

# 基层人大预算绩效监督的功能 定位、实践阻碍与优化建议

卢扬帆 李梅

(华南理工大学, 广东 510640)

**内容提要:**预算绩效监督作为基层人大创新预算监督方式的前沿探索,不仅是完善我国人民代表大会制度和加强基层治理现代化的现实需要,也是落实《预算法》和全面绩效管理改革的科学举措。在明确基层人大预算绩效监督功能定位的基础上,本文通过对广东6县10镇的专题调研,发现该领域实践进展呈现4个共性趋势,但不同县镇之间存在明显差距。基层人大预算绩效监督的推广和深化面临组织分工、专业能力与协调调度方面的多重障碍。未来应从健全基层人大组织功能、增强人大代表专业性、改进预算绩效评价技术、加强与相关政府部门合作、优化第三方服务管理等角度着手,促进其预算监督效能不断提升。

**关键词:**预算绩效监督 基层人大 预算全面绩效管理 基层治理现代化

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)08-0073-12

人大预算绩效监督是人大预算监督工作的重要组成部分,是各级人大及其常委会创新预算监督方式的前沿方向。近年来,以习近平总书记关于人大制度和人大工作的系列重要论述为指导,不同地方人大先后开展预算绩效监督探索,重点引入绩效评价作为专业技术工具对政府预算编制、执行和生效进行全面监督,提升监督实效。然而,鉴于理解认识和组织条件差异,该类实践仍集中在省市层面。把预算绩效监督的新理念、新技术、新制度推向基层,不仅是县乡人大强化其对同级政府预算监督的必要举措,也是贯彻落实人大

预算审查监督重点拓展以及《预算法》要求的必然。尤其当前我国地方财力紧张,从预算规模和占比较大的基层入手,加强人大专业监督和精准监督,有助于最大限度释放预算结构性绩效潜能。实际上,县级和乡镇人大专业能力、资源保障等较为匮乏,其推广的普遍性与深入性欠佳,人大预算绩效监督总体面临向下延伸和提质增效的紧迫诉求。

本文旨在对基层人大预算绩效监督进行系统研究:一是从政治、制度和法律层面分析该类实践推广的价值,二是从主体、权力和技术等角度厘清其关键

[收稿日期]2023-02-28

[作者简介]卢扬帆,公共管理学院,副教授,硕士生导师,研究方向为预算绩效管理、公共政策分析;李梅,公共管理学院,硕士研究生,研究方向为预算绩效管理。

[基金项目]广东省哲学社会科学规划2022年度特别委托项目“人民代表大会制度理论和人大工作研究”(GD22TW03-04);国家社会科学基金后期资助重点项目“公共政策绩效生产机制研究”(22FGLA005);华南理工大学中央高校基本科研业务费项目(QNZD202206)。

要旨；两者结合即明确基层人大预算绩效监督的功能定位。在此基础上，立足广东典型县镇调研，进一步总结该领域实践现状，分析其面临障碍并提出改进建议。之所以选择广东样本，是因为2014年，广东在全国率先发起由省级人大主导的预算绩效监督并向下延伸，拥有丰富的直接经验；广东不同区域的基层人大组织条件和绩效监督成效存在差异，研究启示可推广至国内其他省市；广东基层政务公开和社会监督文化优良，便于资料采集。

### 一、基层人大实施预算绩效监督的重要价值

对基层人大实施预算绩效监督的价值，应当站在我国根本政治制度与国家治理现代化的高度上加强认识，自觉提升政治使命感。同时，预算绩效监督向下延伸意味着基层人大监督权优化，它与预算全面绩效管理改革的进程充分契合，有助于推动《预算法》相关要求落地，健全政府与社会协同的基层治理共同体。

（一）作为贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想的具体措施

2014年9月，习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会的讲话中强调：“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督”。2021年10月，习近平总书记在中央人大工作会议上发表重要讲话，再次强调“要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督；各级人大及其常委会要聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题”。这些讲话对如何做好新时代人大工作提出了具体要求，其中围绕正确和有效监督的方向，强调从“把权力关进制

度的笼子”到“两个聚焦一个推动”，从完善党和国家监督体系到注重以监督激发内生动力，进一步拓展了人大监督工作的内容和方式，完善了监督体系与标准。基层人大实施预算绩效监督，正是全面贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的内在规定，是健全中国特色社会主义预算审查监督制度的关键举措，也是着力提升基层公共财政配置效率和使用效益的客观需要。

（二）作为践行中共中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设重要部署的科学探索

我国一直不断健全党组织领导下自治、法治、德治相结合的基层治理体系，推动社会治理重心向基层下移。习近平总书记就加强基层治理现代化提出了一系列新思想新理念，指导基层治理实践不断取得新成果。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出：“要完善基层民主协商制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体……健全基层群众自治制度，增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督实效。”2021年4月，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》出台，要求各地区各部门要从巩固党的执政基础和维护国家政权安全的高度，深刻认识做好基层治理工作的重要性；要加快完善基层财务公开制度，及时公开权力事项，接受群众监督。

学习党中央和国务院关于基层治理的系列重要部署，主要集中在社会治理重心下沉城乡、以基层党建引领基层治理创新、坚持群众需求为治理导向、以基层协商推进基层自治、实现基层活力与基层秩序统一、运用信息化创新治理手段等方面。这些方面尽管不直接与人大预算监督相关联，但是要确保基层

治理始终回应群众利益、实现和维护基层秩序,无疑都离不开基层人大和全社会的共同监督。基层人大从绩效管理的角度加强对预算执行监控,正是为了抓住基层治理行动的关键,让基层政府始终运行在法治的轨道上。基层人大作为协助党的意志跟人民群众意见有效联结、相互统一的“一线部门”,吸收绩效管理为其预算监督提供创新工具,不仅能进一步提升预算监督的专业化水平,更有助于完善社会协同、公众参与、法治保障的基层治理体系,形成对基层治理能力建设更为扎实的保障。<sup>[1]</sup>

(三)作为落实《预算法》要求、推动预算全面绩效管理改革的现实需要

《预算法》是开展预算管理和预算监督活动的制度框架,其最新修正案中增加了人大实施全口径预算审查、预算调整审查、重点支出和重大投资项目预算审查的相关规定,成为各级人大强化预算监督的法律依据。2018年3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》(中办发〔2018〕15号)印发,对推进人大预算审查监督工作全面整体发展提供了具体的行动指引。同年,《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)明确指出:我国力争用3至5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,各级政府绩效目标和绩效评价结果要与预决算草案同步报送同级人大,同步向社会主动公开,自觉接受人大和社会各界监督。这些要求充分强调了人大对包括财政预算在内的政府工作具有重要监督责任,指明了人大预算绩效监督逐步扩展与走向深化的发展路向。

在此背景下,基层人大预算绩效监督也是对预算法、监督法关于人大预算决算审查监督规定的细化与深化。基层人大实施预算绩效监督的探索要深

入贯彻党和国家的最新要求,坚持正确监督、有效监督,对基层政府管理使用预算资金的效率、效益、效果进行全方位、全过程、全覆盖监督,提高监督的针对性与科学性,保障党的重大方针政策和决策部署得以落实。<sup>[2]</sup>

## 二、基层人大预算绩效监督的关键要旨

基层人大预算绩效监督特指由基层人大机关发起和组织,运用绩效评价的理念、技术和方法(如构建规范的指标体系)对本级和下级各类公共预算收支的全过程(包含决策论证、目标设置、执行管理、产出效益和社会影响等环节)进行科学测量与监控,量化分析预算的经济性、效率性、效果性及公平性,识别问题并敦促落实整改、提升公共预算绩效的综合性活动。<sup>[3]</sup>它是基层人大行使预算监督权的新方式,也是人大预算监督机制的新发展,具有独特的意涵和要求。

(一)县乡两级人大机关为监督主体,在组织和履职上区别于省市人大

基层原为建筑学术语,是指建筑物的面层以下的构造层。沿用到公共治理领域,一般指国家、社会管理体系(各级党委或政府组织)中处于较低层级的部分。许多人把基层等同于乡镇、村(居)或基层政权,其实带有片面性。邓小平同志1987年6月在《改革的步子要加快》一文中指出:“现在我们在基层,就是在乡、县两级和城市区一级、不设区的市一级搞直接选举,省、自治区、设区的市和中央是间接选举。”按照这一论述,乡镇(以下)以及县、市辖区和不设区的市可被纳入基层范畴。同时,基层的界定不在于管理权力大小,其最突出特点是直接面对群众,直接受人民监督,由基层发出的各项管理活动到执行落地没有中间环节。

基层人大预算绩效监督的要旨首先表现在监督主体的范围选择上,聚焦于县(含县级市和市辖区)、乡(含镇和街道)两级人大(镇以下的村/居也属基层,但无人大机关)。这一定位跟《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》《广东省预算审批监督条例(2019修正)》《广东省人大常委会开展预算资金支出绩效第三方评价实施办法》等规定相适应,即以县乡人大作为我国根本政治制度的基础环节和基层各项事业发展的重要保障。在我国五级人大组织体系中,县级、乡镇人大分别是最基础和最基层的人民代表大会,是夯实人大工作基础、发挥人大制度功效、提高预算监督水平的前沿抓手。<sup>[4]</sup>

基层人大的组织架构与职能分工跟省市人大相比,显得较为简约。比如县级人大很少设立专门委员会,其负责预算监督的财经工委往往职数很少;乡镇人大更是没有常委会作为常设机构,且人大主席由党政“一把手”兼任。人大机关的职务分工不够细化、专业监督力量单薄,是在基层推行预算绩效监督的基本情境。<sup>[5]</sup>不仅如此,省市级人大监督的预算资金可能较多转移到下级使用,而基层(尤其乡镇)人大监督的主要是其本级预算,监督距离短,作用直接,故对其履职效能产生更高的要求。

(二)由权力机关发起和组织监督,区别于政府部门开展的预算绩效评价

回溯过去二十年的历史,我国人大预算绩效监督工作是从政府推行的预算绩效评价发展而来。因为人大拥有法定的预算决策权与监督权,不少地方陆续将其完成的预算绩效评价报告送同级人大审议或参阅,进而衍生出人大直接发起和组织预算绩效监督的模式(评价仍是主要手段)。在政府内部,预算绩效评价也从最初的财政部门统筹

逐步延伸出资金主管部门主导、预算单位自评、第三方机构实施等多种类型,但始终无法解决运动员兼裁判员的“角色冲突”,评价公信力受限。从组织机制来看,预算绩效监督或评价最难的是主客体权责关系理顺;如果按照评价权、组织权、实施权与评议权的“四权分置”框架,监督主体应为掌握绩效评价权和评价组织权的实体,对预算绩效监督活动的开展发挥决定性作用。<sup>[6]</sup>结合现实考虑,因为预算管理具有专业性且信息传递域有限,绩效监督实施最好得到政府部门协助配合,以确保评价的效率和问责的落实。

基层人大预算绩效监督的另一要旨是权力机关担任监督主体,站在更高的体制地位检视各政府部门及预算单位,有针对性地选择监督客体(如涉及民生福祉、社会关注度高的资金项目),要求相关责任者及时提供监督所需的绩效信息,配合接受人大(或受其委托方)的现场核查,从而推动绩效监督组织、实施程序协调运转。这种模式具有预算监督权高度统一且权威性强、评价组织权明确受控、评价实施权相对独立等诸多优势,其问责反馈的效力能得到更好保障。它提供了一种新的理论和制度设想,可能超越政府内部多类主体实施的预算绩效评价方案。更重要的是,它有助于强化各级人大预算监督权,使预算监督的权责体系和工作机制运转流畅,也有助于健全监督法制,维护监督公信力,推动预算监督领域现有困难的有序解决。

(三)突出绩效理念和量化评估技术,区别于人大现有其他预算监督方式

我国人大预算监督已有几十年的发展历史,积累了丰富的经验,也在不断创新工作机制。预算监督的内容包括各级财政预算编制与执行、预算外收

支、预算投入效果以及法律法规、财政规章制度、财经纪律遵守情况等方面。各级人大主要采取预算审查和批准、预算执行评估(如代表调研与视察)、决算审议和调整几类监督方式。作为监督措施运用的依据,包括但不限于法律规章、客观数据、专家意见和社会民意。<sup>[7]</sup>

预算绩效监督强调要以预算绩效为标准实施各种决策,突出抓好绩效评价的科学指标构建与量化结果分析,与人大现有其他预算监督工具或监督工作有所不同。一方面,绩效监督指向政府财政“应该干什么”并提供从公共需求立场的判断依据;相比之下,其他预算监督方式多围绕政府“正在干什么”或“已经干了什么”来做文章,问责力度不如前者。另一方面,绩效监督要求言必有据,问题识别与结论建议基于量化数据的结构分析,其背后则以完整建立并科学应用的评价技术体系、规范组织流程为支撑;其他预算监督往往依赖于经验,取得定性结果。不仅如此,绩效监督突出增量评价、结果导向和公众满意导向,特别要搞清楚政府预算投入“有跟没有”“多给或少给”将带来社会公共利益怎样的差异,促使不同层级预算决策以及执行管理回应公众诉求,提升公共财政的公信力而不仅仅是“对上负责”的执行力。<sup>[8]</sup>人大主导的预算绩效监督十分重视专家和公众意见的采纳,其他监督工作则多采用客观评价,即便包含满意度调查,其深度和范围亦较为有限。

### 三、基层人大预算绩效监督的实践现状： 广东典型县镇经验

基层人大预算绩效监督在不同县镇之间实施存在差异,为客观反映这一情况,本文以广东为例,通过挑选其中典型个案进行专题调研,并尝试归纳该

领域实践的共性进展及特色经验。

#### (一)抽样及调查说明

根据《广东统计年鉴 2022》,截至 2021 年底,广东全省县、镇级行政单元分别有 122 个和 1609 个,其分属不同类型和区域,经济水平、人大机关建设和预算监督工作差异性较大。为了总结经验,预算绩效监督推进快、成效好的先进县镇更有代表性,本文在两个层级各选若干样本。采用主观判断抽样方法:一是从广东人大网“各市人大”专栏搜集,聚焦人大创新工作机制中涉及或凸显预算(绩效)监督主题的案例,包括天河区、黄埔区、禅城区;二是基于作者经验掌握的省内预算绩效管理工作先进县镇,当地财政部门跟同级人大之间建立了较好的联合监督机制,如南海区、罗湖区;三是粤东西北地区县镇级人大预算监督工作成效鲜明的案例,如英德市及其下辖数镇;四是东莞、中山 2 个不设区市的镇级人大预算绩效监督实践亮点。在确定样本后,依托作者所在单位的社会资源发函联络,获得准入及配合调研。在 2022 年 7-10 月间共完成 6 个县(市、区)10 个乡镇的调查,访谈人大组织及相关单位职员逾 50 人次,获得了 96 份政策或工作性文件,访谈记录超过 10 万字。所有资料均进行统一编码和内容分析(见表 1)。

#### (二)实践进展与特色经验

1.多数地区在传统的预算审查监督中引入绩效评价作为创新工具。以落实财政部 2005 年印发的《地方政府向本级人大报告财政预、决算草案和预算执行情况的指导性意见》为契机,广东一些县随即开始建立政府向同级人大或其常委会专题报告预算编制和执行情况的机制。如南海区从 2008 年起,要求每年政府预决算报告经人大审议后,各部门根据审议意见调整再将情况报送人大,形成预算管理水

表 1 专题调研及访谈样本构成

案例层级	对象情况(样本量)		资料编码(示例)
县级	“广东人大网”专栏报道:天河区、黄埔区、禅城区; 相关工作先进地区:南海区、罗湖区 粤东西北典型地区:英德市		X- 地区 - 文件年 - 序号 (X-TH2013-01)
镇级	东莞市:长安镇、大岭山镇、洪梅镇 中山市:小榄镇、古镇镇 英德市:英红镇、波罗镇 其他:罗湖区东湖街道、黄埔区中新镇、南海区狮山镇、禅城区石湾镇街道		Z- 地区 - 文件年 - 序号 (Z-CA2018-03)
访谈对象	县(市、区)人大常委会领导	5 人	FT- 地区 - 姓氏 - 时序 (FT-NHWJ-071802)
	县(市、区)人大常委会工委领导	16 人	
	县(市、区)人大常委会其他职员	14 人	
	镇(街)人大主席 / 工委领导	7 人	
	镇(街)人大办公室职员	9 人	

提升的良性循环(资料编码 X-NH2011-01)。2013 年以前,人大预算审查监督更多停留在事实描述的层面,指向预算编制的细化程度、预算额度的是否适当、资金投入结构及其科学性等。天河区人大常委会在 2013 年首次引入第三方开展预算编制绩效评估(资料编码 X-TH2016-01),罗湖区从 2014 年起推行人大代表进社区的预算执行情况审查(资料编码 X-LH2019-01)。绩效评估作为一种创新手段被延用过来,使客观的预算审查逐步带上应然的价值判断。特别是 2018 年后,多数县(市、区)乃至镇街要求财政部门定期向人大报告其开展预算绩效管理的情况及成果,相关评价结论经人大审议后再付诸应用,并由人大组织开展绩效问题整改落实监控。相对而言,针对预算绩效的审查监督更聚焦于其决策的必要性和民主性、实施过程的效率性和结果的有效性等,成为一种纠偏纠错机制。如广州的黄埔

区、深圳的罗湖区还将重要项目的绩效目标跟预算草案一起报人大审查,向社会公开,服务于财政公信力提升(资料编码 X-HP2022-01)。

2. 预算绩效监督的内容从重点对预算合理性审查向全过程跟踪问效延伸。县乡人大借助专业力量提前介入政府预算编制过程并发挥监督作用,包括天河区的“参与式监督”、黄埔区的“阳光预审会”、罗湖区的“代表提前调研”等模式,早在 2010 年前后就基本成型(访谈记录 FT-THHZ-082301)。人大深度参与政府预算编制,组织不同领域的专家针对具体部门和项目预算必要性、合理性等展开质询和审查,最大的效能是帮助节约预算成本,优化财政资源配置。<sup>⑨</sup>尽管如此,预算监督局限在预算编制领域并不能满足需求。绩效评价作为新的监督手段,越来越多的县和乡镇人大开始将预算监督视野向预算执行和效益发挥等后续环节扩展,逐步建立

针对重点支出项目乃至整体预算的全过程跟踪问效机制。比如:禅城区人大常委会从2016年起对部门预算执行进度实行按季通报并与干部绩效考核挂钩(资料编码X-CC2018-01);英德市英红镇、波罗镇从2021年起组织人大代表“全程过问”重大事项和民生实事的预算执行规范性、项目实施进度及存在问题、财政资金使用效益(资料编码Z-YD2022-01);等等。基层人大预算监督的关注点由预算编制环节延伸到预算“从无到有”以及效益发挥的完整链条,特别是重视民生支出承诺兑现和问责落实,这种趋势使其更加贴近于绩效监督的技术理念。<sup>[10]</sup>

3. 纳入绩效监督的预算范围从一般公共预算向国有资产管理、社保基金预算扩展。全面实施预算绩效管理要求将各级财政的“四本预算”全部纳入绩效评估范围,这也给基层人大预算绩效监督提出了扩展内容和补充任务。2018年以前多数县镇人大预算绩效监督仍指向一般公共预算,但最近两三年,监督范围向“另外三本”预算扩展的态势明显,特别是对国有资本经营预算和社会保险基金预算绩效给予重点关注。如,中山市在2019年建立起镇政府向镇级人大报告国有资产管理绩效情况的制度,依据《镇政府向镇人大报告国有资产管理情况的工作指引》,全市18个镇街于每年召开人民代表大会,听取和审议镇属国有资产管理绩效报告,共商集体资产管理效益提升的对策(资料编码Z-ZS2020-01)。东莞市多个镇街人大开展重点预算支出项目的绩效评价,其中塘厦镇、洪梅镇选择的就社会保险领域资金(资料编码Z-DG2021-01)。这些实践为基层人大如何落实全口径预算监督提

供了参考,并成为社会观察人大预算绩效监督发展的风向标。

4. 预算绩效监督方式从人大审议财政部门报送的绩效报告转向人大直接主导绩效评估。起初,基层人大预算绩效监督的形式是财政部门每年将开展预算绩效评价工作所形成的报告及材料报同级人大审阅,在这种形式下,人大监督的参与度和深度较为有限。2020年以来,更多地区开始探索由人大直接介入或组织实施预算绩效评估的模式,具体包含两种情形:一是县级人大常委会或镇级人大挑选重要的预算项目或财政政策,直接委托第三方机构实施绩效评价,然后针对评价结果督促政府部门整改落实;这种方式由省级人大实践后逐步向市县推广,如天河区即属此类。二是县镇级人大组织人大代表或有关专家参与由财政部门组织的预算绩效评价活动;比如东莞长安镇2022年实施的民生重点项目绩效评价中,两位人大代表与三位绩效专家全程参与方案制定、资料审核与实地考察,对评价结果形成和问题呈现提出重要意见(访谈记录FT-DGCY-072901)。代表和专家深度嵌入绩效评议,使基层人大在预算绩效监督中的主导作用增强,有利于其推进结果应用和提升监督效能,这也是推动基层治理现代化与现代预算制度建设的题中之义。

#### 四、基层人大加强预算绩效监督面临的障碍

基层人大预算绩效监督推广是一个渐进的过程,尽管已取得初步成效,但是距离人大制度完善和基层治理现代化的要求还有较大差距。这种差距一是表现为传统预算监督手段向预算绩效监督转型的

程度和进展有别,成功经验未在更多的县镇应用。在本次调研未及的其他欠发达县镇,预算绩效监督往往流于形式,难以提炼有效措施。二是预算绩效监督的范围和内容不够全面,监督的技术标准有待改进。如针对一般公共预算以外的“三本预算”以及地方财政收入预算和事前、事中环节,目前监督力度不足;这些领域的绩效评价指标体系仍不成熟,基层人大在评价的基础上实施监督问责缺乏科学可靠的标准。是什么因素制约了基层人大预算绩效监督的进一步推广,阻碍了监督实践的快速推进与成效发挥?基于调研,本文认为可从基层人大的组织分工、专业能力与协调调度等方面来思考。

### (一)组织分工的障碍

1. 县级人大常委会组织架构与职权分工比省市级简单。人大机关的组织架构与职权分工会对其预算绩效监督造成显著影响。鉴于省-市-县级管辖范围递减,我国地方人大在制度设计上,省市两级人大常委会都设有若干专业委员会、工作委员会来具体负责组织各类监督工作,其中,预算绩效监督通常由财经委(工委)或预算工委来统筹开展。新修订的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》又进一步完善了省市两级人大机关的组织职权设置,提升了人员职数限制,但这一调整并未涉及县级人大。<sup>[1]</sup>目前,县级人大常委会体量普遍较小,县级人大很少设立专门委员会,其预算监督工作主要由财经工委承担,而多数县级人大财经工委职员仅1-2人,且身兼数职,对口多条战线(多个单位),很难集中精力对某一领域工作系统谋划、长期推进。县级人大机关组织分工不够完善,自身力量较为薄弱,导致一些地区的预算绩效监督并未

切实开展。

2. 乡镇人大组织功能受限,监督保障机制欠完善。乡镇人大没有常委会作为常设机构,仅设主席和副主席各一名,在人民代表大会闭会期间代表其行使权力。因此,乡镇级人大监督力量总体更薄弱,其预算绩效监督实践更难以规范。《各级人民代表大会常务委员会监督法》主要规范对象为县级以上各级人大常委会,并未明确规定乡镇人大如何行使预算监督权。一些省市自行出台的乡镇人大工作条例,也较少涉及预算(绩效)监督方面内容。乡镇人大代表的构成、素质和履职积极性也难以满足监督工作需要,上级人大机关对于加强乡镇人大组织建设的重视程度不一,多重原因共同导致其预算监督功能虚化。镇级人大预算监督工作系统化、规范化水平落后于时代发展需求,尤其是预算绩效监督,目前仍处于“摸着石头过河”阶段。

### (二)专业能力的障碍

1. 基层人大与党政部门“领导同构”,预算监督缺乏专业理性。我国地方人大常委会主任由同级党委“一把手”兼任的制度设计曾在特定历史时期发挥了重要作用,时至今日,人大常委会主任乃至委员专职化的趋势越来越明朗(在省市层面已基本完成改革),但在基层兼任的情形仍属普遍。这种条件下,考虑“一肩挑”领导的影响力,本区域重大事项往往在党政联席会议就可完成决策。尽管法律规定人大作为权力机关行使重大决策权和预算监督权,也很难要求决策层再以另一重身份对已经决定的事项进行实质性监督。黄埔区人大某领导在调研中直言(访谈记录 FT-HPLL-091102):“我们每个人都身兼数职,角色相互打架,越往底



下这个问题越突出,你让人怎么干,真的没法平衡。”从领导因素来看,基层人大预算绩效监督可能天然缺乏专业理性空间,矛盾比之省市人大更加凸显。这就使其监督工作的独立性受限,难以避免成为“集体意志合法化”的通道,甚至由此滋生腐败。<sup>[12]</sup>人大预算监督让位于党政系统“内部团结”和“高效执行”的要求,使其失去超然的体制权威,削弱绩效问责的公信力。

2. 基层人大缺乏信息获取和评价的专业渠道,难以突破政府部门的干扰。尽管人大的权力地位较高,在专业分工体制下,要实施预算绩效监督仍必须依靠政府部门的积极配合与协助组织,后者主要是提供预算绩效信息和主动配合评价。然而受制于绩效问责震慑和部门利益保护,主管部门可能在这一过程中“施加策略”,力图影响评价走向或结果形成。一是选择性报送预算信息,使纳入监督的政策项目实际被限制在较小范围。如某县人大常委会计划对精准扶贫政策预算开展绩效监督,要求县扶贫办报送资金投入和政策实施的具体情况,按后者口径精准扶贫政策可分为扶贫开发、危房改造、兜底保障三个模块,但其中危房、兜底两个模块涉及其他主管部门,县扶贫办遂只报送由其牵头负责的扶贫开发模块预算信息,很可能使人大绩效监督客体从精准扶贫政策被偷换(缩窄)成扶贫开发政策(资金量压减了50%)。二是拖延材料准备与绩效汇报,主管部门以预算投入范围广、层级多、尚未整理完全为据,找各种理由要求宽限材料报送的截止日,尽量缩短留给专业评价的时间。三是消极配合现场勘察,如安排不熟悉业务的同志接受评价组质询,引导回避问题,仅推荐完成度较优的项目作为勘察样本,试图达

到降低监督深度的目的。禅城区某镇人大领导在调研中坦言(访谈记录 FT-FSBJ-091501):“所有政策项目都有圈层,他们故意报个小数,引我们去看好的部分,绩效监督很容易就失去准心;拖到距离下年预算编制只剩半个月,哪里还能再去深挖细评。”基层人大没有独立于预算执行系统的绩效信息来源,缺少对信息进行专业判断的能力,容易被相关策略或其他因素“干扰”,监督结论与问责效力可能倾向于认同被评单位,或是“皆大欢喜”。<sup>[13]</sup>

3. 基层人大代表专业知识有限,不足以应对预算管理专业性的挑战。人大代表作为基层预算绩效监督的重要依靠力量,其信息获取能力、对话沟通能力、预算监督专业能力将深刻影响监督方式选择与监督实效。但是县镇级人大代表大多缺乏预算管理专业知识,目前针对代表科学履职尤其是预算监督方面的培训工作开展较少,使其难以摆脱“看不懂”政府预算活动及相关绩效报告的窘境。<sup>[14]</sup>对乡镇来讲,本级预算收入少,大多依靠上级转移支付,这些预算多数以专项资金为载体,自上而下严格规范管理,各个主管部门要求细致复杂,人大实施预算绩效监督必须对这些要求充分把握,深入理解后转换为部分评价标准。鉴于基层人大代表深度介入监督评价,专业经验欠缺就可能导致其无法在方案制定和结果形成中发挥应有的影响力;依托人大代表提升监督效能只浮于表面,停留在程序化阶段。

### (三)协调调度的障碍

1. 基层人大难以调动部分预算单位重视与积极配合监督评价的积极性。不论各个层级,党委系统相关部门和政府系统综合管理部门在实际工作中往往

有较高实权,对接受监督存在抵触心理。这些若不在规定时间内递交自评材料,或材料填写粗糙,不提供针对项目实施的完整绩效信息,以及用其他工作事由拖延对接评价等,都给绩效监督主体充分掌握预算信息和有效开展评价带来阻碍。

2. 基层人大借用第三方专业服务的渠道不够顺畅。预算绩效监督越来越多通过政府购买服务方式进行,即人大委托专业第三方机构负责实施绩效评价后,将结果和发现问题进一步反馈应用。但政府采购需经过规范的流程,特别是基层人大普遍无法自主发标,而要由相关部门集中批次统一操作。因此,绩效评价的前置程序被拉得很长(如公开招标一般要2个月以上),结合年度预算周期影响,留给第三方真正开展评价的时间不多。这在相当程度约束了预算绩效监督的深化与质量提高。

3. 基层人大缺乏引导监督服务市场发展的手段。目前广东乃至全国预算绩效评价服务市场发育尚不完全,地区之间差距较大,不仅优质服务供应商集中在发达城市,未必了解本地实际;而且基层预算支出范围广、专业性强,对监督技术要求高。第三方机构水平差距较大,招标并不保证能选出优秀的第三方机构。基层人大不直接面对市场,缺少对该领域市场进行引导的职能工具,甚至在挑选机构、约束其行为和监管服务质量上没有足够的自主性,绩效监督成果与预期存在差距。

### 五、进一步优化基层人大预算绩效监督的建议

为破解有关障碍,加快人大预算绩效监督在县镇层级推广和实践优化,本文从基层人大组织功能、专业能力、监督技术和协调调度等角度提出具体建

议,促进其预算监督效力不断提升。

(一)完善基层人大职权分工,健全人大在预算绩效监督领域的组织机制

配合人大预算绩效监督实践扩张,各地应创造条件对县镇层级的人大组织架构与职权分工加以完善,比如组建并充实预算工委,配备财政管理或绩效审计等相关专业背景的公职人员,推动县级人大常委会及其相关工委主任专职化。对有条件的镇街,可通过人大主席、人大代表、有关专家和社会力量联合组建预算绩效监督工作小组,破解其在人大闭会期间缺少监督常设机构的难题。在这方面,南海区早在2011年就由人大、组织、监察、审计、财政五部门联合成立了绩效问责工作专班;英德市要求各镇人大主席团设立镇预算审查监督小组,纳入具有相关专业背景的人大代表,其成熟经验给其他地区提供了可行的范本。与此同时,基层人大要加快健全预算绩效监督的专项工作制度,力求各项监督举措及其结果应用“于法有据”,实现预算绩效监督从非定类不定期实施到制度化规范化运行。<sup>[15]</sup>比如禅城区人大重点完善了预算监督跟干部绩效考核挂钩、部门预算执行进度通报以及领导约见约谈3项机制,深圳市罗湖区印发了《罗湖区人民代表大会常务委员会全口径预算决算审查监督暂行办法》,广州市天河区出台了《天河区人大常委会预算资金支出绩效第三方评价的实施办法》,等等。这些都是值得参考借鉴的有益探索。

(二)树立专业权威,增强基层人大机关和人大的预算绩效监督技能

基层人大要适应预算监督范围的不断扩展和监督层次提升,实现对同级政府部门和各类预算单

位有效调度,必须依靠自身业务能力扎实强化,树立专业权威。人大机关职员要全面系统学习习近平总书记有关人大监督工作的重要讲话和最新指示精神,努力学深悟透、融会贯通,提高政治站位和主动监督意识。根据任务需要,自觉强化预算绩效管理专业学习,加快知识更新,把握监督技术的前沿发展,落实对第三方服务及监督结果应用的质量把关。对于绩效监督所需重点依靠的基层人大代表,不仅要立足具体预算项目、考虑代表经验建立必要的匹配程序,降低因陌生带来的监督弱化,更要加强履职培训,围绕预算绩效监督设置针对性的培训内容,综合运用集中学习、重点学习、视察调研等多种形式,提高其综合素质与专项工作效能。<sup>[16]</sup>有条件的地区应加快预算绩效管理信息化平台建设,通过全面、实时、完整监控及数据呈现,方便人大代表提前介入和全程参与,为基层人大科学监督打下坚实基础。

### (三)改进绩效评价技术标准,推动基层人大预算绩效监督范围日益全面

按照全面实施预算绩效管理要求,基层人大开展预算绩效监督的层次应从微观项目不断向部门整体、公共政策、分类乃至综合财力提升,监督范围从一般公共预算向另外“三本预算”延伸,监督环节从事后评价扩展成为全过程一体化监控。<sup>[17]</sup>为此,需要顶层设计与总体规划监督技术体系的架构、功能及运行,通过系统整理和持续优化既有预算绩效评价技术模块,建立面向新预算形态及管理环节的技术标准。可在支出预算、项目与部门预算、事后评价等较为成型的技术基础上,借助知识集成思维,面向政策预算、综合预算与政府性基金预算开发统一性和差异性相结合的监督技术方

案。围绕国有资本经营及社会保险基金预算等新增单元,需兼顾其效益性与保障性来设立绩效监督标准,体现关键指标原则。最终通过各个技术模块的合理切割、改造与重组,形成相对完整并可灵活调用的、适用于基层人大的预算全面绩效监督技术体系。基层人大要强化对本级预算事前绩效监督,将那些低效率、低效果、低效益的资金配置“消灭在起点”,切实扭转财政预算固化格局。与此同时,依托日益成熟的预算联网系统补充绩效监控功能模块,督促预算部门及时上传绩效目标、资金分配、预算执行和项目实施情况,尽早发现问题,及时调查核实,提出纠偏意见。

### (四)加强人大与财税、审计、预算主管部门等协作,形成基层预算绩效监督合力

为克服被评单位接受监督时的配合困难,基层人大应提前谋划、长效准备,着力健全对预算绩效进行联合监督管理的组织机制。一是加强跟财政税务部门的沟通联系及业务衔接,因为财政监督、税务稽查等工作本身就跟预算监督存在共性,要实现相互之间的信息共享与结果互用,提高监督调度的时间与质量效能。二是组建高位推进预算绩效监督的统筹领导单元,突出人大与财政、审计、税务乃至监察、预算单位等共同负责,以及人大机关不同工作委员会之间的协作,形成协调联动的专班。三是创新业务渠道,包括但不限于联席会议、定期协商与联合决策等程序,加强专家学者、代表委员和其他公众对于监督结论的科学论证。不论是利益相关者还是无关者,他们的意见对于衡量一项政策(预算)好坏同等重要。为此,要求预算绩效监督在引入外部力量参与的评价对象选择、样本结构控制、评价指标设计和评价程序编排等方面力臻优化,实现

评议者理性表达。总体而言,政府部门和预算单位要进一步提高思想认识,主动承担并发挥主体责任,以开放心态和积极行动接受监督评价,以深入诊断问题和扎实推进整改驱动基层预算绩效稳步上升。

(五)培育细分市场,优化第三方服务选聘、委托及管理过程

政府实行财政资金绩效评价服务采购已经多年,相关市场主体的资质高低已初步呈现。基层人大可联合行业主管部门采取有利措施,充分发挥头部机构引导效应,促进市场规模扩大与竞争规范,缩小地区服务水平差距。<sup>[18]</sup>鉴于人大预算绩效监督对服务技术要求较高,或存在特定诉求,未必所有供应商均适合投标。故针对部分项目可采用邀请方式,加强电子化审批,尽量缩短前期准备程序。有条件的地区可建立人大—政府部门—科研机构或专业咨询组织联合研究基地,发展专业智库,稳定对基层预算绩效监督工作的智力支持,形成“产学研”一体化服务机制。同时也要加强人大对第三方工作质量的监管,包括对其实施关键业务指导,加强评价过程的信息沟通,并在评价完成后进行质量评审,落实结果应用,实行优胜劣汰。

参考文献:

- [1] 王金秀,杨翟婷,万玥希.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(04).
- [2] 郭巍,李文芮,陈玉方.新形势下地方人大预算绩效监督的加强和改进[J].地方财政研究,2021(03).
- [3] 卢扬帆,邓紫晴.人大加强预算绩效监督的理论导引和实践优化[J].地方财政研究,2021(09).

- [4] 张宜和.充分认识县乡人大工作的地位和作用[EB/OL].江苏人大网,2017-11-27,http://www.jsrd.gov.cn/llyj/gztt/201711/20171127\_479751.shtml.
- [5] 周庆智.基层公共财政建构的社会治理转型含义[J].学习与探索,2018(09).
- [6] 李一花,丁文文,孙超.地方人大预算监督的主体特征与治理绩效研究[J].中央财经大学学报,2023(02).
- [7] 樊丽明,石绍宾.中国人大预算监督40年:进程、趋向与逻辑[J].财政研究,2021(02).
- [8] 马蔡琛,桂梓棕.探索预算绩效监督的中国模式:基于国际比较视角[J].经济纵横,2022(01).
- [9] 杨进,化汝婷,龚小芸.地方人大预算监督立法能抑制政府支出规模吗——来自省级预算审查监督条例立法的证据[J].当代财经,2022(04).
- [10] 胡明.预算绩效问责的理论回应与制度建构[J].现代法学,2022(04).
- [11] 郭艳娇.我国人大预算监督的时间脉络与成长历程[J].地方财政研究,2019(07).
- [12] 周振超.行政主导下的简约治理——省级人大预算监督权悬空的政治逻辑[J].江苏行政学院学报,2012(01).
- [13] 林慕华.完善地方人大预算审查监督的挑战与应对[J].地方财政研究,2019(07).
- [14] 樊丽明,史晓琴,石绍宾.我国地方人大预算监督评价:理论、指标及应用[J].管理世界,2022(02).
- [15] 马蔡琛,赵笛.新时代人大预算绩效监督的发展实践与政策建议[J].财政科学,2021(02).
- [16] 林慕华.论地方人大的预算监督能力及其建构[J].探索,2016(03).
- [17] 苗庆红.公共财政框架下中国预算改革:回顾和展望[J].中央财经大学学报,2020(05).
- [18] 曹辉.第三方机构参与县级预算绩效管理的优化路径[J].地方财政研究,2022(02).

【责任编辑 郭艳娇】