



ZHONGYANG CAIJING DAXUE
CAIZHENG XUEYUAN XUEZHE WENKU

中央财经大学财政学院学者文库

政府预算的立法 监督模式研究

王淑杰/著

ZHENGFU YUSUANDE LIFA
JIANDU MOSHI YANJIU



中国财政经济出版社

中央财经大学财政学院学者文库

政府预算的立法 监督模式研究

王淑杰 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府预算的立法监督模式研究/王淑杰著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 3

(中央财经大学财政学院学者文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1272 - 2

I. 政… II. 王… III. 国家预算 - 财政监督 - 立法 - 研究 - 中国
IV. D922. 214

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 026276 号

责任编辑: 胡 博

责任校对: 张全录

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 9.5 印张 240 000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1272 - 2/F · 1076

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序

王淑杰的这部著作以立法机关对政府预算的监督为研究对象，通过政治学、经济学、管理学、公共行政学等多学科的视角，以马克思主义政治经济学为指导，借鉴西方宪政理论和委托代理理论，运用历史分析法、比较分析法和定性分析法，对如何构建并完善我国的政府预算立法监督机制进行了较为系统的研究。这本书在探讨预算和预算监督含义的前提下，分析影响立法监督预算的宏观性因素，借鉴具有代表性的英美两国立法监督制度，根据我国立法监督预算的历史和现状，提出加强我国人大对政府预算监督的基本思路。

这部著作的主要特征可以概括为如下几个方面：

首先，从多学科的视角对政府预算及其监

督进行全面的分析。鉴于该研究课题本身的多学科属性，作者力图打破学科局限，在主要运用经济学和政治学的理论和方法进行研究的基础上，综合性地使用其他学科如制度经济学的研究成果和研究方法，研究视野较为宽泛。

其次，探讨了适合我国国情的立法监督预算理论问题。停留于操作层面的研究不利于预算及其监督理论的构建，但西方的民主理论又不能照搬，本书在借鉴委托代理、有限政府、分权理论、代议制等相关理论的基础上，结合我国国情，就立法监督预算的宗旨和原则等理论问题进行了分析。

最后，初步建立起对立法监督预算能力的衡量指标及其宏观影响因素。加强立法机关对政府预算的监督已经成为共识，但如何衡量立法监督预算的强与弱及其影响因素，国内相关研究还较少，本书初步建立了衡量立法监督预算能力的指标并分析了宏观性影响因素。

从多学科的视角对包括预算的立法监督在内的财政问题进行研究是我多年来一直主张的基本观点。从学科的本质和研究的内容来看，财政学实际上是一个集经济学、公共管理学、行政管理学、政治学、法学等多个学科在内的边缘性的学科，学术界有必要从多学科视角探讨财政问题，进而建立起一门具有特定框架体系、特定研究方法和特定研究理念的独立的财政学科。王淑杰的这部著作就是在这方面所作的一个有益的尝试。尽管由于作者水平以及时间有限，缺乏对立法监督预算的影响因素的进一步的多学科视角的分析，缺乏对不同国家或者地区的立法监督预算能力进行比较分析，但是这部著作仍然在预算及其立法

监督研究与分析方面进行了多学科视角的探索。相信这个探索会对预算立法监督问题的理论建设与实践有所裨益。同时也希望作者在以后的研究中能够在这方面予以补充和完善。

王淑杰的这部著作是在她的博士学位论文基础之上修改充实而成的，因此该书在叙述方法上不乏稚嫩，在分析方法上和理论功底上也有待进一步提高。尽管如此，在该书成稿后还是看到了她的进步，看到了她的研究成果的理论意义和实际参考价值，因此，作为王淑杰攻读博士学位期间的导师，我为之欣慰，并乐于为其作序。

李俊生

2009年5月于美国，宾夕法尼亚大学

前言

政府预算在现代民主国家具有至关重要的地位。因为没有预算的政府是“看不见的政府”，而“看不见的政府”必然是不负责任的政府，不负责任的政府不可能是民主的政府。从这个角度看，现代预算制度天然地就是一种对政府及其官员的非暴力的制度控制方法。在现代代议制度下，立法机关成为了代表公众利用预算对政府进行监督的最主要的组织。因此，政府预算与立法机关对政府预算的监督是紧密联系的两个问题。

西方的民主理论认为政府预算及其监督应该以维护公共利益为最高目的，否则立法机关就没有很好地实现公众的受托责任。委托代理理论也从信息不对称出发论证了预算监督的必要性及其主要途径。在我国尚未建立起专门的预算监督理论时，吸取这些理论的精华，可以对我国预算监督提供重要的启示。一方面，我们可以从中寻找到立法机关监督预算的最高宗旨，

即维护公共利益；另一方面，为维护公共利益，立法机关对预算的监督还要遵循响应、透明、法治、完整、长效、绩效等原则。

实践中，对于政府预算的监督主体有多种，除立法机关外，还有行政机关、司法机关、审计以及社会媒体等。相应地，对政府预算的监督也形成了不同的模式，主要有立法模式、行政模式和司法模式。与立法模式相比，司法模式和行政模式的权威性相对较低，鉴于政府预算所特有的垄断性，对预算实施监督需要具有较高的权力和地位，因此，在委托代理式监督框架下，立法机关对政府预算的监督就显得相当重要。当然，这并不是说仅凭立法机关的监督就能保证政府预算不背离公共利益，而是要以立法机关的监督为主，同时也需要其他主体的配合。

当今世界各国基本上都建立起了对政府预算的立法监督制度。如果按照预算修正和预算监督工具为衡量标准，就可以发现各国立法监督预算的效果和能力差异很大。其中的影响因素非常复杂，从宏观层面分析，政体、政治态势、民主程度等政治性因素，经济发展水平和市场经济体制等经济性因素，不同类型的政治文化以及立法机关的监督时间、专门委员会的地位、独立研究机构等预算监督专业化程度是非常重要的影响因素。

从清末开始出现现代意义上的政府预算，但一直发展缓慢。直到新中国成立后随着宏观环境的改善和人民代表大会制度的建立健全，对政府预算的立法监督才逐步规范。由于我国的政府预算不是自下而上、主动地产生的，因此缺乏民主是我国预算的先天不足，而缺乏民主是制约预算及其监督制度完善的重要因素。虽然法律赋予了人民代表大会崇高的预算监督权，但实践中，由于政治体制尚未理顺，无限政府及其思想的影响、法律不完善等原因，人大的预算能力仍较弱。

美国和英国都是立法监督预算制度较为完善的国家。英国作为世界上最早建立政府预算和议会制度的国家，对其他国家立法监督

预算产生了深远的影响，但目前英国的立法监督预算存在着弱化的趋势。即便如此，英国议会监督预算的制度仍旧比较健全。从监督主体来看，下院拥有更多更实质性的预算监督权；公共账目委员会是独立性非常强的议会监督机构；审计署又进一步保证了预算监督的质量。从监督程序来看，无论是监督收入、支出还是审批预算等程序都比较严谨和完整。与英国相比，美国预算监督虽然产生较晚，但也建立起了组织严密、程序规范、环节完整和方式透明的立法监督体系。当然，英国和美国所实行的政治体制不同，前者是内阁制，后者是总统制，这使得议会和国会监督政府预算的内容和方式存在着很大差异。

要加强我国人大对政府预算的监督、更好地实现人大的受托责任和维护公共利益，关键要提升人大对政府预算的监督能力。当前可以通过设置专门的预算委员会、将审计划归人大和成立辅助机构来充实监督组织；通过竞争选举、专职代表制和合理确定人大代表规模和结构来提升监督人员水平；通过注重硬化手段、法制手段、信息手段和加强预算审批等来优化监督流程和方式。

我国人大对政府预算的监督能力在一定程度上依赖于政府预算管理的水平。只有政府预算实现完整性、透明性、具体性和严肃性，人大才能开展全面、详细和深入的监督。从预算完整性方面看，我国可借鉴国外做法对预算外资金进行严格管理，并逐步实现规范的部门预算制度；从预算透明性方面看，可以借鉴国际的成熟经验，首先界定清晰政府范围，其次要提供完整的预算信息；从预算具体性方面看，可在当前政府财务收支分类和科目改革基础上继续细化预算收支科目以及改进预算编制的“两上两下”流程；从预算严肃性方面看，可以重点治理预算收入超收、规范预算调整、细化预算法律、加强定员定额和项目管理以及规范先期执行。

目 录

引 言	(1)
一、研究对象和研究角度	(1)
二、选题意义	(3)
三、国外研究现状	(5)
四、国内研究文献综述	(19)
五、研究范围、思路和方法	(24)
第一章 政府预算与立法监督	(27)
第一节 政府预算的核心属性和预算监督 的内涵	(27)
第二节 政府预算监督的两种框架	(32)
第三节 立法监督预算的地位	(36)
第二章 立法监督预算的理论溯源	(44)
第一节 委托代理理论	(44)

2 政府预算的立法监督模式研究

第二节	有限政府理论	(50)
第三节	分权理论	(55)
第四节	代议制理论	(59)
第五节	启示：立法监督预算的宗旨与原则	(64)
第三章	影响政府预算立法监督的因素分析	(78)
第一节	衡量立法监督预算能力的标准	(78)
第二节	影响政府预算立法监督的宏观因素	(84)
第三节	我国政府预算立法监督的宏观因素分析	(94)
第四章	我国政府预算立法监督的历史与现状	(100)
第一节	我国政府预算立法监督的历史	(100)
第二节	人大监督预算能力分析	(113)
第三节	导致人大监督预算能力弱化的原因	(117)
第五章	英国和美国立法监督预算制度及其评析	(126)
第一节	英国议会监督政府预算制度	(126)
第二节	美国国会预算监督制度	(134)
第三节	英美立法预算监督制度评析及其借鉴	(151)
第六章	提升人大预算监督能力	(170)
第一节	充实人大预算监督组织	(171)
第二节	提升人民代表监督水平	(181)
第三节	加强监督手段的作用效果	(208)
第七章	规范政府预算管理	(245)
第一节	预算全面性	(245)

第二节	预算透明性	(252)
第三节	预算具体化	(257)
第四节	预算严肃性	(261)
参考文献		 (276)
后 记		 (288)

香港特别行政区立法会法律委员会

法律委员会法律研究部

香港特别行政区立法会法律委员会法律研究部

引言

一、研究对象和研究角度

1. 关于本书的研究对象。

本书研究立法机构对于政府预算的监督问题。目前政府预算监督主体包括立法机关、行政机关（主要是财政部门）、审计部门、社会力量（包括公众、媒体和专家等）等。在众多的监督主体中，立法机关以其权威的法律地位和崇高的公共认知度而享有独特的监督权力。可以说，只有立法机关的预算监督权得到了保证，立法机关和政府机关以政府预算形式维护公共利益的受托责任才能完成。

需要澄清的是，在法学界，立法监督是指以立法机关为客体进行的监督行为，旨在保证立法机关能够代表公众利益，即通过对立法权的行使和立法内容是否违反宪法进行审查作出裁决，从而达到对立法权的监督和制约。简言之，立法监督从宪政的要义出发就是指对立法的违宪监督，属于宪法监督的内容之一。^①而本书所指的立法监督是针对政府预算进行监督，即政府预算涉及的行政事业单位均为立法机关监督的客体，立法机关本身是监督主体。因此，法学研究中定义的立法监督与本书所指的立法监督不是同一概念。除特别说明，本书所称预算立法监督或立法监督预算均指以立法机关

^① 李忠：《宪法监督论》，社会科学文献出版社，1999年，第10页。

为主体，以政府预算为对象进行的监督。

2. 关于本书的研究角度。

由于预算本身的复杂性，对预算监督的研究也涉及到多个学科，主要包括经济学、政治学、公共行政学、管理学、法学等。^①在国外，政府预算及其监督已经被纳入了上述诸多学科的研究视野，研究角度的多元化有助于推动研究的深度和广度。在我国，政府预算及其监督长期以来只是经济学科中财政学科的研究范畴，经济学科中的其他相关学科如制度经济学则对此研究甚少，而政治学则更是“自我放弃”了对预算的研究。^②

财政学对预算监督的研究主要是从财政部门内部控制和国民经济宏观调控出发提出具体的政策建议，这种研究视角立足于财政及预算工作实践，研究结果与实际结合紧密，操作性强，对财政部门而言能够直接应用这些研究成果。但是，财政学者往往是从财政官方角度出发，更多地进行相关规则、规定与制度的研究，较少进行调查性、经验性研究，比如对预算官员的访谈等，这种研究方法制约了预算理论的发展。因此，深化和丰富对预算及其监督的研究，已经不能再局限于财政学本身，而要充分借鉴其他学科的研究方法和成果。政治性是预算的重要属性，我们有必要立足于政治学的视角研究预算及其监督。比如从政治学的视角出发，立宪政治要求政治的民主、分权和法治，对预算的监督就成为必然和必要的，而且按照立宪政治的分权制衡思想，立法机构对预算的监督是最为重要的。因此，政治，尤其是立宪政治与预算监督存在着天然的联系，刘剑文甚至认为：宪政的发展史就是财政的发展史。^③从我国目前研究

^① 彭健：“多样化的预算研究视角”，《财政研究》，2005年10月。

^② 马骏：《中国公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社，2005年8月，第263页。

^③ 刘剑文：《民主视野下的财政法治》，北京大学出版社，2006年4月，第20页。

情况看，已经开始有政治学学者关注预算监督，其研究成果主要集中在议会制度对政府权力的制约。从财政学的角度看，这些研究由于没有结合财政学的基本理念，因此不能提出详细的预算操作的建议，仅停留于宏观层面，难以具体实施。为此，本书尝试将二者结合起来，除继续沿用财政学视角外，还将从政治学的角度考察政府预算的立法监督问题。

二、选题意义

追溯政府预算的产生过程可以发现，政府预算就是为监督的需要而产生的，反过来，预算监督的存在又可以促进预算制度的创新和预算管理水平的提高。^①因此，政府预算一旦产生，预算监督就像预算编制、审批、执行和决算等预算行为一样，一直贯穿着整个预算管理过程。

当今时代，预算监督的意义更加凸显。这是因为：首先，市场经济不断发展和深化。目前大部分国家都实行了市场经济体制，通常市场经济国家中，税收是构成预算收入的主要来源。随着市场经济的不断发展和深化，税收收入的规模不断增加，纳税人的数量也逐渐庞大。由于关系到切身的经济利益，纳税人开始越来越关注预算是如何分配的、效率如何等问题，这客观上促进了对政府预算的监督。^②其次，政治民主化程度提高。在公民经济地位日益提高的情况下，他们开始要求政治上相应的民主和权利，而预算集中反映政府行为的窗口，因此，预算及其监督成为公众及各政治集团争取自身权利的重要途径。再次，全球化和信息化使得某地区或某国的预算监督具有扩散和示范效应，这加速推动了其他地区和国家预

^① 王绍光：《美国进步时代的启示》，中国财政经济出版社，2002年6月，第1—6页。

^② 马骏：《中国公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社，2005年8月，第31—35页。

算监督的发展。最后，预算监督是构建公共财政框架的必要内容。公共财政是适应市场经济要求的财政框架，其目标是满足公共需要。政府预算是反映政府提供公共产品和服务情况的载体，从而也是分析公共需要满足程度的重要依据。为确保政府预算按照公共需要提供公共产品和服务，就必然要求建立并加强对政府预算的监督。

实践中，预算监督有多种监督主体，除立法机关对政府预算的监督外，还有行政机关（财政）对政府预算的监督、审计部门对政府预算的监督、社会公众对政府预算的监督以及会计师事务所等中介机构对政府预算的监督等。与这些监督主体相比，立法机关由于具备相对权威、独立的地位，因此在实现预算监督的法治、透明、民主和高效方面最有保障。正因如此，实践中各国都非常重视政府预算的立法监督机制。事实上在西方发达国家，预算监督是立法机关的一项非常重要的工作，议会将60%的时间用在了审核各种预算上。^①

目前西方发达国家的预算立法监督已经比较成熟和完善，法治化、透明化程度都较高，而且随着绩效预算的推广，监督方向已经开始由合规性转向绩效性。相比较而言，我国的预算立法监督还处于较低的层次。从监督主体来看，立法监督存在着虚位和弱化的情况；从监督程度来看，法治化和透明度都不够高；从监督标准来看，仍以合规性为主。人大弱化的预算监督能力与当前的政治、经济以及社会发展的现实要求严重不符。

首先，弱化的预算监督有悖于宪法精神。我国宪法规定一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，第六十二条又明确规定全国人民代表大会行使审查和批准国家预算和预算执行情况的报告的权力。当前预算监督

^① 马浩亮：“专家：官员每年耗数千亿，政府预算应经常辩论”，腾讯网，2007年3月20日，<http://news.qq.com/a/20070321/000362.htm>。

弱化的情况不符合宪法的要求。

其次，弱化的预算监督有悖于建设服务型政府和公共财政的要求。2005年温家宝总理在政府工作报告中提出“建设服务型政府”，2006年再次提出加强政府自身改革和建设。与服务型政府配套的财政模式就是公共财政。无论是服务型政府还是公共财政，其核心思想就是政府为公众服务，提供公共产品和服务以满足公共需要，同时公众有权对政府行为监督，其中最重要的就是预算监督。

再次，弱化的预算监督有悖于和谐社会的建设。和谐社会是民主、法治的社会，要实现和谐社会必然要将公众的监督权落到实处，这样才能保证社会发展不偏离民主和法治的轨道。由于预算集中反映政府行为的窗口，因此抓住预算监督这把“钥匙”，就可以开启监督政府和行使民主权力的“大门”。

为此，深入研究我国预算监督中存在的问题并切实加强人大预算监督能力，具有重要的意义。

三、国外研究现状

政府预算监督的实践由来已久，当世界上最早产生现代政府预算的国家——英国使用“budget”一词时，预算监督就已经存在了。但遗憾的是，预算监督理论却没有同时得到发展，即使有一些相关研究，也不够系统，只是分散在各种政府预算理论之中，没有形成独立的体系。而政府预算本身的理论研究也不够完善，正如科伊（Key）1940年所说：美国政府预算方面的文献异乎寻常地缺乏。巴特尔（2001）也指出，我们现在没有一种最合适的预算理论。由于本书将从经济学和政治学两个领域进行研究，因此将以这两个学科为线索，分别归纳和分析其中有代表性的预算监督理论和思想。

（一）经济学对预算及预算监督的研究

1. 古典经济学派的预算监督思想。