

人大预算权配置：从绩效原则 嵌入到绩效审查监督

陈 治

（西南政法大学，重庆 401130）

内容提要：全面实施预算绩效管理是建立现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。在全面实施预算绩效管理的目标指引下，各级人大被赋予的预算审查批准权、预算调整权、预算监督权的权力内容有必要基于绩效导向进行重新定位。在实践中，各级人大主导的制度改革，已经促使人大预算权配置从初期绩效因素的原则嵌入、借助绩效审计监督的外力支持，逐步发展到对绩效审查监督的权力作用范围、权力行使方式与权力运作程序进行系统化和专门化调整的新阶段。但是人大对预算绩效进行审查监督的权力配置仍然面临制度供给整体不足、制度路径缺乏互补、制度体系有失均衡、制度保障亟待强化等问题。应当对人大预算绩效审查监督的权力形态作出更为明确的界定规范，优化央地两极统一化与差异性协调互补的制度路径，促进权力配置制度体系的内在均衡，强化支撑权力运行的信息保障、程序保障和组织保障。

关键词：全面预算绩效管理 人大预算权配置 绩效审查监督

中图分类号：F810.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-9544(2022)03-0004-09

一、基于绩效导向的人大预算权配置制度演化

作为代表人民行使国家权力的法定机关，各级人民代表大会及其常委会在国家治理版图上一一直占据着极为重要的地位。依据《宪法》《全国人民代表大会组织法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，人大享有组织、促进各方利益相关者民主协商，决定国家或地区重大事务，审批国家地方预算决算等权力。其中，人大预算权是人大法定权力谱系中的重要组成部

分，尤其是在财政被定位为国家治理的基础和重要支柱，进而国家的各项财政收支行动都被纳入公共预算约束的时代背景下，需要以财政预算为中心强化人大预算权配置，进而带动政府行为模式及治理方式的变革。

在传统意义上，人大被赋予对预决算草案及报告的审查批准权、预算执行过程中改变支出规模或结构的预算调整权、预决算运行过程进行监督的权力，其本质是对政府各项收支行动是否纳入预算控制、政府所实施的预算编制执行行为是否合乎相关立法规定、国家的公共资金是否全部用于公共目的

〔收稿日期〕2021-10-16

〔作者简介〕陈治，经济法学院教授，法学博士，研究方向为财税法。

等进行合法性、规范性评判并实施问责的权力。对于人大预算权这一传统内涵的规定，在《预算法》（2014年修正）、《预算法实施条例》（2021年修订）、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号）、《国务院关于进一步深化预算管理改革的意见》（国发〔2021〕5号）等旨在细化和充实宪法、组织法基础性授权的法律法规中均有体现。但是，伴随着《预算法》“注重绩效”原则的确立以及全面实施预算绩效管理目标的提出，人大预算权配置的相关制度开始呈现新的演化轨迹，推动人大不仅关注政府收支行动的合法性、规范性，而且要将财政资金使用效果纳入审查监督范围。

（一）嵌入绩效因素的人大预算权配置的基本样态

《预算法》确立了“注重绩效”的基本原则，并将重点支出与重大投资项目资金的预算绩效情况纳入人大法定的预算执行结果审查与决算草案审查范围中，形成基于绩效导向的人大预算权配置的基本样态。根据《预算法》的规定，人大享有针对特定情形的预算绩效情况进行审查的权力，该种绩效导向的人大预算权配置具有限定性、具体性和事后性的特点。“限定性”指《预算法》规定的人大预算绩效审查监督的对象范围限定为重点支出与重大投资项目资金的绩效情况；“具体性”指人大预算绩效审查监督的对象是具体的项目支出行为，排除了对抽象或宏观层面的政府绩效管理制度的审查监督；“事后性”指立足于该项目支出预算执行过程进行绩效审查监督，而不包括对事前绩效目标设置的审查监督。

（二）借力绩效审计的人大预算权配置的外部联动

除了将绩效因素内嵌而重塑人大预算权内涵之外，实践中还通过整合不同权力配置机制的作用，打造具有绩效导向的人大预算权配置格局，实现预算绩效审查监督的制度联动效应。典型的例证

是全国人大常委会《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）以及《关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的意见》（2020年）中确立的人大对审计查出突出问题整改情况的监督制度。其将审计机关对预算执行情况和决算的审计监督权与人大的预决算审查监督权进行整合，通过在人大预决算审查监督过程中应用绩效审计监督结果，督促被审计机关对审计查出的预算绩效方面的突出问题进行整改，从而达到间接促进财政资金使用绩效提升的目的。在该种制度模式下，人大并非直接针对特定的支出范围或者具体的支出行为进行绩效方面的审查监督，而是借助了对预算绩效进行审计监督的外部力量，在绩效审计做出评判的基础上附加人大预算权威，督促被审计单位对审计查出问题进行整改。由此，不仅硬化了审计监督的约束效力，促使审计查出结果的跟踪落实，而且避免了在直接内置绩效因素的情况下，人大因专业性不足而产生的预算绩效审查监督的不适应性，通过借力专业的绩效审计增强人大预算权的实效性。在此意义上，人大预算权的绩效导向更多反映在具有宽泛意涵的“监督”层面，而非限定对象范围的“审查”层面。当然，也正是由于整合了审计监督的力量，人大预算权在获得间接监督预算绩效优势的同时，也附着了审计监督固有的事后性局限。整体观之，这种绩效导向的人大预算权配置具有间接性。

二、全面实施预算绩效管理背景下人大预算权配置的多维扩展

考虑到过分集中于特定支出范围的绩效嵌入与借力审计监督的外部联动均有其局限性，国家发布《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》），开启了人大预算绩效审查监督的专门化改革新阶段，这为绩效导向的人大预算权配置提供了新的契机。在此

基础上,《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》吸纳了人大预算绩效审查监督的专门化改革成果,将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程,构建涵盖行政预算绩效管理权力与人大预算绩效审查监督权力两大分支的全面预算绩效运作体系。人大预算权配置的制度背景正式进入“全面实施预算绩效管理”阶段,在权力作用的对象范围、权力行使方式以及权力运作程序方面实现了多维扩展。

(一)扩展人大预算绩效审查监督的权力范围

具体表现在:一是对重点支出与重大投资项目预算绩效的全过程预算审查。《指导意见》提出人大重点审查监督部门重大项目支出绩效目标设定、实现及评价结果应用情况;《湖北省人民代表大会常务委员会关于进一步推进预算绩效管理的决定》规定对重点支出、重大投资项目的绩效目标设立、绩效情况实施重点监督。上述规定意味着人大预算权的作用并非局限于特定环节上,而是全过程体现在项目运行过程中。二是在重点支出与重大投资项目之外扩展人大预算权作用边界。如从重点支出与重大投资项目扩展到支出总量与结构、部门预算、财政转移支付、政府债务、收入预算等领域^①;从一般公共预算扩展到对包括政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的全口径预算体系^②;从具体收支行为扩展到宏观性的政府预算绩

效管理制度及其整体实施情况。^③权力范围的扩展,转变了之前集中于对限定性、具体性的政府预算收支行为的审查监督权力格局,向全过程、全口径、宏观性的审查监督权力新格局发展。

(二)扩展人大预算绩效审查监督的权力行使方式

在全面实施预算绩效管理的背景下,人大预算绩效审查监督的权力行使方式不再局限于强制性(强调人大预算权以命令服从方式要求行政机关履行预算相关义务,矫正或者禁止其从事特定预算行为)或者限权性(强调人大预算权行使的目的是限制行政机关预算权)的单一机制,而是扩展为在绩效目标设定、绩效监控、绩效评价、绩效结果应用等不同环节吸纳信息递送、沟通反馈等多元化的柔性机制。即便是在强制性或限权性机制上,也为适应全面绩效管理改革需要而探索采取新的实施方式,如应用审计监督结果的督促整改机制、强调绩效评价结果与预算安排有机关联的绩效约束机制等,以有效实现财政资金的公共性价值作为人大预算权配置的目标定位。一些地方性的人大预算审查监督立法已经启动多元化权力行使方式的改革探索,《指导意见》在一定程度上亦吸纳了典型的地方制度经验。

(三)扩展人大预算绩效审查监督的权力运作程序

与传统的以合法性、规范性为导向的人大预算权运作程序有所区别,在全面实施预算绩效管理的背景下,人大预算权运作程序除了包含一般公众民主参与的内容之外,还应当提供第三方专业力量介入的法定途径,以提高人大绩效审查监督的专业水准。对此,地方性的人大预算审查监督立法中已经规定专业机构或者相关领域专家参与绩效审查监督的方式;在《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》中,也确定了“召开预算绩效听证会”的程序机制,为鼓励专业力量参与提供了程序保障。

①参见《中共中央国务院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》。

②参见《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的指导意见》。

③参见《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》以及部分地方人大颁布的有关推进预算绩效管理改革的规定和地方性的预算审查监督条例。如《全国人大常委会关于加强中央预算审查监督的决定》规定各部门、各单位应当实施全面预算绩效管理,强化事前绩效评估,严格绩效目标管理,完善预算绩效指标体系,提升绩效评价质量;《湖北省人民代表大会常务委员会关于进一步推进预算绩效管理的决定》规定各级人民代表大会有关专门委员会、常务委员会相关工作机构,应当组织协调对预算绩效管理事前、事中、事后全过程监督;《陕西省预算审查监督条例》专章规定预算绩效管理监督,要求县级以上人民代表大会及其常务委员会应当建立健全预算绩效管理监督机制,审查监督本级人民政府设定的绩效目标,加强对绩效运行、绩效评价及绩效结果应用、绩效监控、绩效信息公开等方面的监督;《四川省预算审查监督条例》规定县级以上地方人民代表大会及其常务委员会应当依法对预算绩效管理和政府债务管理工作进行监督。

三、全面实施预算绩效管理背景下人大预算权配置面临的制度困境

在全面实施预算绩效管理的背景下,人大预算权的作用范围、行使方式与运作程序不同程度呈现出变革趋势,并且都依托一定制度安排有序推进,契合党的十八届四中全会提出的“重大改革于法有据”、运用法治思维和法治方式推动改革的国家治理法治化方略的基本要求。然而,从相对于行政预算权配置的横向视角、中央到地方不同层级人大预算权配置的纵向视角、人大预算权自身配置内容的内部视角以及人大预算权配置保障的外部视角观察,人大对预算绩效进行审查监督的权力配置仍然面临诸多制度困境。

(一)人大预算绩效审查监督权配置的制度供给整体不足

从比较行政预算权配置的横向视角出发,人大预算绩效审查监督权配置的制度供给明显滞后。我国实践中对预算绩效问题的关注始于财政部门主导的财政支出绩效评价改革,以此为发端,衍生出包括绩效目标设计、绩效运行监控、绩效评价运用、绩效信息公开的制度化预算绩效管理体系;承担具体支出职责的行政职能部门亦从被动接受财政部门的绩效评价向积极提升财政资金使用效果,完善部门内部绩效管理机制的方向发展。在实践中,财政部门、支出部门提供了包括部门整体性的预算绩效管理规则、项目预算绩效管理规则、转移支付预算绩效管理规则、预算运行不同环节(目标管理、指标体系、运行监控、评价管理、结果应用)绩效管理规则、财政专项资金预算绩效管理规则(如中小企业专项资金、生态环境专项资金、农业农村专项资

金等)^①等在内的实施预算绩效管理的系统性依据。

与之相对照,人大预算绩效审查监督权配置存在两方面问题。首先,其制度供给以方向性、原则性、概括性指引为主,作为权力配置核心任务的作用范围究竟应如何定位尚未得到系统回应,各级人大在实际操作和执行过程中面临障碍。尽管实践中一些地方人大在探索预算绩效审查监督的可行路径方面积累了一定经验,但由于缺乏事前的制度安排,大多停留在试错性阶段,其持续实施乃至推广运用的可行性尚待进一步观察评估。其次,支撑该权力运行的规范依据主要为中央的政策性文件,而非国家立法机关颁布的正式立法。在提供宏观的改革方向指引上,政策性文件具有显著的功效,尤其是带有统领全局性的中央重大政策性文件对于国家各级立法机关的立法会产生直接而深远的影响,一些重要的财税立法正是在中央颁布重大政策之后推出。但特定主体之间的权力义务或责任的配置更适宜由法律完成,“法律规则是关于权利和义务规定的……具有有效性、强制性、权威性”的治理体系有效运作的基础。《预算法》上专章规定“预算管理权责”,其实质就是对各级人大及其专门机构、政府及其所属部门的具体预算权力、义务或责任做出安排,协调不同预算主体之间的关系。在预算绩效审查监督上,同样有必要通过法律规则确定预算绩效审查监督过程中人大与财政部门、行政职能部门以及其他参与者的权力(利)、义务与责任。

(二)央地之间的人大预算绩效审查监督权配置缺乏互补

基于中央、地方不同层级的人大预算权配置的纵向视角,可以发现在权力配置的制度路径方面央地之间缺乏互补。在中央层级的立法中,明确赋予人大对预算绩效的审查监督权始于2014年修正的《预算法》,但正如前述,纳入审查监督范围的“预算绩效”实际上被限缩为特定对象领域的具体性、事后性预算资金使用情况,这显然不利于人大预算

^①如《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预〔2011〕416号),《财政部关于印发〈预算绩效评价共性指标体系框架〉的通知》(财预〔2013〕53号),《财政部关于印发〈经济建设项目资金预算绩效管理规则〉的通知》(财建〔2013〕165号),《财政部关于贯彻落实中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见的通知》(财预〔2018〕167号),《财政部关于印发〈中央部门预算绩效目标管理办法〉的通知》(财预〔2015〕88号),《财政部关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见》(财建〔2004〕729号等。

绩效审查监督权在实践中发挥作用。

在地方层级的立法中,从2014年到2018年中央出台《人大预算绩效审查监督重点拓展指导意见》之前,除个别省级人大与市级人大颁布立法,专门规范政府预算绩效管理活动之外^①,上海等九个省级人大颁布预算审查监督的地方性法规^②,基本上承继了《预算法》所确定的人大预算绩效审查监督的权力配置格局。整体而言,中央层级的预算法确立了预算权配置的基本样态,但就如何实施绩效审查监督,缺乏广泛的地方制度创新。

在2018年之后,由于政策文件的方向指引,辽宁等九个省级人大颁布预算审查监督的地方性法规^③,反映预算绩效审查监督的制度创新内容有所增多,比如设置专章对预算绩效管理的宏观性监督做出规定,但仍然局限于少数省份,甚至不乏存在几乎未包含任何绩效内容的预算审查监督立法个例^④,更多地方的制度选择呈现“路径依赖”,即围绕实践中纳入调整较早、实践经验更为丰富的重点支出与重大投资项目展开,支出预算总量结构、部门预算、财政转移支付、政府债务等方面进行绩效审查监督的地方性制度创新有限。

预算权的核心是围绕公共财政资金的投向安排而在相关主体之间进行合理配置,其行使过程往往表现为结合地方政治经济文化发展的特点,考量具体支出领域、利益相关者的需求做出灵活决定,因而,预算权也具有多样性、裁量性。这就决定了在人大预算权配置上除了延续“审查监督”这一人大

权力的基本内核之外,还应当根据地方性制度背景增补更具体的审查监督权力内容,形成在人大预算权配置路径上央地两极的协同互补。事实上,有关人大预算权配置的地方制度创新不乏先例,典型的如人大预算分项审批权、人大预算修正权等,都是地方预算制度创新的产物。在全面实施预算绩效管理的背景下,如何将绩效因素嵌入人大预算权配置,是一项从观念革新到制度建构再到细则落地的系统工程,不仅需要高层级的立法层面做出原则规定,更有赖于在地方层面做出能够切实回应人大预算绩效审查监督实践问题的制度创新。

(三)人大预算绩效审查监督权配置存在制度空白

从人大预算权自身配置的内部视角分析,尽管权力作用的对象范围已经有所扩展,但相比而言,权力配置的重心仍然集中在针对重点支出与重大投资项目的预算绩效审查监督上。以2018年中央出台人大预算审查监督重点拓展改革文件之后,部分省级人大颁布的九部地方性法规为样本分析,有八部均涉及对重点支出与重大投资项目的预算绩效审查监督,并且人大权力的作用范围都实现了从绩效目标设置、绩效运行监控到绩效评价结果应用的全过程监督,其中还有四部将其纳入“专项监督”“专题评估”“专项审计”范畴,加大审查监督力度,有一部专门规定在政府确定重点支出与重大投资项目范围前须征求人大意见。与之相对,有五部对支出预算的总量与结构、部门预算、财政转移支付、政府债务的预算绩效审查监督做出规定,但除了一部对政府债券资金使用绩效的预算审查监督内容有所明确之外,其余四部仅仅局限于对上述事项做出原则性宣示或者简单列举;有七部建立了覆盖复式预算体系的审查监督机制,但是都没有直接针对复式预算体系绩效做出审查监督的规定。

支出预算的总量与结构、部门预算、财政转移

①参见《湖北省人民代表大会常务委员会关于进一步推进预算绩效管理的决定》《青岛市预算绩效管理条例》。

②参见《上海市预算审查监督条例》《吉林省预算审查监督条例》《贵州省预算审查监督条例》《北京市预算审查监督条例》《浙江省预算审查监督条例》《重庆市预算审查监督条例》《云南省预算审查监督条例》《河北省预算审查监督条例》《安徽省预算审查监督条例》《青海省省级预算审查监督条例》。

③参见《辽宁省预算审查监督条例》《天津市预算审查监督条例》《宁夏回族自治区预算审查监督条例》《内蒙古自治区预算审查监督条例》《四川省预算审查监督条例》《河南省预算审查监督条例》《陕西省预算审查监督条例》《湖南省县级以上人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》《西藏自治区预算审查监督条例》。

④参见《湖南省县级以上人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》。

支付以及政府债务的预算绩效审查监督具有不同于重点支出与重大投资项目的特点。例如,对支出预算总量结构的绩效审查监督,一方面立足于全局性角度评判预算安排规模、投向的合理性,另一方面强调预算安排与国家宏观经济调控总体要求及中期财政规划发展的可持续性目标相契合,而重点支出与重大投资项目审查监督更侧重于局部“聚焦”,并且主要针对预算年度内从绩效目标设置、绩效运行监控到绩效评价应用、绩效信息公开的闭环式项目运作系统,无法对跨年度乃至更长周期运行的项目支出绩效做出判断。对部门预算绩效的审查监督包含重点支出与重大投资项目的审查监督内容,但同样不拘泥于此,部门预算整体编制的完整性、支撑重点支出与重大投资项目筛选调整的项目库建设都是人大预算绩效审查监督的重要内容。财政转移支付与政府债务作为人大批准预算后向社会公开并做重点说明的事项^①,受到各级人大高度重视,中央出台人大预算审查监督重点拓展改革的政策文件之后,增加了对财政转移支付与政府债务绩效的审查监督力度。相比于对重点支出与重大投资项目的绩效审查监督而言,后者落脚于特定的“项目”,前者与“项目”存在交集,但有更宽泛的行动指向,如财政转移支付绩效审查监督涉及各地区实现财政平衡及基本公共服务均等化的一般转移支付绩效情况。即便针对专项转移支付绩效进行审查监督,也并非狭隘地定位于特定项目,而可能涉及对项目之间清理整合、分地区设置的专项转移支付整体绩效情况等审查监督;政府债务绩效情况与特定项目运行关系密切,这些债务融资经营的项目也往往属于重点支出与重大投资的项目范围,但政府债务本身的绩效审查监督同样有其不可替代的特殊性,政府债务举债规模结构是否合理、政府偿债资金是否充足、政府债务风险是否可控等都属于人大预算绩

效审查监督的内容。

由上观之,现有的集中于重点支出与重大投资项目绩效审查监督的权力配置并不能满足在其他支出领域实施审查监督的实践需要,权力配置制度体系的内在失衡将不利于人大作为政府预算绩效管理的外部监督力量发挥作用。

(四)人大预算绩效审查监督权配置的制度保障亟待强化

从人大预算权配置保障的外部视角分析,要实现人大对预算绩效的审查监督目标,还有赖于建构一套足以支撑该权力实施的保障制度。而审视现有相关制度,在信息保障、程序保障、组织保障方面均有待强化。能否从财政部门、支出部门及时、准确、全面获取绩效信息,是人大有效行使绩效审查监督权的关键,也是近年来各级人大为推行强化审查监督职能力图破解的难题。值得肯定的是,自十二届全国人大第五次会议明确提出“推进预算联网监督工作”以来,通过人大预算联网监督改革实现预算审查监督信息化和网络化,提升预算审查监督内容的详实性和时效性,增强预算审查监督的针对性和有效性,已成为各级人大预算审查监督改革实践中的一项重要内容。在推行绩效导向的人大预算审查监督改革之后,人大预算联网监督因其突出的动态查询、全程跟踪的信息优势又成为新阶段人大预算审查监督的技术支撑。但同样不可避免的是,“联网”不仅涉及复杂的技术系统的建设维护,更牵扯财政部门、行政职能支出部门、人大专门工作机构等多方主体之间的关系调整,有待建立信息保障制度提供支持。程序保障要求契合全面实施预算绩效管理目标,在人大进行预算绩效审查监督过程中支持具备专业理性判断能力的独立第三方机构参与。从实践情况观察,财政部门主导的预算绩效管理已经在促进第三方机构参与程序方面开启了制度化进程^②,人大主导的预算绩效审查监督的参与程序亟待建构。组织保障直接关乎人大自身的审查监督能力建设,目前有部分地方省级

^①参见《预算法》第十四条规定。

^②参见《财政部关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》(财综〔2018〕42号)。

人大设立预算委员会专门承担预算审查监督职能。在实施绩效导向的审查监督改革之后，如何发挥人大自身的组织力量，如何对专设机构的功能定位、行为方式、运作程序等进行制度化建构有待进一步回应。

四、适应全面实施预算绩效管理需要的人大预算权配置思路

(一) 权力配置法定形态的确认与规范

在全面实施预算绩效管理的背景下，解决人大预算权配置制度供给不足的弊端，核心是确定该权力定位及对象范围。首先，人大对预算绩效进行审查监督的权力是人大对政府财政收支事项进行合理性评价进而做出影响预算分配决定的权力，表现为审查监督政府财政收支事项有无设立绩效目标，该绩效目标是否契合国家与地方的经济社会发展政策需要，该绩效目标是否通过预算收支行为得以实现或者有所偏离，该绩效目标如果未能实现或者发生偏离，是否以及如何影响预算分配结果等。相对于既有的人大预算审批权、人大预算监督权，人大对预算绩效的审查监督权有其特殊性。人大预算审批权、预算监督权是以预算运行的不同环节作为切分标准，由此形成的预算权力形态。其中，预算审批权集中于预算草案审查批准环节；预算监督权虽触及预算运行全过程，但因现有立法规定的笼统含糊，其权力的具体内涵并不明确。而预算绩效审查监督权，是将人大审查监督权明确植入预算运行各个环节，如对预算编制环节设置绩效目标的合理性审查，在预算执行环节，要求政府提交的预算调整草案说明收支执行的绩效情况等。因而，预算绩效审查监督权是以绩效为导向，将特定环节上的“审查权”与笼统概括的“监督权”有机结合，形成全过程“在场”的新的人大预算审查监督权力。其次，权力的对象范围即是纳入绩效审查监督的财

政收支事项的范围，按照全面实施预算绩效管理改革确定的方向，人大预算绩效审查监督的具体范围定位于全过程、全方位、全覆盖的财政收支事项：“全过程”意味着事前绩效目标管理监督、事中绩效运行跟踪监督与事后绩效评价及结果应用监督；“全方位”是指将支出预算总量与结构、部门预算、财政转移支付、政府债务、预算收入纳入绩效审查监督范围；“全覆盖”是指将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算纳入绩效审查监督范围。

(二) 权力配置制度路径的统一化与差异性

人大预算绩效审查监督权配置的制度路径应当发挥央地两极协调互补的优势，既注重采取自上而下权力配置的统一化制度路径，又能保障各地结合自身实际探索具有差异性的制度路径。

就统一化制度路径而言，主要适应于确定人大预算绩效审查监督权力的对象范围、权力行使的基本原则、权力行使的目标定位等涉及权力配置的基本事项。诚如前述，尽管在中央的政策文件中列举出纳入绩效审查监督的多个财政收支事项，但在地方性法规的正式立法中做法并不统一，权力对象范围的参差不齐显然会妨碍不同地方人大预算绩效审查监督的实际效果，并且还有大量的地方省级人大尚未制定或修订审查监督立法，这种状况远远不能适应全面实施预算绩效管理的需要。可以通过启动《预算法》新一轮的修订，自上而下地推动全国各级人大在预算绩效审查监督的权力范围上做出一致规定，促使尚未完成立法制定或修订的省级人大根据中央政策文件确定的改革方向，在制定或修订本省预算审查监督立法时采取一致行动，确定人大预算绩效审查监督的权力范围。人大预算绩效审查监督权行使的基本原则可以起到规范约束各级人大预算绩效审查监督行为的目的，尤其是在相关实施细则并不明确的情况下，预算绩效审查监督权行使的基本原则可

以提供方向指引与行为约束，弥补成文立法规定的不足。人大预算绩效审查监督权行使的目标定位可以提供辅助判断各级人大预算绩效审查监督行为妥当性的标准，以便确认人大实施绩效审查监督的行为是否契合预设目标。因此，预算绩效审查监督权行使的基本原则与目标定位都可以作为规范人大预算绩效审查监督的基准，应当通过统一化的制度路径加以规定。

就差异性制度路径而言，主要体现在对人大预算绩效审查监督权范围的进一步细化、权力行使方式及程序的具体规定上。各省级及市区级人大可以依据全过程、全方位、全覆盖的权力对象范围的基本规定，结合本地区实际，尤其是充分利用既有的审查监督实践经验或者初步成型的制度模式，探索预算绩效审查监督的可行机制。例如，在“全过程”绩效审查监督方面，上海市闵行区人大将实践中已经较为成熟的预算初审听证程序扩展应用于绩效审查监督领域，促使人大代表全程参与绩效目标管理监督、绩效跟踪管理监督、绩效评价管理监督、绩效评价信息公开监督、绩效评价结果应用管理监督^①；在“全方位”绩效审查监督方面，浙江温岭市人大依托其参与式预算的制度优势，以社会公众关注的民生支出利益相关性作为确定绩效审查监督具体范围的依据，例如纳入2017年—2019年温岭市人大常委会预算绩效审查监督范围的包括生态补偿专项资金、养老服务专项资金、美丽乡村建设垃圾分类专项资金等若干民生保障专项资金，这不仅使得中央政策文件中的“重点支出与重大投资项目”有了具象化的实施依据，而且这些民生专项资金往往来源于中央或省级的财政转移支付，也构成履行

相关职能的行政部门预算安排的主要内容，因而该民生专项资金的预算绩效审查监督实际上横跨重点项目、财政转移支付、部门预算几个领域，为实践中推行“全方位”预算绩效审查监督提供了地方性制度范例；在“全覆盖”绩效审查监督方面，河南尝试在统一的运行程序中将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算同步纳入人大预算绩效审查监督范围，确保人大对一般公共预算和其他三本预算收支情况及绩效信息审查监督的标准一致性，这也为落实全方位人大预算绩效审查监督提供了有益借鉴。总之，在权力配置的制度路径上，一方面应当充分挖掘地方性制度供给的特色，另一方面应进行总结提炼，抽取适宜在中央层级的制度路径中做出统一规定的部分。

（三）权力配置制度体系的分化与整合

要矫正权力配置制度体系的内在失衡，有必要增加目前处于薄弱环节的支出预算总量与结构、部门预算、财政转移支付、政府债务等领域绩效审查监督的制度供给。人大对于上述薄弱事项的绩效审查监督与针对重点支出和重大投资项目支出的绩效审查监督有所区别，由于前者针对的事项带有一定的综合性、长期性，因而在人大预算绩效审查监督上也要求增强其过程性、动态性、持续性。而要达到这一目标，有必要通过专项立法的方式针对薄弱事项的人大预算绩效审查监督做出制度安排，此即为权力配置制度体系进行“分化”改革的核心要义。从行政预算绩效管理权配置的制度体系看，围绕财政转移支付与政府债务的绩效行政管理已经形成专门化立法^②，这对于提升行政预算绩效管理的精细化、规范化程度具有积极影响。显然，在考量人大预算绩效审查监督权配置的制度体系时，可以借鉴这一做法。当然，人大预算绩效审查监督权配置并未完全独立于既有的权力配置体系，这里提出的“整合”改革的核心要义即在于强调与既有的权力配置的衔接、协调，如河南省人大针对政府债务的

①参见《闵行区人大常委会关于预算绩效管理监督办法（试行）》。

②如《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付的意见》（国发〔2014〕71号）、《中央对地方专项转移支付绩效目标管理暂行办法》（财预〔2015〕163号）、《中央对地方专项转移支付管理办法》（财预〔2015〕230号）涉及对转移支付绩效评价的基本原则、运作机制、评价结果处理方式、绩效目标设定与调整等内容；《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）、《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预〔2017〕35号）涉及政府债务限额安排的绩效标准、政府债务绩效评价结果应用等内容。

绩效审查监督问题,规定“政府因发行债券等提请省级预算调整的,必须明确调整的理由、项目、数额、资金来源和绩效目标”,这就将政府债务绩效审查监督与既有的预算调整权力配置机制衔接起来,在预算调整程序中行使政府债务绩效审查监督的权力,这既吻合预算法上有关政府债务变动纳入预算调整程序的基本规定,亦满足了对政府债务绩效进行专项审查监督的制度需要。

(四)权力配置运行保障的补足与扩展

在信息保障上,预算联网监督的技术优势应当借助于制度建构转变为持续性的治理效能,包括确定信息提供的具体范围、报送标准、报送时限,主体间信息提供与接受、反馈与修正的基本权限,以及问责的方式与程序等问题。目前在一些地方人大预算联网监督实践中已在尝试进行制度建构方面的探索。例如四川省人大预算委员会、常委会预算工作委员会联合省财政厅等10个省直部门编制的《人大预算联网审查监督数据信息提供规范》,提供了预算决算、社会保险基金、税务、国有资产、审计监督和人大纵向监督6项地方标准,分别涉及包含预算决算运行全过程、“四本预算”全覆盖、项目及政府债务全方位的信息提供标准,分税种、分级次、分地区、分行业产业的税收信息提供标准,国有资产、国有自然资源信息提供标准,审计监督信息提供标准,上下级人大常委会联动监督的信息提供标准,以指导人大预算联网监督系统建设与应用,规范数据信息报送,实现工作的常态化、规范化,切实解决工作中存在的信息提供范围不全面、内容不规范、标准不统一等问题。^①可以在此基础上建立更系统化和更具普遍性适用价值的制度规范,包括补充信息提供后的反馈与修正,对不履行相关信息提供义务或者不当使用相关信息者的问责等。在程序保障上,从中央到地方的有关人大预算审查监督的立

法中提供了多元化的程序机制,如专题质询、专题调研、交办专项审计等,尤其是在地方性法规以及更低位阶的市级、区县级人大制定的审查监督细则中提供了具有操作性的程序保障,例如上海闵行区人大关于预算初审中的听证规则。有必要对这些多元化的程序保障机制进行总结,以供更高位阶的立法吸纳完善。在组织保障上,通过专门的组织机构强化立法机关的审查监督功能,这是国际范围内公共预算改革领域的一个新趋势,并且大都采取正式立法的形式对专设机构的职能定位、运作程序、与其他机构之间的关系调节等做出规定。我国人大预算绩效审查监督权配置的组织保障可以考虑在现有的成立预算委员会的基础上,通过建立专门的预算委员会运作制度,进一步强化其适应预算绩效审查监督需要的专业理性,充实人员配备。

参考文献:

- [1] 张文显.习近平法治思想的理论体系[J].法制与社会发展,2021(1).
- [2] 刘剑文.财税改革的政策演进及其内含之财税法理论——基于党的十八大以来中央重要政策文件的分析[J].法学杂志,2016(7).
- [3] 林继平.温岭人大开展预算绩效监督的实践与思考[J].人大研究,2019(12).
- [4] 马蔡琛,苗珊.全球公共预算改革的最新演化趋势:基于21世纪以来的考察[J].财政研究,2018(1).
- [5] 樊丽明等.中国政府预算改革发展年度报告2019——聚焦中国人大预算监督改革[M].北京:中国财政经济出版社,2020.
- [6] 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[J].财政研究,2018(10).
- [7] 王金秀等.人大预算监督强化路径研究——新时代健全党和国家监督体系下的思考[J].财会通讯,2022(4).
- [8] 张泉喜.地方人大预算审查监督问题研究[J].财经问题研究,2016(12).
- [9] 张念明,夏晶.全口径预算管理目标下的人大预算监督制度改革研究[J].财政经济评论,2016(1).
- [10] 陈治.人大预算审查监督重点拓展改革:理论逻辑与实践反思[J].财政科学,2019(11).

^①人大预算联网监督标准化的“四川样本”,<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/ba77dd9a3c9b468d94be0b6407b173c0.shtml>。