

# 蘇聯國家預算

(5)

尼·奧保林斯基

## 第三講

### 蘇聯的預算體系

在前几講中已經指出，大部分國民收入的分配，都是通過蘇聯國家預算進行的。預算包括收入（由國家集中支配的那些貨幣資金的收入）和支出（把資金用于社會的需要）。國家預算的收支計劃，是社會主義國家主要的財政計劃。預算反映着國民經濟計劃，并对計劃的完成發揮積極的作用。社會主義國家利用預算來動員貨幣資金，保證各企業和各部門能根據計劃任務及其執行進度取得必要的資金；同時也要對各企業和各部門的財務管理狀況和實行節約制度的情況進行監督。

分配和監督的職能，是通過統一的預算體系執行的。蘇聯國家預算包括聯盟預算和加盟共和國國家預算。加盟共和國國家預算又包括共和國預算和共和國內各個行政區域的地方預算。

邊區、省、市、區、鎮和村的勞動者代表蘇維埃，都有自己的預算——邊區預算、省預算、市預算、區預算、鎮預算和村預算。邊區、省、市（劃分區的市）和區所管轄的所有行政區域的預算，都要匯編成該邊區、省、市和區的預算。在全部預算體系中，聯盟預算占主導的地位。預算資源的主要部分都集中於聯盟預算，而對於全國性的發展經濟文化的措施和國防事業，也是由聯盟預算進行撥款的。

對於共和國、邊區、省、市、區、鎮和村所屬的機關、企業和其他經濟組織所需的資金，則分別由共和國預算、邊區預算、省預算、市預算、區預算、鎮預算和村預算進行撥款。在所有的預算中，收入和支出永遠應該完全平衡。

蘇聯預算體系之所以要這樣建立，是由蘇聯的國家機構來解決的，它的目的是要保證在多民族的社會主義國家中能夠實現民主集中制的原則和正確的民族政策。

預算基礎的確立以及各企業、經濟組織、社會文化機關和其他機關在各級預算的劃分，都是由蘇聯

憲法為依據的。

在說明目前發展階段上蘇聯最高政權機關、加盟共和國國家政權機關和地方國家政權機關的預算權和經濟管理權以前，最好先研究一下蘇聯預算體系發展的主要途徑。

在偉大的十月社會主義革命以後，蘇維埃國家即着手組織了新的預算體系。1918年1—6月份的國家預算，奠定了從根本上改造沙皇的預算體系和建立新的蘇維埃預算的基礎。關於預算構成方面的主要問題，遵照列寧的指示，它反映在1918年7月10日俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國的憲法中。在憲法中規定：俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國的預算體系，是由中央的預算和地方蘇維埃的預算所構成。

全俄蘇維埃代表大會（在閉會期間則為全俄中央執行委員會）有權在中央預算和地方預算之間分配各種收入和稅款，並規定課稅的範圍。在憲法的第85條中曾指出，對於一切經費，都必須在預算的各款和各項的範圍內予以動用，而且只能用之于原來規定的用途；如果沒有全俄中央執行委員會和人民委員會的決議，則不得用于其他的需要。地方蘇維埃在地方的需要上必須編制半年和一年的收支預算。省、市和州的政權機關的預算，由全俄中央執行委員會和人民委員會批准；而村、鄉和縣蘇維埃的預算則由州或省蘇維埃代表大會或其執行委員會批准。

國內戰爭破壞了列寧的社會主義建設計劃，一切的力量和資金都集中用于消滅國家敵人的鬥爭。蘇維埃政府實行了經濟的集中，把全國物力和財力的分配事宜都集中於政府的手中。

政府不得不大量發行紙幣，這是相當重要的資金來源之一。貨幣的迅速貶值，造成了貨幣流通中的更多的混亂現象，在國內愈益增加了實物的經濟關係。農民繳納的實物稅改為余糧征集制。對於工人和職員發放實物工資，在各企業間逐漸消失了貨幣結算。實

行普遍的劳动义务制、工业国有化、禁止买卖和实行实物工資，所有这些都使得必須取消貨幣稅和不用貨幣來支付鐵路車費、電報費和公用事業費等等。

國內戰爭在蘇維埃國家的預算構成方面也遺留下深重的痕迹。在這個期間內，預算的最重要的特點，是預算範圍急劇地擴大了，在預算中按總數來反映各企業和機關的一切支出和收入，由於物力財力的集中化和各種關係的實物化，所以從全國資源中所撥出的一部分補助，就成了地方預算的主要資金來源。在1919—1924年間，地方預算逐漸集中於全國預算，因此，地方預算就失去了本身的意義。根據1920年6月18日全俄中央執行委員會第2次常會的決議，預算不再分為中央預算和地方預算。

國內戰爭時期預算的特點，就是有很大的赤字。1920年的赤字達全部預算的87%。

在國民經濟恢復時期開始時，在新經濟政策的初期，第11次黨代表大會（1922年3月）曾提出了廣泛的建設預算和財政的計劃。必須穩定通貨，為此就必須使國家預算的收支平衡，消滅赤字。大會對預算也提出了增加國家收入和在國家支出方面厲行節約的任務，同時也宣布：必須對蘇維埃財政的作用估計不足以及在國內戰爭時期所造成的認為財政人民委員會是個陳舊機關的這種觀點進行鬥爭。

全俄中央執行委員會1921年10月10日關於“整頓財政辦法”的法令是特別重要的。在這個法令中特別強調指出：“應把國庫的利益提高到最高國家利益的程度，而大力保護這種利益則是每個蘇維埃機關、企業和每個公職人員的責任。”同時，還實行了許多旨在健全經濟和財政的辦法——縮減國家機構、實行商品和勞務的收費制度、恢復稅制等等。地方預算也從國家預算中分出，並實行了許多措施來整頓全部預算體系。

在恢復國民經濟的初期，全聯盟的國家預算的基礎已經形成。1924年批准的蘇聯憲法和蘇聯共產黨1924年10月所通過的決議對於確定這種預算體系的基礎，具有最重要的意義。

在憲法中規定了建立全國預算的主要原則。全聯盟的最高機關行使下列職權：“批准蘇聯統一的國家預算，包括加盟共和國的預算在內；規定全聯盟的稅收和收入，以及列入加盟共和國預算的收入提成和附加；批准另外征收一些稅捐列入加盟共和國預算。”

因此，憲法規定了建立預算體系的主要原則：即預算體系的統一和稅法的統一；除聯盟預算外，還要建立加盟共和國的預算，並把它列入統一的國家預算

之內，而這種統一的國家預算應由蘇聯最高政權機關批准。

在1924年10月根據憲法規定的主要原則所批准的預算條例中，曾強調指出蘇聯預算體系的統一性。條例中規定，對於有關蘇聯國家預算的編制、審查和執行的法規，都應由蘇聯中央執行委員會批准。同時，條例中，還詳細地劃分了聯盟預算和加盟共和國預算的收入和支出，規定了聯盟和加盟共和國的預算與年度分季收支分配預算的審查、批准和執行辦法。

在蘇聯共產黨中央委員會1924年10月所通過的關於地方預算的決議中曾指出：“蘇聯的經濟和財政狀況要求我們：（1）最充分地掌握和發現一切收入的來源；（2）在資金的支出方面要厲行節約。”

可是，這項決議在大多數地區沒有實現。由於在制定收入預算時，沒有把收入打足，在市、縣和鄉預算之間，沒有明確地劃分收入來源；由於在制定支出預算時，又往往把各種費用定額和編制名額計算得過高，以致使預算又有了赤字。在這些地區中，居民們的許多迫切需要，往往是因為地方機關在財經工作的組織方面不協調而不能滿足。在某些省里，甚至還沒有建立鄉預算。這就使得基層的蘇維埃機構得不到財政和物質方面的支持，而鄉執行委員會、村蘇維埃和農村中國家機構的基層環節，却是需要在这种支持下來開展工作的。

其次，在蘇聯共產黨中央委員會的決議中還指出：1924—1925年度的地方預算，在各個行政區域之間把各項稅收、非稅收入、財產、企業作了明確劃分之後，應該是沒有赤字的。

蘇聯共產黨中央委員會在決議的結語中曾強調指出：“最充分的吸收廣大農民群眾直接參加國家的管理和擴大農村中蘇維埃機構基層環節的獨立活動，其目的是要在現有的條件下尽可能的滿足農村經濟文化的需要。仔細地發掘當地的這種財政經濟方面的可能性，是一項迫切的任務。為了這些目的，必須儘快地把鄉的財政經濟管理範圍固定下來，同時要把那些具有地方意義的和由鄉執行委員會管理可能更有益處和更能適當開展其活動的小型企業和財產都交由鄉執行委員會支配。儘快地把鄉的收入來源和能夠負擔的支出項目都撥歸鄉執行委員會，這是省和縣蘇維埃政權機關在建立鄉預算方面的首要工作。黨組織在建立和組織鄉預算的工作上應給予鄉以大量的幫助和支持，因為這項工作不僅有財政經濟的意義，而且還有政治意義。”

蘇聯共產黨中央委員會的指示，部分地反映於蘇

联中央执行委员会 1924 年 10 月 29 日批准的“地方預算暫行条例”中。

第一个“地方預算暫行条例”，是由苏联中央执行委员会于 1923 年 11 月 12 日的常会通过的。在暫行条例中，不僅包括了以前頒布的各种法令和決議，而且也反映出地方財政体系的进一步的发展。

首先增加了地方預算的支出項目：地方苏維埃机关的經費、公用事业費、国民教育費的一部分、衛生、社会保証、农林、地方运输、地方工业和劳动机关的經費。

1923 年的“地方預算暫行条例”，在增加地方預算支出項目的同时，既保証了地方預算能够避免那些事先未曾預料的支出和意外地把新的支出撥归地方預算等事件，也巩固了它的收入基礎。

根据这个条例的規定，凡把新的支出項目划撥給地方預算，或是从地方預算中提出某項收入，必須經过立法机关的專案批准，而在下一个預算年度生效。即使在特殊的情况下，也只能在批准后三个月生效。

地方預算的收入是由下列来源組成的：

(1) 地方企业以及各种财产和事业方面的收入；(2) 国家收入的提成；(3) 国家稅款的附加數額；(4) 根据規定的項目所征收的地方稅（在条例中指出課稅的对象和最高的稅率等等）。

在 1923 年的“地方預算暫行条例”中，特別重視基层地方預算的划分和組織等問題。

在 1924 年新“地方預算暫行条例”中規定：(1) 重新審查属于地方支出的科目，以便消除对某些地方机关和地方性事业的“双重撥款”現象（即部分由联盟預算撥款，部分由地方預算撥款）；(2) 縮減地方稅的項目；(3) 增加全国稅收的提成和附加數額。

双重撥款制度（利用地方的資金和全国的資金共同撥款）是在前几年中由于考虑到很多的地方預算在首先保証滿足地方需要方面沒有把握和財政机关不健全等原因而形成的一种制度。由两个来源进行撥款，使各机关不得不办理双重的报表，使工作更加复杂并增大各机构的經費支出。

由于各个地方机关在这方面不时出現“主动性”因而更增加了撥款的来源，使情况更加复杂起来了。

双重（有时是三方面）撥款制度的最主要的缺点就在于：这种制度对資金的利用情况不可能进行实际的監督，并使計劃工作发生困难。無論国家机关，或是地方机关，都不能从接受撥款的机关得到全部支出的資料，也不能按应有的方式来研究它們的需要。另一方面，由于資金来源的多头关系，受款机关也經常

## 蓋平縣財政局改進了 預算資金的管理办法

辽宁省蓋平县財政局为了加强預算會計撥款工作，合理而有效地支配預算資金，从 1956 年 11 月份起对县直屬的 12 个預算單位試行了月終存款限額的管理办法。这个办法是經過預算會計协同單位會計，針對着国家对如何發揮資金最大效能的要求和單位实际工作的可能而提出的。通过它来約束單位尽量减少資金儲备，保証有充裕的預算資金，以便应付較大項目支出的撥款。限額的規定是以一年来各單位每月平均开支額为基础，并考虑各月用款規律，在 5%—7% 的范围内分別規定。每至月終，如單位存款超过限額數，即須回繳。

这个办法試行以来，已收到了一定的效果。据

1956 年 11 月未調查，县直屬的 12 个預算單位的月終存款額已由过去的 6 万元減少到 1 万元左右了，从此大大地加强了預算資金的灵活調动，改变了預算單位資金使用方法，減少了資金的积压。 刘德平



因各撥款机关下撥資金的不协调，而感到困难。

根据新条例的規定，下列支出都完全撥归地方預算負担：(1) 召开地方苏維埃代表大会的費用；(2) 地方苏維埃执行委员会和省內各廳处的經費；(3) 普及国民教育机关的經費。

縮減地方稅收項目的目的，基本上是为了解决簡化稅制的問題。

增加国家收入的提成和附加數額，是由于地方預算的亏空所引起的，而且也与縮減地方稅的項目緊密相关。

基本任务就在于：确定地方預算的需要并及时地予以帮助，但帮助的方式不得妨碍这些預算的独立活动，不能減弱地方机关对于增加收入、完成全国的稅收計劃和节俭地运用資金的关心，不能減弱群众的創造性、主动性和积极性。撥發資金以建立地方預算的最适当的方式，就是由地方預算从各个地区收到的全国的稅款和收入中提出一部分提成。

以上簡單地說明了 1924 年 10 月 29 日批准的条例中所規定的全联盟和加盟共和国預算权。必須指出，共产党和苏維埃政府特別注意于在編制、審查、批准和执行預算的工作中貫徹执行这个条例。

(本講未完)