

## 俄罗斯的预算稳定基金及其作用

<http://www.crifs.org.cn> 2004年12月27日 傅志华

### 一、在财政经济形势根本好转的背景下设立预算稳定基金

近年来，伴随着俄罗斯社会、政治、经济形势的稳定，其财政形势出现根本性好转。一改转轨以后连续8年出现巨额预算赤字和政府债务规模膨胀的局面，俄罗斯自2001年起实现政府预算平衡，并连年出现较大幅度预算盈余(见下表)。随之而来的是政府债务状况明显改善，特别是一度极为严峻的外债形势好转，不仅安全度过还债高峰期，而且目前有能力提前偿还部分外债。

2000年以来联邦预算收支及盈余情况 单位：亿卢布

年度 2000 2001 2002 2003 2004

预算 决算 预算 决算 预算 决算 预算 决算 预算

收入 7972 11318 11935 15940 21257 22047 24178 25862 27428

支出 8551 10191 11935 13219 19474 20543 23456 23586 26594

赤字 (-)

或盈余 -579 1127 0 2721 1783 1504 722 2276 834

赤字或盈余占GDP比重 1.1 0 1.6 1.2 0.6 1.7 0.5

资料来源：俄罗斯联邦财政部 (www.minfin.ru)

俄罗斯财政状况的明显好转，首先取决于普京执政以来俄罗斯社会、政治、经济形势日趋稳定，国民经济连续5年快速增长为俄罗斯财政摆脱困境、全面复兴打下了良好基础。1999—2003年俄罗斯GDP增长分别为5.4%、9%、5.1%、4.7%和6.7%。

其次，得益于近年世界市场能源和原材料价格持续上涨。俄罗斯经济保持如此高的增长速度，与其以能源和原材料为主导的外贸出口形势向好有着直接到关系。俄罗斯出口收入结构中，以石油、天然气为主的能源产品以及以铜、镍、铝为代表的金属材料出口占到将近2/3。由于良好的外贸行情，大量的能源和原材料出口创汇有力支撑了俄罗斯经济的复苏。随着国际市场能源和原材料价格持续上升，俄产石油有色金属的价格也迅速攀升。2004年上半年原油平均价格为每桶30.8美元，比去年同期增长了15.2%，下半年油价继续上升；铝、铜、镍等有色金属价格则分别上涨了19.4%、

俄罗斯作为石油出口大国，其石油出口收入占到其外贸收入的一半左右。油价持续走高使得外贸顺差继续扩大（2004年上半年为355亿美元），这使得俄罗斯银行的黄金外汇储备连创新高：2003年增加200多亿美元，2004年上半年又增加113亿美元，到年中外汇储备总额达到近900亿美元。

近年俄罗斯为刺激经济增长连续出台减税政策，在2001年开始大幅度降低所得税税率后，2004年又取消了5%的销售税，并将增值税税率由20%下调至18%，光增值税一项就使预算收入减少1000亿卢布。即使如此，由于有强大的石油收入做后盾，俄罗斯政府预算收支反而连年出现巨额盈余。这在俄罗斯经济发展史上少有，从当今世界各国财政经济形势看也是不多见的。

当然，俄罗斯的财政稳定在相当大程度上依赖于其石油出口收入，而石油出口收入又取决于国际油价走向，可见这样的超额收入现象未必具有可持续性。有鉴于此，俄罗斯政府决定设立联邦预算稳定基金，将油价走高时获得的“多余的钱”储备起来，以备政府在国际油价下跌时使用。

## 二、 预算稳定基金的基本来源：“石油美元”

经过几年时间的酝酿和准备，俄罗斯于2003年12月23日正式颁布第184号联邦法律（该法律以第13.1章的形式补充进《俄罗斯预算法典》），规定自2004年起设立联邦预算稳定基金。

法律明确规定，联邦预算稳定基金是俄罗斯联邦预算资金的一部分，主要由石油价格超过基准价格的形成的超额税收收入提取形成，单独核算和管理，在石油价格低于基准价格的情况下用于保障联邦预算的稳定。

提取预算稳定基金的依据主要是石油价格上涨，也就是在实际原油价格（“尤拉尔斯”原油实际价格）超过基准价格（“尤拉尔斯”原油每桶20美元或每吨146美元的固定价格）时，将超额税收收入计提存入基金。具体来讲，每个月份对原油出口关税和石油开采税两个税种按以下公式计提：

当月稳定基金收入=联邦预算当月实际原油出口关税（石油开采税）收入×[当月实际原油出口关税（石油开采税）收入-按基准价计算的当月原油出口关税（石油开采税）收入]/当月实际原油出口关税（石油开采税）收入×100%

其中的原油出口关税适用税率又是随着油价变化（以前两个月“尤拉尔斯”原油实际价格为准）而变化的，即油价越高，税率越高（但油价低于每桶15美元时为零税率）。例如从2004年12月1日起，石油出口税上调为每吨101美元。原油价格每提高1美元，俄罗斯政府预算就会增收三、四百亿美元。

法律规定，除来自石油税收收入的提成之外，预算稳定基金收入来源还包括财政年度初联邦预算资金余额的一部分，以及预算稳定基金本身投资运作所获得的收益。

## 三、 预算稳定基金的使用与管理

法律规定，预算稳定基金可以在石油价格低于基准价时用来弥补联邦预算赤字，或者在稳定基金总规模额超过5000亿卢布（按目前汇率约合180亿美元）的情况下用于其他目的。预算稳定基金的使用方向和使用额度由每个财政年度的联邦预算法确定。

预算稳定基金由联邦财政部依据联邦政府规定的办法进行具体管理。联邦国库局在俄罗斯中央银行单独开设专门帐户，以反映稳定基金的资金业务。除每个年度的联邦预算法要对稳定基金的收支做出计划外，作为联邦决算的组成部分，联邦政府要向议会报送有关稳定基金收入进款、基金使用和投资情况的季度和年度报告。联邦财政部每月要公布有关报告月月初稳定基金余额、报告月稳定基金收入和（或）使用情况的信息。

稳定基金可以投资于外国政府债券，可投资的外国政府债券种类由联邦政府批准。

#### 四、预算稳定基金已成为政府预算政策和经济政策的重要工具

预算稳定基金成立于2004年年初，2004年2月1日时的初始规模为1060亿卢布。开始曾预计2004年度稳定基金将可获得800—1000亿卢布收入。但由于2004年国际油价上涨势头大大超出人们预料，预算稳定基金的规模也迅速扩张，到2004年10月1日基金即达到3500亿卢布。预测到2005年1月1日基金规模将达到5744亿卢布，即第一个财政年度就超过5000亿卢布的基金规模。政府预计，在2005财政年度基金将再增加3870亿卢布，考虑2005财政年度安排基金使用支出，到2006年1月1日稳定基金规模预计为7200亿卢布左右。

鉴于稳定基金收入快速增长并于一个财政年度内就突破5000亿卢布规模，俄罗斯联邦政府计划在2005年拿出部分资金使用。已经提交议会审查的《2005年度俄罗斯联邦预算法草案》第3条规定，将稳定基金总额超过5000规模部分用于弥补联邦养老基金预算赤字（约700多亿卢布），并用1680亿卢布提前偿还部分外债。

稳定基金的使用方向是经过政府认真讨论后提出的。拿出747亿卢布用于弥补养老基金赤字是一次性的，主要是考虑由于统一社会税税率降低而造成的养老基金收支缺口。俄罗斯决定使用预算稳定基金来提前偿还外债，是其灵活运用稳定基金工具以实施其宏观财政经济政策的具体体现。用超高油价形成的稳定基金提前偿还部分外债，是俄罗斯政府财政实力增强的表现，也是政府从宏观调控角度采取的有力举措。那些被认为是“昂贵的”外债，首先是所谓“非市场性”的外债，包括巴黎俱乐部债权国的贷款，利率最高的达到7%左右。提前偿还这部分外债，一方面可以大大减轻政府预算的利息支出压力，另一方面更可以显示俄罗斯政府的实力，在国际资本市场变被动为主动，竖立良好的债信。俄罗斯财政部计划2005年不再发行欧洲债券，而通过使用稳定基金来满足这方面的资金需求。根据俄罗斯财政部门分析，到2005年底，通过提前偿还部分外债，俄罗斯的外债规模为930亿美元（按原本还款进度应为1000亿美元），到2006年底为720亿美元（按原本进度为910亿美元），到2010年将至340亿美元。由于提前偿还部分外债而节省下来的债务利息支出，未来两年就有将近20亿美元。

#### 五、简要评价

可以看出，俄罗斯在财政经济状况明显好转的背景下设立预算稳定基金，是一项富有远见到举措。这使得其政府宏观调控能力进一步加强，财政运转进入良性循环。特别是居安思危，将石油价格上升、经济形势看好时期形成的“超额”政府收入以法定基金形式存储起来，以防油价下跌给政府预算稳定造成突然冲击，这是俄罗斯政府结合国情现状、吸取过去教训的结果。1998年俄罗斯爆发债务—金融危机的一个重要原因，就是石油价格下跌使得外汇收入急剧减少，从而使到期外债无法正常支付。

俄罗斯财政是一种典型的资源型财政，即政府预算的稳定在相当大程度上取决于以资源（尤其是石油）出口创汇为主的收入。过分依赖能源出口的经济结构存在着不稳定的风险，一旦原油价格回落，俄罗斯整个经济形势就有可能发生逆转。确保资源型财政的长期稳定和可持续发展，是许多资源型经济国家（地区）面临的重要问题，设立类似的稳定基金，只是解决这些问题的有效方法之一。所以说，预算稳定基金的作用无可置疑，但俄罗斯整个财政经济形势的稳定还有赖于其改革与结构调整的进一步深化。

文章来源：财科所内报/2004(17)

（责任编辑：Wenzf）