

俄罗斯财税政策及其影响

郭连成

【内容提要】 自经济转轨以来,俄罗斯一直将财税体制改革作为经济转轨和制度变迁的重要内容,财税政策也随之发生了较大变化,对经济的影响程度日益加深。一方面,俄罗斯对财政支出、财政转移支付、赤字和国债等的政策调整力度加大并初见成效;另一方面,以简化税制、减少税种、下调税率、降低税负、取消优惠为主要内容的税收政策,也取得了较大的进展和成效。特别是《俄罗斯联邦税法典(第一部分)》、《俄罗斯联邦税法典(第二部分)》和《俄罗斯联邦预算法典》先后开始生效后,俄财税体制改革和财税政策调整的步伐加快,成效较为明显。

【关键词】 俄罗斯 财税政策 金融危机 国债政策

【作者简介】 郭连成,1953年生,东北财经大学区域经济一体化与上海合作组织研究中心主任,研究员、博士生导师。(大连 116025)

自经济转轨以来直至国际金融危机爆发,俄罗斯经济经历了从转轨初期的转轨性衰退到后来的萧条式稳定再到恢复性增长的发展过程。与这一过程相适应,俄罗斯财税政策表现出较为明显的阶段性发展变化特征。而且,在国际金融危机爆发后和后危机时期,俄罗斯财税政策的实施和调整变化也各具特点。

一 国际金融危机前财税政策的调整与变化

(一) 经济转轨初期的财税政策

在叶利钦时期,即在经济转轨的初期阶段,俄罗斯自1992年年初起开始实行“休克疗法”,即实行以自由化、私有化和稳定化为主要内容的激进式经济改革。所谓稳定化即财政稳定化,其核心是实行以大幅削减财政赤字和减少货币发行量为主要特征的强硬和紧缩的财政货币政策。俄试

图通过控制财政赤字、通货膨胀和生产规模等主要指标,达到稳定经济的目的。紧缩财税政策的主要措施是提高税收,增加财政收入;大大削减财政支出,努力实现无赤字预算。

俄罗斯于1991年12月6日通过的《增值税法》规定,恢复所有商品的增值税,其税率为28%。同年12月27日俄颁布的《利润税法》规定,实行税率为32%的企业利润税。同时,还决定实行统一的燃料和原料出口税制度;实行平均为申报价15%的统一进口关税;进一步削减税收优惠;对进口商品开征增值税和消费税;授权地方政府确定附加税等。

在1992~1993年的激进改革阶段,俄实行了严格紧缩的财税政策,主要措施是增加税收和缩减财政支出。在增加税收方面,政府的《经济政策备忘录》要求税收总额达到GDP的55%,后来改为45%。这一标准不仅高出发展中国家的平均水平(一般占GDP的20%~30%),也高出许多发达国家的水平(如德国占GDP的40%、美国

占30%左右)。在缩减财政支出方面,俄罗斯决定大力削减价格补贴、企业亏损补贴、国家投资、军费开支和国家机关管理经费。还规定在1992年内把财政赤字从1991年占GDP的20%降至1%。

在1994~1996年的反危机阶段,先前严格紧缩的财政政策有所松动,主要表现是国债增长较快且不再单纯追求“无赤字预算”,而是强调将赤字规模稳定在上年的水平。这一时期的财政支出规模继续缩小,其占GDP的比重1994年为37%,而1995年和1996年分别降至29%和30%。时任总统叶利钦在向俄议会上下两院发表的1995年国情咨文中提出,1995年俄罗斯在推行市场经济的过程中必须继续执行严格的财政和税收政策。

在1997~1998年3月的短暂萧条性稳定时期,俄在财税政策方面也有一些新的变化:一是在税收政策上进一步规范税制、减少税种和税收优惠;二是在支出政策上仍将压缩财政支出作为重点;三是国债规模不仅一再扩大,而且呈现期限短和成本高的特点,这也为1998年8月金融危机的爆发埋下了伏笔。

在1998年3月~1999年年底俄罗斯金融危机和克服危机继而稳定经济的阶段,由于金融危机的爆发,1997年以来出现的短暂稳定已不复存在,俄罗斯经济重又陷入衰退。在这种危机形势下,俄罗斯政府对财税政策做出调整,虽仍以紧缩为目标,但重点放在稳定经济和消除危机上,并致力于刺激生产发展。具体的政策措施包括:降低税率、扩大税基;实行债务重组;发挥“发展预算”的作用,强化国家投资等。

分析俄罗斯经济转轨初期的财税政策,可以看到,俄财税政策是为适应转轨初期阶段复杂的改革和经济形势而提出并加以实施和不断调整的,因而有其合理性的一面;但另一方面,实施紧缩的财税政策,增加企业税收负担,大力压缩财政开支,也导致出现一些不良后果:其一,实行强硬税收政策的代价太大,它严重打击了企业的生产积极性,削弱了企业的发展动力。虽然整体而言俄罗斯的税负并不是世界上最重的,但当时企业利润税税率却为世界最高。有资料显示,对企业征收28%的增值税和32%的利润税,再加上其他

税负,使得对企业的各种征税额占到利润总额的70%~85%。这明显使企业的纳税负担过重,因而政府的高税收政策在当时广受俄各方面的批评和指责。事实上,沉重的税负严重遏制了企业生产,从而导致社会生产的更大滑坡。据有关资料,1990~1995年,俄罗斯经济下降幅度达38%。工业生产下降了50%,其中机器制造业下降65%~80%,高新技术产品下降90%,日用消费品下降55%,70%的食品需要进口。生产下滑使俄罗斯试图通过提高税收来增加财政收入并进而减少财政赤字的“稳定化”目标无法实现。其二,大幅度减少国家财政支出,不仅导致国家各方面的建设投资急剧减少(仅就国家基本建设投资而言,1992年比上一年下降了45%),导致主要由政府扶持的科技文化教育事业面临凄惨处境,而且造成企业流动资金严重不足,出现严重的支付危机,形成庞大的三角债。有资料显示,企业拖欠供货单位贷款和预算缴款,1992年年初为390亿卢布,而到6月底就一下子增加到3.1万亿卢布。

总之,实践证明,俄罗斯在经济转轨初期阶段实行过度紧缩的财税政策恶化了宏观经济环境,既没有达到稳定经济的目标,也没有达到平衡财政的目标,还危及到企业的基本生存条件。因而俄罗斯这一时期的财税政策负面效应更大。

(二) 经济转轨深化时期的财税政策

在普京任总统的两个任期共8年时间里(2000年3月~2008年3月),俄罗斯经济转轨进一步深化并初见成效,俄经济也处于恢复性增长期。在这一时期,建立符合市场要求的、稳定的、公平合理和明白易行的财税体制,实施正确和有效的财税政策,是俄罗斯确定并要达到的重要转轨目标。俄罗斯试图通过财税政策的实施与适时调整,保证财政收入的稳定来源,保持经济增长速度的相对稳定,降低社会不平等,并合理有效地使用国家财政支出。

1. 税收政策

普京时期,俄罗斯致力于解决税收体系的公平和中性税收问题,税收政策经历了一个从重税政策向中性政策转变的过程。特别是税法典的颁布实施,标志着俄罗斯税制改革和税收政策调整进入了一个实质性的新阶段。主要的政策措施包括:

第一,减少税种。税法典第一部分将原来规定的100多种联邦、联邦主体和地方税费减至28种,而且不允许各地区自行新增各种税费。在28种税费中,联邦税费有16种,联邦主体税费(地区税费)有7种,地方税费有5种。此后,税法典第二部分又新增加了统一社会税。为了鼓励小企业的发展,自2003年起,俄罗斯将小企业缴纳的利润税、销售税、财产税、统一社会税和增值税等五税合并成小企业统一税。2003年还取消了外币购买税、公路使用税、住宅公用事业与社会领域设施维护税、燃油销售税、汽车运输工具购置税等税种。从2004年起销售税也被取消。

第二,调整税率,降低税负。俄采取的具体措施:一是把对劳动报酬基金的课税从38.5%降低到35.6%。二是普京提出,俄政府要“对中小企业实行更加优惠的课税体制”,即“缩减总的税收负担”并“简化核算和报表制度”。简化小企业纳税方法和降低小企业税负的法律,于2003年1月开始生效。三是大幅度调整税率。税法典第二部分对自然人收入税取消了12%、15%、20%、25%、30%和35%的累进税率,改行13%的统一税率。在2001年税法典将企业利润税降至24%的基础上,2008年俄国家杜马又通过了《税法典修正案》,将企业利润税税率降低4个百分点,从原来的24%降至20%。增值税的一般税率也由2004年前的24%降为18%。

第三,缩减或取消税收优惠。减少甚至取消税收优惠的种类和数量,一直是普京时期俄罗斯税制改革的重要内容和税收政策调整的重点。普京强调要取消一切没有根据的税收优惠,取消对企业的各种直接和间接补贴,尤其是税法典颁布后,俄采取若干措施缩减或取消不合理的税收优惠。一是取消企业所得税的部分优惠,并减少对小企业和残疾人就业企业的税收优惠;二是部分取消增值税的税收优惠;三是取消自然人收入税(自然人所得税)的社会性优惠。从2001年起,所有的自然人,包括海关、法院和检察院的工作人员都开始纳税。

2. 财政支出政策

在普京的两届任期内,俄罗斯对财政支出政策做出了较大调整,与叶利钦时期相比已有很大的不同。这一时期财政支出政策的主要目标和特

点可以概括为以下三个方面:

第一,以进一步明确划分财政支出权限、范围和责任为政策目标,使中央财政与地方财政之间支出权限和责任的界定更加清晰。普京执政后,俄罗斯于2003年重新修订了《俄罗斯联邦地方自治机构基本原则法》,进一步明确了各级政府的管辖范围和权限以及各级政府的具体财政支出权限和责任。《至2005年俄罗斯联邦预算联邦制发展纲要》实施后,俄开始贯彻落实划分中央与地方财政支出的五项原则,即从属原则、区域一致原则、外部效用原则、区域差别原则和规模效用原则。根据这些原则,与国家整体利益相关的、具有较强外部性特征的全国性公共产品和服务支出划为联邦财政支出,包括外交、国防、安全、立法、司法、基础研究以及能源、交通运输、宇航等联邦主要经济部门;与区域或地区关系密切的基础设施建设、执行地区专项纲要、社会保障、社会服务、社会文化领域的支出等,划归联邦主体财政支出范围;教育、文化、卫生、体育、市政、住宅和公用事业等支出属于地方财政的支出范围。当然,这种划分也有其弊端,主要是存在着支出责任的交叉和重叠现象,因为在大多数支出领域事实上都是由三级政府的财政来共同分担责任。鉴于这些问题,在普京执政的后期,俄罗斯提出财政政策的重点,一是仍要进一步明确界定中央与地方财政的支出权限和支出方向,尤其是大大缩减具有摊派性质的所谓中央与地方财政的共同支出项目,为地方财政腾出更多的用于地方社会经济发展的资金;二是为各联邦主体和地方自治机构自主管理本级财政支出提供保证;三是对法定的财政义务要有必要的财政资金做保证,减少以至彻底取消“不予拨款的联邦委托项目”。

第二,以缩减国家财政支出规模、提高支出效果为政策导向。量力而行是俄罗斯财政支出政策的基本原则。在这一原则下,俄罗斯政府积极主张缩减支出规模,实行以收定支,量入为出。在《2003~2005年俄罗斯联邦中期社会经济发展纲要》中规定,财政支出的增长速度必须要低于经济增长速度。俄还在政策支持下采取措施清理和缩减无效率的财政支出,包括减少经济建设支出,缩减地区过多的社会支出,降低国家行政管理支出,提高政府采购效益,并切实提高财政支出效

果。2005年俄罗斯进一步改革预算编制方法,编制了“2006~2008年俄罗斯中期预算计划”。在支出政策方面,该计划规定,2006~2008年预算支出总量要取决于预算收入,支出方向要首先保证国家宏观政策的重点领域。同时,各战略目标之间的资金配置要尽量合理和稳定。

总的来看,在2008年前,由于石油价格高企等有利的国际市场行情,俄财政收入状况大为改善,并形成了很大的财政盈余。虽然政府财政收入稳定增长,但财政支出的增加只持续到2003年,之后便开始缩减。对支出政策做出这种调整是由两个原因决定的:一是财政支出的进一步增加与保证财政稳定的任务相矛盾;二是前些年累积的社会义务的巨大负担需要清理和缩减^①。2004年财政支出急剧减少,与2003年相比,联邦财政支出占GDP的比重减少了2个百分点。但从2007年起,由于石油价格上涨和财政政策弱化,联邦财政支出占GDP的比重又有增加^②。

第三,以明确确定联邦中央财政资金的优先支出方向为政策重点。优先支出方向之一是社会性支出。这类支出占联邦中央财政支出的比重很大。它既包括“社会政策”项下的各类必要支出,也包括增加社会改革支出,如改革养老金制度,提高养老保证金水平以及社会领域机构拨款的改革。而社会性支出本身的优先支出方向是发放退休金以及科教和文化艺术支出。普京时期,俄罗斯将提高居民生活水平和质量作为政府工作的重点。他在2006年国情咨文中强调,国家必须采取积极的措施,以提高居民的实际收入水平和就业率,保障公民储蓄和财产的增长,改善公共服务质量,发展住房市场,为居民提供高质量、舒适的住房。

普京还适时推出了“国家重点工程”,以此名义明确了俄罗斯财政支出的重点。所谓“国家重点工程”,是指医疗工程、教育工程、住房工程和农业工程。2005年11月18日,俄罗斯国家杜马三读审议2006年联邦预算草案,通过了普京提出的增加国家重点工程预算支出的补充修正案。2006年用于国家重点工程的支出为50亿美元。其中,对教育工程和农业工程的支出分别增加30%,对医疗工程的支出增加60%,对住房工程的支出要增加4倍。按时任俄总统经济顾问的伊

拉里奥诺夫的说法,“国家重点工程标志着俄经济政策重点开始发生转变”,意味着过去所实行的刺激供给、稳定经济、消除危机为导向的财政政策已发生了向提高公共服务水平、关注民生福利问题的根本性转变。

优先支出方向之二是军事支出,既包括国防、国防科研和实验设计研制的支出,也包括军队改革支出。为保障国防安全,俄设立了安全预算,专门为国防、军备、护法运动、防控突发事件和自然灾害等提供资金支持。其中,计划逐年增加国家军备支出和军队给养资金,并设立专项储蓄贷款以解决军人的住房问题。

3. 国债政策

国债政策是俄罗斯财政政策的组成部分之一。普京时期俄罗斯实施国债政策的目标是减轻偿债高峰的压力,改善债务结构,减少国债规模。当时俄不断对涉及国债和国家举债的规定及相关政策进行修改和调整,制定并实施统一的国债管理战略。同时,还积极利用国际通行的机制和规则来改善债务结构,内债与外债管理政策之间的配合更加紧密。一方面力求不断减少外债;另一方面实行积极的内债政策。有资料显示,2000年俄罗斯外债缩减了140亿美元,外债总额为1440亿美元。2001年外债减至1381亿美元。2002年俄财政部继续采取有力措施减少外债负担,以减轻2003年偿债高峰到来时高达190亿美元的还债压力。普京2004年提出,俄罗斯经济正处于上升阶段,应当考虑提前偿还国家债务。为此,2005年俄提前偿还了183亿美元的外债,从而为2006~2008年偿债高峰的到来节约了660亿卢布的利息。俄罗斯政府确定的2006年国债基本政策,主要目标是按计划减少外债,增加国内债务比例,用内债替代外债。2006年俄计划从国外借款11.128亿美元,其中绝大部分是向国际金融机构的借款。在不断减少外债的同时,俄实行积极的举借内债政策,增加内债规模用于投资。为此,俄罗斯政府2004年和2005年国债发行额分别为

^① Дробышевский С. и др., Эволюция бюджетной политики России в 2000 - е годы в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы // Вопросы экономики, №1, 2011г.

^② Там же.

1 762亿卢布和2 110亿卢布,而2006年计划发行国债2 382亿卢布(当时1美元约合28.6卢布),国债发行比过去有所增加。今后发行的国债主要是中长期债务,年收益率在7%至8.5%^①。俄还决定以稳定基金为主要资金来源,在2006~2008年继续实行减少国家债务的政策。

二 国际金融危机期间的财税政策措施

国际金融危机使俄罗斯经济进入了衰退期,其主要表现是卢布贬值、投资计划紧缩、经济严重下滑。经济形势的恶化直接影响到俄罗斯的国家财政状况。在各级财政收入大大缩减和支出增加的情况下,2009年出现了10年以来的首次财政赤字。有资料显示,这一年俄联邦财政收入缩减了23%,而财政支出却增加了近25%。2008年财政盈余占GDP的4.1%,但到2009年则是财政赤字占GDP的5.9%^②。自2008年11月,俄政府开始采取一系列的反危机措施,特别是2009年3月,俄制定了政府2009年反危机措施纲要。在财政政策方面,俄政府主要采取的是扩张性财政政策,试图通过财政赤字,保证宏观经济稳定,提高居民社会保障水平,增加政府投资,以摆脱经济危机。

(一) 大力增加财政支出用于反危机措施

俄罗斯联邦委员会通过了2009年预算修正案,同意增加2009年预算支出1 530亿卢布。按此预算修正案,财政赤字占GDP的比重由此前的7.4%升至7.7%。俄罗斯当时应对危机所投入扶持资金的力度很大,占到GDP的7.6%,其中大部分资金是对经济的直接注资,约占GDP的7.1%。另据俄专家估计,2008年的反危机一揽子措施总额达1.1万亿卢布,占GDP的2.7%;2009年用于反危机措施的预算资金和准预算资金为2.4万亿卢布,占GDP的6.2%^③。有资料显示,金融危机期间,俄罗斯应对危机所投入扶持资金的力度居于20国集团之首,俄在金融领域的扶持规模可与20国集团的其他国家相媲美^④。

金融危机期间,为减轻危机对实体经济的冲击,俄经济发展部承诺2009年划拨300亿卢布银

行贷款和105亿卢布财政拨款用于支持地方中小企业发展。俄政府计划2009年划拨2 000亿美元支持实体经济。根据由政府经济稳定发展委员会遴选出的295家各主要行业主干企业名单,政府从国家财政预算中拨出专门款项对这些企业实施财政补贴和救助,以保证国家经济平稳过渡和发展。在2009年联邦财政预算中,计划拨出约3 000亿卢布用于对联合工业公司具有战略意义的企业以及政府遴选出的企业的信贷实行国家担保。俄罗斯在修订2009年财政预算时还设立了“抗危机财政预算补充支出”,用以向银行业以及包括国防工业系统在内的实体经济、交通运输业、中小企业、机器制造业及农业领域提供资金支持。

总的来看,2008~2009年俄罗斯采取的反危机财税政策措施,主要是大力扶持实体经济包括扶持中小企业,向各种经济成分的战略企业提供财政帮助;对银行系统实行财务健康化;向失业者发放补贴,对退休者施以援助。由于这些财税政策措施的实施,使俄罗斯经济逐步摆脱了经济衰退,克服了经济危机带来的严重影响。

(二) 调整税收政策

受国际金融危机的严重影响,俄罗斯的经济增长速度在2008年开始大幅回落,税收收入大幅度减少,从而导致俄财政收入锐减,以至于2009年出现了财政赤字。在这种情况下,调整税收政策,通过实行减税政策来刺激企业生产,以恢复经济增长;或通过提高进口关税等措施来保护本国企业的利益和生产积极性,以达到增加财政收入之目的,成为这一时期俄税收政策措施的主要目标。

1. 减税政策

国际金融危机期间俄罗斯实行的减税政策主要是降低税率,通过税率的降低,减轻企业的税收负担。第一,2008年11月21日,俄罗斯国家杜马通过了《税法典》修正案,并于2009年1月1日开始实施。按照该税法,将企业利润税税率从

^① 《俄罗斯政府确定2006年国债基本政策》,新华网,2005年7月14日。

^② Дробышевский С. и др., Эволюция бюджетной политики России в 2000 - е годы в поисках финансовой устойчивости национальной бюджетной системы.

^③ Там же.

^④ 参见《梅德韦杰夫公布2010财政预算咨文》,载《远东经贸导报》2010年7月13日。

24% (其中,联邦占6.5%,地方占17.5%)降至20% (其中,联邦降至2.5%,地方不变)。这表明,税收减少的损失完全由中央财政来承担。而且,该税法还允许地方政府将企业利润税税率再自行下调4个百分点。此外,中小企业的利润税税率也从15%下调至5%。这些措施不仅减轻了国际金融危机对企业的影响,降低了地方企业特别是中小企业的税负,也扩大了地方政府的权限。第二,削减石油出口税。在国际金融危机期间国际油价大跌而国内税率又不变的情况下,俄罗斯石油公司每出口1吨石油就要损失68美元。这导致石油公司为规避沉重的税负和出口损失而自动减少石油出口。为改变这种状况,俄政府决定从2008年12月1日起将石油出口关税由每吨287.3美元下调至192.1美元(约每桶24美元);将以往每2个月修改1次石油出口关税和地下资源开采税改为每1个月1次。

虽然从短期效应看,上述减税措施在一定程度上减轻了企业的负担,但其对俄罗斯经济的刺激作用依然有限。2009年4月,俄罗斯政府正式出台了《2009年俄政府反危机措施纲要》。该纲要强调发挥政府在反危机中的重要作用,保证经济发展平衡,减少财政赤字;继续调整税收政策,降低税率;对一些重要的经济部门实施特殊保护政策;更加关注民生和民众利益;全力维护国家财政系统的安全稳定。

2. 临时性提高关税措施

为保护国内企业和生产者利益,俄罗斯自2008年12月和2009年临时性地提高了部分产品的进口关税。从2008年12月1日起,提高进口汽车的关税,范围包括拖拉机、载重汽车和轿车。对这些进口品牌汽车临时征收高达30%的关税,有效期为9个月。2009年10月,俄罗斯总理签署政府令,决定将上述措施再次延长9个月;2009年1月15日,俄政府宣布提高部分轧钢产品和钢管产品的进口关税,其中,对建筑用线材以及石油和天然气工业用管材征收的进口关税由5%提高到15%,某些特定钢管的进口关税由15%提至20%;2009年2月,俄罗斯总理签署命令,将液晶和等离子电视的进口关税上调至50%;2009年9月15日,俄政府决定对部分进口设备征收为期9个月的临时性关税。征税对象包

括船用发电机、蒸汽锅炉发电辅助设备、机械锅炉、桥式起重机、森工机械设备等。临时关税税率为5%。

为保护国内农产品和食品生产企业的利益,俄罗斯于2009年3月临时提高了大米进口关税,每公斤大米的关税从0.07欧元提高到0.16欧元,进口关税税率提高了128.6%,有效期为3个月(2009年2月15日~5月15日)。2009年7月,俄政府决定暂时将部分大米和米粉的进口关税从每公斤0.07欧元提高至每公斤0.12欧元,实施期限为9个月。2010年,俄政府决定将上述措施再延长9个月。2009年,进口动物制品的最高关税税率达到了123%,部分蔬菜和水果的最高关税税率达到68%,茶叶的最高关税税率为66%,水产品的最高关税税率达到155%。2010年1月,俄罗斯将生猪的进口关税税率由5%提高到40%,且每公斤生猪的关税不低于0.5欧元。

应当指出的是,俄罗斯在国际金融危机期间调整税收政策,在减税的同时采取了一系列临时性提高关税的政策措施,其主要目的是为了应对国际金融危机,保护国内企业生产者的利益。但另一方面,俄临时性提高关税不仅设置了贸易壁垒,而且也使关税缺乏稳定性,对俄进口和他国对俄出口均造成了不利影响。同时,我们也注意到,在国际金融危机期间,各国出台的刺激政策往往都有明确的政策实施期限,多数国家一般都以经济政策的短期效应为目标,尤其是税收政策调整的临时性和阶段性特点更为明显,因而许多税收政策措施会随着金融危机的减弱或消退而逐步减少甚或被取消,俄罗斯临时性提高关税的措施便是如此。从以上所述可见,俄这一政策措施的实施主要集中在国际金融危机肆虐的2009年和金融危机有所减退的2010年上半年。此后,临时性提高的关税或恢复到国际金融危机前的水平,或比危机前更进一步降低。因此,俄罗斯的这一做法与世界上多数国家的做法是基本上相一致的。

(三) 动用财政储备基金

稳定基金作为由财政超收而形成的财政储备基金,在俄罗斯应对国际金融危机中较好地发挥了保障财政平衡和保持宏观经济稳定的作用。有资料显示,2009年俄动用2.96万亿卢布的稳定

基金用以弥补财政赤字和实施反危机措施,超过全年财政支出的30%,约为当年反危机支出(3.66亿卢布)的81%。因此,作为财政储备政策的重要载体,稳定基金这一“国家经济安全气囊”在国际金融危机期间为俄罗斯的财政金融稳定提供了可靠的财力保障,使俄罗斯应对全球金融危机的积极财政政策得以有效实施,并带动俄罗斯经济逐步企稳,当年国内总产值下滑8.7%,远低于预期的10%,通货膨胀得到有效控制(全年不超过9%),经济社会局势平稳。俄罗斯的实践表明,强化财政储备政策措施,建立稳定基金,能够在经济衰退导致财政收入大量减少时,保障财政平衡并保持宏观经济的稳定;而在经济高涨时期,纳入稳定基金的财政超收和财政盈余不会盲目用于其他目的,而主要是作为财政储备并部分用于规定的用途,从而避免非正常的财政扩张。

综上所述,正如时任俄政府总理的普京于2010年4月20日所言,俄政府采取的财政预算政策帮助经济较为平稳地度过了经济危机最危险的阶段,摆脱了经济衰退。这说明,普京对俄罗斯在国际金融危机期间实施的财税政策是给予充分肯定的。

三 后危机时期财税政策的基本目标

(一) 普京就任新总统前俄罗斯确定的财税政策目标

俄罗斯政府2008年11月17日批准的《俄罗斯联邦至2020年长期社会经济发展构想》提出,俄罗斯货币信贷政策和预算政策的长期目标,是创造必要条件来保障2020年之前达到年均6%~7%的高经济增长速度,保证宏观经济稳定和宏观经济指标变化的可预见性^①。

时任俄总统的梅德韦杰夫在关于2010~2012年预算政策的总统预算咨文中指出,预算政策的目标是要使预算体系适应变化了的条件,并为后危机时期国家的社会经济稳定发展创造必要条件。预算政策应致力于为提高俄罗斯经济竞争力、经济现代化和技术更新提供资金保障。而税收政策应主要解决两个基本问题:一是俄罗斯经济现代化;二是保证预算体系的必要收入水平^②。

梅德韦杰夫在总统预算咨文中提出了后危机

时期俄罗斯财政预算政策的以下基本取向和具体目标^③:第一,在财政支出方面,与2009年相比,2010~2012年要缩减联邦财政支出规模,并优化财政支出。财政支出的主要方向,一是为养老体系改革提供财力保证,提高退休人员的生活水平。二是无条件地履行国家的社会责任,同时提高社会援助的针对性,扩大各联邦主体政府在社会政策领域的权力,有针对性地扶持收入低于社会最低生活标准的家庭。三是继续不折不扣地实施国家的优先发展项目,特别是加强住房建设,改善居住条件,提高教育和卫生保健支出水平,大力发展人力资本。四是促进经济结构调整,明确确定预算资金支出和使用的优先方向。五是扶持有产品销售市场的实体经济部门和企业。六是采取措施稳定劳动力市场。七是为军队现代化提供财力保障。八是为完成俄罗斯承担的国际义务提供财力保障。第二,在税收政策方面,要使课税结构和课税水平对经济结构的变化产生积极影响,形成有利于企业活动和创新积极性发展的税收环境。要继续优化税制,完善对小企业和农业企业的税收政策。

《俄罗斯联邦至2020年长期社会经济发展构想》中提出了以下财政政策目标^④:一是增加用于消除基础设施和制度性障碍的国家支出,为经济的创新发展、提高居民生活水平和质量创造条件。用于人力资源发展的预算支出应从2007年占GDP的8.6%增加到2020年的11%~11.7%;用于社会政策的支出应从2007年占GDP的8.2%提高到2020年的9%~9.8%;实现经济现代化和取消基础设施限制方面也要求国家投资总量保持在不低于GDP4%的水平;增加用于基础和运用科学研究的国家支出,从2008年占GDP的0.7%提高到2020年的1.3%。总的来说,用于发展和创新的预算到2015年约占GDP的14%,

^① Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р.

^② Бюджетное послание президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010-2012 годах// Финансы, №6, 2009 г.

^③ Там же.

^④ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

2020年增加到14.2%~15%。到2020年,预算体系的支出总水平稳定在占GDP的32.2%~34%之间。二是提高预算支出和预算拨款体系的效率。三是使税收体系在完成国库职能的同时,增强对经济发展的刺激作用。为此,必须进一步完善税收政策,简化税制,降低纳税人的税负。

另据有关资料,俄政府于2010年批准了2011~2013年税收政策基本方向,决定免除所有科学、教育和卫生领域企业,包括商业机构的利润税,对这类机构的税收优惠将实行至2020年;对使用节能设备免除三年的财产税,对用于制造科技产品的设备实行零财产税率;对开展创新工作的纳税人,在2015年前(对个别纳税人在2020年前)给予将保险缴费总税率降至14%的税收优惠^①。

此外,减少财政赤字也是后危机时期俄罗斯财政政策的主要目标之一。根据2009年11月20日俄罗斯国家杜马三读通过的2010年、2011年和2012年联邦预算,2010年联邦预算赤字会达到2.9万亿卢布,约占国内生产总值的6.8%;2011年赤字缩减到1.9万亿卢布,占国内生产总值的4%;2012年赤字减至1.6万亿卢布,占国内生产总值的3%^②。从这一趋势看,俄财政赤字逐年缩减。梅德韦杰夫总统在2010年预算咨文中强调,对俄罗斯而言,最主要的任务是保证宏观经济和财政稳定,当务之急是缩减预算赤字,同时限制国家支出。普京也强调,俄罗斯不能允许出现长期财政赤字,到2012年要将财政赤字降到占GDP的3%,以后逐年减少并最终完全摆脱赤字。但他认为,降低财政赤字不能靠加重税负来实现,而要提高预算开支的使用效率。

(二) 普京就任新总统后确定的财税政策目标

早在2012年1月,普京在宣布竞选俄罗斯下任总统的竞选纲领中和就此发表的署名文章中,就明确提出在财政政策上要理顺俄罗斯国家财政收支平衡问题。认为国际金融危机后的首要任务是恢复财政收入与财政支出之间的长期对应关系。因为在金融危机期间,俄罗斯国内的大部分资源被用来缓和危机带来的冲击,因而这种对应关系被减小。而破坏财政收支平衡对一个国家的经济、政治和社会发展是危险^③。

就任新总统后,普京进一步阐述了俄罗斯的财税政策目标。他提出:第一,保持经济增长是俄财政政策的首要任务。未来3年的预算案应着力解决目前存在的政府财政支出效率低下、决策周期过长等问题。他要求财政部门必须提高资金使用效率,要求提高教育、科技和基础设施领域的财政预算支出比例,提高公共部门工作质量,促进私人创业投资。普京在发表的2014年至2016年预算咨文中指出,当前国内外经济形势变化给俄罗斯财政预算政策带来新挑战,为此,他要求政府充分评估风险,在3个月内制定出台俄罗斯2030年前预算战略。该咨文要求财政预算政策成为落实国家社会经济政策更为有效的工具,提高财政资金支出效率,重新确定财政拨款优先方向,提高全社会经济活动效率。具体措施包括:优化财政支出结构、建立可靠和长期平衡的养老保险制度、建立基础设施投资新机制、提升税收制度竞争力、保证预算和预算过程的透明性等^④。

第二,调整税收政策。在于2012年12月12日向议会发表的年度国情咨文中,普京强调,需要对奢侈品和高档不动产征税,他要求政府必须在2013年上半年就所谓的奢侈税,包括对高档不动产、豪华汽车的消费征税采取原则性的决定(为落实普京提出的要求,俄政府已计划提高对高档不动产的税收,如对总价超过1亿卢布的不动产,将征收0.05%的不动产税;总价值1至3亿卢布的不动产,税率达到0.1%;超过3亿卢布,税率为0.3%,但推出这一政策尚需时日)。普京明确反对将单一个人所得税率变更为累进所得税率。“累进制看起来具有社会公平,但并不能保证这种公平。相反,对于千百万中等收入人群来说却是沉重的负担。将会出现避税和征税不足,国库将会受到损失。”普京还表示,税收政策的调整应该有利于地区的发展。为此,应该向地方移交部分税种,比如小企业缴纳的税收。同时,应取消对

① 王新宇:《俄罗斯2011-2013年税收新政 大众传媒享优惠》,http://commerce.dbw.cn/system/2010/05/21/.

② 《俄国家杜马通过近3年的联邦预算》,俄新网http://rusnews.cn,2009-11-20.

③ 《发表经济竞选纲领 普京提出要发展创新型经济》,《透视俄罗斯》2012年1月31日。

④ 《普京说保持经济增长是首要任务》,新华网,2013年6月13日。

资产和土地的联邦税优惠,取消基础设施垄断公司的税收优惠。而且,为支持外贝加尔和远东地区的发展,政府应该制定出包括对“绿地投资”在一定期限内免税的详细鼓励政策^①。

此外,俄罗斯已通过立法,从2010年1月1日起实施社会保障税改革,取消原来的统一社会税(基准税率为26%),改征社会保障税(税率为30%)。这一税收政策调整和改革措施也成为普京新任期内需要进一步落实的任务。

四 总结性评述

第一,俄罗斯财税政策的调整和完善往往与经济转轨和制度变迁相交织、相伴随,这在税收政策方面表现尤为明显。在俄罗斯经济转轨和制度变迁进程中,税制改革取得重大进展,原有的税收体制得到根本改造,改革后的税制已基本与世界接轨。特别是税法典的颁布实施,是俄税制改革进入实质性阶段和建立良好税收制度的一个重要标志。根据税法典和相关税收法规的规定,俄罗斯进行了以简化税制、减少税种、下调税率、降低税负、取消优惠为主要内容的税制改革,从而使俄罗斯“成为一个建立了良好税收制度的国家”。与此相一致,俄有效实行了“简化税制、降低税率(税负)、扩大税基、加强征管”的税收政策。不仅如此,调整和优化财政支出结构、缩减财政赤字、实施有效的国债政策,这些财税政策措施也都与财政制度变迁密切相关。

第二,俄罗斯财税政策在国际金融危机之前和之后的发展变化取向是不同的。在金融危机发生前,俄罗斯经济历经9年的快速增长。许多专家认为,这种经济增长是建立在稳健的宏观经济指标特别是建立在成功的财政政策和财政改革的基础之上。时任俄政府副总理兼财政部长的库德林认为,总的来看,在国际金融危机前的若干年,俄罗斯实行的是较为稳健的国库政策,从而使俄能够在外部条件有利的时期建立了作为预算储备的稳定基金(后来将稳定基金分为储备基金和国家福利基金)^②。他指出,在预算政策范围内非常重要的问题是保证长期预算稳定和降低对外经济行情的依赖性^③。然而我们认为,这一时期俄罗斯在财税政策上的主要问题是过分注重税收的

“国库收入”作用而忽略税收的经济调节功能。税收体制的调整与改革均以不减少财政收入为前提。在税收政策上虽然着眼于降低税负,但纳税人的税收负担却难以降低。

在后金融危机时期,保证宏观经济和财政稳定,调整和优化财政支出结构,缩减财政赤字,适时调整税收政策,成为俄罗斯财税政策的重要目标。一方面,财政支出结构由过去的突出经济职能向突出社会公共职能转化,注重履行国家的社会责任;维护社会稳定,关注民生,加强国家社会保障,大幅度提高居民的养老保障水平,减少失业并增加就业,改善居住条件,从而兑现政府在社会福利方面的所有承诺;改善文化、教育和卫生领域的财政支出结构,提高支出效果。另一方面,税收政策更加注重简化税制,降低税率,减轻纳税人特别是中小企业和农业企业的税负,减少或取消税收优惠,形成有利于企业活动和创新发展的税收环境,这是后金融危机时期俄罗斯税收政策所要达到的主要目标。而维持税收政策和税收制度的连续性和稳定尤为重要,这在最近俄政府通过的2014~2016年税收政策基本方向草案中得以明确规定。

[本文系国家自然科学基金项目(项目编号:41371129)的系列研究成果之一]

(责任编辑 张红侠)

① 参见《发展和投资:普京总统咨文中的经济任务》,俄新网2013年6月28日。

② Кудрин А. и др., Последствия кризиса и перспективы социально - экономического развития России// Вопросы экономики, №3, 2011г.

③ Там же.

SUMMARY

Zhang Hong Based on combing of twenty years of its political changes, Ukrainian political change can be divided into system construction phase, exploratory stage and complete stage. This paper argues that, on the system level, the inherent shortcomings in the constitutional system is causing difficulties in the objective conditions of democratic transition. On the operating level, the elite's misconduct is the main reason caused confusion in the democratization process. The modernization of the political culture is a key factor affecting the democratic solidarity in terms of a history and culture.

Jiang Li Dissolution of the Federation of Czechoslovakia was the result of institutional arrangements, national psychology, political elites and reality. Although the transition to a Western democracy is only one factor of disintegration of the Czechoslovak federation, but in the context of overall social transformation, the conflicts between the Czech Republic and Slovakia are irreconcilable. So it's difficult to maintain the common country further. This paper attempts to analyze the impact of the transition process restructuring and digs out the reasons why dissolution of the Federation of Czechoslovakia from the angels of political, economic and social transition.

Guo Liancheng Since launching the economic transition, Russia has been the taxation reform as both economic transition and important institutional change. Fiscal and tax policies also were changed greatly and their impact on economy was increased. On the one hand, Russia's fiscal expenditure, financial transfer payment and the policy adjustments of the deficit and national debt intensified and reached initial results; on the other hand, tax policy, including simplifying the tax system, tax reduction, lighting tax burden, and abolition of preferential, were improved also.

Li Xin Russian collectivist ideology characteristics resulted in highly centralized social and economic system and vertical management. They severely hampered the development of the Russian market capitalism and economic relations. The industrial revolution in Western Europe and its rise of the strength were challenge and threat to Russia. From the beginning of the 19th century, the Russian authorities began to reform, eliminating serfdom and clearing the way for the capitalist development. However, all liberal reforms are halfway due to resistance by conservatives. This made the unique history of the reform and its reversal cycle with Russian characteristics. So far Russia has gone through six round of the game. The author revealed Russia's regularity of economic reform and its reversal cycle and predicted that Russia will be in a new wave of liberal reforms during Putin's third term of Russian President.