

全国人大财政经济委员会预算监督功能的实证考察

邢斌文*

内容提要：审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告是宪法赋予全国人大的重要权力。在贯彻宪法相关条款时，应当重视全国人大财政经济委员会在预算监督过程中的作用。实证研究表明：全国人大财政经济委员会能够协助全国人大对相关预算的编制和执行进行监督，发现并指出预算编制和执行过程中存在的合理性、合法性乃至合宪性问题；通过在预算审查报告中作出评价和建议，全国人大财政经济委员会不断强调着全国人大监督国务院预算活动的宪法意义，维护着全国人大和国务院之间的宪法关系。应当在推进合宪性审查工作中加强专门委员会的建设，严格执行宪法和相关法律，进一步提高我国的预算法治水准。

关键词：全国人大财政经济委员会 预算权 预算监督 合宪性审查

一、问题的提出

改革开放以来，我国财政体制和预算法治逐步完善，现代预算理念得以确立，预算实现了从内部事务到国家治理重要工具的转变。^{〔1〕}在这个过程中，如何控制作为国家公权力的预算权，尤其是贯彻预算民主原则和预算公开原则，是实务部门和学术界关注的热点问题。^{〔2〕}党的十九大提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”，^{〔3〕}为新时代我国的财政制度建设提

* 邢斌文，吉林大学法学院讲师，吉林大学行政学院政治学博士后流动站研究人员。

本文为2016年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“合宪性控制的理论与实践研究”（16JJD820006）、中国博士后科学基金第63批面上资助项目“立法过程中的合宪性控制研究”（2018M631858）、吉林大学廉政建设专项课题“国家监察委员会立法权限研究”（2018LZY007）的阶段成果。

〔1〕 参见杨志勇：《中国财政40年：观念与变革》，载《财贸经济》2018年第10期。

〔2〕 参见蔡定剑：《政改至少走三步：党内民主、公共预算、公众参与》，载《南方周末》2009年12月31日，第29版。

〔3〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），载《人民日报》2017年10月28日，第1版。

出了更高的要求。近年来,随着财政宪法学研究在我国的兴起〔4〕和《预算法》的修订,越来越多的学者试图从宪法角度展开对预算权内涵、价值、配置等问题的分析,并探讨对预算权进行合宪性控制的基本原理与现实途径。〔5〕随着合宪性审查工作的稳妥推进,国家各级预算在我国能否被纳入合宪性审查的范围以及预算合宪性审查的效力如何都成为理论研究和实践中需要认真对待的问题。从我国实际出发,预算权合宪性控制最主要的目标应当是落实财政民主原则,维持和巩固人大与政府之间“批准监督—执行”的宪法关系。根据《宪法》第62条第(十一)项,全国人大审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告。〔6〕上述宪法条款是我国宪法文本中关于预算权合宪性控制的核心条款,其在实践中究竟如何运行、作用如何、是否得到了遵守,目前还缺乏具体的实证研究,而全国人民代表大会财政经济委员会(以下简称全国人大财经委)在预算监督过程中的作用更有待进一步厘清。因此,本文拟结合《全国人民代表大会常务委员会公报》(以下简称《公报》)中披露的相关信息,对全国人大审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告展开实证研究,并着重分析全国人大财经委的预算监督功能。

二、全国人大预算监督活动的宪法之维:观察视角的转换

立法机关对政府预算编制和预算执行活动进行监督,是落实财政民主原则的最主要途径。随着我国预算体制的完善,人大预算监督权在制度设计层面走向了规范化。〔7〕自20世纪90年代以来,地方人大通过组织、程序、手段等方面的规范发展,使自身的预算监督能力快速成长。〔8〕地方人大的实践为我国预算权监督机制的完善提供了有益的探索。一方面,随着公共预算改革的推进,地方人大在预算监督过程中逐步掌握的预算修正权,〔9〕蕴含着宪法制度完善的可能性与动力。另一方面,地方人大在行使预算监督权的过程中逐步推进的人大主导、公众参与和绩效管理具体制度改革,在预算审查和决算审查中推动的听证、专题询问、预决算细节公开等创新措施的制度化,对政府预算和决算进行深度审查,为我国预算制度的整体完善提供了宝贵的经验。〔10〕更值得一提的是,2018年7月,辽宁省人大常委会为了加强预算监督,成立政府支出预算结构和政府性债务问题调查委员会。〔11〕这是贯彻落实《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《预算法》、凸显人大监督职权的大胆探索,也为全国人大及其常委会加强预

〔4〕 参见王世涛:《财政宪法学的学科定位与体系建构》,载《财经法学》2018年第2期。

〔5〕 参见任喜荣:《预算制度改革的宪法基调》,载《财经法学》2015年第2期。

〔6〕 按照《宪法》第67条第(五)项的规定,在全国人大闭会期间,全国人大常委会审查和批准国家预算在执行过程中所必须作的部分调整方案,但在实践中,全国人大常委会批准国务院预算调整的实践相对较少,为了突出研究主题,本文对全国人大常委会批准国务院预算调整的行为不做探讨。

〔7〕 参见任喜荣:《预算监督与财政民主:人大预算监督权的成长》,载《华东政法大学学报》2009年第5期。

〔8〕 参见任喜荣:《地方人大预算监督权力成长的制度分析——中国宪政制度发展的一个实例》,载《吉林大学社会科学学报》2010年第4期。

〔9〕 参见范永茂、赵东伟:《预算民主视野下的人大预算修正权——基于现状与可行性的分析》,载《国家行政学院学报》2013年第5期。

〔10〕 参见刘小楠主编:《追问政府的钱袋子:中国公共预算改革的理论与实践》,社会科学文献出版社2011年版,第129-243页。

〔11〕 参见赵英明:《成立政府支出预算结构和政府性债务问题调查委员会》,载《辽宁日报》2018年7月26日,第3版。

算监督提供了一个新思路。但是，上述的制度完善与改革实践大都还是“合法性”层面的议题，并不直接涉及宪法文本，亦没有引起全国人大常委会作出相应的宪法解释。全国人大及其常委会依据《宪法》和《预算法》对国务院预算编制和预算执行活动的监督，才可能更接近合宪性控制（合宪性审查）的语境。从合宪性控制的角度出发，如果要对全国人大及其常委会行使预算监督权的实践进行全面和客观的描述，应当对观察的视角进行转变，笔者认为主要有以下三点。

第一，从注重预算内容的合宪性转变为注重宪法关系的维护。本文观察预算监督活动的重点，并不是预算（案）内容的合宪性，而是全国人大及其常委会与国务院之间的宪法关系能否在预算监督的实践中得到维护和强化，原因如下：首先，全国人大及其常委会对预算内容进行合宪性审查的空间并不大。宪法文本对于预算问题规定的详细程度决定了预算权合宪性控制的空间与力度。对于国家预算案编制的内容与执行，《宪法》第89条仅作了原则性权限规定，宪法文本中只有一些条款间接拘束国务院对预算内容的安排，如根据《宪法》总纲中相关条款的要求，在国家预算中应当安排资金发展社会主义教育事业、科学事业、卫生事业、文化事业、保护环境事业等。但如何安排预算，国务院在编制预算时有非常大的裁量空间。因此，单纯从内容上来看，全国人大在审查预算和预算执行情况的报告时，不大可能涉及合宪性层面判断，主要应该局限在合法性层面。其次，对于预算执行过程中存在的可能违反宪法精神的行为，全国人大在审查时很难作出刚性处理，认定违宪。如《宪法》第14条第2款规定：“国家厉行节约，反对浪费。”但中央和地方在预算执行过程中出现的铺张浪费情况却并不鲜见。对于实践中的这种情况，全国人大亦无法直接追究相关国家机关和个人的责任。在这种情况下，全国人大预算监督的重点即在于强调、巩固、强化全国人大及其常委会与国务院的宪法关系，即在预算编制和预算执行的过程中，预算应当先由全国人大批准，预算调整方案应先由全国人大常委会批准，国务院应当对全国人大及其常委会负责，主动接受全国人大及其常委会的监督。维持全国人大及其常委会与国务院在预算领域的正常宪法关系，是落实财政民主原则的关键所在。

第二，从注重监督结果转变为注重监督过程。在预算监督的过程中，全国人大及其常委会与国务院的关系是动态的过程，而非静态的结果。如果单纯从全国人大审查和批准预算、全国人大常委会审查和批准预算调整方案的结果来看，并不能反映全国人大及其常委会监督国务院编制预算和执行预算行为的客观情况。由于“不唱对台戏”是我国人大监督工作中的重要方针，^[12]从1983年至今，国务院提交的预算和预算执行情况的报告在全国人大会议上都顺利通过，全国人大常委会也从没有否决过国务院调整预算的方案，包括增加支出与结构调整等，以支持国务院应对特定情况，实现特定目标。^[13]但是，这并不意味着全国人大对于预算和预算执行情况没有批评性意见。只有关注在监督过程中全国人大及其常委会与国务院的互动，才能够更加真实、准

[12] 1982年《宪法》实施以来，全国人大常委会历任委员长都发表过人大在监督工作中“不唱对台戏”的观点。参见彭真：《彭真文选》，人民出版社1991年版，第472页；万里：《万里文选》，人民出版社1995年版，第585页；李鹏：《立法与监督：李鹏人大日记》（下），新华出版社2006年版，第531、538页。

[13] 《全国人民代表大会常务委员会公报》显示，从1983年到2018年，全国人大常委会共批准过五次国务院提出的预算调整方案，分别是1998年（为了应对亚洲金融危机和抗洪增发国债）、1999年（为了应对国内有效需求不足增发国债和增加扶贫资金）、2000年（为了配合西部大开发增发国债）、2008年（为震后重建调整预算安排）、2016年（为全面实行营改增调整预算安排）。

确、全面地描述和分析全国人大及其常委会行使《宪法》所赋予的预算监督权的实践。

第三,从关注全国人大及其常委会的预算监督转变为关注专门委员会在预算监督过程中的作用。如上所述,全国人大及其常委会在预算监督的过程中从未否决过国务院提交的预算案、预算执行报告和预算调整方案。所以可以说,虽然1982年《宪法》赋予全国人大及其常委会监督中央预算的权力,但长期以来全国人大及其常委会“对中央预算的审查监督基本上是程序性的”,^[14]实质性监督的色彩并不浓厚。根据某些全国人大代表的披露,全国人大会议期间代表团分组审议预算草案时,代表对此重视不够,缺席较多,且预算报告往往不单独审议,而是与审议政府工作报告结合起来进行。^[15]因此,全国人大及其常委会在预算监督方面作出的批准决定在内容表述上较为简单,且高度雷同。单纯从全国人大及其常委会作出的相关决议出发,亦无法观察全国人大及其常委会行使预算监督权的过程。尽管近年来个别全国人大代表、全国人大常委会组成人员在财政监督活动中表现积极,如在审议预算和决算报告时尖锐地指出预算执行中存在的缺乏监督、浪费严重、操作不规范、转移支付不合理、政府举债过度等问题,^[16]但人大代表个人的意见缺乏制度性的公开途径,个人审议意见的实际影响力也无法评估。相对而言,在全国人大审查批准预算之前,全国人大财经委对预算执行情况报告和预算草案、预算调整方案草案进行的初步审查能够反映出全国人大及其常委会预算监督的过程,全国人大财经委在相关审查报告中发现的问题、提出的建议对于全国人大及其常委会作出相关决定具有重要参考价值,全国人大财经委的审查报告又统一刊载于《公报》之上,为进一步观察全国人大及其常委会行使预算监督权的过程提供了新的视角。

综上所述,要准确评估《宪法》第62条第(十一)项的实施状况,需要特别注重全国人大财经委在预算监督过程中的功能。下文主要结合全国人大财经委对中央预算及其调整方案的审查报告,观察和分析全国人大及其常委会依据《宪法》行使预算监督权的过程,展示全国人大及其常委会与国务院在预算监督领域的宪法关系。

三、全国人大财经委在预算监督过程中的地位变迁

我国1954年《宪法》第27条第(十)项规定,全国人大审查和批准国家的预算和决算。1975年《宪法》和1978年《宪法》中也有相同或类似的规定。另外,根据1954年《宪法》第34条,全国人大之下设立了专门委员会性质的“预算委员会”,负责协助全国人大审查国家预算和国家决算。但在1983年之前,全国人大审查和批准预算的规定并未得到严格执行,在个别年份里全国人大议程中并未安排审查和批准预算,^[17]有关宪法条款的实施情况并不理想。1982年

[14] 郭振乾:《关于〈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(草案)〉的说明》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第7期。

[15] 参见王元成:《全国人大代表政治行为研究——以笔者的亲身经历为例》,法律出版社2014年版,第135页。

[16] 参见朱永新:《我在人大这五年:一位民主党派成员见证的中国民主政治进程》(上册),新华出版社2014年版,第350、567-569页;牟新生:《开诚布公 履职尽责——牟新生在第十一届全国人大常委会五年工作纪实》,中国海关出版社、群众出版社2014年版,第109-172页。

[17] 参见蔡定剑:《宪法精解》,法律出版社2008年版,第317页。

《宪法》在全国人大之下设立了财政经济委员会，其重要的工作职责之一就是“提出对国家预算和预算执行情况的审查报告”。〔18〕因国家决算编制时间与全国人大会议期可能存在冲突，1982年《宪法》并未规定全国人大审查批准国家决算。〔19〕但1983年，全国人大曾在大会期间审查和批准国家决算（1983年预算已由1982年五届全国人大五次会议通过）；〔20〕1984年，全国人大开会时将1983年国家决算与1984年国家预算安排合并审查批准。〔21〕从1985年开始，全国人大开会时将上一年度国家预算执行情况的报告与本年度国家预算安排（预算草案）合并审查。从1986年起，全国人大在批准上一年度预算执行情况和本年度预算的决议里会同时授权全国人大常委会审查批准上一年度国家决算，〔22〕直至1994年通过的《预算法》才明确规定全国人大常委会审查和批准中央决算。〔23〕1994年之前，全国人大审查和批准的国家预算包括中央预算和地方预算，1994年分税制改革之后，根据扩大地方自主权的精神，全国人大只批准和审查中央预算和预算执行情况，不再批准地方预算，但仍审查地方预算执行情况和地方预算安排。〔24〕自此，全国人大财经委审查的内容相对固定下来。

1994年制定的《预算法》第37条正式确认了全国人大财经委的初步审查职责，规定“国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的一个月前，将中央预算草案的主要内容提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查”。全国人大专门委员会“人才荟萃，知识密集”，〔25〕充分发挥全国人大财经委的专业优势有助于全国人大财政监督职能的实现。但在相当长的时间内，全国人大财经委协助全国人大及其常委会履行预算监督职能的效果不尽人意。1998年全国人大常委会在设立预算工作委员会（以下简称预工委）时曾说明：“（预算的审查）工作的专业性强，工作量大，全国人民代表大会财政经济委员会承担的工作范围较宽，难以集中主要力量进行，目前基本上处于程序性的审查监督，在一定程度上影响了对预算审查监督的深度和力度。”〔26〕因此在全国人大常委会之下设立预工委，协助全国人大财经委承担全国人大及其常委会审查预决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作。随着预工委的成立，全国人大及其常委会预算审查工作的力度得到了加强。全国人大财经委对于预算和预算执行报告的审查，也逐步走向规范、深入和实质化。

目前，预算审查可以分为预工委承担的审查前准备阶段、全国人大财经委承担的初步审查阶

〔18〕 刘政主编：《人民代表大会制度词典》，中国检察出版社1992年版，第229页。

〔19〕 参见前引〔17〕，蔡定剑书，第318页。

〔20〕 参见全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编：《历届全国人民代表大会及其常务委员会审议通过的预算决算文件汇编》，中国财政经济出版社2002年版，第644-645页。

〔21〕 参见前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第388页。

〔22〕 参见前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第420页。

〔23〕 根据1994年通过的《预算法》第12条第2款的规定，全国人民代表大会常务委员会监督中央和地方预算的执行，审查和批准中央预算的调整方案，审查和批准中央决算。

〔24〕 参见前引〔17〕，蔡定剑书，第317页。

〔25〕 吴邦国：《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2009年第3期，第333页。

〔26〕 何椿霖：《全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于提请审议设立全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会的议案说明》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第6期，第700页。

段和代表大会审查批准阶段。^{〔27〕} 全国人大财经委在初审和大会审查的基础上向大会主席团提交的审查报告是全国人大预算监督过程中的重要文件，审查报告对上一年预算执行情况和本年度预算作出评价，指出问题，提出相关改进建议，供全国人大及其常委会、国务院参考。2014年《预算法》在修订时总结了预算监督工作中的经验，进一步明确了全国人大财经委在预算审查工作中的职责与工作程序。（见表1）《预算法》第49条也对全国人大财经委审查报告的框架和主要内容作出了具体规定。^{〔28〕}

表1 现行《预算法》对全国人大财经委预算审查工作的规定（不包括决算审查）

条文	内容
第22条	全国人民代表大会财政经济委员会对中央预算草案初步方案及上一年预算执行情况、中央预算调整初步方案和中央决算草案进行初步审查，提出初步审查意见
第44条	国务院财政部门应当在每年全国人民代表大会会议举行的四十五日前，将中央预算草案的初步方案提交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。
第49条	全国人民代表大会财政经济委员会向全国人民代表大会主席团提出关于中央和地方预算草案及中央和地方预算执行情况的审查结果报告。
第69条	国务院财政部门应当在全国人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准预算调整方案的三十日前，将预算调整初步方案送交全国人民代表大会财政经济委员会进行初步审查。

修订后的《预算法》将全国人大财经委多年以来预算审查的工作程序、审查报告的框架模式制度化、规范化，意味着全国人大财经委的预算审查模式是有效的、可行的。虽然全国人大财经委作为专门委员会并没有监督权，^{〔29〕} 但进一步加强全国人大财经委在预算审查方面的功能，通过组织建设，克服其编制少、规章制度缺失、监督技术和信息缺乏的局限，也是强化全国人大及其常委会预算监督职权的重要途径。^{〔30〕} 在现有制度下，全国人大财经委、全国人大常委会预工委协助全国人大及其常委会进行预算监督工作的状况还会一直持续，^{〔31〕} 深入观察全国人大财经委预算审查工作的内容，客观评估其工作效果，是必须要重视的课题。

四、全国人大财经委预算审查报告的实证分析

从1985年开始，全国人大在开会时将上一年度预算执行情况的报告和本年度预算安排合并

〔27〕 参见孟庆瑜、张永志、谢兰军：《人大代表审查预算教程》，中国民主法制出版社2015年版，第125-127页。

〔28〕 根据《预算法》第49条规定，审查结果报告应当包括下列内容：（一）对上一年预算执行和落实本级人民代表大会预算决议的情况作出评价；（二）对本年度预算草案是否符合本法的规定，是否可行作出评价；（三）对本级人民代表大会批准预算草案和预算报告提出建议；（四）对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。

〔29〕 参见刘松山：《运行中的宪法》，中国民主法制出版社2008年版，第440-446页。

〔30〕 参见廖喜云：《论人大预算审查监督体系的重构》，载《人大研究》2013年第7期。

〔31〕 近年来，全国人大代表曾提出相关议案，建议修改《全国人民代表大会组织法》，在全国人大之下设立“预算委员会”，加强人大预算审查监督。法律委员会、法工委表示会认真研究代表议案，在今后的改革实践中探索研究，凝聚共识。参见《全国人民代表大会法律委员会关于第十一届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2010年第1期；《全国人民代表大会法律委员会关于第十二届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案的审议意见》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2015年第1期。

在一起审查批准。在全国人大审查批准上一年度预算执行情况和本年度国家预算草案之前，财政部会代表国务院向大会进行关于预算执行情况和预算安排的报告。全国人大财经委在初步审查的基础上，结合全国人大代表、各专门委员会的意见进一步审查，国务院会根据审查意见对预算报告进行修改，全国人大财经委再向会议主席团提交预算审查结果报告，对预算执行情况和预算安排进行评价，分析预算执行过程中存在的问题，并对本年预算执行工作提出建议，最后预算报告再由全国人大表决通过。从实践来看，全国人大在相关批准决议中，都会表态赞同全国人大财经委提交的审查结果报告，相关审查结果报告就成为了解全国人大预算监督工作的关键。因此，本部分重点对全国人大财经委在审查报告中的评价行为与提出完善措施建议的行为进行分析。

（一）全国人大财经委对预算执行和预算安排的评价及其效力

1983年以来，全国人大财经委在预算审查报告中都会对上一年中央与地方预算执行情况、本年中央与地方预算安排进行评价。虽然从结果上看，每一年全国人大财经委都会在审查报告中建议全国人大批准国务院提交的上一年度预算执行情况的报告和本年度预算草案，全国人大每年也都批准了国务院的相关预算报告，但是在审查预算执行情况与预算草案时，全国人大财经委有较大的空间对国务院的预算执行活动与预算编制情况发表意见并作出评价。

首先，是对上一年度中央和地方预算执行情况的评价。实践中，全国人大财经委在审查中并不会质疑国务院在预算执行情况报告中提供的具体预算收入和预算支出数据的真实性，但对于预算执行情况，则可以提出正面的肯定意见和反面的批评。虽然全国人大财经委每一年都会建议全国人大批准国务院提交的预算报告，但也会在审查报告中指出预算执行中存在的缺点。总体上看，全国人大财经委对预算执行情况一般持总体肯定态度，即认定预算执行情况“总体上是好的”，但并不回避预算执行中存在的问题。在某些年份，全国人大财经委声称预算执行情况“总体上是好的”，同时指出预算执行中实质上存在严重的问题，如1993年和2014年的中央预算收支没有完成；^{〔32〕}在个别情况下全国人大财经委对于预算执行中存在的问题（如偷税漏税、挥霍浪费问题）甚至使用了“相当严重”^{〔33〕}的措辞。在某些年份，全国人大财经委并没有在审查报告中作出预算执行情况“总体良好”的评价，而是直接指出了存在的问题。^{〔34〕}

在预算执行中存在的问题大多是合法性与合理性问题，如偷税漏税问题严重、政府越权减免税、拖欠机关事业单位和国企职工工资、转移支付结构不合理、预算资金使用不规范、地方债务存在风险等，但一些问题也涉及宪法层面，如“中央与地方事权和支出责任划分不清晰、不合理、不规范”。^{〔35〕}一些预算执行过程中长期存在的问题也反映了人大监督政府的宪法关系发生了扭曲，即：人大通过的预算对政府缺乏拘束力，人大也无法对政府执行预算的行为进行有力监

〔32〕 参见前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第644页；全国人大财经委：《第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的审查结果报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2015年第2期。

〔33〕 前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第559页。

〔34〕 根据《全国人民代表大会常务委员会公报》披露，全国人大财经委对1983、1986、1987、1988、1990、1991年的预算执行情况虽然肯定了预算完成的情况，但并未像其他年份那样作出预算执行情况“总体上是好的”“基本上好的”等评价。

〔35〕 全国人大财经委：《第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的审查结果报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2014年第2期，第237页。

督。例如，全国人大财经委在审查报告中几乎每年都要提及预算执行中存在（严重的）浪费问题，政府擅自将预算内收入转移到预算外进而逃避监督的行为也不鲜见。^{〔36〕}虽然全国人大一直强调控制财政赤字，但赤字几乎一直存在且规模不断扩大，在个别年份甚至超出了人大规定的赤字额度，这说明全国人大无法有效控制赤字的发生和赤字规模的增长。^{〔37〕}在作出上述评价的过程中，全国人大财经委事实上已经承认了预算执行过程中存在的违规、违法甚至可能的违宪问题。

其次，是对本年度预算草案的评价，即对本年度预算安排是否合法、合理、可行作出判断。在实践中，国务院在中央预算编制方面具有很大的自由空间，全国人大财经委在审查预算安排时充分尊重国务院提出的预算草案，绝大多数情况下都会在审查报告中认定预算安排“基本可行”，并建议全国人大批准。在某些情况下，全国人大财经委在审查报告中会指出预算安排中存在的问题，如收入增长较慢、支出增长较快、赤字扩大等问题，但也会陈述这种预算安排的合理性与现实性，^{〔38〕}对预算安排的内容并无实质变更。在个别情况下，全国人大财经委可以在初步审查预算安排后，通过事前协商的手段，明确建议国务院对预算草案进行调整，待国务院调整预算安排后再将审查报告提交给全国人大主席团。如1996年全国人大财经委在初步审查国务院本年度的预算安排后，认为预算收入安排偏低，预算赤字压缩偏少，建议国务院增加财政收入增长幅度，并进一步压缩赤字。国务院基于上述意见对预算安排进行了调整，全国人大财经委建议全国人大批准调整后的预算安排。^{〔39〕}可见，全国人大财经委可以通过事前沟通的方式，建议国务院主动调整预算安排，修正预算草案中不合理的内容，通过一种柔性的方式实现全国人大对国务院编制预算行为的实质性监督，这种“建议修改预算安排”的实践亦进一步丰富了全国人大与国务院之间宪法关系的内涵。

全国人大财经委的审查结果报告是“初步审查的延伸，但不是初步审查的结果”。^{〔40〕}从法律性质上而言，全国人大财经委的预算审查报告是全国人大代表审查预算执行情况和预算草案的“专业化、通俗化辅助”，^{〔41〕}也是全国人大作出批准决定的重要参考依据。全国人大财经委在建议全国人大批准相关预算执行情况和预算安排报告的同时，指出预算执行和预算草案中存在的问题，有助于提高全国人大批准决定的公信力和透明度，对于政府开展自我检查，整顿财政纪律也具有重要的意义。

（二）全国人大财经委提出的改进建议及其效力

全国人大财经委在预算审查报告中不仅要预算执行情况、预算安排作出评价，还要对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议。从审查报告的内容

〔36〕 参见前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第699页。

〔37〕 在1982年《宪法》实施早期，全国人大将避免赤字作为监督预算执行的重要目标之一，但除了1985年财政实现盈余外，其他年份均存在赤字，且赤字规模不断增长。参见叶姗：《财政赤字的法律控制》，北京大学出版社2013年版，第332-333页。

〔38〕 参见前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第644-645页。

〔39〕 参见前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第700页。

〔40〕 全国人大常委会法制工作委员会、全国人大常委会预算工作委员会、中华人民共和国财政部编：《中华人民共和国预算法释义》，中国财政经济出版社2015年版，第104页。

〔41〕 参见朱大旗主编：《中华人民共和国预算法释义》，中国法制出版社2015年版，第185页。

安排与逻辑上看，全国人大财经委提出的改进建议既是对上一年度预算执行情况中存在问题的应对与解决方案，也是对本年度预算执行工作可能存在的问题进行预估与防范。从实践来看，相关改进的建议大体可以分为四类。

第一，针对以往预算执行中存在的问题反复提出改进建议。如针对预算执行中存在的赤字扩张、浪费严重、税收执法不严等顽疾，多年来全国人大财经委在改进建议部分都会建议预算执行部门严格控制财政支出、加强税收征管、严肃财政纪律，各级人大应加强预算监督等。在某些情况下，全国人大财经委甚至从宪法的高度强调预算监督的重要性，这使得相关建议带有浓厚的合宪性控制色彩。如全国人大财经委在1993年的审查报告中建议：“1993年国家预算经全国人民代表大会批准以后，必须严格执行。如在执行中需要作部分调整时，必须按照《宪法》规定，报经全国人大常委会审查和批准。任何地方和部门都不得擅自开减收增支的口子。”〔42〕这一表述暗示着政府可能存在未经人大常委会批准而擅自调整预算这种不符合宪法规定的行为，也表达了全国人大财经委试图对此类现象进行预防的态度。对预算执行中出现的新问题，全国人大财经委在改进建议中也会适时作出回应。如1994年实行分税制后，全国人大财经委提出：“要抓紧中央和地方事权划分，明确中央和地方各级的收支范围，并逐步建立、完善转移支付制度。”〔43〕1995年后亦多次在审查报告中强调类似内容。

第二，对预算、税收相关立法进度提出建议。1993年全国人大财经委就建议“国务院在1993年内将预算法草案提交人大常委会审议，争取1994年提交全国人大审议通过”。〔44〕2011年，全国人大财经委也建议“积极做好预算法修改工作”。〔45〕在2014年《预算法》修订后，全国人大财经委亦建议国务院“抓紧修改出台预算法实施条例”。〔46〕2017年，全国人大财经委建议进一步加强税收立法工作，落实税收法定原则，要求“有关方面要高度重视税收立法工作，按照确定的时间表，进一步加大工作力度，确保如期实现税收立法目标”。〔47〕

第三，强调加强预算管理和人大监督具体措施的落实，对预算执行提出方向性建议。如2009年全国人大财经委提出“提高项目管理的规范性和透明度，向全国人大提交中央政府公共投资安排情况表。政府重大公共投资和实施情况，要向全国人大常委会报告”；〔48〕2014年全国人大财经委提出“研究出台统一、全面、规范的地方政府性债务管理办法，严格控制新增地方政府性债务，将地方政府性债务分类纳入预算管理”；〔49〕2015年全国人大财经委提出要“建立重点民生政策和重大专项支出的绩效评价机制，并向全国人大报告绩效评价结果，细化预算公开内容”。〔50〕

〔42〕 前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第618页。

〔43〕 前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第677页。

〔44〕 前引〔20〕，全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会预决算审查室编书，第619页。

〔45〕 全国人大财经委：《第十一届全国人民代表大会财政经济委员会关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的审查结果报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2011年第3期，第327页。

〔46〕 前引〔32〕，全国人大财经委文，第237页。

〔47〕 全国人大财经委：《第十二届全国人民代表大会财政经济委员会关于2016年中央和地方预算执行情况与2017年中央和地方预算草案的审查结果报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2017年第2期，第302-303页。

〔48〕 全国人大财经委：《第十一届全国人民代表大会财政经济委员会关于2008年中央和地方预算执行情况与2009年中央和地方预算草案的审查结果报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2009年第3期，第327页。

〔49〕 前引〔35〕，全国人大财经委文，第238页。

〔50〕 前引〔32〕，全国人大财经委文，第246页。

第四，对预算监督管理工作作出具体安排。在这一类建议中，全国人大财经委并不是仅仅作出方向性的建议，而是以一种类似命令的方式给出具体的建议。如针对地方违法违规举债的问题，全国人大财经委提出：“不允许以任何形式或者变通办法突破人大批准的债务限额。对违法违规举债担保行为，坚决查处，问责到人。”^{〔51〕}近年来，全国人大财经委对一些具体的工作部署，甚至明确要求国务院及相关部门立刻执行（如预算公开），或者给出了时间表。如表2所示，全国人大财经委在预算审查报告中，以建议的方式对国务院及其部门在预算编制、预算公开、预算审计等方面提出了具体的要求，并明确要求国务院就相关预算工作向全国人大报告。通过落实上述具体的建议，全国人大可以实现对国务院预算编制和预算执行的具体监督，在这个过程中，财政民主原则得到了彰显和强调，全国人大与国务院在预算工作中正常的宪法关系得到了巩固。

表2 全国人大财经委近年来在预算审查结果报告中提出的部分具体要求

时间	建议中的具体要求
2017	2018年向全国人大提交中央社会保险基金预算。总结试点工作情况，确保2020年前建立权责发生制政府综合财务报告制度。
2011	从2012年起，应当将地方的土地出让收支情况向全国人大报告。2011年审计工作应将地方土地出让收支情况作为一个重点。进一步细化政府公共财政预算，力争在2012年将中央本级预算中的重点支出细化编列到“项”。
2010	各项预算要编制到部门和项目，逐步减少代编预算。细化政府预算科目，提高预算透明度。2011年，向全国人大报告基本建设、行政经费等社会关注的项目支出情况。预算经批准后，应在15日内向社会公开。
2009	2010年向全国人大提交中央国有资本经营预算，试编社会保险基金预算。
2008	编制2009年政府预算时，关系民生、社会发展等重点支出要按新的收支科目编列到“款”。
2004	2004年要开展对土地资金的审计和长期建设国债资金的审计，并将审计结果向全国人大常委会报告。

注：根据相关年份《全国人民代表大会常务委员会公报》整理

从性质上看，全国人大财经委在预算审查报告中对国务院及地方政府提出的相关意见和建议并不是全国人大正式作出的决定，不具有法律拘束力。但相关建议虽然名为“建议”，却蕴含着刚性拘束的色彩。全国人大财经委的一些具体建议，在立法过程中也得到了采纳和调整。^{〔52〕}全国人大在相关决议中赞同全国人大财经委审查报告的评价和建议后，审查报告中的相关建议即获得了一定的民主正当性，应当得到国务院及其他部门的尊重。实践中，财政部也多次表示：“主动接受人大依法监督和政协民主监督，既是财政部门的一项法定职责，更是一项重要政治任务。”^{〔53〕}每年财政部在向全国人大报告上一年度预算执行情况时，都会提及落实全国人大相关预算决议和全国人大财经委审查意见的情况。从2014年起，“落实人大预算决议情况”（包括落实

〔51〕 前引〔47〕，全国人大财经委文，第302页。

〔52〕 如预算公开的时间期限，2010年全国人大财经委要求，预算经批准后，应在15日内向社会公开。2014年修订后的《预算法》第14条则规定的是预算批准后20日内公开。

〔53〕 财政部：《关于2017年中央和地方预算执行情况与2018年中央和地方预算草案的报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第2期，第229页。

人大财经委审查意见)在国务院财政部的预算执行情况报告中成为独立的一部分。^[54]从形式上看,国务院和财政部对全国人大财经委的审查意见比较重视,财政部在相关报告中明确表示落实了全国人大财经委的相关审查意见,如2012年“向社会公开的财政决算细化到项级科目”,^[55]2014年“进一步压缩代编规模”^[56]等等。但是,一些体制性的问题,如预算执行过程中的浪费问题、地方债务风险问题、预算执行不规范等,依旧没有从根本上得到解决。在某些情况下,全国人大财经委对财政部的落实情况并不满意。如2015年财政部指出“2014年预算执行过程中优化转移支付结构,中央对地方专项转移支付项目比上年减少三分之一以上”,^[57]但全国人大财经委在2017年仍认为中央预算执行过程中“财政转移支付管理不够规范,专项转移支付清理整合不够”。^[58]因此,从整体上看,全国人大财经委在预算审查报告中提出的建议能否落实,主要还是靠国务院和有关部门的自觉与主动,审查报告对政府的拘束力有限。

综上所述,从全国人大财经委预算审查报告来看,全国人大财经委是有可能对中央预算的执行和编制活动进行实质性审查的,这也是1982《宪法》实施以来我国预算监督制度运行取得的重要成果。在这个基础上,全国人大财经委能够协助全国人大对相关预算的编制和执行进行监督。对于预算编制和执行过程中存在的合理性、合法性乃至合宪性问题,全国人大财经委在审查过程中有着较为清晰的认识。通过在预算审查报告中作出评价和建议,全国人大财经委不断强调着全国人大监督国务院预算活动的宪法意义,维护着全国人大和国务院的宪法关系。在这个基础上,全国人大对国务院的预算监督,才有可能走向深入和实质化。而目前全国人大对于国务院预算监督的效果仍然有待提高。从预算监督的过程来看,《宪法》第62条第(十一)项的实施情况应当从多个视角予以评估:首先,全国人大能够从形式法治的层面,对国务院的预算编制和执行活动进行形式上的监督;其次,不能否认实践中出现过,而且可能仍然存在不符合宪法规定与宪法精神的做法,各级人大对于同级政府执行预算的监督仍有待加强和走向实质化;再次,全国人大财经委在协助全国人大进行预算监督的过程中发挥了重要的作用,对预算执行情况的报告和预算草案进行了一定程度上的实质审查,并通过评价和建议的方式,指出了预算实践中存在的问题。在充分发挥全国人大财经委职能的基础上,应当探索更加有力的监督途径,加强《预算法》等财政立法的完善和实施,通过完备的法律法规巩固财政民主原则的落实,提高预算监督和预算执行的规范化水平。

[54] 参见财政部:《关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2014年第2期。

[55] 财政部:《关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2012年第2期,第258-259页。

[56] 前引[54],财政部文,第223页。

[57] 财政部:《关于2014年中央和地方预算执行情况与2015年中央和地方预算草案的报告》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2015年第2期,第227页。

[58] 前引[47],全国人大财经委文,第300页。

五、结 论

从我国实践来看,当下中国财政预算的统一性、权威性和民主性仍存在着诸多不足。^[59] 陈斯喜将我国财政实践中的主要问题概括为“一软一硬”,即“政府的财政编制权、执行权‘硬’,人大审查批准权、监督权‘软’”。^[60] 要改变这一状况,就要充分落实《宪法》和《预算法》中规定的预算权的配置,强化人大对政府财政预算的监督。上述实证研究表明,全国人大财经委在协助全国人大行使预算监督权的过程中,已经不再局限于程序性、形式化的监督,而是可以对国务院提交的预算草案和预算执行情况的报告进行实质性审查,并逐步通过评价和建议的方式,影响国务院的预算编制与预算执行。虽然全国人大财经委的这种评价和建议并不具有法定的拘束力,但国务院需要尊重和回应,至少在形式上维系了全国人大与国务院之间的宪法关系,确保了《宪法》第62条第(十一)项的实施,也为新时代我国预算监督体制进一步完善提供了某种制度上的空间。通过加强专门委员会建设,强调人大预算监督的权威性和预算的严肃性,才能够推动全国人大预算监督逐步走向实质化。具体包括以下三点:

第一,严格执行《预算法》,进一步发挥全国人大财经委和全国人大常委会预工委在预算监督过程中的作用,继续为全国人大及其常委会行使预算监督权提供专业化和通俗化的辅助,并为推动预算监督的公众参与创造条件。

第二,强化全国人大财经委预算审查报告的拘束力,确保预算监督活动的严肃性。虽然全国人大财经委在预算审查报告中指出的问题和提出的建议不具有强制约束力,但国务院仍需充分重视全国人大财经委审查报告中指出的问题和提出的建议。一方面,国务院、财政部应当主动根据预算审查报告纠正问题、完善相关工作机制。另一方面,通过加强党内执纪审查的力度严肃财政纪律,督促国务院和其他部门充分重视全国人大财经委在预算审查报告中提出的问题,也是提高全国人大财经委预算审查报告拘束力的有效途径。

第三,全国人大财经委应当继续探索在预算审查报告中部署具体事项的力道与进度。通过在预算审查报告中对国务院、财政部提出具有针对性的刚性要求,全国人大财经委可以促使《预算法》相关具体机制在可预期的时间内得到落实和完善,逐步提高我国预算法治的水平,并彰显人大预算监督的具体功效。

需要注意的是,在未来推进合宪性审查工作的进程中,对预算权的合宪性控制的重点仍不在于解决具体的细节性问题。如何强化宪法对预算权配置的拘束,强化宪法对行政机关执行预算活动的程序性拘束,强化立法机关对行政机关的监督,使财政民主原则得到进一步落实,才是预算权合宪性控制的根本目的。我国宪法文本并未对政府预算权的运行设置具体的拘束,在当下以经济建设为中心的时代背景下,需要在确保行政机关效率与立法机关有效监督之间谨慎地划定界限。在“不唱对台戏”的监督工作原则之下,人大的预算立法和预算监督活动更需要发挥智慧,

[59] 参见周刚志:《财政转型的宪法原理》,中国人民大学出版社2014年版,第80-82页。

[60] 姚来燕:《我国人大财政权研究》,中国检察出版社2010年版,序二(陈斯喜撰写)。

在现有制度提供的框架下寻找发挥宪法实效的途径，发掘可能存在的空间。

Abstract: The power of the National People's Congress to review and approve the report of the implementation of the state's budget and budget draft is an important power conferred by the Constitution, and the function of the NPC Financial and Economic Committee in the process of budget supervision should be stressed. Based on Chinese practice, the empirical research shows that the NPC Financial and Economic Committee can assist the National People's Congress to supervise the preparation and implementation of budgets from the perspective of rationality, legitimacy and constitutionality. Through the evaluation and recommendations in the budget review report, the NPC Financial and Economic Committee has continuously emphasized the constitutional significance of the budget supervision. The construction of special committees should be strengthened in the promotion of constitutional review, as well as the Constitution and relevant laws should be enforced in a more strict way.

Key Words: the NPC financial and economic committee, budgetary power, budget supervision, constitutional review

(责任编辑：于文豪 赵建蕊)