

• 法学研究 •

预算管理“三不”问题之解决与预算法制建构路径

朱炎生

(厦门大学 法学院, 厦门 361005)

摘要: 现代法治国家的财政活动,包括组织收入活动、财产支出活动以及与此相关的财产计划管理与运营活动三个方面,它们均以财政民主主义为基础,并由财政民主主义实现对全部国家财政活动的统合。在财政民主主义之下,现代预算法制是对国家施政计划及其财政计划的实质性管控,需要遵守预算内容上的完全性原则、时间上的年度性与事前性原则、形式上的单一性原则、筹划上的明确性与严密性原则、审查上的实质性原则、执行上的限定性原则以及过程上的公开性原则等一系列预算法制建构性原则。我国现代预算法制的建设,应当克服行政管理主义观念的消极影响,确立起财政民主主义的新观念,根据现代预算法制建构性原则,完善预算法的各项制度设计。

关键词: 财政民主主义; 预算法; 建构

中图分类号: D912.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2011)03-0124-07

一、引言

当前,我国的财政预算管理法制,除了《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)上的相关规定外,主要是《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)以及《中华人民共和国预算法实施条例》(以下简称《预算法实施条例》)的规定。应当肯定的是,《预算法》以及《预算法实施条例》自1995年实施以来,在规范预算资金的分配和使用,强化预算监督和分配职能,加强国家宏观调控等方面发挥了重要作用。然而,随着经济社会的发展和预算体制改革的深入,越来越多的人认为,该法已难以适应新形势下推进财政改革、规范预算管理和加强预算监督的要求,亟待

修改完善。有鉴于此,当前《预算法》的修订工作正在紧锣密鼓的进行,十一届全国人大常委会已将其修改列入了立法规划。修改草案也由预算工作委员会与财政部共同组织起草,有关部门正在就《预算法》修改稿草案全面征求意见。根据全国人大财政经济委员会副主任委员高强的透露,此次修订《预算法》,将重点解决预算管理的统一性、预算执行的严格规范性以及预算监督的严肃有效性三大关键问题,以克服现行《预算法》存在的所谓“不完整、不规范、不严格”的“三不”问题。^[1] 本文拟在分析此“三不”问题之实质基础上,指出我国财政预算管理活动应当遵从财政民主主义的理念,并根据财政民主主义确立预算法制的各项建构原则,完善《预算法》的相关制度设计。

收稿日期: 2011-02-23

作者简介: 朱炎生(1970—)男,安徽舒城人,法学博士,厦门大学法学院教授,主要研究方向为税法、商法和国际经济法。

二、我国预算管理“三不”问题之实质

当前我国预算活动中存在的“三不”问题,一定程度上与我们对财政预算活动性质的认知有着不可分割的联系。人们从行政管理主义理念出发,强调财政预算行政活动的效率、经济与效能因素,财政预算活动则倾向于被单纯理解为国家施政的物质保障活动,并从预算活动的物质保障机能出发去发挥预算活动对社会宏观调控的工具性价值。在此种行政管理主义理念之下,《预算法》实际上仅扮演着预算流程的操作规程法、国家施政活动的物质组织法以及关乎社会治理的行政调控法角色,与预算行政管理部门的自我规制举措,在追求预算活动效率与服务于国家施政活动的物质保障方面,没有实质性的差别。因此,国家预算活动不完全纳入《预算法》调整范围、以行政部门内部规则补充《预算法》缺乏的相关制度设计以及重视预算行政部门内部监督而轻视外部监督诸问题,均因人们对行政效率的强调而被人们所忽视。显然,在此种行政管理主义理念下,国家预算管理活动,尚未被理解为人民根据《宪法》所赋予的管理国家事务之权力并通过人民行使国家权力的机关而行使对国家施政计划及其相应的财政计划的实质性管控的活动。而这种人民通过国家权力的行使机关对国家施政计划及财政计划实施实质性的管控,正是现代法治国家民主主义理念下的国家财政预算活动的实质内容。由此可见,如果以财政民主主义视角审视我国当前预算管理活动存在的所谓“不完整、不规范、不严格”的“三不”问题,不难发现,这些问题反映了现行《预算法》因尚未确立起财政民主主义理念之下所应有之建构性原则,以致存在着相当程度的立法疏漏。

所谓预算管理“不完整”,说明国家全部预算活动尚未能纳入《预算法》中予以规制,《预算法》未能将国家一切收入纳入收入预算或国家一切支出纳入支出预算,出现国家在预算之外的组织收入活动与财产支出活动,并使得这些活动失去人民及其行使国家权力的机关的管控,游离于财政民主主义的作用之外。因此,国

家预算活动的“不完整”,表明了我国预算活动在内容上对下文所述的完全性原则的背离,从而在根本上削弱甚至否定了财政民主主义之下预算法制的前提和基础。

所谓预算管理“不规范”,则集中说明当前《预算法》在规制国家预算活动方面存在的诸多制度缺失。譬如,当前《预算法》对于国家预算的编制,缺少层次分明清晰、科目明确一致、用语准确统一的标准要求,没有直接规定预算科目名称应当显示事项的性质、收入科目的名称及其分类应当明确收入的来源、支出科目的名称及其分类应当明确支出的机关、政事、计划、用途等,而是将其作为预算编制的技术性规范处理而授权给预算编制部门,明显背离了预算法制在其筹划上应当具备的明确性原则。此外,《预算法》也未能遵守严密性原则,即没有直接规定国家预算的编制应当在可预见的范围内尽可能正确估算年度内的收支以尽力缩小预估与实际结果之间的差距,没有为预算的编制确定专业能力方面的强制性法律标准,没有建立起关于故意高估支出低估收入或者故意低估支出高估收入的防范机制。

而当前预算管理“不严格”问题,则表明当前《预算法》的制度设计中缺乏直接体现审查上的实质性原则、执行上的限定性原则以及过程上的公开性原则的规定,以致各级人民代表大会对于预算与决算的审查与批准流于空洞化与形骸化,甚至沦为橡皮图章,预算执行活动无任何具体的法律强制性标准,人民难以获取国家预算活动各个阶段所形成的文件与信息进而无从批评与监督。不仅如此,《预算法》中大量授权性规范的存在,使得法律规定的各项预算执行活动的规制措施在实践中沦为行政机关的自我规制活动,不但导致预算执行活动中支出活动的随意性,而且削弱了人民对于预算执行活动的监督,让预算执行活动游离于国家权力机关的管控之外。

三、我国财政预算管理活动之定位

(一) 国家财政活动的基本构造

现代国家,立于人民主权、民主、法治与人

权等宪法价值,其存在意义在于保障国民人性尊严,为国民的人格自我发展与实现创造条件。为达成此目的,国家实施法治以保障人权,并凭借其机构完成相关任务。相应地,国家需要有完成其相关任务的财源,并由此财源支应相关任务完成过程中所发生的各项花费。我们可以将国家的这种组织收入活动、财产支出活动以及与此相关的财产计划管理与运营活动,在整体上称之为国家财政活动。

1. 国家财政的组织收入活动

就国家财政的组织收入活动而言,其目的在于获取国家完成其相关任务之财源。此种财源有二:一是国家本身掌握生产资料,开展社会生产活动而取得收入。以这种方式组织财政收入的国家被称为“所有者国家”,即国家垄断了社会中所有的生产资料,进行生产活动创造收入,满足自身的物质需要。在所有者国家形态下,由于生产资料归国家所有,私人没有从事生产活动的物质条件,国家可以因此不依赖市场条件而取得财源,当然此类国家也相应地不存在发达的市场机制。二是国家凭借其政治权力,强制无偿地从国民财产中获取财源。以这种方式组织财政收入的国家被称为“税收国家”,即国家通过其征税权力的行使而强制无偿地分享国民社会生产活动收入,形成国家的税收收入。^{[2] (PP139-163)} 在当今各国普遍以市场配置社会资源的背景下,市场机能占据绝对优势,所有者国家日渐式微,国家仅部分地掌握社会生产资料,不仅如此,国家还将其拥有的生产资料作资本化运营并透过市场交换获取利润。由于此种财源与国家达成其任务所需财力之间差距的日益扩大,因此,现代国家无不以后者为获取达成其任务所需财源的重要手段。可以说,税收国家已经成为现代国家的普遍存在形态。

2. 国家财政的财产支出活动

就国家财政的财产支出活动而言,其目的在于支应国家相关任务完成所需支付的各类花费。当今,国家的机能已经发生巨大的变化,国家也由此逐渐从传统的自由法治国转变为现代社会

法治国。在自由法治国时代,国家扮演着保障人民财产与自由不受侵害与干预的消极守夜人角色,而在社会法治国时代,国家不仅保障人民财产与自由不受侵害与干预,还要扮演着为人民的人格自我发展与实现所赖以存在的各项条件的积极创造者角色。在社会法治国下,为满足国民不断膨胀的民生福利保障需求,国家为完成此方面任务的支应势必随之膨胀,国家的财产支出活动不免带有“量出为入”的倾向。

3. 国家财政的预算管理活动

与国家组织收入活动和财产支出活动紧密联系的,是国家财政活动中的财政计划活动。这种财政计划活动因具有预先算定的性质,故称之为预算。^{[3] (P2)} 如前所述,国家财政中的财产支出活动因国家任务的膨胀不免带有“量出为入”的倾向,然而从另一方面考虑,国家追求其存续的永久性,不可能在其财产支出活动中不考虑“健全财政主义”的要求,因此国家必须遵循“量入为出”原则。尤其在现代法治国家逐步从所有者国家转变为税收国家,即国家放弃对生产资料的拥有而以税收作为其主要财源的情况下,国家财政的支出作用将绝大部分地仰赖以税收作用,国家财政的支出作用的范围与程度不能不受到国家税收作用的范围与程度的限制。^① 有鉴于此,将国家的一切财政支出与取得的收入一并纳入财政计划而给予预先算定、综合考量,以求收支平衡与财政稳健,是现代国家理性从事国家活动的必然要求。

(二) 财政民主主义对国家财政活动的统合

依据财政民主主义理念,国家财政活动,无论组织收入活动、财产支出活动还是财政预算活动,均应当在宪法上的人民主权原则之下,由人民行使其主权的代表机关对之进行审查和批准,以此获取人民的同意。在此意义上,财政民主主义实质上乃宪法上人民主权原则作用于国家财政领域的体现,并实现对全部国家财政活动的统合。

随着现代国家中人民主权原则的确立,国

^①当然,在税收之外,国家还以受益费、规费及特别公课等各类非税公课形式,以及罚款、罚金、没收财产等行政、刑事处罚手段,作为辅助性的财政收入工具。

家征税权力的行使与人民财产权保障之间的紧张关系,因人民通过立法机关以法律形式行使对税收的同意权而趋于缓和,因为人民通过对税收同意权或决定权的行使,可以将国家征收权力的行使限于人民可以容忍的范围和程度之内。人民通过法律形式行使对税收的同意权,表现为当今各国普遍实行的所谓税收法定原则。我国《宪法》第56条关于人民有依照法律纳税义务的规定,就是税收法定原则在《宪法》上的体现。从某种程度上说,在当今国家属于人民主权国家、法治国家与民主国家背景下,税收法定原则实际上成为财政民主主义在国家财政的收入活动方面的最典型体现。

而财政民主主义在国家财政的支出活动以及国家财政预算活动所涉及的财政计划与相关财产管理与运营活动中的体现,则在于国家须将其特定时段内(通常为一个会计年度)以收入与支出为中心所制定的财政计划,经人民行使国家权力的机关的审查与批准而成立,以此授权并要求国家相关机关予以执行。从法律上讲,这种国家权力机关对国家财政计划活动的审查和批准,是国家财政预算活动中最为关键性的内容。其实质在于,人民通过其行使国家权力的机关对国家的预算进行审查和批准,而行使着对国家财产支出活动的同意权或决定权。如前所述,虽然国家财产支出活动并不直接产生限制和干预人民财产权的效果,但是人民行使对国家财产支出的同意权或决定权仍然有其正当性。该正当性在于:人民行使国家财产支出的同意权或决定权不但可虑及相关财产支出的妥当性,防止财产支出的浮滥,而且可以与人民对税收的同意权或决定权遥相呼应,形成对国家财政从收入到管理与支出方面的首尾一贯之控制,以切实防止人民负担过重,保障国家财政在稳健轨道上运行,最终实现人民财产权与福利的双重保障。

此外,由于国家财政的预算活动还是国家施政计划与施政活动在财力上的反映,国家通过预算的执行以达成其所要追求的政策目的,因此,将财政民主主义贯彻于国家预算活动的根本意义还在于,通过对国家预算活动的审查与监督,人民可以间接地对国家施政计划与活

动及相关的政策目的进行审查与监督,最终在财政的面向上实现人民主权原则下对国家事务、经济和文化事业以及社会事务的管理。

四、《预算法》之修改方向

虽然当今各国因国情不同,其预算活动在预算编制与提出机关、预算级次、预算年度、预算编制方法及预算法律性质等方面存有一定程度的差异,但是,各国预算活动的主要结构与过程仍基本类似,大体可区分为预算编制、预算审议、预算执行及决算四个阶段。在国家财政的预算活动中贯彻财政民主主义,则意味着必须将财政民主主义完全贯彻于国家预算活动的上述四个阶段。为达成此种目的,现代国家预算法制莫不确立起规制国家预算活动的如下的建构性原则,即预算内容上的完全性原则、时间上的年度性与事前性原则、形式上的单一性原则、筹划上的明确性与严密性原则、审查上的实质性原则、执行上的限定性原则以及过程上的公开性原则。

在此方面,《预算法》未来的定位与修改,应当以上述的财政民主主义理念来取代当前的行政管理主义理念,从而将财政民主主义之下的现代预算法制所应当具备的相关建构性原则完全贯彻于《预算法》的各项制度设计之中,让《预算法》成为各级人民代表大会实现对中央和地方各级人民政府财政活动的同意之法、决定之法与控制之法,以便在国家财政活动中体现宪法上人民主权原则,实现人民对国家财政活动事务的管理权力。

(一) 完全性原则

完全性原则,又可称之为“预算总计主义”。^{[3] (P31)} 完全性原则的正当性在于,只有坚持预算的完全性原则,才能实现宪法上人民主权原则完全作用于国家全部财政活动。换言之,预算法制中的完全性原则是实现财政民主主义的保障。通过将国家全部财政活动表现于预算报告中,人民及其代表可以通览国家预算全貌,从而便于人民及行使其权力的国家机关审查与监督国家的整体财政活动,了解和掌握国家财政资金状况。就此意义而言,完全性原则可谓现代国家预算法制的根本性、第一性原

则。显然,根据完全性原则,国家应当将财政年度内全部可能实现的收入与全部计划可能发生的支出,均编入预算,以反映其全部财政活动。国家不应有在预算之外的收支,也不应当在预算规定之外开展财政活动。

(二) 年度性与事前性原则

年度性原则,是指国家预算应当在时间上被限定在一定的期间,根据当前各国的通例,该期间以一个年度为单位。国家为其预算设定计算年度后,应当坚持预算年度的独立性,即以计算年度内之财政收入支应此年度内之财政支出,各年度内的收入支出应当分立,不得将此年度的收入支出与其他年度内的收入支出相混淆。年度性原则的机能在于达成每一年度内国家预算收支的明确化,让年度内预算活动的效果彰显,防止国家财政出现寅吃卯粮状况。当然,预算年度性原则也存在着一定的例外,即国家财政上下年度的收入与支出在一定条件下仍然存在结转的可能。^①年度性原则之所以有例外的存在,原因在于预算的年度性原则实际上乃是预算活动的技术性原则,虽然有其必要,但是,该原则的适用不能无视国家及其活动具有延续性和永久性的特点而产生割裂国家政务的效果,造成国家政务推行上的困难。

而事前性原则,是指国家预算应当于年度开始前编制完成,给予审查机关充分时间审查,并经审查机关审查批准而合法成立。事前性原则的正当性在于预算所具备的拘束将来之国家活动之财政计划的性质,其机能在于保证权力机关对于政府施政结果的控制,保证人民可以清楚地了解和掌握预算年度内预算执行机关的施政状况,有利于追究相关机关的施政责任和保证国家财政稳健运行。值得注意的是,虽然事前性原则是当今各国预算法制普遍遵循的原则,但是在国家的预算实践中,可能存在因预算编制部门在法定编制时间内编制的预算草案在内容上不完整而需补正或者权力机关不能及时审查预算草案,以致国家的法定预算不能如期成立的情形。如

果该法定预算不能按照预算年度开始前如期成立,则严格贯彻事前性原则势必造成国家各项施政活动因缺乏资金支持而停止的困境。为避免此种情形的发生,现代各国均设定了事前性原则的例外,即规定在一定条件下为保证国家常态化的施政活动不受影响,可以采取具有权宜之计的相关措施。例如,根据《德国基本法》第111条的规定,如果在会计年度终了时,如下年度预算案尚未以法律确定,联邦政府在此项法律生效前,有权为如下之必要支出:(1)维持合法成立之机关并执行合法决定之措施;(2)履行合法成立之联邦债务;(3)在上年度预算核定之经费范围内,继续营建工程、购置及其它工作,或为此继续给与补助。有的国家在法定预算成立之前,编制和执行无须事前取得议会批准的所谓“施行预算”或“暂行预算”,待法定预算成立后再将此预算纳入其中,以保证国家常态化施政活动的正常运行。^{[3][P43]}

(三) 单一性原则

单一性原则,是指国家预算的编制应当采取单一会计方式,因此该原则又可称之为“会计单一主义”或“会计统一主义”。单一性原则的正当性在于,将全部财政收入与支出在形式上全部编入同一预算,各项收入均归入总收入中而限定用途,各项支出均归入总支出而由总收入统筹支应,各项具体收支间不发生对应与结合关系,从而避免产生特定收入受特定支出目的的限制或者特定收入优先支应特定支出项目的效果,防止国家财政活动的僵化与失衡,以便实现国家财政的集中管理,维持国家财政的机动性,从而最终保障国家实现其总体的施政效果。虽然国家预算活动的单一性原则具有以上的机能,但是为了有效考核国家在某一重大施政项目上的施政效果,现代国家的预算活动也存在遵守单一性原则的例外情形,即为某项施政活动设置专门基金或者设置特别预算。然而,值得注意的是,这种单一性原则的例外,需要设置严格前提条件并遵守严格的程序条件。^②

^①例如,我国《预算法》第34条规定,各级政府预算的上年结余,可以在下年用于上年结转项目的支出;有余额的,可以补充预算周转金;再有余额的,可以用于下年必需的预算支出。

^②在此方面,我国《预算法》第22条规定,预算收入应当统筹安排使用,确需设立专用基金项目的,须经国务院批准。显然,预算法将设置专用基金项目的批准权交给了国家预算编制部门但是没有对此规定相关的设置条件。

(四) 明确性与严密性原则

所谓明确性原则,是指国家预算的编制必须做到层次分明清晰、科目明确一致、用语准确统一。例如,预算科目名称应当显示事项的性质,收入科目的名称及其分类应当明确收入的来源,支出科目的名称及其分类应当明确支出的机关、政事、计划、用途等。而严密性原则,是指国家预算的编制应当在可预见的范围内尽可能正确估算年度内的收支,以尽力缩小预估与实际结果之间的差距,禁止故意高估支出低估收入而求抑制合理需求之效果,或者故意低估支出高估收入而求追加预算扩大公共支出之效果。明确性原则与严密性原则的正当性在于,两者皆从筹划层面上防止国家权力机关对于预算的审查限于空洞化与形骸化。前者从编制形式技术层面上保证预算易于为人民及审查机关明白掌握,以利于对预算的审查与预算执行的监督,后者从实质技术层面上增强预算的科学性,以利于弥补人民及审查机关中人民代表专业能力的不足与审查时间上的仓促。应当指出的是,在预算活动的实际运作过程中,明确性原则和严密性原则的实际实施效果往往与预算编制机关编制预算的客观技术能力的高低密切相关,即预算编制机关编制预算的技术能力越高,则明确性原则和严密性原则的实际实施效果越好。因此,为贯彻国家预算活动的明确性原则和严密性原则,切实采取各种措施培养预算编制与管理人才,提高预算编制的技术能力,也是国家预算管理建设的重要内容。

(五) 实质性原则

实质性原则,是指人民通过行使国家权力的机关对国家预算草案做出的审查是实质性审查,审查机关有权对于预算草案的诸如预算支出规模、收入的筹措等编制内容,在不违反宪法、法律规定的前提下,提出实质性的删改意见。实质性原则的正当性基础在于《宪法》所规定的人民主权原则。从某种意义上说,国家预算活动遵守实质性原则是贯彻财政民主主义的最核心内容之一。根据《宪法》规定,国家一切权力属于人民,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。作为人民行使国家权力的机关,各级人民代表

大会在审查和批准预算的活动中当然享有对所编制的预算草案提出删改意见的权力。而坚持财政民主主义的要义,也就在于发挥人民行使国家权力的机关——人民代表大会对国家预算活动实施实质性的管控。而确立权力机关对预算草案在通过之前进行实质性删改的机制,正是这种实质性管控的表现。因此,从程序意义上说,坚持国家权力机关对预算草案的实质性删改权力,构成了一种反映人民对国家施政活动提出其相关需求的程序保障。

(六) 限定性原则

限定性原则,是指经审查批准的国家财政预算对于预算执行活动具有法定的约束效力,负责预算执行的行政机关应当在法定预算范围内执行预算,不得擅自更改与调整。限定性原则是关于财政预算效力的建构性原则,因此与各国财政预算模式相联系。在那些采取同意制预算或者承认制预算的国家中,由于国家财政活动中的组织收入活动在财政民主主义下受税收法定原则等相关建构性法律原则的支配,议会严格审查与控制着国家财政收入活动,因此,在国家财政预算活动中,由国家行政机关编制并提出的预算草案,议会审查的重点在于其支出预算的部分,而法定预算案中的收入预算仅具有预估的性质,收入预算对其执行机关不具有命令或授权其获取预算收入的法律效果,也不具有指示其仅获取预算收入的法律效果,收入预算的执行机关应当根据其他的法律规定完成其相关行政活动。例如,对于税收机关而言,其税收征收活动应当根据税法规定,遵守税收法定原则。然而,在那些采取决定制预算的国家中,由于行政机关编制的预算草案仅具有建议性质,正式预算草案由议会提出并由议会最终决定形成法定预算,因此,其议会最终通过的预算案中的收入预算部分不仅具有预估的性质,还将构成日后议会制定新的关于组织财政收入活动的法律的立法基础。

虽然法定预算案中收入预算的效力因不同国家预算模式的不同而存在差异,但是,对于其支出预算而言,各国经其议会审查批准的支出预算,均具有对预算执行机关的拘束效力,即在最高金额、目的及时限上拘束预算执行机关支

出活动的效力。^①支出预算的执行机关应当受此拘束,非经法定程序与法定事由,不得擅自就不同机关、政事、计划或业务科目下的支出及不同时期的支出做出相关变动与调整。

限定性原则的正当性在于其对于人民财产权的消极防卫机能与对社会民生福利给付所需财源的积极保障机能。限定性原则的最终目标在于,实现现代法治国家保障其国民人性尊严、为其国民人格的自我发展与实现创造物质条件。

(七) 公开性原则

公开性原则,是指国家的全部预算活动,即预算编制、预算审议、预算执行及决算各个阶段所形成的结果,包括全部预算草案、法定预算、追加预算及预算执行结果,除了国家安全上的理由外,均应当采取人民易于了解的方式对外公开,供人民自由获取此种信息,自由发表批评监督意见。公开性原则的正当性不言而喻,可以说是财政民主主义在国家预算活动中最直观的体现。

综上所述,现代法治国家的财政活动,为求体现宪法上人民主权与民主之基本价值,普遍以财政民主主义为基础,发展出对国家施政计划及其财政计划作实质性管控的现代预算法

制,并由此确立了预算内容上的完全性原则、时间上的年度性与事前性原则、形式上的单一性原则、筹划上的明确性与严密性原则、审查上的实质性原则、执行上的限定性原则以及过程上的公开性原则等一系列预算法制建构性原则。在我国现代预算法制建设进程中,克服行政管理主义理念下形成的所谓“三不”问题,需要我们确立起财政民主主义的新理念,在预算法中引入现代预算法制所不可或缺的上述诸项建构性原则,并以此完善各项制度设计,以期宪法上人民主权与民主之基本价值在国家财政预算活动领域的实现。

参考文献:

- [1]权威官员:中国预算法修订重点解决三大问题[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2009-07/13/content_11702604.htm, 2011-01-19.
- [2]葛克昌.国家学与国家法[M].台北:月旦出版社股份有限公司,1996.
- [3]蔡茂寅.预算法之原理[M].台北:元照出版有限公司,2008.

责任编辑 晨 晓

Resolving Three Negations in Budget Management and Constructing the Legal System of Budget

ZHU Yan-sheng

(School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Financial administrations in modern countries, which include acquirement, expenditure, planning and operation, are based on and controlled by financial democracy. Under financial democracy, the legal system of public budget, the purpose of which is to control the planning of administration and public finance, shall follow the principles of completeness in the content, year budget and ahead of time, uniform format, clearness and strictness in planning, substantive review, confined implementation, and openness in procedures. It is necessary for us to shake off the negative impacts of managerialism on Chinese legal system of public budget and improve regimes of public budget law based on the new idea of democracy of public finance.

Key Words: Financial Democracy; Budget Law; Construction

^①关于预算法律性质及其效力的讨论,参见陈新民《法定预算的法律性质——释字520号解释的检讨》,载刘孔中、陈新民主编《宪法解释之理论与实务》(第三辑下册),台北:天翼电脑排版印刷股份有限公司2002年版,第257-305页。