手段，其建立与完善走过了几百年的历史，经历了新兴资产阶级力量与落后王权力量的斗争过程，经历了暴力式的革

命路径和非暴力式的改良路径。一个国家预算制度的选择与该国的政治体制、政党政治、经济体制、经济发展阶段、历史文化等环境因素密切相关，各国预算制度的优化也始终与政府改革、政府效率的提高紧密联系在一起，但在发展与改革过程中越来越清晰的是预算已逐渐成为社会公众和立法机构控制约束政府权力扩张的有效工具，是给权力戴上“紧箍咒”的重要载体。

他山之石，可以攻玉。编纂《典型国家和地区政府预算制度比较研究丛书》的根本目的，在于全面、完整、系统地提供典型国家及地区预算管理的做法，归纳典型国家与地区在建立现代预算制度过程中的成功经验与教训，为预算理论及实际工作者了解他国及地区现代预算制度的建立历程、管理模式、关键改革等提供文献资料及经验借鉴，同时也可以为我国建立起现代预算制度及至预算国家提供参考依据。因此，本丛书定位于具有决策参考价值和研究文献价值的专辑，目的不在于说教，而在于为决策者和理论与实际工作者提供一种选择和借鉴的可能。我们也希望本丛书的出版与问世能引起各界和决策层对政府预算的广泛关注，为我国现代预算管理制度的建设与完善，为建设法治中国添砖加瓦。

《典型国家和地区政府预算制度比较研究丛书》首先选择俄罗斯、美国、英国、德国、日本、澳大利亚、印度、中国香港等国家和地区，内容根据各国和地区的特点，侧重梳理介绍其政府预算管理制度，主要包括组织体系、管理流程、管理制度、监督机制、法律法规以及预算改革的趋势等相关内容，重在诠释有关国家和地区预算管理的基本事实和最新改革动态，力图总结出可供我国借鉴之处。

本丛书是依托中央财经大学中国财政发展协同创新中心和政府预算管理研究所的力量组织编著的。中央财经大学政府预算研究团队集合了国内外高校、研究机构、实务部门构成的专兼职研究人员，主要从事政府预算管理理论与政策的研究，研究范围涉及政府预算理论、财政信息公开与透明度、预算监督与预算法治化、政府会计与政府财务报告等。研究团队还紧跟国际预算理论发展与我国政府预算管理改革动态，借鉴国际经验，加强对政府预算理论、预算政策、预算制度和预算程序以及中外预算的比较研究。研究团队的特色定位于倡导问题导向型的研究模式，强调研究成果的决策实用价值；随着学科交叉与融合，提倡对政府预算进行跨学科研究；推动研究方法的创新，提倡对政府预算问题开展实证研究。研究团队在运作模式上，提倡“学研一体”的运作模式，以期将科学研究与人才培养工作结合起来。

丛书编写主要基于有关国家和地区政府相关部门网站、政府预算报告、最新立法及政策方案、各种统计年报等所载大量一手资料和有关文献编纂而成，力图尽可能客观地反映有关国家和地区的政府预算制度体系及改革近况。但是，由于受各种因素及语言局限在资料收集上存在一定的难度，本丛书还存在一些缺憾与疏漏，希望广大读者理解，也欢迎批评指正，以利于我们不断总结，逐渐扩大丛书所涉国家及地区的范围，为广大读者提供更多更好的开展预算研究与指导实践的书籍。

丛书编委会

二〇一三年十一月

目 录

第一章 俄罗斯预算制度发展演变 / 1

- 第一节 俄罗斯税收制度的诞生及预算制度的初步形成 / 2
- 第二节 俄罗斯帝国时期预算制度发展 / 3
- 第三节 苏联预算制度的建立与发展 / 13
- 第四节 20 世纪 90 年代的俄罗斯预算制度 / 21
- 第五节 现代俄罗斯预算制度的建立与完善 / 23

第二章 俄罗斯政府预算制度概况 / 29

- 第一节 俄罗斯政府预算管理原则 / 30
- 第二节 俄罗斯政府预算管理的职责分工 / 33
- 第三节 俄罗斯政府预算程序 / 34
- 第四节 俄罗斯政府预算监督 / 56

第三章 俄罗斯预算联邦制建立与完善 / 59

- 第一节 俄罗斯预算联邦制发展历程 / 60
- 第二节 俄罗斯各级政府支出责任划分 / 72
- 第三节 俄罗斯各级政府收入权限划分 / 80
- 第四节 俄罗斯政府间转移支付制度 / 88

第四章 俄罗斯政府预算支出及分类改革 / 97

- 第一节 俄罗斯政府预算支出分类改革 / 98
- 第二节 俄罗斯政府预算支出的范围 / 106
- 第三节 俄罗斯政府预算支出结构 / 108

第五章 俄罗斯政府预算收入及改革 / 124

- 第一节 俄罗斯政府预算收入的范围与演变 / 125
- 第二节 俄罗斯税收制度发展与改革 / 127
- 第三节 俄罗斯非税收入的发展与改革 / 152

第六章 俄罗斯政府债务及风险管理 / 156

- 第一节 俄罗斯政府债务规模与政策演变 / 157
- 第二节 俄罗斯政府债务管理 / 165
- 第三节 俄罗斯预算风险防范机制 / 173

第七章 俄罗斯政府会计管理 / 184

- 第一节 俄罗斯政府会计的发展与演变 / 185
- 第二节 俄罗斯政府会计规范与会计组织 / 191
- 第三节 俄罗斯政府会计科目和预算分类 / 197
- 第四节 俄罗斯政府财务报告 / 200
- 第五节 俄罗斯政府会计的发展趋势 / 201

第八章 俄罗斯政府预算外基金管理 / 209

- 第一节 俄罗斯政府预算外基金规模与演变 / 209
- 第二节 俄罗斯政府预算外基金发展与改革 / 210
- 第三节 俄罗斯养老基金发展与改革 / 217
- 第四节 俄罗斯强制医疗保险基金发展与改革 / 231
- 第五节 俄罗斯社会保险基金发展与改革 / 236

第九章 俄罗斯政府预算改革及发展趋势 / 241

- 第一节 俄罗斯预算制度改革背景 / 242
- 第二节 俄罗斯中期预算改革 / 245
- 第三节 俄罗斯中期预算配套改革 / 263
- 第四节 俄罗斯中期预算改革发展趋势 / 266

参考文献 / 277

第一章

俄罗斯预算制度发展演变

■ 本章导读

预算是国家的镜子，是反映国家社会经济和政治发展的标尺。俄罗斯国家预算最早出现于15世纪，由大公国预算和上缴沙皇宫廷的小公国预算组成。其后，历经彼得一世、叶卡捷琳娜二世、亚历山大一世时期的不断变革，在20世纪初形成了较为系统的国家预算管理体系。十月革命后，为应对严峻的国内外社会经济形势，苏维埃联盟实行了高度集中的国家预算制度。统收统支被作为国家预算的基本原则写入苏联第一部宪法，并被贯彻到苏联的每一个时期。然而，统收统支的国家预算制度严重影响了经济体制的建立和商品经济的发展，大大降低了企业的生产自主性和积极性，引发了极其严重的消极后果。苏联解体后，俄罗斯以明确预算资金管理者的职能和权限为核心，对预算制度进行了大规模改革：规范了预算体系各层级在权利、义务和资源上的划分，建立了预算联邦制；实施了预算过程改革，引入了结果导向中期预算。通过一系列改革，俄罗斯国家预算管理水平得到有效改善，在提高预算支出绩效，保障预算政策的连续性和可预见性，提高预算的公开性和透明度等方面取得了良好成绩。

第一节 俄罗斯税收制度的诞生及预算制度的初步形成

一、俄罗斯税收制度的诞生

俄罗斯最早的赋税活动开始于公元4世纪的巡行征赋。其时，基辅罗斯公国的大公及其卫队在每年的4月到11月都要对所属领地进行巡视，向农村自由民及城市居民征集贡品，以维持宫廷及卫队的用度，这就是俄罗斯最早的赋税活动。

由于基辅大公及其卫队的征赋行为具有极大的随意性，征收贡品的次数及其数量也不固定，公爵与贡赋人之间的矛盾逐渐激化。945年，基辅大公伊戈尔短期内多次征赋，领地内居民认为：“吃惯羊的狼是不会自动停下来的，如果我们不杀死伊戈尔，他就会杀死我们。”^①居民们奋起反抗，击溃公爵卫队，杀死公爵，拒绝纳贡。此次事件成为俄罗斯历史上最早有文字记录的抗税事件。

在此次暴力抗税事件后，伊戈尔的妻子女公爵奥莉佳取消了巡行征赋，改为依据预先确定的数量在固定的地点，由专门的收税人按户征税，即按每栋房子的炉灶数量集中征税。

随着赋税活动的固定与集中，基辅罗斯的税种也逐步增多起来，至10世纪末，在基辅罗斯开征的税种合计有：通行税（即道路交通运输税）、商品销售税、商品重量税、粒状商品销售税、商品存储税和商品交易税。在基辅罗斯改信东正教后，又增加了有利于教会的什一税。由此，基辅罗斯在10世纪末就基本形成了统一的税收体系和税收征收机构。

然而，基辅罗斯统一的税收制度并没有维持很长时间。11世纪，基辅罗斯被分裂成若干小公国，每个公国都开始拥有自己的法律和税收体系。

封建割据、经济基础薄弱使各小公国无力奉养大规模的军队，国力逐步削弱，最终基辅罗斯被鞑靼蒙古吞并。在鞑靼蒙古占领罗斯后，为征收贡赋，开始定期对居民进行登记。鞑靼蒙古共征收14种税，其中最主要的是游牧产量税，即对每一个男性和每一头牲畜征税。鞑靼蒙古每年征收的贡赋高达白银1300公斤。

最初，鞑靼蒙古将税收交给商人代为征收管理，由于商人常常向居民额外征税，并把纳不起税的居民卖到奴隶市场，导致当地人民不断反抗。13世纪，鞑靼蒙古被迫改变税收的征集方式，并将税收的征集权交还给罗斯大公。

14世纪下半叶，莫斯科附近的多个公国开始联合，15世纪末建立了统一的莫斯科公国，1480年，莫斯科公国脱离鞑靼蒙古获得独立，通行税、商品销售税、商品重量税和粒状商品销售税继续征收，其他税种取消，增设马匹买卖税。15世纪末，莫斯科公国开始征收直接税——人头税。

^① [俄] 波里亚克：《俄罗斯预算制度》，莫斯科，VZFEI出版社2000年版。

自此,俄罗斯开始形成由直接税和间接税组成的税收体系。

二、俄罗斯国家预算制度的形成与发展

15 世纪初,俄罗斯国家预算正式出现。此时的国家预算由两种类型组成:一类是大公国预算,即沙皇宫廷预算,另一类则为地方预算,即上缴沙皇宫廷的各小公国税费预算。各小公国的税费由沙皇全权代理人负责征收并上缴国家,以供养沙皇宫廷及保障其行政司法职能的履行。为此,向居民征收实物和货币形式的贡赋,主要包括马匹买卖税、商品交易税、重量税(船舶载重)、集市税和测量税等。

1551 年,沙皇伊凡四世实行地方自治改革,取消沙皇在地方的全权代理人,向地方颁发敕封证书,赋予地方首脑领导地方政府、管理司法、征收税负的权利,地方收取的税收在划分出一部分资金供地方政府使用后,其余部分上缴国库。为此,还在地方成立了专门的机构负责地方税的征收。

17 世纪,罗曼诺夫王朝期间,俄罗斯与波兰的一系列战争使社会矛盾激化,俄罗斯帝国四分五裂,国家经济趋于破产。在这种情况下,俄罗斯不断加大赋税,苛捐杂税极其繁多,主要有五一税、什一税和十五一税,这些税依据战争的需要按交易者收入的 20%、10% 和 7% 征收。在这一时期,居民们不仅要按时纳税,还须承担其他一些义务,如修桥建路、提供载货用的马车、接待政府官员、缴纳军需贡品等。

垄断经营也是这一时期俄罗斯宫廷的重要收入来源,在专卖制度下,盐、酒、邮政、毛皮和碱等类制品的生产和销售都要向国库缴税,为得到更多的收入政府还不断提高间接税,例如,1646 年将盐税由 1 普特 5 戈比提高到 20 戈比,居民们由此无法准备充足的过冬食品——鱼,从而导致暴动发生。这些专卖收入成为俄罗斯国库最重要的收入来源,1680 年,在上缴国库的 243 123 卢布中,有 55% 来自间接税。

1645 年,俄罗斯的第一个国家预算——国家收入和支出计划诞生,此后,俄罗斯的各个城市也开始编制城市收入和支出计划。此时,在俄罗斯负责管理国家财务的是 15 世纪建立的国库,但国家收入却由其他多个部门掌控,例如宫廷衙门负责皇室土地税的征收,掌玺衙门负责对需加盖国家印章的活动收费,地方则有相应的地方衙门负责收税。这一预算管理模式的模式一直延续到彼得大帝时期。

第二节 俄罗斯帝国时期预算制度发展

一、彼得大帝时期俄罗斯预算制度发展

为增强俄罗斯国家实力,使俄罗斯社会经济发展水平赶超欧洲,1700 年 1 月 1 日,在推行新历法的同时,沙皇彼得一世在俄罗斯开始全面实施政治、经济及军事

改革。

（一）彼得一世改革背景

18 世纪前，俄罗斯的社会经济发展水平一直十分低下。由于统治阶级上层的内讧和战乱频仍，社会生产力遭到严重破坏。农民因饥荒、破产和贫困而四处逃亡，出现了大量土地荒芜的现象。直至 17 世纪末，俄罗斯的农业生产仍未得到完全恢复，农民的耕地仍比过去减少 20% ~ 25%。为了确保足够的劳动力，地主、贵族采用超经济强制手段，推行最原始的封建剥削方法，即野蛮的徭役制，把农民强制束缚在土地上，农民因而丧失了人身自由，沦为农奴。

1. 工业发展缓慢。17 世纪，俄罗斯虽然出现了工场手工业，但还很微弱，大量使用农奴劳动，商品经济还处在自然经济的从属地位。后来，虽然出现了某些资本主义的微弱因素，却一直受到还在发展中的农奴制的严重压抑。

2. 国家管理制度落后。与封建农奴制生产关系相联系的俄国政治机构也存在着诸多弊端。17 世纪，俄罗斯的国家管理依然实行衙门制度，机构过于庞大，行政、财政、司法分工不明确，财政制度紊乱，缺乏统一的监督与管理。

到 17 世纪末，衙门制度的流弊已非常严重，办事效率极低，因循拖延之风泛滥，贪赃枉法、行贿受贿事件层出不穷。

3. 军事水平落后。18 世纪前，俄罗斯不论是旧式贵族军队，还是新式射击军，军事均实力不强，军事水平远远落后于欧洲。旧式贵族军队曾经是俄罗斯军队的主要组成部分，但由于贵族军队平时疏于训练，打仗行动迟缓，纪律松弛，已渐渐失去战斗力。然而，俄罗斯新成立的射击军的战斗力也不高。射击军主要由手工业者和商人组成，平时与普通人一样从事生产和买卖，战时才集结上前线，因此，作战能力十分有限，再加上训练和装备都很落后，完全不能适应国家对内政策和对外战争的需要。

4. 文化教育水平低下。俄国的文化教育也十分落后，宗教思想在一切思想文化领域占据绝对统治地位。居民中识字的人很少，社会上出现的书籍都是手抄本，错误连篇，价钱昂贵，行销的也都是些宣扬宗教的作品。民间盛行信奉鬼神，迷信妖术，普遍保留着极其愚昧落后的风俗。虽然开办了一些学校，但都是宗教性质的，教会对非宗教的知识传播采取敌视态度。据统计，到 17 世纪下半期，像在莫斯科这样的大城市，居民中识字的人数也仅占总人数的 23.6%。甚至还有一些达官显贵也目不识丁，妇女中识字的人数就更少。

各方面的落后状况严重阻碍了俄罗斯社会经济的发展，彼得一世执政后，实行了自上而下全面的政治、经济和军事改革。

（二）彼得一世政治、经济和军事改革

1. 改革军事，加强国防，夺取出海口。彼得一世的改革活动，主要是在大北方战争期间（1700 ~ 1721 年）进行的，这就决定了彼得的许多改革措施是围绕着军事改革而展开的。为了击败堪称欧洲强国的瑞典，夺取出海口，早在北方战争

前夕,彼得一世就着手改组军队。1700年,彼得一世下令废除射击军,实行义务兵役制,规定各阶层不分贵贱,服兵役一律平等。彼得在位期间,先后征兵53次,约有284 000人被强征入伍。为了提高军队干部的技术和指挥能力,彼得把大批贵族青年派往意大利、法国、英国、荷兰等国去学习军事,并以重金聘请外国人在俄罗斯军队中担任要职。1721年,在俄罗斯的著名将领中,有14名是外籍人士。与此同时,彼得一世还在国内开办了各种军事学校、技术学校和训练班,大力培养军事人才。

为了加强军队的组织性和战斗力,彼得一世亲自主持制定重要的军事条令和章程。1716年颁布了著名的《军事法规》,对北方战争的经验、军队队列和战术训练基本原理以及军队编制和组织原则进行了总结。1720~1722年,又陆续颁布了《海军章程》,对海上舰队的编制、战船的等级、海军官员相互之间的关系及其权利和义务都作了明确规定。

彼得一世在指导海军建设的同时,还着重加强对陆军的统一领导。根据北方战争的形势发展,彼得一世多次调整统帅机构,1720年,成立了以缅希科夫为院长的“陆军院”,加强对陆军的领导,同时还兴建了各类兵工厂,生产新式火炮,修筑国防要塞和海军基地。

2. 改革和健全国家行政机构。为了满足城市商人和手工业者的愿望,彼得一世于1699年下令,在莫斯科成立市政院(不久改为市政厅),在其他城市建立地方自治署。1720年,在新都圣彼得堡建立了市政总局,在其他城市成立了市政局。

为了巩固地方政权机构,1708年12月8日,彼得一世下令,把全国分成8个省,1714年又增设3个省。各省设总督1人,拥有行政和军事大权。同时,各省还成立了参议会,其成员从地方贵族中选任。1719年,在保留省的建制的同时,将全国划分为50个州,每个州都有一套完整的行政机构。

对于国家中央行政机构的改革,彼得一世予以特别的重视。1711年2月22日,彼得下令建立参议院,取代原来的贵族杜马。新建立的参议院由9名参政员组成。参议院拥有很大权力,从国家中央机构到地方行政系统,从财政预算、贡赋征收到陆海军的编制,都属于参议院管辖范围。

参议院成立后,1718~1721年间又相继建立起11个院(分管陆军、海军、外交、税务、支出、矿务、手工业、商务、监察、领地、司法),以取代旧衙门机构。每个院由10名重要成员组成。重要问题不再由个人决定,而是采取投票的方法决定。

随着国家机构改革的完成,为了提高国家机构的工作效能,彼得一世政府于1722年1月24日颁布了“官秩表”。官秩表把全部文武官员分成14个等级:在文职方面,从14等文官到1等文官;在武职方面,从准尉和炮长直至大将、元帅。这是一种新的官员选拔制度,有利于刺激文武官员的上进心和积极性。在此法令颁布之前,彼得一世还颁布了“一子继承法”,其目的除扩大国库收入外,还旨在保证文武官员的来源不断扩大。

3. 实行宗教改革,加强皇权。彼得一世不仅在军事、行政方面进行大刀阔斧的

改革,还不顾教会势力的反对,大胆进行宗教改革。1701年,彼得一世下令将部分教会财产收归国有,主张由世俗官员来管理修道院的领地。彼得一世不仅限制教会经济实力的膨胀,而且还限制教会的权力,把教会完全置于国家的管辖之下,使教会成为国家机器的一部分。1721年,彼得一世颁布了关于宗教事务管理条例,废除了总主教的职衔。同时,根据管理世俗事务的委员会的形式,建立了管理教会的宗教委员会,以此取代总主教的权力。宗教委员会后来改名为宗教事务管理总局,总局长一职,从非宗教人士中挑选。宗教事务管理总局的局长及局内其他高级官员,像世俗官员一样,由沙皇政府任命。自此,沙皇被称为东正教的“最高牧首”。

4. 改革和发展文化教育事业。为了改变俄国文化教育的落后面貌,彼得一世指定各级政府直接管理教育,建立各种类型的学校,全俄各县普遍建立小学,对贵族子弟实行强化教育,派遣留学生到西欧各国学习。同时,彼得一世还通过各种途径,把西欧近代科学著作翻译介绍到俄罗斯。

5. 兴办近代工业,改变俄国经济落后面貌。在改革期间,彼得一世非常注意扶植工场手工业的发展,“在国内发展矿业和创办有如外国通常开设的那些工厂企业”。为此,彼得一世以引进西欧先进技术力量为指导,对全国地下资源、铁矿、铜矿、银矿和煤炭等进行勘察和开采。在巩固和扩大原有的场矿企业,把国家创办的一些手工工场转让给私人经营的同时,政府又以提供劳力和贷款等优惠办法,奖励本国商人和外国企业主投资,建立起一批炼铁、炼钢、造船、兵工、采煤、制鞋、纺织、锯木等近代场矿企业,为资本主义生产关系的建立奠定了基础。

为保护和刺激年轻的民族工业的发展,彼得一世开征了高额进口税,同时规定凡开办工场的场主及其亲属均可免服兵役和免缴人头税。1721年,彼得一世又规定工场主有权向贵族领主购买农奴充当本场的劳动力,凡领主拥有的地下矿藏,加以隐瞒,迟迟不开采者,处以死刑,以此促使领主兴办场矿,向工商业资产阶级转化。

6. 扶植商业,发展贸易,提高商人地位。为了促进商业资本的发展,彼得一世颁布了一系列敕令,并将城镇居民分为3个行会,第一类是钱庄老板、豪商大贾、医生和大工场主;第二类是小手工业主和商贩;第三类是普通工人、粗活工和自由小市民。同时指令各城市建立起有利于商人和工场主的市政制度,规定从第一行会中选出市政长官,由商人管理工商业、税收和民事纠纷,借以提高商人和工场主的政治地位。在经济上又授予商人贸易特权。

彼得一世大力推行重商主义政策,认为“对外贸易是俄国吸收西欧文化,发展国内生产力的一种极为有效的手段”。为此,彼得一世鼓励商人组织公司,发展对外贸易,在国内则实行严格的关税保护政策,限制进口,以保护本国商品在国内市场销售的优势。此外,政府还大力整治交通,兴建通商港口,开凿维什尼、沃罗察克运河,使伏尔加河与涅瓦河互相沟通,加强了国内市场联系,使俄罗斯商业贸易得到迅速发展。^①

^① 李晓华:《中国改革的经济动因》,内蒙古大学,2008年。

(三) 彼得一世改革对国家预算制度的影响

1. 军事支出膨胀, 国家财政负担沉重。在彼得一世时期, 俄罗斯组建了一只庞大的常备军和海军舰队。1708 年, 俄罗斯常规军仅 11.3 万人, 但到 1732 年就扩大到 23.2 万人, 扩大了近 1 倍, 军队支出也较一百年前增加了 11 倍, 使军队支出成为国家财政沉重的负担。1724 年, 俄罗斯国家超过 2/3 的财政支出耗费于此。

2. 以税收优惠促进工业发展, 使国家财政收入出现下降。为保障国家军事支出需求, 提高国家财政收入, 彼得一世对俄罗斯工业生产体系进行了大规模改革。工业改革改变了俄罗斯国内的产业结构, 工业产值得以大幅度提高, 如果说以前最主要的出口产品为农产品的话, 那么, 到 1725 年, 在俄罗斯的出口产品中工业产品占到了 48%。但工业生产的发展不仅要求国家投资兴建大型国有企业, 还要求引入大量的私人投资, 特别是商业领域的私人投资。为此, 俄罗斯给予各类企业大量税收优惠。但税收优惠的广泛实施, 又使得俄罗斯的税收收入出现了一定幅度的下降。

3. 大量开征新税, 税收负担不断增大。此时, 俄罗斯国家财政收入主要来源于关税、商品税(盐税等)、国家垄断专营、包税和没收财产。然而, 这些收入并不足以抵消不断增长的国家支出需求。为此, 彼得一世不得不对税收制度进行了大幅度调整, 其主要举措就是开征新税, 磨坊、酒窖、澡堂、管道、软垫、帽子、皮鞋、破冰船、马笼头、马车夫、客栈、胡须、商贩、刀片等都被纳入课税范围。新增添的税种有: 出租马车税、旅馆税、房屋出租税、船舶税和胡须税等。胡须税是对蓄有胡须者课征的税收, 对贵族每人征收 660 卢布, 对商人每人征收 100 卢布, 对小买卖人每人征收 60 卢布, 对农民每人征收 30 卢布。农民在农村时无须缴纳胡须税, 但每次进城要缴纳 1 戈比的胡须税。并开始对家用澡堂(商人 3 卢布, 农民 15 戈比)和棺材征税。1719 年, 俄罗斯开始征收矿产税, 向开采矿石的商人征收开采量 10% 的税收。这项税收一直延续到 20 世纪。

为增加税收收入, 1724 年, 俄罗斯以按人课征的“人头税”取代了按户课征的“犁税”, “人头税”主要用于军队支出。人头税的税率不断提高, 课税范围也不断扩大, 被纳入课税范围的有: 国有农(耕种国有土地的农民)、独户农(贫穷的地主)和自由民(无固定职业的人)。

此时, 俄罗斯国家预算收入的一半来自直接税, 其余的一半来自间接税, 其中最主要的是来自酒类的收入, 约占预算收入的 25%。

4. 设立专职国家财政预算管理部门。彼得一世时期, 俄罗斯还通过铸币、发行非足重货币、征收关税和垄断专营获得大量财政收入。然而, 由于缺乏统一预算, 滥用税费的情况普遍存在, 而且国家税收与君主收入, 国家支出与皇室消费依然混淆不清。在这种情况下, 俄罗斯开始对国家预算制度进行系统改革, 设立独立核算机关, 编撰统一收支一览表。

在俄罗斯新设立的 10 余个国家管理部门中, 有 4 个院与财政预算管理有关。这 4 个院是: (1) 税务院——管理税收和国家财产; (2) 支出院——管理支出; (3) 财务监督院——监督经费支出情况, 并对整个财政系统的运作进行监管;

(4) 三个工商业院——矿务总局、手工工场院和商务院。尽管这些院仍残留着衙门的某些特征（不仅仅是行政机关，在某种程度上还是司法机关，收取管理费），但从本质上来说，它们已具有独立财政预算机构的特征。

二、叶卡捷琳娜二世时期俄罗斯预算制度发展

叶卡捷琳娜二世全面继承了彼得一世的财政和预算的思想。

18 世纪，俄罗斯经济最突出的特征是工业兴起。1755 年，叶卡捷琳娜二世颁布了《企业家自由活动宣言》，允许国内工商业活动自由进行，并赋予各级商人以特权，但各项特权之间依据资本金的多少存在着明显的差别。俄罗斯商人共分为三个等级：拥有资本 5000 卢布的属于三等商人，只能从事零售贸易；5000 ~ 10 000 卢布的属于二等商人，可以在俄境内从事批发零售贸易；只有资本额达 10 000 ~ 50 000 卢布的，才能成为一等商人，他们可以在俄境内或境外从事批发贸易，开设工厂。这种分级方法体现了国家的财政目标——规范商人阶层的税收。从 1785 年开始，俄罗斯商人免征“人头税”，只需按资本金的 1% 自愿缴纳税收。由于期望进入更高的等级，商人们纷纷虚报自有资本，从而极大地增加了国库收入，同时，也促进了工业的发展。

此时，由于俄罗斯采取的贸易政策是限制进口，鼓励出口，关税成为国家预算收入的重要来源。1767 年，俄罗斯对所有进口商品征收重税（40% ~ 100%），并严禁进口国内可生产的商品，奢侈品税率高达 100% ~ 200%，而对国内生产发展所必需的原材料只征收少量的税收。此外，国内产品的出口关税极低，只有 10% ~ 23%。

然而，这些措施依然不能百分百保证国家的预算支出，庞大的军费支出、行政支出和皇室支出使俄罗斯国库处于持续紧张状态。叶卡捷琳娜二世时期，俄罗斯国家机关的支出达到全部支出的 48%，军队支出达到 40%，宫廷支出达到 10%，用于国家发展的支出仅为 1.8%，预算赤字达到 2 亿卢布。要弥补这些支出只有不断扩大税收、发行货币和举借外债，俄罗斯的第一笔外债就是在这种情况下产生的。1769 年，俄罗斯在阿姆斯特丹举借了 750 万古里金的外债。到叶卡捷琳娜二世统治末期，俄罗斯举借的外债已超过 2.16 亿卢布。1769 年，俄罗斯还第一次发行了面值 100 卢布、75 卢布、50 卢布和 25 卢布的纸币，后来又发行了 10 卢布和 5 卢布的纸币。最初纸币与银币的汇率为 1 : 1，但由于纸币的超大量发行，纸币与银币间的兑换被中止，1 卢布纸币仅值 68 戈比。

为整顿财政状况，1768 年，俄罗斯设立国家收入局，统管国家预算收支。1780 年，在彼得堡和莫斯科分别设立了经常项目国库和结余国库。经常项目国库根据税务院编撰的年鉴，管理所有日常花销，但军费支出和行政支出除外；结余国库管理经常项目支出以外的资金，这些资金必须依据专项账户使用。为此，在国家收入局中设立特别账户局，负责对国库账户进行专门管理。

这些改革导致国家收入院的职责变得更加复杂。为此，1781 年，俄罗斯在参政院内设立了四个独立的部门，专门负责国家预算的组织与管理，这四个部门是：收

入局（管理收入）；支出局（管理支出）；稽查局（监察和核对支出及闲置资金，建立账户）和余额征收局（根据其他各院提供的消息，通过地方政府征收尾款、缺额和欠款）。地方政府应每月编写收支表，并呈交给各个院。收入局即为后来财政部的雏形。

收入局、支出局、稽查局和余额征收局需每年向女皇上缴关于国家收入、支出和余额的一览表，并于年底发布公告。公告包括以下信息：预期收入、实际收入、欠税收入、支出、余额，以及上述支出中未包含的尾款和欠款等。此外，还需对国家收支清单的完成情况做出报告。

三、亚历山大一世时期俄罗斯预算制度发展

18世纪末，沙皇亚历山大一世对国家机构进行了全面改革，这成为俄罗斯财政体系全面建立的开端。为了使俄罗斯行政机构与欧洲接轨，亚历山大一世设立“部”作为国家高层管理机构。1802年设立了陆军部、海军部、外交部、司法部、内务部、财政部、商务部和国民教育部。

国家行政管理职能的分割使俄罗斯历史上首次出现了专门的财政机构。专职财政机构的诞生有助于更好地评估国家财政状况，整顿国家收支。但俄罗斯财政部的活动不仅仅局限于财政和信贷领域，还广泛地参与到城市建设、商业、矿产和林业的发展之中。18世纪下半叶，俄罗斯财政部的活动主要包括：主管铁路运营，规范铁路运价，修建铁路，赎买私人道路。到了18世纪末，国有银行、海关、边防和工商业等部门被先后并入财政部，财政部已然成为规范国家经济发展的主要部门。

1722年，俄罗斯第一次开始编制下一年度的国家收支清单，这也是俄罗斯第一份国家收支预算。从1803年起，俄罗斯国家收支预算开始按年编撰。但俄罗斯国家预算正式按程序编制开始于1811年。这时的俄罗斯国家预算还只是财政部对国家收入和国家支出进行的简单汇总。

此时的俄罗斯预算还只是形式上的，并不具有法律效力，不受监督，也不公开发布，预算平衡也未成为财政部的主要目标。国家所有的收支资料和报告都被秘密保存。国家以支定收，即在确定支出需求后，进行征税补偿。

此时，俄罗斯的国家预算由三个部门共同管理，分别是财政部（收入来源）、国库（执行预算出纳业务、发行国库券）和国家调控部门（始于1810年的账目监督）。拥有专项资金的国库和国家调控部门预算独立，可以保留结余资金，既不用向财政部呈报收支信息，其收支也无须纳入收支清单。就是说，此时在俄罗斯还不存在统一的国家预算收支管理。1821年，国库并入财政部，不再享有独立的收支管理权限。

在这一时期，沙皇拥有无限权力，部长只能为沙皇效力，对沙皇负责。由此，国家预算经常被破坏，收支清单经常被更改。为对财政体系进行彻底改革，1810年1月1日，御前大臣米哈伊尔·斯佩兰斯基向国务委员会提交了《财政改革计划》，