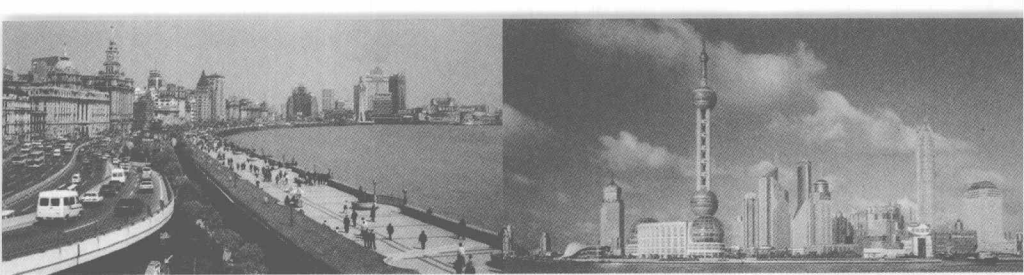




# 地 方 人 大 预 · 算 · 审 · 查 · 监 · 督 · 简 · 明 · 读 · 本

上海市人大常委会预算工作委员会组织编写  
主 编 赵 雯





# 地 方 人 大 预·算·审·查·监·督·简·明·读·本

上海市人大常委会预算工作委员会组织编写

主 编 赵 雯

## 图书在版编目(CIP)数据

地方人大预算审查监督简明读本/赵雯主编. —上海:  
复旦大学出版社, 2008. 1  
ISBN 978-7-309-05834-5

I. 地… II. 赵… III. ①国家预算-审查-中国②国家预算-财政监  
督-中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 180841 号

## 地方人大预算审查监督简明读本

上海市人大常委会预算工作委员会组织编写 主编 赵 雯

---

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433  
86-21-65642857(门市零售)  
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)  
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

---

责任编辑 邬红伟  
总 编 辑 高若海  
出 品 人 贺圣遂

---

印 刷 江苏扬中市印刷有限公司  
开 本 850×1168 1/32  
印 张 11.25  
字 数 307 千  
版 次 2008 年 1 月第一版第一次印刷  
印 数 1—13 000

---

书 号 ISBN 978-7-309-05834-5/F·1324  
定 价 19.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

# 序

上海市人大常委会主任 龚学平

审查批准政府预算并监督其执行,是宪法赋予各级人民代表大会及其常委会的一项重要职权,是人民行使管理国家事务权力的具体体现。近年来,随着社会主义民主政治的发展,预算审查监督日益受到国家和人民的关注和重视。胡锦涛总书记在中共“十七大”报告中指出:“……完善公共财政体系。深化预算制度改革,强化预算管理和监督”;“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。支持人民代表大会依法履行职能……保障人大代表依法行使职权”,这不但为公共财政体系建设、预算制度改革指明了方向,也为加强预算审查监督指明了方向。可以预料,在新的发展阶段,地方人大预算审查监督必将成为完善社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治、构建社会主义和谐社会的重要手段。

预算审查监督有较强的专业性和政策性,提高预算审查监督的实效,需要掌握与预算管理、政府收支相关的法律知识,需要了解与财政体制、财政政策相关的专业知

识。为此,上海市人大常委会预算工作委员会自2004年以来,编写教材、培训代表、培养骨干,为提高代表预算审查监督能力和水平,做出了不懈的努力,积累了丰富的经验,取得了可喜的成效。

今年年初,在上海市第十二届人民代表大会第五次会议期间,我曾向广大代表透露,市人大常委会将为人大代表量身定做一本地方人大预算审查监督的专业教材。就是要求预算工委在实践的基础上,撰写一本简明易懂、图文并茂、全面实用的教材。经过十个月的努力,《地方人大预算审查监督简明读本》(以下简称《读本》)正式问世。

《读本》由上海市第十二届人大常委会委员、常委会副秘书长,市人大财经委委员、常委会预算工作委员会副主任赵雯同志任主编。她长期从事公共财政、预算审查方面的工作和教学,是具有较高学术水平和丰富实践经验的专家型委员。《读本》是她带领预算工委全体同志近5年从事预算审查监督实践及培训的经验和心血结晶。纵观全书,深入浅出,依法为据,全面介绍了人大预算审查监督的职责和原则,归纳总结了人大预算审查监督所必须遵循的程序和行之有效的方法,可供学习和参考。《读本》选录了预算工委的《地方人大预算审查监督研究》课题报告,展示了他们探索性、前瞻性研究所取得的成果,提出了富有创新性和针对性的建议,可以探讨,可以借鉴。书后的附录,有解难答疑的问答,有法律法规的选

编,便于查阅和引用。

在上海市第十二届人大常委会即将届满之际,《读本》的出版,可谓适遇其时,恰逢其需。我向各位新老代表郑重推荐这本简明读本,这确实是一本内容丰富、易读管用的好书,是人大代表履行预算审查监督职责的益友。《读本》既可作为新老代表提高预算审查监督能力的自学读本,也可作为新一届各级人大代表的培训教材。希望大家学以致用、学用相长,在人大预算审查监督工作中发挥更大的作用,不负人民对代表的重托。

2007年10月  
于上海市人民大厦

# 前 言

人民代表大会及其常委会受人民委托，依法审查批准本级政府预算并监督其执行，是宪法和法律赋予的一项重要职权，是人民行使管理国家事务权力的具体体现，是对政府行政权力运行最重要的制衡和监督。政府预算草案经国家权力机关审查批准后，成为重要的法律文件并得以实施，体现着国家权力机关代表全体公民对政府预算草案的最高决定权。人民代表大会对政府预算草案的审查批准，历来是各级人民代表大会的一项重要议程，受到全社会的普遍关注。人大常委会对政府预算活动的审查监督，是人民代表大会委托其常委会在大会闭会期间依法行使对政府预算活动的监督权，对政府预算的全过程实施法律监督，是人大预算审查监督的重要环节。

随着社会主义民主进程不断加快，人大预算审查监督不断加强。中共十六届三中全会强调“加强和改进各级人民代表大会对本级政府预算的审查和监督”。十六届六中全会进一步明确要求“健全公共财政体制，调整财政收支结构，把更多财政资金投向公共服务领域”。胡锦涛总书记在中共“十七大”报告中指出：我国将“围绕推进基本公

共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系。深化预算制度改革,强化预算管理和监督,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入”。这指明了加快公共财政体系建设、深化预算制度改革的方向。胡锦涛总书记还指出,要“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。支持人民代表大会依法履行职能……保障人大代表依法行使职权”,“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。这充分表明,加强人大预算审查监督是完善社会主义市场经济体制、推进发展社会主义民主政治文明建设、构建社会主义和谐社会的重要措施,是“着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制,健全政府职责体系,完善公共服务体系”,建设服务型政府的需要。各级人大代表要以高度的政治责任感、历史使命感和饱满的政治热情,努力把预算审查监督工作做好。

众所周知,政府预算是国家政治经济活动的综合反映,具有较强的政策性和专业性,不但编制和执行预算需要相应的专业知识,而且审查和监督预算也要具备一定的专业基础知识。上海市自本届人大以来,为了提高广大代表履行预算审查监督职责的能力,先后举办多期地方人大预算审查监督知识培训班,为2000余名市、区人大代表和部分区县政府工作人员介绍地方人大预算审查监督的相

关知识,受到广泛欢迎。2007年1月1日起,《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》开始施行,政府收支分类改革全面推进,本市各区县新一届人大开始行使职权,市人大也将换届。面对这样的形势,上海市人大常委会预算工作委员会(以下简称预算工委)按照上海市人大常委会的计划安排,总结多年来预算审查监督的实践经验和培训经验,编写了《地方人大预算审查监督简明读本》,希望以此作为本届预算工委的工作总结,并以此作为向上海市第十三届人民代表大会的献礼。

本书汇集了预算工委、各专门委员会委员和人大代表对相关法律法规的学习体会和理解,总结了预算审查监督实践工作中的经验和体会,尽可能用清晰的语言和图表,简明扼要、深入浅出地介绍关于政府预算的相关知识,介绍地方人大预算审查监督的基本流程和方法,选录了预算工委《地方人大预算审查监督研究》课题报告的主要内容,选编了与预算审查监督相关的名词解释、法律和相关文件原文,可供各级人大代表和常委会组成人员培训学习、查阅参考,也可供政府工作人员学习参考。

本书是在上海市人大常委会领导下编写的,得到龚学平主任的支持、指导和帮助,得到许多委员和代表的支持和帮助。在此,谨向他们表示衷心的感谢。

由于编写组学术水平有限,实践经验不足,《读本》错漏之处在所难免,恳请各位代表、委员、读者批评指正。

2007年10月

# 目 录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第一章 政府预算概述 .....       | 1  |
| 一、政府职能与政府预算 .....      | 1  |
| (一) 政府预算的内涵 .....      | 1  |
| (二) 政府职能与预算 .....      | 6  |
| 二、分税制预算管理体制 .....      | 10 |
| (一) 中央与地方之间的分税制 .....  | 10 |
| (二) 上海市与区县之间的分税制 ..... | 12 |
| 三、政府收支分类 .....         | 14 |
| (一) 政府收入分类 .....       | 15 |
| (二) 政府支出功能分类 .....     | 17 |
| (三) 政府支出经济分类 .....     | 20 |
| 四、政府预算循环 .....         | 22 |
| (一) 预算编制 .....         | 24 |
| (二) 预算审批 .....         | 25 |
| (三) 预算执行 .....         | 25 |
| (四) 决算审批 .....         | 26 |
| 五、部门预算 .....           | 27 |
| (一) 部门预算的编制程序 .....    | 28 |

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| (二) 部门预算的内容 .....                    | 28 |
| 六、审计监督 .....                         | 30 |
| (一) 我国审计监督制度 .....                   | 30 |
| (二) 预算执行的审计 .....                    | 31 |
| <b>第二章 地方人民代表大会预算审查监督概述</b> .....    | 34 |
| 一、地方人民代表大会概述 .....                   | 34 |
| (一) 地方人大的组织结构 .....                  | 35 |
| (二) 地方人大的权力职责 .....                  | 37 |
| 二、地方人民代表大会预算审查监督的法律依据 .....          | 38 |
| 三、地方人民代表大会预算审查监督的职责 .....            | 40 |
| (一) 地方人民代表大会的预算审查监督职责 .....          | 40 |
| (二) 地方人大常委会的预算审查监督职责 .....           | 41 |
| (三) 财经委和预算工委的预算审查监督职责 .....          | 41 |
| 四、地方人民代表大会预算审查监督的原则 .....            | 42 |
| (一) 依法监督原则 .....                     | 42 |
| (二) 政策主导原则 .....                     | 43 |
| (三) 重点监督原则 .....                     | 43 |
| (四) 集体决定原则 .....                     | 44 |
| <b>第三章 地方人民代表大会对政府预算的审查和批准</b> ..... | 45 |
| 一、政府提交地方人大审查预算的主要材料 .....            | 45 |
| 二、地方人大审查批准预算的主要程序 .....              | 52 |

|                      |    |
|----------------------|----|
| (一) 预算工作委员会预审 .....  | 54 |
| (二) 财经委初步审查 .....    | 54 |
| (三) 人民代表大会审查批准 ..... | 55 |
| 三、人大代表如何审查政府预算 ..... | 60 |
| (一) 认真阅读 .....       | 61 |
| (二) 重点审查 .....       | 61 |
| (三) 参加审议 .....       | 64 |
| (四) 大会表决 .....       | 65 |

#### 第四章 地方人民代表大会常务委员会对政府

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 预算的审查监督 .....                      | 67 |
| 一、常委会预算监督的重点内容 .....               | 67 |
| (一) 预算收支平衡情况 .....                 | 68 |
| (二) 重点支出的安排和资金到位情况 .....           | 69 |
| (三) 预算超收收入的安排和使用情况 .....           | 69 |
| (四) 部门预算制度建立和执行情况 .....            | 70 |
| (五) 向下级财政转移支付情况 .....              | 71 |
| (六) 本级人民代表大会批准预算的决议的<br>执行情况 ..... | 72 |
| (七) 审查上级财政补助资金的安排和<br>使用情况 .....   | 72 |
| 二、常委会预算监督的主要形式、程序和步骤 .....         | 73 |
| (一) 听取和审议半年度预算执行情况报告 .....         | 73 |
| (二) 审查和批准本年度预算调整方案 .....           | 75 |

|                           |    |
|---------------------------|----|
| (三) 审查和批准上年度决算草案和报告 ..... | 77 |
| (四) 听取和审议审计工作报告 .....     | 81 |
| (五) 整理《审议意见》 .....        | 84 |
| (六) 督促有关方面整改 .....        | 84 |
| (七) 及时通报和公布预算监督工作情况 ..... | 85 |
| 三、预算工作委员会要当好参谋助手 .....    | 86 |
| (一) 采取行之有效的监督方法 .....     | 86 |
| (二) 切实做好经常性监督工作 .....     | 89 |
| (三) 加强内外沟通与协调 .....       | 91 |

## 第五章 提高地方人民代表大会预算审查监督

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 实效的建议 .....               | 93  |
| 一、健全预算审查监督法律法规体系 .....    | 93  |
| (一) 加快修订《预算法》 .....       | 94  |
| (二) 规范政府会计制度 .....        | 97  |
| (三) 建立预算信息管理制度 .....      | 98  |
| (四) 完善地方预算审查监督法规 .....    | 98  |
| 二、督促政府夯实预算管理基础 .....      | 99  |
| (一) 合理配置政府事权和财权 .....     | 99  |
| (二) 科学制定公用经费定额标准 .....    | 100 |
| (三) 推动建立科学的项目支出管理机制 ..... | 101 |
| (四) 推进政府预算管理制度建设 .....    | 102 |
| (五) 推进政府强化审计监督 .....      | 103 |
| (六) 推动政府建立预算绩效评价体系 .....  | 105 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| (七) 全面监督财政收支和公共资金 .....            | 106 |
| 三、提升地方人大预算审查监督的能力 .....            | 108 |
| (一) 优化人大代表的结构 .....                | 109 |
| (二) 增加常委会专职成员比例 .....              | 110 |
| (三) 推进专门委员会和工作委员会成员<br>专业化 .....   | 111 |
| (四) 设立预算专家咨询机构 .....               | 111 |
| 结束语 .....                          | 113 |
| 附录一 《地方人大预算审查监督研究》报告<br>(选录) ..... | 115 |
| 1. 地方人大预算审查监督的研究思路与<br>研究背景 .....  | 120 |
| 2. 发达国家预算审查监督研究 .....              | 132 |
| 3. 地方人大预算审查监督现状研究 .....            | 148 |
| 4. 地方人大预算审查监督存在问题及其<br>原因分析 .....  | 165 |
| 5. 加强地方人大预算审查监督的对策研究 .....         | 175 |
| 附录二 名词解释 .....                     | 229 |
| 1. 什么是财政? .....                    | 229 |
| 2. 什么是公共财政? .....                  | 230 |
| 3. 什么是财政政策? .....                  | 230 |

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| 4. 什么是积极的财政政策? .....                           | 231 |
| 5. 什么是适度从紧的财政政策? .....                         | 231 |
| 6. 什么是稳健的财政政策? .....                           | 231 |
| 7. 什么是货币政策? .....                              | 232 |
| 8. 什么是财政发展第十一个五年规划? .....                      | 232 |
| 9. 什么是财政转移支付? .....                            | 232 |
| 10. 什么是财力性转移支付? .....                          | 232 |
| 11. 什么是一般性转移支付? .....                          | 233 |
| 12. 什么是专项转移支付? .....                           | 233 |
| 13. 什么是财政赤字? 什么是软赤字、硬赤字?<br>财政赤字有哪些弥补方式? ..... | 234 |
| 14. 什么是乡财县管? .....                             | 234 |
| 15. 什么是单式预算与复式预算? .....                        | 235 |
| 16. 什么是国有资本经营预算? .....                         | 235 |
| 17. 什么是社会保障预算? .....                           | 236 |
| 18. 什么是预算表格? .....                             | 237 |
| 19. 什么是零基预算? .....                             | 237 |
| 20. 什么是综合预算? .....                             | 238 |
| 21. 什么是绩效预算? .....                             | 238 |
| 22. 什么是绩效考评试点? .....                           | 240 |
| 23. 什么是政府收支分类改革? .....                         | 240 |
| 24. 什么是增值税转型? .....                            | 240 |
| 25. 什么是企业所得税“两法”合并? .....                      | 241 |
| 26. 什么是税收返还? .....                             | 241 |

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 27. 什么是非税收入？ .....                                      | 242 |
| 28. 非税收入管理需要注意哪些问题？ .....                               | 242 |
| 29. 什么是预算外收入？ .....                                     | 243 |
| 30. 政府非税收入与预算外收入的主要区别<br>有哪些？ .....                     | 244 |
| 31. 什么是行政事业性收费收入？ .....                                 | 244 |
| 32. 什么是政府性基金？ .....                                     | 245 |
| 33. 什么是国有资本经营收益？ .....                                  | 245 |
| 34. 什么是其他收入、其他支出？ .....                                 | 245 |
| 35. 什么是定员和定额？ .....                                     | 246 |
| 36. 什么是政府采购？ .....                                      | 246 |
| 37. 什么是国库集中收付制度？ .....                                  | 247 |
| 38. 什么是财政专户？ .....                                      | 247 |
| 39. 什么是收支两条线？ .....                                     | 248 |
| 40. 什么是项目预算滚动管理？ .....                                  | 248 |
| 41. 什么是结余或结转？ .....                                     | 249 |
| 42. 什么是总预备费？ .....                                      | 249 |
| 43. 预算草案、人民代表大会通过预算和当年<br>预算有何异同？ .....                 | 250 |
| 44. 如何将政府预算草案同政府工作报告、<br>国民经济和社会发展计划报告结合起来<br>审议？ ..... | 250 |
| 45. 为什么要加强对预算超收收入使用的<br>监督？ .....                       | 251 |
| 46. 什么是审计工作报告？ .....                                    | 251 |

|                                                |            |
|------------------------------------------------|------------|
| 47. 什么是审计结果报告? .....                           | 252        |
| 48. 什么是部门决算审签制度? .....                         | 253        |
| 49. 什么是公务员职级工资制改革? .....                       | 254        |
| 50. 什么是事业单位收入分配制度改革? .....                     | 254        |
| <b>附录三 预算审查监督法律法规节选 .....</b>                  | <b>256</b> |
| 1. 中华人民共和国宪法(节选) .....                         | 256        |
| 2. 中华人民共和国地方各级人民代表大会和<br>地方各级人民政府组织法(节选) ..... | 258        |
| 3. 中华人民共和国预算法 .....                            | 259        |
| 4. 中华人民共和国预算法实施条例 .....                        | 276        |
| 5. 中华人民共和国审计法 .....                            | 296        |
| 6. 中华人民共和国各级人民代表大会常务<br>委员会监督法 .....           | 308        |
| 7. 上海市人民代表大会议事规则(节选) .....                     | 323        |
| 8. 上海市市级预算审查监督规定 .....                         | 326        |
| 9. 财政部关于统一界定地方财政经常性收入<br>口径的意见 .....           | 332        |
| 10. 上海市财政局关于统一界定本市地方财政<br>经常性收入口径的通知 .....     | 333        |
| <b>主要参考文献 .....</b>                            | <b>334</b> |
| <b>网络链接 .....</b>                              | <b>337</b> |