



预算权研究

YUSUANQUANYANJIU

□ 张献勇 / 著

事实上，掌握国库的权力可以被认为是最完善和最有效的武器，任何宪法利用这种武器，就能把人民的代表武装起来，纠正一切偏差，实行一切正当有益的措施。

——汉密尔顿



中国民主法制出版社

国家图书馆在编目(CIP)数据

张献勇著. 预算权研究. —北京: 中国民主法制出版社, 2008.8.

2008.8

ISBN 978-7-80219-442-8

I. ①张… II. 张… III. 国家预算—研究 IV. F810.3

中国民主法制出版社 预算权研究

YUSUANQUANYANJIU

□ 张献勇 / 著

E-mail: MXLX@263.net

张献勇 著

开本 32 开 880 毫米 × 1230 毫米

印张 8.5 字数 51.5 千字

版次 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月

印刷 河北涿州市涿州印刷厂

书号 ISBN 978-7-80219-442-8 (D · 1092)

中图 635.2523-1 (53 部) (53 部) (53 部) (53 部)

定价 30.00 元 30.00 元 30.00 元 30.00 元

http://www.mfz.com.cn

E-mail: MXLX@263.net

张献勇 著

开本 32 开 880 毫米 × 1230 毫米

印张 8.5 字数 51.5 千字

版次 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印刷 河北涿州市涿州印刷厂

书号 ISBN 978-7-80219-442-8 (D · 1092)

定价 30.00 元

出版说明 版权说明 侵权必究



中国民主法制出版社

(如蒙惠顾, 请向本社或各分社接洽)

图书在版编目(CIP)数据

预算权研究/张献勇著. —北京:中国民主法制出版社,
2008. 8

ISBN 978-7-80219-445-8

I. 预… II. 张… III. 国家预算—研究 IV. F810.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 114217 号

书名/预算权研究

Yusuanquan Yanjiu

作者/张献勇 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63053022(法律室)

传真/63056975 63056983

http://www.npc.gov.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/8 字数/217 千字

版本/2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印刷/河北省霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-445-8/D·1098

定价/16.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

1.1	.....	1
1.2	.....	1
1.3	.....	1
1.4	.....	1
1.5	.....	1
1.6	.....	1
1.7	.....	1
1.8	.....	1
1.9	.....	1
1.10	.....	1
1.11	.....	1
1.12	.....	1
1.13	.....	1
1.14	.....	1
1.15	.....	1
1.16	.....	1
1.17	.....	1
1.18	.....	1
1.19	.....	1
1.20	.....	1
1.21	.....	1
1.22	.....	1
1.23	.....	1
1.24	.....	1
1.25	.....	1
1.26	.....	1
1.27	.....	1
1.28	.....	1
1.29	.....	1
1.30	.....	1
1.31	.....	1
1.32	.....	1
1.33	.....	1
1.34	.....	1
1.35	.....	1
1.36	.....	1
1.37	.....	1
1.38	.....	1
1.39	.....	1
1.40	.....	1
1.41	.....	1
1.42	.....	1
1.43	.....	1
1.44	.....	1
1.45	.....	1
1.46	.....	1
1.47	.....	1
1.48	.....	1
1.49	.....	1
1.50	.....	1
1.51	.....	1
1.52	.....	1
1.53	.....	1
1.54	.....	1
1.55	.....	1
1.56	.....	1
1.57	.....	1
1.58	.....	1
1.59	.....	1
1.60	.....	1
1.61	.....	1
1.62	.....	1
1.63	.....	1
1.64	.....	1
1.65	.....	1
1.66	.....	1
1.67	.....	1
1.68	.....	1
1.69	.....	1
1.70	.....	1
1.71	.....	1
1.72	.....	1
1.73	.....	1
1.74	.....	1
1.75	.....	1
1.76	.....	1
1.77	.....	1
1.78	.....	1
1.79	.....	1
1.80	.....	1
1.81	.....	1
1.82	.....	1
1.83	.....	1
1.84	.....	1
1.85	.....	1
1.86	.....	1
1.87	.....	1
1.88	.....	1
1.89	.....	1
1.90	.....	1
1.91	.....	1
1.92	.....	1
1.93	.....	1
1.94	.....	1
1.95	.....	1
1.96	.....	1
1.97	.....	1
1.98	.....	1
1.99	.....	1
1.100	.....	1

四、预算案的议决	114
五、预算案的未决	118
六、英美法德日五国议会预算审批程序及特点	131
第四章 议会预算权(下):预算执行监督权	143
一、预算执行监督	143
二、决算监督	151
三、协助议会监督预算执行的机构——审计机关	158
四、对预算的合宪性审查	167
第五章 中国最高国家权力机关预算权的完善	176
一、最高国家权力机关预算权的宪法表达与历史发展	176
二、最高国家权力机关预算权的完善	191
结语:议会预算权的走向	205
附:中华人民共和国预算法	214
全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定	226
各国财政年度一览表	230
参考文献	235
后记	246

引言

——一门沉闷的科学：预算、政治与民主的未来。

——尼古拉斯·亨利

一、研究缘起

从1999年开始，国家审计署审计长李金华每年就上年度中央预算执行和其他财政收支情况向全国人大常委会作审计工作报告时，揭露出不少触目惊心的问题，引起了社会的普遍关注，被称为“审计风暴”：

1999年6月26日，李金华向九届全国人大常委会第十次会议作关于1998年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告显示，国务院43个部门挤占挪用财政资金31.24亿元。报告披露的严重问题包括：财政部一些司局挪用支农周转金1亿多元盖大楼；1998年全国抗洪救灾，水利部竟挪用大江大河堤防资金1400万元盖宿舍；国家旅游局下属公司竟私分国债收益，人均12万元。

2000年7月6日，李金华向九届全国人大常委会第十六次会议作关于1999年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告指出，审计查处的主要问题包括：18个部门应缴未缴预算收入17.28亿元；36个部门挪用财政资金21.09亿元，主要用于建楼堂馆所、行政经费开支和借给外单位使用；20个部门滞留财政资金56.55亿元；还有5个部门在机构改革以后仍向原下属单位进行摊派，收取资金4564万元。

2001年6月28日，李金华向九届全国人大常委会第二十二次会议作关于2000年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告显示，审计63个部门和单位预算执行情况，查出违法违规

金额 56.22 亿元。主要问题包括:15 个部门擅自调整支出预算 41.93 亿元;34 个部门隐瞒收入、转移资金 6.48 亿元;39 个部门挪用财政资金 5.16 亿元;24 个部门应缴未缴收入 2.65 亿元。

2002 年 6 月 27 日,李金华向九届全国人大常委会第二十八次会议作关于 2001 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告再次披露了审计发现的大量问题,如人民银行系统有 13.55 亿元再贷款被挤占挪用;原出入境检验检疫系统隐瞒转移收入 13.71 亿元,主要用于滥发钱物,金额达 6.39 亿元,还巧立名目、自定标准,直接用预算外资金、事业经费和职工福利基金等发放钱物 2.62 亿元。其他问题包括:39 个部门隐瞒事业和经营收入 8.56 亿元;17 个部门未按规定上缴预算收入和预算外资金 7.13 亿元;31 个部门挪用财政资金用于行政经费、基建和对外投资等 4.93 亿元。

2003 年 6 月 25 日,李金华向十届全国人大常委会第三次会议作关于 2002 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告揭露出来的问题包括:14 个部门自立项目或超范围收费 5.22 亿元;15 个部门应缴未缴中央预算收入 3.31 亿元;29 个部门未按规定上缴财政专户资金 18.53 亿元;26 个部门隐瞒、截留或坐支预算外资金 2.68 亿元,有的甚至设立账外账;25 个部门决算编报不实的问题仍然存在,主要是少报收支和结余、少计资产、少汇所属单位决算报表等,涉及金额 41 亿元。

2004 年 6 月 23 日,李金华向十届全国人大常委会第十次会议作关于 2003 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告显示,审计 55 个中央部门和单位 2003 年度预算执行情况,查出的突出问题包括:7 个部门采取虚报人员、编造虚假项目等方式,套取财政资金 9673 万元;41 个部门挤占挪用财政专项拨款和其他有专项用途的资金 14.2 亿元,主要用于建设职工住宅、办公楼和发放各类补贴。1999 年以来,国家体育总局动用中国奥委会专项资金 1.31 亿元,其中用于建设职工住宅小区 1.09 亿元,用于发放总局机关工作人员职务补贴和借给下属单位投资办企业

2204 万元。

2005 年 6 月 28 日,李金华向十届全国人大常委会第十六次会议作关于 2004 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告显示,经审计 38 个中央部门 2004 年度预算执行情况,查出各类违规问题金额 90.6 亿元,占审计资金总额的 6%。其中,2003 年至 2004 年,国家体育总局决定,由体彩管理中心向所办的两家公司支付体彩发行费,但支付费用超过实际需要,扣除全部成本费用后,两公司获利高达 5.58 亿元。在对水利部及 7 个流域机构和 15 个省区市水利建设资金管理使用情况时,查出滞留资金 35 亿元,其他违规资金近 14 亿元。

2006 年 6 月 27 日,李金华向十届全国人大常委会第二十二次会议作关于 2005 年度中央预算执行的审计工作报告。此次共审计 48 个中央部门,审计出中央部门违规违纪资金高达 55.1 亿元。包括:9 个部门多报、多领财政资金 1.76 亿元;18 个部门挤占挪用财政资金和其他有专项用途的资金 7.02 亿元等。

2007 年 6 月 27 日,李金华向十届全国人大常委会第二十八次会议作 2006 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告。报告指出,环保总局、烟草局、民航总局 3 个部门多报多领财政资金 8489.2 万元;发改委、文化部等 25 个部门所属的 92 个单位挪用财政资金和其他专项资金等 27.54 亿元;民航总局、信息产业部等 4 个部门所属的 5 个单位存在未经批准和超标准、超概算建设办公楼、培训中心等问题,涉及金额 17.39 亿元。

近十年来,审计工作报告如 6、7 月的高温一样成为夏季热议的话题。在震惊和愤慨之后,也不得不思考:为什么年年审计,年年有问题?如何从源头上防止这些问题的发生?结论是:必须从强化最高国家权力机关的预算权着力。

应当看到,长期以来,全国人民代表大会对预算的决定、预算的支出、预算的审查等问题处于弱监督状态,致使预算的法制化程度较低。这一情形不利于在涉及国家财富的动用、支出等问题上落实人民主权原则,也不利于人民代表大会制度的真正实施,必须加强

对该问题的研究,为人民代表大会行使这一权力提供宪法理论根据。^①

目前,强化最高国家权力机关的预算权已成为学界的共识。2008年2月23日,全国“两会”召开前夕,北京大学人民代表大会与议会研究中心组织四位不同领域的专家蔡定剑(中国政法大学教授、宪政研究所所长)、贾康(财政部财政科学研究所所长、中国财政学会副会长兼秘书长)、赵树凯(中国发展研究基金会副秘书长、国务院发展研究中心研究员)、张千帆(北京大学法学院教授、中国宪法学研究会副会长)座谈,他们呼吁人代会应重视对政府花钱的监督,公共预算改革也是目前中国最佳的帕雷脱改进的改革,于执政党、于国、于人民都是有极大好处的事情。专家“希望传播一种观念,人大开会最重要的事就是要讨论政府怎么花钱。”^②

强化最高国家权力机关预算权不仅在学界正在成为共识,而且也引起最高国家权力机关组成人员的关注。如2007年3月,一位参加十届全国人大五次会议的广东代表坦言,他参加的五次全国人民代表大会从来没有听到哪位代表在审议预算时发言。^③对现状的不满意,将会催生最高国家权力机关预算权的变革。而要顺利完成这项变革,就应当作必要的理论准备。

事实上,以议会预算权为核心内容之一的财政问题不仅是各国宪法文本的重要内容,而且一直是外国宪法学者研究的课题之一。如英国宪法学者戴雪在其名著《英宪精义》中专设“财”一章,^④日本

① 参见韩大元、林来梵、郑贤君:《宪法学专题研究》,中国人民大学出版社2004年版,第441页。该书的一个重要特点是在“财政预算、紧急命令及法院规则的性质方面进行了较为深入的分析”,见该书第8页。

② 苏永通:《五万亿元财政收入怎么花出去:四学者呼吁公共预算改革》,《南方周末》2008年2月28日。

③ 参见陈琦钿、曹晶晶、余亚莲、陈志龙:《看了也白看——代表直指财政部预算报告“蒙人”》,《新快报》2007年3月13日。

④ 参见[英]戴雪著,雷宾南译:《英宪精义》,中国法制出版社2001年版,第343—354页。

学者阿部照哉等编著的《宪法》(上册)中也专设有“财政”一章。^①然而,我国宪法学界还没有对此加以系统研究。“预算、政治与民主的未来”虽被称为“一门沉闷的科学”^②,但现在已到将其激活的时刻了。

二、研究现状

(一)相关学术会议

近年来,我国学界召开了一系列学术会议,探讨预算制度的改革问题。而如何完善人民代表大会特别是全国人大的预算权,是这些学术会议的重要议题。

2004年5月,全国人大常委会预算工委与德国技术合作公司在四川省成都市联合召开了“预算法国际研讨会”,来自美国、德国、法国、比利时和我国的专家学者参加了研讨会。这次研讨会是继在北京召开的专家学者、预算执行部门两次有关预算的研讨会后,由预算法(修订)起草领导小组主持召开的第三次研讨会,也是首次国际研讨会。研讨会的目的是针对预算法修订过程中的问题进行讨论。

2005年6月,由留美公共管理学会、中山大学政治与公共事务管理学院、西安交通大学公共政策与管理学院、广东省财政学会、广东省财政科学研究所共同举办的“转型时期的中国公共预算与财政改革”研讨会在中山大学召开。在为期两天的研讨会中,来自国内外的四十多名与会专家和学者就转型中国家的公共预算与财政改革分四个专题进行了深入的研讨,包括:公共预算改革、公共财政管理、中国政府间财政关系及地方公共财政和绩效预算。

2005年8月,由中国发展研究基金会主办,福特基金会、英国国

① 参见[日]阿部照哉等编著:《宪法》(上册),中国政法大学出版社2006年版,第421—446页。

② [美]尼古拉斯·亨利著,张昕等译:《公共行政与公共事务》,中国人民大学出版社2002年版,第406页。

际发展部和加拿大国际发展研究中心联合资助的“公共预算与政府创新研讨会”在北京举行。本次研讨会邀请了来自美国、巴西的公共预算专家以及国内知名学者和财政问题专家,共同探讨预算改革和政府创新的经验。

2006年5月,由中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院、留美公共管理学会、复旦大学国际关系与公共事务学院主办,中央财经大学公共财政与管理学院与西安交通大学公共政策与管理学院协办的“国家治理与公共预算”国际学术研讨会在中山大学召开。会议主题包括中国公共预算实践与治理现状、公民参与、公共财政与绩效、国家治理模式的转变等方面。会上国内外专家围绕如何通过公共预算改革来重构国家的治理结构,进而提高和改进国家的治理能力做了广泛而深入的探讨,还就公共预算与财政改革、公共部门的绩效管理与绩效评估以及如何有效地推动政府绩效管理改革的深化发表了不同的看法。

也是在2006年5月,中国政法大学宪政研究所与美国耶鲁大学法学院中国法律中心在北京联合主办了“公共财政和预算审查监督国际研讨会”,研讨会邀请美国和中国的专家、官员介绍并探讨了建立公共财政和对政府预算进行监督的发展、职能、技术和改革思路。本次研讨会的目的是强调建立公共财政和加强监督的重要性,在建立有效的预算监督机制方面交流看法,并进一步探索和推进改革思路。

2006年10月,由中山大学政治与公共事务管理学院、北京大学政府管理学院、中山大学行政管理研究中心、北京大学政治发展与政府管理研究所共同主办的“中国公共预算研究”第一届全国学术研讨会在广东南海举行。来自政治学、公共行政学以及财政学界近三十位专家学者参加了研讨会。研讨会根据不同主题分六个场次:政治学与公共预算研究,公共行政学与公共预算研究,政治学、公共行政学与财政学的对话,公共预算与社会公平、经济增长,预算过程中的政治,地方预算。

2008年1月,由中国发展研究基金会主办的公共预算国际研讨

会在京召开。此次会议将就中国公共预算体制的发展与现状、公共预算改革的国际经验、公共预算政策评估等众多相关议题展开了为期两天的研讨。来自全国政协经济委员会、全国人大财经委员会、国务院发展研究中心、中国社会科学院和各地方财政部门、部分高等院校的官员、专家、学者,连同世界银行、经合组织以及英国、美国、巴西、澳大利亚和加拿大等国的众多外籍专家参加了此次会议。

2008年4月,中山大学行政管理研究中心和中山大学政治与公共事务管理学院主办了“构建中的中国公共预算法律框架(2008)”全国学术研讨会。来自中央财经大学、中国社会科学院财政与贸易经济研究所、天津财经大学、东北财经大学、河北经贸大学、西南财经大学、中国人民大学、上海财经大学、中南财经政法大学等近三十名著名专家、学者参加了此次会议。会议研讨主题分别为公共预算与法治、中国公共预算的法治化、中国预算法研究、比较预算法研究等相关研究领域。

(二)主要学术成果及观点

1. 关于预算的法律性质

对于预算的法律性质,有不同的观点。欧美各国普遍认为预算属于法律。在此基础上德国学界认为预算的性质类似于国家机关内部行为的组织法,被称为“组织性法律”。日本通说与德国一样,承认预算属于形式意义上的法律,即“国法形式说”。我国台湾地区“大法官会议”的解释认为,预算是“措施性法律”。此外,日本还有学者认为预算具有行政性质,不属于法律。比较而言,承认预算属于形式法的理论属于通说,也是比较中肯的见解。^①

在我国大陆,财政学者张馨较早研究了这一问题。张馨否定了仅以计划性来概括“政府预算”的传统观点,指出“计划”仅是政府预算的关键形式,而经济性也非政府预算的实质,唯有“法治性”才是

^① 参见韩大元、林来梵、郑贤君:《宪法学专题研究》,中国人民大学出版社2004年版,第439—441页。

政府预算的基本内容和活的灵魂,是区别于任何其他财政范畴的根本性质。^① 焦建国认为,政府预算具有多重属性,最根本的是法律性。预算的生成是以财政为核心的国家制度现代化即法制化的过程,预算具备法律所有一切特质。并进一步指出,无论以主体、利益、目的、社会关系哪个标准为依据判断,预算都属于公法范畴。从主体上看,预算主体是作为政治权力主体的政府立法部门与行政部门;从利益上看,预算涉及所有社会阶层(或利益集团)的公共利益;从目的上看,预算以规范政府部门行使公共权力,并在此过程中实施必要的约束为目的;从社会关系上看,预算既要调整各阶层社会成员之间的经济关系,也要调整他们之间的政治关系。^②

当然,也有学者对我国预算的法律性质持反对观点。如熊伟通过对预算法律说的辨析后提出,预算在我国宪法中并不认为具有法律性质,但不影响其法律效力。^③

2. 关于议会预算权与宪政的关系

日本财政学者井手文雄认为,预算制度就是社会成员参与和监督国家财政活动的法律规范,立宪政治的历史可以说是现代预算制度的成立史。^④ 我国学者刘剑文认为,现代意义的政府预算代议机构控制是控制政府行为的工具,它的产生和发展与议会政治的产生和发展、与市场经济的产生和发展也是同一历史过程。宪政的历史是现代预算制度的发展史。^⑤

李炜光认为,宪政制度决定了公共财政制度是由纳税人的代表——议会决定的制度。政府的一切财政活动都必须经过议会的审议批准,是由议会说了算而不是由政府自己说了算。政府处理财

① 参见张馨:《论政府预算的法治性》,《财经问题研究》1998年第11期。

② 参见焦建国:《论政府预算的法律本质——理论、日本特色与我国的选择》,《财经问题研究》2001年第5期。

③ 参见熊伟:《宪法视野下的预算:预算法律说批驳》,《江苏行政学院学报》2007年第4期。

④ 参见[日]井手文雄:《现代日本财政学》,中国财政经济出版社1990年版,第173页。

⑤ 参见刘剑文:《宪政下的公共财政与预算》,《河南省政法管理干部学院学报》2007年第3期。

政事务的权限必须根据议会的决议和法律行使,议会通过的预算和有关政府财政活动的限定性文件,都是国家的法律,政府必须不折不扣地执行。^①

朱孔武认为,人大审查预算及公共财政建设的目标并不是为了单纯限制政府的权力,其宪政意义在于提供了人民代表大会监督制约政府以及社会各阶层之间的利益平衡的媒介。^②

3. 议会预算权的内容

蔡定剑认为,公共财政是现代民主政府的根基,其核心是代议机关掌握国家的预算权。预算权,就是任何一个政府机构要花钱,首先必须获得立法机关的审查批准。立法机关的决定拨款权是为人民控制钱袋的公共权力,这是预算权的核心。预算权主要包括:议会有权收税,只有由公民选举产生的代表机关向公民收税才是合理的;议会有权决定预算的总额;议会有权决定政府项目的分配,并确定政府各部门获得多少资金,这是最基本的一种预算权;公众有权通过听证和其他途径参与预算的决策;议会有权对预算进行监督。^③

徐红认为,预算审批权或者称预算议决权包含着程序和实质两方面的内容。这些内容可概括为三个方面:首先是立法机关的收入保障权,指由立法机关通过制定及调整有关税法、国债法及金融货币法等法律文件,行使在税收、国债和金融领域中的财政权,起到控制政府收入、稳定国家财政金融活动的作用。其次是立法机关的支出控制权,指由议会通过授权法、拨款法、委员会决议及各种非正式立法的方式,对政府的开支项目及其支出预算进行控制,为政府的活动提供相应的物质保证。再次是立法机关的账目审核权,指由立法机关通过其内部设立的有关组织及相对独立的监督部门,对政府的财务项目进行审计,从而监督行政部门的活动是否按授权与拨款

① 参见李炜光:《公共财政的宪政之维》,《战略与管理》2002年第3期。

② 参见李龙、朱孔武:《财政立宪主义:我国宪法时刻的理论基础》,《法学杂志》2004年第3期。

③ 参见蔡定剑:《公共预算改革的路径和技术》,《中国改革》2007年第6期。

法案的要求进行。^①

文炳勋认为,国家财政预算权一般可分预算编制权、审批权、执行权、监督权。立法机构享有审批权、监督权,行政机关享有编制权、执行权;立法机构对国家预算进行政治控制,行政机关对国家预算进行行政控制。^②

4. 外国和我国台湾地区议会预算权研究

周军华、杨红伟撰文探讨了美国国会的预算权,回顾了国会预算权的历史由来,考察了国会预算权的运作过程,并阐明国会预算权对维护美国分权制衡制度的重要作用。^③ 蒋劲松分析了1995年美国预算大战爆发的原因,介绍了预算大战的战况,并对这次预算大战作了较全面的评价。^④

林玲对法国于2001年8月制定、2005年1月1日生效的法国新预算组织法作了评析。认为,这一法律从三个方面扩大了议会对政府预算的决定权和监督权:一是加强议会对政府预算的监督,二是重新定位政府决算,三是限制政府在预算执行中的自主权。^⑤

焦建国对日本国会预算权作了研究。他认为,日本的预算理念是,预算是以政治决定为基础控制政府经济活动即财政运行的系统。预算体现公共财政的基本价值——财政民主主义的要求。预算与法律是日本统一国政运营的两大规范,两者互为前提,分工合作,共同规范国政运营。预算框架是以宪法为统驭、财政法为主干、其他具体实施的法规为细节的严格的体系。在这个框架之下,财政运行高度法治化。^⑥

① 参见徐红:《英美法三国议会财政权比较研究》,《同济大学学报(社会科学版)》2001年第2期。

② 参见文炳勋:《行政控制、政治控制与公共预算——三论我国公共预算改革》,《湖南师范大学社会科学学报》2007年第3期。

③ 参见周军华、杨红伟:《论美国国会预算权的运作过程及功能》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2006年第2期。

④ 参见蒋劲松:《论1995年美国预算大战》,《美国研究》1996年第4期。

⑤ 参见林玲:《法国新预算法简析》,《中国财政》2005年第9期。

⑥ 参见焦建国:《作为财政控制与组织系统的政府预算——日本的预算理念、制度与财政运行机制》,《经济社会体制比较》2002年第5期。

叶娟丽撰文研究了韩国国民大会的预算权力。她指出,由于韩国宪法的几经变迁,韩国国民大会预算权力的一些基本原则和具体制度也在不断发生改变。但从《宪法》、《国会法》和《预算会计法》看,韩国国会在预算审批、执行和决算几个环节中起着决定性的作用,原则上刚性,细节上具体,是韩国预算立法的基本特征。^①

在我国台湾地区,宪法学向来对于宪法的研究,多侧重在人权宪法与政治宪法部分,对于其他诸如军事宪法、财政宪法及文化宪法等都尚未成为公法研究者青睐的对象。^②但自2001年,随着台湾地区“大法官会议”为“行政院”停止执行“核四”预算一事是否违宪作出解释——即520号解释,出现了大量研究成果。如蔡茂寅依据我国台湾地区“预算法”的内容,对预算的性质和分类进行了探讨。他认为,预算既有计划性,也具有法律性,两者在实质上是相容的。预算因其适用主体的不同,可以分为国家预算和地方预算;因其存立的时期或法律地位,可以分为概算、预算案、法定预算和分配预算。^③陈新民由第520号解释对“宪法”的预算法制问题作了研究,他认为第520号解释在论理过程中虽欠缺明确理论支持,但其预算为“措施性法律”的结论却是正确的,与德国古典预算法学者之间是一种“奇妙巧合”。^④

5. 关于议会预算权比较研究

袁星侯对中西政府预算监督的异同作了比较。他认为,我国对政府预算执行的检查与监督,多指各级政府财政部门对本级各部门及其所属各单位预算执行的检查与监督,而非人大及其常委会对本级政府,或者各级政府对下级政府预算执行的检查与监督。西方政府预算执行检查与监督中的侧重点与我国有所不同,尽管其预算执

① 参见叶娟丽:《韩国国民大会的预算权力》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2007年第1期。

② 参见陈新民:《由释字520号解释检视我国宪法的预算法制》,“国家政策研究基金会”网:<http://www.npf.org.tw/particle-470-2.html>。

③ 参见蔡茂寅:《预算的基础理念》,《月旦法学教室》第5期。

④ 参见陈新民:《由释字520号解释检视我国宪法的预算法制》,“国家政策研究基金会”网:<http://www.npf.org.tw/particle-470-2.html>。

行检查与监督中也有财政部门对各部门及其单位预算执行检查与监督的内容,但更多的是反映其他部门对预算执行,或者立法对行政的监督内容。^①

徐红研究了英、美、法三国议会财政权发展的不同途径,对三国议会财政权的内在机制和外在模式进行了比较,并探索了议会财政权的运行模式与政治制度的密切关系。^②

姚来燕研究了美、英、法等七个主要国家宪法在财政方面的规定,主要是对预算的规定,并指出了可供借鉴之处。^③

6. 关于强化最高国家权力机关预算权的必要性

王绍光提出了“预算国家”的概念。预算国家即拥有现代预算制度的国家。而现代预算是必须经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。要建立一个民主的政府,首先要让它看得见;要让它看得见,它就得有一个统一的、受监督的预算。^④

马骏认为,预算民主是指建立这样的一种制度,在该制度下,政府的收支行为都是置于人民及其代议机构的监督之下的。推进预算民主能在一定程度上约束政府在收入汲取过程中的掠夺性行为,减少政府支出中的浪费与腐败,并有助于改进政府的预算管理,促进国家制度(包括预算制度)的理性化。^⑤

7. 关于我国人大预算权的问题与完善

蔡定剑认为,当前预算存在的主要问题:一是预算编制不科学、不规范、不具体细化;二是预算决策过程不民主,预算的决定权在政府而不在人大,人大对预算的审查批准走形式;三是预算不公开透明,一直被当作国家机密保守;四是不完整的预算也还是一个软预算,预算基本没有约束力。他认为预算改革应从三方面进行:一要

① 参见袁星侯:《试析中西政府预算监督的异同》,《财政监督》2003年第10期。

② 参见徐红:《英美法三国议会财政权比较研究》,《同济大学学报(社会科学版)》2001年第2期。

③ 参见姚来燕:《论财政民主》,载刘剑文主编:《财税法论丛(第5卷)》,法律出版社2004年版,第253—270页。

④ 参见王绍光:《从税收国家到预算国家》,《读书》2007年第10期。

⑤ 参见马骏:《中国公共预算改革:理性化与民主化》,第55、82页。