

民主法治理念下的新预算法

刘骁男

财政是国家治理的基础和重要支柱。作为现代财政制度的重要内容，预算制度处于财政制度的核心地位。新预算法的颁布实施，是我国社会主义法治体系建设的重要成果，对于建立现代财政制度、实现预算的民主化和法治化，具有十分重要的意义。

预算法的民主法治价值追求

预算制度体现了一个国家的民主法治发展水平。从西方近现代历史看，预算制度是在新兴资产阶级为限制王权而斗争的过程中，作为议会控制和监督王室财政活动的手段发展起来的，是落实代议制民主的制度构架之一。预算制度从诞生之日起，在价值品性上就呈现出鲜明的民主和控权烙印。因循该价值追求，预算法蕴含并用制度体现和捍卫着民主法治精神。

在法的价值目标层面。民主法治是公共财政得以建立的前提，反过来，预算法也进一步巩固和保障民主法治。法的价值是作为客观的法对主体需求的满足程度，表现为法自身的合目的性，主要包括公正、自由、平等内涵。这些理念所指引的主权在民、正当程序、权力制约等目标，是实现“良法之治”的政治理想。预算法规制国家的财政活动，为国家收支行为设定规则、附加约束，从财力积聚、财权划分、财物支配的维度框定政府活动的方向和范围，明确国家公权力的行权边界，将其纳入法治化运行轨道，进而实现国家治理的民主化、法治化目标。它着眼于国家政权

的财力基础和人民的权力实现方式，根本上是要解决国家和人民的财产关系问题，这是重要的宪法关系。确立现代公共财政理念，注重公共利益和人民本位，严格预算程序的规范性，保障公民基本经济社会权利和基本政治权利，保障经济社会健康发展，这些都是预算法的功能定位。正因如此，预算法成为民主法治理念得以实现的不可或缺的有效载体。

在法律的结构体系层面。预算法调整国家预算权的配置和运行，属于公法范畴。在公、私法分工的法理逻辑中，预算法发挥着重要的衔接作用，是从公法角度贯彻宪法对私有财产保护、辅助实现私法功能的必然制度安排。具体来说，在宪法统摄下，私法承担保护私有财产的功能，公权如若介入私权，必须有明确的法律授权，遵循正当的行政或司法程序，这是民主法治理念的当然要求。预算法赋予公权力汇集财政收入的合法性和正当性，为税法作了铺垫，是公民通过民主意志的规范表达形式即法律对私有财产权的“褫夺”，从而平抚私有财产和公共利益的对立关系，弥合“私有财产——私法保护……国家凭借公权征缴税收——财政收支”的逻辑链条。

在预算法调整的权力关系层面。预算法采取的调整方式，一是对各预算法律关系主体的权力义务进行配置，二是设定预算活动的流程规则，三是设置法律责任对预算程序予以保障。这三种方式中，权力义务配置带有前提性、基础性。它所解决的，包括国家和市场、

国家和公民、人大和政府、中央政府和地方各级政府、政府和司法机关等多个主体之间的角色、职责、权力(权利)边界等问题，涉及私权和公权、立法权与行政权、行政权层级结构、行政权和司法权的划分、制约和平衡。这些问题不仅关涉财政经济领域，背后更涉及国家的行政管理、治理模式乃至政治架构。我国的政体是人民代表大会制度，由作为国家权力机关的人民代表大会产生其他国家机关。预算法是衔接人民代表大会制度和国家行政机关系统的纽带，为人民主权的实现提供了制度载体，体现了“以财控政”的控权精神。唯一一部体现民主法治理念的预算法，才能真正贯彻人民当家作主的宗旨，充分代表人民的意志和利益。

新预算法中民主法治理念的制度支撑

新预算法贯彻十八届三中全会精神，按照民主法治原则和建立现代预算制度的目标，对预算法作了与时俱进的修订，集中反映了财税体制改革的总体要求和成功经验，体现了现代财政制度的核心理念，是科学立法、民主立法的一项重要成果。

一是从立法目标和基本制度上明确宣示民主法治理念。新预算法在第1条中开宗明义，明确制定预算法是为了“规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度”，将体现民主法治精神的有限政府、硬化预算约束、强化预算监督等理念以及代表公共

预算特征的全面规范、公开透明要求作为预算法的基本目标,其法律精神和根本宗旨是建立现代预算制度。与该价值目标相呼应,新预算法的基本制度架构,如第2条、第13条预算法定,第4—11条预算全面性规则,第12条预算的基本原则,第14条预算公开,第16条完善转移支付制度推进公共服务均等化,第17条预算权相互制约协调等,这些规则所建立起的制度体系,都以实现预算民主化、法治化最终目的。

二是确立预算公开原则。公共财政的根本是实现预算的法律控制,关键是预算公开,这同时也是预算民主的重要实现手段。预算公开既是实现有效监督和制约的前提,同时又对现代预算制度的完善有内生推动作用,驱使预算权走向透明化、规范化、法治化。只有对预算权力主体的权责进行清晰、明确、科学地设置和界定,厘清预算权的运行程序,才能对预算权实现有效的管理、制约和监督,从而实现预算公开的目标。新预算法第14条对预算公开的主体、时间、内容、程序等做了较为详细的规定,要求对有关转移支付、机关运行经费等

重要事项做出说明,并设置了第16条转移支付公开、第46条预算分类细化、第89条预算审计报告公开等规则。这些安排有利于从法律上解决长期以来存在的预算“看不清、看不全、看不懂”等问题,对于打造阳光政府、法治政府、责任政府,保障人民的知情权和监督权,丰富拓宽民主渠道等都具有重要意义。

三是细化、硬化预算程序性规则。正当程序是现代法治的一个基本原则和重要标志。预算权力的运行表现为预算程序运转的过程,预算程序承载的实体内容是预算权力的划分和配置。从这一角度看,预算法主要是一部程序法。我国过去存在的预算编制不科学、审议流于形式、预算约束力不强、执行随意等问题,都可以归入预算程序问题。新预算法从两个方面做了改进。一方面,第13条通过禁止性规定增强预算的确定力、拘束力、执行力,明确经人大批准的预算非经法定程序不得调整,实质上重申了预算的法源属性。另一方面,在第2—8章分别对预算管理职权和收支范围、预算的编制、审查、批准、执行、调整、决算等一系列流程做了更为细

致、周密、可操作的规则设计,如第32条明确预算编制依据,第35条规范地方债务管理,第69条预算调整程序等。这些规定不单是对预算权的约束,同时还予以规范和引导,从程序上将财政收支活动和预算行为纳入法治化轨道。

四是完善预算监督和问责机制。有监督、可问责是保障法律实施所必需的制度要求。新预算法在第2章“预算管理职权”和第5章“预算审查和批准”中,明确规定了人大预算审查的范围、程序、重点内容,按照“全口径预算管理”的要求扩展和规范了预算审查范围,建立初步审查制度,细化有关具体规定以增强监督的可行性,并在第35条、第69条分别加强了对预算调整和地方政府债务审查监督的约束力度,进一步完善和强化了人大监督,为健全民主制度、扩大公民有序参政议政提供了平台。新预算法还充实了预算违法行为责任,根据不同主体的预算违法行为形态分别设定行政责任和刑事责任,切实保障预算法的落实。□

(作者单位:财政部机关党委)

责任编辑 刘慧娟

图片新闻



江西湖口： 推进农村电网改造升级

刘兆安 | 摄影报道

江西省湖口县从2010年开始共投入8651万元推进农村电网改造升级,使农村电网基础设施得到较大改善,供电半径大、设备陈旧、线路老化和变电能力不足等突出问题得到解决。全县共新架设变压器44台,基本上消除了低电压问题,农村居民户均配变容量由2010年的1.11千伏安增至2014年1.4千伏安。

