

[文章编号] 1672-7320(2010)06-0845-07

现代议会的预算权力:比较研究

林 慕 华

[摘 要] 在现代公共预算中,一般都强调作为人民的代议机构的议会在预算上拥有最终的审查和批准权力。议会的预算权力是其最基本、最重要的权力。由于政治制度和文化传统各异,因此各国议会的预算权力也存在较大的差异。近年来,一些学者致力于运用客观、科学的标准对议会的预算权力进行评估,在此基础上分析影响议会预算权力的各种因素,并运用量化数据加以检验。这些研究有利于拓展对议会预算权力的比较研究,对于中国进一步完善人大预算审批监督制度、加强人大的预算权力,具有重要的借鉴意义。

[关键词] 议会;预算权力;评估;影响因素

[中图分类号] D01 **[文献标识码]** A

在现代公共预算中,由于政府收入来自于纳税人缴纳的税收,所以,无论是总统制国家还是议会内阁制国家,一般都强调作为人民的代议机构的议会在预算上拥有最终的审查和批准权力。正如威伯尔和瓦达沃夫斯基(Webber & Wildavsky)在《西方世界的税收和支出史》中总结的,在公共预算的发展史上,19世纪是预算权力从君主转向人民及其议会的时期^[1](第299页)。在现代民主政治中,议会事务中的很大一部分就是“通过预算程序来批准政府开支,并为政府的各项计划筹集款项”^[2](第258页)。可以说,在公共预算中,议会的预算权力是其最基本、最重要的权力。这个权力一般称为议会获得的“钱袋子”(The Power of Purse)的权力。政治史和财政史都表明,“在历史上,议会最先从行政机关赢得的权力,是财政方面的权力,正是围绕这些权力才逐渐形成宪政体制。在获得财政方面的权力后,议会才获得了立法权”^[3](第163页)。进入20世纪后,即使议会在预算方面的权力在一定程度上受到了削弱,但是在大部分国家,议会的传统权力并没有被动摇,议会主权的原则继续得到遵守^[4](第1049页)。特别是20世纪90年代以来,世界上超过1/4的国家修订了他们的宪法,其中包括了扩大立法机关的职责,一些OECD国家的立法机关也开始努力恢复在预算过程中的积极角色^[5](第3页)。那么,各个国家及其地方的议会在预算过程中所拥有的“钱袋子”权力有多大?各个议会之间的预算权力存在哪些差异?议会预算权力的强弱是受哪些因素影响?对这些问题的探讨,不仅有助于我们展开对国外议会预算权力的比较研究,而且有助于我们更好地认识议会作为一个独立的行动主体在预算过程中的权力运作,理解其如何在特定的议会制度、政治环境及文化体系中进行预算权力的现实建构,并且帮助我们更好地理解预算改革以来中国各级人大加强预算权力的各种制度设计与行动选择。

一、各国议会预算权力的差异

在预算制度演变的发展史中,各国的议会与其行政机关的预算权力总是处于不断的竞争当中,“双方平等地享有预算权力的机会不多”^[6](第155页);并且,这种竞争是动态的、多变的、多样的。在不同的

政治制度背景、不同的历史时期、不同的社会经济条件下,议会所行使的“钱袋子”权力存在着明显的差异。阿克塞尔罗德(Axelrod)根据预算权力的大小将议会划分为四种类型:(1)相对积极的;(2)反应型的;(3)边缘化的;(4)橡皮图章的^[7](第 274 页)。诺顿(Norton)则将议会划分为:(1)制定预算的议会,即有能力修改或者拒绝行政机关提出的预算建议,并且有能力自己制定预算替代之;(2)影响预算的议会,即有能力修改或者拒绝行政机关提出的预算建议,但是缺少能力自己制定预算并替代之;(3)批准预算的议会,即对预算的影响很小或没有,缺少能力修改或拒绝行政机关提出的预算建议,也没有能力自己制定预算并替代之。一般来说,他们仅限于赞成预算^[8](第 8 页)。而希克(Schick)根据立法机关预算作用有效程度的大小,也列出了四种不同的情况:(1)提供给立法机关更好的信息但却没有真正的权力去控制预算,立法机关影响预算政策的机会越来越少;(2)立法机关通过准备一个完全成熟的预算来挑战政府的政策和优先性选择;(3)立法机关拥有更多资源并且更主动,但是他们并不利用这些资源去单独行动,而是使政府为他们的财政和主要结果负责;(4)立法机关参与政府部门对预算政策的制定,它仍然需要对预算估计进行投票,但它更大的作用是和政府合作设定中期的政策框架、部门政策以及政策的陈述^[9](第 15-42 页)。

尽管学者们根据不同的标准对立立法机关的预算监督有不同的分类,但大家几乎都认同,在当前各国议会中,美国国会的预算权力是最强的。因为美国国会有些时候就像一个“制定预算的议会”那样行使职权。虽然总统向国会提交预算草案,但是国会仅将此视为一个需要严格审查的建议案。学者们甚至认为,总统预算建议就是“提交即死亡”,国会独立地界定其自己的预算政策^[10](第 74-104 页)。但是,具体地比较和区分各个议会预算权力的大小,单靠经验判断和个案描述,往往很难达成共识,也不具有说服力。因此,有必要建立一套议会预算权力的评估指标,从而为各国议会预算权力的比较研究提供更为客观、科学的标准。

二、议会预算权力的评估

对于议会预算权力的评估,目前有两种不同的方式:一种是简单替代测量法,一种是多项指标组合法。前一种方法就是根据研究者对议会预算权力的界定,选择某一个可以直接测量的变量,用以衡量议会预算权力的大小。例如可拉夫契克和魏纳(Krafchik & Wehner)用“是否通过预算修正案”来测量议会改变预算的能力,赋值“0”和“1”^[11](第 5 页)。与此相类似的是直接用议会所通过的预算修正案的数量对其预算权力进行赋值^[12](第 385-396 页)。而佩利佐和斯塔彭赫斯特(Pelizzo & Stapenhurst)则用立法机关监督工具的数量来测量其监督潜力,并且对不同监督工具的力度做了区分^[13](第 9-28 页)。巴勒克拉夫和道洛汀斯基(Barracrough & Dorotinsky)强调,有权力不等于权力总是会被使用,因此,他们在测量议会“预算权力的使用”这一变量时,是通过议会所批准的预算是否以及在怎样的程度上修改了行政机关提交的预算草案来测量^[14](第 105-106 页)。而弗里斯蒂尔和佩利佐(Forestiere & Pelizzo)则用议会所通过的预算总额的变化比例来测量议会塑造预算的能力^[15](第 273 页),其计算公式如下:

$$y = \frac{\text{当年议会最终通过的预算法案总额} - \text{当年政府所提交的预算草案总额}}{\text{每年议会最终通过的预算法案总额}} \times 100\%$$

后一种评估议会预算权力的方法,是采取多个指标组合的方式来测量。例如,利纳特(Lienert)采用五项指标来建构议会预算权力的测量框架,包括:(1)中期预算战略的建立,即:议会是否每年都会批准一个新的起码为期 3 年以上的预算战略?(2)修改年度预算的权力,即:议会是否具备无限制的权力去修改行政机关提出的预算草案?如果有限制,这些限制有多严格?(3)可供讨论年度预算的时间,即:议会会有多少个月的时间来处理行政机关送来的预算草案?(4)议会得到的技术性支持,即:议会是否拥有专门的预算咨询或调研机构,并独立于行政机关之外提供预算分析?(5)预算执行过程中的限制,即:议会是否迫使政府在执行预算的时候完全按照颁布的法案执行支出项目?若不是 政府在执行预算的

过程中修改预算会受到什么限制?^[16](第20页)他所构建的评估模型,是一个“因—果测量模型”(Formative causal indicators),即因为这五个指标的高低,所以议会的预算权力有大小。他将各指标按实际情况取值,然后直接加总,得到研究样本预算权的分值。相类似地,魏纳也构建了一个立法机关预算制度的指标对“钱袋子”权力进行评估。其指标共有六个,包括:预算修正权、复归预算(Reversionary budget)、执行弹性、预算时间、议会内设的委员会以及预算信息^[17](第767-785页)。他采用了2003年OECD和世界银行在2003年所进行的预算程序的调查问卷所获得的原始数据进行统计分析。此外,桑蒂索(Santiso)在研究拉丁美洲议会的预算权力时,也是构建了一个由三项指标形成的测量指数:(1)议会修改行政机关预算建议的范围;(2)议会预算审查的时间;(3)预算辩论的激烈程度。桑蒂索将三个指标的得分平均之后,再加以标准化,变成0~1的取值^[18](第251页)。

中国学者魏陆也选择了若干因素作为评判议会预算监督效力高低的标准,并且根据这些标准影响议会预算监督效力的程度,赋予不同的分值和比重,作为评价议会预算监督效力的量化指标。这套指标共包含权力保障、能力保障以及制度保障三大类十个指标,满分100分。根据这套指标,魏陆给当前中国人大预算监督效力打了48分,并认为,这一分数表明了预算监督基本流于形式,离实质性预算监督仍有很大差距^[19](第152-162页)。魏陆所构建的这一指标体系对于比较中国与其他国家议会的预算权力具有一定的借鉴意义,但是从测量的效度与信度的要求来说,该指标体系还有待完善。

三、议会预算权力的影响因素

对于国外议会预算权力的比较研究,其落脚点在于进一步分析预算权力的各类影响因素。近年来,学者们选择了不同的比较研究对象,通过不同的数据检验,形成了一些相对集中的影响因素。议会预算权力的行使,实际上反映了行政机关和议会之间“技术和民主”角色的紧张关系,需要通过对预算过程及其规则的设计来加以平衡^[11](第2页)。综观世界各国,议会在预算治理中的角色经常是被压制的,甚至存在机能障碍,这在某种程度上是因为行政机关占据技术上及信息上的优势,但也是议会自身存在的缺陷所导致。尤其是在许多发展中国家,议会本身的软弱,源于其缺少影响预算过程的制度能力或政治动因^[18](第243页)。正如桑蒂索在研究中所指出的,拉丁美洲的议会预算存在着一个悖论:一方面议会拥有充分的预算权力,另一方面他们经常未能有效地、负责地运用它们^[18](第244页)。如何解释这种正式权力与真实作用之间明显存在的差异?这就需要找出影响议会预算权力的主要因素。总的说来,这些主要因素大致可以归结为五个方面,即:法定权力、制度因素、预算能力、政治动因及经济动因。

(一)法定权力

无论是发达国家,还是发展中国家,议会要在预算过程中发挥作用,首先就必须具备有法定的正式权力。例如可拉夫契克和魏纳集中探讨了多个议会制国家议会预算修正权的现实影响力,试图回答为什么一些国家的议会在改变预算方面比其他国家具备更强的能力,提出议会改变预算的能力(即预算修正权)取决于议会被赋予的权力的范围^[11](第5页)。约翰逊(Johnson)和斯塔彭赫斯特也认为,影响议会在预算过程中发挥作用的因素首先就是议会的正式权力^[20](第141页)。事实上,由于议会本身就拥有立法权,因此,在遵守宪法与宪政原则的基础上,议会还具有权力伸展的空间。例如,议会可以制定新的律法以削弱行政机关的权力,基于特定原因而修改宪法从而改变行政机关和议会的预算权力,议会通过批准总额和赤字(盈余)以约束总开支,颁布财政法规以预防经济危机,跨国性公约也可以对行政机关提出的预算规模形成约束,可以通过制定法律在议会建立预算办公室,可以颁布法律延长预算辩论时间,等等^[16](第11-13页)。总而言之,借助于法律本身的强制性,通过法律对议会的预算权力加以界定和明晰,是实现议会预算权力有效运作的前提。近年来,中国地方人大在预算监督上也呈现出“中心开花”的趋势,正是因为拥有立法权的地方人大积极地制定本级的预算监督法规,使其拥有更加明确、有效的正式权力。而各地预算监督法规对人大及其常委会在预算过程中拥有的各项权力的不同规定,也使各地人大的预算监督实践呈现出不同的强弱态势

制度一般被界定为嵌入行动者组织结构中的正式或非正式的程序、规则、规范和惯例。任何制度分析核心都是这样一个问题：即制度如何影响行动。制度是通过个人或组织的行动才对结果产生影响。在议会实施预算权力的过程中，各种制度因素，即与预算过程中议会的工作组织、结构及程序有关因素，对议会能够扮演什么角色、有多少发言权产生重要的影响。弗里斯蒂尔和佩利佐通过对 1982-2001 年意大利议会预算权 20 年数据的定量研究，认为立法机关审查、修正、变更、确定、批准预算的受到制度和政治因素的影响，相比之下，制度因素的影响更明显。他们所测量的制度因素包括：（1）投票制度；（2）议会的议程设置；（3）偏好投票制度^[13]（第 270-271 页）。巴勒克拉夫和道洛汀斯基也认为，立法机关的内部组织和程序会影响立法机关介入预算过程的深度^[14]（第 100 页）。奥尔森（Olson）在后社会主义国家的议会监督所展开的实证研究中，明确指出议会要发挥有效的监督权能，需要有完整的委员会制度（委员会要有正式权力、稳定的组织结构、稳定的规则与程序、委员会成员要能够双向流动以及适当的程序与规则^[21]（第 163-164 页）。

权力的有效运作总是以行动者具有一定的能力作为前提。桑蒂索认为议会在行使预算权力的过程中,与能力相关的三个变量很重要,包括:(1)议会委员会的组织;(2)议会技术咨询的能力;(3)议会预算研究的能力^[18](第256页)。其中,影响议会预算能力高低的首要因素就是议会的委员会。因为预算本身的技术性特点以及议会缺少信息,所以议会需要拥有自己的财政审查和(或)预算分析的工作机构,这些机构还必须拥有常任的雇员,这些机构的组织形式、名称和人事管理可以不同,但是,一般都具有两个共同点:第一,都向议会或者议会的委员会负责;第二,都专注于预算的评估^[22](第499页)。由于议会是由选举产生的议员组成的,因此,议会预算能力的高低在很大程度上依赖于议会内设的委员会。可以说,在预算过程中委员会发挥作用的有效性是议会改变预算能力的重要条件。各国近年来的改革与实践也充分说明,能力的增强有助于议会在预算过程中扮演着更加积极的作用:成立新的委员会负责监督职责,增加从事预算工作的职员,从政府到议会的预算相关流程的剧增,以及在独立审计者或立法审计人员审查支出的合理性与效率时不断提高了的警惕性。进一步地,议会要想扮演好在预算过程中的角色,致力于建设财政原则、改善公共资源的配置、促进政府管理机构更高效地运转,就需要着力于增加议会的能力和信资源^[9](第28页)。可以说,议会的预算能力是其预算权力实施的必要条件。若预算能力不足,纵使宪法、法律规定议会有至高的预算权,恐怕也只能流于形式。因此,学者们都不遗余力地探讨如何建构议会的预算能力。这对于中国各级人大实现预算权,也是同样至关重要的。

政府预算实际上反映的是政治层面上形成的政策选择。因此,政治性因素对于议会实施预算权力具有不可忽视的决定性影响。1998年OECD的一份调查指出,议会预算影响力的限制来源于政治上的因素,而不是来源于正式的法律上对其预算修正权的限制。这项调查显示了政治性的因素比法律上的规定影响力更大,即使法律上的预算规则做出改变,让议会在预算上发挥更大的作用,但是潜在的政治因素仍可能阻碍议会在行为方面的显著改变^[9](第25页)。斯塔彭赫斯特也强调了深入分析议会运作所处的政治环境的重要性,并且指出议会当权者的政治意愿是议会强化的首要条件^[5](第10页)。希克则认为党派纪律、选举制度、预算规则及政府与议会的关系都会影响议会在预算过程中所发挥的作用。他认为由于存在着不同的政治因素,使得在一些国家里立法机关发挥更大作用的改革可能在另外一些国家则导致了消极的结果^[9](第15-42页)。约翰逊和斯塔彭赫斯特将影响立法机关在预算过程中发挥作用的^[9]政治因素归结为:(1)政体类型(总统制、议会制、混合制);(2)选举制度类型(相对多数制、比例制、半比例制);(3)立法机关行使职能的政治环境与议员们运用议会权力的意愿的结合^[20](第141页)。佩利佐则提出如下因素:(1)委员会主席的作用;(2)国家政治氛围的变化;(3)议会与行政机关之间的张力;(4)问题的突出性;以及(5)反对党监督的积极性^[24](第29-47页)。而利纳特则将影响预算权的政治因素归

纳为:选举方法、政党多寡及力量对比、否决权的行使、政党和投票体制、议会多数党政府与议会少数党政府、多党派的总统制、两党制。并且强调若干政党相互之间达成共识在决定议会预算权力的大小上起着重要作用,如联盟协议和年度预算协议;另外,一些带有国家特色的因素也会影响议会的预算权力,例如沿袭以前统治势力的做法,以及王室特权。他认为,议会的预算权力会随着其与行政机关分权程度的增加而增大,但是这种关系很多时候既不是线性的也并非是一成不变的。因为每个国家的特定因素(包括选举制度、政党决策机制、法律体制、长期形成的习俗)比某一特定的政府体制更加有影响力^[19](第19页)。

佩利佐和斯塔彭赫斯特运用了82个国家的数据,采用logit模型分析了政体类型(总统制、半总统制、议会制)以及民主水平(非民主、准民主、民主)与议会监督潜力之间的关系^[13](第9-28页)。在为英国国际发展部(The Department for International Development, DFID)撰写的报告中,魏纳等人运用了OECD2002年、OECD和世界银行2003年以及IBP^①2006年的调查数据,对议会的财政监督作了跨国比较。他们指出,在发展中国家里议会的财政监督经常会遇到障碍,包括:缺少对中期计划的介入,有限的审查年度预算的正式权威和组织能力,批准的预算在执行过程中存在巨大偏差,低效的审计过程,低水平的财政透明度,政治势力干扰议会监督的独立性。通过对世界上71个组织所进行的各类旨在增强议会效能的行动的考察,他们认为有助于提高议会预算监督的行动主要有:(1)提供立法改革的技术援助;(2)发展结构与程序;(3)改良信息渠道;(4)完善物质性基础设施;(5)预算培训;(6)访学、会议与网络建构;(7)分析工作。但是,更为宏观的政治因素对议会的预算监督会产生关键性的影响,例如:议会内部意见的一致性,明确的政治多数有助于增强投票结果的预测性;整体的政治环境,例如是否允许议员自由发表言论等等^[25](第14-38页)。而AAPPG^②在一份报告中也明确指出,虽然近年来非洲各国议会开始对国家治理施以更大的影响,但其议会内部与外部的政治现实却也真实地说明,议会经常无法真正履行其职责。该报告认为,要强化议会的作用,仅仅采取像培训议会职员、发展IT技术之类的手段都是不够的,关键在于议员的政治意愿,并且取决于所处的政治背景以及议员与政党、议员职员及议会外部行动者所组成的改革联盟^[29](第7页)。

此外,利普曼和艾默特(Lippman & Emmert)的研究指出,分析议会与政府部门、政党和公民社会之间的关系也是很重要的,特别是议会与政党在多大程度上彼此尊重及相互合作,以及与公民社会组织和利益团体如何相互影响^[27](第11页)。巴勒克拉夫和道洛汀斯凯的研究也认为,立法—行政关系会对议会在公共财政过程中的有效性产生影响,而且政党的作用也是影响立法机关介入预算过程深度的因素^[14](第99页)。而桑蒂索着眼于议员预算监督的政治动因,强调由于三个方面的影响,使议员从事预算监督时会有不同的选择:(1)政党的稳固性;(2)议员的任期是否受限;(3)议员当选的概率^[18](第258-259页)。可以说,政治因素对议会预算权力的影响是确定的,但对于置身不同环境的议会,具体的政治动因却有较大的差异。

(五)经济动因

魏纳在一份提交给世界银行的研究报告中指出,工业化国家议会监督弱化原因有许多,其中包括:预算支出和收入的减少、强制性支出的迅速扩张使预算变得更为刚性以致控制余地缩小、公共支出的增加和预算收入的复杂化使得行政部门所提供预算草案的地位愈加重要等诸多方面。而贫穷国家的立法机关也经常由于巨额的外债而面对有限的空间。当国际金融组织对贷款附加严厉的条件时,议会在预算中的角色就会严重地降低为“橡皮图章”,预算优先反映的是出借方与行政机关之间的协议^[23](第20页)。佩利佐和斯塔彭赫斯特也分析了国家总体收入水平(高、中、低)与议会监督潜力之间的关系,认为随着收入的增加,包括听证、询问等在内的议会监督工具的使用呈上升趋势,但是议会监督的强度与收入水平并不是呈现线性的正相关关系^[13](第9页)。

四、小 结

在现代公共预算中 议会的预算权力是其最基本 最重要的权力 但由于法定权力 制度因素 预算

能力、政治动因及经济动因等方面的影响,各国议会的预算权力存在明显差异,有些能够在预算过程中发挥积极的影响,有效地介入各种预算问题,有些则缺少必要的作为。目前学术界针对议会预算权力的评估及其影响因素的研究,成果颇丰,已经积累了一定的量化数据及研究结论。但是,这些研究基本上都是国外学者所进行的针对域外议会预算权力而展开的研究,到目前为止,立足于中国各级人大预算权力的现实运作而进行的系统量化和比较研究仍处于空白。国外学者所提出的一系列议会预算权力的影响因素,对于中国的地方人大也有一定的适用性。但各个因素影响的轻重及作用机理,则因其置身于中国的宏观政治制度框架之下,而需要作进一步的具体研究与分析。但有一点可以肯定,中国各级人大要进一步完善预算审批监督制度、加强预算权力,就必须注意国外议会预算权力建构的诸种因素,因势利导,在与现行宏观政治制度相容纳的前提下,策略性地完善各项基础条件,逐步推进实质性预算监督。

注 释:

① 这是“the International Budget Project”的缩写,即国际预算项目。

② 即 Africa All Party Parliamentary Group。

[参 考 文 献]

- [1] Webber, C. & A. B. Wildavsky. 1986. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon & Schuster.
- [2] [美] 施密特、谢利、巴迪斯:《美国政府与政治》,梅然译,北京:北京大学出版社 2005 年版。
- [3] 田穗生等:《中外代议制度比较》,北京:商务印书馆 2005 年版。
- [4] IPU. 1986. *Parliaments of the World: A Comparative Reference Compendium*. New York: Facts on File Publications.
- [5] Stapenhurst, Rick. 2004. *The Legislature and the Budget*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [6] 艾伦·希克:《联邦预算的演化:从盈余到赤字再到盈余》,载海迪:《公共预算经典——现代预算之路》(第三版),上海:上海财经大学出版社 2006 年版。
- [7] Axelrod D. 1988. *Budgeting for Modern Government*. New York: St. Martin's Press.
- [8] Norton, Philip. 1993. *Does Parliament Matter?* London: Harvester Wheatsheaf.
- [9] Schick, Allen. 2002. *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy*. OECD Journal of Budgeting 1(3).
- [10] Schick, A. & F. LoStracco. 2000. *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- [11] Krafchik, Warren & Joachim Wehner. 1999. “The Role of Parliament in the Budgetary Process,” Budget Information Service (The Institute for Democracy, South Africa Idasa).
- [12] Forgette, Richard G. & James V. Saturno. 1994. “302(b) or Not 302(b): Congressional Floor Procedures and House Appropriators,” *Legislative Studies Quarterly* 19(3).
- [13] Pelizzo, Riccardo & Rick Stapenhurst. 2008. “Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation,” in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [14] Barraclough, Katherine & Bill Dorotinsky. 2008. “The Role of the Legislature in the Budget Drafting Process: A Comparative Review,” in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [15] Forestiere, Carolyn & Riccardo Pelizzo. 2008. “Does the Parliament Make a Difference? The Role of the Italian Parliament in Financial Policy,” in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [16] Lienert Ian. 2005. “Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?” IMF Working Paper

- [17] Wehner, Joachim. 2006. "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budgets Institutions", *Political Studies* 54.
- [18] Santiso, Carlos. 2008. "Keeping a Watchful Eye? Parliaments and the Politics of Budgeting in Latin America", in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [19] 魏 陆:《人大预算监督: 从形式向实质的艰难转变》, 载《第二届“中国公共预算研究”学术研讨会(长沙)》2008 年版。
- [20] Johnson, John K. & Rick Stapenhurst. 2008. "Legislative Budget Offices: International Experience", in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [21] Olson, David M. 2008. "Administrative Review and Oversight: The Experiences of Postcommunist Legislatures", in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [22] Graves, W. Brook. 1953. *American State Government*. D. C. Heath and Company.
- [23] Wehner, Joachim. 2004. *Back from the sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. Washington, D. C.: the World Bank Institute.
- [24] Pelizzo, Riccardo. 2008. "Oversight and Democracy Reconsidered", in Stapenhurst, Rick & et al. *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington, D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.
- [25] Wehner, Joachim & et al. 2007. "Strengthening Legislative Financial Scrutiny in Developing Countries", <http://www.internationalbudget.org/resources/library/FinancialScrutiny.pdf>.
- [26] AAPPG. 2008. Strengthening Parliaments in Africa: Improving Support, <http://go.worldbank.org/EW2WTM10N0>.
- [27] Lippman, H. & J. Emmert. 1997. "Assisting Legislatures in Developing Countries: A Framework for Program Planning and Implementation", *Programs and Operations Assessment Report* No. 20, USAID, Washington, D. C.

(责任编辑 叶娟丽)

The Power of the Purse in Modern Congress: A Comparative Perspective

Lin Muhua

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: According to modern budgeting institution, the power of the purse is the most important legislative power. As the diversity in political systems and cultural traditions, the power of the purse in every country makes a big difference. In recent years, some scholars dedicated to assess Congressional budgetary authority by the use of objective and scientific criteria, make analysis of various influence factors and use quantitative data to be tested. These studies help to expand a comparative study of legislative budget institutions. There is a significant reference value for Chinese People's Congresses to further improve the supervision system and strengthen the budgetary powers.

Key words: congress; the power of the purse; accessing; influence factors