

论宪法解释的必要性、可能性和实用性

——以人大预算监督权力界限的确定为例

任喜荣*

摘要:预算监督制度的重要性和相关宪法规范的简约性形成的制度张力,反映了宪法解释缺位引发的问题、制度实践对宪法解释的需求以及宪法解释所能发挥的制度功能。预算监督的制度竞争导致实践中国家权力界限的模糊,凸显了宪法解释的必要性。间接预算规范的存在、预算制度构建的复杂性以及公民基本权利实现所需的财政保障等因素,提供了宪法解释的可能性。将新制度理念及时宪法化、法律化、规范化,体现了宪法解释的实用性。全国人大常委会应当改变在宪法解释上的谦抑立场,积极行使宪法职权,通过宪法解释激活合宪性审查机制,维护宪法权威。

关键词:人民代表大会制度 预算监督 宪法解释 基本权利

一、问题的提出

宪法解释是我国宪法审查机制中“最主要缺失的制度环节”,^①如何通过宪法解释激活宪法审查制度亟须系统的理论探索。本文选取人民代表大会(以下简称人大)预算监督权力的边界为“标靶”,论述宪法解释的必要性、可能性和实用性,主要是因为预算监督制度的重要性和相关宪法规范的简约性所形成的制度张力,比较典型地展现了宪法解释缺位引发的问题、制度实践对宪法解释的需求以及宪法解释所能发挥的具体制度功能。

我国宪法中的预算条款极其简略且分散,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)仅在第62条第10项、第67条第5项、第89条第5项、第99条第2款直接提到预算,分别规定全国人大有权“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”,全国人大常委会有权“在全国人民代表大会闭会期间,审查和批准国民经济和社会发展规划、国家预算在执行过程中所必须作的部分调整

* 吉林大学理论法学研究中心、吉林大学法学院教授、博士生导师
基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(16JJD820006)

① 参见任喜荣:《国家文化义务履行的合宪性审查机制》,《中国法学》2018年第5期。

方案”,国务院有权“编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算”以及“县级以上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计划、预算以及它们的执行情况的报告”。这基本上只实现了对预算权在人大与政府之间以及中央与地方之间的宏观配置,即人大审查和批准预算、政府编制和执行预算、中央预算统率地方预算,缺少对预算制度细节的规定。^①现行宪法已进行了5次修改,目前已颁布的52条修正案中无一条涉及对预算制度的调整。与宪法规定的简约和长期没有变化相比,关于人大预算监督的法律、行政法规、地方性法规、^②部门规章、其他规范性文件则有明显的发展,相关党内规范性文件也日渐增多。从宪法及其他法律规范的文本规定看,人大的预算监督权明显具有“强势监督”的规范倾向。具体表现为:(1)人大拥有一般性监督权。各级人大是中央和地方的国家权力机关,其他国家机关“都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”,人大总体上享有监督其他机关的权力。(2)人大的监督具有极大的裁量空间和法律权威。人大的监督方法和手段可以“全天候”“无差别”适用于预算监督。(3)《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)没有区分人大和政府分别行使的预算权的权力性质。《预算法》第2章“预算管理职权”将各级人大及其常委会对预算的审查和批准以及各级政府对预算的编制和执行统一列入预算管理环节,人大的审查、批准、监督可以随时深入行政预算过程中的编制和执行。但是,规范层面和实践层面的人大预算监督权力行使还有较大差距,实践中预算监督权力的行使仍然受到诸多批评。批评主要集中在人大代表的非专职化导致的“监督能力不足”,^③行政机构预算编制不够细化导致的“监督内容不充分”,^④人大缺乏预算修正权以及预算案的法律性质不明确弱化了人大的“实质性监督权”,^⑤预算周期、预算审查时间、与审计机关的合作等方面的问题导致的“监督程序不合理”等方面。^⑥

本文不想加入“批评与建议”的学术研究大军中,而是致力于反思在宪法文本供给不足的情况下,如何通过宪法解释为人大预算监督权力的行使划定界限,解决诸多批评与建议的宪法规范依据问题,从而为我国预算制度的发展提供宪法上的学理解释基础。本文将致力于回答4个问题:(1)在宪法文本供应不足,但下位法规定较为详尽的情况下,是否有必要对人大预算监督权的权力界限进行宪法解释,即宪法解释的必要性问题;(2)人大预算监督权的行使实践是否提出了划定权力界限的现实需要,通过宪法解释是否能够回应上述实践需求,即宪法解释的可能性问题;(3)宪法预算条款不直接涉及基本权利救济,基本权利的财政保障能否通过宪法解释进行合宪性判断的问题;(4)通过宪法解释可以达致何种目标,是否可以在规则体系的完善、预算修正权的行使等制度细节方面做出宪法判断,即宪法解释的实用性或功能性问题。

① 参见任喜荣:《预算制度改革的宪法基调》,《财经法学》2015年第2期。

② 我国目前有30个省、自治区、直辖市制定了预算监督的条例或决定。参见许聪:《省级人大预算监督权力考察——以30个地方预算监督条例(决定)为基础》,《财政研究》2018年第10期。

③ 参见林慕华、马骏:《中国地方人民代表大会预算监督研究》,《中国社会科学》2012年第6期;魏陆:《人大预算监督效力评价和改革路径选择》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2015年第1期。

④ 参见朱大旗:《新〈预算法〉:着力加强人大对政府预算全方位的审查监督》,《财经法学》2015年第6期。

⑤ 参见蒋悟真:《中国预算法的政治性和法律性》,《法商研究》2015年第1期;胡明:《论预算的规范性质与效力》,《东岳论丛》2017年第8期。

⑥ 参见汤洁茵:《论预算审批权的规范与运作——基于法治建构的考量》,《清华法学》2014年第5期;马蔡琛:《现代预算制度的演化特征与路径选择》,《中国人民大学学报》2014年第5期。

二、预算监督制度竞争凸显宪法解释的必要性

为满足财政民主和预算法治的需要,现代国家通常会建构多元化的控权机制对预算权力进行监督。这在实现监督“全覆盖”、监督机制功能分化的同时,也会产生由于制度设计或实施机制的不足而导致的超出规范设计初衷的制度竞争。我国预算监督体系庞大,立法监督、行政监督、社会监督既各司其职、分工合作,又交叉重叠、相互制约。其中,人大作为国家权力机关,不仅行使预算立法权,同时通过对预算草案、预算调整方案、决算草案的审查和批准行使监督权;各级政府则形成审计机关、财政部门、上下级政府之间的内部监督机制。虽然立法监督与行政监督在规范层面的界限是相对清晰的,但是预算监督的制度竞争已经导致实践中权力界限的模糊。

(一)预算监督的制度竞争

本文所谓预算监督的制度竞争是指这样一种制度运行的实践状态,即为实现对国家预算行为的监督,不同国家机关主导的监督机制原本应该各司其职发挥应有的结构性功能,但是在实践中却因为监督能力之别,在客观上形成制度的原始设计与制度实效的偏差,导致监督实效上的互相竞争关系。制度竞争的本质是权力竞争,是权力主体以制度允许的方式围绕制度目标展开的竞争。制度竞争有积极的一面,即通过制度竞争不同的监督机制可以分工合作互相促进,一种机制的失效可以通过增强另一种机制的功效加以弥补;制度竞争也有消极的一面,即制度竞争总是倾向于突破规范约束,形成新的权力关系和制度内容,从而改变制度的本来面貌。制度竞争展现了国家的制度建构(正式规则)、实际发挥作用的其他社会规则(非正式规则)以及制度的实施机制之间复杂的相互关系。制度竞争是推动制度变迁的实践力量。“制度变迁是一个复杂的过程。这乃是由于制度变迁在边际上可能是一系列规则、非正式约束、实施的形式及有效性变迁的结果。”^①制度变迁尽管是客观、连续和渐进的,但是从法治的逻辑出发,制度变迁必须接受合宪性和合法性的检验,而不能单纯诉诸成本收益分析的经济逻辑,否则法治秩序将无法维持。

制度竞争是不可避免的,目前各国通行的行政预算体制本身就是制度竞争的结果。行政预算体制在程序上的核心表现就是由政府编制完整预算,经议会审查和批准,由政府负责执行。在现代预算体制的发展历程中,行政预算体制由于可以避免议会预算体制下存在的预算过程碎片化,有助于约束议会机会主义和提高财政决策效率,从而成为普遍的预算体制。该体制使得政府首脑获得了在政府内部形成和协调预算要求的控制权,并可以将政策目标与预算决策结合起来。^②以美国为例,该国虽然在20世纪前后经历了从议会预算体制向行政预算体制的转型,但“国会、总统争夺预算控制权”^③的制度竞争过程从未停止,立法机关与行政机关的预算权力边界一直处于动态调整中。

我国预算监督中的制度竞争现象也十分明显,其中尤以立法监督与行政监督的竞争为甚。根据制度的原初设计,人大通过审查政府编制的预决算草案控制政府的财政收支行为。但是,决

^① [美]道格拉斯·C.诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社2014年版,第6~7页。

^② 参见马骏、赵早早:《公共预算:比较研究》,中央编译出版社2011年版,第128~130页。

^③ 参见肖鹏:《美国政府预算制度》,经济科学出版社2014年版,第42页。

算草案内容过于概括、审查时间过短、预算修正权的不明确以及人大在预算方面的人才不足,制约了人大的预算监督能力。可以说,在国家财政权力的实际控制上,“天平”向行政监督倾斜。各级人大预算监督权力行使因此倍受批评,甚至被评价为“虚置”。有学者指出:“很长时间以来,地方人大对地方政府预算的控制能力付之阙如,其预算审查监督权仅限于法律文本上的规范表达。”^①与人大监督的“虚置”状态相反,政府自上而下的内部财政监督以及具有一定独立性的审计监督发挥了重要功能。我国的审计制度属于行政型审计,^②这样的制度模式进一步强化了政府内部的预算监督能力。

制度竞争促使各级人大认识到了自身监督能力的不足,因此选择与政府日益紧密合作。特别是为了提高监督能力,各级人大积极通过与审计机关的合作获得了预算监督应有的专业性和权威性。1995年1月开始实施的《中华人民共和国审计法》第4条规定各级政府应当向本级人大常委会提交预算执行和其他财政收支的审计工作报告,同时也应当将审计查出问题和整改情况向常委会报告。“人大常委会听取和审议审计工作报告,与每年审查和批准决算的工作相结合,突出了审计工作的针对性,同时也使人大常委会对决算的监督更有力度。”^③人大与审计机关的合作日益得到理论界的认同,二者在国家治理中的优势互补被认为“具有较强的耦合效应”,^④“应尽量寻求共通的方式推动公共预算改革和责任政府的建设”。^⑤

由于制度竞争导致的人大与政府在预算监督中的权力“失衡”,已经引起党的高度重视,中共中央正通过顶层设计系统加强人大的预算监督职能。代表性举措如中央全面深化改革委员会《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》(2015年8月)、《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》(2017年12月)、《中共中央办公厅关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(2018年3月)、《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(2018年9月)等党内规范性文件的出台。可以预见,人大与政府在预算监督方面的制度竞争仍将持续。

(二)宪法解释的必要性

制度竞争是宪法解释的制度性压力,需要进行宪法解释来回应制度变迁的现实需求。就我国而言,在政府监督与人大监督的竞争关系中,我们可以看到“规范层面的人大监督权虚置→人大通过与审计机关合作加强监督能力→中国共产党通过制定党内规范性文件支撑人大的权力机关地位”这样复杂的权力边界变化和调整。这表现出立法权力行使不充分、行政权力行使越界甚至行政权力蚕食立法权力的可能性。对此,只有通过寻求宪法文本的规范内涵,才能够回答其中隐含的合宪性疑问。具体而言,预算监督的制度竞争在如下几个方面提出宪法解释的必要性:

其一,法律规则的合宪性只有诉诸宪法解释才能做出判断。制度竞争是在制度之间以制度方式开展的竞争,也就是说制度竞争从具体制度运行的角度看是符合规则的竞争。对具体规则

① 王桦宇:《论人大预决算审查监督权的实质回归》,《法学评论》2017年第2期。

② 我国各级审计机关隶属于政府,审计机关具有较高的独立性。

③ 沈春耀:《计划和预算监督》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c220/200611/eb51e575c9d240649ca0e0c0147fbfd4.shtml>, 2019-08-02。

④ 参见李绪孚、刘成立:《国家审计与人大监督的耦合效应研究》,《当代经济》2013年第21期。

⑤ 赵早早:《国家审计与全国人大预算监督——基于1998—2014年全国人大常委会公报的文本分析》,《财政监督》2016年第6期。

的“合法性”解释不能解决宏观的制度变迁问题。因此,在法律层面对《预算法》或《中华人民共和国各级人大常委会监督法》的实施进行研究,并不能避免制度竞争的发生。宪法规定全国人大有权“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”,其中的“审查和批准”既是程序性权力也是实体性权力。对于后者,“审查”的方式、程度、“批准”与否的后果等有赖于法律的具体化,对于这些具体化的规则是否符合宪法的规定,只有诉诸宪法解释才能找到答案。

其二,制度竞争的限制需要回归国家机关之间的权限关系解释。预算监督的制度竞争从实效上看,主要是权力是否得到监督以及哪个机关的监督更为有效的问题。但是,如果制度竞争导致一种监督机制被严重虚置,而另一种监督机制被过度倚重,则至少说明了如下的可能性:(1)制度的原初规则设计不合理,不能有效调整相关领域的社会关系,部分社会关系在规则之外运行;(2)制度的原初规则设计合理,但是无法控制某一类权力的扩张趋势,制度的天平发生倾斜;(3)制度的原初规则过于抽象,无法有效发挥对权力运行的规范功能,权力运行的自我发展空间较大。无论是哪一种可能性或者是三者都有,都需要回归原初规则,探索国家机关之间的权力边界。预算监督权力的界限主要涉及立法机关与行政机关之间的权力边界,很明显是由宪法所调整的社会关系,因此需要诉诸宪法进行解释。

其三,人大预算监督权力边界的宪法立场需要阐明。在一般情况下,如果宪法文本的含义在立法过程中发生理解上的偏差,或者在判断下位法是否与宪法相一致的过程中存在异议,就需要进行解释。由于宪法条文通常较为抽象和概括,即使是宪法解释机关也往往需要通过多数决的方式做出判断。这种判断还会随着人们认识能力的变化而变化,就本质而言,“宪法解释是一种由特定假设前提出发,在特定语境和历史进程中进行的认知活动”。^①解释受到解释者的主观条件以及特定社会历史背景的影响,解释者只有秉持一以贯之的价值立场才能有效地维持解释活动的前后一致性。我国各级人大是中央和地方的国家权力机关,不仅选举产生其他的国家机关,还拥有一系列其他权力。但是,人大的权力不是无限的,人大与政府之间合理的职权分工是国家治理现代化的需要。全国人大需要从我国人民代表大会制度民主权力运行的基本原理出发,对预算权的配置给出清晰的解释。“宪法解释的终极目标是让宪法规定的内容言之成理,而通过这样的‘言之成理’,我们想为自身探寻到为什么每个人都自觉地把宪法视为最高法。”^②

三、通过宪法解释划定预算监督权力界限的可能性

预算监督的制度竞争提出了划定人大与政府之间预算监督权力界限的客观需要,但是否能够通过宪法解释实现对权力边界的划定,则取决于宪法文本、解释主体、解释机制等制度要素。2018年全国人大宪法和法律委员会设立,具体承担宪法解释等工作职责,我国的合宪性审查机制实现了一定程度的突破。但是,对宪法中的预算条款进行解释是可能的吗?提出这样的疑问是基于如下原因:(1)预算条款规定分散,且条文数量和内容明显供应不足;(2)预算制度是典型

^① [美]索蒂利奥斯·巴伯、詹姆斯·弗莱明:《宪法解释的基本问题》,徐爽、宦盛奎译,北京大学出版社2016年版,第16页。

^② [美]索蒂利奥斯·巴伯、詹姆斯·弗莱明:《宪法解释的基本问题》,徐爽、宦盛奎译,北京大学出版社2016年版,第47页。

的公法制度,基本上是关于国家权力配置及其行使程序的规定,宪法解释主体与制度建构主体具有同一性,解释动力不足。但是,通过宪法解释划定预算监督权的权力边界仍然是可能的。

(一) 宪法中的间接预算规范可以解决文本供给不足问题

我国宪法文本中关于预算的规定的确很少,但这并不意味着宪法不能为预算制度的发展提供根本法的指引。宪法的条款之间存在复杂的相关性,预算制度涉及国家财政权力和财政资源的配置问题,与宪法中的很多条款都有关联。例如,《宪法》第 99 条第 2 款规定:“县级以上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报告;有权改变或者撤销本级人民代表大会常务委员会不适当的决定”。其中“审查和批准”隐含的“如何审查”“审查到何种程度”“批准的效力”等问题,不仅需要结合《宪法》第 99 条第 1 款,还要结合第 105 条、第 107 条和第 117 条的有关规定确定立法机关与行政机关的界限,在人民代表大会制度下,还需要引用第 2 和第 3 条来对国家的整体权力配置结构加以说明。由此,在以立法为合宪性审查主要对象的背景下,合宪性审查机关才有可能做出宪法判断。如果将明确规定预算的条款称为“直接预算条款”,那么宪法中实际上还存在大量“间接预算条款”,即那些没有直接规定预算但有关内容与预算权的横向或纵向配置、预算权的行使方式、财政资金的具体分配相关的条款。这些条款在预算制度的建构中发挥着重要作用。在直接预算条款供给不足的情况下,间接预算条款可以借助体系解释的方式发挥对制度的规范作用,也可以对具体的预算制度进行合宪性判断。

哪些条款属于间接预算条款,是宪法解释的对象。例如,十三届全国人大常委会第十一次会议审议关于 2018 年度中央决算报告和审计工作报告时,有出席人员提出我国“教育投入不均衡现象仍比较突出,以高校生均拨款为例,中西部地区地方高校生均拨款仅为东部地区的 2/3 左右。建议根据我国经济社会发展需要,逐步加大财政教育投入,同时进一步加大对中西部地区的教育投入力度”。^① 教育资源的配置是事关社会公平、经济发展的核心问题,历来受到社会关注。以“受教育权——教育制度——教育经费配置”三者的关系来看,《宪法》第 19 条关于国家教育基本国策的规定、第 46 条关于公民受教育的权利和义务以及国家的相关责任的规定,甚至《宪法》第 33 条关于公民在法律面前一律平等的规定,都可以用来分析和判断财政资源配置的合宪性。“权利实施以公共资源的策略性分配为先决条件”,^② 不论是公民受教育权的保护还是国家教育制度和设施的完善,都需要国家财政的投入,但是如何配置这些财政资源,配置方式是否符合宪法规定,是人大在审查和批准预算时应该考虑的问题。因此,一些看起来与预算没有直接关系的条款,也可能在审查和批准预算时成为做出衡量的宪法规范基础。

综上,预算条款的不足问题,不会成为不能对宪法进行解释的障碍,恰恰是宪法条文的供给不足为宪法解释提供了巨大的空间。

(二) 制度构建主体、宪法解释主体和修宪主体并非总是具有同一性

在公法制度建构中,如果制度构建主体(立法主体)、宪法解释主体和修宪主体具有同一性,

^① 参见《对中央决算报告和审计工作报告的意见和建议》, www.npc.gov.cn/npc/c22242/201907/ee6917ce71d445039ee20d7938f672c3.shtml, 2019-08-13。

^② [美]史蒂芬·霍尔姆斯、[美]凯斯·R·桑斯坦:《权利的成本——为什么自由依赖于税》,毕竟悦译,北京大学出版社 2004 年版,第 173 页。

当出现需要对宪法规定的含义、界限及其相互关系进行说明,以判断下位法的规定是否合宪时,根据冲突的程度,制度构建主体既可以选择修改下位法从而使下位法符合宪法的规定,也可以选择修改宪法使其更好地适应社会发展需要,当然也可以通过宪法解释对下位法的合宪性进行判断。在进行合宪性判断时,如果结论是否定的,制度构建主体还是会回到修改下位法或修改宪法的选择中。与前两种方式相比,后一种方式显然是制度成本较高、效率较低的权力行使方式。从我国“解释宪法从未正式开展”^①以及1982年宪法至今已颁布52条宪法修正案的实践看,显然后一种方式基本上被放弃。林彦教授在谈到为什么立法成为发展宪法的最主要方式时分析了4个方面的原因,其中全国人大的立法在很大程度上与宪法修正案具有民主同质性,以及积极的、体系性的立法更容易赢得共识且制度构建的效率也更高的分析,揭示了立法成为发展宪法的主要方式和宪法解释存在空间较小的制度内因。^②然而,这主要是就制度的宏观发展而言,当我们深入到制度构建的细节,则会发现更为复杂的一面。

首先,我国的宪法解释主体和修宪主体从国家权力宏观配置角度看是同一的,但是在权力行使的方式和程序上有所区别。根据宪法的规定,我国的宪法修改主体是全国人大,宪法解释主体是全国人大常委会,由于全国人大常委会是全国人大的常设机关,是全国人大的一部分,在这个意义上,全国人大常委会也是最高国家权力机关。但是在权力关系上,全国人大常委会要对全国人大负责,接受全国人大的监督。在职权内容上,全国人大常委会拥有许多独立的职权,其中就包括宪法解释,“这些权力尽管依然受到全国人大监督权的约束,但全国人大常委会在行使上述权力的过程中享有相对独立的决定权”。^③虽然同是最高国家权力机关,全国人大和全国人大常委会在职权上仍然有所区别。

其次,制度构建主体、宪法解释主体和修宪主体的同一性,只有在基本制度建构的层面可能存在,在制度的深度发展过程中,建构主体要复杂得多。根据《宪法》和《中华人民共和国立法法》的规定,基本法律和法律由全国人大及其常委会制定,这时如果立法涉及公法制度的建构,则制度建构主体、宪法解释主体和宪法修改主体表现出同一性。但是制度的运行往往十分复杂,基本法律或法律通常只完成了对制度框架的搭建,制度的血肉还需要由行政法规、地方性法规、部门规章、地方政府规章等来填补。规则的不完善和规则的冲突需要多元化的调整机制加以解决,宪法解释是其中的一种。我国的预算监督制度具有如下特点:

一方面,除《预算法》外,《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》)由国务院1995年11月制定,直到2020年8月才根据修改后的《预算法》加以调整。在此期间,全国人大财政经济委员会在2018年6月《关于2017年中央决算草案审查结果的报告》中提出政府要“高度重视预算法实施条例的修订工作,今年年内应当颁布实施”。全国人大财政经济委员会2019年6月《关于2018年中央决算草案审查结果的报告》再次提出要“尽快出台预算法实施条例”。《预算法》与《预算法实施条例》并存的现状已经打破制度构建主体、宪法解释主体和修宪主体的同一性。而且,人大要求国务院尽快制定《预算法实施条例》也是行使监督权的表现。

另一方面,涉及财政预算的立法数量和层级较多,情况复杂。许多立法以财政预算作为政策

① 林彦:《通过立法发展宪法——兼论宪法发展程序间的制度竞争》,《清华法学》2013年第2期。

② 参见林彦:《通过立法发展宪法——兼论宪法发展程序间的制度竞争》,《清华法学》2013年第2期。

③ 林彦:《再论全国人大常委会的基本法律修改权》,《法学家》2011年第1期。

工具。例如,《中华人民共和国大气污染防治法》第 3 条规定:“县级以上人民政府应当将大气污染防治工作纳入国民经济和社会发展规划,加大对大气污染防治的财政投入”;《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》第 3 条规定:“县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员,并应当将救助工作所需经费列入财政预算,予以保障”;《自然灾害救助条例》第 4 条规定:“县级以上人民政府应当将自然灾害救助工作纳入国民经济和社会发展规划,建立健全与自然灾害救助需求相适应的资金、物资保障机制,将人民政府安排的自然灾害救助资金和自然灾害救助工作经费纳入财政预算”。有学者指出:“当《预算法》之外的诸多法律都基于各自的立场对预算安排提出要求时,《预算法》的执行事实上面临严重的冲击。”^①《宪法》第 14 条规定:“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”因此,人大在对财政资源的分配进行民主审查和监督时,恐怕需要诉诸宪法寻找根据。

四、通过宪法解释判断公民基本权利财政保障的合宪性

当我们不再把目光局限于宪法中的直接预算条款,而是投向间接预算条款时,公民权利的保障和救济问题不仅关涉人大预算监督权力的行使,而且构成其核心价值立场。各级人大既要考虑公民的民主参与问题,也要考虑公民基本权利实现的财政保障问题。美国学者史蒂芬·霍尔姆斯和凯斯·桑斯坦在《权利的成本——为什么自由依赖于税》一书中指出:“来自税收的基本权利资金有助于我们清楚地看到,权利是公共物品:是纳税人资助、政府管理的社会工作,计划促进集体和个人的福利。所有的权利都是积极权利……尽管让人心痛,但是很现实,权利的成本意味着提取和再分配公共资源的政府部门实质上影响着我们的权利的价值、范围以及可行性。”^②受到该理论的启发,我们有必要坦率面对基本权利实现的财政保障问题,跳出某一具体立法的财政资源分配,对财政资源分配背后体现的权利衡量进行宪法权衡。这是宪法解释应当肩负的任务。

(一)关于政治权利实现的宪法解释

人们普遍倾向于从代议民主和财政民主的视角强调代议机关对预算的控制以及公民对预算的参与。人民作为主权者的政治地位的实现程度,经常与代议机关对预算的控制程度相提并论。这样的分析以西方国家的分权制衡与政党竞争为制度背景固然不错。但是,在我国不存在权力分立、只有职权分工的制度背景下,以人大对预算的控制程度来衡量民主的发展水平,除了可以发挥对人大预算监督权力弱化的批评作用之外,显然不具有完全的解释力。但是,以人大对政府预算的强势监督和公民充分参与为导向的研究,得到很多人的认同。^③ 在实践中已经推动地方

① 陈治:《我国实施民生财政的法律保障机制研究》,法律出版社 2014 年版,第 65 页。

② [美]史蒂芬·霍尔姆斯、[美]凯斯·R·桑斯坦:《权利的成本——为什么自由依赖于税》,毕竟悦译,北京大学出版社 2004 年版,第 15~30 页。

③ 代表性的如蒋悟真教授提出的 3 条实施路径,即政治化路径、社会化路径和司法化路径。这 3 条路径的核心分别为人大监督、公民参与和预算诉权。对于人大监督部分,他提出要“落实人大的预算编制参与权、明确人大的预算修正权、增加人大的预算否决权、补正人大的预算分项审批权以及细化人大的预算质询权”。对于公民参与部分,他提出要做到“预算协商民主原则的明确”“实体机制的填补”以及“程序机制的细化”。其中程序机制包括预算公开程序、预算参与程序、预算听证程序。对于预算诉讼部分,他主张承认纳税人诉权并激励公民个体或者集体参与、监督预算法的实施。参见蒋悟真:《中国预算法实施的现实路径》,《中国社会科学》2014 年第 9 期。

人大在预算审查和监督的立法上叠床架屋,增加民主协商和民主参与机制,但其现实效果如何现尚难以判定。

从地方立法实践看,2018年和2019年上半年通过的5部省级预算审查监督条例,包括《辽宁省预算审查监督条例》《四川省预算审查监督条例》《内蒙古自治区预算审查监督条例》《宁夏回族自治区预算审查监督条例》《天津市预算审查监督条例》,无一例外都规定了各种形式的民主协商和参与机制。其中,《内蒙古自治区预算审查监督条例》第15条和《天津市预算审查监督条例》第11条、第13条规定政府在预算编制过程中要接受人大的监督,听取人大的意见;《宁夏回族自治区预算审查监督条例》第16条规定各级人大财政经济委员会等工作机构在召开预算审查相关会议时,参会人员要扩展到常务委员会其他工作委员会负责人、预算审查监督专家,而且政府相关部门负责人应当到会听取审查意见,并回答询问;《辽宁省预算审查监督条例》第5条、第7条则创新性地提出可以委托专家或者社会中介机构提供咨询和技术服务,同时规定应当邀请其他专门委员会、常务委员会其他工作机构共同参与预算审查监督工作。如果说上述4个省级预算审查监督条例的有关规定还主要限于形式和程序,那么《四川省预算审查监督条例》则将监督推向实质化,使人大对政府的预算监督触角延伸到预算编制前和预算编制过程之中。《四川省预算审查监督条例》第12条在政府预算编制前设计了人大意见建议的提出和政府研究反馈机制,在预算编制过程中做出了“本级财力保障的民生实事项目预算初步安排进行票决,本级人民政府财政部门应当依据票决结果完善民生实事项目预算草案”的规定。但是,上述地方立法在有非人大代表的预算专家参与的情况下,对专家是否可以由政府有关部门发起询问以及询问的效力都没有做出规定。

针对上述地方立法情况,由于《预算法》和《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《各级人大常委会监督法》)并未就政府预算编制前和预算编制中的人大的参与问题以及非人大代表的民主监督问题规定,《预算法》第22条第6款虽然规定了各级人大财政经济委员会或其他专门委员会在对政府提交的预算草案初步方案进行审查时提出的意见,“本级政府财政部门应当将处理情况及时反馈”,但无法涵盖诸如《四川省预算审查监督条例》所规定的预算草案编制前的意见反馈机制。对此,全国人大常委会可以通过解释“审查”的方式和权限,对《预算法》第83条规定的“监督”加以限定,从而规范地方立法中关于预算民主的创新性举措,并为其提供合法性基础,同时避免过度干预政府预算编制行为,以及可能发生的特定利益集团的不当干扰。

(二)关于社会权利保障的宪法衡量

民生财政与社会权利保障直接相关。“民生财政是指在人本价值理念指导下依托法治的力量向社会民生需求倾斜的财政运行模式……依据政府收支分类科目,可以确定民生财政的支出范围包括教育、科技、文化、社会保障、就业、医疗卫生、环境保护、住房保障等与个体生活密切相关的方面。”^①根据法理,社会权利的实现需要政府积极履行保障责任,政府投入的充分与否决定社会权利实现水平的高低。在财政资源给定的情况下,如何平衡不同的社会权利保障需求是重大社会问题。对此,人大的责任是坚守社会权利的基本权利本质,同时兼顾经济社会发展水平。

截至2020年1月10日,检索北大法宝数据库,与预算相关的现行有效的地方政府规章共有

^① 陈治:《我国实施民生财政的法律保障机制研究》,法律出版社2014年版,第11~14页。

39 部,除《浙江省政府投资预算管理办法》是 2018 年 1 月修正通过外,其他均为 2011 年之前通过。与之相对,与预算相关的现行有效的地方政府规范性文件则高达 2 388 部。这种立法现状说明,地方政府财政资源的配置较多地受到国家和地方政策的影响,财政资源配置的变化性较大。从民生财政的角度看,《预算法》中与民生保障相关的规定主要为第 32 条第 1 款、^①第 36 条第 1 款、^②第 37 条第 3 款、^③第 39 条。^④其中,除第 39 条明确规定“中央预算和有关地方预算中应当安排必要的资金,用于扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展经济社会建设事业”外,其他均为概括性甚至授权性规定,如“根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求”“与财政政策相衔接”“在保证基本公共服务合理需要的前提下,优先安排国家确定的重点支出”等。《预算法》的上述规定进一步反映出我国的行政预算管理体制特征,政府在预算方面的裁量空间巨大,在有效满足预算效率的同时,却未对全国人大依据《预算法》进行合法性审查提供充足的依据。对此,刘剑文教授批评现行《预算法》如果剔除地方债、转移支付、国库管理等应由财政基本法规定的问题,基本上就是一部程序法,“就广义的预算控制而言,仅仅把程序作为预算法的规范对象远远不够。从约束政府财政权力、控制政府财政开支来看,支出标准和额度同样重要”。^⑤

在《预算法》以及其他普通立法无法提供合法性审查依据的情况下,正是宪法解释发挥作用的时机。全国人大在审查预算草案报告时,应该援引宪法中的社会权利条款,通过解释其中的基本含义,审查政府预算草案报告和决算报告是否与宪法相一致,并提出意见和建议。《预算法》修改以来,每年全国人大常委会听取国务院关于预算执行情况的报告时,均有代表提出民生方面的预算执行问题,虽然没有引用宪法,但已展现出实践上的需求。

(三)平等权与财政平等主义的宪法保障

作为财政法基本原则之一的财政平等主义,是宪法上的平等原则和平等权利保障运用于财政领域的结果。^⑥“财政平等主义从制度上则主要体现为平等对待。其既包括财政收入方面义务人的平等牺牲,也包括财政开支方面权利人的平等受益,还包括在财政程序方面的同等条件同等处理。对于已经存在的事实上的不平等,财政平等主义还要求政府采取矫正措施,通过财政手段反向调节,实现实质平等。”^⑦通过预算配置财政资源必须考虑宪法上的平等要求。但是,平等从来都不是自动实现的,平等与歧视的复杂性决定了平等的实现需要精致的宪法衡量和制度保

^① 该款规定:“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要,参考一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定程序征求各方面意见后,进行编制。”

^② 该款规定:“各级预算收入的编制,应当与经济社会发展水平相适应,与财政政策相衔接。”

^③ 该款规定:“各级一般公共预算支出的编制,应当统筹兼顾,在保证基本公共服务合理需要的前提下,优先安排国家确定的重点支出。”

^④ 该款规定:“中央预算和有关地方预算中应当安排必要的资金,用于扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展经济社会建设事业。”

^⑤ 参见刘剑文、苗连营、熊文钊、熊伟:《财税法学与宪法的对话:国家宪法任务、公民基本权利与财税法治建设》,《中国法律评论》2019 年第 1 期。

^⑥ 参见熊伟:《财政法基本原则论纲》,《中国法学》2004 年第 4 期。

^⑦ 熊伟:《法治财政的宪法之维》,《财经法学》2015 年第 6 期。

障,否则制度性歧视本身又会带来新的不公正。^① 如何通过财政平等主义的贯彻实现平等权利和社会公正,是财政资源配置应考虑的重大问题。由于《预算法》并未将平等原则规定为预算编制和审查的基本原则,^②现有的地方人大预算审查监督条例中也付诸阙如,对于影响财政资源配置的有关立法和重大决定,可能需要引用宪法进行判断。我国现行宪法关于平等权的规定,不仅有第33条第2款“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”的原则性规定,还包括第33条第3款、第5条第4款、第4条第1款、第48条第1款、第34条、第36条第2款等一些具体的规定,形成了关于平等的宪法规范体系。

在如下情况下,需要援引宪法上的平等条款做出判断:(1)对预算草案的审查和预算执行的监督。《预算法》对预算审查的对象规定了8项概括性内容,人大对政府提交的预算草案很难以概括性规定为基础提出否定性意见,对此中央有清晰的认识。中共中央办公厅印发的《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》(以下简称《指导意见》)要求人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展,“着力保障和改善民生……使改革发展成果更多惠及全体人民,不断增强人民群众的获得感、幸福感”,隐含了基本的社会平等观。这一指导意见作为党和国家的政策,人大在贯彻实施的同时可以通过宪法解释的方法将其转化为国家根本法的要求。(2)普通立法中权利平等保障或反歧视的有关规定需要财政保障的情况。平等权利保障需要国家采取积极行动防止和纠正社会上可能或已经出现的歧视行为,立法保障、财政救助、法律制裁等是国家责任落实的方式。其中财政救助主要是给付行政作用的领域,要特别注意可能发生的给付“不足”或“过度”问题。给付不足没有实现既定的平等目标,而给付过度则可能形成新的社会不公正。

五、预算监督权力调整的合宪性判断及其宪法化

细节决定成败。但是,《宪法》和《预算法》缺少对人大预算监督制度细节的规定。《各级人大常委会监督法》也没有专章规定预算监督,而是将“审查和批准决算,听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告,听取和审议审计工作报告”放在一章加以规定,不仅条文数量明显不足,而且还受限于人大常委会的预算监督权力。各级人大及其常委会对预算的“审查”“批准”和“监督”,不论是其中的程序性权力还是实体性权力,都存在法律漏洞需要弥补甚至法律冲突需要解决。通常而言,完善制度细节是立法的任务。但是,宪法解释是否也能够发挥弥补漏洞和解决法律冲突的功能?这是宪法解释的实用性问题。

(一)执政党创新性制度安排的宪法化

《宪法》和《预算法》等法律的修改需要遵循严格的法定程序,以确保法律规则体系的稳定性和协调性。但是,中国共产党的领导不断创新,党内法规表现出灵活性和先进性的特点,“党内法

^① 参见任喜荣:《制度性歧视与平等权利保障机构的功能——以农民权利保障为视角》,《当代法学》2007年第2期;任喜荣、周隆基:《制度性歧视的内涵与辨异》,《北方法学》2014年第2期。

^② 《中华人民共和国预算法》第12条规定:“各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则”;第16条规定:“财政转移支付应当规范、公平、公开,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标”。这是间接涉及平等的规定。

规的可变性、灵活性,与宪法的稳定性、不可变性要求,客观上是存在矛盾的。如何认识和处理这个矛盾,是衔接协调党内法规与国家法律特别是宪法中需要解决的带有根本性的问题”。^①如何将执政党先进的制度理念和制度设计及时转化为国家法律,是迫切需要解决的宪法和法律问题。

正如前文已经指出的,为避免预算监督领域的制度竞争动摇财政民主的制度框架,中共中央正在通过顶层设计加强人大的预算监督职能。以《指导意见》为代表的党内规范性文件,^②不仅包含对现行法律制度弊端的反思,而且设计了可操作性较强的内容,有关内容是预算制度发展中亟须解决的问题,可以改变人大预算监督权力虚置的窘境。

“在中国,除了立法机关、行政机关和司法机关对于宪法解释有不同的利益诉求,作为执政党的中国共产党也一直扮演着解释宪法的积极角色。”^③上述政策文件中有些内容以宪法为依据进行说理,甚至在形式上具有宪法解释的特点。例如,《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》(以下简称《报告国有资产管理情况意见》)规定:“依据宪法和法律,国务院代表国家行使国有资产所有权并负有管理职责,全国人大及其常委会负有国有资产监督职责”。其中,关于“全国人大”是否负有国有资产监督职责,《宪法》第62条没有明确规定,《中华人民共和国企业国有资产法》(以下简称《企业国有资产法》)和《监督法》仅有关于人大常委会职责的规定。这实际上涉及对《宪法》第62条第16项“应当由最高国家权力机关行使的其他职权”的解释。《指导意见》规定:“坚持党对人大预算审查监督工作的领导,全国人大及其常委会开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向党中央请示报告,地方人大及其常委会开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向本级党委请示报告。”这样的规定无疑增加了预算审查监督工作程序,但《预算法》和《监督法》对此都没有相关规定,对此可以通过解释《宪法》第1条第2款中的“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”来加以法律化。《指导意见》还规定:“各级人民代表大会上,各代表团、人大财政经济委员会、有关的专门委员会应当着重围绕党中央重大方针政策和决策部署对预算草案进行审查,保持预算的统一性和完整性。”其中,关于审查预算时“保持预算的统一性和完整性”,《预算法》没有规定,明显具有排除人大预算修正权的内涵,对此可以通过解释《宪法》第62条第11项、第67条第5项、第99条第2款中关于“审查”的内涵来加以宪法化和法律化。

党的规范性文件中涉及法律解释的内容更多。例如,《报告国有资产管理情况意见》规定:“国务院关于国有资产管理情况的年度报告采取综合报告和专项报告相结合的方式。在每届全国人大常委会任期内,届末年份国务院向全国人大常委会提交书面综合报告并口头报告;其他年份在提交书面综合报告的同时就1个专项情况进行口头报告。”这事实上细化了专项工作报告的形式和时间。对此,《企业国有资产法》第63条仅有原则性规定。《指导意见》对“支出政策”概念的界定,即“支出政策是政府根据党中央重大方针政策和决策部署、预算法等法律规定制定的财政支出安排措施,包括财政支出的方向、规模、结构和管理制度等”,则解释了《预算法》第79条第

① 刘松山:《准确把握党在宪法法律范围内活动的含义》,《法治研究》2019年第2期。

② 其他文件还包括:《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》。

③ 王旭:《论我国宪法解释程序机制:规范、实践与完善》,《中国高校社会科学》2015年第4期。

2项中的“支出政策”概念。

由此,全国人大常委会应当通过宪法解释程序,对上述宪法性制度发展进行梳理,及时实现宪法化和法律化。根据我国的宪法解释实践,全国人大常委会往往通过决定权的运用实际行使宪法解释权。^①值得注意的是,2019年《十三届全国人大常委会贯彻落实〈中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见〉五年规划(2018—2022)》只字未提“宪法”,没有进行宪法说理,也没有对相关宪法条款的内涵进行阐释和说明。正如有人批评指出的,“全国人大常委会对于执政党敏锐的政治决断缺乏程序上的保障和必要的回应”。^② 宪法解释是比宪法修改和法律制定更为灵活的方式,可以针对某一立法、某一问题,及时对相关宪法规范的含义、界限及其相互关系进行说明,使宪法更好地适应和规范社会的发展。全国人大常委会应当积极行使宪法解释权,更好地回应执政党的制度创新安排。

(二)地方探索性预算制度安排的合宪性判断

目前我国规定人大预算“修正权”的省级预算审查监督条例已达8部,^③充分体现了地方预算审查监督制度的创新。“预算修正权是指议会在审议预算草案的过程中,可以通过法定程序来增额或减额修正待审议的预算项目的权力。”^④人大预算监督是强势监督的规范倾向,与人大应该享有预算修正权的理论倾向相辅相成。许多理论研究认为实现人大预算修正权是落实人大审查监督职能的重要体现,预算修正权能够保障并强化人大审查政府预算过程中的监督权力,有助于促进部门预算调整的科学性和合理性,促进人大在预算审查过程中的地位由被动转为主动。^⑤也有理论研究从论证预算审批权的独立性角度,推衍预算修正权的当然性,认为:“预算审批权既非立法权,也非监督权,而是一项具有独特属性的国家权力……预算审批权的授予使立法机关有权对预算草案进行审查,而对草案予以批准或是加以修正或否决,均为该权行使的应有之义”。^⑥

人大如果拥有预算修正权,可以直接修改政府提交的预算草案,这将对人大与政府之间的权力边界产生重大影响。目前无论是《宪法》还是《预算法》都没有对预算修正权加以规定,少数地方性法规虽然规定了人大的预算修正权,但是“很多关于预算修正权的实体性内容和程序性规定都不明确”。^⑦我国各级人大的实际运行无法支持预算修正权的行使。首先,人大代表的非专职化降低了预算审查能力,人大的预算审查无法在专业性、可信度方面超越行政机关;其次,人大与

① 参见胡锦涛、王丛虎:《论我国宪法解释的实践》,《法商研究》2000年第2期;

② 王旭:《论我国宪法解释程序机制:规范、实践与完善》,《中国高校社会科学》2015年第4期。

③ 有研究统计,截至2018年6月,我国有30个省、自治区、直辖市制定了预算审查监督条例或决定,其中包括重庆市在内的7个省、直辖市规定本省、直辖市人大就本级政府提交的预算草案拥有提出预算草案修正案的权力。参见许聪:《省级人大预算监督权力考察——以30个地方预算监督条例(决定)为基础》,《财政研究》2018年第10期。2019年1月10日通过的《四川省预算审查监督条例》第21条规定:“在本级人民代表大会举行会议期间,县级以上地方人民代表大会主席团、常务委员会、各专门委员会和本级人民代表大会代表可以依法书面提出修正本级预算草案的议案”。至此,省级预算审查监督条例规定人大预算“修正权”的已达8部。

④ 朱大旗:《现代预算权体系中的人民主体地位》,《现代法学》2015年第3期。

⑤ 参见范永茂、赵东伟:《预算民主视野下的人大预算修正权——基于现状与可行性的分析》,《国家行政学院学报》2013年第5期。

⑥ 汤洁茵:《论预算审批权的规范与运作》,《清华法学》2014年第5期。

⑦ 许聪:《省级人大预算监督权力考察——以30个地方预算监督条例(决定)为基础》,《财政研究》2018年第10期。

政府虽然在职权上有分工,但是在权力性质上具有非对抗性,西方国家通过预算修正权的行使而展现的立法与行政的“对抗”关系在中国没有制度土壤;最后,预算修正权在地方人大的实践效果不好,没有完全达到理论预设的效果。但是,全国人大常委会对地方人大探索预算修正权的实践一直保持沉默,正在默许这样的实践探索。

根据公法制度建构的法治原则,国家机关的权力必须基于法律的明确授予,从概括性的预算审查权和预算监督权,甚至从代议民主理论中直接分离出来具有独立性的预算修正权,在没有明确的法律依据的前提下,必须通过宪法解释或法律解释来完成。从全国人大常委会对地方人大预算修正权的默许来看,显然存在宪法解释不作为的嫌疑。在《指导意见》已经规定审查预算草案时应当“保持预算的统一性和完整性”的基础上,人大常委会应当通过法规备案审查程序对地方立法中的预算修正权规定进行审查,在审查过程中可以启动对宪法中的“审查和批准”解释,也可以通过宪法说理解释《预算法》第 43 条“审查和批准”的有关规定,从而限定预算修正权的行使。

六、结 语

宪法是国家的根本法。在人民代表大会的制度框架下,各级人大及其常委会负有保持宪法生命力和活力的重要职责。判断宪法是否具有生命力要看宪法提出的国家基本政策、建构的国家基本制度和确认的公民基本权利是否能够真正转化为社会现实,对此我国的法治实践已给出了肯定性回答。判断宪法是否具有活力则要看宪法是否被经常援引作为制度发展的依据,是否被经常用作衡量制度合理性的原则和规范基础,是否被经常用来保护公民基本权利,是否被经常用来处理社会发展中出现的新问题,是否经常进入公众视野并发挥法治教育、行为指引、权力监督、权利救济等作用。

人大积极行使宪法解释权,是保持宪法活力的关键。对人大预算监督权力进行宪法解释具有必要性、可能性和实用性。但是,实践中全国人大常委会尚未做出关于具体宪法条文的解释,没有及时运用宪法解释回应和吸收执政党先进的预算制度理念和制度创新内容,没有及时就预算制度创新提供宪法规范指引,没有将公民权利保障与财政资源配置通过宪法解释加以衔接。全国人大常委会应当改变在宪法解释上的谦抑立场,积极行使宪法赋予的职权,通过宪法解释激活我国的合宪性审查机制,维护宪法权威。

责任编辑 谭冰霖