

重塑人大的预算权力

——基于某省的调研

林慕华*

【摘要】预算改革以来,各地人大纷纷寻求预算权力的重塑。本文以J省的个案研究为基础,通过对该省人大十年的预算改革历程展开分析,说明现实权力是需要建构的。人大虽然拥有宪法和法律赋予的预算权力,但在原有的预算关系网络中,它并没有真正介入其中并发挥作用。借助于预算改革的契机,人大在准确把握角色定位的基础上,充分运用现有资源,采取一系列的行动,获得更多的预算权力建构所必需的核心资源,更加积极、主动地去重塑预算关系网络及其预算权力。

【关键词】人大 预算权力 预算关系网络 核心资源

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A

在代议制国家,作为代议机构的立法机关享有对“钱袋子”的最终决策权,预算权力是其最重要的权力。在现代西方国家,议会所掌握的预算权力随着其政治体制的发展,已经达到了较为成熟和完善的水平,政府的花钱行为要受到议会这一代议机构的监督和控制,政府“在筹措或支出1美元之前,必须得到来自代议或选举机构的授权”(克里夫兰,2006[1915]:12)。立法机关掌握“钱袋子”权力,被视为民主政治与宪政改革的必然要求,但这不等于立法机关独享预算权力。在预算演变的发展史中,立法机关与行政机关的预算权力一直处于不断的竞争中,“双方平等地享有预算权力的机会不多”

* 林慕华,中山大学政治与公共事务管理学院,博士研究生;广东商学院公共管理学院,讲师。

本文是国家社科基金项目“社会主义民主与地方人大预算监督”(05CZZ014)的阶段性成果。特别感谢三位匿名评审人所给的意见与建议。

(希克,2006[2000]:155),并且这种竞争是动态的、多变的。在国外研究议会预算权力的文献中,立法机关与行政机关预算权力之间此消彼长的关系经常引起研究者的关注,也有不少文献对哪一方应该掌握更多的预算权力而进行辩论。作为我国的代议机构,人民代表大会(简称人大)及其常委会拥有宪法和法律赋予的预算权力,包括审批和监督政府预算、决算的权力。从民主政治和宪政发展的要求来说,人大应该在预算审批和监督中发挥其应有的作用,为人民看好“钱袋子”。但是直到20世纪90年代以前,人大并未介入预算领域,人大的预算权力并没有得到有效的落实。

一、预算改革中J省人大预算权力的突破

随着经济和政治体制改革的不断深入,作为执政党的中国共产党,逐步强调“依法治国”的理念,寻求在新时期下合法性的巩固与强化。由于有执政党的支持,人大开始具有行为的自主权,并通过议程的设定、法律的制定等方式,逐步向自主化的改革和独立运作迈进。在中国变革的时代背景下,伴随着法治化的进程,各级人大及其常委会在国家政治生活中的实际作用不断增强。孙哲(2004:20)就在其著作中作了这样的预测:一个更为强大和更具独立性的全国人大在根本上可以增加自己的制度性资源,有利于在国家事务中维护自己的地位。如果这一预测是有根据的,那么,对于地方人大来说,是否也如此?距孙哲对全国人大制度的研究,已经过去多年,其间,中国部门预算改革的展开,使人大在预算事务中的地位发生了明显的改变。那么,究竟地方人大是否有增加其资源,从而改善其在地方政治中的地位呢?

1999年启动的部门预算改革,确实为人大实现预算权力的建构提供了一个非常难得的“机会之窗”。在中央和地方,都已经出现了

人大预算权力加强的现象,其中,省级人大因其在单一制国家中承上启下的枢纽地位而尤其引人关注。有学者就提出,预算民主改革可以选择从省级预算开始(马骏,2005:66)。相比于更低层级的地方人大,省级人大在立法、组织、信息、技术等各方面拥有更多的资源,有更大的自主决策的余地;相较于全国人大,省级人大又具有较低的政治风险和改革试错的空间,有更大的自由行动的余地。现实观察也印证了这一判断。目前,预算改革已经展开了将近10年,非常有必要对人大尤其是地方人大的预算权力建构情况进行调查与分析。因此,本文聚焦于省级人大,探讨其在预算改革过程中如何准确定位组织的角色,借助组织拥有的各种资源,采取各种行动策略,以减少组织遇到的不确定性,并扩展组织的自由余地,重新建构地方预算关系网络,从而逐步获得预算权力。笔者从2006年开始就对我国北部某省(以下简称J省)进行了较深入的调研,并不断跟踪了解该省人大的改革动态,掌握相关的文献及档案资料。根据相关调查,本文试图对这一问题进行回答。本文的研究发现,在中国省级人大的预算改革中,人大已经开始更加主动地运用原有的资源去开拓新的资源,并且不仅仅利用这些资源去采取自主性较大的行动,而是使预算关系网络得到重新建构,使党委和政府更加重视并尊重人大在预算过程中的作用与权力。

众所周知,预算的核心问题就是资金分配。凯伊提出了预算的经典问题:应该依据什么基础将X美元分配给活动A而不是活动B?而作为代议机构,议会是确保通过预算使可用资源与国家的需求在最大程度上达到一致的特定场所(Krafchik & Wehner, 1998)。因此,在西方国家,议会预算权力的大小,可以用议会在预算过程中的决定权来衡量。由于目前大多数国家通行的做法是由行政机关提出预算草案,议会进行审议和批准并监督。因此,议会在预算过程中的决定权更多反映在议会改变预算的能力上。虽然我国人大的预算

权力的现实运作才刚开始,但是,以人大改变预算的能力这一指标来衡量,已经显现出预算权力的突破。在这一部分,笔者将以J省人大为例,描述其在预算改革过程中预算权力的突破。

人大改变预算的能力首先表现在否决支出项目上。能不能否决支出部门在预算草案中所列的支出项目,是衡量人大在预算过程中影响力的重要指标。在这一方面,J省人大不仅能够否决计划中的项目,甚至能够否决已经批了资金的项目:

某厅有一个基建项目,搞什么土地,搞什么楼呗。当时经济建设组,我们请了建行的一个行长,他是老行长,专家,懂这个。这个项目,资金安排了1000万。完了以后,他们的立项、可行性报告,手续都不太全。完了以后,项目还没批,资金就批了,我们把这个项目给砍了。^①

J省人大的做法虽然有“亡羊补牢”之嫌,但是这对于进一步规范和约束政府部门的支出行为却很有必要,也能够部门中树立人大在预算决策中的权威,提高其现实的预算权力。

其次,对于财力不充裕的省份,财政预算安排最主要的挑战是部门内部以及部门之间优先次序的重新排序,因此,人大应该具有在支出部门之间进行资金分配调整的实际权力。在这方面,J省人大的权力已经影响到支出部门的资金分配:

这是我们去年(2005年)的事。去年要他们(某部门)少两三千万,他们不让财政交。财政也跟我们说实话了,财政愿意少,但部门不愿少,说要主管省长说了算。估计是,也不是不交。这两三千万不交。我们也不跟部门说,我们跟财政说,财政说完跟政府说呗。跟政府说了以后,也是

^① 笔者的实地访谈:JARWA20060814。

不交。最后去年编到什么时候呢？编到12月3日，才把钱给交了。财政说，你们不交，我们要给人大交待的，你们就到人大去说，我们不管。^①

虽然J省人大不是直接就去改变预算安排，而是通过向政府提出要求，由政府内部去调整，但这已经充分体现了人大在确定部门之间资金安排优先次序上的“话语权”。除了影响支出部门之间的资金分配之外，J省人大对部门内的支出优先次序也有一定的影响力：

在审查某厅（部门预算草案）的时候，某项事业费安排得比较少，我们这省里边有个条例，增加该项事业资金，比较少。我们提出这个问题。他们接受不了，要财政安排，财政说我反正给你们厅安排这么多资金，你们自己去调整就行了。这个事可把他们折腾得，让他重新编预算，他不编。我说，你不编，人大不通过。会散了，也不同意编。闹啊闹，最后还是重新编了预算，增加该项事业费。

某局，是2002年的时候，发现有1800万搞基建，还要搞技术监督的设备，他们还安排搞基建，他们资金比较多一点，我们提出，要他们把支出结构调整一下，搞技术监督设备改造这方面。^②

再次，对预算草案中的预备费问题进行干预。《预算法》明确规定在预算支出中可设一定比例的预备费，而在实际运作中，省级领导往往拥有一定的“预算产权”（马骏、侯一麟，2004），即各个领导人之间根据政治权力的大小，拥有一定数额的财政资金，可以在各自的政策领地内自主地进行分配。J省也存在预算产权的问题，对此，J省人大常委会主管财经工作的官员在听取财政厅预算改革及2000年预算

^① 笔者的实地访谈：JARWA20060814。

^② 笔者的实地访谈：JARWA20060814。

(草案)汇报时,就针对草案中预备费实际比例超出《预算法》规定比例的问题,提出明确的修改意见,要求将超出部分确定具体项目并纳入部门预算。在其所提意见^①中,就涉及到三位省领导的预算产权:省长、书记及主管农业的副省长。除了省长的预备费没有干预外,J省人大对为书记及主管农业的副省长所预留的资金使用均要求明确到项目。

最后,在J省,只要有预算上的变动,都需要经过人大审批,无论是支出还是收入:

去年11月,我们根据预测,及时对省级超收资金提出了使用意见,报经省人大常委会批准,按超收新增财力调增省级一般支出预算6.14亿元。^②

咱们的预算调整,只要有收入增减,支出增减,都得经过我们审批。这个财政、政府那边实际上有点意见,收入超额完成了,这不是挺好的,还要审批什么呀?现在他们实际上还有些看法。但是执行还是照样执行,依照执行的。支出上边,咱们也是,无论增加还是减少,只要动一分钱,增加收入、减少预算,都要咱们审批。^③

他花钱,人大不批,他也不敢动。^④

即使财政部门、支出部门对于这样的做法存有疑义,也仍然执行,足见J省人大确实能够在预算过程中发挥着实实在在的影响。

上述几点均为J省人大在预算支出方面的影响力,实际上,其预算权力的突破,也反映在对预算收入的监督上:

①本文的资料主要是J省人大常委会有关领导的各种工作讲话。资料编码:JARGA19991203。

②资料编码:JARDO20060216。

③笔者的实地访谈:JARWA20060814。

④笔者的实地访谈:JARWA20060814。

去年(2001年)我们在计划预算审查中发现我省个人所得税征收存在问题,通过查阅政府有关文件,原有文件规定税务部门要从个人所得税中提取15%~30%,委员们普遍认为这一规定不合理,因此建议政府改变为8%,仅此一项增加我省可用财力2亿多元。^①

由此可见,J省人大已经能够具有一定的改变预算收支安排的能力。这样的改变,又是如何实现的呢?在接下来的部分,笔者将从J省人大的角色定位、关系网络重构、权力建构的核心资源等逐层分析。

二、新时期J省人大的角色定位

J省的预算改革是由财政部门推动的,却给人大预算监督打开了一扇“机会之窗”。在此之前,虽然1989年通过的《J省预算管理条例》中就规定人大有预算的审批权、预算调整的决定权、预算费比例的设置权和监督权以及决算审批权等等,但是对于这些权力的行使,并没有真正落到实处。随着预算改革的展开,J省人大及其常委会也不断地明确其在预算过程中的角色定位,意识到落实监督权力是地方人大在当前阶段谋求权力建构的重要落脚点:

监督既是人大的权力,又是人大的责任和义务,……不想监督,不敢监督就是失职,就是对人民的不负责任,结果肯定搞不好工作。^②

对于J省人大而言,对政府预算行为的监督,首先是其职责所在,因此,要“有所为”。但是,如何才能“有所为”?如何才能嵌入

^①资料编码:JARHA20020424。

^②资料编码:JARGA20010512。

“党-政”预算关系网络中,重新建构新的预算关系网络?在宣示自己的职责所在、权力归依之余,J省人大选择了这样的角色定位:理顺其与党委和政府的关系,既受党委领导,也体现其监督,并不断增强对政府的指导与监督作用,实现为人民服务的共同目标。这一角色定位,可以从J省人大高层领导在不同场合中的讲话得到印证:

人大和政府同属国家机关,虽然职能作用不同,但存在着密不可分的工作关系……为着同一个目标——中华民族的根本利益而分工。所以,我们应当站在一切为了人民的高度,认识和处理人大与政府的关系。在人大进行立法、执法和工作监督的过程中,加强联系,相互配合,相互支持,以更好地履行各自的职责。……在这些工作(计划、预算的审查监督工作)中都需要人大财经委与省政府有关部门之间相互理解和支持。^①

人大和政府……虽然处于监督与被监督的不同位置,但根本目标是完全一致的,都是为了给人民掌好权、用好权。……总之,人大常委会和政府,都要相互尊重,相互理解,相互支持。人大监督的实质是对政府工作的支持,应当支持政府把各项事业办好,政府也应自觉地配合人大把监督条例落实好。^②

相互配合、相互支持、相互尊重、相互理解、分工合作,这便是J省人大领导及官员对于人大与政府在预算过程中关系的认识,是对其在预算关系网络中角色的明确定位。这种角色定位蕴含着组织变革过程中寻找权力突破的策略与艺术。正是这样的认知与定位,使得J省人大的官员在预算监督过程中也更加注重跟政府的职能分工

①资料编码:JARGA19980615。

②资料编码:JARGA20020418。

与划界,而不是随意地干涉和介入。例如,在针对预算调整部分的监督,J省人大采取的态度就是:

部门内部的,政府财政掌握,我们不管这个事。跨部门的,咱们人大管。^①

可以说,对J省人大来讲,该出手时才出手,“有所为”也“有所不为”。或许正是这样一种角色定位,不仅使J省人大能够更加顺利地 在预算改革过程中使自己的预算权力有所突破,而且也促进了人大与政府之间的融洽关系,更有利于预算关系网络的重构。在调研过程中,无论是财政部门,还是支出部门,对于人大与政府、人大与财政部门、人大与支出部门的关系,都持较为积极和肯定的看法。

三、J省预算关系网络的重构

如果说清晰的角色定位是人大自我意识的一种体现,是其组织独立发展的基础,那么,一个组织要获得更大的成长空间,就必须立足于其所处的关系网络,借助其拥有的各种资源。虽然在地方预算关系网络中,人大当然地拥有宪法和法律赋予的立法资源以及作为人民代言人的合法性资源,但是要想真正嵌入到传统的“党-政”预算关系网络,并且重构三者之间的关系,则还需要争取更多的资源。随着政治体制改革尤其是预算改革的深入,在地方预算关系网络中,党委、人大及政府作为不同的行动者,各自拥有不同的可自由支配的资源,而对于影响资金分配这一既定目的来说,所有这些资源都是必不可少的,也就是说,行动者之间具有相互依赖性。因此,人大要有更大的权力作为,就必须借助其自有资源采取一定的行动来改变与另外两者的关系,同时发展外部环境以间接改变网络中行动者之间

^① 笔者的实地访谈:JARWA20060814。

的关系。

(一) 寻求政治支持,重构预算程序

要改变传统的“党-政”预算关系网络,首先就必须获得同级党委的支持。为此,J省人大在开展预算监督工作时,总是注意与党委保持一致。1998年J省出台了《省委关于全面推进依法治省的决定》和《J省1998-2002年依法治省规划》等一系列重要文件,对依法治省工作进行了全面部署,“依法治省”成了当时省委重要工作日程。J省人大就从这一重心入手,提出“依法理财”,强调人大在推进依法治省工作中的不可取代性:

省人大和省政府虽然地位不同,职权不同,但在我省政治、经济、文化和社会生活各个方面逐步实现依法治省的目标是一致的。……切实强化计划、预算管理,对推进依法治省是极为重要的。^①

人大财经工作涉及的政府组成部门及有关单位较多,监督政府及这些部门依法行政是人大财经部门的一项经常性工作,而这些工作又都直接关系到依法治国方略的实现。^②

在此基础上,J省人大积极地争取省委各方面的支持。首先,变革预算过程中的程序规则,明确预算草案报省委审定前应先经人大初审。在预算过程中,政府和人大都是在党委领导下开展工作;在实际运作中,提交人大常委会进行初审的预算草案,往往是通过了政府与党委的双重审定后再提交人大审议的。如此一来,人大就陷入“说了也白说”的局面。对于这种情况,J省人大的一位官员如是说:

^①资料编码:JARGA19980615。

^②资料编码:JARGA19980721。

原来,98年以前,政府弄预算之后,直接到常委会,常委会研究完之后,才给人大。给人大,你说人大还有什么用啊?你是同意还是不同意啊?^①

从人大预算监督的角度来看,这一程序存在的问题是:一方面,在预算提交人大前,已先过党委会同意,且通常情况下人大常委会的主任也参加了党委的常委会会议,因此,当预算草案提交人大讨论时,作为党员的委员和代表通常较少会发表不同意见;另一方面,当人大常委会的委员和人大代表发现某些预算支出存在问题并向政府提出时,政府有时也会以党委的常委会会议已经同意为由拒绝修改预算(马骏,2005:68)。正是看到问题所在,J省人大提出了改进的建议,最终获得了当时的省委书记的支持,后者在1999年初召开的J省依法治省工作会议上,明确指出预算草案报省委前应先征求人大常委会的意见,再报党委。这一决定是随后正式写入J省的政府预算编制审批流程图。在编制2004年预算时,在财政厅拟出编制纲要后,J省人大常委会财经工委就对预算编制思路、编制依据、安排重点等进行了前期介入初审,并且在预算草案提交政府常务会前,财经工委又预审了省政府预算草案初稿,提出了初步修改意见。

其次,积极促成党委发文,规范省领导的决策方式。为确保人代会批准的预算严格执行,J省省委办公厅、省政府办公厅联合发文,指出不得突破预算,不得随意调整挪用,年中一般不出台增支政策,确需出台的要推迟到下一年预算解决。还特别强调,省领导一般不直接确定新的支出项目,涉及增支项目及申请资金的事项,不再以省领导督办件形式批转。

再次,争取省委领导支持,增设预算处,增编10人。当时J省正在进行省级机构精简,人员编制大大压缩,人大要想增加人员,难度

^① 笔者的实地访谈:JARWA20060814。

很大。为了解决这一问题，J省人大利用各种机会和场合积极争取，获得了J省省委和编委的支持。用J省人大领导的话讲，之所以能增编成功：

靠的就是积极主动向省委、编委汇报人大预算监督管理的工作情况及面临的任務，从而得到有关领导的重视，取得支持，做这件事就是要主动争取，不能怕碰钉子。^①

机构的增设，不仅使J省人大在组织能力上获得了极大的提高，更向各界传达了省委对人大预算监督工作强有力的政治支持。

最后，主动将政府未采纳的意见向省委汇报，提供决策建议。在预算监督过程中，J省人大特别强调初审环节及其审查意见的落实：

审查意见再经过主任会议讨论后，及时转交省政府，使政府部门对这些意见能采纳的早采纳，免得在代表大会上再进行大的修改。如政府对一些问题有不同看法，人大常委会可以党组的名义提出建议供省委在决策时参考。^②

对于政府未采纳的意见，J省人大除了以党组的名义向省委报告之外，还通过列席省委常委会会议提出，以便党委决策时，信息量更大，渠道更宽，决策更准确，从而也使人大的意见能够进入党委的议程。

（二）促成共识，构筑与政府合作的基础

要在预算过程中与政府及其部门形成较稳定的合作关系，就必须有合作的基础。资源的相互依赖性便为这种合作提供了最坚实的基础。在分税制以后，J省虽然财政收支实现了快速增长，但是在全

^①资料编码：JARGA20010512。

^②资料编码：JARGA20010512。

国仍处于中下水平。原有的预算管理体制,使得财政内部预算管理问题多多,财政与部门之间的协调成本也相当大:

财政管理现实的困难,逼着你要去改变这种传统的管理机制。我们搞预算改革,初衷就是把钱一次分清,不要在预算过程中不断地搞追加和搞调整。通过公开的理财、透明的理财,既是对财政资金有效的分配机制,也是缓解追加、调整的有效办法。^①

预算改革的开展需要借助人大的力量。财政部门虽然是此次预算改革的推动者,但是,由于这一改革涉及的面相当广,各种利益关系非常复杂。唯有获得党委、人大和政府的支持与理解,才能确保改革顺利进行。而且,从行政级别上来讲,财政部门与其他部门处于同一级别,并不具有权力优势地位,因此,要使预算改革落到实处,也需要借助人大的资源。对于这一点,人大的官员也深有体会,一位人大官员在访谈中提到:

有一些问题,是财政解决不了的,或者政府为难的。比如说,政府也有难,省长也有难。厅长,大项目他也为难,领导们说了,他也为难。扔到这,咱们可以帮他解决了。^②

正是借助于人大预算权力的实施,财政部门才得以化解“预算弱化”的问题。面对各部门领导习惯性地向财政伸手要追加,现在的财政部门则以“预算确定之后要作为一种法律文本执行,不按预算办事,不仅是违纪,更是违法”答复之。而对于一些支出部门来说,他们也可以通过人大对政府及财政部门的施压和影响,获得资源申请上的支持,尤其是那些涉及法定支出及民生支出的部门,因此他

^① 笔者的实地访谈:JARLA20060814。

^② 笔者的实地访谈:JARWA20060814。

们也在一定程度上乐于向人大提供一些预算信息,正因为人大拥有财政部门展开预算改革所必需的资源,人大就能与政府及其财政部门、支出部门达成合作。

(三) 寻求外援,拓展外部环境的支持

省级预算关系网络并不是一个封闭的独立体,外界环境会对网络中的关系带来或多或少的影响。J省人大在主动改变网络中与不同主体关系的同时,也积极地寻求外界环境的支持,获取中央(主要来自全国人大财经委、财政部、国务院发展研究中心等部门)、兄弟省市、社会舆论及民众的肯定和支持,使预算关系网络的外部环境更有利于其自身的发展。其所采取的手段包括:积极向各界提供有关J省人大预算改革的信息及取得的成绩;组织考察团到其他省市进行预算监督工作方面的交流;参加各片区的人大财经工作交流会,介绍J省经验;接受新闻媒体的采访及报道、主动在媒体上撰文;邀请国内外有一定影响力的研究机构及研究者前往J省调研;在初审阶段选择若干部门举办预算审查听证会,接受社会公众报名参加听证;等等。上述行动,使J省人大树立了相对积极、正面的改革者形象,也获得了更多的外部资源,从而增强了其在预算关系网络中的地位。

四、预算权力建构的核心资源

J省人大在重构预算关系网络中寻求预算权力建构的过程,实际上也是其运用原有资源不断获取更多核心资源的过程。笔者认为,对于地方人大而言,预算权力建构必须拥有若干核心资源,即:政治资源、法律资源、组织资源、信息资源和时间资源。

(一) 政治资源

对于想要实现预算权力建构的地方人大来说,政治资源尤为重

要。政治资源在此特指在省级政治中,对于人大的各种预算监督行为,来自中央的支持与肯定,以及同级党委与政府领导的支持与表态。这些资源可以蕴含于某份正式文件当中,也可以源自领导在某次会议上的讲话。这一资源看似没有规律,但是却至关重要。政治资源的多寡,直接影响到人大预算权力建构的进程。本文第三部分所分析的预算关系网络的重构,实际上都体现出J省人大政治资源的累积。这些政治资源的获得,也可能跟人大某些领导人本身的政治背景、职业生涯有内在的联系。例如J省人大分管财政立法和监督工作的常委会副主任在到人大工作以前就是财政厅厅长,也是该省预算改革的发起者之一,而财政厅继任的厅长、副厅长以及预算处处长,也均是其原来的下级,因此,在预算监督工作过程中,双方的沟通总是较为流畅。此外,J省与其他很多地方一样,采取的也是地方党委书记兼任人大常委会主任的模式,并且,在新一届的人大常委会班子中,六个副主任除了一个是民主党派人士之外,其他五人均为省委委员。对于这样一种模式,马骏(2005:69)曾指出,可以增强人大在中国政治结构中的地位,可以为人大监督政府预算提供更大的政治支持。虽然这一模式对预算民主的影响还有待更持久的考察,但至少在目前来说,通过党委的力量来获得更多的政治资源以建构人大的预算权力,也未尝不可。

(二) 法律资源

在强调依法治省、依法理财的背景下,通过立法使人大在预算过程中各个环节的权力得以明确是一个明智的做法,可以为人大获得权力建构的法律资源。预算改革以来,J省人大先后制定了《J省预算初审办法》、《J省各级人民代表大会常务委员会预算审查监督条例》和《J省第十届人民代表大会财政经济委员会、常务委员会财政经济工作委员会预算审查程序规则》。这些法律法规使人大在预算

审查监督中的职权,无论是在内容上、形式上,还是在程序上、时间上,都有了明确的依据,还明确规定了财政部门需向人大有关机构提交的资料内容,并规定了审查的内容、重点、程序、步骤和参加人员,既规范了政府的预算工作行为,也规范了人大常委会的预算监督行为。总之,法律地位十分重要。

(三) 组织资源

人大预算监督未落实在很大程度上是因为人大的组织建设存在缺陷,缺少完善的组织架构及人员行使各种法定权力。J省于1983年成立人大常委会财经委员会,作为人大常委会负责财经工作的办事机构。随着预算改革的深入,细编预算给人大带来了更加繁重的审查监督任务,对预算过程全方位的介入也要求人大提高专业素质,因此,仅靠原有的机构和人员,人大很难真正实现有效的监督。正如上文提到的,J省人大经过努力,在人大常委会财经委员会里增设预算处,增编10人。预算处的工作人员大部分是干过财政的,有些甚至当过财政局长。正如一位人大官员所讲:“财政专业性比较强。干过,就更有利于监督。知道这个过程,才知道怎么去监督这个过程。”^①这些内行人的加入,使人大预算监督工作的开展更加顺畅。2002年1月,为了理顺人大内部的机构设置,J省九届人大常委会第二十五次会议根据省委批准的《J省人大常委会机关机构改革方案》审议决定:将省人大常委会财经委员会更名为财经工作委员会。但是,财经工作委员会毕竟也只是人大常委会下设的一个工作机构,在法律上不具有直接的法律职权。因此该省在2003年又成立了作为专门委员会的人大财政经济委员会,为预算审批监督工作进一步提供了组织保障。正如一位人大官员所说:

^① 笔者的实地访谈:JARLA20060814。

以前没有专委会,就是由工委,以常委会的名义组织(预算草案的初审)。有了专委以后,方便了。不用常委会的名义了,(由财经委)直接召开。^①

财经委与财经工委,一个作为专门委员会,一个作为工作委员会,在人大预算监督过程中,互有侧重、互相补充。正是这种特殊的组织架构,无形中又壮大了该省人大从事预算监督的队伍,部分地解决了组织能力不足的问题。不过,当面对着 179 本达 2 万多页的部门预算草案时,J 省人大还是感觉缺少足够人手完成这一极其繁重的预算初审工作。于是,在每年预算初审时,由人大财经委员会牵头,从人大各专门委员会、政府财政厅各处、审计厅有关处室、发展与改革委员会、统计局等部门抽调人员,聘请专家顾问,分成综合、教科文卫、行政法、经济建设、农业、社保企业六个专业审查小组,进行集中封闭审查。此外,为了进一步发挥人大代表在预算审查中的作用,J 省人大还举办了培训班,对人大代表进行预算审查专门业务的培训,使来自各行各业的人大代表,懂得如何看预算文本,如何审预算草案。可以说,J 省人大从不同的方面增强其自身的组织资源,从而使其能够更好地具有更好的行动能力。

(四) 信息资源

人大要做好预算审查监督工作,要使其法定的预算权力得以落实,就必须拥有足够的信息资源。没有信息,人大就无法真正地介入预算过程,更加无法施加必要的影响。在预算改革以前,人大所能获得的预算信息是非常有限的,因此只能是“报什么审什么,审什么批什么”。甚至是政府内部,由于权力结构的“零碎化”(马骏、侯一麟,2004),甚至连政府领导、财政部门也无法掌握完整的预算信息。西

^① 笔者的实地访谈:JARWA20060814。

方国家的预算史已经证明,如果政府无力掌控国家财政,立法机关也没有能力成功掌控。预算改革的展开,使得财政部门开始具有核心预算机构的能力和特征,从而也使得人大有可能实现对财政预算的了解及影响。财政部门 and 支出部门是人大获取预算信息的重要来源,因此,J省人大积极主动地与这些部门沟通、联系,以及时掌握相关的信息:

财政每年3月份开预算编制工作会,咱们这里也参加。从整个过程来说,我们做什么工作?一个是不断跟财政沟通编制情况,了解编制进度如何。再一个,到部门去,了解情况,我们这,有时也把他们请上来,了解他们的预算编制情况。^①

有时候我们是上门,监督者到被监督者那去,上门去听取意见,有一种高姿态,去赢得部门的支持。^②

为了使信息的获取更加制度化,J省人大还制定了《财经委与省政府财经工作部门工作联系办法》,定期召开与对口部门负责人联系会或工作联系会。

加强预算的执行过程中的了解和监督,跟踪部门,每年,月报、季报,跟财政部门加强沟通。^③

此外,J省人大还把视察调研作为获取信息的重要手段,组织人力到部分市、县以及省级部门,对上年预算执行情况和下年预算安排情况进行视察调研。到人代会阶段,财经工委又分别到各个代表团,去听取代表们对于预算草案的意见。在政府报来预算草案后,J省

① 笔者的实地访谈:JARWA20060814。

② 笔者的实地访谈:JARLA20060814。

③ 笔者的实地访谈:JARLA20060814。

人大又以听汇报的形式,了解相关信息:一是听取了省财政厅、国税局、地税局关于上年全省及省本级预算执行、全年预计完成和下半年全省及省本级预算草案情况的总盘子的汇报;二是听取省直部门和省财政厅 11 个业务处(局、中心)的汇报,汇报的内容主要是各分口切块资金安排、预算安排的依据、标准、定额。为了更全面地掌握预算信息,J 省人大也通过听证这种形式:

我们这两年搞的听证,基本上起到这样的作用。来自基层的、来自方方面面的听证人,他们来反映他所了解的,经费的需求。这样,最基本的,给你财政分配,提供一个了解民意、了解实际情况的渠道。因为平时你是坐在屋里来编的,你是通过各级的部门之间的谈判来决定的。是吧?你财政找教育,教育是找他下面的教育局。这种渠道是有限的,现在通过来自大学、中学的,来自基层的老百姓,他的声音,来直接面对你,有借鉴的作用。如果这种借鉴作用,如果真是体现到你的工作中去,就是一种进步了。^①

信息的充分掌握,使得 J 省人大在预算过程中,可以更有效地减少政府及其部门所控制的不确定性,从而增强其与之相制衡的能力。

(五) 时间资源

预算本身就有时间性,人大的预算审查和监督更是受到时间的限制。时间的充裕与否,直接影响到人大预算权力实现的程度。为此,从对财政厅出台的预算编制纲要进行前期介入初审,到省政府预算草案初稿提交政府常务会前的预审,再到正式的初审,J 省人大都试图在预算编制的各个环节中提前介入,而不是坐等财政部门把预算草案报到人大的时候,才开始着手初审。这样做使 J 省人大赢得

^① 笔者的实地访谈:JARLA20060814。

一定的时间资源,使其可以及早发现预算草案存在的问题并有更多的机会将问题解决。其分管财经工作的人大领导就是这样强调的:

立足于事前……提出合理意见,用规范的方式写出初审意见送政府,让政府有时间在上常委会和人代会前修改,使提交会议批准的方案更合理。^①

提前介入,不仅让人大“有时间”提意见,更是让政府、财政“有时间”吸收和体现这些意见。

五、结 论

预算改革以来,我国地方人大的预算权力已经有了明显的增强。J省人大十年的预算改革历程说明,现实权力是需要建构的,地方人大虽然拥有宪法和法律赋予的预算权力,但是并不必然就能对预算过程产生影响,转化为改变预算收支的能力。在本文的研究个案中,J省人大在宣示自己法定权力的基础上,策略性地定位好自己在预算过程中的角色,进一步理顺其与党委和政府的关系,共同的目标是为人民看好“钱袋子”。在这样的角色定位之下,J省人大积极主动地采取各种行动,努力改变着原有的预算关系网络,有意识地汲取更多的核心资源,从而实现了预算权力的现实建构。应该强调的是,在这一系列的行动与过程中,地方人大不仅仅是要利用这些资源去采取行动以获得预算权力,也要使政府更有能力掌控财政并且更负责。

最后,需要指出的是,本文的研究是基于J省人大的实践得来的,J省人大的角色定位是否就是当前我国地方人大预算监督更合适的界定,还不能妄下定论。J省人大在重新建构预算关系网络过程中,所采取的各种策略是否具有可推广性,也有待验证。而本文所

^①资料编码:JARGA200407。

提出的人大预算权力建构的五个核心资源,能否适用于其他地方人大,也需要进行更多的案例研究及比较研究。本文的出发点,是在于寻找一个分析当前我国地方人大预算监督改革的合适的视角,并且搭建起一个相对系统的分析框架。而更多的细节,还有待更进一步的实证研究与思考来填充。

参考文献

克里夫兰(2006[1915]). 美国公共预算理念的演进. 载海迪等编《公共预算经典——现代预算之路》(第三版). 上海:上海财经大学出版社.

马骏(2005). 中国公共预算改革:理性化与民主化. 北京:中央编译出版社.

马骏、侯一麟(2004). 中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架. 经济研究,10.

孙哲(2004). 1979-2000 全国人大制度研究. 北京:法律出版社.

希克(2006[2000]). 联邦预算的演化:从盈余到赤字再到盈余. 载海迪等编《公共预算经典——现代预算之路》(第三版). 上海:上海财经大学出版社.

Krafchik, W. & Wehner, J. (1998). The Role of Parliament in the Budgetary Process. *South African Journal of Economics*, 66(4).

(责任编辑:牛美丽)