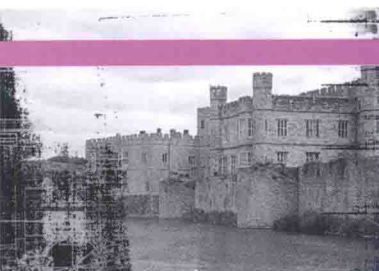


公民廉洁教育丛书

主编 商红日

# 预算法治及其 廉政功能



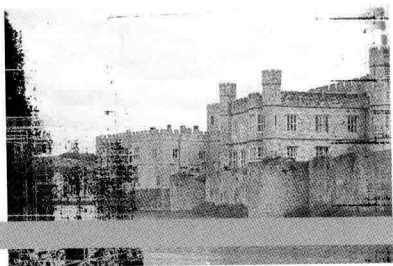
Yusuan Fazhi Jiqi  
Lianzheng Gongneng

王宏 高玉琢 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

公民廉洁教育丛书



# 预算法治及其 廉政功能

王宏 高玉琢 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

预算法治及其廉政功能/王宏,高玉琢著. —北京:北京大学出版社,2015.1  
(公民廉洁教育丛书)

ISBN 978-7-301-25193-5

I. ①预… II. ①王… ②高… III. ①预算法—研究—中国 ②廉政建设—研究—中国 IV. ①D922.210.4 ②D630.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第283663号

- 书 名** 预算法治及其廉政功能  
**著作责任者** 王 宏 高玉琢 著  
**责任编辑** 朱梅全 杨丽明 王业龙  
**标准书号** ISBN 978-7-301-25193-5/D·3728  
**出版发行** 北京大学出版社  
**地 址** 北京市海淀区成府路205号 100871  
**网 址** <http://www.pup.cn>  
**电子信箱** sdyy\_2005@126.com  
**新浪微博** @北京大学出版社  
**电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071998  
**印刷者** 北京中科印刷有限公司  
**经 销 者** 新华书店  
965毫米×1300毫米 16开本 14.75印张 165千字  
2015年1月第1版 2015年1月第1次印刷  
**定 价** 49.00元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

**版权所有,侵权必究**

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

上海师范大学内涵建设项目  
上海市教委重点学科行政管理建设项目

Yusuan Fazhi Jiqi  
Lianzheng Gongneng

## 丛书编委会

主任 茅鼎文 秦莉萍

主编 商红日

秘书 张深远

成员 (按姓氏笔画为序)

王 宏 邓 杰 朱新光 李 亮 单冠初

张惠康 茅鼎文 洪小夏 胡志民 秦莉萍

商红日 蒋传光 蒋硕亮

## 前 言

现代国家离不开预算民主和预算政治,预算是一个关系到国家治理和政府发展的重要问题。自维尔达夫斯基等西方学者把预算问题作为一个显性的课题提出以来,公共预算研究成为政治学界、法学界、公共管理界、公共财政界的研究重点。可以说,没有预算,就没有现代国家,更谈不上现代化的国家治理。另外,治理腐败除了关注权力制约与监督之外,还应侧重从公共财政体制改革角度来寻求治理腐败之道,从政治发展高度来建设一个“预算国家”,真正实现预算民主和预算公开,让专门机构和社会公众监督政府的公共预算,保证公共财政的“公共性”,竭力消除腐败的发生条件。本书的写作定位即在于此。

2013年1月,习近平总书记在中央纪委全会上强调,要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。廉政建设本身不只是惩罚贪腐官员,更要提高预防和惩治制度的整体有效性。党的十八大报告要求,防控廉政风险,防止利益冲突,更加科学有效地防治腐败。一个国家最大的腐败和浪费,最可能发生的领域就是财税,这是一种体制性的、披着合法外衣的腐败。当前,我国公共财政精神的“缺位”对财政预算支出产生了许多不良影响,如公

共产品浪费,公款吃喝、旅游,财政支出中的违纪与腐败问题等。我国预算及公款消费中的各种顽疾久治不愈,其根本原因就在于预算及财政支出的约束不够。如果严格按照预算执行,就等于从源头上拧紧了党政机关花钱的“阀门”。

治理腐败,应重视从公共预算体制角度来寻求治理腐败之道,从政治发展高度来建设一个“预算国家”,真正实现预算民主和预算公开,让专门机构和社会公众监督政府的公共预算,保证公共财政的“公共性”,竭力预防和消除腐败。而如何实现对预算权力的法律控制、公共预算在廉政建设中的作用以及路径设计就成为迫切的研究要求。

公共预算本身蕴涵着反腐败的机理与机制,是一种反腐倡廉的新制度。预算国家中全体公民都能对预算实行监督,政府的所有行为都被公众看得一清二楚,再加上立法机关的控制,政府的行为便会规范合理,不合理的滥用、错用、挪用公共财政资金的行为都会得到纠正,任何与预算不符合的收支行为都是违规、违法行为。通过对预算的监督,任何不符合当年预算收支的行为都会被叫停,通过预算就能监督、规范政府的行政行为。预算中的监督和问责制度会极大地促进政府规范自身的行为,促进廉洁政府的建设。

本书以预算权为分析对象,运用权力分析方法和制度分析法综合分析了预算权力问题,重点论述了预算提案权、预算审议权的法律控制机制,特别是这些权力产生的法理基础、法律界限以及国际法律规定。同时,本书对预算法治的反腐败功能进行了探索性研究。

从总体上看,本书的意义体现在三个方面:一是结合三权分立

的基本格局,详细分析了预算权的法律定位,科学梳理了预算权的法理内涵、发达国家预算的制度安排以及法学意义上的预算权,特别是对行政部门和立法部门在预算方面的作用作出详细分析,这对于了解预算权的产生、发展及其法律体系具有参考价值。二是详细分析了预算审议的权力结构和制度内容,分析了预算法治的权力规则,对于全面掌握预算审议的应然过程具有认识价值。三是探索性地分析了预算制度产生背后的治理腐败动因以及廉政功能,这对于廉洁预算研究具有参考意义。当然,本书仍存在一些不足,如对预算法治的论述基本上是静态的,过程分析和动态分析不足;本土意识和中国观念有待深入研究;对预算与政府职能转变、预算与廉政建设、预算与反腐败之间的关系论述不够深入,更没有形成体系等等。

由于作者水平有限,加之时间仓促,疏误之处在所难免,恳请学界同行及读者批评指正。

2014年3月

# 目 录

<b>第一章 公共预算是一个法治问题</b> .....	(1)
第一节 公共预算的基础特征 .....	(4)
第二节 预算制度的政治学与法学解读 .....	(9)
一、公共预算制度的演进 .....	(9)
二、公共预算的法律概念 .....	(17)
三、预算权的宪法地位:与立法权平行 .....	(19)
第三节 预算的法治性质 .....	(28)
一、预算与法治的两个历史故事 .....	(29)
二、公共预算制度的法治功能 .....	(53)
<b>第二章 预算制度可以消除腐败</b> .....	(78)
第一节 预算腐败与公共预算制度的建立 .....	(78)
一、“特殊专款”与预算腐败 .....	(78)
二、“猪肉桶”腐败 .....	(79)
三、前公共预算制度时期的纽约城腐败时代 .....	(85)
四、腐败催生了美国公共预算制度 .....	(87)
第二节 预算法治将对消除腐败发挥釜底抽薪作用 .....	(88)
<b>第三章 预算提案的行政属性与法律控制</b> .....	(92)
第一节 预算提案权的行政权专属性 .....	(92)



一、预算提案权的主体争议 .....	(92)
二、预算提案权的国外立法情况 .....	(94)
三、预算提案权专属行政机关 .....	(97)
第二节 预算资金来源的法律控制 .....	(99)
一、预算资金依赖于税收 .....	(100)
二、预算外资金与制度外收入规范 .....	(107)
第三节 预算支出的公共性要求 .....	(117)
一、政府职能的变迁要求公共预算与 之相适应 .....	(117)
二、公共预算支出的范围 .....	(124)
三、公共预算支出的任务 .....	(127)
四、公共预算的任务要求我国政府转变职能 .....	(136)
<b>第四章 预算审议的立法控制 .....</b>	<b>(142)</b>
第一节 预算审议权归属于立法机关 .....	(142)
一、预算审议是民主的应有之义 .....	(142)
二、宪政国家的预算审议权 .....	(144)
三、预算审议权归属于立法机关的具体论证 .....	(151)
第二节 预算审议的制度建构 .....	(153)
一、制度建设对预算审议权行使的意义 .....	(153)
二、预算审议的政治基础 .....	(155)
三、预算审议制度设计的理论标准 .....	(158)
四、立法机关预算权的宪法规范:以美国为例 .....	(162)
第三节 预算的执行结果——决算的立法审议 .....	(167)
一、决算监督的意义 .....	(167)
二、决算审议权应由立法机关行使 .....	(168)

<b>第五章 预算审议的界限</b> .....	(170)
<b>第一节 立法机关的预算审议权限</b> .....	(170)
一、预算科目调整权 .....	(171)
二、预算减额修正权 .....	(172)
三、预算增额修正权 .....	(174)
四、立法机关应享有积极的预算审议权 .....	(185)
<b>第二节 对立法机关积极预算审议权的制约</b> .....	(186)
一、美国总统否决权的意涵 .....	(187)
二、美国总统预算单项否决权的形成背景 .....	(190)
三、美国 1996 年单项否决法案 .....	(191)
四、美国单项否决法案是否违宪的争论 .....	(193)
<b>第三节 立法机关预算审议的期限</b> .....	(196)
一、预算审议期限拖延的影响及原因 .....	(196)
二、期限内未完成预算审议的补救措施 .....	(197)
<b>第六章 预算制度与廉政建设</b> .....	(200)
<b>第一节 预算制度的廉政功能</b> .....	(200)
一、公共预算制度的反腐败机制 .....	(200)
二、预算制度建设应成为廉政建设的 重要内容 .....	(204)
<b>第二节 预算制度对廉政建设的意义</b> .....	(206)
一、预算法治是经济发展、政治稳定的 重要条件 .....	(206)
二、预算国家有利于防治腐败 .....	(208)
三、预算国家可以有效规制政府及其 工作人员行为 .....	(210)

四、预算法治能有效培养公众民主意识， 树立法治信仰 .....	(213)
第三节 推进预算民主，构建廉洁政府 .....	(215)
一、我国财政支出中的腐败原因与对策 .....	(215)
二、防止财政支出中腐败的外国经验 .....	(217)
三、腐败的制约可以通过公共预算 制度来实现 .....	(218)
四、公共预算制度的反腐败的具体路径 .....	(220)

## 第一章 公共预算是一个法治问题<sup>①</sup>

“法治”一词很早就出现在古书中。《晏子春秋·谏上九》云：“昔者先君桓公之地狭于今，修法治，广政教，以霸诸侯。”《淮南子·汜论训》云：“知法治所由生，则应时而变；不知法治之源，虽循古终乱。”现代意义上的法治包含两个部分，即形式意义的法治和实质意义的法治，是两者的统一体。形式意义的法治，强调“以法治国”“依法办事”的治国方式、制度及其运行机制；实质意义的法治，强调“法律至上”“法律主治”“制约权力”“保障权利”的价值、原则和精神。形式意义的法治应当体现法治的价值、原则和精神，实质意义的法治也必须通过法律的形式化制度和运行机制予以实现，两者均不可或缺。

公共预算的实质，是为现代政府管理社会事务、提供公共福利、保障国家防务、发展经济和文化等活动筹集和分配经济资源。同时，由于预算所包含的所有这些经济资源，在整个社会的经济总量中所占比重极大，因而又不可避免地使预算成为调控宏观经济的重要工具之一，在实践中发挥着促进宏观经济稳定、优化社会分

---

<sup>①</sup> 对于公共预算，一般有“政府预算”和“公共预算”等不同的提法，本书统一采用“公共预算”一词，行文中或者简称“预算”。

配制度等一系列重要作用。这种筹集和分配经济资源的活动,必须遵循法定的原则、规则和制度,尊重公众的意愿,以公开透明的方式进行。它是实施法治、推进民主的有力工具。

不同的学科领域都经常使用“预算”一词,但却很少有人能对“预算”下一个完整又没有争议的定义,几乎每一个定义都是片面而又模糊的。“概念”的确定是对理论命题进行分析的前提,就预算制度的原理分析来说,这自然也不能例外。由于预算制度是多个学科共同研究的问题,因而在不同的学科中,关于“公共预算”有不同的观点。在财政学者看来,预算只是包含支出与收入的财务计划书。德国财政学者 F. Neumark 曾给预算作了一个最简单的定义:“预算原则上是应于未来一定期间内付诸实施的支出计划,和为支应这种支出的收支计划的系统组合”<sup>①</sup>。而从公共行政的观点看,对预算的定义特别强调预算与计划之间的关系。<sup>②</sup> Tenner 称“预算是以货币数字表达的一个国家施政计划”。维尔达夫斯基 (Wildavsky) 曾说:“预算是政府的生命之血,其支出项目反应了政府的作为与所欲”、“预算乃政府施政目标的表现”。

公共预算的政治意义也为许多学者所重视。现代国家公共预算的意义主要在于显示政府的政策。随着民主发展与政府职能的

---

<sup>①</sup> Cf. H. Kolms, *Finanzwissenschaft IV*, Walter de Gruyter, 1976, S. 103. 根据这一定义, Kolms 认为公共预算具有下列特征:(1) 未来性或事前性;(2) 规则性;(3) 责任性;(4) 平衡性;(5) 系统性。

<sup>②</sup> “Budget in a plan for the accomplishment of programs related to objectives and goals within a definite time period including an estimate of resources require together with an estimate of resources available, usually compared with one or more past periods and showing future requirements.” “Public budgeting is best considered in the context of the ideological culture of a nation.” T. D. Lynch, *Public Budgeting in America*, 2nd ed., New Jersey, 1985, p. 6.

扩张,预算主要着眼于它的“政治含义”,也就是预算与公共政策之间存在着密不可分的关系。<sup>①</sup> 所以,维尔达夫斯基认为,预算是为达到特定政策目标的人类行为和财务资源的结合。预算可以被认为是一种“决策机制”、一种达到特定目标的“计划”或“确保效率的工具”。同时,“预算过程是一种在政府统治环境下的人类行为现象”。“预算的规模或结构是政治生活中极富争议的主题。总统、政党、行政官员、议员、利益团体以及其他有利害关系的市民都为了使其偏好能够反映在预算中,而彼此互相竞争”。因此,“预算是政治过程的中心”。<sup>②</sup> 美国预算政治学者 Rubin 也指出:预算在对稀少资源作分配,以便对潜在目标作选择;预算也隐含着平衡性,是必要的决策过程。我国台湾地区学者黄世鑫也认为,公共预算是指一国政府在一定期间内,为完成其政治、经济和社会目的,根据国家施政方针,以国家整体资源与国民负担能力为估计基础,所预定的财政收支计划,亦即经由政治程序,所为之国家资源的分配。由此可见,预算概念既涉及不同的主体,如官员、专家、人民,也包括不同的政治目标与政策导向。政治体制不同,或者利益集团的能量大小,都在一定程度上影响着有关预算的决策,从而使预算不仅成为一个由技术官僚合理计算的专业问题,也是一个关涉人民利益的重大政治问题。

---

<sup>①</sup> “Budgeting is good reflection of actual public policy, and often a better reflection than formal speeches or written statement.” H. Kolms, *Finanzwissenschaft IV*, Walter de Gruyter, 1976, S. 103.

<sup>②</sup> See A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., Boston, Toronto, 1984, pp. 3—5.

## 第一节 公共预算的基础特征

通过了解公共预算与私预算的不同,我们或许可以更深入理解公共预算的特性。公共预算具有一般预算的特征,但在一些重要的地方与私预算有区别。

### 1. 公共预算中,纳税人和预算决策者是分离的<sup>①</sup>

在一个国家中,人民负责纳税,官员决定支出;尽管部分支出项目可能并不是纳税人所希望的,但他仍然必须纳税。现代的民主政治虽然很可贵,但有时也很无奈:纳税人太多,不可能直接处理公共预算,必须委托代理人——行政官员和议会代表——来决定公共预算,由此出现官员花费的金钱不是他们自己的,而费用的埋单者却不是决定怎么花钱的人这样一种状况。但是,这两种代理人的偏好和利益未必与纳税人完全一致,官员可以将人民的金钱花费到纳税人并不情愿的支出上。即使是纳税者,因为人数众多,他们的需求往往也是五花八门,甚至是互相冲突的,很难形成一致的集体目标。所以,公共预算过程涉及在相互竞争的团体或利益之间进行协商。但无论如何,纳税人与使用者的分离要求财政支出要得到民意机关(立法机关)的支持,这是公共预算最起码的底线。

### 2. 公共预算可以决定支用全部社会资源

首先,公共预算与私预算在可供分配的资源总量上有很大的

---

<sup>①</sup> 参见[美]爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,叶娟丽等译,中国人民大学出版社2001年版,第17页。

不同。无论家庭或者私人企业在编制预算时,都受相对固定的、可利用的资源量的约束,在短期内其收入是相对固定的,因此支出必须等于或少于收入。<sup>①</sup>而公共预算动用资源的量非常大,在重大危机时刻,公共预算甚至可以接近它的资源上限。如二战时的美国,联邦政府借用的资源总量接近年度经济总产值,因而为了严格控制私营企业的消费,将绝大部分社会资源分配给政府,采用了配给、价格控制等一系列强制措施。在其他时期,政府只使用一小部分社会劳动力、商品和服务,而将大部分资源留给了私营部门。

### 3. 公共预算的信息公开要求更严格

由于是由官员而不是人民自己作出支出财政的决策,因而信息的公开性是公共预算与生俱来的重要特征,必须能够清楚地向公众解释财政是如何支出的。与私预算不同的是,公共预算文件必须是公开的,如果公民不喜欢他们所获知的预算信息或者对它一头雾水,那么公共预算就不是真正意义上的公共预算。由于预算很难说清楚,政府常常认为自己已经提供了明晰的信息,但是公众还是懵懵懂懂,所以,公共预算必须进行解释。美国参议员约翰·埃克森说:“如果预算过程要生产什么,那么它必须生产‘诚实’。只有这样,美国人民才能了解和支待议会和总统……作出的决策。”<sup>②</sup>实际上,没有这样一种对人民的诚实交代,政府就不是阳光下的政府,其行为的正当性与合理性也就会备受质疑。

### 4. 公共预算受到规则约束

公共预算受到严格甚至是刻板的限制,如法规的限制、政治的

---

<sup>①</sup> 当然,可以通过提高产品和工作水平或者借贷扩大可动用的资源,但是提升资源总量的机会是有限的。

<sup>②</sup> 转引自〔美〕阿伦·威尔达夫斯基:《预算过程中的新政治学(第四版)》,邓淑莲译,上海财经大学出版社2006年版,第24页。



监督、赋税的可接受性等。这些约束包括收入的目的、花费的方向、支出的时间和规则、控制赤字的要求等等。行政部门为增加机关的权力资源,企图扩张机关预算的倾向也是不言自明的。所以,代议政治的设计就是让立法部门监督行政部门的施政,握有预算审查权,以防止行政部门预算编列浮滥,置国家整体财政于不顾。

这种严格性还表现在,公共预算是建立在基金之上的,不同的账户有不同的目的。资金只能通过这些账户支出,却不能自由地在不同账户之间挪移,即使正常的转账也要求有正当的理由和明确的许可。<sup>①</sup> 每个账户或基金必须平衡,收入必须等于或多于支出。

#### 5. 公共预算和私预算对于是否盈利的追求不同

私营部门的特征是利益驱动,而政府却要承担许多非营利性的事务,会给政府带来收入的行为是例外情况。<sup>②</sup>

在私营部门内,盈利是评估前期决策的当然指标,成功的决策是那些能够产生盈利的决策,<sup>③</sup>大多数私营部门的预算决策至少是与长期利润有关的。而大部分公共部门的预算却并非如此,政府

---

<sup>①</sup> 参见[美]爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,叶娟丽等译,中国人民大学出版社2001年版,第22页。

<sup>②</sup> 如政府对烟草和盐的控制和销售,其本质与其他任何商业行为一样,都可以用盈余或亏损来衡量。与此类似,作为一项公共事业的供水系统的运营,以及公共交通系统,也可以进行商业模式的损益评估。但这并不意味着以上每一种行为都应该产生利润。不过,预算的编制过程仍可以作为一种商业行为进行评估,以说明补贴水平,并帮助决策者与提供直接免费服务的其他公共服务成本进行比较。

<sup>③</sup> 当然在私营企业内,并不是所有的预算决策都能够马上产生盈利,有时企业会放弃短期盈利。比如在价格战中,企业为了扩大市场份额,即使暂时亏损也会销售。在其他情况下,企业也可能采取其他显然无利可图的行动以对抗恶意接管——局外人通过购买大量的股票企图获取对公司财产的控制权。有时企业的主要目标是生产出好的产品,以树立良好的公共信誉,企业在追求顾客服务方面的良好信誉会带来长期的利润。