

# 中国省级人大预算草案修正权的意义及法律基础

张树剑 林挺进

(复旦大学 法学院, 上海 200438 浙江大学 公共管理学院, 杭州 310027)

[摘要] 预算草案修正权是人民代表及代议机构行使财政监督权的重要表现途径。中国自1994年实行分税制以来,地方人大对政府的预算监督意识越来越强,所有省级人大都已制定预算审查监督条例、规定等地方性法规,并且在预算草案修正的实践中实现了突破。在整个国家财政体系中,省级政府预算是极其重要的环节,有较大的立法自主权,又有很大的财政统筹能力。探索省级人大在预算草案修正方面的制度意义和完善方向,对于整个国家的预算监督体系的完善具有重要的意义。

[关键词] 省级人大 预算草案 修正权

财政权作为一种传统职权,是代议机构最重要的权力之一,也是各国代议机构普遍享有的重要权力,俗称“钱袋子”权力。财政民主原则要求保证人民真正享有管理国家财政和对财政问题自由发表意见的权利,代议机关有权对公共财政进行决定、管理和监督。<sup>①</sup>在现代公共预算中,预算编制权是由政府首脑掌握的,预算由政府首脑汇总后提交议会审查。代议机构对公共财政的决定权主要体现在对政府预算的审查和批准,因此对于预算草案的修正权是公共财政决定权和监督权的一种衍生。从法律上讲,预算草案的修正案是人民代表对于政府预算计划提出的议案,是属于人民代表的法定职权范围的,并且是代议机构行使财政权的极其重要的一道程序。因此,衡量议会权力的一个指标是议会能否修改或在多大程度上修改政府提交的预算。可以说,预算草案修正权是现代议会的核心预算权力。<sup>②</sup>

目前,预算草案修正权在中国全国人大并没有明确的制度规定,严格意义上讲也没有具体实践。尽管在地方人大已经有零星的预算修正规定和案例,但非常缺乏进一步的制度规范。囿于代表组成成分和会议时限等各方面的原因,中央财政层级的预算草案修正目前并不具备可行性,但是,近年来我国一些省级人大在预算改革的实践探索中取得了进展,在其制定、实施的省级条例或决定中,规定了人大代表的预算修正权。中国自1994年实行分税制改革以来,中央和地方在财权和事权方面的关系并未完全理顺,大量预算外资金、制度外资金导致地方政府在财政资金紧张的情况下扰乱了本身的预算管理制度。随着公民民主意识的增强,对于地方人大监督本级政府预算的呼声越来越强。

## 一、预算草案修正权的法律含义及宪政意义

人大预算监督的法律含义主要指在预算草案编制、预算审查和批准、预算执行过程中,人大作为国家权力机关进行监督的权力。预算草案修正属于预算草案形成后的预算审查步骤,属于人大

[收稿日期] 2010-05-14

[作者简介] 张树剑,复旦大学法学院博士研究生,助理研究员。

林挺进,博士,浙江大学公共管理学院副教授。

\* 本文为2009年度上海市社科规划课题“基本公共服务均等化问题研究”(项目批准号:2009EZZ002)的阶段性成果。

① 刘剑文主编:《民主视野下的财政法治》,北京:北京大学出版社,2006年,第185—187页。

② 马骏、林慕华:《现代议会的预算修正权力》,《呼吁公共预算》,北京:中央编译出版社,2008年,第96页。

预算监督的职权范围,理所当然应成为人大行使预算监督权的法定程序。

我国《宪法》第二条规定:中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。据此,全国和地方人大代表有权在人民代表大会召开期间对政府预算草案提出修正案,以实现对国家事务的管理职权。《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第九条也规定:代表有权依照法律规定的程序向本级人民代表大会提出属于本级人民代表大会职权范围内的议案。对预算草案的审批属于人大的职权范围,因此,人大代表有权向大会提出关于预算草案的各种意见的议案。许多国家都明确规定,立法机关及其成员有权提出关于预算草案的修正议案,对政府预算草案或部门预算草案中的某个项目进行修改。<sup>①</sup>

关于人大预算监督职权的宪法条文,建国后的四部宪法中最后的表述为“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”,关于地方各级人民代表大会的预算监督职权则表述为“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规划、预算以及它们的执行情况的报告”。《中华人民共和国预算法》第十二条规定“全国人民代表大会审查中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的报告”,第十三条规定“县级以上地方各级人民代表大会审查本级总预算草案及本级总预算执行情况的报告;批准本级预算和本级预算执行情况的报告”,第三十九条规定“地方各级政府预算由本级人民代表大会审查和批准”。如果人大只有批准的权力,那宪法和预算法没有必要表述为审查和批准,仅仅批准即可。既然单列审查和批准两个步骤,审查当然包括了讨论、修改预算草案,再进行批准。

不同学者对预算草案修正权的表述不尽相同,但是在很大程度上对该权力的重要性认识一致,也不同程度地提出了具体的关于行使该权力的办法。赵雯教授指出:《宪法》和《地方组织法》明确规定人大享有预算草案修正权。人民代表大会开会期间,大会主席团、各专门委员会、代表联名都可以提出对预算草案的修正案。《预算法》的修订应按《宪法》和《地方组织法》的规定明确授权人大可以对预算草案进行修正甚至否决。<sup>②</sup>事实上,很难说宪法和地方组织法对预算草案的修正权有明确的规定,但是人大代表确实没有被否定行使该项权力。

马骏教授认为,《预算法》及相关法律、法规,没有赋予人大预算修正权,这成为制约人大在预算过程中发挥作用的一个瓶颈,限制了人大预算监督作用的发挥。因为,没有预算修正权,使得人大只有两种选择:整体否决或整体通过预算草案。前者在中国的政治体制下,既不现实也无必要。而后者使得人大的预算审批权无法真正落到实处。因此,在未来的《预算法》修改中,应该赋予人大预算修正权。<sup>③</sup>但严格来讲,在实践中,省级人大屡有尝试对政府预算草案进行修正的案例,并且在省级预算监督条例等规范中已经对预算修正权进行了规定,或者说至少提出了概念,并且也没有与任何上位法相矛盾,只是缺乏相应的配套法规和具有操作性的条例。2003年,广东省一位人大代表牵头提出议案,要求政府增列一个支出项目,虽然人大主席团审核后认为该议案不属于省级政府职能范畴,而没有提交大会表决,但这无疑是中国历史上人大代表行使人大预算修正权的第一次尝试。

刘剑文教授认为,《预算法》只规定了预算草案由行政部门编制,由人大审批,但对人大是否享有预算草案的修正权,以及政府是否享有对预算审批的制衡权则语焉不详。从预算管理的实践来看,人大实际上只能就预算草案的同意与否行使审批权。预算审批机关应该享有预算草案调整权。中国“议行合一”的人大、政府体制类似于西方的内阁制,政府拥有相当大的职权,甚至在很大程度

① 中国发展研究基金会编:《公共预算读本》,北京:中国发展出版社,2008年,第111页。

② 赵雯主编:《地方人大预算审查监督简明读本》,上海:复旦大学出版社,2008年,第179—180页。

③ 马骏、林慕华:《现代议会的预算修正权力》,《呼唤公共预算》,北京:中央编译出版社,2008年,第100页。

上超越了人大的监督和制约。如果能够赋予人大预算草案的调整修正权,一方面可以加大国家权力机关的预算职责,另一方面对不合理的预算开支也多了一条制约的途径。因为即使实行预算分项审批,也不可能细致到每一个具体的项目,因此人大的预算修正权对协调人大和政府之间的关系仍然是有必要的。<sup>①</sup>按照财政民主原则的要求,要实现预算的法治化,使得人大真正代表人民掌握政府预算的决定权和监督权,就要合理配置人大预算权,在修改《预算法》时应明确规定人大对预算草案的修正权以及政府相应的制衡权,在预算的编制和审议中扩大民主的范围,增强人民代表审议的作用。<sup>②</sup>

曾军平认为,在人大会议期间,有提案权的单位和个人可以在一般法律框架下对政府预算草案提出修正案,这是我国人民代表大会制度的内在要求。但是在现阶段,我国各级人大对政府预算案的审批基本上采取综合审批的办法,《预算法》等相关法律法规未能就预算修正的问题做出严格的制度规定。实行综合审批尽管具有决策效率高的优势和特点,但在综合审批的制度框架内,人大对于政府的预算要么是整体否决,要么是整体通过,它对于预算的决定力非常有限。预算修正权作为现代议会核心预算权力,是看管公共“钱袋子”的权力,是从监督政府合理使用公共资金的角度而提出来的,但人大预算修正权的切实应用需要一定的基础性条件,而相关基础性条件的提供需要一定的制度保障。<sup>③</sup>

目前,学界基本上形成了三种观点:第一种认为人大享有预算草案的修正权;第二种认为尚未享有该权力;第三种认为尽管制度有内在要求,但规定不够明确。之所以形成几种不同的观点,原因在于我国宪法、人大组织法、预算法等各部法律都没有明确细致的关于人大修正预算草案的规范,也没有在哪部法律中明确对该种权力进行界定。从广义上讲,既然各级人大代表有权提出议案,人大会议期间至少在形式上赋予人大代表预算审查的时间,代表确实有权提出修正预算草案的议案的权力,但是预算草案的修正并不是一种简单的权力的投票表决,而是需要通过后续政治协商制度来确保进行的。如果没有细致的规范,很难想象在规定的会议期间能够通过一份综合各位代表意见的预算草案。并且,预算草案的修正还应有规范的人代会前的协商机制,甚至人大似乎应该专门召开关于预算草案辩论的大会来赋予年度预算法定效力,这已经超出目前学界争论的是否在现有的人大会议制度框架内进行预算草案修正权的制度安排的范畴。

从公共选择机制和宪政结合的角度看,公共选择所依赖的决策机制具有固有的缺陷,政府机构和官员可能存在滥用公共权力、非法谋取私利、低效率等问题,所以对决策者的监督是十分重要的。预算草案修正权的行使就是对公共财政决策机制和政府预算权力的有效监督,属于权力机构之间的互相制衡,对提高公共财政支出的公平性和有效性是非常必要的。预算编制也是公民与政府之间的一种委托代理行为,这种行为中存在着各种风险,需要建立完整、有效的监督机制。预算在代议机构讨论和批准的过程就是公共利益的继续发现和确认。代议机构对政府提交的预算草案进行辩论、听证、修改、宣读、投票批准等,是公共最大利益的继续寻找过程,公众代表和党派从中表述意愿,反映各自所代表的阶层或集团的要求,最后批准预算,公众利益被最后确认。<sup>④</sup>在中国省级及以下各级财政中,公众利益与私人利益、局部利益之间会产生大量矛盾。预算编制、审批的真正实质不是简单的数字罗列、报表汇总、增减科目,而是在潜在的不同公共支出项目上进行比较、抉择,否则,预算编制官员即为会计。预算的执行也绝非简单的财政资金的出库,其背后表征的是公共施政行为的落实,是公共利益需要的实现。<sup>⑤</sup>所以,代表公民的人民代表大会及早介入预算编

① 刘剑文、熊伟:《中国预算法的发展与完善刍议》,《行政法学研究》2001年第4期。

② 刘剑文:《宪政与中国财政民主》,《税务研究》2008年第4期。

③ 曾军平:《预算修正权亟需严格制度规范》,《上海财经大学学报》2008年第3期。

④ 焦建国:《预算机制论:从经济、政治、法律、财政、决策角度的分析》,《国家行政学院学报》2002年第4期。

⑤ 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。

制的监督过程,即有权对政府预算草案进行修正,这不仅出于监督机制的理论需要,更是关系公民福利实现的实质性程序。

就预算的审议而言,实际上已不再是单纯的立法、行政间的权力制约关系,而是涉及各个阶层及利益团体之间的利益关系。代议机关不仅是立法机关,而且是民意的汇聚场所,是否有权修改预算内容,一般受到各国宪法的重视。预算权在行政权和立法权之间的归属和平衡机制与一个国家的民主发展程度、宪政体制的选择往往有密切的关系。<sup>①</sup>另外,从宪政分权逻辑来看,议会执掌预算审议权是宪政权力分立原则的关键性制度设置。议会审查和决议预算案,本质上是对政府的授权,使政府得为达成一定施政目标而执行议会同意的预算,因此,议会的预算审查权只不过是传统的议会政府对政府进行控制的权力。议会预算审议权内化于一国的宪政制度,成为不可或缺的环节。政府在财政经济上的措施和行为必须获得议会同意,使政府在施政上能够直接接受选民监督,从而达到合理节制的目的,最终经由权力分立和制衡原则来保障人权。<sup>②</sup>《预算法》对人大的预算权的规定是不够详细的,地方各级政府的预算批准制度参照了中央的制度,由本级人民代表大会审查和批准,但是对于批准前后的法案的性质以及人大如何进行修正等问题都没有明确的规定。另外,地方各级人大在预算信息拥有方面也是有缺陷的,再加上人大本身在预算部门的人员配备也不够强大,往往在预算编制过程中,政府没有受明确的法律的约束即需要和本级人大进行预算的协商修正预算。

人大预算监督乏力的源头就在于没有预算修正的权力行使空间。在中国的宪政实践中,长期以来的党委行政主导模式使得人大在公共财政支配问题上缺乏信息和监督手段,从而未能建立起应有的法律权威性。预算的法的属性决定了预算的实施必须要有监督和保障措施。中国的宪法和预算法确立了预算的法律监督体系和多种法律监督手段。但看似无懈可击的预算监督和控制体系,在实践中却漏洞百出。其症结在于预算权力过分集中于政府手中,人大对政府监督乏力,而政府内部的监督体制又很难发挥实效。其根本原因不在于预算体制问题,而在于中国宪政体制的运行机制存在着缺陷。中国的《预算法》的制度设计几乎没有预想到政府的预算被人大否决的情况发生,因此也没有规定预算被否决的法律责任和应对措施。<sup>③</sup>

## 二、预算监督和预算草案修正权实施状况探索

结合我国的立法权限体制来看,探索以人大预算监督为核心的预算民主可以选择从省级的制度建设着手。国家在宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的立法体系中,省级(包括较大的市)是拥有立法权的唯一基层政权单位,同时,省级政权是中国政治架构中承上启下的中枢环节,对经济社会发展差异较大的各地区有直接的统一领导权力,较大的市级人大和政府一般只对本地区的发展起领导作用,省级预算监督制度建设对中国社会的影响非常大。在20世纪80年代,中国的财政制度经历了许多重要的变化,从一种单一的由中央政府完全控制收入的集中分配预算的制度变为一种相对分权化的制度安排。与中央政府相比,省级政府在满足当地需求方面具有信息优势,因而能够更好地提供公共物品和服务,而这些公共物品和服务对当地的经济环境有较大影响。<sup>④</sup>地方财政支出比重在财政包干和分税制改革期间一直处于稳步上升的状态,1981年为45%,2004年已高达72.3%,这表明地方政府获得了不断增强的财政支配权力。并且,地方政府的财政行为变量也对支出效率有着很大的影响,比如预算内收入可以促进支出效率的改善,而预算外收入则与支出效率负相关。<sup>⑤</sup>由1997年世界发展报告《变革世界中的政府》提供的数

①② 朱孔武著:《财政立宪主义研究》,北京:法律出版社,2006年,第260—261、124—125页。

③ 王世涛:《中国财政的宪政解读》,《甘肃政法学院学报》2008年第2期。

④ 林毅夫、刘志强:《中国的财政分权与经济增长》,《北京大学学报》(哲社版)2000年第4期。

⑤ 陈诗一、张军:《财政分权改善了地方政府的支出效率吗?——来自1978—2004年的省级证据》,张军、周黎安:《为增长而竞争——中国增长的政治经济学》,上海:上海人民出版社,2008年,第228—229、249页。

据显示,在发达国家,省(州)级政府财政支出占各级政府支出总额的平均比重只有 30% 左右,分权程度最高的加拿大和日本也只有 60%。在 20 世纪 90 年代,发展中国家的平均比重是 14%,转型经济是 26%,美国也不到 50%。中国的省级财政支出十几年来一直维持在占全国财政支出的将近 70%。<sup>①</sup> 每个省在预算监督方面都有立法权,相对比较完善、实施比较良性的制度对本省的社会经济发展有较大的正面影响,这也在一定程度上会形成一种省际竞争。因此,相对于中央政府预算,省级政府的预算制定和执行问题更加复杂,研究省级人大的预算监督对更好地发挥地方人大功能和促进地方政府的有效运作意义重大。

20 世纪 80 年代以来,中国地方人大特别是省级人大开始重视预算监督工作,安徽、四川、河北、广东等省份开始着手制定一些关于预算监督的细化的规范性文件,使得地方层级的预算监督权力行使逐渐规范化和程序化。90 年代后,随着国家实行分税制、复式预算编制制度及加强预算外资金管理,地方政府的事权范围逐渐加大,地方各级人大及其常委会进一步出台了许多规范预算监督权力行使的地方性法规。本世纪开始,以部门预算为主的预算编制改革逐渐展开,预算的编制和执行更加科学、规范,有关人大预算监督的法律和法规进一步完善,省级人大在《宪法》《预算法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律的指导下,均制定了预算审查监督的地方性法规,进行了预算改革的实践与预算监督的探索,许多省份还配之以相应的财政条例。这些法规条例根据各地方人大的具体实践,在不同程度上对财政预算审查监督中的制度安排、运行机制和工作环节做了进一步的细化和规范。更重要的是,这些地方性法规在预算草案的初步审查、专项审计、询问质询、重大事项调查、预算调整、决算审查、超收收入使用监督、预算外资金使用监督、编制综合预算、法律责任等内容上,都有不同程度的改进与创新。<sup>②</sup> 其中一些省份更是在预算草案修正制度方面有了突破性的规定和制度实践。

我国《预算法》并未规定人大及人大代表的预算草案修正权,但是近年来,中国部分省级人大在其制定、实施的预算监督条例或决定、办法等地方性法规中,规定了人大代表的预算修正权。湖北省在 1996 年 7 月通过了《湖北省实施〈中华人民共和国预算法〉办法》其中第十六条规定,在本级人民代表大会举行会议时,人大各专门委员会、人大代表可依法就预算草案提出修正案。预算草案修正案经主席团会议同意并提请人民代表大会表决通过后,同级人民政府应按照决议修改预算草案。山西省在 1999 年 11 月通过了《山西省预算监督条例》其中第十一条规定了各级人大财经委向大会主席团提出预算修正案,但是没有后续的程序性规定。云南省在 2000 年 12 月通过了《云南省预算审查监督条例》其中第十二条规定了如何在程序上对有修正案的预算草案进行表决的方式。海南省在 2001 年 2 月通过了《海南省审查监督预算条例》其中第十五条详细规定了提出预算草案修正案的代表人数规定、修正案表决方式,第十六条更是规定了修正案是否获得通过的两种情况的后续处理方式。广东省在 2001 年 2 月通过了《广东省预算审批监督条例》其中第十四条也规定了提出预算草案修正案的代表人数规定,并且规定了提出增加支出的修正案的处理方式,表决方式的规定也更为详细,更具可操作性。河北省在 2001 年 9 月通过了《河北省预算审查监督条例》其中第十五条规定了预算修正案的处理,第二十七条规定了人大常委会提出预算草案修正案的条件及表决的方式。

首份省级预算草案修正案是在广东省十届人大一次会议上发生的。2003 年广东省省级政府性基金预算的编制范围包括 11 项内容,其中设立了失业、养老、生育等多项保险基金,却没有基本医疗保险基金。有人大代表认为,基本医疗保险是属于社会保障体系的一部分,因此建议新增基本医疗保险基金项目,将其纳入省级政府性基金预算。最后,会议主席团第五次会议作出决议:由广

① 张军:《不为公众所知的改革》,北京:中信出版社,2010年,第 140—141 页。

② 朱进:《地方人大预算监督:现状、问题与对策》,《长江论坛》2008 年第 6 期。

州代表团廖小莹等 11 名代表提出的《预算修正案》不提交大会审议, 主要原因是省政府无权设立保险基金项目, 这必须由国务院来定。虽然修正案最后没有交付表决, 但是体现了很多代表开始实质性地关注政府各部门资金支出情况的趋势。事实上, 后来在浙江、湖南、湖北、广东、上海等省市的各级人大出现过多次因为缺乏预算修正权的规定而使得政府预算“卡壳”的现象, 有些地方人大最后采取了人大单独就某些重大事项的财政开支进行先期表决的做法。这种现象体现了预算草案修正权制度的重要性和紧迫性, 因为在预算审查批准的环节, 我国法律给予人大和政府之间回旋的余地实在太小。

我国省级人大在预算草案修正权制度上的创新有一些共同特点。大多数省份有关条款过于简单, 实体性内容和程序性内容不具体、不明确, 往往给实际操作带来较大的不确定性。有些甚至仅仅提到“修正案”, 却未对修正案的提出作相应的规定。<sup>①</sup> 地方财政和中央财政在事权和财权划分越来越明晰的趋势下, 特别是《预算法》修订将允许地方政府发债的规定, 这种普遍的程序规则不清晰的情况是非常值得研究的。在国家法律没有厘清很多关系之前, 地方性法规确实难以过多地进行制度创新。然而在实践中, 我国看似无懈可击的预算监督与控制体系却是漏洞百出。预算法的制度设计中也没有预想到预算会被否决的情况, 实际上也没有先例, 这一制度设计与“议行合一”的中国宪政体制是“相适应”的。但是, 中国宪法规定人大对政府有监督权, 预算监督权的行使实际上是可以对预算草案进行否决的。<sup>②</sup> 所以, 研究预算草案修正权的制度规范具有很强的现实意义和紧迫性。

在现实的预算决策过程中, 没有足够的时间赋予人大来审查预算草案, 人大也没有一个法定机构用一套法定程序来展开规范的预算草案的审查、修正。尽管《预算法》第三十七条第二款规定: 省、自治区、直辖市、设区的市、自治州政府财政部门应当在本级人代会举行一个月前, 将本级预算草案的主要内容提交本级人大有关的专门委员会或者根据本级人大常委会主任会议的决定提交本级人大常委会有关的工作委员会进行初步审查。但是实际上这一点很难做到。刘剑文教授认为, 初审机构法律地位不明确, 审查权力内容模糊不清, 审查法律后果无从知晓, 缺乏专业人士参与, 初步审查参与预算审批时间太晚, 法定初审时间得不到保证。<sup>③</sup> 马骏教授认为, 由于中国是一个行政集权国家, 所以, 省级政府的重大决策一般都要等中央的重大决策确定之后才能做出。结果是, 虽然省级预算编制在 7、8 月份就已经启动, 但是, 要到年底中央经济工作会议和国务院经济工作会议召开后, 省级才召开经济工作会议。此时, 虽然政府的预算还没有提交人大, 但是, 对于部门来说, 预算已经基本编制完成了。省级政府为了落实这些政策通常会留下一些资金, 在经济工作会议开后对预算进行调整, 在省委同意后报人大。<sup>④</sup>

对于预算草案审查而言, 各级人大代表的专业审查能力也是一个重要的影响因素。中国各级人大代表中党员、行政主管、政府各部门主要官员的比例过高, 这样的代表在审查预算草案时往往很难发挥应有的专业作用, 也无法对与自己切身相关的工作发表否定性意见, 再加上人大会议期很短, 代表们的主要精力集中在审查其他的各种报告上。预算草案往往到会议后期才分发给代表, 且信息很有限, 透明度很低, 这种预算信息不对称的状况加上代表专业能力不足的缺陷, 更使代表难以胜任监督职责。另外, 人大缺乏专门的辅助机构, 制度上也没有明确允许人大借助社会力量参与审查, 甚至审计部门的能力也没有得到应有的发挥。这样就很容易导致预算初审流于形式化, 最后使得代表们在没有完全看懂预算草案的情况下投票行使了极其重要的预算监督权力。

① 马骏、林慕华:《现代议会的预算修正权力》,《呼唤公共预算》,北京:中央编译出版社,2008年,第103页。

② 王世涛:《〈预算法〉的修改与预算监督法律制度的完善》,《财经问题研究》2005年第3期。

③ 刘剑文、熊伟:《预算审批制度改革与中国预算法的完善》,《法学家》2001年第6期。

④ 马骏、侯一麟:《中国省级预算中的政策过程与预算过程:来自两省的调查》,《经济社会体制比较研究》2005年第5期。

### 三、预算草案修正权的制度完善方向

从法理上可以推出,人大预算草案修正权完善的关键在于需要明确人大预算草案修正的程序规范。曾军平等认为要解决预算修正的前提基础,即扩展修正议案的酝酿期与准备期;预算审查与修正日程的相对独立性;预算审查与修正相关材料的提供,信息的完备。<sup>①</sup>程序性规范一方面要解决预算编制部门和人大及人大各个有关机构在整个预算草案审查阶段的沟通互动问题,另一方面要解决人代会上关于预算草案的辩论和表决条件、程序问题、决策机制(投票规则)问题等。

预算民主的推进关系到整个政治体制的改革方向,会对人大的政治地位以及整个政治权力结构产生重大影响。预算草案修正权制度的真正落实需认真思考人大与执政党之间的关系问题。马骏认为,若赋予人大预算修正权,将对政治权力结构产生重大影响,实际上需要在现有政治结构中重新界定人大的政治地位。<sup>②</sup>预算审查监督制度的完善说到底也不是一个技术性问题,而是一个政治体制问题,不可能完全依赖《预算法》的修订来解决。

实际上,允许人大就预算做出修正,并不等于人大拥有绝对的权力。因为在公共资金的使用上,与政府官员存在相似性,代表与议员同样可能存在掠夺性的机会主义行为。并且,为了讨好利益集团或出于其他方面的考虑,人大代表为掠夺公共资金而花钱的激励并不逊于政府官员。<sup>③</sup>事实上,世界上议会预算监督权制度比较完善的国家都对预算草案修正权有着严格的约束机制。在完善人大预算草案修正权制度的过程中,一方面要加强人大的预算监督权的制度建设,另一方面也需要设计制度来避免人大的预算权的膨胀,以免过多地干涉行政权,影响政府运行的效率。

## Provincial Congress' s Rights of Amendment to Budget Protocol Significance and Juridical Basis

ZHANG Shu-jian<sup>1</sup> LN Ting-jin<sup>2</sup>

(1. Law School, Fudan University, Shanghai 200433

2. School of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

**Abstract** Rights of an amendment to budget protocol is an important approach for congress member and legislature to perform the right of financial supervision. From the 1994 tax-sharing system, budget supervision consciousness of local legislature has been getting stronger. All provinces have completed legislating budget supervision provisions and got breakthrough in systematic practice. The budgeting at the provincial level is an important part of the state's budget system since the provinces in China enjoy substantial autonomy of policymaking and fiscal resource absorbing. Exploring the institutional arrangement of public budgeting at the provincial level will be very important to consummate the budget and supervision system theoretically and practically.

**Key words** provincial congress; budget protocol; right of amendment

[责任编辑 刘慧]

① 曾军平、尚海全:《关于预算修正案问题研究》,2009年7月上海财经大学“《预算法》修订若干重大问题学术研讨会”会议论文。

② 邢少文:《预算硬约束,政府限权第一步》,《南风窗》2010年第2期。

③ 曾军平:《预算修正权亟需严格制度规范》,《上海财经大学学报》2008年第3期。