

我国预算法修订的规范分析

蒋悟真^{*}

内容提要：追求和实现预算民主是我国预算法修订的目标之一。预算法律关系是公共预算关系的抽象和拟制，是立法者运用立法技术制定法律规范的基础和指引，在预算立法与实践之间起着承启的作用。修订预算法应加强预算法律主体的开放性和制衡性，规范和完善不同的预算法律行为及其法权配置，并使预算法律责任具有科学性和可操作性。对预算法律文本中蕴含的各类法律关系进行规范分析，旨在通过对预算法律所预设的逻辑秩序进行阐释和解析，进而说明和论证预算法律规范设定的主体、行为和责任等逻辑秩序与预算实践秩序间的关系。

关键词：预算法 公共预算 法律关系 规范分析

一、问题与框架

任何一部法律都是对特定社会关系的调整，不同的社会关系自然产生不同的法律调整诉求。^{〔1〕}法律规范始终是通过法律关系的建构实现对社会关系的调整，法律关系在性质上可谓是社会关系的法律拟制。预算法律关系是国家预算关系的抽象和拟制，是立法者运用立法技术制定法律规范的基础和指引，在预算立法与实践之间起着承启的作用。事实上，大量纷繁复杂的预算法律规范不但是预算法学理论研究的深厚资源，也是分析预算问题所不得不依凭的重要基点。对预算法律规范中蕴含的各类法律关系进行规范分析，就是通过对预算法律所预设的逻辑秩序进行阐释、解剖和研讨，进而说明预算法律规范设定的逻辑秩序和实践秩序间的关系。本文选择预算法律文本作为素材（见表一、二、三），^{〔2〕}以规范取向为研究进路，对具体文本规范中的预算法律关系的文义内涵予以解释，^{〔3〕}进而剖析预算法修订的基本思路和完善的主要内容。

* 江西财经大学法学院教授。

本文为国家社科基金项目“预算法的修改与完善研究”（07BFX041）的阶段性成果。

〔1〕 参见〔英〕哈特：《法律的概念》，张文显等译，中国大百科全书出版社1996年版，第169页。

〔2〕 本文列表的法律文本依据包括：《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国预算法实施条例》和《财政违法行为处罚处分条例》。为了节省篇幅以及理论分析的需要，本文列表对具体条文中主体、行为和责任内容进行了梳理和归纳。

〔3〕 文本解释本身是法律解释的一种理论和方法，而文义解释又被视为解读法律文本的基本方法。参见梁慧星：《民法解释学》，中国政法大学出版社1995年版，第243页下。

表一：立法机关及其组成人员

	主体	行为	责任
1	全国人大与地方各级人大	审查、批准本级预算及其执行报告(其中全国人大还可审查地方预算草案及执行报告);改变或撤销本级人大常委会不适当决议;各级地方人大撤销本级政府不适当决定和命令;监督预算、决算	无
2	全国人大常委会/地方各级人大常委会	监督中央和地方预算执行;审批中央预算调整方案与决算;撤销国务院、省级人大及其常委会违法性法律文件/监督本级预算执行;审批本级预算调整方案与决算;撤销本级政府和下一级人大及其常委会不适当决定、命令和决议	无
3	人大代表或常委会组成人员	就预算、决算中的有关问题提出询问或者质询	无

表二：行政机关及其职能部门

	主体	行为	责任
4	各级政府/县级以上地方政府的派出机关	编制本级预算、决算及调整方案;组织、监督本级预算的执行(国务院还可组织、监督地方预算的执行);决定本级预算预备费的动用;改变或撤销本级各部门和下级政府不适当的决定、命令;报告预算执行情况/根据本级政府授权进行预算管理活动	责令改正;对单位给予警告或者通报批评;对直接责任人以及主管人员给予行政处分
5	各级政府财政部门	具体编制本级预决算草案及调整方案;具体组织本级总预算的执行;提出本级预算预备费动用方案;定期向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况	同上
6	各部门(含直属单位)	编制本部门预算、决算草案;组织和监督本部门预算的执行;定期向本级财政部门报告预算执行情况	同上
7	上级政府/上级地方政府	不得在预算之外调用下级政府预算的资金;监督下级政府预算的执行/确定地方各级预算上下级之间有关收入和支出项目的划分以及上解、返还或者补助的具体办法	同上/无
8	下级政府	不得挤占或截留属于上级政府预算的资金;接受上级政府的监督	同上

表三：其他预算主体

	主体	行为	责任
9	有预算上缴任务的部门和单位/各级预算收入征收部门	按规定上缴预算收入,不得截留、占用、挪用或者拖欠/征收预算收入;及时将预算收入缴入中央和地方国库;及时编报收入年报及有关资料	同上
10	中国人民银行及其分支机构	经理本级国库业务;受本级财政部门指导和监督,对本级财政负责	同上
11	各级国库	不得延解、占压应该缴入国库的预算收入和国库库款;不得占压财政部门拨付的预算资金	同上
12	各级政府审计部门	对本级各部门、各单位和下级政府的预算执行、决算实行审计监督	对工作人员行政处分;刑事责任

规范分析方法主要关注法的合法性、运行效果、实体内容,全方位考察法律关系的构成要素,由此,制度事实构成规范分析的对象。其中,规范实证在规范分析方法中负责法律权利义务关系的分析,属于规范分析方法的技术之维。^{〔4〕}不过,传统的法律关系理论框架有一个不可弥补的缺陷,即用权利义务来概括法律关系的内容,而权利义务概念却无法涵摄法律关系中的权力因素,从而使现有法律关系学说只能解释私法关系,不能合乎逻辑地解释公法关系。^{〔5〕}如果以法律关系作为法规范研究的核心,简单地套用传统法律关系理论,就很难诠释内在结构复杂多样的预算法律关系。然而,“从法理学上看,法律关系的内容是作为权利权力统一体的法定的各种‘权’,从部门法学的角度来看,法律关系的内容还可以被确定得更具体一些”,^{〔6〕}在这个意义上,法律关系是法律权力、权利、义务、职责等各种元素的集合。借鉴法理学界将权利和权力(即法权)作为法律关系的核心要素,本文尝试采用“主体—行为—责任”作为预算法律关系的理论分析框架。^{〔7〕}

预算法的实践和理论研究表明,具体的法律制度只有“嵌”在“主体—行为—责任”的框架之中,才能获得法律上的意义和空间。没有行为能力和责任约束的具体设置,预算法律关系主体必然漂移不定,无根无据。^{〔8〕}在预算法律关系中,主体、行为和责任都是公私法通用的要素,便于在进行具体的制度设计和分析时从多维方向界定一个完整的社会关系,主体、行为和责任三者结合起来是一个具体法律关系的识别系统。从预算法律文本分析中可以发现,预算法律规范的内容正是围绕这一逻辑框架展开的,“主体—行为—责任”构成了预算法律规范的结构特征。

二、预算法主体的开放性与制衡性

(一) 预算法主体的开放性

法律主体是法律对特定社会关系中“人”的抽象拟制。例如,近代民法所预设的人,“乃是根植于启蒙时代,尽可能地自由且平等,既理性又利己的抽象的个人,是兼容市民及商人的感受力的经济人”。^{〔9〕}虽然这只是从私法的角度对法律主体进行阐述,但是私法与公法在规范内容及结果上并无本质的区别,^{〔10〕}只是相对于私法中的主体是由市场“经济人”塑造而来的法律角色而言,由于现代预算是一种公共民主的国家预算,预算法主体超脱于一般民事主体的抽象平等性,而成为“社会人”之特定类型的法律拟制。^{〔11〕}当然,作为法律主体的“人”并不只有单一的价值取向,而是有着多种不同的行为方式,其价值取向与行为方式的多样化导致法律确定的主体范围不断发展,呈现出一种开放性趋势。预算法所假定的“社会人”与“经济人”的差别在于,“社会人”具有开放性(接受社会环境影响)和自主性(选择社会影响)。“社会人”不仅能够接受社会的影响以形成自己的行动目标,还能够没有任何外界刺激的情况下改变自己的目标。^{〔12〕}从列表展示的预算法主体大体可以看出,无论是立法机关、行政机关及其职能部门还是

〔4〕 参见谢晖:《论规范分析方法》,《中国法学》2009年第2期。

〔5〕 参见冉昊:《法律关系的内容及其模型建立》,《南京大学法律评论》1999年春季号。

〔6〕 董之伟:《法律关系的内容重估与概念重整》,《中国法学》1999年第6期。

〔7〕 参见王全兴:《经济法基础理论专题研究》,中国检察出版社2002年版,第48页,第51页。

〔8〕 参见〔奥〕凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第135页。

〔9〕 〔日〕星野英一:《私法中的人》,王闯译,中国法制出版社2004年版,第7页。

〔10〕 参见胡玉鸿:《法律主体概念及其特征》,《法学研究》2008年第3期。

〔11〕 “社会人”假说是美国行为科学家梅奥首先提出的。相对于“经济人”而言,现代预算法中借用这一概念,旨在倡导一种以社会公共利益为本位的主体之间的共生性与利他性的人格拟制与塑造。

〔12〕 参见胡玉鸿:《法学方法论导论》,山东人民出版社2002年版,第459页。

其他预算主体，都在特定的行为特征下扮演具体的制度角色，在具体的法律关系中实现自身的功能，以实现各主体间的监督关系、层级关系、隶属关系等。预算法在保证不同主体各自功能、权责明确的基础上，对各个具体主体的规定都必须遵从预算主体是“社会人”拟制的指导，预算法主体制度的设计正是为了实现预算法整体精神理念或法之价值统摄性的客观要求。

然而，从法律文本（表一、二、三）看，现行预算法的主体制度呈现出封闭性，仅局限于立法机关、行政机关以及各自的内部机构。20世纪90年代以来，预算的经济、政治环境已发生巨大变化，预算已开始逐渐远离封闭、常规化、内部人控制的过程，朝着21世纪公开化、民主化的进程发展。“法律主体资格的开放性，是指在法律关系的逻辑结构上，其主体类型及主体范围随社会发展可以逐渐扩展。”^{〔13〕}当然，这种预算主体的开放性并不意味着预算主体的泛化，它的开放性必须以民主为限度，以法治为依据。开放性强调的是主体资格的开放性，是成为预算法主体的可能性，并非主体设置的随意性。从公共预算的角度来看，国家预算过程的主要特征即是在相互竞争的团体和利益主体之间进行协商。预算主体的开放性主要体现的是对公众负责，例如在预算听证会和咨询会议上邀请各种利益的代表参与其中，他们的观点能被倾听等。由于我国现有的预算法主体还处于封闭的范围内，缺乏公众主体的参与，未能凸显预算应有的公共性与开放性，这就导致我国目前还停留在政府主导预算的阶段，而未驶入公共预算的法治轨道。

公共预算对于环境是开放的，公共舆论也是预算环境的一部分，因而，被感知到的公共舆论的变化将会反映在变化的预算中。^{〔14〕}公众主体是公共舆论的载体，公众主体对预算的参与是预算主体开放性的体现。公众主体对预算的参与有助于提高预算的有效性，有助于表达与平衡多元化利益，有助于增强预算法的开放性。实践证明市场运行过程是有缺陷的，现代西方发达国家的财政危机更显现出“政府的缺陷至少和市场一样严重”，^{〔15〕}因此，在预算法的主体设计中单纯依靠单方的力量不是最佳的模式，于是出现了第三方力量——公众主体的参与。“有序地扩大公民参与公共政治是建设民主国家制度的必经之路”，^{〔16〕}将公众的意志贯彻到预算当中是提升预算民主性和开放性的关键，也是参与式预算的核心思想。^{〔17〕}参与式预算模式的目的在于深化预算的民主性和提高公共部门的预算效率，同时增强政府对民众的回应性，使预算资源的分配能真正满足民众最迫切的需求。因此，有必要在预算法律文本中引进公众主体，使公民成为预算法律主体已是现代预算民主发展的趋势。

（二）预算法主体的制衡性

预算法保护的主体已从传统的对法律关系主体的保护转向对主体间互动的关系状态的保护，即从保护法律关系两头的人到对法律关系本身的保护。这一转向源于预算法整体（利益）主义的“社会人”观念假设。^{〔18〕}预算法律应当强调在不同预算主体之间合理分配预算资源，形成一种和谐制衡的预算运行秩序。法律文本在对具体预算法主体的设置和描述中，注重其结构性的分层和

〔13〕 李莹：《法律主体资格的开放性》，《政法论坛》2008年第5期。

〔14〕 参见〔美〕爱伦·鲁宾：《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，叶丽娟等译，中国人民大学出版社2001年版，第23页。

〔15〕 〔美〕詹姆斯·M·布坎南：《自由、市场和国家》，吴良健等译，北京经济学院出版社1988年版，第28页。

〔16〕 王绍光：《安邦之道：国家转型的目标与途径》，生活·读书·新知三联书店2007年版，第541页。

〔17〕 参与式预算理论在传统的投票选举的方式外，更强调公民积极表达自身利益取向、影响预算分配的有生力量。参与式预算产生于上个世纪80年代的巴西，巴西也是目前将这一政府预算模式发展得最成熟的国家。目前我国浙江温岭等地方也已经开始实施参与式预算模式的改革试验，并取得了一定的成效，充分发挥了公众主体的参与作用，也使预算资源分配更好地表达了民意。

〔18〕 参见刘水林：《反垄断法的挑战——对反垄断法的整体主义解释》，《法学家》2010年第1期。

交错,由此而产生的各种具体主体类型,包括不同性质的国家机关、同一性质机关内部的不同层级机关、不同层级机构在具体法律关系中因分工和协调而组成的联合主体等,才是预算法主体的真正全貌(本文三个列表就是根据预算主体的不同类型予以区分和设计的)。但不能忽视的是,现有预算主体的制衡性存在不足,这在一定程度上是由预算主体的封闭性导致的,可以通过扩大预算法主体的范围来加强预算法主体的制衡性。

1. 强化立法机关对行政机关的制衡

现有预算主体之间的制衡即是国家立法机关对国家行政机关的权力制衡,具体表现为外部和内部相结合的权力制衡模式。外部制衡是指用立法机关的预算权来制衡行政机关的预算权,内部制衡则是指立法机关、行政机关各自内部预算权力的制衡。

从外部制衡来看,强化人大对政府的制衡关系是关键。现行预算法确立的是一种政府主导型的预算模式。在该模式下,政府的主体性被强化,而人大的主体功能被严重虚化。这种现状有悖于预算法权的合理配置。建构由人大拥有预算审批权和监督权、政府拥有预算编制权和执行权的制衡模式,是强化外部制衡的基础,因而必须对人大的预算权配置予以完善。

在不同的预算法律关系中,预算主体扮演着不同的角色,相应承担着不同的功能。预算主体功能的实现依赖于预算主体的具体构建。人大的预算权根植于“公共的力量必须具有一个合格的委托者,它将公共的力量集中起来,在普遍意志的指挥下加以运用”。〔19〕但是,预算审批是一项政策性、技术性和法律性要求都非常高的工作。根据宪法和相关组织法的规定,人大在短暂的会期中既要进行许多政治和经济决策,又要从事各种相关立法的工作,因此人大在会议期限内较好地履行预算审批职责,离不开专门机构的辅助,否则只能陷入虚化与表面化。人大作为最高权力机关,需要高度的业务处理能力和具体的配套制度才能够真正履行职责。在许多法治发达国家,预算的具体审核基本上都是由议会的各种常设委员会与其下属的各种小组委员会负责,最后才由议会大会审议表决。而目前我国人大下设的财政经济委员会与预算工作委员会,既不属于宪法规定的“研究、审议和拟订有关议案”的机构,又由于其人力、财力的有限性,其审查职能的发挥往往流于形式。我国需要明确专门的预算工作机构来解决此问题。

从内部制衡来看,保障审计机关的独立性是关键。审计机关进行的决算审计是议会对政府经济活动的事后监督,有助于将来最适当地运用预算制度。〔20〕保障审计机关的独立性是各国实现预算法治的重要标志。1977年第七届最高审计机关国际组织会议发表的“利马宣言”中强调,“最高审计机关必须独立于被审单位之外,并不受外来影响,才能客观有效地完成其工作任务。”法治发达国家保障审计机关独立性的途径主要有三种:一是制定审计方面的专项法律;二是保障审计机关拥有可靠的经费来源;三是保障审计机关人事方面的稳定性和严格性,这是保障审计机关独立性的关键。结合我国预算相关法规,我国审计机关在以上三个方面都还有所欠缺。从表三可以看出,我国的审计部门隶属于行政机关。为此,有学者建议建构一种立法型审计模式,将现行的审计机关从属于政府的模式改变为直接隶属于人大的模式。〔21〕通过独立于行政而对人大负责的专业性审计监督模式,人大能在很大程度上克服其与行政机关在预算执行中信息不对称的弊病,有力地强化其监督制衡能力。〔22〕

〔19〕 [法] 卢梭:《社会契约论》,杨国政译,陕西人民出版社2003年版,第50页。

〔20〕 参见[日]井手文雄:《日本现代财政学》,陈秉良译,中国财政经济出版社1990年版,第206页。

〔21〕 参见李季泽:《国家审计的法理》,中国时代经济出版社2004年版,第1页以下。

〔22〕 参见朱大旗、何遐祥:《议会至上与行政主导:预算权力配置的理想与现实》,《中国人民大学学报》2009年第4期。

2. 增加社会权力主体对国家权力主体的制衡

社会权力主体^[23]的制衡主要是从预算法外部启动对预算权力进行制约的力量,在现今制衡模式下不失为对“国家权力制衡国家权力”模式的补充,而从未来发展趋势来说,则将成为制衡模式的有机组成部分,是社会发展的必然归宿。多元社会意味着意见的多元性、利益的多元性和权力的多元性。^[24]在现代市场化和民主化的潮流中,作为公民社会核心要素的“第三部门”或民间非营利组织(或称“社会中间层”)的重要性也日益得到重视。“由于非营利组织独立于政府部门,而且该组织又体现出公益性特点,可以将其作为公共预算的组成部门之一。”^[25]我国目前的预算法律文本还欠缺这方面的考虑,需要在未来的预算法修改中予以完善。其中,增设预算民间审计组织作为公共预算的组成部门之一,是增加社会权力主体制衡的重要方面。

现代预算法是以民主性和开放性为核心内容的预算法。处于改革进程中的各种法律关系的主体,无论是立法机关/政府,社会中介组织,还是市场主体/个人,在权力和权利、职责和义务等各个方面都发生着巨大的变化,为揭示不同的行为方式进而界定具体的主体类型奠定了基础。在预算法中,随着社会化改革的开展,越来越多的国有企业或事业单位的预算由社会性的审计主体来进行,改变了以前由国家审计部门垄断审计市场的状态。这种社会化的审计行为衍生出社会化的审计主体,民间审计组织显然应当成为一类新型的预算法主体。其实,在早期美国预算法改革过程中,“ABC三人组”^[26]建构的市政研究局与民间审计组织就具有众多共同的理念或精神承载。美国市政研究局介于政府与人民之间,既服务于两者又独立于两者,利用自身的功能来管理复杂的数据,从而促进政府官员的行政管理工作,为人民提供有关政府活动的精确且易懂的数据,成为政府与人民的中介。市政研究局作为市民的导向者存在,将自身获得的知识公之于众,将无知的民众转变为负责任的公民,既提高了政府行政行为的效率和正当性,亦提高了公民权利意识。^[27]我国民间审计组织是处于政府与市场主体之间的社会中间层组织,具有沟通民众与政府的天然优势。民间审计组织一方面清晰了解国家机构的预算执行情况及如何规制政府预算行为,另一方面,它们把这种对政府预算的正当认识以社会知识的形式普及给民众,提高民众的预算民主意识。因此,该组织在预算法主体的建构中起到了上通下达的关键作用,也说明增加社会权力主体的制衡是强化预算主体制衡性的发展趋势。

三、预算法律行为的品性与法权配置

现代社会中的法律控制逐渐成为一种基于主体行为多元化的控制结构。^[28]同一个主体在不同法律关系中据以显示自身特质的,不是其名称和形式,而是具体的行为。不同的行为产生不同的结果,从而衍生出具体的法律调整诉求。^[29]因此,只有关注具体的行为,分析不同行为所蕴

[23] 社会权力主体指拥有社会资源(物质和精神资源)并对社会和国家产生支配力的社会自治组织。我国法学界一直在探讨、尝试解决权力过分集中和权力缺乏制约而导致权力专横腐败的问题,提出了诸如以权制权、以法制权、以权利制约权力等设想。所有上述制权的思路,大多没有超出以国家权力制约国家权力的范围(以权利制约权力通常也要依靠国家权力为中介)。参见郭道晖:《权力的多元化与社会化》,《法学研究》2001年第1期。

[24] 参见[美]达尔:《民主理论的前言》,顾昕译,生活·读书·新知三联书店1999年版,第205页以下。

[25] 马蔡琛:《变革世界中的政府预算管理》,中国社会科学出版社2010年版,第43页。

[26] 指艾伦·布鲁埃尔和克里夫三者带给美国市政研究局三种不同的气质,进而界定预算的意义与目的并将预算推向全国。参见[美]乔纳森·卡恩:《预算民主》,叶丽娟译,格致出版社2008年版,第42页。

[27] 同上书,第38页以下。

[28] 参见[美]昂格尔:《现代社会中的法律》,吴玉章、周汉华译,中国政法大学出版社1994年版,第69页。

[29] 参见[美]麦克尼尔:《新社会契约论》,雷喜宁、潘勤译,中国政法大学出版社2004年版,第56页。

涵的法律含义,才可以洞察预算法的特质。显然,预算法律行为是预算法学中最基本、最重要的概念。^[30]从预算法律行为入手,可以探讨预算的编制、审批、执行、监督等预算法的基本问题,并由此构建一个以预算法律行为为核心,以预算行为过程为纽带的预算法律体系。

(一) 预算法律行为的品性

预算法律行为以公共利益为目标,是在民众同意的前提下以确定的规则选择公共需求、筹集经济资源、实施财政投入的决策、执行和监督行为。因此,预算法律行为事关公民基本权 and 国家的持续发展,具有非常深刻的法学蕴含和重要的社会意义。

1. 预算法律行为的程序性

正当程序已成为现代法治的一个基本原则与重要标志。程序性约束已成为规范预算行为所必不可少的法律规则。预算行为的运行是预算法定程序运行的过程,无预算程序则无预算行为,预算程序是一个严肃的法律流程。“一旦确立了一种公平且各方均认可的预算决策、审批、执行、监督等程序的‘道路规则’,制定了立法机构(人大)和社会公众能够真正当家理财的公共预算程序,即使良好的程序仍旧可能会形成未必满意的预算结果,但作为广为参与的公共选择过程,这种或许欠佳的结果,因其规则的公平,还是可以在相当程度上为社会公众所接受的。”^[31]因此,正当程序是全部共同价值判断的结果,体现正义的一般要求。加强预算编制过程中调查程序、公众参与程序、应急程序、投票表决程序等程序规则的构建,是体现预算法律行为正当性的基础。预算法律行为的程序所承载的实体内容是预算法权及其配置。有鉴于此,预算行为的运行必须依据预算法的直接规定或是基于其他法律的特别授权,非依照法定的程序,任何预算主体不得擅自行使预算权力。

2. 预算法律行为的可问责性

预算法律行为的可问责性根植于预算法律行为本质上是一种委托代理行为。现代国家和政府为了实现社会公众利益而从事预算行为,其预算权始于纳税人(民众)对税收(财产权)的让渡,国家和政府履行的是受托责任。此种委托关系表现为人民与权力机关、权力机关与政府、政府与政府之间的委托关系。民众纳税是为了实现公共利益,而国家、政府为其实现机制,为其代理者,此意味着国家和政府的预算行为必须在公共利益的限度内进行,政府是此受托责任的实现者和承担者。因此,一旦预算法律行为执行不当给社会公众造成了不利影响,预算主体必须对其预算行为承担相应的法律责任,同时政府对于社会公众的投诉必须给予积极回应,使相关主体承担相应的法律后果。预算行为可问责性的确立不但是为了预算资金的有效利用,而且是为了实现更好的结果。可问责性不仅仅是对现有制度体系和程序提出批评,而且在于推动产生更好的公共物品和服务的供应系统。^[32]可问责性制度的完善有利于现代民主财政体制下预算行为的规范。

3. 预算法律行为的民主性

作为整个国家的财政收支计划,预算直接涉及到国家利益、公共利益和个人利益等诸多方面,同时,预算行为以追求整个社会公共利益的最大化为目标,因此预算行为从本质上来说是民主的,预算制度应该是符合大多数人根本利益的民主制度。预算法律行为的民主性是指,人民能够通过一定的方式对重大预算事项拥有决定权,依照民主法治原则,这种决定权根植于民众对民主法治及各方利益最大化的价值追求之上。同时,民主性也体现为民众能对预算行为进行民主监

[30] 应当指出的是,法律行为原本是民法的概念,民法中的法律行为本质上是私法中意思自治原则的体现。在现代预算法律语境中使用法律行为概念,显然不能按民法语境中的意思来理解。本文所指的预算法律行为的内容主要是指预算法的法权(权力与权利)及其配置。

[31] 前引[25],马蔡琛书,第165页。

[32] 参见[美]萨尔瓦托雷·斯基亚沃一坎波、丹尼尔·托马西:《公共管理支出》,张通译,中国财政经济出版社2001年版,第8页。

督。由于“预算的实质在于配置稀缺资源，因而它意味着在潜在的支出目标之间进行选择”，^{〔33〕}预算民主性要求预算权在立法、行政与司法机关之间形成科学合理的分工，合理配置稀缺资源，实现民主法治以及民众利益的帕累托最优状态。

（二）预算法律行为的法权配置

考察我国预算法律文本，可将预算法律行为及其内容大致归纳为预算编制行为、预算执行行为和预算监督行为三种类型。^{〔34〕}不同类型的预算法律行为，其法权配置情况也迥异。预算法修订的关键在于规范和完善不同的预算法律行为及其法权配置。

1. 预算编制行为

“预算是一定时期内为实现特定目标所必须完成的各种项目的计划，包括对所需资金和可用资源的预计，通常还需要与过去一个或多个时期进行对比，并说明未来的需求。”^{〔35〕}因此，预算编制行为（主要见表二）是对国家的收支规模及其结构作出事先安排的活动，其总体要求是注重内容完整统一，短期目标与长远目标的有机结合。其中，严格程序化乃是预算编制行为的关键所在。有鉴于此，对预算编制行为的各环节都要予以明确的规定与具体的技术指导，才能从最大程度上保证政府预算活动的协调性、灵活性与规范性。近年来，预算编制时间过短，导致预算编制过粗，编制中对于财政收支的安排带有很大的盲目性，而各“利益集团”追求自身利益，对预算编制行为施加压力，则最终造成政府预算编制的非规范化。因此，必须对预算编制行为进行规范。

首先，要建立一个完善的预算编制框架。预算立法必须对预算编制的范围、形式、方法等问题进行详细而明确的规定。在此建构过程中，特别要注重程序性要素，例如从程序上调整和延长预算编制时间，保障建构一个完善的预算编制框架。其次，要明确预算编制的主体。美国预算编制的参与主体呈现出多样性的特点，在预算局的协助下，参加者包含财政部、经济顾问委员会及政府其他各部和机构。反观我国的预算编制，财政部是预算编制的法定机构，编制过程基本上由其独家控制。^{〔36〕}因此，需要对现行的预算编制主体进行分权，将预算编制主体明晰化。再次，要强化部门预算。由于现行法律对于部门预算缺乏统一的权威规定，导致在实践中无所适从。鉴于此，部门预算要严格实行一个部门一本预算，以部门作为预算编制的基本单位，将原有按支出功能分散在各类预算科目的资金，统一编制落实到各个具体使用部门和单位，并经财政部门审核，再由同级人大会议通过，从而加强部门预算编制管理，形成一个开放的预算编制体系。最后，提高预算编制工作的透明度，尊重纳税人的知情权。“只有在预算透明的、能够适当提供有关财政的准确和全面信息时，约束财政机会主义行为的各种制约手段才会是有效的。”^{〔37〕}预算编制的公开有助于使预算的形成过程置于各方面的监督之下，这样就能最大限度地避免“利益集团”对预算编制的干扰，同时也可最大程度地防止拥有预算决策信息较多的一方控制预算编制，减少预算申请机构与预算核心机构之间的共谋和腐败行为。

2. 预算执行行为

人大审议批准的预算决策生效后，政府的预算活动随即转入执行阶段。政府预算的执行行为

〔33〕 前引〔14〕，爱伦·鲁宾书，第3页。

〔34〕 按照预算法的分类，预算行为可划分为编制行为、审查行为、批准行为、执行行为、调整行为、监督行为以及决算行为。但本文将预算监督行为界定在预算案的形成、审批和执行的全过程，因此本文所指的预算监督行为包括上述审查行为、批准行为、监督行为以及决算行为。

〔35〕 [美] 托马斯·D·林奇：《美国公共预算》，苟燕南、董静译，中国财政经济出版社2002年版，第5页。

〔36〕 同时，不能忽视的是，财政部门集预算编制、执行与监督职能于一身，这不仅严重违背了分权制衡原则，容易导致权力的滥用与行为的恣意，而且容易造成财政部门与其他部门的“共谋”腐败行为。对此，许多学者提议应分化与独立上述职能，如设立专门的机构来行使预算编制职能等。

〔37〕 [美] 爱伦·希克：《公共支出管理办法》，王卫星译，经济管理出版社2000年版，第45页。

按照收支两条线进行分类,可分为预算收入的执行行为和预算支出的执行行为(主要见表二与表三)。预算收入的执行由有预算上缴任务的部门和单位以及各级预算收入征收部门负责,按照现行税收法律及相关政策规定进行征管活动,将预算收入缴入国库,如表三中第9项。除非变革税种或遇法定的特殊情况,在整个预算年度内一般不容许改变预算收入的执行。预算支出的执行行为则是在各级政府的指导监督下,由财政部门组织,各部门、各单位具体负责执行,具体见表二第4、5、6、7、8项和表三第10、11项。在上述过程中,由于预算编制者和决策者的有限理性,包括理论预测水平的局限性、经济发展态势的不确定性等,预算作为一种契约不可能是完备的契约,产生了许多问题。典型情况如,由于预算年度与预算审批及执行周期无法衔接造成预算先期执行,预算调整随意性突出,预算大幅度超收^[38]常态化等相关问题。上述问题产生的原因不但在于预算执行行为缺乏强有力的制度保障,更在于其行为的可问责性薄弱。因此,需要将可问责性植入具体的制度运行过程中,才能使政府预算执行行为在公共利益(理想)的限度内运行,最终实现社会公共利益的帕累托最优。

解决上述问题,首先要调整预算年度起讫时间。根据现行预算法第10条的规定,我国预算年度实行历年制,这就造成了预算先执行后批准的怪现状,严重影响了预算法律文件的时效性和严肃性。因此,必须对预算年度进行调整。其次,建立超收资金的专门附属预算和专项审计监督体系。预算超收是我国社会转型中的一种特殊现象,市场经济发达国家偶尔产生短期性超收是由于预算测度误差和经济形势变化,而我国预算超收的形成带有很多人为的因素。例如,由于我国还未将预算超收资金纳入规范化与法治化轨道,导致预算超收资金成为预算执行中的一笔“额外财”,在现行预算治理结构框架内大体不受监管。因此,必须建立预算超收资金的专门附属预算和专项审计监督体系,既要有效地约束政府在超收资金管理中的过度自由裁量权,又要有效地提升预算超收资金的资源配置效率,实现预算超收资金管理的规范化与法治化。再次,进行国库管理制度改革。现代意义上的国库不再是简单的国家金库,它还负担管理财政的资产与负债并且反映预算执行情况等一系列公共财政职能。国库管理制度改革的核心在于设计以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中支付为主要形式的集中收付制度,主要包括建立国库单一账户体系、规范收入收缴程序、规范支出拨付程序等。最后,系统强化预算随意调整行为的可问责性。在国外,“预算几乎都是按照时间安排来执行的,执行过程中出现的大多数改变都有各种可接受的理由,很少发生违背公众的意愿或违反常规状态的预算程序的重新安排预算收支的现象”。^[39]我国预算调整的随意性是由法律漏洞与程序随意性等多方面因素造成的。要根治预算执行中的随意调整行为,并非某一项制度能够奏效,应当从多方面加强努力,形成一个系统工程,系统强化预算随意调整行为的可问责性。

3. 预算监督行为

预算监督行为是立法机关对行政机关的预算权进行约束的一种重要渠道。代议机关对预算的约束集中体现为两点:一是对预算的批准,二是对预算过程的监督。具体而言,我国人大的预算监督行为可分为预算编制的监督行为、预算审批的监督行为和预算执行的监督行为(主要见表一)。这三种行为既是预算监督行为的主要组成部分,又在一定程度上反映了人大预算监督行为的结构。

首先,预算编制监督权是预算监督权十分重要的部分,其中,初步审查制度是人大预算监督权体系中的一项重要制度。依此制度,人大的相关机构可以提前介入预算,进行初步审查,从而

[38] 预算超收是指突破了既有的预算规模控制,产生了处于预算框架之外的“超计划”的财政收入增长额。

[39] Irene S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 4th ed., New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, 2000, p. 245.

对预算编制机构形成一定的威慑,有利于保障预算编制权的合法行使。但是预算法对于初步审查制度规定模糊,对其具体的程序、方式、法律后果都未提及。预算法修改必须对此予以着重关注,促进预算审查由程序性审查转向实质性审查,提高预算审查的质量和效果。

其次,人大的预算审批监督行为是预算监督行为的核心。人大应该享有确认或否决预算草案的权利。但是预算相关法规未对人大的预算修正权作出具体规定,预算修正权抽象化的现状使人大在审批预算时只能整体否决或整体通过预算草案,这种状况造成了人大预算审批权的落空。从其他国家的经验来看,议会预算审批监督权不仅是对预算的审批权,更体现为对预算的修正权。鉴于上述情形,必须赋予我国人大具体的预算修正权,从而解决现阶段人大只有讨论权而无具体修正权的问题。另一方面,还应建立重点项目审查制度。人大应做到科目审查与政策审查相结合、全面审查与局部审查兼顾,重点对预算草案的合法性和合理性进行审查和探究。

最后,预算执行的监督行为是代议机关及其常设机构对预算执行的情况进行监督的行为。为保障人大能有效行使预算执行监督权,在我国预算法律制度中,人大享有知悉权和质询权,政府负有主动报告义务,如表一第3项行为一栏的规定。

预算民主的载体,是连接立法机关和行政机关的纽带,是确保管理效率和效益的工具。由于立法机关具有作为民意代表机构的特性,在预算中应该拥有至上地位,现阶段构建一条以加强人大的预算监督权为核心的民主之路是预算改革的关键。我国宪法和相关法律虽然规定人大是我国的权力机构,但在目前实践中人大对政府的依赖性还较强。保障人大财政的独立来源和人事任命的独立性是保障人大独立地位的关键。此外,为了保障人大预算审批的民主性,还必须强化预算审批的程序,如在人大会议期间对预算草案的审查、讨论程序,人大财经委、预算工作委员会预审的具体程序等。现行预算法关于预算审批仅有5个条文(第38—42条),涉及的都是各级政府预算草案的审批主体和备案部门等实体问题,对审批的具体程序则毫无涉及。将人大对预算草案的审批权予以程序化是强化人大预算监督权的重要组成部分。

四、预算法律责任的缺陷与拓补

预算法律责任是指预算法律关系主体违反预算法规定的义务或未履行其职责所应承担的法律后果。由于预算法律责任从根本上说是站在全社会的高度,为保护全社会的利益而设计的,预算法对其主体法律责任的规定较之于传统民事责任、行政责任的规定更加苛刻。完善预算法律责任,使之更具科学性和可操作性,有利于预算资源的有效配置。

(一) 预算法律责任的缺陷

完善的法律制度与监督机制是实现有效财政监督的基础,而完善的预算法律责任机制又是有效财政监督的核心。没有责任就无法规范义务的履行,预算法中每一项约束性条款都应当有对应的责任条款,并且必须明确每一个行为主体在违法时应当具体承担的责任。^[40]但现行预算法确定的法律责任制度存在明显的缺陷。

1. 预算编制中的责任缺陷

预算编制是政府预备分配预算资金的过程,主要是由代议机关来判断政府编制预算的行为是否合法。代议机关一旦发现政府在预算编制过程中有不法、不合理的行为,或者政府的预算草案被否决,就意味着政府的施政方针未获得代议机关认可,根据代议制政府原理,政府应承担相应的宪政责任。由于我国强调人大和政府的议行合一,加上人大代表参政议政的独立性和主动性

[40] 刘剑文主编:《民主视野下的财政法治》,北京大学出版社2006年版,第177页。

不高,现行预算法并未考虑预算被否决的情形。但随着我国人大代表民主法治意识和预算认识程度的提高,预算草案被否决的情形是可能出现的。^[41]在西方国家的宪政实践中,预算不获通过的情况经常发生。如果议会发现政府在编制预算草案中有违法行为等,就可以弹劾政府官员,使其遭受法律制裁。如造成不良后果,议会可以提出不信任案,促进政府更迭;如系轻微失当,议会可予以警告,告诫其以后不得重蹈覆辙。虽然我国宪法规定人大对政府享有执法监督权,但是预算法既未规定预算审批通过的标准,又未考虑预算被否决的法律后果,自然也未顾及预算未予通过的宪政责任。如表二中的预算主体,其违反预算编制行为所应承担的责任形式中缺乏对宪政责任的相关设置。

随着现代国家生活的日益复杂,代议机关对政府的制衡能力实际上在逐渐削弱,已无法真正地监督与制约政府的财政权力,这就导致预算过程中将蕴育某种预算风险和危机。特别是近年来,为了减缓金融危机的冲击、解决内需不足等问题,我国一直在推行扩张性的财政政策,导致财政支出大涨,赤字与国债规模激增。大量债务不断积累,导致国家的债务负担已相当沉重,由此产生了一系列财政法律问题。从法理上说,一国的所有财政支出都应纳入预算中,^[42]许多国家的宪法(如希腊、芬兰、印度等)对此也有明确规定。但在我国,除了按相关制度规定的“预算资金”外,还有所谓的“预算外资金”,^[43]甚至有许多违法的“制度外资金”,导致我国预算编制中预算资源分配秩序的极度混乱,预算赤字规模不断扩大。这些问题都与预算法缺乏宪政责任的相关规定不无关系。

2. 预算执行中的责任缺陷

预算执行权是一种积极的权利,有着比其他行政权更多的自由裁量余地。在我国当前的预算管理改革中,预算执行过程中政府的自由裁量权不仅未能受到应有的约束,反而呈现出日趋扩大的倾向,严重肢解了政府预算管理的统一性,妨碍了构建统一的公共财政框架的进程。“法治所需要的并不是消除广泛的自由裁量权,而是法律应该能够控制它的行使。”^[44]为了能够控制预算执行中的自由裁量权,必须强化预算法律责任。

我国预算法对违法行为归类简单、责任形式单一、惩罚力度过轻。表二与表三中的责任规定为责令改正、警告或者通报批评、行政处分三类,责任种类过于简单,难以有效发挥法律责任所应有的惩戒效果。对此,1995年国务院颁布的《中华人民共和国预算法实施条例》也无更细化的规定,2005年国务院颁布的《财政违法行为处罚处分条例》同样比较原则,使相关法律法规责任的承担缺乏可操作性。对违法行为归类过于简单,导致对预算执行行为的归责难。

从表二和表三中的责任追究一栏可以清晰地看出,预算法和《财政违法行为处罚处分条例》对于一般的预算违法行为仅局限于行政责任的追究。由于各种违法行为存在性质上的不同和情节上的差异,单一的责任形式过于僵化而难以满足现实的需要,不能对不同性质的违法行为分别予以惩治,造成罚不当过的局面。从对违法行为的惩罚力度来看,预算相关法规对违反财政管理体制、违反财政支出法律的行为欠缺强有力的处罚手段。例如,对于隐瞒财政预算收入,将预算资金转到账外,以及瞒报预算外资金收入、转移资金,私设“小金库”、滥发福利等违反财经纪律

[41] 例如,2002年1月,湖南省沅陵县人大否决了政府的预算草案,4个月后,加开了一次县人大会议,才批准了经修订的预算草案。2005年,新疆维吾尔自治区昌吉市人大常委会否决了政府2004年的决算和2005年上半年的预算执行情况报告,理由是政府追加预算支出的决定均未编制预算调整方案,也没有依法报请批准。参见田必耀:《预算监督劲风正起》,《人民之声报》2005年11月9日。

[42] 2010年11月8日发布的《国务院关于加强法治政府建设的意见》第17条明确规定,政府全部收支都要纳入预算管理。

[43] 在新的预算法修改草案中,“预算外资金”将被作为重点对象予以取消,这有利于预算赤字的控制。参见郭信:《新〈预算法〉:如何消灭政府“表外收入”》,《21世纪经济报道》2011年1月7日。

[44] [英]韦德:《行政法》,徐炳等译,中国大百科全书出版社1997年版,第56页。

的违法行为，惩罚力度与所造成的后果不成比例，达不到惩戒的效果。

3. 预算监督中的责任缺陷

在我国当前代议制的预算决策模式下，预算监督主要由人大及其常委会、人大代表来行使。尽管从某种意义上说，人大代表是人民的代言人，人大及其常委会的决定也就是人民自己的决定，但是这并不意味着可以忽视对立法机关及其组成人员的责任设置。立法机关的权力同样存在着某种异化的可能，即“从维护人民意志与利益的神圣权力，变为侵犯人民权益的手段；从表达社会公平与正义的价值标准，变为立法者专横统治的工具”。〔45〕为了保障立法机关所作出的预算决策是真正民意的反映，必须完善对立法机关及其组成人员的责任设置，才能更好地体现“中华人民共和国的一切权力属于人民”的宪法精神。但在现行的预算法律文本中，立法机关及其组成人员不承担相应的责任，如表一中责任一栏，预算监督中的责任体系亟待完善。

（二）预算法律责任机制的拓补

1. 预算编制中法律责任的拓补

财政直接涉及公权力的行使以及国民基本权利的保护，这在某种程度上就是一个宪法问题。一旦在预算编制中出现了有违预算法律规定的行为，就必须上升到宪法高度对其进行处理。由于预算编制主体具有多重身份，它既保障经济和社会稳定发展，又保障社会公共利益等方面，一般很难让它歇业、关闭甚至处以自由罚。而且，其经济来源具有财政补偿性，处罚的经济后果最终还是要由纳税人来承担。有鉴于此，除追究相关人员的直接责任外，可考虑让预算主体承担政治性责任（如内阁辞职或阁员辞职等），使其付出“合法性减损”或“信用减等”的代价。这种责任承担形式与违宪责任的承担有关，〔46〕使其承担宪政责任或许是最优的选择。

宪法制度是影响政治决策的方式和行为的根本制度，应在宪法中制定一个“防止政府预算支出过大，能有效地规范立法机关预算权的预算法则或标准”。〔47〕其实，预算收支平衡是各国预算法都应遵守的基本准则，我国预算法第3条就规定“各级预算应当做到收支平衡”。但是在实践中，该准则并未得到严格遵守。因此，需要在预算编制过程中严格遵守预算平衡准则，除出现某种规定的特殊情况需要实行赤字预算外，一般都不准违背该准则，否则预算草案将不被通过，这样才能真正保证国家预算的收支平衡，也符合我国积极构建法治政府的要求。〔48〕

国外许多国家都非常注重从宪政的高度对预算编制行为进行监督和控制。在代议制下，人民主权表现为政府向人民的代议机关负责，即承担政治责任。尽管我国与西方的代议制基于社会制度不同而存在性质上的差异，但代议机关都是民意代表机关，都应享有宪法规定的监督权。随着民主法治观念的普及和我国宪政的发展，随着财政立宪主义的盛行，我国未来拓展宪政责任是必然的趋势，〔49〕具体可在表二行政机关的责任承担方式中增加宪政责任的详细规定，以此来弥补预算编制法律责任的缺陷。

2. 预算执行中法律责任的拓补

针对现有立法中关于预算执行中的法律责任的缺陷，预算法的修订应当着重考虑以下方面。

首先，必须增加经济赔偿责任形式。预算主体承担法律责任的根本目的是要直接恢复被损害的社会公共利益或消除对社会公共利益的潜在威胁，除了法律规定的行政责任外，还应当对社会

〔45〕 郭道晖：《法理学精义》，湖南人民出版社2005年版，第306页。

〔46〕 参见张守文：《经济法理论的重构》，人民出版社2004年版，第453页。

〔47〕 [美] 布坎南、瓦格纳：《赤字中的民主》，刘延安、罗光译，北京经济学院出版社1988年版，第177页。

〔48〕 《国务院关于加强法治政府建设的意见》第11条规定，重大决策事项应当在会前交由法制机构进行合法性审查，未经合法性审查或者经审查不合法的，不能提交会议讨论、作出决策。

〔49〕 参见朱大旗、何遐祥：《预算法律责任探析》，《法学家》2008年第5期。

主体承担经济赔偿责任。针对我国目前预算执行中的现状,经济赔偿责任主要适用于以下三种情况:一是隐瞒预算收入或者未按规定上缴预算收入,即对表三第9项增加经济赔偿责任;二是上级政府在预算之外调用下级政府预算的资金,即对表二第7项增加经济赔偿责任;三是下级政府挤占或者截留上级政府预算的资金,即对表二第8项增加经济赔偿责任。

其次,必须加大责任惩治力度。预算违法或不当行为的负外部性十分显著,社会危害性极大,一旦实际发生,损失将不可弥补。因此,预算主体承担的行政责任在形式上除行政处分外,还必须包括行政追偿责任。作为对公务员违法行为的物质制裁措施,追偿责任的惩戒功能不能被其他行政处分所取代,但表二第4、5、6、7、8项,表三第9、10、11项中仅规定了行政处分,处罚形式过于单一且无法达到惩处的效果。此外,如果行为人的过错程度已经超过上述责任形式的惩戒范围,有必要在预算违法行为的法律责任中引入刑事责任,充分发挥刑法的威慑作用,完善预算违法行为的法律责任体系。

最后,必须严格实行预算执行行为问责制。如果政府的执行行为偏离了社会利益和公众利益,就应当追究有关责任人及行政长官的责任,特别要加强对重大决策的跟踪反馈和责任追究。对违反决策规定、出现重大决策失误、造成重大损失的,要按照谁决策、谁负责的原则严格追究责任。^[50]在表二和表三的责任栏中,可以针对不同的违法行为明确规定“行政长官负责制”。

3. 预算监督中法律责任的拓补

当前政府在预算决策中发挥着主导性的作用,但是并不能因此松懈立法机关责任规制体系的建构。“在民主政治下,任何权力的行使都必须遵循一定的程序规则……程序的设置及其运作都要反映对权力的规范与制约。”^[51]加强人大和人大代表在预算过程中对政府的监督作用,已成为完善立法机关预算权的责任体系的重要部分。立法机关必须服从人民制定的宪法,而从逻辑和实践两方面看,立法机关都存在违反人民的意愿、违反宪法的可能,因而必须建立对立法机关的立法行为进行违宪审查的制度。^[52]立法机关一旦在预算监督中违宪,就应承担相应的宪法责任。通过宪法来完善预算的宪法责任,用宪法来约束立法机关的预算监督行为,从而建立起对立法机关的预算违宪审查机制。因此,需要在宪法中增加立法机关的预算违宪行为的责任条款,具体即在表一第1、2项中拓补各级人大及其常委会的预算违宪责任。

另外,还可以通过加强我国的舆论监督与媒体监督,来确保人大预算监督的科学性、公开性和民主性。通过完善人大代表大会制度,增强人大预算审议等程序机制建设,为预算决策活动设置必要的公正、民主、科学的程序性规则,使预算决策的作出具有更高的规范性和透明度,以确保立法机关所作出的预算决策真正反映民意,并使立法机关的组成人员在人民的监督下,依照法定的步骤和方式行使职权,使人大代表真正成为人民表达其意志的通道,在规范代表权力行使的基础上,防止立法专断的产生。同时,对于个别人大代表的非法行为,也可以追究其相应的法律责任,具体即可在表一第3项中增加对人大代表与常委会组成人员的法律责任规定。

结 语

社会的需要和发展是法律产生的前提,而法律的产生及其变革又能为社会需要提供保障。预算法是一种高度应用于社会实践、高度回应于国家法律和政策的法律制度。然而,我国现有预算法理论研究在整体上反映出“理论脱离立法实践”和“迷恋国家权力”两个误区。本文这种“规

[50] 参见《国务院关于加强法治政府建设的意见》第13条关于“加强重大决策跟踪反馈和责任追究”的规定。

[51] 苗连营:《立法程序论》,中国检察出版社2001年版,第9页。

[52] 参见刘广登:《宪法责任论》,山东人民出版社2007年版,第107页。

范取向”的研究进路则是要从对具体法律规范的研究中，挖掘出其中内含的理论框架，落脚点在于运用立法来总结、反思和完善理论。当然，预算法修订的理论基础不能仅依附于实践、混同于立法，亦步亦趋的法条主义、注释法学不应该是预算法理论研究的未来，尽管目前的问题恰恰是在相反的路径上走得过远。

在预算走向民主和法治并付诸规范的法理解释过程中，预算与民主之间存在的张力使得预算法制变革与现实国情既攸关又矛盾，这是预算法修订中的难点所在。要解释法律文本，语境是无法回避的。^[53]因此，对于预算法的理解及其修订，更为重要的是从计划经济到市场经济、从权力经济到现代法治经济的语境转换，这是我们科学理解和构建预算法理论的现实基础。也正如此，我们才会通过文本的规范分析发现，在宪法及相关预算法律的修订中，倡导公共预算具有重要性与迫切性。

Abstract: Normative analysis, on the basis of legality, substance and operational effect of law, provides an all-around review to elements of legal relationship. Budget legal relationship is an abstract fiction of public budget relationship and a fundamental instruction for lawmakers to make legal norms and therefore connects budget legislation and its practice. The analysis of budget legal texts reveals that the content of budget legal norms is logically framed from subject, act to liability. The normative analysis of various legal relationships in budget legal texts targets at illustrating and demonstrating the relationship between the logical order specified in budget legal norms and the order in practice.

The amendment of Budget Law in China aims at budget democracy. The analysis of budget legal relationship reveals the closeness of the subject of budget law in China which is illustrated by the absence of the public. Public budget should be advocated on a basis of the openness of the subject and the balance between the subjects should be reinforced. Budget legal act is the most fundamental and important concept in budget legal texts which is featured by its procedure, accountability and democracy. Therefore, it plays a key role in the amendment of budget law and the construction of budget law system to normalize and perfect various budget legal acts and the allocation of powers. To maintain public interest, our current legal liability system in budget making, enforcement and supervision should be amended to achieve its rationality and manipulability so as to allocate budget resources effectively. As budget takes a democratic and legal reform and is jurisprudentially interpreted, there is a tension between budget and democracy which makes the reform and the current national conditions closely interconnected but contradictory as well.

Key Words: Budget Law, public budget, legal relationship, normative analysis

[53] 有学者分析指出，语境是理解和解释法律文本不可挣脱的支撑性条件。参见苏力：《解释的难题：对几种法律文本解释方法的追问》，《中国社会科学》1997年第4期。