

中国人民大学经济法学研究中心主办

经济法学评论

第七卷
(2006)

Economic Law Review
Volume 7 (2006)

主编 / 史际春 袁达松

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

1

D912.290.1-5

1

:2006(7)

2007

中国人民大学经济法学研究中心主办

经济法学评论

第七卷 (2006)

Economic Law Review

Volume 7 (2006)

主编 史际春 袁达松

中国法制出版社

责任编辑：张岩

图书在版编目 (CIP) 数据

经济法学评论. 第7卷/史际春, 袁达松主编. —北京:
中国法制出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 80226 - 982 - 8

I. 经… II. ①史… ②袁… III. 经济法 - 法的理论 - 文集 IV. D912. 290. 1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 076602 号

经济法学评论 第七卷 (2006)

JINGJI FAXUE PINGLUN DIQIJUAN (2006)

主编/史际春 袁达松

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/11.5 字数/247 千

版次/2007 年 6 月第 1 版

2007 年 6 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 80226 - 982 - 8

定价: 24.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66010406

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

卷首语

法律人与法治国

——以科学发展观导向和谐社会法制建设

法律人是什么人？对法律人大致有三种理解：学法和研法的人，用法的人，一个社会群体，崇尚、倡导法治理念并身体力行法治的所有人；既包括法学思想和学术界，立法者、司法者和执法者等法律职业阶层和人员，也包括其他对法治执着笃行的所有民众。譬如说，共产党人的标准是全心全意为人民服务，法律人的准则应为法治国家建设践行不息并竭力保障各种法律主体的合法权益。

曾几何时，法学在我国社会科学中被戴上“幼稚”的帽子，经济法学也因其新兴似觉幼嫩，但经过几代法学人的筚路蓝缕、薪火相传和发扬光大，法学已经发荣滋长为当今显学，经济法学更日益彰显其经世致用、经国济民之功效。然而，一方面，大学的法律系升级为法学院，几乎所有大学都在开设和推进从本科、硕士、博士、博士后到一级学科的法学学科建设，各法律实务部门也不断宣称其从业者的硕士、博士乃至博士后比例的提高，时有法学专业背景人士从政高职，甚或有人宣告领导层将由技术官僚、经济学者向法学专家转变；另一方面，中国法学家中多学问者而少思想者，在国家和平崛起的大时代，法学家的贡献似与法

学的显学地位尚未相称,虽然在社会主义市场经济基本法制建设和加入 WTO 后的法律全球化协调中功不可没,但法治滞后、正义与法条未能有机统一以及注重“保驾护航”而忽略“法治政府”的现象仍改观不够,法治风险和危机时以权代法、司法缺乏人本意识、社会稳定受到“宪政”、“维权”与司法、执法和综合治理的冲突张现,法学界尚无黄钟发聩之声。

于是乎,法学界存在“通与不通”之处。法律通识教育普及,法学家一般通晓本专业但未能“打通”(借钱钟书先生用语)本专业各学科的藩篱,更莫论打破与其他人文社会科学、自然科学、技术科学和管理科学的隔阂;法律职业严格分工,但各种职业“老死不相往来”,难以良性地相互转换和促进,在法律实践中存在着“厚黑学”嘲讽的“锯箭疗法”现象。经济发展效率与社会公义校正的矛盾,推进民主发展与法制建设的张力,实则所有知识分子尤其是作为社会良知的公共知识分子不可推卸的责任,也是法学家的使命。在坚定不移推进经济改革和对外开放以及完善行政体制和经济法治的总体形势下,各种利益群体博弈抗争,游戏规则晦暗不明且时而朝令夕改,法治建设亟需高瞻远瞩、引领社会发展的浩荡潮流(孙中山先生曾题词“世界潮流浩浩荡荡,顺之则昌”)。需要法律调整的社会关系涉及国计与民生,中央与地方,强势与弱势;有待法律进一步明确的问题,包括发展、公平与安全,生存、私权利与公权力,实体与程序诸方面。可见,法学的研究和实践,需要以科学发展观为指导,跨学科、跨专业、多层次、多维度地全面考究和实现人与人、人与社会以及人与自然和谐发展的社会调控。

本卷评论,一如既往,为经济法学人提供思想和学术交流平台。

专题栏的两篇论文探讨政府经济法治,并涉及宪政层面,分别是王强博士关于预算法律效力的研究和史际春教授关于规划如

何法治的研究，前者通过对主要国家的预算立法例进行选择比较，撷取体现一定共通性和规律性的法律规范，结合预算的特质加以文本分析，把预算法律效力的内容类型化，按照发挥作用的先后顺序和范围，依次分为公开、确定、指引、执行和强制效力，这对健全我国公共财政体制尤其是财政收支和管理制度，改善我国财政分配秩序，具有相当参考价值；后者由“十一五”从计划到规划的变革切入，考究了计划和规划的语源、含义并揭示出两者变化的深远意义在于科学配置资源和建设服务型政府，然后通过廓清规划的范围、明确规划的体系，指出整体和特定规划法在经济法体系中的性质和类型，随之分析规划如何内生于法治的要求，接着从程序和实体两方面论证规划如何法治——规定国家发展的目标、规划主体及其基本权义、若干基本指标及其实实现的手段和程序保障，以及实现以国民经济和社会发展规划为主要和核心构成的实体规定、方式和途径，最后得出结论：建立在民主和法治基础之上的规划是社会主义市场经济得以最终确立的必要条件。

论坛栏收录了两篇文章，首先是姚海放博士后的《论经济法主体》，该文从法哲学层面的法律主体研究入手，对经济法主体理论的研究方法和具体框架进行了建构，并着重对经济管理主体和经济活动主体进行了深入分析，对丰富和完善我国经济法基础理论不无裨益；程信和教授以其在美国学术交流的成果《论中国的水权配置制度》，从水资源配置制度的理论基础即公共管理模式出发，对优化我国水资源的初始分配和再分配制度提出了构想，就解决中国的水问题，建立现代治水模式，进而促进我国节约型社会建设，提出了对策和建议。

王欣新教授在“立法评议”中就新企业破产法进行了剖析，对新破产法的立法宗旨与执法思想的创新进行了肯定，并对具体的破产原因、破产管理人制度、破产撤销权与无效行为制度、对

职工的合理保护及重整制度进行了深入分析,对我国新企业破产法的实施和进一步完善,提供了中肯的意见和建议。

在“改革之道”中,景朝阳博士后提出了事业单位分类改革的法律对策。在回顾了按照行业标准、经费来源、职能标准等旧有的事业单位分类制度后,在中共中央关于事业单位分类改革的基本要求下,就建构新的事业单位分类制度,提出了六种主体模式,为正在进行事业单位改革提供了法律技术层面的选择意见。

“实证研究”的两篇文章中,首先是蒲夫生博士就中国大型公司和金融企业上市地选择进行的研究,作者对中国大型公司和金融企业海外上市实践进行了分析,并对上市地的方案选择考虑因素进行了比较,在此基础上,进一步对中国企业赴香港、美国上市的相关问题进行分析,并对我国商业银行上市地选择的规律进行了总结。王家路律师则对律师作为合伙人的责任承担机制进行了研究,作者从安然公司破产案入手,批评了律师所的无限合伙制存在的弊端,进而分析了有限责任合伙律师所在不同国家的实践;经过比较,提出了在律师行业推行无限责任和有限责任结合的机制,并对其具体制度设计和适用范围进行了展望。

史际春教授的两场讲座,分别演讲了《关于行政和经济法治的完善》和《公益与消费者保护法制》,前者从行政和经济法治亟需完善的时代要求展开,分析了国外的经验样本,结合我国改革进程,对完善行政和经济法治提出了对策和建议;在最后一篇演讲辞中,首先分析了什么是公共利益,其评判标准和相对性特征,进而对消费者觉醒、消费者保护法制的历史和现状进行评述,并就与消费者权益救济有关的公益诉讼等发表了意见。

在“他山之石”中,徐建红和胡丹硕士对巴西公司治理学会发布的《公司治理最佳做法准则》作了介绍和分析研究,对我国逐步完善中的公司治理实践和理论,具有借鉴意义。

“国际参考”是笔者翻译、李晓飞硕士校对的《打击洗钱和资助恐怖主义的措施》，由巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织和国际保险监督官协会于2003年联合初次发布，其后于2005年发布更新版，可供我国反洗钱及反恐怖主义相关研究和立法参考。

追求公平与正义的法律问题和法治意识，继孙志刚案件进入公众视野之后，在近年的物权法大争论中得以强化，公共应急事件和危机管理预案、房地产宏观调控、股市全流通改革和汇率改革等经济社会重大事务均已听到法学家的声音，其相应措施亦呈现法治化走向，尽管“步子还可以大一点、快一点”，相信在全体法律人的共同合力之下，国家的法治化进程将会加快提速。

大时代之下的法律人不应是象牙塔中的守候者，“欲天下之治而不修为治之法，治不可治也；欲行为治之法，而不得行法之人，法不可行也”（方孝孺：《逊志斋集》）。法治国家绝不是乌托邦，不是柏拉图的“哲学王”理想国，无须苏格拉底式的以死抗争，不再强调“治乱世，用重典”的刑名之治，不仅是管仲“九合诸侯，一匡天下”和韩非“法术势”集大成的国度，更是追求法律“平之如水”、“布之于众”，以期经济与社会和谐发展，达至“天下为公”的善治大同世界。

“君统可以治一国，不能治天下；可以致小康，不能致大同。昔者尧、舜、禹、汤、文、武之为治也，几几致大同之盛者，以君统而兼师统也”（《唐才常集》）。建设社会主义法治国家，是当下法律之师责无旁贷的历史使命。

袁达松

2007年5月

来稿请发：shjich52@sina.com, yuandasong@163.com

目 录

卷首语

- 法律人与法治国 (1)
——以科学发展观导向和谐社会法制建设

专 题

- 论预算的法律效力 王 强(1)
论规划如何法治 史际春(50)

论 坛

- 论经济法主体 姚海放(70)
论中国的水权配置制度 程信和(124)

立法评议

- 新企业破产法剖析 王欣新(136)

改革之道

- 事业单位分类改革的法律对策 景朝阳(172)

实证研究

- 中国大型公司和金融企业上市地选择研究 蒲夫生(203)
律师作为合伙人的责任承担机制研究 王家路(225)

讲 座

- 关于行政和经济法治的完善 史际春(242)
公益与消费者保护法制 史际春(270)

他山之石

- 公司治理最佳做法准则 徐建红 胡 丹(289)

国际参考

- 打击洗钱和资助恐怖主义的措施 袁达松 李晓飞(336)

专 题

论预算的法律效力

王 强*

目 次

引 言

一、预算的公开效力

二、预算的确定效力

三、预算的指引效力

四、预算的执行效力

五、预算的强制效力

结 语

引 言

现代国家的政府预算或称公共预算^②，涉及到整个社会政治、经济等诸类关系之正常运行，对国家权力的运作具有重大影响，更深刻影响到国计民生，诚如一学者所言：“要发现（联

* 中国人民大学法学院经济法学博士研究生。

② 本文中笔者如无特别说明，将政府预算简称为预算。

邦)政府将要做什么或已经做了什么,看一看联邦政府预算就足够了。”^①因此对于预算进行深入探究颇为必要。预算的法律效力是某种程度上预算的另一种存在形式,预算的法律效力聚焦一国政治经济体系的运作。笔者透过预算法律效力内涵的研究和回答,旨在把握、解构和还原预算的本来面目,进而着力切问、诊断国家政治经济法律化进程的脉搏,因而也是一次探索和尝试。

本文所指预算是经法定程序、采法定形式、受法律保障,由有权机关议决或批准的国家年度财政收支计划或岁入岁出计划^②。预算的法律效力,是一个普遍性和具体性兼具、授权多于义务负担,拒绝直接设定具体行为人的义务和权利,关注政府组织机构的运作和资源配置的法律现象。作为预算法律效力内容的“力”的特殊之处来源于预算的措施性,这种财政措施旨在安排

① [美]阿图·埃克斯坦,张愚山译:《公共财政学》,中国财政经济出版社1983年版,第31页。

② 关于预算的概念,尽管不同的领域对此理解不同、角度也不尽一致,但法定程序、法定要式、法律保障、公示、周期性等要素是基本统一的,笔者结合主要的观点和静态的角度加以总结。主要观点参见:王传纶、高培勇:《当代西方财政经济理论》(上册),商务印书馆1995年版,第133-134页;李昌麒主编:《经济法学》(修订本),中国政法大学出版社1999年版,第602页;潘静成、刘文华主编:《经济法学》,中国人民大学出版社2005年第2版,第393页;蔡茂寅:《预算过程的统制》,收于《现代宪法论》2000年版,第300页;中国人民大学法律系经济法教研室编著:《中国经济法教程》,中国人民大学出版社1985年版,第270页;王金秀、陈志勇编著:《政府预算管理》,中国人民大学出版社2001年版,第2页;张守文主编:《经济法学》,北京大学出版社2005年版,第144页;刘剑文主编:《财政税收法》,法律出版社2003年版,第79页;[美]爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,中国人民大学出版社2001年版,第3页;李建英编译:《苏联财政法》,中国财政经济出版社1985年版,第50页;Aaron Wildavsky, Naomi Caiden, the New Politics of the Budgetary Process, Addison - Wesley Educational Publishers Inc., 4th ed., 2001, p1. 等。

有限的资源至各个政府机关以实现政府公共职能、发展社会经济。^① 这种效力既广泛又狭窄。所谓广泛，其效力涵盖整个国家政府机构和相关社会组织；所谓狭窄，其效力并非设定行为规范和具体的权利义务，而是设定授权和财政支持范围——政府机关事权、财权的统一，这种预算独特的规范规定性结构，造就了预算法律效力的内容中特殊的“力”。

现代社会的预算正在向公共预算过渡。这种过渡使得财政民主主义得到进一步的张扬和扩展，预算的公共管理和公共服务功能越来越凸现，而不再仅仅是国家威权主义下的国家财政收支问题或者仅仅指政府的施政计划的一部分，“而行政类型亦非传统权力性行政或者负担行政所能涵盖，反而更侧重非权力性行政与受益行政。”^② 预算是在政治经济等社会诸力协调与制衡中的一种现实的混合，这决定了和越来越体现出预算法律效力刚柔并济的特

① 关于预算的措施性，我国台湾地区释法即确认预算为“措施性法律”，即为此明证。所谓措施性法律不同于个案法律概念，是近二十年才在德国公法学界兴起的。古典的规范法律认为规范具有持续性的生命力，一直可以使用到法律被废止为止。但是措施性法律则不然。这个法律形式，虽可早溯至魏玛时代的史密特所提出，但真正创造这个概念的是著名学者福斯多夫在1955年提出的。措施性法律和古典的规范法律相异处，最明显的是表现在其目的性导向上。措施性法律是立法者采取的具体的步骤，针对某一种社会、经济及政治等目的考察所采行的立法方式。这种法律并没有永续性，只要目的一达成，该法律即失去时效性（因而又称权宜性法律）。时代进入20世纪以后，立法者面对社会迅速且巨大的变迁，措施性法律的盛行就不可避免了，行政的决定权限，将会受到某种程度的限制。措施性法律既然具有这种明确的目的导向，是否属于个案法律，就必须在深入对所谓个案作解释。个案，主要是强调适用人数。德国宪法法院认为，即使立法者采取措施性法律来限制人权，但是，被规范的对象仍是抽象多数的数量，也非宪法所禁止。——参考A. Bleckmann, . 239; Herzog, in: Maunz/urig, GG Kom. II 1983; 同时参考C. Schmitt, Forstthoff, Herzog等观点，转引自陈新民：《德国公法学基础理论》（下），山东人民出版社2001年版，第365-366页。

② 程明修：《从行政法观点论行政公共性》，载于城仲模主编《行政法之一般法律原则》，三民书局1999年第2版，第422页。

质。

首先预算是具体行政行为和抽象行政行为的特殊化混合。预算一般不直接拘束具体的行政相对人,其约束的一般是筹集、决策、拨款和使用预算资金的公权力主体。预算所规范的是社会管理中的公共利益,因此,预算效力中不含“私益公救济力”^①,也不适用依民事诉讼法或行政诉讼法提起的诉讼救济制度。但预算会直接拘束到具体的行政机关和单位,一般来说,行政机关不得为预算所不支持的行政行为,不得于预算外筹款,也即不得违反“先有预算、后有支出,严格按预算支出”的基本原则^②,从预算的发生机理和效力范围来看,预算的法律效力是既具体又抽象、既外又内的混合体。

其次,预算是预算受益行为和预算负担行为的混合。预算授权预算单位在用款额度内以有效支出方式用款,在刚性预算的情况下,原则上必须使用,既不得超支,也不得擅自减支,目的为了保证公共服务得以有效、持续的提供,而在弹性预算的情况下,可以授予在法定科目内流用等灵活用款方式,由用款单位自由裁量。另一方面,预算又设定负担,比如公债和转移支付,这种政府举借并由政府负责偿付本息的债务,最后还是政府机关通过预算制度转嫁到纳税人头上,既是政府机关对于自己的负担行为。从广义上,预算也是对纳税人的负担行为。

① 笔者认为虽然预算不拘束具体的行政相对人或者公民,但是基于预算从整体上对于公共利益有决定性的影响作用,虽不具有“私益公救济力”,但有公益救济的强制力,对于因预算违法行为导致社会经济生活的某些方面未能达到既定的经济和社会发展目标或者直接损害纳税人的合法权利等损害公共利益之情事,得以公共利益为诉因请求公益诉讼的保护。

② 1999年《关于加强中央预算审查监督的决定》中再次重申该原则,此后对于中央预算的审查工作渐渐严格成型,程序化和法律化趋势明显,笔者认为这不失为我国预算制度改革的一个里程碑。

再次，预算也是羁束行为和自由裁量行为的混合。体现在预算效力上就是刚性效力和弹性效力。预算作为立法机关的授权安排，但实际使用过程中，只能是由行政机关在授权范围内自由行使，若完全定型为羁束行为，则预算的预测计划功能不但不对经济发展和社会稳定有利，反因过于死板而成为绊脚石；反之，完全是自由裁量行为，则会导致虚支无度，行政权力滥用，国家财政混乱。因此，在授予政府财政预算编制权、征缴税收管理权的同时，确保民主选举产生的代议机关享有财政预决算的审议权与批准权。可以说，代议机关对政府预决算的审议批准制度是现代宪政国家生活中权力制约制度体系的基石和核心。^① 因此，预算是一种持续调适的混合的羁束行为和自由裁量行为的统一。

把交错、混杂的观念及其表象归入确定的范畴，能更清晰地展现我们有所感悟但还难以把握的种类型的面貌，但这种主观进行的有序化，难免以牺牲观念主体思想的全面性为代价：归结于某一范畴之下的事实材料略去了时间和国家上的划界，抽取的也许只是观念主体在部分内容上的主张。但只要观念的多样性存在，为了概括某些具有特殊属性的观念，除此之外我们别无选择。^②

笔者分析预算的法律效力之内涵为五个向度——公开效力、确定效力、指引效力、执行效力、强制效力，虽其内涵深浅不一、内容多寡不均，但从结构上大体上可以体现预算本身即是法律性、政治性、经济性极强的混合法律文件这一特性，预算法律效力的“力”中，公开效力具有所有法律文件的特质，即“法布于众”，预算作为民主国家约束政府行为的利器，首先要公布给人民以满足人民政治上和法律上的知情权；确定效力意味着一方面预算一经通过即不得任意改变，另一方面还意味着预算的适

① 周志刚：《论公共财政与宪政国家》，北京大学出版社2005年版，第158页

② 李娟：《行政法控权理论研究》，北京大学出版社2000年版，第42页。

当界限和法律约束,这正是法律效力中刚性的表现;指引效力,意味着预算的宏观调控效力以及对于未来年度预算的指导效力,体现着预算的弹性和接续性;执行效力,是预算课以各预算主体对于预算的内容加以实现的义务的法律效力,是弹性和刚性的融合;而强制效力,是对于违反预算行为的法律谴责与制裁,一方面威慑违反预算行为,另一方面通过强制手段,促进预算目的实现,是预算法律刚性的最终体现,也是预算法律效力的明证。

以上诸力在实践中皆表现出不同程度的弹性力与刚性力结合的特征。这主要是因为“为适应条件的变化而使预算具有某种灵活性的必要性与按通过时的样子来执行预算的要求相冲突。”而“如何解决这个两难问题呢?首先,预算在大体上要求按照通过时的样子来执行。认真遵守这个要求,就得将本年度内所产生的重要政策问题推迟到下次预算过程来考虑。其次,允许适当的变通,同时立法机关授予执行部门自由裁量权,使之可以在年度内对预算作些必要的小变动或者技术性的改动。这些技术上的调整可能会受到仔细监督(抑制),以保证更重要的政策决定不至于因为缺乏足够的考虑和参与,被夹杂于更多的常规性的调整中而疏忽掉了。”^①

一、预算的公开效力

(一) 预算的公开效力的概念

黑格尔说“从自我意识的权利方面说,法律必须普遍地为人知晓,然后才有拘束力”,“法与自由有关,是对人最神圣可

^① [美] 爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,中国人民大学出版社2001年版,第250页。

贵的东西，如果要对人发生拘束力，人本身就必须知道它”。^①正所谓“法布于众”，预算的公开效力是指预算一经通过，必须通过法定形式公布于众，也即政府预算收支计划的制定、执行以及决算的全过程必须通过法定的新闻媒介等途径向公众全面公开，其内容也须明确翔实，以便于全社会公众能理解、审查和监督。预算透明度是 WTO 规定的政府透明度问题在公共财政领域的延伸，根据国际货币基金组织财政事务部出版的《财政透明度手册》中所采用的定义：“财政透明度是指向公众公开政府结构与职能、财政政策取向、公共部门账目和财政预测；作为财政透明度的基本要求，与财政活动相关的所有信息，包括或有负债、税式支出以及准财政活动等都应该成为预算文件的一部分加以披露。”根据财政透明度的原则要求，“公布财政信息应是政府的一项法律义务。”除少数属于机密的预算之外，政府预算的全案都应当向社会公开，预算收支科目及其经费内容可以为全社会所了解。政府预算执行信息公开的制度规定，可以体现在当局制定的信息自由法，也可以在专门的预算制度中提出要求。^②

（二）预算公开效力的意蕴与法律表现

预算的公开效力是公共财政的本质要求，是预算法律效力中的首要效力。预算是立法机关和全体社会成员监督、审议政府收支运作的窗口或途径。应当说，这正是政府预算的灵魂之所在。^③在公共财政下，政府的所有开支都要由预算公共资金统一安排，向社会公布。政府预算的有序运行无非是基于“羊毛出在羊身上”的简单机理，所谓“取之于民，用之于民”，那么民

① [德] 黑格尔，范扬、张启泰译：《法哲学原理》，商务印书馆 1995 年版，第 224 页“法律的定在”。

② 财政部财政科研所译：《财政透明度》，人民出版社 2001 年版，第 44 页。

③ 高培勇：《我们期待一部怎样的预算法》，载《经济》，2004 年第 5 期。

智民知也属题中之义了。而实际上，政府预算编列程序和信息的透明化与公开化，必将促成政府机关认真编列，立法（代议）机关详细审议的契机，也正是民主财政的第一步和有效利器。

第一，预算公开化是公共财政下民意的必然要求。由于行政权力经民意洗礼较少，因此预算控权制度就是控制政府肆意孤行的潜在权力欲求。另一方面，行政部门本来就是一个技术理性的官僚体系，层级体制制约下，政府往往难以掌握群情民意的动向与需求。正因如此，人民才选出人民代表作为政治权利之代理人，一方面反映民情民意，另一方面也是监督政府为人民服务。然而，面对政府预算的审议，立法（代议）机关及其预算部门通常显现出“有民意而无技术”的窘境，尤其在行政部门对预算编列信息不够公开化、透明化的情况下，立法（代议）机关也只能虚以应付，来对人民交代，实际上却毫无成效或者收效甚微。往往是以“举手机器”、“鼓掌机器”，或者是搞“先沟通协调、统一思想，后按按键子、投票表决”，使得议决流于形式，最后一般只能以“政府笼统编列、议会（立法院）马虎通过”的粗糙方式决定下一年度预算。

因此，行政部门对于翔实和明确的预算编列信息应予以公开化与透明化。预算编列信息予以适度的公开，将使社会大众都能够了解预算编列的概况，使得人民对于政府预算也有表达意见的依据，也使得这些意见通过基层民选代表上达庙堂，敦促人民代表认真审查预算，而人民代表也在公众的舆论监督和正义与理性驱使下将更认真的“看紧人民的荷包”。另一方面，民意舆论也使得行政部门对于政府预算编列更为严谨，反过来促使立法机关对于预算的进一步熟悉并且也增加了对行政部门的制衡能力。在此情形下，立法（代议）机关、行政部门、人民之间将达成一个良性的互动。

其二，预算公开化是预算效力保障的基础和外部条件。预算