

人大代表如何进行

预算审查与监督

对政府的预算进行审查与监督，是宪法和法律赋予我国各级人民代表大会及其常委会的一项重要职权，是推进廉政建设的需要，更是规范政府预算行为、发挥财政资金效益、推进依法行政的重要保证。

● 黄振平 编著



中国财政经济出版社

人大代表如何进行

预算审查与监督

● 黄振平 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人大代表如何进行预算审查与监督/黄振平编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0949 - 4

I: 人… II. 黄… III. ①国家预算 - 审查 - 基本知识 - 中国 ②国家预算 - 财政监督 - 基本知识 - 中国 IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 204198 号

责任编辑: 陶汪泓 责任校对: 张全录

封面设计: 耕者设计室 版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

清华大学印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 13 印张 163 000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0949 - 4/F · 0782

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

序

对政府的预算进行审查与监督，是宪法和法律赋予我国各级人民代表大会及其常委会的一项重要职权。加强预算审查与监督是履行宪法法律赋予职责的需要，是促进我国经济工作健康发展的需要，也是推进廉政建设的需要，更是规范政府预算行为、最大限度发挥财政资金效益、推进依法行政进程的重要保证。

由中国财政经济出版社出版、发行的《人大代表如何进行预算审查与监督》一书，从法律和财政业务的角度上，阐释了人大代表如何进行预算审查与监督。在写作方法上，作者从系统的财政预算业务中筛选、整理出适合各级人大代表参考的内容，用通俗的手法和朴素的语言加以描述。可以说，《人大代表如何进行预算审查与监督》是一本法律知识与财政业务知识相结合，理论知识与实践相结合的通俗的财经读物。我们希望通过本书，对人大代表如何进行预算审查与监督，起抛砖引玉的作用，共同促进我国的法制建设和财政经济建设，努力推进预算审查与监督由程序性向实质性转变。

作者曾经在乡镇、县、市三级财政部门工作多年，见证和参与了地方的一些财政改革和发展的过程，并注意收集整理财经方面的资料，结集成书奉献读者，增趣长识，此诚可嘉。

姑作此序，以告读者。

全国人大常委会预算工作委员会副主任

姚胜

二〇〇八年十二月二十五日

前言

众所周知，政府财政预算问题，是关系到社会经济发展、民生、民意和民主制度建设的大问题。一个国家或地方的政府财政预算，是涉及国家或地方所有人切身利益的问题。而涉及所有人的切身利益的问题，理所当然应该由所有人的代表来审查、批准并监督。

按照现代行为学与政治学的方法来分析，政府其实也并不是一个“铁面无私”的管理者，它同样是一个利益主体，自然也具有权力膨胀与牟取私利的本性。因此，对政府预算权力的约束和制衡，成为当今世界各国议会（人民代表大会）以及立法者的首要任务之一。

这些年来，随着我国法制的不断健全，人民代表大会（简称“人大”）的预算审查监督权被写入宪法和相关的法律，全国各地各级人大常委会和人大代表，对政府财政预算的审查和监督的力度正不断加强。但与此同时，这种审查和监督还存在一些问题：由于各级人大代表来自各行各业，社会经历不一，职业不一，财经水平不一，他们普遍反映财政报告“最难解读”；专家认为，目前中国的预算编制比较粗，审查时间太短，人大代表不专业，难以提出具有针对性的意见和建议；也有一些地方政府向人大代表所提供的预算报告以及附件资料十分简单，不详细，存在着“预算信息不对称”问题，等等。而由于对政府预算缺少足够的审查和有效的监督，财政资金分配使用过程中的挤占挪用、损失浪费以及腐败问题屡屡发生。

我认为，政府预算审查和监督工作，涉及政治的体制、法律的规定、政策的导向、财政的业务、人大代表的个人风格等，需要我们不断研究探索中国特色的预算审查监督的新方法和新途径。本书试图通过一些理论知识和实际例子，把政治体制、法律规定、政策导向、财政业务等几个方面联系起来进行研究和分析，希望从中找出能使读者满意的答案。

本书着重介绍人大代表如何审查和监督财政预算（重点在审查），为人大代表在审查和监督财政预算过程中，提供基本的参考依据。本书在写作形式和章节安排上花了点心思，力求使得本书既是一本政治常识书，又是一本财政业务书。因此，书中每章都是相互关联的，是一条不可断开的知识链。

在本书完稿后，我重复地看了几遍，总觉得本书很枯燥无味、沉闷，总在想读者能够接受而且能够读得下去吗？作为专著或论文，本来是写给行内专家看的，而现在我却把那些财政预算专业术语、计算公式、报表等，杂七杂八地堆砌在读者面前，让读者去看、去理解、去接受，这似乎有点牵强，这也许只是作者的“一相情愿”了。但不管怎样，写书的目的是要把常识性的东西告诉别人。一位专家告诉我：“一个人，如果你要从书本得到一种真实、持久的益处，千万不要认为粗略浏览一遍即可。越是知识，越是觉得枯燥无味，你若是掌握了，就越能使人变得有意义。只有长久而有效的重复和应用，才能使这些原则性的知识的运用成为习惯的、不知不觉的行为，并且会牢固地印在脑海中。”

我觉得，专家所讲是对的。

黄振平

目录

第一章 了解政体

人大代表必须政治挂帅，认真履职

核心提示	(1)
一、我国人民代表大会制度的基本内容	(4)
二、人民代表大会制度的发展历程	(5)
三、人民代表大会的组织架构	(6)
四、人民代表大会的职责	(8)
五、人大代表的权利和义务	(11)
六、对“一府两院”的监督	(16)

第二章 掌握政策

人大代表必须明了政策，与时俱进

核心提示	(22)
一、我国财政政策的主要内容	(24)
二、我国财政政策的基本模式	(30)
三、我国预算管理制度的演变	(35)
四、现行预算体制的主要内容	(38)

第三章 审查预算

人大代表必须学习钻研，工作到位

核心提示	(48)
一、预算审查监督存在的局限性	(50)
二、预算审查和监督应把握的几个重点	(57)
三、预算审查的基本步骤	(62)
四、预算审查的基本内容	(76)
五、预算和预算报告的质量要求	(96)
六、预算审查的基本方法	(100)
七、预算审查和监督需要面对的其他问题	(122)

第四章 相关法律

人大代表必须熟知法律，依法行事

核心提示	(126)
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民 政府组织法	(128)
中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表 大会代表法	(149)
中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法	(157)
中华人民共和国预算法	(169)

第五章 学习借鉴

人大代表必须开阔视野，转益多师

核心提示	(182)
------------	-------

一、美国预算审查监督制度	(184)
二、英国国会的预算审议制度	(188)
三、日本政府预算审议制度及过程	(189)
四、德国预算编制审查制度	(192)
五、加拿大政府预算审查制度	(193)
六、香港特别行政区预算编制审查制度	(194)
参考文献	(196)
后 记	(198)

词语解释

财政总收入	(4)	非税收入	(67)
一般预算收入	(8)	公共财政制度	(71)
基金预算收入	(12)	快报数	(75)
财政经常性收入	(16)	决算数	(82)
法定支出	(20)	零基预算	(82)
可支配财力	(24)	赤字	(88)
财政收支平衡	(28)	依法理财	(91)
“收支两条线”管理	(32)	上解中央支出	(95)
预算草案	(36)	预算调整	(100)
财政贴息	(40)	国库	(103)
国库集中收付制度	(44)	中央预算收入	(109)
地方财政收入	(47)	规费	(116)
部门预算	(51)	调入资金	(120)
收支两条线	(55)	支出结构	(125)
转移支付	(59)	地方财政风险	(130)
结余或结转	(63)	中央财政风险	(136)

工资财政统一发放	(140)	单一预算	(166)
结转下年继续使用的支出		总预备费	(173)
.....	(145)	价格补贴	(179)
中央和地方预算共享收入		亏损补贴	(185)
.....	(151)	暗补	(190)
复式预算	(156)	明补	(195)
专项资金	(161)		

第一章 了解政体

人大代表必须政治挂帅，认真履职

► 核心提示

“政治”是中国许多问题的根源，也是解决许多问题的钥匙。“政治”既关乎国家大计，也连着民生小事。因此，作为我国各级人民代表大会（简称“人大”）的代表（简称“人大代表”），首先要懂得我国政制，懂得政府的职能，懂得政府与人民的关系。其实，那些就如何加强监督建言献策、提出批评的人大代表，不但都应该是懂政治的人，而且首先是政治的代表。我们知道：政治的核心问题是如何分配权力、监督权力。因此，人大代表必须牢牢把住我国现时的政制，从讲政治的高度，依法行使职权，全力维护人民群众的根本利益，促进我国经济社会全面、健康、可持续发展。有时候，更要面对现实，从讲政治的

高度，顾全大局，采取灵活的“政治”的方式，缓解过于激烈的、暂时不可能解决的社会和民生问题。

人大代表依法行使职权，首先会涉及国家的政治制度问题。中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。国家的一切权力属于人民。人民代表大会制度是国家的根本政治制度。一般来说，一个国家的政治制度包括基本的政治制度和具体的政治制度两个部分。基本的政治制度是一个社会形态阶级本质的内在反映，而具体的政治制度就是指政治体制。政治体制包括机构和人事设置、决策程序和机制、各个权力机构之间职权的划分和相互关系，以及权力运行的形式和机制。或者说，政治体制是以国家政权组织为中心的各种具体政治制度和政治行为规范的总称。政治体制的形成和发展要受基本政治制度的制约，是基本政治制度的外在表现和日常实施。同基本政治制度相比，政治体制具有很大的灵活性，对整个社会政治生活的影响更为直接，其合理性和科学性的程度影响着基本政治制度的实施和完善。基本政治制度，在一个国家的历史发展过程中，随着社会形态的变更而发生根本的变革，一旦建立则具有相对稳定性，而政治体制则具有多样性和多变性。

在我国古代，“政”一般表示朝代的制度和秩序，“治”则一般表示安定祥和的社会状态。孙中山先生说：“政治两字的意思，浅而言之，政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事便是政治。”

西方的政治学家为政治下过许多定义，例如：认为政治是国家的活动，是治理国家，是夺取或保存权力的行为。认为政治是权力斗争，是人际关系中的权力现象。认为政治是人们在安排公共事务中表达个人意志和利益的一种活动，政治的目标是制定政策，也就是处理公共事务。认为

政治是制定和执行政策的过程。认为政治是一种社会的利益关系，是对社会价值的权威性分配。

政治作为一种社会现象和社会的上层建筑，总是直接或间接地同国家相联系。经济、社会生活、文化方面和意识形态方面的利益，权力的追求以及某些心理满足等，对于各种权力主体来说，都是政治运行的基本动力。政治作为权力主体维护自身利益的方式，主要表现为以国家权力为依托的各种支配行为和以对国家权力的制约性权力为依托的各种反支配行为。这些行为的共同特点是都以利益为中心，具有不同程度的强制性、支配性和相互斗争性。

政治与经济、法律等社会现象有密切联系并且互相影响。

经济是整个社会的基础，也是政治赖以存在和发展的基础。政治是经济的反映，是经济的集中表现。一方面，政治的发展最终取决于经济生活的状况，取决于社会生产力的性质和发展水平以及社会生产力与社会生产关系之间的矛盾运动的状况。另一方面，政治对于经济又有相对的独立性，它极大地影响经济的发展，并在一定的条件下决定着生产关系和生产力之间的矛盾运动的状况。政治对经济的作用最经常的是通过国家权力来实现的。

政治和法律的关系主要通过国家权力与法的关系反映出来。国家和法律是阶级斗争的产物和工具，是统治阶级意志的代表和体现，都属于上层建筑，产生于和决定于社会的经济基础。在两者的关系中，政治是根本，是法律产生的前提。法律总是由国家制定和认可的，法律的权威和效力是以国家权力为后盾的。另一方面，法律对于政治也有重大的影响，它体现国家的意志，通过法的准则来巩固国家权力并维持国家权力的正常运行。具体到政治体制与财政预算的关系，我们不难看出：国家的政治体制是财政

预算的基础。我国实行的是中国共产党领导下的多党合作制，执政党是中国共产党，各民主党派是参政党。在现行的政治体制框架内，在市场经济条件下构建我国的预算审查与监督管理制度，还需要不断地深化改革。

有专家指出，作为中国的根本政治制度，人民代表大会制度是中国特色社会主义政治建设中的关键一环，与执政党建设一起脉动，并得其支撑，呈现积极稳妥、循序渐进特征。

“政治工作是一切经济工作的生命线”。这是毛泽东说的。列宁也曾经讲过：“政治是一种科学，是一种艺术。”

“工欲善其事，必先利其器”。人大代表要审查监督政府预算，把紧政府的“钱袋子”，首先要从弄清楚我国基本的政治制度开始。

一、我国人民代表大会制度的基本内容

我国国家制度的核心和基本原则。在我国，人民是国家和社会的主人。宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”

人民掌握和行使国家权力的组织形式与制度。宪法规定：

“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”选民或者选举单位有权依法罢免自己选出的代表。

财政总收入 包括一般预算收入（国税和地税收入的地方部分、纳入预算管理的非税收入、农税收入等）、中央税收返还补助、上级基数性净补助、调入资金，不包括基金预算收入。

国家权力机关的地位。我国的权力机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。全国人民代表大会是国家最高权

力机关，地方各级人民代表大会是地方各级国家权力机关，县级以上地方各级人民代表大会设立常委会。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，明确划分国家的行政权、审判权、检察权和武装力量领导权。法律的制定和重大问题的决定等，都必须由国家权力机关充分讨论、民主决定；它们的贯彻实施由国家行政、审判、检察等机关按其职责去执行。

国家权力机关行使职权的原则。人民代表大会实行民主集中制原则。

中央和地方国家机构的职责和相互关系。在中央的统一领导下，充分发挥中央和地方两个积极性。全国人大及其常委会审议决定全国性的重大事项，通过的法律和作出的决议、决定，对全国具有普遍的约束力。地方各级人大及其常委会保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行，审议决定本行政区域的重大事项。

民族区域自治制度。在维护国家统一的前提下，在少数民族聚居地区实行民族区域自治。

特别行政区制度。宪法规定：“国家在必要时设立特别行政区。”香港和澳门特别行政区享有高度自治权，直辖于中央人民政府，除外交、国防由中央负责外，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。它们不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义制度和生活方式，五十年不变。

二、人民代表大会制度的发展历程

1949年10月1日，中华人民共和国中央人民政府在北京宣告成立。根据起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定，中华人民共和国的国家政权属于人民，人民

行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并赋之以行使国家权力的职权”。

1953年，我国基层政权在普选的基础上，逐级召开了人民代表大会。1954年9月召开了第一届全国人民代表大会这标志着以人民代表大会为基础的国家政权制度全面确立，国家权力开始由人民选举产生的人民代表大会统一行使。

1954年召开的第一届全国人民代表大会第一次会议，制定了第一部《中华人民共和国宪法》。宪法明确规定，国家一切权力属于人民，人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。为了保障宪法关于人民代表大会制度的各项原则规定，第一届全国人民代表大会还先后通过了关于中国国家机构的五个组织法。

1979年以后，各级人民代表大会得到恢复和逐步完善，人民代表大会的工作走上了正常轨道。1979年7月，五届人大二次会议通过了1978年宪法修正案。1982年12月，五届人大五次会议通过了现行宪法。

现行宪法关于人民代表大会制度的这些新规定，有利于从政治上和组织上真正保证全体人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，更好地掌握和行使国家权力，真正成为国家的主人。1988年七届人大一次会议、1993年八届人大一次会议和1999年九届人大二次会议又分别对宪法的个别条文进行了修正。

三、人民代表大会的组织架构

中国的人民代表大会共分为五级：全国人大，省、自治

区、直辖市人大，设区的市、自治州人大，县、自治县、不设区的市、市辖区人大，乡、民族乡、镇人大。全国人大由省、自治区、直辖市人大和军队选出的代表，以及香港、澳门特别行政区和台湾省的全国人大代表组成。地方各级人大由民主选举产生的代表组成，其中省级和设区的市级人大代表由下一级人大选举，县、乡两级人大代表由选民直接选举。各级人大代表共有 320 多万名。各民族、各阶层、各党派、各方面在人大都有适当数量的代表。全国和县级以上地方各级人大每届任期 5 年，乡级人大每届任期 3 年。

全国人大和县级以上地方各级人大设立常委会，作为其常设机关，主要在人大闭会期间行使国家权力。常委会组成人员由本级人大从其代表中选出，当选者不得担任国家行政、审判、检察机关的职务。常委会每届任期与本级人大每届任期相同。全国人大常委会由委员长、副委员长若干人，秘书长和委员若干人组成。省级和设区的市级人大常委会由主任、副主任若干人，秘书长和委员若干人组成；其名额，省级一般为 35—65 人，人口特多的不超过 85 人；设区的市级一般为 13—35 人，人口特多的设区的市不超过 45 人。县级人大常委会由主任、副主任若干人和委员若干人组成，其名额一般为 11—23 人，人口特多的不超过 29 人。全国人大常委会委员长和县级以上地方各级人大常委会主任分别主持本级人大常委会的工作。全国人大常委会委员长、副委员长和秘书长组成委员长会议，省级和设区的市级人大常委会主任、副主任和秘书长组成主任会议，县级人大常委会主任、副主任组成主任会议，分别处理本级人大常委会的重要日常工作。

乡级人大设主席，并可以设副主席 1—2 人，由本级人大从代表中选出。当选出者不得担任国家行政机关的职务，其每届任期与本级人大每届任期相同。

全国人大和省级、设区的市级人大根据需要可以设立有关专门委员会，受本级人大的领导，在人大会议闭会期间受其常