

人民代表大会制度丛书

国家权力机关的国民经济计划和预算监督制度

王 敏 著

中国民主法制出版社

国家权力 机关的国民经济计划和 预算监督制度

王 敏 著

UD295/20

中国民主法制出版社

(京)新登字088号

100114

**国家权力机关的国民经济计划
和预算监督制度**
王 敏 著

*

中国民主法制出版社 出版
(北京西黄城根北街2号)
北京市燕山联营印刷厂 印刷
新华书店总店科技发行所 发行

*

开本: 850×1168 1/32 印张: 10 字数: 230千字
1993年2月北京第1版·1993年2月北京第1次印刷
印数: 1—5000册
ISBN 7-80078-066-X/D·58
定价: 5.60元

前 言

作为一本专著的前言，作者总免不了要阐述一下写作意图和本项研究的价值。然而，此时我却感到难以落笔。因为这本书实在没有什么高深的理论和可以引为自耀的突破。但真正使我惊异的，却是一个涉及内容是如此广泛，意义又是如此重要的问题，在渡过了漫长的岁月之后，竟还是一片至今尚未被认真开垦过的“处女地”。我也才知道，无论我多么贪于发掘，这项研究的价值也远远比不上这一问题本身的重要性。所以，我真心希望读者早些去读正文，也真心希望每一位读者能坚持读下去。读完了全书，也就有了自己的结论。在这里，我只有借前导之地，以文字树几支路标。

如果问，政府的基本职能是什么？被询问者无论从哪一个角度回答，最终都会归结到一点，即组织和管理国民经济和社会生活。而这一组织和管理工作的入手处，就是编制国民经济和社会发展规划及政府财政预算；组织和管理的具体运作，就是计划和预算的具体执行。那么，国家权力机关对政府工作实施监督，首先也是最主要的就是对国民经济计划和财政预算的编制及其执行的监督。虽然道理是如此简单，可真正要做时就不是一件容易的事情了。

在人类活动的许多领域中，各种各样的监督机制或制度并不鲜见。本书所探讨的国家权力机关对国民经济计划和财政预算的监督制度，其重要性之“与众不同”，至少可以举出下列几点：它属于国家行为，而不是一般的社会行为或公民行为；它必须通过相应的法律形式来加以规范，而不是一般团体、组织的制度所能

规范的；也就是说，在制度的阶梯中，它处于最高一层；还有，由于监督机关本身的民意性，它所涉及的决不止是国家权力机关——各级人民代表大会及其常委会与国家行政机关——各级人民政府之间的关系，而是直接关联到人民代表大会所代表的实体——全体人民的权利，对于自身生存与生活的经济基础的权利以及根植于此基础之上的其他各种权利。

任何一种制度，都是依一定的原则建立的。本书探讨的这一监督制度，在我国的法律规范中，有两条基本的规定：（1）各级人民代表大会审查和批准国民经济计划和财政预算及其执行情况；（2）县以上各级人大常委会对计划和预算执行过程中的部分调整或部分变更的审查和批准。这两条规定确很简单，有此，方有这一监督制度；有此，本书的研究范畴便有了其法律依据。

然而，任何一种制度，其目的都不在于自身，而在于实行它的结果或目标。制度的有效实行，需要一系列将原则科学化系统化的具体操作规范。具体到本研究，则如，代表大会所审查和批准的国民经济计划和财政预算该如何编制？什么时候开始审查？可以或应当采用哪些审查方法？以及审查和批准的具体操作程序，等等。还有，人大常委会如何监督经代表大会审查和批准的计划和预算的执行？常规性的监督方法有哪些？计划和预算执行过程中发生的部分调整和部分变更事项与常规性监督事项如何区分？部分调整和部分变更的概念、范围、幅度及其执行程序等都具体包含什么内容？诸如此类的问题，目前我国尚无明确、完善的法律规范；无论是法学研究、经济学研究或是人民代表大会制度研究，对此似乎都还罕有涉猎——这也正是我所谓“处女地”感慨之由来。而这种状况的直接后果，或是使各级人民代表大会及其常委会切实行使宪法和法律所赋予的对国民经济计划和财政预算的监督职权面临重重困难；或是使这一监督制度徒有其表，流于形式。就我国各级人大监督工作的现状看，这两方面的问题

都程度不同地存在。

我尝试通过本项研究，从理论上回答上述问题，或许对这一片空白能有所填补；也从现实可行性出发，提出一些看法和建议，希望收到抛砖引玉之效，经过大家的共同努力来促进有关法律规范的健全。如果说有什么写作意图，这就算是吧。

当一个人经过苦苦思索，自认为一些想法渐趋成熟的时候，会有一种渐入佳境的感觉。我在这本书写到后边的时候，似有过这种体验。这使我有勇气期待读者将这本书读完，虽然开头的几章枯燥得连我自己也皱眉头。当读者真将这本书读完并无论有什么感想时，对我来说都会感到一种欣慰，这其中当然会包括发现书中存在的许多错误和不足。属于疏忽的地方，我在这里致歉；属于应改正的错误，敬请指教。

目 录

前言.....	(1)
---------	-------

第 一 篇 概 论

第一章 国民经济计划和预算监督的概念

第一节 国民经济计划和预算监督的性质和特点.....	(5)
第二节 国民经济计划和预算监督的涵义.....	(10)
第三节 国民经济计划和预算监督的意义.....	(15)

第二章 国民经济计划和预算监督制度的建立及其历史发展

第一节 国民经济计划和预算监督制度的建立.....	(18)
第二节 国民经济计划和预算监督工作的历史发展.....	(22)

第三章 国民经济计划和预算监督的制度化建设和逐步完善

第一节 宪法中有关规定的逐步准确和完善.....	(35)
第二节 地方组织法中有关规定的逐步准确和完善.....	(39)
第三节 对计划和预算的常规性监督工作的逐步规范.....	(42)

第四章 国民经济计划和预算的编制规范

第一节 编制规范的要点.....	(50)
第二节 编制规范的法律形式.....	(59)
第三节 一些国家的计划和预算的法律形式介绍.....	(62)

第 二 篇

国民经济计划、预算的 审查和批准

第五章 审查时间

- 第一节 概念及意义.....(69)
- 第二节 代表大会的审查和批准.....(71)
- 第三节 初步审查.....(74)
- 第四节 对计划和预算编制工作的监督.....(81)

第六章 审查能力

- 第一节 人民代表的专业素质.....(85)
- 第二节 审查工作的技术性辅助.....(88)
- 第三节 一些国家的有关情况.....(96)

第七章 审查方式

- 第一节 基本的审查方法.....(99)
- 第二节 审查方法的选择.....(102)
- 第三节 审查方法的比较.....(108)

第八章 审查程序

- 第一节 概念.....(114)
- 第二节 审议意见的法律效力.....(115)
- 第三节 修正案程序探讨.....(122)

第九章 审查内容

- 第一节 基本原则的审查.....(131)
- 第二节 审查内容的选择.....(132)
- 第三节 择要审查的范围.....(136)
- 第四节 建立择要审查制度的意义.....(147)

第 三 篇

部分调整和部分变更

第十章	部分调整和部分变更的概念	
第一节	部分调整和部分变更的规定·····	(153)
第二节	部分调整和部分变更与常规性监督·····	(159)
第十一章	部分调整和部分变更法律形式的虚置	
第一节	基本的判断·····	(164)
第二节	主要的原因·····	(166)
第三节	未来的展望·····	(171)
第十二章	部分调整或部分变更的内涵	
第一节	部分调整或部分变更的范围·····	(172)
第二节	部分调整或部分变更的幅度·····	(175)
第三节	一些国家关于预算调整权限方面的规定·····	(180)
第十三章	部分调整或部分变更的界定	
第一节	基本的思路·····	(185)
第二节	有关指标的具体分析·····	(186)
第三节	几点说明·····	(202)
第十四章	部分调整或部分变更的程序	
第一节	一般程序·····	(206)
第二节	特殊程序·····	(210)
第三节	不适当决定的撤销·····	(215)

第 四 篇

几个问题的专门探讨

第十五章	财政赤字的监督	
第一节	关于预算赤字的概念·····	(223)

第二节	是否允许编制赤字预算·····	(224)
第三节	关于预算赤字的额度·····	(228)
第四节	关于预算赤字的弥补·····	(231)
第五节	关于预算赤字的追加·····	(235)
第十六章	关于财政赤字的编列方式	
第一节	现行的赤字编列方式及问题·····	(238)
第二节	改进的考虑·····	(243)
第十七章	重大建设项目的监督	
第一节	问题的提出·····	(245)
第二节	重大建设项目的界定标准·····	(249)
第三节	重大建设项目的审查和批准程序·····	(258)
第四节	重大建设项目计划执行中的调整或变更·····	(265)
第十八章	货币政策的监督	
第一节	货币政策的独立性·····	(272)
第二节	中央银行的隶属与独立的货币政策·····	(278)
第三节	独立货币政策的可行性·····	(291)
第四节	对货币政策的监督·····	(301)
后记	·····	(307)

第一篇

概 论

第一章 国民经济计划和预算 监督的概念

国家权力机关对国民经济计划和预算的监督制度，是指我国国家权力机关——各级人民代表大会及其常委会通过宪法、法律的有关规定，对国民经济和社会发展规划、财政预算的编制及其执行的全面规范。这一规范中所包含的各项原则、各类内容和具体操作程序构成了各级国家权力机关对本级人民政府实施对国民经济和社会发展的计划管理行为的制约机制。

我国现行宪法第六十二条关于全国人民代表大会行使职权范围的列举中，其中第九项规定，“审查和批准国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告”，第十项规定，“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”；第六十七条关于全国人民代表大会常务委员会行使职权的列举中，其中第五项规定，“在全国人民代表大会闭会期间，审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”。

我国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第八条关于县级以上的地方各级人民代表大会行使职权范围的列举中，其中第二项规定，“审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算以及它们执行情况的报告”；第九条关于乡、民族乡、镇的人民代表大会行使职权范围的列举中，其中第三项规定，“根据国家计划，决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设工程”，第四项规定，“审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告”；第三十九条关于县级以上

的地方各级人民代表大会常务委员会行使职权范围的列举中，其中第五项规定，“根据本级人民政府的建议，决定对本行政区域内的国民经济和社会发展规划、预算的部分变更”。

上述内容是目前我国宪法和法律中关于国家权力机关行使对国民经济计划和预算的监督职权的最基本的原则性规定。笔者的意图即在于对这一制度性规定的内涵，其运行中的具体操作规范，目前尚存在的一些问题，以及如何进一步健全和完善这一监督制度等方面的内容，做出尽可能全面的、实事求是的阐述、分析和探讨。

在着手分析具体问题之前，我们需要对所研究对象的概念、性质及有关特点做出尽可能清晰的界定。由于迄今为止，在我国人民代表大会制度建设研究领域内，对国民经济计划和预算监督制度问题尚缺乏全面、系统的深入讨论，因而有关理论分析方面的一些困惑，做为一个公认的事实，确实是存在的；同时，也由于我国现行宪法和法律中的有关原则性规定在具体执行中尚缺少细致和明确的操作规范，这使国民经济计划和预算监督的具体运作行为呈现出多样化的特点，并相应遇到了一些难题。尽管这种现象对这一监督制度的发展和完善是一个必不可少的过程，但若要在目前就对这些困惑和难题做出清晰准确的阐释和孰是孰非的定论，却是一件十分困难的事，况且也不应该。不过，本书并不着意于仅从理论概念出发来论述国民经济计划和预算监督制度的重要性，而是着重于这一制度运行中的有关实际问题的分析和探讨。所以，在这里主要就涉及到两个至少要在一定程度上加以明确划分的问题，即：

(1) 国家权力机关对国民经济计划和预算的监督与我们通常称谓的经济监督或财经监督的区别；

(2) 国家权力机关对国民经济计划和预算监督的涵义，或者说其所包含内容的度的界定。

第一节 国民经济计划和预算 监督的性质和特点

监督，即监察督促之义，是人类社会自我管理和调节的一种活动，是维护政治、经济、文化和社会生活等各方面秩序，保证法律、行政和道德规范得以正常实施的重要手段。其直接目的在于，预防和排除已被社会所公认的行为规范遭受任何干扰和侵犯，及时纠正各种偏差。所以，监督制度也就构成了国家制度的重要组成部分。由于国家制度包含着对各个行为主体在政治、经济、文化、思想意识、社会生活等各个领域的活动的制约规范，因而，监督活动也就依其所体现出的性质、内容和形式的区别可以划分出各种具体的监督制度。比如，就性质划分，可以有国家权力机关的监督，国家行政机关的监督，执政党的监督，各民主党派的监督，群众的监督等；就内容划分，可以有宪法和法律的监督，经济监督，行政管理监督，技术监督等；就形式划分，又可以有内部的监督，外部的监督，舆论的监督等。上述各种划分只是大家在监督制度的研究中各自所设定的考察问题的角度，无论做何种划分，这些具体的各种监督概念之间都必然存在着相互关联和交叉。无论这些划分方法是否十分妥当和准确，总有助于我们依据具体的监督活动的性质、内容和形式来大致区分出国家监督理论和监督制度这一大概念中的诸多种类。

我们这里所要研究和探讨的国民经济计划和预算的监督制度，同属于国家监督制度范畴。其监督对象是政府对国民经济和社会发展的管理和运作行为；因而，就这一监督制度所涉及的具体内容而言，与我们通常意义上所说的经济监督或财经监督的内容具有共性。但是，国家权力机关对国民经济计划和预算的监督制度与我们通常意义上的经济监督或财经监督制度在性质上却有着

重要的原则性区别。这里，我们自然毋需引用已有的研究成果对这种区别做全面的论证，但却有必要就这两种具有共同内容的监督制度在运作过程中各自所体现出的一些重要特点加以比较说明。

一般意义上的经济监督制度的运作特点

我们通常所说的经济监督或财经监督的内容是比较明确的。具体说来，主要包括：计划监督，市场监督（具体又包括商品交易行为监督、物价监督、计量监督、商标监督等），财政监督（具体又包括预算监督、税务监督、财务监督、会计监督等），金融监督（具体又包括信贷监督、结算监督、现金监督等），统计监督等；此外，审计监督也是经济监督体系中的一个重要组成部分，相对于上面提到的内容来看，由于审计监督不受其自身经济活动范围的限制，其所涉及领域更宽阔，也更具有综合性，因而其监督地位也更超脱，更具有权威性。就上述的各类经济监督制度而言，概括起来，其具体运作过程中至少有这样几个特点。

1. 行政从属性

这是由这类监督行为实施主体的性质所决定的。这种经济监督行为的实施主体均为国家行政机关，属于政府对国民经济和社会发展实施管理的具体职能部门。包括计划部门、财政部门、税务部门、工商行政管理部门、金融机构、统计部门、审计部门，以及从属于行政机关的其他一些机构和单位。做为行政机关运行的基本原则之一，就是一级政府的有关职能部门必须接受本级政府的行政领导，下级有关部门必须从属于上级有关部门的业务行政领导或指导。因而，这种经济监督制度的运作也就当然是在本级人民政府和上级有关业务主管部门的统一领导和指导下进行的。其中，审计监督的独立性虽然相对较强，但仍然不是独立于本级人民政府和上级业务主管部门的行政领导之外，只是其监督范围可以超出其自身经济活动的范围，仅此而已。

2. 监督职能对管理职能的从属性

这是由行政机关的职能特点所决定的。上述各个承担着经济监督职责的行政机关，本身就是政府的经济管理职能部门，并且相比较而言，负责本部门行政业务范围内的社会经济活动的组织和管理是其首要职责。比如，计划部门要负责国民经济计划的编制、具体实施和有关的调整变动等；财政部门要负责政府预算和决算的编制、具体实施以及国有资产的管理等；税务部门要具体筹划税种、税率并组织征收等；工商行政管理部门要核发各种营业执照、主管企业登记、商标注册以及市场管理等；银行要编制信贷计划、组织贷款发放和回收等。这种行政职能特点，决定了在这些机构和部门中，经济监督职能只能是第二位的，是从属于其行政管理职能的。这种从属性最易表现在下列两方面：

(1) 在大多数情况下，管理目标往往直接取代或被等同于监督目标。这就使监督活动更多地注重了管理目标的实现，而忽略了对管理行为本身的监督，这实际上已不是一种过程完整和功能齐全的监督活动。

(2) 这些部门或机构的行政管理触角伸到哪里，监督触角也才相应涉足哪里。因此，政府并不直接实施组织管理的一些领域，往往就可能成为监督的薄弱环节甚至空白地带。

政府行政机构中监督职能与管理职能的同属，以及前者对后者的从属，是这种经济监督的特点之一，它更具有直接性和较高的行政效率；但这也可以说是其先天性“弱点”之一，因为尽管它也是防范行政管理行为出现偏差、漏洞的重要手段，但这种从属性也同时隐含着重管理而轻监督的倾向。如果实施不好，就可能使监督活动和目标简单化，甚至在某种程度上被模糊了，这也就会导致行政管理部门同时所负有的监督职责被削弱的后果。

3. 监督活动主要针对行政决策的执行过程和执行结果

行政决策是行政管理活动的天然内涵。各级行政机构都需要