

# 人大加强预算绩效监督的理论导引和实践优化

卢扬帆 邓紫晴

(华南理工大学, 广州 510640)

**内容提要:**开展预算绩效监督是新时期人大优化预算监督权行使的重要探索,嵌入中国特色体制与全面实施预算绩效管理进程中衍生出了独特内涵。人大集预算决策权和监督权于一身,作为监督主体使该模式拥有组织调度、专业力量和法制保障多个方面优势。近年国内各地人大围绕该主题已有丰富的实践探索,但仍然面临价值、技术和组织制度等层面障碍。需从加强推动价值融合、健全组织法制、完善标准体系、简化操作流程等维度着力,进一步推动人大预算绩效监督机制完善。

**关键词:**预算绩效监督 人大主导 预算监督权 地方实践

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0049-08

预算绩效监督是预算监督工作的重要组成部分。加强预算绩效监督是人大及其常委会依法行使对同级政府预算监督法定职权的体现,也是贯彻党中央和国家基本法律要求的探索性举措。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就人大监督制度完善提出了一系列新要求,为新的历史条件下坚持和发展人大预算监督权提供了科学指导及行动指南。预算绩效监督代表了人大预算监督方式的积极创新,不仅有利于敦促政府筑牢预算为民的服务理念,夯实公共支出责任,提升预算管理水平,更有利于推动公共资源优化配置与公共服务质量改善,增强财政资金管理使用效益。

## 一、人大开展预算(绩效)监督的必要性

人大开展预算绩效监督是具有中国特色的治理

范畴,其背后为人大预算监督权行使以及预算监督制度持续建设的问题,学界对此已有丰富的研讨。

### (一)人大实施预算监督具有明确的法理依据

从我国现有法律制度看,宪法及相关法律对人大预算监督权的规定和保障经历了较长的完善历程。从1954年《宪法》正式确立国家权力机关拥有预算监督权,到1982年《宪法》进一步规定“全国人大休会期间由人大常委会审查和批准预算调整”,意味着人大开始获得介入预算执行的监督权限。立法法、预算法、审计法、各级人大常委会监督法、国务院关于预算的行政法规、部门规章等对于人大预算监督权的内容、程序等作出了更加详细规定。尤其是2006年《监督法》和2014年《预算法》颁布后,我国人大预算监督制度走向稳定快速发展的新阶段。

研究者针对人大开展预算监督的合法性提供

[收稿日期]2021-06-25

[作者简介]卢扬帆,公共管理学院副教授、硕士生导师,研究方向为政府绩效管理、公共政策评价;邓紫晴,公共管理学院2020级硕士研究生。

[基金项目]中国人大代表大会制度理论研究会立项课题“人大加强预算绩效监督的新探索”相关成果,由华南理工大学政府绩效评价中心课题组协助广东省人大常委会预算工作委员会完成研究。

了多种理论支持。一是预算信托理论,认为国家预算实质是一种法定的特殊信托关系,人民既是预算信托的委托人,也是预算信托的受益人,受托的“政府”必须对公众负责;表现在预算资金的汲取和使用上,各级人大及其常委会拥有对同级政府预算审查和批准的权力,各级政府则拥有预算的编制和执行力,人民通过他们选举产生的人大代表来行使对预算的监督权。二是人民主权理论,预算民主可定义为“政府依法按照民众意愿、通过民主程序、运用民主方式来管理公共之财”;预算决策过程的民主性要求处理预算重要事项和作出重要决定必须通过代议机关进行,人大作为代议机关在此过程中实现预算监督。三是分权制衡理论,认为国家的立法、行政、司法三项权力应当由不同的国家机关分别行使,形成相互牵制和约束的格局,以保持国家权力间的平衡状态;预算监督作为立法部门对行政部门的一项权力制衡措施,预算编制、执行和监督机关应相互制约。四是公共财政理论,认为国家财政权是公众依契约暂时让渡而产生的,公众是财政收入的提供者,政府应“取之于民、用之于民”即为公众提供公共服务;而作为提供者的人民有权通过人大代表对体现政府“如何花钱”的预算进行监督,使其能真正满足社会公共利益的需要。五是官僚机构行为理论,认为公共部门往往有追求预算收入最大化的冲动,若缺乏有效的预算监督,直接后果将是政府机构的大幅扩张,公共财政资源被浪费,社会公共需求得不到满足。

### (二)传统的人大预算监督手段局限性日益凸显

长期以来,我国人大开展预算监督主要采用调研、审议、质询、询问和建议等手段。随着人民法治意识和人大代表参政议政能力增强,对预算公开性和透明性的要求越来越高。地方人大在面对预算监督能力空前挑战的情况下,着力于探索和实施新的预算监督方式,大致有重点审查、单项表决、预算听证、民主恳谈等类型。围绕这些监督机制如何落实,学界有不同的看法。在技术方面,有人认为互联网和信息科技迅猛发展为预算监督带来了新的途径,预算联网监督帮助人大扩展预算监督的范围和深

度,可做到全口径、全过程审查,实现预算信息全面公开和预算约束强化。

尽管如此,人大预算监督中一些比较强势的工具仍未充分运用,实际更多是听取和审议预算报告、开展执法检查 and 视察调查等“非约束性手段”,带有法定效力的询问质询、特定问题调查、撤销不适当的决定决议等很少。归结起来,当前我国人大预算监督还需加快从形式到实质转变,其存在的问题:一是预算监督理念的行政主导色彩较重,部分政府部门的权力地位较高,给人大监督履职带来干扰,使后者停留在预算的程序性审查上;二是政府预算信息公开度较低,预算公开不够细致给人大预算审查监督造成困难,有人大代表曾表示政府部门编制的预算“看不懂”,也“一问三不知”,意见“提了也白提”。三是预算未能涵盖政府的全部收支,尽管新《预算法》执行后这方面情况有所改善,但各地仍存在一定规模的预算外资金,包括非税收入、隐性举债和部分转移支付等,未纳入预算即游离于人大预算监督之外。四是人大自身监督能力不强,在监督履职过程中受到代表委员非专职化、针对性的专业知识匮乏、监督经费和时间有限等主客观条件限制,预算审查监督难以深化。

### (三)人大预算监督权的优化发展被寄予厚望

一方面,期待赋予人大预算修正权。作为人大对预算草案进行实质性监督的关键利器,“人大预算监督乏力的源头在于没有预算修正的权力行使空间;行政主导使人大在公共预算支配问题上缺乏信息和监督效能,未能建立起应有的法律权威”。未来通过在《预算法》中赋予人大预算修正权,或能有效改变人大对于政府提交的预算只可整体否决或整体通过的“两难局面”。预算修正权应作为立法机构“钱袋子”权力的重要组成部分,可以抑制行政机构不合理的预算要求和预算“机会主义行为”。

另一方面,突出预算绩效管理监督。《预算法》规定预算绩效评价是各级政府的责任,同时也是各级人大及其常委会进行预算监督的重要内容。当前地方人大对预算绩效管理的介入、绩效信息的掌握以及绩效评价结果的运用仍然有限,与政府全过程

绩效管理相对应的人大全过程绩效监督机制尚未建立。籍此,人大预算监督应“重视和督促政府部门加快推进绩效预算改革,建立预算全面绩效管理体系”。同时,也需加强以人大自身为主体的绩效管理实践,充分发挥人大预算绩效监督的作用,提高预算绩效管理的客观性和公信力。具体而言:在监督范围上,要构建全方位、全过程、全覆盖的人大预算绩效监督体系,将政府收支预算、部门和单位预算、政策与项目预算全面纳入绩效监督的范畴,推进预算事前、事中、事后绩效监督相结合;在组织模式上,加快构建人大为评价主体、财政部门与主管部门协同、第三方独立实施的预算绩效管理模式,强化这一模式与政府主导的传统预算绩效管理优势互补;在技术手段上,将绩效监督引入人大“预算联网监督系统”,包括在预算编制审批阶段加入对绩效目标审查,在绩效跟踪过程中依据上传的指标数据进行自动化的监督评价,自动生成问责与改进意见等。

## 二、人大加强预算绩效监督的内涵及优势

### (一)人大预算绩效监督模式的独有内涵

预算绩效监督作为人大行使预算监督权的新方式,是人大预算监督机制的新发展,其独特内涵主要从两个方面来把握。

一是人大作为监督主体区别于其他部门和机构的预算绩效管理模式。从组织角度看,预算绩效管理的核心问题为相关责任者的权责关系,评价权、组织权、实施权和评议权构成绩效管理“四权”。目前,我国预算绩效管理已由财政部门统筹的传统模式逐步衍生出资金主管部门绩效自评、人大作为权力机关主导的监督评价以及独立第三方开展评价等多种模式,其中人大主导的预算绩效监督评价是指由各级人大常委会发起和组织,根据绩效评价的理念方法,运用规范合理的评价技术体系,对政府预算的目标设置、分配决策、执行管理、结果实现和社会满意等情况进行客观公正的测量与分析,以综合评价预算实施经济性、效率性、效果性及公平性的专门活动。它不仅针对特定预算管理进行科学检视,从而发现问题并提供绩效改进的建议,而且

成为提高人大预算审议质量、增强其预算监督实效的重要技术支持。人大作为预算绩效监督(评价)主体掌握评价权,能够决定评价组织者(政府相关部门)和实施者(专业第三方机构)以及评价有序开展。这种评价模式作为一种新的理论和制度构想,特点在于评价权统一并且权威、组织权有制、实施权相对独立以及评价效率和结果应用有保障,可能超越现有从不同视角和理念进行的预算绩效评价组织方案。它不仅明确了评价相关主体权责和运行机制,强化了人大预算监督权,也有助于健全评价法制,既维护公信力,又保证效率,有助于解决目前评价实践领域的诸多困难。

二是预算绩效监督在理念、技术、导向等方面区别于人大现有其他预算监督工作方式。人大预算监督在我国发展多年,已形成多种机制。从内容上看,预算监督包括对各级预算编制与执行、预算外收支情况、预算投入效果以及财政制度、财务纪律遵守情况等的监督;从形式上看,包括预算审查和批准、预算执行评估、决算审议和调整;从监督依据看,又包括了法律法规、行政规章、客观成效、专业意见和社会民意等。预算绩效监督则专指以绩效为标准、通过绩效管理(绩效评价及其结果应用)手段来开展的预算监督。其区别于人大现有其他预算监督方式的要点包括:第一,绩效管理属于民主范畴,基于绩效理念的监督指向政府财政“应该干什么”,旨在追求政府公信力,监督结果将作为下一年度预算安排的重要参考,而其他监督方式多针对财政“正在干什么”或“已经干了什么”,本质上为“水平评价”,缺少民主价值;第二,绩效监督通过构建科学、完整、严密的技术体系和组织流程,形成量化的评价结果,对结果进行整体和结构性分析,可发现存在的深层问题并有针对性加以改善,而其他监督方式更多依赖于经验判断,虽有特定流程但多为定性分析,逻辑性与直观性可能不如前者;第三,预算绩效监督体现结果导向与公众满意度导向,分别在宏观层面与微观层面引入满意度调查,增强监督的公信力,而其他监督方式一般采用客观评价,即便包含满意度调查,其深度和范围亦较为有限。

### (二)人大预算绩效监督模式的制度效能

第一,人大是集预算决策权与监督权于一身的权威机构。在预算管理视域下,相较于财政部门、审计部门、其他政府职能部门权责的单向性,人大开展预算绩效监督能够有效做到预算决策—绩效—监督—应用一体化的闭合循环;人大自行主导预算绩效评价,在评价层次、信息利用与程序简化等维度优于财政及相关部门评价后再将成果报送人大的机制。

第二,人大强化预算监督权与全面实施预算绩效管理的要求高度契合。党的十九大报告、中发〔2018〕34号文、新《预算法》均强调要按全方位、全过程、全覆盖要求来实施预算绩效管理,这与《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》深刻吻合,共同构成推动预算(绩效)监督范围扩展、层次提升、关口前移的人大履职改革方向。

第三,预算绩效监督是人大预算监督权的扩展,能有效弥补传统预算监督手段的不足。通过人大提前、及时、全面地介入预算绩效管理过程,实现提前监督、专业监督、闭环监督和公开监督,能在一定程度超越以往对预算决策监督、问责监督、法律监督、提案/议案监督等深度及广度有限、借助专业技术力量有限、利益相关者参与有限等缺憾,充分提升监督效能。

### (三)人大预算绩效监督模式的现实优势

基于我国体制特性,人大作为预算绩效监督评价主体不仅有法律保障,且有组织效力,确立人大在预算绩效监督评价中的主导作用具有可行性。

一是组织调度上提高监督效率性的优势。人大拥有超然的体制权威,能较好地解决评价主体角色冲突与组织效力矛盾。人大独立于政府系统,基本脱离了预算资金管理的“运动员”身份。人大可进一步协调政府部门和体制外主体参与评价。由人大主导的预算绩效监督评价具有决策统一、执行受监督、实施相对独立等特点,既能有效规范各方主体责任,又能充分调动资源,推动预算全面绩效管理顶层设计和技术标准完善。

二是专业力量上提高监督客观性的优势。人大

联系广泛的专业和民主力量,有助于提升预算绩效监督科学性及公信力。人大设置财经委,人大常委会设置预算工委等专门委员会,联系包括专家学者、实务部门和一线从业者在内的各界专业人士,共同对预算绩效评价体系设计及组织实施的科学性进行把关,且作为民意代表机关,拥有坚实的民主基础,由其发布评价报告能获得社会的更广泛认同。

三是法制建设上提高监督保障性的优势。人大借助其立法和相关职权,可以推动预算绩效信息公开和法律保障健全。如,通过函询、质询政府部门,向社会发布更多有价值的预算管理信息;将其参与预算绩效评价的成熟经验,按程序转化为法律法规,推动评价配套条件不断成熟。有研究指出:人大主导的预算绩效评价模式,其参与主体更广泛,评价手段更丰富,评价内容也更全面;并在评价发起、评价过程及结果应用等维度,相对以往由政府部门组织而言具有明显优势,可能成为全面实施预算绩效管理的“优化”选择。

## 三、国内地方人大加强预算绩效监督的实践探索

(一)预算绩效评价结果报同级人大审议成为趋势

在《预算法》相关规定引导下,近几年来,各地人大陆续启动对同级财政预算的绩效监督实践,敦促政府建立绩效评价报告制度,将预算绩效评价结果报人大审议。广东省人大自2014年起每年将2项省级重要财政支出项目列入《监督工作计划》,要求省政府职能部门按期报送资金管理使用以及绩效情况的报告,举行专题会议听取汇报并结合第三方绩效评价结果进行审议,成为这方面工作的典型。其实,广州早在2008年就首创了政府向市人大常委会专题报告年度财政支出绩效情况的机制,让财政支出主动接受人大监督;每年绩效评价报告经市人大常委会审议后,各预算部门根据审议意见整改再将整改情况报送人大,形成绩效水平提升的良性循环。广州市财政局将年度预算绩效评价范围、结果评级与评价发现相结合,定期向市人大常委会

级财政绩效管理工作的开展情况。2019年修订的《广州市人民代表大会审查批准监督预算办法》，要求“市财政部门及时公开绩效信息，将重要绩效目标与绩效评价结果与预决算草案同步报送市人大常委会，并向社会公开”。可见，政府向人大报送并接受监督的预算绩效管理内容已有从单一评价结果向绩效目标等全过程信息扩展的趋势。

#### (二)人大提前介入政府预算编制的专业审查

在法律尚未赋予人大直接进行预算修正的权力条件下，通过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，成为人大优化预算监督权行使的有益探索。2014年起，广州市人大预算工委每年在市级部门预算和项目预算初步编成、政府提交完整的预算草案之前，组织不同领域的专家(如市人大财经咨询专家、行业实务专家等)进行专业审查；并针对具体部门和项目预算必要性、合理性等，让预算主体跟专家面对面质询答辩，最终产生对预算是否批准、额度高低调整等审核意见。这些意见不仅交由市政府相关部门研究处理，更是作为人大开会进行预算最终审议表决的重要参考。近两三年来，不乏部门申报预算额度被专家建议“打五折”的情形，其约束效力可见一斑。而为了让这种专业审查更有针对性、结论更加科学，市人大常委会预算工委联合其他工作委员会、市人大代表及财经咨询专家等开展专题调研，提前收集相关信息进行预先研判，调研发现深度嵌入到预算编制监督过程中。类似地，上海也在前几年启动探索重点政策项目事前绩效评估机制。上海市财政局明确要求预算主管部门出台新增重大政策时，必须结合可行性研究、预算编制、项目审批等程序，同步进行事前绩效评估，形成评估报告并报送财政部门。这方面的探索目前正由少数省市逐步向更加广泛的市县层面扩散。

#### (三)人大对重要领域的财政资金(政策)预算直接委托第三方实施绩效评估

广东省人大常委会从2014年开始连续7年对重要领域的省级财政专项资金绩效直接委托第三方实施评估，作为人大加强预算绩效监督探索的直接体现。与此同时，包括广东在内的各地省市级人大常

委会都在积极探索对相关监督事项委托第三方评估的机制，从专业的、社会的角度给人大监督事项提供支持，其经验更为广泛。比如：广东省人大常委会环资委自2014年起连续3年组织开展农村生活垃圾收运处理工作第三方评估，并针对石马河、淡水河流域污染治理成效监督委托第三方评估，每年召开新闻发布会，公布评估结果；2015年，该省人大常委会选联委对代表建议与提案办理质量进行第三方评估，法制委对《广东省安全生产条例》和《广东省建设工程质量管理条例》两部法规进行立法后第三方评估，等等。这些实践侧重指向专项工作或重要政策实施过程以及绩效表现，但也涉及预算保障与相关资源管理组织，它们与第三方预算绩效监督工作一道，为人大创新监督手段、提升监督效能提供支持。2019年，河北省人大常委会借鉴广东相关做法，选择省级2018年度“战略性新兴产业发展”和“新增建设用地有偿使用费安排支出”两项专项资金委托第三方实施绩效监督评估，其结果报省政府有关部门参阅。广东省内人大预算绩效监督评估的做法也逐步向市县层级推广。总体上，各地人大常委会直接委托第三方开展绩效监督评估所指向的预算或工作事项，皆为关乎群众利益、社会关注度高或问题多发的重要领域，能够给公众营造一种政府主动曝光、积极回应社会、努力增强公信力的良好形象。

#### (四)人大组织对政府性基金预算、国有资本经营预算等绩效评价技术开展专门研究

基于全面实施预算绩效管理部署，各级财政纳入绩效监督范围从一般公共预算向“另外三本”预算扩展成为紧迫要求，这也给人大开展预算绩效监督评价提出了新要求、补充了新内容。在“另外三本”预算中，以政府投资引导基金、彩票公益金和土地出让金等为主体的政府性基金预算以及国有资本经营预算如何开展绩效管理已有早期探索，一些省市级人大常委会基于预算绩效监督的立场组织对此进行了专门研究。2019年，广东省人大常委会委托第三方对省级促进珠江西岸先进装备制造业发展资金进行绩效评价，当中包含占比约30%的产业发展基金内容；2019年，河北省人大常委会在对

省级战略性新兴产业专项资金委托第三方绩效评价中,亦包含对产业投资引导基金的评估。以上两例,第三方均按人大作为主体的要求进行了评价组织技术建构,提供了特定视角下政府性基金预算绩效评估的示范。

国有资本经营预算是近年人大加强监督的一个重要指向。2018年7月,广东省委印发《关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,为人大听取和审议省政府关于国有资产管理情况报告并开展相关监督工作奠定了制度基础。根据该意见要求,2020年在国有资产分类管理工作大幅推进背景下,省人大常委会预算工委邀请省内权威第三方机构专门开发国有资产管理绩效评价指标体系,研究建立面向不同种类国有资产性质、功能和人大监督特点的评价技术方案。这项工作目前仍在进行中,人大主导的国有资本经营预算绩效监督评价机制,有望成为社会洞察国有资产管理经营绩效水平的风向标。

### 四、人大加强预算绩效监督面临的障碍

#### (一)价值层面

预算绩效管理内含绩效与法治两类价值取向,构成两套优先次序迥异的价值系统。两类价值矛盾贯穿预算执行全过程,并给预算绩效监督的技术实践造成深刻影响。这种影响对于人大或是其他部门主导的预算绩效评价模式而言具有普遍性。简言之,预算资金管理的绩效追求包括了经济性、效率性、有效性和公平性原则,而其法治追求则有正义、平等和公平、促进人与经济社会文化发展、符合法律条文等要求。根本来讲,预算绩效监督评价借鉴新公共管理运动确立的顾客至上、责任政府和服务型政府理念,应当强调结果导向与社会满意导向。反映到技术层面,即有关评价内容及指标设计应尽可能采用结果性指标,凸显资金绩效目标实现。但囿于其公共资源或财政资金的属性,又必须适当兼顾过程管理,即以合规性或执行力作为结果和公信力的前提。理想情况下,预算支出过程规范性是实现结果有效性的充分条件。而考虑到组织不协调、

制度不完善与信息不对称等约束,遵循程序的过程又是有成本的,并可能出错,如要快速获得有效结果则往往需适度违背程序。鉴于人大作为评价主体的地位相对超然、关注的预算层次较高及其蕴含法律和技术双维监督属性,在实践过程中围绕两种价值取向的衡平取舍显得更加迫切。

#### (二)组织与制度层面

一是法制建设滞后,人大实施预算绩效监督缺乏专门性法律保障。虽然各地各级不断健全了人大预算绩效监督工作的制度规范,包括哈尔滨、杭州等绩效管理地方立法,以及中办发〔2018〕15号文出台,初步实现了人大监督评价“有据可依”;北京、广西、海南、南昌等省市也颁布了相关实施细则或评价专家(中介机构)等管理办法。但是,我国迄今仍然缺少预算绩效管理方面的专门立法,针对人大开展预算绩效监督评价的价值、制度与技术导向更是没能在法律法规中给予规范,这就导致该项实践难以从更高层次明确地位。人大主导的预算绩效监督是一项复杂系统工程,需要大量的人力、物力、财力支持。缺乏专门法保障可能使其在获取稳定资源供给和周期性实施上遭遇障碍,从而给监督深化发展形成制约。

二是部门协同不足,部分政府主管部门和预算单位重视配合度不够。人大主导的预算绩效监督评价受制于预算信息被政府系统垄断(公开程度或共享效率不高)的约束,需要各级财政和资金主管部门的密切配合,原则上应由主管部门负责本系统内评价的部署和监督,按照人大监督评价的工作周期及时报送绩效自评材料与协助第三方现场核查。然而从现实情况看,部分地区的政府部门乃至预算单位对此重视及配合力度不足,包括不能提供针对项目实施的完整绩效信息,未在规定时间内递交自评材料或材料填写较为粗糙,以及个别单位以其他工作难以协调为由,无法安排熟悉情况的工作人员接受第三方现场核查。这些都给人大或受托评价的第三方充分掌握资金信息和有效开展评价造成障碍。

三是操作程序欠佳,委托第三方评价准备周期过长影响评价效能。作为政府采购项目,人大委托第三方进行绩效监督评价也需经过统一的公开招

标流程。就前期准备工作本身来讲,大约需经拟定评价计划、确定评价计划、制作需求书和招标文件、委托政府采购中心实施招投标、确定中标单位、签订委托合同、设计评价方案、批准评价方案与下发评价通知等步骤。仅公开招标环节,按正常程序走完就至少2个月,此中还需协调财政部门与主管部门、第三方机构等召开多次座谈会,各类文书需报领导审定,等等。如果着眼于年度预算的监督评估,准备工作耗时过长,导致留予第三方机构真正开展评价的时间不多,直接影响了评价质量的进一步提高。

### (三)技术与其他层面

一是监督内容上,评价专项预算支出向一般性预算扩展受到公共财政目标模糊的困扰。财政专项资金有着目标明确、用途具体、绩效易于测量等特征,近似于传统的公共项目绩效评价,故可在一定程度借用其成型的理论方法。但按照全面绩效管理要求,扩展至一般性预算支出进行绩效监督则遭遇更多挑战,包括其绩效目标存在模糊性,往往难以量化,效益更难衡量。一般性预算支出往往不存在资金使用绩效,其受益者不是资金管理使用的责任主体,反而是政府服务的对象,即承担资金落实、分配和支付的政府部门,换言之,资金管理绩效和监督绩效才是监督重点。截至目前,分类或一般性预算绩效监督的技术路径仍处在探索阶段,还未形成区别于财政专项资金绩效评价的专门办法。

二是监督方向上,对财政收入及收支联动方面未有实质性绩效监管。绩效监督为民主的范畴上,不仅体现在监督主体的广泛性上(民间组织和公众参与),更体现在监督和纠错内容的全面性(提供政府行为理想标准,即回应社会需要)。从逻辑上讲,收入和支出构成现代预算治理的两个“臂膀”,并且两者是息息相关的。然而无论是财政部门还是人大主导的绩效管理,目前仍基本停留在预算支出监督方面,对预算收入只是对预决算文本的“举手表决”。这不能不说是“治标未治本”。只有把人大开展预算绩效监督的环节不断向前延伸,力争全部资金(从收入源头起)纳入绩效管理,人大提前介入预算收支决策、开展甚至主导收支联动的绩效评价,才是其创新监管手段、提升监督效能的实质表现。

三是监督途径上,专业型第三方机构或难以适应综合性预算绩效评价要求。第三方机构往往是某一领域的专业机构,单靠其自身力量往往很难适应对预算绩效的财务、管理和技术指标进行全面评价要求。特别是面对当前各类预算支出涉及的范围广、专业性强、技术难度大、操作障碍多等情况,如何有机整合第三方机构内部与外部力量,实现其人员配置、专业素养和实操能力的稳健规范扩充,也是现实中一个急需解决的问题。另外,第三方评价工作自身仍有不足之处,如信息不对称,信息收集、甄别和处理的难度大,评价结果客观性有待提高;缺乏法规制度的有效支撑,管理规程和质量控制等业务规范有待完善;如何提升社会公众对第三方的信任度、提高评价的独立性、专业性和民主性;等等。

## 五、进一步完善人大预算绩效监督机制的建议

(一)推动价值融合,把建设法治型绩效预算作为人大预算绩效监督的整体目标

法治与绩效精神都是国家治理现代化赋予预算管理工作的具体要求,主张以加成或平衡的方式把法治与绩效的规则叠加至预算实践之上,旨在使两类价值序列得以适度调和而不走向极端。尽管两者存在错位,但本质上它们仍有一定契合性。绩效视经济性和效率性为生命,但过程规范与结果公平也是获得长期绩效所不容忽视的内容;法治天然注重公平与秩序,却也必须谨慎考量公平实现成本及结果有效的问题。人大加强预算绩效监督的理想模式是塑造一种既有绩效又讲法治的预算管理模式,应通过绩效预算观念、组织、制度和实践等层面的法治化建设,重塑与推动预算绩效目标设置、绩效行为监控、绩效结果评价和绩效反馈应用,实现绩效预算与法治预算彼此交融,相得益彰。

(二)健全组织法制,加强专门性立法和人大主导的跨部门预算绩效监管联动

在法制维度,可从加快形成一部预算绩效管理的行政法规(比如国务院关于加强预算绩效管理实施条例)出发,待时机成熟后上升至专门立法的层级,以此为统领对现有庞杂的地方规范性文件进行整

理。针对人大预算绩效监督工作,应力求在专门法的层次对人大如何介入绩效预算的目标设定、投入使用、过程管理、产效衡量与反馈应用等各个环节实施监督给予规范指引,从源头上提高预算绩效监督的法治保障水平。在组织维度,要尽快建立人大主导的跨部门预算信息共享机制,加强对部门预算目标完成情况及其履职绩效的整体监督,可借鉴现有整体支出绩效评价技术强化部门业务之间有效衔接,推动跨部门的联合监管。深化利用大数据、人工智能等前沿科技应用,探索实现预算收支全流程数字化管理,通过提前预警和动态干预把问责程序分散化,把合规性问题解决在发生状态。

(三)完善标准体系,形成人大主导的预算全面绩效监督技术范本

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、分类预算乃至综合财力提升,监督范围从一般公共预算向政府性基金预算等另外“三本预算”扩展。为此,需要顶层设计与总体规划监督评价技术体系的架构、功能及运行。应通过系统整理既有预算绩效管理技术模块,加快建立面向新预算形态及管理环节的技术标准。可借助知识集成思维,围绕支出预算、项目与部门预算、事后评价等较为成型的技术模块,进一步论证其评价方法的合理性,寻找更有效的指标方法;对不断延伸的政策预算、分类及综合财力预算、部门“保运转”经费与政府性基金预算,要适应其变化特点探索统一性和差异性相结合的评价技术方案。围绕国有资本经营及社会保险基金预算、事前预测与事中监控等新增单元,要借鉴国内外最新成果,加快明确其绩效管理的内容层次、关注重点及评分方法,科学设置评价标准;尤其对属性特殊的国资经营和社保基金预算,需在兼顾其效益性与保障性前提下建立评价技术体系,体现关键指标原则。最终,通过各个评价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、适用于人大监督评价的预算全面绩效管理技术体系。

(四)力争关口前移,探索人大对收入预算以及事前、事中绩效监督评估方法

《预算法》把“讲求绩效”作为预算遵循的五大

原则之一,意味着绩效标准要贯彻于全口径预算的全过程。人大只有逐步纠正以往监督偏向,实质性介入财政收入决策甚至牵头开展收入预算绩效评价,才可能真正把全部预算纳入监督范围;人大通过收支联动的预算绩效监管触及我国财税体制民主化改革的根本,促进同级预算实现总量协调、结构相称、收支有度和体制优化。从预算环节来看,人大要按全面绩效管理内容提前进行预算编制专项监督,比如要求财政部门将下一年度拟新设或重整的专项资金设立依据、论证过程和预期绩效目标等及时报送人大。必要时,人大直接对有关重大政策和项目预算组织事前绩效评估,开展事中绩效监控,结果作为预算安排或调整审查的重要依据。通过前置性的事前、事中监督,力求将那些低效率、低效果、低效益的预算配置“消灭在萌芽状态”,规避拍脑袋决策并提高公共资金使用绩效。

(五)简化操作流程,优化人大委托第三方独立评价功能及其专项市场培育

政府购买财政绩效第三方评价服务已有多年,其中关于第三方机构资质判断应为人大监督评价机构遴选提供参照。鉴于人大预算绩效监督主要针对层次较高的大型预算,并非所有第三方都适合或有必要参与竞标,可通过邀请投标来减少评价准备的工作量并缩短周期。可由人大牵头集合相关高校或科研院所、重点咨询公司共建专门化研究与实践基地,形成专业智库,提供对该领域长效智力支持。要在确保第三方独立评价的前提下不断完善相关规范,明确第三方职权纪律与行为边界,强化对其工作质量有效监管。人大作为主体还应提供稳定的业务需求以及充足的经费支持,探索形成科学的市场评价体系,着力推动专项市场规模扩张和秩序健全。

总之,人大加强预算绩效监督的未来发展应以人大预算监督权改进行使为重心,研究突破预算编制提前介入、支出联网督查、绩效跟踪监控三项难点,创新体制渠道,强化专业支持,探索形成层次完善、标准明确、收支联动、有的放矢的预算全面绩效监督体系,建立健全由人大主导、政府部门协同、第三方实施的预算绩效监督模式。

(下转第 67 页)

资金和优惠政策,省市财政联动,支持沈大重点基础设施建设,如机场、高铁、地铁、能源以及数字基础设施等新基建项目建设等,强化对周边的辐射带动,同时支持沈抚新区推进相关领域产业发展和改革创新。

2.鼓励央地深度合作,加强央企的地方带动作用。对央企加大本地化配套给予奖励,鼓励沈大央企在产能安排、产品结构优化配置等方面向辽宁倾斜;通过推进央企设备设施、科技成果、技术转移、人才互通的平台建设,实现资源共享等方式,更好地发挥央企人才、技术要素扩散效应,带动地方产业发展。

3.探索制度创新,吸引留住用好人才。提升城市竞争力的关键在于人才,对辽宁而言,在可用财力不多的情况下,惟有精准施策,在人才制度创新上发力。通过完善工资收入分配制度、保持人才政策稳定性和连续性、政策设计更多体现对人才的尊重等,吸引留住用好人才。

参考文献:

[1] 本刊编辑部. 构建新发展格局共谋区域协调发展新思路——新发展格局下我国区域协调发展展望暨京津冀协同发展七周年高端论坛专家发言摘编[J]. 经济与管理, 2021(3).

[2] 孙久文, 宋准. 双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2021(3).

[3] 余永定. 准确理解“双循环”背后的发展战略调整[R]. 中国社会科学院世界经济与金融研究中心, 2021(1).

[4] 王微. 新发展阶段扩大内需的主攻方向[N]. 经济日报, 2021-03-22.

[5] 刘志彪, 孔令池. 长三角区域一体化发展特征、问题及基本策略[J]. 安徽财经大学学报(哲学社会科学版), 2019(3).

[6] 国务院发展研究中心东北调研组. 新时期辽宁装备制造业升级的思路[N]. 中国经济时报, 2018-02-07.

[7] 杨成凤, 韩会然, 宋金平. 功能疏解视角下北京市产业关联度研究——基于投入产出模型的分析[J]. 经济地理, 2017(6).

[8] 课题组. 粤鲁皖三省区域协调发展实践及对辽宁财政的启示[J]. 地方财政研究, 2020(5).

[9] 何林, 郭艳娇. 新形势下辽宁支持区域发展财政政策研究[J]. 地方财政研究, 2020(11).

【责任编辑 陆成林】

(上接第 56 页)

参考文献:

[1] 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(7).

[2] 朱大旗. 从国家预算的特质论我国《预算法》的修订目的和原则[J]. 中国法学, 2005(1).

[3] 朱大旗, 李蕊. 论人大预算监督权的有效行使——兼评我国《预算法》的修改[J]. 社会科学, 2012(2).

[4] 刘剑文. 走向财税法治: 信念与追求[M]. 北京: 法律出版社, 2009, 第 43 页.

[5] 任喜荣. 地方人大预算监督权力成长的制度分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2010(4).

[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).

[8] 王淑杰. 改革开放以来人大预算监督工作的变迁和思考[J]. 中央财经大学学报, 2009(1).

[8] 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(1).

[9] 叶青. 代表谈财政[M]. 北京: 人民出版社, 2017.

[10] 林慕华. 论地方人大的预算监督能力及其建构[J]. 探索,

2016(3).

[11] 魏陆. 人大预算修正权困境研究[J]. 社会科学, 2014(12).

[12] 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(7).

[13] 张谦煜. 新《预算法》实施与人大预算监督强化[J]. 地方财政研究, 2015(1).

[14] 郑方辉, 廖逸儿, 卢扬帆. 财政绩效评价: 理念、体系与实践[J]. 中国社会科学, 2017(4).

[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(2).

[16] 包国宪, 周云飞. 中国政府绩效评价: 回顾与展望[J]. 科学学与科学技术管理, 2010(7).

[17] 卢扬帆, 尚虎平. 财政领域全面实施绩效管理的权责关系与定位[J]. 中国行政管理, 2018(4).

[18] 李艳, 林秀玉. 国家治理体系创新与治理能力提升的新探索——广东省人大委托第三方评财政绩效的现实思考[J]. 公共管理学报, 2016(3).

【责任编辑 寇明凤】