

我国人大预算监督机制建设与效能提升： 内在机理与案例分析

史晓琴 樊丽明

摘要：加强人大预算监督，促进预算监督民主与法治是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要方面，也是推动中国式现代化建设的关键环节。基于系统思维，锚定人大预算协同监督机制和内部监督机制，系统阐释人大预算监督机制对预算监督效能的影响机理，并选取人大监督与审计监督等多元协同联动、政府民生实事项目代表全程问效制为例予以实证检验，旨在结合中国实践进行学理性研究，探讨人大预算监督机制如何实现动态调整与优化，人大预算监督效能如何逐步提升，以期为进一步丰富预算治理理论、优化人大预算监督实践提供参考。

关键词：人大预算监督；协同监督机制；内部监督机制；预算监督效能

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.05.008

一、引言

改革开放以来，党中央高度重视人大预算监督改革，从建立完善预算监督制度体系、强化人大预算监督能力、深化预算监督实践等方面系统制定改革举措，旨在推动人大预算监督实现正确监督、有效监督、依法监督。尤其是党的十八大以来，在人大预算监督制度体系基本建立健全、预算监督能力初步具备、预算监督实践取得一定实质性突破的前提下，党中央和全国人大聚焦预算监督机制，持续发力，围绕建立全口径预决算审查监督体系、建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议、实施预算联网监督、建立审计查出问题整改情况向人大常委会报告制度等方面的创新监督机制，旨在有效落实人大预算监督制度安排，强化顶层设计与实践应用的有机统一，充分发挥人大预算监督制度功效。经过多年持续改革，我国人大预算监督机制初步建立健全，人大预算监督效能逐步显现。但也应该看到，我国人大预算监督在实践中仍存在诸多难点与堵点，如何提高人大预算监督能力，如何科学设计预算监督机制，如何有效提升人大预算监督效能等问题亟待研究和破解。本研究以现实问题为导向，立足我国国情、制度特点与历史文化，结合前期研究观点，即人大预算监督能力和人大预算监督行为能够对人大预算监督效能产生正向作用^①，进一步深入探讨如何通过优化预算监督机制建设，从而提高预算监督能力、提升预算监督效能，以期为推动人大预算监督走深走实提供参考。需要强调的是，本研究主要对党的十八大以来我国人大预算监督的实践发展进行总结与提升，锚定人大预算协同监督机制与内部监督机制展开理论探讨与案例分析，旨在结合中国实践探析人大预算监督机制如何实现动态调整与优化、人大预算监督效能如何逐步提升。

既有研究主要围绕以下方面对人大预算监督机制与监督效能展开研究。首先，关于人大预算监督机制内涵的研究。人大预算监督机制主要由监督主体、监督职责、监督内容、监督方式、监督流程

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“健全现代预算制度研究”(23JZD010)；山东省社科基金重大委托项目“中国政府预算治理理论与制度体系研究”(23AWTJ04)；山东省社科基金一般项目“新时代山东省政府预算协同监督与财政支出绩效研究”(25CJJJ19)；国家资助博士后研究人员计划(GZC20240913)。

作者简介：史晓琴，山东大学国家治理研究院博士后(济南 250100；963491272@qq.com)；樊丽明，山东大学国家治理研究院院长，山东大学经济学院教授(济南 250100；limingfan18@sdu.edu.cn)。

^① 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》，《管理世界》2022年第2期。

等基本要素组成^①。现有研究主要对以下三类人大预算监督机制展开分析:一是全口径监督机制,主要包括预算资金使用的合规性、效率性、有效性及各种预算间的衔接等内容^②。二是全过程监督机制,即人大预算监督实现对预算编制、预算审批、预算执行、决算审批等的全过程监督,并注重全口径预算监督与全过程监督的有机结合^③。三是协同监督机制。既有研究主要对人大预算协同监督机制的必要性、可行性等进行了初步探讨。首先,人大监督与财会监督既联系紧密又有所区别,其联系主要表现为目标聚焦和任务导向一致、基本特征一致以及价值旨归一致,财会监督是人大预算审查监督的基础和重要支撑^④。健全完善人大监督与审计监督协同监督机制是优化完善人大预算监督的必然要求,是践行全过程人民民主监督的要求,也是优化审计管理制度的需要^⑤。双方的监督对象存在交叉,监督结果可相互转换使用,监督目标一致,为建立协同监督机制提供了条件^⑥。其次,关于建立健全人大预算监督机制的必要性研究。一方面,完备的人大预算监督机制是国家预算权走向民主化、法治化的必经之路,也是社会主义法治建设的内在要求^⑦。另一方面,完善的人大预算监督机制是落实各项政策法规、全面加强预算管理的必经之路,是提高政府预算效率、助推政府预算功能实现的重要保证^⑧。最后,关于人大预算监督机制与监督效能的研究。少数研究认为人大预算监督机制是影响人大预算监督效能的因素之一。例如,王维国指出人大预算审查监督实效不足与人大预算审查监督机制的控权力度不够有关^⑨。实质上,人大预算监督权之所以能够有效运转,主要是利用已有的制度空间进行机制创新,通过健全监督机制、做实监督程序、改进监督方式、规范权力关系,不断增强人大监督刚性^⑩。

梳理文献发现,现有研究对人大预算监督机制的内涵、建立人大预算监督机制的必要性以及人大预算监督机制与预算监督效能的内在关系等基本问题进行了初步探讨,丰富了人大预算监督的理论。但是,既有研究呈现碎片化,未从学理上对人大预算监督机制的具体内容、人大预算监督机制对预算监督效能的内在机理等重要方面进行系统性分析,需要进一步深化。

二、我国人大预算监督机制建设与效能提升:内在机理

人大预算监督机制通常指人大预算监督系统内各要素之间相互联系、相互制约、相互作用的关系,以及实现整体目标、发挥整体性功能的运行方式。人大预算监督机制是动态的、系统的和开放的,包含多个子机制,各子机制相互联系、相互作用,共同发挥功能。此外,各子机制亦与其他系统建立关系,通过系统间物质、能量和信息交换,促使各子机制持续稳定发挥作用。人大预算监督机制设置科学,能够促使各要素间建立有序的协调关系,更好发挥各要素功能,实现既定目标甚至超出预期。

既有研究指出,代议机关预算监督有效发挥作用更取决于是否有足够的能力保障现有权力的充

① 王维国:《完善基于“五个导向”的人大预算审查监督机制》,《新视野》2017年第2期。

② 曹雪姣、安秀梅:《完善我国全口径预算监督机制的思考》,《财政监督》2013年第22期。

③ 王维国:《完善基于“五个导向”的人大预算审查监督机制》,《新视野》2017年第2期。

④ 李燕、王佳文:《推动人大监督与财会监督协同联动》,《中国财政》2023年第8期。

⑤ 李晓钟、王薇、金蕴:《健全完善人大监督与审计监督贯通协作机制的实践与思考》,《人大研究》2023年第4期。

⑥ 李明辉、刘笑霞:《审计监督协同机制:涵义与构建》,《东南大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期。

⑦ 冯昀:《构建以人大为核心的财政监督机制》,《理论探索》2010年第2期;许聪:《全国人大预算监督机制研究——基于1983—2023年全国人大常委会公报的分析》,《经济法论丛》2023年第1期。

⑧ 李俊仪、杨钧、唐大鹏:《人民代表大会预算监督机制落地与预算单位内部控制建设》,《财会月刊》2018年第14期。

⑨ 王维国:《完善基于“五个导向”的人大预算审查监督机制》,《新视野》2017年第2期。

⑩ 周振超、李英:《以机制调整促进体制完善:基于地方预算权力结构的视角》,《江苏行政学院学报》2019年第2期。

分行使^①。在我国人民代表大会制度持续稳定发挥作用的前提下,在人大与政府部门预算权力关系分配较为稳定的情况下,人大预算监督发挥实质性作用的状况与其自身监督能力的强弱密切相关。实质上,拥有监督权力是人大及其常委会实施预算监督的前提,具备一定的预算监督能力将监督权力付之于积极的预算监督实施过程,并发挥实质性作用才是关键。鉴于此,预算监督机制应以提升人大预算监督能力为着力点,并有效推动预算监督实施过程,从而促进人大预算监督提质增效。设计人大预算监督机制的目的不是增加监督队伍规模和扩充权力,而是通过挖掘组织的内在潜力、注入新观念和提供系统支持来提高监督能力^②。

在我国政府预算监督系统中,包含人大监督、审计监督、财会监督、党内监督和社会监督等子系统,各子系统职责分工不同,既相互独立又相互联系。人大预算监督作为预算监督系统中的子系统,与其他子系统或者系统内部上下级之间建立协同联动关系,能够有效汇聚预算监督资源,形成监督合力,释放监督效能。其中,预算监督能力的提升主要是通过监督主体间的密切协同联动而达成,可被称为“协同监督机制”。此外,人大预算监督能力的提升也可通过制度设计持续优化内部监督机制予以实现。如果正确界定预算监督内容,并且监督重点突出,预算监督过程设计科学合理,辅之以多元的预算监督方式,有效聚集既有预算监督能力,激发其内在潜能,“好钢用在刀刃上”,亦能提升人大预算监督能力整体水平。综上,立足人大预算监督系统,协同监督机制和内部监督机制通过不同作用渠道提高人大预算监督能力,最终提升人大预算监督效能(见图1)。此外,这两种机制相互联系,相辅相成。内部监督机制是强化人大预算监督能力、提升人大预算监督效能的核心,协同监督机制主要是通过借助外力提高人大预算协同监督能力,但亦有助于保障内部监督机制的优化升级。同样地,内部监督机制的迭代升级有助于协同监督机制的逐步健全,由此实现人大预算监督机制的动态调整与优化升级。

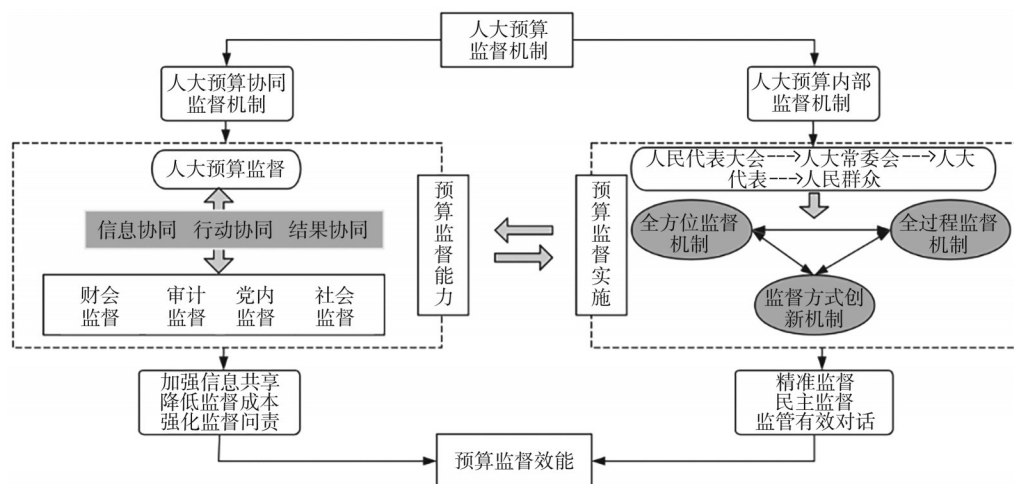


图1 我国人大预算监督机制建设与效能提升的内在机理

(资料来源:作者自制)

(一)人大预算协同监督机制与效能提升

人大预算监督是国家权力机关的监督,是代表人民利益从外部对政府预算管理实施的监督,具有

① Carlos S., “Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America”, *WBI Working Paper*, No. 37253.

② Carlos S., “Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America”, *WBI Working Paper*, No. 37253; 李辉:《从机制设计到能力提升:基于地方纪检监察“协同监督”的案例研究》,《政治学研究》2023年第3期。

权威性、人民性、法治化等特点。但是,人大预算监督依然存在诸多薄弱环节,譬如难以全面准确及时地获取预算信息、预算监督专业力量不强、刚性监督方式运用不够等,致使人大预算监督刚性不足、效能不高。人大预算协同监督机制的核心是在党的集中统一领导下,人大通过逐步建立健全信息协同机制、行动协同机制和结果协同机制,与审计监督、纪检监察监督等建立密切协同关系,形成监督合力,实现对政府预算管理的全覆盖监督、一体化监督,释放监督效能。这里的信息协同机制旨在加强人大监督与其他各类监督的信息共享,打破“数据孤岛”,提高人大获取预算信息的全面性、准确性和及时性;行动协同机制是强化各类监督对共享信息的利用与反馈,是促使信息协同机制真正发挥作用的关键;结果协同机制主要是强调人大监督与其他各类监督在调研报告、监督线索移送、监督结果等方面的共享共用。由此,构建起以信息协同机制为基础、行动协同机制为核心、结果协同机制为保障的人大预算协同监督机制。立足于我国国情和制度特点,人大预算协同监督机制始于人大监督与审计监督的协同联动^①。随着协同监督探索的逐步深入,为更好地适应预算治理环境变化以及协同监督内在要求,人大预算协同监督主体逐步拓展至财政、纪检监察与社会公众等,协同过程逐步由事后协同向全过程协同拓展,协同内容由资金监督转向资金监督与领导行为监督相结合,协同方式依托的信息技术更为多元,人大预算协同监督机制得以实现动态优化与调整。

人大预算协同监督机制对监督效能的影响渠道可从以下三个方面进行分析。其一,人大预算协同监督机制有助于打破人大预算监督“信息孤岛”现状,加强信息共享,为人大预算监督提质增效提供信息基础。人大预算监督等各类监督所接触的预算信息范围及程度具有明显差异,其中人大预算监督作为预算管理的外部监督,在获取全面、准确、及时的预算信息方面存在缺陷。实际上,人大监督与审计监督、财会监督等监督主体所需要的监督信息存在一定的交叉,建立人大预算协同机制有助于打破监督主体间的信息壁垒,加强人大监督与其他监督的信息交流与共享,这不仅有助于减少重叠信息的重复搜集、多次搜集,提高人大预算监督信息获取效率,而且有助于减少人大预算监督的信息盲区,提高信息数量。尤其是借助“互联网+监管”、大数据等现代信息技术手段,人大预算监督与财会监督、审计监督等实现数据信息互通共享,极大地提高了人大预算监督的信息获取及分析能力,为人大预算监督提质增效提供了良好的信息基础^②。其二,人大预算协同监督机制有助于降低监督成本,节约监督资源,提高监督效率^③。人大预算监督与财会监督、审计监督等在监督内容、监督过程等方面存在交叉与互补,通过建立健全信息协同机制、行动协同机制和结果协同机制,促使人大预算监督与其他各类监督的监督要求和建议融入实践中,有助于构建起“穿透式”一体化全过程监督,有效避免多头监督、重复监督,降低监督成本,节约监督资源,提高监督效率。其三,人大预算协同监督机制有助于强化人大预算监督问责。信息协同机制为人大预算监督实现正确监督、科学监督奠定重要基础,行动协同机制有助于人大预算监督与其他监督达成共识,通过联合式监督,促使人大监督深入了解预算管理活动,挖掘预算管理问题根源。进一步地,结果协同机制旨在借助于财会监督、审计监督和纪检监察监督等监督结果提高人大预算监督结果的科学性和有效性,同时人大预算监督结果为政府工作考核、纪检监察工作等提供重要参考依据,继而强化人大预算监督的震慑效果。

人大预算协同监督机制旨在保持各类监督主体监督独立性的前提下,人大预算监督系统借助于

① 1999年第九届全国人大常委会第十三次会议通过《关于加强中央预算审查监督的决定》,提出“国务院应当向全国人大常委会提出对中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告,必要时,常务委员会可以对审计工作报告作出决议”。审计法、预算法等对人大听取审计工作报告、审计查出问题整改报告等作出明确规定,尤其是2015年以来,党中央围绕加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督作出系列决策部署,多次强调加强人大预算监督与审计监督协同联动。在制度建设逐步加强的基础上,各级人大预算监督与审计监督协同联动实践丰富,运行有效,可以认为初步建立起人大预算协同监督机制,且该机制始于人大预算监督与审计监督的协同联动。

② 王金秀、邓琨:《大数据时代构建人大预算监督新机制研究》,《山东财经大学学报》2021年第5期。

③ 郑石桥:《政府审计与人大预算监督的协同:理论逻辑和实现路径》,《会计之友》2024年第24期。

外在系统的支撑,持续提升其预算监督能力,释放其监督效能。人大预算协同监督机制得以建立且持续稳定发挥作用,需要具备以下条件:一是坚持党的集中统一领导。在我国政府预算监督中,坚持党的集中统一领导不仅体现在各类监督职责分工不同,发挥各自比较优势,专业化地完成分领域的监督工作,还体现在结合国家重大战略决策部署的要求以及预算治理发展形势的需要,各类监督主体依托党的集中统一领导实现贯通协调,增强监督合力。在政府预算监督体系中,人大监督是更高层次的监督,权威性更强。坚持党的集中统一领导可以保障人大预算监督发挥主导作用,与审计监督和纪检监察监督等建立协同监督机制。二是监督对象相同。政府预算监督主体的监督对象相同,即政府预算管理活动,各类监督围绕预算编制、执行、决算以及审计查出问题整改等活动的合法合规及有效性等展开监督。三是监督目标一致。各类监督坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心,以问题为导向,依法履行监督职责,各类监督虽职能定位不同,但目标相同,都是为了加强预算法治、规范预算管理、严肃财经纪律、提高监督效能,共同推动中国式现代化建设。四是监督职责交叉。监督内容方面,财会监督不仅对财政政策落实、财政资源分配、预算规模及结构、预算收支管理等内容进行宏观层面监督,而且对各部门及单位的财务活动进行中观层面监督,还对各部门及单位会计活动与信息的真实完整有效等进行微观层面监督。审计监督主要对预算执行情况、决算和审计查出问题整改情况进行监督,重点关注预算的真实性、合法性和效益性。人大监督侧重于对预算收支的规范性、合规性和绩效性进行监督,旨在通过预算监督了解和检查政府在预算管理过程中履职情况及存在的问题,全面评价政府所承担的受托经济责任的履行情况。纪检监察监督作为党内监督的主干,侧重于对党政领导班子成员党纪政纪监督。监督过程方面,财会监督作为政府预算管理者的内部监督,贯穿预算管理全过程,属于“穿透式”监督;审计监督和纪检监察监督主要是一种事后监督;人大监督则是一种全过程监督。综上,财会监督为人大预算监督提供了基础性信息支持,审计监督的专业性、合规性审查对人大预算监督起到重要支撑功能,向人大提交的审计工作报告以及审计查出突出问题整改报告,为人大预算监督提供重要依据。财政收支活动的合规、规范与高效往往与党委政府领导班子决策或一把手个人行为密切相关,人大预算监督与纪检监察监督协同有其合理基础,可以强化人大预算监督的震慑作用。比较发现,各类监督在监督内容、监督过程等方面既相互交叉又相互补充,为建立人大预算协同监督机制奠定基础。

(二)人大预算内部监督机制与效能提升

人大预算内部监督机制更为关注如何优化预算监督内容,深化预算监督过程和创新预算监督方式,促使人大及其常委会、人大代表、人民群众等预算监督主体既能将预算监督能力发挥至最佳,又能激发其内在潜能,提升人大预算监督效能。人大预算内部监督机制具体表现为以下三个方面:一是全方位监督机制。随着预算管理制度不断改革完善,人大预算审查监督逐步实现了对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四本预算的全口径审查。为进一步提高人大预算监督的针对性和有效性,人大预算监督重点由赤字规模和预算收支平衡状况向支出预算和政策拓展,旨在强化政策对支出预算的指导和约束作用,使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。全方位监督机制不仅注重四本预算之间的有机衔接,还强调因地制宜科学确定监督重点,注重全面监督与重点监督的有效结合,也强调预算监督与国有资产管理监督等的有机结合。二是全过程参与机制。参与环节方面,人大预算监督不仅仅是对预算草案和决算的审查批准,监督过程应不断进行拓展,形成以人大提前介入为起点的预算编制监督、以预算初审和大会审查“两手抓”的预算审查监督、以规范预算调整为主要内容的预算执行监督、以审计整改向人大常委会报告为关键环节的决算监督、以部门预算备案审查为突破口的事后补充监督^①,实现人大预算监督贯穿于预

^① 樊丽明、李一花、汤玉刚等:《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》,北京:中国财政经济出版社,2020年,第119页。

算管理全周期,构建“事前监督—事中监督—事后监督”的监督闭环。参与主体方面,逐步形成了以人大常委会为核心,预算审查联系的人大代表和专家咨询委员为重点,部分群众为补充的参与格局。其中,预算审查联系的人大代表和专家咨询委员不仅要参加人大财政经济委员会召开的预算草案初步审查会议,提出意见建议,还要参加人大常委会预算工委召开的预算编制草案及预算执行情况通报会,及时了解预算编制的指导思想、支出重点及预算执行等,积极参与人大财经委或预工委组织的关于预算执行情况、审计整改情况等调研活动等。三是监督方式创新机制。依据预算法和监督法等法律,人大预算监督方式包括听取和审议专项报告、听取重大财税政策报告、规范性文件的备案审查等常规性、柔和的监督方式,以及特定问题调查、质询等刚性监督方式。监督方式创新机制的关键是在运用常规性、柔和监督方式的基础上,探索刚性监督方式的有效应用。监督方式创新机制还需要与信息化手段密切结合,借助人大的预算联网监督系统实现对预算执行的动态监督、实时监督。监督方式的实际运用影响着预算监督内容和预算监督过程能否落到实处、深入实质,监督方式创新机制应与全方位监督机制和全过程参与机制有机统一,依托预算监督内容和预算监督过程发挥监督方式的约束力^①。

在服务党和国家发展战略、健全现代预算制度的外力驱动下,以及强化人大及其常委会、人大代表依法履职的内在要求下,全方位监督机制、全过程参与机制和监督方式创新机制相互作用、相互补充,促使人大预算内部监督机制不断实现迭代升级。人大预算内部监督机制对预算监督效能的影响,可从以下三个方面予以分析。一是人大预算内部监督机制有助于实现精准监督。通过建立健全全方位监督机制,人大常委会、人大代表等监督主体在监督内容方面强化认识,构建起全面监督和重点监督有机结合的系统格局,以此指导人大及其常委会结合发展实际,有的放矢,找准靶心,精准发力,不断提升人大预算监督的针对性和实效性。二是人大预算内部监督机制有助于扩大民主参与,强化民主监督。全过程参与机制的实质是人大及其常委会组织引导预算审查联系的人大代表、专家咨询委员全程参与预算编制、审查、执行、决算和审计整改等预算管理过程,通过广泛听取人大代表和社会各界意见建议,主动回应关切,提高预算编制的合理性、规范性,强化预算审查的针对性和有效性。全过程参与机制体现了人大预算监督坚持和尊重人大代表主体地位的理念,丰富了人大代表联系群众的内容和形式,促使人大代表真实反映民声,将民声有效融入预算监督中,提高了预算监督的科学性和有效性。全过程参与机制通过扩大民主参与,促使人大及其常委会、人大代表行使决策权和监督权更有依据,实现中国特色社会主义制度下直接民主与间接民主的有机融合。三是人大预算内部监督机制有利于提高监督与管理对话的有效性。以全方位监督机制为基础、以全过程参与机制为核心、以监督方式创新机制为辅助的人大预算内部监督机制,是人大预算监督主体深入了解预算编制、执行和决算全周期的重要机制,有利于人大预算监督主体全面了解预算的产生、执行及结果等一体化信息,构建起完整的预算信息闭环链条,由此,人大预算监督主体能够更为充分地理解政府预算管理理念及动向。同时,人大预算内部监督机制促使人大预算监督主体对预算管理进行“穿透式”监督,这有助于人大与财政等预算管理部门的对话更为有效、可持续,在监督中提升管理,在管理中实现监督。

三、人大预算协同监督机制建设与效能提升:案例分析(一)

在人大预算监督能力有限的情况下,如何有效应对工作量大、专业性强的预算监督任务,实现正确监督、有效监督、依法监督,已成为各级人大当下亟须破解的难题。结合实地调研,作者认为人大监督与审计监督等多元协同联动不仅是提高人大预算协同监督能力、提升监督效能的有效方式,还是贯彻落实党中央提出的“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,以

^① 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》,《管理世界》2022年第2期。

党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,让权力在阳光下运行”^①的现实举措,以此为案例进行剖析,阐释其如何建立健全人大预算协同监督机制并有效发挥作用,可为解决工作难点堵点、提升监督效能提供现实参考。

(一)人大监督与审计监督等多元协同联动案例介绍

为全面贯彻落实党中央决策部署,全国及地方各级人大在审计查出问题整改监督环节,积极探索创新与审计监督等监督主体的贯通协同机制,尤其地方各级人大结合实际,先行先试,总结典型经验,不断推广且予以制度化。例如,自2016年起,山东省东营市人大常委会在加强与财政、审计等部门沟通协调,推动审计与纪检、检察、巡察等部门建立协同等方面作出积极尝试与探索,最终形成以人大为核心,以审计、纪检、检察和巡察为骨干的多元协同格局;2021年9月28日,上海市第十五届人大常委会第三十五次会议通过的《上海市预算审查监督条例》对建立健全人大预算审查监督与纪检监察监督、审计监督等各类监督的贯通协调机制作出了制度性规定等。在相关制度逐步建立健全的基础上,各级人大在实践中不断加强与审计、财政等监督主体的信息交流,开展联合督查,持续跟踪监督,并强化审计整改结果的共享与应用。实践证明,协同监督机制能够有效整合各类监督资源,发挥各自的比较优势,形成监督合力,释放监督效能。就政治效能而言,人大监督与审计监督的权威性有所增强、政府部门审计整改意识明显增强;就财政效能而言,预算编制与执行的科学性有所提高、审计查出问题整改情况得到明显改善、财政资源统筹取得成效;就经济社会效能而言,财政资金使用绩效有所提高、人大代表对审计查出问题整改情况满意度明显提高。

(二)案例分析

1. 协同监督主体:以人大为核心的多主体协同监督

人大常委会在预算审查监督中,为进一步提升人大预算监督能力,以加强人大监督与审计监督协同联动为突破口,建立起人大、审计、财会、纪检和检察等多元协同监督体系。其中,人大监督作为权威性最高、法律约束效力最强的监督主体,是多元协同监督体系中的核心主体,起组织与引领作用。审计监督是预算执行审计和审计查出问题整改的执行主体,是构建多元协同监督体系的关键。财会监督是政府预算管理主体的内部监督,是推动监督信息与管理信息双向流动的重要主体。纪检、检察和巡察是党内监督、司法监督的重要组成部分,本质是政治监督。相较而言,人大监督虽然权威性最强,法律效力最高,但受组织规模、专业素养等客观因素的影响,其实际约束效力较低;审计监督虽专业性强,但权威性较低;财会监督虽约束效力弱,但与各预算单位沟通交流存在比较优势;纪检、检察和巡察的实际约束效力较高,能够对行政主体实施有效问责。以上监督主体通过协同联动,构建起科学有效的多元协同监督体系,确保审计查出问题整改有序推进,审计结果有效应用,提升监督效能。

人大监督和审计监督协同联动是多元协同监督体系中最基础与最核心部分;人大、审计与财政协同联动是立足我国政府预算监督体系,实现内部监督与外部监督有机统一的关键,也是构建多元协同监督体系的重要枢纽。人大、审计与纪检、检察等协同联动是立足国家监督体系,强化人大监督与行政监督、党内监督、司法监督等贯通协同的重要途径,能够有效提高人大监督与审计监督协同的专业性与权威性,是强化审计整改结果有效问责的关键,也是丰富拓展多元协同监督体系的重要节点。至此,在党的集中统一领导下,人大常委会组织引导构建起多层次多维度协同监督体系,实现了人大监督、审计监督、财会监督、党内监督、司法监督等协同联动,通过充分发挥各监督主体的比较优势,相互补充,形成监督合力,提升监督效能。

2. 协同监督内容:以审计查出问题整改情况为核心

在政府预算监督体系中,与其他监督主体相比,审计监督内容全面且细致,审计查出的问题涉及

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第66页。

面广,覆盖预算编制、执行等环节。因此,审计查出问题整改情况是关乎预算管理存在的问题能否得到有效解决、审计监督能否有效发挥作用的重要体现。人大听取审计查出问题整改情况报告不仅是拓展延伸对审计报告监督的体现,也是人大借此加强其预算监督效能的有效途径。人大监督和审计监督协同联动,持续追踪审计查出问题整改情况,推动问题得以有效解决,进而提升预算管理水平。财政部门既是政府预算管理主体,又是政府预算监督主体,在审计查出问题整改环节,财政部门是连接其他监督主体与被整改单位的重要纽带,有助于强化信息交流与反馈,并推动问题顺利解决。此外,纪检、检察和巡察开展的监督是预算监督的宏观体现,审计查出问题及其整改情况是其开展监督的重要线索和依据。尤其,纪检监察机关将审计整改落实情况纳入日常监督检查范围,并与人大、审计联合开展年度审计整改集中督查。鉴于此,人大、审计、财会、纪检等聚焦审计查出问题整改情况进行协同监督,利用各监督主体职责强化对审计查出问题整改情况的监督,确保审计查出问题得以有效整改,提升监督效能。

3. 协同监督路径:建立健全协同监督机制

其一,信息协同机制。一方面,人大监督与审计监督的信息协同。从审计立项、审计实施到审计报告全过程,人大与审计共同商讨审计年度计划、审计重点等内容。审计工作报告、审计查出问题整改情况报告在正式提交人大常委会前,双方提前沟通协商,交换意见,共同解决基本问题,达成共识。另一方面,审计监督与财会、纪检等监督主体的信息协同。各监督主体借助联席会议平台,加强信息沟通与交流,拓展各监督主体所掌握的监督信息系统,推动审计查出问题整改得到深层次、根本性解决,减少“屡审屡犯”等现象。此外,人大借助审计与纪检、财会等监督主体的信息协同,为人大预决算审查监督提供更为丰富、深入的预算信息,有助于推动人大预算监督提质增效。

其二,行动协同机制。建立健全行动协同机制,保障各监督主体切实共同参与到监督中,形成监督合力是建立健全协同监督机制体系的重要内容。一方面,人大监督与审计监督、财会监督、纪检监督的行动协同。人大联合审计机关深入被审计单位调查研究,逐一听取汇报,协调解决审计监督中遇到的难题。必要时,人大联合审计、纪检对重点单位审计整改情况进行集中督查,推动工作中的难点和堵点有效解决,形成有力震慑。另一方面,审计监督与纪检监督等的行动协同。对于推诿整改、多次整改不到位的单位,审计联合纪检对其进行约谈,有效推动各单位更加重视审计整改工作,提高整改效率和质量。

其三,结果协同机制。结果协同并应用是检验协同监督是否发挥实效的重要标志。因此,在实现信息协同和行动协同的前提下,推动结果协同,确保监督结果共享并应用是建立健全协同监督机制的重要内容。人大常委会会议听取审议审计整改报告后,常委会组成人员对重点整改部门的审计整改情况报告进行满意度测评,并将测评结果作为政府部门评议的参考依据。审计查出问题整改结果成为下年度预算编制的重要参考,推动预算编制更加完整科学合理,为健全机制、完善制度提供依据。

四、人大预算内部监督机制建设与效能提升:案例分析(二)

总体而言,我国各级人大预算监督自上而下差异明显,例如在预算监督能力方面,各级人大自上而下呈现逐级递减的特点,尤其是基层人大,在专职人员规模、专业背景及年龄结构等方面存在诸多不足,制约了人大预算监督的深化细化,致使人大预算监督刚性不强、效能不高。有鉴于此,在不考虑与其他监督主体协同联动的前提下,如何有效激发既有预算监督能力的内在潜力,促使人大预算监督行为取得实质性突破,推动人大预算监督走深走实成为各级人大(特别是基层人大)亟须破解的难点。政府民生实事项目代表全程问效制(以下简称“问效制”)是人大预算内部监督机制的具体表现形式之一,它是通过深化细化预算监督、激发内在潜能、提升监督效能的典型经验,也是人大预算监督践行全过程人民民主的生动实践。因此,作者将其作为典型案例,探析如何通过建立健全人大预算内部监督机制推动人大预算监督实现有效监督和民主监督。

(一)政府民生实事项目代表全程问效制案例介绍

在实践中,政府解决民生问题面临着“政府决策与群众需求相脱节”“有限资源如何合理配置”“项目推行难”等难点,且难以有效解决^①。鉴于此,为充分发挥人民代表大会制度优势,有效行使人大代表的决定权和监督权,助推政府科学民主决策和有效实施,各级人大联合本级政府自下而上开始探索推行政府民生实事项目代表票决制(以下简称“票决制”),后来逐渐演变为“问效制”^②。重要转折点发生在2018年中共中央办公厅发布《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》),要求人大预算监督要坚持围绕和服务党和国家大局,坚持以人民为中心的发展思想^③。基层人大鉴于现有监督力量薄弱,选取本级预算支出中占比较大、群众关注度高的民生实事开展重点监督,组织引导人大代表全过程参与项目票决、监督、评价及评价结果应用等环节,强化人大正确监督、有效监督、依法监督。由此,“票决制”与人大预算审查监督重点拓展实现有机结合,民生实事项目预算绩效监督贯穿项目决策、项目实施和项目评估全周期,此为“问效制”的特征之一。特征之二为人大代表的激励约束机制基本建立,促使人大代表有效参与。特征之三为人大常委会将人大代表民生实事满意度测评结果纳入人大工作考核中,保障人大监督有效性。借此,“问效制”实现了“项目立项—项目实施—项目评议—结果应用”的闭环管理。

实践发现,各地民生实事项目“问效制”处于不同的发展阶段,有的地区“问效制”发育较为成熟。例如,浙江省坚持顶层设计与实践落实有机统一,在完善“票决制”的基础上注重预算绩效管理的全过程监督、人大代表的全程有效参与、评价结果的有效应用;山东省威海乳山市注重制度建设,建立健全人大代表激励约束机制和人大考核结果应用机制,促使人大代表全程参与并监督问效。有的地区“问效制”发育一般,在(事前)决策环节和(事后)评估环节完成票决后,主要对项目工期及质量等方面进行监督,预算绩效监督弱化或缺失,人大代表的全程参与机制未建立健全。部分地区民生实事项目起步较晚,仍处于“票决制”阶段,项目实施的全过程监督问效的关注不够。整体而言,政府民生实事项目代表全程问效制的推行在政治效能和经济社会效能方面取得成效,即人大监督刚性增强、政府公信力明显提高以及人大代表履职积极性提高,同时人民群众归属感幸福感明显增强。

(二)案例分析

1. 主体特征:全体人大代表参与

这是一项人大代表工作制度的改革创新,是让代表权利行使实起来、活起来的创新实践,也是人大代表工作围绕中心、服务大局、突出重点、深化改革的具体体现。习近平总书记对人大代表工作提出明确要求,“要充分发挥人大代表作用,做到民有所呼、我有所应”,“要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,拓宽联系渠道,积极回应社会关切,更好接地气、察民情、聚民智、惠民生”^④。充分发挥人大代表主体作用,将全过程人民民主的要求具体落实到人大预算监督中,是体现人大预算监督人民性、民主性的重要途径。

在基层人大预算监督中,人大联合本级政府创造性地设计制度,借助政府民生实事项目这一载体,组织全体人大代表充分参与项目全周期,以此深入了解项目预算管理全过程,进而对预算监督有了更加具象的认识与理解。这有助于加强人大常委会、人大代表等监督主体的紧密联系,充分发挥人大代表上传下达的桥梁作用,以此提高人大代表的使命感与责任感,积极参与到民生实事项目的全过程监督中,激发其监督能力的内在潜力,为深化预算监督实施过程,提高预算监督效能奠定基础。

① 周光辉、刘传明:《民生实事项目代表票决制:破解地方政府“民生难题”的制度创新》,《理论探讨》2023年第2期。

② 樊丽明、史晓琴:《人大预算监督视域下的全过程人民民主——基于乳山市人大常委会民生实事项目“代表全程问效制”的调研与思考》,《山东人大工作》2022年第12期。

③ 《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》,《人民日报》2018年3月7日,第1版。

④ 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

2. 对象范围:群众所盼所愿的民生实事项目

《指导意见》要求人大预算监督要坚持围绕和服务党和国家大局,坚持以人民为中心的发展思想^①。应该说,这是党中央立足中国特色社会主义进入新时代,把握“我国社会主要矛盾已经转化为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”^②的实际,对人大预算监督重点转向支出预算和政策审查提出的新任务新要求。习近平总书记在中央人大工作会议上强调:“各级人大及其常委会要把宪法法律赋予的监督权用起来,实行正确监督、有效监督、依法监督。”“在我国政治体制中,人大对于‘一府一委两院’具有监督作用,推动各国家机关形成工作合力。要坚持围绕中心、服务大局、突出重点,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”^③。这一讲话进一步指明了人大监督的目标要求和正确监督有效监督的聚焦重点,对于人大预算监督具有重要的指导意义。

在政府财力愈发紧张的前提下,基层财政是典型的民生财政,除民生性消费支出外,投资性民生实事项目因事关群众利益、投资额度大、影响广泛深远而备受关注,做得好可以提升城乡品质、提高人民生活质量、改善营商环境、提高政府威望,做不好也容易成为焦点问题。“问效制”是政府民生实事项目“票决制”的升级,实现了项目票决与预算监督重点拓展的有机结合。在实现全口径监督的基础上,基层人大结合发展实际,聚焦群众所盼所愿的民生实事项目作为预算监督重点拓展改革的突破口,将预算绩效监督理念贯穿项目全生命周期,是有效贯彻落实人大预算监督重点拓展改革的明智之举,也是丰富政府民生实事项目治理主体,解决民生实事项目落实率不高、绩效不高的有效举措。

3. 路径特征:构建机制全程参与

“问效制”是一场人大监督制度的改革创新。针对现实存在的人大代表全员参与难、全程参与难、监督效能不高等难点问题,各级人大特别重视顶层设计,建立健全人大预算内部监督机制,同时注重提高人大代表的积极性以及人大监督结果的应用,以健全机制保证“问效制”有序有效实施。一方面,设计了全体人大代表参与实事项目选择票决、实施过程监督问效、实施结果满意度测评等全过程参与机制,规范了全过程参与活动。为进一步强化人大监督约束力度,在使用听取审议报告、专题调研等常规性监督方式的基础上,应积极探索运用专题询问和人大代表满意度测评等刚性监督方式。另一方面,出台代表考核评价制度、代表评优制度等,构建了人大代表履行监督职责的激励约束机制,保障代表积极主动有序地参与监督;建立人大常委会与本级党委、政府之间的信息沟通制度、人大工作考核制度等,构建了人大常委会及时反馈、政府重视落实人大监督意见的机制,保障人大有效监督。以人大预算内部监督机制为核心,人大代表激励约束机制、人大监督结果应用机制为补充的制度体系为前提,加之周密细致的组织管理,使得该项改革破解难点,有序开展,实现了人大参与民生项目绩效监督的闭环,收效良好。

4. 改革目标:提高政府支出综合绩效

“问效制”是一场目标导向的改革,其目标是规范行使人大及其常委会重大事项决定权,充分发挥代表监督政府工作的重要作用,实现民生实事全过程民主监督,改善政府民生实事项目决策和执行绩效(效率、效益和效果)。实质上,提高政府支出综合绩效即为实现预算监督效能:其一是提升人大监督权威性、党委政府公信力、密切党委政府与群众关系的政治效果;其二是提高财政效能,即提升预算编制科学性、预算执行规范性和预算信息透明度;其三是提升经济社会效能,包括提升政府资金的使用效益,提升政府公共服务满意度,提升民众的归属感安全感幸福感。实践证明,基层人大在实施“人大代表全程问效制”,依法依规充分行使人大代表权利、参与民生实事项目全程监督、全面提升监督效能方面,进行了很有意义的尝试。尤其在经济增速放缓、财政状况吃紧的形势下,显得尤为必要。

① 《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》,《人民日报》2018年3月7日,第1版。

② 《十九大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2019年,第8页。

③ 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》2022年第5期。

五、结论与对策启示

(一)研究结论

本研究立足我国国情、制度特点与历史文化,从理论和实践两个层面系统阐释人大预算监督机制对预算监督效能的影响。研究认为,现阶段可通过优化制度设计,促使人大预算监督机制建立健全,提高预算监督能力,提升预算监督效能。协同监督机制主要是在党的集中统一领导下,人大预算监督系统与其他监督系统建立密切协同联动关系,通过信息协同机制、行动协同机制和结果协同机制,加强各类监督信息共享,降低监督成本,强化监督问责。内部监督机制的核心在于持续优化预算实施过程,激发人大预算监督主体既有监督潜能,强化精准监督、民主监督,提高监督与管理对话的有效性。结合社会调查,观察到实践中已形成上述两种机制,且运行有效。人大监督与审计监督等多元协同联动、政府民生实事项目代表全程问效制分别是协同监督机制、内部监督机制的具体表现形式,二者均是新时代下各级人大积极探索预算监督机制建设,提升预算监督效能的有效实践,将其作为典型案例进行分析,不仅可以支撑理论的客观存在,而且可以总结实践规律,对提出对策建议具有启示。

(二)对策建议

1. 继续完善人大监督与审计监督等多元协同监督机制

首先,强化各类监督主体协同监督意识。人大、财会、审计和纪检等是政府预算监督体系的重要组成部分,各类监督主体应强化协同监督意识,树立大局观、系统观,着眼推进预算治理现代化,冲破利益桎梏,积极主动与其他监督主体建立协同关系。人大监督作为协同监督体系的核心,应打破固有思维,结合当地发展实际,积极推动与财会、审计、纪检等其他监督主体建立直接或间接协同关系,为建立健全协同监督机制提供思想保障。

其次,细化完善相关制度。例如,针对人大监督、审计监督等多元协同监督中各主体职责不清、参与积极性不高等问题,需要明确多元协同监督体系中协同主体及其职责、协同内容、方式和流程等具体内容,确定每一层协同关系中的主导者,考虑层际间主导者如何建立有效对接,确保协同监督机制有效运行。

最后,强化协同监督结果的共享与应用。在不涉及各协同主体职责保密性与协同结果敏感性的前提下,进一步加强协同主体间监督结果的共享及应用。例如,人大就预算调研形成的调研报告、审计部门进行预算审计监督的调研报告,双方可针对各自的调研报告进行交流,共同分析发现的问题,共享调研报告、监督信息等成果;人大对被整改单位审计查出问题整改情况进行满意度测评的测评结果可与审计、纪检等部门共享,将其作为审计、纪检等部门开展工作的参考依据,同时提高人大监督结果对政府部门考核的权重,强化结果的约束力度;将审计查出问题整改结果作为下年度预算编制参考依据等。

2. 进一步建立健全政府民生实事项目代表全程问效制

首先,进一步优化完善制度设计。各级人大及其常委会可学习借鉴其他先进地区的良好经验,结合本地实际情况,建立健全代表全程参与的制度体系。在建立健全制度体系的过程中,坚持科学性、合理性及可行性的原则,针对人大代表职责、参与程序及方式等基本内容予以明确。在制定基本制度的基础上,进一步细化完善相关制度,围绕监督重点及难点制定实施细则,为各级人大有序组织人大代表全程参与建立良好的制度环境。

其次,建立完善配套机制。为进一步深化细化相关制度,提高制度的可执行性,需要以人大代表全程参与为核心建立完善配套机制,发挥人大代表主体作用,提高监督实效。例如,针对人大代表参与频率低、参与质量不高等问题,需要建立健全人大代表激励约束机制,将人大代表全程参与项目的表现纳入代表评议、评选优秀代表等活动的考核中;针对监督结果应用不足这一问题,需要建立健全监督结果应用机制,将人大常委会、人大代表满意度测评结果纳入政府部门考核的重要依据,并赋予其合理的权重,强化监督结果的权威性。

最后,完善部门间协同机制。着眼于全面提升监督项目的政治效能、财政效能和经济社会效能,完善各级人大常委会机构之间的协同配合机制,加强项目进展监督与预算保障及执行监督的有机融合,提高监督实效。

The Construction and Effectiveness Improvement of the Budget Supervision Mechanism of the National People's Congress of China: Internal Mechanism and Case Analysis

Shi Xiaoqin¹ Fan Liming^{1,2}

(1. Institute of State Governance, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China;

2. School of Economics, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China)

Abstract: Strengthening budget supervision of the National People's Congress(NPC) and promoting democracy and the rule of law in budget supervision are important aspects of modernizing the national governance system and governance capacity, as well as key links in promoting Chinese-style modernization. Based on systematic thinking, this paper anchors the NPC's budget collaborative supervision mechanism and internal supervision mechanism, systematically explains the impact mechanism of the NPC's budget supervision mechanism on the effectiveness of budget supervision, and selects typical cases for empirical testing. The purpose of this paper is to conduct a scientific study in combination with China's practice, explore how the NPC's budget supervision mechanism achieves dynamic adjustment and optimization, and how the NPC's budget supervision effectiveness can be gradually improved, with a view to providing reference for further enriching the budget governance theory and optimizing the NPC's budget supervision practice.

This study concludes that at present, the budget supervision mechanism of the NPC can be established and improved by optimizing the system design, improving the budget supervision capacity and enhancing the effectiveness of budget supervision. In view of the different channels through which the budget supervision mechanism is used for budget supervision capabilities, budget supervision mechanism can be divided into collaborative supervision mechanism and internal supervision mechanism. The collaborative supervision mechanism is mainly established under the centralized and unified leadership of the Party, with close coordination and linkage between the budget supervision system of the NPC and other supervision systems, form a joint force of supervision, and improve the effectiveness of supervision. The core of the internal supervision mechanism lies in continuously optimizing the implementation process of budget supervision, stimulating the existing supervision potential of the budget supervision body of the people's congress, and improving the effectiveness of supervision. In conjunction with social surveys, it has been observed that the two mechanisms mentioned above have been formed in practice and are operating effectively. The multi-dimensional collaborative linkage between the NPC's supervision and audit supervision, as well as the full process effectiveness system of the NPC's deputies for government livelihood projects, are specific manifestations of the collaborative supervision mechanism and internal supervision mechanism. Both are effective practices of actively exploring the establishment of the budget supervision mechanism and improving the effectiveness of the NPC's budget supervision in the new era. Analyzing them as typical cases can not only support the objective existence of theory, but also summarize practical rules and provide inspiration for proposing policy recommendations.

Keywords: Budget supervision of the National People's Congress; Collaborative supervision mechanism; Internal supervision mechanism; Effectiveness of budget supervision

[责任编辑:纪小乐 李清杨]