

# 国家治理视角下的财政预算法治化

肖京

(中国社会科学院法学研究所,北京 100720)

**摘要:** 在当前国家治理现代化的背景下,财政预算的法治化问题显得尤为重要。而要真正充分实现财政预算的法治化,就必须准确把握预算法的双重法律属性。预算法具有经济法与宪法的双重法律属性,两方面的属性统一于当前的国家治理现代化进程之中。充分认识并把握预算法的这种双重法律属性,对于科学构建预算法理论体系、合理安排我国预算法中的相关制度、妥善解决预算法实际运行中的各种实践问题,具有十分重要的意义。基于预算法的双重法律属性,财政预算法治化就是要分别在宪法层面和经济法层面加强财政预算法律制度完善。从立法的角度来看,在宪法和经济法的框架体系之内,探索国家治理现代化的财政预算法治化路径,应当是我国今后财政立法工作的努力方向。

**关键词:** 国家治理; 预算法; 双重法律属性; 宪法; 经济法

**中图分类号:** D912.29      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1009-8003(2015)06-0118-07

## 一、引论

2014年8月31日,第十二届全国人民代表大会常务委员第十次会议表决通过了《全国人大常委会关于修改〈预算法〉的决定》。历经四次审议,《预算法》的修改终于尘埃落定。至此,预算法立法完善问题总算暂告一段落。不可否认,本次《预算法》的修订实现了多处的创新和突破,并且也在一定程度上解决了我国预算管理中的一些问题。但是同样不应忽略的是,本次《预算法》的修改也留下了若干遗憾,仍有待于今后的进一步修改和完善。从这种意义上讲,财政预算法治化的推进“永远在路上”,<sup>①</sup>本次《预算法》的修改也只能看作是我国财政预算法治化进程中的一个新起点。

事实上,从国家治理现代化总体要求的角度来看,我国在财政预算法治化建设方面依然任重道远。进一步推进我国财政预算法治化,仍然将是我国今后一段时间内的主攻方向。中共十八届三中全会明确指出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,而“财政是国家治理的基础和重要支柱”。要实现国家治理现代化,就必须“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,发挥中央和地方两个积极性”。而在整个财政制度中,预算法居于非常重要的地位,被称之为“经济宪法”。因此,财政预算法律制度的进一步完善无疑具有十分重要的意义。

此外,从法律与经济的关系来看,进一步深化预算法律制度的完善不仅是我国财税体制改革与完善的重要内容,同时也是促进我国经济发展方式转变的重要手段,具有制度建设与经济促进的双重功效。中央对此也高度重视,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中明确指出,“理顺各级政府间财政分配关系,健全公共财政体系,完善预算制度和税收制度,积极构建有利于转变经济

收稿日期: 2015-09-06

作者简介: 肖京(1977-),男,河南泌阳人,法学博士,中国社会科学院法学研究所助理研究员、北京大学光华管理学院博士后流动站研究人员,主要研究方向:经济法与社会法理论、财税法、金融法。

<sup>①</sup>本处借用中纪委书记王岐山多次提及的“反腐败斗争永远在路上”,意在说明财政法治化是一个连续的、不断推进、永无止境的过程。

发展方式的财税体制。”中共十八届三中全会进一步指出,“改进预算管理制度”,“实施全面规范、公开透明的预算制度”。这都表明,财政预算的法治化问题关系到经济发展,因而需要大力推进。

在整个财政预算法治化进程中,理论的研究具有十分重要的意义。前些年,伴随预算法的立法修改进程的逐步推进,预算法的修改与完善问题逐渐成为法学界重点关注的热点问题。虽然预算法的修改历经全国人大常委会四次审议才最终于2014年8月通过,但在这漫长的立法研究进程中,学界却得以有时间进行充分酝酿,并在酝酿的过程中涌现出了一批重要的优秀研究成果,这些成果已经成为我国预算法完善的重要理论基石。近些年的相关成果,不仅数量明显增多,而且质量明显提高;不仅关注预算法的具体内容,而且关注预算法的外在形式;不仅拓宽了预算法研究的范围,而且延展了预算法研究的深度。<sup>①</sup>不可否认,这些研究成果从不同的角度和侧面,为我国预算法的修改与财政预算法治化的实现,提供了非常有益的思路,并在新修订的预算法中得到了不同程度的体现。

然而,遗憾的是,在以上学界的研究成果中,对预算法的双重法律属性进行集中研究,并由此上升到国家治理高度的成果并不多见。虽然有些学者在其研究成果中也会涉及到预算法的宪法属性问题,但仍有不少的学者在其研究成果中把预算法的法律属性自动默认为经济法,并在经济法框架体系之下开展相应的研究。固然,预算法是经济法的重要组成部分,从经济法的角度研究预算法也具有十分重要的意义。但是,如果仅仅在经济法框架之内研究预算法的完善问题,并不能对预算法的进一步完善提供科学完备的方案,也不能很好地解决我国当前预算法实际运行中存在的诸多问题,更不能从根本上对我国预算法进行完善。因为,许多影响预算法运行的现实问题,并未都是经济法本身能解决的。例如,预算民主与我国现行政治体制的张力问题,预算权的中央与地方分配所带来的宪法问题,这些已经远远超出了经济法的范围,很有必要上升到宪法的层面才能予以解决。

这似乎是一个两难困境,一方面,“不入虎穴,焉得虎子”不纳入到经济法的体系之中,很难对预算法进行有效的研究;另一方面,“不识庐山真面目,只缘身在此山中”,仅仅局限于经济法的范围,又很难全面系统地认识和理解预算法。从这种意义上讲,预算法既在经济法“之内”,又在经济法“之外”。这一困境的解决之道,在于从国家治理的角度重新审视预算法的双重法律属性,并在此基础上探寻财政预算法治化的基本路径。有鉴于此,本文拟对上述问题进行探析。

## 二、国家治理视角下的预算法之双重法律属性

国家治理不仅是传统政治学研究的对象,同时也是法学研究和关注的重要问题。这是因为,在当前依法治国逐步深入推进的背景下,依法治国已经成为当代中国国家治理现代化的必由之路,研究国家治理,离不开法学的视角。事实上,从以往法学研究的成果来看,国家治理相关问题也是宪法和行政法学界特别关注的重要问题。这既体现在宪法与行政法的基本内容大多与国家治理问题直接相关,也体现在若干宪法与行政法理论的重大创新成果,其出发点和归结点也都是在紧紧围绕着国家治理。<sup>②</sup>

此外,从国家治理的内涵和基本内容来看,国家治理同样也和宪法和其他法律紧密相连。一般认

<sup>①</sup>这些研究成果包括但不限于:杨紫烜《应将〈预算法〉改为〈预算和决算法〉》,载《法学》2011年第11期;顾功耘《〈预算法〉的理念需要重塑》,载《法学》2011年第11期;徐孟洲《论公共财政框架下的〈预算法〉修订问题》,载《法学家》2004年第5期;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》,载《中国法学》2005年第1期;王雍君《论〈预算法〉修订的核心原则》,载《首都经贸大学学报》2008年第6期;刘小川《构建〈预算法〉修订基本框架指导思想探析》,载《上海财经大学学报》2010年第1期;俞光远:《我国预算法修订应遵循的基本原则和几个重点内容》,载《地方财政研究》2012年第9期;熊伟《在理想与现实之间〈预算法〉修改的中庸之道》,载《江西财经大学学报》2011年第4期;蒋悟真《法理念视野下的预算法修改理路》,载《法商研究》2011年第4期;叶姗《前置性问题和核心规则体系研究——基于“中改”〈中华人民共和国预算法〉的思路》,载《法商研究》2010年第4期;蒋悟真《我国预算法修订的规范分析》,载《法学研究》2011年第2期;邢会强《程序视角下的预算法——兼论〈中华人民共和国预算法〉之修订》,载《法商研究》2004年第5期;王雍君《〈预算法〉修订中的四个关键性问题探讨》,载《地方财政研究》2011年第1期;华国庆:《〈预算法〉修改的重点》,载《法学》2011年第11期;俞光远《我国现行预算法修订的主要内容与对策建议》,载《地方财政研究》2011年第1期。

<sup>②</sup>例如,著名宪法与行政法学专家罗豪才先生及其弟子宋功德教授等学者提出的“软法”理论,虽然属于行政法理论创新的范畴,但从其理论创新出发点和归结点的角度来看,这一理论是在力图解决国家治理中的刚柔相济问题,因而也可以归入到以国家治理为中心的公共管理理论的创新范畴(有关“软法”的基本理论,参见罗豪才、宋功德《软法亦法》,法律出版社2009年版)。

为,国家治理就其基本内容来看,主要包括国家治理体系和国家治理能力。而“所谓的国家治理体系,是党领导人民管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制、机制和法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。”<sup>①</sup>所以,在整个国家治理体系中,法律制度是其基本内容,其适用范围涵盖多个领域。就国家治理能力而言,所谓的国家治理能力,是指“运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面的能力。”<sup>②</sup>其中法治水平的高低亦是决定国家治理能力的关键。

由此可见,国家治理与以宪法为核心的法律制度体系具有十分密切的联系,从国家治理的角度研究法律制度,与从法学的视角研究国家治理,都具有十分重要的意义。在整个国家治理的法律体系中,作为连接整个国家政治、经济、社会领域的关键制度财政预算法律制度,无疑是国家治理体系最为重要的组成部分之一,同时也是国家治理能力高低的重要体现。预算法从其基本内涵的角度来看,“是调整国家进行预算资金的筹集、分配、使用和管理过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。”<sup>③</sup>从调整范围来看,预算法广泛涉及到预算权的分配、预算收支范围的界定、预算编审制度、预算执行制度、决算制度、预算监督以及预算法律责任承担等多个方面的内容。这些方面的内容不仅是宪法和经济法所共同关注的重点内容,同时也是现代国家治理的核心领域。因此,从国家治理的视角来审视预算法的宪法和经济法二元法律属性,对于推进财政预算的法治化,无疑具有十分重要的理论意义和实践意义。

预算法具有明显的宪法属性,这一点不仅可以从西方国家宪法发展历史得到印证,同样也可以从我国当前预算实践中的问题得到合理解释。首先,从西方国家宪法发展史来看,西方国家宪法的发展始终与财税危机中的预算问题紧密相连。无论是英国的光荣革命、法国的大革命还是美国的独立革命,财政预算都是其爆发的重要导火索,财政民主也都是革命的核心目标之一。在当今西方国家,财政预算在宪法上的意义更是非同小可,以至于在美国,“如果你想了解联邦政府在过去的一年都干了些什么,或者,在未来的一年里将要干些什么,那么,你只要看一下联邦政府财政预算就足够了。”<sup>④</sup>从这种意义上讲,宪法的历史“可以说是现代预算制度的成立史和发展史。”<sup>⑤</sup>其次,从我国当前预算法的实践来看,预算法同样具有十分突出的宪法属性。“宪法的实质是分权,即在国家与公民之间,在国家机关相互之间进行分权”<sup>⑥</sup>而预算法中最需要解决的重要问题恰恰是预算权的分配,这是典型的分权问题,预算法在此问题上体现出明显的宪法色彩。我国当前预算法实践中的执行力不足,实际上与我国当前的政治体制,以及人大机关与行政机关之间、行政机关相互之间的权力配置,有很大的关系。要想从根本上解决这一问题,必须在宪法层面有所突破。也正是因为如此,中共十八届三中全会把包含预算法在内的财政法制建设提到了国家治理的高度,明确指出,“财政是国家治理的基础和重要支柱,科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。”由此可见,从国家治理的视角认识预算法的宪法属性,对于在宪法层面实现财政预算的法治化具有十分重要的意义。

预算法同样具有突出的经济法属性,这一点可以从经济法的概念和特征中寻找答案。首先,从经济法的概念来看,经济法是“调整在现代国家进行宏观调控和市场规制过程中发生的社会关系的法律规范的总称”,<sup>⑦</sup>而新修订后的《预算法》第1条明确规定,“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,保障经济社会的健康发展,根据宪法,制定本法。”这表明,预算法以经济社会的健康发展基本目标,具有明显的经济与社会功能,在这一点上与经济法的二元功能相契合。<sup>⑧</sup>因此,从经济法的概念来看,预算法完全符合经济法概念范畴的外

①江必新《推进国家治理体系和治理能力现代化》,载《光明日报》2013年11月15日。

②同①。

③张守文《财税法学》,中国人民大学出版社2010年版,第57页。

④[美]阿图·埃克斯坦《公共财政学》,张愚山译,中国财政经济出版社1983年版,第2页。

⑤[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173页。

⑥张守文《税法疏议》,北京大学出版社2005年版,第5页。

⑦张守文《经济法总论》,中国人民大学出版社2009年版,第34页。

⑧关于经济法的经济与社会二元功能的相关分析,参见肖京《经济法的经济社会二元功能之冲突与平衡》,载《法学论坛》2012年第6期。

延,具有经济法的法律属性,是经济法的重要组成部分。其次,从经济法的特征来看,经济法具有经济性与规制性两大基本特征,这两大特征贯穿于经济法的各个领域。而从预算法的角度来看,预算本身就是对财政的预算,其经济性自不待言;同时,预算也意味着一种有计划的“节制”,“规制”也是预算本身的应有之意。正是因为预算法与经济法有着如此密切的联系,法学界一般都认可预算法的经济法属性。也正是因为如此,法学界诸多学者对预算法的研究也多从经济法的视角,在经济法的框架之下展开。

值得注意的是,从国家治理的角度来看,预算法的双重法律属性并非完全对立,而是辩证统一。这种辩证统一的关系根源于宪法与经济法之间的密切联系,贯穿于国家治理现代化进程之中。就宪法与经济法的关系来看,二者的密切联系不仅体现在一般意义上的根本法与普通法关系,同样还体现在二者经由“经济性”这一纽带建立的特殊关系,而这种特殊关系却是其他法律部门与宪法之间所不具有或者说不完全具有的。这种特殊的密切关系体现在,一方面,有关经济的法律条文在宪法中占有很大的比例,以至于在当今世界,“一部现代的宪法同时也是一部经济宪法”;<sup>①</sup>另一方面,经济法上的体制法,关系到公民与国家、国家机关之间的分权,从这种意义上讲,经济法又被称之为“经济宪法”。事实上,从我国宪法与经济法的发展历史也可以看出,宪法与经济法之间是相互促进而发展的,这表明,经济法与宪法是完全可以协调发展的。<sup>②</sup>此外,从国家治理尤其是国家经济治理的角度来看,预算法作为国家治理法律体系的重要组成部分,不仅可以作为宪法和经济法“交叉”的典型“地带”相对独立而存在,同时又经由国家经济治理的实践反过来进一步加强和推动了宪法与经济法的联系。

因此,本文在此强调预算法的双重法律属性,并从国家治理的角度对预算法的双重法律属性予以审视,与其说是为了区分预算法的这两种法律属性,还不如说是为了更加深入地认识这两种法律属性之间的契合,以从更高的角度更加全面地把握预算法的二元法律属性特质。预算法这种二元法律属性在国家治理实践中的辩证统一,为国家财政预算法治化进程的推进指明了方向。

### 三、预算法的双重法律属性在财政预算法治化进程中的意义

以上从国家治理的角度对预算法的双重法律属性进行了具体阐释,这对当前的时代背景下具有重要的价值。在国家治理的框架体系和语境下,深入研究预算法的双重属性,不仅可以在法学理论上进一步深化对预算法的认识,同时还可以为财政预算法治化的制度完善提供有益的思路,从而在一定程度上推动我国财政法治化进程,具有理论研究和制度构建的双重功效。

如前所述,在当前国家治理现代化的背景下,财政预算法治化具有十分重要的意义。而要真正充分实现财政预算的法治化,就必须充分认识预算法的双重法律属性。预算法的这种双重法律属性具体体现在:一方面,预算法作为财税法的重要组成部分,具有明显的经济法属性;另一方面,预算法又与国家的政治体制紧密相连,具有明显的宪法属性。预算法具有经济法与宪法的双重法律属性,二者统一于当前的国家治理现代化进程之中。充分认识并把握预算法的这种双重法律属性,对于科学构建预算法理论体系、合理安排我国预算法中的相关制度、妥善解决预算法实际运行中的各种实践问题,具有十分重要的意义。具体来讲,预算法的双重法律属性对我国财政法治化进程的促进作用,主要体现在以下三个方面。

首先,充分认识预算法的双重法律属性,有助于在宏观上把握财政预算法治化的基本思路。“法律的修改并不完全等同于法律条文的删废和改动,在更深层次上则是对传统法律价值、理念的重新定位和反省”,<sup>③</sup>因此,任何一部法律的制订、修改、完善,其立法指导思想十分重要,预算法也不例外。基于预算法的双重法律属性,财政预算法治化进程中应该注意平衡协调预算法的双重法律属性,不仅要强调其

<sup>①</sup>张守文《经济法总论》,中国人民大学出版社2009年版,第59页。

<sup>②</sup>有关宪法与经济法之间的关系及其协调发展相关问题,可参见张守文《论经济法与宪法的协调发展》,载《现代法学》2013年第4期。

<sup>③</sup>蒋悟真《法理念视野下的预算法修改理路》,载《法商研究》2011年第4期。

经济法特质与功能,同时还要注意其宪法特质和功能。<sup>①</sup>事实上,在预算法修订之前,即有学者指出,修改后的《预算法》或新制定的《预算和决算法》,其第1条都应该规定为,“为了规范预算和决算行为,加强预算和决算调控,体现人民当家作主,使预算资金的收入和支出符合人民的根本利益,促进经济、社会和人的全面发展,根据宪法,制定本法。”<sup>②</sup>此外,在财政预算法治化进程中,学者们提出的要加强预算民主性和透明度、加强人大的审查监督权等方面的完善建议,<sup>③</sup>而这类完善建议则大体上可以归入到预算法的宪法特质和功能之中,需要从宪法的视角予以审视。由此可见,只有充分认识预算法的这种双重属性,才能对于这类宏观方面的基本思路问题提供可能的解决方案。

其次,充分认识预算法的双重法律属性,有助于合理设计预算法律制度的具体内容。在正确的立法方向、理念和指导思想确立之后,预算法具体制度设计的科学合理与否,直接关系到预算法在实际生活中的运行顺畅与否。因此,预算法具体制度的设计十分重要。基于预算法的双重属性,一方面,预算法具体制度的设计必须符合经济规律,以有利于预算法对经济的宏观调控;另一方面,预算法具体制度的设计必须符合民主的基本原则,以有利于预算法对政治民主的推动。学者们对预算法具体制度方面的修改意见,实际上大致可以归为两类,一是对预算法具体经济规则的设计,其技术性较强;二是对预算法相应宪法规则的设计,其政治性较强。正是基于预算法的这双重属性,预算法具体规则的设计必须充分考虑这两种性质规则的充分结合和协调,以实现民主与科学的统一。当然,以上两种规则的划分仅仅是一种大致的归类,并非完全绝对,因为有些具体的规则很难分清到底是经济规则还是宪法规则。以预算年度的起始为例,一方面,预算年度的起始要考虑到与会计年度的协调,具有较强的经济性和技术性,另一方面,预算年度的起始又要与我国人大机关的会议制度相符合,因而又具有较强的政治性和民主性。无论是单一的技术问题还是政治问题,还是二者兼具的综合性问题,其解决的关键还是在于对预算法双重法律属性的平衡与协调。

再次,充分认识预算法的双重法律属性,有助于解决当前财政预算法律制度运行中存在的诸多问题。法律真正的意义在于其实际效果的实现,从这种意义上讲,预算法的顺利实施应该是预算法立法的基本出发点和归宿。然而,“徒法不足以自行”,正确的立法指导思想和科学的具体制度设计,仅仅是预算法顺利实施的必要非充分条件,预算法的顺利实施还需要其他方面制度和因素的配合。但是从另一方面来看,预算法运行中诸多问题却又与预算法立法有着直接或间接的关系。基于预算法的双重法律属性分析,当前预算法运行中的诸多问题实际上同样可以大致分为两类,一类是经济性较强的问题,一类是宪法性较强的问题。当然,这同样是一种大致的分类,预算法运行中的许多问题实际上是兼有两个方面的性质,只是偏重点有所不同。如绩效预算管理问题,其经济意义大于政治意义;而预算信息公开、预算权的划分、人大机关对行政机关的预算监督等问题,其宪法意义则大于经济法意义。总之,预算法运行中的诸多问题的妥善解决,都和对预算法双重法律属性的认识与把握有着非常密切的关系。

由此可见,充分认识并把握预算法的双重法律属性,不仅有助于预算法本身的完善与实践问题的解决,同时对于促进整个财政预算的法治化进程也具有十分重要的意义,进而为国家治理体系和能力的现代化提供坚实的基础。事实上,正是基于预算法的双重法律属性这一复合性特质,预算法才能成为不同利益的交汇点和多方利益主体的博弈平台。从国家治理现代化的角度来看,聚合了多种利益的财政预算更迫切需要加快其法治化进程。这也是继提出国家治理现代化的中共十八届三中全会之后,又在中共十八届四中全会提出全面推进依法治国的原因之所在。因此,牢牢把握预算法的双重法律属性这一核心主线,在促进财政预算的法治化、实现国家治理的现代化等方面尤为必要。

①例如,原《预算法》第1条规定,“为了强化预算的分配和监督职能,健全国家对预算的管理,加强国家宏观调控,保障经济和社会的健康发展,根据宪法,制定本法。”这主要是从宏观调控的角度强调了预算法的经济法功能,未能突出预算法的宪法功能,本次《预算法》的修改则对政府收支行为的规范与预算约束的强化、预算管理和监督的加强等具有宪法性质的内容进行了完善。

②杨紫烜《应将〈预算法〉改为〈预算和决算法〉》,载《法学》2011年第11期。

③例如有学者提出的,要加强人大对预算的审查监督、加强对预算执行的审计监督、适当赋予地方省级人大举债权、强化法律责任等。参见俞光远《我国预算法修订应遵循的基本原则和几个重点内容》,载《地方财政研究》2012年第9期。

#### 四、国家治理视角下的财政预算法治化的基本路径

如前所述,财政预算是国家治理的重要组成部分,财政预算法治化是实现国家治理现代化的重要环节。因此,在国家治理现代化总体要求之下,探寻财政预算法治化的具体路径,就显得十分必要。事实上,财政法的相关基础理论研究中,公共财政理论一直是其研究的重要基础和视角。例如,有学者从公共财政与宪法关系的角度探讨了公共财政的核心价值,<sup>①</sup>也有学者对财政立宪相关问题进行了研究,<sup>②</sup>还有学者对公共财政的现代化路径进行了研究,<sup>③</sup>另有学者从公共财政理念的角度对预算法的调整范围等相关问题进行了探讨。<sup>④</sup>应当说,公共财政理论不仅其本身具有自己的逻辑体系,同时也为财政预算法的理论研究和制度完善提供了坚实的理论基础。

以上研究成果中有关公共财政的界定、公共财政与宪法之间的关系、公共财政的现代化路径等方面的研究成果,为财政预算法的相关理论研究提供了有益的思路,也充分体现了传统公共财政理论对于财政法理论研究的基础性影响。但也应当看到,由于学科视角的差异,法学与经济学、公共管理学在理论研究和制度建构等方面还是存在一定差异的。因此,法学界应当在借鉴公共财政理论的基础上进一步探索财政预算法治化的具体路径。此外,国家治理现代化问题是我们这个时代赋予的全新课题,因而,在国家治理体系下的财政预算法治化路径探索问题上,没有现成的经验可以复制,只能在深入探索中不断创新。总体来看,在国家治理现代化的视角下,财政预算法治化的基本路径应当包含以下几个方面。

首先,要进一步充实并完善财政预算法律制度的具体内容。财政预算法律制度的充实完善是实现国家治理现代化的重要内容。这是因为,“国家治理体系和治理能力的现代化,就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化,使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家,从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能”,<sup>⑤</sup>因此,国家治理体系下的财政预算法治化离不开相应的预算法律制度完善。当然,立法完善历来是推进法治化进程的重要路径,财政预算的法治化进程亦不例外。事实上,对于财政预算法律制度的完善问题,学界的相关研究成果已经提供了较为详细的建议。例如,在《预算法》修订的过程中,学者们分别从法律理念的角度、<sup>⑥</sup>从规范分析的角度、<sup>⑦</sup>从宏观调控的角度、<sup>⑧</sup>从预算法律监督制度完善的角度、<sup>⑨</sup>从程序的角度,<sup>⑩</sup>对预算法的修改与完善提出了建议。以上建议有些在本次《预算法》修订中已经得到了体现,有些合理建议还有待于在今后的立法中予以完善。由此可见,立法完善与充实是促进我国财政预算法律制度最基本的路径。

其次,要从宪法的层面进一步推动财政预算的法治化。“国家治理的现代化,是公权力机关退位、归位和理性再定位的过程”,<sup>⑪</sup>而财政预算法治化所要解决的核心问题正是对于财政预算权力的限制问题。此外,财政预算中的人大监督权问题、财政预算的可诉性等相关问题,已经超越经济法的范畴,上升到国家机关之间的权力分配的层面,只能在宪法的层面予以根本解决。事实上,从宪法层面推动财政预算的法治化,也与预算法双重法律属性问题具有十分重要的关系。正是预算法的这种双重法律属性,才使得财政预算法治化路径必须和宪法紧密结合。中共十八届四中全会也明确提出,“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政”,这充分体现了宪法在整个法治进程中的独特地位。由此可见,国家治理现代化中的财政预算法治化问题,在本质上是一个宪法问题,最终还必须在

①参见王世涛《公共财政的核心价值:财政权的控制与财产权的保障》,载《法治论坛》2008年第3期。

②参见童春林《财政立宪问题探析》,载《法学杂志》2008年第2期。

③参见曹明星、刘剑文《公共财政的现代化路径之法律分析》,载《社会科学》2008年第5期。

④参见刘剑文、王文婷《公共财政理念下的预算范围调控之法律进路》,载《重庆大学学报(社会科学版)》2011年第3期。

⑤江必新《推进国家治理体系和治理能力现代化》,载《光明日报》2013年11月15日。

⑥参见顾功耘《〈预算法〉的理念需要重塑》,载《法学》2011年第11期。

⑦参见蒋悟真《我国预算法修订的规范分析》,载《法学研究》2011年第2期。

⑧参见王建敏等《市场经济与宏观调控法研究》,经济科学出版社2005年版,第150-151页。

⑨参见王世涛《〈预算法〉的修改与预算监督法律制度的完善》,载《财经问题研究》2005年第3期。

⑩参见邢会强《程序视角下的预算法——兼论〈中华人民共和国预算法〉之修订》,载《法商研究》2004年第5期。

⑪江必新《法治社会,从“治”起》,载《人民日报》2014年9月16日。

宪法的层面予以确认,唯有如此,才能真正实现财政预算的法治化,进而促进国家治理的现代化进程。

再次,要进一步加强相关配套法律制度的完善,确保财政预算行为的民主化、法治化。国家治理体系和治理能力现代化对我国各项制度提出了全方位的要求。正如有学者指出,“推进国家治理体系和治理能力现代化,势必要求对国家的行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度等进行突破性的改革”。<sup>①</sup>因此,从国家治理的角度来看,财政预算的法治化在整个国家治理中虽然地位重要,不仅需要相关法律制度予以配合,同时也需要行政制度、决策制度、司法制度、监督制度等一系列的相关制度予以配合,唯有如此,才能真正实现国家治理的现代化。就相关法律制度而言,主要体现在经济法与行政法领域。就经济法领域来看,国债法律制度、政府采购法律制度等相关制度很有必要进一步完善;就行政法领域来看,财政预算监督、公民的预算参与权等相关问题应当通过法律予以保障。由此可见,相关配套法律制度的完善是财政预算法治化路径的又一重要方面。

总体上看,以上关于财政预算法治化路径的探讨,主要是集中在立法领域。事实上,财政预算法治化的实现,不仅需要立法,还需要通过一系列的制度来保障财政预算法律制度的实施,这也应当成为实现国家治理现代化进程中财政预算法治化的重要路径。此处由于篇幅所限,就不再具体展开。

## 五、小结

具有“经济宪法”之称的《预算法》,是约束和监督政府财政预算行为的基本规则,是实现财政预算法治化的基本手段,是当下我国政治与经济改革的重心之一,同时也是构建国家治理体系和实现国家治理能力现代化的关键环节。也正是因为如此,长期以来,《预算法》的修改与完善问题都是社会各界关注的焦点。然而,2014年《预算法》修改的完成,并未降低人们对财政预算法治化的关注度。随着我国依法治国进程的全面推进,预算法在国家治理中的作用只会进一步加强。这是由预算法的双重法律属性所决定的。一方面,具有宪法属性的预算法在提升国家政府治理水平、完善民主政治等方面具有十分重要的作用;另一方面,具有经济法属性的预算法在推动国家经济治理、促进经济发展方式转变等方面同样具有十分重要的意义。此外,预算法的这种双重法律属性也使得财政预算的法治化进程不仅局限于《预算法》本身的修改与完善,同时还涉及到宪法、经济法相关配套法律制度的完善问题。这也决定了财政预算法治化是一个关系到诸多具体法律制度的综合系统工程。因此,从立法的角度来看,在宪法和经济法的框架体系之内,构建国家治理现代化的财政预算法治化路径,应当是我国今后财政立法工作的努力方向。

**Subject:** The Legalization of Financial Budget under the Perspective of National Governance

**Author & unit:** XIAO Jing (Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

**Abstract:** In the current background of modernization of national governance, it is particularly important to study the problem of budget under the rule of law. In order to really and fully realize the budget under the rule of law, we must accurately grasp the dual legal attribute of budget law. The budget law has dual legal attribute of constitution and economic law, and the two aspects of the property are unified in the current course of modernization of national governance. We should fully understand and grasp the dual legal attribute of budget law, because it has the very vital significance to build the scientific theory system of budget law, to reasonably arrange the related system in budget law, and to properly solve the practical problems in the actual operation of budget law. Based on the double legal attribute of budget law, to realize the budget under the rule of law, we should perfect the legal system of budget in the level of constitution and in economic law. From the perspective of legislation, it should be the direction of financial legislation in the future in our country to explore the path of budget under the rule of law in the modernization of national governance within the framework of the constitutional law and economic law.

**Key words:** national governance; budget law; dual legal attribute; constitutional law; economic law

[责任编辑:吴岩]

<sup>①</sup>俞可平《国家治理体系的内涵本质》,载《理论导报》2014年第4期。