

发表于《同济大学学报》(社科版) 2016年第4期

论英国熔权型议会财政权的理论内涵与运作机制

徐红^①

(同济大学 政治与国际关系学院, 上海 200092)

摘要: 财政是政府的命脉, 是国家治理的基础和重要支柱。加强我国人大财政权的制度建设, 需要从世界各国议会财政权的既有模式中汲取养分。英国实行熔权型的议会财政权运作模式, 其运作机理表明, 在权力处于相对集中的前提下, 议会仍能通过特定的程序和监控机制来实现对政府财政的控制与监督。文章详细分析了英国熔权型议会财政权的理论内涵与运作机制, 提出了它所具有的调整灵活、注重程序、事后监督、内部制约四大特征, 对我国人大财政权的发展和完善具有一定的借鉴价值。

关键词: 英国; 熔权; 议会财政权; 理论内涵; 运作机制

中图分类号: D52 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-3060(2016)04-0037-07

财政是政府的命脉。财政权是主导国家财政资源配置乃至政治权力配置的关键要素。党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标, 称“财政是国家治理的基础和重要支柱”, 要求构建“现代财政制度”, 并把财政前所未有的提升到“长治久安”的高度。^②从财政政治学的视角看, 国家治理制度转型的关键在于财政制度的转型。如果能通过财政制度重构, 改进国家的理财水平, 就能在很大程度上提高国家的治理水平。正如美国预算专家希克所言: “毫不夸张地说, 一个国家的治理能力在很大程度上取决于它的预算能力。”^③因此, 提升我国政府的预算能力, 加速财政制度转型是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。刚刚修订完成的《预算法》把批准和监督国家财政收支的权力赋予全国人大。我国人大的财政权建设正有条不紊地在制度层面展开, 迫切需要从世界各国议会财政权的既有模式中汲取养分。从世界范围看, 议会财政权的运作遵循着特定的模式, 其运作规律与议会的议事程序和立法程序密切相关, 在不同国家呈现出不同特点, 其中尤以美国分权型议会财政权

^① 收稿日期: 2016-02-29

基金项目: 国家社科基金一般项目“协商民主视角下地方政府公共预算透明化机制研究”(项目编号: 15BZZ065); 同济大学人文社科交叉项目“财政政治学视域下公共预算透明化机制研究”(项目编号: 1200219311)。

作者简介: 徐红, 同济大学政治与国际关系学院副教授, 法学博士。

^② 李炜光. 权力的边界: 税、革命与改革[M]. 北京: 九州出版社, 2015: 73

^③ 王绍光、马骏:《走向“预算国家”: 财政转型与国家建设》, 见马骏、谭君久、王浦劬:《走向“预算国家”: 治理、民主和改革》, 北京: 中央编译出版社, 2011年, 第5页

和英国熔权型议会财政权为典型。从实际运作看，我国人大财政权的运作机理，似乎与英国的熔权型议会财政权有更多相似之处，因此，探索总结英国熔权型议会财政权的运作机制和主要特征，便成为本文的研究目的。

一. 熔权型议会财政权的理论内涵

英国政府权力模式的特征是政治权力和政府机构的统一和交融，因此，英国议会财政权的运作模式呈现出高度集中的特点。可以说，熔权模式是英国式的财政民主模式，它形象地证明，在权力处于相对集中的前提下，议会仍能通过特定的程序和监控机制来实现对政府财政的控制与监督。英国的熔权型财政民主体制，为其它实行议会内阁制的国家或实行熔权制的国家提供了很好的典范。

1. 熔权模式的内涵

熔权模式通常用来形容英国式的由政党和政府官员通过特定的权限关系把立法、行政和司法权力融合在一起的权力模式。英国宪法的熔权性主要表现为三方面：其一，大臣由议员兼任。马考莱曾指出，英国内阁是“两院的头面议员组成的委员会”。^①贝奇霍特则认为，英国内阁产生程序的特征在于“它应该由立法机关从立法机关能够接受和信任的人中挑选若干来组成”^②。当然，大臣在议员中所占的比例应限制在合适的范围之内。其二，政府既领导行政，又领导立法。英国议会优先审议和表决政府法案，多数党则以党纪要求其党员维护政府法案。其三，政府执政以议会信任为条件，政府对议会负责。英国宪法学家芬那等人从议会的三重性来论证英国政体的熔权性质：“联合王国的最高法定权威是含君议会（Queen-in-Parliament）。从法律上说，女王是政府的行政部门，所以含君议会的说法即表示两个传统的政府部门即行政部门与立法部门的熔合。……这样，‘议会’就是最高行政机关、最高立法机关和最高司法机关的统一体，而这种状态有时被称为熔权，与实行分权制的美国形成对照。”^③法国思想家贡斯当则从另一角度分析了分权与熔权的重要关系。他认为：“行政权、立法权和司法权是三种各领一方、但必须在整体运作中进行合作的权能。当这些权能的职责被混淆，以致相互交叉、抵触和妨碍的时候，你就需要一种能够使它们回到恰当位置上去的权力。立宪君主制在国家元首身上建立起了这种中立的权力。国家元首所真正关心的不是让这三种权能的任何一种推翻其他两种，而是让它们互相支持，互相

^① Walter Bagehot, *The English Constitution*, Paul Smith. Ed, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p.xv; p.10.

^② Ibid, p.10

^③ S. E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden, *Comparing Constitution*. Oxford: Clarendon Press 1995, pp.56-57. 转引自蒋劲松.:《责任政府新论》，北京：社会科学文献出版社，2005年，第139页。

理解,协调行动。”^①贡斯当强调,正因为英国有了一个高于其他三种权力的王权,所有的权力之间便有了一种完备的机制进行相互制约。英国式的君主立宪政体真正确立了一种以王权为中心,把分权和熔权结合在一起的权力模式。

时过境迁,贡斯当时代的王权一统的格局已被执政党一统的格局所取代,君主所拥有的高于其他权力的特权机制已基本瓦解,国王或女王只以其象征性的权力拥有者身份在国家整体权力结构中行使一个“虚位元首”的职能。在今天的英国,执政党通过在传统宪政体制内对王权的结构性替代,占据了由贡斯当所高度评价的执掌“对所有合法自由来说都是必不可少的中立权力”的地位。尽管从实质上看,执政党不可能像君主那样实行中立,执政党的领导权也不可能“远离并高居”于立法、行政和司法权之上而始终做到不偏不倚,但英国民主制发展的潮流已通过选举民主化程序,赋予了在大选中获胜的议会多数党以掌握国家最高权力的合法性基础,执政党通过控制议会和政府的方式实现了立法权和行政权之间最大限度的融通。英国特色的熔权型民主制正式确立。

在熔权制下,英国议会通过控制政府财政而控制政府的全盘工作。英国学者罗宾逊这样论述熔权制下英国议会的财政权理论:“这一理论是说,只有议会同意将纳税人的钱用来供应政府时,政府才能维持下去。如果政府提交议会的预算所说的是些草率或奢侈的、会要冒犯纳税人和选民的概念,议会对该政府就可以拒不供应经费。此时,这个政府要么就必须辞职,以让别人执政,要么就必须重新安排其开支计划以符合议会的希望。……应该认为,这一赋予议会在决定国家的开支水准、开支门类安排的程序中以中心角色的理论是英国宪政的柱石之一。”^②因此,熔权制下的议会财政权运作机制必定围绕着具有英国特色的“融合与互补”的特点展开,并在制度框架内体现着财政民主的基本要求。

2. 议会财政权的理论解读

从理论角度看,议会财政权的确立是代议民主制成熟的标志。因为代议民主制所要实现的三大目标,都通过议会财政权所发挥的重要功能得到了确立和完善。首先,代议民主制是以公民通过选举代表,间接行使主权权力为特点的。议会代表民众监控国家的财政活动,意味着纳税人能够通过议会这个中介机构间接地决定自己交付的税款的去向。如果议会财政权的运作能够得到宪法和法律的有力保障,纳税人就会感到个人的财产权利和经济利益得到了法律的认可和保护,对民主政治体制才会产生现实的认同感。其次,防止政府利用公权力侵犯公民的个人财产和自由是代议民主制所要解决的制度性难题。要能有效地控制政府的权力,

^① [法]邦雅曼·贡斯当:《古代人的自由与现代人的自由》,上海:上海世纪出版集团,2005年,第68页。

^② A. Robinson, *Parliament and Public Spending: The Expenditure Committee of the House of Commons, 1970-76*. London: Heinemann Education Books, 1978, p.1. 转引自蒋劲松:《责任政府新论》,北京:社会科学文献出版社,2005年,第354页。

仅用法治手段限制政府权力的范围是不够的。英国封建贵族和新兴的资产阶级通过与王权长达几个世纪的斗争，终于意识到财政是政府权力生命线的道理。政治的腐败起源于财政的腐败，没有限制的财政权力必然导致政府权力的无限扩张和滥用。代议民主制通过把财政权赋予议会的制度设计，为政府权力的扩张设置了一道重要的控制阀，只要议会牢牢把握国家的钱袋，政府的收入和支出必须得到议会的批准，那么政府就失去了对财政资源的自主控制权，政府规模的膨胀就失去了经济基础，行政机构利用公权力侵犯公民的个人财产和自由的企图就会遭到最大限度的遏制。再次，代议民主制需要提供民众参与政治的合法渠道，议会财政权的确立恰好发挥了这种作用。通过既定的法律程序，议会把对国家税收问题的讨论过程以及批准政府开支的辩论与表决情况公之于众，让选民通过新闻媒体直观地了解自己选出的代表在掌管国家钱袋过程中所起的重要作用。这种潜移默化的过程对选民是一种很好的民主意识教育，他们在不知不觉中对代议民主制的运作过程有了感性的体验，从而更坚定了对民主制的信念。

因此，议会财政权的确立标志着代议民主制作为一种成熟的民主制度牢固地建立起来并深入人心。作为议会重要权力之一的财政权，成为研究代议民主制权力结构时一个不可忽视的重要因素。通常来说，国家的财政权究竟有多少掌握在代议机构手中，是衡量一个国家财政民主化的重要标志。

二. 熔权型议会财政权运作机制分析

通观英国熔权型议会财政权的实际运行情况，人们不难发现，虽然议会财政权主要围绕着议会对政府预算进行审议和批准过程进行，但仅仅局限于对预算过程的分析不足以阐明议会财政权的基本结构和功能。因此，本文尝试着把预算过程与议会在财政方面的权力结合起来，把议会财政权分为三个具有逻辑联系的板块分别进行阐述：首先是对政府收入预算的立法和监控，这构成议会财政权中收入保障系统的基本框架；其次是对政府支出预算的审议和批准，这构成了议会财政权中支出控制系统的基本框架；第三是对政府收支账目的审计和监督，这构成了议会财政权中账目监督系统的基本框架。这三个部分结合起来，完整地构成了英国熔权型议会财政权的制度架构。

1. 熔权型议会财政权的运作机理

具体来看，英国熔权型议会财政权的三个分系统在财政民主实现过程中发挥的作用是不同的。收入保障系统着重解决税收民主化问题，它建立在一个流传几百年的宪政命题上，即非经人民代表的讨论和批准，政府不得向人民征税。如今，这一宪政理念已固定为一条重要的宪法原则，即政府提取任何税金必须以议会通

过的税法为法律依据。支出控制系统着重解决支出民主化问题，它强调政府支出的每一笔资金必须得到议会的首肯，议会各委员会以纳税人代表的名义对政府开支实行监控，保证来自纳税人的每一分钱都依法得到正当的、有效的使用。账目监督系统着重解决监督民主化问题，代议机关建立起向它直接负责的独立的国家最高审计监督机构，由审计专家对政府的所有收支情况进行严格的审计监督，保证政府的收支账目完全符合议会的授权数额和预算法的规定。

从运作程序看，英国议会的收入保障系统主要由全院委员会承担。整个审议和批准程序严格按照法律规程进行，凡是永久性税收法案和财政法案都必须经过三读程序才能通过。有关税收问题的决议案提出后，必须再次通过财政法案的制定才能给所有有关税收问题的决议案授权，这充分反映了英国人尊重规则的法治传统。当然，英国议会收入保障系统的运作机制也存在着很多问题，如常设委员会的缺乏使得政府提出的税收决议案难以进行详细和周密的讨论；整个收入审议程序过于简单，缺乏对政府方案实质性的反对和修改；议会讨论税收问题的时间受限，导致财政法案只能在很短的时间里匆匆表决通过等。这些缺陷产生的根源在于英国的议会内阁制政体的制度结构，很难通过简单的程序改革加以改变。英国议会中掌握支出控制权的是下院的供应委员会及在不同时期设立的预算委员会、支出委员会等专门性委员会组织。从总体上看，英国议会的支出控制系统是比较完整的，在议会程序规定的 29 个“供应日”中，下院组成供应委员会，对政府提出的所有预算草案进行讨论和表决批准，从程序上保证政府所花的每一分钱都必须经过议会批准，体现了财政民主在制约和监督政府使用财政资源过程中的重要作用。然而，由于英国下院讨论预算案的程序过于繁琐，政府每一财政年度的开支都被人为地分割成几个部分，分别以账目拨款、追加拨款、补充预算的名义通过，这就使政府在掌握开支问题上具有很大的灵活性，而议会则始终缺乏一种把整个财政年度的所有政府支出汇集在一起进行总体评估的机制。此外，由于反对党常常占用“供应日”的辩论时间作为批评政府政策的机会，这就使议会下院讨论政府支出问题的时间极为有限，许多拨款案是在匆忙中表决通过的，而多数党组阁的宪政机制保证了这些拨款案最终都能有惊无险地获得通过。兰西·莫尔教授评论说：“钱包的权利被认为是下院权威的主要来源，现在已变得不真实了，没有一个议会制国家的政府比英国拥有更少的财政权。”^①从发展趋势看，英国议会传统的财政控制权正处于逐渐衰弱之中。英国议会的账目监督机构是指议会内部专门设立的用于审查政府机构日常账目的委员会，尤以“公共账目委员会”（The Public Accounts Committee）最具有典型意义。公共账目委员会是英国下院现存的历史最为悠久的专门委员会，它负责检查政府各执行机构的拨

^① Eric Taylor, *The House of Commons at Work*, London: The Macmillan Press. Ltd., 1979, p. 159.

款及其账目，并把审查结果及有关建议一同提交下院。公共账目委员会有权传讯证人，调集文件及档案资料，并随时提出报告。从1978年开始，公共账目委员会开始举行公开的听证会，把账目审计情况通过新闻媒体向全体选民公布。公共账目委员会和国家审计署的工作严格按照法律规程进行，分工十分明确，对于控制政府部门滥用资金现象和各种腐败行为提供了制度上的保障，其成功经验具有制度上的推广性。

2. 熔权型议会财政权的运作特色

(1) 议会内部财政权呈现出融合与互补的特点。在英国议会下院，全院委员会是行使财政监控权的主体，几乎所有财政开支问题均由全院委员会负责审议。全院委员会由下院自己选出的主席主持，而不是由被称为“国王的人”的下院议长主持。^①这充分表明议会在讨论政府财政问题时突显自身主导权的强烈愿望。由于在整个预算过程中，全院委员会可以根据讨论对象的不同，随时改变为筹款委员会或供应委员会，前者负责收入事宜，后者负责支出事宜，两个委员会的职责虽完全不同，但组成及人员却完全相同，是同一个组织行使的两种截然不同的使命。这种组织机构上的融合有效地保证了下院在财政收入与政府支出问题上的一致性，保证预算过程能够按照预定程序有条不紊地进行。在英国下院，各常设委员会和专门委员会都不是长期固定的组织，而是在每届会期开始时由选任委员会根据需要任命。这些委员会在完成下院所交付的使命后便宣告解散，每届会期组成的专门委员会在人员构成上各有不同，这种组成上的短暂性和人员上的流动性虽然使得委员会在行使职权时缺乏凝聚力，但在各委员会之间却形成了易于沟通的良好机制，使每一位议员都有机会直接参与议会财政权的监督和审议过程，不但扩大了议员对财政问题的了解范围，也促进了相关委员会之间的协调。同时，根据一些既定的惯例，某些专门委员会成员可以交叉任职，如下院曾设立过的预算委员会主席就兼任公共账目委员会的当然委员，这种制度安排的目的是为了在两个重要的委员会之间取得经常性的联络，避免在政策和工作进程中出现不必要的重复或冲突，保证议会财政权的顺利运行。

(2) 议会与政府财政权呈现同步发展态势。在英国的熔权模式下，议会与政府在组织上是密切结合的，责任内阁制强调议会多数党组阁，内阁必须向议会负责，内阁成员首先必须是议会议员，他们按集体负责制原则向议会负连带责任。首相及政府主要大臣本身就是议员，他们出席议会会议，参加全院委员会对税收与拨款问题的讨论，并通过议会党团指导和监督本党议员的活动，为预算案的顺利通过创造有利条件。英国议会与政府财政权的同步还表现在议会与内阁的共存关系上。根据宪法惯例，如果议会推翻内阁提交的财政预算法案，那么不是政府

^① Kenneth Bradshaw & David Pring, *Parliament and Congress*, London: Quartet Books, 1982, pp.308-309.

辞职，就是议会被解散。这一传统惯例无疑为议会与内阁间的共存关系系上了牢固的纽带，为避免发生两败俱伤的危险，议会与内阁间确定了一种融洽的合作关系。例如，公共账目委员会的报告很少在下院公开讨论，而通常是直接转交财政部及有关部门，要求引起重视并无保留地加以实施。这样，公共账目委员会既能对行政部门的工作进行有效监督，又不至于侵犯行政部门的职权或削弱行政部门的权威。^①这种内部的、秘密的监督和提醒十分有效，使议会与政府的财政权更加融洽地结合起来。英国议会行使财政监督权时，不像美国那样以议会内部拉锯战式的权力交锋作为主要表现，而是以一种和缓的、富有成效的柔性监控模式为主要特征。英国学者对这种柔性监控模式是这样评价的：“议会控制……指的是影响，而不是直接控制；是建议，而不是命令；是批评，而不是阻止；是审议，而不是提议；是公开，而不是保密。”^②长期以来，英国议会对自己的财政审议制度改革再三，却万变不离其宗，基本原因似乎就在这里。^③从实际运作的效果看，这种非对抗性的监控模式非常适合英国的熔权体制，是具有英国特色的财政民主化形式。

三. 熔权型议会财政权制度特征评析

总体上说，英国议会财政权运作机制的独特性来源于英国宪政传统的独到性，其基本特征可以表述为以下四个方面：

1. 调整灵活

曹沛霖教授对英国的宪政体制有过一段精彩的评述：“英国政治制度是经历了各种制度的实践积累而成，其制度变迁采用‘旧瓶装新酒’的渐进形式，基本上是‘生成的’，而不是人为打造的。……英国的政治制度直接源于中世纪，其制度有自身内在的调节力量，否则不会延续三四百年。缺乏自我调节的制度是短命的，英国的政治制度在历史上也不断遇到危机，但都渡过去了。对于这种有生命力的制度，想要把它毁灭，是很不容易的。”^④的确，这种极其富有生命力的制度在任何时期，都能通过制度内部的自我调整来迅速地适应外在环境，议会财政权的发展轨迹清楚地证明了这一点。不论在王权的统治下，还是在执政党的主导下，议会始终在权力的夹缝中巧妙地周旋，在坚持基本规则不变的前提下，通过制定法调整的方式，张弛有序地变换着财政权行使中的具体程序，使传统权力始

^① Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1964, p.153.

^② A. Robinson, *Parliament and Public Spending: The Expenditure Committee of the House of Commons, 1970-76*. London: Heinemann Education Books, 1978, p.47.

^③ 蒋劲松：《议会之母》，北京：中国民主法制出版社，1998年，第694页。

^④ 曹沛霖：《制度纵横谈》，北京：人民出版社，2005年，第24-25页。

终与现实需要完美地交融在一起。由于英国的政治体制没有成文宪法的约束，财政权的运行模式也没有固定条款的限制，可以随时代的发展和形势的需要随时进行调整和改变，如通过《1911 年议会法》取消上院事实上的财政权就是极为典型的例子。所以，对英国议会财政权的研究应该采取动态的眼光，必须密切关注新通过的法案对整个财政体制产生的影响。

2. 注重程序

这是英国保守主义政治文化传统在政治体制上的重要表现。英国议会在行使财政控制权时，非常注重遵守既定的议事规则，所有程序都严格按预定规程进行。例如，1706 年，平民院通过决议“除非由国王提出，否则本院不接受任何有关公共事务的请愿，以及对公共收入的征收或使用提出的任何动议。”这项决议后来成为英国宪法的基本原则之一。这项规则防止议员个人通过委员会提出任何会增加公共开支的议案或相关条款，这项权力只有国王（或者后来取而代之的政府）才能拥有；它同时也限制了议会委员会在没有得到有关大臣同意的前提下实施任何会导致巨额开支的行为；最后，由于该项规则把有关财政开支的提案权交给了国王（也就是后来的政府），议会最终只能把自己的作用局限在对政府在供应和拨款领域所作所为的批评上，正因为能发挥这项重要的作用，供应委员会——事实上也就是议会自身——成为一个合适的辩论的讲坛。^①为什么下院要接受这样一个自我限制权力的法规呢？根据英国的宪政原则，立法和行政权力必须分开，只有完全不具备执行方面的权力和责任，才能从根本上保证下院满足民众的意愿。雷德里奇曾说过，这项规则是“保障一个庞大的代议机构不能轻易地滥用职权”的措施。正是对历史上形成的规则和程序长期不懈的固守和坚持，以及法治文化所孕育的自我限权的精神，才从制度上保证了英国议会在它的黄金时代没有僭越宪法体制赋予它的权限范畴，没有产生任何取代政府职能的企图，为西方民主制的稳定发展做出了贡献。

3. 事后监督

这是英国议会财政权行使过程中最重要的特点，也是英美两国议会财政权运作过程中最大的差别。由于英国议会完成对预算案的审议总要延续到新财政年度开始后好几个月，因此议会对预算的批准已不具有事先控制的性质，而纯粹变成一种事后控制了。由于拨款法的通过与财政年度脱节，设立临时预算成为不可避免，这就大大增加了预算过程的复杂性，增强了议会对支出控制的难度。不过，这种事后监督方式却使政府部门在使用开支时具有比较大的主动权，增加了开支的调整和回旋余地，保证政府在使用财政资金方面具有主动性和灵活性。虽然人们常常批评英国议会在审议预算案时比较匆忙，政府提出的税收及拨款法案通常

^① Kenneth Bradshaw, and David Pring, *Parliament and Congress*, London: Quartet Books, 1982, p.309.

都能在议会全部获得表决通过。但事实上，英国议会对财政法案的事后监督过程是极其严格的，完善的审计监督系统在整个财政年度中全方位地进行运转，随时监督和审查政府是否严格按照拨款法案的规定使用开支，如有违反，将影响到以后财年的开支拨付，这对政府各部门在实施预算计划时构筑了一道防止资金滥用的重要闸门。

4. 内部制约

从实际运行过程看，英国议会对政府财政的控制主要通过议会内部反对党对预算案进行质询和批评的方式进行，多数党议员在讨论预算案时很少发表对政府不利的言论。这种英国式的制约机制十分有效：首先，通过议会内部的党派冲突，对财政议案提出不同意见，促使政府在支出项目中兼顾各方利益，保障议会的财政监督机制始终按照民主程序有效运行；其次，由于辩论始终在议会内部进行，一旦议会通过最后的法案，议会与内阁政府马上就转入一种相互协作的关系，这极大地提高了政府的工作效率和财政活动中的自由度和自主性，对保持政府权威、维护政府稳定具有重要的意义。

四. 启示与借鉴

从以上分析可以看出，英国熔权型议会财政权的运作机理对我国人大财政权的发展与完善具有一定的启示和借鉴作用，主要集中在以下四点：第一，熔权模式下，执政党握有议会财政主导权，权力相对集中的政体格局不但没有成为议会财政权运作的障碍，反而有助于加强议会和政府财政问题上的协调与合作；第二，熔权模式下，议会能够通过财政立法权，为政府制定严格的财政程序和规则，明确责任主体，并通过法治手段和问责机制对公共财政实行全程监控；第三，熔权模式下，议会采用事后监督方式控制政府的财政行为，有效地回避了预算制定过程中利益相对方之间的尖锐冲突，既保证了政府在财政开支方面的灵活性，又突出了审计监督在财政监督体系中举足轻重的作用；第四，熔权模式下，议会财政权的运作主要采用内部制约机制，拨款法案执行时议会与政府能保持协同互信的关系，这对维护政府权威、保持政府稳定具有重要意义。当然，我国的政治体制与英国有很大不同，但在面临财政制度改革的今天，英国熔权型议会财政权的运作模式，对我国公共财政制度的重构具有很好的借鉴意义。

笔者认为，我国人大财政权的有效运作首先必须具备一些必要的内在结构，财政民主的实现也需要有相应的制度载体，这其中，收入保障系统、支出控制系统及账目监督系统缺一不可，它们构成我国税收民主化、支出民主化和监督民主化的基本制度框架，需要花大力气逐步加以构建。从制度设计的角度看，我国目

前处于由全国人民代表大会及其常委会掌控财政监督权的制度框架中，首先，应通过人大财经委、人大预算委等现有机构的发展与整合，构建起完备的收入保障系统和支出控制系统，并使其在审议政府预算和批准政府决算过程中发挥更大的作用；其次，完善人大财政权运作的保障程序，增加人大审议、修改和表决政府预算案的时间，扩大人大会议上小组讨论中对政府预算案的审议范围，建立人大相关委员会对政府预算执行过程的监督和评估程序；第三，建立向人大及其常委会负责的独立账目审计机构，构建为人大服务的财政信息公开化平台，努力提高人大代表在财政税收方面的专业技能，使其能更好地参与财政监督的全过程；最后，构建公开透明的公共财政运作机制，通过新闻媒体广泛宣传财政民主和纳税人权利意识，鼓励公众通过有效渠道参与政府预算的制定和审议过程。

英国熔权型议会财政权的特质如能为我国人大财政权的制度建设所用，必将对我国构建更加完善的公开透明的公共财政体系创造新的契机。

On the Theoretical Connotation and Operation Mechanism of the Fusion-power Parliamentary Fiscal Power in UK

XU Hong

*(School of Political Science and International Relations, Tongji University,
Shanghai 200092, China)*

Abstract: As lifeblood of the government, finance is the basis and important pillar of national governance. To strengthen the construction of financial power of China's National People's Congress, we need to absorb nutrients from other countries' financial power modes. Fusion-power is the parliamentary fiscal power mode of the UK, which means that on the premise of relatively concentrated power, with specific procedures and monitoring mechanism, the parliament can still control and supervise governmental finances. This paper makes a detailed analysis of the theoretical connotation and operation mechanism of UK fusion-power type parliamentary fiscal power by putting forward its four characteristics including flexible adjustment, being program-oriented, afterwards supervision, and internal restraint. It has a certain reference value for the development and perfection of the fiscal power of China's National People's Congress.

Key words: fusion-power; parliamentary fiscal power; theoretical connotation; operation mechanism