

对完善预算制度实现财政权力运行法治化的思考

<http://www.criifs.org.cn> 2005年12月9日 赵传伟党云

财政是政府为了履行其职能，凭借政治权力将社会产品的一部分进行集中分配的一种分配形式。

财政分配与日常经济生活中的工资分配、价格分配或企业财务分配等其他分配形式不同，在财政分配中起主导作用的是政府，政府处于绝对的支配地位，在整个分配过程中政府是直接的决定者和组织者。

从财政学的角度分析，整个社会的经济活动分为两个部分，即私人经济活动和政府经济活动。
财政

权力是政府权力中基本的权力之一，它是政府存续的前提，属于国家的“生存权”。在市场经济条件下，政府的财政权力与私人的财产权力两者之间存在着相互对立统一的关系。无论是私有财产权还是国家财政权，两者所指向的对象是共同的，即公民个人的财产利益。

财政制度安排中所确立的财政收入规模，直接决定了整个社会资源在公共部门与私人部门的分配

比例，是政府公共权力介入私人经济生活的表现，对私人经济的交易秩序、经济福利影响非常巨大。在市场经济条件下，社会资源的配置机制是由市场资源配置和政府的资源配置所组成的。其中市场资源配置机制是基础性的，政府资源配置机制虽然从绝对量上看并不占主导地位，但是它所起的作用却是非常明显的，对社会资源的流向起着主导性的作用。纵观我国经济体制改革的历程，就是由传统的高度集权的政府一元化的资源配置机制向市场机制与政府配置相互配合的二元化的资源配置机制的转换过程。目前世界发达国家的政府收入所占比重大约在45%左右，发展中国家一般在25%左右。

另外，财政收支的结构及其调整，反映了政府资金的使用方向，是国家实现其政治、经济政策的重要工具，对于不同地区、不同集团的利益有着明显的调节作用。财政权力涉及广泛的责权利关系，具有极大的社会经济“联动性”，它是一种非常重要的公共权力，它的行使对于一国经济发展、政治文明和社会进步有着直接的联系。政府通过财政收支结构和活动范围的划定对权力资源在各领域及不同活动主体，包括中央与地方政府、不同阶层的人群之间的分配，以寻求统治合法性和财政收入最大化。由此可见，财政体制规定和认可了不同社会主体的基本地位、权利、责任和义务，决定了不同社会主体的社会地位。

作为公共权力，财政被政府作为工具来使用时，握有财政权力就具有了分配社会资源和利益再

的优势主动地位。这就可能诱使少数人借行使职权之便而谋私。财政权力具有强制性，少数腐败分子就是以履行公共管理职能之名，借助权力强制性来推行个人或者小集团之实来获取私利。如果权力机制比较健全，权力运行程序比较严密，权力运作的任意裁量空间较小的，就难以有巨大的缝隙搞谋私。

从财政学的角度来看，政府并不当然地拥有取得财政收入和安排财政支出的权力，人们之所以自愿将自己收益的一部分交由政府来支配，因为财政是一种代表公共利益的制度安排，它有助于人们更

好地实现自身利益。财政资金的运用是为了保护公民的基本权利，为公民提供公共服务。既然财政收入必须依赖公民的财产牺牲，行使财政权的目的也是为保护私人财产权，因此在法治国家中，公民的同意就构成了财政权的合法性基础。

由于政府本身也是一个利益主体，它具有独立于人民的利益追求。实践中财政制度及实施的结果

并不必然导致公共性的结果。为了防止政府借“公共”之名，不正当地追求部门及个人私利，为防止财政权过度侵犯公民财产，必须在程序上引入民主的机制，由人民自己决定何谓公共利益，公共利益应当通过何种途径实现，公共利益与个人利益冲突时如何协调等等。

在现代文明社会里，任何一个国家，无论采取什么样的社会制度，都在政治制度上设计出一套对财

政权力进行约束和控制的系统。首先要求财政权力的产生必须具有合法的依据，也就是说要依法授予，没有法律的允许，任何人不得行使。其次，财政权力的运行必须是公开、透明的、符合规则的。从财政资金的取得，到财政资金的使用，甚至财政决策的种种议事程序，信息传送等必须符合有关规则，必须接受广大纳税人的监督和控制。最后，财政权力行使的结果必须符合广大人民群众的根本利益。因此，国家应当设计出一种切实有效的公民的意愿自我表达机制、财政决策参与机制、权力运行监督的组织代表机制，以保障公民的利益要求能够及时顺畅地达到财政权力系统，并使财政权力的运行不偏离公共的轨道。

在市场经济国家，纳税人和市场就是通过权力机构以政府预算的形式对政府财政权力进行约束和限制的。议会作为纳税人的权力机构，批准赋税是议会最初的主要工作，而后才逐渐从控制税收控制支出，进一步扩张到事后的监督，并最终实现了对政府财政的全部控制，形成了现代意义上的预算制度。直到今天，发达国家的议会的主要工作也是讨论、批准预算。预算制度产生，就使得原来的人治、专制社会的特权财政转化为公共财政。

以预算法律形式固定下来的预算制度体系，规定并固定了预算法律关系主体的地位以及它们相互之间的关系，确定了各预算主体的固定职权和相互间的权利义务，为整个预算过程提供了一个有条不紊地运行的法律秩序。各国宪法一般都规定，政府预算具有法律效力，一旦经立法机关批准公

布后便成为法律，政府必须不折不扣地执行，不允许有任何逃脱预算约束的财政行为。

政府预算的法律属性，要求政府的财政收支权力必须来源于预算的明确授权，无预算明确规定即

没有进行财政收支活动的权力。这一点正是行政权力与公民权利的不同之处，对公民权力而言，法无明文禁止即为自由，而对于政府权力来讲，法无明文规定即为禁止。经权力机关审议通过的政府预算，是社会公众对政府行使财政权力的授权，是政府行使财政权力的范围。预算不被立法部门批准通过，政府就得关门，这是发达国家的惯常做法。因预算不能通过而导致政府下台在发达国家是经常发生的。经过立法机关审议、修改、批准和通过的政府预算，体现了社会的公众的意志，被赋予了法律效力和至高无上的权力，成为政府收支和安排的硬性规范。整个过程和各个细节都应该由细致的法律规定，不能留下自由的空间。不按预算的收支行为就是违法行为，必将受到严惩。

我国长期以来实行的计划经济体制，导致了人们在个人与政府观念上的错位，人们只知道遵纪守法是公民的美德，而缺乏质疑政府的传统和社会环境。到目前为止，我国财政改革的依据仍然是党和政府的政策，改革的范围也主要限于经济体制的层面。

在预算制度改革方面，虽然在形式上也采取了政府提出预算草案，人代会审议批准并监督其执行的方式，但是实质上它仍然根植于计划经济的土壤之中。预算制度的改革虽然取得了很大进步，但并没有真正从法律的高度来认识政府预算的实质，改革的结果更大程度上强化了它的计划色彩，实质上是政府对自身的财政活动的计划安排，并没有被赋予法律的权威。财政的民主参与程度较低，财政活动的透明度明显不足。不仅如此，财政权力的分配和行使也缺少约束，无法可依、有法不依的现象十分严重。在改革初期，这种粗放式的模式也许能够奏效，甚至还会节约许多斡旋谈判的成本。然而，随着改革的深入，各种利益矛盾越来越激化，改革的风险也会越来越大。如果继续依赖权力部门的自律和觉悟，一旦出现领导人的重大决策失误，而又没有相应的制衡和纠错机制，其后果的严重性将是无法想象的。它反映出我国在转型时期，原有的政府约束机制不断弱化，而相应的法律约束没有及时跟进。法律对政府的约束软化，这也是目前我国的财政运行秩序不规范的一个重要原因，也是我们加强执政能力，深化改革需要进一步完善的关键所在。

政府预算制度的改革是一个系统工程，涉及到社会生活的各个方面，预算制度的完善是一个十分

艰巨的、长期的过程，需要政治、经济、法律和行政等方面改革的配套进行。西方国家的公共财政体制改革经过几百年的发展，才达到了今天的完备形态。我国由于市场经济的发展还处于初步阶段，加之我国历史的和现实的市场经济发展中的特殊性，所以我们不能寄希望于一蹴而就，必须做好长期的思想准备，通过改革，不断地完善政府预算制度，规范财政权力运行机制，建立与市场经济相适应的财政法律体系。

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430