

## 中西预算审查监督比较研究

<http://www.criifs.org.cn> 2006年11月1日 韩东平 白志刚

关键词:政府预算制度;预算审查监督;人大常委会

预算制度的历史变迁,经历了从专制的王权预算到民主政府预算的转变过程。预算审查监督作为立法机构对政府预算的控制制度,也经历了同样的发展过程。它既是政府预算制度发展的最终结果,也是政府预算制度产生的最初目的。本文通过中西预算审查监督历史比较分析,研究在我国中央和地方政府预算制度改革中,各级人大对本级政府预算审查监督的启示与借鉴意义。

### 一、西方主要国家议会财政权的发展途径

英国议会财政权的最终确立经历了400多年时间。此后,其他资本主义国家议会财政权相继确立,如美国通过独立战争、法国通过资产阶级革命确立了议会财政权的主导地位。英、美、法三国议会财政权的发展经历了完全不同的途径。

#### 1. 英国。从二元财政权向一元财政权过渡。

在“光荣革命”后,英国议会财政权基本确立,但英国财政体制的二元机构并没有完全改变,即王室收入和国家收入还不统一。

#### 2. 美国。从专有财政权向分享财政权过渡。

美国继承了英国宪政的基本原则。在独立战争前,明确提出“无代表不纳税”。独立战争结束后,开国的制宪代表们,借鉴英国的经验,也将财政大权归于国会,而且是排他性的归国会专有。总统虽有很大权力,但在财政问题上却是依赖于国会的。随着政府权力的不断扩展,国会在财政权方面的专有领地渐渐被行政部门侵占,从此开始了由国会与总统分享财政权的新时期。

#### 3. 法国。从实质财政权向名义财政权过渡。

法国议会的财政权是在18世纪法国大革命的进程中逐渐形成的。1789年《人权与公民权宣言》中,就有两条涉及财政收支和税务的专门条款,此后,“没有国民的同意不得征税”成为法国财政体制的基本原则。

从西方看,预算基本上经历从专制、人治预算到民主、法治预算的过程,最终确立政府预算制度。而政府预算制度就是作为国民议会控制政府财政活动的方式而产生和发展起来的,其目的是实现立法机关对政府财政权的有效控制。

## 二、中国预算审查监督的发展与特点

1954年,人民代表大会制度诞生,预算审查监督制度正式确立。其后经过50多年的发展,日趋完善。总结当代预算审查监督的发展,大致经历了三个阶段。

1. 新中国成立至改革开放。早在建国前,《中国人民政治协商会议共同纲领》就明确规定要“建立国家预算决算制度”。1951年,政务院颁布《国家预决算暂行条例》,规定了预决算的程序和要求。1954年,第一届全国人民代表大会通过的新中国第一部宪法第62条规定,全国人民代表大会行使审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告的职权,正式确立了人大审查监督预算制度。1955年,第一届全国人民代表大会第二次会议开始审查、批准预算和决算。

2. 改革开放至20世纪90年代末期。1979年五届全国人大二次会议后,地方人大监督职能不断增强,预算审查监督工作进一步推进。1982年宪法再次强调了人大审查批准国家预算和预算执行情况的报告职能。1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制目标,为预算制度改革做出了体制准备。

3. 1999年至今。1999年,全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》,提出要编制部门预算和单位预算,对报送全国人大审查批准的预算草案的内容和时间做了明确规定。同年,预算工作委员会向财政部提出了建议和要求,促进财政部和有关部门“提前编制预算、细化预算、编制部门预算、严格按预算支出”。部门预算改革,标志着我国政府预算制度进入了一个新阶段。全国上下积极推进以公共财政为目标的政府预算制度改革,是这个时期的最大特点。

## 三、中西预算历史演进比较分析的启示

通过分析可以看到,世界各国政府预算审查监督制度的建立都经历了一段漫长的道路,虽然各自生成途径不尽相同,但毕竟有相似之处,蕴涵着一定的规律性。在我国政府预算制度改革过程中,寻找这些相似之处,发现其中规律性的东西,是非常重要的,从中可以得到启示与借鉴。

(1) 预算演进史表明“操财权者秉政权”。预算形式上记载的是政府收支,实际上反映出政府部门的职能范围。在一个预算年度内,政府部门提供了哪些服务,消耗了多少经费,有多少通过税收补偿,还有多少赤字,这些赤字通过什么方式消除,这些问题都必须向社会公众做个交代,并接受公众的监督,否则,政府就会滥用权力。当今世界各国,代议机构对政府预算的审查和监督,主要目的在于立法权与行政权之间的相互制约,避免权力的滥用。我国是人民民主专政国家,实行的是人民代表大会制度,与西方政治制度有本质不同。但权力应受到制约却是共同的。人民欲真正实现当家做主,作为公共权力制衡器的人大及其常委会必须制约预算权力,防止政府权力扩张和滥用,这既是人民正当的权力要求,也是宪法赋予人大的神圣职责。

(2) 代议制产生途径影响其对预算的控制程度。从代议制产生看,西方近代议会是在争取财政权的过程中得以产生、发展和壮大的。可以说,议会的财政权甚至是先于立法权而存在的。因此,议会的财政权对政府能够形成强有力的制约。如在美国,三权存在着较程度的制衡,这就意味着当总统提出一项预算时,国会并非必须完全接受它,国会也能够提出自己的预算方案。我国人民代表大会制度是在党的领导下建立的国家政权组织形式,财政权是随着人大制度建立而派生出来的。该项制度强调分工而不是分权,尽管政府由人民代表大会产生,但是双方在职能行使上是既监督又支持的分工关系。更为重要的是,在整个国家机关运行过程中,党居于领导地位,这样就使本来的分工关系更具有了

实质意义。从这个角度讲,人大预算权的有效行使不仅要处理好人大与政府的关系,还要取决于党与人大的关系。

(3)中西政府预算制度产生背景不同。西方政府预算制度在市场经济建立的过程中逐步自发地形成。通过政府预算制度建立,实现议会对政府预算审查监督制度的确立。原来西方的财政是国王个人的收支,如何把私人财政转到公共财政上,就要通过政府预算,在年度开始前报出计划,要公开化,并用法律的手段来约束。而我国现行预算制度改革是在由计划经济向市场经济转轨的过程中由政府推动的,是政府自我革命的过程。中国式改革特点之一,是政府推动型改革。政府不仅是改革的推动力量,也是改革的对象。(4)预算制度可以在既有框架下通过改革加以完善。美国通过改革预算,预算提交议会监督,提高预算透明度,使“看不见的政府”变成“看得见的政府”,真正建立起预算制度。我国目前预算约束软化状况与“进步时代”前的美国预算制度相比,有一定相似性,我们可以将预算制度改革作为政治体制改革的最佳切入口,通过改革预算制度,从根本上转变政府职能,并从实质上强化人大制度。

各级人大作为公众的代表,可以借助市场与公众的力量,通过立法约束监督政府预算,成为预算制度改革的推动力量。预算制度改革,由人大按照民主性和法治性的要求来推动,即“预算人大”建立“阳光财政”,有望成为人大制度改革乃至政治体制改革的突破口。我国人大制度建立只有50多年,预算制度建立不过六七年,改革不可能一蹴而就,它取决于市场经济发展和政治改革的进程,还与文化基础如观念、历史、传统、习惯有关。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 徐红. 英、美、法三国议会财政权比较研究[ J ]. 同济大学学报:社会科学版, 2001, 12 (1) : 64 - 65.
- [ 2 ] 朱柏铭. 公共经济学[M ]. 杭州:浙江大学出版社, 2002: 15.
- [ 3 ] 郭振乾. 中国全国人大在预算审查中的地位和作用[ G ] //全国人大常委会预算工作委员会文件资料汇编(1998 - 2002下卷) , 2003: 1055.
- [ 4 ] 袁星侯. 中西政府预算比较研究[D ]. 厦门:厦门大学博士论文. 2002.
- [ 5 ] 胡克刚. 美国现代预算制度建设对我国预算制度改革的启示[ J ]. 改革研究:理论导刊, 2002 (7) : 18.

文章来源: 学 习 与 探 索 (责任编辑: x1)

