

公共财政预算的法律性质论纲*

齐加将

(华中师范大学 政法学院,湖北 武汉 430079)

[摘要] 基于财政立宪主义的理念,公共财政预算较之传统的国家预算、政府预算、公共预算和财政预算等名称更能准确地揭示出制度意义上预算本身的法律内涵。关于公共财政预算的法律性质,国际上存在着法律说、行政说和折中说等的争论,法律说应该是终结的取向。基于历史和现实的考量,我国公共财政预算的应然法律性质应该定位为一种特殊的法律。

[关键词] 预算;公共财政预算;法律性质

[中图分类号] F812.3 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)04-0088-07

自 1996年开始,审计署每年都向全国人大常委会提交审计工作报告,一年一度的审计风暴至 2007年,已经刮了十余次。令人深感遗憾的是,“问题年年揭露,违法腐败势头未见遏制,国库资金仍然以令人触目惊心的数目被鲸吞!在这场让政府官员多少感到惶恐的‘审计风暴’中,虽然每年都有为数不少的官员弄丢乌纱帽,受到行政处罚甚至被追究刑事责任,而更多的却是:被揭露出有严重违法和腐败的单位,领导根本没有任何责任,甚至照样升迁了……在‘揭短’之后,审计给中国社会和老百姓留下了什么?人们的回答是,审计虽被‘高高举起’,而后果处理却被‘轻轻放下’。”^[1]造成这种现象的一个重要根源就在于制度上的监督——人事监督和财政监督的不力,而加强预算监督无疑是解决问题的核心所在,因为预算“涉及国家财力的支出与分配,是决定其他机关权力与能力的物质基础”,^[2]是权力机关约束行政机关的最大利器。中国公共财政预算制度长期存在的一个重要问题就是,无论是理论界还是实际部门,对预算本身的法律性质缺乏一种清晰的认识,加之滋生于中国特殊国情和体制下的大量预算“软约束”,上述“审计风暴”效果的虚化于是在所难免。因此,从理论上对预算的法律性质作出一种科学而明确的认定,对于强化预算的法律效力,明晰行动中的指导思想,避免实践中的盲目与恣意,无疑具有极为重要的意义。

一、公共财政预算的基本法理分析

关于公共财政预算,学界的指称形式多样,如国家预算、政府预算、公共预算、财政预算等,不一而足。不仅如此,更多学者对上述概念并没有进行严格区分,而是在大体等同的意义上使用的。本文认为,上述界定均未能准确地揭示出预算的全部内涵,也没有能够彰显出财政立宪语境下预算应该具有的价值,容易造成预算理论上的混乱和预算法治观念上的错位。就国家预算来讲,该提法实际上受计划经济体制的影响较为深重,极易使预算沦为国家以指令性计划直接配置社会资源的财务手段。就政府预算来讲,虽然政府承担预算编制和执行之责并最终承担预算责任,是预算中的一个重要主体,但如果过分强调政府对预算的控制而忽略预算的议会主权和民主监督便违背了预算的宪法精神,难以体现议会的中心地位。就公共预算来讲,该提法体现了公众的公共产品欲求,具有现代公共财政的意味。鉴于预算本身内涵的宽泛性,故而公共预算本身无法区分同时作为公共意义上的宏观层次的国家财政预算和中观层次的企业财务预算,很显然后者是无法纳入制度意义上的预算中的。就财政预算来讲,无论是封建专制国家还是计划经济体制国家,均存在着财政预算,但这些预算均无法与现代预算所基于的公共财政理论和财政立宪主义的立场相吻合。

综上所述,本文认为应该采纳“公共财政预

* [收稿日期] 2008-03-15

[作者简介] 齐加将(1982-),男,湖北随州人,华中师范大学政法学院,硕士研究生,研究方向:经济法。

算来具体地指称制度意义上的预算。首先,采纳“公共”一词,可以在某种程度上淡化“国家预算”本身带来的计划经济色彩及与之相伴随的预算中的国家管理本位思想,避免了“政府预算”所可能产生的预算主体单一和政府主导的错觉,同时也克服了“财政预算”本身没有区分市场经济下的预算与非市场经济下的预算的弊病,从而达到与公共财政理论等的暗合。其次,以“财政”作为预算的限定词,可以突出本文所要讨论的制度意义上的预算——法定预算,乃是整个国家范围内的宏观预算,以便与企业等内部的财务预算相区隔。在上述基础上,公共财政预算可以界定为有权主体凭借法定权限、依照法定程序,编制、审批和执行的政府年度财政收支计划,是一种筹集公共资源并对公共产品作出优化选择,以求民众公共负担最小化、公共欲求最大化满足的行为,它是一个跨越多领域的边缘性范畴。从过程来看,公共财政预算体现为预算编制、审批、执行、调整、监督等一系列有机联系的动态决策过程;从结果来看,公共财政预算体现为经过代议机关审批通过的静态预算文件,是财政计划的法律化,是一种会计和财务报表的规则体现和强力表征。这种预算具有如下特征:

第一,形式特征。这类特征主要是对公共财政预算作为一种经济活动所遵循的经济规律的提炼和总结,凸显出经济活动所具有的技术性和规则性,表现为计划性、年度性、真实性、统一性、完整性等。具体而言,所谓计划性,即公共财政预算是国家对会计年度内收支的事先安排,具有计划预测性;所谓年度性,即公共财政预算必须按法定预算年度编制,禁止将不属于本年度的财政收支内容列入本年度预算之中;所谓真实性,即公共财政预算必须运用科学方法并依据充分确实的资料进行编制,以确保预算收支数的真实、准确;所谓完整性,即公共财政预算应该包括全部财政收支,即使是国家允许的预算外收支也应经议会授权并在其中有所反映;所谓统一性,即地方各级政府预算作为统一公共财政预算的组成部分应连同中央预算一起设立统一的预算科目,且每个科目都要严格按统一口径、程序计算和填列。

第二,实质特征。主要是基于预算作为控制政

府财政收支行为的目的,秉承公共财政理念和财政立宪主义的需要而进行界定的,表现为控权性、民主性、法治性、公开性等。具体而言,所谓控权性,即要求对预算权的行使进行有效监控、防止政府的恣意行为并最终达至民众公共欲求的最大满足,这是分权制衡思想在预算领域的集中体现;所谓民主性,即预算作为一种“法定的混合信托”,其必须经由作为民众代表的权力机关审议通过,整个过程都必须置于民众的掌控之下,并以公众负担最小化和潜在公共欲望的最大满足为诉求,这是主权在民思想在预算领域的集中体现;所谓法定性,即公共财政预算的制定、审批和执行等整个过程都必须严格依法定程序进行,不允许有违背和规避程序的行为,否则应承担相应责任,这是程序正义思想在预算领域的体现;所谓公开性,即公共财政预算的编制依据、行为过程、具体内容和执行监督等除法定特殊情形外都必须公开,确保作为公共经济资源的来源者和最终受益人——公众的知情权等权利的实现,这是贯穿于前三者始终的预算特征。

二、公共财政预算法律性质的学说介评

如前述,公共财政预算是一个涉及多领域的边缘性范畴,因而其性质亦具有多重性。从经济角度看,预算与财政是“一而二,二而一”的关系,预算作为制度是财政活动的控制系统和调节机制,财政收支活动则是预算的具体实施机制。从政治角度看,预算具有阶级性,其性质因国家阶级本质的不同而不同,社会主义国家预算体现着国家同劳动人民根本利益一致的分配关系,是“取之于民、用之于民”的预算;资产阶级国家预算则反映着资产阶级国家活动的范围和方向,反映着剥削劳动人民的资本主义生产关系,体现着它的剥削性质。从行政角度看,政府预算过程就是政府以财行政的过程。从财政立宪主义的立场看,公共财政预算“最为根本的性质乃是财政性质、政治性质、行政性质统一于其上的法律性质”。^[3]由于预算的法律性质是一个最具根本性的问题,它直接影响到预算的效力与财政秩序,因此,对其分歧无论是在理论上还是在实践中从来没有停止过。对此,英美法系国家在理

即人民基于对国家的信任而让渡部分财产形成公共经济资源(即信托财产),国家各预算主体则基于职权分配、使用和运营这些经济资源,以实现人民的信托利益。如果国家预算主体辜负了人民的信赖,其行为过分地偏离人民的信托利益的要求,则人民将以选票、追究法律责任的形式对其背信行为进行制裁,并在极端的情况下重组甚至推翻整个政府。朱大旗:从国家预算的特质论我国《预算法》的修订目的和原则,《中国法学》2005年第1期。

论上未加讨论,实践中则将预算与一般法律等同对待。而大陆法系国家则对预算的法律性质进行了深入的研究,大致划分为“法律说”、“行政说”和“折中说”。

(一)预算法律说

该学说总体上主张预算是法律,经由代议机构依法审议通过,即具备法律的一般特征和国家强制力。持此观点的国家主要是德国。

在立法上,《德国基本法》第110条第2项规定预算案必须以“法律案”形式向国会提出并以“预算法”的形式通过。在理论上,德国古典宪法大师拉邦德于1870年提出的“形式说”曾在很长一段时间被视为通说,其以“法律二元论”为基石,认为预算虽由国会依正式立法程序进行审议并以“法律的形式”通过的,但是预算与民众之间并无直接关系,不完全具备实质意义上法律的构成要件,实质上仅是一种对政府预算行为的确认和授权,并在此基础上进一步认为“行政机关即使在未获国会的同意下,若不执行预算时,不论是政务官或事务官皆不必负任何责任”,“但后期则变更见解认为政务官至少须负‘政治责任’”。^[4]有学者甚至认为,预算的性质类似于与一般法律相区别的仅以国家机关内部行为为规制对象的“组织性”法律。形式说强调预算不具外部效果,但二十世纪国家预算事实上几乎左右所有产业的发展,而且在各种经济法规只有笼统授权规定的情形下,预算规定细节实质上不啻法律的补充。该说自提出以来就一直受到“实质法说”以及“国家法上整体行为说”的严重挑战。实质说作为当下通说认为预算具备法的实质属性且是一种限时法律,而“国家法上整体行为说”则认为预算是由行政与立法共同借立法形式做成的“指引国家的整体行为”。^[5]

在司法实践中,德国联邦宪法法院也对一贯持有的预算授权说进行了大部分地修正,并在相关案件的判决中对预算的法律属性进行了强调,不仅认为预算是《基本法》第93条第1项第2款所定义的法律,故可以在规范审查程序中去审查其是否符合基本法规定,而且认为预算是“一个经济方案,同时也是一个引导国家的,且是法律形式的高权规范,能在规范的年度中,对于中央行政在经济层面予以原则性的决定”。^[6]这种界定已显示预算已不再是纯授权式,而具有规范力,联邦宪法法院的认识实现了“形式法”向“法律形式的高权规范”的飞跃,这种改变强化了预算法的“高权力”,同时也强

调了国会对于行政权享有优越地位,与法律二元论将国会贬视为行政预算权的“附属地位”,已有截然不同立场。^[7]

(二)预算行政说

该学说是日本二战前“明治宪法”下的通说,主张将预算与法律相区别,不承认预算所具有的法律品格。该说又可分为“训令说”和“承认说”。“训令说”将预算视为行政机关(如明治宪法下的天皇)所作出的一种训令。“承认说”则将预算视为“议会对政府表示赞同的意思表示,是议会承认在下一年度间政府为应得支出的目的与金额以及增加作为充足之财源岁入的法律形式”,同时“区别预算与法律,否定预算的法律性质”。^[8]但是日本的预算行政说自提出以来也遭遇各方面的批驳。“麦克阿瑟草案”不承认与法律相区别的、预算这种意义的法律形式。^[9]依日本国宪法构造,预算决议并非单纯之行政作用(训令),若依训令说,则无法说明依决算之检查所产生之法律责任。在预算高权应属国会已成民主国家共识的今天,“训令说”不再有讨论的价值。^[10]而“承认说”把预算置于国会监督下的行政命令地位,固然可以从行政独占提案权及某些国家有紧急预算制度得到佐证,但国会或多或少的修正权已可说明其非单纯行政作用,^[11]因此,其无法解释预算必须经国会审议通过才具有法律效力的现象。

围绕预算性质的众多学说中,“国法形式说”逐渐成为日本当下的通说,该说认为“预算作为国家财政行为的准则,是根据议会的决议所确定的法律规范,是与法律并立的国法形式之一”。^[12]日本国宪法在接受此说的基础上,充分考虑了明治宪法以来的惯例,将预算与法律视为统一国政运行的两大规范。尽管该学说仍然固守着预算与法律的区别,但立场已经发生了转变,认为预算并非只是有关年度收支的“预告单”,而是规范政府行为的法规范,在此基础上,日本多数学者将预算理解为“一种不同于法律的特殊法形式”。^[13]该学说同时列出了自己的理由:从法律性来讲,预算总则、岁入岁出预算、国库债务负担行为等预算中的任一部分,均明显表明预算具有法的性质。从特殊性来讲,预算具有一系列不同于一般法律的特殊形式,即预算预算只规范国家内部的机关行为而并不约束一般的国民;预算的效力只限于一个会计年度;预算在内容上只涉及数字的计算;预算的编制及提案权专属于内阁,由内阁总理代表内阁向国会提出

预算;国会预算修正权具有限制性,虽然预算的最终法定权属于国会,但国会的议决权仍须受政府原提案相当程度的拘束,尤其是对于其大幅修正将损及预算同一性而不被允许等。

当然,“国法形式说”也不是十全十美,“预算法律说”的异军突起则是对其有力的回应,该说主张预算是规范政府有关行为的法律规范,因而应该被视为法律。^[14]同时,该说认为只有“预算法律说”才适合于财政国会中心主义的原则,并以此作为批驳异己的锐利武器,但遗憾的是没有能够对预算的特殊性作出充分说明。

(三)预算折中说

此种学说主张依预算的内容来确定其法律性质,认为预算“一部分是法律,一部分是行政行为”,^[15]即依法律编列的预算项目,具有法律效力;而非依法律编列的项目,为行政行为,不具有法律效力。持此种观点的主要是法国。详言之,在岁出方面,只有依特别法律政府有义务给付的支出项目具有法律效力,其余的项目均不具备法律要件,属于行政行为。因为政府各项行政经费的支出,是因执行公共职务发生的,经行政机关编定以后,立法机构只能在形式上加以讨论认可,否决或重大改变的可能性不大。在岁入方面,凡租税按年度性的原则而以法律规定的,如税率等,每年都须以法律加以明确规范,才能据以编入预算,属于实质意义的法律,而其他不必逐年规定税率之租税或依行政命令收取之规费等预算项目,并不是法律。租税以外的私经济收入、非税收入以及公业公产等部分的预算则不是法律,仅为行政行为。

综上所述,尽管德国的形式法说曾一度占据着统治地位,但是随着现代社会的日趋复杂、法律的抽象性要件日益淡化、“措施性法律”的膨胀,形式法说的“法律二元论”基础日益受到侵蚀,其影响亦日渐式微,晚近“实质法”说以及“国家法上整体行为”说的异军突起、司法实践中亦赋予预算以“高权力”并对其法律属性的强调乃是最好的说明。就预算行政说而言,其否认预算的法性质,仅将预算视为国会对行政机关的一种权力运作规范方式,这种做法“很容易使行政机关拥有高度的财政自主权,成为‘行政权独大’的国家形态”,^[16]从日本预算性质学说的发展历程来看,从开始的一概否认其法律属性到后来的“国法形式说”将预算与法律作为统一国政运行的两大规范乃至新起的“预算法律说”以财政民主和国会中心主义为利剑

对非法律说的批驳,可以说,推动这一发展的原动力乃是明治以来日本国内一贯强调的财政立宪主义的立场。折中说试图调和法律说和行政说的冲突,但该说未能很好地关注德国和日本相关学说的发展趋势:通观德日预算性质学说的理论发展脉络,二者都有逐步向“预算是实质意义上的法”发展的趋势,这也是现在各国面临行政权异化和膨胀的情势而致力于重构财政立宪主义的趋势。折中说虽然部分承认了预算的法律性,但由于对部分项目认定为是行政行为,仍然不能很好地和彻底地回应预算作为控制行政权以至最终体现议会民主和实现人民主权的目的,因而也会使得预算的执行大打折扣,况且,法国现行的《法兰西第五共和国宪法》在立法上一直坚持着与理论决然不同的立场,即否认预算与法律的区别,认为两者无论是在形式上还是在实质上均存在着一致性。因此,在重构财政立宪主义的呼声日趋高涨的今天,预算法律说作为预算性质的一种终结取向正显示着日趋强劲的理论力量。

三、我国公共财政预算的应然法律性质

一如前述,国际上主要发达国家在重构财政立宪主义的趋势下,均有将公共财政预算的法律性质定位为法律的趋势。而就我国而言,学界大部分学者显然没有意识到这个问题。部分学者虽意识到这个问题,但语焉不详,笼而统之地称为“立法性文件”或“法律性文件”等。少数学者虽有所涉,但多是附带性的,论述缺乏系统性和充分的说服力。亦有学者否认预算的法律性,仅仅将预算定位一种经过立法机关批准的法律文件,否认其性质认定的重要意义。^[17]我国法律具有明显的欧陆法系传统,概念主义居于法律体系构造的核心地位,因而,对公共财政预算的法律性质这样一个重大理论问题采取回避态度的消极做法值得商榷,理论上的含混和不足势必会导致思想的错位,进而窒碍实际行动。如前所述,公共财政预算与传统意义上的法律存在着一定区别,如提案主体单一,仅限于政府;由于其仅针对具体事项而制定,淡化了法律的一般抽象性,素有“措施性法律”之称;其效力期限具有年度性,缺乏一般法律的延续性;其刚性强度不及一般法律,存在着针对执行过程中的特殊情况预留的必要弹性空间;其与法律之间冲突的解决并不适用“后法优先”的一般法律冲突解决原则,而有着自身独特的解决机制,^[18]等等。诚然上述差异是

“预算是法律”为众多学者所诟病的关键,但是这正是其特殊性之所在,尚不足以否认其作为法的属性。基于对财政立宪主义的追求和现实国情的回应,我国公共财政预算的应然性质应该定位为一种特殊的法律。

(一)生成机理:近现代公共财政预算的生成过程与法制现代化的契合

现代公共财政预算制度肇始于英国。1215年,领主、教士和城市市民因不满君主的横征暴敛而迫使诺曼王朝的约翰王签订《自由大宪章》,第一次以法律的形式对国王收入权进行了限制,标志着预算制度的萌芽。后来议会于1628年通过了《权利请愿书》,列举了《大宪章》颁行后国王种种违法行为,重申了限制国王征税权的既有法律规定,并规定民众的税负只受国会制定法的强制性约束。1689年通过的《权利法案》,强调国会对国王课税的同意权,主张议会的地位优于国王,重申不经国会的批准,王室政府不得强迫任何人纳税或做其他缴纳,奠定了预算制度的雏形。1832年,国会又通过了法律,规定财政大臣每年必须向国会提出全部“财政收支计划书”,并由国会批准。至此,现代意义的预算制度才真正在英国确立起来。从限制国王的征税权开始,到控制国家的全部收支出止,可以说,预算制度在英国的产生和形成过程,就是英国民众与议会剥夺和控制君主财政权的过程。此后,这种权力制约的中心渐渐转移于议会对政府的制衡。上述过程实际上也是现代意义上的预算的不断完善与其法律性不断增强的过程。在这种预算制度约束下的财政与以往财政具有本质区别,即以法律的形式确定了社会公众与国家以及国家政权内部的财政分权与制衡内容。正是依靠预算这一形式,西方国家完成了从自然经济的家计财政向市场经济的公共财政的转化。也正是在这个过程中,以预算为连接点政治法律制度的现代化的建构和经济制度的现代化即市场经济体制的确立才得以在同一过程中实现。财产关系的变化最终引起整个社会权利结构的变化,立宪政治的历史可以说是现代预算制度的成立史。^[19]可以说,作为与议会政治和市场经济的产生和完善处于同一历史过程的公共财政预算“从其产生开始,就是以法律形式存在的”^[20]，“就具有法律的特点和法律约束力。”^[21]

(二)理论基石:公共财政预算的法律属性与财政立宪主义理论的暗合

包括法律属性在内的公共财政预算理论贯穿的是财政立宪主义理念,而作为财政立宪主义理念的重要理论基石就在于法律上的分权制衡理论和公共财政理论,二者天然地要求公共财政预算的法律性。

分权制衡理论主张国家权力应分立为立法权、行政权和司法权,议会作为民众意志的代表行使国家的最高权并向民众负责,行政权和司法权分别由政府 and 司法机关执掌,二者向议会负责并受其监督。现代市场经济的高度发展促使政府职能和财政规模急剧增加,“行政国家”、“全能政府”和“福利国家”的现象出现,行政权的控制力渗透到经济和社会生活几乎所有的领域。行政机关作为执行者原本应在法律或政策的制定与执行的流程中位居下游,而在“行政国家”下,行政权同时在上游的“决策”阶段,担负决定性的功能。相对地,立法权削弱,以往议会与行政部门是呈现“决定—执行”的垂直关系,则转化成“监控—统治”的水平关系,后者包括了决定与执行,都由行政部门执掌,而国会仅担负监控的任务。^[22]诸多因素的巧合使得财政制度的立宪主义构造越来越淡化,“国家成为‘财政怪兽’,汲取财源吐出福利,人民似乎只有接受政府的‘恩赐’才能过上幸福生活……预算议会主义受到严重贬损,政府的支出事实上不受制约。”^[23]分权制衡的根基遭受异化了的行政权的严重侵蚀,这就要求议会对政府进行强力控制。而要有效制约与监督政府活动,财政制约与监督乃是关键。就公共财政理论而言,其作为一种理论体系,是以“市场失灵理论”作为逻辑起点来分析财政活动的,该理论解决了公共财政存在的必要性与正当性问题,认为市场失灵导致的个体利益之外的公共利益无法得到满足的问题“必须由国家的公共财政开支来解决”^[24]。公共物品理论则致力于解决公共财政的规模与职能问题,认为公共财政的主要职能是向社会提供“公共物品”并对公共物品的内涵和特征作出了界定。“公共选择”理论则着力解决公共财政收支及监控的效率最大化问题,即公共物品的消费者基于个人偏好,通过行使选举权等集体行动对公共物品的生产规模与价格进行控制以实现公共物品生产效率的最大化,但公共选择的参加者作为自私自利的“经济人”组成的集体(主要为政府)也会出现失灵,即政府及其官员有自己的利益诉求,在政府财政活动中可能会滥用财政资金为己谋利,进而侵害民众的公共利益。基于此,布坎南提出了以宪制政府和立宪财政为基础概念的

宪制经济理论和立宪财政思想,主张对政府的财政权力、货币权力和管制权力进行限制,这就使财政预算监督获得根本性理论支撑。但是单个公民无力担负起上述监督重任,只有作为民意代表的代议机关行使国家立法权和最后控制权,才有能力对政府予以钳制和监督,确保公共欲求满足的效率最大化,“公共财政理论的逻辑终点必然是由专门的、强有力的机构来代替社会公众随时关注他们的公共需求是否得到有效保证”。^[25]

综上所述,分权制衡理论和公共财政理论都天然蕴涵了财政监督和财政民主思想。“赋税是喂养政府的娘奶”,控制了预算就控制了政府的命脉,从而以非暴力的制度控制方法把“看不见的政府”变成了“看得见的政府”,使政府真正成为“负责任的政府”、“民主的政府”和“有限政府”。因此,从控权的角度来讲,应将预算定性为法律,否则,将其定性为行政行为,其制约行政权的功能必将减弱,行政恣意便无法有效地遏制。从财政民主的立场看,如果欠缺法律性,就会使议会代表人民的民主正当性被颠覆,预算的民主统制乃至财政民主主义荡然无存,预算蜕变为仅具计划性的单纯财政计划书和行政内部行为,徒具议会审议的形式。其后果必然是,人民成为国家财政作用的客体,政府给付蜕化为执政者的恩赐,立宪主义的人民主权原理空洞化。因此,基于立宪主义价值立场,必须承认议会“预算决议”的法律性质。^[26]

(三)基本特征:公共财政预算的法律属性与法律的基本特征的契合

一般说来,法具有如下四个特征:法是调整人们行为的社会规范;法由国家制定或认可,体现国家意志,具有高度的统一性和普遍适用性;法是规定权利和义务的社会规范;法由国家保证实施,具有国家强制性。^[27]上述法律的基本特征,在预算中亦有充分的体现。首先,经过权力机关审批通过的预算具有规范性已成为共识,我国预算其法规范性格体现在宪法第 67 条关于全国人大审查批准预算的规定,以及《预算法》9 条:“经本级人民代表大会批准的预算,非经法定程序,不得改变。”其次,预算必须经代议机关依法定程序议决批准才能成立,否则,只能是行政机关的建议,不具有法律约束力,代议机关通过审议与通过财政预算的行为“本质上是一个由代议机关代表民意行使的立法行为”,“它向社会表明了民选代表与人民对政府的政治信任与政治支持,是政府取得社会民众的合法性认同的宪政机制”。^[28]再次,就权利义务的规定

而言,预算不仅赋予了政府的国家财力运营权,更规定了政府严格按照预算运营财政活动的义务。不仅如此,预算的整个活动虽然只在国家机关系统内部周而复始地循环和运转,具有预算政治组织的统一性及运行过程的封闭性,似乎与私人无关,但预算资金从筹集到使用可以概括为“取之于民、用之于民”,预算资金的筹集源于民众,最终目的亦是惠及全体社会成员,“无论是公权力行政或私经济行政,均需以预算经费为其依据,否则会停摆的问题,因此预算如同法律均直接影响人民之权利义务,与法律并无差异。”^[29]因而,预算中仍然存在着权利义务的双向调整和指引机制。最后,从强制性来讲,经过权力机关批准通过的预算即产生国家强制性,具有一般法律所具备的确定力、拘束力和执行力,非经法定程序不得随意变更或撤销,行政机关负有严格遵照执行的义务,否则,应承担相应的政治、法律责任。综上所述,预算具备一般法律的实质特征,其本身的法律属性不可否认。正是在上述意义上,有学者将其作为作为预算法的一种渊源,并认为其是“预算法的实体规范”。^[30]

(四)现实回应:公共财政预算的法律属性与其法律效力“硬化”的契合

从文化因素来讲,我国是一个有着几千年封建专制传统的国家,帝王家计与国家财政的界限难以区隔,深厚的人治传统成为财富权力观与“官本位”思想滋生的温床,权力腐败层出不穷。长期封闭的自然经济下熟人社会中的人情观念根深蒂固,“以权修法、以权废法”的现象屡见不鲜。这种文化传统的巨大惯性仍深深影响着当代中国的预算活动,造成了文化上的“软约束”,更遑论预算的法律性。从体制因素讲,我国在相当长的一段时期内实行的是计划经济体制,过于强调“经济计划性”,将预算作为国家以指令性计划直接配置社会资源的财务手段,预算的法律性和民主性严重弱化。面对体制转型过程中由于各级政府机构之间利益的争夺而导致的财政财力的分散和财政秩序的严重紊乱局面,上述体制不仅表现出了对预算控制的乏力,而且在很大程度上成为以财政立宪为理念的预算建立的障碍。从机构配置因素来讲,受全球范围内“行政国”思想的影响,行政职权呈现出前所未有的扩张甚至异化,行政机关与权力机关信息严重不对称,由于人大本身是由诸多缺乏专业知识的“凡人”组成,加之政府自身的私利性特征而故意造成信息披露的“黑箱”状态和程序建设的滞后,故“人大对预算的审批流于形式化,人民对财政支

出的“决定权在这个至关重要的阶段遭到侵蚀”，“某种程度上政府成了财政支出的决定者。”^[31]最后，从制度因素来讲，预算法律制度以及人大会议制度的不完善等也是重要因素。在上述“软约束”的综合作用下，预算的效力严重虚化，实质上沦为“橡皮框”，于是出现了财政“灰箱”操作、腐败屡禁不止、预决算赤字差别悬殊、审计乏力等现象。因此，强调预算的法治性，树立预算是法律的观念是非常必要的，“在我们观念中，不把计划与预算当作法律是不对的，它是长期以来计划执行不力，预算随意突破的原因之一，我们应当树立计划、预算就是法律的观念。”^[32]树立预算就是法律的观念，有利于强化民众的参与意识、推进行政机关的依法理财、真正发挥人大的权威，强化预算的刚性，并硬化预算的法律约束力，真正提高预算的权威性，最终保证预算资金用于满足公共欲求满足的最大化和公共负担的最小化。

[参考文献]

- [1] [25][31] 刘剑文. 民主视野下的财政法治 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006. 181, 185, 143.
- [2] 韩大元, 林来梵, 郑贤君. 宪法学专题研究 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 438.
- [3] 焦建国. 论政府预算的法律本质——理论、日本特色与我国的选择 [J]. 财经问题研究, 2001, (6).
- [4] [6][7] 陈新民, 刘孔中. 宪法解释之理论与实务 (第 3 辑下册) [C]. 台北: 中研院社科所, 2002. 277, 288, 288.
- [5] [10][11] 苏永钦. 走向宪政主义 [M]. 台中: 联经出版事业公司, 1994. 261 - 262, 261 - 262, 261.
- [8] [14] [日] 三浦隆. 实践宪法学 [M]. 李力、白云海译. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2002. 271.
- [9] [12] [日] 宫泽俊义, 芦部信喜. 日本国宪法精解 [M]. 董燮译. 北京: 中国民主法制出版社, 1990. 627, 628.
- [13] [日] 芦部信喜, 高桥和之. 宪法 [M]. 林来梵等译. 北京: 北京大学出版社, 2006. 316.
- [15] [23][26] 朱孔武. 财政立宪主义研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2006. 132, 112, 133.
- [16] 许庆雄. 宪法入门 II——政府体制篇 [M]. 台北: 月旦出版公司, 1998. 88.
- [17] 熊伟. 宪政视野下的预算: 预算法律说批驳 [J]. 江苏行政学院学报, 2007, (4).
- [18] [30] 庄永礼. 预算法律制度论 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2005. 95 - 96, 21.
- [19] [日] 井手文雄. 日本现代财政学 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1990. 173.
- [20] 包利萍等. 政府预算 [M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2000. 13.
- [21] 肖汉奇, 郑国生. 预算法实用教程 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1995. 7.
- [22] 许志新. 现代宪法论 [M]. 台北: 元照出版社, 1999. 261.
- [24] [英] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究 (下卷) [M]. 郭大力、王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1974. 254 - 284.
- [27] 张文显. 法理学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2005. 62 - 65.
- [28] 周刚志. 论公共财政与宪政国家 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005. 136.
- [29] 陈朝建. 法定预算的性质与审议程序 [EB/OL]. <http://blog.sina.com.cn/m/macotochen/article.php?pbid=423&entryid=8778>, 2007 - 11 - 10.
- [32] 蔡定剑. 人民代表大会制度 [M]. 北京: 法律出版社, 1998. 374.

(责任编辑: 杨 睿)

On the Legal Nature of the Public Finance Budget

Q I Jia - jiang

(Institute of Political Science and Law , Central China Normal University , Wuhan Hubei, 430079)

Abstract: Based on the idea of financial constitutionalism, public finance budget, comparing with traditional names such as state budget, government budget, public budget, finance budget, and so on, can reveal the legal connotation of budget in institution more accurately. On the legal nature of public finance budget, legal theory, administration theory and eclecticism of the above are prevalent in international community, and the legal theory should be the best choice. Based on the consideration of the historical and real factors, the legal nature of public finance budget ought to be located to a special kind of laws in China.

Keywords: budget; public finance budget; legal nature