

预算制度改革的宪法基调

On the Constitutional Norm Foundation of the Development in Public Budget in China

任喜荣

REN Xi-rong

【摘要】 预算制度的形成和发展往往是现实中的政治博弈的结果，也是普通法律逐步制定和完善的結果。我国的预算改革正在进行，但主要的理论研究集中在财政理论和财税法理论领域，宪法的规范价值没有得到应有的重视。这与宪法本身的规范内容过少有关，也与人们对于宪法规范效力的认识不足有关。预算改革具有重要的宪政意义，因为对收入与支出的控制最终会从财政经济领域渗透到政治领域，从而影响现有的权力关系结构。事实上，尽管我国宪法对于预算的规定过于简略，但从宪法文本的整体看，宪法仍然可以在许多层面为预算改革提供根本法的规范依据，从而为预算改革提供宪法的规范基础。具体可以表现为：预算民主的宪法规范依据；预算法治的宪法规范依据；预算监督的宪法规范依据以及财政资源配置的宪法责任依据等。

【关键词】 预算权力；宪法规范；预算民主；预算法治

【中图分类号】 DF43 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206(2015)02-0017-08

Abstract: The formation and development of the budget system is often the result of political games in reality, also is the result of law formulate and improve gradually. Budget reform in China is being performed, but theory research mainly concentrated in the field of finance and tax law, and the value of constitutional norm is not properly appreciated. This is related to the lack of constitution content and lacking in understanding the constitutional norm. The budget reform has important constitutional significance. To control the income and expenditure will eventually permeate from the financial and economic field to the political field, thus affecting thestructure of existing power relations. In fact, although Chinese Constitution for the budget is simple, it provides some basic law foundation for budget reform, thus providing specification basis of constitution for the budget reform. The constitutional norm foundation of the rule of law in the budget incorporate constitutional norm foundation of budgetary democracy, constitutional norm foundation of the rule of law in the budget, constitutional norm foundation of budget supervision and constitutional liability basis of allocation of financial resources.

Key words: power of public budget; constitutional norm; budgetary democracy; the rule of law in the budget

[收稿日期] 2014-11-15

[作者简介] 任喜荣，女，吉林大学法学院教授、司法文明协同创新中心研究人员、法学博士。主要研究方向：宪法学，法律史学。

[基金项目] 本文是国家法治与法学理论研究重点课题“预算权的宪法规制”(13SFB1003)的研究成果之一。

一、我国宪法中的预算条款及其制度逻辑

(一) 我国宪法中的预算条款

财政乃庶政之母，中华人民共和国第一部社会主义类型的宪法制定时就有人提出应该专章规定预算问题，但宪法最终还是采取了最简略的规定方式。对于其中的原因，刘少奇曾在关于1954年宪法草案的说明的最后部分梳理了对全民讨论过程中提出的问题的处理结果，提到“有人主张，应专门规定预算一章，这一意见没有被接受”，原因“主要是因为《苏联宪法》没有规定，再说我们对预算缺乏经验，1953年预算搞早了，公布不久就出问题，所以不宜写。”^①1982年宪法在起草过程中，预算问题几乎没有受到关注，彭真在关于宪法草案的说明中也没有对预算方面的内容加以阐述。^②现行宪法是在1954年宪法基础上进行修改的结果，继承了1954年宪法对于预算法治的规范模式。

现行宪法仅在第62条第10项、第67条第5项、第89条第5项、第99条第2款直接提到了预算，分别规定全国人大有权“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”，全国人大常委会有权“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计划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案”，国务院有权“编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算”以及“县级以上的地方各级人民代表大会审查和批准本行政区域内的国民经济和社会发展计划、预算以及它们的执行情况的报告”，内容极其简略。就是这样的规定与1954、1975、1978年宪法相比，还是有所进步。^③除此之外，宪法还在第107条、第117条，以内容更广泛的“财政”一词，涵盖了“预算”的内容。第91条、第109条则分别规定了国务院和地方政府的审计机关的设立及其职权，由于审计监督的主要内容

就是财政收支，所以也与预算权的配置相关。宪法的上述规定实现了对预算权在人民代表大会与政府之间以及中央与地方之间的宏观配置，即：人民代表大会审查和批准预算、政府编制和执行预算、中央预算统率地方预算。这基本符合了现代预算体系的基本政治架构，以及预算民主与预算法治的基本精神。

但是，不容回避的是，我国宪法的上述条文，在内容上仅将预算作为一种国家职能在不同国家机关间进行了权力的初始分配，缺少对于预算制度细节的起码规定，根本无法反映我国预算制度的基本面貌。预算是一国的财政收支计划，在现代民主国家，“政府从事的公共财政活动，其资金主要来源于国民交纳的税收，故国民必然十分关注政府如何有效地支配这部分公共资金。人民希望通过某种制度安排、程序设计、技术手段，尽量改善政府对有限财政资源的使用效率”^④。这是现代预算制度产生的内在动力。预算制度在构成要素上应该包括预算原则、预算分类、预算方式、预算程序、预算监督等内容。完善的预算制度是控制国家权力的最有效的机制。财政的收支计划从来都不是简单的如何花钱的问题，“公共预算是国家政治的主题，预算权力是一种非常重的政治权力，预算制度是政治制度的重要组成部分，公共预算的本质属性是政治性，它体现了利益权威分配的政治过程”^⑤。因此，许多国家的宪法都对预算制度作出尽量详尽的规定。反观我国，国家财政收入的来源极其复杂，既有税收、国有资本收益，也有出让土地、发行彩票等取得的收入，以及通过社会保险缴（税）费、银行信贷等获得的收益。我国预算法曾长期将第一类视为预算内的财政收入，而其他的收入则不列入预算。直到2011年预算外收入才全部纳入预算内，现有政府预算体系由公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算、社会保障预算组成，基本反映政府收支总量、结构和

^① 参见韩大元：《1954年宪法制定过程》，法律出版社2014年版，第330页。

^② 参见许崇德：《中华人民共和国宪法史》（下卷），福建人民出版社2005年版。

^③ 参见张献勇：《预算权研究》，中国民主法制出版社2008年版，第180—181页。

^④ 张志超：《现代财政学原理》，南开大学出版社2011年版，第43页。

^⑤ 黄新华、赵瑶：《政治过程与预算改革》，载《财经问题研究》2014年第12期。

管理活动，但仍然不够全面。预算公开与预算问责也没有完全建立起来。对于预算制度的上述缺陷，由于宪法并未就财政收入的来源、分配的原则、预算编制的方式等作出原则性规定，而完全留给《预算法》以及其他行政法规加以解决，因此，宪法无法提供具体制度建构的以及违宪审查的规范依据。

(二) 比较分析宪法中的预算条款

宪法应该对预算作出多大程度的规定，并没有完美的榜样。预算制度的形成和发展往往是现实中的政治博弈的结果，也是普通法律逐步制定和完善的結果。美国的预算制度就是在分权与制衡的权力结构中逐渐发展变革的。^① 美国宪法第 1 条第 9 款第 6 项规定：“除依据法律规定拨款外，不得从国库支款；一切公款的收支报告和账目应不时予以公布。”根据这一项，1789 年美国财政部向国会提交了组建联邦政府以来的第一份预算申请法案，该条规定“使得国会拥有主导一切有关财政收入和财政拨款问题的权力。”^② 该项关于公布收支报告和账目的规定也确立了透明预算的原则。尽管宪法条文的规定简略，但美国预算制度经过 200 多年的发展已经相当复杂和精致，并被许多国家推崇。近年来，我国国内介绍美国政府预算管理体系、预算过程中的政治博弈、美国公共财政框架的译著和著作也越来越多^③。

与美国不同，许多国家选择在宪法中对预算制度尽量作出详细的规定，从而为预算制度的发展和预算中的权力冲突提供宪法规范依据，确保现代财政制度的建立。一些国家的宪法，尤其是第二次世界大战结束后新制定或新修订的宪法，不仅在政治架构部分原则规定立法机关与行政机关在预算权上的配置，更是通过尽量丰富的条文对预算的核心制度内容作比较细致、全面的规定。《联邦德国基本法》第十章是“财政制度”，

全面规定了联邦与各州以及议会与政府在预算上的权力分配。如对于联邦与各州之间在预算权力上的原则分配，《联邦德国基本法》第 109 条规定：“联邦和各州的财政预算相互独立、互不依赖。”但是“联邦和各州预算原则上应当在不进行贷款的情况下保持收支平衡。”对于预算计划的编制以及预算法的通过，《联邦德国基本法》第 110 条规定：“联邦一切收入和支出均须编入财政预算计划”，“预算计划必须保持收支平衡”。“编制预算计划应当以一个或以若干个财政年度为单位，于第一个财政年度开始前由预算法予以规定。”编制预算计划以及“修改预算法、预算计划的提案，在提交联邦议院的同时亦提交于联邦参议院。”对于这一条的规定，德国宪法学家康拉德·黑塞认为：“在这项传统并且非常重要的权限中，联邦议会获得了对于确立一切国家权力之内容、方向与范围的决定性的分享参与权。其对于财政手段的分享参与决定权，通过第 115 条第 1 项第 1 句的规定^④得以被完整化，根据这条规则，信贷接受、保证金取得、担保或者其他财政上的保障，这些或者需要按照某个确定的数额，或者需要确定的联邦法律授权后方能进行。”^⑤《联邦德国基本法》还在第 112、113 条规定了议会对预算权力的行使受到政府的制衡的内容。《西班牙王国宪法》第七章是“经济与财政”，其中，第 134 条、135 条、136 条对预算、公债、审计等作了详细规定。《大韩民国宪法》对预算的规定相对简略，但仍然在第 54 条到第 58 条用 5 条的内容规定了国会对预算的审查批准权、政府预算案的提交时间、新会计年度开始前预算案尚未通过的处理、跨会计年度的预算支出、政府的预算变更和议会的预算变更权等内容。

对于宪政后发国家来说，宪法对于预算制度作出尽量详细的规定，优势明显。可以实现预算

^① 参见《预算中的政治：浅论美国联邦预算中冲突与平衡的制度结构》，载马骏等编：《呼吁公共预算》，中央编译出版社 2008 年版，第 138—157 页。

^② 肖鹏：《美国政府预算制度》，经济科学出版社 2014 年版，第 6 页。

^③ 代表性的如美国阿伦·威尔达夫斯基的《预算过程中的新政治学》、爱伦·鲁宾的《公共预算中的政治：收入与支出、借贷与平衡》、罗伯特·D·李的《公共预算体系》，以及肖鹏编著的《美国政府预算制度》等。

^④ 《联邦德国基本法》第 115 条规定：“可能引起未来财政年度支出的贷款、担保、一般保证和其他类型保证，需要联邦法律作出已确定额度或可确定额度的授权。”

^⑤ [德] 康拉德·黑塞：《联邦德国宪法纲要》，李辉译，商务印书馆 2007 年版，第 455 页。

权力配置、预算审查和批准程序、预算调整、预算监督，甚至财政年度的计算等预算基本制度问题的宪法化，明确政府在财政收支方面的宪法责任，从而降低了宪法中的原则性条款在法律化过程中发生扭曲和变形的危险。

（三）我国简约的宪法预算条款的制度逻辑

从我国目前宪法的预算条款看，预算在国家治理中的重要地位显然受到了宪法不适当的忽视。究其原因，除了现代财政制度长期不完善，预算制度一直在发展完善当中之外^①，制宪者关于宪法的定位以及对于财政权力的定性，是导致宪法中的预算条款内容简约的制度逻辑。未来如要完善宪法中的预算条款，需要从改变规范背后的制度逻辑出发。

其一，宪法被定位为“国家的根本法”和“政治法”。将宪法定位为“国家的根本法”就刻意回避了对于“非”根本性制度问题的规定。将宪法定位为“政治法”就主要关注宪法关系的政治层面，而间接地排除了对宪法关系的其他层面的关注。反映到预算制度上，宪法主要关注预算权力在人民代表大会与政府间的分配，至于预算制度本身的原则和基本内容，则划入法律的调整范围，导致目前缺乏宪法层面的对于预算发展的原则性指引。

其二，国家的财政活动主要被视作一种行政管理活动，与之相连，财政权的行政权面向受到重视，立法权面向则受到忽视。财政权是一种在中央与地方、立法机关与行政机关之间平衡配置的国家权力，因行使的机关不同，而具有立法权与行政权的不同面向，并不能笼统地称为立法权或行政权。但是，在财政权力运行的实际中，哪种面向更受重视，则可以通过实证分析得出结论。根据我国的宪法文本，管理财政和经济是各级行政机关的主要职权^②，人民代表大会则负责相关

领域的立法和有限的监督。尽管宪法规定各级人大有权审查和批准财政预算以及预算执行情况的报告，新修正的《预算法》也明确规定：“经人民代表大会批准的预算，非经法定程序，不得调整。各级政府、各部门、各单位的支出必须以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。”人民代表大会关于财政预决算的决定的法律性质越来越突出。但是，从实践中看，除预算立法外，哪些财政收入列入预算、如何分配以及如何编制预算，基本都由行政机关主导。行政机关也缺少以人民代表大会为代表的外部压力机制推动其加快预算制度的完善，由宪法明确预算制度的基本原则和主要内容的社会需求严重降低。这与法治发达国家对于预算权的认识有很大不同。众所周知，现代预算制度最早形成于英国，而“英国预算制度的形成过程也是英国议会预算权的形成过程”^③。英国议会通过将征税权从国王手中收回，以及控制国王的支出，逐渐掌握了财政权，并日益细化了政府就公共开支向议会负责（accountability），接受议会的审议和调查的制度。在美国，“1787年宪法将征税权和根据拨款法案进行开支的权力赋予了国会，而对总统和行政机构在财政上的角色却只字不提”^④。美国的审计总署也设在议会，负责对各行政部门的账务进行独立审计。美国国会在预算审查方面的技术力量也非常雄厚，“美国国会的预算办公室有两三百名工作人员，其预算分析人员在知识水平和技术能力方面，与所有其他政府部门相比，都是最强的”^⑤，从而切实保障了国会预算审查作用的发挥。可见，英美等国是极其重视预算权的立法权面向的。

二、简约的宪法预算条款的制度后果

过于简单化的预算条款由于对预算实践缺乏

^① 参见杨志勇：《我国预算管理制度的演进轨迹：1979—2014年》，载《改革》2014年第10期。

^② 《宪法》明确将经济和财政视做行政工作，《宪法》第107条的规定明确反映了这一事实：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

^③ 张献勇：《预算权研究》，中国民主法制出版社2008年版，第41页。

^④ 同上书，第56页。

^⑤ 张志超：《现代财政学原理》，南开大学出版社2011年版，第62页。

积极的规范性，从而导致了一些不利于现代预算制度建立和完善的实践倾向。

(一) 预算权力在整体权力配置中的重大意义被淡化

预算权力，顾名思义是指参与预算的编制、批准、执行、变更、监督的国家权力。对预算权力进行配置，是民主国家宪法的重要内容。从各国宪法文本来看，许多国家的宪法是在对立法权力和行政权力或中央权力与地方权力的一般性配置中，把预算作为权力的一项内容加以分别规定的，如意大利、日本、韩国等。也有国家在宪法中列出专章或专节对预算权力的主体、内容、程序等作出详细规定，如德国、葡萄牙、西班牙等。宪法一方面将预算作为权力配置的重要内容，另一方面，又通过预算权力的配置实现权力的平衡与控制的目的。行政机关编制和执行预算，立法机关批准和监督预算，成为现代预算体系的核心制度形态。这一制度形态支撑了立法权与行政权之间符合各国需要的权力分配和制约的目标。但具体到各国预算权力的实际配置，可谓千差万别，各国预算权力配置的背后反映了差异性的政治和经济诉求，并由此确定了各国预算制度的发展方向。

“公共预算不仅仅是技术性的，它在本质上是政治性的。”^①这是公共预算政治学的核心观点。“因为公共预算反映了政府做什么和不做什么的选择，反映了不同的个人和组织影响预算结果的相对权力。”^②我国现行宪法的文本仅用几条零散的条文，在最简单的意义上勾画了预算权力的基本配置，明显淡化了预算权力配置的宪政意义。

(二) 预算权力向行政机关过度倾斜

人民代表大会的预算监督能力问题长期被忽视，通过将审计机关设立于国务院，权力的天平

进一步向行政机关倾斜。宪法除了一般性规定人民代表大会审查和批准预算并监督预算的执行外，并没有为这一权力的实现提供实质性的制度内容。相反，却将审计这一专门性的财政监督机关设立于国务院^③，从而注定使权力的天平向行政机关倾斜。审计机关因其财政监督权力的专业性、专业性、独立性、权威性，成为现代国家财政民主机制中不可替代的监督主体。许多国家将审计机关设计为立法机关的组成部分，从而一方面加强审计的独立性，另一方面加强立法机关财政监督权力的专业性。我国目前采取的是行政型审计模式，地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上级审计机关负责，而不是直接向权力机关负责。各级人大虽然也设立了财政经济委员会和预算工作委员会，主要对国民经济和社会发展计划及计划执行情况、国家预算及预算执行情况等进行审查，但与审计机关的专业性和机构庞大性相比，处于明显的弱势。笔者曾经撰文分析我国人大预算监督权力的成长^④，分析了人大预算监督权重增加的事实。但与法治发达国家议会的预算权力相比，我国人大预算监督能力还是明显不足。

人民代表大会预算监督能力的不足导致了一些明显的预算制度缺陷长期存在。例如，预算的“先执行后批准”问题。《预算法》规定我国的预算年度从每年的1月1日起至12月31日止，而我国的各级人大，市级人大基本上在每年的12月底或1月初召开，省级人大基本上在1月底或2月初召开，而全国人大则固定在每年的3月初召开。考虑到各级人大批准预算后到预算的执行还需要一段时间，可以说我国预算的整体情况是“先执行后批准”。我国《预算法》第54条为此专门作出规定：预算年度开始后，各级预算草案在本级人民代表大会批准前，可以安排下列支

^① [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、马骏等译，中国人民大学出版社2001年版，第1页。

^② 黄新华：《预算政治学研究进展与前瞻》，载《学海》2014年第6期。

^③ “国务院设立审计机关，对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支，进行审计监督。”“审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。”

^④ 任喜荣：《预算监督与财政民主：人大预算监督权力的成长》，载《华东政法大学学报》2009年第5期；《地方人大预算监督权力成长的制度分析——中国宪政制度发展的一个实例》，载《吉林大学社会科学学报》2010年。

出，包括：上一年度结转的支出；参照上一年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。预算经本级人民代表大会批准后，按照批准的预算执行。新修订的《预算法》也没有改变预算年度的计算方法。如果说调整预算年度以适应各级人大现行的会期制度不可避免会增加行政成本，那么保持二者的不变使“先执行后批准”成为常态，虽然可以节省行政成本，但无疑牺牲了财政民主的本意，耗费了巨大的“民主成本”。我国预算制度发展中还存在预算外资金长期存在以及政府提交的预算案过于简略的问题。

（三）在民主与效率的博弈中效率优先成为常态

现代公共预算主要成型于 19 世纪的欧洲国家，是伴随着代议民主制度的确立而确立的，具有天然的民主取向。“正如财政史表明的，预算民主是任何现代税收国家都绕不过去的一个坎。对于从自产国家转向税收国家的中国来说也是如此。”^① 中国宪法依人民代表大会制度的框架配置预算权力，也具有明确的民主价值取向，尤其通过预算监督体系的建设表现得最为明显。从监督体制的基本概况看，我国的公共预算基本上形成了适当分权、环环相扣、内外呼应的监督体制。但预算制度的民主价值目标却因人大预算监督能力的不足而严重削弱。“现代公共预算有四个基本目标：总额控制、配置效率、运作效率和财政问责。其中，财政问责是最根本性的。这四大基本目标也是衡量一个国家预算能力高低的关键性指标。”^② 而我国预算中的主要问题恰恰是人大无法有效地监督政府从而实现政府的财政责任的问题。这种现状事实上是配置效率与运作效率的考虑优越于财政问责即财政民主的表现，即在制度的民主目标之后隐含着更为现实、有效的

效率目标。有研究人员分析某省财政预算信息公开所存在的问题时指出，预算编制环节透明度不高、预算审批环节监督弱化、预算审计结果公开性不强、民众参与监督意识薄弱、预算信息公开平台过少是主要表现。^③ 我们可以从中看出追求效率的后果。我们通过对预算草案修正权的分析^④ 以及人大目前采用的综括性的表决方式（即仅对预算草案进行整体表决而不是分项表决），更清楚地看到在民主与效率的价值博弈中，事实上是效率占优的现实。建立民主与效率更稳定、合理的平衡应该是预算宪法学对于预算改革最重要的理论关照。

三、重新认识预算法治发展的宪法规范基础

预算改革具有重要的宪政意义，因为对收入与支出的控制最终会从财政经济领域渗透到政治领域，从而影响现有的权力关系结构。“预算过程的改变可以增加亦可以减少公民参与的机会；可以强化亦可以弱化预算平衡或经济刺激；可以使政府更透明，亦可以使政府更加隐秘。”^⑤ 我国的预算改革正在进行，但主要的理论探讨集中在财政理论和财税法理论领域，宪法的规范价值没有得到应有的重视。这与宪法本身的规范内容过少有关，也与人们对于宪法规范效力的认识不足有关。事实上，尽管我国宪法对于预算的规定过于简略，但从宪法文本的整体看，宪法仍然可以在许多层面为预算改革提供根本法的规范依据，从而为预算改革设定宪法基调。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面深化依法治国若干重大问题的决定》中强调：“依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政。”“重大改革要于法有据”，有利于我们认识宪法在预算改革中的基础性作用。

^① 马骏：《中国公共预算改革》，中央编译出版社 2005 年版，第 44 页。

^② 中国发展研究基金会：《公共预算读本》，中国发展出版社 2008 年版，第 9 页。

^③ 参见蒋玉瑶：《黑龙江省财政预算信息公开的问题及对策》，载《北方经贸》2014 年第 10 期。

^④ 参见魏陆：《人大预算修正权困境研究》，载《社会科学》2014 年第 12 期。

^⑤ [美] 艾伦·鲁宾：《预算中的政治》（第四版），叶娟丽、马骏等译，中国人民大学出版社 2002 年版，中文版序言。

(一) 预算民主的宪法依据

中国宪法对于预算的规定分散在国家机构权力配置的条款中，反映了宪法在预算权力配置上的关注，即通过民主权力机制的运作将预算维持在可控的范围内。在预算权的配置上，宪法反映出了明显的民主偏好。《预算法》以及国务院有关的行政法规，国家的宏观发展政策，都应该肩负起将宪法中的民主原则具体落实的任务，并接受宪法的规范评价。

预算权力关系是现代民主制度框架下国家权力关系的一部分。预算权力的运行应该符合民主权力架构的普遍原则，而不应独辟蹊径。国家财政收支庞杂繁复，利益博弈贯穿始终，实际发生的收支的绩效评价，往往在事后才能完成。中央与地方、政府各部门、社会发展各领域，互相博弈，极易使国家和地方预算服务于地方、部门及短期利益，最终损害整体利益。

宪法不会调整预算制度的细节，但宪法对于民主制度的设计则为预算制度的发展确定了民主的基调，从而确保预算在总体方向上接受民主的约束，使得预算制度的变革能够经受住民主合理性的考验。

新修订的《预算法》在第1条开宗明义确定了预算法治的发展目标，即：“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”，“透明预算”是“民主预算”的结果，“民主”是“透明”的价值内核。以民主为基调可以审查预算制度的具体设计是否始终遵循了民主的程序设计，是否在具体制度安排上弱化了民主的考量，等等。

(二) 预算法治的宪法依据

《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》、《中华人民共和国审计法》以及其他一些行政法规和规章对预算、决算的编制、审查、批准、监督，以及预算的执行和调整等作了实体和程序的规定。预算法治的规范框架基本完备，基本上实现了形式意义的预算法治，即：“一是预算的形成及运作过程受到法律约束，即预算的要素法定、预算的程序法定、预算的责任法定；二是预算必须提交立法机关审议，一经通过就具有法律效力，成

为各级政府及其部门在财政年度内安排各项支出的依据；三是对于已通过的政府预算，未经法定程序，任何主体都无权擅自改变；四是在特殊情况下，需要增加支出或变更既定支出的用途，必须得到立法机关的批准。”^①但预算法治在中国还有很长的路要走，预算约束力不够和预算透明度不够，财经纪律有待加强的问题还很突出。

《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》提出了“遵循社会主义市场经济原则，加快转变政府职能，完善管理制度，创新管理方式，提高管理绩效，用好增量资金，构建全面规范、公开透明的预算制度，进一步规范政府行为，防范财政风险，实现有效监督，提高资金效益，逐步建立与实现现代化相适应的现代财政制度”的预算管理制度改革的指导思想，其中明显强调了法治的重要性，是巨大的进步。但预算法治的发展方向和基调是由宪法设定的。“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”1999年被写入宪法，只有将宪法中的法治精神和原则深入贯彻到预算制度中，才能够真正建立起现代财政制度。

政府预算是具有法律效力的政府年度财政收支计划。经人民代表大会批准的预算具有法律效力。对此，实践中长期有不同认识，实践中调整预算而不根据法律规定报人大常委会审查批准的经常存在。更重要的是，由于报人大审批的预算过于简略，因此，实际上的预算调整往往可以绕过大而由政府自由决定，降低了预算的严肃性。新修订的《预算法》明确了预算调整的条件，并规定：“在预算执行中，各级政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施，也不制定减少财政收入的政策和措施；必须作出并需要进行预算调整的，应当在预算调整方案中作出安排。”对于不同预算科目间的资金调剂，新《预算法》规定：“各部门、各单位的预算支出应当按照预算科目执行。严格控制不同预算科目、预算级次或者项目间的预算资金的调剂，确需调剂使用的，按照国务院财政部门的规定办理。”尽管与旧法相比增加了“严格控制不同预算科目、预算级次或者

^① 陈治：《迈向实质意义的预算法定》，载《政法论坛》2014年第2期。

项目间的预算资金的调剂”的规定，但并没有实质性的改变。

(三) 预算监督的宪法依据

预算权力的行使必须受到监督，是现代公共预算制度的主要关切。“公共预算的灵魂在于依法监督与控制行政权，立法机构通过民主方式将社会成员对公共财政活动的集体意愿上升为法律，使社会成员的意志得以约束、规范、监督政府公共财政活动，确保政府公共财政活动符合社会成员的根本利益。”^① 一般来看，预算监督主要是对预算的编制、执行，以及决算等活动的真实性和合法性、有效性实施的监察和督促。除了财政系统内部的监督制约机制外，还有隶属于行政机关但具有相当独立性的审计机关的监督和各级人民代表大会的立法监督，从而形成了复杂的监督网络体系。我国目前已形成的预算监督体系主要由人民代表大会监督、财政部门监督、审计监督构成。人民代表大会的监督侧重预算的法制性与规范性；财政监督的是预算的编制是否具有实用性和效益性；审计部门的监督主要侧重于预算的真实性与准确性。^②

预算监督的基调是由宪法确定的。宪法明确规定了人民代表大会的预算监督权，规定了审计机关的审计监督权，规定了行政机关上下层级对于财政的纵向监督权。预算改革应将监督的制度机制进一步完善，从而符合宪法的基本理念。要完善全口径预算，增强预算的完整性，并推进一般公共财政预算、国有资本经营预算和政府性基金预算之间的统筹；进一步细化政府预决算公开内容、扩大部门预决算公开范围和内容，除涉密信息外，中央和地方所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算。

(四) 财政资源配置的宪法责任依据

预算归根结底是财政资金如何分配的问题。“政府制定财政预算的主要目的，在于为完成政府财政政策目标而确定财政活动重点及其优先顺

序，并且据此监控财政活动进程。”^③ 在预算改革中以及具体制定预算时，尽管指导性原则及其具体法律规范依据，可能来自党的决定、人大的立法、政府的法规和规范性文件，但其中都应该是反映宪法在财政资源配置上的原则性规定。宪法中的一些条款看起来与预算无关，但事实上对国家的财政资源配置具有宪法规范效力。例如对少数民族公民和少数民族地区特殊的财政倾斜政策，“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业”；宪法在原则上提出了财政支出的一般原则，以及财政资金的分配原则，“国家合理安排积累和消费，兼顾国家、集体和个人的利益，在发展生产的基础上，逐步改善人民的物质生活和文化生活。”发展民生需要国家积极的财政投入，宪法中对此有明确的规定，涉及教育、医疗、体育、文化事业、环境保护等；经济社会权利的实现需要国家的财政支持，对社会权利实现的国家责任，宪法中也有明确表述。例如：对于劳动权，宪法规定：“国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。”对于休息权，宪法规定：“国家发展劳动者休息和休养的设施”。对于社会救助权，或社会保障权，宪法规定：“退休人员的生活受到国家和社会的保障。”“国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。”“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

我国宪法不具有司法适用性，宪法中的上述原则性和政策条款目前主要通过发挥对国家政策的指导原则功能、资源配置功能、立法审查功能以及责任主体的界定功能，发挥规范效力。国家和地方的预算在上述方面没有合理的安排，就应该接受宪法的审查。

(责任编辑：于文豪 方 明)

^① 马骏等编：《呼吁公共预算》，中央编译出版社2008年版，第13页。

^② 参见任喜荣：《地方人大监督权论》，中国人民大学出版社2013年版，第230页。

^③ 张志超编著：《现代财政学原理》（第四版），南开大学出版社2011年版，第43页。