

预算分权的宪政逻辑

王存河,张雷

(甘肃政法学院 法学院,甘肃 兰州 730070)

摘要:预算分权即国家预算权的配置问题,它包括横向与纵向两个维度。现代宪政理念的核心要义在于限制国家公权力的恣意行使,保障公民的个人权利。而无论是横向维度的预算分权还是纵向维度的预算分权,其出发点即是将计划经济体制下过分集中的预算权力分散到国家的各个职能部门以及不同层级的预算主体之间,以期实现限制政府预算权力的恣意行使,保证国家财政资金能够在科学化、规范化、法治化、民主化的轨道上运行。

关键词:预算权;宪政;分权;央地关系

中图分类号:D523.32

文献标识码:A

文章编号:1671-5322(2013)03-0011-05

一、国家预算与预算分权

国家预算是政府的基本财政收支计划,是国家的重要立法文件。国家预算的功能首先是反映政府的财政收支状况。从形式上看,国家预算就是按一定标准将财政收入和支出分门别类地列入特定的表格,可以使人们清楚地了解政府的财政活动,成为反映财政活动的一面镜子。但从实际经济内容来看,国家预算的编制是对财政收支的计划安排,预算的执行是财政收支的筹措和使用过程,预算的年终决算则是国家预算执行的总结。所以,国家预算反映国家和政府活动的范围、方向和政策。同时,由于国家预算和决算要经过国家权力机构的审批方才生效,因而又是国家的重要立法文件,体现国家权力机构和全体公民对政府财政活动的监督^{[1]39}。在20世纪90年代中期以前,我国财政学研究中,基本上使用的是“国家预算”的概念。直到1998年,在财政部每年修订一次的预算收支科目表中,将原来的“国家预算”改为“政府预算”,但当时以及此后的文献中并未对这种变化的原因加以明确说明^{[1]41}。近年来,有学者研究认为,国家预算是与计划经济相对应的;而政府预算则是与市场经济相对应的,从“国家预算”到“政府预算”的概念演变过程,是从计划

经济走向市场经济,从传统财政模式走向公共财政的客观要求^[2]。因此在目前的研究中,使用政府预算概念的逐渐多了起来,但仍有一部分学者沿用国家预算的概念。

预算分权即预算权的分配问题,它包括横向分权与纵向分权两个维度。本文根据《中华人民共和国预算法》的规定,将预算权的内容粗略概括为预算编制权、预算审查和批准权、预算执行权、预算调整权以及预算监督权。横向维度的预算分权问题即这些权力在不同的职能部门(主要是立法机关与行政机关)之间的分配问题,而纵向维度的预算分权问题的核心则是中央与地方的关系以及各级预算主体之间的财政权力配置问题。而无论是横向的预算分权还是纵向的预算分权,它们均与宪政问题相勾连。对预算分权问题的研究离不开宪政基本理论的支撑及对一国宪政体制的研究,我国现行的“分级分税”制的预算管理体制,是在1994年中央与地方“分税制”改革的背景下逐渐形成的,而这种预算体制自确立之初就已成为我国宪政体制变革的重要助推力。本文的目的正在于通过阐述预算分权与宪政的关系及我国当前宪政体制之下的预算分权制度的现状,进而分析预算分权制度的背后所隐含的宪政逻辑。

收稿日期:2013-06-08

基金项目:甘肃省高校基本科研费项目(2011)及教育部人文社会科学规划基金项目(13JA820025)

作者简介:王存河(1969-),男,甘肃临洮人,教授,博士,研究方向:法理学、宪法学。

二、宪政的基本理念阐释

宪政的理论与实践始创于欧美国家,英国的“自由大宪章”与美国的联邦宪法共同推动了宪政思想的产生和发展。“推原宪政之初起,实由臣民对专制之反抗。恶执政之武断横暴,故共立约章法条以限制其职权。恐人民受政府之侵袭。故明订个人之权利而加以保障。”^{[3]818}然而,随着时代的变迁,现代宪政国家的宪政理念已由反抗专制政府之暴政转向于推行民主法治,将政府的行为置于法律的监督之下,以促进公民的自由与进步。尽管“限制政府公权力的恣意行使,保障公民的个人权利”这个宪政的核心要义早已成为学界的共识,但我国学者对宪政所作的定义或概念阐释是不尽相同的。陈端洪是我国当代较早研究“宪政”概念的学者之一,他明确断言:宪政就是有限政府,其指向一套确立与维持对政治行为和政府活动的有效控制技术,旨在保障人的权利和自由^{[3]820}。自20世纪90年代后期以来,许多学者在阐释宪政的概念时不同于这之前的学者直接给宪政下定义的方式,他们回避进行“宪政是某某”的全称判断,而是从宪政所包含的要素角度进行分析性阐释。例如,钱福臣认为,内涵最大的宪政定义包括了法治、人民主权、民主、分权与制衡、人权五个要素,而内涵最小的宪政定义是限权;信春鹰提出宪政五要素说,内中包括人民主权的宣示,法治与分权制衡的政府,违宪审查机构的设立,稳定的司法独立制度的保障,尊重和保障个人权利;李步云提出三要素说,认为民主是宪政的基础,法治是宪政的重要条件,人权保障则是宪政的目的;周叶中主编的教材主张四要素说,认为宪政是以宪法为前提,以民主政治为核心,以法治为基石,以保障人权为目的的政治形态或政治过程^{[4]50}。张千帆认为,现代宪政国家的四项基本特征为:自由、民主、法治、联邦^[5]。虽然学者们对宪政概念的阐释不尽相同,但限制政府权力、民主、法治、人权保障、中央与地方权力合理划分基础上的地方自治等理念均是其普遍承认的题中应有之义。本文以下内容就以这些学界普遍承认的宪政基本理念为基础,结合我国当下预算分权的现实问题,从预算权的横向配置与纵向配置两个方面入手对我国预算分权的宪政逻辑进行分析。

三、预算分权与宪政问题的纠缠与评析

对于宪政理念之下财政预算的本质,可以看

作是政府的财政权和公民的财产权的协调和冲突问题。首先,公共财政的目的当以保障人权为宗旨,在宪政体制下,宪政通过分权制度对政府行使公权力进行有效地制约和限制来保障公民的财产权,在市场经济下就要求建立一种有限政府,防止政府对市场进行过度的干预^{[6]262}。政府通过税收的形式来获取收入以维系其存在与运行,而税收是从本国公民中取得的,公民缴纳税收为政府的存在与运行提供物质基础,如果缺少公民提供的税收,政府的存在与运行也就难以为继了。而私有财产权是公民权利中最基本的权利,其通过对部分财产权的让渡以形成政府的税收,以此来换取政府对公民所提供的服务。但是,相较于国家强势地位而言,公民处于弱势地位,如果不通过宪法对公民基本的财产权利加以保护,就很难对政府权力的行使进行有效的制约。正是出于对国家权力不受宪法、法律的制约和控制的担忧,才要使公民财产权利上升到与国家财政权力同等重要的位置,给予同等的保护。

其次,在宪政国家下,每个公民都是国家和社会的主人,其通过让渡自己的部分财产权利以维持政府的生存和运行,作为政府的“衣食父母”,每个公民就有权监督政府行使预算权力,有权依据宪法制定财政预算方面的法律以限制政府对财政预算权力的滥用。因为每个公民都享有平等的权利和义务,都能够安排好与自己切身相关的事务,而权力行使不受控制的政府犹如一匹脱缰的野马,忽视自身对公民和社会所承担的责任,肆意妄为地行使权力,最终导致财政权力被滥用,损害纳税人的财产权益,同时,也使得政府在公众中的公信力下降。所以,作为财政制度意义上的财政预算为政府公权力的行使提供了法律的边界,保证公权力被合理、有效地行使,保障从公民手中获取的物质财富能够真正使用到为公民提供社会福利的地方去。

实施宪政的一个重要目标就是分权或限权,因此,将政府的财政预算权进行某种形式的分割,分属不同的部门掌握以使其相互制约和配合,从而将政府无限扩张处于强势地位的公权力抑止在宪法所规定的范围内,这对于限制政府权力的行使进而保护公民的私有财产权是大有裨益的。分权原则是宪政思想史上一个重要的概念和理论。通过分权实现对权力的控制,长期以来都是宪法学与政治学研究的命题。在宪政社会中主要涉及

两种关系:一为政府内部关系,二为政府与公民间的关系。前者关系的协调与整合构成对后者关系调整的有效手段,后者体现了宪政社会的基础与本质,对其的不同理解形成了不同的国家观与宪政观。两种关系的协调与冲突是宪法中永恒的命题。分权则意味着在政府与公民之间的一种规范限制,以寻求在保护公民权利与维系政府的良好运行间维持某种微妙的平衡,同样,分权与制衡也是宪政体制下保持政府不同权力间有效运作的合理手段。在现代宪政主义下,政府的职能被分为三种职能:立法、行政与司法职能,相应地产生了不同的三种权力:立法权、行政权与司法权。将这三种职能与权力分配给不同的部门,进而让其相互制衡,这种权力的分配过程便称作分权制度。但是,政府的权力具有高度的复杂性,分权也变成一个复杂的概念,它至少应当包含两个维度:纵向与横向。纵向分权的核心在于中央与地方关系的处理上,侧重于国家权力在中央政府与地方政府间进行划分。由于实际状况的限制,特定的权力单元无法在所有的人和地域范围内产生作用,人口太多或地域范围太大,必然导致政府的管理触角无法伸到各个地方,政府只有在一定的人和地域范围内才能有效行使其职权。特别是在疆土辽阔、人口众多的国家,一个权力单元的管理效能可能要更加大打折扣。因而,政府必须根据实际需要或历史传统划分不同的地域,分而治之。但同时,每个地域的政府单元又不可完全独立,而是必须维持一种联系与统一的。所谓横向分权,就是指同一个政府内部不同职能之间的权力划分。在西方宪政国家,横向分权就是指三权分立,即立法、行政与司法权的分立,所以,它侧重于解决在一个政府内部,不同职能之间的分立与制衡。由此,构成了一个完整的分权原则。

我国宪法规定了“依法治国”,从宪政的角度讲,其实质应当是“依宪治国”,国家最基本的权力应当由国家的根本大法——宪法来规范,作为国家基本的财政预算权力,也应当如此。这是因为,对于预算制度中的预算权力的行使和监督,不仅关系到中央与地方关系的协调和处理,是一种根本政治制度的协调与安排,而且还关系到公民财产权利的行使,维护人民当家做主的权利,发展社会主义民主政治。因此,有关预算权在同级政府部门内以及在中央与地方之间的配置,应当由宪法——至少应当由基本法律——来加以规定。

如前所述,宪政视野下的分权制衡原则包含两个维度,一是横向分权,权力当由立法、司法与行政所分属,并且三者之间相互制约与平衡;二是纵向分权,权力在中央与地方之间合理划分,赋予地方一定的权力,激发其发展的积极性,同时保持中央对地方的有效控制。体现在预算分权领域,就要求对预算权在纵向与横向两个方面作合理划分。

四、我国当下宪政体制之下的预算分权制度

(一)我国当下纵向维度的预算分权

纵向维度的预算分权的核心议题是中央与地方的关系及其财政权力配置问题。中央与地方权力合理配置下的地方自治乃宪政的基本理念之一,而各国国情不同,地方自治的程度与范围也不尽相同。宪政视野下的纵向维度的预算分权要求合理配置中央与地方的收支权限,赋予地方政府一定的预算主体地位,在保证中央宏观调控能力的前提下,充分发挥地方的积极性与主动性。无论是预算权力的横向划分还是纵向划分,都是为了消除权力过于集中所带来的低效率,防止预算在执行中产生恣意行使和滋生腐败的问题,而赋予地方政府一级预算主体的地位,更多的是考虑到地方政府更关注于本地人民对公共物品的偏好,能够不断提高政府所提供的公共物品的质量,同时这也是社会公共需要或公共物品的层次性的必然要求。区分公共需要的层次性的基本标准是它的受益范围,即受益原则。全国性公共需要的受益范围覆盖全国,凡本国的公民或居民都可以无差别地享用它所带来的利益,因而适用于由中央政府来提供。区域性和地方性公共需要局限于某一地区和某一地方以内,适于由地方政府提供^{[6]262}。从理论上讲地方政府应当最熟悉本地区的情况,掌握的信息较为充分,也最关心本地区公共服务和公共工程的质量与成本,因此,从公共需要的层次性出发,赋予地方政府一定的预算主体地位是十分正当且必要的。

我国当前中央与地方预算权划分的原初依据来自我国《宪法》第三条的规定,而其具体的权力配置关系则规定在1994年通过的《预算法》中。我国《预算法》第二条规定了我国实行“一级政府一级预算”的中央、省(直辖市、自治区)、市、县(区)、乡(镇)“五级预算”管理体制,同时,该法还对各级预算主体的确定与管理职权、地方预算

的组成、要求及其它相关事项作了专门规定。这种“分级分税”的预算管理体制是在1994年“分税制”改革的基础上形成的,它自确立以来在促进我国预算收支活动的规范化运行及经济社会的良性发展方面发挥了很大的作用,但它在运行中所产生的问题也是不容忽视的。

我国现行的“分级分税”的预算管理体制自正式确立并实际运行以来已有二十年左右的时间,从实际效果来看,中央与地方预算权力的配置不均衡始终是困扰这一体制健康发展的最主要因素。从预算的收入和支出的方面来看,地方政府缺乏相应的财权法律地位,同时在决定地方各级政府预算收支平衡的转移支付关系上,中央政府占据主导地位,地方政府缺乏规范地参与转移支付决策的机制。地方预算主体地位难以确立,使得地方政府难以成为一个预算权力中心对中央政府的预算权力进行制约,导致了目前我国纵向预算权力配置的不均衡,不仅影响了预算功能的发挥,也在无形中对公民的基本权利造成了损害。因此,对于我国纵向维度的预算分权体制的完善当以合理配置中央与地方的预算权力,真正赋予地方政府以预算主体地位为目标。

(二)我国当下横向维度的预算分权

宪政视野下的“横向分权”是指同一个政府内部不同职能之间的权力划分^{[4][5]}。这一理念体现在预算分权领域则表现为在预算的编制、审议、执行、调整与监督的过程中,将每个环节分属不同的部门掌握:行政部门负责对预算的汇集与编制以及调整,保证预算编制的科学与合理;作为公民行使民主权利的立法部门应当负责对预算草案的审议权,负责预算案的最终通过,以及预算执行过程中的监督和对预算案调整的最终决定权;司法部门通过对预算纠纷的解决达到对预算的间接监督,同时,三个部门之间相互配合,保证预算过程的科学与高效。而这样的制度安排正是源产于西方宪政思想及实践中的“以权力制约权力”的理念并由此产生的“三权分立”制度的体现。当然由于种种原因,我国的宪法规定及宪政实践并没有产生美国式“三权分立”的制度架构,但从我国预算权横向配置的制度设计中依然可以看出,其背后所隐含的“权力制衡”及限制预算权恣意行使的目的是很明确的。

我国预算权的横向分配依然主要受我国《预算法》的调整。我国现行《预算法》算上“附则”共

十一章七十九条,其中包括“附则”在内的每一章都有关于横向预算分权内容的规定。前文已经述及,预算权的横向分配即是预算的编制权、审查和批准权、执行权、调整权、监督权等按照一定的原则与方式分别掌握于立法机关、行政机关以及司法机关等不同的国家机关手中,以期能够避免预算权的恣意行使并进而将国家财政资金的运转纳入法制化、民主化与规范化的轨道。《预算法》用很大的篇幅对我国的立法机关与行政机关之间即各级人民代表大会与各级人民政府之间关于预算权的分配问题做了规定。按照该法的规定,在我国,预算编制权及预算执行权属各级人民政府掌握,而预算的审查和批准权以及预算监督权则由作为体现我国人民当家作主精神的各级人民代表大会所有。但是很可惜,我国《预算法》并没有对人民法院在财政预算领域中应有的职权加以规定,这不得不说是我国现行预算法律体系中的一大缺失。

前文已经述及,横向维度的预算分权强调的是人大、政府、法院在预算活动中掌握不同的权力,三机关之间形成有效的配合与制约,使得预算权力无法恣意行使,从而保障公民个体的合法权益。而从我国预算活动的实践来看,我国法律虽然对人大与政府在预算领域的职能做了明确的划分,但其实际行使尚有太多欠缺,而《预算法》对法院在预算领域的职权又没有做出规定,因此在横向维度的预算分权中,我国的最主要问题是人大、政府、法院之间尚未完全形成完整的监督、制约体系。具体说来,首先,从政府对预算草案的编制来看,受编制环境与编制时限的制约,预算草案编制得过于粗略,科学性 with 透明性严重缺乏。其次,人民代表大会由于预算编制的不科学,以及自身审查、监督运行模式的不完善和审查力量的薄弱,导致人大对财政预算的约束软化。最后,人民法院限于目前的政治制度以及体制设计的限制,很难参与到政府与公民间的预算纠纷中,影响了法院对财政预算的间接监督作用的发挥。

我国《预算法》对人大与政府在预算活动中的职权做了非常详细的规定,但是对法院的职权没有做出规定,因此在这里有必要探讨一下法院在预算领域的作用问题。法院是以其中立地位通过审理各类案件以达化解纠纷之目的机构,而在财政预算领域,存在着两种矛盾和纠纷,一是政府间有关预算权限的纠纷,二是政府与公民间有关预算的纠

纷。对于第一种纠纷涉及到中央与地方间的权限划分,属于宪法诉讼的范畴,限于我国目前没有宪法诉讼制度,这一纠纷还不能够由法院去解决。因此,法院对于预算纠纷的解决还仅限于公民与政府之间,对于此,人民法院的作用不仅是可以通过对各种政府与公民间的有关预算的纠纷进行审理,以达到对这些纠纷的化解和处理,同时,也是通过对有关预算案件的处理以达到监督政府的预算行为、保证政府严格按照预算进行财政活动的间接监督的目的。目前我国《宪法》以及《预算法》都没有规定有关人民法院在财政预算领域的职权的条款,人民法院在这一领域长期的“缺席”,使得通过人大、政府与法院间的制约、配合来限制财政预算权力行使的目的落空,也从根本上使得我国的财政预算与公共财政下的财政预算制度的要求相去甚远。另外,众所周知的是,对行政权的司法控制即通过司法权来制约行政权力的恣意行使是现代宪政体制的题中应有之义,所以,不改变地方各级人民法院与地方各级政府间的人事、财政关系,让人民法院处于相对独立的地位,

使其能够在预算分权领域发挥应有的作用,就很难真正做到对政府预算行为的有效制约和监督。

现代宪政理念的核心要义在于限制国家公权力的恣意行使,保障公民的个人权利。而无论是横向维度的预算分权还是纵向维度的预算分权,其出发点即是将计划经济体制下过分集中的预算权力分散到国家的各个职能部门以及不同层级的预算主体之间,以期实现限制政府预算权力的恣意行使,保证国家财政资金能够在科学化、规范化、法治化、民主化的轨道上运行。由于国家财政资金的主要目的在于为社会公众提供公共产品,它牵涉到每一个公民的切身利益,因此在宪政制度的架构下以法治化与民主化的手段来规范国家预算权力的健康行使,也是对公民权利一种保障。我国今后预算分权制度的不断完善必能助推我国宪政事业的不断进步,而我国宪政体制及其运行机制的健康发展也一定能够促使预算分权制度向更加科学合理的方向发展。

参考文献:

- [1] 马蔡琛. 变革世界中的政府预算管理——一种利益相关方视角的考察[M]. 北京:中国社会科学出版社,2010.
- [2] 萧公权. 宪政与民主[M]. 北京:清华大学出版社,2006:34.
- [3] 韩大元. 中国宪法学说史研究(下)[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012.
- [4] 张千帆. 宪法学导论——原理与应用[M]. 北京:法律出版社,2008.
- [5] 金志华. 宪政视角下的公共财政[EB/OL]. (2012-02-05)[2013-03-12]. http://www1.cfil.cn/show.asp?c_id=21&a_id=5715.
- [6] 陈共. 财政学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012.

Constitutional Logic in Decentralization of Budget

WANG Cun-he, ZHANG Lei

(Law School, Gansu Institute of Political Science and Law, Lanzhou Gansu 730070, China)

Abstract: Decentralization of budget is the allocation of national budget power, which includes two dimensions of horizontal and vertical. The core idea of modern constitutionalism is to limit the arbitrary exercise of state power so as to protect individual rights of citizens. Seen from whichever dimensions of horizontal or vertical in budget decentralization, the starting point is to divide the centralized budget power into various functional departments and the subjects of budget at different levels under the planned economy system. In this way, we can realize the goal of limiting the arbitrary exercise of governmental budget power in order to ensure the national financial funds which can move scientifically, standardly, legally and democratically in orbit.

Keywords: budget power; constitutionalism; decentralization of budget; relation between central government and local government

(责任编辑:李 军)