

预算监督嵌入地方立法的生成逻辑与路径

李 涛

(扬州市人大常委会法工委,江苏 225002)

内容提要:当前,地方人大预算监督权运行状态欠佳,刚性不足。地方立法是弥补预算监督刚性不足的可能存在:地方立法具有法定权威性,是地方人民政府依法行政的重要保障,地方立法权的扩容使其覆盖面具有普遍性,并且属于地方人大及其常委会可以发挥主导作用的权力。预算监督和地方立法具有融合的必要性和可能性:一方面,地方立法需要借助预算监督拓展立法空间;另一方面,预算监督有待地方立法予以保障。两者融合点在于通过地方立法加强地方政府给付行政。实现两者融合发展,地方立法应当注重选择给付性立法项目、推动“预算类条款”落实、强化“预算类条款”立法评估、充分体现多元主体的利益表达。此外,监察机关应当加强对政府给付行政的监察治理,提高地方立法“预算类条款”的合理性。

关键词:预算监督 地方立法 公共服务 给付行政

中图分类号:F810.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)07-0061-07

2019年,习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示时强调,“……地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求,围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署,结合地方实际,创造性地做好立法、监督等工作……”。地方人大及其常委会如何贯彻习近平总书记重要指示精神,创造性地做好立法和监督工作。一方面,需要结合本地实际情况,创造性地做好立法、监督单项工作,推动地方立法、监督工作在守正中创新,另一方面,需要探索发挥1+1>2的组合效应,加强地方立法与监督工作互相补充、互相保障的作用,推动地方立法、监督工作在融合中创新。其中,预算监

督是地方人大监督工作的重要内容,并与地方立法存在密切联系。

一、问题的提出:刚性不足的预算监督

审查批准政府预算并监督其执行,是宪法赋予地方各级人民代表大会及其常委会的一项重要职权。预算监督的刚性成为影响地方人大预算监督效果的关键。实践中,尽管地方人大及其常委会积极履职,依法开展预算监督,创新预算监督方式,地方预算编制、预算绩效管理等工作有了较大进步,但地方人大预算监督权的运行并不充分,仍有改良空间。理论上,地方人大的预算监督权应当具有很

[收稿日期]2021-06-05

[作者简介]李涛,立法处处长,法学博士,中级经济师,研究方向为地方立法和社会治理。

强刚性约束。问题在于,现有的法制框架下,地方人大行使预算监督权仍存在障碍,导致预算监督刚性不足。《预算法》规定:“地方各级预算由本级人民代表大会审查和批准”,并规定了审查和批准的相关程序,但也存在四个显见的问题,影响了地方人大预算监督权的运行。

一是预算前,人大代表、公众参与度不够,民主性不强。预算涉及基本的公共财政收支,财政收支关乎纳税人的基本利益,且预算项目与公众生产、生活相关性高,易受公众关注。但实际情况是,在预算编制工作上,仍然沿袭过去的做法,缺乏向人大代表、社会公众征求意见的程序,导致预算外部监督不够。预算基本内容的确定和调整缺少人民代表和公众的监督约束。

二是预算中,难以深入开展预算监督,精准性不足。《预算法》规定地方人民政府财政部门应当在本级人民代表大会会议举行的三十日前,将本级预算草案的初步方案提交本级人民代表大会有关专门委员会、本级人民代表大会常务委员会有关工作机构或者本级人民代表大会常务委员会进行初步审查。但鉴于预算的专业性和政府预算内容的庞杂,以及民意机构在人力等审查资源方面的匮乏,在三十日内实现对政府预算的精准审查并不容易,存在“外行看不懂、内行看不清”的问题。面对动辄几百页的预算报告,地方人大及其常委会或者相关专门委员会、工作机构对政府提交预算的审查只能是些细枝末节的修改,而难以做出根本性的修订,或者提出主导性意见。

三是批准时,缺少否决权和修正权,程序性较强。《预算法》第五章专门规定了“预算审查和批准”。但并未规定地方人大及其常委会对政府提出的预算经审查后提出不予批准的情形。意味着政府预算的批准具有必然性,地方人大及其常委会对政府预算只有批准权而无否决权、修正权,履行程序色彩浓厚。甚至依照《预算法》第五十条规定,下一级政府报送备案的预算,有“需要撤销批准预算的决议的”,《预算法》规定提出撤销的启动主体是上

一级地方各级政府。人代会审议批准预算时,具有财政预算知识或者有过相关工作经验的代表比例偏少,导致有些人大代表审议时泛泛而谈,更甚者为所在地区、单位要项目、要钱,其审议内容也难以否决或修正预算草案提供依据。

四是批准后,预算绩效管理有待提升,可监督性不强。实践中,由于缺乏多样化的监督方式,政府部门预算绩效管理意识还有待提升,“重分配、轻管理,重支出、轻绩效”的思想没有得到根本转变,容易产生一些“面子工程”等绩效较差的公共产品。而现有的绩效评价标准以及第三方评价质量还存在模糊性和局限性,难以精准定位预算问题。此外,由于预算的年度性特征,预算评价结果运用不够理想,预算评价结果往往不受财政部门和相关政府部门的重视,缺乏刚性的跟踪问责机制。

地方人大预算监督多环节问题揭示了其刚性不足,凸显了地方人大预算监督从形式走向实质之路的艰辛。不少理论研究成果呼吁通过加强地方人大预算监督以推动政府预算现代化进程,但无论是宏观层面的修改《宪法》《预算法》提高预算监督的刚性,还是微观层面的增加民意机构专业人员力量、强化预算问责等制度变革建议,既难以转化为地方人大预算监督的顶层设计,也难以走进基层实践。地方人大预算监督“形式至上、实质虚置”状态没有得以根本改观。理论上,包括预算监督在内的所有制度变迁分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁两种。强制性制度变迁将制度的变化寄托于“自上而下”国家推动,以顶层设计改变制度现状。诱致性制度变迁则注重自下而上的实践。通过将预算监督嵌入地方立法中,改变“权力对权力的制约乏力甚至会失效”的困境。^[1]以渐进的方式培育人大预算监督权和地方立法权的成长并推送至顶层设计视野,无疑是通过诱致性的制度变迁方式,实现人大预算监督从形式向实质转变的可选路径。

二、地方立法:作为弥补预算监督刚性不足的可能存在

改革开放以来,地方立法^①得到长足发展,其法定权威性强、覆盖面广,是地方人大及其常委会行

^①本文研究的“地方立法”,是指我国地方人大及其常委会依照《立法法》制定地方性法规的情形,地方人民政府制定地方政府规章情形不在本文研究范围之内。

使效果最好且可以发挥主导作用的权力,通过地方立法规定“专项资金”“列入年度预算”“表彰奖励”“提供公共服务设施”等“预算类条款”,有助于弥补预算监督刚性不足的弱点。同时,地方性法规“预算类条款”的标准化特征和约束性功能以及可监督性,符合党的十九届五中全会提出的“推进财政支出标准化,强化预算约束和绩效管理”部署要求。

(一)地方立法具有法定权威性

《宪法》《立法法》对地方立法均有规定。由地方人大及其常委会行使立法权制定的地方性法规成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是我国正式的法律渊源。依据《最高人民法院关于裁判文书引用法律、法规等规范性法律文件的规定》(法释〔2009〕14号),地方性法规可以在刑事、民事、行政审判中作为审判依据直接引用,具有较强的刚性约束。此外,地方性法规中“预算类条款”的规定蕴含立法机关对行政机关的赋权,对其执行具有法定监督要求,以约束行政权力恣意。对行政权的监督除人大“母体”监督外,还有舆论监督、社会监督、法律监督等外部监督。随着国家监察体制的逐步完善,监察机关对行政机关执行地方性法规同样具有监察权,可对行政机关执行地方性法规“预算类条款”情况进行监督。行政机关自身亦具有自我监督的功能,通过增强“关键少数”运用法治思维和法治方式的能力和水平,可以较好地执行地方性法规中的“预算类条款”。

(二)地方立法是依法行政的重要保障

相较于地方人民政府制定的地方政府规章而言,地方性法规具有更强的制度优势,能够有效保障行政权的实施。按照党的十八届四中全会明确要求,禁止地方制发带有立法性质的文件。《立法法》第八十二条第六款也规定,“没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”意味着地方政府通过制定“红头文件”“设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”变得困难。虽然地方政府“应当制定地方性法规但条件尚不成熟的,因行政管理迫切需要,可以先制定地方政府规章。”但经过两年施行期,就要上升为

地方性法规,实践中十分罕见。地方立法植根于人民代表大会制度,立法过程倡导民主精神,一部地方性法规不仅立法周期较长,对“预算类条款”酝酿充分,而且注重公众参与,能够倾听并接受公众对政府提供给付行政的意见。可以说,一次完整的地方立法过程也是区域公众沐浴法治阳光的过程。形成的“预算类条款”注重保护私权、限制公权,有利于推动政府预算的标准化,防范地方政府治理中的偏颇,提升依法行政能力水平。

(三)地方立法覆盖面具有普遍性

党的十八届三中全会提出,“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”。此后,开始启动修订《立法法》的进程。经过反复研究论证,中央逐步确立了“依法赋予设区的市地方立法权”的基本制度构想。2014年10月23日,党的十八届四中全会提出:“明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权。”2015年《立法法》进一步落实党的十八届四中全会关于“依法赋予设区的市地方立法权”的精神。2018年修正的《宪法》重要内容之一是固化《立法法》的一些成果,将设区的市人大及其常委会行使地方立法权上升为国家的根本制度设计之一,地方立法走向繁荣的新时代,必然为国家治理能力和治理体系现代化提供强有力的基层支撑。特别是设区的市普遍获得地方立法权,将立法治理末端向基层做了延伸,有助于促进地方治理能力的法治化和治理体系的法制化,助推区域治理能力和治理体系的现代化。当前,我国地方立法主体从无到有、从少到多,增加到353个,包括31个省(区、市),288个设区的市、30个自治州、4个不设区的地级市,意味着预算监督与地方立法的融合发展具有普遍性意义。

(四)地方人大及其常委会可以发挥主导作用

党的十八届四中全会决定提出:“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”2015年《立法法》规定:“全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调,发挥在立法工作中的主导作用”,并最终使人大主导成为地方立法工作法定的规范要求。人大主导立法的地位更加稳固。地方

立法体制机制沿袭中央,地方人大及其常委会主导立法工作的项目确定、审查、审议和批准,使地方人大及其常委会主导立法权具有实质性。相比于预算编制的“匆匆”过程以及监督刚性的不足,在地方立法实践活动中,越来越多的地方性法规根据情势确定审议次数,加之前期较长的项目储备、立项、调研、审查时间,地方民意机构对地方性法规“预算类条款”的论证更加充分,也使地方人大及其常委会不仅是政府等起草部门的“盖章局”,还对相关内容具有实质的控制权。

三、地方立法和预算监督的融合发展

地方人大预算监督权的刚性不足,影响了其运行效果。地方立法尽管是区域治理现代化的重要保障,其立法成果地方性法规是正式法源,但地方立法空间狭窄,需要进一步通过立法创新,发挥其在区域治理现代化中的作用,双方存在“抱团取暖”的互补性,可以通过相互融合,实现共同发展。

(一)地方立法需要借助预算监督拓展立法空间

我国实行统一分层次立法体制。《立法法》第八条以分项列举的方式明确了只能制定法律的事项,这些事项是地方性法规的“禁区”。其中,除了第一项到第十项所列举的国家主权、犯罪与刑罚、民事基本制度等事项外,还包括第十一项作为兜底条款规定的“必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项”。就法律保留而言,《行政处罚法》《行政强制法》《行政许可法》对地方立法也多有限制。此外,行政复议法、国家赔偿法、公务员法、出入境管理法等也规定了一些只能由法律规定,地方立法不得涉及的事项。

实践中,地方性法规除在设定行政处罚方面具有一定的空间,行政强制、行政许可的设定比较鲜见。刑事、民事等内容就更难涉及。一言蔽之,尽管地方立法权具有法定刚性,由于地方立法权限狭窄,影响了地方立法权规范作用的发挥。加之中央立法机关对备案审查要求日益严格,在遵循“不抵触”原则的前提下,通过地方立法扩张行政权力的“立法膨胀”较好地得到束缚。地方立法空间受限

受理论和实务界诟病,被称为“面子”光鲜而“里子”不堪^[2],亟待借助预算监督扩张立法空间。

(二)预算监督有待地方立法的保障

政府预算对于保障现代政府的运转具有基础性作用。“从宪法上来说,议会议定预算权,是和立法权一样,同属最重要的权限之一,在某种意义上还可以说是比立法更为重要,成为议会权能的核心。”^[3]美国联邦宪法第一条第九款规定,“除依据法律规定拨款外不得从国库支款”。这项支出条款被认为是“国会对行政分支进行监督的最为有效的武器。”“而必需的立法,特别是支出立法,占据了国会日常议程的大部分。”^[4]同样,我国政府预算在推进国家治理体系和治理能力现代化中的作用愈发重要。党的十九届五中全会审议通过的《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》提出,“深化预算管理制度改革,强化对预算编制的宏观指导”。2021年《政府工作报告》提出,“强化预算约束和绩效管理,加大预算公开力度”。就地方而言,对政府预算管理的重点环节在于地方人大预算监督,既具有指导功能,又具有约束预算和推动绩效管理功能,且是预算公开的必要环节,但监督刚性弱的缺陷导致预算监督功能不能得到充分发挥。通过地方立法将涉及给付行政的“预算类条款”写入地方性法规,并结合预算监督权的行使,必然有助于推动政府提供更多的公共产品,为给付行政提供制度保障。由于地方性法规具有刚性约束力,事实上也提高了地方人大及其常委会对政府预算的监督能力。

按照委托代理理论,政府预算实质上是代理人支配委托人的公共资金。但委托人和代理人之间存在着严重的信息不对称。《预算法》虽加强了预算公开,但专业化较强的预算内容不可避免产生“搭便车”现象,委托人关注度不会太高。地方人大及其常委会加强对政府预算的监督是代表委托人对代理人的行为进行的监督。地方立法将“预算类条款”列入地方性法规并成为刚性的规定,是通过法治方式促进政府在提供公共产品上积极作为。加之,地方立法遵循立法程序,对于限制财政支出的随意性具有重要作用。经历立法程序,其中的“预算类条款”

是各方利益博弈的“最大公约数”,赋予了“预算类条款”更多的理性元素。政府将某一公共产品供给是否列入财政预算的理由更加充分,有利于填补委托人和代理人信息不对称的鸿沟。

(三)可能的融合点:给付行政

随着我国经济发展速度的加快,国家通过行使公共权力为社会提供公共服务的职能日益凸显。有的学者将这项职能的变化理解为“解决全体社会成员日益增长的公共品需求同国家致力于经济发展而忽略了公共产品的供给、以至于公共产品供给之短缺和低效之间的矛盾”之举。^[5]吕普生认为,“长期以来,国家和地方政府高度重视经济建设这一中心,但并未将公共服务供给提高到应有高度。”^[6]党的十九大基于我国国情等实际情况,对新时代我国社会主要矛盾变化做出新判断。即,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。满足人民日益增长的美好生活向往,促进发展的平衡和充分离不开政府有针对性地开展给付行政工作。给付行政也就成为新时代行政法治和民生立法的主流之一。地方立法的权限范围虽窄,但不限制在促进政府提供公共服务、加强给付行政上积极作为。地方立法通过聚焦公共服务的享有、公共安全的保障、人居环境的改善、精神文化生活的满足,乃至人的全面发展,才能更好地满足“人民日益增长的美好生活需要”。

狄骥认为,“公共服务的概念是现代国家的基础。”^[7]提示政府为国民提供优质公共服务对国家现代性的重要意义。新时代背景下,政府提供优质公共服务是满足人民群众的美好生活向往的直接途径。按照《立法法》规定,地方立法分为实施性、自主性和先行性三种类型。无论是执行法律、法规规定的实施性立法,规定地方性事务的自主性立法,还是具有实验性质的先行性立法,均可就加强政府给付行政责任做出规定。进而推动地方立法积极向促进给付行政职能方面转化,并成为地方人大选择立法项目、设定法规条款的上佳选项。给付性立法可以有效改变地方立法适用性差的问题。在立法权限范围内,地方立法设置行政处罚等具有强制力的法律规范是必要之举,但制定地方性法规的效率价值

还在于将政府重复操作的工作制度化,以节约行政机关制度成本。因此,通过地方立法制度化政府预算同样可以让法成为“发光的灯”,不过是具有强制力的地方性法规发出的是“强光”,具有再次分配功能的地方性法规“预算类条款”发出的是“柔光”。正如污染防治类立法与环境保护类立法的区别,两者出发的基点、采用的手段不同,前者重点在“治”,强制性方式多些,后者重点在“护”,公共财政投入多些,但两者加强生态环境保护的目的相同。

四、预算监督嵌入地方立法的路径

法律的生命在于实施。保障地方人大给付性立法的关键在于预算监督。如果说地方立法着眼于行政给付方面的制度供给,那么预算监督则是着力于推动政府提供的公共服务得以落实,两者结合并共同发挥作用有助于实现良法善治。

(一)注重选择给付性立法项目

加强给付性立法是解决我国财政支出结构存在的突出问题的有效措施。就我国具体情况而言,政府购买性支出占财政支出的比重长期偏大,而转移性支出处于较低水平。这种财政支出结构反映的问题主要是一段时期内国家以经济建设为中心的财政支出重点,以及政府财政对提供公共物品和服务的支持力度不足。十三届全国人大四次会议通过的“十四五”规划纲要“20个主要指标中有7个是民生福祉类的、占比超过三分之一”,这些民生指标的实现离不开强有力的给付行政供给。不仅国家层面需要加强给付行政,区域公众对政府提供公共服务的立法意愿同样强烈,其立法意愿不仅包括城市建设、环境保护等较宽的治理领域,还关注生活垃圾管理、养老、教育、停车等社会治理的细微处。回应区域公众立法需求既需要通过发挥法律的强制功能,同时,离不开政府加强给付行政,将公众关注领域转化为具体的财政支出,纳入本级政府预算,或者为某项区域事务设立专项资金,以地方立法方式回应公众享有公共服务的需求,并将之固化为政府常态化的公共服务责任。

(二)推动“预算类条款”落实

促进预算监督与地方立法的融合,需要注重地

方性法规“预算类条款”的管理。结合地方立法实践,落实地方性法规中的“预算类条款”,地方人大及其常委会应当积极介入预算编制活动,提前与财政部门沟通交流。在预算编制前期,将涉及到地方性法规中的“预算类条款”,转化为地方人大及其常委会关于预算编制意见的内容,并反馈给政府,发挥人大的预算监督主动性。对未列入预算的“预算类条款”,在审查中予以指出并指导政府修正。如《扬州市非物质文化遗产保护条例》颁布施行后,江苏省扬州市人大常委会发挥预算监督职能,积极督促政府将涉及非遗保护专项资金列入当年预算,推动非遗保护专项资金大幅提升,从资金投入方面促进了该市非遗保护事业的健康发展,而资金不足恰是非遗保护最薄弱的环节。此外,地方人大及其常委会可以探索实施单一预算事项否决、修正制度,将地方性法规“预算类条款”作为“单一预算事项”。对地方性法规“预算类条款”在预算草案中没有体现的,予以否决或者交由政府财政部门修正。

(三)开展“预算类条款”立法评估

立法评估关注法的实施效果,可以评价估测“预算类条款”对有关主体的适应性。因此,开展立法评估是检验“预算类条款”是否符合立法需求的有效方式。立法评估分为立法前评估、立法中评估和立法后评估三类。评估目的在于发现“预算类条款”立法需求、纠偏不合适的立法需求。立法评估涉及到“立法准备”“法的完善”,在“从法案到法”多个阶段,体现在起草、审查、审议、表决通过(设区的市还包括报请省级人大常委会批准)多个环节。首先,通过立法前评估发现“预算类条款”立法需求。立法前评估处于立法准备阶段,如果“预算类条款”的社会需求并不强烈,而是可有可无,那么就不必在起草阶段将之纳入地方性法规。其次,在立法过程中发现或者剔除“预算类条款”。随着调研的深入,发现正在制定的立法项目存在或者不存在公共支出的立法需求时,应当根据实际调整,而不应当作为一项必须完成的硬性“指标任务”。最后,对地方性法规“预算类条款”是否得到落实不仅需要通过综合运用法定的预算审查权、批准权,还需要对“预算类条款”的落实情况进行绩效评价,开展立法后评

估。在地方性法规“预算类条款”落实后,地方人大及其常委会应当将监督重心放在“预算类条款”产生的绩效指标上来,通过执法检查、邀请第三方评估、听取专项报告等方式加强立法后评估。对实施效果不好的“预算类条款”,在未来的预算监督过程中,及时发现并予以调整,以提高公共财政资金的使用效率。立法是一项复杂的工作,牵涉社会利益面广泛,是否有立法需求,不能简单取决于行政的决断,而需要通过开展立法前评估活动,反复调查研究,科学严密论证。就此而言,“论证”是评估的核心,“拒绝给出论证就会被视为专断的证据”。^[8]对“预算类条款”的论证应当是多元主体之间开展的平等交往、理性对话,而非单一或者较为狭隘的立法主体之间内部的论证,是通过座谈、调查问卷、实地调研、专家论证等方式达成的政策共识。

(四)充分体现多元主体的利益表达

在立法过程中,地方人大及其常委会引导多元主体参与地方立法,对“预算类条款”进行完整释明,能够较全面掌握公众对“预算类条款”的基本立场。既可以破除由于预算专业性强,在较短时间难以掌握的情况,也有利于提高地方性法规“预算类条款”实施后的效果。地方性法规“预算类条款”充分体现多元主体的利益表达,既需要外援力量的参与,又需要发挥人民代表密切联系群众的制度性优势,还需要激发大数据技术汇集治理民意的功能。一是引进社会力量参与。社会力量参与地方立法较多的形式是地方人大及其常委会或者政府部门委托高校、律所作为第三方起草法规案,发挥理论部门的专业优势,避免“预算类条款”的部门利益法制化倾向。二是强化人民代表参与。“预算类条款”是地方立法中的“硬货”,在起草、审查、审议阶段,地方人大及其常委会立法工作机构可以就“预算类条款”设定的背景、内容对人民代表进行专门说明,提高人民代表的认知能力,进而提高审议效率。三是强化大数据分析。地方人大及其常委会可以充分运行现代信息技术,注重区域舆情分析,全面收集区域公众关心的公共服务内容,并将之固化为地方性法规中的“预算类条款”,使“预算类条款”在实际操作中具有更强的针对性。

(五)通过监察治理优化政府给付行政项目

地方人大及其常委会行使地方立法权一般围绕地方党委政府确定的中心大局展开,决定了地方人大及其常委会在提供立法供给上具有附随性的特征。地方性法规“预算类条款”的一项重要功能是为党委政府确定的中心工作“保驾护航”。尽管地方政府加强给付行政、建设服务型政府是体现现代国家“现代性”的必有之义。但要警惕地方长官因兴建“政绩工程”“面子工程”确定的中心大局脱离实际,造成公共财政资金的损失浪费。《监察法》第十一条规定了监察委员会依照法律规定履行监督、调查、处置职责,对公职人员“依法履职”“滥用职权”“玩忽职守”也作出专门规定。因此,监察机关可以依法强化对政府提供的公共服务内容的“筛选”,加强对给付行政的监察治理,剔除不具有必要性、可行性的民生项目,为地方党委政府确立的中心大局提供监察支持。同时,也保障了地方性法规采纳的“预算类条款”更加贴近民生实际,具有针对性。加强对政府给付行政的监察治理,监察机关可以通过开展常态化的专项治理,对涉及给付行政的重点民生工程项目开展监察,“用钱必有效,无效必问责”,以避免行政决策的重大失误以及“权力寻租”现象的发生。并结合实际,由上一级监察机关组织跨区域监察,防止地方保护。以此为前提,地方立法可以发挥法律的稳定性优势,对重复性强的区域财政支出内容予以法制化,降低因频繁发布行政命令产生的行政成本,亦可以避免因行政长官个人喜好产生的财政支出的无序变动,实现“功成不必在我”的理想治理图景。此外,中央层面可以考量推进行政机关浪费公共财政资金的行为入刑,对未经重大决策程序而造成的公共财政资金损失浪费的行政行为,追究相关人员的刑事责任,从而提高政府预算编制的谨慎性。

五、结语:预算监督在地方立法展开的限度

应当注意的是,地方人大预算监督权和地方立法权均由地方人大及其常委会行使。如果一味强调预算监督权和地方立法权的双向保障作用,容易留有被人诟病的空间。特别是会被质疑监督权与被监

督权之间是否存在交易。根据尼斯坎南模型:官僚们有追求预算最大化的动机,且与政治资助人之间存在讨价还价的空间。地方性法规中顺利审议通过并得以实施的“预算类条款”,可能会被误解为政府与地方民意机构讨价还价的结果。从而影响地方性法规“预算类条款”的正当性基础。因此,预算监督与地方立法融合发展需要坚持合法性、合理性原则,谨慎设置地方性法规的“预算类条款”。预算监督权是《宪法》和《预算法》《监督法》等法律赋予地方各级人大及其常委会的重要职权,必须在法治框架内渐进运行,避免过度干预或代替政府对政府预算的安排,如,将“预算类条款”规定的事项与财政收支增幅或国民生产总值挂钩。地方人大及其常委会设置“预算类条款”还可以参照引入公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等重大决策程序,对地方性法规中设置的“预算类条款”必要性充分论证,提高设定“预算类条款”的合法性、合理性程度。

参考文献:

- [1] 邓研华.从权力走向权利:预算改革的政治学分析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2016,34(03):59-68.
- [2] 李涛.非物质文化遗产知识产权保护新论[J].文化遗产,2018(05):17-24.
- [3] [日]美浓部达吉.议会制度论[M].邹敬芳译.北京:中国政法大学出版社,2004:263.
- [4] [美]罗杰·H.戴维森、沃尔特·J.奥勒斯泽克、弗朗西斯·E.李、埃里克·希特勒.美国国会:代议政治与议员行为(第十四版)[M].刁大明译.北京:社会科学文献出版社,2016:21.
- [5] 李向平.从“人民内部矛盾”到“公共供给不足”——中国当代社会主要矛盾的转移[J].江苏行政学院学报,2007(05):50-56.
- [6] 吕普生.论新时代中国社会主要矛盾历史性转化的理论与实践依据[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018,39(04):18-31.
- [7] [法]狄骥.公法的变迁[M].郑戈译.北京:商务印书馆,2013:8.
- [8] 谢立斌.中德立法比较研究[M].北京:中国政法大学出版社,2017:18.

【责任编辑 王东伟】