

YU SUAN LI XIAN  
BI JIAO YAN JIU

# 预算立宪 比较研究

张献  
勇著



中国政法大学出版社

YU SUAN LI XIAN  
BI JIAO YAN JIU

# 预算立宪 比较研究

张献  
勇著



中国政法大学出版社

2018 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

## 图书在版编目（C I P）数据

预算立宪比较研究/张献勇著. —北京：中国政法大学出版社，2018. 12  
ISBN 978-7-5620-8697-0

I. ①预… II. ①张… III. ①预算法—对比研究—世界 IV. ①D912. 204

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第257038号

---

|       |                                                                                  |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社                                                                        |
| 地 址   | 北京市海淀区西土城路 25 号                                                                  |
| 邮 箱   | fadapress@163.com                                                                |
| 网 址   | <a href="http://www.cuplpress.com">http://www.cuplpress.com</a> (网络实名：中国政法大学出版社) |
| 电 话   | 010-58908435 (第一编辑部) 58908334 (邮购部)                                              |
| 承 印   | 固安华明印业有限公司                                                                       |
| 开 本   | 880mm×1230mm 1/32                                                                |
| 印 张   | 7.5                                                                              |
| 字 数   | 167 千字                                                                           |
| 版 次   | 2018 年 12 月第 1 版                                                                 |
| 印 次   | 2018 年 12 月第 1 次印刷                                                               |
| 定 价   | 36.00 元                                                                          |

## 前 言

宪法是对本国最重要的问题予以规定的根本法。尽管世界各国由于历史和现实的因素，对于哪些问题属于本国最重要的问题，在制宪理论和立宪实践上有所不同，但预算确为绝大多数国家宪法所调整的事项。由此，对预算立宪开展比较研究就具备了可行性。

十多年前，笔者在撰写以“议会预算权研究”为题的博士论文时，曾对各国宪法文本中的预算规范作了一些初步的比较研究，后来又写了“预算立宪制度比较研究——一个文本分析的视角”一文，在中山大学行政管理研究中心主办的“构建中国公共预算法律框架（2008）”研讨会和中国法学会宪法学研究会2008年年会上交流，并被收入中央编译出版社2012年出版的《构建中国公共预算法律框架》一书。是文通过文本分析，对多个国家的预算立宪制度作了梳理。该书主编认为，其“为我国修订《预算法》提供了非常丰富的参考依据”。

遗憾的是，当时比较研究的资料来源主要是姜士林等主编、青岛出版社1997年出版的《世界宪法全书》，而该书虽收录了亚洲、欧洲、美洲和大洋洲的111个国家的宪法文本，但非洲各国则付之

阙如，因而这些比较研究成果不够全面。

不过，这一遗憾在 2012 年得以弥补。是年，由《世界各国宪法》编辑委员会编译的《世界各国宪法》（共 4 卷）由中国检察出版社出版。该书收录了包括非洲国家在内的联合国 193 个成员国的现行宪法文本。这就使笔者对当今世界各国预算立宪制度进行比较研究有了完整的资料来源。如无特殊说明，本书所引用各国宪法文本均来源于《世界各国宪法》。同时，为便宜起见，本书一般以“国家惯称 + 宪法”并用书名号括起来的形式表示各国的宪法文本，如《葡萄牙共和国宪法》以《葡萄牙宪法》表示，《丹麦王国宪法》以《丹麦宪法》指称，因而会与各国完整宪法文本名称有所出入，仅以不致混淆为准。

《世界各国宪法》宣称，其收录的“每一部宪法典，一般由一人翻译，至少由一人审校”，“对诸多的译本还进行了多次审校”。其整体权威性和专业性无需赘言。但笔者在资料利用过程中，还是发现存在不少困难。这些困难有的是外文翻译成中文所固有的困难，有的是预算本身更强的专业性带来的挑战，以及各国预算制度巨大差异性造成的难题，等等。如对于各国提交议会审查批准的预算文件，《世界各国宪法》使用的术语便有“预算”“总预算”“财政预算”“收支预算”“国家预算”“预算案”“预算草案”“预算法案”“国家预算案”“收支预算评估”“财政收支预算”“国家总预算草案”“一般预算案草案”等十多种，这些术语的内容和形式均可能存在差别，本书很难将其统一。此外，本书引用的极个别条文，语句似乎不够通顺，但为尊重译者，本书未作改动。

本书共分四个单元。第一单元包括第一章、第二章，主要对财

政宪法和预算宪法作了学理和文本上的比较研究；第二单元为第三章，主要对预算原则开展比较研究；第三单元包括第四章、第五章、第六章、第七章，主要按照预算流程对预算编制与提交、预算审查和批准、预算执行及对预算执行的监督进行比较研究；第四单元包括第八章、第九章、第十章，主要对民生预算、独立机构预算、公民与预算等问题展开比较研究。

最后，感谢《世界各国宪法》所提供的宪法文本支持，并感谢中国政法大学出版社阚明旗、马旭的付出，使本书得以付梓。由于笔者水平所限，错漏或难以避免，敬请读者批评指正。

张献勇

2018年9月

## 目录 | contents

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第一章 财政宪法概述 .....         | 1  |
| 第一节 财政宪法的概念梳理与文本考察 ..... | 1  |
| 第二节 财政宪法与经济宪法的关系 .....   | 8  |
| 第二章 预算宪法概述 .....         | 21 |
| 第一节 预算宪法的概念界定 .....      | 21 |
| 第二节 预算宪法的文本考察 .....      | 29 |
| 第三节 预算立宪主要模式 .....       | 31 |
| 第三章 预算原则 .....           | 39 |
| 第一节 预算年度性原则 .....        | 39 |
| 第二节 预算法定性原则 .....        | 47 |
| 第三节 预算完整性原则 .....        | 52 |
| 第四节 预算平衡性原则 .....        | 56 |
| 第五节 预算公开性原则 .....        | 61 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第四章 预算编制与提交 .....        | 66  |
| 第一节 预算编制 .....           | 66  |
| 第二节 预算提交 .....           | 73  |
| 第五章 预算审查和批准（上） .....     | 88  |
| 第一节 预算及时议决 .....         | 88  |
| 第二节 预算审查和批准中的政府参与 .....  | 91  |
| 第三节 预算审查和批准中的议会委员会 ..... | 95  |
| 第四节 预算审查和批准中的议会两院 .....  | 98  |
| 第五节 预算修正 .....           | 105 |
| 第六章 预算审查和批准（下） .....     | 118 |
| 第一节 预算的表决 .....          | 118 |
| 第二节 预算的未决 .....          | 123 |
| 第三节 议会否决预算 .....         | 133 |
| 第四节 总统否决预算 .....         | 138 |
| 第五节 司宪机关审查预算 .....       | 142 |
| 第七章 预算执行及对预算执行的监督 .....  | 145 |
| 第一节 预算执行 .....           | 145 |
| 第二节 预算执行的议会监督 .....      | 166 |
| 第三节 预算执行的审计监督 .....      | 177 |



|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第八章 民生预算 .....        | 194 |
| 第一节 教育预算 .....        | 194 |
| 第二节 社会保障预算 .....      | 197 |
| 第九章 独立机构预算 .....      | 204 |
| 第一节 议会预算 .....        | 204 |
| 第二节 法院预算 .....        | 209 |
| 第十章 公民与预算 .....       | 220 |
| 第一节 公民参与预算 .....      | 220 |
| 第二节 禁止对预算进行全民公决 ..... | 223 |
| 参考文献 .....            | 228 |

萨克斯坦、日本、海地、摩洛哥等国家,下议院享有优先审议预算的权力。如《爱尔兰宪法》第21条第1款第1项规定:“财政法案只能由众议院提出。”第28条第4款第4项规定:“政府应制定国家每个财政年度的收支预算,并将其提交众议院审议。”《波兰宪法》第222条规定:“部长委员会应在下一财政年度开始之前的3个月内向众议院提交下一年度预算草案,在特殊情况下,预算草案可推迟提交。”第223条规定:“参议院可以在接到预算案后20日内对预算法进行修改。”《俄罗斯宪法》第114条规定俄罗斯联邦政府“编制并向国家杜马提交联邦预算,并保障联邦预算的执行”。第106条规定:“国家杜马就下述问题通过的联邦法律,联邦委员会必须予以审议……联邦预算问题。”《哈萨克斯坦宪法》第54条第1款规定:“议会在议会两院单独举行的会议上,采取首先在议会下院审议,然后在参议院审议问题的方式,通过宪法性法律和法律。其中包括……批准共和国预算,对共和国预算作出修改和补充。”《日本宪法》第60条第1款规定:“必须先众议院提出预算案。”《海地宪法》第111.2条规定:“关于预算法律、课税基数额度及征收方式之法律以及增加国家收入或支出等的法律,只有行政权才得提案。前述提案必须先经众议院通过。”《摩洛哥宪法》第75条第1款规定:“议会按照组织法规定的条件表决财政法,财政法案应先提交众议院。”

### (三) 上议院无修改权

在泰国,上议院无权对下议院审议后的预算进行修改。《泰国宪法》第168条规定:“众议院应在收到法案之日起105日内完成对年度预算法案、补充预算法案以及预算调整法案的分析和审查。

如果众议院没有在第1款规定期间内完成审查，这一法案应被视为已经众议院批准，并应提交参议院。参议院须在收到法案之日起20日内批准或否决法案，而不能进行任何修改，超过这一期限，法案应被视为获得批准；此情形下，按照第150条进行后续程序。如果参议院否决法案，变通适用第148条第2款。”

#### （四）上议院审议时间少于下议院

在有些国家，上议院审议预算的时间要少于下议院，这体现了设立上议院防止草率立法的目的。如《法国宪法》第47条规定：“议会依组织法规定的条件表决通过财政法草案。如国民议会在法律草案提交后40日内仍未完成一读程序，政府得将其提交参议院在15日内作出决定，此后再依宪法第45条规定的条件进行。”《阿曼宪法》第58-40条规定：“内阁将有关发展计划和国家年度预算的草案提交协商会议以对其进行讨论，协商会议在提交后最多1个月内发表相关意见，并将其提交国家委员会，以在最迟15日内对其进行讨论并发表相关意见，国家委员会主席应将其返还至内阁，并通知协商会议和国家委员会有关未被采纳的意见并解释原因。”《加蓬宪法》第48条第2款规定：“若国民议会在财政法案提交后45日届满仍未一读作出决定，则由政府将财政法案提交参议院，参议院必须在20日内作出决定。其后按照第58甲条规定的条件进行审议。”《塞内加尔宪法》第68条第1款规定：“议会按照组织法规定的条件表决财政法草案。”第5款规定：“国民议会应当首先在草案提交后的35日内作出决定，参议院自收到国民议会的决定之日起在15日内作出决定。”

#### （五）下议院享有最终决定权

如果两院不能就预算达成一致的情况出现，不少国家赋予下议

院以最终决定权。如《爱尔兰宪法》第21条第2款第1项规定,参议院对于众议院送交的财政法案可在21日内提出建议,但第2项规定:“若在上述21日内参议院未将财政法案退还众议院,或在上述21日内退还,而其建议未被众议院所接受,则在上述21日期限届满时应认为该法案已经两院通过。”《阿富汗宪法》第91条第2款规定:“如果上、下两院就国家发展计划、国家预算存在分歧,下院享有最终决定权。”《巴基斯坦宪法》第73条第2款规定:“当财政法案,包括含有年度预算报告的财政法案,在呈递给国民大会时,副本应送到参议院,参议院可以在14日内向国民大会提出建议。”第1A款规定:“国民大会应考虑参议院的建议,无论大会通过议案时是否参考了参议院的建议,都应呈递给总统批准。”《巴林宪法》第87条规定:“政府要求紧急审议的与经济或财政事务有关的法律草案,应首先提交到众议院并由其在15日内作出决定。该期限届满后,如果众议院有相关意见,则连同该意见提交到协商议会,由其在15日内决定对该草案的意见。如两院对提交的法律草案出现分歧,则将该事项提交到国民议会并在15日内投票。”《日本宪法》第60条第2款规定:“对预算案,如参议院作出与众议院不同的决议,而根据法律的规定举行了两院协议会但仍不能取得一致意见时,在参议院接到众议院已经通过的预算案后,扣除国会休会期间,30日内仍不作出决议的,即以众议院的决议作为国会决议。”《格拉纳达宪法》第47条第1款规定:“如果在议会休会前1个月,众议院通过了一项财税法案并提交到参议院,但参议院在收到该法案后1个月内既未通过,也未提出任何修订建议,除非众议院另外通过决议,该法案可直接被提交总督同意,尽管其未获参议

院同意。”《莱索托宪法》第80条第1款规定：“当国民议会通过法案，而国民议会议长根据第2款的规定认证该法案为拨款法案并送交参议院后，参议院应当立即在其院内提出该法案并予以通过，不得迟延；当该法案在送交参议院的当日未能由参议院通过，或者参议院在通过时提出国民议会不同意的修正案，则除非国民议会另有决议，该法案连同其修正案即视为由两院通过而呈递国王御准。”《塞内加尔宪法》第68条第7款规定：“如果参议院在15日内未作出决定，或者与国民议会的意见不一致，草案应当立即交由国民议会最终决定。”

## 第五节 预算修正

### 一、预算修正概述

#### （一）预算修正的概念

预算修正是指议会在审查批准预算过程中对预算所作的修改。这一概念有两个要点：第一，预算修正的主体是议会，通常由议员提出预算修正案，由议会议决；第二，预算修正发生在预算审查和批准环节，而非预算执行环节。

#### （二）预算修正的意义

研究预算修正的意义在于：第一，通过修正和完善预算，可以进一步提高预算的合法性、合理性；第二，对预算进行修正是保证作为审批机关的议会的各种审查意见在民主讨论基础上，集中形成科学决策的重要途径；第三，研究预算修正权限和程序，有利于理

顺立法机关和行政机关之间的关系，保证议会预算审批权得到落实。<sup>〔1〕</sup>

### （三）预算修正的种类

根据预算修正的权限，可以把预算分为受到限制的预算修正和不受限制的预算修正。从各国宪法看，受到限制的预算修正占有绝大多数。

根据预算修正的对象，可以把预算修正分为收入预算的修正与支出预算的修正。其中，收入预算的修正，又可以分为收入项目的修正与收入金额的修正，前者主要涉及议会在审批预算时是否有权增加或减少税种。支出预算的修正，又可以分为支出项目的修正与支出金额的修正；还可以分为增额修正与减额修正，其中，增额修正包括增加新的支出项目的修正和增加现有项目金额的修正，减额修正包括删除支出项目的修正和削减项目金额的修正。

## 二、预算修正的一般规定

各国宪法关于预算修正的一般规定主要涉及以下三个方面：议会享有预算修正权；预算修正由法律规定；预算修正不得变更法律。

### （一）议会享有预算修正权

预算修正权通常蕴含于议会预算审批权之中，议会在审批预算过程中，如果发现有不当收支，可以依照宪法和法律规定的程序进行修改。哈萨克斯坦、洪都拉斯、尼加拉瓜、帕劳等国宪法对议会所享有的预算修正权作了原则规定。如《哈萨克斯坦宪法》第 54

〔1〕 张献勇：“论人大的预算修正权”，载《学术研究》2009 年第 7 期。

条第1款规定：“议会在议会两院单独举行的会议上，采取首先在议会下院审议，然后在参议院审议问题的方式，通过宪法性法律和法律。其中包括：批准共和国预算，对共和国预算作出修改和补充。”《洪都拉斯宪法》第205条规定：“国会享有以下权力……编制、修正并批准最高行政机关所提议的年度收支总预算。”《尼加拉瓜宪法》第112条第3款规定：“对共和国总预算的修改，如贷款的增减、收入的减少或不同机构之间的转账等，均须国民大会批准。”《帕劳宪法》第12条第3款第1项规定：“国会可以修正或更改总统提交的国家预算。”

## （二）预算修正由法律规定

伊朗、海地等国宪法确立了预算修正由法律规定的原则，这亦是预算法定性原则的要求。如《伊朗宪法》第52条规定：“任何预算数字的改动必须符合法律规定的程序。”《海地宪法》第228.1条规定：“若没有投票方式的规定，在投票过程中不得在预算案中增加任何提议或修正案。”

## （三）预算修正不得变更法律

为不影响新财政年度政府施政，预算议决有时限要求。如果允许议会在审批预算期间，审议与预算无关的法律草案或法律修正案草案，一方面可能导致预算不能及时议决，另一方面可能使法律草案或法律修正案草案不能得到充分审议。为此，预算不能变更法律成为菲律宾、中非、爱沙尼亚等国宪法中规定的一项原则。如《菲律宾宪法》第6条第25款第2项规定：“在总拨款法案中不得包含任何法律规定或法律，但与其中拨款特别相关者除外。各该法律规定或法律仅得适用于与其相关的拨款。”《中非宪法》第62条第3

款规定：“预算由财政法在新的财政年度开始前进行决议。该法律只包含财政秩序的规定。”《爱沙尼亚宪法》第116条第2款规定：“议会无权取消或缩减由其他法律规定的预算或预算草案中的支出。”

### 三、预算修正的具体规定

#### （一）不受限制的预算修正

仅有密克罗尼西亚一国规定了议会不受限制的预算修正权。《密克罗尼西亚宪法》第12条第2款规定：“议会可以修改预算的任何内容。”

#### （二）预算修正须说明理由

预算修正耗时多并且专业性极强，要求预算修正案说明理由是必要的。《中非宪法》第62条第4款规定：“所有针对财政法草案的修改提案必须说明理由并附带能证成其正当性的理由推导。”

#### （三）预算修正须征得政府同意

在格鲁吉亚、卡塔尔、也门等国家，只有经过政府同意议会才可以修正预算，因而，议会预算修正权受到政府的严格制约。如《格鲁吉亚宪法》第93条第4款规定：“非经政府同意不得修改预算草案。”《卡塔尔宪法》第107条第2款规定：“协商议会可以在政府的同意下修改预算草案。”《也门宪法》第88条第1款规定：“除政府批准外，国民议会不得修改预算草案。”

#### （四）收入预算的修正

##### 1. 不得新设赋税和增加现有税额

预算是年度性法律，而税赋一般是永久性法律，允许预算新设税赋，违反预算不可以变更法律原则。因而，西班牙、尼加拉瓜等



国家禁止修正预算时新设赋税。如《西班牙宪法》第134条第7款规定：“预算法不得增设新税。如果一项独立存在的税法有预先规定，预算法可以修改税赋。”《尼加拉瓜宪法》第112条第3款规定：“年度预算法不得新设赋税。”科威特、巴林除禁止新设税赋外，还禁止提高税额。《巴林宪法》第112条规定：“预算法不得包括任何一个关于征收新赋税、增加已有税额、修改现行法律或阻碍本宪法规定必须颁布的相关法律的条款。”《科威特宪法》第143条规定：“预算法不得包括任何关于征收新赋税、增加已有赋税、修改现行法律或阻碍颁布本宪法规定的必须颁布的特殊法律的条款。”

## 2. 禁止新设或取消税种

英国及英联邦国家宪法大都作如此规定。如《苏丹宪法》第112条规定：“任何国会成员不得在审议总预算草案的框架外提出其他关于征收、取消、减免、修改税收、费用、公共收入、分配、公共资金的财政法案，服务费用和罚款除外。”

## 3. 禁止导致收入减少的修正

法国、土耳其、突尼斯、科摩罗、佛得角等国宪法就此作出了规定。如《法国宪法》第40条规定：“议会议员提出的提案和修正案，如通过将导致公共财务收入的减少，或增加或创设公共财务的支出，则不予接受。”《土耳其宪法》第162条第5款规定：“土耳其大国民议会议员在全体大会上讨论预算法草案时，不得提出增加支出或减少收入的提案。”《突尼斯宪法》第28条第3款规定：“如果议会成员的决议将导致国家资源的减少或者增加新的负担或开支，那么他们提交的法案将不被接受。”

## 4. 附有补救办法情况下才可进行导致收入减少的修正

这样规定的目的是维持预算平衡。爱沙尼亚、圣马力诺、伊